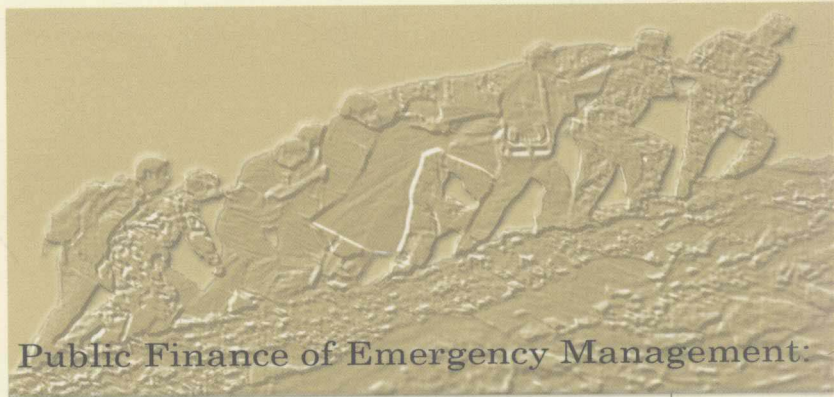


本书获西南财经大学学术专著出版基金资助

应急财政

基于自然灾害的资金保障体系研究



Public Finance of Emergency Management:

冯俏彬 著

Research on Financial Security System for Natural Disaster Relief

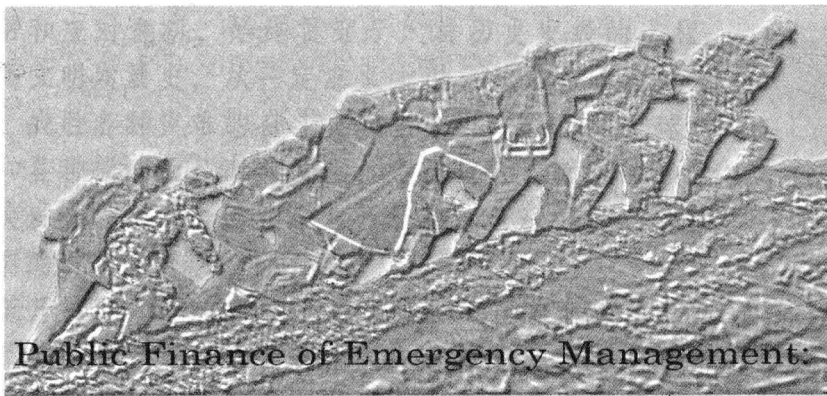


经济科学出版社
Economic Science Press

本书获西南财经大学学术专著出版基金资助

应急财政

基于自然灾害的资金保障体系研究



Public Finance of Emergency Management:

冯俏彬 著

Research on Financial System for Natural Disaster Relief



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

应急财政：基于自然灾害的资金保障体系研究 / 冯俏彬著.
—北京：经济科学出版社，2012.5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1929 - 9

I. ①应… II. ①冯… III. ①自然灾害 - 财政资金 - 保障
体系 - 研究 - 中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 101366 号

责任编辑：高进水 肖 勇

责任校对：曹 力

版式设计：代小卫

责任印制：李 鹏

应急财政：基于自然灾害的资金保障体系研究

冯俏彬 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191537

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印装

880 × 1230 32 开 9.125 印张 240000 字

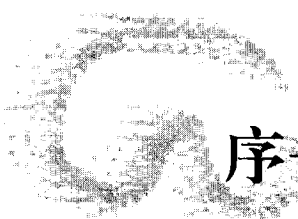
2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1929 - 9 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

2



序一

预防和应对危机，始终贯穿于人类历史发展的进程。一部人类文明发展史，从一定意义上说，就是不断应对各种危机、战胜各种灾难的奋斗史。当今世界，由于全球气候变暖和各种极端天气时有发生，各类重大自然灾害频发发生、突发事件增多，因此深入开展应急管理研究在我国具有重要的现实意义。

改革开放 30 多年特别是近些年来，我国应急管理工作取得了显著的成绩。主要表现在：应急管理思想理念不断明确，应急管理预案体系基本形成，应急管理机制不断完善，应急管理法制建设逐步健全，应急管理队伍体系已经形成，应急管理保障能力明显提升，应急管理知识普及得到加强，我国应对各种突发公共事件的动员能力、反应能力、处置能力和恢复重建能力有了明显提高。同时也要看到，相对于我国经济社会发展的形势，我们还需要认真研究探索应急管理工作的规律，学习借鉴世界各国应急管理的成功做法和经验，继续建立健全、深化完善有中国特色的应急管理体系。

作为我国应急管理体系建设的必要条件和重要前提之一，资金问题十分重要。从近几年发生的多次重大自然灾

害的情况来看，财政资金做到了保障到位、调度及时，有力、有效地支持了救灾和灾后重建工作的顺利进行。但是，这一过程也暴露出一些问题，如中央和地方的责任范围不够明确、保险资金对灾后重建的支持还很薄弱、捐赠资金的管理和使用透明度不高等，需要进行深入、系统的研究。冯俏彬同志基于自然灾害和我国防灾减灾的角度，选择并致力于加强我国应急管理体系的资金保障问题进行研究，是很有理论价值和实践意义的。

本书主要有以下几个重要特点：

1. 跨学科性。应急管理涉及方方面面，具有高度的综合性。冯俏彬虽长期从事财政理论与实践的研究，但在本书中并没有局限于其专业限制，而是尝试突破，将研究的视角扩展到与应急管理密切相关的各类资金，从学术上看有明显的跨学科特点。

2. 系统性。在我国当前和今后的一个时期，财政资金是防灾减灾、应急抢险和灾后重建的主要支持力量。但是，如何引导银行信贷资金进入灾后重建，如何建设有中国特色、符合我国国情的巨灾保险体系，如何管好用好捐赠资金……都值得深入思考和探索，冯俏彬在此书中对这几种资金都进行了比较系统和全面的研究，有很好的应用价值。

3. 具有国际视野。书中对相关的国际经验与做法进行了考察，比如，国外政府关于灾害管理的事权划分与财力配置、政府对于受灾对象的救灾项目与标准、各国的地震保险制度、政策性金融管理和对民间组织的管理等，对开展我国应急管理的相关制度建设工作有一定借鉴意义。

4. 应用性。在对我国现状分析和对国外经验进行考察借鉴的基础上,本书进一步深入到制度建设,对我国应急财政资金管理的制度框架、巨灾保险模式、政策性金融以及捐赠资金管理等都进行了探讨,有一定的应用性和可操作性。

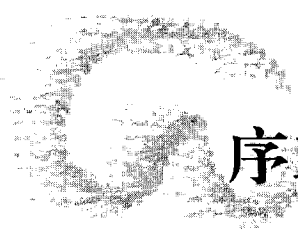
国家行政学院高度重视应急管理方面的工作,于2010年4月成立了应急管理培训中心,通过引进人才、开展各类培训活动、加强国际交流等,致力于提升我国的应急管理能力。冯俏彬作为我院首批博士后研究人员之一,还将继续以应急财政为主要研究方向和主题,相信她能在基本完成对自然灾害方面资金问题研究的基础上,进一步扩大和深入研究视野,将事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等纳入研究范围,深入分析其中所涉及的资金问题,提出相关的制度建设与政策建议。期望冯俏彬继续努力,百尺竿头更进一步,取得更大的成绩。

是为序。

国家行政学院常务副院长

魏礼群

2011年11月1日



序二

作为冯俏彬教授在攻读硕士、博士学位期间的指导老师，我对于她在专业方面的努力和这些年来所取得的学术进步比较了解，尤其赞赏她在基础理论研究方面一再展现出的学术悟性和钻研深度。其《私人产权与公共财政》荣获第三届“黄达—蒙代尔经济学奖”（2007年）的博士论文，以及关于“权益—伦理型”公共产品、“从替代走向合作”的多主体提供公共产品的理论文章，都是近年来财政学界的基础理论力作。她的这本《应急财政：基于自然灾害的资金保障体系研究》，则是从现实需要确立应用型科研课题而取得的一份成果，同样给我们带来了欣喜。

2003年“非典”以后，国内出现了一批关于应急财政的学术成果，总的来说主要集中在紧急状态下财政部门如何筹集、调度资金以及相关的程序与规则如何建立等问题上，理论深度尚嫌不足，而且往往未能持续坚持开展研究。近年来，由于极端天气频繁出现和我国经济社会发展中的种种矛盾凸显，各类突发公共事件呈不断增长之势，一系列重大自然灾害的发生更是给国人留下难以忘怀的印象。与之相适应，近年来各级财政用于包括自然灾害在内的应急支出快速增长，但相对于实际工作的迫切需要，国

内财政界在“应急财政”的主题下尚缺乏系统性并有较强操作性的成果。冯俏彬教授选择这个研究方向，符合我国经济社会发展的现实需要，也与她长期注重深入实践、积极自觉地将思考上升到理论层面并进一步转化为具有可操作性的制度建设的努力，有内在的关联。

本书重点研究基于自然灾害的我国应急体系建设的资金保障问题。总的思路如下：基于灾害管理中已经明显感知的政府力绌与失灵现象，书中首先构建了一个公共产品提供中政府、市场、志愿部门新型关系的理论框架，然后在此基础上提出构建我国应急管理资金保障体系的八字方针：“风险分散，责任共担”，以此作为统领全书的主线。基于此，本书以自然灾害（其中又特别以汶川地震）为例，分别研究了我国应急管理中的财政资金、银行资金、保险资金和捐赠资金的现状、国际经验及改进对策，形成了一个立体化的灾害资金保障体系。

在此可提到本书在以下几个方面的创新：

1. 构建了市场、政府、志愿部门在公共产品提供中从替代走向合作的理论框架，在现有公共产品的理论研究中，具有显著的创新性和理论贡献。一是对市场失灵、政府失灵、志愿部门失灵进行了理论梳理，将以往对于三者分散的认识系统结合起来，形成了市场、政府、志愿部门基于“失灵”而“替代”的完整认识链条；二是在分析以上理论不足和面对当今国内外风起云涌的公私合作潮流的基础上，强调市场、政府、志愿部门因各自“有效”而走向“合作”的理论认识，形成市场、政府、志愿部门在公共产品提供中从替代走向合作的新型关系的理论阐述。

2. 提出以“风险分散、责任分担”为原则构建我国综合性应急资金保障体系。基于现代灾害全过程管理（防灾、减灾、应急响应和灾后恢复）的理论和我国历次应急处置中主要由财政资金独力苦撑大局的情况，冯俏彬认为应以“风险分散、责任分担”的基本原则构建我国应急管理的资金保障体系。即将灾害发生的风险分散到事前、事中和事后各个阶段，由政府、市场、社会共同承担相关的资金责任，形成由保险资金、财政资金、银行信贷资金、捐赠资金共同支持的应急资金保障体系。这个原则引出了比以往远为开阔的观察视野和机制创新思维路径。

3. 对加强我国应急财政管理提供了较详细、操作性较强的制度设计方案。冯俏彬教授认为，目前我国应急财政资金管理主要存在三个问题：应急资金准备不足、中央与地方财政救灾关系混乱、政府对于受灾对象的救济项目小而标准严重不稳定。在进行大量国际经验学习借鉴的基础上，她总结出：与政治体制（联邦制还是单一制）无关，各国在处理自然灾害的财政管理方面存在基于自然灾害本身而发生的一致性与规律性，并以此为基础对加强我国应急财政管理提供了制度设计方案，其中的三级准备金制、中央与地方财政救灾事权划分、两条控制线、财政救灾项目的标准化等都令人耳目一新，很有务实特点与应用价值，值得实际工作部门重视。

4. 提出通过“公私合作”的方式将保险资金、银行信贷导入应急管理资金之中。公共、私人部门合作（PPP）提供公共产品是近年来公共财政研究与发展的一个重要方向。冯俏彬教授在灾后重建领域的研究中，一方面向我们

生动地展示了对于这种合作的迫切现实需要和合作机制本身的复杂性，另一方面也展示了具体合作形式的灵活多样和极富启发性的创造性实践。更重要的是，她还从公共财政角度，提出了与当前主流想法迥异的我国巨灾保险制度设计方案，即“以省为主”，建立一种分地区、综合性的巨灾保险制度并在其中形成中央与地方政府、政府与市场（保险业）基于各自优势合作分工、风险分散、责任共担的机制。而对于银行信贷资金，在以企业、地方政府为主体导入商业性信贷资金的同时，还必须正视其中明显的“政策性金融”需要。这也关联于我国经济发展与改革中很重要的政策思路。

5. 通过“捐赠资金财政化”这一特殊现象的分析，一方面展示了政府与民间组织合作的可能性有巨大潜力和广阔空间，另一方面又从十分现实的角度揭示了政府与社会关系的复杂性和其中的利益纠葛。近年来，加强社会管理创新已成为我国新时期的重要任务，理论界对此进行了很多研究。冯俏彬教授通过对汶川地震后展现并在此后几次大的自然灾害中反复出现的“捐赠资金财政化”的现象进行了分析，深刻地指出，“捐赠资金财政化”源于“社会国家化”，实质是国家、政府对于社会的全面覆盖和包办代替。对此进行改革，一方面需要改革民间组织的管理体制，另一方面也需要民间组织大力进行“能力建设”。她在这部分还给我们提供了很多国外政府如何管理 NGO 以及 NGO 自己如何运作与管理项目的有趣例子，很值得一读。

当然，这个阶段性研究成果还不能涵盖“应急财政”

的全部题中应有之义，如这本书的内容主要针对自然灾害，尚不能涵盖突发公共危机事件的全部；本书中对于应急财政资金管理、巨灾保险提供了详细周全的制度设计方案，但相对而言，对于其中的银行信贷资金（特别是政策性金融）和捐赠资金则还主要停留在思路廓清的努力上，需要在今后深入研究。

由于财政工作的综合性，财政研究所涉及的领域十分广泛。随着近年来我国经济社会发展，诸多新领域、新问题逐渐进入财政研究视野，如近年来各方十分关注的教育财政、卫生财政等，这对促进我国财政学学科建设具有重要的作用。冯俏彬教授与她所领导的研究团队一起，通过统一研究范式和研究框架、发表系列论文、完成系列研究报告、开办网站、编辑杂志（电子）等方式，在有限的时间内，完成了以自然灾害为对象的应急资金研究，在系统化“应急财政”研究的道路上作出了令同行赞赏的成果，使得“应急财政”成为继教育财政、卫生财政等之后，成为财政学中另一引人注目的新兴研究领域，不仅深化了财政学学科建设，而且高度契合我国新形势下加强公共危机管理的现实需要，具有重要的理论与现实意义。

总之，我十分愿意向读者推荐冯俏彬教授的这本新作。

财政部财政科学研究所所长



2011年11月



前言：

为什么是应急财政？

这是我的第二本专著。记得第一本专著《私人产权与公共财政》出版后不久，就有人对我说，好则好矣，就是理论性太强了。这话留给我很深的印象。博士毕业后，我去了美国，到了成都，现在又重新回到北京，一路走来，真真切切感觉到在目前的研究环境下，有时理论研究确是曲高和寡，不仅难有知音，更难有资助。比较而言，结合某个具体问题的应用研究更容易引起各方共鸣和社会关注。我不知道这是一件幸事还是一种悲哀。

应急财政是一项典型的应用研究。坦率地说，我并不是国内这方面最早的研究者，2003年“非典”以后，围绕应急财政就产生了一批成果，其中一些还相当有名。可惜的是，没有人持续地将相关研究进行下去，这使得从2003~2008年期间这方面的成果仅限于一些分散的文章而非系统的研究。至于我，涉足这个领域与其说是因为学术直觉，不如说是迫于现实的紧迫需要。2008年5月12日下午2点28分，在四川汶川发生了震惊国人的8.0级特大地震，近10万人为之丧命，无数人失去家园，身在成都的我，和家人、朋友、同事还有无数熟悉与陌生的人一起经历了地震后的张皇失措和寝食难安，亲眼目睹了灾后无边的废墟瓦砾和断壁残垣，更亲见了灾后财政资金管理的无序与紧张。当时，我在西南财经大学财政税务学院工作，深感有责任为家乡灾后的恢复重建尽力。最初只是想整理一些资料供有关部门急切之中借鉴参考，但查找下来，才发现这个领域里空白太多。我们别无选择。

第一份研究报告《协整财政资金与捐赠资金 共谋灾后重建》在地震发生后的十天即完成，并迅速送达有关部门。此后，我们围绕灾后重建的资金筹集与管理问题完成了多篇研究报告与文章，除了继续送达有关部门之外，也陆续在一些杂志和报纸上公开发表，由于话题顺时应势，很快得到了社会关注。在这些前期成果的基础上，2009年我顺利地获得了国家社科基金一般项目的资助，这使得本研究得以在一个更严格、要求更高的约束下进行。此后的两年（这一阶段同时也正好是汶川地震灾后重建的三年）我和课题组的其他人一起，埋头于应急财政问题的研究，我们先后12次深入灾区调研，完成了18项研究报告，举办了19次课题讨论与学习会，参加了7次国际、国内学术研讨会，发表了21篇文章。更值得一提的是，为了便于成员间的联系与交流和在更大的范围内分享研究资料，我们还开办了应急财政研究网（<http://www.yjczyj.cn>），编辑了6辑《应急财政研究》杂志（电子），这些工作为本研究的顺利完成和在较大范围内分享成果、传播观点都起到了重要而明显的作用。

在本研究的后期结题和出版评审中，我不断地收到一些专家意见，询问为什么要取名为“应急财政”而不是口径更大、涵盖面更宽的“应急资金”？确实，读者将会注意到，本书中实际所涉及的除了财政资金本身，还将银行资金、保险资金和捐赠资金共同纳入了研究，乍看上去，用“应急财政”四个字的确难于囊括。之所以固执地坚守“应急财政”而不替之以“应急资金”，主要有以下几方面原因：

第一，在研究中，我不止一次地感受到，在庞大的、由政府主导的灾后重建中，任何一种资金的背后都有政府清晰的存在和强大的作用力，可以这样讲，正如在中国谈经济增长模式离不开政府主导一样，在应急管理中，离开财政资金以及政府如何管理财政的实践，不可能真正理解这些事实上由政府主导的银行资金、保险资金和捐赠资金的现实运行逻辑，并遽论提出对症的改进方案。

第二，在研究中，我始终坚持从财政学的角度来展开对银行、保险、捐赠三类资金的研究。比如银行信贷资金，我所涉足的不是

商业银行资金本身的运作与管理，而是在财政与金融的交叉结合部——政策性金融——以及市场经济条件下、我国快速城市化进程背景下政府如何通过公私合作的方式引入银行信贷资金进入基础设施、市政设施建设，这两者显然都是十分“财政化”的命题。对于保险资金，我所研究的也不是保险业务本身，而是巨灾保险中政府与保险部门的合作方式以及政府如何通过财政补贴、税收政策等方式支持巨灾保险制度的建立。顺便说一下，以我个人的观点看来，巨灾保险制度在我国之所以在历经若干次大灾、巨灾后仍然无实质性进展的原因之一，就在于保险部门主导设计的方案忽视了市场经济条件下公共财政运行的基本规律与客观要求，因而提出的方案得不到财政部门的认同，我以“我们需要什么样的巨灾保险：基于公共财政的角度”为题谈了自己对这一问题的看法。对于捐赠资金，我选择的入手点是近年来各方广泛感知的“捐赠资金财政化”现象，进而探讨的问题是，现阶段在政府介入捐赠资金管理有不得不为之的理由与背景的情况下，如何尽量尊重捐赠资金本身的特性而在实际管理中做到与财政资金有所区分，然后探讨了在促进捐赠资金的管理主体回归到民间组织这一过程中财政如何作为、如何支持等问题。所以，将本书主题命名为“应急财政”，能够反映我的研究角度，即从财政学科的角度上，就银行资金、保险资金、捐赠资金三个方向上所进行的延伸和交叉，具有明显的跨学科、边缘学科性质。

第三，更重要的是，作为一项跨学科研究，我们必须主动寻求这一研究的学科定位，以做到出身清楚、身份明白，与同行之间有学术共同语言。鉴于我相对扎实的财政学背景和十分汗颜的应急管理背景，取名为“应急财政”可能是一个更加理性的选择。

必须承认，我对保险、银行、捐赠三类资金的研究远不及财政资金那样得心应手，从已完成的成果也可以看出，在应急财政资金部分，我们设计出了相对周全、缜密的制度方案，只需注入实际数据，就可以迅速获得实际操作方案；在保险资金部分，我们在进行了广泛的国际、国内比较研究的基础上，从公共财政理财的角度，

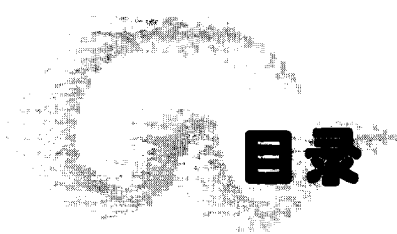
提出了完全不同于当下构建巨灾保险主流思路的设计方案，也算是达到了研究目标；但在银行资金和捐赠资金部分，由于学科背景、时间精力等多方面的原因，则仅限于大思路、大方向的廓清而未深入到制度设计的内核。这不能不说是一个遗憾。

伦敦经济学院院长、著名社会学家安东尼·吉登斯在论及政府、市场和 NGO 的合作时说，“在现代社会，任何一个行动者，不论是公共的还是私人的，都没有解决复杂多样、不断变动的问题的知识和信息”、“没有一个行动者有足够的 ability 有效地利用所需要的工具；没有一个行动者有充分的行动潜力去单独地主导（一种特定的管理活动）”，这对于以公共问题为研究对象的研究活动同样适用。“需要更多、更深入的跨学科研究”，这是在这项研究进行中 and 临近结束时我个人最大、最深切的感受之一。

最后再谈一下理论与实践的关系，这在学术界常常被形象地称为科学研究的“顶天立地”问题。落实到具体的个人，在到底选择“顶天”还是“立地”上确实存在广泛而长期的争论，通常的情况是有所侧重、有所选择，甚至在现实中，理论与实践在一定程度上的分离也常常被视为一种“必要的恶”。但是，必须看到，这种两相分离后果严重，如纯粹的理论研究的确易于走向空洞与不切实际，不易打动人心、获得认同；但与此同时，缺乏理论抽象的具体问题研究又难于一般化，很难有持久的生命力。我自己的感受是，当研究达到一定的程度后，“顶天”与“立地”之间、理论与实践之间可能会自然贯通，像捅破了一层窗户纸一样，原来感觉非常阻隔、非常凝涩的两者会如清泉一样流动、融汇并不断旋转着向上，向更高、更宽阔的方向延展。做到这一点，既需要对现实的深切把握，也要有相当的理论修养，更重要的是持之以恒的努力思考。当然，我也仅仅触到皮毛、略有心得而已。愿与诸位同仁共勉！

冯俏彬

2011 年 10 月



目录

导 论	1
-----------	---

第一章

国内外研究综述	9
---------------	---

第二章

灾害管理中政府、市场和志愿部门合作的理论阐释 ——基于公共产品提供中的政府、市场和志愿部门的新型关系	18
---	----

第三章

建设“风险分散、责任分担”的自然灾害资金保障体系 ——基于合作视角	35
--	----

第四章

灾害管理中的财政资金	57
第一节 我国应急财政资金管理的现状	57
第二节 其他国家和地区财政救灾的经验	70
第三节 加强和改进我国应急财政资金管理的制度设计	92

第五章

灾害管理中的银行信贷资金	113
第一节 我国银行信贷资金参与汶川灾后重建的基本情况	116
第二节 政策性金融的国际经验及其借鉴	128
第三节 构建我国灾后重建的银行资金支持体系	139

第六章

灾害管理中的保险资金	155
第一节 我国巨灾保险的历史与现状	155
第二节 其他国家和地区巨灾保险中的政府与市场关系	165
第三节 我国农业保险中的政府与市场关系	182
第四节 我们需要什么样的巨灾保险 ——基于公共财政的角度	190

第七章

灾害管理中的捐赠资金	197
第一节 我国捐赠资金财政化的现状	198
第二节 捐赠资金财政化的原因分析 ——我国民间组织的前世今生	213
第三节 其他国家和地区捐赠资金管理的经验与借鉴	223
第四节 优化我国捐赠资金管理的对策建议	245

参考文献	255
致谢	272