



Unlocking Public and Private
Finance for the Poor

新冠肺炎紧急响应

地方政府融资

立即采取行动的指导说明

第4版

补编:

业务支出整体补助款选项列表及
“双匙制”快速响应系统

2020年5月15日



此补编涉及向地方政府建议的、通过业务支出整体补助款（OEBG）和中小企业经济复苏援助来即时应对新冠肺炎的措施。应结合指导说明阅读此补编。此补编系建议性质，可酌情修改。

此补编包含此类援助的通用选项列表，可通过联合国资发基金“双匙制”（Dual Key）快速响应系统与合并报告一同审批。该选项列表与世界卫生组织对疫情流行阶段的分类一致，区分了准备和早期防控阶段与社区活跃传播阶段。该选项列表包括：

- 针对准备阶段的行动
- 针对紧急阶段的行动
- 针对经济复苏和重建财政空间阶段的行动

这些应对措施不一定是循序渐进式的，而是可以同步实施。但务必根据以上所列的阶段进行编组，以参照与新冠肺炎的具体相关情况来核实这些行动，并且向不同城市和地方政府所采取具体行动的不同资助方进行汇总报告。

在撰写此补编时，有几个国家正使用该选项列表报告OEBG和中小企业复苏援助的情况。

此补编由穆罕默德·阿巴迪(Mohammad Abbadi)和大卫·杰克逊(David Jackson)共同起草，并参考了资发基金地方发展融资小组提供的信息。请参阅<https://www.unCDF.org/local-development-finance>；如需详细了解通过地方政府财政实施OEBG和中小企业复苏援助的情况，请联系nan.zhang@uncdf.org。

概述：处于新冠肺炎响应前线的地方政府

新冠肺炎疫情下，快速有效的地方行动对减缓病毒传播非常重要。用世界卫生组织的话来说就是：“检测、检测、再检测。”检测（即使是针对无症状者）能隔离感染者，识别携带抗体者，并治疗重症患者。经验已经表明，大规模的早期检测、保持社交距离、重点治疗可以有效阻止病毒。在大多数国家，应对新冠肺炎的效果在各国境内呈现出显著的区别。这不仅体现出该病毒在地理传播上的差异，而且还体现了作为第一响应者的地方政府所采用方法的差别。

事实上，一些国家忽视了地方政府在早期应对中的作用，后来才公开承认这种忽视的巨大代价。在英国，前卫生大臣、现议会卫生委员会主席杰里米·亨特（Jeremy Hunt）向公众表示：“耗费过多时间才扩大检测的原因之一就是当初的检测都是集中开展……我认为集中行事所表现出的迟缓带给我们的一条教训就是应当相信地方政府在这方面能够帮助我们。”（BBC采访，World at One节目，4月17日，<https://www.bbc.co.uk/sounds/play/m000h93y>）。

本指导说明第四版包括了新的数据和一个有关业务支出整体补助款的扩展章节，此类补助款可能是一种精准又有效的方法，帮助地方政府根据当地疫情的发展阶段，及时地加快对新冠肺炎疫情的响应。这一新的信息载于第5页开始的“要立即采取的措施”一节。

图1说明了迄今为止各国新冠肺炎疫情增长曲线的差异值得注意的是，虽然这一曲线在东亚、欧洲和北美已经达到顶峰，但在其他地方，如孟加拉国和秘鲁，病毒的传播仍在加速。图2说明了不同国家的不同地区和城市之间新冠肺炎增长曲线的差异，显示出同一国家内不同地理区域之间的显著差异。

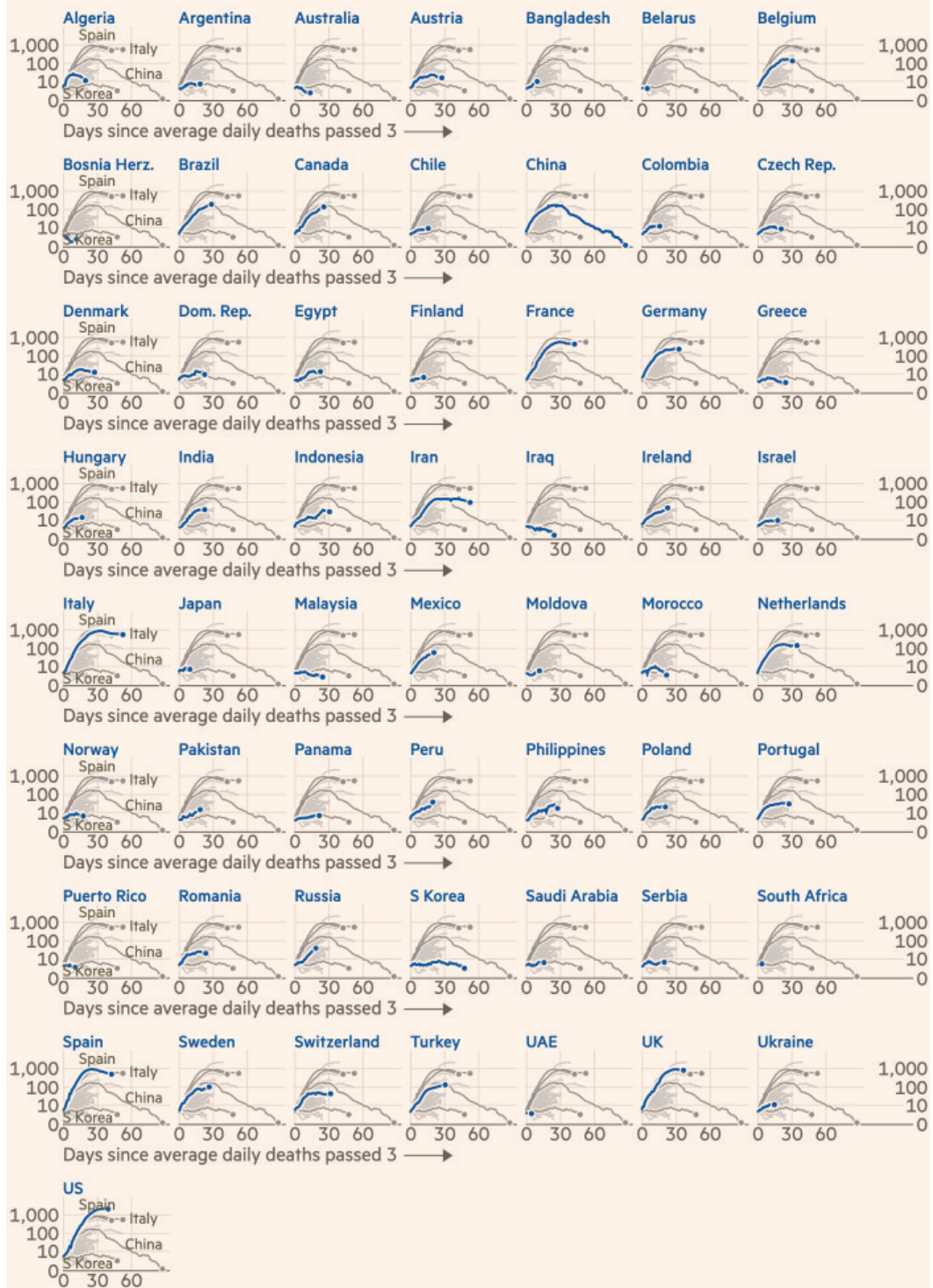
尽管图2没有区分地方政府和地区政府，但显然一些区域的增长速度在放缓。例如，在美国，纽约州已经达到了顶峰，但是邻近的新泽西州还没有。在韩国，大邱市从一开始就控制住了病毒。数据和分析显示根据传播速度和感染开始的时间，感染高峰出现在不同城镇和县的时间不同——这一现象被称为“滚动峰值”。应该指出这些数字使用的是对数尺度，因此令人震惊。这些数字是动态的，每天都在更新。可在这里找到最新信息：<https://www.ft.com/coronavirus-latest>。

地方政府在世界各地领导着新冠肺炎的响应，它们处于公民参与、服务提供和公共空间管理的第一线。来自世界各地的研究、证词和政府响应表明，地方政府的准备、基础设施和人力资本能力、利

图1 按国家分列的死亡病例轨迹

Daily death tolls are still accelerating in many countries

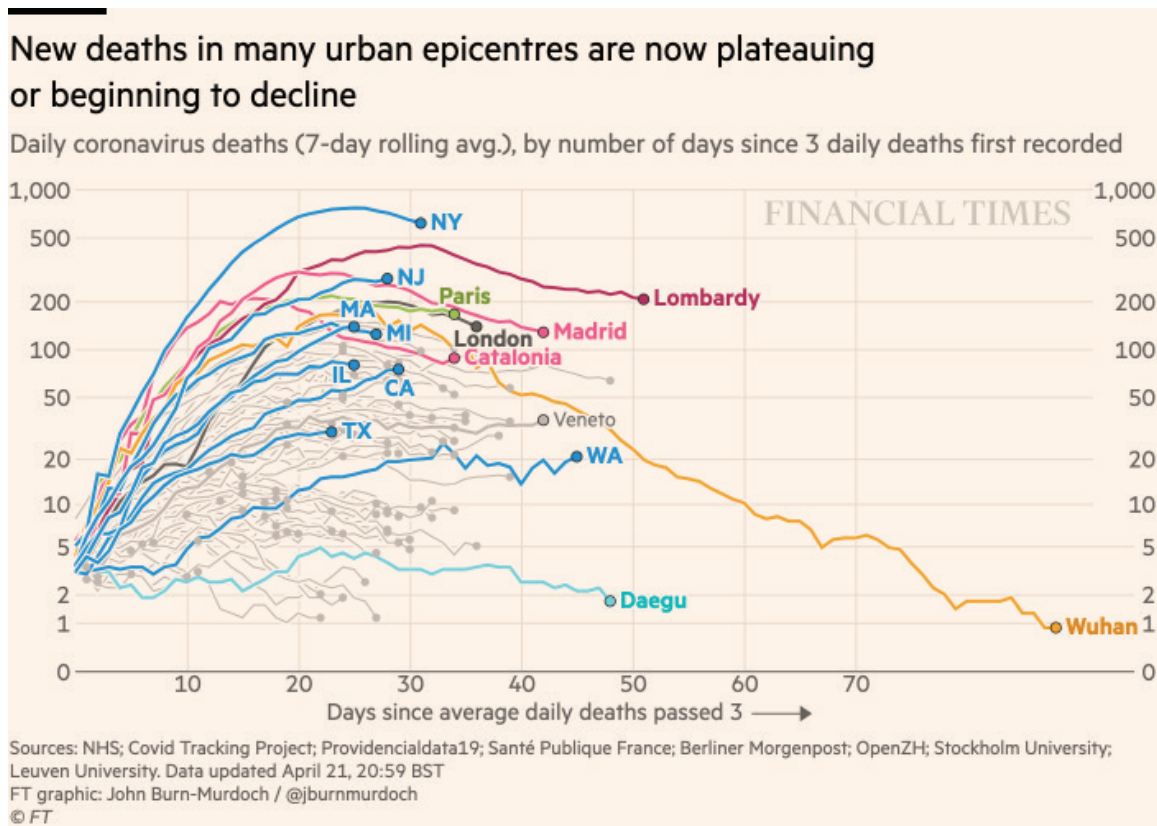
Daily coronavirus deaths (7-day rolling avg.), by number of days since 3 daily deaths first recorded



FT graphic: John Burn-Murdoch / @jburnmurdoch
 Source: FT analysis of European Centre for Disease Prevention and Control; FT research. Data updated April 21, 20:53 BST
 © FT

资料来源: <https://www.ft.com/coronavirus-latest>.

图2 按地区分列的死亡病例轨迹



资料来源: <https://www.ft.com/coronavirus-latest>.

用应急基金的情况，与中央政府的协调和沟通都是遏制病毒传播和确保迅速恢复的关键措施之一。世界各地的地方政府负责向其人民提供基本服务。随着预防和遏制措施的实施，在确保遵守限制措施的同时，维持适当水平的此类服务成为地方政府的主要关切。因此，地方政府是确保新冠肺炎响应方案得到执行的关键。

中国和韩国最近的例子表明了地方政府在动员社区响应方面的重要性和有效性。在新冠肺炎疫情下，政府采取的最值得注意的行动之一是及时作出决定，在适当的地点由适当的机构进行有效响应。总而言之，决策的重点是增加对地方政府应对新冠肺炎工作的支持，加快财政拨款转移。虽然武汉市的总体响应是由中央政府协调的，但实际的执行是由省政府和地方政府负责。中国已提前下达2020年向地方政府转移支付预付额度86亿美元。此外，中央政府还向地方政府拨款160亿美元，以缓解地方政府在2019年12月至2020年3月期间面临的财政挑战。图2说明了大邱在处理危机方面的相对成功。

在应对新冠肺炎挑战以及早期流行病（如禽流感、非典、埃博拉）方面，地方政府的领导尤其适宜，不仅因为此类流行病的影响是地方性的（任何其他危机情况都是如此），而且特别对于新冠肺炎而言，诸如保持社交距离等当地措施对结果有着直接的影响。地方政府在塑造、调整和实现疫情整体响应方面处于独特地位。由于疫情产生多方面的

地方政府在塑造、调整和实现疫情整体响应方面处于独特地位。

社会经济影响，威胁到社会、治理和经济结构，因此需要跨越各部门各界协调一致的响应，以确保特定地区不同部门干预措施之间的协调和协同作用。

地方政府的即时融资响应

为地方政府提供资金



每一项预防和遏制措施都需要资源和财力。地方政府主要依靠三大来源为疫情响应提供资金：自有收入、政府间转移支付、地方借贷。只有在有立法和政策环境支持的国家才能使用后者。

自有财源收入是最灵活的资金来源，可以相对容易地用于疫情应对。但在许多国家，特别是发展中国家，自有财源收入占地方政府总预算的比例不到10%，不足以有效应对疫情。公共卫生部门对新冠肺炎的响应在三个方面大大减少了自有财源收入：

- 保持社交距离、在家工作和封城对零售业和运输业造成毁灭性打击，使地方政府丧失了重要的税收来源。
- 失业率上升减少了房租和房产税收入。
- 整体经济活动的减少也减少了营业税费收入。

政府间转移支付是许多国家的地方政府财政收入的主要来源。然而，70%到80%的中央政府转移支付属于专门用于特定部门活动的无法自由支配的补助金，地方政府根据当地疫情应对的需要调整这些资源的灵活性很小。此外，非资本性经常性补助金通常只够支付工资支出，而运营和维护费用往往被忽视。这种情况显然与有效的疫情应对措施背道而驰。有效的疫情应对措施要求：(1)采取全部门办法，即在各部门之间重新分配资金；(2)增加非资本性支出，用于提高社区意识和动员，维持公共秩序，调整公共服务交付结构，以确保其连续性。在很多国家，法律框架确实规定了地方灾害风险管理，但这些法律框架往往没有得到足够的财政关注，即使在得到财政关注的地方，每次解锁资金都需要复杂的程序，而不能通过预先确定的程序立即作出流动性反应。

最后，地方政府的财政空间狭窄、偿还能力低以及对借贷能力的法定限制都限制了**地方借贷**，特别是发展中国家的地方借贷。因此，借入大量资金进行资本投资似乎不大可能，但在法律允许的情况下，如果没有其他资金来源，地方政府可能会采取短期借贷的方式开展紧急业务活动。

要立即采取的措施



自有财源收入和财政管理。这场危机将严重影响地方政府的财政空间。这将降低地方政府提供总体公共卫生职能的能力，而这种能力是支持国家努力必不可少的部分。建议立即采取以下措施：

1. **评估可用资源，并修改下一个季度或接下来三个月的现金预算。**最有可能的因素是将专用于资本支出的资源转为业务支出；这不会增加资源，但会重新部署现有资源——这是一项在地方政府控制范围内的行动，只需要中央政府针对可以重新部署的、已编入预算的资源种类提供政策指导。这一指导意见是必要的，因为有些地方可能会过于谨慎，等待转移资金的

到来，而另一些地方政府可能会反应过度，动用专门用于支付诸如工资等关键支出的资源购买消毒设备。

2. **作为响应的一部分，中央政府机构和其他机构应向地方政府支付使用地方政府固定资产（建筑物等）的款项。**的确，这是一场危机，但为使用这些资产而支付的款项将补充损失的自有收入，维持基本职能的流动性，并有利于响应工作的开展。
3. **有能力的机构和公司应该暂时免除地方政府债务和其他付款。**中央政府应担保/补偿免除这些款项的公司。应与首席财务官重新安排付款时间。
4. **审查地方税费缴纳系统，保障并加强安全和可用性。**审查公民和企业缴纳地方税费的方式，以确定如何立即在合适的地方减少身体接触，同时尽可能维持人们对系统的访问和系统的覆盖范围，避免“数字排斥”或支付系统失控。这可以包括最大限度地增加企业收入，这些企业可以继续运营数字平台，以保持整体经济活动。

作为立即采取的行动，重要的是要避免过度的额外支出、长期采购或承诺签订长期服务供应商合同。

政府间转移支付。此类转移支付可以成为政府执行其新冠肺炎响应战略的有效工具。在大多数国家，至少有四种现有渠道可以使用：

- **给地方政府的自由裁量的经常性支出补助金和转移支付通常适用于工资、差旅费、货物和服务。**这个渠道的优势在于，它可以在所有地方政府部门使用，由地方领导决定。可以增加这些资金，并改变其用途，作为新冠肺炎业务响应补助金使用，以执行本地方案。可通过现有渠道报告，并由有关卫生当局进行监督。通过现有机制采购货物和服务，酌情增加地方采购的权力或最高限额。增加这些转移支付的价值将有助于与以下类别共同筹资，提高效能。
- **中央部委对地方教育和卫生部门的有条件补助金。**显然，这应该是一个关键的响应工具。不仅用于国家财政资源，还用于作为国际救济工作一部分而收到的额外资源。在可能的情况下，发展伙伴应与这些机构协调，利用它们的当地知识和业务能力，避免平行系统。
- **向地方政府提供的自由裁量的资本补助金。**由于这些资金依赖于施工和采购周期，因此在未来几个月内，它们为即时响应提供的空间较小。尽管如此，这一紧急情况提供了把资金重新用于购买医疗设备、车辆和其他符合资本支出会计科目表和公共支出分类的其他资本支出项目的理由。可以加快采购。对地方政府来说，很重要的一点是，在这次即时响应后，能够得到补偿，以避免干扰正在进行的资本项目。这项行动的一个好处是，由于保持社交距离和其他措施，许多基本建设项目将停止，因此可能存在一些流动性。
- **改变灾害风险管理基金的用途，以支持新冠肺炎响应。**有几个国家提供了灾害风险响应基金；但在许多国家，这些基金从未得到运转或受到中央的全面管理。可紧急调整该基金的资本结构，并转移给地方政府，以支持其响应计划。

业务支出整体补助款(OEBG)。OEBG是一类特殊的政府间财政转移支付，可在政府实施新冠肺炎应对战略时作为实用且有效的工具。OEBG的魅力在于它兼具了自由裁量资本补助金和自由裁量经常性补助金的最有效要素。OEBG的转移支付机制类似于资本补助金。各种资源并非从人力资源和基本运营支出的经常性预算中提取，而是来自其他资金，并且酌情采用了发展预算（或资本预算）的形式。这一方法有四项优势：

- 根据封城的严重程度及其产生的经济影响，许多发展项目或资本项目的开支将会减缓，意味着这些预算约束线内可能存在即时的流动性。
- 发展/资本预算中的开支通常每年会接受再评估，不会存在长期的投资（例如，对人力资源的投资）。
- 发展预算通常更容易接受来自国际发展援助、慈善援助、公众以及其他来源的捐款。具有透明报告的现有发展账户可以调整用途。
- 发展预算可指派由市长或地方当局的管理机关支配，无须预先分配给任何特定的部门。

一旦调拨给地方政府，OEBG即可立即用于执行新冠肺炎应对方案。在此方面，OEBG与常规的发展或资本预算不同。它有具体的标准和规则。例如，OEBG不可用于任何会产生长期义务的支出，如雇佣新的永久编制受薪员工，或者新建需要运营和维护的大型基础设施。但是，OEBG可用于（临时）员工开支、货物和服务以及小规模的本项目（例如医疗设备或摩托车）。因此，OEBG覆盖了所有的预算项目和开支代码，由此带来的关键灵活性能够实现以下目的：

- 利用集中调配的有条件资金，**为各部门采取的干预行动提供资金**（例如，使卫生部资助的当地一家医院实施的举措更加有效）。
- **整合不同部门的干预措施**（例如，为当地一家医院实施的举措搭配社会服务部门或市政工程部门跟进开展的活动，如对设施进行改造，以促进保持社交距离）。
- **将资金部署到几乎所有的合法支出类别**（例如，为隔离执法团队雇佣（临时）员工、顾问，采购燃料或个人防护装备，或购买摩托车）。
- **由各部门或在市长或管理委员会领导下的新冠肺炎专门应对单位管理**，或者两者相结合。

新冠肺炎OEBG绩效报告的特点是其透明度和频率。对此，可对发展预算的现有报告体制进行调整。OEBG最好由当地制定的预定义计划来管理，该计划根据当地疫情的发展态势定期进行调整。该计划可以由相应的新冠肺炎应对机构根据相关性来批准。OEBG的转移支付可能比常规发展转移支付更加频繁，例如依据计划中的绩效指标或目标，每隔三个月转移支付一次。在此有两个特征很重要。首先，地方政府负责设计、管理和实施该计划；其次，绩效指标足够广泛，以便在各项活动之间快速且频繁（免费）地对开支分配进行预算修订和变更；第三，OEBG体系使地方政府能动态地“调适”，根据疫情进展对其响应措施和活动进行调整。

最后，OEBG的适当金额将取决于可供利用的资源、疫情扩散所处的阶段、地方政府在全国性响应中的参与程度以及地方政府的吸收能力。联合国资发基金依托自身在有关地方政府融资的其他工作中采用的范围界定方法，开发了快速的范围界定工具，由此可与相关的中央或地方政府合作，迅速设计OEBG的提案。资发基金还可提供电子市政补助金架构，对国际发展合作伙伴对OEBG体系的外部捐款进行快速处理和报告。

地方借贷。在适当情况下，地方政府应审查新冠肺炎对其负债的影响。许多国家有国家开发银行，有些国家有地方开发银行。这些银行可以提供担保并支持地方借贷，以确保现有方案和投资的连续性。地方政府可以通过短期过桥借贷来支付紧急费用（如工资和设备）。

长期信贷额度和其他解决方案将在即将发布的关于及早恢复的说明中介绍。

慈善资金。许多地方政府已经能够筹集额外的慈善资金，以补充上述资金来源。慈善资金可直接汇给地方政府，作为捐款（这是最灵活的一种资金）或对特定设施和服务的财政或非财政（设备和材料）捐款，例如用于运送病人的救护车支持，对性暴力或家庭暴力受害者和其他弱势群体的庇护所提供支持，在疫情管控期为弱势家庭提供食品、餐饮中心和配送点等。一些地方政府设立地方应急基金来动员慈善资金。这些基金作为一个具有自己的治理安排和支出程序的专项资金结构运作，以确保运作的便利性和透明度。

应优先考虑融资方式，使当地能够以最大的灵活性和最少的条件实现全部门响应。

地方政府可以通过利用数字平台进行众筹，提高其动员慈善资金的有效性。数字平台还可用于指导针对特定需求的动员工作，如购买试剂盒或药物，而且能容易地跟踪影响。也可以利用数字平台通过众包动员其他形式的公共融资。

对于所有这些措施，可以增加专门针对新冠肺炎的报告和透明度，但鉴于这种即时响应要在几天而非几周内进行，而且现有的措施已经在运作并得到管理，速度应该是关键考虑因素。应优先考虑融资方式，使当地能够以最大的灵活性和最少的条件实现全部门响应。

先行者、有效的技术支持、学习

实施这些措施可能需要技术支持。资发基金已经支持孟加拉国、老挝、塞内加尔、索马里和乌干达政府实施上述一些措施。正在与其他地方的地方政府和中央当局进行类似对话。我们期待在地方政府新冠肺炎响应网络，包括2020年4月23日的直播学习，与我们在城市及地方政府联盟（UCLG）、世界大都市协会（Metropolis）和人居署（UN Habitat）的合作伙伴分享这一经验。

欲了解更多详情，请联系nan.zhang@uncdf.org。



地方政府响应的重要方面

地方政府疫情响应的优势

地方政府参与新冠肺炎响应的理由基于分权化政府的总体逻辑，这在四个方面产生了更好的结果：效率、公平、服务交付、合法性。

效率，尤其是分配效率，与地方政府比中央政府更了解地方需求这一事实有关。在诸如新冠肺炎等卫生危机和疫情背景下，这能够使地方政府以最大限度发挥其影响的方式，分配资源以满足地方需求。疫情通过增加对参与疫情响应的劳动力的需求和减少对其他职业的需求，从而造成劳动力市场扭曲。地方政府可能会更容易对劳动力市场变化进行响应，并重新分配资源，以尽量减少对地方经济的负面影响。例如，这可能包括对受疫情影响的地方企业的支助，这些企业不在国家方案范围内，也没有得到与疫情响应有关的劳动密集型公共工程资金的帮助。加强地方响应的所有权也意味着更好地监测和维护公共支出。

公平之所以能够实现，是因为地方政府靠近民众，比中央政府受到更多的公众监督。这导致更有效地管理投资和其他疫情响应财政资源，尤其是对边缘化人口群体和偏远地区的人口而言。以往的疫情（如埃博拉病毒）和目前的新冠肺炎疫情的经验表明，贫困人口和弱势群体是受影响最严重的群



体之一。与中央政府相比，地方政府更有可能把诸如供水和改善卫生服务等疫情响应措施扩大到贫民窟地区，或把个人防护设备发放给街头摊贩、拾荒者和其他非正式部门的从业者。

地方政府提供的服务利用了同样的信息优势和当地知识，它们有助于提高效率 and 公平。地方政府不仅更了解不同人口群体所需的服务类型和范围，还能依靠地方资源和专门知识来提供和维护这种服务。在资源可能非常有限的疫情响应期间，这一点非常重要。地方政府可以为保护设备、检疫隔离设施和其他措施找到廉价的当地材料和临时解决办法，并动员廉价的当地劳动力和志愿者应对疫情。

政府的合法性是保证社会凝聚力和稳定的社会契约的基础。疫情，特别是持续较长的疫情，会造成社会和经济的裂痕，从而破坏这个基础。在这种情况下，民众仍然对其政府充满信心，并确信响应措施的适当性，这一点至关重要。社会团结和守法是高效应对疫情的有利因素，而地方政府处于整个政府合法性大厦的最底层。



我们能做些什么？

地方政府的疫情响应可覆盖六大领域：提高当地医疗卫生系统的能力、社区意识和社区动员；加强社会保护措施；维持公共秩序并执行相关规定，预防和控制感染；继续提供基本服务；为当地经济提供纾困措施。响应的范围和具体行动取决于地方政府的法定能力和责任以及决定可用财政资源数量的财政状况。

提高地方医疗卫生系统的能力可能是地方政府最关心的问题。在疫情发生时，地方卫生系统面临的压力倍增，但能力过剩的情况通常非常有限或根本不存在。地方政府可以雇佣更多的医务人员以提高现有能力（例如退休医护人员或医学院学生）。它们可以为现有的医疗设施、公共和私营机构以及广大民众采购必要的设备，包括购买个人防护设备（PPE），并确保第三方供应商提供合适的呼吸防护和其他设备（如感染控制用品、电子温度计），以及其他与检疫隔离相关的物品。地方政府可以改造现有场所，建造和隔离、检疫隔离活动有关的新设施及检测实验室；为医务人员提供交通和住宿，以及行为健康服务和支持等全方位服务。

尽管这些工作的对象是地方医疗卫生系统，但提高医疗保健系统的能力需要许多部门和行业（公共服务、教育、交通、建筑）以及多个公共和私人行动者的全部门响应和协调行动。

社区意识和社区动员对于有效应对疫情至关重要，原因有二：

- 提高公众对于新冠肺炎、预防措施以及封城程度和范围的认识有助于遏制疫情，同时缓解地方医疗卫生系统的压力。
- 社区行动和捐款通过志愿者行动、社区劳动、财政捐款以及捐赠食品和非食品物品补充了现有公共资源，并在困难时期保持社会团结和凝聚力。

地方政府开展公共宣传活动，包括媒体、与社区组织合作、印刷、电话银行、更新网络信息、建立提供信息的地方呼叫中心、将材料翻译成适当的语言。

社会保障措施对于防止疫情对最脆弱人群造成过度影响至关重要，这些人群包括老年人、儿童、残疾人、艾滋病毒感染者、穷人和失业者、贫民窟居民、非正式部门从业者等。众所周知，地方政府为最

脆弱，行动受限的老年人和残疾人建立了食品和非食品（特别是药品）输送系统，以帮助他们遵守封城规定。地方政府与食品杂货业、社区药店、地方复原力和应急实体以及志愿者团体携手合作，确保向需要的人提供基本物品。一些地方政府在商店推出了只为老年顾客服务的时间段（如清晨）。

许多地方政府把资源分配给为性虐待和家庭暴力受害者及其子女提供安全住所的人。其他一些国家则全面禁止从社会或私人租赁住房中驱逐推迟支付租金者，并给予租房者额外保护，以尽量减少他们的损失。为防止水、电等公用事业的中断，特别是中断对弱势群体的服务，采取了不中断政策。地方政府授权紧急使用公共设施，为无家可归者提供临时避难所。

对贫困、失业和工作不稳定人员的扶持是地方政府与中央政府和社会保险计划合作实施的另一项重要措施。具体行动包括收入替代措施，如向贫困和赤贫家庭以及非正式拾荒者等弱势职业群体提供现金津贴。地方政府建立、扩大和运营食品和非食品银行、餐饮中心和配送点，以满足最贫困和最弱势群体的需求。受益的不仅仅是穷人和非正式部门从业者——通过让脆弱的劳动者保持社交距离，将更大机会压平疫情曲线，通过减缓病毒传播和让卫生系统更好地应对，使每个人都受益。

维持公共秩序和遵守控制疫情的法规与地方政府的社区意识和社区动员行动密切相关。在疫情发生时自愿遵守不可避免的限制是最佳的执行措施。这种遵守是基于对传播途径、感染风险、预防措施有效性等的充分认识。地方政府在追踪个人、公寓、住宅、社区、组织和公共设施的执行情况方面具有独特的优势，可通过实行定期检查、视察、电子记录和跟踪系统做到这一点。地方政府在通过有组织的、由政府控制的安排保持食品和物资等必需品流通方面也起到了不可或缺的作用，这涉及对杂货店、药店和其他相关供应商的工作时间进行管理，同时确保它们遵守预防措施，例如保持社交距离。地方政府可以实行价格管制，以防止食品和其他基本物资价格上涨，并使人们能够负担得起。

继续提供基本服务是地方政府的首要责任。提供不间断的水、下水道、垃圾收集和公用服务设施是重中之重。在紧急情况下，对此类服务的需求可能会增加，因为可能需要将其扩展到特别脆弱的地区（例如，建造新的供水点）。另一方面，对教育、文化等其他公共服务的需求可能会因封城状况而减少，而其他服务可能会缩减（例如，道路和人行道维修仅限于紧急维修）。这要求地方政府重新审查、安排或改进服务安排，重新配置资源。例如，地方政府设施（如食品市场）可能会进行改造，以实现所要求的保持社交距离和尽量减少身体接触。地方政府可以推出或扩大在线支付或电话支付平台，用于公用事业付款并提供某些其他服务。

针对地方经济的纾困措施旨在抑制疫情导致的经济后果，特别是在交通、旅游和酒店等可能遭受最严重打击的部门，并在疫情结束后加快经济复苏。在许多国家，地方政府被赋予了支持充满活力的地方经济和促进地方经济发展的重要任务。随着餐馆、旅游场所和类似机构的缩减或关闭，那些依靠这些工作获得收入的个人会受到影响。最后，任何造成地方政府收入直接损失的地方经济纾困措施都需要与利用这一收入为新冠肺炎响应提供资金的机会成本保持平衡。那些在新冠肺炎危机中能继续经营甚至发展的公司应继续支付他们应缴纳的税费。

地方能支持最有可能受到影响的小企业的方案包括，例如，推迟当地企业的纳税和非税付款以及其他应付款项。很多地方政府正在探索向当地居民和企业提供财政援助的潜在途径，包括（但不一定限于）推迟某些地方营业及开业许可税缴纳、停止切断公用事业和免除滞纳金，为餐厅外卖设立临时短期街道停车场，并向员工提供日津贴，用于从当地餐厅购买食品和饮料。如果具体情况允许，

不间断地提供基本服务——供水、下水道、垃圾收集和公用事业——是地方政府的首要责任。

地方措施也可能包括推迟缴纳租金，例如，如果承租人经营生意所在的设施因紧急情况而关闭。地方政府采取措施，包括通过中小企业、企业机构和中小企业协会提供的信息，确保有关预防和遏制疫情的信息以及关于如何调整其商业模式和流程的咨询意见能够传达到中小企业。

预计需要管理大量归国工人。在老挝，由于新冠肺炎的爆发，70万移徙工人正在从邻国返回，因此地方政府需要管理他们的返乡融入。这种现象可能会在其他地方重演，因为由于侨居国经济停摆，大批移徙工人会返回家园。为此，老挝政府建立了7个检疫隔离中心，位于官方边境检查站所在的省份内。在该制度下，地方政府将有责任来确保这些中心发挥作用并提供充足的服务，以便归国工人在返回家乡之前受到隔离观察。必须调整政府间转移支付方法，以便为这些新的任务提供充足的资金。



针对融资的响应措施

下表提出了地方政府重要响应措施的适当融资类型（按重要性排序）。不同类型资金的适用性取决于具体干预措施的性质，但一般原则是首先依靠外部资金（慈善或私人资金），然后是有条件的补助金、自由裁量的补助金，最后是自有财源收入。其目标是将最灵活的公共资金（自由裁量的补助金和自有财源收入）用于任何其他预算安排中无法预见的纯公共产品，或过于紧迫而无法等待专门的有条件拨款。该表说明了OEBG在应用于各种活动以及在适当情况下填补资金缺口方面的重要性。该表还说明了OEBG不适用的地方。OEBG系统的具体设计因情况而异。

疫情响应领域及措施	融资
提高地方医疗卫生系统的能力	
● 雇用额外的医务人员	有条件的或自由裁量的经常性支出补助金、用于轻型设备及临时员工的OEBG
● 医疗设备、个人防护用品的采购	
● 改造现有设施/建造新设施	部门资本补助金、公共工程建设补助金、自由裁量的资本补助金
● 为医务人员提供交通	部门经常性支出补助金、OEBG
社区意识和动员	
● 线上和线下制作和传播信息和宣传材料	有条件的或自由裁量的经常性支出补助金、OEBG
● 建立提供信息的地方呼叫中心和其他公众动员机制	自由裁量的经常性支出补助金、OEBG
社会保障措施	
● 为老年人和残疾人建立和运营食品和非食品（特别是药品）配送系统	慈善资金、有条件的或自由裁量的经常性支出补助金、自有财源收入、OEBG
● 为性虐待/家庭暴力受害者及其子女提供安全住所者提供支持	
● 建立和运营餐饮中心和配送点	
● 改造公共设施，为无家可归者和其他弱势群体提供临时住所	
● 给贫困家庭的食品券（如果没有集中提供）	
维持公共秩序并执行相关规定	
● 检查、视察和引进电子记录和跟踪系统	有条件的或自由裁量的经常性支出补助金、OEBG
继续提供基本服务	
● 重新安排/改造服务安排（额外工作人员和保护措施）	有条件的或自由裁量的经常性支出补助金、自有财源收入、OEBG
● 扩大/改造服务提供设施	有条件的或自由裁量的建设补助金、OEBG
地方经济纾困措施	
● 改造公共空间，方便商业运作	自由裁量的建设补助金、自有财源收入、公私伙伴关系、OEBG
● 持续向本地企业提供公用事业服务（取决于提供方式）	有条件的经常性支出补助金，自有财源收入、OEBG
● 向中小企业提供调整业务流程的信息和建议	自有财源收入、公私伙伴关系、OEBG
管理大量归国工人	
● 建立检疫隔离中心	有条件的建设补助金（重要的是不要将用于代表中央政府执行这项任务的自由裁量资源另作他用）
● 为检疫隔离中心配备人员并进行管理	有条件的经常性支出补助金（重要的是不要将用于代表中央政府执行这项任务的自由裁量资源另作他用）
● 监控归国人员的居家隔离情况	有条件的或自由裁量的经常性支出补助金，OEBG可加入现有的监控计划

选项列表 (短描述)	长描述	影响类别
1. 预防		
活动培训	有关大流行病 (如新冠肺炎) 的社区培训/信息	公开信息
应急管理培训	行政机构和公共服务部门培训	高效管理和交付
应急协调单位 (ECU)	组建公共管理协调机构	高效管理和交付
应急协调维护	设施维护	高效管理和交付
媒体宣传	印刷品和报纸	公开信息
外联会议	能力发展 - 卫生 (水卫项目)	公开信息
社区广播	公共卫生状况公告/指导	公开信息
信息卡	家庭指南	公开信息
洗手液	家庭/市场/行政机构/初级医疗中心	个人防护装备
个人防护装备库存	家庭/市场/行政机构/初级医疗中心	个人防护装备
家庭情况摸底调查	行政机构调查	高效管理和交付
初级医疗中心检测试剂盒	基本检测设备	医疗用品和其他重要物资
初级医疗中心 - 员工培训	初级医疗中心员工培训 (检测/治疗/防护)	高效管理和交付
初级医疗中心 - 基本库存	检测试剂盒和药物	医疗用品和其他重要物资
初级医疗中心 - 无障碍环境	人员配备 (追加薪资)	高效管理和交付
初级医疗中心 - 供水	清洁水供应/瓶装水	医疗用品和其他重要物资
社区卫生	对符合条件的公共设施进行消毒	消毒和清洁
社区交通	对符合条件的公共交通工具进行消毒 (包括私营部门)	消毒和清洁
社区卫生	对符合条件的私人设施进行消毒	消毒和清洁
2. 快速响应		
初级医疗中心动员	可供使用的外联服务	治疗/控制
不可延迟的医疗	通过初级医疗中心提供的免费医疗服务	治疗/控制
转诊	向各医院免费转诊, 包括交通	治疗/控制
冲击测试	覆盖社区的冲击测试	治疗/控制
临时医疗设施分析	调查分析初级医疗中心可用床位和物资	治疗/控制
临时医疗设施	建造临时设施, 包括改造市政设施	治疗/控制
建立隔离中心	建立隔离中心, 包括利用酒店/旅游基础设施	落实并强制实施保持社交距离这一措施
专业医疗设备	采购专业医疗设备	治疗/控制
处置医疗废弃物	系统建设/维护/使用	治疗/控制
应急医疗交通	社区往返初级医疗中心和转诊医院的交通	治疗/控制
食品和水供应	交付的食品和水	落实并强制实施保持社交距离这一措施
家庭能源供应	烹饪和供暖燃料	医疗用品和其他重要物资
市场准入数字化解决方案	建立面向公开市场的在线公开订购系统	落实并强制实施保持社交距离这一措施
物价管制	监督检查基本食品的价格和质量	公开信息
应急储存设施	战略性储备食品和能源 (含冷库) 等必需品	医疗用品和其他重要物资
庇护 - 禁足政策	公众对实施禁足措施的意识	公开信息
形势监测和报告	公共管理ECU	高效管理和交付

选项列表 (短描述)	长描述	影响类别
社区个人防护装备项目	提供给社区成员的个人防护装备 (口罩/洗手液)	个人防护装备
额外安保成本	额外安保成本	落实并强制实施保持社交距离这一措施
边境管理和控制	额外国境设施和服务	落实并强制实施保持社交距离这一措施
商业经营场所监测	为零售商和零售园区提供的额外安保	落实并强制实施保持社交距离这一措施
社区追踪	数字化追踪服务	落实并强制实施保持社交距离这一措施
社区服务	现金/消费券支付工具	落实并强制实施保持社交距离这一措施
额外公共服务薪资成本	向第一响应者和核心人员支付薪资 (加班和补贴)	高效管理和交付
公民心理援助服务	旨在减少性别暴力的心理援助	治疗/控制
搜救	面向老年人和弱势群体的社区关怀	治疗/控制
3. 康复		
小型企业补助款	用于支付薪资和维护产能的小型企业补助款	经济复苏
临时就业	使家庭可承担市政服务费用的临时就业	经济复苏
社会保障	追加的母婴补贴拨款	家庭社会保障
社会保障	学校膳食	家庭社会保障
社会保障	政府为中小企业提供的追加遣散费	员工社会保障
社会保障	追加的残疾补贴	家庭社会保障
社会保障	农业扶持拨款	员工社会保障
社会保障	对弱势群体的直接拨款	家庭社会保障
经济复苏及重建地方财政空间	资产用途调整	重建地方财政空间
经济复苏及重建地方财政空间	设立市政商业发展单位和工业园区	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	设立旨在发展商业的MSME (中小微型企业) 市政启动基金和支持 (补助款)	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	与国内金融机构 (商业银行、国有开发银行、主权投资基金) 合作设计并实施担保计划	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	编制经济复苏计划和预算	高效管理和交付
经济复苏及重建地方财政空间	编制地方财政空间复苏计划和预算	高效管理和交付
经济复苏及重建地方财政空间	税收动员, 包括拓展数字化服务税收等新税源	重建地方财政空间
经济复苏及重建地方财政空间	为当地企业和商业提供税额抵免	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	土地登记/土地用途许可支持	重建地方财政空间
经济复苏及重建地方财政空间	市政和地方政府租金	重建地方财政空间
经济复苏及重建地方财政空间	地方经济发展战略	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	向需要资产负债表支持的中小企业直接提供稳定贷款和担保 (需要联合国资发基金投资平台审批)	经济复苏
经济复苏及重建地方财政空间	设立旨在发展商业的MSME市政启动基金和支持 (贷款和直接担保) (需要资发基金投资平台审批)	经济复苏



Unlocking
Public and Private
Finance for
the Poor
UN
CDF



市政补助金- 14天周转时间

Unlocking
Public and Private
Finance for
the Poor
UN
CDF

资发基金/合作 伙伴

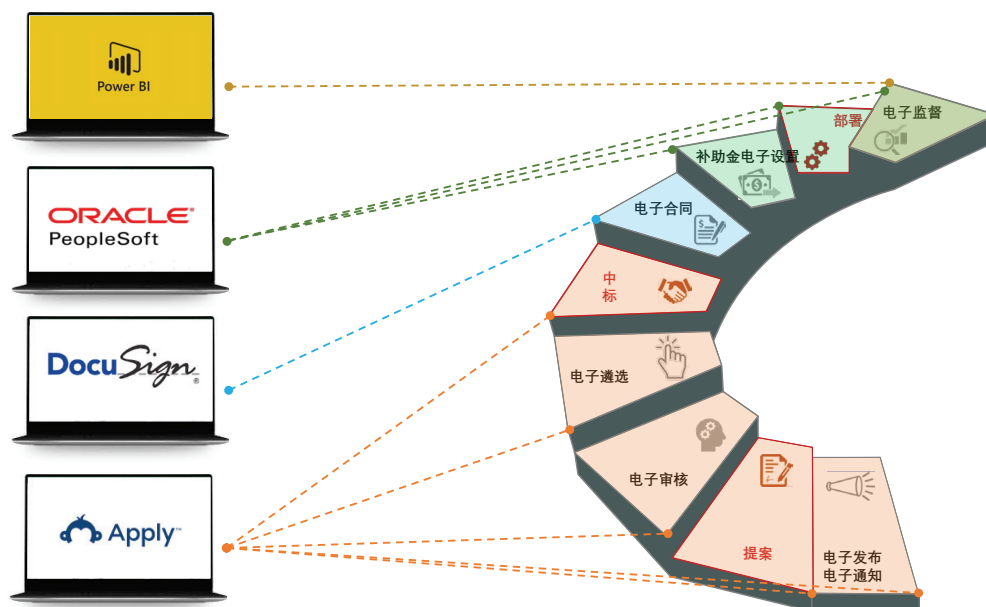
时间线

地方政府





用于管理补助金流程的电子工具



联合国资本发展基金（资发基金）为全世界47个最不发达国家的穷人进行公共和私人融资。资发基金凭借其资本授权和工具，提供“最后一英里”融资模式，释放公共和私人资源，特别是在国内一级，以减少贫穷和支持地方经济发展。

资发基金的融资模式通过三个渠道运作：包容性数字经济，将个人、家庭和小企业与促进参与地方经济的金融生态系统联系起来，并提供脱贫和管理金融生活的工具；地方发展融资，通过财政分权、创新性市政融资和结构性项目融资来推动地方经济发展和可持续发展；投资融资，提供催化性融资结构，消除风险，以及资本配置，以推动可持续发展目标的影响和国内资源调动。资发基金通过在家庭、小型企业和地方基础设施层面加强为穷人融资的方式，促进实现关于消除贫困的可持续发展目标1和关于执行手段的可持续发展目标17。资发基金通过确定创新融资模式在帮助到达最后一英里和解决排斥和准入不平等问题方面能够产生变革性影响的市场细分，以实现多个可持续发展目标。

有关地方发展融资小组在地方政府融资方面工作的更多信息，
请访问：

<https://www.unCDF.org/local-development-finance>



Unlocking Public and Private
Finance for the Poor