

**南岳区公安分局2012-2019年度**

**业务用房、南岳区“12345”政府服务热线、社会应急地下停车场建设项目**

**预算绩效评价报告**

委托部门：南岳区财政局

受评单位：南岳区公安分局

评价机构：湖南惟楚创智经济咨询有限责任公司

二〇二〇年八月

**目 录**

[一、基本情况 1](#_Toc10746)

[（一）项目背景 1](#_Toc22074)

[（二）绩效目标 2](#_Toc20246)

[（三）资金投入情况 3](#_Toc22812)

[二、项目资金绩效评价分析 3](#_Toc21740)

[（一）评价范围和目的 3](#_Toc27846)

[（二）评价原则和方法 4](#_Toc14469)

[（三）评价依据 4](#_Toc15314)

[（四）评价指标体系说明 4](#_Toc23811)

[三、绩效评价分析及结论 5](#_Toc7191)

[（一）总体结论 5](#_Toc19221)

[（二）各部分绩效分析 6](#_Toc15582)

[四、主要绩效 11](#_Toc24813)

[五、存在的主要问题 12](#_Toc26477)

[（一）项目决算数与项目投资估算数偏差大 12](#_Toc7954)

[（二） 项目工程进度滞后，至今尚未正式竣工验收 12](#_Toc24698)

[（三） 未经竣工验收提前使用办公用房 13](#_Toc217)

[（四） 未经完整工程变更程序就实施变更施工 13](#_Toc18952)

[（五）项目财务管理制度不健全，资金使用不够合规 16](#_Toc17163)

[（六）项目主体工程进度款支付率过高 17](#_Toc2538)

[（七）项目尚未竣工验收决算，也未送审 18](#_Toc27653)

[六、相关工作建议 18](#_Toc31807)

[（一）加强项目科学决策，规范项目程序 18](#_Toc22497)

[（二） 严格工程管理，确保工程质量 18](#_Toc20543)

[（三） 加快决算评审 18](#_Toc4094)

[（四）加强资金管理，提升财政资金使用效率 19](#_Toc20189)

[（五）规范备用金管理 19](#_Toc8156)

[（六）规范专项资金账务管理与核算 19](#_Toc32404)

[（七）理财收益足额上缴财政 19](#_Toc10340)

[七、需说明的问题 20](#_Toc29352)

[附件1：南岳区公安分局2012-2019年度业务综合用房项目绩效评价指标及评分表 20](#_Toc565)

**南岳区公安分局2012-2019年度**

**业务用房、南岳区“12345”政府服务热线、**

**社会应急地下停车场建设项目**

**预算绩效评价报告**

根据《中华人民共和国预算法》、《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩[2020]7号）等规定和文件要求，受南岳区财政局委托，湖南惟楚创智经济咨询有限责任公司指派绩效评价工作组，于2020年7月至8月，对南岳区公安分局2012-2019年度业务用房、南岳区“12345”政府服务热线、社会应急地下停车场建设项目（以下简称业务综合项目）实施了预算绩效评价。现将绩效评价情况报告如下：

# 一、基本情况

## （一）项目背景

衡阳市南岳区公安分局（以下简称南岳分局）原有业务用房建于1990年,在衡阳市12个县市区公安局中年代最久,条件最差,设施设备严重老化对工作造成了较大影响,也影响了南岳旅游区的整体形象。2009年开始，国家发改委安排专项资金开展政法基础设施建设,南岳分局抓住机遇拟在黄金路与广济路交汇处新建本项目。2011年，衡阳市发改局通过了关于《衡阳市公安局南岳分局业务用房项目可行性研究报告》（衡发改投[2011]02号）的立项批复，计划建设该项目。

为落实省、市有关“12345”政府服务热线建设的要求,满足呼叫受理和业务开展的现实需要,保障“数字衡阳”南岳区分中心工程顺利开展,南岳分局拟建设南岳区“12345”政府服务热线统一语务平台以及信息调度指挥中心,切实解决南岳区政府部门对外公开的政务服务热线太多,不便于市民记忆,遇到跨部门问题难以协调落实,以及缺乏统一的管理机制和服务标准,热线服务质量参差不齐等问题。由此，2015年南岳区发改局通过关于《南岳区“12345”政府服务热线暨“数字衡阳”南岳区分中心信息调度指挥中心建设项目可行性研究报告》（岳发改[2015]118号）立项审批，计划建设该项目。

2015年,南岳衡山风景名胜区年接待游客量高达700余万,约30%的游客集中在五一、国庆等旅游黄金周,高峰期景区游客数量激增,每次衡阳市公安系统都会抽调大量警力维持旅游秩序和游客安全,大量警力的聚集,凸显了南岳分局停车位的不足问题,大多数警车都只能停在室外,间接造成局域性道路拥挤。在此背景下,衡阳市公安局南岳分局拟在规划建设的南岳分局业务用房地下,建设地下停车场,充分利用城市地下空间,以解决高峰期警车及部分游客的停车难问题。由此，2016年南岳区发改局通过关于《南岳区社会应急地下停车场建设项目可行性研究报告》（岳发改[2016]140号）的立项批复，计划建设该项目。

## （二）绩效目标

南岳分局业务综合用房项目预计目标总投入5,296万元，总建筑面积约14952平方米。其中，根据衡阳市或南岳区发改局立项批复的项目可行性研究报告，南岳分局业务用房按照230名警力编制需要规划建设，项目总建筑面积8552平米，估算总投资1,796万元；南岳区“12345”政府服务热线暨“数字衡阳”南岳区分中心信息调度指挥中心建设项目满足“12345”政府服务热线建设的要求，满足呼叫受理和业务开展的现实需要，项目建设面积约900平方米，估算总投资1,800万元；南岳区社会应急地下停车场建设项目解决高峰期警车及部分游客停车难问题，项目建筑面积5500平米,估算总投资1700万元。

## （三）资金投入情况

经衡阳市或南岳发改局批复，衡阳市公安局南岳分局业务综项目资金估算总投入5,296万元。衡阳市公安局南岳分局业务综合用房项目财政已经安排预算共计7408.35万元(含上级财政安排898万元),其中，2012年到2019年财政安排预算7,008.35万元（详见下表），2020年1月财政又安排预算400万元。该资金包括划拨土地39.5亩,土地款630万元。

表1-1 南岳分局业务综合用房2012年-2019年度财政基建拨款收入情况表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **年限** | **财政拨款**  **收入(万元)** | **指标文号** |
| 2012年 | 500.00 | 衡财建指（2011）561号中央补助公安业务用房 |
| 2015年 | 508.35 | 财预A178号衡财建指（2012）126号业技术务用房、财预A225号业务技术用房 |
| 2016年 | 2,000.00 | 财预A186号业务技术用房、财预A147号业务技术用房 |
| 2018年 | 1,000.00 | 财预A373号业务技术用房 |
| 2019年 | 3,000.00 | 财预A283号业务用房、“12345”政府服务热线指挥调度中心，财预A016业务用房、应急指挥调度中心；财预A414号业务用房、财预A522号业务用房、财预A350号业务用房、财预A039号业务用房 |
| **合计** | **7,008.35** |  |

# 二、项目资金绩效评价分析

## （一）评价范围和目的

本次绩效评价工作的目的是客观公正地衡量和检验业务综合用房项目预期目标实现程度，考核财政资金支出效率和综合效果，为财政资金预算安排提供重要依据。并及时总结经验、分析存在问题及原因，采取切实措施进一步改进和加强财政资金的管理，不断提高财政资金管理水平和使用效益。此业务综合项目绩效评价的期间为2012年6月至2019年12月。

## （二）评价原则和方法

本次绩效评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法，通过比较业务综合用房项目所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对本项目的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

## （三）评价依据

1、《中华人民共和国预算法》；

2、《党政机关理性节约反对浪费条例》；

3、财政部《关于贯彻落实<中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》（财预〔2018〕167号）；

4、《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩[2020]7号）；

5、评价组现场调研资料及与评价有关的其他资料。

## （四）评价指标体系说明

本次评价主要依据《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号），湖南省财政厅《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩[2020]7号）文件要求，结合本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果和使用效果为导向，确定评价内容并相应设置评价指标及权重。主要包括决策、过程、产出和效果四个方面，满分为100分。一是决策（20分），评价南岳分局业务综合用房项目决策，是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责；预算支出申请、设立过程是否符合相关要求；预算支出所设定的绩效目标是否依据充分性，是否符合客观实际；依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量；预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应；预算资金分配是否有测算依据。二是过程（25分），评价资金落实情况对预算支出实施总体保障程度；预算资金是否按照计划执行；预算资金使用是否符合相关的财务管理制度；预算支出的财务和业务管理制度是否健全；预算支出实施是否符合相关业务管理规定。三是产出（25分），评价业务综合用房完成的工作量完成程度，质量是否达到了一定的标准、是否在有限的时间完成业务综合用房的建设任务、是否超过预算支出或节约了成本。四是效益（30分），评价业务综合用房在预算支出方面起到的实施效益、公众效益。综合得分在90(含)-100分为优， 80(含)-90分为良，60 (含)-80分为较差， 60分以下为差。

# 三、绩效评价分析及结论

## （一）总体结论

评价小组经现场询问，听取项目及财务负责人对项目管理情况和资金使用情况的介绍，详细了解业务综合用房项目立项申报、审批、监督管理、资金拨付等流程；查阅、分析项目原始资料数据；实地察看项目验收情况，检查专项资金使用和关联支付文件、财务账表、支出原始凭证等档案资料，开展业务综合用房使用者满意度问卷调查，并以此获取的项目信息及通过分析项目单位提供的相关资料反映：总体上看，南岳分局业务综合用房已投入使用，项目的建成满足公安业务可持续发展的需要，满足“12345”政府服务热线呼叫受理和业务开展的现实需要，解决高峰期警车及部分游客停车难问题。但项目尚未正式竣工验收，绩效结果与预期目标尚存在一定差距，在资金规范性、项目管理和效率性等方面还有改进的空间。

综合评定“2012-2019年南岳分局业务综合用房项目”绩效得分为80.1分，绩效等级为“良”。

## （二）各部分绩效分析

**1.投入合理性分析**

一是立项规范性方面。经核实，南岳分局业务综合用房项目已基本按照规定的程序申请了立项；审批文件、材料符合相关要求；事前已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策。但南岳分局未对超过2年有效期未动工的业务技术用房重新申请立项，重新进行经济技术分析论证，导致项目的投资测算不够严谨。如2015年立项“12345”政府服务热线项目时未根据当时的市场价格对业务用房重新进行投资测算。二是项目资金绩效目标。经核实，业务综合用房项目设有绩效目标，项目绩效目标与实际需求具有相关性，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，项目与预算确定的资金量相匹配，绩效目标与指标内容比较完整、相关、适当、可行。但业务综合用房这三个项目之间的绩效目标关联性不足。三是资金投入方面。依据业务综合用房项目绩效目标，项目批复估算总资金投入5,296万元。按项目实际施工进度，2012年至2020年1月财政共计已安排预算7,408.35万元。财政预算安排数比可研批复估算数高出了39.9%以上。

**2.过程管理有效性分析**

**（1）资金管理分析**

经核实，2012年到2019年财政安排本项目预算共计7,008.35万元，实际拨款7,008.35万元。资金到位率100%；实际支出6,511.28万元，总预算执行率92.9%，其中，2012-2017年期间，预算执行率最高的一年（2017年）仅44.41%，建设期资金结余绝对数最大值的一年（2016年）为2710.35万元。2012-2019年预算执行情况见下表：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **表3-1：2012-2019年预算执行情况表 单位：万元** | | | | |
| 年限 | 累计财政拨款 | 累计支出 | 资金结余 | 预算执行率 |
| 2012年 | 500.00 | 11.04 | 488.96 | 2.21% |
| 2013年 | 500.00 | 11.04 | 488.96 | 2.21% |
| 2014年 | 500.00 | 11.04 | 488.96 | 2.21% |
| 2015年 | 1,008.35 | 133.94 | 874.41 | 13.28% |
| 2016年 | 3,008.35 | 298.00 | 2,710.35 | 9.91% |
| 2017年 | 3,008.35 | 1,335.86 | 1,672.49 | 44.41% |
| 2018年 | 4,008.35 | 3,823.47 | 184.88 | 95.39% |
| 2019年 | 7,008.35 | 6,511.28 | 497.07 | 92.91% |

资金使用合规性方面，本项目预算支出基本符合国家财经法规和财务管理制度，资金的拨付有审批程序和手续，符合预算支出预算批复或合同规定的用途。2012年至2019年，本项目实际支出6,511.28万元,其中：建设项目主体工程款4,066.8万元；设备购置1,301万元；征地费630万元；配套设施（水电气）234.74万元；安全文明费94.62万元；设计费79.8万元；监理费33.06万元 ；检测费31.7万元；咨询、造价费25.22万元；其他费14.34万元。但是资金管理存在专项资金账务管理与核算不到位、备用金使用不合规、部分年度预算执行率低、违规购买理财产品、项目主体工程款支付比率过高等问题。

**（2）项目组织实施分析**

1）项目管理机制的健全性，包含监理、工程变更、验收、合同制度、项目实施办法等。

经核实，一是施工总包、监理单位、土石方工程项目等事项的招标、政府采购程序符合相关规定，招标结果公正；二是项目的监理机制比较完善，制定了合理的监理规划、监理实施细则、监理方案、监理旁站方案等标准规范；三是业务综合用房工程变更内容包括地下室扩建、桩基础变更、室内平面功能布局变更、庭院园林绿化建设、气体灭火系统变更，增加造价约1,419万元（未经财政投资评审）。四是项目施工通过了工程基础桩基监理评估报告、基础质量评估报告、主体结构工程实体检测报告等环节的验收。五是项目的合同管理机制比较健全。存在不足的是项目管理制度不够健全、档案资料不够完整。如建设方监理月报不完整等。

2）项目建设的合规性分析，包括建设、招标、政府采购和基建投资评审程序的合规性。

经核实，业务综合用房经过发改部门的立项批复，项目建设基本合规，招标、政府采购程序符合相关规定，招标结果公正。如2016年初，通过公开招标，经评标委员会认真评定、媒体公示评审结果并报主管部门备案，确定湖南省衡州建设有限公司为中标人。但项目工程变更程序有不符合岳政办发[2011]7号《南岳区工程变更管理暂行办法》（试行）、岳政办发[2017]41号《南岳区工程变更管理暂行办法》有关规定，单位未完全按规定程序办理工程变更手续就实施了变更的施工。

3）工程监理规范性分析

经核实，监理方基本能够按照规范要求定期参与或主持召开施工专题会议、月度监理例会，按期出具分部质量评估报告、监理月报和监理日志等，通过旁站、巡视、见证取样、平行检查、对重大危险源的跟踪观察、分项工程检查，检查施工现场有无安全事故，工程质量是否符合要求，工程进度是否滞后。但监理政策的执行有效性存在不足，如抽查发现施工期间部分监理月报未加盖监理方公章等。

4）工程变更合理性分析

本项目大部分工程变更的原因比较合理，如项目建设期主材价格大幅上涨、政策调整、地质条件发生重大变化和自然灾害等不可抗力因素等原因，如桩基础变更、增加桩基钢护套和冲击桩等。但也存在工程变更决策不科学所导致的重复工程变更的情况，如一楼会议室工程变更重复了两次。

5）合同执行情况分析

经核实，财政至2020年1月止已拨付金额7408.35万元，截至2020年8月，预计业务综合用房项目总支出约9411.11万元(未考虑财政投资评审及审计终审核减因素)。包括已签合同总金额7992.11万元，其中，已支付7310.67万元（含2020年1月—8月已支出799.39万元），待付681.44万元；合同之外预计1419万元，用于业务综合用房项目工程变更（未经财政投资评审中心预算审查），包括地下室扩建增加约680万元、桩基础变更增加约300万元、室内平面功能布局改变增加约415万元、庭院园林绿化建设变更减少约50万元、气体灭火系统变更增加约74万元；预计资金缺口约2,002.76万元（9411.11万元-7408.35万元）；目前本项目工程主体4452万元，已支付4418.12万元。工程变更约1419万元尚未支付、尚未竣工决算评审。货物、设备类等其他约3540.11万元已交付验收，已支付2892.55万元；本项目原计划竣工日期2017年6月28日，但目前尚未完成竣工验收和竣工决算。受到项目延期的影响，部分分部分项工程未能按合同规定支付进度拨付给供应商。

1. **产出综合分析**

根据项目监理规划，项目总建筑面积12678.72平方米，建筑层数地上四层，地下一层，建筑物总高度22.2米，容积率0.43，建筑密度17.54%，绿地率37.54%，设计使用寿命50年。后由于工程变更增加地下室面积1834平方米，供重大节日和重大安全保卫任务期间车辆的停放，以及为建设公安机关地下靶场提供场地。本项目尚未竣工决算和验收，项目竣工的实际建筑参数尚需经过特定的验收程序后才能确定。南岳分局于2020年1月已经进驻办公。项目的投入使用满足了公安业务可持续发展，满足“12345”政府服务热线建设的要求，满足呼叫受理和业务开展的现实需要，解决高峰期警车及部分游客停车难问题。

**（4）效果实现度分析**

项目的实施效果一是加强公安基础设施建设，有利于促进公安系统现代化建设进一步发展，对保障南岳区长治久安，推动经济增长，保持社会稳定都具有积极的作用；二是满足政府公共管理、公共服务方面的咨询、求助、投诉和建议需求；三是满足各方警务车及旅游车辆激增的停放需求，保障了南岳区居民及外来游客的生活井然有序。

**（5）绩效综合分析**

综合投入、过程、产出、效果四方面资料对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：项目资金在投入、产出质量方面和实现效果方面表现良好。需要进一步完善改进的是：在资金及项目管理方面则相对不足，包括专项账务管理与核算不到位、备用金管理不规范、使用项目资金购买理财产品、项目管理制度不健全、项目档案资料不完整、工程变更程序不到位、项目未经验收擅自使用等问题。

# 四、主要绩效

项目的投入使用满足了公安业务可持续发展，“12345”政府服务热线、呼叫受理和业务开展的现实需要，解决了高峰期警车及部分游客停车难问题。主要体现在：

一是南岳分局业务用房项目的建设改善了南岳分局业务用房及相关基础设施条件,为改善执法条件,完善侦察技术手段,提高执法水平奠定良好的基础,为建立安全和谐的社会治安环境和经济发展环境,推进南岳区的城市发展和社会经济发展提供更好的的保障；本项目建成后能充分发挥科技优势和其他高科技手段在办案中的作用,加快办案工作现代化建设步伐,提高办案效率，能较好的适应依法打击高科技犯罪和智能型犯罪的需要；本项目建成后可为南岳区社会经济发展创造更好的社会治安环境和人居环境，有利于建设和谐的现代化城市，促进南岳区经济发展。

二是项目的建设彻底的解决了南岳区无“12345”政府服务热线，设备不足的问题,是建设和巩固文明卫生城市必备硬件设施建设。逐步将南岳区除110以外的其他行政单位申诉举报热线全部纳入统一话务平台,市民若有涉及政府公共管理、公共服务方面的咨询、求助、投诉和建议需求,通过拨打“12345”一个号码就能解决。目前“12345”政府服务热线已经进驻业务用房开展热线受理服务。

三是地下停车场项目的新建有效解决了衡阳市南岳区公安局停车难的问题,尤其是节假日、黄金周等旅游高峰期引起的警务车停车位难题,项目的建设是建设和巩固文明卫生城市必备硬件设施建设,在旅游黄金周或突发紧急社会事件情况下,能满足各方警务车及旅游车量激增的停放需求,保障南岳区居民及外来游客的生活环境和停车条件,项目社会效益较好。

# 五、存在的主要问题

评价发现，项目在资金落实、项目管理等方面还存在一定的改进空间，影响项目绩效的进一步提升。

## （一）项目决算数与项目投资估算数偏差大

## 业务综合用房项目的估算总投资5296万元，预计业务综合用房项目总支出约9411.11万元(主体工程和工程变更部分未决算评审），比可研估算金额多4,133.6万元，超出比例高达约78.1%。根据规定，初步可行性研究主要是采用近年同行业类似项目及其生产水平的类比方法，匡算项目总投资（允许误差20%左右）,可行性研究报告应按照项目建设方案确定的工程量测算项目投资，投资估算误差不应大于10%，项目效益测算以动态为主。造成偏差大的大致原因一是工期延期导致项目建设期主材、人工、设备价格上涨；二是工程变更增加造价等。例如桩基础变更增加造价约300万元，室内平面功能布局变更增加造价约415万元等。

## **项目工程进度滞后，至今尚未正式竣工验收**

## 南岳分局业务用房的可研批复时间为2011年3月，原计划建设工期2年，应于2013年2月完工；2015年12月和2016年12月又在南岳分局业务用房建设规划基础上调增了南岳区“12345”政府服务热线暨“数字衡阳”南岳区分中心信息调度指挥中心建设项目与南岳区社会应急地下停车场建设项目。根据本项目建设工程施工合同，项目计划开工日期2016年3月28日，计划竣工日期2017年6月28日。然而项目实际动工时间为2016年6月，至今尚未完成竣工验收。影响工程进度滞后的主要原因之一是工程变更情况较为频繁。例如一是因可行性论证不充分，导致不恰当的项目决策引发不合理设计变更，如业务用房位于一层电视电话会议室2016年9月由阶梯会议室改为平地面会议室，2018年3月又从平地面会议室改回阶梯会议室，造成重复设计变更的资源浪费现象；二是项目于2016年6月开工，2016年12月，在原工程施工设计方案的基础上，通过合理的立项程序南岳分局又调增了社会应急地下停车场建设项目。

## 未经竣工验收提前使用办公用房

## 目前，报经区委、政府批准，南岳分局已经进驻办公。《建筑法》第61条规定：建筑工程竣工验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。 业主使用该工程的时间，就是实际竣工日期。业主启用工程的行为，推定工程质量合格，免除了承包人部分质量保修责任。但承包人对地基基础工程和主体结构质量，仍承担民事责任。

## 未经完整工程变更程序就实施变更施工

2016年，本项目开始施工。在打桩施工过程中，建设单位发现需要变更。根据当时适用的岳政办发[2011]7号《南岳区工程变更管理暂行办法》（试行）有关规定，一是建设单位于2016年分别向政府书面申请了增加1834平方米地下室面积以及桩基施工增加钢护筒的单项变更（增加造价分别约为680万元、150万元）的联合会审事项，区主要领导作出”请严格依法依规联合会审”的批示后转给联合会审机构，南岳区财政局接到区领导批示后通过内部审批流程于2017年1月指定评审中心工作人员准备组织联合会审和预算评审。其中：①桩基础增加钢护筒的变更工程前一段因建设单位未及时送工程变更内容预算和变更图纸到财政投资评审中心（时任局长不听单位相关人员提出的“应按规定走完变更程序才能实施变更施工”的正确意见，而指示加快工程进度先行施工，导致出现该局相关人员即使提出并督促施工方及时提交变更预算等资料，施工方而不及时提交的现象），致使评审中心无法组织相关职能部门进行工程变更会审并出具会审意见。后来建设单位将资料送来，财政投资评审中心于2017年1月受理准备组织变更会审时，发现单位变更工程已经实施，财评中心依据文件要求，就没有组织联合会审成员单位开会和预算评审了；②地下室变更工程情况有所不同的是，2016年底前后，市巡查办“对南岳区以前存在未严格按程序变更的做法，要求立行立改”的巡查整改意见出台，区工程变更联合会审出现机制变更，导致当时财政组织相关成员单位来参加评审，一家组织不起来。在这种情况下，区工程变更管理办公室成员单位和工程变更管理文件均需变更和修订。被评价单位时任局长（兼副区长）怕耽误工期就指示边施工边办手续,2017年4月,地下室扩建工程开始施工。到2017年7月12日区里出台新的《南岳区工程变更管理暂行办法》（岳政办发[2017]41号），并于当日生效。该局于2017年9月8日对地下室变更工程再次向政府申请变更并呈送审批表，2018年3月3日经区主要领导作出“请严格依法依规组织变更”的批示后，走相关变更程序。随后，区财政局作为变更管理办公室牵头单位，发现项目建设单位由于项目进度要求已经逐步实施施工，就依据文件要求，没有组织联合会审和预算评审了。二是桩基础变更为冲击桩、增加室内装修这两个单项变更造价在100万元以上的，增加造价共约280万元，单位未出具报告给区相关领导批准走变更程序更未报财政投资评审中心联合会审以及预算评审等程序。三是其他单项工程变更，增加造价共约309万元，建设单位未走变更程序。以上第二三项，建设方曾多次提出“工程变更造价需报财政”，如2018年11月2日项目监理例会就提出过，由于未收到施工单位工程变更预算资料，建设方也未能出具工程变更的申请报告。

根据建设单位提供的工程变更统计资料，工程变更明细详见下表：

表5-1：南岳分局业务用房及“12345”政府服务热线指挥调度中心

设计施工变更项目增加造价汇总表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目名称 | | 金额（万元） | |
| 1 | 地下室扩建 | 增加地下室面积1834平方米和设计出图 | 680 | 680 |
| 2 | 桩基础变更 | 增加钢护筒 | 150 | 300 |
| 变更为冲击桩（36根） | 150 |
| 3 | 室内平面功能布局变更 | 大会议室布局变更 | 10 | 415 |
| 增加砌体及粉刷 | 30 |
| 水电变更 | 20 |
| 消防变更 | 50 |
| 增加屋面架构层 | 15 |
| 增加地下室金刚砂地面 | 20 |
| 增加厨房装修 | 30 |
| 弱电机房装修 | 50 |
| 室外台阶贴石材 | 20 |
| 增加屋面百叶窗 | 10 |
| 玻璃雨棚 | 10 |
| 室内装修增加 | 130 |
| 外墙干挂石材增加 | 20 |
| 4 | 庭院园林绿化建设变更 | 室外土方外运增加造价 | 20 | -50 |
| 围墙及管网增加造价 | 15 |
| 园建减少造价 | -20 |
| 种植减少造价 | -100 |
| 门卫室及门牌增加造价 | 25 |
| 升旗台及照壁基础增加造价 | 10 |
| 5 | 气体灭火系统变更 | 设计出图 | 74 | 74 |
|  | 合计 | | 1419 | |

## （五）项目财务管理制度不健全，资金使用不够合规

一是专项资金账务管理与核算不到位。2018年到2019年的记账凭证没有装订成册，不符合会计法的要求。会计核算没有按批复项目分别列账，如南岳区公安分局结转衡财建指（2012年#1号凭证2010）519号半山亭、大庙派出所维修资金65万元，2019年财政拨入半山亭80万元（没有记账凭证编号），列入到了本项目拨款基建账户（收入未分列、支出已经分列）。注：相关文件规定须开专户核算，但因人民银行和国库管理的规定不能另开银行账户，故只能将以上资金拨到此账户。

二是备用金管理不规范。按公安分局时任局长安排，因工作需要，通过基建专户先后分3次共提取备用金40万元，先后分2次共归还备用金40万元，具体提取归还情况：2012年12月24日提取备用金5万元，2013年12月31日提取备用金5万元，2014年8月11日提取备用金20万元,2015年1月8日归还20万，2015年5月12日提取备用金10万元，2016年12月19日归还20万元。

三是财政资金使用效率较低。在2012年-2017年期间，本项目财政资金结余情况比较严重，预算执行率较低；利用项目财政资金结余购买银行理财产品，违反了预算法第九十三条规定，以其他方式支配财政拨款资金。由于时任局长错误决策，未经分局党委会研究，2015年至2016年，通过基建专户先后申购及赎回理财产品各11次及9次，理财资金最大余额2900万元，累计申购及赎回理财产品金额各19200万元，理财资金未受到损失，理财资金已结清无余额，总体影响了财政宏观资金安排拨付。

四是2015年到2016年共计理财收益44.92万元,没有上缴财政（目前仍在基建专户），违反了预算法第五十六条“政府的全部收入应当上缴国库，任何部门、单位和个人不得截留、占用、挪用或者拖欠”的规定。

## （六）项目主体工程进度款支付率过高

截止2020年8月，本项目主体工程合同金额4452万元，已支付4418.12万元，待付33.88万元，支付率99.24%。若按合同2017年6月竣工验收，2年后即2019年6月可以付清全款，但项目尚未竣工验收，也未经财政投资评审就基本付清，明显违规。如财政投资评审和审计局终审需要核减，则存在多付追不回的风险。尽管工程变更部分造价约1419万元（未考虑评审核减因素）也由同一施工方承担建设，但毕竟属于未审先建的违规变更项目，根据相关规定不得支付工程款（建设单位也基本上暂未支付工程变更部分工程款）。

## （七）项目尚未竣工验收决算，也未送审

2020年1月，南岳分局已进驻办公，但项目目前依然没有验收，也未办理竣工决算。工程主体4452万元、工程变更约1419万元，共计5871万元，截止2020年8月，均未送交财政投资评审中心评审。

# 六、相关工作建议

## （一）加强项目科学决策，规范项目程序

一是项目立项超过2年有效期后应重新向发改部门申请立项，建设方应根据新的建设需求变化进一步进行项目可行性论证，并考虑通货膨胀等经济因素的影响，根据最新的市场价格信息合理测算项目投资额，控制投资估算数的偏差在合理的范围内，做到概（预）算不漏项、每个子项概（预）算力求精准。同时以后的工程管理中应杜绝因可行性认证不充分，造成变更过大过于频繁，乃至于一个项目重复设计变更造成财政资金浪费现象发生。二是严格按照《南岳区工程变更管理暂行办法》（岳政发[2017]41号）及其他相关规定履行变更手续，否则，违反规定增加的投资，财政不予认可。对于建设单位未经完整工程变更程序就实施变更施工这一做法，建议单位提请政府和人大常委会作为一特例专题研究，妥善解决这一遗留问题。

## 严格工程管理，确保工程质量

## 一是完善项目管理制度，严格规范项目施工管理，如每月的监理月报需要加盖监理方公章等。健全资料档案管理。二是项目须经验收合格后方可投入使用，规避项目质量和安全隐患，减轻建设方项目维修支出负担。

## 加快决算评审

建设单位应尽快办理工程验收手续，编制竣工决算报告，在按规定办理工程变更手续的前提下，报送财政投资评审机构评审。待竣工决算评审报告出来后，早日支付变更工程款及相关民工工资。

## （四）加强资金管理，提升财政资金使用效率

在编制项目资金年度预算时需要统筹考虑并合理测算当年项目资金的实际需求量，避免项目资金闲置情况，提高预算执行率；结合项目施工动态管理现状，做好预算框架优化工作，及时清理闲置的项目资金，全建设周期降低项目资金结余率，形成适度的项目资金使用规模；财政部门也应加强项目单位资金的管理，防止过多结余闲置现象发生。

## （五）规范备用金管理

## 健全及严格执行备用金管理制度，按核定单位备用金额度，单位支出原则上用直接支付，如因临时支出确需使用备用金的，提取备用金时需注明用款用途并经单位领导签字同意后才能提取，在支出后应及时报账归还备用金，报销时需提供符合要求的报账凭证，按有关规定提取备用金时间最多不超过3个月，防止挤占、截留、挪用项目资金。

## （六）规范专项资金账务管理与核算

增强会计人员的业务素质，及时处理会计业务，按时装订会计凭证和打印装订会计账簿和报表，在基建账户中设置不同科目分别专项核算半山亭派出所维修和大庙派出所维修等资金的收支余情况。

## （七）理财收益足额上缴财政

用于理财的全部收益44.92万元作为非税收入全额上缴财政。

# 七、需说明的问题

本报告中的业务及财务数据、信息来源于南岳公安分局有关制度、项目资料、财物凭证等文件，评价结果的准确性受资料有限性影响。

**附件1：南岳区公安分局2012-2019年度业务综合用房项目绩效评价指标及评分表**

**附件1：南岳区公安分局2012-2019年度业务综合用房项目**

**绩效评价指标及评分表**

| 一级 指标 | 分值 | 二级 指标 | 分值 | 三级指标 | 分值 | 指标说明 | 扣分原因 | 得分 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 决 策 | 20 | 预算支出决策（项目立项） | 5 | 预算支出决策（项目立项）依据充分性 | 2 | 评价要点： ①决策（立项）是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②决策（立项）是否符合行业发展规划和政策要求；③决策（立项）是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；④预算支出是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则；⑤预算支出是否与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出重复。 | 立项依据充分 | 2 |
| 决策（立项）程序规范性 | 3 | 评价要点：  ①预算支出是否按照规定的程序申请设立；②审批文件、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、绩效评估、集体决策。 | 业务用房超过立项有效期未重新立项，投资测算不严谨，扣0.5分 | 2.5 |
| 绩效  目标 | 5 | 绩效目标合理性 | 3 | 评价要点：  ①预算支出是否有绩效目标；②预算支出绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；③预算支出预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；是否与预算确定的预算支出投资额或资金量相匹配。 | 三个项目的绩效目标关联性不足，扣0.5分 | 2.5 |
|  | 绩效指标明确性 | 2 | 评价要点： ①是否将预算支出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是否与预算支出目标任务数或计划数相对应。 | 绩效指标明确 | 2 |
| 资金  投入 | 10 | 预算编制科学性 | 5 | 评价要点：  ①预算编制是否经过科学论证；②预算内容与支出内容是否匹配；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；④预算确定的预算支出投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 | “12345”政府服务热线项目、地下应急停车场项目预算测算依据不充分，扣1分 | 4 |
| 资金分配合理性 | 5 | 评价要点：  ①预算资金分配依据是否充分；②资金分配额度是否合理，与项目实施单位或地方实际是否相适应。 | 预算资金分配依据不够充分，扣1分 | 4 |
| 过  程 |  | 资金 管理 | 15 | 资金  到位率 | 3 | 资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。实际到位资金：一定时期（本年度或预算支出期）内落实到具体预算支出的资金。预算资金：一定时期（本年度或预算支出期）内预算安排到具体预算支出的资金。 | 资金  到位率100% | 3 |
| 25 | 预算  执行率 | 6 | 预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。实际支出资金：一定时期（本年度或预算支出期）内预算支出实际拨付的资金。 | 2012-2017年预算执行率均低于50%，扣3分 | 3 |
| 资金使用合规性 | 6 | 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是否符合预算支出预算批复或合同规定的用途；④是否存在截留、挤占、挪用、虐列支出等情况。 | 购买理财产品、备用金使用不规范等，扣2分 | 4 |
| 组织  实施 | 10 | 管理制度健全性 | 5 | 评价要点： ①是否已制定或具有相应的业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 | 档案资料不完整等，扣1分 | 4 |
| 制度执行有效性 | 5 | 评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定；②预算支出调整及支出调整手续是否完备；③预算支出合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；④预算支出实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。 | 监理方执行不规范等，扣1分 | 4 |
| 产 出 | 25 | 产出  数量 | 8 | 实际  完成率 | 8 | 实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或预算支出期）内预算支出实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：预算支出绩效目标确定的在一定时期（本年度或预算支出期）内计划产出的产品或提供的服务数量。 | 尚未竣工验收，产出数量指标尚不确定，扣1.2分 | 6.8 |
| 产出  质量 | 7 | 质量  达标率 | 7 | 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（本年度或预算支出期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指预算支出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。 | 通过基础质量评估报告、主体结构工程实体检测报告，尚未竣工验收，扣0.7分 | 6.3 |
| 产出  时效 | 5 | 完成  及时性 | 5 | 实际完成时间：预算支出实施单位完成该预算支出实际所耗用的时间。计划完成时间：按照预算支出实施计划或相关规定完成该预算支出所需的时间。 | 项目延期交付，扣3分 | 2 |
| 产出  成本 | 5 | 成本  节约率 | 5 | 成本节约率=[（计划成本-实际成本）/计划成本]×100%。实际成本：预算支出实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。计划成本：预算支出实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以预算支出预算为参考。 | 预计决算超预算大于10%以上，扣2分 | 3 |
| 效 益 | 30 | 预算支出 效益 | 30 | 实施效益 | 20 | 预算支出实施所产生的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响等。可根据预算支出实际情况有选择地设置和细化。 | 效益显著，有待进一步验证，扣2分 | 18 |
| 服务对象满意度 | 10 | 社会公众或服务对象是指因该预算支出实施而受到影响的部门、群体或个人。一般采取社会调查的方式。 | 满意度90%以上，扣1分 | 9 |
| 合计 | 100 |  | 100 |  | 100 |  |  | 80.1 |