



第三节 政府预算的原则与政策

2. 政府性基金预算编制规则

(1) 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列。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 政府性基金支出优先安排专项债券的还本付息资金。

(5) 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。



第三节 政府预算的原则与政策

（三）国有资本经营预算编制

1. 国有资本经营预算编制原则

（1）按收支平衡的原则编制，不列赤字；

（2）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。



第三节 政府预算的原则与政策

2. 国有资本经营预算管理流程及规则

(1) 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。

(2) 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列。

(3) 至2020年，国有资本经营预算调入一般公共预算的比例达到30%，用于保障和改善民生。

(4) 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。



第三节 政府预算的原则与政策

（四）社会保险基金预算编制

1. 社会保险基金预算内容

收入与支出按险种分别对应，包括：（1）企业职工五险的基金收支；（2）城乡居民基本养老与基本医疗保险基金收支；（3）机关事业单位基本养老保险基金收支；（4）财政补贴；（5）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；
- （3）与一般公共预算衔接。



第三节 政府预算的原则与政策

（五）政府债务预算处理

目前，我国对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

（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。

【提示】中央发行的超长期特别国债收支列入政府性基金预算管理。【2025年新增】

（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。



第三节 政府预算的原则与政策

2. 地方预算债务处理——经国务院批准

(1) 管理 要求	1) 限制主体	经批准的省、自治区、直辖市
	2) 限制范围	经批准的省级政府预算中必需的建设投资的部分 资金
	3) 限制方式	只限于发行地方政府债券
	4) 限制用途	举借的债务只能用于公益性资本支出，不得用于 经常性支出
	5) 规范管理和监督	经批准的地方政府举借的债务应当纳入预算
	6) 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



第三节 政府预算的原则与政策

(2) 地方债务预算管理

分类	1) 地方政府一般债务：包括一般债券、外债转贷等 2) 地方政府专项债务：包括地方政府专项债券等
----	--



第三节 政府预算的原则与政策

我国地方政府债形式

(1) 显性债务：地方政府依据规定举借和依法担保、纳入预算管理的债务
显性债务种类：

- ① 地方政府债券，包括一般债券和专项债券
- ② 合法担保形成的债务

2) 隐性债务：在法定债务预算之外，直接或间接以财政资金偿还，以及违法提供担保等方式举借的债务

【提示】

对于隐性债务，地方政府负有主体责任，应遏制新增，化解存量【2025年新增】
隐性债务的融资方式：

- ① 国有企事业单位为政府举债，并由政府提供担保或财政资金支持偿还的债务
- ② 政府方约定通过回购本金、承诺保底收益等明股实债形式的债务支出



第三节 政府预算的原则与政策

(续表)

预算管理	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
	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
	【提示】 上级政府转入的超长期特别国债列入政府性基金预算中的转移性收入，支出则按功能列入政府性基金预算的教育、科技、农林水、交通运输等科目。 【2025年新增】	
发行主体	1) 省、自治区、直辖市政府 2) 经省级政府批准，计划单列市政府可以自行发行 3) 市县级政府确需发行的，应纳入本省、自治区、直辖市一般债券、专项债券规模内管理	



第三节 政府预算的原则与政策

(续表)

使用	地方政府 一般债务收入	应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出
	地方政府 专项债务收入	
偿还	一般债务	1) 通过一般公共预算收入（偿还本金与利息） 2) 通过发行一般债券（偿还本金，不得偿还利息）
	专项债务	1) 通过对应的政府性基金收入、专项收入（偿还本金与利息） 2) 通过发行专项债券（偿还本金，不得偿还利息）



第三节 政府预算的原则与政策

【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	含义	每一年的财政收支结果都应是平衡的预算
	缺点	(1) 容易忽略潜在的财政风险 (2) 在年度预算中，各项收支已由预算确定好了，具有法律性，在一个预算年度内进行收支结构的调整受到限制，与年度内的不确定因素产生矛盾 (3) 限制了政府对未来更长远的考虑
跨年度	含义	预算收支的对比关系应在一定的经济周期内保持平衡，而不是在某一个特定的财政年度内保持平衡
	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



第三节 政府预算的原则与政策

（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

超收	在冲减赤字或化解债务后用于补充预算稳定调节基金
短收	采取调入预算稳定调节基金或其他预算资金进行补充，以及削减支出等方法实现平衡，如若仍不能平衡则通过调整预算增列赤字

【提示】跨年度预算平衡并不是要否定年度预算平衡。



第三节 政府预算的原则与政策

2. 预算赤字的弥补机制

省、自治区、直辖市	依照规定增列的赤字，可通过国务院下达的本地区政府债务限额内发行地方政府一般债券予以平衡
设区的市、自治州以下各级	通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、减少支出等方式实现收支平衡

【提示】采取上述措施仍不能实现收支平衡的，可以通过申请上级政府临时救助平衡当年预算，并在下一年度预算中安排资金归还。



第三节 政府预算的原则与政策

3. 实施中期财政规划管理

分析预测未来3~5年重大财政收支情况，编制形成的跨年度财政收支方案

(1) 我国中期财政规划的类型——接近中期财政框架

国际上，中期财政规划有三种类型：中期财政框架、中期预算框架和中期绩效框架

(2) 关于中期财政规划与年度预算的关系

分年度来看

- 1) 中期财政规划的第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算
- 2) 执行后调整更新，以有效约束和指导年度预算

分级次来看

- 1) 全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用，对地方中期财政规划和年度预算编制起指导作用
- 2) 地方中期财政规划对地方年度预算编制起约束作用
- 3) 部门三年滚动财政规划对部门预算起约束作用



第三节 政府预算的原则与政策

【例题·单选题】（2021年）全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用，对地方中期财政规划和年度预算编制起（ ）。

- A. 约束作用
- B. 规范作用
- C. 借鉴作用
- D. 指导作用



第三节 政府预算的原则与政策

答案：D

解析：本题考查跨年度预算平衡机制。全国中期财政规划对中央年度预算编制起约束作用，对地方中期财政规划和年度预算编制起指导作用。地方中期财政规划对地方年度预算编制起约束作用。部门三年滚动财政规划对部门预算起约束作用。