

2014—2021年武汉市卫生健康部门 财政预算和决算偏离分析*

郭蓉芳^①, 罗程^②, 徐凌^③

摘要 目的: 分析2014—2021年武汉市卫生健康部门财政收支预算和决算偏离情况, 为控制预决算偏离提供政策建议。方法: 利用2014—2021年国家统计局数据、武汉市卫生健康部门及其他部门预算公开、决算公开数据进行统计学分析, 通过对比分析卫生健康部门财政拨款预算和决算偏离情况。结果: 武汉市卫生健康部门预决算偏离程度逐渐缩小; 武汉市卫生健康单位预算编制精细度有待提高; 地方政府债务、上级转移支付资金等项目资金未编入年初预算是导致武汉市卫生健康部门预决算偏离度较大的主要原因。结论: 要持续发挥绩效考核对预算的监督作用, 完善全面预算管理体系, 健全上级转移支付制度。

关键词 财政拨款; 财政预算; 财政决算; 偏离度; 武汉

中图分类号 R1-9; F239 **文献标志码** A **文章编号** 1003-0743(2023)06-0076-04

Analysis of the Budget and Final Account Deviation of Wuhan Health Department from 2014 to 2021/GUO Rong-fang, LUO Cheng, XU Ling//Chinese Health Economics, 2023,42(6):76-79

Abstract Objective: To analyze the budget and final account deviation of Wuhan Health Department from 2014 to 2021, and provide policy suggestions for controlling the budget and final account deviation. **Methods:** Statistical analysis was carried out using the national data of the National Bureau of Statistics from 2014 to 2021, the budget and final account disclosure data of the Wuhan Health Department and other departments, and the deviation of the financial allocation budget and final account of the Health Department were analyzed through the comparison. **Results:** The deviation degree of the budget and final accounts of the health department in Wuhan gradually reduced; the budget preparation precision of Wuhan health units needs to be improved; the project funds such as local government debt and superior transfer payment funds are not included in the budget at the beginning of the year, which is the main reason for the large deviation of the health budget and final accounts in Wuhan. **Conclusion:** It needs to continuously exert the supervision function of performance appraisal on budget; improve the comprehensive budget management system and the superior transfer payment system.

Keywords financial input; financial budget; fiscal final accounts; deviation degree; Wuhan

First-author's address Wuhan Emergency Center, Wuhan, 430015, China

Corresponding author LUO Cheng, E-mail: 568624049@qq.com

近年来,我国预算管理改革逐步深化,《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)于2014年和2018年进行了两次修正,要求政府及各个部门重视预决算公开的管理工作,严格规范了预算的决算编制工作流程。这些改革致力于提升各预算部门的预算管理能力,提高预算约束力。但是预算不可能分毫不差,预算执行也需要“刚柔并济”。本研究旨在通过对武汉市卫生健康部门财政拨款收支的预算和决算偏离状况及原因进行分析,从推进预算编制与预算执行的规范化建设角度出发,为控制预决算偏离问题提供可行的政策建议,以期加大各预算部门对自身预决算偏离的

管理力度,为政府提供理论参考和借鉴。

1 资料来源与方法

1.1 资料来源

本研究资料来源于2014—2021年国家统计局、武汉市卫生健康部门及其他部门预算公开、决算公开等数据,根据资料提取财政拨款年初预算收入与支出、财政拨款决算收入与支出等相关数据,取数不包括上年结转和结余。

1.2 选取指标

本研究选取“预决算偏离度”作为指标,衡量部门收入及支出的预算和决算差异程度。预决算偏离度“是经立法机关审查批准的政府预算收支和实际执行结果的政府决算收支之间的差异”^[1],偏离度越高,说明预决算差额在预算中所占比例越高,有学者指出“根据国际通行的调整幅度,良好的预算偏离一般不应超过5%”^[2]。偏离度计算公式^[2]为:收入偏离度=超预算收入数/收入预算数=(决算收入数-预算收入数)/收入预算数,支出偏离度=超预算支出数/支出预算数

* 基金项目:武汉市卫健系统财务管理骨干人才培养项目阶段性成果。

① 武汉市急救中心财务科 武汉 430015

② 武汉市职业病防治院财务科 武汉 430015

③ 武汉市卫生健康委员会财务处 武汉 430015

作者简介:郭蓉芳(1986—),女,硕士学位,高级会计师;研究方向:公共卫生财务管理;E-mail:451200664@qq.com。

通信作者:罗程,E-mail:568624049@qq.com。

式 = (决算支出数 - 预算支出数) / 支出预算数。

1.3 研究方法

本研究主要采取文献分析法和统计学分析法，通过查阅文献确定研究方向，运用Excel和SPSS 22.0统计软件进行数据处理和统计学分析。

2 结果与分析

我国政府预算是由收入预算和支出预算两部分构成。公共财政总预算收支分为一般公共预算收支、政府性基金预算收支、国有资本经营预算收支、社会保险基金预算收支4个部分，其中一般公共预算收支金额所占比例很高，是财政收支的主要组成部分。本研究提到的财政收支主要指一般公共预算财政拨款和政府性基金财政拨款。

2.1 武汉市卫生健康部门预决算偏离整体情况

2014—2021年，武汉市卫生健康部门财政收入和支出预决算偏离均呈现较大幅度波动变化。从预算构成上看，由于大部分政府性基金收支未纳入年初预算安排，一般公共预算财政拨款收支预决算偏离度普遍低于财政拨款收支预决算偏离度。从偏离方向上看，决算收入和决算支出均要高于年初预算，表现为预算的超收和超支。从偏离程度上看，支出偏离度同收入偏离度方向呈现高度一致，支出的偏离程度略低于收入。从时间轴序列上看，财政拨款收入预决算偏离度从2014年的60.66%逐渐下降到2019年的3.93%，2018年和2019年均达到良好预算偏离度的标准（不超过5%）。这说明《预算法》修正以后，武汉市卫生健康部门逐步有效地控制了预决算偏离度。2020年，受新冠疫情影响，财政拨款收入的偏离度急剧上升至576.94%，2021年又降至155.83%；财政拨款支出偏离度也呈现出相同变化趋势（表1）。

表1 2014—2021年武汉市卫生健康部门财政收支预决算偏离度情况

年份	财政拨款收入	一般公共预算财政拨款收入	财政拨款支出	一般公共预算财政拨款支出
2014	60.66	59.33	54.71	53.43
2015	89.02	88.77	66.32	66.10
2016	53.67	53.65	49.79	49.78
2017	27.89	27.89	24.58	24.58
2018	4.11	4.11	2.66	2.66
2019	3.93	3.93	0.32	0.32
2020	576.94	410.36	556.07	394.53
2021	155.83	112.56	80.84	67.57

2.2 武汉市卫生健康系统各单位预决算偏离情况

选取2021年武汉市卫生健康系统委属及本级共28家单位的财政补助预算和决算数据来分析各单位预

算偏离情况。整体来看，各单位预决算偏离程度差异较大，支出偏离度同收入偏离度方向呈现高度一致，但支出的偏离程度略低于收入。公立医院的偏离度普遍高于其他单位，其一般公共预算偏离度与财政拨款偏离度两者之间的差异也较高。

预算收入偏离度在10%以内的有7家，占整体的25%；偏离度在10%~100%的有11家，占整体的39.29%；偏离度大于100%的有10家，占整体的35.71%。预算偏离度为负数的有3家，其中，主管单位本级根据各部门绩效考核指标统筹部分资金用于二次分配，发挥了其作为上级单位的协调管理作用；另外两家计生单位偏离度不到1%，体现了财政从严从紧压减一般性支出的政策导向；其余单位预算偏离度均为正数，说明预算超收和超支的主要原因是年中追加的上级转移支付资金、地方政府债务及大部分政府性基金的资金未纳入年初预算。2020年后，武汉市一系列公共卫生补短板建设项目的续建支出主要靠上述资金的安排，这导致承担了存在重点任务的单位预决算偏离度异常偏高（表2）。

部分单位出现一般公共预算财政拨款支出偏离度低于财政拨款支出偏离度的情况，究其原因，主要是因为这部分单位年初有政府性基金的预算安排，但是在执行过程中，因为有追加地方政府债务资金，所以对政府性基金进行了调减。

2.3 武汉市卫生健康部门支出偏离结构

通过进一步分析2014—2021年武汉市卫生健康部门支出偏离结构发现，财政支出偏离度受项目支出偏离度影响显著（ $R=0.997, P<0.01$ ），同公用支出偏离度（ $P=0.661$ ）、人员支出偏离度（ $P=0.917$ ）关联度不大。2014年以来，人员经费支出偏离度逐渐减小，偏离度最高的年份是2015年，为39.79%，偏离度最低的年份是2020年，为0.75%，人员经费支出偏离度自2019年起一直稳定在5%以内。公用经费的支出偏离度也呈现持续降低的趋势，偏离度从2014年的432.64%降为2021年的-2.97%，偏离度最低的年份为2018年，偏离度仅为1.3%，其中，2019—2021年的偏离度为负数，这符合当时大力压减非刚性支出的政策要求。2014—2021年，项目支出偏离度呈现波动变化趋势，而且偏离度较大，除2018和2019年外，其他年份支出偏离度均超过了30%，其中偏离度最高的年份为2020年，偏离度最低的年份是2019年。项目支出偏离度高的主要原因是上级转移支付资金、地方政府债务资金以及大部分政府性基金预算未纳入年初预算（图1）。

2.4 武汉市不同部门预决算偏离情况

选取武汉市教育局、科技局、文化局、民政局以及卫生健康委5个部门2014—2021年预决算支出偏离度指标进行比较分析（收入偏离度具有高度相似特

表2 2021年武汉市卫生健康系统预决算偏离度情况

单位名称	%			
	财政收入	一般公共预算财政拨款收入	财政拨款支出	一般公共预算财政拨款支出
主管单位本级	-6.97	-6.97	-36.05	-36.05
计生单位1	-0.50	-0.50	-0.50	-0.50
计生单位2	-0.40	-0.40	-0.40	-0.40
参公单位	2.54	2.54	1.81	1.81
其他单位1	3.22	3.22	3.22	3.22
计生单位3	7.13	7.13	7.13	7.13
其他单位2	9.25	9.25	9.25	9.25
公卫单位1	11.24	11.24	9.17	9.17
公立医院1	28.65	28.65	18.04	18.04
其他单位3	37.89	37.89	37.89	37.89
公卫单位2	69.08	69.08	65.22	65.22
公卫单位3	70.78	70.78	68.92	68.92
其他单位4	72.63	72.63	72.63	72.63
公立医院2	82.42	50.77	9.35	18.67
公立医院3	89.07	56.52	71.86	43.01
公立医院4	92.06	77.65	53.63	43.13
公立医院5	96.27	64.55	56.62	40.76
其他单位5	98.62	96.31	94.15	96.31
公立医院6	115.46	115.46	63.09	63.09
公立医院7	119.37	94.30	65.40	46.50
公卫单位4	135.27	133.6	111.31	113.01
公立医院8	162.36	162.36	79.99	79.99
公立医院9	198.82	79.24	116.1	62.61
公立医院10	229.79	48.22	182.26	27.42
公立医院11	231.12	231.12	91.51	91.51
公立医院12	287.74	70.40	86.97	41.48
公卫单位5	463.05	458.68	110.00	313.80
公立医院13	1 270.29	1 034.00	514.66	417.11

征), 上述部门预决算支出偏离度呈现部门差异化特征。从整体上看, 2014—2019年, 各部门预决算支出

偏离度呈现波动下降趋势, 2020—2021年, 受新冠疫情影响, 偏离度差异趋势变化不一。从各部门情况来看, 科技局、文化局在各部门中偏离度均值较小; 卫生健康委在2020年之前偏离度也相对良好, 但在2020年后呈现异常波动, 充分说明新冠病毒感染对其影响最为直接; 教育局支出偏离度呈现良好发展态势, 从2014年的183.13%降为2020年的0.04%; 民政局偏离度波动较大, 其中2014—2018年支出偏离度均超过100%。相比较而言, 中央财政支出的偏离度较小, 2014—2021年偏离水平都控制在5%以下, 中央与地方偏离度差异明显(表3)。

表3 2014—2021年武汉市各部门及中央财政拨款支出预决算偏离度情况

年份	教育局	科技局	文化局	民政局	卫生健康委	中央财政
2014	183.13	30.54	32.56	271.93	54.71	0.28
2015	109.60	11.99	15.88	336.66	66.32	2.12
2016	53.86	3.67	38.70	365.91	49.79	0.18
2017	17.34	12.03	2.92	310.89	24.58	0.89
2018	-0.25	5.56	-10.88	115.58	2.66	0.74
2019	5.78	35.31	12.18	-40.82	0.32	-0.79
2020	0.04	3.96	29.72	-3.22	556.07	0.17
2021	-13.64	98.20	-0.48	-2.09	80.84	0.10

3 结论与建议

3.1 武汉市卫生健康部门预决算偏离程度逐渐缩小

《预算法》修正以后, 武汉市卫生健康部门预决算偏离度逐渐缩小。2015年起, 武汉市卫生健康委陆续出台加强预算管理和预算绩效考核的举措, 将预算编制规划的长远考虑与预决算公开的监督相结合, 通过年中考核和年终考核相结合的方式, 将预算执行进度细化成季度考核指标, 根据考核结果进一步加大资金统筹力度, 将专项资金调整至使用效率更高的方向, 避免资金沉淀。

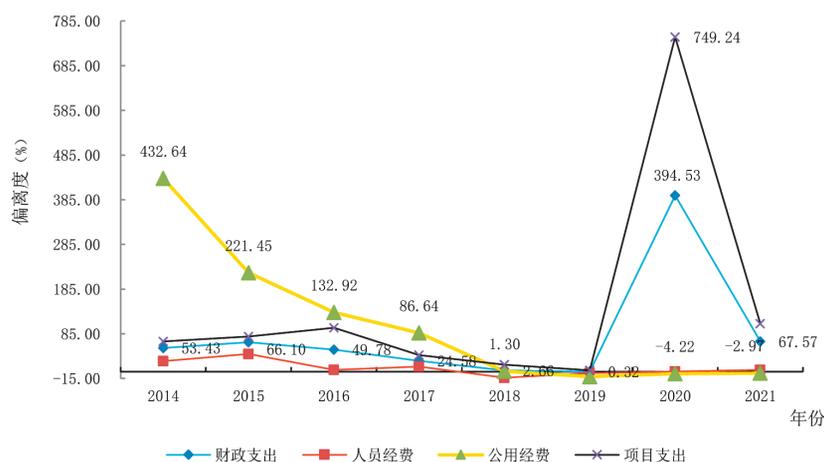


图1 2014—2021年武汉市卫生健康部门财政拨款支出偏离度情况

2014—2019年，武汉市卫生健康部门财政补助收入预决算偏离度由2014年的60.66%逐渐降为2019年的3.93%；财政补助支出预决算偏离度由2014年的52.71%逐渐降为2019年的0.32%，其中，2018和2019年财政补助收支预决算偏离度均控制在国际通行偏离度5%以内，具有较强的科学性。2020年及以后，出现了异常的超收与超支，主要是受新冠病毒感染影响，财政对武汉市卫生健康部门投入迅猛增长，预算根据实际情况进行了及时调整。

3.2 武汉市卫生健康各单位预算编制精细度有待提高

武汉市卫生健康委属及本级单位之间预算偏离度差异较大，甚至出现两极分化。同一系统内部偏离度差异较大，跟单位职能有直接关系，也体现了资源调配的倾向性，但更多的还是体现单位年初预算编制的精细程度和前瞻性不足。对预算重要性和严肃性的认知不足是各单位目前存在的普遍现象，在预算编制过程中业务部门参与度不够，与预算编制人缺乏有效沟通，有些项目资金的预算编制安排在缺乏调查了解，数据不明、事项不清的基本情况下，最终项目在执行时出现预算编制与实际工作计划不符，影响了预算的执行^[1]。

建议武汉市卫生健康委属及各单位持续发挥绩效考核对预算的监督作用，以近3年项目执行和考核情况作为下一年度资金安排的考衡标准，避免出现预算编制随意和预算执行困难等现象。要建立完善中长期预算规划和跨年度预算平衡机制。依据3~5年的社会经济发展规划制定中长期预算，按照逐年递推的模式根据经济社会变化进行调整更新，从而提升预算编制的预见性，为年度预算执行提供有效参考，降低预决算偏离度^[4]。

3.3 完善全面预算管理体系，健全上级转移支付制度

从近年来武汉市卫生健康部门预决算偏离成因上看，地方政府债务、上级转移支付资金等项目资金未编入年初预算，是导致预决算偏离度较大的主要原因。

《预算法》要求将地方政府债务纳入预算管理，但其并未细化地方政府债务纳入预算管理的具体实施办法^[5]。从武汉市卫生健康部门预算管理现状来看，各单位有能力将地方性债务需求纳入年初预算，这样也有助于各单位科学分配预算资金，但由于预算制度的缺失，地方债务多数并未纳入预算管理，导致债务资金预算不受监督而存在一定风险隐患。

另外，上级转移支付制度不够完善，财政透明度偏低导致预决算支出偏离较大^[6]。一是上级转移支付存在着预算细化不足、用途模糊、预算管理透明度不高和资金分配随意性大等问题，导致基层单位出现了“要得多就得多”的现象，下级政府不能对上级补助收入规模和种类全面了解，年初预算安排不能将上级

补助收入支出包括进来，预算不完整，不能准确地反映地方财政整体情况^[7]。二是基于地方政府更依赖于上级转移收入，形成“重争取、轻使用”的弊端以及“狮子大开口”的机会主义行为，加上转移支付资金拨付进度缓慢，最终导致了转移支付的决算支出不足，并出现决算少于预算的情形^[8]。三是上级转移支付资金的事权和支出责任划分不统一导致中央和地方职责交叉时，地方存在套取中央资金的嫌疑，进而影响预决算差异。

因此，建议相关部门进一步完善全面预算管理体系，将地方政府债务、上级转移支付资金纳入年初预算，在科学预测的基础上，提前做好债务需求的申报、上级转移支付分配与下达，有效控制预决算偏离度。完善上级转移资金分配审核和监管体系，强化从资金源头到使用末端的全过程、全方位监管，确保资金及时且足额直达使用单位，提高财政资金使用效率。优化转移支付体系，完善转移资金分配办法，健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制，提高转移支付的规范性、科学性、合理性。同时，健全转移支付资金监控机制，实时记录和动态反映转移支付资金使用情况，提升转移资金透明度^[9]。

参 考 文 献

- [1] 高培勇. 关注预决算偏离度[J]. 涉外税务, 2008(1):5-6.
- [2] 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分[J]. 经济社会体制比较, 2014(6):135-147.
- [3] 罗程. 公共卫生单位部门预算管理中存在的问题及对策[J]. 经济师, 2018(4):59-62,64.
- [4] 肖鹏, 樊蓉. 地方财政透明度对财政预决算偏离度的影响分析[J]. 中央财政大学学报, 2021(3):3-14.
- [5] 王华春, 刘栓虎. 政府财政预决算偏离治理研究[J]. 电子科技大学学报(社会科学版), 2016(18):7-12.
- [6] 陈刚. 预决算偏离度视角下我国省级政府预算管理研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2018.
- [7] 徐凌. 财政转移支付资金审计的难点与对策[J]. 理财, 2016(5):78-79.
- [8] 陈志刚, 吕冰洋. 中国政府预算偏离: 一个典型的财政现象[J]. 财政研究, 2019(1):24-42.
- [9] 徐进, 青格尔. 中国提高预算科学性的政策研究[J]. 经济研究参考, 2021(12):58-72.

[收稿日期: 2023-03-30] (编辑: 高非)