



中国政法大学危机管理研究中心
公共危机管理研究丛书

丛书主编 李程伟

副主编 翟校义

突发事件应对的财力保障机制： 治理视角的分析

TUFA SHIJIAN YINGDUI DE CAILI BAOZHANG JIZHI
ZHILI SHIJIAO DE FENXI

● 刘 星 著



中国社会出版社

中国政法大学危机管理研究中心

公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

突发事件应对的财力保障机制： 治理视角的分析

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件应对的财力保障机制：治理视角的分析/刘星著.
—北京：中国社会出版社，2009.10

(中国政法大学危机管理研究中心·公共危机管理研究
丛书/李程伟主编)

ISBN 978—7—5087—2875—9

I. 突… II. 刘… III. 紧急事件—财政管理体制—研究—中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 188993 号

书 名：突发事件应对的财力保障机制：治理视角的分析

著 者：刘 星

策划编辑：王紫千 杨春岩

责任编辑：柳 旭

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 电传：(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：10.5

字 数：150 千字

版 次：2009 年 11 月第 1 版

印 次：2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价：22.00 元

总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

李景鹏

2009年2月

目 录

绪 论	1
第一章 突发事件应对中的公共财政	11
第一节 突发事件应对中公共财政的地位	11
第二节 财政应急工具分析	24
第三节 对突发事件财政应对机制的深层思考	47
第二章 突发事件应对中的保险机制	52
第一节 突发事件应对中的保险机制分析	52
第二节 保险机制引入存在的主要问题	61
第三节 构建面向突发事件的保险制度	71
第三章 突发事件应对中的慈善捐赠	82
第一节 慈善捐赠的发展现状	82
第二节 慈善捐赠中的第三部门	92
第三节 慈善捐赠中的政府	104
第四章 汶川地震中的财力保障机制	113
结 语	156

绪 论

公共安全是人类社会最重要的社会需求，我国作为世界上最大的发展中国家，也是各种突发公共事件多发的国家之一。在经历了 2003 年的非典事件之后，各级政府、社会组织和学术界对公共安全管理日益重视与关注。如何建立起防范风险的公共安全管理机制成为风险社会理论的核心问题，也成为亟待解决的时代课题。党的十六届四中全会明确提出了建设社会主义和谐社会的目标，胡锦涛总书记在会上提出我们所要建设的社会主义和谐社会应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。公共安全管理机制的建设已成为建设和谐社会的重要组成部分。

一、我国面临的主要公共安全问题

在社会转型期，我国公共安全问题日益凸显，各种传统和非传统风险因素对公共安全的影响日益显现，已经越来越引起政府和社会各界的关注与重视。在《国家突发公共事件总体应急预案》中对突发公共事件给出了定义：是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。按照各类突发公共事件的严重程度、可控性和影响范围等因素分为：特别重大、重大、较大和一般四级；按照具体内容分为：自然灾害（包括气象灾害、地质灾害、生物灾害等）、事故灾害（包括生产安全事故、交通运输事故、环境污染等）、公共卫生事件（包括传染病疫情、食品安全、职业危害等）、社会安全事件（包括恐怖袭击事件、经济安全事件等）。这四类事件基本反映了目前我国面临的主要公共安全问题：

1. 重大自然灾害。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，每年受各类灾害影响的人口达 4 亿人次，造成的经济损失平均高达 2000 多亿元，约占国内生产总值的 1%~3%。根据国家统计局公布的《中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报》数据统计，2008 年各类自然灾害造成直接

经济损失 11752 亿元，比上年增加 4.0 倍。全年共发生森林火灾 1.3 万起、因洪涝灾害造成直接经济损失 635 亿元、因旱灾造成直接经济损失 307 亿元、因海洋灾害造成直接经济损失 206 亿元、因低温冷冻和雪灾造成直接经济损失 1595 亿元。全年大陆地区共发生 5 级以上地震 87 次，成灾 17 次，造成直接经济损失 8523 亿元。其中“5·12”汶川大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最大的一次地震，汶川地震重灾区的范围已经超过 10 万平方公里，地震的强度、烈度都超过了 1976 年的唐山大地震，造成直接经济损失 8451 亿元。

2. 安全生产问题。由于我国城市化进程的加快、交通运输的增加，生产规模的扩大、生产集中化程度的提高，而规范的经济秩序又尚未完全建立，因此发生群死群伤重特大事故的风险依然很大。根据国家统计局公布的《中华人民共和国 2008 年国民经济和社会发展统计公报》数据统计，2008 年全年生产安全事故死亡 91172 人；亿元国内生产总值生产安全事故死亡人数为 0.312 人；工矿商贸企业就业人员 10 万人生产安全事故死亡人数为 2.82 人；煤矿百万吨死亡人数为 1.182 人。尽管各项数据都比上年有所降低，但安全生产形势依然严峻，煤矿、冶金、建筑施工、道路交通、水上交通等行业领域重特大事故时有发生。尤其是煤矿等行业重特大事故多发，事故总量仍然过大，事故伤亡风险很高，工矿企业事故死亡人数呈上升态势^①。因此，防范重特大事故，是当前和今后一个时期我国安全生产工作的重点任务。

3. 食品安全问题。近年来，由“三鹿奶粉”引发了一场中国乳业乃至整个食品工业的安全恐慌，而且在一定程度上也损害了中国产品的海外形象，我国食品安全的现状已成为举国关注的大问题。从疯牛病、口蹄疫、注水肉、毒韭菜、苏丹红到三鹿奶粉，暴露出我国食品安全问题存在极大的严重性和危害性。无德企业为了片面追求经济效益，不顾法律和道德约束，生产和销售假冒伪劣食品，加之法律监管不到位、行业自律的缺乏等因素，都恶化了当前严峻的食品安全形势。而且由于在长期经济发展过程中对环保的忽视，大量的大气污染、水污染、土壤污染等问题也严重威胁到国民的健康和生存。

4. 社会治安问题。随着社会利益主体的日益多元、利益诉求的日益多样，社会心态也日益复杂，对社会的不满情绪潜滋暗长。在当前经济形势下，

^① 李毅中：《谈谈我国安全生产问题》，中国政府网，2006 年 6 月 16 日。

新的社会矛盾将不断产生,原有的一些社会矛盾也可能随之凸显。在涉及农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改革、涉法涉诉、部分军队退役人员等方面的信访问题仍然突出,高校毕业生就业、医疗养老、股市房市投资受损、城市公共服务与管理等诱发群体性事件的因素也在增多。尤其受国际金融危机和全球性经济衰退的影响,由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、哄抢、流动人口犯罪、多发性侵财犯罪和非法集资等犯罪可能将更加突出^①。

2009年将是我国进入新世纪以来经济发展面临困难最大、挑战最严峻的一年,也是社会风险因素增多,矛盾叠加,治安形势严峻复杂、社会治安综合治理任务繁重艰巨的一年,这对我国公共安全管理的能力和水平也提出了更高的要求。

二、我国公共安全管理的建设现状

1949年新中国成立以后,我国逐步建立起门类较齐全的按灾种划分的灾害分类管理业务系统,包括气象部门、地震部门、水务部门、消防部门、公安部门、交通部门、减灾部门等机构。这种单灾种的管理体系基本上涵盖了防灾减灾的各个领域,对防止灾害的发生和降低灾害的损失发挥了重大作用。

但这种单灾种管理体制存在的响应迟缓、多头管理、效能低下、资源浪费等弊端在2003年非典暴发初期得到集中显现。此后,党中央、国务院作出了全面加强应急管理工作的重大决策。2003年7月28日,在全国防治非典工作会议上,胡锦涛总书记和温家宝总理强调指出,要加快建立健全各种突发事件应急机制,大力增强应对风险和突发事件的能力。2004年3月5日,温家宝总理在十届全国人大二次会议上所作的政府工作报告中提出,“要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力”。在党的十六届三中、四中、五中、六中全会上都对全面加强应急管理工作、提高保障公共安全和处置突发事件的能力,作出部署、提出要求。2006年3月颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》已把包括公共安全建设在内的可持续发展列为国家在建设和谐社会的进程中迫切需要全面加强的重要领域,明确提出要加强公共安全建设,要强化全社会公共安全意

^① 陈泽伟:《确保社会治安大局平稳——访中央综治委副主任、中央政法委副秘书长、中央综治办主任陈冀平》,《瞭望新闻周刊》,2009年第2期。

识，加强公共安全保障能力建设，提高公共安全保障水平，维护人民生命财产安全，确保社会稳定。具体包括以下五方面建设内容：增强防灾减灾能力；提高安全生产水平；保障饮食和用药安全；维护国家安全和社会稳定；强化应急体系建设。党的十七大再次强调，要进一步健全突发事件应急管理机制。2007年11月13日，国务委员兼国务院秘书长华建敏在全国贯彻实施《中华人民共和国突发事件应对法》电视电话会议上的讲话提出：“要充分发挥各级党委、政府的政治优势和组织优势，各级政府应急管理办事机构的综合协调优势，以及各有关部门和机构的职能作用和专业优势，不断建立健全信息通报、预防预警、应急处置、舆论引导等方面的沟通协作机制，完善统一指挥、上下一致、部门联动、应急办综合协调的工作格局。”

经过几年的努力，我国公共安全管理的工作取得了重大进展。

首先，应急预案体系全面建立。2006年1月，在整合原有公共安全管理资源的基础上，国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》，形成了全国应急预案体系的总纲，在此基础上国务院各有关部门编制国家专项预案和部门预案，全国各省、自治区、直辖市编制地方应急预案。截至2006年3月15日，全国共制定各级突发公共事件应急预案24293件。其中地方应急预案23058件，国务院有关部门应急预案971件，中央企业应急预案158件，全国应急预案体系已初步形成^①。

其次，公共安全管理体系不断健全。2006年1月，《国家突发公共事件总体应急预案》提出“构建统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制”。我国公共安全管理体系遵循了属地原则和分级响应原则，领导机构的设置主要采取了“虚实并重、平战结合”的方式。国务院办公厅内设国务院应急办公室，作为直接对国务院秘书长负责的独立办事机构，承办国务院应急委员会的具体工作事宜，是常设性管理机构，我国各省级、市级、县级政府的突发事件应急管理组织结构大都遵循了国家突发事件应急管理组织体系进行设置。相关部委为了加强对公共安全的管理工作，相继成立了隶属于有关部委管理的中心，如中国减灾中心（民政部）、中国疾病预防控制中心（卫生部）、中国安全生产监管中心（国家安全生产监管总局）等，中国公共

^① 史培军、刘婧、徐亚骏：《区域综合公共安全管理模式及中国综合公共安全管理对策》，《自然灾害学报》，2006年第6期，第9～16页。

安全管理体系已基本形成^①。

再次，公共安全管理运行机制走向成熟。公共安全管理运行机制是指应对突发公共事件的各种制度化、程序化的方法与措施，是一组以相关法律、法规和部门规章为依据的政府应急管理工作流程。应急管理机制建设有利于完善相关工作制度，推动应急管理工作走向规范化、系统化和科学化^②。各地逐步完善了预防与应急准备机制、监测预警机制、信息报告与通报机制，社会化机制等建设，初步形成了统筹协调、指挥统一、上下一致、部门联动的工作格局。

最后，公共安全保障机制更加有力。在我国，财政手段往往是公共安全管理资金保障的最主要来源。其中预备费是常规手段，尤其对数额不大的突发性支出，一般动用预备费即可解决。在公共危机的初始阶段，预备费往往是首位的应急手段，只有当危急状态超出了预备费的能力时才需要动用其他的应急手段。除此之外，其他财政政策和手段，如财政向灾区的纵向和横向转移支付、彩票公益金的拨付、国债政策的倾斜、灾区特殊优惠财税政策等，在安顿灾民、恢复灾区基本生活、生产秩序方面，第一时间给予了灾区最有力的支持，并在灾后重建中发挥了更为直接和有效的资金筹措作用。面对此次汶川地震造成的大量人员伤亡和财产损失，中央和地方财政及时安排救灾经费，从财力上支持保障抗震救灾工作。同时中央财政建立地震灾后恢复重建基金，专项用于四川及周边省份受灾地区恢复重建，2008年安排预算700亿元。

我国公共安全管理机制正在不断走向成熟，尤其是2008年奥运会的成功举办，更是对我国公共安全管理水平的检验和证明。但是，与美国、日本等发达国家相比，我国要实现有效维护公共安全的目标，还需要在多方面继续努力。本书关注的重点则是突发公共事件应对中财力保障机制的建设与完善。

我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一，灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成损失大。特别是上世纪90年代以来，自然灾害造成的经济损失呈明显上升趋势，已经成为影响经济发展和社会安定的重要因素。民政部统计资料表明，“中国每年自然灾害所造成的直接经济损失在500亿～

① 史培军、刘婧、徐亚骏：《区域综合公共安全管理模式及中国综合公共安全管理对策》，《自然灾害学报》，2006年第6期，第9～16页。

② 《北京市突发公共事件应急管理机制研究总报告》，北京市应急指挥系统总体设计二期课题，2007年。

600 亿元之间，平均每天都要因此损失 1 个多亿”^①。面对灾后巨大的经济损失，单一的政府救助已经显得越来越力不从心，如何利用市场化机制和社会化机制来分担政府财政压力，已成为政府必须要解决的紧迫课题。

在风险社会中，由于风险的不同种类常常会带来不同的应对选择。周志刚博士将其划分为以下四种模式^②：第一种是“私人风险，私人选择”。即如果一种风险不具有很强的外部性，而且关于风险的信息足够充分，那么，这种风险一般应该由私人市场来管理，政府不应该过多地干预。例如，一般的人身保险和财产保险。第二种是“私人风险，公共选择”。即对于一些私人风险，政府出于社会、政治等方面的考虑，为了避免这些风险带来的负外部性，往往通过公共选择机制来管理，例如，责任险。第三种是“公共风险，私人选择”。例如，洪水和地震这类典型的公共风险在许多国家是由私人决定是否购买保险，也是由私人企业决定是否提供。第四种是“公共风险，公共选择”。如果某种风险缺乏足够的信息，私人市场不能提供充分的供给，那么，公共选择则成为一种更现实的解决问题的办法。例如，通过社会保障计划和财政预算等途径由公众来承担公共风险。

向公民提供公共安全服务是政府的一项重要责任，但这并不意味着政府是提供公共安全服务的唯一主体，如何建设由政府主导的“政府—市场—公民社会”多元的财力保障机制，治理理论为我们提供了一条新的思路。

三、合作与服务：治理理论的回答

治理理论最早出现于 1989 年世界银行报告中的“治理”概念，在此后十多年中逐渐发展成为一个内涵丰富、适用广泛的理论，并在许多国家的政治、行政、社会管理改革中得到广泛的运用，不仅拥有了其理论框架和逻辑体系，形成了一套评估社会发展和管理优劣的价值标准，“更少的统治，更多的治理”还成为了当前一些国家改革和发展的口号。

治理理论打破了原来传统上的公共与私人、国家与市场的两分法，模糊了国家与市场、政府与社会之间的分界线，在管理的主体、方法、职能等各方面都作了扩展。尽管治理概念和治理理论在多领域和多层面上被广泛使用，

① 范之安、刘方荣：《我国发展巨灾保险的理论探讨》，《中国渔业经济》，2006 年第 6 期，第 58～60 页。

② 周志刚：《风险可保性理论与巨灾风险的国家管理》，复旦大学，博士毕业论文，2005 年。

但是作为善治的治理，它始终强调的是体现法治和责任的公共服务体系。善治是使公共利益最大化的社会管理过程，善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，形成了政治国家与公民社会的一种新关系，达到了两者的最佳状态。善治的基本要素有合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正十个特征^①。因此，面对公共服务，治理比管理的范围更大、更开放，治理理论要求社会系统要素之间的协调、对话和谈判以追求广泛的共识和参与，治理的范围涉及广泛主体间的互动，通过协调的方式达到协调增效，即在公共服务市场中，公民不仅是公共服务的接受者，还是公共服务的合伙人、参与者、监督者，甚至设计者、提供者，这对提高和改善公共产品的数量和质量有着积极意义。

传统公共行政理论认为，公共事务管理的责任主要在于政府。治理理论则认为公共部门与私人部门、国家与社会之间的责任界限已相当模糊，已出现了公共责任从政府转移到非政府机构和个人的趋势。公共部门和私营部门从治理理论来看都不拥有充足的知识与资源独自解决一切问题，它们必须相互依赖，通过谈判和交易，在完成共同目标的过程中来实现各自目的。治理理论对整个公共管理部门的格局进行了重新认识，对不同的实施主体各自的定位、分工和适当的角色进行了分析，强调多元主体的多层治理，为打破公共产品、公共服务的政府垄断提供了新的思路。包括全球层面、国家层面和地方层面的各种政府间和非政府间的国际组织、各种社会团体甚至私人部门在内的多元主体，将依据不同的行为准则，分别发挥不同的社会功能。

首先，服务主体的多元化决定了政府作用范围在大大缩小。政府不再是无所不包的“全能型政府”，而只能在一定范围内合理运用权威以维持秩序，满足公众需要。治理主张在政府和公民社会之间建立起合作互动的关系，鼓励公民积极参与政治生活，发挥民间组织的主动性，并能参与政府的相关决策。这就要求政府向更加透明、法治、高效和务实的方向转变，成为公民可信赖的公共机构，发挥调和各类矛盾、协调各方利益、达到社会正常和有序运转的作用。

其次，多方主体的广泛参与带来责任的分散化。多方主体的广泛参与是一种横向分权的观点，治理需要的权威并非全部来自于政府部门，责任的承

^① 俞可平：《当代西方政治理论的热点问题》，《理论参考》，2003年第1期。



担也是如此，因此国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任会变得模糊不清。传统体制下的权威主体一般是政府部门，而治理理论则扩大了权力和责任的范围，政府已不再是国家唯一的权力中心，各种机构（包括社会的、私人的）只要得到公众的认可，就可以成为社会权力的中心。治理理论强调合作：国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作，因此，治理是一种由共同目标支撑的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须一定要依靠国家的强制力量才能实现。

同时，多元主体的出现使权力的运行方向发生了变化。由于多元主体参与了公共服务的提供，在社会和经济问题的求解过程中界限和责任的模糊性使权力的运行方向发生了变化。统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策并执行政策，对社会公共事务实行单向管理。而治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、建立伙伴关系、确立共同目标等方式实施对公共事务的管理，其权力流向是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的。治理理论明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖，也就是说，为实现集体行动的达成必须依靠其他组织，为达到目的，各个组织间必须交换资源、为共同目标进行谈判，同时交换的结果不仅取决于各参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

治理理论强调合作与服务，重视公民参与管理的积极性，因为“一个真正具有效率、效能的服务计划需要服务对象的主动参与，而不是服务对象的被动接受”^①，而这同时也将激发社会活力和人民的创造精神。公民参与管理是行政改革的一条基本原则，公民不仅是各种公共服务的“消费者”，也是公共服务的参与者和监督者，必须在管理的参与中维护自身的权利并实现自身的价值。对治理的参与将培养起成员的合作与团结的习惯及公共精神，能够培养强大的互惠规范，能够促进有关个人品行的信息流通。这种合作精神正是提供互动式服务所必需的。

“治理”概念的提出一再表明“政府并非唯一的提供者”^②，但是在多元治

① [美] B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，北京：中国人民大学出版社，2001年版，第64页。

② 世界银行：《变革世界中的政府——1997年世界发展报告》，北京：中国财政经济出版社，1997年版，第4页。

理的过程中政府又该扮演什么样的角色呢？在这里我们首先要对公共服务中的三个基本参与者作出区分：消费者、生产者、提供者（或者安排）。萨瓦斯认为消费者是直接获得或接受服务的人或单位；服务的生产者是直接组织生产，或者直接向消费者提供服务的部门，它可能是政府单位、特别行政区、市民资源组织、私人企业、非营利机构，有时甚至是消费者自身；而服务提供者（即服务安排者）指派生产者给消费者，指派消费者给生产者，或选择服务的生产者。对许多公共服务来说，政府本质上是一个安排者或者提供者，是一种社会工具，在服务的提供中主要作出决策，萨瓦斯将提供者的责任归纳为征收税费、决定服务内容和水平、开支水平等方面^①。随着具有相对自治领域和自我管理能力的公民和社会组织的不断成长，国家和政府对社会事务干预的领域和干预的程度在不断地收缩或受到限制，这就决定了我国政府职能的定位必将发生变化：即由原来的“政府主体的单元价值取向”，转向“公民、社会与政府主体相结合”的多元价值取向^②。

四、构筑我国应对突发事件的多元财力保障机制

随着政府财政支出的日益增加，政府供给能力的不断下降，效率不高、资源浪费现象的出现，这种传统的集中服务模式已无法满足公众的需求，在治理理论下的多元财力保障成为我国应对突发公共事件的必然选择。

公共安全的提供是一个由庞大资金支持的特殊市场，政府既可以作为提供者，也可作为生产者，只有服务的生产者多元并存，政府、私营企业、第三部门及其他各类组织间竞争发展，只有最大限度地动员和组织企业、第三部门、社区、家庭和公民个人，在政府的计划、指导和监督下实现“公助”、“互助”和“自助”，才能突破突发公共事件应对的资金瓶颈。

首先，在突发事件的应对中引入保险机制。保险机制是一种以私人为主体，以市场为依托，体现“防灾预防为主”大前提下的以利益为纽带的风险分担制度。保险机制在西方发达国家的防灾减灾中一直发挥着重要作用，近年来我国也在逐步重视保险机制在应急管理中的作用。一方面，它可以减轻政府负担，政府不再作为唯一的救灾救济主体，而灾民也会从保险中得到补

① [美] 埃莉诺·奥斯特洛姆、[美] 拉里·施罗德、[美] 苏珊·温：《制度激励与可持续发展》，毛寿龙译，上海：上海三联书店，2000年版，第86～87页。

② 何颖：《加入WTO与我国政府职能的重构》，《政治学研究》，2002年版，第35～43页。

偿，能够尽快重建家园，恢复生产。另一方面，它可以推进政府和社会共治，尤其是针对地震、洪水、飓风等自然灾害的巨灾保险，由于具有重要的公共性特征，更应成为政府大力支持的对象。因此，国家需要尽快研究确定促进责任保险和巨灾保险建设的整体规划，明确建设的总体框架，确立指导思想、基本原则、总体要求、体系结构和内容、各个子体系之间的关系以及推进的步骤、措施与安排等。通过保险机制的引入构建更完善的风险化解机制。还要支持保险业积极参与社会管理，推进其与公安、消防、安全、旅游等部门形成联动机制，实现信息共享、风险共防、责任共担，共同构建起全社会的公共安全保障网络。

其次，大力发展慈善事业，激励慈善捐赠。政府应以更加健全的税收优惠机制，给予捐赠人相应激励，同时强化对慈善事业的依法行政和监管力度，创造更有利于慈善事业发展的法治环境，全面规范和促进慈善事业的健康有序发展。第三部门以公共利益为己任，是和政府一起提供公共服务、实现治理目标的重要伙伴，政府应创造更好的制度环境鼓励和规范第三部门的发展。由于我国历来有强政府、弱社会的传统，要想改变这种状况，实现政府职能的转变，就必须培育和发展社会中介组织，完善社会的自治组织结构，培养社会的自治与自律能力，建立政府与社会的相互依赖、相互协作的互动关系。

虽然政府已不再是公共服务的唯一主角，但公共服务由于其非竞争性和非排他性依然是政府的当然领域，为公众提供优质高效的公共服务是政府当仁不让的责任。公共服务作为政府的核心价值或主导价值是人类社会治理发展的结果，体现了历史发展的必然。因此，政府的职责要锁定在促进核心公共产品和公共服务的提供上，退出私人领域，而对于那些有利可图、公开竞争的项目，要交给私人部门去经营，让利于民，所以张维迎等学者认为一个以旨在降低“交易成本”的制度建设为中心的政府才是一个真正有服务竞争能力的政府。密尔在其1848年出版的《政治经济学原理》一书中认为政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一就是关于如何对政府职能与作用范围加以适当限制。然而时至今日，即使在市场经济发展水平较高的发达国家，密尔提出来的上述问题，即在社会经济范围里如何明确划分公共部门与私人部门的作用、责任和活动边界，仍未得到圆满解决。因此，如何合理划定政府与企业、与社会的行为边界，实现从“全能政府”向“有限政府”的转变，构筑一个应对突发事件的多元财力保障机制就是本书将要探讨的问题。

第一章 突发事件应对中的公共财政

第一节 突发事件应对中公共财政的地位

当公共危机日益发展成为当今社会的一种常态时，如何提高突发事件的应对能力已成为每个政府面临的严峻考验。每当突发公共事件出现时，无论在资金、人员投入，还是在组织、指挥、协调、管理等各个方面，政府都是主导力量，而公共财政在其中更是扮演了重要角色。

一、构建突发事件财政应对机制的必要性

1. 公共财政的特性

公共财政是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行模式，是与市场经济相适应的一种财政类型，也是市场经济国家通行的财政体制和财政制度。首先，公共财政具有公共性的特点，即公共财政应着眼于满足社会公共需要，社会公共需要决定着公共财政的存在，决定着公共财政的活动范围和活动效果。其次，公共财政还具有非营利性的特点，政府作为公共权力的拥有者，应以追求公共利益为己任，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便有时提供公共产品或服务时会附带产生数额不等的经济收益，但其基本出发点或归宿仍然是满足社会公共需要，而不是营利，即财政支出的安排要始终以满足社会公共需要为宗旨。在突发公共事件发生后，无论是应急救援还是恢复重建，需要的资金都非常巨大，往往超出了社会个体的承受能力，而政府作为掌管社会资源再分配的重要部门，理所当然成为了这种公共风险预防和应对的最后一道防线^①。

^① 苏明、刘彦博：《我国加强突发公共事件应急管理的财政保障机制研究》，《经济与管理研究》，2008年第4期。