

府际财政应急援助的 嵌入式协同治理机制构建

李楠楠 赵秋雁

[摘要] 对口支援作为中国特色的府际财政应急援助机制，是突发事件下府际财政协同治理的重要实践形式。然而，“动员式协同”的府际财政应急援助实践在权责划分以及利益激励等方面还存在一些问题，亟需纳入法治化轨道。嵌入理论为府际财政应急援助提供了更优的模式选择，“嵌入式协同”的府际财政应急援助治理模式在组织形态、制度基础和动力因素方面有其优势，有利于实现纵向上政府由“主导”到“引导”的转型，横向上政府由“被动”到“主动”的转变，构建应急财政权力的新型配置格局。应当基于“结构嵌入（纵向引导与横向协作的有机结合）—规则嵌入（法律体系与互助协议的联合规制）—动力嵌入（权责划分与利益补偿的有效衔接）”的框架构建其相应机制。

[关键词] 府际财政应急援助；动员式协同；嵌入式协同；对口支援

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-7453 (2024) 02-0035-10

一、问题的提出

当前，重大公共卫生事件等突发事件愈发呈现出跨界性特征，以科层制和行政区划为基础的传统府际协同治理模式早已无法有效应对，亟待建立与跨区域突发事件相适应的新型应急治理模式。

财政作为突发事件应急处置的财力基础和物质保障，是国家应急管理的关键支撑，府际财政

应急援助在应急管理实践中应运而生。对口支援机制在我国突发事件应急处置与灾后重建中频频启动，无论是2008年汶川地震灾后恢复重建的“一省帮一重灾县”，还是2020年抗击新冠疫情驰援湖北的“一省包一市”，都发挥了强大的财政资源调度优势，具有鲜明横向财政转移支付特征，成为府际财政应急援助的主要方式。

对口支援机制体现出强大的制度优势，早已受到学者们的普遍关注并达成基本共识，但

[基金项目] 北京市社会科学基金项目“基于府际关系的应急财政协同治理法律机制研究”（21FXC010）。

[作者简介] 李楠楠，北京物资学院法学院副教授、硕士生导师，法学博士；赵秋雁（通讯作者），北京师范大学社会学院党委书记兼中国社会管理研究院副院长、教授、博士生导师，人民法院社会矛盾纠纷综合治理研究基地副主任。

关于对口支援的性质认定仍存不小分歧，主要观点包括：对口支援是政府间的经济援助或合作行为；^[1] 对口支援是中国特色的横向转移支付行为；^[2] 对口支援是临时性的应急措施；^[3] 应当说，对口支援的类型多样性与目标复杂性是其内涵界定分歧的主要原因。笔者认为，突发事件下的对口支援更为准确的界定应是“中国特色的府际财政援助实践形式”。

首先，应急对口支援具有明显的横向转移支付特征，属于公共财政的范畴。支援地政府向受援地政府提供公共产品和服务的支持帮助，促进人力、物力、财力等财政资源跨区域流动与重新配置，有利于地区间的财力横向均衡，实现了“兄弟互助式援助”。公共财政具有的应急救援、卫生医疗、工程建设、经济扶持等综合职能和作用在其中多有体现。

其次，应急对口支援具有多元主体参与的特点，属于社会治理的范畴。突发事件具有复杂性、危害性与流动性，关系到全社会的共同利益，单一主体应对显得力不从心，需要政府、企业、社会、公民等多元主体共同参与。鉴于应急管理的公共产品属性，政府成为跨区域突发事件治理主体的核心，而地方政府作为突发事件应急处置的第一责任人，更是在跨区域治理中发挥关键作用。如何处理超出各自行政边界的公共事务，怎样协调横向府际间复杂的权责利关系，是地方政府在跨界公共治理中面对的重大挑战。

再次，应急对口支援是应对突发事件的特殊机制，属于应急管理的范畴。无论是重大自然灾害后的恢复重建，还是重大公共卫生事件的应急响应，受灾地区无不收到来自各地政府的无私援助，极大地减少了当地的人员和财产损失，尽快恢复到正常的生产和生活秩序。应急对口支援比常态对口支援更能体现出中国特色社会主义制度的优势，它已经远远超出“临时性应急措施”的范畴，成为我国突发事件应急管理体系的重要组

成部分。

目前，诸多领域的府际财政援助基本依靠地方政府之间自发的横向联系，比如召开联席会议、签订府际合作协议等。鉴于府际财政应急援助具有外溢性、紧急性和复杂性的特点，完全依赖横向机制缺乏可持续性，必须要有中央强有力的指导和参与。值得关注的是，府际财政应急援助主要呈现出一种“动员式协同”现象，此种府际财政应急援助模式在权责划分以及利益分配等方面仍不规范。传统的、单向的行政主导模式已经无法适应复杂多变的府际财政应急援助现实需要，亟待探索新型的、互惠互利的内生式府际财政应急援助模式。

党的二十大报告指出，要完善国家应急管理体系，提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力。在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴新征程上，应急管理担负重要使命。关键是完善党中央重大决策部署落实机制，促进纵向和横向上不同政府关系有机结合，以系统观念、守正创新为方法，实现行政主导式的“介入”到依托法定权力“嵌入”的实质性转变。本文立足应急状态，以嵌入理论为框架，研究府际财政应急援助的优化模式和机制，希望促进理论界的思考，助益实务界的探索。

二、动员式协同：府际财政应急援助的模式检视

作为府际财政应急援助的实践形式，对口支援在应急响应与灾后重建中发挥了巨大作用，与此同时，其规范性也一直遭受质疑。当前，对口支援机制的组织与推动主要基于“动员式协同”模式，此种模式下的府际财政应急援助在权责划分以及利益激励方面存在的不足需要关注。

（一）行政导向的财政权责划分

对口支援具有“一事一议”特征，在法律层面仍需更多制度完善。例如，汶川地震对口支援启动之前，国务院曾经颁布《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》作为该机制的制度依据。该方案规定支援省市每年对口支援实物工作量不低于本省市上年度地方财政收入的1%，连续支援三年。这种临时的财政支出具有形式合法性，但是毕竟不在本地预算框架之内，难以契合地方原本的预算安排。另外，虽然《中华人民共和国预算法》中有关于设置预备费以应对突发事件的规定，但是“突发事件”的范围限于本级行政区划之内，与跨区域应急援助的财政需求存在明显冲突。可见，纵向应急管理体制的“条”与横向应急管理机制的“块”有时缺乏有效配合，可能会影响政府间的沟通与合作的效果。由此说明，跨区域应急管理具有较强的外溢性，对于该类公共事务的处置已经超出了坚持“属地管理”原则的地方政府权限，这种实际控制权的“不确定性”不但降低了地方的治理意愿，而且限制了地方的治理能力，地方政府容易陷入“集体行动的困境”。^[4]政府是突发事件应急处置的天然责任人，现实中由于事权下放与财权上收，地方承担了大量的中央事权，我国的财政事权与支出责任划分仍未全面纳入法治化轨道。从财政角度看，府际财政应急援助实践中财政资源从支援地向受援地的横向流动，所涉及的中央政府与地方政府的财政事权与支出责任划分思路有待厘清。

（二）政绩考核的利益激励机制

为增强地方政府参与跨区域应急援助的积极性，中央政府在开启对口支援机制的同时会加以绩效考核激励。虽说政绩考核旨在降低央地关系中信息不对称等因素的影响，然而强调政治约束与行政激励的也有可能产生一定负面影响，例如，汶川地震对口支援中个别地方政府曾压缩行

政经费保障应急支出；对于高标准、高速度援助的追求容易导致政府间支出竞争；官员的援助许诺可能影响已有预算的稳定性。有鉴于此，应急对口支援机制运行中激励机制的不完善需要引起更多关注。支援地政府在应急援助中付出大量财力，但是并不要求受援地政府支付相应代价或者日后予以回报，因此被视为一种“政治性馈赠”。无偿单向府际援助值得褒扬，但在分税制改革深入推进的现实背景下，地方政府对于本地经济发展和财政收入的需求也要重视。从财政角度来看，府际应急援助的财力来自本地居民所缴纳税款，这种临时的财政支出超出了本地原有的预算安排。尤其是，支援地政府进行援助之后未获得相应补偿，其独立财政利益较少受到关注。

三、逻辑机理：府际财政应急援助的多维分析

“动员式协同”模式下应急对口支援的规范性欠缺，亟待修正。对口支援作为府际财政应急援助的一种实践形式，其完善的前提是要厘清府际财政应急援助的逻辑框架。本文认为，在府际财政应急援助的逻辑机理可从以下方面展开：在组织上，体现“纵向主导”的治理主体间关系；在制度上，为主体行为选择提供宪法法律的规则约束；在动力上，实现对利益主体地方政府的多元激励。

（一）组织形态：“纵向主导”的主体关系

“纵向央地关系决定着整个国家机构体系中地方政府的地位、权力及活动方式，从而进一步决定地方政府体系内部各级政府间关系，决定地方政府之间的关系。”^[5]府际财政应急援助的过程同样体现政府间权力运作关系的逻辑。府际财政应急援助中，包括中央政府和地方政府在内的各主体的经济地位、资源汲取和调动能力多处于不对等状态，地位更高的治理主体决定治理目标

设定并且控制治理进程。^[6] 对口支援作为府际财政应急援助的表现形式，实质上是依靠中央领导和组织的结果。由此反映出，府际财政应急援助的动力机制更多的是受行政推动的强制性制度变迁，主要还是纵向府际治理延伸的某种体现。

“府际关系实际上是政府之间的权力配置和利益分配关系。”^[7] 我国历来重视纵向政府间财政关系，历次财政体制改革的重点也总是围绕央地政府间的财政权力配置展开，而执行中央政府决策的地方政府及其相互间的财政关系，尚未得到财政体制的充分重视。与此相应，应急财政治理的相关制度安排更多体现在纵向协同，横向协同的规范化与法治化有待被关注。在历次的突发事件应急实践中，虽然中央政府总是能够快速统筹调配各地优势资源，但是横向府际应急合作同样具有必要性，比如能够转变地方在应急处置中对中央和上级的路径依赖，降低中央协调地方政府间关系的成本，反映地方政府真实的利益诉求，实现各主体互利共赢的价值目标等。为实现应急治理多主体协同整体绩效最大化，我国应加强横向府际协同，实现政府间财政关系的优化。

（二）制度基础：行为选择的规则约束

作为一种新型的跨区域公共事务治理机制，府际财政应急援助应是一种制度性治理。表面上看，府际财政应急援助似乎无法从当前的法规条文中找到特别直接的依据。实际上，宪法和法律的原则性规定为纵向政府“介入”府际财政应急援助提供了坚实的制度基础。

第一，《中华人民共和国宪法》第3条第4款规定，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。“两个积极性”规定是我国处理央地关系的基本原则，为纵向政府“介入”府际财政应急援助提供了高层次的规范指导和解释空间。简言之，府际财政应急援助中，“中央统一领导”是“发挥地方主动性、积极性”的前提、

规则和保障。^[8]

第二，《中华人民共和国突发事件应对法》是我国应急管理的基本法，明确了“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制”。该体制与宪法的央地关系基本原则相衔接，同样注重发挥“两个积极性”，尤其在处理边界相对清晰的公共事务方面表现出较大优势，但在面对跨界公共事务时也会暴露部门主义的问题。近年来，突发事件应对管理工作遇到诸多新情况新问题，修法呼声日益强烈。2021年12月，《中华人民共和国突发事件应对管理法（草案）》（以下简称《草案》）提请全国人大常委会会议一次审议。《草案》一次审议稿的亮点之一就是开辟专章突出“管理体制”的重要地位，修改新增“国家建立统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制，实行综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的工作方针”。这是注重发挥科层制优势，延续央地互动的纵向维度安排的体现。同时，新增“涉及两个以上行政区域的”突发事件由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责，“建立信息共享和协调配合机制”等规定。2023年12月，《草案》提请全国人大常委会会议二次审议，《草案》二次审议稿的亮点之一就是在《草案》一次审议稿的基础上进一步提出，根据需要，地方人民政府间可以建立协同应对机制。由此可见，跨区域应急协同的思路已经基本得到确认，但是对于其中涉及的重点问题，比如各级地方政府在应急响应与处置中的权责分配与激励问责等仍需进一步明确。

（三）动力因素：利益主体的多元激励

应急财政管理是健全应急管理体系的关键领域。跨区域突发事件应对已经超出单一地方政府的行政界限，地方政府囿于自身认知水平、管理权限以及应对能力等因素，在处理此类外

溢性公共事务时往往面临“集体行动困境”。地方政府如何协调本地利益、区域利益以及全国利益始终是其需要面对的难题。利益关系是横向府际关系的核心,这种利益关系不仅包括经济利益,还涉及政治利益,公共利益等。通常状态下,横向府际之间会因经济利益的驱动而趋向竞争;应急状态下,则会因政治利益而催动竞争兼合作;只有规则和制度“嵌入”时才会真正实现因公共利益而合作。可见,地方政府间关系以利益为中轴,在竞争与合作间变迁。

“良好的地方政府间关系实质上是实现利益的共享、共治。”^[9]在基于公共利益而进行的跨区域合作中,增进行政利益与政治利益的激励形式无法涵盖地方政府的全部利益诉求,地方的财政利益等经济利益的激励形式尚未获得应有重视。实践表明,基于传统应急财政管理思路的“动员式协同”模式存在诸多弊端,尤其是其中的行政激励与政治激励的动力因素亟待转变,府际财政应急援助模式应采用人事激励、财政激励、经济激励等多元激励形式。尤其是,府际财政应急援助应当充分重视财政激励的作用,也即中央政府通过出台财政政策、财政转移支付等方式使地方政府获得财政利益,实现横向府际财政协同的成本与利益补偿,保证应急状态下的公平与正义。因此,实现府际应急援助的规范化,应更多采用法律制度及财政激励的方式。同时,不应将对口支援作为地方财政支出竞争的工具,也不宜与官员晋升和绩效考核直接挂钩。由此,对口支援才能真正体现中国特色社会主义制度的优越性。

四、嵌入式协同：府际财政应急援助的机制构建

府际财政应急援助亟待纳入规范化轨道,突发事件下的对口支援为其提供了现实基础和

制度雏形。府际应急援助的重点是政府间关系的处理,关键是将纵横两个层面的府际关系进行有机结合,调整纵向上政府“介入”和横向上政府合作的方式为“嵌入”。“嵌入”概念最早由卡尔·波兰尼提出,用于分析经济与社会的关系。^[10]“嵌入”的原义是一个体系有机“植入”另一个体系中,从而在主体之间产生的影响和交流机制。本文的“嵌入”是指纵向政府要依托法定权力,根植于区域合作,通过制度设计发挥应有作用。因此,本文紧密结合中国府际财政应急援助实践,尝试提出府际财政应急援助的新模式“结构嵌入—规则嵌入—动力嵌入”的理论框架,构建府际财政应急援助嵌入式协同治理的机制。

(一) 结构嵌入：纵向引导与横向协作的有机结合

治理结构具有两方面的内涵：一是各个治理主体之间形成的组织结构体系；二是各个治理主体之间的权力、责任、利益等方面的制度安排。府际财政应急援助的治理结构主要涉及中央政府与地方政府之间、地方政府与地方政府之间的权力配置及互动关系。治理结构与治理能力相辅相成,合理的治理结构势必有助于治理能力的提升。总结国内外理论与实践,府际应急援助包括三种主要模式。其一,上级主导型模式：以科层制为主导,地方政府多为执行上级政府决定。法定权力是该模式的基础,政治、行政和法律是该模式常采用的政策工具。该模式的优势在于通过权威构建的正式约束可以提高治理效率,不足之处是通过外部纵向机制施加的或者建立在某种激励之上的合作治理可能会由于外部诱因消失而导致合作失败。其二,同级互动型模式：以政府间信任为基础,强调地方相对独立的决策权和执行权,相互之间权利和地位平等,注重合作主体互动。该模式主要运用政府间行政协议等政策工具进行治

政府管理创新

理。如果面对复杂的区域合作问题，政府会付出高昂的合作交易成本，地方政府即便有意愿也可能难以达成合作。其三，网络协作型模式：强调政府、市场、社会等多元主体形成互动网络，共同发挥治理作用。此种模式对于社会力量的成熟程度与社会公信力有较高要求。

坚持和加强党对应急管理工作的全面领导，既要上级政府主导，也要同级政府互动，从而实现二者有机结合。由此，府际财政应急援助的主体结构应是：纵向引导与横向协作的有机结合。鉴于以往府际财政应急援助中纵向上政府“主导”所引发的诸多问题。此处的纵向上政府“引导”主要借助指导和协调的缓和方式，旨在为区域协同提供制度保障和政策激励。其关键在于，从国家利益和区域合作实际需要中寻找嵌入时机，从“自上到下的单向决策”到“多元交流的互动决策”转变，不断提高决策的稳定性和可预期程度。与此同时，纵向上政府“引导”注重发挥地方政府作为府际财政应急援助直接责任主体的作用，通过横向府际的利益共享与合作机制，实现权威引导下的利益共享与风险共担。例如，为深入贯彻落实国家“长三角一体化”跨区域协作战略部署，切实提升突发事件的预警和应对能力，江苏省南京市应急管理局与滁州市、马鞍山市、宣城市、芜湖市应急管理局签订跨区域应急联动协议^①。鉴于横向上府际跨区域协同有赖于一个权威高效的组织载体，有必要在中央层面建立专门的治理机构。比如可以探索建立隶属国务院的“府际财政应急治理委员会”，主要职能：统一指挥跨区域应急援助事务，组织和协调跨区域应急财政资源调配，指导和监督横向府际财政应急合作行为，处理府际财政应急合作矛盾和争议等。

（二）规则嵌入：法律体系与互助协议的联合规制

“嵌入式协同”府际财政应急援助离不开完

善的财政法律制度体系，对此需要强调中央的制度供给主体责任。同时，府际财政应急互助协议的建立，有助于发挥地方政府作为治理直接主体的积极性和主动性。法律体系与互助协议的联合规制，有利于实现府际财政应急援助的规范化和法治化。

1. 府际财政应急法律体系

我国府际财政应急援助的直接法律规定长期缺位，只明确了各级政府对其辖区内事务的管理以及上级机关在跨辖区事务管理中的角色，导致横向府际财政合作缺乏法制保障，阻碍了应急财政治理的进程。府际财政应急援助亟待实现从行政主导向法治主导转变。为保证横向府际行动实现有效协同和规范协同，应当强调法律优先，使治理主体权利义务的分配依赖于制度安排。为了弥合府际财政应急援助正当性与合法性之间的鸿沟，中央政府作为制度供给的当然主体应当有所为，即立足国家治理体系和治理能力现代化要求，主动承担横向上府际财政合作制度供给职责。府际财政应急援助已引起国家权力配置格局的重大调整，鉴于政策手段的不确定性，有必要在法律文本中增加关于地方政府跨区域合作的条款设计，系统构建府际财政应急法律体系。

首先，结合现有的财政应急预案，以其为基础探索制定统一的“财政应急法”，明确突发事件下财政应急所涉及的重点问题，包括应急财政资金保障、政府间应急财政关系、应急财政监督以及应急财政法律责任等，理顺应急状态下府际财政责权利关系。其次，针对府际财政应急援助的具体问题，制定专门法律和修

^①来源于中华人民共和国应急管理部官方网站（2024年1月27日登陆）：https://www.mem.gov.cn/xw/gdyj/202301/t20230105_440068.shtml?eqid=8b38665200042e8d000000004648aa51f。

改现行法律,包括:制定“政府间财政关系法”,规范应急状态下政府间财政关系,除了关注纵向政府间财政关系,还应关注横向政府间财政关系,实现纵横结合的政府间财政关系法治化。探索制定“财政转移支付法”,依法消除人为因素的不合理影响,建立科学化指标体系,明确列入应急专项转移支付的依据,严格控制应急专项转移支付规模,监督应急资金流向和使用。修改《中华人民共和国预算法》,提高地方预备费法定额度,实行预备费基金式管理。在完善地方应急预算的基础上,对跨区域应急预算编制、审批、执行、监督以及法律责任进行规定,强调人大在应急预算各个环节的主导作用。修改《中华人民共和国突发事件应对法》,建议《草案》坚持“属地管理”原则,进一步增加突发事件跨区域协同应急治理的相关规定,细化跨区域应急合作相关规定,明确地方应急合作的权责、激励等关键问题,为横向府际开展应急协同提供基本的法律依据。

2. 府际财政应急互助协议

重大公共卫生事件和重大自然灾害通常具有外溢性和紧急性,已经超出受灾地政府的应对能力,获得跨区域的应急援助不但合理而且必要。通过协商和对话实现的府际应急援助更能体现自愿和互惠原则。有学者指出,汶川地震灾后恢复重建对口支援行为模式发生了三个转变,即从单边无偿支援到互利共赢合作、从依靠行政调控到以市场规律为主导、从政治任务到法律义务。^[11]这种互助式的府际应急援助更符合时代精神和现实生活,支援与受援双方基于自身经济水平与资源禀赋设计和配置财政资源,满足了财政分权之下地方政府实现自身利益的需要,契合了突发事件应急处置自主与灵活的独特属性。自愿与协商的应急管理理念融入地方常态工作安排,降低了地方政府的应急资源储备成本。^[12]有学者提出,应对府际互助行为实行记分制,实

际上也是双向、互惠援助机制的体现,可在跨区域应急中发挥响应和联动的激励作用。^[13]可见,相较于刚性的制度框架,柔性的协商机制同样不可或缺,公私融合型的法律机制有助于府际应急援助的顺利开展。

府际协议以自愿、平等、协商为理念,是一种对等性的契约,具有准立法的性质,在区域协同中具有化解纠纷、法制协调与补充立法的功能。实践中,已有部分地方政府通过签订府际协议的方式进行横向应急合作,如《京津冀救灾物资协同保障协议》《泛珠三角区域内地就九省区应急管理合作协议》等,但是以上协议多为框架性规定,对于合作成员的行为、责任以及补偿等重要内容鲜有涉及。为了发挥软法机制的优势,我国府际财政应急援助可以考虑采用协议的方式,但是对于协议的内容需要予以规范。^[14]该协议应当包括援助条件、援助标准、援助方式、援助期限、补偿方式等主要内容,即对于协议中的支援地政府提供援助义务所考量的因素,提供援助需要达到的程度或者限额,提供援助的内容(资金、技术、人员等),完成援助后的认定和退出机制,以及受援地政府的补偿方式等均需予以明确。还有一个重要的前提,地方政府之间缔结财政应急互助协议应当受到制约和监督,即获得同级人大或其常委会同意,这不但能够防止某些地方官员基于政绩原因的应急财政支出滥用行为,还有助于实现协议与当地预算安排的有效衔接。为保证协议的有效实施可采取一定措施,诸如,将协议内容编入地方应急财政预案,间接增强协议的法律约束力;合法公开协议信息,对违约失信的协议主体形成社会监督和制约等。对于财政应急互助协议的纠纷解决暂时可由前述“府际财政应急治理委员会”先行负责,时机成熟时应由相关法律明确其纠纷解决方式。

政府管理创新

（三）动力嵌入：权责划分与利益补偿的有效衔接

激励制度是府际财政应急援助嵌入式协同治理机制的重点内容。为了保证突发事件下财政权责分配的规范化和法治化，应当明确应急财政事权的归属与支出责任的承担。对于提供应急援助即在突发事件应对中代为承担支出责任的地方政府，应当由事权的本来承担主体给予相应援助主体一定的利益补偿。

1. 府际应急财政权责划分

科学、合理、规范的府际财政权责划分不但有助于消除府际财政应急援助央地政府间的“决策执行”偏差，而且有利于形成各级政府、市场、社会最佳的决策、执行和回应能力。理论上讲，政府事权的划分标准主要包括“外溢性原则”“信息复杂性原则”“激励相容原则”等。然而，实践中的事权划分通常纷繁复杂，单一的事权划分理论标准无法有效应对。基于突发事件应急处置的现实，应急事权的划分标准需要深入分析与合理统筹。笔者认为，以公共服务的“受益范围原则”为基础，同时兼顾“信息复杂性原则”，应当是重点突出的标准。具体来讲，以“受益范围原则”划分中央与地方事权，体现了政府的主要职能“提供基本公共服务”，同时还能判断某一事务是否为“地方性事务”，有助于促进地方政府角色的独立和清晰。根据受益范围确定公共服务供给主体，会使公共服务的决策与执行更为有效。但是，事权划分标准除了基于行政权力运行的效力原则之外，还要考虑保障人民权利的公共福祉。因为“受益范围原则”无法解决公共产品的“外溢性”问题，因此在面临公共服务的范围重合、冲突，以及重要程度突出、关涉人民基本权利的事项时，中央政府的责任就会被高度强调。可见，事权划分的标准一定程度上也是多种价值取向经过权衡与取舍的结果。

根据《中华人民共和国突发事件应对法》对突发事件的分类，目前府际财政应急援助主要体现为自然灾害和公共卫生事件两类，前者以汶川地震灾后恢复重建对口支援为代表，后者以新冠疫情应急处置对口支援为代表。结合理论标准，跨区域应急事权应当定位为中央财政事权或者中央与地方共同财政事权。就地震等自然灾害灾后恢复重建来讲，则不能只依据“受益范围原则”，而是要考虑灾害等级的影响程度和损失程度等“复杂性”因素。虽然该类自然灾害发生在某个地方政府的属地管辖范围，按照“受益范围原则”，理论上应由其独立应对，但是考虑到要尽快恢复灾区的生产秩序和灾民的生活秩序，依靠单一地方政府的能力实难完成，需要央地政府共同应对。因此，此类事权应当属于中央与地方的共同事权范围。与理论层面相呼应，实践中已出台多个央地事权与支出责任划分方案，在改革层面明确了跨区域财政事权的归属^①。

2. 府际应急援助利益补偿

基于公共产品理论的观点，考虑到应急管理的外溢性属性，如果政府缺乏相应补偿可能会使提供公共产品的主体降低参与积极性，因此有必要建立激励机制。当前，我国跨区域利益补偿更多的是在生态、环境以及能源等领域被探讨，应急治理中则较少涉及应急援助利益补偿的研究。缺乏有效激励的无偿奉献型府际援助势必无法持续，为了平衡应急援助中双方主体的成本收益关系，需要建立纵横双向结合

^①比如，《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），《医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕67号），以及《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》（国办发〔2020〕22号）等。

的援助补偿机制。具体而言,可对援助中每笔应急资源调拨情况均进行详细登记,当援助方完成应急援助任务,便可据此向受援地政府提出正式且合法的经济补偿要求。

第一,纵向的援助补偿。《应急救援领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发〔2020〕22号)提出,跨区域调动救援队伍按照“谁调动,谁补偿”原则承担相应支出责任。有鉴于此,可以建立以中央财政为保障的补偿机制,充分激发地方参与跨区域应急救援的主动性和积极性。尤其对于跨区域应急治理中的中央事权,或者共同事权中属于中央负责的部分,应当由中央承担支出责任,在地方代为执行的情况下,需要给予援助地政府相应的补偿。中央政府的补偿可以通过财政专项转移支付进行,还可以给予支援地政府适当政策倾斜,比如税收优惠、财政补贴、费用减免等。第二,横向的援助补偿。对口支援机制表现出明显的横向转移支付特征,探索建立横向财政转移支付制度具有必要性。但是,突发事件具有复杂性与特殊性,将应急性对口支援转化为横向转移支付制度需要统筹与协调纵向财政关系与横向财政关系,并且依靠法律强制实施。^[15]既然府际应急援助的利益补偿无法通过明确的横向转移支付立法实现,那么仍然可以通过地方政府之间的自愿协商实现利益平衡。^[16]对于中央与地方共同事权中地方负责的部分,应当由地方承担支出责任,其他地方政府进行援助之后,应当由受援地对支援地政府进行补偿。比如受援地政府可在对方受灾时提供相应援助给予回报;也可在日常的府际合作中建立伙伴关系,进行要素交换、资源互补、产业合作、技术帮扶等。

协同治理是地方政府处理跨区域突发事件的有效手段。然而,“动员式协同”模式下的应急对口支援的“运动式治理”色彩浓厚,在

权责利配置上存在“合法性和正当性”瑕疵。相对来讲,“嵌入式协同”的府际财政应急援助模式,实现了纵向上政府由“主导”到“引导”的转型,实现了横向上政府由“被动”到“主动”的转变,构建了应急财政权力的体制性新型配置格局。2024年1月召开的全国应急管理工作会议强调,要更加注重制度发力,坚持与时俱进完善应急管理制度体系,坚持用制度思维发现问题,以制度创新解决问题,以制度刚性落实责任,运用制度威力应对风险挑战的冲击。创新突发事件下府际财政应急援助嵌入式协同治理机制,通过创设制度环境和完善激励机制,有利于充分发挥中央和地方两个积极性,助力应急管理体系和能力现代化,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出应急管理新贡献。

【参考文献】

- [1]钟开斌.控制性多层竞争:对口支援运作机理的一个解释框架[J].甘肃行政学院学报,2018(1).
- [2]石绍宾,樊丽明.对口支援:一种中国式横向转移支付[J].财政研究,2020(1).
- [3]王伟.中国能引入横向财政平衡机制吗?——兼论“对口支援”的改革[J].财贸研究,2010(2).
- [4][美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社,1995:2.
- [5]林尚立.国内政府间关系[M].杭州:浙江人民出版社,1998:19.
- [6]李肆.协同治理中的“合力困境”及其破解——以京津冀大气污染防治协同治理实践为例[J].行政论坛,2020(5).
- [7]谢庆奎.中国政府的府际关系研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000(1).
- [8]郑毅.论宪法上的“中央的统一领导”[J].法学家,2021(2).
- [9]彭忠益,柯雪涛.中国地方政府间竞争与合作关系演进及其影响机制[J].行政论坛,2018(5).
- [10][英]卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007:50.
- [11]刘铁.论对口支援长效机制的建立——以汶川地震灾

后重建对口支援模式演变为视角[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2010(6).

[12]林鸿潮.公共应急管理中的横向府际关系探析[J].中国行政管理,2015(1).

[13]薛澜,刘冰.应急管理体系新挑战及其顶层设计[J].国家行政学院学报,2013(1).

[14]李楠楠.府际财政应急援助的“软法”治理[J].税收经

济研究,2023(1).

[15]王伟.“对口支援”不宜制度化为横向财政转移支付[J].地方财政研究,2017(8).

[16]李楠楠.跨区域应急协同治理的财政进路——以对口支援为切入点[J].中国行政管理,2022(12).

责任编辑：刘翠霞

Mechanism of Embedded Collaborative Governance of Intergovernmental Financial Emergency Aid

Li Nannan & Zhao Qiuyan

[Abstract] As an intergovernmental financial emergency aid mechanism with Chinese characteristics, counterpart support is an important practical form of intergovernmental financial collaborative governance under emergencies. However, the practice of "mobilized coordination" has normative defects in the division of powers and responsibilities, as well as in its benefit incentives, so it is in dire need to be incorporated into the legal track. The embedded governance theory provides a better model choice for intergovernmental financial emergency aid. The governance model of "embedded collaboration" has its advantages in terms of organizational form, institutional basis and dynamic factors, which is conducive to the transformation of vertical government from "leading" to "guiding", and horizontal government from "passive" to "active", to construct a new institutional allocation pattern of emergency fiscal power. The corresponding mechanism should be built based on the framework of "structural embedding (mix of horizontal and vertical coordination in government policies) – rule embedding (mix of hard law governance and soft law governance) – dynamic embedding (effective connection between power and responsibility division and benefit compensation)".

[Key Words] Intergovernmental Financial Emergency Aid; Mobilized Collaboration; Embedded Collaboration; Counterpart Support