

# 上海市档案局（馆）财政支出 绩效评价报告

项目名称：2017 年度档案保护抢救经费

项目单位：上海市档案局（馆）

主管部门：上海市档案局（馆）

委托单位：上海市档案局（馆）

评价机构：上会会计师事务所（特殊普通合伙）

2018 年 6 月

# 目 录

报告摘要 .....	1
一、项目基本情况 .....	6
(一) 项目概况 .....	6
1、项目立项的背景及目的 .....	6
2、预算资金来源及使用情况 .....	8
3、项目实施情况 .....	8
(二) 绩效目标 .....	155
1、总目标 .....	155
2、阶段性目标 .....	166
二、绩效评价工作情况 .....	166
(一) 评价目的 .....	166
(二) 绩效评价工作方案制定过程 .....	166
(三) 绩效评价原则、评价方法等 .....	177
(四) 数据采集方法及过程 .....	188
(五) 绩效评价实施过程 .....	199
(六) 绩效评价的局限性 .....	20
三、评价结论及绩效分析 .....	21
(一) 评价结论 .....	21
1、评价结果 .....	21
2、主要绩效 .....	21
(二) 具体绩效分析 .....	22
1、项目决策分析 .....	22
2、项目管理分析 .....	244
3、项目产出及结果分析 .....	265
四、主要经验及做法、存在的问题及建议 .....	288
(一) 主要经验及做法 .....	<b>错误！未定义书签。</b> 8
(二) 存在的问题 .....	<b>错误！未定义书签。</b> 8
(三) 建议和改进举措 .....	<b>错误！未定义书签。</b> 8
附件: .....	299

# 报告摘要

## 一、项目概况

### （一）立项背景

档案馆是国家档案事业的主体，是永久保管档案的基地，是科学研究和各方面工作利用档案史料的中心。上海市档案局（馆）馆藏档案**360.89**万卷（件），档案案卷数为**327.53**万，其中，建国前历史档案**140.59**万卷。以件为单位保管的档案数为**33.36**万件（主要为**2010**年中国上海世界博览会档案）。另有录音、录像、影片档案**1.55**万盘，照片档案**4210**册，光盘**1.09**万张，实物**1.83**万件，资料**6.06**万册。档案数据库共有全文信息**1.42**亿幅，照片档案**5.03**万幅，档案检索目录数据**2600**多万条。包括诸多历史档案和建国后档案，内容涵盖政治、经济、文化等各个方面，为了解上海建设发展提供了重要参考作用。这些档案数量多、时间跨度大、类型各异，尤其是一大批珍贵档案，由于历史久远以及不断提高的利用率，面临纸张破损、安全管理等问题，因此每年保证一定量的纸质档案、音像档案及照片档案的保护抢救工作尤为重要。同时，随着信息技术的飞速发展，档案事业已经进入了数字化时代。进行档案数字化一方面是适应网络、通讯和多媒体等信息化建设的需要，另一方面也是档案馆功能在信息时代的延伸。

国家档案局长、中央档案馆馆长杨冬权，在**2013**年全国数字档案馆（室）推进会上指出，我国数字档案馆（室）建设的目标是：用**15**年左右的时间，建成以数字资源为基础、安全管理为保障、远程利用为目标的数字档案馆（室）体系，使各级各类档案管（室）能够实现对电子文件的归档和管理并按规定及时移交，对馆藏传统载体档案

全部数字化，实现馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用。开展档案数字化加工及管理则是数字档案馆（室）建设的工作基础。根据档案事业十三五规划，发挥市档案馆在档案保护技术科研、实践方面的优势，不断提升档案保护理论、实践水平，努力在档案修裱、仿真复制、多载体档案保护等领域形成**3—4**项核心技术，服务本市及周边地区档案保护需求。

“十三五”时期，我国将进入全面建成小康社会决胜阶段，实现“两个一百年”中第一个一百年的奋斗目标。创新、协调、绿色、开放、共享的理念将贯穿国家和上海经济社会发展整个进程及各个方面，为上海档案事业发展提供了更广阔的空间和舞台。新的发展环境给档案事业发展带来新的机遇，同时也使档案工作面临更多的挑战。一是档案保护抢救的需求，需要进一步使档案资源体系和档案安全保护体系全面覆盖到所有对国家和社会具有保存价值的档案，二是档案信息化发展的需求，需要进一步加强档案信息资源的共建共享与互联互通，努力实现以信息化为核心的档案管理现代化。

根据十三五规划要求，至**2020**年市档案局（馆）需要新增约**400**万条文件目录，馆藏档案全文数字化总量超过**2**亿幅，全市国家档案馆馆藏档案全文数字化总量达到**8**亿幅。到“十三五”末，在全市档案网站上发布档案全文信息总数不少于**10**万件。

为达成上海市档案事业发展“十三五”规划目标，上海市档案局（馆）设立了**2017**年度档案保护抢救经费项目。

## （二）预算资金来源及使用情况

“档案保护抢救经费”项目资金由市档案局（馆）编入**2017**年度

预算计划报上海市财政局，经人大会议审议批准，上海市财政局下达预算批复后，纳入当年度预算支出计划，由上海市财政全额承担。本项目财政预算安排为5,837,500.00元，截至2017年12月31日，实际财政支出为5,664,901.67元。项目预算执行情况见表1。

表1 2017年度档案保护抢救经费项目预算执行情况表

序号	预算构成内容	财政预算金额(元)	实际支出金额(元)	预算执行率
1	档案库房环境控制 设备维护	120,000.00	120,000.00	100.00%
2	档案数字化加工	4,117,500.00	4,064,872.00	98.72%
3	档案目录数据录入 核对	900,000.00	895,000.00	99.44%
4	档案抢救修复及科学 实验等	700,000.00	585,029.67	83.58%
	合计	5,837,500.00	5,664,901.67	97.04%

## 二、绩效分析和评价情况

### (一) 绩效分析

通过实施“档案保护抢救经费项目”，2017年度完成1,061万幅(A4规格)档案原件的数字化加工；完成约80万条文件级机读目录及2.5万条重点档案文件级目录数据的录入及校对工作；5.6万页重点档案的抢救修复；保证了局(馆)档案库房温度自控系统、库房增湿与降湿装置及库房空气净化装置正常运转等，实现馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用性，改善特藏档案的保护环境、延长档案寿命的目标。

### (二) 评价结论

本次评分依据项目组研发的指标评价体系及评分标准，通过现场收集、问卷调查和访谈获取的数据，项目组对2017年度档案保护抢救经费项目进行了独立客观地评价，最终评分结果为87.78分，绩

效评级为“良好”。各部分权重和得分情况见下:

指标类别	权重	得分率	得分
项目决策类指标	15	80.00%	12
项目管理类指标	25	87.04%	21.76
项目绩效类指标	60	90.03%	54.02
总计	100	87.78%	87.78

### 三、主要经验及做法、存在的问题及建议

#### (一) 主要经验及做法

##### 1、完成国家重点档案破损定级及分级保护模式研究

通过对档案破损情况现状的系统了解,分析研究上海市各区县国家重点档案保护情况,形成以下研究成果:一是制定重点档案破损定级标准草案,为今后建立上海地方标准和国家标准做好准备。二是构建档案分级保护模式,为更具体地实施档案分级管理和分级保护提供指导。

##### 2、严把进馆档案质量关,确保档案安全

指导上海市监狱局等 25 家单位按进馆要求做好档案清洁、消毒等保护工作,并对上述单位的 2 万 8 千多卷(件)档案在进馆前进行检查,把好进馆档案的质量关,确保档案安全。

#### (二) 存在的问题

##### 1、部分子项目预算未及时调整,导致项目预算执行率低

档案抢救修复及科学实验等子项目中有一项“档案即时数字化”项目,预算金额 67,500.00 元,2017 年度实际执行 14,872.00 元,预算完成率仅 22.03%,预算执行率较低。

##### 2、未对委派业务的服务质量进行评价

纸质档案数字化加工子项目、重点档案整理修复子项目委托第三方公司实施,但未对委派业务的服务质量进行评价。

### **（三）建议和改进举措**

#### **1、加强项目预算管理，提高预算执行率。**

建议预算编制部门根据项目历年运行的实际情况，合理编制项目预算，并在项目实施过程中加强对预算执行全过程的跟踪，及时编制调整预算，以准确反映项目实际执行内容，从而增强预算编制的准确性，提高预算执行率。

#### **2、完善委派服务验收管理**

建议完善委派服务验收管理，按委派业务验收质量标准进行验收，并做好评价工作。

# 上海市档案局（馆）2017年度档案保护抢救经费 财政支出绩效评价报告

为强化绩效预算管理，提高预算精细化、科学化管理水平，合理配置公共资源，发挥财政资金使用效益和引导作用，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，受上海市档案局（馆）（以下简称“市档案局（馆）”）委托，上会会计师事务所（特殊普通合伙）对2017年度档案保护抢救经费项目实施绩效评价，评价时段为2017年1月~12月。评价项目组通过制定科学合理的绩效评价指标体系，从项目决策、项目管理、项目绩效和影响力等方面对该项目做出综合的评价。通过采集、分析基础财务数据、业务管理制度、档案使用者及公众满意度等内容，对档案保护抢救经费进行深入的调查分析，总结成绩与经验，探索潜在问题与不足，从而为今后的档案保护抢救经费的使用和管理建言献策。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1、项目立项的背景及目的

档案馆是国家档案事业的主体，是永久保管档案的基地，是科学研究和各方面工作利用档案史料的中心。上海市档案局（馆）现有馆藏360多万卷（件），包括诸多历史档案和建国后档案，内容涵盖政治、经济、文化等各个方面，为了解上海建设发展提供了重要参考作用。这些档案数量多、时间跨度大、类型各异，尤其是一大批珍贵档案，



由于历史久远以及不断提高的利用率，面临纸张破损、安全管理等问题，因此每年保证一定量的纸质档案、音像档案及照片档案的保护抢救工作尤为重要。同时，随着信息技术的飞速发展，档案事业已经进入了数字化时代。进行档案数字化一方面是适应网络、通讯和多媒体等信息化建设的需要，另一方面也是档案馆功能在信息时代的延伸。

国家档案局长、中央档案馆馆长杨冬权，在**2013**年全国数字档案馆（室）推进会上指出，我国数字档案馆（室）建设的目标是：用**15**年左右的时间，建成以数字资源为基础、安全管理为保障、远程利用为目标的数字档案馆（室）体系，使各级各类档案管（室）能够实现对电子文件的归档和管理并按规定及时移交，对馆藏传统载体档案全部数字化，实现馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用。**开展档案数字化加工及管理则是数字档案馆（室）建设的工作基础**，**2014**年，市档案局（馆）进行档案数字化加工及管理的常规化工作。截至**2015**年，全市各级国家综合档案馆馆藏案卷级目录全部实现计算机检索，文件级机读目录总量达**5180.99**万条，数字化档案全文达**3.6**亿幅，市和区县国家综合档案馆档案数字化全文覆盖率普遍达到**60%**以上，根据十三五规划要求，至于**2020**年市档案局（馆）需要新增约**400**万条文件目录，馆藏档案全文数字化总量超过**2**亿幅，全市国家档案馆馆藏档案全文数字化总量达到**8**亿幅。到“十三五”末，在全市档案网站上发布档案全文信息总数不少于**10**万件。

为达成上海市档案事业发展“十三五”规划目标，上海市档案局（馆）设立了**2017**年度档案保护抢救经费项目。

## 2、预算资金来源及使用情况

“档案保护抢救经费”项目资金由市档案局（馆）编入2017年度预算计划报上海市财政局，经人大会议审议批准，上海市财政局下达预算批复后，纳入当年度预算支出计划，由上海市财政全额承担。本项目财政预算安排为5,837,500.00元，截至2017年12月31日，实际财政支出为5,664,901.67元。项目预算执行情况见表1。

表1-1 2017年度档案保护抢救经费项目预算执行情况表

序号	预算构成内容	财政预算金额（元）	实际支出金额（元）	预算执行率
1	档案库房环境控制 设备维护	120,000.00	120,000.00	100.00%
2	档案数字化加工	4,117,500.00	4,064,872.00	98.72%
3	档案目录数据录入 核对	900,000.00	895,000.00	99.44%
4	档案抢救修复及科学 实验等	700,000.00	585,029.67	83.58%
	合计	5,837,500.00	5,664,901.67	97.04%

## 3、项目实施情况

### （1）“档案数字化加工经费”子项目

市档案局（馆）计划委托上海市档案缩微技术中心（以下简称“缩微中心”）于2017年度完成900万幅（参照A4及以下幅面为结算单位）档案资料数字化工作（为了简化数量预算编制工作，每年度仅按照最常规的数字化工作0.45元/幅作为单价基础，同期有其他单价的工作亦在开展中，以以前年度数字化项目的支出金额作为基数倒轧出预计完成工作量），每幅单价0.45元，合计405.00万元。同时拟委托第三方公司进行档案即时数字化扫描工作，预算金额6.75万元；

2017年度，缩微中心实际完成的数字化工作53,029卷，折合成A4幅面计算约为1,061万幅，经费支出405.00万元；档案即时数字化扫描支出1.49万元。

## (2) “档案目录数据录入校对”子项目

①市档案局(馆)计划委托光典信息发展有限公司于2017年度完成87万条馆藏档案文件级目录的条目录入工作,并且将录好的条目经过校对和抽检,在确认已经达到馆方要求的正确率的情况下,然后上传至市档案局(馆)数据库。文件级目录加工由上海市档案馆整理编目部工作人员通过不低于15%的抽检及部门副高级职称人员不低于5%的审核进行质量管控。

该项目于2017年5月开工,预计2018年6月底完成合同约定的工作量,但该项目款项已于2017年12月份支付。

表1-2 项目完成进度表

序号	档号	卷数	录入完成数量	数据库实有数
1	A36-2-1~346	346	8275	8275
2	A94-4-269~625	357	36864	36864
3	A94-6-1~1631	1631	73680	73680
4	B12-2-1~1108	1108	127225	127225
5	B15-1-1~740	740	12244	12244
6	B179-2-1~442	442	12584	12584
7	B181-2-1~281	281	3613	3613
8	B212-1-1~534	534	12064	12064
9	B213-2-1~694	694	16314	16314
10	B23-3-1~633	633	15840	15840
11	B238-1-1~638	638	19727	19727
12	B23-8-1~2067	2067	122721	122721
13	B251-1-1~32	32	713	713
14	B263-2-1~271	271	10940	10940
15	B265-1-1~498	498	9956	9956

序号	档号	卷数	录入完成数量	数据库实有数
16	B265-2-1~759	759	17805	17805
17	B271-1-1~378	378	5639	5639
18	B271-2-1~408	408	4493	4493
19	B314-1-1~746	746	18765	18765
20	B383-10-1~227	227	2740	2740
21	B383-1-1~222	222	2529	2529
22	B383-2-1~211	211	3656	3656
23	B383-3-1~170	170	2900	2900
24	B383-4-1~201	201	4163	4163
25	B383-5-1~202	202	4215	4215
26	B383-6-1~178	178	3382	3382
27	B383-7-1~150	150	3712	3712
28	B383-8-1~119	119	2984	2984
29	B383-9-1~165	165	3891	3891
30	B64-2-1~151	151	5693	5693
31	B69-1-1~234	234	3956	3956
32	B69-2-1~420	420	11606	11606
33	B72-3-1~352	352	1538	1538
34	B72-4-1~819	819	4234	4234
35	B72-5-1~62	62	1039	1039
36	C35-1-1~373	373	6322	6322
37	C40-4-1~251	251	2979	2979
38	C46-4-1~267	267	4915	4915
39	G106-2-1~591	591	6900	6900
40	G107-2-1~377	377	3816	3816

序号	档号	卷数	录入完成数量	数据库实有数
41	G110-1-1~736	736	9290	9290
42	G112-1-1~587	587	8463	8463
43	G22-2-1~1747	1747	28182	28182
44	G26-1-1~746	746	12242	12242
45	G26-2-1~478	478	12396	12396
46	G27-1-1~813	813	12020	12020
47	G32-1-1~402	402	5052	5052
48	G32-2-1~554	554	5679	5679
49	G35-1-1~1039	1039	21077	21077
50	G93-1-1~202	202	4215	4215
51	G95-1-1~223	223	3879	3879
52	Q119-1-1~526	526	1096	1096
53	Q119-2-1~781	781	2375	2375
54	Q119-3-1~116	116	400	400
55	Q119-4-1~182	182	584	584
56	Q119-5-1~148	148	448	448
57	Q119-6-1~217	217	835	835
58	Q6-1-3347~3500	154	484	484
59	Q6-1-4656~4810	155	487	487
60	Q6-1-6200~6896	697	2029	2029
61	Q6-2-1~1340	1340	4984	4984
62	Q6-3-1~746,748~913	912	3200	3200
63	Q6-4-1~691	691	2720	2720
64	R14-1-1~646	646	3328	3328
65	R14-2-1~268	268	580	580

序号	档号	卷数	录入完成数量	数据库实有数
66	R14-3-1~55	55	110	110
67	R14-4-1~34	34	100	100
68	S10-2-1~8	8	57	57
69	S12-2-1~2	2	31	31
70	S13-2-1~6	6	85	85
71	S16-2-1~3	3	10	10
72	S18-2-1~6	6	31	31
73	S26-2-1~8	8	74	74
74	S27-2-1~5	5	59	59
75	S28-2-1~7	7	25	25
76	S29-2-1~2	2	4	4
77	S31-2-1~35	35	416	416
78	S32-2-1~6	6	27	27
79	S34-2-1~3	3	50	50
80	S35-2-1~4	4	19	19
81	S36-2-1~17	17	114	114
合计			763889	763889

### (3) “档案抢救修复及科学实验等”子项目

该项目主要系为馆藏道契档案、音像档案及进行保护性修复。在档案修复方面，2017年完成揭裱148页，全托15页，补洞补边90页，装订档案1本，拼接全托小地图11幅，揭裱并修复纸砖档案61页，装订名册20本，脱酸777页。在字画装裱方面，完成全托新字画18幅，装裱册页20册。2017年完成馆藏音像档案数字化抢救380卷，共计盒式录音带382盘。

#### 4、组织及管理

## （1）项目组织情况

上海市档案局（馆）作为档案保护抢救经费的预算单位和主管部门，负责项目整体实施过程管理和监管。通过档案局（馆）办公室财务负责项目立项、预算编制及报批、资金申请及划拨；采购管理小组实行市场化公开招投标机制进行采购监督与管理；项目具体业务工作由整理编目部及保护技术部两个部门负责落实，主要工作流程简述如下：

档案数字化项目由整理编目部负责，根据市档案局（馆）工作安排，档案数字化的工作由整编部负责落实，纸质档案数字化工作由上海市档案缩微技术中心具体实施（以下简称“微缩中心”），缩微中心是经上海市机构编制委员会批准，隶属于上海市档案局的处级事业单位，自2002年开始，参与市档案局（馆）馆藏档案的数字化建库工作，并仅承接市档案局（馆）的数字化加工业务项目。根据市档案局（馆）的实际情况及国家档案局管理的相关要求，市档案局（馆）每年向市财政局提交《关于上海市档案馆档案全文数字化项目申请退出政府采购的函》，并经市财政局教科文处确认）承担，工作质量检测当年度拟采用第三方质检方式进行，但实际由整理编目部承担质检工作，最终由整理编目部及信息技术部两个部门验收后入档案馆专用数据系统。实际业务操作过程中由整编部编制档案数字化工作计划，由缩微中心组织实施档案实体调卷处理，数字化扫描，影响文件修正，质量检验，数据挂接建库，质量检查，数据入库，档案试题装订复原处理工作。第三方检测机构根据规定的质量要求对于入库的数字化资料进行检测验收工作。

档案目录数据录入校对由整理编目部负责，委托专业公司完成，

录好的条目经过校对和抽检，在确认已经达到馆方要求的正确率的情况下，然后上传至市档案局（馆）数据库。文件级目录加工由上海市档案馆整理编目部工作人员通过不低于15%的抽检及部门副高级职称人员不低于5%的审核进行质量管控。

档案保护由保护技术部按照精细化修复，整体性保护原则，对馆藏重点档案破损情况进行调查，了解保护的现状，分析破损原因，制定修复计划，采用揭裱、全托、补洞补边，以及脱酸、平整等技术手段，对馆藏重点档案实施修复。重点档案保护项目委托专业公司完成。

档案库房设备维护项目由保护技术部负责，委托专业公司负责温湿度自动控制系统维保，定期对电子温湿度探头进行校正，定期对空调、去湿、空气净化等设备例行检查，做好维护保养工作，确保机器正常运行。

## （2）项目管理情况

本项目属于市档案局（馆）每年的常规项目，由市档案局（馆）办公室根据市财政局的有关规定编制本项目预算，在履行相关预算审批程序后，市财政局对市档案局（馆）2017年度的财政支出预算进行了批复，本项目开始实施。市档案局（馆）负责本项目的实施，是本项目的责任主体。

### ①项目投入管理

本项目预算资金申请应由市档案局（馆）根据有关政策和程序编制，经上海市十四届人大五次会议审议批准后，市财政局对本项目的预算资金进行批复。本项目资金使用应由市档案局（馆）申请，市财政局及时拨付，以确保项目正常运行。

### ②项目财务管理



本项目预算资金由市档案局（馆）办公室负责管理。整理编目部及保护技术部根据市档案局（馆）的工作要求及合同约定，原则上按照任务的批次、数量等进行批量结算（第三方检测机构同）；市档案局（馆）也可以按季度完成情况进行验收，验收合格后由相应的部门上报办公室财务进行请款并通过市档案局（馆）零余额账户支付给服务供应商。

本项目资金使用符合国家财经法规和财务制度的规定，资金拨付审批手续完整，符合项目预算批复的用途，专款专用，财务管理制度健全完整，经费使用存在检查监督措施，以保证财务监控的有效执行。

### ③项目实施管理

本项目属于市档案局（馆）的经常性项目，项目立项符合国家制定的有关政策，市档案局（馆）整理编目部、保护技术部、缩微中心制定了保障项目实施的岗位责任制，各岗位相互牵制，相互监督。项目实施按计划执行，实施进度有监控，项目结束后进行总结和考核，能及时发现项目实施过程中存在的问题并加以改善。如：为加强档案数字化工作的管理，整理编目部与缩微中心共同进行了《馆藏纸质档案全文数字化工作规范》、《缩微中心档案数字化项目信息安全管理办法》等制度的修订工作，保护技术部制订了《纸质档案修复技术规范》、《档案抢救、修复、登记交接规范》、《馆藏档案原貌复制管理规范》、《馆藏音视频档案数字化抢救工作规范》等制度，库房管理制订了《档案库房技术规范》，为实现本项目的绩效目标奠定基础。。

## （二）绩效目标

### 1、总目标

上海市档案局（馆）“档案保护抢救经费”项目的总体目标为：

通过抢救修复馆藏传统载体档案并全部数字化，实现馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用，改善特藏档案的保护环境、延长档案寿命。

## 2、阶段性目标

2017年度本项目的阶段性目标如下：

(1) 产出目标：①完成900万幅档案原件的数字化加工；②完成87万条文件及目录的录入及校对工作；③完成5万页重点档案的抢救修复工作；④ 维持温湿度系统正常有效运转。

(2) 效果目标：社会公众或服务对象满意度 $\geq 90.00\%$ ，完善长效管理建设，建立保障项目实施的相关制度和措施，保障项目长期实施的效果。

## 二、绩效评价工作情况

### (一) 评价目的

评价的主要目的是反映上海市档案局（馆）档案保护抢救经费资金执行情况、实施成果和社会效应，评价过程应关注的重点是：（1）摸清本项目资金投入、产出及绩效状况；（2）了解本项目组织管理内控机制，确保财政资金使用符合规定（3）项目效益是否通过项目实施得到体现，发挥在档案保护技术科研、实践方面的优势，提升档案保护理论、实践水平。同时，通过绩效评价来总结经验和教训，发现亮点和问题，为今后档案保护抢救项目的实施提供意见、建议和参考。

### (二) 绩效评价工作方案制定过程

上会会计师事务所（特殊普通合伙）接受委托后，立即成立绩效评价小组并明确小组成员分工和职责。评价小组根据本项目具体情况，以及市档案局（馆）提供的前期资料，明确了评价的思路、方法、

原则、所需资料，完成评价方案设计、基础表等内容。通过与市档案局（馆）和业务实施部门的沟通，项目组深入了解档案保护抢救工作实际作业流程及管理情况，并根据项目单位意见，进一步完善绩效评价指标体系。

### （三）绩效评价原则、评价方法等

#### 1、绩效评价原则

本次绩效评价过程中，上会会计师事务所（特殊普通合伙）作为第三方中介机构，秉承科学规范、公平公正、绩效相关等绩效评价原则，遵循勤勉尽责，恪守独立、客观、公正的工作原则，获取充分信息，确保绩效评价工作的客观性及绩效评价报告的真实性和准确性，按照从投入、过程到产出、效果和影响力的绩效逻辑路径，对上海市档案局（馆）档案保护抢救经费支出产出和效果进行客观、公正的评价。

#### 2、绩效评价方法

本项目主要采用因素分析法。采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈、研讨、审计等方法。指标体系框架是依据绩效评价的基本原理和上海市财政局、市档案局（馆）颁发的财政资金投入绩效评价相关规定，围绕项目决策、项目管理和项目绩效三个方面展开。指标设计主要是结合项目特点和绩效目标，并充分考虑指标内容的相关性、评价需求的有效性和指标数据的可得性。本次设定的绩效指标主要在产出和效果方面制定了个性化指标，围绕产出设计了档案原件的数字化加工完成情况、文件及目录的录入及校对完成情况、档案资料的修复完成情况、库房温湿度系统运行情况等指标，围绕社会效益设计了档案利用便捷性、受益对象满意度等指标。

定性数据的处理通常采用调研访谈及实地检查等方法。为保证绩效评价范围全面，数据准确，程序规范，对已完成或实际已完成的项目进行抽样，实地了解预算单位工作情况和需求部门真实感受；对本项目的相关业务负责人进行访谈；访谈根据需要选择不同管理和实施部门进行。评分方式确定的一个重要原则是量化原则。为避免主观判断引起的失误，增加定性指标的准确性，尽量对定性指标进行分解，针对分解部分进行打分，具体可以采用隶属度赋值方法，将定性指标分成几个档次，分别对应分值。对于每一档次的评分，制定评分依据，作为评分的参考标准。

#### **（四）数据采集方法及过程**

1、文献和资料研究：通过网络或项目单位实地收集项目相关文献资料，进行研究；

2、访谈：组织相关各方集中访谈或座谈，同时针对某些重要人士进行面对面个别访谈。通过对利益相关方的细分，针对性地进行深入细致的访谈、了解，可以有效掌握项目情况、项目效果以及不足，尤其是各方关注的核心问题，进而得到相关各方如何改进后续项目质量、确保项目长效运行的各种意见和建议，并将这些情况，整理反映到评价报告中；

3、现场考察和调研：根据评价需要，我们到市档案局（馆）进行了现场调研，针对访谈、座谈中所发现的成绩、问题以及各种情况，进行确认和详细了解，并在现场考察中进行实地调研，进行现场访谈，从而真实、有效地掌握项目第一手资料；

4、公众问卷抽样调查：根据评价指标需要，有针对性地根据项目内容设计调查问卷，调查范围涉及数字化档案查询对象。

5、相关政策文件及采集到的卷宗资料、财务数据包括:

(1)《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)

(2).《中华人民共和国档案法》(1987年9月5日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过根据1996年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国档案法〉的决定》修正);

(3)《上海市档案条例》(1995年6月16日上海市第十届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过 根据1997年12月10日上海市第十届人民代表大会常务委员会第四十次会议《关于修改〈上海市档案条例〉的决定》修正);

(4)《上海市档案事业发展“十二五”规划》(沪府发〔2011〕60号);

(5)《上海市档案事业发展“十三五”规划》

(6)上海市档案局(馆)管理制度和工作规范汇编;

(7)访谈记录及问卷调查统计表;

(8)国家有关法律、法规和财务会计制度;

(9)财政部门批复的项目预算;

(10)2017年项目明细账;

(11)其他相关资料。

### (五)绩效评价实施过程

本次评价根据前期收集到的基础数据进行分析整理后,绩效评价具体工作实施过程如下:

1、梳理基础数据,绘制评价思维导图

项目组评价人员通过首次交流收集的数据进行梳理，了解项目实施流程、管理方式、项目预算及资金来源、资金支出情况、利益相关方、年度绩效目标等信息，根据以上信息构建评价思维导图。将管理制度与绩效产出一一对应，做到产出目标制度保障的对应，并在此基础上初步构建绩效评价指标体系。

## 2、确定访谈、问卷调研对象，展开现场走访

对项目整体情况有所了解后，项目组评价人员根据实际需求确定了访谈、问卷调研对象，同时拟定了访谈提纲、问卷样卷，并展开现场走访工作。旨在通过现场调研，与项目的直接实施方与直接受益者正面交流，切实了解项目目前的实施情况、发展瓶颈、存在问题，并收集各方意见与建议。

## 3、与项目业务科室进行交流，敲定细节问题

通过前两步的数据收集与整理，报告初稿已基本完成。通过与项目业务科室进行交流，对报告中尚存疑问的部分进行探讨，敲定细节问题，进一步完善报告。

## 4、完成报告定稿

与项目委托方进行交流，重点就问题建议等部分进行讨论，做进一步修改，完成报告定稿。

### （六）绩效评价的局限性

由于绩效评价工作中问卷、访谈的对象是有针对性的进行选择，并非来源于项目所有的利益相关人，所以采集到的资料具有固有的局限性。

### 三、评价结论及绩效分析

#### (一) 评价结论

##### 1、评价结果

本次评分依据项目组研发的指标评价体系及评分标准,通过现场收集、问卷调查和访谈获取的数据,项目组对2017年度档案保护抢救经费项目进行了独立客观地评价,最终评分结果为**87.78**分,绩效评级为“良好”。各部分权重和得分情况见表3-1:

表3-1 上海市档案局(馆)“2017年档案保护抢救经费”项目绩效评分表

评价指标	1、项目决策类	2、项目管理类	3、项目绩效类	合计
权重	15	25	60	100
分值	12	21.76	54.02	87.78

##### 2、主要绩效

通过实施2017年度“档案保护抢救经费项目”,市档案局(馆)馆藏传统载体档案抢救修复及数字化工作进一步推进,促进了馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用,改善特藏档案的保护环境、延长档案寿命。

本项目2017年主要绩效目标完成情况见下表:

绩效目标名称	设定目标值	实际完成值	完成度
档案原件的数字化加工完成率	900万幅(A4规格)	104868卷7726753幅,约1061万幅(A4规格)	117.89%
文件及目录的录入及校对完成率	87万条	76.3889万条	87.80%
档案资料的修复完成率	5万页	5.6万页	100%
温湿度系统运行完好率	≥95%	100%	不适用
电子档案的利用便捷性	减少原件调用、提高档案管理水平、提高使用	电子档案调阅的数据为16年71340卷,17年97014	不适用

绩效目标名称	设定目标值	实际完成值	完成度
	者方便度	卷，17年率较16年调阅量提高	
受益对象满意度	≥90%	90%	不适用

## (二) 具体绩效分析

### 1、项目决策分析

A类项目决策类指标，包括项目立项、项目目标二方面的内容。

表 3-2 A类指标得分明细表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	分值权重	得分值	
A项目决策	12	A1项目立项	6	A11 档案发展战略目标的适应性	3	3	
				A12 项目立项规范性	3	3	
		A1 指标小计				6	6
		A2项目目标	4	A21 绩效目标合理性	3	3	
				A22 绩效指标明确性	6	3	
		A2 指标小计				9	6
A类指标小计					15	12	

#### (1) A1项目立项

A11战略目标适应性：本项目2017年度总目标符合市档案局（馆）的工作范畴，项目立项符合十三五规划要求，将进一步完善档案安全的基本条件和应急、灾备机制，健全人防、物防、技防“三位一体”的安全防范体系，全面提升档案网络和信息系统风险管理能力。确保档案实体与信息安全。完善落实档案库房安全管理制度，加强档案库房的安全管理和检查。

档案馆是国家档案事业的主体，是永久保管档案的基地，是科学研究和各方面工作利用档案史料的中心。馆藏包括诸多历史档案和建



国后档案，内容涵盖政治、经济、文化等各个方面，为了解上海建设发展提供了重要参考作用。这些档案数量多、时间跨度大、类型各异，尤其是一大批珍贵档案，由于历史久远以及不断提高的利用率，面临纸张破损、安全管理等问题，因此每年保证一定量的纸质档案、音像档案及照片档案的保护抢救工作尤为重要。本项目符合国家发展政策和优先发展重点的要求。根据评分标准，该指标满分为3分，得分为3分。

A12立项依据充分性：本项目符合《国家档案局办公室关于印发全国数字档案馆（室）建设推进会文件的通知》；《档案馆建筑设计规范》（JGJ25-2010）；《国家档案局关于加强副省级市以上国家档案馆安全技术防范系统建设工作的通知》（档函〔2008〕281号）等规定的要求，响应了上海市档案事业发展“十二五、十三五”规划的精神，适应网络、通讯和多媒体等信息化建设的需要，同时进一步做好档案的抢救修复及安全保护工作，提升档案保护的科学管理水平。根据评分标准，该指标满分为3分，得分为3分。

## **（2）A2项目目标**

A21绩效目标合理性：本项目的绩效总目标为通过抢救修复馆藏传统载体档案并全部数字化，实现馆藏档案的数字化利用、馆藏开放档案的互联网利用以及馆藏电子档案的安全保存和长期可利用，改善特藏档案的保护环境、延长档案寿命。本项目促进档案事业的有效发展，预期的产出符合正常水平，绩效目标与预算紧密相连。根据评分标准，该指标满分为3分，得分为3分。

A22绩效指标明确性：通过查阅和分析绩效目标申报表及各部门的工作计划，具体负责部门进行了对应预算资金需求量的测算，并编

制了项目预算。预算测算依据是根据以往年度预算金额及执行金额进行总体估计，但工作计划中，关于产出目标给出的范围并未有明确的数量计划。根据评分标准，该指标满分为6分，得分为3分。

## 2、项目管理分析

B类项目管理类指标，包括投入管理、财务管理及项目实施控制三方面的内容。

表 3-3 B类指标得分明细表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	分值权重	得分值	
B项目管理	28	B1 投入管理	6	B11 预算执行率	5	4.76	
		B1 指标小计				5	4.76
		B2 财务管理	13	B21 资金使用合规性		4	4
				B22 财务制度健全性		3	3
				B23 财务监控的有效性		3	3
		B2 指标小计				10	10
		B3 项目实施	12	B31 管理制度健全性		5	3
				B32 制度执行有效性		5	4
		B3 指标小计				10	7
		B类指标小计					25

### (1) B1投入管理

B11预算执行率：项目年初批复的预算为5,837,500.00元，截至2017年12月31日，项目实际支出为5,664,901.67元，预算执行率为97.04%。其中：档案库房环境控制设备维护预算金额120,000.00元，实际支出120,000.00，预算执行率100.00%，得分1.25分；档案数字化加工预算金额4,117,500.00元，实际支出4,064,872.00元，预算执行率98.72%，得分1.23分；档案目录数据录入校对预算金额900,000.00元，实际支出895,000.00元，预算执行率99.44%，得分1.24

分；档案抢救修复及科学实验等预算 金额700,000.00元，实际支出585,029.67元，预算执行率83.58%，得分1.04分。根据评分标准，该指标满分为5分，预算执行偏差率每1%扣权重分1%，得分为4.76分。

## **(2) B2财务管理**

B21资金使用合规性：通过检查核对会计账册、凭证和附件、合同等原始资料，本项目资金由市档案局（馆）经过各级授权审批后通过零余额账户对外支付，资金支付手续符合《上海市档案局馆财务管理规定》（沪档办[2011]16号），资金拨付有完整的审批程序，项目账簿和凭证时未发现不符合预算批复或合同规定的资金使用，未发现与市档案局（馆）其他资金混用现象。根据评分标准，该指标满分4分，得分为4分。

B22财务管理制度健全性：市档案局（馆）已按照《行政事业单位会计制度》、《行政单位财务规程》等相关要求对项目进行财务管理，且制定了《财务管理规定》、《处室、部门经费报销实施细则》等一系列财务管理制度。该指标满分3分，得分为3分。

B23财务监控的有效性：市档案局（馆）虽然制定了相应的《财务管理规定》，办公室每季度进行一次预算执行情况分析，分析结果汇报分管财务工作的领导，各级财务人员对本单位的经济活动实施会计监督。该指标满分3分，得分为3分。

## **(3) B3项目实施**

B31项目管理制度的健全性：项目组收集了市档案局（馆）档案管理和制度规范汇编，项目管理制度建立基本健全。但未制订委派业务验收质量标准，明确“档案资料的数据交接流程”。该指标满分5分，得分为3分。

B32制度执行有效性：经过对部分制度实施情况进行了符合性测试，发现制度执行基本有效。但是委派业务付款无验收记录，相关负责人批示签字后即付款。未建立相应的服务质量要求或考核标准。该指标满分5分，得分为4分。

### 3、项目产出及结果分析

C类项目绩效类指标，包括项目产出、项目效益及能力建设及可持续影响三方面的内容。

表3-4 C类指标得分明细表

一级指标	指标权重	二级指标	指标权重	三级指标	分值权重	得分值	
C项目绩效	60	C1项目产出	30	C11 档案原件的数字化加工完成率	10	10	
				C12 文件及目录的录入及校对完成率	8	7.02	
				C13 档案资料的修复完成率	8	8	
				C14 温湿度系统运行完好率	4	4	
		C1 指标小计				30	29.02
		C2项目结果	30	C21 电子档案的利用便捷性	10	10	
				C22 受益对象满意度	10	10	
				C23 项目长效管理机制及其有效性	10	5	
		C2 指标小计				30	25
		C类指标小计					60

#### (1) C1项目产出

C11档案数字化工作完成率：经过项目组人员实地走访访谈显示，市档案局（馆）2017年数字化加工合同预计完成900万幅，实际完成总量为53,029卷，折合成A4幅面计算约为1,061万幅，当年度计划已完成。根据评分标准，该指标满分10分，得10分。

C12文件及目录的录入及校对完成率：根据市档案局（馆）对上光典信息发展有限公司文件级目录加工项目月报反映，自2017年5月开工，截止至2018年5月，完成76.3889万条目录的录入，小于年初计划数，根据评分标准，该指标满分8分，得7.02分。

C13档案资料的修复完成率：2017计划完成5万页重点档案的修复工作。根据统计，2017年档案修复的实际完成工作量为5.6万页，根据评分标准，该指标满分8分，得8分。

C14温湿度系统运行完好率：经过项目组人员走访及访谈显示，根据设备台账与维保记录主要设备为加湿器33台，除湿机114台，均运行完好，都有维保记录，根据评分标准，该指标满分4分，得4分。

## （2）C2项目结果

C21档案利用便捷性：经绩效评价人员的走访及调查问卷显示，通过市档案局（馆）档案数字化率的提高，档案查阅者调用档案原件的比率下降，数字化档案调阅的比率逐步增加。电子档案调阅的数据为2016年71340卷，2017年97014卷，2017年电子档案调阅两较16年提高明显，根据评分标准，调阅比率高于上年得满分，根据评分标准，该指标满分10分，得10分。

C22受益对象满意度：根据对保护技术部相关负责人的访谈，本项目的执行情况属于较满意。根据评分标准，得5分。

根据调整问卷进行汇总，针对“您对档案电子化工作的整体满意度”这个问题，经对社会公众满意度调查问卷汇总分析，项目满意度为90%，根据评价标准，得5分。

两项目合计该指标满分10分，得10分。

C23项目长效管理机制及其有效性：本项目中档案修复、档案目

录数据录入及数字化工作属市档案局（馆）日常项目，已持续实施多年，在实施过程中，各级工作人员及受托单位根据项目特点不断的完善工作流程，发现问题马上解决。在项目开展过程中，整编部与缩微中心共同制定了《馆藏纸质档案全文数字化工作规范》、《缩微中心档案数字化项目信息安全管理办法》等一系列的工作文件，制定了工作量统计表、请款审批单等工作表格。但未制订委派业务验收质量标准根据评分标准，该指标满分10分，因上述缺失事项，得5分。

#### 四、主要经验及做法、存在的问题及建议

##### （一）主要经验及做法

##### 1、完成国家重点档案破损定级及分级保护模式研究

通过对档案破损情况现状的系统了解，分析研究上海市各区县国家重点档案保护情况，形成以下研究成果：一是制定重点档案破损定级标准草案，为今后建立上海地方标准和国家标准做好准备。二是构建档案分级保护模式，为更具体地实施档案分级管理和分级保护提供指导。

##### 2、严把进馆档案质量关，确保档案安全

指导上海市监狱局等 25 家单位按进馆要求做好档案清洁、消毒等保护工作，并对上述单位的 2 万 8 千多卷（件）档案在进馆前进行检查，把好进馆档案的质量关，确保档案安全。

##### （二）存在的问题

##### 1、部分子项目预算未及时调整，导致项目预算执行率低

档案抢救修复及科学实验等子项目中有一项“档案即时数字化”项目，预算金额 67,500.00 元，2017 年度实际执行 14,872.00 元，预算完成率仅 22.03%，预算执行率较低。

##### 2、未对委派业务的服务质量进行评价

纸质档案数字化加工子项目、重点档案整理修复子项目委托第三方公司实施，但未对委派业务的服务质量进行评价。

### **（三）建议和改进举措**

#### **1、加强项目预算管理，提高预算执行率。**

建议预算编制部门根据项目历年运行的实际情况，合理编制项目预算，并在项目实施过程中加强对预算执行全过程的跟踪，及时编制调整预算，以准确反映项目实际执行内容，从而增强预算编制的准确性，提高预算执行率。

#### **2、完善委派服务验收管理**

建议完善委派服务验收管理，按委派业务验收质量标准进行验收，并做好评价工作。

#### **附件：**

附件 1：档案保护抢救经费项目绩效评价指标体系；

附件 2：档案保护抢救经费项目访谈提纲；

附件 3：档案保护抢救经费项目调查问卷样张；

上会会计师事务所（特殊普通合伙）

2018年6月