

2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊 综合楼建设专项资金绩效评价报告

项目评价负责人：李芸

项目评价单位：集美大学地方财政绩效研究中心

项目评价日期：2023 年 5 月 10 日-7 月 23 日

目录

一、基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标	3
二、绩效评价工作开展情况	4
（一）绩效评价目的、对象和范围	4
（二）绩效评价原则、评价方法、评价标准和评价指标体系	4
（三）绩效评价工作过程	10
三、综合评价情况及评价结论（附评分表）	10
四、绩效评价指标分析	12
（一）项目决策情况（14/20）	12
（二）项目管理情况（30.8/36）	14
（三）项目产出情况（32/32）	18
（四）项目效益情况（12/12）	20
五、存在的问题	21
（一）绩效目标管理精细度低，削弱目标约束力	21
（二）缺乏有效事中绩效监控，绩效自评报告质量不佳	21
（三）专项资金管理办法未落实，部分资金使用存在不明确情况	22
（四）对项目收入、成本和预期收益的测算缺乏合理依据	22
六、对策建议	23
（一）提高绩效指标编制能力，完善绩效指标体系	23
（二）强化预算管理意识，加强事中绩效管理	23
（三）落实专项资金管理要求，规范专项资金的使用	23
（四）加强专项债券管理，细化项目平衡分析	23
七、其他需要特别说明的问题	24

附录 1 2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设专项资金绩效评价资料清单	25
--	----

2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊 综合楼建设专项资金绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

为推进长汀县基层卫生健康高质量发展，推动分级诊疗和健康长汀建设，构建优质高效医疗卫生服务体系。根据《国家卫生健康委办公厅关于开展基层卫生健康综合试验区建设的通知》（国卫办基层函〔2021〕443号）、《中共长汀县委 长汀县人民政府关于印发〈长汀县基层卫生健康综合试验区建设实施方案〉的通知》（汀委发〔2021〕4号）文件要求，以及《长汀县“十四五”卫生健康事业发展规划（汀政办〔2022〕106号）》文中“按照二级医院和社区医院能力标准建设濯田、河田、涂坊、新桥、大同5个区域医疗卫生服务次中心”的重要任务，立项实施长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目。

2. 项目主要内容及实施情况

2021年10月，项目首次立项，项目执行单位为长汀县卫生健康局，实施长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目。项目主要建设濯田、河田中心卫生院门诊综合楼各一栋，总建筑面积5650平方米，配套绿化、供配电、给排水、通讯、消防、安防、污水处理及其他附属设施，购置配套设备等，估算投资8100万元。截至2022年3月，项目进行医疗流程和平面布局规划设计。

2022年4月，为加快推进项目进度，同时加强项目实施过程中的有效监督管理，长汀县卫生健康局申请由濯田中心卫生院、河田中心卫生院作为业主，分别建设濯田卫生院门诊综合楼、河田卫生院门诊综合楼，单独立项，独立实施。分

开立项后，总建筑面积调整为 11610 平方米。其中濯田卫生院门诊综合楼，占地约 1100 平方米、总建筑面积 6030 平方米；河田卫生院门诊综合楼，占地约 1100 平方米，建筑面积 5580 平方；同时，配套建设绿化、供配电、给排水、通讯、消防、安防、污水处理及其他附属设施；购置配套设备等，预算投资 10239 万元。

2022 年 5 月单独立项后，6 月即开始推进设计方案评审、初步设计和概算评审、施工图审查、预算、财审、招标等项目准备阶段的工作，2022 年 10 月开工建设。截至 2023 年 6 月，河田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑和水电管线安装；濯田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑，项目计划于 2023 年 10 月竣工。

3. 专项债券资金投入和使用情况

根据《长汀县人民政府关于提请审议批准 2022 年上半年县级新增政府债务限额、债券举借计划、预算调整方案及存量债券调整用途（草案）的议案》中对存量债券资金调整使用的计划，长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目获得 3500 万元的专项债券资金预算安排。

资金到位情况。长汀县财政局于 2022 年共计拨付债券资金 3500 万元至县卫健局，其中：2022 年 8 月拨入 250 万元；9 月拨入 800 万元；11 月拨入 500 万元；12 月拨入 1950 万元。资金到位率 100%。

表 1-1 专项债券资金下达情况

内容	拨付时间	金额（万）
县财政局下达至县卫健局	2022. 08	250
	2022. 09	800
	2022. 11	500
	2022. 12	1950
合计		3500
资金到位率		100%

资金拨付情况。至 2023 年 6 月底，县卫健局共计拨付 3010 万元，其中：拨付濯田中心卫生院 1410 万元；拨付河田中心卫生院 1600 万元；留存至县卫健局 490 万元（预计 2023 年底全部拨付）。资金拨付率为 86%。

表 1-2 专项债券资金拨付情况（截至 2023 年 6 月）

内容	金额（万）
拨付至濯田镇分院	1410
拨付至河田分院	1600
拨付合计	3010
留存	490
资金拨付率	86%

资金使用情况。截至 2023 年 6 月底，濯田、河田中心卫生院共计支出 2381.6075 万元，其中：濯田中心卫生院支出 1270.9592 万元，河田中心卫生院支出 1110.6483 万元。资金使用率是 79.12%^①。

表 1-3 专项债券资金使用情况（截至 2023 年 6 月）

用途	使用单位	金额（万元）
项目建设支出	濯田镇分院	1110.6483
	河田分院	1270.9592
合计		2381.6075
资金使用率		79.12%

（二）项目绩效目标

项目整体绩效目标：项目建成后，使区域卫生院达到实行统一建设标准和技术规范，功能完善，满足基本要求。在房屋的设备配置上满足乡镇卫生院预防保健和基本医疗服务两大功能要求。做到统一技术规范、规模适宜、功能适用，极大地改善当地群众看病环境和就医条件，进一步健全和完善基层卫生院的诊疗服务公共服务设施。

未设置阶段性绩效目标。

^① 计算公式：2381.6075 万元/3010 万元=79.12%

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

本次绩效评价的目的是依据项目应实现的绩效目标，对项目决策、管理、产出和效益进行客观、公正地测量、分析和评判，从中总结经验做法、找到存在的问题，提出加强预算绩效管理的对策建议，提高专项债券资金的使用效益。

2. 评价对象和范围

评价对象和范围是 2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目 3500 万元专项债券资金。

（二）绩效评价原则、评价方法、评价标准和评价指标体系

1. 绩效评价原则

根据财政部制定的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）和财政部制定《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4 号）文件精神，本着依法依规、客观公正和独立规范的基本原则开展评价。同时，在绩效评价指标体系的设置上具体做到以下几个方面：

①**相关性原则**。专项资金绩效评价指标将依据专项资金立项文件和专项债项目资金管理办法中的评价精神来确定，做到能直观反映绩效目标的实现程度。

②**重要性原则**。专项资金绩效评价指标在设定时将优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标，舍弃无足轻重、可有可无的指标，提升绩效评价的可操作性，最终有效反映该专项资金使用过程中存在的突出问题。

③**可比性原则**。专项资金绩效评价指标在设定时将考虑与同类评价对象一致的共性指标，以便于同类评价对象的评价结果可以相互比较。

④**系统性原则**。专项资金绩效评价指标在设定时将注重定量指标与定性指标相结合，并以定量指标为主，从而系统反映该专项资金支出所产生的经济效益、

社会效益、生态效益和可持续影响等。

⑤**经济性原则**。专项资金绩效评价指标在设定中遵循经济性原则，即通俗易懂、简便易行，考虑数据获得的现实条件和可操作性，做到符合成本效益原则。

2. 绩效评价方法

项目绩效评价通过座谈、现场查看、收集项目相关资料信息，采用指标法进行评价。

3. 绩效评价标准

依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），绩效评价标准有以下4种：

- ①**计划标准**。是以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价标准。
- ②**行业标准**。是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。
- ③**历史标准**。是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。
- ④**其他经财政部门确认的标准**。

评价组根据长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目实施的实际情况，主要采用第一种方法进行评价。

4. 评价指标体系

表 2-1 2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目绩效评价指标体系（适用于建设期项目）

一级指标	二级指标	三级指标	分值	评分标准
决策 (20 分)	项目立项	立项依据充分性	3	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求；③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合“事权与支出责任相匹配”原则。4 项都符合，则得满分；否则，酌情扣分；情况严重的，项目绩效评价直接给予不及格。
		立项程序合规性	3	①项目是否按照规定的程序申请设立；②审批文件、材料是否符合相关要求；③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策等。3 项都符合，则得满分；否则，酌情扣分。
	项目前期工作	前期工作准备充分性	2	勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期工作是否按要求在计划的时间内完成。全部完成，则得满分；否则，每有一项未完成，扣 0.5 分，扣完为止。
		前期工作开展规范性	2	①勘察、设计等前期工作是否符合政府采购、招标投标的相关规定和程序；②项目正式开工前是否取得符合要求的用地、规划、施工许可证等相关材料和各项证照。全部符合，则得满分；否则，每有一项未符合，扣 0.5 分，扣完为止。
	专项债券申请	支持领域及方向的匹配性	2	项目是否符合地方政府专项债券资金支持范围。是，则得满分；否则不得分。
		申请额度与实际需要的匹配性	2	项目申请的专项债券额度是否合理。是，则得满分；否则不得分。
	绩效目标管理	目标设立合理性	3	①项目是否有绩效目标；②项目实施内容与绩效目标是否具有相关性；③项目预期产出和效益目标是否符合正常的业绩水平；④是否与预算投资额或资金量相匹配。是，则得满分；若第①项不符合，则不得分；若其他项不符合，则酌情扣分。
		目标设立明确性	3	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；③是否与项目总体目标相对应。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分；若无绩效目标表则不得分。

管理 (36分)	专项债券管理	债券预算管理	2	①专项债券收支、还本付息和专项收入是否纳入政府性基金预算管理；②专项债券收支、还本付息和专项收入是否按照专门设置的预算收支科目单独核算和全面管理。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
		债券资金使用合规性	3	①是否符合国家财经法规和财务管理制度的规定；②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；⑤是否用于偿还债务；⑥是否用于经常性支出和楼堂馆所等中央明令禁止的项目支出。前3项符合要求，后3项问题不存在，得满分；每发现一个问题，扣0.5分，扣完为止。
		债券资金使用进度	3	①资金拨付和支出进度是否按计划执行；②资金拨付和支出进度与项目建设进度是否匹配。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
		现金流测算合理性	4	项目在申请专项债券时对项目收入、成本和预期收益的测算是否合理。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
		预期收益匹配性	2	全生命周期预期收益与专项债券规模是否匹配。是，则得满分；否则不得分。
		期限匹配性	2	专项债券的期限与项目期限是否匹配。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
		偿债计划执行情况	2	①是否制定了合理的偿债计划；②专项债券本息偿还是否和原定计划及要求一致。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分；若没有偿债计划，则不得分。
	专项债券项目信息管理	债券项目信息公开	2	是否按照政府信息公开的有关规定和要求，将地方政府专项债券项目的有关信息在“中国地方政府债券信息公开平台”或地方政府平台上进行公开。是，则得满分；否则不得分。
		债券项目信息系统管理	2	地方政府专项债券项目信息是否按照规定及时、完整在地方政府债务管理信息系统中录入。是，则得满分；否则不得分。

	预算执行率	预算执行率	2	实际得分=实际预算执行率*满分值；实际预算执行率=实际支出数/资金到位数；若有不可抗力导致预算执行率降低，可酌情给分。
	组织管理	专项资金管理办法	3	相关部门是否出台专项资金管理办法。是，则得满分；否则不得分。
		财务管理	3	①财务制度健全性：是否已制定相应的财务管理制度；制度是否合法、合规、完整。②财务管理有效性：与项目有关的财务管理是否遵守相关法律法规、财务管理制度规定。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
		业务管理	3	①是否已制定相应的业务管理制度；②项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位；③项目资料是否齐全并及时归档。是，则得满分；若不完全符合，则酌情扣分。
	问题整改	外部监督发现问题整改情况	3	①项目是否根据审计、督查、巡视等工作中被检查出来的问题及时根据相应要求进行整改；②整改措施是否全面有效，符合相关要求。是，则得满分；否则不得分；若无问题，则直接得满分。
产出 (32分)	产出数量	实物资产形成率	10	实物资产形成率=100%，则得满分；否则，得分=资产形成率*满分值。 说明： ①主体工程（门诊综合楼土建工程）资产形成率。建设期项目以与施工计划进度相对应的资产形成率为衡量标准。符合进度，则得5分。 ②附属工程资产形成率。建设期项目以与施工计划进度相对应的资产形成率为衡量标准。符合进度，则得3分。若计划完成时间在本次评价期之后，分值加在前一项上。 ③购置安装资产形成率。建设期项目以购置安装计划进度为衡量资产形成率的标准。符合进度，则得2分。若计划完成时间在本次评价期之后，分值加在前一项上。

	产出质量	已形成资产质量达标率	10	已形成资产质量达标率=100%，得满分。否则，按达标比例给分。 说明：已形成资产质量达标是指主体工程（门诊综合楼）、附属建设项目和购置安装等全部验收合格，即质量达标率为100%，得满分10分。建设期项目，以建筑工程要求的验收项目为基准，根据实施进度对已形成资产进行验收，验收及时并合格即达标。
	产出时效	资产形成时效	6	建设项目是否在计划时间内完成。是，则得满分。否则酌情扣分。 建设期项目资产形成时效以与实施计划进度相符的资产完成时效为准。
	产出成本	成本节约率	6	成本节约率=〔（计划成本-实际成本）/计划成本〕×100%。是，则得满分；否则，每超过1%扣1分。
效益 (12分)	社会效益	社会有效投资带动度	3	自筹资金占投资总额的比例≥20%，得满分；否则按比例给分。
		国家及本地区重大区域发展战略支持度	3	项目实施是否对国家及本地区重大区域发展战略给予支持。是，则得满分；否则不得分。
	生态效益	污水处理设施	6	项目实施是否未对环境造成负面影响。是，则得满分；否则，每发现一起，扣1分，扣完为止。

（三）绩效评价工作过程

1. 成立绩效评价工作组，制定工作实施方案

集美大学地方财政绩效研究中心根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）文件精神，成立绩效评价工作组并制定工作实施方案。

2. 实地调研座谈，采集数据资料

评价组前往长汀县财政局、长汀县总医院濯田分院和河田分院进行调研座谈，查阅相关的档案、资料，收集相关基础数据。

3. 拟定绩效评价指标体系，完成反馈和修改

评价组拟定绩效评价指标体系，与长汀县财政局等相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系。

4. 根据评价需要补充新的数据资料

根据修订后的指标体系以及初步评价过程中出现的新问题，与长汀县项目单位相关负责人进行交流讨论，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

5. 全面分析并撰写报告初稿

根据指标体系，以及相关数据和资料，运用绩效评价方法对项目进行分析，完成绩效评价报告初稿。

6. 反馈、修改并完成报告终稿

工作组向长汀县财政局提交评价报告初稿，并征询长汀县财政局、卫健局等相关部门的意见，根据意见对初稿进行修改，完成绩效评价报告终稿。

三、综合评价情况及评价结论（附评分表）

长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目目前仍在建设中，属于建设期。依据财政部制定的《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）“第十八条 专项债券项目建立全生命周期跟踪问效机制，项目建设期绩效评价侧重项目决策、管理和产出等，运营期绩效评价侧重项目产出和效益等”

要求，以项目决策、管理和产出为重点评价内容，设计绩效评价指标体系。指标体系共设置 4 个一级指标、15 个二级指标和 29 个三级指标，满分值为 100 分，其中：决策部分满分 20 分，得 14 分；管理部分满分 36 分，得 30.8 分；产出部分满分 32 分，得 32 分；效益部分满分 12 分，得 12 分。综上，长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目评价结果为 **88.8** 分，绩效等级为良^①。具体绩效评分情况见表 3-1。

表 3-1 2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设
专项债券资金绩效评分表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
决策 (20 分)	项目立项	立项依据充分性	3	3
		立项程序合规性	3	3
	项目前期工作	前期工作准备充分性	2	2
		前期工作开展规范性	2	2
	专项债券申请	支持领域及方向的匹配性	2	2
		申请额度与实际需要的匹配性	2	2
	绩效目标管理	目标设立合理性	3	0
		目标设立明确性	3	0
管理 (36 分)	专项债券管理	债券预算管理	2	2
		债券资金使用合规性	3	2
		债券资金使用进度	3	3
		现金流测算合理性	4	2
		预期收益匹配性	2	2
		期限匹配性	2	2
		偿债计划执行情况	2	1.5
	专项债券项目 信息管理	债券项目信息公开	2	2
		债券项目信息系统管理	2	2
	预算执行率	预算执行率	2	1.3
	组织管理	专项资金管理办法	3	3
		财务管理	3	2

^① 说明：依据财预〔2021〕61 号文，绩效评价结果量化为百分制综合评分，并按照综合评分进行分级。综合评分为 90 分（含）以上的为“优”，80 分（含）至 90 分的为“良”，60 分（含）至 80 分的为“中”，60 分以下的为“差”。

		业务管理	3	3
	问题整改	外部监督发现问题整改情况	3	3
产出 (32 分)	产出数量	实物资产形成率	10	10
	产出质量	已形成资产质量达标率	10	10
	产出时效	资产形成时效	6	6
	产出成本	成本节约率	6	6
效益 (12 分)	社会效益	社会投资带动度	3	3
		国家及本地区重大区域发展战略支持度	3	3
	生态效益	污水处理设施	6	6
合计			100	88.8

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况 （14/20）

项目决策分为 4 个二级指标和 8 个三级指标。满分值是 20 分，得 14 分。

1. 项目立项 （6/6）

项目立项指标分解为立项依据充分性和立项程序规范性 2 个评价指标。

（1）立项依据充分性（3/3）

《中共长汀县委长汀县人民政府关于印发〈长汀县基层卫生健康综合试验区建设实施方案〉的通知》（汀委发〔2021〕4 号）文件中，确定了长汀县基层卫生健康综合试验区建设 2025 目标，并制定了相应任务。被评价项目是其中完善基层医疗卫生服务体系任务中“建设县域紧密型医共体新模式”的重要举措之一。同时，依据《长汀县“十四五”卫生健康事业发展规划（汀政办〔2022〕106 号）》提出的“按照二级医院和社区医院能力标准建设濯田、河田、涂坊、新桥、大同 5 个区域医疗卫生服务次中心”任务。因此，项目立项符合①长汀县经济发展和相关政策；②符合行业发展规划；③与部门职责范围相符，属于部门履职所需；④属于公共财政支持范围。项目立项依据充分。

该项指标得 3 分。

(2) 立项程序规范性 (3/3)

濯田、河田分院门诊综合楼建设项目的申报程序及立项依据《长汀县财政局关于进一步加强新增地方政府债券资金管理的通知》（汀财〔2020〕48号）文件要求。长汀县卫健局于2022年重新制定了《2022年福建省政府专项债券用途调整——长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目项目调整实施方案》。同时，濯田和河田中心卫生院作为项目实施方分别提交了可行性研究报告，并获得长汀县发展和改革局批复。

该项指标得3分。

2. 项目前期工作 (4/4)

项目前期工作指标分解为前期工作充分性和前期工作开展规范性2个评价指标。

(1) 前期工作充分性 (2/2)

前期工作准备若不充分，将导致项目建设进度缓慢、专项债券资金闲置等问题。调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目的勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期工作均按要求在计划的时间内完成。

该项指标得2分。

(2) 前期工作开展规范性 (2/2)

调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目的勘察、设计等前期工作符合政府采购、招标投标的相关规定和程序；项目正式开工前取得符合要求的用地、规划、施工许可证等相关材料和各项证照。

该项指标得2分。

3. 专项债券申请 (4/4)

专项债券申请指标分解为支持领域及方向的匹配性和申请额度与实际需要的匹配性2个评价指标。

(1) 支持领域及方向的匹配性 (2/2)

调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目是卫生健康事业，属于地方政府专项债券资金支持的社会事业领域。

该项指标得2分。

(2) 申请额度与实际需要的匹配性 (2/2)

依据地方政府专项债券项目申报的要求，项目申报债券额度最高不得超过项目总投资的 80%。调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目估算投资 8100 万元，项目建设资金来源包括申请上级补助、地方政府专项债券及建设单位自筹。专项债额度为 3500 万，占投资总额的 43.21%。因此，申请额度符合要求。

该项指标得 2 分。

4. 绩效目标管理（0/6）

绩效目标指标分解为绩效目标合理性和绩效指标明确性等 2 个具体评价指标。

（1）绩效目标合理性（0/3）

调研及获取的资料显示，项目的绩效目标表是由首次立项的项目单位长汀县卫健局填写的。项目单独立项后，变更后的项目单位濯田、河田中心卫生院没有重新分别填写绩效目标表，使项目缺少精准的绩效目标和绩效指标。长汀县卫健局填写的绩效目标表中资金没有拆分，两个卫生院获得的专项债券资金数额不明确；绩效指标设置模糊，不能反映项目实施内容与绩效目标的相关性，不能反映项目预期产出和效益目标是否符合正常的业绩水平。此项指标不得分。

该项指标得 0 分。

（2）绩效指标明确性（0/3）

调研及获取的资料显示，原项目单位长汀县卫健局提交的绩效目标表没有将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，没有设置清晰、可衡量的指标值，没有与项目总体目标相对应。此项指标不得分。

该项指标得 0 分。

（二）项目管理情况（30.8/36）

项目管理分解为专项债券管理、专项债券项目信息管理、预算执行率、组织管理和问题整改 5 个评价指标。满分值是 36 分，得 30.8 分。

1. 专项债券管理（14.5/18）

专项债券管理指标分解为债券预算管理、债券资金使用合规性、债券资金使

用进度、资金流测算合理性、预期收益匹配性、期限匹配性和偿债计划执行情况等 7 个具体评价指标。

（1）债券预算管理（2/2）

调研及获取的资料显示，项目相关的专项债券收支（建设期项目暂不考虑还本付息和专项收入）已纳入政府性基金预算管理。

该项指标得 2 分。

（2）债券资金使用合规性（2/3）

调研及获取的资料显示，门诊综合楼建设项目在资金使用中存在一些问题。具体来说，河田中心卫生院地勘费及相关支出中，地勘合同中的勘察人是福建省闽中地质工程勘察公司，开户行是永安市建行，勘察费 15000 元。而资金使用明细中，未见地勘费支出和勘察人信息。此外，明细中显示的图纸勘察审查费高达 15000 元，与勘察费相当，收款人是福建建构施工图审查有限公司福州分公司。根据指标评分标准，每出现一个问题扣 0.5 分，扣完为止。因此，此处扣 1 分。

该项指标得 2 分。

（3）债券资金使用进度（3/3）

调研及获取的资料显示，资金使用情况表显示支出内容包括了项目前期工作和施工建设所需。根据项目实施计划目前应完成的项目前期准备工作，门诊综合楼土建工程及附属工程施工在建设中，设备购置、安装等尚未进行。此外，再结合多方合同中付款时间，专项债资金的拨付与支出进度与可行性报告中的实施计划进度，以及合同要求一致。

该项指标得 3 分。

（4）现金流测算合理性（2/4）

现金流测算合理性是指项目在申请专项债券时对项目收入、成本和预期收益的测算是否合理。调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目财务分析中营业收入测算中，收入来源合理，但是测算时仅直接给出一个数目，没有相应依据来支撑，比如“项目建成后的正常经营期，每年平均营业年收入 3750 万元”；项目运营支出类型合理，预测时也是直接给出一个数据，比如“项目经营期年平均总成本费用估算为 2976.01 万元”，测算依据不明确。扣 2 分。

该项指标得 2 分。

（5）预期收益匹配性（2/2）

预期收益匹配性是指全生命周期预期收益与专项债券规模匹配性，也就是融资平衡，具体的衡量指标是“本息覆盖倍数”。目前，医疗基建专项债本息覆盖倍数控制在 1.2-5.0 倍之间比较合理。调研及获取的资料显示，濯田、河田中心卫生院未对门诊综合楼建设项目计算“本息覆盖倍数”为 1.66 倍。项目偿债计划可行。

该项指标得 2 分。

（6）期限匹配性（2/2）

期限匹配性是指专项债券的期限与项目期限是否匹配。调研及获取的资料显示，专项债券的期限是 10 年。濯田、河田分院门诊综合楼建设项目属于建设和运营期限较长的重大项目，国家鼓励发行 10 年期以上的长期专项债券，以更好地匹配项目资金需求和期限。因此，专项债券期限与项目期限匹配。

该项指标得 2 分。

（7）偿债计划执行情况（1.5/2）

偿债计划执行情况是指专项债券本息偿还计划制定及执行情况。调研及获取的资料显示，在《2022 年福建省政府专项债券用途调整——长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设项目项目调整实施方案》中，制定了专项债偿债计划。该笔债券的原计息时间为 2022 年 11 月开始，2022 年 7 月经省财政厅批复调整至总医院项目后，计息时间相应调整为 2022 年 8 月开始。县财政局在 2023 年还本付息的通知中，要求卫健局将 2022 年 8 月至 11 月应缴利息与 2023 年应缴利息一并在 2023 年 11 月上缴县金库。2022 年利息暂由县财政统筹先行垫付。建设期利息在设计实施方案时，应明确这部分资金由财政资金先行垫付或企业自筹资金支付。《实施方案》中未明确。此处扣 0.5 分。

该项指标得 1.5 分。

2. 专项债券项目信息管理（4/4）

专项债券项目信息管理指标分解为债券项目信息公开和债券项目信息系统管理等 2 个具体评价指标。

（1）债券项目信息公开（2/2）

调研及获取的资料显示，长汀县人民政府网站政府债券公开栏发布了《长汀县人民政府关于提请审议批准 2022 年上半年县级新增政府债务限额、债券举借计

划、预算调整方案及存量债券调整用途（草案）的议案》，其中有濯田、河田分院门诊综合楼建设项目债券资金预算安排信息。

该项指标得 2 分。

（2）债券项目信息系统管理（2/2）

调研及获取的资料显示，地方政府专项债券项目信息按照规定及时、完整在地方政府债务管理信息系统中录入。

该项指标得 2 分。

3. 预算执行率（1.3/2）

调研及获取的资料显示，门诊综合楼建设项目截至 2023 年 6 月使用 2381.6075 万元，占 3500 万元专项债资金的 68.05%。剩余资金将在 2023 年底前拨付使用。2022 年 5 月单独立项后，项目进展较快，但办理项目前期工作的程序都有时间要求。因此，该项目资金支出较为缓慢。按比例扣 0.7 分。

该项指标得 1.3 分。

4. 组织管理（8/9）

组织管理指标分解为专项资金管理办法、财务管理和业务管理等 3 个评价指标。

（1）专项资金管理办法（3/3）

调研及获取的资料显示，长汀县财政局制定了项目相关的专项资金管理办法：《长汀县财政局关于进一步加强新增地方政府债券资金管理的通知》（汀财〔2020〕48 号），在文件中对债券资金申报、使用、绩效管理、偿债和对实物资产管理做出了详细规定。

该项指标得满分 3 分。

（2）财务管理（2/3）

财务管理考察两个方面：财务制度健全性和财务管理有效性。调研及获取的资料显示，长汀县卫健局印发了《长汀县医疗卫生单位财务管理规定》（汀卫健〔2022〕4 号），财务制度健全。其中，有关政府采购制度，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目在前期工作、施工等方面都符合政府采购要求，招投标相关资料完整。但是，与门诊综合楼建设所需的材料和设备采购是通过与福建省长汀县商业贸易有限公司签订材料采购合作协议来完成。未见到长汀县商业贸易有限公

司在采购时是否符合政府采购要求的相关资料。扣 1 分。

该项指标得 2 分。

(3) 业务管理 (3/3)

业务管理主要考察业务管理制度是否健全以及项目资料是否齐全并及时归档。调研及获取的资料显示，2021 年长汀县卫健局制定了《长汀县卫健局关于进一步规范建设工程项目管理的通知》（汀卫健〔2021〕234 号），加强和规范全县卫健系统建设项目的管理，提高建设工程项目管理水平，促进建设工程项目管理的科学化、规范化、制度化。

该项指标得 3 分。

5. 问题整改 (3/3)

问题整改指标是指项目是否根据审计、督查、巡视等工作中被检查出来的问题及时根据相应要求进行整改，整改措施是否全面有效，符合相关要求。调研显示，濯田、河田中心卫生院在项目建设过程中，对发现的问题进行了及时有效整改。

该项指标得满分 3 分。

(三) 项目产出情况 (32/32)

项目产出指标是评价专项资金的使用是否达到年初预算目标的产出要求。项目产出指标分解为产出数量、产出质量、产出时效和产出成本等 4 个具体评价指标。满分值是 32 分，得 32 分。

1. 产出数量 (10/10)

产出数量是指建设项目最终实物资产的完成情况。产出数量下设实物资产形成率 1 个评价指标。

调研及获取的资料显示，濯田、河田分院门诊综合楼建设项目应形成的资产包括：①濯田、河田中心卫生院门诊综合楼各一栋，总建筑面积 11610 平方米。其中濯田卫生院门诊综合楼，占地约 1100 平方米、总建筑面积 6030 平方米，河田卫生院门诊综合楼，占地约 1100 平方米，建筑面积 5580 平方；②配套建设绿化、供配电、给排水、通讯、消防、安防、污水处理及其他附属设施；③购置配

套设备。由于项目尚处于建设期，因此以与进度计划相对应的实物资产形成率来评价产出数量完成情况。

可行性研究报告显示，濯田分院门诊综合楼土建工程及附属工程施工于2023年1月-2024年7月完成，河田分院门诊综合楼土建工程及附属工程施工于2022年10月-2024年4月完成。评价组实地调研及项目建设情况汇报材料显示，截至2023年5月，河田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑和水电管线安装；濯田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑。因此，主体土建工程产出符合计划产出。

该项指标满分得10分。

2. 产出质量（10/10）

产出质量指标用于评价建设项目主体工程（门诊综合楼）、附属工程和购置安装的质量验收情况。产出质量指标下设已形成资产质量达标率1个评价指标。

已形成资产质量达标是指主体工程（门诊综合楼）、附属建设项目和购置安装等全部验收合格，即质量达标率为100%，得满分10分。建设期项目，以建筑工程要求的验收项目为基准，以分部工程验收材料为准。对已形成资产进行验收，验收及时并合格即达标。调研及获取的资料显示，濯田、河田门诊综合楼建设项目按进度完成了地基与基础、主体结构、混凝土结构等分部工程验收，材料齐全。

该项指标得满分10分。

3. 产出时效（6/6）

产出时效是指项目产出是否在计划时间内完成。产出时效指标下设资产形成时效1个评价指标。

建设期项目以符合进度的实物资产形成时间来衡量。调研及获取的资料显示，截至2023年6月，河田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑和水电管线安装；濯田分院门诊综合楼建设项目主体封顶，正进行墙体砌筑，项目计划于2023年10月竣工。主体工程完成时间早于实施进度计划（濯田、河田中心卫生院完成分院门诊综合楼土建工程及附属工程施工的计划时间分别是：2023年1月-2024年7月和2022年10月-2024年4月）。

该项指标得满分6分。

4. 产出成本（6/6）

产出成本是指实际使用资金量是否在预算资金量以内。产出成本下设成本节约率 1 个评价指标。

调研及获取的资料显示，专项债资金是该项目资金来源之一。资金使用以专项债额度为限。

该项指标得满分 6 分。

（四）项目效益情况 （12/12）

项目效益指标用于评价财政资金的引导和促进作用。项目效益指标一般分解为社会效益、经济效益、生态效益、可持续性影响和直接服务对象满意度等 5 具体评价指标。建设期项目仅选用社会效益和生态效益指标来评价。满分值是 12 分，得 12 分。

1. 社会效益 （6/6）

社会效益指标分解为社会有效投资带动度和本地区重大区域发展战略支持度 2 个评价指标。

（1）社会有效投资带动度（3/3）

社会有效投资带动是指项目实施带动的社会有效投资（含自筹资金）情况，用以反映和考核项目带动和激发社会投资活力的效果。调研及获取的资料显示，濯田、河田门诊综合楼建设项目共计投资 8100 万，其中自筹资金 2600 万，占总投资的 32%，符合自筹资金占比要求。

该项指标得 3 分。

（2）本地区重大区域发展战略支持度（3/3）

调研及获取的资料显示，濯田、河田门诊综合楼建设项目建成后，将使濯田、河田中心卫生院成为区域医疗卫生服务次中心，成为长汀县基层卫生健康综合试验区建设的一个支撑点。

该项指标得 3 分。

2. 生态效益 （6/6）

生态效益指标用于评价项目建设对环境的影响。生态效益指标设置了污水处理设施 1 个具体评价指标。

调研及获取的资料显示,濯田中心卫生院已于 2023 年 6 月完成了门诊综合楼污水处理及雨污分流工程的招投标工作,完成后可以满足门诊综合楼运营时的污水处理需求。河田中心卫生院目前已有的污水处理设备可以满足门诊综合楼运营时的污水处理需求。

该指标得分 6 分。

五、存在的问题

(一) 绩效目标管理精细度低,削弱目标约束力

项目未设置明确的阶段性绩效目标。绩效目标表中的绩效指标编制不够准确和细致,表现在:

一是没有将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标,没有设置清晰、可衡量的指标值。

二是产出部分的指标设置不合理:(1)产出数量指标不准确,未能反映资金投入形成的实物资产形成情况;(2)将项目管理部分的“资金使用情况”指标,设置在了产出质量部分;(3)产出时效指标不准确,其内涵不是资金下达和支出时效,而是建设项目实物资产形成的时效;(4)产出成本指标中的“还本付息”指标设置不当,该指标是对项目管理情况进行评价的指标。

三是效益指标缺失经济效益、生态效益、可持续影响等二级指标。社会效益指标不够全面,比如社会有效投资带动度、国家及本地区重大区域发展战略支持度、项目建成后的辐射面等。

产出质量、产出时效、产出成本的三级指标设置不准确,且未量化,无法对该专项资金实施的质量、时效、成本进行有效督促作用。社会效益指标设置不准确,无法对专项资金实施后的社会影响和影响程度进行评价。

(二) 缺乏有效事中绩效监控,绩效自评报告质量不佳

专项资金的事中绩效监控未能落实,项目单位提供的绩效监控表没有有效信息。目前对于资金使用进度和项目建设进度匹配性的判断,只能通过财务部门的

资金明细表和业务部门的各环节进度来对照评价，对资金使用进度和门诊综合楼建设进度及两者的匹配性不能做到有效监控。

事后续效自评报告存在过于笼统、缺乏有效的数据信息等问题：（1）“项目基本情况”未准确反映项目预算投入和实际支出金额、项目资金的主要去向和金额；（2）“项目绩效分析”未明确反映项目设置的“产出”和“效益”指标（至少要列示二、三级指标）的具体情况，从而未对“绩效目标完成情况”进行分析。报告内容更接近于项目实施工作总结，而不是从财政专项资金角度进行的绩效自评，导致报告使用者无法以此判断项目实施效果，从而影响自评报告的应用价值。

（三）专项资金管理办法未落实，部分资金使用存在不明确情况

长汀县财政局在《关于进一步加强新增地方政府债券资金管理的通知》（汀财〔2020〕48号）文件中对进一步规范新增地方政府债券资金管理，提高债券资金的使用效益，防范地方政府债务风险提出了具体措施。调研及获取的资料显示，项目建设过程中，专项债券资金使用出现了一些不规范的情况。具体表现在：河田中心卫生院地勘费及相关支出不明确。地勘合同中的勘察人是福建省闽中地质工程勘察公司，开户行是永安市建行，勘察费15000元。而资金使用明细中，未见地勘费支出和勘察人信息。而资金使用明细中显示的图纸勘察审查费高达15000元，与勘察费相当，收款人是福建建构施工图审查有限公司福州分公司，而不是合同中的勘察人。

（四）对项目收入、成本和预期收益的测算缺乏合理依据

濯田、河田分院门诊综合楼建设项目可行性研究报告的财务分析中，营业收入测算仅给出一个数目，没有相应依据来支撑。比如，“项目建成后的正常经营期，每年平均营业年收入3750万元”“项目经营期年平均总成本费用估算为2976.01万元”。由于预期收益测算缺乏合理依据，因此影响到预期收益测算的可靠性和合理性。

六、对策建议

（一）提高绩效指标编制能力，完善绩效指标体系

针对绩效指标精细度低的问题，建议将绩效目标设置与工作目标设置相统筹、相衔接。在明确产出、经济效益和社会效益具体内容的情况下，从数量、质量和预期效益等要素上细化绩效指标，尽可能采用定量指标。由于本次评价时间内，项目尚在建设期，因此评价组构建的指标体系仅适用于建设期绩效评价，项目单位需要进一步完善项目建设运营期的绩效评价指标，特别是经济效益、社会效益、可持续影响和直接服务对象满意度。

（二）强化预算管理意识，加强事中绩效管理

项目实施过程中，需要对专项债资金的使用进度和项目建设进度进行监督、控制和管理。建立规范的事中绩效监控环节，运用线上绩效运行监控手段，一是把握项目按进度形成资产的数量、质量、时效、成本等相关指标与预期目标的契合程度，若发生偏离的现象，可以及时找到主要原因并采取应对措施。对于严重偏离预期绩效目标的，要及时叫停。二是把握项目预期的经济效益、社会效益、生态效益、可持续性以及满意度指标的实现程度及趋势等。

（三）落实专项资金管理要求，规范专项资金的使用

针对资金使用过程中反映出的将专项债资金用于经常性支出、资金明细中勘察人信息缺失等与专项债使用要求不相符合的问题，建议预算单位加强制度执行的有效性，保障资金使用的规范性。

（四）加强专项债券管理，细化项目平衡分析

加强专项债券管理。专项债是有收益的公益性项目的重要资金来源之一。专项债项目其绩效管理和其他资金来源的项目绩效管理有显著区别。除了常规的预算管理、资金使用合规性和券资金使用进度的管理外，需要非常重视以下几个方

面：一是现金流测算的合理性，也就是在申请专项债券时对项目收入、成本和预期收益的测算；二是强调项目全生命周期预期收益与专项债券规模的匹配性；三是专项债券的期限与项目期限的匹配性。

强调收入和成本测算的合理性及有依有据。为覆盖专项债券的还本付息额，确保项目产生持续稳定的现金流，前期工作必须重视专项债券的收益分析，准确合理地测算项目的收入及成本，避免高估预期收益、低估运营成本。除政府定价类项目外，其他收入和成本项目的测算要有严谨的市场调研。比如，收入测算中的“日均门诊人数”要综合考虑医疗服务辐射范围内的常住人口数及其变化趋势，参照近三年医院实际就诊人数，并考虑新建项目对就诊能力的提升后设定增长率；“人均医药费支出”要结合历年药房支出情况和药品及医疗服务价格变动情况和趋势，并结合地方人均收入增速、GDP 增速等因素进行增长率设置；成本测算也应考虑变动趋势。此外，涉及以历史数据作为测算依据的，应列明近三年历史数据，通过分析数据之间的关系，可以合适的预测方法，科学合理地对项目收入及成本进行预测。

七、其他需要特别说明的问题

本报告仅供开展“2022 年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼建设专项资金绩效评价”相关工作使用，不作他用。

集美大学地方财政绩效研究中心

2023 年 7 月 23 日

附录1 2022年度长汀县总医院濯田、河田分院门诊综合楼 建设专项资金绩效评价资料清单

1. 《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）
2. 《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）
3. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）
4. 《关于进一步加强新增地方政府债券资金管理的通知》（汀财〔2020〕48号）
5. 《长汀县基层卫生健康综合试验区建设实施方案》（汀委发〔2021〕4号）
6. 《长汀县“十四五”卫生健康事业发展规划》（汀政办〔2022〕106号）
7. 《长汀县卫健局关于成立基层卫生健康综合试验区建设工作专班的通知》（汀卫健〔2021〕204号）
8. 《长汀县人民政府关于提请审议批准2022年上半年县级新增政府债务限额、债券举借计划、预算调整方案及存量债券调整用途（草案）的议案》
9. 《濯田镇建设工程项目管理办法》（濯政〔2020〕31号）
10. 项目单位提供的项目实施方案、可行性研究报告及批复、立项申请及批复、绩效目标表
11. 门诊综合楼建设相关的五方合同、中标通知书
12. 债券资金下达文件、项目单位资金使用明细、绩效监控表
13. 分部工程验收资料
14. 绩效自评表、绩效自评报告、项目建设情况汇报