

统筹发展和安全的财政韧性研究

——基于财政应急治理的视域

许玉久¹ 李光龙² 王登宝³

(1.中国科学技术大学,合肥 230000;2.安徽大学,合肥 230000;
3.合肥工业大学,安徽 230000)

内容提要:近年来一系列突发风险灾害事件给经济发展和人民安全带来了严峻挑战,统筹发展和安全是新时代党和国家事业发展的现实要求和重要部署,财政韧性是财政系统抵御风险冲击、稳定恢复和持续发展的重要机能。本文引入财政韧性的治理思路,围绕“财政支出—财政收入—财政体制”三元结构和“预防预警准备—应急救援响应—恢复重建评估”三重阶段的整体框架,从词源辨析、内涵概念、治理架构等层面阐释财政韧性的实现机理;从作用逻辑和现实困境两方面,分析财政韧性以财政应急治理为实践表征的行为过程;从构建更为安全高效的财政应急治理制度的分析角度,为强化财政韧性提出相关建议。

关键词:财政韧性 统筹发展和安全 财政应急治理制度 治理体系与治理能力
中图分类号:D63/F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)05-0014-14

一、问题的提出

统筹发展和安全是新时代治国理政的重大原则和重要内容。“十四五”规划指出要“实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”“注重防范化解重大风险挑战,实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一”。党的二十大报告对“统筹发展和安全”提出新的更高要求,强调“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”,就“提高公共安全治理水平”作

出“建立大安全大应急框架”“推动公共安全治理模式向事前预防转型”“提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力”等科学规划和重要部署。可见,在国家治理体系和治理能力现代化加快推进的新发展阶段,“安全”维度成为中国经济社会发展的又一重要考量^①。

近几年,一系列重大突发风险事件给中国的经济社会安全和人民生命健康带来了严峻挑战。2020年夏季中国南方突发严重洪涝灾害,造成6346万人次受灾,直接经济损失达1789.6亿元^①;2021年

[收稿日期]2022-10-27

[作者简介]许玉久,马克思主义学院研究生,研究方向为经济理论与政策等;李光龙,经济学院教授,经济学博士,博士生导师,研究方向为财税政策与税制改革;王登宝,管理学院研究生,研究方向为公共管理、应急管理。

[基金项目]国家社会科学基金项目(22CJY029)、安徽省哲学社会科学规划重点项目(AHSKZ2019D018)。

①资料来源:国务院新闻办公室.国新办举行防汛救灾工作情况发布会 图文实录[EB/OL].<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/43459/wz43462/Document/1685302/1685302.html>.

河南郑州“720”特大暴雨灾害事件,造成全省 150 个县(市、区)1478.6 万人受灾,因灾死亡失踪 398 人,直接经济损失 1200.6 亿元^①;受国际环境复杂严峻和国内疫情冲击超预期影响,2022 年 1-4 月全国规模以上工业增加值比 1-3 月份回落 2.5 个百分点、服务业生产指数回落 2.2 个百分点、固定资产投资(不含农户)回落 2.5 个百分点,城镇调查失业率平均值为 5.7%^②……突发性风险事件相较常态化风险在破坏范围和危害程度上更加失控,对中国统筹发展和安全的应急治理水平提出了更为严格的要求,是对国家安全体系和能力建设的又一大考。当前,中国应急治理水平与其在国家治理体系中的重要程度尚未充分匹配,财政作为国家治理的基础和重要支柱,理应体现“统筹发展和安全”要求^③,以现代财政制度建设提高国家应急保障能力、维护社会稳定和安全、满足人民美好生活需要。

利用公共财政消弭现代经济社会发展中的不确定性和风险性,是学术研究和实践探索的重要命题^④,面对复杂多变的应急实践,如何全过程把握财政防范化解突发风险事件的行动特点和保障机制,如何将“统筹发展和安全”的现实要求纳入经济发展和财政工作考量等问题亟待深入研究。本文结合现代财政制度设计,基于中国经济社会发展实践提出“财政韧性”思想,将“财政韧性”作为蕴含“统筹发展和安全”导向的现代财政制度的一种治理思路,厘清“财政韧性”的生成机理、运行体系及强化策略,寻找防范化解突发风险、统筹发展和安全的财政之策。本文可能的边际贡献:理论层面,为现代财税体系安全运行研究提供韧性治理的分析思路,拓展国家应急治理理论的财税政策研究,为构建中国特色社会主义现代化财政应急治理制度提供理论探索。实践层

面,将财政韧性的思路应用于突发风险事件的财政治理之中,树立“全周期管理”的财政应急治理意识,为有关部门防范化解突发风险事件、提升应急治理能力、统筹发展和安全提供决策启示。

二、生成:财政韧性的基本内容

所谓“韧性”^⑤,拉丁文词源为“resilio”,英文为“Resilience”,意为“(主体)承受或遭遇冲击扰动后自我恢复调节到最初状态的能力”。“韧性”起源于物理工程学领域,用于衡量物理材料应对外部环境压力和塑性破裂变形的恢复能力。20 世纪 70 年代,以生态学家霍林^⑥(Holling)为代表的学者将“韧性”引入生态环境研究领域,提出“生态系统韧性”概念,衡量生态系统遭受外在冲击破坏时持久生存和有效复原的稳定性能力。20 世纪 90 年代以来,“韧性”广泛用于心理学、社会学、经济学、管理学等社会科学领域,衍生出心理韧性、经济韧性、城市韧性、组织韧性等相关概念。总而言之,“韧性”本身表征的更多是一种面对冲击时保持稳定、自我恢复和持续发展的能力。

(一)财政韧性的概念、内涵与辨析

事实上,“财政韧性”是财政系统与韧性能力的耦合概念,同样是研究系统主体及其演化机制在外界冲击下的稳定性^⑦(见图 1)。财政韧性概念从狭义上可以理解为:当一个国家或地区的财政系统遭遇外来经济风险和社会危机冲击时,财政系统通过原有的财政机制来维持财政体系本体健全,即财政系统自身抗压适应、保持稳定、自我恢复和持续发展的能力。财政作为国家治理的基础和重要支柱,广义上财政韧性可以深化理解为:当经济社会系统面对突发风险危机时,无论是经济层面或社会层面的风险,财政系统基于“财政支出—财政收入—财政体制”三元结构和“预防预警准备—应急救援响应—恢复重建评估”三重阶段,构建财政应急治理

①资料来源:国务院灾害调查组.河南郑州“7·20”特大暴雨灾害调查报告[EB/OL].<https://www.mem.gov.cn/gk/sgcc/tbzdsgdcbg>.

②资料来源:国家统计局.经济下行压力加大 高质量发展大势未变[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901460.html.

体系、发挥财政应急治理能力,以财政系统的抗压适应引导全方位全系统实现保持稳定、自我恢复、

持续发展,从而有效防范化解突发风险,更好统筹发展和安全。

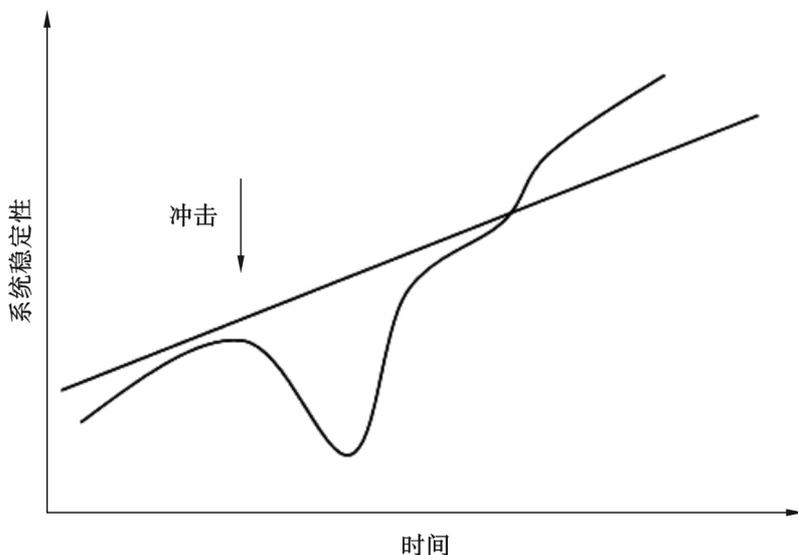


图1 韧性的作用示意图

需要说明的是,由于经济和社会系统的整体协同性,以及财政在国家治理中的重要作用,财政系统一旦受到风险冲击往往会波及全局,并且冲击经济社会系统的突发风险也需财政发挥“兜底”作用。财政系统本身面对的突发风险,亦或是非财政性公共风险,都需要财政来对冲、转化、转移和分散^[8]。正因如此,财政韧性的最终实践行为就是以财政系统联结经济社会系统,由狭义的应对冲击财政系统的突发风险,转向广义的应对冲击经济社会系统的突发风险,更好统筹发展和安全,匹配财政作为国家治理的基础和重要支柱的地位。^[9]为了论证的清晰和要点的突出,本文遵循广义的财政韧性内涵,以财政支持应急事业这一重要的治理行为为实践切入点,考察财政系统应对突发风险事件的整体逻辑,解析统筹发展和安全的财政韧性。

财政韧性并非抽象化、虚无缥缈的,而是具象化、实践能动的。现阶段中国的财政韧性主要体现在财政支出方面的预算制度、财政收入方面的税收制度及财政体制方面的政府间财政事权和支出责

任划分。其作用对象是财政系统自身稳定性遭受的风险冲击,以及影响经济社会系统、需要财政支持应对的突发风险,包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类不确定因素引致的风险扰动冲击。其作用过程是财政韧性在财政规模、财政结构等内生因素和宏观政策调控等外生引导下,通过“财政收入—财政支出—财政体制”三元结构,强化财政韧性,从而防范化解突发风险事件,消减冲击带来的影响,维护财政系统及经济社会系统的整体稳定性,更好统筹发展和安全^[10]。财政韧性的作用阶段是冲击处理的“预防预警准备—应急救援响应—恢复重建评估”三重阶段全过程,财政韧性表现在冲击产生前财政系统消减冲击出现的机会和影响的一系列预防措施,通过财政运行风险识别和监测机制等手段对危机事件的前兆进行监测,对即将发生的冲击风险加强预警,积极采取财政预案准备,防范化解风险冲击的发生;对于已发生的冲击,财政系统根据事先制定的风险处置预案积极响应,开展财政应急救援行动,控制或者解决正在发

生的冲击风险事件,减轻冲击危害,维护财政系统的稳定性,守住不发生系统性风险的底线;初步化解冲击后,财政主要工作是对冲击事件造成的危害后果进行评估,做好恢复与重建工作,稳定宏观经济大盘,为实现平稳健康的经济环境和国泰民安的社会环境提供强力支撑。

目前学界也有一些与财政韧性有相关之处的概念,但本质上存有差异。一是财政弹性^[11],源于财政体系中由财政制度设置而存在一定上下限的伸缩性区间。财政预算支出弹性空间是由于年初预算安排时难以“未卜先知”、不够精确而导致财政资金具体使用过程中的可调整范围,财政责任的弹性是财政责任追究制度对于因难以避免或合乎情理的问题导致的财政违规行为的容忍范围。财政弹性赋予了财政运行的灵活性。二是财政可持续^[12],主要关注政府财政收支压力与债务偿还情况,财政可持续可以理解为政府拥有的公共财政资源能够持续履行其在经济发展和社会治理中的财政支出责任与义务,体现财政在推进国家长治久安和全面可持续发展过程中的一种治理能力。三是财政刚性^[13],强调财政行为改变的难易程度,多用于研究财政支出刚性和预算刚性。刚性体现于财政预算编制过程严格按照《中华人民共和国预算法》(后文简称为《预算法》)要求,以及政策规定的一些法定性和固定性财政预算支出。乡村振兴、教育科技、社会保障等重点部分的预算支出难以压缩,其财政刚性较大。如果遇到重大突发性事件,往往会压缩非刚性预算支出,以弥补财政资金缺口。四是财政风险^[14],宏观层面的财政风险是对政府作为公共行政主体而言的,当拥有公共资源的政府主体不足以履行公共责任时就会对经济社会的稳定发展造成风险。微观层面则是于政府作为民事主体而言的,政府如果在财政收入、支出及资产、债务等方面产生权利受损和义务违约,则会引发财政风险。五是财政危机^[15],主要

是指财政运行过程中由于收不抵支等负面情况造成财政难以平稳运行的问题。财政运行产生困难并影响金融、产业、贸易等其他方面,引发系统性风险。当财政风险难以化解,各种风险累积加持,财政系统无法承受,风险也就会转化为危机。相较而言,财政韧性是从风险视角审视财政系统自身所具备的独特性质,是面对风险冲击时财政系统自身,及其支持经济社会系统实现稳定、调整、恢复、发展的能力;以财政防范化解突发风险为任务,以财政实现更好统筹发展和安全为目标。

(二)财政韧性的治理要素

财政作为国家治理的基础和重要支柱,面对统筹发展和安全、推进国家治理体系和治理能力现代化的实践发展要求与经济工作考量,财政韧性生成于财政系统自身,联结着经济社会系统的整体稳定,以财政应急治理为核心表征和关键要素,对抗着财政系统及经济社会系统遭受的突发风险冲击。可以从财政应急治理体系与财政应急治理能力两方面,更确切地观察财政韧性致力于更好统筹发展和安全的治理框架。具体而言,财政应急治理体系是财政系统为防范化解突发风险而建立的以财政应急资金为重心、以消除突发风险事件冲击影响为目标的制度化体系安排;财政应急治理能力是财政系统面对突发风险事件冲击时运用财政应急治理手段、调配应急治理财政资金、及时控制和消除风险影响的能力。在统筹发展和安全的财政韧性中,财政应急治理体系与治理能力相辅相成,合为有机统一的系统整体,构建了财政韧性的核心治理框架(见图2)。常态化和非常态化两类治理体系形成了财政应急治理体系的有机整体,为财政韧性提供了根本依托,而财政应急治理能力则架构了财政韧性的基本支柱。

1.财政应急治理体系

财政韧性受面对突发风险事件冲击时的财政

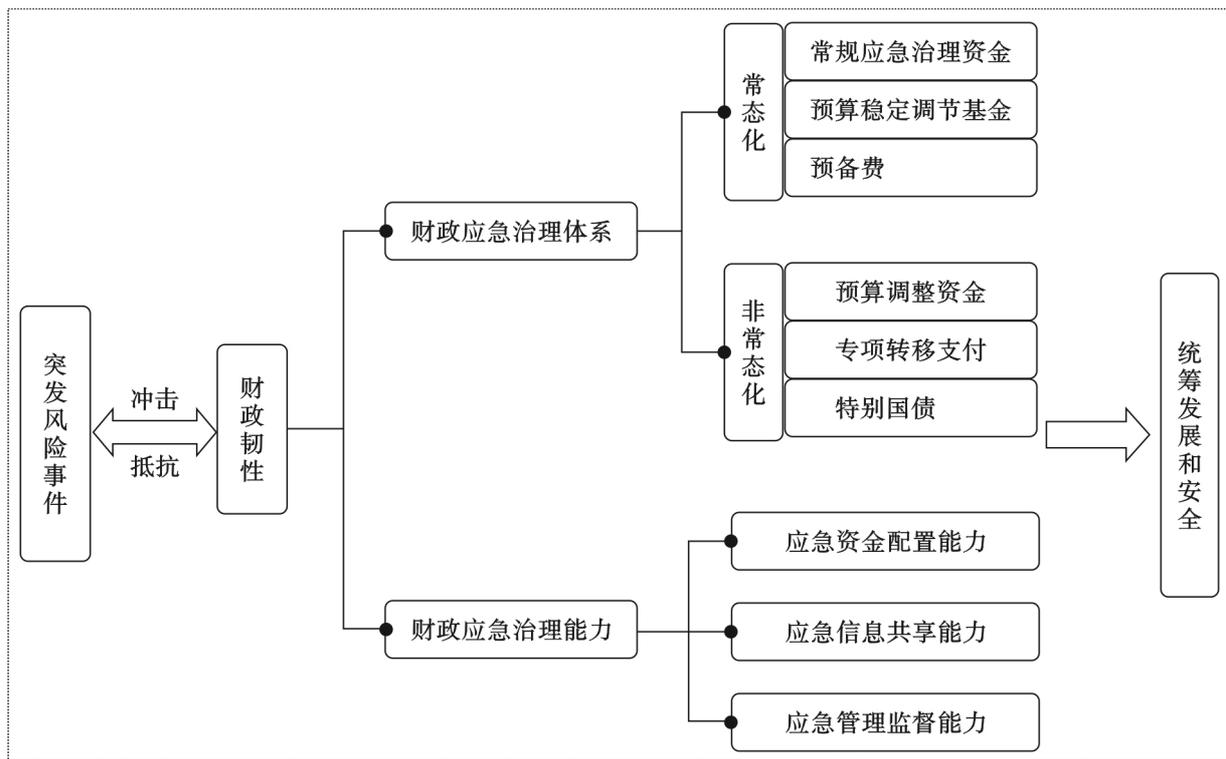


图2 财政韧性的核心要素结构图

应急治理体系强韧与否所影响,目前中国的财政应急治理体系可以分为常态化治理体系和非常态化治理体系,核心是应急治理财政资金。

常态化治理体系应对难以预测的突发风险事件,其主要资金结构有三:一是常规应急治理资金,目前财政在一般公共预算支出功能分类科目设置了一部分财政应急治理支出项目作为常规的应急治理资金,除了包括在公共卫生、医疗救助、城市基建、产业发展等领域明确具体用途的风险防控资金项目外,还有用于自然灾害防治、安全生产监管及应急管理等方面的灾害防治及应急管理支出一类。这部分常规应急治理资金主要应用于危害程度不高和较为常见的突发风险事件治理。二是预算稳定调节基金,是政府为实现宏观调控目标,保持年

度间预算的平衡,各级一般公共预算设置的储备性资金。预算稳定调节基金由一般公共预算的结余资金和用于冲减赤字外的超收收入,以及政府性基金预算部分结转资金进行设置和补充,能够用于弥补年度预算资金的缺口,为应对突发风险事件提供一定的财政保障。三是预备费,由各级一般公共预算按照本级一般公共预算支出额的1%-3%进行设置,是各级预算中用以应对突发风险事件冲击的专项资金。各级政府动用本级预算预备费补充当年预算执行中防范化解各类突发风险事件增加的支出,2021年7月财政部动支中央预备费,划拨河南省30亿元财力补助资金,支持河南省洪涝灾后恢复重建工作^①;2021年12月陕西省财政两次紧急拨付预备费共2.5亿元,用于省级新冠肺炎疫情防控、支持高校及部分市抗击疫情等^②。

面对紧迫的突发风险事件冲击,非常态化治理体系能够在应急关键时刻提供有力补充,其主要资金来源:一是预算调整资金,财政预算调整是对已

①资料来源:财政部.财政部紧急拨付资金30亿元支持河南省灾后恢复重建工作[EB/OL].http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202107/t20210727_3740930.htm

②资料来源:陕西省财政厅.省财政厅紧急拨付防疫资金2.3亿夯实“抗疫基础”筑牢“抗疫长城”[EB/OL].http://czt.shaanxi.gov.cn/xwzx/czxw/YVnlbe.htm

由人大批准的预算总支出、预算安排的重点支出数额、举借债务数额等财政预算内容进行部分变更调整。预算调整资金是预算执行过程中必须补充预算支出时,临时挤占其他非紧急必要财政支出资金进行的预算补足。为弥补应对突发风险冲击等必要事件造成的临时资金缺口,各级政府先动支预备费,预备费如若不足则先安排支出,属于预算调整的部分再列入预算调整方案。二是专项转移支付资金,是上级政府为了实现特定经济社会发展目标而拨付给下级政府按规定用途安排使用的预算资金。专项转移支付资金用于完成特定事项,资金相对充足,如表2中2300324项“灾害防治及应急管理”;但专项转移支付需要经人大批准、上级支付下达指标、下级政府分解配置等过程,有一定的时间迟滞性。三是特别国债,是国家为服务特定政策、支持特定项目而发行的特殊融资国债,专款专用,如表1中234类“抗疫特别国债安排的支出”,用于公共卫生体系、重大疫情防控救治体系等基础设施建设和减免房租补贴、重点企业贷款贴息等抗疫相关支出。特别国债不纳入一般公共预算,发行不影响赤字规模和赤字率,融资时点和发行方式更为灵活,有利于相机决策和宏观财政经济调控。

2. 财政应急治理能力

财政应急治理能力由应急资金配置、应急信息共享和应急管理监督三方面能力构成,其同样影响着财政韧性。

财政应急资金配置能力,是衡量突发风险事件发生时财政系统汲取财政收入和拨付财政应急资金至受灾地区的速度和效率的能力,核心在于财政应急资金充足汲取和及时拨付。为控制、减轻和消除突发事件引起的风险冲击,《预算法》就财政应急资金的来源作了有关规定,按照应急管理工作分级负责、应急财政经费分级承担的原则,各级政府都应安排应急救援资金,启用本级财政预备费。按照

《中央自然灾害救灾资金管理暂行办法》(财建[2020]245号)要求,中央应急资金由受灾地区省级财政和应急管理部门共同商议,联合向财政部和应急管理部申请救灾资金援助,省级财政部门获批中央下拨的救灾资金预算后,会同省级应急管理部门分解下达;支付救灾资金执行国库集中支付制度相关规定;紧急特殊情况下为提高救灾资金拨付效率建立财政资金直达机制,或采取救灾资金快速核拨机制,根据实际灾情先行预拨部分救灾资金,应急工作结束后再进行清算。

财政应急信息共享能力,是突发风险事件应急处理中,各级政府、财政、应急管理等部门组织之间通过信息搜集、分享、交换,进行协调合作和协同行动的能力。静态权力与责任配置的有效运转需要以结构内部流动要素的畅通运行为基础,只有财政应急信息准确无误、传递顺畅,各部门才能充分发挥应急功能、高效运用财政应急资金、塑造更强的财政韧性。这既包括空间维度上央地政府部门纵向信息流和同级政府部门横向信息流的共享^[19],也强调时间维度上动态信息流的收集、整理和储存,贯穿于财政应急治理的全过程。按照《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)相关规定,由各级政府统一、准确、及时发布突发事件事态发展和处置信息,应急管理部门建立灾情报告系统,国务院建立全国突发事件信息系统,省、市、县级政府建立本地区突发事件信息系统和基础信息数据库,及时汇总分析风险信息,实现跨部门、跨地区的信息合作和行动互通。当前中国大数据、云计算、人工智能等领域的蓬勃发展,为应对突发风险事件的财政应急信息共享能力提供了坚实的技术保障,能够给予财政预防预警准备、应急救援响应和恢复重建评估有力的科技支撑。

财政应急管理监督能力,是应对突发风险事件冲击中管理财政应急治理活动、优化财政应急资金

表 1 政府应急管理相关支出分类科目一览表

| 类 | | 款 | | 项 | |
|-----|---------------|----|-------------------|----|-------------------------|
| 210 | 卫生健康支出 | 04 | 公共卫生 | 01 | 疾病预防控制机构 * |
| | | | | 05 | 应急救治机构 * |
| | | | | 09 | 重大公共卫生服务 * |
| | | | | 10 | 突发公共卫生事件应急处理 * |
| | | 13 | 医疗救助 | 02 | 疾病应急救助 * |
| 212 | 城乡社区支出 | 13 | 城市基础设施配套费安排的支出 | 04 | 城市防洪 |
| 213 | 农林水支出 | 02 | 林业和草原 | 34 | 林业草原防灾减灾 * |
| | | 03 | 水利 | 14 | 防汛 * |
| | | | | 15 | 抗旱 * |
| 214 | 交通运输支出 | 01 | 公路水路运输 | 28 | 救助打捞 * |
| | | 02 | 铁路运输 | 06 | 铁路安全 * |
| | | 03 | 民用航空运输 | 07 | 民用航空安全 * |
| | | 68 | 船舶油污损耗赔偿基金支出 | 01 | 应急处置费用 |
| 215 | 资源勘探工业信息等支出 | 05 | 工业和信息产业监督 | 05 | 战备应急 * |
| 216 | 商业服务业等支出 | 02 | 商业流通事务 | 16 | 食品流通安全补贴 * |
| 217 | 金融支出 | 01 | 金融部门行政支出 | 04 | 安全防卫 * |
| | | 03 | 金融发展支出 | 04 | 风险基金补助 * |
| 220 | 自然资源海洋气象等支出 | 01 | 自然资源事务 | 28 | 海洋战略规划与预警监测 * |
| | | 05 | 气象事务 | 08 | 气象预报预测 * |
| 222 | 粮油物资储备支出 | 01 | 粮油物资事务 | 15 | 粮食风险基金 * |
| | | 05 | 重要商品储备 | 11 | 应急物资储备 * |
| 223 | 国有资本经营预算支出 | 02 | 国有企业资本金注入 | 06 | 保障国家经济安全支出 |
| 224 | 灾害防治及应急管理支出 | 01 | 应急管理事务 | 04 | 灾害风险防治 * |
| | | | | 05 | 国务院安委会专项 * |
| | | | | 06 | 安全监督 * |
| | | | | 08 | 应急救援 * |
| | | | | 09 | 应急管理 * |
| | | 02 | 消防救援事务 | 04 | 消防应急救援 * |
| | | 04 | 矿山安全 | 05 | 矿山应急救援事务 * |
| | | 05 | 地震事务 | 05 | 地震预测预报 * |
| | | | | 06 | 地震灾害预防 * |
| | | | | 07 | 地震应急救援 * |
| | | 06 | 自然灾害防治 | 02 | 森林草原防灾减灾 * |
| 99 | 其他自然灾害防治支出 * | | | | |
| 07 | 自然灾害救灾及恢复重建支出 | 03 | 自然灾害救灾补助 * | | |
| | | 04 | 自然灾害灾后重建补助 * | | |
| 99 | 其他灾害防治及应急管理支出 | 99 | 其他自然灾害救灾及恢复重建支出 * | | |
| 99 | 其他灾害防治及应急管理支出 | 99 | 其他灾害防治及应急管理支出 * | | |
| 227 | 预备费 * | | | | |
| 230 | 转移性支出 | 02 | 一般性转移支出 | 60 | 灾害防治及应急管理共同财政事权转移支付支出 * |
| | | 03 | 专项转移支付 | 24 | 灾害防治及应急管理 * |
| | | 04 | 政府性基金转移支付 | 03 | 抗疫特别国债转移支付支出 |
| | | 15 | 安排预算稳定调节基金 * | | |
| 234 | 抗疫特别国债安排的支出 | | | | |

资料来源:根据财政部《2022 年政府收支分类科目》整理而成,标 * 科目属于一般公共预算支出功能分类科目。

绩效、监督财政应急治理行为的能力。2018年国务院进行机构重大调整改革,组建应急管理部,整合国务院办公厅、民政部、水利部、中国地震局、国家安全生产监督管理总局等单位的相关职责,形成自上而下集中统一的灾害管理体制,建设统一调度的灾害救助体系,统筹应急力量建设和物资储备。在财政运行机制上也逐步组建起财政风险识别、监测预警、风险处置和善后保障体系。由县级以上各级政府保障突发事件应急工作所需财政经费;国家建立重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送保障体系;地方政府建立应急救援物资、应急处置装备和生活必需品的储备制度。应对突发自然灾害灾情,由财政部会同应急管理部进行中央救灾资金管理,财政部负责救灾资金预算管理和拨付,应急管理部负责提出预算管理及资金分配建议、督促指导地方资金使用管理、开展全过程绩效管理等相关工作。

三、运行:财政韧性以财政应急治理为实践表征

如前所述,突发风险事件冲击下的财政应急治理框架展现了财政韧性的生成机理,统筹发展和安全的财政韧性持续塑造着中国特色社会主义财政制度的强大生命力和优越性。在具体实践中,财政韧性的运行过程是以财政应急治理为核心表征和关键要素,遵循“财政收入—财政支出—财政体制”结构逻辑,从而防范化解突发风险事件、更好统筹发展和安全的动态实践过程。对于财政应急治理的实践研究,能够在更加具象化的时空交集中感知财政韧性的动态运行过程。承接前文,本文分析财政韧性的运行体系,同样匹配着财政韧性应对冲击经济社会系统的突发风险、推动更好统筹发展和安全的整体逻辑,以财政应急治理作为财政韧性的实践表征而展开,在财政应急治理的视域下考察财政收入韧性、财政支出韧性和财政体制韧性等财政韧性

的核心问题。

(一)财政韧性的实践展开

财政韧性是一个动态化、多元化、具象化的概念和框架体系,财政收入韧性、财政支出韧性和财政体制韧性遵循一定的结构逻辑,与财政应急治理产生紧密的功能关联,形成了协同的治理目标和价值取向(见图3)。面对突发风险事件的冲击,财政韧性与财政应急治理结构关联对应的功能总和体现出财政应急治理的韧性能力。从结构与功能两方面而言,财政韧性与财政应急治理的运行机制可以简要理解为:第一,财政韧性这一治理思路会对财政应急治理的结构和功能产生重要影响;第二,财政应急治理会在内化韧性思路中不断调适财政应急治理体系、发展财政应急治理能力;第三,财政韧性会在财政应急治理体系和治理能力的实践中不断强化。这一分析过程关注突发风险事件冲击的情境中,财政韧性对财政应急治理效能优化和财政应急治理对财政韧性效能提升的过程。

1.财政收入韧性:资金来源稳定

财政收入层面,财政韧性主要作用于应急治理财政资金来源结构稳定,由财政应急常态化治理体系和非常态化治理体系构成的财政应急治理体系坚韧与否所决定。财政收入韧性强调财政系统始终预备着充足的应急治理财政资金,同时能够通过减税降费为重心的税费支持政策引导经济行为,以应对突发风险事件的冲击。一方面,中国实行全口径财政预决算管理体系,财政预算体系包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,这“四本账”的税收收入、非税收入、债务收入和转移性收入,为应急治理财政资金的来源稳定提供了韧性支持。按照《预算法》《政府收支分类科目》等规范要求,各级政府形成了以一般公共预算支出设置的常规应急治理资金、本级一般公共预算支出额计提的预备费、一般公共预算结余资金

补充的预算稳定调节基金和中央对地方政府的专项转移支付资金为支柱的财政应急治理体系。

另一方面,财税部门落实中央总体决策部署,发挥税收政策引导作用,出台以增值税、企业所得税和个人所得税为核心的一系列应急相关税收优惠政策,减轻市场主体受到突发风险事件冲击的经济影响。如为支持疫情防控,帮助企业和个人纾困发展,财政部、税务总局联合发布 2022 年第 15 号公告(2022 年 3 月)对增值税小规模纳税人免征增

值税、2021 年第 7 号公告(2021 年 3 月)延续实施应对疫情部分税费优惠政策、2020 年第 10 号公告(2020 年 2 月)支持疫情防控有关个人所得税政策等一系列税收优惠政策的施行,而如 2020 年 2 月(财政部 税务总局公告 2020 年第 9 号)支持疫情防控有关捐赠税收政策等还通过减免税收鼓励企业和个人捐赠相应物资,从而全面铺开相关税收应急资源,合力彰显财政应急治理制度体系中的财政收入韧性。

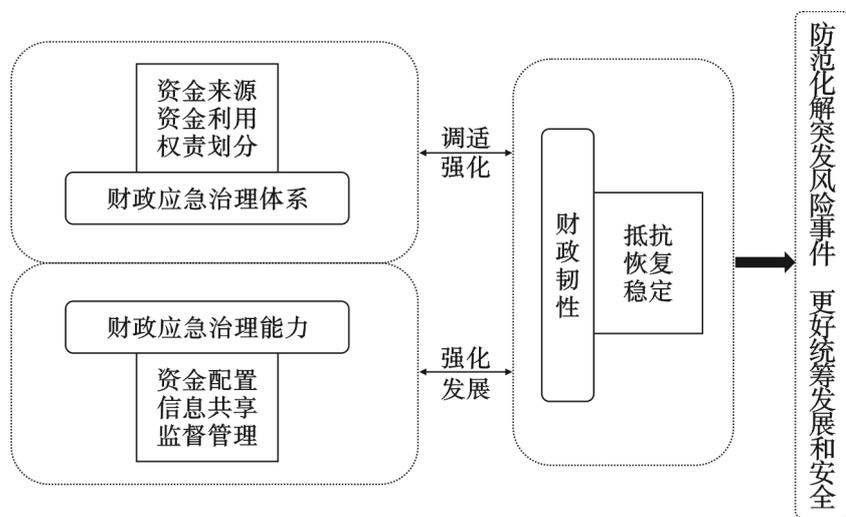


图3 财政应急治理视域下财政韧性的运行机制

2. 财政支出韧性: 资金利用高效

财政支出层面,财政韧性主要作用在应急治理财政资金使用高效,由财政应急资金配置、财政应急信息共享和财政应急管理监督构成的财政应急治理能力强韧与否所决定。财政支出韧性强调财政系统基于精准的应急信息共享,进行高效的应急资金配置和切实的资金使用监管。财政支出韧性形塑于财政应急治理“预防预警准备—应急救援响应—恢复重建评估”三重阶段,按照近年来《中国统计年鉴》《中国财政年鉴》等公开数据,当前中国的财政预算支出已基本涵盖预防监测与准备、应急处置与救援、恢复重建与发展等全过程,涉及财政风险预警建设、应急物资储备、应急资金预算、受灾主体补

助、恢复重建补贴等多方面,并且呈现出支出规模逐年增长、支出范围持续扩展、支出结构不断优化、支出韧性稳步加强的趋势。

一是中央财政投入大量资金,支持建设突发事件信息系统、突发事件应急预案和巨灾风险保险体系、重大突发事件风险评估和监测预警体系、应急物资储备和通信保障体系等工作,竭力消减突发风险事件的发生概率和冲击影响。二是地方财政安排专项资金,用于支持各级应急管理部门的工作运转;对属地容易引发公共危机事件的风险源和风险区域进行调查、评估和监控;对属地突发危机事件采取措施控制事态发展,组织开展应急救援和处置工作,控制和消除突发事件引起的社会危害。三是

面对危害程度较高、波及范围较大的风险事件,属地财政资金难以支撑时,上级或中央财政会通过委托类、共担类、引导类、救济类、应急类专项转移支付等方式补充地方应急财力,强化财政应急治理制度体系,形成央地财政支出韧性合力。

3. 财政体制韧性:权责划分合理

财政体制层面,财政韧性主要作用在中央和地方围绕应急治理中各自应承担的财政事权份额及其所需配套的财政资金而展开的博弈,由应急治理的财政事权和支出责任划分强韧与否所决定。财政体制韧性强调财政系统对各级政府之间应急治理的财政事权和支出责任进行合理划分,充分发挥中央和地方政府主体的应急治理行动积极性,构建起各级政府应急治理权责清晰、财力协调、区域均衡的财政体制。应急治理的财政事权和支出责任划分是财政应急治理制度的重要内容,是推进财政应急治理体系和治理能力现代化、强化财政体制韧性的重要动能和关键要素。

2020年1月起,国家实施《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(以下简称《改革方案》)。按照要求,行政区域内突发事件的应急工作一般由属地县级政府负责;若涉及多个行政区域则由其共同的上一级政府负责,或由其上一级政府共同负责应急工作;若属地政府无法有效控制风险冲击,则由其上级政府统一领导应急工作;体现应急治理财政事权整体逐级下放的原则。央地应急治理权责划分中,属于哪级的财政事权由哪级承担支出责任,属于共同的财政事权则共同承担支出责任。突发事件应急治理工作中,由事件发生地政府启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资,自身应急财力不足时向上一级政府申请财政资金支援;由国务院评估当地受灾损失情况,出台相关扶持优惠政策;由属地政府组织实施应急善后处理工作。构建各级政府应急治理

权责清晰的财政体制,形成更为稳定合理的政府间应急治理财政事权、支出责任和财力相适应的制度安排,能够为强化财政体制韧性提供有力保障。

(二) 财政应急治理制度的现实困境

需要注意的是,从中国应急治理体系的建设需要和财政韧性的治理思路来看,当前中国财政应急治理制度体系还未充分健全,存在一些迫切需要解决的实际问题,也抑制了财政韧性的持续强化。

1. 税收制度方面

从与应急治理相关的税收制度而言,其主要目标是降低突发风险事件的冲击影响并引导社会多元力量参与应急治理工作之中,但在治理过程中往往存在技术治理规范性和应急需求有效性之间的偏离。

在预防预警准备阶段,由于突发风险事件本身碎片化、差异化、难以预测的特征,加之突发风险事件的冲击往往会造成社会各系统的失序,与应急治理相关的税收制度难以形成常态化的机制规范。目前应急治理相关的税收制度缺乏整体的治理定位^[7],税务规范文件具体内容缺乏明确的治理目标,更加强调整收征管的技术化处理。而针对此类问题如何解决,尚未加以足够重视。

在应急救援响应阶段,与应急治理相关的税收制度存在一定程度的治理责任划分不清。按照既定规范,税收治理首先需要根据应急治理要求确定相应税收种类,制定相关税收优惠政策,在应急治理工作结束后再核算具体支出数额,但这会模糊应急治理财政资金的来源和支出边界,软化税式支出约束机制,引发应急工作的风险成本分担问题,相关方难以确定自身的治理责任。此外,由于制度设计上难以准确把控相关项目的支出情况,加之面临预期税收收入减少、财政可能吃紧的情况,与应急治理相关的税收制度会形成央地政府的激烈博弈。

在恢复重建评估阶段,相关税收制度的应急治

理监督主要通过内部监督来实现,对税收应急治理绩效的监督管理较为单一。如2020年2月《国家税务总局关于充分发挥税收职能作用助力打赢疫情防控阻击战若干措施的通知》(税总发〔2020〕14号)、2020年7月《国家税务总局关于优化税务执法方式严禁征收“过头税费”的通知》(税总发〔2020〕29号)等相关政策文件就强调要加强对税收优惠政策执行情况的检查,保障政策执行不打折扣;对落实不力造成不良影响的,严肃追究有关单位和人员的责任。但不可否认,目前对于何谓“落实不力”还缺乏更为明确的验证机制;相关的税收优惠政策更多关注供给侧,偏重于应急救援响应和复工复产支持,但忽视了突发风险冲击下市场需求侧明显减少的问题;地方政府在支持应急治理相关税收制度的积极性与地区现实财政压力间还存在明显差距。

2. 财力匹配方面

从与应急治理相关的财力匹配而言,核心在于突发风险事件应急工作的经费保障。按照《预算法》《突发事件应对法》等对于应急管理工作分级负责、应急财政经费分级承担的相关要求,地方政府以预备费和专项转移支付作为履行应急治理权责的重要配套财力供给。但突发事件“属地负责”实践中,属地政府往往不具备与应急治理工作相匹配的财力,换言之,地方政府缺乏提供应急治理相关财力匹配的内生动力^[18]。

一是就预备费设置而言,当前预备费由地方政府按本级一般公共预算支出额的一定比例计提,采取流量式管理模式。一方面,地方政府计提预备费的积极性较低,按最低比例少设置或不设置预备费,应对突发事件时则可以向中央财政申请更多应急治理资金援助,依赖中央政府的拨款支持,将自身财力负担转嫁至中央,自然会缺乏以自身财力承载应急治理工作的积极主动性。另一方面,由于预备费采取与年度预算一同安排的流量式管理模式,

不允许剩余结转至下年度,无法实现年度间的资金调度和平衡^[19]。一旦突发事件的风险冲击过大,当年计提的预备费则难以有效满足应急资金需求,预备费的财政应急治理能力受到了一定程度的限制。

二是就专项转移支付而言,应急治理工作中地方政府为了汲取更多财政资金和政策的支持,选择“等靠要”和“无灾报有灾、小灾报大灾”的情况屡见不鲜,而中央政府出于大局考虑和忧患意识通常会选择先进行财政紧急拨款。首先是专项转移支付的额度缺乏科学度量,由于突发风险事件的紧急性和复杂性,中央政府通常依靠地方的灾情上报,难以获得突发风险事件冲击的精准信息,形成了某种层面的“逆向选择”,也导致专项转移支付缺乏科学的评估标准。其次是专项转移支付资金的使用监督问题,央地应急治理财政事权和支出责任的博弈最终很可能会由“属地负责为主、中央支持为辅”的原则扭转为“地方支出为辅、中央援助为主”的现实局面。而中央政府由于信息不对称等问题,其财政援助的预算数额和使用结构等难以避免存有偏差,地方政府出于自身考虑甚至可能产生应急资金违规提取和拨付的问题,综合导致专项资金使用效率不高、监督管理存在漏洞。

3. 事权与支出责任划分方面

从与应急治理相关的事权与支出责任划分而言,核心在于中央和地方政府之间对于突发风险事件应急工作中财政事权和支出责任划分的博弈^[20]。由于突发事件的复杂性、紧急性和不确定性,应急工作需要多元主体要素参与,央地政府间的财政协调合作是其中的关键一环。应急治理的财政事权是一级政府应承担的运用财政资金应对突发风险事件和维护经济社会稳定的任务和职责,应急治理的支出责任是政府履行应急治理财政事权的财政支出义务和保障。2022年起施行的《改革方案》,一定程度上缓和了央地应急治理财政事权与支出责任

的划分博弈,但改革是一个渐进过程,中国财政应急治理工作仍然存有诸多实践难点。

在事权与支出责任界定方面,目前《改革方案》侧重应急救援响应阶段,对预防预警准备和恢复重建评估阶段的应急事务涉及较少;而对于央地共同的财政事权,其相应支出责任的分担比例也缺乏明确的界定标准^[21]。由于上下级政府间存在严格的领导与被领导关系,上级政府拥有指挥、监管、约束下级政府的权力,下级政府需要具体实施和落实负责上级政府的决策。这些模糊地带则易由中央政府做出实际决策,履行财政事权的支出责任则下沉到地方。中央将应由自己履行的应急治理财政事权交由地方政府负责,但相应的支出责任却未能同步,出现“上级请客、下级买单”的情况。由于地方应急治理财力紧张,“上级能请客、下级买不了单”的情况时有发生。此外,目前对于省级以下各级政府应急治理的权责划分还未完善^[22]。相关文件一般将地方政府应急治理的财政事权和支出责任作为“省—市—县”三级政府的共同职责,而对由哪级政府具体负责还缺乏更为明确和清晰的规定,导致有原则可依而无细则可循。上下级政府间严格的领导与被领导关系和“揽权推责”的利益动机更易产生应急治理工作的“财权上收、事权下放”,对基层政府的财政应急治理工作造成了困难。

在事权与支出责任履行方面,当前政府间的应急治理财政事权和支出责任存在一定程度的“大锅饭”情况,各级政府对于各自应负担的应急治理成本并不明确,易产生推诿、规避应急治理财政支出的现象。在预防预警准备阶段,应急治理财政资金的直接经济效益无法体现,地方政府资金投入就会缺乏积极性;应急救援响应阶段,财政资金能够产生控制突发事件冲击、减轻风险危害影响、维系经济发展稳定、提高政府公信力等一系列直接和间接的经济效益,此时政府资金投入的积极性较高;恢

复重建评估阶段,应急治理的支出责任通常会加重,地方政府此时一般会降低资金投入积极性,并以各种方式争取更多的中央资金援助。此外,在涉及央地应急治理的共同财政事权时,中央通常会采取转移支付方式履行自身财政事权的支出责任,此时虽然称为“中央转移支付”,但实质包含中央自身应急治理的支出责任和对地方应急治理财政资金缺口的弥补。政府间转移支付应当是纯粹的而非杂糅的,是为了扭转政府财力与财政事权的缺位,并不能代替支出责任。多重性质混合的这部分财政支出,会混淆财政资金与其应有责任的匹配。

四、强化:构建更为安全高效的财政应急治理制度

当前,中国经济发展面临内外部多重不确定因素影响,社会稳定遭受复杂突发事件冲击,中央高度重视统筹发展和安全^[23],十四五规划增添“更为安全”的全新概括作为“经济社会发展必须遵守的原则”之一,中央经济工作会议也就风险防范化解和财政安全运行问题作出了一系列重要论断与要求。总体来看,要持续深化财政体制、预算制度和税收制度改革,构建更为安全的财政体系,更好统筹发展和安全,提高国家应急治理能力,防范化解各类突发风险事件。如前所述,财政韧性以财政应急治理为核心表征和关键要素,能够为我国防范化解突发风险、统筹发展和安全提供一种新的治理思路。面对国内外经济形势和发展环境的深刻变化,财政韧性亟需突破发展困境,以更为安全高效的财政应急治理制度持续强化财政韧性,更好统筹发展和安全。需要厘清的是,构建更为安全高效的财政应急治理制度,是汲取财政韧性这一治理思路的智慧,实现以制度效能持续强化财政韧性的改革要求和现实需要。为此,本文简要提出一下四点参考建议。

(一)建设应急治理信息共享网络

面对突发风险事件的冲击,各级部门组织之间信息搜集、分享、交换是进行协调合作和协同行动的基础要素,换言之,需要建立更为全面完整的应急治理信息共享网络。资金方面,相关部门可以常态化配套部分财政资金用于应急治理信息共享网络平台建设,补足人力物力财力;技术方面,充分利用互联网、云计算、人工智能和大数据分析等科技手段,逐步建设起全面、综合、权威、动态的应急治理信息共享数据库,破除“信息孤岛”^[24];内容方面,既包含向社会公众及时公布突发风险事件的预防预警、应对处理、恢复善后等情况的部分,更要涵盖下级政府尤其是突发事件发生地政府向上级政府或中央政府申请转移支付等财政资金援助的情况报告,提高财政资金拨付的匹配度;法规方面,针对共享网络建设责任主体、资源配置、公布内容等方面,网络数据库信息公布的及时性、准确性等内容,以及下级政府提交资金援助申请情况报告的准确性、合规性等要求,出台相配套的法律法规。

(二)强化预备费应急治理功能

预备费是财政应急治理的重要财力支撑,然而各级政府财政预备费设置的稳定性和突发风险事件冲击的不可控性依然存在矛盾。为此,一方面是调整财政预备费提取比例的机制设计,可以考虑根据各级政府行政调控能力的差异划分出财政预备费“中央—省—市—县”四档提取比例范围,适当提高高层级政府预备费提取比例的下限,同时对未按照规定比例提取预备费的各级有关部门予以处罚、责令整改,否则按照现阶段各级政府提取预备费的实际情况来看,很难应对大规模的突发风险事件;另一方面是改变预备费的管理模式,考虑实行跨年度的基金式滚动管理,将年末结余的预备费不再调

整到一般公共预算统筹使用而结转至下年度继续使用,实现预备费的年度调剂,缓解地方政府面对突发风险事件的财政应急治理压力,强化预备费的应急治理功能,着力提高应急治理财政资源的配置效率和使用效益。

(三)严格应急治理财政资金监管

进入预算执行阶段,要针对应急治理全过程的财政资金做好严格的绩效监督和使用管理。一是对各类财政资金做好绩效评价机制,注重应急治理结果导向,强调财政支出的成本效益,避免绩效评价标准流于表面。由于应急救援增加的财政资金是在支出后再报至人大,此阶段的人大监督属于缺位状态,可以考虑建立由上一级人大在应急治理资金支出过程进行监督的机制。二是在税收优惠政策的规划和施行过程中,既要重视政策的应急治理效果,还需要关注相应的财政成本,即税式支出带来的财政收入损失。要建立科学合理、规范高效的评估、测算和考核方法,建立相应的政策制定专家咨询制度,施行应急治理及时、扶持补贴有效、内外监管完备的税收优惠政策。三是加强对中央专项转移支付资金使用的监管,进行动态资金绩效跟踪监督。对专项转移支付资金虚报、挪用和浪费等违规情况的责任主体要按规定进行坚决的处罚。

(四)推进省以下应急财政事权与支出责任划分

承担应急治理支出责任的是“中央—省—市—县”四级纵向政府结构,目前应急救援领域中央和地方财政事权与支出责任划分已有了相关的政策方案,还需要着力推进“省—市—县”政府间应急治理财政事权与支出责任合理划分。明确各级政府的应急治理工作职责,清晰界定、科学划分省以下各级应急治理的财政事权和支出责任。既要加强省级

基本公共服务保障统筹,又要结合突发风险事件的影响分级,综合确定各级应急治理财政资金的分担比例;既要结合各区域实际情况加大对应急治理财力困难地区的财政支持力度,又要避免基层政府承担过多的支出责任,应当考虑将过于沉重的应急治理支出责任上移^[25]。此外,要推动应急治理财政事权和支出责任划分的法治化,考虑以更高的法律位阶就财政应急治理行为和应急财政事权与支出责任划分等内容予以明确和规范。要逐步推进省以下各级政府应急财政事权与支出责任清晰化,理顺政府间财政体制,落实相关支出责任,匹配相应财政事权,减少推诿扯皮现象,保障财政应急治理体制的有效运转。

参考文献:

- [1] 高培勇.构建新发展格局背景下的财政安全考量[J].经济纵横,2020(10):12-17.
- [2] 刘尚希,傅志华,李成威,陈龙,中学锋.全面认识财政是国家治理的基础和重要支柱——学习习近平总书记关于财政问题的重要论述[J].财贸经济,2022,43(2):5-17.
- [3] 吕冰洋.现代财政制度的构建:一个公共秩序的分析框架[J].管理世界,2021,37(10):100-111.
- [4] 白彦锋.“十四五”时期我国财政安全运行面临的风险挑战与应对策略[J].当代财经,2021(6):27-37.
- [5] 刘晓星,张旭,李守伟.中国宏观经济韧性测度——基于系统性风险的视角[J].中国社会科学,2021(1):12-32+204.
- [6] Holling C S. Resilience and stability of ecological systems[J]. Annual Review of Ecology and Systematics, 1973(4):1-23.
- [7] 景宏军,吴婧源.财政韧性:财政应急治理现代化的一种思路[J].财政科学,2021(8):34-47.
- [8] 刘尚希,李成威,杨德威.财政与国家治理:基于不确定性与风险社会的逻辑[J].财政研究,2018(1):10-19+52.
- [9] 高培勇.现代财税体制:概念界说与基本特征[J].经济研究,2023,58(1):4-17.
- [10] 唐任伍,李楚翘.中国经济韧性的现实表征、动态演化与决定因素[J].北京师范大学学报(社会科学版),2022(1):23-35.
- [11] 田先红.弹性财政:基层化缘行为及其解释[J].西北师大学报(社会科学版),2021,58(2):5-15.
- [12] 闫坤,鲍曙光.“十四五”时期我国财政可持续发展研究[J].财贸经济,2020,41(8):5-18.
- [13] 仲凡,杨胜刚.人口结构、财政支出刚性对地方政府性债务的影响——基于中国省级面板数据的研究[J].财经理论与实践,2016,37(4):78-83.
- [14] 刘尚希.财政风险:一个分析框架[J].经济研究,2003(5):23-31+91.
- [15] 缪小林.中国潜在财政危机思考——一个基于债务、赤字与总供给的分析框架[J].财政研究,2017(11):2-18.
- [16] 刘一弘.应急管理制度:结构、运行和保障[J].中国行政管理,2020(3):131-136.
- [17] 茅孝军.取道“项目化管理”:中国税收应急治理的功能主义进路[J].地方财政研究,2022(1):80-87+107.
- [18] 王泽彩,王敏.创新应急管理财政政策的若干思考[J].中国行政管理,2020(5):86-90.
- [19] 王婷婷.常态化疫情防控视域下中国应急财政干预的法治路径[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2022,30(3):75-88.
- [20] 李楠楠.央地协同治理:应急财政事权与支出责任划分的法治进路[J].地方财政研究,2021(9):21-30.
- [21] 李胜.应急财政现代化的理论意蕴与实践路径:基于风险治理的视角[J].现代经济探讨,2022(11):52-62.
- [22] 国务院办公厅.国务院办公厅关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见 [EB/OL]. 中国政府网, 2022-06-13. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/13/content_5695477.htm.
- [23] 高培勇.构建新发展格局:在统筹发展和安全中前行[J].经济研究,2021,56(3):4-13.
- [24] 张铮,李政华.中国特色应急管理制度体系构建:现实基础、存在问题与发展策略[J].管理世界,2022,38(1):138-144.
- [25] 吕炜,刘欣琦.学习领会习近平总书记关于财政工作重要论述:鲜明特质、理论内涵与实践经验[J].地方财政研究,2022(8):4-13+89.

【责任编辑 寇明风】