

完善地方应急预算管理制度之我见

肖超

(江西九江市财政局 江西九江 332000)

应急预算管理制度的建立是加强财政管理的一项重大举措,但我国地方政府应急预算安排的制度不性不强,缺乏细致的执行规范。本文在分析了我国地方应急预算管理制度存在原问题,在完善相关的法律规范、建立应急成本分提机制和重视预备费的管理等方面提出了相应的改进建议,以期为相关政策的出台提供有益参考。

一、地方应急预算的现状和问题分析

根据我国《预算法》的第三十二条,政府每年按照财政支出额的适当比例安排政府预算费,主要作为公共财政应急储备资金。国家《突发公共卫生事件应急条例》中第六条明确指出:“县级以上各级人民政府应当组织开展防治突发事件相关科学研究,建立突发事件应急……有关物资、设备、设施、技术与人才资源储备,所需经费列入本级政府财政预算。”两者从法律层面上赋予财政在应急体系中首先应承担的职责。地方财政部门要在一般支出预算中增设突发公共事件应急专项准备金,按照本级预算支出额的1%~3%安排预备费,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。此外,还设有预算拨款和专项拨款这两项政府拨款机制予以财力保障。从过去危机事件的情况可以看出,在公共危机事件爆发并蔓延后,地方政府财政在资金保障、政策保障和措施保障等方面都发挥了很重要的作用。同时我们也应认识到,有关预备费用的规定过于概括,且后续没有出台其他条例或细则对应急资金的使用、地方政府的责任等一系列问题做出具体规定。整体上看,地方上的应急预算安排制度性仍不强,同时缺乏细致的执行规范。就制度本身而言,存在以下主要问题:

1. 地方财政应急预算编制缺乏完备的法律保障。虽然财政部于2004年制定了《突发事件财政应急保障预案》,具体规定了财政部门在公共危机管理中的职责和在应急管理中的具体程序,使其在处理公共危机时有法可依。但是法律层次较低,法律依据单一,没有对财政应急预算编制和执行的权限等进行明确,因此一旦采取应急措施,资金运作方面的问题就会凸显出来。虽然地方财政部门也在积极适应公共危机管理的新形势,但要它们在公共危机出现时处于更有利于的位置,就

业务4会计处理:①确认出资差额80 000元。借:其他应收款80 000;贷:管理费用80 000。②企业收到出资差额80 000元。借:银行存款80 000;贷:其他应收款80 000。

业务5会计处理:①终止人力资本出资,对人力资产进行清理。借:资本公积——人力资本出资80 000,人力资产累计摊销320 000(80 000×4);贷:人力资产——人力资本出资400 000。②强制转让人力资本出资股份,转让收入250 000元入账。借:银行存款250 000;贷:利润分配——未分配利润250 000。

三、人力资本出资会计信息在资产负债表上的列报

在第一年年末,“人力资产——人力资本出资”账户借方余额为400 000元,“人力资产累计摊销”账户贷方余额为80 000元,两账户余额相抵得到“人力资产净额”为320 000元。“人力资产净额”在资产负债表上应作为资产列示还是应作为所有者权益的减项列示?

笔者倾向于将“人力资产净额”作为所有者权益的减项处理,与“资本公积——人力资本出资”账户余额相互抵销。首先,“人力资产净额”表示企业服务索取权尚未实现部分,“资本公积——人力资本出资”账户余额表示尚未完成的人力资本出资部分,由于企业服务索取权存在一定的不确定性,是否能够完成出资也存在一定的不确定性,两账户余额抵销可以

使资产负债表列示的资产信息、所有者权益信息更为可靠,符合谨慎性原则。其次,这种抵销只是降低了资产负债表列示的资产总额和负债及所有者权益总额,该两账户的余额信息在资产负债表中仍然得到完整反映。第一年的年末,与人力资本出资有关的信息在资产负债表上按如下方式列报:

股本	20 000
资本公积——股本溢价	60 000
资本公积——人力资本出资	320 000
减:人力资产净额	-320 000
所有者权益合计	80 000

其中,“股本”账户的20 000元和“资本公积——股本溢价”账户的60 000元表示人力资本出资者已经完成的出资,而“资本公积——人力资本出资”账户的320 000元表示人力资本出资者尚未完成的出资,与人力资产净额(-320 000)抵销后,人力资本出资引起的所有者权益增加为80 000元。

【注】本文系广东省自然科学基金项目“人力资本报酬契约形成机制与人力资本会计研究”(项目编号:8152606101000010)及广东省普通高校人文社会科学“十一五”规划项目“人力资本定价机制与人力资本会计研究”(项目批准号:06ZD79002)的阶段性研究成果。○

要健全应急预算编制体系,这就必然要有完备的具体的法律作为保障。

2. 中央政府与地方政府之间缺乏合理的应急成本分摊机制。1994年分税制改革之后,逐渐形成了财力重心不断上移、事权重心不断下放的趋势。对于突发公共事件处置这样的应急管理也不例外。对于应急管理的支出责任,理论上应是“地方自救为主,中央予以适当补助”。表面上看事权与财权是统一的,但在现行财政体制下,地方政府特别是中西部地区的地方政府对上级财政部门转移支付的依赖程度很高,不少地方存在不提、少提甚至是随意挪用预备费的现象,这造成了一旦发生突发性公共事件后,当地政府往往陷入无钱可用的窘境。而中央政府出于社会影响的考虑不得不承担起主要责任。由于中央政府与地方政府之间缺乏合理的应急成本分摊机制和处理突发公共事件的应急方案,使得地方政府可以预知中央政府不可能对影响如此巨大的突发事件置若罔闻,于是就出现了地方政府“不作为”或“少作为”的现象,这对提高危机处理的执行效率是不利的。

3. 预算支出变动的随意性较大,现行预备费的设置不科学。从目前现状来看,根据《预算法》的规定,各级政府应当按本级政府预算支出额的1%~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。这一规定存在明显缺陷:一是缺乏风险意识,对公共风险及其对财政可能带来的影响没有足够重视,不过是因循惯例而已。二是预算费难以成为财政的“稳定器”,仅仅是一笔机动财力而已。由于预备费与年度预算绑在一起,没有实行单独管理,即当年没有发生突发性支出,不能单独结转到下一年度。一旦真正发生了数额较大的突发性支出,当年安排的预算费也只是杯水车薪,在一些地方甚至是在年初的几个月就已经将预备费使用殆尽。政府为弥补原预备费不足,往往通过压缩行政性经费或调整其他支出科目来弥补不足,特别是突发性公共事件发生频率高而财政预备费又是按较低比例提取的地方政府,这既说明原来的预算编制有不妥之处,也说明我国的预算变动具有很强的随意性。

4. 对于公共突发事件的事前预防和控制不足,应急资金管理不到位。面对突发性公共事件,地方政府的防范和控制不足表现在:①风险危机意识较弱,准备不足。我国经济不够发达,地方政府经济发展压力较大,更多地重视发展而忽视防范。同时部分地方政府及大多数民众对公共事件和公共危机没有深刻的认识,防范意识淡薄。②地方政府预防性的财政投入不足,而将大量资金用于事后的应急处置,应急财政表现出明显的被动性,这不仅产生了巨大的财政投入压力,还可能引发更大的损失。③我国相关法规并没有明确应急资金的具体支出用途,即在预算编制中没有细化相关科目,这很容易造成在公共危机状态下政府大包大揽,进而导致支出额迅速膨胀。④由于各项危机处置没有额度限制,在公共危机发生的情况下很可能由于政治因素和其他原因,地方政府财政部门迫于种种压力被动拨款,导致支出总额不断攀升,应急预算收支缺口陡增等一系列问题。

二、完善地方应急预算管理制度的政策建议

1. 完善相关的法律法规。首先应健全应急法制体系,加快应对自然灾害等危机的应急法律的立法进程。我国现在已经制定了处理灾害的多个法规,但并没有一部全国层面的突发事件应急处理的立法,无法对地方的个体法规进行个体协调和管理。在法律依据不充分的条件下,对重大自然灾害的应对主要是决策者随机处理的结果,在财政拨款上也存在很多不确定性。同时,应在《突发事件财政应急保障预案》的基础上,尽快制定、完善重大自然灾害类突发事件财政应急保障的内容,明确规定财政应急预算的编制和执行、不同主体在应急中的权限等,避免地方财政主体无所适从。

2. 逐步建立应急成本分担机制。要逐步改变当前危机管理工作中的“风险大锅饭”局面,明确中央在进行纵向转移支付与地方政府在进行横向转移支付时各自所承担责任。明确的应急成本分担机制,既有利于危机状态下各有关部门工作的及时展开,有效提高危机管理工作效率,同时在职责分担明确的前提下,也有助于克服行政命令对财政支出秩序的过度干扰。这样有利于形成各地方政府主要承担对本地区突发公共事件的管理、协调工作以及相应的经费支出,而中央财政主要承担具有跨区域危害性的突发公共危机事件的协调工作和相应的经费支出。针对当前部分地方少提、不提或挪用预备费支出的现象,明确中央和地方应对突发公共危机的责任与成本分担机制具有很强的现实意义。

3. 重视预备费的管理。可考虑从以下三个方面完善我国预备费的管理:①提高预备费比率,增加应对突发事件的专项基金。预备费1%~3%的比例明显偏低,难以满足实际需要。因此地方政府可考虑将预备费提取比率设置为2%~5%。②预备费实行基金式管理。通常预备费当年设置,当年用完,如果当年没有发生突发性支出,也在当年花掉。既浪费了财力又没有达到设置预备费的真正目的。因此,预备费要实行基金式管理,把当年没有用的预备费结转到下年度使用,这样就可使得预备费得到滚存积累,提高地方政府应对突发事件的能力。③拓宽预备费基金的来源。各级政府财政的预备费除按本级支出额的一定比率设置外,对每年的预算超收收入和财政盈余建议按一定比例增加预备费基金。

4. 合理调整应急资金支出结构,构建标准化的财政应急保障体系。为保证应急资金的合理使用,一是要在编制应急预算时,要贯彻预防胜于善后的理念,在现有的应急资金支出存量中,地方政府要保证事前预防支出占绝对比例,提高危机管理工作的效率性。二是要在应急预算编制中细化应急资金支出项目,明确支出用途,这样就可以明确政府各部门在突发公共卫生危机状态下的相应职责以及支出范围,避免出现危机状态下政府大包大揽,支出压力过大的情况。三是当前应急管理机制已经开始由非常态化向常态化转化,由单向分类向系统统合管理转变,为适应应急管理的新需要,要改变过去由地方各部门各自筹备应急资源逐步过渡到由地方财政部门统一预算安排,管理物资等应急保障资源,减少资源的重复购置,保障应急财政预算管理的可持续性。○