

项目支出绩效评价报告

项目名称：桃浦中央绿地养护项目
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：上海久信会计师事务所有限公司

二〇二〇年七月

目录

摘 要	1
绩效评价报告	6
一、基本情况	6
(一) 项目概况	6
(二) 项目绩效目标	16
二、绩效评价工作开展情况	18
(一) 绩效评价目的、对象和范围	18
(二) 绩效评价原则和评价方法等	21
(三) 绩效评价工作过程	23
三、综合评价情况及评价结论	24
(一) 评分结果	24
(二) 主要绩效	26
四、绩效评价指标分析	27
(一) 项目决策情况	27
(二) 项目过程情况	29
(三) 项目产出情况	31
(四) 项目效益情况	35
五、主要经验及做法、存在的问题及有关建议	36
(一) 主要经验及做法	36
(二) 存在的问题	37
(三) 有关建议	38
六、成本分析内容	39
七、其他事项说明	43

摘 要

一、项目概况

桃浦中央绿地位于上海市普陀区桃浦镇，由上海桃浦智创城开发建设有限公司负责开发建设。桃浦中央绿地以武威路为界划分为北三块和南三块，其中北三块工程为一期建设工程，于 2017 年 4 月开工建设。2018 年 10 月 17 日和 18 日，桃浦中央绿地北三块中的一、二标段（620、610 地块）（以下简称“桃浦中央绿地北二块”）竣工验收，正式建成。

根据区政府要求，桃浦中央绿地北二块在正式建成后对外开放。为了保证桃浦中央绿地北二块试运营期间的正常开放，上海市普陀区绿化和市容管理局（以下简称“区绿容局”）委托第三方服务单位实施试运营期间的管理养护，通过公开招标确认中标单位为上海普陀区园林建设综合开发有限公司（以下简称“园开公司”），由普陀区公园管理所负责项目的具体实施及考核监管工作。

本项目实施范围为桃浦中央绿地北二块，占地面积为 14.5 万平方米；实施内容为保安、保洁、绿化养护及设施设备维护四项内容；项目合同期限为 2018 年 11 月 3 日至 2020 年 5 月 2 日，共计 18 个月。其中①绿化因处于质保期内，2019 年 11 月 3 日前的养护工作由原施工单位负责，之后由园开公司负责，实际服务期限为 6 个月；②设施设备因处于质保期内，其质量问题由原施工单位进行维修，因游客破坏或其他原因造成的损坏由园开公司安排人员进行维修。

本项目 2019 年预算金额为 580 万元，截止至 2019 年 12 月 31 日，项目实际支出 412.08 万元，预算执行率为 71.05%。

本项目立项目的旨在通过委托专业单位开展绿地日常养护，保证桃浦中央绿地北二块试运营阶段正常开放，进一步加强公共绿地管理

水平，提升绿地整体环境，更好的为市民和游客提供优质的生态环境和休憩活动场所，切实提升市民的幸福感和获得感。

本次评价的时段为 2018 年 11 月 3 日至 2019 年 12 月 31 日。

二、评价结论

评价小组通过数据采集、问卷调查及访谈，对“桃浦中央绿地养护”项目绩效情况进行客观评价，本项目评价总得分 87.6 分，评价结论为“良”。

本项目的设立与国家、上海市加强公园养护管理水平的战略目标相适应，符合区绿容局单位职能，立项依据充分，立项程序规范。年初申报的绩效目标表中设置有绩效目标和绩效指标，但年度目标过于宽泛，部分绩效指标与项目关联度不强，预算编制不够合理科学。

本项目实行专账核算，资金拨付有完整的审批流程，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，资金使用合规，预算执行率为 71.05%；业务管理制度较为健全，政府采购合规，合同管理有效，信息沟通渠道顺畅，普陀区公园管理所对服务单位养护工作进行日常检查和季度考核，但考核时未按照评分标准进行细化打分。

项目绩效方面，2019 年园开公司共计安排 40 名人员完成了桃浦中央绿地北二块的保洁、保安、绿化养护和设施设备维护工作。从 2018 年 11 月开放至 2019 年 12 月 31 日，累计接待游客达 40 万余人次，游客对于绿地内环境卫生、安保秩序和设施完好情况的满意度均高于 85%，对于绿化美观情况的满意度为 80%，整体实施情况的满意度为 82%。项目实施期间，未发生有责投诉事件，长效管理机制健全有效。

三、主要经验及做法

1. 桃浦中央绿地的自然生态环境良好，吸引大量游客进行参观

桃浦中央绿地北二块内密植乔木林、野花草本地被和银杏大道等，并设置多处瞭望塔和观景台供游客观赏城市自然森林的生态美景；建有垂柳岛，提供如近水湿地、叠水台阶、喷泉和旱喷等水景，为游客提供丰富多变的亲水体验；打造儿童活动场所，设置有攀爬网、竹编小屋、树桩阵等娱乐设施。其作为中心城区最大的开放式绿地，自然的生态环境吸引了很多市民前来参观游玩，自 2018 年 11 月开放至 2019 年底，总客流量达 40 万余人次，平均工作日游客量为 200-300 人次；双休日游客量超 2000 人次；清明、五一等小长假高峰客流量可达 2 万多人次。

2. 为周边单位提供户外活动场所，开展各色健康文体活动

桃浦中央绿地内有巨大的活动空间和完善的设施，为普陀区周边单位提供了良好的户外活动场所，是开展健康文体活动的绝佳去处。自 2018 年 11 月开放至 2019 年 12 月底，桃浦中央绿地供普陀区法院、普陀区疾控中心、桃浦镇人民政府、智创城公司和长风地产公司等多家单位开展健步活动、党员活动、志愿者活动等各色主题活动 15 场；另于 2019 年 9 月 28 日承办由普陀区文明办、普陀区体育局、普陀区桃浦镇人民政府等多家单位联合主办的全国性系列路跑赛事。

3. 园开公司于绿地内设置办公点，进一步提升项目管理效率

园开公司办公地址为普陀区祁连山路 180 号，距离桃浦中央绿地约 2 公里。为进一步加强内部管理，园开公司于桃浦中央绿地北二块内设置现场办公点，并安排管理人员坐班办公，便于快速抵达现场处置基层岗位人员上报的各类突发事件，进一步提高项目管理效率。

四、存在的问题

1. 预算编制不够合理，预算执行率偏低

本项目 2019 年预算金额为 580 万元，按照 2018 年中标金额

579.29 万元编制，其中包含 18 个月即 6 个季度的基本养护费用 494.49 万元和花卉更新等其他按实结算费用 84.80 万元。根据合同约定和项目实际开展情况，2019 年应支付 5 个季度的基本养护费用，2020 年应支付 1 个季度的基本养护费用和花卉更新等其他费用。区绿容局未能按照合同约定的付款方式和项目实际开展情况安排预算，2019 年预算执行率为 71.05%，预算执行率偏低，预算编制不够合理。

2. 未按合同约定进行考核打分，项目监管略有不足

根据合同约定，普陀区公园管理所应对服务单位进行季度考核，并实施打分，考核结果与支付金额挂钩。项目实际实施过程中，普陀区公园管理所因考虑到本项目中绿化在 2019 年 11 月前处于质保期内，由原施工单位负责养护；且桃浦中央绿地为新建设和开放的公园，部分工作条件尚不成熟，在季度考核中仅对发现的问题进行罗列和反馈，未实施打分，项目监管略有不足。

3. 少量树木存在枯败现象，影响了游客整体满意度

评价小组通过对参观游客进行满意度问卷和实地调研发现，桃浦中央绿地北二块中少量树木存在枯败现象，游客对绿化情况的满意度为 80%。经过与园开公司负责人访谈了解到，因绿地内景观树木多为移栽种植，目前现有的养护措施略有不足，使其根系损伤修复不完全，无法充分吸收土壤中的营养，再生能力减弱，产生萎蔫甚至枯败现象。

五、建议和改进措施

1. 提高预算编制精细度，保障预算执行情况

建议区公园所：在今后此类项目预算编制时，充分考虑项目实施进度以及合同约定的付款方式后编制预算，加强预算编制的合理性，提高预算编制的精细程度；如在实际实施过程中遇到不可控的情况导

致与计划存在偏差，应及时调整计划并按规定程序向区绿容局提交预算调整申请，保证项目预算有效执行。

建议区绿容局：加强对区公园所提交的预算审核，确保项目预算编制依据充分、合理科学；加强对预算执行情况的监管，按季度自查项目的预算执行情况，若当期预算执行率明显与进度不符，要求区公园所提交说明并及时整改。

年度预算资金按照评估报告进行控制。

2. 按规定进行考核评分，加大项目监管力度

建议区公园所：在今后项目实施过程中，根据合同约定按照《普陀区公园养护管理办法》对服务单位开展考核工作，并按照评分细则对其绿化养护、公园安全、环境保洁和设施设备情况进行细化打分，对于绿化养护等存在特殊情况的服务内容应根据实际情况酌情考量分数，通过分数更直观的反映服务单位项目开展质量，促进项目的实施成效。

建议区绿容局：督促区公园所严格按照规定实施考核，并上报考核结果和分数，加大项目的监管力度。

3. 进一步加强绿化养护管理，提升绿化景观效果和游客满意度

建议区公园所督促服务单位通过施肥、浇水等多种措施，加大对于移栽种植树木的后期养护管理，采取科学的养护措施，保证树木水分充足、营养充分，促进其恢复长势，进一步提升桃浦中央绿地内北二块的绿化景观效果，提升游客整体满意度。

桃浦中央绿地养护项目财政支出

绩效评价报告

前 言

为了解“桃浦中央绿地养护”项目实施情况和反映项目实施后所取得的效果，上海久信会计师事务所有限公司接受上海市普陀区财政局（以下简称“普陀区财政局”）的委托，根据中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）和《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）等文件规定，结合公共绩效管理的一般原理，采用因素分析法，采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈、研讨、核查等方法，对上海市普陀区绿化和市容管理局（以下简称“区绿容局”）实施的“桃浦中央绿地养护”项目（以下简称“本项目”）的财政资金使用及其效果，实施绩效评价并形成绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景和目的

公共绿地作为市民共享的游憩场所，不仅能为市民提供良好的休憩活动场地，也能给周边地区带来明显的生态效益。

上海桃浦智创城开发建设有限公司¹（以下简称“智创城公司”）根据《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》、《上海市人民政府关于转发市发展改革委制订的〈加快推进桃浦地区转型发展行动计划〉的通知》（沪府办〔2015〕46号）和《普陀区绿化市容“十二五”规划》

¹ 上海桃浦智创城开发建设有限公司是普陀区国资委全资成立的国有独资公司，主要负责桃浦智创城区域的开发建设，其中包括桃浦中央绿地建设项目。

等文件关于“打造绿色生态城区、推进桃浦地区转型发展”的要求，于2015年起对桃浦中央绿地建设工程项目开展前期调研和工程设计，并于2017年起正式开工建设。

桃浦中央绿地位于上海市普陀区桃浦镇，东至景泰路、南至真南路、西至敦煌路、北至桃惠路及永登路，整体为狭长形态的公共绿地，绿地总面积达100公顷，平面上呈“J”型布局。桃浦中央绿地以武威路为界划分为北三块和南三块，建成后将成为中心城区最大的开放式公共绿地。



桃浦中央绿地北三块工程为一期建设工程，总面积约25万平方米，主要建设内容包括地基处理工程、古浪路地道工程、园林景观工程及配套建筑工程，于2017年4月起开工建设。2018年10月17日和18日，桃浦中央绿地北三块中的一、二标段（620、610地块）（以下简称“桃浦中央绿地北二块”）通过了竣工验收，宣布正式建成。

桃浦中央绿地北二块是由常和路新开河北岸、敦煌路、景泰路和规划桃惠路围合而成的区域，占地面积约为14.5万平方米，其中有绿化面积11.89万平方米，土建小品²4.78万平方米。

² 土建小品是指区内道路、公共标志设施和栏杆、围墙、行道树盖板、树桩、垃圾箱等其他公共公共设施。

根据区政府要求，桃浦中央绿地北二块在正式建成后对外开放。为了保证桃浦中央绿地北二块试运营期间的管理规范有序，智创城公司与区绿容局签订委托管理协议，委托区绿容局负责中央绿地试开放期间的日常管理工作。为了保证桃浦中央绿地北二块的正常开放，需介入第三方服务单位实施试运营期间的管理养护关注，根据区政府会议纪要（2018-50）要求，区绿容局联合智创城公司于2018年7月组织了本项目的招标工作，招标文件提到“试运营管理养护工作从工程竣工验收日起实施18个月”，并通过公开招标确认中标单位为上海普陀区园林建设综合开发有限公司（以下简称“园开公司”）。

根据普陀区政府公告，2018年11月3日起，桃浦中央绿地北二块以试运营的模式对外开放，开放时间为9:00—16:00，开放期间采用公园管理模式，在古浪路上设置2个出入口。

本项目从桃浦中央绿地北二块试运营开放日起开始实施，即从2018年11月3日至2020年5月2日，共计18个月，服务内容为保安、保洁、绿化养护及设施设备维护等。其中①绿化养护因处于质保期内，2019年11月3日前的养护工作由原施工单位负责，之后由园开公司负责，实际服务期限为6个月；②设施设备因处于质保期内，其质量问题由原施工单位进行维修，因游客破坏或其他原因造成的损坏由园开公司安排人员维修。

本项目立项目的旨在通过委托专业单位开展绿地日常养护，保证桃浦中央绿地北二块试运营阶段正常开放，进一步加强公共绿地管理水平，提升绿地整体环境，更好的为市民和游客提供优质的生态环境和休憩活动场所，切实提升市民的幸福感和获得感。

2. 项目立项依据

表 1-1 项目主要立项依据文件及关键字描述

序号	发文单位	文件名及文号	关键字段
----	------	--------	------

序号	发文单位	文件名及文号	关键字段
1	住房和城乡建设部	《关于进一步加强公园建设管理的意见》（城建〔2013〕73号）	要本着三分建设七分管养的原则，在切实加大养护管理投入的同时全面推进公园管养专业化、精细化管理模式。
2	上海市人民政府	《上海市公园管理条例》（1994年7月22日上海市第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过；2015年7月23日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第二十二次会议修正）	市、区绿化行政管理部门及公园管理机构在公园管理上各自的职责，并对公园的植物、园林设施管理、环境管理、安全管理等日常养护及管理工作做出了要求
3	上海市人民政府	《上海市绿化条例》（2007年1月17日上海市第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过；2015年7月23日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第二十二次会议修正）	市和区、县人民政府应当将绿化建设纳入国民经济和社会发展规划，保障公共绿地建设和养护经费的投入

3. 项目预算资金及使用情况

（1）预算金额及资金来源

2019年桃浦中央绿地养护项目预算金额为580万元，项目预算单位为区绿容局，预算资金来源为区级财政资金，预算编制依据为2018年的中标金额579.29万元。

（2）预算执行情况

项目预算金额580万元，截止2019年12月31日，项目实际支出412.08万元，预算执行率为71.05%，支出明细详见表1-2：

表 1-2 2019年桃浦中央绿地养护项目预算及支出情况表

金额：万元

项目名称	经费内容	预算金额	合同金额	合同明细	支付方式	应付金额	实际支出	预算执行率
桃浦中央绿地养护项目	基本养护经费（含税金）	580.00	579.29	494.49	按季度付款	412.08	412.08	71.05%
	花卉更新经费等其他费用（含税金）			84.80	按实结算	-	-	
共计		580.00	579.29	579.29		412.08	412.08	71.05%

注：本项目2019年预算金额为580万元，按照2018年中标金额579.29万元编制，其中包含18个月即6个季度的基本养护费用494.49万元和花卉更新等其他按实结算费用84.80万元。根据合同约定和项目实际开展情况，2019年应支付5个季度的基本养护费用，2020年应支付1个季度的基本养护费用和花卉更新等其他费用。

4. 项目实施情况

区绿容局于 2018 年 7 月通过公开招标确认中标单位为园开公司。根据合同约定，项目服务期限为 2018 年 11 月 3 日至 2020 年 5 月 2 日，共计 18 个月，服务内容为保安、保洁、绿化养护及设施设备维护四项内容。具体计划和完成情况如下：

(1) 保洁工作

①计划完成情况：

园开公司计划安排 10 名保洁人员开展环境外围公共区域和厕所的保洁服务，主要工作包括：**a.地面**：每日清扫二次，每周冲洗 1 次；**b.垃圾桶、果皮箱**：每日适时倾倒，擦抹一次，每周清洗一次；**c.水池和排水沟**：随时打捞水池里杂物垃圾，配合工程部做好水池的清理工作；**d.公共厕所**：每日清扫；**e.公共标志设施**，包括标志牌、警示牌、报廊等：每日清洁一次；**f.公共建筑物**：每日清抹一次，清理粘贴物。

②实际完成情况：

根据服务单位提供的工作台账及合同，园开公司委托上海境翊园林建设综合开发有限公司安排 10 名保洁员按计划工作内容完成保洁工作。

(2) 保安工作

①计划完成情况：

园开公司安排 16 安保队员，负责按照出入口管理、24 小时监控管理和区域巡逻等。具体工作如下：

A.区域巡逻岗：按每小时覆盖一次所巡逻区域的频率在规定区域内执勤，对游客的不文明行为进行劝诫或引导，对游客存在的安全隐患进行提醒，维护开放期间秩序稳定；对绿化和设施进行巡视检查，

发现问题及时与施工单位进行反馈，及时进行养护和维修。

B.进出口门岗：按照规定时间准时开闭园；在开园期间对出入口的秩序进行管理，包括对外来车辆进行阻拦；发现设摊、占道、乞讨、卖艺等立即制止；严禁机动车违章停靠，阻塞路口；严禁宠物、共享单车、滑板等进入；严禁使用无人机、放风筝；对残疾人助动车、摩托车进行地砖不耐压告知或更换轮椅进入。

C.监控室：24 小时专人负责进行监控。熟练掌握监控室相关设施、设备的使用，发现监控上各种动态情况，与固定岗、巡逻岗保持密切联系，及时报告情况，便于突发事件的及时处理。

②实际完成情况：

根据服务单位提供的工作台账及合同，园开公司委托上海荣庆保安服务有限公司设置 16 安保队员完成保安工作，包括 **A.**按每小时一次的频率进行区域巡逻，劝诫游客不文明游园行为；检查园内绿化和设施设备情况，发现问题及时上报并告知施工单位进行养护维修；**B.**安排专人在出入口进行 24 小时门岗值守，确保每日按规定时间准时开闭园，并对出入口秩序进行管理；**C.**安排专人进行 24 小时监控管理。

(3) 绿化养护

①计划完成情况：

A.2018 年 11 月 3 日至 2019 年 11 月 2 日，绿化项目处于施工质保期内，绿化养护由施工单位负责。在此期间园开公司通过保安日常巡逻对绿化进行日常管理，发现问题及时告知施工单位进行养护。

B.2019 年 11 月 3 日起，园开公司对现有绿化进行日常养管和保护，具体情况如下：**a.修剪：**定期进行修剪，清理枯枝、过密枝条等；**b.松土、除草、施肥：**对易结板的土壤在旺季每月松土一次，保持土

壤疏松；对乔木、灌木等植物下的大型野草、藤蔓进行铲除，有效控制杂草；根据不同树种和树木生长情况适时施肥 c.病虫害防治：定期监督巡视，发现虫情及时上报并采取措施。通过生物药剂喷打或人工捕捉等方式，杜绝病虫害； d.防台防汛：做好防台防汛物资储备工作；在汛期前后做好树木的检查、支撑、加固工作；对绿地做好排涝工作。

②实际完成情况：

A.2018年11月3日至2019年11月2日，园开公司要求施工单位制定养护计划，并督促配合其按计划完成每个月的养护工作。

B.2019年11月3日起，园开公司委托上海境翊园林建设综合开发有限公司开展养护工作，安排14名养护人员按工作计划完成修剪、除草、施肥、病虫害防治和防台防汛工作。

(4) 设施设备维护工作

①计划完成情况：

因本项目涉及的设施设备，如土建小品、监控、景观照明、功能照明、供配电和给排水消防等部分设施在项目期间仍处于质保期内，因此园开公司工作内容主要为巡回检查，因设备质量问题造成的设备功能、运行、外观等损坏及时告知施工单位进行维修，对于因游客破坏或其他客观原因造成的设施设备损坏，安排维修人员进行维修。

②实际完成情况：

园开公司安排保安对园内的设施设备进行每日的巡回检查，发现有损坏立即上报并根据损坏原因及时告知施工单位维修或自行安排维修人员进行维修。

5. 项目组织及管理

(1) 项目组织与职责

①主管部门、预算部门：上海市普陀区绿化和市容管理局

主要职责：负责项目立项、项目招投标及合同签订工作；对区公园所上报预算审核后报区财政审批。

②预算审批、资金拨付部门：上海市普陀区财政局

主要职责：负责对预算资金的审核和批复，按规定程序拨付资金，并对资金的使用情况进行监督检查。

③项目实施部门：上海市普陀区公园管理所

主要职责：普陀区公园管理所是隶属于区绿容局的行政管理部门，主要负责编制项目预算上报区绿容局审核，负责本项目的具体实施及对第三方单位的监管和考核工作。

④第三方服务单位：上海普陀区园林建设综合开发有限公司

主要职责：按照招投标和合同约定的相关内容完成保洁、保安、绿化养护和设施设备维护四大块内容的服务。园开公司另委托上海境翊园林建设综合开发有限公司负责保洁和绿化养护工作；委托上海荣庆保安服务有限公司完成安保工作。

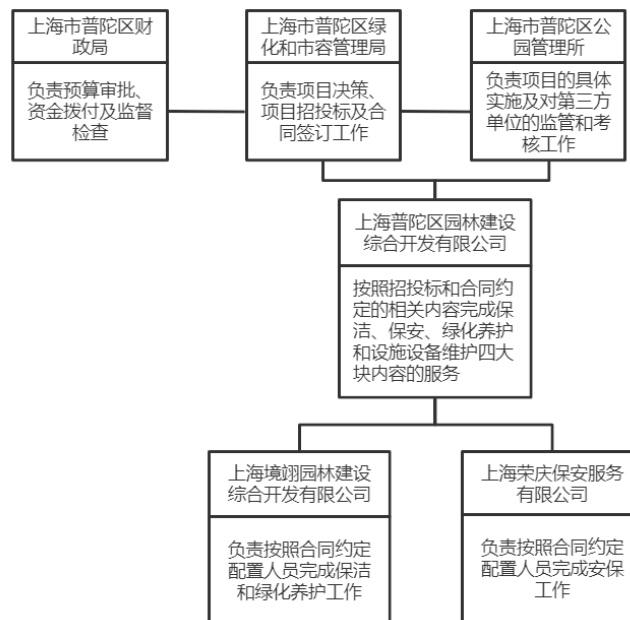


图 1-1 项目组织结构图

(2) 项目管理

区绿容局和普陀区公园管理所制定了完善的业务管理制度和措施，以及各类考核奖惩办法，从采购管理、合同管理、考核管理等方面规范项目管理机制。

①政府采购管理

区绿容局应按照《中华人民共和国政府采购法》和《普陀区绿化和市容管理局关于政府购买服务管理的实施办法》等文件规定实施采购，合理选择公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购和询价五种方式之一实施政府采购，规范采购流程。

2018年7月，区绿容局委托上海上咨建设工程咨询有限公司通过公开招标，确认中标单位为上海普陀区园林建设综合开发有限公司，并签订合同。

②合同管理

区绿容局按照《中华人民共和国合同法》和《普陀区绿化和市容管理局关于进一步加强合同管理的实施办法》等文件规定实施合同管理，规范审签流程，明确合同要素，包括服务的范围、标的、数量、质量要求，以及服务期限、资金支付方式和违约责任等内容，明确双方权利义务。

区绿容局于2018年11月与园开公司签订“公园养护管理合同”。服务期限为2018年11月3日至2020年5月2日，共计18个月；养护内容包括绿化养护、日常保洁、安保工作和设施维护四项内容；合同价款为579.29万元，其中基本养护经费494.49万元，按季度支付；花卉更新经费等其他费用84.80万元，根据实际发生费用按实结算，同时养护款的支付与考核结果挂钩。

③考核管理

普陀区公园管理所根据《普陀区公园养护管理办法》和《普陀区

《公园养护管理月度考核办法》对园开公司的养护工作进行日常随机检查和定期考核，发现养护质量未达到约定标准的，督促园开公司立即采取补救措施进行整改。同时考核结果与养护款的支付挂钩，达不到合同约定的养护质量标准时按照《普陀区公园养护管理办法》核减合同价款。

实际于项目开展过程中，普陀区公园管理所对服务单位的工作情况进行日常检查和季度考核，但因考虑到本项目中绿化在 2019 年 11 月前处于质保期内，由原施工单位负责养护，且桃浦中央绿地为新建设和开放的公园，部分工作条件尚不成熟，因此项目期间暂不对其进行评分，仅对发现问题进行罗列和反馈，并督促园开公司对检查和考核的结果及时有效的进行了整改。

（3）财务管理

为进一步加强财政预算管理，规范财务工作制度，提高经费使用效率，区绿容局制定《关于财务报销的规定》和《关于加强财务内部管理的规定》等文件，从预算业务控制、收支业务控制等方面严格财经纪律，严格财务制度，提高资金使用效益。

①预算管理

本项目的预算由业务科室根据年度工作安排编制年度预算，上报计划财务科初审，再经局党政领导班子审议通过后，由计划财务科上报区财政局核定，待区财政局批复后确认本项目预算。

②支出管理

本项目资金支付由经办人填写报销单，并附合同、中标通知书、国库直拨申请表等必要依据，按规定程序逐级审批、签字，审批完成后按直接支付程序办理转账支付。1 万元以下的项目支出经部门负责人审核，分管财务副局长审批；1 万元以上的项目支出经部门负责人

审核，分管财务副局长签字后，报局长最后审批。

③ 拨付流程

本项目为政府采购项目，资金支付方式为财政直接支付，由业务科室按照合同约定的支付时点提出支付申请，经上海市普陀区财政局审核通过后，通过财政单一账户直接将资金支付至项目服务单位账户。

项目资金支付流程图如下：

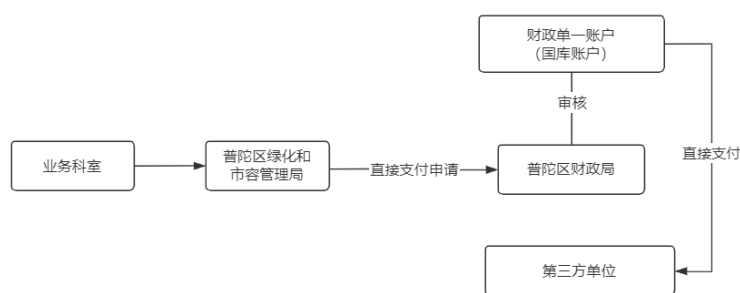


图 1-4 财政直接支付流程图

6. 利益相关方

本项目涉及的利益相关方包括：普陀区绿化和市容管理局、普陀区财政局、普陀区公园管理所、项目中标单位以及项目受益者。

项目预算部门：上海市普陀区绿化和市容管理局

预算审批及拨付部门：上海市普陀区财政局

项目实施部门：上海市普陀区公园管理所

中标单位：上海普陀区园林建设综合开发有限公司

项目受益者：参观游客

(二) 项目绩效目标

普陀区公园管理所在年初申报了公园绿化养护费的绩效目标申报表（申报表见附件 2），其中包括桃浦中央绿地养护项目，未对该项目填写单独的绩效目标申报表。

评价小组通过了解项目立项目的、实施计划、实施范围、管理制

度等情况，结合相关立项依据文件及上海市财政局《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号），对绩效目标进行了完善。拟定的项目绩效目标如下：

1. 项目总目标

本项目立项目的旨在通过委托专业单位开展绿地日常养护，保证桃浦中央绿地北二块试运营阶段正常开放，进一步加强公共绿地管理水平，提升绿地整体环境，更好的为市民和游客提供优质的生态环境和休憩活动场所，切实提升市民的幸福感和获得感。

2. 项目年度目标

委托园开公司共计安排 40 名工作人员对桃浦中央绿地北二块进行绿化养护、保安、保洁及设施维护四项工作内容；其服务质量通过普陀区公园管理所的日常检查和季度考核，且对于考核和检查发现的问题及时有效地进行整改。市民游客对桃浦中央绿地北二块内的环境保洁、秩序管理、绿化情况和公共设施等满意度高，无有责投诉，长效管理机制健全有效。

根据项目的绩效目标，对能够量化的目标细化如下：

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	目标值来源依据及说明
产出目标	数量目标	绿化养护工作完成率	本指标考察服务单位是否按照招标需求及合同约定内容完成 11.89 万平方米的绿化养护工作	招标需求、合同约定
		保洁工作完成率	服务单位按照合同和招投标约定完成地面、垃圾桶、公共厕所、水池、公共建筑物、路灯、指示牌等 6 项内容的日常清洁工作	招标需求、合同约定
		保安工作完成率	服务单位根据合同和招投标约定完成 14.5 万平方米区域内的保安保卫工作，包括门岗值守和区域巡逻和监控室管理三项内容	招标需求、合同约定
		设施维护工作完成率	服务单位根据合同和招投标约定完成设施设备的日常管理工作	招标需求、合同约定
		人员到位率	服务单位安排绿化养护人员 10 人，保洁人员 10 人，保安人员 16 人及管理人员 4 人，共计 40 人完成桃浦中央绿地的管理工作	招标需求、合同约定
	时效目标	绿化养护整	服务单位及时根据检查和考核结果对发现的绿化	招标需求、合

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	目标值来源依据及说明
		改及时率	养护问题实施整改	同约定
		保洁工作整改及时率	服务单位及时根据检查和考核结果对发现的保洁工作问题实施整改	招标需求、合同约定
		保安工作整改及时率	服务单位及时根据检查和考核结果对发现的保安工作问题实施整改	招标需求、合同约定
		设施维护整改及时率	服务单位及时根据检查和考核结果对发现的设施维护问题实施整改	招标需求、合同约定
	质量目标	绿化养护考核达标率	服务单位绿化养护工作通过普陀区公园管理所的随机检查, 季度考核分数均大于 85 分	招标需求、合同约定
		保洁工作考核达标率	服务单位保洁工作通过普陀区公园管理所的随机检查, 季度考核分数均大于 85 分	招标需求、合同约定
		保安工作考核达标率	服务单位保安工作通过普陀区公园管理所的随机检查, 季度考核分数均大于 85 分	招标需求、合同约定
		设施维护考核达标率	服务单位设施维护工作通过普陀区公园管理所的随机检查, 季度考核分数均大于 85 分	招标需求、合同约定
效益目标	社会效益	环境整洁情况	市民游客对绿地内环境整洁情况的满意度 $\geq 85\%$	项目预期效果
		绿化美观情况	市民游客对绿地内绿化美观情况的满意度 $\geq 85\%$	项目预期效果
		设施完好情况	市民游客对绿地内设施完好情况的满意度 $\geq 85\%$	项目预期效果
		秩序有效情况	市民游客对绿地内秩序有序情况的满意度 $\geq 85\%$	项目预期效果
		有责投诉率	有责投诉率=0	项目预期效果
		长效管理机制有效性	建立完善的长效管理机制并有效执行	项目预期效果
	满意度指标	市民满意度	市民游客对桃浦中央绿地北三块一、二标段的整体满意度 $\geq 85\%$	满意度内容

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的和依据

2020年4月久信公司受上海市普陀区财政局的委托,对上海市普陀区绿化和市容管理局负责实施的2019年桃浦中央绿地养护项目投入、产出、效果进行评价。本次绩效评价目的是对该项目进展情况、资金使用、制度建设及执行情况和取得的成效进行评价,总结经验,

发现问题，提出改进的意见和建议。

本项目绩效评价依据文件有：

(1) 绩效评价管理类

①中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

②财政部《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167号）；

③《中共上海市委上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）；

④上海市财政局《上海市预算绩效管理实施办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）。

(2) 项目业务类

①《关于进一步加强公园建设管理的意见》（城建〔2013〕73号）；

②《上海市公园管理条例》；

③《上海市绿化条例》；

④区绿容局和普陀区公园管理所提供的内部管理制度文件、招标文件、合同、检查和考核情况等；

⑤服务单位提供的工作台账、工作计划和总结等。

2. 绩效评价对象和范围

本次绩效评价评价对象为区绿容局的“桃浦中央绿地养护”项目，预算资金为 580 万元的项目支出。评价范围为本项目所涉及的绿化养护、保安、保洁和设施设备维护工作。本项目的评价时段为 2018 年 11 月 3 日至 2019 年 12 月 31 日。

3. 绩效评价思路及关注重点

评价小组在充分了解项目背景及实施内容后，分析讨论本项目的
评价思路及关注重点如下：

（1）立项的程序是否合规：评价项目立项的合理性，项目设立
是否符合国家、市级和区级生态城市建设和绿化建设的发展政策，是
否与区绿容局职责范围相符，同时本项目作为政府采购项目，关注购
买服务是否必须，购买需求是否清晰合理。

（2）预算编制是否合理：从预算内容与项目内容匹配性、预算
额度测算依据是否充分、预算确定的项目资金量与工作任务是否相匹
配三方面来分析项目预算编制是否合理。根据前期资料收集，本项目
2019年预算金额为580万元，按照2018年中标金额579.29万元编
制，其中包含18个月即6个季度的基本养护费用494.49万元和花
卉更新等其他按实结算费用84.80万元。根据合同约定和项目实际开
展情况，2019年应支付5个季度的基本养护费用，2020年应支付1
个季度的基本养护费用和花卉更新等其他费用。

（3）成本控制是否有效：因为本项目为2019年新增项目，且
其预算编制依据为中标金额，因此成本合理性对预算有重要影响。评
价小组将对园开公司的成本进行分析，将项目实际发生成本进行分类
研究分析，判断项目成本控制是否有效，从而为今后项目预算编制提
供参考依据。

（4）资金使用是否规范：本项目资金拨付是否具备完整的审批
程序和手续，是否符合预算批复规定的用途，是否存在截留、挤占、
挪用、虚列支出等情况，评价小组将通过进一步核查区绿容局财务管
理制度、财务支出明细账及原始凭证来判断资金使用合规性；

（5）政府采购是否规范：采购内容是否符合预算批复和项目的
实际需要；招投标流程是否规范、公开，是否存在招标限制性条款等；

拟定的招标需求内容是否完整、明确，服务方遴选标准是否明确。

(6) 合同执行是否规范：合同内容是否与招标需求相符；合同要素是否完整、内容是否清晰、双方权利义务明确；合同签订流程是否符合区绿容局合同管理制度；合同约定的服务内容得到有效执行。

(7) 监督管理是否有效：对园开公司的监督管理是否有效直接影响项目的实施效果。本次评价将重点关注项目实施过程中区绿容局和普陀区公园管理所是否制定了完善的监督管理措施和制度，普陀区公园管理所是否按照制度要求对于园开公司开展检查和考核结果，同时关注园开公司是否及时有效对考核结果进行整改。

(8) 产出目标是否完成：基于招标需求、委托合同和实施计划，关注园开公司的合同履行情况，包括是否配置 44 名岗位人员从事相关工作，是否按合同和招投标约定完成相应的工作量。同时还从考核达标率评价服务质量，从整改及时率评价服务时效。

(9) 预期效果是否实现：本次评价将侧重于采用社会调查方式，结合访谈及问卷调查手段反映游客对桃浦中央绿地北二块养护工作的满意度及认可程度，重点关注环境整洁情况，绿化美观情况、设施完好情况、秩序有效情况等满意度问题；同时对有责投诉情况进行考量。

(10) 长效机制是否健全：本项目的长效化对进一步完善桃浦中央绿地项目养护工作起到较为重要的影响。本次评价中将进一步关注：对于试运营期间的开放情况进行总结和改善，保障后续日常开放；监管考核机制、巡查机制和问题处置机制建立健全情况等方面。

(二) 绩效评价原则和评价方法等

1. 绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）分级分类。绩效评价由各级财政部门、单位根据评价对象的特点，分类组织实施。

（4）绩效相关。绩效评价针对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。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采取客观数据，主管部门审查、社会中介组织复查，与访谈调查相结合的形式，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告应当简明扼要，除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应总结经验，指出问题，并就共性问题提出可操作性改进建议。

2. 评价指标体系及标准

依据绩效评价原理和原则，运用逻辑分析法，结合项目绩效目标和特点，以上海市财政局沪财绩〔2020〕6号《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》规定的框架为基础，设计本项目绩效评价指标体系。本项目财政支出绩效评价指标体系包括项目决策、项目管理、项目产出、项目效益四部分。

（1）项目决策指标设计思路：从立项依据的充分性和项目立项程序的规范性两方面来评价项目立项决策的优劣；从项目绩效目标合理性和绩效指标明确性两方面来评价项目绩效目标设定的优劣；资金

投入从“预算编制合理性”来评价预算编制的科学性和合理性；权重为18%。

（2）项目过程指标设计思路：从项目实施、投入的全过程，包括投入管理、财务管理、项目实施等工作开展全方位评价，这部分是项目内控制度执行力的反映，是保证项目获得效果的重要基础和前提。权重为22%。

（3）项目产出指标设计思路：根据项目实际完成情况选择项目产出的数量、时效、质量来考察项目计划完成的完整度、项目质量目标的实现程度、项目时效目标的及时程度。这部分是项目实施的直接成果，权重为30%。

（4）项目效益指标设计思路：根据项目特点选择以社会调查的方式，反映市民对本项目实施的满意度和认可程度，同时考虑有责投诉率、长效机制等来进行综合评价。这部分是项目建设后的核心效果，也是项目建设要实现的目标内容，权重为30%。

3. 评价方法

本项目在主要采用因素分析法、比较法和公众评价法。在评价过程中还将采用现场勘察、查阅财务凭证、工作台账等方法获取相应数据，并采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈、研讨、核查等方法。

（三）绩效评价工作过程

自2020年4月项目布置会以来，评价小组通过调研、相关文件的解读、数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。具体实施过程如下：

1. 数据填报和采集

2020年5月上旬，评价小组赴区绿容局和普陀区公园管理所收

集数据，主要了解本项目的背景、项目特点、预算编制、组织管理和实施内容等，掌握项目概况、资金拨付情况和监督管理情况，并进行数据核实，所有采集的数据均经核查后汇总完成。

2. 社会调查

(1) 访谈

2020年5月和6月评价小组对区绿容局、普陀区公园管理所和园开公司的相关负责人采用上门访谈形式进行访谈，此次访谈主要了解项目立项背景、资金使用情况、项目开展情况、长效管理机制建设及对今后工作的建议和意见等问题，并收集相关资料。根据访谈情况撰写了访谈汇总分析报告。（见附件5）

(2) 问卷调查

2020年5月中旬，评价小组采取纸质问卷的方式对参观市民进行满意度调查，共计发放问卷100份，回收问卷100份，有效率达100%。根据问卷调查结果，项目组撰写了社会调查问卷汇总分析报告。（见附件6）

3. 数据分析及撰写报告

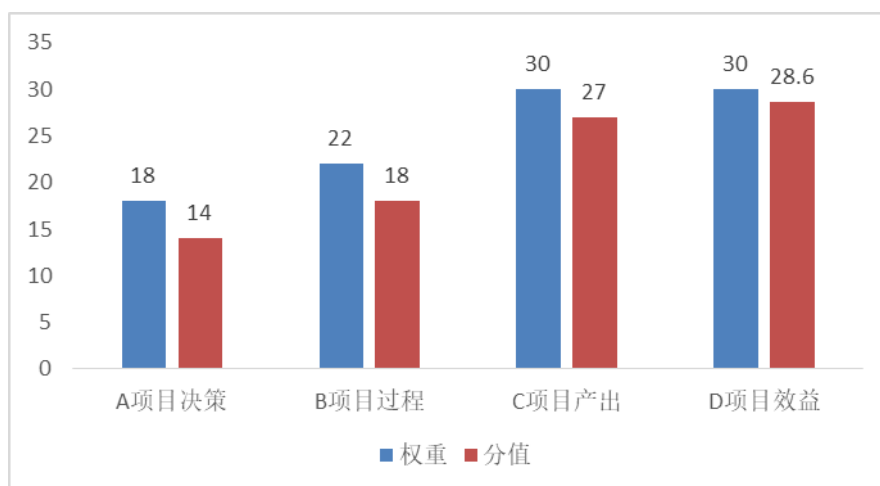
2020年5月下旬，项目组根据绩效评价的原理和规范，完成数据采集、现场核查和社会调查后，评价小组对获取的数据进行甄别、汇总和分析，对绩效指标进行评分，分析得失原因，并提炼结论撰写报告。

三、综合评价情况及评价结论

(一) 评分结果

评价小组通过数据采集、问卷调查及访谈，对“桃浦中央绿地养护”项目绩效情况进行客观评价，本项目评价总得分**87.6**分，评价结论为“良”。

本项目共分为四个部分，项目决策、项目过程、项目产出、项目效益，其中项目决策类指标权重分为 18 分，得分 14 分；项目过程类指标权重分为 22 分，得分 18 分；项目产出类指标权重分为 30 分，得分 27 分；项目效益类指标权重分为 30 分，得分 28.6 分。具体情况如下：



指标	A 项目决策	B 项目过程	C 项目产出	D 项目效益	合计
权重	18	22	30	30	100
分值	14	18	27	28.6	87.6
得分率	77.78%	81.82%	90.00%	95.33%	87.60%

各部分具体指标权重和绩效分值如下表 3-1 所示：

表 3-1 指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
A 项目决策			18	14
	A1 项目立项		8	8
		A11 立项依据充分性	4	4
		A12 立项程序规范性	4	4
	A2 绩效目标		6	3
		A21 绩效目标合理性	3	2
		A22 绩效指标明确性	3	1
	A3 资金投入		4	3
		A31 预算编制科学性	4	3
B 项目过程			22	18
	B1 资金管理		5	2
		B11 预算执行率	3	0
		B12 资金使用合规性	2	2
	B2 组织实施		17	16
		B21 项目管理制度的健全性	3	3

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
		B22 政府采购规范性	4	4
		B23 合同管理有效性	4	4
		B24 监督管理有效性	4	3
		B25 信息沟通有效性	2	2
C 项目产出			30	27
	C1 项目数量		18	18
		C11 绿化养护工作完成率	3	3
		C12 保洁工作完成率	5	5
		C13 保安工作完成率	5	5
		C14 设施维护工作完成率	2	2
		C15 人员到位率	3	3
	C2 产出质量		6	3
		C21 绿化养护考核达标率	1	0.5
		C22 保洁工作考核达标率	2	1
		C23 保安工作考核达标率	2	1
		C24 设施维护考核达标率	1	0.5
	C3 产出时效		6	6
		C31 绿化养护整改及时率	1	1
		C32 保洁工作整改及时率	2	2
		C33 保安工作整改及时率	2	2
		C34 设施维护整改及时率	1	1
D 项目效益			30	28.6
	D1 效益指标		25	24.2
		D11 环境整洁情况	4	4
		D12 绿化美观情况	4	3.2
		D13 设施完好情况	4	4
		D14 秩序有效情况	4	4
		D15 有责投诉率	3	3
		D16 长效机制有效性	6	6
	D2 满意度指标		5	4.4
		D21 市民满意度	5	4.4
			100	87.6

(二) 主要绩效

项目决策方面，本项目的设立与国家、上海市加强公园养护管理水平的战略目标相适应，符合区绿容局单位职能，立项依据充分，立项程序规范。年初申报的绩效目标表中设置有绩效目标和绩效指标，但年度目标过于宽泛，部分绩效指标与项目关联度不强，预算编制不够合理科学。

项目管理方面，本项目实行专账核算，资金拨付有完整的审批流程，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，资金使用合规，预算执行率为 71.05%；业务管理制度较为健全，政府采购合规，合同管理有效，信息沟通渠道顺畅，普陀区公园管理所对服务单位养护工作进行日常检查和季度考核，但考核时未按照评分标准进行细化打分。

项目绩效方面，2019 年园开公司共计安排 40 名人员完成了桃浦中央绿地北二块的保洁、保安、绿化养护和设施设备维护工作。从 2018 年 11 月开放至 2019 年 12 月 31 日，累计接待游客达 40 万余人次，游客对于绿地内环境卫生、安保秩序和设施完好情况的满意度均高于 85%，对于绿化美观情况的满意度为 80%，整体实施情况的满意度为 82%。项目实施期间，未发生有责投诉事件，长效管理机制健全有效。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目决策类指标从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面进行考察，项目决策类指标分值 18 分，实际得分 14 分。指标的得分情况如表 3-2 所示：

表 3-2 项目决策指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
A 项目决策			18	14
	A1 项目立项		8	8
		A11 立项依据充分性	4	4
		A12 立项程序规范性	4	4
	A2 绩效目标		6	3
		A21 绩效目标合理性	3	2
		A22 绩效指标明确性	3	1
	A3 资金投入		4	3
		A31 预算编制科学性	4	3

A11 立项依据充分性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

本项目是区绿容局为保障桃浦中央绿地北二块试运营期间的管理规范，根据《上海市公园管理条例》、《上海市绿化条例》等文件规定中“加强公园内的植物、设施、环境和安全等的管理”要求设立的，采购需求必须、合理，与区绿容局部门职能相符，与其他项目无重复，立项依据充分。根据评分标准，该指标得分 4 分。

A12 立项程序规范性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

本项目由区绿容局业务科室上报，根据“三重一大”原则，经局领导班子审议通过后立项，设立项目所提交的文件、材料符合项目相关性和相关政策文件，立项决策流程明确，前期程序齐全，立项规范合理。根据评分标准，该指标得分 4 分。

A21 绩效目标合理性：该项权重分为 3 分，实际得分 2 分。

根据区绿容局提供的绩效目标申报表，项目总目标的设立基本符合进一步加强公园管理养护水平的实际要求。但原设定的项目年度目标为“以市白玉兰杯为总体目标，加强公园绿化的日常管理，保障城市景观；通过切实有效地管理措施，使园林植物保持良好的生长势，发挥最佳生态效益。”其年度目标内容过于宽泛，与项目实际工作内容关联度不大，不能完整体现项目年度工作计划。根据评分标准，该指标得分 2 分。

A22 绩效指标合理性：该项权重分为 3 分，实际得分 1 分。

根据区绿容局提供的绩效目标申报表，区绿容局制定了明确的产出计划和绩效指标，但部分指标与项目关联度不高，针对性不强，如产出目标中设置的“招标过程规范性”，效果目标中设置的“项目日常进度规范管理率”等指标。根据评分标准，该指标得分 1 分。

A31 预算编制科学性：该项权重分为 4 分，实际得分 3 分。

本项目 2019 年预算金额为 580 万元，按照 2018 年中标金额

579.29 万元编制，其中包含 18 个月即 6 个季度的基本养护费用 494.49 万元和花卉更新等其他按实结算费用 84.80 万元。根据合同约定和项目实际开展情况，2019 年应支付 5 个季度的基本养护费用，2020 年应支付 1 个季度的基本养护费用和花卉更新等其他费用。区绿容局未能按照合同约定的付款方式和项目实际开展情况安排预算，预算编制不够合理。根据评分标准，该指标得分 3 分。

（二）项目过程情况

项目过程指标从资金管理、组织实施两个方面进行考核，项目过程类指标 22 分，实际得分 18 分。指标的得分情况如表 3-3 所示。

表 3-3 项目过程指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
B 项目过程			22	18
	B1 资金管理		5	2
		B11 预算执行率	3	0
		B12 资金使用合规性	2	2
	B2 组织实施		17	16
		B21 项目管理制度的健全性	3	3
		B22 政府采购规范性	4	4
		B23 合同管理有效性	4	4
		B24 监督管理有效性	4	3
		B25 信息沟通有效性	2	2

B11 预算执行率：该项权重分为 3 分，实际得分 0 分。

本项目预算金额 580 万元，截止 2019 年 12 月 31 日，项目实际支出 412.08 万元，预算执行率为 71.05%，低于 80%。根据评分标准，该指标得分 0 分。

B12 资金使用合规性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评价小组通过核查项目支出明细账、抽查财务凭证等，本项目设立了专账核算，资金使用情况符合区绿容局制定的《关于财务报销的规定》和《关于加强财务内部管理规定》等文件规定，资金拨付具备完整的审批程序，未发现项目资金截留、挤占、挪用、虚列支出等

情况。根据评分标准，该指标得分 2 分。

B21 项目管理制度的健全性：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

本项目的业务管理按照《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国合同法》，以及区绿容局制定的《关于政府购买服务管理的实施办法》、《关于进一步加强合同管理的实施办法》、《普陀区公园养护管理办法》等管理制度执行，从采购管理、合同管理、监督管理等方面规范项目管理，确保项目顺利实施，项目管理制度健全。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B22 政府采购规范性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

本项目的采购管理由区绿容局按照《上海市政府采购管理办法》及《区绿容局关于政府购买服务管理的实施办法》委托上海上咨建设工程咨询有限公司通过公开招标方式进行，采购程序规范，采购内容完整、明确，且符合预算批复和项目的实际需要。根据评分标准，该指标得分 4 分。

B23 合同管理有效性：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评价小组通过检查项目相关合同，区绿容局于 2018 年 11 月与园开公司签订“公园养护管理合同”，签订的合同内容符合项目采购需求，服务范围、服务内容、合同价款与支付方式、服务质量等合同要素齐全且均严格按照合同约定内容有效执行。根据评分标准，该指标得分 4 分。

B24 监督管理有效性：该项权重分为 4 分，实际得分 3 分。

根据合同约定，普陀区公园管理所应根据《普陀区公园养护管理办法》和《普陀区公园养护管理月度考核办法》对园开公司的养护工作进行日常检查和季度考核。实际于项目实施过程中，普陀区公园管

理所开展了日常检查和季度考核，但因考虑到本项目中绿化在 2019 年 11 月前处于质保期内，由原施工单位负责养护；且桃浦中央绿地为新建设和开放的公园，部分工作条件尚不成熟，在季度考核中仅对发现的问题进行罗列和反馈，未实施打分，项目监管略有不足。根据评分标准，该指标得分 3 分。

B25 信息沟通有效性：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所相关负责人及园开公司相关负责人访谈，目前双方通过建立微信管理群、定期例会和阶段总结的方式进行信息沟通，绿地运营情况、养护情况及突发事件等各类信息均能得到及时有效的传递。根据评分标准，该指标得分 2 分。

（三）项目产出情况

项目产出指标从产出数量、产出质量、产出实效三个方面进行考核，项目产出类指标 30 分，实际得分 27 分。指标的得分情况如表 3-4 所示。

表 3-4 项目产出指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
C 项目产出			30	27
	C1 项目数量		18	18
		C11 绿化养护工作完成率	3	3
		C12 保洁工作完成率	5	5
		C13 保安工作完成率	5	5
		C14 设施维护工作完成率	2	2
		C15 人员到位率	3	3
	C2 产出质量		6	3
		C21 绿化养护考核达标率	1	0.5
		C22 保洁工作考核达标率	2	1
		C23 保安工作考核达标率	2	1
		C24 设施维护考核达标率	1	0.5
	C3 产出时效		6	6
		C31 绿化养护整改及时率	1	1
		C32 保洁工作整改及时率	2	2
		C33 保安工作整改及时率	2	2
		C34 设施维护整改及时率	1	1

C11 绿化养护工作完成率：该项权重分为**3**分，实际得分**3**分。

根据服务方提供的工作总结及工作台账等相关资料，在**2018**年**11**月**3**日至**2019**年**11**月**2**日，园开公司通过保安日常巡逻等方式配合区绿容局督促施工单位在质保期内进行养护；**2019**年**11**月**3**日起至**2019**年底，园开公司委托上海市境翊园林绿化工程有限公司，按照计划完成了绿化的修剪、施肥、病虫害防治及防台防汛工作，包括定期进行绿化修剪，全年修剪**10**次以上；全年对绿化进行施肥**2**次；累计开展除草工作**10**次；每月对对易结板的土壤进行松土；以人工除虫为主配合生物药剂进行病虫害防治工作；旱季对植物加大浇灌力度；台汛期间做好树木加固和排涝抢险工作。根据评分标准，该指标得分**3**分。

C12 保洁工作完成率：该项权重分为**5**分，实际得分**5**分。

根据服务方提供的工作总结及工作台账等相关资料，园开公司委托上海市境翊园林绿化工程有限公司于**2018**年**11**月**3**日至**2019**年底，完成了项目范围内地面、垃圾桶、公共厕所、水池和公共设施等的清、扫、擦、拭、抹等保洁工作，维护绿地内公用部位的清洁卫生。具体包括每日上下午各一次对绿地内路面进行清扫，每周进行一次全面冲洗；每日上下午各一次对园内各处垃圾桶进行倾倒、垃圾清运和擦拭工作，每周进行一次冲洗；每日对水池、排水沟进行打捞和清理，必要时进行疏通；每日上下午各一次对公共厕所进行清扫、擦拭；每日擦拭一次标志牌、座椅等公共设施；每日清抹公共建筑物一次，去除附着物。根据评分标准，该指标得分**5**分。

C13 保安工作完成率：该项权重分为**5**分，实际得分**5**分。

根据服务方提供的工作总结及工作台账等相关资料，园开公司委托上海荣庆保安服务有限公司**2018**年**11**月**3**日至**2019**年底，完成

了 24 小时门岗值守、每小时一次的全覆盖区域巡逻和 24 小时监控室管理。根据评分标准，该指标得分 5 分。

C14 设施维护工作完成率：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

根据服务方提供的工作总结及工作台账等相关资料，2018 年 11 月 3 日起至 2019 年底，园开公司安排保安对园内的设施设备进行每日的巡回检查，因设备质量问题造成的设备功能、运行、外观等损坏及时告知施工单位进行维修，因游客破坏或其他客观原因造成的设施设备损坏，及时安排维修人员进行维修。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C15 人员到位率：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

评价小组通过查阅人员名册、工作台账等相关资料，确定实际到岗人数与合同和招投标文件约定人数一致，具体包括绿化养护人员 10 人，保洁人员 10 人，保安人员 16 人及管理人员 4 人，共计 40 人。根据评分标准，该指标得分 3 分。

C21 绿化养护考核达标率：该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人进行访谈，服务单位的绿化养护工作在日常检查中基本达标，但由于普陀区公园管理所未在季度考核中对其服务质量进行打分，故扣除该部分权重分。根据评分标准，该指标得分 0.5 分。

C22 保洁工作考核达标率：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人进行访谈，服务单位的保洁工作在日常检查中基本达标，但由于普陀区公园管理所未在季度考核中对其服务质量进行打分，故扣除该部分权重分。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C23 保安工作考核达标率：该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人进行访谈，服务单位的保安工作在日常检查中基本达标，但由于普陀区公园管理所未在季度考核中对其服务质量进行打分，故扣除该部分权重分。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C24 设施维护考核达标率：该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人进行访谈，服务单位的设施维护工作在日常检查中基本达标，但由于普陀区公园管理所未在季度考核中对其服务质量进行打分，故扣除该部分权重分。根据评分标准，该指标得分 0.5 分。

C31 绿化养护整改及时率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人和园开公司负责人进行访谈，服务单位根据检查及考核反馈结果及时有效的完成了绿化养护的整改工作，未发生季度考核或日常检查中反复出现同一问题的情况。根据评分标准，该指标得分 1 分。

C32 保洁工作整改及时率：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人和园开公司负责人进行访谈，服务单位根据检查及考核反馈结果及时有效的完成了环境保洁的整改工作，未发生季度考核或日常检查中反复出现同一问题的情况。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C33 保安工作整改及时率：该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人和园开公司负责人进行访谈，服务单位根据检查及考核反馈结果及时有效的完成了安保工作的整改，未发生季度考核或日常检查中反复出现同一问题的情况。根据评分标准，该指标得分 2 分。

C34 设施维护整改及时率：该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人和园开公司负责人进行访谈，服务单位根据检查及考核反馈结果及时有效的完成了设施维护的整改工作，未发生季度考核或日常检查中反复出现同一问题的情况。根据评分标准，该指标得分 1 分。

（四）项目效益情况

项目效益指标从效益指标和满意度指标两个方面进行考核，项目效益类指标 30 分，实际得分 28.6 分。指标的得分情况如表 3-5 所示。

表 3-5 项目效益指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
D 项目效益			30	28.6
	D1 效益指标		25	24.2
		D11 环境整洁情况	4	4
		D12 绿化美观情况	4	3.2
		D13 设施完好情况	4	4
		D14 秩序有效情况	4	4
		D15 有责投诉率	3	3
		D16 长效机制有效性	6	6
	D2 满意度指标		5	4.4
		D21 市民满意度	5	4.4

D11 环境整洁情况：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评价小组通过对参观市民进行满意度问卷和实地调研，市民对于桃浦中央绿地北二块环境整洁情况满意度为 85%。根据评分标准，该指标得分 4 分。

D12 绿化美观情况：该项权重分为 4 分，实际得分 3.2 分。

评价小组通过对参观市民进行满意度问卷和实地调研，市民对于桃浦中央绿地北二块绿化美观情况满意度为 80%，主要因桃浦中央绿地北二块内少量树木存在枯败现象。根据评分标准，该指标得分 3.2 分。

D13 设施完好情况：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评价小组通过对参观市民进行满意度问卷和实地调研，市民对于

桃浦中央绿地北二块内设施完好情况的满意度为 85%。根据评分标准，该指标得分 4 分。

D14 秩序有效情况：该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。

评价小组通过对参观市民进行满意度问卷和实地调研，市民对于桃浦中央绿地北二块内秩序有效情况的满意度为 85%。根据评分标准，该指标得分 4 分。

D15 有责投诉率：该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。

根据服务单位和普陀区公园管理所提供的投诉情况记录，2018 年和 2019 年均未发生有责投诉情况。根据评分标准，该指标得分 3 分。

D16 长效机制有效性：该项权重分为 6 分，实际得分 6 分。

评价小组通过对普陀区公园管理所负责人和园开公司访谈了解到，目前已制定了较为完善的季度考核机制，日常巡查机制及反馈处置机制；同时服务单位、普陀区公园管理所和区绿容局在试运营期间，每年对当年度工作开展成效和不足进行总结并采取措施进行改善，为绿地后续日常开放提供保障。根据评分标准，该指标得分 6 分。

D21 市民满意度：该项权重分为 5 分，实际得分 4.4 分。

评价小组通过对参观市民进行满意度问卷和实地调研，市民对于桃浦中央绿地北二块整体情况的满意度为 82%。根据评分标准，该指标得分 4.4 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及有关建议

（一）主要经验及做法

1. 桃浦中央绿地的自然生态环境良好，吸引大量游客进行参观
桃浦中央绿地北二块内密植乔木林、野花草本地被和银杏大道等，并设置多处瞭望塔和观景台供游客观赏城市自然森林的生态美

景；建有垂柳岛，提供如近水湿地、叠水台阶、喷泉和旱喷等水景，为游客提供丰富多变的亲水体验；打造儿童活动场所，设置有攀爬网、竹编小屋、树桩阵等娱乐设施。其作为中心城区最大的开放式绿地，自然的生态环境吸引了很多市民前来参观游玩，自 2018 年 11 月开放至 2019 年底，总客流量达 40 万余人次，平均工作日游客量为 200-300 人次；双休日游客量超 2000 人次；清明、五一等小长假高峰客流量可达 2 万多人次。

2. 为周边单位提供户外活动场所，开展各色健康文体活动

桃浦中央绿地内有巨大的活动空间和完善的设施，为普陀区周边单位提供了良好的户外活动场所，是开展健康文体活动的绝佳去处。自 2018 年 11 月开放至 2019 年 12 月底，桃浦中央绿地供普陀区法院、普陀区疾控中心、桃浦镇人民政府、智创城公司和长风地产公司等多家单位开展健步活动、党员活动、志愿者活动等各色主题活动 15 场；另于 2019 年 9 月 28 日承办由普陀区文明办、普陀区体育局、普陀区桃浦镇人民政府等多家单位联合主办的全国性系列路跑赛事。

3. 园开公司于绿地内设置办公点，进一步提升项目管理效率

园开公司办公地址为普陀区祁连山路 180 号，距离桃浦中央绿地约 2 公里。为进一步加强内部管理，园开公司于桃浦中央绿地北二块内设置现场办公点，并安排管理人员坐班办公，便于快速抵达现场处置基层岗位人员上报的各类突发事件，进一步提高项目管理效率。

（二）存在的问题

1. 预算编制不够合理，预算执行率偏低

本项目 2019 年预算金额为 580 万元，按照 2018 年中标金额 579.29 万元编制，其中包含 18 个月即 6 个季度的的基本养护费用 494.49 万元和花卉更新等其他按实结算费用 84.80 万元。根据合同

约定和项目实际开展情况，2019 年应支付 5 个季度的基本养护费用，2020 年应支付 1 个季度的基本养护费用和花卉更新等其他费用。区绿容局未能按照合同约定的付款方式和项目实际开展情况安排预算，导致 2019 年预算执行率为 71.05%，预算执行率偏低，预算编制不够合理。

2. 未按合同约定进行考核打分，项目监管略有不足

根据合同约定，普陀区公园管理所应对服务单位进行季度考核，并实施打分，考核结果与支付金额挂钩。项目实际实施过程中，普陀区公园管理所因考虑到本项目中绿化在 2019 年 11 月前处于质保期内，由原施工单位负责养护；且桃浦中央绿地为新建设和开放的公园，部分工作条件尚不成熟，在季度考核中仅对发现的问题进行罗列和反馈，未实施打分，项目监管略有不足。

3. 少量树木存在枯败现象，影响了游客整体满意度

评价小组通过对参观游客进行满意度问卷和实地调研发现，桃浦中央绿地北二块中少量树木存在枯败现象，游客对绿化情况的满意度为 80%。经过与园开公司负责人访谈了解到，因绿地内景观树木多为移栽种植，目前现有的养护措施略有不足，使其根系损伤修复不完全，无法充分吸收土壤中的营养，再生能力减弱，产生萎蔫甚至枯败现象。

（三）有关建议

1. 提高预算编制精细度，保障预算执行情况

建议区公园所：在今后此类项目预算编制时，充分考虑项目实施进度以及合同约定的付款方式后编制预算，加强预算编制的合理性，提高预算编制的精细程度；如在实际实施过程中遇到不可控的情况导致与计划存在偏差，应及时调整计划并按规定程序向区绿容局提交预

算调整申请，保证项目预算有效执行。

建议区绿容局：加强对区公园所提交的预算审核，确保项目预算编制依据充分、合理科学；加强对预算执行情况的监管，按季度自查项目的预算执行情况，若当期预算执行率明显与进度不符，要求区公园所提交说明并及时整改。

年度预算资金按照评估报告进行控制。

2. 按规定进行考核评分，加大项目监管力度

建议区公园所：在今后项目实施过程中，根据合同约定按照《普陀区公园养护管理办法》对服务单位开展考核工作，并按照评分细则对其绿化养护、公园安全、环境保洁和设施设备情况进行细化打分，对于绿化养护等存在特殊情况的服务内容应根据实际情况酌情考量分数，通过分数更直观的反映服务单位项目开展质量，促进项目的实施成效。

建议区绿容局：督促区公园所严格按照规定实施考核，并上报考核结果和分数，加大项目的监管力度。

3. 进一步加强绿化养护管理，提升绿化景观效果和游客满意度

建议区公园所督促服务单位通过施肥、浇水等多种措施，加大对于移栽种植树木的后期养护管理，采取科学的养护措施，保证树木水分充足、营养充分，促进其恢复长势，进一步提升桃浦中央绿地内北二块的绿化景观效果，提升游客整体满意度。

六、成本分析内容

本次绩效评价根据委托方绩效评价的要求，结合绩效目标与预算的匹配关系、资金投入情况、产出目标实现情况等，对桃浦中央绿地养护项目实施相关成本分析。

1. 成本分析的目的

结合本次绩效评价目的，通过对中标单位上海普陀区园林建设综合开发有限公司实际成本的合理性进行分析，分析投入与产出各项指标的关联性问题，用以体现预算编制中成本控制情况。通过本次成本分析，判断中标服务单位的利润合理性，推断目前的预算金额是否合理，并为以后年度预算编制提供建设性意见。

2. 成本分析方法

(1) 评价小组设计了基础表，园开公司按照本项目服务期内（2018年11月3日-2020年5月2日）项目的实际发生成本予以填报申报。主要包括：为项目发生的各项成本（人工成本、投入设备情况、材料费用、其他间接费用等）。

(2) 评价小组通过现场核查园开公司填报情况并核实相应的合同、人员工资表，折旧情况、采购发票等相关佐证材料，同时结合各业务科室负责人对填报情况（主要为填报人数）合理性的分析后对项目实际成本予以判断。

(3) 评价小组在数据整理阶段，对园开公司填报实际成本结合现场核实情况予以合理性调整。并最终对园开公司的利润情况进行合理性分析。

3. 中标单位填报成本情况

表 6-1 中标单位填报成本表

金额单位：万元

序号	实施内容	投标金额	收入金额	实际内容/人数	园开上报成本
1	管理人员	87.30	579.29	4人	152.78
2	保洁	122.40		10人	74.39
3	保安	154.80		16人	152.66
4	绿化养护	75.00		10人	79.30
5	设施管理	27.00		粉碎机	42.00
				粉碎机刀片	1.70
				电动货车清洗车	11.60
				保洁三轮车	2.80
				其他零星设施	2.86

序号	实施内容	投标金额	收入金额	实际内容/人数	园开上报成本
6	其他类型成本(花卉更新50万元+预备费30万元)	80.00			67.76
7	税金6%	32.79			
	合计	579.29	579.29		587.85

4. 评价小组核实情况

(1) 通过现场核实明细账，查阅财务凭证及工资单，实地查看养护人员在岗情况，发现项目人工成本填报存在偏差，评价小组结合访谈情况判断分析，对人工成本予以调整。4个管理人员中，3人为常驻管理人员，1人为负责人每周在岗1-2天，按照平均1.5天计算，一周工作日5天，出勤率30%。

(2) 折旧计算主要原则：车辆统一按5年折旧；其余粉碎机、粉碎机刀片养护设施设备统一按3年折旧。本项目购买的粉碎机、粉碎机刀片、电动货车清洗车、保洁三轮车，于2018年12月24日购买，从2019年1月1日起提折旧，提至2020年5月2日，总计计提16个月。

根据调整后的项目基础表，项目实际收入579.29万元，项目成本526.28万元（不含税），利润率为10.07%。详见下表：

表 6-2 调整后实际成本表

金额单位：万元

序号	实施内容	投标金额	收入金额	实际内容/人数	园开上报成本	计入成本
1	管理人员	87.30	579.29	4人	152.78	126.04
2	保洁	122.40		10人	74.39	74.39
3	保安	154.80		16人	152.66	152.66
4	绿化养护	75.00		10人	79.30	79.30
5	设施管理	27.00		粉碎机	42.00	18.67
				粉碎机刀片	1.70	0.76
				电动货车清洗车	11.60	3.09
				保洁三轮车	2.80	0.75
				其他零星设施	2.86	2.86
6	其他类型成本(花卉更新50)	80.00				67.76

序号	实施内容	投标金额	收入金额	实际内容/人数	园开上报成本	计入成本
	万元+预备费 30万元)					
7	税金 6%	32.79				
	合计	579.29	579.29		587.85	526.28

但评价小组通过分析成本结构，发现部分异常项：①管理人员投标金额 87.3 万元，实际成本 126.04 万元，明显过高；②保洁费用投标金额 122.40 万元，项目实际实施过程中 74.39 万元便可达到相应的人员及工作要求，投标金额过高；③根据园开公司与绿化养护单位签订的承包合同，养护过程中所产生的一切材机物费用由绿化养护单位承担，故设施管理费用不应体现在园开公司的成本中；④原预算、招标、成本结构中的时间为 1 年半，其中绿化养护为半年，故在考虑合理招标费用时需进行折算。

根据上述成本结构分析以及后续实际情况，后续养护费用包括以下内容：①管理人员费用，根据原招投标金额，折算 1 年的费用 58.2 万元；②保洁费用：根据实际开展成本，折算 1 年费用 50 万元；③保安费用：根据原招投标金额，折算 1 年的费用 103.2 万元；④绿化养护费：根据上个养护周期的实际情况，折算 1 年费用 150 万元；⑤其他类型成本中的花卉更新为经常性费用，由于桃浦中央绿地为新建绿地，根据区里相关要求每年需进行花卉的更新以及上个养护周期实际支出情况，折算 1 年的费用 50 万元；⑥其他类型成本中的预备费为设施设备维修费用，由于上个养护周期，大部分设施设备处于质保阶段，维修费用由原建设单位承担，2019 年 1 年费用大致为 30 多万元，随着各类设施设备质保阶段结束，后续相关维修费用由本项目承担，折算 1 年的费用 30 万元；⑦根据智创城与区绿容局的会议纪要，区绿容局负责绿地开放管理期间的水电支出，通过收集试运行期间实际水电费情况，每月费用约为 3 万元，折算 1 年费用 36 万元。

根据国务院国资委考核分配局编制《企业绩效评价标准值（2019）》数据显示：公共设施管理业营业利润率的优秀值为20.3%、良好值为15.2%、平均值为9.8%、较低值为1.8%、较差值为-9.7%。结合项目实际情况，本项目的利润里可设置为良好值与平均值的中间数，即利润率12.5%。

结合上述情况分析，评价小组综合得出“桃浦中央绿地养护项目”一年的合理招标费用控制在545.6万元内，详见表6-3。

表 6-3 建议项目招标控制费用

金额单位：万元

序号	实施内容	建议招投金额	安排人数	备注
1	管理人员	58.20	4人	根据原招标金额，计算1年的费用
2	保洁	50.00	10人	根据实际成本，计算1年的费用
3	保安	103.20	16人	根据原招标金额，计算1年的费用
4	绿化养护	150.00	10人	根据原招标金额，计算1年的费用
5	花卉更新	50.00		根据实际成本，计算1年的费用
6	设施设备维修	30.00		根据实际成本，计算1年的费用
7	水电费	36.00		根据实际成本，计算1年的费用
7	相关利润	68.20		12.5%利润
	合计	545.60		

七、其他事项说明

本项目的财权单位为普陀区绿化和市容管理局，事权单位为普陀区公园管理所。普陀区公园管理所是隶属于普陀区绿化和市容管理局的行政管理单位，根据其“三定方案”，其职责包括“负责公园的管理工作”，同时普陀区20家公园的日常养护预算单位为区公园所。建议“桃浦中央绿地养护项目”也由普陀区公园管理所立项，作为预算单位，形成财权事权的统一。

上海久信会计师事务所有限公司

2020年7月31日