

建立政府应急基金会计的有关探讨

罗朝晖

(西南财经大学会计学院 成都 610074)

【摘要】 本文借鉴国外经验,提出构建以“应急基金”为核心的应急保障机制,认为应在我国成立政府应急基金管理部门对资金实行专项管理,建立政府应急基金会计,健全应急基金会计核算制度。

【关键词】 突发性公共事务 应急基金 应急基金会计

近年来,我国国内突发性(公共)事务频频发生,但是,我国预算科目的设置仅囿于预备费科目和突发性事务发生时追加的专项财政拨款,没有对某些资金进行专门反映,这样就不能很好地达到对专项资金的“专款专拨、专线运行、专款专用、专户存储、专账管理”的目的。2008年的雪灾、“5.12”汶川大地震再一次说明了尽早构建以“应急基金”为核心的应急保障机制的重要性。面对社会风险尤其是濒临巨大的自然灾害,我国社会保障机制亟待完善。本文立足我国国情,对在政府会计模式下建立突发性事务基金会计进行探讨。

一、我国突发性事务的财政投入方式及存在的问题

1. 财政投入方式。我国财政预算制度中设有与突发性事务管理有关的“财政拨款”、“专项拨款”和“总预备费”科目,用来作为公共领域的突发性事务和危机的财力保障。在各级财政的总预算中,要求均设立“总预备费”科目,主要用于核算财政预算执行中不可预测的突发性事务的重大支出。设立“总预备费”科目是财政应对突发性事务或危机最常用的手段,在应对突发性事务中发挥着重要的作用。总预备费一般按照预算支出1%~3%的比例提取。

除了以上财政预算中可以动用的资金,我国用于突发性事务的财政资金投入还表现在对突发性事务运用行政命令对年度预算做出临时性调整和临时性税收支出以及动用财政转移支付资金。但是通过行政命令进行预算资金调整是一种非制度化安排,容易造成年度财政支出秩序的混乱和行政命令的滥用,不利于形成科学的财政支出制度。

2. 存在的问题。

(1) 预算制度中运用到突发性事务管理的财政投入总量不足,具体表现在中央总预备费和地方政府财政预备费的不足。从目前的财政预算制度看,预备费的设置相当简单,《预算法》只规定了“各级政府预算应当按照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”。按照这一规定比例,2003年中央总预备费的法定提取额在72亿~216亿元之间,地方总预备费的法定提取额为159亿~477亿元。而2003年用于突发性事务的财政资金的实际支出已超出6500亿元。由此

可见,我国现行预算制度中关于预备费的提取比例已不能满足当前突发性事务对财政资金的需求。

(2) 预备费的流量式管理不利于年度间的调度和平衡。我国预备费实行的是与年度预算一同安排的流量式管理,而非可累积的基金式管理,这样造成了预备费不能在年度之间进行调度和平衡,大大限制了预备费在化解突发性事务支出方面的作用。预备费的规模小、应急能力差,而一旦真正发生了数额较大的突发性事务支出,当年安排的预备费也只是杯水车薪,还得靠调整中央和地方总预算来解决问题。

(3) 事前预防性财政支出不足,造成突发性事务的当年财政支出压力急剧增加。目前,我国政府预算中针对突发性事务的事前预防性财政支出,主要分布在各部门预算支出的具体科目和各级政府地方预算中相应的部门预算内外支出中。由于财政预算中关于突发性事务的预防性支出本来就并不多,再加上特殊情况的挤占和调整预算,致使突发性事务爆发年度的财政支出的压力越来越大。

(4) 突发性事务的财政支出缺乏必要的监督机制和效益评价机制。由于目前我国处理突发性事务的应急措施基本上是临时制定的,缺乏系统科学的协调与指导,以致常常出现“乱花钱、错花钱”的问题。财政应急资金的使用缺乏科学的用款计划、完善的监督机制和效益评价机制,以致大大削弱了财政应急资金化解危机的能力。

二、加快建立我国政府应急基金会计的建议

1. 成立突发性事务管理部门。我国目前的灾害管理体制是“政府统一领导,部门分工负责,灾害分级管理”,中央财政的救灾投入名目来源不一,资金分由国务院有关部门负责下拨,相互间缺乏有效沟通,很难协调。笔者建议,可以成立一个专门应对突发性事务的管理机构,将中央财政的救灾经费设立基金,各项救灾资金都由此机构管理:一是在没有发生突发性事务时实现这一部分资金的保值增值;二是在发生突发性事务时能够保证资金突然大量的需求,提供方便快捷的资金输送渠道,提高资金使用效率。

2. 建立政府应急基金。我国目前对突发性事务的预算资金采用流量式、年度余额为零的管理方式,没有形成专门的基

金制度。这种方式下形成的基金总量过小,导致突发性事务爆发时财政资金供应不足。因此建议将突发性事务预备费资金纳入基金管理,专门用于应对突发性事务的不时之需,并保证突发性事务应急资金的总量供应和预算管理的规范性。应急基金来源为:

(1)财政预算资金。在各级财政的总预算中均设立“总预备费”,用于财政预算执行中不可预测的突发性事务的重大支出。总预备费是财政应对突发性事务或危机最常用的手段,其一般按照预算支出1%~3%的比例提取。

(2)捐赠。社会各界的捐赠援助资金可以投入到政府应急基金中,进行专门管理,以便更好地落实“专款专用”。

(3)中央预算稳定调节基金。十届全国人大五次会议作出的设立中央预算稳定调节基金的决定,实质上是将一部分财政“超收”收入脱离原有非规范性轨道,纳入应付突发性事务的财政框架,这是建立在大量超收收入基础上的调节基金,是一个长期平衡基金,不是短期支出安排。

笔者认为,按照建立政府应急基金的要求,应该瞄准目标群体(自然灾害、公共卫生等突发性事务高发区的企业和居民),由国家立法建立应急基金,强制居民以财产生命安全为标的,向政府指定的保险机构缴纳规定的保险金,此保险金应纳入政府应急基金管理,在居民因突发性事务发生而面临生命财产危险时,相关机构提供一定的物质帮助或相应的补偿。此制度可称之为突发性事务保险。另外,其他地区的居民、个人、团体也可以参加保险,所不同的是,他们不是国家强制安排参加保险,而是自愿选择参加保险。

我们提出的建立突发性事务高发区居民强制参加保险和其他地区居民自愿参加保险的制度,在我国是否具有可行性仍需展开进一步的研究,同时要注意以下问题:一要克服扩大保险覆盖面进程的盲目性。首先要准确地划分突发性事务高发区和一般地区,然后可以在高发区进行试点,再根据试行情况逐步推行。二要考虑经济发展水平的约束性。不同地区经济发展水平不同,人们的收入水平有差异,在强制保险这一环节的个人负担比例设计上应该与其当地的经济水平相适应。三要考虑到不同制度的包容性。要考虑不同制度之间未来的衔接问题以及制度本身的覆盖能力和改革问题,比如是否在将来可能与社会保险制度有合并的可能性。四要考虑到参保人员的收益性,一旦人们认为这一保险不仅必要而且具有较高的收益性时,制度的吸引力会增强,参保人的心理将从“要我参保”变为“我要参保”,同时还可以吸引更多一般地区的居民自愿参保,有效增加基金来源。

3. 健全应急基金的会计核算。应急基金会会计应以货币为计量单位,对政府应急基金的资金运动及其结果进行控制和管理,为利益相关者提供会计信息,保证有限资金事前的保值增值,事发时能够合规、高效、有序地运行,最大限度地减少突发性事务发生所带来的不利影响,弥补群众财产损失及保证突发性事务发生地重建工作的一种管理活动。

应急基金要健全账目,进行规范核算。包括财政部拨付的预算资金、社会捐赠资金、资金投资的利息及历年结转资金等

应全额纳入政府应急基金专门账户,进行单独核算。同时,要明确应急基金的收入和支出内容,会计核算要使用规范的会计科目和统一的会计报表。

为了更好地理解和认识应急基金会会计,有必要把握以下几点:第一,它是政府基金会会计模式下的产物,可以继承和借鉴国外基金会会计的原理和方法,同时要大胆进行试验和创新。第二,应急基金会会计的实施分为两种情况:一是在没有突发性事务发生年度资金的使用。二是在突发性事务发生年度资金的使用。其中第二种情况是主线,所以应急基金会会计的实施受制于突发性事务自身的特点。第三,应急基金会会计的基本职能是提供突发性事务及救助活动中的会计及非会计信息,监督救助资金的合理使用。第四,应急基金会会计的对象是救助资金从筹集到使用的资金运动。第五,应急基金会会计的目标是通过财务报告揭示基金管理当局作为受托者向其提供资源的委托者反映其受托责任的履行情况。

4. 强化对应急基金的监督。对应急救灾资金的落实情况,各级政府应及时向当地的人大作公开、详细的工作报告,其内容包括资金的来源、数额和使用情况。同时还要完善披露制度,不仅要披露有关数据,而且要披露与数据有关的内容,如:应急基金的具体用途、机构、捐赠人等。此外,还应做到资金运行全过程的信息透明,这样不仅有利于政府主管部门和财政、审计、银行等监督部门对其进行监督,而且在信息透明、充分披露的条件下,还有利于社会公众(包括灾民、捐赠者、媒体等)对突发性事务基金的监督。这样就能切实把好事前、事中、事后各个关口,做到步步透明、环环公开。

三、结论

建立政府应急基金会会计,不仅可以很好地解决目前各种救助资金管理混乱的问题,而且更重要的是能够降低政府处理应急事务、开展救灾工作的监督成本,提高政府处理突发性事务的应变能力,使救助工作更具主动性和时效性。政府会计改革是一项庞大的系统工程,建立应急基金会会计是其重要的一部分。在我国政府会计中引入基金会会计不可能一蹴而就,因为这既是一个制度创新过程,又是一个技术创新过程。在这样的环境下,我们对于政府应急基金会会计的初步尝试性探讨也就有了其自身以外的重要意义。

主要参考文献

1. 赵建勇.具有中国特色的政府会计及其改革中的矛盾.预算管理会计,2001;6
2. 温海滢.我国财政支持制度分析与制度建设.财经问题研究,2005;4
3. 贝洪俊.关于建立我国政府会计框架下的基金会会计模式研究.事业会计,2005;5
4. 温海滢.论我国突发性公共事务的财政投入方面存在的问题与对策.经济纵横,2006;7
5. 张志红.社会保障基金的社会化问题.江西行政学院学报,2001;2
6. 赵要军,陈安,戎晓霞.突发事件应急管理公共财政应急机制探讨.中国管理科学,2006;Z1