

上海市环境监测中心
2017 年度中央水污染防治转移支付专项资金
支出绩效评价报告

项目名称：2018 年度国考断面水质自动监测站建设项目

项目单位：上海市环境监测中心

主管部门：（原）上海市环境保护局

委托部门：上海市生态环境局

评价机构：上海财瑞会计师事务所有限公司

沪财瑞会绩效（2019）4-008

二〇一九年六月

目录

摘要.....	1
一、项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 绩效目标	12
二、绩效评价工作情况	13
(一) 绩效评价的目的	13
(二) 绩效评价工作方案制定过程	14
(三) 绩效评价原则、评价方法	14
(四) 数据采集方法及过程	15
(五) 绩效评价实施过程	16
(六) 绩效评价的局限性	17
三、评价结论和绩效分析	18
(一) 评价结论	18
(二) 具体绩效分析	19
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	42
(一) 主要经验及做法	42
(二) 存在的主要问题	43
(三) 建议及改进措施	44

摘要

为推进财政支出预算绩效管理，强化预算支出责任理念，进一步规范中央对地方项目转移支付绩效目标管理，进一步提高项目资金使用的效率和效益，确保财政资金投入能充分发挥效用，落实《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）、《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩〔2014〕22号）等文件精神，受市生态环境局委托，上海财瑞会计师事务所有限公司对上海市环境监测中心（以下简称“市环境监测中心”）2018年“国考断面水质自动监测站建设”项目的中央财政对地方专项转移支付资金支出情况开展绩效评价工作，形成绩效评价报告。

2018年度“国考断面水质自动监测站建设”项目由上海市环境监测中心申报预算并执行，为一次性项目。2018年度“国考断面水质自动监测站建设”项目预算批复697.49万元，项目合同签约金额691.98万元，截至2019年2月28日，项目实际支出631.81万元，预算合同签约率99.21%，合同付款率91.30%。

项目主要绩效完成情况：**VPN**和现场数据端改造计划完成率87.5%、.仪器设备填平补齐和水站集成改造计划完成率85.71%、水站站房新建计划完成率100%；**VPN**和现场数据端改造项目验收合格率87.5%、仪器设备填平补齐及水电站集成改造项目验收合格率85.71%、站房新建工程项目竣工验收合格率100%。因个别水电站未完成建设及整体验收，项目完成的时效不够及时。从项目实施的效果看，地表水

监测数据基本实现共享、水环境管理水平提升有所提高，结合社会调查结果分析满意度较高。

一、评价结论和绩效分析

（一）评价结果

运用项目组设计并专家评审论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取数据，项目组对 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 85.93 分，得分率为 85.93%，属于“良”。具体情况如表 3-1 所示：

表 3-1：2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目整体绩效分值

指标类别	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效	合计
权重	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	5.40	21.38	59.15	85.93
得分率	54.00%	85.52%	91.00%	85.93%

（二）主要绩效

2018 年度国考断面项目的主要绩效包括：项目能及时落实国家政策要求，通过较规范的项目管理措施，在规定的限期内除个别水站未完成建设外，基本完成本市已建、在建国家地表水考核断面水质自动站设备填平补齐及功能升级改造建设任务，并在规定时间内交由国家统一运维，共享监测数据。项目实施后的社会效益和环保效益较好。

二、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

有序组织、规范程序，短期内较出色完成交办任务

2017 年 8 月国家生态环境部启动国家地表水环境质量监测事权上收工作，2018 年 2 月开始加快推进国考断面水质自动监测站的建设工作，要求 2018 年 7 月底前基本完成水站建设，建立健全以自动监测为主、手工监测为辅的地表水环境质量检测体系。本市涉及 17 个国考断面水站的建设和数据联网设施配置。在项目资金尚未纳入 2018 年部门预算的情况下，市环境监测中心主动争取主管部门、财政部门的支持和指导，在较短的时间内落实项目资金预算、获批政府采购编号，并举单位之力有序组织项目政府采购，推进项目建设；在财务管理、项目实施管理方面规范内控，尽可能在国家规定的时间内完成项目目标，并控制成本预算。从国家生态环境部委托的水站运维单位满意度调查结果，该项目取得了较好的社会效益。

（二）存在的主要问题

1、项目立项、预算编报程序完整性存在缺陷

该项目为 2017 年水污染防治中央财政转移支付专项资金项目，纳入市环境监测中心 2018 年度财政支出部门预算管理。项目单位在立项程序中缺少中心内部决策记录

2、合同管理存在不足。

2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目采用政府采购竞争性谈判方式选择 9 家货物、建设供应商，所有子项目都在中标通知书发出 10 天之内签署了两份经济合同，一份为政府采购网上签约的合

同，一份为线下签订的合同。项目评价组核对两份合同，除签约时间不同、增加了技术规范内容外，重要条款基本一致。根据《政府采购法》第四十九条规定，“政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十。”而线下签订的《货物采购合同》并未标明为“补充合同”。

货物采购合同中明确的违约赔偿责任，未实际履行。九份货物采购合同中八份未按约定时间完成约定服务内容，截至报告期，尚有一份合同未完工，但项目单位未履行追责权利。

（三）建议及改进措施

1、规范财政支出项目立项程序和预算绩效目标编制

建议项目单位在编制中央对地方专项转移支付资金项目预算时，严格单位内部审核决策程序，并根据预算绩效管理的要求明确项目绩效目标，细化分解绩效指标，以提高财政项目支出预算安全效用性。

2、规范项目合同管理

建议项目单位按照《政府采购法》、《合同法》严格项目采购合同管理，加强合同履行管理，切实避免法律风险和单位权益损失。

前言

为推进财政支出预算绩效管理，强化预算支出责任理念，进一步规范中央对地方项目转移支付绩效目标管理，提高项目资金使用的效率和效益，确保财政资金投入充分发挥效用，根据《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）、《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩〔2014〕22号）等文件精神，受上海市生态环境局（以下简称市生态环境局）委托，上海财瑞会计师事务所有限公司对上海市环境监测中心（以下简称“市环境监测中心”）2018年“国考断面水质自动监测站建设”项目的中央财政对地方专项转移支付资金支出情况开展绩效评价工作，形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1、项目立项背景及目的

水生态环境事关人民群众切身利益，事关全面建成小康社会，事关实现中华民族伟大复兴中国梦。当前，我国一些地区水环境质量差、水生态受损重、环境隐患多等问题十分突出，影响和损害群众健康，不利于经济社会持续发展。为切实加大水污染防治力度，保障国家水安全，2015年中共中央国务院制定了《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号），明确总体要求和工作目标，提出了“全面控制污染物排放，推动经济结构转型升级，着力节约保护水资源，强化科技支撑，充分发挥市场机制作用，严格环境执法监管，切实加强水环境管

理，全力保障水生态环境安全，明确和落实各方责任，强化公众参与和社会监督”等十条具体要求。关于“严格环境执法监管”明确要求，“完善水环境监测网络；统一规划设置监测断面（点位）”；“2017 年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域、海域建成统一的水环境监测网。”同时提出了明确和落实各方责任，强化地方政府水生态环境责任并严格目标任务考核，考核结果向社会公布，并作为对领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。将考核结果作为水污染防治相关资金分配的参考依据等。

2015 年国务院办公厅印发的《生态环境监测网络建设方案》（国办发[2015]56 号）指出：目前我国生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全，建设规划、标准规范与信息发布不统一，信息化水平和共享程度不高，监测与监管结合不紧密，监测数据质量有待提高等突出问题，难以满足生态文明建设需要，影响了监测的科学性、权威性和政府公信力，必须加快推进生态环境监测网络建设。

为贯彻落实国务院行动计划，国家生态环境部办公厅 2017 年 11 月印发《关于加快推进国家地表水环境质量监测网水质自动监测站建设工作的通知》（环办监测函[2017]1762 号），要求：加快推进国家地表水环境质量监测网水质自动监测站建设工作，建立健全以自动监测为主、手工监测为辅的地表水环境质量监测体系，全面完成国家地表水环境质量监测事权上收任务。考核断面水站建设工作完成情况将作为对省（区、市）2018 年度水污染防治目标完成情况考核的主要内容之一。

2018 年 2 月国家生态环境部印发《关于进一步做好国家地表水考核断面采测分离和水质自动站建设工作的通知》（环办监测[2018]14 号），提出在前期工作基础上，各地要加快推进地表水水质自动站建设工作，要求已建成水站在 2018 年 5 月底前完成设备更新、功能升级、站房设施完善等工作，并本着建联并行的原则，建成一个联网一个，7 月底前全部联网。明确了水站自动站建设责任：水站建设本着属地建设原则，由国家和地方共同建设，建成后由国家委托第三方运维公司统一运维，监测数据共享。其中，已建成的水质自动站由地方负责仪器设备补齐更新、功能升级和站房设施完善。

上海市环境监测中心系（原）市环境保护局属事业单位，承担参与制定全市的环境监测计划；负责环境要素的常规监测；负责全市环境监测质量保证工作；对各区、县环境监测站进行业务、技术指导和负责全市环境监测网业务上的组织协调等职责。根据国家生态环境部的通知要求和（原）市环境保护局的部署，负责组织推进国家地表水考核断面水质自动站（以下简称：水站）的设备填平补齐及更新改造工作。上海市地域内经国家生态环境部确认后实际承担建设水站任务为 17 个（均为已建成站或在建站），但由于建设较早，仍需按国家水站建设要求进行设备填平补齐及功能升级改造工作。

2、预算资金来源及使用情况

（1）项目资金来源

根据国家生态环境部印发《关于进一步做好国家地表水考核断面

采测分离和水质自动站建设工作的通知》(环办监测[2018]14号)“已建成的水质自动站由地方负责仪器设备补齐更新、功能升级和站房设施完善”的要求,市环境监测中心于2018年3月向(原)市环境保护局申请项目专项资金预算;(原)市环境保护局于2018年4月向市财政局申请使用中央财政2017年水污染防治专项资金(第三批)预算,用于国考断面水站建设。市财政局同意2018年度“国考断面水质自动监测站建设”项目由2017年中央水污染防治专项资金(第三批)预算中予以安排,并纳入市环境监测中心2018年财政支出部门预算。报经市财政审批,最终获批项目预算为697.49万元。项目预算明细详见表1-1:

表 1-1 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目预算明细表

序号	二级内容	三级明细	单价	数量	预算批复金额	采购形式	采购方式
			(万元)	(套)	(万元)		
1	数据端改造	VPN 设备	2.4	17	40.8	市财政局《政府采购审批情况告知单》(18J017号)12个水质自动站更新改建实施政府采购;涉及设备购置选用进口产品,涉及进口机电产品招标投标的,按照国际招标办法	竞争性谈判;进口机电产品国际公开招标。
		数据端改造	1	17	17		
2	新练祁河、苏州河、太浦河、北横引河等5个水质自动站更新改建	多参数分析仪(5参数分析仪中浊度和电导率)	7.6	1	7.6		
		总磷总氮一体机	22	3	66		
		高锰酸盐指数	22	3	66		
		自动留样器	5	4	20		
3	黄浦江、苏州河等2个水质自动站更新改建	5个水站集成改造	39	1	39		
		高锰酸盐指数	22	2	44		
		自动留样器	5	2	10		
4	园泄泾-斜塘口等1个水质自动站更新改建	2个水站集成改造	51.6	1	51.6		
		1个水站集成改造	20	1	20		
5	大治河等1个水质自动站更	总磷总氮一体机	22	1	22		
		高锰酸盐指数	22	1	22		

	新改建	自动留样器	5	1	5	执行。
		1 个水站集成改造	4.7	1	4.7	
6	金汇港等 1 个水质自动站更新改建	高锰酸盐指数	22	1	22	
		1 个水站集成改造	3.3	1	3.3	
7	黄浦江等 1 个水质自动站更新改建	1 个水站集成改造	36.89	1	36.89	
8	长江、大泖港和南横引河等 3 个水质自动站更新改建	5 参数分析仪	12	1	12	
		氨氮	20	1	20	
		总磷总氮一体机	22	1	22	
		高锰酸盐指数	22	1	22	
		自动留样器	5	1	5	
		3 个水站集成改造	39.6	1	39.6	
9	圆泄泾和大泖港等 2 个水质自动站更新改建	2 个水站改建	79	1	79	
合计					697.49	

(2) 项目资金使用情况

根据市环境监测中心提供的项目会计资料，截至 2019 年 2 月 28 日，2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目采购合同签约金额 691.98 万元，实际支出 631.81 万元，项目预算合同签约率 99.21%，合同付款率 91.30%。具体见表 1-2：

表 1-2 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目
预算及投入情况
(截至 2019 年 2 月 28 日)

单位：万元

序号	二级内容	三级明细	预算批复金额	预算批复小计	采购合同中标金额	项目实际支出	中标服务商	备注
1	数据端改造	VPN 设备	40.8	57.8	57.30	57.30	江苏远大股份有限公司信息	政府采购编号： 18-52650
		数据端改造	17					

2	新练祁河、苏州河、太浦河、北横引河等 5 个水质自动站更新改建	多参数分析仪 (5 参数分析仪中浊度和电导率)	7.6	198.6	197.00	197.00	上海市雷磁环保工程有限公司	政府采购编号: 18-52651
		总磷总氮一体机	66					
		高锰酸盐指数	66					
		自动留样器	20					
		5 个水站集成改造	39					
3	黄浦江、苏州河等 2 个水质自动站更新改建	高锰酸盐指数	44	105.60	104.80	104.80	杭州鼎林环保科技有限公司	政府采购编号: 18-52652
		自动留样器	10					
		2 个水站集成改造	51.6					
4	园泄泾-斜塘口等 1 个水质自动站更新改建	1 个水站集成改造	20	20	19.80	19.80	上海摩特威尔自控设备工程股份有限公司	政府采购编号: 18-52653
5	大治河等 1 个水质自动站更新改建	总磷总氮一体机	22	53.70	52.98	52.98	上海市环境监测技术装备有限公司	政府采购编号: 18-52655
		高锰酸盐指数	22					
		自动留样器	5					
		1 个水站集成改造	4.7					
6	金汇港等 1 个水质自动站更新改建	高锰酸盐指数	22	25.30	25.25	25.25	上海大虞环保科技有限公司	政府采购编号: 18-52656
		1 个水站集成改造	3.3					
7	黄浦江等 1 个水质自动站更新改建	1 个水站集成改造	36.89	36.89	36.00	36.00	上海境琛环保科技有限公司	政府采购编号; 18-52657
8	长江、大浏港和南横引河等 3 个水质自动站更新改建	5 参数分析仪	12	120.60	120.35	60.175	上海市环境监测技术装备有限公司	政府采购编号: 18-52658
		氨氮	20					
		总磷总氮一体机	22					
		高锰酸盐指数	22					
		自动留样器	5					
		3 个水站集成改造	39.6					
9	圆泄泾和大浏港等 2 个水质自动站更新改建	2 个水站改建	79	79	78.50	78.50	上海市水利工程集团有限公司	政府采购编号: 18-52654

合计	697.49	697.49	691.98	631.81		
----	--------	--------	--------	--------	--	--

3、项目实施情况

2018 年“国考断面水质自动监测站建设”项目实施主要包括：包括：17 个水站 VPN 和现场数据端改造；14 个水站仪器设备的填平补齐、集成改造及部分站房的原址扩建；2 个水站房的另址新建。各子项具体实施内容及完成情况见表 1-3：

表 1-3 2018 年“国考断面水质自动监测站建设”项目实施内容

序号	项目	计划实施内容和进度	实际完成情况
1	VPN 和现场数据端改造	计划完成 17 个水站的数据上传系统改造。（计划进度 7 月）	17 套 VPN 设备到货，且已在满足条件的站点现场完成 VPN 设备的安装调试；现场端数据采集传输控制系统完成开发，站点现场完成安装调试；需求中平台端涉及功能已全部实现；实现 VPN 硬件设备、现场端数据采集传输控制系统及上位平台的整合工作，数据上传正常。完成时间节点：7 月份
2	水站仪器设备的填平补齐、集成改造、部分站房原址扩建	计划完成 14 个水站仪器设备的填平补齐、集成改造及部分站房的原址扩建（计划进度 5 月底）	完成 11 个水站仪器设备的填平补齐、集成改造、及部分站房的原址扩建。（完成时间节点：11 月通过专家组验收） 3 个水站未完成验收。
3	水站房的另址新建	计划 2 个水站房的另址新建（计划进度：5 月底）	完成 2 个水站房另址新建。 （完成时间节点：8 月底完成工程竣工验收。11 月初第三方机构出具审价报告。）

4、组织及管理情况

(1) 项目组织架构

上海市财政局是中央转移支付资金的主管部门，负责中央转移支付专项资金纳入年度部门预算的审批，执行监督、国库拨付，对项目绩效管理工作全面监管。

(原)市环境保护局是预算主管部门,负责所属单位财政支出部门预算编报审核、执行监管、调整审核、决算管理,负责对预算单位内控管理的监督,负责中央转移支付专项预算资金绩效管理工作,接受财政部门绩效管理工作监管。

上海市环境监测中心作为 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目专项资金的预算单位,负责财政支出项目立项报批,项目预算经费申报、预算执行、预算管理;负责项目组织实施、过程管理、验收、资产管理等全过程工作;负责对年度部门预算执行情况的绩效考核、自评。

(2) 项目管理实施

市环境监测中心 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目主要涉及 17 个水站 VPN 和现场数据端改造;14 个水站仪器设备的填平补齐、集成改造及部分站房的原址扩建;2 个水站房的另址新建工作内容。制定计划和具体实施方案、设定绩效目标,按照具体方案进行实施。

各项工作内容按照 2018 年修订的《上海市环境监测中心内部控制规范》、《上海市环境监测中心采购管理办法》、《上海市环境监测中心合同管理办法》、《上海市环境监测中心项目管理办法》等内控制度执行。

采购管理部门:环境监测中心的采购分为项目类采购和非项目类采购。按管理办法规定,服务项目类采购由综合管理与统计部负责,

信息服务类采购由信息技术部负责。采购管理还涉及各经办科室、财务科及采购评审小组和法律顾问等。综合管理与统计部负责制定中心年度采购计划、按照相关规定确定采购组织形式和采购方式、负责对各经办科室提出的采购申请的审核（信息类/行政类除外）；负责服务项目类采购和仪器设备类采购的组织实施、组织依法订立采购合同、负责服务项目类采购验收的归口管理、负责采购资料的组织归档、负责政府采购代理服务单位的遴选工作。

信息技术部主要负责信息类采购的具体实施、组织依法订立和履行信息类采购合同、提出信息类采购资金申请、负责组织各经办科室进行信息类采购验收、负责信息类采购业务相关资料的归档。

财务科负责采购计划及临时性采购项目的资金来源审核、负责采购支付申请复核，根据合同、发票、入库单、验收单等原始单据做好采购资金核算账务处理工作。

采购评审小组是采购过程的临时机构，由综合管理与统计部发起组织，根据需要对采购资料（如招标文件、单一来源材料、进口论证材料等）进行审核。采购评审小组人数为奇数，不少于 5 人。人员从中心专业技术委员会（根据专业特点）、科室负责人、财务、纪委中产生，但至少含一名中心领导。

2018 年度该项目因涉及临时追加预算的采购，按照该管理办法规定，应由各经办科室提出申请，填写《临时性采购申请表》，由综合管理与统计部、信息技术部、财务科分别按职责分工进行业务审核和财务审核，经分管领导审核，并报中心领导审批。

2018 年度该项目采取委托有资质的采购代理公司进行，对 12 个水质自动站更新改建实施政府采购；涉及设备购置选用进口产品，涉及进口机电产品招标投标的，按照国际招标办法执行。

(3) 财务管理及资金拨付流程

项目组核查了项目资金预算报批、资金拨付和资金收支情况，基本符合项目财务制度规定要求。

国家生态环境部印发《关于进一步做好国家地表水考核断面采测分离和水质自动站建设工作的通知》（环办监测[2018]14 号）是 2018 年初，市环境监测中心领受任务后即于 2018 年 3 月向（原）市环境保护局申请项目专项资金预算；（原）市环境保护局于 2018 年 4 月向市财政局申请动用中央财政 2017 年水污染防治专项资金(第三批)预算，用于国考断面水站建设项目。市财政局批复同意国家生态环境部部署的 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目在 2017 年中央水污染防治专项资金（第三批）预算中予以安排，并要求纳入市环境监测中心 2018 年财政支出部门预算管理。市财政最终批复该项目预算为 697.49 万元，使用中央转移支付资金预算。

市环境监测中心 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目资金使用支付方式采用政府采购、国库集中支付方式。项目启动后，市环境监测中心按照政府采购签约合同和项目实施进度，向（原）市环境保护局申报并报市财政局申请合同款项支付，市财政局审核确认，由市财政局国库直接拨付项目供应商。

(4) 项目管理制度

该项目业务主要管理制度包括但不限于：

(1) 财政部、环境保护部《水污染防治专项资金管理办法》（财建[2015]226 号）

(2) 国家环境保护部办公厅《关于加快推进国家地表水环境质量监测网水质自动监测站建设工作的通知》（环办监测函[2017]1762 号）

(3) 环境保护部《关于进一步做好国家地表水考核断面采测分离和水质自动站建设工作的通知》（环办监测[2018]14 号）

(4) 国家环境保护部《地表水自动监测技术规范（试行）》HJ 915-2017(2017 年)

(5)（原）上海市环境保护局《上海市地表水水质自动监测站建设验收技术规范（试行）》（2018 年）

上海市环境监测中心内部控制规范制度汇编（2018 年）：

(1)《上海市环境监测中心党委关于贯彻执行“三重一大”制度的实施细则》

(2)《上海市环境监测中心预算管理办法》

(3)《上海市环境监测中心收入管理办法》

(4)《上海市环境监测中心项目管理办法（试行）》

(5)《上海市环境监测中心固定资产管理办法》

(6)《上海市环境监测中心采购管理办法》

(7)《上海市环境监测中心合同管理办法》

(8)《上海市环境监测中心档案管理办法》

(9)《上海市环境监测中心基建、维修改造项目管理办法》等。

(二) 绩效目标

上海市环境监测中心未编报《上海市财政支出项目绩效目标申报表》和《中央对地方专项转移支付项目绩效目标申报表》。项目组根据财政部《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》(财预〔2015〕163号)、市财政局《上海市预算绩效管理实施办法》(沪财绩〔2014〕22号)的要求,在与项目单位充分沟通、前期调研的基础上,对上海市环境监测中心“2018年度国考断面水质自动监测站建设”项目的绩效总目标和分解目标、绩效指标进行补充和细化。

1. 项目绩效总目标

依照国家政策文件的要求,完成本市 17 个已建、在建国家地表水考核断面水质自动站设备填平补齐及功能升级改造建设任务,在规定时间内交由国家统一运维,共享监测数据。完成国家对地方水环境质量评价的目标考核任务。

2. 项目绩效分解目标

项目产出目标:

项目计划完成率 100%,包括:VPN 和现场数据端改造计划完成率、仪器设备填平补齐和水站集成改造计划完成率、水站站房新建计划完成率。

信息类采购项目验收合格率 100%、仪器设备填平补齐及水电站集成改造验收合格率 100%、站房新建工程竣工验收合格率 100%、水电站建成

投入并运行正常无故障、国家按时上收统一运维率 100%；整体项目计划及时完成。

项目效果目标

实现地表水监测数据实时性，连续性、准确性和共享；水环境管理水平逐步提高；国家委托运维方满意度 $\geq 90\%$ ；项目实施方满意度 $\geq 95\%$ 。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价的目的

本次绩效评价遵循《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、财政部《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）和市财政局《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）文件精神，对 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目的专项资金使用情况进行绩效评价，从财政预算资金使用的角度探寻项目的效率和效益，反映项目绩效目标的实现程度。总结 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目在预算管理、财务管理、资金支付管理等方面建立完善和执行内控制度的经验和教训；总结和评价 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目投入产出、效率效益的内在联系和必然结果。通过绩效评价查找项目过程存在的不足和问题，提出科学合理的建议，从而进一步加强和规范中央对地方专项转移支付资金项目专项资金的预算绩效管理，切实提高财政项目资金预算的执行力和效益。

（二）绩效评价工作方案制定过程

根据前期调研结果和对相关文件资料的研读，结合项目实际开展情况，形成项目绩效评价指标体系和方案初稿，并在规定时间内提交市环境监测中心组织专家评审。根据专家评审意见修改调整评价方案，形成最终项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。

（三）绩效评价原则、评价方法

1. 评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关的原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政资金支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果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

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法和历史比较法。绩效评价指标的研发遵循定量为主，定量、定性相结合的原则；参照规定的采购标准及采集的相关数据材料制订评价标准。

市环境监测中心 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目绩效评价指标体系按照逻辑分析法设计，包括项目决策、项目管理、

项目绩效三类指标，主要围绕资金使用、项目管理、资源配置等方面，客观分析项目的产出和效果，进而提出完善意见。整个评价框架构成体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由该项目绩效项目组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性制定形成，经专家论证完善后最终确定。

注重其科学性、实用性、可实现性和可操作性，尽可能地设计客观性的量化指标，并适当使用定性指标；既关注市环境监测中心工作的工作目标，也考虑项目相关人员的工作体验和感受，做到相互补充，科学可行，确保充分体现和真实反映该项目绩效目标的完成情况和绩效状况以及评价的政策需要。

（四）数据采集方法及过程

绩效评价工作方案确定后，评价组根据不同的绩效指标，采取了不同的数据采集方法，具体过程及对应的数据采集内容如下：

1、获取项目相关文件：了解项目的背景、管理制度，实施情况等基本内容；

2、基础数据表：由项目单位填写，项目组进行核对，为评价报告的撰写，特别是评价指标的打分提供数据支持；

3、访谈调研：评价人员与市环境监测中心各业务部门、信息技术

部、财务部门相关负责人进行沟通，了解项目组织、实施、管理的具体情况，了解和评估财政资金使用的效率和效益，发现资金使用和项目管理中存在的问题。

4、问卷调查：为客观测定财政资金的使用效果，依据公共支出绩效评价“为公众服务”的原理，引入“满意度”指标，针对项目受益对象和项目参与人员开展满意度调查。2019 年 6 月，项目组完成了本次绩效评价的问卷调查程序。问卷发放和回收情况详见表 2-1。

表 2-1：问卷发放和回收情况统计表

项目成果使用者（国家委托运维方）				项目实施方（市环境监测中心相关职能部门的人员）			
发放数	回收数	回收率	有效问卷	发放数	回收数	回收率	有效问卷
8	8	100%	8	10	10	100%	10

5、资料整理与分析：评价组对通过以上方法获取的数据进行整理、分类、分析，为评价报告撰写提供完整的数据支撑。

（五）绩效评价实施过程

1、人员分工

我公司受托负责该项目绩效评价工作，包括前期调查，制定工作方案，调查取数，撰写评价报告。同时，本公司聘请相关的顾问专家，提供评价前期辅导工作，协助并指导进行方案设计、指标体系的设立和建立，确保该类指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。本公司具体项目组人员名单如表 2-2：

表2-2 项目组成员及分工

序号	姓名	具体工作
1	周峰	项目负责、复核以及项目质量和进度控制
2	张芳	项目联络、方案及报告撰写，参与访谈、问卷调研
3	华卉	问卷调研、访谈数据收集统计及报告撰写

2、评价时间及主要工作进程安排

本次项目评价时间段为 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 2 月 28 日。

评价工作实施的时间为 2019 年 4 月至 2019 年 6 月。具体安排如表 2-3:

2-3 绩效评价工作进度安排

序号	项目内容	进度安排
1	(1) 评价组成立 (2) 项目启动	2019年4月1日前
2	(1) 资料获取 (2) 相关单位负责人访谈工作 (3) 工作方案撰写	2019年4月2日-2019年5月20日
4	(1) 社会调研开展，补充访谈、完善政策评价支撑数据、资料 (2) 工作方案提交、专家评审；方案修改、完善	2019年5月21日-2019年5月31日
5	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年6月2日-2019年6月10日
6	(1) 报告提交、专家评审 (2) 报告修改及定稿	2019年6月11日-2019年6月30日

(六) 绩效评价的局限性

由于绩效评价工作本身的复杂性，并受到评价手段和方案设计经验等方面的限制，我们设计的绩效评价指标体系在评价权重的分配、指标标杆值的设定以及数据来源的选择等方面还不够完善和充分，可能在公正、公平、科学性方面存在局限。

对于定性的指标，我们主要从调查问卷、调查访谈和单位工作总结中获取到信息和数据的，由于项目效益的滞后性，调研评价客观性

存在一定局限。

满意度指数来源于随机抽取的样本，因项目成果使用者、项目实施机构抽样的局限性和样本量限制对调查结果产生影响，导致评价结论可能存在缺陷。

我们努力在现有的条件下尽量做到科学、准确、客观、公正的评价。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1、评价结果

运用项目组设计并专家评审论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取数据，项目组对 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目绩效进行独立客观评价，最终评分得分为 85.93 分，得分率为 85.93%，属于“良”。具体情况如表 3-1 所示：

表 3-1：2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目整体绩效分值

指标类别	A 项目决策	B 项目管理	C 项目绩效	合计
权重	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	5.40	21.38	59.15	85.93
得分率	54.00%	85.52%	91.00%	85.39%

综合评价，该项目完成情况较好，通过较规范的项目决策、较为健全的项目管理机制，基本完成了 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目。从调研结果和满意度调查结果分析，项目取得了较好的社会效益和环保效益。

2、主要绩效

2018 年度国考断面项目的主要绩效包括：项目能及时落实国家政策要求，通过较规范的项目管理措施，在规定的限期内除个别水站未完成建设外，基本完成本市已建、在建国家地表水考核断面水质自动站设备填平补齐及功能升级改造建设任务，并在规定时间内交由国家统一运维，共享监测数据。项目实施后的社会效益和环保效益较好。

(二)具体绩效分析

1、项目决策

项目决策指标主要从战略目标适应性、项目立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性五个方面对项目立项、项目目标进行考察。项目决策类指标权重分为 10 分，评价得分 5.40 分，得分率为 54%。项目决策类指标得分情况见表 3-2。

表 3-2 项目决策指标得分情况

指标名称	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
A11 战略目标适应性	2	适应	适应	2	100%
A12. 立项依据充分性	2	充分	充分	2	100%
A13. 项目立项规范性	2	规范	较规范	1.4	70%
A21. 绩效目标合理性	2	合理	不够合理	0	0%
A22. 绩效指标的明确性	2	细化明确	不细化、不明确	0	0%
合计	10			5.40	54%

A11 战略目标适应性：

本指标考察项目是否与国家和地区的战略目标、发展计划以及部门的基本职能和工作计划相适应。

为切实加大水污染防治力度，保障国家水安全，2015 年中共中央国务院制定了《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17 号），明确总体要求和工作目标，提出了“全面控制污染物排放，推动经济结构转型升级，着力节约保护水资源，强化科技支撑，充分发挥市场机制作用，严格环境执法监管，切实加强水环境管理，全力保障水生态环境安全，明确和落实各方责任，强化公众参与和社会监督”等十条具体要求。关于“严格环境执法监管”明确要求，“完善水环境监测网络；统一规划设置监测断面（点位）”；“2017 年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域、海域建成统一的水环境监测网。”

2015 年国务院办公厅印发的《生态环境监测网络建设方案》（国办发〔2015〕56 号）指出：目前我国生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全，建设规划、标准规范与信息发布不统一，信息化水平和共享程度不高，监测与监管结合不紧密，监测数据质量有待提高等突出问题，难以满足生态文明建设需要，影响了监测的科学性、权威性和政府公信力，必须加快推进生态环境监测网络建设。

为贯彻落实国务院行动计划，国家生态环境部办公厅 2017 年 11 月印发《关于加快推进国家地表水环境质量监测网水质自动监测站建设工作的通知》（环办监测函〔2017〕1762 号），要求：加快推进国家地表水环境质量监测网水质自动监测站建设工作，建立健全以自动监测为主、手工监测为辅的地表水环境质量监测体系，全面完成国家地表水环境质量监测事权上收任务。考核断面水站建设工作完成情况将作为对省（区、市）2018 年度水污染防治目标完成情况考核的主要内容

之一。

综上所述，该项目与国家地区的战略目标、发展计划相适应，符合优先发展重点政策。

该项指标权重分为 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

A12. 立项依据充分性：

本指标考察项目立项是否有充分的依据，是否符合国家和本市的相关规定，是否与项目单位职责密切相关。

根据国务院印发的《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17 号）、《生态环境监测网络建设方案》（国办发〔2015〕56 号）的要求，2018 年 2 月国家生态环境部印发《关于进一步做好国家地表水考核断面采测分离和水质自动站建设工作的通知》（环办监测〔2018〕14 号），提出在前期工作基础上，各地要加快推进地表水水质自动站建设工作，要求已建成水站在 2018 年 5 月底前完成设备更新、功能升级、站房设施完善等工作，并本着建联并行的原则，建成一个联网一个，7 月底前全部联网。明确了水站自动站建设责任：水站建设本着属地建设原则，由国家和地方共同建设，建成后由国家委托第三方运维公司统一运维，监测数据共享。其中，已建成的水质自动站由地方负责仪器设备补齐更新、功能升级和站房设施完善。

上海市环境监测中心系（原）市环境保护局属事业单位，承担参与制定全市的环境监测计划；负责环境要素的常规监测；负责全市环境监测质量保证工作等职责。根据国家生态环境部的通知要求和（原）

市环境保护局的部署,负责组织推进国家地表水考核断面(以下简称:国考断面)水质自动站(以下简称:水站)的设备填平补齐及更新改造工作。上海市地域内经国家生态环境部确认后实际承担建设水站任务为 17 个(均为已建成站或在建站),但由于建设较早,仍需按国家水站建设要求进行设备填平补齐及功能升级改造工作。

该项目立项依据充分,符合国家和本市的相关规定,与项目单位职责密切相关。

该项指标权重分为 2 分,根据评分规则评价得 2 分。

A13. 项目立项规范性:

本指标考察项目的申请、设立过程是否规范,相关文件资料是否齐全,预算编制是否合理论证。

国家生态环境部于 2018 年初印发《关于进一步做好国家地表水考核断面采测分离和水质自动站建设工作的通知》(环办监测[2018]14 号),此时 2018 年度部门预算已进入人大审议批准阶段,该项目预算资金需通过追加预算予以落实。市环境监测中心即于 2018 年 3 月向(原)市环境保护局申请项目专项资金预算;(原)市环境保护局于 2018 年 4 月向市财政局申请使用中央财政 2017 年水污染防治专项资金(第三批)转移支付资金,完成国考断面水站建设。市财政局审批同意该项目由 2017 年中央水污染防治专项资金(第三批)转移支付资金予以安排,并纳入市环境监测中心 2018 年财政支出部门预算管理。

项目评价组查阅单位提供的项目立项程序资料,项目立项程序总

体规范，但申请追加预算程序资料缺中心“三重一大”决策会议记录，预算编报缺少评审、评估资料。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.40 分。

A21. 绩效目标的合理性：

本指标考察项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合目标管理原则和客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目预算的相符情况。

该项目为 2017 年水污染防治中央财政转移支付专项资金项目，纳入市环境监测中心 2018 年度财政支出部门预算管理。项目单位在编制预算时未填报《中央对地方专项转移支付项目绩效目标申报表》。根据财政部《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》（财预〔2015〕163 号）和财政部《关于关于下达 2017 年水污染防治专项资金（第三批）的通知》（财建〔2017〕893 号）的规定，使用中央转移支付专项资金应编报《中央对提防专项转移支付项目绩效布标申报表》，报国家主管部委备案。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 0 分。

A22. 绩效指标的明确性：

本指标考察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与项目实施的相符情况。

项目单位未编报《中央对地方专项转移支付项目绩效目标申报表》

或《上海市财政支出项目绩效目标申报表》，亦未将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标反映。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 0 分。

2、项目管理

项目管理指标主要从投入管理、财务管理和项目管理等三个方面对项目的管理情况进行考核，项目管理类指标 25 分，实际得分 21.38 分，得分率为 85.52%。指标的得分情况见表 3-3。

表 3-3 项目管理指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
B11. 项目预算执行率	5	100%	91.30%	4.63	92.60%
B12. 合同款支付及时性	2	及时	稍有延迟	1.60	80%
B21. 资金使用规范性	3	合法合规	合法合规	3.00	100.00%
B22. 财务管理制度健全性	2	健全完善	健全完善	2.00	100.00%
B23. 财务监控有效性	3	管控有效	稍有欠缺	1.50	50.00%
B31. 项目管理制度健全性	3	健全完善	健全完善	3.00	100.00%
B32. 项目管理制度执行有效性	3	执行有效	执行有效	2.25	75.00%
B33 政府采购规范性	3	规范	稍有欠缺	2.40	80.00%
B34 成本控制情况	1	有效	有效	1.00	100.00%
小计	25			21.38	85.52%

B11. 项目预算执行率

考察项目预算执行的进度与控制情况。公式：项目预算执行率=实际支出金额/项目预算金额×100%（政府采购节约资金扣除）。

市环境监测中心编报并获批的“2018 年度国考断面水质自动监测

站建设”项目专项资金预算 697.49 万元，截至 2019 年 2 月 28 日，2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目采购合同签订金额 691.98 万元，实际支出 631.80 万元，总体预算执行率 90.58%，合同支付率 91.30%。

项目预算执行率=实际支出金额/项目预算金额×100%（政府采购节约资金扣除）=631.80 万元/691.98 万元*100%=91.30%

分析预算执行情况，主要因 17 个自动监测水站截至 2018 年底只完成 14 个水站的建设和验收。长江、大泖港和南横引河等 3 个水质自动站因受长江青草沙水务共建站点站房、水电施工进度影响，截至评价段时限尚未完成建设计划，该子项目合同资金仅支付 50%进度款。

根据评分规则，项目预算执行率=1-(95%-91.30%)/1%*2%=92.60%

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 4.63 分。

B12. 合同款支付及时性

本指标考察项目合同款项是否按约定及时支付，以反映资金使用对项目实施的保障情况。合同支付及时率=实际履约支付金额/合同约定应支付金额*100%。

该项目 2018 年项目采购合同签订金额计 691.98 万，主要用于：17 个水站 VPN 和现场数据端改造；14 个水站仪器设备的填平补齐、集成改造及部分站房的原址扩建；2 个水站房的另址新建。

截至 2019 年 2 月 28 日，依合同约定应付款项 631.81 万元，实际

支付合同款项 631.81 万元，合同款支付到位率 100%；

项目组抽查采购合同付款资料发现，圆泄泾和大泖港等 2 个水质自动站更新改建子项目应履约支付合同款 78.5 万元，但未能在年内支付 50%尾款，直至 2019 年 2 月才完成支付，主要原因是工程审价资料递交后未及时申请财政国库付款，致使付款延迟。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则得分 1.60 分。

B21. 资金使用规范性

本指标考察项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，是否专款专用，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。

项目组核查该项目预算资金使用情况以及经费支付审批流程等情况，2018 年度该项目专项经费使用基本符合国家和本市财经法规，基本符合市环境监测中心财务内控规定；资金拨付有较完整的审批程序和手续，资金使用与项目规定用途和项目内容基本相符；未发现挪用、虚列支出等违规情况，项目资金做到专款专用。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

B22. 财务管理制度健全性

本指标考察项目单位财务管理制度是否健全、完善、有效，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。

该项目系中央财政专项转移在支付资金项目，执行财政部《水污

染防治专项资金管理办法》（财建[2015]226号）规定。项目单位 2018 年 8 月新修订了内控制度，包括《上海市环境监测中心党委贯彻执行“三重一大”制度的实施细则》、《上海市环境监测中心预算管理办法》、《上海市环境监测中心收入管理办法》、《上海市环境监测中心项目管理办法（试行）》、《上海市环境监测中心固定资产管理办法》等。项目单位内控制度较完善。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

B23. 财务监控的有效性

本指标考察项目单位财务监管措施落实情况，用以评价项目单位对资金运行的控制情况。

项目组对 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目专项支出相关会计核算及原始凭证、项目支付审核程序资料进行核查，项目单位在预算执行、财务收支审核和专项资金使用合规性方面，财务监控基本有效。但项目组了解，该项目立项和预算编报过程中，市环境监测中心未经单位“三重一大”决策程序、未编报预算绩效目标申报表；预算执行过程中，合同款项履约情况跟踪等财务监控存在不足。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 1.50。

B31. 项目管理制度健全性

本指标主要考察与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，包括项目管理制度、合同管理制度、采购管理制度、项目档

案管理制度、信息化管理制度等，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。

市环境监测中心 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目技术规范依照国家环保部印发的《地表水自动监测技术规范（试行）(HJ915-2017)》、（原）市环境保护局印发的《上海市地表水水质自动监测站建设验收技术规范（试行）》执行。

市环境监测中心内部项目管理方面制定了《上海市环境监测中心项目管理办法（试行）》、《上海市环境监测中心采购管理办法》、《上海市环境监测中心合同管理办法》、《上海市环境监测中心档案管理办法》、《上海市环境监测中心基建、维修改造项目管理办法》等，规范了项目操作流程与规范，明确了相关部门的职责。与项目直接相关的管理制度建设较健全完善。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3.0 分。

B32. 项目管理制度执行有效性

本指标主要考察项目实施过程是否执行相关业务管理制度，用以反映和考核业务管理制度的有效执行和质量控制情况。

项目评价组查阅项目实施过程资料和实地考察，市环境监测中心 2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目业务管理制度执行基本有效，在业务技术方面也基本符合国家水污染防治技术规范操作标准。

项目评价组查阅该项目签订的 11 份采购合同发现,九份货物采购合同都有违约赔偿条款,明确如卖方不在合同约定期限完成货物供应、调试、试运行等合同要求服务,应承担违约金。项目组了解,九份采购合同仅一份按期完成,八份合同执行均有拖延时间,截至项目评价期限,尚有一份合同未履行完成。但项目单位未提供违约罚则执行资料。项目单位合同执行管理存在缺陷。

该项指标权重分 3 分,根据评分规则评价得 2.25 分。

B33. 政府采购规范性

本指标主要考察项目水站建设采购程序是否规范,用以反映和考核项目单位对采购过程实施控制有效及规范。

该项目获批财政预算后,即申请政府采购编号。市财政局下达《政府采购审批情况告知单》(沪财收[2018]02242 号),同意项目涉及设备购置选用进口产品。项目组查阅了该项目分散采购程序资料。市环境监测中心委托有资质的采购代理机构(上海国家招投标有限公司)采用竞争性谈判方式,分九个子项目进行政府采购。项目组抽查了相关采购程序资料和签约合同,竞争性谈判程序较规范、资料完整、项目单位对采购过程实施控制基本有效。

但项目评价组发现,所有子项目都在中标通知书发出 10 天之内签署两份经济合同,一份为政府采购网上签约的合同,一份为线下签订的合同。核对两份合同,除签约时间不同、增加技术规范内容外,重

要条款基本一致。项目组认为，根据《政府采购法》第四十九条规定，“政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十。”而线下签订的《货物采购合同》并未标明为“补充合同”。一个项目签订两份合同，不符政府采购程序，亦不符合合同法规，存在法律风险。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.40 分。

B34 成本控制情况

本指标主要考察项目采购成本控制的有效性及其规范性，以反映项目实施的成本效益。

该项目 2018 年专项资金预算批复金额为 697.49 万元，政府采购签约金额为 691.98 万元，采购成本控制在预算批复内；成本节约率为 0.8%，采购成本控制基本有效。

该项指标权重分 1 分，根据评分规则评价得 1.0 分。

3、项目绩效

项目绩效指标主要从项目产出、项目效益和项目可持续发展机制三个方面考察，项目绩效类指标权重分 65 分，评价绩效得分 59.15 分，得分率 91.00%。各项指标的业绩值和绩效分值详见表 3-4。

表 3-4 项目绩效类指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
C11.VPN 和现场数据端改造计划完成率	3	100%	87.5%	2.63	87.50%
C12. 仪器设备填平补齐和水站集成改造计划完成率	6	100%	85.71%	5.14	85.71%
C13. 水站站房新建计划完成率	3	100%	100%	3.00	100.00%
C14.VPN 和现场数据端改造项目验收合格率	4	100%	87.5%	3.50	87.50%
C15. 仪器设备填平补齐及水站集成改造项目验收合格率	4	100%	85.71%	3.43	85.71%
C16. 站房新建工程项目竣工验收合格率	4	100%	100%	4.00	100.00%
C17. 水站建成投入使用及时性	2	及时	部分不及时	1.60	80.00%
C18. 国家对建成水站上收率	2	100%	87.50%	1.75	87.50%
C19. 项目整体完成及时性	2	及时	部分水站有延迟	1.60	80.00%
C21. 地表水监测数据共享	7	100%	90%	6.30	90.00%
C22. 水环境管理水平提升	7	提高	有提高	6.30	90.00%
C23. 国家委托运维方满意度	8	≥90%	97.50%	8.00	100.00%
C24. 项目实施方满意度	8	≥90%	95.50%	8.00	100.00%
C31. 长效管理机制健全性	2	健全有效	基本健全	1.50	75.00%
C32. 信息共享机制健全性	3	健全	基本健全	2.40	80.00%
小计	65			59.15	91.00%

C11. VPN 和现场数据端改造计划完成率

本指标考察项目信息类设备采购、改造计划完成情况。以反映数据联网计划实现程度。计划完成目标：17 个水站的数据端改造及数据联网完成，数据传输正常。

项目组核查相关业务资料，2018 年 VPN 和现场数据端改造工作在 2018 年 7 月 31 日完成验收。验收资料上载明：17 套 VPN 设备到货，且已在满足条件的站点现场完成 VPN 设备的安装调试；现场端数据采

集传输控制系统完成开发，站点现场完成安装调试；需求中平台端涉及功能已全部实现；实现 VPN 硬件设备、现场端数据采集传输控制系统及上位平台的整合工作，数据上传正常。

截至 2018 年底，水站实际完成建设、验收的 14 个，根据国家总站 12 月下发的上收水站复函，长江青草沙进水口站由上收站改为新建站，由国家第三方负责建设。项目单位未提供除长江水站以外的 VPN 和现场数据端改造验收记录，对满足条件的站点数量信息不明确，项目组仅按已建成、验收并投入使用的水站确认计划完成率。

VPN 和现场数据端改造计划完成率=14/16*100%=87.5%。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.63 分。

C12. 仪器设备填平补齐和水站集成改造计划完成率

本指标考察项目设备设施补齐采购及部分水站集成改造计划的完成情况。以反映填平补齐计划实现程度。该子项目计划目标：完成 14 个水站集成改造(含 13 个水站的仪器设备填平补齐和站房原址扩建)。

项目组核查项目相关业务资料，该工作事项分成 7 个包件进行了政府采购，涉及 14 个水站集成改造（含 13 个水站的仪器设备填平补齐和站房原址扩建）。项目组也抽查了新练祁河、苏州河、太浦河、北横引河等 5 个水质自动站更新改建子项的相关项目资料。

截至 2018 年底，12 个水站（含 11 个水站的仪器设备填平补齐和站房原址扩建）建设事项均已完成，（即 7 个包件完成 6 个包件），水

站建设工作经专家组验收通过。

计划完成率=12/14*100%=85.71%。

该项指标权重分 6 分，根据评分规则评价得 5.14 分。

C13. 水站站房新建计划完成率

该项目考察项目 2 个水站站房另址新建的计划完成情况，以反映水站建设计划实现程度。该项计划目标：园泄泾-斜塘口、大泖港-泖港水厂 2 个水站站房的新建竣工并交付使用。

项目组核查项目相关业务资料，2018 年内实际完成情况为：圆泄泾和大泖港等 2 个水质自动站建设工程竣工，于 2018 年 8 月 28 日召开工程竣工验收会并经专家组验收通过；上海天城工程造价咨询有限公司 2018 年 11 月 8 日出具的审价报告[天城工审（2018）436 号]。水站站房新建子项目计划完成率 100%。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 3 分。

C14. VPN 和现场数据端改造项目验收合格率

本指标考察考察 VPN 和现场数据端改造项目的产出质量。

依照国家相关文件、技术规范标准及市环境监测中心内控制度管理要求，信息类验收合格标准包括：项目验收标准符合环办监测函[2017]1762 号、环办监测[2018]14 号的要求；项目验收技术规范符合

环保部《地表水自动监测技术规范（HJ915-2017）》标准；项目验收标准符合上海市环保局《上海市地表水自动监测站建设验收技术规范》；项目现场验收程序符合规定。

项目组根据项目单位提供的业务资料确认：

①17 个水站 VPN 和现场数据端改造事项于 2018 年 6 月 19 日出具 3 人签字的開箱验收单，确认：货物型号 MIG-1000-F400；数量 17 套；资产名称 VPN。

②2018 年 7 月 31 日服务商和采购商共同签署的验收报告所示：17 套 VPN 设备到货，且已在满足条件的站点现场完成 VPN 设备的安装调试；现场端数据采集传输控制系统完成开发，站点现场完成安装调试；需求中平台端涉及功能已全部实现；实现 VPN 硬件设备、现场端数据采集传输控制系统及上位平台的整合工作，数据上传正常。

项目整体验收符合上述相关文件技术规范标准；现场验收程序符合规定。考虑到验收对象是全部计划产出事项，因 C11 产出计划未完成，产出质量应考虑匹配性及具有确定性。

验收合格率=14/16*100%=87.5%。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得分 3.50。

C15. 仪器设备填平补齐及水站集成改造项目验收合格率

本指标考察仪器设备填平补齐及水站集成改造类产出质量状况。

依照国家相关文件、技术规范标准及市环境监测中心内控制度管理要求，仪器设备验收合格标准包括：1) 符合环办监测函[2017]1762号、环办监测[2018]14号的要求；2) 技术规范符合环保部《地表水自动监测技术规范（HJ915-2017）》标准；3) 符合上海市环保局《上海市地表水自动监测站建设验收技术规范》。4) 项目现场验收程序符合规定。

项目组抽查了新练祁河、苏州河、太浦河、北横引河等 5 个水质自动站建设的相关验收资料，截至 2018 年 12 月 31 日，已完成水站建设工作的 12 个水站（含 11 个水站的仪器设备填平补齐和站房原址扩建），已于 2018 年 11 月 2 日-3 日经专家组完成整体验收并通过，并附有各水站相应的验收报告。项目评价组核对项目现场验收程序符合规定。考虑到验收对象是全部计划产出事项，因 C12 产出计划未完成，产出质量应考虑匹配性及具有确定性。

验收合格率=12/14*100%=85.71%。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.43 分。

C16. 站房新建工程项目竣工验收合格率

本指标考察水站站房新建工程项目竣工验收质量情况，以反映产出质量状况。

2018 年相关水站站房新建工程竣工验收合格率标准：符合国家及环保部相关文件要求（[2017]1762 号、环办监测[2018]14 号、环保部

《地表水自动监测技术规范（HJ915-2017）标准》

项目组核查项目单位提供的业务资料，2018 年内已完成圆泄泾和大泖港等 2 个水质自动站的建设工作，2018 年 8 月 28 日召开工程竣工验收会，工程竣工验收会签单、工程竣工验收清单等相关验收资料齐全。验收组核对清单上对应的项目名称、单位、数量、质量结果进行验收，验收意见为合格。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 4.00 分。

C17. 水站建成投入使用及时性

本指标考察水站项目建成后是否及时投入使用，以反映项目产出时效性。

根据国家下发文件要求，所有国考断面水站设备填平补齐及数据端改造应于 2018 年 5 月及 7 月底完成，然截至 2018 年 12 月 31 日，已建成并验收通过的水站为 14 个。建成后水站即已投入正常运行。

项目组根据委托方要求，对已建成的 14 个水站选择 3 家水站（园泄泾斜塘口站、太浦河桥站、黄浦江临江站）进行现场调研。调研结果：园泄泾斜塘口站、太浦河桥站、黄浦江临江站站牌标识清晰，符合国家相关要求；站内填平补齐的仪器设备均已到位（含 VPN 数据端改造设备）。园泄泾斜塘口站和太浦河桥站站内环境整洁、运维方人员运维工作周期正常，运维记录完整；站点工作正常。但项目组也发现，黄浦江临江站由于调研时水站正遇电路短路，站点运维方正忙于维修，

站内环境比较凌乱，相关数据记录尚未恢复。

该项投入使用及时性指标存在不足。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得分 1.60。

C18. 国家对建成水站上收率

本指标反映考察建成水站是否按要求及时上收国家管理，以反映项目产出时效状况。

项目组核查项目单位提供的相关业务资料，国家环境监测总站于 2018 年 12 月 19 日下发《关于上海市地表水国考断面水质自动站整改工作的报告》的复函（总站水函[2018]758 号）至市环境监测中心：“对于青草沙进水口水站¹，总站拟同意将该站由上收站改为新建站，由后期承担运维任务的杭州绿洁水务科技股份有限公司配置仪器，国家支付仪器购置费用”。

中华人民共和国生态环境部于 2018 年 12 月 25 日下发市生态环境局《关于上海市国家地表水水质自动监测站有关问题的复函》（环测便函[2018]597 号），“原则同意先上收你市 14 个已完成建设的水质自动监测站；请你局结合实际，协助第三方运维单位解决青草沙进水口水站日常运维交通问题；你市 14 个上收水站整改工作完成前，请你局配合第三方运维单位，做好上收水站仪器设备质控工作，确保水质自动

注：¹青草沙进水口水站-即为“长江、大浏港和南横引河等 3 个水质自动站”事项中的长江水站。

监测数据质量。”

截至 2018 年 12 月 31 日,国家对本市建成水站事权上收率 87.50%。

该项指标权重分 2 分,根据评分规则评价得 1.75 分。

C19 项目整体完成及时性

本指标考察项目是否按计划进度实施完成,以反映项目产出的时效性。

项目组经核查项目单位提供的相关项目实施资料,各事项计划进度及实际实施进度如表 3-6

表 3-6 2018 年度国考断面水质自动站建设项目进度执行情况表

序号	二级内容	三级明细	计划完成时间	合同约定期限	实际完成时间
1	数据端改造	VPN 设备 数据端改造	2018 年 7 月	6 月 24 日	2018 年 7 月
2	新练祁河、苏州河、太浦河、北横引河等 5 个水质自动站更新改建	多参数分析仪 (5 参数分析仪中浊度和电导率) 总磷总氮一体机 高锰酸盐指数 自动留样器 5 个水站集成改造	2018 年 5 月底	6 月底交货;安装调试 5 个工作日;试运行 0.25 个月;7 天后验收。	2018 年 11 月
3	黄浦江、苏州河等 2 个水质自动站更新改建	高锰酸盐指数 自动留样器 2 个水站集成改造			
4	园泄泾-斜塘口等 1 个水质自动站更新改建	1 个水站集成改造			
5	大治河等 1 个水质自动站更新改建	总磷总氮一体机 高锰酸盐指数			
				6 月底交货;安装调试 5 个工作日;试运	

	建	自动留样器		行 0.25 个月；7 天后验收。	
		1 个水站集成改造			
6	金汇港等 1 个水质自动站更新改建	高锰酸盐指数			
		1 个水站集成改造			
7	黄浦江等 1 个水质自动站更新改建	1 个水站集成改造		6 月 30 日交货、7 月 15 日前完成系统集成	
8	长江、大浏港和南横引河等 3 个水质自动站更新改建	5 参数分析仪	2018 年 5 月底	6 月底交货；安装调试 5 个工作日；试运行 0.25 个月；7 天后验收。	尚未总体完成
		氨氮			
		总磷总氮一体机			
		高锰酸盐指数			
		自动留样器			
3 个水站集成改造					
9	圆泄泾和大浏港等 2 个水质自动站更新改建	2 个水站改建	2018 年 5 月底	网签合同：6 月底交货；线下合同 7 月 19 日完工，20 天内验收	2018 年 8 月

项目单位 2018 年度国考断面水站建设工作，相关招投标工作启动于 2018 年 4-5 月；三大类工作事项中，除了 VPN 数据端现场改造事项按计划进度完成外，其余事项未能按国家文件要求的节点及合同约定的期限完成。截至 2018 年 12 月 31 日，14 个水站的建设工作已完成并投入运行。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则，评价得 1.60 分。

C21. 地表水监测数据共享

本指标考察项目实施产生的社会效益。

项目组根据项目方提供的相关业务资料，结合访谈及国家委托运维方的满意度调查问卷，该项目 14 个水站已按国家建设要求完成并联网运行，基本实现了监测数据实时性，连续性和准确性；基本实现全过程信息化管理，24 小时数据不间断，传输实时。相关运维方对该项

满意度较高。

该项指标权重分 7 分，根据评分规则评价得 6.30 分。

C22. 水环境管理水平提升

考察项目实施产生的环保效益。

项目组根据项目方提供的相关业务资料，结合访谈及国家委托运维方的满意度调查问卷，该项目 14 个水站已按国家建设要求完成，并入国家地表水环境质量监测网，即时提供水质变化趋势数据，及时预警和防范水环境风险，切实提升了水环境管理水平。相关运维方对该项满意度较高。

该项指标权重分 7 分，根据评分规则评价得 6.30 分。

C23. 国家委托运维方满意度

本指标考察运维方对该项目成果的满意度。标杆值为满意度 $\geq 90\%$ 。

为确保问卷调查的可靠性和代表性，本次问卷调查采取随机和指定结合的抽样方式进行，通过纸质问卷发放并回收的方式答题。

项目组对国家委托运维方共发放 8 份纸质调查问卷，回收 8 份，回收率 100%；其中有效问卷 8 份，有效率 100%。经对回收问卷调查结果统计，平均满意度评价分为 93.75%。

经对满意度调查统计数值分析，其中，“对该项目实施后满足国家

上收要求的满意度”及“对所运维水站在提供水质变化趋势数据，及时预警和防范水环境风险、提升水环境管理水平方面的评价”满意度均为 90%，较其他选项的满意度稍低。

“对该项目实施后水站建设进度完成情况的满意度”及“对该项目提高地表水监测数据实时性，连续性和准确性方面的满意度”评价均为 97.5%，较其他选项的满意度稍高。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 8 分。

C24. 项目实施方满意度

本指标考察项目具体实施方职能部门工作人员对该项目实施结果的认可度、满意度。标杆值为满意度 $\geq 90\%$ 。

为确保问卷调查的可靠性和代表性，本次问卷调查采取随机和指定结合的抽样方式进行，通过纸质问卷发放并回收的方式调研。

项目组向项目实施方各职能部门（市环境监测中心水和生态室、信息室、行政科、财务科）共发放 10 份纸质调查问卷；回收 10 份，回收率 100%；其中有效问卷 10 份，问卷有效率 100%。

经对有效问卷调查结果统计，平均满意度评价分为 95.50%。项目组对满意度调查统计数值分析，其中，“对 2018 年度‘国考断面水质自动监测站建设’项目实施过程管理状态满意度”较其他选项的满意度偏低，评价分为 94%。其他选项的满意度都在 95%以上。

该项指标权重分 8 分，根据评分规则评价得 8 分。

C31. 长效管理机制健全性

该指标考察项目长效机制的健全和有效执行情况。

该项目单位市环境监测中心制度建设机制较为健全、人力资源和组织架构基本健全；专项资金管理审计机制健全。结合财务监控、项目实施管控方面存在的问题，项目监督管理机制仍需健全完善。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则结合项目实际情况，评价得 1.50 分。

C32. 信息共享机制健全性

该指标考察考察水站建成后信息化系统的建设及管理情况。

项目组通过访谈了解到,该项目的仪器设备填平补齐均为国家站,水质自动监测数据直传至生态环境部,再共享给地方,已建成水站监测数据系统并实现了全过程信息化管理。项目评价组考察水站管理部门(市环境监测中心)与第三方维护机构实现信息共通共享机制还需健全。项目单位与本市其他相关委办局在水环境管理方面开展数据共享、为水环境管理决策提供依据等尚有较多提升空间。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.40 分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

有序组织、规范程序，短期内较出色完成交办任务

2017 年 8 月国家生态环境部启动国家地表水环境质量监测事权上收工作，2018 年 2 月开始加快推进国考断面水质自动监测站的建设工作，要求 2018 年 7 月底前基本完成水站建设，建立健全以自动监测为主、手工监测为辅的地表水环境质量检测体系。本市涉及 17 个国考断面水站的建设和数据联网设施配置。在项目资金尚未纳入 2018 年部门预算的情况下，市环境监测中心主动争取主管部门、财政部门的支持和指导，在较短的时间内落实项目资金预算、获批政府采购编号，并举单位之力有序组织项目政府采购，推进项目建设；在财务管理、项目实施管理方面规范内控，尽可能在国家规定的时间内完成项目目标，并控制成本预算。从国家生态环境部委托的水站运维单位满意度调查结果，该项目取得了较好的社会效益。

（二）存在的主要问题

1、项目立项、预算编报程序完整性存在缺陷

该项目为 2017 年水污染防治中央财政转移支付专项资金项目，纳入市环境监测中心 2018 年度财政支出部门预算管理。项目单位在立项程序中缺少中心内部决策记录。

2、合同管理存在不足。

2018 年度“国考断面水质自动监测站建设”项目采用政府采购竞争性谈判方式选择 9 家货物、建设供应商，所有子项目都在中标通知书发出 10 天之内签署了两份经济合同，一份为政府采购网上签约的合同，一份为线下签订的合同。项目评价组核对两份合同，除签约时间不同、增加了技术规范内容外，重要条款基本一致。根据《政府采购

法》第四十九条规定，“政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十。”而线下签订的《货物采购合同》并未标明为“补充合同”。

货物采购合同中明确的违约赔偿责任，未实际履行。九份货物采购合同中八份未按约定时间完成约定服务内容，截至报告期，尚有一份合同未完工，但项目单位未履行追责权利。

（三）建议及改进措施

1、规范财政支出项目立项程序和预算绩效目标编制

建议项目单位在编制中央对地方专项转移支付资金项目预算时，严格单位内部审核决策程序，并根据预算绩效管理的要求明确项目绩效目标，细化分解绩效指标，以提高财政项目支出预算安全效用性。

2、规范项目合同管理

建议项目单位按照《政府采购法》、《合同法》严格项目采购合同管理，加强合同履行管理，切实避免法律风险和单位权益损失。

上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年六月

