

济宁市兖州区 2020 年度民安工程服务费 (一期、二期) 项目支出绩效评价报告

委托单位：济宁市兖州区财政局

主管单位：济宁市公安局兖州分局

评价机构：山东德睿融投资咨询有限公司





目录

一、项目基本情况.....	1
(一) 项目概述.....	1
(二) 项目预算.....	1
(三) 绩效目标.....	2
二、绩效评价工作情况.....	3
(一) 评价目的.....	3
(二) 评价对象.....	3
(三) 评价依据.....	4
(四) 评价指标体系.....	5
三、评价分析及评价结果.....	7
(一) 绩效分析.....	7
(二) 评价结论.....	12
四、存在的问题.....	13
(一) 项目管理制度不健全.....	13
(二) 资金支付进度不符合合同规定.....	13
(三) 发案率以及破案率数据指标值准确度不高.....	13
五、意见与建议.....	14
(一) 建立健全项目管理制度.....	14
(二) 规范完善项目预算管理制度.....	14
(三) 建立数据共享机制.....	14
附录 1: 济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目资金绩效评价指标体系及评分标准表.....	15

一、项目基本情况

（一）项目概述

民安工程服务开始于 2010 年，为全市为民十件实事之一，进一步完善打防防控一体化治安防控体系，增强人民群众安全感。天网一期工程于 2011 年 11 月建成，主要包括城区及乡镇驻地监控基本建设并联网，265 个村庄监控建设。天网二期工程是为进一步完善兖州区电子监控全覆盖民安工程建设，充分发挥其在维护平安稳定和管理服务中的作用，提升其整体效能，在一期工程的基础上，对一期工程损坏设备进行维护、维修、提升改造，对全区范围内多个防范控制包围圈的建设及农村村庄监控实现联网。

（二）项目预算

1. 资金来源

民安工程服务费（一期、二期）2020 年预算金额：928.7088 万元，本项目服务费全部来源于政府财政拨款，即由兖州区财政局全额支付。

2. 资金使用

天网民安工程已建成，2020 年需要支付运营商服务费，根据合同规定 2020 年天网工程一期需支付 410.202 万元，实际支付金额为 0；天网工程二期需支付 648.09 万元，实际支付金额为 0。2020 年支付天网一期 2018 年第四季度和 2019 年全年服务费 512.7525 万元；支付天网二期 2018 年二、三、四季度以及 2019 年第一季度 602.2119 万元。

截止 2020 年 12 月 31 日，天网工程一期欠运营商 410.202 万元，天网工程二期欠运营商 1722.7312 万元，合计欠款 2132.9332 万元。

（三）绩效目标

绩效目标是建设项目库、编制预算、实施绩效监控、开展绩效评价等的重要基础和依据，指财政预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果。其中，长期绩效目标是指预算资金在跨度多年的计划期内预期达到的产出和效果。年度绩效目标是指预算资金在一个预算年度内预期达到的产出和效果。

1.项目长期绩效目标

保持社会治安提升工程系统的稳定性，保证设备正常运行率达到 98%。继续发挥系统工程的实战作用，打击犯罪，降低发案率，提高人民群众的安全感、满意度。

2.项目年度绩效目标

保持社会治安提升工程系统的稳定性，保证设备正常运行率达到 98%。继续发挥系统工程的实战作用，打击犯罪，降低发案率，提高人民群众的安全感、满意度。

二、绩效评价工作情况

（一）评价目的

针对济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目，调查济宁市公安局兖州分局在项目执行过程中的项目决策、项目管理和项目绩效情况，主要涉及项目执行过程中的投入建设、管理制度建设、资金使用规范性、项目资金的使用和产出效果等，全面评价项目绩效状况。在此基础上，针对项目执行过程中存在的问题及不足，提出针对性的改进意见，以促进项目单位的项目管理水平，提升政策实施效果和财政资金的使用效益，为下一步的预算资金安排和完善提供参考。

（二）评价对象

本次绩效评价由山东德睿融投资咨询有限公司对所有项目资料进行书面评审、进行现场实地查看走访，以及电话访谈基础上完成。绩效评价的评价对象为济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目的使用绩效。

本次绩效评价主要包括：

（1）项目资金投入情况：涵盖项目申请内容、绩效目标设定情况、绩效目标合理性；

（2）项目管理情况：涵盖组织管理制度建设、财务管理制度建设、会计信息质量监控；

（3）项目资金使用情况：涵盖资金投入使用、资金支付相符性、资金支出合规性；

（4）项目完成情况：涵盖项目绩效目标完成情况、绩效目标完成

质量、检查验收情况；

(5) 项目效益情况：涵盖项目完成后使用效益、社会效益及其它。

(三) 评价依据

按照科学、规范、客观、公正的原则，全面分析和综合评价济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目的使用情况，对照相关法律法规，评价财政补助资金支付的质量和成效，科学系统评估财政补助资金的社会效益和经济效益，为后续财政补助资金的投入提供参考依据。本次绩效评价的主要依据包括：

(1) 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167号）；

(2) 《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）；

(3) 《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》（鲁财预〔2011〕67号）；

(4) 《中共山东省委山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）；

(5) 《天网一期兖州市人民政府常务会议会议纪要》（第十五次）；

(6) 《天网二期济宁市兖州市人民政府常务会议会议纪要》（第41次）；

(7) 济宁市兖州区财政局关于批复2020年部门预算的通知（兖财预【2020】2号）；

(8) 兖州天网二期项目实施方案；

(9) 《兖州市城乡电子监控民安工程建设使用合同》；

(10) 《兖州区天网二期工程建设使用合同》；

(11) 其他有关项目资料。

(四) 评价指标体系

1. 指标设计总体思路

根据本次评价项目属性和特点等项目的实际情况，结合《关于印发<预算绩效评价共性指标体系框架>的通知》（财预〔2013〕53号）和《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）等文件，参照省财政厅预算绩效管理处印发的《财政重点项目第三方绩效评价组织实施工作流程》等的文件政策的要求，结合项目的具体情况，形成济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目绩效评价指标体系。

2. 绩效评价指标的确定原则

(1) 相关性原则。应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

(2) 重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

(3) 可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

(4) 系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

(5) 经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

3. 指标说明

本次绩效评价指标总标准分值为100分，根据项目特点，绩效评价指标体系共设立了三级指标。根据分值与指标的重要性要密切相关的原则，先分别对投入、过程、产出、效果设定分值，再在投入、过程、产出、效果设定分值内根据重要程度对三级指标确定分值。前述评价指标体系包括：指标内容、指标解释、指标说明及评价标准。

详见本报告附录 1：《济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目资金绩效评价指标体系》。

4. 评价结果的评级分类

本次绩效评价综合绩效级别根据省财政厅预算绩效管理处印发的《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程（征求意见稿）》相关规定确定，综合绩效级别分为 4 个等级：

- （1）综合得分 90-100 分（含 90 分）为优；
- （2）综合得分 80—89 分（含 80 分）为良；
- （3）综合得分 60-79 分（含 60 分）为中；
- （4）综合得分 60 分以下为差。

三、评价分析及评价结果

（一）绩效分析

1. 决策

投入指标总分 20 分，共设置 3 个二级指标：项目立项、绩效目标及资金投入。项目立项主要从立项依据充分性、立项程序规范性 2 个方面对项目立项情况进行考核；绩效目标主要从绩效目标合理性、绩效指标明确性 2 方面对绩效目标管理情况进行考核；资金投入主要从预算编制科学性、资金分配合理性 2 方面对资金投入情况进行考核。得分 13 分，各分项指标得分和绩效分析如下：

决策指标得分

二级指标	三级指标	分值	得分
项目立项（6分）	立项依据充分性	3	3
	立项程序规范性	3	3
绩效目标（6分）	绩效目标合理性	3	3
	绩效指标明确性	3	2
资金投入（8分）	预算编制科学性	4	1
	资金分配合理性	4	1
合计		20	13

（1）项目立项

①立项依据充分性分值 3 分，实得 3 分，该项目设定依据《天网一期兖州市人民政府常务会议会议纪要》（第十五次）、《天网二期济宁市兖州市人民政府常务会议会议纪要》（第 41 次）等文件，符合行业发展规划和政策要求，属于部门履职所需。

②立项程序规范性分值 3 分，实得 3 分，该项目按照规定的程序申

请设立，审批文件、材料符合相关要求。

（2）绩效目标

①绩效目标合理性分值 3 分，实得 3 分，该项目绩效目标指标设置合理，切合项目实际情况，能够反映项目实施情况。

②绩效指标明确性分值 3 分，实得 2 分，扣分原因是该项目部分指标细化不够，量化指标依据不充分。

（3）资金投入

①预算编制科学性分值 4 分，实得 1 分，扣分原因是该项目预算金额 928.7088 万元，根据民安工程一期、二期合同约定：2020 年应支付 1058.292 万元，预算金额小于实际应支付金额。

②资金分配合理性分值 4 分，实得 1 分，该项目预算资金分配依据充分，资金分配额度合理，但由于民安工程一期、二期合同欠款居多，截止 2020 年底合计欠款 2132.9332 万元。

2. 过程

过程指标满分为 20 分，分为二个二级指标：资金管理、组织实施。资金管理主要从资金到位率、预算执行率及资金使用合规性 3 个方面进行考核；组织实施主要从管理制度健全性、制度执行有效性 2 方面进行考核。该项评价得分为 17 分，各项得分情况如下表：

二级指标	三级指标	分值	得分
资金管理（8分）	资金到位率	2	2
	预算执行率	2	2
	资金使用合规性	4	4
组织实施（12分）	管理制度健全性	6	5



	制度执行有效性	6	4
	合计	20	17

(1) 资金管理

①资金到位率分值 2 分，实得 2 分，该项目服务费全部来源于政府财政拨款，即由兖州区财政局全额支付，服务费资金已到位。

②预算执行率分值 2 分，实得 2 分，项目建设需要支付的资金按照合同约定支付，2020 年共支付 1114.9644 万元，按规定执行预算。

③资金使用合规性分值 4 分，实得 4 分。该项目资金使用遵守资金管理 & 财务管理制度，符合项目预算批复的用途。

(2) 组织实施

①管理制度健全性分值 6 分，实得 5 分，该项目档案管理不健全，部分资料保管于运营服务商，单位自身没有专门建立项目档案，不利于后期的维护管理。

②制度执行有效性分值 6 分，实得 4 分，2020 年支付天网一期 2018 年第四季度和 2019 年全年服务费 512.7525 万元；支付天网二期 2018 年二、三、四季度以及 2019 年第一季度 602.2119 万元。但截止 2020 年该项目服务费欠款 2132.9332 万元，济宁市公安局兖州分局做出相关项目调整支出手续。

3. 产出

项目绩效指标满分为 25 分，分为四个三级指标，分别从实际完成率、质量达标率、完成及时性 & 成本节约率四个个方面对项目产出进行考核，该项评价得分为 23 分，各项得分情况情况如下表：



项目产出指标得分情况

二级指标	三级指标	分值	得分
产出数量	实际完成率	6	6
产出质量	质量达标率	6	6
产出时效	完成及时性	6	4
产出成本	成本节约率	7	7
合计		25	23

(1) 实际完成率分值 6 分，实得 6 分，该项目预算金额 9283.7088 万元，2020 年收到财政拨款 1114.9644 万元，全部用于支付运营费，实际完成率 120%。

(2) 质量达标率分值 6 分，实得 6 分，根据现场访谈及查看工程验收报告资料，该项目在建设过程中未发现质量不达标工程。

(3) 完成及时性分值 6 分，实得 4 分，扣分原因是虽然该项目单位收到财政拨款后及时支付运营商服务费，但拖欠运营商 2020 年度的运营费。

(4) 成本节约率分值 7 分，实得 7 分。该项目应支付 2020 年天网工程一期、二期合同运营费，但由于财政支出压力大，2020 年的运营费尚未支出，因此从货币的时间价值看，节约了成本，在一定程度上减轻了财政压力。

4. 效益

项目绩效指标满分为 35 分，分为两个二级指标：项目效益、满意度，项目效益主要从社会效益、经济效益、可持续影响 3 个方面进行考核；满意度主要从使用单位满意度、受益群众满意度 2 方面进行考核。

该项评价得分为 34 分，各项得分情况如下表：

项目效益指标得分情况

二级指标	三级指标	分值	得分
项目效益	社会效益	7	7
	经济效益	7	7
	可持续影响	7	7
满意度	使用单位满意度	7	7
	受益群众满意度	7	6
合计		35	34

(1) 项目效益

①社会效益分值 7 分，实得 7 分。该项目的实施，为各部门提供了便利的侦查条件，发案率降低，破案案件显著提升，已有“兖州区十八大经典案例”，改善了兖州区治安环境，为居民提供了安全放心的生活环境。

②经济效益分值 7 分，实得 7 分。该项目的实施有助于带动智能电子监控系统的发展，从而拉动了人工智能 IPC 芯片、大数据存储等业务的发展。

③可持续影响分值 7 分，实得 7 分。该项目建设具有持续性，建成后对使用单位以及兖州区社会群众的影响具有持续性，有利于为社会群众营造安全的生活环境，有助于兖州区的可持续发展。

(2) 满意度

①使用单位满意度分值 7 分，实得 7 分，根据部分现场访谈，兖州区使用该设备的单位对该项政策工程满意。

②受益群众满意度分值 7 分，实得 6 分，扣分原因是根据部分电话

调查及现场访谈，存在当地群众对该项目监控点布局的不满意情况。

（二）评价结论

1. 评分结果

本次济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目绩效评价得分 87 分。评级等次根据项目总得分确定为优（100--90）、良（89--80）、中（79--60）、差（59--0）四个等级。本项目评价等级为“良”。

评价指标	评价分值	项目得分
决策	20	13
过程	20	17
产出	25	23
效益	35	34
合计	100	87

2. 主要结论

该项目立项依据充分，天网工程一期、二期实施方案适当，布局监控点合理，农村和城市功能区布局能够满足兖州市社会群众对建设安全生活环境功能需要，业务管理比较规范，资金到位及时，支出合规合理，项目的建设预期能够取得较好的社会效益、经济效益，有助于兖州区的可持续发展。但项目建设执行中也存在一定的不足之处，如项目管理制度不健全，资金支付进度不符合合同规定等问题。



四、存在的问题

（一）项目管理制度不健全

根据现场访谈以及实地调研，该项目是始建于 2011 年，时间跨度较长，档案管理制度不健全，导致有些资料缺失（天网一期资料）；缺少项目跟踪监督管理项目机制，同时未根据项目进度要求制定项目实施计划；缺少风险识别以及预警机制。

（二）资金支付进度不符合合同规定

天网民安工程已建成，2020 年需要支付运营商服务费，根据合同规定 2020 年天网工程一期需支付 410.202 万元，实际支付金额为 0；天网工程二期需支付 648.09 万元，实际支付金额为 0。截止 2020 年 12 月 31 日，天网工程一期欠运营商 410.202 万元，天网工程二期欠运营商 1722.7312 万元，合计欠款 2132.9332 万元。

（三）发案率以及破案率数据指标值准确度不高

民安工程服务费（一期、二期）项目支出绩效目标申报表，社会效益设置指标值发案率降低 20%，破案率上升 25%，根据现场调查以及项目资料，使用该项目设备的单位众多，以及布局在农村和城市众多监控点，统计难度大且未组织各单位统计，因此统计准确度不高。



五、意见与建议

（一）建立健全项目管理制度

建立项目档案管理制度，保管好项目资料；健全项目跟踪监督管理机制，严格分工，实现责任到人；建立风险识别以及预警机制，在事故出现的第一现场，及时采取补救措施，减少数据缺失现象，不给犯罪份子留一分余地。

（二）规范完善项目预算管理制度

加强项目预算管理，提高项目预算编制准确性与完整性。建议本项目以后年度编制预算应把往年欠款合理分配在预算中，并向上级单位备案说明，提升项目单位对供应商单位的信用度。

（三）建立数据共享机制

天网工程一期、二期建立已十年之久，时间跨度长，使用单位众多，且布局点分散，有监控点设备遭受损坏，统计数据难度大。建立使用该项目设备单位之间的数据共享网络，充分利用网络优势，实现各单位之间数据的传输，同时对数据进行加密处理，保护信息网络安全，建立共用共享共建的安全环境。

附录 1: 济宁市公安局兖州分局民安工程服务费（一期、二期）项目资金绩效评价指标体系及评分标准表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准
决策（20分）	项目立项（6分）	立项依据充分性（3分）	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。
		立项程序规范性（3分）	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。
	绩效目标（6分）	绩效目标合理性（3分）	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： （如未设定预算绩效目标，也可考核其他工作任务目标） ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准
		绩效指标明确性 (3分)	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等,用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点: ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。
	资金投入 (8分)	预算编制科学性 (4分)	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准,资金额度与年度目标是否相适应,用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点: ①预算编制是否经过科学论证; ②预算内容与项目内容是否匹配; ③预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制; ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。
		资金分配合理性 (4分)	项目预算资金分配是否有测算依据,与补助单位或地方实际是否相适应,用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	评价要点: ①预算资金分配依据是否充分; ②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。
过程 (20)	资金管理 (8分)	资金到位率 (2分)	实际到位资金与预算资金的比率,用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率= (实际到位资金/预算资金) × 100%。 实际到位资金: 一定时期 (本年度或项目期) 内落实到具体项目的资金。 预算资金: 一定时期 (本年度或项目期) 内预算安排到具体项目的资金。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准
		预算执行率 (2分)	项目预算资金是否按照计划执行,用以反映或考核项目预算执行情况。	预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%。 实际支出资金:一定时期(本年度或项目期)内项目实际拨付的资金。
		资金使用合规性(4分)	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定,用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
	组织实施 (12分)	管理制度健全性(6分)	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点: ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。
		制度执行有效性(6分)	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点: ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定; ②项目调整及支出调整手续是否完备; ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准
	产出数量	实际完成率 (6分)	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。 实际产出数:一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或服务数量。 计划产出数:项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或服务数量。
产出 (25分)	产出质量	质量达标率 (6分)	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率,用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。 质量达标产出数:一定时期(本年度或项目期)内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。
	产出时效	完成及时性 (6分)	项目实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	实际完成时间:项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间:按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。
	产出成本	成本节约率 (7分)	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。 实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本:项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出,一般以项目预算为参考。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准
效益 (35分)	项目效益	社会效益 (7分)	考察项目对人居安全环境改善及降低发案率、提升破案率的促进作用	项目改善了人居安全环境，促进降低发案率、提升破案率得满分，否则不得分；
		经济效益 (7分)	考察对当地产业发展的促进作用	项目拉动当地经济增长，促进相关产业发展得满分，否则不得分
		可持续影响 (7分)	考察项目实施后的长期影响及配套工作对于影响的保障程度	民安工程后续资金是否有保障；检测监控设备更换是否及时；民安工程技术系统是否完善；用于保障公安局民安工程项目的可持续运行。
	满意度	使用单位满意度 (7分)	考察使用单位对项目实施效果的满意程度。	使用单位是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）。一般采用社会调查的方式。
		兖州受益群众满意度 (7分)	考察兖州市受益群众对项目实施效果的满意程度。	受益公众是指因该项目实施而受到影响的群体或个人。一般采用社会调查的方式。