

路灯站支出专项资金财政评价报告

项目名称：路灯站支出专项资金

项目实施单位：上杭县城市管理局

项目委托单位：上杭县财政局

评价机构：福建农林大学绩效管理研究中心

评价时间：2021 年 8 月 10 日-9 月 20 日

目录

一、 基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	5
二、绩效评价工作开展情况.....	6
（一）评价目的、对象和范围.....	6
（二）评价原则、评价方法和评价标准.....	7
（三）评价指标体系及指标设置依据.....	8
（四）绩效评价工作过程.....	11
三、综合评价情况及评价结论.....	13
（一）综合评价情况.....	13
（二）评价结论.....	13
四、 财政评价指标分析.....	14
（一）项目决策情况.....	14
（二）项目过程情况.....	17
（三）项目产出情况.....	18
（四）项目效益情况.....	22
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	24
（一）主要经验及做法.....	24
（二）存在问题及原因分析.....	25
六、 有关建议.....	27
（一）强化监管，健全专项资金管理办法.....	27

（二）明确规划，规范资金使用方向.....	30
（三）细化指标，重视预算绩效管理.....	30
（四）加强考核，强化日常监管力度.....	31
（五）整合资源，后续部分资金向智慧监管系统倾斜	31
七、其他需要说明的问题.....	30
1. 申报路灯站支出专项未制定专项资金管理办法	
2. 在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算绩效管理工作还需加强	
3. 由于项目外包，路灯站不存在建设职能，因而在产出绩效评价指标方面，外包公司的产出指标不达标即证明路灯站监督建设绩效不达标	

附件 1：上杭县城市管理局路灯站专项资金财政评价评分表

附件 2：上杭县城市管理局路灯站支出专项满意度调查问卷

路灯站支出专项资金财政评价报告

福建农林大学绩效管理研究中心受上杭县财政局委托,对上杭县城市管理局路灯站支出专项资金开展财政评价。我中心接受委托后,组建评价工作组,根据《中共福建省委福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》精神,按照《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》要求,遵照《2020 年财政评价工作指引》、《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》(杭财绩〔2021〕5 号)的工作程序和规范要求开展绩效评价。评价工作组在上杭县财政局和城市管理局的大力支持下,遵循预算绩效管理 4E 原则,坚持问题导向,通过座谈、资料核查、现场调研及问卷发放等方式获取有关数据和资料,对专项资金围绕决策、管理、产出及效益等全过程,依据科学设置的绩效评价指标体系开展独立、客观、规范的财政评价,总结项目经验做法,分析项目资金的实施效果、存在问题及原因,提出相应的对策建议,为进一步规范和加强专项资金管理、提高财政资源配置效率和使用效益以及后续财政资金预算调整、预算投入方向及投入重点等提供参考依据。

一、基本情况

(一) 项目概况

1. 项目背景

2015 年,中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》。2016 年 2 月,中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(中发〔2016〕6 号)。文件提出,要推进城市智慧管理。加强城市管理和服务体系智能化建设,促进大数据、物联网、

云计算等现代信息技术与城市管理服务融合，提升城市治理和服务水平。

2016年7月30日，为贯彻落实中共中央、国务院有关城市规划文件精神，福建省发布《中共福建省委 福建省人民政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》。文件强调要推进城市智慧管理。加快建设全省数字城市地理空间框架，统筹推进市政设施运行管理、交通管理、环境管理、应急管理等城市管理数字化平台建设和功能整合，建设综合性城市管理数据库，提高城市管理科学化水平。

为认真贯彻落实龙岩市第五次党代会精神，全面实施“三大战略”，扎实打好“三大战役”，进一步完善城乡功能，优化城乡环境，不断提升改善城乡面貌，龙岩市人民政府印发2017年龙岩市城乡面貌提升改善实施意见的通知（龙政综〔2017〕25号），通知指出要着力实施道路畅通、市政提升、园林绿化、旧城改造、住房安居、特色小镇和美丽乡村“六大工程”，持续深化前期一批、开工一批、续建一批、竣工一批，着力建设魅力龙岩、畅通龙岩、民生龙岩、宜居龙岩、和谐龙岩。

为深入贯彻落实党中央、国务院及省市人民政府的文件精神和具体部署，以及进一步落实2019年4月18日召开的“数字上杭”智慧物联网+应用路灯项目专题会议精神、夯实5月5日上杭县政府在龙岩市数字产业发展大会上的签约成果，根据上杭县财政局文件关于2020年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5号）文件、《上杭县人民政府常务会议纪要》（2019年第37次）等要求，上杭县城市管理局设立路灯站支出专项资金。该专项资金将用于上杭县“物联网+智慧路灯”项目的改造重建，以及路灯的日常使用和运

行。该资金将进一步改善市容市貌人居环境、提高市民生活质量条件，保障县城区内人们的夜间出行安全。

2. 项目主要内容

2019 年 11 月 21 日，上杭县城市管理局与中国铁塔股份有限公司龙岩市分公司签订《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目政府采购合同》，规定外包公司将在合同签订之日起 100 个工作日内完成上杭县城区物联网、智慧路灯管理系统建设和城区智慧路灯改造项目，并负责 2019 年 12 月 1 日至 2029 年 11 月 30 日期限内城区路灯（夜景）日常运营和维护管理工作。

2019 年 12 月至 2020 年 12 月，路灯站支出专项资金主要用于服务招标项目，城区路灯夜景电费、人员工资福利发放、材料采购、设备维护等开支。专项资金及时拨付到位并按照合同规定进行项目支出，其投入方便了群众夜间出行、美化了环境、提升了城市形象，产生了较好的社会效益，为后续上杭县建设智慧城市打下基础。

3. 资金到位与投入执行情况

根据《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号）文件精神，安排路灯站支出专项预算经费为 1010.08 万元，当年实际下达县级财政资金为 1010.08 万元，到位率 100%，实际全年执行数 826.55 万元，执行率为 81.8%，预算执行总体较好。2020 年结余 183.53 万元，资金结余的原因主要是部分项目尚未通过验收，无法完成相关款项的支付。

路灯站支出专项资金使用方向主要有二：一是根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯项目”政府采购合同》按季度支付运维款；二是据实支付夜景材料及夜景亮化、彩化款项。2020 年度共分四次拨付

（详见表 1）：

（1）2020 年 4 月拨付“物联网+智慧路灯项目”1-3 月份 90%运维款及夜景材料尾款质保金，共计 1835785.6 元。

（2）2020 年 7 月拨付“物联网+智慧路灯项目”4-6 月份 90%运维款及夜景材料尾款质保金，共计 1834076 元。

（3）2020 年 10 月拨付“物联网+智慧路灯项目”7-9 月份运维款 90%及国庆城区夜景亮化、彩化项目，共计 1873927 元。

（4）2020 年 12 月拨付“物联网+智慧路灯项目”10-12 月份运维款及第一至第三季度“物联网+智慧路灯项目”10%运维款，及国庆节期间国旗安装氛围布置共计 2721665.9 元。

全年四次拨付总计 8265454.5 元。

表 1 路灯站经费专项资金支出进度情况表

单位：元

2020 年季度	项目	支出资金
第一季度	城区“物联网+智慧路灯”项目 90%运维经费	1823489.1
	2018 年春节前夜景材料尾款	8140
	汀江大桥中国结尾款	4156.5
累计		1835785.6
第二季度	城区“物联网+智慧路灯”项目 90%运维经费	1811070
	广场夜景尾款	23006
累计		1834076
第三季度	城区“物联网+智慧路灯”项目 90%运维经费	1844817
	国庆城区夜景亮化、彩化项目	29110

累计		1873927
第四季度	城区“物联网+智慧路灯”项目 90%运维经费	2055230
	第一至第三季度城区“物联网+智慧路灯”项目 10%运维款	608824.9
	国庆节期间国旗安装氛围布置款	57610
累计		2721665.9
全年合计		8265454.5

（二）项目绩效目标

1. 总体目标

积极贯彻《关于深入推进城市执法体制改革，改进城市管理工作的指导意见》，深入推进城市管理执法体制改革，改进城市管理工作，实现监管分离，转变政府职能，顺利对城区路灯、夜景工程进行对外发包，对承包方的日常维护工作进行监督，实现投资环境改善、市民生活质量条件提高，出行安全得到保障，进一步提升城市形象的目标，进而使得辖区 13 万多人口受益。

2. 阶段性目标

（1）监督外包公司在《上杭县城区“物联网+智慧路灯项目”政府采购合同》签订之日起 100 个工作日内完成上杭县城区物联网、智慧路灯管理系统建设和城区智慧路灯改造项目。其中监督改造项目的主要内容为：将 3337 盏高压钠灯全部改成 LED 路灯；并安装 317 个集中控制器、6825 个单灯控制系统和 15 个物联网网关。

（2）监督改造项目完成后，继续监督外包公司日常的运营和维护管理。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、对象和范围

1. 评价目的

通过对上杭县城路灯站支出专项资金使用情况的绩效评价，全面了解该项目决策过程的规范性和合理性，项目资金管理、实施过程的合规性和有效性，项目绩效目标的完成情况，以及项目的产出效益情况等。依据设定的绩效目标、绩效目标完成情况，按照绩效评价指标体系，对项目支出进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用，具体评价目的为以下 2 个方面：

一是总结经验做法，评价专项资金的实施对上杭县智慧城市建设的促进作用。根据评价情况，总结上杭县城路灯站支出专项资金使用中好的做法和经验，梳理分析其中存在的主要问题及原因并提出相应的对策建议，以规范财政专项资金投入、管理和使用及提高专项资金的使用效率和效果。

二是根据上杭县城路灯站支出专项自身特点以及绩效评价指标体系，分析后续财政资金再投入方向、重点，为促进财政资金使用的提质增效以及上杭县城路灯站支出专项的高质量发展提供重要参考和依据。

2. 评价对象和范围

评价对象为 2020 年上杭县城市管理局上杭县城路灯站支出专项资金，共计 1010.08 万元。

评价的范围主要包括专项资金的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况和取得的效益情况等。

（二）评价原则、评价方法和评价标准

1. 评价原则

绩效评价工作应当遵守法律、法规等有关规定，并按照以下原则从事预算绩效评价业务：

（1）坚持目的性原则。绩效评价工作要明确评价目的，做好项目经验做法总结、查找问题及原因、提出对策建议，实现规范财政专项资金投入、管理和使用及提高使用效率和效果，以及为财政部门制定政策、预算决策等提供参考和依据的目的。

（2）坚持独立客观原则。应当在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项。应当按照协议（合同约定事项客观公正、实事求是地开展预算绩效评价，不得出具不实预算绩效评价报告。

（3）坚持科学规范原则。按照财政部《关于项目支出绩效评价管理办法》《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》

《2020 年财政评价工作指引》《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的工作程序和规范要求，采用科学规范的评价方法，合理选取具有代表性的样本，对原始资料进行必要的核查验证，科学制定符合项目特点的绩效评价指标体系，实事求是地开展绩效评价，形成结论并出具预算绩效评价报告。

（4）坚持问题导向原则。绩效评价工作应坚持问题导向，以问题为突破口，通过数据收集、实地核查、访谈调研，综合运用成本效益分析的各种分析评价方法，深入挖掘项目在资金管理与使用、项目产出效益等方面的存在的问题及原因，提出对策建议。

2. 评价方法

本次评价综合采用了对比分析法、最低成本法、公众评判法、实地调查法等多种方法，从项目决策、项目管理、项目产出及项目效益等方面开展全面绩效评价。

3. 评价标准

根据上杭县城路灯站专项资金实施的实际情况及特点，主要采用以下 2 种评价标准：

（1）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

（2）行业标准。是指参照国家公布的行业指标数据，如建设工程类及设备购置类制定的评价标准。

（3）国家标准。是指根据《城市容貌标准》（GB50449-2008）、《城市道路照明设计标准》（CJJ45-2015）、《城市道路照明施工及验收规程》（CJJ89-2012）、《城市夜景照明设计规范》（JGJ/T163-2008）等国家现行有关技术规范等文件中的相关要求作为评价依据。

（三）评价指标体系及指标设置依据

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、福建省财政厅《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）、上杭县财政局《关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5号）等相关文件要求，结合上杭县城路灯站支出专项资金特点及福建省财政预算绩效指标库评价标准，围绕项目决策、过程、产出和效益四个方面，设计绩效评价指标体系及评分标准、指标分值。其中，评价指标的权重系根据各项指标重要程度进行确定，原则上产出指标及效益指标合计权重不低于

60%。

路灯站支出专项资金财政评价指标体系（详见表 2）共设置 4 个一级指标、13 个二级指标、28 个三级指标，满分值为 100 分。其中：决策方面指标 16 分、过程方面指标 14 分、产出方面指标 26 分、效益方面指标 44 分。具体指标设置依据如下：

（1）决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金投入情况。依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）制定。

（2）过程指标：主要考察项目资金管理和组织实施方面的情况。依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号），结合专项资金管理和制度实施的工作内容进行制定。

（3）产出指标：主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。其中：

①产出数量指标系根据专项资金支出情况归类结果，分别考核各项目的具体完成情况；

②产出质量指标系依据专项资金预算执行情况及项目验收报告等进行设置。

③产出时效指标及产出成本指标均依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）中的指标进行设定。其中产出成本“成本控制率”评分标准为是否存在社会资源代替财政资金、技术进步或管理办法提升等减少财政资金投入所节约的成本导致实际财政资金投入小于计划财政资金投入的情况。

（4）效益指标：主要考察专项经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和满意度。其中：

①经济效益指标系依据专项资金投入所产生的促进作用制定；

②社会效益指标系根据部门绩效目标、专项项目实际实施情况进行制定；

③生态效益指标系根据注重生态环境的保护，防止滥用和破坏情况制定；

④可持续影响指标系根据专项特点，结合申报工作情况进行制定。

⑤满意度指标系依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定，主要用于专项资金的满意情况，从而在一定程度上反映了专项工作的执行效率和质量情况。

表2 上杭县城市管理局路灯站支出专项资金财政评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
决策 (16分)	项目立项(6分)	立项依据充分性(3分)
		立项程序规范性(3分)
	绩效目标(6分)	绩效目标合理性(3分)
		绩效指标明确性(3分)
	资金投入(4分)	预算编制科学性(2分)
		资金分配合理性(2分)
过程 (14分)	资金管理(9分)	资金到位率(2分)
		预算执行率(4分)
		资金使用合规性(3分)
	组织实施(5分)	管理制度健全性(2.5分)
		制度执行有效性(2.5分)
产出		路灯建设完工率(2分)

(26 分)	产出数量 (6 分)	路灯城区亮灯数量 (2 分)
		路灯夜景亮灯数量 (2 分)
	产出质量 (13 分)	路灯验收合格率 (2 分)
		路灯维修合格率 (2 分)
		预设功能达标率 (2 分)
		维护制度履行情况 (5 分)
		路灯照明亮度 (2 分)
	产出时效 (5 分)	项目完成及时率 (3 分)
		准时性 (2 分)
	产出成本 (2 分)	成本控制率 (2 分)
效益 (44 分)	社会效益 (10 分)	受益地区范围 (5 分)
		公众安全感 (5 分)
	生态效益 (10 分)	光污染程度 (10 分)
	可持续影响 (14 分)	维护巡查周期 (7 分)
		市容市貌 (7 分)
	满意度 (10 分)	群众满意度 (10 分)

(四) 绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段 (8 月 10 日-8 月 16 日)

(1) 组建评价工作组。组建路灯站支出专项资金财政评价工作组，确定项目主评人及参与工作人员，明确职责分工，落实工作责任。制定路灯站支出专项资金评价所需材料清单，要求项目联络人，及时通知被评价单位就有关项目的基础资料收集、现场评价等工作做好初步准备。

(2) 制定评价工作方案。根据上杭县城“物联网+智慧路灯”项

目特点和评价时间安排及要求，制定绩效评价工作方案，明确评价对象、范围、评价内容、评价原则、评价方法、评价标准以及评价组织与实施等。

(3) 初步设置绩效评价指标体系与发现问题。认真查阅、分析收到的被评价单位的自评报告、自评表、工作总结等前期材料，发现其存在的问题，并初步设置绩效评价指标体系，为第二阶段调研座谈做好准备。

2. 实地核查与调研座谈（8月17日-8月24日）

按照绩效评价工作安排，评价工作组前往上杭县实地核查与调研座谈。了解项目在决策、过程、产出及效益等方面的实际情况，同时开展问卷调查等方式收集评价所需的数据资料，为撰写财政评价报告做好准备。

3. 报告形成与反馈阶段（8月25日-9月15日）

(1) 确定绩效评价指标体系。在前期初步设置绩效评价指标体系的基础上，结合实地核查、调研座谈以及与上杭县财政局和城市管理局的充分沟通后确定绩效评价指标体系。

(2) 根据确定的绩效评价指标体系，分析整理评价数据，确定评价等级。及时就评价过程中疑点问题同上杭县财政局和城市管理局进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。

(3) 撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局和城市管理局意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改。

4. 报告定稿与提交阶段（9月16日-9月20日）

评价工作组指定组内专门人员对修改后的评价报告进行审核，经

内部审核通过的评价报告，形成正式评价报告，提交上杭县财政局。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

本次财政评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用对比分析法、最低成本法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，上杭路灯站支出专项资金财政评价综合得分为 84.12 分，等级为“良”。各项指标权重和分值详见表 3，具体得分情况详见附件 1。

表 3 上杭县城市管理局路灯站支出专项评价得分情况表

指标	权重	分值	得分率（%）
决策	16	8.5	53.125%
过程	14	12.3	87.857%
产出	26	20.855	80.212%
效益	44	42.465	96.511%
合计	100	84.12	84.12%

（二）评价结论

上杭县城市管理局路灯站支出专项资金基本达到年初绩效目标，在项目实施过程中取得了一定成效，具体表现在确保路灯站现管辖区域城区 46 平方公里内 7086 杆路灯（含大、小灯），300 余栋夜景正常运作使用等方面，但也存在仍需改进之处，如缺少专项资金管理办法、自评表指标设置与专项资金支出项目匹配度较低、项目监督力度有待进一步加强等问题。

四、财政评价指标分析

（一）项目决策情况

1. 项目立项（绩效分值 6 分，评价得分 6 分）

（1）**立项程序规范性（3 分）。按照规定的程序申请设立。**根据上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号），项目按照规定的程序申请设立。**审批文件符合相关要求。**项目符合部门发展性项目支出，审批文件、材料符合《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的相关要求。**经过充分论证和风险评估。**根据《上杭县人民政府常务会议纪要》（2019 年第 37 次）文件，会议听取了项目工作情况汇报，并进行了认真讨论研究。

根据评分标准，达到项目立项规范性要求。评价得分 3 分。

（2）**立项依据充分性（3 分）。政策相关性。**推进申报上杭县城“物联网+智慧路灯”项目符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。同时符合上杭县城市总体规划、行业发展规划和政策要求，有利于实现经济发展和生态环境改善，属于公共财政支出范围，是经济社会发展的必要安排。**绩效目标的政策相符性。**根据《上杭县人民政府常务会议纪要》（2019 年第 37 次）、杭财建[2016]84 号、杭政[2012]35 号、县政府会议纪要[2013]101 号文件要求和预算安排计划，将用款项目的投标情况、项目合同、依据等上报研究。**项目单位职责的相关性。**根据《上杭县人民政府常务会议纪要》（2019 年第 37 次）文件，会议决定由上杭县城市管理局负责，经阙生华常务副县长审定，由上杭县城市管理局与中国铁塔股份有限公司龙岩市分公司签订项目外包协议后，委派上杭县城区路灯维护管理站负责监督

与罚款。绩效目标与部门职责、承担单位职责密切相关。

根据评分标准，达到立项依据充分性要求。评价得分 3 分。

2. 绩效目标（绩效分值 6 分，评价得分 1.5 分）

（1）绩效目标合理性（3 分）。绩效目标相关性。部门未制定专项资金绩效目标表，但绩效总体目标的设定与杭财建[2016]84 号、杭政[2012]35 号、县政府会议纪要[2013]101 号文件等文件内容与工作要求具有相关性，是申报上杭县城“物联网+智慧路灯”项目所必须的安排。绩效目标匹配性。总体绩效目标设置笼统，没有阶段性的绩效目标，且与专项资金当年度实际支出项目存在一定出入，导致绩效目标与项目数量适配度不高。如上杭县 2020 年县本级部分专项资金细化说明中实施期目标为“百姓夜间安全出行有保障，提升城市形象。”，未明确具体计划数量。

根据评分标准，绩效目标合理性存在不足扣 1.5 分。评价得分 1.5 分。

（2）绩效指标明确性（3 分）。指标不够细化、具体。根据支撑材料，仅见 2019 年绩效指标，未见 2020 年详细的绩效指标。但是 2020 年的项目执行模式与 2019 年不同，2020 年该项目进行了外包，因而不能仅仅利用 2019 年的绩效指标。指标与项目目标任务难以对应。未见 2020 年详细的绩效指标，无法判断指标与项目目标能否对应。

根据评分标准，扣 3 分。评价得分 0 分。

3. 资金投入（绩效分值 4 分，评价得分 1 分）

（1）预算编制科学性（2 分）。预算编制准确性。通过《上杭县 2020 年县本级部分专项资金细化说明》和整理的实际支出明细表

可知（如表 1 所示），专项资金预算项目内容与实际支出项目内容有所出入，如实际支出明细中包含运维款等项目，但在专项资金预算表中并未对此类项目进行预算列支。且 2020 年的预算编制未进行系统的预测，仅通过借鉴 2019 年的路灯站支出专项资金绩效目标申请表进行资金预算编制。预算确定的项目投资额或资金量与工作任务不匹配。**预算编制明确性。**部门预算明细表中编制内容较泛，不具体，如 2020 年城市管理局预算明细表中“⑥路灯站专项支出 1010.08 万元”。虽然在《上杭县 2020 年县本级部分专项资金细化说明》中有体现出具体项目预算编制情况，但是其预算的编制仅仅根据 2019 年的路灯站支出专项资金绩效目标申请表进行填制，未根据外包合同协议进行专项资金预算调整，故预算编制的明确性有待进一步提高。

根据评分标准，预算内容与项目内容不匹配扣 2 分，评价得分 0 分。

（2）资金分配合理性（2 分）。资金分配依据充分性。资金分配按照《关于编制上杭县县级部门 2020-2022 年支出规划和 2020 年部门预算的通知》（杭财预〔2019〕45 号）等文件要求，将资金分配至对于申报上杭县“物联网+智慧路灯”具有促进作用的项目，依据较为充分性。**分配额度合理性。**在《上杭县 2020 年县本级部分专项资金细化说明》中资金的分配额度仅根据 2019 年的路灯站支出专项资金绩效目标申请表填列，未根据 2020 年的项目外包实际执行情况填列，故分配额度的合理性存在一定问题。

根据评分标准，资金分配额度不够合理，与项目单位或地方实际适应程度有待改进，扣 1 分。评价得分 1 分。

（二）项目过程情况

1. 资金管理（绩效分值 9 分，评价得分 7.3 分）

（1）资金到位率（2 分）。根据 2020 年上杭县城市管理局预算执行查询表，预算资金为 1010.08 万元，实际到位资金 1010.08 万元，资金到位率 100%。

根据评分标准，达到满分标准。评价得分 2 分。

（2）预算执行率（4 分）。根据 2020 年上杭县城市管理局预算执行查询表，实际支出资金为 826.54545 万元，实际到位资金 1010.08 万元，预算执行率为 81.8%。

根据评分标准，评价得分 3.3 分。

（2）资金使用合规性（3 分）。该专项资金审批拨付手续齐全、拨付进度规范，符合项目预算批复及合同规定的用途，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但根据《2020 年财政评价工作指引》，一个专项需制定一份专项资金管理办法。申报上杭县城区“物联网+智慧路灯”专项并未单独制定专项资金管理办法，仅有杭财预[2019]45 号和杭财预[2020]5 号，上述文件无法完全覆盖此专项资金支出、使用等范围。

根据评分标准，扣 1 分，评价得分 2 分。

2. 组织实施（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）

（1）管理制度健全性（2.5 分）。该项目具有城区路灯夜景运维部的《内部管理规定》的业务管理制度及相应的财务管理制度。

根据评分标准，充分达到管理制度健全性要求。评价得分 2.5 分。

（2）制度执行有效性（2.5 分）。遵守相关管理规定。根据月度巡查报告等材料，上杭县路灯站日常管理、项目实施能够完全按照

业务管理制度执行，符合相关法律法规。项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全，业务管理规范。项目资金、主管人员、宣传工作、场地设备、信息支撑等实施条件落实情况较好。按照规定进行绩效自评，形成绩效自评报告。

根据评分标准，达到制度执行有效性要求。评价得分 2.5 分。

（三）项目产出情况

1. 产出数量（绩效分值 6 分，评价得分 5.091 分）

（1）路灯建设完工率

根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯项目”政府采购合同》需监督外包公司在合同签订之日起 100 天内完成改造项目的计划产出数与实际产出数的情况如下表 4 所示，可以看出，路灯站并未按照合同约定顺利监督外包公司按时完成相应的建设任务。

表 4 需监督路灯建设完工率情况

需监督建设的	计划产出数	实际产出数	建设率
高压钠灯改造 LED 灯	3337 盏	3018 盏	90.44%
集中控制器	317 个	51 个	16.09%
单灯控制器	6825 个	1325 个	19.41%
物联网网关	15 个	15 个	100%
平均	/	/	56.49%

根据评分标准，未达到满分要求。评价得分 1.130 分。

（2）路灯城区亮灯数量

根据支撑材料，路灯城区亮灯数量计划为 6821 盏，实际亮灯数量为 6689 盏，未完成计划亮灯数量。

根据评分标准，尚未完成计划城区亮灯数量。评价得分 1.961 分。

（3）路灯夜景亮灯数量

根据支撑材料，路灯夜景亮灯数量计划为 380 栋（处），实际夜景亮灯数量为 380 栋（处）。

评分标准，路灯夜景亮灯数量均已完成。评价得分 2 分。

2. 产出质量（绩效分值 13 分，评价得分 11.963 分）

（1）路灯验收合格率

根据支撑材料，如下表 5 所示：

表 5 路灯验收合格率情况

需监督建设的	实际产出数	合格产出数	验收合格率
高压钠灯改造 LED 灯（盏）	3018	3018	100%
集中控制器（个）	51	51	100%
单灯控制器（个）	1325	1325	100%
物联网网关（个）	15	15	100%
平均	/	/	100%

根据评分标准，达到满分要求。评价得分 2 分。

（2）路灯维修合格率

根据月度巡查报告中的巡查扣分明细（如下表 6 所示），可得 2020 年平均路灯维修合格率为 100%。

表 6 路灯维修合格率情况

月份（2020 年）	维修合格率/%
1	100
2	100
3	100
4	100
5	100
6	100
7	100
8	100
9	100
10	100
11	100
12	100
平均	100.00

根据评分标准，达到验收合格率满分标准。评价得分 2 分。

（3）预设功能达标率

根据月度巡查报告中的巡查扣分明细（如下表 7 所示），求出 2020 年平均预设功能达标率为 99.83%。

表 7 预设功能达标率情况

月份（2020 年）	预设功能达标率/%
1	100
2	100
3	100
4	100
5	98
6	100
7	100
8	100
9	100
10	100
11	100
12	100
平均	99.83

根据评分标准，所有设备功能达标得基础分 2 分。评价得分 1.997 分。

（4）维护制度履行情况

根据《城区路灯夜景运维部内部管理制度》和月度巡查报告中的巡查扣分明细（如下表 8 所示），未满足管理制度中服务承诺内容“1. 确保城区路灯亮灯率在 98%以上”；“2. 接市民来电、来信、来访报修后 24 小时内修复黑灯（单灯）”。

表 8 维护制度履行情况

月份（2020 年）	城区亮灯率/%	夜景亮灯率/%	接到来电未 24 小时内修复黑灯（单灯）/次
1	91.3	/	3
2	97.6	/	1
3	97.2	51.5	7
4	96.5	57.9	7
5	92.2	55.45	11
6	95.42	61.43	12
7	98.78	60.06	1
8	96.79	66.16	2

9	98.19	70.71	4
10	87.63	78.37	0
11	85.5	74.55	0
12	98.42	73.1	0
平均/合计	94.63	64.92	48.00

根据评分标准，履行管理制度中的 5 条服务承诺内容，得基础分 5 分。评价得分 3.966 分。

（5）路灯照明亮度

根据上杭县城区“物联网+智慧路灯”项目扣款（处以违约金）标准表中第（七）条“路段灯具亮度测试”和月度巡查报告 2020 年 1 月，前二批到货用于节能改造灯具存在光源瓦数不符合设计要求，双方存在争议，原 1 月份约定本次防控疫情解除后一起申请到具有检测资质单位进行检测，后续月份提供了拍摄的瓦数照片证明，并提供相对应的正式检测报告。

根据评分标准，所有路灯照明亮度合格得基础分 2 分。评价得分 2 分。

3. 产出时效（绩效分值 5 分，评价得分 1.8 分）

（1）项目完成及时率（3 分）。

根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目政府采购合同》中“4.1 交付时间：（1）城区现有路灯（夜景）移交管理：2019 年 12 月 1 日；（2）项目竣工验收移交：本合同签订之日起 100 个日历天内。”与月度巡查报告，在 2020 年 12 月才完成物联网基础建设，但路灯、夜景控制箱控制设备仍没有完成安装。

根据评分标准，达到项目完工及时率要求得 3 分。评价得分 0 分。

（2）开关灯准时性（2 分）

根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯”项目管理和考核办法》中开关灯时间执行表和月度巡查报告，2 月 21 日，路灯站通知铁塔

公司形成负责人要求二天内完成大小灯（亮灯 17：50 调至 18：20）、三天内完成夜景亮熄时间（亮灯 17：50 调至 18：20、18：20 调至 18：50）调整，到 3 月 1 日夜景还没有完成时控调整。

根据评分标准，准时性完成较好。评价得分 1.8 分。

4. 产出成本（绩效分值 2 分，评价得分 2 分）

（1）成本控制率（2 分）。

根据《预算执行查询》，2020 年项目预算为 1010.08 万元，实际支出为 826.55 万元，成本控制率=截至年末累计支出数/项目预算*100%=81.83%。

根据评分标准，成本控制率情况较好。评价得分 2 分。

（四）项目效益情况

1. 社会效益（绩效分值 10 分，评价得分 10 分）

（1）受益地区范围（5 分）

根据支撑材料：“路灯站全年现管辖区域城区 46 平方公里，受益人口 13 万余人，确保了范围内 7086 杆路灯（含大、小灯），300 余栋夜景正常运作使用”。

根据评分标准，可得满分。评价得分 5 分。

（2）公众安全感（5 分）

根据回收的 186 份问卷调查数据，公众安全感非常满意 148 人，占比 79.57%；比较满意 28 人，占比 15.05%，合计满意度占比为 94.62%

根据评分标准，满意度 $\geq 90\%$ 得满分。评价得分 5 分。

2. 生态效益（绩效分值 10 分，评价得分 10 分）

（1）光污染程度（10 分）

根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目政府采

购合同》中“14.1.2 城市公共照明设施（路灯、夜景等）维护管理有关要求第（15）、（16）以及附件 2 中的产品和技术要求”，灯具符合国家标准。

根据评分标准，可得满分。评价得分 10 分。

3. 可持续影响（绩效分值 14 分，评价得分 13.2 分）

（1）维护巡查周期（7 分）

根据《城区路灯夜景运维部内部管理制度》中夜间巡查制度“一、实行夜间巡查制，各片区每周每天晚上亮灯后进行巡查，小灯每周至少对所有片区全面巡查 3 次以上，并做好巡查记录，在次日上班后各片区将巡查记录表交由办公室汇总”和月度巡查报告实际巡查记录的月度汇总情况（如下表 9 所示），2 月、4 月、10 月、12 月中各月都缺少一次周巡查，未满足标准。

表 9 维护巡查情况

月份（2020 年）	巡查日期	巡查次数/次
1	1. 2/6/9/13/16/20	6
2	2. 10/17/24	3
3	3. 2/5/10/17/24/31	6
4	4. 7/21/28	3
5	5. 8/13/21/28	4
6	6. 4/11/18/24	4
7	7. 2/9/16/23/30	5
8	8. 6/7/13/20/27	5
9	9. 3/10/17/24	4
10	10. 15/22/29	3
11	11. 5/12/19/25	4
12	12. 2/10	2

根据评分标准，每周末做到巡查并记录一次扣 0.2 分。评价得分 6.2 分。

（2）市容市貌（7 分）

根据回收的 186 份问卷调查数据，群众对市容市貌非常满意 144

人，占比 77.42%；比较满意 32 人，占比 17.2%，合计满意度占比为 94.62%。

根据评分标准，满意度 $\geq 90\%$ 得满分，每降低 5%扣 1 分。评价得分 7 分。

4. 满意度指标（绩效分值 10 分，评价得分 9.265 分）

（1）群众满意度（10 分）。根据群众满意度调查统计，调查人数共 186 人，调查人群覆盖上杭当地居民、项目主管部门及资金使用单位，对于专项工作对群众日常生活方便度的提升情况（满意度为 95.7%）、亮灯率满意度（满意度为 93.55%）、路灯维修及时性（满意度为 88.71%）等进行多方面考察满意度，平均满意度为 92.65%。

根据评分标准。评价得分 9.265 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1. 财政资金投入助力智慧城市建设

根据《上杭县人民政府办公室关于印发上杭县市政公共设施工程项目建设和移交管理暂行规定（含城建项目联席会议制度）的通知》，积极参与城区道路新建、改扩建中路灯、夜景工程，前期设计评审、建设中期隐蔽工程监管、项目竣工验收、接管等工作，确保工程质量。实行监管与运营维护分离，使维护更加专业化，故障维修效率和亮灯率大大提高，专项资金使用成效更大化。优化城区整体公共设施建设、为群众提供出行便利、增加夜景观赏性、提升城市形象、实现上杭县“十四五”智慧城市管理发展、助力县委县政府创建第六届全国文明城市等方面起了积极的推动作用。

2. 财政资金投入美化城市环境

项目实施过程中，充分结合城市中、长期规划，统筹分析具体情况，在保障路灯亮灯率的情况下，合理调节路灯亮熄灯时间等措施；在不影响车辆安全、人员出行安全的前提下，对一些偏远地段、人烟稀少的地段实行提前开启半夜灯模式，最大程度上节约路灯电费。新建路段的路灯建设和旧城区的路灯改造均使用合格的 LED 的节能光源，能减少降低光污染产生的不良反应，实现以节能减排为导向的社会和生态等效益，增加夜景观赏性、从而进一步美化城市环境。

3. 财政资金投入切实保障群众生活便利

不断提升服务质量，切实保障群众生产生活便利，对于突发的线路故障、设备故障，始终保持紧急情况在 10 分钟内到场处理，8 小时给予问题修复，保证每一件舆情有记录、有落实。2020 年共接收“12345”政府热线 30 余件，受理路灯咨询、报修电话 400 余次，数字城管派遣案件 250 余条，均已及时进行维修处理完成，保证了城区主次干道亮灯率和处理问题及时率。

（二）存在问题及原因分析

根据专项资金财政评价结果及分析，各类项目资金总体实施情况较好，但项目在执行中也存在一些待改进的问题。

1. 资金管理方面

在资金管理方面存在的主要问题是缺少专项资金管理办法。根据《福建省省级财政专项资金管理办法》（省政府令第 131 号）、《福建省人民政府办公厅关于加强省级财政专项资金管理若干措施的通知》（闽政办〔2014〕103 号）、《2020 年财政评价工作指引》等有关规定，各专项资金应加强管理规范，结合专项特点制定对应的资金管理办法。上杭县城区“物联网+智慧路灯”路灯站支出专项并未单独制

定专项资金管理办法，仅有杭财预[2019]45 号和杭财预[2020]5 号，上述文件无法完全覆盖此专项资金支出、使用等范围。专项资金是否有制度可依，资金支出及使用方向是否正确将在很大程度上影响财政专项资金使用的规范性和合理性。

2. 资金使用方面

(1) 缺少具体的专项资金年度使用计划。该专项资金的 2020 年初预算仅仅根据 2019 年的路灯站支出专项资金绩效目标申请表进行笼统的预估，未实际根据项目外包情况评估预算金额，且并未根据 2020 年的项目外包的情况实际制定详细的专项资金年度项目及预算方面的计划，而是仅仅借鉴 2019 年的路灯站支出专项资金绩效目标申请表的具体用途预算。同时预算执行率并未达到满分，意味着预算与实际存在一定偏差，预算工作还有改进空间。

(2) 专项资金实际支出明细较为笼统。该专项仅是分四个季度以项目运维经费或项目尾款作为统称进行支出，未列举出专项资金具体用于哪些方面。具体事项难以界定，容易造成绩效评价的不确定性。

3. 绩效目标方面

在绩效目标方面存在的主要问题是绩效目标、绩效指标的设置存在明确性、合理性较弱，预算绩效管理工作还需加强。部门自评表指标体系的设置存在不合理、不全面、未与专项资金项目具体开展工作相匹配的情况，影响专项绩效评价工作的完成质量和效率。比如，在路灯站专项经费自评表中设置的生态效益指标“服务对象满意度”与满意度指标“公众满意度”重复，设置不合理。且申报路灯站绩效目标部门未制定专项资金绩效目标表，总体绩效目标设置笼统，没有阶段性的绩效目标，且与专项资金当年度实际支出项目存在一定出入，

导致绩效目标与项目数量适配度不高。例如上杭县 2020 年县本级部分专项资金细化说明中实施期目标为“百姓夜间安全出行有保障，提升城市形象。”没有明确具体计划数量，在进行绩效评价时没有可以定量的绩效指标。

4. 项目管理与监督方面

(1) 未能按规定时间完成监督项目的进度与验收工作。根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目政府采购合同》中说明，即合同签订之日起 100 个日历天内应完成项目竣工验收，而月度巡查报告中却表明在 2020 年 12 月仍未能完成对路灯、夜景控制箱控制设备的安装以及对智慧路灯示范街建设的正式实施。因此项目完成进度的监督与验收工作存在不足，有待加强。

(2) 未能充分履行路灯站对外包公司项目日常运营的监督职责。根据《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目政府采购合同》，在改造项目完成后，路灯站需监督外包公司履行城区亮灯率达 98%以上、夜景亮灯率达 90%以上的合同要求。然根据月度巡查报告的记录，实际年平均城区亮灯率为 94.63%、夜景亮灯率 64.92%。虽然路灯站的巡查都进行了一定程度的罚款，但后续外包公司的整改远低于要求，可见路灯站的日常巡查监督仅仅停留于罚款表层，而忽视了应对外包公司整改后有无合规的情况进行监督的本质。

六、有关建议

(一) 强化监管，健全专项资金管理办法

项目单位应按照有关规定，根据申报路灯站支出专项特点，确定资金支出、使用等范围，制定专项资金管理办法，构建更加全面、完善、合理的专项资金管理制度框架，结合县财政局、县城管局的专项

相关财务、业务管理制度，有效提高财政专项资金使用合理性、规范性，保证专项资金在监督、管理和使用中有所制度可依。同时强化项目实施过程中的监管机制，与项目实施单位保持密切联系，及时了解各项目建设进展情况，并通过如不定期抽查形式进行监督并形成监督报告，运用指标和数据说话，来分析投入与产出的经济性、产出效率和效益，形成综合性的专项资金绩效评价报告。同时将监督、评价结果作为下年度资金分配方案的重要参考依据，形成常态化的工作评价机制。

（二）明确规划，规范资金使用方向

一是**确保预算安排合理性**。每年均应制定专项资金的年度计划，计划应包含专项预期实施项目、预算资金、预期开展时间等信息，且与不属于县级专项资金的其他资金部分进行区分。同时，应加强全面预算绩效管理，做好事前评估工作，加强项目中、后期工作的监管工作，以规范部门根据专项资金年度计划制定部门绩效目标表，加强预算计划安排的合理性、明确性、科学性，从而为做好部门自评工作奠定基础，提高专项资金事前预算计划的可行性。

二是**加强项目支出的具象化**。每年的项目支出大体上应按年度的预算明细实施。尤其是，对于资金中较大的支出项目，应当具体展开罗列，让项目资金更加具体、更加一目了然。

（三）细化指标，重视预算绩效管理

一是**明确要求，优化指标**。明确符合绩效目标编制范围的项目支出，按照规定填报绩效目标。预算单位在编制年度预算和申报项目时，要根据事业发展规划和年度工作计划等制定具体、可衡量、可实现的

动态绩效目标，以实际情况为基础实时调整绩效目标，以顺利完成项目。明确支出的必要性、可行性和有效性，并围绕绩效目标编制清晰、量化、便于考核的绩效指标。

二是多措并举，强化审核。建立项目预算单位和财政部门联合审查的工作机制。预算部门主要负责绩效目标与单位职能的相关性、实现绩效目标所需资金的合理性以及填报的规范性、完整性等。财政部门对每个项目的指标进行逐条逐项审核，就绩效目标设计和绩效指标的细化、量化与预算单位项目负责人、财务人员进行深入地探讨，并对指标进行修改，使指标更加符合项目自身特点，更能体现项目实施绩效。经财政部门审核通过后，绩效目标方可进入下一步预算编审流程。

三是加强培训，提高业务水平。相关部门还应安排专项资金管理人员的业务培训和继续教育，提升相关人员在预算绩效方面的专业知识，树立重视预算绩效管理的观念，从而不断加强部门专项资金自评环节的科学性、合理性。

（四）加强考核，强化日常监管力度

对于项目的外包承接者，路灯站需严格践行所制定的《上杭县城区“物联网+智慧路灯”服务类采购项目管理和考核办法》。除每月一次的明检考核，还应成立日常的暗检小组，细化暗检内容，并填写暗检的巡查记录以考评项目运营情况和质量。发现存在违约情况，按规定对违约内容进行罚款，对于同一问题重复出现的情况，应根据问题的具体情况具体分析，加大处罚的力度，以避免屡教不改，耽误项目运行进度的情况。

作为项目运营的监督管理者，路灯站应建立问责制度。出现问题

时，除了对外包公司的管理者进行问责，及时督促外包公司解决处理问题外，还应对自身内部负责监督项目运营的工作人员进行问责。对于疏于履行监管职责的人员，也要对应进行处罚，以提升自身监督管理的能力，确保项目运营管理能顺利进行。

（五）整合资源，后续部分资金向智慧监管系统倾斜

一是整合“平安上杭”、数字城管等平台资源。利用“平安上杭”的路段探头对路灯亮灯情况进行监控，实时把控路段亮灯情况。与此同时，利用“平安上杭”的互动平台以及数字城管案件派遣的管理措施，更好地为市民提供亮灯情况投诉、反馈等服务。

二是后续可以考虑部分资金向智慧监管系统倾斜。根据日常的监管巡查扣款情况明细，可以看出路灯覆盖面积广，人力巡查力度有限，很难在每周每日对路灯亮灯及损坏状况进行实时的监管。因此，后续的财政资金可以考虑向云监督、大数据分析、互联网平台等智慧监管系统倾斜，定期完善智慧监督设备及系统的升级改造，提高监督效率，降低人力成本，进一步提高群众满意度。

七、其他需要说明的问题

1. 申报路灯站支出专项未制定专项资金管理办法
2. 在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算绩效管理相关工作还需加强
3. 由于项目外包，路灯站不存在建设职能，因而在产出绩效评价指标方面，外包公司的产出指标不达标即说明路灯站监督职能需加强

附件 1：上杭县城市管理局路灯站专项资金预算绩效评价评分表

附件 2：上杭县城市管理局路灯站支出专项满意度调查问卷