

第二节 政府预算的决策程序及模式

【知识点】政府预算的决策程序及编制模式

一、政府预算的决策程序

1. 预算决策程序的法定性

- (1) 必须遵循**法定的程序**预算方案才得以编制、审议通过和调整。
- (2) 预算决策所依据的**法规、标准和原则**需要依据法定程序制定。
- (3) 预算决策的**依据**需要遵循按照法定程序做出相关解释。

2. 政府预算决策过程

- (1) 决策过程的**实质**是对**公共偏好的选择**。政府预算决策就是要达到社会公认的公共物品及服务供求的均衡。
- (2) 公共偏好以个人为评价基础，采取政治程序决策。
- (3) 公共偏好采取政治程序决策。

议会制和我国的人民代表大会制都是间接民主制形式。

- (4) 政府预算的**决策程序具有强制性**

偏好表达的强制性——需要设计公众能够积极参与表达偏好的机制，预算决定的这种强制性质也促使其偏好得以显现。

投票规则的强制性——少数服从多数，形成多数对少数的强制性。

政策意志的强制性——政治决策将归集的公共需要转换为国家意志，在政治决策中公共偏好与当权者意志可能存在矛盾的选择，决策时应力求两者一致。

决策结果的强制性——政府预算决策一旦形成就具有强制性，个人必须服从。

3. 优化政府预算决策的路径

- (1) 以**民主方式**改进政治决策程序

增加公众表达意愿、参与社会选择的机会，提高政府预算决策的透明度。

- (2) 以**市场化方式**弥补预算决策政治缺陷

对一切项目细致审查，按重要性排列，运用计划规划预算、零基预算、绩效预算等方法选择效率方案，实现政治决策和市场决策统一。

3. 优化政府预算决策的路径

- (3) 明确权力边界，建立**制衡机制**

制定决策标准，减少机动决策权；建立制衡机制，避免权利过分集中

二、政府预算编制模式

(一) 预算模式的种类

政府预算模式按不同的分类，可分为如图所示。



1.按政府预算编制的时间跨度划分：年度预算和多年预算

类型	具体解释
年度预算	分为历年制和跨历年制。
多年预算	多年预算一般是指多年期滚动的预算计划，通常滚动时间为3~5年，对年度预算具有约束力。

2.按政府预算编制的政策导向划分：投入预算和绩效预算

类型	具体解释
投入预算	(1) 严格遵守预算控制规则，限制、禁止资金在不同项目之间转移； (2) 反映的是投入，政府对资源的使用，而不是结果或产出； (3) 政策重点：如何控制资源的投入和使用，保证预算按预定的规则运行； (4) 优点：预算管理规范化、制度化，便于立法机关审议； (5) 不足：不能有效控制行政机构和人员膨胀，预算支出效率低下。
绩效预算	绩效预算强调预算投入与产出及结果的关系，是结果导向预算。

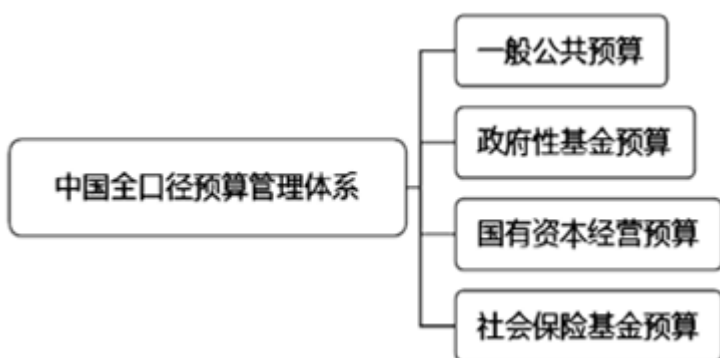
3.按政府预算编制的方法划分：基数预算和零基预算

类型	具体解释
基数预算	以上年度财政收支执行数为基础，再考虑新的年度国家社会经济发展需要加以调整确定。
零基预算	不考虑以前年度的收支执行情况，而是以“零”为基础，根据当年政府政策要求、财力状况和经济与社会事业发展需要重新评估所需金额的一种预算形式。

4.根据政府预算编制的结构分为：单式预算和复式预算

类型	具体解释
单式预算	将政府的全部财政收支汇编在一个统一的预算表之中。
复式预算	把国家同一个预算年度内的全部预算收入和支出按性质进行划分，分别汇编成两个或两个以上的收支对照表。 最早实行复式预算的国家是丹麦、瑞典，后来英国、法国、印度等国陆续采用

(二) 我国全口径预算体系构成



1.一般公共预算

对以**税收为主体**的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。一般公共预算的支出重点主要集中于**政权建设、事业发展、公共投资及分配调节四大领域**。

1.一般公共预算

一般公共预算收入	各项税收收入、行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入、转移性收入和其他收入。
一般公共预算支出	按照其 功能 分类，包括一般公共服务支出，外交、公共安全、国防支出，农业、环境保护支出，教育、科技、文化、卫生、体育支出，社会保障及就业支出和其他支出。
	按照其 经济性质 分类，包括工资福利支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出。

2.政府性基金预算

（1）政府性基金预算是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，**专项用于**特定公共事业发展的收支预算。

（2）政府性基金预算主要内容

政府性基金预算收入	农网还贷资金、铁路建设基金、民航发展基金、旅游发展基金、国家电影事业发展专项资金、国有土地使用权出让金、国家重大水利工程建设基金、彩票公益金、城市基础设施配套费、车辆通行费、污水处理费等
政府性基金预算支出	主要用于科学技术、文化旅游体育与传媒、社会保障与就业、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、资源勘探信息、金融等

（3）政府性基金预算的主要特征

- ①收入只能是依照法律、行政法规规定组织。应根据基金项目收入情况和实际支出需要，按**基金项目**编制，**以收定支**。
- ②收入来源包括**向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集**。
- ③支出必须专项用于特定公共事业发展，具有**专款专用**的特征。
- ④一般应有一定的持续期限。

3.国有资本经营预算

（1）国有资本经营预算是对国有资本收益做出支出安排的收支预算。

（2）国有资本经营预算保持完整独立，按照**收支平衡的原则**编制，以收定支，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算。

（3）与一般公共预算的区别

区别	一般公共预算	国有资本经营预算
分配主体	社会管理者的政府	生产资料所有制代表的政府
分配目的	满足社会公共需要	以国有资产的宏观经营并取得宏观经济效益
分配手段	凭借政治权利，具有无偿性和强制性	资产所有权
分配形式	税收为主要收入，安排各项具有社会公共需要性质的支出	对经营性国有资产进行价值管理和分配
性质不同	供给型预算	经营型预算

规模不同	规模较大	收支规模很小
------	------	--------

(4) 国有资本经营预算收支范围

	具体内容
收入	国有独资企业按规定上缴国家的利润（最主要）；国有控股、参股企业国有股权（股份）获得的股利、股息；企业国有产权（含国有股份）转让收入；国有独资企业清算收入（扣除清算费用），以及国有控股、参股企业国有股权（股份）分享的公司清算收入（扣除清算费用）；其他收入
支出	①是 补充公共财政 ，即调入一般公共预算和补充全国社会保障基金。②是 费用性支出 ，即解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出。③是 资本性支出 ，即国有企业资本金注入，是指用于引导投资运营公司和中央企业更好地服务于国家战略，将国有资本更多投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的资本性支出 ④是其他支出，包括国有企业政策性补贴等

国有企业资本金注入方式	目的
向投资运营公司注资	主要用于推动投资运营公司调整国有资本布局 and 结构，增强国有资本控制力
向产业投资基金注资	主要用于引导投资运营公司采取市场化方式发起设立产业投资基金，发挥财政资金的杠杆作用，引领社会资本更多投向重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、科技进步公共服务、国际化经营等领域，增强国有资本影响力。
向企业注资	主要用于落实党中央、国务院有关决策部署精神，由企业具体实施的事项

4. 社会保险基金预算

对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，**专项用于社会保险的收支预算。**

主要目的：是通过调节个人收入分配，以扶贫救困、保障公民生活、维护社会稳定，并通过协调社会保险资金的时间分配和代际分配，来保护公民的长远利益。

(1) 编制社会保障预算的国际模式。

从国际上看，目前有关社会保障预算编制的模式大致有四种：**基金预算；政府公共预算；一揽子社会保障预算；政府公共预算下的二级预算，即半独立性质预算。**

模式	主要内容	优点	缺点
基金预算	美国、新加坡等国采用该模式。社会保险是其最大的信托基金，包括养老保险、医疗保险、失业保险等项目。 收入 主要是社会保障税、捐款和联邦基金的拨款； 支出 绝大部分用于福利，一小部分用于管理费，并反映基金结余及其投资情况。	是独立于政府预算之外，接受社会公众的监督，其运营均依法进行，透明度高，政府参与的程度小，有利于财政运行	政府有可能失去对社会保障事业的控制，使其成为独立性很大的单纯的社会福利事业
政府公共预算	将社会保障资金全部纳入政府公共预算内，同政府其他收支混为一体，国家全面担负起社会保障事业的财政责任。 英国、瑞典 等国家实行的是这种模式。	可以切实保障每一位公民的基本生活，体现了较高的福利水平；社会保障支出体现了政府的政策，政府能够控制社会保障事业的进程，直接参与其具体的管理工作。	是政府参与过多，在“福利支出刚性”的影响下，易于给财政造成较大的负担

一揽子社会保障预算	将政府一般性税收收入安排的社会保障性支出、各项社会保障基金收支、社会筹集的其他社会保障资金收支、社会保障事业单位的收入等作为 有机的整体 ，编制涵盖内容全面的一揽子社会保障资金预算	全面反映社会保障资金收支情况和资金规模，以及结余投资和调剂基金的使用情况，体现了国家整体的社会保障水平，可以对社会保障的资金需求做出全面统一的安排，有利于社会保障事业的协调发展，有利于减轻财政负担	涉及部门利益的重新调整，实施难度很大；具体编制方法比较复杂。
政府公共预算下的二级预算	指在编制政府公共预算时，将社会保障资金收支单独划出来，编制一个子预算	有一定的独立性，能够完整地反映社会保障资金收支情况	由于没有完全独立，造成社会保障预算管理权限不明，未根本触动原有社会保障基金管理体制的弊端，容易使社会保障预算的编制流于形式

(2) 我国的社会保险基金预算

含义	社会保险基金预算是对 社会保险缴款、一般公共预算安排资金和其他方式筹集的资金 ，专项用于社会保险的收支预算。
性质	虽然属于社会共济性质，但是由于社会保险基金关系到重大民生事业，实际由政府受托管理，并由政府给予制度性补贴，各项待遇标准由政府制定，因此应当将其纳入政府预算体系。我国目前编制的社会保险基金预算属于一种窄口径（即不包括社会福利与社会救济）的社会保障预算，待条件成熟再向社会保障预算过渡
收入	三条渠道：社会保险缴款、一般公共预算安排资金以及其他方式筹集的资金。 具体包括：各项社会保险费收入、利息收入、投资收益、一般公共预算补助收入、集体补助收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入和其他收入。
支出	是专项用于社会保险的支出，专款专用，不得用作其他用途。具体包括各项社会保险待遇支出、转移支出、补助下级支出、上解上级支出和其他支出

5.各预算之间的相互关系

(1) 政府性基金预算与一般公共预算的统筹

政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的项目收支转列一般公共预算。对继续纳入政府性基金预算管理的支出，加大与一般公共预算支出的统筹安排使用。

(2) 国有资本经营预算与一般公共预算的统筹

国有资本应合理地调入一般公共预算，用于保障和改善民生。

(3) 与社会保险基金预算的统筹关系

社会保险基金预算属于“只进不出”，不能用于平衡其他三项预算。

(4) 一般公共预算各项资金的统筹使用。

结合税费制度改革，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定，统筹安排这些领域的经费。

【例-单选题】政府预算决策的对象是（ ）。

A.程序合理

- B.依据合法
- C.公共偏好
- D.政府需要

答案：C

解析：政府预算决策过程的实质是对公共偏好的选择，所以政府预算决算的对象是公共偏好。

【例-多选题】下列关于政府预算决策程序的说法，正确的有（ ）。

- A.预算决策依据与预测结论的不确定性需要法定决策程序保证
- B.政府预算决策的对象是公共偏好
- C.公共偏好以社会公共需要为评价基础
- D.公共偏好采取政治程序决策
- E.政府预算的政治决策程序具有强制性

答案：ABDE

解析：公共偏好以个人为评价基础。