

闵行区学校视频联网系统租赁项目 目标申报及预算立项前评价报告

2018年11月9日,闵行区财政局在第三方评价机构对项目独立评价的基础上,就2019年度闵行区教育局“闵行区学校视频联网系统租赁项目”项目目标申报及预算立项召开了闵行区区本级绩效预算前评价会议。应邀出席本次会议的有:相关领域的专家、人大代表以及区人大、区人大预算工委、区审计局、区政研室等职能部门。与会单位及人员组成评审小组,从项目决策、项目管理和项目绩效三个方面对该项目绩效目标、预算安排、实施方案等进行了综合评估,提出了改进的意见和建议。

一、项目概况

(一) 项目背景

校园安全问题一直是社会关注的焦点。2012年,为加强对闵行区学校食堂食品安全的监控,闵行区教育局通过政府购买服务的方式租用第三方服务单位的视频监控设备(视频监控摄像头、专用网络、专用平台、存储服务器等),对全区各公办中小学食堂4路图像点进行监控,并实行联网,所有图像都接入“区教育局+学校”的统一视频监控平台,实现实时监控、轮巡任务、录像回放、报警管理等功能,第三方服务单位确保所有物理点和监控摄像头的运维和可用,为本系统提供专网,专用于教育局视频监控联网使用,保证网络安全。

2016年,根据《闵行区教育改革和发展“十三五”规划》中提出的“保障教师和学生的合法权益,形成良好的学校育人环境,维护学校的安全稳定”的要求,闵行区教育局继续推进安全管理新理念与新模式,在原有每校4路视频监控的基础上,新增了10路视频监控,将学校监控范围扩大至校门口、教学楼主要出入口、教学楼面、操场、

食堂等重点区域，2016 年对闵行区内所有公办中小学 123 所，4 路食堂图像点进行监控，并对各校新增 10 路共 1230 个摄像头进行建设。

2017 年，将各校视频监控数量逐步增长至 16 路，并且将视频监控范围由所有公办中小学延伸至公办幼儿园、农民工子女民办学校。截止到 2017 年底全区公办中小学、幼儿园、农民工子女民办学校（277 个校（园）内 4,432 个监控摄像头），已由第三方服务单位（中标单位：电信上海公司）在 2017 年底完成建设。所有设施设备产权归属电信上海公司。

2018 年开始对全区已完成建设的公办中小学、幼儿园、民办农民工子女学校（包括公办中小学 123 所、公办幼儿园 134 所、农民工子女民办学校 20 所，共计 277 所）16 路图像点进行监控，并完成全区内 2018 年新增公办中小学、幼儿园、民办农民工子女学共 9 所，144 个监控摄像头的建设。

从 2019 年起，根据《闵行区人民政府办公室应发关于推进本区教育事业发展统筹管理机制的意见》（闵府办发[2017]）文件要求，合理分解区镇两级教育支出负担，项目中区管学校所需资金由区级财政承担，镇管学校所需资金由镇级财政承担。本次评价为区级预算承担的区管学校，2019 年为进一步加强学生安全，消除安全隐患，将继续租用第三方服务单位的视频监控设备，对已有的区管公办中小学、幼儿园和农民工子女民办学校共 144 所的 16 路图像点进行监控，并对 2019 年新开办学校 3 所，48 个摄像头进行建设，在建设完成后计划于 2019 年 9 月投入监控。

（二）项目内容

2019 年计划对 144 所学校的 2304 路图像点实施监控，服务周期为 12 个月，并对 2019 年新开办学校 3 所，48 个摄像头进行建设，

在建设完成后计划于 2019 年 9 月投入监控，服务周期为 4 个月。

表 1-1 2019 年项目具体实施计划表

时间	计划工作内容	工作目标	计划服务范围
1 月	签订合同、日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	2019 年之前所有区管公办中小学、幼儿园、民办农民工子女学校共 144 所
2 月	日常监控、维护、开学保障	视频图像维护,保障项目运行 开学保障,假期后新开学,对寒假大修、或者开学后设备失灵的学校进行集中修复	
3 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	
4 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障项监控目运行	
5 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	
6 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	
7 月	日常监控、维护、新开办学校施工	视频图像日常维护,保障监控运行 对 2019 年新开办学校查勘与建设	
8 月	日常监控、维护、开学保障、新开办学校施工	视频图像维护,保障监控运行, 开学保障,假期后新开学,对暑期大修、或者开学后设备失灵的学校进行集中修复并,对 2019 年新开办学校查勘与建设	
9 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	2019 年之前所有区管公办中小学、幼儿园、民办农民工子女学校共 144 所,2019 年新开办学校 3 所,合计 147 所。
10 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	
11 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	
12 月	日常监控、维护	视频图像日常维护,保障监控运行	

(三) 项目预算

1、2019 年预算

上海市闵行区教育局申报 2019 年闵行区学校视频联网系统租赁项目预算 529.2942 万元,预算明细见表 1-2。

表 1-2 2019 学校视频联网系统区级预算明细表

单位: 元

预算明细	类别	学校数	利旧复接		新增摄像头		原申报服务期(月)	原申报预算金额
			数量	单价(元/月)	数量	单价(元/月)		
存量学校视频联网系统	区管学校	138	843	148	1365	205	12	4855068
	农民工学校(街道)	2	19	148	13	205	12	65724
	合计	140	862	-	1378	-	-	4920792
新增学校视频联网系统	2018年新增区管学校	4	16	148	48	205	18	219744
	2019年新增区管学校	3	12	148	36	205	6	54936
	合计	7	28	-	84	-	-	274680
利旧改新建视频联网系统	区管学校	32	-	-	76	57	18	77976
	农民工学校(街道)	2	-	-	19	57	18	19494
	合计	34	-	-	95	-	-	97470
总计		-	1848		1557	-	-	5292942

2、历年执行情况

表 3-3 历年执行情况表

单位：元

预算年度	预算金额	合同金额	执行数
2016	3700000	3647880	1798488
2017	8000000	6681930	2579925
2018	9920000	9680000	9680000

2016 年计划委托第三方服务单位（中标单位：电信上海公司）对闵行区内所有公办中小学 123 所，4 路食堂视频监控和新增 10 路视频监控联网平台提供服务，服务期为 12 个月，而实际 123 所校(园)

内新增的 1230 个监控摄像头以及视频联网平台相关设施设备，于 2016 年 8 月才完成安装。仅提供 4 个月的服务，项目资金需根据当年度项目实际实施情况进行支付，所以预算执行数低于合同金额。

2017 年计划在闵行区内所有公办中小学 123 所，每校（园）14 路重点图像点，（共计 123 个物理点，1722 个监控摄像头）的基础上，新增闵行区内所有公办幼儿园 129 所，（共计 129 个物理点，1806 个监控摄像头），所以较 2016 年预算有所增加，而实际新增的公办幼儿园 129 所的监控摄像头以及视频联网平台相关设施设备，于 2017 年年底才完成安装，当年未提供服务，所以预算执行数低于合同金额。

2018 年计划对闵行区 123 所公办中小学、134 所公办幼儿园、20 所农民工子女民办学校（共计 277 个物理点，4432 个监控摄像头）视频监控联网平台提供服务，实际按计划完成，故预算执行率高。

（四）绩效目标

1、总体目标

通过项目的实施，确保闵行区内所有区管公办中小学、幼儿园、民办农民工子女学校的视频监控联网，每校接入 16 路重点区域图像至视频监控联网平台，并在提供服务期间运维设备、保持可用。以此提升校园安全隐患的监控、预警及协作处置能力，完善校园安防措施建设，保障学校师生的人身安全。

2、年度目标

（1）在 2019 年内，完成 2019 年新增区管学校 36 个新增摄像头的建设，12 个利旧复接摄像头的改造，完成 2019 年新增区管学校 48 个摄像头的联网工作，实现对区管 147 所学校的全覆盖，每校接入 16 路重点区域视频图像，若有学校监控点位数不足，由供应商投资建设，政府购买服务，补足至 16 路；

(2) 完成运维工作，对运维过程中发现的故障进行有效的进行处置；

(3) 及时完成 2019 年新增区管学校新增摄像头的建设、利旧复接摄像头的改造、摄像头的联网工作；

(4) 对运维过程中发现的故障及时的进行处置；

(5) 建设完成的摄像头均能正常实现联网，验收齐全，能够一次性验收通过；

(6) 保障各设备稳定运行、视频图像清晰；

(7) 学校师生及家长安全预期满足度达 85%；

(8) 教师、学生及学生家长、学校安保负责人满意度、教育局安保中心对本项目的满意度均达 85%及以上；

(9) 项目制定有完善的长效管理制度且制定的长效管理制度在 2019 年得到了良好的执行；

(10) 建立健全监控平台管理机制、服务商协调沟通机制。

3、分解目标

区教育局编制了本项目的绩效目标申报表，经评审后梳理后，本项目的绩效目标做了进一步的补充完善，详见表 1-3：

表 1-3 2019 年闵行区学校视频监控系统租赁项目绩效目标表

目标类型	原单位申报		评审后修正		备注
	目标内容	目标值	目标内容	目标值	
项目产出	视频图像上线时限	及时	新建监控设备完成率	完成 36 个新增摄像头的建设	
	视频图像接入数	100%	利旧复接完成率	完成 12 个利旧复接摄像头的改造	
	图像清晰度	高	监控设备联网完成率	完成 48 个摄像头的联网	
			区管学校 16 路视频监控覆盖率	100%	

			区管学校重点区域覆盖率	100%	
			运维故障处置完成率	完成当年发生全部运维故障的处置	
			项目验收合格率	100%	
			项目建设完成及时率	2019年9月之前完成摄像头建设	
			运维故障处置及时率	出现故障24小时内处置	
			设备运行稳定率	100%	
			视频图像清晰情况	清晰	
项目效益	学校安全负责人知晓率	=100.00%	师生、家长满意度	≥85%	
	学校安全负责人参与度	=100.00%	学校安保负责人满意度	≥85%	
	师生、家长知晓率	≥80.00%	教育局安保中心满意度	≥85%	
	学校安保负责人满意度	≥90.00%	学校师生及家长安全预期满足度	≥85%	
	教育局安保中心满意度	≥90.00%	长效管理制度健全性	健全	
	制度建设情况	良好	监控平台管理机制	健全	
			服务商协调沟通机制	健全	

二、项目历年绩效评价及结果应用情况

闵行区教育局于2018年委托第三方评价机构对2018年学校视频联网系统项目进行绩效跟踪评价。

1、项目存在问题：一是项目年初预算992万元，依据已签订的年度服务合同，全年须支付金额为968万元，差额部分应予以及时调减，确保预算资金执行率。二是考核管理的激励机制需进一步加强。项目自2017年正式实施，区教育局安全中心依据服务合同相关条款对第三方服务单位进行跟踪考核监督，但未将考核结果、服务满意度等与服务费用挂钩，缺乏有效激励。

2、项目相关建议：一是建议区教育局尽快调减年初预算，确保

预算资金执行率，提高资金使用效能。二是优化现有考核监督手段，充分融入激励机制。建议区教育局健全优化现有对第三方服务单位的跟踪考核监督机制，将年度服务费用的5%以“质保金”形式，结合当年服务质量，在服务结束后进行支付。三是学校视频联网系统目前仅覆盖了区内公办学校和幼儿园，建议区教育局能够积极推广该模式，全面将民办学校和幼儿园纳入系统，让区内更多的学生和儿童受益，打造更佳更安全的校园环境。

3、项目结果应用：2018年教育局已按照合同金额对年初预算进行了调减。

三、项目评审结论

- 1、由第三方评价机构对项目进行独立评价；
- 2、由评审专家、人大代表、政协委员及职能部门组成的评审小组，从项目决策、项目管理和项目绩效三个部分对该项目进行了综合评估。综合评分结果如下：

表 3-1 2019 年学校视频联网系统租赁项目
目标申报及预算立项前评价评分结果

“2019年学校视频联网系统租赁项目”评价指标	评价机构评分	评审得分	综合得分	全区综合平均分
第一部分：项目决策（50%）	47	45.2	46.1	
第二部分：项目管理（30%）	28	24.6	26.3	
第三部分：项目绩效（20%）	12	15.3	13.65	
总分	87	85.1	86.05	

项目评价机构评分为87分；评审后得分为85.1分；最终该项目综合得分为86.05分，项目等级为“基本有效”，项目排名为第X名。结果表明：

本项目立项依据充分，立项程序规范；预算编制单价和每个学校

安装摄像头数量均通过专家论证；项目组织架构完善，项目财务管理制度健全。

但在项目绩效目标、预算编制、项目管理三方面存在不足：

绩效目标方面：项目原申报绩效目标不够健全合理，目标值未量化；

预算编制方面：建议 2019 年项目最终预算安排 5147232 元，核减预算 145710 元，核减率 2.8%，预算编制中项目服务期设置不够合理，未能紧密结合项目实际情况和计划进行编制。

项目管理方面：项目单位对服务单位建设和维护质量等方面缺少有效的监管，项目运行管理上存在一定的风险。

四、项目评审意见

1、绩效目标不够细化合理

根据区教育局填报的绩效目标申报表，项目产出、效益目标编制不够细化、合理，产出指标应根据项目的主要工作量设置并补充产出的标杆值；效益目标安全事故发生数与项目不具有匹配性，需要完善，设备运行稳定率建议调整为产出。

2、项目部分计划运维服务期不合理，导致预算编制不够合理

项目部分运维服务期安排不合理，导致预算编制不够合理，具体来说：

(1) 2018 年新增学校按照运维服务期 18 个月（2018 年 6 个月+2019 年 12 个月）安排预算 219744 万元，经调研，预算单位尚未提供签证单（验收材料），无法预计是否能够在 2018 年内完成新增的 4 个学校监控摄像头及视频联网平台相关设施设备的建设和安装工作，故预算安排 18 个月不合理。

(2) 2019 年新增学校按照运维服务期 6 个月安排预算 36624 元，

经调研，2019 年新增的学校预计于 2019 年 6 月完成学校建设，电信公司于 2019 年 7 月对新开办学校进行查勘，对监控摄像头及视频联网平台相关设施设备进行建设安装，预计 2019 年 8 月底完成学校监控摄像头及视频联网平台相关设施设备的建设和安装工作，故预算安排 6 个月不合理。

(3) 利旧复接改新建按照运维服务期为 18 个月（2018 年 6 个月+2019 年 12 个月）安排预算 97470 元，截止 2018 年 11 月，项目实施单位尚未提供更换记录等证明材料，故预算安排 18 个月不合理。

3、项目监管存在缺失，项目管理存在风险

项目单位对服务单位缺少有效的监管，主要体现在两方面，一是在摄像头等建成后未对其进行验收，无法掌握摄像头实际建设完成时间、完成质量等，二是对摄像头利旧改新建等没有相关更换记录，无法证明是否及时完成更换，在项目管理上存在一定的风险。

五、项目改进建议

1、进一步完善绩效目标，明确各目标值

建议区教育局完善绩效目标申报工作，产出指标应根据项目内容与工作目标进行细化，效益指标应围绕项目预算进行设置，绩效目标的标杆值应采用绝对数量值，具体来说：产出目标中“新建监控设备完成率”目标值应为“完成 36 个新增摄像头的建设”，“利旧复接完成率”目标值应为“完成 12 个利旧复接摄像头的改造”，“监控设备联网完成率”目标值应为“完成 48 个摄像头的联网”，“项目建设完成及时率”目标值应为“2019 年 9 月之前完成摄像头建设”，“运维故障处置及时率”目标值应为“出现故障 24 小时内处置”。

2、合理安排运维服务期计划，合理编制预算

建议结合往年项目实施情况及合理的运维服务期，对申报的预算

进行调整，以提高预算的合理性及准确性。通过梳理，本项目原申报预算 5292942 元，建议核减 145710 元，故 2019 年项目安排预算 5147232 元。具体调整情况如下：

(1)“存量”部分的预算安排 4920792 元，区教育局通过公开招标，确定电信上海公司为中标单位，服务期间为 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，2019 年在服务期内，根据合同预算较为合理，建议不进行调整。

(2)“新增”部分的预算安排 274680 元，部分安排不尽合理，建议安排预算 183120 元，核减金额 91560 元。

2018 年新增学校建议按照 2019 年运维服务期 12 个月安排预算，核减预算 $(16*148+48*205)*6=73248$ 元。

2019 年新增学校建议按照 2019 年运维服务期 4 个月安排预算，核减预算 $(12*148+36*205)*2=18312$ 元。

(3)“利旧复接改新建”部分的预算安排 97470 元，预算安排不合理，建议安排算 43320 元，核减金额 54150 元。

利旧复接改新建，基于鼓励项目实施单位继续采用利旧复接方式开展监控工作，因此，建议项目单位建立台账等一系列管理制度后，按照 2019 年运维服务期 8 个月安排预算，核减预算 $95*57*10=54150$ 元。（“闵行区 2019 年学校视频监控系统租赁项目”预算核减详见附件）。

3、加强对服务单位的监管，提高项目管理水平

建议项目单位制定相关的监控措施，要求电信公司规范验收、维修、更换等程序，建立台账等一系列管理制度，及时做好相关记录，方便项目单位及时有效掌握摄像头及视频联网系统平台的运行情况，此外，建议合理利用项目投入，匹配必要的保障手段或条件，从而充

分发挥项目效益。

4、风险管理建议

建议区教育局今后对新增学校视频联网系统建设时，有效整合利用现有资源，充分利用学校原有摄像头，梳理整合公安等其它条线安装的摄像头，避免重复安装，浪费资源的风险。

二〇一八年十月二十九日

附件 1

2019 年闵行区学校监控系统租赁项目预算调整明细表

预算明细	类别	学校数	利旧复接		新增摄像头		原申报 服务期(月)	核定 服务期(月)	原申报 预算金额	核定 预算金额	核减金额
			数量	单价(元/ 月)	数量	单价(元/ 月)					
存量学校视 频联网系统	区管学校	138	843	148	1365	205	12	12	4855068	4855068	0
	农民工学校 (街道)	2	19	148	13	205	12	12	65724	65724	0
	合计	140	862	-	1378	-	-	-	4920792	4920792	0
新增学校视 频联网系统	2018 年新 增区管学校	4	16	148	48	205	18	12	219744	146496	73248
	2019 年新 增区管学校	3	12	148	36	205	6	4	54936	36624	18312
	合计	7	28	-	84	-	-	-	274680	183120	91560
利旧改新建 视频联网系 统	区管学校	32	-	-	76	57	18	8	77976	34656	43320
	农民工学校 (街道)	2	-	-	19	57	18	8	19494	8664	10830
	合计	34	-	-	95	-	-	-	97470	43320	54150
总计		-	1848		1557	-	-	-	5292942	5147232	145710