

湖南省高级人民法院“湖南法院智慧档案系 统升级”项目事前绩效评估报告

湘能卓信咨字〔2023〕第143号



湘能卓信会计师事务所（特殊普通合伙）
XIANGNENG ZHUOXIN CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (LLP)

目 录

一、项目基本情况	1
二、事前绩效评估基本情况	1
三、评估发现的主要问题	3
四、有关建议	5
五、其他需要说明的问题	6
附件1:	7-11
附件2:	12
附件3:	13
附件4:	14-15
附件5:	16

湖南省高级人民法院“湖南法院智慧档案系统升级”项目事前绩效评估报告

为贯彻落实中央和省委省政府关于全面实施预算绩效管理的决策部署，扎实推进湖南省财政厅“绩效管理提升年”行动，强化“花钱必问效，无效必问责”的绩效管理理念，努力提升财政资金效能，我们接受委托对湖南省财政厅选取的“湖南法院智慧档案系统升级”项目进行事前绩效评估。现将有关情况报告如下：

一、项目基本情况

2022年7月，为贯彻落实《“十四五”全国档案事业发展规划》，国家档案局启动机关业务系统电子文件归档与管理试点工作。经中央国家机关和省级档案主管部门推荐，国家档案局组织专家评审，确定了湖南省数字法院业务应用系统等65个业务系统参与试点。湖南省高级人民法院(以下简称“省高院”)结合试点工作要求及法院信息化建设要求，今年拟开展“湖南法院智慧档案升级”项目(以下简称“项目”),建设内容主要有档案系统升级及业务系统改造、智慧公文质量管理体系的建设、档案卷宗数据备份系统的建设和文书及基建档案的数字化加工。项目整体投资预算618.38万元，资金来源拟为省级预算安排。

二、事前绩效评估基本情况

2023年6月，湖南省财政厅委托湘能卓信会计师事务所

(特殊普通合伙)对项目开展事前绩效评估。评估组通过资料核查、问卷调查、专家论证等方式对项目进行综合评估。我们选取了政法单位信息化专家、财政系统信息化专家、档案数字化方面专家，并特别邀请了省人大绩效评审专家参与评估，在前端充分论证了项目立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性和实施方案可行性。按照项目事前绩效评估指标进行评分，项目综合得分 86 分，建议予以支持建设。

(一) 项目高度契合法院发展规划及实际工作需要。根据《人民法院信息化建设五年发展规划(2021—2025)》《“十四五”全国档案事业发展规划》《湖南省省直单位政务信息系统项目建设管理办法》以及国家档案局《机关业务系统电子文档归档与管理试点名单》通知中的试点参考评估标准及要求，本项目建设符合国家档案局关于数字档案室建设标准的要求，有助于统一法院档案数据标准，实现数据规范和整合，有助于档案资料的长期保存。同时，问卷调查显示，96.84%的人认为有必要实施项目，93.69%的人认为项目建成后自身的工作有可预见或者明显的改善，希望加快项目的建设进程，早日推广使用。

(二) 项目资金测算总体规范合理。项目有明确的建设内容、绩效目标和与之匹配的采购需求。省高院细化了项目建设内容并进行分项核算，制定详细的软硬件配置清单，定制开发工作量核算表等，成本测算依据较为充分、预算编制较为规范，资金投入与预期产出及效果基本匹配。

(三)项目绩效目标设置较为科学。省高院根据国家档案局的试点参考评估标准、近年来自身的档案管理系統升级、数据备份存储需求，在方案中对基础设施、档案管理现状和需求分析进行了清晰比对，明确了项目建设总目标、分项目标和年度目标，建设目标与预计解决的问题基本匹配，绩效指标的设置与绩效目标匹配良好，绩效指标细化、量化程度比较高，指标值相对合理。

(四)项目实施方案总体可行。省高院明确了项目建设领导和管理机构、项目实施机构和运行维护机构，职责分工明确。建设方案中设立了管控措施和机制、业务管理制度、技术规程和标准；对预期风险进行了合理预测，并设置了应对措施；制定了招标、质量、进度和资金管理方案。实施方案可操作性较强，可保障项目顺利实施。

三、评估发现的主要问题

项目建设基本符合立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性要求，但仍存在部分建设方案不够优、绩效指标不够细、项目概算不够精准、项目实施风险把控不足等问题，项目实施方案还需进一步改善。

(一)部分项目建设方案仍存在更优选择。专家论证指出，智慧公文质量管理系统改造需求比较普遍，可以考虑采购成熟的市场产品再进行特殊化改造。档案卷宗数据备份系统建设，目前计划通过构建一套蓝光光盘存储系统以及配套的软硬件，用于档案、卷宗及相关庭审音视频数据的异质

存储。但光盘介质更换成本高、更换周期长、读写性能不高、个性化定制开发难度大、无法和应用做到无缝对接，采购光盘介质是否能达到省高院的预期存储和备份需求有待进一步论证。因此，相对应的事前绩效评估指标“项目需求相关性”扣1分。

(二)项目概算仍需进一步精准测算。文书及基建档案的数字化加工扫描的预算单价为0.35元/页，未根据《湖南省法院系统档案数字化服务预算支出标准(试行)》分时间段对档案数字化资金进行测算，概算不精准。建设方案中尚未制定成本控制相关制度，成本控制有效性有待提高。因此，相对应的事前绩效评估指标“投入经济性”扣4分。

(三)绩效指标仍需继续细化和完善。项目立足对湖南法院进行智慧档案系统升级，但实际方案中明确的服务对象是省高院本级，对于市县法院的现实需求暂未统筹考虑，对后续市县法院的使用暂未详细设计，受益对象的界定不够准确，与预期实现全省法院的档案系统升级及业务系统改造的绩效目标还有一定的距离。智慧公文质量管理系统改造的绩效指标设置较为模糊，预期实现的功能均为概念性描述，如“确保公文制作规范、提升公文制作质量”等，需进一步明晰绩效指标。因此，相对应的事前绩效评估指标“绩效目标合理性”扣5分。

(四)项目实施风险调控措施不足。项目现处于需求调研及分析阶段，实际需求和市场供给可能存在偏差，项目实

施过程中可能会发生需求变更，影响项目实施进度。方案中的进度安排及各个节点对完成的项目工程数量与质量要求并不具体，且未建立清理、退出、调整机制，方案的调整机制尚不完善。方案在风险分析及对策中未对监理机制做针对性的设计，建设方案未体现信息化改造项目的加密存储和传输要求。因此，相对应的事前绩效评估指标“实施方案可行性”扣4分。

四、有关建议

(一) 进一步统筹考虑市县法院工作需求。在遵循发展规划的原则下切实满足全省法院系统各个应用层级的工作要求，综合考虑市县两级的档案管理需要，做到省高院档案系统升级完成后，再指导基层法院同步使用。

(二) 进一步优化建设方案。在前期阶段可以依据项目的建设标准和要求，进一步细化建设目标、业务需求和安全存储网络建设标准，提前融入业界供应商的方案分享，确保方案可行、竞争充分及预算节约。按年度、业务场景和数据的结构化程度合理做好冷热数据划分，根据冷热数据的不同需求进一步细化建设方案，合理分配费用，提高系统设计的合理性、资金的经济性及预算的精准性。明确核心板块实施细则、完善核心技术方案和信息系统建设相关内容；将项目实施进度及各时点的验收标准更加精准化和具体化，完善项目实施的调整机制。根据信息系统建设的密码测评要求，从物理和环境安全、网络和通信安全、设备和计算安全、应用

和数据安全等方面进一步完善建设方案。

(三) 将非信息化建设部分剥离。文书及基建档案的数字化加工项目为法院系统常年项目，且不涉及信息系统建设升级，建议剥离出来作为独立项目实施，并依据法院档案数字化服务预算支出标准精准测算资金。

五、其他需要说明的问题

本项目的评估工作基本前提是以省高院提供的基础设施、档案管理现状和实际需求进行分析，如未来情况发生变化，本报告的分析结果将不再适用。本报告仅为协助湖南省财政厅了解本项目事前绩效评估之用，不应用于其他目的及分发给其他单位或个人。

附件：1、“湖南法院智慧档案系统升级”项目事前绩效评估指标评分表

- 2、评估专家名单
- 3、参考资料清单
- 4、项目事前绩效评估专家组评估意见
- 5、省级预算事前绩效评估人大代表评估意见



二〇二三年七月三十日

附件1

“湖南法院智慧档案系统升级”项目事前绩效评估指标评分表

一级指标	二级指标	权重	评估要点	评分标准	得分依据	得分	扣分原因
立项必要性 (25分)	政策相关性	5	是否与国家、湖南省相关政策相关。(5分)	符合国家、湖南省出台的人民法庭档案管理等相关政策及当年重点工作相关。(5分)	对照建设方案等，评估项目是否符合国家、湖南省出台的人民法院档案管理等相关政策。	5	
	职能相关性	5	是否与被评估单位职能、规划及当年重点工作相关。(5分)	与被评估单位职能、规划及当年重点工作密切相关，计5分，否则酌情计分。	对照建设方案等，查看并符合部门“三定”方案、行业规划及工作计划等资料。	5	
	需求相关性	10	①是否有现实需求，需求是否迫切。(4分) ②是否具有可替代性。(3分) ③是否有确定的服务对象或受益对象。(3分)	现实需求且迫切，计4分，否则酌情计分。 没有可替代方案，计3分；有更优化的方案则不计分。 有确定的服务对象或受益对象，计3分，否则酌情计分。	依据现有的资源、对智慧档案管理体系升级、数据备份存储等需求进行评估。	5	智慧公文质量管 理系统可以优化 服务或受益对象 的服务界限需进一步 明晰
	财政投入相关性	5	是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围。(5分)	项目具有公共性，且属于公共财政支持范围，计5分，否则酌情计分。	根据政策申报资料，判断是否属于公共财政支持的领域。	5	
	小计					24	

一级指标	二级指标	权重	评估要点	评分标准	得分依据	得分	扣分原因
投入经济性 (20分)	投入合理性	10	①项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配。(5分)	项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配,计5分,否则酌情计分。	根据申报等资料评估项目投入资源及成本与预期产出及效果是否匹配,必要时进行专家论证。	4	项目预算需进一步优化
			②投入成本(造价)是否合理,编制是否规范、依据是否充分。成本测算依据是否充分。(5分)	投入成本合理,编制规范,成本测算依据充分,计5分,否则酌情计分。	根据申报等资料评估投入成本合理,成本测算依据充分,必要时进行专家论证。	4	项目预算需进一步优化
	成本控制措施有效性	10	项目是否采取相关成本控制措施,成本控制措施是否有成效。(10分)	项目采取相关成本控制措施,制定了成本控制相关制度,计10分,否则酌情计分。	查看成本控制相关制度。	8	项目方案专款专用,但尚未制定专门的成本控制制度
		小计				16	
					项目在申报时是否形成了清晰、可衡量的绩效目标。	3	绩效目标需进一步优化
	目标明确性 (25分)	13	①绩效目标设定是否明确。(4分)	申报的绩效目标已明确,计4分,否则酌情计分。	项目在申报时是否形成了清晰、可衡量的绩效目标。	16	
			②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致。(3分)	设定的绩效目标与部门长期规划、年度工作计划相一致,计3分,否则酌情计分。	对绩效目标的指标与部门长期规划、年度工作计划进行比对。	3	
			③项目受益群体定位是否准确。(3分)	项目受益群体定位准确,计3分,否则酌情计分。	根据申报等资料评估其对受益群体的定位是否准确。	2	服务或受益对象的界限明晰
			④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。(3分)	绩效目标和指标设置与项目高度相关,计3分,否则酌情计分。	根据申报等资料评估绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。	2	绩效目标尚需进一步优化
目标合理性 (25分)	目标合理性	12	①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配。(3分)	绩效目标与项目预计解决的问题相匹配,计3分,否则酌情计分。	绩效目标与项目建设方案等资料进行对比分析。	2	绩效目标尚需进一步优化

一级指标	二级指标	权重	评估要点	评分标准	得分依据	得分	扣分原因
			②绩效目标与现实需求是否匹配。(3分)	绩效目标与现实需求相匹配，计3分，否则酌情计分。	根据申报资料以及近年来档案需求等资料进行评估。	3	
			③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性。(3分)	绩效目标具有一定的前瞻性和挑战性，计3分，否则酌情计分。	根据申报等资料评估绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性，必要时进行专家论证。	3	
			④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。(3分)	绩效指标已细化、量化，且指标值合理，计3分，否则酌情计分。	根据申报等资料分析评估绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。	2	绩效指标需进一步细化
	小计					20	
项目时效性	实施内容明确性	2.5	项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。(2.5分)	项目内容明确、具体，与绩效目标相匹配，计2.5分，否则酌情计分。	查看项目实施方案项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。	1.5	项目内容需进一步优化
项目可行性(30分)	实施方案可行性和建设合理性	15	项目是否明确设立、退出的时限；项目清理、退出、调整机制是否健全。(2.5分)	项目明确规定设立智慧档案管理实施规定；项目清理、退出、调整机制健全，计2.5分，否则酌情计分。	查看实施方案是否对智慧档案管理作出相关规定，项目清理、退出、调整机制是否健全。	1.5	项目未建立清理、退出和调整机制
			①项目技术路线是否完整、先进、可行、合理，与项目内容及绩效目标是否匹配。(3分)	项目技术路线完整、先进、可行、合理，与项目内容及绩效目标相匹配，计3分，否则酌情计分。	项目建设是否符合智慧档案管理要求，必要时进行专家论证。	3	
			②项目组织、进度安排是否合理。(3分)	项目组织、进度安排合理，计3分，否则酌情计分。	查看实施方案是否对项目组织、进度作出了合理安排。	3	
			③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。(3分)	与项目有关的基础设施条件能够得以有效保障，计3分，否则酌情计分。		3	

一级指标	二级指标	权重	评估要点	评分标准	得分依据	得分	扣分原因
			④项目产品制定的参数是否符合国家关于国产化、国家密码管理、节能、环保等政策。(3分)	项目产品制定的参数符合国家关于国产化、国家密码管理、节能、环保等政策，计3分，否则酌情计分。	查看专家论证意见或论证会记录。	3	
			⑤项目方案内容是否符合《湖南省直单位政务信息系统建设等保、密评、基础信息系统的建设、工程设计、档案验收等相关内容。(3分)	项目方案内容是否符合《湖南省直单位政务信息系统建设等保、密评、基础信息系统的建设、工程设计、档案验收等相关内容。是托已开展集约化建设、工程设计、档案验收等相关内容的设计。	查看建设方案是否含有以上内容。	3	
实施方案可行性(30分)	过程控制有效性	10	①项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面是否规范。(2.5分) ②项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否有效保障。(2.5分) ③业务管理制度、技术规程、标准是否健全和完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务问题得到有效解决并得到有效保障措施。(2.5分) ④项目执行过程是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制能够	项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面规范已履行或计划履行的程序规范，计2.5分，否则酌情计分。 项目组织机构健全、职责分工明确、项目人员条件与项目有关并得以有效保障，计2.5分，否则酌情计分。 业务管理制度、技术规程、标准健全和完善，以前年度业务制度执行没有问题得有效解决并配有相应保障措施，计2.5分，否则酌情计分。 项目执行过程设立管控措施、机制等，相关措施、机制能够	查看项目申报资料，评估项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面履行或计划履行的程序规范是否规范。 查看项目组织机构健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障。 查看业务管理制度、技术规程、标准健全和完善，以前年度业务制度执行没有问题得有效解决并配有相应保障措施。 查看项目执行过程设立管控措施、机制等，相关措施、机制能够	2.5 2.5 2.5 1.5	未对监理机制做针对性的设计，且未体现信息化改造项目和传输要求 查看相关制度和业务档案资料。

一级指标	二级指标	权重	评估要点	评分标准	得分依据	得分	扣分原因
			机制是否能够保证项目顺利实施。(2.5分)	保证项目顺利实施，计2.5分，否则酌情计分。	措施、机制是否能够保证项目顺利实施。		需要优化完善
	小计					26	
合计		100				86	

附件 2

评估专家名单

评估专家名单如下：

潘鹏程，省委政法委信息化专班主任、二级调研员，评估组外部信息化评审专家；

文平，省人大常委会预算工委预算审查处三级调研员，评估组外部绩效评审专家；

常乐，省财政厅信息网络中心副主任，评估组外部信息化评审专家；

凌明，省档案馆科技信息部副主任，评估组外部信息化评审专家。

附件 3

参考资料清单

1. 《国家档案局办公室关于印发<机关业务系统电子文档归档与管理试点名单>的通知》（档办发〔2022〕6号）；
2. 湖南省高级人民法院智慧档案管理系统升级项目建设方案；
3. 湖南省高级人民法院《关于申报2023年省直单位政务信息系统项目建设计划相关情况的报告》文稿签呈单；
4. 中共湖南省高级人民法院党组2022年第38次会议文件《关于申报2023年省直单位政务信息系统项目建设计划相关情况的报告》；
5. 湖南省高级人民法院关于申报2023年省直单位政务信息系统项目建设计划的函；
6. 湖南省高级人民法院2023年省直单位政务信息系统项目表；
7. 湖南省高级人民法院智慧档案管理系统升级项目预算事前绩效评估工作方案；
8. 湖南省高级人民法院智慧档案管理系统升级项目绩效目标表；
9. 湖南省高级人民法院项目支出预算事前绩效评估指标体系——智慧档案管理系统升级项目；
10. 湖南省高级人民法院智慧档案项目建设方案专家论证会议纪要；
11. 湖南省高级人民法院智慧档案项目建设方案及绩效目标专家论证纪要；
12. 湖南法院信息化发展规划（2022—2023）。

附件4

项目事前绩效评估专家组评估意见

评估指标及分值		专家评估计分				
评估指标	分值	潘鹏程	文平	凌明	常乐	平均
立项必要性	25	24	24	24	24	24
政策相关性	5	5	5	5	5	5
职能相关性	5	5	5	5	5	5
需求相关性	10	9	9	9	9	9
财政投入相关性	5	5	5	5	5	5
投入经济性	20	16	15.5	15.5	17	16
投入合理性	10	8	7.5	8	8.5	8
成本控制措施有效性	10	8	8	7.5	8.5	8
绩效目标合理性	25	20	19	21	20	20
目标明确性	13	10	10	10	10	10
目标合理性	12	10	9	11	10	10
实施方案可行性	30	24	27.5	26	26.5	26
实施内容明确性	2.5	1	2	1.5	1.5	1.5
项目实效性	2.5	1	2	1.5	1.5	1.5
实施方案可行性和建设方案合理性	15	15	15	15	15	15
过程控制有效性	10	7	8.5	8	8.5	8
合计	100	84	86	86.5	87.5	86
评估得分			86			

分项意见：

1. 立项必要性

项目建设契合法院发展规划及实际工作需要，需要加快建设进程并全面推广。

2. 投入经济性

项目有明确的建设内容、绩效目标和与之匹配的采购需求，项目资金测算总体规范合理。但部分项目建设方案仍存在更优选择，需要专业人士进一步优化和细化，综合考虑市县两级的档案管理需求，从资金集约化角度来统筹建设。

3. 绩效目标合理性

方案中对基础设施、档案管理现状和需求分析进行了清晰比对，明确了项目建设总目标、分项目标和年度目标，建设目标与预计解决的问题基本匹配，绩效指标的设置与绩效目标匹配良好，绩效指标细化、量化程度比较高，指标值相对合理，项目绩效目标设置较为科学，但实际方案中明确的服务对象是省高院本级，对于市县法院的现实需求暂未统筹考虑，对后续市县法院的使用暂未详细设计，受益对象的界定不够准确，与预期实现全省法院的档案系统升级及业务系统改造的绩效目标还有一定的距离，绩效指标仍需继续细化和完善。

4. 实施方案可行性

项目实施方案总体可行，还需完善方案的编制依据、补充完善信息系统建设的密码方案、采购安全可靠性内容、细化采购预算等，提前做好招标准备。

总体意见：本项目建设符合其建设必要性和重要性，需要加快建设进程并全面推广。但项目方案需要专业人士进一步细化，合理做好冷热数据的划分，档案的存储和备份可以综合考虑市县两级的档案管理，从资金集约化角度来统筹建设，鉴于光盘的存储特点，可以考虑引进最新的区块链技术，同时完善方案的编制依据、补充完善信息系统建设的密码方案、采购安全可靠性内容、细化采购预算等，提前做好招标准备。

其他问题和建议：

无

专家组组长签字：潘鹏程

日期：2023.7.20

附件 5

省级预算事前绩效评估人大代表评估意见

1. 目前项目的投资为整体打包，需要区分软件、硬件、服务、机房的改造的资金情况进行招标。项目建设应控制在预算范围内、不能超预算支出。
2. 项目建设需要符合科学性和集约性特征，在科学论证基础上，依靠目标标准进行项目建设。
3. 本项目建设符合其建设必要性和重要性，但需要后续的专业机构出具更详细和专业的方案，更加细化项目任务和工作量，做到资金利用效益和效果最大化。



统一社会信用代码
91430103MA7D4XB2X6

营业执照

名 称 湖南卓信会计师事务所（特殊普通合伙）

型 特殊普通合伙企业

执行事务合伙人 文灿

经 营 范 围 企业会计报表审计，企业资本验证，办理企业合并、分立

事宜中的审计，司法会计鉴定，会计咨询，税务咨询，涉税鉴证，代理记账服务，企业财务咨询服务（不含金融、证券、期货、投资咨询），企业管理咨询服务。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）

成 立 日 期 2021年11月17日

合 伙 期 限 2021年11月17日 至 2071年11月16日

主要经营场所 湖南省长沙市天心区青园街道新韶东路
429号天一康园康园大厦十二层



登记机关
2021年11月17日

国家企业信用信息公示系统网址：<http://www.gsxt.gov.cn>

国家市场监督管理总局监制

证书序号：000875

说 明

会计师事务所 执业证书



- 1、《会计师事务所执业证书》是证明持有人经财政部门依法审批，准予执行注册会计师法定业务的凭证。
- 2、《会计师事务所执业证书》记载事项发生变动的，应当向财政部门申请换发。
- 3、《会计师事务所执业证书》不得伪造、涂改、出租、出借、转让。
- 4、会计师事务所终止或执业许可注销的，应当向财政部门交回《会计师事务所执业证书》。

名称：湘能卓信会计师事务所(特殊普通合伙)
首席合伙人：文灿
主任会计师：
经营场所：湖南省长沙市天心区青园街道新韶东路429号天一康园康园大厦十二层

组织形式：特殊普通合伙

执业证书编号：43010045

批准执业文号：湘财会【2021】37号

批准执业日期：2021年12月13日

发证机关：湖南省财政厅

二〇二一年十二月十六日

中华人民共和国财政部制





