

# 高质量发展背景下公立医院 全面预算编制调整与执行探索\*

李小夏<sup>①</sup>

**摘要** 全面预算管理是实现医院高质量发展战略目标的重要手段。以广州医科大学附属第一医院为例,当前全面预算管理存在预算编制与执行脱节、预算管理组织架构不完善、预算编制与上报时间节点不合理、预算编制项目库不完善等问题。以问题为导向,该医院以全面调整预算编制内容、优化预算管理组织机构、修订预算编制与上报时间节点、完善预算编制项目库、实施预算执行控制为路径,探索公立医院全面预算,以期为公立医院全面预算管理提供参考和借鉴作用。

**关键词** 公立医院;高质量发展;预算管理

**中图分类号** R1-9; D922.26 **文献标志码** B **文章编号** 1003-0743(2023)12-0108-05

**Exploration on the Adjustment and Execution of Overall Budget Preparation in Public Hospitals under the Background of High Quality Development/Li Xiaoxia//Chinese Health Economics, 2023,42(12):108-112**

**Abstract** Overall budget management is an important means to achieve the strategic goal of high-quality development of hospitals. Taking the First Affiliated Hospital of Guangzhou Medical University as an example, there are some problems in the current overall budget management, such as disconnection between budget preparation and implementation, imperfect organizational structure of budget management, unreasonable time nodes of budget preparation and reporting, and imperfect project library of budget preparation. The hospital explores the overall budget of public hospitals by comprehensively adjusting the content of budget preparation, optimizing the organization of budget management, modifying the time nodes of budget preparation and reporting, improving the project library of budget preparation, and implementing budget execution control, in order to provide references for the overall budget management of public hospitals.

**Keywords** public hospital; high-quality development; budget management

**Author's address** The First Affiliated Hospital of Guangzhou Medical University, Guangzhou, 510120, China

党的十八大以来,公立医院改革取得重大阶段性改革成效,为持续改善基本医疗卫生服务公平性及、保障人民群众生命安全和身体健康发挥了重要作用。2021年6月,《国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见》(国办发〔2021〕18号)提出,推动公立医院高质量发展,进一步提升医疗卫生服务质量和效率,更好满足人民群众日益增长的医疗卫生服务需求。

全面预算管理作为一种现代医院管理方法,是实现医院高质量发展战略目标的重要手段。但如何更有效地编制、实施全面预算和对预算执行情况进行高质量分析是公立医院在实践中遇到的普遍性问题。本研究以广州医科大学附属第一医院(以下简称样本医院)为例,通过分析医院在实施全面预算过程中遇到的问题,探索建立规范的全面预算实施路径、归口管理方案,执行控制分类方案,进一步增强全面预算管理在医院管理中的重要作用,以期对公立医院预算管理提供参考和借鉴作用。

## 1 全面预算编制与执行问题分析

### 1.1 核算基础不同而出现脱节

样本医院既往的年度预算可被分为两部分:一是向财政部门报送的以收付实现制为基础编制的部门预算;二是以此为蓝本,在收入不变的原则下,再细化收支内容编制医院内部预算。两套预算逻辑同源,通过收付实现制来对医院各类经济事项进行预算控制<sup>①</sup>。由于样本医院以权责发生制为基础进行会计核算,导致了预算的编制与执行中,容易因核算基础的不同而出现脱节。例如,资本性支出购买医疗设备,其资金预算形式存在单笔支出、分期支出、分年度支出的几种情况,体现在预算账上是实际资金的流出,但会计核算收入费用表上以折旧形式进行摊销费用,预算执行率分析难以体现经济事项的全部内容,也难以从预算角度对其进行管控。

### 1.2 预算管理组织架构不完善

样本医院原有的院科三级预算组织架构为医院预算领导小组—财务科—职能科室,没有体现全员参与、共同执行的预算管理模式,在收入预算编制中,缺乏临床科室参与,导致编制预算缺乏业务预算支撑;在支出预算中,预算外支出时有发生,项目临时立项、临时审批、临时支出,造成预算执行率低,风险控制难度较大。

<sup>①</sup>广州医科大学附属第一医院 广州 510120

\*基金项目:广东省卫生经济学会基金资助(2023-WJMZ-71)。  
作者简介:李小夏(1973—),女,大学学历,高级会计师;  
研究方向:医院财务管理、绩效与经济管理等;E-mail:  
308708384@qq.com。

### 1.3 预算编制、上报时间节点不合理

样本医院既往的做法是由归口部门收集临床科室申报的资料，提交医院预算管理委员会讨论后，决定哪些项目上报下一年度的预算项目。这里存在时间上的不合理及项目没有经过专业管理委员会的论证，往往造成资本预算项目的调整，影响预算执行的吻合率。预算属于医院“三重一大”事项，预算的上报必须经过医院院领导办公会议、党委会议、职工代表大会审议通过，才能进行上报及公开。但样本医院的职工代表大会一般在每年年初召开，而当年的部门预算要求在上一年上报完成并下达，这里存在时间节点不符合内控管理的要求。

### 1.4 预算编制项目库存在不利因素

样本医院既往的预算编制没有全面设立预算项目库，只有财政项目申报部门预算进入财政系统项目库，这样既不利于预算精细化管理，也不利于预算执行控制、调整、分析。

### 1.5 预算与执行脱节

样本医院既往在预算实施过程中，由于工作目标、计划的改变，往往会进行调整，部分预算执行科室存在预算管理意识不强等问题，造成预算与执行的脱节，降低了预算执行率。同时由于新冠疫情等因素影响，临时性、应急性计划外采购时有发生，造成无预算、超预算产生。以往做法是只有在发现预算超支后进行人工事后调整。

## 2 全面预算编制调整与执行实践

### 2.1 调整全面预算编制内容

2022年，为了实现全面预算的全面性、全员性、全过程的目的，按照政府会计制度、《医院会计制度》的指导原则，样本医院对全面预算编制内容进行了调整。一是根据医院年度运营目标、计划编制业务预算，包括医院层面的运营指标和科室层面的运营指标，例如门（急）诊人次、出院人次、平均住院日、人员支出占比等。二是编制预算期内与医院业务活动直接相关的财务预算收支。具体包括收入费用总预算、医疗收入和医疗费用预算（包括管理费用预算）、财政补助收入费用预算、科教项目收入费用预算和其他收入费用预算等。三是根据医院未来发展需求编制

的筹资投资预算，投资预算主要指资金支出计入会计成本费用的期限超过1年的投资性活动；筹资预算是指满足投资预算所需资金的来源，主要包括设备购置支出预算、工程建设支出预算等。

财务收入费用预算以权责发生制为基础编制。在编制财政拨款经费收支预算时，按照收付实现制执行。

### 2.2 调整全面预算管理组织机构

样本医院在2022年重新调整了全面预算管理组织机构（图1）。

通过调整全面预算组织架构，全面落实、细化预算管理职责。其中医院各职能科室兼具两方面职责，既是预算归口管理部门，也是预算科室，兼具编制本部门预算的职责。各预算归口管理部门、各预算科室设立了兼职预算员。审计室、纪检监察室是医院全面预算管理的监督管理部门，负责监督全面预算管理依法依规实施。

### 2.3 调整预算编制、上报时间节点

目前，财政部门对公立医院的部门预算一般要求每年9月进行第一次上报，上报内容主要是收入总框架数据，根据以收定支原则确定收支相等。每年11月，在第一次下达预算的基础上形成第二次上报的预算（图2），资产的资本性支出还要求细化到具体的资产配置明细。资本支出大多涉及政府采购项目，具有较强的专业性，涉及较大金额的医疗专业设备，需要经过多轮的调研、论证<sup>[4]</sup>。

样本医院在修订全面预算管理实施方案时作出了如下修改：每年12月底前，医院召开预算管理委员会年度工作会议审议通过预算初稿，报医院院长办公会审批，提请职工代表小组专题会议征求意见后，报医院党委会审定后执行。同时尽快形成正式文件上报上级主管部门备案。

### 2.4 调整预算编制项目库

样本医院在编制2022年预算时调整为全部预算设置预算项目库，所有预算均需通过医院项目库后才可纳入预算，制定了项目库审批流程，财政项目进入医院、财政两级项目库。同时对收入支出预算项目编制范围及归口管理进行了细分。

此外，在编制全面预算的修订中，增加专业管理

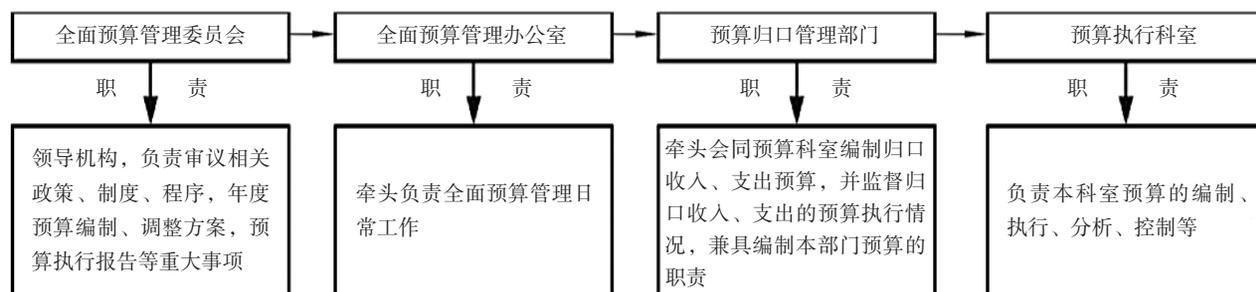


图1 全面预算组织架构

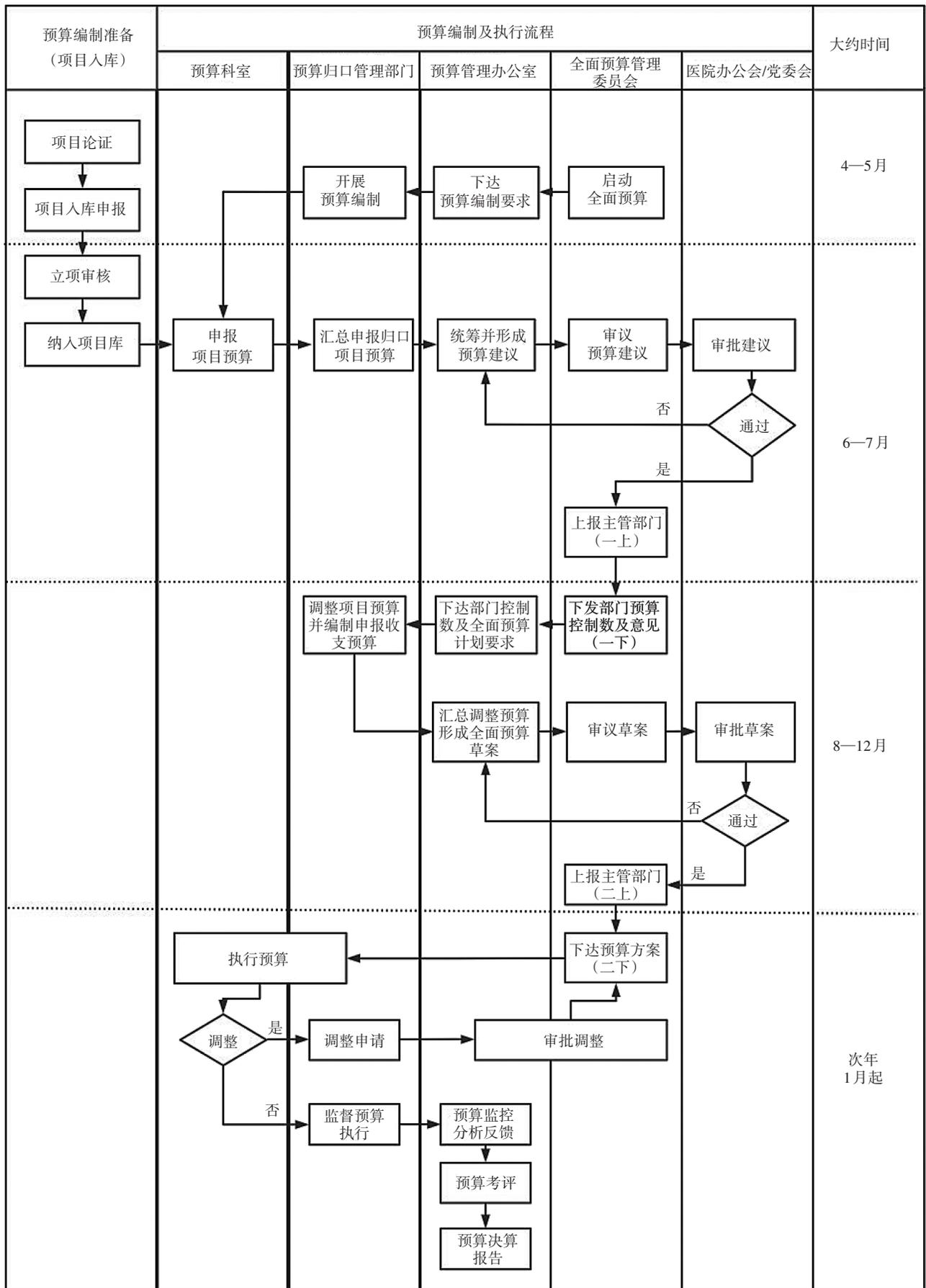


图2 预算编制及执行流程

委员会论证环节，要求论证时间节点应在预算项目入库前，只有经过专业管理委员会论证通过后的项目才能纳入预算项目库，且根据资本性项目特点，决定是否为当年完成项目或分年度计划项目。

2.4.1 收入预算项目编制范围及归口管理。医院收入按照收入来源划分为财政拨款收入、医疗业务收入、科教项目收入、其他收入、上级补助收入、经营收入等收入预算项目。医院收入预算归口管理部门，主要包括医务科、财务科、科研管理科、教学管理科等职能科室。医务科根据医院年度目标，结合临床科室申报的工作量预算，合理预测预算年度医疗业务量指标，预估医疗收入，并对业务量指标进行逐级分解，便于对临床科室的医疗业务情况进行考核评价；科研管理科根据医院科研项目的上报情况，预测预算年度的科研收入；教学管理科根据医院教学项目，预测预算年度的教学收入；后勤服务中心预测饭堂收入；临床试验研究部预测临床试验项目收入；财务科预测财

政补助收入、其他收入等。预管办将根据医院的实际情况对收入预算进行总量评估。

2.4.2 支出预算项目编制范围及归口管理。样本医院重新调整了支出预算经常性项目归口管理分类，如表1所示。

### 2.5 调整预算执行控制

调整方式为在预算执行科室申请支出时，通过系统设置预算项目预占用额，当完成所有审批流程，需要支出资金时，会计人员通过核算系统记账，通过辅助核算科目预算事项，真正扣减该预算项目额度，形成预算项目支出，同时系统自动冲销预占用额。由于全面预算的推行处在刚开始的阶段，尚不适宜对所有预算项目进行绝对强控制，因此，只作出了如下各级分类控制调整（表2）。

## 3 总结与思考

本研究通过对全面预算编制调整与执行过程一系列的改革，促进了医院预算管理向全面化、专业化、

表1 支出预算经常性项目归口管理分类情况

预算归口管理科室	支出预算项目分类	具体预算事项名称
医院办公室	日常运行费用	科室日常办公费用
	其他专项	对外宣传经费、报刊杂志订阅费、党务干部培训费、党员活动经费、民主党派活动经费
人事科	日常运行费用	科室日常办公费用
	人员经费	在职职工工资福利、离退休工资及补贴、社会保险缴费、住房公积金
	其他专项	职工外出进修培训费，职工探亲路费，院内培训、学历培训、医院青优培养经费，活动经费，因公出国、职称评审、人才引进及配套科研启动经费
医务科	日常运行费用	科室日常办公费用
	医务专项	医疗赔偿和诉讼费、责任保险费、外院专家会诊费用、室间质评费、新生儿筛查费、外检项目费用、生殖技术中心建设经费（或其他学科建设类）
护理部	日常运行费用	科室日常办公费用
	其他专项	护士节经费
教学管理科	日常运行费用	科室日常办公费用
	教学专项	培训班支出，进修支出，技能中心支出，专科医师培训、教学项目支出
	财政专项	住院医师规范化培训财政补助项目
科研管理科	日常运行费用	科室日常办公费用
	科研专项	科研经费支出，年度科技奖励经费、科技服务费支出
信息科	日常运行费用	科室日常办公费用
	信息专项	信息类租赁费，信息系统维护费用，IT产品购置、IT产品配件费用
财务科	日常运行费用	科室日常办公费用
	财政专项	业务补助经费财政补助项目
	其他专项	工会经费，各种税款、上缴学院临床教育经费，医药费报销，医技部门办公费，福利零星支出、国有资产有偿使用费
设备科	日常运行费用	科室日常办公费用
	设备专项	医疗设备维修保养费、医疗设备购置经费、设备仓耗材费
总务科	日常运行费用	科室日常办公费用、医院运行公用经费（水、电、煤、房屋租赁费、汽车费用、洗衣费等其他零星支出）
	总务专项	总务仓耗材费、房屋维修改造经费、非医疗设备日常维修费、物业管理费
	人员经费	住改补贴

续表 1

预算归口管理科室	支出预算项目分类	具体预算事项名称
工会	日常运行费用	科室日常办公费用
	其他专项	职工小孩幼儿园入托费, 医务人员节日慰问费, 医院文化艺术节、护士节和医师节庆祝活动经费
团委	其他专项	团委青年活动专项经费
药学部	日常运行费用	科室日常办公费用
	其他专项	药款、中药饮片代煎服务费
健康体检科	日常运行费用	科室日常办公费用
	其他专项	客户体检业务费、外院体检协作费
其他职能科室	日常运行费用	科室日常办公费用

表 2 预算项目分类控制情况

控制类型	预算项目	明细事项
绝对控制	预算总量控制	年度收入、支出总额
	财政支出	财政拨款项目经费支出
相对强控制	科教总量控制	自筹经费科教项目支出
	维修保养支出	及基础设施维护保养支出
		设备维护保养支出
		信息系统维护保养支出
相对弱控制	运营业务支出	水、电、气、物业管理费等支出
	资本性配置支出	与业务相关的设备购置支出
	人员支出	绩效奖金支出
不控制	药品、卫生材料支出	药品费支出、卫生材料费支出
	非现金支出	固定资产折旧、无形资产摊销

精细化发展。医院全面预算管理工作运行顺畅, 但经过一段时间的运行, 仍存在有待进一步优化的方向。

### 3.1 持续改进信息系统

全面预算管理工作的执行与落实需要信息技术的支持, 通过信息技术的互联互通实现与财务工作的高度融合。在预算实施流程上, 预算项目会自动带出会计科目、预算责任单元, 同时自动核减预算指标, 实现预算系统的自动控制。在会计期间, 与会计核算相一致, 在系统每月生成会计报表的同时, 自动生成预算执行报表。医院全面预算管理系统要与医院其他信息管理系统有效对接, 逐步实现全面预算数据直接从信息系统汇总提取, 强化信息化的功能支撑, 提高操作的场景化、数据的集成化和软件的自动化, 从而减少人为干预<sup>[9]</sup>。医院通过对信息系统的持续改进, 实现全面预算编制、处理、执行、内容、结果的自动化和程序化, 提高医院管理和运行效率。

### 3.2 预算绩效评价体系的构建

预算绩效考核是全面预算管理中重要的一环, 医院应根据自身实际情况制定预算执行绩效考核办法, 明确考核的目的、意义和考核指标体系, 加强预算监管, 执行中实时掌握绩效目标实现情况, 科学运用考评工具, 对结果进行绩效评价。对全面预算进行有效的考核评价、分析是落实医院战略目标具体行动方案

的有效手段。我们拟从院级、医疗医技科室、行政后勤科室等不同层面设立预算绩效考核指标, 院级重点评价整体目标管理和实现情况、运营成果、社会效益等; 医疗医技科室重点评价年度重点工作完成情况, 医疗成本、患者费用控制情况, 患者满意度等; 行政后勤科室重点评价归口科室管理费用控制情况、执行力与工作协同等。一方面, 通过研究分析医院当前运营状况及管理现状, 以及对已有的预算绩效指标进行评价, 探索建立与医院发展战略目标一致的预算绩效评价指标体系。另一方面, 通过预算绩效考核评价管理, 在进行医院全面预算改革成效定性和定量评价后, 对医院业务经营状况提出建设性意见, 并且对公立医院预算绩效评价体系规范化有一定的参考意义。

### 参 考 文 献

- [1] 楼阳, 刘波, 郭靖, 等. 《政府会计制度》下公立医院预算编制思考与建议[J]. 中国卫生经济, 2019,38(12):94-96.
- [2] 洪梅, 成艳华, 毛荣芳. 公立医院预算执行研究——以 T 医院资本性支出预算执行为例[J]. 中国总会计师, 2022(4): 51-53.
- [3] 韩斌斌, 王颖颖, 李宗泽. 公立医院细化支出预算编制的实践探索——以河南省肿瘤医院为例[J]. 会计之友, 2019 (23):111-117.

[收稿日期: 2023-09-19] (编辑: 彭博)