

积极财政：钱从哪来，用到哪去

——评 2020 年财政预算草案

摘要

2020 年预算草案详细介绍了 2020 年积极财政如何发力。

从资金来源上看，由于财政收入下降压力较大，调入资金、结转结余和债券融资将成为弥补收支缺口的主要手段。一般预算项下，预算收入为 18.0 万亿，但调入资金和结转结余接近 3.0 万亿。政府性基金项下，预算收入为 8.1 万亿，但结转和债务融资收入接近 4.8 万亿。

同时，政策部门将通过优化央地分配来夯实基层财力。新增财政赤字和抗疫特别国债筹集的资金用于支持地方。提高地方财政留用比例，建立特殊转移支付机制，保障资金直达基层。

从资金运用上看，压缩中央本级支出，中央本级支出中仅国防等关键领域支出保持正增长；继续加大扶贫力度，坚决打赢脱贫攻坚战；安排就业补助资金，扩大失业保险覆盖范围，保障居民就业和基本民生。

（感谢实习生 胡晓莉 对本文的贡献）

关键词： 财政减收增支，地方财政压力，资金投向

宏观研究部

郭于玮

高级分析师

电话：021-22852641

邮箱：guoyw@cib.com.cn

鲁政委

兴业银行 首席经济学家

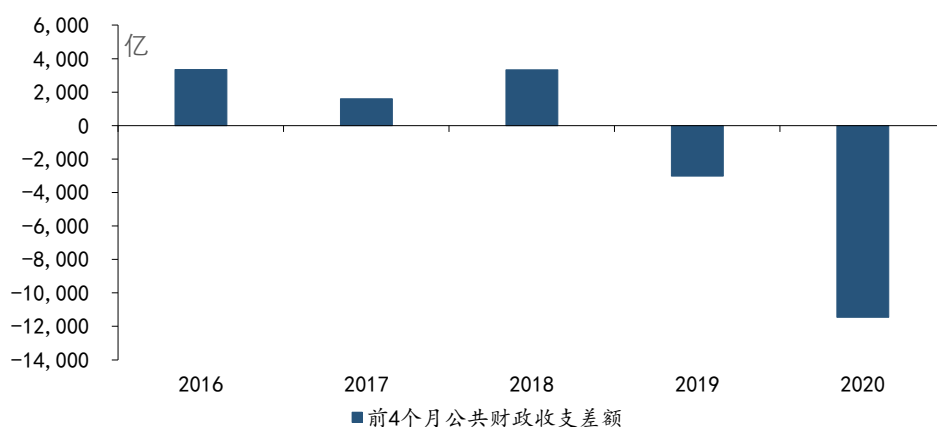
华福证券 首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP
获取更多研究成果

5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上，财政部将2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案提请审议。受疫情影响，2020年以来税收收入同比下降，保就业、保民生的支出需求却在增加。2020年前4个月，公共财政收支差额为-1.1万亿，较去年同比下降了8447亿。面对财政收支压力，积极财政的资金从哪里来，又要用到哪里去呢？2020年预算草案给出了详细的解答。

图表1 2020年财政收支压力较大



资料来源：WIND，兴业研究

一、积极财政资金从哪里来

1、调入结转结余和债务融资

2020年5月22日两会发布的2020年预算草案显示，财政的一般预算、政府性基金、国有资本经营和社保基金“四本账”的收入全为负增长，支出却全为正增长。

其中，2020年全国一般公共预算收入18万亿元，同比-5.3%。全国一般公共预算支出24.8万亿元，增长3.8%，赤字3.76万亿元，比2019年增加1万亿元。全国政府性基金预算收入8.1万亿元，下降3.6%；全国政府性基金预算支出12.6万亿元，增长38%，收支差额-4.5万亿元。全国国有资本经营预算收入3638.3亿元，下降8.1%；全国国有资本经营预算支出2614.9亿元，增长14.3%，收支差额1023.4亿元。全国社会保险基金收入7.7万亿元，下降4.4%；全国社会保险基金支出8.2万亿元，增长9.7%，收支差额0.5万亿元。

图表2 2020年预算报告数据及变化

科目	2020 预算数	2019 执行数	同比变化率
一般公共预算收入	180270.0	190382.2	-5.3%
一般公共预算支出	247850.0	238874.0	3.8%

赤字额	210250.0	212543.2	36.2%
政府性基金预算收入	81446.1	84515.8	-3.6%
政府性基金预算支出	126123.6	91364.8	38.0%
国有资本经营预算收入	3638.3	3960.4	-8.1%
国有资本经营预算支出	2614.9	2287.4	14.3%
社会保险基金收入	77287.4	80844.1	-4.4%
社会保险基金支出	82284.1	74989.2	9.7%

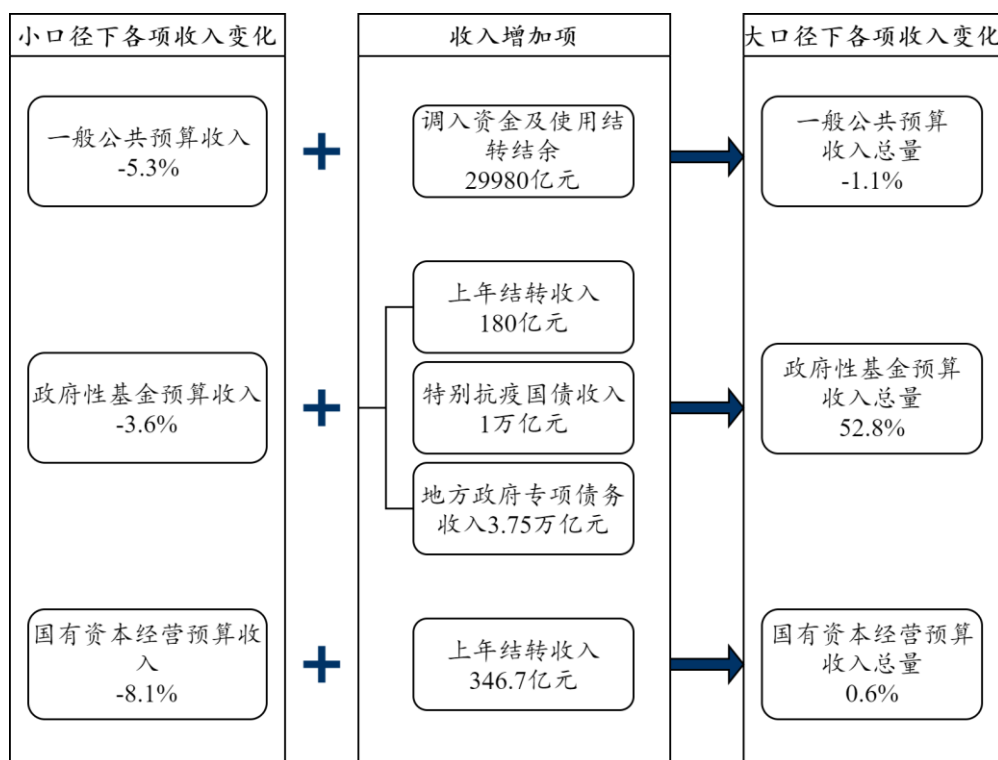
资料来源：财政部，兴业研究。

财政收入下降与疫情的冲击有关。一方面，受疫情影响，税收收入下降压力较大，1-4 月全国税收收入同比下降 16.7%，非税收入同比增长 1%；另一方面，减税降费力度加大，2020 年继续执行 2019 年下调增值税税率，减免小规模纳税人增值税、免征公共交通运输、餐饮住宿、旅游娱乐、文化体育等服务增值税，减免航空公司民航发展基金、港口建设费，等执行期限全部延长到今年年底，小微企业、个体工商户所得税缴纳一律延缓到明年。预计 2020 年减税降费规模达 2.50 万亿元，比 2019 年的 2.36 万亿元还多。2020 年 1-4 月全国一般公共预算收入为 6.2 万亿元，去年同期为 7.3 万亿元，同比减少 1.1 万亿元，同比降幅为 14.5%。这意味着，5 至 12 月预算收入预计为 11.8 万亿元，2019 年 11.8 万亿元，同比几乎无增长。

为什么在财政收入负增长的情况下，财政支出能够实现正增长呢？**这主要来自于调入资金、结转结余和财政赤字融资（债券融资）的贡献。**在一般预算项下，预算收入为 18.0 万亿，但调入资金和结转结余接近 3.0 万亿。其中，从中央预算稳定调节基金调入 5300 亿元（包括决算整理期内预计新增补充的部分资金）；中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入 3580 亿；地方财政调入资金及使用结转结余 21100 亿元。

政府性基金项下，预算收入为 8.1 万亿，但结转和债务融资收入接近 4.8 万亿。其中，上年结转收入 180.0 亿、抗疫特别国债收入 10000 亿元，地方政府专项债务收入 37500 亿元。此外，从政府性基金调出 3002.5 亿，支持一般公共预算。

图表 3 2020 年不同预算口径及增速变化



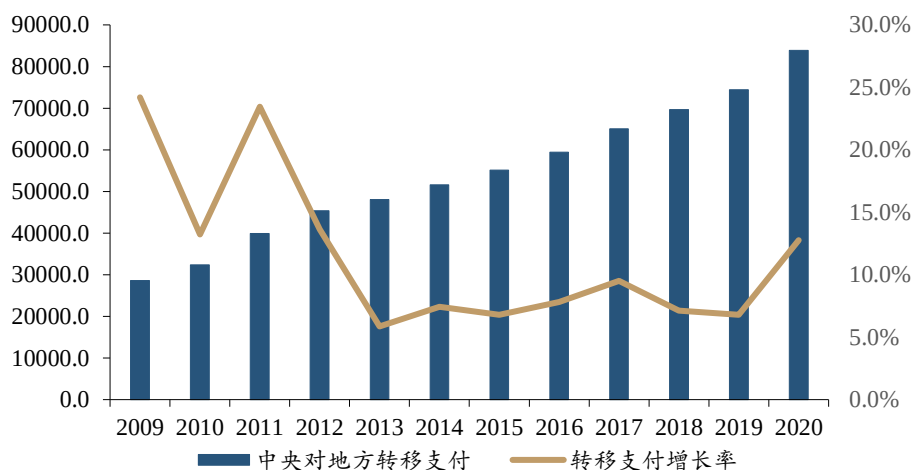
资料来源:《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》, 兴业研究

2、优化央地分配

为保基层运转, 缓解疫情对地方财政造成的压力, 2020 年将多渠道增加地方政府财力。根据 2020 年预算报告, 地方一般公共预算本级收入 9.8 万亿元, 下降 3.5%, 地方一般公共预算支出 21.2 万亿元, 增长 4.2%, 地方减收增支规模在 1.2 万亿元左右, 带来的较大财政压力需要通过多渠道缓解。除了挖掘结余资金, 预算草案还提出通过增加转移支付、发行特别国债等方式作为财力来源渠道对地方财政收入进行补充。

中央对地方转移支付达较高水平。2020 年通过安排中央财政赤字增加对地方的转移支付。中央财政赤字 27800 亿元, 比 2019 年增加 9500 亿元, 这一增量部分全部用于对地方的转移支付, 由此使得 2020 年中央对地方转移支付收入合计为 83915 亿元, 增长 12.8%。

图表 4 历年中央对地方转移支付及增长率变化

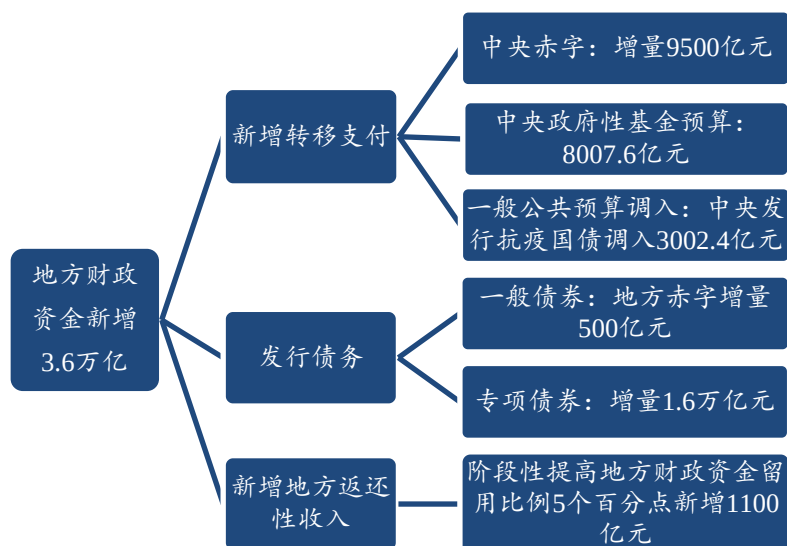


资料来源：WIND，兴业研究

抗疫国债资金转移给地方。1 万亿抗疫特别国债通过政府性基金预算全部给地方。其中，通过中央政府性基金预算对地方转移支付 8007.6 亿元，主要用于地方公共卫生等基础设施建设和抗疫相关支出，并预留部分资金用于地方解决基层特殊困难。

提高地方财政资金自留比例，建立直达基层的转移支付机制。一方面，提高基层资金留用比例。自 3 月 1 日至 6 月底，阶段性提高地方财政资金留用比例 5 个百分点，新增留用约 1100 亿元资金，全部留给县级使用，保障基层财政平稳运行。另一方面，建立特殊转移支付机制。政府工作报告要求：“建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等，强化公共财政属性，决不允许截留挪用。”上述安排有利于缓解地方财政特别是市县基层财政的财政压力，实际效果还依赖于支付机制的设计情况。

图表 5 特殊时期地方财政新增资金来源

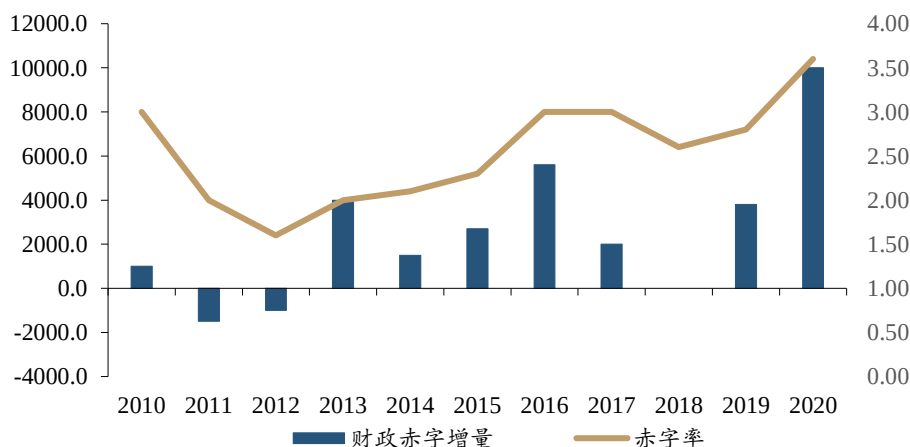


注：地方财政资金留用比例是指把缴入中央国库的中央收入按照一定的比例就地划入地方国库，留归地方使用。但其金额主要通过地方一般公共预算收入中转移性收入的二级科目其他返还性收入体现，因而作为新增地方返还性收入。

资料来源：财政部，兴业研究

尽管大量运用了结转结余和债务融资工具，全年赤字压力仍然较大。2020年全国一般公共预算收入180270亿元，2020年全国一般公共预算支出247850亿元，减收增支后的缺口为67580亿元。其中，除调入资金等补充的部分外，还需安排赤字37600亿元，比2019年增加10000亿元，赤字率由2.8%上调至3.6%以上。根据IMF的预测，2020年全球平均赤字率将从2019年的3.7%提高到9.9%，发达国家平均由3%提高到10.7%^①，我国实际的赤字率有可能比预计更高。如果财政收入的恢复情况不及预期，可能还需要通过进一步盘活国有资产，挖掘结余和沉淀资金等方式夯实财力。

图表6 历年财政赤字增量及赤字率变化



资料来源：WIND，兴业研究

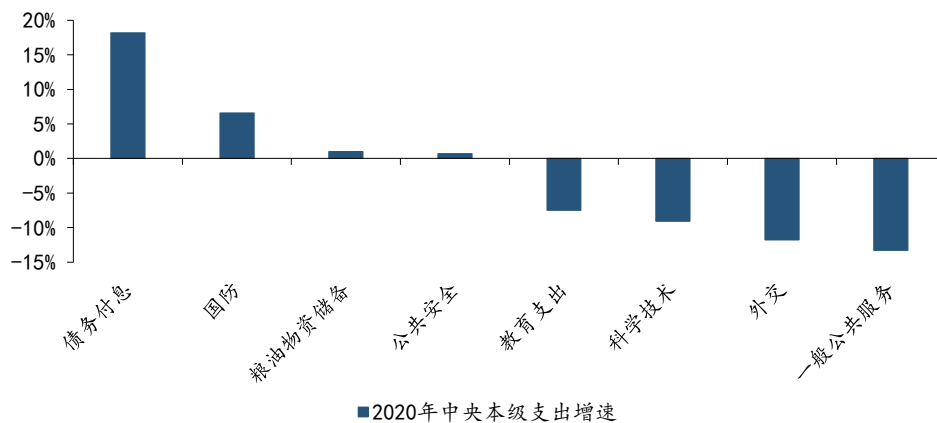
^① 注：《发改委：2020年全球平均赤字率升至9.9% 中国赤字率并不高》，搜狐网，2020年5月24日：https://www.sohu.com/a/397327777_436021。

二、积极财政资金投向哪里

1、压缩中央本级支出

为保障对地方财政的支持，2020 年中央本级支出安排下降 0.2%。其中，国防、公共安全和粮油物资储备等关键支出保持正增长，外交、科教领域支出压缩力度较大。不过，加上地方支出后，全国教育支出增长 5.4%，全国科学技术支出增长 3.1%。

图表 7 中央本级支出变化



资料来源：《关于 2019 年中央和地方预算执行情况与 2020 年中央和地方预算草案的报告》，兴业研究

2、打赢脱贫攻坚战

政府工作报告指出：“脱贫是全面建成小康社会必须完成的硬任务，要坚持现行脱贫标准，增加扶贫投入，强化扶贫举措落实，确保剩余贫困人口全部脱贫，健全和执行好返贫人口监测帮扶机制，巩固脱贫成果。”因此，尽管财政收支压力较大，扶贫支出的力度还将进一步加大。2020 年，中央财政补助地方专

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_4734

