

坪山区

2020 年度重点绩效评价报告

深圳市坪山区 2020 年度 国有资本经营预算支出项目绩效评价报告

项目名称：深圳市坪山区 2020 年度国有资本经营预算
支出项目

被评价单位：深圳市坪山区国有资产监督管理局

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月-2021 年 12 月

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，切实提高财政资源配置效率和使用效益，坪山区财政局组织评价工作小组（以下简称“评价小组”），于2021年7月至11月对坪山区2020年度国有资本经营预算支出项目进行绩效评价。

2020年坪山区国有资本经营预算支出886万元，其中按30%比例调入一般公共预算406万元，安排国企监管项目支出480万元。

一、评价结论及指标评分分析

（一）评价结论

根据本次绩效评价指标体系及评价标准打分，项目绩效评分85.5分，绩效评价结果等级为“良”。具体得分见表1-1：

表1-1 项目综合得分

评价指标	评级分值	本项目得分	得分率
决策	15	15.00	100.00%
过程	22	21.69	98.59%
产出	46	33.84	73.57%
效益	17	14.97	88.06%
总计	100	85.50	85.50%

因不同项目产出指标和效益指标体系略有不同，且指标分配的分数值也不尽相同，最后采用加权总分的方式分配评分（具体项目评分明细详见附件三）。

指标加权总分= Σ （单个项目指标总分*对应项目指标权重）

（二）指标评分及分析

1. 决策指标

根据绩效评价指标体系及评分标准，坪山区 2020 年度国有资本经营预算支出项目“决策”指标权重为 15%，综合加权得分为 15.00 分。具体情况如下表所示：

表 1-2 项目决策指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
决策	项目立项	立项依据充分性	3.00	3.00
		立项程序规范性	3.00	3.00
	绩效目标	绩效目标合理性	2.50	2.50
		绩效指标明确性	2.50	2.50
	资金投入	预算编制科学性	4.00	4.00
合计	/	/	15.00	15.00

2. 过程指标

根据绩效评价指标体系及评分标准，坪山区 2020 年度国有资本经营预算支出项目“过程”指标权重为 22%，综合加权得分为 21.69 分。具体情况如下表所示：

表 1-3 项目过程指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
过程	管理制度	管理制度健全性	4.00	4.00
		管理制度规范性	4.00	4.00
	项目管理	管理制度执行有效性	2.00	2.00

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
		资料管理	2.00	1.95
		人员、设备配置	2.00	2.00
		重大调整	2.00	1.74
	资金使用	财务信息真实完整	2.00	2.00
		资金使用用途	2.00	2.00
		违法违规行为	2.00	2.00
合计	/	/	22.00	21.69

3. 产出指标

根据绩效评价指标体系及评分标准，深圳市坪山区 2020 年度国有资本经营预算支出项目“产出”指标权重为 46%，综合加权得分为 33.84 分。具体情况如下表所示：

表 1-4 项目产出指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分
产出	产出数量	实际完成率	14.00	10.35
	产出质量	质量达标率	14.00	10.01
	产出时效	完成及时性	10.00	7.15
	资金使用率	预算执行率	8.00	6.33
合计	/	/	46.00	33.84

4. 效益指标

根据本次绩效评价指标体系及评分标准值，深圳市坪山

区 2020 年度国有资本经营预算支出项目“效益”指标权重为 17%，综合加权得分为 14.97 分。由于实施项目类型不同，评价工作组根据各类项目评价重点分别设计三级指标。具体情况如下表所示：

表 1-5 项目效益指标得分情况表

一级指标	二级指标	分值	得分
效益	实施效益	17.00	14.97

二、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 通过多种管理工具，实现对国企全方位监管

结合企业实际情况选派合适财务总监实施管理层监督，并开展内部控制制度建设、财务审计、内部控制审计、投资后评价、管理层培训等工作，实现对全方位国企监管。

2. 落实企业直管制度，保障经营行为等合规性

根据《深圳市坪山区直管企业财务总监管理实施细则》，向区直管企业委派财务总监，将区直管企业的经营成果、重大经济事项及内控管理等情况汇报至区国资局，使其能快速获取企业信息及可能存在的风险，并及时采取措施避免造成损失或扩大损失，从而加强了区委区政府对区直管企业经营现状的掌控能力，强化财务监管，确保国有资产保值增值。

3. 实事求是，灵活监管

根据区直管企业的经营状况，灵活采取监管措施。针对产服公司、鼎铨公司这类成立时间长、规模较大的企业，委派财务总监进行强有力地监管；针对产服公司和城建公司这

类内部控制架构已基本成熟稳定的企业，实施内部控制审计；针对产服公司这一平台公司，实施投资后评价，对其投资效益进行监督检查。

（二）存在的主要问题

1. 预算编制不准确，部分项目资金使用率不高

2020 年坪山区国有资本经营预算支出 886 万元。其中按 30%比例调入一般公共预算 406 万元，安排企业国有资产监管支出 480 万元。实际支出 701.20 万元，预算执行率 79.14%。其中组织国企培训、国企员工招聘预算支出 120.00 万元，实际支出 1.18 万元，资金使用率 0.98%；国企信息化监管系统建设及维护预算支出 70.00 万元，实际支出 20.00 万元，资金使用率 28.57%。

2. 预算项目执行偏离较大，监管措施计划性有待提高

预算支出项目国有资本经营预算支出绩效考评、违规经营事项专项法律服务、企业资产评估项目评估核准、区属国企公车核查、国企改革研究，均未实施；鼎铨公司混合所有制改革则因部分实施条件发生重大变化，无法继续实施。凸显监管措施在实施过程中，缺乏计划性。

3. 成果报告利用稍显粗放，监管深度有待加强

2020 年度区国资局实施了委派财务总监实施管理层监督、进行内部控制制度建设、财务审计、内部控制审计、投资后评价等多项监管措施对区直管企业实施监管，但各类监管成果报告结果无法相互印证，停留在孤立地对待每一项监管措施层面上，缺乏统筹监管。

（三）改进建议

1. 加强预算管理，提高资金使用率

建议区国资局提前谋划，早编、细编、实编国有资本经营预算。结合项目历史执行情况及年度项目计划方案及时调整编制项目预算，提高预算编制质量。同时，建议区国资局加强与区财政局的沟通，梳理项目的立项依据及测算标准，评估年初设定绩效目标的合理性、科学性及可执行率，年初设定支出计划，建立项目和合同台账，确保预算金额为当年计划支出金额，提高预算编制的准确性。

2. 加强项目的计划性，严格落实既定的监管方案

建议对于像国企改革、架构调整等这类不经常实施的项目，前做好项目实施的前期调研与计划，加强对项目的整体把控。对于其他常规延续性项目，建议专题研究，结合上一年监管成果或其他市区值得借鉴的监管措施，制定监管项目清单。从重要性、紧迫性等多个角度考虑，尽可能避免临时决策、改变实施计划的情况，保证监管方案稳定性和可执行性。

3. 加强第三方监管，提升服务质量

2020年度区国资局较多监管措施均是以购买第三方服务的形式展开。建议区国资局独立、客观地对待第三方提供的监管报告，充分挖掘报告中披露的各项信息反映出的问题实质，对比自身已经获取到的相关信息，整体把握各项监管报告提供的信息。对于发现的异常情况，搜集相关原始材料，评价问题的实质并制定相应的整改措施，加强监管报告结果运用，确保监管工作落到实处。

深圳市坪山区 2020 年度 福利彩票公益基金资助项目绩效评价报告

项目名称：坪山区 2020 年度福利彩票公益基金资助

被评价单位：深圳市坪山区民政局和各街道

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月-2021 年 12 月

一、项目基本情况

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《深圳市财政局关于全面实施预算绩效管理有关事项的通知》（深财绩〔2019〕5号）、《深圳市财政局关于印发〈深圳市市级项目支出绩效评价工作规程〉的通知》（深财绩〔2020〕14号）等文件精神，切实提高财政资源配置效率和使用效益，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组织绩效评价工作小组（以下简称“评价小组”），于2021年6月至11月对深圳市坪山区民政局（以下简称“区民政局”）组织实施的福利彩票公益金（以下简称“福彩金”）项目进行绩效评价。本项目2020年预算金额1416.36万元，调整后预算数1242.09万元，实际支出1214.93万元，预算执行率为97.81%。

（一）资金投入与使用情况

2019年8月30日，深圳市财政局下发《深圳市财政局关于2020年全市福彩公益金分配情况的通知》（深财社〔2019〕31号），坪山区获得2020年区级福彩金可分配资金1,137.36万元，以前年度结转项目资金279万元，预算资金总额为1,416.36万元，拟组织开展福彩金资助项目13类。

（二）责任主体管理职责与分工

深圳市坪山区2020年度福彩金涉及区财政局、区民政局、各街道办事处及其辖居民委员会四个责任主体。各责任主体管理职责与分工如表1-1所示。

表1-1 各项目责任主体管理职责与分工

项目责任主体	职责与分工
--------	-------

项目责任主体	职责与分工
区财政局	1. 审核区民政局福彩公益金年度收支计划, 纳入年度政府预算草案按规定提交区人大审议; 2. 审核拨付项目资金; 3. 加强福彩公益金收支管理和监督。
区民政局	1. 负责收集汇总项目申报材料并提出审核意见; 2. 编制全区福彩公益金年度收支计划和收支预算, 纳入部门预算管理; 3. 监督和检查项目资金使用情况, 做好审计和绩效评价工作。
各街道办事处	1. 负责项目申报材料的受理、初审; 2. 负责项目成果验收, 并提供相关报告; 3. 参与相关项目的绩效评价等工作。
各街道办事处职能部门与社区	1. 编制项目预算, 并对申报材料的真实性和有效性负责; 2. 负责项目实施, 落实项目实施条件和配套资金; 3. 对项目资金进行会计核算和财务管理; 4. 接受有关部门对福彩公益金使用情况的监督检查和绩效评价; 5. 按要求提供资助资金使用情况报告以及有关财务报表。

二、绩效评价工作情况

(一) 绩效评价依据

根据财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)、深圳市财政局印发《关于贯彻落实全面实施预算绩效管理有关事项的通知》、《民政部彩票公益金使用管理办法》(民办发〔2018〕8号)、《坪山区福利彩票公益金管理暂行办法》(深坪民规〔2019〕2号)等文件的规定和要求, 遵循“科学公正, 统筹兼顾, 激励约束, 公开透明”的原则, 运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法, 结合坪山区实际, 对深圳市坪山区2020年福彩金资助项目进行绩效评价。

（二）绩效评价指标体系

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），结合财政项目资金绩效评价的要求，遵循绩效评价工作“客观、公正、科学、规范”的原则，采用“以结果为导向”的绩效评价方法，主要从项目决策、过程、产出、效益等四个维度对绩效目标进行逐项分解，从定性与定量两个角度综合评价资金使用的效率与效益，从而设计了深圳市坪山区2020年度福彩金资助项目绩效评价指标体系。

三、评价结论

根据本次绩效评价指标体系及评价标准，坪山区2020年福彩金资助项目绩效评价得分90.25分，综合评定绩效等级为“优”。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 促进友好邻里关系，提高社区凝聚力

根据社区党群服务中心事务项目终期评估资料及实施文件，各街道社区党群服务中心服务人次均超过10,000人次，完成相应绩效指标。社区党群服务中心针对社区党员、老人、妇女、儿童、青少年、残疾人、优抚对象等群体，通过有效整合现有各项社区资源开展不同形式的活动。通过运营社区党群服务中心项目，有效解决社区问题，促进互帮互助友好型社区关系的建立；有力提升全区基层服务水平，极大改善社区居民生活环境，提升居民生活质量。

2. 引进社工专家评估，助力党群服务工作

各项目实施单位重视对党群服务中心项目的实施管理，

委托专业社会工作组织定期对各街道党群服务中心工作进行评估，总结以往经验，及时调整项目管理方法，优化组织结构，加强对项目的管理。专家评估工作对各街道党群服务中心项目的实施，起到了较好的指导与监督作用。

3. 提供养老护老服务，保障老人晚年生活质量

幸福老人计划、居家养老服务、爱心餐桌、高龄老人意外伤害险资助、养老设施“四同步”、智能化养老等多项老年人福利项目，从配套设施、社会保险、饮食照料、生活照料、休闲娱乐等各个角度，为坪山区老年人提供养老护老服务。全面提高了坪山区老年人生活质量及风险抵御能力，也提高坪山区养老服务的供给能力。

（二）存在的主要问题

1. 立项程序不规范，相同服务重复立项

（1）坪山街道社会工作服务站试点项目和党群服务中心项目在服务对象、服务内容上有重合，但立项时未对重合部分做详细安排。

（2）马峦街道幸福老人计划项目资金用途发生变更，临时新增“困难家庭服务”项目。困难家庭服务项目涵盖四项服务内容：“困弱老人服务”、“困弱妇女服务”、“残疾人服务”、“低保、优抚服务”，与《深圳市社区党群服务中心政府购买项目服务标准》表一“特殊老年人服务”和“普通老年人服务”、表二“妇女身心健康发展服务”和“家庭关系促进与辅导支持服务”、表四“残疾人与特困人群服务”和“优抚对象服务”，服务范围重叠。

2. 预算管理意识淡薄，福彩金法规执行不严

（1）预算执行缺乏刚性，资金用途变更频发

多个项目实施单位在开展幸福老人计划项目时，存在变更资金用途的情况，资金变更均未履行审批程序，违反《深圳市福利彩票公益金管理办法》第二十五条：“经批准的项目支出预算，不得随意调整。在执行过程中，确因特殊情况需要调整预算的，由民政部门报同级财政部门批准后执行”。

（2）未建立项目资产台账

部分街道福彩金项目未建立项目资产台账，固定资产使用、管理责任不清晰，资产管理有待加强。如坪山街道购买的固定资产未按照国有资产管理规定进行管理。

（3）未按照有关规定标明资助标识

部分活动未按照相关规定以显著方式标注资助标识；项目执行中，使用福彩金购置的设施设备、器材等，未按照要求进行资助标识标注，如碧岭街道幸福老人计划项目购买的固定资产。

（4）资金使用情况信息公开不足

部分街道存在公示不及时或者未公示的情形，无法保障社会公众对福彩金的知情权。

3. 项目监管不到位，质量控制有缺陷

（1）经现场调研发现，坪山区六个街道党群服务中心的服务方均存在不同程度的空岗情况，其中石井街道未按照合同要求核减空岗相关费用。

（2）合同签订不严谨。坑梓街道生物医药产业园区党群服务中心项目与第三方签订的合同对社工和行政辅助人员的组成结构、持证社工数、空岗情况核减费用等均未作明确规定，难以保障人员到位率和人员资质。

4. 活动受益范围窄，受益对象不合规

马峦街道开展“幸福老人计划”项目单个活动价格昂贵，书画兴趣班项目支出近两万元，受益人数仅十几人；重阳节游园活动项目支出六万元，受益人数仅几十人，且有较多活动参与者并非老年人。资金使用效益严重偏低。

（三）改进建议

1. 增强预算管理意识，严格遵守相关法规

福彩金作为部门预算的一部分，纳入政府预算体系，各项目实施单位应当遵守国家预算法相关规定及福彩金的相关制度。建议区民政局加强统筹，对各街道项目负责人进行必要的培训，明确福彩金支出范围及使用规范。

2. 完善质量控制体系，保障项目实施质量

建议区民政局结合以往项目实施经验，设置完善的成效测评、工作汇报等考核、监管机制；规范合同内容，合同签订时，明确服务内容、服务质量标准和服务验收标准等要求；项目完成后，及时按照合同条款进行项目验收。对于未完全按合同执行、临时变更活动方案的，结合合同目的、合同预期要达到的效果来考察变更的合理性、变更后的实施效果、合同结算价款的准确性。

3. 改进项目实施方式，扩大项目受益范围

对于幸福老人计划项目的各类活动，立项前要充分调研，合理预测项目受益人数（幸福老人计划项目建议立项资料不单独使用“受益人次”，因其容易掩盖活动参与人重复率高、实际受益群体规模并不大的问题）。受益人数达不到举办活动标准的，建议不予立项审批或者改由一个街道主导、多个街道联合申报举办的形式开展。

坪山区城中村天然气改造工程-2020 年深圳 市城镇老旧小区改造专项债券（一期） 项目绩效评价报告

被评价单位：深圳市坪山区住房和建设局

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月-2021 年 12 月

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《深圳市财政局关于全面实施预算绩效管理有关事项的通知》（深财绩〔2019〕5号）、《深圳市财政局关于印发〈深圳市市级项目支出绩效评价工作规程〉的通知》（深财绩〔2020〕14号）等文件精神，切实提高财政资源配置效率和使用效益，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组织绩效评价工作小组（以下简称“评价小组”），于2021年6月至11月对深圳市坪山区住房和建设局（以下简称“区住建局”）组织实施的“坪山区城中村天然气改造工程-2020年深圳市城镇老旧小区改造专项债券（一期）”项目开展了绩效评价。

一、2020年资金投入及使用情况

坪山区城中村天然气改造专项债券项目工程建设费用投资额29,007.39万元，其中2020年下达政府投资计划总量9,969.54万元（发行债券8,650万元、国土基金1,319.54万元），实际支出资金9,945.45万元（债券支出8,650万元、国土基金支出1,295.45万元），总体执行率99.76%。

二、综合评价情况及评价结论

（一）评价指标

根据绩效评价管理办法，坪山区城中村天然气改造专项债券项目绩效评价指标体系包括决策、过程、产出和效益4项一级指标，决策过程、项目目标、资金投入、资金管理、实施管理、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本和社会效益、经济效益、生态效益、可持续性效益等14项二级指标；立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标科学性

等 28 项三级指标和 10 个四级指标。

（二）评价结论

专项债券项目绩效评价得分 83.95 分，评价等级为“良”。
各项评价得分情况见下表。

表 1：专项债券项目绩效评价综合评分表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	12	9	75.00%
过程	20	17.99	89.95%
产出	36	29.46	81.83%
效益	32	27.5	85.94%
合计	100	83.95	83.95%

三、经验与成效

（一）统筹整合资源，平衡项目融资

本次专项债券由深圳市政府代发，期限 15 年，债券资金专项用于深圳市坪山区城镇老旧小区改造。该项目为市政基础设施建设，产生的直接收益来源少。坪山区政府通过统筹整合资源，破解项目收益平衡难的问题，从项目实施后的环境效益及经济效益考虑，在项目运营期内，将所在街道涉及的保障房租金收入作为本项目的还本付息来源。

（二）管道进村入户，燃气造福万家

根据《深圳市加快推进管道天然气进村入户工作方案》、《深圳市城中村管道天然气改造攻坚计划》和《坪山区推进管道燃气发展计划工作方案》等文件，区住建局作为建设单位，根据居民改造意愿、施工难易程度开展坪山区老旧小区、城中村天然气改造，逐步提升管道天然气普及率。数据显示，坪山区 2019 年底天然气用户总数 4.7 万户，普及率

36.6%；2020 年底天然气用户总数 6.0 万户，普及率 44.6%；截至目前天然气用户总数为 9.5 万户，普及率 60.2%。

随着坪山区城中村天然气改造专项债券项目 2020 年度建设任务的完成，项目建设完成 12 公里地下燃气管道建设和 18,177 户居民户内燃气管道铺设，管网结构得到优化，巩固了坪山区天然气供气管网的安全性，坪山区天然气管网覆盖率已超 85%，超额完成深圳“十三五”管网覆盖率达到 80% 规划目标任务，初步实现燃气供应体系以瓶装气为主向管道气为主转变，切实惠及民生、造福百姓，辖区居民安全感、幸福感和获得感得到进一步提升。

（三）改进工作方法，提升改造成效

坪山区在试点工程的基础上，探索总结可复制可推广的试点经验，根据实际情况完善建设方案，以试点带全面，发挥试点工程的撬动与引领作用，在坪山区老旧住宅区和城中村全面开展天然气改造工程，有效避免了“一哄而起”和资金浪费等不良现象。

在建设过程中，前期改造阶段由于采取“先收费后安装”的改造模式，居民大多处于观望阶段，导致改造进度推进较慢且改造安装率偏低。为了打破改造瓶颈，在区住建局的统筹及各街道的大力支持下，以各街道为收费担保及主体，利用“先安装后收费”的改造模式，将安装户数逐步从原来的 1 万户提升至 5.5 万户。

四、存在的主要问题

（一）项目前期调研不充分、工作深度不够

4 个子项目实际建设户数与概算批复的建设户数有很大出入，其中老旧住宅区、城中村试点项目取消了 7,850 户改造，17 个城中村地上部分取消了 12,940 户改造，马峦街道老旧住宅区、城中村改造工程取消了 1,996 户改造，4 个子项目中最大安装率仅 65.37%。项目前期未充分考虑城市更新、征地拆迁、房屋空置率高等现实因素，导致实际建设户数比概算批复确定的设计户数减少 22,786 户，取消部分的建设内容已经完成设计工作，造成了人力、资金、资源的浪费。

（二）安装率点火率偏低，项目实施效果不明显

天然气改造工程资金按照政府、企业、个人“三个一点”原则筹措，其中，居民需按 500 元/户（一厨一浴共 2 个用气点为一户）标准承担由公共部分接入用户的燃气设施建设费用。由于坪山区城中村业主产权相对集中，房屋空置率较高等客观原因，导致业主批量改造投入较大、收益较少，居民参与改造意愿低，产生了宣传投入大、收费周期长、改造安装率低、项目推进难的困局；另外居民参与改造后，需购买管道天然气专用燃气具，增加了开通成本，导致已参与改造居民开户点火使用率较低。

（三）竣工验收工作不及时，竣工验收报告规范性不足

竣工验收工作开展不及时。《建设项目（工程）竣工验收办法》规定，工程具备竣工验收条件的，应在三个月内完成工程竣工验收。经查，17 个城中村地下部分（茜坑村）于 2020 年 12 月底前项目建设内容已完成，但该项目 2021 年 5 月 21 日才组织竣工验收。

经核查，竣工验收报告规范性不足，存在问题较多。如福昌村、三角楼村和西坑居民小组地下部分项目竣工验收报告未填写竣工验收时间；盘古石居民小组地上部分项目竣工验收报告中建设内容有手写字样，手写处未盖章，上述验收工作中的不严谨、不规范现象，大大降低了验收结果的可信度。

（四）绩效目标细化不足，指标可衡量性差

根据区住建局《2020 年度区级政府投资项目绩效评价报告》，包括专项债券 4 个子项目在内的坪山区老旧住宅区、城中村天然气改造项目基本上有对应的、清晰的、可衡量的目标值设定。但项目总体目标、年度目标及绩效指标不符合绩效目标的基本要求，未能全面、清晰反映项目实施的预期产出和效益，部分任务缺乏可衡量的指标，比如节能降耗方面，能源利用率提升效果不明显，提升改造用户幸福感、安全感和获得感的效果难评价，经济效益指标完成情况缺乏依据，项目绩效目标的科学性明确性尚待提升。

（五）项目的收益来源单一，偿债风险较高

本次专项债券的还款来源是坪山区保障房租金收入，但对因租赁收入减少、从而影响整个项目收益的风险控制措施考虑不够。比如因为疫情原因，城中村的保障房空置率升高，或在实际运营过程中，租赁方与运营单位协商租赁费用，租赁收入会减少，后期或许也会有其它不确定性因素导致租赁收入减少，从而导致收益无法实现，应增加应对此类风险的控制措施。

（六）项目全过程监管力度偏低，资料档案归档有待提高

项目管理人员对档案管理工作重视程度不够，项目资料档案的完整性、及时性、前后联系的逻辑性严重不足，没有做到项目档案工作与项目建设同步，项目跟踪信息化手段应用较少，难以为项目管理、项目评价准确及时的提供建设资料档案，项目全过程资料档案整理收集能力有待提高。

五、对策建议

（一）加大项目前期调研力度、提高前期工作的深度

项目前期工作是建设过程中必不可少的一环，前期工作的深度、精度、质量对项目建设具有非常重大的影响。做好项目前期工作，对项目规模的合理性、防范项目风险、控制项目投资、提高资金效率等方面均产生积极影响。前期工作的深度精度不足将直接影响项目后续工作的顺利开展。

项目立项伊始，应对项目进行详尽的调研，根据国家地区规划、行业规划的要求，按实际情况合理确定项目建设规模和建设内容。项目建议书及可行性研究报告应达到相关规范标准的要求。

（二）采取措施提高管道天然气的使用率、点火率

对天然气改造项目的实施必要性、优惠政策进行宣传，令居民深入地了解天然气改造项目。为减少居民参与改造的顾虑，降低居民用气初始投入，应进一步将改造惠民政策落实到位，采用多元化的手段加大对天然气改造项目的宣传力度，在争取更多优惠政策的同时向广大群众普及管道天然气改造的必要性、安全性、经济性，提升居民使用管道天然气

的意愿。

（三）及时开展竣工验收工作，规范竣工验收流程

竣工验收工作是全面考核建设成果，确保项目按设计要求的各项技术指标正常实施；为提高建设项目的经济效益和管理水平提供重要依据；是建设项目建设全过程的最后一个程序，是建设成果转入生产使用的标志，审查投资使用是否合理的重要环节。项目完工后应根据国家或部门颁发的施工验收规范和质量检验标准，按照一定的程序及时开展竣工验收工作，保障项目建设完成后能尽快投入使用。对于竣工验收报告不及时、不完整、不规范的现象应给予严格监管。

（四）提升绩效指标完整性、合理性和科学性，加强绩效目标管理

规范合理的绩效目标能够真实反映资金投入的产出和效果，有效发挥监控、评价作用，资金投入达到以最低成本取得最大效益的目的。强化绩效目标管理，将绩效管理贯穿于项目立项、资金使用、项目实施、后期管理等全过程。项目设定的绩效目标要依据充分，符合客观实际工作内容。绩效指标要与项目目标任务数或政府投资计划相对应，绩效目标应尽可能用数值、百分比等量化指标值来定义，确保绩效目标的完整性、合理性、科学性、可衡量性。

（五）多元化开拓收益来源，规避偿债风险

本次专项债券的还款来源是区保障房租金收入，还款来源单一，保障房租金收入波动对项目还本付息能力影响较大，抵御风险的能力不足。出于多元化筹集偿债资金、提升项目

抵御偿债风险能力的目的，除了努力确保保障房租金收入的专款专用及长期稳定以外，建议在项目运营过程中深入挖掘更多渠道的收益来源。

（六）提高资料收集整理能力

建设单位及代建单位应加强项目资料的管理，积极收集项目实施过程中产生的各类资料，整理归档；根据绩效评价指标，在日常管理工作中收集绩效评价相关资料，建立绩效档案，以保证资料的真实、完整性、及时性，同时为日后的管理工作及绩效评价工作提供更准确快捷的信息来源。

深圳市坪山区清扫保洁（政府购买服务） 项目绩效评价报告

项目主管单位：深圳市坪山区城市管理和综合执法局

项目实施单位：深圳市坪山区坪山街道办事处

深圳市坪山区石井街道办事处

深圳市坪山区马峦街道办事处

深圳市坪山区坑梓街道办事处

深圳市坪山区碧岭街道办事处

深圳市坪山区龙田街道办事处

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月-2021 年 12 月

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《深圳市财政局关于全面实施预算绩效管理有关事项的通知》（深财绩〔2019〕5号）、《深圳市财政局关于印发〈深圳市市级项目支出绩效评价工作规程〉的通知》（深财绩〔2020〕14号）等文件精神，切实提高财政资源配置效率和使用效益，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组织绩效评价工作小组（以下简称“评价小组”），于2021年6月至11月对深圳市坪山区城市管理和综合执法局（以下简称“区城管局”）组织实施的深圳市坪山区清扫保洁（政府购买服务）项目（以下简称“清扫保洁项目”）开展绩效评价。

一、项目基本情况

根据《关于开展坪山区环卫服务一体化相关工作的函》（深坪城管函〔2019〕881号）文件内容，区城管局于2019年提出环卫服务一体化模式，将道路清扫保洁、垃圾清运及处理、公厕管理整合为一个标段，进一步提高环卫服务管理效率和工作质量。同时，对道路等级¹进行调整和细化，将一类区²具体划分为特级和一级道路、二类区具体划分为二级道

¹ 坪山区道路等级划分与深圳市现行标准一致。根据《深圳市公共区域环境卫生质量和管理要求》，道路划分为四个等级，具体划分原则：

（1）特级：繁华商业步行街、市主要景观道路、24小时通关的关口等区域。

（2）一级：位于重要党政机关、外事机构周边和重要商业、文化、教育、卫生、体育、交通场站等公共场所周边的道路。

（3）二级：位于一般商业、文化、教育、卫生、体育、交通场站等公共场所周边的道路。

（4）三级：位于一般企事业单位和居住区周边的道路。三级以下的道路如位于远离居住区、企事业单位和公共场所地区的人流量车流量较少的道路；无排水管道、路缘石和人行道未硬化等简陋的道路等按三级道路保洁要求执行。

2 2019年坪山区实施环卫服务一体化前道路等级划分为一类区、二类区、三类区，具体划分原则：

（1）一类区：主要指人流量较大的旅游景区、主干道、商业街及市场周边等区域。

（2）二类区：主要指人流量适中的主次干道、商业街区、汽车站周边、城中村。

（3）三类区：除一、二类以外的其他区域、如城中村、背街小巷及人流量一般或减少的路段。

路和城中村、三类区调整为三级道路。

2020年纳入坪山区清扫保洁范围面积20,976,345平方米，其中环卫服务一体化为13,647,092平方米，主要道路清扫保洁为7,329,253平方米。2020年10月，因道路管养一体化改革和服务合同期满，部分管养范围移交至深圳市交通运输局坪山分局管理，部分因施工、拆迁等原因调整相应的管养范围，共涉及道路面积1,928,171.86平方米、公厕3座、垃圾转运站5座，因此上述管养内容不纳入本次绩效评价范围。

清扫保洁项目实施内容包括“环卫服务一体化”和“主要道路清扫保洁服务”两个部分。其中，过境及主要市政道路纳入主要道路清扫保洁服务，其他市政道路纳入环卫服务一体化进行管养。

清扫保洁项目预算纳入各街道年度预算，2020年项目年初预算为24,388.90万元，期间预算调减1,924.71万元，实际安排预算为22,464.19万元。截至2020年12月31日，项目实际支出22,382.52万元，预算执行率为99.64%。

二、绩效评价结论

基于书面及现场勘查结果及相关佐证材料分析，2020年度“清扫保洁”项目综合评价得分为80.71分，绩效等级为“良”。

三、主要经验及做法

（一）转变环卫服务工作模式，有效整合环卫资源，提高管理效率

2019年，为进一步完善环卫管理工作机制，引导环卫服务向规模化、集约化、精细化方向发展，区城管局推行“环卫服务一体化”模式。通过整合各项环卫工作（包括清扫保洁、

垃圾清运及处理以及公厕管理等)，由原 38 项环卫服务标段转变为各街道最多不超过 2 个标段，有利于提高环卫服务管理效率，保障清扫保洁项目实施效果。同时，结合近三年坪山区清扫保洁环卫指数考核得分情况，2019 年考核平均得分为 79.73 分、2020 年为 81.99 分、2021 年（数据截取至 8 月份）为 86.79 分，指数得分逐年稳步提升，在一定程度上说明推行“环卫服务一体化”模式取得了初步成效。

（二）推动清扫保洁标准化，实现管理有依据、作业有规范

为从源头上完善及规范环卫服务的各项工作，避免因由各街道自行拟定环卫服务需求文件而出现的监管条款不全、人员及设备配套与环卫服务需求不一致等问题，区城管局牵头制定规范化环卫服务需求范本，统一环卫工作管理要求，有利于监管措施、环卫资源投入等内容的统一细化、标准化。

（三）推广小型环卫设施应用，助力提高环卫作业质量及效率

为提高坪山区环卫作业的质量和效率，提升环卫服务的作业形象，通过增加小型环卫设备的投入（如小型高压冲洗车、小型扫地车、小型垃圾运输车等），提高人均保洁面积，以减少环卫人员配备。以机械代替人力作业，进一步提高清扫保洁机械化程度，有利于保障环卫作业的质量及效率。

（四）认真落实环卫整治工作，多措并举助力疫情防控取得新成效

按照坪山区工作部署要求，区城管局组织开展全区环境卫生整治、居家隔离生活垃圾处置工作，环卫疫情防控工作

取得成效。一是强化居家隔离垃圾处置，开创深圳市规范化居家隔离生活垃圾处理新模式。区城管局制定坪山区新冠肺炎居家隔离生活垃圾处置工作指引，对居家隔离垃圾严格实行“专车、专人、专袋、专点”统一收集、运送和处置，并及时对垃圾投放点进行消毒。二是组建环卫疫情防控专项工作组，通过细化明确工作职责，强化责任落实和分工协作，确保环境卫生整治疫情防控工作落实落细见成效。三是加强环卫领域消毒工作。对坪山区垃圾中转站、垃圾收集点、清运车辆、公厕、垃圾桶等环卫设施设备开展每日两次的全面清洁消毒及居家隔离垃圾定期消毒工作，落实环卫工作中的各项疫情防控工作。

四、存在问题

（一）计费标准测算及环卫资源配备不够科学，且未对环卫作业数据进行分析，影响项目成本管控

1.项目实际投入与费用测算存在较大偏差，项目成本管控有待进一步加强

坪山区现行计费标准由区城管局委托第三方机构进行测算，出具《坪山区清扫保洁费用测算报告》，综合计算得出各项环卫服务单价标准。评价小组对项目实施情况与测算数据进行比对分析，其中环卫人员社保实际缴纳情况偏离成本测算数据。

2.配套公厕使用率低，管养费用标准不合理

根据《深圳市城市规划标准与准则》，附设式小型垃圾转运站宜附建公共厕所。为提高垃圾转运站占地使用效率，

区城管局组织对区内部分垃圾转运站建设配套公共厕所，建设完成后由各街道委托中标服务单位进行管理和养护。其管养标准为：“根据公共厕所开放时间，配备专职管理员 8 小时或 16 小时进行值守清理，管养费用分别安排 13.50 万元/年或 20.50 万元/年”。评价小组随机实地勘察区内 12 座配套公厕管理及使用情况，发现实际使用频率偏低。结合公共厕所实际使用率来看，其管理成本投入偏高，与投入资金成本不匹配，公共厕所管养标准不合理。

3.保洁道路面积减少但服务费未同步变动，容易造成财政资金浪费

各街道与中标服务单位签订的服务合同约定“当面积变化幅度在该标段总面积的 5%以内时（含 5%），不因面积的增加而对本项目清扫保洁服务费进行调整”，更侧重于体现面积增加导致服务费调整，且调整幅度在 5%以内属于非重大影响。结合近年坪山区道路整体情况来看，坪山区现有道路多处出现占道施工情况，如坪山大道部分路段由原双向 8 车道被挤占为双向 4 车道，导致实际对应的清扫保洁区域面积有所减少。但是，对应的服务费用却未作同步调整，容易造成财政资金浪费，致使项目资金使用效率低，该项条款设置不合理、不周全。

（二）项目服务合同全面性、严谨性不足，执行约束力及有效性有待加强

1.环境卫生指数测评排名未统一纳入合同考核标准，不利于保障一体化框架下项目执行质量

通过比对坪山区各街道环卫一体化服务项目合同与区城管局制定的项目采购需求范本发现，涉及考核扣款规则的条款存在差异。其中，采购需求范本、碧岭街道、坑梓街道、坪山街道未对环境卫生指数测评排名作出扣款要求；马峦街道、龙田街道、石井街道虽将环境卫生指数测评排名纳入合同考核标准，但考核扣款力度不尽相同。通过对排名考核规则进一步对比分析，在同一排名情况下，差别化考核标准导致扣款额产生较大差异，对于中标服务单位约束力度各不相同，不利于一体化框架下保障项目执行质量。

2.合同未界定垃圾转运站养护范围，增加了财政负担

各街道垃圾转运站建成验收合格后均移交中标服务单位使用及管理，但合同内容并未明确约定站点的零星修建、小型修缮工程是否属于合同约定的养护范围。当站点需要进行零星修建或小型修缮时，由中标服务单位反馈至各街道申请修建，各街道根据以往工作经验或历史惯例判断责任归属。合同界限较模糊、责任界定不清晰较大可能致使各街道需承担额外的工作和费用，在一定程度上增加了财政负担。

3.聘用超龄人员与合同约定相悖，合同执行有效性不足

各街道“环卫服务一体化”“主要道路清扫保洁”服务合同中对环卫人员的年龄及社会保险购买均作出明确要求：“女性年龄 18-45 岁，男性年龄 18-55 岁；规定中标服务单位须为环卫人员购买社保”。经实地勘查及查阅人员信息台账发现，普遍存在聘用超龄环卫人员的情况。因环卫人员超龄致使不符合购买社保条件，中标服务单位为该群体购买商业保险作

为补偿性措施。但是，对于聘用超龄人员、以购买商业保险替代社保缴纳等与合同约定明显相悖的情况，各街道并未结合实际情况对该部分合同条款进行调整以及作出相关的补充约定，合同执行有效性不足。

（三）对专项费用监管和指导力度不足，不利于保障资金有效使用且难以横向分析

各街道每月按照合同约定支付相应款项，并定期抽查中标服务单位工资发放明细表、银行回单等资料，核实环卫人员工资发放情况。但在服务合同以及项目实施过程中，各街道对于中标服务单位费用使用情况日常监管和指导力度不足，未规范各项费用（如耗材领用量、车辆用电量及维修保养费、设备折旧等）统计和分析的维度、方法，且未对是否建立专项费用台账、是否合理使用并取得合法的有效票据等方面落实抽查及监督工作，不利于保障项目资金有效使用。同时，缺失对中标服务单位的运营费用监管，未能掌握各分项运营成本是否与合同计价成本一致，合同计价过高或过低均不利于为日后项目成本管控、预估工作量、标准单价制定等提供可靠有效的参考依据和数据支持。并且，中标服务单位投入不足可能会影响服务质量，若出现劳资纠纷、资金挪用等情况，可能造成项目投入不足而直接影响项目实施效果，而且街道亦有可能面临一定的法律风险。

（四）坪山区环境卫生指数测评排名靠后，清扫保洁成效不明显，全区环卫水平有待提升

1.城中村和垃圾桶及周边环境较差，卫生短板问题突出

结合 2019-2021 年各类场所测评得分³情况分析，其中城中村、垃圾收集点测评得分相对较低。根据评价小组现场勘查及满意度调查结果，城中村和垃圾桶及周边环境卫生满意度也相对较低，群众不满意原因主要是：城中村存在较多垃圾散落、污水积存、乱张贴乱涂写等情况，垃圾桶及周边环境存在明显异臭、污水外流、垃圾溢满、垃圾散落等问题。

2. 清扫保洁排班方案存在明显不足，项目过程管理不规范

排班方案是清扫保洁工作落地实施和开展监督检查的重要依据，在架构设计、人员安排等方面存在明显不足。主要体现在以下方面：一是人员架构设计不合理。如坪山街道 2021 年 9 月主要道路保洁名单未安排项目主管；马峦街道 2021 年 9 月 1 日环卫一体化“马峦片区市政道路”未安排片区责任人。二是未对公厕专职管理员及垃圾转运站管理员进行排班。如坑梓街道 2021 年 9 月“环卫服务一体化”保洁名单未见公厕及垃圾转运站管理员。三是排班作业时间与合同约定不符。街道与中标服务单位签订合同中《清扫保洁服务考核评分标准》要求道路普扫人工清扫时间为 4:00-7:00（夏季高温作业时间），但坪山街道、龙田街道 2021 年 9 月排班表作业时间均从早上 6:30 开始，其实际工作时间与合同约定不一致。

3. 未有效形成监管闭环，第三方考核测评作用有限

区城管局作为清扫保洁项目的监督管理部门，通过采购

³ 2020 年 2-4 月因新冠疫情影响，深圳市文明办和深圳市城市管理和综合执法局未开展环境卫生指数测评工作，因此只选取同期月份的考核情况进行统计。由于报告时间为 2021 年 9 月，因此 2021 年数据截取至 8 月份。下同。

第三方服务机构协助落实日常监管工作，每月对各街道 23 个社区组织定期考核，出具《月度社区市容环境指数测评报告》，并按要求定期发布测评结果和环境卫生问题清单。但针对测评过程中发现的问题，区城管局仅在次月进行重点考核，尚未要求各街道及时对其中发现的短板问题的整改情况进行反馈，未有效形成监管闭环，未能充分发挥第三方服务机构开展考核测评的作用，监管成效欠佳。

4.居民保洁意识薄弱，增加保洁作业难度

居民未普遍形成“讲究卫生、保护环境”的行为习惯，保洁意识有待进一步提高。从现场勘查情况来看，垃圾桶周边及人行道上散落垃圾（如烟头、果皮、纸巾等）的现象普遍存在，甚至发现垃圾桶未溢满的情况下周边也堆放着成袋垃圾等，不仅影响整体环境整洁度，也增加了清扫保洁工作的难度。

（五）环卫作业不规范，且存在安全隐患，直接影响项目实施质量

1.环卫作业存在不规范现象，直接影响项目实施质量

评价小组根据现场调研安排，对坪山区辖区内主要道路、市政道路、垃圾转运站及其配套公共厕所、城中村等地点进行实地勘查，结合现场勘查情况并对照合同约定，路面垃圾暴露、道路脏污、垃圾桶溢满、环卫人员未规范作业、公厕管理规范不足等问题较突出，清扫保洁工作规范性及环卫服务质量有待进一步加强和提升。

2.环卫作业安全意识较为薄弱，存在安全隐患

现场勘查发现环卫人员安全意识淡薄，在施工场所附近作业并未做好安全防护措施，存在安全隐患。

（六）个别街道预算编制不准确，绩效目标指标设置不合理，不利于充分发挥目标导向作用

1.个别街道预算编制不准确性，导致财政资金无效占用

根据 2020 年清扫保洁项目预算执行情况，坪山街道年初预算 4,963.62 万元，预算调整 1,164.89 万元，预算调整率为 23.47%。

2.个别绩效目标内容与项目关联度较低，部分绩效指标设置不合理、难以量化考核

一是绩效目标设置方面，个别绩效目标内容与项目关联度较低。二是绩效指标设置方面，部分效益指标设置不够科学合理、可衡量性不足。

五、有关建议

（一）合理论证计费测算及调整环卫资源投入标准，加强项目实施成本分析及管控，进一步提高清扫保洁工作经济性

1.进一步论证计费测算标准，提高清扫保洁工作经济性

一是对于本次绩效评价发现《坪山区清扫保洁费用测算报告》的费用测算与实际执行存在较大偏差等问题，建议区域管局及各街道对应结合相关材料进行分析论证，以进一步提升清扫保洁服务计费标准的合理性。二是《坪山区清扫保洁费用测算报告》是事前成本估算报告，需要后续在项目实施过程中根据具体情况进行优化调整。

2.合理测算及调整配套公厕管养标准，加强成本管控

一是建议区城管局进一步科学论证目前公共厕所管养费用标准，结合人员投入、易耗品消耗量、设施设备维护等支出内容，更为合理测算并调整公共厕所管养费用标准。二是完善公厕导视导引。统一设置公厕标识和导向牌，利用路灯杆、交通标志杆等公共设施设置公厕指示牌，在每座公厕不同方位设置指示牌，指明公厕方向和距离，特别对于较为隐蔽的、使用率偏低的公厕，应在拐弯或分叉路口等处加大指示牌设置密度。三是合理拓展管运模式，探索以商建厕、以商补厕、以商管厕。鼓励采取 PPP、公益捐建、冠名赞助等新模式，拓宽公厕建设和管理的融资渠道；通过广告位出租、服务设施招租等方式，多渠道盘活公厕资产，从而降低公厕管养成本，减轻政府投入压力。

3.清扫保洁面积减少应对应合理调整服务费，避免造成财政资金浪费

对于“在中标服务合同履行期间，因政策变化、实际管理需要或占道施工等，导致清扫保洁面积减少等情况”，建议结合实际情况在现有基础上增加更为合理的经费调整约定条款，使得道路面积变动跟清扫保洁服务费挂钩。比如出现占道施工时，区城管局及各街道应及时、主动获取占道施工相关信息（如占道面积、工期、施工单位及主管部门）等，并综合考虑及重新核定清扫保洁面积、环卫资源配备、保洁等级和标准，并积极与中标服务单位协商及另行签订补充协议明确调整清扫保洁服务等相应事项，避免造成财政资金

浪费。

（二）进一步规范合同管理，提高合同文本严谨性及执行有效性，保障清扫保洁工作高效运转

1.完善采购需求范本，从源头上进一步规范项目管理

对于各街道设置的差别化条款，建议区城管局在现有“项目采购需求范本”基础上，借鉴项目过往实施效果和经验，进一步统一环卫资源投入的标准和规范，以及制定更为合适的“检查考核”条款，增强约束力，进一步强化和重视对中标服务单位环卫工作的考核。同时，为有利于项目实施和提高质量，可鼓励街道设置更为严格、要求更高的合同条款。

2.厘清垃圾转运站养护范围，落实相关方责任

建议区城管局在采购需求范本上对应补充制定垃圾转运站养护的范围及规范，厘清相关方责任，明确垃圾转运站修缮的价值判断标准、申报程序、验收流程等内容，作为后续站点修建的依据，避免出现责任相互推诿、增加财政负担等情况。

3.提高合同条款严谨性，增强合同执行规范性

对于受聘环卫人员年龄超过合同的要求，考虑到行业特殊性，建议在合同中适当放宽对环卫人员的年龄要求，并明确设置对于超龄人员的特殊性、补偿性处理措施。同时可根据实际情况，按合同计价原则，对特殊情况进行计价并签订补充协议，进一步提高编制合同条款的严谨性和合同执行的规范性。

（三）强化专项费用日常监管，保障资金有效使用

一是建议区城管局规范清扫保洁成本核算要求，明确纳入核算范围的费用，对中标服务单位的投入提出专账核算要求。同时，各街道加强对中标服务单位专项费用使用的日常监管，要求其定期报送相关数据及佐证材料，以更为客观反映清扫保洁项目的整体成本投入水平。例如，要求中标服务单位建立专项费用台账、专账核算等，并通过定期或不定期对项目台账、票据等方面进行抽查及监控，强化对其专项运营费用监管力度，以保障中标服务单位足额投入项目，确保项目实施质量达到预期要求。二是建议区城管局及各街道做好成本数据、作业数据等方面的积累工作，下一步可委托第三方或自行定期对中标服务单位的项目费用进行审计或调研，并通过各分项运营成本分析，判断按项目实际成本加成税金、市场利润等来验证现行计费细化标准设置的合理性以及是否有调整空间，为日后项目成本管控、预估工作量、标准单价制定等提供可靠有效的参考依据和数据支持。

（四）克服卫生问题短板，继续加强环卫监管和宣传，合力提升全区清扫保洁水平

1.克服卫生短板，大力整治城中村和垃圾桶及周边环境

一是城中村环境面貌是坪山区环境卫生一大短板，对于现存的突出问题，建议区城管局及各街道以问题为导向，加强实地巡查力度，实地发现和解决各类“脏乱差”问题，压实各级管理责任；由于城中村容易存在卫生死角，在保洁人员及小型机械投入方面需要进一步增强，切实提高城中村保洁水平；各街道、社区要落实城中村“清洁日”制度，充分发动

居民、商家集中力量整治村容村貌，自觉维护周边环境的干净整洁。二是针对垃圾桶及周边环境卫生问题，应规范垃圾桶管理，定期更换损毁桶体并实行桶体套袋，保持垃圾桶干净、整洁；加大生活垃圾收运处置力度，确保生活垃圾日产日清，避免出现垃圾溢满现象；加强垃圾桶周边巡回清扫，尽量减少垃圾散落、桶边垃圾堆积的情况。

2.重视排班方案报审及监督执行，规范项目过程管理

建议区城管局结合“环卫服务一体化”和“主要道路清扫保洁”内容明确排班要求，由各街道判断其合理性、完整性并落实监督，规范项目过程管理。

3.及时跟踪卫生黑点整改，实现监管全覆盖、管理全闭环

建议各街道总结和分析自身存在的问题短板，对频发性卫生质量问题进行自查并制定整改落实方案，及时将整改情况及下一步改进措施反馈至区城管局；区城管局也应整体统筹各街道保洁质量，分项落实各类问题的整改情况，合力达到“监督实现全覆盖，管理实现全闭环”的目标。

4.借鉴学习优秀经验做法，提升环境卫生水平

建议树立“清扫保洁”学习榜样，通过学习借鉴有效可行的做法或经验，再结合坪山区及各街道实际情况进行优化完善，逐渐提升环境卫生水平。例如，福田区创新“物管城市服务”，覆盖整个街道辖区八个社区，分为12个网格，每半个小时巡查一次，为街道辖区提供包含环卫清扫清运、绿化管养、市容巡查、数字化城管的四位一体服务；建立“月度环境

分析会制度”，形成一级抓一级的压力传导机制。又如大鹏新区落实“路长制”，每位处级干部负责一条主干道路，每位社区“两委”班子成员负责一条次干道或村巷道，包路领导负责统筹解决包点道路及周边市容环境提升相关事宜，每周常态化开展道路环境巡查等，值得借鉴学习。

5.持续加大环卫宣传力度，鼓励公众积极参与环卫监督
建议持续加大对“讲究卫生、保护环境”的宣传教育力度，做好宣传舆论引导，进一步提高社会公众对环境卫生保护工作的责任意识和参与意识，营造“维护环境卫生，保护城市环境”的良好氛围。同时，鼓励社会公众积极参与环卫保洁的监管工作，推动全民共同做好城市环境保护工作。

（五）强化对中标服务单位规范作业的管理力度，消除安全隐患，提高项目实施质量

1.充分借助信息化手段，强化规范作业的管理力度

一是建议区城管局及各街道针对频发性卫生问题、卫生黑点加强巡查，可采取定点式巡逻和蹲点守候等方式，进一步加强监管力度。二是在人力短缺和人力成本不断加大的背景下，环卫机械化作业已成为趋势，在满足合同配置要求前提下，可鼓励及推动中标服务单位配置更多先进的环卫机器设备，同时要充分借助信息化手段强化及保障机械化环卫作业质量。

2.保障清扫保洁质量同时提高环卫作业安全意识，消除安全隐患

对于保洁道路临时安排施工或有其他建筑工程等情况，

建议街道协调中标服务单位针对性安排保洁人员和工作，并保障清扫保洁质量。对于道路施工产生较多粉尘、砂砾及建筑垃圾等问题，可考虑在提前协调负责施工部门做好施工安全及卫生保洁的基础上，与中标服务单位协商对应增加该区域保洁人员或提高保洁频次，根据实际情况可考虑增派小型高压冲洗车、小型扫地车等小型环卫设备，以尽量保证路面的整洁。同时，街道可要求中标服务单位做好安全作业宣贯工作，向环卫人员强调施工作业场所存在的危险因素与相应防范措施，提高环卫人员作业规范意识和安全意识，保证其规范、安全作业，避免安全事故发生。

（六）提高预算编制精准度，科学设置项目绩效目标及指标，充分发挥目标导向作用

1.提高预算编制精准度，提高财政资金使用效率

各街道作为清扫保洁工作主体实施单位，建议加强项目预算编制精细化程度和准确性，提高项目预算管理水平。一是各街道应严格把控年度预算编审质量，将该项目作为独立二级项目进行预算编制，夯实财政精细化管理基础。二是做好预算编制前期调研工作，明确预期工作内容及测算标准，提高预算编制依据的充分性、合理性，为下一年度项目预算编制提供准确的基础支撑数据。

2.科学设置项目绩效目标及指标，准确、量化反映项目实施预期成效

一是合理设置项目绩效目标，重点突出核心任务。结合项目立项依据及实施目的，设置合理可行、与项目预算编制

内容密切相关的绩效目标。二是进一步论证绩效指标设置，充分衡量和评价项目实施成效。清扫保洁工作是城市管理必不可少的一环，项目实施效果、群众满意度更能直观反映项目成效，因此建议区城管局及各街道针对项目实际情况，对实施效果设置量化、切合实际的核心绩效指标。

深圳市坪山区 2019-2020 年度学校结对帮扶 项目重点绩效评价报告

被评价单位：深圳市坪山区教育局下属学校

评价单位：深圳市坪山区财政局

被评价项目：坪山区 2019-2020 年度学校结对帮扶项目

评价时间：2021 年 6 月-2021 年 12 月

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）文件精神，落实预算绩效管理主体责任，提高财政资源配置效率和使用效益，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组织绩效评价工作小组（以下简称“评价小组”），于2021年6月至11月对坪山区教育局（以下简称“区教育局”）2019-2020年度学校结对帮扶项目开展绩效评价。

一、项目基本情况

（一）项目背景

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大提出的“学有优教”目标要求，有效缓解学位供需矛盾，提高民办教育管理水平和，进一步推进基础教育均衡、优质发展，促进优质教育资源共享，努力为每个孩子提供公平而有质量的教育，2018年8月，区教育局印发《坪山区公办民办学校结对帮扶交流工作方案》（深坪教〔2018〕213号）（以下简称“《工作方案》”），开展公办民办学校结对帮扶交流工作。2020年4月，区教育局和区财政局联合印发《坪山区公办民办学校结对帮扶资金使用管理办法》（深坪教〔2020〕56号），进一步规范专项经费的使用。

（二）资金来源和使用情况

根据《坪山区公办民办学校结对帮扶资金使用管理办法》（深坪教〔2020〕56号），公民办学校结对帮扶资金纳入教育局部门预算统一管理，主要用于支持公民办学校结对帮扶交流工作活动，帮扶资金拨付对象为参加坪山区公民办学校结对帮扶交流工作

的公办学校，拨付标准为结对帮扶每所民办学校20万元/年。帮扶资金使用范围为结对帮扶交流工作支出，主要包括：用于提升结对帮扶学校教育教学质量的交流活动，提升结对帮扶学校师资队伍专业能力提升活动，以及提升结对帮扶学校教育教学购买的教学资源。

2019年初和2020年初项目预算均为500万元，其中，2019年实际支出401.52万元，预算执行率80.30%。2020年初受疫情影响，部分学校调减预算共计47.5万元，调整后预算为452.5万元，实际支出333.65万元，预算执行率73.73%。

二、绩效评价结论

评价小组根据指标体系，从决策、过程、产出与效益四个维度对项目进行了综合评分，综合评价结果73.89分，绩效级别评价结论为“中”。

三、取得的主要成效

（一）完善学校管理制度，提升教学管理水平

通过完善管理制度，提高民办学校办学规范性。坪山中学、坪山实验学校 and 中山中学等10所公办学校均协助其对应帮扶的13所民办学校制定和完善学校各项管理制度。2019年-2020年期间公办学校协助民办学校制定和完善管理制度文件共计58项，其中2019年32项、2020年26项。

通过校级领导班子和教学管理人员的交流，助力民办学校提升教学管理水平。2019年-2020年期间开展校级领导班子联席会

议 94 次，其中 2019 年 44 次、2020 年 50 次，结对双方以提高办学管理和教学质量为重点，围绕帮扶过程中存在的问题进行探讨，并从学校管理、校园文化和教学质量等方面制定了相应帮扶计划。另外，2019 年-2020 年期间结对双方互派挂职人员 155 人次，其中 2019 年 78 人次、2020 年 77 人次。公办学校选派教学骨干到民办学校任教学副校长，负责小学教育教学、教师发展和科研管理、协调两校行政领导交流学习及帮扶内容中的各项活动，民办学校则选派优秀中层以上教学管理人员到公办学校挂职锻炼，负责日常教课任务、参与学校重大活动，学习优秀的教学管理经验等。

（二）开展师资培训活动，加强教师队伍建设

通过组织多样的师资培训活动，全面覆盖民办学校教师，提升其教育教学能力。2019 年-2020 年期间公办民办学校共同参加培训 123 次，其中 2019 年 78 次、2020 年 45 次。同时公办学校利用优质的教师资源，对民办学校开展教师业务及技能培训，如“同课异构”、不同科组交流活动，“1+N”成长共同体活动等。2019 年-2020 年期间公办学校对民办学校教师的教学业务及技能培训 107 次，其中 2019 年 65 次、2020 年 42 次。结对双方开展师德师风、教师心理健康和安全教育等活动，提升教师职业素养和心理健康。尤其是疫情期间，公办学校心理教师通过异地交流、远程连线，主动为民办学校教师进行心理专业知识培训，开设云中课堂为民办学校学生进行心理知识授课，为教师提供心理

疏导。

（三）组织学生互动交流，提高学生学习成绩

结对学校共同举行学生素质教育活动，增加学生之间的互动交流。2019年-2020年期间16所公办学校均与对应帮扶的18所民办学校共同开展学生交流，共举办学生素质教育活动86次，两年内共计覆盖学生群体2万多名。通过多种形式的活动，加深结对学校间的互动交流，丰富在校学生的校园生活，提高学生综合素质，促进学生全面发展。

公办、民办学校双方同步开展校际学业水平测试，进行双方或多方的结果比对、综合分析，提高成绩。通过对比联考的成绩可以发现，部分民办学校学生成绩提升明显，公办民办学生成绩差距缩小或差距不明显。

四、存在问题及原因分析

（一）工作方案科学性不足，影响帮扶工作具体开展

1. 帮扶工作方案规定不够细化明确

根据《工作方案》的内容，公办学校需要在教学管理、师资队伍和教学质量方面开展帮扶工作，但《工作方案》细化程度不足。结对双方互派教师挂职仅明确了时间要求，没有规定挂职人员需要完成的具体工作任务，以及挂职完成后的具体考核要求，难以明确挂职人员对于公民办学校教育管理的作用，也无法对挂职人员进行有效的考核；在师资队伍与教学质量帮扶方面，没有对授课送教与公开课、示范课等进行清晰的界定，使得部分公办

学校在具体工作开展过程中，将授课送教和公开课或示范课同步进行，难以明确区分授课送教和公开课或示范课的完成数量，影响工作落实情况的考核。

2. 帮扶资金使用管理办法合理性不足

一是专项经费使用管理办法出台滞后且资金使用范围规定不够明确，部分学校因对资金使用范围把握不准而对资金使用格外谨慎，未能充分使用本专项经费。区教育局于 2018 年下半年制定《工作方案》，并启动区内公办民办学校结对帮扶工作，而《坪山区公办民办学校结对帮扶资金使用管理办法》（深坪教〔2020〕56 号）于 2020 年 4 月才正式发布，即从项目启动至 2020 年 4 月前，特别是 2019 年整个年度，专项经费一直缺乏专门的资金使用规范。现行资金使用管理办法规定帮扶资金使用范围为结对帮扶交流工作支出，用于提升结对帮扶学校教育教学质量和学校师资队伍专业能力提升活动的使用范围界定不够清晰，对项目开展的经费开支缺乏明确指导，部分学校在无清晰的资金使用指引、规定下，购置教学资源、组织活动等用款均格外谨慎，从而造成资金闲置。

二是帮扶资金使用主体规定不够清晰，即专项经费虽由公办学校统筹，但具体的使用方向是公办学校、民办学校、或公民办学校共同使用、双方资金使用的比例，以上均没有明确的规定。在帮扶资金使用过程中存在民办学校资金使用占比较低的情况，制约了对民办学校的帮扶效果。

3. 帮扶资金拨付标准测算不科学

一是项目预算缺乏明确的测算依据。根据《坪山区公办民办学校结对帮扶资金使用管理办法》（深坪教〔2020〕56号），帮扶资金拨付标准为结对帮扶每所民办学校20万元/年。2019年和2020年区教育局按照上述标准进行了预算申请和资金分配，但是20万元/年的拨付标准缺乏测算依据，未根据《工作方案》中的教学管理、师资队伍和教学质量三项帮扶内容和具体事项，明确每项帮扶内容的资金分配，每项帮扶内容开展的活动内容、频次以及与之相匹配的资金，拨付标准缺乏测算依据和测算过程，使得项目预算也相应的缺乏测算依据，影响项目经费的开支。

二是从实际支出来看，各公办学校的资金支出结构差异性较大，但主要是集中在培训等活动相关的委托业务费、差旅费和培训费等。对于《工作方案》和资金使用管理办法中除培训等活动外的其他内容和使用范围，资金支出占比较少，没有投入充足的资金，各公办学校的实际支出与《工作方案》规定的工作内容和资金使用管理办法规定的使用范围匹配度不高，影响资金对于教学管理帮扶、教学质量帮扶以及提升教育教学质量等工作的支持作用。

4. 结对帮扶工作未能充分体现民办学校实际情况和需求

区教育局根据全区中小学数量、学校地理位置、学校学段等因素，确定了16所公办学校对应帮扶18所民办学校的结对安排。但是学校结对帮扶安排缺乏合理性，使得部分学校存在资源分配

不均、多校协调困难、未充分契合民办学校需求的情况，影响了对部分民办学校的帮扶力度和帮扶活动的开展。

（二）多项帮扶工作未完成，帮扶等工作落实不到位

各项帮扶工作未能按要求完成，直接影响项目产出水平。对应《工作方案》的工作要求，在教学管理帮扶方面，2019年-2020年14所（占比87.5%）学校的联席会议、互派挂职等工作未完成；在师资队伍帮扶方面，16所（占比100%）学校的送课及示范课、心理健康和安全教育 and 教学业务培训等帮扶工作未完成；在教学质量帮扶方面，14所（占比87.5%）学校联考工作未完成，5所（占比31.25%）学生互动交流有待提高。此外，区教育局作为主管部门，项目指导推进和监督管理作用未落实到位。

（三）资金总体支出率偏低，项目整体效益有待提高

1. 部分学校预算执行率较低

专项经费自2019年起纳入区教育局部门预算安排，2019年-2020年合计安排专项经费1,000万元，其中：2019年安排500万元，实际支出401.52万元，预算执行率约80.30%；2020年安排500万元、年中调减47.50万元，实际支出333.65万元，调整后预算执行率为73.73%、按年初预算执行率仅为66.73%。专项经费总体支出率偏低，资金使用效率远未达预期、未能充分发挥帮扶资金效益。

根据区教育局及部分学校提供的信息，除资金使用管理办法合理性不足、2020年度突如其来的疫情导致部分线下帮扶活动

未能按计划实施，一定程度影响了资金支出情况外，学校年初未制定资金使用方案也是影响经费开支和资金使用效率的重要因素。50%以上的结对帮扶双方未制定资金使用的年初方案，资金支出的计划性不强。公办学校仅制定了结对帮扶的工作计划，但是未明确相应的资金使用计划，即年度具体开展哪些帮扶工作，以及每项工作需要的资金量。

2. 项目效果和满意度有待提高

民办学校教师对项目效果的认可程度有待提高。评价小组针对民办学校教师进行了学校结对帮扶项目实施效果和满意度的问卷调查，在了解学校结对帮扶项目的调查对象中，有 55.99% 的民办学校教师认为通过结对帮扶项目的开展，民办学校的教学管理水平部分提升或提升不大；有 53.1% 的民办学校教师认为通过结对帮扶项目的开展，民办学校教师的教学能力部分提升或提升不大；有 59.88% 的民办学校教师认为通过结对帮扶项目的开展，民办学校的学生成绩部分提升或提升不大，尤其是对于学生成绩的帮扶作用有待提高。

（四）绩效指标设置不科学，不利于项目绩效的考核

1. 绩效指标设置缺乏合理性

区教育局和 16 所公办学校根据《项目支出绩效自评表》设置了年度总体目标和相应的产出和效益指标，并进行绩效自评。但绩效指标的设置总体缺乏科学性，不利于客观的对项目完成情况进行考核，也不利于项目持续改进提升。产出指标未结合《工作方案》中有明确活动次数要求的内容进行设置，包括召开联席

会议次数、互派教学骨干人数、送课（示范课）次数、培训次数等。效益指标以定性指标为主，如“促进各民办学校健全各项制度，规范教学常规和德育常规，促进学生成长，提高家长对民办学校认可度”，效益目标的完成度通过主观因素较大的条件进行判断，难以进行量化衡量和对比分析。绩效指标设置不够全面，定量和定性分析不合理，不利于全面反映项目绩效，也不利于提高资金使用效益。

2. 绩效自评质量不高

绩效自评是根据绩效自评表进行评价的过程。绩效指标设置的科学合理性决定了绩效自评的质量。因区教育局和各公办学校绩效指标的不全面且缺少量化的效益指标影响了项目绩效自评的质量。绩效自评未能就帮扶工作的产出数量、年度目标完成情况、帮扶工作对于民办学校的提升作用、项目开展中存在问题和后续项目推进的改进路径等内容进行深入分析，难以判断绩效目标的完成情况，影响项目绩效自评的有效性。

五、相关建议

（一）修订完善工作方案，细化资金使用管理办法

细化结对帮扶工作方案，科学规划结对帮扶学校。一是细化工作方案，如明确互派挂职教学骨干和教学管理人员的具体工作任务和考核要求、清晰界定授课送教、示范课或公开课等活动形式。二是优化结对帮扶安排，区教育局应摸清当前区内义务教育阶段公办民办学校发展状况，综合考虑公民办学校的办学理念、办学特色、资源优势、发展劣势和民办学校的发展定位和实际需

求等因素，强调“一对一”、“强弱配”、“便交流”的原则，优化公办民办学校结对安排，安排优质的公办学校帮扶薄弱民办学校，尽量避免“一对多”、“差异大”的结对组合，提升帮扶的精准性和专注度。

（二）提高帮扶重视程度，落实结对帮扶各项工作

从校级领导层面统筹推进结对帮扶工作，提高结对双方对帮扶工作的重视程度。利用每学期召开的校级领导班子联席会议，由民办学校提出自身的需求，公办学校结合自身资源优势，结对双方共同探讨和制定帮扶工作计划，达成对帮扶工作的共识。公办学校利用本校优质教师教学资源，加强对民办学校教师的培训及教学业务指导。通过送课、示范课等形式，分科、分组的精准实施教师培训工作。强化项目全流程监督管理机制，按照《工作方案》要求落实各项监督管理工作，保障项目的有效实施。

（三）按照计划实施帮扶，提升项目整体效益水平

在项目推进过程中，各公办民办学校按照审核通过的帮扶工作方案和资金使用计划实施帮扶内容，落实各项帮扶工作，提高项目预算执行率和资金使用效率。通过加大师资队伍帮扶力度，进一步提高帮扶的效果。建议公办学校的骨干教师和学科带头人与民办学校教师结对子、结成紧密的专业伙伴、共同学习、共同成长、“捆绑”考核。通过共同召开教研组会、集体开展教研活动、共同研讨教学设计等方式，将帮扶活动转变为常态化的形式，确保帮扶工作发挥实际作用。另外，鼓励教师在有条件的情况下，

以“跟岗学习”的方式直接参与到结对学校的日常授课中，学习对方优秀的教育知识和方法，提高教师的教研能力水平。

（四）完善绩效指标设置，提高绩效自评工作质量

为保障财政资金的使用效率，确保项目实施达到预期效果，在进行效益目标设置时，尤其注重绩效指标的全面性和可量化性，提高绩效评价工作质量。在绩效评价时，科学设置绩效目标，全面反映预期投入、产出和效果，细化量化各项绩效指标，提高项目绩效指标的质量，并将绩效目标作为判断项目绩效的重要依据。从《工作方案》出发，细化设置能够反映教学管理、师资队伍和教学质量帮扶工作完成情况的指标，同时从教育资源均衡、提高民办学校教育教学水平出发，设置社会效益指标，并设置符合正常业绩水平的目标值，以便全面反映项目绩效。在绩效运行跟踪监控和绩效自评时，要根据设定的绩效指标和目标值，对绩效目标的实现情况进行监督，对发现问题的及时整改，确保绩效目标如期实现，提高财政资金的使用效率。

2018-2020 年坪山区“公共区域 WLAN 服务（政府购买服务）”项目 绩效评价报告

被评价单位：坪山区政务服务数据管理局

被评价项目：2018-2020 年“公共区域 WLAN 服务”项目

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月 - 2021 年 12 月

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）的精神和《深圳市财政局关于贯彻落实全面实施预算绩效管理有关事项的通知》（深财绩〔2019〕5号）的要求，综合评价坪山区“公共区域 WLAN 服务”项目的实施效果，落实预算执行和绩效管理主体责任，提高财政资金使用效益。深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组建绩效评价工作小组（以下简称“评价小组”）对坪山区2020年“公共区域 WLAN 服务（政府购买服务）”项目（以下简称“公共 WLAN 项目”）开展绩效评价。

2018-2020年，项目共安排财政资金3,706.21万元。其中，2018年预算1,220.88万元，到位1,220.88万元，支出1,205.92万元，预算执行率98.77%。2019年预算1,358.32万元，到位1,358.32万元，支出1,357.88万元，预算执行率99.97%。2020年预算1,142.41万元，到位1,142.41万元，支出1,142.41万元，预算执行率100%。

一、绩效评价结果及分析

在资料审核和现场调研的基础上，2020年坪山区“公共区域 WLAN 服务（政府购买服务）”项目综合评价得分为80.04分，评价等级为“良”。

二、项目主要经验及成效

（一）积极扩大公共 WLAN 规模和服务范围，基本实现主要公共场所全覆盖

坪山区积极部署热点 AP，公共 WLAN 规模和服务范围显著扩大。公共 WLAN 规模方面，截至 2021 年 8 月，坪山区共建设 WLAN 热点 296 个、AP 点位 3964 个，与 2018 年的 155 个 WLAN 热点、895 个 AP 点位相比，热点范围和 AP 点位分别增加 190.97%和 442.91%。公共 WLAN 服务范围方面，2018 年建设前，原有坪山区公共 WLAN 仅覆盖行政办事大厅、公立医院、市政公园、文体场馆、交通枢纽五类公共场所。截至 2021 年 8 月，新增覆盖大型商业街圈、旅游景点、教育机构、重点产业园和农贸市场五类公共场所，覆盖范围增至十大公共场所，有效响应了《深圳市扩大 WLAN 工作方案》关于“2019-2020 年，基本实现重要公共场所免费 WLAN 全覆盖”的要求，有力扩大坪山区公共 WLAN 服务范围。

（二）网络速率和稳定性均达标，公共 WLAN 服务较为便捷

从网络速率来看，坪山区提供的服务高于市级标准。从服务标准看，《服务规范》要求，“单 AP 互联网接入带宽高于 50Mbps，单用户平均下行传输速率高于 1Mbps，单用户平均上行传输速率高于 512kbps”，坪山区按“单 AP 互联网接入带宽不低于 100Mbps，单用户平均下行传输速率不低于 20Mbps，单用户平均上行传输速率不低于 10Mbps”标准提供服务，远高于市级水平。从执行情况看，2018-2020 年《坪

山区公共 WLAN 项目测试报告》显示，网络速率均达到坪山区履约标准，反映出该项服务具有较高的接入成功率、更流畅的网络体验感。

从网络稳定性来看，坪山区提供的服务达到合同要求。坪山区以“每月所有热点范围内的 AP 可用性必须达到 95% 以上（含 95%）”的要求对运营商进行履约考核。从执行情况看，2018-2020 年，AP 设备的平均在线率为 97.29%。其中，2018 年为 97.02%[由于存在 AP 建设期，数据实际于 2018 年 11 月 6 日开始统计。]，2019 年为 97.40%，2020 年为 97.41%，每年仅有 7 天左右受市政工程施工导致光缆切断、局部地区断电等因素影响，出现 AP 设备在线率低于 95% 的情况，反映出网络服务整体较稳定。

（三）公共 WLAN 服务用户群体庞大、黏性较强，使用情况逐步增长

从用户使用情况看，用户群体基数庞大且处于长期稳定状态。2018 年 9 月至 2020 年 12 月，累计活跃用户 11,869,696 人次。其中累计新增用户 494,273 人，累计访问量达 38,251,967 次。与 2021 年坪山区常住人口 55.13 万人对比，累计活跃用户数量是坪山区常住人口的 21.5 倍，新增用户为常住人口的 89.65%，人均访问量超过 3 次，反映出用户群体基数大，新增用户数量多。从使用时段看，受春节和疫情影响，2020 年上半年月均活跃用户量偏低，但月均活跃用户整体保持在 42 万人次左右。新增用户量 2019 年呈缓慢下降

趋势，2020 年趋于稳定，月均新增用户量在 1.8 万人。月均访问量与月均活跃用户量趋势一致，保持在 137 万次。

从网络使用情况看，网络使用呈上涨趋势。从使用流量看，2018 年 9 月到 2020 年 12 月，用户使用流量达 3,853,875.9GB，年人均流量达 332.47MB/人/年；累计上网时长达 46,368,298.46 小时，年人均时长 3.91 小时/人/年。从使用时长看，2018 年 9 月到 2020 年 12 月月均使用流量和上网时长均呈上升趋势。其中，2018-2020 年月均流量同比增长 29.65%、22.94%，月均上网时长同比增长 28.78%、2.13%。

三、存在的主要问题

（一）建设前项目选点布局规划欠妥，热点覆盖合理性不足，重复建设现象明显，造成财政资金浪费

2018 年深圳市提出进一步扩大公共 WLAN 服务范围、提升服务质量。为积极落实市级要求，2018-2020 年坪山区公共 WLAN 服务项目布点规模迅速扩大，2018 年 AP 点位建设需求 3,100 个，是 2017 年 AP 点位建设数量的 3.46 倍。纵观整个建设期，在建设需求迅速扩大的情况下，区政数局仅开展需求调研，未针对调研结果制定选点布局的规划落实方案，缺乏对选点位置的实地调研论证，出现公共区域定位不清、反复建设的情况，造成一定程度的财政资金浪费。具体情况如下：

1. 未厘清政府与市场边界，部分已建成区域不具有公共属性

一是未清晰定义公共场所，部分已布点场所不属于公共场所范畴，公共 WLAN 服务的“公共属性”未有效凸显。根据《服务规范》，“重点产业园区、中等专业及高等教育机构作为其他公共场所，各区根据辖区内特色和实际情况推进公共 WLAN 建设和服务”，实际建设中，区政数局仅依据相关职能部门上报的布点需求进行建设，对建设条件、覆盖范围等未做详细论证，也未开展实地调研勘察，部分布点范围缺乏“公共属性”，导致政府与市场的边界不清。

二是部分已建成区域不具备“公共属性”。市里《服务规范》对“公共场所”界定范围不明确，导致实际执行时出现“公共属性”不凸显。

2. 前期布局规划缺乏系统性，同一地址多次增补热点

前期布局考虑不周全，出现运营期间部分公共区域反复“打补丁”、同一地址分批次反复规划建设的情况。截至 2020 年底，坪山区增补建设热点 21 个，重复建设次数达 45 次，其中以平乐骨伤科医院尤为明显，共增补建设热点 13 个，重复建设 12 次。与深圳市其他区相比，南山区截至 2020 年 6 月建成热点 204 个，AP 15,958 个，未出现重复热点规划情况；龙华区截至 2021 年 4 月建成热点 291 个，AP 3,153 个，重复建设 5 个热点、重复建设 5 次，坪山区重复规划建设较严重，热点重复规划意味着需重新进行 AP 设备及管线规划，可能导致建设成本增加。

（二）存量点位动态调整机制灵活性不足，运营期间点位优化不及时，部分热点及 AP 配置问题突出

实际执行中，区政数局 AP 点位动态调整机制灵活性不足，无法完全满足实际需求。具体情况如下：

1. 未预留充足 AP 点位，随坪山区发展及时完善点位布局能力较弱

2018 年项目初步验收时，共建设热点 268 个、AP 设备 3765 个，分别占合同要求的 97.81%、96.58%（若含预留 AP 设备，则 AP 设备占 88.93%），未充分预留 AP 点位以满足后续公共场所改扩建需求。

2. 低流量点位长期存在，资源配置低效

评价发现，2019 年月均使用流量低于 10M 的 AP 有 232 个，2020 年有 219 个。以 2020 年月使用流量低于 10M 的 AP 为例，存在不同闲置程度的 AP 点位达 944 个，其中全年闲置点位有 12 个，半年及以上闲置点位有 127 个。一定程度上反映了坪山区未充分结合监测数据调整点位，导致闲置 AP 资源浪费。

（三）预算编制依据科学性不足，脱离市场价导致成本偏高，部分内容绩效实现不佳

区政数局 2018 年开展的新一轮招标沿用了 3 年前取费标准，导致中标的 AP 服务单价较市级平均水平偏高。认证管理平台升级扩容中新增的人群大数据系统模块缺乏建设必要性论证，新增平台功能模块实现效益有限，市民满意度

也无显著提升，项目成本效益不佳。

（四）管理制度文件有效性不足，项目管理缺位，宣传工作效率不高

1. 管理制度文件时效性不强，缺乏统一规范的规划方案

一是公共 WLAN 建设规划未及时更新。2017 年深圳市出台《深圳市扩大 WLAN 工作方案》《服务规范》等文件，对全市公共场所 WLAN 整体建设及服务提出规范性要求。各区具体如何建设、覆盖哪些场所、投资数额等均有各区自行把控。但截至评价日，坪山区关于公共 WLAN 建设的制度文件仍停留在 2014 年出台的《坪山新区加快推进公共场所无线局域网建设行动计划（2014-2016 年）》，后续项目开展主要参照深圳市文件要求，未就坪山区公共 WAN 建设明确工作目标、建设任务、责任分工、实施流程和保障措施进行统一规范。

二是实施方案时效性不强。区政数局未制定公共 WLAN 实施方案，仅依赖运营商提供的实施方案，却又未对其时效性进行约束。深圳电信、深圳移动两家运营商 3 年的实施方案仅更新了年份、甲方单位、合同带宽数据信息，其余内容未结合坪山区公共 WLAN 的建设实际、年度工作总结及工作重点等进行调整优化，实施方案合理性有待商榷。

2. 项目验收不规范，未按市级要求组织验收工作

一是未按照市级文件要求组织测试验收。根据《服务规范》的检测要求“各区（新区）、市交通运输委、市轨道办加强对公益性公共场所 WLAN 的监督检查，通过委托具备相

关检测资质和经验的第三方检测机构，按照《服务规范》要求，对运营企业提供的 WLAN 网络质量和服务质量进行检测评估，检测内容包括网络质量标准、标识规范、认证登录、上网日志留存、安全保障等，并形成测试报告”。实际执行中区政数局并未组织第三方测试，仅通过合同约定，将该项工作转嫁给运营商，要求运营商按照《服务规范》组织测试，但运营商测试报告内容仅限于工程建设质量和网络质量。区政数局 3 年均以运营商测试报告作为验收依据既不客观全面，也未按合同要求落实违约责任。

二是未开展试运行工作。《服务规范》要求“验收通过后，进行试运行，试运行阶段应从工程初验合格后开始，试运行时间应不少于三个月”，实际项目建设完成后，区政数局并未开展试运行工作。

3. 以“口头约定”代替制度文件，履约考核不严谨

一是未明确重点区域和非重点区域质量要求。合同约定“出口带宽必须根据实际出口情况进行调节，实际使用率超过 80% 的，须于一周内调增优化出口带宽，延期末调整的，每超过一周扣款 0.5%，最高不超过 5%”。实际执行中，区政数局以口头约定的形式，将公共 WLAN 热点分为“重点区域”和“非重点区域”，对两部分分别配置出口带宽，却未对实际调整提出新的质量要求。经查，2019 年 12 月 - 2020 年 5 月，深圳电信运营的非重点区域出口带宽使用率均超过 80%，网络已经出现拥堵，但整体出口带宽使用率未超过 80%，合同不能对运营商进行违约惩罚。

二是故障分级响应机制未严格执行。合同约定实行分级故障响应机制，但根据故障报告单，实际并未分级，且报告和修复均只填列到日，无法辨别故障级别及修复时间。

（五）绩效目标编制不合理，绩效自评结果存在偏差

1. 绩效指标编制未能与项目预期产出效益相匹配

一是部分目标值低于合同要求。二是部分指标设置重复。三是部分指标无法衡量。如 2018-2019 年效益目标过于宽泛，与项目实际产出不符，且无法量化衡量。

2. 绩效自评未能充分反映项目实施

一是自评完成值与实际不符，如 2019 年互联网带宽实际交付数完成值应为 2100M，实填 1000M；又如 2018-2019 年的 AP 在线率，完成值应为 97.29%，实填 100%。二是自评报告基本情况阐述不到位，如 2018 年自评报告对预算编制情况阐述不清楚。

四、改进建议

（一）制定覆盖方案，明确选点布局标准，统一规划热点

一是制定覆盖方案，加强前期论证评估。覆盖方案应明确公共场所定义、预期财政投入、具体覆盖场所等关键内容。

二是预留部分 AP，满足新增公益性公共场所覆盖需求。根据《服务规范》要求，建议区政数局科学测算预留 AP 点位，重点保障行政服务办事大厅、市政公园、文体场馆活动区、公立医院候诊区和交通枢纽候客区等五大类人流密集程

度高的公益性场所需求。

三是严格界定政府与市场边界。应由市场主体建设 WLAN 的范围及场所应交由市场主体承担，应由政府负责的公共场所部分交由政府承担，体现财政资金、政府服务的“公共属性”。

（二）优化点位动态调整机制，提高点位调整灵活性，改善用户体验

一是优化点位动态调整机制。根据覆盖方案总目标，主动满足公益性公共场所覆盖需求。明确 AP 点位撤出门槛，满足相应的条件即可调整热点 AP 配置数量或安装位置。

二是针对闲置 AP 考虑其保留必要性，尤其是超过半年的闲置点位，将其纳入运营商优化方案。

三是 AP 配置根据使用情况进行优化。AP 配置除参考热点现场物理格局和 AP 设备参数外，实际人流密度及使用频率也应作为重要配置依据。在日常优化中，区政数局点位调整可以根据 AP 预留情况适当向人流密集场所倾斜。

（三）合理预算编制，降低项目成本，重新审议新增项目立项必要性

一是坚持精打细算原则，加强费用测算精确性，降低项目成本，提高市民满意度。招标前先进行市场价格调研，充分了解各分项目及设备安装市场报价，对比其他区建设成本，合理估算招标价格。招投标环节，吸引更多具有资质的运营商投标。建设阶段，可以根据实际租用情况按单 AP

服务价格付费，预留部分 AP 进行灵活配置。运营阶段，根据实际情况对行政服务办事大厅等已自行布设 WLAN 服务的热点地区进行适度的 AP 配置缩量。开放并告知报障反馈渠道，引导市民填写服务评价，针对市民反馈的问题及时作出回应，提高市民满意度。

二是坚持厉行节约，加强对人群大数据系统建设的必要性论证。对于认证管理平台升级扩容，按照实际诉求，对“新建人群大数据分析系统”和“实现认证管理与视频共享平台、智慧管理指挥平台系统对接”两部分主要功能进行分别论证。确有必要与其他平台对接部分产生的升级扩容费用，需单独核算。人群大数据分析系统建议重新审议其立项必要性，参考其他区做法是否有必要投入，确有必要投入，建议将人群大数据分析系统作为单独的项目进行招标，获取最新市场定价。

（四）更新制度文件，加强项目管理，提高宣传工作效率

一是及时更新坪山区公共 WLAN 建设规划，保障实施方案的时效性。建设规划中明确工作目标、建设任务、责任分工、实施流程和保障措施等要求。实际实施过程中，要求运营商在每年续签合同后及时更新实施方案的相关内容，确保实施方案具有较强的指导作用。

二是规范项目验收，组织测试及试运行工作。项目建设完工后，组织第三方机构对 WLAN 网络质量和服务质量进行

检测评估，形成测试报告，提出整改意见。验收通过后开展三个月的试运行工作，在试运行阶段发现问题应及时反馈运营商作出整改。

三是明确“重点区域”和“非重点区域”的服务质量差异，制定相应的管理办法进行履约监督。

四是严格执行故障响应机制，规范运营商故障维护质量考核。要求运营商规范填写故障维护表中故障等级及修复时间，在周报中对已维护和尚未维护故障进行统一说明。

（五）强化绩效理念，提高绩效管理水平

建议区政数局加强绩效管理水平。一方面，在绩效申报阶段提高绩效指标设置的合理性，按照《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）提出的共性指标体系框架设定项目绩效指标，确保目标值与合同要求一致，提高绩效目标约束力；同一指标不重复评价；下级指标与上级指标相关性强且能够衡量。后续年度绩效目标可根据上一年项目实施的具体情况进行修改，提高绩效指标的合理性。另一方面，重视绩效自评质量，绩效自评应如实填写项目完成情况，对预算编制及实际效果进行深入阐述。

深圳市坪山区人力资源局 2020 年 部门整体支出绩效评价报告

被评价单位：深圳市坪山区人力资源局

被评价项目：坪山区人力资源局部门整体绩效

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价时间：2021 年 6 月 - 2021 年 12 月

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号），进一步加强预算绩效管理，提高财政资金使用效益，按照《深圳市财政项目支出绩效评价工作规程（试行）》（深财绩〔2020〕14号）、《深圳市财政局关于印发〈深圳市预算绩效评价共性指标体系框架〉的通知》（深财绩〔2019〕11号）的相关要求，深圳市坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组织绩效评价工作组（以下简称“评价小组”）对深圳市坪山区人力资源局（以下简称“区人资局”）2020年部门整体支出开展绩效评价，形成绩效评价报告。

一、部门概况

（一）部门基本情况

区人资局包括区人资局本级和非独立核算下属事业单位深圳市坪山区和谐劳动关系服务中心2家基层单位。

根据《关于印发深圳市坪山区人力资源局职能配置、内设机构和人员编制规定的通知》（深坪办发〔2019〕20号），核定区人资局总编制12名，实有在编人员11名。

根据《关于深圳市坪山区人力资源局所属事业单位有关机构编制事项的通知》（深坪办发〔2019〕13号），核定事业编制17名，实有在编人员16名。

截至2020年12月31日，区人资局（含下属）核定编制人员共计29人，实有在编人员27人，财政供养人员控制率为93.10%。核定聘用编外人员共计35人，实际在职人员31人，非编人员规模在核定范围内，没有超编现象。

（二）部门年度工作目标

一是多方合力持续推进坪山工匠园建设。二是积极完善人力资源制度设计，推动出台《坪山区人力资源发展实施办法》《坪山区人力资源服务机构管理办法》及相关配套文件，提升并优化人力资源引进、培养、评价、服务、发展等人力资源发展全链条业务，营造良好的发展氛围。三是按照省、市有关部署，深入实施“粤菜师傅”“南粤家政”工程。依托辖区全市首批广东省粤菜师傅培训基地优势，深化院校、培训机构与餐饮行业协会、企业的合作交流。四是充分发挥各类培训机构和技工院校作用，多层次开展技能培训，在促进多渠道就业、创业带动就业、劳务扶贫对接等方面综合施策，挖掘培育品牌企业和典型人物。五是建立健全“区（和谐劳动关系促进会）-区域（园区、行业）”社会化劳动争议调解网络和“区-街道-社区-企业”基层劳动争议调解网络，积极培育第三方专业劳动争议调解组织，满足多元化调解服务需求。六是开展年度和谐劳动关系奖励（补贴）。七是强化建设工程领域农民工工资支付管理。八是深入推进小微企业劳动关系事务托管服务。

（三）部门资金情况

区人资局年初预算总数为 20,998.20 万元，其中基本支出 1,157.40 万元，项目支出 19,840.80 万元（含行政事业类支出 19,840.80，无基本建设类支出），调整后预算数为 17,079.44 万元，支出决算数为 14,945.82 万元，预算执行率为 87.51%。

三、绩效评价总体结果

根据部门整体支出绩效评价指标综合评分，区人资局 2020 年部门整体支出绩效评价得分为 80.62 分⁴，评价等级为“良”。

表 1 坪山区人资局 2020 年部门整体支出绩效评价指标评分表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分	得分率
预算管理	24	预算编制	10	预算编制合理性	4	3.13	78.25%
				预算编制规范性	2	2	100.00%
				预算编制统筹有效性	4	4	100.00%
		目标设置	14	绩效目标完整性	6	3.78	63.00%
				绩效指标明确性	8	4.67	58.38%
部门管理	20	资金管理	6	政府采购执行情况	2	2	100.00%
				财务合规性	3	3	100.00%
				预决算信息公开	1	0.9	90.00%
		项目管理	4	项目实施程序	2	2	100.00%
				项目监管	2	2	100.00%
		资产管理	3	资产管理安全性	2	1.5	75.00%
				固定资产利用率	1	1	100.00%
		人员管理	1	人员控制率	1	1	100.00%
		制度管理	6	管理制度健全性	2	1	50.00%
				管理制度有效性	4	2	50.00%
部门绩效	56	经济性	6	日常公用经费控制率	3	2	66.67%
				三公经费控制率	3	3	100.00%
		效率性	20	预算执行率	6	3.4	56.67%
				重点工作完成情况	8	7.36	92.00%

⁴ 绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分为 100 分，等级划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分	得分率
				项目完成及时性	6	5.38	89.67%
		效果性	21	保障就业持续稳定	2	2	100.00%
				履行人资服务机构监管职责	2	2	100.00%
				实现“走出去、请进来”人才引进举措	5	2	40.00%
				切实促进就业创业	4	4	100.00%
				实现技能人才储备	3	2	66.67%
				实现劳动纠纷处理全保障	3	3	100.00%
				可持续影响效益	2	2	100.00%
		公平性	9	群众信访办理情况	3	2.5	83.33%
				公众或服务对象满意度	6	6	100.00%
总分	100		100		100	80.62	80.62%

四、主要经验及取得成效

（一）招才引智，助力社会经济高质量发展

一是出台人才补贴激励政策，优化人才引进培养模式。制定印发《坪山区新引进人才生活补贴和大学生实习基地补贴实施办法》，实现通过具体政策撬动人才集聚杠杆，激发人才创新创业活力，有效促进人力资源开发，为坪山经济和社会发展提供人才支撑。

二是充分挖掘就业见习岗位，推动建立实习基地与高校长效合作机制。实地走访比亚迪、兰亭科技、创新广场、留学生创业园、深港澳青年创新创业基地，深入企业、基地宣讲创新创业相关政策，为企业提供“一对一”指导服务。充分发挥政策引导作

用，鼓励企业申报青年见习基地。

三是积极强化校企对接，实现高质量引才。联合区人才工作局组织辖区 23 家企业赴暨南大学、广东工业大学和吉林大学珠海学院开展 2020 年“龙聚坪山 名校引才”高校招聘行活动，提供 1047 个岗位；组织辖区 16 家企业赴中南大学、湘潭大学、湖南工业大学开展高校招聘活动，提供 583 个岗位。

（二）加强培训，助力劳动者高质量稳定就业

一是夯实技能培育体系基础。制定《坪山区职业技能提升行动实施方案（2020—2021 年）》。支持与鼓励企业组织员工参与与生产经营相关的岗位技能培训、转岗转业培训等适岗培训。制定《坪山区“聚龙巧匠”认定、管理和保障实施办法》，组织开展坪山区首届“聚龙巧匠”评选评审会，成功评选出 10 名 2020 年度坪山区“聚龙巧匠”，并举办 2020 年坪山区十大“聚龙巧匠”表彰暨工匠精神交流座谈会，加强营造崇尚技能、尊重人才的社会氛围。推动企业结合发展需求和自身特色，建设高技能人才培养载体。

二是积极开展技能竞赛以及公益培训。举办深圳市第十届职工技术创新运动会暨 2020 年深圳技能大赛——口腔修复体制作工职业技能竞赛决赛；承办第 46 届世界技能大赛车身修理项目广东省选拔赛。开展坪山区 2020 年公益性职业技能培训活动，推进实现技能扶贫、技能创业。

（三）创新机制，积极构建和谐劳动关系

一是迅速做好劳动关系处理指引。印发《坪山区关于新冠肺炎疫情劳动关系处理指引》，解决企业疫情期间工资支付等问题，维护劳动者合法权益，为人社部出台关于妥善处置涉疫情劳动关系有关问题的意见提供了基层蓝本。对疫情防控期间劳动关系 10 个热点问题进行系统研究，以一问一答形式在疫情初期及时通过“坪山发布”登载。

二是强化多方参与构建和谐劳动关系内生动力。开展 2019 年坪山区和谐劳动关系奖励（补贴）评审，发放 2018 年度奖励（补贴）资金。有效促进企业建立健全劳资纠纷内部化解机制。开展小微企业劳动关系事务托管服务，修订《深圳市坪山区小微企业劳动关系事务托管服务效果评估办法》，进一步提高小微企业劳动关系事务托管服务质量，提升政府财政资金使用效能。

三是注重加强部门联动。成立由企业代表、工会工作者、律师、职业指导师等专家组成的专职小组，深入企业宣讲劳动法律法规、失业登记政策等，指导监督企业做好员工补偿安置、工资发放等工作，组织辖区企业进行现场招聘，促进失业员工再就业。

四是发挥和谐劳动关系构建指导示范作用。推动和谐劳动关系深圳标准建立，深圳市人社局以坪山区出台的评价指标体系作为蓝本，制定《深圳市企业构建和谐劳动关系指引》，并将纳入“深圳质量”标准体系，为下一步在全市推广企业和谐劳动关系评价提供指引。

五、存在问题

（一）预算执行自主统筹能力不足，财政资金使用效益低

一是资金使用自主统筹能力欠缺、积极性不高，预算执行及时性、均衡性不足。区人资局 2020 年一至四季度的执行率都低于序时进度，且全年支出不均衡，第一季度执行率为 6.47% 低于序时进度 25%，第二季度执行率为 28.05% 低于序时进度 50%，第三季度的执行率为 42.90% 低于序时进度 75%，第四季度 87.51% 低于序时进度 100%；截至第三季度预算执行率不足 50%，第四季度预算执行率相比第三季度增长 44.62%，高于前三季度累计执行率，由此可见区人资局全年预算支出基本集中第四季度，在全年预算执行及时性及均衡性统筹把控不足。

二是个别项目未能按计划执行，项目推进实施有效性不足。培训业务受疫情影响未能开展，“培训支出”项目年度总指标为 44.15 万元，全年支出数为 26.64 万元，执行率为 60.33%，单位未能根据项目实施的现实情况及时调整工作计划或变更工作开展方式；年初受疫情影响，新引进人才数量相比同期有一定程度减少，区人资局也未及时采取有效应对措施，加强人才吸引举措，合理安排资金支出计划。以上项目支出进度缓慢，单位未及时采取有效措施调整优化资金结构，导致财政资金使用效益低下。

（二）内控制度建立健全性及执行有效性不足，内部风险管控有待加强

一是合同管理制度执行有效性有待提升。区人资局合同管理制度第六条第四点规定“对人力资源局合同进行统一分类及连续编号，建立合同台账，更新记录合同付款进度”，经查询合同台

账登记合同数量为 83 个，而经律师审查合同数量为 98 个，二者不等；区人资局合同管理办法第十七条规定“办公室应当加强对合同登记的管理，及时录入合同台账。合同台账应当包含的内容如下：（一）合同基本信息，包括合同编号、合同名称、对方当事人、起止时间、合同金额、相关负责人等内容；（二）合同履行情况，包括合同付款金额、付款日期、付款比例以及变更纠纷等内容”，单位实际执行中合同台账只登记了基本信息，缺少合同履行情况，制度执行有效性不足。

二是资产管理制度不完善，无形资产未能及时准确确认入账。单位 2018 年建设的小微企业劳动关系事务托管服务系统，取得时未及时入账确认为无形资金，经审计发现后于 2021 年 2 月补录无形资产。经核实，区人资局现有资产管理制度中缺乏无形资产管理相关规定，对于无形资产的确认条件缺少规则 and 标准，无形资产管理无据可依，规范性有待提高。

（三）履职服务力度不足，社会公众需求未能有效满足

一是技能人才培养体系不完善，培训效果难评估。2020 年度公益性技能人才培养参与人数未达计划目标。区人资局全年共开展三场技能人才培养，分别是“粤菜师傅”技能培训、电工公益性培训和西式面点公益性培训，其中“粤菜师傅”技能培训参与率 66.67%，电工公益性培训参与率 83.33%，参与率均低于 90%，培训参与度不高；区人资局未对培训参与人员进行相关考查或者满意度调查，缺乏直接的培训效果反馈机制，实施效果无法有效

评估。此外，区人资局缺乏对全区技能人才数量、技术类型、人才需求等相关数据的全面统计分析，技能人才管理缺乏数据支撑，主管部门对全区当前技能人才储备及发展情况不了解，易出现技能培训参与率低、培训效果差以及政府培育人才结构与市场需求脱节的情况。

二是新引进人才负增长，缺乏留才机制，引才效果不佳。一方面新引进人才数量增长率呈逐年降低趋势，2019年至2020年整体呈现负增长，2019年新引进人才总数4692人，2020年新引进人才总数3790人。另一方面缺乏留才机制，区人资局主要负责新引进人才申请审核及资金发放，缺乏对引进人才后续在辖区的发展、留驻等情况的配套跟进机制或服务。前期补贴只达到一定引才效果，但后续配套服务、制度不完善，导致留才效益偏低，资金使用效果打折扣。

（四）绩效目标和指标设置不完善，未能全面发挥绩效目标导向性作用

1.整体支出绩效目标设置未贴合中长期规划

对照《坪山新区就业和劳动保障事业发展“十三五”规划》，设置主要指标“全区技能劳动者年增5%，高、中、初级技能人才的比重分别增10%、45%、45%”，指标未在区人资局部门整体支出绩效目标中体现。经向区人资局了解，该项指标截至2020年底也未完成，部门整体支出绩效目标设置未能有效贴合中长期规划，绩效目标导向性作用弱。

2.项目支出绩效指标设置不完善

一是项目绩效指标设置不完整。根据区预算绩效编制和考核要求，项目绩效指标应至少包括数量、质量、时效、社会效益和满意度指标，区人资局项目绩效指标设置不完整。二是项目绩效指标可量化性和细化程度不足，指标设置单一，未能全面反映项目开展取得的成效。从项目绩效目标和绩效指标方面评价，项目设置绩效指标虽能体现部门履职效果，但部分项目绩效目标较笼统，不够细化，缺乏可衡量性。三是设置的指标和指标值不匹配。例如“劳动保障监察”项目中所设置的社会效益指标“保障案件办理费用”，年度考核指标值为“促进劳动关系和谐稳定”，指标与指标值匹配度不高，无法反映项目真实的绩效情况。

六、建议和结果运用

（一）充分发挥预算主体意识，提升预算统筹能力

一是加强预算编制的准确性，提高预算资金管理水平。按照预算编制工作要求以及部门工作计划，根据实际需要科学核定预算，充分考虑预算编制的合理性，做到预算编制政策依据充分，资金测算科学，符合实际需求。

二是加强预算执行整体统筹能力，提高财政资金使用效益。转变固有思维，提高政治站位，高度重视预算资金执行情况，各业务科室加强协作和联系，培养主动优化预算资金的统筹意识；提高预算可执行性，科学合理编制用款计划，严格按计划执行，做好经费支出审核；认真梳理年度预算项目，逐项核实项目进展

情况，查找执行中存在的问题，对于执行存在偏差或者无法继续执行的项目，及时结合外在形势及项目实际采取有效措施，积极主动作为推动项目运行，确保预算执行的时效性、均衡性，做到资金不闲置，提高财政资金使用效率和效益。

（二）完善内部风险管控，提高单位管理水平

一是严格合同制度执行，有效落实内控规定。严格执行单位合同管理相关制度，确保合同台账登记全覆盖，完善合同台账登记内容，有效实现合同全过程动态管理。加强内控管理，避免出现内控制度流于形式，要做到“有制度可依、有规定必依”。

二是优化设置合同付款比例，规避履约风险。对于非即时结清合同，需要持续性开展工作或者提供货物的，建议区人资局完善合同管理制度，明确合同付款期数、付款比例等关键管控信息，完善项目合同支付条款，特别是分期付款比例和条件内容。

三是完善资产管理制度建设，保障资产管理有据可依。首先完善资产管理办法，明确无形资产管理规定。新建或对现有资产制度修改完善，增加无形资产管理要求，为无形资产确认及日常管理提供指引，保障资产数据准确，资产保管安全完整。

（三）加强部门履职服务，践行民生服务型部门职责

一是加大政策宣传力度，提升技能型人才储备。大力宣传技能人才的重要性，营造尊重技能人才的社会氛围，引起社会各界对技能、对技能人才的重视，从而使工匠精神涓涓不息；精准对接辖区内重点用工企业对技能人才的需求，加大公益性技能培训

的开展，对培训合格的学员给予企业直接录用等优惠，促进技能人员参与培训的积极性，提高培训的参与率及培训成效。

二是在技能人才储备政策或人才引进政策方面，优化政策跟踪评估机制，提升实施效果。一方面建议区人资局对全区人才现状、技能人才需求以及企业用工需求进行综合调研分析，为人才储备及引进工作提供科学支撑，有的放矢，事半功倍，做到需求精准定位，工作科学开展，政策高效落实。另一方面可完善事后跟进评估机制，比如通过培训考核、问卷调查、综合评估等形式，及时跟进了解政策实施成效以及存在问题，评估调查结果作为政策执行及优化调整提供参考，保障政策决策部署科学性以及实施有效性。

三是加强企业服务对象交流联系，确保沟通渠道畅通。通过调研、座谈、培训、问卷、宣传等多种形式，拓宽区人资局与企业以及个人的沟通渠道，保持服务性部门与社会公众的密切联系，实现精准对接。一方面便于企业、个人及时了解各项政策，助力社会公众尽早受惠，另一方面也便于区人资局及时了解企业、个人需求，准确把握工作方向，高效开展服务。结合区人资局 2020 年部门整体服务满意度调查工作，收集社会公众对区人资局人力资源管理、就业创业管理、劳动关系管理等主要履职的建议，详见附件 4。区人资局可参考相关建议，去粗取精，响应民声，切实提升部门履职效果。

（四）加强预算绩效管理，促进预算资金提质增效

绩效目标的编制是绩效管理的龙头，也是单位编制部门预算、实施绩效监控、开展绩效评价工作的重要基础。建议区人资局结合区绩效管理要求和单位实际，加强单位预算绩效精细化管理，提高预算绩效目标编制水平。在设置年度绩效目标时，结合单位中长期规划、年度工作目标、工作规划等，科学合理设置绩效目标，突出特色、细化量化，彰显单位履职价值，提高预算绩效管理目标编报的准确性、科学性、合理性。