

财政绩效评价报告

项目名称：2019-2021 年度东莞市数字政府建设项目

受委托单位： 广东三胜管理顾问有限公司

绩效评价报告编号：DGCZ-JX-2022-002

提交绩效评价报告日期：2022 年 9 月

摘 要

为全面实施预算绩效管理，提高财政资金使用效益，受东莞市财政局委托，广东三胜管理顾问有限公司（以下简称广东三胜）对东莞市政务服务数据管理局（以下简称市政数局）主管的 2019-2021 年东莞市数字政府建设项目（以下简称数字政府建设项目）实施第三方重点绩效评价工作，评价基准日为 2021 年 12 月 31 日。

2022 年 4-7 月期间，广东三胜评价组经过对市政数局等项目单位提交的项目自评材料进行书面审核、现场核查、综合分析等系列评价程序，综合评定：2019-2021 年度东莞市数字政府建设项目绩效得分 77.20 分，等级为“中”。

评价组认为：东莞市数字政府建设项目基础设施建设方面得到夯实，部分重点领域应用效果初显，推动了东莞市数字政府改革建设进程。但还存在以下问题：**一是**统筹管理模式有待进一步优化，尚未真正形成齐管共建的工作格局；**二是**总包建设模式易形成路径依赖，管理上存在一定“盲区”；**三是**预算管理意识还不够强，项目建设偏重技术层面；**四是**集成实施效果还不尽如人意，个别领域离预期目标存在一定差距。

针对上述问题，评价组提出以下改进建议供参考：**一是**进一步优化改革顶层设计，完善应统尽统、协同高效、各司其职的建设模式；**二是**进一步细化项目实施流程，打造全链条、闭环式的推进机制；**三是**进一步强化预算绩效管理，建成全方位、全过程、全覆盖的管理体系；**四是**进一步深化改革工作成效，树牢人民至上、体验至上的效益导向。

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目 (政策) 概况	1
(二) 项目绩效目标设定情况	4
(三) 资金使用情况	5
二、绩效评价结果	5
(一) 评价结论	5
(二) 主要目标完成情况	6
三、项目绩效管理经验	12
(一) 数字政府建设管理机制基本确立, 进一步加强统筹力度	12
(二) 依托项目总承包方式, 实现标准统一和集约共享	13
四、值得关注的问题	14
(一) 统筹管理模式有待进一步优化, 尚未真正形成齐管共建的工作格局.....	14
(二) 总包建设模式易形成路径依赖, 管理上存在一定“盲区”	16
(三) 预算管理意识还不够强, 项目建设偏重技术层面	18
(四) 集成实施效果还不尽如人意, 个别领域离预期目标存在一定差距.....	19
五、绩效管理建议	20
(一) 进一步优化改革顶层设计, 完善应统尽统、协同高效、各司其职的建设模式	21
(二) 进一步细化项目实施流程, 打造全链条、闭环式的推进机制.....	24
(三) 进一步强化预算绩效管理, 建成全方位、全过程、全覆盖的管理体系.....	25
(四) 进一步深化改革工作成效, 树牢人民至上、体验至上的效益导向.....	28

2019-2021 年度东莞市数字政府建设项目 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目（政策）概况

1.项目背景

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委省政府关于统筹发展电子政务和加快推进“互联网+政务服务”的决策部署，更好地对接广东“数字政府”改革建设的总体要求，适应政府管理和服务现代化发展需要，进一步推动东莞市政务信息化建设体制改革，2019年3月东莞市印发《东莞市人民政府关于印发〈东莞“数字政府”改革建设方案〉的通知》（东府〔2019〕27号），对本地“数字政府”改革建设进行顶层设计，明确总体按“一局一公司四平台”架构推进。

2019年8月，东莞市制定印发《东莞市“数字政府”电子政务项目实施方案》（以下简称《实施方案》），明确项目范围及其实施路径，进一步明确强化政企合作，用总承包等创新建设模式，政企携手共同推进“数字政府”建设。建设范围主要为纳入《东莞市“数字政府”建设三年行动计划（2019-2021年）》（以下简称《三年行动计划》）的基础平台项目及营商环境等六大领域内的项目，续建类、运维类、涉密类、镇街管辖类项目不纳入总承包范畴，未纳入总承包

范畴的项目按《东莞市财政投资电子政务项目建设管理办法（2019 年修订）》实施。同时，编制《东莞市“数字政府”建设项目（2019-2021 年）项目建议书》（包括 1 个总册及 8 个分册，以下简称《项目建议书》），为东莞市未来 3 年电子政务信息化统筹建设和项目实施提供清晰指引，具体包括项目建设目标、原则、建设需求分析、建设方案、资金规模、组织保障等内容。2019 年 10 月，市政数局通过竞争性磋商方式，确定项目承建方。

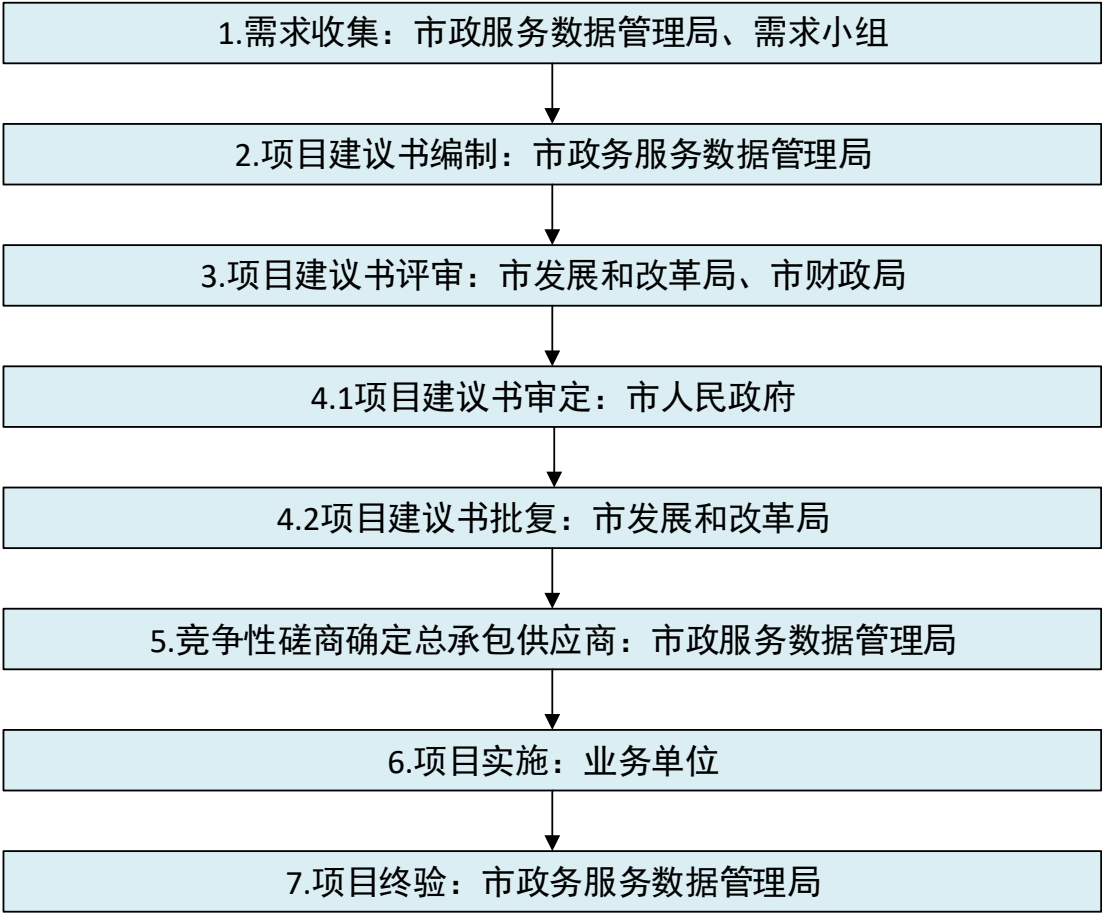


图 1-1 东莞市“数字政府”电子政务项目建设流程图

2.项目各方职责分工

数字政府建设项目各方责任主体主要分工如下：

表 1-1 数字政府建设项目各方职责分工情况表

责任主体	主要职责
市政数局 (项目主管单位)	牵头制定《三年行动计划》；按规定采购供应商、签订数字政府电子政务项目总承包合同；统筹安排项目的整体设计工作；建立监理预选库；组织专家对实施子项目进行技术评审；对子项目实施过程进行监督、检查和考核；协调解决数字政府建设相关问题。
市发改局	对数字政府电子政务项目可行性研究报告进行评审和批复；制定数字政府电子政务项目及其子项目的资金使用计划。
市财政局	编制数字政府项目及其子项目建设资金预算；数字政府项目政府采购和资金使用的监督管理；按照有关规定对数字政府项目及其子项目进行绩效评价。
市审计局	依法实施审计监督。
业务单位	负责业务需求收集、子项目申报、子项目建设方案编制、实施与验收、运行维护、绩效自评和资产管理等工作。
承建单位	负责数字政府项目整体实施交付；制定项目运行管理机制；安排专业力量和团队驻场，组织实施阶段的需求深化调研工作；各子项目中的共性能力集约化建设；项目整体管理和对子项目供应商选择与管理；风险管理，识别项目实施中的重大风险，制定风险管理策略并推动实施；项目约定免费维保期内的维保服务，协助业务单位培养日常维护能力，免费维保期后以优惠价格提供有偿维护服务。
设计单位	负责数字政府建设项目整体设计工作；项目需求的调研和分析；项目整体建设思路的制定；各子项目预算和方案的编制；项目评审材料编制和评审汇报；施工过程的技术指导；配合业务单位进行项目报建；配合业务单位和总承包供应商进行设备材料选型定样；参与项目验收。
监理单位	负责对项目建设过程进行监督管理工作；对项目建设过程中的安全、质量、进度、投资、变更、信息、合同等多方面内容进行有效控制；对项目存在问题进行识别、通报、跟进、督促；配合市政政务服务数据管理局优化管理提供合理化建议；监督项目总承包单位建设行为的合规性，并对不合规行为给予纠正和指导；项目建设期资料文档的统筹与管理。

3.项目主要内容

(1) 与承建单位签订的项目建设合同。市政数局与承建单位签订项目建设合同，建设内容包括基础平台、重点领

域应用、安全体系等 3 个方面，总建设周期为三年（自市政数局签发开工令之日起算），总金额为 274,128 万元，后续签订补充协议剔除部分项目，与承建单位签订的合同最终总金额为 256,156.61 万元。2019-2021 年期间，立项批复金额合计 122,071.99 万元，本报告按此口径统计。投资金额前三的领域分别为基础平台、民生保障域、城市运营域，子项目数量前三的领域分别为民生保障域、行政效能域、基础平台和营商环境域，可见现阶段数字政府建设内容重点集中在基础平台和民生保障域。

（2）与其他公司签订的项目配套服务合同。除与承建单位签订的建设合同外，市政数局还与设计单位、监理单位等其他单位分别签订数字政府建设项目相关配套服务合同，共涉及金额 9,646.49 万元。

（二）项目绩效目标设定情况

数字政府建设项目主要包括三个层面目标：

1.市级政策文件提出的项目总体目标。主要从明确建设模式、总体成效等宏观层面对数字政府建设工作提出总体目标，以定性描述的目标任务为主，以及个别政务服务效能提升方面的定量目标。

2.市财政局批复的项目年度绩效目标。主要从中观层面设置预期产出、效果、满意度等绩效指标，明确项目 2019-2021 年各年度的年度目标，考核各年度子项目的启动建设、任务完成、预算执行、建设质量控制、后期系统维护费用、子项目参与单位部门满意度以及社会、经济、生态效

益等方面情况。

3.市政数局审定的子项目绩效目标申报表。75个子项目均设置了绩效目标，主要从微观层面设置预期产出、效果、满意度等绩效指标，考核每个子项目建设进度、质量控制、按时完工、总价控制、后期系统维护费用、服务对象满意度等方面具体情况，考核内容总体相近，一般设置 10 个左右的三级绩效指标。

（三）资金使用情况

2019-2021 年期间，数字政府建设项目累计安排预算 80,692.06 万元，实际支出 79,420.32 万元，支出率为 98.42%。同时，根据市政数局提供的数据显示，75 个子项目中，支出率达到 100%的 0 个，90%-100%（含下限不含上限，下同）的 0 个，80%-90%的 30 个，60%-80%的 8 个，低于 60%的 37 个（含 2 个暂未下达资金的子项目）。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

依据既定绩效评价指标体系，结合书面评审和现场评价情况，评价组围绕数字政府建设项目的决策、过程、产出、效益等四个维度，对项目开展情况进行综合分析，评价组认为：2019-2021 年东莞市数字政府建设项目在基础设施建设、部门信息化、政务数据资源汇聚、政务服务体系建设和方面取得了积极成效，大力推动了东莞市数字政府改革建设进程，但在绩效管理、产出时效、项目效益等方面仍存在的问题。综合评定 2019-2021 年东莞市数字政府建设项目绩

效得分为：77.20 分，等级为“中”^[1]。

评价得分总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	20	14.00	70.00%
过程	20	15.92	79.60%
产出	30	23.88	79.60%
效益	30	23.40	78.00%
合计	100	77.20	77.20%

（二）主要目标完成情况^[2]

评价组按照面上总结提炼和微观分析相结合的思路，尽可能对照《项目建议书》《总体规划》《三年行动计划》以及市财政局批复的绩效目标表等文件提到的定性目标及可衡量、可量化目标，梳理提炼 75 个子项目的现有核心产出和效益情况。总体来看，数字政府建设项目启动、可研编制、立项、入场实施、验收等各项工作计划如期完成率基本达到 90%以上，已建成的子项目均通过验收测评，完成骨干传输网、政务外网、一体化政务服务平台空天地一体化感知基础平台等基础平台的建设或升级改造，基础平台运行效率和保障能力有效提高，进一步推动上下左右互联互通，网上服务能力得到加强，持续夯实“数字政府”建设基础；加快对接“粤系列”，打造“粤省事”东莞专版服务品牌，可办事项

^[1] 说明：等级评价结果分为：优（得分≥90）、良（80 分≤得分<90 分）、中（60 分≤得分<80 分）、差（得分<60 分）
^[2] 前文将绩效目标设定分为三类情况，其中市级政策文件提出的项目总体目标是对整个数字政府改革建设提出要求的绩效目标，其绩效目标不限于 75 个子项目的建设内容。经与市财政局协商一致，绩效指标评价表从宏观层面，将总体目标中可量化可衡量的相关绩效目标（如数据汇聚率等）纳入评价指标体系，同时还将市财政局批复的项目年度绩效目标有关绩效指标一并纳入（如项目如期完成率等）考核；报告正文主要目标完成部分从中观分析 75 个子项目的绩效产出情况；市政数局审定的 75 个子项目绩效目标申报表较为微观，指标设置质量较为一般，指标数量偏少且大部分内容可以用项目如期完成率替代考核，同时也是 2022 年事后补充设置的，故 75 个子项目绩效目标申报表不纳入考评范围。

和使用对象均较多；建成智慧城管等 15 个重点应用领域子项目，在城市管理、生态监管、公共安全、人力资源社会保障等领域更加智能化，管理更加高效，取得不错的经济社会效益，项目使用单位和社会服务对象满意度均较高。但同时也存在各个阶段预期产出目标未按时按量完成、成本控制不够精细、安全防护体系任务目标未完成、后续投资和维保需及早明确等问题。

1.产出目标完成情况

等级评价结果^[3]为：预期产出目标部分完成，主要体现在：

（1）产出数量方面

2019-2021 年期间，市政数局共启动 75 个子项目的建设，其中有 40 个子项目（包括 17 个初验、23 个终验）完成验收工作。主要包括以下产出：一是建成骨干传输网。二是升级完善政务外网。三是升级改造一体化政务服务平台。平台上线 2575 项政务服务事项，网上可办 2207 项，一次办 2539 项。四是建成空天地一体化感知基础平台。融合全域二维和三维信息的平台，以 5 厘米精度采集地理信息。五是加快对接“粤系列”。本地政务服务事项接入“粤省事”平台数量 300 项，“粤省事”东莞专版上线服务 1199 项，注册人数 1293 万，“粤商通”东莞专版上线服务 498 项，注册企业数超 121 万。六是建成智慧城管等 15 个重点应用领域子项目。已完成的子项目产出情况较为理想。比如，东莞市

^[3] 说明：等级评价结果分为：预期产出目标全部完成（指标得分率 $\geq 90\%$ ）、预期产出目标大部分完成（ $80\% \leq$ 指标得分率 $< 90\%$ ）、预期产出目标部分完成（ $60\% \leq$ 指标得分率 $< 80\%$ ）、预期产出不太明显（指标得分率 $< 60\%$ ）

智慧城管项目（一期）全面整合城市管理各领域数据，自然资源政务信息融合一体化业务平台上线 72 项业务审批在线办理。

（2）产出质量方面

40 个子项目（包括 17 个初验、23 个终验）的验收测评通过率均为 100%，通过验收测评的子项目产出质量控制情况较为良好。其中通过终验的子项目在验收前的第三方测评过程中共发现了 195 项缺陷并得到了整改，而其他子项目测试过程中发现的问题通过走变更、会议纪要澄清的方式处理，未计入缺陷整改。

（3）产出时效方面

2019-2021 年期间，计划启动子项目 100 个，实际启动 96 个，如期完成率 96.00%；计划完成子项目可研报告编制工作 27 个，实际完成 25 个，如期完成率 92.59%；计划完成子项目初步设计文档编制工作 48 个，实际完成 44 个，如期完成率 91.67%；计划正式立项子项目 75 个，实际完成 69 个，如期完成率 92.00%；计划子项目集成实施单位可入场实施 66 个，实际完成 59 个，如期完成率 89.39%；计划子项目完成初验 40 个，实际完成 40 个，如期完成率为 100%；计划子项目完成终验 24 个，实际完成 23 个，如期完成率 95.83%。

（4）产出成本方面

项目申报方面，2019-2021 年期间东莞全市 68 个业务部门共申报信息化项目 817 个，其中拟纳入“数字政府”总包项目的申报资金约 36.7 亿元。市政数局联合市发改局、市财

政局等各方主体，通过梳理合并需求，删减重复需求，参考同类城市调整建设规模，初步评估纳入总承包项目资金需求约为 30 亿元，总体核减金额约 6.7 亿元，在控制成本方面方面取得一定成效。**项目采购方面**，纳入数字政府建设内容的子项目，按照《电子政务工程造价指导书（第三版）》等测算费用，成本控制情况相对较好。

2.效益目标完成情况

等级评价结果为：预期产出目标部分完成，主要体现在：

（1）社会效益方面

一是骨干传输网实现万兆到市、到镇。为政务信息化业务提供高可靠、大带宽、低时延、高安全的物理网络平台。二是政务外网建设提升安全、技术、支撑等方面能力。满足各种业务系统对网络技术和可靠性的需求。三是打造“粤省事”东莞专版服务品牌。“粤省事”东莞专版上线服务 1199 项，实名注册人数超 1293 万，“粤商通”东莞专版上线服务 498 项，东莞企业注册数量超 121 万家，推出“免证办”服务事项 1800 余项，“容缺办理”事项 270 项。四是市一体化政务服务平台对接联通各级系统平台。已对接省一体化政务服务平台及市直、镇街业务系统达 130 余个。我市政务服务事项共 3321 项，其中依申请行政权力事项和公共服务事项共 3184 项，可网办事项 3033 项，可网办率 95.26%；可全程网办事项 2722 项，可全程网办率 85.49%，行政许可事项全程网办率比 2019 年提升了 49.64%。五是生态大数据智能监管等 15 个重点应用领域子项目在利民便民方面的社会

效益逐步显现。比如，生态大数据智能监管应用平台项目（一期）2021 年预报污染应急天气达 106 天，完成达标管控 72 天，建设成果入选省数字政府基层应用建设试点（第一批）项目名录；政务综合应用办公平台项目实现与省电子公文交换系统、政务微信一站式接入，推动形成标准统一、互联互通、数据共享、业务协同的服务体系。

（2）经济效益方面

一是基础平台保障能力显著提升。通过一体化政务服务平台、广东政务服务网、移动政务服务平台，构建政务服务统一出入口，为办事群众企业提供方便的、快捷的服务支撑能力，为市直各委办部门信息化系统建设提供公共的、可复用的基础平台能力，功能模块扩展至 909 个。**二是建成的智慧人社等 15 个重点应用领域子项目在提高公共资源使用效率、节约服务对象办事时间成本方面的经济效益逐步显现。**比如，雪亮工程有效提升视频资源共享利用，实现跨部门的视频资源联网安全共享；智慧人社项目完善办事流程和办事方式，减少申请人到现场办理次数和纸质申请材料的提交，节约了办事时间、人力成本。

（3）可持续影响方面

政策制度可持续方面，市政数局牵头制定项目建议书、实施方案、总体规划、三年行动计划、项目建设管理办法（2019 年修订）、资产移交工作指引、实施操作指引、技术审核工作机制、优化项目建设管理流程、规范新增项目审核工作方案等系列文件，为数字政府项目建设提供了较为清晰

的指引和具体的制度保障。人员机构安排可持续方面，市政数局牵头建立了建设工作领导小组及其办公室，建设各相关主体单位均指定了专人负责跟进项目建设工作。其中，数字政府改革建设项目工作专班 37 人（市政数局 26 人、抽调市直部门业务骨干 11 人），监理单位 20 人，设计单位 30 人，承建单位 125 人，项目相关的人员力量配置较强。但存在以下不足：一是项目后续投资情况未及时明确细化。二是项目后续维保问题未及时理顺。

（4）满意度方面

本次第三方组织开展了满意度问卷调查，共 42 个市直单位参与调查。项目建设模式方面，市直部门对现有审批流程、建设模式（市政数局大统筹制）认可度较高，对总承包制的认可度一般。其中，认为项目的申报流程、实施流程合理的（含十分合理、较为合理）占比均为 90.48%。项目实施成效方面，市直单位认为需求被充分纳入、部分被纳入数字政府项目的占比分别为 59.52%、38.10%。项目整体满意度方面，对整个数字政府建设项目十分满意、较为满意的占比分别为 47.62%、42.86%，总体满意度超过 90%。面向群众政务服务方面，2020 年 7 月-2022 年 5 月，省“好差评”系统中东莞总评价数 35806422 条，其中五星好评 35793910 条，五星好评率 99.99%，差评 1738 条（含 1 星及 2 星评价数），差评率 0.005%，群众满意度较高。但存在以下不足：由于市政数局未专门开展针对本项目的满意度调查，故本次评价组面向项目使用单位开展专项满意度调查。从满意度调查结果

可以看出，市直部门对项目建设模式、开发建设工作成效、服务需求响应情况等方面，满意度不够高。同时，在开放式问题中，部分项目使用单位反馈项目申报流程复杂且较长、整合内容不够全面、技术融合不够等问题，等等。

三、项目绩效管理经验

2019-2021 年期间，东莞市采用总包和一次性招投标的创新方式推进数字政府建设，相对其他地区建设模式，主要在统筹数字政府顶层设计、统一技术标准和规范、更好推动数据共享应用等方面具有相对优势，在统筹建设、基础设施、公共支撑、政务服务、数字应用等各方面均取得良好成效。在具体组织实施过程中，主要包括以下两个方面经验做法：

（一）数字政府建设管理机制基本确立，进一步加强统筹力度

2019 年以来，东莞市数字政府改革建设在参考省的模式基础上进一步在管理机制、建设模式等方面进一步创新，经验做法主要如下：一是**不断优化数字政府改革建设管理机制**。成立由市长任组长的市数字政府改革建设工作领导小组，高位推动、统筹规划，由市政数局、市发改局、市财政局按职责分工，牵头协同各部门全面推进数字政府项目建设管理工作。二是**建立健全配套制度体系**。陆续出台改革建设方案、实施方案、项目建设管理办法、项目实施操作指引、项目资产移交工作指引等系列制度文件，基本理顺了项目立项、实施、验收等环节管理机制。通过数字政府建设项目对大部分信息化需求及项目建设的集中管理，实现统一规划、统一推

进，建立重点项目经理制、项目督办机制。三是注重运用信息技术、外部资源夯实建设基础。上线项目管理系统（数字政府项目管理系统，包括工作台、项目进度管理两个功能模块，可整体掌握数字政府项目整体进度，跟踪各项目进展情况）。成立市数字政府改革建设专家委员会、数字集团、数字政府生态联盟，夯实数字政府决策咨询、运维管理的基础，初步构建起“市级统筹、部门协同、上下联动、共建共享”的工作运行机制。四是创新开展总包模式。通过竞争性磋商方式，将 2019-2021 年期间的数字政府建设项目一次性打包委托承建单位统一负责建设工作，改变以往项目需求、建设管理分散在各部门的情况，实现项目的整体建设，从体制机制层面更好保证建设工作有序推进、左右协同、前后衔接。在省政数局委托广东数字政府研究院开展的全省数字政府改革建设第三方评估工作中，东莞市 2020 年综合得分排名第二梯队，2021 年综合排名第 3（仅次于广州、深圳），排名提升显著，说明在数字政府改革建设方面的成效逐步凸显。

（二）依托项目总承包方式，实现标准统一和集约共享

一是更好统筹全市各部门建设需求。出台三年行动计划，按照统筹集约的建设原则，对项目进行大力的整合优化，涉及“云网数”等基础设施由市统一建设供各部门使用。涉及多个部门相似需求的实行共建、共享、共用，对建设依据不充分、建设内容重复、过度创新、效益不明显的需求进行整合剔除，严格管控项目投资规模，出台更加科学的软件开发费用测算规范，三年来共计压减新增项目预算约 6.7 亿元，

在项目投资总体匡算内盘活资金约 13 亿元^[4]。结合本地实际将有限的财政资金投入到更加迫切的领域，预算资金重点用于保障市政服务外网升级改造、骨干传输网建设、一体化平台建设、大科学智能计算中心等基础设施和平台（基础平台投资金额占比 47.33%），以及教育、医疗、养老、城市管理、公共安全等重点民生领域相关业务系统（民生保障域投资金额占比 19.34%），集约节约建设效益初步显现。二是**统一建设标准和规范**。通过承建单位统筹负责项目具体建设工作，有利于实现数字政府技术机构的整体性，即按照省市一体化要求，遵循统一的标准、统一的规范，确保数字政府建设架构的完整性、一致性、互通性，使得各子项目与基础平台更好兼容，更好实现跨部门协同和数据融合，为下一步全市的数据治理和流程优化奠定基础。

四、值得关注的问题

尽管东莞市数字政府改革建设已取得一定成效，但仍然面临一些亟待解决的问题，主要包括以下几个方面：

（一）统筹管理模式有待进一步优化，尚未真正形成齐管共建的工作格局

1. 顶层设计缺乏深入思考，工作机制有待进一步理顺

一是项目规划科学性系统性不足，建设内容调整较大。数字政府建设项目需求和规划是基于 2018 年调研基础上提出来的，囿于当时时间较紧、经验不足，导致部分项目论证不够充分、建设内容和资金频繁调整的情况。比如，区块链基础服务平台等部分新兴技术项目，其项目需求未经充分研

^[4] 数据来源：市政数局提供。

究论证，项目的实施路径、社会效益、最终目标等还不明确；存在一些新政策新要求突破最初设计方案，打乱原有计划的情况。二是管运分离机制仍未理顺，需提前谋划总包合同到期后谁来建、谁来管、谁来运维等关键问题。东莞市已于 2021 年成立数字集团，配齐配强工作人员，但目前数字政府建设项目方面仅协助承建单位负责 1 个数字政府完工子项目的维保工作，该集团如何定位、是否承接后续建成的数字政府项目、后续是否参与数字政府项目建设均不够明确，其功能作用宜及早明确，同时应提前考虑今后数字政府大量建成项目的运营运维单位及工作机制（与承建单位签订的第 3 份补充合同也只是明确由承建单位负责三年维保，更长时间内的维保问题仍存在一定的不确定性）。另 IOC 实体化运行机制、全市统一指挥调度体系日常运行机制等一系列问题也未能得到有效解决，这些都是推动数字政府改革建设释放集成效益的重要配套保障机制，需及早理顺明确。

2.主体政策文件已过时效，现有管理模式后续缺乏有效衔接

一是现阶段缺乏指导性的政策文件。《改革建设方案》《总体规划》《三年行动计划》《实施方案》等系列数字政府建设项目的主体政策文件均仅针对 2019-2021 年的工作任务作出部署，2022 年以来虽然印发了《东莞市数字政府改革建设“十四五”规划》，以及市政数局目前已有项目后续建设相关规划，但现阶段工作任务缺乏具体的指导性政策文件，以及详细的工作目标和计划，后续投资方向、建设内容等内

容不够明确清晰，尚未形成量化数据，不利于后续新增项目的统筹安排和具体审核等工作。二是**总承包合同后续衔接问题需及早明确**。《实施方案》规定数字政府建设项目的总承包服务期为3年至5年，原则上不得超过5年。截至目前，合同履约已将近3年，离最长期限只剩2年，目前还有大量处于建设阶段的项目，如5年期满，未完成的项目该如何处理，这些关键问题也尚未明确。

3.数字政府改革建设“一盘棋”格局未完全建立，需求分散等问题仍然存在

市直部门未能充分认识数字政府改革建设的重要性意义和整体性要求（仅市教育局、市生态局编制了政务信息化发展规划），对已纳入数字政府建设项目范畴的子项目，推动工作的积极性不高，信息化建设缺乏系统思考与有效衔接，且对集约节约建设理念落实不到位，解决跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的数据共享难、业务协同难等问题的主动性不高，纵向贯通、横向联动的市镇协同工作机制尚未形成。

（二）总包建设模式易形成路径依赖，管理上存在一定“盲区”

1.总包建设模式资源高度集中，易造成变相垄断

一是不利于打造更加公平开放的技术市场。信息化项目专业性强、延续性高，东莞市将数字政府建设项目整体打包委托承建单位负责，既包括基础平台，也包括各个应用领域，可以说数字政府的整体技术架构及各部门应用系统大部分

需依托承建单位进行开发建设。存在被委托方通过在建设阶段积累掌握源代码等技术先发优势进行“技术绑架”，进而强化自身总承包商地位的可能性，如后续升级改造、运营运维、新旧系统整合、数据接口开发等方面，很大程度会受制于原供应商。二是跟国家最新政策要求不够衔接。财政部和工信部联合印发、2021年1月1日起开始实施的《政府采购促进中小企业发展管理办法》第八条明确规定：超过200万元的货物和服务采购项目、超过400万元的工程采购项目中适宜由中小企业提供的，预留该部分采购项目预算总额的30%以上专门面向中小企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%。市政数局与承建单位签订总包合同在这个办法出台之前，本身不违规，但合同到期后需考虑如何与上述规定进行有效衔接。

2.项目管理精细化程度有待进一步提升，工作计划总体推进情况不够理想

在部分领域部分环节，数字政府建设项目的管理还较为粗放，亟需在管理制度及其执行上下更大功夫。一是**建设需求管理水平有待进一步提高**。一定程度上存在管理混乱、集成效应不足等问题，涉及多部门、多科室的项目需求调研沟通效率不高，需求确认工作机制缺失导致需求反复调整，且部门建设需求整体性和系统性不足，存在部门人事变更导致建设需求变化的情况。二是**监督检查力度不足**。项目实施过程中，尽管市政数局建立了详实的工作台账，但未见到针对项目进展情况开展监督检查、督促整改等方面的情况。

三是部分合同履行存在风险点。2019-2021 年期间律师所没有提供按合同要求召开月度和年度法律服务总结会的有效证明材料，没有对项目中标客户进行履约能力法律尽职调查，未出具《法律风险报告》。

（三）预算管理意识还不够强，项目建设偏重技术层面

1.项目资金统筹力度不足

数字政府项目建设存在超出总体预算的风险，“数字政府”建设项目计划安排的总资金为 25.78 亿元。其中，79 个已开展设计，项目安排资金约 19.45 亿元，随着数字政府建设持续推进，且安全体系方面的项目还完全未开展的实际，宜提前研究谋划后续资金安排事宜。

2.费用测算不够科学严谨

2019-2021 年期间，市政数局各年度年初申请预算金额合计 16.3 亿元，各年度调整预算后实际安排预算 7.08 亿元，预算总体调整率、各年度预算调整率均超过 50%，说明预算编制方面还不够严谨、不够精确。

3.预算绩效目标管理较为粗放

一是绩效目标设置不够全面准确。2020 和 2021 年项目的实施周期绩效目标和年度绩效目标，均只有子项目的启动、编制可研/初步设计文档、立项和签订子项目合同、入场实施等简单的过程性表述，未说明通过实施本项目可以实现的目标，且提交的 75 份子项目绩效目标申报表中，绩效目标与实际工作相关性不高，未体现核心效益，绩效目标不够全面合理。二是绩效指标设置过于简单粗放。项目整体的社会、

经济效益指标均为定性指标，缺少严谨的评级方式、程序和定期评判机制，较难衡量其预期程度。同时，各子项目的绩效指标设置总体偏简单，针对项目特色设置的个性化指标较少，与绩效目标的对应关系不强，缺乏项目建成后的核心实施效益类指标，绩效指标明确性不够。

（四）集成实施效果还不尽如人意，个别领域离预期目标存在一定差距

1.政务服务 and 治理效能还有提升空间

一是**一体化政务服务**方面仍未“一盘棋”推进。存在市镇标准差异，一体化政务服务平台使用覆盖面不广，村（社区）党群服务中心存在整合不彻底、作用发挥不明显等问题。二是**政务服务**方面“一件事”主题服务网办程度有待提升。政务服务事项仍有 100 多项不能网上办理，400 多项不能实现全程网办，已实现网上办理的事项还部分存在网上发布的办事标准与审批部门实际执行的标准不一致等问题，导致群众办事体验感不佳。三是**服务监督、服务效能**等方面还存在不足。《2021 年东莞市数字政府改革建设工作评估报告》显示，东莞市无障碍服务指标全省第 21 名，事项精细化管理指标全省第 18 名，申报易用度指标全省第 16 名，减跑动指标全省第 15 名，减时间指标全省第 12 名，总体来说在服务监督、服务效能提升等二级指标的得分率均低于地市平均得分率^[5]。四是**市域治理支撑基础**还有待加强。市域治理方面，全市现代化治理体系尚未建立，在支撑风险监测预警、重大

^[5] 说明：以上指标均为东莞市得分排名靠后的指标，属于目前的短板弱项，东莞市总体得分在地市排名较高。

事件应对处置、应急指挥科学决策、城市精细化管理、基层末端执行力等方面还有大量工作要做。

2.数字基础支撑能力仍存在短板

数据分级分类管理深度不够，无法有效满足业务发展对数据的需求，存在形式化共享、碎片化整合现象，导致数据“汇而不聚、聚而不通、通而不用”，同时政务数据资源统筹开发利用效率不高，数据要素市场还未形成，数据价值潜能尚未有效激活。《2021年东莞市数字政府改革建设工作评估报告》显示，东莞市数据审核时效指标全省第15名，评价数据汇聚指标全省第15名，数据开放指标全省第12名，电子印章指标全省第10名^[6]。

3.安全保障体系亟待建立健全

2019-2021年期间，数字政府建设项目安全保障体系方面相关项目建设相对滞后，当前还存在安全管理权责边界不够清晰、安全机构协同联动不足、安全攻防演练仍需强化等问题。

五、绩效管理建议

当前，数字政府建设越来越紧迫、作用越来越明显、要求也越来越高，建议东莞市要着眼于“十四五”及中长期发展大局，系统谋划新一轮数字政府建设规划，强化“一盘棋”工作格局，破解深层次体制机制障碍，贯彻落实预算绩效管理要求，突出效益导向精耕细作数字政府建设各子项目。具体建议如下：

^[6] 说明：以上指标均为东莞市得分排名靠后的指标，属于目前的短板弱项，东莞市总体得分在地市排名较高。

（一）进一步优化改革顶层设计，完善应统尽统、协同高效、各司其职的建设模式

1.加强总结评估，切实理顺体制机制问题

建议东莞市及时对 2019-2021 年度数字政府建设项目进行全面总结，聚焦建设模式、管理方式、实施成效等关键点，系统提炼项目推进中好的经验做法，深入查摆存在的主要问题，研究提出优化完善的意见建议，为更好推动下阶段数字政府建设工作夯实基础。建议重点按照“管运分离”的总体要求，及早明确后续运维运行方式，更好发挥好各方主体的功能作用（如充分调动部门的积极性主动性，用好用活专家库和数字集团等专业力量），强化协同机制，借鉴北京、河南等地经验，探索成立本地的“数字政府”研究院或利用其他省市已有的优秀智库，为“数字政府”建设提供方案设计、专业研究、战略智库、人员培训等方面支持。同时，健全市镇联动的数字政府建设运行机制，市级行业主管部门和市政数局对重点行业应用进行统筹规划，并支持各部门、镇街（园区）开展示范试点建设，形成一批可复制推广的特色业务应用。各部门、镇街（园区）充分依托市数字政府建设的“云网数”基础设施和公共支撑能力，按照省市统一架构，推进业务应用按需构建、敏捷部署和快速迭代，提升数字政府整体建设水平。

2.完善总包建设模式，着力构建开放共赢生态

建议对比分析国内其他先进省市（如广东、浙江、贵州、福建，或北京、上海、广州、深圳、佛山等）的数字政府改

革工作，结合东莞过去三年采用总包模式的经验教训及我省数字政府改革工作要求，进一步梳理总包模式的优点及存在的不足，明确后续建设运营及管理模式和各部门权责分工。建议优化数字政府的立项、运维、运营和监管流程，可考虑将数字政府建设项目按照按项目类型进行划分，由国内优质企业承担基础设施、公共支撑平台的建设和运营，充分发挥大企业的技术优势和技术力量，确保继续在顶层设计方面保持统筹力度和统一规划，推进基础设施和公共支撑平台的集约化建设，打破全市不同部门之间的技术壁垒和数据孤岛，推进数字政府的流程再造和数据治理等工作。对于专业类系统的建设和运营，建议可由具体部门承担一定的决策权，一方面充分发挥各部门的主观能动性、积极性推动部门创新，另一方面避免造成垄断促进本地企业健康发展。建议本着政企合作和开放共赢的原则，进一步发挥“数字政府”生态联盟作用，形成独立于建设及运营的第三方开放型和创新型数字生态圈，推动各项标准规范和评价体系的优化和实施。建议优化项目建设管理办法和制度规范，明确细化责任条款和项目履约验收标准要求，同时建立公开透明的供应商选择标准、流程和考核机制，以标准符合性和技术能力作为供应商选择的条件，避免各方私自设立供应商选择壁垒，建立公平公正的供应商考核和监管机制，保障市场竞争公平性。建议建立公开透明的预算定价机制，参照省政务信息化预算编制标准，结合东莞市实际建立基础设施、软件开发、运维和运营服务、第三方服务等预算编制参考标准，防止随意抬价或

压价，促进生态发展。

3.出台新的主体性政策文件，更好指导下阶段工作开展

建议对标《关于加强数字政府建设的指导意见》《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》《东莞市数字政府改革建设“十四五”规划》等文件决策部署，充分吸取项目已有经验教训，及时出台新一轮数字政府建设项目的实施方案、总体规划、行动计划等主体性政策文件，提前谋划、精心组织开展全市未来一段时间内的建设规划，特别是要加强主体政策文件的前瞻性、针对性、有效性。明确细化纳入数字政府建设项目的范围和标准，按照应统尽统的原则，将分散在各镇街、各部门的新增需求纳入数字政府建设项目统一管理，推动共性信息化需求集约建设和共享复用，指导各镇街（园区）开展数字政府建设与管理相关工作。推动各镇街、各部门同步制定数字政府建设配套规划，由市政数局、市发改局、市财政局联合审批确认，今后镇街和部门未在其规划中的新增项目原则上不予立项，上级新部署的任务等特殊情况除外。建立健全数字政府项目管理、公共数据管理、公共数据开放管理等配套政策和制度，结合业务发展需求，及时修订有关政策法规和标准规范，确保政策适用性和有效性，为数字政府发展营造良好的政策环境。

（二）进一步细化项目实施流程，打造全链条、闭环式的推进机制

1.把好四道管理关口，提高项目质量控制水平

建议把好数字政府建设项目的需求关、技术关、造价关、

质量关等四道管理关口。严把需求关，严格控制新增计划外临时交办的建设任务，进一步优化项目设计，兼顾共性需求与个性需求，坚持整体推进，同时又充分考虑各部门特殊需求，避免重复建设和“一刀切”。严把技术关，建立项目动态调整机制，重新梳理已完成项目，审视尚未开展的项目该调整的尽快调整，该整合的科学整合。严把造价关，依托设计、监理、法务、内审等专业力量，做好项目梳理和资金统筹计划强化项目建设的原则性和规则性。严把质量关，加强对项目质量和计划的预控管理、过程管理等全流程管控，探索建立项目建设过程评分机制，同时构筑项目实施过程中的应急响应机制，有序对接和适应新政策新变化。

2.健全监督检查机制，确保项目有序推进

建议充分发挥市“数字政府”改革建设工作领导小组的重要作用，落实《东莞市“数字政府”电子政务项目实施方案》明确的责任分工，加大督办力度，将数字政府建设工作进度作为部门考核的重要内容落到实处。建立健全相关规划、计划的日常检查和通报机制，定期对建设滞后项目、突出问题进行通报，督促落后单位加紧整改提升、查漏补缺，同步建立有问题、有时间、有整改举措、有整改成效的详实工作台账，确保形成工作闭环。统筹做好数字政府建设运营的监督管理，对照建设合同、任务书等工作要求，强化规划任务实施的跟踪分析和监督检查，重点督促承建公司及时整改任务滞后、质量不达标等问题，要建立专门的问题及其整改台账，相关情况应作为后续是否继续委托项目的重要依据。建

立健全绩效考核体系和表彰奖励机制，落实评估督查制度，对工作落实不力的单位予以通报，督促各部门、镇街（园区）主动担当作为，确保数字政府建设各项工作顺利推进。

3.建立配套标准体系，支撑各领域广泛应用

建议东莞市结合国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》有关部署要求，建立健全“云数网”数字基础实施、公共支撑标准、运行管理、系统整合共享、共性办公应用、政务应用等关键标准，推动构建多维标准规范体系。加大数字政府标准推广执行力度，建立评估验证机制，提升应用水平，以标准化促进数字政府建设规范化。同时，结合本地特色，建立健全数字政府项目管理相关政策和制度，重点明确细化项目购买服务方式、组织实施流程、监督检查机制等具体内容及工作标准，有效规范和指引数字政府建设项目有序推进。

（三）进一步强化预算绩效管理，建成全方位、全过程、全覆盖的管理体系

1.围绕可持续性科学编制项目预算

数字政府建设项目预算标准的编制，在国内仍处于探索阶段，特别是以购买服务方式开展的信息化项目建设预算标准，可参照的范本或可借鉴的经验较少。建议东莞市在《省级政务信息化服务预算编制规范和标准（试行）》的基础上，聚焦解决项目建设过程中缺乏科学标准依据、难以合理地评估项目规模和服务费用等问题，结合本地数字政府建设工作特点，根据服务类别、服务内容、性能要求等，以具体服务

使用量为核算依据，建立政务信息化服务预算标准体系，将购买服务提供的技术含量、服务响应、质量效果作为重要条件来设计预算支出标准，确保资金安排有法可依、有据可查、成本可控，并加快明晰项目后续运维边界、费用标准及其预算保障等当前亟需解决的问题。建议结合近年来数字政府建设项目经验，系统收集梳理确认“十四五”期间本地数字政府建设项目需求，研究形成相对具象化的建设需求清单，同步明确细化相关需求的投资概算，形成数字政府建设资金“总盘子”（如有必要可细分各年度资金“总盘子”），今后新的信息化需求原则应在需求清单中，并从既定的资金“总盘子”列支。如需求资金超出“总盘子”，则应按照严控总量、支持重点的原则，确定需要优先安排的项目。建议建立财政资金、国企资本、社会资本等多元化资金投入机制，完善资金分级投入管理，提升资金审核的科学性、合理性，优先保障重点领域和重大项目的建设和运营，强化对资金使用过程的动态监控。引导社会力量参与数字政府建设，逐步加大向社会购买服务力度，充分发挥企业动能和市场机制推动作用，切实增强数字政府建设活力。

2.围绕刚性约束合理设置项目绩效指标体系

建议数字政府建设项目在绩效指标体系设置方面，要处理好“总”和“分”的关系，具体包括两个维度：一方面，三年规划期内应科学设置整个建设项目明确的总体绩效目标、分年度绩效目标以及绩效指标体系；另一方面，每个子项目也应根据项目实施周期科学设置总体绩效目标、分年度

绩效目标以及及绩效指标体系，且需与整个数字政府建设项目的绩效指标体系有较强的逻辑关联和对应关系。同时，市政数局要联合市财政局加强对项目绩效指标体系的审核把关，重点审核绩效目标在完整性、相关性、重要性、可行性、可衡量性方面是否符合要求，是否已设置本行业、本领域、各层次的核心绩效指标。建议在预算审批就要求相关单位同步提供，结合预算审批同步审核，并在项目可行性研究报告、初步设计方案审查、组织实施、竣工验收等各个环节，将项目绩效目标及其实现情况作为重要审查内容，确保项目绩效目标与总体规划、行动计划等主体性政策有机衔接、同步落实。

3.围绕绩效目标加强事中事后绩效评价

建议项目各方主体深入贯彻落实中央和省关于全面实施预算绩效管理的有关要求，坚持结果导向，进一步改变重投入轻管理、重支出轻绩效的意识，将数字政府建设项目全面纳入绩效管理，强化项目绩效运行跟踪监控工作和项目绩效评价工作，实施过程要对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，确保绩效目标如期保质保量实现。明确细化、压紧压实相关单位的主体责任，推动建立项目绩效管理工作机制，强化建设责任和绩效责任“双约束”。加快建立项目绩效评价结果应用机制，对绩效好的项目优先保障，对绩效一般的项目要督促改进，对低效无效资金一律削减或取消。

（四）进一步深化改革工作成效，树牢人民至上、体验至上的效益导向

1.推动规划层面更加注重效益导向

政务信息化项目能否取得成效，关键在于项目规划的前瞻性、合理性、针对性。建议东莞市践行人民至上理念，在各类规划文件，更加注重效益导向，全面深入调研并收集掌握部门、基层、群众的需求，系统梳理当前和未来一段时间内，本地数字政府建设在哪些环节还存在哪些突出的矛盾，需要重点解决的哪些问题，特别是人民群众反映比较集中的办事难、办事慢、办事繁等问题。坚持问题导向与结果导向相结合，更好统筹全市数字政府建设项目各类规划，重点聚焦与重大民生工程密切相关的信息化项目，加大相关方面的支持力度，同时还要注重在建设内容、建设目标等方面更加明确细化可量化可衡量的相关经济社会效益目标，确保能够清晰指引部门、项目设计单位等各方对标对表执行，强化制度层面的刚性约束。

2.推动项目立项更加注重效益导向

建议东莞市着力扭转重技术偏产出的管理观念，在项目立项环节，同步编制项目预期产出的经济、社会、可持续影响、满意度等各方面效益目标，将其纳为必审内容，明确细化相关审核内容的标准（比如各个子类提出的目标不得少于多少条，可量化的目标不得少于多少条等），并将审核确认的效益目标作为项目设计必须响应的内容。同时竣工验收环节也应重点关注和审核项目设计阶段确定的效益目标，明确

要求相关内容必须在验收报告予以重点体现，达不到预期成效的不予验收通过，确保从相关项目的源头和收官环节都能够更好保障项目的建成效果，着力提升项目建成后的人民群众幸福感、获得感、体验感。

3.推动绩效评价更加注重效益导向

建议东莞市要充分用好绩效评价这个重要抓手，紧扣项目立项阶段确认的效益目标，作为“双监控”和事中事后评价的重要考核内容加强全流程监管管理，切实提高政务信息化项目建设效益和财政资金使用效率，着力打造信息化项目建设、使用、管理新生态。同时，加强项目事后的经验总结与成效跟踪，探索开展数字政府建设项目后评价、项目建成后满意度调查等，全面客观总结数字政府建设项目的产出效益，并将相关成果作为评先评优、绩效考核、目标管理、城市信息化发展规划以及政府投资信息化建设项目审批与建设管理的重要参考。