



# 后疫情时代应急财政支出法治化研究

季洁

Research on the Legalization of Emergency Financial Expenditure in the Post-epidemic Period

Ji Jie

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.3943>

## 您可能感兴趣的其他文章

### Articles you may be interested in

#### 应急物资动员链构建与优化基本理论研究

Research on Construction and Optimization's Basic Theory of Emergency Relief Materials Mobilization Chain

北京理工大学学报(社会科学版). 2018(2): 117 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.5408>

#### 地方政府绩效管理制度持续发展的路径研究

Research on the Sustainable Development Path of Local Government Performance Management System

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(2): 81 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.3473>

#### 基于受灾人员损失的应急资源网络多周期配置

Disaster Chain, Loss of Victims in the Disaster and Multi-period Allocation of Complex Emergency Resources Networks

北京理工大学学报(社会科学版). 2017(4): 105 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.1562>

#### 区块链赋能突发事件应急物资保障系统探析

Analysis on Emergency Material Support System Enabled by Blockchain

北京理工大学学报(社会科学版). 2020, 22(5): 126 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.8200>

#### 城镇化、老龄化背景下的民生财政与居民消费

The Effect of Fiscal Livelihood Expenditure on Household Consumption under the Background of Urbanization and Population Aging

北京理工大学学报(社会科学版). 2017(3): 92 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.1166>

#### 一体化应急应战协作网络结构与演进——以自然灾害和事故灾难事件为例

Structure and Evolution of Integrated Emergency-defense Cooperation Network—Taking Natural Disasters and Accidents as Examples

北京理工大学学报(社会科学版). 2020, 22(6): 96 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.7006>



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.3943

# 后疫情时代应急财政支出法治化研究

季 洁

(华东政法大学 经济法学院, 上海 200042)

**摘 要:** 突发应急事件背景下, 财政是一切政府行为的最终保障, 应急财政支出法治化则是界定主体责任、疏解社会风险的制度基础。着眼于现有的应急财政规范体系, 后疫情时期应急财政支出法治化面临四大阻碍: 规范体系双向错位、支出责任过度下沉、应急财权与事权详略失衡、预算形式法定下的支出僵化。理顺“规则—资金—理论”彼此间的支撑关系, 三者环环相扣引导着应急财政支出法治化之证成。为进一步破解上述难题, 需立足于法际整合视角下, 结合应急财政支出法治化的理论基础, 基于制度分配原理, 综合行政级别与事件危害级别共同划分央地应急财政支出责任; 沿“预防—减缓—救援—善后—评估”五个阶段整合并协调应急管理规范与财政支出体系; 从公共性原则出发实现事权财权的形式与实质设置; 用反知性思维指导预算弹性空间的预留。以期实现对于四则难题的逐一突破, 充裕应对社会风险的预备法制储备。

**关键词:** 后疫情时期; 应急管理制度; 应急财政资金; 理论基础; 规则检视

中图分类号: DF431

文献标志码: A

文章编号: 1009-3307(2021)05-0152-09

现代社会中创造性与风险性并存: 一方面, 自然界致灾因子变化诡谲, 反向促进新型科学技术诞生; 另一方面, 人类社会疾病、战争、污染等灾难造就差异化社会结构, 并严重威胁人类生命、财产安全, 需要构建应急法制以界定责任、疏解风险。2020年, 新冠肺炎疫情的暴发再次揭示风险型社会的本质, 为纾困激发市场活力, 中国部分地方政府以惠民消费券形式向居民转移购买力, 试图从消费端蓄力生产端, 实现疫情期间的消费循环。作为一种突发事件应对措施, 政府消费券源于财政资金, 并于政府兑付之时完成财政支出, 其涉及公共利益, 应受到财政法与应急法交叉视域的规范<sup>[1]</sup>。除致力于恢复市场秩序的政府消费券投入, 为实现疫情防控时期的财力保障, 截至2020年6月底, 全国各级财政共安排疫情防控资金1756亿元<sup>[2]</sup>。应急财政支出区别于日常财政支出, 其紧随突发事件的发生而投入, 具有紧急性、及时性、目标特殊性等特征, 为达到快速投入, 实体和程序均简化安排。中国应急财政支出法律规范尚未形成完整的衔接体系, 而是基于应急法律体系与财政支出规范体系的粗糙捆绑。

后疫情时期的社会依然充满未知风险, 而风险亦与决策相伴而生——风险产生于不确定性, 并推动决策的制定和转变, 当决策无法适应风险之时将会引发新的风险<sup>[3]</sup>。因此, 应急法律规范制定的合理性十分重要, 作为财力保障的应急财政支出法治化更是应有之义。梳理已有文献可以发现相关研究经历了一个从“应急管理”与“财政规制”视域分野逐步走向融合的过程, 推动了复合视角下的应急财政支出法治化研究, 但仍存在三方面的缺憾: (1) 欠缺对于“应急管理”与“财政支出”规范体系的合并梳理, 该问题源自于研究视域的分野, 其后果则是难以反映中国应急财政支出规范体系的全貌, 所提出和解决的问题存在片面性。(2) 对于应急财政支出资金结构的认知模糊, 现有的划分方式在学界并未实现统一, 资金结构划分不清将直接影响对于应急财政支出公共性的直观认识。(3) 缺少理论基础的强力支撑, 目前的研究文献具有强烈的“事件黏度”, 此种“就事论事”的研究状态将导致问题挖掘欠缺深度, 往往停留在问题表面。从本质而言, 这三方面是一种“规则—资金—理论”的支撑关系, 三者环环相扣并致力于完善应急财政支出法治化体系。基于此, 本文从中国应急财政法律体系着眼, 揭示现实制度中的隐疾, 并通

收稿日期: 2020-11-11

基金项目: 国家社会科学基金项目“资管业穿透式监管的基本矛盾与制度生成研究”(18BFX141); 华东政法大学2019年拔尖创新人才培养计划阶段性研究成果

作者简介: 季洁(1994—), 女, 博士研究生, E-mail: your\_j@126.com

过厘清应急财政资金结构以及理论基础,探求法治化规则的合理路径,形成一种“从规则中来,到规则中去”的研究思路。

## 一、中国应急财政支出规范体系之现状检视

中国应急财政支出规范体系主要由法律、行政法规、国务院规范性文件等共同组成,以《突发事件应对法》和《预算法》作为规范中国应急财政支出的核心内容。从数量审视,中国应急管理法律体系可谓十分充裕,然而针对应急财政支出的具体规范可谓款项甚少、言语寥寥(如表1所示)。表中仅就重要的法律、行政法规和国务院规范性文件进行梳理,却足以看出中国应急财政支出规范体系之中存有央地失衡、体系失衡、内容失衡的缺憾。

表1 主要应急财政规范中的支出责任

等级	文件名称	应急财政支出责任规定	
		国务院(中央)	县级以上地方各级人民政府(地方)
法律	突发事件应对法	采取财政措施保障所需经费	启用本级人民政府设置的财政预备费和储备物资
	防震减灾法	灾后恢复重建财政支持、税收优惠和金融扶持	本级财政预算和物资储备安排抗震救灾资金、物资
	防洪法	重要江河、湖泊堤坝的抗洪抢险和水毁防洪工程修复	本级财政预算中安排资金于抗洪抢险和水毁防洪工程修复
	传染病防治法	中央财政对困难地区实施重大传染病防治项目给予补助	负责行政区域内传染病预防、控制、监督日常经费
	基本医疗卫生与健康促进法	增加转移支付等方式重点扶持革命老区等欠发达地区	将医疗卫生与健康促进经费纳入本级政府预算
	预算法	1.预备费设置 2.突发事件处理的转移支付,应当及时下达预算 3.由于发生自然灾害等突发事件应先动支预备费;预备费不足支出的,各级政府可以先安排支出,属于预算调整的,列入预算调整方案	
行政法规	突发公共卫生事件应急条例	对边远贫困地区突发事件应急工作给予财政支持	有关物资等储备所需经费列入本级政府财政预算
	自然灾害救助条例	—	自然灾害救助工作经费纳入预算
	气象灾害防御条例	—	纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算
国务院规范性文件	国家突发公共事件总体应急预案	保证所需突发公共事件应急准备和救援工作资金。要对突发公共事件财政应急保障资金的使用和效果进行监管和评估	
	国家地震应急预案	对达到国家级灾害应急响应、受地震灾害影响较大和财政困难的地区给予适当支持	保障抗震救灾工作所需经费
	国家防汛抗旱应急预案	安排特大防汛抗旱补助费	在本级财政预算中安排资金用于行政区域内严重水旱灾害的工程修复补助

### (一) 现有应急财政支出规范体系的特征

#### 1. 地方自主性与服从性并存

分税制改革后,央地之间的事权与财权分配就已成为财税改革的重中之重,纵向视角下的央地权力划分也成为财税规范的主要路径。以《突发事件应对法》为中心的应急管理机制明确了属地原则下的县级以上人民政府的责任。此种规定立足于地方对于突发事件的区域性优势,赋予地方在危机发生的第一时间采取相应措施的自主性。如表1所示,应急管理规范多沿此思路将财政支出责任主体划分为“国务院”和“县级以上人民政府”。相较于国务院负责的“特大”“重大”公共事件财政支撑,县级以上人民政府需要重点保障区域内预防、控制、救援和恢复经费,如《自然灾害救助条例》和《气象灾害防御条例》仅就地方财政支出责任进行规范,强调地方政府的保障作用。而该类自主性与对于上级政府的服从性客观并存,如《传染病防治法》第43条规定传染病暴发时县级政府对上级政府的上报责任以及上级政府的决定权力,再如《突发事件应对法》第7条规定分级负责要求的上下级政府的权力与责任,故而此种自主权是以对于上级政府的服从为基础的。

#### 2. 规则体系的错位性

应急财政支出应是一个完整的范畴,然而从汇总表中可以清晰看出《预算法》与其他类应急法规的规范角度完全不同,其并未如应急法规一般划分中央与地方应急支出责任,而是对于应急财政支出做出

了统一规范,但其仅规定“预备费”作为应急资金的来源,无论从体系化视角或者现实情况,都不足以实现制度衔接和供给。反观应急管理规范中的支出内容,少有提到预备费,取而代之的是“补助费”“经费”“救灾资金”等内容,从体系上来看两类法规难以通过具体的支出内容进行衔接,仅仅基于二者的应急属性形成关联。进一步审视应急财政规范条款,存在多项内容注明“采取财政措施……”,然而回归到财政法规,却没有体系化的文件对其形成指引,这也成为应急财政支出管理的重要问题。此类规范体系的错位十分明显,不仅表现在财政法规与应急管理规范之间,也同时体现在应急管理各类规范条文之中。

### 3. 内容的粗放性

分别着眼于央地两方主体,目前中国应急财政支出体系对于县级以上人民政府支出责任的规定集中在储备、保障和预算阶段,具体的支出决策、执行程序并未规定;对于国务院的支出责任规定集中在“何种情况下,国务院应进行财政支撑”,具体表现为发生国家级重大突发事件时、重要自然区域的修复费用或突发事件下无法自愈的欠发达地区。除此之外,中国应急法律法规仅仅是笼统地规定了各级政府应急财政的支出责任,具体的细则并未形成系统性规范。粗放性的核心特征就是原则性内容过多,不易于具体操作与实施。财政支出作为财政收入的对等范畴,是政府将“取之于民”的财产“用之于民”的过程,更是促进公共目标达成的重要手段,然而中国财政支出法十分单薄和短缺,故而财政权力因具有大量自由裁量的空间而存在不可控性<sup>[4]25</sup>。现实中,应急财政支出往往立足于突发事件,本就紧急的情况下如没有明确、详细的规范予以指引,尤其是支出内容、数量、领域、流程的规定,则将会更多依赖于执行者的把握,应急财政支出的公共难题将增加一层行为人的素质成本,将更加难以控制权力异化问题。

### 4. 预算的形式依赖性

财政支出、预算先行,目的在于规范财政支出数额和方向,通过预算法定进而实现财政支出法定的要义。应急法律规范中多要求应急经费纳入本级财政预算,如《气象灾害防御条例》等。然而不同于日常性财政支出,应急财政支出往往具有紧急性和难预知性,因此任何一级政府均无法在财政预算时实现准确预测,从而难以与未知风险中的真实需求形成对应。过于强调预算的形式可能会忽视实质需求。以预备费为例,中国应急性财政支出虽对预备费有所筹划,但是实践中经常不敷使用,事后资金调度行为往往依行政命令决定<sup>[5]</sup>。预备费的提取比例和管理方式饱受学界诟病:首先,中国目前对于预备费的提取仅作出了原则性规定,未就计提、动支、结转等具体细则做出规范;其次,尽管规定了1%~3%的提取比例,各级政府在提取时自主权较大,并且区域性预备费提取金额差异较大,导致突发事件中预备费用不敷所需<sup>[6]</sup>;再次,中国预备费的管理采取流量式管理,不利于稳定性和持续性。诚然,应急管理机制依赖于财政预算的参与,似乎把应急财政支出的难题抛向了预算规范,然而面对形式上并不完备的预算规范,追求实质预算的理念似乎更具有可行性。

## (二) 规范体系检视下的问题

### 1. 自主与服从矛盾下的责任过度下沉

中国采取“行政发包”的国家治理模式,事权的规范性需求不足,缺乏制定法律的迫切性<sup>[7]</sup>。并且中国应急法律法规中只笼统规定了各级政府应急中的支出责任,有明显的事权和支出责任下沉的现象<sup>[8]</sup>。地方政府的自主性更多是强调应急事件中的事权安排,其中自然蕴含财政事权的赋予。然而这种自主性与规则中对于上级的严格服从性形成矛盾,极易导致难以第一时间控制应急事件发生时的危害,而是在等待上级命令的过程中贻误时机。进一步审视应急财政规范体系,相较于中央,在应急事件背景下县级以上人民政府担负着更强的财政支出责任,而这种责任包含于日常的经费储备之中,并笼统地规定了地方政府应该承担支出责任,对于具体的执行方式、规则无更详细的内容。事权与应急财政支出责任应形成匹配,其匹配的最终目的是实现在应急事件下政府间对于风险的合理分配,财政支出责任的过度下沉一方面会增加地方财政的压力,存在扩大地方债务的可能性风险,另一方面不易于增强地方政府的积极性,尤其是对于欠发达地区的地方政府,其自身区域财力本就并不充裕,应急财政支出责任过度下沉只会造成区域间马太效应的产生与加剧。

### 2. 双向体系错位下的规则失范

双向体系错位可分别从纵向与横向两个角度进行分析,其中纵向规则体系错位一方面表现为应急管理规范与财政规范之间的难以衔接;另一方面表现为中央与地方责任之间的体系错位。2020年7月24日

国务院办公厅印发《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》(如表2所示,以下简称《方案》),《方案》将应急财政支出责任划分为中央责任、央地共同责任和地方责任。然而回顾应急管理制度中的责任要求则主要表现为中央和地方各自的责任,此举难以明确区域行政权力的边界,可能引发“集体缺位”的困境。横向体系错位则一方面表现在现有规则缺少了关于横向关系的考量,尤其是对于同级政府各部门之间的联系和责任分配;另一方面表现在对于应急事件各阶段划分的差异上,《方案》将应急救援领域分为三个阶段,分别是“预防与应急准备”“风险隐患调查及监测预警”和“应急处置与救援”,然而在《突发事件应对法》《防震减灾法》等法律条文中将应急事件的管理共分为四个阶段(如表3所示),分别是“预防与准备”“监测与预警”“处置救援”“恢复重建”,尽管《方案》更多是从应急救援层面进行划分,其本应归属于应急管理制度中的“处置救援”阶段,但是规则细分下的阶段表述交叉将造成责任分配过程中的操作模糊。

表2 应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分

阶段	事项	支出责任分配		
		中央	中央和地方	地方
预防与应急准备	建立管理制度	国家级规划	—	地方级规划
	培育救援能力	特别重大灾害和事故	区域应急救援	地方应急救援
	建立信息系统	—	中央:设计、系统维修 地方:地方系统维修	—
	安全生产监督	全国性综合监督管理	—	地方安全监督管理
	宣传教育培训	全国性应急宣传教育	—	地方应急宣传教育
风险隐患调查及监测预警	风险隐患调查	—	全国灾害事故风险调查 中央:数据库建设、评估支出 地方:地区风险调查、资金支撑	—
	事故监测预警	—	监测预警系统建设 中央:国家统一预警制度和系统 地方:地方统一预警制度和系统	—
应急处置与救援	特别重大事故调查处理、国际救援	—	煤矿生产安全事故、国家启动应急响应 的特别重大灾害事故	其他事故调查处理、救援

表3 《突发事件应对法》中的事权财权对比图

文件事项	主体	各阶段事权责任				支出责任
		预防准备	监测预警	处置救援	恢复重建	
突发事件应对法	国务院	1.设立应急指挥机构 2.制定总体应急预案 3.建立应急物资储备保障制度 4.建立应急通信保障体系	1.建立统一突发事件信息系统 2.建立健全突发事件监测制度 3.建立突发事件预警制度	(严重影响国民经济时)采取应急措施	制定扶持优惠政策	采取财政措施
	县级以上地方各级人民政府	1.设立应急指挥机构 2.制定地方应急预案 3.建立应急管理培训制度 4.建立应急救援队伍 5.组织应急演练	1.收集本地区突发事件信息 2.分析隐患和预警信息 3.建立基础信息数据库 4.发布警报	1.组织救援 2.恢复受损设施 3.生活必需品供应 4.维护市场、治安秩序 5.发布事件信息	1.评估损失 2.修复基础设置 3.恢复社会治安秩序 4.查明原因 5.分析教训 6.制定改进措施	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,必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具

### 3. 粗放型条文中的应急事权财权详略失衡

中国应急管理起步晚、起点低,相应的法律法规的制定较为迟缓,目前仅形成了以《安全事件应对法》为核心、相关单项法律法规为配套的应急管理法律体系<sup>[9]</sup>。作为应急规范体系的核心,《突发事件应对法》的思路体现了中国对于应急事件各阶段规制的主要路径,后续制定、实施的行政法规和国务院规范性文件沿用了《突发事件应对法》的规制模式,尤其是在支出责任的相关条款上均具有粗放性特征。对比突发事件各阶段事权责任,应急财政支出规则显得十分单薄(如表3所示),如对于中央支出责任仅规定“应当采取财政措施,保障突发事件应对工作所需经费”(第31条)、对于县级以上地方人

民政府的支出责任仅强调“启用本级财政预备费和应急救援物资”(第49条)。并且应急财政资源保障现存问题同样表现在日常应急管理费用层面,主要源于来源不固定,多靠临时调剂,故而保障程度低<sup>[10]</sup>。因此,在事权财权详略失衡的规范体系下,无论事权责任在央地之间如何分配,支出责任条款仅作出原则性规定,然而相关财政支出规范却难担其责,并未对突发事件法律中的支出责任形成回应,容易导致政府权力在决定支出过程中的越位。

#### 4. 预算依赖下的支出僵化

预算的依赖性主要表现为对于预算法定形式的依赖,其初衷是为了顺应财政法定原则。对于突发事件下的财政支出而言,预算的形式依赖会导致应急财政的严重僵化。一方面是由于突发事件自身的紧急性,其危害程度、影响范围均难以预料,预算形式法定下的应急财政支出可能难以支撑起突发事件中的资金需求,进一步表现为难以提供及时有效、满足需要的应急公共产品;另一方面,预算依赖也意味着政府应急财政权的欠缺,再加上规则中对于服从性内容的要求,在突发事件时地方政府难以在紧急时刻快速获得上级批复,难以实现与事权相对应的财力保障,尤其是当突发事件发生于跨区域之时,如何协调好多地政府的应急合作十分重要,当区域内财政压力过大时,应急转移支付也应及时下达,以最大程度缓解地区财政压力,减轻由于应急财政支出僵化导致的危害扩大。

## 二、法治化之基础:厘清应急财政支出资金之结构

梳理现有规则体系的目的在于明确法治化阻碍的规范表征,厘清应急财政支出资金之结构则是应急财政支出法治化研究的基础,其核心地位表现在应急财政支出法治化研究的本质是应急财政资金在支出层面的规制,目的是确保应急财政资金支出的实体与程序规范,最大程度保障中国财政资金的公共化目标落实。实践中,应急财政资金的使用在很大程度上决定了应急管理的效率<sup>[11]54-58</sup>。与此对应,应急管理结构同样反向作用于财政支出配置。从“危机管理框架结构”即CMSS(Crisis Management Shell Structure)模式来看,分散性应急管理体系将导致应急财政资金的统计功能分散于各个部门,相关统计信息难以满足财政资金计拨的需要<sup>[12]</sup>。目前中国应急管理法律体系以及财政规范中均未对应急财政资金做出体系化规范,导致学者在应急财政资金的构成问题上存在不同的观点,可概括为两分法、三分法和四分法。经进一步审视与探讨,这三种方案均存有不足。

### (一) 应急财政支出资金来源的认知差异

应急财政资金来源试图解决资金从哪里来、资金怎样汇集的问题,其合法性不仅仅停留于源头层面,更通过“分配—使用—监管—回收”路径贯穿于突发事件中应急财政支出的整体效用之中。目前对于应急财政支出资金来源的研究主要体现为三种观点:(1)“二分法”将中国用于应急的财政资金区分为两类,一是常规资金,二是突发事件发生后财政部门的临时拨款<sup>[13]</sup>。(2)“三分法”指出中国应急财政资金来源主要包括财政拨款、社会捐助、保险赔付资金,其中政府的财政拨款是应急财政保障的基础<sup>[14]</sup>。(3)“四分法”认为中国应急财政资金主要有四种,分别是常规应急财政资金、非常规应急财政资金、捐赠资金和财税优惠政策<sup>[11]54-58</sup>。各类区分观点对于“预备费”这一来源并无异议,观点差异的原因主要表现为区分标准差异、表述差异、类别混同、对于“应急财政资金”本身的认定差异。

### (二) “三次识别”模式下的应急财政支出资金构成

应急财政支出法治化的核心应在于应急财政支出资金,由二分法、三分法和四分法三种划分方式得出的结论具有一定重合,主要的区别体现在对于“税收优惠、捐赠资金政策和保险赔付资金”三者的认定上。利用“三次识别”思维模式有助于清晰认定应急财政资金的构成(如图1所示),“初次识别”应注重应急财政资金与税收优惠政策的关系、与捐赠资金和保险赔付资金的区别。税收优惠政策可以视为税式支出,其本质是一种“虚拟支出”,仅是一种经济效果层面的支出而非财政资金的现实流出,但是其以减少收入为代价实现间接支出,属于财政补贴性支出。此处的税收优惠政策用于在突发事件背景下对于特定市场主体、个人等特定纳税人或课税对象的税收优惠,主要作用在于缓解和激励受到冲击的市场环境。

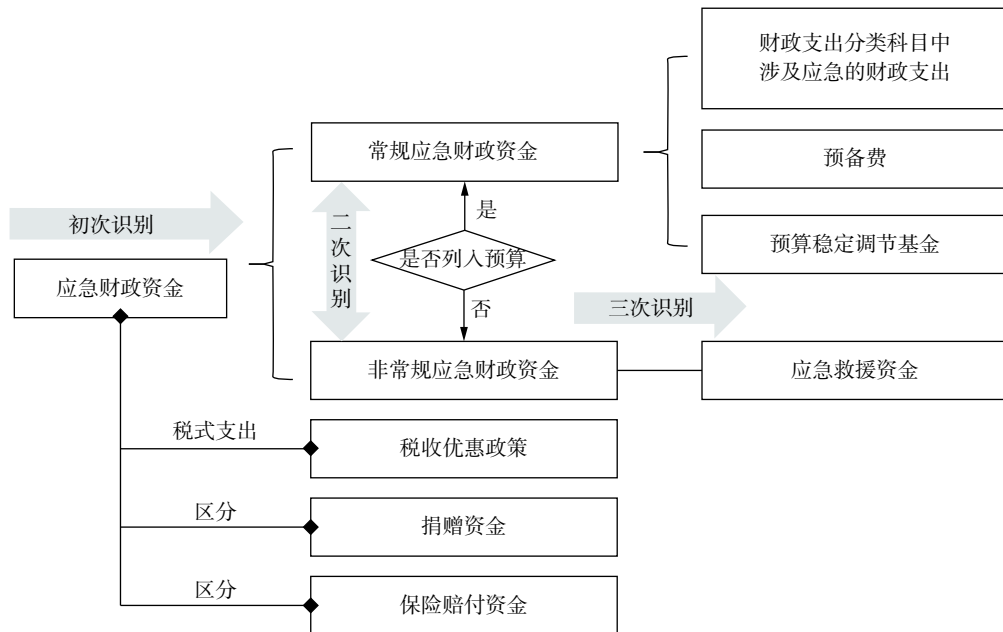


图1 应急财政资金结构图

“三分法”与“四分法”均将社会捐助资金列入应急财政资金，此种划分存在隐患。中国大量捐赠资金实质作为“准财政资金”通过政府和财政系统来运用和监管，捐赠资金的集中使用程度极高，此举实际上阻碍了捐赠人实现知情权，同时也削弱了社会捐赠的积极性<sup>[15]</sup>。捐赠资金具有自身特性，区别于财政资金的公共性，应顺应捐赠人意愿进行使用，并且资金用途更应注意给予捐赠人反馈。此次新冠肺炎疫情中，武汉市媒体就曾出现对于捐款与财政关系的误读，引发舆论哗然，实则捐赠款由武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部设定专户，发挥政府统一规划、引导使用的作用<sup>①</sup>。捐款应与应急财政资金区分并实现信息公开，以确保捐赠款自身意义的实现。保险赔付资金主要是指政策性保险的赔付资金，在该类保险中财政实质仅参与投保过程，目的在于为弱势群体提供扶持，主要体现为财政保险费补贴，通过建立财政专户，保险赔偿资金全部拨付至保险赔偿专户实行专账核算、专款专用。政策性保险赔付资金实际上是财政的支出而非应急财政支出的资金来源（二者资金方向相反），因此应做出区分。

“二次识别”以是否列入预算为界限区分常规与非常规应急财政资金。“三次识别”以前次识别为基础，非常规应急财政资金更多表现为临时、单次的应急救援资金；常规应急财政资金以《预算法》为基础，一方面体现为财政支出分类科目中涉及应急的财政支出，如灾害风险防治支出（科目代码2240104）、自然灾害救灾补助支出（科目代码2240703）等；再有根据《预算法》（2018年修正）第40条所规定的“预备费”提取，按照本级一般公共预算支出额的1%~3%设置预备费，以满足当年预算执行中突发事件增加的支出及其他难以预见的开支；最后一类来源是预算稳定基金，该类基金由政府财政盈余收入和非常规收入组成，实质是一种储备性资金。通过“三次识别”路径梳理中国应急财政资金结构更为清晰，各应急财政资金的细类也更为明确，丰富了二分法的划分思路，纠正了三分法与四分法中对于捐赠资金和保险赔付资金的定位。

### 三、法治化之证成: 应急财政支出法治化理论根基

为使应急财政支出法治化具有科学性，寻求其理论根基十分必要。应急财政支出法治理论糅合了应急管理理论与财政支出法律控制理论，但因自身的复合性，有必要跨越各类知识的学科边界，寻求各理论的合理融合，不可草率挪移、拼凑理论体系。应急思维产生于风险应对，现代社会从其诞生之时起，

① 2020年2月10日媒体：“武汉市慈善总会接收社会捐款共计30.226197亿元，分4批上缴市财政，累计划转27亿元。”根据《武汉市新冠肺炎防控指挥部通告（第4号）》规定“捐赠的款物原则上由武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部统一调配使用。”因此报道属于错误解读，在此次突发事件情况下，捐赠款并非上缴财政，更不归属于财政，而是为了及时调控由指挥部调配。

随着工业革命后人的主体性解放,人与自然进一步实现疏离,撼动了本就不稳定的社会结构,同时预示了现代社会难以逃脱危机与风险的宿命。风险社会理论要求运用反知性思维洞察现实中潜在的变化与发展,制度分配则是“预防—救援—善后—恢复”全过程的权力责任划分,同时也是支撑起现实社会应对风险的强制保障,这一制度设计路径应是一种涵盖全过程的规则延展,其中应急财政支出制度基于财政收入时的立意,更应通过法治化手段保障公共属性的落实。

### (一) 风险社会理论下反知性思维

风险的终极本质并非是其正在发生,而是其可能发生、并再次发生。基于此,风险社会理论是一门关于潜在性和概率判断的科学——即马克思·韦伯所称的“对概率的判断”(Möglichkeitssurteile),易言之,风险是一种虚拟的现实和真实的虚拟<sup>[16]</sup>。应急财政支出法治化研究实则是立足于“现实问题”对于“虚拟隐患”的一种制度化设计,在这一研究过程中,需保持一种反知性思维,在剖析曾经或现存风险轮廓的基础上,用发展和辩证的视角制定规则。在风险社会背景中,为培养起公众的风险意识,应致力于处理“二手的非经验”,这种“经验逻辑”试图通过所谓的科学支配社会公众的所思和所见,并会扰乱对于风险的认定,最终混淆法律制定者视听,导致制度滞后<sup>[17]</sup>。风险社会理论下的法治思维区别于传统法治的“抽象—具体—再抽象”思维,其应该是“具体—细分—预设—归纳”的过程,基于以往风险中的具体问题进行再细分,对于可能遇到的风险进行预设规制,最终形成实时归纳。这种思维模式具有强烈的“反知性”特征,与知性思维“孤立、静止与抽象”特点相对应,反知性法治思维强调突出事物之间的差异性,即不同情形中不同权利的排序,不同价值的取舍,以应对变幻莫测的社会风险<sup>[18]</sup>。

### (二) 社会风险下的制度性分配原理

现代社会风险的分配存在多种方式,市场通过经济关系的运行、要素交换、主体行为传导社会风险;环境通过个体的关系变化、语言传递、行为感染等实现由点向面的风险延展。相较于市场风险分配和环境风险分配,制度性分配具有强制性,在制度分配的系统人群中往往是被动的、范围是广域的,往往以城市或国家为单位,并且因为制度差异性,制度分配亦会导致迥异的结果。具体而言,制度性分配乃指通过制度的确立或建构、制度的改变、制度的运行及其功能性的影响而进行的风险分配、传导与传播的社会现象<sup>[19]</sup>。法律作为制度的重要组成部分,其本质是人类行为和活动的准则,在划分人行为的界限过程中形成风险的再分配。因此,法律法规的合理性、公平性将直接决定风险的再分配是否会成为又一次风险。应急财政支出法治化的过程实际上是一个将公共之财应用于保障公众的过程中,因其来源的特殊性,财政支出的公平、民主一直成为瞩目的环节,究其根本应该是规则设计决定其结果的公平性。从制度分配原理出发,应急财政支出的制度体系应该是一套合理的保障应急“预防—救援—善后—恢复”全过程的权力责任划分,明确央地间对于不同等级突发事件的事权与财权分配、各类别应急财政资金比例和投放程序,进而在制度分配下缓解风险。

### (三) 全过程理论中的制度设计路径

全过程理论的制度设计路径是为矫正“应急财政支出仅是事后保障”观点而择取的重要指导理论。其强调突发应急事件的处理不仅仅应关注事后的恢复阶段,更应涵盖从预防伊始的各个环节。全过程理论主要包括三种逻辑模式:(1)“PPRR”模式,包括预防(Prevention)→准备(Preparation)→反应(Response)→恢复(Recovery)。(2)美国联邦安全管理委员会修正的“MPRR”模式,将PPRR模式中第一阶段转变为缓解,具体表现为减缓(Mitigation)→准备(Preparation)→响应(Response)→恢复(Recovery)。(3)罗伯特·西斯提出的“4R”模式,相较于前两种模式,该模式下更注重前期的准备,包括缩减(Reduction)→预备(Readiness)→反应(Response)→恢复(Recovery)。比对这三种模式,危机爆发时期的反应以及危机结束后的恢复是三种模式的共同设计,尽管在前两个步骤存在差异,但是其目的均在于对风险的预防和准备。应急财政支出法治化应在全过程理论中完成制度设计,前期对于预算、资金来源规定属于预防和准备环节,危机下的紧急支出决策、程序和方式则是危机过程中的响应阶段,危机过后应急财政支出对于经济的刺激、市场主体的补贴等则是最终的恢复阶段。

### (四) 财政公共性难题的破解

财政公共性难题,首先表现在“社会公共需要”这一财政目的的识别方面;其次是财政支出权力异化



冲动问题;最后是财政的终极目标——公共性能否实现<sup>[20]</sup>。应急财政支出同样面临财政公共性这一传统难题,只是其问题更具有针对性,首先是如何判定应急财政支出的支出方向以确保满足公共需要;其次是应急背景下财政支出主体和程序均实现简化,为实现及时性,权力的限度被更大突破,此时权力不仅仅存在异化冲动,更为权力滥用提供了借口与便利;最后是应急财政支出的效果以评判其是否达到公共性目标。为破解财政公共性难题,尤其是突发公共事件下应急财政支出公共性难题,应急财政支出法治化即可成为题眼,规则化设计是规范行为、资金的最佳模式,对于曾经和现有危机中的社会公众需要进行评估可以指导应急财政支出的支出条件设置,规范从中央到地方、地方各级部门、各部门之间的权责关系,明确责任到人,辅之以危机后的责任回溯制度或许能够破解权力异化问题。最终应急财政支出的绩效评估、问题归纳、清理回收,将成为此次应急财政支出效果评判的重要依据,更是寻求制度优化、责任梳理的优选路径。

#### 四、法治化之路径:法际整合视域下的应急财政支出规范思路

为破解中国现有规范体系的问题,需立足于法际整合视角下,结合应急财政支出法治化的理论基础。社会风险背景下的制度分配原理要求协调央地支出责任,合理分配横向和纵向的应急风险;全过程理论要求立足于应急财政支出的完整范畴,整合应急管理机制与财政规范中对于事件各阶段的划分,构建出一套具有现实合理性的完整规制体系;财政公共性难题的破解思路同样可应用于粗放型条款下的事权财权失衡,顺应公共财政的逻辑以理应急事权与财权的匹配;应急财政支出僵化问题的根本原因在于预算法治欠缺反知性思维,预算弹性空间配比失调,难以支撑起地方政府在应急事件下的应急财政权,故而从预算的实质法定出发给予应急财政支出特定情况下的灵活设定,以期最终同时发挥应急财政法制的及时性(应急管理法制特征)与调节性(财政法制特征),实现法际整合视域下的应急财政支出法治化。

##### (一)制度分配原理下的央地应急财政风险分担

制度基础薄弱主要是指在政府财政方面缺乏一个风险成本分担的法律框架,例如中央与地方之间、政府的各个部门之间、政府与社会公众之间等在公共危机状态下,如何分担各自的风险成本<sup>[21]</sup>。制度的分配不仅仅是形式上的分配,其根本正是分配风险。应急财政支出责任的过度下沉增加了地方政府财力负担,制度分配原理要求以确定的形式实现对于未知风险的分配,合理的制度分配应符合“一级应急事权、一级财政支出责任”的模式,以实现突发事件下财政资金与应急事权的匹配,保障资金对于预防、救援、恢复等阶段的支撑。基于中国现有规范体系对于国务院、省、市、县四级政府应急事权的规定,并结合《突发事件应对法》中对于应急事件的等级划分,实现各级政府之间的财政支出责任分担,尤其是对于下级政府发生高级别突发事件之时,上级政府对于该地区的应急资金支持和协调应成为应有之义,否则以地方政府自身的财力无法支撑起事件应对的全过程,最终风险将更多分担于地区居民身上,严重影响其生产生活,通过经济的冲击以进一步传导至就业、社会秩序的稳定与安全。

##### (二)全过程理论中的规则整合与协调

应急财政法治化应该是风险型社会的必然要求,于中国而言,则需要将应急法律体系与财政法律体系实现整合,以满足突发事件中的应急财政支出规范化。公共财政应急保障机制的构建须契合应急管理工作的基本逻辑,以防止陷入“重处置、轻预防”的误区,更应着眼于应对全过程,尤其是预防和善后<sup>[22]</sup>。再次审视全过程理论中的三种模式,并结合中国现有法律法规中对于应急事件的阶段划分,应急财政法治化路径应包含五个阶段:预防、减缓、救援、善后和评估。相较于全过程理论中的三种模式,增加了最后的“评估”阶段,其目的在于通过清理回收、绩效评估的形式对于应急财政支出的实际情况进行把握,以指导现有规范的修正和未来突发事件中的实体与程序开展。相较于现有法律规范,还增加了“减缓”阶段,其置于预防与救援阶段之间,以期实现应急事件爆发前的缓冲,最大程度减缓突发事件对于人民生活、市场秩序带来的危害。

##### (三)公共性财政视角下的事权财权平衡

应急财政支出的公共性难题依赖于事权财权的平衡设置。具体表现在两个方面,一方面是形式上的

平衡, 现有的法律法规对于中央、地方应急财政事权和财权的规范无论从数量亦或是内容的详尽程度都不匹配, 体现为事权性内容大于财权规范, 并且财政支出责任的规则难以与财政法规形成对应, 导致了应急财政支出规则难寻的困境, 故而在应急财政法治化过程中对于二者的规范形成平衡; 另一方面是实质上的平衡, 实质平衡是形式平衡的基础, 形式平衡是实质平衡的表现形式, 实质平衡要求理顺央地财权事权的基础上, 明确分级应急管理体系中的权力划分, 实现政府间在突发事件中的合作与协调。至于应急财政支出中公共需求的探明, 则需要对于以往突发事件进行评估与归纳, 力求构建出事权明确义务、财权明确责任的应急财政法治化体系。

#### (四) 反知性思维指引预算弹性设置

反知性思维要求以能动性逻辑看待问题, 现有预算形式法定造就了应急事件下的财政支出僵化, 不易于中国应对未知的社会风险。为克服预算形式法定的失灵, 关键在于确立预算实质法定, 就应急财政支出而言, 应赋予预算的弹性空间, 允许预算执行中的债务或赤字增加, 允许优先满足应急性支出的需求, 以协调预算与现实的矛盾<sup>[23]</sup>。但是在政府债务增加的过程中, 也应注意政府信用的保障, 尤其是立足于当前规范地方政府债务的政策背景下, 弹性空间的设置也应控制在合理限度之内。除此之外, 预备费设置比例与管理方式的调整也应成为应急财政法治化规制思路之一, 以增加应急财政储备的方式, 提升政府对于应急事件风险的危机感。克服预算法定失灵, 保障实质法治也是顺应财税法“稳压器、减震器、调制解调器”的角色定位, 其意义在于核心制度可以实现“以不变应万变”, 要求制度中必须包括一些易变的边缘性规范, 用以进行应急性、强制性调节, 故而得以通过各类参数、指标的变量调节, 来实现法律的“自动调整”或“模糊控制”<sup>[24]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 熊伟. 新冠肺炎疫情背景下政府消费券发放规则的法律检视[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 5-15.
- [2] 中华人民共和国财政部. 2020年上半年中国财政政策执行情况报告[EB/OL]. (2020-08-06)[2020-10-23]. [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202008/t20200806\\_3563343.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202008/t20200806_3563343.htm).
- [3] 乌尔里希·贝克. 世界风险社会[M]. 吴英姿, 孙淑敏, 译. 南京: 南京大学出版社, 2004: 100.
- [4] 刘剑文. 财税法: 原理、案例和材料[M]. 北京: 北京大学出版社, 2020.
- [5] 刘剑文, 侯卓, 耿颖, 等. 财税法总论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 388.
- [6] 马蔡琛, 隋宇彤. 预算制度建设中的财政预备费管理: 基于国际比较的视角[J]. 探索与争鸣, 2015(10): 69-73.
- [7] 熊伟. 法治国家建设与现代财政改革[J]. 中国法律评论, 2018(6): 14-25.
- [8] 陈体贵. 突发事件中事权与支出责任的法律配置: 以抗击新冠肺炎疫情为视角[J]. 地方财政研究, 2020(4): 54-63.
- [9] 朱景文. 中国人民大学中国法律发展报告 2014: 建设法治政府[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 39.
- [10] 张学栋. 政府应急管理体制与机制创新[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 49.
- [11] 武玲玲, 常延岭, 彭青. 完善中国应急财政资金管理的途径[J]. 河北经贸大学学报, 2015(4): 54-58.
- [12] 冯俏彬. 中国应急财政资金管理的现状与改进对策[J]. 财政研究, 2009(6): 12-17.
- [13] 赵新国, 冯俏彬, 刘敏. 中国应急管理体系的资金保障: 现状与改进思路[J]. 科技促进发展, 2010(3): 43-49.
- [14] 陈月, 蔡文强. 应急管理概论[M]. 北京: 中国法制出版社, 2018: 62.
- [15] 王伟平, 郑明磊, 冯敏娜. 中国突发公共事件应急资金管理使用的问题及对策研究[J]. 经济研究参考, 2017(33): 11-14.
- [16] 芭芭拉·亚当, 乌尔里希·贝克, 约斯特·房·龙. 风险社会及其超越: 社会理论的关键议题[M]. 赵延东, 马缨, 译. 北京: 北京出版社, 2005: 323.
- [17] 乌尔里希·贝克. 风险社会: 新的现代化之路[M]. 张文杰, 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2018: 79-80.
- [18] 韩春晖. 论法治思维[J]. 行政法学研究, 2013(3): 9-14.
- [19] 张治库. 风险社会与人的发展[M]. 北京: 人民出版社, 2015: 83.
- [20] 刘洲. 财政支出法律控制研究: 基于公共预算的视角[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 49-52.
- [21] 赵要军, 陈安, 戎晓霞. 突发事件应急管理中公共财政应急机制探讨[J]. 中国管理科学, 2006(14): 810-815.
- [22] 黄文正, 李宏. 现阶段公共财政应急保障机制的构建研究[J]. 贵州社会科学, 2015(11): 139-143.
- [23] 刘剑文. 财税法治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 128.
- [24] 张守文. 财税法疏议[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 94.