

2024年财政重点绩效评价报告

项目名称： 衡阳市信息化建设经费（数字衡阳）

项目支出绩效评价

主管部门： 衡阳市行政审批服务局

项目单位： 衡阳市行政审批服务局

评价金额： 30,295.88万元

评价类型： 项目完成结果评价

评价机构： 湖南众智金石经济咨询有限公司



报告日期：2024年9月30日

衡阳市财政局制

目 录

一、项目基本情况	- 4 -
(一) 项目单位基本情况	- 4 -
(二) “数字衡阳”项目背景和立项依据	- 4 -
(三) “数字衡阳”项目投资建设内容与服务	- 5 -
(四) “数字衡阳”项目“建设与服务”合作模式	- 6 -
(五) “数字衡阳”项目“建设与服务”期限	- 7 -
(六) “数字衡阳”项目购买服务总费用	- 7 -
(七) “数字衡阳”项目绩效目标	- 8 -
二、绩效评价指标分析情况	- 11 -
(一) 项目资金情况	- 11 -
(二) 项目组织实施情况	- 13 -
三、项目的产出成果及效益情况	- 15 -
(一) “数字衡阳”一期项目的产出成果	- 15 -
(二) “数字衡阳”平安城市, 让市民生活更安全	- 16 -
(三) “数字衡阳”智能交通, 让市民出行更便捷	- 17 -
(四) “数字衡阳”数字城管, 创新城市管理方式	- 17 -
四、存在的问题	- 17 -
(一) “数字衡阳”项目采取“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不妥	- 17 -
(二) 工程前期决策、基本建设程序及管理不到位	- 20 -
(三) 项目造价控制不到位	- 23 -

（四）项目财务与资金管理欠规范	- 24 -
（五）预算绩效管理不到位	- 25 -
（六）项目资产利用效率不及预期	- 26 -
（七）平台系统服务器资源、内存资源消耗逐步下降	- 27 -
五、相关建议	- 28 -
（一）选择适宜的项目建设投资与政府购买服务模式	- 28 -
（二）严格信息化项目前期决策以及基本建设程序	- 28 -
（三）加强项目财务与资金管理	- 30 -
（四）加强项目全生命周期管理水平	- 30 -
（五）加强项目资产管理	- 31 -
（六）加强项目预算绩效管理	- 32 -
附件：1. 衡阳市信息化建设经费（数字衡阳）项目支出绩效评分表	- 32 -
2. 绩效评价问题清单	- 32 -

2024 年财政评价简要情况表

评价项目名称		主管部门	资金总额（万元）	现场评价金额（万元）	项目总数	现场评价项目数	评价得分	评价等级
衡阳市信息化建设经费（数字衡阳）项目		衡阳市行政审批服务局	30,295.88	>16,000.00	14（两期）	8（两期）	78.8	较差
评价指标	权重	指标得分	得分权重	指标得分等级	主要扣分理由			
决策 15 分	15%	10	66.67%	较差	“数字衡阳”项目“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不妥。未编制及批复项目可研报告、初步设计及概算；未针对“数字衡阳”项目单独编制绩效目标，绩效目标设定的效果类绩效指标不够清晰、细化；财政预算评审深度不足，仅编制了项目投资估算未编制概算、预算。			
过程 25 分	25%	14.8	59.20%	差	445.21 万元结余资金沉淀长达 5 年时间，财务资料近 5 年未交接；一期/续签项目均未决算评审超比例支付工程进度款；项目资产管理制度缺失；违反建设程序边设计、边施工，工程变更频繁；运营维护月报资料不完整；续签项目验收不规范，未实施工程监理制。			
产出 40 分	40%	36.4	91.00%	优	“数字衡阳”一期工程竣工验收延期 9 个月。			
效益 20 分	20%	17.6	88.00%	良	应急指挥系统利用率较低，2017 年相对 2023 年 CPU 平均使用率下降 3.75%，内存平均使用率下降 3.33%，云平台被弱化。			
评价主要内容		发现的主要问题			原因分析及工作建议			
政策制度		“数字衡阳”项目采取“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不妥。			一是从项目建设主体角度看，本项目属于“政府建设投资”项目而不是“企业建设投资”项目。二是从购买服务角度看，市电子政务办作为服务购买方应只承担项目建成后委托运营服务的费用，不应承担项目投资的费用。三是“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不符合“BOT”模式规定，以“企业建设投资”名义建设该项目带来的操作层面的问题是，易规避并导致未实施或未严格执行“政府建设投资”项目应当履行的项目前期决策及基本建设程序。四是政策允许“数字衡阳”一期项目采用“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式；由于“将工程和服务打包的项目、融资行为不得纳入政府购买服务范围”“政府投资项目不得由施工单位垫资建设”等政策新规，“数字衡阳”续签项目不允许继续采用“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式。建议严格遵守目前适用的相关政策规定，选择适宜的项目建设投资与政府购买服务模式。			
资金分配		投资估算结果缺乏客观性；“数字衡阳”项目未批复投资估算，未编制及批复概算，未委托造价咨询机构编制预算，以及一期项目未依据预算审定“企业投资建设，政府购买服务”上限值，预算评审依据不充分、内容不完整以及深度不足；政府购买服务费与投资估算之间缺乏价格关联性，定价依据不明。一期及续签项目未进行竣工决算审计超比例支付工程进度款，固化政府支出责任。			建议项目单位落实“估算控制概算，概算控制预算，预算控制结算”的要求，对项目造价进行严格审核把关；按照政策规定支付项目进度款。数字衡阳一期/续签项目，由市财政等相关部门审定承建单位的投资金额，确定最终的“企业建设投资，政府购买服务”费用。			
资金管理		项目专账管理与核算不到位；445.21 万元结余资金沉淀长达 5 年时间；预算绩效管理不到位。			加强项目财务与资金管理。一是建立好工作台账，全面反映项目预算执行情况。二是对“数字衡阳”一期项目银行专户的银行存款余额 449.05 万元上缴市财政局。			
项目管理		工程前期决策、基本建设程序不规范。一是“数字衡阳”项目未编制可研报告；而是“数字衡阳”续签项目未实行工程监理制；三是“数字衡阳”一期项目需求论证不充分，工程变更频繁；工程建设管理不到位。一是项目档案管理欠规范，验收及运维资料不完整；二是“数字衡阳”续签项目验收不规范。			一是科学合理编制规划；二是加强项目前期决策管理。如主管部门应组织开展项目建设方案的前置审查和概（预）算评审，并出具项目前置审查和概（预）算批复等；三是严格项目实施和变更。建设单位应严格执行法人负责制，对承建单位进行监督管理，按合同把控项目进度，及时发现并处理项目风险，保证项目按时完工；投资预算达到一定规模以上的项目须引入监理服务；技术方案一经批复一般不得随意调整，因客观因素确需对建设内容进行变更的，必须遵循“先批准，后变更”的程序。项目政策及制度应汇编装订成册，与项目建设与运营相关的报告、批复、合同等文件资料均应及时整理归档，确保档案资料完整，档案保管期限符合政策要求；四是规范项目验收程序。对项目建设是否符合审批程序、设计要求、质量规范、资金使用规定及投资效益等进行全面验收，符合验收要求的项目予以通过，不符合验收要求的项目不予通过，并提出限期整改要求。			
资金效益		应急指挥系统利用率较低，资金效益不及预期。因升级改造而拆除的设备资产未充分利用和处置；平台系统服务器资源、内存资源消耗逐步下降。平台系统服务器 CPU 平均使用率、内存平均使用率从 2017 年的 6.54%、26.68%下降到 2023 年的 2.79%、23.35%，分别下降了 3.75%和 3.33%。			一是加强项目资产管理；本着经济节约、减少财政支出压力、提高信息化项目资产使用寿命的原则，在启动升级改造工程前，提前做好规划与部署，充分考虑被拆除的但完好无损的设备如何再利用。确实没有利用价值的设备资产，应按照项目资产再利用与报废制度及时进行资产处置，避免因资产闲置贬值所造成的浪费现象；二是加强项目全生命周期管理水平。要建章立制，规范管理。建立从项目统筹规划、年度实施计划申报、建设方案申报、审批、建设实施、验收、运维、后评价、停用等各个阶段的标准体系，规范信息化项目全生命周期管理；适当引入第三方，强化管理力量；借助数字化手段，强化资源复用。			

衡阳市信息化建设经费（数字衡阳） 项目支出绩效评价报告

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）和《衡阳市财政局关于开展2024年财政评价工作的通知》等文件精神，受衡阳市财政局（以下简称“市财政局”）委托，湖南众智金石经济咨询有限公司对衡阳市行政审批服务局信息化建设经费（数字衡阳）项目（以下简称“数字衡阳”项目）支出实施了绩效评价，“数字衡阳”项目包括“数字衡阳”一期项目和“数字衡阳”续签项目。现将项目绩效评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目单位基本情况

2012年，“数字衡阳”一期项目由衡阳市电子政务管理办公室（以下简称“市电子政务办”）负责实施。2019年，按照《衡阳市机构改革方案》，通过整合衡阳市委机构编制委员会办公室、市政府办公室以及市直其他有关单位的政务服务、电子政务管理等相关职能，成立市行政审批服务局，“数字衡阳”续签项目调整由该局负责实施。

（二）“数字衡阳”项目背景和立项依据

“十一五”时期，随着城区规模的扩大、人口的增加，衡阳市在城市综合管理的综合协调与沟通方面，存在诸多问题。要提升城市管理能力，必须借助数字化手段参与城市管理，使城

市管理形成法制、行政、技术手段“三足鼎立”的局面。

根据2011年第8次政府常务会议精神，“数字衡阳”项目采取由中兴网信投资建设、政府购买服务的方式和“一个中心、两级平台、四大核心应用系统”的思路建设。经过一年的建设，“数字衡阳”云中心平台搭建完成，城市部件信息采集到位，四大应用平台全面进入试运行。2018年末，“数字衡阳”一期项目已投入运行5年，随着科学技术的发展，技术标准和使用需求的提升，许多设备与平台功能已逐渐不能满足使用需求，需要升级改造，进而产生了二期项目。

（三）“数字衡阳”项目投资建设内容与服务

1. “数字衡阳”一期项目投资建设内容与服务。“数字衡阳”一期项目包括1个主体项目和2个附属项目。“数字衡阳”项目按照“1+N”的总体框架，一期主体工程建设内容为“1+4”，即1个云中心：包括云计算中心、地理信息框架、基础数据库共享、信息资源目录体系和共享交换平台、安全认证体系和容灾备份体系；4大应用：平安城市、数字城管、智能交通、应急联动指挥。附属项目包括：“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程项目，交警75条裸光纤租赁、城管通（含终端、3G卡）及车载3G卡服务项目。

2. “数字衡阳”续签项目投资建设内容与服务。“数字衡阳”续签项目包括“数字衡阳”一期项目中平安城市模块、智能交通模块、云地图模块、数字城管模块、市委市政府数字监控模块的老化和性能欠缺的设备与系统功能进行升级，以及对

设备与系统提供相应5年维护服务。建设内容包括：

（1）对“数字衡阳”一期项目进行升级改造，涉及的外场设备包括1400个治安监控点，30个路口的高清卡口；39个路口的高清电子警察，204个道路监控；100个道路视频监控点，市政府大院112个监控点位，市委大院59个监控点位。

（2）后台设备包括平安城市3P云存储升级，智能交通后台存储960T扩容，交通诱导软件升级，数字城管指挥中心UPS升级、新增管理系统、配套服务器与三维实景数据更新。

（3）附属项目包括“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程、交警75条裸光纤租赁和城管通服务项目。

（四）“数字衡阳”项目“建设与服务”合作模式

2012年5月，衡阳市人民政府（甲方）与衡阳中兴网信科技有限公司（乙方：现更名为湖南中兴网信科技有限公司）签订《“数字衡阳”项目投资建设与服务合同书》，双方以“企业投资建设、政府购买服务”模式进行“数字衡阳”项目建设、运维。湖南中兴网信公司投资建设“数字衡阳”基础支撑平台、平安城市、数字城管、应急指挥、智能交通等应用平台，衡阳市政府购买乙方提供的上述应用服务。该合同约定：乙方投资“数字衡阳”项目的建设和维护，承担建设及维护保养所需费用，项目所有权属于乙方。甲方向乙方购买乙方提供的服务和维护，并向乙方支付服务费，甲方拥有使用权、系统控制权，甲方因购买使用乙方的服务而产生的各种数据归甲方所有。

2019年9月，衡阳市行政审批服务局与湖南中兴网信公司签

定《〈“数字衡阳”项目投资建设与服务合同书〉补充协议》约定：乙方同意将投资建设的《“数字衡阳”项目投资建设与服务合同》中的所有软硬件设备，无偿转让给甲方。附属配套项目“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程、交警75条裸光纤租赁及城管通项目均采取的是政府购买服务的模式。

（五）“数字衡阳”项目“建设与服务”期限

1. “数字衡阳”一期项目“建设与服务”期限。“数字衡阳”一期项目建设总体工期为10个月，自合同签订之日（2012年5月7日）算起。每个子系统试运行期限为1个月。项目服务期定为10年，服务期从项目交付服务之日（2014年1月1日）算起。根据电子产品更新换代快、生命周期短的特点，首次签订5年（至2018年12月31日）的服务合同。

2. “数字衡阳”续签项目“建设与服务”期限。“数字衡阳”续签项目升级改造部分要求在2019年12月31日之前完工，运维时间为五年，从2019年1月1日至2023年12月31日。

（六）“数字衡阳”项目购买服务总费用

1. “数字衡阳”一期项目购买服务总费用。“数字衡阳”一期项目“建设与服务”5年总服务费用估算22350.82万元，其中，“数字衡阳”一期项目年服务费3276.00万元，5年服务期服务费合计16380.00万元；“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程年服务费用896.20万元，5年服务期服务费合计4481.00万元；交警75条裸光纤租赁、城管通（含终端、3G卡）及车载3G卡年服务费用146.70万元，5年服务期服务费合计733.50万元；监理

费147.42万元；数字衡阳一期建设项目总体测评费142.00万元；不可预见费466.90万元。

2. “数字衡阳”续签项目购买服务总费用。“数字衡阳”续签项目“建设与服务”5年总服务费用合同金额8619.79万元，其中，“数字衡阳”续签合同主体项目升级改造及运维费为5101.79万元，其中，升级改造费3780.00万元、运维费1321.79万元；第二个5年传输线路及取电线路服务费为2936.50万元，交警75条裸纤租赁及城管通服务费为581.50万元。

(七)“数字衡阳”项目绩效目标

1. “数字衡阳”一期项目绩效目标见下表

表 1-1 “数字衡阳”一期项目绩效目标表

总体目标	<p>“数字衡阳”一期项目建设一个基础支撑平台，以及建设城市监控与报警系统（平安城市）、数字城管系统、智能交通系统、应急指挥系统四大应用系统。</p> <p>(1)“数字衡阳”一期项目基础支撑平台总体目标</p> <p>建设统一、规范的数字城市标准体系；建立健全数字化城市管理保障体系，包括组织保障、建设管理保障、运行管理保障和信息安全保障；建设安全的网络基础信息平台，打造集成、高效的数据中心平台，为数字化城市管理建设夯实基础；建成网络化、智能化、集成化的各种应用系统，全面推进数字化城市管理的科学化发展；加强信息资源的开发利用，丰富信息资源的内容，显著提高城市管理能力；建立并完善与数字化城市管理发展相适应的领导体系、管理机构 and 人才队伍；所有呼叫中心资源全面整合。</p> <p>(2)“数字衡阳”城市监控与报警联网系统总体目标</p> <p>前端监控点建设（含立杆及摄像机）；中心平台建设-平安城市应用部分（含存储、平台及卡口联网等）；前端监控点与监控平台联网线路；移动执法系统的建设；智能分析系统的建设；卡口系统的建设；公安指挥中心新建与改造。</p> <p>(3)智能交通系统的总体目标</p> <p>有效地提高整个衡阳市交通道路日常交通管理工作的水平。通过智能化的交通执法系统的科学应用，有效减少交通违法行为，规范交通秩序，减少交通事故，为市民提供便捷的交通信息服务。并能够满足特殊情况交通安保工作需要。</p> <p>(4) 数字城管系统的总体目标</p> <p>依据建设部数字化城市管理建设标准，参照国内各地市“数字城管”运行模式，建立具有衡阳特色的“数字城管”新模式，采用“万米单元网格”管理方法和城市部件管理方法相结合的方式，实现衡阳城市管理的信息化、标准化、精细化和动态化，逐步实现城镇管理标准化、城镇管理一体化和城镇管理平台化。</p> <p>(5)应急指挥系统总体目标</p>
------	---

	按照国家应急平台体系建设要求，根据湖南省应急管理工作的现实需要，依靠科技创新，依托政务网络和公众通信网络，充分利用电子政务和信息化建设成果，建设应急平台体系。实现对突发公共事件的预测预警、信息报告、协调指挥、监测监控、辅助决策和总结评估等基本功能，满足省和地市政府日常值守应急和对突发公共事件应急处置的需要；实现地市级应急平台与省政府应急平台的互联互通，满足向省政府应急平台上报相关数据、图像、语音和资料的需要。			
	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	产出指标	“数字衡阳”基础支撑平台数量指标	地理信息系统	1 项
			“数字衡阳”SOA 架构平台	1 项
			“数字衡阳”数据库	1 项
			云计算数据中心	1 项
			信息安全建设	1 项
		城市监控与报警系统（平安城市）数量指标	前端监控点（含立杆及摄像机）	1400 个点
			平安城市应用平台	1 项
			卡口系统	30 个
			公安指挥中心新建与改造	1 项
			市委大院监控	1 项
		数字城管系统数量指标	数字城管应用平台	1 项
			100 平方公里网格划分、城市管理部件数据采集和入库	1 项
			数字城管 12319 呼叫中心建设	1 项
			视频监控系统	100 个
			移动执法与车载监管系统建设	1000 个移动执法设备、300 个车载点
		智能交通系统数量指标	电子警察系统	36 个
			信号灯控制系统	14 个、改造 72 个
			智能交通诱导和信息发布系统	12 个发布点
			道路交通流量检测系统	20 个点
			交警指挥中心建设	1 项
		应急指挥系统	通信系统建设；指挥调度系统建设；视频会议系统；图像接入系统；综合应用系统；数据库系统；应急指挥中心建设；移动应急平台建设	7 项
		质量指标	验收合格率	通过
			运营合格率	通过
		时效指标	按时开工	2012 年 5 月开工
			按时完成建设	2013 年 3 月完成建设
			建设资金到位率	建设资金到位率不低于合同支付进度
		成本指标	合理控制建设成本（万元）	<22351.12
		社会效益	数字化城市管理的科学化发展水平	显著提高
			全市警情的“精细管控、准确预警、有效防范、科学研判、扁平指挥、精确打击”	显著提升

			优化前端路口红绿灯系统配时，实现路段绿波带，提高道路通行能力	显著提高
			城市部件和事件管理的数字化、网络化和可视化	有效实现
			突发公共事件的预测预警、信息报告、协调指挥、监测监控、辅助决策和总结评估等基本功能	有效实现
		可持续影响指标	为当地的经济、社会 and 环境的可持续性协调发展创造条件	良好
	满意度	服务对象满意度	当地群众对服务满意度	90%满意度

2. “数字衡阳”续签项目绩效目标见下表

表1-2 “数字衡阳”续签项目绩效目标表

总体目标	通过对数字衡阳项目一期监控点位的升级改造，提升政府对全市警情的“精细管控、准确预警、有效防范、科学研判、扁平指挥、精确打击”；优化前端路口红绿灯系统配时，实现路段绿波带，提高道路通行能力；全方位实时监控城市管理，可对大街小巷中的各种脏、乱、差精准定位，实现城市部件和事件管理的数字化、网络化和可视化，打破现有模式，消除区域壁垒，实现统一调度，科学有效地节省人力物力。			
	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	产出指标	外场设备数量指标	治安监控点设备更换	1400 个
			高清卡口设备更换	30 个
			高清电子警察	39 个
			道路监控	204 个
			道路视频监控点	100 个
			市政府大院监控点位	112 个
			市委大院监控点位	59 个
		后台设备数量指标	平安城市 3P 云存储升级，智能交通后台存储 960T 扩容，交通诱导软件升级，数字城管指挥中心 UPS 升级、新增管理系统、配套服务器与三维实景数据更新	7 项
		质量指标	验收合格率	通过
		时效指标	按时完成建设	2019 年 12 月 31 日
			建设资金到位率	资金到位率不低于合同支付进度
		成本指标	合理控制建设成本（万元）	小于 8619.79
		社会效益	数字化城市管理的科学化发展水平	显著提高
			全市警情的“精细管控、准确预警、有效防范、科学研判、扁平指挥、精确打击”	显著提升
			优化前端路口红绿灯系统配时，实现路段绿波带，提高道路通行能力	显著提高
			城市部件和事件管理的数字化、网络化和可视化	有效实现
		可持续影响指标	为当地的经济、社会 and 环境的可持续性协调发展创造条件	良好

满意度	服务对象 满意度	当地群众对服务满意度	90%满意度
-----	-------------	------------	--------

二、绩效评价指标分析情况

(一)项目资金情况

1. “数字衡阳”一期项目资金到位及使用情况。“数字衡阳”一期项目服务期限5年，自2014年1月至2018年12月，5年来市财政局共计拨付项目资金22257.76万元，资金到位率100%。

截至2018年末，项目5年服务费实际总支出21,832.07万元，项目结转结余425.69万元，其中，项目结转60.32万元（甲乙双方已完成结算，未报财政进行结算评审），财政资金预算执行率99.72%。截至2019年9月，项目5年服务费全部支付完毕，共计支付21892.39万元，项目资金结余365.37万元（不含银行利息及手续费）。其中，中兴网信“数字衡阳”一期项目支出16327.58万元；中国联通衡阳分公司“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程项目支出4477.30万元；中国电信衡阳分公司部门线路、交警75条裸光纤租赁、城管通（含终端、3G卡）及车载3G卡服务项目支出769.57万元；武汉实为工程监理费147.42万元；湖南电子产品检测分析所测评费142.00万元；皖湘科技“数字衡阳”档案数字化加工费25.54万元；德信智云数字衡阳专户新会计制度管理软件费2.98万元。

2014年支付4755.23万元,2015年支付4252.91万元,2016年支付4248.38万元,2017年支付4231.07万元,2018年支付4344.47万元,2019年支付尾款60.32万元。

2. “数字衡阳”续签项目资金到位及使用情况。“数字衡阳”续签项目服务期限5年，自2019年1月至2023年12月，5年来市财政局共计拨付项目资金8403.49（按照决算报表以支定收计算）万元，资金到位率100%。截至2023年末，续签项目合同总额8619.79万元，5年服务费实际总支出8403.49万元，尚未支付216.30万元（尚未结算评审，由于建设单位及施工方一直未完整提供其他运维费用的相关证明资料，造成结算久拖不决，截至绩效评价日，结算处于暂停状态），财政资金预算执行率97.49%。其中，中兴网信“数字衡阳”续签项目支出5001.79万元，中国联通衡阳分公司“数字衡阳”-前端设备线路租用及取电费2936.50万元，中国电信衡阳分公司部门线路、交警“数字衡阳”交警75条裸光纤城管通项目支出465.20万元。

3. 项目资金管理情况。为做好专项资金管理，项目单位规定了项目申报流程、资金拨付程序等，资金拨付需填写报账申请表、“数字衡阳”服务费支付审批表等，并经相关负责领导审核。专项资金专款专用，未发现截留、挪用、挤占专项资金的情况。同时为提高工作质量和效率，明确规范管理，市行政审批服务局制定了《财务管理制度》《政府采购管理制度》《合同管理制度》《固定资产暂行管理办法》等相关制度和办法，采购流程按照《政府采购管理制度》执行，合同的签订、审批按《合同管理制度》规定执行。

市行政审批服务局对项目资金的管理基本遵照以上制度相关条款执行，保障了各项业务的有章可循，达到了预防和控制

风险的目的，但仍存在资金管理不规范的情况。

(二) 项目组织实施情况

1. 项目制度建设情况。为了规范“数字衡阳”的建设与管理，确保项目建设按质按量按期完成，保障项目验收顺利进行以及运行维护管理工作，“数字衡阳”建设领导小组办公室制定了《“数字衡阳”建设管理办法》《“数字衡阳”建设组织实施方案》《“数字衡阳”建设项目工作流程》（数衡办〔2012〕9号）《“数字衡阳”建设项目验收规程》（数衡办函〔2013〕20号）《“数字衡阳”运维管理与考评程序（试行）》（数衡办函〔2014〕3号）。但项目建设及运维管理制度比较零散，且部分制度较陈旧未能随着形势的变化而优化调整，未能形成完整的《项目管理制度汇编》。

绩效评价组查看了项目实施的过程资料，实地走访平安城市、智能交通、数字城管应用系统使用单位和湖南中兴网信公司，各项管理制度基本得到了执行，但项目在实施过程中仍存在管理不规范的问题。

2.“数字衡阳”工程验收情况。“数字衡阳”一期项目历经初验、复验和终验等环节。2013年7月至12月，“数字衡阳”一期各子系统完成了初验。监理方要求承建单位根据专家组提出的意见，限定时间整改，并明确责任人；2014年1月份，项目建设各方共同对“数字衡阳”项目初验中存在问题的整改情况进行复验，复验合格；2014年5月21日完成“数字衡阳”前端设备线路租用及取电工程终验。2014年6月13日完成“数字衡阳”一期建设项目终验。2020年7月22日，“数字衡阳”续

签项目完成验收。

3. 项目运营情况。本项目运营期从2014年初开始至2023年末已经有整10年的时间,在向被评单位收集运营数据资料时,被评单位以原业务负责人员调整找不到过往的运营数据为由,仅提供了2022年和2023年的运维月报。2023年,数字衡阳项目运行总体稳定。运维管理工作进一步规范化、标准化、制度化。云平台环境、运行机制管理方面总体情况良好,外场点位在线率处于达标以上,外场和内场故障问题处理及时。

(1) 2023年运行维护总体情况。2023年,平安城市日平均在线率98.15% ; 智能交通日平均在线率96.95%; 数字城管日平均在线率97.25%。除去光电问题(含修路等原因导致的光电问题)及其他公司承建的纳入数字衡阳的老设备离线等因素外,平安城市日平均在线率99.19%; 智能交通日平均在线率97.43%; 数字城管日平均在线率98.33%。

(2) 具体运维情况

a. 数字衡阳内场设备及云平台系统总体运行稳定,没有发生中断和故障; 平台系统服务器CPU平均使用率2.79%, 内存平均使用率23.35%, 处于正常负荷状态。

b. 数字衡阳外场设备故障排查及处理情况。2023年1月至11月份,数字衡阳网络运行情况整体稳定,点位恢复情况良好,点位网络平均在线率达到了98.35%。共发现故障(指光纤网络不通或电路不通等原因造成的故障)点位有892起,其中平安城市770起,智能交通80起,数字城管42起故障。在平安城市770起光电故障中,其中,光缆故障264起、电力故障424起,设备

故障78起，杆件拆除4起。其中当月未恢复38起。

2023年1月至11月份，平安城市发现非光电故障（含树叶遮挡摄像机及摄像机积尘过多等原因造成的故障）点位共有2501个，已处理2359个，142个正在处理。智能交通发现非光电故障点位333个，已处理333个。数字城管发现非光电故障点位39个，已处理39个。

c. 数字衡阳点位停电记录汇总情况。2023年1月至11月，数字衡阳共停电400次。其中平安城市共产生停电纪录366次，按月统计共涉及366个平安城市监控点位；智能交通共产生停电记录27次，按月统计涉及27个智能交通的监控点位；数字城管共产生停电记录7次，按月统计涉及7个数字城管点位。

(3) 存在的问题。2023年1月至11月，市政道路、地下管网维修，造成光缆及电力线路被挖断，导致监控点位长期离线的共136个。

三、项目的产出成果及效益情况

（一）“数字衡阳”一期项目的产出成果

“数字衡阳”一期项目共建成城市高清监控、监管点位近2000个。其中平安城市，新建了1500个高清监控点、30个高清卡口以及警用地理信息系统、报警联动系统。数字城管，部署了城管综合管理平台、近400台城管通、300套车载监控系统，已采集城区100平方公里部件信息。智能交通，部署了电子警察、信号灯控制、道路监控、交通诱导、流量检测、高空监控等共300多套设施及管理平台。应急指挥，在市级及城区外的8个县市区、市直部门共部署了17套小型移动应急平台，建设了

应急指挥、调度、图像接入综合管理平台。各县市区按照全市统一部署也在加快推进“数字衡阳”分中心建设，其中半数以上已启动建设或完成相关技术方案评审。同时，“数字衡阳”还建成了全市统一的运维管理中心，初步实现“统一门户、统一事件、统一性能、统一资产”4大统一管理。

“数字衡阳”以云平台为核心，一期接入以社会管理方面的应用为主，目的在于提高政府管理水平，主要建设云平台、应急指挥、平安城市、智能交通、数字城管，通过“数字衡阳”一期建设，整合了城市管理资源，实现了各用户单位的资源的共享与互通。

（二）“数字衡阳”平安城市，让市民生活更安全

为了适应“常态化、信息化”等新形势下的公安工作，实现“警力资源和信息资源相结合，信息化手段与传统侦破手段相结合，侦破打击与治安防范相结合”，平安城市重点建设了高清视频、智能卡口、警用地理等子系统。

高清视频系统依托公安视频监控专网，对全市各县市区所有公共部位的视频监控摄像头进行联网，实现全市范围内“统一查询、快速查证、资源共享”。

智能卡口系统，在每个进出城通道设车辆卡口，全面采集过往车辆信息，通过全市车辆卡口联网作战平台，可对被盗抢车辆、布控车辆进行准确的“布控、比对、报警”。

警用地理信息平台，利用高清影像和矢量电子地图，实现了视频、卡口、综合布控与报警、指挥调度、警保卫、情报分析研判等应用。

通过“数字衡阳”平安城市建设，实现对全市警情的“精细管控、准确预警、有效防范、科学研判、扁平指挥、精确打击”，为衡阳市民构筑一座平安之城。

（三）“数字衡阳”智能交通，让市民出行更便捷

用手机查看交通信息，通过交通诱导屏了解前方实时路况，上网查询目的地停车位信息，这些都在衡阳变为现实。

“数字衡阳”智能交通系统，对城区各主要道路路况实时监控，让决策者直观高效的进行指挥调度，充分利用有限的警力资源，方便市民出行。

电子警察系统可规范驾驶员驾车习惯，提高路口通行效率，降低路口事故发生概率；可通过交通流量采集系统，对实时路况进行统计、分析，自动优化前端路口红绿灯系统配时，实现路段绿波带，提高道路通行能力。

接到交通事件报告后，立即通过智能交通综合管理平台调度事发地周边警力资源，及时出警，同时通过交通诱导屏发布路况信息，提醒驾驶员择道行驶，确保在最短的时间内恢复事发地周边道路通畅。

（四）“数字衡阳”数字城管，创新城市管理方式

全方位实时监控城市管理，可对大街小巷中的各种脏、乱、差精准定位，实现城市部件和事件管理的数字化、网络化和可视化，打破现有模式，消除区域壁垒，实现统一调度，科学有效地节省人力物力。

四、存在的问题

（一）“数字衡阳”项目采取“企业建设投资、政府购买服

务”合作模式不妥

从项目建设主体角度看，本项目属于“政府建设投资”项目而不是“企业建设投资”项目。若是企业建设投资项目，湖南中兴网信公司应作为项目建设单位，组织实施主体项目及附属项目的投资与建设，待项目建成后，向市电子政务办等多家需求单位提供运维服务，收取运维服务费用，从而收回其建设投资成本，并实现合理的投资回报。而实际情况是市电子政务办作为建设单位组织建设实施“数字衡阳”主体及附属项目，出资委托项目监理服务等事项。湖南中兴网信公司作为施工承包单位垫资并承担主体项目的工程施工，软件以及设备安装调试。中国联通衡阳分公司作为施工承包单位垫资并承担“数字衡阳前端设备线路租用及取电工程”附属项目的施工、设备安装调试。项目建成投入使用后，市电子政务办作为项目建设单位支付主体及附属项目工程垫资款并承担相应的融资费用，向湖南中兴网信公司、中国联通衡阳分公司、中国电信衡阳分公司购买主体项目和附属项目的运维服务。

从购买服务角度看，市电子政务办作为服务购买方应只承担项目建成后委托运营服务的费用，不应承担项目建设投资的费用。而事实上，项目建设投资与购买服务费用均由市电子政务办最终承担。

“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不符合在相关的项目资料文件中提到的“BOT”模式。“BOT”模式下，应由湖南中兴网信公司组成的 SPV 公司负责项目投资、建设与运维服务，在特许经营期内享有特许经营权，收益回报取得方式是通过一

个完整的特许经营期限实现，在收益测算中区分建设期投资成本和运维期的费用，给予社会资本方合理的投资回报，当特许经营期限结束时，SPV 公司按约定将项目资产移交给政府指定部门经营和管理。而本项目的合同期限 10 年，分两个 5 年签订合同，每个 5 年的“企业建设投资、政府购买服务”合作模式都形成投资回报的闭环，前后 2 份合同在收益方面具有完全独立性，不符合 BOT 项目应在 10 年的特许经营期限内逐步收回投资并取得合理回报的期限特征，不符合 BOT 项目投资估算与收益回报测算要求，及其他一些 BOT 特许经营模式的有关规定。

通过以上分析可知，“数字衡阳”项目实质采用的是“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式。政府购买服务模式应该购买的是“服务”本身，不应包括项目投资部分。经查询，在 2012 年，尚未发现非常明确的禁止性规定：“工程和服务打包的项目不能纳入政府购买服务范围”。根据《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96 号）（2020 年 3 月 1 日已废止）规定：“购买主体应当与承接主体签订合同，并可根据服务项目的需求特点，采取购买、委托、租赁、特许经营、战略合作等形式；信息化建设与管理应当纳入政府购买服务指导性目录”。说明那时政策允许将“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式纳入政府购买服务范围。但由于本项目一期和续签项目采取的“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不符合 BOT 形式的有关规定则不应纳入政府购买服务范围。除此之外，以“企业建设投资”名义建设该项目带来的操作层面的问题是，易规避并导致未实

施或未严格执行“政府建设投资”项目应当履行的项目前期决策及基本建设程序。

2018年2月13日,《湖南省财政厅关于实施PPP和政府购买服务负面清单管理的通知》规定:“将建设工程与服务打包的项目不得采用政府购买服务方式。对违反上述规定,擅自扩大PPP和政府购买服务适用范围的,责令改正并作为政府绩效考核扣分事项。对变相举债和违法违规融资担保的,发现一起,处理一起,问责一起,根据预算法相关规定,对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除等处分”。2019年7月1日起施行的《政府投资条例》第四章第二十二条规定:“政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。政府投资项目不得由施工单位垫资建设”。2020年3月1日起施行的《政府购买服务管理办法》第三章第十条规定:“将工程和服务打包的项目、融资行为不得纳入政府购买服务范围”。

“数字衡阳”续签项目合同于2019年9月签订,按照《湖南省财政厅关于实施PPP和政府购买服务负面清单管理的通知》《政府投资条例》规定,“数字衡阳”续签项目继续采取“政府方建设投资(融资建设)+委托运维(购买服务)”的政府购买服务方式不妥。

(二)工程前期决策、基本建设程序及管理不到位

1. 项目前期决策、基本建设程序不规范。如上所述,本项目属于“政府投资”项目而非“企业建设投资”项目。以“企业建设投资”名义建设该项目,易规避并导致未实施或未严格执行政府投资项目应当履行的编制及批复可研、初步设计及概算,

预算评审，工程变更等项目前期决策及基本建设程序。具体如下：

(1) “数字衡阳”项目未编制可研报告。“数字衡阳”一期项目、“数字衡阳”续签项目（升级改造）均未编制可研报告，并未经行政主管部门的审批或核准，项目建设的依据、政府购买服务的方式不明确。尽管“数字衡阳”建设项目列为“十二五”规划、政府工作报告、政府绩效考核的重要内容，但却未经过可研批复或核准程序。按照2017年1月10日实施的《衡阳市政府投资项目管理暂行办法》规定：首先，政府购买服务方式属于市本级承担的政府投资建设项目的一种类型，因此，本项目应当按照该办法的规定和要求执行；其次，经批准的可行性研究报告是确定项目建设的依据。因此，政府投资项目需要编制项目可研报告并经过行政主管部门的审批。即便是企业投资建设的项目也需要编制项目可研报告或项目申请报告并经过行政主管部门的核准或备案；最后，经营性、准经营性项目经政府批准采用特许经营、政府购买服务等PPP建设模式的，在项目建议书或项目可行性研究报告批复中应予以明确。

(2) “数字衡阳”续签项目未实行工程监理制。根据《衡阳市政府投资项目管理暂行办法》规定，政府投资项目实行工程监理制。监理单位应当根据有关法律、法规、规程、工程设计文件和监理合同以及其他工程建设合同，对工程建设进行全过程监理。未实行工程监理制不利于项目变更管理，以及设备开箱检验、设备安装、设备调试、隐蔽工程验收等方面的外场施工管理工作。“数字衡阳”续签改造升级项目合同金额为5101.79

万元，其中，改造升级金额为3780.00万元，项目投资额大于3000.00万元，根据《建设工程监理范围和规模标准规定》，项目总投资额在3000万元以上关系社会公共利益、公众安全的信息网络项目属于国家规定必须实行监理的其他工程项目。

(3) “数字衡阳”一期项目需求论证不充分，工程变更频繁。由于项目需求论证不充分，技术方案深度不足，以至于项目建设初期，各个系统的需求，方案都没有完全确定，造成违反建设程序边设计、边施工，变更频繁。如：数字衡阳-云平台在二次变更（2014年10月29日）基础上又进行了第三次变更（2016年11月4日），终验（2014年6月13日）以及变更时间间隔均超过2年还在进行云平台变更。

2. 工程建设管理不到位

(1) 项目档案管理欠规范，验收及运维资料不完整

本项目时间跨度长（2012年至2023年），分为2012-2018年“数字衡阳”一期项目和2019-2023年“数字衡阳”续签项目2个合同执行阶段，在此期间历经行政单位变更，人员调整。

“数字衡阳”一期项目建设及运营资料目前由办公室进行归档保存，虽然档案资料较全面完整，资料保密程度高，但是资料分类不够科学，资料调取、查阅极不方便。如：项目一期阶段“数衡办”自成立以来发布的制度、政策文件无法分类快速调取。目前在职人员基本都是后期就位，经了解他们也没有完整的关于一期项目的政策、制度、建设及运营的电子档或纸质档的文件资料，项目全周期信息化管理存在脱节现象。同时项目相关政策及制度较零散，未能装订成册形成《项目政策及制

度汇编》，项目管理效率较低。

“数字衡阳”续签项目的文件资料不全，缺少项目验收设备清单、运维、制度优化调整方面的资料。如由于人员变动没有交接，导致仅有 2022 年、2023 年，没有 2019 年至 2021 年的月度运营考核资料。

(2) “数字衡阳”续签项目验收不规范

一是未实施工程监理制，无监理参与工程验收。二是 2020 年 7 月 22 日，“数字衡阳”续签项目完成验收，参加“数字衡阳”续签项目验收人员虽有签名，但未签署验收“合格”意见，参加验收的部门也未盖章确认。

(三) 项目造价控制不到位

一是承建方湖南中兴网信公司编制项目投资估算，估算结果缺乏客观性。二是“数字衡阳”项目未批复投资估算，未编制及批复概算，未委托造价咨询机构编制预算，以及一期项目未依据预算审定“企业投资建设，政府购买服务”上限值，预算评审依据不充分、内容不完整。三是政府购买服务的收益标准不够明确，定价机制不够透明。“数字衡阳”一期项目以“企业投资建设，政府购买服务”方式的合同金额 16380.00 万元，其中，分 5 年支付，每年支付 3276.00 万元。与投资估算 19652.86 万元之间缺乏价格关联性。四是未经市财政等相关部门审定承建单位的投资金额，确定最终的“企业建设投资，政府购买服务”费用。五是未经竣工结算审计终审超额支付固化政府支出责任。按照规定，竣工验收后竣工结算审计终审前支付累计额原则上不超过备案合同价（含经政府审批增加的规划设计变更

追加价款)的85%。如:“数字衡阳”一期项目合同金额16380.00万元,实际支付金额16302.58万元,资金支付率99.53%。按照合同额计算超额支付该项规定85%的支付上限14.53个百分点即2388.20万元,固化了政府支出责任。“数字衡阳”续签等项目也同样存在超额支付的情况。

(四)项目财务与资金管理欠规范

1.项目专账管理与核算不到位

(1)“数字衡阳”项目专账不完整

“数字衡阳”项目合同有效期超过10年(自2012年5月至2023年末),包括1年零7个月的建设期和整10年的运营期,时间跨度很长,从财务管理的角度应当进行全周期的项目专账管理与核算。实际情况是“数字衡阳”一期项目与“数字衡阳”续签项目分别单独进行专账核算与管理,未能全面反映项目整体的收支余和财务状况。

2012年,“数字衡阳”一期项目设立银行专户进行专户管理和专账核算。该银行专户共有“数字衡阳”一期、“数字环保”两个项目用于资金支付。截至2019年12月21日,这两个项目的资金支付已经全部完成,银行存款余额445.21万元(含两个项目资金的银行存款利息和手续费净额),其中,“数字衡阳”一期项目结余365.37万元。

2019年,“数字衡阳”续签项目新的5年合同期开始执行。建设单位调整为市行政审批服务局,通过“财政零余额账户”进行国库集中支付。与此同时,财务人员也进行了调整,由于没有做好一期项目和续签项目的工作交接,“数字衡阳”一期项

目的专账没有合并至“数字衡阳”续签项目“零余额账户”专账核算与管理。一期项目财务凭证、报表及银行电子对账单等财务相关资料至今还保留在原财务人员处，项目的财务资料不完整，专账管理与核算不到位。

(2) “数字衡阳”续签项目未建立完整的预算收入台账

“数字衡阳”续签项目合同执行期间（2019年至2023年），因财务人员变动工作交接不到位，财务核算软件更换，编制预算指标时，通过“信息事务功能支出”科目将有关信息事务的所有项目汇总下达，后续未建立续签项目的收入台账，导致无法区分并计算“数字衡阳”续签项目每年度的预算指标数，指标结余数，无法计算当年的预算执行率，不利于项目预算管理。例如：2021年预算单位年终预算结余资金申报核定表中“信息事务功能支出”科目上年结余数1063.11万元，本年指标数5957.54万元，本年支出数5280.37万元，本年结余数677.17万元。其中，本年结余数中信息化项目经费为638.96万元，由于没有设立项目预算收入台账，无法分清本年结余数中“数字衡阳”续建项目的结余数。

2. 结余资金沉淀

由于财务工作交接的脱节，导致保留在银行专户的资金结余445.21万元没有上缴市财政局，至今仍在银行专户。截至2024年7月2日，该银行专户的银行存款余额449.05万元，资金沉淀长达5年时间。

(五) 预算绩效管理不到位

绩效目标编制不科学。市行政审批服务局没有针对每一个

信息化项目申报绩效目标，而是把 13 个信息化项目打捆为一个信息化建设项目申报绩效目标，目标编制流于形式，缺乏针对性，不能全面完整反映每一个项目预计的产出和效果。绩效指标无法量化，难以衡量，无实际指导意义。

绩效监控重产出，轻效果，缺乏针对性。市行政审批服务局制定了相关运维管理制度和考评办法，设定了在线率等考评指标和满意度调查，每月对运营商进行考核打分，并编制运维月报反映项目的总体运维情况。这些指标主要反映了项目的产出指标，如外场设备在线率、CPU 平均使用率、内存平均使用率等。而没有充分反映每个终端用户使用这套系统的实施效果。例如：系统存在哪些问题，解决了哪些问题，提高了哪些效率，带来了怎样的社会效益和经济效益。

绩效自评流于形式。没有反映信息化建设项目（13 个子项目）中的每一个子项目的具体收支情况，产出和效果情况。

（六）项目资产利用效率不及预期

1. 应急指挥系统利用率较低

“数字衡阳”一期项目四大应用系统之一的应急指挥系统投资金额约 1345.76 万元，约占整个“数字衡阳”一期项目合同额的 8.22%。因近年重大应急事件发生不多，该系统建成后设备整体使用率比较低。湖南中兴网信公司自 2014 年 5 月开始编制运维月报以来，没有关于应急指挥系统外场设备运行状态的记录，市电子政务办也未将应急指挥系统的外场设备运行情况纳入考评评分体系。后期，应急指挥系统基本已经停止运转，外场一些设备等已经拆除并一直堆放在湖南中兴网信公司的仓

库，设备资产未得到充分的利用，造成设备资产闲置浪费现象。

2. 因升级改造而拆除的设备资产未充分利用和处置

2019 年，“数字衡阳”一期项目升级改造，涉及的外场设备包括 1400 个治安监控点，30 个路口的高清卡口；39 个路口高清电子警察，204 个道路监控；100 个道路视频监控点，市政府大院 112 个监控点位，市委大院 59 个监控点位。因性能指标相对落后，被拆除但还可以继续使用的设备堆放在湖南中兴网信公司的仓库，没有得到充分利用和处置。

（七）平台系统服务器资源、内存资源消耗逐步下降

通过统计 2017 年和 2023 年的运营指标数据可知，处于正常负荷状态下，平台系统服务器 CPU 平均使用率、内存平均使用率从 2017 年的 6.54%、26.68% 下降到 2023 年的 2.79%、23.35%，分别下降了 3.75% 和 3.33%。未能实现“由‘1+4’工程最终发展成‘1+M’工程，为所有公共服务部门接入‘数字衡阳’留好接口，共享云平台资源”的愿景目标。

导致 CPU 使用率、内存使用率下降的原因一是由“1+4”工程减少成了“1+3”工程（应急指挥系统停用）及数字衡阳项目的平安城市部分后来整合入雪亮工程，作为雪亮工程子节点而不再承担主要访问平台的功能；二是“数字衡阳”一期项目建设有云平台，在“数字衡阳”续签项目运营时（特别是在 2019 年底公安部关于非公安单位网络隔离的要求后）被分割，而后被弱化，一定程度上影响了数据互联互通和资源整合使用。三是平台重复建设。“数字衡阳”项目平安城市系统建设有平安城市视频平台，其中建设有公共治安摄像头、卡口摄像头。后来

改用市公安局的雪亮工程平台作为主平台，数字衡阳平安城市作为雪亮工程的子节点接入雪亮工程，存在一定程度的重复建设。

五、相关建议

(一) 选择适宜的项目建设投资与政府购买服务模式

严格遵守目前政府投资和政府购买服务适用的相关政策规定。一是政府投资项目不得由施工单位垫资建设。二是政府采购法律、行政法规规定的货物和工程，工程和服务打包的项目，以及融资行为不得纳入政府购买服务范围。政府购买服务合同履行期限一般不超过 1 年；对于购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，可以签订履行期限不超过 3 年的政府购买服务合同。三是 BOT 项目前期决策、投资、建设、运维、收益水平以及回报方式等方面须符合相关政策及程序规定。

(二) 严格信息化项目前期决策以及基本建设程序

项目建设要遵循“需求牵引、适度超前、资源集约、互联互通、安全可信”原则，充分利用现有基础设施资源，按照统一设计、统一标准、统一管理的思路，大力推进信息系统共享、应用集成和业务协同，严格控制独立、封闭、网络不能互联、资源不能共享的单一行业或部门信息系统建设，避免重复建设，提高资金使用效率。一是科学合理编制规划。根据智慧城市和数字政府建设要求，结合衡阳市实际情况统筹编制信息化总体规划，并发布全市政务信息化建设任务清单和年度实施计划。市直各部门根据信息化总体规划，结合实际编制本部

门信息化专项规划，拟定建设项目清单，经核准后纳入信息化建设项目储备库。**二是加强项目前期决策管理。**政府投资信息化项目应开展事前评估或编制可研报告并经过主管部门的审批，作为项目建设的依据。主管部门应组织开展项目建设方案的前置审查和概（预）算评审，并出具项目前置审查和概（预）算批复。经营性、准经营性项目经政府批准采用特许经营、政府购买服务等模式的，在项目可研报告批复中予以明确。未列入年度实施计划、未取得前置审查批复的项目，建设单位不得擅自启动建设；未批先建项目，一律不予验收，一律不予支付。**三是严格项目实施和变更。**建立健全项目管理制度，加强项目全过程的统筹协调，监督项目建设质量、执行效果；投资预算达到一定规模以上的项目须引入监理服务。涉及定制化软件开发的建设项目须引入第三方软件测评服务，并按规定执行网络安全等级保护（含密评）工作；建设单位应严格执行法人负责制，对承建单位进行监督管理，按合同把控项目进度，及时发现并处理项目风险，保证项目按时完工；严格变更程序。技术方案一经批复一般不得随意调整，因客观因素确需对建设内容进行变更的，必须遵循“先批准，后变更”的程序。项目政策及制度应汇编装订成册，与项目建设与运营相关的报告、批复、合同等文件资料均应及时整理归档，确保档案资料完整，档案保管期限符合政策要求。**四是规范项目验收程序。**对项目建设是否符合审批程序、设计要求、质量规范、资金使用规定及投资效益等进行全面验收，符合验收要求的项目予以通过，不符合验收要求的项目不予通过，并提出限期整改要求。

(三)加强项目财务与资金管理

一是加强项目专账管理与核算。及时做好资料交接，将“数字衡阳”一期项目与“数字衡阳”续签项目财务凭证、报表及银行电子对账单等财务相关资料进行合并，专账管理与核算，全面反映项目整体的收支余和财务状况。二是建立完整的项目收入台账。项目单位应按照有关规定和基本建设程序加强政府投资信息化项目管理，落实“估算控制概算，概算控制预算，预算控制结算”的要求，对项目造价进行严格审核把关；建立好工作台账，全面反映项目预算执行情况，切实履行项目管理主体责任。三是按照政策规定支付项目进度款。数字衡阳一期/续签项目，由市财政等相关部门审定承建单位的投资金额，确定最终的“企业建设投资，政府购买服务”费用。对“数字衡阳”一期项目银行专户的银行存款余额 449.05 万元上缴市财政局。

(四)加强项目全生命周期管理水平

通过对“数字衡阳”项目建设与运维问题的梳理，反映出在信息化总体发展规划、全生命周期管理等方面存在不足。建议按照一盘棋谋划、一张网布局、一体化推进的整体思路，全面厘清衡阳市信息化建设现状，建立“前期要规划、事前重统筹、事中抓监管、事后看评价”的项目全生命周期管理模式。一是要建章立制，规范管理。建立《衡阳市政务信息化项目管理办法》，明确信息化项目各方职能职责，规范项目建设流程；配套出台《衡阳市政务云管理办法》《衡阳市政务信息化项目年度实施计划申报指南》《衡阳市政务信息化项目费用编制指南》

等制度办法，从项目统筹规划、年度实施计划申报、建设方案申报、审批、建设实施、验收、运维、后评价、停用等各个阶段的标准体系，规范信息化项目全生命周期管理。**二是适当引入第三方，强化管理力量。**借助第三方机构的技术经验和专业知识，对项目规划、方案设计、造价评估、验收审查、成效评价等关键环节实施科学、客观地评审和把关，提高全市新型智慧城市整体建设管理水平。**三是借助数字化手段，强化资源复用。**建立信息化项目全生命周期管理系统，实现项目全过程管理、全过程留痕、全过程可追溯的数字化监管体系，所有项目情况线上实时可看、可查、可管，极大提升管理效率。充分利用好云、网、数据、系统等数字资源，形成衡阳数字资源“一本账”，并借助系统平台进行线上管理，以项目评审、项目后评价为抓手实现持续运营。结合项目全生命周期管理平台，探索项目方案智审工具、项目后评价智评工具，以数字化手段+第三方专业服务的模式，提升资源复用率，提升财政投资效益。

（五）加强项目资产管理

本着经济节约、减少财政支出压力、提高信息化项目资产使用寿命的原则，在启动升级改造工程前，提前做好规划与部署，充分考虑被拆除的但完好无损的设备如何再利用。除了设备性能落后需要考虑拆除，还应考虑提高运维能力是否可以弥补部分性能不足带来的问题；是一次性拆除，还是分期逐批拆除；是改扩建并举，还是仅仅升级改造。确实没有利用价值的设备资产，应按照项目资产再利用与报废制度及时进行资产处置，避免因资产闲置贬值所造成的浪费现象。

(六)加强项目预算绩效管理

坚持先有绩效后有预算，信息化项目都要设定好绩效目标，以全面反映每一个项目预计的产出和效果。绩效目标要做到指标可量化、可衡量，可指引具体的工作和要求。定期开展绩效自评，全面反映每一个项目管理过程、资金收支和实际产出和效果，充分掌握系统用户使用后产生的经济和社会效益，及时进行信息统计和经验总结，并进行有效的结果运用，不断提升管理水平。

六、综合评价情况及评价结论

综合上述绩效评价情况，市行政审批局基本完成了“数字衡阳”项目支出的目标任务，但在项目建设程序、项目管理、项目产出及效果等方面存在一些不足情况。评价组从预算管理、资金使用管理、项目组织管理和项目绩效等方面进行总体评价，专项资金绩效评价得分为 78.8 分，评价等级为“较差”。

附件：1. 衡阳市信息化建设经费（数字衡阳）项目支出绩效评价评分表

2. 绩效评价问题清单

湖南众智金石经济咨询有限公司

2024年9月30日



附件

1.衡阳市信息化建设经费（数字衡阳）项目支出绩效评分表

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分标准	得分	评分说明
决策 (15分)	预算支出决策（项目立项）	4	预算支出决策(项目立项)依据充分性	2.5	预算支出决策（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，用以反映和考核决策（立项）的依据情况。	评价要点：①决策（立项）是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②决策（立项）是否符合行业发展规划和政策要求③决策（立项）是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；④预算支出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预算支出是否与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出重复。	①、②、③、④、⑤各0.5分，否则，酌情扣分。	2.0	“数字衡阳”项目采取“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不妥
			决策（立项）程序规范性	1.5	预算支出申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核决策（立项）的规范情况。	评价要点：①预算支出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。	①、②、③各0.5分否则，酌情扣分。	0.5	未编制及批复项目可研报告、初步设计及概算
	绩效目标	6	绩效目标合理性	3	预算支出所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核预算支出绩效目标与预算支出实施的相符情况。	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预算支出是否有绩效目标；②预算支出绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；③预算支出预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；是否与预算确定的预算支出投资额或资金量相匹配。	①、②、③各1分，否则，酌情扣分。	2	未针对“数字衡阳”项目单独编制绩效目标
			绩效指标明确性	3	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核预算支出绩效目标的明细化情况。	评价要点：①是否将预算支出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是否与预算支出目标任务数或计划数相对应。	①、②、③1分。不符要求，酌情扣分。	2	绩效目标设定的效果类绩效指标不够清晰、细化
	资金投入	5	预算编制科学性	3	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，用以反映和考核预算支出预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点：①预算编制是否经过科学论证；②预算内容与支出内容是否匹配；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；④预算确定的预算支出投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	①、②各1分，每发现1例不符合扣0.1分，扣完为止。③、④各0.5分，每发现1例不符合扣0.1分，扣完为止。	1.5	一期项目未编制及批复概算，未委托造价咨询机构编制预算，未依据预算审定“上限值”等

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分标准	得分	评分说明
			资金分配合理性	2	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，用以反映和考核预算支出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，与项目实施单位或地方实际是否相适应。	①、②各1分。每发现1例不符合扣0.5分，扣完为止。	2	资金分配有测算依据
过程 (25分)	资金管理	4	资金到位率	4	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预算支出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(本年度或预算支出期)内落实到具体预算支出的资金。预算资金：一定时期(本年度或预算支出期)内预算安排到具体预算支出的资金。	经审批或下达资金指标文后，根据指标文4分，否则不得分。	4	按年度看资金到位率100%
		5	预算执行率	5	预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核预算支出预算执行情况。	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(本年度或预算支出期)内预算支出实际拨付的资金。	≥90%计满分，每低于1%扣0.5分，扣完为止。	5	预算执行率大于90%
		6	资金使用合规性	6	预算资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核预算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是否符合预算支出预算批复或合同规定的用途；④是否存在资金长期沉淀、截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	①、②、③各1分，每出现1例扣0.5分，扣完为止；④3分。第④出现1例，该指标扣3分。	0	445.21万元结余资金沉淀长达5年时间，财务资料近5年未交接，一期/续签项目均未决算评审超比例支付
	组织实施	10	管理制度健全性	4	预算支出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预算支出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业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	①2分，出现1项不符合扣0.5分，扣完为止；②2分，出现1项不符合扣0.2分，扣完为止。	3.3	项目资产管理制度缺失

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分标准	得分	评分说明
			制度执行有效性	6	预算支出实施是否符合相关业务管理规定，用以反映和考核业务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预算支出调整及支出调整手续是否完备；③预算支出合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；④预算支出实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。	①1分，出现1例不符扣1分；②、③各2分，每出现1例不符扣0.5分，扣完为止；④1分，出现1例不符扣0.5分，扣完为止。	2.5	工程变更频繁；运营维护月报资料不完整；续签项目验收不规范；续签项目未实施工程监理制
产出 (40分)	产出数量	16	“数字衡阳”基础支撑平台	2	“数字衡阳”基础支撑平台建设完成情况。	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料、第三方绩效评价资料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			城市监控与报警系统(平安城市)	2	考察城市监控与报警系统(平安城市)建设完成情况。	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料、第三方绩效评价资料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			数字城管系统	2	考察数字城管系统建设完成情况。	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料、等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			智能交通系统	2	考察智能交通系统建设完成情况。	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料、第三方绩效评价资料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			应急指挥系统	2	考察应急指挥系统建设完成情况。	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			改造升级完成情况	3	“数字衡阳”一期项目中平安城市模块、智能交通模块、云地图模块、数字城管模块、市委市政府数字监控模块的老化和性能欠缺的设备与系统功能进行升级	项目工作计划、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	3	良好
			外场设备在线率	3	平安城市、智能交通、数字城管外场设备在线运行情况	抽取2023年度运营数据进行打分。平安城市、智能交通、数字城管外场设备在线率=外场设备在线数量/外场设备数量	外场设备在线率大于95%记满分，未达到，每减少1%，扣权重分得10%，扣完为止。	3	外场设备在线率大于95%

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	指标说明	评分标准	得分	评分说明
	产出质量	8	竣工验收合格率	8	预算支出完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核预算支出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（本年度或预算支出期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指预算支出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。	质量达标率达到100%得满分，未达到，每减少1%，扣权重分得8%，扣完为止。	8	初验、终验合格
	产出时效	8	验收及时性	8	用以考核项目是否在规定时间内完成。	项目是否在约定时间完成。	项目验收每延迟1个月扣0.5分，扣完为止。	4.4	一期建设项目延期9个月
	产出成本	8	成本节约率	8	考核成本节约情况。	项目成本是否节约。	小于合同额记满分，每大于1%，扣0.5分，扣完为止。	8	小于合同额
效益（20分）	预算支出效益	20	云平台，基础资源整合共享	2	实现公安、城管、交警、应急等部门资源整合与数据交换，打破信息孤岛情况	项目工作计划、项目运营考核报告、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	0.8	2017年相对2023年CPU平均使用率下降3.75%，内存平均使用率下降3.33%，云平台被弱化
			平安城市，市民生活更安全	2	实现平安城市，市民生活更安全情况	项目工作计划、项目运营考核报告、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			智能交通，市民出行更便捷	2	实现智能交通，市民出行更便捷情况	项目工作计划、项目运营考核报告、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			应急指挥，提升衡阳应急联动能力	2	实现应急指挥，提升衡阳应急联动能力情况	项目工作计划、项目运营考核报告、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	0.8	应急指挥系统利用率较低
			数字城管，创新城市管理方式	2	实现数字城管，创新城市管理方式情况	项目工作计划、项目运营考核报告、项目工作总结、项目验收材料等。	完成情况良好得满分，否则根据未完成的工作量比例扣分。	2	良好
			服务对象满意度	10	服务对象对预算支出实施效果的满意程度。	服务对象是指因该预算支出实施而受到影响的部门、群体或个人。一般采取社会调查的方式。	满意度90%以上，计10分；每下降1%，扣0.3分，扣完为止。	10	满意度91%
合计		100		100				78.8	

附件

2.绩效评价问题清单

序号	问题类别	市行政审批服务局	涉及金额	存在具体问题	备注
合计	共计发现问题 <u>5</u> 类，问题总数 <u>14</u> 个。其中，A类问题 <u>2</u> 个，B类问题 <u>2</u> 个，C类问题 <u>4</u> 个，D类问题 <u>3</u> 个，E类问题 <u>3</u> 个				
1	A类：政策制度落实程度	“数字衡阳”项目“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不妥	30,295.88万元	“数字衡阳”项目实质采用的是“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式。一是从项目建设主体角度看，本项目属于“政府建设投资”项目而不是“企业建设投资”项目。二是从购买服务角度看，市电子政务办作为服务购买方应只承担项目建成后委托运营服务的费用，不应承担项目建设的费用。三是“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不符合“BOT”模式应在10年的特许经营期限内逐步收回投资并取得合理回报的期限特征，以及不符合BOT项目投资估算与收益回报测算要求等有关规定。由于“数字衡阳项目”采取的“企业建设投资、政府购买服务”合作模式不符合BOT形式的有关规定则不应纳入政府购买服务范围。以“企业建设投资”名义建设该项目带来的操作层面的问题是，易规避并导致未实施或未严格执行“政府建设投资”项目应当履行的项目前期决策及基本建设程序。四是政策允许“数字衡阳”一期项目采用“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式；由于“将工程和服务打包的项目、融资行为不得纳入政府购买服务范围”“政府投资项目不得由施工单位垫资建设”等政策新规，“数字衡阳”续签项目不允许继续采用“政府方建设投资（融资建设）+委托运维（购买服务）”合作模式。	
2		项目前期决策以及基本建设程序不规范		本项目属于“政府投资”项目而非“企业建设投资”项目。以“企业建设投资”名义建设该项目，误以为“数字衡阳”项目属于非政府投资项目，易规避并导致未实施或未严格执行政府投资项目应当履行的编制及批复可研、初步设计及概算，预算评审，工程变更等项目前期决策及基本建设程序。一是一期项目、续签项目均未编制可研报告，未履行审批或核准程序，明确项目建设依据、政府购买服务方式；二是一期项目、续签项目均未编制及批复初步设计及概算。经批准的项目总概算是项目投资的最高限额，作为项目建设实施、安排政府投资和控制项目总投资的依据。三是续签项目未实行工程监理制。“数字衡阳”续签改造升级项目合同金额为5101.79万元，其中，改造升级金额为3780.00万元，项目投资额大于3000.00万元，根据《建设工程监理范围和规模标准规定》，项目总投资额在3000万元以上关系社会公共利益、公众安全的信息网络项目属于国家规定必须实行监理的其他工程项目。四是“数字衡阳”一期项目需求论证不充分，工程变更频繁。如：数字衡阳-云平台在二次变更（2014年10月29日）基础上又进行了第三次变更（2016年11月4日），终验（2014年6月13日）以及变更时间间隔均超过2年还在进行云平台变更。	

序号	问题类别	市行政审批服务局	涉及金额	存在具体问题	备注
3	B类：项目管理规范程度	项目档案管理欠规范，验收及运维资料不完整		一是“数字衡阳”一期项目建设以及运营档案资料分类不科学，资料调取、查阅极不方便；二是项目全周期信息化管理存在脱节现象，在职人员未全面掌握一期项目的政策、制度、建设及运营的电子档或纸质档的文件资料。三是一期和续签项目相关政策及制度较零散，未能按要求装订成册，形成《项目政策及制度汇编》，项目管理效率较低。四是“数字衡阳”续签项目的文件资料不全，缺少项目验收设备清单、运维、制度优化调整方面的资料。如由于人员变动没有交接，导致仅有2022年、2023年没有2019年至2021年的运营考核资料。	
4		“数字衡阳”续签项目验收不规范		一是未实施工程监理制无监理参与工程验收。二是2020年7月22日，“数字衡阳”续签项目完成验收，参加验收人员签名但未签署验收“合格”意见，参加验收部门也未盖章确认。	
5	C类：资金分配科学程度	估算结果缺乏客观性		项目施工和运维单位（湖南中兴网信公司）编制项目投资估算，估算结果缺乏客观性。	
6		预算评审依据不充分、内容不完整以及深度不足。		“数字衡阳”项目未批复投资估算，未编制及批复概算，未委托造价咨询机构编制预算，以及一期项目未依据预算审定“企业投资建设，政府购买服务”上限值。	
7		政府购买服务费与投资估算之间缺乏价格关联性		政府购买服务的收益标准不够明确，定价机制不够透明。“数字衡阳”一期项目以“企业投资建设，政府购买服务”方式的合同金额16380.00万元，其中，分5年支付，每年支付3276.00万元。与投资估算19652.86万元之间缺乏价格关联性，定价依据不明。	
8		“数字衡阳”一期及续签项目未进行竣工决算审计超比例支付工程进度款，固化政府支出责任		未经市财政等相关部门审定承建单位投资金额，确定最终的“企业建设投资，政府购买服务”费用。按照规定，竣工验收后竣工结算审计终审前支付累计额原则上不超过备案合同价（含经政府审批增加的规划设计变更追加价款）的85%；如：“数字衡阳”一期项目合同金额16380.00万元，实际支付金额16302.58万元，资金支付率99.53%。按照合同额计算超额支付该项规定85%的支付上限14.53个百分点即2388.20万元，固化政府支出责任。	
9	D类：资金使用规范程度	项目专账管理与核算不到位		一是“数字衡阳”项目专账不完整。一期项目的专账没有合并至续签项目“零余额账户”专账统一核算与管理；续签项目未建立完整的预算收入台账，无法计算当年的预算执行率，不利于项目预算管理。	
10		445.21万元结余资金沉淀长达5年时间		由于财务工作交接的脱节，导致保留在银行专户的资金结余445.21万元没有及时返回至市财政局，至今仍存放在银行专户里。截至2024年7月2日，该银行专户的银行存款余额为449.05万元，造成资金沉淀长达5年时间。	

序号	问题类别	市行政审批服务局	涉及金额	存在具体问题	备注
11		预算绩效管理不到位		一是绩效目标编制不科学；二是绩效监控重产出，轻效果。市行政审批服务局制定了相关运维管理制度和考评办法，设定了在线率等考评指标和满意度调查，每月对运营商进行考核打分，并编制运维月报反映项目的总体运维情况。这些指标主要反映了项目的产出指标，如外场设备在线率、CPU平均使用率、内存平均使用率等。而没有充分反映每个终端用户使用这套系统的效果。	
12	E类：资金 效益实现 程度	应急指挥系统利用率较低		“数字衡阳”应急指挥系统因本市近年重大应急事件发生不多，该系统建成后设备整体使用率比较低。湖南中兴网信公司自2014年5月开始编制运维月报以来，就没有关于应急指挥系统外场设备运行状态的记录，市电子政务办也未将应急指挥系统的外场设备的运行情况纳入考评评分体系。后期，应急指挥系统基本已经停止运转，外场一些设备等已经拆除并一直堆放在湖南中兴网信公司的仓库，设备资产未充分利用，造成设备资产闲置浪费现象。	
13		因升级改造而拆除的设备资产未充分利用和处置		2019年，“数字衡阳”一期项目进行升级改造，涉及的外场设备包括1400个治安监控点，30个路口的高清卡口；39个路口的高清电子警察，204个道路监控；100个道路视频监控点，市政府大院112个监控点位，市委大院59个监控点位。因性能指标相对落后但还可以继续使用的被拆除下来的设备堆放在湖南中兴网信公司的仓库里，没有得到充分利用。	
14		平台系统服务器资源、内存资源消耗逐步下降		处于正常负荷状态下，平台系统服务器CPU平均使用率、内存平均使用率从2017年的6.54%、26.68%下降到2023年的2.79%、23.35%，分别下降了3.75%和3.33%。未能实现“由‘1+4’工程最终发展成‘1+M’工程，为所有公共服务部门接入‘数字衡阳’留好接口，共享云平台资源”的愿景目标。	