

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2017年度上海市航空摄影测量项目

项目单位：上海市规划和国土资源管理局

主管部门：上海市规划和国土资源管理局

委托单位：上海市规划和国土资源管理局

评价机构：上海公信会计师事务所有限公司

二〇一八年六月

目 录

摘要.....	- 4 -
2017 年度上海市航空摄影测量项目财政支出绩效评价报告	- 8 -
前 言.....	- 8 -
一、项目基本情况.....	- 9 -
（一）概况	- 9 -
1、立项背景及目的.....	- 9 -
2、预算资金来源及使用情况.....	- 11 -
3、实施情况.....	- 11 -
4、组织及管理.....	- 11 -
（二）绩效目标	- 11 -
二、绩效评价工作情况.....	- 14 -
（一）绩效评价目的	- 14 -
（二）绩效评价工作方案制定过程	- 14 -
（三）绩效评价原则、评价方法等	- 15 -
1、评价依据.....	- 15 -
2、绩效评价原则.....	- 16 -
3、评价指标体系及标准.....	- 17 -
4、评价等级.....	- 17 -
5、评价方法.....	- 17 -
（四）数据采集方法及过程	- 17 -
（五）绩效评价实施过程	- 17 -
1、深入了解项目情况.....	- 18 -
2、数据填报和采集.....	- 18 -
3、问卷调查.....	- 18 -
4、数据分析及撰写报告.....	- 18 -
5、专家评审阶段.....	- 18 -

(六) 绩效评价的局限性	- 19 -
三、评价结论和绩效分析	- 19 -
(一) 评价结论	- 20 -
1、评价结果	- 20 -
2、主要绩效	- 18 -
(二) 具体绩效分析	- 19 -
1、项目决策	- 19 -
2、项目管理	- 21 -
3、项目绩效	- 24 -
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	- 28 -
(一) 主要经验及做法	- 28 -
(二) 存在的问题	- 28 -
(三) 建议和改进措施	- 29 -
五、其他需说明的问题	- 29 -
附件 1 2017 年度上海市航空摄影测量项目财政专项资金支出绩效评价体系综合表	
附件 2 绩效评价工作底稿	
附件 3 社会调查问卷汇总分析报告	

摘要

上海市航空摄影测量属于基础测绘的一项基础内容，是构建数字基础地理空间框架、不断提高基础测绘保障能力、服务全面建设小康社会的一项重要基础型工作。2007年9月国家下发了《国务院关于加强测绘工作的意见》，指出了要加大基础测绘工作力度，加强基础测绘规划和年度计划的衔接，按照统一设计、分级负责的原则，全面推进数字中国地理空间框架建设。

为了适应上海城市发展需要，配合上海城市规划、城市建设、国土资源管理和国民经济发展等，积极做好测绘保障工作，上海市规划和国土资源管理局（以下简称：“市规土局”）组织上海市测绘院（以下简称：“市测绘院”），每年进行一次全市范围的上海市航空摄影测量，确保了各项相关工作的顺利进行。

根据《土地调查条例》（国务院第518号令）规定，土地调查应综合运用遥感监测等手段，而航空摄影及影像处理的成果即数字正射影像图、全市影像图等，主要应用于：

- A、上海市城市土地资源调查监管，如农田保护、违法用地调查；
- B、上海市城乡规划设计和规划管理；
- C、测制和更新上海市1:2000数字地形图和基础地理数据库。

本项目由市规土局组织实施和日常管理，属于政府招标采购、财政经常性支出项目，由市测绘院、浙江国遥地理信息技术有限公司、两家共同完成。

市规土局 2017 年度上海市航空摄影测量项目预算资金 2,000.00 万元,由市财政在年度预算内安排。预算资金实际到位 2,000.00 万元,实际支出为 2,000.00 万元。

专项资金所要实现的绩效目标包括:(1)航摄控制测量;(2)影像数据正射处理;(3)数字地表模型制作。

为了解该项目实施情况和反映项目实施后所取得的效益成果,受上海市规划和国土资源管理局的委托,上海公信会计师事务所有限公司对 2017 年度上海市航空摄影测量项目财政支出进行了绩效评价。为保证评价工作的科学性、严谨性、可行性和时效性,制定了评价方案,并根据方案有计划、分步骤展开调研,调研结果经分析汇总,最终形成关于 2017 年度上海市航空摄影测量项目财政专项资金绩效评价报告。

该项目经第三方绩效评价后综合评分为 92 分,绩效评级结果为“优”。

1、绩效分析:

(1)项目决策类:该项目作为航空摄影长期性和基础性的工作,与上海市经济和社会发展战略目标指向完全一致,具有高度的战略目标适应性;经过财政部门的批复及主管部门市规土局的批复,按照确定的年度目标和计划开展工作,项目绩效目标科学合理。

(2)项目管理类:该项目资金到位后,按照预算批复规定用途使用,预算资金结构和实际支持结构一致。通过查阅财务制度和业务制度,发现财务制度比较健全,项目制度建立比较全面。项目制度措

施科学合理，内部控制制度健全并得到较好执行。

(3) 项目绩效类：按规定完成航摄控制测量、影像数据正射处理、数字地表模型制作，数据的可靠性、准确性、丰富性和及时性都具有很高的保障程度；通过满意度问卷调查，市规土局总体取得了较高的服务满意度；该项目实施可以提升人力资源的行业技术水平，可以为政府制定长期规划提供依据，信息使用部门认可目前的信息共享程度。

2、主要结论：

该项目与上海市经济和社会发展战略目标吻合，立项依据充分，绩效目标合理；财务制度和项目管理制度全面建立，内部控制制度得到较好执行；数据的可靠性、准确性、丰富性和及时性都具有很高的保障程度，取得较高的服务满意程度，获得很好的社会效益。上海市测绘院按照 IS9001 质量管理体系标准，和浙江国遥地理信息技术有限公司通力合作精心安排，保质保量、快速高效地为市规土局提供高精度的影像资料，为其进行土地执法检查、农田保护等工作提供基础测绘保障。由于项目的数据、资料等基本齐全，故该项目的项目决策、项目管理、项目绩效达到良好的水平。

3、主要经验：

(1) 市规土局通过提高项目管理能力，加强项目各工序间的沟通，将质量检查提前至项目各环节，确保最终产品的质量，2017 年产品质量平均分达到 88.75 分；同时，不断改进作业工序，提高工作效率，缩短作业周期，确保项目得以及时完成；

(2) 市规土局通过该项目锻炼了队伍，培养了人才。航空影像处理任务量大、周期紧，作业人员通过技术手段，及时处理碰到的各种问题，技术能力进一步提高，培养了一批影像处理方面的人才，为以后工作打下了基础。

4、存在的问题:

(1) 目前尚未建立独立的财政资金专项管理

由于市测绘院下属项目众多，各个项目之间有一定的联系，所以本次绩效项目资金支出尚未设立专项进行管理；

(2) 沟通协调机制尚需进一步完善

航空摄影的影响因素较多，包括空域管理、批复及时性、天气及其它人为因素，不确定性较大。为此项目单位尚需进一步完善沟通协调机制，特别是针对突发情况的应对机制。

5、建议与举措:

(1) 建立财政专项资金管理制度

针对财政支出建立专项资金管理制度，明确财政专项资金的使用方式和开支范围，待项目结束后，开展专项资金的审计工作；

(2) 建立沟通协调机制

为提高航空摄影周期管理，项目单位应当与上海警备区司令部及相关部队单位之间建立“军地合作”的沟通协调机制，特别是遇到突发情况，通过其他技术手段予以解决。

2017 年度上海市航空摄影测量项目 财政支出绩效评价报告

前 言

财政支出绩效评价，是指财政部门、预算主管部门和预算单位根据设定的绩效目标，运用科学合理的评价方法、指标体系和评价标准，对财政支出和效果进行客观、公正的评价。

财政支出绩效评价从深化部门预算改革，加强预算绩效管理的实际需要出发，通过科学合理的方法，客观公正地评价财政资金使用的经济性、效率性和效益性，是强化部门预算支出责任、改善财政支出管理、优化资源配置以及提高公共服务水平的重要手段。

为了解 2017 年度上海市航空摄影测量项目实施情况和反映项目实施后所取得的效益成果，上海公信会计师事务所有限公司受上海市规划和国土资源管理局的委托，根据上海市绩效评价有关文件及规定结合政府公共绩效管理的一般原理，遵循“一观三论”的理论思想，采用因素分析法，采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈、研讨、审核等方法，对“2017 年度上海市航空摄影测量”项目的财政资金使用及其效果，实施绩效评价并形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

(一) 概况

1、立项背景及目的

2007年9月国家下发了《国务院关于加强测绘工作的意见》，指出了要加大基础测绘工作力度，加强基础测绘规划和年度计划的衔接，按照统一设计、分级负责的原则，全面推进数字中国地理空间框架建设。“十一五”期间，开展卫星定位连续运行参考站网建设，改建或扩建大地控制网、高程控制网和重力基本网，加快形成覆盖全部国土、陆海统一的高精度现代测绘基准体系。大力提高基础航空摄影能力和国产高分辨率卫星影像获取能力，实现高分辨率航空航天遥感影像对陆地国土的定期覆盖和局部地区的动态覆盖。到2010年，全面完成陆地国土1:5万地形图测绘；科学合理确定覆盖范围和更新周期，基本完成1:1万地形图的必要覆盖和城镇地区1:2000及更大比例尺地形图测绘。加快各级基础地理信息数据库建设。积极开展海洋基础测绘、海岛（礁）测绘和极地测绘工作。建立健全定期更新和动态更新相结合的更新机制，切实提高基础地理信息的现势性，实现基础地理信息资源数量增加、质量提高和结构优化。

为了适应上海城市发展需要，配合上海城市规划、城市建设、国土资源管理和国民经济发展等，积极做好测绘保障工作，上海市规划和国土资源管理局（以下简称：“市规土局”）组织上海市测绘院（以下简称：“市测绘院”），每年进行一次上海全市范围的上海市航空摄影测量，确保了各项相关工作的顺利进行。

上海市航空摄影测量属于基础测绘的一项基础内容，是构建数字基础地理空间框架、不断提高基础测绘保障能力、服务全面建设小康社会的一项重要基础型工作。上海市基于城市测绘、城市规划、土地管理的需要，自上世纪 80 年代末，就尝试开展航空摄影测量工作。前期由于技术和资金原因，航空摄影测量项目实施的时间间隔较长，到 2006、2007 年，技术和资金方面得到了一定的改善，市规划主管部门要求每两、三年实施一次航空摄影测量，取得了一定的成果。最近几年，随着测绘形势发展的要求及航空摄影测量成果的应用越来越广泛，市规土局要求更新周期由原计划的两年一轮调整为一年一轮，并积极探索和研究航空摄影测量的快速处理技术，进一步缩短航空遥感摄影成果成图资料的处理时间，快速高效地为全社会提供高精度的影像资料。

根据《土地调查条例》（国务院第 518 号令）规定，土地调查应综合运用遥感监测等手段，而航空摄影及处理的成果即数字正射影像图、全市影像图等，主要应用于：

- A、上海市城市土地资源调查监管，如农田保护、违法用地调查；
- B、上海市城乡规划设计和规划管理；
- C、测制和更新上海市 1:2000 数字地形图和基础地理数据库。

上海市航空摄影测量项目主要是为了获取 2017 年航空影像，并通过影像处理得到数字影像图，为市规土局土地执法检查、农田保护等工作提供基础测绘保障。

2、预算资金来源及使用情况

2017 年度，项目预算财政资金 2,000.00 万元。实际使用财政资金共 2,000.00 万元，其中航空摄影 650.00 万元，航摄控制测量、影像数据正射处理、数字地表模型制作 1,350.00 万元（包括材料费、运输费、直接费、间接费、期间费等）。具体资金使用情况见下表：

序号	项目内容	预算金额 (万元)	使用金额	资金执行率	实施单位
1	航空摄影	650.00	650.00	100%	浙江国遥地理信息技术有限公司
2	航摄控制测量	294.00	1,350.00	100%	上海市测绘院
3	影像数据正射处理	680.00			
4	数字地表模型制作	376.00			
	合计\比重	2,000.00	2,000.00	100%	

3、实施情况

A、上海市航空摄影测量项目的内容

上海市航空摄影测量项目的内容包括航空摄影和影像处理两部分内容。航空摄影的主要内容包括编制航摄计划、航飞空域申请、航空摄影、航摄数据检查验收、数据交接、数据送审等；影像处理的主要内容包括：项目设计、空三加密、影像纠正、正射影像图检查验收、数据递交入库等。

B、上海市航空摄影测量项目的规模

2017 年上海市航空摄影测量项目的规模为：预算资金 2000 万元，基础航空摄影覆盖上海市行政区域面积约 8000 平方公里，制作全市

正射影像图共 10272 幅。

C、上海市航空摄影测量项目的涉及范围

航摄区为上海市全市范围，包含九段沙岛、大金山岛、小金山岛、浮山岛、佘山岛、洋山深水港区。

4、组织及管理

2017 年度上海市航空摄影测量项目是由市规土局组织实施的，属于政府招标采购项目，由上海市测绘院、浙江国遥地理信息技术有限公司组成的联合体中标。

（二）绩效目标

1、绩效总目标

本项目绩效总目标为航空摄影测量作为基础地理信息动态监测的技术手段，满足城市规划及城市建设、国土资源管理、城市信息化工作、地理国（市）情监测以及科研等方面的需求。航空摄影测量成果不仅有利于基础地形数据及时更新，确保基础地理信息的现势性；还可以利用航摄影像进行土地调查、土地执法和农田保护等方面，加强土地监管；同时成果可以应用于天地图影像、地理国情普查、生态环境综合整治等，提供多元化的服务。

2、年度绩效目标

2017 年度航空摄影测量项目目标为投入使用塞斯纳 208B 飞机，对全市范围内 8000 平方公里进行航空摄影，并对航空摄影数据进行处理，制作全市 1:2000 数字正射影像图并制作数字地表模型 DSM9600

幅（1: 2000 分幅），满足上海市城市规划、国土资源管理、城市建设、城市信息化工作的需求。

3、绩效指标体系

本项目绩效评价设计了“投入目标”、“产出目标”、“结果目标”和“影响力”四个方面评价一级指标，每一大类再下分二级和三级指标，使评价指标逐步细化，更具操作性。

2017 年度上海市航空摄影测量项目的主要绩效目标如下表：

分解目标内容	绩效内容	指标内容	指标目标值
投入目标	投入管理	预算执行率	100%
	实施管理	政府采购执行情况	程序完整，招标文件健全
		财务（资产）管理制度健全有效	健全、有效
		保证项目执行的制度措施健全有效	健全、有效
产出目标	数量指标	航空摄影面积	8000 平方公里
		正射影像图幅数	9600 幅
		数字地表模型数	2345 幅
	质量指标	验收成果质量等级	合格
	时效指标	完成率	及时
结果目标	上海市市域覆盖率	覆盖率	100%
	社会效益指标	为政府部门、事业单位提供数据服务的单位数	>4
	服务对象满意度	数据使用对象满意度	≥85%
影响力目标	人力资源建设水平	中等职称以上人员比例	≥40%
		注册测绘师资格合规率	≥6%
		接受新技术培训的人数	≥30 人
	长效管理机制	不断完善维持项目发展所需要的制度建设	有专项资金长效管理机制

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

反映 2017 年度上海市航空摄影测量项目的绩效情况，主要目的是进一步规范和加强对专项资金的管理水平，提高政府资金的使用效益，客观公正的评价项目的实施效果和社会反响，同时帮助项目单位补充和完善项目绩效指标。

（二）绩效评价工作方案制定过程

1、了解评价对象：与项目实施单位市规土局进行初步沟通，了解 2017 年度上海市航空摄影测量财政支出项目。

2、确定评价范围：根据上海市财政局监督检查局的要求，确定该项目的预算资金、实施时间、工作内容和职能部门等一并纳入绩效评价框架。

3、收集项目资料：针对了解的项目情况收集相关资料，以便确定绩效目标和进一步实施评价。

4、细化绩效目标：对绩效目标进行细化和补充，同时考虑绩效目标进行指标量化的可操作性。

5、进行社会调查：对一些无法量化指标拟进行社会调查，与项目相关的单位进行初步接触，了解相关单位和项目的相关性，便于针对性设计定型指标。

6、深入了解项目情况：对项目进行全面、深入了解，理解业务的核心内容，便于设置核心指标，整体考量权重分布。

7、设置评价指标：在深入了解的基础上，根据绩效评价框架构建各评价指标和相应权重，并考虑其标杆值和如何取值，形成综合评价表。

8、多用定量指标：根据各指标的特点，尽量采用定量指标而少用定性指标，便于客观衡量，减少主观评判。

9、设定基础表：对于定量指标，分别各项内容采用规定标准（标杆）和实际执行情况（实际）列表，利于被评价单位填写和指标评分。

10、拟定调查问卷和访谈提纲：对于定性指标，分别为被调研单位设置问卷和提纲，便于被调研单位回答和指标评分。

11、指定评价方案，经过专家组评审，遵照专家组的评审意见修改评价方案，按照修改后的方案实施评价。

本项目工作方案经评审后，已根据专家评审意见进行修改，不存在与专家意见不符的修改内容。

（三）绩效评价原则、评价方法等

1、评价依据

（1）《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285号）；

（2）《上海市财政支出绩效评价管理暂行办法》（沪府办发[2011]1号）；

（3）关于印发《上海市预算绩效管理实施办法》的通知》（沪财绩[2014]22号）；

（4）《测绘成果质量检查与验收》GB/T24356-2009；

(5)《数字测绘成果质量检查与验收》GB/T18316-2008;

(6)《测绘产品质量检验实施规定》GLW020;

(7)《关于进一步加强本市测绘工作的实施意见》(沪府办[2009]18号)

2、绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则:

(1)科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、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)分级分类。绩效评价由各级财政部门、部门(单位)根据评价对象的特点,分类组织实施。

(4)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。

根据以上原则,绩效评价应遵循如下要求:

(1)在数据采集时,采取客观数据,主管部门审查、社会中介组织复查,与问卷调查相结合的形式,以保证各项指标的真实性。

(2)保证评价结果真实性、公正性,提高评价报告的公信力。

(3)绩效评价报告应当简明扼要,除了对绩效评价的过程、结果描述外,还应总结经验,指出问题,并就共性问题提出可操作性改进建议。

3、评价指标体系及标准

指标设置原则：根据评价项目内容及特点，依照评价指标设置的经济性、重要性原则，分类、分项设置评价指标。

4、评价等级：

采用百分制（高于 90 分（含 90 分）为优秀、75—90 分（含 75 分）为良好、60—75 分（含 60 分）为合格、60 分以下为不合格。

5、评价方法

绩效评价中采用以下评价方法：

1、比较法，即通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况的比较，综合分析绩效目标实现程度。

2、因素比较法，即通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

3、公众评价法，即通过专家评估，相关单位问卷调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（四）数据采集方法及过程

收集过程中采用了向市规土局发放基础数据调查表、向各个部门调阅和检查相关资料文件、对项目数据进行复核计算以及问卷调查等方法。

（五）绩效评价实施过程

项目组严格按照工作方案，通过调研、相关文件的解读、数据采

集、问卷调查、访谈调研、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。具体实施过程如下：

1、深入了解项目情况（2018年4月至5月）

项目组多次到市测绘院，围绕该项目查阅账面资料和相关文件、检查检测工作记录和确认签字，复核招投标和验收程序、咨询专业技术、与管理层沟通指标内容、询问项目相关单位与本项目的相关点等情况。

2、数据填报和采集（2018年5月）

项目组派出工作人员至市测绘院，对该项目相关资料进行核查，并深入了解项目制度、项目实施、项目资金、内控机制等方面的情况，所有收集数据经核查后汇总完成。

3、问卷调查（2018年6月）

项目组对本项目覆盖的受益单位展开了问卷调查。共发放4份问卷，有效回收4份，问卷回收率100%。（社会调查问卷汇总分析报告详见附件3）

4、数据分析及撰写报告（2018年6月）

项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方，由委托方对报告进行评审。

5、专家评审阶段（2018年6月）

由专家对绩效评价报告评审，修改定稿后，提交财政局报告文本及电子版本。

（六）绩效评价的局限性

对该项目涉及相关单位数量有限，影响到调查问卷发放数量，进而可能影响调查结果代表性意见。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1、评价结果

该项目经第三方绩效评价后综合评分为 92 分，绩效评级结果为“优”。

2、主要绩效

2017 年度上海市航空摄影测量项目资金绩效综合评分达到了“优秀”水平。上海市测绘院按照 ISO9001 质量管理体系标准，和浙江国遥地理信息技术有限公司通力合作精心安排、保质保量、快速高效地为上海市规土局提供高精度的影像资料，为其进行土地执法检查、农田保护等工作提供基础测绘保障。由于项目的数据、资料等都基本齐全，故该项目的决策、项目管理和项目绩效达到良好的水平。

(二) 具体绩效分析

1、项目决策

一级指标	权重	二级指标	三级指标	权重	指标解释	评分标准	得分
项目决策	10	A1 项目立项(6分)	A11 项目与战略目标的适应性	3	项目是否能够支持部门目标的实现,是否符合发展政策和优先发展重点	项目是否能够支持部门目标的实现,是否符合发展政策和优先发展重点。列示相关文件:关联度高得3分、中得2分,低或无得0分。	3
			A12 立项依据充分性	3	项目立项是否有充分的依据	国家、市、区三级文件齐全且关联度高得3分,中等得2分,低得1分;2、仅有市、区二级文件且关联度高得2分,中等得1分,低等得0.5分;3、仅有区级文件且关联度高得1分,中等得0.5分,低等得0分;4、无相关文件或无关联度得0分。	3
		A2 项目目标(4分)	A21 绩效目标合理性	4	项目的绩效目标是否合理可行.	绩效目标设定合理、操作性强,得4分;较合理、操作性较强,得2分;不合理、操作性低,不得分。	4
合计	10			10			10

(1) 项目与战略目标的适应性,得3分(满分为3分)

根据《土地调查条例》(中华人民共和国国务院令 第518号)和《基础测绘条例》(中华人民共和国国务院令 第556号):基础测绘是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统,进行基础航空摄影,获取基础地理信息的遥感资料,测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品,建立、更新基础地理信息系统。

为了适应上海城市发展需要，配合上海城市规划、城市建设、国土资源管理和国民经济发展等，积极做好测绘保障工作，上海市规划和国土资源管理局组织上海市测绘院一年进行一次上海全市范围的上海市航空摄影测量，确保了各项相关工作的顺利进行。因此，基础航空摄影项目与战略目标相适应，得3分。

(2) 立项依据充分性，得3分(满分为3分)

根据《国务院关于加强测绘工作的意见》(国发〔2007〕30号): 大力提高基础航空摄影能力和国产高分辨率卫星影像获取能力，实现高分辨率航空航天遥感影像对陆地国土的定期覆盖和局部地区的动态覆盖。到2010年，全面完成陆地国土1:5万地形图测绘;科学合理确定覆盖范围和更新周期，基本完成1:1万地形图的必要覆盖和城镇地区1:2000及更大比例尺地形图测绘。加快各级基础地理信息数据库建设。积极开展海洋基础测绘、海岛(礁)测绘和极地测绘工作。建立健全定期更新和动态更新相结合的更新机制，切实提高基础地理信息的现势性，实现基础地理信息资源数量增加、质量提高和结构优化。故本项目立项依据充分，得3分。

(3) 绩效目标的合理性，得4分(满分为4分)

2017年度上海市航空摄影项目绩效评价绩效目标共分为投入、产出、结果、影响力4大项，每个大项又分为2-3个小项，共计10个绩效目标。绩效目标合理、操作性强，得4分。

经独立打分此项目决策模块得分为10分(满分为10分)

2、项目管理

一级指标	权重	二级指标	三级指标	权重	指标解释	评分标准	得分
项目管理	25	投入管理 (5分)	B11 预算执行率	5	项目实际支出/项目预算资金*100%	指标值 100%, 最低值 0%, 根据公式: 权重数 x (实际值-最低值) / (指标值-最低值)	5
			B21 专项资金使用合规率	3	专项资金使用是否合规 合规资金数/项目实际支出*100%	专项资金使用程序完整、符合预算批复和合同规定用途得 3 分, 1 项不符扣 1 分, 扣完为止; 如存在截留、挤占、挪用、虚列零分	3
		财务管理 (11分)	B22 财务(资产)管理制度健全性	3	是否按规定建立了财务、资产管理制度、内控制度及其执行情况	制度建立健全并有效执行的得 3 分; 建立但不健全或未执行, 根据情况扣分, 无则不得分。	1
			B23 政府采购的执行情况	5	是否严格执行项目政府采购程序实施招投标, 招标文件是否健全	按照规定进行政府采购, 按照规定程序进行招投标; 并与财政部门核实该项目投标时文件是否齐全进行评分, 齐全得 2 分, 有一项不符合扣 1 分。	5
			组织实施 (9分)	B31 保证项目实施的制度、措施的建立情况	3	是否建立了保证项目顺利实施的相关制度和措施	建立了保证项目顺利实施的相关制度和措施, 完备且与本项目关联度高的得 3 分, 建立但不完备、关联度中等得 2 分, 未建立不得分。
			B32 制度、措施的科学性和合理性	3	为项目实施制订的制度和措施是否存在影响项目实施效果的缺陷	制度和措施具有科学性和合理性, 得 3 分, 如存在影响项目实施效果的缺陷的, 发现一处扣 0.5 分, 直至本三级指标分值扣完为止。	2

		B33 相关制度和措施的执行情况	3	是否严格执行保证项目实施的制度和措施	严格执行项目管理程序及招标投标制度、监理制度、合同制度、项目公示制度、政府采购制度等(针对具体项目对应考核)的得3分,有一项不符合的扣0.5分,直至本三级指标分值扣完为止。	2
合计	25		25			20

(1) 预算执行率, 得5分(满分为5分)

市规土局2017年度上海市航空摄影项目专项财政预算资金2000万元, 实际支出资金为2000万元, 执行率为100%, 按照指标值100%, 最低值0%, 根据公式: 权重数 X (实际值-最低值)/(指标值-最低值), 得5分。

(2) 专项资金使用合规率, 得3分(满分为3分)

经对相关财务明细账和报表的检查, 以及财务凭证的抽查, 财务凭证中均附有记账凭证、资产入账凭单、发票, 且手续齐全、审批合规、各相关人员签章完整, 并依据市测绘院提供的2017年度《审计报告》, 各项支出中未发现有问题支出, 专项资金使用符合规范要求, 故本项不扣分, 得3分。

(3) 财务(资产)管理制度健全性, 得1分(满分为3分)

上海市测绘院制定了《上海市测绘院财务管理规定》, 其中涵盖了货币资金管理、报销规定、银行帐户和银行票据管理、财政票据和发票管理、政府采购管理、收入管理、支出管理、往来资金管理、等财务制度及职责。但是市测绘院未建立专项资金管理, 无法细分此

次专项支出情况，故扣减 2 分，本项得 1 分。

(4) 政府采购的执行情况，得 5 分（满分为 5 分）

经对上海市测绘院提供的公开招标资料汇总，并与主管部门核实，上海市测绘院按照规定进行政府采购，并按照规定程序进行招投标，故不扣分。

(5) 保证项目实施的制度、措施的建立情况，得 2 分（满分为 3 分）

上海市测绘院建立了 ISO9001 质量管理体系，并制定了测绘项目管理规定、测绘产品质量检验实施规定、供方管理规定等制度和措施，方便项目的管理和实行。但缺乏沟通协调机制，故扣减 1 分，本项得 2 分。

(6) 制度、措施的科学性和合理性，得 2 分（满分为 3 分）

上海市测绘院所建立的 ISO9001 质量管理体系、测绘项目管理规定、测绘产品质量检验实施规定、供方管理规定等制度，制度基本符合科学性、合理性，但还存在一定缺陷，酌情扣减 1 分，本项得 2 分。

(7) 相关制度的措施的执行情况，得 2 分（满分为 3 分）

经查证，上海市测绘院 ISO9001 质量管理体系总体运行情况良好，总体上基本执行项目管理程序及招投标制度、监理制度、合同制度、项目公示制度、政府采购制度等，未发现违反制度的情况，但是仍有不足之处，酌情扣减 1 分，本项得 2 分。

经独立打分，此项目管理模块得分为 20 分（满分为 25 分）。

3、项目绩效

项目绩效类指标满分 65 分，实际得分 62 分。

项目绩效类设置三小类共 10 个三级指标。

一级指标	权重	二级指标	三级指标	权重	指标解释	评分标准	得分
项目绩效	65	项目产出 (30分)	数量指标	4	航空摄影面积	航空摄影面积≥8000 平方公里，得 4 分；平方公里数每小 1%，扣 1 分；扣完为止。	4
				4	正射影像图幅数	正射影像图幅数> 9600 幅，得 4 分；图幅数每小 1%，扣 1 分；扣完为止。	4
				4	数字地表模型图幅数	数字地表模型图幅数> 2345 幅，得 4 分；图幅数每小 1%，扣 1 分；扣完为止。	4
			10	质量指标	验收成果质量等级	成果质量等级为合格，得 10 分；不合格，不得分。iso9001 文件。	10
			8	时效指标	完成及时性	按照规定时效完成得满分，延期酌情扣分。	8
		项目结果 (25分)	8	上海市市域覆盖率	覆盖率=完成图幅数/市域图幅数*100%	指标值 100%，最低值 0%，根据公式：权重数 x (实际值-最低值) / (指标值-最低值)	8
			8	提供服务单位数	为政府部门、事业单位提供数据服务的单位数	提供服务的单位数≥4，得 8 分；单位数每少 1 家，扣 4 分；扣完为止。	8
			9	服务对象满意度	数据使用对象满意度调查	根据问卷结果，满意 100%，一般 60%，不满意 0 的权重比例来打分。满意度≥85%，得 9 分；满意度每降低 5%扣 1 分，扣完为止。	9
		能力建设及可持续影响 (10分)	2	人员职称情况	中级职称人员比例	比例大于等于 40%，得 2 分；比例每小 5%，扣 1 分；扣完为止。	2
			2	注册测绘师资格合规情况	测绘师资格合规率	资格合规率大于等于 6%，得 2 分；比例每小 1%，扣 1 分；扣完为止。	2
			2	人员培训情况	接受新技术培训的人数	人数大于等于 30 人，得 2 分；人数每少 5 人，扣 1 分；扣完为止。	2

			长效管理机制	4	不断完善维持项目发展所需要的制度建设以及维护费用等落实情况。	有专项资金长效管理机制并且可操作性强的得4分, :有专项资金长效管理机制,但未得到有效执行得2分, 暂无长效管理机制的不得分。	1
合计	65			65			62

(1) 数量指标, 得12分(满分为12分)

①根据上海市测绘院提供的检验报告(编号:委 17086), 2017年航空摄影面积约为8000平方公里。评分标准:航空摄影面积 \geq 8000平方公里, 得4分, 平方公里数每小1%, 扣1分; 扣完为止。航空摄影面积符合指标要求, 故得4分;

②根据上海市测绘院提供的检验报告(编号:业 17031), 2017年正射影像图幅数共计10272幅。评分标准:正射影像图幅数 $>$ 9600幅, 得4分; 图幅数每小1%, 扣1分, 扣完为止, 故该项得4分。

③根据上海市测绘院提供的检验报告(编号:业 17035), 2017年数字地表模型制作共计9399幅。评分标准:数字地表模型制作 \geq 2345幅, 得4分; 图幅数每小1%, 扣1分; 扣完为止, 故该项得4分。

根据以上分析, 数量指标三项总计得分为满分12分。

(2) 质量指标, 得10分(满分为10分)

根据上海市测绘院提供的检验报告(编号:业 17031), 本检验批次共有10272幅正射影像图, 抽样105幅, 检验结论:批合格, 批质量平均分为87.7分; 根据上海市测绘院提供的检验报告(编号:业 17035), 共有9399幅数字地表模型制作, 抽样80幅, 检验结论:批合格, 批质量平均分为89.8分。评分标准:成果质量等级为合格,

得 10 分；不合格，不得分。该项目验收成果质量等级批为批合格，故本项得 10 分。

(3) 时效指标，得 8 分（满分为 8 分）

根据上海市规划和国土资源管理局提供的招标和中标文件，航空摄影需在市规土局签订合同后三个月内完成，航摄控制测量、影像数据正摄处理及数字地表模型制作需在市规土局签订合同后五个月内完成，合同签订时间均为 2017 年 4 月 13 日，本项目达到合同要求，在时效内完成，故得 8 分。

(4) 上海市市域覆盖率，得 8 分（满分为 8 分）

根据上海市测绘院提供的检验报告（编号：业 17035），本年度市域正射影像图幅数共有 9600 幅，实际完成 10272 幅，覆盖率 100%。评分标准：指标值 100%，最低值 0%，根据公式： $\text{权重数} \times (\text{实际值} - \text{最低值}) \div (\text{指标值} - \text{最低值}) = 6.72$ ，故得 8 分。

(5) 提供服务单位数，得 8 分（满分为 8 分）

根据上海市测绘院提供的数据显示，2017 年度数据提供服务的政府部门、事业单位共有上海市城市规划设计研究院、上海市交通委员会、上海市普陀区规划和土地管理局、上海同济城市规划设计研究院、上海市发展和改革委员会城市发展处、上海防汛信息中心、上海市绿化和市容管理信息中心、上海市水务局以及上海市农业委员会 9 家单位，评分标准：提供服务的单位数 ≥ 4 ，得 8 分；单位数每少 1 家，扣 4 分；扣完为止。故本项得分为 8 分。

(6) 服务对象满意度，得 9 分（满分为 9 分）

通过对政府部门对市测绘院提供服务的满意度调查表的分析，本次调查包括了 4 个政府部门：上海市城市规划设计研究院、上海市气象局、上海市防汛信息中心及上海市规划和国土资源管理局地籍处。总满意率为 99%。评分标准：服务对象满意率 $\geq 85\%$ ，得 9 分；满意率每降低 5%扣 1 分，扣完为止。故本项得分为 9 分。

(7) 人员职称情况，得 2 分（满分为 2 分）

根据上海市测绘院提供的资料显示，参与项目的人数共计 44 人，中级职称以上人员共计 26 人，比例 59.09%。评分标准：比例 $\geq 40\%$ ，得 2 分；比例每小 5%，扣 1 分；扣完为止，故得 2 分。

(8) 注册测绘师资格合规情况，得 2 分（满分为 2 分）

根据上海市测绘院提供的资料显示，参与项目的人数共计 44 人，注册测绘师资格合规人员共计 13 人，资格合规率为 29.55%。评分标准：资格合规率 $\geq 6\%$ ，得 2 分；比例每小 2%，扣 1 分；扣完为止，故得 2 分。

(9) 人员培训情况，得 2 分（满分为 2 分）

根据上海市测绘院提供的资料显示，从 2017 年 5 月 9 日，进行了 1 次培训，共有 54 人参加了培训。评分标准：人数 ≥ 30 人，得 2 分；人数每少 5 人，扣 1 分；扣完为止。故得 2 分。

(10) 长效管理机制，得 1 分（满分为 4 分）

根据上海市测绘院提供的资料显示，测绘院建立了测绘项目管理规定、测绘产品质量检验实施规定、供方管理规定等制度，测绘院并未建立专项资金长效管理机制，但根据现有制度制定情况也可以满足

部分长效机制，酌情给予 1 分。

经独立打分，此模块项目绩效模块得分为 62 分（满分为 65 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

该项目主要依赖于员工高素质和务实工作态度、良好的制度环境、严格的作业质量控制。主要表现在以下方面：

（1）市规土局通过提高项目管理能力，加强项目各工序间的沟通，将质量检查提前至项目各环节，确保最终产品的质量，2017 年产品质量平均分达到 88.75 分；同时，不断改进作业工序，提高工作效率，缩短作业周期，确保项目得以及时完成；

（2）市规土局通过该项目锻炼了队伍，培养了人才。航空影像处理任务量大、周期紧，作业人员通过技术手段，及时处理碰到的各种问题，技术能力进一步提高，培养了一批影像处理方面的人才，为以后工作打下了基础。

（二）存在的问题

（1）目前尚未建立独立的财政资金专项管理

由于市测绘院下属项目众多，各个项目之间有一定的联系，所以本次绩效项目资金支出尚未设立专项进行管理；

（2）沟通协调机制尚需进一步完善

航空摄影的影响因素较多，包括空域管理、批复及时性、天气及其它人为因素，不确定性较大。为此项目单位尚需进一步完善沟通协

调机制，特别是针对突发情况的应对机制。

（三）建议和改进措施

（1）建立财政专项资金管理制度

针对财政支出建立专项资金管理制度，明确财政专项资金的使用方式和开支范围，待项目结束后，开展专项资金的审计工作；

（2）建立沟通协调机制

为提高航空摄影周期管理，项目单位应当与上海警备区司令部及相关部队单位之间建立“军地合作”的沟通协调机制，特别是遇到突发情况，通过其他技术手段予以解决。

五、其他需说明的问题

无

上海公信会计师事务所有限公司

二〇一八年六月二十三日