

# 岳阳市公安局交警支队、岳阳市城市建设投资集团有限公司城市智能交通系统建设采购项目财政支出绩效评价报告

受岳阳市财政局委托，湖南常青巴陵会计师事务所依据岳阳市财政局《关于开展2021年市级财政资金绩效评价工作的通知》（岳财函〔2021〕71号）及《预算支出绩效评价业务委托合同》（岳财绩【202109】号）要求，对岳阳市公安局交警支队（以下简称：交警支队）、岳阳市城市建设投资集团有限公司（以下简称：城投集团）城市智能交通系统建设采购项目（以下简称：智能交通建设系统）财政支出实施绩效评价。现将有关情况报告如下：

## 一、基本情况

### （一）项目概况

为适应“数字岳阳”“智慧岳阳”“平安岳阳”的创新型城市管理发展模式，全面提高岳阳市公安交警交通管理科技工作水平，改变岳阳市的智能交通状况在省内处于末位的状况，2015年岳阳市政府工作报告中明确提出“要加快推进智能交通建设”的工作任务，岳阳市人民政府办公会议纪要（【2015】第9次）明确了智能交通系统建设项目的建设模式和期限。由于技术方案、政策等多方面原因，项目直到2018年5月才开始落地实施。2018年10月在市委市政府统一部

署下，岳阳市智能交通系统建设项目正式立项，确立岳阳市城市建设投资集团有限公司为业主单位，与用户单位岳阳市公安局交警支队共同组建项目部，依托AI、大数据、云计算、移动互联等创新技术，打造智能交通管理体系。

岳阳市城投集团按照市政府的批示启动项目前期工作，并将项目建设计划报市政府批准纳入《岳阳市中心城区2018年度城建计划》。2018年10月12日，岳阳市智能交通系统建设项目取得岳阳市发改委立项批复。

## （二）立项依据

1、《关于岳阳市智能交通系统项目建设有关问题的会议纪要》（岳府阅【2018】31号）

2、岳阳市发改委《关于岳阳市智能交通系统建设项目可行性研究报告的批复》（岳发改审【2018】76号）

## （三）项目绩效目标

### 1、项目建设目标

（1）提高交通秩序管理效率，为岳阳市民打造一个畅通安全的出行环境，同时建设基于互联网、广播电台、手机终端、新闻媒体、QQ群、微信公众账号等发布方式的交通信息服务平台和基于诱导屏发布的交通信息诱导发布系统，完善公共交通出行信息服务，提高道路运输效率，满足公众日益增加的出行便捷需求。

（2）建设能综合采集多源交通信息为基础的集融合、

处理、分析研判、存储、交换等智能化于一体的交通管理平台。提高交警部门科学信息化管理水平，改变岳阳市交通管控落后的现状，从岳阳市交通管理与控制发展的角度考虑，建设国内一流的智能交通管理系统。

(3) 通过交通信号和交通诱导系统建设，缓解目前岳阳市路口拥堵状况，减轻路面执勤交警的压力。

(4) 通过指挥系统建设，建立起“横向到边、纵向到底”的指挥神经网络，实现“一对多警的精准指挥、上级对下级的可视化指挥、警种间的联动指挥、政府部门间应急指挥”系统，综合提高交警指挥调度能力。

(5) 建设一套群众满意、管理高效、科学智能的智能交通管理系统，为岳阳市民打造一个畅通、安全的出行环境，为岳阳市创建“全国交通管理模范城市”提供有力支撑。

## 2、项目建设内容

岳阳市智能交通项目建设总体包含 1 个指挥中心、7 个分控中心、1 个云计算资源中心。分 3 大平台、12 个子系统。具体内容包括交通指挥中心内场中心软硬件建设、路网外场机场应用系统、内场应用系统、通信系统等。

其中 1 个中心：交警支队指挥管控中心；7 个分控中心：岳阳楼大队、南湖大队、白石岭大队、城陵矶大队、云溪大队、君山大队、城陵矶新区大队；3 大平台：管控平台、数据平台、服务平台；12 个子系统：交通信息采集系统、交通

信号控制系统、视频监控系统、电子警察及非现场执法系统、室外大屏诱导发布系统、运维管理系统、市政工程与外场通信系统、道安云系统、智能交通建设红绿灯系统、岳阳市中心城区道路交通工程精细化工程等。

## 二、绩效评价工作情况

### (一) 绩效评价目的

通过开展对岳阳市公安局交警支队、岳阳市城市建设投资有限公司城市智能交通系统建设采购项目财政支出实施绩效评价工作，了解项目资金的使用情况、管理情况、项目组织及实施情况，检验项目资金的投入是否达到预期目标。通过总结经验，分析问题，进一步规范和加强智能交通系统建设采购项目专项资金的管理，切实提高项目资金的使用效益。

### (二) 绩效评价原则、评价实施依据、评价指标体系、评价方法

#### 1、绩效评价原则

坚持真实、科学、公正的原则；坚持定量分析与定性分析的原则；坚持绩效评价贯穿于事前、事中、事后的原则。

#### 2、评价实施依据

- (1) 中华人民共和国政府采购法
- (2) 湖南省财政厅关于印发《湖南省预算支出绩效评价管理办法》的通知（湘财绩〔2020〕7号）

- (3) 岳阳市人民政府办公室关于印发《岳阳市预算绩效管理实施办法》的通知（岳办发〔2020〕4号）



(4) 岳阳市财政局《关于开展 2021 年市级财政资金绩效评价工作的通知》（岳财函〔2021〕71 号）

(5) 项目有关单位编制的绩效申报材料、预算执行及项目实施的其他相关材料。

(6) 现行相关财务会计制度及其他相关法律法规。

### 3、绩效评价指标体系

评价小组参考《岳阳市预算绩效管理实施办法》和市财政局《关于开展 2021 年市级财政资金绩效评价工作的通知》等文件，结合绩效评价进点动员会议精神，在充分考虑岳阳市智能交通系统建设采购项目的建设目标情况下制定了绩效评价体系。其中共性指标依据专项资金的设立、申请、决策、管理过程的特点制定评价指标；个性指标重点对“项目绩效”指标进行设计，根据本项目资金的实际情况和具体实施的过程及结果制定指标，尽量做到量化，最终形成《岳阳市智能交通系统建设采购项目专项支出绩效评价体系》（附件 1）。

### 4、评价方法

本次绩效评价结合项目具体资料，~~采用定量与定性相结合~~、运用比较法、因素分析法、公众评议法等~~法~~进行评价。

### （三）绩效评价工作过程

1、前期准备。按岳阳市财政局相关文件及《预算支出绩效评价业务委托合同》要求，我所成立了由主任会计师方

丹清注会为主要负责人的绩效评价工作组，参加了岳阳市2021年绩效评价进点动员会，对涉及本项目的相关文件进行了学习与分析，并制定项目评价实施方案，设计了绩效评价体系。

2、组织实施。7月21日至9月06日，评价小组在岳阳市公安局交警支队、岳阳市城市建设投资集团有限公司相关负责人的带领下，在交警大队和智能交通系统建设采购项目部采取查阅凭证和资料、听取有关人员的情况介绍、问卷调查等形式开展现场考评。我们针对不同对象设计了交警和群众两份调查问卷，共收到有效问卷592份，其中交警调查问卷479份，群众调查问卷113份。

3.分析评价。9月下旬评价小组根据收集的资料和调查问卷，结合现场考评情况进行汇总分析，根据设定的绩效评价指标体系进行评分，最终形成综合性书面报告。

### 三、项目资金和实施管理情况分析

#### (一) 项目资金情况分析

##### 1、项目资金预算安排情况

根据岳府阅〔2018〕41号文及岳财函〔2018〕33号文件精神，市财政将分4年通过财政预算共安排岳阳市智能交通系统建设采购项目财政资金2.1亿元。其中2019年安排5000万元、2020年安排6000万元、2021年安排6000万元、2022年安排4000万元。

(财政安排总预算资金 2.1 亿元,包括智能交通系统建设的工程建设部分及其他设计部分费用)

## 2、项目资金到位情况

经检查,岳阳市智能交通系统建设采购项目在建设过程中建设资金由市城建投先行垫付,2020年6月15日财政预算资金到位7000万元。

## 3、项目资金支出使用情况分析

经检查,智能交通系统项目建设采购合同金额16,617.41万元,由高新兴科技集团股份有限公司承建施工。截止评价期间,城投集团已支付合同金额9,087.00万元,尚余7,530.41万元未支付,待工程决算后按合同约定条款支付。

## 4、项目资金管理情况分析

岳阳市智能交通系统建设采购项目资金主要用于智能交通系统建设的支出,包括智能交通系统信息化建设和外场工程建设。城投集团负责项目资金筹措、先行垫付项目相关开支。该公司依据预算资金管理制度及财务管理办法,设立项目明细账,单独对智能交通系统项目建设款的使用进行核算和归集。该项目实施时所产生的费用须由项目负责人及相关财务主管签字审批后方可支出。

## (二)项目实施情况分析

### 1、项目组织情况分析

项目立项后,在市主城区交通综合整治指挥部下设立了

由市公安局交警支队与市城投集团共同组建的项目指挥部，由唐文发副市长担任项目指挥部指挥长，城投集团副经理甘俊为现场项目经理，统筹调度项目建设。指挥部组建了超数百人的精干项目团队，市委、市政府也多次就该项目组织了专题会议，出台了若干决议，解决建设中的相关问题，确保项目高效率高质量交付。

## 2、项目管理情况分析

智能交通系统项目立项后，2018年10月取得了岳阳市发改委的批复，同时项目原PPP模式中止。城投集团通过公开招投标方式确定了高新兴科技集团股份有限公司为项目建设单位。交警支队通过招标方式确定了北京市驰跃翔工程监理有限责任公司为项目监理单位，对项目建设、运行维护进行全过程监督，同时交警支队还负责制定项目运行维护绩效考核办法，对建设方进行相应的考核。

高新兴科技集团股份有限公司中标后专门成立了“岳阳智能交通”项目组，编制了岳阳市智能交通系统建设采购项目的施工组织方案。由公司主要领导亲自担任项目组长，集团客户、计划物资、网络建设、运行维护等相关部门通力协作、密切配合，随时根据项目实施情况研究部署下一步工作计划。

智能交通系统建设项目指挥部则要求监理单位、承建单位对项目进度每日一报，每周进行例会督促进度，重大问题



随行召开调度会。对现场质量、安全问题落实到人，确保施工期间保质、保量完成任务。

智能交通系统建设项目于2020年6月30日基本完工，2020年8月01日通过初步验收。针对初验会议专家提出的31条要求与建议，项目指挥部及监理部门督促高新兴集团进行了整改，并出具了初验整改报告。2020年9月01日项目进入试运行阶段，至2020年10月20日完成试运行工作。期间项目运维过程中均进行了运行记录，形成了试运行报告，同时还完成了相关操作、管理、值守人员等的培训工作，并于2020年11月09日完成了项目的终验。

### （三）项目成本分析

根据岳阳市城投集团与高新兴科技集团公司签订的合同约定，智能交通系统建设项目合同总金额16.617.41万元，其中不可预见费用1,038.88万元。建设过程中合同变更核减项目概算金额2,136.01万元，变更新增项目概算金额2,528.32万元，合计合同新增金额392.31万元。不可预计费用概算扣除实际取电费用之后，尚余785.00万元，新增增加的合同金额控制在不可预见费用概算范围内，变更后工程概算金额仍控制在原合同金额内。（目前该项目尚未完成竣工决算，实际决算数据未确定。）

### 四、项目绩效完成分析

岳阳市智能交通系统建设采购项目的完成，使我市在

全省率先实现了对公安交通集成指挥平台的全面升级，建成了人车路协同的智慧交通生态体系。

### (一) 项目建设完成内容如下：

#### 1、内场建设情况

(1) 完成市交警支队指挥中心内场中心建设。包括场地装修、机房设备、大屏显示系统、用户端设备、指挥台、会议系统、音响系统、中控系统及基础配套设施。

(2) 完成四个分控中心的建设。分别为南湖大队、白石岭大队、云溪大队及岳阳楼大队四个分控中心。

(3) 完成管控、数据和服务三大平台部署。其中管控平台部分完成集成指挥平台和二三维地图；数据平台包括云计算平台、云存储系统、AI平台、大数据平台、数据资源和共享平台完成部署使用。

#### 2、外场建设情况

(1) 标志标线施工。完成主城区62个路口、路段新建标线7.4万平方米，铲除标线5.5万平方米，新建分道牌和指路牌216块，人行道指示牌547块。

(2) 完成外场监控、监拍、信息采集、红绿灯信号机及诱导大屏的建设目标。具体完成建设内容有：制高点建设66个；公路卡口建设27个；室外诱导大屏建设13个；道路监控系统建设147个；信息采集系统建设59处；反向卡口、电警、流量采集、违停球机86个；行人闯红灯系统完成7

处；信号机建设完成 94 个。

## （二）项目取得的综合效益

1、城区路网通行能力提升、交通事拥堵指数下降。实现了“六横九纵”整体交通优化，路网通行能力有所提升，早晚高峰拥堵指数由拥堵状态下降至轻度拥堵 1.8，下降幅度 0.3。

2、驾驶行为进一步规范，交通事故率下降。根据统计 2019 年度岳阳市发生交通事故 29648 起，2020 年度发生 20429 起，交通事故下降 31%。

3、警务能力大幅提升。主要是路面交通指挥的压力和特勤保障、信息采录平台的人力投入都得到了极大的缓解，同时警务行政费用大幅降低。

4、加强了政务能力。智能交通系统宽泛的服务接口，可与多个平台服务终端提供服务链接，服务民众的功能也得到进一步扩展。

## 五、项目综合评价及结论

根据考核评分细则，评价小组认为，岳阳市智能交通系统建设采购项目支出资金管理基本规范，管理基本到位，一定程度上发挥了财政专项资金的使用效率，综合评价得分 81 分，考评等级为“良”。其中：

项目决策总分 20 分，得分 11 分，扣 9 分；

项目管理总分 25 分，得分 20 分，扣 5 分；

项目产出总分 23 分，得分 20 分，扣 3 分；

项目效果总分 32 分，得分 30 分，扣 2 分。

具体见《岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价评分表》（附件 2）。

## 六、存在的问题

（一）合同履行过程中存在不符合相关法律法规现象，主要表现为：

1、合同签订未按相关规定时间签订，且合同签订时间晚于项目开工建设时间。

岳阳市智能交通系统建设项目信息化部分于 2019 年 5 月 31 日完成公开招标，2019 年 6 月 18 日岳阳城投集团向中标单位高新兴科技集团股份有限公司发出中标通知书后，高新兴公司陆续开工建设，但因双方在合同价格清单上存在较大分歧，导致合同未能及时签订，直到 2020 年 5 月 21 日才完成正式合同的签订。

《中华人民共和国政府采购法》第五章第四十六条规定：“采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起三十日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。”；第五章第四十七条规定“政府采购项目的采购合同自签订之日起七个工作日内，采购人应当将合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案。”

根据上述规定，评价小组认为，采购人应当按照《中华

《中华人民共和国政府采购法》规定的采购方式和采购程序进行采购。该标的因双方存在分歧，导致合同不能及时签订，应当在开工建设前及时废除标的，重新组织招标程序，确保依法依规履行采购程序。同时政府采购监督部门在合同长达数月之久未签订的情况下，应当认真履行采购监督管理职能，避免造成违反相关法规的合同签订情况的出现。（岳交综指【2020】5号文对上述问题进行报告，市委领导已作出相关批示）

2、工程项目变更手续未严格按相关流程办理，存在先变更后申报问题。具体问题如下：

（1）岳阳市智能交通系统建设项目信息化部分在建设过程中，存在工程变更事项。《政府投资项目工程变更审批表》显示该项目变更手续于2021年2月1日办理完毕，而该工程的竣工初验时间为2020年的8月1日，项目变更手续存在先变更再办理及边办理边施工的现象。

岳阳市发改委《关于岳阳市智能交通系统建设项目可行性研究报告的批复》（岳发改审【2018】76号）第九项规定：“项目如扩大建设规模、扩大投资规模、~~改变建设内容~~或更改项目选址均须到我委重新审批后才能办理相关手续。项目在建设过程中如发生工程变更须先启动问责，再按工程变更相关程序进行办理。”

依据上述规定，评价小组认为，项目变更程序违反了发

改委相关规定，未履行先问责再变更的相关要求。根据岳交综指【2020】5号文要求，应当对相关人员进行追责。（在考核小组评价期间未能获取相关追责资料文件）

（2）变更项目中，为落实公安部文件要求，由高新兴公司出资630万元购买的公安部无锡所软件事项，未按政府采购的相关程序执行政府采购流程。（此问题纪委已介入调查，在考核小组评价期间相关部门已对相关人员进行作出相关处理。）

（二）项目建设完工时间滞后，未能按合同约定如期完工。

1、合同终验时间超出合同约定时间。

根据岳阳城投集团与高新兴科技集团公司的合同约定，岳阳市智能交通系统建设项目建设工期于2019年9月30日前完成，并完成初步验收，进入上线试运行阶段，2019年12月31日完成项目最终验收工作。

评价小组查验相关资料显示，岳阳市智能交通系统建设项目于2019年7月5日开工，2020年6月30日基本完工，2020年8月1日通过初步验收，2020年9月1日投入试运行，2020年11月9日完成终验。项目实际完工终验时间超出合同约定时间11个月，建设完工日期严重滞后。

2、合同终验时监理备忘录仍然有未完工事项记录。

根据监理备忘录记载，终验报告时仍有部分未完成工程。其中的华为AI平台的视频解析完成调试和功能完善；

仿真路口的建模和完善；运维平台的优化和完善；三维地图的测绘、数据收集意见建模；数据平台等五项内容在2021年9月6日才通过专家验收，其余还有“机房UPS消防联动”等未完工工程尚未解决。此时距离项目实际终验时间已过去10个月，距离原合同约定完工时间已过去一年零九个月。

**（三）项目设备采购存在闲置情况，导致财政资金的使用效益降低。主要表现有：**

### 1、项目内场建设中心建设存在情况

合同约定中的内场中7个分控中心的建设，项目竣工验收时只完成了岳阳楼大队、南湖大队、白石岭大队、云溪大队4个分控中心的建设。因临港大队、君山大队及城陵矶大队三个分控中心无建设场地，不具备大屏显示系统的安装条件，导致包括液晶显示单元、多屏拼接处理系统、楼层及业务部门汇聚交换机和专网防火墙等价值56.37万元的电子设备器材闲置在仓库中。截止评价小组考评期间，上述分控中心仍旧未解决建设场地问题，相关设备依旧闲置于仓库中。

评价小组认为，项目自开工之日至今已两年，三个分控中心仍旧未解决建设场地问题，设备安装期限无法确定，已购入的设备只能依旧存放于仓库中。这一做法不仅降低了财政资金的使用效率，还因存放时间长加大了对所购设备的保存风险。同时电子设备作为更新换代较为迅速的产品，在一定期限内不仅采购价格下降趋势会较为明显，而且产品也

容易被市场淘汰，假以时日，闲置设备在未安装使用时就有可能已成为落后淘汰设备，使得财政预算资金的使用效益降低。

## 2、项目外场建设中心建设存在情况

外场建设中，由于岳阳市大范围的施工建设（如：居民用水管网改造施工；污水改造施工；道路扩宽施工等），导致岳阳市智能交通系统建设采购项目所建设的外场设备遭到不同程度的损坏，有些设备甚至在未启用前即遭到了施工的破坏和拆除，终验报告前 2020 年 10 月 13 日的监理备忘录记载了相关未完成事项。根据统计，上述原因造成拆除闲置存放于仓库的外场设备价值共计 282.47 万元。

评价小组认为，上述施工项目的建设虽然是造成智能交通系统建设项目设备损坏及拆除的客观原因，但直接造成了设备的多次拆装和损坏，降低了财政资金的使用效益。

**（四）外场建设工程变更缺乏论证资料，变更效果有待商榷。**

岳阳市智能交通系统建设项目原合同金额 16,617.41 万元，合同变更核减项目概算金额 2,136.01 万元，核减金额占原合同总金额的 12.85%；合同变更新增项目概算金额 2,528.32 万元，新增金额占原合同总金额的 15.21%。核减与核增变更金额合计占原合同总金额的 28.06%。

外场建设变更中，交通流量采集系统少建设 12 处，核



减数占原计划建设数的 16.9%；信号控制系统少建设 10 个路口，核减数占原计划建设数的 9.62%；视频监控系统路口违停设备少建设 30 个路口，核减数占原计划建设数的 25.86%；电子警察及非现场执法系统少建设 30 个路口，核减数占原计划建设数的 25.86%；室外诱导屏系统少建设 17 个路口，核减数占原计划建设数的 56.67%。

变更申请资料中，对上述建设项目核减原因描述为“外场项目建设实际需要，经相关单位会议决定”，每个核减项目的具体原因未详细列明，没有相关规范和标准，没有专家优化论证的相关资料。评价小组在实地调查中了解到，核减外场设备的主要原因是具备施工条件。

同时我们通过调查问卷的形式了解到，有部分交通干警和群众提出应当“进一步加强加快对死角道路的全程监控”、“交通拥堵实时情况应全面反映到室外大屏上”、“个别路段的违停抓拍还是要有的，特别是狭窄的路段”、“对非主要道路增设违停抓拍设备，督促广大驾驶员养成良好习惯”、“所有灯控设备抓拍系统都要投入使用，最大限度地发挥电子警察的抓拍功能，减少人工现场查纠的工作量”等等，这些声音都反映了外场建设还存在需求。

尤其是减少数量最多的室外诱导大屏项目，有 17.7% 的调查群众反映从未使用过，超过半数的调查群众未感受到室外大屏对交通诱导的有效帮助，问卷调查中有干群表示

“应多在拥堵路段，设立电子显示屏，显示实时路况地图，让司机能一目了然的选择最佳路线”。

我们对比可研报告中室外诱导大屏系统的物理结构，其中点位布设原则第三条列出的岳阳城区主要拥堵交叉点：花板桥路口、巴陵东路-建湘路口、东风广场路口、站前路、洞庭北路、步行街、建设路均未建设室外诱导大屏。可研报告指出，这些城市道路网上主干路、次干路承担的交通流量较大，它们之间交叉，对交叉口的通行能力要求较高，若这类交叉口交通工程处理、组织管理措施不到位，易导致交叉口通行率低，往往就是城市常发性拥堵点。这些调查结果也都从侧面反映了大量减少室外诱导大屏的建设，是不符合实际需求和设计要求的。

#### （五）智能交通系统调试设置有待进一步优化

智能交通系统的建设，是提高城市路网交通通行能力、减少交通拥堵、交通事故、实现交通管理科学智能化的有力保障。智能交通系统上线运行一年来，岳阳市因居民用水管网改造施工、污水改造施工和道路拓宽等施工项目影响造成全市多路段同时开挖，道路占用面积大，时间长，严重影响了交通出行的顺畅。进而导致智能交通系统上线之后，其智能的特点和优点在群众中感受及认识不够深刻。

我们对调查问卷满意度进行了统计整理，两份调查问卷平均满意度为 81.11%，其中群众调查满意度为 76.89%，交

警调查满意度为 85.33%。干群普遍认为智能交通系统的智能化和完善性存在进一步优化和提升的空间，主要体现在以下几个方面：

### 1、红绿灯配时应根据车流量进行智能化调节。

问卷调查中很多干群都提到，很多路段的红绿灯时长固定，没有根据车流量的变化而变化，导致部分路口交通高峰期，某一方向的车辆拥堵严重，需要路面交警人工吹哨放行。这样不仅增加了交警路面指挥的人力，也容易导致部分司机因为害怕摄像头拍照违章，不敢遵从交警指挥，造成交通困扰。

个别路段车流量较大时，系统加长绿灯时长，但未考虑当前红绿灯与下个路口中的车流问题，容易造成下一个路口的拥堵，从而经常需要人为压车。

### 2、部分路口人行通行时间过短，建议多引入人性化设置。

问卷调查中有群众反映，部分路口较宽的红绿灯设置时间不够长，只考虑车流方向的因素，未考虑行人过马路的时长，尤其是老人和孩子的通行速度，容易造成通行时间结束，行人通行未结束的局面。

### 3、违法录入时尽可能严谨，避免录入有误。

我们的调查数据显示，有 16.07%的人经常碰到误拍情况，有 65.18%的人偶尔发生过误拍情况，只有 18.75%的人

从来没有发生过误拍情况。针对这一现象，智能交通系统应当优化系统识别功能和标准，减少误拍情况的发生。

4、智能交通系统应将非机动车和行人也纳入管理和识别范畴。

智能交通系统主要针对机动车辆的管理，对于非机动车辆和行人也应进行管理和识别。个别非主干路口，摩托车、三轮机动车等机动车辆以及行人不遵守红绿灯信号通行，时常造成交通事故的发生。问卷调查显示多数人认为应当将上述车辆也纳入违章拍照范畴，以便更好的树立出行人员的安全交通意识，降低交通事故概率。

5、交警用户使用智能交通系统的用户体验也有进一步改进的空间，问卷调查显示主要矛盾集中在如下几点：

(1) 稽查布控经常存在延时现象。

(2) 网络故障时信息易重复录入。

(3) 人脸识别覆盖率不高，只能识别有驾照人员。

(4) 布控摄像头只能识别车牌，不能识别驾驶人，对无证驾驶人员的查纠难度较大。

(5) 常出现灯光，信号问题，个别路口摄像头的补光灯太强，导致晚上看不清楚实线。

(6) 大数据更新，对接与应用还有优化空间。

(六) 系统运行维护有待加强

1、智能交通系统建设单位运维情况。

根据合同协议，系统上线后，高新兴科技集团继续加强系统的运行维护工作。我们查看了该公司的运维单据，虽然每日有数条运维记录，但是问卷调查显示，仍旧有干群反映有未及时处理故障现象。

## 2、智能交通系统相关单位影响设备运维情况

因道路绿化树木未及时修剪，导致智能交通系统外场监拍设备、交通指示标牌等被树枝及其他物遮挡较多，造成系统信息数据采集不完整，形成错误信息结论。

### (七) 项目执行规范性有待进一步提高。

1、项目预期的绩效目标应对产出质量、经济效益和社会效益明晰反映。

因智能交通系统项目未在申报预算时填报绩效申报资料，虽然项目的相关资料里，清晰的反映出项目的预期产出，将项目建设的绩效目标进行了细化和量化，但对产出质量、预计产生的经济效益和社会效益反映不够明晰，导致项目建设中的目标导向作用不强。

### 2、项目资料整理搜集归档工作应加强。

考评过程中，因为该项目经历了建设模式的变更、项目主业的变更和相关管理人员的变更等原因，我们未能获取项目立项之初的各项资料，包括项目实施方案、项目相关管理制度文件、项目资金安排及管理办法、资金分配方案、部门年度工作计划等等。项目部能够清晰的反映项目整个监管

过程的每日一报、每周动态等督促过程的记录也未能完整保存。

**(八) 对智能交通系统推行建立的人、车、路协同的智慧交通生态体系，应加强宣传力度，对违章情况不能简单的以罚了事。**

问卷调查中，群众普遍的认知是不知道智能交通系统为何物，对交通出行现状的感知是摄像头变多，违章罚款成倍增长。2019年和2020年的数据显示，2019年度全市电警罚没收入3,521.98万元，2020年度罚没收入11,612.69万元，罚没收入增长了229.72%。简单的数据对比可以看出违章罚没收入增长幅度巨大，直接导致广大出行群众对智能交通系统的深刻认识就是罚款成倍增长，甚至不少群众认为智能交通就是为了抓收入。这种把罚款收入作为项目产生的经济效益的现象是违背了智能交通建设的初衷。

评价小组认为智能交通系统的建立，是希望建成人、车、路协同的智慧交通生态体系，有效降低交通事故的发生率，保障交通出行的安全。违章罚款只能是作为促进这个结果的手段，不能当成产生经济效益的途径。

## 七、建议

**(一) 尽快落实监理备忘录记载的未完成事项。**除专家团队已经验收的事项外，施工单位应尽快组织完成其他未完善项目的施工，加快落实进度，确保工程全面完工。

**(二) 提高财政资金使用效益。**

1、作为项目实施单位，相关人员应加强与市政、路政、水务等相关部门的沟通，及时获取各部门的规划信息。对于已规划施工的路段，应及时调整智能交通系统建设采购项目的施工方案和采购计划，避免设备的多次拆装和损坏，同时还应充分考虑建设场地的实际情况，对暂时无法安装的设备应暂缓购入，提高财政预算资金的使用效益。

2、对于已购入未安装的设备，项目单位可以积极与其他项目沟通协作，将暂时无法安装使用的通用设备调剂到其他项目上使用；对于多次拆装的外场设备也可以调剂到市内其他新建成的路段或企业单位进行使用，最大限度的提高财政资金的使用效益。

**（三）依法依规开展项目工程变更工作。**对于施工项目的变更，应做好调查取证工作，在经过专家的充分论证后再行变更。让项目的变更结果满足设计要求和更符合实际情况的需求，同时还应按照相关法律文件的规定履行合同变更的相关手续。

**（四）进一步优化智能交通系统设置。**建议深入调查进一步提高智能研判能力，促使智能交通操作与路面执勤交警指挥工作的相辅相成和同步进行。根据不同时间段路口的车流量，达成更科学的红绿灯时间，让系统设置更加贴近实际情况，在智能控时上做到更精准，增加通行率。以智能减少人力，明显减轻交通拥堵现象，降低交通事故发生率。

### (五) 加强系统运行维护工作。

1、建议运维工作加大人力投入，同时应继续优化、深化系统应用，降低系统运行故障率，确保系统中的各个要素随着环境的变化始终处于最新的、正确的工作状态。评价小组建议在日常维护可以从以下几点入手：

(1) 纠错性维护。由于系统测试阶段不可能揭露系统存在的所有错误，因此在系统投入运行后频繁的实际应用过程中，就有可能暴露出系统内隐藏的的错误，因此日常维护工作中应诊断和修正系统中遗留的错误。

(2) 适应性维护。当外部设备和其他系统部件有所增加和修改时，即应用对象在不断发生变化时，比如机构的调整，管理体制的改变、数据与信息需求的变更等等将导致原有的系统不能完全适应新的应用环境，直接影响系统的正常工作。因此有必要对系统进行适应性维护工作，使之适应应用对象的变化，满足用户的需求，适应新的软硬件环境，以提高系统的性能和运行效率。

(3) 完善性维护。在系统的使用过程中，随着用户对系统的使用和熟悉，应当根据用户的要求不断扩充原有系统的功能，增加一些在软件需求规范书中没有规定的功能与性能特征，提高系统处理效率。

(4) 预防性维护。系统维护工作不应总是被动地等待用户提出要求后才进行，应进行主动的预防性维护，即选择



那些还有较长使用寿命，目前尚能正常运行，但可能将要发生变化或调整的系统进行维护，目的是通过预防性维护为未来的修改与调整奠定更好的基础。

2、应尽量保持维护人员队伍的稳定性。在安排系统维护人员工作时不仅要使每个人员的维护职责明确，而且对每一个子系统或模块至少应安排两个人可以进行维护工作，避免系统维护工作对某个人的过分依赖，防止由于工作调动等原因，使维护工作受到影响，一旦维护要求提出后，能够快速高质量地完成维护工作。

3、系统管理人员应及时与环卫、园林部门沟通协调，及时处理修剪遮挡外场设备的树枝等遮挡物，提高设备数据采集的完整性和准确性。

**(六) 提高项目执行的规范性。**针对项目特点制定全面、完善的绩效目标，使之能够清晰的反映出项目的预期产出和效益，并将绩效目标细化、量化为具体的绩效指标，增强项目建设中的目标导向作用，提高项目实施的规范性。同时加强项目建设过程及运维等各环节资料的收集、整理，使档案资料能够清晰反映项目整个过程，以便于项目监管和总结经验，为进一步提高项目建设质量和管理水平提供参考依据。

**(七) 加大智能交通系统的宣传力度。**让民众对系统有深入的了解和认知，同时对于违章处理多引入人性化管理，不能以罚款为主要处罚手段，应当重视对违章人员的教育和

提高安全出行的认知。对违章程度较低且未造成影响他人的违章情况可以选择先教育再处罚的办法，重点提高广大出行人员的安全意识。

(合同履行过程中存在不符合相关法律法规现象，已由市委、市政府作出指示和处理，有关变更事项的违反程序问题纪委已介入调查，并作出了处理，本报告不再作出建议。)

附件：

1. 《岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价指标体系》

2. 《岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评分表》



岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价指标体系

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	具体指标	评价标准	
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	4	设立了项目绩效目标；目标明确；目标细化；目标量化	①设有目标（1分） ②目标明确（1分） ③目标细化（1分） ④目标量化（1分）	
		决策过程	8	决策依据	4	有法律法规的明确规定；某一经济社会发展规划；某部门年度工作计划；某一实际问题和需求	①符合法律法规（1分） ②符合经济社会发展规划（1分） ③部门年度工作计划（1分） ④针对某一实际问题和需求（1分） 以上③需提供佐证资料。	
	资金分配	8	决策程序	4	决策程序	4	项目符合申报条件；申报、批复程序符合相关管理办法；项目调整履行了相应手续	①符合申报条件（2分） ②项目申报、批复程序符合管理办法（1分） ③项目调整履行了相应手续（1分）
			分配办法	4	分配办法	4	根据制定的相关资金管理办法；管理办法中有明确资金分配办法；资金分配因素全面、合理	①有相应的资金管理办法（2分） ②办法健全、规范（1分） ③因素全面合理（1分） 以上①需提供佐证资料。
	5	资金到位	5	分配结果	4	资金分配符合相关管理办法；分配结果公平合理	①符合分配办法（2分） ②分配公平合理（2分） 此项需提供相应的资金分配方案。	
				到位率	3	实际到位/计划到位*100%	根据项目资金的实际到位率计算得分（3分）	
				到位时效	2	资金及时到位；若未及时到位，是否影响项目进度	①到位及时（2分） ②不及时但未影响项目进度（1分） ③不及时并影响项目进度（1分）	

岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	具体指标	评价标准
项目管理	资金管理	10	资金使用	7	支出依据合规，无虚列项目支出情况；无截留挤占挪用情况；无超标准开支情况；无超预算情况	①虚列套取扣4-7分 ②依据不合规扣2分 ③截留、挤占、挪用扣3-6分 ④超标准开支扣2-5分 ⑤超预算扣2-5分
			财务管理	3	资金管理、费用支出等制度健全；制度执行严格；会计核算规范	①财务制度健全（1分） ②严格执行制度（1分） ③会计核算规范（1分） 以上①需提供佐证资料。
项目管理	组织实施	10	组织机构	1	机构健全、分工明确	①机构健全、分工明确（1分）
			支撑条件	1	项目实施单位是否提供或具备了必备的人员、场地和设备等条件	具备人员、场地、设备条件（1分）
			项目实施	3	项目按计划开工；按计划进度开展按计划完工	①按计划开工（1分） ②按计划开展（1分） ③按计划完工（1分）
	管理制度	5	项目管理制度健全；严格执行相关管理制度	①管理制度健全（2分） ②制度执行严格（3分） 以上①需提供佐证资料。		
	产出数量	6	目标完成率=目标完成数/预定目标数×100%	完成绩效目标100%得6分，未完成100%的同比例扣减。		
	产出质量	5	目标完成质量=实际达到的效果/预定目标×100%	项目产出质量达到绩效目标100%得5分，未达到酌情扣分。		
	项目产出	23	产出时效	6	项目资金使用是否如期完成，未完成的理由是否充分	项目产出时效达到绩效目标得6分，未如期完成且无充分理由的扣6分，其他情况酌情扣分

岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	具体指标	评价标准
项目绩效	项目效果	55	产出成本	6	项目产出成本是否按绩效目标控制	项目产出成本按绩效目标控制得6分，未完成的，按超支比例扣减。
			经济效益	8	指项目对国民经济和区域经济发展所带来的直接或间接效益等	完成绩效目标设定的经济效益得8分，未完成的，按完成情况酌情扣分。
			社会效益	8	项目实施是否产生社会综合效益	完成绩效目标设定的社会效益得7分，未完成的，按完成情况酌情扣分。
			可持续影响	8	项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	完成绩效目标设定的得7分，未完成的，按完成情况酌情扣分。
			服务对象满意度	8	服务对象满意度=项目区被调查人数中表示满意的人数(户数)/被调查人数(户数)×100%	满意率达90% (含) 以上的得8分，80% (含) - 90%得6分，70% (含) -80%得4分，60% (含) - 70%得2分，60%以下不得分。
总分		100		100		

岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评价表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分	具体指标	评价标准	扣分原因
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	4	4	设立了项目绩效目标；目标明确；目标细化；目标量化	①设有目标（1分） ②目标明确（1分） ③目标细化（1分） ④目标量化（1分）	
		决策过程	8	决策依据	4	4	有法律法规的明确规定；某一经济社会发展规划；某部门年度工作计划；某一实际问题和需求	①符合法律法规（1分） ②符合经济社会发展规划（1分） ③部门年度工作计划（1分） ④针对某一实际问题和需求（1分）	
项目决策	20	决策过程	8	决策程序	4	3	项目符合申报条件；申报、批复程序符合相关管理办法；项目调整履行了相应手续	①符合申报条件（2分） ②项目申报、批复程序符合管理办法（1分） ③项目调整履行了相应手续（1分）	项目变更手续在手续滞后问题
				分配办法	4	0	根据需要制定的相关资金管理办法；管理办法中有明确资金分配办法；资金分配因素全面、合理	①有相应的资金管理办法（2分） ②办法健全、规范（1分） ③因素全面合理（1分） 以上①需提供佐证资料。	未制定项目资金管理办法
		资金分配	8	分配结果	4	0	资金分配符合相关管理办法；分配结果公平合理	①符合分配办法（2分） ②分配公平合理（2分） 此项需提供相应的资金分配方案。	未制定项目资金分配管理办法
				到位率	3	2	实际到位/计划到位*100%	根据项目资金的实际到位率计算得分（3分）	截止到2020年，资金到位7000万，计划安排11000万，（7000/11000）*100%*3=2分
		资金到位	5	到位时效	2	1	资金及时到位；若未及时到位，是否影响项目进度	①到位及时（2分） ②不及时但未影响项目进度（1分） ③不及时并影响项目进度（1分）	资金到位不及时，扣1分

岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评分表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	具体指标	得分	评价标准	扣分原因
项目管理	25	资金管理	10	资金使用	7	支出依据合规，无虚列项目支出情况；无截留挤占挪用情况；无超标准开支情况；无超预算情况	7	①虚列套取扣4-7分 ②依据不合规扣2分 ③截留、挤占、挪用扣3-6分 ④超标准开支扣2-5分 ⑤超预算扣2-5分	
				财务管理	3	资金管理、费用支出等制度健全；制度执行严格；会计核算规范	3	①财务制度健全（1分） ②严格执行制度（1分） ③会计核算规范（1分） 以上①需提供佐证资料。	
项目管理	10	组织实施	10	组织机构	1	机构健全、分工明确	1	①机构健全、分工明确（1分）	
				支撑条件	1	项目实施单位是否提供或	1	具备人员、场地、设备条件（1分）	
		项目实施	3	项目按计划开工；按计划进度开展；按计划完工。	2	①按计划开工（1分） ②按计划开展（1分） ③按计划完工（1分）	未按计划完工		
		管理制度	5	项目管理制度健全；严格执行相关管理制度	3	①管理制度健全（2分） ②制度执行严格（3分） 以上①需提供佐证资料。	项目相关管理制度未提供完整扣1分 制度执行欠严格，比如合同签订后、变更手续滞后扣1分		
				产出数量	6	1个指挥中心 7个分中心 云计算中心 3大平台 12个子系统 外场建设	5	7个分中心建设只完成4个，扣1分	

岳阳市智能交通系统建设采购项目专项资金绩效评分表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分	具体指标	评价标准	扣分原因		
项目绩效	55	项目产出	23	产出质量	5	4	目标完成质量=实际达到的效果/预定目标×100%	项目产出质量达到绩效目标100%得5分，未达到酌情扣分。	项目移交后，运维工单中平台异常情况较多，调查问卷中，交警用户体验有反应故障未及时消除，产出质量与预定效果有差距，扣1分		
				产出时效	6	5	项目资金使用的预定目标是否如期完成，未完成的理由是否充分	项目产出时效达到绩效目标得6分，未如期完成且无充分理由的扣6分，其他情况酌情扣分	根据城投公司立项请示，工期为2018年7月至2019年6月完工，合同完工终验时间为2019年11月，实际竣工终验时间为2020年11月，项目未按规定时间完工。主要原因是疫情、市创卫、创文及居民施工阻扰等客观原因，扣1分		
		产出成本		产出成本	6	6	项目产出成本是否按绩效目标控制	6	项目产出成本按绩效目标控制得6分，未完成的，按超支比例扣减。		
				经济效益	8	8	项目对国民经济和区域经济发展所带来的直接或间接	8	完成绩效目标设定的经济效益得8分，未完成的，按完成情况酌情扣		
		社会效益		社会效益	8	8	项目实施是否产生社会综合效益	8	完成绩效目标设定的社会效益得7分，未完成的，按完成情况酌情扣分。		
				可持续影响	8	8	项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	8	完成绩效设定目标的得7分，未完成的，按完成情况酌情扣分。		
		服务对象满意度		服务对象满意度		服务对象满意度	8	6	服务对象满意度=项目区被调查人数中表示满意的人数(户数)/被调查人数(户数)×100%	满意率达90%(含)以上的得8分，80%(含)-90%得6分，70%(含)-80%得4分，60%(含)-70%得2分，60%以下不得分。	满意度调查81.11%，得6分
						总分	100	81	100	81	