

公共财政应急支持体系构建

——以云南大姚地震为例

赵要军^{1,2}, 陈安^{1,3}

(1. 河南大学应急管理研究所, 河南 开封 475004; 2. 河南省肿瘤医院, 河南 郑州 450003;
3. 中国科学院科技政策与管理科学研究所, 北京 100080)

摘要:通过对2003年云南大姚地震中财政应急支持过程的回顾,分析了财政应对地震类突发事件中存在的一系列问题,并结合当前财政应急支持现状,参照日本灾害救助的经验,提出了完善我国财政应急支持体系的对策建议。

关键词: 突发事件; 公共财政; 应急支持; 地震

中图分类号: F812.2 文献标识码: A 文章编号: 1000-0844(2008)02-0113-04

Mechanism of Public Emergency Financial Support System: Taking the Dayao Earthquake in Yunnan Province As Example

ZHAO Yao-jun^{1,2}, CHEN An^{1,3}

(1. Institute of Emergency Management, Henan University, Henan Kaifeng 475004, China;

2. Tumor Hospital of Henan Province, Zhengzhou 450003, China;

3. Institute of Scientific Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100080, China)

Abstract: Through the review to operation of public emergency financial supporting system in Dayao earthquake, Yunnan province, in 2003, some problems in this system when face earthquake event are analyzed. Combining with present situation of the system, refereing to Japanese experience, some suggestions on financial emergency support system in our country are given.

Key words: Emergency event; Public finance; Emergency support, Earthquake

0 引言

随着社会的不断发展和进步,近年来的突发灾害事件无论是从总量还是从造成损失的严重程度上来说,都比以往有明显的增加^[1]。如1998年发生在我国的特大洪水,全国的直接经济损失接近2500亿元;2004年底的印度洋海啸使得16万人死亡,100多万人受伤,数百万人流离失所,经济损失不可估量;2006年我国自然灾害更趋严重,因灾直接经济损失达2528.1亿元。

突发事件具有突发性、难以预测性、复杂性以及造成损失的严重性等特点。经济体制转轨的事实决定了当前我国财政依然是救灾补偿的重要主体,财

政救助的及时是减少灾民生命财产损失的重要保证。而目前我国突发事件的财政应急体制还不完善,因此在财政救助过程中暴露出了很多问题,这为完善我国财政应急支持体系提出了严峻考验^[2]。本文主要以2003年7月和10月发生在云南省楚雄州大姚县的两次地震为例,着重分析了当前财政应急支持中存在的主要问题,结合财政应急的现状,提出了完善财政应急支持体系的对策建议。

1 2003年云南大姚地震中的财政救助分析

1.1 云南大姚地震灾害及特点

收稿日期:2007-02-02

基金项目:中国科学院科技政策与管理科学研究所所长基金

作者简介:赵要军(1980-),男(汉族),河南漯河人,研究方向为应急管理。

云南地处我国的地震多发区,建国50多年来云南已经发生了15次6级以上大地震,造成了18 000多人死亡。与其他省份相比,云南省单位面积上的强震活动频度最高。大姚县位于云南省北部偏西,位于滇中构造块体内部,历史上地震活动较弱,从1488年至1992年,共记录5级以上地震5次。但自1993年以来,该区地震活动明显增强,中强地震频发。在近10年的时间里就先后发生了五级以上的地震五次之多,造成的损失呈递增的趋势^[3]。

2003年不到三个月的时间云南大姚发生了两次6级以上的地震,其震害特点主要表现在以下几个方面:民房、学校、卫生院等土木结构房屋震害较重;乡、村公路破坏较为严重;水利、电力、通讯等生命线工程设施震害也较重;灾情多集中在农村的山区;正值收获季节,严重削弱了灾民自救和恢复重建的能力等。

1.2 大姚地震中财政救助过程分析

1.2.1 各级财政的紧急拨款

大姚县分别于2003年7月21日和10月16日两次经历6级以上大地震。依据“地方救助为主,中央补助为辅”的救助原则,在“7.21”地震后云南省政府和楚雄州立即调拨600万元实施紧急救助;7月28日中央财政下拨第一批紧急救灾款2 200万元,其中2 000万元用于灾民紧急转移安置和倒房修复等,100万元用于灾区卫生防疫,100万元用于卫生机构灾后修复;一个月后中央财政又增拨5 770万元救灾款。“10.16”地震的第二天中央财政再次紧急拨付应急资金1 000万元。据统计,云南省各级政府和有关部门在两次地震中共接收救灾资金36 662万元,其中中央特大自然灾害补助12 000万元,中央预算内基建支出2 700万元,中央国债异地扶贫资金2 023万元,中央教育救灾专项资金1 569万元,特大防汛补助费1 000万元,卫生和防疫经费300万元,交通部下拨公路水毁资金600万元,中国红十字总会下拨213万元,云南省各级财政安排资金13 976万元;其它救灾资金2 281万元。

1.2.2 用款过程

从2003年8月13日开始云南大姚“7.21”地震恢复建设工作全面启动。按照实行定额补助,专款专用的资金使用原则,纳入恢复建设的资金一律按照省抗灾指挥部批准的项目计划安排使用。大姚“7.21”和“10.16”地震恢复建设资金总盘子为2.72亿元。在恢复重建期间,政府相关部门多次组织建设、财政、审计、教育、卫生、水利、交通等部门检查恢

复重建情况,并对救灾资金的使用情况进行了全面审计。

2 财政应急救灾资金流转过程中的问题分析

财政应急资金是灾民的“救命钱”。而对云南大姚地震救灾款的审计结果中发现,不规范的救灾制度以及不透明的财政应急资金发放流程,导致了一系列问题的发生^[4-5]。

(1) 财政应急资金申报中存在的问题

财政应急资金的申请必须以民政部门统计的灾情信息为依据,与同级人民政府会商确定申领的救灾款数额,并报上级民政部门,最终由民政部与国务院会商确定应拨款数额。这种逐级会商上报的流程不可避免地导致同级民政、财政合谋套利的可能,如轻灾重报、无灾有报等。另外还存在“搭便车”行为,即地方政府用地震恢复救灾资金解决城建、交通、教育等其它历史遗留问题。如审计抽查发现,大姚、宾川、元谋、祥云、姚安、永仁等县将震前不曾有或已批准开工建设的项目,作为灾后重建项目上报的就有21项,共取得资金668万元,将可修复项目作为重建项目上报的有4项,取得资金200万元等等,诸如此类的问题还有很多。解决这类问题必须从制度安排上加以调整,改变当前不合理的会商制度。

(2) 财政救灾资金接收、分配中存在的问题

目前我国的救灾物资主要由财政、民政、社会捐助等方式获得,而救灾资金的接收则存在多头接收,缺乏统一的汇集管理。救灾款的分配没有统一的、精确的分配标准,随意性较大。分配过程中还存在以权谋私等不法行为。如大姚县昙华乡副乡长李某通过虚报灾情,为其4户亲属争取了两户自建房补助资金和3套高标准统建点住房,总计20余万元。大姚县铁锁乡原民政助理员李某自2004年1月至4月审计时,私自占用救灾资金2.95万元。加强财政应急资金接收、分配等全过程的监督检查是解决此类问题的关键。

(3) 救灾款的拨付、使用方面的问题

救灾款的拨付不及时。如由于云南省抗震救灾指挥部未及时批复“10.16”恢复重建计划,致使5 174万元滞留于县级财政部门。另外,救灾款的使用方面主要存在大量挤占挪用救灾资金、随意调整资金的使用用途、挪用恢复重建资金。如姚安草海农场统建点建设工程指挥部挪用1 748万元救灾资

金支付土地置换补偿;宾川县民政局挪用救灾资金150万元兴建宾川县社会福利服务中心大楼;牟定县财政局、姚安县财政局分别挪用救灾资金565万元、350万元平衡2003年财政预算等。

(4) 缺乏有效的监督检查

日本是地震类灾害多发的国家,目前已经拥有比较完善的灾害救助体系,其中对灾害救助资金的提留比例及使用情况在《灾害救助法》中都做了明确的规定。例如对提留数额的规定:每年都道府县的灾害救助基金的最低数额应在当地税收法中三年核定一次的当前年平均税收总量的千分之五。如果灾害救助基金不能满足年度实际支出的最低数额,都道府县应该拨给基金当前财政年度政令所指定的数额。而我们国家目前对财政应急资金的提留额及使用过程还缺乏有效的监督。如大姚县县华松子园、姚安县草海农场两个县级统建点,建设标准偏高,户均建设标准近10万元,与灾区群众自建户的补助标准相比差距悬殊。而两个统建点的470套房屋仅能安排2%的灾区群众。依据我国实际,制定完善的灾害救助体系,明确财政应急资金的提留比例及提留额,是当前我们亟需解决的问题。

(5) 财政救灾资金管理方面的法律法规不健全

与日本相比,我国地震类突发事件救灾资金方面的法律法规还不健全,如没有对下拨资金在各恢复重建项目中的划分原则做出明确规定,致使地方政府重基础项目恢复,轻普通民房的重建;虽然对中央特大救灾资金多长时间下拨灾民手中有了明确规定,但没有对地方政府财政专户的一般自然灾害救助资金下拨做出明文规定,致使地方政府的救助资金长期滞留财政、民政部门。

3 对我国财政应急支持体系的思考

通过对云南大姚地震中财政应急资金流转过程的分析,结合日本地震应急救援的经验^[6],我国财政应急支持需要从以下几个方面加以改进和提高。

(1) 完善财政救灾资金管理方面的法律法规

目前我国救灾资金管理方面的法律法规还不健全,亟需完善。借鉴日本的《灾害救助法》,首先明确中央和地方财政救灾资金的提留比例,避免在救灾过程中出现资金短缺的局面。其次理顺救灾资金的紧急划拨流程^[7](图1)。目前的情况是中央财政资金只负责下拨到省一级部门,然后由省一级再逐级下拨至受灾的各县市一级部门,各县市再逐级下拨,这样的划拨流程难免会延误救灾的时机。如

大姚地震中就出现财政资金划拨不及时的情况。必须明确规定救灾资金从中央到灾民手中的最长时间,据以往经验半个月为宜,而受灾县市的救灾资金必须在灾后的24小时内到位。最后,要明确规定救灾资金的用途,专款专用,对资金的使用进行严格的规定。大姚地震中资金的使用比较乱,出现了很多的问题,值得反思借鉴。

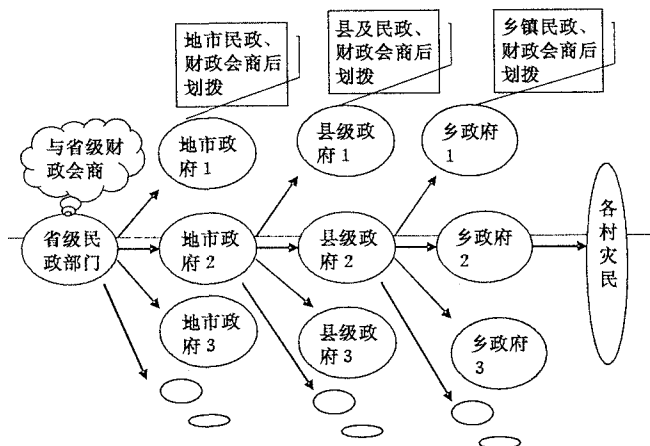


图1 地震中财政救灾资金的划拨流程

Fig. 1 Flow-chart of financial relief funds in earthquake disaster.

(2) 规范财政救灾资金的管理

目前我国救灾资金存在多头管理的现象,如财政、民政等各分管一部分救灾资金,这样就导致救灾过程中的混乱局面。如大姚地震就出现了一些项目资金过剩而另一些项目则没有资金来源的现象。因此统一救灾资金的管理势在必行。建议国家理顺救灾资金管理体制,最好将救灾资金多头管理模式变为一个部门牵头、其它部门参与的管理模式。另外,救灾资金的管理划拨要透明化。大姚地震中灾民对资金的补助标准不清,使自己的权利受到了侵犯,管理的不透明无形中助长了贪污腐化现象的发生。因此要对救灾资金的划拨程序、补助金额、用途等透明化,使社会各界尤其是灾民做到心中有数,同时对救灾资金的管理也能起到很好的监督作用。

(3) 加强对救灾资金全过程的监督检查

对大姚地震财政救灾资金的审计检查发生在灾后的第九个月,显得有些滞后。对财政资金的检查应与资金的下拨紧随进行,时间间隔不能太久,这样有利于问题的及时纠正,同时也能起到威慑作用,使得那些想从灾害救助资金中做文章的人员无机可乘。更能保障资金的足额到位,维护灾民的合法权益。除了监督检查的时间要及时外,还要对所拨资金进行全面的审查,了解每一笔资金的去向。

(4) 建立完善的财政应急机制

目前我国对于公共财政应急机制的研究还存在许多空白,从国外公共财政应急机制建设的情形来看,完善的财政应急机制应具备几个条件^[8]:一是树立起建立财政应急反应事件的理念;二是财政应急机制管理应列入日常财政管理的议事日程,有完备的启动程序和具体的执行标准,一旦出现公共危机,财政应急机制便可马上投入运行;三是对财政应急事件发生时应有可动用的收入来源及资金筹资渠道;四是在支出上应编制应急预算,应急预算应包含在公共预算的范畴;五是应急机制动用财政资金执行权限应列入财经法律法规之中,一旦有突发事件发生,可以避免不必要的法律障碍;六是完善的财政应急机制应包括指挥决策系统、信息反馈处理系统、监控系统等一系列组织。

财政应急机制的构建要反应系统论的思想,完善的公共财政应急机制应包括常态运行机制和非常态运行机制^[9]。其中常态运行机制包括:公共财政日常运行机制和公共财政预警机制;非常态运行机制包括:公共财政响应机制和公共财政恢复重建机制,还有贯穿常态运行机制与非常态运行机制始终的公共财政监督检查机制(图2)。突发事件发生与

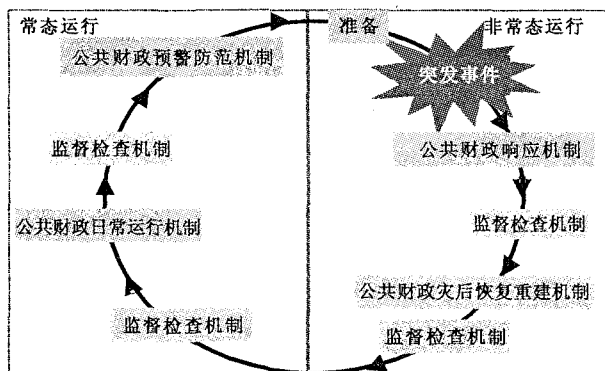


图2 突发事件中公共财政应急机制

Fig.2 Mechanism of public finance
in emergency management.

否往往是不可预知的,因此财政应急机制理应是常备不懈的,应急机制间应是一个循环往复的闭合圆环。上述五个机制缺一不可,必须依据突发事件的发展态势,进行机制间的及时转换,为妥善解决突发事件争取时间。

4 结论

云南大姚地震的发生距今已经有了两年多的时间,但财政救灾资金使用中出现的一系列问题在其他类似的救灾事件中也经常出现,仍然有很强的代表性。如审计署刚刚结束的对2006年湖北省重庆市本级和两省(市)所属10个移民区县2004年、2005年三峡库区移民资金的审计中指出,各类违规使用资金2.89亿元,问题主要还是出现在项目建设、行政开支、办企业、平衡预算、购房、付息、虚报多得移民补偿和政策性补助资金等^[10]。因此,对云南大姚地震财政应急资金进行回顾分析是有现实意义的,同时对完善突发事件中的财政应急支持体系有重要的参考价值。文中虽提出了财政应急机制的框架,但并未对详细的操作规程加以探讨,有待进一步的研究。

[参考文献]

- [1] 计雷,池宏,陈安,等.突发事件应急管理[M].北京:高等教育出版社,2006.
- [2] 赵要军,陈安,戎晓霞.突发事件应急管理中公共财政应急机制探讨[J].中国管理科学专辑,2006,14:810-815.
- [3] 王瑛,史培军,王静爱,等.地震灾害对中国农村居民的影响研究——以云南省大姚县为例[J].自然灾害学报,2005,14(6):110-115.
- [4] 杨恒田,谢新年.地震救灾款申报、管理问题多[J].中国审计,2004,(14):29-30.
- [5] 国家审计署.云南省大姚地震救灾资金审计结果[EB/OL].审计署网站,2005-04-27 <http://finance.sina.com.cn/g/20050427/15071556098.shtml>.
- [6] 谷一山.云南地震应急救援管理与发展[J].西北地震学报,2005,27(4):328-332.
- [7] 孙绍聘.中国救灾制度研究[M].北京:商务印书馆,2004.
- [8] 董斌.浅析建立财政应急机制的制约性因素[J].山西财税,2003,(12):4.
- [9] 赵要军.突发事件应急管理中的公共财政应对机制研究[D].开封:河南大学,2007.
- [10] 孙玉波.审计署发现三峡移民各类违规资金共2.89亿[EB/OL].新华网2007-01-25 <http://news.qq.com/a/20070125/002837.htm?qq=0>.