

2019 年政府专项债券——医院类

绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2022年4月至7月，陕西省财政厅组织（或委托第三方机构）对政府专项债券项目——医院类开展了绩效评价。

一、基本情况

《陕西省“十三五”深化医药卫生体制改革实施方案》指出，到2020年，基本建成覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务，建立起比较完善的公共卫生服务体系和医疗服务体系、比较健全的医疗保障体系、比较规范的药品供应保障体系和综合监管体系、比较科学的医疗卫生机构管理体制和运行机制，群众看病难、看病贵问题基本解决，主要健康指标达到全国较高水平。

2019年1月31日，陕西省政府债务管理中心发布《关于加快开展公立医院专项债券发行工作的通知》，根据2019年专项债券发行工作安排及各市债券需求申请情况，统计经市级政府同意申报2019年专项债券需求、录入债务管理系统，或列入陕西基础设施领域补短板重大项目库的公立医院

项目，要求各项目单位开展专项债券项目融资方案编制工作，并对公立医院专项债券发行工作作出了相关具体要求。2019年发行的陕西省公立医院建设专项债券，是按照《中华人民共和国预算法》《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）要求发行，本次专项债券还本付息来源于项目自身收入，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露。

2019年陕西省公立医院建设专项债券项目共涉及30家医院，共计发行医院类专项债券金额214,200.00万元。因西安市中心医院糖坊街院区装修改造及设备购置项目于2020年已开展绩效评价工作，本次评价范围定为除西安市中心医院糖坊街院区外的29家医院，评价资金规模为204,200.00万元。按照建设内容细分，其中建设类项目24个，设备购置类项目4个，项目建设和设备购置类1个。债券发行期限均为10年，年利率以4.5%计息，付息频率为每半年付息，到期一次还本，专项债券还本付息来源于项目自身收入。债券资金主要用于包括工程建设费用、医疗设备购置费用、预备费及工程建设其他费用等。截至2021年12月31日，债券资金均支出完毕。

二、综合评价结论

本次评价在项目资料整理、数据分析、现场调研以及分析评价基础上，评价工作组依据项目绩效评价指标体系进行

评分，该项目综合评价分数为 90.15 分，评级为“A”，决策、管理、产出、效益 4 项指标得分见下表 2-1。债券资金总体效益发挥较好，有力推动了公立医院高质量发展。

表 2-1 2019 年度政府专项债券项目-医院类指标评分表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	10	9	90.00%
管理	30	27.22	90.73%
产出	35	30.33	86.66%
效益	25	23.6	94.40%
绩效评价得分：90.15 分 综合评价结果等级：A			

三、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况。从项目立项、债券申报、绩效目标三方面评价立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、项目符合性、申报规范性、资金匹配性等内容。其整体情况完成良好，主要存在绩效指标设置不够科学合理的问题。

（二）项目管理情况。从资金管理、组织实施两方面评价资金到位率、资金支出率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性及绩效自评合理性、债券监督等内容。该项目管理方面主要存在的问题：一是部分项目建设内容与实施方案不匹配；二是债券信息未及时公开；三是自评意识薄弱。

（三）项目产出情况。重点考察项目资金投入产出数量、产出质量、产出时效、产出成本等内容。受疫情因素影响，项目完成度及开工及时性方面存在问题。

（四）项目效益情况。综合评价资金投入使用后产生的社会效益及公众满意度。该项目整体效益完成情况较好，主

要存在付息程序待完善的问题。

四、主要经验及做法

（一）医疗卫生领域首次举债，发挥举债积极作用。2019年省政府债务中心立足本地区实际，围绕省委、省政府确定的重大战略，响应《陕西省“十三五”深化医药卫生体制改革实施方案》，于2019年对陕西省医疗卫生领域进行首次举债。省政府债务中心在有一定收益的公共医疗卫生领域发行专项债券，依法开好地方政府规范举债的“前门”，同时均衡专项债券发行时间安排，于当年7月底前发行完毕，尽早发挥资金使用效益，发挥了政府规范举债促进经济社会发展的积极作用。

（二）加大政府投资力度，推动公立医院高质量发展。目前我国已转向高质量发展阶段，人民群众多层次多样化医疗健康服务需求持续快速增长。2019年公立医院专项债券的发行，从完善医院基础设施建设到更新设备等硬件设施给予了极大的支持，软硬实力的增强不仅提高了公立医院同行业的竞争能力，实现人人享有基本医疗卫生服务，也使医护人员的自信心增强，工作责任心得到了提高。公立医院作为我国医疗服务体系的主体，政府投资力度的加大，不仅推动了公立医院高质量发展，也提高了其卫生健康供给质量和服务水平，对全面推进健康中国建设、更好满足人民日益增长的美好生活需要具有重要意义。

五、存在的问题

（一）部分项目付息程序待完善，信息披露需加强。

根据现场调研及线上收集数据，2019 年发行公立医院专项债券的 29 家医院中，由财政垫付债券利息的医院有 6 家，财政补助一半利息的医院 1 家。各项目均在既定的时间内完成付息，但部分项目未严格执行《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161 号）文件中提到的由项目收入付息的要求，付息程序有待完善。

此外，现场走访的十家医院中，仅绥德县中医医院、汉阴县妇幼保健院、安康市中医医院将专项债券支付情况及项目进度等信息公开于当地人民政府网站或医院官方网站。其他医院虽定期响应当地财政部门及主管部门或发改部门的要求报送项目进度及债券支付情况，但未在每年 6 月底前进行信息公开，不符合《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209 号）第十一条关于“专项债券存续期公开”的要求。

（二）部分项目建设内容与实施方案不匹配。

1. 概算编制偏低，导致投资不足。评价小组在核实项目实施内容与实施方案匹配性方面发现，部分项目因追加建设内容，概算存在不同程度的投资不足。如安康市中医医院中医传承创新工程建设项目，因疫情、工程前期棚改拆迁缓慢致使施工周期长、设计方案改变、建筑材料涨价等因素影响，造成概算编制偏低，目前正在进行调概工作。如资金缺口得不到及时落实，可能会影响到项目按期完工和专项债券收益如期足额实现。

2. 项目谋划不精准，部分项目实施情况与发债方案不匹配。如延安市人民医院改扩建工程（一期）项目，项目计划2019年9月开工建设，实际开工时间为2020年7月，项目实际开工时间较计划开工时间滞后10个月，未能按照计划形成对应实物工作量。再如，佳县人民医院建设项目于2019年4月正式开工，预计工期12个月，但截至评价时点，项目仍未完工，完成情况与实施方案不匹配。

（三）绩效指标设置不够科学合理，绩效自评意识薄弱。

根据查阅各项目陕西省2019年公立医院建设专项债券实施方案分方案，各项目单位在实施方案中均设定有绩效目标，但部分绩效指标设置不够清晰、不够科学合理，主要表现为：一是部分项目绩效指标不完整，如绥德县中医医院建设项目，该项目建设内容含楼体建设与设备购置，但其绩效目标表中未体现设备购置后与之相应的绩效指标；二是指标值设置不够科学合理，如延安市中医医院医疗设备购置项目发债方案中设置的指标为“新增病患检查人次”，指标值为“21,196次/年”，经评价小组实地勘察及访谈得知，项目实施后年新增病患人次未达到预期目标。

同时，在评价小组现场走访的十家医院中，仅泾阳县医院外科综合楼建设及医疗设备购置项目、铜川市人民医院二期及附属项目、绥德县中医医院建设项目报送有自评报告，其他医院均未进行绩效自评，未严格遵循《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（陕发〔2019〕3号）文件要求，自评意识较为薄弱。

六、有关建议

（一）完善付息程序，加强项目信息公开。针对部分债券项目的利息由财政垫付的情况，将进一步加强监督与指导，完善付息程序，严格按照《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161号）文件要求执行，敦促各项目单位，要求以其取得的项目收入作为还本付息资金来源。同时，做好职能分工，加强推进债券信息公开。地方各级财政部门应当组织开展本地区和本级专项债券存续期信息公开工作，督促和指导使用专项债券资金的部门不迟于每年6月底前公开债券资金使用情况，债券对应项目建设进度、运营情况、项目收益及对应形成的资产情况等。

（二）做好项目前期筹划，严格落实方案实施。做好项目前期工作是抓好项目的关键环节，项目前期筹划详细精准，斟酌明确项目发展方向，既能为项目的决策提供依据，又能为项目的实施提供指导、运营奠定基础。建议各项目单位认真做好项目申报的前期筹划工作，减少项目实施过程中的各项调整。同时加强项目实施的监督与管理，落实方案内容，把握项目进度，加快债券资金支出，尽快形成实物工作量，确保项目实施与债券披露信息保持一致，进而保证项目顺利落地。

（三）加强项目自评，提升绩效管理水平。建议各项目单位强化预算绩效管理主体意识，按照全面实施预算绩效管理的要求，将绩效理念和方法深度融入债券发行、执行和监

督各环节，建立全过程预算绩效管理机制。同时，项目单位应全面系统对项目进行绩效自评，加强本单位预算绩效管理，通过编制相关制度、建立工作机制、参加政策学习、组织内部培训、学习先进经验、增设工作职责等手段，形成工作合力，有力提升医院对于债券资金使用的绩效管理水平。