

主编 张进昌 杨书文 张 平

新常态下的财税与 公共政策研究

——天津财经大学财政学科与公共管理学科
2015年学术年会论文集

文集

南开大学出版社

新常态下的财税与公共政策研究

——天津财经大学财政学科与公共管理学科
2015 年学术年会论文集

主 编 张进昌 杨书文 张 平

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

新常态下的财税与公共政策研究：天津财经大学财政学科与公共管理学科 2015 年学术年会论文集 / 张进昌，杨书文，张平主编. —天津：南开大学出版社，2017.6
ISBN 978-7-310-05380-3

I. ①新… II. ①张… ②杨… ③张… III. ①财税—文集 IV. ①F810—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 113074 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：刘立松

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)60266518

*

唐山新苑印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

260×185 毫米 16 开本 19.25 印张 363 千字

定价：60.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

前言

每年12月初,我们都会迎来一个学术盛会,那就是自2010年起连续举办的天津财经大学财政与公共管理学科学术年会,至2015年已是第六届。每届年会选取的议题都紧扣当年财政学界的热点问题,2015年年会的主要议题是“新常态下的财税与公共政策选择”。

我国经济发展新常态,可以理解为与过去30多年粗放式高速增长期不同的新经济发展阶段。2014年年底召开的中央经济工作会议将其准确地阐述为“正从高速增长转向中高速增长,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点”。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”我国应充分运用财税政策工具,加快推进创新驱动发展,培育经济新增长点,增强稳定增长能力,尽快进入和适应经济发展新常态。

2015年12月5日,由天津财经大学财政与公共管理系、公共管理硕士教育中心、公共经济与公共管理研究中心联合举办的财政与公共管理2015年年会暨“新常态下的财税与公共政策选择学术论坛”召开。来自南开大学、天津大学、天津市经济发展研究院、天津市财政科学研究所、天津市行政管理学会、天津师范大学、天津商业大学、天津外国语大学、天津职业技术师范大学等单位的领导和专家学者出席本次论坛。学者们就新常态下的财税与公共政策选择问题作了报告发言,并进行了深入和富有创见的研讨。

会议共收到论文55篇,现从中选取32篇结集出版,与财政与公共管理学界同仁及各界朋友分享研究成果。入选论文重点围绕新常态下的公共文化政策、人口与家庭友好型政策选择、税制改革新思维、地方政府“权责悖论”、税收筹划经典案例的启示、新常态下的财政政策等问题展开探讨,希望能为推进新常态下的财税与公共政策选择问题的研究贡献力量。

由于篇幅所限,还有一些优秀论文未能编入本书,我们在此深表歉意。本书的出版凝结了天津财经大学财政与公共管理学科诸位老师的辛苦付出,特别是齐文老师在文稿编辑整理过程中做了大量细致、繁杂的工作。南开大学出版社编辑专业与高效的工作保证了本书的顺利出版,在这里一并表示感谢!

由于编者水平所限,不妥之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

编者

2017年3月

目 录

前言	(1)
----------	-----

第一编 财税改革研究

现代预算制度视野中的财政预备费管理

——国际比较及其启示	马蔡琛 隋宇彤 (3)
美国公共图书馆财政经费拨款的现状研究	张进昌 孔雪晓 (15)
政府预算管理改革探讨——基于新预算法对地方政府性债务 管理影响的视角	李兰英 (28)
新常态下跨国公司转让定价反避税的思考	高树兰 (34)
“营改增”后我国地方税体系重构问题分析	刘秀丽 林雨薇 (42)
“营改增”对第三方支付行业的影响	陈旭东 王雪明 (50)
我国建构遗产税制的若干问题探讨	李玉兰 (59)
基于资金流量表分析的企业间接税税收负担及行业分布	李 颖 (66)
京津冀协同发展背景下天津产业结构优化研究	郭彦卿 (77)
流转税改革是否优化了国民收入分配格局 ——基于“营改增”视角的 PVAR 模型分析	孙 正 张志超 (85)
经济新常态下的我国财税政策研究	崔 寅 (107)

第二编 公共政策分析

“京津冀交通一体化”中的天津作为及对策建议	张零星 张 桐 (117)
中国行政规制收费制度及其改革——以药品监管为例证	宋华琳 (125)
京津冀一体化发展背景下天津市基本公共服务体系研究	张进昌 东 方 (143)
典型国家自贸区管理模式及其借鉴	薛立强 (158)
外资政策演进过程中的地方政府执行力问题研究	刘 畅 (166)
我国公共阅读服务中的政府行为及其改进	杨书文 (179)
中国自然灾害应急管理的政策工具及其优化	闫章荟 (189)

社会组织能力赤字及其破解·····	刘志辉 (201)
“互联网约车”服务的角色定位与政策调适 ——基于一种准公共产品的角度·····	宁 超 袁 野 关明星 张传彬 (212)
公立医院理事会角色表现的双重逻辑探析·····	范 围 (222)
关于公共政策创新困境分析与路径选择·····	黄慧霞 (230)
京津冀基础设施建设、城镇层级体系与高技术产业集聚·····	杨 峥 (236)
加快天津市楼宇经济快速发展的对策研究·····	东 方 (256)

第三编 教学改革研究

大学生学位论文摘要写作的规范化研究·····	焦培欣 杨亚荣 李 颖 (265)
浅析加强教师反思性教学的途径·····	郑意长 (274)
关于教师营造课堂气氛的探讨·····	曹莉艳 (279)
高教教学与科研协调发展的对策研究·····	齐 文 (284)
地方应用型本科院校实施通识教育的探索·····	焦银鸽 (292)
财税专业大学生创新创业能力培养研究·····	翟 文 (297)

现代预算制度视野中的财政预备费管理

——国际比较及其启示

第一编

财税改革研究

现代预算制度视野中的财政预备费管理

——国际比较及其启示*

马蔡琛 隋宇彤

摘 要：财政预备费管理是当前全面深化财税改革的重要内容，也是建设现代预算管理制度核心议题之一。针对财政预备费的类型设置、规模确定、使用规定等方面，各国进行了长期的探索与改革，并取得了一些颇具共识性的经验。就中国财政应急性资金的管理改革而言，可以从合理设置预备费比例、优化管理方法等方面来加以改进。

关键词：现代预算制度；财政预备费；应急财政；预算法

1 财政预备费管理的由来、现状与挑战

财政预备费（也称财政总预备费）作为应急财政管理的重要内容，在各国预算管理中均具有重要的地位。就其内涵而言，财政预备费是指在预算筹编过程中，针对临时性或紧急性的资金支出需求而设置的、不预先确定具体用途的后备性基金，这是现代预算审慎管理原则的重要体现。

早在近代财政预算理念在中国传播之初，就有学者指出，预备费是为预算平衡的必要而设——于国家财政不敷开支时，经严密审查，认为必要者，得以预算中预备费酌量拨给^[1]。在中国近代预算制度的草创时期，《预算法》的修改就主要集中在“新增费用”和“临时费用”两项，并规定政府因特别事业，或为备预算不足或预算所未及，得于预算案内设预备费^①。

在现代预算实践的演化过程中，通常认为，预备费提供了一种为未来可能的

* 国家社科基金重大项目“我国预算绩效指标框架与指标库建设研究”（12&ZD198），国家社科基金一般项目“我国预算制度的演化与改进研究”（12BJY134），南开大学亚洲研究中心2014年度资助项目“国家治理视野中的跨年度预算平衡机制”。本文受南开大学百名青年学科带头人培养计划和天津市高等学校创新团队培养计划资助。

资金用途而提前做好准备的合理机制,同时也可以促进经济波动时期的财政稳定^[2]。在现实的中国,财政预备费管理的理论研究与改革实践,均显得相对较为滞后。根据中国知网(CNKI)的文献检索分析,近三十年来,专门针对财政预备费问题的研究文献仅有10余篇,即使检索范围扩大为“财政应急管理”也不过30篇左右。其相关研究局限于提高预备费总量等总体性建议,鲜有较具可操作性的具体改革思路。

在各国预算管理实践中,当遭遇各类突发事件之时,均需要坚固殷实的财力保障,以使政府能够有效应对。而财政预备费作为应急财政资金的主体,在应对突发事件中具有举足轻重的作用。近年来,随着各类突发事件的频繁发生,应急财政支出的规模不断增长。2008年的南方冰雪灾害,仅中央财政就支出了27亿元^[3];汶川地震后,中央财政通过动支中央预备费和调整支出科目等途径,统筹安排抢险救灾资金250.92亿元^[4],后续的各级财政支出更是高达809.36亿元。2013年,我国多地出现“人感染H7N9禽流感”病例,中央财政专门拨付了逾3亿元的补助资金,各地方财政亦加紧下拨专项资金^[5]。

财政预备费管理也引起了众多国际组织的高度关注。OECD、世界银行与泛美开发银行在世纪之交前后,展开了针对各国预算实践及预备费管理的调查与评估。将预备费能否满足不可预知的预算支出、法律法规是否明确规定了其具体用途,以及准许动支预备费的决策机制等方面,作为衡量各国预算改革成效的重要依据之一^[6]。研究显示,在设置财政预备费的国家中,其使用偏重于突发事件,但也有少数国家将其用于平衡预算或提升政策激励效果。就预备费的规模设定而言,大多不超过当年预算总额的1%。

在现时的中国,预算法对于财政预备费问题仅有原则性界定,而未就其计提、动支、结转等方面做出具体规定。例如,1994年颁布的《预算法》第三十二条规定,各级政府预算应当按照本级政府预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害救灾开支及其他难以预见的特殊开支。而在2014年8月修改通过的新《预算法》中,第四十条规定:各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。

部分国家的财政预备费计提情况参见表1所示。

表 1 部分国家的财政预备费计提情况

用途	各国预备费占预算总额比例 (%)								
用于突发事件	奥地利	哥斯达黎加	捷克	芬兰	英国	希腊	匈牙利	意大利	日本
	0.6	0.005	0.3	0.01	1	0.1	0.5	0.25	0.4
	丹麦	新西兰	葡萄牙	斯洛文尼亚	韩国	西班牙	土耳其	委内瑞拉	
	0.05	0.25	1	0.22	1	0.19	0.5	1	
用于平衡预算	冰岛				土耳其				
	0.5				0.2				
用于新政策激励	土耳其								
	0.3								
用于其他用途	匈牙利、秘鲁、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙								

资料来源: OECD Working Party of Senior Budget Officials. International Budget Practices and Procedures Database. <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>, 2007.

对比新旧预算法中有关财政预备费的规定,其变化主要体现在两个方面:一是收窄了提取预备费的口径,由“本级政府预算支出”改为“本级一般公共预算支出”。也就是说,预备费的提取基础不包括政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等部分。这实际上在预备费的计提基数中,剔除了具有特定安排的预算项目,从而变相缩小了预备费的提取口径。二是预备费的动支方向由“自然灾害救灾开支”改为“自然灾害等突发事件处理增加的支出”,扩大了预备费的用途。事实上,在中国市场化进程中的预备费管理实践中,诸如“非典”“禽流感”等突发性事件,也调用了中央和地方的预备费。这一修改实际上矫正了既往法条规定的不严谨,也更加符合实际情况。

综上所述,目前我国的预算管理制度中,并未专门设置应急性预算资金管理的相应条款,作为应急财政集中体现的预备费管理制度则过于粗放。在当前建设现代财政预算制度的时代背景下,急需借鉴国际经验,实现财政预备费管理的规范化运作,建立起高效有序的应急财政管理机制。

2 财政预备费管理的国际经验借鉴

各国因社会制度、经济状况、文化传统等背景差异,对预备费管理的规定也各具特色。本文对财政预备费管理的国际比较,将从预备费的设置类型、数额确定及动支规定等方面加以展开。

2.1 财政预备费的设置类型

在预算管理实践中,各国预备费的设置并不仅限于应急财政问题。很多国家设有专门的自然灾害基金,而预备费则因多种目的而设立,并非单纯针对自然灾害的救济问题。在现时的中国,一旦发生重大自然灾害,往往不得不动支各级财政预备费或预算稳定调节基金,这本身就是财政管理尚不够成熟的表现^②。

在预算管理制度相对成熟的美国,预备费包括资本公积金、维修准备基金、应急和税收稳定储备基金等多种类型^[7]。美国多个州均通过专门法律来规定预备费的设立与使用^[8],就联邦预算而言,只有在面临重大灾害且经总统授权后,方可动支联邦预备费,用来向灾区提供财政支持^[9],其筹集方式也并非以预算拨款作为唯一途径,还可通过专门目的税来加以筹措。例如,美国加州的阿拉米达市(Alameda),在早年间就曾通过征收1%的房产税,来积累储备资金^[10]。

从财政预备费的设置目的来看,可以分为应急预备费、预算平衡预备费、公共设施建设预备费等主要类型。

其中,应急预备费(Contingency Reserve Fund)是最为常见的,主要针对紧急情况而设置,我国预算法规定的预备费用用途亦属此列。其早期的实践,可以追溯至20世纪30年代“大萧条”期间的反危机政策组合。当时,美国调整了其原有的单一预算体系,将灾后恢复重建作为一种新的紧急情况分类,从总预算中区分开来。与以往不同的是,这种新的应急预算模式不必遵循此前繁琐的信用评估程序,也不必再经常另设临时预算^[11]。此外,日本、新加坡、印度及我国台湾地区的预备费也属此种类型,主要用于自然灾害、公共卫生突发事件处理以及各种难以预见的开支。

预算平衡预备费(Budget-stabilization Reserve Fund)主要用于弥补预算缺口,满足因经济衰退等原因而难以维系的公共支出需求。最典型的案例是,在2002年经济增长强劲的背景下,美国为预防经济衰退和其他不可预知事件,在其《个人责任与就业机会协调法》(PRWORA)中规定,政府可以设置预备费,其实际作用相当于不景气基金(Rainy Day Funds),并可结转至后续财年^[12]。就平衡预算的功能而言,此类预备费与我国的预算稳定调节基金具有一定的相似性。预算稳定调节基金就是依“超收”或“超支”的不同情形,发挥稳定预算的蓄水池作用。

从与经济景气循环的相关度来看,加拿大和法国的预备费也可归入此类。法国工业危机委员会(Commission on Industrial Crises)于1909年设立的特殊预备费,就是在经济衰退年份用于增加开支^[13]。其作用机理在于,财政收入总量在衰退年份会下降,而财政自动稳定器功能会导致失业救济、社保等支出增加,收支矛盾更突出,须预留更多的预备费。此外,加拿大政府自1999年起,为增加信息的可信性,

以私人部门的经济预测,代替了原有的政府部门预测^[14]。财政部通过在私人部门经济预测的基础上,再上调0.5~1个百分点的方式,来规划政府的财政目标。作为制度转换的缓冲,加拿大政府相应建立了每年达25~30亿加元的意外开支预备费,并规定只能作为预测错误和意外事件的补偿,而不能转用于任何新的政策激励^[15]。

公共设施建设预备费(Public Works Reserve Fund)则主要针对公共服务、基础设施的建设维修而设立。如美国威斯康星州的密尔沃基市(Milwaukee)曾拥有一项针对紧急事项的应急资金,1921年后则改为公共设施建设资金^[16]。在德国,1920年之前的很长时间内,均设置预备费以支持包括高校建设、道路拓宽、公共浴场等在内的公共设施建设^[17]。该预备费可以在经济衰退时期使用,但在物价低廉、劳动力资源充裕时,则应转而进行资金积累^[18]。

2.2 财政预备费规模的确定方法

各个国家(或地区)为实现预备费的规范化管理,以及央地间支出比例的协调,对预备费规模的确定方法也各具特色。

我国台湾地区采用的“捆绑式”预算管理激励机制,就是一种颇具启示性的管理方式。在该模式下,通常将下级政府实际获批的灾害援助资金数额,与其预算申报的真实程度联系起来,利用可调增或调减的奖罚措施,来督促地方政府据实申报^[19]。例如,下级政府提供的恢复重建经费,经审查小组审核后,如核定数占申报数的比率达到80%以上,可以调增灾害救助经费的拨款上线(由5%提高至7%)^[20]。这一举措有助于激励下级政府如实申请灾害财政援助,避免援助资金的低效浪费。

又如,为提高地方政府应急预算的真实程度,新加坡国会每年对各地方主管部门的预算进行质询和审批,并对上一年度的预算外透支,予以审计和追加。当出现资金不足的情况时,国会将召开紧急会议,以国家储备金中的计划外资金,给予紧急追加^[21]。

印度各邦按照其财政委员会的建议,建立了灾难救济基金(Calamity Relief Fund)^[22],由全国委员会规定一般救助标准,中央政府出资75%,邦政府出资25%。财政委员会在综合研判此前十年的灾难救助和恢复费用资金规模的基础上,确定当期总规模^[23],而各邦的具体标准则由一个邦级委员会提出建议^[24]。

在澳大利亚,对于突发事件采用“自然灾害救济和恢复安排”(NDRRA)来加以应对^[25]。对于灾后重建支出,实行两条预算控制线的管理方式。^③如果在一个预算年度内,州(或领地)用于救灾与重建的支出,没有超过第一预算控制线,联邦政府将承担救灾与重建支出的50%;如果超过第一预算控制线但在第二控制线之内,联邦政府除承担救灾与重建支出的50%外,还承担修复基础设施和向个人提供贷款

补贴等支出的 50%；如果超过了第二预算控制线，则由联邦政府承担上述几类支出超出第二预算控制线部分的 75%^[26]。该原则保证了在一般性灾害条件下，地方政府自行承担部分责任，不至过分依赖联邦政府；而在受灾严重且资金需求巨大时，联邦政府则相应给予更高比例的援助。

2.3 财政预备费的使用及监管

对于针对自然灾害等突发事件的预备费，世界各国（或地区）多有专门法律规范其设置比例、央地分担和监管等。

在预备费的设置比例方面，美国 20 世纪 70 年代通过的《斯坦福法案》（即《联邦灾难救济和突发事件救助法案》）规定：联邦政府对州政府的援助不应少于 575000 美元或当年财政支出的 1%（以更低者为标准），但不超过 15%。美国各州和地方政府依据相关法案设立灾害预备金。针对应急性需求的财政投入，1991 年占 GDP 的 9.0%（历史最高），1999~2002 年间占 GDP 的 6.3%（历史最低），13 年来平均占 GDP 的 7.3%^[27]。

我国台湾地区则采用了双重预备金的特殊方式，即第一预备金和第二预备金，大陆地区的财政预备费大体相当于台湾地区的第二预备金^[28]。依台湾地区“预算法”规定，第二预备金数额的确定，需视财政情况而定，“立法院”审议删除或删减之预算项目及金额，不得动支预备金；但法定经费或经“立法院”同意者，不受此限。各机关动支预备金，其每笔数额超过五千万元者，应先送“立法院”备查，但因紧急灾害动支者，不在此限。

关于预备费的央地分担问题，各国之规定也颇具特色。日本的中央政府、地方政府均设置预备费，但在资金使用方向上，前者侧重于国土安全和灾害预防，后者则主要用于应急响应和灾民救助，二者事权范围清楚^[29]。其中，国土开发费、保全费以及自然灾害恢复重建费用支出，中央负担 27%，地方负担 73%^[30]。

与之相似，为了确保财政资金的应急功能、合理分配央地间的支出责任，加拿大政府设立了灾害融资补助专项资金（DFAA，Disaster Financial Assistance Arrangements）^④。自 1970 年该资金设立以来，加拿大政府已投入逾 34 亿美元，用于诸如 2003 年英属哥伦比亚的森林大火及 2005 年阿尔伯塔洪水等灾后支持与复建^[31]。

在预备费的监管方面，各国往往设置特定部门来具体负责。例如，美国《斯坦福法案》规定，防灾减灾基金实行基金式管理，其支用须经过财政部审核和总统批准。2007 年，该法案由国会再次修订^[32]，联邦政府据此设立了专门的赈灾基金，并由应急事务管理机构——联邦紧急事务管理署（FEMA）负责管理^[33]。

而我国台湾地区实行的四层次资金准备机制则更具特色。以“中央”政府为例,用于应急和灾后重建的财政资金计有四类:“中央”政府包括灾害准备金(不低于当年总预算支出的1%)、第二预备金、调整预算、特别预算,并规定了依次调用的顺序^[34],在动支过程中需经过主计机关、审计机关、财政主管机关、行政、立法等多部门备案、编制、审查、核定^[35]。

日本国会各院的预备金分别由各议长管理,支出时受到议院运营委员会批准,并且该委员会主任应定期追踪报告承诺。日本《灾害救助法》规定,各都道府县都有预存基金的义务,其金额一般为过去三年间其普通税收平均值的千分之五(最低限额为500万日元)。

3 中国财政预备费管理改革的启示与借鉴

3.1 扩大财政预备费的计提规模

尽管近年来我国财政预备费的绝对数量不断增长,但因社会经济转型过程中的突发事件相对频繁,财政预算对于应急事项的投入仍不敷所需。如表2所示,2008年之前,我国中央本级预备费的实际计提比例,一直受制于3%的上限。新近的《预算法》修正并未对1%~3%的预备费设置比例加以调整。其实,从各国预算管理实践来看,1%的提取下限也并不很低,但在实践中预备费提取不足的情况,却时有发生。其实,我国可以借鉴发达国家的经验,对预备费提取不设上限^[36],从而预留更大的应急资金弹性提取空间。

表2 中央本级预算、预备费及其占比

单位:亿元,%

年份	中央本级预算 支出	中央本级计提 预备费	占比	法定区间*
2008	13205	350	2.65	132.05~396.16
2009	14976	400	2.67	149.76~449.28
2010	16049	400	2.49	160.49~481.47
2011	17050	500	2.93	170.50~511.50
2012	18519	500	2.70	185.19~555.57
2013	20203	500	2.47	202.03~606.09

* 注:预备费法定提取区间系指,依据中央本级预算支出的1%~3%计算而来。

资料来源:财政部预算司官网, <http://yss.mof.gov.cn>。

3.2 优化央地政府间的预备费管理方式

回应公共需求、承担公共责任、追求公共利益作为现代政府治理的核心价值^[37]，在不同层级政府之间还是存在一定差异的。因此，在预备费管理问题上，还要处理好不同层级政府间的权责分布问题。

长期以来，我国地方政府（特别是中西部地区）对上级财政转移支付的依赖程度较高，在某些情况下未能依法足额提取预备费，甚至存在未提取或随意挪用预备费的现象。这造成了一旦发生突发性事件，当地政府往往陷入无钱可用的窘境，而中央政府出于社会影响的考虑，不得不承担起主要责任^[38]，这又进一步诱发地方政府不足额计提预备费的道德风险。据不完全统计，地方财政预备费的计提和使用情况，其公开资料大多语焉不详。根据政府预算报告的信息检索显示，2005年汇报预备费计提情况的省份，竟然接近空白。即使考虑到有些省份可能提取了预备费但未公开等因素，其总体规模较之依法测算的应计提规模（640亿元）而言^⑤，也难免存在为数不少的偏差。

为了避免地方政府对中央援助的过度依赖，可以借鉴前述澳大利亚有关“两条预算线”的规定^[39]，进一步合理划分我国央地政府间的应急财政管理责任。可以按照所需资金的多寡，确定责任归属份额，避免地方对中央援助的过分依赖。具体方法也可参考我国台湾地区的经验，将地方政府申报应急事项资金需求的真实程度，与中央政府的财政援助比例相挂钩，以促使其据实申请资金，切实防范地方政府的道德风险。

3.3 提升财政预备费的资金使用绩效

从国际上看，各国（或地区）大多设置有类似于印度财政委员会和我国台湾地区专门审议小组的应急支出绩效评价机构。评价机构通常从预防、过程和恢复三个方面进行绩效考核，并根据效益评价的高低，决定是否加大投入，抑或给予削减（甚至叫停）。例如，我国台湾地区的绩效评价，就从业务、经费和人力三方面来测度，强调以结果为导向，将绩效目标及衡量指针纳入年度及中期施政计划^[40]。又如，在澳大利亚，地方政府为获得联邦政府的援助，除需严格界定救灾项目外，还要制定减灾战略并定期提交评估报告，并公布详尽的开支预算。

就设置目的而言，各级财政的预备费与预算稳定调节基金是不同的。财政预备费采用的是流量式管理方法，而预算稳定调节基金则采用滚动基金式的管理方法。也就是说，预备费与当年财政预算绑定，只限当年使用、不滚动累计，当年未用完的余额，通常不能结转至下一年（即年度余额为零）。其优点在于，可以根据每年的