

东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称: 2016-2018年度教育局校车监控系统通讯费用财政

补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费

受委托单位: 广州博达管理咨询有限公司

绩效评价报告编号: DGCZ-JX-2019-008

提交绩效评价报告日期: 2019年9月

摘要

受东莞市财政局委托，广州博达管理咨询有限公司于2019年6月起对2016-2018年度教育局校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目的财政支出绩效进行评价，包括开展对实施单位自评材料审核，与市教育局和项目中标方进行座谈，抽取厚街、南城、东城3个镇街宣教办及49家校车运营单位进行深入座谈及实地调查，对军埔学校、宏远外国语学校、金色未来幼儿园等学校和校车运营单位进行现场勘验，先后三次现场深入勘察校车监控系统平台，了解平台实际运行情况等各阶段工作，经深入分析和综合评价，**最终该项目绩效评价得分为60分，绩效等级为“低”。**

2013年以前，东莞市校车运营状况相对较混乱，为实现全市校车的有序、规范管理，实现校车安全管理从“大乱”到“大治”的转变，东莞市教育局及财政局于2012年联合上报了《关于审定<东莞市校车财政补贴工作方案>的请示》（东教请〔2012〕54号）；经市政府审定后，下发了《关于校车财政补贴问题的通知》（东府办会函〔2012〕73号）；市教育局、市财政局联合下发了《关于印发<东莞市校车财政补贴实施方案>的通知》（东教〔2012〕8号），从而实现项目立项。项目立项后，市教育局出台了《东莞市校车安全管理办法》。2013年开始，利用财政全额补贴的形式，市教育局搭

建了全市校车安全监管平台，为全市注册校车统一安装了校车行驶记录仪等设备，市财政对校车监控设备的初装、维护费用给予补助，并安排相关通讯费用，此项目第一期于2015年底到期，中标单位是中国联通东莞分公司。2016年，经市政府同意，项目续期进行重新采购，第二期时间为2016年1月1日至2019年10月31日，中标单位是中国电信广东分公司。

2016-2018年，校车监控系统通讯费用财政补贴，预算安排914.96万元，经调整后预算为722.37万元，预算调整率为21.05%，实际支出652.59万元；安装校车行驶记录仪补贴经费，预算安排193.03万元，实际支出116.75万元；两者合计预算安排1107.99万元，经调整后总预算为915.4万元，总预算调整率为17.38%，总实际支出769.34万元，总预算执行率为84.04%。

结合本项目的立项初衷和市教育局报财政局的绩效目标，本项目总目标为：通过项目实施，实现对全市注册校车实时监控100%覆盖，建立校车安全的有效实时监控体系，从源头强化对校车的安全管理，减少超载、超速及危险驾驶等校车违法违规现象，遏制各类校车安全事故发生。

评价结论显示：校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目，教育局和广东电信签订的合同实际完成程度一般，预期产出和效果目标完成情况不理想，任务实际完成程度一般，任务完成及时性较差，监控系统和监控终端性能均不达标，无法对校车违规行为进行有效

监控（测速功能部分失效，部分摄像头监控拍照频率较低，不能完全有效触发报警信息等），预算执行率不够高，校车违规行为发生数量和校车监控系统使用率等经济社会效益指标完成较差，校车运营单位和学生家长的满意度评价较低，项目可持续性不足。

经评价，项目主要存在的问题包括：教育局对此项目的绩效管理意识不足；项目跟踪监督管理不到位，对中标方的整体满意度考核付费模式不合理；项目实施有效性和质量可控性均不足；项目整体绩效较低，社会满意度较低；项目可持续性不足，后续开展难度很大。

为此我们提供的绩效管理建议为：提高绩效管理意识，强化绩效目标管理，做好绩效管理全过程工作；加强项目运行跟踪和监督考核，提高项目的执行有效性和质量可控性；提高项目整体运行绩效，提高社会满意度；项目到期建议不再延续，交由市场自行解决，教育部门主要集中做好监督管理和制定制度标准等工作。

目录

一、项目基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目绩效目标设置情况.....	3
(三) 资金使用情况.....	4
二、绩效评价结果.....	4
(一) 评价结论.....	4
(二) 主要目标完成情况.....	5
1. 产出目标	5
2. 效果目标	8
三、项目绩效管理问题与建议.....	10
(一) 项目绩效管理存在的问题.....	10
1. 项目单位对此项目的绩效管理意识不足	10
2. 跟踪监督管理不到位，对中标方的整体满意度考核付费模式不合理	12
3. 项目实施有效性和质量可控性均不足	14
4. 项目整体绩效较低，社会满意度较低	16
5. 项目可持续性不足，后续开展难度较大	21
(二) 绩效管理建议.....	22
1. 提高绩效管理意识，强化绩效目标管理，做好绩效运行监控和绩效自评	22
2. 加强项目运行跟踪和监督考核，提高项目的执行有效性和质量可控性	23
3. 提高项目整体运行绩效，提高社会满意度	23
4. 项目存续分析与建议	24

一、项目基本情况

（一）项目概况

本项目的主管单位是东莞市教育局（以下简称市教育局），具体组织实施包括市教育局本部，各镇街宣传教办（局）。

东莞市中小学校车数量较为庞大，覆盖率一直处于全省前列，但在 2013 年以前对校车安全问题并未进行统筹管理。考虑到校车运营状况较混乱，为实现全市校车的有序、规范管理，实现校车安全管理从“大乱”到“大治”的转变，根据市政府工作意见，市教育局、市财政局于 2012 年联合上报了《关于审定<东莞市校车财政补贴工作方案>的请示》（东教请〔2012〕54 号）；市政府经过审定之后，下发了《关于校车财政补贴问题的通知》（东府办会函〔2012〕73 号）；市教育局、市财政局又联合下发了《关于印发<东莞市校车财政补贴实施方案>的通知》（东教〔2012〕8 号），从而实现项目立项。项目立项后，市教育局出台了《东莞市校车安全管理办法》。2013 年开始，利用财政全额补贴的形式，市教育局搭建了全市校车安全监管平台，为全市注册校车统一安装了校车行驶记录仪等设备，市财政对校车监控设备的初装、维护费用给予补助，并安排相关通讯费用，此项目第一期于 2015 年底到期，中标单位是中国联通东莞分公司（以下简称东莞联通）。2016 年，经市政府同意，项目续期进行重新采

购，第二期时间为 2016 年 1 月 1 日至 2019 年 10 月 31 日，中标单位是中国电信广东分公司（以下简称广东电信）。

此项目分为两个子项目：

（一）校车监控系统通讯费用财政补贴：为全面加强校车安全管理，落实全市校车监控系统建设和强化校车运营行为监管，确保每辆校车监控使用到位，提升校车安全保障水平，经市政府采购中心公开招标采购（采购编号为东采公〔2015〕1057 号），广东电信中标，在合同履行期内根据服务数量和质量按季度支付服务费，对校车监控系统的运营维护（网络通信、光纤通信、报警信息等通信服务）进行补贴，费用由市财政全额支付。2016-2018 年共安排预算 914.96 万元，经调整后预算为 722.37 万元，预算调整率为 21.05%，实际共支出 652.59 万元。

（二）安装校车行驶记录仪补贴经费项目：为了全面贯彻《校车安全管理条例》，完善校车监管途径，减轻校车运营负担，提升校车的安全保障水平，根据市政府有关会议精神和东莞市校车财政补贴实施方案，对于校车行驶记录仪的初装和维护费用，由市财政按合同价每套单价 2161 元/套进行全额补贴，到 2018 年止，完成对全市 6200 余辆（车辆数动态变化）注册校车安装行驶记录仪。2016-2018 年共安排预算 193.03 万元，实际共支出 116.75 万元。

两个子项目 2016-2018 年合计预算安排 1107.99 万元，经调整后总预算为 915.4 万元，总预算调整率为 17.38%，总实际支出 769.34 万元，总预算执行率为 84.04%。

（二）项目绩效目标设置情况

根据东莞市财政项目支出绩效目标批复表（2016-2018年），本项目2016-2018年的目标设置情况如下：

2016年度目标为：基于项目实施，实现对全市5328台已安装行驶记录仪校车的实时监控，建立基本覆盖全市校车的监控体系，初步形成行之有效的校车安全监管工作机制。通过完善项目，健全校车安全长效监管机制，实现校车安全事故明显下降。

2017年度目标为：实现校车监控系统正常运作，对全市校车运营实时监控实现100%全覆盖，从源头强化对校车的安全管理，减少超载、超速及危险驾驶等行为，实现违法违规数量控制在车辆总数的3%以内，遏制各类校车安全事故发生，校车负主要责任的亡人事故发生数量控制在3起以内；

2018年度目标为：实现对全市6250辆（车辆数动态变化）注册校车实时监控，通过对超速、超载、滞留等违法违规行为的监管，确保校车安全运营，遏制校车安全责任事故的发生。

根据本项目的政策初衷和市教育局报财政局的绩效目标，结合教育局和广东电信签订的合同，经第三方根据行业规律及客观现实情况进行优化调整，确定项目总目标为：通过实施该项目，实现对全市6200余辆（车辆数动态变化）注册校车实时监控100%覆盖，建立校车安全的有效实时监控体系，从源头强化对校车的安全管理，减少超载、超速及危险驾驶等校车违法违规现象，遏制各类校车安全事故发生。细

分指标为：到2018年底对全市6200余台校车的监控覆盖率达到100%，校车监控系统完成率100%，车载终端数据通信故障在2小时以内及时解决，报警信息数据通信在2分钟以内及时完成，监控系统故障率低于千分之五，校车行驶记录仪等终端设备故障率低于千分之五，校车违规行为发生次数数量不得超过车辆总数的3%，校车监控系统使用率不低于95%，校车普通安全事故发生次数三年合计不超过5起。

（三）资金使用情况

2016-2018年，校车监控系统通讯费用财政补贴，预算安排914.96万元，经调整后预算为722.37万元，预算调整率为21.05%，实际支出652.59万元；安装校车行驶记录仪补贴经费，预算安排193.03万元，实际支出116.75万元；两者合计预算安排1107.99万元，经调整后总预算为915.4万元，总预算调整率为17.38%，总实际支出769.34万元，总预算执行率为84.04%。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

根据2016-2018年校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效指标表，本项目绩效评价结果得分为60分，绩效等级为“低”。

失分点主要是绩效指标明确性、管理制度健全性、制度

执行有效性、项目质量可控性、资金使用合规性、财务监控有效性、预算绩效管理保障机制、任务实际完成程度、任务完成及时性、质量达标率、预算执行率、预算调整率、经济社会效益、可持续影响以及社会评价等指标。具体详见

《2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效指标表》。

（二）主要目标完成情况

1.产出目标

根据重点评价绩效指标表，项目产出总分为36分，实际得分为19分，得分率为52.77%，预期产出目标大部分没有完成。

（1）任务实际完成程度一般

监控校车数量完成率不够高。详见后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”。

校车监控系统完成率无法核实。根据《校车监控系统通信服务项目协议》规定，校车监控要具有车载终端数据通信及服务、光纤专线数据通信服务、报警信息数据通信、数据对接服务、移动终端数据通信服务等5个采购品目。根据市教育局提供的验收资料，2016年10月8日，中标方广东电信提交请予验收函，声称已解决了全部技术壁垒并完成了车载设备的升级改造工程，经运行测试系统各项功能运作正常。东莞市教育局随机抽取3位专家和相关业务科室的4位成员组成验收小组，对校车监控系统通信服务项目进行了两次验

收；2016年10月20日验收不通过，原因是合同规定的部分指标无法实现、如修改管理员权限等、系统性能也需要进一步优化；2016年10月31日，同样7人组成的验收小组验收通过，认为完成了合同规定的全部内容。但第三方对校车监控系统现场核查时发现，报警消息数据通信等功能并不完全具备，故无法核实当年验收情况。

（2）任务完成及时性很差

校车监控系统交付验收完成及时性较差。根据《校车监控系统通信服务项目协议》规定，合同生效后55天内，乙方要交付甲方。合同于2016年1月8日签约生效，即校车监控系统应该于2016年3月8日交付。但据市教育局提供的验收资料，2016年10月8日广东电信才提交请予验收函，2016年10月31日才验收通过。实际交付验收期限为合同规定交付验收期限的4倍多，交付验收完成不及时。

车载终端测速失效问题至今仍未妥善解决。如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”所述，部分终端测速功能严重失效，测速问题至今未得到妥善彻底解决。

车载终端监控拍照频率不达标问题至今未妥善解决。如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”所述，大部分车载终端监控拍照频率达不到合同要求，这一问题至今仍未得到妥善解决。

报警信息数据通信及时性较差。如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”

所述，部分报警系统失灵，这一问题至今仍未得到妥善解决。

教育部门处理及时性不足。对校车监控系统的现场核查发现，监控系统和终端设备均没有达到校车安全监控要求，出现了诸多问题，教育局却未能及时跟进解决。

安装校车行驶记录仪任务及时完成。根据2016-2017年教育局和东莞电信签订的《校车安装行驶记录仪等车载终端采购合同书》及其《采购项目验收报告》，行驶记录仪等车载终端按合同要求及时完成并通过验收。另根据《东莞市教育局局务会议纪要》（东教局务会函〔2018〕41号）及市教育局解释，拟采购的校车行驶记录仪设备既要符合国家标准，也要满足升级后的校车监控平台要求，同时能与现行的校车监控平台兼容，故向市财政局申请取消2018年的低性能校车行驶记录仪采购计划，改为2019年采购高性能校车行驶记录仪，也已得到市财政局的同意，因此2018年任务视同及时完成。

（3）质量达标率不理想

市教育局未提供有效佐证资料证明监控系统故障率情况和终端设备故障率情况。但如上所述，对校车监控系统的现场核查发现，监控系统和终端设备都没有达到标准。

（4）预算执行率不够高

2016-2018年，校车监控系统通讯费用财政补贴，预算安排914.96万元，经调整后预算为722.37万元，预算调整率为21.05%，实际支出652.59万元；安装校车行驶记录仪补贴经费，预算安排193.03万元，实际支出116.75万元；两者合计预算安排1107.99万元，经调整后总预算为915.4万元，总预

算调整率为17.38%，总实际支出769.34万元，总预算执行率为84.04%。

2.效果目标

根据绩效评价表，项目效果总分为31分，实际得分为15分，得分率48.38%，预期效果目标大部分未完成。

（1）经济社会效益指标完成不理想

校车违规行为发生数量。该指标我们从如下几个方面进行具体分析。**首先**，据市教育局付款给广东电信的核心会计凭证之一《校车监控系统运营季报》，超载、超速、滞留等违法违规情况，2016年为188单，占校车总量5850台的3.21%；2017年为247单，占校车总量5831台的4.24%；2018年为204单，占校车总量5954台的3.43%；但该数据的真实性无法核实，故我们需要根据如下方式进行推断。**其次**，据中标方广东电信解释，线上系统只保留三个月的超速数据，所以我们只能用2019年7月现场核查时从系统导出的4-6月的数据进行推算。2019年4-6月，分别有59次、56次、61次超速事件，三个月合计176起超速事件，占被监控车辆约5816台的3%，类比估算，年超速事件数量占被监控车辆总数的12%，再加上超载、滞留等其他违法违规情况，该比值肯定更高，明显远远超过2016-2018年度的违规率。**再次**，据中标方广东电信解释，线上系统只保留三个月超速数据，没有超载、不按规定线路驾驶（即：电子围栏功能）等违规驾驶行为的监控数据。2019年9月23日第三次现场核查监控系统时，发现抽查的两

辆校车都有轨迹图，但轨迹图的有效性不够足，校车行驶轨迹与正常路线有偏离。**最后**，如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”所述，部分监控终端测速功能失效和监控拍照频率较低，本项目不能对违法违规行为进行有效监控，2016-2018年度的违规率信息可靠度明显不足。

校车负主要责任的普通安全事故发生次数。据《教育局突发事件信息专报》，2016年有5起，2017年有1起，2018年有2起，合计8起。其中，有5起是因对方追尾、涉嫌酒驾、闯红灯等原因，由对方负主要责任，另3起主要责任方不明，完成校车负主要责任的普通安全事故发生次数三年合计不超过5起的目标。

校车监控系统使用率。如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”所述，监控平台可利用率很低。

(2) 可持续影响不足：现系统设备购置已满6年，设备老旧、技术过时，平台监控功能弱化，监控系统及终端设备均没有达到校车安全监控要求，对校车安全没有可佐证的明确影响，不适应新形势下校车安全管理的工作要求；现行管理体制也存在弊端，不能满足长远发展需要；另外根据招标文件及《校车监控系统通信服务项目协议》，在项目招标时未充分考虑到系统升级等因素，本身对校车监控的后续发展也不利。然而，必须承认的是，本项目刚实施一段时间内，平台获得了上级部门和周边地市的肯定，广东深圳、佛山、

中山以及山东潍坊等地方的教育部门先后来东莞考察学习，本项目具有一定的探索性贡献。

（3）满意度评价较低：如后文“项目绩效管理存在的问题”部分的“项目整体绩效较低，社会满意度较低”所述，校车运营单位和学生家长对项目的满意度较低。

三、项目绩效管理问题与建议

（一）项目绩效管理存在的问题

1.项目单位对此项目的绩效管理意识不足

（1）部分绩效目标设置量化细化不足，不尽合理。根据项目《东莞市财政项目支出绩效目标批复表》（2016-2018）的绩效目标设定，部分指标设定量化不足或太过宽松。如质量指标未根据两大子项目细化成“监控系统故障率”和“校车行驶记录仪等终端设备故障率”等指标，时效指标也未根据项目内容细化成“校车监控系统交付验收完成及时性”、

“车载终端数据通信故障及时解决性”、“报警信息数据通信及时性”、“教育部门处理及时性”、“校车安装行驶记录仪完成及时性”等指标；“校车安全监管机制完善程度”目标值“较大”不够量化，难以考核；“校车监控系统年使用率”目标为大于或等于95%，与绩效总目标设定相违背，绩效总目标中明确了对校车进行实时监控，要达到实时监控当然不能设定监控系统使用率低于100%的目标值；满意度调查指标中，镇街管理部门满意度设定为大于80%，这一指标设定明

显偏低，而对于项目最终受益单位（校车运营单位）和人群（学生及学生家长）却没有设置相关满意度调查指标；校车负主要责任的亡人事故发生数量目标控制在3起以内明显不合理，进行校车监控的目的就是确保这类事故不再发生，校车负主要责任的亡人事故当然应该力保零发生。未制定合理明确的绩效目标，就不能在项目实施过程中及时发现偏离绩效目标的问题，不能反应项目的真实情况。

（2）绩效运行监控不到位。市教育局对于整个校车监控系统拥有全面的控制权，按照原定的项目成果预期，当校车发生不符合规定的情况时，包括车辆行驶违规情况、终端设备故障情况等，校车监控系统均会有所反应。但实际情况是，如上所述诸多问题均存在，监控系统却未有效反应，市教育局对这些问题也没有及时跟进解决。作为项目实施方应当对项目运行进行实时监控，根据《校车监控系统通信服务项目协议》约束广东电信做出相应改进处理。

（3）绩效管理有待加强。首先，市教育局的项目自评报告实际上只是对项目实施方案做了简单介绍，对于实际的绩效目标完成情况、项目问题和建议等方面并未涉及太多，对于绩效目标只是进行了文字性描述，并未对实际的量化指标进行分析说明，且无自评分，在改进建议方面也只有简单的说明，并未对已有问题进行详细的讨论与规划。自评总结不足，将不利于其对自身项目的认识，不利于杜绝项目后续实施中可能遇到的同样问题，使得财政支出项目的效果大打折扣。**其次**，市教育局书面评审佐证资料提供不及时，

2019年5月9日第三方在市财政局组织的前期座谈会上明确提出了待补充资料清单，6月3日教育局才初步提交了不够完整充分的佐证资料，6月30日才提交了如何实施整体满意度考核付费的关键资料。再次，佐证资料至今仍然不够完整，2016年第一季度至2017年第一季度整体满意度考核付费的《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情况反馈表》和《校车监控系统运营季报》仍然部分缺失。

2.跟踪监督管理不到位，对中标方的整体满意度考核付费模式不合理

根据市教育局与广东电信订立的《校车监控系统通信服务项目协议》，主要条款之一付款方式为“自合同的履行期起，根据整体满意度按合同总价分季度全额付费。整体满意度每少5个百分点，扣减5%的合同款付费。”整体满意度的确定方式由东莞市各镇街宣传教办（局）校车安全管理负责人在收集各校车使用单位反馈意见的基础上，针对采购项目清单中的服务数量、服务质量、问题故障的排除相应时效等内容，提出服务满意度的意见，整体满意度达到95%及以上，视为服务合格，全额付款。

整体满意度考核付费存在六个问题：

其一，满意度考核存在极大的主观性，整体满意度计算数据来源于《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情

况反馈表》，然而由各镇街填报的反馈表无客观的原始证据支撑。

其二，《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情况反馈表》中只有“服务质量”和“问题故障的排除响应时效”两个打分项，且只有“满意”和“不满意”两个评分档次可供选择，过于简单。

其三，计算方式不够明确，合同中只给出了“整体满意度=意见为满意的镇街数/全市镇街总数”这一公式，却没有对“意见为满意的镇街”如何确定进行明确说明，对“服务质量和“问题故障的排除响应时效”两项都“满意”才是“意见为满意的镇街”抑或是只要对其中一项“满意”就是“意见为满意的镇街”？

其四，根据现场座谈得到的信息，《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情况反馈表》由广东电信送到各镇街宣传教办（局）评分盖章、然后由广东电信送市教育局，这明显不符合通常的考核原则，相当于学生自己出试卷，自己设定评分标准、自己在老师旁边监督阅卷，最后自己把试卷和分数报给教务处的情况。

其五，根据合同规定，整体满意度考核付费的最核心环节，就是各镇街宣传教办（局）校车安全管理负责人在收集各校车使用单位反馈意见的基础上对反馈表进行满意度评价，然而现实情况是近年来各镇街宣传教办（局）无法有效

实施满意度考核的权责。据现场座谈了解，有一部分镇街教办的同志明确表示：校车终端设备出现问题时，通常由校车运营单位直接找终端设备公司，并未经过镇街教育办，因此不知道以什么为依据填写该反馈表所以只能填写满意或空白不填，而且也不知道该反馈表填写盖章后具体有什么用处。

其六，根据《校车监控系统通信服务项目协议》，该项目合同总价为998.14万元，共包含车载终端数据通信及服务、光纤专线数据通信服务、报警信息数据通信、数据对接服务、移动终端数据通信服务等5个采购品目，5个采购品目的合同价依次为873.37万元、7.2万元、7.2万元、110.22万元、0.15万元。其中，只有车载终端数据通信及服务这一个采购品目的合同执行价与实际校车数量有关，其季度合同总价为按合同签订的单价乘以该季度每月的实际校车数量结算，其他四个采购品目的合同实际执行价与校车数量没有任何关系，不够合理。推演到极端情况，即使东莞只有一辆校车，只要如上整体满意度达到95%及以上，市教育局也要根据合同支付广东电信这四个采购品目的合同价124.77万元。

3.项目实施有效性和质量可控性均不足

（1）制度执行有效性不足

政府采购合同不能转让分包，如果要进行转让，也只能把合同项下非主体、非关键性工作分包给他人完成，且需要得到甲方的事先书面同意。但从实际的情况来看，安装校车

行驶记录仪补贴经费项目，广东电信将合同主体工作中的“车载终端”转包给了广东途安信息科技有限公司（以下简称途安公司）。广东电信解释不是转让分包，只是代购，只是采购了途安公司的设备。

校车监控系统通讯费用财政补贴项目，根据《校车监控系统通信服务项目协议》规定，市教育局购买的服务中，包含“每半年组织一次对校车车载终端的通信检测，并出具正常使用证明，协助做好校车年检工作”，也就是说“每半年组织一次对校车车载终端的通信检测，并出具正常使用证明，协助做好校车年检工作”不需要校车运营单位另行付费，然而，现场座谈中有一部分校车运营单位反映在校车年检工作中途安公司收取了价格不等的硬件费用。

另外，广东电信在2016年10月8日《关于请予对校车监控系统通信服务项目验收的函》当中提出，在前期由于校车监控系统一期工程的原有供应商东莞联通不配合，导致设备无法与监控系统原有设备对接，因此超过原有验收时间。随后“于2016年6月中旬解决了全部技术壁垒，并于6月21日至7月15日期间，完成了车载设备的升级改造工程”，且在9月开学后，“经过一个月的运行测试，系统各项功能运作正常，因此向贵局提请项目验收”。然而在市教育局监控中心现场核查时，广东电信又反应只有电信新建的第二期约200台校车能被有效纳入平台视频监控，表示无法完全破解第一期的原供应商东莞联通的终端设备，这和《关于请予对校车监控系统通信服务项目验收的函》阐明的情况存在矛盾之处。

（2）项目质量可控性不足

安装校车行驶记录仪补贴经费项目，广东电信通过代购的方式委托途安公司负责实施，但对途安公司的监督管理并不到位，市教育局也并未重视这一问题。从现场座谈的情况看，**首先**，多家校车运营单位表示途安公司人员不足，设备出现了故障报修时需要排队等候，个别最长的达一年时间

（但由于这些问题直接由校车运营单位转到了途安公司，并未经过镇街教育办，因此也无法在《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情况反馈表》上得到体现）。**其次**，多家校车运营单位表示车辆GPS车载终端中的车架号数据经常丢失，而车架号数据又是校车年检必须的，因此每年需要花费大量的时间重新录入车架号数据，以完成校车年检并通过。

安装校车行驶记录仪补贴经费项目的验收管理存在不足，现场核查发现，2016年4月道滘镇教办的《安装验收总表》存在修改痕迹，洪梅镇文教办有一份《安装验收总表》没有填写验收日期。

校车监控系统通讯费用财政补贴项目的验收管理也存在不足，现场核查发现，验收报告上只有验收负责人和单位负责人的签名，没有三位专家的签名。

4.项目整体绩效较低，社会满意度较低

整体上看，本项目的实际绩效目标完成度较低，监控系统和终端设备没有达到标准，本项目难以对校车违规行为进

行有效监控，社会满意度较低。

（1）平台有效监控校车数量不足。据市教育局上报并经市财政局批复的绩效目标，到2018年底平台监控校车数量需要达到6250台；鉴于市教育局未能提供2018年底平台监控校车数量的有效佐证资料，我们只能以现场评价时的数据为准，广东电信通过监控平台系统导出的截至2019年7月3日的平台监控校车数量为5897台，其中有81台有效状态为“否”，多为长达一年以上不在线或无效定位或未定位状态的校车，所以平台实际能监控的校车约5816台，按2018年底目标6250台计算，完成率为93.06%。特别需要提出的是，校车被纳入平台监控并不意味着被有效视频监控，据广东电信解释，能被平台完全有效视频监控的主要是第二期广东电信负责新安装行驶记录仪等终端设备的约200台校车。

（2）摄像头设置不恰当。整车监控包含里里外外共4个摄像头，车外两个车内两个，其中财政全额资助安装3个。车外摄像头可视范围基本覆盖全车，但车内一头一尾两个摄像头大部分存在可视范围极窄的问题，且摄像头无法进行转动，因此实际有效的车内记录大打折扣，个别车辆甚至可以用“完全没用”来形容。

（3）部分摄像头监控拍照频率较低。现场核查发现大部分车辆达不到《校车监控系统通信服务项目协议》要求（一般情况下所有校车在ACC ON时每15分钟上传一组即4张校车监控照片，特殊监控情况下每分钟上传一组监控照片），车载终端拍照频率没有达到合同标准。现场座谈时，部

分校

车运营单位也反映，曾发生过校车上的学生撕打事件，最后向上级申请查看监控照片时发现信息不全面，无法重现当时情景，甚至未看到任何一张撕打现场的照片。2019年9月23日第三次现场核查监控系统时随机抽取的车辆，在上学和放学高峰期时监控系统里的照片数量和质量（部分照片画面乱码不全、部分照片无拍摄时间）仍然没有达到合同要求。

（4）部分测速功能失效。据广东电信解释线上系统只保留三个月超速数据，故只能用2019年7月现场核查时从系统导出的4-6月的数据进行分析。三个月合计176起超速事件中，有11起时速不小于200公里，有23起时速在150公里和200公里之间，有108起时速在100公里和150公里之间。而且，粤SB9620、粤SB6932、粤SA5782、粤S77801、粤S83912、

粤S94235、粤SA0223、粤SA5090等几部校车三个月多次发生此类问题。2019年9月23日第三次现场核查监控系统时仍发现存在此类问题。据教育局解释，超速实际上跟校车所处位置的GPS信号漂移遮挡有关系，例如教育局截取8月28日的一台超速校车跟踪，发现近7天出现过两次异常超速，其他的均正常，而这两次是出现GPS卫星信号不好的情况下的偶发情况，而GPS信号的覆盖是全球卫星覆盖以及地形影响的，不应因为偶发情况及地形判定定位失效。然而，第三方认为教育局的解释说服力不足，理由如下：超速事件发生后，无相关资料证据显示教育局有对每起超速事件进行了追踪分析解决，教育局未能对GPS信号漂移遮挡的现象进行深入

跟踪核实。第三方认为，基于有效管理监督的要求，不管任何

理由的超速事件，教育局都应该追踪分析。

（5）部分报警系统失灵。根据《校车监控系统通信服务项目协议》，应将“东莞市校车行驶工况系统”监控到的校车运行报警信息（含车辆超速、超载和人员滞留等报警信息）通过APP和短信的形式在2分钟内发送给校车司机和车辆单位的校车安全管理专员。据市教育局解释，校车监控系统报警短信发送是通过省校安平台对接并由该平台发出，该平台于2018年6月底被终止了维护更新，无法再发挥功能，省教育厅和省校安平台均未向市教育局发文告知停用校安平台的情况，导致2018年7月后的报警短信未能及时发送给相关人员。教育局在第三方2019年6月底7月初现场核查发现报警系统失灵后，已责令广东电信立即整改，并对短信接收人重新建立信息库，确保报警短信能及时送达。据以上信息，可以从三个时间段对报警信息数据通信及时性做出评价。**第一阶段**，2016年10月至2018年6月底，市教育局提供了报警信息数据，约21个月共计超速报警短信114条，该历史数据无法核实，但根据第二阶段的3个月合计176起超速事件的数据可判断为报警触发有效性不足。**第二阶段**，2018年7月至2019年6月底，鉴于系统只能存储3个月的超速数据，该时间段的具体情况只能根据2019年7月现场核查时从系统导出的4-6月的超速数据分析，三个月合计176起超速事件中，共涉及车辆59台，其中仅10台车辆有记载合计3位安全管理专员的手机号码，其余连安全管理专员手机号码都没有，更无从及时收到报警信息。**第三阶段**，2019年9月至今，经9月23日第三

次现场核查监控系统时随机抽取辖下有超速校车的两位安全管理专员核实，两位均收到了报警短信，一位管理员转告通知了值班司机，但另一位管理员误以为是诈骗短信所以未曾理会，未产生实际的预警效果。

（6）监控平台可利用率较低。平台管理权集中在市教育局，镇街教育办、学校和校车运营单位都没有任何权限进行查看或管理。然而在校车上的纠纷产生时，学生家长首先找的就是校车运营单位和学校，然后就是找镇街教育办，镇街教育办却无登录系统查看的权限，必须转到市教育局。而且，监控平台管理系统对数据没有进行任何的分析和应用，展示出来的均为原始清单级数据，该系统包括摄像头、物联网、后台系统等均为多年以前设备，数据采集、数据应用等已经是较为落后的技术标准，与目前高品质的管理要求已经严重不符合。

（7）满意度评价较低：一方面，通过现场座谈收回校车运营单位问卷总计45份，其中9份非常满意，19份满意，12份一般，5份不满意，校车运营单位满意度62.22%，满意度较低。乘坐校车的学生家长问卷总计553份，其中159份非常满意，262份满意，124份一般，8份不满意，学生家长满意度76.13%，满意度较低。另一方面，抽取厚街、南城、东城3个镇街宣教办及49家校车运营单位进行深入座谈调查，座谈会上，部分校车运营单位表示对此项目不满意，部分运营单位对此项目了解程度不够深入。

5.项目可持续性不足，后续开展难度较大

本项目延续的是2013-2016年的校车监控项目。但由于本项目涉及内容较为专业，且平台之间的跨度较大，技术处理难度较高，当运营商更换（由第一期的东莞联通到第二期的广东电信）时，摆在新的运营商面前的就是数据的延续性问题。数据的延续性又反应在两方面：一方面原有供应商如果不配合，比如本项目出现的情况，那么新平台的数据接入就会变得非常困难，仅仅用道德约束原厂商进行配合难度太大，因为原有合同中并未规定在换运营商时需要把原有接口无条件公开给下一任运营商；另一方面设备的维修成了一个大问题，采购的设备不同会导致后续维修难以为继，技术人员可能只对自家设备较为熟悉，从而使得设备故障久未能治。

可持续性差的另一个问题是，随着科技的不断进步，监控设备更新换代日新月异，功能持续增多，价格持续走低。但在项目合同中并未对这一问题给予重视，导致出现了一些比较荒谬、校车运营单位也意见比较大的现象：国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会颁发的《专用校车安全技术条件》于2012年5月1日实施以来，特别是近年来，新出厂的校车自带监控设备性能优于本项目安装的监控设备，然而为纳入本项目的校车监控系统平台，所有校车都必须装载和本项目平台兼容的设备，因此更先进的设备反而被舍弃。另根据现场座谈反馈，近些年采购的大厂校车，厂家已经有集中性的监控平台可以提供给校车运营单位，可实现

的功能包括：实时监控画面、录像、司机抽烟喝酒检测、人数记录仪等。

（二）绩效管理建议

1.提高绩效管理意识，强化绩效目标管理，做好绩效运行监控和绩效自评

（1）设置准确合理、量化可行的绩效目标

绩效目标的重要性不言而喻，在项目实施之初就设立好项目的绩效目标，有利于项目实施单位对项目的整体把控，有利于达成更好的绩效预期。但项目绩效目标的细化未引起市教育局的重视，建议市教育局设置年度目标和中期滚动目标时要注意在数量、质量、成本和时效等方面做出定量且可操作的表述，避免使用“较快”、“较高”等概括式表达，以让绩效目标能落到实处。项目绩效目标既要考虑宏观环境整体情况，也要考虑本地实际情况。

（2）加强绩效运行监控。针对项目实施过程中出现的问题，市教育局在以后的项目实施中需要加强两方面的工作，其一是设定项目合同时注重实际可控性，避免主动权落入乙方手中；其二是严格规范项目资料存档工作，避免在后续财政绩效评价中出现资料准备不足或缺失的问题。

（3）提升绩效管理自评工作质量。自评工作既是对自身项目运作经验的总结，也是吸取教训的重要途径。在自评工作过程中注意数据分析，紧扣项目绩效目标，使得项目完成情况一目了然，也有利于自身工作的进一步推进。在配合

第三方提交佐证资料时，务必及时提供充分完整的佐证资料，以免耽误财政局绩效评价工作的整体进度。

2.加强项目运行跟踪和监督考核，提高项目的执行有效性和质量可控性

(1) 加强项目前期管理，合理推动项目实施。由于《校车监控系统通信服务项目协议》约定的考核付费方式为整体满意度，且整体满意度考核方式明显存在如上诸多问题，导致项目实际质量难以把控。建议在已有基础上提高对项目硬件、软件的质量要求，对广东电信关于本项目的实施内容依照标准要求重新核验，对于不达标的方面做出整改，直至符合规定为止。

(2) 审核项目中标单位工作流程合规性。安装校车行驶记录仪补贴经费项目，建议审核广东电信将终端设备委托给途安公司这一行为是否合规，若不合规则要求广东电信做出整改或赔偿。另外对广东电信，如有未完成所有设备数据对接的重大缺陷，要求其做出整改，直至符合规定为止。

(3) 重新审查项目质量可控程度。针对现场座谈时校车运营单位反应的途安公司以校车年检为关键点的收费等问题，建议教育局予以审核。

3.提高项目整体运行绩效，提高社会满意度

针对现阶段项目整体绩效较低的情况，市教育局应进一步与广东电信沟通，全面排查校车监控项目的问题，针对如上所述诸多未达标情况，要求广东电信提供合理解决方案，

确保项目整体质量。

针对平台利用率较低的问题，建议分对象授权，应让最终使用人，包括市教育局、镇街教育办、校车运营单位、学生家长等能够获取到权限范围内的数据，提高数据使用范围，提高项目使用价值，同时方便各方互相监督到位。

4.项目存续分析与建议

（1）本项目到期终止，不再延续，交由市场自行解决。

其一，国家质量监督检验检疫总局和国家标准化管理委员会2012年5月1日颁布实施的《专用校车安全技术条件》，明确规定“专用校车应安装具有卫星定位功能并符合GB/T19056规定的行驶记录仪；行驶记录仪的显示部分应易于观察，数据接口应便于移动存储介质的插拔。专用校车应安装车内和车外录像监控系统。车内监控系统应能监控到驾驶员行为和车内通道的状况；车外监控系统应能监控到车辆前方和乘客门外的状况”，也就是说，本项目的子项目之一“安装校车行驶记录仪补贴经费”已经完全没有存续的必要性。

其二，根据现场座谈反馈，近些年采购的大厂校车，厂家已经有集中性的监控平台可以提供给校车运营单位，可实现的功能包括：实时监控画面、录像、司机抽烟喝酒检测、人数记录仪等。也就是说，本项目的子项目之二“校车监控系统通讯费用财政补贴”也已经没有存续的必要性。

其三，根据2015年3月实施的《广东省实施〈校车安全管理条例〉办法》（广东省人民政府令第208号）、《广东

省人民政府教育督导室关于开展中小学校安全工作专项督导的通知》（粤府教督函〔2018〕58号）、《广东省教育厅 广东省公安厅 广东省交通运输厅关于开展校车安全攻坚治理工作的通知》（粤教保函〔2017〕67号）等文件，教育部门确实应该建立完善校车监控平台。然而，中共中央 国务院2018年9月出台的《关于全面实施预算绩效管理的意见》明确要求“建立动态评价调整机制，政策到期、绩效低下的政策和项目要及时清理退出”。如上所述，本项目绩效低下，部分摄像头监控拍照频率较低、部分测速功能失效、部分报警系统功能失灵、监控平台可利用率较低等，不建议到期后继续实施。

其四，从理论上探讨，校车运营不是公共产品，不应该由政府出资提供，应该由市场自行解决。进一步分析，党的十八大明确提出“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系”，党的十九大明确指出“使市场在资源配置中起决定性作用”，而在市场和政府的范围界定中，一般遵循的规则是，市场能做好的事情政府不做，市场做不好的事情政府引导，市场不能做或不愿做的事情政府应该做。如上第一点和第二点所示，既然市场已经能够提供终端设备和监控平台，那么政府完全可以不再重复提供，而是专注于管理规则和标准的制定。

（2）政府加强监督管理，制定标准。校车安全管理规则和标准的制定是真正的公共产品，是政府义不容辞的责任。建议市教育局制定校车安全标准和监督管理办法，明确

对校车运营的安全管理要求，明确新旧校车软硬件应该达到的最低技术标准条件。

附件： 东莞市教育局 2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点绩效评价得分表

项目负责人签字（盖章）

受委托机构公章



2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效得分表

一级指标		二级指标		三级指标		指标解释	指标说明	四级指标					评价得分	
名称	权重	名称	权重	名称	权重			名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	实际得分	说明
投入	13	项目申报立项	10	项目论证（申报）规范性	2	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项或报政府批准的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②所提交的文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等； ④项目是否经过有关法定部门批准。	项目论证（申报）规范性	2	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项或报政府批准的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②所提交的文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等； ④项目是否经过有关法定部门批准。	项目的申请、设立过程不符合相关规定要求的，酌情扣分。	2	
				绩效目标合理性	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①是否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； ②是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关； ③项目是否为促进事业发展所必需； ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。	绩效目标合理性	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①是否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； ②是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关； ③项目是否为促进事业发展所必需； ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。	绩效目标符合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划，与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相，并且在数量、质量、成本和时效等方面进行细化，做到定量表述，符合客观实际，且可操作，2分；其他情况酌情扣分。	2	
				绩效指标明确性	6	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点： ①是否将项目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是否与项目年度任务数或计划数相对应； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	细化量化性	2	评价绩效指标的细化量化程度，是否具备实际可行性。	评价要点：绩效指标是否结合项目实施，对各项三级指标进行细化量化，是否具备可操作性。	对绩效指标进行了细化解量化，且可行性强，2分；对部分指标进行了细化量化，可操作性欠缺，1-2分；未对指标进行细化量化，可操作性差，0分。	1.5	质量指标未根据两大子项目细化成“监控系统故障率”和“校车行驶记录仪等终端设备故障率”等指标，时效指标也未根据项目内容细化成“校车监控系统交付验收完成及时性”、“车载终端数据通信故障及时解决性”、“报警信息数据通信及时性”、“教育部门处理及时性”、“校车安装行驶记录仪完成及时性”等指标；“校车安全监管机制完善程度”目标值“较大”不够量化，难以考核。
								全面完整性	2	评价项目指标设置和表述是否清晰、完整，是否可全方位反映项目运营管理实际成效。	评价要点：评价是否可系统完整地反映项目运营情况。	项目效果有多个核心的个性化指标，全面完整的，2分；不够全面的，1-2分；没有核心个性化指标的，0分。	2	
		预算配置	3	资金预算	3	预算资金安排的合法性、合理性、科学性和准确性；用以反映和考核预算资金的安排情况。	评价重点： ①申请的资金是否符合法定程序，列入年初部门预算，还是中途追加； ②申请预算的依据是否充分合理，是否有有效的计费依据； ③预算费用的计算过程是否详细具体； ④申请的预算是否符合客观实际和市场价格水平；	准确合理性	2	评价指标设置的科学性，并与项目计划、成本效益相符合。	评价要点：①设置的指标是否科学适当；②数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。③指标的目标值设置是否合理；④是否与项目年度任务数或计划数相对应，或是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	每个评价要点0.5分。	1.5	“校车监控系统年使用率”目标为大于或等于95%，与绩效总目标设定相违背，绩效总目标中明确了对校车进行实时监控，要达到实时监控当然不能设定监控系统使用率低于100%的目标值；满意度调查指标中，镇街管理部门满意度设定为大于80%，这一指标设定明显偏低，而对项目最终受益单位（校车运营单位）和人群（学生及学生家长）却没有设置相关满意度调查指标；校车负主要责任的亡人事故发生数量目标控制在3起以内明显不合理，进行校车监控的目的就是确保这类事故不再发生，校车负主要责任的亡人事故当然应该控制到零发生。
								资金预算准确性	3	预算资金安排的合法性、合理性、科学性和准确性；用以反映和考核预算资金的安排情况。	评价重点： ①申请的资金是否符合法定程序，列入年初部门预算，还是中途追加； ②申请预算的依据是否充分合理，是否有有效的计费依据； ③预算费用的计算过程是否详细具体； ④申请的预算是否符合客观实际和市场价格水平；	程序合规、依据充分、计算详尽、标准合理的，得3分；程序合规，但计算过程不详尽，或依据不是很充分的，2分；缺少有效依据，只粗略估算的，1分。	3	
项目管理	20	业务管理	11	管理制度健全性	3	项目实施单位的业务、绩效管理制度是否健全，用以反映和考核业务管理制度对项目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、绩效管理制度； ②业务管理制度是否合法、合规、完整。③项目支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容。	管理制度健全性	3	项目实施单位的业务、绩效管理制度是否健全，用以反映和考核业务管理制度对项目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制度； ②是否已制定或具有相应的绩效管理制度； ③业务管理制度是否合法、合规、完整。 ④项目支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容。	每缺少一点扣1分。	2	业务管理制度不够完整，如何有效监管中标商广东电信的规定不够具体细致。
				制度执行有效性	3	项目实施是否符合相关业务，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业务、操作规程及有关申报指南； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目在政府采购、工程招投标方面执行制度的情况； ④项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ⑤项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。	制度执行有效性	3	项目实施是否符合相关业务，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业务、操作规程及有关申报指南； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目在政府采购、工程招投标方面执行制度的情况； ④项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ⑤项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。	好，3分；中，2分；一般，1分。	2	内容较多，此处放置不便，详见报告第三大部分的执行有效性不足的分析。
				项目实施计划性	2	项目实施是否制定相关规划、计划，在实施过程是否调整计划，用以反映和考核业务计划情况。	评价要点： ①各项业务是否有规划、详细的计划和实施方案； ②项目规划、计划和实施方案调整手续是否完备； ③项目实施过程的各个时间节点控制是否清晰可行； ④项目用款计划在实施过程是否发生调整。	项目实施计划性	2	项目实施是否制定相关规划、计划，在实施过程是否调整计划，用以反映和考核业务计划情况。	评价要点： ①各项业务是否有规划、详细的计划和实施方案； ②项目规划、计划和实施方案调整手续是否完备； ③项目实施过程的各个时间节点控制是否清晰可行； ④项目用款计划在实施过程是否发生调整。	有实施计划，所有项目都能按计划开工，基本符合计划进程的，2分；计划发生调整的，1分。	2	
				项目质量可控性	3	项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目质量要求或标准； ②是否采取了相应的项目质量检查、验收等必需的控制措施或手段。	项目质量可控性	3	项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目质量要求或标准； ②是否采取了相应的项目质量检查、验收、考核等必需的控制措施或手段。	好，3分；中，2分；一般，1分。	2	内容较多，此处放置不便，详见报告第三大部分的质量可控性不足的分析。



2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效得分表

一级指标		二级指标		三级指标		指标解释	指标说明	四级指标					实际得分	评价得分 说明	
名称	权重	名称	权重	名称	权重			名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准			
		财务管理	9	财务制度健全性	3	项目实施单位的财务制度是否健全，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目资金管理办法； ②项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。	财务制度健全性	3	项目实施单位的财务制度是否健全，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目资金管理办法； ②项目资金管理办法是否完善，是否符合相关财务会计制度的规定。	有专门的资金财务管理方法的，2分；没有专门的办法，只在相关业务制度中有提及的，1分。	3		
				资金使用合规性	3	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目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项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ⑤是否实行专账管理，支出记录完整规范，凭证合格有效； ⑥是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	资金使用合规性	3	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目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项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ⑤是否实行专账管理，支出记录完整规范，凭证合格有效； ⑥是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	好，3分；中，2分；一般，1分。 被财政、审计部门检查、评价，有发现问题的，或发现问题没有整改的，不得分。	2		支出记录不够规范，2017年安装校车行驶记录仪补贴经费项目，支付用途本是安装校车行驶记录仪，却错记成了“转付校车监控系统通信服务项目”。
				财务监控有效性	3	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的监控机制； ②是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段； ③是否按用款计划支出。	财务监控有效性	3	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和考核项目实施单位对资金运行的控制情况。	评价要点： ①是否已制定或具有相应的监控机制； ②是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段； ③是否按用款计划支出； ④款项支付管理模式是否科学合理。	好，3分；中，2分；一般，1分。	2		内容较多，此处放置不便，详见报告第三大部分的整体满意度考核付费的分析。
		逆指标	-3	三公经费违规支出	扣分指标	评价项目是否违规列支三公经费支出，用以反映三公经费控制程度	评价要点： ①项目支出中是否列支了三公经费； ②列支的三公经费是否有政府批准的文件依据； ③三公经费支出是否符合审批程序； ④三公经费支出，尤其是公务接待费，标准是否适当。	三公经费违规支出	扣分指标	评价项目是否违规列支三公经费支出，用以反映三公经费控制程度	评价要点： ①项目支出中是否列支了三公经费； ②列支的三公经费是否有政府批准的文件依据； ③三公经费支出是否符合审批程序； ④三公经费支出，尤其是公务接待费，标准是否适当。	没有批准文件依据列支的，扣3分；虽有依据，但不符合审批程序的，扣2分；违反标准的，扣1分。			
		逆指标	-5	预算绩效管理保障机制	扣分指标	反映对项目预算绩效管理的重视程度和机构保障。	评价要点： ①评价预算支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否能详细反映本单位绩效的情况。 ③是否成立绩效评价小组。 ④绩效信息是否予以公开。 ④书面评审佐证资料是否完整充分。 ⑤现场评价是否积极配合。	预算绩效管理保障机制	扣分指标	反映对项目预算绩效管理的重视程度和机构保障。	评价要点： ①评价预算支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容； ②工作总结是否能详细反映本单位绩效的情况。 ③是否成立绩效评价小组。 ④绩效信息是否予以公开。 ④书面评审佐证资料是否完整充分。 ⑤现场评价是否积极配合。	每个要点不符合要求扣1分。	-1	④市教育局的项目自评报告实际上只是对项目实施方案做了简单介绍，对于实际的绩效目标完成情况、项目问题和建议等方面并未涉及太多，对于绩效目标的量化指标进行分析说明，且无自评分。在改进建议方面也只有简单的说明，并未对已有问题进行详细的讨论与规划。自评总结不足，将不利于其对自身项目的认识，不利于杜绝项目后续实施中可能遇到的同样问题，使得财政支出项目的效果大打折扣。其次，市教育局书面评审佐证资料提供不及时，2019年5月9日第三方在市财政局组织的前期座谈会上明确提出了待补充资料清单，6月3日教育局才初步提交了不够完整充分的佐证资料，6月30日才提交了如何考核付费的关键资料。佐证资料至今仍然不够完整，2016年第一季度至2017年第一季度整体满意度考核付费的《“校车监控系统数据通信及服务”工程实施情况反馈表》和《校车监控系统运营季报》仍然部分缺失。	
			任务实际完成程度	8	反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	评价要点： 分析实际产出数和计划产出数的对比情况。 实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或项目期）内计划产出的产品或提供的服务数量。	监控校车数量完成率	4	反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	评价要点： 分析实际产出数和计划产出数的对比情况。 实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或项目期）内计划产出的产品或提供的服务数量。	根据绩效目标批复表，2018年6250台。完成全部计划任务的，得4分；完成90%-100%的，得3分；完成80%-90%的，得2分；完成70%-80%的，得1分；完成70%以下的不得分。同时要求，红外摄像机、SD卡、人数自动统计系统等也必须具备，每少一项扣1分。所有校车都必须安装校车行驶记录仪，即监控覆盖率必须达到100%。	3	鉴于市教育局未能提供2018年底平台监控校车数量的有效佐证资料，我们只能以现场评价时的数据为准，广东电信通过监控平台系统导出的截至2019年7月3日的平台监控校车数量为5897台，其中有81台有效状态为“否”，多为长达一年以上不在线或无效定位或未定位状态的校车，所以平台实际能监控的校车约5816台，按2018年底目标6250台计算，完成率为93.06%。		
					校车监控系统完成率	4	反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	评价要点： 根据合同规定，校车监控要具有车载终端数据通信及服务、光纤专线数据通信服务、报警信息数据通信、数据对接服务、移动终端数据通信服务等5个采购品目。	每个一个品目扣1分。佐证资料不足或难以确定完成情况的酌情扣分。	3	根据市教育局提供的验收资料，2016年10月8日，中标方广东电信提交请予验收函，声称已解决了全部技术壁垒并完成了车载设备的升级改造工，经运行测试系统各项功能运作正常。东莞市教育局随机抽取3位专家和相关业务科室的4位成员组成验收小组，对校车监控系统通信服务项目进行了两次验收；2016年10月20日验收不通过，原因是合同规定的部分指标无法实现、如修改管理员权限等、系统性能也需要进一步优化；2016年10月31日，同样7人组成的验收小组验收通过，认为完成了合同规定的全部内容。但第三方对校车监控系统现场核查时发现，报警消息数据通信等功能现在并不完全具备，故无法核实当年验收情况。故适当扣1分。				



2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效得分表

一级指标		二级指标		三级指标		指标解释	指标说明	四级指标					评价得分	
名称	权重	名称	权重	名称	权重			名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	实际得分	说明
产出	33	项目产出	36	任务完成及时率	15	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 完成及时率=[（实际完成时间-计划完成时间）/计划完成时间]×100%。 实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划、预先设定的绩效目标或相关规定完成该项目所需的时间。	校车监控系统交付验收完成及时性	3	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 根据合同规定，合同生效后55天内，中标单位乙方要交付甲方。合同于2016年1月8日签约生效。即校车监控系统应该于2016年3月8日交付。	若及时交付验收，得满分。若未及时交付验收，根据情况适当扣分。佐证资料不足或难以确定时效情况的酌情扣分。	2	据项目单位提供的验收资料，2016年10月8日中标方广东电信才提交请予验收函，2016年10月31日才交付验收通过。交付验收完成不及时。
								车载终端数据通信故障及时解决性	3	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 根据合同规定，要求2个小时内解除故障。	若全部在2个小时内解除故障，得满分。每有一例未能在2小时内解除故障，扣0.5分。佐证资料不足或难以确定时效情况的酌情扣分。	1	内容较多，此处放置不便，详见报告第二大部分的车载终端测速失效问题至今未妥善解决和车载终端监控拍照频率不达标问题至今未妥善解决的分析。
								报警信息数据通信及时性	3	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 根据合同规定，要求2分钟内生成报警短信并发送至安全管理专员手机和APP。	若全部在2分钟内生成报警短信并发送至安全管理专员手机和APP，得满分。每有一例未能在2分钟内，扣0.5分。佐证资料不足或难以确定时效情况的酌情扣分。	1	内容较多，此处放置不便，详见报告第二大部分的报警信息数据通信及时性较差的分析。
								教育部门处理及时性	3	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 安全管理专员手机或APP接收到报警短信后，有无及时处理。	好，3分；中，2分；一般，1分。佐证资料不足或难以确定时效情况的酌情扣分。	1	如上所述，对校车监控系统的现场核查发现，监控系统和终端设备均没有达到校车安全监控要求，出现了如上诸多问题，教育局却未能及时跟进解决，酌情给1分。
								校车安装行驶记录仪完成及时性	3	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	评价要点： 有无及时完成校车行驶记录仪安装工作。	若及时安装，也及时验收，得满分。若未及时交付，或未及时验收，根据情况适当扣分。佐证资料不足或难以确定时效情况的酌情扣分。	3	
				质量达标率	8	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。对于信息化、专业技术设备等项目可将主要技术参数作为四级指标设置。	评价要点： 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（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。 既定质量标准是指项目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。	监控系统故障率	4	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	评价要点： 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（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。 既定质量标准是指项目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。	监控系统故障率目标值是小于千分之五。小于千分之五的，4分；等于千分之五的，3分；每多0.5个千分点扣1分，扣完为止。出现安全质量事故的得0分；佐证资料不足或难以量化确定质量达标情况的，酌情扣分。	2	项目单位未提供有效佐证资料证明监控系统故障率情况。但对校车监控系统的现场核查发现，监控系统没有达到标准，质量达标率不理想。但考虑到教育局办公地址搬迁等客观原因，适当给2分。
								校车行驶记录仪等终端设备故障率	4			校车行驶记录仪等终端设备故障率目标值是小于千分之五。小于千分之五的，4分；等于千分之五的，3分；每多0.5个千分点扣1分，扣完为止。出现安全质量事故的得0分；佐证资料不足或难以确定质量达标情况的，酌情扣分。	1	项目单位未提供有效佐证资料证明终端设备故障率情况。对校车监控系统的现场核查发现，行驶记录仪等终端设备不管是测速还是监控拍照频率等都没有达到标准，故障问题长期未能解决，质量达标率很差，只能适当给1分。
				成本预算控制	5	完成项目工作目标实际成本控制与计划成本对比，用以反映和考核项目成本的经济性和效率性	评价要点： ①项目是否按计划、按预算的控制； ②是否超计划预算还是节约； ③预算资金是否有结余需要结转。	预算执行率	5	评价预算安排资金与实际支付资金、结转资金的情况，用以反映资金预算安排的科学性、准确性和合理性。	评价要点： 预算执行率= [实际支出金额/调整后预算数]×100%	执行率大于等于95%的，5分；小于95%，大于等于90%的，4分；小于90%，大于等于80%的，3分；小于80%，大于等于70%的，2分；小于70%，大于等于60%的，1分；60%以下的，不得分。如项目产出按计划全部完成而资金有节约的，得5分。	3	本项目合计预算安排1107.99万元，经调整后总预算为915.4万元，总实际支出769.34万元，总预算执行率为84.04%。
		逆指标	-5	预算调整率	扣分指标	评价项目年初预算编制的科学合理性以及预算在年度执行中的约束力；用以反映和考核资金预算的编制和执行情况	评价要点： 预算调整率= [（调整后预算数-年初预算数）/年初预算数]×100%	预算调整率	扣分指标	评价项目年初预算编制的科学合理性以及预算在年度执行中的约束力；用以反映和考核资金预算的编制和执行情况	评价要点： 预算调整率= [（调整后预算数-年初预算数）/年初预算数]×100%	调整率绝对值大于等于50%的，扣5分；大于等于30%的，扣4分；大于等于20%的，扣2分；大于等于10%的，扣1分；小于10%的，不扣分。	-1	本项目合计预算安排1107.99万元，经调整后总预算为915.4万元，总预算调整率为17.38%。
		逆指标	-3	办理资产交付使用手续及时性	扣分指标	评价项目完工后是否及时办理资产交付使用手续，登记入资产账，用以反映确保国有资产的安全使用程度。	评价要点： ①项目是否需要按文件规定办理资产交付使用手续； ②项目是否做到及时办理移交使用手续； ③形成的资产是否及时入账； ④资产保管是否责任落实。	办理资产交付使用手续及时性	扣分指标	评价项目完工后是否及时办理资产交付使用手续，登记入资产账，用以反映确保国有资产的安全使用程度。	评价要点： ①项目是否需要按文件规定办理资产交付使用手续； ②项目是否做到及时办理移交使用手续； ③形成的资产是否及时入账； ④资产保管是否责任落实。	完工后没有按有关规定及时办理资产交付使用手续及入账处理的，扣3分；只办理移交使用手续，没有入账的，扣1分；保管责任没有落实到人的，扣1分。		



2016-2018年度校车监控系统通讯费用财政补贴及安装校车行驶记录仪补贴经费项目重点评价绩效得分表

一级指标		二级指标		三级指标		指标解释	指标说明	四级指标					评价得分	
名称	权重	名称	权重	名称	权重			名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	实际得分	说明
效 果	31	项目效益	31	社会、经济、生态效益指标	15	项目实施对社会、经济、生态发展所带来的直接或间接影响情况。	可根据项目实际并结合绩效目标设立情况有选择地进行设置，并将其细化为相应的个性化指标。	校车违规行为发生数量	5	评价项目实施后校车超载、超速、学生车内滞留、不按照线路行使及危险驾驶等违法违规行为为下降率情况。	评价要点： 校车超载、超速、学生车内滞留、不按照线路行使及危险驾驶等违法违规行为发生次数数量不得超过车辆总数的3%。	校车超载、超速、学生车内滞留、不按照线路行使及危险驾驶等违法违规行为发生次数数量不超过车辆总数的3%得5分，每多0.5个百分点扣1分，扣完为止。佐证资料不足或难以量化确定情况的，酌情扣分。	2	内容较多，此处放不了，详见报告第二大部分的效果目标完成情况分析，酌情给2分。
								校车普通安全事故发生次数	5	评价项目实施后校车负主要责任的普通安全事故发生次数。	评价要点： 校车负主要责任的普通安全事故发生次数	三年合计不超过5起得5分，每再多1起扣1分，扣完为止。佐证资料不足或难以确定情况的，酌情扣分。	5	
								校车监控系统使用率	5	评价项目实施后校车监控系统使用情况。	评价要点： 上学放学有无在线监控，公式为：2016-2018年上学放学在线使用的天数/实际的学校开学天数，目标值是大于或等于95%。	100%得5分，95%-100%得4分，90%-95%得3分，85%-90%得2分，80%-85%得1分，低于80%不得分。佐证资料不足或难以量化确定情况的，酌情扣分。	3	监控平台可利用率较低。平台管理权集中在市教育局，镇街教育办、学校和校车运营单位都没有任何权限进行查看或管理。然而在校车上的纠纷产生时，学生家长首先找的就是校车运营单位和学校，然后就是找镇街教育办，镇街教育办却无登录系统查看的权限，必须转到市教育局。而且，监控平台管理系统对数据没有进行任何的分析和应用，展示出来的均为原始清单级数据，该系统包括摄像头、物联网、后台系统等均为多年以前设备，数据采集、数据应用等已经是较为落后的技术标准，与目前高品质的管理要求已经严重不符合。酌情给3分。
				可持续影响	6	主要评价项目实施是否对相应方面持续产生影响；项目所规定的目标是否可以继续；现行管理体制能否满足长远发展需要，运行收入与成本费用有无严重倒挂，使运行难以继而无法长远发展。	评价要点：项目是否能持续发挥良好的作用；后续各项管理是否得到落实；项目的运营维护费用是否高昂收不抵支等。	可持续影响	6	主要评价项目实施是否对相应方面持续产生影响；项目所规定的目标是否可以继续；现行管理体制能否满足长远发展需要，运行收入与成本费用有无严重倒挂，使运行难以继而无法长远发展。	评价要点：①现行管理体制能否满足长远发展需要；②本项目是否对校车安全产生了可佐证的明确影响，比如能充分证明因为本项目避免了某次安全事故；③招标文件及合同，是否已经充分考虑到系统升级等因素。	每个评价要点2分。	2	①现行管理体制存在弊端，不能满足长远发展需要，具体见报告；②本项目的监控系统及终端设备没有达到校车安全监控要求，对校车安全没有可佐证的明确影响，具体见报告。③招标文件及合同，没有充分考虑到系统升级等因素，对甲方不利，具体见报告。根据评分标准得0分，然而，必须承认的是，本项目刚实施一段时间内，平台获得了上级部门和周边地市的肯定，广东深圳、佛山、中山以及山东潍坊等地的教育部门先后来东莞考察学习，本项目具有一定的探索性贡献，故酌情给2分。
				社会评价	10	社会公众或服务对象对项目公平性和实施效果的满意程度。用反映和考核社会对项目实施的反响。	评价要点： ①对资助（奖励）对象是否公平对待，是否有歧视现象或人为设置障碍，包括程序公平和结果公平方面； ②特定群体对资助（奖励）政策的知晓情况； ③社会相关群体对项目效果满意程度，是否认为可带来社会福利增加、促进社会经济发展、政府效能提高； ④是否存在负面影响。	校车运营单位满意度	5	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	评价要点： 社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人。由第三方通过社会调查等方式获得满意度。	校车运营单位满意度100%的，5分；90%或以上的，4分；80%-90%的，3分；，70%-80%的，2分；60%-70%的1分；60%以下的，不得分。项目实施造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪的，得0分。	1	校车运营单位问卷总计45份，9份非常满意，19份满意，12份一般，5份不满意，满意度62.22%。
								学生家长满意度	5	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	评价要点： 社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人。由第三方通过社会调查等方式获得满意度。	学生家长满意度100%的，5分；90%或以上的，4分；80%-90%的，3分；，70%-80%的，2分；60%-70%的1分；60%以下的，不得分。项目实施造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪的，得0分。	2	鉴于现场评价期间学生已放假，发放收集的问卷数量不够多。乘坐校车的学生家长问卷总计553份，159份非常满意，262份满意，124份一般，8份不满意，满意度76.13%。
			逆指标	-4	公平性	扣分指标	用以反映和考核项目申请、审核、结果等工作的公平性，包括程序公平和结果公平，以及作息的公开。本指标适用于涉及对群众、企业或特定群体给予资助、奖励的项目。	公平性	扣分指标	用以反映和考核项目申请、审核、结果等工作的公平性，包括程序公平和结果公平，以及作息的公开。本指标适用于涉及对群众、企业或特定群体给予资助、奖励的项目。	评价要点： ①对资助（奖励）对象是否公平对待，是否有歧视现象或人为设置障碍，包括程序公平和结果公平方面； ②信息的公开程度是否足够； ③申请对象轮候情况是否合理； ④特定群体对资助（奖励）政策的知晓情况是否足够。	目标群体意见很大，或准入条件、程序等存在严重不公平的，扣4分；存在一定不公平的，扣2分。		
			逆指标	-5	安全生产事故	扣分指标	用以反映和考核本项目有否发生安全生产事故。	严重安全事故	扣分指标	用以反映和考核本项目有否发生严重安全事故。	评价要点： ①是否发生安全生产事故受到安全生产监督管理部门通报的； ②媒体对该项目给予负面报道，如环保，交通分流出现的事件等。	有发生严重安全事故的扣5分。		
总分			##		100				100				60	*
绩效等级				低										
		逆指标		评价资料真实性	降档指标	反映项目单位提供资料的真实性和可靠性	评价要点：经抽查项目单位提供的评价资料是否有造假行为或故意提供不全的					经抽查项目单位提供的评价资料有造假行为或故意提供不全的，评价结果直接降低一个等次。		
		逆指标		违规实施	降档指标	反映项目是否违反有关规定组织实施	评价要点：是否发生没按有关规定实施，而曾经被有关部门处罚或通报批评。					如发生因违规实施被处理的，处理当年的评价等级则直接降低一个等级，其他年度的原则上不能为优良。		
		逆指标		违法违纪行为	一票否决	用以反映和考核项目实施过程中相关人员和单位是否严格执行国家有关法律法规和廉政建设的规定	评价要点：1、有关单位和人员是否违反国家廉政建设的有关规定，被有关纪检监察部门处理。2、是否发生没按有关规定实施，而曾经被有关部门处罚或通报批评。					有关单位和人员违规实施或违反国家廉政建设的有关规定，被有关部门处理的，当年则直接评为低等次以下。其他年度的评价等级原则上不能为优良。		

