

2021 年度榆阳区公立医院改革补助项目

绩效评价报告

主管部门：榆阳区卫生健康局

项目单位：榆阳区卫生健康局

委托单位：榆阳区财政资金评审评价中心

评价机构：陕西永元会计师事务所有限公司

提交日期：二〇二三年二月

目 录

摘 要	1
一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	4
二、绩效评价工作开展情况	4
(一) 绩效评价目的与重点	4
(二) 绩效评价原则、指标体系、方法和标准	4
(三) 绩效评价工作过程	8
三、综合评价情况及评价结论	11
四、绩效评价指标分析	12
(一) 项目决策情况 (满分 15 分, 实得 15 分)	12
(二) 项目过程情况 (满分 25 分, 实得 21 分)	13
(三) 项目产出情况 (满分 30 分, 实得 18.4 分)	15
(四) 项目效益情况 (满分 30 分, 实得 30 分)	17
五、存在的问题及原因分析	18
六、有关建议	19
附件:	19
1. 绩效评价指标体系打分表	19
2. 项目问题清单	19

摘要

为深入实施“健康中国”战略，持续深化医药卫生体制改革，全面贯彻落实中省市深化医药卫生体制改革精神，坚持政府主导和“保基本、强基层、建机制”原则，强化大卫生发展理念，创新体制机制，优化资源配置，建立覆盖城乡居民的医疗卫生制度，全面深化医药卫生体制改革，根据《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革的实施意见》（榆区政发〔2017〕26号）文件精神，榆阳区财政下达2021年度公立医院改革补助资金4000万元，已拨付至榆阳区卫生健康局。

按照确定的评分细则，对各项指标评价打分，2021年度榆阳区公立医院改革补助项目绩效评价得分为89分，评价结果等级为“良好”。

存在的问题：尚未制定公立医院改革补助实施办法、公立医院改革补助资金管理方法和档案管理制度；考核制度执行不到位；部分医院专业技术人员占比较低。

针对的建议：完善相关制度；规范制度执行；提高专业人员占比。

2021 年度榆阳区公立医院改革补助

绩效评价报告

为进一步加强财政资金管理，强化支出责任和效率意识，增加财政资金的使用效益，更好的优化资源配置，节约成本、提升公共产品质量和公共服务水平，榆阳区财政资金评审评价中心组织开展了 2021 年度财政专项资金重点项目绩效评价工作。受榆阳区财政资金评审评价中心委托，陕西永元会计师事务所有限公司于 2023 年 2 月对 2021 年度榆阳区公立医院改革补助项目进行绩效评价。现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

为深入实施“健康中国”战略，持续深化医药卫生体制改革，全面贯彻落实中省市深化医药卫生体制改革精神，坚持政府主导和“保基本、强基层、建机制”原则，强化大卫生发展理念，创新体制机制，优化资源配置，建立覆盖城乡居民的医疗卫生制度，全面深化医药卫生体制改革，根据《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革的实施意

见》（榆区政发〔2017〕26号）文件精神，榆阳区财政根据年初预算安排下达2021年度公立医院改革补助资金4,000万元。

2. 项目主要内容

项目实施主要内容是对四大公立医院（榆阳区人民医院、榆阳区妇幼保健院、星元医院、榆阳区中医院）的医改进行补助。

（1）补助标准

《关于进一步深化医疗卫生健康体制改革的实施意见》核定的榆阳区人民医院、榆阳区妇幼保健院、星元医院补助标准为每人每年3万元；榆阳区中医院每人每年3.5万元。

（2）人员、床位数核定

《榆林市榆阳区人民政府常务会议纪要》（第17次）对区直公立医院床位及人员总数进行核定，依据床位比标准，实有人员不足床位比标准的按实有人员核定控制数；超过床位比标准的，按床位比核定控制数。其中，星元医院核定床位980张，实有人员1179人，核定控制人员数1179人；人民医院核定床位500张，实有人员771人，核定控制人员数750人；榆阳区中医院核定床位150张，实有人员310人，核定控制人员数225人；榆阳区妇幼保健院核定床位300张，实有人员493人，核定人员数450人。

（3）补助金额下达

依据 2020 年《榆林市榆阳区人民政府常务会议纪要》（第 17 次）要求，按照床位与人员 1: 1.5 的标准对 4 所区属医院人员进行总量核定，依据床位比标准，实有人员不足床位比标准的按实有人员核定控制数；超过床位比标准的，按床位比核定控制数。2021 年榆阳区财政局共下拨公立医院改革补助 4,000.00 万元。

3. 项目实施情况

2021 年 3 月榆林市榆阳区财政局依据《榆林市榆阳区财政局关于下达 2021 年部门预算的通知》（榆区政财发〔2021〕14 号）下达公立医院改革补助资金 4,000.00 万元，2021 年榆林市榆阳区卫生健康局先后两次下拨各医院补助资金 4,000.00 万元。

4. 项目资金投入和使用情况

（1）项目资金投入情况

《榆林市榆阳区财政局关于下达 2021 年部门预算的通知》（榆区政财发〔2021〕14 号）下达预算资金 4,000.00 万元，截止 2021 年底已拨付至榆阳区卫生健康局。

（2）项目资金使用情况

截止 2021 年底榆阳区卫生健康局已将补助资金 4,000.00 万元拨付至各公立医院，其中：星元医院 1,300.00 万元、榆阳区人民医院 1,438.00 万元、榆阳区中医院 676.00 万元、榆阳区妇幼保健院 586.00 万元。

(二) 项目绩效目标

根据绩效目标申报表以及项目自评报告等相关资料，经评价组梳理 2021 年榆阳区公立医院改革补助项目绩效目标如下：

年度目标：对全区内实施公立医院改革的医疗机构给与补助。

实施项目预期效果：有利于优化人员结构，建立符合行业特点的编制和人事管理制度，建立动态薪酬调整体制，社会公众满意。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的与重点

通过绩效评价，全面掌握 2021 年榆阳区公立医院改革补助资金管理使用情况，形成重点绩效评价报告，根据存在的问题，有针对性地提出整改意见或建议，指导和督促单位加强资金管理，加快支出进度，健全完善资金管理机制，提高财政资金使用效益。

本次绩效评价的对象为纳入预算管理的 2021 年榆阳区公立医院改革补助项目。

绩效评价重点主要包括项目总体绩效目标、各项绩效指标完成情况以及预算执行情况等。

(二) 绩效评价原则、指标体系、方法和标准

1. 绩效评价原则

(1) 科学规范原则。严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价工作。

(2) 绩效相关原则。针对具体支出及其产出绩效进行评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

(3) 政策相符原则。制定评价工作方案、现场评价表格及项目评价实施工作均应严格执行有关政策和管理规定。

(4) 经济合理原则。既要节约成本又要满足项目绩效评价工作的需要。

(5) 依据充分原则。绩效评价所涉及的绩效报告，法律政策文件，项目计划及资金的确定与调整，项目验收与项目成果等都应依据充分。绩效评价工作组以正式程序得到的资料和信息为评价的依据，非正式程序所提交的资料仅供参考。

(6) 独立评价原则。以第三方的身份独立开展评价活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立做出评价结论。

(7) 回避原则。评价工作人员和绩效评价工作组不得与项目相关单位有任何利害关系，确保评价结论的客观公正。

(8) 反馈原则。将评价的结果反馈给委托部门，作为

有关部门以后年度安排项目预算、加强项目管理等工作的重要依据。

(9) 保密原则。绩效评价工作人员和绩效评价工作组，对与项目评价有关的所有信息资料负有保密义务，未经允许，不得散布。

2. 评价指标体系

根据财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《榆阳区财政支出专项资金绩效评价管理办法》（榆区政财发〔2018〕104号）、《榆阳区财政支出绩效评价专项资金指标体系》和《榆阳区财政支出绩效评价个性指标体系》（榆区财政发〔2018〕106号）有关规定，结合项目实际情况，项目设置指标体系如下：

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值
决策	项目立项	立项依据的充分性	2
		立项程序的规范性	3
	绩效目标	绩效目标的合理性	2
		绩效指标的明确性	3
	资金投入	预算编制的科学性	3
		资金分配的合理性	2
过程	资金管理	资金到位率	4
		预算执行率	5

一级指标	二级指标	三级指标	指标分值
	组织实施	资金使用的合规性	6
		管理制度健全性	3
		制度执行有效性	4
		项目质量可控性	3
产出	产出数量	实际完成率	10
	产出质量	质量达标率	10
	产出时效	完成及时性	10
效益	项目效益	社会效益	25
		公众满意度	5
合计			100

本次评价共设置决策、过程、产出、效益 4 个一级指标，对一级指标细分为 9 个二级指标，对二级指标细分为 17 个三级指标。

3. 评价方法

本次评价由榆阳区财政资金评审评价中心牵头组织，聘请具有相应专业技术资格的第三方评价机构具体实施。评价以访谈、材料核查、座谈、问卷调查、选点抽查为基础，坚持定量优先、简便有效的原则，综合运用比较法、因素分析法等方法对 2021 年度榆阳区公立医院改革补助资金的使用、项目管理、综合效益等情况进行整体评价，评价结果采取评分与评级相结合的方式。评价方法主要包括成本效益分析

法、比较法、因素分析法、公众评判法等。根据评价对象的具体情况，可采用一种或多种方法。

（1）成本效益分析法。是指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

（2）比较法。是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

（3）因素分析法。是指综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

（4）公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

（5）其他评价方法。

4. 评价标准

依据《关于贯彻落实中省市精神全面实施预算绩效管理的工作方案》（榆区办字〔2020〕6号）、《榆阳区财政支出专项资金绩效评价管理办法》（榆区财政发〔2018〕104号）、《榆阳区财政支出绩效评价专项资金指标体系》和《榆阳区财政支出绩效评价结果应用暂行办法》（榆区政办发〔2021〕30号），本次绩效评价结果采取评分与评级相结合的方式，评价结论分为四级：评价得分大于或等于90分为优，80分（含）-90分为良好，60分（含）-80分为一般，小于60分为较差。

（三）绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段

(1) 成立评价工作小组。由区财政资金评审评价中心、陕西永元会计师事务所和财政局相关业务股室组成评价工作小组。榆阳区财政资金评审评价中心统一组织，召开绩效评价工作集中进点布置会暨业务培训会，明确工作任务、绩效评价流程、时间安排，评价小组依据评价工作安排及时下发重点绩效评价通知，陕西永元会计师事务所人员安排如下：

姓名	职务	职称	单位
马崇枝	评价小组成员	注册会计师	陕西永元会计师事务所
何彩玲	评价小组成员	中级会计师	陕西永元会计师事务所
司宝莉	评价小组成员	中级会计师	陕西永元会计师事务所

(2) 收集评价相关资料。评价小组组长负责督促被评价单位及时提供绩效目标申报表；目标完成情况印证资料；项目绩效自评报告；立项、执行、政策调整过程、管理组织实施等基础资料。并做好有关部门的沟通协调，确保资料收集工作顺利进行。

(3) 确定绩效评价方法。评价组长负责召集专家和小组成员，根据专项资金项目实施情况，结合评价对象属性和特点，确定绩效评价方法、评价指标体系和评价标准等内容，形成评价工作计划。有明确服务对象的项目，要研究制定项目满意度调查问卷，做好评价准备工作。

2. 实施评价阶段

(1) 掌握项目实施基本情况。评价小组深入被评价单位，听取项目单位关于专项资金管理使用、项目实施效果等情况汇报，实际核查项目立项、审核、调研、资金拨付等资料，整理数据文本形成评价工作底稿。

(2) 核实绩效目标完成情况。评价小组对项目单位提交资料进行审核，并对收集的资料进行核实分析，要求被评价单位及时补充缺失资料，核实查证全部资料后，开展现场勘查，座谈询问、发放调查问卷，按程序进行项目重点评价。

3. 分析评价阶段

对收集的数据和资料进行汇总分析，依据项目支出绩效评价指标进行评分。绩效评价依照法律法规、国家有关政策以及绩效评价指标体系评分标准，结合被评价单位的实际情况，根据绩效评价查证或者认定的事实，客观公正、实事求是地对绩效情况进行写实性描述。对项目实施过程中比较突出的、创新性、建设性的做法进行总结，对项目存在的问题原因进行分析，提出针对性的建议。

4. 撰写报告阶段

(1) 整理复核资料。根据资料的审核情况，结合现场勘查，评价小组按工作分工，整理评价所需的基本资料和数据。

(2) 形成初步结论。按照专项资金的评价方法、评价

标准、评价指标，由聘请专家对评价对象的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价量化打分，对本组评价结果进行汇总，形成初步结论。

(3) 反馈征求意见。评价小组将评价的初步结论，统一交财政资金评审评价中心，由其征求主管部门及项目单位、相关业务股室意见后，上报绩效评价工作领导小组研究通过。

(4) 完成正式报告。结合反馈的意见，聘请的第三方机构专家负责撰写形成正式报告并提交榆阳区财政资金评审评价中心。

5. 评价结果反馈阶段

绩效评价结束后，由评价小组会同聘请专家提出整改建议，业务股室审定后，将评价报告反馈给资金使用部门。绩效评价结果在一定范围内公开，并作为安排下一年度预算安排的依据。

三、综合评价情况及评价结论

按照确定的评分细则，对各项指标逐一评价打分，2021年度榆阳区公立医院改革补助项目绩效评价得分为89分，评价结果等级为“良好”，评分情况详见下表。

2021年度榆阳区公立医院改革补助项目

绩效指标评分表

一级指标	分值	得分	得分率
------	----	----	-----

决策	15	15	100%
过程	25	21	84%
产出	30	23	77%
效益	30	30	100%
合计	100	89	89%
绩效评价得分：89 综合评价结果等级：良好			

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况（满分 15 分，实得 15 分）

1. 项目立项（满分 5 分，实得 5 分）

（1）立项依据充分性（满分 2 分，实得 2 分）

为坚持政府主导与市场机制相结合，落实政府办医责任，强化公立医院公益性，项目依据《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革的实施意见》（榆区政发〔2017〕26号）设立，立项依据充分。

综上，本指标满分 2 分，评价得 2 分。

（2）立项程序规范性（满分 3 分，实得 3 分）

榆阳区卫健局年初依据各医院的补助标准及核定人员数进行补助资金测算并上报榆阳区财政局，经榆阳区财政局审核后下达预算资金，项目立项程序规范。

综上，本指标满分 3 分，评价得 3 分。

2. 绩效目标（满分 5 分，实得 5 分）

（1）绩效目标合理性（满分 2 分，实得 2 分）

项目在申报时设置了绩效目标，年度绩效目标为 2021 年度完成公立医院改革补助。绩效目标贴合项目实际，目标合理。

综上，本指标满分 2 分，评价得 2 分。

(2) 绩效指标明确性（满分 3 分，实得 3 分）

根据绩效总目标，设置的指标主要包括数量指标为完成全区 4 家公立医院改革补助，政策实施覆盖率 100%，时效指标为 2021 年 12 月 31 日前；设置的效益指标包括社会效益和满意度指标，绩效指标细化且可衡量，绩效指标明确。

综上，本指标满分 3 分，评价得 3 分。

3. 资金投入（满分 5 分，实得 5 分）

(1) 预算编制科学性（满分 3 分，实得 3 分）

榆阳区卫生健康局依据补助人数及标准进行项目资金申报，预算确定的项目投资额与工作任务匹配。

综上，本指标满分 3 分，评价得 3 分。

(2) 资金分配合理性（满分 2 分，实得 2 分）

榆阳区财政局依据榆阳区卫生健康局上报资金预算分配项目资金，资金分配合理。

综上，本指标满分 2 分，评价得 2 分。

(二) 项目过程情况（满分 25 分，实得 21 分）

1. 资金管理（满分 15 分，实得 15 分）

(1) 资金到位率（满分 4 分，实得 4 分）

榆阳区财政局批复并下达榆阳区卫健局 2021 年度公立医院改革补助资金 4,000.00 万元，实际下拨资金 4,000.00 万元，资金到位率 100%。

综上，本指标满分 4 分，评价得 4 分。

(2) 预算执行率（满分 5 分，实得 5 分）

榆阳区 2021 年度公立医院改革补助实际到位资金 4,000.00 万元，均已在 2021 年度下拨至各公立医院，预算执行率为 100%。

综上，本指标满分 5 分，评价得 5 分。

(3) 资金使用合规性（满分 6 分，实得 6 分）

项目评价组阅览了榆阳区卫生健康局下拨资金的文件，银行单据，各公立医院费用明细账等相关资料，补助资金的使用符合《关于进一步深化医疗卫生健康体制改革的实施意见的通知》，补助对象及标准均符合文件规定，同时，项目实施单位对项目资金专款专用，补助资金均于 2021 年补助到各公立医院，且资金拨付具有完整的审批程序。

综上，本指标满分 6 分，评价得 6 分。

2. 组织实施（满分 10 分，实得 6 分）

(1) 管理制度健全性（满分 3 分，实得 0 分）

榆阳区卫生健康局尚未制定公立医院改革补助实施办法、公立医院改革补助资金管理方法和档案管理制度，未对补助人数的核定、资金的拨付及监管等关键环节予以明

确。

综上，本指标满分 3 分，评价得 0 分。

(2) 制度执行有效性（满分 4 分，实得 3 分）

榆阳区卫生健康局依据核定的人数、标准进行项目资金的预算申报，资金到位后按照专项资金的用途及时拨付各公立医院，资金拨付具有完整的审批手续。但也存在考核执行不到位的情况，榆阳区卫生健康局未依据公立医院的考核实施方案及年初下达的任务对 4 所公立医院进行考核，资金的拨付未与考核情况挂钩，考核制度未得到执行。

综上，因个别制度未执行，本指标满分 4 分，评价得 3 分。

(3) 项目质量可控性（满分 3 分，实得 3 分）

项目实施补助的范围和标准以政府文件的方式确定，项目资金在各医院之间分配具有明确的分配标准，补助资金的拨付经过严格的审核且各医院均制定了公立医院改革补助资金管理办法，各公立医院年底进行自主考核并将考核结果报榆阳区卫生健康局，项目质量可控。

综上，本指标满分 3 分，评价得 3 分。

(三) 项目产出情况（满分 30 分，实得 23 分）

1. 产出数量（满分 10 分，实得 10 分）

2021 年度共完成全区 4 家公立医院改革补助，对区域内符合条件的公立医疗机构补助实现了全覆盖。补助范围符合

2020年第七次榆阳区人民政府会议安排，产出数量合格。

综上，本指标满分10分，评价得10分。

2. 产出质量（满分10分，实得3分）

(1) 专业技术人员比例不满足人员总量85%的要求

《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革得实施意见》要求公立医院必须满足专业技术人员比例不低于人员总量得85%，经测算仅中医院的专业技术人员占比符合要求，其余医院均低于85%的要求。

(2) 护士占比满足每病床0.4人的要求

经检查，各医院的护士人员配备较充足，护士人员占比均满足不少于每病床0.4人的要求，各医院人员结构如下：

单位	总人数	实际开放床位数	专业技术人员人数	护士人数	专业技术人员占比	每病床护士人数
星元医院	1,340.00	558	955.00	436.00	71%	0.78
人民医院	800.00	600	305.00	255.00	38%	0.43
中医院	285.00	150	273.00	101.00	96%	0.67
妇幼保健院	478.00	186	212.00	180.00	44%	0.97
合计	2,903.00	1494	1,745.00	972.00	60%	0.65

综上，本指标满分10分，评价得3分。

3. 产出时效（满分10分，实得10分）

项目设置德时效指标为2021年底完成补助，经检查资金拨付单据，截止2021年底各医院补助资金均已拨付到位，产出时效达标。

综上，本指标满分 10 分，评价得 10 分。

（四）项目效益情况（满分 30 分，实得 30 分）

1. 社会效益（满分 25 分，实得 25 分）

（1）有利于创新编制管理，实施编制、岗位总量控制，根据区域卫生规划和居民服务需求，建立动态调整机制，有利于建立起符合行业特点的编制和人事管理制度。

（2）有利于优化人员结构，提高医疗服务水平，在人员总量控制的基础上满足专业技术人员及护士配比。

（3）优化职称晋升通道，核定总量人员的职称晋升与在编人员享受同等条件，实行评聘分离，不再受编制数量、岗位设置限制。

（4）有利于建立科学合理的人才横、纵向流动机制，鼓励城区医生到农村交流、支援，加强学习交流机会，提高农村医疗卫生服务水平，进一步完善区域卫生医疗体系。

（5）大力推行工资绩效制，建立考核体系和医务人员薪酬动态调整机制，考核结果与绩效工资挂钩，按照多劳多得、优绩优酬的原则，分配重点向临床一线、业务骨干、关键岗位以及支援基层和突出贡献人员倾斜，拉开收入差距，提高人员积极性。

综上，本指标满分 25 分，评价得 25 分。

2. 满意度（满分 5 分，实得 5 分）

本次绩效评价我们向医院职工、社会公众发放问卷调查

100份，调查问卷从政策知晓度、补贴力度、收入改善、医疗卫生条件改善及政策满意度五个方面进行调查。收回问卷89份，从收回的调查问卷看，医院职工、社会公众对项目满意度较高，问卷调查满意度结果为“满意”。

综上，本指标满分5分，评价得5分。

五、存在的问题及原因分析

（一）尚未制定公立医院改革补助实施办法、公立医院改革补助资金管理方法和档案管理制度

榆阳区卫生健康局尚未制定公立医院改革补助实施办法、公立医院改革补助资金管理方法和档案管理制度，未对补助人数的核定、资金的拨付及监管等关键性环节予以明确。

（二）考核制度执行不到位

榆阳区卫生健康局未依据公立医院的考核实施方案及年初下达的任务对区级公立医院及院长进行考核，资金的拨付未与考核情况挂钩。

（三）部分医院专业技术人员占比较低

依据《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革得实施意见》，公立医院必须满足专业技术人员比例不低于人员总量的85%，经测算仅中医院的专业技术人员占比符合要求，其余医院均低于85%的要求，4家公立医院专业技术人员平均占比60%。

六、有关建议

（一）完善相关制度

为保证项目的实施，榆阳区卫生健康局应依据《榆林市榆阳区人民政府关于深化医药卫生体制改革得实施意见》及《榆林市榆阳区人民政府常务会议纪要》（第17次）文件精神制定公立医院改革补助办法、补助资金管理方法及档案管理制度。

（二）规范制度执行

后期严格按照《榆阳区卫生健康局对公立医院及院长考核实施方案（试行）》的考核方法、内容及要求进行考核，将考核结果与补助资金拨付情况进行结合。

（三）提高专业人员占比

在公立医院人员总量控制范围内，提高专业技术人员占比，优化人员结构，提高医疗服务和管理水平。

附件：

1. 绩效评价指标体系打分表
2. 项目问题清单

陕西永元会计师事务所有限公司

(盖章)

中国·西安

中国注册会计师：

中国注册会计师：

主评人：

二〇二三年二月六日