

应对突发公共事件的财政政策选择

□ 张 力 李红梅

近年来,冰冻雨雪、干旱、洪涝等极端恶劣天气,食品、药品安全问题,地震、泥石流等自然灾害以及环境污染等突发公共事件不断出现,对经济社会发展、人民生活都造成了不利影响。突发公共事件涉及社会公共安全,属于准公共产品范畴,在应对这些突发事件时,政府应发挥财政的积极作用,采取有效措施积极应对。

一、国外运用财政政策应对突发公共事件的经验做法

世界各国特别是发达经济体高度重视突发公共事件,综合运用法律、行政、经济等手段,特别是财政政策来积极应对。在预防、处置和善后等环节,政府财政中的税收政策、支出政策、补贴政策等都得到了很好的应用,在减少突发公共事件造成的经济和社会损失上发挥了很大的作用。

1. 以法律形式明确政府财政的职责。建立完备的法律体系,通过设立具体的应急法案来保障应急财政的正常运转是美国、日本、英国等国的普遍做法。日本《灾害救助法》针对应急财政有“三明确”:一是明确救灾资金有稳定可靠的收入来源;二是明确中央与地方财政预算分摊责任;三是明确救灾基金的管理。同时,日本的《慰问金法》就如何向受灾者支付慰问金做出了详细规定。对于灾害救助,美国则在《美国法典》中单列篇

章,对灾害防备、救助、灾后重建等进行法律界定。此外,还制定了《美国超级基金法案》、《美国应急计划和社区知情权法案》等,明确财政在应对突发公共事件中的责任。

2. 以灾害基金弥补财政资金的不足。除灾后财政资金支持外,各国还有多种常设基金。日本有灾害救助基金、震后复兴基金和渗透率较深的地震保险体系。其中,灾害救助基金由各都道府县以过去三年间普通税收入决算额平均值的0.5%预存。截至2009年末,大阪府和京都府的灾害救助基金的总余额分别约为49亿日元和15亿日元;截至2010年末,东京都的灾害救助基金总余额为148亿日元。复兴基金则是由地方政府先从金融机构借款,再将资金无息借给复兴基金,复兴基金将款项存入金融机

构,并以金融机构支付的利息来推动重建事业。

3. 加大灾后重建支出。灾后重建是灾害救助的一项重要工程,也是预防未来灾害的一项必修工程。纵观世界各国,灾后重建的支出都在不断增加。美国9·11事件爆发后,政府立即拨出400亿美元对纽约进行紧急支援,并从中拿出30亿美元来加强飞机和机场的安全设施建设。1994年阪神大地震后,日本不同程度地追加了1994年和1995财政年度预算,5年灾后重建中,中央财政共投入5.02万亿日元;对于2011年灾后重建支出,日本财政部预计,4月底前支出总计大约相当于全国GDP的0.3—0.4%。

4. 实施减免税等优惠政策。面对突发公共事件,除了明确法规、增加财政支出外,美国、日本等国家还采



取了扩大减免税范围、降低税率、提高低收入群体的生活补助和补贴、提供贷款担保等措施。为刺激消费、帮助企业渡过难关,美国在9·11事件后,加速实施减税法案、延长失业救济期限、放松企业贷款等,联邦政府更是向航空业提供了100亿美元的贷款担保。日本多年实行“灾害援助资金借贷”政策,即对家庭收入设置一定标准,对符合标准的家庭,以350万日元(约合23.3万元人民币)为上限提供贷款,通常设定3年的宽限期,从借款之日起10年内还清。

5. 积极引导民间资本和力量参与应急。纵观世界,多数国家的防灾救灾工作格局为政府负责、社会协同、公众参与,民间救援力量是整个社会救援体系中不可或缺的重要力量。美国通过多年努力,建成了一个集军警、消防、医疗和民间救援组织等为一体的指挥调度体系,日本则在灾害管理资金体系中集中了财政、金融、保险和民间捐赠资金。如在阪神大地震的重建资金中,引导民间投资的资金高达50亿日元,是政府资金的50倍。

二、我国应对突发公共事件的财政政策选择

1. 完善应急救援系列法案。近年来,我国不断加强应急处置的法律保障,颁布了《突发公共事件应对法》,也出台了《国家突发公共事件总体应急预案》、《国家专项应急预案》等法律规定。但是,就其内容和种类而言均存在一定的不足。我国应借鉴美国、日本等发达国家的经验,出台应对突发公共事件的系列法律法规。进一步修改完善《宪法》,明确各级政府的职责、应急资金的来源、年支出规模、支出种类和标准以及年度结转办法等,避免国民自救力不强、各级政

府间应急职责推诿等现象的发生,确保应急救援资金的可靠、稳定和及时供给。此外,针对公共卫生、环境污染、自然灾害、国土和饮用水安全、群体性事件等,制定有关突发公共事件应急处理的单项法律、行政法规等,或将有关法律规范体现在相关立法中。

2. 建立涵盖常态和非常态的公共财政运行机制。应急处置有常态和非常态之分,应急财政也应如此。而从我国目前的现状来看,更多强调的是非常态下公共财政的职能,忽略了日常的宣传、培训、演练以及灾后居民的心理救援等。因此,应构建包括预警、应急、善后处置、灾后重建、事后评估的“全方位应急财政处理机制”,明确划分中央政府、地方政府以及地方政府之间的职责,不定期地举行突发公共事件应急演练,以提高应急处置能力、全民应急意识,调动全社会的积极性,形成一种长期有效的运行机制。

3. 进一步完善预备费设置和管理水平。我国《预算法》第三十二条规定“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与其他难以预见的特殊开支”,相比于美国(0.45%—0.5%)、日本(0.4%—0.6%)来说,该比例已较高。但从地方而言,各级地方政府的财政负担较重,财政预算支出中能作为预备费的支出就相对较小。因此,应设置中央和地方两档预备费提取比例,相应提高中央层面的比重。同时,我国预备费与年度预算相配套,缺乏单独管理,通常情况下无法结转至下一年,大大削弱了应急财政的稳定性和灵活性。因此,应尽快完善现行预备费管理模式,改交流量式管理为

基金式管理,增强累积效应。

4. 建立多元化、常态化应急救援基金。面对复杂多变的突发公共事件,单纯依靠财政资金来应对的话,其力量是薄弱的,我国应不断拓宽应急资金的来源渠道,鼓励民间资本加入应急救援,借助金融、保险等手段实现应急救援基金多元化、常态化和效益化发展。首先由政府出资设置基本基金,如可设立中央应急基金、灾害救助基金、复兴基金和灾后重建基金等,资金主要由中央财政、地方财政分担或共同承担,以便突发公共事件发生时,可以向受灾区直接拨款,并能够根据灾害种类和影响程度,提供不同程度和标准的救助。其次要发挥政府财政的激励效应,通过资本市场吸引民间资本,设置应急投资基金,以弥补基本基金存在的不足。

5. 适时调整税收、信贷和补助等政策。税收是财政的一个重要手段,也是应对突发公共事件中不可或缺的。突发公共事件无论是自然的还是人为的,均会对企业生产和居民生活造成一定影响,拖累经济发展。在突发公共事件发生后,应配合财政政策,实时调整税收、信贷、补助和补贴等政策。在刺激消费方面,除了提供生活必需品,还可提高居民生活补助或补贴,特别是低收入群体,并延长补助或补贴时间;实施减免税政策,暂缓个人所得税征收;根据家庭灾前收入状况,鼓励金融机构为其提供一定的贷款优惠。在帮助企业恢复生产方面,适时降低企业税率或减缓征收;以政府名义提供贷款担保,并要求金融机构降低利率。

(作者单位:安徽省财政厅 安徽省经济信息中心)

责任编辑 周多多



北巴传媒



十年爱相随

公交广告

汽车服务

投资业务

股票代码: 600386 北京市海淀区紫竹院路32号 100048 联系电话: 010-68477383