

中国财政支出预决算偏离的原因： 预算调整的视角

李明 李珍珍 孔蔚然

摘要 预算体现国家的战略和政策，反映政府活动的范围和方向。预算与作为执行结果的决算偏离过高，意味着约束不够，规划的战略和政策可能存在执行偏差。基于此，以省本级支出预决算为例，可以探究中国预决算偏离的成因。通过将预决算偏离分解为经预算调整形成的偏离和未经调整形成的偏离，测算了两部分偏离各自的贡献，发现中国支出预决算偏离度总体较高，经预算调整形成偏离的贡献占主导。进一步，基于采集的2014—2022年公开可得的468份省本级预算调整报告，解析触发预算调整的力量，发现新增债务和转移支付下达、动用预算稳定调节基金，是触发预算调整最主要的直接原因，尤其是前两者。鉴于两者在管理上采用自上而下的方式，这意味着中国预决算偏离是内嵌于预算管理体制的。基于预算调整视角的分析，为中国预决算偏离的成因提供了来自预算管理实践的全景式考察，对加快健全现代预算制度有一定启示。

关键词 预决算偏离 预算调整 财政体制 约束有力

作者李明，对外经济贸易大学国际经济贸易学院教授（北京100029）；李珍珍，对外经济贸易大学国际经济贸易学院博士研究生（北京100029）；孔蔚然，中国农业发展银行湖州分行（浙江湖州313000）。

中图分类号 F81

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)01-0048-12

一、引言

预算是各级政府的财政收支计划。与战略和政策融合，保障战略和政策的实施，是预算的本质要求。鉴于预算在国家治理中的重要意义，党的十九大、十九届四中全会部署建立和完善“标准科学、规范透明、约束有力的预算制度”，党的二十大强调“健全现代预算制度”，要求完善“综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度”。^①“约束有力”是现代预算制度的基本要求之一，着重体现在两个方面：一是通过税收法定原则和政府债务限额，控制政府支配和占用社会资源的规模，二是用年度财政支出规模，控制各部门各单位财政支出预算限额。^②一收一支，对其进行限制，目的在于确保预算更好体现国家战略和政策，规范政府活动的范围和方向。就此而言，预算同作为执行结果的决算保持一致性，是现代预算制度建设的应有之义。但以一般公共预算为例，全球金融危机以来，全国预决算偏离虽然总体在下降，但至目前仍相对较高；新《预算法》实施前，收入预决算偏离大于支出预决算偏离，超收态势明显；新《预算法》实

^① 刘昆：《健全现代预算制度》，《党的二十大报告辅导读本》，北京：人民出版社，2022年，第263页。

^② 王小龙、李敬辉等编著：《预算管理一体化规范实用教程（上册）》，北京：中国财经出版传媒集团、经济科学出版社，2020年。

施后，支出预决算偏离高于收入预决算偏离，超支态势突出。^①

高培勇^②等学者较早提出，要关注中国预决算偏离现象。此后，该问题得到广泛关注。相关研究集中在几个方面。一是在国际比较的基础上，测算中国预决算偏离情况，对特征、异质性等予以刻画。^③二是考察预决算偏离的成因。马蔡琛基于发达国家经验，认为预测技术问题是收入预决算偏离的重要原因。^④具体而言，中国预算收入预测主要采用基数法，通常在预测经济增长率的基础上加减若干百分点确定，预测偏差叠加经济周期、通货膨胀等因素，导致预算低于决算。^⑤除预测技术等客观原因，主观因素也受到关注。例如，超收资金使用有更大的裁量权诱导各级政府低估收入；^⑥挂钩支出的存在，迫使财政部门策略性地低估收入应对部门增支诉求；^⑦税收计划层层加码导致执行超收^⑧，都不同程度推动了收入预决算偏离。在近期的一份研究中，吕冰洋和陈志刚考察了政府间财政关系的作用，认为地方财政收入分成的降低带来了较大的财政压力，迫使地方政府采取加强征管等举措，推高了收入预决算偏离。^⑨

与对收入预决算偏离的研究比，文献对支出预决算偏离成因的关注略少。马骏和侯一麟通过访谈发现，省级预算存在政策和预算过程分离的问题，主要是政策制定不受预算约束，这使得地方政府编制的年初支出预算不能囊括当年全部活动，在预算执行过程中通常需要执行新的政策，由此导致支出预决算偏离。^⑩另有研究认为，预算收支之间存在直通车关系，超收在驱动收入预决算偏离的同时，也驱动着超支，推动支出预决算偏离。^{⑪⑫}后续有研究实证分析了政府间财政关系对支出预决算偏离的影响。如王志刚和杨白冰认为，财力弱、支出自主权低的地区，有动力通过“高估”支出争取上级援助，降低了预算的准确度，引致了支出预决算偏离。^⑬吕冰洋等发现，“撤县设区”改革导致地级市的财政资源更加集中，使其更有能力突破预算控制，扩大了支出预决算偏离。^⑭

总结已有文献（特别是国内文献），有几个问题值得关注。第一，侧重基于国际经验和统计描述，对预决算偏离的原因进行理论推测；个别研究尝试展开因果推断^⑮，但侧重关注感兴趣的要素，不能提供全面系统的解释，所关注的是否为主要原因无从判断。从理论上讲，预决算偏离的主要原因有哪些，应从大量的预算

-
- ① 根据历年中央和地方预算执行情况和预算草案报告以及全国一般公共预算收支决算表计算。2020—2022年的例外，可能是受新冠疫情影响所致。
- ② 高培勇：《关注预决算偏离度》，《涉外税务》2008年第1期。
- ③ 王秀芝：《1994—2007：关于我国财政收支预决算偏差的考察》，《经济问题探索》2009年第9期；赵海利、吴明明：《我国地方政府收入预算的科学性——基于1994—2010年地方收入预算执行情况的分析》，《经济社会体制比较》2014年第6期；陈志刚、吕冰洋：《中国政府预算偏离：一个典型的财政现象》，《财政研究》2019年第1期；吕冰洋、李岩：《中国省市财政预算偏离的规律与成因》，《经济与管理评论》2020年第4期。
- ④ 马蔡琛：《市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示》，《财政研究》2008年第11期。
- ⑤ 众多国外文献从预测偏误角度解释预决算偏离的成因，尤其是收入预决算偏差。所关注的角度如：预测方法不够完善、方案单一、宏观经济变量波动的不可预期性等。
- ⑥ 高培勇：《关注预决算偏离度》，《涉外税务》2008年第1期；王秀芝：《1994—2007：关于我国财政收支预决算偏差的考察》，《经济问题探索》2009年第9期；马蔡琛：《中国政府预算超收资金的形成机理与治理对策》，《财贸经济》2009年第4期。
- ⑦ 马骏、於莉：《中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2007年第2期。
- ⑧ 孙玉栋、吴哲方：《我国预算执行中超收超支的形成机制及治理》，《南京审计学院学报》2012年第9期。
- ⑨ 吕冰洋、陈志刚：《政府间收入分成与财政收入预算偏离》，《金融研究》2021年第5期。
- ⑩ 马骏、侯一麟：《中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调查》，《经济社会体制比较》2005年第5期。
- ⑪ 在新《预算法》明确超收收入只能用于冲减赤字和补充预算稳定调节基金，使用自由度受到限制后，上述收支直通车关系受到削弱。
- ⑫ 徐阳光：《收入预测与预算法治——预决算收入偏差的法律评估》，《社会科学》2011年第4期；孙玉栋、吴哲方：《我国预算执行中超收超支的形成机制及治理》，《南京审计学院学报》2012年第9期。
- ⑬ 王志刚、杨白冰：《财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度》，《宏观经济研究》2019年第8期。
- ⑭ 吕冰洋、李岩、李佳欣：《财政资源集中与预算偏离》，《财经问题研究》2021年第1期。
- ⑮ 王志刚、杨白冰：《财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度》，《宏观经济研究》2019年第8期；吕冰洋、李岩、李佳欣：《财政资源集中与预算偏离》，《财经问题研究》2021年第1期。

执行实践中归纳提炼,但除个别案例研究外^①,少有文献做过这样的探索。第二,对收入预决算偏离研究的多,对支出预决算偏离关注得少。但近年来,中国预决算偏离的主要方面,已由早期的收入端转向支出端。第三,中国预算实行分级管理,一级政府一级预算,采用加总数据分析,忽视不同层级政府财政运行可能存在的异质性,易造成合成谬误(倾向低估)。

从管理流程看,预决算偏离的形成,始于预算审批,中经预算调整,终于决算。据此,理论上可把预决算偏离分解为经预算调整形成的偏离和未经调整形成的偏离两部分。探究预决算偏离的成因,一定程度上等价于在分解两部分贡献的基础上,把握预算调整及未调整的逻辑。预算调整是预算执行的重要一环,预算方案一经立法机关审批,便具有法律约束力,但作为计划,受主客观条件限制,很难完全按照预算执行。新《预算法》因此规定了需进行调整的四种情形。^② 从而,如果确认预算调整在预决算偏离中扮演了重要角色,对预算调整实践的深入解析,将有助于探究预决算偏离的成因。

爱伦·鲁宾曾将引发预算调整的原因归纳为两类:一是因经济原因引起的预算调整,比如当经济过热或出现衰退时,缩减或者追加拨款。二是由技术和政治等非经济原因触发的调整。^③ 例如,因预测技术原因预算编制不够科学时,就需要在执行中做出调整来矫正。^④ 就政治原因而言,有一种看法认为,相比初始预算过程中的多方角逐,预算调整中行政官员的主导权要大得多,导致后者有激励通过调整,重获在初始预算过程中失去的阵地。^⑤ Anessi-Pessina et al. 还指出了一种可能,认为预算调整是一个政治工具,在接近选举时,现任官员会倾向通过预算调整增加政府支出,以赢得连任机会。^⑥ 中国频繁的预算调整也引发了学术研究的关注。卢鸿福和刘志毅注意到,预算调整方案往往在本级人大常委会批准前就已执行,事前审批变成了事后“追认”,审批程序失去了监督意义。^⑦ 李英梳理预算法修订前十年财政收支信息后发现,地方政府预算调整频繁且金额较大,新《预算法》实施后,调整依然频繁存在,但规范化、透明性在增强。^⑧ 张亲培和冯素坤从政府间关系角度,对中国地方政府预算调整触发因素进行了研究,区分出了自发进行的“自主型预算调整”和受上级政策或指令影响的“压力型预算调整”。^⑨

聚焦支出预决算偏离成因,本文参考“预算—调整预算—决算”的预算管理流程,首先利用可得的数据,测算省本级一般公共预算支出预决算偏离度^⑩,分解经预算调整带来的偏离和未经调整形成的偏离各自的贡献。接着,基于 2014—2022 年 31 个省份公开可得的 468 份省本级预算调整报告,归纳提炼触发预算调整的事项,总结支出预决算偏离的触发因素。研究发现:第一,预算调整引发的偏离(以下称调整偏离)对合计口径的支出预决算偏离(以下简称支出合计预决算偏离)有较强的解释力,对总计口径的支出预决算偏离(以下简称支出总计预决算偏离)的贡献相对小一些。第二,就支出合计预决算偏离和支出总计预决算偏离

① 马骏、於莉:《中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2007 年第 2 期;马骏、侯一麟:《中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查》,《经济社会体制比较》2005 年第 5 期。

② 分别为:(1) 需要增加或者减少预算总支出的;(2) 需要调入预算稳定调节基金的;(3) 需要调减预算安排的重点支出数额的;(4) 需要增加举借债务数额的。

③ 爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治》,叶丽娟、马骏等译,北京:中国人民大学出版社,2001 年。

④ Forrester, J. P., "The Rebudgeting Process in State Government: The Case of Missouri," *The American Review of Public Administration*, 23(2), 1993, pp. 155-178.

⑤ Forrester, J. P., and Mullins, D. R., "Rebudgeting: The Serial Nature of Municipal Budgetary Processes," *Public Administration Review*, 52(5), 1992, pp. 467-473; Cornia, G. C., Nelson, R. D., and Wilko, A., "Fiscal Planning, Budgeting, and Rebudgeting Using Revenue Semaphores," *Public Administration Review*, 64(2), 2004, pp. 164-179.

⑥ Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., and Steccolini, L., "Budgeting and rebudgeting in local governments: Siamese twins?" *Public Administration Review*, 72(6), 2012, pp. 875-884.

⑦ 卢鸿福、刘志毅:《预算调整审批怎能“追认”》,《人大研究》2007 年第 8 期。

⑧ 李英:《地方政府预算调整的历史与现实——基于 2005—2017 年的实证分析》,《地方财政研究》2018 年第 12 期。

⑨ 张亲培、冯素坤:《中国压力型预算调整研究》,《学术界》2010 年第 5 期。

⑩ 之所以重点关注一般公共预算,主要原因有二:一是一般公共预算财政资源规模在四本预算中最大;二是在我们采集的预算调整样本中,一般公共预算调整频次最高(一般公共预算调整 422 次,政府性基金调整 382 次,国有资本经营预算调整 59 次,社保基金预算调整 41 次),最具代表性。

而言，新增债务收入和转移支付下达、动用预算稳定调节基金是导致偏离的主要直接因素。与已有侧重关注个别因素的研究相比，本文基于预算调整视角的分析，为中国预决算偏离的成因提供了来自预算管理实践的全景式考察，以省本级为例，揭示了中国地方政府预决算偏离的主要直接原因，为进一步聚焦这些原因，探究预决算偏离背后的深层次根源，提供了参考方向。

二、研究框架与数据来源

（一）预决算偏离测度

借鉴高培勇^①等研究，基于方程（1）测度预决算偏离度：

预决算偏离度=(决算数-预算数)/预算数 (1)

在计算指标的选取上，决算数普遍选取次年年中决算报告的数据，但不同研究对预算数的选取有所不同。大多研究采用《中国财政年鉴》报告的预算数，但该数据实际为各级人大常委会审批后的调整预算数，而非年初计划数，预算调整过程已经包含了对超收超支、短收短支等行为的修正，由之计算得到的偏离度不能反映预决算偏离的全貌。本文参照已有文献的做法^②，采用年初预算数。除了指标选取，计算还面临预算口径选取的问题。以一般公共预算为例，报表基本结构如表 1。

表 1 省本级一般公共预算平衡表

一般公共预算收入合计	一般公共预算支出合计
转移性收入	转移性支出
一般公共预算收入总计	一般公共预算支出总计

注：转移性收入=政府间转移支付收入+其他转移支付收入；转移性支出=政府间转移支付支出+其他转移支付支出。其中，政府间转移支付收入=税收返还收入+一般性转移支付收入+专项转移收入+下级上解收入；其他转移支付收入=上年结余+调入资金+调入（动用）预算稳定调节基金+债务收入；政府间转移支付支出=上解上级支出+补助下级支出；其他转移支付支出=调出资金+补充预算稳定调节基金+债务转贷支出+债券还本支出+援助其他地区支出+结转结余支出。

无论收支，都包括合计数和总计数两个口径。通常把合计数以上科目称为“线上部分”，收支相应称为“线上收支”，反映省本级当年收支情况。总计数是合计数加“线下部分”（转移性收支）的金额，既包含本级政府年度收支，还包括上下级政府间的资金拨付和地方政府债务管理的内容。为体现预算“全面性”原则，本文分别采用支出合计预决算数、支出总计预决算数两个口径，对一般公共预算预决算偏离进行测度分析。鉴于支出总计预决算数内含有置换债券和再融资债券^③，两类债券的发行不会增加预算收支，但纳入总计预决算反映，导致预决算偏离增大，为更准确地反映省本级预决算偏离的实际情况，本文还计算了剔除两类债务的支出总计预决算偏离度。

（二）预决算偏离分解框架

根据中国预算管理流程，年初预算数、调整预算数与决算数的关系如图 1。年初预算数经各级人大常委会审议调整后，形成调整预算数，执行的结果为决算数。基于此，本文把预决算偏离分解成两部分，一是可由预算调整解释的偏离部分，称为调整偏离；二是决算数对调整预算数的偏离，称为未调整偏离。相应定义调整偏离度和未调整偏离度：

调整偏离度=(调整预算数-年初预算数)/年初预算数 (2)

未调整偏离度=(决算数-调整预算数)/年初预算数 (3)

① 高培勇：《关注预决算偏离度》，《涉外税务》2008 年第 1 期。
② 吕冰洋、李岩：《中国省市财政预算偏离的规律与成因》，《经济与管理评论》2020 年第 4 期；吕冰洋、陈志刚：《政府间收入分成与财政收入预算偏离》，《金融研究》2021 年第 5 期。
③ 根据财政部相关规定，前者主要用于置换新预算法实施前形成的非政府债券形式的存量政府债务，后者开始主要用于偿还到期地方政府债券本金，后续也被用于偿还存量政府债务或置换隐性债务。

其中,调整偏离度衡量了调整预算数较年初预算数偏差的程度,未调整偏离度反映未经预算调整的偏差程度。两指标考察了各自在不同口径预决算偏离中贡献的大小。

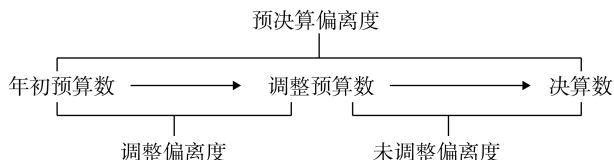


图1 预决算偏离分解图示

(三) 研究数据来源与说明

本文研究分为两步。先是测算预决算偏离度,分解调整偏离和未调整偏离的贡献;其次是通过预算调整报告的剖析,把握触发预算调整进而引发偏离的原因。考虑到中国预算实行分级管理,“一级政府、一级预算”,以及数据的可得性,我们选择以省本级一般公共预算为对象进行分析。基于研究目的,本文使用的数据包括省本级预决算数据和调整预算数据两部分。各省本级预决算数据主要包括三个指标:年初预算数、调整预算数和决算数。鉴于《中国财政年鉴》报告的为全省数据,不报告年初预算数,本文主要通过手工采集各省份财政部门年初在本级人大报告的预算报告及报表,采集年初预算数^①,通过次年年中报告的决算报告及报表,采集决算数。调整预算数通过预算调整报告及报表获得。以往,中国预算调整内容公开缺乏规范,相关资料获取不易,直到新《预算法》第七章对预算调整内容、程序和时限做出规定,第一章对公开做出要求,财政部下发《关于切实做好地方预决算公开工作的通知》(财预〔2016〕123号),要求建立预决算公开平台后,地方各级政府才逐步公开当年预算调整文件。鉴于数据可得性,本文手工收集了2014—2022年31个省份468份省本级预算调整报告及相关报表。在调整报告内,一般公共预算调整总计422次,本文对这些调整文本按照省份—年份—事项—科目—金额等梳理,构建了预算调整微观数据库。综合这两套数据,本文形成了覆盖2014—2022年31个省本级的非平衡面板数据。

三、预决算偏离测算与分解结果

(一) 预决算偏离测算结果

图2刻画了基于方程(1)测算的三个口径的预决算偏离情况。总的来看,支出总计预决算偏离度最大,偏离度均值为46.07%,标准差为26.09%;剔除再融资、置换债务的支出总计预决算偏离度次之,偏离度均值为33.62%,标准差为17.37%;支出合计预决算偏离度最低,偏离度均值为10.50%,标准差为22.63%。^②与支出总计预决算偏离度相比,剔除再融资、置换债务的总计预决算偏离度更低,意味着将这两类债务囊括进来会导致对总计预决算偏离度高估。相较支出合计预决算数,支出总计预决算数多出了债务和转移支付支出等相关内容,支出总计预决算偏离与支出合计预决算偏离存在较大差异,表明债务和转移支付管理有待进一步规范。分阶段看,新《预算法》实施后,支出总计预决算偏离突出的现象在逐步改进。主要原因在于:一方面,法律对转移支付提前下达和相应的预算编制程序做了规定,要求县级以上各级政府提前下达对下级政府的转移支付预计数,各级政府相应将下达的预计数编入预算;同时,转移支付提前下达比例逐步提高,增强了预算编制的完整性、准确性。^③另一方面,2018年底,全国人大授权国务院在2019年以

① 在采集的过程中,发现河南等省份部分年份在编制预算时,未将动用省本级财力安排的对市县补助资金,全部编列补助市县支出,而是部分编入本级支出合计预算数内,这使得本级支出合计年初预算数偏大,根据公开或者申请的资料,我们对部分省本级支出合计年初预算数进行了修正。

② 预决算偏离表现为正向偏离和负向偏离,计算均值时未做区分,可能导致部分正向偏离会部分被抵消。

③ 2015年财政部下发的《财政部关于印发〈中央对地方专项转移支付管理办法〉的通知》(财预〔2015〕230号)规定,提前下达的专项转移支付预计数与其前一年度执行数之比原则上不低于70%。2016年《国务院关于深化财政转移支付制度改革情况的报告》指出,“转移支付预算执行进度明显加快。……一是做好转移支付提前下达工作,逐步提高转移支付提前下达比例,增强地方预算编制的完整性。”

后年度，在当年新增地方政府债务限额的 60% 以内，提前下达下一年度新增地方政府债务限额，各省按照国务院批准的提前下达的限额编制预算。“提前下达”举措提高了年初预算的准确性，使得支出总计预决算偏离下降。^①

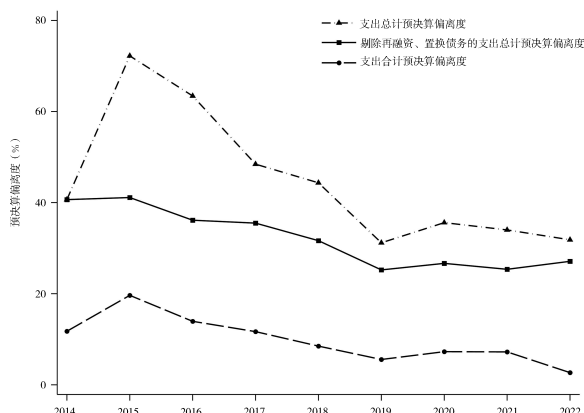


图2 2014—2022年省本级一般公共预算支出预决算偏离情况

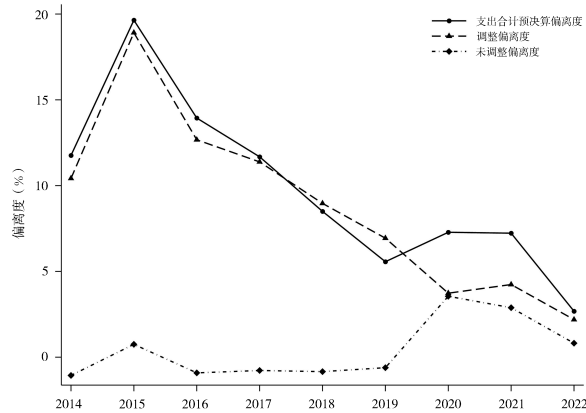


图3 支出合计预决算偏离分解

注：图2由作者基于方程（1）计算结果绘制，图3由作者基于方程（2）—（3）计算结果绘制。限于数据可得性，支出合计、支出总计和剔除再融资、置换债务的支出总计预决算偏离度的测算采用样本量不同，三者样本量依次为277、277和266，下同。为避免异常值的影响，在由各省本级预决算偏离度指标加总形成省本级平均偏离度时，以各省本级年初预算数和决算数均值占有所有省份的比例为权重加权，下同。

（二）预决算偏离分解结果

图3刻画了基于方程（2）—（3）对支出合计预决算偏离分解的结果。支出合计预决算偏离度始终是正向的，表明总体处于超支状态，但从2016年起，超支的程度开始下降，这与新《预算法》强化支出管理是吻合的。值得关注的是调整偏离和未调整偏离各自的贡献。分阶段看，2014—2019年，调整偏离度与合计数偏离度间的差异极小^②，未调整偏离度的取值可忽略不计；2020—2021年，受疫情冲击影响，未调整偏离对支出合计预决算偏离的作用增强，各省本级支出合计数呈现出“预算调整时追加，执行时进一步增加”的特点。总体看，预算调整倾向拉动支出合计预决算偏离，对偏离的推动作用较大。一定程度上，这与中国现行法律法规是吻合的。新《预算法》规定的四大预算调整事项中，需要增加或者减少预算总支出、需要调减预算安排的重点支出数额的规定，都与支出相关，会导致支出合计数量的变化；需要调入预算稳定调节基金、需要增加举借债务数额的规定，虽关乎收入，但它们是支出变动的直接资金来源，两者的调整往往也会带来支出合计数的变动。本文的数据也同样证明了这一点，在计算所用的277个样本（省份×年份）中，251个样本进行了预算调整，其中227个样本为正向调整，仅有24个样本为负向调整。

图4展示了针对支出总计预决算偏离的分解结果。不管是否包含再融资和置换债务，总计预决算偏离度与调整偏离度、未调整偏离度都为正，且总计预决算偏离度始终大于预算调整偏离度，显示出相较年初预算数，中国省本级预算管理实践呈现出“预算调整时追加、执行时进一步追加”的状态。我们掌握的数据也佐证了这一点，计算所用总共266个样本（省份×年份）中^③，考虑再融资、置换债务时仅有4次负向调整，不考虑再融资、置换债务时有5次负向调整。^④除此之外，剔除再融资、置换债务的支出总计预决算偏离度相对

① 2021年3月，财政部提前下达2021年新增一般债务限额5850亿元，由于各省份预算编制通常在上一年完成，因此多数省份2021年预算总计中不包含提前下达的新增债务限额，可能会使得预决算偏离水平较2019年、2020年有所上升。

② 其中，2018—2019年前者甚至居于后者之上，表明这两年各省本级的支出合计数呈现出“预算调整时大幅调增，执行时调减”的特点。

③ 较支出合计数所用样本少，是因为部分省份线下数据缺失，未采用这些样本。

④ 包含再融资、置换债务的样本的4次负向调整分别为：青海（2017）、山东（2018）、北京（2019）、广东（2022）；不包含再融资、置换债务的样本的5次负向调整具体为：青海（2017）、山东（2018）、北京（2019—2020）、广东（2022）。

更小,对应的预算调整对预决算偏离的贡献更大。但从曲线位置看,两种情形下未调整偏离度曲线始终位于调整偏离度曲线的上方,表明前者对总计预决算偏离的推动作用更强。但即便如此,从分解后的数值看(纵轴刻度),预算调整对总计预决算偏离的作用也不容忽视。

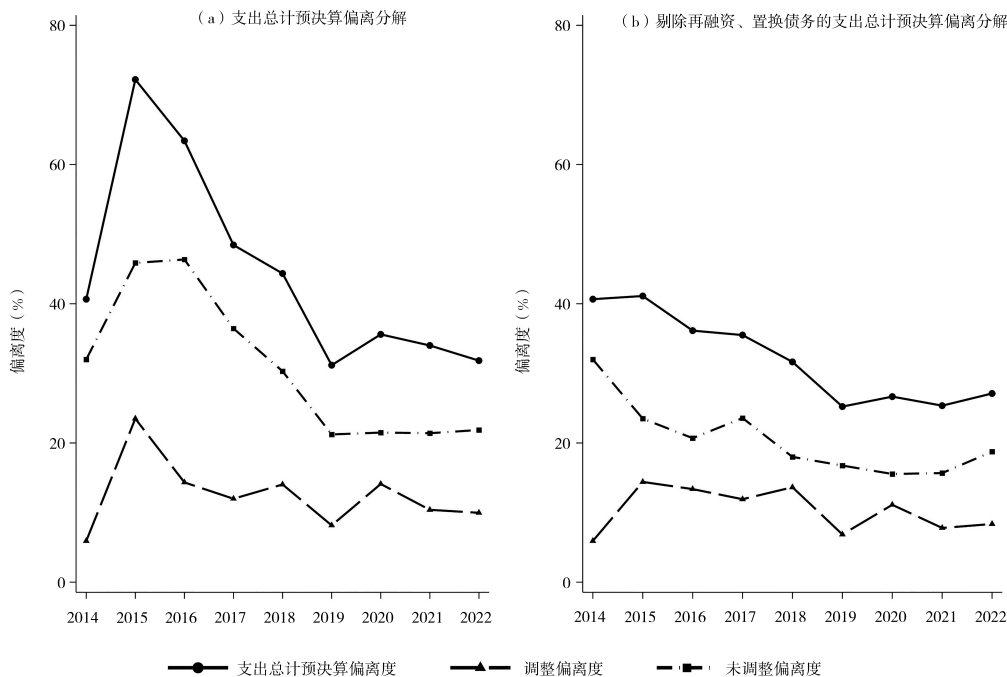


图 4 支出总计预决算偏离分解

注:基于方程(2) — (3) 计算结果绘制。

由上述分析可见,预算调整对支出总计预决算偏离和支出合计预决算偏离的贡献有所不同,大小依次为:对支出合计预决算偏离的贡献>对剔除再融资、置换债务的支出总计预决算偏离的贡献>对支出总计预决算偏离的贡献。但不论排序情况如何,预算调整对预决算偏离的影响都不容小觑,特别是对支出合计预决算偏离的影响,占绝对主导。为此,有必要对触发预算调整的原因做进一步的分析,以便对预决算偏离的成因做深入剖析。考虑到剔除再融资、置换债务更能反映省本级支出总计预决算偏离的实际情况,预算调整对其解释力也更强,接下来涉及对支出总计预决算偏离的分析时,主要考虑剔除再融资、置换债务的口径。

四、预算调整触发原因初步分析

(一) 预算调整原因分类

采集的 2014—2022 年 31 个省份的 468 份预算调整报告中,涉及一般公共预算的预算调整达 422 次,非均匀分布在 1 月至 12 月间。^① 本文对报告文本进行了分析,归纳了预算调整的系列原因,共编码 13 类。^②

表 2 对不同原因的预算调整频次和调整规模进行了描述。从规模看,债务收入、转移支付和动用预算稳定调节基金,是触发预算调整最多的事项,合计调整总规模接近八万亿元,占总调整规模的 98%。其中,债务收入和转移支付又占主导。从调整频次看,债务收入是引起预算调整最多的事项,共计 316 次,占一般公共预算总调整频次的约 74.88%,接着是转移支付、动用预算稳定调节基金。

① 其中,一次调整发生 257 次,集中在 5 月至 7 月;二次调整 142 次,集中在 9 月、11 月和 12 月;三次和四次调整频次较少,主要在 11 月和 12 月。

② 值得注意的是,部分预算调整的触发原因不止 1 个;有些调整原因仅会造成收入或支出一端的预算数变化,有些则会引起收入和支出预算数同时变动。限于篇幅,未在正文汇报具体定义及示例,如有需要可向作者索取。

表 2 不同调整原因的描述分析

调整原因	调整频次及占比（次、%）	调整规模及占比（亿元、%）
债务收入	316（74.88）	47524（58.73）
转移支付	76（18.01）	28047（34.66）
动用预算稳定调节基金	67（15.88）	3729.66（4.61）
政策性减收	31（7.35）	-2829.9（-3.50）
新增调入资金	59（13.98）	1702.32（2.10）
其他原因导致的收支变化	28（6.64）	1315.9（1.63）
不可抗力减收	14（3.32）	-1006.3（-1.24）
政策性增收	13（3.08）	972.75（1.20）
新增（追加）支出	12（2.81）	456.03（0.56）
省以下财政管理体制调整	5（1.18）	289.46（0.36）
收支科目在不同预算间的转列	6（1.4）	194.48（0.24）
支出科目间调整	5（1.1）	41.1（0.05）
新增债务限额再分配	9（2.1）	-16.46（-0.02）

注：在计算每一调整原因的调整频次占比时，以一般公共预算调整次数（422 次）为分母，由于每次预算调整可能含有不止一项调整事项，因此不同调整原因的调整频次占比加总超过 1。

（二）不同口径下预算调整初步分析^①

合计数口径下的支出预算调整主要表现为“线上”各项支出的变动。如图 5 所示，按照类级支出功能分类科目，从规模看，交通运输支出调整最多，其次为农林水支出，城乡社区支出和其他支出紧随其后，以上科目调整规模占支出线上科目调整总规模的约 56.79%。从频次看，交通运输支出（223 次）、农林水支出（221 次）以及教育支出（182 次）显著大于其他科目。从方向看，有四分之三的调整为调增。

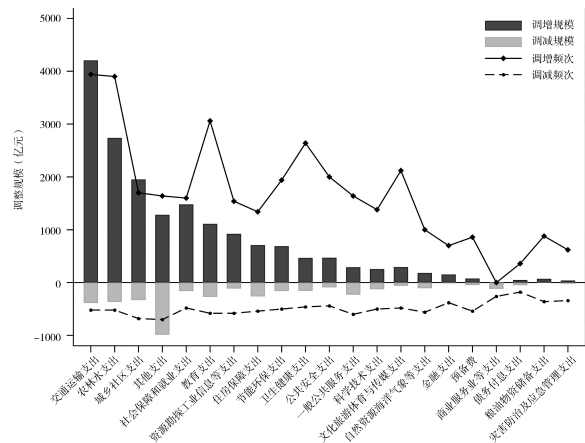


图 5 合计数口径下支出科目调整频次和规模

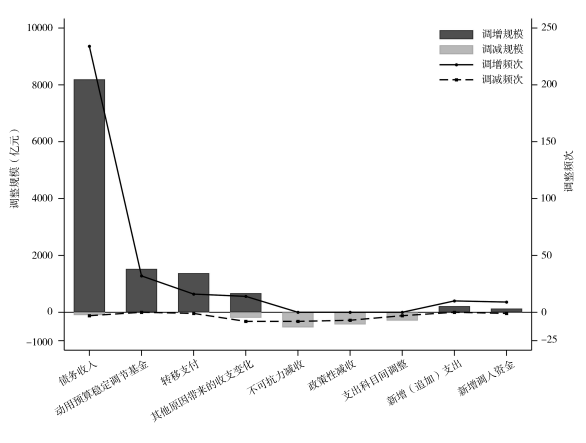


图 6 合计数口径支出预算调整触发原因

注：根据各省省本级预算调整报告及调整报表统计绘制。为便于展示，调减频次以负向表示。

从调整报告文本的阐述看，债务收入、转移支付和动用预算稳定调节基金是触发合计数口径下支出预算调整的主要原因（图 6^②）。尤其是新增债务限额下达导致债务收入增加触发的调整，频次最多，共计 237 次。新《预算法》规定，在中央确定当年的地方政府债务限额后，省级政府需依照财政部下达的限额，提出本地区政府债务安排建议，编制预算调整方案；不需地方配套的专项转移支付增加，不纳入预算调整范围，但对一般性转移支付和其他类型的专项转移支付的追加是否属于预算调整未作规定，这使得不同省份对转移支付增加引起的收支变化的处理存在差异。但即便有些省份未将转移支付纳入预算调整事项，这也不影响本文关于预算调整对支

① 在具体实践中，一个触发原因会引起多个预算科目的调整，一项预算调整也可能对应多种触发原因。例如，债务收入不仅会引起总计数口径下债务转贷支出的变化，还会同时影响支出合计数。类似情况出现时，本文认为该原因同时是两口径下的预算调整原因。

② 合计数口径下的支出预算调整触发原因除图中所列示的事项外，还包括收支科目在不同预算间的转列、新增债务限额再分配两大调整原因，但是这些事项引起的预算调整频次低，分别为 1 次、5 次，相应的调整规模也较小，分别为 28 亿元、33.8 亿元。

出合计偏离影响的分析。因为在理论上,这只会造成对结果的低估,实际影响要比本文现有的统计大。

总计数口径下的预算调整着眼于预算的“线下”部分。根据本文统计,从规模看,债务转贷支出、补助下级支出、安排预算稳定调节基金,累计资金超过 5.6 万亿元,是调整规模最大的三个科目。^①从频次看,债务转贷支出科目调整达 313 次,超总调整频次(422 次)的半数,其次为补助下级支出,调整频次达 184 次。从本文来看,债务收入、转移支付和政策性减收是触发线下调整的重要事项,三者触发的调整规模超 6.8 万亿元。中国债务收入和转移支付实行自上而下管理,预算执行过程中,中央向地方下达债务限额和转移支付数额,由省级政府确定省本级和省以下地方政府间的具体安排,并且对省以下地方政府的安排会反映在省本级支出预算的线下科目中。钱一蕾等发现省级政府通常会将多数债务转贷至市县^②,同样地,省级政府也会将大部分转移支付用于补助下级,由此导致支出预算线下部分对应科目的大幅调整。近年来,中国减税降费力度之大、惠及范围之广前所未有,部分调整发生在预算执行过程中,导致地方被动调整本级预算安排。

支出总计实际上包含“线上”和“线下”两部分,因此综合来看,债务收入、转移支付和动用预算稳定调节基金是导致支出总计调整的主要原因。

五、预算调整对预决算偏离影响的检验

(一) 计量模型

上述分析表明,由预算调整引发的偏离对合计口径的支出预决算偏离贡献较大,对总计口径的支出预决算偏离的解释力相对较弱。但是,不管采用总计数还是合计数口径,债务收入、转移支付和动用预算稳定调节基金,都是触发预算调整的关键因素。根据第三节分解框架,三者应是导致支出预决算偏离的主要原因。为进一步检验这一推测,本节进行相关实证检验。鉴于数据可得性,同时为与前文描述部分所用样本区间保持一致,本文仍然选用 2014—2022 年省级面板数据。具体的计量模型如下:

$$deviation_{it} = c + \beta adjustments_{it} + X_{it}\gamma + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

其中,下标 i 和 t 分别表示省份和年份。被解释变量 $deviation$ 为预决算偏离度,依次有支出合计预决算偏离度、支出总计预决算偏离度,以及剔除再融资、置换债务后的支出总计预决算偏离度。关键解释变量 $adjustment$ 为调整偏离度,与被解释变量对应,该变量依次包含支出合计调整偏离度、支出总计调整偏离度,以及剔除再融资、置换债务后的支出总计调整偏离度。在研究不同调整触发因素对预决算偏离的影响时,我们进一步选取了债务收入调整比例、转移支付调整比例、预算稳定调节基金调整比例三个变量。^③

模型还加入了一系列控制变量,变量的选取主要从两方面考虑。一是决策者激励。就省本级而言,省级主要负责人对预算管理有重要影响。有研究认为,经济增长是官员晋升的重要参考指标。^④一般来说,省长主管社会经济发展工作,因此在预算执行中,省长面临的激励越强,越有可能倾向扩大支出促发展,由此推动预算调整,影响预决算偏离度。鉴于此,参考已有文献^⑤,控制了省长的任职时长(Tenure)及其平方项(Tenure 平方)。二是影响新增债务限额和转移支付额度分配的重要经济社会因素。这些变量与本文核心解释变量可能相关,如不控制,可能带来因遗漏变量而产生的内生性。一方面,通过引入省份固定效应,控制不

① 预算调整包括正向调整和负向调整,这里计算调整规模时,未对负向调整规模取绝对值。此外,这里也未考虑再融资和置换债务,如果将这两者同时纳入,调整规模会更大,下同。

② 钱一蕾、陈姗姗、钟宁桦、解味:《地方政府债券对城投债券发行规模与定价的影响》,《财贸经济》2023 年第 7 期。

③ 根据研究的需要,本文对债务收入调整、转移支付调整、预算稳定调节基金调整分别计算了三个口径的比例。以转移支付调整比例为例,在合计数口径下,计算了转移支付收入调整与支出合计预算数之比,记为转移支付调整比例 1。在总计数口径下,计算了其支出总计预算数的比例,记为转移支付调整比例 2。另外,将其与不包含再融资、置换债务收入的支出总计预算数之比,记为转移支付调整比例 3。预算稳定调节基金调整比例和债务收入调整比例也做了相同的处理,其中预算稳定调节基金调整数为动用预算稳定调节基金这一事项的调整值。在计算债务收入调整数与支出总计预算数之比(记为债务收入调整比例 2)时,使用包含再融资、置换和新增债务在内的债务调整数进行计算,但是在计算债务收入调整比例 1 和债务收入调整比例 2 时,只使用新增债务收入调整数。

④ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007 年第 7 期。

⑤ 徐现祥、王贤彬:《晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据》,《世界经济》2010 年第 2 期。

可观测且短期内不随时变的影响额度分配的因素；另一方面，控制了中央在分配新增债务限额和转移支付额度时，着重参考的一些因素^①，包括经济发展水平（用人均 GDP 衡量）、重大项目投资情况（用固定资产投资增长率 Invest 衡量）、财力状况（用财政压力水平 Fiscal Pressure 衡量）等。人口密度（Density）对公共品供给成本有重要影响，也可能影响预算决策，本文一并控制。全国层面的财政金融等宏观经济政策，也会影响债务和转移支付额度分配，本文通过引入年份固定效应控制。^②

（二）实证结果分析

表 3 汇报了基于方程（4）的回归结果。结果显示，预算调整对预决算偏离始终具有显著正向影响。根据第（1）列的回归结果，支出合计调整偏离度每增加 1 单位，支出合计预决算偏离度相应提高 0.746。对支出总计来说，如果将全部债务考虑在内，那么预算调整偏离度每增加 1 单位，预决算偏离度将增加 0.422，不考虑再融资和置换债务收入，预决算偏离度的增加会有所下降，为 0.279，这也意味着两类债务对支出总计预决算偏离度有不小的影响。综合来看，预算调整偏离度越高，支出合计和总计预决算偏离度越高。这印证了前文猜测，预算调整是衔接预算与决算的重要环节，对预决算偏离有显著影响。控制变量中，经济发展水平总体对预决算偏离有正向影响；省长任期的影响呈倒 U 型，先随着任期增加预决算偏离程度加大，达到一定年限后，偏离程度下降，这与激励假说相符。

表 3 预算调整对预决算偏离的影响

	(1)	(2)	(3)
	支出合计预决算偏离度	支出总计预决算偏离度	剔除两类债务的支出 总计预决算偏离度
支出合计调整偏离度	0.746 *** (0.044)		
支出总计调整偏离度		0.422 *** (0.108)	
剔除两类债务的支出总计调整偏离度			0.279 * (0.168)
Tenure	-0.015 (0.018)	0.037 * (0.022)	0.043 ** (0.018)
Tenure 平方	0.002 (0.003)	-0.005 * (0.003)	-0.006 ** (0.003)
Fiscal Pressure	0.092 * (0.048)	0.017 (0.016)	0.013 (0.013)
人均 GDP	0.012 * (0.007)	0.039 *** (0.011)	0.013 (0.01)
Density	-0.648 (0.699)	0.147 (1.456)	0.95 (0.963)
Invest	0.057 (0.075)	-0.173 (0.118)	0.043 (0.058)
省份固定效应	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES
Adjusted R-squared	0.797	0.758	0.714
Observations	262	259	259

注：*、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著水平，小括号内报告的是稳健标准误。表中未展示常数项结果（下同）。

前文第四节对预算调整报告的剖析表明，债务收入、转移支付和动用预算稳定调节基金是触发预算调整的三项关键因素。鉴于预算调整在预决算偏离中的作用，理论上，三者应对支出合计、支出总计预决算偏离有显著贡献。表 4 报告了对这一猜测的实证结果。第（1）列结果显示，债务收入调整比例、预算稳定调节基金调整比例的估计系数均在 1% 的水平下，显著为正，证实了我们的猜测。但转移支付调整比例的系数不显著。这里可能的原因是：对新增债务限额调整而言，省本级多会留用部分来增加本级支出，同时是否动用预算稳定调节基金，由省本级政府根据本级财力状况自行决定，实践中多为预算执行中政府追加新项目的资金来源，因此两者的增加会引起本级支出合计预决算偏离。但预算执行中，中央追加的转移支付多被分配至市县，省本级较少留用，因此对省本级支出合计预决算偏离影响不显著。这一猜测可进一步从第（2）—（3）列报告的结果来印证，三大事项调整比例的估计系数均显著为正。^③ 债务收入、转移支付、预算稳定调节基

① 例如，财预〔2015〕225 号、财预〔2017〕35 号等。
② 限于篇幅，未在正文汇报主要变量的描述性统计，如有需要可向作者索取。
③ 在支出总计预决算偏离度的回归中，债务收入包含了新增债务、再融资债务和置换债务，在支出合计预决算偏离度和剔除两类债务的支出总计预决算偏离度的回归中，债务收入仅包含新增债务。

金，作为支出总计的资金来源，任一事项的调整都会影响支出总计预决算偏离。

表 4 关键调整事项对预决算偏离的影响

	(1)	(2)	(3)
	支出合计预决算偏离度	支出总计预决算偏离度	剔除两类债务的支出 总计预决算偏离度
债务收入调整比例 1	0.271 *** (0.069)		
转移支付调整比例 1	0.107 (0.166)		
预算稳定调节基金调整比例 1	0.869 *** (0.237)		
债务收入调整比例 2		0.619 *** (0.111)	
转移支付调整比例 2		0.362 ** (0.147)	
预算稳定调节基金调整比例 2		3.371 *** (1.086)	
债务收入调整比例 3			0.798 *** (0.178)
转移支付调整比例 3			0.299 ** (0.116)
预算稳定调节基金调整比例 3			1.239 *** (0.408)
控制变量	YES	YES	YES
省份固定效应	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES
Adjusted R-squared	0.578	0.783	0.744
Observations	269	261	261

注：*、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著水平，小括号内报告的是稳健标准误。控制变量如表 3，回归结果略。

以上回归分析印证了本文的理论猜测：预算调整是导致不同口径下的预决算偏离的一大关键因素；债务收入、动用预算稳定调节基金和转移支付，对支出合计、支出总计预决算偏离具有较大的解释力；三者中，债务和中央转移支付下达主要受预算管理制度的制约，因此可以说，预算管理制度对中国预决算偏离的影响值得关注。

六、简要结论

约束有力，是现代预算制度的基本特征。预决算偏离是衡量预算约束力的重要指标之一，对其进行测度并探讨其成因，对健全现代预算制度有重要意义。基于这一考虑，本文以省本级为例，聚焦一般公共预算，从预算管理流程入手，重点考察预算调整这一中间环节对预决算偏离的影响。预决算偏离的形成，始于初始预算审批，中经预算调整，终于决算。因此在理论上，可以把预决算偏离分解为调整引发的偏离和未经调整的偏离两部分。利用手工采集的 2014—2022 年中国 31 个省份的省本级预决算报告和预算调整报告，本文首先计算了不同口径下由预算调整引发的偏离对预决算偏离的贡献程度。接着，根据对 468 份预算调整报告中的 422 条一般公共预算预算调整事项的梳理，归纳总结了驱动预决算偏离的直接原因。最后，实证了各关键原因对预决算偏离的影响。

从贡献分解结果看，预算调整对支出合计和支出总计预决算偏离的影响不容小视，特别是对支出合计预决算偏离而言，预算调整的驱动起着主导作用。对预算调整报告的文本剖析显示，债务收入、中央转移支付和动用预算稳定调节基金，是触发预算调整的最重要的三项事项，实证分析证实，这三项事项在预决算偏离中扮演重要作用。

本文从预算管理实践出发，分析了中国预决算偏离的主要直接成因，具有一定的理论价值和丰富的政策启示。理论上，与已有文献侧重理论推测、少部分实证研究关注个别因素相比，本文从“预算—调整预算—决算”流程出发，聚焦预算调整这一关键环节及其贡献，尝试全面系统探析预决算偏离产生的原因。针对预算调整报告文本的剖析和实证分析证实，新增债务限额和中央转移支付下达有不确定性，以及执行过程中动用预算稳定调节基金，是触发中国频繁进行预算调整，导致预决算偏离度较高的重要直接原因。三项因素中，前两者采取的是自上而下的预算管理方式；第三项因素动用预算稳定调节基金，是新《预算法》明确规定的四项预算调整事项之一，也是预算管理制度的固有内容。因此，在一定程度上可以说，中国的预决算偏离与

预算管理体制不够健全有关。这启示我们，要进一步推动新增债务限额和中央转移支付额度下达的制度化，规范各级政府预算执行中动用预算稳定调节基金的裁量权，以规范预算调整，增强预算约束。

值得强调的是，无论是新增债务和中央转移支付下达，还是动用预算稳定调节基金，都只是驱动预决算偏离的直接原因。一个省份获得多少新增债务限额和中央转移支付额度，与两者的实际分配规则相关^①，那些实际影响新增债务限额和转移支付额度多寡的因素，是解释地方预决算偏离的深层次原因。获得新增债务限额和转移支付额度信息的时间，因关系到相关资金是在年初预算编制中安排，还是在执行中进行调整，也会影响到预决算偏离。这样，那些影响下达时限的因素，也就对预决算偏离有重要影响。动用预算稳定调节基金，则要进一步从动用能力和意愿（相关研究如席毓和魏文池^②）等维度做深入的剖析。虽然有上述未尽的工作，本文的研究仍有重要意义，特别是在将导致预决算偏离的直接原因锁定在了新增债务、转移支付和动用预算稳定调节基金等三项因素（主要为前两者）后，可为未来揭示深层次原因提供参考方向。

〔本文为国家社会科学基金重大项目“新时代中国预算绩效管理改革研究”（19ZDA072）、北京社会科学基金青年学术带头人项目“我国财政支出结构演变与展望研究”（21DTR012）、对外经济贸易大学研究生科研创新基金（202309）的阶段性成果。李珍珍为本文通讯作者。〕

（责任编辑：沈 敏）

Analyzing the Causes of Expenditures Budget Deviation in China: A Perspective on Budget Adjustments

LI Ming, LI Zhenzhen, KONG Weiran

Abstract: The budget reflects the country's strategies and policies, and reflects the scope and direction of government activities. Excessive deviation between the budget and the final accounts means that the budget constraint is insufficient, and there may be implementation deviation of the planned strategies and policies. This paper takes the budget and final accounts of provincial-level expenditures as an example to explore the causes of the deviation of the budget and final accounts in China and to provide reference for the enhancement of budget constraints. The study initially finds that the expenditures budget deviation in China is relatively high, with contributions from deviations formed through budget adjustments being dominant. Accordingly, the paper further collects 468 publicly available provincial-level budget adjustment reports from 2014 to 2022, analyzing the forces triggering budget adjustments. It identifies that the main reasons are the issuance of government debts, the allocation of transfer payments, and the utilization of budget stabilization adjustment funds, especially the former two. Given the former two are managed in a top-down management manner, this implies that budgetary deviations in China are embedded in the budget management system. Further empirical research also supports this conclusion. Compared with the existing (especially some empirical) studies focusing on individual factors, this paper, based on a budget adjustment perspective, provides a panoramic examination of the causes of budget deviation in China from the perspective of budget management practices. This study has significant implications for accelerating the development of a modern budgetary system.

Key words: budget deviation, budget adjustments, fiscal system, effective constraints

① 比如财预〔2017〕35号文规定，新增限额分配根据各地区债务风险、财力状况等，并统筹考虑中央确定的重大项目支出、地方融资需求等情况，采用因素法测算，但这只是名义规则。

② 席毓、魏文池：《官员特征、任期与预算政策制定——基于省级预算稳定调节基金的实证分析》，《公共行政评论》2022年第4期。