

基于利益相关者理论的 Z 公立医院 内部控制体系建设探索与实践

戴向龙 章煜 陈朝伟 ■

摘要：公立医院体系庞大，利益相关者众多，在深化医药卫生体制改革背景下，构建与利益相关者共同治理相适应的内部控制体系，对公立医院优化内部管理流程、实现高质量发展具有重要意义。本文以 Z 公立医院为例，对利益相关者理论在内部控制中的应用进行分析，梳理公立医院主要利益相关者主体，提出基于利益相关者理论的公立医院内部控制体系建设实践，以期为公立医院内部控制体系建设提供思路。

关键词：利益相关者；公立医院；内部控制；管理效率

中图分类号：F275 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2023)09-0029-03

公立医院兼具经营性和公益性的特征，其内部控制目标更加多元化，体系建设更为复杂。如何在深化医药卫生体制改革的背景下构建一种与利益相关者共同治理相适应的内部控制体系，是公立医院能否实现高质量发展的重要一环。Z 公立医院是一家综合性三甲医院，经过长期探索构建了一套基于利益相关者理论的内部控制体系并初见成效。

一、利益相关者理论在 Z 公立医院内部控制中的应用分析

随着 Z 公立医院经济体量扩大，各项经济业务日益增多，医院内部管

理迎来更大挑战。基于利益相关者理论，Z 公立医院对内部控制利益相关者进行了梳理：

一是政府、医保部门等政策制定者。外部政策是行政事业单位内部控制风险评估和业务流程梳理的标准，借助外部政策对相关业务的明确要求，梳理医院对应的业务流程，可以确保内部控制建设满足政策性规定，并随政策变动而调整。医院应当结合外部政策对医院具体业务明确指导，立足于医院实际情况，明确各个环节的主要风险、关键控制点以及风险控制措施，建立一套实用性强、操作性高的医院内部控制制度。

二是医院管理层以及包括内部控制牵头部门、各业务归口部门、监督部门等在内的医院各科室。这部分群体是内部控制建设的核心力量。医院管理层在内部控制中发挥指引统领作用；牵头部门负责推动内部控制持续开展，分配并协调各部门职责，做好整体风险评估与流程优化；各业务归口部门保证各自工作领域符合规范，并与关联部门相互配合；监督部门发挥其事前、事中、事后的监督管理职责，为内部控制的执行效果和改进提供保障，保证内部控制持续更新。

三是医院其他利益相关者，包括供应商、病患、债权人等。这些群体的

基金项目：温州市基础性科研项目(R20220062)；温州市基础性科研项目(R20210038)；温州市基础性科研项目(R20220067)

作者简介：戴向龙，温州医科大学纪委副书记，高级审计师；

章煜，温州医科大学附属第二医院财务处；

陈朝伟，温州医科大学附属第二医院财务处处长，高级会计师，通讯作者。

利益与医院运营决策有直接关系,为医院内部控制体系建设提供适当的压力与动力。这部分利益相关者可以联合监管机构,对医院的不合理操作进行公开揭露,介入外部舆论监督,促进医院完善内部控制结构、规范经营、提升服务水平。

二、基于利益相关者理论的Z公立医院内部控制体系构建

基于利益相关者理论,Z公立医院构建了内部控制体系建设总体框架,如图1所示。

(一) 内部控制体系建设准备阶段

1. 建立内部控制组织架构。在启动内部控制建设项目前,需要建立完整的组织架构,保证内部控制体系建设的持续有序推进。Z公立医院内部控制组织架构由领导小组、建设小组、评价小组、监督小组等构成。领导小组由单位“一把手”任组长,在内部控制体系建设中起领头人作用,为其持续运行、不断改进和完善提供方向指引;建设小组由主管院领导负责,财务处牵头,落实内部控制体系建设工作;评价小组由审计处牵头,负责风险评估和内部控制评价工作;监督小组由纪检监察室牵头,负责对内部控制工作的监督检查。同时,组织人事处、医务处、护理部、医工处、信息中心等多部门共同参与,协同推进内部控制建设。

2. 根据外部政策建立标准体系。基于利益相关者理论的内部控制体系建设的前提是梳理国家相关政策,从而界定每项工作应当遵循的外部政策,为相关业务活动的开展提供客观明确的外部要求,这是开展业务活动的底线要求和规定动作,也是实施外部监督的依据和准绳。Z公立医院根

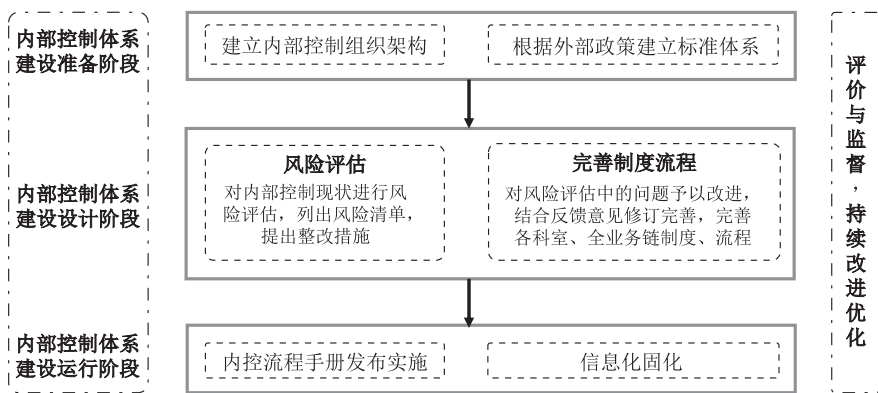


图1 Z公立医院内部控制体系建设框架图

据《公立医院内部控制管理办法》将内部控制分为预算管理、收支管理、采购管理等模块,梳理各模块工作流程及该流程应遵循的外部政策,从而界定医院内部控制体系建设各项业务的边界。

(二) 内部控制体系建设设计阶段

1. 对内部控制现状进行风险评估。建设小组组织各职能科室对现有制度、流程及其他相关文档进行收集、整理和分析,全面评估医院内部控制流程。各职能科室列出各自的业务清单,绘制本科室业务流程图,通过与外部政策比对,逐项分析各个业务环节可能存在的风险点,并以风险清单的形式予以列示,形成书面报告提交领导小组,作为建设及优化医院内部控制体系的依据。各科室根据内部控制风险清单及整改措施建议,按照职责分工改进风险评估报告中存在的问题。

2. 整合优化全业务链内部控制制度。各科室提交修订后的业务流程和相关制度规范,但这些内容通常只涉及本科室的业务活动,很难顾及到职责边界模糊的业务流程,存在业务流程脱节、职责缺失的风险,因此,建设小组以医院全业务链的高度,依据

各业务之间的逻辑关系,针对各科室提交的内容进行讨论、确认,修订并完善医院内部控制管理制度。通过业务流程上下游环节、不同部门岗位职责之间的相互校验,收敛、稳定、固化具体工作要求,从而结合医院实际情况更加精准地完善现有内部制度,形成医院全业务链的内部控制制度。以采购处为例,其梳理业务流程时只关注采购环节,未放眼经济业务全流程,建设小组针对这类情况,将采购前设备论证与采购后入库、出库使用、设备管理等一系列活动整合,明确业务链各环节工作规范。

(三) 内部控制体系运行阶段

待建设小组将完善后的医院内部控制制度和流程手册提交领导小组确认后,医院将按照完善后的内部控制流程手册开展日常工作。财务处牵头拟定内部控制体系运行通知并在院内网发布,便于全院员工学习查询;建设小组开展内部控制成果展示会,对更新后的内部控制流程手册进行宣讲,会上各业务归口部门对本部门相关业务流程进行培训,并重点解释优化调整的部分,推动新流程的落地实施。

(四) 内部控制评价与监督检查

内部控制评价与监督检查贯穿医院内部控制建设全过程。Z公立医院指定审计处对内部控制的有效性进行评价,并建立内部控制实施情况的监督检查机制,预防、发现并整改内部控制体系设计和运行中存在的现实问题、潜在问题和薄弱环节,通过持续改进问题,确保内部控制体系有效运行。对内部审计过程中发现的内部控制缺陷进行整理,汇总分析缺陷和产生的原因,并提出改进建议;监督检查结果的运用,对整改措施的实施情况进行跟踪验证;加强内部控制考核评价,持续推动考核评价结果的运用。Z公立医院的内部审计部门负责内部控制评价工作,纪检监察部门负责内部控制监督检查工作,审计部门定期对医院经济活动、经济事项进行风险评估,并出具评估报告,反馈到各科室后,在纪检监察部门的监督下及时整改,整改结果再反馈至审计部门,形成内部控制闭环。

(五) 内部控制实施成效

经过最新一轮的内部控制建设,Z公立医院围绕《公立医院内部控制管理办法》形成了涉及预算管理、资产管理、采购管理、医疗业务等多项业务领域共342个子流程的《内部控制流程手册》,各职能科室全程参与,内部控制理念更加深入人心,有效降低了内部控制风险,提升了医院管理效率和医疗服务质量。

1. 有效降低运营风险。通过此轮内部控制建设,Z公立医院各职能科室系统梳理了本科室业务流程和制度,并及时更新和补充,同时将流程和制度嵌入信息化系统,实现由“人控”到“机控”的转变,将人为风险降到最低。例如,Z公立医院开发了预算与报销系统,系统根据报销类型、内

容、金额控制各环节审批点,经办人线上申请报销后,系统会自动选择处理节点和处理人,降低错审、漏审风险,同时报销系统与预算系统的对接实现了无预算不支出、超预算不支出,有效控制资金风险。此外,通过内部控制评价,内部审计部门及时发现内控建设中存在的缺陷,各科室积极配合整改,大大降低了医院运营风险。

2. 促进医院管理提质增效。Z公立医院在完善内部控制体系建设后,可以及时发现运营过程中存在的各种问题,并及时有效解决,提高了整体管理水平和运营效率。例如,在耗材管理方面,Z公立医院针对耗材成本占医疗成本较高的问题,从利益相关者视角重建了耗材内部控制体系,重点关注采购部门、临床科室的相关行为,并构建了“医院——科室——个人”的三级评价指标,通过定期观测指标变化情况,评估专业耗材、通用耗材等各类耗材管理存在的风险,并重点分析和处理异常指标,确保耗材规范合理使用,提高耗材管理效率,促进医院管理提质增效。

3. 有效预防舞弊和腐败。通过建立健全内部控制管理制度,完善各科室、各岗位内部控制流程,确保岗位职责清晰,将运行风险明确到事,将责任明确到人和岗位,从而有效预防舞弊和腐败。Z公立医院在不断完善内部控制体系过程中,各科室的工作内容和职责权限更加清晰,对于边界模糊的工作内容,经过多轮沟通,最终敲定归口管理部门,避免互相推诿。将授权审批、资产管理、合同管理等规则融入到信息化建设中,实现对医院各环节各经济事项全覆盖监督,从源头上预防舞弊和腐败。例如,在医疗服务价格管理上,Z公立医院建立

了规范的费用管理模式,坚决杜绝乱收费现象,做到检查、诊疗、用药、收费等环节透明化;在采购管理中,加强对政府采购的监管,坚持阳光政府采购,公开各种监督举报途径,严肃查处不正医疗之风。

三、思考

(一) 关注政策变动,及时更新、完善内部控制流程

随着相关政策的修订和调整,医院内部控制牵头部门应及时组织各科室更新内部控制流程手册,并落实到实际工作中,各业务归口部门要加强对变更内容的培训和沟通,确保更新后的内部控制流程得到精准执行。

(二) 激发医院各科室内生动力

在医院内部控制体系建设中,一些科室会认为内部控制体系建设仅是财务部门的责任。实际上,内部控制体系建设是全员性工程,需要医院全体人员参与,依靠科室之间的共同参与和有效配合。内部控制体系建设工作需要明确合理的分工,避免出现牵头科室“唱独角戏”的情况。激发医院各科室内生动力离不开顶层设计,医院应通过宣传教育,树立全员参与、全过程参与意识和理念,优化内部控制的人文环境。

(三) 固化内部控制体系建设成果

内部控制体系建设成果需要固化和延续。信息系统是将内部控制方法和思路固化的有效载体,能够提高工作效率、固化流程、确保落地执行。公立医院实现业务管理信息化是大势所趋,在梳理业务流程的环节时应将内部控制理念、规则直接嵌入医院信息系统中,利用信息化手段提高内部控制效率和效果。

责任编辑 王词