

完善财政应急管理机制的思考

■ 廖 奎

近年来,突发公共事件在我国时有发生,如2003年的“非典”疫情、2008年的汶川大地震以及多次重大煤矿安全生产事故等,严重威胁着经济社会的稳定发展和人民群众的切身利益。改革开放至今,特别是2003年以来,随着《国家突发公共事件总体应急预案》和《中华人民共和国突发事件应对法》的颁布实施,政府应急管理体制初步建立、运行机制不断完善、资源保障明显加强、法制化建设继续向前推进,政府应急管理机制建设取得了显著成效。财政部门是政府构架中的综合部门,掌握着最高效、最直接的资源,发挥着连接上下、贯穿全局的职能作用,在突发公共事件应急管理体系中具有不可替代的重要作用。可以说,财政应急管理水平的的高低直接影响着突发公共事件的治理效果。因此,必须加强公共财政危机管理能力建设,建立健全公共财政应急管理机制。

健全财政应急管理体制

根据突发公共事件分级响应原则,不同级别的突发公共事件响应主体是不同的,如重、特大灾难性事件一般应由国务院和灾区所在省人民政府共同应对处理。按照这样的逻辑,为有效应对突发公共事件,必须在分税制财政管理体制框架下,明确中央、地方政府应对公共危机的责任和成本分摊。以“非典”这种全国性甲类传染病为例,当疫情突然爆发时,应由哪一级财政出钱救治,跨省跨市的病人和疑似病人的费用

怎样负担,农民和下岗职工的救治费用如何承担等,都是需要明确的。根据“辖区受益论”,在应对突发公共事件的过程中,地方政府应主要负责对本地区突发公共事件的管理、协调工作和相应的经费支出,中央政府主要负责跨区域的突发公共事件的协调工作和相应的经费支出。在实际操作中,可以参考日本的《灾害救助法》,明确规定中央、地方财政应对突发公共事件的提留比例,以及各级政府应承担的资金数额。需要特别指出的是,财政应急管理的投入不能各自为政,中央、地方财政应该上下一体、相互协调,中央财政要加强对地方财政的转移支付,地方财政要加大横向联系,实现应急资源储备共享。

优化财政应急运行机制

1. 预防与应急准备。一是加大危机预防性投入。事实上,很多突发公共事件并非必然发生,如果预防到位,完全可以避免。此外,即使事后投入资金充足,也无法替代事前投入的作用。没有良好的事前防控,会导致危机破坏性成倍上升,应对危机的投入也会成倍增加。据有关机构测算,安全保障的预防性投入与事后整改投入比例是1:5。因此,应建立“事前预防为主,事后应对为辅”的财政应急支出结构,加强突发公共事件预防机制建设。财政部门要推动完善国家公共卫生医疗防疫控制体系、社会保障体系、食品卫生和环境保护防疫控制体系等,特别是加大农村公共卫生医疗防疫控制和社会保障体

系建设等方面的投入。二是适时修订财政应急预案。部门应急预案是国务院有关部门根据总体应急预案、专项应急预案和部门职责为应对突发公共事件制定的预案。2004年,财政部制定了突发事件财政应急保障预案,财政应急管理工作能力得以提升。为保证应急预案的科学性和有效性,应该对预案的相关内容实行动态管理,根据实际需要和情势变化及时补充、调整。三是大力支持危机知识普及教育与应急培训演练。各级财政部门要树立危机和忧患意识,保障应急培训与应急演练的相关经费需求;推动公共危机防治知识普及,增强普通民众的公共安全和风险防范意识;推动建立有效的社会动员机制,提高全社会的避险救助能力。

2. 监测与预警。一是建立信息共享系统。各级财政部门要建立与相关职能部门应急监测预警和指挥系统的有效衔接,与自然灾害预测、监测部门及其他部门建立信息共享机制,及时交换危机信息,尽早获得第一手资料。在综合分析监测数据和动态信息的基础上,加强应急措施超前研究,做好突发公共事件事前应对工作,提高处置效率。二是加强经济监测与预警。经济安全事件是典型的突发公共事件,财政部门是重要的宏观调控部门,必须加强对宏观经济运行和财政收支状况的即时监测、风险评估,对潜在危机发布警示。各级财政部门要根据实际情况制定相应的监控时间范围、空间范围和警戒级别,发布及时的经济安全事件预警。

3. 应急处置与救援。及时性是突

发公共事件治理的重要原则。各级财政部门应根据总体预案的响应级别,实行分级响应程序,并按照突发公共事件级别及各级财政承担比例,迅速调集资金加以应对。要建立健全资金支付应急机制,本着急事急办、特事特办的原则,设立专用账户,简化财政资金划拨流程,开通资金拨付绿色通道。一般地,对同级主管部门的拨款,应在接到拨款申请后一个工作日内办理完审核和拨款手续。对下级财政的资金拨付和调度,原则上应在一个工作日内办理完审核、拨款和调度手续;紧急情况下,经批准可先办理拨款再补办相关手续;特别紧急情况下,可由下级财政部门按照同级人民政府批准的金额先予拨款,再按照规定程序办理预算变更或预算追加手续。

4. 事后恢复与重建。一是及时制定补偿和救助政策。突发公共事件往往造成巨大的人员伤亡和财产损失,财政部门要充分考虑灾区的需要,及时研究制定明确的资金救助计划,建立资金补偿机制,保障灾民衣、食、住、行等基本生活需要,对遇难家属进行慰问抚恤,对灾民进行心理抚慰,等等。二是协助灾区搞好重建。财政部门要及时出台补偿损失和灾后重建、促进灾区经济增长的财税政策。通过减免或者缓缴部分税收、行政事业性收费和政府性基金,保持社会安定,激发经济发展活力;通过补贴、贴息、税收优惠等措施来引导和支持灾区产业发展。三是加强财政资金监督管理。加强对应急资金的监督管理,明确支出用途和处理程序,实行跟踪监控,防止挤占挪用应急资金或乘机把不合理费用纳入应急保障开支。突发公共事件处置结束后,对财政资金的申领、使用过程进行全面检查,严肃处理违规使用资金行为;多余资金除用于规定的开支范围外,均要回收财政专户。

完善财政应急政策工具

1. 提高预备费提取比例。预算法规定:“各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的1—3%设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害开支及其他难以预见的特殊开支。”预备费是居于首位的财政应急手段,只有当危机状态超出预备费的能力时,才需要动用其他的应急手段。从某种意义上讲,预备费是最为重要的财政应急政策工具。然而,近年来财政预备费提取比例明显偏低,中央财政预算总预备费占中央本级支出的比例仅为1.35%左右,地方财政预备费占比更低,这大大削弱了预备费的应急保障作用。因此,各级财政部门应提高预备费提取比例,不论预算是赤字还是盈余,尽可能按照现行法律规定的上限3%提取预备费。此外,要拓宽预备费的资金来源,除按本级支出额的一定比率设置外,对预算超收收入和财政盈余,按照一定比例增加预备费资金。

2. 实行预备费基金式管理。当前,预备费与年度预算捆绑在一起,没有实行单独管理,即当年没有发生突发性支出,不能结转到下一年度。在这种情况下,每当发生重、特大突发公共事件,当年安排的预备费就难以满足大额的突发性支出,最后只能通过调整预算来解决问题。因此,必须加快完善财政预备费制度,对预备费实行基金式管理。每年安排的预备费,在当年没有突发性支出的情况下,或者用于突发性支出后的余额,不得用于其他预算开支,应结转进入预备费基金累计使用,形成专项基金。为了防止专项基金使用率不高年份累计过多资金,可以设计一个基金数额的最高限。如此,尽可能地减少突发公共事件爆发时行政命令对预算的过度调节,保证其他各项预算资金和财政支出的正常。

3. 编制应急预算。各级政府要在建立健全突发公共事件应急管理体制的基础上,把所需的经费纳入财政预算体系之中,建立相应的财政应急预算。应急预算可以按照项目支出滚动管理的要求,每年编制,滚动修改。应急预算的编制,既要保证支出项目的连续性和年度之间的衔接,又要偏重于可能的危机状态下的安排。编制应急预算,可以确定突发公共事件发生时的可用财力以及筹资方式,如动用预备费、发行国债或推迟偿还、拍卖政府资产、向国际金融机构借款等;同时,根据各种可能发生的危机事件编制预算,设计不同的资金用途,可以进一步提高资金使用效率,优化财政支出程序。此外,将应急预算编制和执行权限列入预算法,保证其具有明确的法律依据。

推进财政应急法制化建设

财政应急管理必须纳入法治化的轨道。应在宪法中明确规定紧急状态制度,或者制定公共危机法,规定统一的紧急状态下政府应急机构和应急机制。在此基础上,修订预算法或制定财政基本法,在加强财政应急管理机制权威性、严肃性和约束力的同时,实现与其他法律的衔接。要对危机状态下预算调整、执行和监督的各法律主体权限范围作出规定,解决危机状态下的财政权力界定问题,包括立法机构对行政部门的授权和政府财政部门对财政部门的授权等。例如,调整预算的权力,平时状态下归立法机构,紧急状态下授予行政部门;在行政系统内部,危机状态下的财政权力,无论是纵向还是横向的,都应趋向集中。此外,通过财政应急管理相关法律制度设计,保障所有财政应急政策工具在危机发生时能够及时启用,避免实际操作中不必要的法律障碍。^[4]

(作者单位:中国财政杂志社)