

# 临夏回族自治州人民医院核酸实验室建设 项目绩效评价报告

项目名称：临夏回族自治州人民医院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年为应对重大新冠肺炎疫情带来的财政赤字，财政部发行抗疫特别国债，用于公共卫生等基础设施建设和抗疫相关支出，保障公共卫生基础，抗疫相关的支出，推进抗疫工作的开展，预防重大疫情发生工作。

同时，面对核酸检测所需专业化程度高、核酸检测需求大的情况，为进一步提升病毒核酸检测速度、扩大筛查范围，实现疫情防控和诊治有机融合、无缝对接，及疫情防控的常态化管理，全国各地核酸检测水平亟待提高。

临夏州人民医院系厦门医学院附属医院，是全州唯一一所集医疗、教学、科研、急救、预防、保健和康复为一体的三级甲等综合医院，医疗服务辐射面广，但作为本地区的区域医疗中心，在新冠肺炎疫情的巨大冲击面前，临夏州人民医院面临着原有场地及设备无法满足核酸检测需求的问题。因此，此次预算安排临夏州人民医院抗疫特别国债资金500万元用于核酸实验室建设。

### （二）项目预算安排和支出情况

本次临夏州人民医院核酸实验室建设项目资金共计636.55万元，用于实验室建设及核酸检测设备购置。其中预算安排临夏州人民医院抗疫特别国债资金共计500万元，136.55万元为人民医院自有资金。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），临夏州人民医院核酸实验室建设项目建设内容为新建临夏州人民医院核酸实验室并购置核酸检测设备，项目于2020年5月开始筹备建设，于2020年6月20日通过省专家委员会验收，并于2020年6月26日正式启用。该实验室启用后，截至2021年7月，共计进行核酸检测189749人份。

## **二、项目绩效目标**

根据《临夏州人民医院抗疫特别国债资金绩效目标表》，临夏州人民医院改建PCR实验室工程建设项目绩效目标为：建成PCR实验室，购置核酸检测设备保障实验室正常运转，开展入院患者核酸检测工作，落实常态化疫情防控工作，加强医院新冠肺炎核酸检测能力，扩大核酸检测范围，对复工复产复学及重点人群、住院病人及陪护人员做到“应检尽检”，其他人员做到“愿检尽检”的要求。

## **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

人民医院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，一是对核酸检测实验室建设情况进行详细的了解；二是通过对项目产出及效益进行综合分析，提出合理建议，强化项目管理；三是充分发挥预算绩效的激励约束作用，提高资源配置效率和财政资金的使用效益。

时间范围：2020年1月1日 - 2020年12月31日

评价对象：临夏州人民医院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人民医院核酸实验室建设项目绩效目标完成情况进行客观、公正的反映。同时，根据临夏州人民医院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。各项指标权重设计，按照文件中“应当突出结果导向，原则上产出、效益指标权重不低于60%”的要求进行合理赋分。

### （三）绩效评价工作过程

临夏州财政局、临夏州人民医院相关负责人及评价组召开了项目对接会，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，赴临夏州人民医院开展现场评价，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，进行绩效评价报告撰写工作。

### 四、评价结论

依据本次调研所收集和分析的数据，以及绩效打分情况，评价组严格按照绩效评价指标体系，结合实际了解到的项目情况，计算出评价得分为：**87.46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：**良**。

总体认为，临夏州人民医院核酸实验室建设项目决策程序规范，资金投向科学合理，各类管理制度健全，弥补传染病救治短板，提升了传染病防治水平，达到了“应检尽检”、“愿检尽检”的检测预期目标，疫情防控实现了“早发现、早报告、早诊断、早隔离、早治疗”的预期效益。但同时存在项目装修改造部分采购程序不规范、合同管理不规范、预算未编先审程序倒置且缺少科学论证、离心机等设备有闲

置、绩效管理工作的落实不到位等问题。

## **五、存在问题及原因分析**

### **(一) 采购程序未按规定执行，规避招标**

经评价组实地核查临夏州人民医院核酸实验室建设项目招投标及合同资料，发现装修改造部分**一是存在规避招标的情况**，装修改造部分于2020年6月15日就已完成施工并申请验收，但实际发布招标公告日期为2020年7月1日，7月6日才完成招标并进行公示，完成施工并申请验收日期早于实际发布招标公告日期，为先完成施工后履行阳光招标采购平台招投标手续的情况，未按规定程序先完成招投标后进行施工。**二是存在项目先施工后签订合同的问题**，临夏州人民医院核酸实验室建设项目装修改造部分合同签订日期为2020年7月15日，合同约定工期为2020年6月15日至2020年6月15日。同时合同签订日期与正文约定日期混乱，合同签订日期晚于合同实际履约日期。

### **(二) 合同履行不到位，未按约定方式进行付款及验收**

核查发现临夏州人民医院核酸实验室建设项目合同存在履约不到位的问题。**一是未按照合同约定进度支付工程款项**。临夏州人民医院核酸实验室建设项目装修改造部分合同约定付款方式为根据施工进度，分别按照合同约定工程总造价的40%、30%、15%、12%（剩余3%为质保金）支付，但实际于2020年8月31日一次性支付223.8566万元。**二是未**

按照合同约定方式进行验收。临夏州人民医院核酸实验室建设项目装修改造部分合同“工程竣工验收”中约定，“工程竣工后，乙方需在5个日历日内完成工程调试，并经第三方检测机构验收合格”，据评价组实地了解，该部分工程竣工后仅仅由项目建设单位、建设单位使用科室及施工单位验收，并未经第三方机构检测。

### **（三）工程预算未编先审程序倒置，缺乏科学论证**

经评价组实地核查，临夏州人民医院委托第三方对本次实验室改造项目工程部分进行了工程预算编制与审核工作，但工程预算编制部分一是存在未编制预算即进行审核的问题，经评价组资料核查发现，临夏州人民医院于2020年5月14日委托甘肃恒通工程咨询有限责任公司进行工程预算审核，2020年5月27日委托甘肃恒通工程咨询有限责任公司进行工程预算编制，预算编制与审核时间颠倒，即未编先审，不符合先编制预算后进行预算审核的时间顺序。二是根据《卫生部关于印发医疗卫生机构医学装备管理办法的通知（卫规财发〔2011〕24号）》卫生部关于印发《医疗卫生机构医学装备管理办法》的通知（卫规财发〔2011〕24号）要求，“医疗卫生机构应当加强预算管理，严格执行年度装备计划和采购实施计划。未列入计划的项目，原则上不得安排采购。因特殊情况确需计划外采购的，应当严格论证审批。”但临夏州人民医院实验室建设项目设备购置部分未经过任



何科学论证。

#### **（四）设备未全部投入使用，闲置时限超一年**

经评价组一一比对实验室所用仪器设备型号及数量，本次核酸实验室建设项目中购置的设备未全部投入使用。实地核查中发现核酸实验室已投入使用，核酸检测所用离心机为医院自有资金购置，使用抗疫特别国债资金购置的两台离心机还未拆封投入使用，且闲置时期超过一年，设备使用率为95.9%，未达到100%。

#### **（五）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表及现场访谈所知的项目绩效管理情况，存在绩效指标不明确和绩效运行检测执行不到位的问题。

1. **绩效指标不明确。** 指标值设置未细化量化，部分指标设置不合理，绩效指标与绩效目标关联度不高。如社会效益指标中“保障突发卫生事件快速响应、加强新冠肺炎核酸检测能力，扩大核酸检测范围，做到全员应检尽检、愿检尽检的要求”未进行细化，应分为几个指标进行考核；服务对象满意度指标中“覆盖人群、涉及企业等政策知晓率”该项目实施内容为建设核酸检测实验室，项目不涉及政策知晓的问题，且知晓率如要作为考核指标，也不应设置在满意度指标中进行考核。

2. **未按要求开展中期绩效监测工作。** 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，临夏州人民医院并未开展中期绩效监测相关工作。

## 六、有关建议

### （一）加强监督管理，严格规范采购程序

根据《中华人民共和国招标投标法》第三条和《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第一条规定，大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目必须进行招标；建设工程必须进行招标而未招标的应认定建设工程施工合同无效。因此该项目装修改造部分工程开工前未向社会公开招投标，事后虽然补办了招投标手续，但实际并未向社会公开招投标，属于“明招暗定”行为，违反了招投标法的规定，该合同无效。建议州人民医院严格按照《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》当中关于政府采购行为和中标通知书、合同签订要素等相关规定及时公开招标并签订采购合同。在此后实施项目时，严格遵循政府采购的规定和程序，采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采

购等方式采购，不得随意调整各个流程的先后顺序，确保采购流程时间线明晰，内在逻辑清楚，进而提高项目决策阶段管理水平。

## **（二）加强项目合同管理，建立健全合同专人负责制**

针对未按照合同约定进度支付工程款项的问题，建议州人民医院探究原因，对相关情况作出说明，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。针对未按照合同约定方式进行验收的问题，建议州人民医院认真核对项目约定条款，按照约定程序，聘请第三方检测机构补充验收。针对先施工后签订合同，且合同签订日期与正文约定日期混乱的问题，根据《合同法》第三十七条规定：“采用合同书形式订立合同，在签字或者盖章之前，当事人一方已经履行主要义务，对方接受的，该合同成立。”虽然该合同依法成立，但对于合同签订前的履行过程，由于存在较大的不确定因素，双方的权利义务不明确、法律责任界定不清，容易产生法律纠纷，而一旦产生纠纷后由于证据难以取得，解决起来比较困难，合同的事前控制作用无法体现，存在较大的法律风险。因此建议州人民医院建立健全项目实施过程的相关制度，做到环环相扣，责任到人，尽量规避风险。

### **（三）规范编制预算，提高预算编制的科学性**

针对预算编制与审核时间颠倒的问题，建议州人民医院做好项目“回头看”工作，认真进行自纠自查，对项目实施程序中出现的漏洞进行反思和反省，分析问题出现的原因，并吸取教训，制定完善的项目实施制度，建立起完整的项目负责人制，同时在以后的项目建设中，积极学习《预算法》及项目建设管理办法等，按照财政相关要求，严格按照《预算法》规定程序编制预算，先进行工程预算编制，后进行工程预算审核，做到预算编制程序合理规范。针对设备购置部分未经过任何科学论证的问题，建议州人民医院组织学习《医疗卫生机构医学装备管理办法》的通知（卫规财发〔2011〕24号）等文件，熟悉文件所含对项目建设的规定及要求，并咨询上级单位和有关部门，了解项目实施必要的程序及具体的操作流程，对本项目进行必要的科学论证，确保项目立项及预算编制有迹可循。

### **（四）盘活闲置设备，定期盘点设备使用情况**

建议州人民医院认真规划各设备使用情况及使用时间，分析设备闲置原因，如闲置的离心机原本为更换原有旧设备，或确系为应对新冠肺炎疫情而购置，应尽快将其拆封，并投入使用，提高设备利用率，使其发挥应有的效益，提高核酸检测工作效率，缓解核酸检测压力的同时，避免设备长期闲置，产生不必要的折旧费用。如使用的离心机数量可满足

足本单位目前核酸检测需求，建议将此情况如实上报，由州财政局会同州卫健委商议，或联系其他医疗卫生机构，将其分配或租借给核酸检测设备紧张的单位。在以后的日常工作中，将设备盘点列入工作内容，制定定期盘点计划，及时发现长期闲置的设备，分析原因后运用多种方式将闲置设备投入使用。**建议州财政局**在下年度加强预算审核，针对存在此类情况的单位，核减同类型项目资金或设备数量，保证财政资金及时发挥效益；**建议州卫健委**一是严格审批，对于下级单位申报的项目进行核实，与该单位实际情况进行比对，对于有可能造成资源闲置的项目，在进行科学论证后谨慎批复；二是加强项目资金的监督管理，发挥主管部门的职责，及时调查各下属部门项目运转及设备使用情况，尽早发现问题并妥善解决，避免财政资源长期闲置。

#### **（五）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，评价组建议临夏州人民医院认真学习贯彻中央、省、市各级预算绩效管理文件精神，强化绩效管理工作。

一是合理设置绩效指标，对指标进行清晰，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；二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。