

# 济南市智慧环保综合监管平台（一期）项目 财政支出绩效评价报告

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项

#### 1、项目立项环境和条件

党的十九大把生态文明建设上升到中华民族的千年大计这一前所未有的高度上来，全面践行“绿水青山就是金山银山”的理念。2013年以来，国务院先后颁布实施了《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》以及《土壤污染防治行动计划》，对于大气、水、土壤三种基本环境要素及相关环境资源的保护工作进行了全面部署，并就大气、水、土壤的污染防治等工作提出了周密的行动计划。

党中央高度重视大数据在推进生态环保建设中的地位和作用，环保部2016年发布了《生态环境大数据建设总体方案》，积极推动生态环境大数据资源共享开放和开发应用。大数据、“互联网+”等信息技术已成为推进环境治理体系和治理能力现代化的重要手段，要加强生态环境大数据综合应用和集成分析，为生态环境保护科学决策提供有力支撑。

山东省政府2016年3月印发了《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，提出了十三五期间生态环境质量显著改善的目标，并要求全面完成国家下达的政府履行职责约束性任务目标，水和大气质量持续提升。同时将推进智慧山东建设、加快现代信息技术与

产业深度融合、落实国家大数据战略列入规划内容，指出要健全覆盖生态环境全要素的监测网络，及时防控和妥善处置突发环境事件，不断完善安全防控体系。加大环境治理力度，以提高环境质量为核心，以防控环境风险为底线，以保障群众健康为目标，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

2016年6月山东省政府发布《关于印发山东省“互联网+”行动计划（2016—2018年）的通知》（鲁政发〔2016〕14号），明确要求开展生态环境大数据建设与应用，建设覆盖大气、水、固体废弃物、机动车、噪声等污染源的全方位立体监控网络，推进天地空监控一体化智能监控管理。2016年10月山东省发布《山东省人民政府关于促进大数据发展的意见》，统筹规划大数据基础设施建设，完善省级电子政务公共服务云平台，提升大数据基础设施服务支撑能力，同时大力推动跨部门信息资源共享。

济南市政府高度重视生态文明建设，为响应国务院、山东省关于加快生态文明建设的要求，济南市2016年发布了《济南市加快推进生态文明建设的实施方案》，到2020年实现经济发展质量和效益显著提高，主体功能区布局得到有效落实，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，生态建设和环境保护取得明显成效，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明制度建设取得重大突破，形成可复制、可推广的生态文明建设有效模式。提出了五项重点生态文明任务和三个方面保障举措，即：着力优化国土空间开发格局、构建绿色现代产业体系、推进资源节约高效利用、提升环境生态质量、加强生态环境保护修复，提供制度建设、全民参与、组织领导三个方面保障举措。

济南市生态环境局按照环境保护部和山东省大数据工作的部署，构建“互联网+”生态环境，实现生态环境数据互联互通和开放共享，运用现代信息技术加强环境保护公共服务和市场监管，组织开展济南市智慧环保监管大数据平台建设工作。目前济南市生态环境治理工作已有许多实践和经验，但急需建立大数据共享平台，信息互通、资源共享，以稳固现有工作的基础上，使生态环境治理进入一个较好的平台和较高的起点，进一步打破工作瓶颈。在国家“互联网+环保”大发展的背景下，智慧环保大数据监管平台建设将为济南市生态环境治理提供新的支撑点。

## 2、项目总体目标和意义

### (1) 构建环保大数据平台

依托济南市政务云计算中心，运用云计算、大数据、物联网等新技术手段搭建智慧环保大数据基础平台，制定环境监管数据标准，建成污染源数据业务库、环境质量数据业务库、社会公用数据业务库、业务专项主题数据库、电子档案数据业务库等基础数据库，对数据进行采集、共享、分析、处理，接入建委、城管局、公安局等多部门行业环境监测数据，集成全市环保部门环境质量监测（国、省、市考核点、网格考核点等）、污染源在线监测、污染源普查、项目审批、网格信息等数据，对接现有的各类业务系统，实现环境监管数据从“大量数据”到“大数据”的转变，为智慧环保大数据应用提供统一数据采集、分析和处理等支撑服务。

### (2) 建成环保大数据应用体系

以环保大数据平台为基础，充分利用各种大数据分析手段，深度挖掘数据应用潜力，建成符合环境监管需求的“监测预警、综合分析、决策支持、环境监管、应急响应、公众参与”等六大类应用体系。

### 3、项目立项依据

济南市经济和信息化委员会 2018 年 5 月 28 日《关于济南市智慧环保综合监管平台（一期）项目审核的复函》（济经信函字〔2018〕25 号）批复，项目预算资金 11,146.01 万元，项目分三期六年实施，一期分三年实施，资金预算 6,042.50 万元。

#### （二）项目预算

济南市财政局 2017 年 12 月 11 日《关于对市环保局申请智慧环保综合监管平台建设等有关经费的办理意见》批复，项目 2018-2020 年预算资金分别为 2,797.00 万元、1,765.00 万元、1,765.00 万元合计 6,327.00 万元。

济南市经济和信息化委员会 2018 年 5 月 28 日《关于济南市智慧环保综合监管平台（一期）项目审核的复函》（济经信函字〔2018〕25 号）批复，项目预算资金 11,146.01 万元，项目分三期六年实施，一期分三年实施，资金预算 6,042.50 万元。

#### （三）项目计划

济南市智慧环保综合监管平台项目分三期完成建设，具体目标如下：

##### 1、一期目标

构建济南市智慧环保综合监管平台基本框架，具体包括：（1）完成济南市智慧环保综合监管平台的标准规范体系建设；（2）完成环境数据支撑平台和环境数据库的建设；（3）根据应用处室需求，有计划地接入部分外部厅局单位的环境管理相关数据，特别是国土部门、住建部门、水利部门、气象部门、公安交通的数据，同时完成区县、镇街环境管理数据的接入；（4）基于已有数据及互联网采集的数据，初步建立部分业务专题大数据分析系统，挖掘数据价值，为科

学决策提供支撑；（5）基于现有平台建设状况，初步建成包含监测预警、综合分析、决策支持、应急响应、公众参与在内的六大应用体系。

## 2、二期目标

进一步完善系统覆盖范围，巩固济南市智慧环保综合监管平台（一期）的整体建设成效，具体包括：（1）健全完善污染物排放总量控制处、环境影响评价处（行政审批办公室）、污染防治处、水环境管理处、自然生态保护处、环境安全应急管理处和机动车污染防治监控中心（环境信息中心）、济南市环境监察支队、济南市环境保护网格化监管中心等其他机关处室及直属单位的系统建设；（2）基于一期建设成果，补充接入济南市环境保护其他环境要素（水、土壤、固废等）的监测数据，并接入济南市其他局委办数据、互联网采集的数据，增加进一步针对各类应用并完善大数据分析能力、数据的智慧应用程度进一步提高。

## 3、三期目标

进一步完善系统覆盖范围，实现济南市智慧环保综合监管平台的整体建设成效，具体包括：（1）对部分有政策变化的业务系统进行升级改造；（2）对有系统建设需求并且依据充分的业务进行系统建设；（3）完善环境业务数据综合分析系统建设。

项目一期具体内容：

### 1、生态环境大数据中心

济南市生态环境大数据中心提供满足多源异构数据采集、存储、分析、融合服务的 PB 级大数据融合云系统。参照各级环境信息化相关的数据标准规范，完成济南市生态环境大数据中心技术标准和规范制定与生态环境信息资源目录体系的建设，完成各级各部门生态环境

数据和现有环保业务应用系统的数据整合与集成，建立基于济南政务云服务的数据存储、处理、分析、计算的生态环境大数据中心。

## 2、环保大数据应用平台

建设内容分为监测预警、综合分析、决策支持、环境监管、应急响应和公众参与等六大类应用系统。

(1) 监测预警：建成空气质量“天空地”一体化监测系统，形成全天候、大范围、立体化监测能力，实现在地图上基于位置的监测数据实时动态展示；实现对全市环境监测站、工业污染源、工地扬尘、渣土场、道路扬尘、市政工程扬尘、出租车走航观测、机动车检测等污染源视频和污染监测数据，渣土车、洒扫车辆行程轨迹的实时调用和 GIS 地图呈现，实现对污染源的快速、精准定位；建成多模式集合数值预报系统，实现未来 24、48、72 小时济南市空气质量预报，以及未来 7 天污染趋势预测，并根据预报结果研判是否启动重污染天气预警。

(2) 综合分析：基于多区域污染水平分析，实现多区域污染物空间分布、时间变化、城市排名、对比分析，表征大气复合污染特征和重污染天气成因，实现沙尘和雾霾传输、过境演变展示，获得周边城市与我市的颗粒物实时输送通量的交互情况；基于污染特征分析服务，实现对济南市污染物的颗粒物化学组分、颗粒物粒径、颗粒物光化学特征、臭氧污染前体物 VOCs 特征、移动大气立体监测数据、遥感观测反演、大气环境容量和承载力等各方面的分析，弄清楚济南市大气环境污染特征，初步判断污染来源；基于污染成因精细化分析服务，实现对颗粒物在线溯源、臭氧成因、污染源跨界传输情况分析、多时空尺度气象分析、多源数据融合分析，对济南市污染源成因进行精准溯源，并输出各类分析报告，为济南市精准治污提供科学依据；

基于后台数据分析模型，经过平台加工过后形成分析结果，通过前端图形化组件对数据做图形展示，可以直观掌握当前济南环境质量信息，以及发展态势；基于现有监测站点数据，提供相应的分析工具，对站点监测数据进行横向、纵向、周边、智能分析，并提供简报查询功能和空气质量生态补偿核算。

(3) 决策支持：提供大气污染防治综合科学决策支持平台开发技术服务，将减排与空气质量快速响应系统、减排措施和减排潜力动态评估系统、社会经济成本评估系统、效益评估系统、达标评估系统、数据融合及可视化分析系统 6 个子系统集成一体化，实现“经济发展-能源消耗-防控措施-污染排放-空气质量-人群健康”多目标管理量化科学决策支持。

(4) 环境监管：通过对重点排污企业建立电子档案，按污染源按不同类别展现在电子地图中，实现实时、直观、动态、可视化的污染源信息呈现；通过对全市机动车辆排放情况监测，实现对机动车污染时空分布情况监管，为制定减排和控制策略提供重要的依据；建成部门联动监管体系，通过平台线上巡查和网格员线下巡查，形成线上、线下联动机制，对发现违法问题和线索逐级上报区县、市平台，明确完成时限，实现对网格化监管事件的统计分析和对各行业部门、县区平台、网格巡查员的监管考核。通过遥感观测反演技术对我市划定的生态红线进行监控，为我市保障生态红线提供支撑；建立统一门户，通过统一的平台和工作界面访问环保管理的各种信息、数据和业务应用系统，所有的环保业务应用系统都集成在统一的平台框架下。用户可以根据自己的权限访问、浏览、操作、控制环境管理信息，并进行监控、提供服务等，并提供单点登录、统一身份认证、统一的用户管

理及授权管理功能，还可以共享环保信息资源管理中心提供的个人协同办公服务。

(5) 应急响应：建成重污染天气应急系统，通过平台实现重污染天气预警研判、预警准备、预警启动、过程管控、预警解除、效果评估等的全流程闭环处理；提供重污染天气应急调控动态评估服务，通过分析我市大气环境容量和承载力水平，并以此作为排放的约束条件，对环境保护政策进行模拟评估，动态评估污染过程减排控制方案，需要提供根据空气质量数值模型对重污染天气应急预案进行预评估、管控过程评估以及后评估。当发生突发环境事件时，平台向所有责任人发送应急信息。收到应急信息后，企业第一时间落实减排措施并在规定时间内反馈落实情况和减排效果；有关部门第一时间开展督导检查；网格员第一时间驻厂监督减排措施落实，实现减排、督导、驻厂同时在第一时间展开的重污染天气应急“三同时”制度。按照早发现、早报告、早处置的原则，建成突发环境事件应急响应系统，当出现突发环境事件时，可通过大屏实时展示各类风险源、敏感源、应急物资、应急设备等应急资源信息，并实现对各类应急资源的集中、统一管理，实现全市范围内各类应急资源的科学合理调度。

(6) 公众参与：研发环境信息公开移动应用，对于企业可以完成公共服务提交、更新企业基本信息、污染排放信息和污染治理设施信息等；对于公众可实现随时随地查询环境管理相关信息、环境新闻、环保知识，根据所在位置自动获取相关的空气质量；对于环保管理人员，可提供工作应用服务，实现宏观决策分析图表展示、环评信息公开、环保日常工作处理、环保公益宣传活动、问卷调查、附近污染源查询、城市排名等功能。建立舆情分析系统，针对环境保护重大政策、建设项目环评、污染事故等热点问题，对互联网信息进行自动抓取、

主题检索、专题聚焦,为管理部门提供舆情分析报告,把握事件态势,正确引导舆论。

### 3、市综合监管运行中心

市综合监管运行中心建筑面积约 294 平方米大屏室 , 层高 4.0 米, 主要包括大屏幕显示系统、扩音响系统、配套设备、会商设施、运行中心环境建设。

### 4、物联感知信息服务

提供覆盖市建成区空气中主要污染物机动车走航微站合格监测数据及综合分析; 提供全市不少于 60 路环境实时监控视频及存储、分析服务; 随时提供颗粒物阴离子、阳离子、有机碳 / 无机碳、重金属及类金属元素实时在线数据服务, 按照需求提供特定时段的数据分析报告。

项目计划完成时间:

2018 年 8 月 10 日与深圳中兴网信科技有限公司签订信息系统集成实施服务合同, 自合同签订之日起 3 年内由其提供平台开发及运维服务, 1 年内完成所有系统整合、集成、交付, 其中机动车空气质量走航微站监测数据服务、空气质量超级站监测数据服务在 1 个月内服务, 其他主要业务功能在半年内完成并提供服务; 后两年进行迭代开发, 根据使用需求完善和修改功能。

## (四) 项目组织管理

**1、项目实施部门:** 济南市生态环境局, 职责: 组织专家对项目需求进行论证, 通过政府采购方式确定实施单位、监理单位、等保三级测评单位, 协调市政府各相关职能部门推进项目顺利实施, 建成后与实施单位、监理单位、等保三级测评单位共同组织专家进行验收。

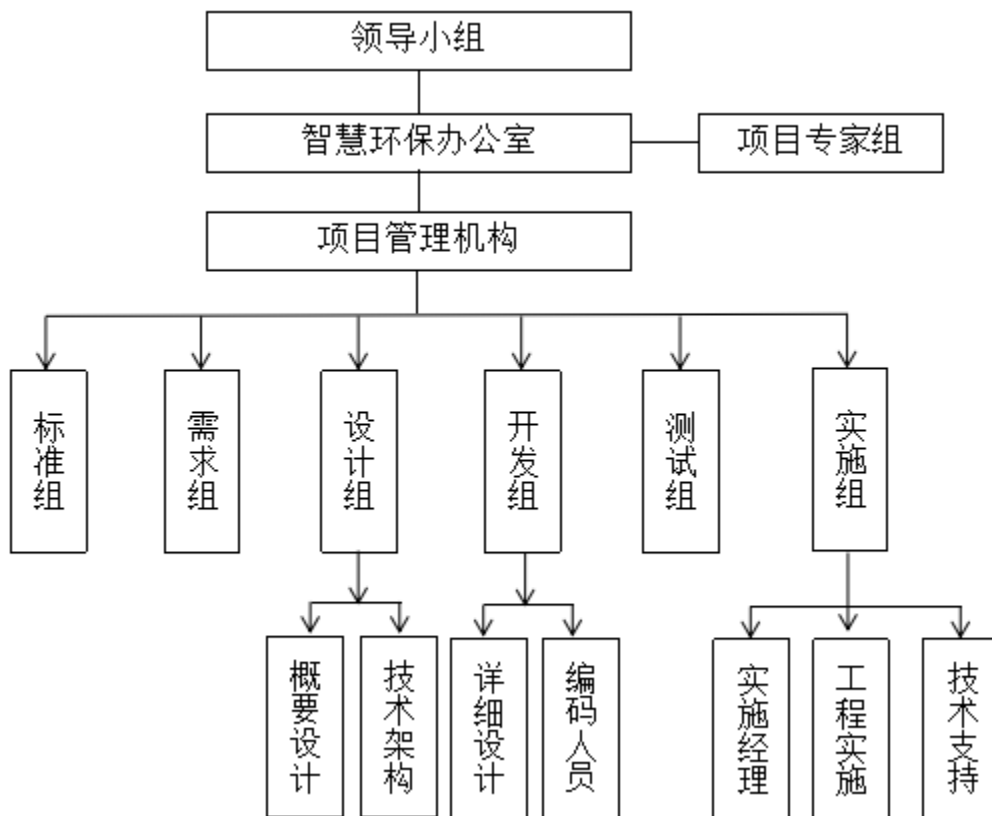
### 2、项目管理组织架构

济南市生态环境局通过组织专家对项目需求进行了论证，通过政府采购方式确定由深圳中兴网信科技有限公司提供信息系统集成服务、山东赛宝电子信息工程有限责任公司提供跟踪监理服务、山东省计算中心提供等保三级测评服务，建成后与实施单位、监理单位、等保三级测评单位共同组织专家进行验收。

### 3、项目具体实施流程

为保障济南智慧环保项目的建设实施，成立项目工作领导小组，下设项目办公室。同时，成立项目专家组，聘请云计算、大数据、物联网、环保等方面有经验的专家，负责项目的技术开发和监管工程的实施。

项目建设组织结构图如下：



领导小组：成立济南智慧环保建设领导小组，下设项目办公室。项目领导小组是项目建设领导者，制定项目建设目标，指导审核项目建设方向，负责组织审查有关设计报告、建设实施计划及各类合同，

筹措建设资金，协调各部门间的关系，处理其它有关设计和建设的重大问题，并对各方工作开展情况进行监督评价。

**智慧环保办公室：**由济南市大气污染防治工作指挥部办公室、济南市环境保护网格化监管中心、济南市环境监测中心站等相关部门专业技术人员组成。负责项目建设管理与协调工作，包括设计审核、厂商管理、质量管理、系统接口协调并组织验收测试；其他部门负责需求提出与确认，并参与协调、测试、联调与优化，在技术、制度、人员等方面上对项目建设进行监督、把关。

**项目管理机构：**即项目管理部，是项目建设管理核心，由甲乙双方成员共同成立，组成双项目经理制。甲方项目经理对项目的规划、实施进行监督；乙方项目经理对项目的实施管理负责，对实施项目进行全面的管理，并对甲方项目经理汇报，负责与甲方项目经理协调交流、项目人员的规划、项目实施监控以及系统方案的整合。

项目管理部根据项目规模和进度要求，制定具体的实施计划，推动并监控项目的实施，总结评估项目各阶段实施成果和经验，协调或调整施工进度和人员，及时了解和评价项目执行的风险，按照甲方要求和实际情况进行项目变更。

#### **4、项目资金拨付流程**

济南市财政国库支付局下达项目财政直接支付额度，济南市生态环境局提出申请，通过财政直接支付的方式支付给第三方服务机构。

## **二、项目绩效目标**

### **（一）项目总体绩效目标**

2018年7月5日与深圳中兴网信科技有限公司签订信息系统集成实施服务合同，自合同签订之日起3年内由其提供平台开发及运维服务，1年内完成所有系统整合、集成、交付，后两年进行迭代开发，根据使用需求完善和修改功能。

## （二）项目年度绩效目标

2019年8月前完成所有系统整合、集成、交付，其中机动车空气质量走航微站监测数据服务、空气质量超级站监测数据服务在1个月内服务，其他主要业务功能在半年内完成并提供服务。

## 三、绩效评价工作情况

### （一）评价目的

根据智慧环保综合监管平台（一期）设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对项目从决策、管理、产出和效益等方面进行综合评判，形成评价结论。总结预算管理的经验，查找资金使用和管理中的薄弱环节，为进一步完善财政政策、改进预算管理、提高预算资金绩效提供依据。

### （二）评价对象与范围

智慧环保综合监管平台（一期）截至2019年8月31日实施情况。

### （三）评价依据

- （1）《中华人民共和国预算法》
- （2）《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）
- （3）《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）
- （4）《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程（试行）》（鲁财绩〔2018〕7号）
- （5）《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕9号）
- （6）《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》（会协〔2016〕10号）
- （7）项目申报书、项目可行性研究报告、项目规划书及设计图

纸、投标文件及相关合同、项目验收报告等有关项目管理的文件，资金到位及支出凭证等财务管理资料

(8) 其他相关资料

#### (四) 评价原则、评价方法

##### 1、绩效评价原则

(1) 科学规范原则。绩效评价应严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

(2) 公正公开原则。绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

(3) 分级分类原则。绩效评价由财政部门统一组织，预算部门和项目单位根据评价对象的特点分类组织实施，可根据评价对象的部门、行业、项目等特点，制定分类的绩效评价方法。

(4) 绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

##### 2、评价方法

根据《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）规定，本次财政资金绩效评价主要采用比较法。

具体操作方法包括对项目涉及的相关法律、法规进行查阅学习；对智慧环保综合监管平台（一期）项目的基本情况、资金投入明细及项目实施进度情况进行充分地了解、调研和交流、沟通；对项目实施单位报送的基础数据和相关资料进行核实和全面分析；听取项目实施单位情况介绍，召开利益相关方座谈会；实地勘察项目产出的数量、质量；通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较；并通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素；通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进

行评判，综合分析绩效目标实现程度。

根据第三方绩效评价组织实施工作流程的要求，对智慧环保综合监管平台（一期）项目，采取现场评价方式进行。

### （五）绩效评价指标体系

智慧环保综合监管平台（一期）项目具体包括一级指标、二级指标、三级指标的评价体系，其中项目决策、项目管理和项目绩效3个一级指标是目标层；项目立项、项目目标，投入管理、财务管理、项目实施，项目产出、项目效益等分别隶属于不同一级指标的7个二级指标是要素层，以及分别隶属不同二级指标的21个三级指标作为具体层。

具体各层次指标的形成、评价方法及其解释如下：

（1）项目决策。该部分包括2个二级指标、5个三级指标，所占权重分值共计10分。项目决策依据是项目实施的前期阶段，该阶段设计的合理与否与评价项目最终得分具有正向关联。具体各指标权重分值如评分表所示。

（2）项目管理。该部分包括3个二级指标、8个三级指标，所占权重分值共计25分，是对智慧环保综合监管平台（一期）项目资金使用整个实施过程的评价，涵盖投入管理、项目财务管理和项目实施管理三个方面。具体各指标权重分值如评分表所示。

（3）绩效目标。该部分共包括2个二级指标和8个三级指标，所占权重分值共计65分。项目绩效是对项目资金运行投入产出结果和产出效率的评价，也是运行水平高低的直接外显性表现。具体各指标权重分值如评分表所示。

### （六）评价人员组成

序号	姓名	性别	年龄	评价组职务	工作单位	职称
----	----	----	----	-------	------	----

序号	姓名	性别	年龄	评价组职务	工作单位	职称
1	张广和	男	45	总协调人	山东中诚信会计师事务所有限公司	注册会计师、高级会计师
2	杜海波	男	45	项目负责人	山东中诚信会计师事务所有限公司	注册会计师、高级会计师
3	韩振	男	54	行业专家	山东大学	副教授
4	程喆	男	31	调查员	山东中诚信会计师事务所有限公司	会计师
5	曹馨宁	女	26	调查员	山东中诚信会计师事务所有限公司	助理会计师

### （七）绩效评价工作过程

绩效评价工作过程包括前期准备、组织实施、分析评价、评价报告撰写等评价工作过程。

1、前期准备。包括接受绩效评价主体的委托，签订业务约定书、成立绩效评价工作组、评价前调查明确绩效评价基本事项（包括：项目的背景和基本情况、绩效评价的对象和内容、项目的绩效目标、管理情况及相关要求、绩效评价的目的、委托方及绩效评价报告使用者、其他重要事项）、制定绩效评价方案，组织评价前培训、完善评价指标体系和明确项目执行和绩效情况报告格式及资料清单等。

#### （1）评价前调查。

通过与济南市生态环境局充分沟通，对智慧环保综合监管平台（一期）基本情况、资金投入明细及项目实施进度情况进行细致的评价前调查，着重了解评价项目的立项背景、任务目标、资金到位情况、项目完成情况、预期效益等基本情况，确定评价的范围、评价期间和评价重点及难点等。目的是通过科学高效的评价前调查，制定切实可行的评价工作计划，全面了解评价项目的情况，做到心中有数。

#### （2）制定评价实施方案。

根据评价前调查的结果，与委托方及业务主管部门、项目承担单位充分交流、共同研究拟订评价实施方案。

实施方案主要包括评价对象、评价依据、评价方法、评价指标体系、实施步骤、评价人员及时间安排、满意度调查问卷、评价质量控制措施及工作纪律等内容。总体要求是任务明确，分工得当，内容具体，措施得力，要有针对性，可操作性要强。

### （3）评价前培训工作。

通过评价前调查，制定切实可行的评价实施方案，组织评价组全体成员进行培训、学习，全员了解评价项目的基本情况，深刻领会项目支出绩效评价的精神，聘请有关专家针对评价要求进行培训，要求评价组全体成员在开始项目评价之前能够全面掌握评价计划、评价目标、评价内容及评价要求，使评价的实施能起到事半功倍的效果。

### （4）完善评价指标体系。

评价指标体系是评价实施方案的核心，我公司对被评价项目的评价指标进行分析研究，并结合前期调研，根据项目绩效目标和项目特点，就评价指标体系的合理性、可行性进一步完善和细化。

### （5）明确项目执行和绩效情况报告格式及资料清单。

根据评价项目的基本情况、绩效评价指标体系和评价方案，列明项目单位需提交的资料清单，明确项目执行和绩效情况报告格式以及其他需要项目单位配合的事项等，下达项目绩效评价通知书给各项目实施单位。

2、组织实施。本次智慧环保综合监管平台（一期）采用现场评价方式，组成现场评价工作组对项目进行现场核查评价。

（1）根据项目特点，按照绩效评价方案，通过案卷研究、数据填报、实地调研、座谈会及问卷调查等方法收集相关评价数据。采集的评价数据和资料经被评价项目相关单位负责人现场签字并加盖公章后，记入评价工作底稿。

(2) 对数据进行甄别、汇总和分析。

(3) 结合所收集和分析的数据，按绩效评价相关规定及要求运用科学合理的评价方法对项目绩效进行综合评价，对各项指标进行具体计算、分析并给出各指标的评价结果及项目的绩效评价结论。

此阶段第一步对现场评价工作底稿、相关资料进行整理，形成系统、完整的评价资料体系。第二步实施评价指标分析。对项目资料、数据进行分析，汇总、计算项目绩效结果，对照绩效目标或事先设定的标准进行分析，对项目绩效完成情况进行说明，给出相关原因分析。第三步满意度调查分析。开展满意度调查的，得出满意度调查结果。第四步形成绩效评价问题清单。根据共性指标体系框架，详列项目评价中发现的问题。第五步形成绩效评价结果。绩效评价组在对评价项目的绩效情况进行全面分析的基础上，本着客观、公正、准确的原则，进行综合评分，针对评价发现的问题提出意见建议，形成绩效评价结果。

评价结果包括综合评分和评级，一般分为四个级别：

评价得分	≥90	≥80	≥60	<60
绩效等级	优	良	合格	不合格

3、绩效评价报告的编制和提交阶段。包括：

(1) 根据各指标的评价结果及项目的整体评价结论，按绩效评价相关规定及要求编制绩效评价报告。

(2) 与委托方就绩效评价报告进行充分沟通。

(3) 履行评估机构内部审核程序。

(4) 提交绩效评价报告。

4、工作底稿归档。

评价档案资料包括纸质档案和电子档案。

纸质档案：必须做到内容完整，目录清晰。需要存档的文件包括（不仅限于）评价项目基本情况和相关文件、评价工作方案、委托评价协议（合同）、基础数据报表、数据核查确认报告及相关证明材料、评价工作底稿及附件、调查问卷、调查问卷统计结果和报告、绩效评价指标体系及评价结果、专家组评审意见、绩效评价报告等。

电子档案：评价报告及取证材料等内容均要求存有电子档案。

#### 四、评价结论及分析

##### （一）综合评价结论及分析

智慧环保综合监管平台（一期）项目绩效评价综合得分96.00分，绩效等级：优，得分情况如下：

一级指标及分值	二级指标及分值	三级指标及分值	得分	备注
项目决策 (10分)	项目立项 (6分)	战略目标适应性 (2分)	2	
		立项依据充分性 (2分)	2	
		项目立项规范性 (2分)	2	
	项目目标 (4分)	绩效目标合理性 (2分)	2	
		绩效指标明确性 (2分)	2	
小计		10	10	
项目管理 (25分)	投入管理 (8分)	预算执行率 (4分)	2.17	项目2018年到 位资2,797.00 万元、支出资 金1,514.65万 元，预算执行 率54.15%。
		资金到位率 (2分)	2	
		到位及时率 (2分)	2	
	财务管理	资金使用情况 (2分)	2	

一级指标及分值	二级指标及分值	三级指标及分值	得分	备注
	(7分)	财务(资产)管理制度健全性(2分)	2	
		财务监控有效性(3分)	3	
	项目实施(10分)	项目管理制度健全性(4分)	4	
		项目管理制度执行有效性(6分)	6	
小计		25	23.17	
项目绩效(65分)	项目产出(30分)	实际完成率(产出数量)(7分)	7	
		完成及时率(产出时效)(6分)	4	按照合同约定2019年8月前完成所有系统整合、集成、交付,并已完成初验,实际2019年11月22日才通过验收。
		质量达标率(产出质量)(10分)	10	
		成本节约率(产出成本)(7分)	7	
	项目效益(35分)	社会效益(10分)	10	
		生态效益(10分)	10	
		可持续影响(5分)	5	
		社会公众或服务对象满意度(10分)	9.83	
小计		65	62.83	
合计		100	96.00	

## (二) 现场评价情况分析

该项目绩效评价指标体系包括3个一级指标、7个二级指标、21个三级指标,以下将按照三级指标对项目现场评价情况进行分析。

### 1、项目决策

该一级指标满分10分，得分10分，得分率90%。

#### (1) 项目立项

该二级指标满分6分，得分6分，得分率100%，包括战略目标适应性、立项依据充分性、项目立项规范性3个三级指标。

##### ① 战略目标适应性

该指标满分2分，得分2分，得分率100%。通过查阅项目建设方案、立项批复文件等相关资料，项目建设总体目标符合发展政策和优先发展重点，项目能够支持部门目标的实现。

##### ② 立项依据充分性

该指标满分2分，得分2分，得分率100%。通过查阅项目建设方案、立项批复文件等相关资料，项目符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策，与项目实施单位职责密切相关。

##### ③ 项目立项规范性

该指标满分2分，得分2分，得分率100%。通过查阅项目建设方案、立项批复文件等相关资料，项目按照规定的程序申请设立，事前经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。

#### (2) 项目目标

该二级指标满分4分，得分4分，得分率100%，包括绩效目标合理性、绩效指标明确性2个三级指标。

##### ① 绩效目标合理性

该项指标满分2分，得分2分，得分率100%，项目总体目标是打通属地纵向管理责任，实现行业横向管理，构建环境监管大格局；建立四级网格化监管体系，构建行业监管平台，健全环保监管体系。项目为促进事业发展所必需、项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，绩效目标与相应预算相关联。

## ② 绩效指标明确性

该项指标满分2分，得分2分，得分率100%，主要评价依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等。

## 2、项目管理

该一级指标满分25分，得分23.17分，得分率92.68%。

### (1) 投入管理

该二级指标满分8分，得分6.17分，得分率77.13%，包括预算执行率、资金到位率、到位及时率3个三级指标。

#### ① 预算执行率

该项指标满分4分，得分2.17分，得分率54.15%。该项目2018年到位资金2,797.00万元、支出资金1,514.65万元，预算执行率54.15%。

#### ② 资金到位率

该项指标满分2分，得分2分，得分率100.00%。根据济南市财政局2017年12月11日《关于对市环保局申请智慧环保综合监管平台建设等有关经费的办理意见》批复，该项目资金已全额到位，资金到位率100%。

#### ③ 到位及时率

该项指标满分2分，得分2分，得分率100.00%。根据济南市财政局2017年12月11日《关于对市环保局申请智慧环保综合监管平台建设等有关经费的办理意见》批复，该项目资金已及时到位，到位及时率100%。

### (2) 财务管理

该二级指标满分7分，得分7分，得分率100%，包括资金使用情况、财务（资产）管理制度健全性、财务监控有效性3个三级指标。

#### ① 资金使用情况

该项指标满分2分，得分2分，得分率100%。通过对项目实施情况综合分析，资金从拨付到使用整个过程中，会计核算比较规范，能够严格按照财政资金管理制度进行核算，按项目内容支出，未改变用途，项目资金专款专用，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

#### ② 财务（资产）管理制度健全性

该项指标满分2分，得分2分，得分率100%，主要评价财务（资产）管理制度的健全性及与财务会计制度相符性。济南市生态环境局制定了相关财务管理制度，符合财务会计制度的规定。

#### ③ 财务监控有效性

该项指标满分3分，得分3分，得分率100%。主要评价财务监控机制健全性和有效性，项目单位建立了财务监控措施，并保持了有效性，资金从拨付到使用整个过程中，按照规定程序报批。

### （3）项目实施

该二级指标满分10分，得分10分，得分率100%，包括项目管理制度健全性、项目管理制度执行有效性2个三级指标。

#### ① 项目管理制度健全性

该项指标满分4分，得分4分，得分率100%，主要评价业务管理制度健全性及合法、合规、完整性，济南市生态环境局按照生态环境部、山东省、济南市发布的项目相关管理制度进行项目管理，项目建成后要对其进行第三方软件测评、信息安全等级保护三级测评和验收。

#### ② 项目管理制度执行有效性

该项指标满分6分，得分6分，得分率100%，主要评价项目执行的规范性、项目调整及支出调整手续完备性、项目档案资料齐全性、项目实施条件落实情况，该项目由济南市生态环境局负责组织实施，项目需求经专家论证后，通过政府采购确定实施单位、监理单位、等

级保护三级测评单位，项目建成后由实施单位、监理单位、建设单位共同进行验收。项目支出按照规定程序和权限报批，并履行了相应手续；项目档案资料保管完善；项目实施条件落实，达到实施的条件要求。

### 3、项目绩效

该一级指标满分65分，得分62.83分，得分率96.66%。

#### (1) 项目产出

该二级指标满分30分，得分28分，得分率93.33%，包括实际完成率、完成及时率、质量达标率、成本节约率4个三级指标。

##### ① 实际完成率

该三级指标满分7分，得分7分，得分率100%。该项目按照建设方案及合同已完成生态环境大数据中心、环保大数据应用平台、市综合监管运行中心、物联感知信息服务建设。

##### ② 完成及时率

该三级指标满分6分，得分4分，得分率66.67%。该项目按照合同约定2019年8月前完成所有系统整合、集成、交付，当月已完成初步验收，完成及时率指标扣减2分。

##### ③ 质量达标率

该三级指标满分10分，得分10分，得分率100%。该项目按照济南市生态环境局2018年8月10日与深圳中兴网信科技有限公司签订的信息系统集成实施服务合同，在合同签订1年内完成所有系统整合、集成、交付，其中机动车空气质量走航微站监测数据服务、空气质量超级站监测数据服务在1个月内提供服务，其他主要业务功能在半年内实现并提供服务；完成后由济南市生态环境局、用户单位、监理方组成验收小组验收。截至2019年8月31日合同执行已满1年，项目已通过

第三方软件测评、信息安全等级保护三级测评。

#### ④ 成本节约率

该三级指标满分7分，得分7分，得分率100%，主要评价实际成本与工作内容的匹配程度、控制措施有效性。济南市财政局2017年12月11日《关于对市环保局申请智慧环保综合监管平台建设等有关经费的办理意见》批复，项目2018-2020年预算资金合计6,327.00万元，项目信息系统集成实施服务、监理、等保三级测评分别由深圳中兴网信科技有限公司、山东赛宝电子信息工程有限责任公司、山东省计算中心承担，合同金额合计5,884.59万元，未超过预算批复金额。

### (2) 项目效益

该二级指标满分35分，得分34.83分，得分率99.51%，包括社会效益、生态效益、可持续影响、社会公众或服务对象满意度4个三级指标。

#### ① 社会效益

社会效益指标满分10分，得分10分，得分率100%，项目主要社会效益：

平台由市生态环境局开发，市、县区、街镇环境管理部门三级共用。

实现跨部门和生态环境部门内部48个业务系统信息资源归集，开展数据交换和共享；制定相关生态环境信息资源大数据标准规范10项。

全面提高我市环境信息公开程度，内容涵盖空气质量、水环境质量、重点污染源在线监测数据、饮用水源地水质、污水处理厂在线监测数据，以上数据通过手机端APP实时向公众开放。

依托平台开展科普宣传，展现全市环境监测新技术、环境监管智

慧化新手段，每年接待各类参观、调研不少于20次。

## ② 生态效益

生态效益指标满分10分，得分10分，得分率100%，项目主要生态效益：

建立多模式集合数值预报系统，实现未来24、48、72小时济南市空气质量预报及未来7天污染趋势预测，预报准确度大于85%。

建立全天时、多尺度环境空气质量监测体系，街镇监测站点数据接入率达到100%，并制定镇街空气质量考核管理办法。

建成50辆8参数出租车走航微站，监测因子包括PM10、PM25、NO、CO、NO2、O3、SO2、TVOC，实现原济南和原莱芜主城区道路空气质量实时监测。

## ③ 可持续影响

该三级指标满分5分，得分5分，得分率100%，项目制定统一完善的环境数据采集标准和管理制度，规范信息采集、存储、整合、更新、共享、发布、应用的全过程操作，同时制定配套的网络安全相关规章制度和技术保障措施。加强对数据采集、数据应用和网络安全的监控，确保环境数据的真实、准确和安全。建立完善的信息化考核评价制度，重点对环境数据质量、动态更新情况、信息共享、应用成效等进行综合评估。

## ④ 社会公众或服务对象满意度

社会公众或服务对象满意度指标满分10分，得分9.83分，得分率98.30%。

为了调查智慧环保综合监管平台（一期）建成后的使用效果，我们对济南市生态环境局各使用处室的工作人员进行了问卷调查，共发放了120份调查问卷，收回的有效调查问卷共102份。

问卷共对五个方面的效果进行了调查，其中：A项目整合与集成各级各部门生态环境数据和现有环保业务应用系统数据的效果，B项目汇集全市大气、水、土壤、废气、废水、固废危废、核与辐射等管理数据的效果，C项目实现生态环境数据内部之间以及与外部门之间的数据共享与交换服务的效果，D项目监测预警、综合分析、决策支持、环境监管、应急响应、公众参与六大类应用系统的应用效果，E项目提供市建成区主要污染物机动车走航微站监测数据、环境实时监控视频的效果。

根据每个问题的数据统计及每个问题的分值，计算每个问题得分。

问题得分=“没有效果”比例\*0分+“一般”比例\*1分+“较好”比例\*1.5分+“非常好”比例\*2分

服务对象满意度得分为五个问题得分的总和，统计结果显示，服务对象对项目的平均满意度为98.30%，得分9.83分，服务对象满意度指标扣减0.17分。

## 五、项目主要绩效

### （一）建成全市生态环境大数据中心

完成23个环保业务系统、12个市直部门相关系统数据的接入和清洗转换工作，建立生态环境信息资源目录体系，编制10项适合平台大数据中心需求的标准规范，初步形成了较成熟的地市级生态环境大数据中心建设运行模式。依托市政务云提供的软硬件环境，利用高性能计算、大数据分析，极大地提升了济南市生态环境感知、分析、管理、决策各环节的精细化、智慧化水平，为城市级智慧环保类平台建设提供了综合解决方案。目前生态环境大数据中心数据量已达2.1T，建立了与智慧泉城、省生态环保大数据平台的互联互通，与相关单位共享

了1亿余条空气质量标准站、空气质量微站、出租车走航监测等生态环境信息，数据服务管理、服务决策作用愈发明显。

## （二）搭建天空地一体化大气环境监测监控体系

开展空气质量微型传感器、高分卫星遥感、无人机巡航等技术研究与示范应用，完善企业用电量监控、视频监控等智能环境监控手段，实现环境监测由点到面、从地面到立体空间的转变。

### （1）全国首创建设大气环境出租车走航监测系统

创新性的将四核颗粒物传感器安装在出租车顶灯中，利用移动物联网技术，实现秒级监测数据实时获取，把出租车变成了新的大气监测平台。这项技术具有覆盖范围广、运行时间长、数据更客观等突出优势，为识别、评价道路颗粒物污染提供了可靠参照。2018年，济南市利用出租车走航监测数据，出台了《济南市道路颗粒物考核办法(试行)》，将城区范围内道路划分为1021条公里级路段，每月按红、橙、黄、绿进行分类，实施资金奖惩，考核结果通报相关区政府，极大的促进了全市道路扬尘治理责任落实。该项工作作为生态环境部选取的18个大数据典型应用之一，入选了2019年数字中国峰会典型案例，在全国起到了良好的示范作用。目前，项目首创的出租车走航监测系统已经在北京、西安、日照、淮北、太原、上海等23个城市得到广泛应用，并带动我市研发企业快速发展，成为该领域主要产品服务供应商，实现了满足管理需求和研究成果转化的共赢效果。

### （2）全国率先建成环保非现场执法智能电量监测平台

济南市创新性的开展了环保智能电量管控工作，对全市300余家中小企业的893条生产线安装环保智能电量监测装置，利用治污设施运行异常报警分析引擎、生产负荷分析计算引擎、行业分析引擎等大数据分析技术，识别并预警企业漏排、治污不力等行为，建立了企业、

区县、市级报警联动制度，促进了从人防到技防、从随机执法到精准执法的转变，将企业管理人员和环保管理人员从枯燥、繁多的数据中解放出来。平台创新性的开发了低功耗电流感应传感器，实现不用外接电源“零用电”下即可对各种设备用电情况进行实时监测。采用LORA物联网技术，在企业内部安装多个点位后实现自组网传输，节省了联网通讯费用。企业的异常报警和生产负荷分析采用边缘计算，全系统智能分析采用云计算，减少了政务云的负荷。环保智能电量监测平台作为一种崭新的非现场执法手段，有效缓解了中小企业数量众多、监管执法力量不足的矛盾，为打好污染防治攻坚战增添了利器。

(3) 大气环境监控感知体系日趋完备。一是空气质量监测方面。平台实现对全市41个国、省、市控监测站点、161个街镇监测站点、300个出租车走航微站、1700个固定微站监测数据的统一管理，关联分析。通过平台可以快速掌握每个站点各项参数的实时数据和历史变化趋势，及时调取站点周边的污染源分布、污染源排放、其他空气站点数据等信息进行综合研判。二是污染源监控方面。平台对308家工业企业、1753个建筑工地、52个道路路口、9个渣土场、4370辆渣土运输车辆、4000余路环保电量等在线监测数据进行梳理整合，通过大数据分析，可以对排放超标和数据异常情况进行自动识别、推送。三是视频监控方面。平台整合市生态环境、住建、自然资源、城管等部门视频资源，实现了对污染源和站点附近区域大气环境总体状况的辅助监控。

### (三) 构建环境空气质量数据挖掘综合分析体系

一是建成多模式集合数值预报系统并实现业务化应用，能够独立对全国、山东省、济南市等多尺度未来7天的空气质量及各项污染物数值进行预报，预报结果经环保、气象部门专家联合会商后，向社会

公众发布，服务公众生产生活需求，也为重污染天气预警响应提供直接依据。二是开发完成环境空气质量综合查询系统，基于海量的环境空气质量监测数据，实现从不同角度可视化呈现济南市空气质量状况、排名情况，为历史对比、横向对比提供全面参考。三是开发大气复合污染特征分析系统，接入超级站监测数据，实现对颗粒物化学组分、颗粒物粒径、臭氧前体物VOCs特征等的深入分析和可视化展示，便于管理人员快速掌握大气环境污染特征及实时变化。四是开发完成颗粒物快速溯源解析系统，配备了山东省内第一辆移动溯源解析车，实现小时分辨率动态PM<sub>2.5</sub>成分特征分析和溯源解析，在线定量解析颗粒物的污染来源和行业占比；集成多维来源解析模型、数值预测模型、粒子扩散模型等先进分析手段，快速研判大气污染的主导和关键因素，解析本地贡献和外来贡献，确定区域传输的贡献率，为实现科学决策和精准施策提供科学依据。

#### （四）初步建立大气污染防治决策支持平台

引入总理基金项目专家团队技术支持，利用空气污染控制成本效益与达标评估模型，基于问题导向与管理目标导向，实现“经济发展-能源消耗-防控措施-污染排放-空气质量-人群健康”多目标管理大气污染防治整体解决方案与综合决策支持。济南市作为该系统在全国第一个落地实施的市级平台，成为国家总理基金项目成果的重要示范和应用。

#### （五）不断完善环境监管业务应用智能协同

一是建立了以排污许可证为核心的一企一档系统。全面整合梳理环境影响评价、三同时验收、达标管理、总量核算、企业自行监测、监督性监测、环境执法、信访、行政处罚、环境统计、绿色信贷等污染源数据，将污染源全生命周期的各环境管理要素统一展现，建立实

时、完整、动态的污染源全生命周期档案，首次基本解决了困扰日常环境管理的数据孤岛、数据烟囱问题。二是研发企业排污口二维码管理系统，实现了企业污染排放数据扫码即看，极大的方便了环保现场执法，有力的保障了公众环境状况知情权。济南市是山东省内第一个实现将排污许可信息以二维码形式服务现场监管的地市，对加快推进固定污染源环境监管的法治化、信息化、精细化，提升排污单位环境信息公开的透明度，提高社会监督的公众参与度具有重要意义。三是建立了覆盖全市161个街镇的网格化监管系统。平台将信息化技术与济南市的网格化环境监管有机结合，实现了监测数据、污染源情况与网格监管人员的无缝对接，支撑全市700余名环保网格员日常工作，形成了线上科技支持与线下网格员联动的高效监管模式。基于平台的全过程痕迹化管理，济南市出台网格化环境监管考核办法，对区县、街道工作落实情况定量考核、通报，有力保障了全市网格化监管发挥实效。2018年，平台的网格化环境监管系统成为全省网格化环境监管典型示范系统。

#### （六）建成智慧环保平台三级服务体系

平台服务架构由大屏端、PC端和移动端三部分组成，市级统一建设、统一部署，市、县区、镇街三级共用，全方位、立体化为环境管理、决策提供稳定服务。大屏端侧重于总体调度、综合指挥；PC端主要支持日常管理；移动端推出济南环境APP和环境监管APP，分别侧重面向公众信息公开和服务环境监管人员。其中，“济南环境”APP实时公开城市、街镇和道路空气质量以及排名，重点企业废气、废水排放数据，地表河流和饮用水源水质等九大类信息，社会公众与管理部门同步获取环境监测数据。数据第一时间接受社会监督，服务公众生

活。该APP是目前国内环境监测信息公开透明度最高的APP，济南市也成为全国环境信息公开度最高的城市之一。

综合上述，济南市智慧环保综合监管平台将信息化技术与环境管理业务充分融合，注重技术创新和成果应用，极大地提升了济南市生态环境感知、分析、管理、决策各环节的精细化、智慧化水平，为助力济南市打赢蓝天保卫战、更好的满足社会公众环境需求发挥了显著作用。2018年，济南智慧环保平台被命名为山东省环保科普基地，被评为济南市最佳志愿服务项目。

## 六、项目存在的主要问题

1、项目2018年到位资金2,797.00万元、支出资金1,514.65万元，预算执行率54.15%。截至2019年8月31日项目预算资金合计4,562.00万元，支出1,514.65万元，预算执行率仅33.20%。

该项目由深圳中兴网信科技有限公司提供信息系统集成服务、山东赛宝电子信息工程有限责任公司提供跟踪监理服务、山东省计算中心提供等保三级测评服务，合同金额合计5,884.59万元，济南市生态环境局在2018年8月10日合同签订后按照合同约定仅支付了首期款，截止2019年8月由于系统未按合同约定交付验收，其余款项尚未支付。

2、按照济南市生态环境局2018年8月10日与深圳中兴网信科技有限公司签订的信息系统集成实施服务合同，在合同签订1年内完成所有系统整合、集成、交付，其中机动车空气质量走航微站监测数据服务、空气质量超级站监测数据服务在1个月内提供服务，其他主要业务功能在半年内实现并提供服务；完成后由济南市生态环境局、用户单位、监理方组成验收小组验收。截至2019年8月31日合同执行已满1年，项目已通过第三方软件测评、信息安全等级保护三级测评和阶段性初步验收。

## 七、意见建议

1、建议济南市生态环境局按照项目实际资金需求编制项目资金预算，提高项目资金预算执行率，避免项目资金闲置；在项目实施过程中及时支付项目资金，确保项目资金及时到位，以利于项目顺利实施。

2、建议济南市生态环境局加强项目实施进度管控，督促供应商严格按照合同约定执行，及时完成合同约定服务，以利于项目按期完成及时发挥效用；在供应商服务提供及时的前提下及时拨付项目资金，以利于项目顺利实施。

# 2018年度济南市水肥一体化项目 绩效评价报告

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项背景及实施目的

为贯彻落实山东省委、省政府《关于加快发展节水农业和水肥一体化的意见》（鲁办发〔2016〕41号），济南市委、市政府下发了《关于加快发展节水农业推广水肥一体化的实施意见》（济办发〔2017〕19号）。根据全省分配的“十三五期间济南市完成新增水肥一体化面积40万亩的建设任务，其中2018年新增推广面积9万亩”的任务要求，2018年4月9日，济南市农业局印发了《改进水肥一体化推广工作的实施方案》（济农发〔2018〕5号），部署了全市水肥一体化项目具体开展的工作。

2018年度水肥一体化项目推广建设任务全市共涉及11个县（市、区）（管委会），由市土壤肥料站具体负责推广，各县（市、区）（管委会）按照任务指标完成建设任务并负责奖补资金的具体发放。

### （二）项目内容和预算支出情况

#### 1. 项目内容

按照省分配任务，“十三五”期间济南市将完成新增水肥一体化面积40万亩的建设任务，其中2018年新增推广面积9万亩，共涉及章丘区、长清区、天桥区、市中区、历城区、济阳区、槐荫区、高新区、南山区、商河县、平阴县等11个县（区、管委会）。各县区负责将任务分解落实到各乡镇（街道办），在2018年11月10日前完成当年水肥一体化建设任务。具体任务如下表：

表1：2018年度济南市水肥一体化项目

新增面积任务分配表

县区(管委会)	新增面积(万亩)
章丘	2
长清	1.2
济阳	1.8
商河	1.8
平阴	0.8
历城	0.4
槐荫	0.08
市中	0.2
天桥	0.27
高新管委	0.18
南山管委	0.27
合计	9

## 2. 预算支出情况

济南市水肥一体化项目资金是根据任务完成量由市财政局将资金切块到县区（管委会），2018年度市级共安排专项资金6579万元，其中项目奖补6529万元，工作经费50万元。按照水肥一体化实施方案，专项资金分两次拨付。第一次根据各县区（管委会）任务按70%预拨，第二次于2018年10月25日根据各县区（管委会）实际完成及验收情况拨付剩余资金。2018年度全市共支出专项资金5589.58万元，支出率为85%。详见下表：

表2:2018年度济南市水肥一体化项目资金到位支出情况表

金额：万元

县区/单位	2018年度	2018年度	2018年奖补预算合计	到位金额		支出金额
	第一次(按70%) 预拨金额	第二次拨 付金额		到县区金 额	到街道办/ 乡镇金额	
章丘	913	503	1416	1416	1088.385	1011.685
长清	548	389	937	937	937	937
济阳	822	521	1343	1343	1015.48	1015.48
商河	822	467	1289	1289	1289	1200.8915
平阴	365	254	619	619	619	619
历城	183	107	290	290	290	290
槐荫	4	73	77	77	77	71.4
市中	91	53	144	144	144	132.61
天桥	123	86	209	209	209	167
高新管委	82	0	82	82	82	82
南山管委	123	0	123	123	105	48.77
合计	4076	2453	6529	6529	5855.865	5575.8365
市土肥站	50（工作经费）			50		13.743

2018年 总计金额	6579	—	5589.5795
---------------	------	---	-----------

### (三) 项目实施情况

2018年度济南市水肥一体化项目实际共涉及11个县区（管委会），72个街道，508个实施主体。现场调研发现，济南市实际完成10.36万亩，超额完成了9万亩的任务。实际完成情况如下表所示：

表3：2018年度济南市水肥一体化项目建设任务完成情况表

县区 (管委会)	新增面积 任务数 (亩)	街道办 /乡镇 数量 (个)	实施 主体 (个)	实际完成 面积(亩)	备注
章丘	20000	17	108	24462.27	包含高标准农田、扶贫项目、省级项目以及未涉及奖补资金的实施面积3655亩。实际奖补面积20807.27亩。
长清	12000	9	53	12351.56	—
济阳	18000	8	136	19130.18	包含未涉及奖补资金的面积7551.12亩，实际奖补面积（农业口）11579.06亩。
商河	18000	12	41	21444.6	—
平阴	8000	8	47	9645.419	—
历城	4000	5	66	6175.73	—
槐荫	800	1	1	874	包含农业口714.74亩、省项目159.26亩。
市中	2000	4	24	2662.9	—
天桥	2700	2	9	3492	包含水务面积1537亩，奖补面积实际完成1955亩。
高新管 委	1800	2	3	1829	—

南山管委	2700	4	20	1553.56	——
合计	90000	72	508	103621.2	——

## 二、项目绩效目标

### （一）总体绩效目标

“十三五”期间全市完成新增水肥一体化面积 40 万亩的建设任务，提高水肥利用率，转变农业生产方式，保护农业生态环境，促进农业可持续发展和生态文明建设。

### （二）2018年度绩效目标

2018 年度任务是新增水肥一体化推广面积 9 万亩，建设具有功能完善、设置完整的标准水肥一体化系统。管网须包括主管、支管和滴灌带（管）三级管网，除滴灌带可每年更换外，其他管道及配件要符合国家标准，确保连续使用 5 年以上；水泵、动力机配置与生产需要相匹配；肥料储存装置采用塑料等耐腐材质；施肥装置可用注射泵、文丘里施肥器、施肥罐或其它泵吸式施肥装置。

## 三、评价基本情况

### （一）评价的范围和目的

为进一步做好水肥一体化技术推广工作，提高水肥利用率，确保将专项资金落到实处，取得实效，济南市财政局委托北京华盛中天咨询有限责任公司（以下简称“评价机构”）对“2018 年度济南市水肥一体化项目”资金进行绩效评价。通过对项目的决策、管理和绩效三个方面进行客观、公正的评价，总结分析项目实施过程中取得的经验，发现存在的问题，为下一步财政预算资金安排提供重要参考，为水肥一体

化工作提出加强和改进的意见和建议，确保财政资金发挥最大使用效益。

## （二）评价依据

1. 农业部办公厅关于印发《推进水肥一体化实施方案（2016—2020年）》的通知（农办农〔2016〕9号）；

2. 山东省委办公厅、省政府办公厅《关于加快发展节水农业和水肥一体化的意见》（鲁办发〔2016〕41号）；

3. 济南市委市政府《关于加快发展节水农业推广水肥一体化的实施意见》（济办发〔2017〕9号）；

4. 《济南农业局关于印发改进水肥一体化推广工作的实施方案的通知》（济农发〔2018〕5号）；

5. 《关于开展市直部门2017年度预算项目支出绩效自评工作的通知》（济财预〔2018〕22号）；

6. 立项材料、年度实施方案、年度绩效目标、政府采购相关资料、项目管理制度、考核监管制度、年度工作计划、年度项目进展情况及相关证明资料、绩效报告、项目资金管理使用情况以及会计账簿、财务报表、会计凭证等；

7. 其他资料。

## （三）评价指标体系

### 1. 总体思路

按照绩效评价工作的总体要求，根据《济南市市级预算支出项目第三方机构绩效评价工作规程（试行）》相关规定，结合本项目开展的实际，遵照农业生产的规律，对各评价指标进行了细化和调整。采用德尔菲法、层次分析法和以往经

验做法设置了各指标的权重，并根据有关法律法规、项目绩效目标及管理办法，确定了绩效评价的标准。

通过查阅资料、现场调研，在充分了解项目实施情况后，根据财政部门开展绩效评价工作的具体要求，评价机构对 11 个县（管委会）项目分别打分，得出县级分数，县级指标评分数据来源于各县区项目资料、资金管理情况、问卷调查、现场勘查等。最后根据市级层面项目文件及全市各县区的有关数据统计，得出市级分数。

## 2. 指标体系

此次绩效评价从项目的决策、管理、绩效三个方面进行评价。指标体系由一级至三级指标及分值、指标解释、指标说明、评价标准 4 个部分组成。其中决策、管理、绩效 3 个一级指标权重分别为 10%、25%、65%。

## 3. 绩效级次

本次绩效评价级次分为 4 个等级，具体是：

综合得分在 90 分（含 90 分）以上为“优”；

综合得分在 80~90 分（含 80 分）为“良”；

综合得分在 60~80 分（含 60 分）为“合格”；

综合得分在 60 分以下为“不合格”。

其中“优”表示成效显著，“良”表示成效明显，“合格”表示成效一般，“不合格”表示成效较差。

## （四）评价方法及实施过程

### 1. 专家评议法

为充分体现项目特点，准确、全面地反映项目的管理效果，体现绩效评价的公平和客观，在评价过程中，采用了专家评议法、综合分析法。根据需求适时邀请了业务专家、财务专家组成现场评价小组，到现场勘察、问询、复核、座谈，对有关情况进行核实，对掌握的有关资料进行全面整理分析，及时提出专业的咨询意见。

## 2. 实地核查

为保证绩效评价数据的准确性，此次评价对 11 个县區（管委会）全部进行了实地核查。一方面对项目开展的留痕档案资料进行现场核实和问询，保证原始数据的真实性；另一方面对项目实施情况进行实地勘察，实地核实项目实施的完成程度和完成质量，确保评价结果的真实和客观。

## 3. 问卷调查

为全面了解项目的实施情况、实施效果以及服务对象的满意度，本次评价对项目服务对象进行了问卷调查，收集了项目服务对象对项目实施效果的反映。通过分析调查问卷，从侧面反映项目的社会效益、生态效益以及满意度等情况。

# 四、评价结论和绩效分析

## （一）综合评价结论

项目得分90.7分，评分等级为“优”。在**决策方面**，项目立项规范、目标准确，市级制定了绩效目标申报表，但不够细化，各县区未制定绩效目标申报表、未制定阶段性目标；在**管理方面**，项目资金到位及时，使用规范，财务监控有效，项目基本如期完成，执行效果明显，但项目管理制度有待完

善；在绩效方面，2018年完成了10.36万亩的推广面积，超额完成全市当年9万亩的推广任务，取得了较为突出的社会效益、生态效益及经济效益，服务对象满意度较高。

## （二）绩效分析

从指标得分情况看，项目决策、管理和绩效3个一级指标得分率分别为95%、92.8%和89.8%。项目决策指标中，立项规范，符合省委省政府《关于加快发展节水农业和水肥一体化的意见》和济南市委市政府《关于加快发展节水农业推广水肥一体化的实施意见》要求。执行中各个县区未填制绩效目标申报表，且未制定阶段性目标，影响了项目决策的得分。项目管理指标中，投入管理和财务管理情况较好，但项目管理制度健全性和项目执行的规范性有待进一步提高，主要原因是项目管理制度不够细化。项目绩效指标中，项目完成率和完成质量较好，取得了较显著的效益，但大部分县区的效益没进行具体的数据统计，缺乏说明力。另外，个别县区因当年农作物应季耕种等原因，未全部完成建设任务，影响了县区项目绩效指标的得分。

## 五、存在问题

### （一）项目管理制度不够完善

评价发现，各县区根据市级实施方案均制定了县级实施方案，但大部分县区未专门制定项目管理办法，且实施方案内容比较模板化，在项目管理方面不够细化。如未明确施工单位、验收单位如何遴选、应由谁遴选、是否需要招投标，后期管护应由谁负责等，从而导致实施过程中出现了问题。

具体表现在：**一是**施工单位质量参差不齐，影响项目效益发挥。水肥一体化项目以实施主体建设为主，政府“以奖代补”。但实施主体缺乏相关专业知 识，在施工单位的引进上把关不严，没有严格执行农业项目建设规律和程序，使少数资质不够、投资不足的施工方，未经竞争就获取了项目，给项目建设和后期运营造成影响带来隐患，个别地方已经出现运行刚一年的设施就不能使用的问题。**二是**县区验收不够规范。评价发现，部分县区在项目实施完工后，直接由实施主体委托第三方机构进行工程、审计验收，验收合格后向乡镇申请验收，乡镇组织领导小组初验，后由区（县）农业局进行抽验，抽验合格后，发放奖补资金。乡镇及区县未聘请第三方专业机构验收，导致工程质量参差不齐。同时，镇街或县区自行验收时，对于亩数较大的实施主体，只是进行抽检，使验收的结果缺乏了全面性、失去了准确性。另外，由实施主体委托验收单位验收，可信度不高，存在较大的表面性文章。**三是**经现场与主管部门、实施主体交流发现，对后期管理维护的意识较薄弱，没有采取相应的措施。

## （二）宣传培训不够到位

**一是**水肥一体化对农民来说是一项新技术，长期以来，大多数农户尤其是散户受传统种植习惯的影响，对于新技术的应用还没有了解和认识，需要加大宣传，使广大农民普遍接受。采用了新技术的实施主体也由于缺乏施肥灌溉的相关知识，没有掌握技术的要领，只是侧重于节水、省工，还没有真正达到运用新技术提质增产的目的，亟需进行培训宣传

使农民真正掌握并正确使用这项技术。**二是**由于土地流转集中程度低，水肥一体化项目前期资金投入较大，目前水肥一体化技术多用于了利润较大的经济作物，在大田作物推广使用水肥一体化技术困难较大，也需要通过宣传培训，改进措施，加大力度，积极推动水肥一体化工作开展。**三是**部分县区重视程度不足，接到市级分配的任务后，直接分配给街道办事处，县级主管部门并未真正参与到项目中，且对全县整体的实施情况没有全面准确的掌握，对项目实施积极性不高，仅仅是为了完成市里下达的任务，对项目开展的绩效数据收集不及时不准确。

## 六、意见建议

### （一）进一步完善项目管理制度

建议各县区严格按照市委市政府开展水肥一体化工作的具体要求和制定的实施方案，结合本县区实际，采取切实可行的措施，进一步完善项目管理制度和实施方案。明确施工单位和验收单位如何遴选，应由谁遴选，是否需要招投标以及后期管护责任等问题，使项目管理落到实处，项目执行有力高效。

### （二）进一步加大项目实施的培训宣传力度

**一是**建立水肥一体化产业示范基地，通过田间地头的试验示范、技术讲座、入户指导等形式，大力开展技术培训和培训服务。积极做好宣传报道，健全技术服务体系，提高水肥技术知晓率和农民技能水平。**二是**鼓励农民加大土地流转力度，把分散的小规模土地、闲置土地集中到合作社、家庭农

场、农业龙头企业等新型农业经营主体中，破除制约大田粮食作物实施水肥一体化技术的体制性约束，使这项简便高效的农业技术惠及所有的农民，应用在所有的耕地，发挥出农业新技术的应有作用。三是建议市级主管部门加强监督考核，完善绩效自评机制，提高各县区主管部门对实施水肥一体化项目的积极性。各县区主管部门应积极整合各类涉农项目资金，充分与街道或乡镇等基层工作人员沟通，结合本辖区实际，研究制定如何更好的实施水肥一体化项目方案，避免农业项目的重复建设，杜绝农业资金的重复安排使用。四是建议以后年度在尊重各县区意愿并结合各县区实际农田情况的基础上，分配下达水肥一体化建设任务，使水肥一体化资金集中使用到最急需使用的地方，发挥资金的应有效益，避免资金浪费。

