

财政预算调整，透露的线索？

近期，多数省市完成首次预算调整，与以往有何异同、透露了怎样的信息？本文梳理，可供参考。

■ 一问：财政预算，为何调整？债务限额及转移支付下达、财政收支超预期等今年上半年，各地首次预算调整基本完成，而中央未进行预算调整。4月以来，地方陆续调整其财政预算；截至6月底，全国已有36个省市(包括计划单列市)完成首次预算调整。与去年3月开始调整相比，今年地方预算调整开始时间较晚。历史经验表明，近年地方每年进行2-4次预算调整，且通常在债务限额下达后；中央预算调整频率较低、历史仅5次，涉及赤字调整的3次均发生在8月下旬。

过往经验显示，地方预算调整主要缘于新增债务限额、转移支付下达等，中央预算调整多缘于外部冲击。近年来，地方预算调整主要为新增债务限额及转移支付下达后的收支总量调整；同时也有经济形势超预期下，增减财政收支、使用过往剩余债务限额等非常规调整。而中央预算调整多为外部影响超预期下财政需加力，1998-2000年间3次中央赤字调整，均缘于亚洲金融危机下财政支出加码。

■ 二问：预算调整，有哪几类？收支总量对应调整和收支结构调整较为常见

预算调整多为财政收支总量调整，增加举债额度为总量调整的主要类型。2021年各省市(包括计划单列市)预算调整中，收支总量调整占比超九成。其中，调增举债额度进而调整收支总量占比最多、达64%；转移支付下达、财政收入超预期增减等占比18%；此外，调入预算稳定调节基金占9%。而中央历史5次预算调整中，4次为收支总量调整，其中3次为赤字调整、1次为预算稳定基金调入。

财政收支总量不变下，收支结构调整也较为常见。财政收入结构调整主要包括政府性基金收入调入一般财政等；2016年部分省市专项债额度调减116.8亿元、相应一般债额度等额增加。财政支出结构调整主要有重点支出金额调整、各级政府支出额度分配调整等；2020年山东省调减省本级专项债支出额度、等额转贷给市县；2021年，上海市将失业保险基金支出的费用调整为由一般财政承担。

■ 三问：今年预算调整，有何异同？总量调整相似、结构调整加码，仍需观察与过往类似，今年地方首次预算调整多为新增债务限额下达后的收支总量调整，但财政收支承压下，部分地区加大“节流”力度、更多投向“三保”等。当前完成首次预算调整的36个省市(包括计划单列市)主要是调增举债额度、进而调增收支总量；但从部分地区收支结构调整可看出，地方缩减非刚性支出力度加大，通过收回经费、退回支出款等筹集资金，加码“三保”和疫情防控等方面支出。

伴随财政收支压力加快凸显，使用过往剩余限额或是专项债“加量”的潜在途径，8月底至9月或是重要观察窗口期。目前披露的8月底全国人大常委会会议并未提及预算调整相关事项，结合7月政治局会议“支持地方用好用足专项债限额”来看，财政加力可能使用过往剩余限额。过往经验显示，下次地方人大常委会会议或大多在9月召开，后续需关注会议是否审议使用过往专项债务剩余限额。

风险提示：政策效果不及预期，疫情反复。

赵伟 分析师 SAC 执业编号：S1130521120002
zhaow@gjzq.com.cn

杨飞 分析师 SAC 执业编号：S1130521120001
yang_fei@gjzq.com.cn

马洁莹 联系人
majieying@gjzq.com.cn

内容目录

1.1、一问：财政预算，为何调整？	3
1.2、二问：预算调整，有哪几类？	5
1.3、三问：今年预算调整，有何异同？	6
风险提示：	9

图表目录

图表 1：截至 6 月底，大多数省市已完成首次预算调整	3
图表 2：我国预算管理体制	4
图表 3：四类情况需要对预算进行调整	4
图表 4：2019-2021 年，地方债限额多分批次下达	4
图表 5：中央预算预算赤字调整较为少见	4
图表 6：相较地方，中央预算调整完毕到落地耗时或更长	5
图表 7：预算收入支出总量增减调整往往互相对应	5
图表 8：地方预算调整多为增加举债数额	6
图表 9：中央债务预算调整多为国债增发	6
图表 10：2016 年，部分省市债务限额结构调整	6
图表 11：近年来，部分省市调整支出结构	6
图表 12：2022 年，部分地区调整预算收支结构	7
图表 13：2022 年，地方新增专项债多投向基建	7
图表 14：2022 年预算外资金力度较大	7
图表 15：近期，政策鼓励发挥好专项债务作用	7
图表 16：使用过往剩余限额需经同级人大常委会审批	8
图表 17：专项债限额提前发行或需经过全国人大审批	8
图表 18：地方最近人大常委会会议召开时间	8
图表 19：2021 年地方 9 月前后人大常委会会议时间	8

近期，多数省市完成首次预算调整，与以往有何异同、透露了怎样的信息？本文梳理，可供参考。

1.1、一问：财政预算，为何调整？

今年上半年，各地首次预算调整基本完成，而中央未进行预算调整。4月以来，地方陆续调整其财政预算；截至6月底，全国已有36个省市(包括计划单列市)完成首次预算调整。与去年3月开始调整相比，今年地方预算调整开始时间较晚，或缘于地方债务限额提前下达、并已计入年初预算；第二批地方新增专项债限额于3月下达，因而地方自4月起陆续开始调整举债额度。

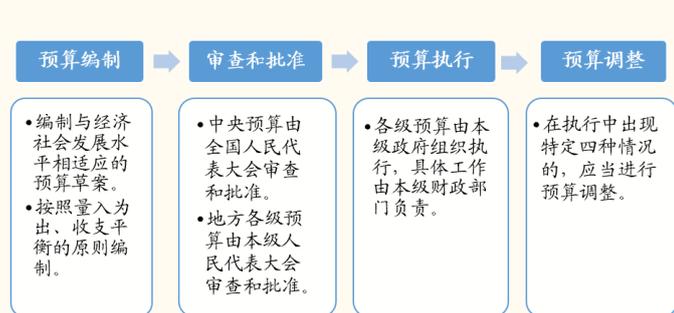
图表 1：截至 6 月底，大多数省市已完成首次预算调整

地区	省市	首次预算调整时间		地区	省市	首次预算调整时间	
		2022年	2021年			2022年	2021年
东部	厦门	4月26日	6月22日	中部	江西	4月27日	4月21日
	广东	4月28日	3月18日		安徽	5月25日	5月26日
	深圳	4月29日	6月29日		湖南	5月26日	5月25日
	北京	5月25日	5月27日		河南	5月26日	3月31日
	福建	5月27日	5月27日		山西	5月27日	3月30日
	河北	5月27日	3月31日		湖北	-	9月26日
	浙江	5月27日	3月26日	西部	广西	5月13日	9月28日
	江苏	5月29日	5月25日		贵州	5月23日	4月23日
	海南	5月30日	5月31日		内蒙古	5月23日	7月26日
	天津	5月31日	5月25日		新疆	5月24日	3月24日
	宁波	6月1日	10月28日		云南	5月25日	5月26日
	山东	6月9日	9月26日		陕西	5月25日	5月26日
	上海	6月22日	7月12日		青海	5月30日	5月24日
	青岛	6月25日	4月26日		甘肃	6月2日	5月25日
东北	大连	4月20日	4月22日	宁夏	6月2日	5月11日	
	吉林	5月7日	7月29日	四川	6月7日	5月26日	
	辽宁	5月31日	9月30日	重庆	6月7日	5月24日	
	黑龙江	6月22日	6月24日	西藏	-	6月16日	

来源：各省政府网站、国金证券研究所

地方预算调整主要缘于新增债务限额、转移支付下达等，中央预算调整多缘于外部冲击。预算草案在执行过程中通常会出现偏差，因此需要对预算进行调整。近年来，地方预算调整主要为新增债务限额及转移支付下达后、收支总量对应调整；同时也有经济形势超预期下，增减财政收支、使用过往剩余债务限额等非常规调整。而中央预算调整多为外部影响超预期下财政需加力，1998-2000年间3次中央赤字调整，均缘于亚洲金融危机下财政支出加码。

图表 2：我国预算管理体制



来源：政府网站、国金证券研究所

图表 3：四类情况需要对预算进行调整



来源：政府网站、国金证券研究所

与地方每年例行预算调整不同，中央财政预算调整则频率较低。地方债务限额下达后，省级、直辖市及单列市政府通常会调增其地方债发行金额，并将额度在本级与下级间进行分配。历史经验表明，近年地方每年进行 2-4 次预算调整，通常在债务限额下达后三个月内；而中央预算调整频率较低，历史仅有 5 次，涉及赤字调整的 3 次均发生在 8 月下旬。且相比地方债务限额调整完成到债券发行，中央预算赤字调整到债券发行耗时或更长¹。

图表 4：2019-2021 年，地方债限额多分批次下达

时间	批次	每批次下达额度(亿元)		累计下达额度(亿元)	
		一般债	专项债	一般债	专项债
2019年	2018年12月 第1批	5800	8100	5800	8100
	2019年3月 第2批	3500	13400	9300	21500
2020年	2019年11月 第1批	0	10000	0	10000
	2020年2月 第2批	5580	2900	5580	12900
	2020年4月 第3批	0	10000	5580	22900
	2020年7月 第4批	4220	12600	9800	35500
	2020年11月 第5批	0	2000	9800	37500
2021年	2021年3月 第1批	5880	17700	5880	17700
	2021年5月 第2批	2120	16976	8000	34676
2022年	2021年12月 第1批	3300	14600	3300	14600
	2022年3月 第2批	-	19900	-	34500

来源：政府网站、财政部、国金证券研究所

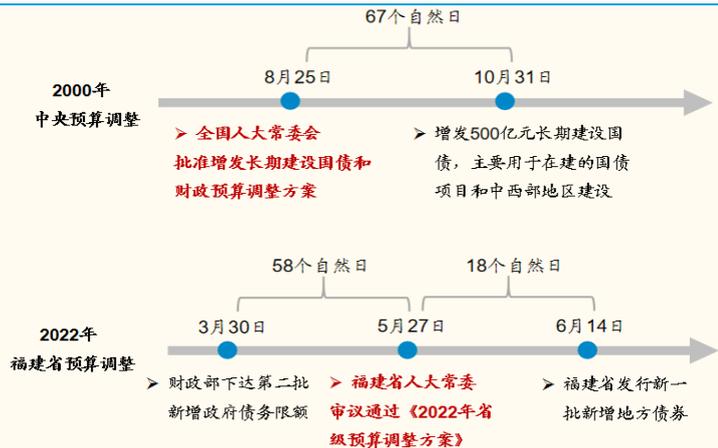
图表 5：中央预算预算赤字调整较为少见



来源：Wind、财政部、国金证券研究所

¹ 由于地方债务限额下达与地方人大常委会时间或有时滞，财政部指出地方可以结合资金需求科学安排地方政府债券发行节奏；例如 2020 年，广西壮族自治区人大常委会即授权地方政府可在人大常委会会议召开之前发行提前批新增地方债。
http://gks.mof.gov.cn/zttz/guozaiquanli/difangzhengfuzhaiquan/202012/t20201217_3635347.htm
http://www.gxzf.gov.cn/zt/szjj2020ngxlh/yw_29115/t982887.shtml

图表 6: 相较地方, 中央预算调整完毕到落地耗时或更长



来源: 政府网站、福建政府网站、财政部、中国债券信息网、国金证券研究所

1.2、二问: 预算调整, 有哪几类?

预算调整多为财政收支总量调整。2021年各省市(包括计划单列市)预算调整中, 收支总量调整占比超九成。财政收入调整或多缘于债务限额及转移支付下达、财政收入超预期等; 例如2020年北京市财政收入减少268亿元、而特殊转移支付及结转资金补充43.9亿元, 因而收支总量对应缩减224.1亿元。财政支出调整或多缘于外部因素影响超预期下、财政支出需加码等; 例如2008年中央为帮助四川及周边受灾地区恢复重建、出资设立700亿元灾后重建基金。

图表 7: 预算收入支出总量增减调整往往互相对应

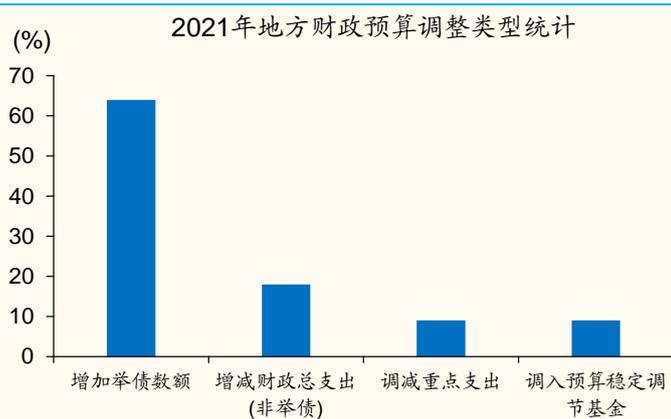
地区	时间	调整额度(亿元)	调整原因	调整前(亿元)	调整后(亿元)	调整明细
中央	2008/6	600	建立灾后重建基金	收34831.72	收35431.72	从中央预算稳定调节基金中调入600亿元, 从车辆购置税中调整安排50亿元, 从政府性基金预算列收列支的彩票公益金中调整安排10亿元, 从国有资本经营预算调入40亿元。
				支34831.72	支35431.72	用于四川及周边省份受灾地区恢复重建。
河南	2020/3	68	债务额度下达	收824.3	收892.3	下达新增专项债务限额68亿元。
				支824.3	支892.3	安排公办高校重大基本建设项目和39个发改委审核确认项目; 支持新冠肺炎相关项目26个。
四川	2020/7	794.5	中央转移支付下达	收9730.7	收10525.2	增加下达一般性转移支付补助794.5亿元。
北京	2020/11	-224.1	收入超预期下滑; 中央转移支付增加	收5139.9	收4915.8	市本级收入预期目标减少268亿元; 增加了中央特殊转移支付资金21.2亿元; 地方上年政策性结转使用资金增加22.7亿元。
				支5139.9	支4915.8	压减市级部门一般性支出及由于工作量等因素调整不需再安排的项目支出。
内蒙古	2021/11	35.13	收入超预期增长	收3273.71	收3308.84	全区经济持续稳定恢复, 加上煤炭价格上涨、煤炭产能增加, 以及煤炭领域违法行为专项整治等因素, 自治区本级财政收入有较大幅度增长。
				支3273.71	支3308.84	困难盟市财力补助15亿元, “雪亮工程”建设资金5.13亿元, 呼和浩特新机场建设项目资本金15亿元。

来源: 财政部、各地财政局、国金证券研究所

预算收支总量调整中, 增加举债额度为主要收支总量调整类型。地方预算收支总量调整多为新增债务限额下达, 而中央多为国债、特别国债增发等。2015年起, 地方债务纳入预算管理范围、成为地方预算调整的主要类型之一²; 2021年, 地方调增举债额度进而调整收支总量占总预算调整类型比例达64%。而中央预算收支总量调整多为国债增发等, 4次收支总量调整中, 3次涉及赤字调整、1次为预算稳定基金调入。

² http://www.gov.cn/zhengce/2014-09/01/content_2743208.htm

图表 8: 地方预算调整多为增加举债数额



来源: 各地财政局、国金证券研究所

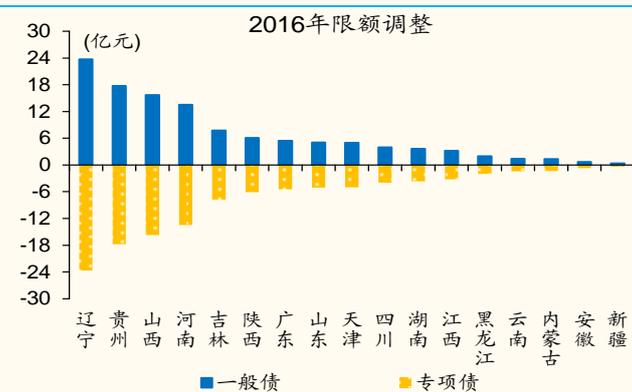
图表 9: 中央债务预算调整多为国债增发

时间	中央预算变化	调整方案	调整原因
1998/8/26	中央财政赤字扩大500亿元	增发1000亿长期国债, 在当年和第二年纳入国家预算, 当年列入中央预算支出500亿。	受亚洲金融危机的影响, 当年国内市场需求不旺, 外贸出口增幅下降, 居民储蓄倾向增强, 经济增长8%的目标难以达到。
1999/8/28	中央财政赤字扩大300亿元	增发600亿元国债, 300亿元由中央政府举借; 余300亿由中央政府代地方政府举借。	1998年以来采取的积极财政政策的效应正在逐步减弱, 外贸出口和外商直接投资下降, 消费需求持续不振, 固定资产投资增长放慢。
2000/8/25	中央财政赤字扩大500亿元	增发500亿元长期建设国债, 用于增加基础设施投资, 全部列入中央财政预算。	当年我国经济虽已走出了亚洲金融危机, 但经济回升基础不稳固。
2020/5/22	特别国债增发不列入赤字; 且2020年的抗疫特别国债列入年初预算, 不算严格的预算调整	财政部发行10000亿元抗疫特别国债, 全部安排给地方。	受全球疫情冲击, 国内消费、投资、出口下滑, 就业压力显著加大, 企业困难凸显, 财政收支矛盾加剧, 财政运行压力增加。

来源: 政府网站、国金证券研究所

财政收支总量不变下, 收支结构调整也较为常见。财政收入结构调整主要有政府性基金收入调入一般财政等; 2016年部分省市专项债额度调减116.8亿元、相应一般债额度等额增加。支出结构调整包括重点支出调整、各级政府支出额度分配调整等; 2020年山东省调减省本级专项债支出额度、等额转贷给市县; 2021年, 上海市将失业保险基金支出的部分费用调整为由一般财政承担。

图表 10: 2016年, 部分省市债务限额结构调整



来源: Wind、财政部、国金证券研究所

图表 11: 近年来, 部分省市调整支出结构

地区	时间	财政支出结构调整	
		调减项目	调增项目
云南	2020/9	①调减生物多样性公约大会补助3亿元 ②国际和地区航线补助2亿元。 ③调减农村危房改造等省级配套资金7.5亿元 ④调减高级技工学校生均经费0.7亿元。	①调增教育发展资金6.3亿元; ②调增社会保障民生支出4.6亿元; ③调增其他支出2.3亿元
山东	2020/11	原由省列支的重点水利工程83亿元专项债券。	调整为转贷市县债券支出。
上海	2021/7	减少失业保险基金其他费用支出18.8亿元	调整由一般公共预算安排。
青海	2021/9	调减省本级1亿元, 系省科技厅申请终止科技孵化器大厦项目1亿元。	相应转贷给市(州)。

来源: 各地财政局、国金证券研究所

预览已结束, 完整报告链接和二维码如下:

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_44936

