

2019年度全民健康信息综合管理平台建设工程

第三方绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，根据《中华人民共和国预算法》、《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《中共广东省委 广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》等，以及按照《关于开展财政项目资金绩效评价工作的通知》（汕财评函〔2020〕13号）规定和要求，汕尾市财政局委托广州恒效公共关系咨询有限公司，对2019年“汕尾市卫健局全民健康信息综合管理平台建设工程”项目资金的使用情况实施了绩效评价，形成了本绩效评价报告。

考虑到项目仍未完成建设，故本次评价重点主要为三方面，一是已开展工作的规范性，含项目管理及资金管理；二是对项目建设目标及建设内容进行梳理；三是发现项目实施过程中存在的问题，为推动项目建设提供相关建议。具体情况如下：

一、项目基本情况

（一）项目建设背景

根据《广东省卫生计生委办公室关于印发广东省全民健康信息综合管理平台项目工作方案的通知》的文件精神，为搭建市级全民健康信息综合平台，支撑健康、人口、医疗信息运用，同时切入省级全民健康信息综合平台，实现全省统一的大数据中心。2018年12月，根据汕尾市发改局《关于汕尾市全民健康信息综

合管理平台建设项目可行性研究报告的批复》（汕发改〔2018〕243 号），正式批复建设汕尾市全民健康信息综合管理平台建设项目。

（二）项目建设目标

（1）整合原有卫生、计生信息资源和各分支信息网，搭建市级平台，支撑健康、人口、医疗信息的运用；

（2）纵向联通广东省全民健康信息综合管理平台，横向联结全市各级各类医疗卫生机构，形成线上线下融合、服务衔接有序、规范安全高效的“互联网+”全民健康新格局；

（3）实现全市健康数据资源集中化、惠民服务便捷化、行业监管智能化、业务协同平台化。逐步形成“健康医疗数据在平台汇集、医疗业务事项在平台办理、卫生管理决策依托平台支撑”的全民健康综合管理体系。实现全市健康医疗服务模式、管理模式和发展模式的深刻转变，进一步深化医药卫生体制改革，更好地满足全市人民群众迫切的健康医疗服务需求。

（三）项目建设内容

（1）建设全民健康信息整体支撑平台。包括：汕尾市全民健康信息综合管理平台的基础服务平台、数据采集交换平台、全民健康大数据支撑平台建设。

（2）建设全民健康业务应用系统。建设集公共服务、业务协同、综合管理、其他应用在内的全方位、多元化应用系统，以及统一门户（Web 端移动端公众号）的部署。同时将应用系统与应用支撑平台进行集成，实现数据单点采集、多点共享、业务协同。

(3) 建设全民健康大数据中心。建设以全市居民健康档案数据库、电子病历数据库、全员人口数据库三大数据库为核心，涵盖病案首页数据库和卫生资源数据库的汕尾市全民健康大数据中心，实现数据整合、清洗、分析和交换共享，加强汕尾市全民健康大数据的开发和利用。完善汕尾市全民健康信息业务网络，依托市政政务云基础设施和环境，搭建本项目数据中心。

(4) 建设安全保障体系。建立涵盖基础设施安全、应用安全、网络安全、数据安全、管理安全的一体化信息安全防护体系。

(5) 建设标准体系。建设包括总体标准、应用功能规范、数据规范、应用支撑规范、信息基础设施规范、安全规范、管理规范在内的全民健康信息标准体系。

(6) 建设运维管理体系。建设包括运维服务、服务标准规范、服务保障措施、维护类别分组等全民健康运维管理体系。

(四) 项目完成情况

2019 年 9 月汕尾市卫健局委托汕尾采阳招标代理有限公司对建设项目进行公开招标。2019 年 10 月 11 日完成招标工作，中标单位为四川久远银海软件股份有限公司。2019 年 10 月 31 日签订合同，合同总额 2464.20 万元。同时通过竞争性磋商方式确定监理单位，监理单位为深圳市艾泰克工程咨询监理有限公司，2019 年 10 月 31 日签订监理合同，合同金额为 43.73 万元。

2019 年 11 月 1 日正式启动项目建设工作，截止 2020 年 4 月 20 日，已完成项目建设内容包括：平台基础服务、数据共享交换平台、业务协同平台、统一门户系统、信息资源规划和数据库。正在开展数据抽取工作，电子居民健康卡系统、分级诊疗协

同系统、公卫卫生协同系统、卫生计生协同系统、医疗医药协同系统、医疗医保协同系统、医疗卫生行业综合监管系统、医院综合评审系统、互联网医疗健康服务系统、医疗健康大数据分析系统、卫生应急决策系统、大数据支撑平台上线工作。

二、资金使用情况

（一）预算安排情况

2019 年项目预算资金为 1361 万元，该资金已经于 2019 年 10 月 31 日到位，资金到位率 100%。

（二）实际支出情况

2019 年 11 月 30 日支付 1361 万元。其中，支付管理平台建设工程款 1345.69 万元，支付监理费 15.31 万元，实际支付率 100%。

三、项目管理情况与存在问题

（一）项目管理情况

项目管理情况总体上符合相关要求。一是立项论证充分，开展项目可行性研究，且形成了可行性研究报告；二是立项程序规范，该项目得到汕尾市发改局的批复；三是项目招投标程序完整规范，采用公开招标方式确定项目建设中标单位，与项目建设中标单位、监理单位签订合同；四是制定完整的项目实施方案，汕尾市卫健局制定印发《汕尾市全民健康信息综合管理平台项目工作方案》，四川久远银海软件股份有限公司制定《汕尾市全民健康信息综合管理平台实施方案》；五是项目执行情况良好，汕尾市卫健局多次召开座谈会讨论研究项目实施事宜，形成业主单

位、建设单位、监理单位三方参与的周例会制度，每周二集中研究讨论建设工作开展情况及存在问题，部署下一周工作。汕尾市卫健局与四川久远银海软件股份有限公司项目组多次到各地卫生健康局、各医疗机构进行数据推送沟通，促进各医疗机构厂商与建设方积极合作，加快项目进度。

（二）存在问题

（1）项目现场人员不足，人员管理不够规范。一是截止 2020 年 4 月 20 日，四川久远银海软件股份有限公司只投入 6 位工作人员在现场开展工作，其中，项目实施经理 1 名，数据处理组成员 5 名。项目总负责人对于项目实际工作的参与程度不足，只来过项目现场 2 次，单纯由项目实施经理参与无法为项目提供全面保障；同时项目医疗专家投入和参与度不足。二是项目实施人员出现多次变更，但四川久远银海软件股份有限公司未按照相关程序向汕尾市卫健局及监理报批备案。

（2）项目建设中标单位的项目管理有待规范。一是四川久远银海软件股份有限公司补充提供了项目管理规范、项目质量控制等，但并非针对本项目专门制定的管理规范和质量控制；二是项目启动后，四川久远银海软件股份有限公司项目组开展需求调研工作，但未及时形成正式的需求调研报告。

（3）项目监理工作有待加强。监理单位未能够切实履行监理职责，经现场交流，监理人员对于项目建设内容、建设进度、建设方的人员变更情况不够了解。

四、对项目后续建设的建议

（一）加强项目现场投入人员力度，规范人员变更程序

四川久远银海软件股份有限公司应充实项目现场工作人员数量，保障项目实施的进度和项目质量。项目总负责人应根据职责要求参与到项目实际工作中，切实履行项目总负责人的职责。加大项目医疗专家投入人数和力度，切实保障管理平台建设的专业性、前瞻性；项目实施人员出现变更，应及时向汕尾市卫健局报批备案，并按照规范程序履行项目人员变更手续。

（二）项目建设中标单位应进一步加强和规范项目管理

一是四川久远银海软件股份有限公司应根据本项目建设需求和特点，制定相应的项目管理规范、质量控制措施以及风险防范措施，以保障项目顺利实施；二是按照项目开发的有关要求，对于开发的内容应及时形成文档；与此同时，建设单位应并补充正式的需求调研报告，并提交汕尾市卫健局和监理单位确认存档，为项目开发建设奠定基础。

（三）加强项目监理工作

监理单位应切实履行监理合同所规定的监理职责。监理人员应深入项目建设过程，掌握项目建设内容、建设进度、资金使用、建设人员、建设标准等情况，及时发现项目实施过程存在的问题，形成监理报告，报送汕尾市卫健局、四川久远银海软件股份有限公司，并督促整改落实。

附件：

一、绩效评价工作实施

（一）评价目的

通过引入第三方开展项目实施绩效评价，客观公正地衡量和检验财政资金支出效率，为项目资金存设提供决策依据。同时，及时总结经验，分析存在的问题及原因，采取有效措施进一步改进和加强财政资金管理，不断提升财政资金科学化、精细化管理水平，提高单位行政效能和用财水平，提高财政资金使用效益。

（二）评价依据

1.绩效管理相关文件依据

（1）《中华人民共和国预算法》（2014年修订）；

（2）《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

（3）《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）。

2.相关政策文件依据

（1）《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》（国发〔2014〕33号）；

（2）关于印发《关于推动资本市场服务网络强国建设的指导意见》的通知（中网办发文〔2018〕3号）；

（3）汕尾市发改局《关于汕尾市全民健康信息综合管理平台建设项目可行性研究报告的批复》（汕发改〔2018〕243号）；

（4）项目单位提供的相关项目材料。

（三）评价方法

本次绩效评价工作综合采用预定目标与实施效果比较法、专家评价法、现场评价法进行，以对项目资金的使用过程和效果做出全面、准确和客观地评价。

1.预定目标与实施效果的比较法。通过对项目产生的实际经济效益、社会效益与预期目标进行分析对比和定性分析、定量分析，分析哪些预期目标已经完成（包含全部完成和部分完成），哪些没有完成，从而评价财政支出绩效情况。

2.专家评价法。通过绩效管理、信息化、财务管理等相关领域的专家依据专业知识对财政支出绩效进行分析，并形成意见。

附表1 现场评价绩效评价小组名单

成员	单位	职称	工作领域
王达梅	广东外语外贸大学	副教授	公共管理、绩效管理
韦佳	华南理工大学	副教授	计算机、信息化
李丽青	广东财经大学	副教授	财务管理
潘艳梅	广州恒效公共关系咨询有限公司	中级经济师	绩效管理
王丛丛	广州恒效公共关系咨询有限公司	硕士研究生	绩效管理

3.现场评价法。现场评价工作组与项目实施的相关单位，包括自评单位、项目实施单位等进行深入沟通交流，实事求是核查其财务情况、项目管理情况和绩效表现等相关资料，对项目进行核实。

（四）评价指标体系

本项目指标体系包括绩效影响、绩效表现两大方面，具体指标详见表 6-1。根据指标内容，进一步明确了评价指标说明以及评分标准，从而形成完善的绩效评价指标体系（详见附件）。根据评价指标得分，确定评价项目的绩效等级，优（得分 ≥ 90 ）、良（ $90 > \text{得分} \geq 80$ ）、中（ $80 > \text{得分} \geq 70$ ）、低（ $70 > \text{得分} \geq 60$ ）、差（得分 < 60 ）五个档次。

附表 2 项目评价指标

评价指标					
一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)
绩效影响	50	前期准备	16	论证决策	5
				目标设置	5
				保障措施	6
		资金管理	20	资金到位	4
				资金支付	7
				支出规范性	9
		事项管理	14	实施程序	8
				管理情况	6
绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5
		效率性	10	完成进度及质量	10
		效果性	30	社会经济效益	25
				可持续发展	5
		公平性	5	公共属性	5
				(满意度)	

（五）评价实施过程

本次的评价流程大致包括前期准备、单位自评、自评材料收集、材料审查、现场评价、综合分析、报告初稿审核、报告终稿提交以及资料归档等环节。具体的评价流程见表 3。

附表3 评价流程

序号	项目	内容
1	前期准备	进行项目前期沟通，了解市财政局需求及工作要求，收集文件资料。
2	单位自评	收集项目单位的基础信息表、佐证材料、绩效总结报告等材料。
3	材料审查	对提交的自评材料进行全面分析、初步评审。
4	现场评价	按照市财政局现场评价要求，实施评价工作（包含账务核查、现场勘验等）。
5	综合分析	将现场评价获取的数据、资料、专家评价组意见等汇总，组织专人统计分析，出具统计分析结果。
6	报告初稿审核	根据收集的书面和现场材料起草评价报告初稿，并提交市财政局进行审核。
7	报告终稿提交	广州恒效公共关系咨询有限公司根据审核情况对评价报告进行修改，并将终稿提交市财政局。
8	资料归档	广州恒效公共关系咨询有限公司做好资料归档工作，并将相关项目资料移交市财政局，协助财政局向相关部门就公开的第三方绩效评价报告进行解释。

二、汕尾市卫健局全民健康信息综合管理平台建设工程项目绩效评价指标表

评价指标				指标说明	评分标准	专家或第三方评价分数
一级指标		二级指标				
名称	权重(%)	名称	权重(%)			
绩效影响	50	前期准备	16	论证决策	5	1. 资金设立符合有关规定，资金投向和结构相对合理，且符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标的，得 1.5 分，否则酌情扣分，直至 0 分。 2. 项目申报内容符合资金管理办法、申报指南等规定的要求，且具体明确、合理可行的，得 1.5 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关数据采集规范性的判断核定得分。 3. 项目审批按规定经过科学决策程序、方式的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关因素及计算公式设定的合理性、科学性的判断核定得分。

评价指标					专家 或第 三方 评价 分数
一级指标		二级指标		指标说明	
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)		
			5	反映目标设置是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标；反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。	评分标准 1. 目标设置完整性 2 分，依据相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，即是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务产出的数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标，据此核定分数。 2. 目标设置科学性 3 分，依据相关基础信息和证据判断目标设置的科学性，即绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际，据此核定分数。
			6	反映资金管理及其实施方案实施的保障机构是否健全，人员分工是否明确，责任是否落实；资金管理办法、项目资金管理实施办法或实施方案（计划）等制度是否健全、规范；工作进度计划、预算安排是否合理，投入是否有保障。	1. 资金管理及其实施方案实施的保障机构健全，且人员分工、责任落实较好的，得 1 分，其他情况酌情扣分； 2. 资金管理办法、项目资金管理实施办法或实施方案（计划）等制度健全、规范的，得 3 分，否则酌情扣分； 3. 工作进度计划、预算安排合理，投入有保障的，得 2 分，否则酌情扣分。

评价指标					指标说明	评分标准	专家或第三方评价分数
一级指标		二级指标		三级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
				资金到位	4	反映各类资金的到位情况，包括到位比率及及时性。	1. 各类来源的资金到位率 100%，且按规定时间及时到位的，得 4 分； 2. 其他情况，在按满分乘以到位率计算得分的基础上，综合考虑未全额到位、未及到位的原因等因素核定最后得分。
				资金支付	7	反映各类资金的实际支出情况。	主要依据“支付额/预算额度*100*指标权重”计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。
		资金管理	20	支出规范性	9	反映预算执行的规范性，预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金；事项支出的合规性，资金管理、费用标准集中支付或财政报销等制度是否得到严格执行，是否超范围、超标准支出，是否虚列支出，是否存在截留、挤占、挪用资金的情况；会计核算规范性，是否规范执行会计核算制度，是否专账核算，支出凭证是否合规有效。	1. 预算执行规范性 2 分，按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得满分，否则酌情扣分。 2. 事项支出的合规性 3 分，资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得满分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣到 0 分。 3. 会计核算规范性 4 分，规范执行会计核算制度得满分，未按规定设专账核

评价指标					指标说明	评分标准	专家或第三方评价分数
一级指标		二级指标		三级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	算,或支出凭证不符合规定,或其他核算不规范的,视具体情况扣分。	
				实施程序	8	反映项目或方案实施程序的规范性,包括项目或方案调整是否按规定履行报批手续;项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定,或方案实施是否规范。	项目或方案按规定程序实施,包括项目或方案调整按规定履行报批手续,项目招投标、建设、验收等或方案实施严格执行相关制度规定的,得满分,否则酌情扣分。
		项目管理	14	管理情况	6	反映资金使用单位内部管理及自查情况;业务主管部门对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	1.资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管理机制,且执行情况良好得2分,具体根据所提供的信息证据作出判断并核定分数。 2.具体根据所提供的信息证据作出判断,如各级业务主管部门按规定对项目建设或方案实施开展有效的检查、监控、督促整改的,得3分;否则,视情况扣分。

评价指标				指标说明	评分标准	专家或第三方评价分数
一级指标	二级指标	三级指标	权重			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	
绩效表现	50	经济性	5	反映事项预算（成本）控制的合理性，即反映预算执行结果是节约还是超支等具体情况及原因。	1. 在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下，支出结果未超过预算的，得满分； 2. 支出超过预算的，或者支出未能保障事项相应完成进度的，酌情扣分。	
		效率性	10	反映事项实施（完成）的进度、质量和产出数量等情况。	1. 按目标设置或计划完成相应实施进度、质量和产出数量的，得满分； 2. 未按目标设置或计划完成的，酌情扣分，具体可根据完成程度核定分数。	
		社会效益	25	反映资金使用或项目实施直接产生和带动的社会经济效益，主要通过具体效果性基础信息项反映。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况，有选择地设置个性化绩效指标，通过绩效指标实际完成值与目标值的对比分析来核定得分。	
		效果性	30	反映事项完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项可持续发展的因素，以及事项实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。	1. 人员机构安排可持续得 1 分，政策、制度可持续得 1 分； 2. 管理机制（如管护和资金投入等）可持续得 2 分； 3. 环境可持续得 1 分； 否则酌情扣分。	
		公平性	5	反映资金及支出项目与增加公共利益、公共福利和保障公共安全等方面的相关联动度，以及公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度。	根据满意度调查结论（%）核定分数。	
		可持续性	5			

评价指标					指标说明	评分标准	专家或第三方评价分数
一级指标		二级指标		三级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
				度)			
合计（优（得分 ≥ 90 ）、良（90 $>$ 得分 ≥ 80 ）、中（80 $>$ 得分 ≥ 70 ）、低（70 $>$ 得分 ≥ 60 ）、差（得分 < 60 ）							