

加快构建应急管理财政政策体系

□ 王泽彩

新冠肺炎疫情发生后，各级财政及时出台一系列财税政策措施，对加强重点防控物资保障供应，强化医务人员激励保障，对企业和个人给予税收优惠，支持加快恢复生产生活秩序，政策效应日趋显现。应急管理是人类社会发展面临的共同挑战。进入新世纪以来，全球应急突发事件频繁发生。突发公共事件高频次、大规模发生，影响范围广，破坏程度重。健全完善财政政策支持有效预防、科学处置和灾后恢复重建，成为全球经济社会发展共同面对的一个重要课题。

应急管理制度建设必须挺在事件前面。我国构建的应急管理制度体系，从程序上解决了应急管理的法律依据，从实践上将不确定性转化为确定性，从组织上解决了应急管理权责划分，从操作上解决了应急管理事前、事中、事后阶段性工作机制。而财政政策是应急管理的“硬核”，应急管理属于政府兜底的基本公共服务。履行“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护”等政府职责时，厘清政府与市场边界，充分发挥财政作为国家治理的基础和重要支柱在应急管理中的职能作用，大力提供公共产品和公共服务有效供给，这是社会稳定的“防护网”。

目前，财政政策应对突发事件，规避政策安排“碎片化”风险，增强法制性、科学性、系统性、精准性和有效性，降低政策制度交易成本等方面，尚存在一些不足和短板。其一，事权与支出责任划分模糊削弱了应急管理能力。政府之间、部门之间应急管理事权与支出责任不清晰。如患者救治费、医务人员补助、科研攻关等支出，

虽明确了中央与地方负担比例，但是事权划分不够细化。其二，轻事前预防、重事后投入格局亟待调整。初步统计，应急安全预防性支出与事后处置支出比例是1:5，即预防性支出1元钱所能达到的效果相当于事后处置支出5元钱的效果，说明事前预防支出比事后处置支出更具效率。目前，事发应急响应支出占比高，事前预防性支出较少，难以发挥应急财政政策效能。一些地方为了“保工资、保运转、保民生”，年初较少安排预备费和预防性公共支出。其三，应急管理项目支出绩效目标缺失。全面实施预算绩效管理政策落实不到位，应急项目支出没有编制绩效目标，不利于事后开展绩效评价。其四，应急捐赠物资、储备物资管理制度存在短板。应急捐赠物资和储备物资，因到达时间不确定，数额无法预估，造成受赠慢、乱发放、强征用等现象，应急管理物资统筹集中管理的问题迫切需要加以解决。其五，突发事件应急管理资金动态监管偏弱。应急资金分配时缺少项目支出可行性分析，一些部门和地方“重分配过程、轻使用结果”，专款专用监管缺位，未构建程序性的内控监管机制，难以杜绝损失浪费现象。

因此，应加快构建应急管理财政政策体系，推进应急管理依法依规、科学有序、精准有效。

第一，全力支持应急管理能力建设。廓清事权与支出责任，明晰突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建四个阶段政府间、部门间的事权与支出责任，夯实应急管理“硬核”基础。强化政策保障能

力，研究国内外突发事件应急管理财政政策成效与教训，剖析单一财政政策与财政政策组合利弊，建构科学高效的应急管理“政策池”，按事件等级相机选择政策工具组合。提高政策执行力，支持运用大数据、智能化等技术，建立应对突发事件联合作战信息化平台，不折不扣落实阶段性财政政策。

第二，研究设立国家应急管理基金。参照科技、文化、农业、政企合作、融资担保等基金设立模式，着眼“补短板”考虑，研究设立国家应急管理基金。多元筹措资本金，中央和地方从每年财政收入增量中按一定比例划拨，亦可引入国际国内金融资本、社会资本、私人资本入股，中央设立母基金，各省设立子基金。组建股份公司，按照相关法律法规，组建应急管理基金股份有限公司，各省设立分公司，隶属财政部，实施垂直管理。实行市场化运作，正常年景通过市场化运作实现保值增值，偶遇突发事件年度则集中发力，以解决千头万绪的应急之需。改变通过预备费、预算稳定调节基金应对突发事件支出，避免“现上轿，现扎耳朵眼”。降低制度交易成本，设立专用基金应对突发事件，可以避免“临时找钱”“突击花钱”“九龙治水”无序行为，减轻产出效率低、透明度差、公信力弱的风险隐忧。

第三，完善应急管理经费预算安排。探索构建应急管理预算支出框架。一是加大预防性投入。实行“大专项+任务清单”模式，将包括捐赠资金在内的所有资金纳入预算管理，设置“一个进口”“一个出口”统筹管理，增强早发现、早报告、早处置的稳定预期。二是调整

治、精准施策的总要求，让党旗在疫情防控斗争第一线高高飘扬。要注重在疫情防控阻击战一线考察识别领导班子和领导干部，大胆提拔使用表现突出、堪当重任的优秀干部；及时调整不胜任现职、难以有效履行职责的干部。对于那些捂着“乌纱帽”做官、对党和人民的事业极端不负责任的党员干部，决不能容忍。对不担当不作为、失职渎职的党员干部要严肃问责，对紧要关头当“逃兵”的党员干部要就地免职。

不忘初心、方得始终。党员干部要切实增强必胜之心、责任之心、仁爱之心、谨慎之心，在大战大考中努力交出让党和人民满意的合格答卷。当前，疫情防控正处在最吃劲的关键阶段，统筹做好疫情防控和经济社会发展工作任务重、压力大。在这个紧要关头，党员干部必须增强必胜之

预备费提取比例。探讨提高预备费提取比例的可行性，可以扩大1个百分点。对当年预备费、预算稳定调节基金结余，原则上不再用于当年一般性预算支出，允许将其结转到下年继续滚存使用。三是拓宽资金筹措范围。出台PPP应急管理制度、增发国债或专项债等，创新公共产品或公共服务“多元供给机制”，严格预算执行和动态监管，纾解“紧平衡”收支矛盾。

第四，严格突发事件支出全面绩效管理。树立用绩效对冲风险的意识，应急条件下的绩效管理就是遏制风险蔓延，应急支出绩效目标就是对冲公共风险，防止衍生风险等导致的浪费。差别化设计绩效目标，建立应急管理财政专家库，广泛吸收行业专家智慧建言。区别层级政府、不同区域设计差别化绩效目标和指标，要聚焦精准性、时效性、公平性和公正性。加强政策绩效评价，强化对基层政府政策绩效评价，评价政策是否及时到位，补助政策是否合理，政策是否公开透明，政策是否达到预期产出效果。捐赠物资统筹集中管理，实施一个单位归口管理制度。

第五，完善应急财产征用补偿制度。一是健全征用补偿规范。完善应急物资征用决定书、送达征用决定书、办理征用物资交接、财产返还程序、及时实施补偿和补偿结果公示制度。二是制定征用补偿标准。按照“分类管理、科学核定、市场为主”等原则，制定补偿方式，出台补偿标准。三是完善风险分担机制。健全政府、企业、个人财产征用风险分担机制和补偿核查制度，以减少道德风险进一步提高政府公信力。

心，勇当先锋，敢打头阵，以必胜的信念凝聚群众，真正成为人民群众防疫情、抓发展的“主心骨”，用行动展现共产党人政治本色；必须增强责任之心，主动担当、积极作为，既有责任担当之勇，又有组织实施之能，做到守土有责、守土担责、守土尽责，真正把初心落在行动上、把使命担在肩膀上；必须增强仁爱之心，始终心系人民的安危冷暖，精细对接群众的需求，及时解决群众所急所忧所思所盼，多做暖人心得民心的好事实事，当好人民群众贴心人；必须增强谨慎之心，摒弃麻痹思想、厌战情绪、侥幸心理、松劲心态，一时一刻不放松，一丝一毫不马虎，不获全胜决不轻言成功。

〔作者系山东省委党校（行政学院）常务副校（院）长〕

求，切实助推公共卫生、教育、交通、生活服务等领域数字化智能化升级，加快补齐重大疫情防控体制机制、公共卫生应急管理体系、应急物资保障体系等方面存在的突出短板，加强企业特色数据与政府大数据资源整合，支持数字政府、新型智慧城市建设，助力全国一体化政务服务平台和在线监管平台建设，在全国范围内实施“城市”大脑工程，不断将技术优势转化为治理效能，全面提升各级政府和社会组织治理能力和水平。

努力形成共同推进数字化智能化升级的良好格局

推动我国经济社会数字化智能化升级，需要全社会共同努力、形成合力。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，努力形成全国一盘棋，积极推动我国经济

每当经历一些重大事件、重大任务，或面临重要关头、关键时刻，常常会孕育并诞生一种崇高而伟大的精神。我党历史上的红船精神、井冈山精神、长征精神、延安精神、大庆精神、“两弹一星”精神、雷锋精神、改革开放精神以及抗洪、抗震、女排精神等，都是时代的呼唤、事业的需要和人民的企盼，这些精神共同描绘出中华民族的精神长廊，成了一笔笔极为宝贵的精神财富。

冬末春初的这场新冠肺炎疫情，是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、传染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件。在这场艰苦卓绝的人民战争中，孕育并诞生了伟大的“抗疫精神”，它既为打赢这场总体战、阻击战注入了强大动力，又必定以它的深刻内涵而载入中华民族发展史册。

一是万众一心、同舟共济的守望相助精神。“一方有难、八方支援”和集中力量办大事，一直以来是我们的独特优势。面对疫情，以习近平同志为核心的党中央统一指挥、统一部署、统一调度，举全国之力，组织调派330多支医疗队、4万多名军地医护人员紧急驰援；组织26个省份对口支援，19个省市采取“一省包一市”方式，将大量医疗设备、人员、物资往湖北倾斜。各省区市步调一致、统一行动，相继启动重大突发公共卫生事件一级响应，及时构建联防联控、群防群控体系，打造了一张严防死守的天罗地网，形成了全面动员、全面部署、全面加强的防控局面。这种举国体制下的同仇敌忾、共克时艰，上下一心、众志成城令世人动容。

二是闻令而动、雷厉风行的英勇战斗精神。严峻疫情让很多地方一时间进入战时状态，这种状态下需要有非常举措、超常规做法。火神山、雷神山医院仅用不到十天时间奇迹般建成并开始集中收治，完成了看似不可能完成的任务；具有战地色彩的十余家方舱医院迅速开设，实现了从未有过的一种新创举。一声号令，迅速集结，毫无怨言、毫不犹豫，这种作风、姿态和速度让世人惊叹。

三是顾全大局、壮士断肠的“一盘棋”精神。中央确定“内防扩散、外防输入”的战略策略，堵住传染源、切断传播链至关重要。为顾全大局，一座千万级别人口的武汉被“封城”，湖北省对人员外流实施全面严格管控。这一需要巨大政治勇气的决断，展现了极大的自我牺牲精神。局部的奉献是为了全局的安稳，这是一种代价，也是走好下赢“这盘大棋”的关键一招。为了疫情防控大局，14亿中国人行动起来，“宅”在家里，以一种特别方式默默地贡献自己的力量。

四是舍生忘死、逆行而上的英雄主义精神。“沧海横流，方显英雄本色”当病毒“魔鬼”袭来，一个个白衣天使、科技人员、解放军将士、党员干部迎难而上，他们同时间赛跑，与病魔较量，逆行的背影成了抗疫前线最美的风景。这一群

『抗疫精神』弥足珍贵

群和平年代的战士们，一不怕苦、二不怕死，以救死扶伤、医者仁心的职业操守，冲锋陷阵、义无反顾。有的身患绝症，却不下火线；有的倒下了，战友同事抹去眼泪接着上；有的家人感染或病了，也无暇顾及；有的推迟婚期上“战场”；有的单车骑行找“部队”；有的夫妻双双上阵；等等。他们誓死不退，不胜不休，以一种压倒一切困难而不被困难压倒的大无畏精神战斗在抗疫一线。

五是充满信心、敢于胜利的积极乐观精神。疫情暴发时，人们难免惊慌、恐惧、焦虑和担忧。然而，党始终是中流砥柱，党的坚强领导一直是定海神针，制度优势日益彰显，还有那一面面高扬的党旗、一个个救死扶伤的“勇敢的人”，他们是主心骨、定心丸和保护神。随着疫情防控有力有序有效地向好推进和拓展，人们心里都越来越有了底了，“有信心有能力有把握”打赢这场人民战争成了社会心理主流。人们学会了在方舱医院跳广场舞、练太极，躺在病床上竖大拇指鼓劲加油等等。武汉必胜，湖北必胜，中国必胜！这是响彻华夏大地的铿锵心声，亿万人民怀着必胜的信心，向着胜利进军。

人是要有点精神的，一个民族更是要有一种精神力量。回望历史，总有一种精神，经千年颠沛而魂魄不散，经万种磨难而历久弥坚。“抗疫精神”是中华民族精神的剪影，它可歌可泣、可圈可点，也无坚不摧、无往不胜。

（上接1版二条）习近平总书记强调，各级领导干部要努力学习各方面知识，努力在实践中增加才干，加快知识更新，优化知识结构，拓宽眼界和视野，着力避免陷入少知而迷、不知而盲、无知而乱的困境，着力克服本领不足、本领恐慌、本领落后的问题。抗疫是大考，也是各级领导干部能力和水平的试金石。我们个别领导干部为什么在疫情面前“迷”“盲”“乱”，根本上来说就是能力本领不足，由不足而恐慌，由恐慌而失措失度失节，这是一个必然的结果。三是形式主义、官僚主义依然是痼症顽疾。习近平总书记反复强调，形式主义、官僚主义同我们党的性质宗旨和优良作风格格不入，是我们党的大敌、人民的大敌。这两个“大敌”不除，必将对党和人民的事业造成不可挽回的影响。四是群众路线任何时候

充分发挥国有企业在数字化智能化升级行动中的中坚作用

近年来，国有企业坚决贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，加快推动企业数字化智能化转型，积极参与网络强国、数字中国、智慧社会建设，为我国经济社会持续健康发展作出了重要贡献。面向未来，必须全面落实新发展理念，深入实施创新驱动发展战略，加快建设网络强国、突破关键核心技术、强化信息安全保障、打造骨干龙头企业、提升产业支撑能力，不断增强国有经济的竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，努力在我国经济社会数字化智能化升级行动中走在前列、作出表率。

着力增强新型基础设施支撑能

力。以5G建设为抓手，构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施，扩大网络覆盖范围，提升网络供给能力，努力形成万物互联、人机交互、天地一体的网络空间。充分发挥国有经济在重要行业和关键领域的主导作用，加快建设骨干产业互联网，打造我国经济社会运行的“神经中枢”，深入推进能源、交通、物流、制造业等基础设施数字化智能化转型，构建公共服务平台和产业生态圈，促进各类资源和生产要素合理流动和优化配置，加快形成更加适应数字经济、智慧社会需要的基础设施体系，切实提升对经济社会发展的基础保障能力。

着力推动关键核心技术攻关。坚持应用牵引、体系推进，紧紧牵住关键核心技术自主创新这个“牛鼻子”，聚焦核心电子元器件、高端芯片、基础及关键应用软件等短板，加快梳理“卡脖子”问题清单，尽快在理论、方法、工具、系统等方面取得突破，努力打造国际先进、安全可控的技术体系。积极构建产学研用系统集成新集群，大力推动数字化智能化产品研发及产业化，加快科技成果转化应用和国产化替代步伐，为我国数字化智能化升级奠定坚实技术基础。

着力打造高水平数字经济产业链。坚持以供给侧结构性改革为主

线，紧密跟踪疫情后公众认知和生活方式的新变化，大力发展数字经济，尽快形成体系化布局。积极运用互联网、大数据、人工智能等先进技术改造传统产业，大力推进智能制造，推动传统产业提质增效、转型升级，有效应对国际分工调整和全球产业链日益复杂的趋势，促进产业链上下游企业协同联动，维护产业链稳定、安全。培育具有重大引领带动作用的大数据和人工智能骨干龙头企业，加强各类所有制企业互利合作，推动数字产业链整合及自主品牌推广应用，开展产业联盟建设，切实发挥产业集聚带动效应和“乘数效应”，促进形成大中小企业协调发展的数字经济产业体系。

着力加快数字化智能化转型步伐。积极应用“云大物移智集”等先进信息通信技术，增强数据采集、数据管理、数据挖掘能力，打破内部“信息壁垒”，全面提升数据资源应用广度深度和共享服务水平。优化传统业务流程，提高业务运作效率，实现与“云办公”等数字化管理相适应的体制机制转型，推动企业内部管理决策链、生产制造链、客户服务链反应更加敏捷高效精准，加快数字企业、智慧企业建设。

着力促进国家治理能力现代化。坚决落实党的十九届四中全会部署要

社会数字化智能化升级各项工作落地见效，为推动高质量发展增效赋能。

强化党的领导。坚持党中央对实施网络强国战略的全面领导，完善数字化智能化升级各相关领域工作机制，加强企业党的建设，确保各项工作始终沿着正确的方向推进。不断提高各级领导干部治理能力和专业能力，切实增强运用数据推进工作的本领，使大数据、人工智能等先进技术在各项工作中发挥更大的作用。加强数字人才队伍建设，扩大人才规模，提高专业素质，为我国数字化智能化升级提供坚实人才支撑。

强化战略引领。在国家层面进一步加快数字化智能化升级的顶层设计，研究制定总体行动计划，纳入我国国民经济和社会发展规划“十四五”规划，结合网络强国、数字中国和智慧社会建设，编制并推进“十四五”时期基础平台建设、核心应用开发、关键技术攻关、智能制造、网络安全保障、军民融合发展等专项规划及有关重大项目。组织有关专家开展数字化智能化升级的前瞻性、战略性问题研究，及时为有关重大决策、政策实施提供咨询。

强化政策支持。着眼经济社会数字化智能化升级的大局，积极扶持相关产业发展，清理制约人才、资本、技术、数据等要素自由流动的制度障

碍，充分发挥政府相关政策引导作用，鼓励支持全社会围绕重点领域加大投入。对领军企业和重大项目，从财税优惠、资金补贴、人才引入等方面强化政策支持力度，精准服务企业发展需求。加快完善数字经济市场体系，创新监管方式，实施包容审慎监管，营造公平竞争市场环境，充分激发社会创新创造活力。

强化协调联动。加强国家有关部门协调配合，建立工作沟通机制，定期研究我国数字化智能化升级工作中存在的突出问题，明确职责分工，统筹推进工作，确保各项任务落实到位。推动建立信息共享、处理、反馈的有效渠道，促进跨部门、跨区域系统对接，形成有效联动、共同推进的工作格局和工作机制。

强化法律保障。针对我国数字化智能化升级中遇到的新问题、新挑战，及时完善国家有关法律法規，加快出台数据安全法等法律法规，着力平衡好技术创新与风险、网络开放与安全、数据挖掘与隐私保护、数据垄断与竞争之间的关系，努力构建有利于数字经济持续健康发展的法律环境，坚决查处数据滥用、数据泄露等违法行为，引导企业积极履行社会责任，坚守法律伦理底线，营造数字经济发展的良好环境。

（作者系国务院国资委副主任）