

项目支出绩效评价报告

项目名称：上海市普陀区 2019 年基本公共卫生服务经费项目

项目单位：上海市普陀区社区卫生管理中心

上海市普陀区人口和计划生育指导中心

上海市普陀区疾病预防控制中心

上海市普陀区爱国卫生服务站

上海市普陀区眼病牙病防治所

上海市普陀区妇婴保健院

上海市普陀区各街镇社区卫生服务中心

主管部门：上海市普陀区卫生健康委员会

评价机构：上海中洲会计师事务所有限公司

二〇二〇年七月

目录

摘要	1
前言	6
一、 基本情况	7
(一) 项目概况	7
1、项目立项背景	7
2、项目实施情况	8
3、经费来源和资金使用情况	11
(二) 项目绩效目标	17
二、 绩效评价工作开展情况	18
(一) 绩效评价的目的、对象和范围	18
(二) 绩效评价设计过程	19
(三) 绩效评价工作过程	19
1、绩效评价原则	19
2、绩效评价指标体系及绩效标准	20
3、绩效评价方法	20
(四) 证据收集方法	21
(五) 绩效评价实施过程	21
(六) 本次绩效评价的局限性	21
三、 综合评价情况及评价结论	22
(一) 综合评价情况	22
(二) 评价结论	22
四、 绩效评价指标分析	24
(一) 项目决策情况	24
(二) 项目过程情况	27
(三) 项目产出情况	28
(四) 项目效益情况	32
五、 主要经验及做法、存在的问题及原因分析	33
(一) 主要经验及做法	33
1、项目立项得当，符合基本公共卫生服务均等化战略目标	33
2、经费投入到位，项目产出基本实现，在全国评选中取得优异成绩	34
3、组织落实保障有力，多方联动机制构建完善	34
4、社区卫生服务体系完善、服务对象满意度高	34
(二) 存在的主要问题及原因分析	35
1、区卫健委专项管理制度需完善	35
2、财务成本核算管理、资金使用管理有待加强	35
3、部分项目预算编制应更关注科学性	35
4、部分项目绩效目标编制需更明确、合理	35
六、 有关建议	36
(一) 政策建议	36
(二) 改进举措	36
七、 其他需要说明的问题	37

摘要

实施基本公共卫生服务项目是促进和实现基本公共卫生服务均等化的重要内容和手段，通过实施基本公共卫生服务项目，确保对本市居民重点健康问题实施干预措施，减少主要健康危险因素，有效预防和控制主要传染病和慢性病，提高妇女儿童健康水平，提升公共卫生管理和服务能力，使本市居民享有优质、均等的基本公共卫生服务，使本市主要健康指标继续保持国内领先，并达到或接近发达国家和地区水平。

2019 年上海市普陀区财政预算安排“基本公共卫生服务经费”11,914.34 万元（其中包括中央专项转移资金 809.00 万元），上海市普陀区卫生健康委员会（以下简称“区卫健委”）为主管单位，上海市普陀区妇婴保健院（以下简称“区妇婴保健院”）及上海市普陀区眼病牙病防治所（以下简称“区眼病牙病防治所”）以及 11 家社区卫生服务中心为辖区常住居民提供上海市统一要求的包括疾病控制、预防接种、儿童保健、孕产妇保健、老年保健、健康教育等内容的基本公共卫生服务项目，逐步实现基本公共卫生服务均等化，建设健康普陀。

一、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

绩效评价组按照财政项目支出绩效评价指标体系框架设计完善的评价指标体系及评分标准，对 2019 年上海市普陀区基本公共卫生服务经费项目进行了绩效评价，总得分为 86.99 分，其中项目决策 13.22 分、项目过程 17.99 分、项目产出 27.77 分、项目效益 28.01 分。评价结论为“良好”。

（二）绩效分析

项目决策方面，项目立项依据充分。但绩效目标的合理性、绩效目标明确性、预算编制科学性有待加强。

项目过程方面，资金投入充分及时，财务管理制度比较健全，项

目组织实施较为规范。但由于社区卫生服务中心未能分服务项目进行核算，且未能及时分析、比较项目进度及项目支出情况，资金使用的核算管理及成本控制有待改进。

项目产出方面，项目产出数量指标中有社区基本公共卫生服务完成率、65岁以上老人定期体检完成率 97%、家庭医生签约率 37.55%、眼牙病防治完成率 100%、妇婴健康管理率 71%，各项基本公共卫生服务得到广泛开展，基本满足了各人群的健康需求。项目产出质量指标中 5 岁以下儿童死亡率 2.71‰，婴儿死亡率 1.88‰，辖区居民无孕产妇死亡，甲乙类传染病发病率 98.7/10 万，较前五年的平均发病率降低 8.77%。主要结果指标均优于上海市平均水平，达到世界发达国家和地区的平均水平，业绩表现优秀。

项目效益方面，资源投入、长效管理机制基本稳定，辖区内居民对基本公卫服务知晓度比较高，对社区卫生服务中心及医院提供的基本公共卫生服务比较满意，户籍人口期望寿命达到 84.1 岁，优于上海市平均水平（上海市户籍人口期望寿命 83.63 岁）。

二、 主要经验及做法

（一）项目立项得当，符合基本公共卫生服务均等化战略目标

实施基本公共卫生服务项目是促进和实现基本公共卫生服务均等化的重要内容和手段，是惠及全体居民的民生工程，普陀区政府通过预算安排，为辖区居民平等享受基本公共卫生服务提供了财政保障，符合基本公共卫生服务均等化战略目标。

（二）经费投入到位，项目产出基本实现，在全国优质服务基层行评选中取得优异的成绩

基本公共卫生服务经费的投入及时到位。项目产出基本实现，能较好地满足了各人群的健康需求。5 岁以下儿童死亡率 2.71‰，婴儿死亡率 1.88‰，辖区居民无孕产妇死亡，甲乙类传染病发病率 98.7/10 万，较前五年的平均发病率降低 8.77%。主要健康指标优于全市平均

水平，达到世界发达国家和地区平均水平。

上海市普陀区 11 家社区卫生服务中心在 2019 年度全国“优质服务基层行”中有 10 家社区卫生服务中心达到推荐标准。

（三）组织落实保障有力，多方联动机制构建完善

为保障基本公共卫生服务项目的开展，区卫健委负责工作任务的规划，各指导单位对各条线工作做业务培训和考评，各社区卫生服务中心、服务站、区妇婴保健院及区眼病牙病防治所负责提供基本公共卫生服务项目，做到“条抓块管、条块结合”，坚持服务的规范性、合理性和有效性。与社区居委、区妇联、区公安分局、区教委等多单位建立了多方联动机制，采取分工协作方式，及时沟通协调，联合制定工作方案，共同开展基本公共卫生服务，确保顺利高效的完成服务任务。

（四）社区卫生服务体系完善、服务对象满意度高

普陀区具有完善的社区卫生服务体系，实现了“1 个街道（镇）1 个社区卫生服务中心，每 3-5 个居委有 1 个社区卫生服务站”的规划布局，保证了基本公共卫生服务的可及性。绩效评价组结合委托发放和实地发放调查问卷的方式，向两家社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所发放调查问卷，经统计后得出服务对象满意度为 93.91%。

三、存在的主要问题及原因分析

（一）区卫健委专项管理制度需完善

区卫健委对各基层实施单位的管理要求较为原则化，专项管理制度细化程度不高，未明确专项经费的预算测算、经费保障标准、专项核算等工作的具体要求。

（二）财务成本核算管理、资金使用管理有待加强

区卫健委下拨基本公共卫生服务经费是按照标化工作量、项目性经费一年度分两次汇总下拨经费的，各单位收到基本公共卫生服务经

费时并不明确各业务条线的服务经费，故各社区卫生服务中心也未按照服务项目进行核算，基本公共卫生服务项目管理模块中也未能提供按照服务项目开发财务成本核算的功能。

资金使用管理有待加强，经抽查发现，区眼病牙病防治所“牙防所公共卫生专项经费”项目将部分劳务费归入委托业务费科目核算，核算科目使用不规范；发放本单位职工劳务费 26,038 元。

（三）部分项目预算编制应更关注科学性

社区基本公共卫生经费、牙防所公共卫生专项经费、产院公共卫生专项经费采用整体匡算的方式编制预算，预算编制的依据不充分，科学性有待加强。

（四）部分项目绩效目标编制需更明确、合理

“社区基本公共卫生经费项目”绩效目标编制过于粗略，如“产出目标”为居民基本健康需求不断满足；“效果目标”为基本公共卫生服务均等化。“社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）项目”未编制绩效目标申报表。部分项目编制的绩效指标合理性不足，如“65 岁以上老人定期体检项目”绩效产出指标编制不低于 67%，但经过访谈了解得知普陀区 65 岁以上老人人口 22 万人，按照项目历年实施经验，年度完成 65 岁以上老人体检人数大约在 4 万人左右，该指标与实际实现的产出数量相去甚远。

四、 有关建议

（一）政策建议

1、加快改革进程，厘清标化工作量、项目及与重大公共卫生的界限

社区基本公共卫生服务经费作为一项专项经费，实际上是按照日常经费在进行管理使用，项目的投入没有清晰的产出边界。故区卫健委在 2015 年开始逐步探索引入标化工作量的概念，但鉴于仍处在改革的进程中，2019 年社区基本公共卫生服务中除标化工作量经费以外另申报了约 50 个子项目，且本项目中的服务项目与申报的重大公共

卫生服务项目工作内容有部分交叉现象。建议区卫健委加快改革进程，将社区经常性项目纳入社区基本公共卫生服务项目标准化工作量核算范围，以明确社区基本公共卫生服务项目标准化工作量和社区基本公共卫生服务其他项目的界限、厘清基本公共卫生服务项目与重大公共卫生服务项目边界，明晰专项资金的投入产出。

2、加强部门协作，有效利用既有资源

建议在已有的沟通管理机制的基础上，不断根据新增工作的需要，加强与其他相关部门的联动合作，从而有效利用既有资源。

（二）改进举措

1、建议区卫健委完善专项管理制度

建议区卫健委完善各专项资金管理制度、业务管理制度，进一步明确专项经费使用范围和保障标准、明确匹配任务目标、细化专项核算等管理要求，从而提高专项管理的规范性和资金监督力度。

2、细化预算编制，加强财务成本核算及成本分析、资金使用合规性管理工作

建议项目实施单位细化预算编制，根据提供的基本公共卫生服务项目的内容，分项目编制预算，从而充分体现财政资金明细投向，提高财政资金分配的科学性。针对各社区卫生服务中心未按照服务项目进行核算的问题，建议加强财务成本核算工作；针对区眼病牙病防治所劳务费发放及核算的问题，建议规范使用会计核算科目，发放给本单位职工的劳务费需纳入绩效工资总额核算。

3、绩效目标编制需完整明确合理

建议项目实施单位关注绩效目标申报表的填报，结合项目实际的开展情况及项目的特性，根据相关性、重要性、经济性等原则选择适合的绩效指标、确定合理的绩效指标值，完整地填报绩效目标申报表。

前言

财政支出绩效评价从深化部门预算改革,加强预算绩效管理的实际需要出发,通过科学合理的方法,客观公正地评价财政资金使用的经济性、效率性和效益性,是强化部门预算支出责任、改善财政支出管理、优化资源配置以及提高公共服务水平的重要手段。

为了进一步加强财政支出绩效管理,我所受上海市普陀区财政局委托,对普陀区 2019 年度基本公共卫生服务经费项目开展绩效评价工作。

一、基本情况

(一) 项目概况

1、项目立项背景

实施国家基本公共卫生服务项目是促进基本公共卫生服务逐步均等化的重要内容，是我国公共卫生制度建设的重要组成部分。国家基本公共卫生服务项目按照 2017 年发布的《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》及《新划入基本公共卫生服务相关工作规范（2019 年版）》的要求执行，针对当前城乡居民存在的主要健康问题，以儿童、孕产妇、老年人、慢性病患者为重点人群，面向全体居民免费提供最基本的公共卫生服务。国家基本公共卫生服务项目自 2009 年启动以来，在基层医疗卫生机构得到了普遍开展，取得了一定成效。

国家根据经济社会发展状况、主要公共卫生问题和干预措施效果，确定国家基本公共卫生服务项目。国家基本公共卫生服务项目随着经济社会发展、公共卫生服务需要和财政承受能力适时调整。地方政府根据当地公共卫生问题、经济发展水平和财政承受能力等因素，可在国家基本公共卫生服务项目基础上增加基本公共卫生服务内容。现阶段，国家基本公共卫生服务项目主要包括：建立居民健康档案，健康教育，预防接种，传染病防治，高血压、糖尿病等慢性病和重性精神疾病管理，儿童保健，孕产妇保健，老年人保健、地方病防治、职业病防治、重大疾病与健康危害因素监测等。

根据《上海市人民政府办公厅关于转发市卫生局、市财政局关于组织实施本市基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目意见的通知》（沪府办发[2011]63 号）、《关于印发〈上海市社区卫生中心基本服务项目目录（2015 版）〉的通知》（沪卫计基层[2015]5 号）、《关于印发〈本市社区卫生服务中心基本项目标化工作量指导标准〉的通知》（沪卫计基层[2015]6 号）等文件要求实施基本公共卫生服务项目，是

促进和实现基本公共卫生服务均等化的重要内容和手段，通过实施基本公共卫生服务项目，进一步明确各级政府公共卫生工作职责，完善公共卫生服务管理和保障机制，确保对本市居民重点健康问题实施干预措施，减少主要健康危险因素，有效预防和控制主要传染病和慢性病，提高妇女儿童健康水平，提升公共卫生管理和服务能力。

本市基本公共卫生服务项目主要由各街镇社区卫生服务中心这一基层医疗卫生机构免费为全体居民提供，自 2011 年起，本市组织实施包括疾病控制、预防接种、儿童保健、孕产妇保健、老年保健、健康教育等内容的 12 类 42 项基本公共卫生服务项目。根据国家基本公共卫生服务项目和本市公共卫生服务需求的变化以及经济社会发展等，2015 年本市卫生健康委制定了社区卫生服务中心基本服务项目目录，进一步细化明确了社区基本公共卫生服务三大类 76 项服务项目，故本市基本公共卫生服务项目包含社区卫生服务中心基本服务项目目录中的三大类 76 项以及其他项目。

本次对上海市普陀区 2019 年基本公共卫生服务经费项目的绩效评价，项目涉及金额 11,914.34 万元，即区财政局通过下拨各街镇社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所等相关单位基本公共卫生服务经费，由相关实施单位提供上海市基本公共卫生服务项目，确保覆盖辖区全体居民，实现基本公共卫生服务均等化，全面推进健康普陀建设。

2、项目实施情况

(1) 基本公共卫生服务布局

普陀区实行“家庭-卫生服务站-社区卫生服务中心”的“三站式”服务模式，目前下辖 8 个街道 2 个镇，建有社区卫生服务中心 11 个，标准化社区卫生服务站 51 个，平均每个服务中心设服务站 4-5 个，为更好地向辖区常住居民提供基本公共卫生服务项目做有力的硬件支

撑，保证了公共卫生服务的可及性。另外区妇婴保健院、区眼病牙病防治所为特定群体、特定病种提供针对性比较强的预防和治疗，与各街镇社区卫生服务中心提供的基本公共卫生服务相互补充。

(2) 基本公共卫生服务的特点

基本公共卫生服务是一种成本低、效果好、社会效益回报周期相对较长的服务，以人的健康为中心、家庭为单位、各人群健康需求为导向，主要通过信息资料的收集监测，生活行为的干预，疾病的预防，特定人群的保健等手段对居民健康实施干预措施。

上世纪九十年代，国家积极发展社区卫生服务，预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育具有公共卫生性质的内容被明确纳入社区卫生服务范畴，形成了社区卫生服务“六位一体”的功能。

此后，国家基本公共卫生服务不断发展，基本公共卫生服务项目不断增加，2019年基本公共卫生服务项目已达到31大类。

上海市卫生健康委员会于2015年制定了社区卫生服务中心基本服务项目目录（见附件四）及社区卫生服务中心基本项目标化工作量指导标准，进一步细化明确了社区基本公共卫生服务项目。区卫健委在此基础上补充完善，形成了2019年上海市普陀区社区公共卫生服务项目标化工作量报表（见附件五）。

(3) 基本公共卫生服务项目内容

基本公共卫生服务项目分为由各街镇社区卫生服务中心提供的社区基本公共卫生服务项目以及由区妇婴保健院、区眼病牙病防治所提供的基本公共卫生服务项目。上海市基本公共卫生服务项目主要包括：传染病防治、免疫规划、妇女保健、儿童保健、计划生育保健、老年人保健、精神疾病防治、学校卫生、慢性病防治、健康教育与健康促进、居民健康档案以及职业病防治指导（上海市社区基本公共卫生服务项目、2019年上海市普陀区社区公共卫生服务项目标化工作量季报表、2019年上海市普陀区社区基本公共卫生其他项目清单见附件

四、附件五、附件六)。

普陀区 11 个社区卫生服务中心及 51 个标准化社区卫生服务站、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所接受区财政局下拨的基本公共卫生服务经费，负责为辖区常住人口提供基本公共卫生服务项目。

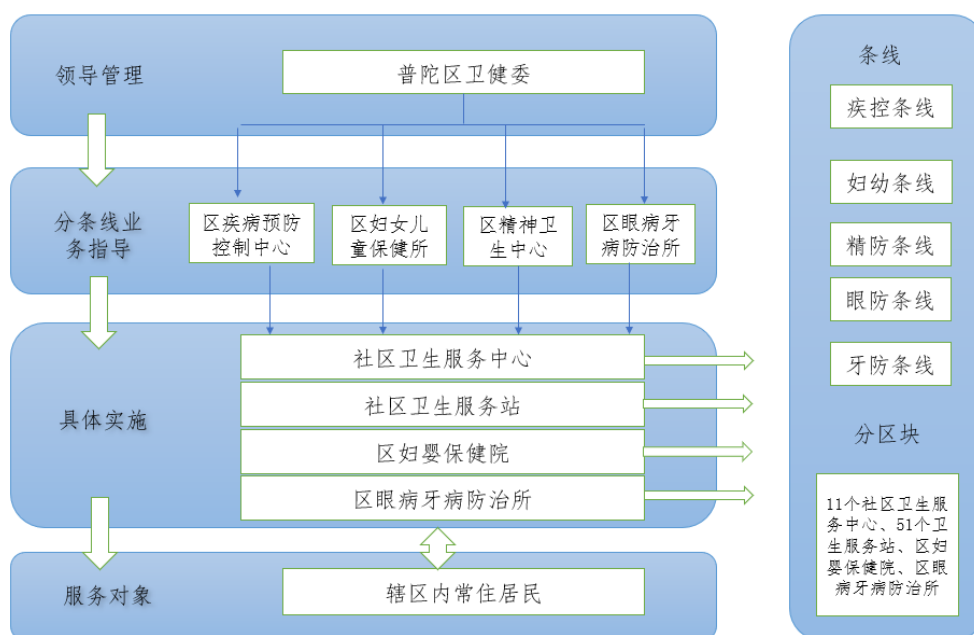
(4) 项目实施期

本项目的实施期为 2019 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日。

(5) 项目组织领导和管理的

本项目主管单位为区卫健委，负责汇总编制基本公共卫生服务经费，制定工作任务。技术指导单位为各有关防治站所，包括区疾病预防控制中心、区精神卫生中心、区妇女儿童保健所、区眼病牙病防治所，对各条线工作做业务培训、质量控制和考评，实施单位为 11 个社区卫生服务中心及 51 个标准化社区卫生服务站、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所，运用“条抓块管、条块结合”的工作模式，接受基本公共卫生服务经费，为区常住人口提供基本公共卫生服务。

图 1-1 区级层面组织流程图



3、经费来源和资金使用情况

(1) 经费来源

2019 年普陀区基本公共卫生服务经费投入 1.19 亿元，相比 2018 年的 1.08 亿元，增长率达到 9.24%。2019 年社区基本公共卫生服务经费 1.14 亿元，财政资金在投向上向社区卫生事业倾斜。截止 2019 年年末，普陀区常住人口约 124 万人，2019 年上海市普陀区人均基本公共卫生服务经费补助水平为 89.56 元（不包括中央专项转移资金），远远超过国家规定人均补助标准 69 元。

2019 年本项目资金拨付分为 8 个子项目：①65 岁以上老人定期体检，预算金额 400.00 万元；②社区基本公共卫生经费，预算金额 9,906.98 万元；③社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费），预算金额 370.62 万元；④中央资金专项，预算金额 634.80 万元；⑤2018 年中央专项补助资金，预算金额 168.80 万元；⑥牙防所公共卫生专项经费，预算金额 85.50 万元；⑦产院公共卫生专项经费，预算金额 342.24 万元；⑧计划生育避孕药具管理，预算金额 5.40 万元。合计预算金额 11,914.34 万元（其中包括中央专项转移资金 809.00 万元）。

资金来源为 2019 年区财政一般公共预算、中央财政专项补助资金。中央财政分配转移支付资金时综合考虑各地实施基本公共卫生服务常住人口数量、国家基础标准、中央与地方分担比例等因素，中央财政专项补助资金分批拨付至市财政局，区卫健委接到通知后向市财政局申请调整预算。拨付流程见图 1-2。2019 年各街镇社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所的基本公共卫生服务经费项目决算金额见表 1-1。

图 1-2 “基本公共卫生服务经费” 拨付流程图

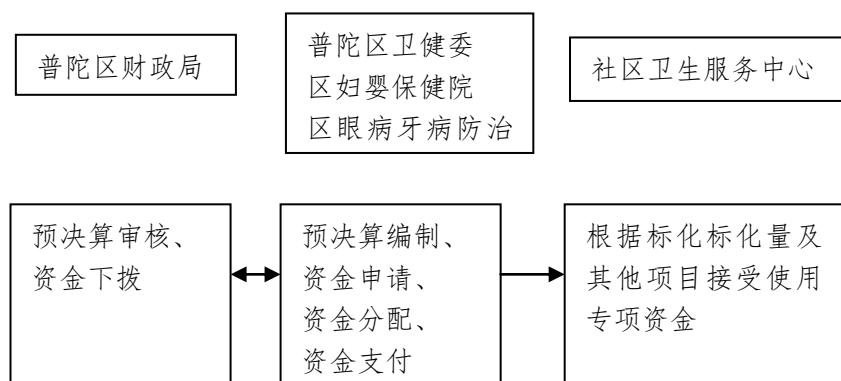


表 1-1 基本公共卫生服务经费投入明细表（单位：万元）

序号	单位	一	二	三	四	五	六	七	八	小计
1	真如	28.7033	1,288.6598	46.3677	71.0344	15.6000				1,450.3652
2	长征	80.5207	1,432.5388	46.9625	67.9589	15.8000				1,643.7809
3	曹杨	27.9948	880.4862	31.2783	57.1599	18.8000				1,015.7192
4	宜川	11.7431	1,012.8373	38.6647	58.8995	14.9000				1,137.0446
5	桃浦	32.5310	958.8509	32.4513	58.3842	25.4000				1,107.6174
6	桃浦二	27.2765	563.8793	3.7711	49.4637	8.8000				653.1906
7	甘泉	15.3209	893.7447	51.6070	57.8232	15.4000				1,033.8958

序号	单位	一	二	三	四	五	六	七	八	小计
8	长寿	83.6400	918.3426	34.9090	54.9360	14.0000				1,105.8276
9	石泉	29.4216	892.5001	40.6282	55.5684	14.7000				1,032.8183
10	长风	14.8584	542.7451	20.8996	48.9213	12.9000				640.3243
11	白玉	47.9897	489.3977	23.0782	51.6505	12.5000				624.6161
12	社管中心		33.0000							33.0000
13	计生							5.4000		5.4000
14	产院						342.2400			342.2400
15	三所						85.5000			85.5000
16	卫防				2.0000					2.0000
17	爱卫				1.0000					1.0000
合计		400.0000	9,906.9825	370.6175	634.8000	168.8000	85.5000	342.2400	5.4000	11,914.3400

备注：上表所指一、二、三、四、五、六、七、八部分即对应上文所述 2019

年资金拨付的八个子项目。

(2) 资金使用情况

2019年普陀区基本公共卫生服务经费支出金额11,914.34万元，各项目实施单位的基本公共卫生服务经费支出情况见表1-2。

表1-2 基本公共卫生服务经费支出明细表（单位：万元）

二级项目	三级项目名称	支出明细	金额
社区基本公共卫生	65岁以上老人定期体检	65岁以上老人定期体检经费	400.0000
	小计		400.0000
	社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）	2018年市级家庭医生签约服务费	304.5664
		2019年4月-9月市级家庭医生签约服务费	66.0511
	小计		370.6175
	社区基本公共卫生	2019年社区基本公共卫生预拨经费	1,982.5000
		2019年社区基本公共卫生标化工作量经费	6,704.7857
		2019年社区基本公共卫生项目性经费	1,011.5376
		2019年社区基本公共卫生项目绩效经费	975.7592
		2019年健康素养促进中央-疾控、爱卫	3.0000
		2019年牙防设备经费-社管中心	33.0000
	小计		10,710.5825
	牙防所公共卫生专项经费	白内障复明及眼牙防工作经费	办公费
差旅费			1.9679
培训费			0.4800
印刷费			0.2700
专用材料费			0.9484
邮寄费			0.0112
劳务费			0.9100

二级项目	三级项目名称	支出明细	金额
牙防所公共 卫生专项经 费	白内障复明及眼牙防工 作经费	委托业务费	19.2255
		其他商品服务支出	0.3208
	小计		25.0000
	红眼病防治及学生屈光 防治	差旅费	0.0125
		劳务费	1.2850
		委托业务费	59.2025
	小计		60.5000
产院公共卫 生专项经费	新生儿先天性心脏病筛 查	卫生材料费	21.6000
		小计	
	妇幼监测项目	会议费	1.0850
		专家劳务费	21.3500
		培训费	1.1136
		其他材料费	0.0318
		其他商品服务支出	4.9390
		租车费用	0.0498
		其他租赁费	0.2000
		差旅费	0.8908
		印刷费	0.3400
	小计		30.0000
	免费婚检	人员薪酬成本	98.4347
		人员五险一金成本	26.8966
		人员工作餐费	1.8480
检验试剂成本		2.1225	

二级项目	三级项目名称	支出明细	金额	
产院公共卫生专项经费	免费婚检	物业管理费	1.2000	
		保洁工劳务费	2.9760	
		保洁工五险一金成本	2.5222	
	小计			136.0000
	贫困妇女妇科筛查	人员薪酬成本	56.7836	
		单位“五险一金”缴费成本	18.9278	
		人员工作餐费	2.1120	
		B超设备年维保费	9.8000	
		水电能耗及物业管理成本	36.2768	
		上海市普陀区人民医院	30.7398	
	小计			154.6400
	计划生育避孕器具管理	计划生育免费避孕器具管理（中央经费）	智能型避孕器具发放机	5.4000
小计			5.4000	
合计			11,914.3400	

根据实地调研情况来看，各街镇社区卫生服务中心将基本公共卫生服务经费作为日常运行经费的一部分进行使用，由于从 2007 年起各街镇社区卫生服务中心实行“收支两条线”预算管理，经费不足的部分，由其他补偿经费进行补充。区妇婴保健院、区眼病牙病防治所项目核算时，将实际发生的各类成本费用计入该专项，年底时再分摊项目成本，经费不足的部分，由自筹资金弥补。

经抽查发现，“牙防所公共卫生专项经费”项目中“劳务费”为开展项目支付医护人员、老师等的劳务费；“委托业务费”中主要是开展项目支付的医护人员劳务费、材料费、视觉训练软件费等。其中发放本单位职工劳务费 26,038 元。

（二）项目绩效目标

1、总体目标：

总体上需实现基本公共卫生服务均等化目标，即贯彻实施上海市基本公共卫生服务项目，在此基础上，根据经济社会发展和主要公共卫生问题的变化，按照受益面广、健康危害程度高、干预效果好、成本效益显著、方便实施的原则，及时调整充实基本公共卫生服务内容，覆盖全体居民，实现基本公共卫生服务均等化。同时需实现健康普陀目标，即加强居民健康管理，开展卫生科普教育，普及健康知识，开展健康生活方式行动，引导居民开展健康自我管理活动，形成健康生活理念，提高全体居民的健康素养。

2、年度目标：

2.1、数量目标：

表 1-3 产出数量目标细化说明表

绩效目标	标杆值	标杆值说明
社区基本公共卫生服务完成率	普陀区年度考核平均值	计划标准
65岁以上老人定期体检完成率	老人定期体检完成率 67%	国家标准
家庭医生签约率	家庭医生签约覆盖率 30%	上海标准
眼牙病防治完成率	儿童屈光发育监测与建档覆盖率 60%	计划标准
	白内障术后规范管理率 90%	计划标准
	儿童口腔疾病干预率 40%	计划标准
妇婴健康管理率	新生儿先天性心脏病筛查率 98%	上海标准
	妇幼监测上报及时率 100%	计划标准
	完成婚检人次 16000 人次	计划标准
	贫困妇女妇科筛查人次 29000 人次	计划标准

2.2、质量目标：

表 1-4 质量目标细化说明表

绩效目标	标杆值	标杆值说明
5岁以下儿童死亡率	8‰	普陀区卫生计生“十三五”规划 目标
婴儿死亡率	7‰	
孕产妇死亡率	12/10 万	
甲乙类传染病发病率	108.19/10 万	普陀区 2013 年至 2018 年五年的 平均发病率

2.3、效益目标：

表 1-5 效益目标细化说明表

绩效目标	标杆值	标杆值说明
资源投入稳定性	稳定	通用标准
长效管理机制稳定性	稳定	通用标准
基层公共卫生服务知晓率	85%	计划标准
户籍人口人均期望寿命	82 岁	普陀区卫生计生“十三五”规划目标
服务对象满意度	85%	计划标准

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价的目的、对象和范围

为了进一步加强卫生部门的财政支出绩效管理，强化部门预算支出责任、改善财政支出管理、优化资源配置以及提高卫生部门的公共服务水平，我所受上海市普陀区财政局委托，对普陀区 2019 年基本公共卫生服务经费项目的管理、产出和效果进行客观、公正的评价。

（二）绩效评价设计过程

我所组成了绩效评价组，在区财政局的协调下，我们进行了前期的调研工作，对基本公共卫生的相关文件做了研读，对区卫健委、各防治站所、各街镇社区卫生服务中心相关人员进行了访谈，调研了基本公共卫生服务经费的使用情况，基本公共卫生服务的开展情况，提炼出基本公共卫生服务经费使用的战略目标，围绕实现基本公共卫生服务均等化及健康普陀这两个战略目标，展开评价工作。同时按照普陀区绩效评价工作的相关规定，设计出绩效评价指标体系和绩效评价工作方案，提交区财政局，由其对绩效评价指标体系和绩效评价工作方案提出修改意见。绩效评价组根据修改意见，补充完善了方案和指标体系并定稿。

（三）绩效评价工作过程

1、绩效评价原则

（1）价值中立原则：资金绩效评价必须严格区分事实与价值，要求所有参与评价的单位和个人都应尊重客观事实和数据，从实际情况出发，摒弃个人的价值判断和个人意愿，以免影响评价结果的公正性。

（2）社会效应原则：财政资金的绩效评价，必须注重社会效应，这是由政府职能决定的。财政资金的绩效评价的评价重点不是它的经济效应，而是它在履行政府职能过程中所起的作用。

（3）可操作性原则：评价指标的设计力求简便易行，便于公众理解、接受，便于运用，同时又要具有可操作性。

（4）定性与定量相结合原则：既要考虑设计定量指标，反映财政资金的各类绩效水平，又要设计定性指标，反映项目预算执行、管理状况。

2、绩效评价指标体系及绩效标准

基本公共卫生工作由于其专业性非常强，涉及面也相当广，各基本公共卫生服务条线都有其需要遵守的工作规范，为了指导各街镇社区卫生服务中心的工作开展，各大防治站所在每年度年初都会下达工作技术要点，对社区基本公共卫生工作项目的目的、内容、方法与流程、要求、质量控制、考核方法、评价指标等做了阐述。

通过仔细阅读各种相关文件，绩效评价组发现基本公共卫生服务各条线在业务上的考核指标数量庞大，统计口径也十分复杂。但同时，绩效评价组也总结出考核指标的一些规律，如一般会分三个层次，首先是体现管理覆盖程度的管理覆盖率、建卡率等指标，其次是体现管理质量的规范管理率、报告及时率等指标，最后还会有体现小条线管理效果的控制率、转好率、稳定率等指标。如果绩效评价组也以此规律分服务项目设置指标，那么光以大类设置产出指标就可能多达上百个，这显然是行不通的。故绩效评价组在选择产出指标时，按照二级项目分别设置具有代表性的重要指标，避免了分小条线设置管理效果指标的繁琐，同时也更具可比性和代表性。

在绩效标准的制定上，绩效评价组通过区卫健委、区各大防治站所、各街镇社区卫生服务中心获取了相关考核标准、绩效目标申报表及工作计划，绩效评价组选取其中基本公共卫生部分的考核要求，将其定为本次绩效评价的标准。

绩效评价指标体系及绩效标准具体见附件一至附件三。

3、绩效评价方法

绩效评价主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、访谈法、问卷法、经验法、层次分析法等方法，结合评价对象的具体情况，根据简便有效的原则加以运用。

（四） 证据收集方法

广泛采集国家卫生健康委、上海市政府、普陀区政府、区卫生健康委等相关政府部门的文件，各街镇社区卫生服务中心的业务资料及管理资料，公共卫生服务领域的论文等文献资料，从中提炼、摘录、整理有用信息。

由区卫健委、区妇婴保健院及区眼病牙病防治所提供了项目产出成果、资金使用等方面的基础数据，并通过实地走访区卫健委、各防治站所、各街镇社区卫生服务中心和服务站的相关工作人员，对相关人员进行有针对性的访谈工作，整理出评价所需的基础数据。

（五） 绩效评价实施过程

为确保项目的顺利完成，我所为本次绩效评价工作成立了绩效评价组，具体负责项目的实施，绩效评价组成员包括主任会计师 1 名，副主任会计师 2 名，部门经理及高级助理人员 3 名，共 6 人。

在区财政局的协调下及区卫健委的配合下，我们完成了项目的前期调研和资料采集工作，设计出评价指标体系和绩效评价方案，提交区财政局后，根据区财政局的修改意见补充完善了方案和指标体系并定稿。

我们根据既定方案，进行了访谈工作、问卷调查工作，对项目的规划情况、管理情况、开展情况、考评情况等做了调研，根据收集到的基础数据，按照绩效评价指标体系的标准进行评分，提出绩效评价报告的初步意见，提交区财政局后，根据修改意见对报告进行完善并定稿。

（六） 本次绩效评价的局限性

1、投入与产出的不完全匹配

本次绩效评价工作是围绕实现基本公共卫生服务均等化及健康

普陀这两个战略目标展开的，评价中我们发现基本公共卫生服务经费的投入是政府对社区公共卫生投入的一部分，无法独立实现基本公共卫生服务逐步均等化的立项目标。且基本公共卫生的实施主体除各街镇社区卫生服务中心以外还有区妇婴保健院、区眼病牙病防治所及区精神卫生中心。预算编制工作、财务核算管理工作与项目工作的不匹配，也影响了基本公共卫生服务经费投入绩效的直接体现。投入与产出的不完全匹配，使得对财政资金使用效率的评价具有局限性。

2、比较数据的缺乏

对基本公共卫生服务工作的考核，一般包含在对整个社区卫生服务中心、区妇婴保健院等单位的综合评价中，很少将单项工作、单个指标的考核情况对外公布。故绩效评价组在单独分析一项产出指标时，缺乏相关的横向比较数据。

我们努力在现有的条件下尽量做到科学、准确、客观、公正的评价。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

绩效评价组按照财政项目支出绩效评价指标体系框架设计完善的评价指标体系及评分标准，对 2019 年上海市普陀区基本公共卫生服务经费项目进行了绩效评价，总得分为 86.99 分，其中项目决策 13.22 分、项目过程 17.99 分、项目产出 27.77 分、项目效益 28.01 分。评价结论为“良好”。

（二）评价结论

项目决策方面，项目立项依据充分。但绩效目标的合理性、绩效目标明确性、预算编制科学性有待加强。

项目过程方面，资金投入充分及时，财务管理制度比较健全，项

目组织实施较为规范。但由于各街镇社区卫生服务中心未能分服务项目进行核算，且未能及时分析、比较项目进度及项目支出情况，资金使用的核算管理及成本控制有待改进。

项目产出方面，项目产出数量指标中有社区基本公共卫生服务完成率、65岁以上老人定期体检完成率、家庭医生签约率、眼牙病防治完成率、妇婴健康管理率，各项基本公共卫生服务得到广泛开展，基本满足了各人群的健康需求。项目产出质量指标中5岁以下儿童死亡率2.71‰，婴儿死亡率1.88‰，辖区居民无孕产妇死亡，甲乙类传染病发病率98.7/10万，较前五年的平均发病率降低8.77%。主要结果指标均优于上海市平均水平，达到世界发达国家和地区的平均水平，业绩表现优秀。

项目效益方面，资源投入、长效管理机制基本稳定，辖区内居民对基本公卫服务知晓度比较高，对各街镇社区卫生服务中心及医院提供的基本公共卫生服务比较满意，户籍人口期望寿命达到84.1岁，优于上海市平均水平（上海市户籍人口期望寿命83.63岁）。

项目绩效上发现的主要问题有：

1、区卫健委专项管理制度需完善

区卫健委对各基层实施单位的管理要求较为原则化，专项管理制度细化程度不高，未明确专项经费的预算测算、经费保障标准、专项核算等工作的具体要求。

2、财务成本核算管理、资金使用管理有待加强

区卫健委下拨基本公共卫生服务经费是按照标化工作量、项目性经费一年度分两次汇总下拨经费的，各单位收到基本公共卫生服务经费时并不明确各业务条线的服务经费，故各社区卫生服务中心也未按照服务项目进行核算，基本公共卫生服务项目管理模块中也未能提供按照服务项目开发财务成本核算的功能。

资金使用管理有待加强，经抽查发现，区眼病牙病防治所“牙防

所公共卫生专项经费”项目将部分劳务费归入委托业务费科目核算，会计核算科目使用不规范；发放本单位职工劳务费 26,038 元。

3、部分项目预算编制应更关注科学性

社区基本公共卫生经费、牙防所公共卫生专项经费、产院公共卫生专项经费采用整体匡算的方式编制预算，预算编制的依据不充分，科学性有待加强。

4、部分项目绩效目标编制需更明确、合理

“社区基本公共卫生经费项目”绩效目标编制过于粗略，如“产出目标”为居民基本健康需求不断满足；“效果目标”为基本公共卫生服务均等化。“社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）项目”未编制绩效目标申报表。部分项目编制的绩效指标合理性不足，如“65岁以上老人定期体检项目”绩效产出指标编制不低于 67%，但经过访谈了解得知普陀区 65 岁以上老人人口 22 万人，按照项目历年实施经验，年度完成 65 岁以上老人体检人数大约在 4 万人左右，该指标与实际实现的产出数量相去甚远。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

从项目立项依据的充分性、立项程序的规范性、绩效目标设定的合理性、绩效指标设定的明确性、预算编制的科学性、资金分配的合理性六个方面来评价项目决策的优劣，是项目立项的前提和方向。项目决策权重 20 分，本项目得分 13.22 分，得分率 66%。

（1）项目立项

表 4-1 A1 项目立项分析

指标	权重	绩效分值	得分率
A11 立项依据充分性	3	3	100%

指标	权重	绩效分值	得分率
A12 立项程序规范性	3	3	100%

指标分析-A11 立项依据充分性、A12 立项程序规范性

基本公共卫生服务经费项目立项级次有国家文件依据，如《关于做好 2019 年基本公共卫生服务项目工作的通知》（国卫基层发〔2019〕52 号）和《财政部 国家卫生健康委 国家医疗保障局 国家中医药管理局关于印发基本公共卫生服务等 5 项补助资金管理暂行办法的通知》（财社〔2019〕113 号）等，与卫生部门发展政策和优先发展重点的关联度较高，即通过实施基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目，进一步明确各级政府公共卫生工作职责，完善公共卫生服务管理和保障机制，确保对本市居民重点健康问题实施干预措施，减少主要健康危险因素，有效预防和控制主要传染病和慢性病，提高妇女儿童健康水平，提升公共卫生管理和服务能力，使本市居民享有优质、均等的基本公共卫生服务，使本市主要健康指标继续保持国内领先，并达到或接近发达国家和地区水平。政府工作报告、人大工作要点中均关注基本公共卫生服务问题。

故 A11 立项依据充分性指标得满分 3 分，A12 立项程序规范性指标得满分 3 分。

A1 项目立项满分 6 分，得分 6 分，得分率 100%。

（2）绩效目标

表 4-2 A2 绩效目标分析

指标	权重	绩效分值	得分率
A21 绩效目标合理性	3	2.83	94%
A22 绩效指标明确性	3	0.21	7%

指标分析-A21 绩效目标合理性：

子项目“65 岁以上老人定期体检经费”，制定了绩效产出指标不低于 67%，但经过访谈了解得知普陀区 65 岁以上老人人口约 22 万人，

即年体检老人人数达到约 14 万人。按照项目历年实施经验，年度完成 65 岁以上老人体检人数大约在 4 万人左右，该指标与实际实现的产出数量相去甚远，绩效目标设置不合理。

子项目“免费婚检”、子项目“贫困妇女妇科筛查”：制定了绩效产出指标免费婚检人次低于 16000 人次，贫困妇女妇科筛查人次低于 29000 人次。产出数量指标制定为低于目标值欠缺合理性。

指标分析-A22 绩效指标明确性：

子项目“社区基本公共卫生经费”、绩效目标设置过于粗略，不明确。“社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）”与“社区基本公共卫生经费”共用一份绩效目标申报表，并未单独申报绩效目标申报表。

故 A21 绩效目标合理性指标得 2.83 分。A22 绩效指标明确性指标得 0.21 分。

A2 绩效目标满分 6 分，得分 3.04 分，得分率 51%。

（3）资金投入

表 4-3 A3 资金投入分析

指标	权重	绩效分值	得分率
A31 预算编制科学性	4	0.19	5%
A32 资金分配合理性	4	3.99	99.75%

指标分析-A31 预算编制科学性：

子项目“社区基本公共卫生经费”、“社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）”、“牙防所公共卫生专项经费”“产院公共卫生专项经费”采用整体匡算的方式编制预算。

指标分析-A32 资金分配合理性：

子项目“产院公共卫生专项经费-新生儿先天性心脏病筛查”一次性冲减试剂材料费。

故 A31 预算编制科学性指标得 0.19 分。A32 资金分配合理性指

标得 3.99 分。

A3 资金投入满分 8 分，得分 4.18 分，得分率 52%。

（二）项目过程情况

从项目前期预算审批立项到项目实施完成的全过程，从资金管理、组织实施两大方面的工作实绩开展全方位评价，这部分是项目实施内控制度执行力成绩，是保证项目获得效果的重要基础和前提。项目过程权重 20 分，本项目得分 17.99 分，得分率 90%。

（1）资金管理

表 4-4 B1 资金管理分析

指标	权重	绩效分值	绩效分值
B11 资金到位率	4	4	100%
B12 预算执行率	4	4	100%
B13 资金使用合规性	2	1.99	100%

指标分析-B11 资金到位率、B12 预算执行率、B13 资金使用合规性

根据检查结果由表 1-1 可知，2019 年基本公共卫生服务经费实际到位资金 11,914.34 万元，预算到位资金 11,914.34 万元，资金到位率 100%。由表 1-2 可知，2019 年基本公共卫生服务经费支出 11,914.34 万元，预算金额 11,914.34 万元，预算执行率 100%。经费的拨付形式是根据年初预算金额拨付至区卫健委、区妇婴保健院及区眼病牙病防治所。区卫健委根据社区标化工作量、项目经费及考核的形式一年分两次拨付至各街镇社区卫生服务中心。

经检查发现，“牙防所公共卫生专项经费”项目将部分劳务费归入委托业务费科目核算，核算科目不规范；另外发放劳务费给本单位职工，占劳务费总额的 5.57%，未计入工资总额中。

故资金使用不符合相关规定，故按照项目权重计算 B13 资金使用

合规性指标得 1.99 分。

故 B11 资金到位率指标得满分 4 分，B12 预算执行率指标得满分 4 分，B13 资金使用合规性指标得满分 1.99 分。

B1 资金管理满分 10 分，得分 9.99 分，得分率 100%。

(2) 组织实施

表 4-5 B2 组织实施分析

指标	权重	绩效分值	得分率
B21 管理制度健全性	5	3	60%
B22 制度执行的有效性	5	5	100%

指标分析-B21 管理制度健全性、B22 制度执行的有效性

虽本项目各预算单位均制定了完备的财务管理制度，明确了各单位/部门在财政资金支出申请审核流程中的工作职责，体现了“付款审批”的管理要求。但同时未在专项核算和预算管理方面做出明确规定且普陀区公共卫生服务项目资金管理尚在试行，故专项资金管理制度尚未完全健全。

本项目预算单位要求实施单位按照相应的国家规范执行。如“65 岁以上老人定期体检”各社卫中心制定了工作实施计划或工作方案或工作流程，但同时预算单位并未制定具体的项目落实规定。故项目管理制度健全性有待完善。

项目实施单位均按照相关业务制度、财务制度及工作规范。

故 B21 管理制度健全性指标得 3 分，B22 制度执行的有效性指标得满分 5 分。

B2 组织实施满分 10 分，得 8 分，得分率 80%。

(三) 项目产出情况

根据项目特点选择项目产出实现度的综合评价，包括产出数量、质量、时效等。这部分是项目实施后的重要指标，也是项目实施要实

现的目标内容。项目绩效权重 30 分，本项目得分 27.77 分，得分率 93%。

(1) 产出数量

表 4-6 C1 产出数量分析

指标	权重	绩效分值	得分率
C11 社区基本公共卫生服务完成率	11	10.65	97%
C12 65 岁以上老人定期体检完成率	1	0.28	28%
C13 家庭医生签约率	1	1	100%
C14 眼牙病防治完成率	1	1	100%
C15 妇婴健康管理率	4	2.84	71%

指标分析-C11 社区基本公共卫生服务完成率

社区基本公共卫生因居民就医习惯、按照各条线开展业务，项目繁多且业务统计口径不一等原因，故选择区卫健委对各街镇社区卫生服务中心一年两次的考核结果的平均值为评价标准，经加权平均后得出 2019 年年度考核平均分为 95.51 分。各街镇社区卫生服务中心年度考核成绩达到相应的平均值则得满分，未达到平均值的按照考核成绩与平均值占比得分，加权计算得出本指标的得分 10.65 分。

指标分析-C12 65 岁以上老人定期体检完成率

根据国家标准、项目绩效目标表申报的 2019 年年度的工作目标，年度体检人数需达到约 14 万人，本年度实际完成 65 岁以上老人体检人数为 40581 人，故本指标按照计划体检人数/完成体检人数计算得出本指标得分 0.28 分。

指标分析-C13 家庭医生签约率

根据上海市家庭医生签约服务费实施细则中规定家庭医生签约率需达到 30%。本项目在 2018 年开始实施，因上海市医保办未能及时反馈签约人口数量，故 2018 年家庭医生签约服务经费在 2019 年下拨，截止 2019 年年末，累计家庭医生签约人数达到 455,302 人，签约

率 37.55%，故本指标得满分 1 分。

指标分析-C14 眼牙病防治完成率

本项目下设两个子项目：①白内障复明及眼牙防工作经费 25 万元；②红眼病防治及学生屈光防治 60.5 万。根据区眼病牙病防治所的工作计划及工作总结，适龄儿童窝沟封闭覆盖率 51.83%、恒牙充填率 66.85%、干预儿童覆盖率 45.31%、白内障术后规范随访率 98.34%、儿童屈光发育建档率 66.24%，均完成了本年度的工作计划。（根据相关工作要求，区眼病牙病防治所需在三个月内对本区白内障手术老人进行跟踪随访。若按自然年度为周期制定随访工作安排，则需以每年 10 月为节点统计接受手术的老人数量，故白内障手术数据统计时间段为 2018 年 10 月 1 日至 2019 年 9 月 31 日。由于眼牙病预防和宣传对象主要学生群体，因此目标群体为学生的项目，按教育学年编制项目工作计划和统计业务数据，即本项目中学生屈光防治、牙防业务数据统计时段为 2018 年 9 月 1 日至 2019 年 8 月 31 日。）故本指标得满分 1 分。

指标分析-C15 妇婴健康管理率

本项目下设四个子项目：①新生儿先天性心脏病筛查 21.6 万；②妇幼监测项目 30 万；③免费婚检 136 万；④贫困妇女妇科筛查 154.64 万。根据区妇婴保健院的相关考核标准、工作计划及工作总结，新生儿先天性心脏病筛查率需达到 98%，本年度筛查率 94.8%。妇幼检测项目上报危重孕产妇 18 例，5 岁以下儿童死亡 16 例，上报及时率 100%。免费婚检项目计划体检人次 16000 人次，咨询人次 20000 人次，完成体检人次 1415 人次，完成咨询人次 5671 人次。贫困妇女妇科筛查项目计划完成 29000 人次，完成筛查人次 19757 人次。根据四个子项目的完成情况加权计算得出本指标的得分 2.84 分。

故 C11 社区基本公共卫生服务完成率指标得 10.65 分，C1265 岁以上老人定期体检完成率指标得 0.28 分，C13 家庭医生签约率指标得

满分 1 分，C14 眼牙病防治完成率指标得满分 1 分，C15 妇婴健康管理率指标得 2.84 分。

C1 产出数量满分 18 分，得 15.77 分，得分率 88%。

(2) 项目结果

表 4-7 C2 项目结果分析

指标	权重	绩效分值	得分率
C21 5 岁以下儿童死亡率	2	2	100%
C22 婴儿死亡率	2	2	100%
C23 孕产妇死亡率	2	2	100%
C24 甲乙类传染病发病率	2	2	100%

指标分析-C21 5 岁以下儿童死亡率、C22 婴儿死亡率、C23 孕产妇死亡率

2019 年普陀区 5 岁以下儿童死亡率 2.71‰，婴儿死亡率 1.88‰，无户籍人口孕产妇死亡，以上指标均达到了普陀区卫生计生“十三五”规划的工作要求。

故 C21 5 岁以下儿童死亡率得满分 2 分，C22 婴儿死亡率得满分 2 分，C23 孕产妇死亡率得满分 2 分。

指标分析-C24 甲乙类传染病发病率

普陀区传染病总发病率近年一直处于历史低位，无甲类传染病发生。通过有效落实免疫规划，区域传染病发病以性病、艾滋病、结核病等慢性传染病为主。但急性传染病的威胁依然存在，如一些新出现的传染病或毒力增强的传染病，如人感染高致病性禽流感、EV71 型手足口病等，容易造成较大的社会影响。

2019 年普陀区甲乙类传染病发病率 98.7/10 万，相较于 2013 年-2018 年的平均发病率下降了 8.77%，故 C24 甲乙类传染病发病率得满分 2 分。

C2 产出质量满分 8 分，得 8 分，得分率 100%。

(3) 产出时效

普陀区本年度在区卫健委的带领下各项基本公共卫生服务项目均有序及时的开展，故本指标得满分 4 分。

C3 产出时效满分 4 分，得 4 分，得分率 100%。

(四) 项目效益情况

根据项目实际情况选择项目产生的实施效益及受益对象对项目实施效果的满意程度来评价，这部分是项目实施后的核心效果。项目绩效权重 30 分，本项目得分 28.01 分，得分率 93%。

(1) 项目效益

表 4-8 D1 项目效益分析

指标	权重	绩效分值	得分率
D11 资源投入稳定性	4	3.90	97%
D12 长效管理机制稳定性	4	3.95	99%
D13 基层公共卫生服务知晓率	7	5.16	74%
D14 户籍人口人均期望寿命	7	7	100%

指标分析-D11 资源投入稳定性

经调查，“65 岁以上老人定期体检”项目区卫健委下拨经费时按照核定补贴标准 150 元/人的 65.6%下拨，实际支出成本均高于政府补贴，不利于项目的稳定发展。“产院公共卫生专项经费”项目中子项目“贫困妇女妇科筛查”实际支出成本高于政府补贴 70 元/人标准；子项目“免费婚检”实际支出成本高于政府补贴，不利于项目的稳定发展。

指标分析-D12 长效管理机制稳定性

经访谈了解得知，“免费婚检”项目婚检率偏低，系与民政局的沟通合作机制出现了障碍，但是目前尚未得到妥善处理，故按照权重

扣分。

指标分析-D13 基层公共卫生服务知晓率

绩效评价组结合实地发放调查问卷及委托社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所发放调查问卷，共计回收 400 余份有效问卷。经过统计得出基本公共卫生服务知晓率为 74%，其中 65 岁以上老人定期体检的知晓率达到 86%。

指标分析-D14 户籍人口人均期望寿命

根据普陀区卫生计生“十三五”规划的工作要求，户籍人口期望寿命 82 岁。2019 年户籍人口期望寿命已达到 84.1 岁，故本指标得满分。

故 D11 资源投入稳定性指标得 3.90 分，D12 长效管理机制稳定性指标得 3.95 分，D13 基层公共卫生服务知晓率指标得 5.16 分，D14 户籍人口人均期望寿命得满分 7 分。

D1 项目效益满分 22 分，得 20.01 分，得分率 91%。

(2) 满意度

绩效评价组结合实地发放调查问卷及委托社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所发放调查问卷，共计回收 400 余份有效问卷。经过统计得出服务对象满意度为 93.91%。故 2019 年普陀区社区卫生服务水平总体良好。社区卫生服务中，卫生服务站的建设最令人期待；社区卫生服务已普及，提升诊疗水平和规范服务最应受重视。故 D21 服务对象满意度得满分 8 分，得分率 100%。

五、 主要经验及做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验及做法

1、项目立项得当，符合基本公共卫生服务均等化战略目标

实施基本公共卫生服务项目是促进和实现基本公共卫生服务均

等化的重要内容和手段，是惠及全体居民的民生工程，普陀区政府通过预算安排，为辖区居民平等享受基本公共卫生服务提供了财政保障，符合基本公共卫生服务均等化战略目标。

2、经费投入到位，项目产出基本实现，在全国评选中取得优异成绩

基本公共卫生服务经费的投入及时到位。项目产出基本实现，能较好地满足了各人群的健康需求。5岁以下儿童死亡率 2.71‰，婴儿死亡率 1.88‰，辖区居民无孕产妇死亡，甲乙类传染病发病率 98.7/10万，较前五年的平均发病率降低 8.77%。主要健康指标优于全市平均水平，达到世界发达国家和地区平均水平。

上海市普陀区 11 家社区卫生服务中心在 2019 年度全国“优质服务基层行”中有 10 家社区卫生服务中心达到推荐标准。

3、组织落实保障有力，多方联动机制构建完善

为保障基本公共卫生服务项目的开展，区卫健委负责工作任务的规划，各指导单位对各条线工作做业务培训和考评，各社区卫生服务中心、服务站、区妇婴保健院及区眼病牙病防治所负责提供基本公共卫生服务项目，做到“条抓块管、条块结合”，坚持服务的规范性、合理性和有效性。与社区居委、区妇联、区公安分局、区教委等多单位建立了多方联动机制，采取分工协作方式，及时沟通协调，联合制定工作方案，共同开展基本公共卫生服务，确保顺利高效的完成服务任务。

4、社区卫生服务体系完善、服务对象满意度高

普陀区具有完善的社区卫生服务体系，实现了“1 个街道（镇）1 个社区卫生服务中心，每 3-5 个居委有 1 个社区卫生服务站”的规划布局，保证了基本公共卫生服务的可及性。绩效评价组结合委托发

放和实地发放调查问卷的方式，向两家社区卫生服务中心、区妇婴保健院、区眼病牙病防治所发放调查问卷，经统计后得出服务对象满意度为 93.91%。

（二）存在的主要问题及原因分析

1、区卫健委专项管理制度需完善

区卫健委对各基层实施单位的管理要求较为原则化，专项管理制度细化程度不高，未明确专项经费的预算测算、经费保障标准、专项核算等工作的具体要求。

2、财务成本核算管理、资金使用管理有待加强

区卫健委下拨基本公共卫生服务经费是按照标化工作量、项目性经费一年度分两次汇总下拨经费的，各单位收到基本公共卫生服务经费时并不明确各业务条线的服务经费，故各街镇社区卫生服务中心也未按照服务项目进行核算，基本公共卫生服务项目管理模块中也未能提供按照服务项目开发财务成本核算的功能。

资金使用管理有待加强，经抽查发现，区眼病牙病防治所“牙防所公共卫生专项经费”项目将部分劳务费归入委托业务费科目核算，会计核算科目使用不规范；发放本单位职工劳务费 26,038 元。

3、部分项目预算编制应更关注科学性

社区基本公共卫生经费、牙防所公共卫生专项经费、产院公共卫生专项经费采用整体匡算的方式编制预算，预算编制的依据不充分，科学性有待加强。

4、部分项目绩效目标编制需更明确、合理

“社区基本公共卫生经费项目”绩效目标编制过于粗略，如“产

出目标”为居民基本健康需求不断满足；“效果目标”为基本公共卫生服务均等化。“社区基本公共卫生（市级家庭医生签约服务费）项目”未编制绩效目标申报表。部分项目编制的绩效指标合理性不足，如“65岁以上老人定期体检项目”绩效产出指标编制不低于67%，但经过访谈了解得知普陀区65岁以上老人人口22万人，按照项目历年实施经验，年度完成65岁以上老人体检人数大约在4万人左右，该指标与实际实现的产出数量相去甚远。

六、 有关建议

（一）政策建议

1、 加快改革进程，厘清标化工作量、项目及与重大公共卫生的界限

社区基本公共卫生服务经费作为一项专项经费，实际上是按照日常经费在进行管理使用，项目的投入没有清晰的产出边界。故区卫健委在2015年开始逐步探索引入标化工作量的概念，但鉴于仍处在改革的进程中，2019年社区基本公共卫生服务中除标化工作量经费以外另申报了约50个子项目，且本项目中的服务项目与申报的重大公共卫生服务项目工作内容有部分交叉现象。建议区卫健委加快改革进程，将社区经常性项目纳入社区基本公共卫生服务项目标化工作量核算范围，以明确社区基本公共卫生服务项目标化工作量和社区基本公共卫生服务其他项目的界限、厘清基本公共卫生服务项目与重大公共卫生服务项目边界，明晰专项资金的投入产出。

2、 加强部门协作，有效利用既有资源

建议在已有的沟通管理机制的基础上，不断根据新增工作的需要，加强与其他相关部门的联动合作，从而有效利用既有资源。

（二）改进举措

1、 建议区卫健委完善专项管理制度

建议区卫健委完善各专项资金管理制度、业务管理制度，进一步明确专项经费使用范围和保障标准、明确匹配任务目标、细化专项核算等管理要求，从而提高专项管理的规范性和资金监督力度。

2、细化预算编制，加强财务成本核算及成本分析、资金使用合规性管理工作

建议项目实施单位细化预算编制，根据提供的基本公共卫生服务项目的内容，分项目编制预算，从而充分体现财政资金明细投向，提高财政资金分配的科学性。针对各社区卫生服务中心未按照服务项目进行核算的问题，建议加强财务成本核算工作；针对区眼病牙病防治所劳务费发放及核算的问题，建议规范使用会计核算科目，发放给本单位职工的劳务费需纳入绩效工资总额核算。

3、绩效目标编制需完整明确合理

建议项目实施单位关注绩效目标申报表的填报，结合项目实际的开展情况及项目的特性，根据相关性、重要性、经济性等原则选择适合的绩效指标、确定合理的绩效指标值，完整地填报绩效目标申报表。

七、其他需要说明的问题

无。

上海中洲会计师事务所有限公司

2020年7月