

项目支出绩效评价报告

项目名称：普陀区 2018 年度社区卫生服务站点开办费项目

项目单位：上海市普陀区卫生健康委员会

主管单位：上海市普陀区财政局

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海市新嘉华会计师事务所有限公司

二〇一九年九月

撰稿人：吴 强

复审人：赵旭峰

终审人：江 蔚

目录

摘要.....	1
一、项目概况.....	6
(一) 项目立项的背景和目的.....	6
(二) 立项依据.....	7
(三) 项目情况说明.....	8
(四) 项目预算安排情况.....	9
(五) 项目绩效目标.....	12
(六) 项目的相关方及其关联.....	14
(七) 项目的组织及管理.....	15
二、绩效评价工作情况.....	19
(一) 评价目的.....	19
(二) 评价依据.....	19
(三) 绩效评价的原则.....	20
(四) 绩效评价方法.....	20
(五) 评价指标体系及标准.....	21
(六) 绩效评价实施过程.....	25
三、评价结论和绩效分析.....	26
(一) 评价结论.....	26
(二) 绩效分析.....	26
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	40
(一) 主要经验及做法.....	41
(二) 存在的问题.....	41
(三) 改进措施.....	42
(四) 改进建议.....	43
评价报告附件.....	44
附件 1: 绩效评价指标体系表.....	45
附件 2: 评价指标评分底稿.....	50
附件 3: 社区卫生服务站设备配置明细表.....	84
附件 4: 调查问卷.....	104
附件 5: 项目主管部门访谈提纲.....	105
附件 6: 社区卫生服务中心负责人访谈提纲.....	107
附件 7: 绩效目标梳理表.....	109
附件 8: 社区卫生服务综合评价指标表.....	110
附件 9: 社区卫生服务站综合评价指标表.....	111
附件 10: 社区卫生服务站经营情况明细表.....	113
附件 11: 卫生服务站开办费分析表.....	114

摘要

一、项目概况

社区卫生服务是城市卫生工作的重要组成部分，是实现人人享有初级卫生保健目标的基础环节。近年来，我国政府高度重视和大力发展社区卫生服务，并将其作为城镇医疗卫生体制改革的重要内容积极推进。社区卫生服务中心是政府大力发展社区卫生服务的主要载体，是按照区域卫生规划设置的基层公益性非营利性医疗机构，为社区居民、辖区内学校和养老机构等企事业单位提供社区基本公共卫生服务和社区基本医疗服务。社区卫生服务中心以全科服务团队实施家庭健康责任制为主要服务形式，实行社区卫生服务中心、社区卫生服务站及家庭健康保健“三站式”服务。

上海市为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照国家 and 市委、市政府要求，上海市人民政府办公厅印发《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》（沪府办发[2015]6号），把社区卫生服务作为卫生发展的重要环节和改善民生的优先领域，坚持公益性质，强化政府主导，整合社会资源，凸显社区卫生服务中心平台功能。通过制度设计与机制改革，激发社区卫生服务活力，充分调动社区医务人员积极性，提高服务能力、管理能力与规范化、均等化水平。建立家庭医生制度，进一步夯实城乡基本医疗卫生制度的基础，推动提升医疗卫生服务体系整体运行效率，满足居民基本健康需求。社区卫生服务站是社区卫生服务中心在本社区内设置的非独立法人的卫生服务机构，是社区卫生服务中心派出的全科服务团队在责任区内提供综合卫生服务的工作场所。

普陀区结合社区发展规划，根据网格化综合管理服务中心建设的对于卫生服务设施的配置要求，将社区卫生服务站建设与网格化综合管理服务中心建设综合考量。为加快社区卫生服务站布局的速度，普

普陀区卫生健康委员会（简称“区卫健委”）根据市卫生计生委在《关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定工作的指导意见》（沪财社【2015】15号）中，“对社区卫生服务中心符合规划的基本建设、设备购置、人才培养、信息化建设等项目支出根据实际需求进行核定后另行专项安排经费预算”的指导意见，申请设立本项目，专项用于社区卫生服务站开办费用，稳步推进家庭医生制度建设，逐步形成社区首诊、分诊有序、支付补偿等关键环节的制度与政策合力，逐步推动家庭医生制度成为政府提供基本卫生服务的有效形式。

二、绩效评价情况

（一）评价结论

通过数据采集、归纳、分析，问卷调查及访谈等方法对本项目绩效进行客观评价，最终评分为 82.46 分，绩效评级为“良”。其中，项目决策类指标权重 20 分，实得 15 分；项目管理类指标权重 24 分，实得 17.2 分；产出目标类指标权重 26 分，实得 24.5 分；项目效益及社会满意度类指标权重 30 分，实得 25.76 分。

（二）预算执行情况

普陀区 2018 年度社区卫生服务站开办费项目，项目预算共计 330 万元，项目资金来源均为区级一般公共预算，项目实际支出财政资金 328.69 万元。

（三）项目实施及绩效情况

项目的实施内容：结合普陀区网格化综合管理服务中心的建设，开办了 11 家社区卫生服务站，其中新建的为 6 家，迁建的为 2 家，改建的为 3 家。

社区卫生服务站的开办为周边居民的日常就医提供了便利，缓解了社区卫生服务中心的工作压力，提高了家庭医生制度的知晓率，促进了重点人群签约率。

三、经验、问题和建议

（一）主要经验及做法

在项目实施的过程中主要有以下经验，值得学习和借鉴：

1、将社区卫生服务站的建设和网格化综合管理服务中心的建设相结合。网格化综合管理服务中心的原则是有效整合政府、社会、市场的资源，尽可能将多种功能集中设置，实现资源共享。社区卫生服务站作为其中一项重要功能。通过资源共享，经营场所由街道提供房屋，负责公共部分的基建工程，降低了社区卫生服务站的开办费用，减轻了社区卫生服务中心的负担，从而大大加快了社区卫生服务站的整体布局及建设。

2、充分利用社区卫生服务中心自身已有资源。社区卫生服务站开办所需诊疗设备和医护人员，首先在社区卫生服务中心范围内整体调配，力求以较低的成本增长实现项目的社会效益目标。

3、通过建立家庭医生签约激励机制，提高服务的提供者“医护人员”的积极性。各社区卫生服务中心均建立家庭医生相关分配制度，有较完善的考核制度，并且针对考核情况与家庭医生绩效分配密切挂钩。

（二）存在的问题

在项目实施的过程中仍然存在下列问题，值得引起重视：

1、预算编制范围不明确

社区卫生服务站具有提供一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗服务和健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等“六位一体”的功能。各社区卫生服务站基于自身站点业务经营的需要，从基本诊疗设备；其他设备、办公家具及交通工具；消毒隔离设施设备配置、流程改造及信息化建设；全科医生团队开展健康管理工

站点所需配置的中医药相关设备；其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备等六个类别估计了整体所需费用，最少的是29.61万，最多的是96.34万。（费用汇总分析见附件11）区卫健委未区分其中基本需求和个性化的需求，采用每家给予30万预算额度，预算编制范围不明确。

2、预算编制时效性有所欠缺。

区卫计委对开办费申请时间节点与社区卫生服务站计划建设进度间匹配度关注不够，从而出现一家社区卫生服务站2018年领取了财政额度，但截至2019年6月底，都没有使用；另一家，虽然使用财政额度，按计划购买了所需设备，但卫生服务站计划要到9月才能开业。两者都影响到项目整体预算的时效性。

3、社区卫生服务站财务核算工作不够细致

社区卫生服务站自身盈利能力有限，亟需区卫健委给予经营补贴，区卫健委也已经制定了专项计划。但目前社区卫生服务站财务上未独立核算，不利于分析新增社区卫生服务站对社区卫生服务中心的运营带来的压力，无法给后续项目决策提供可靠依据。

4、合同签订规范性有所欠缺

社区卫生服务中心与供应商签订的采购合同在付款时间，付款方式等重要条款上缺乏统一规范。部分约定验收后全额付款，部分约定先预付全款。区卫健委未做指导性规定，也未制定合同执行的后续追踪管理程序，合同签订规范性有所欠缺，影响资金使用效率。

（三）改进措施

针对上述问题，从提高绩效、改善管理的角度，项目组建议：

1、明确预算编制范围

明确开办费的预算范围应为提供一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗服务所需的基础设备。其余健康教育、预防、保健、

康复、计划生育技术服务等五项功能，由各社区卫生服务站根据自身需求情况，单独立项申请。

2、提高预算时效性

在预算编制阶段，加强对社区卫生服务站建设进度的评估。对于年度内完成建设计划可能性较低的，不纳入本年度预算，提高预算编制时效性。

3、实施独立的社区卫生服务站财务核算体系

实施社区卫生服务站独立核算的财务体系，或者在社区卫生服务中心财务体系内，设置部门或项目辅助核算。社区卫生服务中心和社区卫生服务站共同成本，可按合理的比例进行分摊，归入各自的费用中。从而准确反映新建社区卫生服务站给社区卫生服务中心带来的压力，为后续项目决策提供有力依据。

（四）改进建议

1、加强合同签订规范性，提升资金使用效率。

对于合同中付款时间，付款方式等重要条款做出指导性规定，拟定合同关键条款规范性要求，制定合同执行的后续追踪管理程序，提高项目资金流与实际进度匹配程度，提升资金使用效率。

引言

为加强预算绩效管理，强化部门预算支出责任，提高财政资金使用绩效，根据《中华人民共和国预算法》、财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）和《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕28号），上海市人民政府办公厅转发上海市财政局《关于全面推进预算绩效管理的意见》（沪府办发〔2013〕55号），上海市财政局关于印发《上海市预算绩效管理实施办法》的通知（沪财绩〔2014〕22号），上海新嘉华会计师事务所有限公司受上海市普陀区财政局委托，对普陀区2018年度社区卫生服务站点开办费项目进行绩效评价工作。为保证评价工作顺利开展和按时完成，经认真研究后，特制定本工作方案。

一、项目概况

（一）项目立项的背景和目的

社区卫生服务是城市卫生工作的重要组成部分，是实现人人享有初级卫生保健目标的基础环节。近年来，我国政府高度重视和大力发展社区卫生服务，并将其作为城镇医疗卫生体制改革的重要内容积极推进。社区卫生服务中心是政府大力发展社区卫生服务的主要载体，是按照区域卫生规划设置的基层公益性非营利性医疗机构，为社区居民、辖区内学校和养老机构等企事业单位提供社区基本公共卫生服务和社区基本医疗服务。社区卫生服务中心以全科服务团队实施家庭健康责任制为主要服务形式，实行社区卫生服务中心、社区卫生服务站及家庭健康保健“三站式”服务。

上海市为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照国家 and 市委、市政府要求，上海市人民政府办公厅印发《关于进一

步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》（沪府办发[2015]6号），把社区卫生服务作为卫生发展的重要环节和改善民生的优先领域，坚持公益性质，强化政府主导，整合社会资源，凸显社区卫生服务中心平台功能。通过制度设计与机制改革，激发社区卫生服务活力，充分调动社区医务人员积极性，提高服务能力、管理能力与规范化、均等化水平。建立家庭医生制度，进一步夯实城乡基本医疗卫生制度的基础，推动提升医疗卫生服务体系整体运行效率，满足居民基本健康需求。社区卫生服务站是社区卫生服务中心在本社区内设置的非独立法人的卫生服务机构，是社区卫生服务中心派出的全科服务团队在责任区内提供综合卫生服务的工作场所。

普陀区结合社区发展规划，根据网格化片区管理服务中心建设的对于卫生服务设施的配置要求，将社区卫生服务站建设与网格化综合管理服务中心建设综合考量，。为加快社区卫生服务站布局的速度，普陀区卫生健康委员会（简称“区卫健委”）根据市卫生计生委在《关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定工作的指导意见》（沪财社【2015】15号）中，“对社区卫生服务中心符合规划的基本建设、设备购置、人才培养、信息化建设等项目支出根据实际需求进行核定后另行专项安排经费预算”的指导意见，申请设立本项目，专项用于社区卫生服务站开办费用，稳步推进家庭医生制度建设，逐步形成社区首诊、分诊有序、支付补偿等关键环节的制度与政策合力，逐步推动家庭医生制度成为政府提供基本卫生服务的有效形式。

（二）立项依据

1、《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革意见》（中发〔2009〕6号）

2、《国务院关于建立全科医生制度的指导意见》（国发〔2011〕23号）

3、《关于加快发展城市社区卫生服务的意见》(卫基妇发[2002]186号)

4、关于印发《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》和《上海市社区卫生服务站设置基本标准》的通知(沪卫基层〔2006〕13号)

5、《中共上海市委上海市人民政府关于贯彻中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革意见的实施意见》(沪委发[2011]10号)

6、《上海市人民政府办公厅印发〈关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见〉的通知》(沪府办发[2015]6号)

7、《本市社区卫生服务综合改革试点方案》(沪卫计基层〔2015〕10号)

8、《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》(沪府办发〔2015〕6号)

9、关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定工作的指导意见(沪财社〔2015〕15号)

10、《进一步推进本区社区卫生服务综合改革的实施意见》(普府办发〔2015〕80号)

11、《关于进一步推进普陀区社区卫生服务综合改革的工作方案(试行)》(普卫计〔2017〕20号)

(三) 项目情况说明

本次绩效评价的对象是普陀区2018年度社区卫生服务站开办费补贴,评价时段为2018年1月1日至2018年12月31日。

根据《上海市社区卫生服务站设置基本标准》(沪卫基层〔2006〕13号),3-5个居委会或1-2万人口设立1家社区卫生服务站的标准,再结合区网格化综合管理服务中心建设规划,2018-2019年,普陀区将在18个网格化综合管理服务中心规划建设社区卫生服务站(其中新建11个,迁建4个,改建3个)。区网格化综合管理服务中心建设与社区

卫生服务综合改革两者的结合，大大加快了社区卫生服务站点的开办速度，使之成为满足居民基本医疗需求的主要途径，使居民常见病、多发病和诊断明确慢性病的基本诊疗需求在社区得到有效解决，促进医疗资源的有效分配与利用。

本项目 2018 年规划新建 11 家社区卫生服务站点。每个站点平均配备工作人员 5 名,包括家庭医生、家庭医生助理、公共卫生医师、公共卫生护士、药师、挂号收费等岗位（详见表 1），部分人员是从社区卫生服务中心调配，部分人员是面向社会招聘。

表 1

站点人员情况	未来岛社区	真光社区	兰田路社区	连亮路社区	棠浦路社区	象源丽都社区	新村路社区	香溢花城社区	枣阳路社区	镇坪路社区	合计
站点配置人数	6	9	8	5	3	6	7	6	7	8	65
其中：家庭医生	1	4	3	2	1	3	3	2	2	3	24
家庭医生助理	1	4	2	1	1	2	1	2	1	2	17
公共卫生医师	1	1	2	1	1	-	-	1	1	2	10
中医医师	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
康复	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	3
收费	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
公共卫生护士	-	-	-	-	-	1	2	-	1	-	4
药师	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
药剂收费	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	2
药房	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

社区卫生服务中心在财务、资产、人员、诊疗、行政等各方面对社区卫生服务站实行统一的管理和安排。而社区卫生服务站是社区卫生服务中心向社区提供医疗服务的延伸，为社区居民提供一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗服务和健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等“六位一体”的综合服务，是今后建成家庭医生制度的夯实基础。

（四）项目预算安排情况

本项目 2018 年规划新建 11 家社区卫生服务站点（详见表 3），其中新建 6 个，迁建 2 个，改建 3 个）开办费用包含基本诊疗设备；其

他设备、办公家具及交通工具；消毒隔离设施设备配置、流程改造及信息化建设；全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备；结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备；其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备等。因与区网格化综合管理服务中心建设相结合，实现资源共享，经营场所由街道提供，开办费中的基建费用由街道立项。区卫健委根据各社区卫生服务中心所申报的社区卫生服务站开办费项目预算（明细见表2），结合整体规划及年度计划申报项目预算，经区人大和区财政局审批后，项目经费统一下达为一家卫生服务站30万元，共计330万元，项目资金来源均为区级一般公共预算，项目实际支出财政资金298.69万元。此外，社区卫生服务站开办费用不足部分由社区卫生服务中心承担。

表2 预算资金明细表

序号	站点	开办费用类别	费用金额（元）	财政批复预算金额（元）	财政资金支出金额（元）
1	新村路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	163,410.00	139,410.00	138,060.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	73,640.00	43,000.00	43,000.00
		3. 流程改造及信息化建设	26,400.00	-	-
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	16,200.00	16,200.00	16,200.00
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	24,832.00	24,832.00	24,832.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	231,080.00	76,558.00	76,558.00
		小计	535,562.00	300,000.00	298,650.00
2	象源丽都社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	47,580.00	-	-
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	136,720.00	39,000.00	37,500.00
		3. 流程改造及信息化建设	26,400.00	-	-
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	196,100.00	180,000.00	180,000.00
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	143,280.00	81,000.00	78,300.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	-	-	-
		小计	550,080.00	300,000.00	295,800.00
3	镇	1. 基本诊疗设备	70,340.00	40,200.00	40,200.00

序号	站点	开办费用类别	费用金额(元)	财政批复预算金额(元)	财政资金支出金额(元)
	坪路社区卫生服务站	2. 其他设备、办公家具及交通工具	149,738.00	10,800.00	10,800.00
		3. 流程改造及信息化建设	49,200.00	30,800.00	30,800.00
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	-	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	115,507.00	64,800.00	64,800.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	441,870.00	153,400.00	152,250.00
		小计	826,655.00	300,000.00	298,850.00
		4	兰田路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	51,060.00
2. 其他设备、办公家具及交通工具	323,423.00			38,900.00	38,900.00
3. 流程改造及信息化建设	127,400.00			5,000.00	5,000.00
4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	180,000.00			-	-
5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	30,000.00			30,000.00	30,000.00
6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	251,500.00			193,300.00	193,300.00
小计	963,383.00			300,000.00	300,000.00
5	连亮路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	67,880.00	32,800.00	67,880.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	44,778.00	38,900.00	44,778.00
		3. 流程改造及信息化建设	43,747.00	5,000.00	37,017.50
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	19,875.00	19,875.00	19,875.00
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	75,000.00	30,000.00	75,000.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	51,500.00	177,175.50	51,500.00
		小计	302,780.00	300,000.00	296,050.50
6	香溢花城社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	18,695.00	14,900.00	14,900.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	178,599.10	161,200.00	158,874.00
		3. 流程改造及信息化建设	134,980.00	14,980.00	14,980.00
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	180,000.00	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	77,500.00	77,500.00	77,500.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	31,400.00	31,400.00	31,400.00
		小计	621,174.10	300,000.00	297,654.00
7	棠浦路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	1,594.00	-	-
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	205,016.80	109,000.00	108,999.00
		3. 流程改造及信息化建设	115,862.00	116,000.00	115,862.00
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	-	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	-	-	-
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	205,392.00	75,000.00	75,000.00
		小计	527,864.80	300,000.00	299,861.00

序号	站点	开办费用类别	费用金额（元）	财政批复预算金额（元）	财政资金支出金额（元）
8	枫桥路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	168,000.00	124,000.00	124,000.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	97,000.00	80,000.00	80,000.00
		3. 流程改造及信息化建设	-	-	-
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	-	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	22,000.00	22,000.00	22,000.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	74,000.00	74,000.00	74,000.00
		小计	361,000.00	300,000.00	300,000.00
9	枣阳路社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	35,010.00	180,000.00	180,000.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	123,160.00	-	-
		3. 流程改造及信息化建设	170,780.00	120,000.00	120,000.00
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	180,000.00	180,000.00	180,000.00
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	2,905.00	-	-
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	11,040.00	-	-
		小计	522,895.00	300,000.00	300,000.00
10	未来岛社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	72,333.00	41,410.00	41,410.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	233,624.00	181,602.00	181,602.00
		3. 流程改造及信息化建设	50,000.00	50,000.00	50,000.00
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	-	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	49,100.00	-	-
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	104,838.00	26,988.00	26,988.00
		小计	509,895.00	300,000.00	300,000.00
11	真光社区卫生服务站	1. 基本诊疗设备	194,556.00	120,000.00	120,000.00
		2. 其他设备、办公家具及交通工具	206,625.00	100,000.00	100,000.00
		3. 流程改造及信息化建设	37,550.00	-	-
		4. 全科医生团队开展健康管理工作所需配置的相关设备	180,000.00	-	-
		5. 结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备	28,600.00	5,400.00	5,400.00
		6. 其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备	206,066.00	74,600.00	74,600.00
		小计	853,397.00	300,000.00	300,000.00

备注：实际支出金额统计时间截点为 2019 年 6 月 30 日，除真光社区卫生服务站以外，其余卫生服务站未使用的财政资金已经返还给区财政局。

（五）项目绩效目标

通过对普陀区卫健委走访调研和查阅相关资料，项目单位制定的

普陀区 2018 年度社区卫生服务站开办费项目的项目总目标和年度目标相对完整准确，但分解目标的细致度欠佳，而且未量化、无法考核。项目组根据有关文件精神，对项目总目标、绩效目标和指标进行了梳理和调整（见附件 7:），获得与提炼出绩效评价考评指标，形成绩效评价方案。

1、项目总目标

根据《印发〈上海市社区卫生服务中心设置基本标准〉和〈上海市社区服务站设置基本标准〉的通知》（沪卫基层[2006]13 号）的要求，“3-5 个居委会或 1-2 万人口设立 1 家社区卫生服务站”，结合区网格化综合管理服务中心建设规划，2018-2019 年将在 18 个网格化综合管理服务中心规划新建社区卫生服务站（其中新设置 11 个，迁建 4 个，改建 3 个）。稳步推进家庭医生制度建设，逐步形成社区首诊、分诊有序、支付补偿等关键环节的制度，逐步推动家庭医生制度成为政府提供基本卫生服务的有效形式。

2、年度目标

(1) 产出目标

a) 数量目标

- 2018 年开办 6 家社区卫生服务站，2019 年上半年开办 4 家，2019 年下半年开办 1 家；

b) 质量目标

- 卫生服务站竣工验收率 100%
- 采购的设备验收合格率 100%
- 社区卫生服务站选址合理

c) 时效目标

- 社区卫生服务站开业及时率 100%
- 开办费用申请时效性强

d) 成本目标

- 数量预算执行准确率 100%
- 单价预算执行准确率 100%

(2) 效果目标;

a) 社会效益

- 常住居民签约覆盖率 $\geq 30\%$
- 签约居民社区就诊率 $\geq 60\%$
- 重点人群签约家庭医生率 $\geq 60\%$
- 家庭医生签约老年人有效服务率 $\geq 70\%$
- 签约居民电子健康档案建档率 $\geq 60\%$
- 家庭医生签约饱和度 $\geq 40\%$ 且 $\leq 100\%$
- 每家社区卫生服务站覆盖 1-2 万居民/3-5 个居委会
- 每家社区卫生服务站都能提供中医药服务

b) 长效管理机制

- 对社区卫生服务站点定期进行绩效评价
- 紧密结合家庭医生制度，更好地实行分级医疗制度
- 完善家庭医生签约激励机制

(3) 公众满意度

- 对社区卫生服务站整体服务环境满意度 $\geq 85\%$

(六) 项目的相关方及其关联

本项目的相关方主要为普陀区卫生健康委员会，普陀区各社区卫生服务中心，普陀区社区管理中心等。

1、项目主管部门：普陀区卫生健康委员会

2、项目实施单位：

(1) 普陀区社区管理中心：作为区卫健委下属事业单位，通过对区内各街道、居委会的巡访，跟踪各社区卫生服务站的建设进度，初

步确定可以纳入 2018 年预算的对象。

(2) 普陀区卫生健康委员会：根据确定的社区卫生服务站数量，编制并申请预算；审核各社区卫生服务站的补贴申请后，向区财政局申请拨付资金。收集和归档各社区卫生服务中心上报的采购结果。

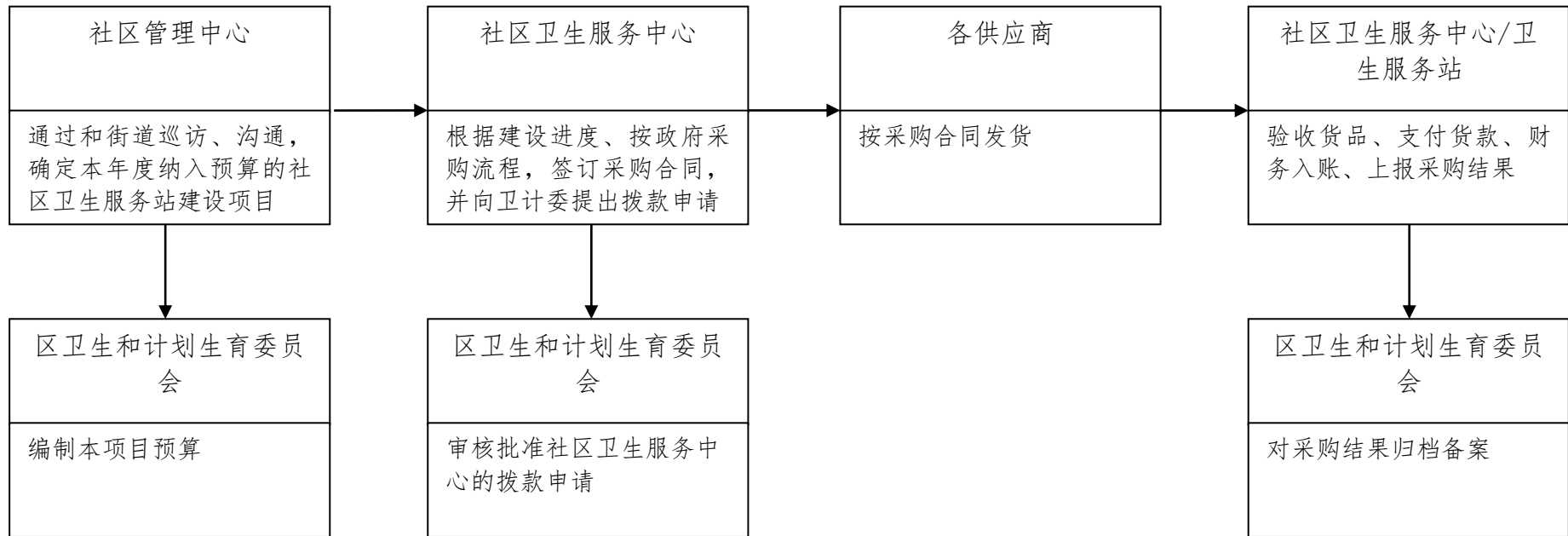
(3) 普陀区各社区卫生服务中心：根据所管辖社区卫生服务站的建设进度，执行相应采购程序，递交补贴申请，验收采购的设备，支付货款，并将资产做好账务登记，将采购结果上报给区卫健委

3、项目服务对象：社区卫生服务站周边居民

(七) 项目的组织及管理

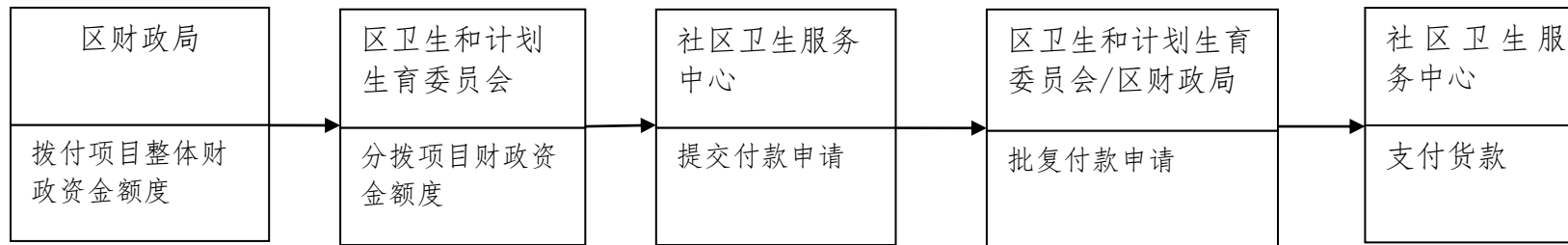
区卫健委是本项目预算主体，承担将专项经费下达给社区卫生服务中心，并予以监管的职责。社区卫生服务中心在在项目批复的额度的使用范围内，经卫健委批准后，完成诊疗设备、办公设备、电子设备款项的支付。

1、项目实施流程



社区卫生服务中心按规范的采购流程，和供应商签订采购合同，督促供应商按时发货，完成设备的验收和入库，按合同规定支付货款，做好财务核算工作，并将采购结果上报区卫健委备案。

2、资金拨付流程



3、项目的核心制度

项目实施的核心业务管理制度为《关于进一步推进普陀区社区卫生服务综合改革的工作方案(试行)》(普卫计〔2017〕20号)、《进一步推进本区社区卫生服务综合改革的实施意见》(普府办〔2015〕80号)

项目实施的核心财务管理制度主要为《社区卫生服务中心财务管理制度》等。

4、配套制度

区卫健委围绕本部门业务需求,结合普陀区网格化综合管理服务中心建设规划,要求区社区管理中心通过巡访社区卫生服务中心,联合街道和居委会共同拟定社区卫生服务站开办计划。区卫健委依据社区管理中心的巡访结果,编制项目预算。在各社区卫生服务站的建设过程中,社区管理中心持续跟踪工程进度,协助社区卫生服务中心及时申请社区卫生服务站开办费补贴。区卫健委审核申请资料后,向社区卫生服务中心做出批复,并向区财政提请直接拨付资金给社区卫生服务中心。

5、项目工作计划

表3 普陀区社区卫生服务站建设情况一览表(2018年)

序号	中心	服务站名称	地址	建筑面积(m ²)	开业时间	开办方式
1	曹杨街道社区卫生服务中心	棠浦路社区卫生服务站	棠浦路51号、53号	256	2018年6月	新建
2	长征镇街道社区卫生服务中心	象源丽都社区卫生服务站	真光路798弄21号	180	2018年5月	新建
3	长征镇街道社区卫生服务中心	新村路社区卫生服务站	泾阳路119-125号,35-137号	180	2019年1月	迁建
4	宜川街道社区卫生服务中心	香溢花城社区卫生服务站	石泉东路68号二层	332	2018年12月	新建
5	长风街道社区卫生服务中心	枣阳路社区卫生服务站	枣阳路251弄100号	154	2019年4月	新建
6	石泉街道社区卫生	兰田路社区卫生	中山北路	400	2019年5月	迁建

序号	中心	服务站名称	地址	建筑面积 (m ²)	开业时间	开办方式
	生服务中心	生服务站	2605 弄 4-6 号			
7	桃浦镇社区卫生服务中心	连亮路社区卫生服务站	祁顺路 1307 号	200	2018 年 12 月	新建
8	曹杨街道社区卫生服务中心	枫桥路社区卫生服务站	曹杨路 926 号(两层楼)	210	2019 年 9 月	新建
9	石泉街道社区卫生服务中心	镇坪路社区卫生服务站	镇坪路赵家宅 30 号后门	450	2018 年 10 月	改建
10	桃浦镇社区卫生服务中心	未来岛社区卫生服务站	桃浦路 1945 号	300	2009 年 1 月	改建
11	真如镇街道社区卫生服务中心	真光社区卫生服务站	铜川路 1899 弄 35 号 F 室	187	2018 年 5 月	改建

二、绩效评价工作情况

(一) 评价目的

本次绩效评价是在预算部门项目立项时的绩效目标基础上进一步深化，根据绩效评价的基本原理，通过对相关部门的调查和访谈，依据项目特点，应用逻辑分析法，根据相关性原则、可比性原则、重要性原则，通过考核项目预算中诊疗设备、办公设备及电子设备的项目经费的使用情况，反映相关新办社区卫生服务站总体上的产出目标、社会效益、长效管理机制、公众满意度。

(二) 评价依据

1、绩效评价管理类

- (1)《上海市预算绩效管理实施办法》(沪财绩【2014】22号)；
- (2)普陀区人民政府办公室关于转发区财政局制定的《普陀区预算绩效管理办法》的通知(普府办(2016)17号)

2、项目业务类

- (1)关于印发《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》和《上海市社区卫生服务站设置基本标准》的通知(沪卫基层(2006)13号)

(2)《中共上海市委上海市人民政府关于贯彻中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革意见的实施意见》(沪委发[2011]10号)

(3)《上海市人民政府办公厅印发〈关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见〉的通知》(沪府办发[2015]6号)

(4)《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》(沪府办发〔2015〕6号)

(5)《本市社区卫生服务综合改革试点方案》(沪卫计基层〔2015〕10号)

(6)关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定工作的指导意见(沪财社〔2015〕15号)

(7)《进一步推进本区社区卫生服务综合改革的实施意见》(普府办发〔2015〕80号)

(8)《关于进一步推进普陀区社区卫生服务综合改革的工作方案(试行)》(普卫计〔2017〕20号)

(三) 绩效评价的原则

1、相关性：评价指标与绩效指标有直接联系，能直观反映财政支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2、重要性：选择采用具有行业普遍性及代表性的指标，反映项目核心目标的实现程度。

3、系统性：评价指标体系设置了定量指标和定性指标，系统地反映项目的产出效果、社会效益和可持续影响等。

4、经济性：指标设计上，考虑数据获取的现实条件，使用上的简便性。

(四) 绩效评价方法

通过案卷研究法、比较法、因素分析法及公众评判法等相应的评价方法进行打分。

（五）评价指标体系及标准

1、指标体系设计的总体思路

项目组在研读了普陀区绩效科对本项目绩效评价的指导性文件后，通过与主管部门和社区卫生服务中心的访谈，确立本次评价指标设计思路是以项目实施后所取得的效果为落脚点，从项目在“立项和计划”“实施”“收尾和完成”三个阶段的实施管理过程、项目的财务管理情况以及长效管理机制、社会效益、公众满意度等方面考察“普陀区2018年度社区卫生服务站开办费项目”所取得的绩效，反映项目预算编制的科学性、合理性、准确性。本次评价指标体系及具体设计思路如下：

（1）项目决策指标

项目决策指标权重为20分。根据评价目的的要求，项目决策指标设计从两个角度切入，一是目标依据的充分性，考察项目是否与相关部门的战略目标相一致、项目立项依据的充分性以及项目立项规范性；二是目标设置的合理性，考察绩效目标的完整性、明细程度、与效果目标的关联性。

（2）预算编制和项目管理指标

预算编制和项目管理指标权重为24分。用于考察本项目投入管理、财务管理及实施管理情况。

（2.1）预算编制指标权重为14分。根据评价目的的要求，预算编制指标从内容名称、数量、单价、计量单位四个方面对预算进行逐层细分。

内容名称上，考核预算购买的设备是否符合上海市社区卫生服务站设置基本标准，是否与卫生服务站功能定位相匹配，以此

判断购买的设备的合理性。

数量上，一方面考核预算购买的设备的数量是否与其预期的工作量相符，另一方面考核预算执行的差异率。以此判断数量预算的合理性、准确性。

单价上，考核设备市场定价与预算价格的差异水平。借此反映编制预算时，是否运用了恰当的方法去取得可信度高的市场定价。

计量单位上，要求每个设备都填报了相应的计量单位，借此考核填报的完整性和准确性。

(2.2) 项目管理指标权重为 10 分。考虑到本项目是为为卫生服务站开办而采购的设备进行补贴，而购买的设备都会形成属于社区卫生服务中心的资产，故本类指标主要从考核相关管理制度的健全性及其执行情况的角度设计，从而反映财政资金的安全性，以及形成的资产是否能够被妥善保管以及正常发挥功效。考察投诉渠道的畅通性，投诉处理机制的有效性，确保避免出现严重医患矛盾。

(3) 项目绩效类指标

项目绩效类指标权重为 56 分。根据评价目的的要求，项目绩效类指标从项目产出、项目效果和社会满意度三个方面进行设计。

(3.1) 产出类指标

产出类指标权重为 26 分。根据评价项目的个性情况，从项目完成的数量、质量、时效和成本四个方面出发，考察项目的直接产出。

数量目标：考核卫生服务站开办数量情况，反映开办计划的完成程度。

质量目标：设置了采购的设备与社区卫生服务站功能定位相

符指标，反映采购的设备是否符合社区卫生服务站配置标准，是否能满足预期工作量的要求；采购流程规范性指标，反映采购过程中，相应保障制度执行有效性；采购的设备验收合格率指标，反映设备的质量情况；卫生服务站竣工验收率指标，反映卫生服务站整体建设的质量情况；卫生服务站选址合理性指标，反映区政府社区发展规划的科学性。

时效目标：设置开办费用申请时效性指标，反映预算单位申请开办费的时间节点与计划建设进度的匹配情况；社区卫生服务站开业及时率，反映责任部门对于实施阶段项目进度的监督情况。

成本目标：设置数量预算执行准确率和单价预算执行准确率两个指标，反映数量和单价两个明细因素，对预算整体金额执行结果的综合影响。

（3.2）效果类指标

效果类指标权重为 30 分。项目效果指标主要反映项目实施后产生的社会价值，包含社会效益、长效管理机制、服务对象满意度三类指标。

社会效益方面：主要考察卫生服务站的医疗工作效率、以及对家庭医生制度的促进作用。

长效管理机制方面：考察是否初步建立对社区站点的定期绩效评价机制和激励制度，确保社区卫生服务站的服务水平能长期保持；考察与家庭医生制度结合的紧密程度，确保分级医疗制度得到更好的实行。

服务对象满意度方面：考察公众对本项目的综合满意度。

（4）指标间的逻辑关系

绩效评价首先是一个具有明确任务导向的系统性整体。把握住任务的大目标，才能把这个系统带往正确的大方向，才能达到

提高管理的目的。因此，针对普陀区 2018 年度社区卫生服务站开办费项目，我们确立的绩效评价方向为，依据普陀区社区发展规划和社区卫生服务综合改革要求，大力开办社区卫生服务站，向上依靠社区卫生服务中心为管理平台，下以家庭医生制度为核心，促进医疗分级制度的实行，为周边居民的日常诊疗提供便利。

绩效评价的大系统必须进行科学分解，才能保证整体绩效目标的实现。根据这一原理，将本次绩效评价指标进行了层层分解，本次绩效评价指标体系包含三个层次，三级指标，力求达到细分化、明晰化的要求。项目决策指标、预算编制和项目管理指标、产出目标、项目效益及社会满意度指标相互依托，缺一不可。其中，项目决策指标是前提和基础。项目立项依据充分、符合职能部门战略目标、项目范围界定清晰，才能保证项目立项的合理性；没有预算编制，财政资金就无法合理、科学地配置；没有项目管理，就无法保证财政资金有高效的产出和良好的社会效益；高效的产出和良好的社会效益则是执行此项目的最终意义。

根据投入产出紧密的逻辑关系，进一步细化内含，形成了三级指标。第三级指标是绩效评价的关键和核心，是上一级指标的具体体现和有效支撑，每类三级指标之间同样具有紧密的逻辑关系。

（5）指标权重设计思路

本次绩效评价的指标权重设计，在上海市财政支出绩效评价指标框架的基础上对二、三级指标进行细分，根据二、三级指标与绩效目标的匹配性、在指标中的重要性、以及对一级指标的影响程度来合理确定评价指标的权重比例结构。

（6）数据采集方法及过程

首先由各家社区卫生服务中心填写基础表、并提供相应资料

进行佐证，项目组将材料进行整理汇总。然后，项目组对卫健委的业务负责人、社区卫生服务中心业务、财务、办公室等相关人员及领导组织访谈，并对卫生服务站进行现场调研，从而深度了解项目情况、项目效果以及不足，进而得出如何改进项目后续质量、确保项目长效运行的各种意见和建议，最后辅以向卫生服务站服务对象发放调查问卷方式，掌握公众对本项目的满意度。

（7）评价标准及评分方式确定的原则及方法

评价标准主要是参照计划标准、行业标准和历史标准制定。对于已经制定计划目标的指标，则直接用实际情况与计划情况相比较进行评价。对于没有制定计划目标的指标，则参照行业标准和历史标准进行评价。

（六）绩效评价实施过程

2019年5月20日，项目启动会以来，项目组在前期调研的情况下，完成了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、原则、指标体系、标准、社会调查方案等。2019年6月下旬，项目组按照工作方案，经过了数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。具体实施内容包括：

1、基础数据采集

经区卫健委协调，在8家社区卫生服务中心的配合下，项目组得到了11家卫生服务站预算申请基础表，项目执行中各阶段的有关文件以及各科室相关基础资料。

2、访谈调研

2019年6月24日-2019年6月25日，根据工作方案，项目组连续对曹杨街道社区卫生服务中心、石泉街道社区卫生服务中心、长征镇社区卫生服务中心进行了访谈。针对项目预算编制、

项目管理、产出情况、工作成效、工作中的困难等情况，与院分管领导，业务、财务及办公室负责人员进行了详细沟通，并据此撰写了访谈报告，详见附件 5。

3、问卷调查

2019 年 6 月 25 日-2019 年 6 月 27 日，项目组采取简单随机抽样的方式，在 10 家卫生服务站共计发放 450 份问卷，进行了社会调查。实际回收了 462 份问卷。调查完成后，对社会满意度进行打分，据此撰写了满意度调查报告，详见附件 4。

4、数据分析及撰写报告

2019 年 6 月 28 日-2019 年 7 月 5 日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行处理、分析和评分，并提炼结论撰写报告，按时上报委托方。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

通过数据采集、归纳、分析，问卷调查及访谈等方法对本项目绩效进行客观评价，最终评分为 82.46 分，绩效评级为“良”。其中，项目决策类指标权重 20 分，实得 15 分；项目管理类指标权重 24 分，实得 17.2 分；产出目标类指标权重 26 分，实得 24.5 分；项目效益及社会满意度类指标权重 30 分，实得 25.76 分。

（二）绩效分析

1. 项目决策

项目决策一级指标总分值 20 分，得分 15 分。项目决策主要包括目标依据的充分性和目标设置的合理性两个二级指标。

表 4 项目决策指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重分	得分值
A 项目决策	A1 目标依据的	A11 立项依据的充分性	2	2

一级指标	二级指标	三级指标	权重分	得分值
(20分)	充分性(6分)	A12 项目立项规范性	2	2
		A13 战略目标适应性	2	2
		A1. 指标小计	6	6
	A2 目标设置的合理性(14分)	A21 产出目标完整性	4	2
		A22 产出目标与效果目标关联度	3	1
		A23 目标值规范化率	2	1
		A24 绩效细分目标对于预算准确编制的促进作用	5	5
	A2. 指标小计		14	9
A类指标小计		20	15	

(1) A1 目标依据的充分性指标, 分值6分, 得分6分。

——A11 立项依据的充分性, 分值2分, 得分2分。

根据《关于进一步推进本市社区卫生服务综合改革与发展的指导意见》(沪府办发[2015]6号)提出的“把社区卫生服务作为卫生发展的重要环节和改善民生的优先领域, 坚持公益性质, 强化政府主导, 整合社会资源, 凸显社区卫生服务中心平台功能。通过制度设计与机制改革, 激发社区卫生服务活力, 充分调动社区医务人员积极性, 提高服务能力、管理能力与规范化、均等化水平。建立家庭医生制度, 进一步夯实城乡基本医疗卫生制度的基础, 推动提升医疗卫生服务体系整体运行效率, 满足居民基本健康需求。”的指导思想, 普陀区出台《关于进一步推进普陀区社区卫生服务综合改革的工作方案(试行)》(普卫计〔2017〕20号), 实现综合改革的试点全覆盖, 做实家庭医生签约服务, 推行健康管理服务模式, 调动医务人员的积极性, 确保能取得预期成效。

根据评分规则, 本项目市级、区级文件依据充分, 分值2分, 得分2分。

——A12 项目立项规范性, 分值2分, 得分2分。

普陀区卫健委根据市卫生计生委在《关于本市社区卫生服务中心基本项目财政补偿核定工作的指导意见》(沪财社【2015】15

号)中,“对社区卫生服务中心符合规划的基本建设、设备购置、人才培养、信息化建设等项目支出根据实际需求进行核定后另行专项安排经费预算”的指导意见,确定设立“普陀区2018年度社区卫生服务站开办费项目”。项目决策流程、所提交的文件及材料符合项目立项的相关要求,具有充分的相关性和支撑力。

根据评分规则,本政策立项程序规范,依据充分,分值2分,得分2分。

——A13 战略目标适应性,分值2分,得分2分。

社区卫生服务综合改革的基本原则是以社区卫生服务中心平台建设为中心,以家庭医生制度建设为主线。而社区卫生服务站作为社区卫生服务中心向社区的延伸,能覆盖到更广的居民,从而提高家庭医生签约率。本项目界定清晰,且符合政府公共职能范围;能够支持区卫健委部门目标的实现,与区卫健委的战略目标一致。

根据评分规则,分值2分,得分2分。

(2) A2 目标设置的合理性指标,分值14分,得分9分。

——A21 产出目标完整性,分值4分,得分2分。

绩效目标申报表中(见附件7:)设置了产出目标,但只包含了数量、时效目标,并只对时效目标做了细分。经梳理后,产出目标细分为数量目标、质量目标、时效目标和成本目标四个方面。数量目标:列入2018年项目预算的社区卫生服务站为11家,根据各自计划的建设进度,进一步明确2018年开业6家,2019年上半年开业4家,2019年下半年开业1家。质量目标:既考虑了采购的设备应与社区卫生服务站功能定位相符、与站点设置基本标准相一致,又考虑了卫生服务站整体建设的质量,工程竣工的验收率。时效目标:一方面考核财政资金拨付的即时性,另一方面

考核卫生服务站是否按计划日期开业。成本目标：通过考核数量和单价两个因素，从而反映对整体预算金额的控制效果。

根据评分规则，设置了产出目标，但内容不完整，未做细分，分值4分，得2分。

——A22 产出目标与效果目标关联度，分值3分，得分1分。

绩效目标申报表中，产出目标中只有数量目标里的社区站点新建、改建数与效果目标中满足居民基本健康需求、用药服务便捷性、推进建立分级诊疗卫生服务体系等指标存在关联性、匹配性和逻辑性。经梳理后，调整了数量目标、时效目标，增加了质量指标、成本指标，并和效果目标之间都具备了关联性、匹配性和逻辑性。

根据评分规则，分值3分，得1分。

——A23 目标值规范化率，分值2分，得分1分。

绩效目标申报表中的年度目标里，推进建立分级诊疗卫生服务体系、不断满足居民基本健康需求、提升用药服务便捷性、增多社区卫生服务平台功能等指标，都不是具体、量化或定性的分级分档的绩效目标。经梳理后，可量化的指标都规定了标杆数值，不可量化的指标都使用了定性的分级分档形式表述。

根据评分规则，分值2分，得分1分。

——A24 绩效细分目标对于预算准确编制的促进作用，分值5分，得分5分。

绩效目标申报表中，年度绩效目标首先分成产出目标、效果目标和影响力目标三部分。产出目标确定了社区卫生服务站开办的数量，然后各家社区卫生服务中心根据社区卫生服务站预期要达到的社会效果目标，确定开办所需费用支出明细，列举了设备类型、需要的数量、计划的采购单价。对于预算准确编制有明显

的促进作用。在此基础上，项目组对其进行了进一步梳理，重点将产出目标分解为数量、质量、时效、成本四项目标，这四项目标再进一步分解为各自的明细目标；效果目标细分为社会效益和长效管理机制，然后也进一步分解成更为明细的目标。通过对绩效目标的层层细分，预算单位可以全面考量为达到这些目标，而需要的各类资源的资金投入量，并从内容名称、数量、单价、计量单位四个方面进一步将其细分，从而促进预算编制的准确性。

根据评分规则，分值 5 分，得分 5 分。

2. 项目管理

项目管理一级指标总分值 24 分，得分 17.2 分。细分为预算编制、财务管理和实施管理三个二级指标。

表 5 项目管理指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重分	得分值	
B 项目管理 (24 分)	B1 预算编制 (14 分)	B11 内容名称	5	3.5	
		B12 数量	5	2.7	
		B13 单价	3	3	
		B14 计量单位	1	1	
	B1. 指标小计			14	10.2
	B2 财务管理 (5 分)	B21 财务管理制度健全性	1	1	
		B22 资金使用规范性	2	1.5	
		B23 项目核算规范性	2	0.5	
	B2. 指标小计			5	3
	B3 实施管理 (5 分)	B31 专项经费管理制度健全性	1	0.5	
		B32 政府采购规范性	1	1	
		B33 合同签订规范性及执行有效性	1	0.5	
		B34 宣传工作有效性	1	1	
		B35 投诉渠道有效性	1	1	
	B3. 指标小计			5	4
	B 类指标小计			24	17.2

(1) B1 预算编制指标，分值 14 分，得分 10.2 分。

——B11 内容名称，分值 5 分，得分 3.5 分。

社区卫生服务中心负责采购的开办费用包括基本诊疗设备；其他设备办公家具及交通工具；消毒隔离设施设备配置、流程改造及信息化建设；全科医生团队开展健康管理所需配置的相关设备；结合站点建设实际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备；其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备等类别（详见附件 10）。每个类别下，又进一步细分，逐一列举了各个设备的名称，分别按政府采购或“三重一大”规定实施采购流程。但在列举各个设备的名称时，未标明具体型号或规格，不利于显示与单价之间的内在关系。另外，在目前使用的《上海市社区卫生服务站设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13号）中，没有对基础诊疗设备以及开展健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等工作的必需设备给出具体的设备范围标准，卫健委也未在项目管理制度里制定相应设备范围标准，导致各社区卫生服务中心计划购买的设备缺乏统一的判断标准。

根据评分规则，设备细分能充分反映项目整体相关性，便于确定相应责任部门，都能以“单价”反映，但缺乏对设备型号或规格的描述，扣 0.5 分，缺乏统一的设备范围标准，扣 1 分，分值 5 分，得分 3.5 分。

——B12 数量，分值 5 分，得分 2.7 分。

在《上海市社区卫生服务站设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13号）的基础上，结合在社区卫生服务需求上的经验以及自身的医疗特色，社区卫生服务中心将社区卫生服务站开办所需设备按类别层层分解，确定每项设备的需求数量。首先利用社区卫生服务中心原有的设备资源，进行调配，然后，按政府采购或“三重一大”规定实施采购流程。确保能以较低的资源消耗来满足项目产出和效果的目标（详见附件 10）。但在目前使用的《上海市社区卫生服务站设置基本

标准》中，没有对出诊箱、心电图仪、轮椅、紫外线消毒器等基础诊疗设备以及开展健康教育、康复指导、康复训练、信息管理等工作的必需设施设备给出具体的数量标准，卫健委也未在项目管理制度里制定相应数量标准，导致各社区卫生服务中心的预算数量缺乏统一的判断标准。另外，项目组发现未来岛社区卫生服务站采购的 2 个注射柜和 3 个打针台实际是卫生服务中心在使用；棠浦路社区卫生服务站购买的电脑中，有 3 台是作为备用电脑放在卫生服务中心。

根据评分规则，每项设备都有明确数量需求，社区卫生服务中心充分利用已有的各种资源，体现“成本控制”目标，但卫健委对基础诊疗设备及必需设施设备未设立统一的数量标准，扣 2 分；发现 3 处设备要求的数量不契合项目产出效果的需求，扣 0.3 分，分值 5 分，得分 2.7 分。

——B13 单价，分值 3 分，得分 3 分。

项目预算经层层分解后的，每项设备都有对应的单价。同时在项目实施过程中，根据采购设备的金额，规范实施政府采购流程或按“三重一大”制度有关要求完成采购流程。项目组检查相关会议记录及招投标文件，确认该项目经过了充分地询价、比价过程所获取的设备单价能真实反映市场价格，能作为制定卫生服务站设置基本标准的依据。

根据评分规则，分值 3 分，得分 3 分。

——B14 计量单位，分值 1 分，得分 1 分。

对设备使用恰当的计量单位，能间接帮助识别设备单价的市场公允性。经项目组复核，所有设备都对应使用了准确的计量单位。

根据评分规则，分值 1 分，得分 1 分。

(2) B2 财务管理，指标分值 6 分，得分 4 分。

——B21 财务管理制度健全性，分值 1 分，得分 1 分。

各社区卫生服务中心作为社区卫生服务站的管理单位，都有健全的财务管理制度，对财务稽核管理、收支管理、会计核算、固定资产管理、成本核算和项目管理等工作均分别编制了操作规范和实施细则。

根据评分规则，分值 1 分，得 1 分。

——B22 资金使用规范性，分值 2 分，得分 1.5 分。

卫健委在审批通过各社区卫生服务中心的预算申请后，将财政资金额度拨付到社区卫生服务中心的零余额账户。社区卫生服务中心按照预算申请中的设备明细执行采购流程；通过零余额账户，经卫健委审批后，按合同约定支付货款。资金使用规范，但项目组发现真光社区卫生服务站截至 2019 年 7 月份底，尚未使用财政资金，存在资金闲置现象。

根据评分规则，本项目资金使用规范，但存在资金闲置，分值 2 分，得 1.5 分。

——B23 项目核算规范性，分值 2 分，得分 0.5 分。

社区卫生服务站的收支情况不是实行单独核算，而是被纳入在社区卫生服务中心整体财务核算中，并且没有作为单独的部门进行财务核算，无法精确反映社区卫生服务站的收支情况。

根据评分规则，未单独核算，扣 1 分；只能区分出部分收支数据，扣 0.5 分，分值 2 分，得 0.5 分。

(3) B3 实施管理，指标分值 4 分，得分 4 分。

——B31 专项经费管理制度健全性，分值 1 分，得分 0.5 分。

区卫健委在下达项目预算资金后，授权社区卫生服务中心在项目预算范围内自主使用项目资金，虽根据财政资金要求进行后续跟踪，但后续跟踪监督内容和标准不够明确。

根据评分规则，分值 1 分，得 0.5 分。

——B32 政府采购规范性，分值 1 分，得分 1 分。

在本项目实施过程中，根据政府采购的有关规定，单笔金额超过 20 万的按照相关规定通过政府采购招投标程序确定设备供应商并订立合同，金额未到 20 万的，根据“三重一大”有关规定执行。根据各社区卫生服务中心提供的采购流程相关的文件，例如招标公告、会议记录、签订的合同等，都严格执行了有关的规定，未发现有不符合的事项。

根据评分规则，分值 1 分，得 1 分。

——B33 合同签订规范性及执行有效性，分值 1 分，得分 0.5 分。

项目组检查了社区卫生服务中心的财务凭证，调阅相关采购合同，发现各社区卫生服务中心与供应商签订的合同都有明确的设备名称、规格型号、数量标准、单价标准、交货期限等内容，并且都得到了及时、有效地执行。但在付款时间，付款方式等重要条款上缺乏统一规范。部分约定验收后全额付款，部分约定先预付全款。合同签订规范性有所欠缺。同时，项目组还发现枫桥路卫生服务站的采购合同未写明合同签订时间，合同执行的后续追踪管理工作有所缺失。

根据评分规则，分值 1 分，得 0.5 分。

——B34 宣传工作有效性，分值 1 分，得分 1 分。

根据问卷调查结果显示，对社区卫生服务站的宣传工作以街道、居委会及其他医疗站点的主动宣传为主，配合以使用网络或手机软件等新媒体方式，再依靠居民间互相宣传，多种方式保证了社区卫生服务站的知晓率。前往社区卫生服务站就诊的人员基本上都是家庭医生制度所服务的重点人群。根据问卷调查相关指

标，97.19%的问卷对象接受过社区卫生服务关于家庭医生制度的宣传，宣传执行效果好，很好地促进了普陀区家庭医生制度重点人群签约率的提高。

根据评分规则，本项目宣传工作途径多样，执行效果好，分值1分，得1分。

——B35 投诉渠道有效性，分值1分，得分1分。

除了统一的12345热线平台以外，各社区卫生服务中心还建立了多种投诉渠道，例如医务科专门受理医疗纠纷，门诊办开通了意见箱，医院办公室设有院长信箱。每月例会，会通报投诉受理及处理情况，做到一事一档。

根据评分规则，建立了投诉渠道，渠道保持畅通，投诉情况能得到妥善处理，及时反馈，分值1分，得1分。

3. 产出目标

产出目标一级指标总分值26分，得分24.5分，细分为数量、质量、时效、成本等四个二级指标。

表6 产出目标指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重分	得分值	
C 产出目标 (26分)	C1 数量目标 (4分)	C11 卫生服务站开业数量	4	4	
		C1 指标小计	4	4	
	C2 质量目标 (12分)		C21 设备质量验收合格率	4	4
			C22 卫生服务站竣工验收率	4	4
			C23 卫生服务站选址合理性	4	4
		C2. 指标小计	12	12	
	C3 时效目标 (4分)		C31 卫生服务站开业及时性	2	2
			C32 开办费用申请时效性	2	0.5
		C3. 指标小计	4	2.5	
	C4 成本目标 (6分)		C41 数量预算执行准确率	3	3
			C42 单价预算执行准确率	3	3
		C4. 指标小计	6	6	
		C 类指标小计	26	24.5	

(1) C1 数量目标, 分值 4 分, 得分 4 分。

——C11 社区卫生服务站开业数量, 分值 4 分, 得分 4 分。

2018 年实际开业 6 家社区卫生服务站, 2019 年截止 6 月开业 4 家。经了解, 计划 2019 年 9 月开业的枫桥路社区卫生服务站建设进度正常, 可以按时开业。年度计划全部完成。

根据评分规则, 分值 4 分, 得 4 分。

(2) C2 质量目标, 分值 12 分, 得分 12 分。

——C21 设备质量验收合格率, 分值 4 分, 得分 4 分。根据设备验收报告和入库单, 未发现有设备质量验收不合格情况。

根据评分规则, 分值 4 分, 得分 4 分。

——C22 卫生服务站竣工验收率, 分值 4 分, 得分 4 分

截止 2019 年 6 月, 已经开业的 10 家卫生服务站, 都已完成竣工验收手续, 取得执业许可证。

根据评分规则, 分值 4 分, 得 4 分。

——C23 社区卫生服务站选址合理性, 分值 4 分, 得分 4 分

根据《上海市社区卫生服务站设置基本标准》(沪卫基层(2006)13 号), 社区卫生服务站的设置, 原则上按 3—5 个居委会的地域或 1—2 万常住人口的标准设立。普陀区在此基础上, 结合了网格化综合管理服务中心建设规划, 使得社区卫生服务站的地理分布更为合理, 公众对此满意度达到 92.38 %,

根据评分规则, 社区卫生服务站选址合理, 分值 4 分, 得 4 分。

(3) C3 时效目标, 分值 4 分, 得分 2.5 分。

——C31 社区卫生服务站开业及时性, 分值 2 分, 得分 2 分

通过核对社区卫生服务站建设计划和竣工验收报告, 10 家社

区卫生服务站都为按时开业。经了解，计划 2019 年 9 月开业的枫桥路社区卫生服务站建设进度正常，可以按时开业。

根据评分规则，分值 2 分，得 2 分。

——C32 开办费用申请时效性，分值 2 分，得分 0.5 分

本项目在预算申报阶段未明确规定纳入社区卫生服务站开办费当年度预算的时效性要求。出现一家 2017 年开始建设的社区卫生服务站在 2018 年才进行了预算申请，而一家截止 2019 年 6 月份尚未完成基建工程的社区卫生服务站则已经在 2018 年年度取得了财政资金的预算额度。本项目开办费的申请未与建设进度相匹配，社区卫生服务中心申请社区卫生服务站开办费的时间节点不统一，不利于卫健委对项目整体预算的规划。

根据评分规则，未明确规定申请的时间节点，扣 1 分，发现 2 起申请时效不匹配，扣 0.5 分，分值 2 分，得 0.5 分。

(4) C4 成本目标，分值 6 分，得分 6 分。

——C41 数量预算执行准确率，分值 3 分，得分 3 分

通过核对各家社区卫生服务中心财务凭证中的采购申请、发票等单据和预算申请，实际购买的设备数量均与计划采购数量相符，无增加或减少。

根据评分规则，计划采购数量 100% 完成，分值 3 分，得 3 分。

——C42 单价预算执行准确率，分值 3 分，得分 3 分

通过核对各家社区卫生服务中心财务凭证中的采购申请、发票等单据和预算申请，实际购买的设备单价均低于或等于计划采购单价。

根据评分规则，分值 3 分，得 3 分。

4. 项目效益及社会满意度

项目效益及社会满意度一级指标，总分值 30 分，得分 24.76

分。包含项目的实施效果和社会满意度两个二级指标。

表 7 项目效益及社会满意度指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重分	得分值
D 项目效益及社会满意度 (30 分)	D1 项目的实施效果 (20 分)	D11 社会效益	10	7.76
		D12 长效管理机制	10	8
	D1 指标小计		20	15.76
	D2 社会满意度 (10 分)	D21 服务对象满意度	10	10
		D2. 指标小计		10
	D 类指标小计		30	24.76

(1) D1 项目的实施效果指标，分值 20 分，得分 15.76 分。

——D11 社会效益，分值 10 分，得分 7.76 分。

a) 本项目中的 11 家社区卫生服务站分属于 8 家社区卫生服务中心，根据市社区卫生综合改革云管理平台和区域综管平台采集的数据（明细见附件 8）

常住居民签约覆盖率：7 家社区卫生服务中心达标，1 家未达标，达标率为 87.5%；得分为权重分 $1 \times 87.5\% = 0.88$ 分

签约居民社区就诊率：8 家社区卫生服务中心都未达标，得分为权重分 $1 \times 0.00\% = 0$ 分

重点人群签约家庭医生率：4 家社区卫生服务中心达标，4 家未达标，达标率为 50%；得分为权重分 $2 \times 50\% = 1$ 分

家庭医生签约老年人有效服务率：8 家社区卫生服务中心全部达标，得分为权重分 $2 \times 100\% = 2$ 分

家庭医生签约饱和率：7 家社区卫生服务中心达标，1 家未达标，达标率为 87.5%；得分为权重分 $1 \times 87.5\% = 0.88$ 分

签约居民电子健康档案建档率：8 家社区卫生服务中心全部达标，得分为权重分 $1 \times 100\% = 1$ 分

b) 根据各社区卫生服务中心填报的数据（明细见附件 9）

社区卫生服务站覆盖居民/居委会数达标率：11家卫生服务站全部达标，得分为权重分 $1 \times 100\% = 1$ 分

提供中医药服务达标率：8家社区卫生服务中心全部达标，得分为权重分 $1 \times 100\% = 1$ 分

——D12 长效管理机制，分值 10 分，得分 8 分。

各社区卫生服务站依据《上海市社区卫生服务站设置基本标准》，都配备了至少 1 名全科医师、以及公共卫生医师和护士等工作人员，医护人员充足。但作为 2006 年颁布的标准，已不能契合当前的社区发展规划，以及居民对日常就医、养老的要求。例如现在各社区卫生服务中心都重视为居民提供中医服务，各社区卫生服务站都配备了中医医师；重视医养结合，购置了用于健康理疗的设备。而现有文件中都没有这些配置的品名、数量标准，故迫切需要对社区卫生服务站的设置标准进行修改、细化，以便社区卫生服务中心有章可循。

通过对已经开业的 10 家卫生服务站自行统计的开业以来的经营状况的汇总（见附件 10），除枣阳路社区卫生服务站为 6 月底刚刚开业，还没有数据外，其余 9 家卫生服务站，1 家持平，2 家稍有盈余，6 家亏损。可以看出，卫生服务站自身盈利能力有限，故区卫健委已经制定专项计划，给予经营补贴，以保证卫生服务站能为居民持续提供服务。但项目组也注意到，部分卫生服务站月均就诊人次偏少（见表 8），说明在结合网格化综合管理中心建设的方针下，部分社区卫生服务站具体选址的前期调研还显不足，从而影响了财政资金的使用效率。

表 8

卫生服务站	开业时间	开业至今就诊人次	月平均就诊人次
未来岛社区	2019 年 1 月	28,682.00	4,780.33
真光社区	2018 年 5 月	63,010.00	4,500.71

卫生服务站	开业时间	开业至今就诊人次	月平均就诊人次
兰田路社区	2019年5月	6,024.00	3,012.00
连亮路社区	2018年12月	3,205.00	457.86
棠浦路社区	2018年6月	2,276.00	175.08
象源丽都社区	2018年5月	21,981.00	1,570.07
新村路社区	2019年1月	36,196.00	6,032.67
香溢花城社区	2018年12月	3,413.00	487.57
镇坪路社区	2018年10月	71,554.00	7,950.44

家庭医生制度作为社区卫生综合改革的核心工作，各社区卫生服务中心一方面向居民大力宣传，提高居民，尤其是重点人群的签约积极性，另一方面，也通过建立家庭医生签约激励机制，提高服务的提供者“医护人员”的积极性。各社区卫生服务中心均建立家庭医生相关分配制度，有较完善的考核制度，并且针对考核情况与家庭医生绩效分配密切挂钩。

为了提高和保持社区卫生服务站的整体服务质量，各社区卫生服务中心已经初步建立对社区卫生服务站的绩效考核制度，考核工作陆续在展开。

根据评分规则，发现两处长效管理机制缺陷，扣2分，分值10分，得8分。

(2) D2 社会满意度指标，分值10分，得分10分。

——D21 服务对象满意度，分值10分，得分10分。

项目组通过抽样共计发放450份问卷，对象为服务站点附近居民，共计回收问卷462份，本次问卷调查对象对本项目满意度较高，本项目综合满意度为93.46%，达到预期绩效目标。在问卷调查的过程中，调查对象对卫生服务站的地理位置满意度最低为92.38%，对卫生服务站人员服务态度满意度最高为97.49%。

根据评分规则，综合满意度为93.46%，达到预期绩效目标，分值10分，得10分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

在项目实施的过程中主要有以下经验，值得学习和借鉴：

1、将社区卫生服务站的建设和网格化综合管理服务中心的建设相结合。网格化综合管理服务中心的原则是有效整合政府、社会、市场的资源，尽可能将多种功能集中设置，实现资源共享。社区卫生服务站作为其中一项重要功能。通过资源共享，经营场所由街道提供房屋，负责公共部分的建设工程，降低了社区卫生服务站的开办费用，减轻了社区卫生服务中心的负担，从而大大加快了社区卫生服务站的整体布局及建设。

2、充分利用社区卫生服务中心自身已有资源。社区卫生服务站开办所需诊疗设备和医护人员，首先在社区卫生服务中心范围内整体调配，力求以较低的成本增长实现项目的社会效益目标。

3、通过建立家庭医生签约激励机制，提高服务的提供者“医护人员”的积极性。各社区卫生服务中心均建立家庭医生相关分配制度，有较完善的考核制度，并且针对考核情况与家庭医生绩效分配密切挂钩。

（二）存在的问题

在项目实施的过程中仍然存在下列问题，值得引起重视：

1、预算编制范围不明确

社区卫生服务站具有提供一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗服务和健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等“六位一体”的功能。各社区卫生服务站基于自身站点业务经营的需要，从基本诊疗设备；其他设备、办公家具及交通工具；消毒隔离设施设备配置、流程改造及信息化建设；全科医生团队开展健康管理所需配置的相关设备；结合站点建设实

际情况及中医药相关规划对站点所需配置的中医药相关设备；其他符合社区卫生服务中心规划的特色业务如康复、体检等相关设备等六个类别估计了整体所需费用，最少的是29.61万，最多的是96.33万。（费用汇总分析见附件11）区卫健委未区分其中基本需求和个性化的需求，采用每家给予30万预算额度，预算编制范围不明确。

2、预算编制时效性有所欠缺。

区卫计委对开办费申请时间节点与社区卫生服务站计划建设进度间匹配度关注不够，从而出现一家社区卫生服务站2018年领取了财政额度，但截至2019年6月底，都没有使用；另一家，虽然使用财政额度，按计划购买了所需设备，但卫生服务站计划要到9月才能开业。两者都影响到项目整体预算的时效性。

3、社区卫生服务站财务核算工作不够细致

社区卫生服务站自身盈利能力有限，亟需区卫健委给予经营补贴，区卫健委也已经制定了专项计划。但目前社区卫生服务站财务上未独立核算，不利于分析新增社区卫生服务站对社区卫生服务中心的运营带来的压力，无法给后续项目决策提供可靠依据。

4、合同签订规范性有所欠缺

社区卫生服务中心与供应商签订的采购合同在付款时间，付款方式等重要条款上缺乏统一规范。部分约定验收后全额付款，部分约定先预付全款。区卫健委未做指导性规定，也未制定合同执行的后续追踪管理程序，合同签订规范性有所欠缺，影响资金使用效率。

（三）改进措施

针对上述问题，从提高绩效、改善管理的角度，项目组建议：

1、明确预算编制范围，提高预算时效性

明确开办费的预算范围应为提供一般常见病、多发病、诊断明确的慢性病的诊疗服务所需的基础设备。其余健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等五项功能，由各社区卫生服务站根据自身需求情况，单独立项申请。

2、提高预算时效性

在预算编制阶段，加强对社区卫生服务站建设进度的评估。对于年度内完成建设计划可能性较低的，不纳入本年度预算，提高预算编制时效性。

3、实施独立的社区卫生服务站财务核算体系

实施社区卫生服务站独立核算的财务体系，或者在社区卫生服务中心财务体系内，设置部门或项目辅助核算。社区卫生服务中心和社区卫生服务站共同成本，可按合理的比例进行分摊，归入各自的费用中。从而准确反映新建社区卫生服务站给社区卫生服务中心带来的压力，为后续项目决策提供有力依据。

（四）改进建议

1、加强合同签订规范性，提升资金使用效率。

对于合同中付款时间，付款方式等重要条款做出指导性规定，拟定合同关键条款规范性要求，制定合同执行的后续追踪管理程序，提高项目资金流与实际进度匹配程度，提升资金使用效率。

评价报告附件

1. 绩效评价指标体系表；
2. 评价指标评分底稿；
3. 各社区卫生服务站开办费预算明细表；
4. 调查问卷；
5. 相关主管部门访谈提纲；
6. 社区卫生服务中心负责人访谈提纲；
7. 区财政专管员访谈提纲

上海新嘉华会计师事务所有限公司

二〇一九年九月