



国家级重点学科 · 财政学系列教材

政府预算

包丽萍 主编



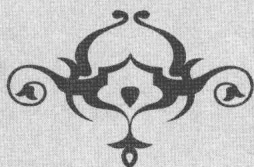
东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



国家级重点学科·财政学系列教材

政府预算

包丽萍 主编



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

国家级重点学科·财政学系列教材 编审委员会

主 任

马国强 教授 博士 博士生导师

委 员 (以姓氏笔画为序)

孙 开	教授	博士	博士生导师
孙文学	教授	博士生导师	
吕 炜	教授	博士	博士生导师
刘明慧	教授	博士	博士生导师
吴旭东	教授	博士	博士生导师
李松森	教授	博士	博士生导师
苑新丽	教授	博士	硕士生导师
寇铁军	教授	博士	博士生导师

前言

随着社会主义市场经济体制和公共财政框架的建立，政府预算从理论到实践进行了全方位的改革。本书以现行的政府预算法律和法规为依据，立足于中国政府预算的现状，本着理论联系实际的原则，比较全面、系统地阐述了政府预算的基本知识、基本理论、基本制度与管理方法，从制度层面和管理层面研究政府预算问题。在本书编写过程中，作者在阐述政府预算基本理论和预算管理基本原理的同时，更侧重于讲解政府预算的具体操作实务，试图通过一些案例突出地反映政府预算改革的最新理论与实践成果，具有理论性与实务性相结合的特点。

全书共分八章。第一章、第四章、第五章由包丽萍执笔，第二章、第七章由彭健执笔，第三章、第六章、第八章由崔惠玉执笔。全书由包丽萍总纂定稿。

本书作为“国家级重点学科·财政学系列教材”的重要组成部分，既可以作为高等院校经济类、管理类专业本科教材，也可以作为政府经济管理部门岗位培训的培训用书，对各级人大代表了解政府预算知识也具有一定的参考价值。

在本书的编写过程中，作者参阅了有关政府预算教材及在学术杂志中发表的研究成果，借鉴和引用了国内外专家、学者的研究成果，在此特向这些专家、学者表示诚挚的谢意。

鉴于作者理论水平和实践经验有限，本书错误之处在所难免，敬请广大读者批评、指正。

编 者

2011年9月

目 录

第一章 政府预算概论	1
第一节 政府预算的基本分析.....	1
第二节 政府预算原则.....	4
第三节 政府预算体系.....	7
第四节 政府预算形式	12
第五节 政府预算政策	16
第六节 政府预算管理	18
本章小结	24
关键概念	24
复习思考题	25
第二章 政府预算理论	26
第一节 政府预算理论研究视角	26
第二节 渐进预算理论	30
第三节 政府预算的公共选择分析	34
第四节 政策过程理论	40
第五节 新制度经济学在政府预算中的应用	45
本章小结	51
关键概念	51
复习思考题	51
第三章 政府收支分类	52
第一节 政府收支分类概述	52
第二节 政府收支分类改革	59
第三节 政府收支分类改革后财政会计制度的调整	69
第四节 政府收支的测算	74
本章小结	78

关键概念	79
复习思考题	79
第四章 政府预算编制	80
第一节 政府预算编制概述	80
第二节 部门预算	84
第三节 公共财政预算	106
第四节 政府性基金预算	119
第五节 国有资本经营预算	127
第六节 社会保险基金预算	134
第七节 政府预算审查与批准	145
本章小结	150
关键概念	151
复习思考题	152
第五章 政府预算执行	153
第一节 政府预算执行的组织体系	153
第二节 政府预算执行中的账户管理	156
第三节 政府收入预算执行	160
第四节 政府支出预算执行	166
第五节 财政国库管理制度	170
第六节 政府预算执行中的调整与检查分析	180
本章小结	184
关键概念	185
复习思考题	185
第六章 政府决算与绩效管理	186
第一节 政府决算概述	186
第二节 政府决算的基本流程	189
第三节 政府预算绩效管理	202
本章小结	213
关键概念	213
复习思考题	213
第七章 政府预算管理体制	215
第一节 预算管理体制概述	215
第二节 预算管理体制的主要内容	219
第三节 预算管理体制的沿革	230
第四节 分税制预算管理体制	241
第五节 政府间转移支付制度	255
本章小结	273

关键概念.....	274
复习思考题.....	274
第八章 财政透明度与预算监督	275
第一节 财政透明度.....	275
第二节 政府预算监督.....	291
本章小结.....	306
关键概念.....	307
复习思考题.....	307
附 录 政府决算表	308
主要参考文献	359

第一章

政府预算概论

政府预算同财政具有内在的联系，是财政体系的重要组成部分。与私人预算不同，政府预算面临许多限制，政府预算制度的建立涉及一国的政治体制、经济体制、法律体系、决策机制和财政制度安排。

第一节

政府预算的基本分析

在历史上，“预算”英文一词“Budget”意指皮包。当时，英国财政大臣在向议会提请审议政府预算法案时，总是将预算法案装在一个皮包中，久而久之，人们就用“Budget”一词指代政府预算了。

一、政府预算的概念及内涵

（一）马克思关于政府预算的阐述

马克思曾对国家预算做过科学的定义，他说：“每一个人都知道，预算只不过是国家本年度预期收入和支出的一览表，它是以上一年度的财政经验即平衡表为依据的……每一个预算的基本问题都是预算收支部分之间的对比关系，即编制平衡表，或者为结余，或者为赤字，这是确定国家或者削减，或者增加税收的基本条件。”

马克思关于政府预算的阐述揭示了政府预算的形式特征及本质。从形式上看，政府预算是以特有的财政收支一览表的形式表现的一种收支计划。预算作为一种计划，需要对预期收入和支出做出预测，并将预测结果以表格形式反映出来。预算表格不仅要反映预期收入和预期支出情况，还要反映收支相抵后的预算平衡情况。从

本质上看,预算收支的数量和结构反映了政府的职能范围,体现了一定时期政府在社会、政治和经济等方面的政策意图及采取的政策措施。

(二) 政府预算的一般概念

政府预算是指经法定程序审核批准的具有法律效力的政府年度财政收支计划。从内容上看,政府预算包括预算收入和预算支出两部分;从预算过程来看,政府预算包括预算编制与审批、预算执行与调整、政府决算三个环节;从上下级政府间的关系来看,政府预算包括上级政府对下级政府的补助、下级政府对上级政府的上解两方面。对于政府预算的含义,可从以下几个方面来理解:

(1) 政府预算是政府的年度财政收支计划,是政府配置公共资源的工具。政府预算是对政府的年度财政收支的规模和结构进行的预计和测算,其具体形式是按一定标准将政府预算年度的财政收支分门别类地列入各种计划表格,通过这个表格反映一定时期政府财政收支的具体来源和方向。

(2) 政府预算是具有法律效力的财政收支计划,是纳税人及其立法机构对政府公共权力的制衡机制。作为政府预算基本内容的级次划分、收支内容、管理职权划分等,都是以预算法的形式规定的;预算的编制、执行和决算的过程也是在预算法的规范下进行的。政府预算编制后要经国家立法机构审查批准后方能公布并组织实施;预算的执行过程受法律的严格制约,不经法定程序,任何人无权调整预算,立法机关依法对政府预算执行的全过程实施监督。

(3) 政府预算是政府宏观调控的重要杠杆,是促进公共利益实现的公共选择机制。政府预算的经济杠杆作用表现在政府可以采用赤字预算、盈余预算和平衡预算调节经济。在市场经济条件下,当市场难以保持自身均衡发展时,政府可以根据市场经济运行状况,选择适当的预算总量政策,用预算差额去弥补社会总供求缺口,以保持经济的稳定增长。

二、政府预算的特征

政府预算是国家财政发展到一定历史阶段的产物,是一个独立的财政范畴,具有区别于其他经济范畴和财政范畴的基本特征。

(一) 预测性

政府预算是一定时期收入与支出的数字估算表,其最明显的特征是年度预算收支计划具有预测性。所谓预测性是指各级政府及有关部门在本预算年度结束前,需要对下一年度的预算收支规模、收入来源和支出用途做出主观的预计和设想,编制出预算收支计划,进行收支对比,进而研究对策。至于这种预测是否符合实际、最终是否能够实现,一方面取决于预测的准确性、科学性;另一方面则取决于预算执行中客观条件变化后做出的应变措施以及预算管理水平。随着预算管理手段的现代化,对信息收集、传递、分析利用的速度加快,这种预测准确性不断提高。

(二) 法治性

法治性是指政府预算的形成过程和执行结果都要经过立法机构审查和批准,通过相应的法律程序确立,预算执行过程要接受立法机构的监督。政府预算的法治性

要求政府预算管理的各个环节都必须遵循法定程序,经立法机关批准,受立法机关约束;立法机关也只有依据预算才可调度资金。经法定程序审批后的政府预算,即成为具有法律效力的文件,行政部门必须无条件执行,不得随意更改。如遇特殊情况需要调整原定预算,同样必须遵循法定程序,不得在法律之外调整或变更预算。因此,违背政府预算的行为是违法的,任何人违背政府预算都会受到法律的追究和制裁。

(三) 综合性

综合性是指政府预算的各项财政收支的汇集点和枢纽,综合反映国家财政收支活动的全貌,反映政府活动的范围和方向,是国家的基本财政收支计划。从预算内容看,政府预算包含政府开展一切事务所形成的预算收支,全面体现政府年度整体工作安排和打算。从预算收支范围看,政府预算包括政府所有收支,并以总额列入预算,不得以收抵支,只列收支相抵后的净额。政府预算的综合性特征使其全面地反映了国家的方针政策,因而通过预算就可以了解政府在预算年度里的整体工作安排和打算。

(四) 公开性

政府预算反映了政府的活动范围和方向,与全体公民的切身利益息息相关,因此,政府预算收支计划的制订、执行以及决算的形成,要向公众全面公开,以便公众审查和监督,同时这也是政府财政透明度的必然要求。

三、政府预算年度

(一) 预算年度类型

预算年度又称财政年度或会计年度,是编制政府预算时规定的收支起止期限,通常为一年,分为历年制和跨年制。

1. 历年制

历年制把日历年度的起止日期(即从每年1月1日起至同年12月31日止)作为预算收支的起止日期。目前采用历年制的国家最多,包括中国、法国、德国、比利时、奥地利、丹麦、芬兰、希腊、冰岛、意大利、荷兰、西班牙、葡萄牙、挪威和瑞士等国家。

2. 跨年制

跨年制是指人为地确定一个预算年度的起止日期,这样一个预算年度就会跨越两个日历年度,即从某月某日起至次年某月某日止。

跨年制包括:①4月制。以4月1日起至次年3月31日止为一个财政年度的国家主要有英国、日本、印度尼西亚、新加坡、新西兰、印度、缅甸、不丹和南非等。②7月制。以7月1日起至次年6月30日止为一个财政年度的国家主要有瑞典、澳大利亚、孟加拉、巴基斯坦、埃及、苏丹、科威特、喀麦隆、肯尼亚、毛里求斯和坦桑尼亚等。③10月制。以10月1日起至次年9月30日止为一个财政年度的国家主要有美国、泰国等。

除了上述四种预算年度起止日期外,还有少数国家采取较特殊的起止日期,如

土耳其的预算年度是从3月1日起至次年2月28日止；伊朗的预算年度是从3月21日起至次年3月20日止；埃塞俄比亚的预算年度是从7月8日起至次年7月7日止。

（二）决定因素

（1）每年立法机构召开会议的日期。这是因为，政府预算作为立法文件，是需要经过最高权力机关的审议讨论通过后才可组织实施的，所以，预算年度起止日期必须便于在立法机构开会期间审议和通过预算，以便及时着手执行。

（2）收入旺季。预算年度开始时如正值收入旺季，可使国库较为充裕，便于执行新的预算。

（3）历史原因。对于原来属于殖民地的国家，其预算年度一般要受其宗主国的预算年度的影响，往往在独立后沿用原来预算年度的起止日期。此外，风俗习惯等也会影响预算年度的确定，如一些宗教信仰比较盛行的国家，会自觉地将最高权力机构开会的日期选在重要的宗教纪念日之外，以避免与宗教活动发生冲突，这样对该国预算年度的起止日期必然发生影响。

第二节

政府预算原则

政府预算原则是指政府选择预算形式和体系应遵循的指导思想，也就是确定政府财政收支计划的方针。自政府预算产生之后，就开始了对预算原则的探索，形成各种各样的思想和主张。

一、政府预算原则的形成

古典政府预算原则形成过程当中，欧洲学者的研究占有相当重要的地位，其中具有代表性的预算原则有：

（一）尼琪的预算原则

尼琪是19世纪的意大利财政学者，他提出的预算原则包括：

（1）公开性原则，即预算的内容应该力求详尽通俗，使社会公众能够了解预算收支的全部情况。全部预算收支必须经过议会审查批准成为公开性的文件，并向社会公布。

（2）确定性原则，即预算编制时，应该认真收集各种相关资料，依据社会经济发展的趋势，做出准确、切实的预测，以谋求预算的稳定。

（3）统一性原则，即在统一预算内，各项收支编列的标准应力求一致，所有收支均应列入同一预算之内。

（4）总括性原则，即所有财政收支都应列入预算，避免预算外收支的存在，不得进行预算以外的预算资金收支活动。

（5）分类性原则，即政府收支预算应根据其性质分门别类，清晰列示，以利

于社会公众据以了解政府预算资金活动情况和政府活动内容。

(6) 年度性原则,即预算必须按规定的预算年度编制和执行,不能逾越预算年度。

(二) 纽玛克的预算原则

德国学者纽玛克提出的预算原则包括:

(1) 全面性原则,即一切政府开支和收入,必须完全计入预算。如果将应计入预算开支的经费不列入预算,要么会削减政府必要的行政计划,要么会为预算外列支提供借口。如果将能收上来的收入不计入预算,就会发生不正常的预算盈余。

(2) 收入的非专用原则,即在收入项目与支出项目之间,不能设置特别的相互隶属关系。也就是说,预算收入应该作为一个整体,再根据整个政府财政活动的轻重缓急,将财源予以合理配置;收入与支出项目各不相属,也不相关,一般不能指定某项收入作为某项支出之用。

(3) 一致性原则。此原则包括两层含义,一是财政收支应统一编列,维持一个完整的体系;二是一项预算内限定同一项目的内容不得分散于两个项目。

(4) 明晰性原则。预算收支的项目内容,即预算收入的来源与支出的用途,应分类表示,清晰一致,便于审议与执行,进而提高政府行政工作效率。

(5) 准确性原则。预算预计的收入应与实际可能筹集的收入基本相符,如低估收入就会使预算不平衡,如高估收入就会不适当地加重民众负担。同时,预算支出也不能高估或低估,以免引起浪费或导致预算失衡。

(6) 事前批准原则。预算必须在预算年度开始前决定,以免侵犯立法机构的职权和产生财政舞弊现象。为达到这一目的,一般要在法律上规定预算编制、审批的期限。

(7) 严格性原则。预算科目的设立应力求明确,避免科目之间隐性、不恰当的流用;预算以外的支出项目应予以禁止,包括预算中原来没有该项支出而安排支出,或是超过某项支出预算数安排支出,或是将应在预算内列支的项目转入预算外;禁止提前支用下年度的经费,或将本年度的经费不经法定程序结转到下年度使用。

(8) 公开性原则。预算内容必须对社会全面公开,社会公众根据预算所列表的内容,能够全面了解政府的各项活动及财政状况。

(三) 舍德的预算原则

德国学者舍德认为预算原则有四个基本问题,作为对这些问题的回答,分别形成了一些预算原则。

第一个问题:什么应该被纳入预算?从预算范围来看,有全面性原则,而从预算特点来看,有准确性原则。第二个问题:预算将通过何种方式展示其所包含的支出和收入项目?针对这一问题,发展出一致性原则、清楚性原则、公开性原则和可比性原则等。第三个问题:何时提交预算?对此,有事前批准原则。第四个问题:预算规定在何种程度上约束着各个政府部门的行为?与这一问题相对应的是严格性

原则。

（四）桑德森的预算原则

桑德森将预算原则归纳为三大类：第一类预算原则涉及预算体系和政治单位的财政活动，包括全面性原则和排除性原则；第二类预算原则涉及预算机制如何处理预算体系内各种预算要素，包括一致性原则、严格性原则、年度性原则和准确性原则；第三类预算原则涉及提交预算内容的形式和技术，包括清楚性原则和公共性原则。

二、政府预算原则的发展

20 世纪 30 年代，世界经济大危机后，凯恩斯主义风行于西方国家，传统的古典预算原则已不再适应新的经济形势和政府职能的变化，各国开始对古典预算原则进行修改和补充。最具代表性的是 1945 年美国联邦政府预算局局长史密斯提出的八条预算原则。

（1）反映行政计划原则。财政承担着实现政府行政计划的职责，所以预算必须为实施行政计划提供便利，即政府预算必须反映和支持政府行政首脑的计划，总统所提出的政府预算一经国会通过即成为施政纲领。

（2）加强行政责任原则。预算实施必须赋予行政部门必要的权力和责任。立法机构通过立法程序使正式预算成立后，预算的执行权力属于行政部门，行政部门应当负有有效地执行预算的责任。

（3）以政府预算报告为依据原则。在预算的编制、审批、执行、监督过程中，政府应当提供预算报告及与之相关的各项资料，以此作为预算立法和管理的基础。

（4）执行中的弹性原则。为适应社会经济形势的变化，预算要有一定的弹性。预算中应包括随经济形势的变化作适当调整的内容，应该有适当的弹性条款的规定，授权行政机关在预算执行期间，可以根据实际情况作必要的调整。

（5）适度权力原则。预算的“工具”必须充分，在政府行政机构中应有编制和执行预算的专职机构和足够的人员。行政首长具备调节预算资金的权力和手段，有权规定季度和月度的拨款额，有权建立预算预备费并在必要时使用。

（6）预算程序多样化原则。针对政府的行政活动、经济建设活动以及公共事业活动的性质不同，应采取不同的预算管理程序，采取多种管理形式来适应各种性质活动的需要，不宜强求一致，技术手段也应适应多种管理形式的需要。

（7）适当加强行政主动性原则。国会可以原则规定资金使用的范围、方向和目的，在不违背立法机构基本政策方针的前提下，具体方式和途径应允许行政机构灵活调整以实现预算的目标。

（8）机构协调原则。预算机构必须在预算的编制及执行上相互联系和协调，充分发挥各自的作用。在预算编制、执行过程中，中央预算机关与地方各级预算机关之间以及预算机关与主管部门、单位之间，都应相互协调合作，以实现相互沟通、相互监督。

三、政府预算的一般原则

西方预算理论界对上述原则加以总结归纳,形成了一套为多数国家所接受的一般性预算原则,主要包括:

(1) 全面性原则。该原则强调所有政府收支必须纳入预算,进入预算程序,受预算机制的约束。政府预算应该包括政府全部财政收支,反映政府的全部财政活动,不允许有预算之外的政府财政收支,也不允许有政府预算规定范围以外的财政活动。

(2) 一致性原则。该原则强调对所有的政府收入和支出都应该同等对待,按照统一的程序和标准来计量和编制。同时,预算的各部分应该恰当地联系起来。

(3) 可靠性原则。政府预算的编制和批准所依据的资料信息必须可靠,收支的每一个项目的数字指标,都必须运用科学的方法,依据充分、准确的资料,进行正确的计算与填列,不得假定、估算或编造。

(4) 严格性原则。该原则强调政府预算一经做出后就必须严格执行,并能有效地约束各个政府部门的行动。该原则又包括定性和定量两个层面的内容。在定性层面上,预算拨款只能用于预先规定在预算中的项目,禁止将拨款从某一个项目(或部门)转移到另一个项目(或部门)。在定量层面上,该原则规定只有当政府决定在预算中提供某笔资金后才允许进行支出。

(5) 公开性原则。该原则要求各级政府的全部财政收支必须经过立法机关审查批准,并采取一定形式向社会公布。

(6) 年度性原则。该原则要求所有政府预算都按照预算年度编制,列出预算年度内收支总额,不应该对本预算年度之后的财政收支做出任何事先安排。该原则意味着每年都必须重新做一次预算,预算只能覆盖某一个特定的时期,这无疑增加了预算官员的决策成本。

第三节

政府预算体系

预算体系是由多级次、多层次的预算子系统构成的整体,是预算相关主体在预算组织、预算编制、预算执行和预算监督中的职责以及由此形成的关系系统,包括政府预算体系和国家预算体系。

一、政府预算体系

(一) 政府预算体系的构成

目前,我国各级政府预算由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算共同构成。

1. 公共财政预算

公共财政预算是指政府凭借国家政治权力,以社会管理者身份筹集以税收为主

体的财政收入,用于保障和改善民生、维持国家行政职能正常运转、保障国家安全等方面的收支预算。公共财政预算是由一般预算演变而来的,我国从2011年开始向各级人民代表大会报告公共财政预算收支情况。

2. 政府性基金预算

政府性基金预算是指政府通过向社会征收基金、收费,以及出让土地、发行彩票等方式取得收入,专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展等方面的收支预算。我国从1997年开始向全国人大报告中央政府性基金收支情况,从2010年起全面编制中央和地方政府性基金预算。

3. 国有资本经营预算

国有资本经营预算是指国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对所得收益进行分配而发生的收支预算。我国从2008年开始实施中央国有资本经营预算,试行范围为国资委所监管的企业、中国烟草总公司和中国邮政集团公司,以后还将逐步扩大范围。

4. 社会保险基金预算

社会保险基金预算是指根据国家社会保险和预算管理法律法规建立,反映各项社会保险基金收支的年度计划。我国自2010年开始试编社会保险基金预算,包括企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等内容。2011年试编范围进一步扩大到新型农村社会养老保险基金和城镇居民基本医疗保险基金。

从理论上讲,政府各类反映政府以行政权力和国有资产所有者身份集中的社会资源,不论其规模和份额大小,都应纳入政府预算体系管理。我国完整的政府预算体系应包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算。今后,我国将进一步完善公共财政预算,全面编制中央和地方政府性基金预算,全面推进国有资本经营预算工作,抓紧试编社会保险基金预算,待条件成熟时,逐步过渡到编制社会保障预算。建立健全四个预算有机衔接的政府预算体系,以全面反映政府收支总量、结构和管理活动,实现政府预算的科学性、完整性和系统性。

(二) 各预算在政府预算体系中的地位

1. 公共财政预算在政府预算体系中居主导地位

国有资本盈利能力不确定,社会保障基金承载能力薄弱而且短期内资金缺口会加大,而公共财政因其主要收入来源是税收,具有稳定性和可预见性,因此,将应当统筹安排使用的资金统一纳入公共财政预算。同时,公共财政承担着更多的责任,公共财政预算维系着国家机器运转和国防安全,主导着社会职能的履行,在政府预算体系中处于主导地位。

2. 国有资本经营预算在政府预算体系中居于辅助地位

从政府职能来看,国有资本经营预算植根于政府的经济职能,经济职能属于政府的衍生职能,居于辅助地位。经济制度的变迁和政府职能的转换决定了建立在政府经济职能基础之上的国有资本经营预算只能在政府预算体系中处于辅助地位。从

收入基础来看,国有资本经营预算只能在企业取得收益的情况下才能参与分配,其收入规模具有较大的不确定性。从筹资手段来看,国有资本经营预算的筹资手段单一,只能将国家以所有者身份依法取得的国有资本经营收益及对所得收益进行分配而发生的各项收支纳入国有资本经营预算,其收支规模势必限制在较低水平上,因而只能发挥辅助作用。

3. 社会保障预算在政府预算体系中居于重要地位

社会保障预算作为一种由政府编制的反映社会保障收支规模、结构和变化情况的计划,既是政府预算的重要组成部分,同时又具有相对独立性,在政府预算体系中占有重要地位。从性质上看,它既不是经常预算,也不是投资预算,而是特种预算。社会保障资金来源主要有:一是国家一般性税收收入安排的社会保障事业费,二是直接参与国民收入分配和再分配而形成的各种社会保障基金。在社会保障预算支出方面,通过社会保障预算筹集起来的社会保障资金不同于政府公共预算的资金,它的使用具有递延性、滞后性。对这部分资金不仅要使其保值,而且还要使其增值。因此,只能将通过一般性税收、社会保障费(税)及其他渠道筹集和安排的、专门用于社会保障的各项收支纳入社会保障预算,而通过社会保障预算筹集的资金绝对不能用于平衡政府公共财政预算。相反,现行公共财政预算支出项目中相当一部分应转化成社会保障预算收入项目中的“经常预算补助收入”,以使现行公共财政预算中的社会保障支出“显化”、“单列”出来,纳入社会保障预算。

4. 政府性基金预算在政府预算体系中居于补充地位

1997年,为加强预算外资金的管理,我国将在预算外管理的政府性基金、资金、附加和收费纳入预算管理,编制政府性基金预算。近年来,随着部门预算、综合预算等改革的深化,财政部门对政府性基金预算管理越来越重视,基金预算管理水平不断提高。但由于体制、机制等方面的原因,基金预算管理仍不尽科学规范,存在基金预算编制比较粗放、基金预算编制范围不够完整、基金预算约束力不强、基金预算与公共财政预算之间缺乏协调和衔接等问题。今后,我国要加强政府性基金预算管理,编制科学、规范的政府性基金预算,有利于健全政府预算体系,提高财政预算的统一性和完整性,有利于更好地发挥其财政职能作用,增强财政对各类资金的统筹调配能力和管理监督水平,更好地支持国家重点建设和社会事业发展。

(三) 政府预算体系中各预算之间的关系

在由四类预算组成的政府预算体系中,既要强调预算的独立运行和分别管理,又要强调预算的统筹规划和动态平衡。

1. 四类预算相对独立

与传统的单式预算相比,复式预算体系下,公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算之间是相对独立的。四类预算在各自承担的预算功能、编制原则、编制方法等方面存在较大差异,实现四类预算的相对独立,有利于体现政府的双重职能,有利于提高预算管理的精细化程度,也有利于人民代表大

会实施预算监督。

四类预算的相对独立性主要体现在两个方面：从形式上讲，国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保障预算不再和公共财政预算混合编制，而是作为公共财政预算的附加预算上报人大；从平衡方式上讲，四类预算力求分别实现收支平衡，继而在此基础上实现整体平衡。

2. 四类预算相互统一

四类预算的独立是在坚持相互统一下的相对独立，现阶段四类预算各自承担的职能不是完全分离的，公共财政既要承接国有企业改制过程中所剥离的社会职能，又要承担弥补社保基金缺口的责任，这种职能交叉构成了四类预算实现统一的基础。要实现这种统一，需要在四者之间建立信息通道和资金通道。在四类预算的编制过程中，要强调多个部门的共同参与，实现信息共享，解决信息不对称的问题。同时，还要建立顺畅的资金流通渠道。国有资本经营预算的建立，不能止步于国有资产的保值增值，还要承担弥补改革成本的责任。国企改革过程中，其部分社会职能转嫁给公共财政、人员分流增加社保负担等产生的改革成本，最终要表现为公共财政预算和社保基金预算的缺口，需要通过国有资本划拨来实现四类预算的统一平衡。

3. 四类预算有机衔接

上述四类预算并非完全独立，而是有机衔接的整体，要按照各自功能和定位，科学设置政府预算。将应当统筹安排使用的资金统一纳入公共财政预算；将具有专款专用性质且不宜纳入公共财政预算管理的资金纳入政府性基金预算；将国家以所有者身份依法取得的国有资本经营收益及对所得收益进行分配而发生的各项收支统筹纳入国有资本经营预算；将通过一般性税收、社会保障费（税）及其他渠道筹集和安排的，专门用于社会保障的各项收支纳入社会保障预算。目前重点试编社会保险基金预算。公共财政预算是国家预算体系的基础，政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算相对独立，各预算可进行适当调剂，例如，国有资本经营预算部分收入可用于弥补社会保障支出。根据经济社会发展和政府宏观调控的需要，我国将逐步加大对政府性基金预算和国有资本经营预算的统筹调配力度，形成资金合力。

二、国家预算体系

国家预算是经法定程序审核批准的一个国家各级政府预算的总和。国家预算体系是根据国家政权结构、行政区域划分和财政管理体制等所确定的预算级次和预算单位，按照一定方式组合而成。一般来说，有一级政府就有一级财政收支活动主体，就要相应建立一级预算。按照一级政府设立一级预算的原则，《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）规定，国家设立中央、省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡、镇）五级预算。我国行政管理体制分为中央和地方两大部分，与行政管理体制相适应，国家预算相应划分为中央预算和地方预算。