

绩效跟踪结果报告

项目名称：2018 年普陀区生态专项项目绩效跟踪

项目单位：上海市普陀区绿化和市容管理局

主管单位：上海市普陀区绿化和市容管理局

委托单位：上海市普陀区财政局

评价机构：上海上咨会计师事务所有限公司

二〇一八年十二月

目录

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| 摘要..... | 3 |
| 一、项目基本情况..... | 9 |
| (一) 项目背景及目的..... | 9 |
| (二) 项目起止日期..... | 12 |
| (三) 项目资金情况..... | 13 |
| (四) 项目的主要内容及完成情况..... | 15 |
| 二、绩效目标的核对和确定情况..... | 17 |
| (一) 项目绩效目标设定情况..... | 17 |
| (二) 项目绩效目标核对和确定情况..... | 18 |
| 三、项目组织实施情况..... | 20 |
| (一) 项目组织情况..... | 20 |
| (二) 项目管理情况..... | 20 |
| (三) 项目组织实施的实际情况与目标的差异情况说明..... | 21 |
| 四、项目绩效情况..... | 23 |
| (一) 项目产出目标的实现情况..... | 23 |
| (二) 项目绩效情况分析..... | 23 |
| (三) 项目实际绩效与目标的差异情况, 以及对差异原因的详细说明.... | 23 |
| 五、项目预期目标可实现情况及跟踪结果判定..... | 24 |
| 六、问题、纠偏措施和建议..... | 24 |
| (一) 主要问题..... | 24 |
| (二) 措施建议..... | 26 |
| (三) 纠偏情况..... | 26 |
| 七、其他需要说明的问题..... | 26 |
| 附件 1: 财政项目支出绩效目标和指标修订表..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 2: 绩效跟踪表..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 3: 基础表..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 4: 访谈提纲..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 5: 业务资料..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 6: 图片资料..... | 错误!未定义书签。 |
| 附件 7: 修改对照表..... | 错误!未定义书签。 |

摘要

为了解项目的实施情况和投入产出，受上海市普陀区财政局委托，上海上咨会计师事务所有限公司对普陀区 2018 年生态专项项目实施了绩效跟踪。现将跟踪结果情况概述如下：

一、项目概述

随着全球气候的变化以及科技发展，造成对大自然的过度开发，全球性环境污染和资源缺失，如气候变化、空气雾霾等日趋严重，迫使人类对环境保护越来越关注。23 年前，以改造生态环境和限制城市无序扩张为初衷，上海市借鉴国外经验，开建城市和郊区间的柔性缓冲带——环城绿带。

上海市环城绿带（2004 年后称为“上海市外环生态专项建设工程”）位于上海外环线两侧，规划宽度为 500 米，全长 98 公里，总面积达 6208 公顷。上海环城绿带分为 7 段，涉及浦东新区和闵行、嘉定、宝山、徐汇、长宁、普陀等 7 个区，其中 8 个大型主题公园分布在浦东新区、闵行区和宝山区。普陀区政府、市绿化局于 2005 年上报了普陀区生态专项建设工程项目建议书和普陀区生态专项建设工程可行性研究报告，经上海市发展和改革委员会批复普陀区政府、市绿化局上报的普陀区生态专项建设工程项目的建议书《关于普陀区生态专项建设工程项目建议书的批复》（沪发改城〔2005〕302 号）和可行性研究报告《关于普陀区生态专项建设工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2005〕502 号），同意普陀区生态专项建设内容。2012 年 2 月上海市城乡建设和交通委员会《关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复》（沪建交〔2012〕161 号）中对普陀区生态专项建设工程初步设计批复：长约 3.5 公里，沿外环线 100 米林带外

侧 400 米宽区域，占地总面积约 142.61 公顷，工程施工面积为 67.547 公顷。

普陀区绿化和市容管理局自 2005 年本项目获得上海市建设工程报建表后，开始组织实施建设。普陀区生态专项项目分 3 个标段建设，合同约定的绿化建设面积共计 622,954.00 平方米。其中第 I 标段系于 2008 年经公开招投标方式选定中标单位上海衡元建设工程有限公司实施，I 标段工程已竣工结算，并于 2015 年支付工程尾款。第 II、III 标段系分别于 2012 年、2013 年经公开招投标的方式选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司负责工程建设。截止 2017 年 12 月 31 日，第 II、III 标段基本已经完成工程建设，但尚未办理工程验收和竣工审价。

二、项目资金

普陀区 2018 年生态专项项目批复后的预算金额为 1,500 万元，资金全部来源于普陀区财政。项目单位编制 2018 年预算时未按子项进行细化，经评价小组与普陀区绿化和市容管理局绿化建设科项目负责人初步沟通了解，2018 年项目预算资金主要用于支付普陀区生态专项项目第 II、III 标段的工程款和二类费用。截止 2018 年 9 月 30 日，实际支付第 II 标段的工程款 590 万元，预算执行率为 39.33%。本次项目绩效跟踪评价范围仅包括普陀区绿化和市容管理局 2018 年度拟计划支付的 II 和 III 标段的绿带建设工程款以及二类费用。

三、项目管理与绩效目标完成情况

根据项目的实际情况，评价组对项目产出类指标的“建设工程完成率、竣工验收完成率、工程进度及时率、竣工验收及时率”等指标进行跟踪。根据项目内容，并结合实际情况，截止 9 月 30 日应完成

II、III标段的工程建设，并及时进行竣工验收。在跟踪过程中，评价小组发现，II、III标段尚未办理竣工验收。

四、绩效偏差指标及偏差分析

截止2018年9月30日，项目组经过走访调研、数据收集，普陀区2018年生态专项项目产生偏差的指标有：

投入管理方面：普陀区绿化和市容管理局2018年计划推进剩余地块的建设，没有安排新增建设内容，未制定项目相应的建设工程计划和较为详细的资金使用计划，预算编制不够合理。截止2018年9月30日，实际支付了II标段工程款590万元，预算执行率为39.33%，预算执行有偏差。

项目管理方面：2005年上海市普陀区人民政府、上海市绿化管理局《关于上报普陀区生态专项建设工程项目建议书的函》（普府〔2005〕64号），普陀区生态专项项目计划于2005年启动，2007年基本完成，2010年全部建成。普陀区绿化和市容管理局实际于2008年启动，截止2018年9月30日，尚未办理II、III标段验收、竣工审计等，无法确认准确的绿化面积数量。普陀区生态专项项目的建设启动较晚，工程进度晚于计划实施时间，过程进度控制不够有效。

项目产出方面：根据项目内容，结合实际情况，截止9月30日，应完成II、III标段的工程建设，并及时进行竣工验收。在跟踪过程中，评价小组发现，II、III标段基本已经完成工程建设，但工程进度较为滞后，尚未办理竣工验收。

五、项目预期目标可实现情况及跟踪结果判定

根据2012年上海市绿化和市容管理局同意《上海市城乡建设和交通委员会关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复（沪建交

〔2012〕161号)》的通知(沪绿容〔2012〕52号),工程施工面积为675,470平方米,实际上,上海市普陀区绿化和市容管理局与中标施工单位签订的I、II、III标段合同,约定的绿化面积622,954平方米,截止2018年9月30日,因尚未办理验收、竣工审价等,无法确认准确的绿化面积数量。经评价组与普陀区绿化和市容管理局沟通了解,截止2017年末,基本完成上海市绿化市容局要求的62万平方米普陀区生态专项建设工程的建设任务,普陀区生态专项项目后续的主要内容系对上述建设内容进行工程收尾、结算。截止2018年12月底本项目很可能无法完成II、III标段的工程验收工作,也无法实现设计批复中建设675,470平方米绿化面积的目标。

截止9月30日,普陀区生态专项项目实际支出590万元,均为支付II标段的工程款,预算执行率为39.33%,由于12月很可能无法完成II、III标段的工程验收工作,很可能无法完成项目当年的预算。

六、主要存在的问题和改进措施

(一) 主要问题

1.未针对2018年的预算制定较为详细的资金使用计划

普陀区生态专项项目分三个标段进行绿化建设,截止2017年底,生态专项I标段已经完成竣工审价;第II、III标段,基本已经完成工程建设,但尚未办理竣工审价和工程验收。普陀区绿化和市容管理局2018年计划推进剩余地块的建设,没有安排生态专项工程的新增内容建设,未制定相应的项目建设工程计划和较为详细的资金使用计划。

2.项目启动较晚，工程进度控制不够有效

普陀区绿化和市容管理局自 2005 年本项目获得上海市建设工程报建表后，开始组织实施建设，实际于 2008 年对第 I 标段进行公开招投标，并与中标单位合同约定工程时间为 2008 年 2 月 5 日至 2008 年 5 月 15 日，实际于 2015 年完成验收，支付工程尾款。II 标段于 2012 年公开招投标选定中标单位，2013 年开始实施建设；III 标段于 2013 年组织公开招投标选定中标单位，2016 年开始实施。截止 2018 年 9 月 30 日，II、III 标段尚未完成验收，尚未办理竣工审价和工程验收。无法确认准确的绿化面积数量。

普陀区生态专项项目的建设启动较晚，工程进度晚于计划实施时间，过程进度控制不够有效。

(二) 措施建议

1.加强预算管理，合理安排项目 2019 年度的预算资金

建议预算单位前期加强与相关单位的沟通，落实年度的实施内容。根据实施的具体内容测算年度的绿化建设工程资金及二类费用，并制定资金的使用计划，合理安排 2019 年度项目预算资金。

2.项目单位积极与相关部门协商解决

建议项目单位积极与相关部门沟通，对已经完成建设的工程项目，尽快办理完工验收手续，对尚未开展绿化建设的地块，建议普陀区绿化和市容管理局努力做好各方协调工作，或者申请办理项目变更手续。

(三) 纠偏情况

建议预算单位，针对当年很可能无法执行的预算，及时办理预算调整手续。

七、其他需要说明的问题

普陀区生态专项项目自 2005 年启动至今，历时较长，绿带建设工程进度控制不够有效。针对近年来暂未安排生态专项工程建设的情况，评价小组建议项目单位考虑中止普陀区生态专项的绿带建设，待实施条件成熟后，提请专报至普陀财政局，申请项目资金，再次启动绿带建设工程。

2018年上海市普陀区生态专项项目

绩效跟踪结果报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，完善部门预算的管理，强化预算支出责任，提高财政资金的使用效益，上海上咨会计师事务所有限公司受上海市普陀区财政局的委托，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的规定，对上海市普陀区绿化和市容管理局2018年生态专项项目实施绩效跟踪。经过绩效目标梳理、数据采集、访谈等必要的跟踪程序，采用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景及目的

1.项目简要背景

随着全球气候的变化以及科技发展，造成对大自然的过度开发，全球性环境污染和资源缺失，如气候变化、城市热岛效应加剧、可清洁水源耗竭、空气雾霾等日趋严重，迫使人类对环境保护越来越关注。23年前，以改造生态环境和限制城市无序扩张为初衷，上海市借鉴国外经验，开建城市和郊区间的柔性缓冲带—环城绿带。

环城绿带是指城市规划确定的沿外环线道路两侧一定宽度的绿化用地，是上海市最大的跨世纪生态工程，是上海市环、楔、廊、园、林绿化系统中的重要组成部分，是城市发展合理布局，控制城市无限蔓延，改善城市生态环境，提高人民生活质量，实现城市可持续发展的一项重大举措。自1989年上海市绿化委员会和上海市园林管理局就城市环城绿带的建设进行了战略性的部署和推广实施。

上海市环城绿带（2004年后称为“上海市外环生态专项建设工程”）位于上海外环线两侧，规划宽度为500米，全长98公里，总面积达6208公顷。整个绿化带主要分为三种类型：100米林带、400米绿带和主题公园。形态是以“藤”为主的“长藤结瓜”式，“藤”指的是整个绿化带，即以100米林带和400米绿带为主体的生态防护绿地，为纯林结构；“瓜”指的是围绕着“藤”的8个大型主题公园，即供市民游览的生态休憩绿地，为绿地和配套设施结构。上海环城绿带分为7段，涉及浦东新区和闵行、嘉定、宝山、徐汇、长宁、普陀等7个区，其中8个大型主题公园分布在浦东新区、闵行区和宝山区。

根据上海市外环生态专项建设工程规划，为整治普陀区外环线沿线脏乱差的环境现状，改善城市生态环境，提升市民生活质量，促进普陀区经济社会环境协调发展，普陀区政府、市绿化局于2005年上报了普陀区生态专项建设工程项目建议书和普陀区生态专项建设工程可行性研究报告，经上海市发展和改革委员会批复普陀区政府、市绿化局上报的普陀区生态专项建设工程项目的建议书《关于普陀区生态专项建设工程项目建议书的批复》（沪发改城〔2005〕302号）和可行性研究报告《关于普陀区生态专项建设工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2005〕502号），同意普陀区生态专项建设内容。项目位于桃浦镇，南至沪宁铁路，北至走马塘，长约3.5公里，基本沿外环线100米林带外侧400米宽区域，不包括其中已建绿地，总面积约77.2公顷（以实测为准），分期分块组织项目实施。项目工程内容包括绿化种植以及土方挖填、简易道路铺筑、林中小品等，绿地以外的社会服务、市政交通等项目不在本项目中。普陀区生态专项项目投资估算金额为137,200万元。资金来源于市财政专项资金和普陀

区财政，其中市财政专项资金承担 20,000 万元¹，其余资金由普陀区政府自筹。2012 年 2 月上海市城乡建设和交通委员会《关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复》（沪建交〔2012〕161 号）中对普陀区生态专项建设工程初步设计批复：长约 3.5 公里，沿外环线 100 米林带外侧 400 米宽区域，占地总面积约 142.61 公顷，工程施工面积为 67.547 公顷。

截止 2017 年 12 月 31 日，上海市外环生态专项工程启动建设至今 20 余年来，经历了 100 米绿带一期、二期、400 米绿带、生态专项等四个建设阶段，已建成约 4000 公顷以生态为核心，与自然水系、湿地、田园风光等共同构成具有生态防护、景观观赏、休闲健身、文化娱乐、公共服务、防灾避难等多功能的城市公共绿地。绿带规划范围内，除迪士尼地块 920 公顷外，仍有约 1300 公顷未实施建设，其中上海市外环生态专项工程规划中普陀区建设段的绿化工程面积为 77.2 公顷，2012 年上海市城乡建设和交通委员会《关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复》（沪建交〔2012〕161 号）面积为 67.547 公顷。普陀区施工合同约定绿化建设面积合计为 62.2954 公顷。

普陀区绿化和市容管理局自 2005 年项目获得上海市建设工程报建表后，开始组织实施建设。截止 2018 年 6 月 30 日，普陀区生态专项项目分 3 个标段建设，合同约定的绿化建设面积共计 622,954.00 平方米。其中第 I 标段系于 2008 年经公开招投标方式选定中标单位上海衡元建设工程有限公司实施，I 标段工程已竣工审价，并于 2015

¹上海市发展和改革委员会《上海市发展改革委关于调整普陀区生态专项建设工程是补贴资金的批复》（沪发改城〔2007〕068 号），同意该项目市财政补贴资金由 15,000 万元调整为 20,000 万元。

年支付工程尾款。第 II、III 标段系分别于 2012 年、2013 年经公开招投标的方式选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司负责工程建设。截止 2017 年 12 月 31 日，第 II、III 标段尚未办理工程验收和竣工审价。

根据普陀区生态专项项目建设安排，2018 年普陀区绿化和市容管理局申请当年预算金额 1,500 万元，主要用于支付普陀区生态专项项目 II 和 III 标段的工程款以及二类费用，资金全部来源于区财政。截止 2018 年 9 月 30 日，实际支出 590 万元，预算执行率为 39.33%。本次项目绩效跟踪评价范围仅包括普陀区绿化和市容管理局 2018 年度拟计划支付的 II 和 III 标段的绿带建设工程款以及二类费用。

2.项目目的

通过实施生态专项建设工程项目，建设以景观为特质，以生态防护、社会服务、文化景观、防灾避难等多重为一体的城市景观绿地；建设一条城市与郊区之间的绿色缓冲带，防止中心城市无限蔓延，有利于改善普陀区桃浦镇外环线沿线脏乱差的环境现状；有利于提升环境卫生质量和市容市貌，进一步保护和改善普陀区生态环境，完善城市布局。

（二）项目起止日期

1.普陀区生态专项建设工程起止日期（项目建议书）：2005 年 1 月 1 日—2010 年 12 月 31 日

2.项目年度预算起止日期：2018 年 1 月 1 日—2018 年 12 月 31 日

3.跟踪时段：对普陀区生态专项项目进行2次绩效跟踪，第一次跟踪时段为2018年1月1日至2018年9月30日；第二次跟踪时段为2018年1月1日至2018年12月31日。

4.跟踪范围：2018年度生态专项绿带建设工程II和III标段工程款以及二类费用。

（三）项目资金情况

1.普陀区生态专项建设工程概算资金明细及资金来源

上海市发展和改革委员会文件《关于普陀区生态专项建设工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2005〕502号），普陀区生态工程建设工程总面积77.2公顷，总投资137,200万元。

2012年上海市绿化和市容管理局同意《上海市城乡建设和交通委员会关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复（沪建交〔2012〕161号）》的通知（沪绿容〔2012〕52号），普陀区绿化建设工程施工面积67.547公顷，工程概算总投资为122,527万元，其中：工程建安费6,770万元，其他建设费797万元；预备费378万元。资金来源市财政资金承担15,000万元²，其余由普陀区政府自筹。详见表1：

表1:普陀区生态专项工程项目概算表

单位：万元

| 序号 | 名称 | 项目投资概算金额 |
|----|-------|-------------------|
| 1 | 工程建安费 | 6,770.00 |
| 2 | 其他建设费 | 797.00 |
| 3 | 预备费 | 378.00 |
| 4 | 前期工程费 | 114,582.00 |
| 合计 | | 122,527.00 |

² 上海市发展和改革委员会《上海市发展改革委关于调整普陀区生态专项建设工程是补贴资金的批复》（沪发改城[2007]068号），同意该项目市财政补贴资金由15,000万元调整为20,000万元。

2.2018 年项目预算明细及资金来源

普陀区 2018 年生态专项项目批复后的预算金额为 1,500 万元，资金全部来源于普陀区财政。

项目编制 2018 年预算时未按子项进行细化，经评价小组与普陀区绿化和市容管理局绿化建设科项目负责人初步沟通了解，2018 年项目预算资金主要用于支付普陀区生态专项项目 II、III 标段的工程款和二类费用。详见表 2。

表 2:普陀区 2018 年生态专项项目预算表

单位：万元

| 序号 | 名称 | 2018 年预算金额 | 备注 |
|----|-----------|------------|----|
| 1 | 普陀区生态专项项目 | 1,500.00 | |
| | 合计 | 1,500.00 | |

3.生态专项项目建设合同金额及支付金额

普陀区生态专项项目工程建安费以及其二类费用，合同金额共计 75,064,152.00 元，截止 2017 年 12 月 31 日，实际支付 51,549,503.20 元，如根据合同金额，尚需要支付 21,868,117.80 元。详见表 3：

表 3：普陀生态专项项目建设合同金额及支付金额

金额单位：元

| 序号 | 类别 | 合同金额 | 审定金额 | 截止 2017 年 12 月底已付金额 | 尚需要支付的尾款金额 |
|----|----------------------|----------------------|---------------|----------------------|----------------------|
| 1 | I 标段工程 | 16,083,658.00 | 14,437,127.00 | 14,437,127.00 | 0.00 |
| 2 | II 标段工程 | 47,286,550.00 | | 26,930,183.00 | 20,356,367.00 |
| 3 | III 标段工程 | 6,608,344.00 | | 5,986,953.20 | 621,390.80 |
| | (一) 工程费用 (小计) | 69,978,552.00 | | 47,354,263.20 | 20,977,757.80 |
| 4 | 设计费 | 2,150,000.00 | | 2,150,000.00 | 0.00 |
| 5 | 初步设计评审 | 100,000.00 | | 100,000.00 | 0.00 |
| 6 | 造价咨询 | 1,250,000.00 | | 885,000.00 | 365,000.00 |
| 7 | I 标段工程监理 | 296,200.00 | | 296,200.00 | 0.00 |
| 8 | II 标段工程监理 | 1,106,400.00 | | 663,840.00 | 442,560.00 |
| 9 | III 标段工程监理 | 183,000.00 | | 100,200.00 | 82,800.00 |
| | (二) 二类费用 (小计) | 5,085,600.00 | | 4,195,240.00 | 890,360.00 |
| | 合计 | 75,064,152.00 | | 51,549,503.20 | 21,868,117.80 |

3.项目跟踪期间资金使用情况

截止 2018 年 9 月 30 日，项目实际使用资金 590 万元，总预算执行率为 39.33%。

表 4：截止 2018 年 9 月 30 日项目资金使用情况

单位：万元

| 序号 | 内容 | 1-9 月实际支出 | 预算执行率 |
|----|-----------|-----------|--------|
| 1 | II 标段工程费用 | 590.00 | 39.33% |
| 合计 | | 590.00 | |

4.资金拨付流程

普陀区 2018 年生态专项项目资金拨付采用国库直拨方式。

（四）项目的主要内容及完成情况

1.普陀区生态专项项目建议书实施计划及内容

根据 2005 年上海市普陀区人民政府、上海市绿化管理局《关于上报普陀区生态专项建设工程项目建议书的函》（普府〔2005〕64 号）的实施内容和计划如下：

①实施范围：普陀区生态专项建设工程总面积 77.2 公顷。

②实施计划：2005 年启动建设，计划于 2007 年基本完成，2010 年全部建成。

③项目具体实施责任单位：普陀区桃浦镇人民政府和普陀区绿化管理局共同实施。

2.普陀区生态专项建设工程初步设计的实施内容

根据 2012 年上海市绿化和市容管理局《关于转发上海市城乡建设和交通委员会关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复》的通知（沪绿容〔2012〕52 号）的实施内容：普陀区生态专项建设工程总面积 67.547 公顷，其中，建、构筑物占地 0.17 公顷，道路广场面

积 4.57 公顷，水体面积 5.11 公顷，绿化面积 57.69 公顷，绿地率 93%。工程主要包括绿化种植、土方造型、水系沟通、道路、桥梁、园林小品，以及给排水、电气照明等配套设施。

3.普陀区生态专项项目绿化建设内容及完成情况

普陀区生态专项建设工程自 2008 年开始建设以来至 2017 年底分三标段实施，除无法建设的地段外，基本完成了绿带建设。

I 标段：2008 年经公开招投标方式选定中标单位上海衡元建设工程有限公司负责实施，绿化建设工程面积为 277,470 平方米，项目已竣工验收，并于 2015 年支付工程尾款。

II 标段：2012 年经公开招投标的方式选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司负责工程建设。建设面积为 276,810 平方米，建设内容包括绿化种植、景观小品、电器照明、排水、土方造型、水系沟通及一年的绿化养护。

III 标段：2013 年经公开招投标的方式选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司负责工程建设。建设面积为 68,674 平方米，土建小品三处景点，4m 宽主干道 3,784 平方米，2m 宽生态休闲步道 1,357 平方米，拱桥 2 座，平桥 3 座，水体面积 7,348 平方米。

普陀区绿化和市容管理局 2018 年暂未安排生态专项工程的建设，故未制定项目建设工程计划。经与普陀区绿容局绿化建设科沟通了解，2018 年项目预算资金主要用于支付普陀区生态专项建设工程 II、III 标段的工程款及二类费用，但普陀区绿化和市容管理局未制定较为详细的资金使用计划。

普陀区生态专项绿化建设项目自 2008 年开始分三个标段开始实施。主要通过公开招投标的方式选定实施单位。截止 2018 年 9 月 30 日，建设工程约定的主要内容及完成情况详见下表。

表 5：普陀区生态专项项目绿化建设内容

| 标段 | 工程内容 | 绿化面积 (平方米) | 合同约定日期 | 工程承包单位 | 截止 2018 年 9 月 30 日 | | |
|-----|--|---------------|----------------------------------|-------------------|--------------------|--------|------|
| | | | | | 完工情况 | 工程验收情况 | 审价情况 |
| I | 绿化种植、土方造型、道路地坪、景观小品、养护等。 | 277,470 | 2008 年 2 月 5 日-2008 年 5 月 15 日 | 上海衡元建设工程有限公司 | 完工 | 已验收 | 已审价 |
| II | 绿化种植、景观小品、电气照明、排水、土方造型、水系沟通及一年绿化养护。 | 276,810 | 2012 年 9 月 25 日-2013 年 10 月 30 日 | 上海普陀区园林建设综合开发有限公司 | 完工 | 未验收 | 未审价 |
| III | 土建小品三处景点，4m 宽主干道 3784 平方米，2m 宽生态休闲步道 1357 平方米，拱桥 2 座，平桥 3 座，水体面积 7348 平方米。 | 68,674 | 2016 年 5 月 6 日至 2017 年 11 月 26 日 | 上海普陀区园林建设综合开发有限公司 | 完工 | 未验收 | 未审价 |

二、绩效目标的核对和确定情况

(一) 项目绩效目标设定情况

由于项目单位在立项阶段申报项目的绩效目标不够合理，项目投入和产出、效益目标的关联度、匹配度和逻辑性不够合理，绩效指标设置不够明确，评价小组根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）的要求，为该项目修订了项目的绩效目标，并在绩效跟踪评价正式开始前与普陀区绿化和市容管理局进一步沟通，确定最终的项目绩效目标。

1.项目总目标

普陀区生态专项项目建设自 2005 年启动建设，计划建成绿地面积 67.547 公顷。普陀区生态工程的建设以生态防护为主，兼具生态休憩功能，以改善普陀区桃浦镇外环线脏、乱、差的环境现状；提升环境卫生质量和突出市容市貌的整合出新，提升全区的城市形象；提高普陀区乃至整个上海的生态环境质量和市民生活质量，优化周地区的投资环境，提高上海综合竞争力。

2.项目具体目标

2018 年普陀区生态专项项目，主要在 2018 年 12 月 31 日前完成普陀生态专项项目绿化建设工程 II、III 标段的工程验收、结算。

(二) 项目绩效目标核对和确定情况

1.绩效目标的跟踪核对

评价小组根据根据《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22 号）要求，评价小组结合项目实际开展情况，与普陀区绿化和市容管理局进一步沟通，梳理了 2018 年普陀区生态专项项目的绩效目标，并将该项目的个别目标进行细化。

2.绩效跟踪目标的确定

为使本次项目绩效跟踪评价能够如实反映项目的资金使用及项目实施的具体情况，评价小组选择本次绩效跟踪适用的绩效指标，设定绩效指标的跟踪考评值。

普陀区绿化和市容管理局 2018 年暂未安排生态专项工程的建设，故未制定项目建设工程计划，未制定较为详细的资金使用计划。经与普陀区绿容局绿化建设科沟通了解，2018 年项目预算资金主要用于支付普陀区生态专项项目 II、III 标段的建设工程费用和二类费

用，评价小组根据项目合同内容、工程建设特点设定项目的跟踪目标值。其中预算执行率方面根据任务过半，资金过半的原则，设定 2018 年 9 月 30 日的跟踪目标值为 75%。

表 6：普陀区生态专项项目绩效跟踪选择绩效目标表

| 二级目标 | 三级目标 | 项目完成时目标值 | 跟踪目标值 | 是否跟踪 | 理由 |
|------|-----------------|----------|-------|------|--------|
| 投入管理 | 预算执行率 | 100% | 75% | 是 | |
| | 预算编制合理性 | 合理 | 合理 | 是 | |
| 财务管理 | 财务管理制度健全性 | 健全 | 健全 | 是 | |
| | 财务监控有效性 | 有效 | 有效 | 是 | |
| 项目管理 | 项目管理制度健全性 | 健全 | 健全 | 是 | |
| | 项目管理制度执行有效 | 有效 | 有效 | 是 | |
| | 项目建设进度控制情况 | 100% | 100% | 是 | |
| 数量目标 | 建设工程完成率 | 100% | 100% | 是 | |
| | 竣工验收完成率 | 100% | 100% | 是 | |
| 时效目标 | 工程进度及时率 | 100% | 100% | 是 | |
| | 竣工验收及时率 | 100% | 100% | 是 | |
| 质量目标 | 工程质量达标率 | 100% | 100% | 否 | 按计划不开展 |
| | 绿化种植达标率 | 100% | 100% | 否 | 按计划不开展 |
| 社会效益 | 绿化建设布局合理性 | 100% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 保持生物多样性影响的促进作用 | 95% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 普陀区生态专项范围内景点知晓度 | 95% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 景观面貌提升情况 | 95% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 绿地率 | 93% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 长效管理制度健全有效性 | 健全、有效 | - | 否 | 尚未体现 |
| 满意度 | 游客满意度 | 95% | - | 否 | 尚未体现 |
| | 相关管理者满意度 | 95% | - | 否 | 尚未体现 |

三、项目组织实施情况

（一）项目组织情况

本项目由普陀区绿化和市容管理局为项目的建设单位，负责项目的具体开展和实施，按照合同约定进度申请支付工程款；施工单位完工后，按照监理单位审核后的工程量核定后，根据项目竣工结算审价金额支付工程尾款。

上海市园林设计院：负责普陀区生态专项项目设计。

上海普陀区园林建设综合开发有限公司：负责普陀区生态专项项目II、III标段的绿化建设工程。

上海银锦建设工程咨询有限公司：负责普陀区生态专项项目II、III标段建设工程的施工监理。

（二）项目管理情况

（1）采购阶段

普陀区绿化和市容管理局通过公开招投标的方式选择普陀区生态专项建设的施工单位。

（2）实施阶段

项目实施主要由工程中标单位实施建设，工程监理单位负责对施工过程监督、检查，普陀区绿化和市容管理局作为项目的主管单位，定期对项目的实施进行监管和指导。

（3）项目验收阶段

项目由验收按照生态建设可行性研究报告、设计批复等相关要求，对生态专项工程施工建设内容、招标文件、投标文件及合同内容进行验收。由上海市园林绿化工程安装质量监督站进行工程质量监督检查。

（三）项目组织实施的实际情况与目标的差异情况说明

评价小组根据《关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》（沪财绩〔2014〕22号）的相关精神，对2018年普陀区生态专项项目已完成情况进行了走访调研、数据收集，从而对项目的管理情况进行分析。截止2018年9月30日，普陀区2018年生态专项项目资金使用基本合规，财务管理制度健全，但项目立项时未制定项目建设工程计划，未制定较为详细的资金使用计划，预算编制不够合理。项目实际支出金额为590万元，预算执行率为39.33%，执行进度未达到预期目标值。具体分析如下：

1.投入管理情况

| 绩效指标 | | 目标值 | 绩效跟踪实际情况与偏差度分析 | 偏差结论 |
|---------|---------|-----|--|------|
| B1 投入管理 | 预算执行率 | 75% | 2018年预算安排1500万元，截止2018年9月30日，实际支付了II标段工程款590万元，预算执行率为39.33%。 | 偏差 |
| | 预算编制合理性 | 合理 | 项目单位根据尚需要支付的项目建设费用，预估2018年度的预算金额，未制定较为详细的资金使用计划，预算编制不够合理。 | 偏差 |

2.财务管理情况

| 绩效指标 | | 目标值 | 绩效跟踪实际情况与偏差度分析 | 偏差结论 |
|---------|-----------|-----|--|------|
| B2 财务管理 | 财务管理制度健全性 | 健全 | 项目单位已具有相应的财务管理制度，项目实施单位具有相应的项目资金管理办法，且符合相关财务会计制度的规定。 | 无偏差 |
| | 财务监控有效性 | 有效 | 项目实施单位已具有相应的监控机制，且采取了相应的财务检查等必要的监控措施。 | 无偏差 |

3.项目管理情况

| 绩效指标 | | 目标值 | 绩效跟踪实际情况与偏差度分析 | 偏差结论 |
|---------|-------------|-----|---|------|
| B3 项目管理 | 项目管理制度健全性 | 健全 | 项目编制了可行性研究报告、《普陀区生态专项建设工程项建议书》并经上海市发展和改革委员会批复，由上海市城乡建设和交通委员会批复的《普陀区生态专项建设工程初步设计的批复》，项目采用工程监理对工程施工进行过程管理。工程施工按照《城市绿化工程施工及验收规范》（CJJ/T82-99）、《园林工程质量检验评定标准》（DG/TJ08-701-2000）、《园林绿化养护技术等级标准》（DG/TJ08-701-2005）等管理制度，制度较为健全且合法、合规、完整。 | 无偏差 |
| | 项目管理制度执行有效性 | 有效 | 项目实施单位按照相关管理规定开展业务。 | 无偏差 |
| | 项目建设进度控制情况 | 有效 | 2005年上海市普陀区人民政府、上海市绿化管理局《关于上报普陀区生态专项建设工程项目建议书的函》（普府〔2005〕64号），普陀区生态专项项目计划于2005年启动，2007年基本完成，2010年全部建成。普陀区绿化和市容管理局实际于2008年启动，截止2018年9月30日，尚未办理II、III标段验收、竣工审计等，无法确认准确的绿化面积数量。普陀区生态专项项目的建设启动较晚，工程进度晚于计划实施时间，过程进度控制不够有效。 | 偏差 |

四、项目绩效情况

（一）项目产出目标的实现情况

| 绩效指标 | | 目标值 | 绩效跟踪实际情况与偏差度分析 | 偏差结论 |
|-------|---------|------|---|------|
| 项目产出类 | 建设工程完成率 | 100% | 截止 2018 年 9 月 30 日，基本已经完成工程建设。 | 无偏差 |
| | 竣工验收完成率 | 100% | 截止 2018 年 9 月 30 日，尚未办理 II、III 标段的工程验收手续。 | 偏差 |
| | 工程进度及时率 | 100% | II 标段工程施工合同约定工期为 2012 年 9 月 25 日-2013 年 10 月 30 日，实际开工日期为 2013 年 4 月 8 日至 2014 年 6 月 8 日；III 标工程施工合同约定工期为 2016 年 5 月 6 日至 2017 年 11 月 26 日，实际开工日期为 2016 年 5 月 6 日。建设工程未按进度组织实施。 | 偏差 |
| | 竣工验收完成率 | 100% | 截止 2018 年 9 月 30 日，基本完成了尚未办理 II、III 标段的竣工验收手续。 | 偏差 |

（二）项目绩效情况分析

根据项目的实际情况，评价组对项目产出类指标的“建设工程完成率、竣工验收完成率、工程进度及时率、竣工验收及时率”指标进行跟踪。根据项目内容，结合实际情况，截止 9 月 30 日，应完成 II、III 标段的工程建设，并及时进行竣工验收。在跟踪过程中，评价小组发现，II、III 标段基本已经完成工程建设，但工程进度较为滞后，尚未办理工程验收、竣工结算。

（三）项目实际绩效与目标的差异情况，以及对差异原因的详细说明

II 标段工程施工合同约定工期为 2012 年 9 月 25 日-2013 年 10 月 30 日，实际开工日期为 2013 年 4 月 8 日至 2014 年 6 月 8 日；III

标段工程施工合同约定工期为 2016 年 5 月 6 日至 2017 年 11 月 26 日，实际开工日期为 2016 年 5 月 6 日，建设工程进度不够及时。截止 2018 年 9 月 30 日，尚未办理 II、III 标段的工程验收手续。经与项目单位沟通了解，部分地块不能形成良好的建设成果，从而影响工程了竣工结算。

五、项目预期目标可实现情况及跟踪结果判定

根据 2012 年上海市绿化和市容管理局同意《上海市城乡建设和交通委员会关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复（沪建交〔2012〕161 号）》的通知（沪绿容〔2012〕52 号），工程施工面积为 675,470 平方米，实际上，上海市普陀区绿化和市容管理局与中标施工单位签订的 I、II、III 标段合同，约定的绿化面积 622,954 平方米，截止 2018 年 9 月 30 日，尚未办理验收、竣工结算等，无法确认准确的绿化面积数量。评价小组经与普陀区绿化和市容管理局沟通了解，2018 年 12 月很可能无法完成 II、III 标段的工程验收工作，无法实现设计批复中建设 675,470 平方米绿化面积的目标。

截止 9 月 30 日，普陀区生态专项项目实际支出 590 万元，均为支付 II 标段的工程款，预算执行率为 39.33%，由于 12 月很可能无法完成 II、III 标段的工程验收工作，很可能无法完成项目当年的预算。

六、问题、纠偏措施和建议

（一）主要问题

1. 未针对 2018 年的预算制定较为详细的资金使用计划

经近几年项目的实施，普陀区生态专项项目分三个标段进行绿化建设，截止 2017 年底，生态专项 I 标段已经完成验收及竣工决算审价，II、III 标段，基本已经完成工程建设，但尚未办理竣工审计和工

程验收。普陀区绿化和市容管理局 2018 年计划推进剩余地块的建设，没有安排生态专项工程的新增内容建设，未制定相应的项目建设工程计划和较为详细的资金使用计划。

2.项目启动较晚，工程进度控制不够有效

2005 年上海市普陀区人民政府、上海市绿化管理局《关于上报普陀区生态专项建设工程项目建议书的函》（普府〔2005〕64 号），普陀区生态专项项目计划于 2005 年启动，2007 年基本完成，2010 年全部建成。普陀区绿化和市容管理局实际于 2008 年经公开招投标，选定中标单位上海衡元建设工程有限公司负责实施 I 标段绿化建设，合同约定工程时间为 2008 年 2 月 5 日至 2008 年 5 月 15 日，实际于 2015 年完成验收，支付工程尾款。II 标段于 2012 年经公开招投标，选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司实施，合同约定工程时间为 2012 年 9 月 25 日至 2013 年 10 月 30 日（开工备案时间为 2013 年 4 月 8 日-2014 年 6 月 8 日）；III 标段于 2013 年经公开招投标，选定中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司实施，合同约定工程时间为 2016 年 5 月 6 日至 2017 年 11 月 26 日。但截止 2018 年 9 月 30 日，II、III 标段尚未完成验收。经普陀区绿化和市容管理局城市建设科解释，II、III 标段但尚未办理竣工审计和工程验收。

根据 2012 年上海市绿化和市容管理局同意《上海市城乡建设和交通委员会关于普陀区生态专项建设工程初步设计的批复（沪建交〔2012〕161 号）》的通知（沪绿容〔2012〕52 号），工程施工面积为 675,470 平方米，实际 I、II、III 标段合同约定的绿化面积 622,954 平方米，截止 2018 年 9 月 30 日，尚未办理验收、竣工审计等，无法确认准确的绿化面积数量。

普陀区生态专项项目的建设启动较晚，工程进度晚于计划实施时间，过程进度控制不够有效。

（二）措施建议

1.加强预算管理，合理安排本项目 2019 年的预算资金

建议预算单位前期加强与相关单位的沟通，落实年度的实施内容。根据实施的具体内容测算年度的绿化建设工程资金及二类费用，并制定资金的使用计划，合理安排 2019 年度项目预算资金。

2.项目单位积极与相关部门协商解决

建议项目单位积极与相关部门沟通，对已经完成建设的工程项目，尽快办理完工验收手续，对尚未开展绿化建设的地块，建议普陀区绿化和市容管理局努力做好各方协调工作，或者申请办理项目变更手续。

（三）纠偏情况

建议预算单位，针对当年很可能无法执行的预算，及时办理预算调整手续。

七、其他需要说明的问题

普陀区生态专项项目自 2005 年启动至今，历时较长，绿带建设工程进度控制不够有效。针对近年来暂未安排生态专项工程建设的情况，评价小组建议项目单位考虑中止普陀区生态专项的绿带建设，待实施条件成熟后，提请专报至普陀财政局，申请项目资金，再次启动绿带建设工程。