

北京市公立医院政府采购预算编制管理研究

刘靖宇^①

摘要 预算编制管理是公立医院政府采购预算管理的源头与核心,更是财务管理的基础,做好源头管控是促进公立医院提升政府采购预算管理水平的的重要举措。文章以优化公立医院政府采购预算编制为目标,梳理相关规定,研究和分析实务工作中存在的问题,从医院政府采购预算编制的重视程度、政府采购政策运用、人员知识储备、与政府采购需求有机结合、绩效评价结果应用程度等方面,探讨解决路径。通过提高对政府采购预算编制的重视程度、强调医院内部部门间的协同机制、将采购需求前至到预算编制环节、培养财务和采购复合型人才、实现预算编制到预算绩效评价结果应用的闭环管理,把政府采购业务和预算编制融合起来,优化关键环节,提出改进建议,旨在为公立医院进一步提升全面预算管理水平提供参考。

关键词 公立医院; 政府采购预算; 预算编制; 北京

中图分类号 R1-9; F23 **文献标志码** C **文章编号** 1003-0743(2023)09-0078-04

Study on the Management of Government Procurement Budget Preparation of Beijing Public Hospital/Liu Jingyu// Chinese Health Economics, 2023,42(9):78-81

Abstract Budget preparation management is the source and core of government procurement budget management in public hospitals, and also the foundation of financial management. Doing well in source control is an important measure to promote the government procurement budget management level in public hospitals. Aims to optimize the budgeting of government procurement in public hospitals, it sorts out relevant regulations, studies and analyzes the problems and reasons in practical work, and explores solutions from the aspects of the importance attached to hospital government procurement budgeting, the application of government procurement policies, personnel knowledge reserves, organic integration with government procurement needs, and the application of performance evaluation results. By increasing the importance attached to government procurement budgeting, emphasizing the collaborative mechanism between internal departments in hospitals, advancing procurement needs to the budgeting stage, cultivating financial and procurement talents, and implementing closed-loop management from budgeting to the application of budget performance evaluation results, it aims to integrate government procurement business and budgeting, optimize key links, and propose improvement suggestions, so as to provide reference for public hospitals to further improve the comprehensive budget management level.

Keywords public hospital; government procurement budget; budget preparation; Beijing

Author's address Beijing Jishuitan Hospital, Beijing,100035, China

政府采购是国家宏观调控的重要手段,更是财政支出管理的关键环节^[1]。作为政府采购管理的基础与核心,政府采购预算编制管理水平将直接影响到后期采购执行效率以及采购绩效评价等工作。近年来,国家预算管理、政府采购管理相关配套规定陆续出台,公立医院政府采购范围不断扩大,呈现出规模较大、金额较高、应用场景较复杂的特征,政府采购预算编制管理已经成为公立医院有效开展政府采购活动、全面预算管理的前提和保障。2020年7月,国家卫生健康委办公厅发布《国家卫生健康委办公厅关于全面落实规范和加强政府采购管理三年专项行动工作的通知》(国卫办财务函〔2020〕633号),在此背景下,北京市卫生健康委为全面开展卫生健康系统政府采购管理工作,根据国家相关要求,随即出台了《北京市卫生健康系统规范和加强政府采购管理三年专项行动实施方案》。该方案中不仅提出要將政府采购管理作为公立医

疗机构经济管理年活动和内部控制管理的重要内容,还对政府采购预算管理提出了相应的要求,可见其对政府采购预算管理的重视程度。

公立医院政府采购预算需以自身战略前景规划为导向,根据地方卫生健康规划、资源配置、事业发展为基础进行编制,反映公立医院医、教、研、防业务活动的发展方向、支出计划和资金规模。文章以北京市公立医院为例,通过阐明政府采购预算编制管理的重要作用、梳理相关法律法规,研究医院政府采购预算编制管理中存在的问题,从重视政府采购预算编制管理、加强院内部部门间协同机制、将政府采购需求前移、培养复合型人才、政府采购预算绩效评价结果与预算编制联动机制等方面提出解决措施。医院通过优化政府采购预算编制管理,切实加强医院政府采购预算管理工作,形成医院良好的财务开支规范,实现资源的高度整合与利用,对提高政府采购资金的使用效益、维护国家利益和社会公共利益起到重要作用。

1 医院政府采购预算编制管理的重要作用

1.1 政府采购预算编制是提高医院财务管理水平的基础
政府采购预算管理是医院预算支出的计划和依

^① 北京积水潭医院 北京 100035

作者简介:刘靖宇(1984—),女,大学学历,高级会计师,主管会计;研究方向:财务管理、政府采购管理; E-mail: liujingyu0924@163.com。

据,使医院财务管理有计划、有步骤地按照政府采购预算编制的内容实施,改善财政性资金支出与使用。通过编制科学合理的政府采购预算,实现医院相关职能部门与临床业务部门工作的有效衔接,提高财务管理水平。

1.2 政府采购预算编制是加强医院财会监督的重要途径

政府采购预算编制内容能够反映医院在预算年度内医疗业务活动和管理活动的范围及资金支出规模,从政府采购预算编制管理这个最重要的环节加强政府采购管理控制活动,可以有效规范政府采购全流程的业务行为,是提升单位内部财会监督的重要途径。

1.3 政府采购预算编制是提高医院采购透明度的重要抓手

医院采购项目从采购意向到合同备案,每个环节按照政策要求均需在北京市政府采购网进行信息公开。因此,政府采购项目执行过程公开透明,便于社会监督,有利于公开、公平、公正的政府采购营商环境形成。

2 医院政府采购预算编制管理相关规定梳理

《北京市财政局关于编制2022年市级部门预算的通知》(京财预〔2021〕2112号)对政府采购预算编制提出了4点要求。第一,准确把握编制范围。市级国家机关、事业单位和团体组织依据北京市财政局发布的《北京市2020—2022年政府采购集中采购目录及标准》(京财采购〔2019〕2659号,以下简称《目录及标准》)编制政府采购预算,凡是《目录及标准》中政府采购范围的,包括集中采购、分散采购,均应做到“应采尽采”,如实在政府采购预算表中编报。涉密政府采购项目,对涉密信息进行隐蔽处理后,再编制和上报政府采购预算。第二,及时公开采购意向、科学合理确定政府采购需求。各单位严格按照政府采购意向公开工作要求,做好意向公开工作。根据《政府采购需求管理办法》相关要求,对采购货物、服务、工程项目进行全面的市场调研,依据调研结果、医院资产配置标准等确定采购需求,测算成本价格,严格按照“过紧日子”的要求编制政府采购预算,杜绝采购超预算配置、超标准配置的产品和服务,防止“高价采购”“奢华采购”等现象。第三,强化采购预算的硬性约束。严格按照市人民代表大会批准的政府采购预算开展政府采购活动。预算追加、调整的,所涉及的政府采购预算也应一并追加、调整。没有政府采购预算的,一律不得开展政府采购活动。第四,注重发挥政府采购政策功能。预算中应体现优先采购本国产品,支持科技创新、中小微企业发展、乡村振兴等政策。如按照《北京市促进中小企业发展条例》相关要求,采购的货物和服务项目金额超过200万元的、工程项目金额超过400万元的,且适宜由中小企业提供

的,需统筹年度预算安排,预留相应的比例份额;依据《北京市财政局关于通报2021年政府采购脱贫地区农副产品工作情况的函》(京财采购〔2022〕135号),测算食堂、工会实际需求,统筹制定年度预算计划,开展农副产品采购活动,并在832平台落实采购任务;根据《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)第十条规定:政府采购应当采购本国货物、工程和服务。医院若在实务工作中确实需要采购进口产品的,则要做好政府采购进口产品论证,报相关部门审批。

政府采购的预算编制不仅要符合《政府采购法》及其实施条例等政府采购管理的相关要求,还要同时遵守《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)及其实施条例等预算管理的相关规定。医院在预算编制过程中,要深入了解国家相关的方针政策和法律法规,把两部核心法律结合起来作为编制工作的指南。在此前提下,医院还应重点关注并准确把握北京市财政部门 and 上级主管部门在部门预算管理中对我院政府采购预算编制提出的要求,将有参考价值的政策文件、法律条文、规章制度等资料进行收集、梳理,并依据这些资料定期修订医院政府采购预算管理相关制度,结合医院实际情况编制政府采购预算^[1]。

3 医院政府采购预算编制管理中存在的问题

3.1 对政府采购预算编制重视程度不够

2018年修正的《预算法》中,很多条款都与政府采购相关,这体现出国家层面对政府采购预算编制的高度重视。2021年,北京市财政局开始整合建设政府采购一体化平台,实现从政府采购预算、采购执行,到合同支付等全流程闭环管理,不断提高政府采购预算编制精细化水平。然而,有些医院仍然认为政府采购预算只是单位采购品目的简单汇总、集中^[2],没有认识到政府采购预算编制管理对采购效率和结果的重要性,也没有投入足够的时间和精力建立健全规范、完整的政府采购预算管理制度,在政府采购项目金额大、品目多的情况下,容易出现医院采购随意性强、采购效率低下、预算与执行结果偏离较大等问题,滋生腐败的同时不利于医院的财务管理。

3.2 政府采购预算编制内容存在漏项

医院每年都会随部门预算进行政府采购预算编制工作,但在政府采购预算编制内容上仍有漏项。编制过程中,如部分医院对《目录及标准》的政府采购范围了解不全面;混淆财政资金与财政性资金的概念,年度内同一类别的品目累计预算金额超过公开招标数额标准而未编制政府采购预算;未将预算编制与法律法规有机结合起来等。这样就会缩小政府采购预算的编制范围,从而导致有些涉及政府采购的项目预算编制不完整^[3],甚至是漏编政府采购预算。上述情形会造

成后期政府采购活动因无政府采购预算而难以及时采购，项目预算支付进度缓慢，引起不必要的审计风险。

3.3 预算编制未发挥政府采购政策功能

政府采购具有落实国家政策的功能，部分医院编制的政府采购预算不符合财政部门提出的“注重发挥政府采购政策功能”要求，未通过预留采购份额、价格评审优惠等方式支持中小微企业产品、中关村创新医疗器械、首台（套）重大技术装备试点产品、乡村产业振兴产品等。如有些医院在编制年度政府采购预算时，未统筹安排面向中小微企业采购的项目，不符合预留年度政府采购项目预算总额的相关比例要求；再如有些医院未做好本国产品与进口产品的采购计划，导致后期采购立项环节因不满足预算编制要求而无法通过主管部门的审核，影响采购活动开展及预算执行进度。

3.4 政府采购预算编制人员知识储备不足

政府采购预算涉及的知识面广，要求预算编制人员具备丰富的专业知识、较强的政策观念。在编制政府采购预算的过程中，既要符合《预算法》《政府采购法》的要求，又要符合政府采购政策、行业资产配置标准等相关要求，需要政府采购预算编制人员对政策方针和法律法规有较为深入的理解。医院的政府采购业务体量大，项目金额较高，采购品目繁多，应用场景复杂，而大多数预算编制人员并没有实际参与医院政府采购管理活动，仅具备专业的财务理论知识，对政府采购配套的一系列法规条款并不熟悉，难以在短期内将财务预算与政府采购业务的知识融合起来，导致出现因年初政府采购预算编报不准确而后期追加或调整的行为，加大了预算执行偏离的风险^[4]。

3.5 预算编制未与政府采购需求有机结合

一般情况下，政府采购预算是根据医院的功能定位和学科发展编制的，但相关调查数据显示，很多医院在预算编制前没有对政府采购项目进行充分的市场调查、三家比价和综合论证，那么将无法科学、合理地按照业务部门实际采购需求来编制政府采购预算^[5]。这种情况在医疗设备、办公设备等货物类采购项目中普遍存在，由于采购项目的技术要求和商务要求在预算编制前缺乏详细考察，可行性分析和专家论证不充分，前期准备工作的盲目性往往会导致编制的政府采购预算偏高，形成政府采购净结余；或者政府采购预算偏低，影响项目采购效果。

3.6 政府采购预算绩效评价结果应用程度较低

如何将政府采购预算绩效评价结果落实到政府采购预算编制管理中是绩效评价结果应用的难点和关键点，在实际工作中，大多数医院仅仅重视开展政府采购预算绩效评价工作，忽视了评价结果在后期的政府采购预算管理过程中是否有用、怎么应用，缺乏绩效

评价结果与政府采购预算编制的联动机制。

4 加强医院政府采购预算编制管理的建议

4.1 提高对政府采购预算编制的重视程度

预算管理一体化系统的应用对政府采购预算编制也提出了新的要求，不仅要编制，还要编制得合理、全面、不重不漏，医院需要提高对政府采购预算编制管理的重视程度。首先，医院分管政府采购的院领导应积极学习《预算法》、政府采购管理相关法律法规，充分认识到政府采购预算编制工作的重要地位，是医院整个政府采购管理工作的前提和基础。其次，加强各部门及相关人员对政府采购管理内容的学习和宣传力度，定期布设培训方案，掌握最前沿的政府采购政策，全面提升医院全员对政府采购预算编制重要性的认识，落实医院全面预算管理和政府采购管理的主体责任。

4.2 加强部门间协同，夯实政府采购预算编制基础

政府采购预算编制是一项系统性工程，其中的工作流程、关键环节、控制要素都是相互影响、相互关联的，这就要求医院在编制政府采购预算时，必须增进部门间的沟通与协作，加强协同与配合，减少矛盾与冲突，提高效率与效益，夯实编制基础。

政府采购预算编制的关键环节之一就是政府采购项目的可行性论证，按照医院全面预算管理的要求，政府采购预算编制应由相关部门全员参与，各司其职，有分工、有协作。其中，医学工程部门负责进行市场调研，就医用设备的技术参数及可行性进行认定，对于高精尖医用设备的技术参数评估，可以借助相关领域内专家评审实现，避免采购滞后导致设备“老旧”造成设备闲置、采购超前导致配套器材不匹配造成不符合临床科室使用要求的情况。资产管理部门负责在编制政府采购预算前做好院内的资产清查工作，落实好存量资产的统计与利用率分析，在最大限度地整合院内已有资源的基础上，再考虑新增资产。采购部门负责在政府采购政策应用、可行性论证环节予以专业指导^[6]，如政府采购项目的参数是否涉及倾向性，是否歧视本国产品，是否按照主管部门要求面向中小微企业预留份额、优先采购中关村创新医疗器械等。财务部门负责汇总各归口部门政府采购需求所形成的政府采购预算，确认其在资金安排上的可行性；涉及技术复杂的采购项目，总务部门、信息部门、科研部门等职能部门都应该参与论证并完善意见。

4.3 采购需求前至到预算编制环节

采购需求是医院为实现政府采购管理目标，计划采购的货物、服务、工程以及这些标的物所要满足的技术和商务要求，是政府采购管理业务活动全过程的源头。医院应将采购需求前至到预算编制环节，以调查问卷、咨询、论证等多种形式进行采购需求调查，

熟悉采购标的物的市场供给情况、产业发展趋势、同侪医院采购同一标的物的历史成交信息，涉及采购标的物全生命周期的后续升级改造、维修保养、耗材使用等采购费用情况。要想提出科学合理的采购需求，必须要深刻认识和准确把握当前的市场行情，这样才能编制出贴合业务部门实际需求的政府采购预算。医院应打破以往政府采购预算与采购需求分立的局面，将二者有机结合，从源头管控政府采购预算管理。“应采尽采”的前提条件就是“应编尽编”，医院通过将采购需求前至到预算编制环节^[5]，一方面能够促使相关部门针对项目的采购需求进行细致的市场调研和前期论证，确保政府采购集中目录内、采购限额标准以上的政府采购项目全部纳入预算管理；另一方面有利于强化从源头控制政府采购项目的实际采购需求，有效提高政府采购预算编制的合理化水平。

4.4 培养财务、采购复合型人才

医院在预算一体化系统编制部门预算时，凡是运转类项目中公用经费项目（如会议费、印刷费、物业费、公车运维费、安保服务费、设备的维修维护费、自有资金医疗设备购置等）、其他运转类项目及特定目标类项目中涉及政府采购的，均须按政府采购品目目录填报政府采购预算表，需细化到采购品目最末级，且明确是否是进口产品、是否是中关村创新产品、是否是面向中小微企业预留采购份额等，这就要求预算编制人员必须充分理解并掌握当前政府采购政策法规，才能编制出既符合医院需求又符合政府采购政策的预算。政府采购作为预算支出的重要方式之一，其预算编制人员不仅要掌握财会专业知识，更应熟悉医院的政府采购制度及采购流程。医院应鼓励财务人员参与到政府采购管理的各个环节中去，培养财务、采购复合型人才，以利于科学、规范地编制政府采购预算，实现业财融合。

4.5 提升政府采购预算管理信息化水平

提升信息化水平是加强政府采购预算管理的有效途径^[5]，医院可以在现有的信息化平台基础上进行整合

和优化，将现有的财务管理平台、采购管理平台、资产管理平台、合同管理平台、信息公开平台整合起来，实现资源共享，加快医院政府采购业务活动在预算编制、采购执行、合同签订、资产登记、款项支付、信息公开等各环节流通速度，及时反馈政府采购预算的执行情况，便于对政府采购预算编制管理进行总结与梳理。

4.6 政府采购预算编制与绩效管理有机联动

医院每年都会产生大量的政府采购业务活动，应在编制政府采购预算时，充分利用上一年度的预算绩效评价结果，实现政府采购预算编制与绩效评价结果的有机联动。医院可以通过建立政府采购预算绩效评价结果反馈与应用机制，将政府采购项目预算执行过程中的资金使用效益、标的物质量情况、采购结余、支付进度、业务部门满意度、审计意见等相关绩效评价资料记录存档并分析利用，作为次年安排政府采购预算、优化政府采购管理的重要依据^[6]。医院要发挥政府采购预算安排和绩效评价互相促进的联合效应，加强从预算编制到预算绩效评价结果应用的全流程闭环管理，促进政府采购预算编制效益的提升^[7]。

参 考 文 献

- [1] 何绯红. 政府采购风险防范与管理研究[J]. 甘肃社会科学, 2022(5):228-236.
- [2] 赵长宝. 政府采购预算管理存在问题及解决对策[J]. 中国政府采购, 2012(1):70-73.
- [3] 张梅. 浅议科研事业单位政府采购预算管理[J]. 国有资产研究, 2013(6):49-50.
- [4] 曹国强. 对做细、做实政府采购预算的思考[J]. 中国政府采购, 2017(12):57-59.
- [5] 姜爱华. 全面实施预算绩效管理背景下, 加强采购需求管理的思考[J]. 中国政府采购, 2021(7):71-78.
- [6] 吴欢. 模糊评价法在S单位政府采购中的应用研究[D]. 上海: 东华大学, 2017.
- [7] 陈凤. 绩效管理目标下高校政府采购预算编制问题探析[J]. 中国总会计师, 2021(20):162-165.

[收稿日期: 2023-06-10] (编辑: 彭博)

本刊郑重声明

目前，有非法组织或个人假冒本刊名义开设虚假投稿网站，给广大作者带来困扰，甚至造成财产损失，其不法行为已经严重损害了本刊的声誉和广大作者的权益。在此，本刊编辑部郑重声明：本刊作者均须通过《中国卫生经济》在线采编网站（www.cn-he.cn）进行网上投稿，除此之外，其他投稿方式皆为虚假渠道。本

刊编辑部办公地点在哈尔滨市香坊区中山路112号。本刊与其他任何投稿网站无合作关系。

本刊编辑部提醒广大作者、读者务必注意识别，谨防上当受骗。

《中国卫生经济》编辑部