

公共卫生应急管理财政政策的国际借鉴

中国财政科学研究院 | 王泽彩 刘婷婷 赵蕊

突发卫生事件的公共性特点决定了政府在公共卫生应急管理中的领导地位，而政府公共卫生应急管理的高效有序运转必然离不开国家财政资源的基础保障。建立规范高效有序的公共卫生应急管理体系，全面提高国家疫情防控治理和管理能力，要求必须重视财税政策、财政力量在应急管理中的稳定保障作用。

世卫组织在全球突发卫生事件治理中的作用

（一）公共卫生资金筹集机制

预算资金方面。世卫组织的规划预算资金来源有两个主要渠道，一是会员国根据本国财富和人口状况缴纳的评定会费，二是自愿捐助。受限于联合国组织成员国“零增长”原则，每年的评定会费数额固定但所占比例较低。世卫组织75%以上筹资来源于自愿捐款，其中可供灵活使用的核心资源捐款比重较小，这意味着世卫组织近80%的预算是自愿的和高度指定用途的，决策独立性因此大打折扣。

应急资金方面。世卫组织于2015年设立了紧急情况应急基金。该基金未设定专门用途，能够在紧急请求后24小时内发放资金（初始付款最高为50万美元），帮助受灾者迅速响应、防止突发公共卫生事件失控。该基金设置了相应的问责制和财务报告制度，如果资金获得者没有动用资金就必须把资金退还。截至2017年底，该基金向44起突发事件紧急拨款，在早期应对效果显著，但该基金面临着资金枯竭难以持续的问题。

资金监督方面。世卫组织设有外审和独立专家监督咨询委员会进行资金监督。前者由世界卫生大会任命并向其报告，负责监督金融风险管理情况和内控系统的有效性。后者属于执委会的独立咨询委员会，负

责向规划、预算和行政委员会报告和提供咨询意见。此外，还设有合规、风险管理和职业操守办公室来加强组织合规性管理以及全组织风险框架的管理。

（二）在突发卫生事件中的领导协调作用

一是危机事件风险评估和分级管理。《紧急情况应对框架》将紧急情况划分为三个等级，世卫组织根据事件等级通过事件管理系统进行突发公共卫生事件应急响应，并以此实现了突发事件管理系统结构的正规化发展。

二是支持各国加强突发卫生事件应急响应能力。首先，评估各国突发公共卫生事件防范能力并帮助制定应急计划。其次，支持各国政府提高基本公共服务质量和覆盖范围，加强各国初级卫生、二级卫生和医院保健建设。再次，制定防控高度威胁性传染病战略并积极推动各国建设相关能力。最后，建立完善的全球监测系统，实时监测以评估和通报公共卫生风险并提出行动建议。

三是加强与各国和全球合作伙伴协作。世卫组织充分重视同各国和全球合作伙伴的协调合作，建立覆盖全球、领域广泛、灵活高效、具有高度专业性的全球伙伴网络。2017—2018年，来自全球疫情警报和反应网络41个伙伴机构的约160名专家被部署到13个国家开展应急行动。

世界银行在全球突发卫生事件治理中的作用

（一）大流行紧急融资机制

大流行紧急融资机制（PEF）的独特之处在于这是一种以保险为基础的创新型筹资机制，能够在大规模跨境疫情暴发后，迅速通过保险窗口和现金窗口进行

触发付款。“保险窗口”目前已为符合国际开发协会资格的国家购买了价值4.25亿美元的保险,旨在应对跨境传染性大流行性疾病,此次新冠肺炎包括在内。资金收益来源于再保险市场和世界银行发行的流行病巨灾债券。采取参数触发方式,即疫情的暴发规模、增长率和跨境传播等参数必须满足预定标准或触发条件。PEF机制开拓了流行病风险管理的新型保险市场,其创新的保障机制和风控定价方式,对我国运用保险手段抗击疫情的不确定性具有借鉴价值。“现金窗口”是保险窗口的特别补充,旨在向有需要的国家提供快速的财务支持。付款可以直接支付给政府和预先批准的一线响应者组织,如世界卫生组织和联合国儿童基金会。

(二)有关公共卫生应急的金融扶持政策

针对此次新冠肺炎疫情,世行批准了140亿美元一揽子快速融资计划。一方面,加强大流行疾病防范和应急卫生系统建设的金融扶持。旨在加强国家公共卫生应急能力建设,助力各国及时预防、控制和应对大流行疾病。世行已通过提供外部资金和相应技术援助等方式帮助46个国家制定国家防备行动计划或大流行防备计划。另一方面,为受疫情影响的私营企业提供投融资支持。大规模突发性公共卫生事件暴发必然引致经济和社会风险增加,为受疫情影响私营企业提供相应贸易融资、营运资金支持和中期融资,可以保证供应链稳定。以此次疫情为例,国际金融公司响应计划提供80亿美元扶持有关私营部门,包括实际部门危机应对基金、现有全球贸易融资计划、周转资金解决方案计划等,为进出口公司提供贸易融资、提供帮助企业周转的信贷资金,以期保证私营部门供应链稳定,减少疫情对中小型企业冲击。

美国公共卫生应急的主要做法

(一)纵横网格化的公共卫生应急管理体系

一是纵向公共卫生应急体系。包括联邦层级的疾病控制与预防系统(CDC)、州层级的医院应急准备系统(HASA)以及各地方的城市医疗应急系统(MMFS)。其中,CDC属于联邦健康保护机构,具有管理公共卫生数据、相关实验室、公共卫生队伍,应对国内国际疫

情等多种职能。突发性公共卫生事件发生时,由CDC提升为联邦应急计划,总统根据相关严重程度启动该计划。HASA主要负责医院、门诊中心和其他卫生保健部门合作的公共卫生应急工作。MMFS则主要负责各地方各执行部门的沟通和指挥工作,包括各地方医院、救援队等。

二是横向公共卫生应急管理系统。包括全国公共卫生信息联络系统、全国公共卫生实验室诊断系统、现场流行病学调查系统、全国应急物品救援反应系统、全国健康教育网络,分别负责信息监控预警、病因诊断、流行病调查和分析、应急物资救援以及健康知识普及。通过横向各机构和系统间的协作,形成了全方位、多领域的综合性公共卫生应急体系,以及时应对突发性卫生事件,保证应急预防和响应工作专业化、精准化进行。

(二)加强公共卫生应急法律制度的保障作用

一是设立应急基本法。《国家应急反应框架》是美国应急事件响应主要指导框架,该文件详细阐述了美国各层级政府、有关私营部门以及非政府组织在公共应急响应中的责任及其相互关系,各种类型突发灾害事件(如传染病暴发、自然灾害等)的应对措施。CDC发布《公共卫生应急准备和响应能力:州,地方部落和地区公共卫生的国家标准》进一步规范各州、地方在公共卫生突发事件的计划、准备、应对、恢复能力。

二是应急分类法和具体应急分类指导。突发公共卫生事件会短时间内迅速增大国家公共卫生和医疗系统压力,美国有关机构颁布专业类法律保证政府公共卫生应急防控和应对能力。以流感应对为例,《国家大流行性流感策略》指导美国在大流行暴发的预防准备工作、应急响应工作以及有关公共卫生基础设施的维护等。CDC发布有专门的响应框架指导大流感应急工作,美国健康与社会服务部(HHS)每年会发布新一年的大流行性流感计划以保证指导计划的精准性和有效性。

(三)公共卫生应急经费保障模式

一是国家财政预算资金。美国从联邦政府到各州、地方政府都设有专门的灾害救援资金预算,实行分级管理、分级负担、各负其责。横向上各层级政府有关公

共卫生部门都根据本年计划设有专门的应急预算。如美国参议院表决通过紧急开支法案,批准拨款83亿美元用于应对新冠肺炎疫情。

二是加强联邦财政对地方财政的支持。CDC为了更好的推动地方政府和地区政府在公共卫生突发时期备灾和应对能力,专门出台了公共卫生应急准备合作协议,使得地方公共卫生和医疗应急系统能够在突发公共卫生紧急情况下获得资金支持进而减少公共卫生威胁。为了能够在突发情况下更快地将资金分配给各州、地方和地区的公共卫生机构,CDC在2017年发布《公共卫生危机应对资金机会通知》,将州、地方符合条件的卫生部门纳入“批准但无资金”清单,建立事先紧急管理程序,在公共卫生紧急情况下能够迅速激活该机制进行资金支持。另外,国会还会根据不同的应急项目建立相应的拨款基金以支持美国公共卫生应急体系各层级应对公共卫生应急事件的暴发。

三是设立专门的公共卫生应急基金。设立专门基金能够保证有关部门在第一时间调集资金应对突发事件,具有高度的灵活性,是保证政府应急能力的重要财力保证。HHS设立“公共卫生和社会服务应急基金”,在遭受公共卫生突发事件威胁时,HHS可以将整个部门资金转入应急基金(没有金额限制但有资金比例限制)用以应急准备和应急响应。CDC在2019年设立“传染病快速反应储备基金”用于预防、应对国内或国际传染病突发事件。

(四)应急状态下刺激经济发展的财政政策

重大突发性公共卫生事件定然增加经济社会运行的不确定性,国家财政政策必须在应急状态下进行相应调整,在经济社会发展成本上升、供应链受阻时充分发挥财政职能、做好资源配置和社会稳定工作。3月底美国总统特朗普正式签署一项总计21430亿美元的经济刺激法案,用以应对疫情对美国经济社会冲击。该法案几乎是美国2021财年预算的50%,主要用于个人直接援助、企业贷款支持以及公共卫生医疗扶持三项。9540亿美元对个人直接援助,保证居民正常生活、刺激消费需求,同时企业获得8490亿美元的贷款支持,可以保证企业资金链畅通、保护美国供应链完整。

日本公共卫生应急的主要做法

(一)危机管理体系下的公共卫生应急管理体系

日本的公共卫生应急管理体系建立在政府危机管理体系的框架之下,以医疗卫生体系为依托,形成了中央到地方集中统一领导的公共卫生应急管理体系。日本的危机管理体系纵向为中央、都道府县、市町村三级管理体制,由常设机构(各层级防灾会议)和临时机构(各层级对策本部)组成。中央以内阁总理大臣为领导,中央防灾会议为防灾减灾的最高决策机构。采用一元化政府集中管理方式,内阁官房下设有危机管理监、新型流感病毒对策办公室和国际传染病对策调整室等专门对策室以应对包括新型流感在内的危机事件。公共卫生应急管理体系从属于政府危机管理体系,建立了覆盖全国、纵横交错、高效有序的公共卫生应急管理体系。纵向以厚生劳动省为领导、由地方各层级卫生部门组成。中央横向包括厚生劳动省、地方厚生局、检疫所、国立大学医学系和附属医院、国立医院、国立疗养所、国立研究所。地方管理系统包括都道府县卫生健康局、卫生研究所、保健所、县立医院、市町村及保健中心。

(二)系统化、分类别的公共卫生应急管理法律法规体系

日本应急管理坚持立法为先、依法应急。因此,有关应急法律体系起步早、种类齐全、覆盖面广,在传染病、食品安全、药品安全、大众卫生、医疗等方面形成专门法律模块。有关应急部门出台的工作指南、行动计划等形成应急管理预案体系。《传染病预防与传染病患者医疗法》(1998)明确中央和地方在传染疾病防控事权和支出责任划分。2020年3月,日本修订《新型流感对策特别措施法》将新型冠状病毒感染纳入该法案的适用对象。有关应急部门还制定专门的应急预案作为公共卫生应急法律体系的补充,包括各项应急管理工作指南、具体行动计划以及有关危机管理的实施要点。

(三)应急资金来源

日本应急资金来源于以下几个方面:一是公共卫

生应急预算。中央内阁官房每年有8000万日元固定预算以应对流感病毒、国际传染疾病等公共卫生事件，应对突发公共卫生事件的应急财政支出一般由国家和地方按比例承担。二是灾害救助基金。《灾害对策基本法》规定地方政府必须每年按照本年度的前三年的地方普通税额的千分之五作为灾害救助基金进行累积，最少不能低于500万日元。三是设有专门预备费。日本近期为应对新冠肺炎疫情，于预备费中拨款103亿日元用于支持口罩增产和加强边境监测。四是小部分来源于个人。



彭寰 摄 来源：中新社

（四）财政金融政策在突发性公共卫生事件中的应急作用

针对此次疫情，日本主要采取以下几项财政金融政策以保证社会稳定发展：首先，通过财政投入缓解公共卫生应急体系压力，改善医疗救助体系并提高疾病防控能力。此次疫情日本财政支出486亿日元用于医疗系统完善、治疗药物开发以及PCR监测系统加强，增加口罩供应。其次，针对受疫情影响较为严重的社会群体予以补贴等资金支持。再次，根据疫情适当调整诸如企业和个人纳税、社保缴纳、政府采购等行政措施，尽量减少疫情对个人和企业不良影响。最为重要的，实施有力融资支持政策和财政补贴政策保证中小企业资金稳定和企业供应链安全。日本实施5430亿日元新型冠状病毒传染病特别贷款以保证中小企业享有实际贴息和无担保贷款。此外，日本优先补贴支持企业为确保生产而进行的设备投资、扩大销售渠道、运用信息技术提高生产效率等活动，降低疫情对企业经营影响。

对我国的启示与借鉴

（一）健全和完善公共卫生应急管理法律体系

一是公共卫生应急管理法治化、制度化。依法应急，就是预防突发性公共卫生事件发生有法律依据，更加有序有效。依法行事，就是将公共卫生应急实践

中积累的经验教训以法律形式固定下来，更加科学有力。美国、日本等国家公共卫生法治化、制度化，成为公共财政应急管理的着力点和出发点。

二是健全应急基本法和应急分类法相结合的系统化、多层次法律体系。一些国家在应急管理基本法基础上制定了公共卫生应急法。如美国制定了《国家应急反应框架》，使得联邦、州、地方以及相关私营部门、非盈利机构等与公共卫生应急主体运行有法可依、有例可参。

三是明确财政支出责任，建立专门应急财政法律法规。日本《灾害对策基本法》中规定了地方财政支出范围和用途。通过建立公共卫生应急法律体系，规范了应急管理参与主体权利和责任，明确了公共卫生应急准备、响应等程序，确保公共卫生突发事件发生后能够建立起指挥有序、程序规范、保障有力、资金迅速到位、快速高效的应急机制。

（二）明确划分中央和地方的公共卫生应急响应事权

一是明晰谁来应急、怎么应急、应急权力的边界，使政府间响应应急公共卫生突发事件事权明确。从事权角度来看，美国层级政府间公共卫生机构职责划分明确，联邦政府负责公共卫生应急政策制定，集中统一领导和有关公共资源（如财政资金）迅速调配，以及有关应急公共卫生机构的协调工作。地方政府则根据

实际情况,联系本级卫生机构、私营部门或者非盈利政府组织,通过完善的应急医疗救治系统,维护辖区公民健康和生命安全。

二是建立公共卫生应急管理纵向联动机制。公共卫生突发事件往往会波及多个地区,涉及不同的行政区域,因此要注重建立各级政府多级联动机制,促进各地区财政部门的协调合作。如日本《灾害对策基本法》规定,当灾害波及两个或两个以上行政区域时,地方政府将成立跨区域地方灾害预防总部,统一领导不同地区的财政部门进行相关信息传递与指示,支持消防、防汛清除、防疫等卫生保障工作。

(三)财政资金为主导,金融资本、社会捐赠作补充

一是合理编制公共卫生应急预算。公共卫生突发事件具有不可预测性,在公共危机暴发时临时编制预算、调拨资金容易引发预算失衡,而且还会因为资金调拨的随意性加大资金监管难度。从全球看,各国基本都编制了公共卫生应急预算,个别国家按年度滚动编制公共卫生应急预算。根据历史经验、现期状况、未来评估等科学合理地编制应急预算,缓解疫情对公众健康、生命安全和经济社会发展的影响。另外,有的按照项目支出滚动编制有关应急预算,保证有关支出项目时间跨度上的连续性、稳定性。

二是划分政府间公共卫生应急支出责任。多数国家建立了十分完善的应急资金分级负担制度,依法明确中央、地方政府间财政资金支出比例,有的甚至规定了个人的承担比例。

三是建立专门应急资金,保证资金及时到位。按项目设立专门应急资金或者应急准备金。应急支出按项目编制预算,满足突发公共卫生应急需要。对可能发生的危机事件,年初未列预算,财力不够充裕,则通过设立应急准备金解决。对此,可以鼓励社会组织、金融机构等设立应急资金,实施政府与社会资本合作。

四是设立大流行性传染病紧急基金和流行病巨灾债券。世界银行的流行病紧急融资基金以保险和现金两种形式对疫情暴发早期、疾病尚未大规模流行时,按病原体类型、传染性和技术评估报告三个标准进行

支付。“流行病巨灾债券”旨在为疫情控制迅速提供金融支持。与保险一样,它是针对自然灾害发行的收益与巨灾损失相联结的债券,将保险公司部分巨灾风险转移给债券投资者。在资本市场上,需通过中间机构来确保巨灾发生时保险公司可以得到及时补偿,以及保障债券投资者获得与巨灾损失相联结的投资收益。凭借赔偿性和指数性实行有条件支付,拓宽了原仅限于再保险的途径。对此,我国可以探讨鼓励金融机构设立类似基金或发行债券,财政给予贴息或贴息支持。

(四)完善公共卫生应急资金绩效监督评价机制

一是科学设计绩效目标和绩效指标。事前设计绩效目标和绩效指标,事中实施动态监督,按季度或项目结束实施绩效自评。财政部门组织对应急资金或应急项目开展绩效评价,主要评价政策目标实现程度、产出效益和管理水平。同时,借助第三方实行公允性、客观性评价,让应急主体自觉接受社会监督。

二是以绩效评价、绩效监督提升公共卫生应急管理能力。完善绩效监督评价机制,防止应急资金被挤占、挪用、滞留。如世卫组织重视发挥应急资金绩效评价监管作用,对于应急资金实行财务报告制度和例行问责制度。

(五)运用财政政策对冲公共卫生突发事件风险

一是实施更加积极的阶段性减免、递延等税式支出政策,减轻企业和个人负担,最大化减少突发事件对社会个人影响。有效规避公共卫生突发事件导致企业用工成本上升、交通成本增加的困境,对经济冲击承受能力差的中小企业实施补贴和税收优惠政策。

二是加大财政支持金融货币信贷应急力度,合理调配金融资源支持经济复苏、社会稳定。如日本为有效降低新冠肺炎疫情对中小企业影响,发放5000亿日元紧急贷款,发挥财政在恢复生产、保障供应和稳定物价中的积极作用。

三是发挥好财政政策“稳定器”作用。支持制造业、服务业等产业链和供应链畅通发展,避免阶段性演变成趋势性,通过财政政策对冲公共卫生突发事件风险。□

责任编辑 韩璐 吕怡慧