# 应急管理财政政策国际经验与启示

来源：网络 作者：梦中情人 更新时间：2024-05-18

*>提要：由于在应对和处置突发公共事件时，市场机制存在着“失灵”，致使政府承担应对突发公共危机的责任势所必然。而政府承担责任的背后需要公共财政的支持，因此公共财政在有效预防和迅速处置突发公共事件、有效开展事后恢复重建中发挥着无可替代的作用。目...*

>提要：由于在应对和处置突发公共事件时，市场机制存在着“失灵”，致使政府承担应对突发公共危机的责任势所必然。而政府承担责任的背后需要公共财政的支持，因此公共财政在有效预防和迅速处置突发公共事件、有效开展事后恢复重建中发挥着无可替代的作用。目前世界各国都构建了应急管理财政政策体系，尽管各国国情不

一、经济社会体制也各不相同，但在法制化建设、中央与地方权责关系的划分、财政投入资金的筹集与监管、公共风险的分担机制等方面，有共同的经验和启示可供借鉴。

>关键词：突发公共事件；应急管理；财政政策；巨灾保险

现代社会是一个高风险的社会，突发公共事件发生的频次高、规模大，影响范围更加广泛，其所带来的后果也越来越严重。如何有效预防和处置突发公共事件，并在突发公共事件之后迅速开展有效的恢复和重建，是目前世界各国共同面临的难题和挑战。为规避突发公共事件的发生，最大限度地减少突发公共事件造成的人员伤亡和财产损失，世界各国都构建了适合本国国情的应急管理财政政策体系。尽管国家的大小不一，体制也不尽相同，但有以下共同的经验和启示可供借鉴。

>

一、应急管理法律体系健全完备，使应急财政资金管理有的放矢、有法可依

“依法应急”是许多国家共同的做法。世界上多数国家均搭建了“基本法+专业法”的应急管理法律制度体系，即首先制定一部全国统一的紧急状态法律，成为国家在危机应急管理方面的“基本法”，然后以此作为基础和统领，制定和细化危机应急管理其它相关方面的专业法律。通过建立这种“基本法+专业法”的应急管理法律体系，不仅规定了预防与应急准备、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面的应急管理程序，而且对危机应急管理各参与主体的权利和责任加以规范，特别是对中央与地方政府处置公共危机时的财政权责进行了详细划分，确保危机发生后能够建立起一个指挥有序、程序规范、保障有力、快速高效的应急保障机制。以美国为例，1976年美国制定了国家在公共危机应急管理领域里的基本法———《紧急状态管理法》，随后以该基本法为依据和准则，针对不同的行业和领域，先后又颁发了一系列应对突发公共危机的专项法律及其实施细则，这其中就包括在预防和处置公共危机时，政府财政应急管理资金的筹集来源渠道的划定、中央与地方政府财政职能的详细划分等内容。如1992年颁布的美国《联邦应急计划》、2007年修订的《斯坦福减灾和紧急救助法案》等，对危机应急管理救援资金供给机制和筹集渠道、应急管理储备基金的设立等进行了明确规定。此外，美国政府还通过制定完善的应急预案体系，有针对性地进行应急救援资源的有效供给和储备资金的划拨。再看日本，自1947年颁布了有“防灾宪法”之称的《灾害对策基本法》起，先后制定了200多部有关公共危机应对的法律法规，形成了由基本法、灾害预防法、紧急应对法、灾后复兴重建法和灾后组织管理法五类法律共同组成的公共危机应对法律框架体系，这些法律详细地规定了日本政府在应对公共危机时财政支持的相关内容，如日本中央政府对何种程度的公共危机给以地方政府财政资金救助？日本地方政府在遇到重大突发公共危机时，采取哪种资金筹措方式来筹集危机应对救援资金？是动用防灾资金积累，还是通过发行地方公债抑或是向政府金融机构申请贷款?上述的日本由五类法律组成的公共危机应急管理法律框架体系，对这些问题都给予了详细、明确的规定。特别值得一提的是，上述的日本法律体系还规定了町村（类似于中国村一级的行政机构）一级财政在突发公共事件的预防①、处置②，以及事后恢复重建等方面财政支持的具体内容。

>

二、中央与地方政府间应急管理事权和支出责任清晰明了，形成了复杂而有序、有效的激励约束相容机制

世界上多数国家的中央政府与地方政府之间的事权以及相应的支出责任划分比较清晰、明确，建立有多种制度对应急管理的方方面面进行明确的权责划分。从事权上来看，在突发事件中，各主体在应急管理整个流程中都有明确的责任划分，突发事件的前期准备、预防以及采取措施减少灾害损失等责任主要在中央，而突发事件发生过程中的应急救援和灾后重建责任主要在地方。中央一般不会轻易干预地方政府履行其相应的职责，除非发生特别重大的突发性公共事件，单凭一级政府能力无法解决的情况下，地方政府才能向中央政府发出援助请求，此时中央政府才会出手相救，由中央政府对这种超出地方政府处置能力的重大突发公共事件进行统一领导和处理。从支出责任来看，应急管理支出的主体责任在地方政府，仅当公共危机所产生的应急支出超出地方政府承受能力时，地方政府才会请求中央政府的支持和帮助。但是，地方不会过度依赖中央，而中央也只是给予地方一定的资金支持，承担地方财力不足时的兜底责任。如美国，其应急管理采取的是属地化管理的原则，因此美国的联邦政府及其各州政府以及更下一级的地方政府之间责任分担非常明确，相应的财政支出责任也有详细划分。以灾难防御为例，全国层面的灾难防御体系由联邦政府负责，具体职责包括防御体系的建立与维持等，相应的财政支出也由联邦政府负责。在灾难发生的时候，则由州与地方政府先行响应并采取应急行动，如果灾难非常严重且造成的危害很大，所需的公共支出可能超过了各州及地方政府的有效处置能力，此时由州政府提出援助申请，在收到申请后，联邦政府会依据相关法定程序，按照制度规定采取相应的应急措施帮助地方政府应对灾难。如此次新型冠状病毒肺炎（COVID-19）疫情，在特朗普总统宣布“美国进入紧急状态”和“纽约州出现‘重大灾难’”后，联邦政府依据法定程序安排500亿美元紧急救助资金，用于援助疫情较为严重的纽约州、加利福尼亚州、伊利诺伊州等各州，及其各地方政府、机构抗击疫情。日本应急管理财政政策的显著特点是：地方政府负主要的支出责任，而且主要集中在都道府县层面。当然中央政府也进行各种形式的支持和援助，但并不是冲在第一位甚至代替地方政府。由此可见，大部分情况下日本地方政府是应急管理的主力，与美国情况类似的是，在灾情比较严重时，中央政府才会考虑通过转移支付或者补助的方式向地方政府提供支持，其他手段还包括贷款优惠、贴息等，并且这种支持还需要在严格审议的基础上才得以落实。与美国同属海洋法系的英国，制度设计也同样遵循属地管理的原则。所以突发公共事件处置，以及之后的恢复与重建工作均以当地地方政府为主，在突发公共事件超出地方政府应对能力而出现力不从心时，中央政府同样是基于公共事件发生地政府的申请，提供相应的支持和援助，中央政府对地方政府常规应急事件中的费用支出和保险支出没有支出责任，但是对公共基础设施的恢复重建资金，由中央财政提供80%的支持，其余20%的部分由地方财政负担。地方政府在应急管理中，主要负责风险评估、应急规划、恢复重建工作，各郡、市政府都设有专门的应急资金，纳入年度预算，如果资金不足，可向中央申请支持。与美国、日本和英国一样，印度灾难管理主要由邦政府负责，邦级相关部门机构主要负责救灾管理工作。中央政府规定各项政策方针，并提供技术、财政和物资支持，而地区行政管理处大多与中央和邦级相关部门机构共同开展各项工作。当该地政府的灾难应急基金不能满足该邦自救要求时，才可向中央灾难应急基金求助。中央政府会成立专门机构审查各邦的求助条件，并由副总理组成的高级委员会进一步确认，方能批准实施。此外，诸如法国、俄罗斯等一些国家情况也是如此。

>

三、开辟多种应急管理财政资金筹措渠道，为有效应对突发公共危机提供稳定的财政经费保障

经费保障是有效应对和处置突发公共事件和应急管理的前提和基础。世界上一些国家开辟多种形式的财政保障资金渠道，筹措应急管理救助资金，为应急管理提供稳定的资金保障。以日本为例，日本应急管理财政投入主要来源于以下几个渠道：

（1）政府财政预算。日本的应急管理资金主要来自国家预算，各级政府预算都设有专门的灾害预算，每年都在灾害预防、应急救援及恢复重建等方面安排大量的财政预算。从中央政府来看，1995年-2004年期间，政府平均每年用于灾害管理的预算为4.5万亿日元（499亿美元）。2010年用于减轻灾害风险的年度预算约110亿美元，大约是总预算支出的1%。灾害管理预算主要用于科学技术研究、灾害预防、国土保护和灾害恢复与重建四个方面。1995年到2004年间，国土保护项目每年占用的预算资金平均达到全国灾害预算的48.7%，这些资金用于治理水土流失、河流污染、土壤和海岸线保护等项目；每年有近四分之一的灾害管理预算划拨用于灾害预防，增强通信系统、鼓励信息分享、建设灾害管理库使政府集中应对灾害、编制撤离计划和开展救灾演习和演练等活动；另外四分之一的预算（26.4%）专门用于灾害恢复和重建，主要目的是尽快恢复灾民的生活秩序。科学技术研究占用的预算最小（1.3%）。2010年，灾害管理拨款的首笔国家预算大约1.2万亿日元，其中科学技术研究占0.6%，灾害预防占17.5%，国土保护占62.4%，灾害恢复和复原占19.5%。

（2）灾害救助基金。日本《灾害对策基本法》规定，地方政府每年必须按照当地前3年普通税收额的0.5%提取灾害救助基金，最低不能少于500万日元，并且逐年累计。以2002年为例，日本地方政府提取灾害救助基金已累计达到110亿日元，其中储存在国家外务省资金运用部和银行的有60亿，另有50亿用于事先购买和储备应急物资。

（3）政府巨灾保险。日本设立了公私合营的保险制度来支持灾害发生后的恢复重建，特别是地震。为了维护国民的正常生活免受灾害的影响和冲击，日本的《地震保险法》要求政府和财产保险公司将符合条件的资产进行分类，仅针对性地提供居民生活用的专用住宅、家庭财产的专项保障。

（4）发行债券。日本《灾害对策基本法》规定，因受灾而需要减免税、费时，地方公共团体可根据受灾情况，在与灾情相适应的范围内发行债券，以弥补当年财政收入的不足。另外，对于总务省规定的应由地方公共团体负担的应急管理所需要的相关费用，如灾害预防、灾害应急处置及灾后恢复重建方面的费用，地方公共团体也可以通过发行债券的方式进行筹集。

>

四、建立应急管理资金准备制度，满足未来应对和处置突发公共危机对资金的不时之需

建立应急管理资金准备制度，就是在深入分析和谨慎评估未来一定时期的突发性公共危机支出的基础上，对未来可能发生的突发公共事件而需要的财政支出资金进行事先的安排和储备。它侧重的是应对突发公共危机状态时的特殊资金安排，每年编制（但不是在公共突发事件发生时才编制的），以后逐年滚动修改，在形式上属于滚动式预算的范畴，但不是单纯的年度间、连续性的衔接。目前，国外许多国家都建立有应急管理资金准备制度，不断加强突发公共事件储备性的财政资金支出安排，不仅满足了突发性公共事件预警系统搭建、基础设施建设和公共服务水平提高等方面预防性财政资金需求，而且也为紧急处置突发公共事件及事后恢复重建提供了较为充足的资金保障，增强了公共领域防御能力，最大限度地降低和减缓了突发性公共事件的破坏性。美国在《斯坦福减灾和紧急救助法案》（RobertT.StaffordDisasterReliefandEmergencyAssistanceAct）的授权下，设立了联邦政府赈灾基金（TheDisasterReliefFund，DRF），该基金相当于我国中央政府的应急资金，与我国每年财政预算计提的预备费有相似之处，但与我国不同的是，美国联邦政府赈灾基金由专门的、综合性的应急事务管理机构———联邦紧急事务管理署（FederalEmergencyManagementAgency，FEMA）进行管理。与联邦政府相对应，美国各州政府和地方政府为处置突发公共事件，积极、有效地应对突发公共危机，也依据本地的灾难救助法设立了相关的应急救灾基金。与美国相类似，日本《灾害对策基本法》也明确规定，地方政府每年必须设置一定的灾害救助基金，其计提的依据是当地前三年地方普通税收额的千分之五，最少不能低于500万日元，并逐年累积，积累的资金除了储存在外务省资金运用部和银行外，还用于事先购买和储备应急物资。与美国、日本一样，印度政府也制定了详细的灾害救助基金政策，根据过去10年邦政府灾害救助与恢复的支出情况确定灾害救助基金的规模，制定全国救灾基金的5年预算计划，并明确规定基金的分配和使用原则。地方层面上，邦政府建立了灾害救济基金（TheStateDisasterResponseFund，SDRF），用于对灾民的紧急救助，这是目前印度政府在预防、处置突发公共事件过程中所需经费支出的主要资金来源，由中央和邦政府共同筹资，中央政府出资比例为75%（一般类别的紧急情况）和90%（特殊类别的紧急情况），剩下的25%或10%由各个邦出资，遇到紧急突发公共事件，邦政府可以自由动用该基金。中央层面上，印度设立了国家灾害应急基金（NationalCalamityContingency-Fund，NCCF），其来源是征收额外税收款项，其用途是用来弥补各邦政府在紧急处置突发公共事件时出现的资金缺口，其实质是印度中央政府对全国各邦政府进行管理的灾害救济基金（SDRF）的一种补充和后备。

>

五、借助政府巨灾保险建立多层次的突发公共风险分担机制，减轻政府应急财政压力，熨平政府财政支出的波动，增强政府财政预算的稳定性

事前风险转移工具可以弥补突发公共事件导致的经济损失，通过提前支出、提前计划的方式熨平政府预算支出的波动，减少事后特定时点政府筹资的需求，并且使政府预算更加可预测。事前风险融资的最佳手段就是巨灾保险。巨灾保险不仅能补偿突发公共事件带来的损失，分担政府应急救援的财政支出压力，而且它理赔时间短、速度快，可以第一时间为政府筹措应急资金以解燃眉之急，尤其重要的是它可以熨平政府财政支出的波动，增强政府财政预算的稳定性。目前，世界上建立巨灾保险制度的国家有10多个，其中在政府主导型和公私合作型（政府和市场合作）这两种模式下，政府均以不同的方式参与了巨灾保险制度的建构。尽管这两种模式略有不同，但都体现了政府积极介入和多层次风险分担机制建构的共同特质，并且在通过补偿灾害损失而分担政府应急救援财政支出压力，以及通过熨平政府财政支出波动而增强政府财政预算稳定性等方面发挥了十分重要的作用。美国采取的是政府主导型的巨灾保险制度，目前已经形成了多层级的、健全完备的巨灾保险制度框架体系。该制度框架体系针对不同巨灾分别进行立法规范，比如针对洪水灾害而制定的国家洪水保险计划（NFIP），针对农作物灾害而颁布的联邦农作物保险计划（MPCI），如此等等。这些巨灾保险均由私人组织和机构设立，但主要由国家承担风险并扮演再保险人的角色。美国巨灾保险制度有两个突出的特点：

（1）多层次的风险分担机制。由于巨灾保险往往赔付数额巨大，为了确保巨灾保险的支付能力，在各类保险计划中往往都采取多层次的风险分担，以此规避单一赔付金额过大的风险。在保险市场以外，美国的巨灾保险计划在必要时还能通过政府的财政支持进行融资，还有通过把保险产品证券化的方式进一步分散风险的做法。

（2）政府介入并积极发挥作用。美国的金融体系和资本市场虽然很成熟，但是巨灾保险因“市场失灵”的存在而不能完全交由市场来运作，政府必须介入。美国政府介入巨灾保险市场的方式有三种：一是强制要求参加巨灾保险，以此来解决巨灾保险需求不足的问题。二是政府提供启动资金以及融资渠道。巨灾保险建立初期，往往受困于融资不足，通过政府参与，增加项目信用评级，帮助保险计划融资。三是政策支持。巨灾保险有其公益性质，因此为了促进市场建立和发展，各类巨灾保险项目往往可以享受政府税收减免，个别项目甚至享有财政补贴。与美国略有不同的是，日本实行的是公私合作的巨灾保险模式，而相同的是，日本巨灾保险也有多层次的风险分担机制，在应对突发公共事件的过程中，也发挥着分担政府应急技援财政支出压力、熨平政府财政支出波动、增强政府财政预算稳定性等的积极作用。以日本住宅地震保险制度为例，住宅所有人直接向各财产保险公司购买地震保险，地震一旦发生并造成住宅受损，保险公司按照事先约定进行赔付，因此第一层保险关系是在保险人与各财产保险公司之间以商业原则建立的。由于日本具有地震多发的地质特征，地震保险赔付的概率高、理赔的金额大，这会对保险公司偿付能力带来巨大影响和严峻挑战。为避免保险公司因赔付能力不足而出现的偿付风险，日本构建了相应的再保险以及转再保险体系来逐级分散风险。因此第二层保险关系建立在保险公司和再保险机构之间，仍然是商业性关系为主。为体现政策支持，日本政府对再保险机构在融资方面给予支持，同时在保险体系所有储备用完之后，政府承担余下的超额清偿责任。因此第三层建立在再保险机构与政府之间的关系是以政策性和财政性为主的。

>

六、严格应急管理财政投入的监管和绩效评价，保障应急管理财政资金安全、有效使用

应对突发公共事件需要大量的应急管理财政资金支持，应急管理财政资金在具体申请、拨付和使用的过程中，不仅涉及到各级政府及其相关部门、企业机构、社会团体以及个人等群体，而且覆盖应急管理的预防、响应和事后恢复重建等各环节，并受种种因素的影响，资金的使用过程中难免出现挪用、贪腐和低效等问题，鉴于此，世界上许多国家对应急管理财政投入的资金，实行多形式、分层次、全方位的监督和管理；与此同时，一些国家还开展了对应急管理财政投入资金的绩效评价，以保障应急管理财政投入资金安全、有效的使用。如美国，政府对应急管理财政投入资金的监督管理就包括：司法监督、议会监督和审计监督等多种形式。第一，司法监督。这主要是指美国司法部门对突发公共事件应急资金的监管和审查，当然只有在接到投诉或起诉的情况下司法部门才介入调查，一般情况下，应急管理资金使用的监管是由审计职能机构来履行。第二，议会监督。这是指由议会通过质询权、调查权、不信任表决权以及弹劾权等形式，对突发公共事件应急资金实施监管，避免应急管理资金在使用过程中出现乱用和贪腐行为，以确保资金安全、有效使用。第三，审计监督。这是指由联邦会计总署对应急管理资金实施的审查和监督，联邦会计总署有权对联邦应急管理局及下属办事处在防灾、救灾和灾后恢复重建各环节的任何应急资金进行审计，其审计结果带有实质的强制性。再如印度，邦灾害应对基金（SDRF）由邦执行委员会（SEC）负责管理，该委员会由各邦代表组成。为规避用这种方式管理可能带来的应急管理支出超支①的问题，印度通过《财政委员会报告》，重点监督各邦的救灾超支情况。同时，印度根据政府的知情权政策相关规定，强制要求编制说明受益人详细情况和救灾数量和质量的清单，并将其提供给乡村自治委员会和市政当局的地方代表，将其张贴在乡村自治委员会和市政当局办公室；然后逐级上报，由各上级政府管理部门进行汇总、合并清单，并将这些汇总后的表格清单再张榜公示于普通大众，接受社会公众的监督。此外，英国、澳大利亚、加拿大等国还强化绩效考核，重视发挥应急资金绩效评价监管作用，运用投入产出和成本效益分析等方法，加强应急管理财政资金的评价，并注重实施绩效问责；同时还借助社会第三方机构，对应急管理财政资金实行公允性、客观性评价，让应急主体自觉接受社会监督，来达到防止挪用、杜绝贪腐的目的。

>参考文献

［1］张成福，公共危机管理［M］.中国人民大学出版社，2009.

［2］昝军，刘毅.国内外应急管理机构发展现状及趋势研究［J］.科技资讯，2019

（34）：186-187.

［3］彭贤都.中国与世界主要国家应急管理工作比较［J］.领导科学，2018

（33）：6-8.

［4］陈虹，李蕊等.国外突发事件应急救援标准综述［J］.灾害学，2011

（3）：133-138.

［5］黎昕，王晓雯.国外突发事件应急管理模式的比较与启示———以美、日、俄三国为例［J］.福建行政学院学报，2010

（5）：17-21.

［6］崔军，杨琪.政府间应急财政责任分担机制的借鉴与启示［J］.中国行政管理，2013

（5）：86-90.

［7］游志斌，薛澜.美国应急管理体系重构新趋向：全国准备与核心能力［J］.党政视野，2015（Z1）：58.

［8］姚国章.日本突发公共事件应急管理体系解析［J］.电子政务，2007

（7）：58-67.

［9］李格琴.英国应急安全管理体制机制评析［J］.国际安全研究，2013

（2）：124-135+159.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn