

财政在应急救灾处置中的作用发挥

河南省郑州市财政局党组书记、局长 | 赵新民

近年来，自然灾害突发频发，严重威胁人民群众的生命财产安全，制约经济社会健康发展与和谐稳定。财政作为国家治理的基础和重要支柱，在应急救灾处置中，担负着资金保障、政策支持、资金监管等重要职责，其作用贯穿于应急预防、应急反应及灾后恢复重建三个阶段，处置方式直接关系到应急救灾效果。

财政在应急救灾中的作用发挥

今年郑州7·20特大暴雨灾害期间，郑州市财政局及时出台受灾群众临时生活困难补助、转移安置生活救助、因灾遇难人员家庭补助政策，支持公交车、共享单车免费等政策实施，牵头制定了郑州市支持企业加快灾后重建复工复产二十条措施，有效起到稳人心、暖民心的作用。同时，针对非定向捐赠资金，及时印发做好全市防汛救灾资金管理、明确已拨付资金使用范围等相关文件，指导区县（市）财政部门严格按照公益事业捐赠法、慈善法、红十字会法等规范使用捐赠资金。在灾害有效控制的情况下，全面测算对财政收入的影响，提前着手谋划支持恢复重建和促进经济发展相关政策。及时把救灾工作重点向灾后重建倾斜，成立了农林水灾后重建恢复生产、主城区基础设施灾后重建及修复等6个工作专班，提前着手研究各

领域灾后恢复重建支持政策，有力促进了灾后恢复重建工作加快推进。

一是综合运用财税政策。灾后，企业受人工、原材料、交通等因素影响停工停产，群众因财产受损、失业等消费不旺，必然造成经济回落、财政减收，要及时研究出台相关财税优惠政策，通过减免缓缴部分税收和行政事业性收费等，增强个人、企业及行业应对灾害的能力；通过补贴、贴息、税收优惠、退税等措施支持灾后重建，促进经济尽快回稳向好。郑州7·20特大暴雨灾害后，市财政局迅速出台涉水报废车辆购置新车补贴政策，对未参加农业保险的农作物、大棚和温室、家禽等进行全方位补贴，牵头制定支持企业加快灾后重建复工复产二十条措施，涵盖维修生产设备、信用贷款投放、房租减免、缓缴社会保险费等多个方面，有力促进了经济恢复发展。

二是调整优化支出结构。灾情影响下，部分预算安排项目难以实施或延缓实施，救灾及灾后恢复重建又急需资金，在可用财力不够宽裕的情况下，调整优化支出结构是必然之举。通过压减一般性支出、非急需非刚性支出，统筹调整可暂缓或取消项目支出，严控预算追加和新增资产配置等方式，腾挪出部分资金用于灾后重建，是财政支持灾后重建的重要手段。市

财政局从“压运转、调结构、控制性、筹资金、保重点”着手，市级调整统筹资金近16亿元用于灾后重建。

三是加强救灾资金监督检查。对已明确具体数额及用途的各种救灾款项，确保规范使用；对恢复重建资金，确保专款专用，督导各级各部门把救灾资金用在保障受灾群众基本生活及生产恢复重建需要的关键处。加强应急救灾资金绩效评估，结合其社会效益和经济效益、长期效益和短期效益，及时调整完善保障机制，提升应急救灾水平。

当前财政应急救灾存在的困难及问题

一是应急救灾机制不够健全。应急救灾大多为急难险重的突发事件，任务量大、涉及面广，大部分需要进行跨部门、跨层级、跨领域的协同作战，应急救灾体系的完备程度直接影响救灾成效。此次暴雨灾害，反映出当前应急救灾体系建设不够健全，各部门职责分工不够明确，预防和治理部门协作程度不深，灾害信息统计报送不够规范，信息掌握不准确、资源共享不全面、数据统计不精准，影响财政资金高效精准分配。灾后重建部分政策不够明晰，比如项目维修或重建的界定标准、地质灾害区群众迁建政策、项目完工后竣工验收程序标准

等都不够明确,影响灾后重建进程。

二是救助政策标准不够明确。灾害类型及因灾受损情况复杂多样,但是灾害的鉴定标准尚不完备,一些因灾受损情况是否在救助范围内难以界定,救助标准与灾害多样性没有完全匹配,如灾民救助、遇难人员抚恤金、农村房屋倒塌重建等有明确的救助标准,全市道路维修、受灾种养殖业补助、城镇房屋维修等缺乏具体标准,涉及事权与支出责任的市政基础设施等缺乏明确的分担比例,造成各级各部门在使用救灾资金时缺乏相应依据。灾害救助政策标准的不明确,也使得部门工作人员、群众对救灾资金使用的认识存在偏差,容易将重点救助变成普惠补偿。

三是应急救灾资金来源不够多元。应对突发事件的资金主要来源于财政资金、社会捐助资金和各类保险赔付资金。而且,应急救援和恢复重建成本巨大。同时,由于社会公众防灾意识不强,保险行业缺乏完善的灾害保险政策险种,商业保险、基金等社会手段运用不够广泛,市场的作用尚未有效应用和发挥,因此目前应急救灾资金更多是财政直接出资。

四是救灾资金使用效益不及预期。上级拨付的灾后重建资金多是专项资金,政策性、专门性、时效性强,其使用有严格的制度规范,受灾情况复杂多样,符合要求的项目规划慢,能够立马动工的项目又不符合要求,造成灾后重建缺资金与上级专项资金难支出的矛盾现象。同时,灾后重建项目缺乏整体规范长远的宏观规划,项目零碎、不成规模,造成资金需求

碎片化,不利于专项资金使用。

做好财政应急救灾处置的建议

(一)加快健全完善统一指挥、常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制。要理顺应急管理职责,全面统筹监测预警、安全生产、防汛抢险、地质灾害、公共卫生等突发灾害管理,建立政府领导下的应急指挥系统,明确责任、健全工作机构、落实专兼职工作人员,平战结合、聚散有序,做到“指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力”。要加强预警机制,建立健全应急预案,对灾害事件科学识别、准确分级、及时预警,细化各级预警响应方案,注重方案的科学性、完备性、可操作性,并建立预案定期评估修订机制,做到与时俱进、能用管用。要重视灾前预防,宣传普及预防、避险、自救、互救、减灾知识,提高民众的应急自救、互救意识;加强应急处置专业队伍尤其是专家队伍建设;转变重救治轻预防的观念,加大灾前预防投入,把问题解决在萌芽之时、成灾之前,降低应急救灾整体成本。

(二)建立健全财政应急管理机制。要建立应急救灾管理的常设机构,组建聚散灵活的专班队伍,为应急救灾提供长效组织保证。要建立事前预防和事中控制为主、事后补救为辅的支持保障机制,合理确定应急救灾三个阶段的投入比例关系,提升财政保障资金的配置效能,发挥财政“防火墙”作用。要研究制定财政应对突发灾害事件可预见的“次生灾害”(行业萎缩、失业率上升、财政减收等)的政策措施,有效控制灾害对经济发展

的不利影响。要完善救灾专项资金管理,与救灾实际需要紧密结合,能利用好管用。要加强应急救灾资金的绩效评价,做到定量和定性分析相结合、经济和社会效益相结合、事前事中事后评价相结合、自评和第三方评价相结合,争取社会效益最大化。要按照节约高效、兼顾短期效益和长期效益的原则从严从细编制应急管理预算,规范资金拨付流程,尽可能统一归口管理。要加强对应急资金事前、事中、事后全过程的监督,做好救灾资金清理回收和审计检查,保证财政资金使用的规范性、安全性和有效性。

(三)加强应急物资储备体系建设。应急物资储备是应急管理的一项重要内容,很大程度决定着救灾的成效。财政部门要站位全局,积极参与应急物资储备体系建设,就郑州市而言,在建立市——县区——乡镇(街道)——村(社区)物资储备体系、政府与企业等社会资源合作储备、市场化方式解决物资储备轮换,建立应急物资保障企业名录、年限届满前物资处置、救援运输工具设备装备租赁征用补偿、应急储备仓库建设等方面深入研究谋划,做好资金测算,按照事权和支出责任划分,建立完善各级政府资金分级保障机制,确保应急物资储备规模适度、种类齐全、功能完备、轮换科学、处置合理,增强应急物资储备政策制度的可持续性。发挥财政政策资金的引导撬动作用,吸引社会资本参与储备基础设施建设,引导市场主体参与物资储备,构建政府与社会相互协调、密切配合、资源共享的大储备体系。