附件2

2018年广东省加强基层医疗机构服务能力

建设省级财政专项资金绩效评价报告

主管部门：广东省卫生健康委员会

填 报 人：广东省卫生健康委员会 蔡祖劲

联系电话：020-83880532

2019年5月20日

目 录

一、基本情况----------------------------------------------------1

（一）强基项目建设进展情况。---------------------------1

（二）强基项目财政资金安排情况。--------------------3

（三）绩效目标。----------------------------------------------4

二、绩效指标分析----------------------------------------------4

（一）项目资金管理情况。---------------------------------5

（二）各建设项目具体实施进展。-----------------------6

三、综合评价结论---------------------------------------------7

四、主要绩效---------------------------------------------------9

五、存在问题---------------------------------------------------10

六、相关建议---------------------------------------------------11

按照广东省财政厅《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）有关要求，我委开展了对2018年医疗卫生健康事业发展专项资金（加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设-县级中心卫生院、公立医院升级建设）使用情况绩效评价。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）强基项目建设进展情况。

为推进全面深化医药卫生体制改革，着力解决我省医疗卫生资源配置不均衡、基层医疗卫生服务能力弱的问题，2017年，省委、省政府积极贯彻落实健康中国建设工作部署，扎实推进健康广东建设，出台了《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于印发加强基层医疗卫生服务能力建设的意见》（粤办发〔2017〕2号），启动全面加强基层医疗卫生服务能力建设。按照省委省政府加强基层医疗卫生服务能力建设决策部署，我委与省财政厅联合印发《广东省财政厅 广东省卫生计生委 关于印发财政支持加强基层医疗卫生服务能力建设的实施方案的通知》（粤财社〔2O17)33号），明确了从2017-2019年各级财政统筹安排资金500亿元（其中省级财政安排309亿元、市县级财政安排191亿元），实施基层医疗卫生服务能力建设3年提升工程，扎实推进47家中心卫生院、县级公立医院、县级妇幼保健院等县级及以下医疗卫生机构以及基层医疗卫生机构人才队伍建设等7大类18个项目建设，切实扭转我省基层医疗卫生服务能力弱的局面，为全面建成小康社会奠定坚实的健康基础。

 按照3年建成、5年形成能力的总目标，全面完成基层医疗卫生“补短板”任务，2017、2018年，省政府都将该项工作列为省十件民生实事加以推进。我委也积极落实推进加强基层医疗卫生服务能力建设主体责任，多措并举，及时印发《广东省卫生计生委办公室关于调整广东省卫生和计划生育委员会加强基层医疗卫生服务能力建设工作领导小组成员的通知》（粤卫办〔2018〕15号）《广东省卫生计生委办公室关于调整加强基层医疗卫生服务能力建设委领导联系点的通知》（粤卫办函〔2018〕231号），建立领导小组、委领导联系点等加强强基任务推进机制建设；积极协调印发《广东省财政厅 广东省卫生计生委关于调整关于财政支持加强基层医疗卫生服务能力建设的实施方案的通知》（粤财社〔2018〕30号）等，结合基层实际调整优化财政投入结构；印发《广东省卫生计生委办公室关于印发广东省卫生计生委加强基层医疗卫生服务能力建设项目廉政效能监督管理办法的通知》（粤卫办〔2018〕19号），加强督导检查，落实强基项目资金监管和项目推进主体责任，全力确保强基任务按照省委省政府决策部署推进。截至2019年3月31日（省级财政资金绩效评价基准日），47家升级改造建设的中心卫生院基本完成主体基建工程，其中2家已开业；190家县级公立医院升级建设、56个县级急救服务体系建设项目全部开工，乡镇卫生院标准化建设、首批4000间村卫生站规范化建设基本完工；基层卫生人才培训培养力度进一步加大，顺利完成培训5300名全科医生、970名产科医生（助产士）、360名儿科医生，全部完成了2018年度民生实事的加强基层医疗卫生服务能力建设任务。

（二）强基项目财政资金安排情况。

省财政厅《关于呈报财政支持加强基层医疗卫生服务能力建设实施方案调整意见的请示》（粤财社〔2017〕259号）《关于安排2018年省级医疗卫生健康事业发展专项资金（卫计部分）的通知》（粤财社〔2018〕40号）《关于安排2018年第二批省级医疗卫生健康事业发展专项资金（卫计部分）的通知》（粤财社〔2018〕90号）和《关于预下达2018年县级基本财力保障机制奖补资金的通知》（粤财社〔2018〕124 号）合计安排2018年推进基层医疗机构升级建设项目资金625033.70万元，专项用于中心卫生院、县级综合医院和县级妇幼保健院的升级建设（具体见表1）。

**表1： 2018年推进基层医疗卫生机构升级建设项目资金安排情况表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **项目名称** | **资金（万元）** | **主要用途** |
| **合计** | 625033.70 | 加强基层医疗卫生服务体系 |
| 中心卫生院升级建设 | 301295.20 | 47家中心卫生院（含第二、第三人民医院）基础设施建设、配备医疗设备等。 |
| 县级综合医院升级建设 | 145145.90 | 70家纳入补助范围的县级综合医院业务用房新建或改扩建和医疗设备更新购置等给予支持，提升县级综合医院硬件设施水平，使其达到二级以上医院建设标准。 |
| 县级妇幼保健院升级建设 | 178592.60 | 62家县级妇幼保健院业务用房建设、医疗设备配置、医院信息化建设、妇幼专科建设与技术人才招聘培养等。 |

（三）绩效目标。

**1.项目建设总目标。**

 通过加强中心卫生院、县级公立医院基础设施和设备装备配置等建设，有效促进基层医疗卫生服务基础设施条件显著改善，服务能力明显提升，服务格局更加科学合理，人民群众能就近享有基本医疗卫生服务。

**2.具体项目绩效目标**

 **一是中心卫生院升级建设。**通过加强基础设施建设、配备医疗设备等，将经济欠发达地区47 家中心卫生院（含第二、第三人民医院）升级建设成为中等水平县级人民医院，增加县域医疗资源供给，打造县域次级基本医疗卫生中心，满足辐射范围内居民的常见病、多发病诊疗、相关专科危急重症抢救与疑难病转诊、突发事件现场医疗救援。

 **二是县级综合医院升级建设。**补齐经济欠发达地区县（市、区）床位缺口，县级医院综合能力、诊疗服务量、县域内就诊率明显提升；全省80 万以上常住人口的县（市）有1 家医院达到三级医院规模；每个县（市）现有的县级公立医院，至少1 家达到二级甲等水平，县域公立医院每千常住人口床位数达到1.8 张。

**三是县级妇幼保健院升级建设。**支持项目地区常住人口大于20万的62家县级妇幼保健院升级建设，建成公共卫生和医疗业务用房面积达标，床位满足临床使用并达到规划要求，机构设备配备和科室设置到位，人才队伍素质得到显著提升，实现信息化管理，整体水平达到二级妇幼保健院标准。

按照加强基层医疗卫生服务能力建设推进目标任务要求，明确了2018年度民生实事的推进基层医疗机构升级建设专项资金绩效目标（具体见表2）。

**表2：2018年推进基层医疗机构升级建设专项资金绩效目标表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **指标值** |
| 产出指标 | 数量指标 | 中心卫生院升级建设数量 | 47家 |
| 县级综合医院升级建设数量 | 70家 |
| 县级妇幼保健院升级建设数量 | 62家 |
| 质量指标 | 中心卫生院建设项目开工率 | 100% |
| 县级综合医院建设项目开工率 | 100% |
| 县级妇幼保健院建设项目开工率 | 100% |
| 效益指标 | 社会效益指标 | 县域内住院率 | 80% |
| 县级及以下基层医疗卫生队伍 | 逐步稳定 |

 二、绩效指标分析

中心卫生院升级、县级综合医院升级及县级妇幼保健院升级建设绩效指标得分依据和综合得分情况具体见附件1。涉及资金使用和管理等方面的绩效分析如下：

（一）项目资金管理情况。

**1.项目资金分配和到位情况。**

我委和省财政厅联合制定并发布项目申报指南，明确项目绩效目标、实施内容、申报原则、资金安排、资金用途、申报条件及程序等内容，组织专家对各地申报项目开展评审，依据评审结果，结合项目具体实施内容确定项目资金分配方案。截至2019年3月31日，已将2018年安排的专项资金625033.70万元全部下达至各地市及直管县，专项资金到位率100%（具体见粤财社〔2018〕40号、90号和124号）。

**2.项目管理制度建设情况。**

**一是完善专项资金管理制度。**与省财政厅联合印发《关于修订省级卫生计生事业发展专项资金管理办法的通知》（粤财社〔2017〕76号），明确了专项资金绩效目标、部门职责、使用范围和补助对象、预算编制及审核、执行及管理、监督检查与绩效管理等重要内容，有效地规范和加强了专项资金使用管理，提高了资金使用效益。同时，为进一步规范专项资金管理程序，印发了《广东省卫生计生委省级卫生计生专项资金内部管理制度》，明确处室职责分工、资金预算编制、项目申报审核、资金分配使用、资金监督管理等原则性内容。

**二是制定建设项目实施方案。**为规范项目实施管理，制订了《广东省卫生计生委 广东省财政厅 广东省中医药局关于印发<县级公立医院升级建设项目申报指南>的通知》（粤卫函〔2017〕243号）《广东省卫生计生委 广东中医药局关于进一步做好县级公立医院升级建设项目工作的通知》（粤卫函〔2017〕1846号）《加强基层医疗卫生服务能力建设的实施方案》（粤卫〔2017〕62号）、《广东省卫生计生委办公室关于印发广东省县级妇幼保健院升级建设项目实施方案的通知》（粤卫办〔2018〕25号）等方案，对各项目的申报指引、建设目标、实施进度、实施内容、资金安排、工作要求等做出更为详细、明确的要求和规范。

**三是加强监督和督促检查工作。**省里将基层医疗卫生服务能力建设项目纳入省十件民生实事，省委督查室、省府督查室多次组织相关部门赴各地督促检查。省卫生计生委建立委领导联系点制度，先后到各地督查40余次，及时发现项目实施存在的问题，有力地推动了项目进展。为推动强基建设项目进展，我委结合重点工作委领导联系点制度，组成9个督导组，由委领导带队现场督办，进行了32批次，覆盖全部项目。对进度滞后项目，共下发督办函31份、督办12个地市58家次。

此外，为加强资金使用监督，印发了《广东省卫生计生委 广东省审计厅关于进一步加强我省基层医疗卫生服务建设能力建设项目管理和审计监督的通知》《广东省卫生计生委办公室关于印发广东省卫生计生委加强基层医疗卫生服务能力建设项目廉政效能监督管理办法的通知》（粤卫办〔2018〕19号），以加强建设资金的绩效审计和廉政监督。

**3.项目资金预算执行进度情况。**

截至2019年3月31日，2018年度加强基层医疗机构服务能力建设项目资金实际支出合计527824.46万元，资金支出率84.45%。其中，中心卫生院升级建设项目实际支出301295.20万元，资金支出率100%；县级综合医院升级建设项目实际支出145145.90万元，资金支出率100%；县级妇幼保健院升级建设项目实际支出81383.36万元，资金支出率45.57%。

**4.项目资金支付规范性。**

加强基层医疗卫生机构服务能力建设项目实施过程中没有发生预算调整情况，项目资金支付严格按项目完成进度支付；印发，资金管理制度、项目实施规章制度等内控制度比较健全，费用报销和支付符合规定；大部分项目单位能落实专项资金专账核算,凭证资料管理相对完善，总体支付规范性良好。

（二）各建设项目具体实施进展。

47家升级建设的中心卫生院全部完成主体结构建设，其中18家处于屋面工程阶段的、24家处于装修阶段，3家部分主体工程建成投入使用、2家已开业。70家升级建设的县级综合医院（含单纯设备配置）全部开工启动、开工启动率100%，其中1家单纯配置设备类项目已完成，14家建设工程（含部分主体）已完工，梅州、汕尾、云浮、湛江4个市高质量推进县级综合医院开工建设，全部完成了年度任务。截至2019年3月底，县级妇幼保健院升级建设项目单位共62家。其中，59家为基建类（含38家异地迁建，21家在原址改扩建），除阳江市阳东区外其余全部开工，开工率为98.3%。59家基建类项目（含5家装修单位）中，6家已完成主体结构，5家已完成地下室建设出地面，38家已完成“三通一平”。肇庆（高要、四会市），阳江（阳春市）妇幼保健院等3家单纯设备配置和信息化的妇幼保健院，已全部实现了2018年任务目标，完成招标采购程序。

**表3：项目建设2018年度实施进度情况表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **预期值** | **完成值** | **完成率** |
| 产出指标 | 数量指标 | 中心卫生院建设数量 | 47家 | 47家 | 100% |
| 县级综合医院建设数量 | 70家 | 70家 | 100% |
| 妇幼保健院建设数量 | 62家 | 61家 | 98.3% |
| 质量指标 | 中心卫生院建设开工率 | 100% | 100% | 100% |
| 县级综合医院建设开工率 | 100% | 100% | 100% |
| 妇幼保健院建设开工率 | 100% | 98.3% | 98.3% |
| 效益指标 | 社会效益指标 | 县域内住院率 | 80% | 83.5% | 104.38% |
| 基层医疗卫生队伍 | 逐步稳定 | 逐步稳定 | 100% |

三、综合评价结论

本次评价依据《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）等确定的项目支出绩效评价指标体系、评分标准和要求，从投入、过程、产出和效益4大方面（8个二级指标17个三级指标）对专项资金的使用情况开展绩效评价工作。通过对项目实施情况材料和省级财政资金绩效评价体系进行综合分析，2018年基层医疗机构升级建设项目已完成省政府民生实事年度工作任务，项目省级财政资金使用实现了预期绩效目标，达到了项目实施的预期效果。

综上所述，加强基层医疗卫生服务能力建设项目省级财政资金绩效综合评定得分为96.93分（其中一级指标投入得分20分，得分率100%、过程得分17.07分，得分率85.35%、产出得分29.86分，得分率99.53%、效益得分30分，得分率100%，二级指标和三级指标得分率分别见图1、2），绩效等级为“优”。



图1：二级指标得分率分布图



图2：三级指标得分率分布图

四、主要绩效

（一）基层医疗健康服务能力进一步提升。随着基层医疗机构升级建设项目全面推进，我省基层医疗卫生服务基础设施条件得到显著改善，尤其县域医疗服务能力得到进一步提升，服务格局更加科学合理，基层民众基本能就近享有较好的基本医疗卫生服务，城乡居民基本上实现平等地获得卫生与健康服务。据统计，2018年县级医院的门诊与住院人次明显增长，全省57个县（市）常住居民住院563.10万元人次，其中，县域外住院92.7万人次，县域内住院率83.5%，较去年同期提高1.1个百分点。

（二）县级医疗卫生机构升级项目有效增加医疗卫生资源。经过大力推进加强基层医疗卫生机构服务能力建设，截至2018年底，57县（市）的医疗卫生机构床位数达到143907张，比2017年增长了5.7%；57县（市）的医疗卫生机构在岗职工数达到219954人，比2017年增长了4.4%；57县（市）的医疗卫生机构的执业(助理)医师数达到63648人，比2017年增长了3.7%；57县（市）的医疗卫生机构的注册护士达到72268人，比2017年增长了8.2%。

（三）县级及以下基层医疗卫生队伍趋于稳定。随着基层医疗机构的升级改造和标准化建设的顺利推进，医务人员工作条件和环境都将得到极大改善，同时，省级层面通过多方位分层次的岗位培训和建立新型绩效工资激励机制等措施，使基层医院人员愿景可望可及，进一步保障了基层医疗卫生机构队伍稳定性。

（四）切实减轻了群众医疗负担。根据医保报销政策，县域就医的比例最高达到60%以上，随着中心卫生院和县级公立医院的软硬件进一步完善和优化，县域住院率稳步提高，基本实现了“大病不出县”，加上节约的域外食宿旅费等，患者支出会得到较大幅度下降，切实减轻了医疗费用负担。

五、存在问题

（一）部分地区和部门对项目实施不够重视。

加强基层医疗卫生服务能力建设项目涉及机构编制、发展改革、财政、人力资源社会保障、卫生健康、中医药以及规划、国土资源、住房城乡建设、环境保护、林业等多个部门，开工前有14个审批环节，因个别地区和部门对该项工作重视力度不够，协调力度不足，导致个别项目的实施进度不够理想。

（二）个别项目财政资金支出进度不够理想。

部分县级妇幼保健院升级建设项目资金支出不够理想，特别是肇庆（广宁县）、揭阳（惠来县、揭东区）、河源（东源县）、惠州（龙门县）、茂名（信宜市）等妇幼保健院升级建设项目单位的资金支出不够快。主要原因：一是项目资金审批手续繁多，大额资金支出需当地党委政府批准，影响资金使用效率。二是按项目实施进度付款规定也影响资金支付进度。三是部分地区优先使用中央及地方配套资金。

六、相关建议

（一）落实地方财政资金使用绩效主体责任。加强基层医疗卫生服务能力建设是落实省委省政府决策部署的重大民生工程，是提高县域服务基层群众能力的德政工程，也是落实健康广东建设的重要一环，需要压实地方政府主体责任，加强对地方落实强基项目财政资金绩效考核力度，促进地方政府推进项目建设的积极性和主动性。

（二）强化地方预算责任和绩效责任“双约束”。地方政府是加强基层医疗卫生服务能力建设的具体实施主体，省级财政部门和业务主管部门需要协同行动，强化地方预算责任和绩效责任“双约束”，促进落实强基项目预算执行进度和绩效要求。

（三）建立全省统一的财政预算执行监控系统。建议省级财政部门建立涵盖全省各级财政的预算执行监控系统，并授予业务主管部门查询权限，以便业务主管部门能够全程监控项目实施及项目资金使用情况。

（四）继续强化绩效考核结果应用力度。近些年以来，省财政厅与我委在推动医疗卫生专项资金绩效考核结果应用方面取得一定的成效，需要继续巩固提升，强化绩效考核结果应用力度，加强对落实财政资金绩效不积极的地区惩罚。