

突发公共事件中政府财政 应急行为规范研究

朱时敏¹ 张培²

(1.西北政法大学,西安 710199;2.陕西师范大学,西安 710119)

内容提要:依法行政是法治原则的基本要求。在应对突发公共事件时,为确保政府应急行为的公平和效率,财政部门的行政行为都应当有法律上的依据。实践中,政府各级财政部门主要依据“应急预案”来指导应对突发事件所涉及的财政行为,但应急预案在性质上并非法律规范,而是应该受法律规制的行政行为方案。对于应对突发事件中的财政行为,法律应当依据财政效率和财政公平原则对财政支出主体、财政支出事由、财政支出标准以及救济程序进行明确规定。

关键词:突发公共事件 财政行为 规范性 效率 公平

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0045-09

突发公共事件是指突然发生,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。按照突发公共事件的发生过程、性质和机理,突发公共事件主要分为四类:自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件^①。当下这场肆虐全球的新冠病毒疫情即属于突发公共卫生事件。我国应对新冠病毒疫情的防控管理,已经取得重大的胜利成果,使疫情在短期内得以有效控制,但是此次突发公共卫生事件对国内经济发展还是造成了一定的不利影响。当前,对疫情的全面防控仍在继续,企业“复工复产”同步推进,财政应急性支出大幅增加^②,短期内政府财政收支压力会更加凸显,政府的财政应急管理工

作面临着巨大挑战,因而针对此类突发公共风险问题的财政应急行为如何规范应当引起重视。依法行政是法治原则的基本要求^[1]。按照德国学者奥拓·迈耶(Otto Mayer)的观点,在行政法领域,法治包括三个要素:形成法律规范的能力、法律优先和法律保留^[2]。其中,“法律保留”要素指:行政机关的所有行政职权行为都必须有法律上的依据,无论该行为是侵犯行政相对人利益的行为,还是有利于行政相对人的行为^[3]。依据行政法治的原则,在应对突发公共事件时,无论是事前应对突发事件的储备金建立,还是事后用于重建恢复的财政支出,政府财政部门的行政行为都应当有法律上的依据。

[收稿日期]2020-05-26

[作者简介]朱时敏,经济法学院讲师,博士,研究方向为经济法;张培,通讯作者,国际商学院讲师,博士,研究方向为诉讼法。

①《国家突发公共事件总体应急预案》总则第1.3条。

②截止2020年3月13日,全国各级政府为新冠病毒疫情疫情防控的财政支出已达1169亿元。“国务院联防联控机制2020年3月14日新闻发布会”,中国政府网 <http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz57/index.htm>。

一、应对突发公共事件政府财政行为的规范框架

2003年“非典”之后,我国逐步建立起以“一案三制”为核心的突发公共事件应急管理体系^[4]。“一案”指应急预案,“三制”包括应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制。四者之间并非简单的并列关系,其中,应急体制和应急机制都是通过应急管理法制或应急预案规定而来,即真正指导和规范政府部门应对突发事件的是应急法律规范和政府预案。

总体来看,我国应对突发事件法律规范由《突发事件应对法》统领,其他多部应对不同类别突发事件的单行立法并存。政府应急预案包括由国务院和各地方政府制定的总体预案、部门预案和专项预案等。这些应急法律规范和政府预案也构成了政府财政部门应对突发事件行政行为的规范框架。同时,上述规范性文件的一个共同特征是:仅就政府财政部门在突发事件中的行政行为进行了原则性规定,实践中应对突发事件,各级政府在具体行政行为中仍然遵循首长负责的原则,并无具体的行为规范可循。

(一) 财政应急行为法律规范

目前我国并没有针对政府应对突发公共事件的财政行为进行专门立法,有关财政应急行为的立法散见于如下法律规范:(1)1994年全国人大颁布的《预算法》,以及1995年国务院颁布的《预算法实施条例》;(2)2007年全国人大常委会颁布的《突发事件应对法》;(3)其他涉及各个政府职能部门的法律法规,如《财政违法行为处罚处分条例》《突发公共卫生事件应急条例》《防汛条例》《防震减灾法》《传染病防治法》《动物防疫法》《重大动物疫情应急条例》等。上述立法中有关政府财政行为的法律规定,所涉事项范围限于以下三个方面:

1. 预算列支

即财政部门应当将哪些应对突发事件的费用列入预算的立法规定。2014年修订的《预算法》第40条规定,各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的1%至3%设置预备费,用于当年预算执行中

的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。除此之外,《突发事件应对法》《传染病防治法》《防震减灾法》《突发公共卫生事件应急条例》《动物防疫法》等都对有关应急突发事件预算有“应当列入”的规定。

2. 中央与地方分担原则

关于在应对突发事件时各级财政如何分担费用的立法规定。例如,《防汛条例》第39条规定,由财政部门安排的防汛经费,按照分级管理的原则,分别列入中央财政和地方财政预算。再如,《重大动物疫情应急条例》第33条规定,紧急免疫接种和补偿所需费用,由中央财政和地方财政分担。

3. 政府补偿

政府对因突发事件遭受损失的主体进行补偿的规定。《突发事件应对法》第12条规定,政府在应对突发事件时,可以征用私人财产,但被征用的财产在应急处理工作结束后,应当及时返还。财产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。《重大动物疫情应急条例》第33条规定,国家对疫区、受威胁区内易感染的动物免费实施紧急免疫接种;对因采取扑杀、销毁等措施给当事人造成的已经证实的损失,给予合理补偿。此外,《传染病防治法》第60条规定了,对困难地区和重大事件的财政补助原则。

从上述立法内容可见,目前我国应对突发事件财政行为的法律规范,不仅所涉事项范围窄,而且规范内容表现为高度的原则性和概括性。

(二) 财政应急行为政府预案

从我国整体的应急预案体系来看,政府预案包括国家应急预案和地方应急预案两个层面。目前,国家层面以国务院颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》(以下简称《国家总体预案》)为总纲,此外还包括25件国务院专项预案、80件国务院部门预案^[5]。地方层面具体包括,各省级人民政府颁布的突发公共事件总体预案、专项预案和应急保障预案,各市(地)、县(市)人民政府制定的突发公共事件应急预案。上述各级政府制定的总体预案和专项预案中有关财政行为的规定,以及各级政府制定的财政应急保障预案,构成了财政部门应对突发公共

事件的行为规范。

从政府预案的内容来看,各级政府的总体预案中有关财政行为的规定较少,例如,《国家总体预案》中有关财政行为的规范,仅表现在第4.2条和4.3条的规定,对政府财政应急保障资金支出和应急物资供应和储备等提出原则性的要求,各省制定的总体预案则基本上是全面参照国家总体预案的内容^①,也只是原则性的规定,而非具体操作层面的行动方案。虽然,地方政府制定的财政应急保障预案,对财政应急行为可以达到具体操作层面的规范,但是,面对涉及全国范围的重大突发公共事件,例如此次新冠病毒疫情,在国家层面没有专门针对突发公共卫生事件的财政应急行为具体方案可予指引的情况下,中央与地方政府以及不同地方政府之间就财政支出责任和风险负担方面,如果不能明确划分责任承担,很难防备可能会出现财政“风险大锅饭”^②现象。

二、对现行财政应急行为规范的分析

(一)对财政应急行为法律规范的分析

尽管我国应对突发事件的立法在分类上较为齐全,但是以《突发事件应对法》和《预算法》为主体

的财政应急行为法律法规尚未发挥其应有的作用。如前文所述,关于应对突发事件的政府财政行为的立法仅仅涉及预算列支、中央财政和地方财政分担,以及政府补偿三个方面的内容,而对于财政支出的主体、支出事由、支出标准和支出方式等,立法均没有做出规定。因此,为了防止在突发事件发生时财政行为无章可循,从中央到地方各级政府都在本级财政预案当中对上述事项作出相应规定。这样一来,使得本来属于政府内部行为方案的应急预案,反而在一定程度上承载着法律规范的功能。如2008年南方暴雪以及5.12汶川地震等突发事件,实际指挥着政府应急行为的都是政府的应急体制和机制^③。而这些应急体制和机制的设置和创立都没有具体的法律规范,大多依据的是政府部门的应急预案。

法律法规在应对突发事件政府行为中的缺位,直接影响到政府行为的权威、效率和公正性。由于现行立法对于突发公共事件中财政救济给付的法定事由、条件以及给付范围均没有明确的规定,紧急情况下,很容易产生救济物资分配无效率甚至不公平的现象。以5.12汶川地震的救援情况为例分析,据灾后的统计资料,四川彭州下属三镇,在震后两周内所收到的救援物资情况如下表^④:

表1 震后两周内三镇收到救援物资情况

地区	人口 (万人)	所需粮食 (千万大卡)	实收粮食 (千万大卡)	所需瓶装 水(万瓶)	实收瓶装 水(万瓶)	所需棉被 (千床)	实收棉被 (千床)	所需帐篷材料 (万平方米)	实收帐篷材料 (万平方米)
小鱼洞镇	1.50	44.10	100.17	84.00	66.41	7.50	5.11	3.75	0.48
磁峰镇	1.89	55.57	70.73	105.84	29.88	9.45	1.88	4.73	1.12
桂花镇	3.10	91.14	189.43	173.60	42.23	15.50	0.15	7.75	0

从资料可见,三镇的救灾物资总体上,粮食的供应远远大于瓶装水、棉被、帐篷等物资的供应。其中,小鱼洞镇、桂花镇的粮食供应超过所需一倍多,而帐篷的供应上则呈现严重的不足,小鱼洞镇只有所需的12.7%,桂花镇甚至为0。本来,地方政府在震后完全可以根据当地人口,计算出所需要的食品、瓶装水、棉被和帐篷材料的数量及比例关系。尽

管救援物资既有政府提供的,也有社会慈善机构和个人提供的,其中个人提供的救援物资有限,而慈善机构提供的物资与政府部门提供的物资完全可以建立一个互通渠道,以便相互了解物资供应的结构和数量。而事实上,地方政府对救援物资使用状况并不能令人满意,其根本原因在于对物资如何分配缺乏具体明确的规则。

(二)对财政应急行为政府预案的分析

本质上,“一案三制”中的应急预案并不是一种

^①例如《陕西省突发公共事件总体应急预案》第4.2条和4.3条,在内容表述上与《国家总体预案》几乎完全一致。

行为规范,而是行为本身,是政府为防止突发事件发生时不能及时处理事故和灾难,而预先设计的行动方案^[9]。原则上,预案可以有AB两套方案,在突发事件发生时,有关部门可以根据实际情况启动不同的预案,而预案只有在被启动后才能成为政府行为的一种指导。但是,由于预案是经过一系列部门和专家预先制定的行为方案,一旦相关机构或人员宣布预案启动,则预案中所要求实施的行为,包括实施该行为的程序实际上就成为约束政府行为的一种行为规范。在没有充分理由的情况下,对这种规范的违反,会招致政府部门内部的处罚,政府部门也会因为没有按照预案行为,而被认为有未妥善处理危机的过错^[10]。

然而,应急预案本身并不具有法律规范性,相反还要受到法律的规制^[11]。预案内容不应当涉及对各方主体权利(或权力)和义务新的设定,也不应当改变已有的权利义务^[12]。反之,如果预案内容涉及到各方权利义务关系的重新设定,或者对已有权利义务关系的改变,就必须由具有相应立法权限的机关通过立法程序制定,因为只有通过立法的途经,国家才可以设定或者改变各方主体的权利或者义务^[13]。因此,通常预案在篇首都会表明,“本预案是依据某某法律法规而制定”。例如,《国家总体预案》总则第1.2条规定:“依据宪法及相关法律、行政规范,编制本预案。”然而,事实上目前政府应急预案基本承载了法律法规的功能,预案内容中大量充斥着各种权力的授予,以及权利义务的安插,甚至有的省级预案要求地方立法机关制定、修改应急管理的相关法律法规。例如,北京市总体应急预案中,就有授权在紧急状态下做出负担性行政行为时,可以省略某些法定行政程序的规定,以及授权北京市政府在紧急状态下的紧急立法权和紧急命令权的内容^[14]。这些授予政府的紧急状态下的立法权和紧急命令权,本需要立法机关的授权,而政府的行动预案理论上是无能力授权的。

如果在财政应急行为立法完善的情况下,财政应急预案的内容应该包含突发事件发生时,财政部门所应该采取的一切应对行为的具体方案,包括应

对突发事件的组织指挥体系与职责、预警监测和报告、应急响应、应对工作的具体任务、措施和步骤,以及后期处置等所有涉及财政部门法定的职权范围内的事务。然而,从目前我国各级政府应急预案的内容看,普遍存在“空心化”问题,原则性规定居多,而具体行动方案少,演变为一种“宣言性”文件^[14]。

总体而言,我国应对突发公共事件的财政行为规范体系中,应急法律规范还相当薄弱,政府应急预案发挥着弥补立法不足的作用。而这种“以案代法”的方式,是受制于立法周期等现实条件,在国家“立法滞后,预案先行”的思路下采取的一种过渡性安排,只是权宜之计。对于突发公共事件中的财政应急行为,属于政府提供的重要公共产品和公共服务范畴,关系到每个公民的切身利益,需要更为严格和规范化的管理。随着国家应急管理体系的优化和逐步完善,政府应急管理工作必然都要纳入法律的规范之下,财政应急行为也必须走上规范化、制度化和法制化的轨道。

三、规范财政应急行为的原则

按照行政法治的要求,政府所有行政行为都必须纳入法律的规范之下,“即使是在应急状态下,也必须依法行政,这也是国家建立应急管理体系的初衷。^[15]”对于政府财政行为而言,效率与公平作为两大根本价值目标,也是指引和规范政府依法实施财政行为的基本原则。政府财政行为,“如果能够同时满足社会对公平和效率的需求那就是最理想的状态”^[16]。

(一) 财政效率原则

财政效率原则是指,政府财政活动要有利于资源配置的合理化、行政成本最低化和社会福利最大化^[17]。财政效率包含三个方面内容:财政行为运行机制效率、财政分配效率和财政行为的综合社会效应。

1. 财政运行机制效率

财政运行机制效率具体是指“财政体制”和“财政机制”的效率,即财政体制中的各个机构的职能安排、各机构之间依据各自职能所形成的运行机制都应该符合效率原则。这属于操作层面上的效率,

更多表现为一种技术要求。就应对突发事件的财政行为而言,在能力允许的情况下,机构设置越精简越能体现效率的原则;在保证公平的基础上,设置机构时权力越集中越符合效率原则。

《突发事件应对法》第8条规定,国务院及其所属的突发事件应对机构负责研究、决定和部署特别重大的突发事件的应对工作。2018年3月17日,十三届全国人大一次会议表决通过了国务院机构改革方案,正式组建应急管理部,将先前分散在13个部门、机构的应急管理职能整合在一个部门,实现了中央层面的应急管理权和应急力量的集中和统一。地方层面,地方各级政府是地方突发公共事件应急管理行政领导机构,负责本行政区域各类突发事件的应对工作。由此可见,在我国,从中央到地方应对突发事件的机构都是高度集中和统一的,只有国务院及应急管理部和各级地方政府才是应对突发事件的决策和责任机构。各级政府的财政部门没有应对突发事件的财政决策权,必须且只能服从本级政府应急管理工作的统一安排。

2. 财政分配效率

财政分配效率最符合“效率”在经济学范畴的本义,指财政分配能否以较低的成本获得较大的收益。在有限的财政支出下,获得最有效的社会效果,就实现了财政分配效率最优。对于应对突发事件中的财政行为,财政分配效率具体分为对物效率和对事效率。

对物效率,是指在整个突发事件应对过程中,包括事前应急储备、指挥应对和恢复善后,购买配备应急物资和重建物资上的效率。要保证财政分配的对物效率,必须考量物资储备的必要性。通常,对于市场储备量足以应对突发事件的日常生活用品,例如矿泉水、方便面等,政府没有必要考虑实物储备,应当建议有关部门建立与大型超市等市场主体之间的应急调度关系,以方便在突发紧急情况下,能及时联系并调度市场主体参与应急物质的配备。而对于在紧急状态下难以从市场上征集的物资,如急救药物和相关医疗物资,才有必要进行提前储备。

《突发事件应对法》第32条规定:“国家建立健

全应急物资储备保障制度,完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。县级以上地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况,与有关企业签订协议,保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给。”该规定总体上符合财政分配的效率原则,但内容很笼统、原则,对哪些属于应对突发事件的物资储备没有细化说明。从技术上考虑,立法不必直接规定储备哪些药品和医疗设备以及储存量,但以下内容应予以规定:

(1)建立应急药物和医疗材料、设备储备库。该储备库,由卫生部门负责并管理,但在突发事件发生时,突发事件管理办公室有权直接调配。

(2)物资储备库应当建立物资清单,清单上列明:物资的种类,功用,数量等必要项目。储备清单的编写和确立由省政府指令,卫生部门主持,由医护人员以及相关的专家学者组成清单编写小组。该小组负责编写医疗物资储备清单,由卫生部门确认该储备清单。

(3)物资储备库应当保证清单所列物资的有效配备。

(4)对于一些急救必需但成本过高,长期专门储备可能造成资源闲置的物资,如救护车、直升飞机等,应当确保在紧急状态下,该物资及时调配的渠道通畅。

财政分配的对事效率,是对政府财政应急行为支持的事项范围的确定,即确认哪些突发事件可以由政府财政行为予以支持。在突发事件中,财政行为的功能在于保障政府的应急行为和事后的恢复建设。尤其应当明确,政府不是突发事件的当然债务人或责任人,不能仅仅因为私人或者大面积发生的损害,就有权要求政府资助或者补偿。政府救济的范围和目的应当限于保障群众的生命健康和财产安全。对于仅仅造成私人财产损失的突发事件,政府动用公共财政的正当性和合理性是值得怀疑和讨论的。此外,对事效率还涉及到救济的程度问

题。首先,由于财政救济的目的是为了保证人民的生命健康,故财政支出也应当以此为限。例如,对于地震中房屋倒塌的受灾公民,政府为保证其生命健康,应当且只能为其提供一个符合最低住房要求的住房免费居住,而不可能用公共财政代替灾民去购买住房。其次,针对个人的财政救助,应当是在公民未参加医疗保险,或者医疗保险等无法满足对公民的完全救助保障的情况下,才可以动用公共财政。例如此次新冠疫情中,财政部与国家卫生健康委联合发布的财社〔2020〕2号文件,明确表示对于患者发生的医疗费用,在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后,个人负担部分再由财政给予补助。

3. 财政行为的综合社会效应

财政行为的综合社会效应是指在有限财力下,如何使得财政行为达到最大的社会效果,包括是否实现财政救助公平、是否实现真正必要的救助等。为达到最佳的社会综合效应,财政救助首先应当区分被救助对象的优先次序,并以被救助利益的重要程度作为排序标准。例如,对生命的挽救优先于对普通疾病的医疗救治;对疾病的救治优先于对财产损失的补偿;对公共设施重建的援助优先于对企业的援助等。此外,对于救援物资的分配还应当遵循下列规则:

(1) 区分公共财政资金与社会捐赠资金。政府公共财政资金与社会捐赠资金性质不同,财政资金的使用应当受法律的严格规范,而社会捐赠则可以依据捐赠人的意志或者基金会的意志自由使用。地方政府只能支配从财政支出的救灾资金,不能接受且不能支配社会捐赠资金。社会捐赠应由基金会自行支配。

(2) 规范政府财政支付的用途。政府的财政资金只能依据法律规定,用于对受灾公民的生命健康和基本生活保障的救助。灾后重建中除必要的公共设施外,不应当列入财政资金使用范围。

(二) 财政公平原则

财政公平本义指财政收支上平等对待,但财政公平原则的内涵远非这么简单,其包含和体现着亚里士多德提出“分配的正义”原则。亚里斯多德认

为,分配的正义指按照正义的原则将诸如荣誉、金钱或其他的东西在一个团体内部分配。分配原则是根据每个人的美德(merit)分配其应该得到的,不同美德的人如果给予相同的分配就是不正义的,相同美德的人给予不同的分配也是不正义的^[8]。后世根据亚里斯多德的分配正义原则拓展了分配正义的理论,认为在团体内部分配义务时要考虑到个体的能力大小,并且在分配公共资源的时候应当考虑人们的所需。

按照分配正义的原则,财政分配公平首先体现为横向比较上的公平,对客观需求程度相同的人应当得到相同的物资分配,财政分配在考虑当事人需求时应当一视同仁。同时,还应当避免仅按损失大小计算,而应按照当事人的客观需求大小计算。这就要求政府工作人员要全面调查和了解每个公民的受损害情况,并按照公平原则进行救灾物资上的分配。当然,这一原则需要受可操作性以及效率原则的修正,例如在分配瓶装水时,调查每个灾民的经济能力和受灾情况的成本远比瓶装水成本大,这时要优先考虑分配效率兼顾分配正义;再如,进行医疗救助时可以统一由国家先行垫付医疗费用,事后则由当事人偿还国家垫付的医疗费用。对于没有能力支付医疗费用的公民,应当申请对国家债务的免除,政府在审查救助申请时,可以事后对灾民的经济能力以及受灾情况进行详细的审查。

根据财政公平原则的要求,对于财政分配的范围、对象、条件、标准等都应当通过立法的形式确定下来,在应对突发事件中,政府行为不该受新闻媒体和社会舆论的影响,应当针对突发事件本身的具体情况依法确定财政资源的分配。

关于突发事件中受到损失的企业应否给予财政支出援助这一问题,也涉及财政分配公平原则,值得讨论。首先,对于因突发事件导致的损失,企业应当自行风险管理,例如通过投保的方式来预防灾难带来的损失,而不应当将损失寄望于政府补贴。企业和自然人在灾难中对政府援助需求的本质区别是,自然人需要政府援助,是作为人最基本的生命健康和基本生活保障的需要,而企业是以营利为

根本目的。其次,如果企业因突发事件受到重创以致可能倒闭,而该企业倒闭可能影响地区的产业结构,或者对当地就业造成极大损失,在这种情况下,对企业的财政救助才具有正当性。但是即便政府确定给予某企业财政援助,援助方式上也应有别于对自然人的援助。

对于突发事件中受损企业的救助,可以借鉴德国的做法,不是简单的无偿给予,而是有偿的帮助其渡过难关。2008年世界金融危机,德国也动用了财政手段对企业进行救助,但是,德国在救助过程中坚持:第一,依法救助,德国议会于2008年10月分别通过了《金融市场稳定基金法》(FMSStFG)《金融市场稳定基金法执行条例》(FMSStFV)《加速和简化在危机状态下通过金融稳定基金收购金融企业股份法》(FMS),三者统称为《金融市场稳定法》(FMSStG);第二,财政公平,FMSStG法案确立了救助标准;第三,救助行为不得影响到市场竞争,法案规定的救助方法仅限于对因金融危机而流动性不足的企业,不包括因资不抵债本该被市场淘汰的企业^[19]。

严格意义上讲,政府单纯给予企业一定财政资金是不合法行为,因为政府没有任何权利自行决定将纳税人的钱,用来救助某个具体受损企业。但是政府可以根据具体情况,在必要时通过有偿方式为企业提供担保,购买企业的资产或者购买企业新发行或新增股权等方式,给企业注入流动资金。在购买股权的情况下,政府应当在企业渡过难关后,要求企业赎回自己的股权以便退出企业。对于无法通过有偿方法救助的企业,政府应当冷静旁观,任其破产,通过市场的方法解决损失的分担。

四、应予立法规范的财政支出行为

公共财政是防范和化解突发公共事件的最后一道防线^[20]。在应对突发公共事件时,政府财政部门发挥着资金支持的重要作用,政府主要是通过财政支出来保障对危机或灾难的有效应对。此次应对新

冠病毒疫情的防控过程中,我国各级政府财政收支之间的矛盾凸显,一方面,国家推行“减税降费”政策以保障疫情防控和扶持企业复工复产,各级政府财政收入明显减少;另一方面,各级政府还要通过财政贴息、直接补助等手段缓解受疫情影响严重的企业资金压力,政府财政支出大幅增加。可以预期,“减税降费”仍然会是未来较长一段时间继续推行的政策,因而疫情加剧的财政收支矛盾需要从财政支出这一端寻求化解。也因此,对财政支出行为的规范随之应当提上日程。在遵循上述财政效率和公平原则的基础上,针对政府财政支出具体事项依法规范,包括财政支出主体法定、财政支出事由法定、财政支出标准法定和救济程序法定,尤为必要。

(一) 财政支出主体法定

财政支出主体的划分,考量的是财政支出责任在中央与地方财政之间,以及在地方各级财政之间如何分摊的问题。这一点在我国目前立法中均没有明确规定,甚至在国家和地方的财政预案中也找不出相关规定。唯一可以视作规范的是《防汛条例》第39条确立的原则:按照分级管理的原则分别列入中央财政和地方财政预算。遗憾的是,条例中并没有规定何为“分级管理原则”以及相应的级别划分标准。

将财政支出主体法定化的目的,是为逐步打破应对突发事件时的“风险大锅饭”现象,通过划分中央和地方政府以及不同地方政府之间的财政支出责任,由中央与地方政府分别承担区域内和跨区域的突发公共事件的财政支出和管理。这种责任划分既涉及地域管辖也涉及级别管辖。

地域管辖方面,按照现行法律规定,突发事件应急管理以属地管理为原则^①。《突发事件应对法》第7条规定,“县级人民政府对本行政区域内的突发事件的应对工作负责。”新《预算法》中又规定,县级政府应当从本级每年的财政预算中设置占总预算1%~3%的突发事件准备金。如果预留的资金不足以支付突发事件,县政府可以先安排支出,属于预算调整的,列入预算调整方案。对于一般性突发事件,如果事发地区的县级政府财政无力支付应对

^①《突发事件应对法》第四条规定:“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”

突发事件的费用,可以申请转移支付。关于转移支付的申请条件,我国尚无法律层面的规范,所以,还需要立法针对突发事件中所有需要转移支付的情况进行统一规定。

级别管辖方面,按照《突发事件应对法》第7条规定,突发事件发生地县级人民政府不能消除或者不能有效控制突发事件引起的严重社会危害的,应当及时向上级人民政府报告。上级人民政府应当及时采取措施,统一领导应急处置工作。上述规定可视为级别管辖的法律依据,但规定的内容仍不够明确,如何判断县级政府是否消除或有效控制了突发事件的危害后果,并没有一个明确具体的标准。按照2008年国务院颁布的《特别重大、重大突发公共事件分级标准》,突发事件分为一般事件、较大、重大事件和特别重大事件,本文认为,可依此标准来确定突发事件的级别管辖,一般事件由县级政府管辖,较大事件由市级政府,重大事件由省级政府管辖,特别重大事件由中央政府管辖。处理各级别突发事件的财政支出应分别由拥有事件管辖权的政府支出。

(二) 财政支出事由法定

在应对突发事件时,哪些损失应该或者可以由财政支出补偿,哪些则只能由损失者自担风险,属于财政支出事由的范畴。按照财政法治的理念,纳税人有权决定财政支出的事项,政府本身是法律的执行者,因此,财政支出事由理应交由法律确定,而不能交给政府部门过度的自由裁量^[21]。前文财政分配对事效率已分析,政府救助的范围和目的限于保障群众的生命健康和财产安全,财政救助支出应当以此为限。对于其他损失,政府的救助应该通过立法程序严格、具体地论证。

讨论政府财政支出事由,必须先区分公共事务与非公共事务,公共事务应由财政支出,非公共支出原则上由个人承担。因为财政作为一个公共产品,在一种情况下没有原则的慷慨,就必然会导致在另一种情形下捉襟见肘。在突发事件应对过程中,事前对突发事件的预防、监测与预警属于公共事务,资金应当由政府财政支出;在事中应急处置

阶段,对于如灾难事故的救援、危险的排除、道路的疏通、危险扩散的防止等属于公共事务,应当由公共财政支出,但对于受灾人群被转移至安全场所后的救助,如临时饮食的供应、临时居住地点的提供等则属于非公共事务;在事后善后和重建阶段,对于公共场所和道路的建设,如医院、学校的重建,属于公共事务,而对于企业厂房、私人住宅的建设则属于非公共的私人事务。

对于非公共事务,原则上应当由公民自己承担风险和费用的支出,而只有无力自救的突发事件受害者才能享受政府的救助^[22]。对此,法律应当规定哪些情形属于无力自救。例如事故灾难中被救公民转移至安全场所后,对其医疗诊治属于私人事务,政府本没有义务继续为其提供免费的救助,但是,对于因经济原因无力支付医疗费用的公民而言,公共财政的救助仍为必要。

(三) 财政支出标准法定

在符合法定财政支付事由的情况下,对不同对象应当按照什么标准给付救助,这是财政支出标准问题。在突发事件中,对用以挽救和恢复公民生命健康的财政支付而言,支付标准如何设定直接关系到财政公平性问题。由于现在医疗服务的档次高低相差较大,支付个人医疗费用是按照最低的还是较高的医疗服务标准,诊治患者是使用国产的还是进口的药物和医疗辅助材料等,实际产生的费用会相差很大。而目前我国在医疗救助方面尚缺乏统一的标准,对于不同地区或医院被救助的公民,政府支付的救助费用必然会存在明显差异。

此外,对于突发事件之后的恢复重建和人民生活保障方面,政府补偿也应当有一个法定标准。值得讨论的问题有,对于在灾难中失去住房的灾民,如果政府为其提供新的住所,那么应当按照怎样的标准进行财政支出? 2008年汶川地震后,成都市政府发布的《关于做好都江堰市城镇居民住房灾难救助安置工作的意见》中规定,“地震属于不可抗力的重大自然灾害,根据法律规定,此类灾害毁损的住房难以获得相应赔偿。”但是,政府仍然决定对地震中房屋毁损的居民进行救助,具体标准分为两个方

面。一是对因地震灾毁的私房可以从两种救助方式中选择:(1)住房实物救助。由政府向每户受灾家庭提供建筑面积 70 平方米的救助安置住房。(2)货币救助。给予每户 14 万元货币救助。二是对因地震灾毁的直管公房的承租居民可以从三种救助方式中选择:(1)由房管局提供建筑面积 70 平方米的救助安置房。(2)按照每平方米 1500 元的优惠价格将救助安置房出售给原直管公房的承租户。(3)领取一次性货币救助 7 万元。

上述补偿标准存在以下问题:一是补偿标准制定程序问题。制定该补偿标准的主体为市政府,而政府在动用纳税人公共财政去补偿特定人群时,没有经过立法机关人大的审核和批准;二是政府补偿的方式问题。根据财政效率原则,政府所帮助的应当是无力自救的灾民,所以,个人收入也是衡量财政支出的一个标准。而该补偿标准不区分补偿对象的个人收入和现有资产状况,采取一刀切的简单方式进行补偿,其实既不能体现财政效率,也有悖于财政公平的原则。

(四)财政救助不作为的救济程序法定

为了确保在突发事件中,每个公民都能得到应有的救助和公平的对待,除了对政府各项财政支出行为予以规范之外,法律还需要对公民申请救助权利予以保护,当政府对应当救助的公民不予救助时,当事人有权通过法定救济程序请求救助。按照目前《行政复议法》和《行政诉讼法》中有关受案范围的规定,只有行政机关未依法发放抚恤金、最低生活保障待遇和社会保险待遇的,可以作为行政救助不作为行为,被提起行政复议和行政诉讼。对于突发事件中,政府财政部门的行政不作为行为,是否可以提起行政复议和行政诉讼,暂无明确的规定。在对政府财政应急行为缺乏具体规范规制的情况下,政府对应予救助的对象不作为,法律也未提供可予补救的机会,则公民几乎没有得到救助的可能性。因此,将突发事件中财政救助行为明确规定为政府的法定义务,赋予公民在政府行政救助不作为时提起行政复议和行政诉讼的救济权利,才能确保政府救助的真正落实,实现国家应急管理工作的目的。

参考文献:

- [1] 威廉·韦德.行政法[M].徐炳等,译.北京:中国大百科全书出版社,1997.
- [2] 奥拓·迈耶.德国行政法[M].刘飞,译.北京:商务印书馆,2002.
- [3] 刘志刚.中国行政法专题[M].上海:复旦大学出版社,2011.
- [4] 温志强,郝雅立.转危为机:应急管理体系的完善与发展困境[J].理论学刊,2018(4).
- [5] 张再生,孙雪松.基层应急管理:现实绩效、制度困境与优化路径[J].南京社会科学,2019(10).
- [6] 刘尚希.中国财政风险的制度特征:“风险大锅饭”[J].管理世界,2004(5).
- [7] 刘霞,严晓.我国应急管理“一案三制”建设:挑战与重构[J].政治学研究,2011(1).
- [8] 彭岷,陈宏.“5.12”汶川大地震后救援物资供应情况的初步分析[C].中国灾害防御协会风险分析专业委员会第四届年会论文集.2010.
- [9] Wendy F.Hensel, Leslie E.Wolf.Playing God:the legality of plans denying scarce resources to people with disabilities in public health emergencies[J]. Florida Law Review, May, 2011.
- [10] Sonya Walkila. Member States under a Strict Obligation to Draw Up External Emergency Plans[J].European Journal of Risk Regulation, 2010.
- [11] Denis Binder.Emergency action Plans:A legal and Practical Blueprint “Failing to Plan is Planning to fail” [J].University of Pittsburgh law Review, Summer 2002.
- [12] Ronald W.Perry, Michael K.Lindell.Emergency Planning[M]. Hoboken:John Wiley & Sons, 2007.
- [13] 林鸿潮.论应急预案的性质和效力[J].法学家, 2009(2).
- [14] 钟开斌.中国应急预案体系建设的四个基本问题[J].政治学研究, 2012(6).
- [15] 张海波.中国应急预案体系:结构与功能[J].公共管理学报, 2013(2).
- [16] 翟继光.财政学原理[M].北京:经济管理出版社, 2011.
- [17] 胡乐亭.财政学[M].北京:经济科学出版社, 2004.
- [18] 曾仰如.亚里斯多德[M].台湾:三民书局, 1989.
- [19] 朱时敏, 强力.中德金融危机应对策略比较法分析[J].经济法论丛(18卷), 2010(1).
- [20] 郑洁.突发公共事件的财政应急管理机制研究[J].财经问题研究, 2013(4).
- [21] 刘剑文.民主视野下的财政法治[M].北京:北京大学出版社, 2006.
- [22] 刘茂林.公法评论(第七卷)[M].北京:北京大学出版社, 2011.

【责任编辑 张经纬】