医改背景下的公立医院招标采购审计研究

崔永玥¹ 隗志广²

1 西京学院 2 青岛德铭资产评估有限公司

DOI:10.12238/ej.v8i7.2706

[摘要] 近年来,国家对医药领域反腐力度不断加大,医药行业风气持续向好。但公立医院招标采购管理涉及面广、专业性强、经费来源多元,还未形成一套严谨有效的管理体系,存在着采购流程不合规、增加采购中间环节、出现“定制式招标”、领导干部插手采购等多类违规问题。通过对上述问题的分析,公立医院应从内部审计、外部监督两方面加强对招标采购内容的审计,建立健全公立医院内部审计监管制度,促进相关部门协同监督,进一步完善领导干部经济责任审计,从而达到减少贪污腐败、提高资金使用率、防范资产流失的目的。

[关键词] 公立医院; 违规招标采购; 内部审计; 政府监管; 招标采购管理

中图分类号: F239 **文献标识码:** A

Research on Bidding and Procurement Audit of Public Hospitals under the Background of Medical Reform

Yongyue Cui¹ Zhiguang Wei²

1 Xijing University 2 Qingdao Deming Asset Appraisal Co., Ltd.

[Abstract] In recent years, the government has continuously increased its anti-corruption efforts in the pharmaceutical industry, and the atmosphere of the pharmaceutical industry has continued to improve. However, the bidding and procurement management of public hospitals involves a wide range of aspects, strong professionalism, and diverse funding sources. A rigorous and effective management system has not yet been formed, and there are various violations such as non compliant procurement processes, increased procurement intermediate links, "customized bidding", and leadership intervention in procurement. Through the analysis of the above issues, public hospitals should strengthen the audit of bidding and procurement content from both internal audit and external supervision aspects, establish and improve the internal audit supervision system of public hospitals, promote collaborative supervision among relevant departments, further improve the economic responsibility audit of leading cadres, so as to reduce corruption, improve the utilization rate of funds, and prevent asset loss.

[Key words] public hospitals; Illegal bidding and procurement; Internal audit; Government regulation; Bidding and procurement management

引言

在高质量发展阶段,以新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民健康为中心;促进“三医”协同发展和治理;深化以公益性为导向的公立医院改革,不断将深化医改向纵深推进。国家卫健委等14部门联合发布的《关于印发2023年纠正医药购销领域和医疗服务中不正之风工作要点的通知》明确要求,健全完善行风治理体系,重点整治医药领域突出腐败问题,为卫生健康事业高质量发展、全面推进健康中国建设提供坚强保障。为了更好地保障招标采购程序的合规、合法,有必要探讨相关医药领域贪腐问题及审计监督方法。

1 研究综述

党的二十大明确提出“深化以公益性为导向的公立医院改革”。随着医疗改革的不断深化,医疗资源的合理配置、医疗服务的质量与效率,以及医疗费用的控制成为社会关注的焦点。陈哲、赵双平^[1]等人指出招标采购存在风险是因为公立医院对政府采购的认识存在偏差,有些公立医院认为限额标准以下采购不属于政府采购,这种认识上的偏差极易导致公立医院招标采购管理混乱。翁莉^[2]认为大型医疗设备购置前需要进行科学严谨的可行性分析,特别是甲类、乙类大型医疗设备资金投入金额高,运行维护成本高,使用技术复杂,对卫生费用增长影响较大,

如果在购置前未认真进行可行性分析,公立医院不仅将面临违规被处罚的风险,还会滋生腐败现象。刘璇斐、苏亚敏、黄懿璐^[3]认为公立医院在监督体系构建、信息化建设、制度建设等方面存在缺陷,是出现违规招标采购现象的主要原因。

上述文献指出了公立医院违规招标采购的原因,为如何杜绝公立医院违规招标采购的风险提供了指导,但利用内外审计协同有效防范公立医院违规招标采购的相关研究还有所欠缺。通过进一步分析近年来各地区披露的公立医院审计报告中招标采购存在的问题,细化公立医院招标采购监管程序,减少贪污腐败现象,提高资金使用率,防范资产流失。

2 公立医院招标采购现状

2.1 药品需求量与集采量不断增多

据国家药疗保障局统计:2020年,全国通过省级药品集中采购平台网采订单总金额为9312亿元。其中,西药(化学药品及生物制品)7521亿元,中成药1791亿元;2021年,全国通过省级药品集中采购平台网采订单总金额10340亿元,比2020年增加1028亿元。其中,西药(化学药及生物制品)8315亿元,中成药2025亿元。2022年,全国通过省级医药集中采购平台网采订单总金额10856亿元,比2021年增加516亿元。其中,西药(化学药及生物制品)8810亿元,中成药2046亿元。

表1 2020年—2022年全国各医药相关企业数量增长对比

各医药相关企业数量(单位:家)	2020年	2021年	2022年
实有药品生产企业数量	23366	23639	25605
药品经营企业许可数量	573295	609681	643857
医疗器械生产企业数量	26465	28682	32632

数据来源:国家药品监督管理局

2.2 存在违规招标采购现象

2.2.1 公立医院增加采购中间环节向下属企业让利

药品耗材经销过程中,通过增加采购中间环节向下属让利,推高药械价格。广东省对公立医院的专项审计报告显示,中山大学附属肿瘤医院指定工会下属企业广东冠华医疗服务公司为其供应医用耗材1.04亿元,广东冠华医疗服务公司获利748.82万元,耗材平均加价率6.6%。

2.2.2 领导干部插手干预招标采购现象较多

公立医院一些领导干部利用职务便利,接受不正当的商业贿赂,干预医院正常的招标采购,2020年南方医院增城分院时任院长组织科室负责人对采购X线计算机断层扫描仪进行可行性论证,内定了广州市塘埗医疗设备有限公司报价的美国GE公司设备。2021年6月,设备采购项目由该公司实际控制的企业以同品牌同型号设备中标,中标金额2949万元,其购入价格为1428.7万元,差价达1520.3万元。这种行为严重违反了《医疗机构工作人员廉洁从业九项准则》,损害人民群众利益。

2.2.3 投标人与招标人串通投标

2018年至2023年5月,广东省491家医疗机构委托国义招标股份有限公司开展了10173个大型医疗设备或耗材采购等项目的招投标工作,项目金额合计223.86亿元,涉及8187家医药经销企业、3.19万次投标。审计抽查发现,南方医科大学南方医院增城分院等3家医疗机构存在事先内定中标人、高价采购大型医用设备等问题,涉及资金7308.28万元(其中设备加价3020.9万元)。

2.2.4 医用耗材线上集中采购平台问题多,线下高价采购占比较大

一些公立医院医用耗材大量采用线下采购。审计抽查发现,2022年至2023年4月,广东省人民医院等6家医院采购高值医用耗材59.52亿元,其中线下采购金额52.98亿元,占比89.02%。此外,四川省大部分医院也未通过省药械集采平台采购,部分医院存在超挂网价采购、“低采高报”等现象;河南省焦作市等3个市6家公立医疗机构违规线下采购药品或高值耗材高达309.02万元,严重违背政府推行的阳光采购政策。

3 公立医院招标采购存在的问题

3.1 医院采购流程不合理,未贯彻国家集采政策

采购流程方面,一是招标采购的预算审批流程繁琐、效率低。二是招采流程不合规。除了采购流程不合理之外,未贯彻国家集中采购政策的现象也屡见不鲜。为使药品的来源、价格更合理,2018年以来我国大力推进“三医联动”,深化医药卫生体制改革,特别是实施药品耗材集中带量采购,但各医院在开展招标采购时仍没有完全贯彻这一政策,通过“原研药”“创新药”等途径逃避政策规制,有损国家利益^[4]。

3.2 出现“定制式”招标

“定制式”行为利用医药专业性强、难以比较优劣的壁垒,通过设置特定条件、加码筛选规则,变相达到与“指定”医药公司长期合作、双向受益的目的。其隐蔽的利益输送方式,为贿赂行为披上“合法外衣”。

3.3 对供应商管理不到位

一方面,我国医疗领域销售行业缺乏统一的行业规范,准入门槛较低。审计发现,一些公立医院在供应商资格审查方面不够严格,没有对供应商的资质、信誉、产品质量等方面进行全面评估。另一方面,经销商在授权经营时主要采用区域或者是单次销售独家授权的方式,没有透明的价格信息,无法实施全面的开放性竞争操作,导致其销售价格无法在短时间降低至合理水平^[5]。

4 发生违规招标采购的原因

4.1 医院内部审计制度不健全

医院顶层设计不健全,导致医院采购部门、财务部门、监管部门等职能划分不明确。审计人员审前调查不充分,增加了医院招标采购审计的风险;招标采购流程的事中审计不足,未做好对招投标项目进度的跟踪、财务预算执行情况的监管;公立医院内部审计部门对招投标项目的事后审计也存在缺陷。专业内部审计人员配备不足,管理层对医院内部审计重视程度不够。加之

公立医院的领导干部大多是医学专业出身,对财务方面相关知识有所欠缺,通常会存在重业务,轻管理的问题,极易出现审计效率低下、审计不合规等问题,给医院带来损失。

4.2 政府监管不到位

医药购销领域腐败现象严重,很大程度上受体制机制的影响,自20世纪80年代始,“放权让利”的理念造成政府卫生投入责任逐渐减弱,监管责任也在同步减弱^[6],长期以来政府缺少对医院运营管理必要的干预,加之医药行业本身具有特殊性,药品、医疗器械属于被动消费品,患者不能主动进行选择,由此造成医院管理者和医生拥有更多主导权^[7]。

5 公立医院违规招标采购防范的具体措施

5.1 加强公立医院内部招标采购审计

5.1.1 规范审计程序,完善招标采购管理流程

公立医院进行内部审计时,对于招标采购的专项审计,要做到全流程覆盖,包括对采购计划的审核、采购信息和采购项目的风险控制、验收项目的规范程度、招标采购合同是否严谨等,严格遵守政府招标采购的规定进行审查。

5.1.2 加强内部审计信息化建设,创新招标采购内部审计模式

公立医院要加强内部信息化管理,逐步推进内部控制建设融入公立医院信息化建设,实现与采购等其他系统的互联互通^[8]。通过依托大数据挖掘和分析技术,从海量数据中抓取和提炼有用的信息,发现隐藏的数据关联,优化审计程序。

5.1.3 扩大审计队伍,提高审计人员专业技能

针对医药领域的特殊性,公立医院要适当增加对审计等相关财务人员的招聘,不仅要选拔专业能力强、审计经验丰富的人员,还要选拔具有一定招标采购知识、熟知相关法律法规的人员。

5.1.4 加强廉政教育,营造清正廉明的工作环境

医药招标采购领域腐败的根本原因在于相关人员的思想重视程度不够,未能意识到贪腐之后带来的严重后果。医院纪检部门应健全廉政制度和惩戒机制,严厉打击腐败行为;强化党委的领导带头作用,不断加强廉政教育。

5.2 对政府层面的建议

5.2.1 建立健全公立医院审计监管制度,推进医药体制改革

为了提高人民群众的期望程度,保障大众健康权益,政府要不断推进医疗领域改革,完善与公立医院改革相配套的财政监管政策。加大国家卫生健康委员会与审计署出台政策的匹配程度,提高公立医院招标采购、信息化建设质量。

5.2.2 促进相关部门合力监督,降低审计风险

面对医院招标采购的不合规问题,国家纪检委、药监局、审计署等有关执法监督部门要成立专门的领导小组,合力打击招标采购领域的不正之风,构建事前、事中、事后审计体系,实现

审计全覆盖,充分发挥外部监督的重要作用。领导小组对医院招标采购文件、内部审计工作情况、医药企业的合规情况开展定期或不定期的抽查工作,及时查处违反相关法律法规的人员,从源头遏制不正风气的形成,保障医药行业高质量发展。

5.2.3 完善领导干部经济责任审计

领导干部在医院药品、器械采购招标方面负主要责任,有关部门通过建立对领导干部的评价指标体系,约束领导干部行为,监督其勤勉尽责。通过评估领导层经济责任履行情况,规范管理层行为,对评估结果不符合标准的领导干部及时纠正,使招标采购流程更加透明,优化采购结果。

6 结语

随着国家对医疗体系的持续改革,由国家卫生健康委员会牵头,多部门联动监管,不断对公立医院各链条、各领域进行系统审查,必将对危害公共利益、藐视国家制度等问题的解决起到积极作用。但是,冰冻三尺非一日之寒,解决医药领域招标采购的腐败问题需要综合施策,从体制机制出发,科学合理安排公立医院内部审计工作流程,保证内部审计工作合法合规。继续推进党对公立医院的全面领导作用,加强对公立医院的外部监督,督促其加强法治化建设,从根源遏制贪腐事件的发生,有效推动医药卫生事业的高质量发展,使公立医院回归公益性,提高人民健康生活的水平。

【参考文献】

[1]陈哲,赵双平.基于COSO内部控制框架的公立医院招标采购管理体系创新与实践[J].中国医院管理,2023,43(9):44-46+52.

[2]翁莉.基于风险管控的公立医院资产内部控制体系建设[J].会计之友,2022,(10):105-112.

[3]刘璇斐,苏亚敏,黄懿璐.公立医院采购管理内部控制体系建设研究——基于COSO框架[J].卫生经济研究,2023,40(12):84-86.

[4]谈在祥,牛雨涵.从实证视角看医药购销领域腐败问题治理对策[J].卫生经济研究,2024,41(01):50-54.

[5]邓盛金.探讨医疗设备招标采购存在问题的审计对策研究[J].知识经济,2019,(34):74-75.

[6]张娜,张玲,宋大平.医药购销领域商业贿赂问题分析及对策探讨[J].卫生软科学,2023,37(09):54-57.

[7]尹丽叶,洪学智,龙海波,等.现代医院管理制度背景下公立医院内部审计优化路径[J].中国医院管理,2021,41(4):75-78.

[8]孟雪莲,侯常敏,于孟琪.公立医院审计问题分析与风险防范[J].中国卫生经济,2023,42(09):86-89.

作者简介:

崔永玥(1999--),女,汉族,山东省邹城市人,西京学院在读研究生,研究方向:内部审计。

隗志广(1997--),男,汉族,山东济南人,青岛德铭资产评估有限公司项目经理,研究方向:企业估值、房地产估价工作。