

# 临夏回族自治州疾控中心核酸实验室建设 项目绩效评价报告

项目名称：临夏回族自治州疾控中心核酸实验室建设项目

项目主管单位：临夏回族自治州卫健委

评价实施部门：临夏回族自治州财政局

评价机构名称：北京国金益通数据科技有限公司





## 一、项目基本情况

### （一）项目立项背景及实施目的

2020年1月疫情爆发后，我国地方政府既面临着税收骤减压力，又面临着需要增加医疗支援、帮扶企业等方面的支出，导致地方财政收支矛盾更加突出。为稳住经济基本盘，兜住民生底线，国家决定继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，发行抗疫特别国债，应对疫情对经济的冲击。抗疫特别国债资金实行特殊转移支付机制，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则直接下达市县基层，由基层统筹用于惠企利民。

同时，为加强核酸检测能力，使各级医疗机构能够根据疫情防控形势需要随时能够开展核酸检测工作，《关于落实常态化疫情防控要求进一步加强医疗机构感染防控工作的通知》联防联控机制综发〔2020〕169号明确要求各地加强医疗机构实验室建设，对所有三级医院以及县医院开展建设，对其他二级以上医院同加强建设；《甘肃省新冠肺炎疫情常态化防控实施方案》（甘疫防办明电发〔2020〕87号）也明确要求常驻人口15万以上的县（市、区）疾控机构、二级及以上综合医疗机构和常住人口15万以下的县（市、区）二级及以上综合医疗机构均要开展实验室改造。

自2019年底新冠肺炎疫情发生至2020年6月，临夏州只有州疾病预防控制中心具备核酸检测的条件，所有核酸检

测样本需送至疾控中心进行检测，但临夏州疾控中心作为实施国家级疾病预防控制与公共卫生技术管理和服务的公益事业单位，设备及人员无法满足核酸检测的需求，承担全州的核酸检测工作压力极大。因此，为提高核酸检测能力，满足核酸检测需求，加强公共卫生体系建设及重大疫情防控救治体系建设，此次预算安排临夏回族自治州疾病预防控制中心抗疫特别国债资金 500 万元用于核酸实验室建设。

## **（二）项目预算安排和支出情况**

本次临夏回族自治州疾控中心核酸实验室建设项目资金共计 500.346 万元，用于购置实验室设备和实验室维修改造。预算安排临夏回族自治州疾控中心特别国债资金共计 500 万元，其余资金为疾控中心自有资金。截至 2020 年 12 月 31 日，抗疫特别国债资金已全部支出完毕。

## **（三）项目主要内容和实施情况**

根据《临夏回族自治州关于预下达2020年抗疫特别国债支出预算的通知》（临州财预〔2020〕78号），临夏州疾控中心核酸实验室建设项目建设内容为改造临夏州疾控中心核酸实验室并购置相关设备，项目于2020年8月10日经中心主任办公会议研究决定开展临夏州疾控中心PCR实验室维修改造项目，于2020年12月23日通过省疾控中心专家组验收，向省卫健委申请备案并投入使用。

## **二、项目绩效目标**

根据临夏州疾控中心提供的《州本级项目支出绩效目标表》，项目绩效目标为：全面控制新冠肺炎疫情，解除新冠肺炎疫情对人群的危害，并提升各县市应对传染病疫情爆发的处置能力。

### **三、评价基本情况**

#### **（一）绩效评价目的、对象和范围**

本次绩效评价运用科学、规范、合理的评价方法，如比较法、因素分析法和公众评判法等，结合评价指标和评价标准，通过现场核查和非现场核查的方式，在全面了解临夏州疾控中心核酸实验室建设项目实施情况的基础上，综合评价资金绩效目标及实际效益实现情况。具体包括：抗疫特别国债资金使用情况；核酸检测实验室建设情况；设备购置及使用情况；满意度及核酸实验室专业技术配备情况等，效益方面主要关注项目建成对于缓解临夏州疾控中心核酸检测压力、满足临夏州核酸检测需求、推动疫情防控常态化管理的影响程度。

时间范围：2020年1月1日-2020年12月31日

评价对象：临夏州疾控中心核酸实验室建设项目涉及抗疫特别国债资金500万元。

#### **（二）绩效评价原则、方法、标准、指标体系**

本次绩效评价遵循科学规范、绩效相关、激励约束、公开透明的原则，运用比较法、因素分析法和公众评判法，通

过计划标准对临夏州疾控中心核酸实验室建设项目绩效进行客观、公正的反映。同时，根据临夏州疾控中心核酸实验室建设项目支出的评价要点，依据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）文件，选取项目支出共性指标，在确定决策、过程、产出、效益四个一级绩效指标的基础上，将其进一步分解、细化为二级、三级评价指标，进而构建出本次绩效评价指标体系。

### （三）绩效评价工作过程

评价组与临夏州财政局、临夏州疾控中心相关负责人召开项目对接会，明确绩效评价具体内容和评价要点。根据本次绩效评价工作安排，至临夏州疾控中心开展现场评价，现场核查项目资料，查看实验室及设备运行状况，查看国资系统填报情况，进行受益群众及医护人员问卷调查及访谈。之后，评价组依据所收集和分析的数据形成评价结论并进行客观的综合评分；最后，根据项目实际情况，在报告提纲初步确定的基础上，开展绩效评价报告撰写工作。

## 四、评价结论

本次项目绩效评价基于临夏州疾控中心核酸实验室建设项目各类资料，包括项目立项及批复文件、资金到位及支出凭证、项目合同等，结合调查问卷数据，依据设立的指标体系计算出评价得分为：**79.73分**。根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10

号)文件,本次项目绩效评价结果等级为:中。

总体认为,临夏州疾控中心核酸实验室建设项目立项依据充分,资金投入及执行情况较好,资产管理规范有效,预期效益明确且有所凸显。但同时存在设备购置部分资金使用不规范,购置与疫情无关的仪器设备;合同管理松散,未明确施工内容且未按合同约定进度付款;项目质量管理薄弱,未预留质保金,未进行验收;实验室制度亟待完善、绩效管理工作落实不到位等问题。

## 五、存在问题及原因分析

### (一)设备购置不符合规定,且存在闲置情况

经核查,临夏回族自治州疾控中心核酸实验室建设项目存在资金使用不规范问题,经核查,《临夏回族自治州卫生健康委员会关于筹建PCR实验室的通知》(临州卫函〔2020〕169)后附实验室设备清单及环境要求,临夏州疾控中心本次购置设备共计36件,其中11件设备并不在文件所列的实验室设备清单中,为普通实验室所用的计量、检测设备。包括:十万分之一电子天平、全自动气象色谱仪、双通道全自动离子色谱仪、原子吸收仪全套、便携式余氯仪、浊度仪、便携式水质分析仪、大肠菌群检测系统各1件;万分之一电子天平2件。上述设备主要用于气象、水质监测;元素测定;温度、余氯测量以及计量等。且上述设备并未全部投入使用。截至评价组实地核查日,十万分之一电子天平、浊度仪、便

携式余氯仪、便携式水质分析仪器并未投入使用。

## **（二）合同条款不完善，未按合同约定进度付款**

一是存在合同未明确施工内容及质量，合同履行内容不明晰的问题。评价组查阅项目合同时发现，临夏州疾控中心于2020年10月2日与甘肃洁诺医用空气洁净技术有限公司签订的《临夏州疾病预防控制中心PCR实验室维修改造项目施工合同》中，未对具体的施工内容及质量要求进行明确约定。二是存在未按照合同约定进度支付工程款项的问题。临夏回族自治州疾控中心核酸实验室核酸检测设备购置部分供货方为江西淳润商贸有限公司，合同约定招标完成签订协议后预付货款50%，即210.993万元，该合同签订日期为2020年10月19日，但根据财政授权凭证，该笔款项支付时间为11月13日，晚于合同约定时限；装修改造部分由甘肃洁诺医用空气洁净技术有限公司完成，该部分合同约定付款方式为“乙方（即甘肃洁诺医用空气洁净技术有限公司）在进场后五天内，甲方（即临夏州疾控中心）付款30%，22.3087万元；施工中间阶段，即2020年10月18日，甲方付款40%，即：29.745万元；工程完工后（即2020年11月2日），经甲方验收合格，付至工程款的95%，即：18.5906万元，余款5%作为质量保证金”，合同约定工期为2020年10月3日-2020年11月2日，但临夏州疾控中心实际于2020年11月13日支付52.0538万元，12月2日支付21.9603万元，

以上两项均使用抗疫特别国债资金支付，另于 2020 年 12 月 25 日，使用 2020 年中央转移支付医疗服务与保障能力提升补助资金支付 0.3485 万元，未按照合同约定进度支付。

### **（三）未按合同约定履约，未按规定验收并预留质保金**

根据中华人民共和国住房和城乡建设部 中华人民共和国财政部《关于印发建设工程质量保证金管理办法的通知》（建质〔2017〕138 号）第七条：“发包人应按照合同约定方式预留保证金，保证金总预留比例不得高于工程价款结算总额的 3%”，但根据《临夏州疾病预防控制中心实验室仪器设备购置项目购销合同》，合同约定预留保证金比例为 5%，在满质保期一年后由临夏州疾控中心退还给甘肃洁诺医用空气洁净技术有限公司。但截至 2020 年 12 月 25 日，该项目款项合计支付 74.363 万元，为合同约定的全部款项，所以实际并未预留质保金。

根据《建设工程质量管理条例》（中华人民共和国国务院令 第 279 号）第十六条：“建设单位收到建设工程竣工报告后，应当组织设计、施工、工程监理等有关单位进行竣工验收”，但经评价组实地调研发现，州疾控中心并未对装修改造部分组织验收。

### **（四）部分设备采购进度慢，未按计划时限完成采购内容**

经评价组核查，存在部分设备未到货验收的问题。根据

招标公告及项目单位所填制的基本情况表，本次核酸实验室建设项目共采购设备 36 件，但验收单中设备数量为 32 件。经核查，除去验收单中 32 件设备，截至 2021 年 8 月 26 日，仍有 4 件迷你离心机未到货验收。

#### **（五）制度执行不到位，部分制度执行有缺失**

核查发现，临夏州疾控中心核酸实验室部分工作未按卫生部关于印发《医疗机构临床实验室管理办法》的通知（卫医发〔2006〕73 号）要求严格执行，一是未配备专（兼）职人员负责临床检验质量；二是尚未按要求形成体系完整内容完善的质量管理记录。

#### **（六）绩效管理意识薄弱，工作落实不到位**

根据提供的项目绩效目标申报表及现场访谈所知的项目绩效管理情况，存在绩效目标合理性不足和绩效运行监控执行度不高的问题。

1. 绩效目标合理性不足。一是目标设置较为片面，未从数量、质量、时效等方面进行细化量化，根据《甘肃省省级部门预算绩效目标管理办法》（甘财绩〔2020〕5 号）第十四条第二款要求，“绩效目标应当从数量、质量、成本、时效以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、满意度等方面进行细化，尽量进行定量表述”；二是存在指标设置不合理，未按照“全面、充分、细化、量化”的要求设置指标的问题。

2. 绩效运行监控执行不到位。根据《抗疫特别国债资金管理办法》和《临夏回族自治州关于预下达 2020 年抗疫特别国债支出预算的通知》（临州财预〔2020〕78 号）要求，项目实施单位要按照全面实施预算绩效管理有关要求，做好绩效管理工作，加强执行中期绩效监管和跟踪，对绩效目标执行出现偏差的，及时分析原因并提出纠偏措施，但评价组实地核查发现，临夏州疾控中心并未开展中期绩效监控相关工作。

## 六、有关建议

### （一）规范财政资金使用管理，切实保障资金使用合规有效

建议财政部门和项目实施单位对抗疫特别国债资金严格按照“统筹规划、各负各责、专款专用、追踪问责”的原则进行管理，保证资金使用的合理、合规、合法。一是明确资金用途，规定资金使用范围，在优先保障抗疫特别国债资金需求的基础之上，再次确保有限资金用在“刀刃”上；二是规范资金管理，严格落实“专款专用、独立建账、分类核算”。由财政部门牵头，对挪用和擅自扩大资金使用范围的相关单位进行专项审计，对各项支出的审批流程进行明确，对超范围支付金额进行核查并列明支出方向；对购置的与疫情无关物资的使用台账、采购计划和出入库单进行核查，从源头把控核实，并对购置的物资原值进行成本测算，由财政

部门组织牵头，相关实施单位予以配合，对测算后的防控资金予以收回，并重新统筹安排使用。

## **（二）规范合同管理，建立健全合同专人负责制**

针对合同条款不完善，未按照合同约定进度付款的问题，建议临夏州疾控中心探究原因，对相关情况作出说明，对合同条款不完善，内容不明确的部分进行补充，在同类项目实施时，重视合同管理，严格按照合同约定方式付款，可安排专人负责项目合同管理，同时加强专业化水平，熟悉项目合同管理的相关法律法规及文件，避免再次发生此类现象。

## **（三）确保项目质量，预留质保金并进行验收**

建议临夏州疾控中心严格按照相关规定预留保证金，在质保期满后再进行退还；同时按照《建设工程质量管理条例》（中华人民共和国国务院令第 279 号）第十六条：“建设单位收到建设工程竣工报告后，应当组织设计、施工、工程监理等有关单位进行竣工验收”的规定，对由甘肃洁诺医用空气净化技术有限公司完成的装修改造部分进行验收。

在今后实施同类项目时，建议成立运转自如、工作高效的项目领导小组。领导小组设置的目的是为了充分发挥项目管理功能，提高项目整体管理水平，达到项目管理的最终目标。同时，加强施工项目质量管理。建立具有系统性、协调性、可操作性和可检查性的质量保证系统。

#### **（四）核实具体情况，敦促商家尽快供货或协商退款**

根据招标公告及合同内容，核实设备验收情况，对该部分进行复核确认，查看是否存在设备已到货但验收资料未完整填写的情况，如有上述情况应立即补充完善设备采购验收单；如确实存在其他原因导致设备未到货，应及时与供货方联系，可向供货方出具催办函，促使其尽快供货；如不能供货应协商退款，联系其他供应商进行购置；如目前设备已满足核酸检测需求，应在退款后与财政商议将该部分资金上缴。

#### **（五）夯实制度建设，确保制度执行有效**

在现有制度的基础上，结合项目实际情况和《医疗机构临床实验室管理办法》的通知（卫医发〔2006〕73号）等相关文件要求，完善各项实验室管理制度，配备专（兼）职人员负责临床检验质量；按要求建立体系完整内容完善的质量管理记录。通过健全制度，进一步加强管理，使核酸实验室各项工作达到制度化，规范化，进一步提高核酸实验室的执行力 and 专业化程度，保障日常检测工作的正常运转。

#### **（六）重视绩效管理，强化绩效管理工作**

绩效评价指标是指衡量绩效目标实现程度的考核工具，设置合理的绩效评价指标是开展财政支出绩效评价的基础，也是保证财政支出预算科学性，提高财政资金使用效率的基本条件，因此针对绩效管理存在的问题，评价组建议临夏州

疾控中心认真学习贯彻中央、省、市各级预算绩效管理文件精神，强化绩效管理工作。

一是要进一步完善项目绩效目标，明确项目内容和重点，从数量、质量、时效等方面进一步细化；二是合理设置绩效指标值，对指标值进行清晰、确切的衡量，尽量定量描述，使其可实现且符合项目实际情况，使之与绩效目标的关联度进一步提高；三是按照全面实施预算绩效管理有关要求，做好绩效管理工作，加强执行中期绩效监管和跟踪，对绩效目标执行出现偏差的，及时分析原因并提出纠偏措施。