

2018 年长沙市城市管理监督指挥中心 预算项目支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）、《中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《长沙市财政局关于开展2019年市级财政资金绩效自评工作的通知》（长财绩〔2019〕2号）等文件精神，市财政局绩效评价工作组于2018年5月20日至2018年8月5日对长沙市城市管理监督指挥中心（以下简称“指挥中心”）主管的2018年度信息采集员项目、数字化城管信息采集监督员劳务服务项目、数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目、数字化信息系统运行维护项目（以下简称“该项目”）实施了绩效评价。

一、评价实施情况

此次评价过程中，评价人员采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四个方面进行综合评价和进行现场评价。现场评价项目涉及资金2,878.94万元，现场评价项目占比100%，现场评价资金占比100%。

二、项目基本情况

(一) 项目立项依据

1、信息采集员项目依据《长沙市城市管理和行政执法局关于“数字城管”信息采集项目有关事项的请示》(长城管政〔2016〕121号)中“以服务外包的形式委托社会专业公司开展信息采集”的规定进行立项。

2、数字化城管信息采集监督员劳务服务项目依据《关于数字化城管信息采集监督员有关事项的请示》(经建〔2015〕582号)中“为提高信息采集质量，中标单位成立了21人的监督员队伍，主要负责对信息采集员队伍监管、漏报信息补充采集等事项，经费由中标单位承担，具体工作由市城管监督指挥中心指挥调度”的规定进行立项。

3、数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目依据《关于数字化平台坐席员人员经费相关问题的请示》(经建〔2014〕687号)中“为保证案卷流转的连续性、立结案标准的统一性，建议新增坐席人员的服务外包项目，按照《政府采购法》的相关规定经专家对项目唯一性进行论证并网上公示无异议后，采用‘单一来源’方式进行采购”、《关于天网视频监控新增坐席员有关事项的请示》(经建〔2015〕583号)中“为保证视频案卷抓拍、流转工作的顺利进行，建议新增坐席人员的服务外包项目，按照《政府采购法》的相关规定经专家对项目唯一性进行论证并网上公示无异议后，采用‘单一来源’方式进行采购”的规定进行

立项。

4、数字化信息系统运行维护项目按照年度工作计划安排预算，无立项依据。

(二) 项目主要内容及绩效目标

1、信息采集员项目

信息采集员项目主要内容为：聘请具备相关资质的公司，并由其组织和管理专职的人员队伍，利用安装有“城管通”软件的手机，对相应的信息采集区域的城市管理问题，进行采集、统计和数据分析。该项目实施的目标为：通过建立信息采集队伍，对全市考核范围进行巡查，及时采集上报城市管理问题，为城管工作严格规范的考核和问题督办提供丰富具体的数据支持，满足城管工作精细化要求，提高城市管理效率，提升城市文明形象，打造出具有长沙特色的数字化城市管理模式。

2、数字化城管信息采集监督员劳务服务项目

数字化城管信息采集监督员劳务服务项目主要内容为：在全面信息采集的基础上，建立一套信息采集监督机制。引入专业信息采集监督公司，制定严格的信息采集监督考核办法，实施针对信息采集项目包括采集员劳动作息情况、风纪情况、业务情况全方面的监管督导。该项目实施的目标为：实现对信息采集的第三方监管，打破信息采集无有效监管的局面，有效提升信息采集工作水平和成效。

3、数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目

数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目是服务于长

沙市数字化城管综合信息处理平台的一个人力资源服务外包项目。项目公司招聘 54 人，负责将收集的各项城市问题信息进行分类立案，并将案件下发至各相关部门，部门处理完成后将信息反馈至平台坐席员，平台坐席员审核完成后进行结案。该项目实施的目标为：发挥信息收集、上传下达、指挥督导的作用，为各级领导的决策提供数据支持，为市民参与并监督城市管理工作提供渠道，为长沙城市管理精细化水平的提高提供保障。

4、数字化信息系统运行维护项目

数字化信息系统运行维护项目由数字化平台硬件维护服务、数字化平台软件维护服务和城管大楼虫害防治三部分构成。该项目实施的目标为：支持数字化平台系统正常运行，保障长沙数字城管每天的案卷采集、派遣、处理工作的顺利开展。

三、项目资金情况

该项目 2018 年度共下拨市级资金 2,878.94 万元。截至 2018 年底，指挥中心累计使用 2,868.44 万元，结余 10.50 万元，结余资金年底自动上交国库。具体明细情况见下表：

单位：万元

项目名称	本年预算	本年支出	本年结余
信息采集员项目	2,219.72	2,215.70	4.02
数字化城管信息采集监督员劳务服务项目	173.17	170.56	2.61
数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目	285.50	285.5	0.00
数字化信息系统运行维护项目	200.55	196.68	3.87
合 计	2,878.94	2,868.44	10.50

说明：上述项目资金均由指挥中心每月根据对项目公司的考核结果直接支付。

四、项目管理制度建设和执行情况

为了规范“数字化城管”一系列项目工作的开展，确保项目的精细化、高效率运行，指挥中心制定了一系列项目管理和考核办法，具体情况如下：

（一）信息采集员项目

2017年8月24日，指挥中心制定了《数字化城管信息采集项目考核办法》（长城管监指政发〔2017〕10号）。2018年8月29日，指挥中心修订了《数字化城管信息采集项目考核办法》（长城管监指政发〔2018〕5号）。上述考核办法从信息采集质量、信息采集人员、信息采集日常管理、信息采集民主测评满意率等方面建立了对该项目考核的规范化机制。2018年8月9日，指挥中心制定了《数字化城管信息采集项目管理制度》（长城管监指政发〔2018〕6号），从采集员的人员管理、业务管理、信息采集公司管理等方面规范信息采集项目的监管和 workflows。

（二）数字化城管信息采集监督员劳务服务项目

2017年10月18日，指挥中心制定了《信息采集监督项目考核办法》（长城管监指政发〔2017〕16号）。2018年10月12日，指挥中心修订了《信息采集监督项目考核办法》（长城管监指政发〔2018〕12号）。上述考核办法对监督案件质量数量、监督人员考勤和绩效、监督公司日常管理和运行保障、考核结果运用和兑现等方面进行了明确规定，对信息采集监督员工作的开展提供了有力的支撑，保障了信息采集监督工作的顺利开展。

（三）数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目

指挥中心制定了《人力资源服务外包项目管理制度》、《人力资源服务外包项目考核办法》，从人员的招聘录用、教育培训、考勤、工作纪律等人员管理、业务工作管理、考核结果运用等方面进行了明确规定，加强了项目管理，规范了坐席员工作流程，完善了工作标准，确保数字化城管系统综合平台业务工作的正常开展。

（四）数字化信息系统运行维护项目

指挥中心制定了《长沙市城管数字化平台硬件维护服务项目考核细则》、《长沙市城管数字化平台应用软件维护服务及数字化平台城管通软件维护服务项目考核细则》，设置了重大系统运行事故指标、驻场人员考勤指标、发现问题处理及时指标、日常维护工作完成指标和维护文档质量指标，对数字化信息系统运行的软硬件维护工作的开展提供了有力的支撑，保障数字化信息系统运行的软硬件维护工作的顺利开展。

五、项目组织实施情况

（一）信息采集员项目

2017年4月，指挥中心通过政府公开招标选定长沙仁天信息技术有限公司为该项目实施单位，服务期限为三年，合同一年一签。

项目实施单位按照指挥中心制定的考核办法和管理制度实施项目，包括建立日常采集体系，对采集标准、人员、网格合理划分；建立数据分析体系，对数据分类别、分区域、分时段、

分专项分析，为市局各项工作提供数据支撑；建立风纪监督体系，在督查考核、巡查暗访方面加大力度；建立业务管理体系，做好工作安排、人员指挥、业务培训、工作调度等工作。

该项目主要由指挥中心信息管理科负责，以当月的 26 日至次月的 25 日为一个周期对项目实施单位的工作进行考核，考核的内容包括采集信息的质量、数量类别、数量时段、“两违”的失报漏报、差错率；采集人员的廉政纪律、日常考勤、人员数量；项目公司的人员管理、业务管理；项目日常管理及运行资料报备的及时性等方面。最后指挥中心在采纳各科室意见的基础上形成考核结果，根据结果支付项目实施单位费用。

（二）数字化城管信息采集监督员劳务服务项目

2016 年 4 月，指挥中心通过政府公开招标选定北京数字政通科技股份有限公司为该项目实施单位，服务期限为二年，合同于 2018 年 5 月 15 日到期。当月，招标代理机构湖南湘招项目管理有限公司从专家库中抽取专家按照一般程序组织项目验收。

2018 年 5 月，指挥中心通过政府公开招标选定了深圳市图元科技有限公司为该项目实施单位，服务期限为二年，合同一年一签。

项目实施单位按照指挥中心制定的考核办法实施项目，包括建立对采集员的监督体系，对采集员进行在岗签到抽查，业务知识抽查，完成被采集对象、处置对象的问卷调查和暗访以发现采集员的风纪问题；对采集员工作的补充，对采集员失报

漏报问题的复核、重复案卷和已结案新增两违及重点问题案卷的复核工作；建立业务管理体系，做好工作安排、人员指挥、业务培训、工作调度等工作。

该项目主要由指挥中心信息管理科负责，指挥中心以当月的 26 日至次月的 25 日为一个周期对项目实施单位的工作进行考核，考核的内容包括对采集员的监督工作的完成情况、对监督员的人事管理、队伍管理、服务保障等方面。最后指挥中心在采纳各科室意见的基础上形成考核结果，根据结果支付项目实施单位费用。

（三）数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目

2016 年 10 月，指挥中心通过政府公开招标选定长沙联合白金人力资源顾问有限公司为项目实施单位，服务期限为三年，合同一年一签。

项目实施单位按照指挥中心制定的考核办法和管理制度实施项目，建立业务管理体系，做好人员安排、业务培训、人员考核等工作。

该项目主要由指挥中心综合信息处理平台科负责，指挥中心以当月的 26 日至次月的 25 日为一个周期对项目实施单位的工作进行考核，考核的内容包括项目公司的员工招录、日常管理、服务保障等方面。最后指挥中心在采纳各科室意见的基础上形成考核结果，根据结果支付项目实施单位费用。

（四）数字化信息系统运行维护项目

该项目包括数字化平台硬件维护服务、数字化平台软件维

护服务和城管大楼虫害防治三部分。2016年4月，指挥中心通过政府公开招标选定湖南云畅网络科技有限公司为数字化平台硬件维护服务项目实施单位，服务期限为三年，合同一年一签。2017年4月、2018年4月，指挥中心通过竞争性谈判选定了北京数字政通科技股份有限公司为数字化平台软件维护服务项目实施单位，服务期限为一年。2017年2月，指挥中心直接委托湖南中立有害生物防制有限公司为城管大楼虫害防治项目实施单位，服务期限两年，合同一年一签。

数字化平台软硬件维护服务日常由项目实施单位至少派驻一名技术人员常驻工作，根据日常巡查和各科室提交的需求申请开展维护工作。城管大楼虫害防治项目由项目实施单位根据合同约定的《消杀方案》，每月至少进行两次的虫害检查和处理工作。

数字化平台软硬件维护服务项目主要由指挥中心网络科负责，指挥中心以当月的26日至次月的25日为一个周期对项目实施单位的工作进行考核，考核的内容包括常驻人员的考勤、工作任务完成的及时性、维护文档的提交等方面，最后指挥中心在采纳各科室意见的基础上形成考核结果，根据结果支付项目公司费用。城管大楼虫害防治主要由综合管理科负责，对每次项目实施单位的工作完成情况进行签字确认。

六、项目的产出成果及效益情况

（一）重点时期专项采集，提升城市文明形象

2018年，糖酒会、农博会、中部论坛、文明创建省检、国

检期间，信息采集突出重点，确保全市环境卫生整洁，市容秩序良好；根据《中共长沙市委长沙市人民政府关于印发〈长沙市“强力推进环境大治理 坚决打赢蓝天保卫战”三年行动计划（2018—2020）〉的通知》（长发〔2018〕6号）精神，针对黄土裸露、违法露天烧烤、餐饮门店油烟污染及河道整治问题等共开展专项采集15次，采集、复核各类问题18,245个，为我市蓝天保卫战提供了大量数据与本底，成为了蓝天保卫战的一大亮点；针对冰冻雨雪天气，信息管理科制定了应急方案，采集公司组织人员成立应急巡查队，分区分组于凌晨时段对全市主要过河桥梁、万家丽快速高架桥、易结冰监测点进行定时巡查，保证道路畅通，保障市民安全出行。

（二）创新城市管理模式，再造城市管理流程

“数字化城管”案卷处置流程有5个作业环节，即采集上传、立案派遣、处置回复、核查结案、督察考评，环环相扣，形成了管理闭环，并且每个环节都有一套操作规范和质量控制标准。通过管理模式的根本转变，城市管理由过去被动受理问题转变为主动巡查处理问题，2018年信息采集上报案卷601,746件。同时管理监督更加科学，案件处置是否达到结案标准，不再由部门自己说了算，对于重复出现的问题和重点问题除坐席员凭现场照片复核外，还引入监督员的案卷复核，2018年平台把关下派案卷553,630件、受理各类申诉案卷16,088件、同意延时纠错案卷7,801件。大数据指引实现城市管理精准化，通过大数据分析，突出问题，引导采集员重点采集；网格化管理保障城

市管理全面覆盖，将全市按照内五区和高新区划分为 138 个网格进行管理，每个网格配置 2 名专职信息采集员，确保城市管理以网格为单位，实现全面覆盖。

（三）增加就业岗位，缓解社会就业压力

信息采集员项目要求信息采集员及管理人员 366 人，数字化城管信息采集监督员劳务服务项目要求监督员及管理人员 21 人，数字化城管综合信息平台坐席员劳务服务项目要求坐席员 54 人，为社会提供 441 个工作岗位，并且按照规定为就业人员购买社会保险，在一定程度上缓解了我市的就业压力，减轻了社会的经济负担。

（四）城市管理全员参与，保障人民主人翁权利

2018 年，指挥中心利用数字化信息综合平台归集通过“市民随手拍”软件，12319、12345 城管服务热线等载体收集的市民反馈的城市管理问题，搭起政府与市民之间的连心桥，方便市民直接参与到城市管理与考核，提高了广大群众主人翁意识。2018 年受理 12345 市民热线工单 2,502 件，受理 12319 投诉热线问题 17,750 件，受理市民随手拍问题 20,237 件，共发放奖励金 12.88 余万元。

七、存在的问题

（一）项目实施公司项目管理存在的问题

1、项目实施公司对项目人员考勤管理有待加强

各项目实施公司人员考勤主要由项目实施公司负责，指挥中心不定期对人员在岗情况进行抽查。经查看指挥中心抽查记

录，信息采集员项目每月都存在采集员缺岗情况。如：2月经抽查记录显示有44人不在岗。

2、个别项目实施公司项目管理流于形式

数字化城管信息采集监督员劳务服务项目的工作内容包括监督员每月完成对内五区各区不少于10人，高新区不少于5人信息采集员签到查岗，并编制考勤调查表；监督员每月对信息采集员业务知识进行抽查，并将抽查结果统计汇总，每区不得少于5人。经查看相关资料发现，一是存在部分信息采集员考勤调查表上无监督员签名、采集员签到时间早于监督员查勤时间（正常程序为监督员查勤后采集员签到）、查勤日期有涂改和采集员签名笔迹不一致现象。如：监督员三中队在2018年3月3日对岳麓区第6网格采集员刘雪萍的考勤调查表上查勤时间为10点56分，到位时间为10点21分，到位时间早于查勤时间；监督员一中队的3月份考勤调查表上日期存在由4月4-6日更改为3月4-6日现象，并且芙蓉区第13号网格采集员湛林3月2日和3月6日的考勤记录采集员签名笔迹不一致。二是存在部分风纪、业务知识考试试卷连续两个月考试内容一致，复印已答题试卷充数、试卷判题标准不一致现象。如：2018年4月试卷考试题目和2018年3月考试题目一致；2018年7月考试试卷为同一人作答内容的复印件，试卷姓名和所在网格有涂改，同样答案试卷分数不一致；2018年7月和8月的选择题第一、二题题目一致，选项一致，但是判题标准不一致，判分不严谨。

3、项目实施公司人员培训和培训资料的归档有待加强

一是培训不够到位。通过查看监督员对采集员詹卫华 2019 年 3 月 20 日失报漏报的两违案卷调查笔录发现，采集员说明其“入职时间为 2018 年 3 月，对业务不是特别熟悉，没有上报过两违案卷”，人员培训有待加强。数字化城管综合信息平台座席员劳务服务项目实施公司于 8 月组织社会保险和安全生产工作培训，除 2 人产假外坐席员人数为 52 人，实际参加培训人员为 23 人，培训人员参与率为 44%；二是培训资料未整理归档。信息采集员项目规定项目实施公司应形成对采集人员的常态化教育培训，项目实施公司除将专项培训的培训签到表归档外，未将培训通知、培训课件等相关资料归档。

4、对重复案卷的核查存在不严谨

数字化城管信息采集监督员劳务服务项目，监督员每月需完成指挥中心交办上月重复案卷现场的复核工作，即对上月多次上报经核实立案问题的处置情况进行核实。个别监督员核查方式不严谨。如：2018 年 9 月，芙蓉区韭菜园路湘西米粉店因超范围摆放桌椅进行店外经营早餐立案 5 次，立案照片拍摄时间为 7-8 点的早餐时间，项目实施公司 2018 年 10 月核查现场时间为 10 月 23 日 13 点和 11 点，该时段已过早餐时间，选择的核查时间不合理。

5、工作纪律有待改进

信息采集员经费项目存在采集员代班上岗现象。5 月 16 日，天心区 15 号网格采集员张玲将自己所在网格发现的 5 个问题作为 19 号网格缺岗采集员刘晓雷发现的所在问题进行上报。

6、部分项目实施公司工作完成度有待加强

一是数字化信息系统运行软硬件维护项目维护文档编制和提交不规范。如：数字化信息系统运行硬件维护项目存在日常维护记录上无巡查人和现场工程师签名、现场工程师和网络科未签日期的情况；又如：数字化信息系统运行软件维护项目实施公司 10 月未按指挥中心工作任务要求完成资料整理工作，未按时提交项目评估表。二是未及时处理软硬件存在的问题影响工作。如：9 月 25 日，信息系统因硬件问题出现运行缓慢问题，维护人员未及时排除故障；又如：5 月 1 日，110 数字化案卷因软件系统故障未按 24 小时走时，导致案卷处置时间出错。三是信息采集监督员劳务服务项目对采集员失报漏报案卷上报数量多个月未达标。除 1、10 月外的其他月份，监督员对采集员未能上报的失报漏报案卷数量均未达到指挥中心的要求。

（二）指挥中心项目实施及管理存在的问题

1、对项目实施公司考核评价不严谨

数字化城管信息采集监督员劳务服务项目三中队（负责岳麓区、高新区）队长王睿和监督员龚阳排班表上 5 月 12、13 日（星期六、日）休息，考勤记录表上记录 5 月 12 日两人上班，5 月 13 日两人休假。一方面项目实施公司连续两天同一区域未安排监督员上班，人员排班不合理；另一方面根据考勤记录，实际 5 月 13 日管辖区域无监督员上班，不符合工作要求，但指挥中心当月的月度考核表上对人事管理方面的考核结果为满分，考核评价不严谨。

2、个别项目考核指标设置不严谨

指挥中心每月对的数字化城管信息采集监督员劳务服务项目考核，考核内容包括对信息采集员风纪管理，要求“监督员每月完成被处置单位问卷调查 10 份、采集对象问卷调查 20 份、每月若出现信息采集员风纪问题经核实属实的，项目实施公司未及时发现并查处的，按 1 分/次计扣”。经查看调查问卷发现，大部分调查问卷上未注明被调查对象名称和联系方式，当被调查对象对于“是否听说或经历数字化信息采集员出现吃拿卡要等违规现象、有无听说或经历数字化信息采集员存在索要好处后就对有违规行为的采集对象不采集的情况”勾选有或者听说过等情况时，不利于项目实施公司就相关问题真实性进行核查，特别是这类问题具有隐蔽和敏感的特性，不便于发现和纠正采集员的风纪问题。如：2018 年 2 月 8 日的调查问卷对于第 5 题“您有无听说或经历数字化信息采集员存在索要好处后有违规行为的采集对象不采集的情况”，被调查对象勾选“A.有”，问卷仅注明“老百姓大药房”，无法核实具体情况。

3、存在提前记账现象

2018 年 8 月 22 号凭证，支付深圳市图元科技有限公司数字化城管信息采集监督员劳务服务项目 6 月费用 16.48 万元，款项支付时间 8 月 29 日，财务记账时间为 8 月 24 日，财务记账时间早于付款时间。

八、相关建议

（一）项目实施公司加强流程管理，保障项目实施规范性

建议各项目实施公司按照合同约定及指挥中心的相关办法和制度加强项目的流程管理。加强对人员的管理考核，一是严肃上班纪律，保障队伍的廉洁自律性，对于违反纪律的严加惩处；二是加强人员的考勤管理，采用不定期的方式对人员在岗情况进行抽查，保障项目的正常实施；三是加强对人员的培训管理，提高人员的专业胜任能力和素质。

（二）指挥中心加强对项目实施公司的监管，促进项目实施效益

建议指挥中心采用日常监督和不定期的检查相结合的方式加强对项目实施公司的监管，及时发现实施项目公司的不规范行为，根据违规行为性质和影响程度对项目实施公司进行惩处，帮助项目实施公司不断改进项目管理，促进项目实施的效果和效益。

（三）指挥中心完善并严格执行考核评价，提升考核的有用性

建议指挥中心认真梳理对项目实施公司管理流程中存在的风险点，设置相应的考核指标，依照重要性程度设置指标权重，并且将考核指标体系征求相关业务部门的意见，确保考核指标的可用性，建立相对完善的指标考核体系；同时还应严格按考核指标展开评价工作，促进项目实施公司不断规范日常工作。

（四）严格会计核算，确保会计信息真实反映财务状况

建议指挥中心财务严格按照会计法律法规制度，按照实际支出日期进行会计核算，保障会计核算的真实、准确和规范，

保障会计信息及时、真实、完整地反映单位财务状况。

九、综合评价情况及评价结论

长沙市城市管理监督指挥中心积极组织实施了2018年度市级财政资金项目，建立了资金、项目管理制度，较好的完成了2018年度的目标任务，但仍存在部分项目实施过程中对项目实施公司考核评价不严谨、个别项目考核指标设置不严谨等问题。本次绩效评价针对项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四个方面进行了总体评价，项目综合评分84.57分，评价等次为良。

长沙市财政局

2019年8月15日