

# 面对天灾我们能做什么

■ 杨志勇 陈遥根

## 四

川汶川特大地震造成了巨大人员伤亡和财产损失。

抗震救灾的同时，我们也需要思考，天灾发生时，我们有什么办法让损失最小？现代社会是一个市场、政府和第三部门共存的社会。巨大的天灾肯定会导致市场失效，政府必须在此发挥弥补市场失效的作用，第三部门同样能在此发挥作用。

据统计，过去10年（1998—2007年），天灾给我国带来的直接经济损失大小不一，损失占当年GDP比例最大的1998年为3.56%，最低的2007年不到1%，可见，天灾对我国经济的负面影响较为有限。同时，相对于近年来财政收入的高速增长而言，因天灾造成的财政减收也完全在承受范围内。从我国每年投入救灾的资金规模来看，所占比例也低，2007年仅占全国财政支出的0.13%，完全在财政的承受范围之内。

然而，此次汶川地震所造成的损失及对经济的影响远远超过以往年份。目前，对灾害所造成的损失有不同的估计，但对比来看，2007年四川省的财政收入已接近1400亿元，其生产总值仅为全国的3%—4%，减收压力完全在全国财政的承受范围之内。但是，地震所带来的破坏，大大增加了震区的财政支出压力。截至7月28日12时，各级政府共投入抗震救灾资金

616.09亿元，中央财政投入550.92亿元，地方财政投入65.17亿元。中央政府已经决定2008年投入700亿元用于重建。

如果我国有巨灾保险制度，那么政府重建支出压力将大大缓解。从国际上看，许多国家通过设立巨灾基金、再保险安排、金融创新等措施，推动了巨灾保险制度的建立。然而，时至今日我国尚未建立起巨灾保险制度。

应该说，面对天灾，商业保险已经发挥了一定的作用。根据中国保监会网站所提供的数据，截至2008年6月1日，人身保险已赔付1.32亿元，财产保险已赔付8354.2万元。从此次地震保险理赔的情况来看，主要涉及人身保险和财产保险。中国人寿在汶川县有保单11.09万张，其中5.8万张为学生投保。财产保险的承保范围基本上不包括地震造成的损失，只有部分建筑工程保险和安装工程保险会包括地震险。如果地震属于“责任免除”项，那么对地震“负责”的险种就更捉襟见肘了。

我国幅员辽阔，海岸线漫长，气候复杂多变，地质构造变化较大并面临各种天灾的威胁。其中，台风、地震和洪水是造成巨灾的主要因素。应当认识到，当面对地震等巨大灾难时，无论是个人、家庭、保险公司，还是政府都难以独自承担损失。

我国保险事业起步晚，基础薄弱，覆盖面不宽，功能作用发挥也不充分，因而巨灾保险基金的建立就显得更为迫切。根据国际经验，巨灾保险制度的建立都离不开政府的支持。我国需要启动巨灾保险制度。在该制度建立的初期，政府应设立一笔启动资金，辅以配套的财税金融政策，如税收减免、优惠贷款等。巨灾保险基金可由中央、省、地市三级财政共同出资设立，然后根据商业再保险原则，各类保险机构向巨灾资金购买再保险。巨灾保险制度的建立可以让更多的经济主体在应对巨灾中发挥作用。政府通过平时的财政支出，避免了巨灾发生时的巨额财政支出压力。

突如其来的地震，激发了人们本能的慈悲之心。地震后，国内外社会各界纷纷捐款捐物。据民政部报告，截至7月28日12时，全国共接受国内外社会各界捐赠款物总计590.28亿元，已向灾区拨付捐赠款物合计227.82亿元。为了保护民间捐赠的热情，政府应当努力为捐赠创造一个良好的环境，加强监管，促进善款使用的合理、公开和透明，以最大限度发挥善款的效率。

但就整体而言，第三部门在民间善款的聚集上往往能够发挥更大的作用。第三部门发育的不够健全一方面导致我国不少慈善机构具有半官

方的性质,另一方面也影响了慈善机构的公信力。过高的行善成本可能将更多的善款、更多的行善之人拒之门外。

虽然,此次全国接受国内外各界捐助款物较高,但这一数字,显然与我国大国经济不相匹配。现代公民社会,需要更多的第三部门参与。政府对第三部门不能干预过多,只能引导并对其进行严格监督和规范、加大财税政策的扶持力度。市场化运作的第三部门以及公开透明、严格监督的程序将保障捐款的持续性和捐赠者的热情。

目前,汶川地震的救灾工作已由大规模的救人赈灾,转变为更大规模的灾后重建和未来更大范围的减灾防灾工作。为了更好地应对天灾,我国应当建立起短期和长期的财税应急机制。

汶川大地震后,财政部当晚即拨付救灾资金。随着对灾情严重性的逐步认识,财政性无偿资源的投入显然是抗震救灾和灾后重建迫切之需。应急性的财税措施在抢救生命、保障灾区群众的基本生活需要等方面发挥着重要作用。同时,国家及时出台了相应的税收减免措施,如延期申报纳税、对相应财产损失给予减免、个人企业捐赠优惠、捐赠物资免进口关税和进口环节增值税、消费税等。

从长期来看,应当建立科学合理的长期性财税应急体制。对巨灾的应付能力,反映了一个国家的经济社会发展水平,体现了政府的公共治理能力。财税应灾体制从建立到完善,从纸上到深入人心的实施,需要多年的持续努力。

首先,加大对灾区的财政补贴、转移支付,通过财政贴息的方式支持银行向灾区重建项目提供低息贷款等,加快重建的步伐。此次我国财政

投入700亿元恢复重建资金,就属于长期性扶持措施。其次,给予灾区金融机构的营业税税率优惠政策,不仅支持金融机构自身的救助,也为金融机构积极参与救灾和重建提供动力。第三,通过专项减免税收政策,如企业所得税专项减免、房产税优惠、延期纳税等,减轻企业的税收负担,扶持灾区企业的重建和发展。第四,政府还应给企业和个人捐赠提供特殊税收优惠政策,实施鼓励性的捐赠优惠政策,扩大捐赠税收扣除的范围,从而鼓励企业、个人和第三部门参与慈善行为,为灾区的重建工作注入活力。第五,进一步完善政府预算调整机制,以应对突发巨灾所带来的财政支出压力。

为了应对天灾,要充分发挥政府、市场和第三部门的作用。在社会主义市场经济条件下,民间所掌握的资源越来越大,应当放松管制,扩大捐赠税收优惠范围,通过财税政策支持和鼓励第三部门的发展。

防范天灾是一项经常性工作。我国每年都要投入大量财政资金,支

持地震、气象、农业等部门以及大量的科研机构的研究工作。这些部门和机构的运作,为自然灾害的防范以及减少自然灾害所造成的损失起到了积极的作用。一般而言,防治和救助效果容易观察,预警的绩效评价较难,这在一定程度上会影响到预警的最优投入。地震预警是降低灾害损失的有效办法,我国应该加强在地震带地区,特别是西部落后地区的地震监测工作,为地震预警的发出积累尽可能丰富的资料。由于地震预测难度大,因此,适当增加财政补助,帮助地震易发地区提高建筑物的抗震等级标准,不失为一项减少损失的办法。从总体上说,我国在防灾减灾方面的科研投入应大幅度提高,从目前来看还应该加大相关财税政策的优惠力度,特别是提高企业支持科研单位进行防灾减灾科研工作的税收优惠力度。

(作者单位:社科院财政与贸易研究所)

责任编辑 赵 军

