

# 应急预算的问题检视与统分结合型构造

邹新凯 熊伟<sup>1</sup>

**【摘要】** 伴随经济社会形势的复杂变幻和总体国家安全观的提出,应急预算的客体范围应从传统的四类突发公共事件,拓展至所有社会、经济、政治等应急事件,这在宪法、法律法规、规范性文件上有着坚实支撑。回顾典型应急预算的运行样态,预算应对所有应急事件的代表性问题包括应急预算的财政地位不清、应急预算的构成要素失当以及应急预算的法治建设存在困境等。为此,有必要打造统分结合型应急预算,即统分结合、协调高效的应急预算体系,这是落实总体国家安全观的应有之义、强化预算应急功能的更优选择以及应急预算法治化的必要基础设施。统分结合型应急预算由一个总应急预算和多个分应急预算构成,虽然为尊重现行预算法秩序,总应急预算挂靠、隶属一般公共预算,分应急预算由常态预算部分或全部转换而来,但总-分应急预算在资金构成、预算程序、应急工具等方面与常态预算保持一定的独立性,并从应急法律、行政条例以及地方文件三个层级架设统分结合型应急预算的财源结构,致力于从财政维度推动提高国家应急治理的能力和水平。

**【关键词】** 应急预算 应急管理 统分结合型构造 预算法治

**【中图分类号】** :D912.2;F812.3 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** :1009-2382(2021)03-0050-10

## 一、问题缘起

2020年上半年爆发的新冠肺炎疫情,是新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共事件。疫情硝烟散去不久,自6月份入汛以来,南方地区又遭遇多轮强降雨,造成十几个省份发生较为严重的洪涝灾害,不仅受灾人数较多、威胁群众人身安全,还导致直接财产和经济损失巨大,严重冲击生产生活秩序,更阻碍脱贫攻坚和国家发展规划实施,降低经济社会发展质量。疫情、灾情发生以来,财政部积极运用财政补贴、转移支付、政府采购、税费优惠等支出型政策工具,保障应急救援经费、提高应急处置效率、加速事后社会恢复。《预算法》第四条明确规定,政府的全部收入和支出都应当纳入预算。预算作为政府财政收支的年度计划,其法治化运行不仅能够规范政府行为、加强收支约束,还具有资源配置、调节分配、稳定经济等多元功能。故而,应急预算是应对疫情、灾情财政保障机制的核心环节和收支工具的主要平台。

应急事件类型不同,相关应急预算的收支配置和法定程序各异。关于应急事件的概念,传统上有狭义和广义之分。狭义上,应急事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件<sup>1</sup>。广义上,有学者将中国有别于常态法律体系、应对各类应急事件的法律体系称为非常法律体系,包括应急状态(狭义)、紧急状态(动乱、严重骚乱、特别重大突发事件)以及战争状态(外敌入侵、武装颠覆)三类(孟涛,2011)。此时,预算有常态预算、应急预算、紧急预算、战争预算之分。相比紧急和战争状态,应急状态即四大突发事件明显是中国非常状态中发生率最高的一类,是故,《突发事件财政应急保障预案》成为财政部门应急管理的“基本法”,明确了应急管理中财政部门的具体职责和程序。紧急和战争状态则主要由《宪法》《戒严法》《国防法》《国防动员法》以及军事法规等架设的体制机制应对为主,以《突发事件应对法》应对为辅。

全面推进依法治国和加快建立现代财政制度均要求财政应急保障机制加强规范化、法治化建设。进一步,面对纷繁复杂的应

<sup>1</sup>作者简介:邹新凯,武汉大学法学院博士生;

熊伟,武汉大学法学院教授、博士生导师(武汉 430072)。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“全面实施预算绩效管理的法治保障研究”(编号:19AFX006)

急、紧急、战争等非常状态,应急预案、紧急预算、战争预算是分而设之、各自发展,还是统一规划、协调应对?两种建构模式各有优劣。需要注意的是,自2008年金融危机以来,全社会对金融安全、市场安全、粮食安全等经济安全风险以及政府性债务风险的关注度有所提高,这些突发经济事件在产生与演进过程、造成影响上与狭义应急事件十分相似,却被单独管理,由央地政府出台专门应急预案,建立专门体制机制予以应对<sup>2</sup>。本质上,突发经济事件,连同应急、紧急、战争等突发社会、政治事件均为非常状态,都需由各级政府在法律指导下整合或调整预算收支,同时接受人大及常委会的严格预算监督。由此,可否仿照《突发事件财政应急保障预案》,先对各类突发社会、政治、经济事件中的预算共性应急行为作统一规制,后在统一预算法制框架内,结合应急事件的具体类型,创制不同的具体应急预案?这既可加强应急预案的体系化、规范化、法治化建设,压缩政府借任何危机滥用权力的空间,更好保障民众人身与财产利益;又能提高财政应对各类各级突发事件的效率,推动经济社会持续健康发展。

虽然应急预案的概念早已提出,但时至今日仍属新兴议题,学界重视度还不高<sup>3</sup>。总体来看,有关应急预案的理论内涵、体制机制、法治建设等,相关研究反思和探索不多,更多在财政应急保障机制的阐述中部分提及,亟待补足。鉴此,文章以“构建处置突发社会、政治、经济等应急事件的统分结合型应急预案”为主题,相应结构如下。首先,从法学视角论证应急预案的客体范围,并描绘中国典型应急预案的运行样态。其次,剖析典型应急预案运行中的问题,这也是所有应急事件预算处置的代表性弊端。接着,论证构建统分结合型应急预案的必要性与可行性。最后,从实质法治维度谋划崭新应急预案体系的组成要素,从形式法治维度设计崭新应急预案体系的实施路径,助力加快建立现代预算制度。

## 二、应急预案的客体界定与典型样态

应急预案自身的概念界定不一,学界也无法达成完全的、无争议的共识,本文主要从认可度较高的应急财政安排这一视角加以解释、论证和构建。应急预案的客体是指其覆盖范围或适用对象。时下中国应急预案通常专门处置《突发事件应对法》中的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。当经济社会安全形势不断发生变化,应急预案的客体内涵也需相应拓展,以提高法治财政应对突发事件的能力与水平。由应急预案的概念与实践可知,若要重新界定客体范围,源头在于应急事件。

### 1. 应急预案的客体界定

结合中国缺乏财政基本法和宪法性财政应急原则的当前实际,从宪法开始,沿循法源层级,以应急事件为媒介,通过发掘与解释法源规范,有助查找、细化应急预案的客体范围。

#### (1) 宪法层面。

《宪法》第六十七条、八十条、八十九条只规定了全国人大常委会、国务院的紧急状态决定权以及国家主席的紧急状态宣布权,政府开展应急处置并无宪法上的直接依据,因此有必要对预算的应急功能作合宪性解释,补足参与建构法律的逻辑大前提。具体而言,在国家一侧,《宪法》第十二、十三条规定社会主义公有财产神圣不可侵犯、公民合法的私有财产不受侵犯;第十五条规定国家加强经济立法、完善宏观调控,依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序;第二十八条规定国家维护社会秩序,镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动;第三十三条规定国家尊重和保障人权。各类应急事件不但不同程度破坏公私财产,威胁甚至严重侵害民众生存权、发展权,而且无法通过市场力量自发调节处置,需要国家强化宏观调控,维护经济社会秩序。进一步,在宪法有关国家机构的职权界定中,各级政府有领导、管理所辖区域各类社会主义建设事业的职权,应急事件影响国家和地方经济社会规划执行,扰乱甚至扭曲常态预算秩序,降低区域发展质量。根据权责一致的法治政府原则,国家机构负有与其职权相一致的、开展应急处置的责任和义务。在国民一侧,《宪法》第四十五条规定中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利;国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。应急事件尤其是重大、特大应急事件,不可避免地会影响民众的人身和财产安全,此时,应急事件发生地有权向国家、受灾居民有权向各级政府寻求紧急援助。是故,通过对具体宪法规范的合宪性解释,我们可以认为,政府实施应急处置具有最高正当性基础,相应地,从事政府行为预测与规划的预算,自然具有应急功能。

## (2) 法律法规层面。

应急事件的政府处置规则目前广泛分布于《突发事件应对法》《传染病防治法》《动物防疫法》《防震减灾法》《防洪法》《安全生产法》《消防法》《戒严法》《国防法》《国防动员法》《抗旱条例》等法律法规中,但自“总体国家安全观”重大战略思想提出以来,《国家安全法》将由政治安全、国土安全、军事安全组成的传统安全,和由经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全、生物安全组成的非传统安全一体考虑,要求建立集中统一、高效权威的国家安全领导体制<sup>4</sup>。可以看出,新时代国家安全体系的建立,已将应急事件的概念由传统、狭义的四类突发公共事件,替换、拓展至所有类型的突发非安全事件,进而重新划定了新时代财政应急预算的客体范围。同步检视,《国家突发公共事件总体应急预案》中自然灾害、事故灾难、公共卫生与社会安全事件的内涵,也需重新廓清。例如,自然灾害不宜再包括生物灾害,事故灾难不宜再包括环境污染和生态破坏,社会安全事件应与经济安全相区分等等。

## (3) 规范性文件层面。

作为规范性文件的应急预案是各类应急法律法规的具体执行方案,但囿于应急法律体系仍不完善,行政机关编制预案时缺乏足够的上位法依据,预案事实上也起到补充、创制应急法源规范的作用(林鸿潮,2009)。目前来看,《国家突发公共事件总体应急预案》仅囊括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类应急事件,随着国内外政治、经济、社会环境的复杂变幻,一方面,涵盖四种突发公共事件的同一应急预案逐渐增多,比如《国家处置城市地铁事故灾难应急预案》《国家司法考试应急预案》《外国专家在华工作突发事件应急预案》《集体林权制度改革突发事件应急预案》等;另一方面,出现了一些新型应急事件,比如地方政府性债务风险、因突发事件引发的国家和地方经济安全风险等;还一方面,部分应急事件日益受到重视,比如公共卫生危机、突发环境事件、安全生产事故、金融安全风险、粮食安全风险、食品安全风险等。应急法治的承载能力集中表现为调整对象的广度和深度,调整对象即应急事件的覆盖范围合理与否,直接决定了应急法治的质量和总体水平(杨海坤和马迅,2014)。对应急预案的实践变动,有必要汲取其中的优良经验,适时入法,以不断增强高位阶法律法规的指导效力,贯彻应急法治。

至此,应急预算的客体范围脱颖而出。首先,宪法为政府参与、主导应急处置奠定了最高正当性基础,预算的应急功能需要不断强化。其次,新时代下,总体国家安全观和《国家安全法》不但将应急事件的概念直接拓展至突发社会、经济、政治等各类型的非安全事件,进而应急预算的客体范围包括上述所有应急事件,《突发事件应对法》中四类传统应急事件的内涵也需重新厘清。最后,应急事件的具体类型十分丰富:应急预案实践显示四类突发公共事件可以统筹组合并继续细分;经济安全除传统的价格、市场、金融稳定外,还应拓展至地方政府性债务风险;公共卫生、安全生产、环境、金融、粮食、食品是时下突发事件中财政回应与保障的重点。应急预算只有在新形势下进行法治构造和规范重组,才能持续发挥较高的财政应急效率,践行财政法治的同时增加民生福祉。

## 2. 应急预算的典型样态

厘定应急预算的客体范围后,通过复盘典型应急事件中财政预算的运行样态,有利发现预算应急机制的代表性弊端,助力实现应急预算乃至财政应急保障机制的规范化、法治化进阶。大灾即大考,近年来,在社会影响、造成损失上较为典型,在处置上能够较为全面反映央地政府财政应急行为的应急事件,主要有新冠肺炎疫情、2020年南方洪涝灾害以及地方政府性债务风险。

新冠肺炎疫情爆发后,中央层面,面对各省紧迫的防控任务,财政部出台《关于进一步做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控经费保障工作的通知》(财办[2020]7号)等规范性文件,从统筹安排经费预算、加快调度拨付资金、支持做好物资保障、强化资金使用监管等方面保障应急资金及时驰援疫情处置。此后,财政部出台《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》(财预[2020]12号),通过采取压实“三保”保障责任、阶段性提高地方财政留用资金比例、加快下达转移支付预算、强化地方库款运行监测督导、切实加大财政支出结构调整力度、进一步大力压减一般性支出等措施,竭力兜住“三保”风险底线,后推广至“六保”“六稳”。当疫情硝烟基本散去,在疫后重建如火如荼之际,财政部又下达300亿元应急物资保障体系

建设资金,主要用于支持地方尤其是基层政府加快补齐应急物资保障短板,集中对重点救治药品、医疗防护物资、医疗救治设备方面的储备及生产动员能力建设相关支出给予补助<sup>5</sup>。

地方层面,为应对疫情,各级政府纷纷统筹一般公共预算、政府性基金预算等财政资金,通过优化支出结构、盘活存量资金、动支预备费等方式,落实患者救治费用补助,对防疫医务人员和工作者给予临时性补助,对疫情防控专用设备和试剂等费用给予补助,优先保障疫情防控工作经费。省级财政或将补助经费直接拨付基层地方,或事后由中央和省级财政对基层事先垫付的部分据实结算。各级财政按照“特事特办、急事急办”的原则,开辟资金下达与支付绿色通道,强化绩效目标管理,主动接受财政监督。疫情防控后期,为推动复工复产,各地政府又继续放权让利,加大财政信贷与投资力度、落实大量税费优惠,精准帮扶企业、兜底基本民生。

2020年南方洪涝灾害期间,中央层面,财政部出台《中央自然灾害救灾资金管理暂行办法》(财建[2020]245号),围绕中央对地方自然灾害救灾的转移支付责任,建立重大自然灾害救灾资金申请与下达、日常救灾补助资金申请与下达、预算资金管理与监督等机制,强化资金管理、提高支出绩效。面对全国防灾减灾任务持续加重、资金需求日增的客观实际,财政部进一步允许各省将预留的抗疫特别国债机动资金,用于防汛救灾、受灾群众紧急转移安置、抚恤因灾遇难人员家属以及采购、管理、储运救灾物资等事宜<sup>6</sup>。与此同时,为精准提高汛情应对能力,财政部紧急向安徽拨付3亿中央救灾资金,支持帮助分洪区做好群众安置救助和灾后民房恢复重建等救灾工作<sup>7</sup>;后又下达农业生产和水利救灾资金8亿元,用于支持11省市受灾地区水毁水利设施修复、农作物改种补种、畜牧与渔业灾后恢复生产等<sup>8</sup>。地方层面,一方面,受灾地区各级财政统筹安排专项资金,强化风险隐患监测排查、做好组织保障和物资储备、积极参与当地抢险工作;另一方面,加大非必要开支压缩力度、优化支出结构,支持基础设施、城乡住房等灾后重建,恢复经济社会生产<sup>9</sup>。

为控制和化解地方政府性债务风险,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)要求建立地方政府性债务风险预警机制和债务风险应急处置机制,各级政府要制定应急处置预案,建立责任追究机制。《地方政府性债务风险应急处置预案》(国办函[2016]88号)将政府性债务风险区分为政府债务风险事件和或有债务风险事件,政府债务风险事件包括政府债券风险事件和其他政府债务风险事件。政府性债务风险划分为四个等级,一级和二级债务风险事件应急响应可以组织实施财政重整计划。在保障民生支出、政府运转和基本公共服务基础上,财政重整计划包括拓宽财源渠道、优化支出结构、处置政府资产、申请省级救助、加强预算审查、改进财政管理等等。根据《地方政府性债务风险分类处置指南》(财预[2016]152号),无论应对何种具体债务风险,债务人均要加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。

### 三、预算应急的问题检视与共性疏漏

界定应急预算的客体范围、描绘典型应急事件中预算处置的实施样态后,深入考察,代表性应急预算主要有以下三处突出问题,这在相当程度上反映出所有应急事件预算的共性疏漏。

#### 1. 应急预算的财政地位不清

学理上,按照预算行为所处的社会环境,国家预算可以类型化为常态预算和应急预算两种。实践中,各国国情不同,预算应急的规划方略和实施路径自有差异。比如,域外并无应急预算这一特定表述,类似概念有雨天基金、预算稳定调节基金、意外基金、意外损失预算、补充拨款等。总体来看,美国的特别预算、日本的补正预算、澳大利亚的灾害预算、中国台湾地区用于应急的特别预算等,都是调整常态预算、增加应急性收支计划,最终形成“常态预算+应急预算”的混合模式。此种混合模式实质上为带有应急风格的预算管理机制,而非建立了独立、专门的应急预算(陈建华,2018)。《预算法》第五条规定,预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,相互间保持完整、独立。不难发现,中国应急预算采取的正是在四本常态预算基础上进行临时修正的混合模式。但部分学者很早提出,中国应构建常态预算与应急预算真正并立的预算体系,完善应急预算的编制主体、筹措机制和支出范围,每年编制、滚动修改,平时处于预备状态。那么,中国目前带有应急风格的预算管理机

---

制是否有必要转型和创新?

历史来看,若面对影响地域不大、严重程度不高的一般自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等应急事件,时下应急风格的预算管理制完全能够给予有效回应。若一旦遭遇“非典”、高致病性禽流感、汶川大地震、新冠肺炎疫情、南方大面积洪涝灾害、政府性债务风险、地方经济安全风险等重大或特大突发事件,中国往往会依靠高度统一的党政领导体制来完成应急工作。在此背景下,独立于常态预算的专门应急预算,其所具有的统一预算编制与资金分配、程序规范化法治化水平更高等特点,更能适应法治财政背景下党领导重大应急管理体制的发展趋向,迅速、集中、高效调拨疫情、灾情、危机处置经费,并有利人大常委会、监察委、政府审计部门实施专门性财政监督。相比之下,分散化的财政应急规则、预算处置经费可能会因部门协调、地方私益而徒增运行成本,降低政府应对能力与效率。

继续观测,为形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合的中国特色应急管理体制,更好贯彻总体国家安全观,整合多机构多重职责的应急管理部应运而生,但也仅专注自然灾害和事故灾难处理。于是,“非典”后以“一案三制”为核心的综合应急管理体制实际上被一分为四:除应急管理部外,尚有卫生部门负责的公共卫生事件应急管理,公安部门负责的社会安全事件应急管理以及环保部门负责的生态环境类突发事件应急管理。这还未考虑政府性债务风险、地方经济安全风险、紧急与战争状态等广义应急事件。伴随中国政府应急管理能力的不断精进,按照性质、严重程度、可控性和影响范围等因素划分,一般及以下级别的应急事件发生较多,较大级别的应急事件次之,重大及以上级别的应急事件发生极少。这反映在预算上,由各类应急事件主管部门掌握、纳入部门预算编制、分散化的应急资金,更有利于专业部门结合较为常见的一般性应急事件进程,灵活调配财政资金、精准主导应急救援、及时开展事后重建。由此可知,专门应急预算与分散应急预算各有优势,应急预算究竟是转型为一类独立预算,还是延续以往常态预算下部门预算的一部分,在应急事件发生时进行适当预算调整,其财政地位有必要加快释疑、定纷止争,达成学说与实务的共识。

## 2. 应急预算的构成要素失当

考察完财政地位后,预算治理作为国家治理模式的一个缩影,其构成要素包括主体、客体、目标、方式、手段等(胡明,2016)。应急预算构成要素的设计失当,将阻碍预算应急的功能发挥。

具体而言,在应急预算目标上,政府处置应急事件的内部目标是协调好事前预防与预警、事中处置与救援以及事后恢复与重建三个环节之间的关系;外部目标是协调好应急事件应对支出(应急支出)与经济社会发展支出(常态支出)之间的关系。在内部目标上,面向突发社会、政治、经济等应急事件的应急预算普遍存在轻事前预防、重事中事后投入的问题。分税制改革以来,省以下各级政府事权下沉、财权上收,中西部市县地方财力更为捉襟见肘。地方财政普遍支应经济社会发展,本就极少用于各类应急实践的预防预警,一旦发生地方不可预见的较大、重大、特别重大级别的突发应急情事,中央出于治理责任,通常会快速介入、有力驰援,这进一步激发地方政府对预留预防性财政资金和设置专门应急资金的轻视。比如,预备费作为《预算法》明定的政府应急资金,财政收支压力较大的基层地方普遍存在预备费提取比例较低、应急资金常被占用、流量式管理方式陈旧、预备费使用绩效低等顽疾,亟待改善。在外部目标上,应急管理部的成立标志着中国应急管理体系正在从临时性指挥机构向常设制、常态化的治理组织转变,从多部门协同应对向更加专业化、职业化的管理转变(朱正威和吴佳,2019)。但在预算一侧,常态支出与应急支出的关系尚未完全厘清,新冠肺炎疫情消退不久,各地对各类应急事件常态化防控的财政投入机制既尚未健全,彼此间又因财力和地方经济社会发展任务相差较大。是故,社会越稳定或危机越严重,就越可能发生常态支出与应急支出相互挤占经费的零和博弈困境,需要尽快解决。

在应急预算手段和方式上,微观层面,其一,应急物资储备与使用涉及直接拨款、转移支付、政府采购、慈善捐赠、政府管制、政府投资等财政工具,长期存在相关财政工具投入不足、中央补助地方应急储备过大、应急物资紧急采购与日常管理不规范、实物储备方式单一、未与市场机制和民间组织协作等痼疾(冯俏彬和郑朝阳,2014)。其二,预算稳定调节基金的支出方向包括弥补各级政府因应急事件导致的收支缺口,这种应急功能在基层地方十分明显<sup>10</sup>。怎样平衡调节基金的常态功能与应急功能,调节基金

在突发事件中的潜能如何充分展现,调节基金、预备费、其他财政应急工具之间的具体协作方案为何,都极少在央地应急预案和危机处置法律法规、规范性文件中明晰。宏观层面,项目制是应急管理领域的常见行政模式,除应急管理项目支出绩效目标缺失、应急事件各类资金监管偏弱、央地财政应急事权与支出责任结构不合理等传统预算法治问题外,新冠肺炎疫情、南方洪涝灾害、重大安全生产责任事故等应急实践显示,当前财政应急保障机制远未达到“平战结合”的要求,依然经常准备不足、仓促应对,地方对中央与上级政府危机处置依赖较强的局面尚待破局。

### 3. 应急预算的法治建设困境

除财政地位不清和构成要素设计失当外,应急预算在规范形式及实施上面临的突出问题是法治化建设严重滞后。这具体表现为两个方面:一是预算法治建设仍待推进;二是应急法治建设整体滞后。

预算法治建设维度,不可否认,预算法总体强化了人大权威、规范了政府行为,铺设出预算改革的法治之轨。但观测法律条文,立法机关预算权力依然较为虚化、审计机关缺乏独立的预算监督权、司法部门预算权不独立、行政机关预算权力依然独大并且内部权力配置不合理(蒋悟真,2019)。此外,预算编制、拨款、否决、公开、听证、问责等程序机制还未健全。《预算法实施条例》虽然填补了部分法律漏洞,强化了预算约束力和可操作性,但也存在预算收支范围仍然细化不足、财政专户照旧管理不规范、财政部门管理地方债能力有限、预算公开还需努力等问题(程思炜,2020)。法治疲弱的应急预算反射出浓厚的行政主导色彩,容易导致应急资金因危机的日趋严重而越发缺乏理性认知和利弊权衡,数额上不具稳定性、绩效上流失精准性、使用上少有安全性,难逃滥用流弊;更继而过度挤占应急事件发生地政府的常态支出,若无中央或上级地方财政及时支持,极易滞缓灾后疫后恢复与重建进程(邹新凯,2020)。

应急法治建设维度,法律法规层面,以《突发事件应对法》为例,“十三五”期间的应急实践昭示出《突发事件应对法》疏忽底线思维、未健全重大突发事件应急管理制度,应急管理体制的统筹性和综合协调性不足,应急管理预防性条款和权力监督与权利救济条款缺失,部分法律规则间存在冲突并且实操性较差等明显漏洞(钟雯彬,2004)。法律行至地方,一方面,部分政府在执法时异化应急预案修订条件、扩大预警警报发布主体、增设违反上位法的应急措施,另一方面,地方的法律细化文本因未触及制度核心、横向立法趋同突出、地域特色不明显等问题而整体创新不足(江林,2020)。规范性文件层面,应急预案与应急事件紧密对接、见效较快,但应急预案发展越超前、获得的行政资源越多,应急法制发展就越可能滞后、越容易被忽视(张海波和童星,2015)。新冠肺炎疫情、南方洪涝灾害、地方政府性债务风险以及近年来频度抬高的重大安全生产事故等严重冲击了《突发事件应对法》《生物安全法》《动物防疫法》《野生动物保护法》《国境卫生检疫法》《传染病防治法》《安全生产法》《长江保护法》《预算法》等应急法制,仅依靠行政手段和部门规章、规范性文件应对,不仅会产生如前所述的一系列预算法治化弊端,不利于应急处置社会效果和政治效果的充分迸发,法律完善之前,还无法对事后重建期间政府、第三方组织、民众的权力、权利、责任、义务等作出清晰、有保障的指引。更值得警思的是,中国迟迟未将紧急状态、地方政府性债务风险、地方经济安全风险等应急事件纳入专门应急法律法规中进行规制,应急管理作为应急预算的执行基础和最终目标,法治化的整体滞后抑制了预算实施的应有功能,阻碍了对民众权益的充分保障。

综上所述,应急预算财政地位的不清晰、构成要素的不适当、规范形式与实施环节缺少法治,既拉低具体应急预算的突发事件处置成效,又产生背离法治的种种问题,更将迫使财政应急保障机制长期保持一事一议、特事特议、急事急办、特事特办,掣肘现代财政制度建设。

## 四、统分结合型应急预算的体系论证

国家治理现代化要求完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度,实现由预算管理到预算治理的转型。明晰预算应急的共性问题后,秉持预算治理理念,本文提出,确立应急预算地位、增强预算应急功能、夯实应急预算法治建设的解决方案,是建立统分结合、协调高效的应急预算体系,简称“统分结合型应急预算”。之所以如此建议,主要基于以下三方面因由。

## 1. 落实总体国家安全观的应有之义

面对国内外形势复杂变化带来的艰巨挑战,总体国家安全观应运而生。总体国家安全观构建了涵盖十一种安全、覆盖社会各领域的安全体系,形成了一种整合性国家安全理念(鞠丽华,2018)。修改后的《国家安全法》确立了集中统一、高效权威的国家安全领导体制,规定中央国家安全领导机构实行统分结合、协调高效的国家安全制度与工作机制。照此,统分结合型应急预算,即统分结合、协调高效的应急预算体系,与落实总体国家安全观高度契合。

其一,总体国家安全观关键在“总体”,这既是一种强调国家安全全面性和系统性的理念,又是一种强调国家安全科学统筹的方法(孙东方,2019)。应急预算的统分结合,是指应急预算由一个总应急预算和多个分应急预算组成。决策部门先提炼预算应对突发社会、经济、政治等应急事件的共性方式方法,并以此建立统一法治框架,形成一个总应急预算;后围绕不同的应急事件,健全各自详细的预算处置收支安排,形成多个分应急预算。在这一总一分应急预算体系中,统一层面的总应急预算顺应了国家安全观的“总体”要义,从财政维度契合了国家安全观的集中性、统一性、全面性要求,助推实现科学统筹。具体层面的分应急预算根据多元的应急事件,作出各有侧重的财政收支安排,既符合预算应急的客观实际,又是在总应急预算框架下有效维护经济、社会、政治等各领域安全,为践行总体国家安全观提供财力保障。

其二,应急预算的协调高效,是强调统一预算和具体预算间相协调、不同应急预算间相协调、同一应急预算的执行部门间相协调,以促成预算应急的高效率。这与“国家建立国家安全重点领域工作协调机制,统筹协调中央有关职能部门推进相关工作”的目标不谋而合<sup>11</sup>。进一步验证,如同地铁事故灾难、人口和计划生育突发事件、司法考试应急事件等可能会同时涉及自然灾害、事故灾难、公共卫生与社会安全事件,政治安全、国土安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等在概念上本就有些许重叠,不但部分情况下难以完全分隔,更可能同时存在于同一应急事件中。因此,各应急预算间的部门协调和收支适配很有必要、特别关键。无论国内外风险挑战如何变化,统分结合型应急预算,即统分结合、协调高效的应急预算体系,因与国家安全领导体制、工作机制十分相契,可以成为实现总体国家安全观的核心财政工具。

## 2. 强化预算应急功能的更优选择

学理上,预算应急功能的发挥模式,主要有应急风格的财政预算、独立应急预算、统分结合型应急预算三种。具体而言,中国当前的临时性应急预算模式,即只在应急事件发生时临时改变、调整常态预算,应急资金在常态预算中占比极小,正是一种尚不成熟、需要完善的带有应急风格财政预算。域外发达国家和地区大多建立起相对成熟的带有应急风格财政预算,不但常年有较多储备资金应急,更有一套法治化的预算动支程序。

独立应急预算,即独立于四本常态预算的专门应急预算,具有应急储备丰富、预算秩序规范、财政监督严格、防治结合有效等多种突出优势,完全可以达致预算功能主义和规范主义立场的兼得。但这种预算应急模式对时下中国而言有两大显著弊端:其一,中国应急或突发非安全事件类型较多,十一种领域安全之下还有细分。考虑到应急事件的不确定性、突发性,人类认识的有限理性以及预算法治建设现状,独立应急预算为所有应急事件服务,政府应急处置的收支规划极易结构失调、精度下降、分配不均,进而严重影响应急预算中财政收支工具的适当性。其二,独立应急预算在应对危机时,囿于其中各类应急事件严重程度和处置方式的繁杂多样、政府行政的非理性痼疾、预算监督的不及时跟进,反有可能形成财政应急投入总量不足、与常态预算协调不力等弊端,和现代预算制度背道而驰。简言之,完整、一体化的独立应急预算在当前应急事件处置需求旺盛但财政法治尚在推进的中国还较为理想、可操作性不足,强行实施将弊端重重,反不如临时性应急预算。

统分结合型应急预算,虽然与带有应急风格的财政预算相同,不谋求完全独立的应急预算地位,但仍强调统一层面的总应急预算需要独立编制、独立审批、专门监督,同时挂靠、附着或隶属于一般公共预算,具体层面的分应急预算依旧由常态预算转换形成。结合中国预算法治与现代财政制度的改革逻辑,将总应急预算置于一般公共预算之下,分应急预算由常态预算部分或全部转换而成,不根本冲击现行预算秩序,是有效推进应急治理现代化的稳妥之道。更重要的是,这一新应急预算模式汇聚了独立应急

预算和应急风格财政预算的双重优势。通过在整体、宏观上建立相对独立的总应急预案,比如搭建所有应急预案的共性处置行为框架,包括应急物资与资金专项储备、法治化预算程序以及高效的应急项目绩效管理 with 财政监督机制等,与应急风格的财政预算相比,应急规则的上述集中统一谋划不但节省了立法与执行成本,有助及时开展危机应对,减少应急事件损失,又有力规范应急期间的预算收支,压缩政府滥权空间,更推动各级政府走出常态支出与应急支出的零和博弈困境,促进经济社会全面可持续发展。通过在个体、微观上实现分应急预案与常态预算的紧密衔接,与独立应急预案相比,不论是对大多数分应急预案,还是对少数突发频率不高、可不必单独与具体设置的应急预案,皆可由常态预算部分或全部调整而来。这将有利于地方政府根据本地域情和财政能力进行应急管理改革,既可以顺应中国现阶段的预算管理水平和,避免完全独立应急预案内不同种类应急预案间相互挤占资金,降低政府处置能力,更可以根据各类危机的管理水平,与常态预算灵活结合与转换,推动不同预算间、同一预算内部财政应急工具间协同合作,精准开展事前预防、事中处置和事后重建。当然,部分发达地区政府可以结合本地实际,由全国人大常委会授权,在预算“四本账”之外,开启独立应急预案或总应急预案下独立分应急预案的改革试点,不断强化预算的应急功能与法治化建设。综上,统分结合、协调高效的应急预案体系有助革除中国当前应急预案构成要素的设计不当弊端,可成为下一步应急预案制度革新的更优选择。

### 3. 应急预案法治化的必要基础设施

《深化财税体制改革总体方案》和十九大报告着力从预算、税收、央地财政关系三个维度加快建立现代财政制度。可以看出,财税改革的三个重点领域实际上是从人大与政府的横向关系、中央与地方的纵向关系两个层面协同用力,最终完成财税法治体系的立体化构建。统分结合型应急预案,即统分结合、协调高效的应急预案体系,与财税横向和纵向法治建设十分相契。

横向法治层面,统分结合,是要将各应急预案的共性要素置于高位阶法律法规中,祛除财政应急保障机制“急事急办、特事特办”的临时性、非规范风格。预算应急法源层级的提升无疑强化了人大权威,有助于修治以往人大对预算缺乏实质性审查监督、公众预算监督参与匮乏等弊病。协调高效,意味着人大和政府在应急事件处置中需要加强协作,比如事前环节督促政府加强预防性资金投入,事中环节简化预算审批与调整程序、强化预算绩效管理,事后环节落实财政实质性监督、严格追究相关人员法律责任等。人大与政府贯穿应急管理全过程的高效协调,加强了双方有效沟通,可在落实法治理念基础上,进一步弥补当前应急预案构成要素的设计不足,助力提高预算应急处置能力,同步减少资金滥用和分配腐败。

纵向法治层面,统分结合正是央地应急管理事权与支出责任划分的主要路线。根据《国务院办公厅关于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的通知》(国办发[2020]22号),在预防与应急准备、灾害事故风险隐患排查及监测预警、应急处置与救援救灾等改革中,无不体现着中央统一领导下,地方分领域、分事件承担具体事权、履行支出责任的逻辑。协调高效也正是在厘定政府间应急决策与支出分工后,中央与地方政府的当为之义。这既是应急事权划分改革方案的要求,更是国家应对非典、禽流感、汶川大地震、玉树地震、新冠肺炎疫情、南方洪涝灾害乃至一般自然灾害和生产事故的成功经验。进一步剖析,法治化的中央与地方财政关系要求权责清晰、财力协调、区域均衡。央地政府间权责明晰,必定指向应急预案的规范化统分结合,既有全国性的统一要求,以体现中央领导,也有归属地方的明确分工,以体现地域特色与信息优势,否则,府际间的统分错位必将降低政府反应能力、延缓危机预警、滞后应急救援。财力是事权与支出责任的基础,各级政府同一应急预案内、不同应急预案间财政应急工具的灵活调配与资金组合,有利于实现央地政府间、地方与地方间的财力协调。区域均衡要求强化财政困难地区兜底,稳步提升区域间基本公共服务均等化水平,增强省以下政府基本公共服务保障能力。具体至应急管理,央地统一领导与分地实施相结合,横向、纵向、斜向政府间高效协调的应急预案,可为事权履行、转移支付、对口支援的合法性、科学化运行铺设良好财政环境,从而推动应急治理现代化。

## 五、统分结合型应急预案的体系构建

本文提出的统分结合型应急预案,是落实总体国家安全观的应有之义,是强化预算应急功能的更优选择,是应急预案法治化的必要基础设施,能够回应并有利解决应急预案财政地位不清、构成要素失当以及法治建设困境等问题。但只有摆脱仅论述制度

核心骨架或关键要点的思维,予以详细、充实建构,方可深入证成统分结合型应急预算的科学性、合法性、正当性,进而通过发挥相关优势和功能,促进国家财政与应急治理水平进阶。

### 1. 应急预算的统分结合型构造

如图 1 所示,央地各级政府的统分结合型应急预算需要从整体和个体两个层面进行详实建构。整体层面,财政资金上,一方面,建议特设服务于所有突发非安全事件的专项应急资金或基金,并将预备费分立为常态预备费和应急预备费;另一方面,将一般公共预算中的应急预备费、预算稳定调节基金中可用于应急的资金,政府性基金预算中的地方应急专项债,政府性基金预算与国有资本经营预算中可用于应急的资金分别抽离出来,共同组成总应急预算的资金池。专项应急资金和应急预备费,与预算稳定调节基金的管理模式相同,均实行基金式管理,并仿照基本养老保险基金进行投资<sup>12</sup>,实现保值增值。面对一般、较大、重大、特别重大的应急事件,总应急预算中预算稳定调节基金的应急比例须逐级增加。应急工具上,不同阶段常见的财政应急工具,比如财政补助、转移支付、直接拨款、税费优惠、财政投资、政府采购、应急储备、政府性债务、变卖资产、征收征用等,建议立法明确,以督促各级财政积极履行应急事责。

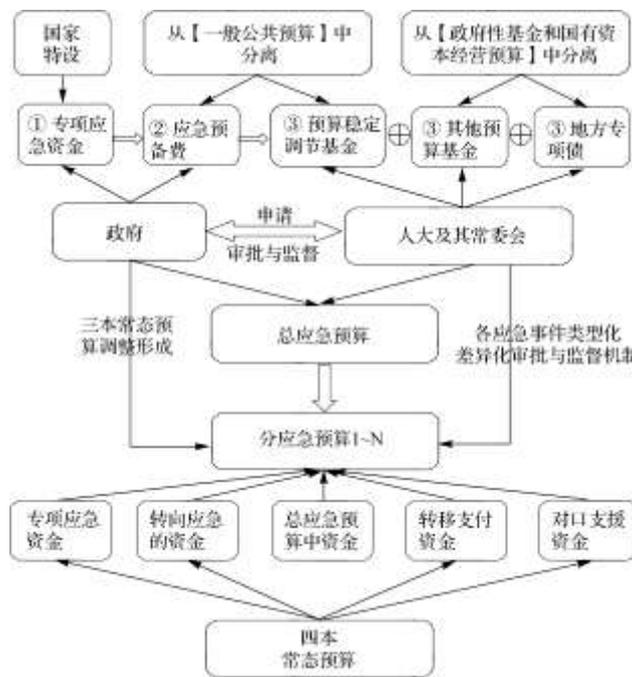


图 1 统分结合型应急预算的结构展示

预算程序上,尊重中国当前预算改革逻辑,总应急预算宜挂靠、附着、隶属一般公共预算,主要程序包括预算启动、运行和监督,致力于协调同级人大与政府的关系。当发生应急事件,具体分应急预算需要进一步增加财政投入时,各级政府在天总应急预算中,按照“专项应急资金→应急预备费”的顺序动支。两类资金用尽或不能再使用后,若总应急预算需要继续向分预算投入应急经费,需经同级人大常委会审批。比如预算稳定调节基金的应急投入、地方应急专项债的支出计划以及政府性基金预算、国有资本经营预算支持一般公共预算开展应急活动的资金方案,皆需经同级人大常委会批准,进行预算调整后,方可施行,以保障预算民主与财政法治。再进一步,同级人大常委会可与应急主管部门、应急协作部门、财政部门等组建联席工作机制,由财政部门定期将总应急预算中不同财政资金的支出流向、产生功效等信息报送人大常委会,加强绩效管理和财政监督。

个体层面,理论上,各分应急事件预算,既可经常态预算调整而来,也可探索独立预算进程。结合中国国情,各分应急预算中,

突发政治事件,比如外敌入侵、武装颠覆、动乱、暴乱、特别严重骚乱等,最宜发展独立应急预算。这是因为,一旦爆发突发政治事件,相关应急事件发生地预算必然围绕紧急和战争状态应急处置展开,全力打击违法犯罪、维护社会稳定、保障基本民生。此类应急事件发生前的常态预算将被战时或重大紧急状态应急预算根本改变。其余应急预算,还是需要尊重预算法秩序,与常态预算保持密切衔接。因此,财政资金上,具体分应急预算所需资金可由本级常态预算中的专项应急资金、本级常态预算中转向应急的资金、本级总应急预算中资金、上级政府转移支付资金、对口支援地政府援助资金等共同组成。首先,各分应急预算汲取总应急预算资金时,必须符合前述整体层面的预算程序,践行财政法治。其次,各分应急预算应改变重事中事后投入的做法,更多向事前预防和预警环节倾斜财力,事中环节逐步改变目前政府主导甚至唯一应对危机的行政模式,与保险公司、银行、慈善机构、非营利性组织等广泛合作,积极引入巨灾保险、金融手段、社会捐赠、第三方协助等市场化机制,助力减少资金滥用、强化社会监督,避免应急支出对常态支出的过度挤占。事后环节也可采用市场化机制,在应急物资、财力储备上发挥杠杆效应,以财政资金带动更多社会投入。积极贯彻落实《中共中央、国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,建立对相关生产要素紧急调拨、采购等制度,鼓励运用大数据、人工智能、云计算等数字技术,在各类应急事件的应急管理、危机防控、物资管理、资源调配、社会协同等方面更好发挥作用。最后,应急工具上,各具体分应急预算应总结事前、事中、事后政府的应对工具,并在应急预案中明确关键收支工具的主要适用规则。

预算程序上,各具体分应急预算需要在以下两方面夯实程序机制,维护应急法治。其一,立基诸多应急性因素,各级人大及常委会宜围绕应急资金、法源文件、支出计划建立覆盖各应急预算的专门审批与监督机制。根据应急事件的发生规律、应急特点对各具体分应急预算进行分类,在审批、监督程序上予以差异化、类型化处理,确保应急法治有利于危机处置和社会恢复。其二,与总应急预算相同,在应急事件的事中事后环节,各级人大常委会主导建立由应急主管部门、应急协作部门、财政部门等共同参与的联席工作机制,财政部门定期报送事中事后环节政府的应急方案、资金流向、支出成效,常委会及时审查评估。若出现应急管理与财政支出问题,人大常委会可以要求政府部门作出解释、及时修正。举凡各分应急预算中政府的大额应急与重建支出,必须优先并尽快接受同级人大常委会监督,保障财政应急功能的长效发挥。

## 2. 统分结合型预算的法源结构

应急预算的统分结合型构造,需要在整体层面建立相对独立的总应急预算,位居一般公共预算之下,在个体层面根据各具体应急事件进程与政府财政能力,与常态预算灵活组合。据此,照应应急预算法治目标,统分结合型应急预算的法源结构如下。

首先,全国人大或常委会宜制定《应急管理法》,或修改《突发事件应对法》,作为涵盖应急、紧急、战争状态,包括社会、政治、经济等所有应急事件预防预警、处置救援、恢复重建的基本法。与此同时,在法律中厘清财政应急保障的原则性要求,比如及时高效、规范法治、预算公开、强化监督等,以及应急预算的框架性内容,比如应急资金构成、财政应急工具、预算动支与监督程序等。

其次,国务院除颁布应急管理法或突发事件应对法的实施条例,具象化上位法律中的财政应急原则与规则外,还宜出台《突发事件应急预算条例》或《应急事件预算条例》,作为“财政应急的专门法”。该条例可以借鉴《民法典(合同编)》“通则+典型合同+准合同”的总分式构造,将条例内容析分为“总应急预算+典型应急预算+特殊应急预算”三类,总应急预算搭建整体层面的财政应急框架,典型应急预算包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、政府性债务风险、经济安全风险、多风险混合的典型应急事件等,特殊应急预算指代重大紧急状态、战争状态等,并细化部署各具体应急预算事前、事中、事后环节的资金活动、预算程序和所需财政工具。

最后,有关财政应急管理的地方性法规、地方政府规章均需向财政部备案,并在应急事件处置中检验成效,财政部定期或不定期审查评估,为应急预算和财政应急保障的上位法律法规修改奠基。

## 六、结语

---

“十三五”期间,中国面临的风险形势发生了很大变化,集中表现出各种风险复杂多样、风险连锁联动、极端风险更加凸显三大特点(李季,2020)。这对新时代应急法治和财政应急保障机制建设提出了较高要求。为更好贯彻总体国家安全观,应急预案的客体范围应该从传统的四类突发公共事件,拓展至突发社会、经济、政治等各类应急事件。目前应急预案在中国的理论研究不多,相关成果少有突破域外粗糙借鉴思路。本文在遵循现行预算法秩序前提下,提出了统分结合、协调高效的应急预案体系,即央地各级政府应急预案由一个总应急预案和多个分应急预案构成,彼此协调互助,推进国家应急治理现代化。应急预案或许有多种改革模式、内部也有多种组成结构,但统分结合型应急预案,顺应了总体国家安全观,汇聚了域内外多种应急预案建构方案的优势,有利于实现应急预案的科学化、规范化、法治化。

#### 参考文献:

- [1]. 陈建华著:《中国应急预案管理与改革》,经济管理出版社2018年版。
- [2]. 程思炜:《预算修法再进一步》,《财新周刊》2020年第36期。
- [3]. 冯俏彬、郑朝阳:《我国应急物资储备中的相关财政问题研究》,《地方财政研究》2014年第1期。
- [4]. 胡明:《预算治理现代化转型的困境及其破解之道》,《法商研究》2016年第6期。
- [5]. 江林:《突发事件应对之地方立法质量研究——基于22部省级地方立法文本的考察》,《四川轻化工大学学报(社会科学版)》2020年第4期。
- [6]. 蒋悟真著:《预算治理现代化中国图景》,法律出版社2019年版。
- [7]. 鞠丽华:《习近平总体国家安全观探析》,《山东社会科学》2018年第9期。
- [8]. 李季:《健全国家应急管理体系防范化解重大风险》,《行政管理改革》2020年第3期。
- [9]. 林鸿潮:《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》,《法学家》2009年第2期。
- [10]. 孟涛:《中国非常法律的形成、现状与未来》,《中国社会科学》2011年第2期。
- [11]. 孙东方:《习近平总体国家安全观核心要义与实践要求》,《理论视野》2019年第12期。
- [12]. 杨海坤、马迅:《总体国家安全观下的应急法治新视野——以社会安全事件为视角》,《行政法学研究》2014年第4期。
- [13]. 张海波、童星:《中国应急管理结构变化及理论概化》,《中国社会科学》2015年第3期。
- [14]. 钟雯彬:《〈突发事件应对法〉面临的新挑战与修改着力点》,《理论与改革》2004年第2期。
- [15]. 朱正威、吴佳:《新时代中国应急管理:变革、挑战与研究议程》,《公共管理与政策评论》2019年第4期。
- [16]. 邹新凯:《应对突发事件的财政预备费:制度反思与类型化补正》,《中国行政管理》2020年第10期。

---

**注释:**

1 《突发事件应对法》第三条。

2 针对政府性债务风险事件, 详见《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函[2016]88号); 针对经济安全风险事件, 详见我国应对 2008 年国际金融危机实施的一揽子计划或以《关于全国生活必需品市场供应应急预案的通知》(商运发[2004]198号)《工商行政管理系统市场监管应急预案》(工商办字[2005]第 86 号)为代表的经济风险等应急预案。经济安全表面上在《国家突发公共事件总体应急预案》中归属社会安全, 但与群体性社会事件、恐怖袭击等一般社会安全事件在性质特点和应急处置上存在根本不同。

3 以“应急预算”为主题词在中国知网进行检索, 专门探讨应急预算的核心文献仅有 6 篇。

4 《国家安全法》第四条。

5 《财政部下达 300 亿元支持应急物资保障体系建设》, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202008/t20200804\\_3561614.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/zgcjb/202008/t20200804_3561614.htm)。

6 《关于坚决贯彻落实习近平总书记重要批示精神, 全力做好防汛救灾财力保障工作的通知》《财政部关于统筹抗疫特别国债资金做好防汛救灾等工作的通知》(财[2020]85号)。

7 《财政部、应急管理部向安徽拨付 3 亿元救灾资金支持分洪区救灾工作》, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202008/t20200806\\_3562908.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202008/t20200806_3562908.htm)。

8 《财政部拨付农业生产和水利救灾资金 8 亿元支持各地及时开展洪涝灾害救灾相关工作》, [http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/03/content\\_5540158.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/03/content_5540158.htm)。

9 《贵州省人民防空办公室关于进一步做好防汛救灾工作的通知》(黔人防通[2020]28号)、《江西省人民政府办公厅关于印发江西省洪涝灾害灾后重建和恢复生产工作方案的通知》(赣府厅字[2020]53号)。

10 《海南省人民政府办公厅关于印发海南省省本级预算稳定调节基金管理暂行办法的通知》(琼府办[2008]141号)、《内蒙古自治区本级预算稳定调节基金管理办法》(内政办发[2016]135号)。

11 《国家安全法》第四十五条。

12 《国务院关于印发〈基本养老保险基金投资管理办法〉的通知》(国发[2015]48号)第三十四条。