

突发公共事件背景下应急财税管理机制优化研究

蒋薇薇 吴学锋

(苏州大学应用技术学院 江苏苏州 215325)

摘要:突发公共事件对于任何国家来说都是非常棘手的问题,特别是突发公共事件在近些年的发生概率越来越高,导致各国政府对此类问题不得不引起高度重视,并做好应对工作。突发公共事件会给社会经济造成巨大的影响,以市场机制来解决这些问题是存在较大难度的,财税政策是政府治理体系、国家宏观调控的关键组成内容,是突发公共事件能够有效解决的基础,但目前我国的应急财税管理机制还不完善。本文就针对如何优化机制的问题,提出相应的策略,以供参考。

关键词:突发公共事件;应急管理;财税政策;管理机制;治理

本文索引:蒋薇薇,吴学锋.突发公共事件背景下应急财税管理机制优化研究[J].中国商论,2022(15):115-118.

中图分类号: F812.2

文献标识码: A

文章编号: 2096-0298(2022)08(a)-115-04

近些年国内外频发各种突发公共事件,各国政府逐步提高对此类事件的关注度。为有效应对此类事件,我国必须尽快建立应急管理体系。突发公共事件和人民的息息相关,和国家经济发展及社会和谐都有密切的关系,要全面规避该类事件基本是不可能的,由于事件往往是无法预估的,且有显著的公共性,所以一旦发生,极易给民众造成巨大的伤害,国家治理体系也需面临巨大的挑战。从之前的“非典”到“新冠”疫情,都验证了突发公共事件是对国家治理能力的重大考验,因而必须颁布相应的财税政策,创新体制机制,提高应对能力。目前疫情还处于较为严峻的状态,如何将财税政策的作用充分发挥出来,对应急财税管理机制来说是巨大的挑战,因而必须尽快落实优化工作^[1]。

1 财税应急管理相关理论

财税应急管理理论是基于公共产品理论之上的。突发公共事件一旦发生,仅靠政府或市场任何一方彻底解决,必然是难以达成的,存在的各类风险借助保险市场进行全面规避同样难以实现^[2]。因此,政府应急管理由本质上分析就属于公共物品,一旦有突发公共事件,无论是逻辑还是结果层面,公共财政都有不可推卸的应对责任。对于应急管理体系中公共财政作用应如何发挥出来的问题,需要进行重点探讨。公共财政是突发公共事件防控的最后防线,我国目前的财政应急管理还处于初步研究阶段,管理机制还不完善,需要开展系统化的研究,尽快完善管理机制。

公共产品的受益范围理论也是突发公共事件的理论基础,主要用于政府间财政关系的处理依据。传统财政分权理论对政府各层级的分工提出了明确要求,明晰在突发公共事件应对过程中各层次的责任,要求对中央与地方科学划分财权与事权,明晰各方的责任,并要求财政应急资金必须来自多方面,管理监督也应实现社会化。

需要考虑的重点问题是中央与地方政府在公共财政应急管理上资金投入占比如何分配,管理的度如何进行把握?对于财政应急资金相关的风险与责任分担问题,相关政策建议都为收益范围理论范畴。

公私合作理论,实则是公共产品是由政府和市场共同提供的理论,尽管应急管理提供的是公共安全,但仅靠政府一方的参与必然是不够的,应急网络中没有全面共同参与,效果将会降低一大半,只有在公救的基础上增加自救,才属于完整的网络^[3]。

对财税应急管理机制开展研究工作,使得在财政应急管理体制当中,民间组织、企业、个人等都可更好地发挥自身的作用,也使公私合作理论得以深化发展。让社会所有成员都强化监督意识,让民营企业积极加入应急救援,引导公民树立公共意识,也是财政应急管理可有效应对的关键。

2 我国突发公共事件应急财税管理的现状

2.1 缺乏完善的公共财政机制

首先,我国对突发公共事件尽管已非常重视,但财政投入方面力度明显不足,因而在突发公共事件发生概率不断

基金项目: 1.2021年苏州市科协软科学研究项目“突发公共事件视域下应急财税管理机制探究”; 2.高等职业教育教师创新团队资助项目“财会专业劳动教育创新团队”的阶段成果(团队带头人:蒋薇薇)。

作者简介: 蒋薇薇(1981-),女,江苏徐州人,副教授,博士,研究方向:公司金融;

吴学锋(1981-),男,江苏苏州人,助教,硕士,研究方向:工程管理。

加大的背景下,财政方面难以得到有效保障。其次,地方政府目前的事权相对较大,但财权方面较为不足,两者的矛盾愈发显著。地方政府需要承担突发公共事件中的大部分抗灾事权,但是仅靠地方政府的财力显然是不够的,有关突发事件应对中央和地方的应急成本分担问题,法律中也并未进行明确规定,付出与收入不成正比,影响地方政府对事件的积极性。最后,通过目前的体制可知,一旦有突发公共事件,各级政府的救灾工作都是采取临时设立指挥部,并负责组织人员与调配物资,此种临时机构很难对救灾实际所需的物资有及时准确的把握,各方的力量也难以高效整合,导致救援的成效受到严重影响^[4]。

2.2 应急预算制度不完善,缺乏规范化的执行细则

首先,在编制应急预算的过程中,法律制度保障严重缺乏,虽然已有一些法律有提及预算调整问题,但财政应急相关问题并未详细阐述。其次,预备费设置方面还有一定的问题。目前,我国在设置应急预备费时几乎都和年度预算一起设置,未针对应急工作专门设置预备费,这种模式导致预备费难以有效调度^[5]。最后,地方政府目前严重缺乏风险意识,在救灾资金投入方面不够重视,预备费往往在政府支出中占比低于1.5%。

2.3 应急财政资金未科学使用,促使财政投入压力大大提高

第一,应急资金必须基于4R原则进行科学分配,也就是预防、减缓、反应、恢复各个阶段都应结合每个阶段的特性进行分配。在预防阶段,我国的重视度较低,投入力度严重不足,主要在医疗、卫生等领域设施设备投入上有明显的问题,而重心基本都放在事后应急处理上,这种做法会导致资金使用效率大大降低。尽管在恢复阶段,投入整体是不少的,但此阶段需要涉及灾后重建、灾民生活保障等内容,任务非常繁重,平摊的方式必然无法满足此阶段的资金需求。第二,因预防方面做得不到位,对突发事件灾情并未进行精准统计,数字支持力度不足,导致资金的拨付受到影响,政策的效用难以发挥出来^[6]。

2.4 缺乏绩效评价机制

目前的审计制度最显著的特征为合规性,应急财政资金却有着随机性,两者是存在矛盾的。应急财政资金基于目前的体制之下,都是在事后进行专项审计,不会在事前与事中环节进行审计。但应急事务过于随性,并不是在事前就有相应的救助策略,而是根据现场的状况临时明确的对象与方式,这种随意的做法极易出现和制度规定不符合的情况。突发公共事件方面,我国的具体应对基本都是临时措施,各级部门在具体工作开展时对拨付较为重视,但对考核过于忽视,目前的考评机制还有许多不足之处,指标科学性也较为欠缺,导致钱出现错花、乱花的情况。

3 突发公共事件应急财税管理机制的整体架构

3.1 应急财税管理机制的基本原则

3.1.1 统一指挥、分级落实

应急管理呈现的主要特征就是统一指挥、分级落实,由国家进行宏观协调,地方负责落实具体工作。在国家统一部署之后,综合机构进行协调,中央会议负责对策制定,具体实施工作由地方政府负责,有助于从宏观和微观双重维度进行开展,从而更好地确保具体工作的落实。

3.1.2 全社会参与,高效运转

应急机制是由全社会参与的,且运转非常高效,包含了功能齐全、反应迅速的信息报告体系,还有训练有素的应急队伍及丰富的应急物资储备,应急理念也相对先进,平常还非常注重应急防范的宣传教育。针对突发公共事件,我国在建设预警系统方面的重视度极高,对应急通信系统也很重视,积极利用诸多现代化手段开展建设与应用工作,从而确保应急管理工作效率达到最高。

3.1.3 注重发挥法律法规的保障作用

为了更好地应对突发公共事件,应注重完善相关法律,从而更好地提高应对效率。在现有政策及法规的基础之上,还要陆续颁布多部有关灾害应对的法律法规,对紧急状态法律体系进行再次完善。

3.2 应急财税管理机制的整体架构

3.2.1 完善的应急管理机构,有利于资源高效整合及应急处理效能的提升

我国在机构设置方面重视度不高,遇到突发公共事件时,都是临时组建指挥部,这种管理机构的过渡色彩非常浓厚,因而决策执行过于被动,对各部门的协调运作非常不利,财政应急政策也会难以发挥功能。各级政府都应积极建设应急管理机构,完善相关职能,进而更好地体现出权威性,将运动中枢的作用充分发挥出来。

3.2.2 高度共享、及时精准的信息报告,有利于应急体系实现高效运行

我国一直以来都是实施逐级上报的做法,也就是下级单位应将情况上报给上级行政部门,极易出现灾情统计数据失真的情况。所以,必须增加信息来源,将互联网与媒体的效用充分发挥出来,并面向全社会构建信息发挥机制,保障全社会都可获得相同的信息,实现信息的高度共享,为应急体系的运行奠定良好的基础。

3.2.3 引导全社会积极参与,有利于损失降至最低

面对自然灾害,应积极引导全社会积极参与,尽量减少灾害出现时的损失,无论是财产还是人员伤亡,都要得到有效控制,不断提高社会成员的危机意识,确保其在遇到自然

灾害时能够自救与互救。

3.2.4 完善的财税政策,有利于应急管理工作的良好发展

制定财税政策时,应考虑到中小企业的发展问题,提供相应的缓征或免征福利,使得受灾地区能够更为快速地重建。通过税收等方面的补贴,支持公共安全产品的发展,引导全社会积极主动承担风险,分担损失。

4 构建我国突发公共事件财税应急管理机制的建议

4.1 构建财政应急管理推进机制

首先,对现有的财政应急体制进行优化。实施分级实施、分类管理的应急管理体制,逐步构建制度化、综合化的管理体制^[7]。建立分担机制,实现各级财政的共同科学分担,同时应建立基于政府和社会的风险分摊机制,使得保险、银行、捐赠等资金都能参与救灾,为灾后重建工作提供有效的资金保障。其次,对监测预警机制进行优化。财政部门应实时监测宏观经济与财政收支的状况,并做好风险评估工作,一旦发现潜在的危机就会马上发布警示,这是应急信息报告机制能够切实得以完善的基础。始终将预防和应急有效结合,对预警机制进行不断完善,确保问题的早发现与早处理,将风险产生的概率降至最低。最后,积极落实应急法制建设工作。应急法律体系不断完善,管理也会日益规范化,切实做到任何的工作开展都有法可依,有任何违背法律的行为也有相应的处理依据。依据系统化要求对现有的法律体系进行完善,整合分散的法律法规,不同法律的侧重点有所不同,因而可达到更好的互补效用。建立高效完善的应急财税政策法规,有利于财税资源的科学配置,避免由于法律与政策方面的不足,给应急工作的开展造成影响^[8]。

4.2 构建财政应急管理调控机制

首先,对应急预算制度进行优化,确保应急资源能够更为顺利地供给。最为关键的工作就是增加预备费的占比,使得预备费功能更为稳定,管理方式采取基金式管理,并拓宽预备费的渠道,同时应对应急资金支出进行细化,并对每一笔支出用途进行明晰,根据每年状况的不同进行滚动修改。此外,应急资源的渠道也应不断延伸,确保资金的充足性。其次,构建权责分明的决策机制,确保机制的科学性。在纵向与横向转移支付中,对中央与地方政府各自的责任进行明晰,促使各级政府的应急财权与事权和自身的职能分工是相符合的,也就是地方财政负责的工作主要是对当地的突发事件进行事前预警、事中协调管理及管控经费,中央财政则是对事后工作进行协调,并管控经费支出。同时,应对财政资金进行统筹安排,在事前、事中、事后三个阶段进行资金投入比的科学分配,由应急财政资金以往投入的成效可知,事中控制相比事后重建有很好的效果,而事前预防相比事中控制有更好的效果,所以事前预防这个环节才是最关键的,但我国一直以来都更为注重事后的重建,对事

前的防控不够重视,实际上预防工作若是做好了,发生危机事件的概率就会降低,对于事中与事后环节都可起到积极作用。此外,应积极引导民间组织、个人的积极参与,使得社会各界的力量形成合力。例如,对于应急物资生产的企业可适当减免税收,对捐赠的企业与个人可适当扣除税收,也可对在应急过程起到关键效用的组织给予合理的财政补贴等。最后,构建完善的监督审计机制,保障及时披露,并做到客观公正。要对应急审计工作的具体开展流程进行明确,并构建应急审计的相关考核体系,同时对信息报告工作机制进行强化,实际操作时要确保事前预防工作能够规范化启动,事中的救援状况可以公开发布,事后对资金的使用评估也可保证科学合理。

4.3 构建财政应急管理效率提高机制

首先,应充分应用信息技术,对应急管理加强技术支撑。加快信息共享平台的建设,对财政应急管理实施全面数字化管理,为应急管理信息化奠定良好的基础,使得信息可达到最大化利用。其次,基于财政应急资金之上,开展多元化融资工作。应急管理本就属于系统性工程,有巨大的资金损耗,仅通过中央政府负责显然是不够的,还应有商业保险、巨灾保险等机制,并采用税收优惠的方式鼓励社会组织、个人积极参与救灾工作。同时,要对金融、财政等各类资金进行科学合理的应用,确保突发公共事件有最大的资金保障,也就是资金需求都能得到有效满足。最后,对多级财政联动机制进行优化。突发公共事件本就极为复杂,且事件发生往往都是很紧急的,会产生较为严重的后果,还极易有连锁效应形成,所以多级财政联动机制的建设是有必要性的。该机制可使财政与各职能部门在危机状况下进行高效协调与沟通,将我国目前的条款分割、各司其职的情况进行改变,使得公共危机管理能够切实达到更好的效用。

4.4 构建财政应急管理绩效评价机制

对于财政应急管理机制,具体实施状况的评估是否客观公正,就应设置切实科学的指标体系,进而对机制的实施状况进行评估。对财政应急管理社会效益进行测定是有较大难度的,指标的选择及评价方式都会对评价结果产生巨大影响,而评价机制的合理性与完善性会对推进、调控、效率提高等机制的实施状况产生直接影响。第一,评价标准应保证科学合理。由于突发事件的种类较多,因而在应急管理绩效评价标准设计时应结合各类型的特性设计标准,并通过多个渠道收集突发事件相关数据信息,具体的数据内容主要有事前支出、事中补助、事后重建支出等,最好是将各数据信息整合成数据库,以便后续的使用。第二,选择真正适宜的评价方式。模糊综合评价是一种将定性与定量分析相结合的评价法,对于那些无法量化、较为模糊的问题,此评价法都可以进行较好地解决。在具体应用过程中,模糊

综合评价最为重要的问题在于指标权重应当如何科学地明确,而层次分析法则是极佳的明确法,两者的结合使用是非常关键的。

4.5 增加应急财政资金来源

首先,结合本级实际财政收入,若是财政较为宽裕,可将预备费在原有的基础上增加3%左右,风险较高的地区,在上调的基础上还可适当增加比例。构建预备费累计制度,结余的预备费可进行跨年结转,保障一旦出现突发公共事件,应急财政资金就可以更为集中地使用。其次,结合突发公共事件的整个发生过程,对应急资金进行全阶段的科学划分,适当将事后与事中的资金往事前移动,对防范阶段的工作加大投入力度,也就是加大知识普及、做好救灾物资的储备等。再次,各级财政可依据财政的盈余状况对预备费进行适当增加,中央也可在财政支持方面加大力度,使得应急财政资金切实得到更高的保障。最后,延伸协同路径,使得政府和市场能够共同应对社会风险。例如,各类社会组织、个人在突发公共事件过程中的捐赠,政府可给予一定的税收优惠,鼓励非政府组织积极参与救援工作。

4.6 强化国家与公民的风险意识

首先,各级政府应将以往一味注重经济指标的观念进行转变,要形成较强的风险意识,将政府的公信力更好地体现出来。其次,民众应具有风险意识,遵守社会秩序,加强风险防范。最后,可定期或不定期开展应急宣传与演练活动,使得社会各成员都可对应急工作有清晰的认知,并积极参与到防控工作中,进而形成全民应急理念,为突发事件的发生奠定良好的防控基础,使得事件产生的负面影响最大限

度的降低。

5 结语

突发公共事件中,政府的作用是毋庸置疑的,若是缺少政府的组织与引导,必然无法有效应对。在政府治理体系当中,财税政策是极为关键的,在突发公共事件应对时其作用是无可替代的。若要使突发公共事件做到有效防范与控制,就必须建立完善的财税政策,不断优化管理机制,有充足的资金保障,政府也有较强的防控意识,社会组织与民众也可积极参与事件防控工作,形成全民共同抗击突发公共事件的局面,进而达到更好的治理成效。

参考文献

- [1] 雷晓康.突发公共事件应急管理社会动员机制构建研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2020(4):37-42.
- [2] 王涛,翟兴.突发公共事件应急管理情报需求支持机制研究:以互联网医疗健康业务模式演进为例[J].情报科学,2020,38(07):3-8+44.
- [3] 夏杰长,蒋励佳,李秋正.加快构建应对突发公共事件的财税管理机制[J].经济研究参考,2020(9):59-67.
- [4] 陈夏瑾.地方政府应对突发公共事件应急管理机制的研究:基于新冠肺炎疫情的思考[J].中阿科技论坛(中英阿文),2020(4):29-31.
- [5] 李宏伟.国外突发公共事件应急管理经验的启示[J].公民与法(综合版),2020(2):35-40.
- [6] 尹帮锋.健全我国农村突发公共事件应急管理机制研究[D].湘潭:湘潭大学,2014.
- [7] 张艳芳.地方政府突发公共事件应急管理机制研究[D].济南:山东大学,2014.
- [8] 贺雨佳.突发公共事件中的政府应急信息管理机制研究[D].长沙:湖南大学,2011.

Research on Optimization of Emergency Finance and Taxation Management Mechanism under the Background of Public Emergencies

Applied Technology College of Soochow University Suzhou, Jiangsu 215325

JIANG Weiwei WU Xuefeng

Abstract: Public emergencies are a very difficult problem for any country. In recent years, the probability of public emergencies is getting higher and higher, which makes the governments of all countries have to pay great attention to such problems and do a good job in dealing with them. Public emergencies can have a huge impact on the social economy. It is quite difficult to solve these problems through market mechanisms. Fiscal and taxation policies are a key component of the governance system and national macro-control, and they are also the basis for effective solution of public emergencies. However, the current emergency fiscal and taxation management mechanism in China is not perfect enough. This article proposes corresponding strategies for how to optimize the mechanism, in order to provide references.

Keywords: public emergencies; emergency management; fiscal and taxation policies; management mechanism; governance