

2017—2018 年度电子警察系统(市内电子警察)运维服务项目及管理、监理项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》(津财绩效[2020]12号)等文件要求,天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组,于2020年8月—9月,对天津市公安交通管理局的“2017—2018年度电子警察系统(市内电子警察)运维服务项目及管理、监理”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为74.19分,评价等级为“中”,有关情况如下。

一、项目基本情况

(一)项目背景

1. 项目立项依据

《天津市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出,强化道路管理系统建设,建设城市智能交通综合信息集成平台,基本建成覆盖全市域的智能化管理系统。2011年天津市公安局提出用五年时间建设我市智能交通管理系统。天津市公安交通管理局(以下简称“市交管局”)从2010年启动电子监控设施建设工作。依据中华人民共和国公安部制定发布的《道路交通技

术监控设备运行维护规范(GA/T 1043—2013)》对已完成建设且超过质保期的电子警察设备进行运行维护。市交管局科研所于2017年9月7日提呈《科研所关于启动我局2017—2018年度电子警察及视频监控系统运维服务项目(市内电子警察子项)及项目管理服务的请示》(公交管科[2017]389号)。2017年10月2日,市交管局召开第40次党委会议,经党委会讨论研究一致通过运维项目申请。

2. 项目实施主体

项目实施主体为市交管局,具体分别由天津市中环系统工程有限责任公司、天津市赛英工程建设咨询管理有限公司、天津泰达信息系统工程监理有限公司负责提供运维、项目管理、监理服务。

(二)项目主要内容及目标

1. 项目主要内容

项目主要为市内六区及环城四区电子警察基础设施、外场设备、路口配套设备以及系统数据回传提供运维服务,另外配套进行项目管理及监理服务。项目执行政府采购确定运维服务、管理及监理的中标单位,其中:天津市中环系统工程有限责任公司签订运维服务合同,金额3000万元,按照结算审核报告确定实际运维服务合同执行金额为2822.27万元;天津市赛英工程建设咨询管理有限公司签订项目管理服务合同,金额58.2万元;天津泰达信息系统工程监理有限公司签订监理服务合同,金额79万元;另外通过自采方式与天津市泛亚工程机电设备咨询有限公司签订造价咨

询合同,金额 8.92 万元。

根据项目运维服务合同约定,运维范围包括电子警察外场设备 801 套、黄标车项目电子警察外场设备 64 套、环城四区项目电子警察外场设备 161 套、违法停车项目电子警察外场设备 50 套、中心城区补点项目电子警察外场设备 43 套、2015 年违法提车项目电子警察外场设备 102 套、2015 年电子警察补点项目 416 套,共计运维设备数量 1637 套;主要服务内容是为电子警察设备、配套其他硬件、软件的运行提供日常巡检、定期维护,设备出现故障后进行维修以及更换备品备件,运行维护期为 14 个月。项目于 2017 年 12 月 13 日完成运维服务采购招标工作,于 2018 年 1 月签订运维服务合同。项目执行过程存在延期,最终实际运维期间为 2018 年 3 月 15 日至 2019 年 9 月 15 日,运行维护期共计 18 个月,运维期内实际运维的设备数量为 1550 套。

2. 项目绩效目标

该项目未制定专项适用的绩效目标。根据市交管局 2018 年度申报的绩效目标,电子警察设备运行维护与其他运维类项目共同设置绩效目标,绩效目标对项目针对性较弱。

根据项目实际执行情况,本项目实施的主要目的在于运维期内保障外场设备的正常运转,保障回传数据的准确有效,保障系统整体的平稳运行。主要目标可总结为:(1)日常维护、保养到位,保持设备性能良好、运转正常,巡检频次严格按照方案执行,设备完好率达到 95%以上,设备技术规范符合标准要求;(2)故障及时排

查、维修及时到位,保证 7×24 小时应急响应,完成预计的高清智能摄像机的更换安装,设备验收通过率达到 100%;(3)保障交通违法治理有据可依,保障交通事故调查取证及时有效,规范道路交通秩序,保障放心出行、文明出行、安全出行。

(三)项目资金情况

该项目未单独编制专项资金预算,未单独进行专项资金管理。项目与其他运维类项目预算混合在年度部门预算的项目中申报并列支,且申报的预算中未列明运维类项目明细及对应的预算金额。

项目使用 2018、2019 年度财政资金,2018 年财政拨付“维护专款”预算资金 3000 万元,2019 年财政拨付“租赁运维项目”预算资金 3000 万元,拨付到账总额为 6000 万元,财政资金到位率为 100%。两个财政年度用于该项目的资金支出共计 1082.27 万元,其中:

2018 年 5 月支付运维服务费 506.23 万元、项目管理费 17.46 万元、监理服务费 23.7 万元、造价咨询服务费 2.68 万元,共计 550.07 万元,在 2018 年项目支出预算中的“维护专款”列支。

2019 年 6 月支付运维服务费 491.04 万元、项目管理费 17.46 万元、监理服务费 23.7 万元,共计 532.20 万元,在 2019 年项目支出预算中的“租赁运维项目”列支。

由于本项目未形成专项预算,无相关预算执行计划,因此无法反映项目预算执行情况。但考虑预算金额与实际到位资金的匹配性、可比性,因此以项目相关合同的最终执行金额合计 2968.39 万

元作为预算金额,以实际支付资金 1082.27 万元作为实际到位资金,该项目资金到位率为 36.46%。

二、绩效评价情况

(一)绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采用案卷研究法、抽样统计法、因素分析法、成本效益分析法、问卷调查法等方法,定性与定量相结合,从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益 4 个方面对项目运行整体情况进行绩效评价。

(二)绩效评价结果

经综合评价,2017—2018 年度电子警察系统(市内电子警察)运维服务项目及管理、监理项目绩效评价综合得分 74.19 分,绩效级别为“中”,其中:项目决策得分 5 分,项目过程得分 14 分,项目产出得分 37 分,项目效益得分 18.19 分。具体情况见表 1:

表 1 2017—2018 年市内电子警察运维服务项目绩效得分情况表

单位:分值

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
分值	17	23	40	20	100
得分	5	14	37	18.19	74.19
得分率	29.41%	60.87%	92.5%	90.95%	74.19%

评价结论:项目的实施实现了电子警察系统的正常运转,为交通违法治理及交通安全出行提供了有力保障,基本完成了项目预计目标,促进了交通安全智能管理系统的逐步发展,充分体现了项

目的社会价值。但在项目决策、预算管理、资金执行等方面的规范化管控仍有待提升。

三、项目产出及绩效

(一)项目产出情况

该项目计划运维点位数量为 1637 点,实际运维点位数量为 1550 点(差异点位系未出保修期,尚未交接到本期运维以及前期运维拆改增补点位)。本期运维点位分布在市内六区及环城四区,覆盖了 425 个路口及 44 个路段。项目运维服务合同签订金额 3000 万元,合同采购清单中包括基本运维服务费、备品备件采购费、升级改造费用及其他费用,合同结算金额 2822.27 万元,运维服务期为 18 个月,电子警察设备单点位月运维成本为 1011.57 元,其中单点位月基本运维服务费 598.77 元。具体情况见表 2:

表 2 项目运维服务成本表

单位:万元

项目名称	合同金额	结算金额
基本运维服务费	1687.43	1687.43
备品备件采购费	1014.24	927.41
升级改造费用	224.33	150.75
其他费用	74	73.55
扣款(基本运维服务费)	—	16.87
合计	3000	2822.27

更换的备品备件主要包括:高清智能摄像机及机头 220 套,金额 174.86 万元;工控机 50 台,金额 61.56 万元;控制主机 120 台,金额 92.92 万元;光纤收发器 330 对,金额 36.87 万元;LED 频闪

补光灯 600 个,金额 83.22 万元;LED 补光灯 400 个,金额 60 万元。升级改造费用主要为机箱电子门禁单元 94.50 万元,机箱设备管理单元 56.25 万元。

运维服务单位按照项目规模及合同技术要求,配备项目经理 1 名、运维中心人员 38 名、常驻支队运维人员 10 名,车辆配备 10 辆小型机动车、6 辆升降车。每周对各点位进行 1 次日常维护,运维期内共记录 81 周维护巡检;每季度对高精密仪器进行 1 次全面清洁,运维期内共进行 4 次季度清洁擦拭;7×24 小时应急响应故障维修,运维期间内累计修复故障频次 22984 条,排除因电力、施工、网络等其他外部因素造成的长期故障外,实际故障排除率为 100%。平均设备完好率为 96.55%,满足运维考核要求。

(二)项目实现的效益

1. 社会效益情况

违法数据采集方面,电子警察设备主要运用在道路交通安全执法方面,在日常运行中,为执法人员提供了清晰、有效的现场图片及视频数据,为交通执法提供了充分的证据保障和技术支持。

2017—2018 年度电子警察系统(市内电子警察)运维项目,设备共计 1550 套,全运维周期 18 个月,上传违法数据总量为 2721702 笔。

2017—2018 年度运维项目相较 2016 年运维项目维护设备增加了 886 套,增加抓拍黄网格违法行为 2080 笔,违法停车违法行为 57083 笔、大货车限行违法行为 27338 笔。

交通事故调查取证方面,电子警察系统已成为交通管理方面非现场执法的重要手段,其具有无人值守、全天候工作、自动记录等特点,可以迅速抓拍、连续摄录,并及时调取违章数据,为处理交通违章提供合法有效的证据。在一定程度上消除了道路交通管理时间上和空间上的“盲点”。

2018年3月至2019年9月项目运维期内,市内六区、环城四区支队用户,运用系统平台查询交通事故车辆轨迹204573笔,调取交通事故等事件的视频监控录像25899次。

2. 可持续影响效益情况

电子警察系统的平稳运行,在一定程度上实现了道路交管理智能化、自动化和网络化,对规范车辆有序出行、降低重大交通事故发生数量、减少人员伤亡及财产损失、保障道路交通安全起到重要辅助作用,对交通安全参与者起到极大的思想制约和震慑作用。2017至2019年,交通事故数量及死亡人数逐年下降。具体情况见表3:

表3 天津市近三年交通事故统计数据

年度	死亡事故		3人以上事故		10人以上事故	
	事故起数	死亡人数	事故起数	死亡人数	事故起数	死亡人数
2017年	1163	1258	13	43	0	0
2018年	1039	1122	12	40	0	0
2019年	915	972	9	34	0	0

3. 满意度情况

评价组向市内电子警察系统的主要服务对象市内六区的6个

支队发送满意度调查纸质问卷,问卷回收率为 100%,问卷全部有效。问卷共设置 8 个问题,满分 10 分,平均得分为 8.75,获得服务对象对该项目的平均满意度为 87.50%。

评价组向社会公众发送公众满意度调查问卷,发放方式为纸质问卷及电子问卷,发送范围涵盖市内六区及环城四区,共发放 319 份调查问卷,其中纸质问卷 61 份,电子问卷 258 份。问卷回收率为 100%,有效问卷共 255 份,无效问卷 64 份。问卷共设置 8 个问题,满分 10 分,平均得分为 7.33,获得社会公众对该项目的平均满意度为 73.30%。

四、存在的主要问题

(一)项目管理缺乏整体布局,管理体系不完善

市内电子警察运维项目范围主要包括以下四个方面:运维服务、项目管理服务、监理服务及造价咨询服务,相应的市内电子警察运维项目应作为整体进行立项申报及预算申报,项目预算应涵盖全部服务成本预算。该项目在执行局内立项程序时,分批次按类别进行申报,缺少对项目整体情况的概述及分析。

从合同签订的内容来看,项目管理、监理、造价咨询三项合同不仅为市内电子警察子项运维项目提供服务,还包括高速电子警察子项、视频监控系统子项等其他子项服务内容,但三项合同的执行总额全部作为该项目成本列支,纳入该项目核算管理,项目范围界定不明确。

从项目的角度来看,项目缺乏整体布局。

(二)预算资金使用计划存在缺陷、绩效目标缺乏合理性

该项目未单独编制预算,申报的预算无组成细项,绩效目标设置的数量指标、成本指标等也不是针对该项目,最终未形成针对项目的专项资金预算,未申报与预算相对应的绩效目标。经查阅项目建设时期的可行性研究报告,电子警察系统建设时仅考虑了建设资金,缺少对投入运行后的运维资金测算,对运维阶段预计不足。

2018年度的“维护专款”预算3000万元及2019年度的“租赁运维项目”预算3000万元,均无组成细项及对应金额,市内电子警察系统运维资金使用的2018、2019年度预算资金也无法与专项预算相对应。从整体上看,在项目初期缺少整体预算计划,缺少科学、细致、合理的预算细项,项目整体的预算控制不足。同时2018、2019两个财政年度申报的绩效目标均不能与项目相匹配,绩效目标缺乏科学性、合理性,细化程度、清晰程度不够,预算及绩效目标失去了对项目执行及评价的指导作用。

(三)资金混用,运维类项目整体存在资金缺口

电子警察运维项目未单独编制预算,财政拨付资金无法形成专项资金进行管理,各项运维类项目年度资金支付指标缺失,项目预算失去了对项目的指导作用。该项目运维资金与其他运维类项目资金混合在年度部门预算的项目支出预算资金中列支,2018年“维护专款”预算资金支付了2017—2018年度电子警察及视频监控系统、交通信号区域协调控制系统、执法信息采集系统一期、

2016—2017年度智能交通管理系统等项目的运维费用,其中该项目使用资金为550.07万元,占“维护专款”的18.34%;2019年“租赁运维项目”预算资金支付了小客车总量调控信息管理系统、诱导发布系统、交通信号区域协调控制系统等项目的运维费用,其中该项目使用资金为532.20万元,占“租赁运维项目”的17.75%。项目资金混用,造成了各个项目之间的资金挤占,各项目资金均到位不足。

由于各项运维类项目的运维期间及合同执行期并不是在同一年度内完成,混合列支情况随年份增加持续存在,滚动资金缺口也随之增加。截至2020年9月,市交管局存在资金缺口的运维类项目共计67项,运维经费整体资金缺口为11481.13万元。

(四)项目过程管控的精细化程度不足

项目在执行过程中,对于细节管控尚存在不足,主要体现在合同管理方面:采购清单中基本运维服务费各子项的单价与数量的乘积,与各子项合计金额不相等;对于合同清单的准确性,在招标及合同的评审过程中存在不严谨的情况;对于合同运维点位的变动,双方并未签订补充协议,在执行过程中仍存在一定风险。项目的过程管控有待加强。

五、有关建议

(一)促进制度完善,加强管理体系建设

根据天津市市级项目支出预算管理办法、天津市财政支出绩效评价管理办法等制度规定,运行维护类项目作为市级支出项目,

应当具有明确的绩效目标、立项依据、可行性研究及项目评审论证等,作为申报市级项目支出预算的支撑性材料。2020年4月,中共天津市委网络安全和信息化委员会办公室、天津市发展和改革委员会、天津市财政局又联合发布了《天津市政务信息化项目建设管理办法(暂行)》,进一步推动了政务信息化系统的互联互通、信息共享、业务协同,加强了对政务信息化项目的规范管理。

结合项目类型特点、实际管理需求及普遍存在情况,建议项目相关单位完善运行维护类项目的相关制度,不仅要从横向广泛管理,也要从纵向细致深入,针对实施程序、执行标准、运行要求、监督重点等内容作出详细规定,形成有效的管理体系,确保运行规范贯穿始终,为项目的监督管理提供充分的指引。

(二)加强预算统筹管理,强化绩效管理理念

项目单位应当按照预算管理及绩效管理的相关要求,编制全面、细化的专项预算,加强预算编制的科学性,提升项目预算的准确性,促进预算执行的规范性,强化项目全局观意识,实现预算的统筹考虑与合理安排。进一步增强绩效管理主体责任意识,强化绩效管理理念,制定指向明确、具体细化、合理可行的绩效目标,建立科学有效的指标管理体系,充分发挥绩效目标对于项目执行的指导作用。

(三)落实专项资金管理,防范资金使用风险

在资金管理方面,属于项目类支出的资金应当作为专项资金进行管理,明确资金使用范围,编制资金使用计划,确定资金支付

程序,加强专项资金监管,明确专项资金管理中的各方职责,避免预算混编、资金混用造成的资金缺口逐渐扩大,保障资金的计划合理、支出安全、监督有效,防范资金使用风险,提高资金使用效益。

(四)提升合同精细化管理,为项目运行提供坚实基础

合同管理是经济业务安全实施的重要保障,加强合同管理可以有效避免或降低经济损失和利益冲突,防范合同法律风险。在项目实施过程中,应当加强合同审查,对合同事项、关键要素等进行全面、充分的评审工作,对于履行过程中存在变动的情况,要及时洽谈协商达成一致意见,并对合同约定进行调整或补充,保证约定明确、权责清晰。加强合同执行过程的监督检查,建立风险防控机制,全面提升合同精细化管理水平,确保合同有效执行、项目平稳顺利运行。