

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会资助项目

# 中国应急预算管理与改革

China's Emergency Budget Management and Reform

陈建华 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

# 中国应急预算管理与改革

China's Emergency Budget Management and Reform

陈建华 著



经济管理出版社  
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

# 第六批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

## (一) 编委会

主任：王京清

副主任：马 援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：邱春雷 姚枝仲 刘连军

成 员（按姓氏笔划排序）：

卜宪群	邓纯东	王建朗	方 勇	史 丹	刘丹青	刘跃进
孙壮志	孙海泉	张车伟	张宇燕	张顺洪	张星星	张 翼
李 平	李永全	李向阳	李 林	李国强	杨世伟	吴白乙
杨 光	陈众议	陈星灿	何德旭	房 宁	郑秉文	卓新平
赵天晓	赵剑英	胡 滨	高 洪	高培勇	黄 平	朝戈金
谢寿光	潘家华	冀祥德	魏后凯			

## (二) 编辑部（按姓氏笔划排序）

主任：高京斋

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈 颖 薛万里

成 员：王 芳 王 琪 刘 杰 孙大伟 宋 娜 陈 效

苑淑娅 姚冬梅 郝 丽 梅 枚

# 序 言

博士后制度在我国落地生根已逾 30 年，已经成为国家人才体系建设中的重要一环。30 多年来，博士后制度对推动我国人事人才体制机制改革、促进科技创新和经济社会发展发挥了重要的作用，也培养了一批国家急需的高层次创新型人才。

自 1986 年 1 月开始招收第一名博士后研究人员起，截至目前，国家已累计招收 14 万余名博士后研究人员，已经出站的博士后大多成为各领域的科研骨干和学术带头人。其中，已有 50 余位博士后当选两院院士；众多博士后入选各类人才计划，其中，国家百千万人才工程年入选率达 34.36%，国家杰出青年科学基金入选率平均达 21.04%，教育部“长江学者”入选率平均达 10% 左右。

2015 年底，国务院办公厅出台《关于改革完善博士后制度的意见》，要求各地各部门各设站单位按照党中央、国务院决策部署，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深入实施创新驱动发展战略和人才优先发展战略，完善体制机制，健全服务体系，推动博士后事业科学发展。这为我国博士后事业的进一步发展指明了方向，也为哲学社会科学领域博士后工作提出了新的研究方向。

习近平总书记在 2016 年 5 月 17 日全国哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话指出：一个国家的发展水平，既取决于自然科学发展水平，也取决于哲学社会发展水平。一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社

会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，需要不断在实践中和理论上进行探索、用发展着的理论指导发展着的实践。在这个过程中，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。这是党和国家领导人对包括哲学社会科学博士后在内的所有哲学社会科学领域的研究者、工作者提出的殷切希望！

中国社会科学院是中央直属的国家哲学社会科学研究机构，在哲学社会科学博士后工作领域处于领军地位。为充分调动哲学社会科学博士后研究人员科研创新的积极性，展示哲学社会科学领域博士后的优秀成果，提高我国哲学社会科学发展的整体水平，中国社会科学院和全国博士后管理委员会于2012年联合推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），每年在全国范围内择优出版博士后成果。经过多年的发展，《文库》已经成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台，学术影响力和社会影响力逐年提高。

下一步，做好哲学社会科学博士后工作，做好《文库》工作，要认真学习领会习近平总书记系列重要讲话精神，自觉肩负起新的时代使命，锐意创新、发奋进取。为此，需做到：

第一，始终坚持马克思主义的指导地位。哲学社会科学研究离不开正确的世界观、方法论的指导。习近平总书记深刻指出：坚持以马克思主义为指导，是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志，必须旗帜鲜明加以坚持。马克思主义揭示了事物的本质、内在联系及发展规律，是“伟大的认识工具”，是人们观察世界、分析问题的有力思想武器。马克思主义尽管诞生在一个半多世纪之前，但在当今时代，马克思主义与新的时代实践结合起来，越来越显示出更加强大的生命力。哲学社会科学博士后研究人员应该更加自觉地坚持马克思主义在科研工作中的指导地位，继续推进马克思主义中国化、时代化、大众化，继

续发展 21 世纪马克思主义、当代中国马克思主义。要继续把《文库》建设成为马克思主义中国化最新理论成果宣传、展示、交流的平台，为中国特色社会主义建设提供强有力的理论支撑。

第二，逐步树立智库意识和品牌意识。哲学社会科学肩负着回答时代命题、规划未来道路的使命。当前中央对哲学社会科学愈加重视，尤其是提出要发挥哲学社会科学在治国理政、提高改革决策水平、推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用。从 2015 年开始，中央已启动了国家高端智库的建设，这对哲学社会科学博士后工作提出了更高的针对性要求，也为哲学社会科学博士后研究提供了更为广阔的应用空间。《文库》依托中国社会科学院，面向全国哲学社会科学领域博士后科研流动站、工作站的博士后征集优秀成果，入选出版的著作也代表了哲学社会科学博士后最高的学术研究水平。因此，要善于把中国社会科学院服务党和国家决策的大智库功能与《文库》的小智库功能结合起来，进而以智库意识推动品牌意识建设，最终树立《文库》的智库意识和品牌意识。

第三，积极推动中国特色哲学社会科学学术体系和话语体系建设。改革开放 30 多年来，我国在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设各个领域都取得了举世瞩目的成就，比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。但正如习近平总书记所指出的那样：在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于“有理说不出、说了传不开”的境地。这里问题的实质，就是中国特色、中国特质的哲学社会科学学术体系和话语体系的缺失和建设问题。具有中国特色、中国特质的学术体系和话语体系必然是由具有中国特色、中国特质的概念、范畴和学科等组成。这一切不是凭空想象得来的，而是在中国化的马克思主义指导下，在参考我们民族特质、历史智慧



的基础上再创造出来的。在这一过程中，积极吸纳儒、释、道、墨、名、法、农、杂、兵等各家学说的精髓，无疑是保持中国特色、中国特质的重要保证。换言之，不能站在历史、文化虚无主义立场搞研究。要通过《文库》积极引导哲学社会科学博士后研究人员：一方面，要积极吸收古今中外各种学术资源，坚持古为今用、洋为中用。另一方面，要以中国自己的实践为研究定位，围绕中国自己的问题，坚持问题导向，努力探索具备中国特色、中国特质的概念、范畴与理论体系，在体现继承性和民族性、体现原创性和时代性、体现系统性和专业性方面，不断加强和深化中国特色学术体系和话语体系建设。

新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。衷心希望广大哲学社会科学博士后工作者和博士后们，以《文库》系列著作的出版为契机，以习近平总书记在全国哲学社会科学座谈会上的讲话为根本遵循，将自身的研究工作与时代的需求结合起来，将自身的研究工作与国家和人民的召唤结合起来，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力引领风气，在为祖国、为人民立德立功立言中，在实现中华民族伟大复兴中国梦的征程中，成就自我、实现价值。

是为序。

王邦佳

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2016年12月1日

## 摘 要

在现代民主社会，应急管理和预算管理是与政府施政过程密切相关的两项重要议题。应急管理一直以来就是各国政府的固有职责，公共预算也已成为提升政府施政能力的重要政策工具。当前，无论从提升应急管理水平来看，还是从完善公共预算管理来看，实现应急管理与公共预算管理两者之间的“无缝对接”必不可少，并且极其重要。

中国是一个突发事件频发的国家。从2003年“非典”公共卫生事件，到2008年南方多省的冰雪灾害以及四川省汶川大地震，再到2013年11月发生的青岛市输油管道爆炸事故，近年来发生的一系列事件都表明我国已进入突发公共事件高发时期。有证据表明，各类突发事件平均每年给我国造成的经济损失占GDP的6%~8%。

长期以来，我国按照“急事急办，特事特办”的原则，依靠“一方有难，八方支援”“对口支援”等措施临时筹措应急资金，应急管理过程与公共预算制度呈现出“两张皮”现象。如今，面对频繁发生以及损失惨重的各类突发事件，依靠政府进行“突击式”应急的方法已不再适用，深化应急管理改革迫在眉睫。本书认为，推动我国应急管理改革的重要切入点是改进预算管理制度，通过增强预算制度的应急管理功能，进而从根源上摆脱应急管理与公共预算制度相脱节的问题。

应急管理与公共预算在本质上是相互关联的，在实施应急管理和公共预算管理的过程中，各级政府应致力于实现两者的“无缝对接”。从字面上理解，应急预算管理就是应急管理与公共预算之间的融合过程。应急预算不同于常规预算，风险概念的引入是应急预算最重要且特别的元素。应急预算管理特别强



调风险概率、风险后果、风险损失三个核心概念，常规预算通常关注确定的公共服务单价及数量信息。无论是投入导向的预算（投入数量乘以投入价格等于预算需求），还是绩效预算（基于评价结果配置资源），都不同于应急预算。总之，应急预算概念创新了常规预算的话语体系，打破了对预算功能的狭隘认知，要求预算不仅能够应对常规事项，也能应对突发事件。

一直以来，公共预算与应急管理之间的融合研究未被纳入主流文献的视野。当前学术界对应急管理与公共预算的分离式研究居多，在应急管理方面，更多地就如何加强机制建设、完善管理过程等层面展开研究，而将应急管理嵌入标准预算程序的理论分析相对较少。这些研究在很大程度上忽视了这样一个主题：预算为何应该以及如何才能作为应急管理的有效工具？中国作为突发事件频发的国家，应急管理体系在实践中暴露出来的弊端，已经日益紧迫地将这个问题摆在了我们面前。聚焦于应急预算进行融合式研究，进而形成有效的应急预算管理制度框架，不仅在实务层面，而且在理论层面也是一个有待突破的重要议题。

公共预算制度是应急管理改革的重要实现平台。实施应急预算改革，使应急管理过程既符合合规要求又能产生应有的绩效，是提升我国应急管理水平的的重要载体。应急预算改革要求将应急管理的全过程严格融入公共预算的标准程序中。一般来讲，公共预算制度由一套逻辑严密、周而复始的标准程序组成，其中主要包括四个阶段：预算准备与编制、预算审查与提交、预算执行与控制、预算评估与报告。

实施应急预算改革是我国公共预算制度创新的重要切入点，具备重大理论价值。在实践中，公共预算制度务必要满足政府两项职能的管理要求：一是常规性公共事项；二是突发性公共事项。对于包括中国在内的一部分国家来说，公共预算通常可以在管理常规事项时显得游刃有余，但依旧无法发挥其应对突发事件的功能属性。由于我国预算制度远未完善，其在应急管理过程中的作用受到进一步制约。本书的研究意在实现应急管理与公共预算管理之间的链接，赋予公共预算功能以“全面

性”，在一定程度上强化公共预算的施政力量。

简而言之，应急预算制度是实现应急管理和公共预算之间紧密融合的重要平台。本书以《中国应急预算管理与改革》为题进行研究，以剖析应急预算制度的功能、账户和程序三个维度为主线，展开对国内外应急预算管理与改革的深入研究，力求全面而精准地分析应急预算制度及其在应急管理中的应用。

本书共分九章：第一章是绪论部分，重点阐述该研究主题的背景以及相关的文献综述。第二章引入公共预算和应急管理两大议题，以理论阐述为主，分析两者的关联性及融合过程。第三章主要构建了应急预算的概念框架和制度框架。书中从功能、账户、程序三个维度阐述应急预算体制，为提出我国应急预算管理与改革的要点奠定理论基础。第四章重点阐述美国、日本等国家和地区应急预算管理的实施情况，并总结了有益经验。第五章展现了我国应急管理实施过程中的现有预算制度，并分别进行了利弊分析，在此基础上，提出我国应急预算改革的总体思路。第六章深入分析了我国预算制度的应急管理功能现状，并提出功能强化措施。第七章提出第二个改革建议，即设立应急预算账户。第八章强调建立健全我国应急预算管理程序，真正将应急管理过程“融入”预算管理程序中。本章探讨了事前编制突发事件损失预算的相关问题。第九章通过比较针对突发事件管理的保险手段和预算工具，主要阐述了应急预算与保险制度的关联性，最后提出加强保险制度和应急预算改革两者应协同进行。

综观全书内容，既整合了现有关于应急预算制度特定角度的理论研究成果，又通过典型案例分析和国际经验分析，集成了当今以公共预算制度为依托实施应急管理的重要实践经验，具有较强的理论创新价值和现实指导意义。

**关键词：**突发事件；应急管理；应急预算；常规预算

# Abstract

In modern democratic societies, emergency management and budget management are two important processes of public affairs, which are closely related with governance. Emergency management has always been inherent responsibilities of governments, and public budget has become an important policy tool to enhance the government's administrative capability. Currently, in point of enhancing the level of emergency management, or viewing from the improvement of the public budget management, achieving both "seamless" is essential and extremely important.

China is a country with frequent emergencies. From 2003 "SARS" public health event to the 2008 snow disaster in southern provinces, and then Qingdao pipeline explosion occurred in November 2013, a series of events indicates that China has entered a period of high incidence of public emergencies. There is evidence that the average economic losses caused by all types of emergencies is about 6%~8% of GDP.

For a long time, our country is in accordance with the principle of "tonight on everything", relying on "a difficult one, PPlus support", "targeted aid" and other temporary measures for raising emergency funds, emergency management process is "mismatch" with the process of public budgeting. Today, relying on government "assault-style" emergency approach is not applicable any longer, when facing all kinds of emergencies that are frequent and suffer huge losses, deepening reform of emergency management is very necessary. According to the views of this book, improving the budget management

system is an important entry point to promote China's emergency management reform, by enhancing emergency management functions within the budget system, and thus the "disconnect" between emergency management and public budget system will not be in existence, which is the root of the problem.

There is interrelation between emergency management and public budget naturally, in the process of implementation of emergency management and public budget management, governments at all levels should strive to achieve the "seamless" between them. Literally, the emergency budget management is the process of integration between emergency management and public budget. The emergency budget is different from regular budget, the element most important and special of the emergency budget is the introduction of the concept of risk. Emergency budget management particularly stressed the three core concepts of risk probability, risk consequences, the risk of loss, the regular budget often focuses on confirmed information of the price and quantity of public service. Both the input-oriented budget (put the number multiplied by input price equal to the requirement of budget resources) and the performance budget (based on the results of the allocation of resources), are different from the emergency budget. In short, the concept of emergency budget brings innovation for the discourse system of the regular budget, breaking the narrow cognition about the function of the budget, the budget is not only required to respond to routine matters but also emergencies.

All along, the integration study between the public budget and emergency government is not included in the acute vision of mainstream literature. In the current academic, the study of emergency management and public budgets has been carrying out separately, in emergency management, more studies are on how to strengthen the construction of mechanisms and improve the process of emergency management and other aspects, the theoretical analysis of

the integration between emergency management and the budget process is relatively less. These studies largely ignored such a theme: Why should the budget and how it can be used as an effective tool for emergency management? As a country with frequent emergencies, the exposed disadvantages of China emergency management systems in practice, has been putting these problems before us increasingly urgent to this issue in front of us. Focusing on the integrated research into emergency budget, and forming an effective institutional framework is an important problem without breakthrough yet, not only in the practical level, but also in theories.

Public budget system is an important platform for emergency management reform. Emergency budget reform, so that the emergency management process is in line with compliance requirements and can produce the necessary performance, is an important carrier for enhancing the level of emergency management. One requirement of the emergency budget reform is that the whole process of emergency management must be integrated into the strict standard procedures of public budgets. Generally speaking, public budget system is made up of a set of standard procedure that is logical and cycle, which mainly consists of four phases: budget preparation and budgeting, budget review and submission, budget execution and control, budget assessment and reporting.

Emergency budget reform is an important entry point to innovation for our public budget system, and there may be major theoretical value. As practice requirements, public budget system should be sure to meet the needs of government management, that is in charge of the regular public matters and the sudden public events. For part of the countries, including China, the public budget can often seem at ease in managing for routine matters, but still be unable to play its functional properties in dealing with emergencies. Due to the imperfect nature of our budget system, the budget management's role for emergency management process is subjected to

further restrictions. This study is based on the mechanism of links between emergency management and public budget management, arguing a newly proposed dimension of “comprehensive function” for public budget, and emphasizing on it, through which to strengthen the power of public budgets in China.

In short, the emergency budget system is the important platform for achieving closer integration between the emergency management and public budget. In this book, “China’s emergency budget management and reform” as the subject of studying, giving an in-depth study of the domestic and international emergency management and budget reform, under the main line of the function, account and procedure, which are the three dimensions of understanding the emergency budget system, and strive to analysis on emergency budget system and its practical value in emergency management fully and accurately.

The content of this book is divided into nine chapters. The first chapter is the introduction, which focuses on the background and related literature review of the study. The second chapter is the introduction of two topics of public budget and emergency management, is consist of theoretical exposition, and the analyses are conducted on the correlation and integration between them. The third chapter is mainly to build the conceptual framework and institutional framework of emergency budget. In this book, the emergency budget system has been stated through three dimensions of function, account, process, and then analyzes of management and reform of emergency budget. The fourth chapter focuses on the implementation of emergency budget management in United States, Japan and other countries or regions, and draws on the useful experience. The fifth chapter shows the existing budget in the process of implementation of the emergency management system, the pros and cons of budget, based on this, the general idea of proposed emergency budget reform in China is putted forward. The sixth chapter analyses on the status of emergency



management functions of the budget system, and proposes measures to strengthen the function. The second proposal of reform is putted forward in the seventh chapter, namely the establishment of a emergency budget account. In the eighth chapter, the establishment of a sound procedure for emergency budget management is emphasized, the proress of emergency management will be integrated into the budget management process really. This chapter covers in particular the related issues on the emergency loss budget that is prepared in advance. The ninth chapter focuses on the association between emergency budget and the insurance system, through comparing the both tools of insurance and budgeting for incident management, and finally proposes to strengthen the insurance system, that is to keep in tandem with the reform of emergency budget.

Throughout the content of the book, there has been an attempted integration of existing theoretical researches on the emergency budget system based on specific perspectives, and integrates the significant practical experiences in the implementation of emergency management relied on public budget systems today, through the depth analysis of typical cases and international experiences. The study would have increased significant innovation on theories and the significance guiding practice.

**Key Words:** Emergency; Emergency Management; Emergency Budget; Regular Budget

图书在版编目 (CIP) 数据

中国应急预算管理与改革 / 陈建华著. —北京: 经济管理出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5096-5401-9

I. ①中… II. ①陈… III. ①突发事件—公共管理—国家预算—预算管理—研究—中国  
②突发事件—公共管理—国家预算—预算制度—体制改革—研究—中国 IV. ①D63  
②F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 249052 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 侯春霞

责任印制: 黄章平

责任校对: 王淑卿

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www.E-mp.com.cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 17.25

字 数: 283 千字

版 次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5401-9

定 价: 98.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836



# 目 录

第一章 绪 论 .....	1
第一节 问题的提出 .....	1
第二节 研究目的及意义 .....	3
一、研究目的 .....	3
二、研究意义 .....	3
第三节 应急预算的文献基础及简要评析 .....	4
一、国内文献简述 .....	4
二、国外文献简述 .....	9
三、文献评析及本书研究范围 .....	13
第四节 研究思路及方法 .....	16
一、研究思路 .....	16
二、研究方法 .....	18
第五节 本书的研究特色、难点及不足 .....	19
一、研究特色 .....	19
二、研究难点 .....	20
三、不足之处 .....	20
第二章 公共预算与应急管理：关联及融合 .....	23
第一节 关于公共预算 .....	23
一、公共预算及其重要特征 .....	23
二、公共预算辨析 .....	24
三、公共预算的基本维度 .....	26
第二节 关于应急管理 .....	27
一、应急管理的含义 .....	27
二、应急管理辨析 .....	28