

2019 年度被监管人员医疗卫生项目经费 绩效重点评价报告

广东粤诚会计师事务所有限公司



二〇二〇年十月

目 录

一、评价目的.....	1
二、评价对象.....	1
三、评价依据.....	2
四、评价过程.....	2
(一) 前期准备.....	2
(二) 绩效自评.....	3
(三) 书面材料审核与现场评价.....	3
(四) 撰写、提交评价报告.....	3
五、总体评价情况.....	4
(一) 评分总体情况.....	4
(二) 资金组织实施情况.....	4
(三) 实施成效.....	5
六、存在问题.....	6
(一) 项目管理方面.....	6
(二) 资金管理方面.....	7
七、相关意见和建议.....	8
(一) 进一步完善, 创新监管医疗工作机制.....	9
(二) 细化预算编制, 提高预算管理水平.....	9
(三) 切实加强落实, 提高医院精细化管理水平.....	10
附件.....	11

2019 年度被监管人员医疗卫生项目经费

绩效重点评价报告

一、评价目的

通过引入独立的第三方评价机构，采用科学、规范的方法，依据既定的评价技术体系，基于预期目标实现程度，对 2019 年度被监管人员医疗卫生项目经费的投入、使用过程及产出和效果进行综合评估，以确定其绩效，为后续财政资金安排提供参考依据，并对政策的改进方向提出相关建议。同时，通过绩效评价，总结经验，及时发现各环节存在的问题，分析产生的原因，促进中山市公安局（以下简称“市公安局”）树立以绩效为导向的资金使用理念，提高资金的使用绩效和配置效率，使财政资金更好地发挥“四两拨千斤”的作用，优化资源配置。

（二）评价对象

纳入本次 2019 年度被监管人员医疗卫生项目经费使用绩效评价范围资金共计 4,262.00 万元。评价基准日为 2019 年 12 月 31 日。

本次评价对象为两类，一类是资金主管部门，即市公安局，负责编制和提出年度被监管人员医疗卫生项目经费使用计划，制定被监管人员医疗卫生项目经费的具体管理制度，组织开展绩效自评，

对资金使用进行监督管理。另一类是资金具体使用单位，即中山市看守所、中山市公安局强制隔离戒毒所、中山市拘留所以及中山市强制隔离戒毒所等监管场所、中山市第二人民医院南区分院（以下简称“南区分院”）等，负责项目具体实施工作。

三、评价依据

1. 中华人民共和国财政部《关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）；

2. 《中山市人民政府关于印发中山市市级财政专项资金管理办法的通知》（中府〔2014〕108号）

3. 《监管场所被监管人员医疗卫生项目经费使用范围和管理办法》

4. 《关于协调解决我市监管场所被监管人员医疗卫生项目相关事宜的请示》（综三呈〔2016〕486号）；

5. 《中山市人民政府办公室关于第二人民医院南区分院收治镇区涉毒人员医疗费用的复函》（中府办函〔2013〕184号）

6. 中山市公安局提交的绩效评价自评报告、基础信息表、自评佐证材料及其他相关资料。

四、评价过程

（一）前期准备

专家组根据公安部、卫生部对公安监管场所医疗卫生工作的具体要求，在中山市被监管人员医疗卫生项目经费的预期目标和使用

范围的基础上，设置绩效评价指标体系和基础信息表，并就此次评价绩效材料组织与填报事宜对市公安局进行培训。

（二）绩效自评

市公安局按照既定评价工作方案的要求，组织项目资金使用单位开展自评，汇总有关数据填报《基础信息表》和整理相关佐证材料，撰写专项资金自评报告，并在限定时间内将自评材料提交给专家组。

（三）书面材料审核与现场评价

专家组对市公安局提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行评价，重点对《基础信息表》填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、意见形成初审报告，并通过市财政局反馈至市公安局。由专家组组织相关行业领域专家、财务专家、绩效专家召开座谈会征求单位初审反馈意见，并通过向具体经办人员询问、现场审阅相关诊疗档案、工作文件、财务支出凭证等工作痕迹管理资料，对被监管人员医疗卫生项目经费的使用效果开展评价。

（四）撰写、提交评价报告

专家组收集相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对专项资金的落实、项目的组织实施、实施效果等情况进行分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成最终评价意见后提交给市财政局。

五、总体评价情况

（一）评分总体情况

根据自评材料审核分析结果，以及参考市公安局的自评报告，专家组认为，中山市各监管场所和南区分院能按照公安部和卫生部的有关要求开展被监管人员医疗卫生项目，并按财政预算管理的有关规定管理和使用专项经费，除个别项目未能实施到位外，2019 年被监管人员医疗卫生项目经费扶持安排的项目已基本实现预期目标，并较好的保障了被监管人员的生命健康权益。但是在资金预算管理、制度执行、工作精准管理和机制可持续等方面仍存在不足，特殊群体的扶持保障效应未能充分显现。综合评价得分 88 分，绩效等级为“良”。

（二）资金组织实施情况

2016 年 9 月 20 日，市公安局向中山市政府提交《关于协调解决我市监管场所被监管人员医疗卫生项目相关事宜的请示》，获得市政府批复，决定自 2017 年起，继续沿用“市财政先行垫付，再按照‘谁送谁负担’原则在镇区税收分成中扣收”方式解决涉毒人员医疗及被监管人员入所体检费问题，一定 5 年。2016 年 11 月，市公安局按市财政局意见，制定了《监管场所被监管人员医疗卫生项目经费使用范围和管理办法》，明确了收治镇区涉毒人员医疗费、被监管人员体检费的计算口径以及经费申请、审核和拨付程序，使用流程和要求等内容，规定每年由市财政按预算额度核拨到市公安

局，南区分院则每月提交费用结算确认表，最终由市公安局统一负责对南区分院结算。在《监管场所被监管人员医疗卫生项目经费使用范围和管理办法》、《中山市公安监管场所医疗卫生工作手册》、《中山市第二人民医院南区分院工作流程》、《中山市看守所医疗工作手册》、《市公安局强制隔离戒毒所医疗工作手册》、《中山市强制隔离戒毒所医疗工作手册》等一系列较完善的制度、工作流程的基础上，2019年中山市监管场所被监管人员医疗卫生工作稳步开展。在预算年度结束后，市公安局对2019年度被监管人员医疗卫生项目进行了绩效自评。

（三）实施成效

被监管人员医疗卫生项目在实施过程中，充分整合资源，完善规章制度，强化检查督导，使监管场所医疗卫生专业化工作在发展中不断完善，在提升公安机关执法效能、降低执法风险的同时，有效地净化了社会治安环境。体现在：

1. 项目产出超额完成。被监管人员体检人次的目标完成率为114.25%；监管场所所内门诊检查人次的目标完成率为117.22%；收治违法犯罪嫌疑人人次的目标完成率为106.75%；被监管人员外出就医近人次的目标完成率为100%；治愈好转率达96.72%。

2. 有效提升公安机关执法效能。部分患病被监管人员身患艾滋病、肺结核等传染病和高血压等疾病，随时可能出现生命危险，而大型医院一般距离监所较远，送治时间长，易形成执法风险，而且

护送、看押警力投入大，易造成警力紧张。被监管人员入所五项体检、监管场所内门诊治疗等，解决了公安机关对病残吸毒人员和违法犯罪分子无法打击、监管场所无法收押的难题。特别是近几年的扫黑除恶专项斗争打击行动，公安监管场所落实对违法犯罪人员“零拒收”，进一步维护了社会的安全稳定。

3. 有效降低监管场所执法风险。在实施被监管人员医疗卫生经费的基础上，市公安局通过与南区分院合作的“零拒收”模式，畅通了患病监管病人住院收治“绿色通道”和危急病人联诊“绿色通道”，在有效保障了病残吸毒人员和其他患病需要住院的被监管人员的合法权益的同时，进一步降低了这一群体因病死亡带来的执法风险问题。

4. 有效净化社会治安环境。被监管人员医疗卫生经费的实施使用，有利于依法“零拒收”模式的开展，更直接有效解决群众反映强烈的病残吸毒人员和违法犯罪人员滋扰社会治安的问题，群众满意率大幅提高。

六、存在问题

（一）项目管理方面

1. 部分监管场所医护力量配备未达标。

南区医院未能按照《看守所医疗机构设置基本标准》的要求足额配备医护人员，如：中山公安局强制隔离戒毒所的医师尚缺1人，未达到规定至少4人的基本要求；中山市拘留所的医护人员配置总

数，以及医师和护士的基本配置数，均未达到要求。

2. 部分监管工作未能执行到位，影响了资金使用效益。

公安部《关于规范和加强看守所管理确保在押人员身体健康的通知》要求“在押人员每羁押超过6个月后，看守所应当按照入所健康检查的标准对其进行一次健康检查”。市公安局在该项实施完成指标占计划完成指标的50.85%，在一定程度影响了资金使用效果。

3. 南区医院精细化管理还有进一步提升空间。

从现场评价了解到，目前被监管人员所患的疾病基本涵盖了临床各学科（如内科、外科、传染病科、皮肤科等）多种疾病，南区医院没有对被监管人员开展疾病谱统计，无法了解和掌握被监管人员的疾病种类及其变化趋势。被监管人员集中监管，人员相对密集，且被监管人员来自不同地区、不同阶层，其经济水平、社会保障程度、生活习惯、个人素质及身体状况等不同，致使被监管场所实施医疗精准预防和控制难度较大，这就需要南区医院通过对被监管人员所患疾病开展统计，进行疾病谱分析和调查，了解被监管人员生活方式对其疾病（尤其是慢性病）的影响，研判普遍性疾病近年来实际耗费的医疗费用支出及支出构成，为被监管场所的精细化管理和市公安局的精细预算管理提供科学依据。

（二）资金管理方面

1. 经费预算编制不够细化，欠缺项目经费使用绩效目标。

一是从市公安局提供的《2019 年被监管人员医疗卫生经费预算》来看，部分项目没有说明费用支出的明细内容、测算依据和标准等，难以判断每个项目的预算费用编制是否合理、适度。如子项目“涉毒人员医疗及被监管人员入所体检项目”720.00 万元预算，没有说明每个月 60.00 万元费用所包含的支出内容（如体检费用、诊疗费用等）、涉及的被监管人员数量、支出内容的费用标准等；项目“拘留所‘三非’人员体检项目”费用标准 184.30 元/人没有说明标准来源依据，测算的人数没有说明是在押人员数，还是以在押人员数为基础、综合考虑历史变动水平后计算的预计人数。二是现行的《监管场所被监管人员医疗卫生项目经费使用范围和管理办法》中，欠缺明确的该项目经费使用绩效管理（绩效目标、绩效评价等）相关内容与条款。在编制预算时也没有提出具体、明确的绩效目标，以致无法衡量经费使用效果是否与项目经费使用范围、支出性质相吻合。

2. 预算执行约束力有待进一步提升。

市公安局在 2019 年被监管人员医疗卫生经费预算中安排弥补 2014-2018 年累计的资金缺口，这主要是违法违规查处工作力度的加大，在押人数增加，再加上医疗费用成本的不断上涨，导致当年预算不足以开支，只能被动地采取事后追加的形式，冲击了预算的严肃性，影响了预算的约束力和权威性。

七、相关意见和建议

（一）进一步完善，创新监管医疗工作机制

随着公安机关打击违法犯罪力度的不断加大，公安监管场所的羁押量长期保持在高位，被监管场所医疗条件的保障水平将直接影响监管场所的安全稳定。因此要在现有的定点服务医院的基础上，可借鉴东莞、佛山等市采取“购买社会医疗服务”的经验，增加提供监管场所医疗服务的医疗机构，以定期轮换的方式派驻医护人员到监所提供入所体检、跟踪巡诊、半年体检、出所体检等服务，并提供相应的诊疗设备，借助社会公共医疗资源，利用社会专业的医疗团队，为监管场所在押人员提供专业、准确和科学的医疗卫生服务工作。同时可借鉴援藏援疆医疗服务经验，利用信息化手段建立“远程诊断系统”，通过信息系统将监管场所门诊部、南区医院与其他医疗机构对接，提高监所医务室的服务能力，并对疑难病例进行及时沟通和多学科会诊，提出诊治方案，让被监管人员不用外出就能挂上“专家号”。

（二）细化预算编制，提高预算管理水平

首先市公安局要根据现行的监管医疗卫生工作要求，在编制预算时将经常性项目、特殊性项目和临时性项目区分开来，结合现有的羁押规模、被监管人员历年变动水平等，以及根据历年的项目支出内容和支出水平确定的费用测算标准，测算经费资金需求。其次在编制预算过程中要注重与南区医院、人社医保等部门的充分沟通，充分获取近几年同类医疗项目的实际支出平均水平、被监管人员的

参保情况等因素，夯实经费预算编制基础，既保证被监管人员的合法权益，又要避免医疗经费的无端浪费。最后，市公安局、各监管场所和南区医院要加强沟通，及时相互协助解决支出数据信息不对称的问题，加快审批速度，提高预算支付进度。

（三）切实加强落实，提高医院精细化管理水平

各监管场所要认真落实入所半年体检制度，根据在押人员身体状况、病情变化、案情环节、心理状态等情况，及时调整在押人员的管理。南区医院要强化为监管场所精细化管理提供协助的服务意识，从提高精细化管理入手，每年对被监管人员开展疾病谱统计工作，并结合相关诊疗费用支出情况，做好常见诊疗项目（如五项体检等）和常见疾病的费用标准统计工作，为市公安局的预算编制提供基础数据。

附件：2019 年度被监管人员医疗卫生项目经费绩效评价评分意见表。

广东粤诚会计师事务所有限公司



2019年度被监管人员医疗卫生项目经费绩效评价评分意见表

项目单位	中山市公安	项目代码		项目名称	2019年度被监管人员医疗卫生项目经费	预算金额(万元)	4,262.00	
一级指标		二级指标		三级指标		评分说明	评分	扣分理由
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重			
项目管理	17	前期准备	7	项目立项	2	项目立项目的明确，资金投向明确、清晰的，得2分，否则酌情扣分，扣完为止。	2	
				制度建设	5	1. 市公安局及各镇区监管场所（即劳教所、看守所、戒毒所和拘留所）按照公安部、卫生部“公通字[2009]60号”和“公监管[2010]214号”文件的要求，建立了岗位职责分明、制度健全、运转协调的医疗卫生运行机制，得2分； 2. 监管场所医疗机构（即第二人民医院南区分院）按照《医疗机构管理条例》和《看守所医疗机构设置基本标准》等有关规定，建立医疗工作规范流程和岗位职责要求的，得3分。	4	现行的《监管场所被监管人员医疗卫生项目经费使用范围和管理办法》中，欠缺明确的该项目经费使用绩效管理（绩效目标、绩效评价等）相关内容与条款。，扣1分
		管理情况	10	执行及监管	10	1. 南区分院的机构设置、人员配备、设施配备等符合《医疗机构管理条例》及其他卫生部对医疗机构管理要求的，得3分；若发现一个不符合扣1分，扣完为止； 2. 南区分院建立被监管人员医疗档案，对日常医务活动建立了登记、流转交接、告知等制度，且痕迹档案资料完整的，得3分，若发现一个未执行到位，扣1分，扣完为止。 3. 各镇区监管场所按照《看守所医疗机构设置基本标准》在所内配备医务人员，并按公安部有关规定为在押人员建立医疗档案，按规定程序实施日常卫生健康管理，及时将被监管人员送诊至南区分院治疗的，得4分，若发现一个未执行到位，扣1分，扣完为止。	8	中山公安局强制隔离戒毒所的医师配置未达到规定的至少4人的基本要求，尚缺1人；中山市拘留所的医护人员配置总数，以及医师和护士的基本配置数，均未达到《看守所医疗机构设置基本标准》的要求，扣2分；
资金管理	26	预算编制	3	预算编制科学性	3	资金预算内容详细、具体，预算额度测算依据充分，并经过科学论证的，得3分；若1项不满足扣1分，扣完为止。	1	1. 部分项目没有说明费用支出的明细内容、测算依据和标准等，难以判断每个项目的预算费用编制是否合理、适度； 2. 在编制预算时也没有提出具体、明确的绩效目标，以致无法衡量经费使用效果是否与项目经费使用范围、支出性质相吻合。
		支出规范	23	资金使用率	13	根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。资金使用率在91%以上得满分，每降低10%扣1分，扣完为止。	13	
				事项支出的合规性	10	资金支付方式、支付标准、支出内容等符合管理办法规定的，得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合财务制度规定支出的，将依据现场抽查会计凭证资金使用合规率给予得分，即得分=（合规使用资金支出额/现场抽查会计凭证的累计资金支出额）*10分。	10	

一级指标		二级指标		三级指标		评分说明	评分	扣分理由
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重			
项目效果	57	项目产出	31	被监管人员医院体检率	6	被监管人员体检率=实际体检人次/计划实施体检的人次，得分=被监管人员体检率*6分。 *体检内容应按照《公安部关于规范和加强看守所管理确保在押人员身体健康的通知》（公监管[2010]214号）实施血压、血常规、心电图、B超、胸片等，以及目前身体状况、既往病史、药物过敏史、家族病史等问诊项目。若现场抽查相关诊疗档案资料，发现体检表空错漏项超过3项的，在既有得分的基础上，发现1人扣1分，扣完为止。	3	羁押6个月以上应重新进行体检的在押人员实施完成指标占计划完成指标的50.85%
				被监管人员外出就医率	5	被监管人员外出就医率=实际就医被监管人次/申请就医被监管人次，得分=被监管人员外出就医率*5分。	5	
				监管场所内门诊检查率	6	所内门诊检查率=实际检查人次/按计划应实施检查的人次，得分=所内门诊检查率*6分。 *体检内容应按照《公安部关于规范和加强看守所管理确保在押人员身体健康的通知》（公监管[2010]214号）实施血压、血常规、心电图、B超、胸片等，以及目前身体状况、既往病史、药物过敏史、家族病史等问诊项目。若现场抽查相关诊疗档案资料，发现体检表空错漏项超过3项的，在既有得分的基础上，发现1例扣1分，扣完为止。	6	
				治愈好转率	4	治愈好转率=治愈人次/就医住院治疗人次，得分=治愈好转率*4分	3.8	
				收治违法犯罪嫌疑人	6	南区医院对各镇区公检法有关部门报送的涉毒人员或患严重传染病的违法犯罪嫌疑人进行收治的，得6分；若现场抽查相关档案资料，发现1人符合条件而未能收治的，发现1例扣1分，扣完为止。	6	
				在押人员或犯罪嫌疑人在南区医院就医脱逃事故发生率	4	1.在押人员或犯罪嫌疑人在南区医院就医未发生脱逃事故的，得4分； 2.在押人员或犯罪嫌疑人在南区医院就医发生脱逃事故1-2起的，得2分； 3.在押人员或犯罪嫌疑人在南区医院就医发生脱逃事故3起及以上的，不得分；	4	
	社会经济效益	26		保障被监管人员合法权益	6	根据被监管人员的就医情况统计数据、以及现场抽查的就诊记录等资料综合判断，项目实施解决了被监管人员就医难问题，保障其生命权、健康权的效果十分明显的，得8分；若材料不充分或不完整，不足以说明被监管人员合法权益得到充分保障的，则视情况酌情扣分。	3	半数羁押半年以上的在押人员未能享受体检权益，影响了资金的使用效果
				提升精准监管水平	6	项目实施后，各监管场所100%能根据被监管人员的身体健康状况、心理状况等，实行健康风险等级评估并分类实施监管，实现了精细化、动态化管理十分明显的，得5分；否则，得分=（实施精细化、动态化管理的监管场所数/各镇区累计监管场所数）*6分。	4	南区医院没有对被监管人员开展疾病谱统计，无法了解和掌握被监管人员的疾病种类及其变化趋势，未能对被监管场所的精细化管理和市公安局的精细预算管理提供科学依据
				重大公共卫生安全事故	6	1.项目实施一年来监管场所未发生重大公共卫生事故的，得6分； 2.项目实施一年来监管场所发生1-2起的，得3分； 3.项目实施一年来监管场所发生3起以上重大公共卫生安全事故的，不得分； *重大公共卫生事故：指在一定时间内发生传染病疫情、群体性不明原因疾病、集体食物中毒、新发传染性疾病、群体性预防接种反应和群体性药物反应等导致被监管人员死亡或影响健康的事件	6	
				可持续保障机制	3	在经费保障、医疗专业服务人员待遇和专业发展、多部门协作机制等方面出台相关配套政策，充分保障监管场所医疗服务能力，明显减少专业服务人员流失的，得3分；否则，根据现场抽查和座谈了解情况，发现上述1项影响政策可持续实施，严重影响的扣1分，一般影响的扣0.5分。	2	医护人员和经费不足，且随着公安机关打击违法犯罪力度的不断加大，公安监管场所的羁押量长期保持在高位，现有的医护资源已不足以应对，需要进一步补充加强
				被监管人员满意度	5	被监管人员对该项支出政策的满意情况，满意度=满意人数/调查人数×100%，得分=满意率*5分。	4	

一级指标		二级指标		三级指标		评分说明	评分	扣分理由
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重			
自评材料与评价工作质量	5	自评材料与评价工作质量	5	申报材料与评价工作质量	1	自评材料规范得1分，否则不得分。	1	
					2	自评材料真实、有效的2分，否则酌情扣分	1	
					2	自评表、报告及所附材料完整的2分，否则酌情扣分	1	
					-5	凡是材料超过规定时间在其评价总分基础上，扣5分。		
合计					100		88	
评价等级		优（90-100）；良（80-89）；中（70-79）；低（60-69）；差（0-59）						
评审组		郝爱华、袁明、钟海波、覃国华						
机构名称		广东粤诚会计师事务所有限公司						
日期		2020年8月13日						