

中国自然灾害救助财政投入体制研究

■ / 胡绍雨

摘要:中国是世界上自然灾害最严重的国家之一。自然灾害救助具有公共性、公益性的特点,国家财政投入在自然灾害救助中具有基础性的地位。在自然灾害救助方面,特别是突发性特大灾害发生后,只有国家才能组织并且调动大量的人力、物力、财力,有组织、有计划地实施救助。文章通过研究我国自然灾害救助财政投入体制存在的问题和解决方法,在国内外相关研究的基础上,遵循提出问题——理论分析——问题剖析——国外经验借鉴——解决措施的框架来进行探讨。

关键词:自然灾害 灾害救助 财政投入体制

中图分类号:F812.2

文献标识码:A

文章编号:1004-6070(2019)10-0005-06

习近平同志在十九大报告中指出同自然灾害抗争是人类生存发展的永恒课题。落实习近平同志在党的十九大报告中提出的提升防灾减灾救灾能力要求,需要全社会共同努力,需要重视国家财政投入在自然灾害救助中具有的基础性地位。近年来自然灾害频发,灾害救助财政投入现状不容乐观,而灾害救助问题刻不容缓,所以研究中国自然灾害救助的财政投入问题具有非常重要的意义。

一、相关概念及理论依据

Clinton,WilliamJ.认为灾害一旦发生,灾害救助的时间极为紧迫。因此,灾害救助的援助需要适当的补充。ForrestLaws认为美国新的灾害救助法案目的在于帮助在卡特里娜飓风中的受灾民众尽快摆脱生活困境。MeganWalters,E.M.Hastings指出香港应该建立起完善的消防安全法规,并且政府应该提供一个完善的监管环境。Kaper,Stacy认为美国应该完善其灾害保险立法,通过灾害保险分担自然灾害所造成的损失。Prizzia,Ross认为根据夏威夷地区自身的自然条件,可以探索和实施新的灾害预防和管理办法。

祁毓(2008)认为财政在灾害救助中占据重要

作用,因此,灾害救助资金要确保在严格的监管下合理使用。董梁(2008)认为我国现阶段政府负担为主的灾害救助财政投入体制存在诸多的不足,灾害救助财政体制的改革重点应放在筹资主体多元化、筹资制度化上。许晓华(2010)认为目前灾害救助的管理存在权责不清的问题,严重影响了灾害救助工作的有序进行,应明确中央与地方政府的权限,实施分级管理。程曦、钟婷(2014)认为当前的灾害救助投入在城市和农村的比例不够合理,灾害救助的资金投入应适当的向易发生自然灾害的农村地区倾斜。万婕(2015)认为目前中国自然灾害救助财政投入存在财政投入责任不明确、资金投入不规范、组织体制不完善等问题。

(一)相关概念

1.自然灾害。自然灾害是指自然环境发生异常变化,对人类的生命、财产以及社会活动造成各种危害,影响社会稳定和发展的一系列自然现象或事件。

2.自然灾害救助。自然灾害救助俗称“救灾”,自然灾害救助是指在自然灾害和特定突发事件发生时,国家和社会对因灾害导致生活陷入困境的人

们给予救助的一种社会制度。自然灾害救助是社会保障体系中的重要一环,也是社会救助体系中的重要组成部分。自然灾害救助的责任主体多为国家,由中央和地方政府负责对受灾民众的救援,挽救群众生命,帮助受灾群众减少财产损失等。国家实行灾害救助通常有两个目的:一是维持受灾群众基本生活需要,保障受灾群众生命安全;二是进行灾后重建,帮助他们尽快恢复正常的生活和社会秩序。我国在自然灾害救助中,一方面,是以“以人为本”的精神贯穿始终,因此,政府和非政府组织灾后救助的首要任务和当务之急是保障受灾群众的生命安全;另一方面,自然灾害应急救助的工作重点是为灾区受灾群众提供基本的物质生活保障。

(二)理论依据

1. 公共产品理论。政府和市场对公共产品供给是公共产品理论。在现行经济条件下,市场在资源配置中起主导作用,政府承担着“守夜人”的角色,负责公共设施以及公共事业建设,保障国家公民的生命财产安全。政府应对公民提供最基本的安全保障,满足受灾群众的基本生活需要。政府在对公共产品进行分配时,应事先做好一定的预留,以备发生自然灾害等紧急情况。自然灾害救助在很大程度上具有公共产品的特性,政府作为公共需要的满足者,应该成为灾害救助的救助主体。公共产品理论主张政府要承担起公共产品供给的主体责任,同时认为应在政府的主导下与市场联合供给公共产品,由此可见,政府应负担灾害救助的主要责任,并对灾害救助制度加以规范、完善。此外,为了减轻政府救灾负担,政府还应合理引导社会力量参与灾害救助,使政府和社会力量在救灾中形成合力。

2. 危机管理理论。危机管理理论是指自然灾害发生时,管理者进行危机管理的理论。随着经济全球化的深入发展,自然灾害所带来的危机已经波及到许多国家,危机具有突发性,是由许多细节累积而成,当危机来临之时,管理者要尽最大努力解决问题,渡过危机。危机管理的核心任务是要尽最大努力控制事态,并对危机的发展和情况有自己的判断。在危机来临之时,管理者要第一时间采取应对

危机的措施。而且所采取的措施应该是遵循用最少的费用和最短的时间。我国目前经济依然保持较快增长,发展果实来之不易,以往发生过的危机事件让我们蒙受损失,也让政府越来越重视危机管理的重要性。自然灾害救助作为危机管理中的重要组成部分,事关社会的稳定发展,我们有必要对灾害救助制度不断发展完善,来应对潜在的灾害。

3. 社会救助理论。国家和社会对受灾群众救助是社会救助理论。在现代社会中,中国特色社会主义进入新时代,到处充满着文明、进步,人们更应该有社会救助的理念,每个人都有生存的权利,每一条生命也都有活下来的价值和意义。所以,当自然灾害事件发生时,人们可能会暂时失去生产或生活资料,可能会失去家人和财产,政府要承担起保障受灾群众生命安全的责任,维持受灾群众的基本生活需要,尽可能地帮助他们尽快恢复正常的生活和社会秩序。维护社会稳定,构建和谐社会。

二、中国自然灾害救助的财政投入现状及存在的问题

(一)我国自然灾害救助的财政投入现状

目前我国自然灾害救助的财政投入现状却不容乐观。一是财政专项保障资金占财政支出比例小。自然灾害救助的财政专项资金是指在灾害发生时,国家向受灾群众发放一定数额的自然灾害生活补助资金,维持受灾群众的正常生活。我国自然灾害生活救助资金占当年财政支出的比例分别为0.018%,0.008%,还不足1%。简直就是杯水车薪,少之又少。而且仅仅是临时调拨,并不稳定固定。二是我国社会福利支出占财政支出比例小。当自然灾害发生,我国政府会给受灾群众提供吃、穿、住、医等基本生活救济以及扶持受灾群众生产方面的帮助。我国拨给社会福利支出的财政资金比例在10%左右,而用于自然灾害救助的部分比例还不到3%。三是国家救灾资金占自然灾害直接经济损失的比例小。由于自然灾害导致经济损失过大,虽然国家财政对于自然灾害造成的损失有资金投入和经济补贴,但是这些微弱的资金和补贴只能解决临时紧急的特殊救助,实际上主要损失还得由受灾

者自己承担。目前国家救灾只占损失的2%-3%左右,弥补损失只是非常小的一部分。

(二)我国自然灾害救助的财政投入存在的问题

1. 财政投入主体责任不明确。自然灾害救助由国家中央层级强有力的领导核心机构统一领导,大大增强了救灾工作的一致性,但很容易造成权责不清,地方政府的积极性明显不高。中央政府想要提高地方政府的积极性,促使地方政府加大自然灾害的灾前预警、防范、灾后治理的财政投入,有效的实施治理手段,建立完善的灾害预防机制,减轻中央政府在自然灾害发生后的专项救助资金的投入压力;而地方政府由于本地发展需要,财政支出的重点在于经济建设、教育、社会保障等方面。可用于自然灾害救助的资金少之又少。地方政府通常能够第一时间了解灾情、第一时间直接接触灾民,并且能够准确地判断当前灾害的情况,了解地形地势,更有利于做出正确的决策。但是在相关的实际操作中,相关的救灾投入主要是以中央为主,各级省市按照对口的部门逐级上报,由于政府层级过多,容易造成时间的延误。有关的灾害信息通过层层环节传达到最高决策中心,其真实性和时效性将大打折扣。地方政府缺乏最终决策权,安排救灾资金相关的数额较少,与国务院确定的救灾的相关的方面职责分工不一致。这样使得重大自然灾害发生时地方财政无法及时进行救助。主要原因就是中央和地方政府之间财政投入主体责任不明确。

2. 财政资金投入比例不合理。中国在自然灾害资金投入过程中,预防资金比救助资金少很多,存在资金投入不规范性和资金分配不合理性,在资金投入比例上,如果能够加大自然灾害预防资金投入的比重,就可以在灾害发生时适当的减少救助资金的投入。这样做就可以将资金投入利益最大化,用最少的钱解决最大的问题。在应对自然灾害时,预防是最有效的方式。但是,目前我国只有一些临时的自然灾害预防的专项资金支出,例如轻预防重救助,救急不救穷的问题十分严重。农村与城镇相比,各项公共事业发展缓慢落后且不完善,城镇的财政更多的投入到灾害预防上,而农村用于自然灾

害的资金只能用于救济,这种情况的出现,导致在发生同样的自然灾害时,农村地区的受灾情况更不乐观,所以灾后重建工作显得格外严峻。

3. 自然灾害救助方式轻心理。灾害救助方式是自然灾害救助制度的重要组成部分,它通常是指,在自然灾害发生以后,对受灾人员采取的救助方式和救助措施。实物救助、现金救助和服务救助是灾害救助的三大救助方式。救灾工作取得成功的重要因素,主要是因为及时的采用了准确的灾害救助方式。同时救灾主体和受灾人员相互之间的联系,主要是通过救助方式这个媒介,它是保障整个灾害救助顺利达成的重要因素。经过多年的发展完善,中国自然灾害救助制度较以往已经取得了很大的进步,但是还存在一些不足和需要改进之处。目前中国自然灾害救助方式主要重视实物救助而轻视心理救助。在通常情况下,重大自然灾害的发生,不仅会破坏人们赖以生存的家园,而且也会让人们心理上受到严重的心理创伤,留下不可磨灭的心理阴影,而且还有可能产生心理疾病,影响人们的正常生活和身体健康。所以国家应该加强心里救援的力度来防止这种情况的发生,以免造成恶劣的后果。重大自然灾害不仅造成巨大的经济财产损失,而且也严重伤害到了人们的心理健康,一些人也因此患上了心理疾病,有一支专业的心理医疗团队显得极为重要,可以对受灾群众及时开展心理疏导,以保障灾民的心理健康。

4. 自然灾害救助法制不健全。我国自然灾害救助法律体系在现行宪法和应急法律法规中已经有一定的基础。但是,由于灾害救助法制相对分散、不够统一,在重大自然灾害发生后,对自然灾害发生的共同规律缺少经验总结,没有应对自然灾害发生时普遍的指导性,同时还存在缺乏灾害救助基本法、某些领域法规不健全、单项法规之间难以协调一致等问题。现行的单灾种法律法规使各职能部门只能对紧急事件做单一处理和反应,考虑不到后续事件处理后果,无法连续处理后续灾害,所以无法承担灾害救助的重任。我国目前已经基本做到了一事一法,表现在灾害救助专门立法方面,主要

是针对某一类灾害事件的单灾种法律。但法律制度主要集中在灾害预防方面,并且在自然灾害预防方面的法律制度也比较单薄,无法支撑我国现在频繁发生的自然灾害,在灾害应急救助、灾后重建及组织管理方面,大多为法规条例、很少上升到法律层面,并且建立的时间比较晚,法制不健全。

三、国外自然灾害救助的财政投入对我国的经验借鉴

(一)日本自然灾害救助的财政投入对我国的经验借鉴

日本是中国的近邻,其独特的地理位置和气候条件,导致自然灾害频繁发生,强地震、海啸以及核辐射事件震惊世界,长期的自然灾害经历使日本积累了丰富的救灾经验,形成了一套成熟的自然灾害危机管理制度。值得我们借鉴和学习。

1. 确定中央和地方的权责关系。日本中央和地方政府之间关于财政资金与救灾关系的责任范围划分的十分清楚。无论是自然灾害发生前,还是自然灾害发生时,都能够有效应对。中央与地方政府之间在自然灾害发生之前,日本中央负责防灾、减灾,及时预防并做好宣传,花最少的钱解决最大的问题,减少财政资金的支出。当自然灾害发生时,地方政府直接负责灾害现场应急救援和灾后重建工作,救灾过程中由地方政府直接指挥,中央不越权。最大限度的减少损失,提高救灾效率。

2. 财政资金的灾前预防。日本政府有完善的灾前预防体制和充足的财政资金储备。地方政府在设置年度财政预算时,会提前储备好专门用来灾前预防和灾后重建的自然灾害预算资金。日本地方政府按照标准事先计算好需要储备的物资资金,对需要建设的应急设施提前进行规格、数量的储备。地方政府还把每年政府的财政资金盈余、贷款利息收益和平常的小额投资以及个人和居民自发的对于救灾储备的捐款用来建设复兴基金,有效的进行灾前预防。

3. 财政资金的灾后救助。在自然灾害发生之后,日本中央与地方政府之间会一起出动,共同承担责任,为受灾群众家属发放一定数额的抚恤金和慰问金,维持他们的基本生活,并且为他们免费联系心理

医生进行心理安慰和心理救助。同时,日本政府对于灾后重建方面,无偿提供充分的财政资金支持,帮助受灾群众修复和重建住房,满足受灾群众的基本生活需要,在受灾孩子的教育方面,国家财政无偿提供图书,还设有专门的紧急奖学金和儿童扶助资金。

(二)美国自然灾害救助的财政投入对我国的经验借鉴

美国是世界上自然灾害多发的大国,他们在长期的自然灾害应急救助的工作过程中,已经建立起来了一整套比较系统而又完善的灾害救助体系,并且积累了许多成功救灾的经验值得我们学习。

1. 完善的管理制度,健全的救助机制。美国是联邦制国家,各个州的灾害救助制度不尽相同,但是在重大自然灾害发生时,联邦政府都能够密切配合,互相协调,高效率的完成灾害救助工作。美联邦应急管理局,以自然灾害与非自然灾害并重,他们的核心业务就是围绕四个方面进行,一是减灾,二是应急准备,三是应急反应,四是灾后的恢复重建。其个人救助服务不仅包括个人,还包括家庭补助的计划;住宅灾害补助计划;医疗卫生衣物服务;减退税服务;事业救助服务;社会安全申请服务;建筑执照申请服务;法律咨询服务;危机咨询服务等。

2. 迅速的应急程序,快捷的灾后申请。美国在发生重大自然灾害或紧急事件时,由州长先宣布本州进入了紧急状态,再由请总统发布重大的灾害或者紧急状态的重要宣告。同时,联邦政府会派出专门代表处理救灾事宜,负责协调联邦政府与州政府的救灾协调,同时参与灾害紧急救援指挥工作以及分配救灾物资。确保每一位灾民都能在第一时间领取到救灾物资。灾民在总统或州长所宣布的符合灾区条件的地区都有资格申请救助,不仅可以拨打免费救助申请电话,申请救助物资或款项,而且针对有语言障碍或者听力障碍的灾民还设有专门的救助申请电话。在灾害发生时还设有紧急服务处,设置地点就在灾区现场,灾民可以在现场通过窗口排队直接与救助人员沟通并提出自己的救助申请,这样极大的提高了申请的效率。

3. 采取实物和心理并重的灾害救助方式。首

先,在现金救助之外还向灾民提供低息贷款,如果有不符合低息贷款资格的灾民,则可以直接向美国联邦应急管理署申请现金补助。其次,美国在重大自然灾害发生以后为国民提供有效的危机咨询。主要是面对灾后存在心理创伤较大、内心极度苦闷以及压力较大等心理问题的灾民。这种危机咨询服务属于一种短期的救助服务,其部分经费由美国应急管理署提供。灾民可以通过拨打电话,通过电话咨询解决自身的心理问题,也可以到建立在灾区的复健中心进行现场咨询,当面把自己的心理困惑介绍给救助人员,并获取解决办法。美国的灾害救助方式种类繁多,各有特色,低息贷款和危机咨询是很有特色的两项救助方式。

四、完善我国自然灾害救助的财政投入体制的对策建议

日本和美国系统而又完善的灾害救助体系和危机管理制度,丰富而又成功的救灾经验,值得我国借鉴和学习,同时也给了我国很多启发。我国应该结合我国的具体国情和人民群众的根本利益,构建科学合理又切实可行的重大自然灾害社会救助财政投入制度。具体包括以下几个方面

(一)建立自然灾害救助财政专项资金

我国一直以来都未建立防灾救灾的专项资金,不论是中央还是地方。我国主要依靠国家下发的财政拨款、政府首长的储备资金、社会群众的募捐资金来预防救助自然灾害和进行灾后重建工作。但是,这种财政支出结构使得行政效率低下,资金的使用和调配方面具有很大的局限性,存在着很大的问题。所以,最直接的方法就是能够统筹财政支出,设立防灾救灾的专项资金,提高政府在预防自然灾害灾害和救助方面的能力,确保在自然灾害发生时有足够的财政资金进行灾害救助。中央和地方的财政要统筹起来,明确其各自的责任,分担自然灾害的预防支出。

(二)完善自然灾害救助财政投入模式

目前我国财政投入轻预防重救助,救急不救穷,针对此现状,难以从根本上解决问题。虽然我国相关的中央和地方在内的国家突发事件预案体

系已经建立,2011年建立的《国家自然灾害救助应急预案》中提出应对重大自然灾害紧急救助体系和运行机制,但是由于现实状况的约束,又建立的较晚,该预案未能很好的贯彻。目前,仅有地质灾害等正纳入我国财政预算,灾害预警和防治方面并没有完全纳入其中,而《国家自然灾害救助应急预案》中提出的自然灾害救助的资金自然增长机制将会更加难以实现。所以要将自然灾害灾前预防、灾中救助、灾后重建一起纳入自然灾害财政投入预算中,不断完善三位一体的自然灾害救助财政投入模式。

(三)加强自然灾害救助财政资金监管

由于突发自然灾害的不断增多,使得救灾资金规模不断扩大,进一步加强资金的监管显得尤为重要,以防救灾资金遭遇不测。首先要改变救灾资金监督模式,创新监督方式,加大日常监督力度,建立灾前灾中与灾后救灾资金三重监督。另外,从财政部门方面,科学管理资金,借助部门预算编制、国库集中支付制度,将政府收支分类改革,提高救灾资金使用的安全性、规范性和有效性,实现资金利用最大化。最后,要将资金使用透明化,将救灾资金在阳光下运营,让广大群众参与到资金监管中,增强政府公信力。

(四)加强自然灾害救助科学法制管理

首先,要提高政府部门的工作效率,各级政府要明确其分工,又快又好的落实各项工作,要进行科学化监督管理。其次,要完善自然灾害救助方面的制度框架,将法律制度运用到到日常的制度,使法律制度常规化。然后,要不断完善自然灾害救助方面的相关法律法规,让立法惠及百姓。明确中央和地方政府在财政支出方面的地位,明确灾前预防、灾中救助、灾后重建三位一体的分工与投入。最后,要使我国自然灾害救助中国家财政投入走向规范化、法制化。

(五)建立自然灾害救助危机咨询方式

危机咨询是一项救灾服务,指在自然灾害发生以后,对受灾群众加以心里疏导,缓解其心理压力。具体做法为,在自然灾害发生以后,由政府指定专门的医院,由专业的心里医生成立多个危机咨询

小组。同时在灾区设立由政府财政拨款支持的危机咨询站,在现场为受灾群众进行心理疏导和调节,缓解灾后的心理压力,其咨询站的服务均为免费。使中国自然灾害救助方式向多样化的方向发展。

党的十九大报告中也明确提出提升防灾减灾救灾能力是我们每一位中华儿女义不容辞的责任,所以我们在未来生存和发展的道路上一定要注重自然灾害的预防工作和救助工作。地方政府作为面对自然灾害发生时的指挥协调中心,只有切实加强自然灾害应急救助,达到自然灾害一旦发生都能按照预案启动应急救援机制,全面而有效地开展自然灾害应急救助工作,才能最大程度地减少自然灾害损失,维护人民群众的生命财产安全。安定团结的社会环境是建设有中国特色社会主义事业的基础,强有力地地方政府危机时刻应急处理能力是建设安定团结社会环境的根本保障,因此,需要加强政府应对自然灾害应急管理的能力,完善自然灾害救助财政投入体制,适应当前新时代下的要求,以保证安全有序的社会环境。

基金项目:国家社会科学2010重大招标项目10&ZD038、博士后科学基金面上资助项目2013M542231和湖北省教育厅2012人文社科项目2012G419的阶段性成果。

参考文献:

- [1]楚泽涵,李锋编译.自然灾害认识和减灾[M].青岛:中国石油大学出版社,2010.
- [2]孔令栋.突发公共事件应急管理[M].济南:山东大学出版社,2011.
- [3]邓国胜.响应汶川:中国救灾机制分析[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [4]翟继光.财政学原理[M].北京:经济管理出版社,2011.
- [5]朱立,韩勇.我国重大突发事件解析[M].南京:南京大学出版社,2009.
- [6]朱靖.自然灾害对经济增长的影响[M].北京:中国科学技术出版社,2015.

[7]程曦,钟婷.我国自然灾害救助的财政投入问题研究[J].时代金融,2014(18).

[8]董梁.中国自然灾害救助财政投入体制研究[J].经济研究导刊,2008(15).

[9]侯东哲.中央政府与地方政府间财政救灾关系研究[D].西南财经大学,2011.

[10]顾广智.本溪市自然灾害救助存在问题与对策研究[J].沈阳师范大学学报,2016(05).

[11]刘南江,丁一.2017年前三季度全国自然灾害灾情分析[J].中国减灾,2017(11).

[12]祁毓.中国自然灾害救助财政投入现状、问题及对策[J].地方财政研究,2008(01).

[13]万婕.中国自然灾害救助的财政投入问题研究[J].企业导报,2015(17).

[14]汪海燕.现阶段中国突发自然灾害社会救助机制研究[D].南京师范大学,2009.

[15]习近平.十九大报告应对自然灾害需要全社会共同努力[N].人民日报,2017-10-27-07.

[16]Audet, François. From disasterrelief to development assistance: Why simple solutions don't work[J]. International Journal, 2015(01).

[17]Paulson, Nels; Menjivar, Cecilia. Religion, the state and disasterrelief in the United States and India[J]. The International Journal of Sociology and Social Policy, 2012(03).

[18]Shughart, William F, II. Disaster Relief as Bad Public Policy[J]. The Independent Review, 2011 15(06).

◇作者信息:广西财经学院财政与公共管理学院

◇责任编辑:张力恒

◇责任校对:张力恒