

## 发挥财政资金在灾后重建主导和引导双重作用

财政部财政科学研究所 博士后流动站 孙洁

5 月 12 日,发生在四川汶川的 8 级特大地震,给人民生命财产造成重大损失。国资委主任在新闻发布会上对记者说,国有公司在本次灾害中直接经济损失达 300 亿元。专家估计地震造成的直接经济损失可能高达 5000 多亿元人民币。可见此次灾害造成的损失是巨大的,面临的灾后恢复生产和重建任务是非常艰巨的。面对当前的灾后重建工作,中央决定今年先安排 700 亿元,建立灾后恢复重建基金。由于灾后重建需要巨额资金,仅仅依靠中央财政投入显然是不够的,如何让财政资金发挥更大的作用呢?一种观点认为应当发挥财政资金的主导作用;但也有一种观点认为应当发挥财政资金的引导作用。我们认为,两者都应当发挥作用,既要发挥财政资金的主导作用,又要发挥财政资金的引导作用,只是在不同的阶段和不同的领域来发挥作用。如果时间阶段或领域选择错了,可能两者的作用都不能发生好的效果。

学校医院等领域应由财政资金发挥主导作用

首先,学校、医院是财政资金发挥主导作用的领域。无论是从时间上,还是从领域上,学校和医院都是财政资金在灾后重建中应当发挥主导作用的方面。从医院方面讲,由于灾害不仅仅造成了大量的人员伤亡,同时还造成了医院被破坏。一方面医院资源在减少,另一方面大量急需救治的伤员在增加,供需矛盾特别突出。由于受伤群众需要得到及时治疗,在应急状态下,国家已经集中全国医疗资源对受伤者实行求助,接下来就是长期的恢复期。这就是需要在尽可能短的时间内建设医院,以满足今后较长一个时期当地伤者恢复治疗的需要。从学校方面看,青少年在成长时期,学习是他们当前的主要任务,耽误不起呀。恢复学生上课是当务之急,一是国家要重点投资,加紧建设,二是可以先通过租用的方式解决。如果通过政府资金引导方式解决,可能会失去宝贵的时间,以造成不必要的、更大的损失。引导其他资金进入毕竟需要一个过程,不如政府投资及时而迅速。

其次,临时性住房也属于财政性资金发挥主导作用的范畴。从灾害发生到恢复正常生产、生活大致可分为避灾、安置和重建 3 个阶段,在这 3 个阶段中,避灾和安置阶段显然是财政资金充分发挥主导作用的地方。特别是主要用于避灾的帐篷和在安置阶段的临时性住房。

第三,和生产、生活相关的交通、供水、公共卫生等。由于恢复生产和生活的紧迫性要求,我们不可能等到引入社会资金后才提供这些生产和生活必需的社会公共产品,在安置阶段必然由财政资金作为主导会更为及时而有效。

生产领域是财政资金发挥引导作用的主要领域

财政资金在发挥主导作用的同时,应当在更多的领域发挥引导作用,以加速灾后重建的速度和效率。在这里财政资金的引导作用有两层含意,一是提供少量的财政资金以鼓励社会企业参与重建;二是让社会企业独自重建,然后政府通过每年给予一定的资金作为回报,并在一定的时期内全部收回。

首先,生产领域。无论是农业、工业或服务,在灾后重建中,恢复生产是当务之急。只有恢复了正常的生产才能使受到灾害的群众慢慢稳定下来,对于农业生产更为重要,因为它有季节的限制。对于灾害中受到损失较严重的企业和在重建和恢复生产过程中来受灾地区进行投资的企业,政府可以给予财政资金进行引导。如给予一定的补助或对银行贷款进行贴息等多种形式。恢复生产是重建家园的基础。

第二,大型基础设施建设。在重建过程中,对于那些大型的市政基础设施可以通过政府资金

引导的形式，让更多的企业参与建设。大型基础设施由于需要巨额的资金投入，全部由政府资金投入特别是在有更多、更急需财政资金投入时显得力不从心，从国际发展趋势看，基础设施民营化也是一种趋势，因此，当前情况下更有必要通过财政资金引导的方式来恢复大型基础设施的建设。可以采取多种形式来鼓励企业参与到大型基础设施建设中，国际上较为广泛使用的如 PPP(公私合作伙伴关系)，它包括 BOT(建设经营转让)、BT(建设转让)等多种形式。

第三，政府机关、事业单位建筑设施。一直以来我国政府机关、事业单位建筑都是由政府自己用财政资金建设的，而面对这场突如其来的灾害，有更多、更急需财政资金投入的地方，为此，国务院决定，中央国家机关今年的公用经费支出一律比预算减少 5%，用于抗震救灾。可见政府对于灾后重建的力度与重视程度。为了节约财政资金，建议在政府机关、事业单位建筑设施方面采用财政资金引导的方式，让社会企业来建设，然后政府通过租用的形式来使用。这可能最少带来两方面的好处，一是节约了当前吃紧的财政抗震救灾资金；二是提高预算资金的使用效率，节约行政成本。

总之，抗震救灾是当前我国一项重要而急切的任务，如何将有限的财力发挥更大的作用是每个人关心的问题。财政资金应当用到紧急而迫切需要的地方，充分发挥财政资金的主导与引导作用，调动社会一切资源，让灾区人民尽快恢复生产、生活，在中央高度关注、社会各界大力支持下，全国人民与灾区人民一道共渡难关，早日建设好美丽家园。