

# 2019 年度部分重点项目绩效评价报告

## （一）2019 年度枣庄市政法委“雪亮工程”建设项目绩效评价报告摘要

党的十八大报告强调“要深化平安建设，完善立体化社会治安防控体系”，核心是提高整体效能，中央将公共安全视频监控建设纳入“十三五”规划和国家安全保障能力建设规划，部署“雪亮工程”。通过项目实施，形成中心化、平台化，将视频图像信息系统拓展在安防、社会治安、智慧交通等领域的应用，实现治安防控“全覆盖、无死角”。枣庄市认真贯彻落实《中华人民共和国反恐怖主义法（全文）》《公共安全视频监控建设联网应用“十三五”规划方案》、中央政法委、公安部《关于对山东省枣庄市 2019 年公共安全视频监控建设联网应用重点支持城市（区）项目建设方案的审查意见》（中政办〔2018〕111 号）以及省委相关要求，制定了《中共枣庄市委、市人民政府关于在全市推进“雪亮工程”建设的实施意见》（枣发〔2018〕3 号）《中共枣庄市委、市人民政府关于进一步加强全市城乡社区网格化服务管理工作的意见》（枣发〔2018〕4 号）等文件，加快推进“雪亮工程”建设。为保障“雪亮工程”顺利推进，枣庄市财政局、枣庄市委政法委（以下简称政法委）设立了“雪亮工程”专项资金。枣庄市“雪亮工程”项目计划总投资 43251 万元，其中中央补助资金 2200 万元，剩余资金由市、区（市）二级财政配套解决。2019 年度投入专项资金 1400 万

元，主要用于建设 1 个市级公共安全视频图像信息交换共享总平台和 6 个区（市）公共安全视频图像信息交换共享平台。

为客观、公正、全面、规范地评价专项资金使用绩效，枣庄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 2019 年度“雪亮工程”建设项目进行绩效评价。通过评价，总结经验，发现问题，提出改进项目绩效的具体建议，进一步加强项目管理，提高财政资金的使用效益，为下一步预算资金安排提供重要参考。

2019 年度“雪亮工程”建设项目综合得分为 96.96 分，评价等级为“优”。项目总体上立项依据充分、程序规范，招投标管理、合同管理、项目进度和质量管理规范，资金申请和拨付流程合规，且项目成效显著。

主要经验和做法如下：

1.建好“一个团队”。市级成立了由市委副书记、市长任组长的全市“雪亮工程”建设工作领导小组，成立了由政法委书记担任“施工队长”，政法、公安、工信、发改、财政部门分管同志和业务骨干、技术专家组成的市雪亮办，累计召开专题会议 80 余次，为项目高效推进提供了有力保证。

2.强化“三个统筹”。市委市政府将“雪亮工程”纳入政府惠民实事、智慧城市建设规划，强化城乡统筹，出台了《关于全市“平安智慧村（社区）”建设的指导意见》，全市共计为治安薄弱村新建 12000 余个视频监控设备，补齐公安“天网”短板；强化区域统筹，加大对财政困难地区特别是基层支持力度，推进村级补点、天网改造、视频联网，补齐基层基础短板；强化

新旧统筹，按照 GB/T28181 国家标准，整合已建视频监控资源 2 万余路，节约建设成本。

3.搭建“五大平台”。主要通过建设“枣庄市公共安全视频监控图像信息联网共享平台”“枣庄市社会治安综合治理视联网平台”“枣庄市社会治理综合信息平台”“枣庄市智慧政法一体化平台”“枣庄市雪亮工程公安分平台”五大基础平台，推动市域内视频监控资源充分整合，打造横到边、纵到底、跨层级、跨区域的立体化应急指挥体系，全面提升枣庄市域社会治理现代化水平。

4.统一建设。全市集中签约、统一施工、严禁分包，统一购买 5 年服务，确保项目平稳运行。

5.建立专项管理机制。一是组建专业运维管理队伍。以“雪亮工程”项目建设为契机，以项目承建单位为主体，成立一支 60 人的专业运维管理人才队伍，为全市“雪亮工程”安全运行提供了人才支撑。二是成立专门管理机构。枣庄市级综治中心已于去年全面建成交付，总面积 1000 余平方米，共设有五个分中心、五个功能室，其中“雪亮工程”指挥中心是核心区域，平台操作、指挥调度、大屏演示、宣传展示、会商研判等功能齐备。市委、市政府高度重视“雪亮工程”建设及管理工作。三是建立专项管理机制。枣庄市研究制定了《枣庄市各级综治中心“雪亮工程”指挥大厅建设与管理规范（试行）》，该规范从场所建设、功能定位、场所布局、力量配备、机制制度五个方面，对枣庄市各级“雪亮工程”指挥场所建设和管理工作进行了规

范，尤其是明确了轮值指挥、人员管理、视频使用管理、设备管理维护四项制度。

按照“先联通、后提高”的原则，以用促建、边建边用，目前已经实现了政务外网全覆盖、视联终端全联通、视频资源全共享、立体联动全方位，全市社会治理智能化水平大大提升。具体成效如下：

1.推动执法联动，矿产资源执法监管分平台投入实战，执法人员 24 小时值班监控，对发现的违法问题线索及时向基层执法人员预警推送。共及时发现 40 余起非法开采矿产资源行为并予以制止，查扣各类盗采设备 10 余台，有力震慑打击了非法开采矿产资源行为，推动了全市矿产资源开发利用和管理秩序持续向好。

2.强化治安管控，公安分平台试运行以来，通过人脸识别、车辆识别等技术应用，有力提升了公安机关实战能力，在侦查破案、便民服务等方面取得了一系列战果，成功破获多起 10 年以上的命案积案，其中年度跨越最长的达 24 年之久，有力震慑了违法犯罪，净化了治安环境。

3.提高治安管控工作效率。通过实施 2019 年度“雪亮工程”建设项目，有效的增强了突发事件指挥调度周转率，在疫情期间，由一网、一池、一所、双平台组成的实战应用体系，在这场疫情防控阻击战中崭露头角，发挥了重要作用。仅市级视联网平台就服务保障疫情防控、复工复产、综合表彰、平安建设、农业农村、组织、宣传、教育、环保等会议 30 余次、10 万余人次；开展疫情防控应急实战演练 2 次；为社区（村）

疫情防控卡点、重点部位安装视频监控 2200 余路。本次现场评价也发现部分老旧小区监控设备缺失，与《中共枣庄市委、市人民政府关于在全市推进“雪亮工程”建设的实施意见》（枣发〔2018〕3 号）提出的“住宅小区公共区域视频监控覆盖率达到 100%”的任务目标不够相符，我们建议项目单位进一步开展现场调研工作，评估监控缺失区域项目实施的必要性和可行性，并根据评估结论，开展下一步工作，实现真正的全域覆盖。同时，本次评价通过对项目区群众开展问卷调查发现，人民群众对“区域监控设施是否会侵犯个人隐私？”这一题满意度最低为 77.07%，说明群众对隐私权的保护存有一定疑虑。由此，我们建议项目实施单位进一步强化管理，建立视频、图像、信息管理细则，真正做到重要视频图像信息不失控，敏感视频图像信息不泄露。

## **（二）2019 年度食品药品安全抽检专项资金项目绩效评价报告摘要**

食品药品安全与人民群众身体健康、生命安全息息相关，是社会公共安全的重要组成部分，是落实科学发展观和构建和谐社会的重要基石，是社会稳定和可持续发展的重要基础。枣庄市认真贯彻落实《中共中央、国务院关于深化改革加强食品安全工作的意见》以及省委、省政府关于食品安全工作的决策部署和省食安委的工作要求，制定了《枣庄市食品药品安全“十三五”规划（2016—2020 年）》，围绕人民群众普遍关心的突出问题，加快食品药品安全监管体制建设，依法推进科学监管。

枣庄市财政局、枣庄市市场监督管理局(以下简称市场监管局)设立食品药品安全抽检专项资金,加强全市食品药品安全生产和监督管理,提高食品安全质量水平,确保广大市民食品药品消费安全。

2019年,枣庄市财政局《关于批复2019年市级部门预算的通知》(枣财预字〔2019〕1号)批复市市场监管局食品药品安全抽检专项资金535万元,其中差旅费20万元,委托业务费470万元,其他商品和服务支出45万元,专项用于开展2019年食品药品抽检工作,加强食品药品抽检力度,确保食品药品质量安全。

为客观、公正、全面、规范地评价专项资金使用绩效,枣庄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“食品药品安全抽检专项资金”项目进行绩效评价。通过评价,总结经验,发现问题,提出改进项目绩效的具体建议,进一步加强项目管理,提高财政资金的使用效益,为下一步预算资金安排提供重要参考。评价机构依据科学规范、绩效相关、政策相符、依据充分、独立评价、回避、反馈和保密原则,组建了评价小组。综合采用因素分析、专家评议等方法对项目决策、过程、产出和效果四个方面进行了评价。

食品药品安全抽检专项资金综合评价得分为86.24分,评价等级为“良”。评价发现,市场监管局申报预算设定抽检任务为11320批次,2019年实际抽检9690批次,抽检完成率86.14%。各抽检环节完成情况及未完成原因详见下表。

表 1:食品抽检完成情况汇总表

序号	科室名称	抽检环节	计划抽检批次	实际抽检批次	抽检完成率	未完成原因
合计			11320	9690	86.14%	——
1	食品安全协调科	评价性监测	1400	1400	100%	——
2	食品生产安全监督管理科	食品生产环节抽检	2092	1802	86.14%	年初工作方案中压缩了抽检计划任务，无相关调整。
3	食品流通安全监督管理科	食品流通环节抽检	3348	3408	101.79%	——
4	餐饮服务食品安全监督管理科	餐饮环节抽检	3180	3000	94.34%	年初工作方案中压缩了抽检计划任务，无相关调整。
5	药品和化妆品监管科	保健食品抽检	100	80	80%	项目单位出具未完成情况说明：由于检验中心无检验保健品和化妆品的资质，抽检计划列为委托第三方检验计划，通过政府采购程序进行公开招标，但招标文件未对化妆品检测做具体要求，在中标的第三方食品检验机构中没有具有检验化妆品资质的单位，因此化妆品抽检 20 批次未完成。
6	药品和化妆品监管科	药品快检	1200	0	0	项目单位出具未完成情况说明：枣庄市药品抽检计划依据山东省药品监督管理局全年的药品抽检计划制定，市场监管局 2018 年在编制 2019 年年度部门预算时已将全市药品抽检快检计划列入年度预算，因省局
						2019年药品抽检计划里未部署安排药品快检工作，也未明确各地市市场监管局应承担的快检批次。因此，枣庄市在具体实施中未部署安排药品快检工作。

通过执行抽检任务，强化检查结果应用，项目实施取得了较显著的效益，主要表现在以下方面。

一是进一步提高了监管效能和治理水平。2019 年市场监管局一方面严格按照实施方案要求重点抽检农产品、肉制品、食用油等群众消费量大、高风险食品，对其他渠道已发现问题的品种作为抽样检测重点，共完成 9690 批次样品抽检；另一方面对不合格产品启动了不合格后处置程序，有效防止或减少了不合格、不安全的食品流入市场，打击了食品违法行为，同时通过检验结果对其中出现的问题提出了防范和改进措施，进一步提高了监管效能和治理水平。

二是进一步促进了食品安全社会共治格局建设。枣庄市高度重视食品安全工作，遵循预防为主、标本兼治、全程监管、社会共治的原则，坚持问题导向，树立食品安全社会共治和科学监管理念，形成了政府主导、部门监管、企业自律、社会监管的机制，为不断提高食品安全社会共治水平提供了保障。

本次评价着眼于项目总体目标，结合评价发现的问题，提出建议如下：

第一，在预算编制文件中进一步明确预算测算标准和依据

本项目预算总额 535 万元，包括评价性监测抽检 1400 批，经费 70 万元；食品生产环节监督抽检 2092 批次，经费 104.6 万元；食品流通环节监督抽检 3348 批次，经费 167.4 万元；餐饮环节监督抽检 3180 批次，经费 159 万元；保健食品、化妆品监督抽检 100 批次，经费 10 万元；药品抽检 1200 批次，

经费 24 万元。预算分配结果清晰、明确，但是缺少预算编制测算依据和测算过程。

建议项目单位一方面要结合部门职能、规划发展目标、上级检测任务要求、食品安全检测需求等，确定抽检原则和重点，详实制定年度抽检计划。另一方面要结合本地食品安全抽检检测费用指导价以及以往年度实际成本控制情况测算年度抽检经费，并明确测算的依据过程，为以后年度预算编制和项目执行后的绩效评价提供依据。

## 第二，进一步完善绩效目标

评价发现，项目单位预算申报时设置了细化、量化、完整的数量指标、时效指标、成本指标和满意度指标，但存在以下两个方面问题：一是质量指标不够完整，建议增设“食品药品抽查不合格单位后续处置情况、食品药品抽检工作质量达标情况”两项指标；二是未设置效益指标，建议增设“食品药品抽查合格率、食品药品安全事故发生情况、投诉举报到期办结率、提高监管效能和治理水平”等社会效益指标，增设“形成食品药品安全社会共治格局、长效管理机制健全性”这一可持续影响指标。

第三，完善年度抽检方案，提高抽检效率和效果《食品安全抽样检验管理办法》（国家市场监督管理总局令第 15 号）第九条提出：“食品安全抽样检验工作计划和工作方案应当包括下列内容：（一）抽样检验的食品品种；（二）抽样环节、抽样方法、抽样数量等抽样工作要求；（三）检验项目、检验方法、判定依据等检验工作要求；（四）抽检结果及汇总分析的报送

方式和时限；（五）法律、法规、规章和食品安全标准规定的其他内容。”为加强枣庄市食品安全监管工作，及时发现和处置食品安全问题，提高监管工作的针对性和有效性，市场监管局印发了《2019年市级食品安全抽检检测方案》的通知（枣市监发〔2019〕11号），其中包含《2019年枣庄市食品生产加工环节监督抽检工作方案》《2019年枣庄市食品流通环节监督抽检工作方案》《2019年枣庄市餐饮服务食品监督抽检工作方案》《2019年枣庄市保健食品监督抽检工作方案》和《2019年枣庄市食品安全评价性监测工作方案》，抽检工作方案明确了监督抽检时间和频次、监督抽检环节和场所、抽检数量、抽检结果及汇总分析的报送方式和时限、工作要求等内容，内容合法、合规，但方案中未对抽样方法、检验方法、判定依据等检验工作提出相关要求，不便于具体执行。

建议严格上级部门管理要求，在实施方案中明确抽样方法、检验方法、判定依据等检验工作要求，进一步规范食品安全抽样检验工作，提高抽检效率和效果。

第四，加强承检机构监管，提高质检系统检测公信力通过现场查看资料及与项目单位座谈发现，项目质量控制措施不到位，风险把控力度不足，主要体现在以下两方面：一是《食品安全抽样检验管理办法》（国家市场监督管理总局令第15号）提出：“市场监督管理部门应当对承检机构的抽样检验工作进行监督检查，发现存在检验能力缺陷或者有重大检验质量问题等情形的，应当按照有关规定及时处理。”项目单位对承检机构开展了监督检查，但监督检查力度不足，未对承检机构检

测质量进行监督检查；二是同一环节的食品抽检与检测仅委托一家承检机构实施，虽然承检机构内部抽检与检验由不同的工作人员负责，但未实施真正的实施主体的“抽检分离”，不足以保证抽检的公正性。

建议一是加强对承检机构的监管，一方面定期对承检机构进行监督检查，核查承检机构的实验室环境、仪器设备、样品存放、管理体系、工作制度、数据记录、实验室内部质量控制等；另一方面不定期对承检机构进行考核，采取盲样测试和留样复测等方式考核承检机构检验数据的可靠性，对出现篡改数据、出具虚假报告、泄露抽检信息等情况的承检机构，应立即终止机构承担的抽检检测工作；二是构建“抽检分离模式”，打破原有同一家承检机构既抽样又检验的工作模式，实现真正的实施主体的“抽检分离”，提高样品检测公正性和质检系统检测公信力。

#### 第五，加强资金管理，提高财务管理水平

《枣庄市市级食品药品农产品安全专项资金管理办法》（枣财社〔2015〕37号）规定：“市级食品药品农产品安全专项资金主要用于支持食品药品农产品等安全监管相关部门依据法定职责，开展食品药品农产品安全监督抽检和风险监测所必须的样品采集、检验检测、专家论证、数据汇总传递等支出。”通过查阅相关财务资料发现，有28779.5元资金支出非专项资金办法规定的使用范围，包括其他业务科室相关差旅费报销支出9863.5元，支付非本年度计划范围外其他日常监督性抽检检测费1900元以及支付省级化妆品抽检检测费17016元。

建议项目单位严格按照资金管理办法规范使用财政资金，不得将财政资金用于与食品抽检本年度计划使用范围无关的开支，进一步加强专项资金监督管理，提高财政资金使用效益。