

# 摘 要

受财政厅委托，云南华业会计师事务所（普通合伙），于2021年6月至2021年8月对贵州省卫生健康委员会2019-2020年医疗服务与保障能力提升补助资金项目开展绩效评价。评价情况如下：

## 一、基本情况

### （一）项目概况

2019-2020年医疗服务与保障能力提升补助资金项目（以下简称“医疗服务与保障能力提升项目”）属于贵州省卫生健康委员会（以下简称“省卫健委”）2019年和2020年部门项目支出预算批复的一级项目，用于支持公立医院综合改革、医疗卫生机构能力建设、卫生健康人才培养、医疗保障服务能力建设、中医药事业传承与发展以及其他医改相关工作。按照省级部门预算批复，该一级项目包含14个二级项目。

### （二）项目预算资金批复及下达情况

#### 1. 预算批复情况

根据《省财政厅关于下达2019年度省级部门预算指标的通知》（黔财预〔2019〕1号）和《省财政厅关于下达2020年度省级部门预算指标的通知》（黔财预〔2020〕1号）的预算批

复，医疗服务与保障能力提升项目资金预算150040.13万元。其中，2019年82572.94万元、2020年67467.19万元。

## 2. 资金分配下达情况

按照部门预算批复，省卫健委分配下达了各项目年度预算资金，共计128473.58万元。其中，2019年78728.02万元、2020年49745.56万元。

## 3. 实际分配资金与预算批复差异

实际分配下达资金128473.58万元，与部门预算批复资金150040.13万元相比，相差21566.55万元，主要是由于财政收回2019年、2020年1-9月预算执行进度低于90%的项目资金和2020年省级部门预算优化调整调减。

### （三）项目组织情况

医疗服务与保障能力提升补助资金项目由省卫健委本级（机关财务、卫生信息中心、应急处）、各省属医院和市（州）、县卫健局实施，编制本级补助资金年度预算和绩效目标和组织开展补助资金绩效目标运行监控和自评工作，并对补助资金实施进行监督指导。

## 二、综合评价情况及评价结论

### （一）绩效评价综合结论

经评价，该项目综合得分76.76分，评价等级为“中”。一级指标具体得分情况详见下表：

表7 绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	15	12.50	83.33%
过程	20	17.02	85.10%
产出	35	25.62	73.20%
效益	30	21.62	72.07%
合计	100	76.76	76.76%

省级医疗服务与保障能力提升是促进卫生健康事业与经济社会发展、建设健康贵州的基础事业，是公益性事业。通过省级医疗服务与保障能力提升项目的实施，较好的支撑了省卫健委履职目标的实现，为有效落实中央、省委、省政府的决策部署提供了保障，公立医院综合改革、医疗卫生机构能力建设、卫生健康人才培养、医疗保障服务能力建设等项目的有序开展，一定程度上夯实了贵州省卫生健康事业高质量的基础。同时，也存在政策执行不严、制度体系不够完善、在预算执行过程中管理和统筹力度不够、项目完成与规划目标有差距、资金管理不够规范等问题。

## 五、存在的问题及原因分析

### （一）政策制度执行不严，资金分配无标准

一是专项资金立项程序未按照《贵州省省级财政专项资金管理实施细则》（黔财预〔2015〕63号）中“由省直部门提出申请，经省级财政部门审核后，报省人民政府批准……”的要求，履行专项资金申请设立程序，省级专项资金管理政策制度执行不严。

二是未执行专项资金管理办法规定的资金分配方式。《基本公共卫生服务等 5 项补助资金管理办法》（黔财社〔2020〕157 号）附件 2. 贵州省医疗服务与保障能力提升补助资金管理办法规定“补助资金采用因素法分配……”。但是，实际执行过程中公立医院综合改革补助经费项目按照补助对象平均分配资金、省属公立医院综合改革补助项目按照采购设备数量以项目法分配资金。

三是公立医院综合改革补助经费未明确资金分配的原则、依据和方法。公立医院综合改革补助经费，按照 50 万元/县(市、区、特区)的标准测算、按照 50 万元/县的 70%和绩效考核结果分配剩余 30%预算资金，测算和分配标准无具体依据、原则和方法。

## （二）整体绩效目标不清晰，部分项目评价指标设置不规范

一是未设立医疗服务与保障能力提升专项资金政策总体绩效目标，以及各年度整体绩效目标，各项任务的总体目标和年度目标分解也不够清晰。

二是部分项目未明确设置三级指标名称，例如，乡村医生省级补助资金产出数量指标名称为“数量1”、产出质量指名称为“质量1”等。

三是部分项目设置的绩效指不可衡量，例如，公立医院综

合改革补助经费的“社会效益指标1”指标值设置为“以药养医机制逐步破除”、“社会效益指标2”指标值设置为“科学的补偿机制进一步建立”。

### （三）资金支付存安全隐患，资金使用缺监管

#### 1. 资金支付存安全隐患

个别预算单位，超额支付合同款，忽视财政资金安全。在中标供应商未履行合同义务交付采购设备的前提下，与中标供应商补签协议增加付款比例，一次性向6家中标供应商分别支付70%以上的合同价款共计8803.1万元。

#### 2. 资金使用缺监管

一是专项资金使用超范围。贵州省妇幼保健院将2019年设备采购专项资金508万元用于信息化建设采购。

二是部分地区专项资金到位率较低，部分地区专项资金滞留县级财政。如安顺市西秀区应到位预算资金2774.66万元，实际到位1091.55万元，到位率39.34%；安顺市普定县应到位预算资金2463.19万元，实际到位501.01万元，实际到位率20.34%；如毕节市大方县到位预算资金3079.26万元、形成支出1469.00万元，剩余1610.26万元滞留县级财政；毕节市黔西县到位预算资金2811.70万元、形成支出2098.85万元，剩余712.85万元滞留县级财政。

#### （四）项目过程管理不规范，监管力度有待加强

##### 1. 项目过程管理不够规范

一是个别项目过程管理不够规范。项目实施责任处室变动频繁，项目建设过程资料归档不全；安顺市人民医院和毕节市第一人民医院省级重点学科建设项目，未按照其申报的《贵州省省级重点学科建设项目三年规划报告书》计划开展，截止2021年6月30日还未启动。

二是部分项目验收有待进一步规范。如贵州省第三人民医院2019年、2020年设备采购截止2021年6月30日仍未全部按照合同要求完成验收并出具《验收报告》，且已采购的设备无入库管理记录。此外，贵州省第三人民医院少部分设备验收单，无相关方的签字和验收结论，验收文件不够规范。

##### 2. 项目实施过程监管有待加强

一是经现场核实，部分设备采购，未按设备采购合同清单数量交付，医院对设备采购交付情况掌握不及时。现场评价时，在管理痕迹资料（设备采购验收、入库管理验收）不能看出设备采购交付情况下，对已采购设备情况进行了现场盘点发现，部分设备未按合同清单交付。二是大部分预算单位未开展预算绩效运行监控。

（五）个别项目完成目标与规划仍有差距，成果应用和服务存在不足

一是个别专项资金项目未如期实现省委、省政府规划目标。按照《省人民政府办公厅关于促进和规范健康医疗大数据应用发展的实施意见》（黔府办发〔2017〕24号）中关于夯实健康医疗大数据应用基础的时间计划应于2018年完成。但是，截止2021年6月30日，互联网医疗一期工程第一项目包建设和国家健康医疗大数据西部中心互联网+医疗健康支撑平台的建设仍未完成。

二是互联网医疗一期工程第一项目包建设和国家健康医疗大数据西部中心互联网+医疗健康支撑平台项目实施内容与省委、省政府规划实施内容还有差距。若按照两个项目补签合同内容实施，省卫健委更加被动，并且将投入更多人力、物力、财力和时间。

三是专项资金采购设备闲置，未充分发挥其效能。2019年、2020年贵州省妇幼保健院和贵州省第三人民医院购置部分设备，截止2021年6月30日仍存放设备于使用科室或库房未拆封，购置设备未发挥其效能。

四是公立医院综合改革部分绩效指标完成值与目标值相差明显。如与医院公立医院百元医疗收入的医疗支出与目标值（小于等于103.37元）相差较大；个别医院基本建设和设备购

置长期负债占总资产的比例与目标值（小于等于3.30%）偏离超过或接近10倍；个别医院管理费用占公立医院业务支出的比例与目标值（小于等于10.49%）相差加大，且这一比例还在逐年增加。

## 六、针对问题提出的建议

### （一）严格政策制度执行，明确资金分配标准和依据

一是严格执行专项资金设立程序。专项资金立项应按照贵州省省级专项资金管理办法的要求，由省卫健委提出申请，经省财政批准或者审核后，报省人民政府批准。二是按制度要求分配专项资金。贵州省医疗服务与保障能力提升补助资金管理办法规定方式分配专项资金，并明确专项资金分配的原则、依据和方法。

### （二）完善绩效目标，规范项目评价指标设置

按照贵州省省级部门预算支出绩效管理实施办法的要求，结合年度预算资金分配内容设立医疗服务与保障能力提升项目总体绩效目标，并完善绩效指标内容，设置细化、具体可考核的绩效指标。

### （三）避免“突击花钱”，加强资金使用监管

1. 合理编制项目资金预算。一是根据项目实际需求细化预算编制，提高预算可执行性。二是建议财政和省级预算部门优化预算资金下达时间，给预算单位执行留够时间。

2. 加强资金使用监管。专项资金使用应严格按照贵州省医疗服务与保障能力提升补助资金管理暂行办法和专项补助资金分配方案中明确的要求使用，并督促县级财政部门按时足额下达资金。

#### （四）加强过程监控，规范项目管理

一是充分发挥建设项目监理制的作用，监督项目建设进度，归集整理项目实施过程资料。二是实行工程进度与付款进度挂钩，按工程量清单付款。三是省级部门应加强对省级重点学科建设项目的督促，按计划完成重点学科建设任务。四是预算单位应建立完善的设备采购、入库管理验收相关制度，规范设备采购管理。五是严格按照省级和各地预算绩效管理相关的要求，开展绩效运行监控工作。

#### （五）对标规划目标，完善目标实现措施

一是依托互联网医疗一期工程第一项目包建设和国家健康医疗大数据西部中心互联网+医疗健康支撑平台的建设项目前期深厚的可研基础，以省委、省政府健康医疗大数据应用发展规划目标为引领，修正完善项目实现目标，发挥健康医疗大数据在贵州省大数据和信息产业发展中的作用。

二是将闲置设备投入医疗服务，充分发挥其效能，省卫健委应加强对医疗卫生资源配置的宏观管理，加强对卫生资源配置的统筹，避免出现追求设备购置、忽视医院内部机制建设等

粗放式发展的问题。

三是对照于全面推开公立医院综合改革、全部取消药品加成的决策部署，积极负起全面推开公立医院综合改革的主体责任，分析相关绩效指标完成值与目标值差异原因，提出实效目标具体改进措施。

## 七、绩效评价结果应用建议

通过省级医疗服务与保障能力提升项目的分析评价，提出如下绩效评价结果应用建议：

序号	二级项目	预算安排 (万元)	评价应用建议
1	乡村医生省级补助资金	6,766.80	必要性任务，建议持续实施。该专项资金政策实施年限已超5年，建议对该专项资金设立重新开展评估。
2	二级医院对口支援乡镇卫生院	4,800.00	该专项资金政策实施已到期（2016-2018年），建议取消预算安排，并对政策到期评估问效。
3	公立医院综合改革补助经费	7,880.00	1. 该专项资金政策实施年限已超5年，建议对该专项资金设立重新开展评估； 2. 建议明确资金分配的原则、依据和方法后再行安排2021年预算。
4	贵州省国家西部健康医疗大数据西部中心（一期）建设项目	6,515.88	1. 建议暂停安排该项目预算，直至该项目竣工验收合格为止； 2. 建议对前期完成工程量进行计量，据实结算项目款项。
5	贵州省山地紧急医学救援体系建设项目	13,112.32	建议对照省委省政府行动计划目标，按未完成任务实际需求安排2021年度预算。
6	基本药物制度补助资金	16,337.00	必要性任务，建议持续实施。继续按照中央配套事项要求，安排预算资金。
7	全省卫生健康人才培养	6,238.14	必要性任务，建议持续实施。但应按照实际需求导向，调整支出结构，如增加订单定向免费培养学生的预算。
8	全科医生特设岗位计划	483.00	必要性任务，建议持续实施。
9	省级公立医院设备购置专项补助	36,000.00	必要性任务，建议考虑以下两点建议后持续实施。 1. 依据省级部门财政政策设立，该专项资金政策实施年限已超5年，建议对该专项资金设立重新开展评估； 2. 建议与同政策下的专项资金合并（省属公立医院综合改革补助）。
10	省属公立医院综合改革补助	26,501.22	必要性任务，建议考虑以下两点建议后持续实施。 1. 依据省级部门财政政策设立，但该专项资金政策实施年限已超5年，建议对该专项资金设立重新开展评估； 2. 建议与同政策下的专项资金合并（省级公立医院设备购置专项补助）。

序号	二级项目	预算安排 (万元)	评价应用建议
11	政府采购项目质保金	1,600.00	按照采购项目合同约定及时处理。
12	省级重点学科建设	800.00	必要性任务，建议保留。建议按照学科建设周期进行定期评估，效果较好项目应增加预算资金支持。
13	保健及省直体检	0.00	涉密项目
14	全科医生临床培养基地建设项目	1,439.22	该项目已建设完成，建议不再安排 2021 年以后年度预算。