

汶川自然灾害与财政作用 机制的合理构建

王振宇

(辽宁省财政科学研究所 沈阳 110002)

四川汶川“512”特大地震,造成了巨大人员伤亡和不可估量的财产损失。在这场突如其来的自然灾害面前,中国人民众志成城,抗震救灾,表现出中华民族空前的团结力、凝聚力、意志力;中国政府也因快捷、透明、完美的组织动员,赢得了世人的普遍赞誉,凸现出新一代中央领导集体以人为本、科学发展的执政理念。我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一,历史长、危害范围广、爆发率高,且具有季节性、阶段性、持续性、周期性、交替性和群发性等特征,也是损失最严重的少数国家之一。2005年灾害的直接损失为2042亿元,约占GDP的1.1%。痛定思痛,一个时期特大灾害频发,留给人们太多的思索,也暴露出我国现行某些制度设计上的“缺陷”,有必要深刻反思。本文仅从财政视角做点粗浅思考。

一、改善农村公共产品有效供给,合理构建自然灾害财政投入机制

当人们惊愕于汶川特大地震之后,一个本能反应可能是责问——为什么这样大的自然灾害,震前又存有种种异样,地震预报却如此“失灵”?先是上海方面的专家解释:地震的短期预报是世界性难题。后是北京专家称找到了地震爆发的原因。这次地震丧亡,主要因学校、医院、政府部门等公共建筑设施倒塌所致。可以这样假设,如果公益性基础设施抗震设计能力再强一些的话,如果城市布局 and

厂布局远离地震断裂带的话,如果人们的地震预防知识再多一些的话,那么伤亡和损失会大大减少!联想到春节前发生在我国南方省份的罕见冰冻灾害,同样也出现了天气预报“失灵”。从表面看相关部门确有失职之处,但从深层次来看,则与公共产品供给不足,特别是城乡“二元”供给模式有关。公共产品理论认为,国防、义务教育、公共卫生、天气预报、地震预报等属于纯公共产品的范畴,具有明显的非竞争性、非排他性,不能由私人必须由政府来提供。建国以来,我国的工业化、现代化战略,选择了一条重视城市忽视农村、重视市民轻视农民、重视工业牺牲农业的路径,改革开放以来又出现了重视经济忽视社会、重视增长轻视保护的倾向,于是形成了城乡“二元”、经济社会“二元”的矛盾。在此过程中,国家财政直至1998年以前属于典型的生产建设性,伴随着社会主义市场经济体制的建立,市场出现了“失灵”,公共产品和服务出现了“不足”和“短缺”,“上学难、看病难、看病贵、住房难”等问题开始显现。在“一品两制”的模式下,同城市相比,乡村的公共产品和服务的供给就显得更为捉襟见肘。据统计,占全国人口近60%的农民仅享用了20%左右的医疗卫生资源,农村中学享受到的国家中学教育经费仅占38%,城乡社保覆盖率之比高达22:1。2006年,城乡居民的收入水平分别为11759.5元和3587元,而城乡居民家庭恩格尔系数分别为35.8和43。在这种情况下,公共产品和服务的提供特别是广大农村,只能是低标准、低水平和不充足的,此次汶川特大灾害的“惩罚”暴露出其中短缺的

祁毓:我国自然灾害救助财政投入、现状、问题及对策,《地方财政研究》2008(1)。

“软肋”。为此,一是加快构建“一元化”财政制度。改变长期以来城乡分治的“二元”格局,统一城乡财政,让公共财政阳光照耀农村。在基础设施、义务教育、公共卫生、社会保障等方面,逐步实行城乡“一体化”供给,统筹城乡居民公共品成本分摊制度和收益共享制度。二是形成自然灾害财政投入稳定增长机制,合理构建预警、防治、救助三位一体财政投入模式,坚持主动出击、防患于未然,逐步改变轻预防重救助的做法。三是根据辖区收益原则,合理界定中央和地方政府职责。全国性或区域性灾害以中央财政为主、地方财政为辅,地方性灾害以地方财政为主、中央财政为辅,自然灾害的预防支出由中央和地方共同承担,避免政府间不必要博弈和推诿扯皮。

二、走出“行政动员式”的慈善事业模式,健全鼓励捐助的税收制度

此次汶川特大自然灾害,牵动着国人的心扉,各种形式的捐助活动在政府、企业、学校、社区等不同层面展开。轰轰烈烈的捐助背后,依然惯用计划经济时期“号召式”、“口号式”手段,通过一定的组织形式,甚至按照职务高低、经济规模大小规定着捐助标准。这种构建在非规范、被动式基础上的慈善事业,常常是在灾难事件发生时才有公益行为,必然是缺乏计划性、统筹性、前瞻性。诚然,造成我国慈善事业不温不火的原因可以列举很多,但相关税收制度设置上的“缺陷”亟须引起重视。在成熟的市场经济国家,为防止富人过分聚集财富,往往运用遗产税的手段加以限制。作为“富人税”,该税种在均衡贫富、缓解分配不公、鼓励勤劳致富、引导公益捐赠等方面具有独特的功效,备受各国推崇采用,当今世界已有100多个国家和地区开征遗产税。在美国,遗产税的最高税率为50%,不难理解比尔·盖茨在去世之前要将460亿美元财产全部捐赠出去的动因。在日本,遗产继承最多只能传至三代,高额税收限制了不劳而获者。在发达国家,甚至还出现了有遗产继承权却无力承担遗产税的“怪象”。当今欧美许多国家对所有的慈善捐助享有免税待遇。新中国成立后,当时的政务院曾在1950年1月颁布的《全国税收实施要则》中列有遗产税内容,但

包括税收返还、财力性转移支付、专项转移支付。

由于种种原因未能开征。“仓廪实而知礼节”,改革开放30年来,中国经济发展创造了世界奇迹,2007年经济总量已位居世界第四位,城乡居民告别了短缺、积累了一定的财富;鼓励一部分人先富起来”政策已初见成效,培育了一大批中产阶级、产生了一部分高收入者,社会财富的增加为开征遗产税提供了前提和可能——“税源”的客观存在。同时,当人均收入介入1000—3000美元的社会转型期,也将带来剧烈的社会动荡,出现两极分化,步入了“矛盾凸现期”,这为实施税收政策手段的再调节——开征遗产税,提供了现实必要性。为此,要通过制度创新,实现“被动”捐助为“主动”捐助;要我”捐助为“我要”捐助,为慈善事业健康发展提供不竭动力和源泉。一是尽快研究开征遗产税,完善相关法律,合理设计与中国国情相匹配的遗产税制度,引入信息化管理手段,加大个人收入和财产监管力度。二是适度提高捐赠活动的减免税比例,营造优良的税收捐助环境,改变目前我国捐赠抵顶税收比例不高的问题。

三、“兄弟式互助”符合中国国情,从制度上完善横向转移支付形式

转移支付的制度设计通常采用自上而下的纵向模式,这种“罗宾逊”式转移支付,简单易行,作用直接,往往受到青睐。更上一级政府凭借其政治权力,便可轻而易举地向下集中财力,完成财力和资金在各级政府间无偿转移。由于纵向转移支付能够较好地体现上级政府的施政意图,各国纷纷采用。我国也不例外,自1994年分税制改革之后,中央对地方的转移支付总量一路攀升。1995年中央对地方的转移支付总量仅为2532.9亿元,到2006年猛增至13589.4亿元,年均增长16.5%,其中绝大部分用于中西部地区,一定程度上缓解了地区财力分布不均等的矛盾。此次汶川地震,得到了各地的慷慨援助。一方面,体现了中华民族的美德;一方有难,八方支援”。另一方面,也透视出构建区域间横向转移支付的可能。我国是一个幅员辽阔的国度,受资源禀赋等多因素的制约,地区差异巨大。要很好地解决基本公共服务均等化等问题,单靠中央政府转移支付,极易引起发达地区的“不满”,而且过分地“杀富济贫”、追求公平也会造成效率的损失。近些年

来,国家陆续启动了东部发达地区对口支援西部欠发达地区的援助行动(如援助西藏、新疆、青海、三峡库区移民等),收到了一定成效。虽然谈不上严格意义的横向转移支付,但达到了先富帮后富的目的。其实,从区域经济、生态经济的角度来衡量,各省域间、市域间是高度关联的。以长江流域为例,上游、中游和下游彼此是相互作用的有机体,正是由于上游承担了生态环境保护任务,放弃了发展的机会成本,才赢得了长三角的经济繁荣。同样,黄河、珠江、辽河等领域也如此。基于这样一个利益“链条”,考虑到我国现行的流转税结构特征,结合国家主体功能区建设,实施以下游补充上游、受益地区补助保护地区为主要内容的横向财政转移支付制度十分必要。为此,建议国家出台相关法律,规范相关制度,积极开展试点,在新一轮财政体制调整中适度运用,以弥补现行纵向转移支付的相对不足,实现区域经济的统筹协调发展。

四、加强捐赠资金(物资)管理,整合各类捐赠资源

此次汶川地震,来自社会各界的直接捐助超过数百亿元,加上日后重建的资助,算得上中华民族有史以来最大一次爱心行动。如此庞大的资金量,如果疏于管理,非但会降低资金使用效益,也会辜负捐赠者的期望。巨额的救灾资金如同灾民的救命钱。无论是官方、专业组织还是民间的捐助,都应纳入财政、审计部门的监管范畴。为此,一是从严控制借机敛财行为的发生,特别要加大对中介组织、网络媒体捐助的监管力度,规范捐助主体、捐助行为,逐步消除捐助过程监控的盲点,严肃查处“国难财”事件。二是全过程监控捐助资金的使用管理,研究制定相关管理制度、办法和使用程序。创新监管模式,前移管理过程,实现由传统的事后监督向事前、事中监督转变,坚持专项监督与日常监督、内部监督与外部监督并重,严肃查处贪污、挪用、寻租等违法违纪行为。三是统筹使用各类捐助资金,防止“条条化”、“部门利益化”,禁止“撒芝麻盐”、“分小钱”,杜绝“形象工程”、“面子工程”,切实整合各类资源,追求规模经济效益。四是严格追踪问效,通过构建简单易行的考评体系,引入中介评价平台,及时、透明向社会各界公示捐助资金使用绩效。

五、灾后恢复重建要注重制度创新,构建多元筹资机制

据有关方面初步测算,汶川地震的直接损失高达数千亿元,灾后的重建也将是一组天文数字。鉴于这场自然灾害具有突发性、连续性、广泛性等特征,属于“市场失灵”的范畴,十分有必要通过调整财政支出结构来加大政府投入力度。虽然去年我国的财政收入规模5万多亿元,四川省的财政支出规模为1700多亿元,但同满足人们日益增长的“社会公共需要”(政权运转、国防、基础科研、教育和社会保障事业等)相比,财政资金依然十分“短缺”,灾后重建单纯靠中央政府、四川财政既不现实又不可能。所以,要注重制度创新,发挥市场机制的作用,避免政府过多包揽,充分调动“政府”、“市场”、“灾民”三方面积极性。为此,一是加快推进灾区的社会保障体系建设,通过完善最低生活保障制度、临时救助制度等,确保特困受灾群体得以妥善安置。二是重新评估震区重建的地质结构、环境承载能力和管理成本,积极探索开发式、移民式安置新模式,避免步入“建设—破坏—再建设—再破坏”的恶性循环,最大限度节约社会资源。三是运用财政担保、贴息、以奖代补和必要的税费减免等政策工具,引导灾民、企业、民间机构投入支持灾区重建。四是加强灾区金融服务体系建设,通过特别优惠贷款、农业保险等鼓励灾区恢复重建。同时,积极探索地震险的试点。五是发行汶川地区地震重建债券,运用市场化手段,多方筹措建设资金。

六、强化乡村组织建设,保障其行使职责的财力基础

此次汶川特大自然灾害,在整个救助过程中乡村组织、乡村干部的作用似乎没有得到很好的发挥,初期的灾民迁徙基本处于无序状态,甚至还出现了个别村干部过分追求个人利益的现象。表象的背后,也在一定层面上暴露出乡村治理的部分危机,这与一个时期弱化乡村组织的做法有关,也折射出乡村财政的困境。建国初期建立起来的人民公社制度,伴随着农村联产承包责任制的全面推开,以1984年撤社建乡为标志,完成了历史使命。人民公社时期,国家通过人民公社“政社合一”、“三级所有,队为基础”的体制,将农

民组织起来,国家与人民公社打交道。人民公社解体后,国家不得不通过乡村组织与农户打交道。在经历了短暂繁荣之后,随着1990年前后“三农”问题的出现,乡村组织一直备受非议,乡村干部成为“罪恶”的代名词,成为乡村“麻烦”的制造者。研究机构和决策层一直在乡镇机构存废问题上做文章、搞试验。在压力型财政体制和政绩考核制度双重作用下,更上一级政府通过集中财权、下放事权,不断弱化乡村财力基础,特别是农村税费改革、取消农业税(农业特产税)改革之后,乡镇财政更是有名无实。一级政府丧失了财政基础,就步入了无财行政的窘境。原有以“三提五统”和农业税(特产税)为维系的农村公共产品供给机制,也逐渐转化为依赖上级政府转移支付的单一模式。在这种情况下,乡村干部同样做出了理性选择——“不作为”。原来乡村组织同农民的这些天然联系,由此也就“中断”,由相对均衡演变为非均衡。中国属于单一制国家,不

同于西方的邦联制,长期的“大一统”文化熏陶,不同于西方的基督教文化,寄希望通过农民自治实现乡村事务的自我管理,尚不具备条件;“自上而下”治理仍然是中国特色。“上有千条线,下有一根针”。乡村作为中国现行五级政权的末梢,对上连接着四级政府,对下是七八亿农民,是下情上达、上情下达的重要载体。所以,在新的历史条件下,乡村一级只能加强不能削弱。一是审慎推行弱化乡村治理的各项改革,如强制推行的“合村并镇”、“乡财县管”等。二是明晰乡镇一级政府完整的政权、事权、财权、产权,适度选择“垂管”模式、合理匹配事权与财权(财力)、赋予必要的融资权。三是逐步统一城乡税制,以土地、特产为突破口,适宜设计乡镇主体税源。四是加大面向乡镇的转移支付力度,逐步提高公共产品和服务的供给能力。

【责任编辑 连家明】

抗震诗抄

你在前方

——写给汶川抗震英雄

你在前方
与时间对抗
救死扶伤
奉献使你辉煌
忘我是你的形象
同胞的生命
沉甸甸的
系在你的心上

你在前方
与生命对抗
输送给养
阴云挡不住空降
塌方压不垮行囊
同胞的生活
沉甸甸的
扛在你的肩上

你在前方
与灾害对抗
消毒防疫
余震未使手术退让
心理干预战胜阴霾的重创
同胞的健康
沉甸甸的
握在你的手上

你在前方
与天地对抗
生命至上
舍身赴义是信念的绽放
科学抗灾是强国的鸣响
同胞的希望
沉甸甸的
落在你的身上

你在前方
浩劫面前有你张开的臂膀
你在前方
总书记的叮嘱化作无穷的力量
你在前方
总理的眼泪流淌进国人的心房
你在前方
十万铁军演绎着鱼水情长

你在前方
手电筒也能迸发无影灯的强光
你在前方
话筒和快门传递着和谐的交响
你在前方
普通的志愿者汇成了黄河长江

你在前方
我们感同身受、挂肚牵肠
我们举国同殇、郁满胸膛
我们心手相牵、斗志昂扬
我们同仇敌忾、决胜疆场
三天哀悼放飞华夏绝唱
万千物资昭示国家富强

你在前方
滋润着重建的土壤
你在前方
喷薄着复兴的曙光
你在前方
诠释的是民族坚强
你在前方
筑起的是中华脊梁

(锦州市财政局 王志刚)