

第三节 政府预算的原则与政策

【知识点】政府预算的原则与政策

一、政府预算的原则

政府预算的原则有年度性、统一性、完整性、可靠性、公开性，具体内容如表所示。

原则	说明
1.年度性	(1) 历年制：按公历计，每年的1月1日起到12月31日止，如我国、俄罗斯、法国、德国、意大利、西班牙、葡萄牙、墨西哥、巴西等。 (2) 跨年制：一个预算年度跨越两个日历年度，如印度、英国、日本、加拿大、新加坡、新西兰、南非等国家将预算年度定为本年的4月1日至次年的3月31日（4月制）； 美国、泰国为本年的10月1日至次年的9月30日（10月制）。 澳大利亚、巴基斯坦、孟加拉国、埃及、科威特、坦桑尼亚、肯尼亚等国为每年的7月1日至次年的6月30日（7月制）
2.统一性	要求设立统一的预算科目，每个科目都应按统一的口径、程序计算和填列，收支不应只列入收支相抵的净额，而是要以总额列入预算。
3.完整性	全部财政收支反映在政府预算中。
4.可靠性	每一收支项目的数字指标科学计算。
5.公开性	各级政府预算及决算不仅要经过各级权力机关审批，还须向社会公众全面公开，预算属于公开性的法律文件。

二、政府预算政策

政府预算政策是财政政策的核心内容。

政策类型	说明
周期平衡预算政策	20世纪40年代由美国经济学家阿尔文·汉森提出的，在一个完整的经济周期内保持平衡。
充分就业预算平衡政策	在充分就业条件下估计的国民收入规模，并以此来安排预算收支。
功能财政预算政策	20世纪40年代由美国经济学家勒纳提出的。力求保持国民经济整体的平衡，采用相机抉择方式来实现政策目标。
健全财政政策	衡量财政是否健全的标志就是年度预算收支的平衡。
预算平衡政策	力求预算收支的平衡，以免财政赤字或盈余引发通胀或紧缩。

【知识点】政府预算编制

新的《预算法》总则规定：

1.国家实行一级政府一级预算，全国预算由中央预算和地方预算组成。

中央政府预算的编制：在国务院的领导下，在中央各部门编制的部门预算的基础上由财政部汇编，再加上地方总预算，形成全国的预算。

各级地方政府预算的编制：在本级地方政府的领导下，在地方各部门编制的部门单位预算的基础上由各级地方财政部门汇编后报上级财政部门，形成各地方预算，报财政部，由财政部汇编成地方总预算。

2.编制预算草案的具体事项由国务院财政部门部署
各级政府、各部门、各单位应当按照国务院规定的时间编制预算草案。

（一）一般公共预算编制

各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。

1.一般公共预算组成

一般公共预算由**本级部门预算、转移支付预算和预备费**等组成。

2.一般公共预算编制原则

遵循量入为出、收支平衡原则，除预算法规定的情形外，不列赤字。

3.一般公共预算编制内容

收入 预算	包括本级 一般公共预算收入 （含税收收入和非税收入）、上级转移支付收入、下级上解收入、从政府性基金调入资金、从国有资本经营预算调入资金、其他调入资金、动用预算稳定调节基金、债务收入及债务转贷收入、上年结转收入等
支出 预算	包括本级一般公共预算支出、上解上级支出、对下级的转移支付支出、债务转贷支出、债务还本支出、补充预算稳定调节基金等

4.一般公共预算编制规则

（1）一般公务预算按照**政府收支分类科目**编制，收入按收入分类编制到**款级科目**；支出按支出功能分类编制到**项级科目**，按支出经济分类编制到**款级科目**。

（2）**本级一般公共预算收入**。**财政部门**编制本级本级一般公共预算收入预算草案时，应征求税务、海关等征收部门和单位的意见。征收部门应按照财政部门的要求提供下一年度预算收入征收预测报告。

（3）下级编制上级转移支付收入预算时，原则上应按上级提前下达的对下级的转移支付支出**预计数**编制。

（4）下级上解收入，包括体制上解收入和专项上解收入。

（5）从**政府性基金**调入一般公共预算的资金，调入金额与政府性基金预算的调出金额相等。

（6）从**国有资本经营预算**调入一般公共预算的资金，调入金额应与国有资本经营预算的调出金额相等。

（7）从**预算稳定调节基金**调入资金，用于弥补收支缺口，调入规模不得超过预算稳定调节基金余额。

（8）一般**债务收入**反映省级政府取得的一般债务收入，包括弥补财政收支差额的债务收入和偿还本金的债务收入。

（9）**一般债务转贷收入**反映设区的市及以下各级政府收到的上级政府转贷的一般债务收入。

（10）地方政府应当在一般债务限额内举借一般债务，一般债务余额不得超过本地区一般债务限额。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，**只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出**。

（11）上年结转收入，反映一般公共预算资金的上年结转。由财政部门根据上年预算执行情况合理预计编制。

（12）一般公共预算所有支出均按项目进行**全生命周期**管理，纳入项目库。

（13）**补充预算稳定调节基金**。财政部门将一般公共预算的超收收入（除用于冲减赤字外）、结余资金，用于补充预算稳定调节基金。合理控制预算稳定调节基金规模，预算稳定调节基金在编制年度预算调入使用后的规模一般不超过当年本级一般公共预算支出总额（含对下级转移支付）的 5%。

（14）**财政部门直接编审预备费项目**。按照本级一般公共预算支出总额的 **1%至 3%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。

（二）政府性基金预算编制

1.编制原则

(1) 由财政部门会同主管部门根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，支出预算与收入预算按基金项目一一对应，做到**以收定支**。

(2) 应当按照基金项目编制，不同的基金项目分别编制，原则上**不允许项目间混编**。

2.政府性基金预算编制内容

收入预算包括本级政府性基金收入、上级转移支付收入、债务收入及债务转贷收入、下级上解收入、上年结转收入等。

支出预算包括本级政府性基金预算支出、对下级转移支付支出、债务转贷支出、债务还本支出、调出资金、上解上级支出等。

3.政府性基金预算编制规则

(1) 政府性基金预算按照**政府收支分类科目编制**，收入按收入分类编制到底级科目；支出按支出功能分类编制到项级科目，按支出经济分类编制到款级科目。

(2) **本级政府性基金收入**，由财政部门会同主管部门根据上年度基金收入征收情况，结合本年收入项目、标准等因素变化情况，**科学预测编制**。

(3) 下级编制政府性基金预算转移支付收入预算时原则上应按上级提前下达的**转移支付预计数编制**。

(4) **专项债务收入**列入政府性基金预算，反映省级政府取得的专项债务收入，包括弥补财政收支差额的债务收入和偿还本金的债务收入。省级政府在中央下达的本地区债务额度内编列专项债务收入，不得超过中央下达的额度。

(5) **专项债务转贷收入**反映设区的市及以下各级政府收到的上级转贷的专项债务收入。

(6) 地方政府应当在专项债务限额内举借专项债务，专项债务余额不得超过本地区专项债务限额。

(7) 上年结转收入，由财政部门根据预算执行情况合理预计编列。

(8) 政府性基金支出**优先安排专项债券的还本付息资金**。

(9) 上级编列的债务转贷支出应与下级编列的债务转贷收入保持一致。

(10) 政府性基金调出资金数等于一般公共预算收入中政府性基金调入资金数。

(三) 国有资本经营预算编制

1.编制原则

按照**收支平衡**的原则编制，**不列赤字**，并按一定比例安排资金调入一般公共预算，用于保障和改善民生等。

2.编制内容

(1) **收入预算**包括本级国有资本经营预算收入、上级转移支付收入、下级上解收入、上年结转收入等。

(2) **支出预算**包括本级国有资本经营预算支出、对下级转移支付支出、调出资金、上解上级支出等。

3.国有资本经营预算管理流程及规则

(1) 国有资本经营预算按照**政府收支分类科目编制**，收入按收入分类编制到目级科目；支出按功能分类编制到项级科目、政府经济分类编制到款级科目。

(2) 本级国有资本经营**预算收入**，由财政部门会同主管部门根据上年度国有资本收益征收情况，结合本年增收减收等变化因素，**科学预测编制**。

(3) 下级编制国有资本经营预算**转移支付收入**预算时，原则上应按上级提前下达的转移支付预计数编制。

(4) **下级上解收入**，由财政部门根据体制政策文件、上年度上解收入测算编列。上级编列的下级上解收入预算应与下级编列的上解上级支出预算的汇总数相等。

(5) **上年结转收入**，由财政部根据预算执行情况合理预计编列。待年度结束以后，根据执行的审核结果，财政部门相应调整上年结转收入。

- (6) 向一般公共预算调出资金应与一般公共预算收入中的国有资本经营预算调入资金保持一致。
- (7) **上解上级支出**。下级编列的上解上级支出应与上级编列的下级上解收入保持一致。
- (8) 经本级人大或其常委会批准，国有资本规模较小或国有企业数量较少的市县可以不编制本级国有资本经营预算。

(四) 社会保险基金预算编制

1. 社会保险基金预算内容

社会保险基金预算的收入与支出按险种分别对应，主要包括企业职工基本**养老保险**基金收支、**失业保险**基金收支、职工基本**医疗保险**基金收支、**工伤保险**基金收支、城乡居民基本**养老保险**基金收支、**机关事业单位基本养老保险**基金收支、城乡居民基本医疗保险基金收支、其他社会保险基金收支等，还包括财政补贴及基金利息等内容。

2. 社会保险基金预算编制原则

- (1) 收支平衡。
 - (2) 专款专用。不得挤占或挪作他用。
 - (3) 与一般公共预算衔接。应根据社会保险基金收支、财政收支等情况，合理安排**本级财政对社会保险基金的补助**支出。
- 在预算体系中，社会保险基金预算**单独编报**，与公共财政预算和国有资本经营预算相对独立、有机衔接。

(五) 政府债务预算处理

目前，我国对于**政府债务没有编制单独的预算**，而是按照政府所发债务的性质，分别列入一般公共预算和政府性基金预算。

1. 中央预算债务处理

根据《预算法》相关规定，

- ① 中央一般公共预算**必需的部分资金**，可以通过举借国内和国外债务等方式筹措，但举借债务应当控制适当规模，保持合理的结构，即中央政府债务不仅可以用于建设投资也可以用于弥补一般公共预算支出；
- ② 对中央一般公共预算中举借的债务实行**余额管理**，余额的规模不得超过全国人民代表大会批准的限额；
- ③ **财政部**具体负责对中央债务统一管理。

2. 地方预算债务处理

(1) 地方债务预算管理要求

限制主体	举债主体为经国务院批准的省、自治区、直辖市。
限制范围	省级政府预算中必需的建设投资的部分资金，可以通过举债的方式筹措。
限制方式	只限于发行地方政府债券。
限制用途	应限于预算中必需的建设投资的 部分资金 ，举借的债务只能用于公益性资本支出（即用于公益性事业发展且能够形成资本的支出），不得用于经常性支出。
规范管理和监督	保证地方政府举借一般债务和专项债务都在国务院确定并经全国人大或者其常委会批准的盘子里。
控制风险	举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。

(2) 地方债务预算管理

1) 地方政府债务分类

可以分为：地方政府一般债务，主要包括地方政府**一般债券**（简称一般债券）、地方政府负有偿还责任的国际

金融组织和外国政府贷款转贷债务（简称外债转贷）等；**地方政府专项债务**等。

2) 地方债务预算管理

将地方政府**一般债务收入**、安排的支出、还本付息、发行费用纳入**一般公共预算管理**。

将地方政府**专项债务收入**、安排的支出、还本付息、发行费用纳入**政府性基金预算管理**。

3) 地方政府债务发行主体

省、自治区直辖市政府为一般债券、专项债券的发行主体，具体发行工作由**省级财政部门**负责。

市县级政府确需发行一般债券、专项债券的，应纳入本省、自治区、直辖市一般债券、专项债券规模内管理，由**省级财政部门代办发行，并统一办理还本付息**。

经省级政府批准，计划单列市政府可以自行发行一般债券和专项债券。

4) 地方政府债务的使用

地方政府**一般债务收入**、专项债务收入，**应当用于公益性资本支出**，不得用于经常性支出。

5) 地方政府债务的借还

债务应当有**偿还计划和稳定的偿还资金来源**。

一般债务本金通过一般公共预算收入（包含调入预算稳定调节基金和其他预算资金）、发行一般债券偿还。

一般债务利息通过一般公共预算收入等偿还，**不得通过发行一般债券偿还**。

专项债务**本金**通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。

专项债务**利息**通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不得通过发行专项债券偿还。

【例-多选题】下列关于一般公共预算编制规则的说法，正确的有（ ）。

- A.举借的债务应当有偿还计划和定的偿还资金来源，可以用于经常性支出
- B.一般公共预算所有支出均按项目进行全生命周期管理，纳入项目库
- C.一般公共预算按照政府收支分类科目编制，收入按收入分类编制到类级科目
- D.下级编制上级转移支付收入预算时，原则上应按上级提前下达的对下级的转移支付支出预计数编制
- E.从预算稳定调节基金调入资金，用于弥补收支缺口，调入规模不得超过预算稳定调节基金余额

答案：BDE

解析：A 项错误，地方政府应当在一般债务限额内举借一般债务，一般债务余额不得超过本地区一般债务限额。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。C 项错误，一般公共预算按照政府收支分类科目编制，收入按收入分类编制到款级科目；支出按支出功能分类编制到项级科目，按支出经济分类编制到款级科目。

【知识点】跨年度预算平衡机制

（一）年度预算平衡与跨年度预算平衡

年度预算平衡是指**每一年的财政收支结果**都应是平衡的预算。而跨年度预算平衡是指预算收支的对比关系应在一定的经济周期内保持平衡。

单纯的年度预算平衡存在一些缺陷。

① **容易忽略潜在的财政风险**。一些预算决策在年度间的实施不易做到瞻前顾后，容易在决策的合理性和资金保障上出现偏差。

② 在年度预算中，各项收支已由预算确定好了，具有**法律性**，这样，在一个预算年度内进行收支结构的调整就受到了限制，与年度内的不确定因素产生矛盾。

③ 年度预算平衡**限制了政府对未来更长远的考虑**。

跨年度预算平衡的突出**优点**：有利于政策的长期可持续性，使决策者能够尽早发现问题，鉴别风险，采取措施，防患于未然。

（二）构建跨年度预算平衡机制

1. 预算超收及短收的平衡机制

各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，预算执行中出现的超收收入，在冲减赤字或化解债务后用于**补充预算稳定调节基金**；出现短收，可用**预算稳定调节基金**弥补不足。如若仍不能平衡则需要通过调整预算、增列赤字来实现。

2. 预算的赤字弥补机制

（1）中央一般公共预算执行中如**出现超收**，超收收入用于冲减赤字、补充预算稳定调节基金；如出现**短收**，通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大或其常委会批准的**国债余额限额内发债平衡**。

（2）省级政府报本级人大或其常委会**批准后增列赤字**，并报财政部门备案，在下一年度预算中予以弥补。

（3）市、县级政府通过申请上级政府**临时救助实现平衡**，并在下一年度预算中归还。

3. 实施中期财政规划管理

我国按照**三年滚动方式**编制，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目研究政策目标、运行机制和评价办法的基础上，编制形成的跨年度财政收支方案。