

公立医院财政预算项目绩效管理制度设计、实施与研究进展

郑大喜*

华中科技大学同济医学院附属同济医院 湖北武汉 430030

【摘要】本文主要采取文献分析、专家咨询和调查研究等方法,了解公立医院财政预算项目绩效管理的研究进展、制度设计和实施情况,发现公立医院预算绩效管理仍处于起步阶段,管理制度体系不健全,指标体系、信息系统、人才队伍建设等相对滞后。建议学术界积极开展相关研究,政府特别是中央层面应组织对项目绩效评价试点情况开展基线调查,了解各试点医院工作进展、问题和需要改进的方向,设计分项目绩效评价指标,赋予各类评价指标科学合理权重、分值,明确评价标准,形成统一的预算绩效管理制度框架,指导各医院推进预算绩效管理。

【关键词】 公立医院; 财政补助; 财政项目; 预算绩效; 制度设计

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2014.11.010

System design, implementation and progress for performance management of financial budget projects in public hospitals

ZHENG Da-xi

Tongji Hospital, Tongji Medical College, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan Hubei 430030, China

【Abstract】 By using literature review, expert consultation and investigative method, this paper aims to analyze the progress, system design and implementation for the performance management of financial budget projects in public hospitals. Budget management is still in its initial stage, the management system is imperfect, the index system, information system, and personnel team lag behind expectations. The paper suggests the following measures: theory horizons should actively carry out relevant academic research, the National Health and Family Planning Commission should learn the real state of performance management of pilot financial budget projects in public hospitals and understand the progress, highlights, and problems thereof to improve the direction and design of the project performance evaluation index, provide various scientific and reasonable evaluation index weights, scores, and clear evaluation criteria, and thus form a unified budget performance management system framework.

【Key words】 Public hospital; Financial subsidies; Fiscal program; Budget performance; System design

在我国,公立医院是由政府投资举办、纳入部门预算管理、实行财政定项补助政策的公共部门。项目支出预算是公立医院支出预算的组成部分,是公立医院为完成其特定工作任务或事业发展目标,在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划,包括基本建设、事业发展专项计划、专项业务费、大型修缮、大型医用设备购置、大型会议等项目支出。长期以来,财政对公立医院的补助主要是按机构、编制人

员数或床位数进行,项目立项、部门预算安排与服务提供量、成本、预算执行情况等绩效指标不挂钩,预算成为部分医院申请财政项目经费的手段,预算管理和控制方式不够科学、约束力有限,财政资金使用绩效不高。^[1]34个公立医院改革国家联系试点城市对公立医院的补助主要有两种方式:一是按照卫生行政渠道给予公立医院补助,通过行政化手段“补供方”,如鞍山、芜湖、厦门、洛阳、鄂州、宝鸡、西宁等城

* 基金项目:中国卫生经济学会第十五批招标课题

作者简介:郑大喜,男(1977年—),硕士,主要研究方向为医院会计核算、成本核算、预算管理和财务分析。

E-mail: zhengdx77@sohu.com

市沿袭了原有财政投入方式,即按传统经常性投入、项目投入、其它投入或奖励投入等方式对公立医院进行补助;二是以项目竞争方式购买服务,通过去行政化的手段实现“补供方”,如镇江、潍坊明确采取政府购买服务或建立公立医院发展专项基金的形式,按公立医院实际提供的服务项目数量、质量给予补偿。^[2]在中央加大民生工程建设方针政策的指引下,财政对医疗卫生领域的投入逐步加大,公立医院业务规模有了较快增长,如何管好、用好财政投入资金,备受各方关注。医改进入深水区后,下一个突破点就在于建立以绩效为导向、以全成本核算为基础的公立医院补偿机制。本文拟就公立医院财政预算项目绩效管理的制度设计、实施及其研究进展进行探讨,旨在为深入研究和推进我国公立医院财政预算项目绩效管理提供参考。

1 资料与方法

本文的研究资料来源于 2008—2014 年中国知网、维普期刊资源整合服务平台、万方医学网、中国卫生政策研究门户等文献数据库所收录的期刊论文,以及财政部、国家卫生计生委等政府部门官方网站,并以“公立医院”、“财政补助”、“项目”、“预算绩效”等作为主题词和关键词,对文献进行检索和筛选。本文主要采取文献分析法、德尔菲专家咨询法和调查研究方法,通过收集国内学者对公立医院财政预算项目绩效管理的研究资料,了解分项目预算绩效评价指标的研究进展;通过向专家发放问卷、进行关键知情人访谈,考察国家卫生计生委公立医院财政预算项目绩效管理的试点情况、实施进展及存在的问题,以便深入开展相关研究并建立完整的公立医院财政预算项目绩效管理理论框架。

2 公立医院财政预算项目绩效管理的制度设计

预算绩效是预算资金所达到的产出和结果,公式表示为: $P_f = \sum_{i=1}^N R_i \times W_i$, 式中: P_f 为某项目预算绩效评价总得分, R_i 为某绩效评价指标分值, W_i 为某绩效评价指标权重值, n 为指标个数。^[3] 预算绩效管理是指通过设定明确细化的绩效目标,进行财政资源配置与项目优先顺序安排,以帮助管理者维持或改变既定目标计划,使其结果与目标符合程度的过程。^[4] 预算绩效管理是以绩效目标管理为导向,以绩效运行监控为保障,以支出绩效评价为手段,以评价结果应用为目的

的预算管理模式,是财政科学化、精细化管理的重要内容。从传统以投入和过程控制为导向的预算转向以结果和产出为导向的预算,标志着预算管理焦点已由财务合规性,转移到更多关注与产出关联的成本,按绩效成果信息设定项目优先顺序和资源分配。公立医院财政补助方式已由固定预算过渡到绩效预算(按绩效合同的既定产出编制项目预算)。按绩效拨款是卫生部门财政拨款方式的创新,其目标是提高公立医院效率、透明度和问责机制,购买服务的依据是公立医院产出和结果绩效。^[5] 政府对公立医院的财政拨款是弥补公立医院成本,让其保持公益性的物质基础,具体包括通过财政投入进行公立医院基础设施建设,保证公立医院建设布局和资源规划不受资本利益的影响;通过财政投入方向,引导和激励公立医院进行基于绩效的竞争(performance-based competition)。^[6]

2.1 全国层面关于推进预算绩效管理的制度设计

自 2011 年以来,财政部相继出台了《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285 号)、《关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预[2011]416 号)、《预算绩效管理工作规划(2012—2015 年)》、《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预[2013]53 号)、《关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》(财预[2014]85 号)等文件,提出了推进预算绩效管理的指导思想、总体目标、主要任务和工作重点,设置了绩效评价共性指标,实现了绩效管理和预算管理的融合,加上相应的配套办法,形成了比较完备的预算绩效管理制度框架。^[7] 新《预算法》明确了公共财政预算收支中的绩效管理要求,规定“强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度。”^[8] 《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45 号)强调“全面推进预算绩效管理工作,强化支出责任和效率意识,逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金,加强绩效评价结果应用,将评价结果作为完善财政政策和科学安排预算的重要依据。”^[9] 各部门、各地区制定了预算绩效管理操作细则,内容涵盖绩效目标管理、绩效评价实施、评价结果应用、第三方评价等方面,“花钱必问效、无效必问责”的理念以及以支出绩效评价为核心的管理方法已经在预算管理实践中被广泛采用。

2.2 公立医院财政预算项目绩效管理的制度设计

按照中央部门预算的编制要求,财政部会同国家卫生计生委对预算管理医院实行“二上二下”的预算申报、审批程序。近年来,按照财政部的要求,原

卫生部、国家卫生计生委单独或联合其他部门出台了行业预算绩效管理文件(表1)。公立医院财政项目补助支出预算应按照具体项目预算编制,其中,公立医院基本建设和设备购置等发展建设支出经发展改革委等有关部门批准和专家论证后,建立政府专项补助资金项目库,由政府根据轻重缓急和承受能力逐年安排所需资金;公立医院重点学科建设项目由政府安排专项资金予以支持。^[10] 现行公立医院财政预算项目绩效管理的制度设计对公立医院开展

预算绩效管理起到了一定的规范和指导作用,但是与财政部的有关制度设计相比,仍然显得较空泛、零散、笼统,仅提出了预算绩效管理的原则性要求,未能形成适合公立医院财政预算项目管理特点的完整制度框架体系,尤其缺乏财政预算分项目支出绩效目标的设定,统一的绩效评价指标、权重、评价标准,绩效评价操作相关规程、信息系统和人才队伍建设、绩效运行监控、绩效评价结果应用等方面的细则。^[11]

表1 公立医院财政预算项目绩效管理制度设计

文件名称及文号	发文机构	与预算绩效管理相关的制度设计
《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发[2009]6号)	中共中央 国务院	落实公立医院基本建设、设备购置、扶持重点学科发展、公共卫生服务任务等专项补助政策;鼓励行业协会等社会组织对机构运行绩效进行评价。
《关于完善政府卫生投入政策的意见》(财社[2009]66号)	财政部、发展改革委、人力资源和社会保障部、民政部、卫生部	建立绩效考评体系,将考核结果与医疗机构政府投入相结合,不断提高资金使用效率。加快政府专项资金使用进度,对资金流向进行监控。公立医院工程建设和大中型医疗设备购置项目必须符合区域卫生规划要求,工程项目要严格按照批准的预算规模、标准和内容建设。
《医院财务制度》(财社[2010]306号)	财政部、卫生部	规定国家对医院实行“核定收支、定项补助、超支不补、结余按规定使用”的预算管理办法,赋予医院根据发展目标编制预算的自主权和独立性,设置预算执行率、财政专项拨款执行率两个预算管理指标,要求医院做好大型医疗设备购置论证,严格控制工程成本,做好工程概、预算管理,定期报送财政项目资金使用情况、支出决算和使用效果的书面报告。主管部门对医院预算执行、成本控制以及业务工作等情况进行综合考核评价,实行奖惩。
《医院会计制度》(财会[2010]27号)	财政部	设置医院财政补助收支情况表和成本报表,要求医院财务情况说明书中说明业务开展、年度预算执行、成本核算及控制、绩效考评等情况。“财政项目补助支出”科目核算医院基本建设、设备购置、重点学科发展、公共卫生任务等专项补助,按具体项目进行明细核算。
《关于〈医院财务制度〉和〈医院会计制度〉的实施意见》(卫办规财发[2011]160号)	卫生部	建立预算绩效评价制度,对医疗业务收支预算、项目支出预算等执行情况、业绩和预算管理工作进行绩效评价,确认部门预算管理业绩。
《卫生部预算管理单位预算绩效管理暂行办法》(卫规财发[2012]82号)	卫生部	预算单位要制订预算绩效管理规章制度,对产出和结果进行评价。预算绩效评价结果作为以后年度项目立项和预算安排的重要依据。
《国家卫生计生委关于进一步加强项目资金监管工作的通知》(国卫财务函[2013]134号)	国家卫生计生委	进一步完善中央专项补助的卫生计生项目资金监管工作机制,开展专项资金检查,加大资金管理或使用问责力度,防止出现资金管理不规范、使用效率低下、资金滞留沉淀的问题。

3 公立医院财政预算项目绩效管理情况:以国家卫生计生委预算管理医院为例

自2012年起,原卫生部按照财政部的规定,在财务管理制度健全、信息系统完善的国家卫生计生委预算管理医院启动了重大财政预算项目支出绩效评价试点,要求医院在申请纳入试点的财政项目预算时,同步编报绩效目标,项目完成后,开展绩效自评,并撰写和提交绩效报告。

目前,北京、上海、武汉等部分财政预算项目管理基础较好的公立医院在绩效管理方面进展较快,取得了一定经验,达到了较高的水准。但是,就全国

层面来看,公立医院财政预算项目绩效管理方面仍有许多尚未解决的问题。

绩效目标管理方面,缺乏可参考的行业规范文件,项目绩效指标由各医院业务科室、职能部门和财务人员在有限的时间内讨论后自行填报,参与项目预算申报的有关人员面临着较大挑战;部分医院预算编制质量有待提高,没有认真研究论证项目,项目科学性、合理性不够。

绩效运行监控方面,因信息系统建设滞后,部分医院难以对项目预算执行进度进行跟踪预警。个别医院未建立主要领导亲自抓,财务部门牵头,设备、基建、审计和业务部门配合的协调沟通机制,预算执行仅仅靠

财务部门督促,业务科室和职能部门重预算申请而轻项目产出,缺乏保证预算序时、均衡、安全、有效执行的意识,难以确保绩效目标的顺利实现。

绩效评价实施方面,项目完成后,各医院自行实施绩效评价,提交的绩效报告可比性、公正性显得不足。

评价结果应用方面,预算执行结果、成本控制目标实现情况和业务工作效率等未与责任人经济利益挂钩。缺乏统一的项目绩效评价指标,国家卫生计生委无法对各医院项目绩效进行客观、公正评价,绩效评价结果因而不能作为财政补助预算安排和当年财政补助结算的依据。

4 公立医院财政预算项目绩效管理的研究进展

鉴于我国公立医院财政预算项目绩效管理尚处于起步阶段,从现有资料来看,关于这方面的研究文献目前依然偏少,研究者主要对部分常见公立医院财政预算项目绩效评价指标进行了有价值的探索^[12-25]。但是,现有研究的缺陷在于:(1)没有充分体现政策要求。现有研究没有结合财政部、国家卫生计生委有关预算绩效管理文件和公立医院财政补助政策进行系统研究。(2)缺乏整体框架设计。现有研究没有体现全过程预算绩效管理理念,大多对绩效评价指标进行研究,而对绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价实施和评价结果应用的研究不够。(3)没有涵盖更多项目。现有研究往往对公立医院财政预算项目中的基本建设、设备购置、重点学科发展、公共卫生服务进行了研究,尚未涉及大型修缮、大型会议、人才培养、科学技术、信息化建设等项目。(4)评价指标可操作性不强。现有研究设计的公立医院财政预算项目绩效评价指标、权重、分值,未从项目投入、过程、产出和效果进行全面考量,没有将定量指标与定性指标结合,没有评分标准,缺乏更多医院的应用和测试,指标的相关性、重要性、系统性、可比性不够,难以准确反映项目绩效目标实现程度。现有文献为深入开展公立医院财政预算项目绩效管理研究奠定了一定基础,但未形成系统的理论框架。

5 结论与建议

5.1 结论

根据以上分析,本文可以得出以下结论:(1)在实践方面,从全过程绩效管理角度看,公立医院财政预算项目绩效目标管理刚起步,重产出、重结果的绩

效管理理念未完全深入人心,绩效管理工作缺乏制度化协调沟通机制。绩效评价范围有限,绩效运行监控相对滞后,工作人员业务素质急需提高。预算绩效管理基础工作有待加强,如绩效评价方法单一,主要应用横向比较法、预期目标与实施效果比较法等,而因素分析法、专家评议与问卷调查法等方法较少得到应用;预算绩效管理信息系统没有完全建立,影响了预算绩效管理的基础数据、基础信息的搜集、整理、分析。由于未建立全国统一、科学有效的公立医院财政预算项目绩效评价体系,评价指标与标准缺乏可比性,难以保证评价结果的科学性、公正性,评价质量有待提高。绩效评价结果大多停留在反映情况和问题层面,其权威性、公信力、实用性不足,绩效管理未与预算编制结合,评价结果约束力不强,未能与规范预算管理、细化预算编制、加强项目管理及提高财政资金使用效益有效衔接。绩效评价结果应用有待拓展,将预算绩效评价结果与预算安排挂钩、进行绩效问责,处于探索阶段,各医院的重点推进方向和工作进展也不一致。(2)在理论研究方面,就公立医院财政项目预算绩效管理领域而言,仍有大量现实问题、研究空白和需求,尤其缺乏适合公立医院各类财政预算项目特点的预算绩效管理文献和具有可操作性的评价指标体系、评价工具和方法。

5.2 建议

学术界应积极开展理论研究,对绩效管理的范围、方法、技术手段进行探索,形成系统的理论框架,为政府和医院提供参考,形成理论和实践互为促进的局面。作为一种全新预算管理理念,公立医院财政预算项目绩效管理的顶层设计非常重要。建议国家卫生计生委尽快对公立医院财政预算项目绩效评价试点情况进行调查,了解各医院工作进展、亮点、问题和需改进的方向,根据各项目管理特点和绩效评价对象,灵活选取能体现各类项目特征的共性指标,针对具体绩效评价对象特点,设计分项目个性绩效评价指标,赋予各类评价指标科学合理权重、分值,明确评价标准,建立统一的绩效指标和标准,形成完善的预算绩效管理制度。开发全国通用财政项目绩效管理信息系统,建设绩效评价指标库、专家库、绩效评价操作平台、绩效结果反馈等模块,并与资产管理信息、医院财务核算、部门决算、预算编制等系统互联互通,信息共享。采取业务培训、专题会议等形式,提高公立医院财政项目财务、业务人员预

算绩效管理水平和操作能力。在重点项目支出绩效评价取得突破后,不断扩大绩效目标管理和绩效评价试点范围。将评价结果用于预算编制,实现绩效评价与预算安排的结合。

财政项目预算管理是公立医院预算管理的重要组成部分,是反映医院财政项目管理水平高低的重要指标之一。财政补助是政府对公立医院进行宏观管理最直接、有效的手段,拨款方式直接影响公立医院医疗质量、运行效率等绩效指标。深化公立医院补偿机制改革,必须对财政投入进行合理测算,将医院全成本作为补偿的基础,将按编制人员、床位拨款的投入法预算转向关注产出、成本和结果的产出法预算,制定明确的投入标准和数额。公立医院财政预算项目绩效管理需坚持先建制度,事先应制定科学规范的绩效考核办法,主要内容应包括考核的原则、程序、方法、定量与定性指标考核体系等,既要全面具体,又要重点突出,将预算执行情况与成本控制目标实现情况、业务工作任务完成情况和预算安排结合。既要评价结果作为对医院决策管理层、项目负责人进行考核、奖惩的依据,提高其对项目绩效的重视和开展绩效管理工作的自觉性,又要将评价结果作为财政补助预算安排、当年财政补助结算依据,与财政补助安排挂钩,增强财政补助与服务数量和质量、成本费用、预算执行的关联,强化财政补助的激励导向。

参 考 文 献

[1] 陈瑶,朱晓丽,肖龙华.我国公立医院财政补偿机制理论与现状分析[J].医学与社会,2010,23(12):36-39.

[2] 顾昕,余晖.公立医院改革:试出来的着力点[N].健康报,2014-07-14.

[3] 马国贤.政府预算理论与绩效政策研究[M].北京:中国财政经济出版社,2008.

[4] 刘国永.预算绩效管理概述[M].镇江:江苏大学出版社,2014.

[5] 石光,贾廉鹤,白京霞,等.卫生财政拨款方式改革的国际经验——合同购买、按绩效拨款和购买服务[J].中国医院,2007,11(6):75-77.

[6] 李玲,陈秋霖,张维,等.公立医院的公益性及其保障措施[J].中国卫生政策研究,2010,3(5):7-11.

[7] 中华人民共和国财政部预算司.中国预算绩效管理探索与实践[M].北京:经济科学出版社,2013.

[8] 全国人民代表大会常务委员会.关于修改《中华人民共和国预算法》的决定[EB/OL].(2014-11-12)[2014-09-

01].http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140901_1133762.html

[9] 国务院.国务院关于深化预算管理制度改革的决定[EB/OL].(2014-11-12)[2014-10-08].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/08/content_9125.htm

[10] 财政部社会保障司,卫生部规划财务司.医院财务制度 基层医疗卫生机构财务制度讲解[M].北京:中国财政经济出版社,2011.

[11] 郑大喜.财政补助支出预算绩效管理研究:以同济医院为例[J].中国卫生经济,2014,33(2):76-78.

[12] 田新雨,李春.进一步加强医院财政项目预算管理的探索[J].中国卫生经济,2012,31(5):82-83.

[13] 王永新,郑凤春,刘妍芬,等.规范公共卫生项目经费管理行为 提高补助资金使用效益[J].中国卫生经济,2014,33(9):74-78.

[14] 赵卫群,金玲,沈小庆,等.医院基建项目绩效评价指标体系的构建[J].中华医院管理杂志,2013,29(8):621-624.

[15] 黄龙梅,董立友.公立医院医疗设备购置绩效评价的探讨[J].医院院长论坛,2010(3):42-46.

[16] 吉利侠.大型医用设备配置综合评价体系的构建[J].中华医院管理杂志,2012,28(1):47-50.

[17] 许岩,俞卫.政府公立医院财政专项补助对居民医院费用负担的影响——基于某市23家三级医院机构的分析[J].中国卫生政策研究,2014,7(10):27-32.

[18] 刘军民.政府的卫生投入与预算管理[J].中国卫生,2009(3):14-15.

[19] 周海沙,杨亚婷,李卫平.公共卫生服务绩效合同管理探讨[J].卫生经济研究,2009(2):16-17.

[20] 徐子良.对公共卫生项目资金管理工作的建议[J].中国卫生经济,2012,31(6):79-80.

[21] 陈婷,王羽,方鹏骞.国家临床重点专科能力评价指标体系研究[J].中华医院管理杂志,2014,30(6):462-465.

[22] 冯博,姚岚.以预算控制及合理补偿为导向的公立医院补偿机制探讨[J].中华医院管理杂志,2012,28(5):336-337.

[23] 刘军民.关于完善公立医院经济补偿机制的几点认识[J].社保财务理论与实践,2008(3):113-118.

[24] 陈云,王伟琴.公立医院财务监管方法研究[J].中国卫生经济,2012,31(1):82-84.

[25] 郑阳晖,陈丽云.广东省公立医院财政项目支出绩效评价指标体系构建研究[J].中国卫生产业,2013,10(33):161-162.

[收稿日期:2014-07-18 修回日期:2014-09-08]

(编辑 谢宇)