

国家卫生健康委员会 文件 国家中医药管理局

国卫财务发〔2020〕30 号

关于印发公立医院全面预算管理制度 实施办法的通知

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

为规范公立医院经济运行，严格预算管理、强化预算约束，规范公立医院经济运行，提高资金使用和资源利用效率，根据有关文件精神及深化医药卫生体制改革相关政策要求，国家卫生健康委和国家中医药管理局制定了《公立医院全面预算管理制度实施办法》。现予印发，请认真组织实施。



(信息公开形式：主动公开)



公立医院全面预算管理制度实施办法

第一章 总 则

第一条 为推进公立医院实施全面预算管理工作,严格预算管理,强化预算约束,规范公立医院经济运行,提高资金使用和资源利用效率,根据《中华人民共和国预算法》《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、政府会计准则制度等法律法规及建立现代医院管理制度等深化医药卫生体制改革相关政策要求,结合医院经济运行实际,制定本办法。

第二条 本办法所称公立医院,是指全国各级卫生健康行政部门、中医药主管部门举办的各级各类公立医院(以下简称医院)。其他部门举办的公立医院可参照执行。

第三条 本办法所称全面预算管理,是指医院对所有经济活动实行全面管理,全部纳入预算管理范围。包含两方面内容:一是业务主管部门对医院预算和财务实行全面管理,医院作为预算单位,所有收支全部纳入预算范围;二是医院内部建立健全全面预算管理制度,以医院战略发展规划和年度计划目标为依据,充分运用预算手段开展医院内部各类经济资源的分配、使用、控制和考核等各项管理活动。具体包括收入、支出、成本费用、筹资投资、业务等预算。

第四条 医院是本单位预算编制、执行、决算的责任主体,应当按照本办法,在规定时间内以统一的编制口径、报表格式和编制规范,向业务主管部门报送预算、决算报告。业务主管部门对各医院预算组织论证,提出审核意见。

第五条 医院建立健全全面预算管理制度的基本原则:

(一)战略性原则。坚持以战略发展规划为导向,确定年度计划目标并合理配置资源,实现可持续健康发展。

(二)全面性原则。实行全口径、全过程、全员性、全方位预算管理,覆盖人、财、物全部资源,贯穿预算编制、审批、执行、监控、调整、决算、分析和考核等各个环节。

(三)约束性原则。强化预算硬约束,原则上预算一经批复不得随意调整。要明确预算执行管理责任,严格执行已经批复的预算,增强预算统筹能力。

(四)绩效性原则。建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制,推进预算效益效果提升。

(五)适应性原则。符合国家有关规定和医院实际,依据外部政策环境和医院经济活动变化,及时调整完善预算管理制度、机制、流程、办法和标准。

第六条 全面预算管理制度是现代医院管理制度的重要内

容。业务主管部门要将全面预算管理纳入医院预算绩效考核的范围。

第二章 组织机构

第七条 医院应当建立健全预算管理组织机构,建立由全面预算管理委员会、全面预算管理办公室、预算归口管理部门和预算科室组成的全面预算管理组织体系,确保医院所有部门、所有科室均纳入预算管理体系,确保预算责任能够分解落实到各级预算责任单元。

第八条 全面预算管理委员会是医院全面预算管理工作的领导机构,主要负责人任主任,总会计师或分管财务工作的院领导任副主任,相关职能部门负责人任委员。全面预算管理委员会的主要职责包括:审议医院预算管理制度、预算方案和预算调整方案、预算编制和执行中的重大问题、预算执行报告、决算报告等预算管理工作中的重大事项。

第九条 全面预算管理委员会下设全面预算管理办公室,牵头负责全面预算管理日常工作。办公室设在预算管理部门或财务部门,部门负责人任办公室主任。医院根据规模和业务量大小,明确负责预算管理工作人员(至少1名),各归口部门、各预算科室要设立兼职预算员。

全面预算管理办公室的主要职责包括：拟定各项预算管理制度，组织、指导预算归口管理部门和相关预算科室编制预算，对预算草案进行初步审查、协调和平衡，汇总编制医院全面预算方案，检查预算执行情况并编制报告，组织编制医院决算报告，开展预算绩效考核评价及编制报告等。

第十条 预算归口管理部门包括收入预算归口管理部门和支出预算归口管理部门。预算归口管理部门的主要职责包括：牵头会同预算科室编制归口收入、支出预算，并监督归口收入、支出的预算执行情况。

收入预算归口管理部门主要包括医务、财务、科研、教学、医保等业务管理部门，负责编制医院收入预算。其中，医疗收入预算不得分解下达至各临床、医技科室，效率类、结构类指标可分解下达。

支出预算归口管理部门包括人事、总务、设备、药剂、基建、信息、科研、教学等业务管理部门，其职能划分应当能够覆盖医院全部支出业务，且责任分工清晰明确。

第十一条 预算科室包括医院所有临床、医技等科室以及行政后勤等全部预算责任单元，是全面预算管理执行层。

预算科室的主要职能包括：在全面预算管理办公室和预算归口管理部门的指导下，开展本科室预算管理工作。

第三章 预决算内容

第十二条 医院全面预算包括两部分内容：一是按照部门预决算管理规定统一编制的部门预算和部门决算；二是按照《医院财务制度》《关于医院执行政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表的补充规定》（以下简称《补充规定》）编制的财务预决算，综合反映医院收入费用、资产负债、筹资投资、现金流量等全面财务信息。

第十三条 医院按照部门预决算管理规定的编报格式和规范编制中期规划、年度部门预算和年度部门决算。医院所有收支全部纳入部门预算和部门决算。

第十四条 医院按照《医院财务制度》《补充规定》编制财务预算，包括业务预算、收入费用预算、筹资投资预算及年度预算报告等。

（一）业务预算。主要反映医院开展日常运营活动的预算，包括医疗业务工作量预算、财政专项预算、科研教学项目预算等，是收入费用预算、筹资投资预算编制的主要基础和依据。

（二）收入费用预算。主要反映预算期内与医院业务活动直接相关的预算，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。

人员经费和三公经费预算编制应当严格执行国家有关财务规章制度规定的开支范围和开支标准。

(三)筹资投资预算。主要反映预算期内医院进行投资活动和筹资活动的预算。

筹资预算主要指借款预算、融资租赁预算和引入第三方合作预算。医院借款、融资租赁和第三方合作必须符合国家有关政策规定。

投资预算主要包括设备、车辆和无形资产购置预算、基本建设和大型修缮预算、对外投资预算等。医院对外投资主要包括认购国债、全资或与第三方合作举办独立法人的非营利性医疗卫生机构等。医院对外投资的资产来源和投资范围必须符合国家有关政策规定。

(四)预算报告。包括全部预算报表及预算编制说明。预算编制说明应当包括编制预算采用的会计政策以及与预算有关的重要事项。主要包括医院基本情况、业务前提条件或基础、收支测算原则与比率、重要费用支出项目说明、大额固定资产购置说明、基本建设和大型修缮项目说明、固定资产折旧政策、对外投资和第三方合作项目说明、长期负债情况说明等。对外投资和第三方合作项目应当详细说明合作方、合作模式、资金筹集、使用和分配、主要业务、是否按照规定进行审批等情况。长期负债应当详细说明筹资

对象、期限、筹资用途、筹资规模、利率、是否按照规定进行审批、政府是否负有担保责任等情况。

第十五条 医院按照《医院财务制度》《补充规定》编制权责发生制财务决算,包括收入费用决算、筹资投资决算、财务运行决算及年度决算报告等。

(一)收入费用决算。包括收入费用总决算、医疗收入和医疗费用决算、财政补助收入费用决算、科教项目收入费用决算和其他收入费用决算。

(二)筹资投资决算。包括设备、车辆和无形资产购置决算、基本建设和大型修缮决算、对外投资决算、借款决算、融资租赁决算和第三方合作决算。

(三)财务运行决算。包括资产负债决算、现金流量决算、净资产变动决算等综合性报表,综合反映收入费用决算和筹资投资决算的结果。

(四)年度决算报告。包括决算报表、编制说明和财务分析报告。决算编制说明应当包括编制决算采用的会计政策以及与决算有关的重要事项,以便于理解各决算报表,应当至少包括预算编制说明涵盖的事项。编制决算采用的会计政策原则上应当与预算编制保持一致,确有必要调整的应当详细说明。

第四章 预算编制

第十六条 医院应当在规定时间内完整、准确、及时地完成预算编制工作。

第十七条 预算编制应当统筹考虑以下方面：

（一）坚持公立医院的公益性，正确处理社会效益和经济效益的关系，保障基本医疗服务正常有序开展，提高医疗服务质量和水平，促进医疗、教学、科研协调发展。

（二）坚持以战略发展规划为导向，根据区域卫生健康规划、卫生资源配置标准和年度事业发展计划，科学预测年度收入支出目标，合理配置内部资源，实行总量平衡和控制。

（三）程序公开透明，充分听取医院领导班子、各职能部门、业务部门和专家意见，实行民主决策，并纳入院务公开内容。

（四）坚持以收定支、收支平衡、统筹兼顾、保证重点，不得编制赤字预算。

（五）坚持厉行节约、勤俭办院的方针，加强成本核算和控制，充分考虑成本费用开支范围和规模，结合工作任务、人员编制、有关开支定额标准变化因素等情况，合理编制支出预算。

（六）严格控制对外投资，投资范围仅限于医疗服务相关领域，不得使用财政拨款、财政拨款结余对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资。

(七)防范财务风险,加强应收应付预算管理,严格控制借款规模;确需借入或融资租赁的,应当按照规定报批;严禁举债建设。

(八)严格结余资金管理,医院累计可支配医疗盈余达到上年度业务支出一定比例的,须在编制年度预算时将累计可支配医疗盈余与业务收入和财政补助收入统筹考虑;规范专用基金提取。

第十八条 医院应当根据预算内容设置预算项目,并针对不同预算项目的特点,合理选择固定预算、弹性预算、增量预算、零基预算、定期预算、滚动预算等预算编制方法。编制方法应当相对固定,预算期内的编制方法变动应当经全面预算管理委员会审批。

第十九条 医院应当按照“上下结合、分级编制、逐级汇总”的程序,层层组织做好预算编制工作。各预算科室应当配合预算管理办公室、预算归口管理部门做好预算编制工作。

第五章 预算审核和批复

第二十条 业务主管部门根据行业发展规划,对医院预算的合法性、真实性、完整性进行审核汇总并综合平衡。

第二十一条 业务主管部门审核医院预算应当遵循预算管理相关规定,重点审核医院收支总量和结构变化,人员经费、基本建设、大型设备购置等重点支出以及筹资投资、结余资金使用等情况,严格控制不合理支出。具体包括:

(一)医院收入变化幅度与近三年收入变化幅度对比情况,变化幅度是否合理。

(二)医疗收入结构是否合理。是否优化医院收入结构,逐步降低药品、耗材、检查、化验收入所占比重,提高诊疗费、手术、护理等医疗服务收入所占比重。

(三)人员支出预算是否准确、完整反映医院所有人员(包括在职职工、临时聘用人员、离退休人员等)的工资、津补贴、奖金、离退休金等预计发放情况。

(四)管理费用占总体费用的比重是否合理,是否坚持了厉行节约、勤俭办院的方针。

(五)基本建设、大型设备购置和其他重点项目是否进行了充分论证,是否符合区域卫生健康规划和卫生资源配置规划,是否履行了必要审批程序,资金来源是否合法合规,是否存在违反规定举债建设和融资租赁等情况。

(六)对外投资和第三方合作是否进行了充分的可行性论证,是否符合相关规定并履行了必要审批程序。

(七)结余资金使用是否合理合规。各级业务主管部门应当对累计可支配医疗盈余不足以弥补亏损的医院和累计可支配医疗盈余滚存较大的医院进行重点监控和分析。

第二十二条 医院业务主管部门应当设立专项资金预算评审

专家库。在医院自行组织可行性分析论证的基础上,从专家库中抽取相关专家对医院申报的专项项目预算的合法性、合规性、合理性进行评审,评审意见作为项目入库的重要依据。对重大采购与投资预算应当聘请院外专家参与评审,或者由公正客观的独立第三方评估机构组织论证。

第二十三条 医院年度部门预算和财务预算报告应当提交全面预算管理委员会审议,医院决策机构通过后按照要求报同级业务主管部门。

第六章 预算执行

第二十四条 医院要严格执行经批复的预算,完善各项预算管理规章制度,严格遵守预算执行授权审批制度和各项审批程序,形成全方位的预算执行责任体系,并将预算作为开展各项业务活动和经济活动的基本依据。

第二十五条 预算管理办公室应当定期组织开展预算执行情况分析,通过召开预算执行分析会议等形式,及时通报各科室(或成本核算单元)预算执行情况,研究解决预算执行中存在的突出问题,提出相应的建议或改进措施并形成书面报告,提交全面预算管理委员会研究决定。

第二十六条 各预算归口管理部门应当定期向预算管理办公

室报告预算执行情况,接受监督,并对预算差异较大的情况进行分析和上报。

第七章 预算调整

第二十七条 医院年度预算一经批复,不得随意调整。当医院事业发展规划有重大调整、政府出台相关政策以及存在其他事项对预算执行产生重大影响时,医院应当按照规定程序调整预算并报同级业务主管部门。

第二十八条 安排财政资金的基本支出和项目支出预算调整,按照部门预算管理相关规定执行。

第八章 年度决算

第二十九条 医院应当按照要求组织开展年度决算工作,编制部门决算和财务决算,确保及时完成年度决算工作。

第三十条 医院部门决算和财务决算应当提交全面预算管理委员会审议,经医院决策机构审核同意后报同级业务主管部门。

对于医院的部门决算,业务主管部门按照部门决算管理相关规定审核汇总后报同级财政部门,财政部门将其纳入业务主管部门的部门决算统一批复。

医院应当按照政府综合财务报告编制工作规定的格式、内容

和要求编制财务报告,并纳入部门财务报告合并编制范围。

第九章 财务分析

第三十一条 医院应当建立分析制度,编制年度预算分析报告和财务分析报告。分析报告应当包括以下内容:

(一)预算报告。

预算编制分析。反映医院业务预算、收入费用预算、筹资投资预算等预算编制情况。

预算执行分析。反映医院当期收支预算执行进度,预算执行差异原因分析。

预算结果评价。全方位综合评价医院当期预算完成情况。

(二)财务报告。

财政保障水平分析。反映医院当期收到的财政补助情况及财政补助支出进度。

医疗费用控制分析。反映医院当期医疗费用控制情况及采取的措施。

盈余分析。反映医院除来源于财政项目收支和科教项目收支之外的收支结余水平,体现医院财务状况、医疗支出的节约程度以及医院管理水平。

收入费用结构分析。反映医院收入费用结构的合理性,使用

药品、耗材、检查、化验收入占医疗收入比重,以及人员经费占比、管理费用率等指标。

成本管理能力分析。反映医院门诊收入和住院收入耗费的成本水平,使用门诊收入成本率、住院收入成本率、百元收入药品、卫生材料消耗等指标。

偿债能力分析。反映医院当期使用资产偿还债务的能力,使用资产负债率、流动比率等指标。

资产运营能力分析。反映医院当期期末资产规模、结构、收益及质量情况,使用总资产周转率、应收账款周转率、存货周转率等指标。

发展能力分析。反映医院通过各种经济活动不断扩大积累而形成的发展潜能情况,使用总资产增长率、净资产增长率等指标。

工作效率分析。反映医院的病床、医疗设备利用率及出诊医生的工作效率情况。

(三)其他情况说明。

会计核算分析。反映医院会计核算的规范性和准确性。

内部控制分析。反映医院的单位层面和业务层面的内部控制建设及实施情况。

绩效考核分析。反映医院预算绩效考核制度建立及执行情况、当期绩效目标完成情况。

其他分析。会对医院本期或下期财务状况发生重大影响的事项,以及其他需要分析的事项。

第三十二条 分析方法主要包括比较分析法、比率分析法、因素分析法、结构分析法等。医院根据实际情况选择适当的方法进行分析。

第三十三条 医院应当建立财务分析指标预警机制,对核心指标实时监控,及时发现异常情况,查找原因并采取对策措施。医院应当加强财务分析结果的应用,对于财务分析反映的突出问题,提出相应的改进措施并形成书面报告。

第三十四条 医院年度预算分析报告和财务分析报告应当提交全面预算管理委员会审议。

第十章 预算绩效考核

第三十五条 医院应当建立全面预算绩效管理制度。围绕预算管理的主要内容和环节,完善各环节预算绩效管理流程,制订预算绩效管理制度和实施细则。探索构建核心预算绩效指标体系,实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。加快预算绩效管理信息化建设,促进医院财务、资产、业务等信息互联互通。

第三十六条 医院应当采用合理方法考核预算执行结果、成

本控制目标实现和业务工作效率等情况,确定预算差异、分析差异原因、落实差异责任,做到职责到位、责任到人,并将预算绩效考核结果作为内部业务综合考核、资源配置、年度评比、内部收入分配的重要依据。

第三十七条 医院业务主管部门应当根据全面预算绩效管理相关规定开展预算绩效管理工作,统筹考虑资金资产和业务活动,从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,衡量医院整体及核心业务实施效果,强化绩效考核导向,推动落实公益性,提升医疗服务质量,促进医院可持续发展。

第十一章 信息化建设

第三十八条 医院应当按照《医院信息化应用技术指引》和《全国医院信息化建设标准与规范》等文件要求,加强预算管理信息化建设,对预算编制、审核、执行、调整、决算、分析、考核的全过程实现信息化管理,提高医院管理和运行效率。

第三十九条 医院预算管理系统要与医院其他信息管理系统(HIS系统等)有效对接,逐步实现预算系统与其他信息管理信息系统的互联互通,实现预算数据直接从信息系统汇总提取,减少人为干预。

第十二章 信息公开

第四十条 医院应当建立全面预算信息公开制度,根据国家有关规定和医院管理实际,确定信息公开的时间、内容、程度、方式和程序,强化内部监督,提高医院预算透明度。

第四十一条 年度终了医院应当以审计后的财务决算为基础,重点公开医院收支、门急诊次均医药费用及增幅、住院人均医药费用及增幅、主要病种例均费用等社会公众较为关心的信息,并确保公开内容的真实性和准确性。

第四十二条 各级业务主管部门要督促医院建立信息公开制度,并对拟公开信息的内容、来源、标准等进行规范,以确保数据采集的准确性和公开信息的可比性。

第十三章 附 则

第四十三条 全面预算编制周期为公历年度。医院可以根据管理需要将跨年度项目纳入项目库管理,并将细化后的项目预算纳入每个预算编制周期。

第四十四条 本办法由国家卫生健康委、国家中医药管理局负责解释。

第四十五条 本办法自2021年1月1日起施行。

