

# 2015—2019 年河南省“红十字会送医计划” 项目资金绩效评价报告

河南律信绩效评价咨询有限公司



# 目录

一、项目概况	1
(一) 项目立项背景	1
(二) 项目资金来源及使用情况	3
(三) 项目实施内容及完成情况	4
二、项目总体评价结论	5
三、取得的主要成效	6
(一) 落实文件要求，逐步推进基层卫生人才能力建设	6
(二) 创新工作机制，逐步提高红会送医帮扶精准度	7
(三) 发挥纽带作用，逐步提升红十字会公益形象	8
四、存在的主要问题	9
(一) 部分资金使用不够合规，预算执行有待规范	9
(二) 部分环节实施不够严谨，实施力度有待加强	9
(三) 部分绩效目标设置不够合理，绩效管理意识有待加强	10
五、改进措施和有关建议	10
(一) 强化资金管理意识，规范资金使用	10
(二) 提升项目管理水平，敦促项目实施	11
(三) 强化绩效目标管理意识，提高绩效管理水平	11

# 2015-2019 年河南省“红十字会送医计划” 项目资金绩效评价报告

为贯彻落实《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（豫发〔2019〕10号），扎实推进省级预算绩效管理，全面提高财政资金使用效益，河南省红十字会委托河南律信绩效评价咨询有限公司，于2020年9月至11月对2015-2019年河南省“红十字会送医计划”（以下简称“红会送医”）项目资金开展绩效评价。为做好本次绩效评价工作，切实了解项目实施成效，出具专业性的评价报告，评价组遵循独立、客观、公正的原则，通过审核资料、实地调研、数据分析、指标评分等工作程序（具体工作开展情况见附件1），并与被评价单位进行充分沟通，形成如下绩效评价报告。

## 一、项目概况

### （一）项目立项背景

健康是人全面发展的基础，关系千家万户的幸福，发展医疗卫生事业是提高人民健康水平的必然要求，而卫生人才则是推进医疗卫生事业改革发展、维护人民健康的重要保障。近年来，在省委、省政府的正确领导下，我省卫生人才队伍建设得到较快发展，为保障人民群众健康安全发挥了重要作用。但是我省卫生人力资源总量仍然不足、素质和能力有待

进一步提高、结构分布不尽合理、政策环境亟待改善，特别是基层卫生人才严重短缺，不能满足人民群众日益增长的医疗卫生服务需求。

为破解基层医疗卫生事业发展的人才资源匮乏难题，全面提升县、乡两级医务人员的能力素质，按照“保基本、强基层、建机制”的要求，2015年我省实施了基层卫生人才工程（简称“369人才工程”），基本内容是通过引进培养、在职培训和帮扶支援等3种途径，利用6年时间，实施医学院校毕业生特招、基层骨干医师培训、城乡医院对口支援等9项计划，为县、乡两级医疗机构培养一批下得去、用得好、留得住的优秀医疗卫生人才，建立一套选才、育才、留才的人才工作机制。

“红会送医”计划作为“369人才工程”中的9项计划之一，是省政府赋予红十字会的重要工作任务，要求充分发挥红十字会的作用，鼓励和支持包括离退休医护人员在内的各类志愿者到基层医疗机构开展志愿服务活动。为保障“红会送医”计划的顺利进行，省红十字会与省卫计委、省财政厅等8部门联合印发《关于印发基层卫生人才工程实施方案的通知》（豫卫发〔2015〕2号），其中《河南省红会送医计划实施方案》明确提出：从2015年到2020年，每年组织不少于3000人次的红十字志愿者，深入省内偏远地区县乡级公立医院，开展“送技术、送知识、送义诊”志愿服务活动。

通过传、帮、带以及授课培训等方式，培训基层卫生人员 24000 名，义诊群众近 30 万人次，帮助提高县乡医院医疗服务能力和医疗技术水平，减轻群众就医成本，提升群众健康水平，助力河南经济社会发展。

## （二）项目资金来源及使用情况

### 1.项目预算资金来源

2015—2019 年“红会送医”项目资金预算共 1360 万元，全部来源于省级彩票公益金，省红十字会负责项目经费使用，依据省财政厅批复 2015—2019 年省红十字会收支预算的通知，截止 2019 年 12 月 31 日，项目资金全部分配至省红十字会，具体情况见表 1-1。

表 1-1 “红会送医”项目 2015-2019 年资金预算情况 单位：万元

年份	项目资金额	资金到位率
2015 年	200	100%
2016 年	260	100%
2017 年	300	100%
2018 年	300	100%
2019 年	300	100%
合计	1360	100%

### 2.项目资金使用情况

根据《河南省“红会送医计划”项目经费使用办法》，“红会送医”项目资金支出范围包括红会送医计划志愿服务活动中志愿者的交通费、住宿费、伙食费、保险费、场地租用费、简单医疗耗材费，必要的会议、培训、宣传、印刷费，项目督导评估等费用。

首先，市（县）红会、志愿服务队联络员负责收集与“红

会送医”项目相关的票据，并进行初审；然后，省红会送医办人员、财务人员对汇总上报的票据进行复审，审核通过后由省红十字会给予统一支付。通过对 2015—2019 年“红会送医”项目资金支出情况进行统计汇总，截止 2019 年 12 月 31 日，2015—2019 年预算执行率都达到了 100%，具体情况见表 1-2。

表 1-2 “红会送医”项目 2015-2019 年预算执行率 单位：万元

年份	2015	2016	2017	2018	2019	合计
项目资金额	200	260	300	300	300	1360
项目支出额	200	260	300	300	300	1360
预算执行率	100%	100%	100%	100%	100%	100%

### （三）项目实施内容及完成情况

项目实施内容主要是：招募一批业务技术精湛、工作经验丰富，具有奉献精神的临床和医技专家型志愿者，结合志愿服务特点，针对基层实际需要，重点对县级公立医院“送技术”，对乡镇、村级卫生人员和广大人民群众“送知识”，对广大人民群众“送义诊”，使基层卫生人员掌握新知识、学会新方法，使群众掌握心肺复苏和常见意外伤害后的基本救护技术，弘扬红十字精神、传播红十字理念。

省红十字会在 2015—2019 年的每个年度都细化制定了具体的年度“红会送医”工作方案，截至当年末，基本都完成了年度工作任务。具体年度实施内容及完成情况见表 1-3。

表 1-3 “红会送医”项目 2015-2019 年完成情况

年份	计划开展内容	当年任务完成情况
2015 年	省红会及省直红会团体会员组建 20 支志愿者队伍，组织不少于 100 批次、800 人次的志愿服务活动；各省辖市红会组织不少于 120 人次的志愿者，到实施县（市）开展义诊、咨询、培训等活动	基本完成
2016 年	招募不少于 3000 人次的红十字志愿者；帮带不低于 24000 名基层卫生人员；义诊、培训群众近 15 万人次	全部完成
2017 年	开展不少于 400 批次、3500 人次的“送技术、送知识、送义诊”志愿服务活动；帮带 1.5 万名基层卫生人员；义诊群众不少于 8 万人次；开展应急救护知识培训不少于 150 场	全部完成
2018 年	组织招募 105 支志愿服务队、4500 名红十字专家志愿者；开展不少于 450 批次的“送技术、送知识、送义诊”志愿服务活动；帮带 1.5 万名卫生人员；义诊群众不少于 9 万人次；到全省不少于 200 个贫困村开展活动	全部完成
2019 年	组织招募 107 支志愿服务队、4000 名红十字专家志愿者；开展不少于 400 批次的“送技术、送知识、送义诊”志愿服务活动；帮带 1 万名卫生人员；义诊群众不少于 6 万人次；到全省不少于 100 个贫困村开展活动	全部完成

## 二、项目总体评价结论

总体上看，“红会送医”项目自 2015 年实施以来，省红十字会认真贯彻落实《关于实施基层卫生人才工程的意见》，充分发挥团体会员单位中有众多医疗卫生单位的优势，每年招募一定数量的有意愿、有专长、有爱心的医护志愿者，到县及以下公立医院进行传、帮、带和深入农村、社区开展“送技术、送知识、送义诊”活动，扎扎实实提高了县级及以下公立医院医疗技术水平和医疗服务能力，一定程度上缓解了

人民群众看病难、看病贵的问题。但是，项目实施过程中也存在部分资金使用不够合规、个别单位积极性不够高、工作人员紧张等问题。

依据绩效评价指标体系，通过对“红会送医”项目的组织管理、资金使用、实施内容和实际效益进行全面综合评价，2015—2019年“红会送医”项目资金的绩效评价得分为87.56分，具体情况见表2-1。依据《河南省省级预算项目支出绩效评价管理办法》（豫财效〔2020〕10号）规定，该项目资金的绩效评价等级为“良”。指标体系的具体评分及分析内容见附件2、附件3。

表 2-1 项目总体得分情况

一级指标	A 决策	B 过程	C 产出	D 效益	合计
分值	15	25	30	30	100
得分	13.28	20	25.54	28.74	87.56
得分率	88.53%	80%	85.13%	95.80%	87.56%

### 三、取得的主要成效

#### （一）落实文件要求，逐步推进基层卫生人才能力建设

“红会送医”项目贯彻落实《河南省人民政府办公厅关于实施基层卫生人才工程的意见》《河南省卫计委关于印发基层卫生人才工程实施方案的通知》等文件精神，采取帮扶支援的基本途径，助力提升县乡医院医疗服务能力和医疗技术水平。从2015年到2019年，红十字会通过招募专家志愿者、组建志愿服务队伍、开展志愿服务活动等流程，每年组

织不少于 3000 人的医技专家志愿者，深入省内偏远地区县乡级公立医院，通过传、帮、带以及授课培训的方式，指导基层医生查房、诊疗、手术，并进行现场讲座、远程会诊，传播新知识、新技术，受到基层医疗机构的好评。“红会送医”项目 5 年共计帮带了 88625 名基层医护人员、示范查房 38842 次、示范手术 3115 台、解决疑难病例 21674 个，为基层培训了一支留得住的高水平医疗卫生队伍。

## （二）创新工作机制，逐步提高红会送医帮扶精准度

“红会送医”项目属于创新之举，在全国红十字会系统中尚属首次，没有模式和经验可循，从 2015 年至 2019 年，“红会送医”的工作机制不断完善、创新，积极融入精准扶贫和“健康中国”、医改等改革发展大局，更好地满足基层医疗单位、医护人员和人民群众的多样化需求，实现精准帮扶。如主动融入“脱贫攻坚”大局，向国家级、省级扶贫工作重点县倾斜，实现了全省贫困县全覆盖，并有针对性地对全省深度贫困县给予重点关注；在召开项目对接会时，注重基层医疗机构的实际需求，征求所需专家的专业及专题讲座的方向，组织专家和基层医疗卫生人员点对点沟通，简化操作流程；活动中注重宣传和扩大影响，以更多更好服务群众为宗旨，提高事前知晓率；各地依据本地情况，适时调整送医志愿者、因地制宜开展内容丰富的送医行动；个别项目县还组织县级医院和乡镇卫生院成立志愿服务队，深入农村进

行义诊活动。“红会送医”项目5年共计覆盖102个县（市、区），帮扶913所基层医疗机构，基本上覆盖了全省的市辖县。

### （三）发挥纽带作用，逐步提升红十字会公益形象

“红会送医”项目发挥了红十字会的桥梁和纽带作用，从2015年6月启动至今，省、市、县三级红会工作人员广泛招募专家志愿者和征集基层医疗机构需求，使县、乡医护人员和农村患者足不出户就能享受到省、市级专家高水平的传帮带和诊疗，在河南已经形成声誉好、叫得响、影响大的公益品牌。如针对基层医疗机构科室设置不健全、科室优势不突出、不能引领单位的综合发展和长远建设的实际，红会分门别类组织多次座谈会，帮助他们把自身的优势特色找好、把阻碍单位长远发展的症结找准，采取固定专业、细化方案、轮流培训等方法把基层卫生单位的优势特色固强，把阻碍单位长远发展的短板补齐，达到医护人员素质和医疗技术水平双提升的目标。又如2018年博爱周“红会送医计划”特别行动，省、市、县红十字会共组织了125支红十字医疗专家志愿服务队深入239个贫困村开展了238次送医特别行动，参与专家志愿者1971人，解决疑难病例1891例，开展健康讲座112场，义诊群众41989人次，免费发放药品151100元，发放健康卫生知识宣传资料20000多份，既拓展了项目内容、帮助了弱势群体，又扩大了“红会送医”品牌知名度、

美誉度和影响力。

#### 四、存在的主要问题

##### （一）部分资金使用不够合规，预算执行有待规范

一是项目资金全部下达至省红会，由省红会负责资金管理，每次项目活动开展后，由联络员持河南省“红会送医计划”项目志愿服务队活动审批表、预算表、决算表、签到表和发票、食宿费明细单、电子结算单等原始附件到省红会审核报销，由于报销项目过于细碎、频繁，增加了省红会财务工作压力。二是由于项目实施任务重、人员有限等原因，使用项目资金 2.61 万元外聘工作人员协助项目开展，不符合《河南省“红会送医计划”项目经费使用办法》中的项目经费支出范围，预算执行有待规范。

##### （二）部分环节实施不够严谨，实施力度有待加强

一是 2015—2019 年的项目实施方案每年都在不断更新改进，但是存在部分项目实际执行与实施方案相脱节的问题，如 2019 年实施方案要求 4 月底前报送医疗专家志愿者登记注册并报送花名册，但实际实施时并未提交花名册；另外部分年份未进行项目工作推进会，未严格按照实施方案进行。二是个别送医单位积极性不够高，并未严格按照实施方案中规定的送医次数和每次的送医天数和送医人数来执行，忽视送医质量、增加送医成本；另外个别市、县红会没有将红会

送医列入单位议事日程，领导不重视、组织不得力、计划不到位、效果不明显。

### **（三）部分绩效目标设置不够合理，绩效管理意识有待加强**

一是年度绩效目标与方案中的工作任务量对映程度较低，存在部分绩效指标值远大于工作任务量的情况，指标值设置依据不够恰当。二是产出指标与效益指标的概念区分有待进一步提高，部分产出指标如义诊群众数量和帮带基层卫生人员数量等指标放在效益指标中更为恰当。三是部分绩效指标值过于定性、不够量化，如可持续影响指标中的红十字志愿者作用发挥充分、各级市县红十字组织到位等指标，不易衡量。

## **五、改进措施和有关建议**

### **（一）强化资金管理意识，规范资金使用**

一是项目主管部门应依法对项目经费使用范围进行清晰界定，根据资金实际使用情况，在省财政厅指导下制定合理的资金管理办法，优化资金使用流程，提高资金使用的合规性。二是加强对项目经费使用的监管，优化项目资金的财务报销流程，严格审核报销票据和资料，确保票据来源合法、资料内容真实。三是资金使用部门要进一步准确把握《河南省省级彩票公益金管理办法》中彩票公益金的使用范围，提高财务管理水平，确保项目资金支付手续完整、使用规范，

专款专用、合法合规。

## （二）提升项目管理水平，敦促项目实施

一是进一步明确部门对项目管理的主体责任，完善项目实施方案，制定科学合理、切实可行的工作计划，优化项目开展环节，提高项目实施进度；二是完善项目实施的监督管理机制，加强对项目实施各环节的开展程度和预算执行进度的“双监控”，对项目进展缓慢的市县或单位进行督促，查找问题，分析原因，确保项目按时保质保量完成。三是制定明确的志愿服务活动验收标准，督促各医院和红会工作人员严格按照标准进行自验收工作，并对上报的验收情况及时组织抽样检查。

## （三）强化绩效目标管理意识，提高绩效管理水平

一是提升项目主管部门对绩效管理的认识。进一步将绩效管理融入预算编制、执行、监督全过程，逐步构建事前评估、事中监控、事后评价的绩效管理闭环系统，实现预算绩效管理一体化，提高财政资源配置效率和使用效益。二是学习国务院《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和省财政厅发布的《河南省省级预算项目支出绩效评价管理办法》等有关文件，切实提高项目实施单位对绩效目标的认识理解水平。三是加强项目资金绩效评价结果应用。将绩效评价的结果及时反馈给相关单位，并督促其整改，建立资金分配与绩效评价结果挂钩机制。