

# 财政项目支出绩效评价报告

项目名称：万里社区卫生服务中心新建工程项目支出绩效评价

项目单位：上海市普陀区卫生健康委员会（本部）

主管部门：上海市普陀区卫生健康委员会

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海公信会计师事务所有限公司

二〇二五年七月



●评价机构：上海公信会计师事务所有限公司

单位地址：上海黄浦区凤阳路 29 号 17 楼

邮政编码：200001

统一社会信用代码：91310101132414379G

●评价机构负责人：陈热豪

联系方式：021-63785350-276

●项目主评人：汪琦瑾

联系方式：021-63785350-295

●评价报告撰稿人：汪琦瑾

联系方式：021-63785350-295

●项目主要成员：俞梦昊

联系方式：021-63785350



# 目 录

摘要.....	1
一、基本情况.....	7
（一）项目概况.....	7
（二）项目绩效目标.....	28
二、绩效评价工作开展情况.....	30
（一）绩效评价目的、对象和范围.....	30
（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等.....	34
（三）绩效评价工作过程.....	38
三、综合评价情况及评价结论.....	39
（一）综合评价情况.....	39
（二）评价结论.....	41
四、绩效评价指标分析.....	42
（一）项目决策情况.....	42
（二）项目过程情况.....	44
（三）项目产出情况.....	48
（四）项目效益情况.....	52
（五）项目成本情况.....	53
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	54
（一）主要经验及做法.....	54
（二）存在的问题及原因分析.....	55
六、有关建议.....	56
七、其他需要说明的问题.....	57

## 摘要

### 一、项目概述

《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13号）要求，“每个街道（乡镇）应当设立一所由政府举办的社区卫生服务中心，人口超过10万的街道（乡镇），每新增5万-10万人口，由政府按标准增设1所社区卫生服务中心”。据此，上海市普陀区卫生健康委员会在新村路/万泉路地块（普陀区万里社区W060701单元W-07街坊7-2地块）新建万里社区卫生服务中心。

2017年7月27日，上海市普陀区发展和改革委员会以《关于万里社区卫生服务中心新建工程可行性研究报告的批复》（普发改社〔2017〕6号）批复项目总投资为16,917.87万元，其中建安费14,393.46万元，其他费1,718.80万元，预备费805.61万元。

2018年11月11日，上海市普陀区发展和改革委员会以《关于调整“万里社区卫生服务中心新建工程”总投资的批复》（普发改社〔2018〕10号）调整项目总投资，调整后总投资为17,992.96万元，其中建安费15,194.42万元，其他费1,941.73万元，预备费856.81万元。

2022年11月，区卫健委申请调整概算，并经区发改委及区财政局盖章确认。调整后总投资仍为17,992.96万元，其中建安费15,603.31万元，调增408.89万元，其他费2,310.57万元，调增368.84万元，预备费79.08万元，调减777.73万元。

截至2024年12月31日，共投入资金17,422.58万元。

根据上海市普陀区审计局审计报告（普审报〔2023〕19号），项目实际完成投资 17,450.39 万元，其中建安工程投资 15,451.44 万元，待摊投资 1,998.95 万元。实际完成投资较总投资减少 542.57 万元。

项目建设周期计划 915 日历天。计划 2018 年 4 月 1 日开工，2020 年 10 月 9 日竣工。实际于 2018 年 5 月 25 日正式开工；项目主体工程于 2021 年 6 月 15 日竣工；2021 年 10 月 27 日启用运营。项目工程开工日较计划延后约 55 天，项目工程竣工较计划延后约 250 天，施工总日历天数 1118 天，比计划增加 203 天。主要是由于受防汛防台、临近晋元高级中学作为高考、成人高考考场等因素影响。

## **二、评价结论**

根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号），评价组对照项目评价绩效指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度，通过数据采集、实地调研和访谈等方式，对万里社区卫生服务中心新建工程项目进行客观公正的评价，本项目总得分为 86.62 分，评价等级为“良”。项目决策类指标权重 15 分，得 10.92 分，得分率为 72.80%；过程类指标权重 25 分，得 19.70 分，得分率为 78.80%；产出类指标权重 30 分，得 29 分，得分率为 96.67%，效益类指标权重 30 分，得 27 分，得分率为 90.00%。

万里社区卫生服务中心新建工程按照批复内容，完成新建 1 栋社区卫生服务中心，完成 2,481.00 平方米配套民防工程，设置床位 208 张，设置机动车停车位数量 118 个，完成数字监控系统、电子围栏系统、无线对讲系统等弱电工程，完成安装

5 台电梯，完成 1 套厨房设备的采购及安装，完成空调通风设备的采购及安装等内容，均已通过竣工验收，主体工程及其他配套工程一次性验收合格率均为 100%，项目完成情况总体良好，通过新建万里社区卫生服务中心，为社区居民提供基本医疗和公共卫生服务，解决居民居家养老医疗服务问题，完善普陀区急救网络建设，缓解万里社区医疗资源匮乏的状况。项目建设全程未发生安全事故，保障了施工安全和施工质量，获得上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）等奖项。工程效益得到患者及家属、中心职工的认可。

该项目决策流程基本合规，资金使用合法合规，项目管理、财务管理制度基本健全并有效执行。但在项目绩效目标设定、合同管理、财务监理履约、档案管理等方面存在一定问题，需进一步提升项目全过程管控的精细化水平。项目成本方面，工程建安费尚可优化，成本管控有进一步改进潜力。

### **三、主要经验和做法**

**领导重视、团队尽责，保障工程质量。**

项目建设过程中，组建工作小组，由普陀区卫健委分管主任统筹，区卫健委职能科室协调指导，时任白玉社区卫生服务中心主任任项目负责人、总务科副科长任现场负责人。团队每周开工程例会，在无代建单位情况下，克服临近轨道交通 15 号线施工、医疗机构工程特殊等不利因素，推进项目实施且保障质量。万里社区卫生服务中心新建工程荣获 2021 年度上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）、2021 年度“普陀杯”优质工程、2020 年度上海市优质工程（结构工程）等多项荣誉。

### **四、存在的问题及原因分析**



## （一）项目前期决策工作有待完善

一是绩效目标设置待完善。绩效目标未对当年具体工作量进行详细阐述，致使项目资金与目标之间匹配情况存在差异。在绩效指标方面，产出指标的细化、量化程度不足，绩效目标的合理性与明确性有待进一步提高。

二是预算编制精准度需提升。2016—2019 年预算编制在精准度上有所欠缺，预算金额与工程实际所需资金未能很好地匹配，对年度预算执行产生一定影响。

三是工程变更预计不足。工程设计变更、工程签证较多，其中最主要的原因是临近 15 号线地铁地下段施工引起的结构加固，项目可研、设计阶段对此变更预计不足。

## （二）部分实施环节存在不足，过程管控有待进一步加强

一是合同管理工作欠规范。部分合同存在要素不完整的情况，如施工监理合同、财务监理合同专用条件要素不完整；电梯采购及安装合同未明确交货地点、安装期限等关键内容未作约定；空调采购及安装合同未明确工期。

二是工程变更流程不健全。部分签证内容表述不清晰，如签证单（土-QZ-005）施工单位损失 17 个机械台班无依据，部分金额计量也不够准确。财务监理单位未对设计变更费用、工程签证费用进行审核，未出具相关审核意见。

三是档案管理工作不够有效。工程合同资料、招标资料、工程签证等未装订成册。

四是调整概算时点不规范。根据《关于印发〈上海市普陀区基本建设项目资金管理办法〉的通知》（普财规范〔2019〕2

号):“项目预算一经批准,必须严格执行。因建设内容、建设规模、建设标准、建设地点等发生变化,需要进行投资调整的,应当在发生变化前,由项目行政主管部门将有关情况书面上报区发改委、区财政局,并按照“分项投资平衡调节,概算投资总额控制”的原则,进行报批”,而本项目概算调整在竣工验收及审价完成后进行,不够规范。

## **五、有关建议**

### **(一) 优化绩效目标设定, 加强预算精细化管理, 深化前期调研工作**

建议区卫健委在设定绩效目标时,充分结合项目实际情况,将目标与具体工作内容紧密结合,优先采用可量化的指标。建议加强对预算编制人员的培训,不断提升其业务能力和专业素养。在预算编制前期,深入开展实地调研,全面了解项目实际情况,精准把握资金需求和支出的合理性,科学合理地测算经费额度,确保预算编制的准确性和合理性。同时,建立健全预算执行跟踪监督机制,根据项目进展情况及时进行预算调整。建议在项目前期调研阶段,进一步加强勘察工作的全面性和细致性,充分考虑各种可能影响项目实施的因素,拓宽工作视角,保障调研工作的独立性和客观性,切实提高前期调研工作的质量,进一步提高可研报告及设计方案的质量,避免造成概算批复与实际情况差异过大。

### **(二) 加强过程管控, 提升项目管理效能**

一是建议区卫健委严格执行合同管理制度,规范合同签订流程,确保各项审批手续完备后再签订合同。合同归口管理部门要全程跟进合同履行情况,积极督促合同双方严格履行各自

义务，有效防范法律风险，避免财政资金损失。

二是建议严格按照工程变更管理程序开展工作，签证内容应表述清晰，提高金额计量的准确性，同时，财务监理单位应及时对设计变更费用、工程签证费用进行审核，出具签证后对建安费的动态投资分析，以利于项目的投资控制。

三是建议区卫健委尽快着手项目资料的完善整理工作，按照档案管理相关规范，整理档案内容，补充缺失资料，对合同、招投标资料等进行分类整理、装订成册，实施统一管理，方便后续查阅和追溯。

四是建议区卫健委在实施同类项目时，如需调整概算的严格按照《上海市普陀区基本建设项目资金管理办法》要求，在发生变化前按照规定程序做好实施变更流程。

# 万里社区卫生服务中心新建工程项目 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，根据《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）、《中共上海市委上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）、《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（沪财绩〔2020〕6号）等文件精神，上海公信会计师事务所有限公司受上海市普陀区财政局的委托，对上海市普陀区卫生健康委员会万里社区卫生服务中心新建工程项目进行绩效评价工作。经过资金核查、项目数据采集、访谈、社会调查等必要程序，运用绩效原理和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

## 一、基本情况

### （一）项目概况

#### 1.立项背景及目的

居民健康是个人幸福、家庭和谐与社会发展的核心基础，是“健康中国”战略的核心目标，从个人的“病有所医、老有所养”到国家的“民康国富、长治久安”，居民健康既是发展的目标，也是发展的动力。它不仅关乎个体生命质量，更决定着劳动力素质、社会稳定成本、国家创新活力乃至全球治理能力。社区卫生服务中心作为基层医疗卫生服务体系的核心枢纽，是保障居民健康的“第一道防线”。社区卫生服务中心是本市社区健康服务体系的重要组成与服务主体，是本市医疗

卫生服务和公共卫生应急管理体系的网底，也是政府履行提供基本卫生服务职能的平台。

万里街道位于普陀区北部。2014 年 12 月，经市政府批准，上海普陀区长征镇析出万里街道。万里街道行政区域范围为：东至岚皋路，南至交通路，西至桃浦西路、真南路，北与宝山区大场镇交界，面积约 3.3 平方公里。万里街道共有 10 个居委会，常住人口约 6.8 万人。在万里社区卫生服务中心设立之前，为保障万里社区居民的基本医疗和公共卫生服务需求，长征镇社区卫生服务中心在万里街道设有万里、新泉 2 家社区卫生服务站。普陀区中医医院万里门诊部（新村路 1317 号）是普陀区政府为解决万里地区就医难的矛盾，于 2002 年 12 月在万里地区设置的，日均门诊 500-600 人次，无床位设置。作为人口高度密集社区，万里地区的医疗资源远不能满足实际的医疗和卫生服务需求。当时普陀区全区每千人床位 4.5 张，每千人医生 1.7 人，而万里街道每千人床位 0 张，在全区街镇中排末位，万里地区居民基本医疗服务和基本公共卫生服务需求难以保障，大部分居民就医需分流前往周边其他社区卫生服务中心或者更远的二、三级综合医院，影响服务便捷性的同时，也增加了万里街道居民的医疗负担。

《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13 号）要求，“每个街道（乡镇）应当设立一所由政府举办的社区卫生服务中心，人口超过 10 万的街道（乡镇），每新增 5 万-10 万人口，由政府按标准增设 1 所社区卫生

生服务中心”。在万里街道无社区卫生服务中心且开放床位数为 0 的前提下，在万里街道规划新建社区卫生服务中心符合上海市的相关建设标准和文件要求，也能满足万里街道居民群众的迫切需求。

在普陀区领导的高度重视下，在上海市普陀区发展和改革委员会、普陀区规划局等部门的大力支持和配合下，先后在万里街道选择了多处建设用地，并进行实地勘察，在多方论证的基础上，因靠近居民区，交通比较便利，最终确定在新村路/万泉路地块（普陀区万里社区 W060701 单元 W-07 街坊 7-2 地块）新建万里社区卫生服务中心。万里社区卫生服务中心新建工程由上海市普陀区卫生健康委员会（以下简称“区卫健委”，原上海市普陀区卫生和计划生育委员会）立项并负责建设。

项目立项目的为通过新建万里社区卫生服务中心，在为社区居民提供综合性、连续性、可及性的基本医疗和公共卫生服务基础上，解决居民居家养老医疗服务，完善普陀区急救网络建设，为社区居民提供社区性、综合性医疗服务，缓解万里社区医疗资源匮乏的状况。

## **2.项目立项依据**

万里社区卫生服务中心新建工程项目立项的相关法律法规、规章制度以及其他政策文件包括但不限于：

（1）《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13 号）：“每个街道（乡镇）应当设立一所由政府举办的社区卫生服务中心，人口超过 10 万的街道（乡镇），

每新增 5 万-10 万人口，由政府按标准增设 1 所社区卫生服务中心”；

（2）《关于万里社区卫生服务中心新建工程项目建议书的批复》（普发改社〔2017〕1 号）；

（3）《关于万里社区卫生服务中心新建工程可行性研究报告的批复》（普发改社〔2017〕6 号）；

（4）《关于万里社区卫生服务中心新建工程初步设计的批复》（普建委〔2018〕23 号）；

（5）《关于调整“万里社区卫生服务中心新建工程”总投资的批复》（普发改社〔2018〕10 号）。

### **3.预算资金来源和使用情况**

#### **（1）项目预算及资金来源**

2017 年 7 月 27 日，上海市普陀区发展和改革委员会以《关于万里社区卫生服务中心新建工程可行性研究报告的批复》（普发改社〔2017〕6 号）批复项目总投资为 16,917.87 万元，其中建安费 14,393.46 万元，其他费 1,718.80 万元，预备费 805.61 万元。

2018 年 11 月 11 日，上海市普陀区发展和改革委员会以《关于调整“万里社区卫生服务中心新建工程”总投资的批复》（普发改社〔2018〕10 号）调整项目总投资，调整后总投资为 17,992.96 万元，其中建安费 15,194.42 万元，其他费 1,941.73 万元，预备费 856.81 万元。

2022 年 11 月，区卫健委申请调整概算，并经区发改委及区财政局盖章确认。调整后总投资不变为 17,992.96 万元，

其中建安费 15,603.31 万元,调增 408.89 万元,其他费 2,310.57 万元,调增 368.84 万元,预备费 79.08 万元,调减 777.73 万元。主要调整原因是:

建筑安装工程:因靠近地铁 11 号线,根据施工图审图单位审核要求,扩大钻孔灌注桩桩径,增加相应钢筋笼工程量,根据申通地铁提出的项目基坑围护方案对地铁 11 号线保护要求,设计图纸调整等;根据现行标准及最新医院使用功能需求,调整装修材料,并根据现场实际需求调整茶水间、膳食间、污洗室的橱柜、病房衣柜的尺寸等。

其他费用:根据现行规范标准,增加环境影响报告、环保竣工验收等前期工作费;根据现行规范和勘察及现行材料检测要求,增加勘察费及检测费;根据现场场地实际情况,增加场地准备费等。

预备费:由于建筑安装工程和工程建设其他费用的概算费用增减调整,调减工程预备费。

截至 2024 年 12 月 31 日,共投入资金 17,422.58 万元。

根据上海市普陀区审计局审计报告(普审报〔2023〕19 号),项目实际完成投资 17,450.39 万元,其中建安工程投资 15,451.44 万元,待摊投资 1,998.95 万元。实际完成投资较总投资减少 542.57 万元。

具体概算执行情况详见下表:

**表 1-1 万里社区卫生服务中心新建工程项目  
投资概算及执行情况表**



序号	项目内容	概算金额 (调整后)	合同金额	决算金额	已支付金额	超支 (+) <sup>1</sup> 结余 (-)
1	工程建设费用	15,603.31	15,718.14	15,451.44	15,426.63	-151.87
2	工程建设其他费用	2,310.57	2,006.82	1,998.95	1,995.95	-311.62
3	预备费	79.08				-79.08
4	工程总投资	17,992.96	17,724.96	17,450.39	17,422.58	-542.57

## (2) 预算资金执行情况

### ①项目整体支付情况

截至 2024 年 12 月 31 日，项目已经完成各类支出 17,422.58 万元，其中建筑安装工程费 15,426.64 万元，工程建设其他费用 1,995.94 万元。尚有 27.81 万元未支付。

截至 2024 年 12 月 31 日，项目整体投资安排及执行情况如下表所示。

表 1-2 万里社区卫生服务中心新建工程项目  
总投资及执行情况表

单位：万元

序号	费用名称	项目概算 (调整后)	决算数	已执行数	尚未 执行数
1	建筑安装工程	15,603.31	15,451.44	15,426.63	24.81
2	工程建设其他费用	2,310.57	1,998.95	1,995.95	3.00
3	预备费	79.08	-	-	-
	合计	17,992.96	17,450.39	17,422.58	27.81

### ②各年度支付情况

截至 2024 年 12 月 31 日，项目已经完成各类支出 17,422.58 万元，其中建筑安装工程费 15,426.63 万元，工程

<sup>1</sup> 超支、结余计算公式为决算金额-概算金额。

建设其他费用 1,995.95 万元。尚有 27.81 万元尚未支付。

各年度预算安排及支付情况如下：

A.2016 年预算为 1,025.00 元，当年度未使用，全部结转至 2017 年。

B.2017 年预算为 408.47 万元，2017 年预算资金未使用，407.84 万元全部结转至 2018 年。另结转 2016 年度剩余资金 1,025.00 万元，扣除基建账户支付 57.29 万元及支付设计费 77.60 万元，剩余 890.11 万元结转至 2018 年。

C.2018 年预算为 7,950.00 万元，2018 年实际支付 4,077.03 万元，扣除通过基建账户支付 392.71 万元，实际支付 3,684.32 万元，剩余资金 4,265.68 万元结转至 2019 年，加上 2016 年结转资金 497.40 万元、2017 年结转资金 408.47 万元，结转至 2019 年资金合计为 5,171.55 万元。

D.2019 年未安排预算，均使用结转资金，支付 3,335.23 万元，剩余资金 1,836.32 万元结转至 2020 年。

E.2020 年预算 1,170.00 万元，2020 年实际支付 2,979.71 万元，2020 年起当年度未用完预算资金的不再结转，剩余 26.61 万元上缴财政。

F.2021 年预算 3,082.00 万元，实际支付 2,765.83 万元，剩余 316.17 万元上缴财政。

G.2022 年预算 2,000.00 万元，2022 年实际支付 2,000.00 万元。

H.2023 年预算 2,114.00 万元，实际支付 2,110.60 万元，剩余 3.40 万元上缴财政。

I.2024 年预算 20.00 万元，实际支付 19.29 万元，剩余 0.71 万元上缴财政。

2016—2024 年预算收支情况详见下表 1-3。

表 1-3 2016—2024 年万里社区卫生服务中心新建工程项目  
预算收支情况表

单位：万元

序号	年份	预算	预算+结 转资金	支付金额 <sup>2</sup>	预算执行率 (支付金额 / (预算+结 转资金))	备注
1	2016 年	1,025.00	1,025.00	-	0.00%	全部结转至 2017 年
2	2017 年	408.47	1,433.47	134.89	9.41%	其中通过基 建账户支付 57.29 万元
3	2018 年	7,950.00	9,248.58	4,077.03	44.08%	其中通过基 建账户支付 392.71 万元， 基建账户 450.00 万元 全部使用完 毕
4	2019 年	-	5,171.55	3,335.23	64.49%	均使用结转 资金
5	2020 年	1,170.00	3,006.32	2,979.71	99.12%	使用结转资 金 1,809.71 万元
6	2021 年	3,082.00	3,082.00	2,765.83	89.74%	
7	2022 年	2,000.00	2,000.00	2,000.00	100.00%	
8	2023 年	2,114.00	2,114.00	2,110.60	99.84%	
9	2024 年	20.00	20.00	19.29	96.45%	
10	合计	17,769.47		17,422.58		

<sup>2</sup> 2017 年建设工程资金通过基建账户进行核算，2017 年 2 月共汇入基建账户 450 万元，至 2018 年使用完  
毕，本次绩效评价时在统计支付金额时，汇入基建账户的金额不统计在内，而按照实际支付的金额统计。

### ③项目合同付款履约情况

截至 2024 年 12 月 31 日，万里社区卫生服务中心新建工程项目采购合同签约金额 17,724.96 万元，经审计后合同结算 17,450.39 万元，已支付合同款项 17,422.58 万元，项目合同付款率 99.84%。尚有空调通风工程尾款和方案设计款未支付。

项目建设主要合同付款情况详见附件 8。

## 4.项目实施情况

### （1）项目前期工作

#### ①项目建议书报批

2016 年 12 月区卫健委以《关于报请审批新建万里社区卫生服务中心工程项目建议书的请示》（普卫计行〔2016〕60 号）向区发改委申报项目建议书；2017 年 1 月，区发改委以《关于万里社区卫生服务中心新建工程项目建议书的批复》（普发改社〔2017〕1 号）批复该项目建议书，项目建议书内容包括：项目法人单位为普陀区卫生和计划生育委员会（后机构调整为区卫健委），主要建设内容为新建万里社区卫生服务中心，项目总投资匡算为 15,103.00 万元，资金来源由区财政经费解决。

#### ②项目可行性研究报告报批

2017 年 5 月区卫健委以《关于报请审批万里社区卫生服务中心新建可行性研究报告的请示》（普卫计行〔2017〕4 号）向区发改委申报可行性研究报告；2017 年 7 月，区发改委以《关于万里社区卫生服务中心新建工程可行性研究报告的

批复》（普发改社〔2017〕6号）批复可行性研究报告，批复项目总投资为 16,917.87 万元，其中建安费 14,393.46 万元，其他费 1,718.80 万元，预备费 805.61 万元。资金来源为区财政资金。

### ③初步设计方案报批

2018 年 3 月区卫健委以《关于万里社区卫生服务中心新建工程初步设计的请示》（普卫计行〔2018〕3 号）向区建设和管理委员会申报初步设计方案；2018 年 3 月上海市普陀区建设和管理委员会以《关于万里社区卫生服务中心新建工程初步设计的批复》（普建委〔2018〕23 号）批准该项目初步设计方案，项目主要内容为：新建一栋社区卫生服务中心，内部布置公共卫生、门诊、社区卫生护理病房等，项目设置床位 200 张。项目概算总投资 17,992.96 万元，资金由区财政统筹安排（以项目总投资概算审批调整批复为准）。

## （2）项目建设内容

该项目位于普陀区万里社区 W06071 单元 W-07 街坊 7-2 地块，东至万泉路，南至 7-4 地块，西至 7-3 地块，北至新村路。项目建设用地面积为 5866 平方米，用地规划性质为社区医疗卫生用地。

根据上海市普陀区建设和管理委员会《关于万里社区卫生服务中心新建工程初步设计的批复》（普建委〔2018〕23 号）、初步设计方案等，项目主要建设内容：1 栋社区卫生服务中心（地上 6 层，地下 2 层）、内部布置公共卫生、门诊、社区卫生护理病房等，总建筑面积 20,800 平方米，其中：地

上建筑面积 11,760 平方米，地下建筑面积 8,320 平方米；配建不少于 2,340.36 平方米的民防工程；设置床位 200 张；完成弱电工程、空调通风工程、电梯工程、太阳能工程、标志标线、厨房设备、医疗废水处理系统、医用气体吸氧系统、放射科放射线检测防护工程等专业分包及专项工程等。

其中社区卫生服务中心相关信息如下：

**表 1-4 万里社区卫生服务中心主楼拟建设参数表**

内容		相关参数	备注
基地面积		5866 平方米	
总建筑面积		20080 平方米	
地上部分	地上总建筑面积	11760 平方米	含屋顶机房 28 平方米
	一层	2320.4 平方米	功能为挂号，门诊、儿童公共卫生、区域救护站等。层高为 4.5 米。
	二层	2320.8 平方米	功能为中医，医技，补液，妇女保健。层高为 4.1 - 4.5 米。
	三层	1769.4 平方米	功能为病房，病区配套等。层高为 3.5 米。
	四层	1769.4 平方米	功能为病房，病区配套，办公等。层高为 3.5 米。
	五层	1766 平方米	功能为病房，病区配套，示教中心等。层高为 3.5 米。
	六层	1766 平方米	功能为病房，病区配套，社区医生培训中心等。层高为 3.7-3.9 米。
	屋顶层	28 平方米（不计容）	电梯机房，楼梯间
	氧气供应间 - 一层	20 平方米	氧气间存放 2 个杜瓦瓶，每个液氧容积 160 升。
地下部分	地下总建筑面积	8320 平方米	
	卫生中心地下一层建筑面积	4132 平方米	设备，厨房，车库 层高为 3.2 - 5.1 米
	卫生中心地下二层建筑面积	4124 平方米	人防救护站 4.2 米，车库层高为 3.6 米
	氧气供应间地下	64	消毒设备
建筑占地面积		2320 平方米	
计容建筑面积		11732 平方米	
容积率		2	
病床数		200 张	

### **（3）工程招投标**

万里社区卫生服务中心新建工程由区卫健委组织开展招投标工作。按照《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》、《普陀区卫生系统关于进一步贯彻落实有关规范政府采购工作若干规定的执行办法》、普陀区卫健委采购业务控制及上海市财政局、区财政局每年下发的政府采购集中采购相关制度文件要求，区卫健委组织开展了工程勘察、设计、施工、施工监理等单位采购工作。其中施工总承包、弱电工程、空调通风工程、电梯工程、厨房设备、医疗废水处理系统、施工招标代理单位、勘察单位、施工监理、工程设计、财务监理等采取公开招投标，由区卫健委委托招标代理负责施工招标限价及工程量清单编制工作，施工承包合同采用固定单价合同；太阳能工程、医用气体吸氧系统、基坑检测采用竞争性磋商方式采购；放射科放射线检测防护工程采用邀请招标方式采购；排污许可证采用比价方式采购。

### **（4）合同管理**

万里社区卫生服务中心新建工程的合同管理按照普陀区卫健委合同管理办法、普陀区卫健委合同业务控制执行，涉及合同审核、合同签订、合同履行、合同变更解除、合同纠纷处理及合同管理等内容。万里社区卫生服务中心新建工程的重点实施内容采购及合同情况详见附件 9。

### **（5）设计及签证变更**

万里社区卫生服务中心新建工程主要涉及 18 个变更，

其中设计变更 8 个及签证变更 10 个。评价组检查了业务联系单、图纸等文件，工程签证变更均得到了施工单位、工程监理单位以及实施单位的审批确认。设计变更单均有相关单位盖章及设计出图章。但部分签证内容表述不清晰，如签证单（土-QZ-005）施工单位损失 17 个机械台班无依据，部分金额计量也不够准确。财务监理单位未对设计变更费用、工程签证费用进行审核，未出具相关审核意见。

主要设计及签证变更情况详见附件 10。

### （6）项目计划进度及实际进度

项目建设周期计划 915 日历天。计划 2018 年 4 月 1 日开工，2020 年 10 月 9 日竣工。实际于 2018 年 5 月 25 日正式开工；项目于 2021 年 6 月 15 日竣工；2021 年 10 月 27 日启用运营。项目工程开工日期计划延后约 55 天，项目工程竣工较计划延后约 250 天，施工总日历天数 1118 天，比计划增加 203 天。主要是由于受防汛防台、临近晋元高级中学作为高考、成人高考考场等因素影响，有工期签证单及工程联系单等，经施工单位、建设单位及施工监理单位确认盖章。具体如下表所示：

**表 1-5 万里社区卫生服务中心新建工程项目**

**工期延误情况一览表**

序号	延误原因	延误天数
1	根据 2018 年 5 月 21 日与申通协调会议精神，申通公司通知地铁盾构设备到 10 月 10 日前施工通过万里社区卫生服务中心项目位置，本项目可以基坑降水及大面积基坑土方开挖，后因地铁盾构设备存在问题，通过本项目时间延后，导致土方开挖滞后，第二层土方实际开挖时间为 11 月 17 日，影响节点工期 38 天。	38
2	2018 年度台风“安比”7 月 21 日至 7 月 22 日，延误工期 2 天	2



序号	延误原因	延误天数
3	2019年3月9日至2019年3月10日; 2019年3月16日至2019年3月17日接普陀区环境监察支队万里城管中队通知晋元中学有成人考试, 项目停工4天。	4
4	2019年11月5日至11月10日, 合计6天, 造成延迟工期6天。	6
5	2020年春节假期结束, 因受影响, 延期复工合计31天。	31
6	2020年4月, 接普陀区环境监察支队万里城管中队通知晋元中学内有成人考试, 项目暂停施工, 停工4天	4
7	2020年11月1日至11月2日和11月6日至11月8日期间暂停施工, 合计5天。	5
8	精装修图纸修改, 造成关键节点工期延误20天。	20
9	2021年度春节提前放假, 节后延迟复工影响工期27天。	27
10	受市北电力公司未接通至万里卫生服务中心强电电源影响, 原计划2021年3月15日进行消防工程验收一直无法申报, 从2021年3月15日至2021年6月10日, 后经多方会商、协调通过验收, 影响节点工期66天。	66
合计		203

项目形成的固定资产于2021年12月转入区卫健委, 2022年1月划拨至万里社区卫生服务中心。

项目具体实施内容及完成情况见表1-6:

**表 1-6 万里社区卫生服务中心新建工程项目实施内容**

序号	明细项目	计划建设内容	实际建设内容
1	1栋社区卫生服务中心	1栋社区卫生服务中心(地上6层, 地下2层)、内部布置公共卫生、门诊、社区卫生护理病房等, 总建筑面积20,800平方米(含地下)	完成建设1栋社区卫生服务中心(地上6层, 地下2层)、内部布置公共卫生、门诊、社区卫生护理病房等, 总建筑面积19,950.4平方米(含地下)
2	民防工程	配建不少于2,340.36平方米的民防工程	完成建设面积为2,481.00平方米的民防工程
3	设置床位	设置床位200张	设置床位208张
4	设置机动车停车位数量	设置机动车停车位数量118个	设置机动车停车位数量118个
5	弱电工程	数字监控系统、电子围栏系统、无线对讲系统等弱电工程	完成数字监控系统、电子围栏系统、无线对讲系统等弱电工程
6	电梯工程	安装5台电梯	完成安装5台电梯

序号	明细项目	计划建设内容	实际建设内容
7	厨房设备	1 套厨房设备的采购及安装等	完成 1 套厨房设备的采购及安装等
8	空调通风工程	空调通风设备的采购及安装等	完成空调通风设备的采购及安装等

万里社区卫生服务中心新建工程获得奖项如下：2021 年度上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）、2021 年度“普陀杯”优质工程、2020 年度上海市优质工程（结构工程）、2019 年度上海市文明工地等。

## 5.组织和管理

### （1）项目组织架构

#### ①立项审批部门：上海市普陀区发展和改革委员会

根据专项规划、专项发展建设规划和区政府确定的重点工作，负责项目的立项审批，在项目前期工作过程中，项目总投资发生变化时报区发展改革委按程序审批，办理相应调整手续。

#### ②设计方案审批部门：上海市普陀区建设和管理委员会

负责项目设计方案的审批，对建设规模及内容、总体设计方案等进行批复等。

#### ③财政部门：上海市普陀区财政局

根据项目单位年度资金需求研究提出年度资金安排预算，报人大审议通过后，根据项目单位的申请“按预算、按进度、按合同”原则及国库集中支付有关规定拨付资金。

#### ④项目单位：上海市普陀区卫生健康委员会

本项目的主管单位和实施单位，拨付项目建设资金，并

对项目建设和运行进行指导、监督与管理，组织开展竣工验收工作。对整个项目建设进行总体把控，具体负责组织实施项目建设管理，确保项目建设目标的实现。

**⑤招标代理单位：上海新城工程建设咨询有限公司**

根据招标代理单位与项目单位签订的《招标代理合同》开展本项目的勘察、设计、施工、专业分包等招标代理工作。

**⑥设计单位：上海市房屋建筑设计院有限公司、上海市同舟共济空间设计有限公司**

根据设计单位与项目单位签订的《设计合同》，并按设计规范要求提供设计方案、文件图纸以及初步设计概算，对施工过程中的各项变更出具设计变更文件，按要求进行限额设计。

**⑦勘察单位：上海协力岩土工程勘察有限公司**

根据勘察单位与项目单位签订的《勘察合同》开展地质详勘工作，提供勘察报告。

**⑧施工承包单位：上海建工五建集团有限公司**

根据施工承包单位与项目单位签订的《施工合同》，负责项目施工任务，严格按照设计图纸的要求施工，配合监理及监督人员把好工程项目质量关，确保工程按期完成。

**⑨施工监理单位：上海众兴建设工程监理有限公司**

根据施工监理单位与项目单位签订的《施工监理合同》，负责项目各自标段的质量管理、工期管理、安全管理，参与投资监理，对建设工程实行旁站监理，保证项目安全、质量和进度按施工合同实施。

## ⑩财务监理单位：上海乾茂建设工程咨询有限公司

根据财务监理单位与项目单位签订的《财务监理合同》，负责提供资金监控、合同审核、财务管理、投资控制、决算审核等服务。

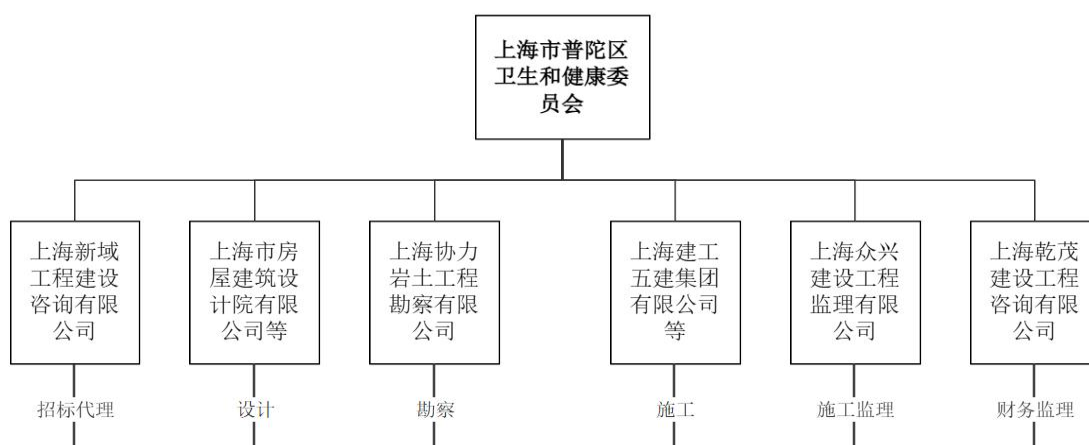


图1-3 项目组织架构图

## （2）项目实施管理流程

### ①立项阶段

由项目单位区卫健委向区发改委申报立项，立项批复完成后编制可行性研究报告，并报区发改委批复，可行性研究报告通过后，组织编制初步设计方案并报区建管委审核、批复。

### ②报建和招投标阶段

区卫健委作为建设法人组织开展报建和招投标工作，委托招标代理单位开展各项招标，建设单位、招标代理单位按照《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》、上海市财政局、区财政局每年下发的政府采购集中采购相关制度开展各项报建和招标工作，通过公开

招标确定勘察、设计、施工单位、施工监理等单位并按规定进行了报建，同时由财务监理对项目进行资金监控、投资控制。本项目招投标工作主要委托上海新域工程建设咨询有限公司代理招标。截至2024年12月31日，通过公开招标、竞争性磋商和比价的形式签订合同累计66份。

### ③实施阶段

项目参建单位较多，施工总包、工程监理等单位互相协作与监督，开展质量管理、工期管理、资源管理、投资管理、安全文明管理、合同管理、变更签证管理等各项工作。

### ④竣工验收阶段

当工程完工后，由区卫健委组织单位工程验收会，参与验收单位包括项目法人、代建单位、设计单位、投资监理、监理单位、施工单位以及质量和安全监督机构。并由项目法人、代建单位、设计单位、投资监理、监理单位、施工单位成立验收工作组。验收工作组应根据相关文件、工程现场、档案资料进行查看，同时，听取建设单位、施工单位、代建单位、设计单位、监理单位、投资监理等单位的汇报后讨论，给予验收结论，并在会后形成《单位工程验收鉴定书》。

项目实施管理流程见图1-2。

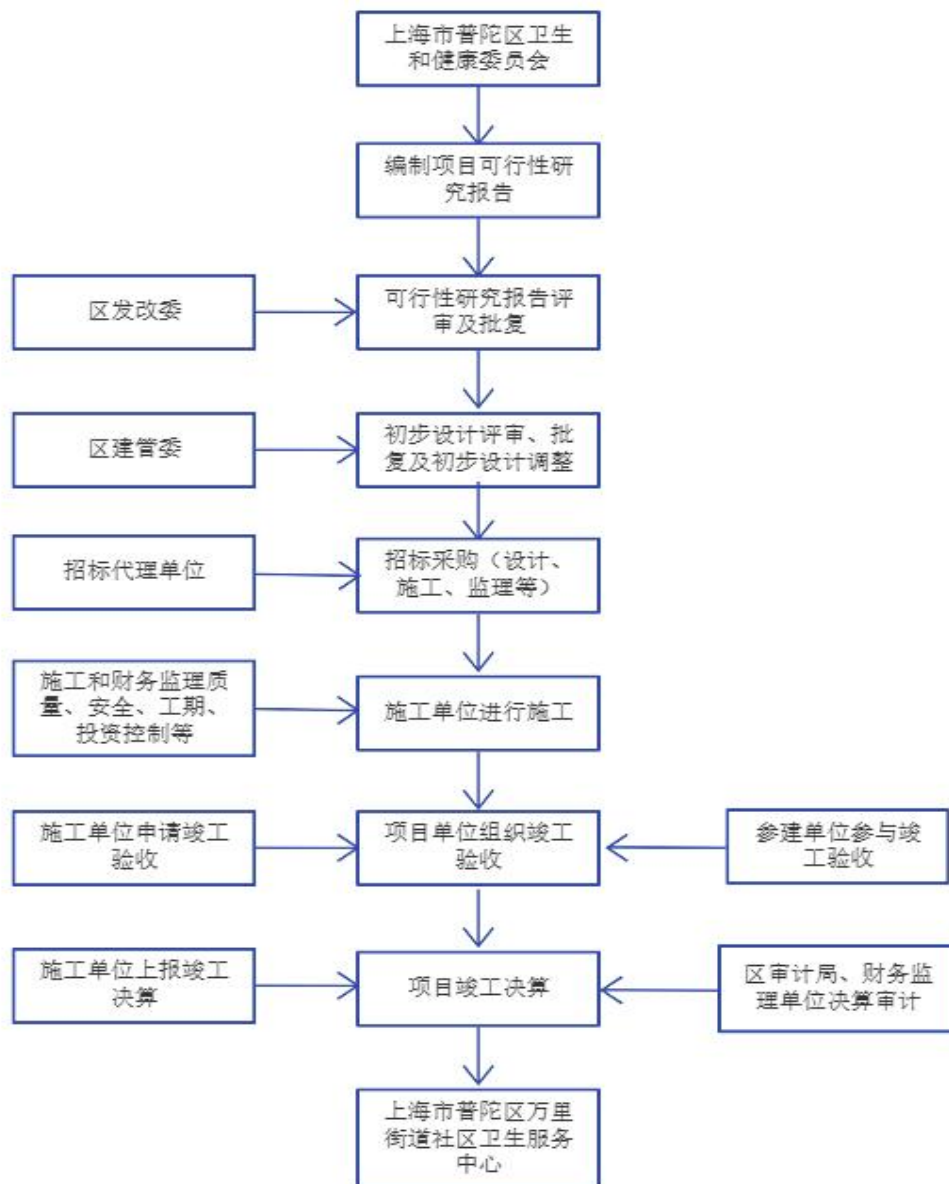


图 1-2 项目实施管理流程图

### （3）项目财务管理流程

#### ①预算申请与批复流程

区卫健委按照程序并根据下达的项目年度投资计划、工程建设进度，向区财政局申请预算资金。区财政局根据“按预算、按项目年度投资计划、按进度、按合同”原则，批复项目年度预算。

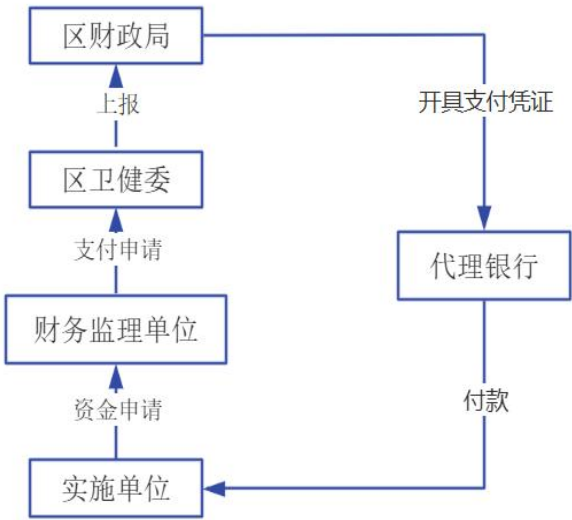
#### ②资金拨付流程

本项目采用财政直接支付和授权支付的方式，本项目中除招标代理费、工程款、监理费、设计费采取直接支付，其余均为授权支付，具体如下：

**A 财政直接支付**

由财务监理单位发起付款申请，填写《普陀区财政性资金工程用款申请审核表》，经工程监理单位、财务监理单位、建设单位、主管部门、财政局审核后，由区卫健委填写《项目资金支付申报表（国库直拨）》，经建设单位、预算单位、财政局审批，审批通过后将支付凭证给到代理银行，由银行通过财政零余额账户将资金直接支付给受托方。

财政直接支付资金拨付流程如下：



**图1-3 财政直接支付流程图**

**B 财政授权支付**

由财务监理单位发起付款申请，填写《普陀区财政性资金工程用款申请审核表》，经工程监理单位、财务监理单位、建设单位、主管部门、财政局审核后，由区卫健委填写《项目资金支付申报表（授权支付）》，经项目负责人、基建负责

人、财务负责人、分管领导和单位负责人审批后，由区卫健委支付给受托方。

财政授权支付资金拨付流程如下：

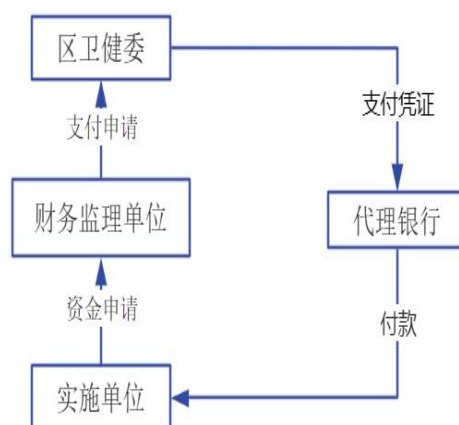


图1-4 财政授权支付流程图

## 6.利益相关方

本项目涉及的利益相关方包括：

- (1) 资金拨款单位：上海市普陀区财政局
- (2) 项目主管单位：上海市普陀区卫生健康委员会
- (3) 项目建设单位：上海市普陀区卫生健康委员会
- (4) 项目主要实施单位：
  - ①工程可行性研究及论题论证单位：上海申元工程投资咨询有限公司；
  - ②设计单位：上海市房屋建筑设计院有限公司、上海市同舟共济空间设计有限公司；
  - ③勘察单位：上海协力岩土工程勘察有限公司；
  - ④招标代理单位：上海新城工程建设咨询有限公司；
  - ⑤施工单位：上海建工五建集团有限公司、上海智信世



创智能系统集成有限公司、上海通鹏建设发展有限公司、上海天德建设（集团）有限公司等；

⑥施工监理单位：上海众兴建设工程监理有限公司；

⑦财务监理单位：上海乾茂建设工程咨询有限公司；

⑧检测单位：上海天籁建设工程质量检测科技有限公司、上海众材工程检测有限公司、上海管丽建设工程有限公司、上海市岩土工程检测中心、上海绿路工程技术有限公司、上海众合检测应用技术研究所等；

⑨档案编制单位：上海民昕建筑工程技术有限公司、上海城曜建设工程技术咨询有限公司。

（5）项目受益方：万里街道社区居民等。

## （二）项目绩效目标

区卫健委根据预算管理要求为万里社区卫生服务中心新建工程项目填写了绩效目标申报表，并制定了项目总目标和年度绩效目标。

评价小组通过了解万里社区卫生服务中心新建工程项目的立项背景、实施计划、实施内容，根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）、《关于印发〈上海市市级部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）〉的通知》（沪财绩〔2024〕15号）的相关要求，参照申报可研文本中、可研批复、初步设计批复的相关建设目标设置本次绩效评价目标和指标，具体如下：

### 1.项目总目标

通过新建万里社区卫生服务中心，在为社区居民提供综

合性、连续性、可及性的基本医疗和公共卫生服务基础上，解决居民居家养老医疗服务，完善普陀区急救网络建设，为社区居民提供社区性、综合性医疗服务，缓解万里社区医疗资源匮乏的状况。

## 2.项目绩效目标

按照项目总目标，项目绩效目标细化为产出目标和效果目标，具体的绩效目标分解如表1-13所示：

**表1-13 万里社区卫生服务中心新建工程项目绩效目标**

一级目标	二级目标	具体目标指标	目标值	目标值来源
产出目标	产出数量	新建万里社区卫生服务中心	1栋	项目批复等
		配建人防工程建筑面积	2481平方米	项目批复、设计方案等
		设置病床数量	200张	项目批复等
		设置机动车停车位数量	118个	设计方案等
		弱电工程完工率	100%	招标文件、合同
		安装电梯数	5台	招标文件、合同
		厨房设备购置及安装完成率	100%	招标文件、合同
		空调通风设备采购及安装完成率	100%	招标文件、合同
	产出质量	工程验收合格率	100%	行业管理要求
		各分包及专项工程质量	合格	行业管理要求
	产出时效	工程完工及时性	及时	工程建设计划、施工合同等
	产出成本	项目“三算”一致性	概算>预算>决算，且差异在10%内	行业管理要求
		分项概算执行情况	实际执行不超分项概算	行业管理要求
		项目其他费用合理性	合理	行业管理要求
	运营产出数量	门诊人次数增长率	高于全区平均值	普陀社区卫生服务机构绩效评价指标体系（2021版）

一级目标	二级目标	具体目标指标	目标值	目标值来源
		病床使用率	≥85%	计划目标
	社会效益目标	医疗布局合理性	合理	可研报告、初步设计方案等
		医疗资源供应	增加	可研报告、初步设计方案等
		安全生产情况	0起	行业管理要求
		不发生有责投诉	0起	行业管理要求
		工程获奖情况	获市、区级奖励	行业管理要求
	生态效益目标	环境保护	达到环保要求	项目批复、设计方案等
	长效机制	还本付息能力	无违约情况发生	行业管理要求
	满意度目标	职工满意度	≥90%	计划目标
		患者及家属满意度	≥90%	计划目标

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

#### 1.评价目的

评价目的为通过前期调研，全面梳理项目概况，根据项目特点，围绕项目立项合规性、预算安排合理性、资金使用合理性、产出有效性等多个角度，对万里社区卫生服务中心新建工程项目的全过程进行绩效评价和适当的成本分析，以提高财政资金使用效益、优化项目预算管理制度，总结此次评价的主要目的具体包括：

（1）了解项目决策情况，重点分析该项目立项依据的充分性、必要性，预算编制的科学性、合理性，为完善项目决策提供意见建议参考。

（2）针对该项目“工程类”性质，将主要关注项目实施过

程规范性，并从资金管理、项目组织、质量管理等方面了解项目各项制度的建立和落实执行情况，为该项目进一步优化过程管理与实施水平提供依据。

（3）通过评价、梳理该项目产出数量、产出质量、产出效果，分析该项目年度预算绩效目标达成情况，并重点关注分析项目优化成本控制的路径，为提高财政资金配置效率提供参考。

## **2.评价对象和范围**

本次绩效评价的对象是万里社区卫生服务中心新建工程，预算总金额为 17,769.47 万元。主要评价范围是对万里社区卫生服务中心新建工程的建设情况、预算执行与资金使用情况、组织管理实施情况、制度执行情况以及取得的社会、经济效益情况进行评价。本次绩效评价的时段为：2017 年 1 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日。

## **3.绩效评价重点**

该项目性质为“工程类”，绩效评价的重点包括对相关政策和制度的分析、对财政资金使用效率的分析、对各项管理环节落实情况的分析、对项目计划与实际实施情况的分析、对项目效果实现情况的分析、对后续项目预算的优化建议等，主要关注重点具体如下：

（1）关注各工程立项流程是否规范，各工程绩效目标、指标设定是否合理；各工程年度预算资金安排的合理性，项目资金使用是否规范，资金支出进度与项目建设进度是否匹配。

(2) 围绕预算绩效，在批复概算资金已确认的情况下，关注年度预算资金安排的合理性，是否存在预算资金沉淀或因预算资金安排不足影响项目建设情况；关注项目预算编制是否科学、合理，编制依据是否充分；关注项目组织实施是否规范，业务、财务等管理制度是否健全；项目招标（采购）、合同、设计变更等管理是否规范、制度是否完善；工程管理，包括质量管理、工期管理、投资管理、安全文明管理等方面制度是否完善；关注工程变更的内容和原因。

(3) 按照本次绩效评价的要求，开展成本-效益分析，进行成本分析后重新测算该项目计划需要的成本，与实际成本对比。由于此次为重点绩效评价中采取成本-效益分析的方法，由于无法取得其他兄弟区类似社区卫生服务中心新建工程的相关数据，因此主要围绕项目本身的相关数据资料开展分析，主要分析以下内容：

①分析项目工程成本的合理性。重点关注各分部分项工程单价成本测算依据是否科学，与市场价相比是否合理，三算一致性（主要指概算、预算及决算）差异均在合理范围内，结合实际工程情况，对项目主体工程的综合单价进行测算，与市场价相比在合理区间范围内（上下浮动 5%）。

②由于该项目突破分项概算，动用大部分预备费，评价时将分析突破分项概算的原因是否合理，动用预备费的理由是否充分合理合规。通过分析可研批复方案、招标图、审图版施工图、竣工图之间影响成本的重大变化，分析该重大变化（包括设计变更、图纸升版）的原因和合理性。

③对工程其他费用是否合理进行分析。分析工程其他费用的概算列项、合同归类是否合理，不在概算列项内的合同是否有申请调概列项，合同工作内容是否有重复等内容。

#### **4.绩效评价依据**

##### **绩效评价管理文件：**

（1）《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）；

（2）《财政部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167号）；

（3）《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；

（4）《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）；

（5）《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》（沪府办发〔2023〕16号）；

（6）《上海市市级财政项目成本预算绩效分析操作指引（试行）》（沪财绩〔2024〕7号）；

（7）《关于印发〈上海市市级部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）〉的通知》（沪财绩〔2024〕15号）。

##### **项目政策及管理文件：**

（1）《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13号）。

##### **项目业务文件及资料：**

(1)《关于万里社区卫生服务中心新建工程项目建议书的批复》(普发改社〔2017〕1号);

(2)《关于万里社区卫生服务中心新建工程可行性研究报告的批复》(普发改社〔2017〕6号);

(3)《关于万里社区卫生服务中心新建工程初步设计的批复》(普建委〔2018〕23号);

(4)《关于调整“万里社区卫生服务中心新建工程”总投资的批复》(普发改社〔2018〕10号);

(5)《普陀区卫生系统专项经费管理办法》;

(6)《普陀区卫生系统关于进一步贯彻落实有关规范政府采购工作若干规定的执行办法》;

(7)《普陀区卫生健康委员会内部控制手册》;

(8)财政预算批复、项目支出财务材料;

(9)招投标资料、合同、相关统计资料;

(10)检查报告、监测报告、验收报告、项目会议记录、访谈调研、问卷等。

## **(二)绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等**

### **1.评价原则**

(1)科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性,严格执行规定的程序,采用定量与定性分析相结合的方法。

(2)公正公开。绩效评价客观、公正,标准统一、资料可靠,依法公开。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行评价，结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

## **2.评级指标体系**

### **（1）指标设计思路**

根据上海市财政局《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）的精神，绩效评价指标体系的设计应与评价对象密切相关，能够全面反映项目决策、项目和资金管理、产出、成本和效益等特点；优先选择有代表性、能够直接反映产出和效益的核心指标；指标内涵应当明确、具体、可衡量等，数据及佐证资料应当可采集、可获得等。根据上述原理，参照“沪财绩〔2020〕6号文”中财政项目支出绩效评价指标体系框架相关要求，设计制定了本次万里社区卫生服务中心新建工程绩效评价指标体系。

万里社区卫生服务中心新建工程绩效评价指标遵循《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）和《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》（沪府办发〔2023〕16号）的要求，从决策、过程、产出、成本和效益五个方面入手进行设计的。该项目的绩效评价指标是在全面了解和综合分析该项目的立项背景、实施目的、实施内容等基本信息的基础上，结合项目的预算情况、资金使用情况、实际的业务和财务管理情况对共性指标进行细化分解，设定成较为合理及能体现项目特点的三级指标。

### **（2）指标设计依据**



指标设计遵循指向明确、具体细化、合理可行的原则。对于定性指标，一般通过问卷及访谈采集相关数据，在实施过程中根据项目的符合度进行打分。对于计划标准，一般以100%为满分。对于其他指标，依据其特征给予增减计分。

### （3）权重设计思路

权重设计主要从三个方面进行考虑：

一是综合考虑财政项目支出绩效评价的整体可比性，在一级指标权重的设计中参照《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）的共性指标框架确定的一级指标权重，由于该项目决策比较清晰，过程管理比较复杂，因此适当降低决策类指标的权重，提高过程类指标的权重。

二是结合工程类项目的特点，在项目过程管理上，为达到规范性的目的，资金的使用、项目管理制度、政府采购、合同管理等方面是管理的重点，因此评价工作组提高了预算执行率、资金使用合规性、项目管理制度健全性的指标权重。

三是根据项目工作内容、工作目标、预算金额等因素及项目单位相关业务负责人的沟通意见，对产出数量指标、效益指标的权重进行赋值，产出质量、产出及时性指标的权重根据不同业务条线和项目自身特点赋值。

评价组计划对本项目绩效评价的指标体系整体框架细化到三级指标，其中：设置一级指标4个，二级指标16个，三级指标46个。一级指标分为项目决策、项目过程、项目产出、项目效益四个部分。一级指标的权重最终分配为：决

策类指标占 15%、过程类指标占 25%、产出类指标占 30%、效益类指标占 30%。

绩效评价指标体系详见附件 1。

### 3.评价方法

按照“决策－过程－产出－效益”的绩效逻辑路径，通过制定评价指标体系，收集和分析项目绩效信息，从决策、过程、产出、效益四个维度进行指标细化和逐项打分，从而评定结果。通过发放数据采集表、开展问卷调查和访谈、资料勘察核对，并应用数据复核计算、分析性复核等方式对绩效信息进行收集和验证。根据项目实际开展情况，主要采用定量和定性相结合的方法，配以因素分析法、公众评判法等，发现项目实施和管理中的问题，以切实提升财政资金管理的科学化、规范化和精细化水平。具体方法如下：

#### （1）因素分析法

用于评价项目管理类指标，对项目管理中发现的不足进行因素分析，发现相关的内外因素，追溯问题产生的原因，明确责任归属，为后续纠偏完善提供参考。

#### （2）比较法

对本项目的实施情况与绩效目标等进行考察、比较，寻找其异同，以进行评价。主要比较以下内容：计划数据与实际数据比较，为部分指标目标的确定提供参考依据；制度条款与执行情况比较，用于评价项目相关方是否严格按照既定制度，有效履行了管理职责，如“管理制度健全性”、“制度执行有效性”等。

### （3）资料核查法

对项目所有的业务资料及财务资料进行核查，分析完整性、合规性、合理性。

### （4）公众评判法

通过对项目相关方进行问卷、访谈等形式的调研，了解其对项目的看法和建议，分析其对项目的满意度，用以直接反映项目的现实状况和具体效果。

## 4.评价标准及评价等级

绩效评价评分标准是指衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度，本次项目绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分为 100 分，绩效评级分优、良、中、差，具体评分标准如下：

优：得分 90（含）－100 分；

良：得分 80（含）－90 分；

中：得分 60（含）－80 分；

差：得分 60 分以下。

### （三）绩效评价工作过程

本次评价工作于 2025 年 4 月 10 日启动，评价组严格按照指标体系取数要求实施评价程序，在项目单位的配合下共同完成了数据采集、访谈、合规性检查等调研工作，经过数据分析、数据打分、报告撰写、征求意见等环节，完成评价报告。

本次评价数据采集是通过数据采集表、访谈来实现，并应用数据复核计算、分析性复核等方式对信息进行验证。

数据采集：2025 年 4 月 11 日—2025 年 4 月 20 日，根据基础数据调查表及所需提供的资料清单，进行填报和资料准备，包括工作计划相关的业务数据、财务数据。

访谈及实地调研：2025 年 4 月 21 日—22 日，评价组对区卫健委、区社区卫生服务中心的项目财务负责人、业务负责人开展了现场访谈，以进一步了解项目的资金使用情况和实施情况，并实地调研、走访了万里社区卫生服务中心。

合规性检查：2025 年 4 月 21 日—22 日，评价组查阅了项目相关资料、管理痕迹记录，对采集到的业务和财务数据进行必要的合规性检查，应用数据复核计算、分析性符合等方式对信息进行必要的验证，以保证数据真实性。

方案撰写：2025 年 4 月 23 日—2025 年 5 月 20 日，评价组根据初步的调研、分析结果编制评价方案，经内部审核后向项目单位、委托单位提交方案初稿。2025 年 5 月 23 日，参加方案评审会议。2025 年 5 月 24 日—2025 年 5 月 30 日根据专家意见修改评价方案，递交方案终版。

报告撰写：2025 年 6 月 1 日—2025 年 6 月 30 日，评价组根据调研、分析结果形成初步评价结论，并编制评价报告，经内部审核后向项目单位、委托单位提交报告初稿。

### **三、综合评价情况及评价结论**

#### **（一）综合评价情况**

根据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6 号），评价组对照项目评价绩效指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度，通过数据采集、

实地调研和访谈等方式，对万里社区卫生服务中心新建工程项目进行客观公正的评价，本项目总得分为 86.62 分，评价等级为“良”。项目决策类指标权重 15 分，得 10.92 分，得分率为 72.80%；过程类指标权重 25 分，得 19.70 分，得分率为 78.80%；产出类指标权重 30 分，得 29 分，得分率为 96.67%，效益类指标权重 30 分，得 7 分，得分率为 90.00%。

最终评分结果如下表：

表 3-1 绩效评价得分情况表

一级指标	权重	二级指标	三级指标	分值	得分率	得分
A 决策	15	A1 项目立项（6）	A11 立项依据充分性	2	100.00%	2
			A12 项目立项规范性	2	100.00%	2
			A13 前期勘察有效性	2	50.00%	1
		A2 绩效目标（4）	A21 绩效目标合理性	2	50.00%	1
			A22 绩效指标明确性	2	33.50%	0.67
		A3 资金投入（3）	A31 预算编制科学性	3	75.00%	2.25
B 过程	25	B1 资金管理（8）	B11 项目概（预）算执行率	3	50.00%	1.5
			B14 资金使用合规性	3	100.00%	3
		B2 组织实施（17）	B21 财务管理制度健全性	2	100.00%	2
			B22 业务管理制度健全性	2	100.00%	2
			B23 施工监理规范性	2	100.00%	2
			B24 财务监理规范性	3	40.00%	1.2
			B25 政府采购规范性	2	75.00%	1.5
			B26 合同管理规范性	2	75.00%	1.5
			B27 工程变更规范性	2	75.00%	1.5
			B28 档案管理有效性	1	50.00%	0.5
			B29 固定资产管理规范性	1	100.00%	1
C 项目产出	30	C1 产出数量（15）	C11 万里社区卫生服务中心新建工程完工率	3	100.00%	3
			C12 配建人防工程建筑面积	2	100.00%	2
			C13 设置病床数量	2	100.00%	2

一级指标	权重	二级指标	三级指标	分值	得分率	得分
			C14 设置机动车停车位数量	1	100.00%	1
			C15 弱电工程完工率	2	100.00%	2
			C16 安装电梯数	1	100.00%	1
			C17 厨房设备购置及安装完成率	1	100.00%	1
			C18 空调通风设备采购及安装完成率	1	100.00%	1
		C2 产出质量（4）	C21 工程验收合格率	2	100.00%	2
			C22 各分包及专项工程质量	2	100.00%	2
		C3 产出时效（3）	C31 工程完工及时性	3	100.00%	3
		C4 产出成本（5）	C41 项目“三算”一致性	2	100.00%	2
			C42 分项概算执行情况	2	50.00%	1
			C43 项目其他费用合理性	1	100.00%	1
		C5 运营产出（3）	C51 门诊人次数增长率	3	100.00%	3
			C52 病床使用率	2	100.00%	2
		D2 社会效益（12）	D21 医疗布局合理性	3	100.00%	3
			D22 医疗资源供应	3	100.00%	3
			D23 安全生产情况	2	100.00%	2
			D24 不发生有责投诉	2	100.00%	2
			D25 工程获奖情况	2	100.00%	2
		D3 生态效益（2）	D31 环境保护	2	100.00%	2
		D5 满意度（10）	D51 职工满意度	4	100.00%	4
			D52 患者及家属满意度	6	100.00%	6
总计	100			100	86.62%	86.62

## （二）评价结论

万里社区卫生服务中心新建工程按照批复内容，完成新

建 1 栋社区卫生服务中心，完成 2,481.00 平方米配套民防工程，设置床位 208 张，设置机动车停车位数量 118 个，完成数字监控系统、电子围栏系统、无线对讲系统等弱电工程，完成安装 5 台电梯，完成 1 套厨房设备的采购及安装，完成空调通风设备的采购及安装等内容，均已通过竣工验收，主体工程及其他配套工程一次性验收合格率均为 100%，项目完成情况总体良好，通过新建万里社区卫生服务中心，为社区居民提供基本医疗和公共卫生服务基础，解决居民居家养老医疗服务，完善普陀区急救网络建设，缓解万里社区医疗资源匮乏的状况。项目建设全程未发生安全事故，保障了施工安全和施工质量，获得上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）等奖项。工程效益得到患者及家属、中心职工的认可。

该项目决策流程基本合规，资金使用合法合规，项目管理、财务管理制度基本健全并有效执行。但在项目绩效目标设定、合同管理、财务监理履约、档案管理等方面存在一定问题，需进一步提升项目全过程管控的精细化水平。项目成本方面，工程建安费尚可优化，成本管控有进一步改进潜力。

#### **四、绩效评价指标分析**

##### **（一）项目决策情况**

**“A11 立项依据充分性”指标权重 2 分，得分 2 分。**

本项目立项依据包括《上海市社区卫生服务中心设置基本标准》（沪卫基层〔2006〕13 号）等文件。项目与区卫健委的单位职责密切相关。根据评分标准，该指标得满分。

**“A12 项目立项规范性”指标权重 2 分，得分 2 分。**

项目按照规定的程序申请设立，项目单位按规定要求上报项目建议书、可行性研究报告等，可行性研究报告经过专家评审。各审批事项按程序逐级上报，取得了项目的相关证件、批复等审批文件。项目按照规定的程序申请设立，所提交的文件、材料符合相关要求，事前已经经过必要的可行性和专家论证。根据评分标准，该指标得满分。

**“A13 前期勘察有效性”指标权重 2 分，得分 1 分。**

项目由上海申元工程投资咨询有限公司完成项目可研报告，由上海市同舟共济空间设计有限公司完成方案设计，由上海市房屋建筑设计院有限公司完成初步设计方案。本项目建安费、其他费用及预备费的调整幅度较大，其中最主要的原因是临近 15 号线地铁地下段施工，而可研报告及设计方案中未关注此因素，前期勘察工作有效性不足。根据评分标准，扣除 50%权重分，该指标得 1 分。

**“A21 绩效目标合理性”指标权重 2 分，得分 1 分。**

根据查看区卫健委填报的绩效目标申报表，项目绩效目标与实际工作内容相关，产出效果符合正常的业绩水平，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，但绩效目标未对当年的工作量进行描述，无法与项目资金匹配。根据评分标准，扣除 50%权重分，该项指标得 1 分。

**“A22 绩效目标明确性”指标权重 2 分，得分 0.67 分。**

根据查看区卫健委填报的绩效目标申报表，本项目绩效目标申报表中，已经将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标。但是产出指标不够细化量化，如 2021 年绩效目标中



数量指标设置“建设面积 20080 平方米”，无法完整体现工作量；质量指标设置“设备验收合格率 100%”，不够完整；2022 年度绩效目标与 2021 年基本一致，指标与年度任务计划数对应不清晰。根据评分标准，扣除 2/3 权重分，该指标得 0.67 分。

**“A31 预算编制科学性”指标权重 3 分，得分 2.25 分。**

本项目为一次性项目，预算单位为区卫健委，资金来源部分为区财政一般公共预算，同时使用专项债及一般债。区卫健委每年根据二上二下原则编制预算，根据项目合同金额以及项目进度情况安排预算资金，预算内容与项目内容匹配。但是预算编制的准确性有待加强，2016 年—2019 年，预算编制时未充分考虑项目实际进度、合同付款条款，导致预算金额与工程实际需求资金的匹配度较低。根据评分标准，扣除 25%权重分，该项指标得 2.25 分。

**（二）项目过程情况**

**“B11 预算执行率”指标权重 3 分，得分 1.5 分。**

根据表 1-3 2016—2024 年万里社区卫生服务中心新建工程项目预算收支情况表，本项目 2016—2019 年及 2021 年预算执行率未达 90%。根据评分标准，扣除 50%权重分，该项指标得 1.5 分。

**“B14 资金使用合规性”指标权重 3 分，得分 3 分。**

经查阅项目资料，项目资金使用符合国家财经法规和财务管理制度，预算资金使用依据充分、真实；资金拨付有完整的审批程序；项目资金符合预算批复、招投标文件及合同

规定用途，未发现有将资金用到其他用途，做到专款专用；项目资金在使用过程中不存在资金虚列，挪用，截留，挤占的情况。根据评分标准，该项指标得满分。

**“B21 财务管理制度健全性”指标权重 2 分，得分 2 分。**

区卫健委制定了财务管理制度，对项目资金支出审批权限、流程有明确的规定。相关管理制度合法、合规、完整。根据评分标准，该指标得满分。

**“B22 业务管理制度健全性”指标权重 2 分，得分 2 分。**

业务管理上，区卫健委主要执行《普陀区卫生系统专项经费管理办法》、《普陀区卫生系统关于进一步贯彻落实有关规范政府采购工作若干规定的执行办法》、普陀区卫健委采购业务控制、合同业务控制等业务管理制度和内控。根据评分标准，该项指标得满分。

**“B23 施工监理规范性”指标权重 2 分，得分 2 分。**

区卫健委委托上海众兴建设工程监理有限公司为项目施工监理单位，负责项目施工进度、建设内容、工程质量控制、建设单位安全文明施工的规范化管理。监理单位遵守合同约定、监理制度，施工监理按照合同约定定期出具监理日志、竣工环节监理小结，旁站、巡视、平行检验记录完整。根据评分标准，该项指标得满分。

**“B24 财务监理规范性”指标权重 3 分，得分 1.2 分。**

区卫健委委托上海乾茂建设工程咨询有限公司为项目财务监理单位，负责对项目资金、合同管理等方面进行监督管理。监理单位遵守合同约定、监理制度，财务监理按照合

同约定定期出具监理月报和监理年报。经核查，财务监理在合同审核方面未发现部分合同存在合同要素空白等情况，如施工监理合同、电梯采购及安装合同、空调采购及安装合同等。对招标文件、工程量审核、工程结算审核有疏漏，如个别招标文件专用条款空白，项目施工总承包招标文件中专用合同条款空白，履约担保、预付款支付等关键内容未约定；该项目招标工程量清单中，电动大门、放射科射线检测防护工程等相关费用应列入专业工程暂估价，但列入了暂列金额，涉及金额约 55 万元；围护工程、桩基工程、地下装饰工程等多计工程量、总包服务费未按实结算等问题。财务监理未对设计变更费用、工程签证费用进行审核，未出具相关审核意见，未出具设计变更后对建安费的动态投资分析，不利于本项目的投资控制。根据评分标准，扣除 60%权重分，该项指标得 1.2 分。

**“B25 政府采购规范性”指标权重 2 分，得分 1.5 分。**

项目政府采购按照《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》等文件要求进行，根据查看政府采购资料，存在项目未获初步批复先行招标的情况，该项目施工总承包招标启动时间为 2018 年 2 月 9 日，初步设计批复时间为 2018 年 3 月 19 日，施工招标时间早于初步设计批复时间。另如 B24 指标所述，存在施工招标文件中专用合同条款空白，招标工程量清单部分项目列项不正确的问题。其余政府采购过程基本规范，采购资料完善，采购内容符合预算批复和项目的实际需要，采购文本及需求内容完整、

明确，服务方遴选标准明确，采购过程中必需的手续和文件齐全完备。根据评分标准，扣除 25%权重分，该指标得 1.5 分。

**“B26 合同管理有效性”指标权重 2 分，得分 1.5 分。**

经查阅合同等资料，项目签署的合同条款基本符合招标（采购）精神，合同经过财务监理单位必要的审批程序。但部分合同存在要素不完整的情况，如施工监理合同、财务监理合同专用条件要素不完整；电梯采购及安装合同未明确交货地点、安装期限等关键内容未作约定；空调采购及安装合同未明确工期。根据评分标准，扣除 25%权重分，该指标得 1.5 分。

**“B27 工程变更规范性”指标权重 2 分，得分 1.5 分。**

评价组检查了业务联系单、图纸等文件，工程签证变更均得到了施工单位、工程监理单位以及实施单位的审批确认。设计变更单均有相关单位盖章及设计出图章。但部分签证内容表述不清晰，如签证单（土-QZ-005）施工单位损失 17 个机械台班无依据，部分金额计量也不够准确。财务监理单位未对设计变更费用、工程签证费用进行审核，未出具相关审核意见，B24 指标已扣分，本指标不再重复扣分。根据评分标准，扣除 25%权重分，该指标得 1.5 分。

**“B28 档案管理有效性”指标权重 1 分，得分 0.5 分。**

经资料核查，万里社区卫生服务中心对部分资料进行了归档，已装订成册，统一管理。但合同资料、招标资料、工程签证等未装订成册，档案管理不够有效。根据评分标准，

扣除 50%权重分，该指标得 0.5 分。

**“B29 资产管理规范性”指标权重 1 分，得分 1 分。**

项目形成的固定资产于 2021 年 12 月转入区卫健委，2022 年 1 月划拨至万里社区卫生服务中心，资产管理规范。根据评分标准，该指标得满分。

### **（三）项目产出情况**

**“C11 万里社区卫生服务中心新建工程完工率”指标权重 3 分，得分 3 分。**

根据竣工验收报告，完成新建 1 栋万里社区卫生服务中心大楼。新建工程完工率达 100%，根据评分标准，该指标得满分。

**“C12 配建人防工程建筑面积”指标权重 2 分，得分 2 分。**

根据竣工验收报告，万里社区卫生服务中心新建工程配建人防工程建筑面积为 2481 平方米。根据评分标准，该指标得满分。

**“C13 设置病床数量”指标权重 2 分，得分 2 分。**

万里社区卫生服务中心最终完成设置床位 208 张。根据评分标准，该指标得满分。

**“C14 设置机动车停车位数量”指标权重 1 分，得分 1 分。**

根据竣工验收报告及竣工图等，项目完成设置机动车停车位 118 个。根据评分标准，该指标得满分。

**“C15 弱电工程完工率”指标权重 2 分，得分 2 分。**

上海智信世创系统集成有限公司按计划完成数字监控系统、出入口控制系统（访客门禁一卡通和车辆管理）、

入侵紧急报警系统、电子围栏系统、综合布线系统、五方通话系统、多媒体会议系统、有线电视系统、桥架管线系统、无线对讲系统、分诊排队叫号系统、护理呼叫系统、智能导医系统、窗口对讲系统、智能灯光系统等弱电工程。根据评分标准，该指标得满分。

**“C16 安装电梯数”指标权重 1 分，得分 1 分。**

根据验收报告，上海天德建设（集团）有限公司按计划完成 5 部电梯的安装工作，其中医用 3 部，客梯 1 部，后勤 1 部。根据评分标准，该指标得满分。

**“C17 厨房设备购置及安装完成率”指标权重 1 分，得分 1 分。**

上海创冉厨具设备制造有限公司按计划完成厨房设备的深化设计、供货、运输、保险、安装及调试等，厨房设备购置及安装完成率 100%。根据评分标准，该指标得满分。

**“C18 空调通风设备采购及安装完成率”指标权重 1 分，得分 1 分。**

上海通鹏建设发展有限公司按计划完成大金多联式空调机、新风机、分体机、屋顶机等空调通风设备的安装，空调通风设备采购及安装完成率 100%。根据评分标准，该指标得满分。

**“C21 工程验收合格率”指标权重 2 分，得分 2 分。**

根据监理评估报告、竣工验收报告，本工程于 2021 年 6 月 15 日通过竣工验收，主体工程及其他配套工程均一次验收合格，一次验收合格率 100%。根据评分标准，该指标得

满分。

**“C22 各分包及专项工程质量”指标权重 2 分,得分 2 分。**

根据监理评估、竣工验收报告,弱电工程、空调通风工程、电梯工程、太阳能工程、厨房设备、医疗废水处理系统、医用气体吸氧系统、放射科放射线检测防护工程等均通过竣工验收。根据评分标准,该指标得满分。

**“C31 工程完工及时性”指标权重 3 分,得分 3 分。**

根据工程开工报告、竣工报告以及监理报告,本工程合同计划开工日期为:计划 2018 年 4 月 1 日开工,2020 年 10 月 9 日竣工。实际于 2018 年 5 月 25 日正式开工;项目主体工程于 2021 年 6 月 15 日竣工;2021 年 10 月 27 日启用运营。项目工程开工日较计划延后约 55 天,项目工程竣工较计划延后约 250 天,施工总日历天数 1118 天,比计划增加 203 天。主要是由于受防汛防台、临近晋元高级中学作为高考、成人高考考场等因素,有工期签证单及工程联系单等,经施工单位、建设单位及施工监理单位确认盖章。根据评分标准,该指标得满分。

**“C41 项目“三算”一致性”指标权重 2 分,得分 2 分。**

万里社区卫生服务中心新建工程项目概算为 17,992.96 万元,预算为 17,724.96 万元,决算为 17,450.39 万元,概算 > 预算 > 决算,且差异数小于 10%。根据评分标准,该指标得满分。

**“C42 分项概算执行情况”指标权重 2 分,得分 1 分。**

根据本报告前文所列表 1-1 万里社区卫生服务中心新建

工程项目投资概算明细及执行情况表，各分项实际执行均不超概算。根据《关于印发〈上海市普陀区基本建设项目资金管理办法〉的通知》（普财规范〔2019〕2号）：“项目预算一经批准，必须严格执行。因建设内容、建设规模、建设标准、建设地点等发生变化，需要进行投资调整的，应当在发生变化前，由项目行政主管部门将有关情况书面上报区发改委、区财政局，并按照“分项投资平衡调节，概算投资总额控制”的原则，进行报批”，而本项目概算调整在竣工验收及审价完成后进行，不够规范。根据评分标准，扣除 50%权重分，该指标得 1 分。

**“C43 项目其他费用合理性”指标权重 1 分，得分 1 分。**

由于本次建安费用有增长，除了设计费用对原先合同金额进行调整外，其余其他费用基本无调整，根据测算项目其他费用基本合理。根据评分标准，该指标得满分。

**“C51 门诊人次数增长率”指标权重 3 分，得分 3 分。**

如表 1-7 万里社区卫生服务中心历年门诊患者人次所列表，2024 年门诊人数比 2023 年同比增长 19.24%，2023 年门诊人数比 2022 年同比增长 46.29%，分别高于全区平均值 5.63%和 18.17%。根据评分标准，该指标得满分。

**“C52 病床使用率”指标权重 2 分，得分 2 分。**

如表 1-8 万里社区卫生服务中心历年住院人数所列表，2024 年病床使用为 1029 床次，月平均约 86 床次，开放病床数为 100 床，开放病床使用率 86%。根据评分标准，该指标得满分。



#### **（四）项目效益情况**

##### **“D21 医疗布局合理性”指标权重 3 分，得分 3 分。**

万里社区卫生服务中心建成后，填补了万里街道基层医疗空白，辐射万里街道 6.8 万常住居民，涵盖整个万里街道区域，提供的基础医疗服务，形成与普陀区中医医院万里门诊部等大中型区域医疗资源互补的良好局面。根据评分标准，该项指标得满分。

##### **“D22 医疗资源供应”指标权重 3 分，得分 3 分。**

万里社区卫生服务中心建成后万里街道医疗床位增加 208 床，设有全科、中医科、康复科、口腔科、临终关怀科、预防保健科等科室，设置儿童保健门诊等，服务对象涵盖老年、中青年及婴幼儿等各年龄段，提供基本医疗保健服务、老年护理及应急抢救等综合医疗服务，项目的建成增加了医疗资源供应。根据评分标准，该项指标得满分。

##### **“D23 安全生产情况”指标权重 2 分，得分 2 分。**

根据工程施工监理资料，工程施工期间，未发生安全事故。根据评分标准，该项指标得满分。

##### **“D24 不发生有责投诉”指标权重 2 分，得分 2 分。**

根据工程施工监理资料，工程施工期间，未发生有责投诉。根据评分标准，该项指标得满分。

##### **“D25 工程获奖情况”指标权重 2 分，得分 2 分。**

万里社区卫生服务中心新建工程获得奖项如下：2021 年度上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）、2021 年度“普陀杯”优质工程、2020 年度上海市优质工程（结构工程）、2019

年度上海市文明工地等。根据评分标准，该指标得满分。

**“D31 环境保护”指标权重 2 分，得分 2 分。**

根据竣工验收报告、监理资料等，万里社区卫生服务中心废水防治达到环保要求、废气防治达到环保要求、噪音防治达到环保要求。根据评分标准，该项指标得满分。

**“D51 职工满意度”指标权重 4 分，得分 4 分。**

本次通过向职工发放问卷，共收回 50 份问卷，根据问卷统计结果，职工满意度为 98%。根据评分标准，该项指标得满分。

**“D52 患者及家属满意度”指标权重 6 分，得分 6 分。**

本次通过现场向患者及家属发放问卷，共收回 200 份问卷，根据问卷统计结果，患者及家属满意度为 98.82%。根据评分标准，该项指标得满分。

**（五）项目成本情况**

按照本次绩效评价的要求，开展成本－效益分析，进行成本分析后重新测算该项目计划需要的成本，与实际成本对比。由于此次为重点绩效评价中采取成本－效益分析的方法，因无法取得其他兄弟区同类型工程项目的相关数据，故主要围绕项目本身的相关数据资料开展分析，主要分析情况如下：

1.根据区卫健委提供的财务监理单位的审价相关电子数据，结合竣工图、施工投标资料及合同约定，在工程建安费成本存在可进一步优化之处：

**表 4-1 建安费可优化成本**

序号	内容	涉及项目	具体内容	优化金额 (含税, 万元)
1	工程成本核算	签证单（土-QZ-005）	签证内容描述不清晰，施工单位损失 17 个机械台班无依据，且审	9.32

序号	内容	涉及项目	具体内容	优化金额 (含税, 万元)
	不实, 多 计项目 签证费 用		价单位审核的单价偏高(审价单位审核单价为 5028.60 元/台班, 信息价为 718.37 元/台班)	
		签证单(土-QZ-008)	签证内容不属于不可抗力范围, 相关签证费用不应计取, 工期可顺延, 多计建安费	16.69
		签证单(土-QZ-010)	签证内容属于不可抗力范围, 根据合同约定, 仅计取人工费用(人工补偿费按照最低工资标准计算), 工期可顺延, 多计建安费	28.63
	合计			54.64

2.通过分析可研批复方案、招标图、审图版施工图、竣工图,项目投资未有效控制,建安费单项超概 408.89 万元(调整前),工程建设其他费单项超概 368.84 万元(调整前),超投资主要原因为项目在建过程中签证变更过多以及发生的疫情补偿费用。建设单位过程中未向原项目审批部门审批调概,实际在审价完成后向原项目审批部门申请调概,并办理了相应调整手续。

3.根据符合二类费的概算、具体执行及相关合同等,二类费的列项基本准确、合同归类合理,合同工作内容无重复,未向原项目审批部门审批调概,实际在审价完成后向原项目审批部门申请调概。

## 五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

### (一) 主要经验及做法

**领导重视、团队尽责,保障工程质量。**

项目建设过程中,组建工作小组,由普陀区卫健委分管主任统筹,区卫健委职能科室协调指导,时任白玉社区卫生服务中心主任任项目负责人、总务科副科长任现场负责人。团队每周开工程例会,在无代建单位情况下,克服临近轨道

交通 15 号线施工、医疗机构工程特殊等不利因素，推进项目实施且保障质量。万里社区卫生服务中心新建工程荣获 2021 年度上海市建设工程“白玉兰”奖（市优质工程）、2021 年度“普陀杯”优质工程、2020 年度上海市优质工程（结构工程）等多项荣誉。

## （二）存在的问题及原因分析

### 1. 项目前期决策工作有待完善

一是绩效目标设置待完善。绩效目标未对当年具体工作量进行详细阐述，致使项目资金与目标之间匹配情况存在差异。在绩效指标方面，产出指标的细化、量化程度不足，绩效目标的合理性与明确性有待进一步提高。

二是预算编制精准度需提升。2016—2019 年预算编制在精准度上有所欠缺，预算金额与工程实际所需资金未能很好地匹配，对年度预算执行产生一定影响。

三是工程变更预计不足。工程设计变更、工程签证较多，其中最主要的原因是临近 15 号线地铁地下段施工引起的结构加固的因素，项目可研、设计阶段对此变更预计不足。

### 2. 部分实施环节存在不足，过程管控有待进一步加强

一是合同管理工作欠规范。部分合同存在要素不完整的情况，如施工监理合同、财务监理合同专用条件要素不完整；电梯采购及安装合同未明确交货地点、安装期限等关键内容未作约定；空调采购及安装合同未明确工期。

二是工程变更流程不健全。部分签证内容表述不清晰，如签证单（土-QZ-005）施工单位损失 17 个机械台班无依据，

部分金额计量也不够准确。财务监理单位未对设计变更费用、工程签证费用进行审核，未出具相关审核意见。

**三是档案管理工作不够有效。**工程合同资料、招标资料、工程签证等未装订成册。

**四是调整概算时点不规范。**根据《关于印发〈上海市普陀区基本建设项目资金管理办法〉的通知》(普财规范〔2019〕2号):“项目预算一经批准，必须严格执行。因建设内容、建设规模、建设标准、建设地点等发生变化，需要进行投资调整的，应当在发生变化前，由项目行政主管部门将有关情况书面上报区发改委、区财政局，并按照“分项投资平衡调节，概算投资总额控制”的原则，进行报批”，而本项目概算调整在竣工验收及审价完成后进行，不够规范。

## **六、有关建议**

### **1.优化绩效目标设定，加强预算精细化管理，深化前期调研工作**

建议区卫健委在设定绩效目标时，充分结合项目实际情况，将目标与具体工作内容紧密结合，优先采用可量化的指标。建议加强对预算编制人员的培训，不断提升其业务能力和专业素养。在预算编制前期，深入开展实地调研，全面了解项目实际情况，精准把握资金需求和支出的合理性，科学合理地测算经费额度，确保预算编制的准确性和合理性。同时，建立健全预算执行跟踪监督机制，根据项目进展情况及时进行预算调整。建议在项目前期调研阶段，进一步加强勘察工作的全面性和细致性，充分考虑各种可能影响项目实施

的因素，拓宽工作视角，保障调研工作的独立性和客观性，切实提高前期调研工作的质量，进一步提高可研报告及设计方案的质量，避免造成概算批复与实际情况差异过大。

## **2.加强过程管控，提升项目管理效能**

一是建议区卫健委严格执行合同管理制度，规范合同签订流程，确保各项审批手续完备后再签订合同。合同归口管理部门要全程跟进合同履行情况，积极督促合同双方严格履行各自义务，有效防范法律风险，避免财政资金损失。

二是建议严格按照工程变更管理程序开展工作，签证内容应表述清晰，提高金额计量的准确性，同时，财务监理单位应及时对设计变更费用、工程签证费用进行审核，出具签证后对建安费的动态投资分析，以利于项目的投资控制。

三是建议区卫健委尽快着手项目资料的完善整理工作，按照档案管理相关规范，整理档案内容，补充缺失资料，对合同、招投标资料等进行分类整理、装订成册，实施统一管理，方便后续查阅和追溯。

四是建议区卫健委在实施同类项目时，如需调整概算的严格按照《上海市普陀区基本建设项目资金管理办法》要求，在发生变化前按照规定程序做好实施变更流程。

## **七、其他需要说明的问题**

万里社区卫生服务中心新建工程项目实施过程中未使用代建单位，后续在实施同类项目时，建议按照《普陀区政府投资建设项目代理建设管理办法》规定使用代建单位。