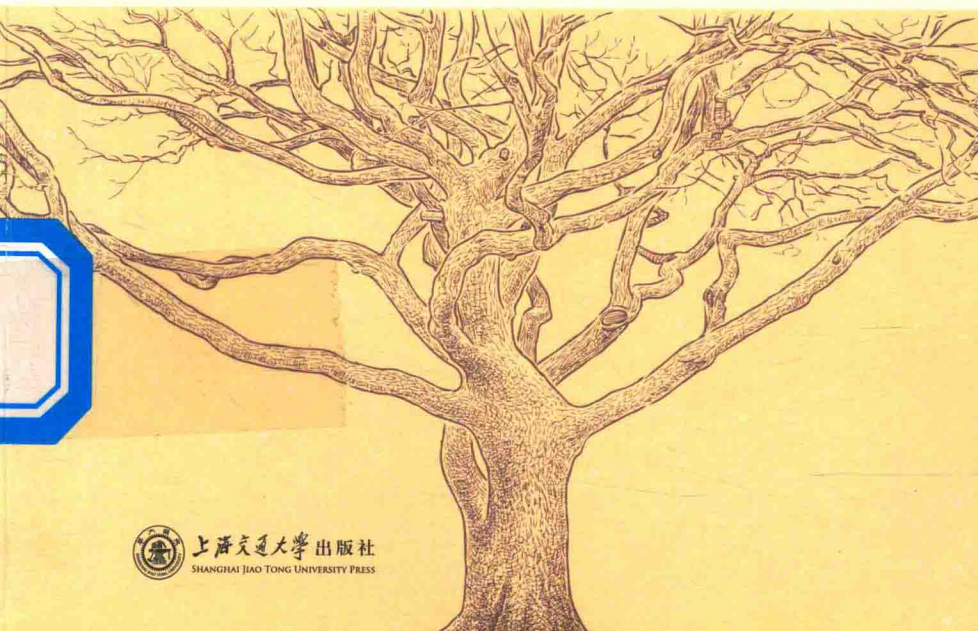


公立医院内部控制建设 指南及实践

Guidance and Practice of
Internal Control Construction for
Public Hospitals

王兴鹏 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

公立医院内部控制建设 指南及实践

Guidance and Practice of
Internal Control Construction for
Public Hospitals

王兴鹏 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书从实践的视角对公立医院如何有效开展内部控制体系建设进行了系统论述。在概括介绍内部控制基本理念的基础上,分析公立医院内部控制的基本目标,进而论述公立医院应如何构建内控体系,并结合案例阐述了各阶段内部控制建设工作的操作方法和关注重点,梳理了公立医院主要业务流程中的主要风险及基本管控措施。

图书在版编目(CIP)数据

公立医院内部控制建设指南及实践 / 王兴鹏主编. —上海:

上海交通大学出版社, 2016

ISBN 978-7-313-15271-8

I. ①公… II. ①王… III. ①医院-管理体制-研究-中国

IV. ①R197.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016) 第 145398 号

公立医院内部控制建设指南及实践

主 编: 王兴鹏

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 韩建民

印 刷: 上海春秋印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

字 数: 116 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-15271-8/R

定 价: 45.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 6.625

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021-33854186

本书编纂委员会

主 编：王兴鹏

副 主 编：吴 涛

风险评估团队：冯 运 杨新潮 许海风

许 迅 彭志海 潘常青

夏术阶 吴锦华 孙晓东

钟立炜 夏培勇

专 家 团 队：王海瑛 董 圆 李晓宇

前 言

为了进一步提高行政事业单位内部管理水平,规范内部控制,加强廉政风险防控机制建设,财政部于2012年11月出台了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《规范》),并要求行政事业单位自2014年1月1日起施行。《规范》发布后,财政部通过深入调研发现,部分行政事业单位的内部控制建设工作开展得并不理想,存在重视程度不足、制度建设不健全、发展水平不均衡等问题。2015年年底,为进一步推动行政事业单位内部控制体系建设工作,财政部印发了《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确提出行政事业单位内部控制建设总体目标及主要任务。

根据《规范》及《指导意见》的要求,内部控制体系建设将成为行政事业单位今后一段时期的重要工作之一。行政事业单位需尽快建立和完善内部控制体系,从而实现规范业务运行、保护资产安全、防范舞弊腐败、提升服务效率效果等目标。

《规范》发布以来,很多学者针对其内容进行研究和剖析,并总结行政事业单位与企业在内部控制管控方面的差异,但很少有学者就内控建设这项系统化、体系化工作的开展方法进行论述。行政事业单位的内部控制建设工作虽然研读了众多文章,但对于如何有效开展内控建设工作仍是无从下手。

笔者认为,内部控制建设从本质上提倡一种以风险为导向的管理思路,其目的是为了帮助实施主体实现其管理目标。虽然随着实施主体的不同,其运营目标与风险也会随之变化,但内部控制管理理念和工作开展思路都是相似的。行政事业单位可以借鉴企业内部控制体系建设的成功经验来开展本单位内部控制建设。

本书打破了同类书籍着重对《规范》条款进行分析的模式,转而从实践的视角对公立医院如何有效开展内部控制体系建设进行系统论述。本书在概括介绍内部控制基本理念的基础上,分析公立医院内部控制的基本目标,进而论述公立医院应如何构建内控体系建设框架。为了帮助公立医院更有效率地开展内控建设工作,本书结合案例阐述各阶段内部控制建设工作的操作方法和关注重点,并梳理公立医院主要业务流程中的主要风险及基本管控措施,供公立医院内部控制建设工作参考。

目 录

第一章 内部控制理论基础	1
第一节 发展与变革	1
一、国外内部控制理论发展历程	1
二、国内内部控制理论发展历程	4
三、医院内部控制体系建设	5
(一)国外医院内部控制建设	5
(二)我国公立医院内部控制建设	7
第二节 理论前沿	9
一、内部控制的定义	9
二、内部控制目标、要素及其原则	11
(一)目标	11
(二)要素及其原则	12
三、内部控制的有效性和局限性	19
(一)内部控制的有效性	19
(二)内部控制的局限性	20
(三)案例解析	21

第三节 公立医院内部控制建设的理论依据	22
一、公立医院内部控制的定义	23
二、公立医院内部控制目标	23
三、公立医院内部控制理论框架	25
四、公立医院内部控制建设与实施的原则	26
第二章 公立医院内部控制理论框架下的体系建设框架	28
第一节 内部控制体系建设框架	28
一、管理机构与职责	29
二、工作基础流程与标准	33
第二节 内部控制闭环管理模式	35
第三章 风险管理工作标准及案例实践	38
第一节 风险管理的定义及原则	38
一、风险的定义及特点	38
二、风险管理工作的开展的原则	39
第二节 风险管理工作步骤及标准	40
一、风险识别	40
二、风险评估	44
三、风险应对	48
四、监督改进	51

第三节 实践案例	52
第四章 流程管理工作标准及案例实践	56
第一节 流程管理定义及原则	56
第二节 流程管理工作开展步骤	57
一、流程框架的搭建	57
二、流程梳理与完善	60
三、流程手册编制与修订	62
(一)内控手册的编制	63
(二)内控手册的修订	65
第三节 流程预期管控标准及案例实践	69
一、单位层面	70
(一)控制环境	70
(二)风险评估	75
(三)内部监督管理	76
(四)信息与沟通	78
二、业务层面	81
(一)预算管理	81
(二)收入管理	92
(三)支出管理	105
(四)采购管理	110

(五) 存货管理	123
(六) 固定资产及无形资产管理	126
(七) 资金管理	137
(八) 建设项目管理	141
(九) 业务外包管理	153
(十) 合同管理	159
(十一) 其他特殊业务管理	166
第五章 制度管理工作标准及案例实践	174
第一节 制度管理定义及原则	174
一、制度管理定义	174
二、制度管理原则	175
第二节 制度管理工作步骤及标准	176
一、制度的编制与审批	176
二、制度执行与监督	177
三、制度后评估	178
四、制度修订与废止	179
第三节 案例实践	179
第六章 监督与评价管理工作标准及案例实践	182
第一节 监督评价目的及原则	182

一、监督评价的目的	182
二、监督评价的原则	183
第二节 内部控制自评工作步骤及标准	184
一、工作方案及缺陷认定	184
(一)评价范围	184
(二)人员组织	184
(三)评价方法	185
(四)缺陷认定	186
二、评价手册编制与修订	189
三、工作开展程序	191
(一)现场工作开展	191
(二)形成评价报告	191
(三)内部控制缺陷的整改	192
四、考核与责任追究	193
第三节 案例实践	193
后记	196

第一章 内部控制理论基础

第一节 发展与变革

一、国外内部控制理论发展历程

国外对于内部控制的理论研究开展较早,主要经过内部牵制、内部控制、内部控制完善、一体化控制和全面风险管理五个阶段。

20 世纪 40 年代以前,内部控制理论基本停留在内部牵制阶段。内部牵制以账目间的相互核对为主要内容,并实施岗位分离。在这一阶段,内部控制着眼于通过职责分工和业务流程及其记录上的交叉检查或交叉控制,达到防止组织内部的错误和舞弊,保护组织财产安全的目的。内部牵制是现代内部控制

理论的雏形。

20 世纪 40 年代至 70 年代,内部控制理论发展进入内部控制阶段。在这一阶段,内部控制可分为内部会计控制和内部管理控制。内部控制目标进一步扩大,除了保障财产安全,增加会计信息可靠性外,还包括帮助企业提高经营效率,贯彻管理方针,体现了当时企业的管理需要。1934 年美国《证券交易法》首先提出了“内部会计控制”概念,要求证券发行人应设计并维护一套能为投资人提供合理保证的会计信息的内部会计控制系统。1953 年,美国注册会计师协会(AICPA)在《内部控制:协调组织的各种要素及其对管理者和独立公共会计师的重要性》中首次发布内部控制定义:“一个企业为保护资产完整、保证会计数据的正确和可靠、提高经营效率、贯彻管理部门既定决策,所制定的政策、程序、方法和措施。”

20 世纪 80 年代至 90 年代初,内部控制理论进一步得到完善。1988 年,美国注册会计师协会发布《审计准则文告第 55 号》,首次提出“内部控制结构”概念,将企业的内部控制结构定义为企业为保证特定目标实现而建立的各种政策和程序。内部控制结构在原有内部控制理念中,融入控制环境、会计系统、控制程序的内容,关注以上三方面因素对企业实现其经营目标的影响,标志着内部控制走向结构化和体系化。

1992 年 9 月,COSO 委员会公布《内部控制——整合框架》

(通常被称为 COSO 框架)。该框架首次提出内部控制整合框架的概念。在该框架中,内部控制目标包括合理确保经营的效率与效果、财务报告的可靠性以及对法律法规的遵循。该框架包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五大因素。2002 年 7 月 30 日,《萨班斯—奥克斯利法案》出台,次年 3 月,美国证券交易会又对该法案的第 404 条进行了进一步解释,规定上市公司管理层需建立和维持充分的、与财务报告相关的内部控制,并评估公司与财务报告相关的内部控制有效性,而 COSO 框架可以作为评估企业内部控制的标准。虽然 COSO 框架并非唯一标准,但是证交会、上市公司会计监督委员会(PCAOB)及美国注册会计师协会在其对审计标准的有关征求意见稿中曾多次提及 COSO 框架可以作为评估企业内部控制的标准。目前,超过 90% 的美国上市公司采用该标准,以符合《萨班斯法案》要求。

2004 年,美国 COSO 委员会在《内部控制——整合框架》基础上进一步拓展,颁布《企业风险管理——整体框架》,标志着 COSO 委员会最新内部控制研究成果面世。该框架将风险管理与内部控制相结合,形成一个更为关注战略目标的内部控制框架。

二、国内内部控制理论发展历程

我国内部控制实践起步于 20 世纪 90 年代。彼时,我国内部控制研究侧重于会计和审计领域。1999 年 10 月 31 日,修订后的《会计法》首次以法律形式对建立健全内部控制提出要求。2001 年 6 月 22 日,财政部发布《内部会计控制规范——基本规范(试行)》,此份文件将“内部会计控制”定义为“为了提高会计信息质量,保护资产安全完整、确保法律法规和规章制度的贯彻执行而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序”。此时,内部控制仍以内部会计控制为主。

2008 年,五部委发布《企业内部控制基本规范》,首次给出内部控制定义:“内部控制,是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的、旨在实现控制目标的过程。内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整,提高经营效率和效果,促进企业实现发展战略。”《企业内部控制基本规范》以 COSO 框架为基础,结合我国国情,为我国企业建立和实施内部控制确立了基础框架。

2008 年至今,我国监管机构对内部控制的研究不断深入。2012 年 11 月 29 日,财政部发布《行政事业单位内部控制规范》,规定自 2014 年 1 月 1 日起在全国行政事业单位范围内正式施行。这是我国内部控制理论发展的又一大进步,内部控制

建设研究对象从企业逐渐扩大到国家行政机关。

三、医院内部控制体系建设

公立医院是我国医疗服务的提供主体,不仅肩负着治病防病、保障人民健康的重要职责,还担负着培养医疗人才、支持医疗科研等任务,是关系国计民生的重要事业单位。随着医疗卫生改革不断深入,我国公立医院面临的内外部环境不断变化,但与国内其他行政事业单位相似,公立医院内部控制尚不完善。一方面,制度不健全、业务操作不规范、财务管理混乱等情况对医疗服务提供效率效果的阻碍日益明显;另一方面社会对于医疗费用、医疗纠纷的关注度也越来越高,这些压力和问题都要求公立医院寻找适合自身的内部控制建设方法,构建有效的内部控制体系,以防范医疗服务提供风险,提升医疗服务提供的效率和效果。

(一) 国外医院内部控制建设

国外医院内部控制建设萌芽于 20 世纪初期,可分为萌芽、发展、完善三个阶段。

1. 萌芽阶段

该阶段医院内部控制主要关注质量控制。20 世纪初,为规范医疗服务,保证公众利益,一些国家设立了研究性学会和自律性协会。以美国为例,美国医院协会(American Hospital

Association)是美国医院内部控制的重要倡导者和监督者,它致力于改进美国医院的管理状况。1912年,第三次外科医师大会颁布了外科医生的资质和准入制度,明确指出医院的设备和医院工作需要得到规范管理。在医院协会及外科医师协会不断的努力下,这一理念在随后几年逐渐被医院接受。1926年,美国医院协会出版了第一本《医院标准化手册》(Manual of Hospital Standardization),标志着美国医院内部控制的质量标准和规范初步建立。

2. 发展阶段

这一阶段,成本控制成为决定医院能否生存发展的关键因素之一。20世纪40年代,美国和英国均通过了政府预算拨款的医疗保障制度,增加医疗卫生行业投入,促进了两国医院数量和医疗服务质量的提升。然而,70年代后期,医院的服务效率、质量和反应敏捷程度受到质疑。迫于财政危机和控制公共开支的舆论压力,两国监管部门都设法降低对医院的医疗投入,提升医院运营效率。20世纪70年代,美国医院开始使用作业成本法等先进的管理成本方法,以达到降低成本的目的。而英国则推行了全民健康服务系统改革,改革内容不仅包括具体业务的完善,也包括医院的治理结构的优化。改革后,政府不再向医院拨款,医院需要通过优化内部控制来降低成本、提高运营效率,从而提升医院综合竞争力。在成本控制过程中,医