

陕西省卫生健康委员会办公室

转发关于组织学习公立医院运营管理 相关解读材料的函

各设区市、杨凌示范区卫生健康委（局），韩城市、神木市、府谷县卫生健康局，委直委管各医院：

为推进公立医院高质量发展，提升运营管理精细化、规范化、信息化水平，国家卫生健康委财务司何锦国司长就公立医院运营管理相关政策进行了全面系统解读。现将相关解读材料转发给你们，请认真组织学习领会，不断推动全省公立医院运营管理体系建设向纵深发展。

附件：国家卫生健康委财务司关于组织学习公立医院运营管理相关解读材料的函

陕西省卫生健康委员会办公室

2022年7月28日



省 卫 生 健 康 委	收	762	号	
	共	1	份	
	年	7	月	25

国家卫生健康委员会(局)便函

国家卫生健康委财务司关于组织学习 公立医院运营管理相关解读材料的函

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团卫生健康委，国家卫生健康委预算管理医院：

为推动公立医院高质量发展，提升运营管理精细化、规范化、信息化水平，我们先后印发了《关于加强公立医院运营管理的指导意见》《公立医院运营管理信息化功能指引》等文件。近期，我司司长何锦国同志就公立医院运营管理相关政策接受媒体专访，进行全面系统解读，相关问答材料深入解析了公立医院运营管理的核心要点、目标任务、重点环节及工作安排等。现将相关解读材料转发给你们，请认真组织学习领会，有效指导和推进公立医院运营管理体系建设。

一要方向准，始终坚守公益性方向。公立医院运营管理要坚持在公益性前提下，满足群众健康需求，以社会效益为主，助力实现运营管理社会效益和经济效益相统一。

二要措施实，始终坚持注重工作实效。指导推进公立医院运营管理，不能只靠口头重视、文字部署，还要靠真抓实干、真招实策来推动落地实施。建立完善符合医院实际的业

财融合具体举措和工作机制，切实提高运营管理效益效率效能，这是检验运营管理工作实效的重要标准。

三要覆盖全，始终做到全院全员参与。医院主要负责人要全面负责，总会计师协助做好具体工作，各分管院领导对具体工作分工负责，带动全院全员参与；要围绕核心业务管理活动和资源配置管理活动的各层面、各环节、各领域，全面系统推动医院运营管理体系建设。

附件：引导公立医院跨入运营管理精细化之门



抄送：国家发展改革委社会司、财政部社会保障司、国家中医药局规财司、国家医保局规财法规司、国家疾控局综合司、财政科学研究院办公室。

委规划司、体改局、医政司、医疗应急司、基层司、妇幼司。

引导公立医院跨入运营管理精细化之门

2020年年底,《关于加强公立医院运营管理的指导意见》(以下简称“27号文”)发布,进一步明确了公立医院运营管理的概念内涵及任务要求。为深入剖析公立医院运营管理的重点环节,明晰公立医院运营管理的发展方向,梳理公立医院运营管理政策脉络,国家卫生健康委财务司司长何锦国对公立医院运营管理的深层次内涵进行了全面系统解析。

一、医院持续发展的必要举措

问:“27号文”首次从国家层面明确了“公立医院运营管理”的概念内涵。该文件发布的背景,以及加强公立医院运营管理的现实需求是什么?

何锦国:该文件的出台,既是落实中央决策部署和建立现代医院管理制度的客观要求,也是推动业财融合,实现公立医院高质量发展的现实需要。当然,这也是我们谋划工作一直坚持问题导向和目标导向的必然结果。

宏观上,我国对卫生健康事业的改革发展提出了新要求。党的十九届四中全会提出了全面推进治理体系和治理能力现代化的任务要求;党的十九届五中全会提出“十四五”规划和2035年远景目标,其中提出国家治理效能的全面提升。

具体到卫生健康领域,一是2016年全国卫生与健康大

会指明了新时代卫生健康事业的发展方向，提出抓好现代医院管理制度建设，推动医院管理模式和运行方式转变。二是 2017 年，国务院办公厅印发《关于建立现代医院管理制度的指导意见》，提出要努力实现社会效益与运行效率有效统一，实现医院治理体系和管理能力的现代化，为健康中国建设奠定基础。三是三级公立医院绩效考核工作对运营管理提出了具体要求，并设置有运营效率方面 19 项指标。我们认为，运营效率体现了医院的精细化管理水平，是实现医院科学管理的关键。四是 2016 年，财政部在《管理会计基本指引》中也明确要求，各类经济组织要大力推进业务和财务深度融合，要加强管理会计工具的系统化和集成化应用。

微观上，公立医院内部持续良性运行面临挑战。一是公立医院经济运行现状迫切需要加强运营管理。医疗机构经济运行受制于国家相应的经济补偿政策，药品和耗材加成政策取消以后，新的补偿机制及相关配套政策在实践中没有完全落实到位。同时，医院面临着设备材料等物资价格的增长，以及薪酬待遇、养老保险缴费等刚性支出的增加，都对医院的经济运行构成了一定压力。二是公立医院经济运行压力迫切需要提高其运行效益。财务年报数据显示，近年来公立医院收不抵支现象比较严重，业务收支负结余的公立医院约占全国总数的 30%~40%。三是公立医院运营管理存在着现实问题及困难瓶颈。调研显示：运营管理顶层设计不到位、管理机制不健全；医院缺乏具有现代管理理念的管理人才，信

息系统不配套，运营管理流程不科学不规范，业务和财务数据整合共享不够，管理会计工具应用不足等。同时，我们深入分析了企业运营管理体系，并梳理借鉴美国、英国、德国以及我国台湾地区公立医院运管管理架构，在实地调研我国多家运营管理具有较好成效的公立医院基础上，总结提出公立医院运营管理的概念内涵和功能结构，于2020年12月印发了《关于加强公立医院运营管理的指导意见》，并明确4个部分13项重点内容事项。

二、双核心和双工具

问：公立医院运营管理的核心思想是什么？希望达到的目标又是什么？

何锦国：“27号文”提出，公立医院运营管理是以全面预算管理和业务流程管理为核心，以全成本管理和绩效管理为工具，对医院内部运营各环节的设计、计划、组织、实施、控制和评价等管理活动的总称，是对医院人、财、物、技术等核心资源进行科学配置、精细管理和有效使用的一系列管理手段和方法。也就是明确了运营管理的“双核心”：经济管理方面的全面预算管理和业务管理方面的业务流程管理；“双工具”：涉及业务活动资源消耗的全成本管理，以及评价业务成效的绩效管理。

在此，我要特别强调，要重点关注和理解各类业务活动的内涵经济行为。这也是我们提出公立医院运营管理概念内涵的理论实践基础。

公立医院是我国医疗服务体系的主体。在产出方面，公立医院主要是向社会提供一系列公益性服务产品，包括患者健康服务（医疗）、医学贡献（科研）、医护人员培养（教学）、健康科普和预防性措施安排（预防）等；投入方面，为了医院正常运转和可持续发展，政府投入了人、财、物、房屋土地等资源。医疗是医院的核心业务，医疗质量和安全关乎群众健康利益和医院持续发展。医疗行为是医生利用专业工具、专业知识，在特定环境中和特定支持条件下，针对疾病，综合运用人力、药品、耗材、设备、水电等资源，而开展的服务，包括用药、检查、手术等，同时这些服务均按照医疗服务价格标准，通过收费获取服务收入，弥补成本并体现技术劳务价值。按照经济活动的定义，一个行为既消耗资源又能够获得收入，那么这个活动就同时成为一个经济活动。医疗业务活动和经济活动是同一个事物的两个方面。由此可见，公立医院运营管理是业务活动和经济活动的集合体、统一体和共同体。公立医院开展的医疗服务等业务活动与经济活动密不可分，它们是同一事物实现两种价值表现形态的不同表达；业务活动是经济活动的载体，经济活动服务和服从于业务活动。

公立医院运营管理的特点：一是业务与财务融合，它体现了业财融合的理念，业就是业务流程，财就是预算成本绩效；二是动态管理与静态管理有机结合，动态管理包括设计、计划、组织、实施、控制、评价等全过程全链条的管理，静

态管理是现行有效的管理手段、管理方法及制度体系。

公立医院运营管理的要点：一是要在坚持公益性的前提下，满足群众健康需求。运营管理在企业中的意义是要实现价值最大化，其目的是追逐利润。公立医院运营管理则必须坚持公益性原则，以社会效益为主，助力医院实现经济效益和社会效益相统一。我国实行社会主义市场经济体制，以公有制为主体，按劳分配，共同富裕。政府举办公立医院的初心是为了给全民提供公平可及的医疗卫生服务，保障人民群众的身心健康，而不是为了经济利益。公立医院运营管理不等于把科室的运营效益放在第一位，而是要服务于国家政策、医院发展和群众需要，对于不能产生经济效益但社会效益十分必要的工作，也要坚持开展并加强管理。

二是运营管理首先要服务于医疗业务，提高资源配置使用效率效益。当前，随着公立医院综合改革的不断深化，补偿机制新旧转换，公立医院长期以来注重靠规模性的扩张，靠盖房子买设备来扩大收入的做法，面临着管理粗放、成本消耗高等一系列问题，收入增长的纯收益在相对减少。要看到，以往的资源竞赛已不再是目的，而是要通过投入合理资源、提供患者最适宜的治疗、获得合理的经济补偿，这才是一个良性的业务运行闭环。为此，医院要加强运营管理，控本增效，保持可持续发展。三级公立医院绩效考核工作也对运营管理提出了具体要求，在运营效率方面设置的 19 项指标关注医疗资源利用效率、收支结构、次均费用等内容的考

核评价。因此，公立医院需要通过运营管理转化创造更多价值，以有效提升运营管理效益和投入产出效率，助力公立医院高质量发展。

三是要健全领导机制和专业队伍。运营管理是一把手工程，公立医院全面预算管理、成本核算、内部控制、运营管理等文件都提出要一把手负总责，坚持医院主要负责人全面负责，总会计师协助做好具体工作，各分管院领导对具体工作分工负责。同时，运营管理离不开一支专业队伍，要注重配备具有财务、审计、人事、医疗、护理、物价、医保、信息化、工程等知识背景的复合型人员担任运营管理员。

三、“经济管理年”提质增效

问：如何理解业财融合和运用好管理工具？

何锦国：2020年，结合全国公立医院经济运行的内外部环境，我们综合研究，启动开展了“公立医疗机构经济管理年”活动，明确以“规范管理、提质增效、强化监管”为主题，提出了5个方面24项具体任务要求。同时，为系统推进经济管理工作，配套印发了公立医院全面预算管理、成本核算、内部控制、运营管理、绩效管理、内部价格行为管理等相关政策措施，配套支持、整体推进公立医院运营管理，以适应新形势新要求，着力实现财务管理向经济管理再向运营管理的转变。

具体到运营管理实践，我们在充分研究论证基础上提出，聚焦支持和服务于医疗、教学、科研、预防等业务工作，要

综合运用经济管理工具手段，以价格管理、全面预算、成本核算、内部控制4轮作为驱动，运用全成本管理和绩效管理两项工具，以经济管理人才队伍、信息化为两个重要基础，整体形成为医、教、研、防业务工作服务的支撑框架，充分调动配置、合理使用各类资源，通过业财融合，提高医院运营管理精细化水平，促进医疗服务等业务工作的高效提供。

具体讲业财融合举措就是通过实施目标引领、标准控制、过程反馈、绩效评价，促进人、财、物、技术等资源配置向医疗、教学、科研、预防等核心业务工作倾斜。强化业务工作的预算、成本、绩效、内控管理意识，在开展医、教、研、防等业务管理工作的过程中，将经济管理和风险防控的各项要求，融入到医院的核心业务流程和质量控制各个环节中去，以促进业务和资源管理的深度融合。关注各类业务活动的经济内涵，建立健全内部控制和风险监控制度措施。探索完善临床路径标准化，规范临床术语，促进医疗行为与经济行为的衔接与管控。强化医疗服务行为向经济行为转化的内部监管，避免发生违法违规违纪追求经济利益的行为。综合运用信息化等手段，将内部控制、内部审计、风险预警等相关管理要求嵌入医院信息系统，使之既符合业务工作规范化要求，又满足风险防控精准化需要，做到事前、事中、事后全过程管理，促进业务管理工作和经济管理工作双提质、双增效。

通过管理年活动，我们发现了一些医院的好做法。比如，北京协和医院对高值耗材申请、采购、使用、结算流程进行

再造，将 HIS（医院信息）系统与 HRP（医院资源规划）系统连接，对高值耗材进行全流程条码追溯管理，规范医生医疗行为，一年节省费用约 3500 万元。再比如，吉林大学中日联谊医院，通过深化卫生材料二级库建设，搭建止血材料智能化管理平台，仅止血防黏连材料及缝线两项，一年节约成本 5000 多万元。这两个都是通过业财融合手段来控制成本、提质增效的典型案例。

四、数据是运营管理的重要资源

问：您认为，公立医院运营管理信息化可以发挥什么样的作用？

何锦国：我们认为，公立医院运营管理需要借助信息化手段进行标化固化。公立医院运营管理活动一手托着医疗业务，一手托着资源配置，这就决定了运营管理是极其复杂的。一定要高度依赖信息化手段，改变人的习惯性的、自我的、个性化的管理行为，并逐步向规范化和标准化过渡。公立医院运营管理信息化是实现业务管理和经济管理科学化、规范化、精细化的重要支撑和基础保障。

2019 年开展的覆盖 7000 余家公立医院的“全民健康信息化调查”结果显示，公立医院住院患者的入出转院、业务结算与收费、病区（房）床位管理等医院收费管理类功能点信息化建设率超过 80%；实名建档、物资管理、固定资产管理功能点信息化建设率处在 50%~80% 之间。但高值耗材管理、成本核算、医疗设备管理、药品物流管理、人力资源管理、

绩效考核、预算管理和医疗废物管理等功能点的建设率尚未达到 50%,仍存在信息孤岛,信息整合难、数据挖掘难,难以高效支撑科学决策。

2022 年,我们编制发布了《公立医院运营管理信息化功能指引》,为各医院开展运营管理信息化建设工作提供技术参考和支持。我们还绘制了“运营管理信息化功能框架图”(见图 1),明确了 3 层 9 域 45 级 163 个功能点。基本思路是:将业务管理和经济管理的流程管控和管理要求进行整体设计、有效衔接、融合贯通,并持续推进两类数据的分析应用;按照系统互联、数据共享、业务协同原则,运营管理信息化要在继承、融合和创新基础上做好工作;把数据作为医院运营管理的重要资源,将网络信息与数据安全作为医院运营管理的底线能力进行设计。

在 163 个功能点中,我们没有标示哪些是基础功能点、拓展功能点、高质量发展功能点,主要是考虑到各医院的层级、类别不同,应结合自身的管理需求及信息化基础等实际情况进行选择运用,我们在实践工作中也会加强指导。具体来看,三级医院有比较好的信息化基础,业务管理系统建设较完善;二级医院有一定的信息化基础,但是系统性功能不完善、信息互联互通能力弱;二级以下医院的信息系统建设相对薄弱、功能不完善,我们也都有相应的架构体系、功能范畴、技术范畴等方面的建议。

五、持续推动 不断完善

问：下一步推进公立医院运营管理的重点是什么？

何锦国：下一步，国家卫生健康委财务司计划从以下方面开展相关工作：一是作为主题，将公立医院运营管理纳入2022年“公立医疗机构经济管理年”活动并持续推进，印发活动通知，提出2022年、2023年的目标任务。二是总结推介，梳理2021年经济管理年活动中运营管理的先进典型经验做法，进行详细描述，指导大家进行学习借鉴。三是健全措施，推动实施《公立医院运营管理信息化功能指引》，供各地参考借鉴。我们将建立专家库，在今后的工作中为各级医院进行积极指导。四是推进试点，在国家卫生健康委预算管理医院全面推进的基础上，推动各省份公立医院运营管理的全覆盖。五是调研指导，组织专家赴部分省份及公立医院实地指导推进工作。我们将组织专家赴部分省份和公立医院调研指导，也将组织片区会、现场会。六是招标研究，形成运营管理组织实施操作指南，系统有序推进运营管理。前两年，我们针对运营管理理念进行了宣传，从医院各处室的典型运营经验出发进行总结推介，今年为了进一步细化指导推行运营管理，我们委托了中国卫生经济学会招标开展组织实施操作手册研究，要求明确每一个事项的具体操作方法，以强化指导和可操作性。

需要强调的是，公立医院运营管理工作及体系建设实施，不可能一蹴而就，需要持续推动，不断完善。一方面，从国家卫生健康委财务司层面，我们将持续推进研究工作，做好

顶层设计，积极出台配套措施；另一方面，希望全国各地各医院积极进行组织和实践，不断总结提升。