# 2020年常德市海绵城市在线监测平台

# 运维费绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，湖南里程有限责任会计师事务所对2020年常德市海绵城市在线监测平台运维费用进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

常德市海绵城市在线监测平台涉及的建设内容较多，包括在线监测仪表、数据采集与传输、数据接收与存储、网络及服务器、监管中心配套设施、平台应用系统等多个方面。系统建成投用后，可及时全面掌握常德市海绵城市设备设施的运行情况，进行日常海绵化运营管理，为评估海绵城市在“水生态、水环境、水资源、水安全”等方面的定量化改善效果、城市防汛排涝预警等提供有力支撑。系统能否正常运行，达到预期目的，产生预期效益，进行完善的系统运行维护至关重要。

2.项目立项依据

《关于常德市海绵城市示范区水量水质监测网络平台工程项目可行性研究报告的批复》（常发改投〔2015〕531号）。

3.项目主要内容

根据市财政局《关于明确市城区海绵城市建设项目运营维护经费安排使用管理有关事项的通知》（常财办发〔2017〕12号）文件精神，常德市海绵城市建设服务中心（以下简称市海绵中心）通过政府购买服务的方式对常德市海绵城市在线监测平台进行运维，项目主要内容包括：

负责常德市海绵城市在线监测系统1个在线监测软件平台、61个在线监测点、7个水质监测站运行维护和试剂供应，运行保障，以及人工取样检测工作；负责（GRMS）模型的使用，根据年度监测数据进行GRMS模型分析及推演， 每年至少编制一次分析报告，且保证迎检的需要。

4.项目实施情况

（1）拟定政府采购方案

2020年6月，市海绵中心拟定政府采购实施计划，经市财政局初审、市政府审批，核定常德市海绵城市在线监测平台年度运维费用112.90万元。 7月进行政府采购实施计划备案，采购方式：竞争性磋商，供应商来源：网上公开征集。

（2）竞争性磋商

方案经审批同意后，委托湖南中正工程建设咨询有限公司进行代理招投标。2020年8月，在常德市公共资源交易中心进行了现场评标，确定了湖南华科检测公司环境检测技术服务有限公司（以下简称华科检测公司）为中标企业，中标价为年度运维费用111.70万元。

（3）签订政府采购合同

2020年8月13日，市海绵中心与华科检测公司签订了政府采购合同，对合同文件、服务内容、合同金额、履行时间、地点、付款方式等进行了约定。8月23日双方签订合同补充协议，明确8月13日开始承接运维工作，当年运维时间截止12月31日，共140天，财政核算运维费用为46.54万元（111.70\*5/12=46.54），其中武汉华信公司超期维管费3.72万元（8月1日至12日，111.70\*12/365=3.72万元），华科检测公司运维费用42.82万元（8月13日至12月31日）。

（4）服务与验收结算

合同约定，合同签订一月内支付合同总额的50%，年终验收后支付余下部分。市海绵中心按照《海绵设施维护管养考核实施方案》对华科检测公司运营维护工作实施考核，考核结果与年度运维费用挂钩。

5.资金投入和使用情况

2020年预算安排200万元，通过竞争性磋商确定年度运维费用111.70万元。本项目2020年 8月1日至12月31日预算运维费用46.54万元，实际支付使用46.54万元，其中：支付华科检测公司服务费42.82万元，支付武汉华信公司超期运维费3.72万元。

详见附件1：在线监测平台运维费用拨付明细表。

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

通过实施本项目，对分布在示范区范围内的在线监测仪表、在线监测网络、各类设备设施的日常操作使用与维护工作进行信息化管理，分析设备设施的运行状况，做好日常维护保养工作，提高运维管理工作效率，实现对海绵设备设施的长效运维管理。

2.年度具体目标（2020年8月13日至12月31日）

（1）数量指标：①对海绵城市在线监测系统1个在线监测软件平台、61个在线监测点、7个水质监测站运行维护；②对在线监测点的仪器、水质监测站巡检、维护保养16次；③对水质监测站试剂更换在8次以上；④河道流域（滨湖公园、屈原公园）人工取样检测4次以上，对降雨人工取样检测8次以上；⑤提交周、月、年度运行报表21份，提交年度数据分析报告1份。

（2）质量指标：①政府采购规范率100%。②监测系统运行故障率≤5%；③奖惩措施落实率100%。

（3）时效指标：①运行故障响应时间在30分钟以内；②故障修复时间在48小时内；③市海绵中心对华科检测公司考核频率为每月一次。

（4）成本指标：成本支出规范合理率为100%。

（5）社会效益：为城市规划管控及城市建设提供数据支撑，提升城市品质。

（6）生态效益：为城市规划管控及城市建设提供数据支撑，改善生态环境。

（7）可持续影响：江北城区运维设施设备完好率在95%以上，持续为海绵城市发挥作用。

（8）满意度指标：社会公众满意度≥80%。

二、绩效评价工作开展情况

湖南里程有限责任会计师事务所接受常德市财政局的委托后，成立了绩效评价小组，结合项目实施情况制定了具体的绩效评价方案，5-6月进行了现场评价。绩效评价工作主要步骤包括：听取项目情况介绍；收集并核实相关文件、台账资料；检查财务会计记录，核实46.54万元资金使用情况；实地查看运维设备设施，其中：软件平台1个，水质监测站7个，全部实地查看，查看比例为100%，对61个在线监测点实地查看40个，查看比例为65.57%；随机选取了120位社会公众进行问卷调查；经统计汇总、综合分析，并与市海绵中心、市财政局沟通交流以后，形成本项目绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，项目得分81.50分，评价等级为“良”。得（扣）分明细如下：

（一）决策总分17分，实得16.5分，扣0.5分，扣分明细：2020年8月13日至8月31日未设置绩效目标，扣0.5分。

（二）过程总分23分，实得14分，扣9分，扣分明细：

1.月度考核不详实，未注明抽查站点等详细情况及扣分原因，扣1分。

2.未严格执行运维方案、考核方案，扣2分。

3.运维台账未及时归档，扣1分。

4.项目实施的人员条件、场所、实验室、设备投入、中高级人员配备、项目负责人均不符合投标文件要求，扣5分。

（三）产出总分40分，实得32分，扣8分，扣分明细：

1.未进行降雨人工取样检测工作，扣2分。

2.运行报表提交份数目标完成率85.71%，且提交运行报表质量有待提高，扣1分。

3.未严格按照考核方案执行，奖惩措施落实率指标未完成，扣2分。

4.市海绵中心成本支出规范，华科检测公司成本未按财政批复成本口径归集且成本无合规票据，华科检测公司收款42.82万元，直接打入龙显辉个人账户37万元，扣3分。

（四）项目效益总分20分，实得19分，扣1分，扣分明细：社会公众满意度为75.40%，目标未完成，扣1分。

详见附件2：项目支出绩效评价指标评分表。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。项目根据市发改委文件立项，立项依据充分，程序规范。

2.绩效目标。绩效目标基本符合客观实际，预期产出效益和效果基本符合正常的业绩水平，2020年服务期间为8月13日至12月31日，绩效目标按9月1日到12月31日四个月设置，8月13日至31日未设置绩效目标。

3.资金投入。通过招投标确定年度运维费用为111.70万元，2020年项目实施期间的运维费用46.54万元，依据充分。资金分配以投入的人力、物力和单价为依据，科学合理。

（二）项目过程情况

1.资金管理情况

（1）资金到位率。根据竞争性磋商确定年度运维费用111.70万元，按照2020年度运维时间折算应安排46.54万元。项目年初预算安排200万元，年中调整减少153.46万元，实际到位46.54万元，资金到位率100%。

（2）预算执行率。根据预算单位支付管理系统及项目资金明细账统计，项目共拨付运维费用46.54万元，其中支付华科检测公司42.82万元，支付武汉华信公司3.72万元，预算执行率100%。

（3）资金使用合规性。根据合同约定，合同签订后一个月内支付50%的运维费用，市海绵中心每月对华科检测公司进行考核，年度考核结果与年度运维费用挂钩。月度考核不详实，未严格执行考核奖惩制度。

2.项目组织实施情况

（1）管理制度健全性。市海绵中心制定了《常德海绵城市水量水质网络工程运营维护方案》《常德市海绵城市建设服务中心海绵设施维护管养考核实施方案》《海绵在线监测专项项目管理制度》等项目管理制度。

（2）制度执行有效性。根据现场核查的情况，运营维护方案、维管考核方案未严格执行，运维台账未及时归档，合同内容欠完善，项目实施的人员、场所、中高级人员配备、实验室及设备投入均不符合投标响应文件要求。制度执行有效性有待提高。

（三）项目产出情况

1.产出数量

（1）根据投标响应文件及合同等资料确定本项目运维1个在线监测软件平台、61个在线监测点及7个水质监测站。因建设桥、楠竹山、杨武档泵站改造的需要，楠竹山排水口、杨武档进水口2个监测点及穿紫河入沅江口水质监测站临时拆除，至今未恢复。实际维护数量为1个在线监测软件平台、59个在线监测点及6个水质监测站。本次评价视同目标完成。

（2）在线监测点的仪器等巡检、维护保养次数16次，目标完成。

（3）水质监测站巡检、维护保养次数16次，目标完成。

（4）水质监测站试剂更换次数8次，目标完成。

（5）河道流域人工取样检测次数4次，目标完成。

（6）降雨人工取样检测次数0次，目标未完成。

（7）运行报表提交18份，目标未完成。

（8）数据分析报告提交1份，目标完成。

2.产出质量

（1）政府采购规范率100%。目标完成。

（2）监测系统运行故障率5%，目标完成。

（3）奖惩措施未严格按照考核方案执行，目标未完成。

3.产出时效

（1）运行故障响应时间30分钟，目标完成。

（2）故障修复时间48小时，目标完成。

（3）考核4次， 目标完成。

4.产出成本

市海绵中心成本支出规范。但华科检测公司成本未按市财政核定的运维成本口径归集且无合规票据，目标未完成。

（四）项目效益情况

1. 社会效益。通过对海绵城市在线监测平台的运营维护，输出数据可反映海绵城市建设效果，为城市规划管控及城市建设提供数据支撑，提升了城市品质。问卷调查中回答明显提升和有所提升比例在90%以上。

2.生态效益。为城市规划管控及城市建设提供数据支撑，改善生态环境。问卷调查中回答明显改善和有所改善比例90%以上。

3.可持续影响。通过查看现场，江北城区运维设施设备基本完好，可持续为海绵城市发挥作用。

4.社会公众满意度。根据问卷调查结果，满意度为75.40%，目标未完成。

五、主要经验及做法、存在的主要问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1.理顺管理机制，对在线监测平台实现了管养分离。通过政府购买服务引入专业运维公司，实现了管养分离。让专业的人员做专业的事，提高了海绵城市在线监测平台的运维水平。

2.通过对在线监测平台监测的数据进行分析，编制年度分析报告，全面反映了常德市海绵城市建设成果，常德市海绵城建设经验在全国得到推广，提升了城市品质，扩大了影响力。

（二）存在的问题及原因分析

1.绩效管理欠重视。市海绵中心未设置绩效目标，本报告的绩效目标系评价小组根据招投标文件、合同及相关资料梳理，征求海绵中心意见后形成。

原因分析：不够重视绩效工作。

2.项目管理不到位

（1）合同履行不到位

一是运维工作组织方面，人员配置、服务场所、实验室及设备投入等均不符合合同及投标响应文件要求。现场运维人员7人（含项目负责人），未达到投标响应文件中人员配置的规定，现场运维人员与投标文件中的人员不一致，且无招标文件中要求的中高级环境方面的工程师；华科检测公司常德分公司已于2021年2月4日注销，不符合招标文件中供应商须在常德有分支机构的条件；现场未按投标文件规定配备实验室，未投入包括COD快速测定仪、全自动流动分析仪等在内的63台仪器设备。

二是运维工作实施方面，市海绵中心制定了水量水质网络工程运维方案，华科检测公司在投标响应文件中均对该方案作出了实质性响应，实际运维时多项工作未执行运维方案及实质性响应条款：①节假日未安排人员值班，无监控记录，未实现“不间断监控”；②自2020年8月13日起至今未进行全面系统停机检修，未履行投标文件中“加强系统的预防性检修，每年必须对系统进行一次停机检修，确定检修时间为每年4月份”的义务；③未执行“海绵城市监测站及在线监测网络平台一一对应建立专人负责制，包括管理单位责任人和运维单位责任人”；④未严格执行“每周向运营管理单位汇报上周运行报表，每月对系统的运行情况进行统计、分析，提交月度报告，年度提交年度系统运行总结报告”，2020年度提交运行报表18份，未提供11月、12月月度报告及年度系统运行总报告；⑤未对降雨进行人工采样检测，未实现“每年至少监测3场60分钟以上的降雨，每场降雨采集的水样不应小于8个”的要求。

（2）合同签订欠规范

招标文件及合同均未对续签合同条款进行设定和作出说明，2020年12月29日与华科检测公司签订2021年运维管理合同程序欠规范。

（3）考核不严格，奖惩措施未落实到位

市海绵中心制定了《海绵设施维护管养考核实施方案》，并对考核奖惩进行了明确要求，实际上未严格执行考核方案：①华科检测公司政府采购合同履行不到位，在人员、场所、实验室及仪器设备投入方面均与投标文件不符，且多项工作未按投标文件履行，产出未达标，市海绵中心对其4个月考核分值仍在95分以上；②考核表设置适应性不强。考核表明检、暗检一个样，未填列具体考核站点及扣分原因，有的考核内容流于形式，起不到监督考核作用，如设置管理制度分值10分，年度分析报告20分，月度考核时不适用。

原因分析：一是管理单位项目监管不到位，未严格按照招投标文件、合同及考核方案进行监管；二是华科检测公司未按合同及投标响应文件履行义务。

3.财务管理和监督不到位

（1）未按实际运维时间和数量结算运维费用

根据提供的在线监测平台移交单，有2个监测站点及1个水质监测站处于拆除未恢复状态；未进行降雨人工采样检测工作，均未扣减相应运维费用。

（2）维管单位成本支出不规范

市海绵中心支付华科检测公司运维费用42.82万元，根据提供的资料显示，直接打入龙显辉个人账户37万元，占不含税运维费用的91.58%。成本支出无合规票据，未按市财政核定的运维成本口径进行归集，无法确定成本费用支出的真实性。

按《政府购买服务管理办法》（财政部令102号）第二十八条规定“承接主体应当严格遵守相关财务规定，规范管理和使用政府购买服务项目资金，承接主体应当配合相关部门对资金使用情况进行监督检查与绩效评价”。

原因分析：财务管理和监督不到位。

1. 相关建议

（一）加强绩效管理

建议市海绵中心高度重视绩效管理工作，组织人员进行绩效培训，按照绩效目标申报要求，完整申报绩效目标，使绩效目标设置更精准，指标设置更合理，充分发挥绩效目标的导向作用。

（二）加强项目管理

1.加强合同管理，严格按招投标文件和合同的要求执行 。对于人员、场所、设备配置、服务数量与质量均不符合要求的，建议暂停支付维管费，责令限期整改，限期整改后仍不符合要求的，建议终止合同，并追究维管单位违约责任。建议完善合同条款，设定履约保证金，按服务数量与质量、服务进度、考核结果支付运维费用。

2.建立专人负责制，压实主体责任。对重点监测站点及在线监测网络平台一一对应建立专人负责制，包括管理单位责任人和运维单位服务责任人，压实主体责任。

3.完善运营维护方案和考核方案，增强制度的执行性。完善运营维护和考核方案，严格执行考核奖惩制度，监督运维单位按时、按质、按量维管，及时、准确、规范填写及提交运维台账记录、运行报表及分析报告等成果资料。

4.加强系统的预防性检修。建议市海绵中心与运维单位尽快组织运维设备设施全面检修，以确保仪器性能指标符合要求，对需更换的设备设施统一计划与采购，对应由运维单位负责的，督促运维单位更换到位。

5.加大宣传力度，提高社会公众知晓度。加大宣传力度，在监控站点醒目位置设立标识标牌，提高居民对监测设施及维管工作的知晓度，自觉维护海绵建设成果。

（三）加强财务监管

1.对维管单位2020年 服务回头看，重新考核。市海绵中心根据维管单位服务数量与质量，对2020年度实行考核回头看，重新考核评分，并按考核方案奖惩，对应扣减的运维费用从2021年服务费中扣回。

2.按实际维管时间和数量结算运维费用。经计算，2020年多支付的维管费用45,765元，建议在2021年度支付维管费用时扣回，其中：有2个监测站点及1个水质监测站处于拆除未恢复状态，应扣减运维费用23,315元；未对降雨进行人工采样检测，应扣减运维费用22,450 元。建议2021年据实结算。

3.监督维管单位规范使用项目资金。市海绵中心监督维管单位严格遵守相关财务规定，规范管理和使用政府购买服务项目资金，提高维管单位在财政监督检查与绩效评价中的配合度，为以后年度政府购买服务提供决策参考。

（四）回收利用闲置监测点的设备设施

海绵城市在线监测平台于2016年动工建设，2019年5月竣工验收，项目结算总投资1924.96万元，共建设136个在线监测点，7个水质监测站，1个在线监测平台。根据现场站点的重要性，将其中的61个监测点、7个水质监测站及1个在线监测平台作为重点保障站点进行运营维护，也是本次绩效评价的运维设备设施。其他75个监测点闲置，未纳入运维范围，本次绩效评价实地查看时抽查了5个闲置监测点，发现有的站点太阳能电池板等设备设施均能正常使用，建议对闲置的75个监测点进行检查和测试，将能使用的设备设施回收利用，提高财政资金的使用绩效。

附件：1.在线监测平台运维费用拨付明细表

2. 在线监测平台运维项目支出绩效评价指标评分表

3. 在线监测平台运维调查问卷汇总