

稳企保岗的资金“直达”：国际经验

摘要

2020年由于新冠肺炎疫情在全球的蔓延，各国经济都受到了不同程度的影响，特别是对于中小微企业及其职员而言，面临着极为严峻的企业破产、员工失业的情况。为了达到减少企业负担、维持员工生计、降低失业规模的目标，使得资金“直达”实体经济和普通人民，多个国家和地区的政府采取了各种帮助企业给付员工工资的政策。

美国根据《CARES法案》，由中小企业管理局（SBA）等实施的薪酬保障计划（PPP项目），从其实质来看是一类SBA管理的、由商业银行等金融机构向中小微企业发放的、主要用于员工工资给付的、并可获得一定额度豁免的贷款。PPP贷款的最主要优势在于借款人若将大部分资金用于薪酬支付，则不需要向银行偿还这一贷款。而为了确保相关资金能准确用于受困的中小微企业及其雇员，只有符合人数标准等条件的中小微企业可以申请PPP项目的贷款。与此同时，由于PPP项目贷款主要由商业银行进行发放，为了激励商业银行参与相关贷款的发放，监管机构也给予了一系列激励措施。

然而，由于PPP项目上马速度较快，出现了部分大公司通过豁免条款申请了救助资金、部分不处于被援助行业的企业或不急需资金的企业获得援助资金等一系列情况，美国财政部、SBA等部门此后采取多种措施对PPP计划进行了修改，填补了此前的一部分漏洞。

不同于美国通过商业银行向企业发放员工薪资补助的渠道，英国则通过税务及海关总署（HMRC），以个人所得税缴费记录为凭据向企业发放员工的薪资补助。相关补助也将根据复工复产的具体情况依次递减、逐步退出。

除了美国和英国之外，其他许多国家和地区的政府也采取了多种形式的政策，对受疫情影响企业采取了补助员工工资形式的援助，即达到了纾困中小企业目的，也支持了员工日常生活的开支。

关键词：中小微企业，工资补助

宏观研究-金融监管研究

陈昊

兴业研究高级分析师

电话：021-22852646

邮箱：hao.chen@cib.com.cn

鲁政委

兴业银行首席经济学家

华福证券首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP

获取更多研究成果

2020 年由于新冠肺炎疫情在全球的蔓延，各国经济都受到了不同程度的影响，特别是对于中小微企业及其职员而言，面临着极为严峻的企业破产、员工失业的情况。各经济体为了避免企业破产、减少职员失业、维持员工基本生计，从财政、金融等多方面出台了相应的政策支持。其中，通过各种方式帮助企业给付员工工资的政策由于可以达到减少企业负担、维持员工生计、降低失业规模的目标，使得资金“直达”实体经济和普通人民，受到了多个国家或地区政府的选择。不过，相关政策在实践的过程中也出现了一些问题。为此，本文对境外部分经济体的相关政策进行了研究，以期对未来突发事件情况下如何施行相关政策，帮助资金“直达”中小微企业及其雇员提供政策借鉴。

一、美国的薪酬保障计划（PPP）等制度

为了对冲疫情对经济的影响，美国议会迅速通过了《新冠病毒援助、救济与经济安全法案》（Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES ACT，以下简称“《CARES 法案》”）等一系列法案。中小企业管理局（SBA）创设了薪酬保证计划（Paycheck Protection Program, PPP）帮助企业支付员工薪酬，启用并拓展经济损失灾难贷款（Economic Injury Disaster Loan, EIDL）等项目中小微企业进行支持。

（一）美国薪酬保障计划如何实施？

根据《CARES 法案》，美国中小企业管理局（SBA）允许创设管理薪酬保障计划（Paycheck Protection Program, PPP），允许中小微企业等在无法通过其他渠道获得融资的前提下，申请获得贷款。**PPP 项目从实质上来看是一类 SBA 管理的、由商业银行等金融机构向中小微企业发放的、主要用于员工工资给付的、并可获得一定额度豁免的贷款。《CARES 法案》对 PPP 项目提供了 3490 亿美元的资金，此后的相关法案又追加了 3000 亿左右的资金。**

根据《CARES 法案》和 SBA 制定的相关细则，只有符合人数标准等条件的中小微企业可以申请 PPP 项目的贷款。

首先，一般只有雇员少于 500 人的企业，或符合 SBA 按照北美行业分类体系（NAICS）所编列的小微企业雇员数量标准的企业等单位才能获得 PPP 项目贷款。此前，为了更有针对性的支持中小企业发展，SBA 按照 NAICS 所分行业，编制了小微企业分类标准，并按照企业年营业额或雇员数量判断某个企业是否属于小微企业。例如，大豆种植业的小微企业标准为年营业额少于 100 万美元，书籍印刷业的小微企业标准则为雇员数少于 1250 人。同时，个人独

资企业以及符合条件的自雇者也可以获得 PPP 贷款。除此之外，考虑到疫情的特殊性，住宿和餐饮行业（NAICS 编号前两位数字为 72）的企业，或采取连锁加盟、特许经营形式的企业，若能满足单个营业地点雇员数不超过 500 人的情况，也可以申请 PPP 贷款。

其次，只有在 2 月 15 日尚在营业的企业才有机会获得 PPP 贷款。这一限制条件主要是为了避免僵尸企业以及此前由于非疫情原因已经歇业的企业挤占 PPP 贷款资金。

为了使得更多符合标准的企业获得 PPP 项目资金，SBA 对企业所能申请的 PPP 贷款也设定了相应额度上限。

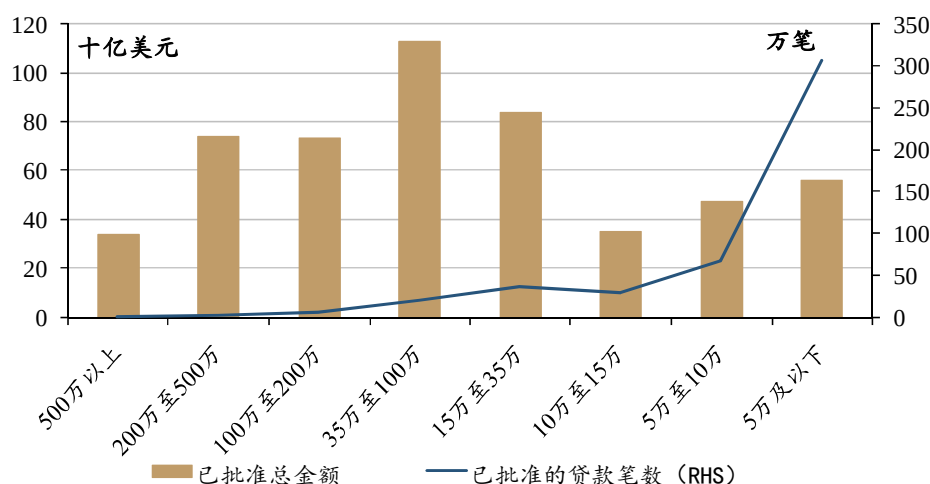
首先，单个企业所获得的 PPP 贷款额度上限均为 1000 万美元。这一上限适用于所有企业，无论企业每月向员工给付的薪酬有多少，其 PPP 贷款总额均不得超过 1000 万美元。

其次，SBA 允许每家企业获得的 PPP 贷款上限约为企业月工资支出的 2.5 倍。若企业在 2019 年 2 月 15 日至 6 月 30 日期间营业，则其所能获得 PPP 贷款上限为该时间段月平均薪资支出的 2.5 倍；若企业在 2019 年 2 月 15 日至 6 月 30 日期间并未营业，则其所能获得的 PPP 贷款上限为 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 2 月 29 日期间月平均薪资支出的 2.5 倍。这其中薪资支出 (Payroll Cost) 包括了以下费用：工资、薪酬、委托费等类似费用；现金小费及等价物；员工休假、赡养老人及家庭、医疗和病假的支出；解雇或离职津贴；员工团队医疗福利支出；养老福利支出；以及对雇员周或地方税支出的补偿。

不过，《CARES 法案》特别指出，薪资支出不包括以下内容：单一员工年薪超过 10 万美元的部分；主要工作地点不在美国的雇员薪酬等。

从 PPP 贷款的实际投放规模来看，单户获得 500 万以上 PPP 贷款的企业较少，更多的贷款集中投放于单户 15 万-500 万贷款的区间。从 PPP 贷款的实际投放笔数来看，则大部分贷款主要集中于每笔 5 万元以下贷款的微型企业，体现了该项目关注“普惠”、针对小微的特性。

图表 1 PPP 贷款发放规模



注：横轴为单户每笔贷款规模的分类，数据时间截止 6 月 20 日。

资料来源：SBA、兴业研究

为了确保贷款能精准的用于员工工资发放等用途，《CARES 法案》和 SBA 也限制了 PPP 贷款仅能用于发放员工工资等相关用途。获得 PPP 贷款的企业 职能将这部分资金用于下列用途：薪资支出（Payroll Cost），其定义与上文相同；与员工团体医疗保健福利相关的支出，例如对生病员工的支出和保险费用等；雇员的工资和薪资；企业的房地产抵押贷款还本付息（但不得用于提前偿付贷款或偿付贷款本金）；公司运营相关的租金；公用事业费用（水电费等）；企业在受疫情影响之前所获得的贷款还本付息。

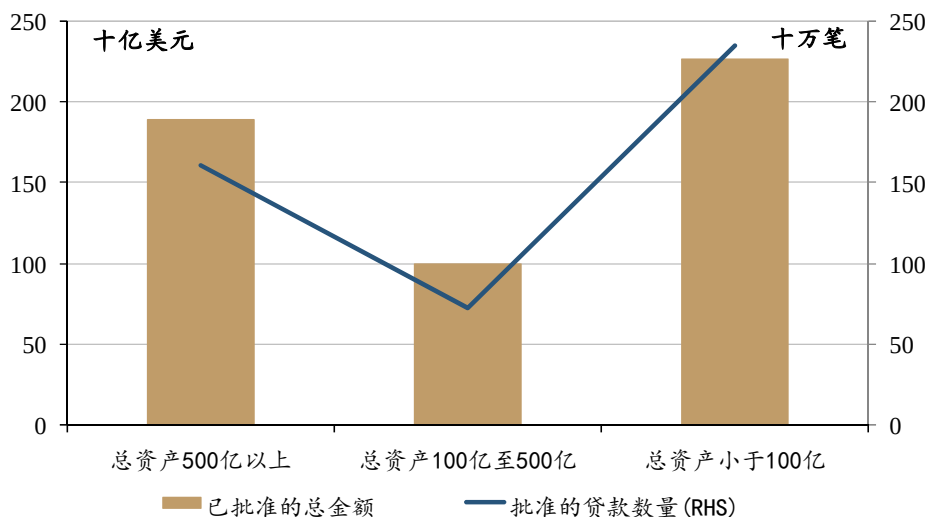
PPP 贷款的最主要优势在于借款人若将大部分资金用于薪酬支付，则不需要向银行偿还这一贷款。在 PPP 项目贷款施行伊始，SBA 制定了“75%/25%”法则，即只有当企业在获取贷款后 8 周内的薪资支出占到了贷款总额 75% 的情况下，企业才能全额获得 PPP 项目贷款豁免偿还的优惠政策。贷款总额的剩余部分则可以用于支付房租、偿还房屋抵押贷款、支付公用事业费用等。6 月 5 日，随着《薪资保障计划弹性法案》（Paycheck Protection Program Flexibility Act） 的出台，豁免条件中的比例限制和时间长度要求均有所放松。根据《薪资保障计划弹性法案》，只要企业在获得贷款后 24 周内的薪资支出占到了贷款总额的 60% 以上，企业就可以全额豁免偿还 PPP 项目贷款。

对于未能得到豁免偿还的贷款，《CARES 法案》设定了利率上限，SBA 进一步明确了贷款利率和期限要求。如果企业获得的 PPP 项目贷款并不符合上文所提到的豁免条件，那么借款人则需要未来进行还本付息。《CARES 法案》规定贷款的利率不得超过 4%，SBA 与美国财政部则进一步明确 PPP 项目贷款的利率为固定的 1%。在《CARES 法案》颁布之初，借款人被要求需要在获得

贷款后 2 年内逐步偿还未能得到豁免的 PPP 贷款。而根据 6 月 5 日最新颁布的《薪资保障计划弹性法案》，借款人的还款期限延长到了 5 年。除此之外，若借款人提前偿还了 PPP 项目贷款，也不需要缴纳相关罚金。

PPP 项目贷款主要由商业银行进行发放，为了激励商业银行参与相关贷款的发放，监管机构也给予了一系列激励措施。在实施 PPP 项目贷款时，美国政府选择了通过商业银行等具有贷款资格的金融机构发放贷款，而非直接由政府面向小微企业发放资金。由于所有 PPP 项目贷款均受到了政府担保，因此《CARES 法案》明确银行发放的这部分贷款信用风险权重为 0%。除此之外，由于贷款受到联邦政府担保，对于满足相关条件得到豁免的 PPP 项目贷款，将由财政部直接对发放贷款的银行进行补助。由于中小金融机构在对接小微企业方面独特的优势，有相当数量的 PPP 项目贷款由中小金融机构发放。截至 2020 年 6 月 20 日，在实际发放的 5149.4 亿美元 PPP 项目贷款中，约有 37%（1884.56 亿美元）的 PPP 项目贷款由总资产大于 500 亿美元的大中型银行发放，剩余 63%（3264.84 亿美元）的 PPP 项目贷款由总资产小于 500 亿美元的小型银行或其他金融机构发放，甚至约有 995.95 亿美元的 PPP 项目贷款是由总资产小于 10 亿美元的小型银行和其他各类非银金融机构发放。这体现了中小金融机构在支持中小微企业方面无与伦比的作用。

图表 2 不同规模银行等金融机构投放 PPP 项目贷款情况



注：图表中横轴为不同资产规模金融机构的分组。

资料来源：SBA、兴业研究

应当指出的是，《CARES 法案》明确指出，企业只有在无法从其它渠道获取融资或资金的情况下，才能申请并获得 PPP 项目贷款。这一条款旨在尽量使得有限的救助资金能更为精准的投放到急需救助的企业中。与此同时，相关规

请务必参阅尾页免责声明 5

定中也明确指出，若有主体通过欺诈的方式获得 PPP 项目贷款，将可能受到美国财政部等部门的法律追责。

（二）薪酬保护计划的漏洞、缺憾与改进措施

面对突如其来的新冠肺炎疫情，薪酬保护计划（PPP 项目）快速上马。PPP 项目在为中小微企业及其雇员带来急需资金的同时，也出现了不少 PPP 项目资金最后流入非合意领域的情况，同时 PPP 项目的部分设置也受到了部分批评。

一是有部分大公司通过豁免条款申请了救助资金，而另一部分同样受疫情影响的行业并未得到豁免。正如前文所说，住宿和餐饮行业（NAICS 编号前两位数字为 72）的企业，或采取连锁加盟、特许经营形式的企业，可以得到一定程度的豁免，不需要完全满足中小微企业的营业规模或雇佣人数要求即可申请 PPP 项目贷款。因此，部分大型连锁餐饮企业通过这一豁免条款成功获得了融资，例如大型的连锁餐饮企业 Potbelly、Shake Shack 等都获得了顶格的 1000 万美元 PPP 项目贷款。与此同时，受疫情严重影响的健身馆等行业却并未列入豁免条款。因此，PPP 项目的公平性受到了部分批评者的质疑。

二是部分与目标救助行业无关的企业也通过子公司等途径，或通过规则不明确的漏洞，申请到了救助资金。根据《CARES 法案》要求，主要从事房地产开发和房地产租赁的企业无论其规模大小，都没有资格获得 PPP 项目贷款。但是根据媒体报道¹，有不少以房地产开发和租赁为主营业务的企业获得了 PPP 项目贷款，甚至相关贷款由于满足主要用于薪资支付的条件，还获得了豁免偿还的优惠政策。这些房地产企业主要通过两种方式获得 PPP 项目贷款：一方面，有些房地产企业通过其下属主要从事物业管理的公司申请到 PPP 项目贷款；另一方面，部分放款银行并未仔细审核房地产企业的相关申请就直接发放了贷款。

三是并非急需援助贷款的企业也获得了 PPP 项目的资金。PPP 项目创设的本意在于疫情期间支持中小微企业发放薪酬、避免大规模失业。然而，有部分并非急需救助的企业也获得了 PPP 项目的资金。一方面，有些企业规模较大、财务状况较好的餐饮、住宿等行业的法人企业，通过上文提及的豁免条款获得了 PPP 项目的援助资金。然而，这些企业有不少甚至是上市公司，完全可以通过其他方式进行融资以支持其日常运转，而不需要与其他中小微企业竞争挤占 PPP 项目的援助资金。在一些大型企业援助申请被曝光后，部分大型企业撤回了援助申请或返还了援助资金。另一方面，部分企业虽符合中小微企业的人数定义，但其经营受损较小，而且其财务状况较好和知名度较高，也可通过其他渠道获得融资。这其中的典型就是知名 NBA 球队洛杉矶湖人队，虽然其全职

¹<https://therealdeal.com/2020/05/26/loophole-allowed-big-name-landlords-to-get-bailout-funds/>，查于 6 月 26 日。

和临时雇员总数仅有 300 人，符合中小微企业定义，但是其商业市值超过 44 亿美元，完全可以通过其他渠道获得融资，而不需要去挤占 PPP 项目的援助资金。在媒体曝光湖人的援助申请后，湖人也明确将退还这些资金。

四是部分主体通过伪造、变造等方式骗取 PPP 计划的资金。《CARES 法案》的迅速出台，以及 PPP 项目的快速落地，虽然能够及时的帮助中小微企业获得了援助资金，但也不可避免的造成了 PPP 项目在执行过程中审核不严的情况。在实践中有部分主体通过皮包公司、伪造雇员薪资流水凭证等一系列方式骗取 PPP 计划的资金，并申请进行豁免。由于 PPP 项目在创设后最初的两个月内发放了超过 400 万笔总额超过 5000 亿美元的贷款，因此其最初的审核工作难言毫无疏漏。

除此之外，根据美国中小企业局（SBA）最初的要求，若企业希望豁免 PPP 项目贷款，则其在申请贷款后 8 周内或 6 月 30 日前支付给员工的工资应占到贷款总额的 75% 以上，才能豁免偿还这笔 PPP 项目贷款。不少企业主认为这一比例条件过于苛刻，恐使得不少企业难以获得贷款豁免，进而影响 PPP 项目的实际救助效果。

由于 PPP 项目在执行的过程中出现了以上的问题，美国财政部等监管部门出台了一系列细则并加强相应审核，以期引导资金更为精准的流向中小微企业，并保障这些中小微企业雇员的薪资。

首先，财政部等监管部门开始严格对此前的 PPP 项目贷款进行审核，并出台相关细化指引。在 PPP 项目落地初期，由于有大量的上市公司和知名企业申请了 PPP 项目贷款，并试图获得豁免偿还的许可。财政部紧急更新了 PPP 项目的答记者问，明确指出企业必须要诚实声明其无法通过其他渠道获得融资时才可以获得 PPP 项目贷款，若声明有误则可能面临未来的诉讼。除此之外，对于单笔 200 万美元以上的 PPP 项目贷款，财政部和 SBA 将在其得到偿还豁免之前进行全方位的审查。对于此前已经申请了 PPP 项目贷款但实际并不符合限制条件的企业，财政部也允许其在一定宽限期内返还资金可以免于追责。据不完全统计，此后超过 200 亿美元的 PPP 贷款被部分企业返还。

其次，财政部联合强力执法机关开展调查，针对部分欺诈骗取 PPP 项目贷款的行为严格执法。针对部分主体通过皮包公司以及伪造雇员薪资流水等材料骗取 PPP 项目贷款并骗取豁免偿还 PPP 贷款优惠政策的行为，财政部联合 FBI 等强力执法机关开展调查，并取得了一定的进展。虽然这些调查和起诉或许不能完全消除潜在的不法行为，但是无疑可以更好地引导 PPP 项目资金流向更急需的中小微企业及其雇员。

最后，针对 PPP 项目贷款豁免优惠政策条件过于严格的问题，相关部门进行了修改，以更好地帮助小微企业豁免贷款。6 月 5 日，获得国会参众两院通过的《薪资保障计划弹性法案》(Paycheck Protection Program Flexibility Act) 获得美国总统签署，正式开始施行。根据《薪资保障计划弹性法案》，只要企业在获得贷款后 24 周内的薪资支出占到了贷款总额的 60% 以上，企业就可以全额豁免偿还 PPP 项目贷款。相较于此前企业必须在获得贷款后 8 周内的薪资支出占到贷款总额 75% 才能豁免偿还贷款的政策，相应的比例限制和时间区间更长，能更好的帮助小微企业得到豁免偿还 PPP 项目贷款的优惠政策。

(三) 美国中小企业管理局还有何其他措施支持中小企业？

除了 PPP 项目，美国中小企业管理局 (SBA) 还灵活运用了此前已有的一些针对中小微企业的救助项目来协助中小微企业应对疫情的冲击。

SBA 将此前的经济损失灾难贷款 (Economic Injury Disaster Loan, EIDL) 拓展为经济损失灾难贷款紧急垫款计划 (Economic Injury Disaster Loan Emergency Advance, EIDL Advance)。经济损失灾难贷款 (EIDL) 是 SBA 此前向受自然灾害等影响严重地区或行业小微企业的专项低息贷款计划，单一借款人的贷款上限不超过 200 万美元，同时 SBA 可以根据具体情况延缓或豁免贷款的偿还，一般在特定地区或行业面对特定自然灾害时启动发放。COVID-19 疫情发生之后，SBA 也快速启动了 EIDL 的发放，截至 6 月 21 日，SBA 共针对 COVID-19 发放了 177.55 万笔贷款，总金额超过 1133.07 亿美元。考虑到 EIDL 的审批、发放流程过程较长，为了快速的给予受损中小微企业资金支持，SBA 创设了 EIDL Advance 计划。对于申请了 EIDL 的企业，SBA 将马上直接给予不超过 10000 美元不需要企业偿还的垫款，帮助企业及时获得资金。相较于 PPP 项目贷款，EIDL 并未过多限制企业获取贷款后的具体用途，企业可以更为自由的使用该项贷款。但是若企业同时申请了 PPP 项目贷款和 EIDL，PPP 项目

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_4153

