

2023 年济宁市基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度市级以奖代补资金项目绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

济宁市依据上级要求，结合实际情况，印发了《基本药物制度市级补助资金管理办法》（济财社〔2021〕10号）、《关于进一步做好基本药物制度市级补助资金分配管理的通知》（济卫医字〔2022〕6号），明确资金用途：对政府办社区卫生服务中心（站）和乡镇卫生院，专项补助资金主要用于核定收支后的经常性收支差额补助、推进基层医疗卫生机构综合改革等符合政府卫生投入政策规定的支出，对在实施基本药物制度的村卫生室执业的乡村医生，专项补助资金主要用于乡村医生的收入补助；确定了市级补助标准，并按照标准对基层医疗卫生机构和乡村医生实施补助。

2.项目内容

2023 年全市国家基本药物制度补助资金应覆盖 14 个县（市、区）、154 家基层医疗机构、4676 家村卫生室，补助实际覆盖 138 家基层医疗机构、4107 家村卫生室。

3.项目组织及管理

资金管理方面：济宁市卫生健康委员会（以下简称“市卫生健康委”）负责提出转移支付资金分配建议，并对各县（市、区）资金使用权情况进行监督管理；财政部门负责资金下拨与绩效评价等；各县（市、区）卫生健康部门负责资金的具体分配、下发、资金监督管理与绩效管理工作；乡镇卫生院等基层医疗机构负责资金的具体使用。

项目管理方面：市卫生健康委负责项目统筹管理与调度；各县（市、区）卫生健康部门负责业务指导和项目管理，并对项目实施进行监督；乡镇卫生院等基层医疗机构负责项目的具体实施，对项目实际执行结果负责。

4.项目预算及执行情况

本项目 2023 年度预算资金为 16,705.38 万元，截至 2023 年 12 月 31 日，实际支出资金 9,395.80 万元，总体预算执行率为 56.24%。

（二）项目绩效目标及指标

通过发放基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度以奖代补资金，保证所有政府办基层医疗卫生机构实施基本药物制度，推进改革顺利进行。对实施国家基本药物制度的村卫生室给予补助，以支持国家基本药物制度在村卫生室顺利实施，实现政府办基层医疗卫生机构和省统一规划村卫生室基本药物制

度覆盖率 100%，零差率销售药品占比 100%，基层医疗卫生机构配备使用药品中基本药物配备品种占比大于等于 60%，销售额占比大于等于 60%，乡村医生收入保持稳定。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象、评价范围和评价周期

1.评价目的

为进一步掌握项目整体开展情况，全面评估项目绩效目标实现程度，重点掌握预算执行进度、资金使用规范性、各县（市、区）投入情况等资金管理情况，掌握项目执行中取得的成效与存在的不足，促进基本药物制度奖补资金投向更加精准，为以后年度资金安排和分配提供依据，进而为下一步政策优化提供参考支持。

2.评价对象

2023 年济宁市基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度项目全部内容和市级以奖代补资金 6,487 万元。

3.评价范围

该项目涉及市卫生健康委和 14 个县（市、区）卫健部门，采取现场评价的方式开展。现场评价县（市、区）全覆盖，每个县（市、区）随机抽取 1 个镇街（镇街卫生院或社区卫生服务中心），每个镇街随机抽取 1—2 个村（村卫生室）进行现场评价。实际勘查 12 家镇卫生院、2 家社区卫生服务中心、27 家

村卫生室。

4.评价周期

本次评价周期为 2023 年 1 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价方法

1.评价思路

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，参照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）和山东省、济宁市相关政策要求，结合 2023 年度基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度市级以奖代补资金项目实际内容和绩效目标，根据资金使用方向设定相应绩效评价指标体系。

2.评价重点

主要对项目资金投向、实施内容、项目产出、项目效益等方面进行全方位综合评价。在了解项目特性的基础上，重点评价资金执行情况等。

3.评价指标体系

根据本项目特性，指标设置分为市级指标体系和县级指标体系，其中市级指标体系评价对象为市卫生健康委，因具体补助资金发放管理工作由各县区具体负责实施，市卫生健康委主要职责为监督管理，故其指标体系仅设置决策和过程两方面指标内容；县级指标体系评价对象为各县（市、区）卫健部门，主要评价项目决策、过程管理、产出情况、效益发挥情况等。

4.评价得分方法

本次评价工作坚持问题导向，根据项目特性采用现场评价方式开展，总得分采用综合评分法。项目综合得分=市级得分*30%+县区平均得分*70%。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

（1）前期准备：包括项目对接、前期调研、编制实施方案、修改完善实施方案及方案论证与审核的工作。

（2）组织实施：根据方案确定的现场评价范围，评价工作组及专家通过现场座谈、资料核查、现场勘查、社会调查等方式对项目进行全面评价。根据现场评价掌握的信息，对项目整体情况进行客观打分，编制得分说明表、工作底稿和问题清单等。根据现场评价情况，梳理编制问题和建议清单初稿。

（3）报告编制与提交：按照委托方要求，编制绩效评价报告初稿，并报送委托方征求意见和参与专家论证，根据专家意见修改完善报告后提交。

2.评价方法

结合项目实际，本次绩效评价主要采用比较法、因素分析法、公众评判法等方法。

三、综合评价结论

（一）综合评价结论

该项目绩效评价综合得分为 84.11 分，绩效评价等级为“良”。

（二）绩效评价指标分析

（1）决策指标分析

项目绩效目标设置合理，指标内容清晰合理，指标值可衡量。预算编制科学，资金分配合理。但部分县（市、区）绩效目标设置不够合理，资金分配依据不够充分。

（2）过程指标分析

项目市级资金到位率为 100%，资金执行率为 44.26%，资金使用合规，资金支出符合项目预算批复用途，项目管理制度健全。但未见各县（市区）村卫生室绩效评价表以及项目实施期间监管工作、绩效运行监控的相关佐证资料，自评报告未针对问题提出合理可行的建议。

项目各县（市、区）市级资金预算资金到位率为 100%。但预算执行率为 44.26%，执行率有待提高；个别县（市、区）未制定资金管理办法，资金使用合规性有待加强；项目实施过程中存在绩效考核执行不到位情况；部分县（市、区）绩效运行监控开展不到位，项目自评不够规范。

（3）产出指标分析

2023 年大部分县（市、区）完成了对实施基本药物制度的基层医疗卫生机构、村卫生室发放了补助，基层医疗卫生机构

补助覆盖率为 89.61%，村卫生室补助覆盖率 87.83%。但个别县（市、区）实际发放与补助标准不符或补助资金发放不及时，部分基层医疗机构基本药物品种配备使用占比未达到 60% 的占比要求。

（4）效益指标分析

根据项目调研，就诊群众满意度为 94.92%。但乡医满意度为 81.46%，个别县（市、区）2023 年补助资金未及时发放，导致影响乡村医生收入的稳定性；个别县（市、区）存在基本药物价格未公示、未出示药品销售单的情况；个别卫生室存在基本药物加价销售情况；个别县基层医疗卫生机构服务质量有待提高等。

四、发现的主要问题及原因分析

（一）基药制度落实不彻底，“加价药”现象仍个别存在。实地暗访勘查过程中仍有个别卫生室存在基药加价销售情况，基本药物制度贯彻落实不够到位，各级监管力度仍有待提升。

（二）过程监督管理未闭环，规范性不够。一是未见各县（市、区）村卫生室绩效评价表以及项目实施期间监管工作的相关佐证资料，市级后续监管持续性有待加强，管理未形成有效闭环。二是县级及以下监督管理存偏差。各县（市、区）卫健部门对基层医疗机构的监管落实不够到位，基层医疗机构对

村卫生室的管理不够到位，均未能将绩效考核结果与补助发放挂钩。

五、意见建议

（一）加强暗访巡查，杜绝基药加价

建议市、县两级主管部门针对村卫生室基本药物加价情况，全面实施整改，并将结果公示。

（二）闭环过程管控，保障政策实效

一是建议市级主管部门往后年度应全面落实已制定的绩效评价工作方案，按照时间节点和计划开展相关评价和监管任务。二是建议县级主管部门做实基层医疗卫生机构的绩效考核工作，科学规范将绩效考核结果与资金分配挂钩，最大化发挥绩效考核作用。