

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

应急管理 与公共财政

冯俏彬 贾康 著



立信会计出版社

LEXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

应急管理 与公共财政

冯俏彬 贾康 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

应急管理 with 公共财政/冯俏彬, 贾康著. —上海:
立信会计出版社, 2015. 10

(中国财政研究丛书)

ISBN 978-7-5429-4785-7

I. ①应… II. ①冯…②贾… III. ①公共财政—
研究—中国 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第240237号

策划编辑 窦瀚修 方士华
责任编辑 洪梅春 于欣
封面设计 周崇文

应急管理 with 公共财政

出版发行	立信会计出版社		
地 址	上海市中山西路 2230 号	邮政编码	200235
电 话	(021)64411389	传 真	(021)64411325
网 址	www.lixinaph.com	电子邮箱	lxaph@sh163.net
网上书店	www.shlx.net	电 话	(021)64411071
经 销	各地新华书店		

印 刷	上海天地海设计印刷有限公司		
开 本	787 毫米×960 毫米	1/16	
印 张	17.75	插 页	1
字 数	274 千字		
版 次	2015 年 10 月第 1 版		
印 次	2015 年 10 月第 1 次		
书 号	ISBN 978-7-5429-4785-7/F		
定 价	40.00 元		

如有印订差错,请与本社联系调换

前言

PREFACE

2014年是甲午战争爆发120周年,媒体发表了很多纪念文章,其中刘亚洲教授“甲午战争的失败是制度的失败”一言再一次触动了很多中国人的心弦。如果将1894年视为中国现代化艰难历程的重大节点,到120年后的这一天,中国仍然站在现代化的分水岭上。

党的十八届三中全会提出,到2020年要使全面改革取得决定性成果,实现国家治理体系和治理能力的现代化。从总体而言,这是最深刻、最具有本质意义的现代化,是翻越分水岭最关键的一步。

政府治理是国家治理的核心,应急管理则是其中的一个重要组成部分。在我国,应急管理概念正式出现的时间较晚,但一经提出,其发展势头就令人瞩目。今天,不仅许多高校已经开设了应急管理专业或方向的课程,而且书店里有关应急管理的书籍也令人目不暇接。

反观财政学,近年来的学科发展却显得缓慢,甚至在众多财政学研究者心中,一直存在新时期财政学科归属的困惑与争议。财政学基础理论应该如何发展?新兴研究领域何在?研究方法如何更新?财政学的研究边界在哪里?财政学向何处去?……众多疑问,摆在财政学人的面前。

从某种意义上讲,本书是对以上问题从一个特殊角度的思考和回答。

2008年四川汶川地震以后,我们顺应客观需要,启动了应急财政的研究,其成果曾主要体现在2012年出版的《应急财政:基于自然灾害的资金保障体系研究》一书之中。这项研究应当说取得了很大的成功,不仅发表了数十篇论文,而且创设出“应急财政”一词,使之成为财政学的一个新兴研究领域。

更令人感到欣慰的是,我们基于应急管理中若干财政问题的思考,引出



了对于财政学基础理论的创新努力,这一点集中体现在“从替代走向合作”为核心观点的关于政府、市场和社会关系的论文中。

正是这些主要基于现实需要,而不是简单依靠逻辑推演的学术努力,使我们拓展了研究视野,不仅开阔了财政学研究领域,而且在一定程度上推动财政学、经济学基础理论的发展。这种基于最新现实问题进行的系统研究,以致无意中发​​现学科新的研究领域,进而推动基础理论丰富与发展的情况,目前还在关于新供给经济学、新型城镇化等方面的研究中重复发生。这足以给我们极大启发,重新认识理论与实践的关系。

关于科学研究,一直存在着所谓“顶天”还是“立地”的疑问。一般认为,在落实到具体个人时,在理论还是实践之间,必须有所侧重、有所选择。但我们通过自己的研究经验可以强调,这是一个容易发生误导的不当命题。在研究达到一定的程度(境界)后,理论与实践之间可能会更加表现为自然贯通——像捅破了一层窗户纸一样,原来感觉非常阻隔、互不相连的两者,会如清泉一样流动、融汇并旋转着向上,向更高、更宽阔的方向延展。当然要做到这一点,既需要对现实的悉心调研、深切把握,也要有持之以恒的理论钻研与修养,当然更重要的是以强烈的求知驱动和责任鞭策作出不停歇的思考和努力。

让我们集中表述一下这里想说的基本观点。我们认为,推动财政学基础理论发展、发现新的研究领域的途径是:密切深入经济、社会宏大变革中的某一个部分,在其中应用、检验、比对已有的财政学原理,在一些方面积极为实践提供指导,在另一些方面认真修正财政学理论中过时、不适用、不到位的部分内容,并努力构建能解释新现象、应对新挑战的新理论。考虑到财政在经济、政治和社会生活中的无所不在,这一空间可以说是极其广阔而没有止境的。

最后要说明,本书是在应急财政原有研究成果上的一轮更新,主要有三点更新:一是将研究视角从自然灾害拓展到突发公共事件的范围;二是增加了应急物资储备、应急征用补偿两方面的研究;三是重新调整了整体的认识与叙述结构。感谢郑朝阳、江博为本书相关研究所作出的努力,感谢立信会计出版社、财政部科研所的相关领导和人员为本书出版所做的工作。

笔 者

2015年6月于北京

目 录

CONTENTS

导言	001
一、近年来我国突发公共事件情况	001
二、本书使用的主要概念	004
三、本书的主要研究方法	005
四、本书的结构安排	006
第一章 国内外研究综述	008
一、国内应急财政资金管理的相关研究简述	008
二、国外研究综述	013
三、对现有研究的简要评价以及本课题的努力方向	015
第二章 应急管理中政府、市场和志愿部门之间的 新型合作伙伴关系	016
一、我国近年来的突发公共事件情况	016
二、应急管理是政府的天然职责	019
三、应急管理中的政府失灵	023
四、应急管理中政府失灵的原因分析	026
五、从替代到合作——构建应急管理中政府、市场和志愿部门的 新型关系	031



第三章 当前我国应急管理中的公共财政问题	047
一、我国现行的公共财政应急反应机制	047
二、我国应急财政资金管理的现状	051
三、我国现行应急财政资金管理中存在的主要问题	057
四、对我国应急财政资金现状的原因分析	062
第四章 应急财政管理的他山之石	067
一、美国的应急财政管理制度	067
二、澳大利亚的应急财政管理制度	072
三、日本的应急财政管理制度	076
四、我国台湾地区的应急财政管理制度	080
五、简要的总结与启示	085
第五章 我国应急财政管理的相关制度框架设计	088
一、建立从中央到地方的多级应急准备金	088
二、制度化中央与地方的应急财政关系	089
三、我国财政救助的项目及标准设计	092
四、其他突发事件处置中的资金问题	101
第六章 我国应急处置中的财产征用及补偿问题研究	104
一、应急财产征用及补偿的概念	104
二、我国关于应急处置财产征用及补偿的法律规定	105
三、应急处置中征用的财产类别	107
四、我国应急处置财产征用及补偿中存在的主要问题	109
五、我国应急处置财产征用及补偿的制度框架	112



附表 1 部分全国性法律、法规关于应急处置中财产征用 及补偿具体规定	119
附表 2 部分地方性法规关于应急处置中财产征用 及补偿具体规定	122
第七章 我国应急物资储备中的相关财政问题研究	127
一、我国应急物资储备体系的基本情况	127
二、我国应急物资储备中的财政管理问题分析——以救灾 物资储备为例	133
三、我国救灾物资储备中财政管理问题的原因分析	144
四、我国应急物资储备中的财政管理制度设计	146
第八章 应急管理我国的巨灾保险制度建设	150
一、我国的巨灾保险的历史与现状	150
二、部分国家与地区巨灾保险中的政府与市场关系	158
三、我国农业保险中的政府与市场关系	172
四、我国的巨灾保险制度设计	180
第九章 应急管理中的捐赠资金	185
一、我国捐赠资金财政化的现状	186
二、捐赠资金财政化的原因分析	197
三、捐赠资金管理的他山之石	205
四、优化我国捐赠资金管理的对策建议	224
第十章 应急管理中的银行信贷资金	232
一、我国银行信贷资金参与汶川灾后重建的基本情况	233



二、政策性金融的国际经验及其借鉴	244
三、构建我国灾后重建的银行资金支持体系	253
结语 构建“风险分散、责任分担”的应急资金保障体系	266
参考文献	270

导 言

预防和应对突发公共事件,始终是人类文明进程的一部分。从某种意义上讲,人类社会的发展史也是一部人类应对和战胜各种突发公共事件尤其是自然灾害的抗争史。进入 21 世纪以来,地震、泥石流等各种重大自然灾害频繁发生,加之我国经济社会发展中的矛盾日益凸显,各种突发公共事件呈现不断增长之势,波及范围不断扩大,影响程度不断加深,应急管理的总体形势日趋严峻。

一、近年来我国突发公共事件情况

自然灾害方面,近年来我们先后经历了 2008 年年初的南方地区低温雨雪冰冻灾害,2008 年 5 月 12 日震惊中外的四川汶川 8.0 级地震,2010 年 4 月 14 日的玉树 7.1 级地震,2010 年 8 月 7 日的舟曲特大泥石流灾害,2012 年的云南彝良地震,2013 年 1 月华北地区发生的大范围雾霾,2013 年 4 月 20 日四川芦山发生的 7.0 级地震,等等。

自然灾害的频繁发生对人民群众造成了严重的生命和财产损失,对我国经济产生了重要影响,具体情况如表 1-1 所示。

表 1-1 自然灾害损失统计表

年份	死亡和失踪 (人)	紧急转移安置 (万人次)	受灾农作物 (万公顷)	倒塌房屋 (万间)	直接经济损失 (亿元)
2008	88 928	2 682.2	3 999	1 097.7	11 752.4
2009	1 528	709.9	4 7213.7	83.8	2 523.7
2010	7 844	1 858.4	3 742.6	273.3	5 339.9
2011	1 126	939.4	3 247.1	93.5	3 096.4
2012	1 530	1 109.6	2 496.2	90.6	4 185.5

资料来源:2008年、2009年《民政事业发展统计公报》,2010—2012年《社会服务发展统计公报》
(注:1公顷=10 000平方米),民政部网站。



事故灾难方面,近年来,重特大安全生产事故频繁发生。例如,2008年9月8日的山西襄汾尾库矿溃坝事故,2010年7月3日的紫金矿业污染事件,2010年8月24日的伊春空难,2010年11月15日的上海静安大火,2011年7月23日的甬温动车事故。据国家安全生产监督管理总局统计,2010年全国发生各类事故363383起,死亡79552人;2011年全国发生各类事故347728起,死亡75572人。2013年,我国连续发生数起重大自然灾害、事故灾难:4月20日,四川芦山发生7.0级地震;6月2日湖南省邵东一煤矿发生瓦斯爆炸事故,造成10人遇难;6月2日中石油大连石化油罐爆炸;6月3日,吉林宝源禽业公司发生火灾,造成120人死亡;6月7日,福建省厦门市一公交车起火,事故造成47人死亡、34人因伤住院。

公共卫生事件方面,2003年春夏之交肆虐中华大地的非典疫情至今让人心有余悸,2008年的三聚氰胺毒奶粉事件威胁了无数儿童的健康成长,2009年全球性的甲型H1N1流感使世界卫生组织发出了全球流感大流行的最高警戒,2010年的山西问题疫苗事件引发了人们对疫苗的信任危机,2013年上半年的H7N9禽流感至今阴影未去。

社会安全事件方面,2008年3月14日的拉萨打砸抢烧事件,2008年6月28日的贵州瓮安事件,2009年7月5日的新疆乌鲁木齐打砸抢烧事件,2010年9月10日江西宜黄强拆自焚事件,2011年9月21日的广东乌坎事件等,都对正常的社会秩序和人民生活造成了严重冲击。

来自大自然和社会两方面的突发事件不断叠加,频发的各类公共危机一再冲击着国人,既考验着政府的执政能力、反应能力,也挑战着公众的神经与心理承受能力。

不同领域的人士对上述事件有不同的解析和研究。笔者从财政研究的角度出发,关注的是政府用于处置这些事件的花费。下面是笔者通过公开媒体和网络收集到的一些数据:

2008年汶川地震,中央财政仅用于应急抢险一项就达809.36亿元之巨,灾后重建高达万亿元的支出中,中央财政承担3000亿元;

2010年玉树地震,中央财政下达用于抢险救灾的综合财力补助13亿元,灾后重建预计316.5亿元,其中中央财政承担206.5亿元;

2010年8月7日甘肃舟曲特大泥石流灾害,中央财政紧急下拨5亿元综

合财力补助；

2012年云南彝良地震，民政部会同财政部共下拨了10.5亿元应急资金，另外灾后重建方案整体投资为37亿元；

2013年上半年发生H7N9禽流感，中央财政拨付3亿元资金对种鸡饲养户给予补助，以应对H7N9禽流感对家禽业造成的冲击；

2013年4月20日四川芦山地震，四川省和中央共下拨应急救灾综合补助资金15亿元，灾后重建预计花费100亿元。

仅就资金而言，以上事件有一些明显的共同点。其一，在历次突发公共事件中，财政都是主要的，有时甚至是唯一的资金负担者。一方面，面对不可预料的自然灾害，政府一方承担，社会、家庭和个人的作用缺失；另一方面，即使在那些有明显直接的责任人的事故中，财政往往也承担了不同程度的责任^①。其二，相对于地方财政而言，中央财政更多地承担着应对各类突发事件的资金责任，一个可见的、有规律的现象是，事态越严重、死的人越多，中央财政出手越重、越快。其三，应急资金使用中，往往支用范围过于宽泛，标准过于随意。其四，相关资金的使用基本上不存在一个全国范围内或特定地区范围内稳定的标准，往往因事、因地、因时而异。以对死难者的国家救济为例，汶川地震发生后对每位死难者家庭发放了5000元的慰问金，玉树地震提高到8000元，彝良地震时先提高到10000元、再提高到20000元，芦山地震时又恢复成了5000元。

由于灾害频发，各地在不断的实战中已形成了一整套的灾害行动步骤，灾后重建的摊子越铺越大，按人均计算的重建资金量越来越多……可以这样说，在一些地方，已形成了某种程度上的灾害逆选择，即所谓“变坏事为好事”“化危为机”，通过灾害获得上级支持，通过灾害获得发展机会。这些在局部和个体看来不失为一个有益的选择与行动，却正在引发系统性的道德风险，不仅伤及制度，而且伤及那些潜藏于人们心底的道德与良知。

在笔者看来，没有人愿意看到灾害发生，没有人愿意看到一个鲜活的生命和经年积累的财富在瞬间消逝，更没有人愿意看到灾害过后城池湮没、生灵涂炭的人间惨剧。但是，当制度的缺失扭曲了行为并导致一系列匪夷所思的现

^① 媒体“中石油爆炸污染松花江国家治理5年耗资78亿元”的报道堪为一例。



实后,制度本身的建设必须尽快提上日程。这正是开展本研究的动机与目的。

二、本书使用的主要概念

1. 突发公共事件

按 2006 年 1 月 8 日国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》,突发公共事件分为以下四类:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件^①(见表 1-2)。

表 1-2 突发公共事件的类型、特征与内容

类型	特 征	内 容
自然灾害	由于自然原因而导致的突发事件	水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等
事故灾难	主要由人为原因造成的紧急事件,包括那些由于人类活动或者人类发展所导致的计划之外的事件或事故	工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等
公共卫生事件	主要由病菌或病毒引起的大面积的疾病流行等事件	传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件
社会安全事件	主要由人们主观意愿产生,会危及社会安全的突发事件	恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等

2. 应急管理

在应急管理理论中,一个完整的应急管理流程包括减缓、准备、应对和恢复评估四个阶段(即所谓的 4R)。在此语境下,应急是指第三个阶段,即紧急状况下的应对处置,通常持续时间不超过 15 天。在我国应急管理实践中,“应

^① 中科院科技政策的管理研究所陈安研究员曾就此分类发表过看法,认为这个列举性的分法缺乏一个明确的、统一的分类标准,这只是一些发生比较频繁的公共事件。另外有一个可参照的突发事件分类。美国把突发事件分成生物事件、巨大灾害、网络事件、食品与农业事件、核与放射性事件,石油/危险品事件、恐怖事件和刑事案件等。这基本上是按事件本身的性质分类,有利于表明造成事件的特征并直接指向具体的责任主体,如政府相关部门、企业或个体等。



急”两字往往也仅指灾害发生后的紧急应对。但是,基于当前我国应急管理的实际情况和语言习惯考虑,本书在更广泛的意义上使用“应急”这一概念,即指应急管理的全过程。

3. 财政资金

这是各级政府用于应急管理全过程的财政资金。

4. 保险资金

这是指相关的政策性保险与商业性保险资金。

5. 银行信贷资金

这是指用于支持灾后重建的政策性银行与商业银行资金。

6. 捐赠资金

这是指突发公共事件发生后,来自国内外的各类捐赠资金,含政府间捐赠、企业捐赠和个人捐赠资金等。

7. 社会组织

这是指不以盈利为导向、积极参与灾害管理全过程之中的各类公益、慈善组织,即通常所言的非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)、第三部门等。本书在论及我国的非政府组织时,统一使用社会组织的称谓;在论及国外的相关情况时,统一使用非政府组织(即 NGO)的称谓。

三、本书的主要研究方法

1. 案例研究

本书较多地使用了案例研究法,对近年来发生的多起突发公共事件进行了详细的追踪与解析,如汶川 5·12 地震、甬温动车事故、康菲漏油事故、三聚氰胺事故等,都是研究对象。比较而言,本书对四川的汶川 5·12 地震的解构最为全面,这不仅因为它是近年来所有突发公共事件中之最巨者,而且还因为它所带来的浩繁的重建工作、天文数字般的资金需求量和多渠道资金的管理与协调问题,堪称应急管理与公共财政研究的最佳样本。事实上,汶川地震是应急财政的助产士和催产婆,正是因为有了汶川地震,才有了应急财政这四个字和这个新兴的、吸引我们一起致力于研究的学科。

2. 比较研究

正如财政领域内的其他情况一样,当我们还在黑暗中摸索的时候,一些



发达国家,早已有了成熟稳定的制度与方法。以应急财政资金的管理制度为例,我国台湾地区与日本,相关法规非常成熟;距离我们较远的美国和欧洲,也有适合本国价值观和传统的做法。世界银行“全球减灾与灾后重建基金会”也提供了诸多灾害财政管理的一般原则。对这些资料的分析和学习借鉴有助于我们开阔视野,廓清制度建设的方向。当然,所有的比较研究目的都在于学习与借鉴,基于国情、体制、文化的不同,对国外经验必须要结合我们自己的情况进行选择与学习。

3. 计量研究

在涉及应急财政资金中的中央与地方关系、政府对受灾对象的救济项目与标准部分,我们使用了统计、模型等计量方法,以对相关资金量进行测算。

4. 实地调查

笔者先后十几次深入汶川地震的一些重灾区进行调研,如北川、汶川、青川、广元、绵竹、都江堰、安县等地,有的地方甚至不止一次。此后,我们还在玉树地震发生后,前往青海财政厅进行调研,在四川广安7·17洪灾发生后,前往广安实地调研,积累了大量的资料图片和第一手资料。

5. 文献研究

应急财政虽然是个新领域,但却是基于中国现行制度与体制结构本身。因此,笔者认真学习和参考了大量国内、国外文献。特别值得一提的是,在国际经验部分,笔者登录了美国、日本、澳大利亚、世界银行等许多政府或国际组织以及我国台湾地区的网站,下载、整理并自己动手翻译了很多相关资料,尽可能地避免使用二手资料可能带来的问题。

四、本书的结构安排

本书共分为十章,第一章为国内外研究综述;第二章给出本书的理论出发点,在应急管理中政府、市场和志愿部门应构建基于“权力共享、合作治理”的新型合作伙伴关系;第三章详细分析了当前我国应急管理中存在的主要公共财政管理问题;第四章是对应急财政管理制度的国际借鉴;第五章构建了一个我国应急财政资金管理的制度框架;第六章讨论我国应急处置中的财产征用及补偿问题;第七章分析我国应急物资储备中涉及的相关财政问题;从第八章到第十章,笔者扩展了应急管理中的资金范围与形式,分章讨论保险



资金、捐赠资金、银行信贷资金在我国应急管理中的问题,并分别就相关制度建设提出了自己的意见。在最后的结语部分,笔者认为,需要基于政府、市场和志愿部门合作的理论基础,以“风险分散、责任分担”为基本原则,构建一个适合我国应急管理各环节需要的资金保障体系,作为全书之总结。

第一章

国内外研究综述

我国学者对于应急管理的关注可上溯至 1997 年,如许文惠、张成福(1997)对危机管理理论的产生背景、危机管理的方法原则、危机中的决策机制等进行了论述,比较全面、系统地研究了突发事件的危机管理。但结合我国现实需要的应急管理研究则主要兴起于 2003 年“非典”以后。如薛澜(2003)等通过理论研究和案例分析,详尽探讨了转型期我国危机形态的根源及特征,从不同的角度勾勒了现代危机管理体系的基本框架,提供了非常规决策治理的整体战略设计和制度安排。中国行政管理学会课题组(2004)借鉴标准的 4R 危机管理模式,提出在我国建立一个完整规范的政府应急管理体系框架。陈安等则提供了目前国内较全面的应急管理研究成果,从应急管理概念辨析(2006)到应急管理的机理(2007)、机制(2007)以及针对特定事故如矿难、火灾、地震等应急管理发表了一系列的文章。近年来,有关应急管理的研究主要集中在应急管理的“一案三制”上面,其中又是以体制和机制为主,如中编办的胡象明、黄敏(2009)认为,我国可选择三种应急管理的体制:一是对现行的“指挥部—应急办”体制进行完善,二是建立委员会制的应急管理体制,三是建立“大部制”的应急管理体制。高小平(2008)系统回顾了我国应急管理体系建设历程,对建立应急预案,加强应急管理体制、运行机制和法制建设,整体优化应急管理系统结构和功能,提升应急管理能力的全面论述,另有大量文献对于应急管理的能力建设进行了研究。

一、国内应急财政资金管理的相關研究简述

有关应急管理的资金研究主要是围绕财政资金展开的,即我们所谓的应急财政。在中国知网上输入“应急”“财政”两个主题词,搜索的结果表明,从 2003—2008 年 6 年间,一共只有 20 篇文章。这 20 篇文章又可以主要分为两