

# 玉溪市民警培训学校建设项目绩效评价报告

根据《中共云南省委云南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（云发〔2019〕11号）、《云南省财政厅关于印发〈云南省项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（云财绩〔2020〕11号）、《玉溪市财政局关于开展2021年财政绩效评价和部门预算项目自评核查工作的通知》（玉财投〔2021〕9号）的要求，天健会计师事务所（特殊普通合伙）云南分所接受玉溪市财政局委托，于2021年10月至2021年11月对玉溪市民警培训学校建设项目开展绩效评价。现将评价情况报告如下：

## 一、基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目背景

原玉溪市民警培训学校始建于1990年初，承担着玉溪市公安机关各警种的教育训练工作，是玉溪市公安机关在职民警业务培训、轮训的重要基地。学校原址位于红塔区金钟山果木林场，占地10.50亩，能同时容纳80人参训。随着社会治安形势的变化和公安队伍不断壮大，建筑老化、食宿和训练场地不足等问题日益突出，已不能满足公安教育训练工作的开展。为适应社会发展对公安工作的新要求，提高公安队伍战斗力，完成各项技能培训任务，屯集警力应对突发事件以及保障各项公安工作顺利进行，结合2007年玉溪市“山水佳园”建设项目开发要求和土地主

管部门意见，为支持红塔集团发展和生态城市建设，经市委、市政府研究决定，将培训学校迁建至江川县九溪镇，项目分两期建设，逐步完善功能、设施。

## 2.主要内容

2007年6月11日，市发展和改革委员会以《关于迁建玉溪市民警培训学校项目可行性研究报告的批复》（玉发改重点〔2007〕203号），批准项目建设。

2009年10月27日，市发展和改革委员会以《关于将新建玉溪市政法系统干警集训基地列为预备项目的通知》（玉发改重点〔2009〕542号）同意将新建干警集训基地列为预备项目。

为有效优化整合资源，玉溪市委决定将政法系统集训基地与公安民警培训学校两个项目合并为一个项目。2010年1月11日市发展改革委以《关于玉溪市民警培训学校（含政法系统干警集训基地）迁建项目初步设计的批复》批准项目建设。

经公开招标，该项目一期工程由云南玉溪市呈升建筑装饰工程有限责任公司负责主体工程施工，于2010年4月22日开工建设，建设期间出现了比较大的设计变更，导致施工单位在建设过程中部分项目断断续续。2014年5月一期教学楼、办公楼、学员宿舍、室内运动馆、后勤接待中心、教官宿舍、员工宿舍、生活用水塔、污水处理设备及配套设施、热水供给系统等25,641.00m<sup>2</sup>建（构）筑物完工投入使用。

因项目设计变更较大，2015年4月3日市发展改革委以《关

于玉溪市民警培训学校建设项目初步设计（修编）的批复》（玉发改投资〔2015〕159号），重新对该项目进行批复。批复建设内容及规模：项目占地 91.90 亩，总建筑面积 29,064.00 平方米，其中：已建部分建筑面积 25,641.00 平方米，拟建部分建筑面积 3,423.00 平方米。项目概算总投资 12,456.00 万元。

该项目二期工程经公开招标确定云南华田建筑工程有限公司为主体施工单位，于 2018 年 3 月 3 日开工，于 2019 年 4 月 2 日进行初验并试运行，2019 年 9 月 4 日完成对该项目二期工程竣工验收。二期工程总建筑面积为 4,842.10 平方米，项目共有主席台、网球羽毛球馆、露天靶场、室外工程运动场、室外工程绿化、室外工程巡特警等项目单项工程。

培训学校按照“一个基地、多块牌子、警务化管理、公司化运作”的模式运营，主要承担全省公安机关及玉溪市公安系统内部培训保障任务，是全省及玉溪市公安民警、辅警开展教育训练、党性教育、集中教学的住阵地之一，同时也是中国刑事警察学院、云南警官学院实习基地。在完成好主责主业情况下，兼顾对外承接各级党委、政府、企事业单位、社会团体的大型会议、集中培训等服务保障工作。

### **3.资金投入和使用情况**

根据 2016 年 10 月 20 日玉溪市审计局《审计报告》（玉审报〔2016〕64号），审定一期投资 10,974.59 万元（含办公家具等批复外项目 991.68 万元），截止 2016 年 3 月 31 日，资金来源

9,568.58 万元，其中省级财政资金 2,450.00 万元，市级财政资金 6,818.28 万元；市公安局其他项目结余资金转入 239.65 万元；红塔烟草（集团）有限责任公司捐款 40.00 万元，其他应付款 20.63 万元。实际到位资金 9,547.95 万元，一期工程缺口资金 1,426.64 万元。

2020 年 5 月 26 日《关于玉溪市民警培训学校（二期工程）建设项目工程竣工（决算）审核报告》（云通力审核字〔2020〕第 0088 号），二期工程审定投资 2,985.26 万元。

一期工程缺口资金 1,426.64 万元，二期工程审定投资 2,985.26 万元，合计应付资金 4,411.90 万元，由市级财政于 2016 年 12 月至 2020 年 11 月分四笔共拨付 4,209.05 万元，不足部分由市公安局筹措解决，截止 2020 年 12 月 31 日全部资金已到位，市财政资金 186.57 万元尚未支付，截至评价日以上资金已支付完毕。

## （二）绩效目标设立情况

1. 预算申报的绩效目标和绩效指标情况 2020 年度市公安局申报该项目工程经费绩效目标为：坚持以党中央、国务院中央军委新时期军事战略思想和科学发展观为指导，以人防专业训练各项技能训练大纲为依据，立足于现有装备，从实战出发，扎实有效地开展好各项训练活动，不断提高应急处突和遂行防空斗争任务的能力，努力实现平战结合、平时应急，战时应战的目的。按工程进度拨付工程款，按期建设完成投入使用。完成玉溪市民警

培训学校（二期工程）建设项目，总面积为 5,328.80 平方米（包括主席台建设 602.00 平方米，建筑高度 12.55 米，露天靶场 2,699.90 平方米，建筑高度 8.70 米，综合训练馆 1,540.20 平方米，建筑高度 9.90 米）。项目完工后承担全市公安机关各警种的教育、培训和技能体能训练工作、提高公安队伍战斗力，完成各项技能培训，屯集警力应对突发事件以及保障各项公安工作的需要。

申报绩效指标如下：

- （1）建成项目建设面积=5,328.80 m<sup>2</sup>；
- （2）一年完成民警培训、教育人数≥3,000 人；
- （3）项目招标采购率=100.00%；
- （4）项目建设占用土地面积=62 亩；
- （5）项目建筑面积=25,000.00 m<sup>2</sup>；
- （6）工程返工率<1.00%；
- （7）工程进度达标率≥95.00%；
- （8）建设完成时间=2019 年 9 月 1 日；
- （9）工程持续期间=5 年；
- （10）工程按时完工率≥100.00%；
- （11）费用控制率≥100.00%；
- （12）全市政法民警训练，全市民警的综合素质及工作职能提高≥70.00%；
- （13）房屋、场所综合利用率≥90.00%；

(14) 设计功能实现率 $\geq 90.00\%$ ;

(15) 可持续使用年限=70 年;

(16) 民警满意度 $\geq 90.00\%$ 。

2.本次绩效评价调整后的绩效目标和绩效指标情况主要从民警培训指导思想、依据、目的、项目二期完成内容、项目发挥的作用及社会效益方面反映，绩效目标的设立符合法律法规规定、符合项目设计、符合客观实际。但存在绩效目标部分为以前年度已完成内容，部分绩效指标不够细化量化，个别绩效指标难以考核的问题。

为全面反映该项目建设至运营期间的绩效目标，根据相关法律法规、政策文件，评价工作组结合项目实际，明确该项目总体绩效目标为：公安教育训练工作是提高公安队伍整体素质和战斗力的重要途径，训练基地是公安教育训练的主阵地。为满足玉溪市民警培训要求，坚持立足实际、紧贴实战、统筹规划、优化资源、合理布局、共建共享、注重经济实用、避免分散建设、重复建设和超标准建设的原则，在九溪镇建设功能齐全、配套设施完善的玉溪市民警培训学校，培训规模能满足 300 人以上训练，做到工程质量合格、按期完工投入使用。培训学校运营管理规范、高效，按规定完成各项培训任务，提高民警综合素质、提高公安队伍战斗力。

调整后的绩效指标如下：

(1) 主体工程按设计完成；

- (2) 配套设施完成率 $\geq 100.00\%$ ;
- (3) 最大培训规模 $\geq 300$ 人;
- (4) 竣工验收合格率 $= 100.00\%$ ;
- (5) 设计变更率 $\leq 5.00\%$ ;
- (6) 工期控制率 $\leq 100.00\%$ ;
- (7) 投资成本控制率 $\leq 100.00\%$ ;
- (8) 国有资产管理合规;
- (9) 工程款支付及时率 $= 100.00\%$ ;
- (10) 培训任务完成率 $\geq 100.00\%$ ;
- (11) 学员培训合格率 $= 100.00\%$ ;
- (12) 具备良好的运营保障能力;
- (13) 项目设施、设备完好率 $= 100.00\%$ ;
- (14) 培训对象满意度 $\geq 90.00\%$ 。

### (三) 项目组织管理情况

#### 1. 职责分工

根据《玉溪市公安局机关基本建设项目管理办法》，市公安局党委会或局长办公会是市局机关建设项目的决策机构，对建设项目工作的重要事项进行决策，主要职责包括：研究决定市局机关建设项目立项、建设方案等重大事项；审议项目建设过程中的其他重大事项及权限范围内的其他审批事项。

项目建设部门负责建设工程项目的立项报批和前期准备工作；组织编制设计任务书、委托设计及编制投资概算；组织办理

土地的相关手续；规划、可研、初步设计；办理工程报建手续；组织建设项目招投标、与中标单位签订合同（包括勘测、设计、监理、造价、施工等合同）并组织实施；督促工程建设监理单位依照有关法律、法规、技术标准、相关文件及合同实施监理；对工程承包单位在施工过程中进行监督和管理；对设计变更、进度计划变化、工程签证进行审查管理；协调组织办理工程验收手续、组织项目竣工验收、结算和资料归档；组织编报项目竣工结算和竣工结算审核工作；对已建设完毕的资产，及时组织协调办理资产交付使用相关手续；监督、跟踪保修（质保）期内施工单位整改情况，并向分管局领导汇报整改结果。

市公安局警务保障处是建设项目的资金管理机构，主要负责建立健全建设项目资金与财务会计的内部管理制度：参与编制工程概预算；根据批准的项目概（预）算做好核算管理，按照规定组织建设项目资金收入与支出、建设项目成本的会计核算，并按项目进行单独核算，将核算情况纳入单位账簿和财务报表；配合项目建设部门按建设项目资金来源及时筹措资金，保证工程用款；配合项目建设部门及时办理工程与设备价款的结算，控制费用性支出，合理有效使用建设资金。

## **2.组织实施与监督管理**

市公安局作为项目业主负责工程建设，成立了基建工程建设领导小组，下设基建办，专门抽调民警组成基本建设项目办公室，安排专人负责日常基建工作。



领导小组负责对基建工程的审核、研究，重大事项提出决策意见，报市局党委决策；基建办负责基建项目的具体组织实施，各项目负责人可视工作需要报请领导小组批准后抽调人员成立项目部办公室，开展具体事务，对基建办负责。

市公安局于2021年6月30日成立基建项目整改工作领导小组负责对该项目一期工程建设过程中的遗留问题进行整改。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

#### 1. 绩效评价的目的

绩效评价的主要目的是在市公安局绩效自评的基础上，通过评价进一步客观地反映项目建设情况、项目实施情况和效果，评价项目产出目标是否完成以及效果目标是否实现。总结经验，查找不足，分析存在问题及原因，提出改进建议，进一步规范财政资金运行和预算绩效管理，推动部门有效履职，优化资源配置和财政支出结构，强化支出责任，提高财政资源配置效率和使用效益。

#### 2. 评价对象和范围

本次评价的对象和范围为玉溪市民警培训学校建设资金，实施内容为建设民警培训学校，该项目占地91.90亩，总建筑面积29,793.85平方米，其中：一期工程于2014年5月完工投入使用，一期工程建筑面积25,641.00平方米（教学楼3,484.00m<sup>2</sup>、办公楼3,484.00m<sup>2</sup>、学员宿舍10,132.00m<sup>2</sup>、室内运动馆1,894.00m<sup>2</sup>、

后期接待中心 4,598.00m<sup>2</sup>、教官宿舍 1,262.00m<sup>2</sup>、员工宿舍 787.00m<sup>2</sup>); 二期工程于 2019 年 3 月建成投入使用, 二期工程建筑面积 4,152.85m<sup>2</sup>(露天靶场及枪支弹药库 2,114.70m<sup>2</sup>、综合训练馆 1,540.20m<sup>2</sup>、主席台 497.95m<sup>2</sup>)。

(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准和评价抽样

### 1. 绩效评价原则

(1) 科学规范原则。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性, 合理确定绩效目标和评价内容, 运用简便有效、定量与定性分析相结合的方法进行评价。

(2) 公正公开原则。绩效评价符合真实、客观、公正的要求, 做到依据合法、标准统一、资料可靠、实事求是、公开透明。

(3) 目标引领原则。绩效评价围绕项目的绩效目标、实施单位的履职目标两个方面开展, 设置全面量化或可衡量的指标来评价项目绩效目标的实际完成情况。

(4) 绩效相关原则。绩效评价围绕具体支出及其产出绩效进行, 评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

### 2. 评价指标体系

本次评价遵照《项目支出绩效评价管理办法》要求设置决策、过程、产出和效益四个一级指标, 所占权重分别为 15.00%、20.00%、35.00%、30.00%。决策和过程的二级、三级指标主要为共性指标并补充设置了政府采购程序合规性、建设手续完整性

2个指标；产出指标设置了产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个二级指标；效益指标设置了经济效益、社会效益、生态效益、可持续发展和满意度五个二级指标。详见附件1.玉溪市民警培训学校建设项目绩效评价指标体系及评分表。

### 3. 评价方法

结合评价项目的具体情况，本次评价主要采用比较分析法、成本效益分析法、资料审阅、实地调查法、公众评判法等方法进行评价。

比较分析法将项目实施情况与绩效目标、行业标准等情况进行比较。本次评价将该项目完成情况与设计内容进行比较，分析该项目建设内容完成情况。

成本效益分析法对项目投入与产出、支出与效益进行关联性分析，通过对项目产出数量、质量、时效、成本进行单项分析、关联分析、与目标值进行对比分析，综合评价投入产出的效率和效益，查找资源配置及管理中存在的问题及根源。

资料审阅法主要审阅项目的立项政策文件、项目申请资料、管理档案、绩效自评报告等材料，准确把握立项背景、实施内容、目的和要求等。查阅资金下达文件、资金支出凭证等，核实资金到位情况、资金使用情况等。

实地调查法为在现场采用收集资料、填报数据、查验数据、召开座谈会、问卷调查等。

公众评判法通过现场调查、向学员发放问卷，通过问卷调查

采集学员对该项目实施情况和实施效果的意见和建议，为项目实施产生的社会效益、满意度等提供定量评价的基础。

#### 4. 评价标准

本次采用了计划标准、历史标准和行业标准，用于对指标完成情况进行评价。计划标准是根据年初制定的目标、计划作为评价标准；历史标准是根据上一年度数据作为评价标准；行业标准为建筑行业标准。

本次评价采用百分制，各级指标依据其指标权重确定分值，评价人员根据评价情况对各级指标进行打分，最终得分由各级评价指标得分加总得出。根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：优（得分 $>90$ 分）；良（ $80$ 分 $<$ 得分 $<90$ 分）；中（ $60$ 分 $<$ 得分 $<80$ 分）；差（得分 $<60$ 分）。

#### 5. 评价抽样

该项目位于江川区九溪镇，本次评价前往实地查看项目建设规模、建设内容，功能实现程度、资金使用、项目运营管理等情况。

#### （三）绩效评价工作过程

绩效评价工作过程主要为：开展项目前期调研，编制实施方案，实施方案会审，方案征求意见，实地评价，撰写绩效评价报告，绩效评价报告会审，绩效评价报告征求意见及修改完善，出具绩效评价报告。

#### 1.开展前期调研：评价工作组与市财政局、市公安局充分沟

通，准确了解项目概况，多渠道收集项目背景资料，重点收集与评价项目相关的政策文件、项目批复、建设项目相关证照、招投标资料、竣工验收报告、工程审计报告等。

**2.制定绩效评价工作方案：**根据项目实际情况，制定《玉溪市民警培训学校建设项目绩效评价实施方案》，并征求市财政局、市公安局意见，根据意见进一步修改完善实施方案和评价指标体系。

**3.实地评价：**评价工作组根据评价工作方案，通过查阅资料、资料分析、现场勘查、问卷调查、综合评价等方式，对项目实施情况及效果进行评价。实地勘查了位于江川区九溪镇的培训学校建设内容，询问管理人员了解项目运营情况，对学员发放调查问卷。到市公安局查阅财务资料，抽查部分凭证，查阅民警培训资料。

**4.撰写绩效评价报告：**汇总相关数据，分析整理绩效评价情况，撰写评价报告。根据市财政局意见修改完善评价报告，形成绩效评价报告（征求意见稿）。并提交评价相关方征求意见，在充分考虑评价相关方反馈意见的基础上，修改完善绩效评价报告。

**5.出具绩效评价报告：**按规范要求出具绩效评价报告。

### 三、绩效评价结论

该项目本次绩效评价得分 75.37 分，评价等级为“中”。

该项目符合公安部《公安机关人民警察训练条令》规定，属

于公共财政支持的范围，与现实需求相匹配。培训学校按要求完成上级培训任务及自办各类培训，学员培训考核均合格，提高了公安队伍战斗力及应对突发事件的能力，通过调查问卷显示学员对该项目的满意度 86.00%。

#### 四、绩效评价情况分析

##### （一）决策情况分析

决策情况满分 15 分，得分 12.40 分，得分率 82.67%。其中项目立项得分率为 85.71%，绩效目标得分率为 78.00%，资金投入得分率为 83.33%。

项目建设符合公安部《公安机关人民警察训练条令》“设区的市级公安机关和具备条件的县级公安机关应当建立训练基地”的规定，立项依据充分，属于公共财政支持的范围，与现实需求相匹配。根据 2015 年 4 月 3 日市发展改革委《关于玉溪市民警培训学校建设项目初步设计(修编)的批复》(玉发改投资[2015]159 号)，项目概算总投资 12,456.00 万元，项目已到位资金 7,264.70 万元，其余除申请中央和省级资金补助外，不足部分由市公安局筹措解决。

##### （二）过程情况分析

过程情况满分 20 分，实际得分 17 分，得分率为 85.00%。其中组织实施得分率为 81.82%，资金管理得分率为 88.89%。

组织实施方面。已制定《玉溪市公安局机关财务收支管理办法》《玉溪市公安局机关基本建设项目管理办法》《玉溪市公安

局警务保障处内控制度》等，管理制度健全。项目建设过程中委托招标代理机构对勘查设计、监理、施工等采取公开招标、竞争性谈判方式确定服务提供方。该项目已取得市发展改革委批复、相关土地、环境、施工许可合法，手续完整。

### （三）产出情况分析

产出情况满分 35 分，实际得分 23.35 分，得分率为 66.71%。其中产出数量得分率为 95.00%，产出质量得分率为 64.47%，产出时效得分率为 0.00%，产出成本得分率为 83.60%。

产出数量方面。该项目占地 91.90 亩，分两期建设，一期工程于 2014 年 5 月完工投入使用，建成教学楼 3,484.00m<sup>2</sup>、办公楼 3,484.00m<sup>2</sup>、学员宿舍 10,132.00m<sup>2</sup>、室内运动馆 1,894.00m<sup>2</sup>、后期接待中心 4,598.00m<sup>2</sup>、教官宿舍 1,262.00m<sup>2</sup>、员工宿舍 78.007m<sup>2</sup>，合计建筑面积 25,641.00m<sup>2</sup>；二期工程于 2019 年 3 月建成投入使用，建成露天靶场及枪支弹药库 2,114.70m<sup>2</sup>、综合训练馆 1,540.20m<sup>2</sup>、主席台 497.95m<sup>2</sup>，合计建筑面积 4,152.85m<sup>2</sup>。项目建有生活用水塔、污水处理设备及配套设施、热水供给系统、绿化及景观、室外道路、供排水系统、输电系统、围墙、跑道、足球场、篮球场等，附属配套设施完善。

产出质量方面。该项目可一次性满足 300 人的住训及 500 人临时性集中备勤的需要。二期工程于 2019 年 9 月 4 日全部验收合格。工程建设期间未发生安全事故。

### （四）效益情况分析

效益情况满分 30 分，实际得分 22.62 分，得分率为 75.40%。其中经济效益得分率为 40.00%，社会效益得分率为 78.50%，生态效益得分率 100.00%，可持续发展得分率为 80.00%，满意度得分率为 84.00%。

培训学校按要求完成上级公安机关和组织、人社部门的调训任务，组织开展自办各类培训班，民警培训考核均合格，进一步提升了公安队伍战斗力及应对突发事件的能力。

生态效益方面。根据调查问卷，学员对培训学校建设风格与九溪生态旅游小镇风格协调统一表示满意。

可持续发展方面。服务提供方明欣公司具备《食品经营许可证》《特种行业许可证》《公众聚集场所投入使用、营业前消防安全检查合格证》。培训管理规范，对重要的培训班制作培训手册，培训手册包括作息时间、集训通知、培训方案、课程表、人员名单、培训班管理规定、服务指南、温馨提示等。培训学校内设施设备完好，能保障培训的顺利开展。

满意度方面。对学员发放调查问卷 50 份，回收有效问卷 50 份，其中满意问卷 43 份，总体满意度为 86.00%。

## 五、建议

**（一）在今后的项目实施中加强项目可行性研究及项目变更与签证管理**

项目管理中应加强资金筹措，保障资金及时到位，建设项目资金应专门核算，专款专用，工程款严格按工程进度、质量及合



同约定支付，避免因资金问题出现停工。

## （二）规范固定资产管理，提高使用效率

根据《政府会计制度》已投入使用的工程项目应转入固定资产核算。加强固定资产日常管理，定期盘点清查、维护保养，使固定资产保持完好，防止固定资产流失，做到账实相符。

## （三）重视年初预算申报质量，提高绩效目标、指标质量

强化预算绩效管理理念，全面实施预算绩效管理。在预算申报中按要求填报绩效目标和绩效指标，合理设立绩效目标，充分反映项目预期产出及效果。绩效目标应当清晰反映项目的预期产出和效果，与项目计划相对应，与预算资金量相匹配，从数量、质量、时效、成本，以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、满意度等方面进行细化。绩效目标设立应充分、明确、合理性，符合客观实际，与部门履职相一致，绩效指标设置应清晰、细化、可衡量。