

上海市卫生和计划生育委员会 财政支出绩效评价报告

项目名称：2017 年免费提供避孕药具项目

项目单位：上海市计划生育药具管理中心
各区人口和计划生育指导中心

主管部门：上海市卫生和计划生育委员会

委托单位：上海市卫生和计划生育委员会

评价机构：上海国家会计学院

二〇一八年七月

报告撰稿人：王抒怀、裴济红、王雅莉、赖嫣珩

复审人：王蕾

终审人：赵敏

目录

摘要.....	4
一、项目概况.....	7
（一）项目立项背景及目的.....	7
（二）项目资金来源及使用情况.....	9
（三）项目组织及管理流程.....	14
二、项目绩效目标.....	18
（一）总目标.....	18
（二）年度绩效目标.....	18
三、评价思路和实施过程安排.....	19
（一）评价思路.....	19
（二）评价目的及依据.....	20
（三）评价对象及范围.....	21
（四）绩效评价设计过程.....	21
（五）证据收集方法.....	23
（六）绩效评价实施过程.....	24
四、评价结论和绩效分析.....	25
（一）评价结论.....	25
（二）具体绩效分析.....	26
五、相关经验.....	43
六、存在的问题.....	43
七、建议和改进措施.....	44

摘要

一、项目概况

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，完善项目预算的管理，强化预算支出责任，提高财政资金的使用效益，根据《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩【2014】22号）的相关规定，受上海市卫生和计划生育委员会（以下简称“市卫计委”）委托，上海国家会计学院以第三方社会评价机构身份，承担2017年上海市计划生育药具管理中心（以下简称“市药具管理中心”）免费提供避孕药具项目资金的绩效评价工作。

2017年，本项目内容分为药具采购经费和业务建设经费两大部分，共涉及中央资金1550万元，实际执行1,388.44万元，执行率为89.58%。其中，药具采购经费预算1250万元，实际支出1088.63万元，执行率87.09%；业务建设经费又分为市级业务建设经费和区业务建设经费，市级业务建设经费预算192万元，实际支出191.81万元，执行率99.90%；区业务建设经费预算108万元，实际支出108万元，执行率100%。

二、评价结论和绩效分析

根据上海市及卫计委预算绩效管理的相关要求，评价小组利用经专家组方案论证并修改后的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈等方法，对2017年免费提供避孕药具项目资金支出绩效进行了第三方评价，最终得分为88.67分，评价等级为“良”。其中：

项目决策类权重10分，得分为8.50分，得分率为85.00%；

项目管理类权重35分，得分为32.90分，得分率为94.00%；

项目绩效类权重55分，得分为47.27分，得分率为85.95%。

总体来看，2017年免费提供避孕药具项目立项依据充分，管理基本有效，并取得了良好的社会效益，但在采购合同完成及时性、业务建设经费管理、药具知识宣传力度上存在不足之处。

三、经验、问题和建议

（一）相关经验

1、高度信息化，管理系统全覆盖

目前药具管理中心建立了药具发放系统，且该系统已经基本覆盖全市各发放点，可实时查看各区药具存量和发放情况，同时可检测自助发放机的上线情况，为全市药具的及时统一调拨与发放提供了技术支持。

2、创新发放和宣传方式，提高育龄群众健康意识

药具管理中心不断创新多种途径发放药具，以满足不同人群对免费避孕药具的需求；同时中心积极与东方网等互联网媒体合作，积极宣传国家免费计生药具政策和避孕知识，提高育龄群众安全避孕意识有效地促进了免费药具的发放。

3、管理制度健全，业务执行效率高

中心财务制度、业务制度、资产管理制度和人员管理制度等各项制度健全，执行有效，这在一定程度上保证了药具发放工作的有序开展。此外，中心对各区业务指导到位，业绩考核指标健全合理。

（二）存在的问题

1、采购管理不足，药具发放及时性受限

2017年市药具中心存在供货商无法及时供货、采购合同无法按时完成的情况。由于国家将采购权下放，2017年市药具中心第一年采取自主采购的模式，但因采购时间节点控制原因，上海名邦橡胶制品有限公司因自身产能问题延迟交货，72.98万元采购款采用跨年支付的方式，对药具发放的及时性产生了一定影响。

2、相关政策文件需要更新，影响合同执行与资金支付

目前各单位均按照1990年国家计划生育委员会和财政部文件《关于划拨一九九〇年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》中的相关规定执行。但因该文件时间出台时间较早，对当前的药具工作指导性不强。例如考虑到冬季是避孕药具生产高峰期，该文件规定拨款时间与比例是：第一季度40%，其余三个季度各拨款20%。但是药具中心2017年度采取政府采购模式，前期招投标准备时间较长，正式签订合同多在第二、三季度，实际合同执行与资金支付之

间存在矛盾。

3、育龄群众对避孕药具基本知识欠缺，避孕药具使用效果不佳

由于计划生育药具有较强的个人隐私性，这对药具推广与使用正确性带来相当挑战。目前，市药具中心对于相关避孕药具知识的宣传教育力度有所不足。根据调查问卷显示，育龄群众对外用避孕药、避孕套、宫内节育器三种避孕药具知识掌握程度分别为 28.2%、26.72%、24.05%，均不满 30%。避孕药具基本知识欠缺，难以科学避孕，这可能会影响避孕药具的使用效果。

（三）建议和改进措施

1、合理安排药具采购时间节点，加强采购活动监管

建议在制定采购方案时，充分考虑下一个年度药具工作的安排和资金情况，提前采购时间节点，预留应对突发情况的时间。同时，及早开展政府采购，确保采购合同的按时完成。此外，还建议加强对厂商供货能力的监督以及考核，若厂商出现多次供货不及时情况，不予列入下一年采购对象，确保厂商按时供货。

2、合理安排资金支出计划，确保预算调整规范性

建议在现有政策文件基础上，进一步合理安排资金支出计划。申请预算时，根据上一年支出以及当年的实际情况，按需申请预算，并根据避孕药具生产周期，合理安排支出计划。如使用期间确需调整相关子项目预算，建议在符合预算资金管理的要求下，加强调整程序的规范性。

3、加大避孕药具知识宣传力度，促进居民健康水平提升

建议在宣传过程中进一步加强和推广避孕药具的相关宣传教育，不仅对传统的宣教模式要及时总结经验，同时也需要充分发挥新媒体的宣传优势，提高育龄群众避孕药具知识掌握程度，提倡科学避孕，保护妇女身心健康，促进生殖健康水平的提升。

上海市 2017 年卫计委免费提供避孕药具项目 绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，完善项目预算的管理，强化预算支出责任，提高财政资金的使用效益，根据《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩【2014】22 号）的相关规定，受上海市卫生和计划生育委员会（以下简称“市卫计委”）委托，上海国家会计学院以第三方社会评价机构身份，承担 2017 年上海市计划生育药具管理中心（以下简称“市药具管理中心”）免费提供避孕药具项目资金的绩效评价工作。

一、项目概况

（一）项目立项背景及目的

计划生育是我国的基本国策之一，对解决中国的人口问题和发展问题的积极作用不可忽视。计划生育避孕药具是贯彻落实计划生育基本国策、促进人口长期均衡发展的重要物质保障，计划生育避孕药具供应、管理和服务是政府履行人口计生社会管理和公共服务的一项重要职能。提供免费的计划生育避孕药具在推进计划生育优质服务，满足广大育龄群众计划生育、优生优育、生殖健康的需求，促进解决城市人口问题，预防艾滋病，促进家庭幸福等方面做出了重要贡献。

根据《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》（国发【2017】9 号）第七章，“继续落实计划生育技术服务基本项目，将流动人口纳入城镇计划生育服务范围。”上海市人民政府《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》（沪府发【2016】104 号）中指出：“优化免费计划生育技术服务基本项目，完善计划生育药具管理服务制度。探索社区生殖健康促进模式，加强流动人口、青少年、

未婚育龄和更年期人群生殖健康公共服务。坚持政府主导、社会补充，建立完善与实施全面两孩政策相适应的计划生育扶助保障政策。按照‘老人老办法、新人新办法’的原则，稳妥推进相关奖励扶助政策的有序衔接。推进落实计划生育家庭奖励扶助政策，逐步提高奖励扶助金标准。加大计划生育特殊家庭扶助关怀力度。积极建立政府组织、市场运营、独立核算、群众受益的政策性计划生育家庭保险制度。逐步建立鼓励按照政策生育的社会公共政策和公共服务支持体系。”上海市为实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展，推行计划生育政策，加强计划生育药具管理，切实维护公民的合法权益，促进家庭幸福与社会进步。

上海市计划生育药具管理中心是上海市卫计委于1988年3月19日成立的全额拨款事业单位。1988年，国家计划生育委员会颁布《关于成立天津、上海、浙江、湖北、广州、南京、成都计划生育药具供应站的通知》（国计生委[1988]综字183号）后，上海市编制委员会也颁布了《关于成立上海市计划生育药具管理站通知》（沪编[1988]80号）和《关于同意上海市计划生育药具管理站更名的通知》（沪编[2003]8号），确定成立上海市计划生育药具管理中心，承担国家免费计生药具发放管理的工作。上海市药具中心的主要任务包括：①研究和提出上海市有关免费药具发放的管理办法，并组织实施；②研究和提出上海市免费药具的中长期发展规划和年度计划，并组织实施；③拟定上海市免费提供避孕药具项目经费分配使用方案，协助做好对免费提供避孕药具项目经费执行情况的检查、考核；④编制、上报、下达上海市年度免费药具需求和分配计划，并对执行情况进行监督、考核和评估；⑤对上海市免费药具服务网络布局、统计分析、质量检测等工作进行监督和指导；⑥组织开展上海市免费药具工作人员岗位培训，指导免费药具新产品的宣传、推广和应用；⑦推广安全套的使用，积极预防艾滋病/性病，确保人口安全。

自上世纪70年代国家实行计划生育免费药具发放以来，避孕药具实行了“计价调拨、经费包干”的管理办法，根据国家计划生育委员会和财政部共同颁布的文件《关于划拨一九九〇年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》（国计生财字[1990]23号）决定从1990年起将原由国家计生委直接拨付给各

省、自治区、直辖市及计划单列市的避孕药具包干经费改为划拨给地方，纳入地方财政预算管理的办法。

上海计划生育药具管理中心在该笔中央资金的支持下，“十二五”期间共提供避孕套 25,600 万只，宫内节育器 35 万套，口服避孕药 81 万盒，外用避孕药 142.5 万盒，皮下埋植剂 1,800 盒，最大限度地满足了群众基本需求，药具质量安全可靠，抽检合格率为 100%；全市免费计生药具规范化管理工作取得长足进步，药具中心制定了包括免费提供避孕药具项目资金管理及使用、计划统计、仓储调拨、质量管理、发放服务等方面的工作规范广泛宣传国家免费发放政策；避孕节育科普知识得到了大力普及，群众参与的积极性也得到了提高，取得了良好的社会效益，基本达到了免费提供避孕药具项目的最初目的。

本次绩效评价对象为免费提供避孕药具项目经费共计 1,550 万元，包括药具采购部分和业务建设经费部分。由市卫计委下拨至各区人口和计划生育指导中心使用。本次评价范围为 2017 年度的项目预算。

（二）项目资金来源及使用情况

1、免费提供避孕药具项目资金整体情况

2017 年度上海免费提供避孕药具项目资金为中央资金，项目实施期为 2017 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，预算金额为 1,550 万元，实际执行 1,388.44 万元，执行率为 89.58%。其中 2017 年上海市计划生育避孕药具订购计划为 1,250 万元，实际采购支出 1,088.63 万元，执行率 87.09%；业务建设经费共计 300 万元，其中市级业务建设经费 192 万元，实际执行 191.81 万元，执行率为 99.90%，区业务建设经费 108 万元，实际执行 108 万元，执行率为 100.00%。

表 1-1 免费提供避孕药具项目 2017 年预算及执行情况

单位：万元

	项目内容	年初预算	实际支出	预算执行率
2017	药具采购	1,250.00	1,088.63	87.09%
	市级业务建设	192.00	191.81	99.90%
	区业务建设	108.00	108.00	100.00%

	合计	1,550.00	1,388.47	89.58%
--	----	----------	----------	--------

2、项目完成情况

2017年度上海免费提供避孕药具项目主要购置了避孕药具发放和管理设备、整修维护药具仓库、进行了避孕药具业务培训、业务会议，以及利用多途径宣传避孕药具知识，具体完成情况如下：

(1) 以群众需求为导向，科学编制计生药具年度采购需求，并逐步建立计生药具产品结构调整机制，促进免费计生药具品种结构的调整与优化；

(2) 根据各区区位条件、经济社会发展、公共服务和人口发展水平的不同，统筹规划，因地制宜地逐步实现智能发放机取代传统发放手段，推进免费计划生育药具精准发放模式的建设；

(3) 通过“9.26世界避孕日”、线上线下等宣传，普及避孕药具使用知识，保障育龄群众生育安全；

(4) 积极探索多渠道药具业务知识平台建设，对各层级药具服务管理人员开展课堂教学、专家讲座、网上在线学习等多种形式的培训，组织计生药具干部培训，切实提高计生药具服务人员的综合服务能力和水平；

(5) 实施计生药具质量保障工程。强化计生药具质量日常的科学监管，改善仓储条件，确保仓储质量，严格计生药具报废程序和审批手续。将计生药具生产、储运、发放服务全过程纳入质量管理体系，建立计生药具质量定期报告制度；

(6) 构建计生药具服务的绩效评价监测体系，建立对各级责任单位履行计生药具基本公共服务的监测评价体系，并将计生药具基本公共服务纳入计划生育绩效考核范围。

3、免费提供避孕药具项目药具采购经费情况

表 1-3-1 2017 年免费提供避孕药具项目药具采购预算完成表

单位：元

品种	采购情况			发放情况		
	预算金额	实际支出	完成率	预计发放	实际发放	完成率
避孕药品	3,063,200.00	2,986,920.00	97.51%	1,955,770.32	1,970,916.04	100.77%

宫内节育器	330,980.00	316,175.60	95.53%	240,837.20	241,357.20	100.22%
避孕套	8,520,820.00	7,014,440.08	82.32%	4,697,922.96	4,714,154.08	100.35%
其他	585,000.00	568,743.60	97.22%	433,365.20	436,910.40	100.82%
合计	12,500,000.00	10,886,279.28	87.09%	10,843,649.78	10,886,467.92	100.40%

注：

1. 其他为润滑剂和其他辅助药具；
2. 由于存在期初库存，计划发放完成率超过 100%；
3. 由于药具中心要维持四个月左右的库存量，因此预计发放金额小于采购金额。

表 1-3-2 2017 年市药具中心药具库存情况表

单位：元

品种	库存情况			
	期初库存	本年调入	本年调出	期末库存
避孕药品	2,250.00	3,337,630.00	2,349,976.04	989,903.96
宫内节育器	52,528.20	365,515.60	361,430.80	56613.00
避孕套	851,733.00	13,526,006.08	10,103,327.08	4,274,412.00
其他	-	473,277.60	452,030.4	21,247.2
合计	906,511.20	17,702,429.28	13,266,764.32	5,342,176.16

注：

1. 本年调入、调出金额包含上年跨年交付药具；
2. 期末库存一般为避孕药具四个月需求量；
3. 本年调出金额包括市药具中心自身药具发放金额以及调配到各区单位金额。

计划生育药具实行政府采购的采购方式。2017 年上海市药具中心药具采购实际支出 1088.63 万元，结余金额为 161.37 万元，其中 72.98 万元跨年支付。跨年支付原因为厂方名邦橡胶制品有限公司在双十一期间需求大增，直接影响

对药具中心供货，72.98万元药具于2017年12月20日最终交货，因此未能在2017年12月10日开具发票，在支付系统关闭前该笔采购不符合支付条件未能在2017年度支付，而在2018年度进行跨年支付。

表 1-3-3 2017 年各区药具库存情况表

单位：元

序号	区	年初库存	本年调入	其他增加	本年发放	年末库存
1	黄浦区	16,719.7	1,403,258.3	-	1,191,944.3	228,033.7
2	徐汇区	51,413.1	684,001.9	-	519,942.9	215,472.1
3	长宁区	71,002.0	593,624.7	33,600.0	473,622.1	191,004.6
4	静安区	120,517.8	570,952.4	-	442,047.6	249,422.6
5	虹口区	12,514.6	663,929.5	590.0	590,929.1	85,515.0
6	杨浦区	33,849.0	1,022,692.2	-	930,161.2	126,380.0
7	闵行区	7,433.0	896,872.9	-	852,712.2	51,593.7
8	宝山区	27,192.6	749,765.4	-	734,954.8	42,003.2
9	嘉定区	24,253.5	1,372,706.0	-	1,250,921.0	146,038.5
10	浦东新区	718,102.9	1,585,023.3	-	1,482,893.4	820,232.8
11	金山区	49,892.6	670,207.1	-	642,299.7	77,800.0
12	松江区	35,937.3	771,676.1	-	684,653.0	122,960.4
13	青浦区	90,675.4	952,257.4	-	646,559.0	396,373.8
14	奉贤区	97,454.0	725,282.5	-	695,610.7	127,125.8
15	崇明区	142,153.8	646,553.9	-	611,464.8	177,242.9
合计		1,499,111.3	13,308,803.6	34,190.0	11,750,715.8	3,057,199.1

注：普陀区不需要该项目资金

其他增加涉及到长宁区、虹口区两个区。长宁区调入国家免调药具，直接在医院发放；虹口区从其他区平行调入590元硅胶棒，两者均不属于计划入库范围。

4、免费提供避孕药具项目资金业务建设经费（市级部分）情况

表 1-4-1 2017 年免费提供避孕药具项目市级业务建设经费申报明细表

单位：万元

行次	项目	2017 预算批复金额	执行金额	预算执行率
1	1. 业务费	176.00	183.40	104.20%
2	2. 避孕药具搬倒费	3.00	3.25	108.33%
3	3. 其他支出	13.00	5.16	39.69%
4	合计数	192.00	191.81	99.90%

业务建设经费总额为免费提供避孕药具项目资金 20%，分为药具中心建设经费和区业务建设经费两部分使用，本年区业务建设经费分配依据为去年上报药具需求金额（占比 70%）以及去年考核分值（占比 30%），剩余业务建设经费由药具中心使用。市计划生育药具管理中心 2017 年业务建设费预算金额为 192 万元，主要用于专用设备购置费、专业培训费、药具搬倒费等支出。具体安排为：

（1）业务费 176 万，主要用于药具宣传培训、仓储管理、质量管理、发放管理系统软件维护以及其他避孕药具业务管理支出等；

（2）避孕药具搬倒费 3 万元，用于避孕药具仓储过程中搬倒费支出；

（3）其他支出 13 万元。

5、免费提供避孕药具项目资金业务建设经费（区部分）情况

表 1-5 2017 年免费提供避孕药具项目资金区业务经费预算及执行情况表

单位：元

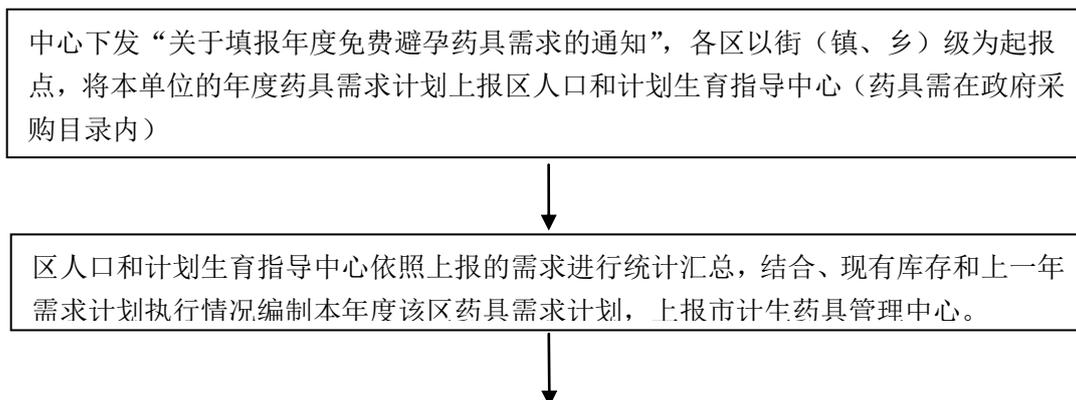
序号	市、区	预算金额	实际支出	预算执行率
1	崇明区	49,000	49,000	100%
2	青浦区	68,000	68,000	100%
3	虹口区	67,000	67,000	100%
4	宝山区	76,000	76,000	100%
5	松江区	62,000	62,000	100%

序号	市、区	预算金额	实际支出	预算执行率
6	黄浦区	99,000	99,000	100%
7	金山区	62,000	62,000	100%
8	徐汇区	72,000	72,000	100%
9	嘉定区	77,000	77,000	100%
10	杨浦区	71,000	71,000	100%
11	长宁区	63,000	63,000	100%
12	浦东新区	118,000	118,000	100%
13	奉贤区	63,000	63,000	100%
14	闵行区	68,000	68,000	100%
15	静安区	65,000	65,000	100%
合计		1,080,000	1,080,000	100%

注：普陀区不要免费提供避孕药具项目经费

（三）项目组织及管理流程

2017年上海市免费提供避孕药具项目资金由上海市计划生育药具管理中心受上海市卫生和计划生育委员会委托，负责本市免费药具发放项目经费申报、组织和监督实施等工作。市药具中心接通知组织本市药具需求申报工作，具体药具采购流程如图 1-1 所示。



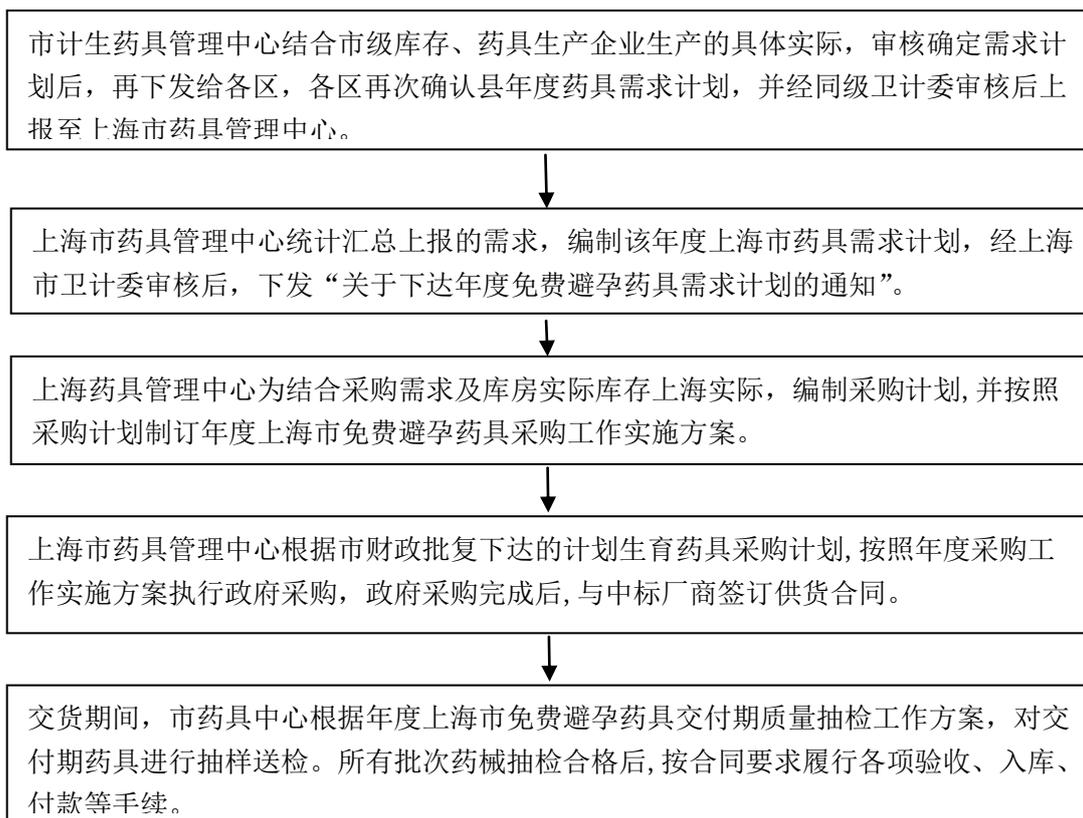
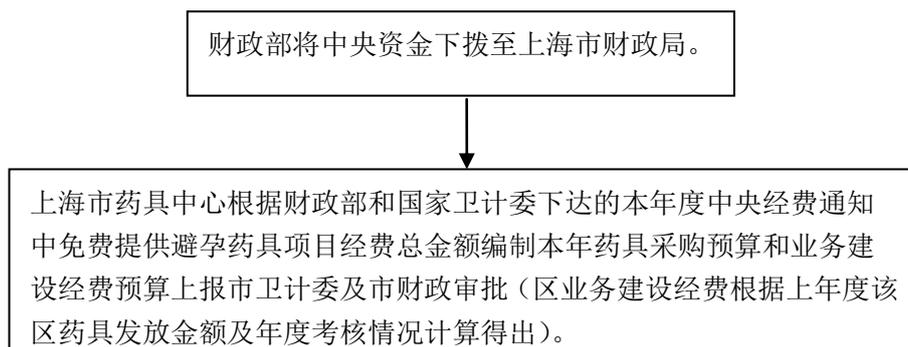


图 1-1 免费提供避孕药具年度采购需求计划及实施采购流程图

免费发放避孕药具实行政府采购方式，药具需求计划每年编制一次，镇、乡级为起报单位，区级以上计划生育药具管理机构依照上报的需求进行统计汇总，结合、现有库存和上一年需求计划执行情况编制本年度该区药具需求计划，上报市计生药具管理中心；市计生药具管理中心审核确定需求计划后，经同级卫计委审核后上报至上海市药具管理中心；上海市药具管理中心统计汇总上报的需求，编制该年度上海市药具需求计划，经上海市卫计委审核后，下发“关于下达年度免费避孕药具需求计划的通知”；市药具管理中心编制采购计划并制定工作实施方案；市药具管理中心根据实施方案执行政府采购，并与中标厂商签订合同。

具体资金拨付流程如图 1-2 所示。



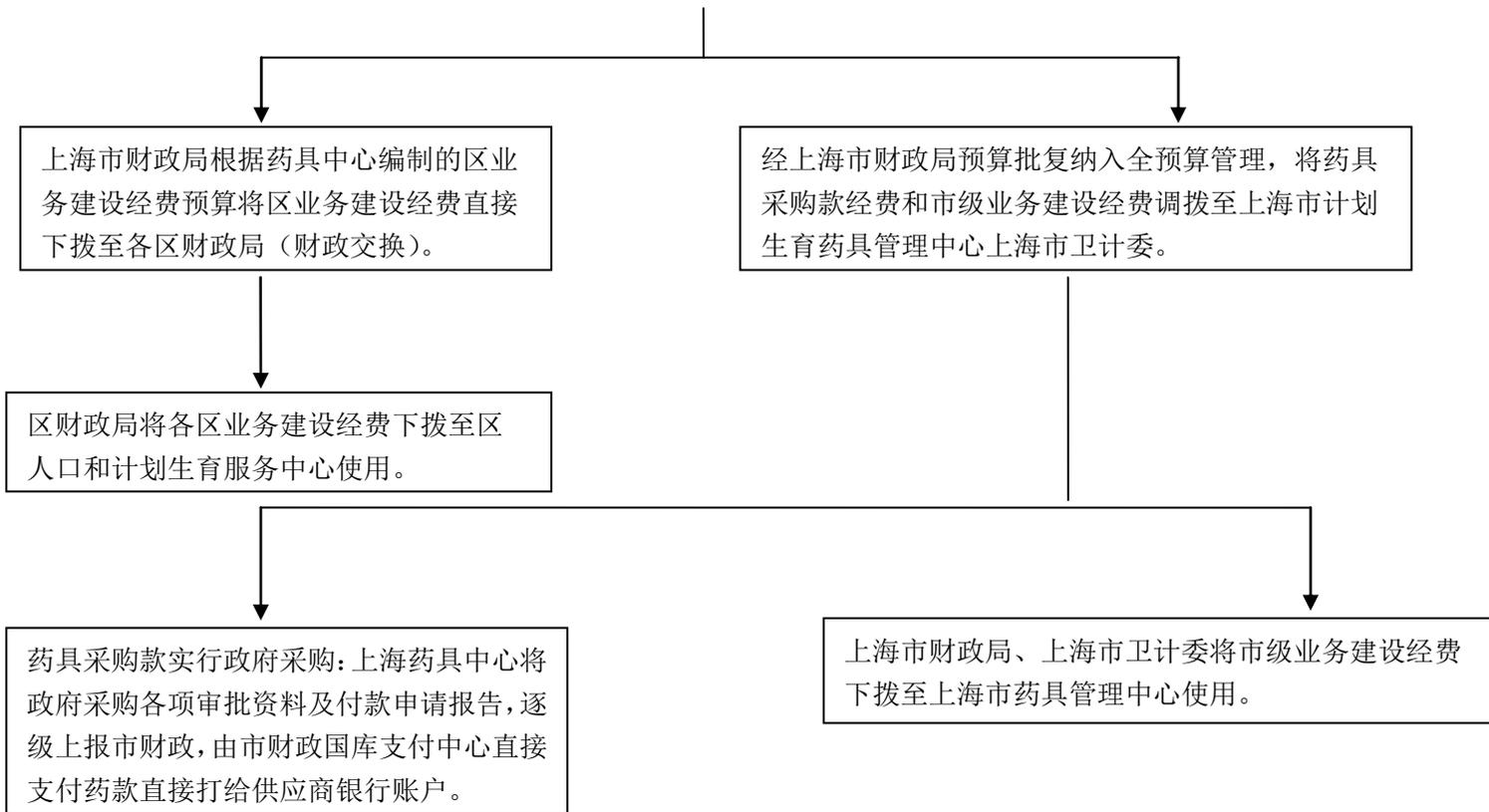


图 1-2 上海市免费提供避孕药具项目经费拨付流程图

上海市各级计划生育药具管理机构严格按照国家有关财务管理规定，进行免费提供避孕药具项目经费预算、决算和财务收支管理；计划生育药具业务建设经费由上海市各区计划生育药具管理机构编制年度预算，经各区卫计委审核并报上海市卫生和计划生育委员会批准后执行；国家财政部和卫生计生委共同下达该年度上海市免费提供避孕药具项目资金预算指标；计划生育药具采购经费由上海市计划生育药具管理中心统一结算，并按照财政国库管理制度规定统一支付，即由上海市财政部门 and 卫生计生部门统一支付免费避孕药具采购款，市级业务建设费拨付给上海市计划生育药具管理中心，各区业务建设资金直接拨付至各区财政局。

该项目实施流程中各部门职责如下：

1、 国家人口计生委药具发展中心(以下简称药具发展中心)主要承担以下任务：

(1) 组织研究计划生育药具工作中长期发展规划, 协助有关部门制定药具

管理有关规章制度；

(2)拟订全国计划生育避孕免费提供避孕药具项目经费分配和计划生育药具需求计划方案；

(3)组织实施全国计划生育药具的政府采购、经费使用、仓储调拨、质量监测、发放服务、信息统计工作；组织实施国家储备的计划生育药具的计划、采购、仓储和调拨；

(4)指导省级计划生育药具管理机构的业务工作；组织实施计划生育药具系统业务培训和避孕药具科普宣传；

(5)组织实施计划生育药具有关的国际交流与合作。

2、上海市计划生育药具管理中心主要承担以下任务：

(1)拟定计划生育药具管理的规章制度和规范；

(2)拟订免费提供避孕药具项目经费分配和需求计划方案；

(3)编制计划生育药具业务工作经费年度预算和决算；

(4)承担本市的免费提供避孕药具项目经费管理及使用、计划统计、仓储调拨、质量管理、发放服务等工作和对下一级计划生育药具管理机构进行业务指导。

3、县级计划生育药具管理机构主要承担以下任务：

(1)宣传、贯彻、执行计划生育药具管理的方针政策；

(2)统计、编制、报送计划生育药具年度需求计划；

(3)执行计划生育药具调拨计划和承担仓储与运输过程中的质量管理；

(4)指导基层计划生育药具管理与服务工作；

(5)对计划生育药具管理与服务人员进行培训。

4、乡级计划生育药具管理机构承担以下任务：

(1)编制计划生育药具需求和发放计划；

(2)承担计划生育药具的仓储调拨、发放统计和宣传工作；

(3)为育龄夫妻发放计划生育药具、指导计划生育药具的使用和随访服务。

5、计划生育药具供应站，依照计划生育药具年度订购计划，负责计划生育药具的收购、仓储和调拨。

6、从事计划生育药具管理和服务的各类人员应当具有相应资格，并实行持证上岗制度。

从事计划生育药具管理和服务的各类人员，应当了解国家和地方的人口和计划生育及相关领域法律、法规和政策，掌握计划生育药具及相关专业的基础理论知识和实际操作技能。

7、根据分级、分类培训的原则，对计划生育药具管理和服务人员进行业务培训 and 继续教育。

上海市卫生和计划生育委员会负责制订培训计划，上海市计划生育药具管理中心组织实施。

二、项目绩效目标

根据项目单位《2017年上海市计划生育药具工作要点》和预算申报材料，我们梳理出本项目的绩效目标如下：

（一）总目标

项目总目标为：推进计划生育优质服务，满足广大育龄群众计划生育、优生优育、生殖健康的需求，促进解决城市人口问题，预防艾滋病，促进家庭幸福。

（二）年度绩效目标

（1）投入目标

- 充分利用中央资金，中央资金到位率 100%。
- 预算编制规范，预算执行率 100%。

（2）管理目标

- 加大免费计生药具质量监管力度：加强对采购质量管理、储运质量管理、发放质量管理的监督检查，确保群众的用药安全。
- 加强免费提供避孕药具项目经费管理。

（3）产出目标

- 计划生育药具采购、调拨任务完成率和发放率 100%
- 计划生育药具发放及时性 100%
- 药具仓库建设达标率符合规定
- 药具发放网点覆盖率符合“易得”的需求
- 药具发放设备在线率 90%

(4) 效果目标

- 政策知晓度上升
- 群众满意度提高
- 育龄群众计生安全意识提高

三、评价思路和实施过程安排

(一) 评价思路

按照上海市财政局《上海市第三方机构财政支出绩效评价工作质量评估办法(试行)》提出的项目绩效评价是全面反映项目整体执行情况,从投入、管理、产出等角度考察,确保项目的科学、充分执行。因此,本次项目绩效评价将主要按照以下步骤内容开展:

第一, 确认当年度项目支出的绩效目标。复核并确认项目目标、项目工作规划和年度工作计划,梳理并确认任务及要求,在确认工作计划与项目目标、中长期规划及各条线工作要求的关联程度的基础上,明确项目的绩效目标。

第二, 分析确定当年度项目支出的评价重点。分类整理项目年度工作计划,各项工作应与项目目标或规划对应。按照年度工作计划对应的项目目标的内容,分析确定当年项目支出评价的评价重点。项目组将围绕项目的投入情况(重点或全部)、项目管理有效性(资源配置效率、资源管理水平、资源节约程度等),以及项目产出(项目工作的整体效果、项目各项目标的实现程度或贡献度、社会各界的满意程度等)三方面内容确定。

第三, 构建指标体系。按照上述确定的项目的投入情况、项目管理有效性及项目产出三方面内容,构建指标体系。通过采用因素分析法、历史动态比较法、目标评价法以及公众评判法,完成对免费提供避孕药具项目经费的评价。

绩效评价结果采用综合评分定级的方法,总分为 100 分,绩效评级分优、良、合格、不合格。评价得分高于 90 分(含 90 分)的,绩效评级为优;得分在 75(含 75 分)—90 分的,绩效评级为良;得分在 60(含 60 分)—75 分的,绩效评级为合格;得分在 60 分以下的,绩效评级为不合格。在此基础上设计基础数据采集表和社会调查方案,以全面支持绩效评价工作的开展。绩效评价指标表是分析评价的依据,基础表是支持评价的基础数据,由被评价单位负责填报并为真实性负责。

(二) 评价目的及依据

1、评价目的

项目绩效评价是围绕项目整体目标实现和产出情况的综合评价,对于一个项目的绩效评价能够洞悉资源配置的有效情况以及各部分要素之间的有机关系,从而从更加宏观的层面把握项目的资源配置合理性和资金运用效益,从结构分析和整体效益分析中更加精确地查找问题,进而有的放矢地进行改进。

通过评价,了解免费避孕药具项目计划制定、执行以及资金使用情况,发掘免费避孕药具在管理中的优势和存在的问题,进而提出有针对性的建议,使药具发放的各项资金管理和使用发挥其最大的效用,提高计生药具的管理和服务水平。

2、评价依据

(1)《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)《上海市人民政府办公厅关于转发市财政局制订的〈上海市财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》(沪府办发【2011】1号)

(3)《关于贯彻落实〈上海市财政支出绩效评价管理暂行办法〉的实施意见》(沪财绩【2011】3号)

(4)《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》(沪财绩【2014】22号)

(5)《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)

- (6)《中华人民共和国人口与计划生育法》
- (7)《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》(国发【2017】9号)
- (8)《艾滋病防治条例》(中华人民共和国国务院令【第457号】)
- (9)《计划生育药具工作管理办法(试行)》(中华人民共和国人口和计划生育委员会令【第10号】)
- (10)《计划生育药具财务管理试行办法(修改稿)》(国计委【1988】综字208号)
- (11)《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》(沪府发【2016】104号)

(三) 评价对象及范围

本次绩效评价的对象为上海市计划生育药具管理中心,评价范围是上海市计划生育药具管理中心2017年度免费提供避孕药具项目资金。

(四) 绩效评价设计过程

1、文件研读

为做好本次评价,项目组研读了国家级、上海市两级政府关于计划生育和计划生育免费药具的政策文件。通过《中华人民共和国人口与计划生育法》、《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》(国发【2017】9号)、《计划生育药具工作管理办法(试行)》(中华人民共和国人口和计划生育委员会令【第10号】)、《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》(沪府发【2016】104号)等文件,我们了解到计划生育免费药具发放政策是国家和上海市的一项长远规划,通过这项工作的开展,从物质上保证计划生育基本国策的落实。

通过研读《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》(沪府发【2016】104号),《上海市计划生育事业发展“十三五”规划》和《关于实施上海市计划生育药具优得工程的意见》等文件,项目组明确了该项目的具体实施办法和流程,各部门的具体职责,为项目的开展打下了基础。

此外,为了保障本次绩效评价工作实施过程的科学规范性,项目组对财政部、上海市相关财政支出绩效评价工作的文件进行了研读,包括《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预[2011]416号)、《财政支出绩效评价管理

暂行办法》（财预[2011]285号）、《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩[2014]22号）等，在文件的指导下科学规范地开展绩效评价工作。

2、前期调研

上海市计划生育药具管理中心免费提供避孕药具项目资金在2018年5月8日正式启动，在项目开展前期搜集项目资料，全面了解项目基本情况，适时开展项目实施单位的现场调研，与相关负责人员进行交流与探讨，研发设计完整的评价指标体系、基础数据报表体系和调查问卷，交由上海市卫计委规财处论证后定稿。在评价报告的撰写阶段，评价组在上海市卫计委规财处的协调下，前往药具中心和部分区进行数据搜集工作，并组织开展问卷、访谈等社会调查，准备评价基础资料。之后对基础数据进行核对，就项目的目标及实施效果等做深入分析。

项目组在汇总并分析评价数据的基础上，依据制订的评价标准和打分规则，对项目投入产出绩效进行量化打分。依据评价结论和项目立项、项目执行、项目管理、项目资金运用及使用情况，以及项目投入产出绩效，撰写绩效评价报告，针对存在的问题提出改进建议。

3、绩效评价指标体系及绩效评价方案设计

（1）绩效评价指标体系

本次绩效评价整个指标体系整体框架由3大类组成，包括一级指标3项、二级指标8项、三级指标20项、四级指标40项。指标数据来源于项目业务相关资料、财务相关资料、访谈和问卷调查等。

根据政策评价的基本原理、原则和项目特点，结合政策目标，由项目组按照逻辑分析法独立研制科学的指标体系。指标体系包括指标名称、指标解释、权重、评分标准等。

针对2017年上海市计划生育药具管理中心免费提供避孕药具项目资金评价项目，按照评价思路部分阐述确定的单位职责的履行情况、单位运行的有效情况及单位职能的实现程度三方面内容，构建指标体系。通过采用因素分析法、历史动态比较法、目标评价法以及公众评判法，完成以下对免费提供避孕药具

项目资金的评价：

1) 明确项目目标。明确项目目标是绩效评价控制的源头，目标是指项目存在的核心目的，及项目存在的意义，项目应该为社会发展做出什么样的贡献；

2) 理清与项目相关的组织机构情况，包括药具中心职能、各科室职能、以及科室人员情况；

3) 分析资金构成，明晰人员、公用经费、项目经费使用情况，剥离出人员管理、财务管理、项目管理等核心指标；

4) 基于项目目标、中长期规划及 2017 年工作计划，明确免费提供避孕药具项目的绩效目标，为绩效评价奠定基础；

5) 评价项目产出与效果情况。评价项目 2017 年工作任务是否按时按量按质完成，项目效果从两方面考核，一是考核直接效果，主要从药具采购、调拨、发放完成情况和项目预算执行情况入手；二是考核间接效果，主要考察项目资源利用效果以及群众的政策知晓率和满意度等方面

(2) 评价等级规则

本次项目绩效评价的评分标准依据项目实际情况，参照其他具体的工作要求，作为衡量绩效评价工作质量的评价尺度。

评价最终评价等级分定为四级：

优秀：总分高于 90 分（含 90 分）；

良好：总分 75 分至 90 分（含 75 分）；

合格：总分 60 分至 75 分（含 60 分）；

不合格：总分 60 分以下。

(五) 证据收集方法

为保证项目开展的客观性及评价指标体系评价的准确性，项目在证据收集上主要采用基础数据表填写及合规性检查两种方式。

基础数据表由上海市计划生育药具管理中心进行填报。合规性检查主要由项目组对项目开展的实际情况以及项目单位提供的相应材料进行评价。

（六）绩效评价实施过程

本次绩效评价工作时间为 2018 年 5 月至 2018 年 6 月。

2018 年 5 月，项目组积极与主管部门联系，了解项目概况，包括项目的内容、管理制度、资金流程等，明确了评价目的、方法、指标体系、评价标准、社会调查方案等。6 月以来项目组严格按照工作方案，经历了数据进行采集、合规性检查、问卷调查、社会访谈、数据分析和报告撰写环节，顺利完成了绩效评价工作。

1、前期沟通、调研

时间：2018 年 5 月-6 月

与上海市计划生育药具管理中心进行了充分沟通，了解了上海药具中心免费提供避孕药具项目的发展现状，明确项目立项时间、依据、过程，梳理项目资金预算、拨付、支付流程，了解项目整个实施过程，为项目绩效目标设定奠定基础；同时也与上海市卫计委规财处加强沟通，了解卫计委规财处对本次绩效评价的要求，共同探索部门评价内涵和操作方法，明确评价目的、方法，编制科学合理的指标体系，运用层次分析法确定指标权重，并确定评价标准和社会调查方案等。

2、合规性检查

时间：2018 年 6 月

项目组针对 2017 年上海市计划生育药具管理中心的财务管理制度、资金支付流程等合规性进行检查，并对其资金信息进行复核及核实。

3、数据采集

时间：2018 年 6 月

项目组对上海市药具中心进行了访谈和社会调查。

4、社会调查

社会公众满意度调查与工作人员满意度调查采用药具中心抽样问卷调查结果。

6、数据分析和报告撰写

时间：2018年6月

项目组将按照评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，从项目规划完成情况、项目履职情况、项目组织管理情况、资金管理情况、产出和效果情况五个方面进行总结归纳，并提炼结论撰写报告。

四、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1、评价结果

项目组根据《上海市计划生育药具管理中心免费提供避孕药具项目支出绩效评价工作方案》，在基础数据分析及处理的基础上，对上海市计划生育药具管理中心2017年度支出进行客观的绩效评价，综合得分为88.67分，评价等级为“良好”。其中，项目决策类得分为8.50分，得分率为85.00%；项目管理类得分为32.9分，得分率为94.00%；项目绩效类得分为47.27分，得分率为85.95%。

表4-1 绩效评价得分表

指标	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效
权重	10	35	55
分值	8.50	32.90	47.27
得分率	85.00%	94.00%	85.95%

2、主要绩效

在项目决策绩效中，项目战略目标与国家计划生育基本国策，上海市计划生育战略目标适应，与药具管理中心战略目标一致；项目立项依据充分，符合国家和上海市的相关规定；绩效目标客观完善，但在量化产出与结果方面还需要加强。在项目管理绩效中，投入管理、财务管理和项目实施管理得分较高，项目财务管理制度较为健全，财务管理均按规定执行；在投入管理中，项目预算执行采购规范性完成得较好，但在预算调整上欠合理；制度实施中人员管理制度健全，但执行中有质量和数量不足，仓库管理制度健全且执行情况较好；

在财务管理中，财务制度较为健全，基础信息较为完善，但缺乏中央资金管理
制度；资产管理上，固定资产、宣传品以及药具均有完善的制度规定并严格执
行了规定的要求。

（二）具体绩效分析

表 4-2 上海计划生育药具管理中心项目评价指标得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分标准	得分
A 项目决策 (10)	A1 项目立项 (6)	A11 战略目标适应性 (2)	A111 与上海市战略目标适应性	1	项目与上海市计划生育战略目标相适应得 1 分，不相适应不得分	1
			A112 与药具中心战略目标适应性	1	项目与药具中心战略目标相适应得 1 分，不相适应不得分	1
		A12 立项依据充分性 (2)	A121 立项依据充分性	1	项目立项有充分的依据，符合国家的相关规定得 1 分，否则不得分	1
			A122 立项依据充分性	1	项目立项有充分的依据，符合本市的相关规定得 1 分，否则不得分	1
		A13 项目立项的规范性 (2)	A131 项目立项的规范性	2	项目的申请、设立过程符合相关要求得 2 分，否则不得分	1.5
	A2 项目目标 (4)	A21 绩效目标合理性 (2)	A211 绩效目标合理性	2	项目所设定的绩效目标依据充分得 1 分，绩效目标符合客观实际得 1 分，绩效目标既无充分依据又不符合客观实际的不得分	2
		A22 绩效指标明确性 (2)	A221 绩效指标明确性	2	项目建立了清晰明确的绩效指标得 1 分，项目量化产出与结果目标得 1 分，两者均不满足不得分	1
	B 项目管理 (35)	B1 投入管理 (6)	B11 中央资金利用率 (2)	B111 中央资金到位率	2	此项指标以 100%为满分，每低于一个百分点，减少分值得参考权重分的 5%，指标低于 80%，得 0 分
B12 预算执行率 (2)			B121 预算执行率	2	此项指标以 95%为满分，每低于一个百分点，减少分值得参考权重分的 5%，	1.9

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分标准	得分
					指标低于 75%，得 0 分	
		B13 预算编制规范性 (2)	B131 预算编制规范性	2	有合理的预算编制依据得 1 分，有明确的预算调整依据得 1 分，否则不得分	1
	B2 采购管理 (4)	B21 采购规范性 (2)	B211 采购规范性	2	有明确的采购流程规定得 1 分，否则不得分；按照采购流程进行药具采购得 1 分，否则不得分	2
		B22 采购合同按时完成率 (2)	B221 采购合同按时完成率	2	此项指标以 100%为满分，每低于一个百分点，减少分值得参考权重分的 5%，指标低于 80%，得 0 分	1.5
	B3 财务管理 (6)	B31 制度健全性 (2)	B311 财务(资产)管理制度健全性	2	①有中央资金管理辦法得 0.5 分；②有财务人员管理得 0.5 分；③有资金审核报销管理制度得 0.5 分；④有财务内部控制制度得 0.5 分	1.5
		B32 制度执行有效性 (4)	B321 财务制度执行有效性	4	①符合国家财经法规和财务管理制度得 1 分；②资金拨付有完整的审批程序和手续得 1 分；③项目的重大开支经过评估认证得 1 分；④资金使用符合项目预算批复或合同规定的用途得 1 分	4
	B4 项目实施管理 (19)	B41 项目管理制度的健全性 (5)	B411 人员管理制度	1	人员管理制度健全，有药具管理人员人数和职责规定 1 分，否则不得分	1
			B412 仓库管理制度	2	仓库管理制度健全，得 1 分；仓库管理制度有效，得 1 分；否则，不得分	2
			B413 药具服务管理考核	2	①药具服务管理考核制度健全，得 1 分②存在考核体系，得 1 分	2

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分标准	得分		
		B42 项目管理制度执行的有效性(6)	B421 人员管理制度执行有效性	2	①项目单位配备专职药具管理人员数为3名以上,得1分;②药具管理人员工作内容与职责规定相符得1分	2		
			B422 仓库管理制度执行有效性	2	①严格按照仓库管理制度执行,得1分;②仓库配备足量有胜任能力管理人员,得1分	2		
			B423 药具服务管理考核有效性	2	①项目实施符合相关药具服务管理规定,得1分;②进行了考核且考核结果在90分以上,得1分	2		
		B43 项目实施有效性(8)	B431 固定资产管理有效性	2	①固定资产管理制度健全,得1分;②有固定资产申购、验收、入库及领用手续得1分,每缺少一项扣0.5分	2		
			B432 宣传品管理有效性	2	①有宣传品合同管理规定,得1分;②有宣传品验收、入库、领用、发放手续得1分,每缺少一项扣0.5分	2		
			B433 药具管理有效性	2	①有药具验收管理规定得1分;②有药具验收、入库、领用、发放手续得1分,每缺少一项扣0.5分	2		
			B434 药具质量控制有效性	2	①有药具质量控制制度,得1分;②严格按照质量控制制度执行,得1分	2		
		C 项目绩效(55)	C1 项目产出(28)	C11 药具产出有效性(12)	C111 计划生育药具采购任务完成率	3	此项指标以100%为满分,每低于一个百分点,减少分值得参考权重分的5%,指标低于60%,得0分	3
					C112 计划生育药具发放率	3	此项指标以100%为满分,每低于一个百分点,减少分值得参考权重分的5%,指标低于60%,得0分	3

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分标准	得分
			C113 计划生育药具报损率	3	0.5%为满分，每增加1%扣权重分的5%，业绩值高于10%不得分	3
			C114 药具计划抽检完成率	3	此项指标以100%为满分，每低于一个百分点，减少分值得参考权重分的5%，指标低于80%，得0分	3
		C12 库存达标率（2）	C121 药具建设达标率	2	药具建设要求即：仓库规范到位，冷藏设施合理配备，阴凉储存场所完备有效，一个区（街镇）不满足要求扣分值10%，扣完为止	2
		C13 药具发放产出（15）	C131 药具管理系统应用覆盖率	3	各区系统应用覆盖率达到90%的，得全分；未达到90%，不得分。一个区不合格扣除权重10%的分值，扣完为止	3
			C132 药具设备上线率	3	辖区内除正常原因（如温度限定条件、定时休眠、停机报备）外不得出现未经批准同意的随意断电停机或未上线天数超过30天的情况，一个区不合格扣除权重分值的10%，扣完为止	3
			C133 药具发放设备完善性	3	药具发放设备整洁且展示窗陈列的药具种类与相应货道内的发放品种匹配得1.5分；发放机周边配备有正确、整洁的宣传资料，并易于取得得1.5分	3
			C134 药具发放安全性	3	有相应的巡查机制得1.5分；执行了巡查机制未发现流入市场现象得1.5分	3
			C135APP 药具发放功能使用率	3	此项指标以社会调查数据为依据，20%为满分，每低于一个百分点，减少分值得参考权重分的5%	1.2

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	评分标准	得分
	C2 项目 绩效(27)	C21 业务建设效益 (7)	C211 药具 公共服务宣 传力度	3	开展药具政策和知识系 列宣传活动得 2 分，未开 展不得分；宣传覆盖企事 业单位、社区、流动人 口聚集地得 1 分，否则不 得分	3
C213 业务 培训有效性			2	开展相关业务培训工作 且工作有效，得 2 分；开 展了相关业务培训工作 但效果有限，得 1 分，否 则不得分	2	
C214 业务 培训满意度			2	此项指标以社会调查数 据为依据，90%为满分， 每低于一个百分点，减少 分值参考权重分的 5%，低 于 70%不得分	2	
		C22 社会公 众效益 (19)	C221 育龄 群众计 生安全意 识提高程 度	6	此项指标以社会调查数 据为依据，60%为满分， 每低于一个百分点，减少 分值参考权重分的 5%，低 于 10%不得分	3
C222 药具 政策知晓 率			5	此项指标以社会调查数 据为依据，受访群众知晓 度超过 90%的，得满分； 每低于一个百分点，减少 分值参考权重分的 5%；低 于 70%，不得分	4.25	
C223 社会 公众满意 度			8	此项指标以社会调查数 据为依据，80%为满分， 每低于一个百分点，减少 分值参考权重分的 5%；低 于 60%不得分	5.82	
总计				100		88.67

A 项目决策，权重 10 分，得分 9 分。

A1 项目立项，权重 6 分，得分 6 分。

A111 与上海市战略目标适应性，权重 1 分，得分 1 分。

我们查阅了上海市计划生育药具管理中心的单位职责，“十三五”规划以及 2017 年工作计划中与中央免费提供避孕药具有关的部分，以及国家卫计委和上海市

人民政府发布的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》（国发【2017】9号）、《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》（沪府发【2016】104号）、《关于实施药具优得工程的意见》等与计划生育有关的文件，认为药具中心的免费提供避孕药具计划的战略目标与国家计划生育基本国策和上海市计划生育相关政策目标一致，因此，该指标给满分1分。

A112 与药具中心战略目标适应性，权重1分，得分1分。

我们查阅了上海市计划生育药具管理中心的单位职责，“十三五”规划以及2017年工作计划，尤其关注了与中央免费提供避孕药具项目资金有关的部分，我们认为，免费提供避孕药具项目资金作为药具中心的主要工作，与中心的战略目标一致，因此，该指标给满分1分。

A12 立项依据充分性，权重2分，得分2分。

药具中心免费提供避孕药具项目资金为中央资金项目，根据中心成立文件，如国家计划生育委员会文件《关于成立天津、上海、浙江、湖北、广州、南京、成都计划生育药具供应站的通知》（国计生委【1988】183号）和上海市编制委员会《关于成立上海市计划生育药具管理站通知》（沪编【1988】80号）等文件和相关法律规定如《中华人民共和国人口与计划生育法》可知，中心自1988年成立起便承担上海市免费提供避孕药具的相关工作，其主要任务是根据国家计生委下达的避孕药具计划或通知，收购、调拨、储存本地区生产的避孕药具，因此我们认为该项目立项依据充分，符合国家和上海市规定，该指标给满分2分。

A131 项目立项规范性，权重2分，得分1.5分。

根据前文表述可知，药具中心开展免费提供避孕药具项目资金为中心长期项目，自中心成立之日起每年按照国家下达的药具计划或通知执行相关任务，没有项目申报环节，立项过程主要是国家计划生育委员会下达相关指示，立项文件齐全。但是根据访谈了解到，药具中心中央经费缺乏中央资金使用办法，

导致市级和区业务建设经费依据 1990 年国家计划生育委员会和财政部文件《关于划拨一九九〇年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》，该文件发布时间较早，有不适应当前药具工作的可能，因此我们认为该项目立项基本规范，但仍有瑕疵，应扣除指标值的 10%，最终该指标得分 1.5 分。

A211 绩效目标合理性，权重 2 分，得分 2 分。

我们查阅了药具中心单位职责，“十三五”规划以及 2017 年工作计划中与免费提供避孕药具项目资金有关的部分，以及 2017 年工作总结文件，认为中心免费提供避孕药具项目资金绩效目标全面，充分考虑了政策要求和上海市具体情况，符合规定和客观实际，且绩效目标实施结果良好，从另一方面证明了目标制定的合理性，因此，该指标给满分 2 分。

A221 绩效目标明确性，权重 2 分，得分 1 分。

我们查阅了药具中心单位职责，“十三五”规划以及 2017 年工作计划中与免费提供避孕药具项目资金有关的部分，以及 2017 年工作总结文件，免费提供避孕药具项目绩效目标清晰明确，以完成中央下达的药具采购、调拨、仓储为重点，但缺乏调拨时间和数量等分解目标，主要以往年经验和本年实际情况为准；且业务建设经费部分缺乏相应的绩效目标。我们认为绩效目标清晰明确，但缺乏量化的产出与结果，因此，该指标扣掉权重分的 50%，得 1 分。

B 项目管理

B1 投入管理

B111 中央资金到位率，权重 2 分，得分 2 分。

根据国家财政部和卫生计生委《财政部 卫生计生委关于下达 2017 年基本公共卫生服务补助资金的通知》（财社[2017]71 号），2017 年度药具中心收到国家下拨免费提供避孕药具项目资金额度 1550 万元（80%为药具采购经费，20%为业务建设经费），中央资金到位率 100%，因此，该指标给满分 2 分。

B121 预算执行率，权重 2 分，得分 1.9 分。

我们查阅了药具中心《2017 年度预算调整》、《2017 年预算批复明细》、《2017 年药具购调存金额表》、《2017 年避孕药具补助资金预算执行表》以及 15 个区《2017 年免费提供避孕药具项目经费决算表》，药具中心本年免费提供避孕药具项目经费预算金额 1550 万元，实际执行 1388.44 万元，执行率 89.58%，其中本年业务建设经费共计 300 万元，其中市级部分 2017 年批复预算金额 192 万元，决算金额 191.81 万元，预算执行率 99.90%；区业务建设经费预算金额 108 万元，决算金额 108 万元，预算执行率 100%。药具采购款预算金额 1250 万元，决算金额 1088.63 万元，其中跨年支付款项 72.98 万元为应付上海名邦橡胶制品有限公司的避孕套采购款，因厂商未能按时供货，发票未能在 2017 年 12 月 10 日前开具，在支付系统关闭前该笔采购不符合支付条件未能在 2017 年度支付，该笔资金已经于 2018 年初支付款项。我们查阅了该笔资金订购合同复印件、药具入库单、该笔金额增值税普通发票原件，确认 2017 年该采购计划已完成而支付计划未完成，该笔未支付药具采购款不属于预算未执行，因此调整该笔药具采购款后，预算执行率为 94.28%。因此，根据绩效评价方案中制定的打分标准，该指标应扣除权重分值的 5%，得分 1.9 分。

B131 预算编制规范性，权重 2 分，得分 1 分。

根据国家计划生育委员会和财政部共同发布的文件《关于划拨一九九〇年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》（国计生财字【1990】23 号）和《财政部 卫生计生委关于下达 2016 年计划生育服务补助资金的通知》（财社[2016]51 号）中的相关规定，本年度内 1550 万元的免费提供避孕药具项目资金的 80%用于采购药具，按照国家卫生计生委药具管理中心文件《国家卫生计生委办公厅关于做好 2017 年度避孕药具采购及发放工作的通知》（国卫办妇幼函【2017】914 号）严格执行。根据药具中心提供的《2017 年计划生育避孕药具补助资金预算执行表》和 15 个区的《2017 年免费提供避孕药具项目经费决算表》以及对中心管理人员和区管理人员的访谈我们了解到，本年区业务建设经费分配依据为去年上报药具需求金额（占比 70%）以及去年考核分值（占比

30%)，主要用于药局宣传品的制作和药具发放设备的维护，但松江区业务建设经费使用单位松江区计划生育指导中心是非独立会计核算单位，其业务活动纳入本卫计委进行会计核算，而该处理不符合中央经费的使用要求，中央经费要求必须专项使用不能统筹，该笔资金安排是未充分考虑该区实际资金核算情况。根据药具中心文件《关于 2017 年上海市计划生育避孕药具补助资金分配方案的报告》（沪计生药管【2016】25 号），药具中心的业务建设经费主要计划用于业务费、药具搬倒费、其他支出三个子项目。项目在资金使用时存在预算与实际支出不匹配的情况。其中，药具业务费中软件维护服务费，预算金额为 35,000 元，实际支出 75,000 元；宫内节育器检测费实际支出 29,400 元、固定资产发放机配套支出 50,146 元，两者均未包含在预算编制中。我们认为市级业务建设经费在安排资金预算时未充分考虑本年的资金需求，是预算编制欠妥的情况。综合松江区和实际业务建设经费调整两种情况，我们认为该指标不满足有合理的预算编制依据，故扣除 1 分，得 1 分。

B211 采购规范性，权重 2 分，得分 2 分。

因国家卫生计生委 2016 年将采购权下放至各省级，2017 年免费提供避孕药具项目实行政府采购，药具中心按照《关于做好 2017 年度全国计划生育避孕药具政府采购工作的通知》（国卫计药字[2016]48 号）执行，20 万元以上药具实行政府采购，20 万元以下药具采购参照政府采购执行，政府采购率达到 100%。且市药具中心于 2016 年特委托第三方机构编制了《上海市计生药具政府采购流程构建与需求目录研制的可行性研究》报告，更为科学合理确定采购需求、编制采购目录、搭建采购流程，执行采购工作。因此，该指标给满分 2 分。

B221 采购合同按时完成率，权重 2 分，得分 1.5 分。

我们查阅了药具中心政府采购合同、《2017 年药具购调存金额表》、支付情况等，发现药具采购款存在跨年支付 4010000 只避孕套采购款 729820 元，主要是因为厂商双十一期间电商需求量大增，直接影响对药具中心的交货。药具中心采购合同按时完成率为 94.6%，因此根据绩效评价方案中制定的打分标准，该指标

应扣除权重分值的 25%，得分 1.5 分。

B311 财务（资产）管理制度健全性，权重 2 分，得分 1.5 分。

我们查阅了药具中心包括差旅费、公务接待管理办法、中心培训费在内的整套财务制度，认为中心对财务人员管理、资金审核报销管理和内控管理都有完备的要求，但国家迟迟未对该笔中央资金制定专项经费管理办法，药具中心对中央经费的管理目前参照了财政资金的管理规定进行管理，因此应扣除 0.5 分，该指标得 1.5 分。

B321 财务制度有效性，权重 4 分，得分 4 分。

我们对比了药具中心的财务制度和企业财务管理中对财务制度的规定，认为药具中心的财务制度符合国家财经法规和财务管理制度规定；经基础资料的收集和访谈，我们认为药具中心的资金拨付流程清晰完整透明，审批程序和审批手续齐全；项目开支符合国家相关文件规定，业务建设经费调整和使用均经过办公会讨论通过，有适当的评估认证过程；资金的使用符合项目预算批复和合同规定的用途，财务制度执行有效。因此，该指标得满分 4 分。

B411 人员管理制度，权重 1 分，得分 1 分。

我们查阅了药具中心行政制度中涉及人员的制度，如考核制度、请假制度等，同时也查阅了中心各科室岗位说明书，中心对每个岗位人员职责做了科学而详细的规定，且科室计划可落实到个人，侧面反映了人员管理制度制定的科学性，因此，该指标得满分 1 分。

B412 仓库管理制度，权重 2 分，得分 2 分。

我们查阅了药具中心《仓库管理制度》、《2017 年度上海市免费计划生育药具服务管理考核评分标准》、《2017 年度上海市免费计划生育药具服务管理考核内容》、《关于开展 2017 年度上海市免费计划生育药具服务管理考核工作的通知》

（沪计生药管[2017]9号）等文件，药具中心详细规定了对库区、库房、药具出入库等各个方面的管理，并强调了专人管理事项，仓库管理制度有效、健全。因此，该指标得满分2分

B413 药具服务管理考核，权重2分，得分2分

我们查阅了药具中心《免费提供避孕药具业务管理制度》、《2017年免费计生药具服务管理考核通知》等文件，文件对药具采购、储藏、运输、业务人员培训、设备维护等方面做出了详细规定。我们认为药具服务管理制度健全、有效。而且药具中心相关文件对计划生育药具免费发放管理系统、自助服务发放机信息管理系统、日常管理等方面做了详细考核指标。我们认为考核体系全面科学，起到了督促业务人员落实政策，努力提高工作绩效的目的，因此，该指标得满分3分。

B421 人员管理制度执行有效性，权重2分，得分2分。

我们通过对中心管理人员的访谈了解到，中心管理人员和区药具管理人员均具备相应的资格，通过相应的考核加入编制。且药具中心会定期开展业务指导、新上岗等培训，旨在提升管理人员素质，更有效地宣传居民药具知识、发放药具。因此，该指标得满分2分。

B422 仓库管理制度执行有效性，权重2分，得分2分

我们通过访谈和查询《2017.1.1-2017.13.31 库房温度湿度记录查询》、《2017年上海计划生育避孕药具质量抽样情况反馈表》等基础资料，我们了解到药具中心仓库管理严格按照仓库管理制度实施，本年药具质量抽检结果合格，不合格药具处理得当、报损记录规范详实，仓库配备了足量的有胜任能力的管理人员，仓库管理制度执行有效。因此，该指标得满分2分。

B423 药具服务管理考核有效性，权重2分，得分2分。

通过访谈和阅读《2017年免费计生药具服务管理考核通知》、《2017年免费

计生药具服务管理考核打分》等基本资料，我们了解到药具中心就网上系统巡查、实地检查、工作情况等方面对中心管理人员和区管理人员进行了业绩考核，所有区平均得分在 90 分以上，我们认为本年度药具中心业务管理制度执行有效。因此，该指标得满分 2 分。

B431 固定资产管理有效性，权重 2 分，得分 2 分。

我们查阅了药具中心固定资产管理制度，包括采购和使用规定，认为固定资产管理制度健全；同时我们查看了本年采购的固定资产采购合同和付款流程原件以及固定资产盘点表，认为固定资产申购、验收、入库及领用手续齐全，固定资产管理有效，因此，该指标得满分 2 分。

B432 宣传品管理有效性，权重 2 分，得分 2 分。

通过访谈和查阅业务建设经费使用情况，我们了解到本年药具宣传品多为宣传活页，宣传品制作时与供应商签订了合同，有验收、入库、领用和发放整套手续，且经过实地考察药具发放点，认为宣传品管理有效，因此，该指标得满分 2 分。

B433 药具管理有效性，权重 2 分，得分 2 分。

我们抽查了部分药具采购合同和付款流程，并结合访谈，认为药具管理符合规定，有验收、入库、领用、调拨、发放整套记录，库存管理有效，本年药具无报损，报废药具处理得当。因此，该指标得满分 2 分。

B434 药具质量控制有效性，权重 2 分，得分 2 分。

通过访谈和查阅《关于代为销毁不合格免费计生药具的通知》、《2017 年上海市免费计生药具质量抽检工作实施方案》等文件资料，我们了解到药具中心对于采购的免费计生药具（避孕药、避孕套、宫内节育器）实行质量抽样。当抽检结论为不合格时，药具中心对不符合标准规定的产品予以复检，复检结果仍不合格或同一自然年内发生抽检不合格的 2 个批次以上的，直接不予列入下

一年采购对象，并集中销毁不合格的免费计生药具。我们认为药具质量控制制度健全、有效，不合格药具处理得当，免费计生药具质量有所保障。因此，该指标得满分 2 分。

C 项目绩效

C1 项目产出

上海市药具管理中心 2017 年实际工作按计划完成，相应产出指标基本达到预期目标，具体情况如下：

C111 计划生育药具采购任务完成率，权重 3 分，得分 3 分。

我们检查了药具中心《2017 年药具购调存金额表》，本年度采购计划为 1426.04 万元，合其中避孕药品 297.61 万元，宫内节育器 28.45 万元，避孕套 784.86 万元，其他药具 44.18 万元；实际采购调入金额 1426.04 万元，完成率 100%。因此，该指标得满分 3 分。

C112 计划生育药具发放率，权重 3 分，得分 3 分。

通过查阅药具中心《2017 年药具购调存金额表》和对相关管理人员尤其是区业务人员进行访谈，我们了解到 2017 年度计划发放药具金额 1084.36 万元，实际发放金额 1088.65 万元，该数据可信度高，药具中心发放完成率在 100%以上，因此，该指标得满分 3 分。

C113 计划生育药具报损率，权重 3 分，得分 3 分。

根据药具中心人员提供的报损数据可知，本年度市级报损金额 4718 元、区级报损金额 147.14 元，与本年药具采购表对比发现，该报损数量远低于 0.5%，因此该指标得满分 3 分。

C114 药具计划抽检完成率，权重 3 分，得分 3 分。

我们通过访谈和查阅药具中心《2017 年上海市免费计生药具质量抽检工作实施方案》、《2017 年度上海市免费计生药具质量抽样情况反馈表》、《2017 年度

上海市免费计生药具质量检验项目》等文件，了解到 2017 年度药具中心计划抽检避孕药 13 批次、避孕套 55 批次、宫内节育器 8 批次，共计 76 批次，实际送检情况与计划相符，计划抽检完成率 100%。因此，该指标得满分 3 分。

C121 药具仓库建设达标率，权重 3 分，得分 3 分。

经访谈和查阅《2017 年度上海市免费避孕药具服务管理考核评分结果》中与仓库建设相关的指标，包括仓库规范是否到位，冷藏设施是否合理配备，阴凉储存场所是否完备有效等方面。16 个区该指标得分均为满分，达标率 100%。经中心管理人员许可，我们采用该绩效评价报告中的打分结果，因此该指标得满分 3 分。

C131 药具管理信息系统应用覆盖率，权重 3 分，得分 3 分。

我们查阅了《2017 年度上海市免费避孕药具服务管理考核评分结果》中“药具管理信息系统使用情况”这一指标，辖区内居村级药具免费发放管理系统应用覆盖率年内须达到 100%，对未能联网的居（村）委级管理机构应及时做好 EXCEL 表格导入工作，做到网络数据与实际动销同步。16 个区该指标得分均为满分，药具管理信息系统应用覆盖率达到 100%，因此，该指标得满分 3 分。

C132 智能发放机设备上线率，权重 3 分，得分 3 分。

我们查阅了《2017 年度上海市免费避孕药具服务管理考核评分结果》中智能发放机的“上线情况”，了解到 16 个区均达到“辖区内除正常原因（如温度限定条件、定时休眠、停机报备）外不得出现未经批准同意的随意断电停机或未上线天数超过 30 天的情况。”智能发放机设备上线率 100%，因此该指标得满分 3 分。

C133 药具发放设备完善性，权重 3 分，得分 3 分。

我们查阅了《2017 年度上海市免费避孕药具服务管理考核评分结果》中“机器状态”指标，如“能正常运行并保证机器外观清洁”、“发放机展示窗陈列的

药具种类与相应货道内的发放品种匹配”、“发放机周边配备有正确、整洁的宣传资料，并易于取得”、“高温或其他原因停机，应按规定正确操作”等信息，16个区该指标均为满分。因此，我们认为药具发放设备完善，该指标最终得分3分。

C134 药具发放安全性，权重3分，得分3分。

我们查阅了《严谨国家免费发放计生药具流入市场集中整治工作情况总结》和《关于进一步加强严谨国家免费计划生育药具流入市场管理工作的通知》（沪计生药管【2016】12号），并通过访谈了解到中心有相应的巡查机制，要求各区制定本区巡查机制并定期报送巡查结果，同时中心管理人员不定期进行网上巡查，2017年没有区报送免费药具流入市场消息。因此，该指标得满分3分。

C135 APP药具发放功能使用率，权重3分，得分1.2分

我们查阅了《2017年上海市已婚育龄妇女节育抽样调查项目报告》，发现上海市已婚育龄妇女在“市民云”手机APP上使用过“免费药具”功能查找周边免费避孕药具领取点的比例相对较低，仅8.61%。因此，该指标扣除权重分的60%，得分1.2分。

C211 药具公共服务宣传力度，权重3分，得分3分。

经过查阅《2017年药具经费预算执行表》以及访谈我们了解到药具中心设计了与药具宣传相关考核指标，要求各区做好“免费计生药具宣传展示箱”的推广使用工作、做好本辖区内社区卫生服务中心药具服务人员的培训，并在微信上宣传计划生育政策。并在业务建设经费中，设有专门的宣传经费。本年度中心进行了“9.26世界避孕日”宣传活动，大力宣传药具公共服务政策。因此，该指标得满分3分。

C212 业务培训有效性，权重2分，得分2分。

根据《2017年药具经费预算执行表》、《2017年发放管理科工作总结》以及

对中心和区管理人员的访谈,我们了解到中心 2017 年举办过多次针对区业务人员的培训,如按照《国家免费计划生育药具服务规范(试行)》的要求积极开展区、街镇两级免费计生药具工作岗位新上岗人员及师资人员培训班、企事业单位计生药具管理人员培训班、社区卫生服务中心计生药具服务人员培训班等。因此,该指标得满分 2 分。

C213 业务培训满意度,权重 2 分,得分 2 分。

根据访谈以及查阅《业务培训工作总结》等基本资料,我们了解到市药具中心各个业务培训项目满意度较高,均超过 90%。市药具中心 2017 年度针对免费计生药具工作岗位新上岗人员进行了新上岗培训,我们通过《2017 年“免费计生药具工作岗位新上岗人员培训班”项目工作总结》的数据反馈得到,培训人员对新上岗培训的整体满意度、日程安排、会务安排、“免费计生药具服务管理考核的相关要求”课程、“计生药具免费发放管理系统操作培训”课程等 5 个方面均为满意率均超过 90%。因此,我们认为市药具中心业务培训有效,整体满意度较高,该指标得满分 2 分。

C22 社会公众效益

因问卷发放对象收集难度较大,且药具中心做过《2017 年上海市已婚育龄妇女节育抽样调查项目报告》,经过与药具中心管理人员商定,本报告内该类指标均以上述调查报告结果为打分依据,本次调查对象包括在上海常住的 20-49 周岁妇女,共完成有效问卷 10,000 份,评价项目组认为调查报告提供数据充分适当有效。

C221 避孕药具知识掌握程度,权重 6 分,得分 3 分。

根据中心抽样调查,在关于避孕套、宫内节育器和外用避孕药的知识掌握上,上海市育龄妇女对这三类避孕药具的知识掌握程度还较低:知道使用避孕套正确方法的比例仅为 26.72%、正确认识宫内节育器的比率仅为 24.05%、正确认识外用避孕药的比率仅为 28.20%,未来还需要进一步加强和推广避孕药具的

相关宣传教育。中心有进行避孕知识宣传，提高育龄群众对避孕药具知识掌握程度的职责，而根据目前的调查结果，对三类避孕药具知识掌握程度均不满 30%，因此该指标扣除权重分的 50%，得分为 3 分。

C222 药具政策知晓率，权重 5 分，得分 4.25 分。

根据中心抽样调查，上海市已婚育龄妇女对免费避孕药具的知晓率较高，为 87.72%。其中，使用宫内节育器的育龄妇女中免费领取避孕药具的比例高于使用其他避孕方法的育龄妇女，说明在免费药具的发放工作中，宫内节育器的知晓率和使用率均相对最高。因此该指标扣除权重分的 15%，得分 4.25 分。

C223 社会公众满意度，权重 8 分，得分 5.82 分。

该指标进一步分解为对免费药具种类的评价、对免费药具质量的评价、对免费药具领取方式的评价和对免费药具领取便捷性的评价，4 部分每部分占据分值的 25%。根据调查结果，已婚育龄妇女（有时）不选择免费的避孕药具最主要的原因是担心免费避孕药具的质量，这部分妇女占到了 44.38%；第二个原因是知道免费避孕药具哪里领取，但场所不合适，不愿意去领以及担心免费避孕药具使用不舒适，分别有 27.45%和 27.24%的妇女选择；还有 21.55%的妇女是知道免费避孕药具，但不知道去哪里领取；另有 12.38%和 10.12%的妇女根本不知道有免费避孕药具和虽然知道但免费避孕药具品种/型号少，没有想要的；有曾领取过免费避孕药具的，但觉得领取地点偏远，不便利因此不选择育龄领取免费避孕药具的，这部分妇女占 19.89%；免费避孕药具包装不美观，不吸引人也是妇女不选择免费避孕药具的理由，这部分妇女有 6.70%，还有一些妇女是不好意思领和没有养成领取的习惯，比例相对较少，不到 1%。因此该指标中药具质量满意度为 55.62%，对药具种类的满意度为 89.88%，对药具领取方式的满意度为 72.55%，对药具领取便捷性的满意度为 80.11%，综合满意度为 74.54%，离 80%的目标差距 5.46%，应扣掉权重分的 27.3%，因此该指标最终得分为 5.82 分。

五、相关经验

1、高度信息化，管理系统全覆盖

目前药具管理中心建立了药具发放系统，且该系统已经基本覆盖全市各发放点，可实时查看各区药具存量和发放情况，同时可检测自助发放机的上线情况，为全市药具的及时统一调拨与发放提供了技术支持。

2、创新发放和宣传方式，提高育龄群众健康意识

药具管理中心不断创新多种途径发放药具，以满足不同人群对免费避孕药具的需求；同时中心积极与东方网等互联网媒体合作，积极宣传国家免费计生药具政策和避孕知识，提高育龄群众安全避孕意识有效地促进了免费药具的发放。

3、管理制度健全，业务执行效率高

中心财务制度、业务制度、资产管理制度和人员管理制度等各项制度健全，执行有效，这在一定程度上保证了药具发放工作的有序开展。此外，中心对各区的业务指导到位，业绩考核指标健全合理。

六、存在的问题

1、采购管理不足，药具发放及时性受限

2017年市药具中心存在供货商无法及时供货、采购合同无法按时完成的情况。由于国家将采购权下放，2017年市药具中心第一年采取自主采购的模式，但因采购时间节点控制原因，上海名邦橡胶制品有限公司因自身产能问题延迟交货，72.98万元采购款采用跨年支付的方式，对药具发放的及时性产生了一定影响。

2、相关政策文件需要更新，影响合同执行与资金支付

目前各单位均按照1990年国家计划生育委员会和财政部文件《关于划拨一九九〇年避孕药具包干经费指标及有关问题的通知》中的相关规定执行。但

因该文件时间出台时间较早，对当前的药具工作指导性不强。例如考虑到冬季是避孕药具生产高峰期，该文件规定拨款时间与比例是：第一季度 40%，其余三个季度各拨款 20%。但是药具中心 2017 年度采取政府采购模式，前期招投标准备时间较长，正式签订合同多在第三季度，实际合同执行与资金支付之间存在矛盾。

3、育龄群众对避孕药具基本知识欠缺，避孕药具使用效果不佳。

由于计划生育药具有较强个人隐私性，这对药具推广与使用正确性带来相当挑战。目前，市药具中心对于相关避孕药具知识的宣传教育力度有所不足。根据调查问卷显示，育龄群众对外用避孕药、避孕套、宫内节育器三种避孕药具知识掌握程度分别为 28.2%、26.72%、24.05%，均不满 30%。避孕药具基本知识欠缺，难以科学避孕，这可能会影响避孕药具的使用效果。

七、建议和改进措施

1、合理安排药具采购时间节点，加强采购活动监管

建议在制定采购方案时，充分考虑下一个年度药具工作的安排和资金情况，提前采购时间节点，预留应对突发情况的时间。同时，及早开展政府采购，确保采购合同的按时完成。此外，还建议加强对厂商供货能力的监督以及考核，若厂商出现多次供货不及时情况，不予列入下一年采购对象，确保厂商按时供货。

2、合理安排资金支出计划，确保预算调整规范性

建议在现有政策文件基础上，进一步合理安排资金支出计划。申请预算时，根据上一年支出以及当年的实际情况，按需申请预算，并根据避孕药具生产周期，合理安排支出计划。如使用期间确需调整相关子项目预算，建议在符合预算资金管理的要求下，加强调整程序的规范性。

3、加大避孕药具知识宣传力度，促进居民健康水平提升

建议在宣传过程中进一步加强和推广避孕药具的相关宣传教育，不仅对传

统的宣教模式要及时总结经验，同时也需要充分发挥新媒体的宣传优势，提高育龄群众避孕药具知识掌握程度，提倡科学避孕，保护妇女身心健康，促进生殖健康水平的提升。