玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目

绩效再评价报告

委托单位名称：玉溪市财政局（章）

评审机构名称：华昆工程管理咨询有限公司（章）

报告编号：YXSCZJ2019008

项目评审起止时间:2019年7月6日至2019年9月30日

评审报告出具时间:

**目 录**

**[摘 要](#_Toc16233_WPSOffice_Level1)** **[1](#_Toc16233_WPSOffice_Level1)**

**[一、基本情况](#_Toc28643_WPSOffice_Level1)** **[1](#_Toc28643_WPSOffice_Level1)**

[（一）项目设立背景](#_Toc2508_WPSOffice_Level2) [1](#_Toc2508_WPSOffice_Level2)

[（二）项目目的、依据](#_Toc32078_WPSOffice_Level2) [1](#_Toc32078_WPSOffice_Level2)

[（三）资金安排情况及使用情况](#_Toc29239_WPSOffice_Level2) [2](#_Toc29239_WPSOffice_Level2)

[（四）实施内容](#_Toc25243_WPSOffice_Level2) [2](#_Toc25243_WPSOffice_Level2)

[（五）绩效目标设立情况](#_Toc11206_WPSOffice_Level2) [2](#_Toc11206_WPSOffice_Level2)

[（六）组织管理情况](#_Toc10803_WPSOffice_Level2) [3](#_Toc10803_WPSOffice_Level2)

**[二、绩效自评情况](#_Toc12173_WPSOffice_Level1)** **[4](#_Toc12173_WPSOffice_Level1)**

[（一）绩效自评概述](#_Toc26191_WPSOffice_Level2) [4](#_Toc26191_WPSOffice_Level2)

[（二）绩效自评结论](#_Toc31814_WPSOffice_Level2) [4](#_Toc31814_WPSOffice_Level2)

[（三）自评结论评价](#_Toc18990_WPSOffice_Level2) [5](#_Toc18990_WPSOffice_Level2)

**[三、绩效再评价组织情况](#_Toc2508_WPSOffice_Level1)** **[5](#_Toc2508_WPSOffice_Level1)**

[（一）绩效再评价依据](#_Toc9473_WPSOffice_Level2) [5](#_Toc9473_WPSOffice_Level2)

[（二）绩效再评价方法](#_Toc11031_WPSOffice_Level2) [6](#_Toc11031_WPSOffice_Level2)

[（三）绩效再评价指标体系](#_Toc26778_WPSOffice_Level2) [7](#_Toc26778_WPSOffice_Level2)

[（四）绩效再评价抽样](#_Toc18030_WPSOffice_Level2) [8](#_Toc18030_WPSOffice_Level2)

**[四、绩效再评价结论](#_Toc32078_WPSOffice_Level1)** **[9](#_Toc32078_WPSOffice_Level1)**

[（一）绩效再评价综合结论](#_Toc6342_WPSOffice_Level2) [9](#_Toc6342_WPSOffice_Level2)

[（二）绩效目标实现情况](#_Toc4470_WPSOffice_Level2) [10](#_Toc4470_WPSOffice_Level2)

[（三）绩效自评与再评价差异分析](#_Toc32432_WPSOffice_Level2) [12](#_Toc32432_WPSOffice_Level2)

**[五、绩效再评价情况分析](#_Toc29239_WPSOffice_Level1)** **[13](#_Toc29239_WPSOffice_Level1)**

[（一）投入情况分析](#_Toc32209_WPSOffice_Level2) [13](#_Toc32209_WPSOffice_Level2)

[（二）过程情况分析](#_Toc1524_WPSOffice_Level2) [14](#_Toc1524_WPSOffice_Level2)

[（三）产出情况分析](#_Toc3878_WPSOffice_Level2) [15](#_Toc3878_WPSOffice_Level2)

[（四）效果情况分析](#_Toc14381_WPSOffice_Level2) [17](#_Toc14381_WPSOffice_Level2)

**[六、工程项目审核情况](#_Toc25243_WPSOffice_Level1)** **[18](#_Toc25243_WPSOffice_Level1)**

**[七、存在问题及原因分析](#_Toc11206_WPSOffice_Level1)** **[20](#_Toc11206_WPSOffice_Level1)**

**[八、建议](#_Toc10803_WPSOffice_Level1)** **[22](#_Toc10803_WPSOffice_Level1)**

[（一）制度先行，压实责任](#_Toc11125_WPSOffice_Level2) [22](#_Toc11125_WPSOffice_Level2)

[（二）加强项目前期工作，保障项目实施效果](#_Toc21098_WPSOffice_Level2) [22](#_Toc21098_WPSOffice_Level2)

[（三）强化过程管理，规范项目实施](#_Toc13347_WPSOffice_Level2) [22](#_Toc13347_WPSOffice_Level2)

[（四）强化预算绩效管理意识，提高预算绩效管理水平](#_Toc2716_WPSOffice_Level2) [23](#_Toc2716_WPSOffice_Level2)

摘 要

一、基本情况

根据《红塔区稳增长及重点项目建设汇报会议纪要》（2017年第99期）精神，为进一步优化城乡面貌，增加城市色彩，切实提高城乡环境的质量和品味，打造特色鲜明，生态自然的“花城”景观，建设生态宜居幸福玉溪，于2017年设立了玉溪市中心城区“花城”景观建设项目。该项目分为四个标段实施。截止评价日，一、二、三标段项目已实施完成并通过初验，目前工程施工还剩一个标段未完成。

二、绩效再评价结论

玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目绩效再评价得分62.10分，评价等级为“中”。

三、资金安排及使用情况

玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目市级补助资金安排2000万元，高新区配套到位资金526万元，共计2526万元。项目实际使用资金2040万元，资金使用率为80.76%。

四、项目存在问题

（一）项目组织实施不明确、制度保障不到位

评价中，无具体的文件明确项目组织实施各方职责，项目分工不够明确，实际实施过程中各方责任不清晰。由于缺乏有效的制度保障、完善的项目组织管理，导致各方在项目建设中的主要责任不明确，资金到位不及时，建设过程中的协同机制执行不到位。

（二）前期工作不充分，资金缺口大、项目滞后

目前为止项目总投资约9000万元，到位资金无法足额支付已完工项目的工程款，2018年县（区）级配套资金仅到位39.45%，截止评价日，项目缺口资金高达807.33万元；项目进度方面，文件要求50天的工期，实际工期超出原定工期成几何倍数，截止评价日，项目实施工期已达577天，但项目完成率仅为75%；实际项目建设效果与“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的建设目标差距甚远。

（三）建成内容与批复相差较大，过程管理不尽规范

截止评价日，项目四个标段中仍有一个标段未实施，且完成的三个标段中建成内容与批复内容差距较大，包括建设的类别、数量等，如批复中护栏容器、中央隔离栏未实施。

（四）预算绩效管理水平有待提高

项目绩效管理水平不高，主要表现在以下几个方面：一是项目资金申请中没有配套相应绩效目标，对项目建成后所需达到的产出、效果不明确；二是项目宏观目标与资金量不匹配，项目批复资金仅能满足项目实施完成，要想达到“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的“花城”景观效果需要大量后续维护及管养工作；三是未严格按照要求开展绩效自评工作，自评报告得分为满分与项目实施实际情况不相符，且未及时上报项目自评报告。

五、建议

（一）制度先行，压实责任

（二）加强项目前期工作，保障项目实施效果

（三）强化过程管理，规范项目实施

（四）强化预算绩效管理意识，提高预算绩效管理水平

玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目绩效再评价报告

根据《玉溪市财政局关于开展2019年预算支出绩效再评价工作的通知》（玉财投〔2019〕9号）、《玉溪市财政局关于玉溪市市级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）的通知》（玉财投〔2018〕1号 ）的要求，我公司受玉溪市财政局投资合作中心委托，于2019年7月至2019年9月对玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目开展绩效再评价。现将再评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目设立背景

根据《红塔区稳增长及重点项目建设汇报会议纪要》（2017年第99期）精神，为进一步优化城乡面貌，增加城市色彩，切实提高城乡环境的质量和品味，打造特色鲜明，生态自然的“花城”景观，建设生态宜居幸福玉溪，于2017年设立了玉溪市中心城区“花城”景观建设项目。

（二）项目目的、依据

根据《玉溪市发展和改革委员会关于玉溪市中心城区“花城”景观建设项目实施方案的批复》（玉发改投资〔2017〕553号）文件，按照市委、市政府的工作要求，由红塔区人民政府牵头，红塔区城市管理局（以下简称“区城管局”）组织实施，对玉溪市中心城区开展“花城”景观建设。在做好市普遍绿化的基础上，发动社会广泛参与，坚持高起点规划、高水平建设、高标准管理；坚持规划指导，市区联动，建管并举。通过花乔木、花灌木、地被、藤本、彩叶植物、时令花卉合理搭配，营造出“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的“花城”景观。

（三）资金安排情况及使用情况

玉溪市中心城区“花城”景观建设项目概算批复总投资为14108万元，2018年市级财政补助红塔区2000万元，用于中心城区的景观绿化建设。

2018年9月12日，《玉溪市财政局关于下达2018年“花城”景观建设项目市级补助资金的通知》（玉财建〔2018〕163号）下达市级补助资金1000万元至红塔区财政局。2018年11月13日，《玉溪市财政局关于下达2018年“花城”景观建设项目市级补助资金的通知》（玉财建〔2018〕201号）下达市级补助资金1000万元至红塔区财政局。

（四）实施内容

本项目建设包括立交及中心城区部分（不含东风路）和黑杨林改造部分。立交及中心城区部分涉及绿地改造面积约95337平方米，道路花容器共计437组，护栏容器共计1737组，中央隔离栏为2415米；黑杨林改造部分计划改造面积71007平方米，栽植常绿乔木3300株，栽植落叶乔木14206株，玉江大道栽植灌木球1431株、栽植地被19697平方米、栽植草坪10816平方米。

（五）绩效目标设立情况

1.项目绩效目标和绩效指标设置情况

评价过程中，通过与项目资金主管部门及项目实施单位的确认，该项目资金使用单位年初申报预算时未提交绩效目标和绩效指标；项目实施主体区城管局于2019年8月19日提交的项目自评报告中未见项目年初设定的绩效目标。

2.绩效再评调整后的绩效目标和绩效指标设置情况

项目审批立项后，35日内完成招标，确定施工、监理和造价单位，50日内完成工程建设任务。如期完成立交及中心城区部分涉及绿地改造面积约95337平方米，道路花容器共计437组，护栏容器共计1737组，中央隔离栏为2415米；如期完成黑杨林改造部分计划改造面积71007平方米，栽植常绿乔木3300株，栽植落叶乔木14206株，玉江大道栽植灌木球1431株、栽植地被19697平方米、栽植草坪10816平方米。改造面积完成率达100%、种植完成率100%、设置增补完成率100%，各项工作验收合格率达100%。通过立交及中心城区部分绿地改造、道路花容器增布、护栏容器增布、中央隔离栏增布等景观建设；对黑杨林实施全面改造，栽植常绿乔木、落叶乔木，玉江大道栽植灌木球、地被、草坪。市中心整体环境明显改善，苗木存活率达95%，建立长期有效的建后景观管养制度，营造出“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的效果，实现创建生态园林城市“增绿、增色、增量、增文化”的目标。

[（六）](#_Toc434746189)组织管理情况

本项目由红塔区人民政府牵头，区城管局组织实施，对玉溪市中心城区进行“花城”景观建设。《中共玉溪市红塔区委办公室 玉溪市红塔区人民政府办公室关于印发<玉溪市中心城区“花城”景观建设实施>的通知》（玉红办通〔2017〕101号）文件中，明确了红塔区“花城”景观项目建设领导小组办公室设在区城管局，小组人员从区城管局、区住建局、市规划局红塔分局、区林业局抽调人员组成。

二、绩效自评情况

（一）绩效自评概述

区城管局按照《玉溪市财政局关于市本级开展2018年预算资金绩效自评的通知》（玉财投〔2019〕8号）的要求，由绿化股牵头，局相关股室、相关事业单位联合成立绩效评价工作组，负责绩效评价的组织管理和实施。区城管局从项目概况、项目绩效目标和绩效指标设定情况、项目实施管理情况、项目绩效自评及评价结果、存在的问题和建议等方面进行项目绩效自评，形成了《玉溪市中心城区“花城”景观建设项目绩效评价自评报告》。

（二）绩效自评结论

区城管局在玉溪市中心城区“花城”景观建设项目绩效评价自评中评分为100分，自评结论为：项目实际下达预算资金2000万元，支出1514万元，结余486万元，执行率为75.7%，该项目分为四个标段实施，一、二、三标段项目已实施完成并通过初验，目前工程施工还剩一个标段未完成。

（三）自评结论评价

项目自评报告中无自评指标体系，项目资金使用单位未对项目实施后的产出和效果进行量化考核，项目自评结论与实际存在偏差。一是自评结论仅对资金使用进度和项目完成整体情况进行了总结，未对项目实施效益和效果开展自评；二是自评分为满分，而项目资金使用率、完成率均未达到100%，其自评结论不尽合理，自评的客观性、完整性有待提升。

三、绩效再评价组织情况

（一）绩效再评价依据

1.《中华人民共和国预算法》（2014年修订）；

2.《玉溪市财政局关于开展2019年预算支出绩效再评价工作的通知》（玉财投〔2019〕9号）；

3.《玉溪市市级财政预算绩效管理暂行办法》（玉财债〔2016〕16号）；

4.《玉溪市财政局关于玉溪市市级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）的通知》（玉财投〔2018〕1号 ）；

5.《玉溪市市级专项资金管理暂行办法》（玉财债〔2017〕13号）；

6.《玉溪市市对下专项转移支付资金绩效管理暂行办法》（玉财债〔2017〕21号）；

7.《玉溪市财政局关于市本级开展2018年预算资金绩效自评的通知》（玉财投〔2019〕8号）；

8.《红塔区稳增长及重点项目建设汇报会议纪要》（2017年第99期）精神；

9.《玉溪市红塔区人民政府关于“花城”景观建设资金补助的请示》（玉红政请〔2017〕53号 ）；

10. <中共玉溪市红塔区委办公室 玉溪市红塔区人民政府办公室关于印发《玉溪市中心城区“花城”景观建设实施》的通知>（玉红办通〔2017〕101号 ）；

11.红塔区中心城区城市管理“十三五”规划（2016-2020年）；

12.其它相关依据文件。

（二）绩效再评价方法

结合该项目特点，主要采用的绩效再评价方法有：资料查阅、政策解读、效益比较分析、实地调研等。具体做法如下：

资料查阅：首先通过全面查阅被评价单位提交的项目相关资料，主要包括项目预算安排、项目管理制度文件、项目资金使用相关凭证、项目实施完成相关统计数据，工作总结、贯彻执行的有关政策文件，项目实施档案资料等。

政策解读：基于该项目属于基础设施建设项目，评价小组对基建项目相关政策进行深入解读学习，在了解大政策、大背景前提基础下结合项目具体情况和地方政策更好地开展绩效再评价工作。

效益对比：该项目实施主要目的在于创建生态园林城市，改善城市环境，再评价过程中，主要通过对项目实施前后效果进行对比，以体现项目实施产生的效益。

实地调研：以座谈会、问卷调查等方式开展实地评价。对照项目实施主要内容，现场查看项目完成情况和工程质量情况；走访社会群众，了解社会群众对“花城”景观建设项目实施的反映、意见和要求。了解社会群众对该项目的知晓情况、社会群众居住环境改善情况。

（三）绩效再评价指标体系

1.绩效再评价指标

绩效再评价指标体系共有三级指标，一级指标4个（投入、过程、产出和效果），二级指标11个，三级指标32个。

2.绩效再评价指标分值权重

结合项目的实施背景与绩效目标，通过与相关专业人员开展充分讨论，并征求项目实施主管部门意见，综合判断各级评价指标对实现绩效目标的关键程度为基础，以此确定各评价指标的分值权重。投入指标权重为20%；过程指标权重为25%；产出指标权重为30%；效果指标权重为25%。

3.指标解释

绩效再评价指标体系以项目管理流程所包含的“投入—过程—产出—效果”环节为依据，将绩效再评价指标划分为投入、过程、产出、效果四个方面，作为一级指标，对专项资金进行全面绩效再评价。

在二级指标层面确定了各环节绩效评价的关键因素后，根据二级指标内容和相关标准进一步将其分解为32项具体可操作的三级指标，作为绩效评价指标体系的最基层指标。三级指标更为细化和具体，以项目实施的各环节为设置三级绩效指标的依据，明确对绩效再评价考核的具体内容进行了说明，详情见附件2。

4.评价标准

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到。根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：得分≥90分为“优”；90分＞得分≥75分为“良”；75分＞得分≥60分为“中”；得分＜60分为“差”。

5.数据来源

（1）定量指标数据

定量指标数据主要来源于专项检查、现场踏勘、工程形象进度报告、竣工验收资料、工程结算审核资料等。

（2）定性指标数据

定性指标评价数据主要通过座谈访谈、问卷调查等方式获得。其中涉及全市整体情况的定性数据，由红塔区财政局和区城管局负责提供相关资料予以支撑；抽样数据由中介机构负责通过访谈、问卷调查等方式收集。

（四）绩效再评价抽样

本次绩效再评价从红塔区财政局、区管理局实现管理层级全覆盖。根据各分局所管辖范围、资金分配等综合情况，从涉及本项目的立交及中心城区部分（不含东风路）和黑杨林改造部分作为实地抽样评价点，项目抽样点占总项目数100%，抽样财政资金2000万元，占财政总资金量为100%。

另外，实地调研和再评价中，深入了解项目实施情况及效果，审核工程项目招标投标、工程监理、信息公开、合同管理、现场签证、验收报告、竣工结算、决算等资料并在绩效评价报告中增加工程注册造价师审核意见。

通过与项目实施单位深入沟通，全面了解项目的整体情况，对项目资金分配、实施中存在的问题、管理经验和相关建议进行全面收集，形成点面结合、个别与整体相结合的评价模式，以取得全面而真实有效的信息。

四、绩效再评价结论

（一）绩效再评价综合结论

玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目绩效再评价得分62.10分，评价等级为“中”。一级指标具体得分情况详见下表：

表1：绩效再评价得分情况表

| **一级指标** | **指标分值** | **评价得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 投入 | 20 | 10.06 | 50.30% |
| 过程 | 25 | 17 | 68.00% |
| 产出 | 30 | 18.04 | 60.13% |
| 效果 | 25 | 17 | 68.00% |
| **合 计** | **100** | **62.10** | **62.10%** |

综合评价结论:2018年玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目总体实施情况一般。项目实施前编制了初步设计及投资概算，制定了相应的工程项目管理制度及资金管理办法，项目执行法人、招标投标、工程监理、信息公开、合同管理等五项制度；实施过程中区城管局派出工程人员监管，项目宣传到位、档案管理规范、会计核算规范。但同时也存在以下问题：项目责任主体不明确，前期准备工作不充分，未编制项目建议书及可行性研究报告；项目未设置相应的绩效目标和清晰、细化、可衡量的绩效指标；专项资金监管不到位；资金到位不及时，配套资金未到位，资金使用不规范；项目进度滞后，整个中心城区整体环境改善与预期目标存在一定差距。

（二）绩效目标实现情况

根据再评价情况，玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目绩效目标基本达成，15项具体绩效指标中有4项指标实现预期目标，8项指标未完全实现预期目标，3项指标未完成预期目标。具体完成情况详见表2。

表2：年初绩效指标完成情况表

| **绩效指标名称** | | | **指标值** | **指标实现情况** | **完成情况说明** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** |
| 产出指标 | 数量指标 | 资金使用率 | 100% | 未完成 | 项目实际到位资金2526万元（含高新区配套资金526万元），实际使用资金2040万元，资金使用率为80.76% |
| 产出指标 | 数量指标 | 绿地改造面积完成率 | 100% | 部分完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。 |
| 产出指标 | 数量指标 | 乔木种植完成率 | 100% | 部分完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。 |
| 产出指标 | 数量指标 | 灌木种植完成率 | 100% | 部分完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。 |
| 产出指标 | 数量指标 | 地被及花卉种植完成率 | 100% | 部分完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。 |
| 产出指标 | 数量指标 | 道路花容器设置完成率 | 100% | 部分完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。 |
| 产出指标 | 质量指标 | 项目验收合格率 | 100% | 完成 | 项目总的包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验并全部验收合格 |
| 产出指标 | 时效指标 | 项目完成及时率 | 100% | 未完成 | 按照<中共玉溪市红塔区委办公室 玉溪市红塔区人民政府办公室关于印发《玉溪市中心城区“花城”景观建设实施》的通知>（玉红办通〔2017〕101号 ）文要求：市发改委审批立项后，35日内完成确定施工、监理和造价单位，50日内完成工程建设任务。本项目总的包含四个标段，均未在规定时间内实施完成。 |
| 产出指标 | 成本指标 | 苗木成本合理性 | 苗木选用经过价格对比  ，是否符合市场价格 | 完成 | 苗木价格经建设、施工、监理、造价、定额站五方认价。 |
| 产出指标 | 投资成本控制率 | 投资成本控制率≤100% | 完成 | 项目投资成本未超预算批复资金 |
| 效果指标 | 社会效益指标 | 安全文明施工 | 项目施工现场是否设置了“五牌一图”；  项目四周是否设置了围挡，围挡稳固、整洁、美观；  项目现场的建筑材料、建筑垃圾、渣土是否乱堆乱放。  项目实施过程是否有安全事故发生。 | 部分完成 | 部分施工现场未设置围挡 |
| 效果指标 | 整体环境改善情况 | 中心市区环境是否得到改善，实现“日日有花开、月月有特色、季季有变化”景观 | 部分完成 | 经对比前后的照片及现场实地勘察，整体环境有一定改善，但花卉及草坪部分死亡、栽种稀疏，未充分实现“日日有花开、月月有特色、季季有变化”景观 |
| 效果指标 | 可持续影响指标 | 苗木存活率 | 苗木存活率≥95% | 部分完成 | 根据现场踏勘及工作记录存在部分死亡苗木未及时更换 |
| 效果指标 | 绿化后续管护 | 项目制定相应的管护实施办法；  定期对项目实施内容进行管护。 | 完成 | 制定了相应的管护实施办法，根据工作记录，定期对绿化工程进行管护 |
| 效果指标 | 满意度指标 | 社会群众满意度 | 满意度达到90% | 未完成 | 根据实地评价，满意度评价为76.00% |

（三）绩效自评与再评价差异分析

1.评价体系存在差异

区城管局2018年自评时未建立完整的评价指标体系；自评仅从已实施标段的项目管理方面进行，不满足“目标引领、结果导向”的绩效管理思想，本次绩效再评价依据红塔区中心城区城市管理“十三五”规划、玉溪市中心城区“花城”景观建设实施方案等，制定了再评价指标体系，从投入、过程、产出和效果四个维度，对项目开展全面绩效再评价。

2.评价程序存在差异

自评报告以项目建设情况报告的方式呈现，自评报告得分为满分与项目实施实际情况不相符，再评价对相关数据进行了实地抽样核实与评价。

3.评价内容和标准有差异

区城管局绩效自评仅设置了共性指标。再评价按投入指标权重占20%，过程指标权重占25%，产出指标权重占30%，效果指标权重25%。对各项指标进行了分值权重配置，考虑具体项目实现情况进行打分。

五、绩效再评价情况分析

（一）投入情况分析

此项综合评价满分为20分，实际得分10.06分（占该项满分值的50.30%）。

1.项目立项

项目立项指标满分9分，综合评价得分为3.05分，得分率33.89%。针对项目立项规范性、绩效目标明确性、绩效指标合理性进行评价。

项目编制了初步设计及投资概算文件，未编制项目建议书及可行性研究报告。对批复中“坚持规划指导，市区联动，建管并举。通过花乔木、花灌木、地被、藤本、彩叶植物、时令花卉合理搭配，营造出“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的 ‘花城’景观”总体建设目标的要求落实不到位。项目申报时未设置相应的绩效目标及可量化的绩效指标。

2.资金落实

资金落实指标满分11分，综合评价得分为6.56分，扣4.44分，得分率59.64%。针对市级资金到位率、县（区）级配套资金到位率、市级、县（区）级资金到位及时率进行评价。

市级资金足额到位。县（区）级配套资金到位较差，按照《玉溪市发展和改革委员会关于玉溪市中心城区“花城”景观建设项目实施方案的批复》（玉发改投资〔2017〕553号）中资金来源按市、区财政（含高新区）6:4的比例承担。市级资金到位2000万元，县（区）级配套资金应到位1333.33万元，实际仅高新区财政配套到位526万元，未到位资金807.33万元，配套到位率为39.45%。资金到位及时率为71.28%，且存在跨年度资金拨付的情况。

（二）过程情况分析

此项综合评价满分为25分，实际得分17分（占该项满分值的68%）。

1.项目管理

项目管理指标满分20分，综合评价得分为15分，得分率75%。针对管理制度健全性、项目组织管理、实施程序规范性、项目跟踪监管、宣传到位率、档案管理规范性进行评价。

项目未按时提交自评报告，自评报告内容与玉财投〔2019〕8号的要求不尽相符；管理制度健全，制定了相应的工程项目管理制度和项目资金管理办法。成立了项目建设领导小组，但责任主体不明确。项目实施过程严格执行项目法人、招标投标、工程监理、信息公开、合同管理等五项制度，但项目在实施过程中发生重大变更未报原审批机关批准，未见区委督查室相关检查记录。项目实施单位派出了有相应资质的工程人员监管，宣传到位、档案管理规范。

2.财务管理

财务管理指标满分5分，综合评价得分为2分，得分率40%。从资金使用合规性、会计核算规范性进行评价。

项目会计核算规范但项目资金使用不符合财务管理相关制度规定，2018年该项目由玉溪市财政局下达至红塔区财政局2000万元，截至评价日仍有486万元未拨付至区城管局，区城管局未按合同约定及时支付工程款。

（三）产出情况分析

从综合评价得分情况看，此项综合评价满分为30分，实际得分18.04分（占该项满分值的60.13%）。

1.产出数量

产出数量指标满分19分，综合评价得分9.04分，得分率47.58%。从资金使用率、绿地改造面积完成率、乔木种植完成率、灌木种植完成率、地被及花卉种植完成率、道路花容器设置完成率进行评价。

项目实际到位资金2526万元，实际使用资金2040万元，资金使用率为80.76%。剩余的486万元区城管局无法使用，截止评价日，红塔区财政局仍未拨付至城管局。项目共包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段暂未施工完成。

2.产出时效

产出时效指标满分2分，综合评价得分0分，得分率0.00%。从项目完成及时率进行评价。

按照<中共玉溪市红塔区委办公室 玉溪市红塔区人民政府办公室关于印发《玉溪市中心城区“花城”景观建设实施》的通知>（玉红办通〔2017〕101号 ）规定，市发改委审批立项后，35日内完成确定施工、监理和造价单位，50日内完成工程建设任务。项目包含四个标段，截止2019年7月31日仅三个标段完成初验，四标段尚未实施完成，未在规定时间内实施完成。

3.产出质量

产出质量指标满分3分，从项目验收合格率进行评价。此项综合评价得分3分，得分率100%。

项目实施完成后，区城管局组织区林业局、监理单位、施工单位、设计单位对项目开展初验，截止2019年7月31日三个标段完成初验，验收合格率均为100%。

4.产出成本

产出成本指标满分6分，综合评价得分6分，得分率100%。从苗木成本合理性、投资成本控制率进行评价。

区城管局组织施工单位、监理单位、造价单位进行市场询价，并将询价记录与玉溪市定额站进行沟通，最终形成了五方签章认可的《主要材料（设备）定价表》。项目批复概算总投资为14108万元，截至目前项目未超预算批复。

（四）效果情况分析

从综合评价得分情况看，此项综合评价满分为25分，实际得分17分（占该项满分值的68.00%）。

1.社会效益

社会效益指标满分10分，综合评价得分6分，得分率60%。从安全文明施工、整体环境改善情况进行评价。

项目施工现场设置了“五牌一图”，部分施工现场未设置围挡，项目现场的建筑材料、建筑垃圾、渣土未乱堆乱放，施工过程中未发生安全事故。环境有一定改善，但花卉及草坪部分死亡、栽种稀疏，未充分实现“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的景观建设目标。

2.可持续影响

可持续影响指标满分10分，综合评价得分8分，得分率80%。从苗木存活率、绿化后续管养进行评价。

根据施工单位《苗木管养工作记录》显示，苗木存在部分死亡情况，我方实地评价过程中也对项目进行实地踏勘，存在部分花卉及草坪死亡、栽种稀疏，未对这些苗木进行及时更换。项目制定了相应的管护实施办法，并定期对栽种的苗木进行管养。

3.服务对象满意度

本次再评价累计发放50份问卷调查表，回收50份有效问卷。根据问卷结果显示玉溪市中心城区“花城”景观建设市级补助资金项目的满意程度为76%。社会群众对苗木存活率、整体城市环境改善满意度一般。

六、工程项目审核情况

玉溪市中心城区“花城”景观建设项目采用EPC（设计-采购-施工总承包）模式施工。项目建设单位为玉溪市红塔区城市管理局（以下简称“区城管局”），区城管局委托云南惟诚工程招标代理有限公司进行本项目的招标代理服务，包括工程招标（EPC）、监理招标、全过程造价咨询招标等本项目所包含的所有招标代理服务。本次工程采用公开招标方式分为四个标段进行招标，分别为：一标段红塔区昆玉高速及玉江高速绿化景观改造，二标段红塔区辖区绿化景观改造，三标段为高新区辖区绿化景观改造，四标段为红塔区辖区四个立交绿化景观改造。中标单位分别为云南中云园林工程有限公司、云南生源环境技术有限公司、云南地标环境建设工程有限公司、云南能投水保环保建设工程有限公司。项目监理第一次采用公开招标方式，但截止投标书递交时间，递交投标文件的投标人不足三家，本次招标失败，后采用邀请招标方式确定了玉溪世纪永立建设监理有限公司为本项目监理。 项目全过程造价咨询为昆明和信工程造价咨询有限公司。项目工期要求为2018年2月10日完成施工任务（签订合同后开始计算，设计工期不得超过15个日历天）。初验结束后一年的管护期。

通过项目组的实地评价发现，项目严格执行项目法人、招标投标、工程监理、信息公开、合同管理等五项制度，施工单位在项目实施过程中制定详细的施工组织设计，保障项目正常有序的进行，但项目实施过程存在以下问题：

一是截至项目评价日，该项目完成一、二、三标段初验。一标段项目开工日期为2018年1月1日，项目竣工日期为2018年5月25日；二标段项目开工日期为2018年1月4日，项目竣工日期为2018年11月10日；三标段一期项目开工日期为2018年1月4日，项目竣工日期为2018年9月20日；三标段二期项目开工日期为2018年10月1日，项目竣工日期为2019年1月20日；四标段至今尚未施工完成。依据各标段工程施工合同签订工期，项目施工工期滞后，区城管局回复为项目建设过程中，因施工设计方案变更等客观问题所导致。

二是项目施工合同条款约定不尽完善。依据《玉溪市中心城区“花城”景观建设专题会议纪要》第82期第四条，工程建设过程中取费计价办法执行2013市政定额标准，主材单价采用工程当月《玉溪工程建设标准造价》的指导价，指导价中没有的，由造价单位、招标人、中标施工单位、监理单位四方依据市场情况在采购现场共同认定。此项内容未在施工合同内体现。

三是工程结算审核滞后。一、二、三标段均已在2019年1月20日前竣工，但截止评价日仍未有任何一个标段完成工程结算审核并出具审核报告。

七、存在问题及原因分析

（一）项目组织实施不明确、制度保障不到位

评价中，无具体的文件明确项目组织实施各方职责，项目分工不够明确，实际实施过程中各方责任不清晰。红塔区“花城”景观项目建设涉及多单位协同配合，如区城管局、区财政局、区住建局、市规划局红塔分局、区林业局等，按照市委、市政府的工作要求，由红塔区人民政府牵头，区城管局组织实施。但项目实施过程中主要材料认价表，建设单位盖章为玉溪市红塔区林业局；截至评价日区城管局仍未使用市级资金486万元，导致项目工程款不能按合同约定及时支付。由于缺乏有效的制度保障、完善的项目组织管理，导致各方在项目建设中的主要责任不明确，资金到位不及时，建设过程中的协同机制执行不到位。

（二）前期工作不充分，资金缺口大、项目滞后

目前为止项目总投资约9000万元，到位资金无法足额支付已完工项目的工程款，2018年县（区）级配套资金仅到位39.45%，截止评价日，项目缺口资金高达807.33万元；项目进度方面，文件要求50天的工期，实际工期超出原定工期成几何倍数，截止评价日，项目实施工期已达577天，但项目完成率仅为75%；实际项目建设效果与“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的建设目标差距甚远。项目前期工作准备不充分，项目实施计划与预期目标存在脱节，是导致项目实施进度滞后、资金缺口大的主要原因。根据《政府投资条例》第九条，政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书[[1]](#footnote-0)、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。通过实地评价发现，本项目未编制项目建议书及可行性研究报告，仅编制项目的初步设计及投资概算；项目实施前，项目实施方案完整性，实施进度安排科学性，资金筹措合理性是项目顺利开展的基础条件，但该项目此类保障机制均不够完善。

（三）建成内容与批复相差较大，过程管理不尽规范

截止评价日，项目四个标段中仍有一个标段未实施，且完成的三个标段中建成内容与批复内容差距较大，包括建设的类别、数量等，如批复中护栏容器、中央隔离栏未实施。并且这类变更没有相应的变更手续，不符合《政府投资条例》中第二十一条“政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他有关部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批”之规定。项目建设过程管理不够规范，对项目总投资控制、建设目标、实施效果等方面产生不良影响。

（四）预算绩效管理水平有待提高

项目绩效管理水平不高，主要表现在以下几个方面：一是项目资金申请中没有配套相应绩效目标，对项目建成后所需达到的产出、效果不明确；二是项目宏观目标与资金量不匹配，项目批复资金仅能满足项目实施完成，要想达到“日日有花开、月月有特色、季季有变化”的“花城”景观效果需要大量后续维护及管养工作；三是未严格按照要求开展绩效自评工作，自评报告得分为满分与项目实施实际情况不相符，且未及时上报项目自评报告。

八、建议

（一）制度先行，压实责任

项目建设仍有一个标段刚开始施工，项目整体建设资金缺口仍然存在，对于建成管护更是一个长期工作，为满足今后项目建设及管护需求，建设主管部门应根据项目实际情况，结合各单位职能职责建立相关制度，必要时报上级部门审批，明确建设相关方、明确各方职责，压实各方责任，保障项目后续工作顺利开展。

（二）加强项目前期工作，保障项目实施效果

一是针对未实施标段，项目单位应当加强项目的前期工作，保证前期工作深度达到规定的要求，合理评估项目资金来源、实施可行性、项目预期效果等方面；二是针对已实施项目，应尽快明确资金缺口解决方式，保障政府公信力。

（三）强化过程管理，规范项目实施

工作前移，实现科学计划管理，加强可研与初设的衔接，充分发挥各方在项目建设中的核心作用。在项目确定后，对可研阶段的规模、资金等方面重点评审，更多从工程实施角度进行论证，使方案更加可行、可操作，减少实施过程中的不断变更，确因项目建设需求需要变更的应当按规定报批。

（四）强化预算绩效管理意识，提高预算绩效管理水平

在财政收支矛盾突出的现实背景下，部门要提高预算绩效管理意识，切实发挥预算目标引领和结果导向的作用，在资金申请阶段明确项目绩效目标，准确测算预算资金，按照“绩效有目标、测算有标准”的基本原则进行项目立项；部门绩效管理要做到实事求是、贴合实际，结合实际情况进行跟踪管理以及绩效自评，保障项目绩效目标的实现，为社会提供更好的公共服务产品。

附件：1.2019绩效再评价指标体系及评分表；

2.资金情况统计表；

3.问卷调查统计表。

1. 项目建议书主要反映的是项目建设的必要性，可行性研究报告分析的项目的技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件的落实情况。 [↑](#footnote-ref-0)