

## 关于 2020 年预算绩效管理有关情况的说明

1. 夯实制度基础，完善预算绩效管理体系。制定印发《北京市市级财政支出成本预算绩效分析操作流程》、《北京市市级部门预算绩效运行监控管理办法》、《北京市预算绩效目标管理办法》、修订《北京市项目支出绩效评价管理办法》。

2. 加强成本控制，持续推进全成本预算绩效改革。2020 年将全成本预算绩效管理拓展到行政运行、政府投资、公用事业、政府投资基金、市对区转移支付等领域。压减了党政机关课题经费 1.5 亿元，压减幅度达 45%。公用事业领域，在地面公交、供热等 8 个领域，打出成本控制组合拳，累计减少财政投入 85.1 亿元。政府性投资领域，对加强政府性投资建设项目成本管控的“990 号文”落实情况开展绩效评价，强化政府投资全口径、全周期、全过程管理。政府投资基金领域，首次对全市 26 支市级基金逐一审查分析，重点对基金运行状况、管理合规性等方面进行了绩效评价。

3. 完善体制机制，深化全过程预算绩效管理。一是强化事前绩效评估。市财政局 2020 年共完成 89 个项目（政策）的事前绩效评估工作，涉及 24 家一级预算单位，预算总金额 44.6 亿元。经评估，“予以支持”项目 61 个，“部分支持”项目 14 个，“不予支持”项目 14 个，审定金额 38.7 亿元，核减金额共 5.9 亿元，核减率 13.2%。二是组织各部门开展绩效自评和绩效跟踪，填报绩效目标。2020 年，205 家预算

部门自评资金规模 951 亿元，涉及自评项目 4058 个；156 个预算部门完成 2020 年上半年绩效跟踪工作，涉及项目 3766 个，资金 847.4 亿元；将绩效目标作为入库、预算安排的前置条件并实施分类管理。三是开展财政绩效评价。包括北京市中小企业发展资金、高校高水平人才交叉培养计划等 13 个项目，涉及资金规模 41.3 亿元，首次将专项债务资金安排的土地储备项目列入财政重点评价范围。

4. 紧盯资金效益，强化直达资金绩效评价工作。印发《关于进一步加强本市直达资金全过程预算绩效管理工作的通知》，聚焦本市直达资金做好“六稳”工作、落实“六保”任务及重大惠企利民政策的实际效果，对部分市级项目开展绩效监控，并直接评价部分区级直达资金项目，涉及资金 23.4 亿元。

5. 硬化绩效责任，加强绩效评价结果应用。一方面评价结果与预算挂钩，对项目支出绩效评价结果不佳的，按照一定比例（5%、10%）扣减部门项目经费；另一方面将“财源建设”和“成本控制”纳入政府绩效考评体系。

我市预算绩效管理工作连续 9 年被财政部评为先进省市。

附：北京市财政支出绩效评价报告

# 北京市财政支出绩效评价报告

北京市财政局

2021年7月





# 导 言

2021年北京市财政局选取9项绩效评价报告提交人大审议并进行公开,评价对象包括5项人大选定重点支出项目、2项部门整体支出绩效评价及2项成本绩效分析,共涉及6家一级预算部门。

为深入落实《中共北京市委 北京市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(京发〔2019〕12号)要求,我局组织开展部门整体绩效报告制度试点工作,选取市民政局和市规划自然资源委作为试点,进一步完善预算绩效管理体系,压实部门预算绩效管理责任。

我局逐步加大绩效信息公开力度,推进以评促改,加大对部门完成绩效目标和落实绩效责任情况的监督,不断提高预算绩效管理水平。2021年公开的绩效评价项目数较2020年增加1项,9项报告中包括项目评价、政策评价、成本绩效分析和部门整体绩效报告,内容上更加丰富。

从绩效评价情况来看,预算部门的绩效管理意识和能力较过去明显提升,开展预算全过程绩效管理的主动性和规范性有所提高,更加重视财政资金的使用效率和效益,项目和政策的效果明显提升。

北京市财政局

2021年7月



# 目 录

北京市民政局老年人养老服务补贴津贴市级补助政策 绩效评价报告 .....	1
北京市教育委员会促进基础教育事业(学前学段) 政策绩效评价报告 .....	23
北京市交通委员会普通公路新改建项目绩效评价报告 .....	44
北京市科学技术委员会医药健康领域科技创新研究项目绩效 评价报告 .....	58
北京市医院管理中心市属医院考核奖励经费政策绩效 评价报告 .....	80
2020年北京市规划和自然资源委员会部门整体绩效 评价报告 .....	103
2020年市委社会工委市民政局部门整体绩效评价报告 .....	125
北京市学校校园室外运动场地改造项目主要面层 成本分析 .....	170
北京市规划和自然资源委员会施工图审查成本定额 分析报告 .....	184



# 北京市民政局老年人养老服务补贴津贴 市级补助政策绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《中华人民共和国预算法》、《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月—5月,对北京市民政局2020年度“老年人养老服务补贴津贴市级补助”政策开展了绩效评价。

## 一、政策基本情况

### (一) 政策名称及属性

政策名称:老年人养老服务补贴津贴市级补助

主管部门:北京市民政局

执行单位:各区民政局

政策属性(新增/延续):延续

资金总额:93363万元

政策内容:根据2019年9月30日印发的《北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法》(京民养老发〔2019〕160号),养老服务补贴津贴包括三项:困难老年人生活补贴(按照低保、低收入、计划生育特殊困难家庭每人每月300、200、100元)、重度失能老年人护理补贴(按照重度失能或重度残疾等级每人每月600、400、200

元)、高龄老年人津贴(按照 80-89 周岁老年人、90-99 周岁老年人、100 周岁及以上老年人每人每月 100、500、800 元)。养老服务补贴津贴所需资金,由市区共担,其中市财政按照分类给予定额补助(重度失能和 80-89 周岁老年人每人每月 100 元、90-99 周岁老年人每人每月 200 元、100 周岁及以上老年人每人每月 300 元,按年补助并对上年补助多抵少补清算),各区负担剩余及自行决策提高标准部分。

## (二) 政策背景

党的十七大以来,特别是党的十八大、十九大,对加快建设和完善社会福利体系、健全社会福利制度,都先后提出过明确的要求。2014 年 9 月,财政部、民政部、全国老龄办印发《关于建立健全经济困难的高龄失能等老年人补贴制度的通知》(财社〔2014〕113 号),要求“各地要加快建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度”。

2017 年 1 月,国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》(国发〔2017〕9 号),规划中要求“全面建立针对经济困难高龄、失能老年人的补贴制度,并做好与长期护理保险的衔接。”除了《老年人权益保障法》明确的高龄津贴外,在该文件附件一的任务清单中明确“对经济困难的高龄老年人,逐步给予养老服务补贴;对生活长期不能自理、经济困难的老年人,给予护理补贴。”,这从国家层面首次明确老年人三项补贴的名称。同年 6 月,国务院办公厅印发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》(国办发〔2017〕52 号),要求全面建立针对经济困难高龄、失能老年人的

补贴制度,并做好与长期护理保险的衔接。2019年,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)提出“全面建立经济困难的高龄、失能老年人补贴制度”等部署。

2015年以来,北京市颁布了一系列法规和政策。2015年,北京市出台了《北京市居家养老服务条例》,提出各级政府应当建立评估制度,对符合条件的低收入、失能、失独等特殊困难老年人给予居家养老服务补贴。《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》(京政发〔2016〕59号)以及市老龄委《北京市支持居家养老服务发展十条政策》(京老龄委发〔2016〕7号)等文件,均对健全完善老年人社会福利政策提出了明确要求。2018年,北京市政府办公厅印发《关于加强老年人照顾服务完善养老体系的实施意见》(京政办发〔2018〕41号),要求“改革完善老年人社会福利制度”。

为落实以上政策文件精神,市民政局牵头相关部门联合制定了《北京市老年人养老服务补贴津贴管理实施办法》(以下简称《实施办法》),自2019年10月1日正式施行。《实施办法》整合了原有11个政策保障文件,核心框架是以困难、失能和高龄老年人补贴津贴制度为核心,加强本市老年人社会福利制度体系的构建和完善,与正在实施的残疾人两项补贴和部分区正在试点的长期照护保险等制度、政策有机衔接,统筹发放范围与发放标准、政策环节,简化申领程序,降低政策成本,提高政策执行效率。

### **(三) 政策目标**

#### **1. 政策目标任务**

(1)着力实现老年人照顾服务目标。围绕落实党中央加强老

年人照顾服务的要求和国务院关于全面建立针对经济困难、高龄、失能老年人补贴制度的规定,深化细化为具体的政策举措,不断提高老年人居家照顾服务水平。

(2)有效缓解老年人生活照料困难。通过政策创制、整合与衔接,帮助经济困难、失能、高龄等状况的老年人及其家庭提高消费支付能力,推进享受专业化、职业化、多元化的照顾服务,切实减轻居家养老照料负担。

(3)推动形成多元化资金投入格局。以老年人需求和有效供给为牵引,发挥财政资金的引导和示范效应,调整并转变政府服务供给方式,进一步建立健全向经济困难、失能和高龄老年人倾斜的养老服务补贴津贴制度,深化本市养老服务体系建设。

(4)更好体现公平可持续发展理念。加强养老服务供给侧结构性改革,推进专业服务供给和现实有效需求对接,通过科学的老年人养老服务综合补贴津贴制度提供稳定保障,实现公共财政投入公平与效率平衡,使补贴更有针对性、实效性。

(5)推动基本养老公共服务均衡化。建设覆盖广泛、内涵丰富、衔接紧密的老年人养老服务补贴津贴制度,做好与困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的有效衔接,做好与正在试点探索推进的长期护理保险制度的顺利衔接,促进养老服务保障水平不断提高,推动实现基本养老服务均衡化。

## 2. 2020 年度绩效目标

提高老年人居家照顾服务水平,帮助经济困难、失能、高龄等状况的老年人及其家庭提高消费支付能力,推进享受专业化、职业



化、多元化的照顾服务,切实减轻居家养老照料负担,深化本市养老服务体系建设,实现公共财政投入公平与效率平衡,使补贴更有针对性、实效性,推动实现基本养老服务均衡化。

#### (四) 政策资金

##### 1. 政策资金的下达与支出

根据《实施办法》,养老服务津贴补贴所需资金,由市区共担。根据《北京市财政局关于提前下达 2020 年社会保障和就业补助及福彩公益金专项转移支付预算的通知》,2020 年北京市财政落实市级补助 93363 万元。其中,当年预算 80079 万元,安排部分区专项消化使用历年福彩公益金结余 13284 万元。在市级补助的基础上,各区财政局结合各区实际申领养老服务补贴、津贴的老年人实际人数,利用财政资金进行保障。

截止 2020 年底,市级财政补助资金实际支出 93363 万元,预算执行率为 100%。政策的年度总资金投入 214925.89 万元,向符合申领条件的困难老年人、失能老年人、高龄老年人共计 914.86 万人次发放了养老服务补贴津贴。具体发放情况见下表。

表 1 2020 年老年人养老服务补贴、津贴发放情况表

补助对象核补助内容	累计发放人次 (万人次)	累计发放金额 (万元)
困难老年人养老服务补贴	48.21	9907.57
其中:享受低保待遇老年人	19.62	6234.16
低收入家庭中未享受低保待遇老年人	1.06	233.72
计划生育特殊家庭老年人	27.52	3439.69
失能老年人补贴	1694.34	99058.34
其中:重度失能老年人护理补贴	76.53	64310.90

续表

补助对象核补助内容	累计发放人次 (万人次)	累计发放金额 (万元)
月补贴 400 元的残疾老年人	16.17	3299.84
月补贴 200 元的残疾老年人	79.74	31447.61
高龄老年人津贴	697.22	105959.98
其中:80 周岁至 89 周岁的老年人	601.47	61016.81
90 周岁至 99 周岁的老年人	93.27	43300.71
100 周岁及以上的老年人	2.48	1642.46

## 2. 政策资金的管理

为进一步加强养老服务补贴资金的管理,2020年3月,市民政局会同市财政局等相关部门联合印发《关于修订〈北京市社会保障和就业专项转移支付资金管理办法〉的通知》(京财社〔2020〕452号),明确养老服务补助资金管理办法,包括养老服务补助资金类别、使用范围、支持方向、使用原则及资金分配等方面的具体内容。

2020年4月,市民政局联合市委老干部局、市财政局、市医保局向各区有关部门发布《关于统筹拨付各区2020年养老服务专项转移支付资金有关工作的通知》(京民养老发〔2020〕38号),建立北京市财政分配拨付各区养老服务转移支付资金管理制度,进一步明确养老服务补贴津贴专项转移支付预算资金范围、分配原则、使用方向、管理制度等,并对各区民政局提出关于资金执行进度、项目实施管理、经费管理、资金使用绩效等方面的工作要求。

市民政局高度重视支出进度,要求区民政局形成转移支付资金使用进度月报告制度,每月向市民政局和市财政局上报财政转

移支付资金使用情况,便于及时掌握转移支付资金支出进度,督导区民政局加强对转移支付资金的监管,及时预警资金支出进度滞后、资金使用率低等问题。在资金使用过程中,鼓励优先使用市级补助发放补贴,着力提高市级资金使用效率,全力组织推进养老服务补贴津贴发放工作。

## (五) 政策执行

### 1. 市级层面绩效目标的完成情况

为了保证政策的有效实施,市民政局按照《实施办法》精神,建立组织架构,明确市、区民政局责任分工。通过加强政策宣传贯彻;做好政策衔接,简化申领流程;建立系统预警机制;加强从统筹协调与督促指导;加强区街养老服务补贴津贴系统培训等环节的工作,有力推进了政策的实施。在养老服务补贴津贴资金使用过程中,各区严格落实养老服务资金管理规定,重视支出进度,优先使用市级补助发放资金,市级资金使用率达 100%。2020 年所设定的各项指标全部完成,政策产出指标的实现情况见表 2。

表 2 2020 年养老服务补贴津贴项目产出指标完成情况表

指标类型	指标内容	目标值	完成情况
数量指标	困难老年人养老服务补贴人数	≥40000 人	全年发放 482059 人次
	失能老年人护理补贴人数	≥110000 人	全年发放 1694336 人次
	高龄老年人津贴人数	≥550000 人	全年发放 6972176 人次
质量指标	已申请津贴补贴且符合条件对象津贴补贴发放率	100%	符合条件且成功申领的老年人发放率 100%
进度指标	老年人养老服务补贴津贴发放	按时发放	各区每月按时发放
成本指标	按政策文件,落实三类 9 个等次不同的补贴金额		各类补贴足额发放

通过政策的实施,在以下几个方面取得了较好的效果:

(1)提升了老年人的获得感、幸福感和安全感。2020年,通过政策实施,累计发放养老服务补贴津贴 214925.89 万元,全市约 76 万名老年人直接受益,大大提高了基本养老服务对象的支付能力,减轻了老年人个人及其家庭的养老照料负担,帮助老年人享受到专业化、多元化的照顾服务。

(2)老年人生活照料困难得到缓解。《实施办法》新增了困难老年人服务补贴、经评估为重点失能老年人的护理补贴,提高了残疾老年人失能护理补贴、90 岁以上老年人高龄津贴,实现了精准前提下的提标扩面,在一定程度上缓解了老年人生活照料困难和支付能力不足的问题。

(3)有利于推动养老服务行业的发展。通过政策的实施,2020 年,市、区两级财政共计有 214925.89 万元的资金通过养老服务补贴津贴进入市场,不仅在一定程度上提升了老年人的平均支付能力,同时,通过补需方的方式,促进了养老服务消费,也有利于促进北京市养老服务行业的健康持续发展,提升养老服务市场自我调节能力。

## 2. 区级层面项目执行情况

按《实施办法》规定,老年人养老服务补贴津贴由各区负责发放。2020 年,各区民政部门严格落实主体责任,对于申请养老补贴津贴且符合条件的老年人足额、按时发放各类补贴津贴,较有效地保证了政策的实施。

## 二、评价工作情况

### (一) 评价目的与重点

#### 1. 评价目的

通过对“老年人养老服务补贴津贴市级补助”政策的实施情况进行全面评价,反映该政策的目标相关性、执行效率性、实施有效性、实施公平性及效果可持续性等方面情况,并针对评价过程发现的问题,提出优化管理、改善绩效、完善政策等方面的建议,进一步提升财政资金的使用效益。

#### 2. 评价重点

根据政策特点,本次政策评价的重点为:一是聚焦《实施办法》提出的目标任务,考核 2020 年老年人养老服务补贴津贴市级补助实施的成效是否达到预期,是否与《实施办法》提出的目标任务相契合;二是根据政策实施的组织架构及其分工,结合各区养老服务补贴资金的使用情况,关注各区政策实施与市级政策目标的衔接情况;三是结合全市民生政策绩效评价契机,关注政策目的和资金补助标准、使用范围是否与北京市目前老年人养老照顾服务的现状、需求变化相契合。

### (二) 评价原则与方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采取定性与定量相结合的方式,采用案卷研究法、目标预定与实施效果比较法、专家评议法等方法,通过查阅资料、听取政策情况介绍、质询等方式了解政策实施情况,从政策目标相关性、政策执行效率性、政策实施有效性、政策公平性、政策效果可持续性五个方面开展

评价。

### **(三) 绩效评价指标体系及评分等级**

根据市财政局关于绩效评价相关文件精神,评价工作组结合政策特点,细化了绩效评价指标体系,在一、二级指标基础上,根据评价要点,设置三级指标。并根据各级指标的重要性赋予不同权重和分值。在具体评价过程中,评价专家组根据收集的证据和评级规则,凭借对政策的深入了解和在预算绩效管理领域的专业判断对政策项目绩效进行打分和评级。

本次评价结果分为四个等级,分为优、良、中、差。综合得分在90-100分(含90分)为优;综合得分在80-90分(含80分)为良;综合得分在60-80分(含60分)为中;综合得分在60分以下为差。

## **三、评价结论与内容**

### **(一) 评价结论**

北京市民政局牵头组织实施的老年人养老服务补贴津贴市级补助政策,既是回应百姓关切的民生实事,又是落实国家和首都发展战略的重大举措。总体上看,政策目标定位明确,与国家政策需求、老年人养老服务的现实需求相一致,政策任务分解较为合理,任务落实的体制机制比较科学和健全,对整个政策执行的过程控制较为有效和规范,预算执行、政策落实及业务进度符合预期要求,政策实施产生了良好的社会效应,具备良好的政策公平性和可持续性。

经评价,该政策绩效评价综合得分90.46分,政策综合绩效评价等级为“优”。

## (二) 评价内容

### 1. 政策目标相关性

政策目标定位明确,与国家政策需求、老年人养老服务的现实需求相一致,政策任务的分解较为合理,任务落实的体制机制比与北京市居民对学前教育公共服务体系建设的需求相一致,政策任务的分解具有明确的制度依据,年度政策任务在 15 个区之间的分解结果较客观地反映了各区对老年人养老照料服务的现实需求。年度绩效目标的设置与政策的五项目标任务相吻合,但绩效指标的设置不够精准,无法体现总体绩效目标的要求。该指标分值 20 分,评价得分 18.04 分。

### 2. 政策执行效率性

为了保证政策落实,市、区两级民政部门建立了较完善的组织管理体系,明确责任分工。老年人养老服务补贴津贴的申领通过“智慧民政一期”的社会福利综合管理平台全面推进全程网上办理,同时,还建立了系统预警机制。整个政策执行的过程控制较规范,预算指标的分解与政策任务的分解保持一致。任务落实的体制机制比较科学和健全,预算执行、政策落实及业务进度符合预期要求,政策任务落实较好,但政策执行机制落实不够到位,过程管理资料不足。该指标分值 20 分,评价得分 17.7 分。

### 3. 政策实施有效性

政策产出情况良好,通过市、区两级财政资金的保障,缓解了老年人生活照料困难和支付能力不足的问题,市、区两级财政资金通过养老服务补贴津贴发放进入养老服务市场,也对养老服务行

业的健康发展起了很好的支撑作用。政策实施效果较显著,政策执行的满意度指标较高。但缺乏对政策实施综合效果的全面、深入分析,满意度调查不够全面。该指标分值 35 分,评价得分 31.6 分。

#### 4. 政策公平性

政策采取“补人头”的方式,将政策的着力点放在“补需方”,政策实施的覆盖面包括困难老年人、重度失能和重度残疾老年人、高龄老年人,政策内容基本公平和普惠,反映了政策效益的公共性和受益的无差异性。但在市级补助之外,“各区负担剩余及自行决策提高标准部分”可能会导致不同区域的老年人享受的养老服务的利益存在一定差异。该指标分值 15 分,评价得分 14.4 分。

#### (五) 政策效果可持续性

政策的积极性因素及其所带来的效果较显著。2019 年开始实施的老年人养老服务补贴津贴制度系统性、广泛性、便捷性较强,而且通过创新养老服务补贴津贴申领方式,提高了政务服务水平和效能,使得政策效果的外部环境和制度层面的可持续性较强。但现行养老服务产品较少,缺乏个性化的问题,在一定程度上影响政策的示范性和可持续性,不利于政策的优化和持续推进。该指标分值 10 分,评价得分 8.72 分。

### 四、主要问题

#### (一) 政策目标相关性方面

绩效指标设置精准程度较弱,无法反映总体绩效目标。政策主管单位制定的 2020 年度政策绩效目标为:提高老年人居家照顾



服务水平,帮助经济困难、失能、高龄等状况的老年人及其家庭提高消费支付能力,推进享受专业化、职业化、多元化的照顾服务,切实减轻居家养老照料负担,深化本市养老服务体系建设,实现公共财政投入公平与效率平衡,使补贴更有针对性、实效性,推动实现基本养老服务均衡化。年度绩效目标的设置与《实施办法》提出的政策的5项目标任务相吻合,但绩效指标设置与政策总体目标的匹配性存在一定偏差,不能反映总体绩效目标要求,如产出指标中的质量指标没有体现应发尽发、应补尽补以及养老服务补贴津贴发放的精准性,政策宣传知晓率、错发率、资金追缴率(或补贴资金损失/坏账控制率)、投诉办结率等在指标中没有体现;效益指标设定为“老年人基本养老服务需求得到保障”、“老年人生活照顾困难得到缓解”、“老年人照顾服务水平得到提高”,指标过于宏观,未细化和量化,可考核性较弱。同时,也缺少资金投入保障能力、养老服务供需均等化程度、政策体系的完善程度、政策公平性/覆盖率等能够反映社会效益以及可持续影响的指标。

## **(二) 政策执行效率性方面**

1. 项目实施方案不完善。一是实施方案对政策宣贯措施、培训内容及方法、服务商及评估机构监管措施、责任落实、过程管理和监督、应急处置预案等方面内容不够明确、具体。服务管理和失能评估的工作体系的建立计划未能在实施方案中体现。二是政策实施的组织框架中对社区层面的工作职责和责任落实相关内容界定不清晰。三是新旧政策如何衔接在实施方案中体现不足。

2. 政策执行机制落实不够到位。一是市、区两级民政部门在

政策实施中建立了政策宣传机制,但宣传效果展示欠充分,缺少个性化服务指导,由于部分失能老人对信息化的手段使用不足,如何采取有效措施实现应知尽知,相关资料说明不足,一定程度上影响了政策对象群体对政策的知晓和政策受益的获得感。二是信息共享不足,与公安等相关部门信息未能实现有效的实时对接,无法及时发现部分不符合养老补贴条件的发放对象,造成错发、误发、超发。三是区民政部门的季度复核程序、机制不够明确,市级民政部门对区民政部门,以及区民政部门对于在政策执行基层单位的检查监督过程中发现的问题,没有建立应对的机制。

3. 对养老服务商的发展缺乏整体规划和布局。政策的目标任务之一是推动专业化、职业化、多元化的老年照顾服务体系建设,促进北京市居家养老服务产业发展。但目前本市的养老服务供应商的发展明显不足,部分区服务商网点较少,养老服务卡消费不便利,养老服务产品的有效供给不足,影响了政策执行的效率。

4. 过程管理资料呈现不足。缺少项目单位对评估机构和服务商的资质认定、评估准入、考核标准、信用评价、监督检查等资料;评估机构对老年人失能认定评估的第一手资料、对不同区级单位新政策落地管理以及本市户籍申领补贴审核流程资料、对低收入家庭老人如何进行动态确认过程管理资料、民众投诉反馈的资料、动态管理台帐资料等提供不足。

### **(三) 政策实施有效性方面**

1. 政策实施效果展现不充分。绩效报告对政策目标的达成情况的总结分析不够全面、深入,既未对资金实际使用情况进行深入

分析,也未对政策实施前后做绩效的对比分析。例如,养老津贴补贴的资金使用效率、补贴资金沉淀占比的分析,对引导老年人的养老服务消费方式/方向、推进专业化、职业化、多元化的照顾服务体系建设、撬动养老服务市场,推动养老服务业的发展、深化养老服务体系建设的绩效影响等缺少深入地研究与分析,财政资金的引领和示范作用体现不够,政策的放大效应未予充分体现。

2. 与政策实施相关的各部门的协同作用及效果说明不足。《实施办法》由市民政局会同市财政局、市人力社保局、市卫生健康委、市退役军人事务局、市医保局、市残联7个部门联合颁发,但资料对于各部门之间的协同,特别是公安、社保等部门的协同作用及效果说明不足。

3. 各区实施情况参次不齐,特别是部分经济发展相对较弱的区,以及地处山区的区域在落实上仍有明显的困难和问题,但绩效资料未给予充分的陈述和分析。

4. 满意度调查问卷设计的调查问题不够全面,未调查补贴的消费意愿、消费方式和消费方向,以及投诉或不满意的原因等,满意度分析报告不够深入和全面。

#### **(四) 政策公平性方面**

根据《实施办法》规定,老年人养老服务补贴津贴所需资金,由老年人户籍所在的区财政负担,纳入年度区级预算安排,可以积极吸引社会慈善、捐赠资金等支持。市级对各区筹集养老服务补贴津贴资金给予专项补助,各区负担剩余及自行决策提高标准部分。但各区财政能力相差较大,不同区的老年人由此享受的养老

服务的福利可能存在一定差异。

### **(五) 政策效果可持续性方面**

1. 各区在养老服务方面的财力可持续保障方面还需给予重视。《实施办法》规定,老年人养老服务补贴津贴所需资金,由市、区两级共同承担。由老年人户籍所在的区财政负担,纳入年度区级预算安排,可以积极吸引社会慈善、捐赠资金等支持。市级对各区筹集养老服务补贴津贴资金按照分类给予定额补助,各区负担剩余及自行决策提高标准部分。但各区财政能力相差较大,各区是否有能力负担市财政补贴之外的剩余部分,或者还有其他的资金渠道,资料未给予说明。除了海淀区明确 2020 年利用 70000 万元抗疫特别国债,其他区是否也有类似情况,资料没有呈现。经费保障和分担机制的可持续性决定了政策效果的可持续性。

2. 提供的养老服务产品品种少且缺乏个性化,影响政策的示范性和可持续性。按照政策规定,养老服务补贴津贴发放分两种方式,80 岁至 90 岁的高龄津贴、老年人选择养老助残卡发放的失能护理补贴采取额度管理,主要以服务给付方式用于照顾服务范围内消费和居家养老体系消费,不支持提现。由于北京市目前的居家养老服务体系 and 养老服务市场尚未完善,养老驿站或养老服务商提供的居家养老服务产品种类少且趋同,内容缺乏个性化,不能满足老年人的照料需求。而且部分区的山区乡镇存在老年人失能服务商少,失能护理补贴使用不方便的问题,由此影响养老服务的供给能力的可持续性。

## 五、相关建议

### **(一) 进一步加强政策研究,明确政策导向,增强政策的靶向性**

一是根据政策目标任务及养老服务事业发展中长期规划目标,科学设置绩效目标,依据绩效目标细化量化绩效指标,提高质量指标、效果效益指标的合理性及可衡量性。

二是深入研究老年人对养老照料服务的需求,以需求为导向,制定养老服务事业发展专项规划,尽快推出养老服务产品目录清单,鼓励养老服务驿站、养老服务商做好养老服务供给多元化,增强养老服务的有效供给,着力推动养老服务行业的发展。

三是加强对于养老服务补贴资金使用的消费引导及跟踪,并进行统计分析,为后续政策引导和精准施策提供支撑。

四是挖掘政策实施的绩效成果。重点研究养老服务补贴津贴资金对居家养老服务水平和专业化的提升、老年人养老负担减轻和支付能力提升、养老服务体系建设和服务均衡化的改善等目标实现程度。

### **(二) 健全政策管理机制,进一步完善政策管理流程**

一是完善政策实施方案,使其具有指导性和可操作性。加强对于新旧政策执行过程中衔接的指导工作,加强对新旧数据系统转换等工作指导。在政策组织管理体系中,增加关于社区层面工作职责和责任落实的相关内容。

二是加强对于高龄老人津贴的动态管理,尤其是对于死亡、人

户分离老人以及对年龄阶梯的动态跟踪管理,对于错发、补发、追回等实际情况进行客观分析,为完善有关政策提供依据。

三是坚持市民政局对区民政局至少每季度一次的监督机制,对残疾类别、等级变化、户籍迁出、死亡或违法犯罪、执行监禁等动态复核监督检查。建立对于营私舞弊或虚报、冒领、误领、截留、挪用、骗取、滥发补贴资金行为的严惩机制。

### **(三) 提升信息管理系统对政策实施的支撑作用**

在保证信息安全的前提下,进一步强化北京市民政信息管理系统与相关部门数据共享与信息协同互认,逐步实现与公安、残联、社保、卫健等部门的信息实时共享,及时发现多发、错发、误发等问题,提高养老服务补贴资金安全和使用效率。

### **(四) 加强市对各区的业务指导,确保政策落实“一把尺子”兜到底**

一是指导各区结合预警信息做好线下核对,做好多发、误发资金的追回工作,确保养老津贴补贴及时准确发放。

二是及时总结石景山试行长期护理险的经验,鼓励有条件的区先行先试,促进失能老人护理补贴与长期护理保险、基本医疗保险、残疾人“两项补贴”等制度有效衔接。

## **六、其他需要说明的问题**

本次评价以政策主管单位提供的评估材料为基础。

附件: 1. 2020年“老年人养老服务补贴津贴市级补助”政策绩效目标申报表

2. “老年人养老服务补贴津贴市级补助”政策绩效评价汇总

## 打分表

### 3. 各区老年人养老服务补贴津贴政策绩效评分情况

#### 附件 1

#### 项目支出绩效目标申报表

(2020 年度)

项目名称	北京市老年人养老服务补贴津贴(综合类)						
主管部门及代码	北京市民政局(017202)			实施单位		区民政局	
项目属性	延续性政策			项目期		一年	
项目资金(万元)	中期资金总额:			年度资金总额:		93362.5951	
	其中:财政拨款			其中:财政拨款			
	其他资金			其他资金			
总体目标	中期目标(2020年)			年度目标(2020年度)			
	养老服务补贴按时足额发放。			提高老年人居家照顾服务水平,帮助经济困难、失能、高龄等状况的老年人及其家庭提高消费支付能力,推进享受专业化、职业化、多元化的照顾服务,切实减轻居家养老照料负担,深化本市养老服务体系建设和实现公共财政投入公平与效率平衡,使补贴更有针对性、实效性,推动实现基本养老服务均衡化。			
绩效指标	一级指标	二级指标			二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标			数量指标	困难老年人养老服务补贴人数	≥40000人
						失能老年人护理补贴人数	≥110000人
						高龄老年人津贴人数	≥550000人
	质量指标			质量指标	已申请津贴补贴且符合条件对象津贴补贴发放率	100%	
进度指标			进度指标	老年人养老服务补贴津贴发放	按时发放		

续表

一级指标	二级指标			二级指标	三级指标	指标值	
绩效指标	产出指标	成本指标		成本指标	低保待遇老人补贴	0.03 万元/人·月	
					低收入家庭中未享受低保待遇的老人补贴	0.02 万元/人·月	
					本市计划生育特殊家庭(不属于低保、低收入家庭)	0.01 万元/人·月	
					重度失能的老年人和残疾等级为一级的视力、肢体、智力、精神残疾老年人,残疾等级为二级的智力、精神残疾老年人中的多重残疾老年人	0.06 万元/人·月	
					残疾等级为二级的视力、肢体残疾老年人,残疾等级为二级、三级的智力、精神残疾老年人	0.04 万元/人·月	
					残疾等级为一级、二级的听力、言语残疾老年人	0.02 万元/人·月	
					80 周岁至 89 周岁的老年人	0.01 万元/人·月	
					90 周岁至 99 周岁的老年人	0.05 万元/人·月	
					100 周岁及以上的老年人	0.08 万元/人·月	
					效益指标	效益指标	
	老年人生活照料困难	得到缓解					
	老年人照顾服务水平	得到提高					
	效果指标				服务对象满意度指标	领取补贴、津贴对象满意度	≥95%



## 附件 2

“老年人养老服务补贴津贴市级补助”政策绩效评价汇总打分表

评价指标及分值		专家评价计分					
评价指标	分值	专家 1	专家 2	专家 3	专家 4	专家 5	平均
政策目标相关性	20	18.7	18	17	17	19.5	18.04
目标与需求相符性	6	6	6	5.5	6	5.5	5.8
政策任务分解的合理性	6	5.5	6	6	5	6	5.7
政策目标与效果相关性	8	7.2	6	5.5	6	8	6.54
政策执行效率性	20	19.5	19	15.5	16.5	18	17.7
政策规划落实科学性	6	5.5	5	4	4.5	5	4.8
政策过程控制有效性	7	7	7	5.5	5	6.5	6.2
政策执行的及时性	7	7	7	6	7	6.5	6.7
政策实施有效性	35	30	32	31	33	32	31.6
政策实施效果	25	21.5	22	23	25	23	22.9
政策执行满意度	10	8.5	10	8	8	9	8.7
政策公平性	15	15	14	15	15	13	14.4
政策资金分配公平性	5	5	5	5	5	5	5
政策效果普惠性	10	10	9	10	10	8	9.4
政策效果可持续性	10	8.6	9	8.5	10	7.5	8.72
政策效果的积极因素	4	3.6	4	3.5	4	3.5	3.72
政策示范性及可持续性	6	5	5	5	6	4	5
合计	100	91.8	92	87	91.5	90	90.46

### 附件 3

各区老年人养老服务补贴津贴政策绩效评分情况表

区名称	评价得分	排序	区名称	评价得分	排序
石景山区	88.98	1	海淀区	86.32	9
西城区	88.78	2	东城区	86.26	10
朝阳区	87.22	3	大兴区	86.14	11
丰台区	86.88	4	怀柔区	85.38	12
昌平区	86.86	5	延庆区	85.38	13
房山区	86.48	6	平谷区	85.12	14
通州区	86.38	7	密云区	83.72	15
门头沟区	86.38	8			

# 北京市教育委员会促进基础教育事业发展 (学前学段)政策绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《中华人民共和国预算法》、《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月-5月,对北京市教育委员会2020年度“促进基础教育事业发展(学前学段)”政策开展了政策绩效评价。

## 一、政策基本情况

### (一) 政策名称及属性

政策名称:促进基础教育事业发展(学前学段)

主管部门:北京市教育委员会(以下简称“市教委”)

执行单位:各区教育委员会

政策属性(新增/延续):延续

### (二) 政策背景

学前教育是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业。2011年以来,为落实《北京市中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》,本市连续实施了《北京市学前教育三年行动计划(2011-2013年)》、《北京市第二期学前教育三年行动计划(2015-2017年)》两个“三年行动计划”,市级财政累计投入110

亿元,主要用于扩大学位和保障运行。两期三年行动计划实施的结果,共增加幼儿园 850 所、学前教育学位 17 万个和专任教师 1.6 万名,学前教育取得了长足发展。但是仍存在几个问题:一是学前教育学位供需矛盾仍然突出,学位供给不足的问题一直未能得到有效解决;二是办园成本不断加大,影响非教育部门公办园正常运行;三是民办幼儿园与公办幼儿园收费价格差距大。

2018 年 1 月,根据中央《关于深化教育体制机制改革的意见》(中办发〔2017〕46号),以及教育部等四部门印发的《关于实施第三期学前教育行动计划(2017-2020年)的意见》(教基〔2017〕3号)的工作要求,在前两期三年行动计划实施的基础上,北京市政府正式印发《北京市第三期学前教育行动计划(2018-2020年)》,旨在积极应对“全面二孩”新政所带来的新需求,进一步解决存在的学位供给不足、“入园难”以及民办幼儿园与公办幼儿园收费价格差距大等问题,通过提供多样化的学前教育服务,着力改善幼儿园的办园条件和办园质量。第三期行动计划明确提出坚持“市级统筹、区级主责,政府主导、社会参与,公益普惠、主体多元,灵活多样、就近就便”的原则,努力构建以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主体、公办民办并举的多种形式的学前教育公共服务体系。到 2020 年基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系;全市适龄儿童入园率达到 85%以上,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到 80%以上。

在上述背景及前期工作基础上,北京市财政局、北京市教育委

员会设立了“市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项转移支付”(以下简称“学前专项”),由区统筹主要用于办园生均经费补助、普惠性幼儿园奖补等方面,持续发挥市级财政教育经费对促进学前教育事业发展的引领示范作用,确保学前教育第三期三年行动计划任务的完成。

### (三) 政策目标

#### 1. 政策实施期总体目标

实施第三期学前教育三年行动计划,到2020年基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。全市适龄儿童入园率达到85%以上,普惠性幼儿园覆盖率达到80%以上。

#### 2. 2018-2020年各年度目标及指标

2018年年度目标:坚持公办民办并重,创新财政投入方式,大力发展普惠性幼儿园,年内新增学位3万个左右,积极应对学龄人口变化。

2019年、2020年年度目标:坚持公办民办并重,创新财政投入方式,大力发展普惠性幼儿园,年内新增学位3万个左右。积极应对学龄人口变化,全市学前三年入园率提高,学前教育学位进一步扩大,普惠性学前教育资源进一步增加,学前教育资助政策有效落实。各年度产出指标见表1。

表1 2018-2020年产出指标设定情况

指标内容	2018年	2019年	2020年
新增学前学位	30000个	30000个	30000个
常住人口入园率	不低于71%	不低于76%	不低于85%
普惠性学前教育覆盖率	不低于75%	不低于76%	不低于80%

续表

指标内容	2018年	2019年	2020年
家庭经济困难在园儿童资助	558人次	覆盖率100%	—
普惠园幼儿家长满意度	不低于85%	不低于85%	不低于85%
获得学前教育资助幼儿的家长满意度	不低于85%	—	—

#### (四) 政策资金

##### 1. 资金安排

北京市教委根据第三期学前教育三年行动计划实施期的总体目标,将政策绩效目标从“学前教育生均定额补助”、“学前教育租金补助”、“学前教育一次性扩学位补助”和“学前幼儿资助”等几个方面予以分解,并依据《北京市市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项转移支付资金管理办法(修订)》(京财教育[2018]2950号)、《北京市市级财政支持学前教育事业发展补助资金管理使用实施细则(修订)》(京财教育[2018]2953号)等文件,安排各年度学前教育转移支付资金。3年共投入资金110亿元,全部为市级财政资金,采取市对区专项转移支付资金的形式直接下达各区财政局。其中2018年40亿元,2019年35亿元,2020年35亿元。资金使用范围包括:

(1)生均定额补助,用于补助公益普惠园办园成本支出。2018年根据不同办园级类,按700元/生·月和1000元/生·月两档标准给予定额补助。2019年起补助标准调整为1000元/生·月。

(2)租金补助,用于公益普惠园扩大办园规模租金支出,对其通过租赁场地扩大办园规模增加学位的给予最高每天5元/平方米的租金补助,实际租金低于市级补助的据实补助。

(3) 一次性扩学位补助,用于补助幼儿园扩大办园规模,对普惠性幼儿园每增加一个学位给予 10000 元一次性补助。

(4) 非普惠性幼儿园转普惠性幼儿园一次性奖励,用于非普惠性幼儿园降低收费价格转为普惠性幼儿园,按照 3000 元/生的标准给予一次性补助,用于补助办园条件支出。

(5) 学前教育幼儿资助,用于落实《北京市学前教育资助管理办法》(京财文[2012]1549号)中符合资助条件的相关在园儿童的资助,资助标准分为甲、乙两等。

(6) 民办幼儿园帮扶,用于 2020 年疫情期间对保育教育费收费标准在 4000 元/生.月以下运转困难的民办非普惠性幼儿园,按照 2019 年北京市最低工资标准和幼儿园在职员工数给予帮扶补助,用于发放教职工工资,切实稳定教师队伍。

## 2. 预算执行

截止 2020 年底,促进基础教育事业发展(学前学段)资金共执行 702983.11 万元,各年度支出结构及当年执行进度见表 2。

表 2 2018-2020 促进基础教育事业发展(学前学段)资金执行情况

单位:万元

年度 项目	2018 年	2019 年	2020 年
资金下达	400000	350000	350000
资金支出总计	173555.95	245062.54	284364.62
其中:生均定额补助	148698.96	201427.52	245964.3
一次性扩学位补助	13310.77	22435.33	15038.37
非普转普奖励	5207.1	9752.6	3972.2
租金补助	4884.75	1147.09	16873.88

续表

年度 项目	2018年	2019年	2020年
民办幼儿园帮扶	—	—	1695.87
其他项目	1455.26	—	820
执行率	43.39%	70.02%	81.25%

注：表中执行率为预算当年执行进度，各年未执行完的资金均转入第二年执行。

## （五）政策执行

市教委通过将学前教育纳入全市专项规划优先实施、进一步加大财政资金支持力度、不断完善学前教育普惠性资源布局、有序开展居住区配套幼儿园、无证幼儿园治理等措施，于2020年底前全部完成学前教育三年行动计划设定的各项目标。全市适龄儿童入园率达到90%，“入园难”问题得到基本缓解，普惠率达到87%，无证办园现象基本消除。

（1）通过扶持新建、改建、扩建、以租代建、举办社区办园点等方式，公民并举，不断扩增学前教育学位资源。3年全市共增加学位181160个。其中，通过实施北京市重要民生实事项目，新建、改建、扩建411所幼儿园，新增学位94750个；各区通过挖潜、鼓励社会力量多种形式办园等方式增加学位35349个；各区通过引导无证园改造提升备案为社区办园点增加学位51061个。

（2）采取“以公办园为主，以城镇居住区配套幼儿园委托民办普惠为补充，鼓励民办幼儿园自愿参与”的“转普”工作方案，加大财政扶持力度，鼓励机关部门、部队、企事业单位、社会团体、个人面向社会提供普惠性学前教育服务，支持普惠性幼儿园提高办园质量。截至2020年10月，全市普惠性幼儿园（点）共计1989所，



在园幼儿 505163 人,全市学前教育普惠率达到 87%。

(3)明确“市级统筹、区级主责、街道(乡镇)参与”的管理体制和学前教育工作分级责任制,将各类型幼儿园全部纳入动态统一管理范围。通过完善普惠性学前教育成本分担机制、市级财政保障方式与财政经费管理使用办法,加大学前教育师资培养力度,加强学前教育考核检查和督导评估,提升幼儿园管理水平与保教质量。

表 3 2018-2020 年产出指标完成情况

指标内容	2018 年	2019 年	2020 年
新增学前学位	30074 个	30326 个	34350 个
常住人口入园率	76%	109%(毛)	90%
普惠性学前教育覆盖率	76%	79%	87%
家庭经济困难在园儿童资助	664 人次	覆盖率 100%, 765 人次	—
普惠园幼儿家长满意度	85%	85%	95%
获得学前教育资助幼儿的家长满意度	85%	—	—

注:新增学位数据来源于 2018 年、2019 年、2020 年重要民生实事涉及现场点位台账。台账数据统计的截止日期为各年度的 11 月底。

## 二、评价工作情况

### (一) 评价目的与重点

#### 1. 评价目的

通过对“促进基础教育事业发展(学前学段)”政策的实施情况进行全面评价,反映该政策的目标相关性、执行效率性、实施有效性、实施公平性及效果可持续性等方面情况,并针对评价过程发现的问题,提出优化管理、改善绩效、完善政策等方面的建议,进一步提升财政资金的使用效益。

## 2. 评价重点

根据政策实施周期,本次政策评价时段确定为 2018-2020 年推动第三期学前教育三年行动计划实施情况,评价重点为:一是聚焦三年行动计划的总体目标,考核 3 年政策实施的成效是否达到预期;二是根据市级统筹、以区为主的学前教育管理体制,结合各区学前教育专项资金的使用情况,关注各区政策实施与市级政策目标的衔接情况;三是结合政策修订契机,关注政策目的和资金补助标准、使用范围是否与北京市目前学前教育的现状、需求变化相契合。

### (二) 评价原则与方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采取定性与定量相结合的方式,采用案卷研究法、目标预定与实施效果比较法、专家评议等方法,通过查阅资料、听取政策情况介绍、质询等方式了解政策实施情况,从政策目标相关性、政策执行效率性、政策实施有效性、政策公平性、政策效果可持续性五个方面开展评价。

### (三) 绩效评价指标体系及评分等级

根据市财政局关于绩效评价相关文件精神,评价工作组结合政策特点,在与政策主管单位充分协商的基础上,细化了绩效评价指标体系,在一、二级指标基础上,根据评价要点,设置三级指标。并根据各级指标的重要性赋予不同权重和分值。在具体评价过程中,评价专家组根据收集的证据和评级规则,凭借对政策的深入理解和在预算绩效管理领域的专业判断对政策项目绩效进行打分和

评级。

本次评价结果分为四个等级,分为优、良、中、差。综合得分在 90-100 分(含 90 分)为优;综合得分在 80-90 分(含 80 分)为良;综合得分在 60-80 分(含 60 分)为中;综合得分在 60 分以下为差。

### 三、评价结论与内容

#### (一) 评价结论

政策目标定位明确,反映了北京市增加普惠性学前教育学位、改善幼儿园办园条件、提升幼儿园办学质量的现实需求。政策实施的覆盖面广,政策目标的“普及”、“普惠”特征强。政策任务的分解具有明确的制度依据,对整个政策执行的过程控制,包括预算资金的管理方面的控制较有效和规范。政策产出情况良好,政策实施效果显著,示范性及可持续性较强。通过评价,该政策绩效评价综合得分 90.48 分,政策综合绩效评价等级为“优”。

#### (二) 评价内容

##### 1. 政策目标相关性

政策目标定位明确,反映了北京市增加普惠性学前教育学位、改善幼儿园办园条件、提升幼儿园办学质量的现实需求,与北京市居民对学前教育公共服务体系建设的需求具有一致性。政策任务的分解具有明确的制度依据,年度政策任务在 16 个区之间的分解结果较客观地反映了各区对学前教育的现实需求。但年度绩效指标设定的科学性有所欠缺。该指标分值 20 分,评价得分 18.56 分。

##### 2. 政策执行效率性

对整个政策执行的过程控制,包括预算资金的管理方面的控

制较规范,预算指标的分解与政策任务的分解保持一致,预算追加的程序较规范。政策任务落实较好,但业务进度较慢,预算执行率过低。政策执行中市区两级教育主管部门监管痕迹较弱。该指标分值 20 分,评价得分 17.08 分。

### 3. 政策实施有效性

政策产出情况良好,通过加大财政资金投入力度,扩大教育部门办园规模,支持其他国有单位办园,支持普惠性民办幼儿园发展,有序开展居住区配套幼儿园建设、无证幼儿园治理等措施,不断扩增学前教育学位资源,入园难问题基本解决,政策实施效果显著,政策执行的满意度指标较高。但政策主管单位缺乏对政策实施综合效果的详细说明,对政策执行产生的社会影响力分析不够,满意度调查不够全面。该指标分值 35 分,评价得分 32.54 分。

### 4. 政策公平性

政策资金分配按北京市制度和办法规定统一执行,资金分配程序实行“自下而上”和“自上而下”相结合,较充分考虑了 16 个区的区位要求、现实需求及政策任务,资金分配在各区之间的公平性得到较好的保证。政策实施的覆盖面广,政策目标的“普及”、“普惠”特征强,反映了政策效益的公共性和受益的无差异性。但不同级类的幼儿园提供的幼儿教育服务不同,运行的实际成本也差距较大,采用单一的生均补助标准是否有利于学前教育服务质量的提高,还有待于进一步研究。该指标分值 15 分,评价得分 13.98 分。

### 5. 政策效果可持续性

政策的积极性因素及其所带来的效果较显著。政策本身的示

范性及可持续性较强,但政策主管单位对政策的示范效应和可持续性的分析、研究较弱,不利于政策的优化和持续推进,该指标分值 10 分,评价得分 8.32 分。

#### **四、主要问题**

##### **(一) 政策目标相关性方面**

1. 市教委对前两期“三年行动计划”实施、执行的分析总结资料提供不足,如人口流动、生育政策调整等对学前教育学位的影响,容易影响对需求测算的准确性,由此影响政策目标对现实需求满足程度的判断。

2. 对三年行动计划的政策总体目标进行分解的资料呈现不足,政策总体目标和年度绩效目标之间的关系不够清晰。而且 2018 年、2019 年、2020 年每年 30000 个扩增学位的年度目标的测算依据没有提供。

3. 年度绩效指标的设定不够规范和严谨。各年度的指标设置不一致,无法衔接。进度指标不够明细,“与时间进度相匹配”不具有可衡量性;没有设置中长期政策应有的可持续影响指标;服务对象的设定不够全面,只有“普惠园的家长满意度”,没有考虑教师满意度。

##### **(二) 政策执行效率性方面**

1. 政策规划工作落实不够。市、区两级教委没有根据《北京市市对区促进基础教育事业(学前学段)专项转移支付资金管理办法(修订)》的要求分别制定市、区两级的学前教育专项规划和幼儿园规划。缺少整体的政策实施方案,没有就三年行动计

划实施过程中各阶段、各环节工作的组织落实、政策推进、政策实施的约束条件、制度保障、风险防控和应急预案进行整体的规划。

2. 各区年度预算执行率较低,结转数额较大。2018年-2020年,全市该政策资金的当年预算执行率分别为43.39%、70.02%、81.25%,各年结余资金除部分区财政收回统筹使用外,均结转第二年执行,三年的资金结转数额分别为:226415.73万元、104877.36万元、64725.08万元。三年中,虽然市、区两级教委采取了措施,预算执行率逐年提高,而且资金结余数额较大有一定客观原因,如现行的市、区资金下达和拨付方式;追加预算下达较迟;一些区级教委加大对资金下拨、使用过程的评审和监控力度;部分民办园和社区办园点未能如期转为普惠等,但资金结转数额较大,造成资金的积压沉淀,影响财政资金的使用效益。

3. 部分资金(结转资金)使用和政策任务、政策目标的对应性不强。一是2020年项目预算35亿元。截止2020年12月底,2020年学前专项资金共支出284365万元,除用于生均定额补助、一次性扩学位补助、租金补助、非普转普奖励、民办幼儿园帮扶外,尚有其他项目支出820万元没有明确的政策标准和依据。二是结余、结转资金的使用中,三年由区财政收回统筹的资金共计36459.685262万元,用于其他教育领域2665.650924万元。这些“区财政收回统筹”或“用于其他教育领域”的资金未说明具体用途及政策依据。

4. 市教委对政策实施的监管力度有待加强。市教委对各区关于财政补助资金的财务管理和绩效管理指导和要求不够到位,对

于各区提交的审计报告中披露的问题,缺少处置的要求。

### **(三) 政策实施有效性方面**

1. 市、区两级教委对政策实施效果的总结、分析不足,缺乏对政策实施综合效果的说明,对政策执行产生的社会影响力或社会效益缺少全面、科学评判,如:是否促进北京市学前教育事业可持续发展及学前教育公共服务体系的完善,是否促进学前教育资源配置改善以及社会力量参与学前教育积极性提高等。

2. 政策实施对学位供给的结构问题改善效果不明显。中心城区学位紧张、“大班额”问题,部分农村地区学位出现空余等问题依然存在;采取统一标准的生均定额补助的财政投入方式对于提升不同类型幼儿园办园质量的作用不明显;不同类型幼儿园的办园质量差距较明显,社会和家长对优质学前教育服务资源的需求较为强烈。

3. 政策实施的满意度指标较高,但满意度调查不够全面。2020年市教委委托第三方做的满意度调查结果显示普惠性幼儿园家长满意度已达95%。但是该调查侧重于普惠性幼儿园质量调查,受益对象的满意度仅考虑普惠园在园幼儿家长满意度,没有考虑政策实施覆盖范围内居民满意度,也忽略了北京市、区政府以及相关政府部门对该项政策实施效果的满意程度的调查和分析,无法为政府部门进行后续政策的优化提供更多的决策参考。

### **(四) 政策公平性方面**

2019年后政策资金分配和补助标准按《北京市市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项转移支付资金管理办法(修订)》

(京财教育〔2018〕2950号)、《北京市市级财政支持学前教育事业发展补助资金管理使用实施细则(修订)》(京财教育〔2018〕2953号)等制度文件执行,生均定额补助统一为每月每生1000元,保证了资金分配标准在不同幼儿园之间的一致性,政策公平性得到较好的保证。但是由于不同级类的幼儿园提供的幼儿教育服务不同,运行的实际成本也差距较大,采用单一的生均补助标准是否有利于学前教育服务质量的提高,还有待于进一步研究。

### **(五) 政策效果可持续性方面**

学前专项转移支付政策实施的背景是北京市第三期学前教育三年行动计划,由于政策与北京市学前教育现实需求高度一致,政策效果明显,外部环境可持续性较强。而且,第三期学前教育行动计划是建立在第一期、第二期学前教育三年行动计划实施的基础上,经过9年的实施,制度层面的可持续性、产出及效果的可持续性较好。但是,第三期学前教育行动计划已经结束,原有的专项资金管理办法已经失效,新的市级财政补助政策仍未出台,对于政府、社会和家庭的分担比例是否有了明确的界限,未来补助资金的方式是否有了基本的完善和改进的思路,现有的资料未能涉及。

## **五、相关建议**

### **(一) 加强学前教育领域绩效研究,完善绩效目标和指标设定,提高市、区两级间目标的衔接性**

市教委要研究学前教育的特点和规律,结合政策目标科学设定市级的绩效目标及指标。同时根据各区情况,对各区提出客观、科学的约束指标和预期指标,指导各区完善本区绩效目标和指标



填报,提高对各区绩效目标及指标的约束力,加强两级目标及任务间的衔接性。

## **(二) 提高学前教育专项转移支付资金的预算编制准确性,减少年度预算结余结转**

市教委要分析结余资金的构成,找出各类支出结余的原因,分别解决。特别是对于生均补助部分应提高区县预算编制准确度,加强幼儿园实际在园人数统计的动态跟踪,同时,优化资金下达和拨付方式,减少结余结转,使财政资金得到更有效率的使用。考虑到2020年已到了第三期学前教育行动计划的截点期,未来的支持政策、补助方式可能发生调整,市教委应对2020年的结余资金制定明确的全市统一管理要求。

## **(三) 进一步完善监管机制,加强对政策执行过程控制的有效性**

完善财政资金使用监管机制,落实市、区两级教育管理部门主体监管职责。市教委要指导各区加强资金管理和使用,区教委对区学前专项转移支付预算执行情况进行全过程监管。明确监督机制的落实措施,加大区级的监管要求,保障财政资金的合理规范使用。对各区交的审计报告中披露的问题,应建立整改、处置机制。

## **(四) 关注北京市学前教育发展需求的变化,精准制定学前教育后续支持的政策目标**

一是深入开展北京市学前教育需求的调研和分析,科学编制全市学前教育发展规划和幼儿园布局规划,优化学前教育资源布局。二是在保证入园率的基础上,更多关注提质和均衡问题。进

一步加大力度切实破解区域结构性学位紧缺和优化布局结构的问题,更好地回应群众从“有园上”到“上好园”的需求。

#### **(五) 完善学前教育的政策支持体系建设,提高财政资金支持的可持续性**

一是加快研究制定普惠性幼儿园学前教育服务标准,同时加强对各类幼儿园实际运行成本和补助标准之间的差额分析,以完善相应的财政资金投入政策和规范,提升财政支持、引导的精准度。二是加强普惠性幼儿园成本分担机制和合理收费机制研究,确保普惠性幼儿园的可持续发展,提高政策绩效成本预算控制效率。三是研究调动社会力量参与学前教育的政策措施,满足多样化学前教育需求。四是制定、完善教委系统内部的学前教育监测评价体系,加强对政策实施全过程的跟踪、监督、管理和控制。

#### **(六) 多维度设计政策满意度的调查,及时反馈政策执行的社会反应**

科学设计政策执行满意度调查方式、方法,通过问卷调查、访谈、设立投诉与建议系统等多种方法,进行多维度的满意调查和分析。注重对于政策执行和落实情况的调查和分析,及时获得社会各个层面对政策实施绩效的反馈,为后续学前教育政策制定提供有效信息。

### **六、其他需要说明的问题**

本次评价以政策主管单位提供的资料为基础。

附件:1.2018-2020年“促进基础教育事业发展(学前学段)”  
绩效目标申报表

## 2.“促进基础教育事业发展(学前学段)”政策绩效评价汇总 打分表

### 附件 1-1

#### 北京市专项转移支付总体绩效目标申报表

(2018 年度)

专项名称		市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项						
市级主管部门		北京市教育委员会		专项实施期		2018-2020 年		
资金 情况 (万元)	实施期金额:			年度金额:		400000		
	市级财政资金			市级财政资金		400000		
	区级配套资金			区级配套资金				
总 体 目 标	实施期目标(2018-2020)				年度目标			
	<p>实施第三期学前教育行动计划,到 2020 年,基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。全市适龄儿童入园率达到 85% 以上,普惠性幼儿园覆盖率达到 80% 以上。</p>				<p>坚持公办民办并重,创新财政投入方式,大力发展普惠性幼儿园,年内新增学位 3 万个左右,积极应对学龄人口变化。</p>			
绩 效 指 标	一级 指标	二级 指标	三级指标	指标值	二级 指标	三级指标	指标值	
	产 出 指 标	数 量 指 标	新增学位数	180000 个	数 量 指 标	新增学位数	30000 个	
			补助家庭经济困难儿童资助覆盖率	100%		补助家庭经济困难儿童数量	558 人次	
			办园条件	符合北京市相关规定		支持非教育部门办园和普惠性民办园的受益儿童数	178000 人	
	质 量 指 标	数 量 指 标	办园条件	符合北京市相关规定	数 量 指 标	办园条件	符合北京市相关规定	
			办园质量	符合北京市相关规定		办园质量	符合北京市相关规定	

续表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	二级指标	三级指标	指标值	
绩效指标	产出指标	进度指标	结合实际,根据预算支出进度要求进行合理支出。	进度指标		结合实际,根据预算支出进度要求进行合理支出。	
		成本指标	学前教育生均定额补助	市级示范园和一级园标准的幼儿园补助 1000 元/生;二级园、三级园标准的幼儿园补助标准 700 元/生。	成本指标	学前教育生均定额补助	市级示范园和一级园标准的幼儿园补助 1000 元/生;二级园、三级园标准的幼儿园补助标准 700 元/生。
			学前教育租金补助	按照不超过 5 元/平方米/天补助。	成本指标	学前教育租金补助	按照不超过 5 元/平方米/天补助。
			学前教育一次性扩学位补助	按照 10000 元/生补助。	成本指标	学前教育一次性扩学位补助	按照 10000 元/生补助。
	学前教育资助		按照《北京市学前教育资助管理办法》中标准进行补助	成本指标	学前教育资助	按照《北京市学前教育资助管理办法》中标准进行补助	
	效果指标	效益指标	常住人口入园率	不低于 85%	效益指标	常住人口入园率	不低于 71%
			普惠率	不低于 80%	效益指标	普惠率	不低于 75%
		服务对象满意度指标	获得学前教育资助幼儿的家长满意度	不低于 85%	服务对象满意度指标	获得学前教育资助幼儿的家长满意度	不低于 85%
			普惠园幼儿的家长满意度	不低于 85%	服务对象满意度指标	普惠园幼儿的家长满意度	不低于 85%

## 附件 1-2

北京市转移支付总体绩效目标表  
(2019 年度)

专项名称		市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项转移支付					
市级主管部门		北京市教育委员会		专项实施期		2019 年	
资金 情况 (万元)	实施期金额:				年度金额:		350000
	其中:中央财政资金				其中:中央财政资金		
	市级财政资金				市级财政资金		350000
	区级配套资金				区级配套资金		
总体 目标	实施期目标				年度目标		
					2020 年,坚持公办民办并重,创新财政投入方式,大力发展普惠性幼儿园,年内新增学位 3 万个左右。积极应对学龄人口变化,全市学前三年入园率提高,学前教育学位进一步扩大,普惠性学前教育资源进一步增加,学前教育资助政策有效落实。		
绩效 指标	一级 指标	二级 指标	三级指标	指标值	二级 指标	三级指标	指标值
	产出 指标	数量 指标			数量 指标	新增学前学位数	30000 个
						常住人口入园率	不低于 76%
						普惠性学前教育覆盖率	不低于 76%
						家庭经济困难在园儿童资助覆盖率	100%
	质量 指标	质量 指标			质量 指标	办园条件	符合北京市相关规定
						办园质量	符合北京市相关规定
	效果 指标	效益 指标			效益 指标	积极引导各区扩大普惠性学前教育资源	持续增加
						引导各区提高学前教育普惠保障水平	有效提高
		服务对象满意度指标			服务对象满意度指标	普惠园幼儿的家长满意度	不低于 85%

附件 1-3

北京市转移支付总体绩效目标表  
(2020 年度)

专项名称		市对区促进基础教育事业发展(学前学段)专项转移支付					
市级主管部门		北京市教育委员会		专项实施期		2020 年	
资金情况 (万元)	实施期金额:			年度金额:		350000	
	其中:中央财政资金			其中:中央财政资金			
	市级财政资金			市级财政资金		350000	
	区级配套资金			区级配套资金			
总体目标	实施期目标				年度目标		
					2020 年,坚持公办民办并重,创新财政投入方式,大力发展普惠性幼儿园,年内新增学位 3 万个左右。积极应对学龄人口变化,全市学前三年入园率提高,学前教育学位进一步扩大,普惠性学前教育资源进一步增加,学前教育资助政策有效落实。		
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标			数量指标	新增学前学位数	30000 个
						常住人口入园率	不低于 85%
						普惠性学前教育覆盖率	不低于 80%
		质量指标			质量指标	办园条件	符合北京市相关规定
						办园质量	符合北京市相关规定
		进度指标			进度指标	执行进度	与时间进度相匹配
	成本指标			成本指标	补助标准	按市级补助标准执行	
	效果指标	效益指标			效益指标	积极引导各区扩大普惠性学前教育资源	持续增加
						引导各区提高学前教育普惠保障水平	有效提高
服务对象满意度指标				服务对象满意度指标	普惠园幼儿的家长满意度	不低于 85%	

## 附件 2

“促进基础教育事业发展(学前学段)”政策绩效评价汇总打分表

评价指标及分值		专家评价计分					
评价指标	分值	专家 1	专家 2	专家 3	专家 4	专家 5	平均
政策目标相关性	20	19	16	17.8	20	20	18.56
目标与需求相符性	6	5.5	4.5	5.3	6	6	5.46
政策任务分解的合理性	6	6	4.5	5.3	6	6	5.56
政策目标与效果相关性	8	7.5	7	7.2	8	8	7.54
政策执行效率性	20	16.5	18	17.8	16.8	16.3	17.08
政策规划落实科学性	6	5	5	5.5	5	5	5.1
政策过程控制有效性	7	5.5	6.5	6.2	5.8	5.3	5.86
政策执行的及时性	7	6	6.5	6.1	6	6	6.12
政策实施有效性	35	32	32.5	31.9	33.3	33	32.54
政策实施效果	25	23	23.5	22.6	24	24	23.42
政策执行满意度	10	9	9	9.3	9.3	9	9.12
政策公平性	15	14	13.5	13.5	14.4	14.5	13.98
政策资金分配公平性	5	4	4	4.6	4.4	4.5	4.3
政策效果普惠性	10	10	9.5	8.9	10	10	9.68
政策效果可持续性	10	9	9.5	9	7.1	7	8.32
政策效果的积极因素	4	3	4	3.5	2.9	3	3.28
政策示范性及可持续性	6	6	5.5	5.5	4.2	4	5.04
合计	100	90.5	89.5	90.0	91.6	90.8	90.48

# 北京市交通委员会普通公路新改建 项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)、《北京市预算绩效目标管理办法》(京财绩效〔2020〕2137号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月-5月,对2020年度北京市交通委员会的“普通公路新改建”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为82.42分,有关情况如下。

## 一、项目基本情况

### (一) 项目背景

#### 1. 项目立项依据

交通委安排的普通公路新改建项目,立项原则或依据有以下四个方面:一是符合上位规划,满足《北京城市总体规划(2016-2035年)》及各区控制性详规、《北京市“十三五”时期交通发展建设规划》等要求;二是有确定的任务来源:国家和市委市政府下达的任务、各专项行动计划、市领导批示等;三是前期工作达到一定深度,年内能够实现计划目标,设计方案经规划自然资源部门审定,立项经市区两级部门批复、征地拆迁取得实质性进展等;四是资金有明确的保障方式。据此,列入2020年普通公路新改建项目



有 28 个,其中:20 个“一会三函”项目,3 个提级改造项目,5 个正常程序的新改建项目,项目具体情况详见附件 2。

## 2. 项目实施主体

该项目组织单位为北京市交通委员会。具体执行过程中,由市交通委的发展计划处和市交通委派出机构 10 个郊区公路分局组织实施。其中,团河路项目具体实施单位为京投交通公司。

## (二) 项目主要内容及目标

### 1. 项目主要内容

普通公路新改建项目,是由市交通委的综合规划处、发展计划处、工程设计处、公路建设处、工程协调与市场监督管理处、财务处和 10 个公路分局以及交通基础设施项目储备中心根据各自职能具体落实,组织实施并管理北京市普通公路新改建工作。

### 2. 项目年度目标

项目总目标:合理使用预算资金,控制投资规模,严格按照批复工程设计方案施工,保质保量按期完成建设任务。完工后主要技术指标满足《公路工程质量检验评定标准》的要求。通过项目的实施,加强区域间联系,提高路网服务水平,促进地区经济和社会的发展。主要分项指标为:

数量指标:完成初步设计批复的全部工程量

质量指标:公路工程质量检验评定标准,交工验收质量合格。

进度指标:按照约定工期完成。

成本指标:工程总投资不超批复概算额度。

效益指标:项目加强区域间的交通联系,改善地区交通条件,

提高路网服务水平,促进地区经济和社会发展。

### (三) 项目资金情况

本次对“普通公路新改建”项目进行绩效评价,共涉及市交通委 11 个单位的 28 个项目,项目建设资金来源于市交通委部门预算(含地方债)资金,根据年度计划安排和工程进度实际需要,纳入各公路分局年度预算,通过逐级申报,由财政批复下达至各公路分局零余额账户。全部项目批复投资总额为 72.6131 亿元,截至 2020 年底项目已累计安排资金 48.8342 亿元。

2020 年初预算 13.26 亿元,年中调减 2300 万元,调整后预算 13.03 亿元。其中,项目资金的调整是在交通委各公路分局内的各项目之间调整。

2020 年,在 28 个项目中有 9 个地方债项目,2020 年安排一般债资金 10 亿元,其中:市交通委委本级 1 个,顺义分局 2 个,大兴、房山、门头沟、怀柔、延庆、密云各 1 个。其余普通公路新改建项目共使用市级财政资金 3.03 亿元。项目资金使用情况详见表 1。

表 1 项目资金使用状况表

单位:万元

序号	单位名称	项目名称	2020 年初预算批复	2020 年内预算调整	2020 年调整后预算	项目批复投资总额	项目已投资总额	项目期
		合计	132600	-2300	130300	726131.03	488341.8077	
1	交通委本级	团河路地方债	5000		5000	42726	35000	3 年
2	通州公路分局	2020 年通清路(原觅西路)新改建工程	1800	-1300	500	12947	3,823.00	4 年
3	通州公路分局	2020 年马大路提级改造工程	1500		1500	3944.1	3,000.00	1 年

续表

序号	单位名称	项目名称	2020年初预算批复	2020年内预算调整	2020年调整后预算	项目批复投资总额	项目已投资总额	项目期
4	通州公路分局	2020年九德路二期改建工程	1000	1300	2300	14696	9,740.00	3年
5	通州公路分局	2020年潮台路新改建工程	1000	700	1700	18676	5,128.00	3年
6	通州公路分局	2020年潮马路新改建工程	1200	-700	500	5177	1,720.51	3年
7	通州公路分局	2020年九德路新改建工程	2500	-2400	100	12989	1,370.00	3年
8	通州公路分局	2020年通怀路(原宋梁路北延)新改建工程	1000	400	1400	22162	15,776.62	3年
9	通州公路分局	2020年孔兴路改建工程	600		600	5686	4,344.00	3年
10	通州公路分局	2020年日新路新改建工程	1000		1000	2804	1,000.00	1年
11	顺义公路分局	通怀路(原宋梁路北延)道路工程地方债券投资	4000		4000	26442.05	18000	3年
12	顺义公路分局	2020年顺平辅线提级改造项目	2700		2700	13284.47	10240	4年
13	顺义公路分局	2020年火沙路提级改造项目	2400		2400	11389.5	6300	4年
14	顺义公路分局	通怀路(昌金路-京承高速公路)道路工程地方债券投资	3000	2550	5550	26690.3	14026.68	3年
15	顺义公路分局	2020年天北路北延(顺义段)	2000		2000	18338.88	2000	4年
16	顺义公路分局	2020年木孙路新建	3800	-2800	1000	37730.63	26050	3年
17	怀柔公路分局	2020年通怀路(京承高速-河防口)怀柔段道路工程(地方债)	20000		20000	92541	92434	3年

续表

序号	单位名称	项目名称	2020年初预算批复	2020年内预算调整	2020年调整后预算	项目批复投资总额	项目已投资总额	项目期
18	怀柔公路分局	2020年西树行桥改建	1300	-1295	5	1300	5	1年
19	怀柔公路分局	2020年天北路北延道路改建	1500	1245	2745	32151	31830	2年
20	平谷公路分局	黄松峪乡山区旅游连接线工程	3200		3200	13594.72	6550	4年
21	大兴公路分局	2020年G105国道新建(新增债券)	5000		5000	43262	30000	4年
22	房山公路分局	2020年G230国道(良常路南延)道路改建(地方债)	13000		13000	49430	35000	4年
23	门头沟公路分局	2020年双大路二期道路工程地方债	14000		14000	54811.53	44823	3年
24	昌平公路分局	2020年京藏高速北辅路改建工程	300		300	17013.14	2350	5年
25	延庆公路分局	2020年昌赤路改建(地方债)	27000		27000	91831.22	62000	3年
26	延庆公路分局	2020年小大路改建工程	800		800	1843.45	800	1年
27	密云公路分局	2020年通怀路(三期)新改建工程地方债	9000		9000	28270.42	16500	3年
28	密云公路分局	顺潮街道路工程	3000		3000	24399.62	8531	2年

## 二、绩效评价情况

### (一) 绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采用案卷研究法、实地调研法、因素分析法、成本效益分析法、专家评议法等方法,定性与定量相结合,从项目决策、过程、产出、绩效4个方

面对本项目开展绩效评价。绩效评价指标体系详见附件 1。

## **(二) 绩效评价结果**

根据项目实际情况,专家对“普通公路新改建项目”进行评价打分,绩效评价综合得分为 82.42 分,绩效级别为“良好”。

评价结论:本项目绩效目标基本明确,决策依据较充分;组织机构健全,职责分工基本明确,财政资金足额及时到位;项目产出基本达到预期目标。但是本项目实施程序规范性不足,子项目间的预算调整较多,应急处置预案准备不足,绩效成果呈现不够充分。

## **三、项目产出及绩效**

### **(一) 项目产出情况**

本次绩效评价市交通委的“普通公路新改建”项目共涉及市交通委 11 个单位的 28 个项目,其中:市交通委委本级 1 个,通州分局 9 个、顺义分局 6 个,怀柔分局 3 个、延庆分局 2 个、密云分局 2 个,大兴、房山、门头沟、昌平、平谷分局各 1 个。2020 年度,在这些项目中有 9 个项目已完工,1 个项目主体完工,1 个怀柔分局的项目取消本年建设计划,其余 17 个项目在施。在施项目中,2020 年通清路(原觅西路)新改建工程、2020 年孔兴路改建工程、2020 年昌赤路改建(地方债)、2020 年京藏高速北辅路改建工程等 4 个项目由于拆迁和基本农田调整受阻的原因没有完成绩效目标。

### **(二) 项目实现的效益**

本项目的实施,优化了北京市区域交通网络,改善周边居民出行环境,提高了区域间的通行能力。纳入本次绩效评价的普通公

路新改建项目有作为 2022 年延庆冬奥会配套交通设施项目的马大路；有新机场与中心城区货运、客运通道的组成部分的团河路；有城市副中心直达天津市武清区的省际通道的通清路；有助力京津冀交通一体化建设，促进京津冀协同发展，带动北京西北部和河北张家口市的经济发展的昌赤路；有在通州、顺义、怀柔三座新城之间新的联络通道，加强通州与顺义、怀柔之间交通联系，方便北京东部地区区县进出副中心行政办公区的通怀路；还有为通州环球影城打通出口的日新路等项目。例如，马大路九周路路口 2019 年平均日交通量 2998 辆，马大路提级改造完成后，2020 年该路口年平均日交通量 5146 辆，交通量增加 71.6%。

同时，普通公路新改建项目建设中使用再生沥青材料，减少旧路材料的废弃，有效改善传统材料对周边环境产生的污染；同步实施绿化、涵洞等工程，为沿线增加优美静态景观，提升了道路沿线路域环境。

#### **四、存在的主要问题**

##### **（一）决策机制和程序**

###### **1. 项目立项实施前的准备不够充分**

“市交通委要会同市发展改革委、市规划和国土资源管理委员会、市住房城乡建设委、市重大项目办建立交通基础设施建设项目库”，按照项目单位项目库管理程序包括发展规划库、滚动计划库和年度建设库组成，但具体的库管理资料呈现不足，项目库管理与财政资金预算绩效评价匹配性不足，28 个子项目年度资金科学分配的依据不足。

2. 个别已经安排年度预算的子项目投资论证或可行性论证程序资料不充分,项目不成熟导致未实施。如怀柔区西树行桥改建项目,2020年初批复了项目建议书,未能按照计划推进;有4个子项目由于拆迁和基本农田调整受阻的原因未按进度推进。

3. 本次评估项目多半是按照“一会三函”流程开工,加快了项目审批进度,但仍需按照正常的基本建设程序办理建设手续。该项目的部分子项目的开工等前期手续办理滞后。

## **(二) 绩效目标管理**

市交通委层面的关于《2020年普通公路新改建项目》的绩效年度目标属事后设置,绩效指标设置不系统,且多属于工程量指标,未能全面科学反映普通公路新改建项目的总体及年度目标。

## **(三) 资金与资产管理**

1. 部分子项目资金使用效率不足,没有完整体现预算与绩效监控效果。如通州公路分局,2020年通清路(原觅西路)新改建工程,年初计划完成投资1800万元,根据2020年12月“京交计发[2020]11号政性资金调整计划的通知”调整为500万元,调整比例过大,项目资金占用时间过长,调整不及时,项目资金使用效率严重不足。2020年潮台路新改建工程,年初计划完成投资3500万元,实际使用1700万元。

2. 对9个已经完成已经投入使用道路的资产管理情况没有说明,道路养护责任未见落实资料。

## **(四) 组织实施**

1. 部分子项目执行规范性不强,执行效率不足。部分项目没

有按照基本建设程序要求申报开工许可证,本级团河路项目建议书批复时间为2019年9月,2021年3月项目初步设计及概算批复(未能在项目完成前完成基本建设程序)。但项目施工图设计图纸提交日期为2018年2月,施工及监理公开招标中标日期为2017年12月。道路施工合同2018年1月签署,约定工期12个月,但实际2020年8月28日完成了交工验收,未见相关补充协议。通州公路分局,2020年通清路(原觅西路)新改建工程,未严格执行政府基本建设投资程序,项目实施进度严重滞后。根据项目资料,2017年11月发出施工和监理中标通知书,但2018年6月市发改委批复可研报告。2017年11月签署施工合同,工期约定25个月,但项目至今未完工,也未见相关工程延期报告和补充合同。通州公路分局,2020年九德路新改建工程,可研还未获得批复。

2. 项目申报单位对历年各区普通公路新改建工程分级控制投入标准总结不足,工程洽商变更量较大,没有针对洽商变更的相关管理因素总结分析。

3. 市交通委层面对“普通公路新改建”涉及的28个项目的过程监督管理、检查等相关资料不完善;没有对拆迁阻碍工程进度制定针对性应急预案。

## **(五) 项目产出**

竣工项目决算不及时。如团河路项目2020年8月28日完成了交工验收,但至今未完成竣工决算。根据《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》财建〔2016〕503号,“应当在3个月内编报竣工财务决算,特殊情况确需延长的,中小型项目不得超过2个



月,大型项目不得超过6个月。”

## **(六) 项目效益**

1. 道路建设中对环保材料等新技术新材料的使用,没有明确的相关资料。

2. 已完工项目的绩效展示欠充分。对建成后道路的使用情况、项目实施前后的交通流量变化、环境效益等统计资料支撑不足。

## **五、相关建议**

### **(一) 健全项目决策机制,科学分配项目资金**

清晰准确设置交通委及各公路分局的年度绩效目标,按照《项目支出绩效评价管理办法》的要求,科学进行项目资金分配,以绩效目标和指标为导向,加强立项可研论证,探索将项目库管理与财政资金预算分配决策机制有机结合,使年度项目资金分配既符合公路建设的长周期性,又符合项目支出绩效管理要求,提高预算绩效目标管理质量。

### **(二) 加强项目实施的动态管理**

建立项目绩效评价平台,强化项目及资金的事前、事中、事后的动态管控。公路建设项目投资规模大、建设周期长,作为多年延续项目的管理,建议跨年度项目绩效评价综合考量各年度完成情况,加大对每个支持的项目的实施效果的跟踪力度,做好绩效资料的收集整理和分析。各公路分局对已完工验收项目应及时推进竣工决算编制及评审工作,按照规定结转在建工程,纳入资产管理;对未完工的项目,结合项目进度合理安排资金,保证按质按量完成

工程。按照“一会三函”流程开工的项目,要尽早办理建设手续。

### **(三) 做好应急处置预案**

完善拆迁应急预案。项目前期阶段,应和属地政府就拆迁工作进行充分沟通,尽力做到拆迁先行,合理安排项目计划,减少因拆迁不到位而影响项目进度,避免财政资金不能很好发挥效益,也避免因长期停工发生成本上涨的风险,此外,施工工期过长为市民出行带来诸多社会不利影响。

### **(四) 健全相关制度建设,确保制度执行有效**

完善相关财务制度及专项资金管理办法,加强对资金分配拨付和使用的监管,按照财政部及北京市财政局的新要求加强公路基础设施会计核算,注重对债券资金使用的成本分析。结合基本建设程序改革政策规定,细化完善项目管理制度,提高项目实施管理的规范性。在后续的项目中核实立项批复资金之后,严格按照项目投资审核后续的支出。

### **(五) 关注项目的社会效益,并做好满意度调查**

在后续项目的设计过程中增加环保等新技术新材料的使用,提高环境效益;进一步明确服务对象,在扩大调查范围的基础上,做好满意度调查和数据分析。

附件:1. 北京市交通委普通公路新改建项目绩效评价指标体系及打分情况表

2. 市交通委 2020 年普通公路新改建项目情况表

附件 1

北京市交通委普通公路新改建项目绩效评价指标体系及打分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	专家评分	
决策 (15分)	项目立项	立项依据充分性	符合国家法律法规、国民经济发展规划、行业发展中长期规划和政策要求	1	1	
			与部门职责范围相符，与地方事权支出责任划分原则相符	1	1	
			不与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复	1	1	
	项目立项	立项程序规范性	按照规定的程序申请设立，审批文件符合要求	1	0.8	
			事前经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估或集体决策	1	0.5	
	绩效目标	绩效目标合理性	绩效目标与部门年度任务或计划相对应	1	1	
			绩效目标可实现、可完成性	2	1.4	
		绩效指标明确性	绩效目标细化分解具体	1	0.8	
			绩效目标清晰、可衡量	1	0.84	
	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制经过科学论证	1	0.76	
			项目预算测算依据充分	1	0.74	
		资金分配合理性	项目预算内容与项目内容匹配	1	1	
			预算资金分配依据充分	1	0.74	
	过程 (25分)	资金管理	资金到位率	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%	2	1.8
预算执行率			预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。	3	2.3	
资金使用合规性			符合国家财经法规、财务管理制度、专项资金管理办法的规定	2	1.8	
			资金拨付有完整的审批程序和手续	3	2.4	
			符合项目预算批复的用途	3	2.8	
组织实施		主体责任明确性	不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况	2	2	
			交通委、公路分局组织机构健全	1	1	
		管理制度健全性	交通委、公路分局责任明确	1	1	
			部门内部财务管理制度的完整性及合规性	1	0.96	
制度执行有效性		业务管理制度的完整性及合规性	1	0.8		
		对项目质量和进度有效跟踪	2	1.4		
		项目支出调整手续完备	2	1.82		
产出 (30分)		产出数量	实际完成数	年度实际完成工作数与年度计划产出数量相符	6	4.4
		产出质量	质量达标	年度产出质量达到年度绩效目标	9	7.4
	产出时效	完成及时性	年度实际工作进度符合年度计划进度	3	2.14	
			项目期实际工作进度符合项目期计划进度	3	2.1	
产出成本	成本控制	年度实际支出控制在年度计划成本内	3	3		
		项目期实际支出总额控制在项目概算成本内	6	5.2		
效益 (30分)	项目效益	社会经济效益	完善北京市普通公路网体系，提高路网服务水平	6	5.4	
			提高公路运输效率，缓解区域交通压力	6	5	
		环境效益	道路建设中使用环保材料	4	2.4	
			周边居民出行环境改善	4	3.6	
	满意度	满意度调查	同步环保绿化工程效果明显	4	3	
			已通车道路获得相关人员认可满意	3	2.2	
			在施工道路未出现纠纷投诉等情况	3	2.4	
合计				100	82.42	

## 附件 2

市交通委 2020 年普通公路新改建项目情况表

序号	单位名称	项目名称	项目性质	施工许可情况	可研批复	项目状态
1	交通委 本级	团河路地方债	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	已完工
2	通州公路 分局	2020 年马大路提级改造工程	提级改造	不需办理	不需办理	已完工
3	顺义公路 分局	2020 年顺平辅线提级改造项目	提级改造	不需办理	不需办理	已完工
4	顺义公路 分局	2020 年火沙路提级改造项目	提级改造	不需办理	不需办理	已完工
5	通州公路 分局	2020 年九德路二期改建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	已完工
6	顺义公路 分局	通怀路(原宋梁路北延)道路工 程地方债券投资	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	已完工
7	延庆公路 分局	2020 年小大路改建工程	一会三函 项目	开工令	已批复可研	已完工
8	密云公路 分局	2020 年通怀路(三期)新改建工 程地方债	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	已完工
9	密云公路 分局	顺潮街道路工程	正常程序	开工令	已批复可研	已完工
10	大兴公路 分局	2020 年 G105 国道新建新增债券	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	主体完工
11	通州公路 分局	2020 年通清路(原觅西路)新改 建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	未按进度进行
12	通州公路 分局	2020 年孔兴路改建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	未按进度进行
13	延庆公路 分局	2020 年昌赤路改建(地方债)	一会三函 项目	开工令	基本农田 调整受阻 未申报	未按进度进行
14	昌平公路 分局	2020 年京藏高速北辅路改建 工程	正常程序	区政府未 办理完成 征地手续, 无法办理 施工许可	已批复可研	未按进度进行
15	通州公路 分局	2020 年潮台路新改建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	跨年度项目
16	通州公路 分局	2020 年潮马路新改建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	已批复可研	跨年度项目
17	通州公路 分局	2020 年九德路新改建工程	一会三函 项目	施工登记 制度	可研已报 未批	跨年度项目

续表

序号	单位名称	项目名称	项目性质	施工许可情况	可研批复	项目状态
18	通州公路分局	2020年通怀路(原宋梁路北延)新改建工程	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
19	通州公路分局	2020年日新路新改建工程	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
20	顺义公路分局	通怀路(昌金路-京承高速公路)道路工程地方债券投资	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
21	顺义公路分局	2020年天北路北延(顺义段)	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
22	怀柔公路分局	2020年通怀路(京承高速-河防口)怀柔段道路工程(地方债)	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
23	怀柔公路分局	2020年天北路北延道路改建	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
24	房山公路分局	2020年G230国道(良常路南延)道路改建(地方债)	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
25	门头沟公路分局	2020年双大路二期道路工程地方债	一会三函项目	施工登记制度	已批复可研	跨年度项目
26	顺义公路分局	2020年木孙路新建	正常程序	区政府未办理完成征地手续,无法办理施工许可	已批复可研	跨年度项目
27	平谷公路分局	黄松峪乡山区旅游连接线工程	正常程序	开工证	已批复可研	跨年度项目
28	怀柔公路分局	2020年西树行桥改建	正常程序	区政府未办理完成征地手续,无法办理施工许可	已批复可研	本年项目取消

注:怀柔“2020年西树行桥改建”项目截止计划调整申报时地勘尚未完成,具体负责实施该项目的怀柔公路分局主动申请项目当年建设计划取消,资金经市财政局批准调整到其他建设项目。

# 北京市科学技术委员会

## 医药健康领域科技创新研究

### 项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)、《北京市预算绩效目标管理办法》(京财绩效〔2020〕2137号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月-5月,对2020年度北京市科学技术委员会的“医药健康领域科技创新研究项目”(以下简称“医药创新”项目)开展了绩效评价。该项目评价结果为88.25分,有关情况如下。

#### 一、项目基本情况

##### (一) 项目背景

###### 1. 项目立项依据

十八大以来,总书记多次视察北京,明确了北京“四个中心”的城市战略定位,建设具有全球影响力的全国科技创新中心,是中央赋予北京的重大战略任务。为实现全国科技创新中心建设的总体目标,北京市始终高度重视创新驱动型产业的发展,2017年,《北京市加快科技创新发展医药健康产业的指导意见》发布,将医药健康产业列为今后北京市重点发展的十大高精尖产业之一。

2018年9月,发布《北京市加快医药健康协同创新行动计划(2018—2020年)》(以下简称《行动计划》),作为全市首个具体落实高精尖产业科技创新发展的具体行动。2019年又将医药健康产业提升至与信息技术一起作为支撑北京发展“双发动机”的战略高度。

《行动计划》中提出四个重点任务、共20条举措。一是加强基础研究和成果转化,提升创新能力;二是提高临床研究水平,发挥溢出效应;三是聚焦培育重点企业,提升核心竞争;四是完善产业发展要素,优化营商环境。组织实施方面,《行动计划》建立了由市科委、市经信局、市卫健委、中关村管委会等19家市级和区级单位组成的统筹联席会,办公室设在市科委。为加快推进《行动计划》的实施,市科委除做好统筹联席会办公室工作,汇总各单位工作任务形成每年《行动计划》重点任务清单,并报统筹联席会审议外,结合科委本身职责分工,负责推动医药科技创新工作。

根据统筹联席会审议通过的2020年《行动计划》重点任务清单,重点任务共计46项,市科委牵头14项,其中“医药创新”项目涉及6项。2020年“医药创新”项目是市科委落实《行动计划》重点任务清单中第3、6、9、11、12和13项任务而设立的科学研究项目,具体包括4个科技专项,即“生命科学前沿创新培育专项”、“创新品种及平台培育专项”、“首都临床诊疗技术研究及转化应用专项”以及“AI+健康协同创新培育专项”,2020年共支持149项课题,涉及97家单位。

## 2. 项目实施主体与资金资助情况

项目组织单位为北京市科学技术委员会。具体执行过程中由医药健康科技处负责专项的预算与组织,科委下属单位北京生物技术和新医药产业促进中心具体负责专项的申报受理、评审以及过程管理、验收管理等工作。项目资金资助单位主要为北京地区医药健康相关的高等院校、科研院所、医疗机构和企业,资助周期为3—4年。

## (二) 项目主要内容及目标

### 1. 项目主要内容

“医药创新”项目包括4个科技专项。其中,“专项1:生命科学前沿创新培育专项”主要是站位国际视野,瞄准突破口和主攻方向,在基因技术、免疫治疗等前沿方向重点布局,稳定支持具有国际影响力、高产出、未来具有成果转化潜力的高端人才,推动一批具有国际影响力的生命科学前沿基础及关键技术成果产生并落地北京;“专项2:创新品种及平台培育专项”主要包括两方面内容:一是全力投入科技支撑新冠疫情防控,聚焦新冠疫苗、中和抗体和诊断试剂三大重点领域,挂图作战,保障研发成果快速上市应用;二是聚焦创新药、高端医疗器械研发以及搭建产业共性技术平台;“专项3:首都临床诊疗技术研究及转化应用专项”主要包括两方面内容:一是提高临床水平相关研究,包括单中心、小样本的诊疗新技术探索性研究;为改写国内外指南提供研究证据的多中心、大样本的高水平临床研究;二是医药协同创新研究,其中重点支持以医生为主导的医疗器械早期研发以及由医生发起的药物和器械扩大适应症研究,引导、激励北京临



床试验机构为北京企业创新品种服务,加速北京创新品种临床试验进程;“专项4:AI+健康协同创新培育专项”具体包括:开展人工智能创新型产品研发,助力我市人工智能企业研发的产品获得全国首批三类医疗器械注册证,加速人工智能医疗器械产品研究进程和落地应用;同时根据产品申报、审批需求,聚焦重点疾病领域,支持标准数据集建设。

按照市财政局及市科委对专项预算申报与管理的相关要求,项目预算申报工作于2019年完成,包括填写专项预算申报文本、专项可行性说明和专项绩效目标申报表,并组织专家论证。市科委党组会审批后的工作目标、任务以及市财政局预算批复,作为专项具体执行依据。此外,项目在2019年列入市人大重点审议项目后,于2019年12月正式向市人大汇报项目预算资金安排情况,包括四个专项的预算金额、工作目标和任务、组织方式以及预期成效,2020年6月向市人大汇报项目上半年执行情况报告。

## 2. 项目年度目标

生命科学前沿创新培育专项的年度绩效目标:针对北京在医药健康领域未来重点发展的方向,在持续支持2018年遴选出的9名人才基础上,再新遴选10人左右生命科学前沿顶尖人才团队,在基因技术、免疫治疗、神经生物学、合成生物学等前沿领域开展创新性研究,提升北京生命科学领域的原始创新能力。

创新品种及平台培育专项的年度绩效目标:通过开展创新品

种及平台培育工作,推动一批创新品种在京研发,加速创新药及高端医疗器械的上市速度;建立支撑产业创新研发和临床试验的共性关键技术平台,满足不同创新主体的科研、临床试验、品种研发的服务需求;通过新技术、新产品的临床示范应用,加快创新品种的国产化率;通过医工协同品种转化研究,支持临床医生自主设计开发的医疗器械、药品等品种研发。

首都临床诊疗技术研究及转化应用专项的年度绩效目标:目标 1:支持 2-3 项具有国际影响力的研究,预期制定或修改国内指南 7-8 项;目标 2:支持 15-20 项国内领先的临床新技术、新方法。

AI+健康协同创新培育专项的年度绩效目标:梳理北京地区优势方向和专家资源,采取定向组织与公开征集相结合的方式,支持 1-5 个人工智能医疗数据集建设、1-3 个人工智能关键技术平台建设以及不少于 10 项人工智能产品研发。

### (三) 项目资金情况

医药创新项目 2020 年预算申报经费 41900 万元,采用前补助方式拟支持 4 个专项的 194 个课题。实际财政批复 27394.9 万元,实际支出 27394.9 万元,支持 4 个专项的 149 项课题。年度资金已全部安排,实际预算执行率 100%,支持对象主要为北京地区医药健康相关的高等院校、科研院所、医疗机构和企业。其中,人才团队项目资金投入 4400 万元,占比 16.06%;创新品种及平台培育项目,占比 40.57%;首都临床诊疗技术研究与转化应用项目资金投入 6379.9 万元,占比 23.29%;AI+健康协同创新培育项目资金投入 5500 万元,占比 20.08%。4 个专项预算安排与资金使用情况见表 1。

表 1 2020 年度专项预算安排与资金使用状况表

专项名称	预期产出数量	预算安排(万元)	支持方式与标准	资金权重	年度实际支出	资金支持对象
生命科学前沿创新培育专项	10	4400	前补助 300/500 万元	16.06%	4400	高校 机构
创新品种及平台培育专项	34	11115	前补助 15/1500 万 元不等	40.57%	11115	企业 医院
首都临床诊疗技术与转化应用专项	92	6379.9	前补助 15/140 万 元不等	23.29%	6379.9	医院 机构 企业
AI+健康协同创新培育专项	13	5500	前补助 180/500 万元不等	20.08%	5500	医院 科技公司
合计	149	27394.9		100%	27394.9	97 家

## 二、绩效评价情况

### (一) 绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采用案卷研究法、抽样统计法、因素分析法、成本效益分析法、专家评议法等方法,定性与定量相结合,从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益 4 个方面对本项目开展绩效评价。

### (二) 绩效评价结果

根据项目实际情况,专家对“医药健康领域科技创新研究”项目进行评价打分,得出“医药健康领域科技创新研究”项目绩效评价综合得分 88.25 分,绩效级别为“良好”。

评价结论:项目期(2020—2022)绩效目标明确,决策依据较充分,决策程序较规范;组织机构健全,职责分工清晰,管理机制较完备;财政资金足额及时到位,取得了一定阶段性成果,疫苗研发等

产出达到年度预期目标。但是项目涉及4个专项的年度投入计划论证基础不够扎实,项目实施与管理不够精细,专项投入的阶段性成效分析不够深入。

### 三、项目产出及绩效

目前,4个专项149个课题除9个新冠疫情相关课题完成验收外,其它课题仍处于研究阶段,尚未形成最终成果,阶段性产出与成效具体如下(详见表2)。

#### (一) 生命科学前沿创新培育

稳定支持19个前沿顶尖人才团队。截至2021年4月,第一批9个人才团队在顶尖学术期刊Cell、Nature、Science上发表文章22篇,申请3项国际发明专利。多名学者获得了2019年“科学探索奖”和“谈家桢生命科学奖”。

#### (二) 创新品种及平台培育

##### 1. 全力投入科技支撑新冠疫情防控

聚焦新冠疫苗、中和抗体和诊断试剂三大重点领域。目前本市共计9个新冠诊断试剂产品获批上市,数量在全国位居第一,实现核酸、抗体、抗原全覆盖。多条技术路线布局疫苗研制。重点为国药中生北京公司、科兴中维公司灭活疫苗“突击队”提供全链条支持和全方位服务。发挥技术引领优势推动抗体药物研发,积极推动中和抗体药物研究。目前,北京5个团队的中和抗体药物获批临床,数量居全国首位,为治疗新冠肺炎提供更多用药选择。

##### 2. 推动产业发展取得突出成效

医药产业逆势增长。在连续资助服务下,2020年度新上市企

业数量、获批创新品种数量均创历史新高。本市新增 13 家医药上市企业,总计拥有上市企业达 54 家。新增创新药 5 个(全国 15 个)。此外还有 16 个品种进入国家创新医疗器械通道(其中 5 个已经获批上市),现有成果居全国最多。

### (三) 首都临床诊疗技术研究及转化应用

提高临床研究水平方面,启动 11 项具有国际先进水平的临床研究,重点在心脑血管、危急重症、儿童青少年近视、慢性肝炎、呼吸系统疾病等领域开展临床创新性研究。

### (四) AI+健康协同创新培育

通过方向聚焦、引导优势医学团队和优势人工智能企业强强联合,在心脑血管、肿瘤等领域组织凝练人工智能产品研发和示范应用、数据集建设等,预期将在心脑血管、宫颈癌放疗、眼底疾病等领域率先形成一批获得国家审批的医疗人工智能产品,带动一批人工智能技术的应用和人工智能关键核心技术突破。

表 2 2020 年度四个专项投入产出一览表

专项名称	行动计划任务	2020 年申报目标	2020 年完成情况	阶段性成效	课题在研数	年度完成数	调整数
生命科学前沿创新培育专项	第 3 条:动态更新《重点跟踪服务人才目录》,做好 2 批 19 名顶尖人才服务	持续支持 2018 年遴选出的 9 名生命科学领域前沿人才	完成第一批 9 个顶尖人才团队	截至 2021 年 4 月,第一批 9 个人才团队在顶尖学术期刊 Cell、Nature、Science 上发表文章 22 篇,申请 3 项国际发明专利。多名学者获得 2019 年“科学探索奖”和“谈家桢生命科学奖”。	10	0	0
		遴选并支持 10 名左右顶尖人才	已完成第二批共 10 个生命科学前沿顶尖人才团队的遴选工作				

续表

专项名称	行动计划任务	2020年申报目标	2020年完成情况	阶段性成效	课题在研数	年度完成数	调整数
创新品种与平台培育专项	第 11、12 条:支持一批原始创新品种早期研发以及上市品种的示范应用研究;支持一批北京地产的创新医疗器械、创新药,开展相关临床 IV 期研究	拟支持 5 项左右产业创新研发和临床试验的共性关键技术平台	支持了 5 项产业创新研发和临床试验的共性关键技术平台	1. 新增 13 家医药上市企业、新增创新药 5 个,新上市企业数量、获批创新品种数量创历史新高; 2. 科技抗疫方面,4 款新冠肺炎疫苗均已获批附条件上市或紧急使用,其中 2 款灭活疫苗已向 40 多个国家实现出口销售,累计贡献产值约 280 亿元;9 个诊断试剂累计实现销售超 20 亿元。	34	9	5
		拟支持 20 个左右创新药及高端器械品种加快研发转化	支持了 19 个创新药及高端器械品种加快研发转化				
		拟支持 2 个左右重大新技术新产品示范应用研究,促进创新医疗产品进入医院采购扩大应用	支持了 1 个重大新技术新产品示范应用研究				
		推动 10 个由医生自主设计、医院制剂成药转化、医院企业联合开发的品种,促进医工协同品种转化研究	支持了 9 个由医生自主设计、医院制剂成药转化、医院企业联合开发的品种				

续表

专项名称	行动计划任务	2020年申报目标	2020年完成情况	阶段性成效	课题在研数	年度完成数	调整数
首都临床诊疗技术研究及转化应用专项	第6、9条:支持医疗机构开展临床研究、医药协同创新研究;进一步完善临床CRO平台补贴细则,引导临床机构对创新品种的支持	11项具有国际先进水平的临床研究	围绕心脑血管、危急重症等领域支持了11项具有国际先进水平的临床研究	预期制定或修改国内指南7-8项,推动15-20项床新技术、新方法的研发,引导了26家临床试验机构为北京企业99个品种开展临床试验服务。	92	0	0
		30-40项国内领先的临床新技术、新方法研究	已组织53项临床诊疗新技术、新方法研究				
		推动10-15个由医生自主设计的创新品种研发,2-3个医生发起的药物的新适应症研究	围绕儿科、骨科、脑外科或眼科等多个疾病领域支持了35项设备开展研发;8个医生发起的药物的新适应症研究				
AI+健康协同创新培育专项	第13条:推动人工智能在医药健康领域的应用	1-5个人工智能医疗数据集建设	支持了6个医疗数据集建设	昆仑医云、数坤科技、推想科技等企业产品获批人工智能三类证,北京以4个产品居全国之首;医准智能、推想科技等4个产品获得医疗器械二类注册证;引进2家外地人工智能优势企业落地北京;推想科技、数坤科技、安得医智等新冠肺炎AI辅助诊断产品在此次疫情防控中发挥了重要作用,累积处理肺炎病例超过20万例,详见分表。	13	0	0
		不少于10项人工智能产品	支持了12个优势单位开展人工智能产品研发				
		1-3个人工智能关键技术平台	支持了制定肺部病变多模态影像和乳腺癌X线共2个医学人工智能数据标准体系建设				

#### 四、存在的主要问题

##### (一) 年度专项资金投入计划论证基础不够扎实,各专项年度绩效目标设定不够合理、明确

1. 专项资金投入计划的论证深度有待提高。2020 年度 4 个专项均属于落实“行动计划”的延续性项目,项目立项虽做了调研、形成可行性研究报告,但根据行动计划,如何将“行动计划”中科委承担的重点任务科学分解到各个年度,有关论证及说明仍不够充分。如 2020 年度投入计划中涉及的 4 个专项如何与行动计划中重点任务衔接的说明不够明确、具体,缺少从总体规划角度给出支撑 4 个专项立项的规划性指导意见,所对应的 149 个课题这一年度目标任务生成依据的说明不够清晰,且各个课题年度支持资金规模或标准合理性的分析仍存不足。

2. 各专项年度预期绩效目标有待完善。没有设定北京市加快医药健康协同创新中长期发展规划目标,四个重点发展领域所对应的 4 个专项年度目标、指标设定的合理性仍显不足。如根据 2020 年生命科学前沿创新培育项目和创新品种及平台培育项目的《项目支出绩效目标申报表》,“课题开展情况与任务书执行进度的一致性比例大于 80%”的指标确定的依据说明不足;缺乏与数量指标相对应的质量标准;“科研团队满意度大于 80%”指标设定有些偏低;约有 20%的不满意空间的依据不足;“成果关注持续 1 年”的可持续影响指标没有体现课题成果对北京医药领域发展持续影响的程度;本项目没有设定经济指标;对于计划任务执行后的预期效果说明不足,以“平台服务院校、科技服务机构数量、支持单位在



三城一区占比”作为效益指标不准确。

## **(二) 专项实施的支出风险控制不到位,第三方审计报告质量有待提升**

1. 项目单位对专项实施中的财政支出的风险控制不足。因缺少三年持续支持项目的总体方案,从可行性研究报告到项目实施过程控制,均没有体现财政资金支出风险管控措施。如根据《创新品种及平台培育项目可行性研究报告》,预算资金 15000 万元,研究报告分析认为:项目实施创新研发是一项投资大、周期长、风险高的工程,具有一定的不确定性,但如何进行风险控制,没有进行风险识别、风险分析和风险应对。如对于大部分项目实施均在 3-4 年,在此期间对项目团队的变化、企业发展的变化、医药科技及产品发展的变化、市场的变化以及对任务书函评的效果等不确定性如何进行风险控制,没有提出预案,也没有具体管控措施及保障条件等相关内容。

2. 聘请第三方审计服务的质量不高,预算、资金、资产延伸性管理的规范性待提升。缺少预算、资金动态调整相关管理要求的说明,实际资金支出发生调整的合规性有待说明。结合资助单位所提供的资金支出明细,发生了设备费、材料费、劳务费等支出调增、调减情况,但未见按照“经费管理办法”第十七条第二、四款规定向科委提供备案信息,如新型冠状病毒诊断试剂项目,设备费预算 242 万元,实际执行 99.17 万元,设备型号预算发生变化未履行备案手续;2020 年项目,除有关疫苗开发形成应用成果外,其余在研课题的执行均没有按要求提供阶段任务检查记录,也没有呈现

课题实施阶段性成果与申报书预期目标对比分析资料。已结题课题过程控制及第三方审计服务质量有待加强,如新型冠状病毒诊断试剂项目所对应的结题课题审计报告,报告结论为经费管理与使用符合规定,但在需要说明的事项中列举了课题执行期间发生的一系列经费调整情况,未明确反映各项调整是否在科委 MIS 系统进行备案情况,即对预算调整是否规范的问题没有述及,反映出审计跟踪的责任落实不到位。

### **(三) 专项实施的阶段性成效分析不够深入,项目年度绩效目标的可实现性不明确**

因 2020 年四个专项实施受到疫情的影响,以及受制项目跨年度实施的客观因素,除 9 项疫苗开发项目外,其余医药健康协同创新行动计划任务完成的阶段性成果呈现不够充分。如四个专项目标申报表均分别设置了规划目标和年度目标,并通过给出明确的年度产出数量与年度目标任务相对应(详见附件),但结合各项目可行性研究报告中的进度与计划安排,没有给出项目当年应完成的产出数量、完成时点或完成进度,因此,2020 年在研项目目标表中列示的年度成果或效果是否是当年应完成的指标并不明确,影响预期绩效目标达成率判断。可见,年度绩效目标未能对项目绩效管理起到有效引领作用,致使项目的年度绩效成果与绩效目标难以紧密对标。

## **五、相关建议**

结合该项目实施过程中反映出的问题,夯实科委主体责任,围绕落实“行动计划”所涉及的四个专项 149 个课题,健全项目绩效

跟踪机制,在适时推进课题完成进度的同时,注重课题研究成果质量的验收,客观评估课题成果转化、应用所生成的经济效益和社会效益,确保该项投入能够带动和提升北京医药创新领域的创新效率 and 创新能力,引领北京医药领域相关产业高质量发展。具体建议如下:

### **(一) 制定专项实施的中长期规划,提升项目决策的科学性**

结合落实“行动计划”相关责任主体,诸如发改委、卫健委等部门存在的多方参与、多头投入机制的短板,科委需要深度挖掘落实行动计划的战略意义,准确判断各类专项投入的国际影响、国内引领定位,从科技创新角度协同各相关部门优化补助机制,创新筹资机制,提升课题研究战略高度,综合利用信息化和 AI 系统进行综合项目开发,深度挖掘成果转化与应用的综合价值,避免成果短视或应用短命。

建议依据 2021 年开始实施的《行动计划(2021-2023 年)》的要求,在对过去 3 年 4 个专项实施成果进行评价,总结前期工作经验和成效积累的基础上,充分论证北京医药健康领域创新需求,制定促进北京市医药健康领域创新项目的中长期规划,明确该项目长期规划与年度重点任务之间的关联以及每一年财政资金投入的关键突破点,依此形成项目库。同时完善项目库建设制度,在项目申报方面应进一步严格执行申报程序、强化条件审核、把控审核标准、履行部门审核责任、控制评审通过率,实现申报审核全流程的成本绩效控制。

## **(二) 完善课题项目管理,确立台账管理模式,细化项目预算与课题经费协同管理机制,切实解决“给钱、用钱、管钱”相互间脱节的问题**

1. 完善课题项目管理,利用台账管理方式,落实科委对项目全过程管理责任。科委及相关项目实施单位要制定有效的工作方案,在明确年度目标任务、课题设计、组织机构及分工职责的基础上,按照4个专项设立台账管理,以此统领各专项所涉及的子项目评审立项、财政资金投入、自有资金配套、研究进度与资金投入节点、科技成果转化实效的追踪与归集等过程管理措施,保证科委课题项目经费管理制度的执行效果,将全过程绩效管理责任贯穿到项目实施全过程。

2. 加强项目预算、课题经费管理的有效衔接,规范会计核算,提升内部控制实效。建议结合课题跨年度预算、执行周期长的特点,制定前期立项补助、过程跟踪、结题审计的全流程项目资金管理辦法,将预算管理 with 课题经费管理有机结合,细化预算资金调整管理要求,夯实第三方审计责任,及时发现问题并予以整改,进而增强对财政资金分配、使用和调整的规范管理力度。

## **(三) 强化财政医药创新领域资金投入导向性,整体提升项目质量,综合发挥财政资金使用效益**

1. 结合财政资金属性,强化财政医药创新领域资金的导向作用。作为落实市级“行动计划”,需要多年持续性支持的项目,建议科委主动协调市发改委、卫健委等部门统筹资金投向,避免就事论事,使投入过于趋同市场,创新投入过于分散。同时立足财政公

共投入本源,突出科委项目的引导性和前瞻性,通过创新机制建设,变被动应对为主动出击,及时修正或补齐医药创新领域资源整合短板,集中财力投入到关键性创新领域。加大重点、重大和重要项目的财政投入力度,集中财力办大事,进而提升财政资金投入所应形成的集合绩效。如加大对人才队伍、研究团队、基础研究领域投入。

2. 建立项目产出效果跟踪机制,提升实施效果分析深度,整体提升项目管理质量。加强绩效资料的收集整理和统计分析工作,持续加大对所有课题实施效果的跟踪力度,持续跟踪分析课题成果转化带来的承接企业或部门的经济效益和社会效益,持续跟踪分析高校院所组建的创新团队的引领辐射效用发挥情况,并进行效果的纵向历史比较,综合分析历年课题累计产出成果对“行动计划”的贡献度,以指导后续课题任务设计和项目库建设工作;持续有效推动更多医药科技成果在京转化落地,切实实现财政资金效益最大化。建议关注项目决策导向和结果导向,以此确立医药科技创新研究项目如何服务补短板、调结构、求发展,实现北京医药领域科技创新“提质增效”的目标。

3. 结合目标管理要求,强化绩效管理意识,提高财政资金投入绩效管理效力。科委应进一步强化对出资人责任的履行,依据医药领域科技创新规划与年度计划,科学合理地设置项目年度绩效目标,并与项目期的绩效目标有效衔接,准确填列项目支出绩效目标表,增强质量指标和效益指标的准确性、合理性、可行性和细化量化程度,提升项目绩效目标的指导作用,便于项目决策以及组织

实施过程中的监督检查,以及对项目实施成效的评价。

附件:1. “生命科学前沿创新培育”项目绩效目标申报表

2. “创新品种及平台培育”项目绩效目标申报表

3. “首都临床诊疗技术研究及转化应用”项目绩效目标申报表

4. “AI+健康协同创新培育”项目绩效目标申报表

5. “医药健康领域科技创新研究项目”绩效评价汇总打分表

## 附件 1

“生命科学前沿创新培育”项目绩效目标申报表

项目支出绩效目标申报表(事业发展专项计划类)				
(2020 年度)				
项目名称	生命科学前沿创新培育	项目类型	事业发展类项目	
一级主管部门名称	北京市科学技术委员会	项目申报单位名称	北京市科学技术委员会	
项目属性	延续项目	项目期(年)	3	
项目实施责任人	曹巍	项目实施责任人 联系电话	55577780	
年度资金总额(万元,6位小数)		7900.0		
其中:财政拨款(万元,6位小数)		7900.0		
其他资金(万元,6位小数)		0.0		
总体目标	<p>项目期目标(2020年—2022年):通过稳定支持培育一批世界一流的生命科学领域顶尖创新人才,涵养一批具有世界影响力的前沿技术,提升北京生命科学领域的原始创新能力,并推动与产业化环节的衔接,引领或对接国家项目布局,为培育人口与健康国家实验室提供技术支撑。</p> <p>年度目标:针对北京在医药健康领域未来重点发展的方向,在持续支持2018年遴选出的9名人才基础上,再新遴选10人左右生命科学前沿顶尖人才团队,在基因技术、免疫治疗、神经生物学、合成生物学等前沿领域开展创新性研究,提升北京生命科学领域的原始创新能力。</p>			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	持续支持生命科学领域前沿人才	9个
			新遴选一批生命科学领域国际优秀人才团队	≥10个
		质量指标	课题启动率	100%
			资金拨付率	100%
			课题开展情况与任务书执行进度的一致性比例	≥80%
		进度指标	启动顶尖人才遴选工作	2020年3月
			任务书签订	2020年8月
	成本指标	启动年底总结工作	2020年12月	
		支持生命科学领域国际优秀人才团队经费	7900万元	
效果指标	效益指标	社会效益	稳定支持培育顶尖人才,提升北京生命科学领域的原始创新能力,取得原创性成果	
		持久度	对北京生命科学前沿领域成果的关注持续1年	
	服务对象满意度指标	支持科研团队满意度	≥80%	

## 附件 2

“创新品种及平台培育”项目绩效目标申报表

项目支出绩效目标申报表(事业发展专项计划类)				
(2020 年度)				
项目名称	创新品种及平台培育		项目类型	
一级主管部门名称	北京市科学技术委员会		项目申报单位名称	
项目属性	延续项目		项目期(年)	
项目实施责任人	曹巍		项目实施责任人联系电话	
年度资金总额(万元,6位小数)			15000.0	
其中:财政拨款(万元,6位小数)			15000.0	
其他资金(万元,6位小数)			0.0	
总体目标	<p>项目期目标(2020年—2023年):培育创新品种的临床前和临床阶段,为产业储备持续增长动力;补齐临床研究及产业支撑平台短板,健全北京医药健康产业服务承接能力,提升专业服务水平;开展新技术、新产品的临床示范应用,推动国产创新品种的应用;充分发挥北京临床医学资源优势,促进医工协同品种转化研究。</p> <p>年度目标:通过开展创新品种及平台培育工作,推动一批创新品种在京研发,加速创新药及高端医疗器械的上市速度;建立支撑产业创新研发和临床试验的共性关键技术平台,满足不同创新主体的科研、临床试验、品种研发的服务需求;通过新技术、新产品的临床示范应用,加快创新品种的国产化率;通过医工协同品种转化研究,支持临床医生自主设计开发的医疗器械、药品等品种研发。</p>			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	支持创新品种的临床前及临床研究	20 个左右
			支持医药协同创新平台能力建设	5 个左右
			支持新技术、新产品的临床示范应用研究	2 个左右
			支持医工协同品种研究	10 个左右
		质量指标	课题启动率	100%
			资金拨付率	100%
			课题开展情况与任务书执行进度的一致性比例	≥80%
		进度指标	启动课题组织	2020 年 2 月
			启动课题评审工作	2020 年 4 月
			任务书签订	2020 年 10 月
	成本指标	创新品种及平台培育	15000 万元	
	效果指标	效益指标	带动对“三城一区”建设投入的经济性	≥6000 万元
			社会影响力	至少对北京市 20 家生物医药企业进行支持
			持久度	对北京生物医药创新成果的关注平均持续 1 年
		服务对象满意度指标	创新主体满意度	≥80%



附件 3

“首都临床诊疗技术研究及转化应用”项目绩效目标申报表

项目支出绩效目标申报表(事业发展专项计划类)				
(2020 年度-调整后)				
项目名称	首都临床诊疗技术研究及转化应用		项目类型 事业发展类项目	
一级主管部门名称	北京市科学技术委员会	项目申报单位名称	北京市科学技术委员会	
项目属性	延续项目	项目期(年)	4	
项目实施责任人	曹巍	项目实施责任人 联系电话	55577776	
年度资金总额(万元,6位小数)		6419.90		
其中:财政拨款(万元,6位小数)		6419.90		
其他资金(万元,6位小数)		0.0		
总体目标	<p>项目期目标(2020年—2024年):</p> <p>目标 1:提高北京地区重大疾病、常见疾病整体防治水平,惠及百姓健康,增强科技创新对提高公众健康水平的支撑引领作用;目标 2:制定或修改国内临床诊疗指南,建立一批国内领先的临床新技术、新方法,提高北京医学国际影响力;目标 3:加快北京医药品种特别是创新品种的临床试验进程,推动北京医药健康产业高效发展发展。</p> <p>年度目标(2020年度):</p> <p>目标 1:支持 2-3 项具有国际影响力的研究,预期制定或修改国内指南 7-8 项;目标 2:支持 15-20 项国内领先的临床新技术、新方法。</p>			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	制定或修改国内指南	7-8 个
			临床诊疗新技术、新方法	15-20 个
			发表 SCI 文章	30 篇
		质量指标	诊疗规范、专家共识或临床路径形成率	≥80%
			开展临床试验成功率	≥80%
			医护人员技术掌握合格率	≥85%
	进度指标	完成调研、立项时间	2020 年 12 月底前	
	成本指标	制定或修改国内指南	4887.5 万元	
		临床诊疗新技术、新方法	1532.4 万元	
	效果指标	效益指标	医疗卫生经济性	得到提高
			医疗持久度	产出的医疗卫生领域成果惠民至少 1-4 年
			医疗社会影响力	至少对北京市医疗机构 35 家以上进行支持,《临床研究志愿者数据库》扩展到 100 家医院(基本覆盖全国)
服务对象满意度指标		创新主体满意度	≥80%	

附件 4

“AI+健康协同创新培育”项目绩效目标申报表

项目支出绩效目标申报表(事业发展专项计划类)				
(2020 年度)				
项目名称	AI+健康协同创新培育	项目类型	事业发展类项目	
一级主管部门名称	北京市科学技术委员会	项目申报单位名称	北京市科学技术委员会	
项目属性	延续项目	项目期(年)	3	
项目实施责任人	曹巍	项目实施责任人联系电话	55577776	
年度资金总额(万元,6位小数)		12000.0		
其中:财政拨款(万元,6位小数)		8000.0		
其他资金(万元,6位小数)		4000.0		
总体目标	<p>项目期目标(2020年—2023年):紧密围绕北京医疗机构的资源 and 临床需求,通过构建医疗健康领域人工智能标准化数据集、人工智能关键技术创新平台及产品研发,发挥北京市医疗健康大数据及人工智能的引领作用。率先形成一批获得国家审批的医疗人工智能产品,带动一批人工智能技术的应用和人工智能关键核心技术突破,医药健康人工智能成为医药健康产业发展新引擎和核心增长点。</p> <p>年度目标:梳理北京地区优势方向和专家资源,采取定向组织与公开征集相结合的方式,1-5个人工智能医疗数据集建设、1-3个人工智能关键技术平台建设以及不少于10项人工智能产品研发。</p>			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	标准化数据集	不少于1万个数据
			申请专利数	4-8项
			形成报告数	3-8篇
			医药健康人工智能产品	不少于10项
		质量指标	国内领先国际先进达标率	≥90%
			医药健康人工智能产品三类注册证申报率	≥80%
			研发人工智能辅助药物挖掘技术	完成试用
	进度指标	完成课题立项评审和任务书签订	2020年10月底前	
	成本指标	研发人工智能产品和辅助药物挖掘技术	8000万	
	效果指标	效益指标	医药健康人工智能技术	得到提高
			临床医生工作量	得到缓解
			医药健康人工智能应用率	得到提升
服务对象满意度指标		创新主体满意度	≥80%	

## 附件 5

“医药健康领域科技创新研究项目”绩效评价汇总打分表

评价指标及分值		专家评价计分					
评价指标	分值	专家 1	专家 2	专家 3	专家 4	专家 5	平均
决策	20	16.5	16.5	16	17	17.5	16.7
项目立项	7	6.5	6.5	7	6	6.5	6.5
绩效目标	7	6	5	5	6	6	5.6
资金投入	6	4	5	4	5	5	4.6
过程	20	18	17	17	17.25	17.5	17.35
资金管理	10	9	9	9	9	9	9
组织实施	10	9	8	8	8.25	8.5	8.35
产出	30	28	30	30	27.5	26.5	28.4
产出数量	8	7	8	8	7	7	7.4
产出质量	8	8	8	8	8	7.5	7.9
产出时效	8	7	8	8	7.5	7	7.5
产出成本	6	6	6	6	5	5	5.6
效益	30	25.5	25	26	26	26.5	25.8
项目效益	30	25.5	25	26	26	26.5	25.8
合计	100	88	88.5	89	87.75	88	88.25

# 北京市医院管理中心市属医院考核奖励 经费政策绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)、《北京市预算绩效管理目标管理办法》(京财绩效〔2020〕2137号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月-5月,对2020年度北京市医院管理中心的“市属医院考核奖励经费”政策开展了绩效评价。

## 一、政策基本情况

### (一) 政策名称与属性

政策名称:市属医院考核奖励经费

主管部门:北京市医院管理中心

执行单位:宣武医院、北京世纪坛医院、北京友谊医院、北京儿童医院、北京地坛医院、北京佑安医院、首都儿科研究所、儿童医院、北京同仁医院、北京胸科医院、北京安定医院、北京肿瘤医院、北京老年医院、北京口腔医院、北京中医医院、北京天坛医院、北京安贞医院、北京回龙观医院、北京小汤山医院、北京朝阳医院、清华长庚医院、北京积水潭医院、北京妇产医院 22 家市属公立医院。

新增/延续:延续

申请资金投入总额:11 亿元

资金投入来源情况:2020 年市属医院考核奖励经费来源于北京市财政局,总计 11 亿元,具体额度分别是市属公立医院绩效考核 8 亿元、便民惠民专项考核 1 亿元、科技创新专项考核 2 亿元。

政策任务:按照市委办公厅、市政府办公厅关于印发《北京市公立医院改革试点方案》的通知(京办发[2012]15 号,以下简称《方案》)精神,我市公立医院改革试点医院将建立与服务量和考核挂钩的财政补偿机制。为适应十八大以来我国经济体制改革和医药卫生体制改革不断深化的新形势,加强市属公立医院的精细化管理,提高服务质量和效率,更好地为百姓提供医疗服务,市医管中心在总结前三年绩效考核经验基础上,组织有关专家及管理人员对考核体系进行了修订和完善,形成现行的“市属医院考核奖励经费”政策。具体内容包括“市属公立医院绩效考核奖励”(大绩效)政策、市属公立医院科技创新专项绩效考核政策和便民惠民专项绩效考核政策。

通过三项绩效考核奖励政策的实施,引导全市 22 家公立医院将科技创新、服务能力与质量的提升等指标作为重要的考核内容,纳入绩效考核中。为调动医院积极性,进一步提高考核的指挥棒作用,调动医院加强管理、提高绩效的积极性,市医管中心在前几年绩效考核奖励兑现基础上,进一步加大考核奖励额度,并要求考核奖励经费使用时,各医院要综合考虑经济运行整体情况,以收支平衡作为底线和主要目标,兼顾医院人员奖励性绩效工资、水电气热等内部运行两方面基本支出。2020 年,市财政共批复此政策预

算 11 亿元。

## (二) 政策背景

### 1. 市属公立医院绩效考核政策的设立

该政策依据《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发〔2009〕6号)、《关于公立医院改革试点的指导意见》(卫医管发〔2010〕20号)设立,并结合中共北京市委办公厅北京市人民政府办公厅关于印发《北京市公立医院改革试点方案》的通知(京办发〔2012〕15号)、《国务院办公厅关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》(国办发〔2015〕38号)、《国务院办公厅关于加强三级公立医院绩效考核工作的意见》(国办发〔2019〕4号)等文件和市属三级公立医院改革发展的实际进行调整完善,逐步建立起一套规范的公立医院运行机制。包括分配激励机制、公立医院监管机制和激励约束机制,依此形成以公益性为导向的考核评价机制,即资金分配与服务量、绩效考核挂钩的财政补偿机制。通过改革按人头给医院补助基本经费的财政补偿方式,财政部门在科学核定成本的基础上确定医院补助标准,结合服务量进行补偿,鼓励医院改善服务,调动医院加强管理、提高绩效的积极性。

### 2. 设立市属公立医院便民惠民专项绩效考核的依据

该政策依据国家卫生计生委办公厅关于印发《进一步改善医疗服务行动计划》的通知(国卫医发〔2015〕2号)、关于印发《进一步改善医疗服务行动计划考核指标》的通知(国卫办医函〔2015〕1056号)设立,并结合市人民政府关于印发《医药分开综

合改革实施方案》的通知(京政发[2017]11号)、《关于进一步改善医疗服务的通知》(京卫医[2017]43号)、《进一步改善医疗服务行动计划(2018—2020年)考核指标》的通知(国卫办医函[2018]894号)等新要求,从市属公立医院服务过程中存在的难点问题,不断完善考核标准、投入金额等政策内容,对辖区内有关卫生计生行政部门和医疗机构进行评估考核、排名。通过加大考核评价力度,将考核评价结果纳入卫生计生综合督查和医疗机构绩效考核指标体系。

### 3. 设立市属公立医院科技创新专项绩效考核的依据

该政策依据市政府办公厅关于印发《北京市加快医药健康协同创新行动计划(2018—2020年)》的通知(京政办发[2018]37号)、《北京市关于加强医疗卫生机构研究创新功能的实施方案(2020—2022年)》的通知(京卫科教[2020]69号)等文件设立。旨在优化医疗机构科技创新体制机制,推动将临床试验和成果转化作为医疗机构绩效评价和人员职称评定的重要依据。调整和完善医疗机构人员岗位设置、科技成果定价、收益处置分配机制,加大科技创新保障力度,激发医疗卫生机构科研活力,加快推进全国科技创新中心建设。根据考核结果给予一定额度的奖励经费,奖励经费可用于研究型病房运行维护、仪器设备购置、人才引进和培训等,对承接北京医药企业重点品种的临床试验加大奖励力度。

## (三) 政策目标

### 1. 政策目标

政策年度目标:根据市级相关部门的通知,按照相应标准,落

实市属公立医院在职职工一次性绩效工资。

## 2. 政策实施内容

### (1) 市属公立医院绩效考核政策内容

突出公益性为核心的导向作用,构建科学系统完整的指标体系。探索客观公正有效的考核路径:一是以数据评价等客观评价为主体,二是以专家组集体评议进行考核评价,三是采用第三方调查评价的方式;强化绩效考核结果的综合应用:一是建立绩效考核组织保障体系,二是建立有效的双向沟通机制,三是建立统一规范刚性的奖惩机制。

主要指标 (50%)	日常指标 (20%)		个性化指标 (10%)	党建指标 (20%)	费用控制 (计入总分)		单项奖励
	数据 评价	现场 评价			门诊次 均费用 (±1)	住院例 均费用 (±1)	
考核医院年度重点任务完成情况,医院跟自身纵向比较	横向比较,树立标杆、寻找差距,医院之间横向比较		对临床能力、科研水平和管理优势和薄弱环节,保优势补短板	全面加强党的建设各项要求	体现公益性,减轻患者就诊负担		1.科技与人才创新进步(科教处) 2.医院管理创新(改革与发展处) 3.重大事件协作(医护处) 4.政府指令性任务(办公室) 5.绩效排名进步和成绩优秀(组织人力处)
负性事件处罚项:扣分项目/降级项目,重大安全生产责任事故、违法违规违纪行为、重大负面舆情事件、造假事件。审计整改年时,整改完成率未达到50%的医院,暂缓兑现绩效考核党政一把手奖励资金;对整改完成率没有达到90%的医院,扣发绩效考核党政一把手奖励资金的30%。							

图 1:市属公立医院绩效考核指标体系(以 2020 年为例)

### (2) 市属公立医院便民惠民考核政策内容

在市属公立医院持续推进改善医疗服务行动和创新便民惠民服务项目,其中改善医疗服务行动计划为重点奖励项目,属于“规定动作”,由医管中心统一发布、统一考核;创新便民惠民服务为创新奖励项目,属于“自选动作”,由各市属公立医院主动进行申报并承诺完成。组织市属公立医院进一步加强医疗服务管理,创新医疗服务方式,改进医疗服务流程,改善医疗服务体验,进一步增



强人民群众对深化医改的获得感。便民惠民专项奖励详见图 2。

改善医疗服务 (总分100分)			便民惠民创新项目 (100分/项目)						
现场评价 (50%)	暗访评价 (30%)	满意度/数据评价 (20%)	公益性 (20分)	项目设计 (15分)	项目实施 (15分)	项目投入 (15分)	项目效果 (15分)	创新性 (20分)	否决项: 不符合申报原则
考核内容参照改善医疗服务文件以及配套实施细则、考核要点等			医院自行申报: 每家医院不超过3个项目, 经形式审查后纳入评审; 包括门诊服务优化类、智慧服务应用类、落实分级诊疗类、药械服务改善类、后勤安全管理类、医学人文创新类等类别						
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 现场检查、暗访、满意度调查/数据评价分别占每项措施分值权重的50%、30%和20%</li> <li>◆ 按综合 (9家) 和专科 (13家) 分别排序, 根据成绩降序分为3档 (综合3:3:3, 专科5:4:4)</li> <li>◆ 按照考核结果分档次兑现奖励资金</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 年初申报、年末评审, 突出各医院围绕患者就医痛点难点开展的个性化措施</li> <li>◆ 根据医院答辩、专家评审结果最后确定奖励资金</li> </ul>						
◆ 每家医院奖励总金额 = 改善医疗服务奖励金额 + 便民惠民创新项目奖励金额									
◆ 奖励有差别、体现择优引领, 但差距适度、体现鼓励									

图 2:便民惠民专项奖励

### (3) 市属公立医院科技创新考核政策内容

旨在激励市属公立医院解放思想、开拓创新,探索医学科技创新发展新模式,建立新型医院科研管理制度,鼓励市属公立医院主动对接国家科技创新布局,积极承担国家科技计划和人才项目,提升科技产出质量,全面增强市属公立医院科技创新功能、医疗服务水平和产业支撑能力,实现科技创新投入产出匹配的良性循环。详见图 3。

科技创新指数 (总分100分)					科技创新措施评审 (100分/项)						
创新指数 (18.48)	人才发展指数 (28.99)	学术贡献指数 (24.83)	发展活力指数 (14.82)	产业支撑指数 (12.88)	重要意义 (10分)	创新性 (30分)	科学性 (20分)	实效性 (25分)	组织保障 (15分)	否决项: 是否重复申报	否决项: 措施开展时间
13个二级指标、17个三级指标					每家医院不超过3个项目; 包括但不限于科技经费投入、科技平台搭建、合作体系建设、管理制度出台等类别						
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 参照全局绩效考核体系分档比例, 对医院成绩按降序分为四个等级, 每个等级内医院数量为5家、8家、7家、2家。</li> <li>◆ 按照考核结果分档次兑现奖励资金</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 以专家评审结果为准, 获得每个措施的最终成绩。</li> <li>◆ 按成绩降序排列分为四个等级, 每个等级内措施数量为15、24、21、6; 对应系数2、1.5、1、0.8</li> <li>◆ 每个医院三项措施分数之和兑现奖励资金。</li> </ul>						

图 3:科技创新专项奖励

#### (四) 政策资金

##### 1. 预算安排情况

三个分项考核政策,通过“市属医院考核奖励经费”立项进行统一申报,经费预算 110000 万元,拟支持 22 家市属公立医院在职工工一次性绩效工资。其中市属医院绩效考核(大绩效)8 亿元,便民惠民考核专项 1 亿元,科技创新考核专项 2 亿元。

##### 2. 预算执行情况

市属公立医院绩效考核(大绩效)实际支出 79989.5510 万元,结余 10.449 万元,已退回财政。便民惠民考核专项实际支出 10000 万元;科技创新考核专项实际支出 20000 万元。2020 年度政策资金安排与具体使用情况、市属医院考核奖励奖金分配情况详见表 1、表 2。

表 1 2020 年度政策资金安排与使用情况表

专项名称	产出数量	预算安排	实际产出数量	实际支出	支持方式	资金支持对象	备注
市属公立医院绩效考核	22 家市属公立医院	80000 万元	22 家市属公立医院	79989.5510 万元	后补	22 家市属公立医院(其中综合医院 10 家,专科医院 12 家)	按照审计整改率阶段达标与否,按 50%、100% 兑现或不兑现党政主要领导原暂缓兑现绩效考核奖励资金。
便民惠民专项		10000 万元		10000 万元			
科技创新专项		20000 万元		20000 万元			

表 2:2020 年市属医院考核奖励奖金分配情况表(单位:万元)

序号	医院名称	市属公立医院 绩效考核奖励	便民惠民专项	科技创新专项	合计
1	佑安医院	2879.044	411.6	658	3948.644
2	肿瘤医院	2775.904	441.068	960	4176.972
3	友谊医院	9672.2237	530.66	1576	11778.8837
4	地坛医院	3625.77	460.978	892	4978.748
5	宣武医院	7271.256	392.33	1729	9392.586
6	世纪坛医院	4586.602	498.858	878	5963.46
7	天坛医院	4895.263	488.16	1542	6925.423
8	安定医院	2623.134	490.03	522	3635.164
9	中医医院	2933.149	510.6	640	4083.749
10	妇产医院	2012.346	430.6	571	3013.946
11	儿童医院	4229.1852	392.08	1046	5667.2652
12	同仁医院	5749.544	481.488	1595	7826.032
13	积水潭医院	4745.602	441.318	1351	6537.92
14	清华长庚医院	1657.62	441.888	639	2738.508
15	口腔医院	1143.038	439.508	699	2281.546
16	安贞医院	4374.8507	449.91	1251	6075.7607
17	朝阳医院	6101.805	358.32	1098	7558.125
18	老年医院	1851.718	490.27	398	2739.988
19	首儿所医院	1525.948	461.588	649	2636.536
20	回龙观医院	3105.408	439.858	629	4174.266
21	小汤山医院	1008.2482	459.768	255	1723.0162
22	胸科医院	1221.8922	489.12	422	2133.0122
	合计	79989.551	10000	20000	109989.551
	平均补助金额	3635.8887	454.5455	909.0909	4999.5250
	高于平均补助 金额医院家数	9	11	9	9
	低于平均补助 金额医院家数	13	11	13	13

从政策资金投入使用结果看,该项政策资金分配结果符合年度政策资金预算安排,22家市属医院不同程度享受到三项考核奖励资金保障待遇,但22家市属医院得到的三项专项奖励资金所对应的绩效产出存在较大差异,尤其是科技创新考核专项绩效相差幅度较大,需予以关注。

## (五) 政策执行

### 1. 政策组织机构

该项目实施单位为北京市医院管理中心。项目由三个部分组成,金额共计11亿元。具体执行过程中,由组织人力处具体负责“市属公立医院绩效考核奖励”8亿元,由医疗护理处具体负责“便民惠民服务考核专项奖励”1亿元,由科教处具体负责“科技创新考核专项奖励”2亿元。

### 2. 政策产出及绩效

通过发挥绩效考核政策“指挥棒”作用,在绩效考核奖励经费项目的有力支持下,主要成效体现在五个方面。

1. 人民群众就医获得感显著增强。患者综合满意度从2012年的85.96分逐年提升到2020年的94.31分。市属公立医院总体预约就诊率达94.9%,显著高于全市三级医院(73.9%)及附属医院(74.0%)水平,全面推开分时段预约就诊,有效缓解了患者排长队问题。服务效率明显提高,平均住院日从2012年的9.8天下降到2020年的8.18天,比全市三级医院8.97天低8.81%。门诊、住院费用控制较好,次均费用持续走低,均低于全市三级医院及附属医院平均水平。

2. 市属公立医院精细化管理水平显著提高。医疗质量控制持续加强,药占比从 2012 年的 39.14% 逐年降低,2020 年创新低,仅 28.47%;处方合格率达到 96.7%,抗菌药物使用率与使用强度持续下降,合理用药管理取得良好效果。医疗纠纷呈减少趋势,纠纷信访案件化解工作的规范性不断提升。市属公立医院疾病诊疗范围和技术难度均优于全市三级医院平均水平,神经学科、骨科、耳鼻喉科、眼科、心血管等学科在国内保持领先水平。科研和学科建设取得长足进步,科研立项、国自然项目、SCI 论文数、各类发明专利、科技成果转化大幅提升,高层次人才数量稳步增长。

3. 广大医务人员的积极性明显提升。强化绩效考核与评价结果的运用,将其作为绩效奖金分配的重要依据,医务人员的劳动价值得到了充分体现。通过开展职工满意度、人才满意度调查,真实了解广大职工的心声,针对查找出来的问题,督促各医院在工作环境、职业发展、服务保障等方面持续改进,医务人员的积极性得到有效调动,全系统职工满意度和人才满意度分值持续提升。

4. 科研人才实力和创新能力快速提升。2020 年发布的中国科技量值排行榜,市属公立医院有 20 个优势学科进入前 10,有 13 个学科排名全国前 3。新增北京市示范性研究型病房 6 个,新增国家自然科学基金杰出青年基金获得者 3 人、“长江学者”3 人、青年北京学者 6 人。积水潭、天坛、宣武、友谊等 4 家医院获批第二批中关村科技服务平台。截至目前,市属公立医院共有国家医学中心 4 个、国家临床医学研究中心 6 个,省部级及以上重点实验室、工程中心 59 个,教育部国家重点学科 45 个,国家临床重点专科建

设项目 64 项。市属公立医院新立项科研项目 1327 项,比去年增长 8.9%,新立项科研经费 7.3 亿元,比去年增长 23.7%;新立项国家自然科学基金项目 350 项,比去年增长 37.8%;2020 年授权发明专利 93 项,比去年增长 24%;授权实用新型和外观设计专利 738 项,比去年增长 85%;2020 年市属公立医院签约科技成果转化 37 项,较去年增长 32.1%;合同成交额 7602 万元。

5. 市属公立医院主动创新改善服务的积极性得到释放。一是改变了传统的被动式补助模式,突出资金的激励性;二是改变“等、靠、要”思想,鼓励各医院先行,采取“先做后补”方式,根据实施结果进行奖励,充分调动起市属公立医院的积极性;三是采取提高财政专项资金的绩效和杠杆放大作用,同时也引致更多的医院资金投入改善医疗服务政策鼓励的领域,有限的财政资金可以发挥出更好的作用。

## 二、评价工作情况

### (一) 评价目的与重点

#### 1. 评价目的

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据《北京市预算绩效管理办法》(京财绩效〔2019〕2129号)、《北京市预算绩效目标管理办法》(京财绩效〔2020〕2137号)和《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件要求,北京市财政局成立了绩效评价工作组,于2021年3月-5月,对2020年度北京市医院管理中心的“市属医院考核奖励经费”政策开展了绩效评价。

## **(一) 评价目的与重点**

### **1. 评价目的**

本次评价工作旨在通过对市医管中心“市属医院考核奖励经费”政策的实施情况进行全面评价,反映该政策的目标相关性、执行效率性、实施有效性、实施公平性及效果可持续性等方面情况,并针对评价过程发现的问题,提出合理化建议,进一步提升该项政策资金预算绩效管理水平和政策资金的使用效益。

### **2. 评价重点**

在全面掌握被评价政策立项背景、梳理政策内容和政策效果的基础上,确立政策绩效评价重点:一是结合 2020 年度该项政策组织实施及完成效果情况,对政策执行周期内的政策绩效予以总体评价;二是综合 2020 年度三项绩效考核任务与资金安排对市属医院考核奖励政策落实的有效性和可持续影响做出总体评价,重在综合评价财政政策资金的使用效益和效果。

### **3. 评价思路**

评价工作组基于财政政策评价所具有的前瞻性、统筹性、多层次和引导性的特征,设计了整体评价思路:一是从政策任务分解与医院改革需求对接层面,关注市属医院考核奖励政策调整的合理性;二是从“双向考核”角度,关注是否建立科学的预算分配机制和考核质量监管机制,及其对 22 家市属医院政策执行与管理情况;三是归纳政策总体产出与成效,关注政策资金“投入产出”贡献度,并总体评价政策的效益性、公平性以及政策的可持续性。

## **(二) 评价原则与方法**

评价工作组本着科学规范、公开公正、绩效相关的原则,采用

定性评价与定量评价相结合的方式,运用调研座谈、公众评判法等方法对政策目标进行定性评价,运用数据统计分析等方法,对政策分解任务与执行效果进行定量评价。

### **(三) 评价指标体系与等级**

根据《北京市项目支出绩效评价管理办法》(京财绩效〔2020〕2146号)等相关文件精神,评价工作组结合政策特点,在与主管单位充分协商的基础上,细化了绩效评价指标体系,并采用以证据为基础,依照若干评级规则,凭借评价工作组对政策的深入了解和在预算绩效管理领域的专业判断对政策绩效进行打分和评级。

本次评价结果分为四个等级,分为优、良、中、差。综合得分在90-100分(含90分)为优;综合得分在80-90分(含80分)为良;综合得分在60-80分(含60分)为中;综合得分在60分以下为差。

## **三、政策评价结论与内容**

### **(一) 评价结论**

2020年度市医管中心“市属医院考核奖励经费”政策综合绩效评分为91.64分,绩效评价结论为“优”。

评价结论:市属医院绩效考核奖励政策产生了积极、显著的效果,具有较好的财政投入示范效应,绩效奖励政策导向与市属医院发展定位及协同发展方向相一致,政策实施总体体现了“提质增效”的医改新要求,综合政策效果具有持续性影响。建议在延续现有绩效考核奖励政策支持力度的基础上,进一步关注政策内容在促进医院管控质量提升、政策协同发力方面的导向功能;关注三类绩效考核专项的预算安排和资金分配的机制建设;关注市属公立



医院绩效考核政策涉及的“国考”与“市考”考核指标的融合程度的提升等问题。

## （二）评价内容

1. 政策目标相关性方面。政策目标设置较为明确、合理,与国家医改发展战略、北京市级医改政策规划及主管部门职责高度相关,政策目标现实情况很好;政策实施能够满足医院改革“提质增效”的现实需求。但政策实施对促进医院管控质量的提升、协同效力功能的发挥等方面的作用仍不够充分。该指标分值 20 分,评价得分 18.18 分。

2. 政策执行效率性方面。政策及政策分解任务落实的保障性较高;过程控制比较严谨有效;考核政策分解任务按专项实施。但专项考核指标与大绩效考核指标存在一定程度交叉,相对差异化的补贴标准测算的科学性未给予充分说明。该指标分值 20 分,评价得分 19.90 分。

3. 政策实施有效性方面。政策执行效果明显,三项绩效考核综合效果符合预期目标;政策实施受益对象覆盖 22 家市属医院及其服务群体,服务质量得到普遍认可。但现场调研时反映出医院职工对政策感知程度不够高,政策效力分析深度不够。该指标分值 35 分,评价得分 30.04 分。

4. 政策公平性方面。政策效益具有普惠性,能够综合考虑政策资金分配的影响因素,但尚未对不同医院业务类型、不同服务内容之间补助标准差异程度的合理性给出充分说明,11 亿政策资金的分配机制有待完善。该指标分值 15 分,评价得分 14.24 分。

5. 政策效果可持续性方面。政策实施在人员、资金、技术保障等方面具有较强的可持续性;但现行政策实施内容、与国考指标的协调性待进一步明确,政策目标对北京市属医院改革与发展贡献程度,以及如何提升该项政策与其他政策间的政策协同效力需进一步加强调研分析。该指标分值 10 分,评价得分 9.28 分。

#### **四、主要问题**

市属公立医院考核奖励政策实施总体体现了“提质增效”的医改新要求,但政策内容在促进质量管控能力、政策协同发力等功能导向上体现的仍不够突出;三类绩效考核的预算安排尚未形成科学的预算资金分配机制;市属公立医院绩效考核政策涉及的“国考”与“市考”考核指标的融合程度有待进一步提升,绩效考核结果与财政资金安排、工资总额核定等挂钩机制需进一步细化。反映出市医管中心的“市属医院考核奖励经费”政策仍有提升空间。

##### **(一) 政策目标相关性**

项目设立符合公立医院医改政策要求,将服务与绩效考核挂钩的财政补偿机制一定程度利于调动市属医院提质增效的积极性和主动性。项目的总体目标与国家和北京市医改方案一致,符合市属医院当前改革发展需求。

但是,政策资金投入总量、政策资金结构调整依据不够充分。为调动医院积极性,进一步提高考核的导向作用,在前几年绩效考核奖励兑现基础上,近年来医管局加大考核奖励额度,且细分政策投向。其中 2019 年便民惠民专项奖励投入由 2 亿元调减到 1 亿元,同时增设科技创新考核专项 2 亿元。上述政策调整的导向比

较明确,但设计的“高质量”考核指标所对应的质量达标标准不够细化,一定程度上影响政策调整的“指挥棒”效力。

## **(二) 政策执行效率性**

项目实施对市属医院基本公共医疗服务的数量、质量及效率,成本和费用控制效果等具有促进效率提升的引导效力,利于引导市属医院服务功能定位进一步落实。但因绩效考核奖励资金分配办法的科学性略有不足,影响政策效率的进一步提升。

1. 资金分配采用项目法与日常考核相结合,根据考核结果及标准“以奖代补”确认奖补额度,但资金支持额度的引导性、公平性总结不够。按照历史基数滚动生成下一年度补贴额度的预算资金分配办法是否科学需要进一步论证,成本费用考核中没有考虑各家医院历史性财政综合投入的差异对当期运行成本指标的影响,是否形成对财政资金投入的路径依赖没有分析说明。

2. 政策资金发放的影响程度分析不够充分。2020年市属医院便民惠民考核专项奖励经费1亿元。奖励经费全部由财政下达,用于市属医院基本支出,其中人员经费6105.8238万元占比61.06%,公用经费3894.1762万元占比38.94%,虽规定了不能支出的范围,但没有对医院使用资金的具体指导意见。从资金发放看,领导干部的平均数与职工的平均数差异较大,因为涉及“考核结果处于最低等级的,对医院主要领导进行约谈、提醒等处理”等内容,所以该工作对领导干部的影响较大,但是对职工的影响分析不足。

## **(三) 政策实施有效性**

项目立足运用绩效考核奖励机制,引导市属公立医院在医疗

质量、运行效率、持续发展与创新、服务满意度评价等方面实现全方位可持续发展,取得较好的成效,但绩效考核结果与政策预期影响存在不一致,现有政策效果分析不够透彻,绩效考核结果应用机制需进一步优化。

1. 北京市三级公立医院绩效考核指标体系由医疗质量、运行效率、持续发展与创新、满意度评价等 4 个维度、60 项指标构成,各指标权重体现了医院管理导向,但考核结果没有突出运用量化分析方法呈现投入产出及效果性指标,如考核指标中量化考核占比偏低,难以运用综合数据全面呈现直观的产出效果。同时也缺乏利用历年数据系统进行产出的比较分析。近四年 22 家市属医院绩效考核结果差异较大,市属医院综合能力提升不均衡,10 家综合医院中有 6 家在 2019 年的国考排名中较 2018 年有所下降等现象缺乏深入说明。

2. 政策实施效果及相关影响分析不透彻。从医院绩效考核奖励的结果看,现有市考指标与国考指标存在差异化衔接,现有资料对年度考核结果的有效性和导向性分析深度不够。绩效考核应重在绩效而非考核,需要通过一系列简单而内涵深刻、丰富、逻辑关系紧密的考核指标支撑,对市属医院的基本公共医疗服务的质量、效率及效果,成本和费用控制等进行引导,但现有考核结果更多落在 22 家医院年度排名变化,往往因某一个个性化指标值达标带来排名的变化跨度较大,使各家医院更关注某一指标带来的名次变化,出现绩效考核结果与政策预期影响存在不一致现象。如宣武医院市级大绩效排名:2019 年第 5 名,2018

年第1名,且始终名列前5,其国考排名19年13名,18年17名;另有老年医院,市级大绩效排名:2019年:18名 2018年:12名、2017年:21名,两家医院名次变化皆因科技考核指标值变动较大。结合22家市属医院四年排名变化可看出,绩效考核奖励政策一定程度达到了补短板、促提升的效果,但巩固强项,持续提升的政策预期效果反映的不够突出。

#### (四) 政策实施公平性

参照年度绩效考核办法,三类绩效考核奖励资金分配覆盖了全部考核对象。但对因不同业务特征、不同发展基础的22家医院所产生的服务边界、区位优势和运营能力等带来的能力差异一定程度考虑的不够充分,三类绩效考核资金分配的公平性有待进一步提高。

1. 从三类绩效考核看,在大绩效考核政策中科研绩效考核的权重逐年提高,年度占比情况为:2020年,学科发展22.8分,其中包括科研进步17.8分,教育5分,占比达到22.8%。2019年,学科发展14分,其中包括科研进步11分,教育3分,占比达到14%,同时单独安排2亿科技创新专项绩效作为科研创新奖励,虽二者目标各有侧重,但科研绩效考核奖励的投入比重相对过大,这对相对注重服务能力提升的老年医院等,该类资金分配的公平性不够突出,反映出11亿的政策资金投入与市属医院总体发展布局的相符性有待进一步研究。

2. 从各医院实施情况看,考核情况包括了日常工作和重点任务等5个维度,在医药和医用耗材平进平出改革的大背景下,因绩

效考核带来费用控制实际节约的成本没有数据支撑。同时因各家医院业务特征、发展基础及诉求不同,带来各类考核指标及权重值每年都有调整,直接影响三类绩效考核资金分配结果,其调整的公平性有待进一步提高。

绩效奖励 奖励结果	大绩效	便民惠民专项	科技创新专项
平均补助金额	3635.8887	454.5455	909.0909
高于平均补助金额的医院数量	9	11	9
低于平均补助金额的医院数量	13	11	13

### (五) 政策效果可持续性

政策实施落实了国家卫健委全面预算绩效管理政策要求,政策的可持续性比较明确。但未见结合北京未来医改政策调整预期,加大现有政策改革适应性评估等要求。

1. 便民惠民考核专项政策的可持续性不明。评价资料对于便民惠民政策的调整是否会影响该项政策效果的延续性、效率性和效益性等分析不足,尤其在便民服务受到实际环境和医疗资源的制约的背景下,后续如何开展下去,是否需要进一步政策调整,以及政策未来对便民需求呼应力度和适应性等方面欠缺论证,也无明确的调整预案。

2. 科技创新政策效果可持续性分析不足。因该类绩效考核指标设计过于挂钩一次性单项指标值,如人才引进、重大立项等,而一定程度忽略了一次性产出的周期性影响效力,或潜在的贡献度,

政策效果年度可比性或可持续性缺乏呈现基础和认定依据。

## 五、相关建议

建议北京市医管中心结合政策实施环境的变化,完善现有综合绩效考核方案,促进考核指标体系实现业财融合、央地融合,强化绩效运行监控,深化绩效评价结果应用,深度挖掘“大绩效”与科技创新专项绩效间的政策耦合点,最大程度释放政策的引导与激励效力,切实做到普惠、公正,促进市属 22 家市属医院服务管理水平和预算绩效管理水平的双提升。具体建议:

1. 关注国家卫健委全面预算绩效管理最新政策,动态优化调整绩效指标,使其与医管中心三级医院绩效考核政策充分衔接。结合政策执行过程中逐年完善指标所总结出的规律性考核要点,明确哪类指标应设定为不变指标,哪类指标是可动态调整指标,并与“国考”指标衔接,尽量在执行周期上做到考核周期指标与年度指标的一致性。同时需尽早将指标下达给各医院,便于各医院完成当年考核任务。

2. 推进各市属医院使用政策绩效考核指标进行内部考核,使得绩效考核结果在资金分配上可以充分体现。建议进一步改进指标体系设置原则和内部考核要求,如对各医院政策执行总结并提出明确管理意见或要求;按照 11 亿资金绩效考核的主要目标,如医护人员积极性提升、财务状况的改善、领导干部工作质量提高等方面进行总结,并将各医院总结进行纵向、横向比对,优化绩效指标权重值,依此设计奖励资金分配原则,提高绩效考核在财政预算补贴的占比,提高奖补政策的激励效率和效果。

3. 在现有资源约束条件下,创新预算资金分配机制,科学设计绩效考核指标,避免三类绩效考核政策的重叠,导致支出政策效率弱化。考虑到现有三类考核指标之间存在一定的相通点,建议将三类考核指标进行系统梳理,对于相通的指标进行合并统一考核;当国家相关政策调整时,为了配套国家政策可以在权重方面进行调整,增加总体分值。同时在既定的三类考核指标权重下,定期或阶段性进行考核指标适应性评估,判断各类考核方式的激励作用及可持续性,构建“稳健+灵活”的绩效考核指标体系。在此基础上,形成“兜底”与“提升”并重的预算资金分配机制,产生政策投入与产出联动的政策效力。

4. 注重发挥财政资金激励效应,优化绩效考核结果应用机制,进一步提高绩效考核政策实施效果。作为延续性项目,建议进一步提高政策调整和实施管理的精细化程度,达到提质增效的政策效力。按医管中心提供资料表明,绩效考核奖励是按市属公立医院配备的实有在职人数来分配的,建议进一步考虑怎样结合各医院的发展、考核结果以及人数的变动来更科学地进行资金分配。鉴于 11 亿元的绩效奖励对医院来说是财政补助的一部分,且要求工资总额控制,建议将绩效考核结果与各医院工资总额核定挂钩,提高医院职工的政策获得感,调动其呼应政策的积极性和主动性。

## **六、其他需要说明的问题**

本次评价以政策主管单位提供的资料为基础。

附件:1. “市属医院考核奖励经费”绩效目标申报表

2. “市属医院考核奖励经费”汇总打分表



## 附件 1

“市属医院考核奖励经费”绩效目标申报表

项目名称	市属医院考核奖励经费		项目类型	事业发展专项计划
一级主管部门名称	北京市医院管理中心		项目申报单位名称	北京市医院管理中心本级
项目属性	新增项目		项目期	1 年
项目实施责任人	农定国		项目实施责任人 联系电话	83970838
年度资金总额(万元,6 位小数)			110,000.000000	
其中:财政拨款(万元,6 位小数)			110,000.000000	
其他资金(万元,6 位小数)			0.000000	
总体目标	根据市级相关部门的通知,按照相应标准,落实市属医院在职职工一次性绩效工资。			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	奖励兑现人数	市属医院编制内在职职工
			绩效考核奖励医院数量	22 家
		质量指标	与绩效考核结果对应	及时落实相关资金
		进度指标	资金落实及时性	2020 年落实到职工手中
			绩效考核资金下达医院时间	2020 年 10 月底前
	成本指标	项目预算控制数	预算控制数	
	效果指标	效益指标	医院职工工作积极性	工作积极性提高,医务人员受鼓舞
市属医院综合管理水平			进一步提高	

## 附件 2

“市属医院考核奖励经费”政策绩效评价汇总打分表

评价指标及分值		专家评价计分					
评价指标	分值	专家 1	专家 2	专家 3	专家 4	专家 5	平均
政策目标相关性	20	17.0	18.9	17.0	20.0	18.0	18.18
目标与需求相符性	6	6.0	5.3	6.0	6.0	5.9	5.84
政策任务分解的合理性	6	5.0	5.6	5.0	6.0	4.8	5.28
政策目标与效果相关性	8	6.0	8.0	6.0	8.0	7.3	7.06
政策执行效率性	20	20.0	19.5	20.0	20.0	20.0	19.90
绩效考核的科学性	6	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.00
政策过程控制有效性	7	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.00
政策执行的及时性	7	7.0	6.5	7.0	7.0	7.0	6.90
政策实施有效性	35	31.0	31.0	29.0	28.4	30.8	30.04
政策实施效果	25	21.0	21.0	21.0	19.4	21.6	20.80
政策执行满意度	10	10.0	10.0	8.0	9.0	9.2	9.24
政策公平性	15	14.5	13.4	15.0	14.0	14.3	14.24
政策资金分配公平性	7	6.5	6.0	7.0	6.0	6.5	6.40
政策效果普惠性	8	8.0	7.4	8.0	8.0	7.8	7.84
政策效果可持续性	10	9.0	8.2	10.0	10.0	9.2	9.28
政策效果的积极因素	5	4.0	5.0	5.0	5.0	4.6	4.72
政策示范性及可持续性	5	5.0	3.2	5.0	5.0	4.6	4.56
合计	100	91.50	91.00	91.00	92.40	92.30	91.64

# 2020 年北京市规划和自然资源委员会 部门整体绩效评价报告

## 一、部门概况

### (一) 机构设置及职责工作任务情况

根据北京市委办公厅印发的《北京市规划和自然资源委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》(京办字〔2019〕19号),市委编办《关于划转建设工程消防设计审查职责有关事项的通知》(京编办发〔2019〕44号)、《关于调整首规委办机构编制事项的通知》(京编办发〔2019〕52号),北京市规划和自然资源委员会设立 42 个处室,下属 18 个行政事业单位,16 个分局。部门行政编制 1618 人,实际 1601 人;行政执法专项编制 879 人,实际 745 人;事业编制 3635 人,实际 3216 人;聘用人员 374 人;离退休人员 2462 人,其中离休 42 人,退休 2420 人。

#### 1. 部门职责

(1)履行本市全民所有土地、矿产、森林、湿地、水等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责。贯彻落实国家关于自然资源和国土空间规划及测绘、勘察设计管理等方面的法律、法规、规章和政策,起草相关地方性法规、政府规章草案,制定相关管理规范和技术标准并监督检查执行情况。

(2)负责建立本市空间规划体系。推进主体功能区战略和制

度,组织编制国土空间规划和北京历史文化名城保护、公共服务、公共安全设施、城市基础设施、城市地下空间等专项规划。组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线,构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。开展国土空间开发适宜性评价,建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系及城市体检评估机制。负责城市设计工作。负责城市雕塑和公共空间景观风貌规划管理工作。

(3)负责本市国土空间用途管制。建立健全国土空间用途管制制度,研究拟订城乡规划政策并监督实施。组织拟订并实施土地等自然资源年度利用计划。负责工程建设项目规划和用地管理相关工作。负责国土空间用途转用工作。负责土地征收征用管理。

(4)负责本市自然资源调查监测评价。制定自然资源调查监测评价的指标体系和统计标准,建立统一规范的自然资源调查监测评价制度。实施自然资源基础调查、专项调查和监测。负责自然资源调查监测评价成果的监督管理和信息发布。

(5)负责本市自然资源统一确权登记工作。制定各类自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不动产测绘、争议调处、成果应用的制度和规范。建立健全自然资源和不动产登记信息管理基础平台。负责自然资源和不动产登记资料收集、整理、共享、汇交管理等。依法调处相关权属纠纷。

(6)负责本市自然资源资产有偿使用工作。建立全民所有自然资源资产统计制度,负责全民所有自然资源资产核算。编制全

民所有自然资源资产负债表,拟订考核标准。制定全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资和土地储备政策,合理配置全民所有自然资源资产。负责自然资源资产价值评估管理,依法收缴相关资产收益。

(7)负责本市自然资源的合理开发利用。组织拟订自然资源发展规划和战略,制定自然资源开发利用标准并组织实施,建立政府公示自然资源价格体系,组织开展自然资源分等定级价格评估,开展自然资源利用评价考核,指导节约集约利用。负责自然资源市场监管。组织研究自然资源管理涉及宏观调控、区域协调和城乡统筹的政策措施。

(8)负责统筹本市国土空间生态修复。牵头组织编制本市国土空间生态修复规划并实施有关生态修复工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理等工作。牵头建立和实施生态保护补偿制度,制定合理利用社会资金进行生态修复的政策措施,提出备选项目。

(9)负责组织实施最严格的耕地保护制度。牵头拟订并实施本市耕地保护政策,负责耕地数量、质量、生态保护。组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护。完善耕地占补平衡制度,监督占用耕地补偿制度执行情况。

(10)负责本市地质灾害预防和治理。落实综合防灾减灾规划相关要求,组织编制地质灾害防治规划和防护标准并指导实施。组织指导协调和监督地质灾害调查评价及隐患的普查、详查、排查。指导开展群测群防、专业监测和预报预警等工作,指导开展地

质灾害工程治理工作。承担地质灾害应急救援的技术支撑工作。

(11)负责本市地质勘查和矿产资源管理工作。编制地质勘查规划并监督检查执行情况。管理地质勘查项目。监督管理地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题。负责古生物化石的监督管理。负责矿产资源储量管理。负责矿业权管理。监督矿产资源合理利用和保护。

(12)负责本市勘察设计和测绘地理信息管理工作。负责勘察设计和基础测绘、测绘行业管理。负责勘察设计和测绘资质资格与信用管理,监督管理勘察设计科技促进、质量安全和市场秩序。监督管理测绘地理信息安全和市场秩序。负责地理信息公共服务管理。负责测量标志保护。负责地名管理。

(13)依法承担本市建设工程消防设计审查工作;拟定相关地方性法规和政府规章草案及政策标准规范,并监督执行;组织开展建设工程特殊消防设计专家评审工作;参与建设工程重大火灾事故调查工作;指导、监督、协调各区建设工程消防设计审查工作。

(14)推动本市自然资源领域科技发展。制定并实施自然资源领域科技创新发展规划和计划。推进自然资源信息化和信息资料的公共服务,统筹管理自然资源和国土空间规划相关数据。负责自然资源和国土空间规划相关档案的监督管理工作。

(15)承担首都规划建设委员会和北京历史文化名城保护委员会的具体工作。承担研究、论证本市城乡规划建设发展重大问题的基础工作。承担向党中央、国务院请示报告首都规划建设重大事项相关工作。

(16)负责本市自然资源和国土空间规划管理的督察工作。程建设项目的规划核验。查处自然资源开发利用和国土空间规划及勘察设计、测绘违法案件。

(17)完成市委、市政府交办的其他任务。

## 2. 2020年重点工作任务

2020年是全面建成小康社会的决胜之年,是“十三五”规划收官、“十四五”规划谋划之年,是《北京城市总体规划(2016年—2035年)》确定的近期目标年,也是规划和自然资源领域的改革攻坚年、全委工作质量提升年。2020年重点工作任务主要包括:落实首都规划权属党中央,维护规划严肃性、权威性;推动全面从严治党向纵深发展;以整改促改革,深化规自领域问题整改;继续加强“四个中心”功能建设,做深做细做精“四个服务”;高质量推进城市总体规划实施,确保完成阶段性目标任务;积极应对疫情,为全市经济平稳运行提供规划保障;以人民为中心,不断提升城市治理体系和治理能力现代化水平;依法依规高效做好规划和自然资源管理服务;加大规划和自然资源监督、执法力度。

### (二) 部门整体绩效目标设立情况

市规自委结合部门职责、2020年重点工作任务及财政资金分配使用计划,制定了《北京市规划和自然资源委员会2020年部门整体支出绩效目标申报表》,明确了部门总体绩效目标:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻十九届四中全会和习近平总书记重要批示指示精神,深刻认识建设和管理好首都 是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,深刻认识首都规

划的特殊重要性,切实把按照规划办事作为检验“四个意识”“四个自信”“两个维护”的重要试金石,进一步提高政治站位,严格落实全面从严治党主体责任,从严管理规划,从严管理队伍,从严监督执纪,高质量绘就并切实实施好首都规划发展蓝图。

根据总体目标并结合工作重点,市规自委从总规实施任务落实、自然资源管理、规自领域问题整改、交通基础设施规划建设、治理违法用地违法建设等方面设定了 13 个绩效指标,指标设定与全委职能任务匹配,符合相关法律法规的要求及部门整体支出的客观实际,目标依据充分,具有一定的可操作性和可实现性。

## 二、当年预算执行情况

2020 年全年预算(含区级资金)1,640,535.01 万元,其中,基本经费 185,905.28 万元,项目经费 1,454,457.06 万元,其他经费 172.67 万元。资金总体支出 1,577,418.29 万元,其中,基本支出 181,998.54 万元,项目支出 1,395,301.40 万元,其他支出 118.35 万元,预算执行率为 96.15%。

扣除区级资金外,市级资金全年预算数 1,419,158.09 万元,支出 1,412,397.53 万元,预算执行率为 99.52%。

## 三、整体绩效目标实现情况

### (一) 产出完成情况分析

2020 年市规自委按照部门职责,确定了年度重点工作任务,细化任务目标及牵头处室、印发分工方案,并根据年度重点工作任务安排项目预算。全年按照任务目标的数量、质量、进度和成本要求完成了各项工作,政府绩效考核中“全面高效履职”部分考核为满



分。具体情况如下：

### 1. 推动全面从严治党向纵深发展

市规自委 2020 年在推动全面从严治党向纵深发展方面的重点工作任务主要包括压紧压实管党治党主体责任、打造忠诚干净担当的干部队伍和持续深化监督执纪问责三方面内容，各项工作完成情况如下：

#### (1) 压实党建主体责任，加强疫情防控

产出成本：项目经费 100 万元。

产出数量及质量：全年举办处级以上领导干部专题培训班 2 次，深入学习贯彻党的十九届五中全会精神；42 个基层党组织完成补增改选，组织体系进一步健全完善；举办“习近平新时代中国特色社会主义思想首都规划建设学习实践班”，推动党建与业务工作深度融合；积极开展防疫设施专项规划编制，加大防疫项目审批力度，快速核发相关许可；加强严管严控，累计 7000 多人次下沉社区（村）疫情防控。

#### (2) 加强干部队伍建设，健全运转机制

产出成本：项目经费 59 万元。

产出数量及质量：全年完成了“五千”标准健全完善干部考核评价机制，内部交流轮岗处级领导干部 75 人次，与系统外双向交流局处级领导干部 25 人次，推动公务员职务与职级并行，晋升职级 1300 余人。根据市政府工作报告重点工作第 21 项，完善两级职责分工，向分局下放第一批职权，梳理部门职责边界，对权力清单、政务服务事项目录进行动态调整，内部分工体系、运行机制更

加优化高效。

### (3) 强化监督执纪问责, 查处违纪违法问题

产出成本: 项目经费 156 万元。

产出数量及质量: 建立健全了纪检监察、督察、审计部门协作联动机制; 启动第四轮系统巡察, 对 9 个分局及 3 个委属单位开展巡察; 开展防疫资金、部门预算执行等专项审计, 完成 2 位领导干部经济责任审计; 推进专项巡视反馈问题整改, 59 项反馈问题完成整改 49 项, 围绕权力运行关键点研提预防措施 52 条。

## 2. 全面推进城市总体规划实施

市规自委 2020 年在全面推进城市总体规划实施方面的重点工作任务主要包括推动首都功能核心区控规实施、加强“四个中心”功能建设、加快推进城市副中心规划建设、落实京津冀协同发展重点领域任务和持续推进城市减量、高质量发展五方面内容, 各项工作完成情况如下:

### (1) 落实首都功能核心区控规实施

产出成本: 项目经费 1072 万元。

产出数量及质量: 2020 年 8 月《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018 年-2035 年)》获中共中央国务院批准, 按照《首都功能核心区控制性详细规划三年行动计划(2020 年-2022 年)》要求, 实现“挂图作战”, 全年有 74 项任务取得阶段性进展。

### (2) 加强“四个中心”功能建设

产出成本: 项目经费 4169 万元。

产出数量及质量: 政治中心方面, 完成了政治中心服务保障专

项规划编制,加强重要地区高度管控,确保政治中心安全;文化中心方面,基本完成了《北京历史文化名城保护条例》的修订,开展了南中轴地区规划编制,推动特定风貌管控区在途项目实施;国际交往中心方面,印发实施了《北京推进国际交往中心功能建设专项规划》,加快推进雁栖湖国际会都、冬奥城馆及基础设施等重点地区、重点工程规划建设;科技创新中心方面,完成了《北京科技创新中心建设专项规划》技术编制,促进“三城一区”主平台建设。

### (3) 坚持高标准规划建设城市副中心

产出成本:项目经费 1599 万元。

产出数量及质量:全年编制完成了 12 个组团控规深化方案和拓展区规划;编制完成张家湾、宋庄古镇和设计小镇等重点地区规划综合实施方案,完成大运河沿线景观风貌设计方案征集。

### (4) 推动京津冀区域协同发展

产出成本:项目经费 912 万元。

产出数量及质量:全年结合京津冀核心区铁路枢纽规划,编制完成轨道交通线网规划、市(域)郊铁路线网规划及第三期轨道交通建设规划,推进京唐城际铁路、轨道交通平谷线等项目建设。总结推广王四营乡试点经验,推进绿隔地区城市化建设,探索城乡融合发展新路径。

### (5) 实施全域、全要素空间管控

产出成本:项目经费 1370 万元。

产出数量及质量:完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线评估调整;全年完成建设用地减量约 54 平方公

里,超额完成减量计划;出台战略留白用地管理办法,132平方公里战略留白用地在分区规划数据库中落图落位;开展200万亩耕地保护空间调整优化,推进土地整治项目新增耕地验收核查,起草《北京市耕地保护激励补偿办法》,不断完善具有区域特色的耕地保护政策体系。

### 3. 着力抓好规自领域问题整改

市规自委2020年在规自领域问题整改方面的重点工作任务主要包括推进规自领域专项治理、搭建国土空间规划管控体系、深化建设项目审批制度改革和推进自然资源管理制度改革四方面内容,各项工作完成情况如下:

#### (1) 推进规自领域专项治理

产出成本:项目经费205万元。

产出数量及质量:全年推动全市各区、市级相关部门近1200余项整改任务落实,整体完成率达95%以上;确定的109项治理改革事项,完成率为98%;围绕控规管理、行政审批、土地利用、干部队伍、监督执纪等关键事项,出台67项政策文件。

#### (2) 基本形成国土空间规划管控体系

产出成本:项目经费579万元。

产出数量及质量:完成了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》印发实施,确立了北京市“三级三类四体系”总体框架;有序推进新版街区控规编制工作;加强镇、村规划建设引导,完成全市35%的乡镇国土空间规划编制,2915个美丽乡村村庄规划全部实现应编尽编。

(3) 三是健全规划审批与实施机制,不断优化营商环境

产出成本:项目经费 7570 万元。

产出数量及质量:印发《稳增长促发展加强规划编制与实施的管理意见》,基本建立“审”“批”分离的审批服务制度;探索建立了市、区两级重点项目联动机制,对 2018 个在途项目进行跟踪、督办、服务,建立“一平台、双通道、四分析”大数据管控体系;推行简易低风险项目规划许可、施工许可合并办理;2020 年全年规划审批受理 4976 件、核发 4999 件,较上年分别增加 18.3%、15.9%,全市规划许可建设规模 6622 万平方米,线性规模 207 万延米,较上年分别增加 25.5%、12.1%;推广“互联网+不动产登记”线上服务,全年网上查询 233 万次,“不见面办理”27 万笔。

(4) 加强自然资源管理制度改革

产出成本:项目经费 1159 万元。

产出数量及质量:2020 年首次承接国务院授权和委托占用基本农田的集体土地征收工作;完成了 109 个建设项目用地审批,共批准建设用地总面积 1566 公顷;完善土地资源配置机制,制定差别化的土地供应政策和定价机制,超额完成闲置土地处置率不低于 15% 的任务;建立健全资产情况报告制度,制定了《北京市自然资源资产产权制度改革方案》,建立健全资产情况报告制度。

#### 4. 推进城市治理体系和治理能力现代化

市规自委 2020 年在推进城市治理体系和治理能力现代化方面的重点工作任务主要包括履行市委城市工作办职责、推进城市有机更新、加强交通市政基础设施建设和促进房地产市场平稳健

康发展四方面内容,各项工作完成情况如下:

(1)履行市委城市工作办职责

产出成本:项目经费 81 万元。

产出数量及质量:全年组织市委城工委全体会议 1 次、主任办公会会议 8 次,研究城市更新政策体系等重大议题 15 项;围绕轨道交通引领城市发展、超大城市灾害风险防控、责任规划师制度等,组织报送《城市工作专报》19 期;协调推动街乡管理体制改革、街区更新、物业管理和垃圾分类等全市基层治理的重点任务。

(2)推进城市有机更新,加强城市设计管理

产出成本:项目经费 1629 万元。

产出数量及质量:系统梳理存量空间资源,搭建共建共治的社区治理格局,制定《北京市城市更新实施意见(试行)》及 4 个配套实施细则;全市签约 301 个责任规划师团队,覆盖 318 个街道、乡镇和片区;制定《北京市城市设计管理办法(试行)》,试行推广 5 个城市设计专项导则,推进首都公共空间艺术品建设管理。

(3)完善交通市政基础设施

产出成本:项目经费 599 万元。

产出数量及质量:建立轨道交通线网规划及一体化专题联席会议制度,统筹推动相关建设规划,形成一体化储备项目库,并实现动态管理和更新。

(4)保障建设用地供应

产出成本:项目经费 3368 万元。

产出数量及质量:编制并实施年度建设用地供应计划和土地

利用计划,全年供应建设用地 3741 公顷,完成年度计划的 101%;供应商品住宅用地 314 公顷,完成率 105%;实现商品住宅用地入库 613 公顷,完成率 102%;出台了《关于进一步加强集体土地租赁住房规划实施工作的意见(试行)》;制定了《存量国有建设用地盘活利用指导意见》。

## 5. 夯实自然资源管理基础

市规自委 2020 年在夯实自然资源管理基础方面的重点工作任务主要包括高质量完成自然资源调查监测评价、推进国土空间生态修复、抓好地质灾害防治、开展基础测绘及地名与地理信息工作、提升信息化和标准化服务水平、加大规划和自然资源监督执法力度六方面内容,各项工作完成情况如下:

### (1) 开展自然资源调查监测评价

产出成本:项目经费 5907 万元。

产出数量及质量:完成第三次国土调查相关工作,按期上报全市三调统一时点更新成果;开展了 2020 年度土地变更调查与遥感监测及地理国情监测,通过调查监测及时掌握国土空间、土地利用、自然生态等变化情况,为首都宏观战略决策提供支撑。

### (2) 推进国土空间生态修复

产出成本:项目经费 13183 万元。

产出数量及质量:全年编制北京市国土空间生态修复规划和矿产资源总体规划;明确了市固体矿产、矿泉水和地热资源 3 种矿产资源审批原则;完成了矿山生态修复治理项目 14 个,治理面积 289 公顷。

### (3) 抓好地质灾害防治

产出成本:项目经费 2882 万元。

产出数量及质量:完成 2019 年地质勘查成果上报;修订《北京市地面沉降防控工作方案》;完成全市地质灾害调查与评价年度工作任务;运用北京地质资源环境承载力监测预警平台,为城市规划建设及安全运行提供基础支撑;汛期启动应急值守及时响应,全市共发生突发地质灾害 16 起,均为道路崩塌,未造成人员伤亡。

### (4) 开展基础测绘及地名与地理信息工作

产出成本:项目经费 6163 万元。

产出数量及质量:在城市副中心和怀柔科学城开展新型基础测绘试点;进行《北京市测绘条例》修订;建立北京 2000 城市坐标系,推进京津冀三地基准的一体化;基本完成了《北京市标准地名图集》《北京市标准地名录》编写工作。

### (5) 提升信息化和标准化服务水平

产出成本:项目经费 10667 万元。

产出数量及质量:将全市国土空间规划一张图纳入平台上线运行,夯实“一库三图”数据基础;实现了 OA 系统与项目审批办事服务平台合并整合;制定了《北京市规划和自然资源标准体系》,强化标准统筹和引领。

### (6) 加大规划和自然资源监督、执法力度

产出成本:项目经费 6062 万元。

产出数量及质量:出台《北京市禁止违法建设若干规定》《规划引领拆违腾地有关问题的指导意见》文件,强化精准拆违,全年



拆违腾退土地 4343 公顷,占年度任务的 109%;印发《依法行政督查督导工作办法》,扎实开展执法监督;建立自然资源和国土空间规划督察制度,开展 10 余项自主督察,整改约 1900 余个问题。

## 6. 机构运行保障

市规自委 2020 年市级财政共安排基本经费 128655.7 万元,其中人员经费 112680.98 万元,保障了全委 5900 余名在职人员和 2400 余名离退休人员的工资、奖金及津贴补贴发放;公用经费 15974.72 万元,保障了全委 42 个机关处室、18 个委属事业单位和 16 个分局的日常机构运转。

## (二) 效果实现情况分析

2020 年,在市委市政府的坚强领导下,在市财政局等部门的支持配合下,市规自委团结一心、迎难而上,各项工作取得明显成效,经济效益、社会效益、环境效益显著。

### 1. 经济效益

一是城乡建设用地减量发展和高质量发展并肩迈出实质性步伐,全年完成建设用地供应 1569.01 公顷,实现土地收入 2334 亿元,完成全年预算的 111.14%。

二是落实政府部门过“紧日子”的要求,提高项目规划水平,按照轻重缓急对项目进行排序,全年完成两次预算压减,节约财政资金 9644.2 万元。

### 2. 社会效益

一是积极应对疫情危机。积极应对疫情危机和挑战,及时提出城市规划建设和管理运行中的问题和风险点,为构筑群防群治

严密防线提供技术支撑。

二是发挥规划引领作用。积极推进北京城市总体规划实施,聚焦人民群众需求,努力建设政务环境优良、文化魅力彰显和人居环境一流的新北京。连续3年开展城市体检,经验模式被作为示范向全国推广,首都规划的科学性、系统性、权威性得到全面提升。

三是持续优化营商环境。通过对北京市工程建设项目审批制度进行全面改革和流程再造,北京市在全国营商环境评价中保持第一,住建部2019年评估中,我市低风险项目排名全国第一;通过推进不动产登记领域信息化建设,极大便利了企业和群众,不断提升北京市不动产登记工作便企利民水平。

四是提升城市治理体系水平。完善可追溯的责任追究和倒查机制,保证企业群众合理诉求高效解决。全年共承办市“12345”群众诉求1307件,平均响应率、解决率和满意率分别达到100%、92%、94%,在月度考核中自办件成绩有7个月满分,推动“接诉即办”向“未诉先办”转变;稳步推进集体土地租赁住房,完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场,探索用地全生命周期管理路径。

五是提高自然资源管理效率。通过“多规合一”协同平台工作机制,推动“一张图”的落实,使各类发展在具有权威、时效的发展底图上谋规划,使规划控制的可行性、落地性更强。

### 3. 环境效益

一是促进生态文明建设。监督合理合法用地,控制建设用地规模,有效保护耕地。

二是推进矿山地质环境恢复。未治理的废弃矿产区面积已从2012年约11500公顷减少至2020年约1400公顷,推进矿山生态修复治理,实施生态修复。

三是提升地质灾害预防和治理。通过指导督促各区抓紧实施地质灾害治理工作,运用预警平台,为城市规划建设及安全运行提供基础支撑。

四是创造宜居的良好环境。推动责任规划师下沉街乡,逐步搭建起共治共享社区治理格局,提升规划建筑设计与管理品质,稳步推进首都公共空间艺术品建设管理。

#### 4. 服务对象满意度

北京市人民政府办公厅对市规自委2020年的绩效考评结果为96.06分,其中,日常考核98.1分,综合评价94.01分,考评等次为“优秀”。北京市人民政府办公厅委托北京经纬智通管理咨询有限公司,对市规自委2020年度主要职责履行情况和市委市政府重点工作完成效果开展了满意度调查,共调查社会公众400人次、服务对象240人次,经汇总分析,2020年市规自委综合满意度为92.68分,比全市平均值高0.20分(全市平均值92.48分)。

### 四、预算管理情况分析

#### (一) 财务管理

##### 1. 财务管理制度完善健全

为进一步提高全委财务管理能力和水平,市规自委建立了完善的财务管理制度体系,从资金审批、预算管理、会计核算、资产管理、政府采购等方面对财务工作进行了规范监督,保障日常工作有

章可循、稳步推进。

## 2. 资金使用安全合规

资金使用严格遵照国家法律法规和有关管理制度执行,资金拨付审批程序完整规范,资金使用安全合规。内部审计和监督机制完善,审计监督全面、纵深发展,为资金高效安全的使用保驾护航。

## 3. 会计基础信息完整准确

在费用报销及合同付款过程中,严格审批原始凭证,对内容不全、手续不完备的原始凭证以及未审批完成的支出不予办理支付。

# (二) 资产管理

## 1. 完善资产管理相关制度

一是制定《北京市规划和自然资源委员会机关固定资产实物管理办法》,按照“合理配置、分工负责、归口管理、依规使用、毁损问责”的原则,管理调配委机关实物资产。

二是进一步规范机关办公设备配置标准,统筹缓解设备配置需求压力。机关台式机、复印件、打印机的配置比例分别为 119.78%、10.55%和 48.81%,均低于财政标准配置比例。

## 2. 开展年度资产清查,夯实资产管理基础

一是以内部自查和定点清查的方式开展年度资产清查工作,全面真实掌握机关固定资产的数量、价值和配置使用情况。

二是及时进行资产卡片信息更新,初步实现机关固定资产管理信息化,机关电子类资产的审批、领用、回库基本实现内控管理信息化。

截至 2020 年 12 月 31 日,市规自委资产总额(账面净值,下同) 938,830 万元,较上年减少 14.76%;负债总额 571,750.39 万元,较上年减少 18.90%;净资产 367,079.61 万元,较上年减少 7.38%。其中:流动资产 837,721.07 万元,较上年减少 14.31%,占资产总额 89.23%;固定资产 86,445.71 万元,较上年减少 19.97%,占资产总额 9.21%;在建工程 1,126.34 万元,较上年减少 7.79%,占资产总额 0.12%;长期投资 4,083 万元,占资产总额 0.43%;无形资产 9,373.87 万元,较上年增长 0.73%,占资产总额 1.00%。

### (三) 绩效管理

市规自委高度重视绩效管理工作,将绩效理念深度融入预算编制、执行和监督全过程,构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统,创新预算管理方式,扎实做好各项绩效管理工作。

#### 1. 深化全过程预算绩效管理

一是主动开展事前绩效评估。在安排 2021 年度预算项目时,严格贯彻新增项目“应评尽评”的全覆盖原则,对全委四个新增事业发展类项目进行了事前绩效评估。

二是加强绩效目标管理。按照市财政局要求,将 2021 年预算项目的绩效目标填报范围由原来的 30% 扩展为全部项目,完成了全委 565 个项目绩效目标申报表的审核及系统录入工作。

三是开展事后续效自评和事中绩效跟踪。对 2019 年度 106 个项目实施了绩效自评,涉及金额 250 亿元,占部门项目总金额的 94.32%;对 2020 年 160 个财政支出项目进行了事中绩效跟踪。

四是财政支出项目绩效评价成绩优秀。积极配合市财政局、市人大、市政协对规自委开展的土地储备专项债项目绩效评价,最终评价得分为 90.15 分,在所有参评项目中排名第一。

## 2. 探索开展专项绩效评价

一是开展成本预算绩效分析。对“违法建设专项台账现场核验”项目开展成本预算绩效分析,涉及预算金额 5908 万元,压减资金 596 万元,压减率达 10.09%。

二是推进土地储备试点项目绩效评价。搭建土地储备项目绩效评价指标体系,选取 9 个土地储备试点项目进行绩效评价并出具绩效评价报告。

三是开展不动产登记聘用人员服务项目绩效核查。对市规自委 16 个分局 2019 年不动产登记聘用人员服务项目实施绩效核查,为后续年度预算安排以及不动产聘用人员队伍建设提供理论依据和数据支撑。

## (四) 结转结余率

2020 年末结转结余 50,796.53 万元,占全年支出预算金额 1,640,535.01 万元的 3.1%,较上年结转结余率 2.26%略有上升。结转结余率较上年上升的主要原因为部分分局区级资金支出进度较缓慢,导致年末结转结余资金增加。

## (五) 部门预决算差异

2020 年末决算收入 1,640,535.01 万元,年初预算收入 1,439,337.36 万元,部门预算决算差异率为 13.98%,低于市级 28.3%的平均差异率。

## 五、总体评价结论

### （一）评价得分情况

本次部门整体绩效评价通过资料分析、专家评议、人大监督等多种方式开展了全面、系统、客观的分析评价,最终得分为 96.8 分,综合评价等级为“优秀”。其中:当年预算执行情况 19.2 分,整体绩效目标实际情况 58 分,预算管理情况 19.6 分,具体评分见《北京市规划和自然资源委员会 2020 年度部门整体绩效评价指标体系评分表》。

### （二）存在的问题及原因分析

1. 部门整体绩效目标不够细化。市规自委目前整体绩效目标设定主要依据为部门职责和年度重点工作任务,由于市规自委承担的全市重点工作数量多、任务重,整体绩效目标的全面覆盖和细化量化的平衡难度较大,整体绩效目标设定的科学性、明确性有待进一步提高。

2. 部分项目绩效目标设定存在困难。市规自委设立 42 个机关处室、18 个委属事业单位和 16 个分局,机构体量庞大,部门预算中存在大量机构运行保障类项目,年初无法合理设定绩效目标难度较大。

## 六、措施建议

（一）构建科学合理的绩效目标管理体系,强化预算与绩效一体化。充分借鉴运用先进的绩效管理、目标管理理念和技术方法,建立“战略目标-工作任务-预算资金-绩效目标”的层层分解机制,强化部门战略目标规划、年度工作任务、预算资金安排、项目绩

效目标之间的关联。同时,建立财务部门与业务部门、项目具体负责单位的协同工作机制,强化财务与业务的有效衔接,加强预算与绩效管理一体化。强化绩效目标管理,提升各项目单位对绩效目标填报的重视程度,结合项目实际情况,合理制定绩效目标,设定全面、细化的绩效目标,保证绩效指标的可衡量性。

(二) 加大财政资金统筹力度,提升预算管理水平。全面优化部门预算管理。准确把握部门的工作重点,对预算资金合理排序,统筹兼顾,保障重点,增强预算资金与工作需求的匹配程度;全面提高部门预算编制工作的科学化精细化水平;打破惯性思维,加强结转结余资金管理,盘活财政存量资金;加强部门项目资金与转移支付资金之间的统筹,避免资金支出内容之间的交叉重复,做到财政资金的“集中发力”。

(三) 强化履职尽责,培育部门可持续发展新动力。以机构改革为契机,结合规划和自然资源管理工作出现的新局面新变化,切实强化部门履职尽责。坚持以首都发展为统领,切实履行首都职责,谋划好首都规划自然资源工作,一手抓促进城市高质量发展,一手抓巩固深化规自领域问题整改,推动首都城市规划和自然资源工作再上新台阶。



# 2020 年市委社会工委市民政局 部门整体绩效评价报告

## 一、部门概况

### (一) 机构设置及职责工作任务情况

#### 1. 部门职责、机构设置及人员情况

中共北京市委社会工作委员会(简称市委社会工委)是市委派出机构,北京市民政局(简称市民政局)是市政府组成部门。市委社会工委与市民政局合署办公。市委社会工委、市民政局贯彻落实党中央关于社会建设、民政工作的方针政策、决策部署和市委有关工作要求,在履行职责过程中坚持和加强党对社会建设、民政工作的集中统一领导。

市委社会工委、市民政局的主要职责具体如下:

表 1:市委社会工委主要职责

序号	部门职责
1	贯彻落实党中央关于社会建设工作的方针政策、决策部署和市委有关工作要求,研究提出工作意见并组织实施。
2	研究提出本市社会建设的总体规划、重要政策和方案,为市委宏观决策服务
3	宏观指导、统筹协调和督促检查本市社会建设重点任务的落实。
4	拟订本市社会管理体制和社会领域社会动员体制机制建设的规划和政策措施并组织实施。
5	负责研究推进本市街道管理体制和改革工作。
6	协调指导各区、各有关单位开展社区党建工作;协调指导社会组织开展党建工作。

续表

序号	部门职责
7	协调指导本市社会工作人才队伍建设工作,拟订社会工作人才队伍建设的规划和政策措施并组织实施,建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的制度和机制。
8	负责对各区社会建设工作进行指导和督促检查。
9	完成市委交办的其他任务

表 2:市民政局主要职责

序号	部门职责
1	贯彻落实国家关于民政事业方面的法律法规、规章和政策,起草本市相关地方性法规草案、政府规章草案并组织实施。拟订民政事业中长期发展规划和政策并监督实施。
2	承担依法对本市社会团体、社会服务机构、基金会进行登记和监督管理责任。指导各区社会团体、社会服务机构的登记管理工作。
3	拟订本市社会福利事业发展规划、政策和标准;拟订社会福利机构管理办法和福利彩票销售管理办法。指导福利彩票销售及彩票公益金的使用管理。组织拟订促进慈善事业发展的政策,组织、指导社会捐助工作。组织拟订老年人、孤儿和残疾人等特殊困难群体的社会福利政策,指导相关权益保护工作。负责建设征地超转人员管理工作。
4	负责统筹推进、督促指导、监督管理养老服务工作。拟订养老服务体系政策、法规草案、标准和规划并组织实施。
5	提出加强和改进城乡基层政权建设的建议。联系街道办事处工作,推动基层民主政治建设。
6	统筹推进本市城乡社区建设,拟订城乡社区建设的规划和政策措施并组织实施。拟订本市城乡基层群众自治建设具体办法并组织实施。
7	组织拟订本市城乡社会救助规划、政策和标准;健全城乡社会救助体系,负责城乡居民最低生活保障、临时救助、城市生活无着的流浪乞讨人员救助工作。负责特困人员供养工作。
8	拟订本市对见义勇为人员的奖励和保护政策,负责组织实施见义勇为人员的奖励和保护工作。
9	拟订本市婚姻管理、殡葬管理和儿童收养的政策,负责推进婚俗和殡葬改革,指导婚姻、殡葬、收养、救助服务机构管理工作。
10	承担外地来京上访人员和非正常上访人员的接济服务管理工作。
11	拟订本市行政区划管理政策。负责本市行政区域的设立、命名、变更和政府驻地迁移的审核工作。负责全市行政区域界线的管理工作。负责各区边界争议调处工作。
12	负责本市社会工作人才登记管理和继续教育工作。负责本市志愿服务行政管理工作。
13	完成市委、市政府交办的其他任务。

市委社会工委市民政局内设 31 个职能处室,分别为办公室、研究室、政策法规处、规划建设处、行政审批处、社会建设综合协调处、基层政权和社区建设处、社区党建工作处、社会组织工作处、社会工作队伍建设处(志愿者和社会动员工作处)、社会福利管理处、养老工作处、儿童福利和保护处、慈善工作处(福利彩票管理处)、社会救助处、社会事务管理处、区划管理处、见义勇为权益保护处、标准与信息化处、宣传教育处、信访处、行政保卫处、计划财务处、审计处、组织处、人事处、机关党委、机关纪委(工委巡察工作办公室)、工会、团委、离退休干部处。

下属 14 个预算单位,分别是北京市社会组织管理中心、北京市民政教育管理學院、北京市接受捐赠事务管理中心、北京市民政局征地后超转人员管理办公室、北京市接济救助管理事务中心、北京市民政综合执法监察大队、北京市民政公共服务设施建设事务中心等。

市委社会工委市民政局 2020 年部门决算年末实有人数共计 1027 人,其中行政人员 289 人,参照公务员法管理事业人员 138 人,非参公事业人员 589 人,离休人员 11 人。

## 2. 工作目标及任务

市委社会工委市民政局制定了 2020 年民政工作要点,围绕加大社会建设和民政工作统筹力度、持续深化社会领域党的建设、深化社会建设和民政改革、完善困难群众精准帮扶体系、构建首都特色超大城市养老服务体系、加快推动社会福利事业高质量发展、创新基层治理体制机制、培育发展多元治理主体、改革基本社会服务

供给、规范发展专项社会事务、推进综合监管全覆盖、推进京津冀民政事业协同发展、加强基层基础工作等 14 个方面,制定了 65 项工作要点,具体如下:

表 3:市委社会工委市民政局 2020 年重点工作安排

序号	工作任务	主要内容
1	加大社会建设和民政工作统筹力度	<p>(1)加强思想政治引领,推动常态化学习教育向基层延伸</p> <p>(2)发挥工委统筹作用,形成具有北京特色的党建引领城市管理和社会治理的创新模式</p> <p>(3)推进社会领域改革,加强对各区落实“七有”“五性”监测评价工作指导</p>
2	持续深化社会领域党的建设	<p>(1)完善党建引领机制,推进党建引领“街乡吹哨、部门报到”向社区深化</p> <p>(2)健全社区党组织设置,建立社区党建联席会机制</p> <p>(3)加强社区党建基础工作,建立健全报到登记服务纪实制度</p> <p>(4)加强社会组织思想政治建设,加强社会组织党建工作的统筹协调和工作指导</p> <p>(5)推进社会组织党建规范化建设,理顺“枢纽型”社会组织和社会组织联合党委的体制机制</p>
3	深化社会建设和民政改革	<p>(1)深化“放管服”改革,落实重点领域减事项、减环节、减材料、减时限、减费用、减证明,推进“互联网+民政服务”改革</p> <p>(2)推进重点领域改革,研究制定支持政策,推动一刻钟服务圈建设提质增效</p> <p>(3)推进实现方式变革,推进社会化改革,健全和完善各领域购买服务制度</p>
4	完善困难群众精准帮扶体系	<p>(1)健全相对贫困救助体系,建立常态化主动发现和帮扶机制</p> <p>(2)持续深化精准救助,完善市、区、街道(乡镇)三级协调联动救助帮扶体系</p> <p>(3)强化社会救助监管,建立社会救助绩效评价以及监督执纪问责机制</p> <p>(4)做好接济救助工作,研究制定市级救助管理机构和托养机构强制报告制度,构建救助寻亲服务体系</p> <p>(5)加强接济救助监管,强化救助业务全流程监管</p> <p>(6)做好征地超转人员服务管理,适时调整征地超转相关政策</p>

续表

序号	工作任务	主要内容
5	构建首都特色超大城市养老服务体系	(1)完善养老服务政策体系,强化基本养老服务保障 (2)推进养老服务设施建设,新投入运营100个社区养老服务驿站 (3)加强养老服务质量建设,开展养老机构服务质量建设行动 (4)规范养老服务监督管理,开展养老服务机构建设和运营现状摸底调查 (5)深化养老服务改革试点,持续推进第四批、第五批国家级养老服务改革试点
6	加快推动社会福利事业高质量发展	(1)完善儿童福利体系,健全困境儿童分类保障制度 (2)提升基层儿童服务保障能力,推动儿童福利机构和儿童之家建设 (3)加强儿童关爱保护,完善“五位一体”救助保护机制 (4)健全残疾人福利保障制度,开展残疾人康复对象和各类残疾人服务机构摸底调查 (5)推进康复辅具产业发展,推进国家级康复辅助器具产业发展综合创新试点创建工作 (6)规范彩票管理销售,完善福利彩票改革方案
7	创新基层治理体制机制	(1)深化街道社区管理体制改革,推动街道综合执法改革 (2)持续推进社区治理创新,建设300个楼门院治理示范点 (3)提升基层自治能力水平,推动落实社区工作准入机制 (4)提升社区治理科技支撑,推进国际社区建设试点 (5)加强农村社区治理,打造一批农村社区治理样板
8	培育发展多元治理主体	(1)完善社会组织登记管理制度,优化审批流程 (2)健全社会组织支持体系,完善“枢纽型”组织工作体系 (3)完善社会组织监管制度,完善社会组织年检(年报)制度 (4)加强社工人才队伍建设,健全社会工作专业人才培养联席会议机制 (5)完善社会动员制度,制订基层社会动员工作指引 (6)健全志愿服务体制机制,发挥好市志愿服务联合会的引领促进职能 (7)推进社会企业创新发展,制定促进社会企业发展政策措施
9	改革基本社会服务供给	(1)提升社区服务水平,大力开展社区公共、公益和便民服务 (2)推进社会心理服务,发挥社会心理工作联合会枢纽作用 (3)发展社会组织服务,建立社会组织资源与困难群众需求精准对接机制 (4)大力发展社会工作服务,加强服务统筹

续表

序号	工作任务	主要内容
10	规范发展专项社会事务	(1)加强婚姻登记服务,完成婚姻登记机关等级创建工作 (2)推动慈善事业发展,推动“慈善+救助”融合发展 (3)健全社会捐助体系,形成广泛覆盖的接收捐赠服务网络 (4)改革殡葬服务供给,完善节地生态安葬奖补机制 (5)推动行政区划和社区规模优化调整,研究制定“十四五”行政区划调整总体规划 (6)弘扬见义勇为新风尚,依法保障见义勇为人员权益
11	推进综合监管全覆盖	(1)落实安全责任,完善全业务口径风险隐患排查整改制度 (2)加大资金监管力度,全面实施全过程预算绩效管理 (3)加强审计监督,加强对困境儿童生活保障费用 (4)加强法治监督,健全合法性审查制度 (5)健全信用监管制度,构建以信用为基础的新型监管模式
12	推进京津冀民政事业协同发展	(1)加强总体设计,健全民政事业协同发展的统筹协调机制 (2)加强重点领域合作,打造一批民政领域协同发展品牌
13	加强基层基础工作	(1)持续推进基础设施建设,落实城市总体规划 (2)加强信息化和标准化工作,完成智慧民政一期工程建设 (3)加强和改进信访工作,加强接诉即办调度指挥中心建设
14	全面推进从严管党治党	(1)压实管党治党主体责任,制定全面从严治党主体责任清单 (2)加强基层党组织建设,完善基层党组织书记定期述职制度 (3)加强干部队伍建设,推进社会建设和民政“英才计划” (4)持续推进作风转变,严控会议、文件数量 (5)加大执纪问责力度,抓好资金使用情况的监督检查

市委社会工委市民政局 2020 年度重点工作内容设置较为全面、细化。由于“十三五”时期民政事业发展规划于 2016 年制定,伴随国家发展民生政策重点动态调整,部分中长期规划目标与现阶段工作不相适应,因此市委社会工委市民政局 2020 年度工作要点与《北京市“十三五”时期民政事业发展规划》内容衔接不够紧密。此外,部门部分重点专项缺少中长期发展规划,业务工作开展缺少阶段性目标及规划指引,如社区养老服务、枢纽型社会组织党建工作、节地生态安葬工作等未制定专项中长期发展规划。



## (二) 部门整体绩效目标设立情况

### 1. 绩效目标与职责任务匹配性

市委社会工委市民政局 2020 年度部门整体绩效目标围绕部门职能及 2020 年度工作计划设置,部门整体绩效目标设置与单位职责履行、年度工作任务较为相符,绩效目标与部门职责及年度重点工作匹配情况如下:

表 4:市委社会工委市民政局 2020 年部门整体绩效目标与职责及年度任务对应情况

序号	职责	年度任务	绩效目标	绩效指标
1	承担依法对本市社会团体、社会服务机构、基金会进行登记监督管理责任	持续深化社会领域党的建设	改革完善社会领域党建制度	支持党建管理岗位 756 个 枢纽型社会组织党建委(办)40 个
		培育发展多元治理主体	改革完善社会治理制度	资助市级“枢纽型”社会组织 70 家 市级社会组织等级评估≥210 家 市级社会组织审计≥170 家 参与社会组织教育活动≥607 人次 社会组织培育孵化机构≥3500 家
2	负责城乡居民最低生活保障、临时救助、城市生活无着的流浪乞讨人员救助工作	完善困难群众精准帮扶体系	保障困难群众基本生活权益,维护首都良好社会秩序	救助流浪精神病人及危重病人≥1000 人次 受益公益慈善社会组织≥2000 家 提升困难群众主动发现和帮扶能力
3	组织拟订老年人、孤儿和残疾人等特殊困难群体的社会福利政策,指导相关权益保护工作	构建首都特色超大城市养老服务体系	改革完善养老服务制度,推进养老大数据建设	涉老数据的监测与维护 136 万条 养老服务机构安全督促检查 500 家 养老服务机构公共查询 400 家 机构养老及居家养老护理培训 3000 人 老年人信息排查及数据维护 5.68 万条
		加快推动社会福利事业高质量发展	改革完善社会福利制度,推进儿童工作队伍能力建设	开展儿童工作队伍培训 355 人 保障流浪未成年人基本生活、医疗、心理矫治的需求及受教育权益

续表

序号	职责	年度任务	绩效目标	绩效指标
4	拟订本市婚姻管理、殡葬管理和儿童收养的政策	规范发展专项社会事务	改革完善基本社会服务制度	节地生态安葬 4100 个 提供免费殡仪服务 600 人 收养家庭开展家庭能力评估 50 个

## 2. 绩效目标设置合理性

市委社会工委市民政局部门整体绩效目标设置与部门职能及年度工作任务相匹配,绩效指标值设置较为量化,但部门整体绩效指标设置科学合理性仍有待进一步提升,主要体现为:一是绩效目标与部门核心业务衔接不够紧密,存在部分核心职能及年度重点工作任务未对应设置绩效指标情况,如加强和改进城乡基层政权建设、行政区划管理及社工人才管理相关职能未设置相关绩效指标。二是部门整体绩效目标设置偏重数量性指标,缺少反映部门产出质量及效果的可衡量性指标。

## 二、当年预算执行情况

### (一) 部门整体预算执行情况

#### 1. 部门预算支出情况

市委社会工委市民政局 2020 年全年支出预算 95,371.67 万元,其中:基本支出预算 40,343.34 万元,占比 42.30%;项目支出预算 54,687.57 万元,占比 57.34%;经营支出预算 340.76 万元,占比 0.36%。

截至 2020 年 12 月 31 日,市委社会工委市民政局预算资金总体支出 85,891.23 万元,其中,基本支出 37,863.55 万元,项目支出 47,898.95 万元,经营支出 128.73 万元。部门预算执行率为



90.06%，具体预算执行情况如下表：

表 5: 市委社会工委市民政局 2020 年部门预算执行情况表 单位: 万元

类别	年初预算数	调整预算数	决算数	预算执行率
a	b	c	d	e = d/c
基本支出	36,453.14	40,343.34	37,863.55	93.85%
人员经费	29,951.10	33,326.45	32,515.47	97.57%
公用经费	6,502.04	7,016.89	5,348.08	76.22%
项目支出	51,307.89	54,687.57	47,898.95	87.59%
经营支出	0.00	340.76	128.73	37.78%
本年支出合计	87,761.03	95,371.67	85,891.23	90.06%
结余分配	—	0.00	0.72	—
年末结转和结余	0.00	0.00	9047.43	—
总计	0.00	95,371.67	94,939.38	—

## 2. 项目经费支出结构

截至 2020 年 12 月 31 日，市委社会工委市民政局项目经费支出共计 47,898.95 万元，主要用于一般公共服务支出、教育培训支出、机关服务、社会组织管理、基层政权建设和社区治理、其他民政管理事务支出、老年福利、养老服务、其他社会福利支出、临时救助、城乡社区支出等方面，项目资金执行情况具体如下：

表 6: 市委社会工委市民政局 2020 年项目经费支出情况表 单位: 万元

序号	科目名称	预算支出	占比
1	一般公共服务支出	1,056.15	2.20%
2	教育培训支出	790.04	1.65%
3	机关服务	2,141.96	4.47%
4	社会组织管理	1,558.70	3.25%
5	基层政权建设和社区治理	528.75	1.10%
6	其他民政管理事务支出	26,846.14	56.05%

续表

序号	科目名称	预算支出	占比
7	老年福利	554.31	1.16%
8	养老服务	5,803.14	12.12%
9	其他社会福利支出	1,197.84	2.50%
10	临时救助	7,391.77	15.43%
11	城乡社区支出	30.15	0.06%
	合计	47,898.95	100.00%

## (二) “三公”经费及会议费、培训费控制情况

### 1. “三公”经费控制

2020年度市委社会工委市民政局安排因公出国(境)费、公务用车购置及运行费和公务接待费预算316.96万元,实际支出41.23万元,较上一年度下降90.32%。2020年度市委社会工委市民政局“三公”经费具体支出情况如下表所示:

表7:市委社会工委市民政局2020年度“三公”经费支出情况表 单位:万元

支出内容	预算金额	实际支出	控制率
因公出国(境)费	198.82	0.00	0.00%
公务用车购置及运行维护费	117.14	41.23	35.20%
公务接待费	1	0.00	0.00%
合计	316.96	41.23	13.01%

### 2. 培训费及会议费控制

2020年度市委社会工委市民政局培训费支出188.10万元,会议费支出20.04万元;市委社会工委市民政局培训费支出较上一年度下降72.69%,会议费支出较上一年度下降79.58%,主要原因是受疫情因素影响现场培训及会议工作场次减少,相关工作开展转

为线上形式,部门进一步控制培训费及会议费成本支出。

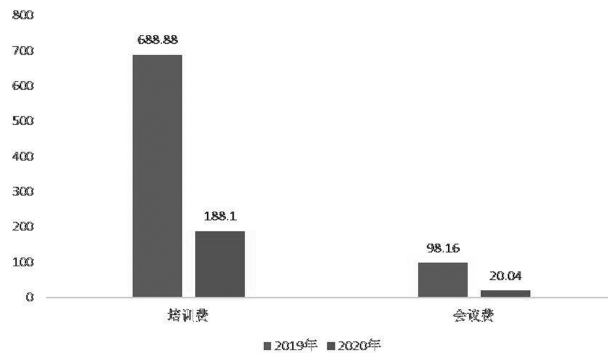


图 1:市委社会工委市民政局 2019-2020 培训费及会议费支出情况(单位:万元)

### (三) 结转结余率

2020 年市委社会工委市民政局年末结转结余资金总额为 9,047.43 万元,全年支出预算数为 95,371.67 万元,资金结转结余率为 9.49%;2019 年年末结转结余资金总额为 16,316.66 万元,全年支出预算数为 12,0154.77 万元,结转结余率为 13.58%。2020 年度部门结转结余率较上一年度下降了 4.09%。

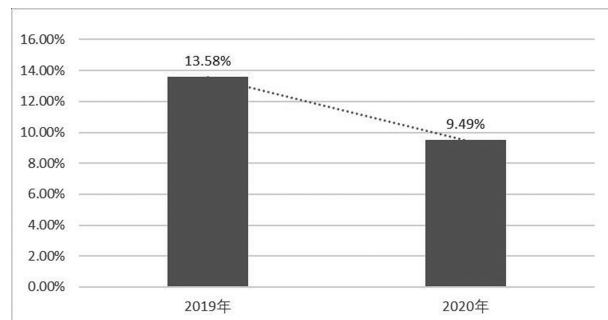


图 2:2019-2020 年度部门资金结转结余率

### (四) 部门预决算差异率

2020 年市委社会工委市民政局年初预算数为 87,761.03 万元,部门年度决算数为 94939.38 万元,部门预决算差异率为 8.18%,市

民政局部门预决算差异率远低于市级平均差异率 28.30%，部门预决算差异率控制情况较好。

### 三、整体绩效目标实现情况

#### (一) 产出完成情况分析

##### 1. 产出数量

##### (1) 市委市政府重点工作

2020 年度市委社会工委市民政局积极推动落实市委市政府社会建设和重点民生工作，各项产出数量指标均按照计划完成。

表 8:2020 年市委市政府重点工作产出数量指标完成情况

序号	绩效指标	计划值	实际完成值
1	建设社区养老服务驿站	100 个	100 个
2	建设运营社会心理服务站	50 个	50 个
3	创建楼门院治理示范点	300 个	320 个
4	提升街道(乡镇)社区活动中心服务品质	100 个	100 个

社区养老服务驿站建设方面，一是建成运营 100 家社区养老服务驿站，2020 年初将社区养老服务驿站建设任务指标分解到各区，通过因素法分配项目资金用于支持各区进行驿站建设，截至 2020 年 11 月底，全市 100 家社区养老驿站均已建成，就近为老年人开展短期托养、助餐等居家养老服务。二是建成 100 个农村邻里互助养老服务点。确定密云区作为农村邻里互助养老服务点建设试点区，在不老屯镇、高岭镇、东邵渠镇建设了 100 个邻里互助点，已为 1000 名独居、高龄、失能等老年人开展服务 5 万多次，构建“以院统站带点”的农村养老服务模式。

社会心理服务站建设方面，完成了 50 个社会心理服务站(中

心)建设任务,主要采取委托第三方专业社会组织运营,以及专业社会心理服务人才、经过社会心理专业知识培训的社区工作者、兼职社会心理人才等相结合模式,通过线上培训推广与线下讲课、个案辅导相结合的方式,为居民开展心理咨询与辅导、心理疏导与干预等专业服务。每个站点均配备超过2名社会心理专职和兼职人员开展服务,2020年度共计开展活动1300余场次。

楼门院治理示范点建设方面,推进全市各区共建设完成320个楼门院治理示范点,引导提升社区共建共治共享水平。通过印发建设方案、点位标准,明确建设内容和考核标准,建立台账管理制度,并加强进度督导和专业指导,推动实现让楼门院自治组织架构“统起来”、周边环境“美起来”、文化建设“联起来”、活动丰富“动起来”、公示牌治理“亮起来”的工作目标。

街道(乡镇)社区活动中心服务品质提升方面,完成了提升100个街道(乡镇)社区活动中心服务品质工作,进一步推进城乡社区服务体系规范化建设。通过制定并向全市下发了《2020年社区服务空间开放式建设试点方案》《关于加快推进社区服务空间开放式建设试点工作的通知》《社区服务空间开放式建设试点导视图》,指导各区加快推进社区服务空间改造品质建设,组织开展了“邻里守望相助,共建美好家园”为主题的北京市第二届社区邻里节活动。

新冠疫情防控工作落实方面,2020年面对突如其来、风险空前的新冠肺炎疫情,在市委市政府的坚强领导下,全市各级民政部门以对历史、对社会群众高度负责的使命担当,打了一场惊心动魄、

荡气回肠的疫情防控阻击战、阵地战、攻坚战。在疫情最吃劲的时候,夜以继日、争分夺秒,制定方案、细化措施、筹集物资,与病毒赛跑,兵分多路,推动落实、帮助指导、督促检查,取得了全市 682 家养老服务机构、16 家儿童福利机构、23 家残疾人福利机构,5 万多名服务对象“零感染”的防控目标。同时,市委社工委市民政局率先制定出台《社区(村)疫情防控工作方案》系列政策,动员全市 120 万社区工作者、在职党员、下沉干部、志愿者和所有物业企业,逐楼逐院、挨家挨户、耐心解释、争取理解认同,全力推进全市 7104 个社区、村实行封闭式管理,重点做好全市 2627 个无物业、无安保、无封闭条件的“三无小区”防控工作,全力守护市民的生活家园。

## (2) 市委社会工委市民政局年度重点工作

2020 年度市委社会工委市民政局进一步深化落实年度重点工作实施,各项产出指标按计划完成,完成情况如下表所示:

表 9:2020 年市委社会工委市民政局产出数量指标完成情况

序号	绩效指标	计划值	完成值
1	支持党建管理岗位	756 个	756 个
2	管理岗位覆盖枢纽型社会组织党建委(办)	40 个	40 个
3	考核评优资助市级“枢纽型”社会组织	70 家	72 家
4	市级社会组织等级评估	≥210 家	210 家
5	市级社会组织审计	≥170 家	170 家
6	救助流浪精神病人及危重病人	≥1000 人	1590 人
7	养老服务机构安全督促检查	500 家	1548 家
8	开展养老服务人才队伍培训	3000 人	18300 人
9	养老服务机构公共查询及功能优化	400 家	400 家
10	参与社会组织教育活动	≥607 人次	607 人次

续表

序号	绩效指标	计划值	完成值
11	开展收养家庭能力评估	22 个	22 个
12	开展儿童工作队伍培训	355 人	7830 人
13	提供免费殡仪服务	362 人	362 人
14	节地生态安葬	820 份	820 份

市委社会工委市民政局在持续深化社会领域党的建设、培育发展多元治理主体、完善困难群众精准帮扶体系、构建首都特色超大城市养老服务体系、加快推动社会福利事业高质量发展、规范发展专项社会事务等重点业务领域方面均较好完成产出数量指标。其中,开展养老服务人才队伍培训及开展儿童工作队伍培训由于受疫情因素影响,线下培训部分工作转为线上培训,故实际参与培训人次远超过计划值。

## 2. 产出质量

城乡养老服务体系建设方面,通过印发《关于加快推进养老服务发展的实施方案》,对有效落实构建就近精准养老服务体系作出了系统部署。建设 100 家社区养老服务驿站、100 个农村邻里互助养老服务点,为居家老年人就近提供短期托养、助餐、助洁等服务,截至 2020 年 11 月底,城乡养老服务驿站已建成通过验收。此外,市民政局印发《关于做好老年人养老服务补贴与长期护理保险试点衔接工作的通知》,强化失能老年人护理补贴、困境家庭入住养老机构补助与长护险衔接。通过制定老年人能力评估标准,加强评估监管,保障长护险待遇评估工作开展。但目前仍存在部分养老服务驿站服务利用水平不高,养老服务驿站监督与评估工作仍

有待进一步推进。

推动共建共治共享机制建设方面,一是会同市统计局,完成了2019年全年和2020年上半年市、区“七有”“五性”监测评价统计分析工作,以市社会建设工作领导小组办公室名义印发监测评价指标体系测算结果,并进行了情况通报。二是结合疫情防控、垃圾分类和人口普查等工作,社区普遍建立分片包户和民情日记(户档)制度,入户率大幅提高,社区基础情况全面掌握。同时,结合12345接诉即办工作机制,社区主责解决和配合街道、部门解决的居民诉求案件数量不断增多,服务响应群众诉求的能力显著提升。三是充分发挥“接诉即办”调度指挥中心统筹协调作用,深化“接诉即办”大数据分析运用,把群众电话诉求作为反映社情民意的“晴雨表”,推动委局系统进一步改进工作作风,及时研究解决重点难点问题。

城乡基层政权建设方面,实施街道办事处条例,进一步落实乡镇机构改革,建立街道乡镇职责清单制度,做好协管员队伍下沉、整合和规范工作。一是在全市各街道工委和办事处构建了“六室一队三中心”的机构体系,设立了综合保障、党群工作、平安建设、城市管理、社区建设、民政保障等内设机构,组建了综合行政执法队,设置了党建活动、治理平台、服务窗口等三类事业单位。街道办事处所属事业单位均按照市委、区委编制办公室下达的编制进行了岗位设置。二是召开全市协管员队伍规范管理工作联席会会议,完成了对区、相关市级部门协管员队伍基本情况统计工作,研究制定了街道(乡镇)协管员规范管理暂行办法、对街道(乡镇)协



管员实行编号管理、统一工作标识等措施,有效控制管理规范质量。

困难群众帮扶救助方面,推进社会救助审批权限下放改革工作,实施建立困难群众动态管理机制,有效加强低收入农户帮扶与社会救助政策衔接,实施困难群众精准帮扶救助。一是正式下发《北京市民政局关于印发北京市社会救助审批制度改革工作方案的通知》,并于2020年9月1日在全市层面落实审核确认权限下发至街镇层面。二是推行社区(村)作为主动发现困难群众第一责任人,经社区村党组织申报的困难群众纳入数据库,建立主动发现长效机制。三是定期将排查的困难群众推送核对系统,开展家庭经济状况核查,持续完善困难群众数据库,并与市农业农村局建立定期沟通会商机制,每月进行信息共享和人员台账比对,加强救助政策和帮扶政策协作,全面开展对未纳入社会救助范围的低收入农户摸底排查工作,实现农村低收入人群应保尽保,通过对5270户、11720人有意愿申请社会救助的低收入农户进行信息核对,截至2020年12月底已有1020户、1977人享受了社会救助。

### 3. 产出进度

根据部门整体产出完目标成情况分析,街道办事处主任培训相关工作,根据疫情防控要求暂缓实施,市委市政府重点工作及市委社会工委市民政局年度重点工作均能够按照计划要求完成。通过年度各项工作有序推进落实,有效保障了项目实施进度及产出时效性。

### 4. 产出成本

在委托业务方面,按照部门内部控制采购审批程序确定委托合同价格,合理控制部门经费支出成本;同时在部门预算执行过程中,通过“财务集成平台”有效履行预算资金审批使用相关规定,采取厉行节约措施,有效控制各项费用支出,委托业务实际经费支出严格按合同执行,经费支出符合部门履职范围,部门总体资金支出控制在预算范围内,未出现超支情况,部门整体成本控制情况较好。

## (二) 效果实现情况分析

### 1. 社会效益

(1) 统筹推进养老服务机构建设,提升居民养老服务质量水平

截至2020年12月底,北京户籍人口总数为1398万人,目前全市60周岁及以上户籍老年人口374.7万人,占全市户籍人口总数比例为26.80%。全市老龄化比例呈逐年上升趋势,近5年老龄化比例增长2.70%,具体增长水平如下:



图2:2016-2020年北京市户籍老年人口情况

通过上图数据显示,近年来全市老龄化程度逐年提升,因此进一步推动养老服务体系建设的社会民生领域建设的重要环节。委

局通过相关举措,进一步促进全市养老服务综合水平提升:

一是完善养老政策服务体系,出台实施《关于加快推进养老服务发展的实施方案》,从健全基本养老服务体系等5个方面提出了30项重点任务,首次明确将失能失智老年人纳入政府基本养老服务对象;同时,建立北京市养老服务部门会议制度,强化养老服务的统筹协调。此外,会同市财政局、市卫生健康委、市市场监管局、市消防救援总队印发《北京市社区养老服务驿站管理办法》,进一步规范驿站服务内容、建设支持、运营管理、安全管理等制度,建立驿站管理负面清单制度、准入退出机制,促进驿站规范化建设。

二是统筹推进养老服务机构建设,截至2020年12月底,全市正在运行的养老机构667家,床位数共计12.71万张,户籍老年人口总数为374.92万人。《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》提出“到2020年每千名户籍老人养老机构床位数达到40张”。根据全市户籍老年人口数量计算,目前每千人拥有养老机构床位数为33.90张,该项比率基本达到规划目标。《北京市“十三五”时期民政事业发展规划》提出“到2020年养老机构床位使用率达到80%”,目前养老机构床位使用率与规划目标有所差距。

三是全面提升养老服务质量建设,印发《关于做好2020年养老机构服务质量建设专项行动工作的通知》,重点从做好常态化疫情防控工作、紧盯隐患整改等7个方面提升服务质量。加强信用监管,全年公布22家养老服务机构失信名单;通过印发《北京市民政局养老领域突出问题专项整治工作方案》,重点聚焦落实养老服务机构运营补贴使用管理、养老领域老年人消费权益保障,并对违

法违规开展集中养老服务、养老服务机构服务质量等4个方面问题进行督导整改,有效提升养老机构运营服务质量。

## (2) 持续深化社会领域党建工作,健全社区党建体系

一是完善党建引领机制,进一步落实《北京市街道办事处条例》,推进党建引领“街乡吹哨、部门报到”向社区深化。健全以社区党组织为核心,社区居委会为主体,社区服务站为依托,社区社会组织为支撑,小区业主委员会、物业服务企业、驻区单位等共同参与的社区服务管理体系。做实社区党建工作协调委员会。促进需求清单和资源清单精准对接。探索建立向驻区单位上级党组织反馈情况的制度机制。

二是健全社区党建组织体系。细化完善“社区党委—社区党支部—楼门(院)党小组—党员”的党建工作体系。有效跟进指导村转社区、村居并行社区党组织设置,探索有效模式。推广社区党组织工作法,培育建立先进社区党组织品牌。

三是加强社区党建基础工作,推动社区党组织建立有效的“双报到”工作对接机制,探索开展驻区单位履行社区建设责任评价机制,对发挥作用突出的驻区单位进行表彰奖励。实施社区“领头雁”工程,出台《北京市社区书记工作室工作规定(暂行)》,建成50个社区书记工作室示范点。举办全市社区党组织书记示范培训班。此外,加强社会组织党建工作的统筹协调和工作指导,健全社会组织联合党委书记联席会议制度。完善社会组织负责人审核制度,深化对市级行业协会商会负责人的政治把关。

四是推进社会组织党建规范化建设,进一步完善社会组织联

合党委的体制机制。建立社会组织联合党委、社会组织党支部建设标准体系。通过选优配强社会组织联合党委领导班子和社会组织党组织书记,建立实施社会组织“党建标杆”示范工程。此外,进一步探索“党建+公益事业”“党建+业务发展”“党建+人才交流”模式,有效推进社会组织党建与业务融合发展。

### (3) 深化社会建设和民政改革,着力重点领域推进“放管服”改革落实

一是深化“放管服”改革,持续推进社会救助、养老服务、残疾人服务、困境儿童服务、社会组织管理等领域的减事项、减环节、减材料、减时限、减费用、减证明。加强基层服务机构管理,持续梳理精简权力事项,调整完善民政服务事项的依据、内容、执行方式。此外,深入推进“互联网+民政服务”改革,加快推进互联网、大数据、区块链等技术与业务工作的深度融合,打造线上线下一体化的民政信息系统。持续推进社会建设和民政各领域信用体系建设,提升信用信息归集、共享和应用水平,目前民政业务信息化覆盖率已达到 100%。

二是推进重点领域改革。持续巩固国家级社区居家养老服务试点改革、社会救助综合改革、殡葬综合改革、康复辅助器具产业发展综合创新等改革成果,并出台相关制度办法,总结推广可复制可借鉴的经验做法。此外,持续推进市属福利机构改革,稳妥推进殡葬服务单位改革,深化福利彩票销售体制等相关领域改革落实,通过研究制定相关支持政策,有效推动一刻钟服务圈建设提质增效。

三是推进实现方式变革,推进社会化改革,进一步加强政府购买服务管理,研究制定购买服务项目的监管细则,有效推进产业化改革,培育发展社区服务业、残疾人生活服务业、社会组织服务业。此外,持续推进体制机制变革,继续深化福利彩票、救助事务、社会组织管理、殡葬管理、社会心理服务、工程建设等领域的行政管理职能与事业发展职能的分离。

(4) 完善困难群众精准帮扶体系,有效落实全市接济救助工作

一是健全相对贫困救助体系,启动《北京市社会救助条例》前期调研和起草工作,进一步加强困难群众数据库建设,完善困难群众主动发现机制。持续推动低保低收入审批权限下放改革,制定支出型贫困救助政策,完善低收入家庭财产认定机制,建立常态化主动发现和帮扶机制。

二是持续深化精准救助,构建完善市、区、街道(乡镇)三级协调联动救助帮扶体系,并推进建立困难群众需求综合研判机制。通过修订《北京市居民经济状况核对办法》《北京市居民经济状况核对工作规程》,进一步完善居民经济状况核对快速响应机制。此外,建立困难群众救助社工机构库和专家库,通过引入慈善、志愿者、社工等力量,利用制度化推进社会力量参与救助工作。

三是强化社会救助监管,通过分析社会救助绩效评估原有评估体系优劣,结合社会救助工作发展趋势,确定评估发展方向,根据评估重点建立评估指标框架和体系,研究制定评估指标。按照社会救助专项治理工作安排,联合纪检组、审计部门,以“四不两

直”方式完成对全市 16 个区的督导检查并反馈各区。此外,引入指导第三方评估机构进行全过程监管和绩效评估,通过聘请第三方组织开展分散供养特困人员照料服务工作情况检查,促进检查问题整改落实。

四是落实接济救助工作。有效落实《关于进一步加强和改进流浪乞讨人员救助管理工作的实施意见》,研究制定市级救助管理机构和托养机构强制报告制度,推动建立流浪乞讨人员联席会议机制。有效落实重点时期集中救助,充分发挥部门在“保基本、兜底线、补短板、惠民生”工作中的重要作用,同时加大救助人员寻亲工作力度,构建救助寻亲服务体系。

(5) 加快推动社会福利事业高质量发展,提升特殊群体救助保障能力

一是完善儿童福利体系,有效落实《关于加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》,健全困境儿童分类保障制度。通过实施“福彩圆梦·孤儿助学”工程,研究制定事实无人抚养儿童助学政策,全市符合资助条件的孤儿总人数为 101 人。此外,完成市属儿童福利机构成年孤儿安置工作,研究修改成年孤儿安置标准,并推进规范家庭寄养工作,按照“一孩一策”要求,完成家庭寄养儿童安置政策制定工作。

二是提升基层儿童服务保障能力,研究制定《关于优化儿童福利和救助保护机构改革发展提升服务能力的实施意见》,有效支持各区开展儿童福利机构和儿童之家儿童保护功能建设。其中,怀柔区儿童福利院完成建设,石景山区儿童福利院启动立项工作,朝

阳、房山等区儿童福利院开展设施设备改造升级工作。此外,实施儿童工作队伍建设基础能力建设提升项目,组织开展全市儿童督导员全员培训,全市 330 余名儿童督导员参加培训,指导各区完成全市 7500 余名儿童主任全员培训。举办全市儿童社会工作人次高级研修班,提高儿童社工专业水平。

三是健全残疾人福利保障制度,开展残疾人康复对象和各类残疾人服务机构摸底调查,修订残疾人“两项补贴”制度,简化申请发放程序。此外,落实残疾人福利机构运营补贴政策,完善特困残疾人集中托养工作机制,有序推进各区建立区级残疾人康复站,为特殊群体提供福利保障。

四是规范彩票管理销售,完善了福利彩票改革方案,进一步强化市级福利彩票销售管理职能,撤销区级福利彩票销售机构,实行彩票销售垂直管理,加大销售站勘察和日常督查力度,强化区域市场运行管理。

#### (6) 创新基层治理体制机制,提升基层治理能力水平

一是深化街道社区管理体制改革,在全市各街道工委和办事处构建了“六室一队三中心”的机构体系,设立了综合保障、党群工作等内设机构和综合行政执法队等三类事业单位,并落实社区工作者管理办法,完善培训、晋升、退出等配套制度。同时,推动街道综合执法改革、社区治理、物业管理等创新实践,总结推广先进经验。

二是持续推进社区治理创新,在全市各区共建设完成 320 个楼门院治理示范点,推动实现让楼门院自治组织架构“统起来”、



周边环境“美起来”、文化建设“联起来”、活动丰富“动起来”、公示牌治理“亮起来”的工作目标。同时,推进指导社区普遍建立分片包户和民情日记(户档)制度,结合疫情防控、垃圾分类和人口普查等工作,全面掌握社区基础情况。

三是深化“回天地区”基层社会治理,持续推进“回天有我”社会服务活动,抓好《关于加强“回天地区”基层社会治理实施方案》及任务清单落实,适时召开现场观摩会,总结推广街镇、社区(村)治理中的典型经验做法,研究探索超大型居住区居民参与、多方共治的模式和路径。

#### (7) 规范发展专项社会事务,提升民政综合能力水平

一是加强婚姻登记服务,完成《婚姻登记工作规范》修订工作,推进实现“十三五”婚姻登记机关等级提升目标任务完成。同时,进一步整合资源拓展婚姻家庭服务,指导市婚姻家庭建设协会完成换届工作,推动和谐婚姻家庭建设项目加快实施,组织婚俗改革试点,指导通州区潞城镇举办集体婚礼。此外,加大力度督导各区疫情后宣誓颁证、婚姻家庭辅导拓展服务。

二是推动慈善事业发展,有效落实《北京市促进慈善事业若干规定》相关工作要求,有序推动“慈善+救助”融合发展,进一步完善市、区、街道(乡镇)三级慈善救助体系。同时,组织开展第二届“北京公益慈善汇展”、第七届“慈善北京”成果(图片)巡展等活动,有效促进慈善工作社会宣传。此外,建立预警和约谈相结合的慈善监管机制,完善慈善信托监管制度,制定了慈善信托备案指引,规范慈善事业监督管理发展。

三是健全社会捐助体系,组织全市建设完成捐助站点 2200 余家,超额完成“十三五”规划预期目标。同时,组织开展“市民爱心捐赠日”活动,将“春风送暖”和“冬衣送暖”两项不同时点的主题捐助活动合并,以“战疫情奔小康”为活动主题,接收群众捐款捐物,为本市困难群众和对口帮扶地区奉献爱心,通过慈善活动开展,全市共接收捐赠到账资金 283 万元,全部款物价值达到 400 万元以上,所获捐助资金总额相比去年和前年接收社会捐赠总值翻了两番。

四是改革殡葬服务供给,持续推广自然葬业务。《北京市“十三五”时期民政事业发展规划》提出“到 2020 年节地生态安葬率达到 50%”,2020 年节地生态安葬率与规划目标略有差距。目前将节地生态安葬定点服务单位扩展到 7 家。同时,结合殡葬领域漠视侵害群众利益整改,积极开展殡仪服务市场调研督查,重点整治殡葬服务机构收费违规违纪和不规范、殡葬服务市场违法违规行为和不规范、违规开展殡仪服务“一条龙”、违法从事遗体接运等行为等问题,确保殡仪服务市场规范有序。

## 2. 服务对象满意度

为准确把脉人民群众对全市社会建设和民政工作的真实评价,进一步挖掘公众实际需求,2020 年市委社会工委市民政局继续在全市范围内开展社会建设和民政工作满意度调查,形成分级分类的满意度评价结果。2020 年度满意度调查工作累计派出调查人员 3,055 人次,共计回收调查样本 72,518 个,包括整体满意度调查问卷 61,039 份,专项重点工作满意度调查问卷 11,479 份。

根据满意度统计结果显示,2020 年北京市社会建设和民政工

作整体满意度为 80.75 分,得分相较 2019 年度工作整体满意度提升了 2.95 分。其中,对社会建设和民政工作表示满意的公众占比 85.1%(非常满意+比较满意)。

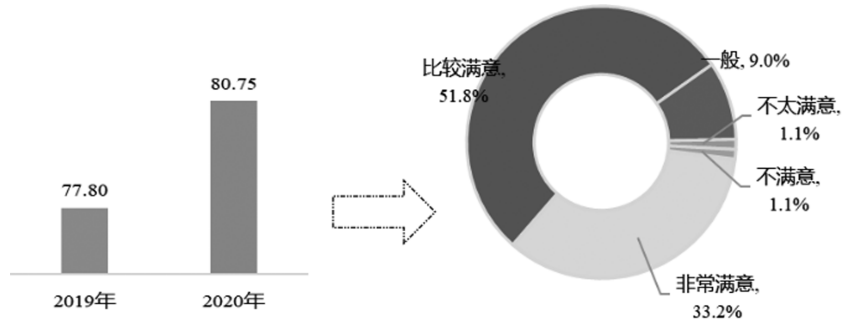


图 3:全市社会建设和民政工作满意度调查情况

社会建设和民政五大领域满意度平均分为 74.70 分,满意度调查显示主要存在的问题如下:社会建设工作受访公众普遍认为工作/服务覆盖范围有限,很多居民享受不到(占比 56.8%),相关宣传少,不了解工作内容、具体活动和联系方式(占比 44.4%);关于低保、低收入及困难群众帮扶工作,相关政策宣传解读不到位(占比 39.9%);关于养老、残疾人和困境儿童帮扶工作,相关政策说明少,解读不充分(占比 43.9%);关于婚姻登记、殡葬及见义勇为工作,宣传解读少,形式较为单一(占比 54.7%);关于慈善、捐赠、福彩等公益性工作,相关政策、活动宣传力度不足,形式内容不丰富(占比 36.1%),民生政策公众知晓率有待进一步提升。

#### 四、预算管理情况

##### (一) 财务管理

###### 1. 财务管理制度健全性

内部控制流程方面,委局根据财政部《行政事业单位内部控制

规范(试行)》及北京市财政局、审计局等部门相关要求,结合部门业务财务融合管理实际需求,进一步优化完善部门内控手册,细化完善了部门预算管理流程、收支管理流程、采购管理流程、资产管理流程、合同管理流程及建设项目管理流程,部门经济业务层面内部控制流程建立较为健全。财务管理制度建立方面,制定了部门《预算资金管理办法》《政府购买服务项目管理办法》《政府采购管理办法》《货物类政府采购实施细则》《服务类政府采购实施细则》《行政事业单位国有资产管理暂行办法》《合同管理办法(试行)》《公共服务设施建设项目管理办法》等 60 余项财务管理制度。

## 2. 资金使用合规和安全性

严格按照委局《预算资金管理办法》执行,本次评价通过部门现场财务抽凭,未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况,资金使用合规性较好。在资金使用监管上,能够落实重大支出集体研究制度,年度资金分配履行了相关报批手续,专项资金使用建立了专户核算、统一管理制度。会计核算方面,对项目资金进行单独建账、独立核算,各项会计凭证资料保存完整、装订规范。

## (二) 资产管理

截至 2020 年 12 月 31 日,市委社会工委市民政局国有资产总额账面净值 134,791.46 万元。其中,流动资产 18,180.33 万元,占资产总额 13.49%;固定资产 45,818.3 万元,占资产总额 33.99%;在建工程 59,621.78 万元,占资产总额 44.23%;长期投资 2,953 万元,占资产总额 2.19%;无形资产 6,998.04 万元,占资产总额 5.19%;政府储备物资 913.32 万元,占资产总额 0.68%;其他资产 306.69 万

元,占资产总额 0.23%。

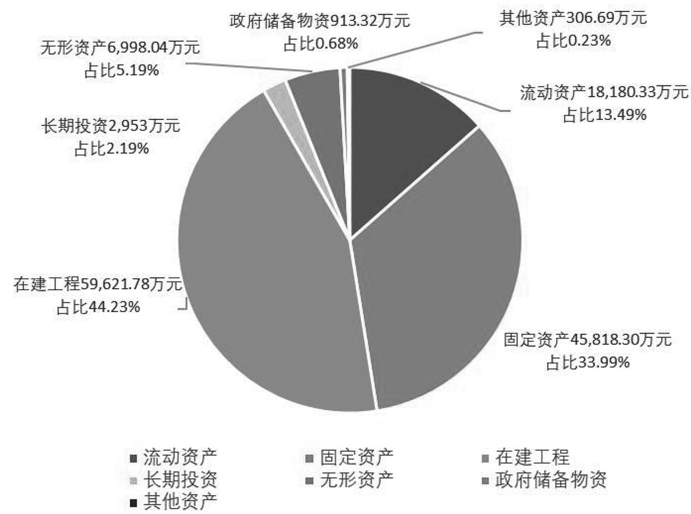


图 4:市委社会工委市民政局(本级)资产分布情况图

为加强资产管理,制定了《国有资产管理暂行办法》,明确了资产管理部门及职责、资产配置、资产管理、资产处置、资产出租出借、资产评估与清查、资产信息管理与报告等相关要求。其中,计划财务处负责审核全局所属单位资产购置计划和购置预算及资产对外投资、出租、出借等事项的审核和监督。行政保卫处负责局所属土地、房屋及构筑物、车辆等国有资产配置、管理、处置的审核和监督,以及全局所属单位利用土地、房屋及构筑物等资产对外投资、出租、出借等事项的审核和监督;标准与信息化处负责局所属单位信息化项目建设过程中产生的国有资产配置、管理、处置等事项的审核与监督。

### (三) 绩效管理

#### 1. 建立预算绩效管理制度体系

为有效落实预算绩效管理主体责任,于 2016 年 2 月印发《北

京市民政局预算绩效管理暂行办法》，2019年8月，顺应委局合署办公及预算绩效管理新形势，再次对《办法》进行修订，对绩效目标管理、事中跟踪、事后评价、结果问责、工作考核等绩效管理环节进行了进一步细化规范。其后又相继印发了《政府购买服务项目管理办法》《加强北京市民政局专项转移支付管理指导意见》《北京市福利彩票公益金绩效管理办法》等，对政府购买服务资金、专项转移支付资金、彩票公益金的绩效管理进行逐一细化，初步形成民政预算绩效管理“1+N”制度体系。

## 2. 构建“全方位”预算绩效管理框架

推进转移支付资金绩效管理，2016年以来，推动落实预算绩效管理主体责任，探索开展转移支付区级资金绩效管理，陆续开展了“社会力量兴办非营利性社会福利机构运营资助补贴专项”“流浪乞讨人员救助补助专项”“困难群众精准救助专项”“中央困难群众救助补助资金”“中央福利彩票公益金”等中央专项转移支付资金绩效评价工作。2020年对2019年度中央困难群众救助补助资金及彩票公益金开展绩效自评，涉及资金2.23亿元。

深化福利彩票公益金绩效监督，从2017年起自主开展福利彩票公益金绩效评价工作，2020年，对节地生态安葬资金、中央福利彩票公益金等共计7,658万元开展绩效评价。

加强政府购买服务项目绩效管理，采用绩效跟踪、绩效自评与重点项目评价相结合的方式，强化政府购买服务项目监管。委托第三方对200万元(含)以上政府购买公共服务项目进行绩效核查；同时推进政府购买服务项目绩效评价与审计监督相结合，项目

金额达到 200 万元(含)以上政府购买服务项目须经审计部门出具《审计意见书》后方可支付尾款。

### 3. 构建“全过程”预算绩效管理架构

强化绩效目标管理,2020 年预算申报,完成 136 项绩效目标审核公开,占部门项目总数的 87.18%,涉及财政资金 4.72 亿元,占项目支出预算的 97.85%。

开展事前绩效评估,自 2017 年起,开展“参与式”事前评估论证,通过主动邀请人大代表及市人大相关专业委员会参与预算前期的审查监督,对重大预算项目集中组织开展可行性研究、专家论证和事前评估,将其作为编制年度预算、分配财政资金和制定支出政策的重要参考依据,确保政府部门决策部署在人大预算审查监督中得到全面落实。四年来,累计邀请人大代表和人大专委会 62 人次,专家 80 人次,组织评估论证项目 251 个。

强化绩效运行监控,2020 年对部门 50 个预算项目进行绩效运行监控,占部门项目总数的 33.33%,涉及资金 3.22 亿元。

深化预算绩效评价,推进部门绩效自评提质、扩围,在市财政局对 500 万以上项目开展绩效自评工作要求的基础上,将范围拓展至 200 万以上政府购买服务项目,涉及项目 41 项、资金 3.72 亿元。

### 4. 完善“全覆盖”预算绩效管理体系

2019 年自主开展对处于实施期的《北京市困境家庭服务对象入住社会福利机构补助实施办法》《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》开展政策评价,通过对全市 16 区,17 家社会福利机

构、80家养老驿站实地调研,为改进政策提供依据。2020年依据评价结果,《北京市困境家庭服务对象入住养老机构补助实施办法》已修订印发。

### 5. 深化“全成本”预算绩效管理理念

2020年,按照《北京市财政局关于开展市级政府性投资建设项目成本管控绩效评价工作的通知》要求对2017-2019年市级政府性投资建设项目,涉及资金9.37亿元,开展成本管控绩效自评工作。同时,选取部门“社会组织党建管理岗位补贴”“节地生态安葬”以及“精神病人、危重救助经费”项目开展成本绩效,进一步核成本、调结构,优化项目预算支出结构。

## 五、总体评价结论

### (一) 评价得分情况

2020年市委社会工委市民政局部门整体绩效评价得分为96.70分,综合评价等级为“优”,各一级指标得分情况如下表所示:

表 9:2020 年市委社会工委市民政局部门整体绩效得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率
当年预算执行情况	20	18.01	90.05%
整体绩效目标实现情况	60	58.69	97.82%
预算管理情况	20	20.00	100.00%
合计	100	96.70	96.70%

### (二) 存在的问题及原因分析

1. 绩效目标与中长期发展规划缺乏衔接,部门绩效目标设置科学合理性有待进一步提升

一是部门整体绩效目标设置与《北京市“十三五”时期民政事



业发展规划》内容缺乏衔接,2019年,落实总书记对民政工作“三个聚焦、三个基本”的重要指示精神,立足精准保障,民政工作动态调整。部分中长期规划目标与现阶段工作目标不相适应。部门绩效目标设置与民政事业中长期发展规划内容衔接有待进一步深化。二是绩效目标与部门核心业务衔接不够紧密,2019年,落实北京市机构改革要求,市委社会工委、市民政局合属办公,部门职能及工作分工尚处于不断融合优化的过程,存在部分核心职能未对应设置绩效指标情况或指标设置偏重数量值,对质量及效果反映不充分的情况。如加强和改进城乡基层政权建设、行政区划管理及社工人才管理相关职能未设置相关绩效指标。

2. 部分专项中长期规划尚未健全,延续性项目顶层设计有待进一步完善

2020年度部门重点专项主要按照年度工作计划及市委市政府工作部署落实,但部分专项工作实施缺少中长期发展规划,专项工作开展缺少阶段性目标及规划指引,如养老服务工作、枢纽型社会组织党建工作、节地生态安葬工作等未制定专项中长期发展规划,延续性项目顶层设计不够完善,重点工作阶段性目标不够明确,导致专项工作开展计划性不强。

3. 政策推动进程与现阶段基本公共服务保障水平尚未达到完全一致,首都社会建设和民政事业高质量发展有待进一步深化

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年,社会建设和民政工作已开展进入高质量发展要求阶段。近年来,市委社会工委市民政局回应民生需求,持续推出多项惠民政策,取得了

一定成效。2020年,受到新冠肺炎疫情等持续影响,部分政策(项目)落实及执行效果上与预期效益效果存在偏离。例如,根据《关于加快推进养老服务发展实施方案》积极推动全市社区养老服务驿站建设,而驿站服务利用水平不高在一定程度上影响了政策实施效果。根据满意度调查反馈,目前全市社区养老服务驿站“文化教育类服务”“健康指导类服务”健康指导类服务提供比率最高,占比分别为53.50%、53.20%;其次为“送饭等助餐服务”占比49.30%;而“助洁、助医、助浴、居家上门服务”“日间照料(日托)服务”利用情况均低于20.00%。社区养老驿站服务内容虽多元化,但部分服务利用率不高的主要原因是,一方面目前社区养老服务驿站服务的人群多半是生活能自理的老人,但失能、失智老人入住养老服务驿站人数较少,导致了驿站内很多专业护理资源以及硬件设施闲置。另一方面,社区养老服务驿站开展上门入户为老年人服务能力不强,专业服务人员配备尚显不足。

又如在节地生态安葬方面,2016年市民政局印发《关于健全本市节地生态安葬补贴激励机制的实施意见》,明确对选择节地安葬本市户籍亡故居民进行全额补贴,提供免费殡仪服务,积极推动落实国家层面《关于推行节地生态安葬的指导意见》,旨在巩固和提高全国年均火化率的基础上,较大幅度提高节地生态安葬比例。根据“十三五”时期民政事业发展规划要求,截至2020年节地生态安葬率达到50.00%,但目前节地生态安葬率仍存在公众接受度较低,同时2020年受疫情因素影响,骨灰海撒安葬工作暂停实施,后续年度节地生态安葬推进工作力度仍有待进一步加强。

#### 4. 政策宣传解读有待加强,政策公众知晓率有待进一步提升

根据市委社会工委市民政局 2020 年度社会建设和民政工作满意度调查显示,有占比 44.40% 公众认为相关宣传少,不了解工作内容、具体活动和联系方式等;关于低保、低收入及困难群众帮扶工作,认为相关政策宣传解读不到位占比 39.90%;关于婚姻登记、认为殡葬及见义勇为工作,宣传解读少,形式较为单一占比 54.70%;关于慈善、捐赠、福彩等公益性工作,认为相关政策、活动宣传不足,形式内容不丰富占比 36.10%。民生政策公众知晓率偏低主要原因是,一方面部分地区群众获取信息的渠道单一,同时缺乏主动了解政策的意识;另一方面受制于政策信息传播的问题,在移动互联网时代,以往抽象、宏大的政策信息内容大多采用“文件式”表达,难以贴近公众碎片化、生活化的个性需求,公众难以与之产生共鸣互动,进而影响惠民政策的传播效果。

## 六、下一步工作举措

### (一) 完善部门整体绩效目标设置,建立绩效目标与中长期规划及部门职责衔接

市委社会工委市民政局将进一步提高对部门整体预算绩效管理的认识,加强部门整体绩效目标填报研究,科学合理设置项目绩效目标:一是进一步将民政事业中长期发展规划阶段性目标分解落实到年度绩效目标中,力求二者之间有效衔接。二是协同业务部门,围绕部门职能及年度重点工作细化设置部门整体绩效目标,按照绩效目标设置细化、量化可考核标准,充分反映部门整体履职效果。其中“加强和改进城乡基层政权建设”职能可设置相关绩

效指标。三是部门绩效目标设置应充分采用数量及质量相结合方式,围绕部门工作产出质量及效果方面设置相关绩效考核指标。

## **(二) 健全民政专项中长期发展规划,进一步完善部门延续性项目顶层设计**

2020年是“十三五”收官之年,也是“十四五”的谋划之年,为了做好下一个周期的发展保障,财政资金投入既要“谋全局”也要“谋一域”。下一步将指导核心业务部门在制定本领域中长期发展规划基础上,制定专项资金中长期规划,进一步明确阶段性目标,对于已制定中长期发展规划专项则依照规划指引要求,有效履行规划重点任务要求及发展目标。此外,如果部门中长期规划目标重点随年度推进发生调整,应及时对规划内容进行补充动态调整,做到民政事业发展规划与时俱进,为部门重点工作开展提供有效指引,确保年度工作目标与中长期规划目标有效衔接。

## **(三) 深化提升民生供给政策效能,切实保障民政事业高质量发展**

民生供给政策的制定来源于需求,同时也对整个民生供给体系起着基础导向作用。下一步将进一步落实“放管服”“供给侧改革”相关精神,提高重点民生领域服务能力与意识,如社区养老服务驿站建设方面,进一步加强基层服务工作指导,使社区服务驿站更为全面了解所服务地区老年人口规模情况、健康水平和服务需求,有所侧重开展社区养老服务,避免“一刀切”,出现大而不全、多而不强问题。根据服务需求调研显示目前老年人最急需的居家服务养老需求为就餐、助浴、医疗及保洁等,通过落实履行相关重

点服务,切实帮助老年人解决实际生活问题。同时,进一步强化养老服务驿站监督与评估工作,促进居家养老服务品质提升。此外,进一步调动企业、社会组织参与养老产业积极性,扩大优质服务资源供给。

在提升节地生态安葬率方面,立足优化实施结构,着力打通改革“最后一公里”,促进节地生态安葬从改革的蓝图走进实践:一是节地生态葬作为殡葬领域生态文明建设,应当建立健全协同监管机制和治理体系,各相关部门协同发力形成共管、共治格局。民政作为主管部门明确责任主体,从审批公墓建设项目的源头上把控,陵园建成后跟踪实行目标管理和量化考核,强化指标性管理和常态化检查,强化节地生态葬的考评奖惩机制。二是促进生态陵园示范作用推行节地生态葬,着力打造一个融合多种葬式葬法的生态陵园,做出典型发挥标杆示范作用,再组织各公墓到“样板田”考察借鉴以点带面铺开,可组织社会民众参观体验。同时,陵园规划设计中,可因地制宜将多种节地又节俭的生态葬式融入“立体型生态绿化”自然环境的打造之中。三是充分发挥宣传导向作用,推行节地生态安葬需要全社会参与关注,多渠道宣传具有直接导向作用。

#### **(四) 进一步加强民生政策宣传引导,提高政策服务知晓率**

政策知晓是公众享受政策福利的基础和前提,通过调研发现,目前政策和服务宣传不到位、群众知晓率偏低的问题较为突出。因此,充分利用多渠道宣传并加大宣传力度是民政工作发展建设的重要一环,将从如下几方面着手:

一是创新宣传工作机制,提高政策服务知晓率。一方面要创新政策宣传的渠道,充分发挥微信、微博等新媒体的作用,主动推送政策解读、高层声音、基层动态等群众关心的内容。进一步将养老驿站、救助站、殡仪馆、公墓、婚姻登记预约服务、民政审批和服务事项的办事流程、服务标准发布于网站和微信公众号上,方便群众查阅和监督。另一方面,充分发挥居(村)委会、楼层长、社工的作用,直接对潜在服务对象开展政策宣传。

二是加强正向舆论引导,获得舆情工作主动权。重视负面舆情的应对,加强民政舆情监测工作,做到早发现、早应对、不遗漏,赢得舆情工作主动权。在清明节、儿童节、重阳节等社会对民政关注度高的时间点,持续开展政策解读、宣传活动等,提高宣传工作的针对性和精准性。此外,通过网络舆情倾听社会呼声,及时了解民意。

三是以满意度调查为抓手,建立政策优化完善机制。持续开展满意度调查工作,通过对数据的分析整理,进一步了解自身工作的长处和短板,形成相对完善、细化、成体系的内部的调度机制,夯实基础,补齐短板,优化政策。加强民生政策研究,建立政策制定、执行和效果评价机制,提高政策的科学性和操作性,提升政策实施效果。

附件:2020年度部门整体绩效评价指标体系评分表

市委社会工委市民政局 2020 年部门整体绩效评价指标体系评分表

一、当年预算执行情况(20分)								
一级指标	二级指标	预算数 (万元)	执行数 (万元)	预算 执行率	分值	得分	指标 解释	评分 标准
当年预算执行情况 (20)	资金总体	95371.67	85891.23	90.06%	20	18.01	部门全年执行数与全年预算数的比率。资金总体=基本支出+项目支出+其他	①得分一档最高不能超过该指标分值上限(20分)。 ②该指标若为正向指标,则得分计算方法应用全年实际值(B)/年度指标值(A)*该指标分值;若定量指标为反向指标,则得分计算方法应用年度指标值(A)/全年实际值(B)*该指标分值。若年初指标值设定偏低,则得分计算方法应用(全年实际值(B)-年度指标值(A))/年度指标值(A)*100%。若计算结果在200%-300%(含200%)区间,则按照该指标分值的10%扣分;计算结果在300%-500%(含300%)区间,则按照该指标分值的20%扣分;计算结果高于500%(含500%),则按照该指标分值的30%扣分。
	基本支出	40343.34	37863.55					
	项目支出	54687.57	47898.95					
	其他	340.76	128.73					

续表

二、整体绩效目标实现情况(60分)								
一级指标	二级指标	预算数(万元)	执行数(万元)	预算执行率	分值	得分	指标解释	评分标准
整体绩效目标实现情况(60)	产出(30)	支持党建管理岗位	756个	756个	2	2.00	产出数量:计划完成率=(实际完成工作数/计划工作数)×100%。实际完成工作数:一定时期(年度或规划期)内部门(单位)实际完成工作任务的数量。计划工作数:部门(单位)整体绩效目标确定的一定时期(年度或规划期)内预计完成工作任务的数量。产出质量:质量达标率=质量达标工作数/实际完成工作数×100%。质量达标工作数:一定时期(年度或规划期)内部门(单位)实际完成工作数中达到部门绩效目标要求(绩效标准值)的工作任务数量。	部门根据本单位情况自行确定并选择产出指标,合理确定各项指标权重。可量化的指标按照比率*单项指标分值即为该指标得分。如果不能定量评价,则以定性的方式进行自评。
		管理岗位覆盖枢纽型社会组织党建委	40个	40个	2	2.00		
		考核评优资助市级“枢纽型”社会组织	70家	72	2	2.00		
		市级社会组织等级评估	≥210家	210家	2	2.00		
		市级社会组织审计	≥170家	170家	2	2.00		
		养老服务机构安全督促检查	500家	1548家	2	2.00		
		开展养老服务人才队伍培训	3000人	18300人	2	2.00		
		养老服务机构公共查询及功能优化	400家	400家	2	2.00		



续表

一级指标	二级指标	预算数 (万元)	执行数 (万元)	预算 执行率	分值	得分	指标 解释	评分 标准
续上页	续上页	指导社会组织培育孵化机构	≥3500家	3500家	2	2.00	产出进度:按时完成率=(按时完成工作数/实际完成工作数)×100%。按时完成工作数:部门(单位)按照整体绩效目标确定的时限实际完成的工作任务数量。产出成本:①单位产出相对于上一年度的节约额;②单位产出相对于市场同类产出的节约额;③部门公用经费的控制情况。	续上页
		开展收养家庭能力评估	22个	22个	2	2.00		
		开展儿童工作队伍培训	355人	7830人	2	2.00		
		提供免费殡仪服务	362人	362人	2	2.00		
		节地生态安葬	820个	820个	2	2.00		
		政府购买服务项目验收合格率	100%	100%	2	2.00		
		年度工作任务完成时间	2020年12月底	2020年12月底	2	2.00		

续表

一级指标	二级指标	预算数(万元)	执行数(万元)	预算执行率	分值	得分	指标解释	评分标准
续上页	效果(30)	城乡低保标准年均增长率	10%	10%	3	3.00	经济效益:部门(单位)履行职责对经济发展所带来的直接或间接影响。社会效益:部门(单位)履行职责对社会发展所带来的直接或间接影响。环境效益:部门(单位)履行职责对环境所带来的直接或间接影响。可持续性影响:部门绩效目标实现的长效机制建设情况,部门工作效率提升措施的创新。服务对象满意度:部门(单位)的服务对象对部门履职效果的满意程度。	部门根据实际情况选择指标进行填写,并将其细化为相应的个性化指标。对于效益类指标可从受益对象瞄准度、受益广度和受益深度上进行设计分析。
		每千名户籍老人养老机构床位数	40张	33.90张	3	2.54		
		养老机构床位使用率	80%	<80%	3	2.75		
		全市社区居委会选举采取户代表选举方式或直接选举方式社区的比例	80%	84.3%	3	3.00		
		实名注册志愿者人数占常驻人口比例	20%	20.6%	3	3.00		
		节地生态安葬率	50%	<50%	3	2.80		
		民政业务信息化覆盖率	100%	100%	3	3.00		
		民生政策公众知晓率	80%	<80%	3	2.80		
		社会建设及民政工作满意度	80分	80.75分	3	3.00		
		民政重点领域工作满意度	80分	74.7分	3	2.80		

续表

## 三、预算管理情况(20分)

一级指标	二级指标	三级指标	扣分原因	分值	得分	指标解释	评分标准
预算管理情况 (20)	财务管理(4)	财务管理制度健全性	—	1	1.00	财务管理制度健全性:部门(单位)为加强财务管理、规范财务行为而制定的管理制度。	①预算资金管理办法、绩效跟踪管理办法、资产管理辦法等各项制度是否健全;②部门内部财务管理制度是否完善、合规;③会计核算制度是否完整、合规。每有一项不合格扣0.5分,扣完为止。
		资金使用合规性和安全性	—	2	2.00	资金使用合规性和安全性:部门(单位)使用预算资金是否符合相关的预算财务管理制度的规定,是否符合相关规定的开支范围,用以反映考核部门(单位)预算资金的规范运行和安全运行情况。	①是否符合国家财经法规和财务管理制度规定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项目的重大开支是否经过评估论证;④是否符合部门预算批复的用途;⑤是否存在截留、挤占、挪用情况;⑥资金使用是否符合政府采购的程序和流程;⑦资金使用是否符合公务卡结算相关制度和规定。每有一项不合格扣0.5分,扣完为止。

续表

一级指标	二级指标	三级指标	扣分原因	分值	得分	指标解释	评分标准
续上页	续上页	会计基础信息完善性	—	1	1.00	会计基础信息完善性:部门(单位)会计基础信息情况。	①基础数据信息和会计信息资料是否真实;②基础数据信息和会计信息资料是否完整;③基础数据信息和会计信息资料是否准确。每有一项不合格扣0.5分,扣完为止。
	资产管理(4)	资产管理规范性	—	4	4.00	资产管理规范性:部门(单位)的资产是否保持安全完整,资产配置是否合理,资产使用和资产处理是否规范,用以反映和考核部门(单位)资产管理的整体水平。	①对外投资行为是否经审批,是否存在投资亏损;②是否有因管理不当发生严重资产损失和丢失情况;③是否存在超标准配置资产;④资产使用是否规范,是否存在未经批准擅自出租、出借资产行为;⑤资产处置是否规范,是否存在不按要求进行报批或资产不公开处置行为;⑥其他资产管理制度办法执行情况。每有一项不合格扣0.8分,扣完为止。
	绩效管理(4)	绩效管理情况	—	4	4.00	绩效管理情况:考核部门(单位)在绩效管理信息的汇总和应用情况。	①部门(单位)是否及时对绩效信息进行汇总分析整理;②部门(单位)是否对绩效目标偏离情况及时进行调整。每有一项不合格扣2分。

续表

	指标	2019年	2020年	分值	得分	指标解释	评分标准
续上页	结转结余率(4)	13.58%	9.49%	4	4.00	<p>结转结余率=结转结余总额/支出预算数×100%。</p> <p>结转结余总额:部门(单位)本年度的结转资金与结余资金之和。</p>	<p>部门结转结余率低于上年的不扣分;高于上年结余率,每高出1个百分点扣0.4分,扣完为止。(说明:预算调整和结转结余指标,如非预算部门主观因素导致扣分的,在评分结果征求意见环节,经与相关部门预算主管处室共同研究,可作为例外情况酌情考虑。)</p>
	部门预决算差异率(4)	12.29%	8.18%	4	4.00	<p>通过年度部门决算与年初部门预算对比,对部门的年度支出情况进行考核,衡量部门预算的约束力。</p>	<p>部门预决算差异率高于市级平均差异率(28.3%)的,每高出10%(含),扣0.4分,扣完为止。</p>
合计					100	96.70	—

# 北京市学校校园室外运动场地改造项目

## 主要面层成本分析

### 一、项目背景

北京市学校校园室外运动场地改造项目目的是全面排除校园室外运动场地基础设施安全隐患,营造崇尚体育运动、关注身体健康的校园氛围,助力发展学生健康教育,全面提升学生身体素质,为学生参与体育锻炼提供优质基础设施。本项目目的是对北京市学校校园室外运动场地改造项目中涉及的主要面层(包括足球场人造草皮、13mm 塑胶跑道和篮球场 8mm 硅 PU)成本定额进行分析,以指导未来改造项目的预算和资金安排。

### 二、校园室外运动场地面层相关国家标准

2016年,因全国各地中小学校爆发出多起“毒跑道”事件,我国叫停了塑胶跑道的新建和维修,并组织修订塑胶跑道新国标。新的塑胶跑道强制性国家标准《中小学合成材料面层运动场地》(GB36246-2018,简称新国标)历经两年多的修订,于2018年11月1日正式实施。此标准为强制性国家标准,被代替的旧国标《中小学体育器材和场地第11部分:合成材料面层运动场地》(GB/T19851.11-2005)废止。新国标增加了对邻苯类、有机挥发物、有害物质限量等指标的要求,实现了从设计施工到最后验收所有环节都有相应的严格规范。

新国标要求运动场地面层在原料、铺装等各个环节都需要出具型式检验报告,拿到体育场地设施资质后才能进入市场,检验报告有效期只有1年。同时,新国标把跑道的化学性能也纳入标准之中,并从原料开始就对有害物质提出完善的限制和检测要求,从设计施工到最后验收所有环节都有相应规范。

新国标对校园跑道建设中可能产生的18种有害物质进行了限量规定,并按照家装标准对建成后的跑道挥发性有机物限量作出了限定,如跑道产生的总挥发性有机化合物不得高于5毫克/立方米,甲醛不得高于0.4毫克/立方米,二硫化碳不得高于7毫克/立方米;增加了气味等级指标要求,确保人工合成面层在实际使用中接近于无气味状态,如气味评定等级为4级时,应进一步原因分析并进行整改,若1个月后气味评定仍不达标,应作更换或拆除处理,嗅辨评定等级为5级时,应做拆除处理。

新国标针对合成材料运动场地面层、现浇型面层、预制型面层、人造草等不同类型材料,物理性能中增加了冲击吸收、垂直变形、抗滑值、耐老化项目及指标要求,并对应增加了相应的检测方法,修改了拉伸强度项目及指标要求、拉断伸长率及其指标要求。同时对厚度、物理性能、无机填料含量等指标进行了补充、完善,对合成面层的分类进行了详细说明,对铺装要求进行规范。

此外,新国标在取样要求、检验规则、判定规则等方面亦进行了详细规定。新国标的实施,为体育地材行业提供了一把严格的“新标尺”。

### 三、室外运动场地面层类型

#### (一) 人造草坪

足球场人工草坪是运动草坪较早并且运用较为广泛的种类,小中大学的操场、街头足球场、营业性足球场地、大型运动场馆以及各级别专业性竞技类赛事场地,都能使用足球场人造草坪来进行铺设,并能满足各层次的运动性能需求。

足球场人造草坪在草丝类型上主要可以分为三种,分别为:单丝的足球场人造草坪、网丝的足球场人造草坪、单丝加筋的足球场人造草坪。由于这三种类型的草坪在性能上不同,因此使用的范围也会有所不同。

##### 1. 单丝足球场人造草坪

单丝的草坪在纤维上非常的细,且密度也非常的大,而且整个仿真度也比较高,在构造上基本和天然的草坪比较相似,使用寿命也比较长,抗磨的性能要比网丝的人造草坪强一些的,但是在价格上单丝的足球场人造草坪往往要高一些。

##### 2. 网丝足球场人造草坪

网丝足球场人造草坪仿真度上比较高,但是其在纤维上会更粗,和塑料的捆扎绳比较相似,如果直接将低横截面揭开的话,其主要的形状是网格,因此称之为网丝,一般在价格上要比单丝的便宜。

##### 3. 单丝加筋足球场人造草坪

因为需要在制造的基础上多增加一道工序,所以在足球场人造草坪在单丝的中心,需要设置凸起的加强筋,主要的保证弹性的



良好,而且在耐磨的性能上也能提高不少,但是由于制造的工序更加复杂,因此整体的报价要略高。

现阶段的足球草多采用单丝加筋草丝,这种形态的草丝直立性、柔韧度和耐磨性更好,在运动性能表现上更为良好,外观也更与真草类似,视觉效果很好。

## (二) 塑胶跑道

塑胶跑道根据其施工结构、主要用料可以分为:透气型塑胶跑道、复合型塑胶跑道、混合型塑胶跑道、全塑型塑胶跑道、预制型塑胶跑道、EPDM 塑胶跑道等六种类型,主材为双组份聚氨酯浆料和单组份聚氨酯胶水,分别适用于不同场地。

### 1. 透气型跑道

透气型跑道是指采用单液型 PU 与弹性环保颗粒搅拌混合而成的跑道,具有透气功能。在高温下,地基产生的蒸汽,会很快的散发出去。蒸汽压力无法聚集,所以不会产生鼓泡现象,并符合专业要求,弹性好。

透气型跑道分两层构成,底层为单液型 PU 与弹性橡胶颗粒混合压制,面层为单液型 PU 与三元乙丙橡胶 (EPDM) 混合喷涂而成。

透气型跑道的特性包括:强耐候,抗老化;高耐磨;弹性稳定,且基本不受气温影响;透气,滤水性好,不鼓包,无积水。

### 2. 复合型跑道

复合型跑道是在透气型跑道底层和面层之间增加了一层纯 PU 层。其特性跟透气型跑道类似,透气性能和滤水性能性能比透

气型跑道低,弹性和使用舒适性高于透气型跑道。

### 3. 混合型跑道

混合型塑胶跑道的母体(底层)为 PU 掺合部分环保橡胶颗粒(一般橡胶颗粒比例为 25%-30%),面层为 EPDM 耐候环保彩色颗粒跟面层专用胶水混合或自结纹胶料与专用胶水混合。施工工艺简单,符合国际赛事标准,标准厚度 13mm。

混合型跑道对基础的要求比透气型高,基础要求具有一定的强度和稳定性,一般采用沥青基础。基础不能有或会产生裂缝和由于冰冻引起的不均匀冻胀,在冰冻地区,沥青层与碎石层之间最好加上一层土工布缓冲层。沿水沟槽的基础应做特殊防水处理。

### 4. 全塑型塑胶跑道

全塑型塑胶跑道母体(底层)为全 PU 材料,不添加任何颗粒物,面层多为自结纹。全塑型塑胶跑道基础通常采用沥青基础,其要求主要体现在:平整度、坡度、强度和稳定性、排水系统、保养期几个方面。

### 5. 预制型跑道

预制型塑胶跑道是一种平实型结构的塑胶跑道。与其他几种跑道最显著的区别是:其他五种跑道都是在现场现浇制作的,预制型是在工厂预制成型后再到现场铺装的。预制型塑胶跑道含有摩擦面层、吸震底层和设置在吸震底层与地基之间的胶粘剂层。

### 6. EPDM 跑道

EPDM 跑道多用于幼儿园、小区老人和儿童活动场所、健身步道等场所。多称为 EPDM 安全地垫。由底层和面层组成,底层为

环保橡胶颗粒跟无溶剂单组分胶水搅拌压制,面层为三元乙丙橡胶(EPDM 颗粒)和无溶剂单组分胶水搅拌压制。厚度依据需要而定,常规设计为 13mm。面层可有 EPDM 颗粒制成多种颜色鲜艳的图案。

各类塑胶跑道的特性如下表所示:

表 1 塑胶跑道分类及特性

名称	预制型	全塑型	混合型	复合型	透气型
适用范围	适用于国内、国际各级别田径比赛场地、训练场地,也适用于各类学校比赛、教学用场地	适用于国内、国际各级别田径比赛场地、训练场地,也适用于各类学校比赛、教学用场地	适用于国内、国际各级别田径比赛场地、训练场地,也适用于各类学校比赛、教学用场地	适用于国内、国际各级别田径比赛场地、训练场地,也适用于各类学校比赛、教学用场地	适用于各类学校一般性教学用场地
场地性能	专业场地	专业场地	性能介于全塑型和透气型之间	性能介于全塑型和透气型之间	达到 GB/14833-93 各项指标
使用年限	10 年以上	10 年以上	8 年以上	5 年以上	3-5 年
预计价格	价格高	价格较高	价格适中	价格较低	价格较低

目前,全塑型塑胶跑道因颜色持久,整体性好,无接缝,排水快,与水泥、沥青地基粘接牢固,可全天候使用,是理想的运动跑道铺装材料,主要适用于各类学校及专业体育场,田径场跑道、跳道、半圆区、辅助区的活动场地,非专业比赛用篮球场、羽毛球场、排球等球场。

### (三) 篮球场面层

目前主流的户外篮球场地材料是丙烯酸、PU 和硅 PU。

### 1. 丙烯酸球场

丙烯酸球场材料采用优质的丙烯酸面层涂料加一定比例的石英砂和水配比而成,属于水性原料。丙烯酸球场完工后,硬地丙烯酸厚度一般是 1.0-1.15mm,弹性丙烯酸面层厚度一般是 3mm 左右。丙烯酸球场材料无毒绿色环保,色彩鲜艳,不易老化,使用寿命长,耐晒性好,不易开裂,不易起泡,易施工,日常维护便利,费用低。但是没有韧性,对地基要求很高,地基一旦裂缝,球场也会裂。

### 2. PU 球场

聚氨酯(PU)球场有弹性、质感好,但球路变化大,易使运动员膝盖部位负伤。PU球场的耐磨性能和抗紫外线较弱,高速运动时形成的黑色的印痕不容易清洗。PU球场尽管不需要时常保养,但易于老化、褪变、形成裂纹、附着性差、透气性差,易于起鼓,2-3年后形成褪色,需重新上色。

### 3. 硅 PU 球场

硅 PU 球场材料是在 PU 球场材料的基础上开发研制出来的新一代球场铺面材料,是以 PU 材料与含有有机硅成分的材料科学地复合在一起,所生产出来的用于球场面层铺设的材料。硅 PU 球场特制的面层韧中带硬,且有高回弹值的弹性层,它既能保证运动员起步迅速,移动轻松,缓冲运动过程中产生的伤害性震荡力。拥有无可比拟的耐候性和耐磨性能,能满足长期高使用频率之需要。坚韧、密实,不易被鞋底或其它硬物刮化,可长期保持保持球场光洁如新。但硅 PU 球场造价比丙烯酸球场及 PU 球场高。

## 四、室外运动场地面层质量认证标准

### (一) 人造草坪质量认证标准

高端运动草门槛高筑,国际顶级体育组织认证,是供应技术、经验(时间)以及推广能力的有力证明。例如目前国际足联(FIFA)测试标准要求,人造草坪需经过耐磨损试验装置上的钉辊实施2万次的来回碾压后不会分叉和破损;样品需要经测试仪器使用长波紫外线照射5000小时后仍保持颜色、拉伸强度等物理性能不变。FIFA对合格供应商每2年重新认证,新的人造草坪企业需要满足最低足球场铺装数量和一定测试标准后,方可申请认证。符合FIFA标准的场地被认证为Quality或Quality Pro级别,认证后企业必须保证每年新增5片以上Quality或Quality Pro级别的足球场,才能保持合格供应商资质。全球优选供应商在企业成为合格供应商后才可申请认证,相应认证每2年对新申请者开放一次,除标准更为严格外,全球优选供应商认证后必须保证每年新增20片以上Quality或Quality Pro级别的足球场,资质方可延续。

目前,FIFA认证的全球优选供应商仅7家,合格供应商22家,筛选标准显著严格。优选供应商中,中国企业仅江苏共创入围,其余6家企业分别来自荷兰(2家)、加拿大(1家)、意大利(1家)、芬兰(1家)、比利时(1家);合格供应商中,中国企业6家,包括:爱奇(广州),傲胜(广州),北京火炬生地(北京),广东绿城体育(广州),联创(威腾,江苏宜兴),乐陵泰山(山东乐陵),青岛青禾(山东青岛)。其他包括英国(2家),西班牙(2家),意大利(2家),德国(1家),土耳其(2家),比利时(1家),韩国(1家),捷克(1家),

阿尔及利亚(1家),阿根廷(1家),美国(1家)。

## (二) 塑胶跑道质量认证标准

目前专门针对塑胶跑道的认证主要是 IAAF(国际田径联合会)认证<sup>①</sup>,IAAF 是国际性的田径运动管理组织,我国是其 214 个协会会员之一。IAAF 认证即确保比赛场地符合 IAAF 标准的各项要求,从而保护运动员的健康以及保证运动跑以及相关设施的表面特性的一致性,是田径运动场中重要的认证标准之一,极具参考价值 and 公信力。根据国际田联规则第 12.1 条的规定,用于一定规格比赛的人造跑道表面必须符合国际田联制定的认证标准。IAAF 产品认证证书的有效期为四年。

除 IAAF 认证外,为规范田径场地合成面层产品使用,提高面层材料产品质量、促进田径场地建设质量,满足举办高水平田径竞赛及开展群众性田径运动的需要,中国田径协会参照 IAAF 认证体系,结合中国田径场地发展现状,制定了《中国田径协会田径场地(跑道)合成面层产品审定办法》,审定证书自批准之日起有效期为两年。合成面层产品针对塑胶跑道及硅 PU 的认证还包括 NSCC 国体认证、中国环保产品认证(CQC)、中国环境标志产品认证(十环认证)。

截至 2021 年 1 月 6 日,满足 IAAF 认证标准的全塑型塑胶跑道产品名录如下表 2 所示。

---

<sup>①</sup> 2019 年 6 月,国际田联在摩纳哥举行的第 217 届理事会了更改名称和会徽的决议,国际田联更名为“世界田径”,2020 年 IAAF 认证名称改为世界田径认证(world athletics certification)。

表 2 IAAF 认证的全塑型塑胶跑道产品

国际田径联合会 (IAAF) 认证跑道产品--全塑型			
以下按照国际田联IAAF官方网站顺序排列			
序号	公司	产品	类型
1	福建奥翔体育塑胶科技股份有限公司	Aofly F	全塑型
2	保定市超达体育设施有限公司	CD-II-2	全塑型
3	保定长城合成橡胶有限公司	Great Wall	全塑型
4	巴斯夫聚氨酯特种产品(中国)有限公司	Elastocoat Energy	全塑型
5	广东箭鱼体育产业集团	Plastic track	全塑型
6	广东柏胜新材料科技有限公司	BMSC Full Pur Synthetic Surface	全塑型
7	广东杰锐体育设施有限公司	JRace Full Polyurethane	全塑型
8	广东爱上体育产业有限公司	Plastic Runway Track	全塑型
9	广州帝森康体设备有限公司	Disen-01 Full PUR	全塑型
10	广州格林斯柏体育设施有限公司	GS-PU self junction runway	全塑型
11	广州市盛邦康体场地材料有限公司	Sheng Bang Race Track	全塑型
12	广州同欣体育产业集团股份有限公司	Tongxin Topthink U-Track	全塑型
13	广州市腾威科技股份有限公司	Tonwell Nalstane PU Track	全塑型
14	广州市绣林康体设备有限公司	Xiulin Plastic Track	全塑型
15	广州市正奥体育设施工程有限公司	Environmental Plastic Runway	全塑型
16	上海汇宇精细化工有限公司	Lesutan P	全塑型
17	湖南盛亚体育实业有限公司	Motion F Surface	全塑型
18	湖南优冠体育材料有限公司	Mixed Plastic Runway	全塑型
19	江门市长河化工实业集团有限公司	Singa Track	全塑型
20	江门市长河化工实业集团有限公司	Mixed Type SPU Running track	全塑型
21	江苏长诺运动场地新材料有限公司	Mixed PU Running Track	全塑型
22	江苏行一实业有限公司	Plastic Racetrack	全塑型
23	江苏银河化轻有限公司	Yinhe FP Full Pur System	全塑型
24	江阴市文明体育塑胶有限公司	Wenming FP	全塑型
25	德国波利坦有限公司中国代表处	Rekortan PUR	全塑型
26	德国波利坦有限公司中国代表处	Polytan PUR	全塑型
27	山东一诺威聚氨酯股份有限公司	Full PU Type Running Track	全塑型
28	山东泰山体育器材有限公司	Disen-01 Full PUR	全塑型
29	深圳市飞扬体育设备有限公司	Disen-01 Full PUR	全塑型
30	厦门冠力塑胶科技有限公司	Mixed Type Rubber Running Track	全塑型
31	浙江凡卡体育产业股份有限公司	Fanka Plastic Track	全塑型
32	淄博世纪联合新型建筑材料有限公司	Plastic Runway	全塑型

以上名录中,同时满足 NSCC 国体认证、CQC 认证、十环 I 型认证的企业有 7 家,包括:广东杰锐、江门长河、广州柏胜、广州绣林康体、江阴文明、湖南优冠和山东一诺威。

### **(三) 硅 PU 篮球场质量认证标准**

目前关于硅 PU 篮球场国内国际权威认证包括:国际篮联(FIBA)一级场地指标要求的 ISSS 检测报告<sup>②</sup>、中国环境标志产品认证(十环认证)证书等。除前两项外,其他标准与塑胶跑道相似。目前,同时具备上述国内外认证资质的企业较少,除 ISSS 检测报告无法查询(大部分企业未在官网披露)外,同时具备除第一项资质外的其他资质认证的企业有 6 家,包括广东杰锐、江门长河、广州柏胜、江阴文明、湖南优冠和山东一诺威。

## **五、面层成本数据分析**

目前全市范围内已经和正在实施的学校校园室外运动场地改造项目主要集中在通州区。2020 年通州教委启动实施中小学校园室外运动场地及幼儿园室外活动场地改造项目,改造内容为基层及面层(主要涉及人造草坪、13mm 塑胶、8mmPU 面层、50mm 慢回弹面层<sup>③</sup>),第一批实施项目 104 块场地,以整体招标形式进行,其中,中学 22 块,小学 33 块,幼儿园 49 块。涉及面层改造面积 49.05 万平米,改造资金约 23452.35 万元(包括人造草坪约 7539.08 万元,13mm 塑胶跑道、8mm 硅 PU 面层、12412.43 万元,9mm 天然橡胶卷

---

<sup>②</sup> ISSS(国际运动面层科学协会)成立于 1985 年,为国际篮联等提供运动免测相关的科学技术依据。

<sup>③</sup> 主要用于幼儿园场地。



材约 3500.84 万元)。

整体招标按照人造草坪和塑胶跑道两类分别面向面层生产厂家招标。在招标前,财政局评审中心联合通州区教委、审计局通过对新国标制定参与单位询价、行业协会市场价格,参考去年中标价格制定评审价格。招标结果和价格如下:

表 3 通州区学校校园室外运动场地改造项目面层中标信息

面层类型	技术要求	单价	中标品牌
人造草坪	<p>铺设符合新国标(GB36246-2018)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 草长 50mm,行距 3/4,针密度 10500 针。</li> <li>2. 弹性垫:10mm 厚环保型 PE 减震垫</li> <li>3. 环保弹性颗粒:环保颗粒(高聚物总量不低 30%),直径为 3mm ;填充量为 8-10kg/m<sup>2</sup></li> <li>4. 人造草坪填充石英砂:颗粒直径为 30 目-40 目,填充量≤25kg/m<sup>2</sup></li> <li>5. 胶水:人工草坪环保型专用胶</li> </ol> <p>含:铺装和每年养护次数 1 次,养护年限为 8 年。</p>	500/m <sup>2</sup>	麦迪、共创、绿城、火炬、泰山、共创
13mm 塑胶跑道	<p>铺设符合新国标(GB36246-2018)</p> <p>塑胶采用双层结构,底胶厚度约为 10mm 混合型聚氨酯胶,甲:乙比例为 1:5,环保颗粒添加量≤25%;面胶厚度约为 3mm 双组份聚氨酯胶(甲:乙比例为 1:2)混合聚氨酯颗粒搅拌均匀后喷涂。</p> <p>含:铺装和每年养护次数 1 次,养护年限为 8 年。</p>	425 元/m <sup>2</sup>	南京沃德、广州秀林、山东泰山、科宇 EPU 等
8mm 硅 PU	<p>铺设符合新国标(GB36246-2018)</p> <p>采用三层结构,底胶厚度约为 5.5mm 混合型聚氨酯胶,甲:乙比例为 1:5,环保颗粒添加量≤25%;加强层厚度约为 2.5mm 双组份聚氨酯胶(甲:乙比例为 1:3);面漆层采用水性硅 PU 面料或 PU 面料喷涂</p> <p>含:铺装和每年养护次数 1 次,养护年限为 8 年。</p>	310 元/m <sup>2</sup>	

在施工过程中,塑胶跑道面层经四次检测,包括样块检测、中标后材料现场选材检测、铺装过程中平行样块检测、成品样块检测。人造草经三次检测,包括样块检测、铺装前进场原材料检测、成品样块检测。检测由国检集团进行。

## 六、建议

(一) 招标阶段,建议针对人造草和塑胶跑道分别招标,人造草招标考虑面向厂家,塑胶跑道招标考虑面向厂家或者工程承包,同时在标书中对材料提出明确参数要求,如人造草明确使用单丝或单丝加筋足球场人造草坪,塑胶跑道使用全塑型塑胶跑道并明确相应标准,同时对型式送检、平行制样、现场割样检测进行明确要求,检测标准为新国标。

(二) 评标阶段通过投标打分表的项目设置,保证使用质量较好、市场认可、专业认证的基础材料厂家和产品中标。包括:在应标资质中增加对国内国际认证标准的设定,如要求人造草生产企业需为 FIFA(国际足联)认证的全球合格供应商,草坪生产厂家具有国际足联(FIFA)场地认证业绩(需为中国国内)。塑胶跑道产品需通过 IAAF 认证,具备 NSCC 国体认证,具备中国环保产品认证(CQC)证书等;另外,通过参数之间的横向对比遴选优质产品,例如新国标中对拉断伸长率/(%)的要求为 $\geq 40$ ,而拉断伸长率作为体现材料的物理性能的指标是越高越好,所以一般可以在新国标的基础上横向对比,数值越高者得分越高,数值越低者得分越低。

(三) 目前面层招标价格数据主要来自于通州区,最终价格经

市场化询价并结合历史招标价格形成,因此建议设定三类不同面层材料成本定额设定与目前通州区价格一致,即:

人造草坪:500 元/m<sup>2</sup>

13mm 全塑型跑道:425 元/ m<sup>2</sup>

8mm 硅 PU 球场面层:310 元/ m<sup>2</sup>

该定额标准为招标限定价格上限,且该标准可根据市场变化和更新数据定期进行修订。

(四) 在施工过程中,应全面掌握现场铺装的技术流程,提升施工队的专业水平,严格监控施工过程,严格管控添加的溶剂、粘合剂、固化剂等物质,加强对跑道铺设各个环节的监督。在验收过程中,成立以权威检测机构牵头的验收小组,按照新国标对合成材料面层运动场地的物理和化学指标进行全面检测,确保验收环节客观、真实、有效。

# 北京市规划和自然资源委员会施工图 审查成本定额分析报告

## 一、项目背景

### (一) 施工图审查制度沿革

施工图审查是指建设主管部门认定的施工图审查机构按照有关法律、法规,对施工图涉及公共利益、公众安全和工程建设强制性标准的内容进行的审查。国务院建设行政主管部门负责全国的施工图审查管理工作。省、自治区、直辖市人民政府建设行政主管部门负责组织本行政区域内的施工图审查工作的具体实施和监督管理工作。

我国的施工图审查制度自 2000 年确立以来,经过多次演变,目前全国的施工图审查改革主要有两种模式:一是全面取消施工图审查,代表地区为深圳市、山西省等;二是缩小施工图审查范围,将规模较小、结构简单的工程项目取消施工图审查,同时对保留审查的工程实行多图联审及数字化审图。代表地区为:北京市、上海市、南京市、浙江省等。

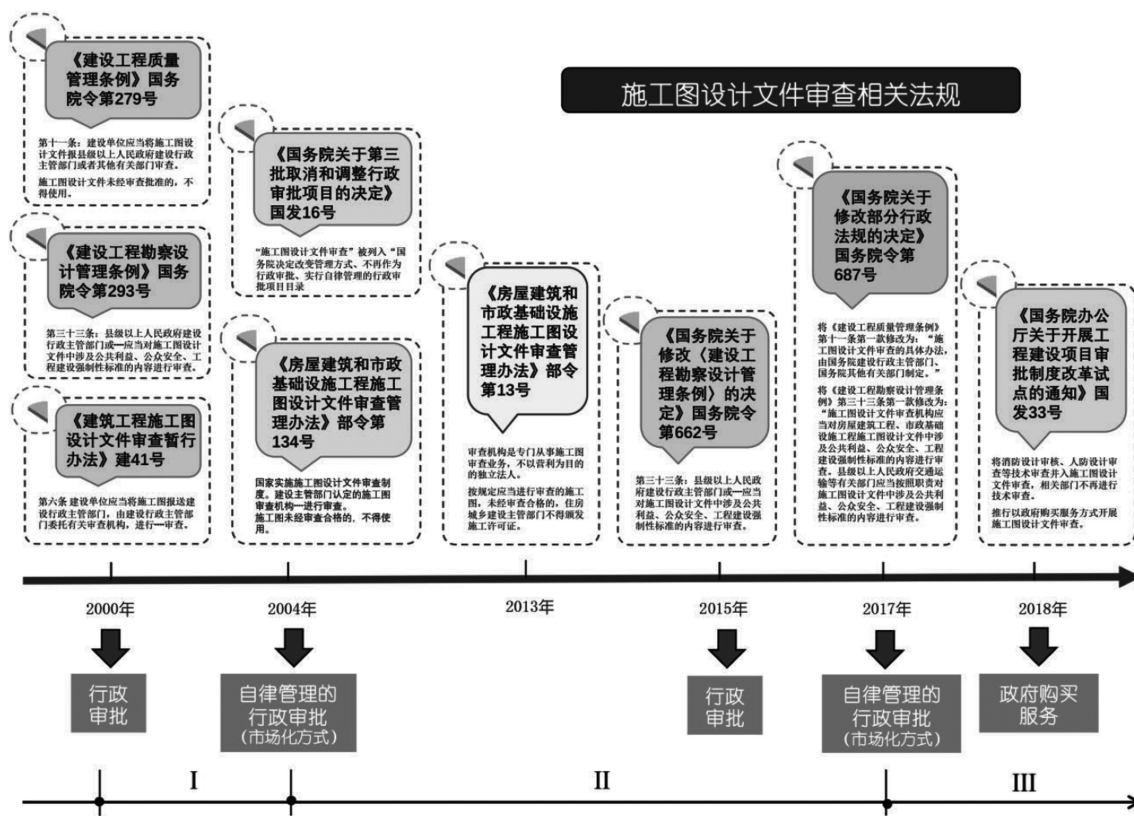


图1 国内施工图设计文件审查相关法规变化

## (二) 目前国内施工图审查制度运行的典型模式<sup>④</sup>

施工图审查制度要求审查机构具有公正性、公益性,而大多数企业性质的图审公司具有盈利性、竞争性,这一对矛盾始终存在。各地在施工图审查主体、审查机构的性质、业务范围、审查费收取等方面进行积极探索,涌现出若干不同的运行模型,典型的模式包括:政府购买服务模式、公益服务型模式、公司竞争型模式。其中,依据审查机构的性质不同,公益服务型模式又可分为:重庆模式(行业协会管理+审图公司)、江苏模式(事业+民办非企业审图中心)、贵州模式(事业单位,设计质量监督站)。

<sup>④</sup> 本部分模式梳理参考:余洪亮等(2017),“去市场化”条件下建设工程施工图设计审查制度运行模式研究,《建筑经济》。

表 1 目前国内施工图审查的主要模式

模式类别	政府购买服务型模式	公益服务型模式	公司竞争型模式
典型案例	武汉模式	江苏模式	上海模式
审查主体	建设行政主管部门	建设行政主管部门	上海市建设工程设计文件审查管理事务中心
审查机构性质	国营、民营企业+民办非企业	事业+民办非企业审图中心	国营、民营企业+民办非企业
审查机构构成	大多依附于原有设计院、工程咨询公司或是其内部派生机构	各级建筑主管部门下属的事业单位或民办非企业审图中心	大多依附于原有设计院、工程咨询公司或是其内部派生机构
审查合同签订	建设单位与建设行政主管部门订立合同	建设单位与审图机构订立合同	建设单位与审图机构订立合同
审查费支付	政府购买服务,向审图机构支付审查费	建设单位向审图机构支付审查费	建设单位向审图机构支付审查费
审查机构业务范围	根据资质自主承接,不受行政区划限制	根据资质在行政区划内承接业务,受行政区划限制	根据资质自主承接,不受行政区划限制
审查机构选择	建设单位不可自主选择审查机构	建设单位不可自主选择审查机构	建设单位可自主选择审查机构
是否独立法人	完全独立法人	不完全独立法人	完全独立法人
应用省市	天津、武汉	江苏、云南、安徽、内蒙古	上海、浙江、黑龙江

### (三) 北京市施工图审查的现状

根据《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》(国办发〔2018〕33号)要求,消防设计审核、人防设计审查等技术审查并入施工图设计文件审查,原来由消防和人防部门负责的技术审查取消。为了落实此政策,同时为了进一步优化营商环境,减轻企业负担,保障审查质量,北京市规自委联合相关部门印发《关于全面推行施工图多审合一改革的实施意见》及《关于实施施工图审查政府购买服务的通知》(京规自发〔2018〕63号),

决定在全市实施施工图设计文件审查政府购买。2019年3月1日,北京市数字化审图系统正式上线,实行施工图设计文件无纸化申报和电子签章,促进了勘察设计文件数字化交付、使用与存档,节省了施工图的印刷和运输成本,同时审查全过程留痕,审查结果透明,实现施工图多审合一的全过程数字化监管。

施工图审查政府购买服务的职责分工如下:

1. 购买主体为北京市规自委,负责政府购买施工图审查服务的购买需求评估、项目预算和购买计划编报、购买活动组织实施;

2. 承接主体(综合审查机构)以市规自委联合民防局联合认定的综合审查机构为指定购买单位,审查机构应按照有关法律、法规,对施工图涉及公共利益、公众安全和工程建设强制性标准的内容进行审查;

3. 市财政局对施工图审查政府购买服务计划及预算进行审核,核定后的施工图审查政府购买服务计划,随部门预算批复一并下达给购买主体。

基本流程为:

1. 确定综合审查机构库。市规自委通过招标或者入库方式确定综合审查机构;

2. 市规自委与综合审查机构签订年度施工图审查政府购买服务合同,约定审查范围及购买服务单价;

3. 建设单位通过北京市数字化审图系统进行申报,并由设计单位上传加盖电子签章的施工图;

4. 综合审查机构对施工图施工图设计文件进行技术审查,并

向建设单位出具《综合审查告知书》；

5. 综合审查机构按双月或季度,根据已审结项目,编制施工图审查政府购买服务项目结算清单,并附《综合审查告知书》复印件,提交给市规自委消防设计审查处审核;

6. 消防设计审查处组织专家对综合审查机构提交的政府购买服务项目结算清单的真实性、价格等进行复核,专家来源为第三方行业专家、财政绩效专家,审核内容为项目的来源及真实性、价格抽测等;

7. 消防设计审查处按双月或季度向委财务处申请施工图审查政府购买服务费用支付,经委财务处相关流程审批完成后,由委财务处向综合审查机构支付相关费用。

结合北京市实际情况和建设规模变化,规自委每两年开展一次施工图审查机构认定工作,目前北京市有房建类审查机构 5 家,勘察类审查机构 2 家,市政类审查机构 3 家,轨道交通类审查机构 2 家,其中 2 家兼有房建和市政审查资格,均为一类审查机构。基本信息如下表所示:

表 2 北京市施工图审查机构现状

审查类型	审查机构名称
勘察类	北京博凯君安建设工程咨询有限公司
	中勘三佳工程咨询(北京)有限公司
房建类	中设安泰(北京)工程咨询有限公司
	中京同合国际工程咨询(北京)有限公司
	建研航规北工(北京)工程咨询有限公司
	北京建院京诚建标工程咨询有限公司
	北京国标筑图建筑设计咨询有限公司



续表

审查类型	审查机构名称
市政类	中京同合国际工程咨询(北京)有限公司
	北京建院京诚建标工程咨询有限公司
	北京中询国际工程顾问有限公司
轨道交通类	北京城建信捷轨道交通工程咨询有限公司
	北京铁专院工程咨询有限公司

注:2018年,北京市审查机构重组为5家综合审查机构(房建类),其中中京同合国际和建院京城建标两家公司同时具备房建类和市政工程类施工图审查资质,除城建信捷和铁专院两家轨道交通类施工图审查机构可以开展京外业务外,其他三类机构只能从事北京市范围内施工图审查业务。

#### (四) 北京市施工图审查定价的变化

近10年,北京市施工图审查定价划分为三个阶段,即政府定价阶段(2011-2015年)、政府放开定价阶段(2016-2018年)及综合审查阶段(2019年至今)。

##### 1. 政府指导定价阶段

(1) 结算方法:审查机构完成审查并向甲方(设计公司)提交《北京市建筑工程施工图设计文件审查合格书》时,结清施工图设计文件审查费用。

(2) 定价标准:根据发改价格〔2011〕534号文要求,审查收费标准不高于工程概(预)算投资额的2‰,具体审查收费标准如下:

2011-2013年:住宅2元/m<sup>2</sup>、公建3元/m<sup>2</sup>、超限4元/m<sup>2</sup>。

2014-2015 年<sup>⑤</sup>:住宅 3 元/m<sup>2</sup>、公建 4 元/m<sup>2</sup>、超限 6 元/m<sup>2</sup>。

市政、勘察和轨道交通等以工程勘察设计收费为基准计费的,收费标准以不高于工程勘察设计收费标准的 6.5% 为限,根据项目情况适当进行下浮;

## 2. 政府放开定价阶段(2016-2018 年 5 月)

(1) 结算方法:审查机构完成审查并向甲方提交《北京市建筑工程施工图设计文件审查合格书》时,结清施工图设计文件审查费用。

(2) 定价标准<sup>⑥</sup>:房建类图审定价为住宅 3 元/m<sup>2</sup>、公建 4 元/m<sup>2</sup>、超限 6 元/m<sup>2</sup>;市政、勘察和轨道交通等仍然参照发改委 534 号文,按照工程勘察设计收费标准的 6.5% 作为取费基准。

## 3. 综合审查阶段(2019 年起)

(1) 结算方法:2019 年 1 月 1 日之后,根据京规自发[2018]63 号文要求,北京市施工图审查采取政府购买服务的方式,由市政府委托市规划自然资源委向审查机构支付审查费用,建设单位不再需要支付相关费用。

---

<sup>⑤</sup> 2011-2013 年,由于审查机构均为北京市大型设计院的下属部门,可与母公司各设计部门共享资源(如人员、办公、设备等),故营业成本相对较低。同时,各审查机构还拓展设计咨询、设计优化、咨询审查、内部审查、技术培训等业务,收入来源多样。2014-2015 年,根据住建部令 13 号及规委文件要求,审查机构从各大设计院分离出来,变为不以营利为目的独立法人机构,运营成本提高。同时,施工图审查内容较之前增加了绿色建筑、建筑防雷、雨水利用、太阳能利用、装配式建筑等内容,每个项目的审查工作量增大。为稳定审查技术队伍,在执行 534 号文收费标准的前提下,经过审查成本测算,适当提高审查价格。

<sup>⑥</sup> 发改价格[2015]888 号文废止了发改价格[2011]534 号文,施工图收费标准无政府文件可执行。同时政府加大对施工图审查的质量管理和提升力度,探索设计质量考评、审查质量考核、编制审查要点、加强业务培训等。为稳定审查技术队伍,避免因无序竞争导致低价低质,北京市各审查机构仍维持原有收费标准。

(2)定价标准:房建类图审定价为住宅 4 元/m<sup>2</sup>(其中配套及地下 5 元/m<sup>2</sup>)、公建 5 元/m<sup>2</sup>、超限 7 元/m<sup>2</sup>、内部改造 5 元/m<sup>2</sup>,每单审查最低收费 0.5 万元;其他类按照工程勘察设计收费标准的 6.5%取费。

## 二、施工图审查机构成本结构

施工图审查机构成本主要由人员成本、房租及固定资产折旧、差旅办公等管理费用、其他成本等构成,其中:

人员成本由专业技术人员人工成本(工资、福利等)、管理人员工资、其他行政办公人员工资等三项构成。专业技术人员人工成本占施工图审查机构总成本的主要部分,约占总成本 55%-60%。

专业技术人员即施工图审查人员,由于施工图审查专业性很强,所以对审查机构审查人员的资质由较高要求。

目前,房建类审查机构审查人员要求主持过不少于 5 项大型房屋建筑工程相应专业的设计,已实行注册制度的专业,审查人员应当具有一级注册建筑师、一级注册结构工程师、注册公用设备工程师、注册电气工程师资格,并在本审查机构注册。

市政基础设施工程综合审查机构审查人员要求具有 15 年以上相关专业的设计工作经历且主持过不少于 5 项大型市政基础设施工程相应专业的设计。已实行注册制度的专业,审查人员应具有相应的一级注册建筑师、一级注册结构工程师、注册公用设备工程师、注册电气工程师资格,并在本审查机构注册;未实行执业注册制度的专业,审查人员应当具有高级工程师及以上职称。

轨道交通工程综合审查机构审查人员要求至少有 15 年以上专业工作经历,且主持过不少于 5 项大型市政基础设施工程相应专业的设计工作。已实行注册制度的专业,审查人员应具有相应的一级注册建筑师、一级注册结构工程师、注册公用设备工程师、注册电气工程师资格,并在本审查机构注册。未实行执业注册制度的专业,审查人员应具有高级工程师职称。

岩土勘察工程综合审查机构审查人员应当有 15 年以上所需专业勘察工作经历,主持过不少于 5 项甲级工程勘察项目相应专业的勘察,审查人员应当具有勘察设计注册工程师资格,并在本审查机构注册。

具备上述资质要求的人员在设计公司的人均税前收入约 40-50 万元<sup>⑦</sup>。

### 三、施工图审查成本分析

#### (一) 房建类施工图审查成本分析

##### 1. 成本对象划分

房建类施工图审查项目主要分为三类项目,居民建筑,公共建筑和超高限,其中居民建筑分地上建筑和地下建筑。从设计的复杂性和审图工作量看,地下建筑比地上建筑的审查难度大,同样面积审查的工作量投入更多,同时内部改造项目施工图审查中还涉及对原施工图的查询和对比,工作量比新建项目大。因此测算时

---

<sup>⑦</sup> 此数据系规自委对同行业(中国建筑科学研究院、北京市建筑设计研究院、中国电子工程设计院、中国中元国际工程有限公司、清华大学建筑设计研究院等典型设计院)的成本情况调研取得,调研对象为设计公司生产部门专业总工、专业副总或主任工等类似审查机构技术人员的收入。

将居民建筑中地下建筑、内部改造项目与公共建筑项目分为一类。

因此,房间类施工图审查成本对象大类分为居住建筑,公共建筑和超限建筑,其中,居民建筑中的地下项目及内部改造项目成本分摊时视同公共建筑。

## 2. 审图取费标准测算 I——成本差异视角

以审图面积作为成本分摊基准,将五家房建类审图机构的管理成本、人工成本分摊至三类成本对象<sup>⑧</sup>,其中,根据投标价格、审图时长、审图机构内部激励方式等,确定居住建筑(地下)、公共建筑和内部改造项目面积按照居住建筑(地上)面积 1.25 倍约当系数进行折算,超限项目面积按照地上项目面积的 2 倍约当系数进行折算<sup>⑨</sup>。主要依据包括:

(1)根据对五家审图机构调研座谈,以及对部分设计公司专业技术人员访谈,居住建筑地下项目、公共建筑和内部改造项目的审图难度高于居住建筑地上项目,各审图机构在内部对专业技术人员审图计时,对于审查居住建筑地下项目、公共建筑和内部改造项目的,会乘以 1.2—1.3 的计酬系数,超限项目的计酬系数更高。我们认为,该计酬系数一定程度反映了不同审图项目的审图工作量(成本动因数量);

(2)各阶段定价的差异也反映了不同审图项目的审图工作量差异。按照 2016—2018 年定价标准,公共建筑审图定价是居民建

---

<sup>⑧</sup> 对于同时具有房建和市政资质的审图机构,按照收入基准分摊成本;审图机构合并前成本数据按照合并机构的财务数据加总计算。

<sup>⑨</sup> 以(1,1.2,2)和(1,1.3,2)的约当系数计算,结论不变。

筑的 1.33 倍,超高限项目审图定价是居民建筑的 2 倍;按照 2019 年定价标准,公共建筑审图定价是居民建筑的 1.25 倍,超高限项目审图定价是居民建筑的 1.75 倍。

按照上述方法统计的五家房建审图机构业务和成本如下:

表 3 2018-2019 审图机构业务量和成本

机构名称	年度	居住建筑			公共建筑		内部改造		超限建筑		审图成本合计		约当面积(万平方米)
		项目数	地上面积(万平方米)	地下面积(万平方米)	项目数	面积(万平方米)	项目数	面积(万平方米)	项目数	面积(万平方米)	营业成本	管理费用	
国标筑图	2018	64	344.72	169.79	186	707.95	500	175.85			3245.34	800.51	1661.71
	2019	38	159.86	130.79	68	201.25	329	194.45			2430.94	1142.12	817.98
建院京标	2018	85	255.48	143.71	94	350.84	635	230.23	2	31.45	2691.01	883.73	1224.36
	2019	58	303.50	179.40	79	185.21	1437	512.22	0	0.00	2083.58	1133.61	1399.53
中设安泰	2018	53	416.79	118.24	106	493.86	663	295.14	5	79.82	3558.50	1086.31	1710.48
	2019	69	442.80	0.00	79	288.71	447	203.41	3	57.99	3232.84	955.31	1173.93
建研航工	2018	31	268.89	179.26	62	331.85	918	287.00	1	22.01	3562.51	715.59	1310.54
	2019	58	317.00	222.80	144	448.30	502	207.13		0.00	3146.24	627.81	1414.79
中京同合	2018	60	484.09		71	505.23	639	206.57			3730.31	733.48	1373.84
	2019	44	309.31		88	287.58	786	397.11			3149.45	1168.92	1165.17
合计	2018	293	1769.98	611.00	519	2389.72	3355	1194.79	8	133.28	16787.67	4219.63	7280.93
	2019	267	1532.47	532.99	458	1411.06	3501	1514.32	3	57.99	14043.04	5027.76	5971.41

注:约当面积=地上面积+1.25×地下面积+1.25×公共建筑面积+1.25×内部改造面积+2×超限建筑面积

根据上表计算:

2018 年单位面积审图成本分摊率为  $(16787.67 + 4219.63) / 7280.93 = 2.885$  元/平米

2019 年单位面积审图成本分摊率为  $(14043.04 + 5027.76) / 5971.41 = 3.194$  元/平米

由成本分摊率(价差)驱动审图成本变化率为

$$\frac{(3.194 - 2.885) \times 5971.41}{16787.67 + 4219.63} = 8.78\%$$

2019年相比2018年,审图收入单价变化率为 $\frac{4 - 3}{3} = 33.33\%$

即,单价由3元提升为4元时,单位审图收入增长率为33.33%,基于成本效益的原则,价差驱动的单位审图成本增长率应与此增长率相当。2019年价差驱动的单位审图成本增长率仅为8.78%。说明,单位面积审图成本分摊(表征单位面积审图投入)低于审图报价的提升,报价增幅偏高<sup>⑩</sup>。

### 3. 审图取费标准测算 II——对标视角

由于施工图审查成本中,专业技术人员(审图人员)的人工成本占比最高,我们将该成本与设计院专业技术人员人工成本比较来判断其合理性。五家房建类审图机构2016-2019年的专业技术人员人工成本(含五险两金,加班餐费,福利费等)如下表:

表4 房建类审图机构专业技术人员人工成本

机构名称	年度	技术人员数量	专业技术人员人工总成本(万元)	专业技术人员人均人工成本(万元)
中设安泰	2016	42	2359.20	56.17
	2017	39	2211.96	56.72
	2018	50	3041.02	60.82
	2019	46	2780.35	60.44
	平均	44	2598.13	58.54

<sup>⑩</sup> 若按照价差驱动的审图成本变化率,则单位审图价格只需提升至3.3元。



续表

机构名称	年度	技术人员数量	专业技术人员 人工总成本(万元)	专业技术人员人 均人工成本(万元)
中京同合	2016	54	2678.49	49.60
	2017	51	2678.08	52.51
	2018	52	3130.87	60.21
	2019	45	2630.45	58.45
	平均	51	2779.47	55.19
建院京标	2016	45	2390	53.11
	2017	43	2256	52.47
	2018	41	2473	60.32
	2019	38	2342	61.63
	平均	42	2365.25	56.88
建研航工	2016	50	2612.3	52.25
	2017	50	2595.7	51.91
	2018	50	2789	55.78
	2019	48	2395.2	49.90
	平均	50	2598.05	52.46
国标筑图	2016	45	2395.45	53.23
	2017	44	2292.12	52.09
	2018	52	2842.47	54.66
	2019	48	2389.96	49.79
	平均	47	2480.00	52.44

从表中可以看出,五家审图机构专业技术人员的平均人工成本在 50-60 万元之间,平均为 55 万元。

目前北京市同行业(中国建筑科学研究院、北京市建筑设计研究院、中国电子工程设计院、中国中元国际工程有限公司、清华大学建筑设计研究院等典型设计院)的人工成本水平为:公司年均人工成本约 54-65 万,生产部门专业总工、专业副总或主任工等类似



审查机构技术人员人均税前收入约 40-50 万。

如果专业技术人员平均人工成本降低至 45 万元,按照 2019 年数据测算,居民建筑审查成本可降低 0.4 元/m<sup>2</sup>,公共建筑和内改项目审查成本可降低 0.6 元/m<sup>2</sup>。

由于数据所限,无法获知外省市施工图审查机构的成本构成(包括人工成本)信息及业务量信息,如果数据充足,可以进一步测算人工劳效数据,判断审图机构效率。

#### 4. 审图取费标准测算 III——利润敏感性分析

住房和城乡建设部《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》明确规定“审查机构是专门从事施工图审查业务,不以营利为目的的独立法人”。北京市规自委对施工图审查机构的认定标准也明确:“综合审查机构为专门从事施工图审查业务,不以营利为目的的独立法人,上级单位应对审查机构的公益性做出书面保障承诺。”

尽管“不以营利为目的的独立法人”在实践中中没有明确衡量标准,但是审图机构的公益性原则要求施工图审查机构利润率不宜太高。据此,本项目根据五家房建类施工图审查机构 2019 年财务数据,结合前述不同成本对象成本动因的约当计算方法,测算房建类施工图审查机构的价格—成本—利润敏感性。

从财务数据来看,五家公司 2019 年的销售利润率水平<sup>①</sup>均低

---

<sup>①</sup> 销售利润率=营业利润/主营业务收入

于 10%，合计的销售利润率水平为 7.85%。

表 5 房建类审图机构 2019 年基本财务数据(单位:元)

机构	营业收入	营业成本	营业利润	销售利润率
中设安泰	46254716.98	42091549.37	4188679.25	9.06%
建院京城	41408433.64	38985035.27	2423398.37	5.85%
建研航规	40584905.66	37963674.65	2621231.01	6.46%
中京同和	48401200.34	43819363.18	4581837.161	9.47%
国标筑图	32922266.66	30282106.05	2640160.606	8.02%
合计	209571523.3	193141728.5	16455306.4	7.85%

我们分别按照销售利润率水平为 5%、3%和 0，依次测算三种不同销售利润率水平要求下，房建类审图的理论价格，结果如下：

表 6 不同销售利润率下房建类图审定价

约当系数	销售利润率为 5%			销售利润率为 3%			销售利润率为 0(保本)		
	居住建筑(地上)	居住建筑(地下)、公共建筑、内部改造	超限建筑	居住建筑(地上)	居住建筑(地下)、公共建筑、内部改造	超限建筑	居住建筑(地上)	居住建筑(地下)、公共建筑、内部改造	超限建筑
1.2/2	3.51	4.21	7.01	3.43	4.12	6.87	3.33	4.00	6.66
1.25/2	3.40	4.26	6.81	3.33	4.17	6.67	3.23	4.04	6.47
1.3/2	3.31	4.30	6.62	3.24	4.21	6.48	3.14	3.77	6.29

注：审图价格单位为元/m<sup>2</sup>；约当系数指计算审图面积时，根据不同类建筑根据审图工作量的差异，设置的面积换算系数。如：1.2/2 指居住建筑(地下)、公共建筑、内部改造三类项目的面积在测算时按照居住建筑(地上)面积的 1.2 倍计算，相应审图价格也设置为其 1.2 倍，超限建筑项目的面积在测算时按照居住建筑(地上)面积的 2 倍计算，相应审图价格也设置为其 2 倍。

从表中可以看出，如果房建类审图机构销售利润率设定为 5%，三类项目约当系数取(1, 1.25, 2)时，在假定审图机构成本发生合理的前提下，相应的审图价格为：居住建筑约 3.4 元/m<sup>2</sup>，公

共建筑 4.2 元/ m<sup>2</sup> ,超限建筑约 6.7 元/ m<sup>2</sup> 。由于 2020 年的审图工作量未定,按照 2019 年各类项目的审图面积测算,按照此价格,可节约财政资金约 3750 万元。

保本状态下,三类项目约当系数取(1,1.25,2)时,在假定审图机构成本发生合理的前提下,相应的审图价格为:居住建筑约 3.3 元/ m<sup>2</sup> ,公共建筑 4 元/ m<sup>2</sup> ,超限建筑约 6.5 元/ m<sup>2</sup> 。按照 2019 年各类项目的审图面积测算,按照此价格,可节约财政资金约 4618 万元。

### 5. 房建类审图取费标准汇总

根据以上方法计算的房建类取费标准汇总如下:

表 7 房建类审图取费标准测算汇总

方法	成本差异分析视角	人工成本对标视角	利润敏感性测算视角			均值 (元/m <sup>2</sup> )
			5%	3%	保本	
居民建筑	3.3	3.6	3.3	3.3	3.2	3.4
公共建筑	4.2	4.4	4.3	4.2	4	4.2
超高限	6.6	7	6.6	6.7	6.5	6.7

注:成本差异分析视角将 2019 年相比 2018 年审图成本的差异分解为业务量差异和审图单位成本差异,比较审图单位成本差异与审图价格增幅之间的匹配关系,从而推算出多审合一后的审图取费标准;人工成本对标视角将审图机构中的技术人员人工成本(审图成本中占比最大)与设计院等单位的设计人员人工成本比较,判断审图成本的合理性及合理的取费标准;利润敏感性测算视角是基于审图机构“不以营利为目的的独立法人”定位,根据成本(取费标准)与利润之间关系,测算不同利润率下成本标准。我们以 2019 年的业务和财务数据分别测算了利润率在 5%、3% 及保本状态下的取费标准。最后的取费标准以三种方法测算的均值为依据。

根据以上汇总,房建类审图费用标准建议取三种方法的均值:居民建筑 3.4 元/m<sup>2</sup> ,公共建筑 4.2 元/m<sup>2</sup> ,超高建筑 6.7 元/m<sup>2</sup> 。按照 2019 年各类项目的审图面积测算,按照此价格,可节约财政资金约 3750 万元。

## （二）市政、轨道交通、勘察类图审类定额

目前市政、轨道交通和勘察类审图机构取费均参考 2011 年国家发展改革委发布《关于降低部分建设项目收费标准规范收费行为等有关问题的通知》(发改价格〔2011〕534 号),以工程勘察设计收费为基准计费的,其收费标准应不高于工程勘察设计收费标准的 6.5%。其中地勘类项目根据岩土工程勘察报告揭示的地层土质状况和勘察总进尺,根据《工程勘察设计收费标准》(2002 年)计算勘察总费用,按照北京市勘察设计管理处《关于对岩土工程勘察报告审查收费的通知》(京勘设管字〔2002〕27 号)规定,审查费用为:1-10 万的部分为 6.5%,超 10 万的部分 5%;

上述文件尽管已经废止,但是一直作为 2016-2019 年相关项目取费的依据被使用。包括广东、重庆等地三类施工图审查招标定价时均以此作为定价基准,根据项目情况确定审查服务费下浮率。建议在确定政府购买服务预算时继续沿用上述标准<sup>⑫</sup>。

## 四、施工图审查成本定额设定建议

(一) 建议成本定额作为财政预算安排的标准,而非政府购买服务的付费依据。同时在施工图审查政府购买服务应在保证审图质量的基础上,通过引入竞争机制,加强对审图机构绩效考核等方式提高财政资金使用效率。

(二) 建议相关部门进一步总结施工图审查政府购买服务工作中的经验,同时对被服务单位进行充分调研摸底,以全面评估政

---

<sup>⑫</sup> 三类审查机构 2016-2019 年的审查服务费占设计费比重平均在 6.3%。

策实施的绩效,不断优化施工图审查制度。同时,建议规自委进一步细化政府购买服务范围,在相关法律法规的基础上,减少施工图审查政府购买服务范围,或恢复由建设单位付费并加强对施工图审查机构的事中事后监管。

(三) 建议结合施工图审查项目绩效评估情况,进一步探索审图成本定额动态调整机制。绩效成本定额标准具有时效性和动态性,未来应进一步强化绩效理念,明确与绩效考核结果挂钩的激励约束机制,探索绩效考核奖惩+人工成本增幅相结合的成本定额调整机制。