

地震灾害与财政作用机制的合理构建

■ 王振宇

四 川汶川“5.12”特大地震，造成了巨大人员伤亡和不可估量的财产损失。痛定思痛，特大灾害留给人们太多的思索，也暴露出我国现行某些制度设计上的“缺陷”，给出了新的课题。从财政视角来看，如何合理构建财政作用机制就显得尤为重要。

（一）健全鼓励捐助的税收制度，完善慈善事业。此次汶川特大地震灾害，牵动着国人的心，各种形式的捐助活动在政府、企事业单位、学校、社区等不同层面展开。这种捐助常常是在灾难事件发生后才有的公益行为。如何通过相关税收制度的设计引导人们捐助慈善事业，值得我们重视。在成熟的市场经济国家，为防止富人过分聚集财富，往往运用遗产税的手段加以限制。作为“富人税”，该税种在均衡贫富、缓解分配不公、鼓励勤劳致富、引导公益捐赠等方面具有独特的功效，备受各国推崇。改革开放30年来，我国经济高速发展，社会财富的增加为开征遗产税提供了前提和可能——“税源”的客观存在。同时，当人均收入步入1000—3000美元的社会转型期，也将步入两极分化的“矛盾凸现期”，这为实施税收政策手段的再调节——开征遗产税，提供了现实必要性。因此，应尽快研究开征遗产税，完善相关法律，合理设计与中国

国情相匹配的遗产税制度，通过制度创新，引导“被动”捐助为“主动”捐助，为慈善事业健康发展提供不竭动力和源泉。

（二）从制度上完善符合国情的转移支付形式。转移支付的制度设计通常采用自上而下的纵向模式，这种模式能够较好地体现上级政府的施政意图，各国纷纷采用。我国也不例外，自1994年分税制改革之后，中央对地方的转移支付总量不断扩大。与此同时，此次汶川地震，“一方有难，八方支援”，各地的慷慨援助还透视出构建区域间横向转移支付的可能。我国是一个幅员辽阔的大国，受资源禀赋等多因素的制约，地区差异大。要很好地解决基本公共服务均等化等问题，单靠中央政府转移支付是不够的，易引起发达地区的“不满”，在追求公平的同时也会造成效率的损失。近些年来，我国陆续启动的东部发达地区对口支援西部欠发达地区的援助行动（如援助西藏、新疆、青海、三峡库区移民等），收到了一定成效。虽然谈不上严格意义的横向转移支付，但达到了先富帮后富的目的。事实上，从区域经济、生态经济的角度来衡量，各省域间、市域间是高度关联的。以长江流域为例，上游、中游和下游彼此是相互作用的有机体，长三角的繁荣，与上游承担了生态环境保护任

务，承受了放弃发展的机会成本是分不开的。基于这样一个利益“链条”，考虑到我国现行的流转税结构特征，结合国家主体功能区建设，实施以下游补贴上游、受益地区补助保护地区为主要内容的横向财政转移支付制度也十分必要。为此，建议出台相关法律，规范相关制度，积极开展试点，在新一轮财政体制调整中适度运用，以弥补现行纵向转移支付的相对不足，实现区域经济的统筹协调发展。

（三）灾后恢复重建要注重制度创新，多元筹资。汶川地震的灾后恢复重建需投入巨资。鉴于这场自然灾害具有突发性、连续性、广泛性特征，属于“市场失灵”的范畴，十分有必要通过调整财政支出结构来加大政府投入力度。虽然我国的财政收入规模逐年加大，但同满足人们日益增长的社会公共需要相比，财政资金依然十分“短缺”。所以，要注重制度创新，发挥市场机制的作用，避免政府过多包揽，充分调动“政府”、“市场”、“灾民”三方面积极性。一是加快推进灾区的社会保障体系建设，通过完善最低生活保障制度、临时救助制度等，确保特困受灾群体得以妥善安置。二是重新评估震区重建的地质结构、环境承载能力和管理成本，积极探索开发式、移民式安置新模式，避免步入“建设——破坏——再建设——再破坏”

德国的国债管理

■ 梁维和

德国国债市场是欧洲最为重要、流动性最高的政府债券市场，其中长期国债是欧元区债券市场的基准，经常用作其他债券的定价和报价的参考，国债利率水平在很大程度上决定了欧洲筹资和投资的条件，能最终影响实体经济的决策。国债市场的发达源于德国在长期的国债管理实践中，形成了一套行之有效的国债管理体制和发行机制。

国债管理体制

在国债一级市场上，联邦财政部、联邦银行和财务代理公司都参与国债的管理与发行工作。

（一）联邦财政部

联邦财政部是最主要的国债管理部门和国债发行主体。在发行国债

时，财政部需要考虑国债的期限结构问题，主要是能够满足市场的需求，增强一级市场的有效性，促进二级市场的流动性，提高二级市场的透明度。在国债管理工作中，财政部要确定国债的品种、选择投资群体、利率的种类、发行方式和发行的币种等。国债品种的创新也是应考虑的问题，包括外币债券的币种、通胀联系债券的发行和金融衍生工具在国债管理中的运用等。

每年年初（在国债开始发行之前），联邦政府公布全年国债发行总体规划，包括新发部分和续发部分。此外，联邦政府还公布每季发行计划，包括招标日期、债券期限等详细情况。

长期以来，尤其是东西德合并以来，由于预算赤字较大，为了满足

国库支出的需要和降低国债筹资风险，联邦政府以发行长期国债为主。1990—1999年，联邦债券在当年国债发行额中的占比由38.88%上升至40.39%。相应地，中期国债发行则较少。因此，目前国债余额主要集中在10—30年期。截至2007年4月30日，10年期以上的国债余额占比高达63.12%。但是，近年来，德国财政部注重调整国债的期限结构，扩大了6个月期以下的国库贴现债券的发行比重，由1990年的5.7%逐渐提高到2007年的34%。有目的地下调了长期国债的发行占比，10年期和30年期的由1999年的40.39%，下调至2007年的24%。

（二）联邦财务代理公司

联邦财务代理公司成立于2000年，属于私人企业，不过联邦政府是

的恶性循环，最大限度节约社会资源。三是运用财政担保、贴息、以奖代补和必要的税费减免等政策工具，引导灾民、企业、民间机构投入支持灾区重建。四是加强灾区金融服务体系建设，通过特别优惠贷款、农业保险等鼓励灾区恢复重建。同时，积极探索地震险的试点。

（四）加强捐赠资金的监督管理。此次汶川地震，来自社会各界的直接

捐助数百亿元，如此庞大的资金量，如果疏于管理，不仅会降低资金使用效益，还会辜负捐赠者的期望。因此，要从严控制借机敛财行为的发生，特别要加大对中介组织、网络媒体捐助的监管力度，规范捐助主体、捐助行为，逐步消除捐助过程中的监控盲点。创新监管模式，前移管理过程，实现由传统的事后监督向事前、事中监督转变，严肃查处贪污、挪用、寻租等违法

违纪行为。统筹使用各类捐助资金，防止“条条化”、“部门利益化”，避免“撒芝麻盐”、“分小钱”的资金使用方式，切实整合各类资源，全力支持灾区重建。严格追踪问效，通过构建简单易行的考评体系，引入中介评价平台，及时、透明地向社会各界公示捐助资金的使用绩效。

（作者单位：辽宁省财政科学研究所）
责任编辑 周多多