

我国应急物资储备财政管理的改进策略

姚云*

广饶县发展和改革局, 山东 257300

摘要: 应急物资的储备作为现阶段应急管理中的重要环节, 同时也是财政管理中一项特定的领域。伴随着近年来各种突发事件如自然灾害、公共卫生事件、重大安全事故的发生日趋频繁, 我国应急物资的储备在制度、运行与管理方面都表现出难以适应现阶段应急管理需要, 不能达到公共财政管理的要求。本文从财政管理视角, 分析我国应急物资在储备中存在的一些财政管理问题, 同时给出相应的解决措施, 希望可以给大家带来帮助。

关键词: 应急物资储备; 财政管理; 改进策略

一、前言

突发事件就是突然发生, 且导致或者导致重大社会危害的事件, 应该及时的采取一些应急处理措施应对好发生的自然灾害、意外事故、公共卫生事件以及社会安全事件^[1]。应急物资是上述突发事件应急处置过程中所必需的保障性物质, 是应急管理的重要环节, 所以, 做好应急物资的储备与管理, 对确保突发事件得到快速、及时、合理、科学的处置, 保护人民生命和财产安全, 降低突发事件带来的各种可能造成的严重社会危害, 有着很大的理论与实践的意义。

二、我国应急物资储备财政管理中存在的问题

(一) 中央和地方相应事权配置出现偏差

目前我国物资储备的事权, 在制度上要求中央与地方一同承担, 其中以地方政府的管理为主, 但事实上事权的分布存在着很大的错位。应急物资大多数都是由中央财政负责的, 尤其是对于重大的突发事件, 中央财政所承担的比重是更大; 地方政府对于应急物资的储备还没有引起足够的重视, 支持力度也未达到事件相应需求, 应急物资得不到有力的保障^[2]。在面临性命攸关的应急处理时, 地方应急物资储备库存品种和数量不能满足需求, 因此, 中央政府自然而然要增加一些应急物资的储备, 地方政府应急物资占有的比例不高, 这导致了应急物资的储备事权配置出现错位。

(二) 紧急采购不够规范

因为地方政府应急储备占比不高, 中央政府储备毕竟有限, 当面对突发事件时, 往往需要临时性的紧急采购, 而紧急采购只是一种填补性的采购, 我国应急物资储备在这一方面还是存在着诸多采购上不规范的问题。

1. 财政上没有形成规范的所需资金的来源及方式

通常来说应急资金需要纳入政府采购的预算之中, 但是事实上并没有依据相关的要求给予真实可靠的储备资金来源, 现阶段只可以借助预备费或临时申请、特事特办等方式进行解决^[3]。

2. 紧急采购的需求量与产能库存相差很大

如在5·12的抗震救灾时, 民政部紧急采购的帐篷95万顶, 远远超出常规采购产生的库存量, 这就导致常规采购已然由添补作用变成中流砥柱。

3. 紧急采购的方式较为混乱

(1) 采购面较广, 就是采购尤为紧急的物资, 也会将其作为一般性质的物资实施采购^[4]。

(2) 供应商选择与成交价格确定比较随意, 对于采购的时限也没有较为准确的规定。

(三) 应急物资储备的财政资金运用率低下

当前中央与地方政府的应急物资储备通常仍是采用实物储备的方式, 即把利用财政资金进行应急物资的采购, 并把其放置在指定的应急仓库中, 在发生突发事件时进行紧急调拨。尽管应急物资管理中已经开始利用商业化的协作手段, 与相关物资生产和供应企业以框架协议、合作储备的形式, 开拓应急物资的储备方式, 扩大储备物资的种类、数量, 但综合实际来看, 商业化的协作手段最后仍归结于紧急采购, 也往往采用特事特办的财政资金拨付方式进行。采用实物储备的方式虽然可以让物资得到最为快捷且迅速的保证, 然而由于这样的方式太过单一^[5], 导致承担起储备库的建设资金是比较大的, 并且在进行维护与更新时所需要的费用也比较高。更重要的是, 每经过一次突发事件, 具

*通讯作者: 姚云, 1979年5月, 女, 汉族, 河南济源人, 现任职于广饶县发展和改革局, 中级经济师、高级工程师, 博士研究生。研究方向: 宏观经济管理、发展与改革、化学工程与工艺。

备相应应急职责的部门就可能依照这种方式储备应急物资,建设物资储备仓库,单没有把应急物资的种类、数量、规格、实用性通过部门间的协同进行综合的考量,科学的配置,导致财政资金的运用率大大减弱。

(四) 物资调拨运用的财政核算机制不够完善

针对中央政府而言,需要储备大量的应急物资,调拨时地方基本不需支付任何的费用,中央级的储备单位不会获得补偿,其需要承担的财政压力就明显的增大,调拨支援具有的积极性也大大地降低了^[6]。同样地,对于省、市、县等各级地方政府而言,没有精细化的财政管理,不管是在事前进行的资金准备,还是说在事件发生之后进行紧急的应对,大多数都是被动式去响应。这就在一定程度上减低了地方财政需要应对的负担,增加其多调用、少储备的行为,对应急物资的储备重视度不够,财政制度和程序在应急期间无论是过于繁冗还是相对简化,都欠规范化和科学化。此外,应急管理主要依靠的是政府,没有更加规范化的财政核算和支付方式有效地利用市场和机制,通过民间组织协作来加强应急物资的储备。

三、我国应急物资储备财政管理的改进措施

应急物资的储备本身就是应急管理体系建设的重要环节和组成部分,其也是新时期下对于财政管理加大改革力度的一个值得探讨的有益课题。在分析了我国应急物资储备财政管理中存在的问题之后,笔者认为,需要从加强应急管理与公共财政的两方面入手,改革与完善我国应急物资的储备体系建设,尤其是积极改进物资储备的财政管理,高效利用财政资金,发挥更大的应急效益。

(一) 分配好应急物资储备的财事权

针对中央和地方在应急物资的储备事权上出现错位的问题,需要在应急管理体系建设中从制度上分配好各自的事权并配备相应的财权,注重资金筹集方法的完善,对各级财政进行正确的引导,增加其投入资金,使应急物资储备更具有有效性与规范性,保障资金能够被合理的使用^[7]。

1. 制定相应的应急储备资金,确保专款专用,能够把预算预备的金额进行提取,并且做好年末对于结余资金的转存,或把财政超收的资金(比如捐款余额)进行相应的提取,把其当作基金。

2. 创建适当的奖代补机制,依据地方政府应急物资储备所取得的效果,中央财政应该给予一定资金奖励,来填补其财力存在的不足,激发地方财政更加主动地在应急物资储备投入更多的财政资金,确保应急物资储备资金得到保障。

(二) 规范应急物资的常规和紧急采购

1. 创建至少两级的准备金

做到规范物资采购中的资金来源,一级准备金通常就是财政部门已经批复给部门预算中准确标注的采购基金、遵循法定的比例来提取相应的预算预备费、历年预备费产生的结余与超收收入组建的基金等;二级准备金是指在一级准备金不能满足应急采购的资金需求时,能够申请采购应急物资的储备基金^[8];二级以上的准备金可以规定为突发事件发生时,物资储备需要特别紧急采购时可以申请动用的准备金。

2. 规范应急物资管理的精细化操作

根据地区风险评估中最可能发生的突发事件需应急处置的方案,仔细筛选现阶段需要的采购物资,做好相应的采购目录,采用专家评分制,创建常规和紧急采购的供应厂家目录,对于供应厂家以及采购价格实施严格的筛选,同时尽量明确采购期限,尽可能避免对采购制度的突破。

3. 对于应急物资采购加大监督力度

做好事前监督与审查机制,采购单位或部门制定好采购计划后向财政部门提出申请,请财政部门审批确认,财政部门应对应急采购物资是不是达到了相关要求以及资金额度是不是在合理的范畴内做好审核;审计部门对应急物资采购全过程的规范符合性、对其是不是得到财政部门的审批、实施过程中成交价格与供应商的挑选是不是合理做好审查,及时地发现并纠正出现的违法违规或不合理行为。

(三) 完善应急物资的储备方式

应急物资的储备方式需要尽可能地向多元化方向发展,应该把生产能力的储备、合同储备以及实物储备进行合理的结合,有效利用市场机制,对实物储备进行全面改善:其一,应急物资的储备应该定期进行更新,即制定有效的轮换规则和计划,对在库的到期未使用或已经使用但还有一定价值的物资储备,采取拍卖或其他可行的方式,将其拍卖给企业单位或是个人,同时补充购买一批同等数量的应急物资^[9]。其二,加强政企之间的合作,做好合同储备,针对供应较为充足、需求数量大且难以长时间保存的物资,能够与企业、市场建立长时间的合作,借助签订协议这一方式完成合同储备。其三,加强生产能力的储备,对部分应急物资的储备,比如2020年的新冠肺炎疫情中部分医疗物资如口罩、防护服、护目镜等,由于常规灾害下,不常使用该类具有专业标准和质量要求的应急物资,可尝试与具备生产

能力的企业签订生产储备协议,在面临突发事件时,政府可根据相关协议的价格进行优先购买,这就在很大程度上减少了储备仓库和物资维护的费用,这些方式都避免了紧急情况下对财政管理中特事特办的频繁应用,既保证应急物资的储备,又显示了财政管理的高效性。

(四) 制定应急物质储备的有偿调拨运用制度

创建有偿调拨的运用制度,对于中央、省、市、县等各级政府的应急物资在调用时,具有畅通的联络机制,在提交调拨申请的时候同时支付相应的成本补偿,使得应急物资储备活起来,有用有偿。同时建立规范的地方政府应急物资储备机制,防止地方政府在应急物资的储备中存在少储备、多调拨的情况,让当地具有能够更加快速且有效地满足对于应急物资储备提出的常规性需求。为了保障制度的顺利实施,还应该依据应急物资储备过程中所导致的磨损情况,制定相应的费用标准,落实好对于财政核算标准的相关规定;将轮换、损耗、报废、维修等全部纳入财政相应准备金管理。

四、结语

综上所述,现阶段我国应急物资的储备制度在整体上还是较为陈旧的,难以适应当今形势下加大应急管理力度的需要。就其财政管理方面,仍有许多需要改进革新的部分,如建立规范、科学、又具有了一定弹性的应急储备与财政管理制度减少特事特办的频次、建立良性的鼓励规范机制来规范地方政府对于应急物资的储备方式,对应急物资的储备进行精细化管理,引入适当的市场机制和主体,不断提升应急物资储备所具有的灵活性,提升财政资金实际的运用效益。

参考文献:

- [1]周树尧,葛洪磊,郑思远,孙宇航,毛少寅,孙小朴.政企合作模式下基层应急物资储备点的选址与库存决策模型[J].现代商贸工业,2020,41(15):19-20.
- [2]王青年.构建四川高效统一融合发展的粮食和应急物资储备体系研究[J].中国粮食经济,2020(04):40-41.
- [3]王立,撒占友,陆卫东,王昊,卢守青,杨帅.企业应急物资储备完善度评价[J].科学技术与工程,2019,19(32):404-410.
- [4]沙磊,王璞,王芳.基于非线性规划的铁路应急物资储备点选址模型方案研究[J].铁路计算机应用,2019,28(10):5-7+15.
- [5]郝蒙浩,张静,赵秋红,叶峰.基于P-center问题的国家级应急物资储备设施选址优化布局研究[J].自然灾害学报,2019,28(03):123-129.
- [6]董骏峰,肖娇,梁昌勇,王彬有.基于模块化的多层级储备库应急物资储备模型[J].中国安全科学学报,2018,28(11):182-188.
- [7]王飞飞,侯云先,李士森.城镇应急物资储备库动态多重覆盖模型——从供需角度出发[J].中国农业大学学报,2018,23(08):184-195.
- [8]王飞飞,侯云先,李士森.城镇应急物资储备库动态多重覆盖模型[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2019,32(01):57-64.
- [9]扈衷权,田军,冯耕中,张玲.协议企业代储模式下应急物资储备策略及采购定价研究[J].系统工程理论与实践,2020,40(03):605-616.