

2022 年度河道设施养护项目支出 绩效评价报告

上海财瑞会计师事务所有限公司

报告编号：沪财瑞会(2023)4-0295 号

2023 年 7 月

目 录

摘 要	1
一、基本情况	16
(一) 项目概况	16
(二) 项目实施计划及完成情况	19
(三) 项目预算及执行情况	23
(四) 项目的组织及管理	27
(五) 项目相关方	30
(六) 项目绩效目标	30
二、绩效评价工作开展情况	32
(一) 绩效评价目的、对象和范围	32
(二) 绩效评价方法	33
(三) 绩效评价依据	35
(四) 评价基本思路及关注重点	36
三、绩效评价指标体系	38
(一) 指标体系设计的总体思路	38
(二) 指标体系	42
四、评价结论及绩效分析	42
(一) 评价结论	42
(二) 绩效分析	43
(三) 具体指标分析	44
(四) 成本预算绩效分析	57
五、主要经验和优秀做法	71
六、存在的问题、难点及相关建议	72
(一) 存在问题、难点	72
(二) 相关建议	78

摘 要

一、项目概述

江河湖泊具有重要的资源功能、生态功能和经济功能，对于河湖管理保护是一项复杂的系统工程，涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业。为贯彻落实本市制定的《关于本市全面推行河长制的实施方案》（沪委办发〔2017〕2号）主要目标，近年来上海市水务局陆续发布修订一系列政策文件，包括《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250号）、《上海市河湖长效管理养护工作考核办法》（沪水务〔2019〕337号）、《上海市河道维修养护技术规程》（DB31 SW/Z 027-2022）等。

项目主管部门上海市普陀区建设和管理委员会结合普陀区实际情况，制定“区级”制度，包括《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》（普建委〔2022〕96号）、《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1号）等，实现区河道周边环境长效管护。

上海市普陀区市政水务管理中心，作为河道管理单位具体负责辖区内市、区管河道的设施管理工作，旨在通过本项目破解水环境治理难题，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，提升河道养护工作质量，完善长效管理养护机制，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益。上海市普陀区市政水务管理中心每年度根据《上海市河道维修

养护技术规程》技术要求开展河道设施养护项目,按照主管部门的“区级”制度,组织开展项目养护质量考核,保障管理养护工作落到实处。

该项目对辖区内 57 条河道划分为 2 个包件,委托第三方养护单位开展养护工作,包件一包含 10 条河道,总长 24.72 公里,包件二包含 47 条河道,总长 48.89 公里,项目包件划分系普陀区原河道设施养护由 4 家民营单位养护,项目发展过程中引进国有企业上海普陀市政工程有限公司,该公司逐步取得普陀区河道养护工作份额,考虑市场竞争因素,最终形成该项目养护 2 个包件划分。

养护单位按照《上海市河道维修养护技术规程》指引,开展包括河道巡查、陆域保洁、河道设施维修及养护等工作。项目单位按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》(普水务〔2022〕1 号)要求,在签订养护合同时,约定养护质量与考核条款,对养护单位养护工作进行考核。该项目作为市区水务局河湖长效管理养护工作内容的一环,每年度上海市水务局制定年度上海市河湖长效管理养护工作的考核方案,考核对象为各区水务局等,考核内容涉及该项目工作内容。

该项目为经常性项目,2020 年-2022 年项目整体运行稳定,2022 年度预算 1,660.00 万元,较 2021 年度预算增长 97 万元,增长 6.21%,预算增长系新增区管养护河道金昌河的养护工作,2022 年度该项目预算执行数 1,604.12 万元,预算执行率 96.63%。

二、评价结论

（一）评价结果

评价组根据绩效评价工作方案，通过资金合规性检查、数据整理与分析、访谈、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度对 2022 年度河道设施养护项目支出绩效进行客观评价，最终评分结果为 87.06 分，绩效评级为“良”。其中，决策类指标标准分 20 分，实际得分 14 分，得分率 70.00%；过程类指标标准分 20 分，实际得分 16.03 分，得分率 80.15%；产出类指标标准分 30 分，实际得分 28.81 分，得分率 96.03%；效益类指标标准分 30 分，实际得分 28.22 分，得分率 94.07%。

（二）主要绩效

该项目养护范围基本涵盖普陀区河道管理范围，养护工作产出包括河道巡查达到 47,092.93 公里、陆域保洁达到 17,524.58 万平方米、绿化养护达到 393,977.00 平方米、水生植物养护 79,103.00 米、河道栏杆养护 10,765.00 米、河道标识标牌等养护 359 块等，上海市水务局对普陀区水务局 2022 年度上海市河道管理养护工作考核结果为合格。根据上海市河长办工作平台数据，普陀区 2020 年至 2022 年Ⅲ类以上水质河湖逐年增加，2022 年度已有 52 条河湖，占监测河湖的 94.55%，通过该项目实施，普陀区水质环境取得了明显提升。

2022 年项目单位共接到热线工单投诉 340 件,较 2021 年 471 件,下降了 27.81%。辖区市民项目总体满意度为 88.85%,对项目各项养护工作均较为满意。

三、主要经验和优秀做法

1. 项目管理多方监管考核, 长效管理机制完善

该项目按照《上海市河道维修养护技术规程》、《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》(普建委〔2022〕96 号)、《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》(普水务〔2022〕1 号)等市区长效管理制度规定要求,由项目单位及监理单位按月度、季度、年度定期对养护单位养护工作进行质量监督考核,对考核发现的问题要求养护单位及时整改并反馈,相关质量考核结果与项目经费支付挂钩。

除日常定期考核外,市区上级管理部门及项目单位委托的第三方巡查监管单位也会定期和不定期对项目养护河道进行巡检,反馈现场发现问题及市民投诉问题和相关问题的整改情况,项目养护成果受到多方监管考核,项目长效管理机制完善。

2. 通过公开招投标等政府采购流程、工程审价等手段控制成本, 项目养护包干支出逐步减少

该项目 2022 年度养护项目包件一和包件二经公开招投标选定供应商,包件一招标限额 500 万元,最终中标价 496.91 万元,包件二

招标限额 1,080.92 万元，最终中标价 1,073.89 万元。根据上海建平工程造价咨询有限公司出具的结算审价报告，包件一审价金额 462.70 万元，包件二审价金额 989.65 万元，根据 2022 年上海疫情封城影响，对相关工作量进行了核减。

该项目 2021 年度按照总额包干核算的养护成本共 1,219.71 万元，2022 年度按照总额包干核算的养护成本共 941.05 万元，下降 278.66 万元，下降 22.85%。

四、存在的问题、难点及相关建议

（一）存在问题、难点

1. 项目内部管理方面问题

（1）预算编制精细化和科学化水平有待提高

该项目为经常性项目，2021 年项目预算 1,563.00 万元，养护河道 56 条，总长 71.84 公里；2022 年度预算 1,660.00 万元，养护河道 57 条，总长 73.61 公里，该项目 2022 年度养护河道数量增长 1 条，养护河道总长增加 1.77 公里，2022 年度预算增长 97.00 万元，预算增长率 6.21%。

项目单位未提供 2020 年至 2022 年度项目预算编制资料，缺少年度预算组成明细，预算编制不够细化；年度预算变动依据不充分，预算资金量与工作任务匹配分析展开不足，项目预算编制科学性有待加强。

（2）政府采购流程晚于合同执行，存在流程倒置情况

评价组发现，该项目河道设施养护包件一和包件二项目中标时间为 2022 年 2 月 17 日，合同签订时间为 2022 年 3 月 15 日，合同执行期间为 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，合同执行期早于中标日期及合同签订日期，存在流程倒置情况。

（3）合同付款管理有待加强

评价组发现该项目普遍存在未按照合同条款约定时间付款，例如与养护单位上海隆波建设工程有限公司签订的养护合同中约定“（1）合同签订、财政资金到位且乙方同代管单位完成移交手续后，甲方支付合同价的 30%作为预付款；（2）维修养护期，进度款支付方式为第三季度支付合同价的 30%，第四季度支付合同价的 26%”，合同签订日期 2022 年 3 月 15 日，预付款支付时间为 2022 年 9 月，三季度和四季度进度款合并于 2022 年 11 月支付。

（4）项目档案管理有待加强

项目单位本次提供的采购资料、合同、验收资料、考核资料等项目资料基本齐全，但截至绩效报告日，2022 年度河道设施养护项目的项目档案归档工作尚未完成，项目档案管理有待加强。

（5）项目考核管理工作存在不足

评价组检查发现，项目单位考核过程中存在以下情况：

①项目单位设计的考核评分表中包含其他扣分情况，扣分标准为按照每月收到整改通知单数量进行扣分（1-5 分扣 1 分，6-10 扣 2 分，

以此类推），但实际评分时，对养护单位收到的整改通知单并未对应扣除相关考核评分，例如 2022 年 1 月养护单位上海隆波建设工程有限公司当月收到整改通知单 1 份，应扣 1 分，但考评表中该扣分栏无评分填写，最终当月考评得分 91 分，实际得分应为 90 分。

②部分考评表得分填写错误，例如养护单位上海隆波 2022 年 12 月考核评分表得分 93 分，评价为优良，但根据表中各子项分数相加，实际得分应为 89 分，评价为合格，存在填报错误。

上述情况直接影响了月度考核结果的准确性，同时评价组关注到项目季度考核、年度考核结果与月度考核、季度考核无直接计算关系，系重新考核评价，该项目的考核管理工作存在不足。

2. 成本预算绩效管理方面的问题

（1）项目绿化养护业务范围有待确权

该项目绿化养护对象中部分绿化权属为绿容部门及沿线企事业单位或小区等单位，按照权责一致等原则，对于该部分绿化应由其相应权属单位承担养护责任，项目单位对其养护工作应逐步脱钩。

根据向项目单位了解，该问题形成原因有：在原有政策规定下，河道两岸仅设置红线管理，小区、企业等外单位土地规划可以规划至红线区域外，并在其上建设绿化等。之后政策变更，河道两岸新增蓝线管理区域，上海市水务局对蓝线区域内的管理与考核工作落到了各区水务局及下属管理单位，该部分蓝线区域与之前的权属土地重叠，形成现今的养护责任与区域权属不一致的情况。上海市部分郊县区域

现对于该情况，采取向小区、企业等外单位购买与蓝线管理区域重叠的土地权属，完成重新确权，保障养护责任与土地权属一致。

（2）项目考核激励成本待进一步优化

该项目 2022 年度考核奖励费 316,184.00 元，2020 年至 2022 年增长幅度较小，保持稳定，该部分支出系奖励按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》规定，激励养护单位开展河道养护工作。评价组比对普陀区道路养护项目等其他养护项目，养护质量达标作为合同要求，其他养护项目中基本通过合同支付款项与考核结果挂钩，质量不达标进行款项扣减等方式进行控制，一般不会单独给予奖励，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。

（3）项目部分业务流程标准变量依据有待完善

《上海市河道维修养护技术规程》中河道巡查常规巡查频次的行业标准为“每周 1-3 次，重点区域应适当增加巡查频次”，该项目 2022 年度标书中对于所有河道巡查常规巡查频次的要求为“常规巡查根据现场情况每周 7 次”，执行标准高于行业标准。

《上海市河道维修养护技术规程》中陆域保洁频次的行业标准最高为“中心城区 1 天 1 次，可根据需要酌情增加频次”，该项目 2022 年度标书中对于重点区域的陆域保洁频次要求为 1 天 2 次，执行标准高于行业标准。

根据向项目单位了解，该问题形成原因有：上海市水务局等上级部门对于项目实施考核要求逐年提升，项目单位加大了河道巡查、陆域保洁等工作力度。

（4）项目部分成本标准过高

根据项目 2020 年至 2022 年历史数据测算，专用段陆域保洁的历史成本标准为 598.97 元/万平方米，远高于项目中重点区域陆域保洁历史成本标准 182.81 元/万平方米和公用段陆域保洁历史成本标准 179.26 元/万平方米。该项目 2023 年预算编制资料，重点区域、公用段、专用段 3 个不同区域段的陆域保洁成本标准为同一单价标准，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。另该项目 2023 年预算编制审核报告中，审核建议取消专用段陆域保洁，由权属单位承担相应保洁责任。

该项目 2022 年度河道维修分项成本支出 4,091,726.78 元，无 2020 年、2021 年历史成本数据，评价组对 2 个包件供应商对该部分分项下的各项成本报价进行了比较，部分项目单价浮动差异较大，例如对砌石结构的勾缝维修报价分别为 25.38 元/平方米和 62 元/平方米，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。

3. 成本预算绩效管理方面难点

（1）末端业务流程的资源配置标准等尚待探究

评价组在本次绩效评价中对该项目养护末端业务流程进行了分析，但相关流程的人机物配置数量、价格、工时等成本影响因素尚待

项目单位牵头，探究各项业务流程的产出效益及人机物等资源配置及投入，尚待养护单位提供人机物资源配置数据，共同完善各项业务流程配置的定价定量工作。

（2）公共服务性项目成本投入与效益产出匹配困难

该项目作为普陀区河道水环境治理项目的一环，项目总绩效目标旨在依托河湖长制，着力破解水环境治理难题，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，提升河道养护工作质量，完善长效管理养护机制，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益，该项目每年度设置的绩效效益指标基本指向生态类效益、社会效益等绩效指标。该类绩效指标，与项目的成本投入匹配存在以下难点。

①该类绩效指标，与项目的成本投入不在线性关系，例如市民满意度每百分比提升、普陀区水质均值提升等效益指标，无法有效分析计算需要投入的成本。

②生态类效益、社会效益等绩效指标的提升，不仅仅是一个财政项目投入的结果，例如本项目中对于普陀区水环境治理还涉及水域保洁、水质维护等项目投入，仅凭本项目的资金投入，无法客观反映实现相关产出效益所需的成本投入金额，需要对绩效总目标、绩效产出目标、绩效效益目标等接近或一致的项目归类，归集各项目成本。

（二）相关建议

1. 提高预算编制精细化和科学化水平

建议项目单位每年度根据项目历年实际成本以及当年度项目工作量、项目成本标准等变量因素，编制年度预算组成明细，同时强化预算编制主体责任意识，将预算资金与绩效目标相挂钩，通过设置合适的产出和效益目标反映财政资金效益，逐步提升预算编制精细化和科学化水平。

2. 梳理政府采购流程，避免造成合规性问题

建议项目单位加强项目进度管控，编制项目前期计划时充分预计各项因素，合理安排招投标等政府采购流程的执行进度，避免采购流程晚于执行期间等流程倒置情况的发生，若因客观原因导致采购流程延后，应做好相关预案，明确该部分时段的养护责任单位，签订相关补充协议，保障单位自身权益及养护工作的责任划分等。

3. 加强合同履约管理

建议项目单位加强合同履约监管，切实履行合同约定，避免法律风险。

4. 完善项目档案管理机制

建议项目单位完善项目档案管理机制，项目完成后，及时归集整理项目资料，完成项目归档工作。

5. 加强项目监督考核机制的执行

建议项目单位重视项目考核管理工作，明确考核评分标准，对考核评分结果进行复核，同时对于季度考核、年度考核应结合月度考核结果合理评测，确保考核质量，提升养护成效，保障单位自身权益。

6. 加强成本预算绩效管理，优化相关管理机制

(1) 逐步明确项目业务管辖范围，推动确权工作落实

①对于该项目中可能属于外单位权属绿化养护工作，建议项目单位应逐一与绿化权属单位就相关绿化权属完成确权确量工作，对先期统计的绿化养护数据（养护面积、绿化点位、绿化种类等），需双方共同核对一致，明确其中双方各自的绿化养护责任，完成绿化养护工作对接。

②对于确权确量及业务交接推进过程中的问题难点，项目单位可及时上报上级部门，通过上级部门协调相关部门统筹推进，保障确权工作有效落实。

③针对各预算单位、各财政项目间可能存在的重复性项目支出，建议项目单位配合上级部门推动做好项目信息内部共享机制，将项目单位各财政项目成本构成的实施内容、实施目的、成本投入、成本效益等信息交流共享，例如该项目中的绿化养护工作，项目单位和绿容部门共享项目信息，包括各自的绿化养护范围、绿化养护流程、绿化养护成本标准等，从而判断项目成本投入是否重复、是否存在成本控制空间等，便于上级部门以及项目单位对财政项目中存在的交叉重叠成本确权优化。

(2) 考核制度优化

建议项目单位、项目主管部门等其他上级部门可以对该部分奖励费用与项目效益实现的挂钩情况进行进一步分析，根据考核奖励成本投入的实际效果，制定或修订相应的考核制度规定。

(3) 加强成本预算绩效精细化管理，对项目养护河道进行分类分级，业务流程标准变量依据补充完善

建议项目单位在上级部门的支持下，通过大数据等信息化手段，收集区内各养护河道环境信息，包括河道周边人员密集度、人员素质分布、排污企业数量、河流流速、区域降雨量等各类客观环境影响因素数据，经过数据比对分析，对区内所有养护河道进行分类分级。结合《上海市河道维修养护技术规程》等行业标准，对各项成本按照河道分类分级，选取适合的业务流程工作量标杆，编制合理的年度项目养护实施方案，科学合理地规划项目各项成本投入。

(4) 加强成本审核管理工作

建议项目单位在上级部门的支持下，共享项目各项成本历史数据、市场数据等信息，逐步建立成本标准数据库，便于项目单位编制项目预算、控制项目成本时，各项成本标准数据能得到充分的纵向、横向数据比对，对于同项成本间标准差异较大的成本支出，应考虑采用工程审价等手段，审核成本标准的合理性，达到成本控制效果。

7. 逐步探究成本预算绩效管理完善方向

(1) 项目单位牵头探究业务流程的资源配置标准等，挖掘积累相关数据

建议项目单位牵头，会同监理单位、养护单位等各项目参与方在总结项目历史经验的基础上，打开项目养护工作包件，共同探究各项业务流程的产出效益及人机物等资源配置及投入情况，例如业务流程需要的人力投入、工时投入、物料投入等，养护单位积极配合，提供人机物资源配置数据，例如单位用工成本、物料成本等，逐步完善各项业务流程配置的定价定量，经过多年数据积累分析，形成项目公共服务标准、项目成本定额标准等成果。

(2) 通过专家智库、信息化等手段，逐步解决项目成本投入与效益产出匹配难点

①通过专家智库、信息化等手段，解决成本效益匹配度难题

对于项目投入与生态效益、社会效益等指标成本效益分析困难，建议项目单位配合上级部门，通过专家智库等方式，对该项目的成本投入效益建立分析模型，同时配合做好模型所需数据的收集积累工作。

建议通过各类信息平台定期收集辖区内市民的投诉、意见、满意度等诉求信息，提取其中与水环境相关的诉求信息，通过数据处理方式，建立该项目市民诉求数据模型，反映市民诉求。对于市民的重点诉求，针对性增加投入成本，提高资金使用效益，同时通过多年数据积累，逐步探寻成本投入与市民满意度增长匹配关系。

②项目一体化管理，成本投入与产出效益精准匹配

建议项目单位将每年度开展的财政项目中，绩效总目标、绩效产出目标、绩效效益目标等接近或一致的项目归类，归集各项目成本，

使成本投入与产出效益精准匹配，客观反映实现相关产出效益所需的成本投入金额。在条件成熟后，项目单位可以考虑将效益目标接近或一致的项目归并，实现项目一体化管理。

2022 年度河道设施养护项目支出

绩效评价报告

为全面贯彻落实上海市实施预算绩效管理工作的要求,不断提高财政资金配置效率和使用效益,根据《上海市预算绩效管理实施办法》(市财绩〔2014〕22号)、《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)、《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)以及《上海市普陀区关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(普委发〔2019〕8号)等相关文件规定,受上海市普陀区财政局(以下简称“区财政”)委托,上海财瑞会计师事务所有限公司承担了2022年度河道设施养护项目绩效评价工作。按照相关绩效评价规范,评价机构对照评价指标体系及评分标准,以数据采集、实地调研、访谈及问卷调查等方式获得的基础数据为依据,通过汇总、整理、分析,形成本评价报告。

一、基本情况

(一) 项目概况

1. 立项背景及目的

江河湖泊具有重要的资源功能、生态功能和经济功能。对于河湖管理保护是一项复杂的系统工程,涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业,党中央、国务院高度重视水安全和河湖管理保护工作,在

深入调研、总结地方经验的基础上，中央制定出台了《关于全面推行河长制的意见》（国务院公报 2017 年第 1 号），制定了加强河湖管理工作的指导意见，在全国积极推行河长制。

按照《关于全面推行河长制的意见》（国务院公报 2017 年第 1 号）指导思想与主要任务，为进一步加强本市水污染防治和水环境治理、河湖水面积控制、河湖水域岸线管理保护、水资源保护、水生态保护等工作，结合上海实际，本市制定《关于本市全面推行河长制的实施方案》（沪委办发〔2017〕2 号），实施方案主要目标：“对长江口（上海段）以及辖区内所有市管、区管、镇村管河道，逐步实现全市中小河道基本消除黑臭，水域面积只增不减，水质有效提升，基本消除丧失使用功能（劣于 V 类）水体”。

为贯彻落实本市实施方案，以深化河长制落实湖长制为引领，近年来上海市水务局陆续发布修订一系列政策文件，包括《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250 号）、《上海市河湖长效管理养护工作考核办法》（沪水务〔2019〕337 号）、《上海市河道维修养护技术规程》（DB31 SW/Z 027-2022）等，明确河道管理养护工作的实施原则、河道维修养护的标准、职责分工、补助政策和管理要求等，进一步加强河湖长效管理养护工作，充分发挥财政资金使用效益，提高河湖及附属设施维修养护水平。

在市级政策文件基础上，项目主管部门上海市普陀区建设和管理委员会制定了《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意

见》（普建委〔2022〕96号），结合普陀区实际情况，进一步加强区河道长效管护工作，构建职责明确、权责一致的管护体系，实现区河道周边环境长效管护；制定了《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1号），对区内中小河道的养护管理及相关管理活动制定了工作和考核要求。

上海市普陀区市政水务管理中心，作为河道管理单位具体负责辖区内市、区管河道的设施管理工作，根据《上海市河道维修养护技术规程》技术要求，每年度开展河道设施养护项目，按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1号）等长效管理机制，组织开展项目养护质量考核，保障管理养护工作落到实处。

项目立项目的是依托河湖长制，着力破解水环境治理难题，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，提升河道养护工作质量，完善长效管理养护机制，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益。

2. 立项依据

（1）《关于全面推行河长制的意见》（国务院公报 2017 年第 1 号）；

（2）《关于本市全面推行河长制的实施方案》（沪委办发〔2017〕2 号）；

（3）《上海市河道管理条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第 78 号）；

（4）《上海市河道维修养护技术规程》（DB31 SW/Z 027-2022）；

(5)《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》
(沪水务〔2019〕250号)

(6)《上海市河湖长效管理养护工作考核办法》(沪水务〔2019〕
337号)

(7)《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》
(普建委〔2022〕96号)

(8)《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》(普水务〔2022〕
1号)

3. 文件依据指导

(1)《上海市河道维修养护技术规程》上海市地方标准化指导性技术文件，适用于上海市行政区域内的市、区、镇(乡)管(含村级)河湖的日常维修养护及其相关的管理活动，旨在加强上海市河道的维修养护管理工作，为上海市河道维修养护管理工作提供科学、制度和规范化标准指导。

(2)《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》(沪水务〔2019〕250号)，文件明确了上海市河道管理养护工作的指导思想、实施原则、河道维修养护的标准、职责分工、补助政策和管理要求等六大方面。

(二) 项目实施计划及完成情况

1. 项目实施内容

该项目 2022 年度通过委托第三方养护单位，对辖区内市管、区管河道共计 57 条河道开展河道管理养护工作，河道总长 73.61 公里。

该项目分为 2 个包件，包件一包含 10 条河道，总长 24.72 公里，包件二包含 47 条河道，总长 48.89 公里，具体养护河道明细见附件 5 附表 1 和附表 2。项目包件划分系普陀区原河道设施养护由 4 家民营养护单位按照标的金额、河道片区等因素划分包件，在项目发展过程中，项目单位从养护成本、养护质量等角度考虑，引进国有企业上海普陀市政工程有限公司参与养护工作，该公司逐步取得普陀区河道养护工作份额，考虑市场竞争因素，为形成良性竞争，留下部分区域的养护工作作为单独包件，最终形成该项目养护 2 个包件划分。

养护单位按照《上海市河道维修养护技术规程》指引，开展包括河道巡查、陆域保洁、河道设施维修及养护等工作。工作内容包括：

①河道巡查工作，包括对河道两岸各建（构）筑物设施完好、整洁情况进行经常性的巡查；在常规巡查的基础外每年汛期前、汛期中、汛期后进行的定期全面巡查；在暴雨、台风、洪水、高潮位等自然灾害前后或遭受人为损坏情况后进行的巡查。

②陆域保洁，对象包括堤防护岸、绿化、防汛通道及相关的附属设施等，按重点区域、公用段、专用段设置保洁频率。

③绿化养护，河道管理范围内的绿化工程的维修养护，包括除草、清除苗木上障碍物、补植等基本绿化养护工作内容。

④标识标牌等养护，包括河道铭牌、警示标志、里程桩等，发现损坏、被盗情况，应及时更换补充；保持铭牌、标志、里程桩表面养

护，每月至少除尘清刷一次。⑤设施养护，包括防汛通道、河道护栏、堤防护岸以及其他附属设施的维修、养护工作。⑥水生植物养护，包括对浮叶植物和挺水植物等养护工作。⑦防汛、防台等应急处置工作。⑧档案管理，建立和健全档案管理制度，对维保过程中所积累的各种档案资料应进行分类收集、整理、编目、存档。各项具体养护工作详见附件 5 附表 3。

项目单位按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1 号）要求，在签订养护合同时，约定养护质量与考核条款，对养护单位养护工作进行考核，考核项目包括：①基础保障，考核内容包括组织保障、制度保障、设施配备、人员管理；②日常管理，考核内容包括工作计划、巡查与信息报告、检查考核、工作例会；③现场质量，考核内容包括护岸质量、土堤质量、护栏质量、防汛通道、河道绿化、涉河监管事项、专项维修及应急处置；④安全管理，考核内容包括安全制度、安全作业、防汛防台、突发事件；⑤文明管理；⑥资料归档；⑦精细化养护段等内容。各项考核具体内容详见附件 5 附表 4。

该项目作为市区水务局河湖长效管理养护工作内容的一环，每年度上海市水务局根据《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250 号）、《上海市河湖长效管理养护工作考核办法》（沪水务〔2019〕337 号）等文件要求，制定年度上海市河湖长效管理养护工作的考核方案，考核对象为各区水务局等，

考核内容涉及该项目工作内容。市级考核内容包括基础工作、河床修护、四项责任、资金使用、六护成效等五项内容。主要项目相关考核及上报资料详见附件 5 附表 5。

2. 项目实施完成情况

(1) 招标代理工作实施完成情况

根据《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》和《上海市政府采购管理办法》，上海市普陀区市政水务管理中心与上海同鸿建设管理咨询有限公司签订招标代理合同。

2022 年 2 月 17 日，2022 年度河道设施养护项目（包件一）由上海隆波建设工程有限公司中标；2022 年度河道设施养护项目（包件二）由上海普陀市政工程有限公司中标。

(2) 养护工程工作实施完成情况

①2022 年 3 月 15 日，上海市普陀区市政水务管理中心与上海隆波建设工程有限公司签订 2022 年河道设施养护服务合同，2022 年内由其负责对普陀区 10 条河道，总长 24.72 公里开展维修养护工作。根据项目资料，上海隆波建设工程有限公司 2022 年度主要养护工作完成情况：巡查河道 16,350.96 公里，陆域保洁 3,695.73 万平方米、绿化养护 57,477.00 平方米、标识标牌等养护 91 块、压顶养护 38,557.00 米、栏杆养护 10,765.00 米、防汛通道养护 268,054.00 平方米等。

②2022年3月15日，上海市普陀区市政水务管理中心与上海普陀市政工程有限公司签订2022年河道设施养护服务合同，2022年内由其负责对普陀区47条河道开展维修养护工作。根据年度监理工作报告，上海普陀市政工程有限公司2022年度主要养护工作完成情况：巡查河道30,741.97公里，陆域保洁13,828.85万平方米、绿化养护336,500.00平方米、标识标牌等养护268块、水生植物收割79,103.00平方米等。

（3）监理等工作实施完成情况

2022年1月5日，上海市普陀区市政水务管理中心与上海量册科技有限公司签订河道监管服务合同，委托其按照《上海市河道维修养护技术规程》及河道管理养护工作的相关要求，对普陀区全部市区管河道全线巡查，进行测评，每月出具测评报告，测评内容包括巡查发现的养护质量问题、新闻媒体等各类监督机构曝光投诉问题的整改情况等。

2022年河道设施养护项目施工监理由上海骏泓工程咨询管理有限公司承担，财务监理由上海建平工程造价咨询有限公司承担。

（三）项目预算及执行情况

1. 近三年项目预算及执行情况

2022年河道设施养护项目年度预算1,660.00万元，本年度项目预算未调整，其中市水利资金1,194.00万元，系市级财政按照各区

河道数量等项目情况下拨补助资金；区配套资金 466.00 万元，系区级财政配套项目年度预算剩余缺口资金。2022 年度实际执行 1,604.12 万元，预算执行率 96.63%，近三年项目预算及执行情况等具体明细如下表所示。

表 1 2022 年度河道设施养护项目年度预算执行明细表

单位：万元

序号	项目内容	预算金额	其中：		实际支出	预算执行率
			市水利资金	区配套		
1	2021 年河道设施养护尾款	219.07	——	219.07	176.04	80.36%
2	2021 年河道设施养护二类费用	53.93	——	53.93	52.45	97.26%
3	2022 年河道设施养护	1,361.85	1,194.00	167.85	1,350.88	99.19%
4	2022 年河道设施养护二类费用	25.15	——	25.15	24.75	98.41%
合计		1,660.00	1,194.00	466.00	1,604.12	96.63%

表 2 2020 年至 2022 年河道设施养护项目年度预算执行明细表

单位：万元

年份	预算金额	其中：		实际支出	预算执行率
		市水利资金	区配套		
2020 年度	1,463.00	1,194.00	269.00	1,437.07	98.23%
2021 年度	1,563.00	1,248.82	314.18	1,546.37	98.94%
2022 年度	1,660.00	1,194.00	466.00	1,604.12	96.63%

该项目为经常性项目，通过上表数据反映，该项目 2020-2022 年度整体运行稳定，其中 2021 年度预算较 2020 年度预算增长 100 万元，增长 6.84%，根据项目单位反馈预算增长系对近几年新增河道设施的养护工作增加以及绿化养护工作量上升，2022 年度预算较 2021 年度预算增加；2022 年度预算较 2021 年度预算增长 97 万元，增长 6.21%，根据项目单位反馈预算增长系新增区管养护河道金昌河的养护工作。

2. 合同签订及履行情况

根据提供的项目会计资料，截至 2022 年 12 月 31 日，2022 年度河道设施养护项目签订的合同金额为 1,645.31 万元，已支付金额为 1,375.63 万元，具体合同签订及履行情况详见下表所示。

表 3 2022 年度河道设施养护项目合同签订及履行情况表

单位：万元

供应商名册	合同内容	中标金额	合同金额	已付合同金额	合同付款率 (%)	合同履行情况
上海隆波建设工程有限公司	河道设施养护服务（包件一）	496.91	496.91	427.34	86.00%	付款率符合合同规定
上海普陀市政工程有限公司	河道设施养护服务（包件二）	1,073.89	1,073.89	923.54	86.00%	付款率符合合同规定
上海同弘建设管理咨询有限公司	招标代理		11.80	11.80	100.00%	付款率符合合同规定
上海量册科技有限公司	河道设施养护第三方监管		17.00	0.00	0.00%	合同约定 2023 年支付
上海骏泓工程咨询管理有限公司	工程监理		38.18	10.69	28.00%	付款率符合合同规定
上海建平工程造价咨询有限公司	财务监理		7.53	2.26	30.00%	付款率符合合同规定
合计			1,645.31	1,375.63	83.61%	

（四）项目的组织及管理

1. 项目组织情况

上海市普陀区机构改革后，优化区建设和管理委员会职责，区建设和管理委员会挂区交通委员会、区水务局牌子，上海市普陀区建设和管理委员会负责主管全区城区水务工作，负责行政区域内河道的管理并受市水务局委托对辖区内市管河道实施管理。

上海市普陀区市政水务管理中心是项目预算单位，作为河道管理单位具体负责辖区内市、区管河道的设施管理工作，其中：

（1）水务管理科负责项目工作计划、方案和项目预算经费申报；负责项目实施、管理、验收、档案归档等全过程监管工作；负责对年度预算执行情况的绩效自评等工作。

（2）财务科主要负责资金支出管理等工作。

上海市普陀区财政局负责河道管理养护实施过程中资金的拨付、监督检查和审核。指导、帮助、督促责任单位加强项目建设管理及服务合同管理。

包件一养护单位上海隆波建设工程有限公司、包件二养护单位上海普陀市政工程有限公司主要按照《上海市河道维修养护技术规程》以及年度养护合同要求，对合同范围内河道开展年度养护工作。养护单位需建立相应的维修养护项目部、维修养护班组，人员设备配备齐全，制定各项养护制度，确保维修养护工作有序开展。项目养护工作接受项目单位及监理单位等管理、监督、检查和考核。

招标代理单位上海同鸿建设管理咨询有限公司主要按照合同要求提供招标代理服务，根据项目单位的工作要求以及相关规定，招标咨询和策划，编制招标实施方案，发布招标公告，组织开标、评标、决标工作，协助项目单位起草年度养护合同。

养护监理单位上海骏泓工程咨询管理有限公司主要按照合同要求，对包件一和包件二养护工作提供监理服务，包括工程质量管理、进度管理、安全管理、文明管理、档案管理等监理工作，以月报、年报等形式定期反馈养护工作质量，按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》等制度开展监管工作。

第三方监管单位上海量册科技有限公司主要按照《上海市河道维修养护技术规程》及合同要求提供河道监管服务，对普陀区全部市区管河道全线巡查，进行测评，每月出具测评报告，测评内容包括巡查发现的养护质量问题、新闻媒体等各类监督机构曝光投诉问题的整改情况等。

财务监理上海建平工程造价咨询有限公司主要按照合同要求提供财务监理服务，包括全过程资金监控、财务管理、投资控制、工程价款结算审核等工作。

2. 业务管理

本项目系经常性项目，且项目大部分工作委托第三方机构开展，因此，项目管理的流程基本一致，具体为确定项目，开展政府采购，

确定第三方机构，进行跟踪监控，按照合同付款，项目验收归档及考核，如下图。

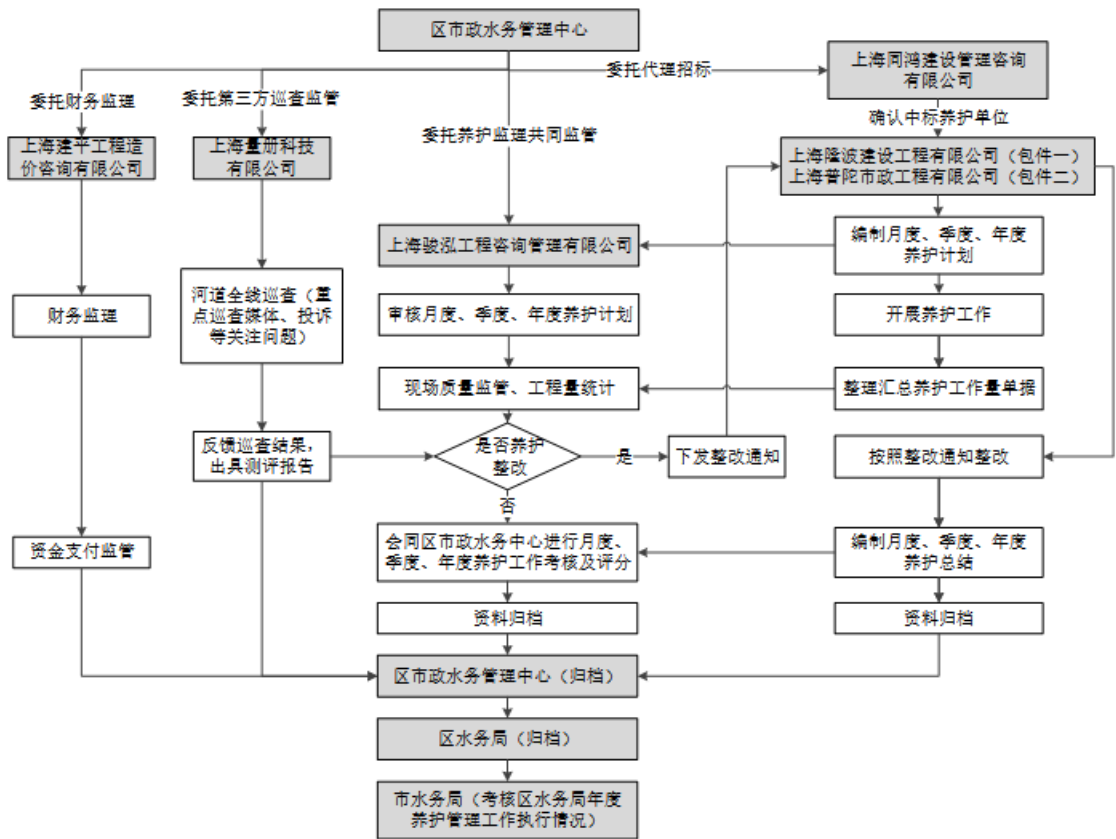


图 1-1 2022 年度河道设施养护项目管理流程图

3. 财务管理

项目预算管理、财务监督等按照上海市普陀区市政水务管理中心财务管理制度的要求和规定进行管理。项目资金拨付和财务管理流程如下图所示。

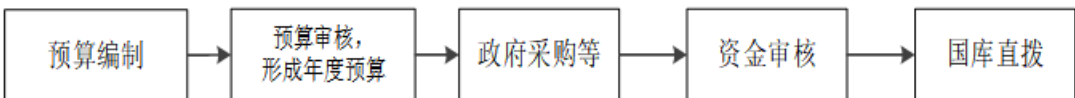


图 2-1 2022 年度河道设施养护资金拨付流程图



图 2-2 2022 年度河道设施养护项目财务管理流程图

（五）项目相关方

1. 项目主管部门：上海市普陀区建设和管理委员会；
2. 项目实施单位：上海市普陀区市政水务管理中心；
3. 项目受益对象：普陀区辖区内市民。

（六）项目绩效目标

项目单位编制的该项目 2022 年度财政项目支出绩效目标表中各项绩效目标、绩效指标设置如下表 4-1 所示。

表 4-1 财政项目支出绩效目标表

绩效目标	项目总目标		年度总体目标	
	规范我区中小河道管理养护工作，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益。		规范我区中小河道管理养护工作，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益。	
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值
	产出指标	数量指标	河道设施养护完成率	=100.00%
			河道养护覆盖率	=100.00%
		质量指标	河道设施养护达标率	=100.00%
		时效指标	河道设备维修及时率	及时
			汛期突发事件反应及时性	及时
	效益指标	社会效益指标	社会公众“爱水、节水、护水”意识	提高
			安全事故率	=0 起
		生态效益指标	巩固水环境治理成果	提高
		可持续影响指标	长效管理机制	健全

	满意度指标	服务对象满意度指标	群众满意度	≥80.00%
--	-------	-----------	-------	---------

项目单位编制的财政项目支出绩效目标表中,年度总目标与项目总目标一致,未依据项目年度任务、资金预算等,对项目目标内容细化,部分绩效指标考核指向不明确,缺少衡量数值。评价组根据《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)〉的通知》(沪财绩〔2020〕6号)的要求,通过对项目单位的访谈和相关资料查阅,进一步对项目资料进行了分类梳理,优化了各项绩效指标,具体如下表4-2所示。

表 4-2 调整后的财政项目支出绩效目标表

绩效目标	项目总目标		年度总体目标	
	以维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用为目标,依托河湖长制,着力破解水环境治理难题,巩固水环境治理成果,保障河道设施完整,提升河道养护工作质量,完善长效管理养护机制,改善区域内水环境,发挥河道的综合效益。		1. 全年完成普陀区内 57 条,总长 73.61 公里河道管理养护工作,包括河道巡查、陆域保洁以及堤防护岸、防汛通道、绿化等设施养护,养护工作无死角,确保河道河面、陆域区域、河道设施环境整洁有序、河道设施完整、确保全区河道安全可控。 2. 第三方养护单位的产出数量符合项目合同、标书等的要求,养护质量符合行业标准,质量考核达标,河道设施维修及时,完善一河一档资料,各项任务按照合同约定时间及时完成。 3. 项目实施达到市级管理部门考核要求,项目管理制度健全,相关制度执行有效,完善项目长效管理养护机制,保障管理养护工作落到实处,规范区内中小河道管理养护工作。	
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值
	产出指标	数量指标	河道养护覆盖率	=100.00%
			项目包件一产出率	≥100.00%
			项目包件二产出率	≥100.00%
		质量指标	养护单位质量考核优良达标率	=100.00%
			项目执行考核达标情况	达标
			养护技术符合性	符合
			整改单据量	=0 单
		时效指标	河道设施维修及时性	及时
	成本指标	成本效益指标	项目总成本差异率	≤0.00%
			项目成本控制	有效

	效益指标	生态效益指标	区域水质均值	提高
		社会效益指标	有责投诉数量	下降
			安全事故/安全隐患数量	=0 件
		影响力指标	长效管理机制健全性	健全
			信息公开机制	健全
	满意度指标	服务对象满意度指标	辖区市民对项目满意度	≥95.00%

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

本次绩效评价将立足于财政资金支出情况，针对 2022 年河道设施养护项目的资金、管理、成果、公众满意度等实施环节开展评价，并尝试运用绩效原理对项目的效率性、效益性、公平性等方面进行研究分析。充分反映财政资金使用情况，发掘管理过程中的问题，总结项目成效，全面了解群众满意度，为今后实施项目决策和管理提供有益的参考意见和建议。

（1）通过对项目实施成效和成果产出的评价，分析项目决策合理性和绩效目标实现程度，并进一步剖析以有助于提高服务效益和长效运营机制建设。

（2）通过对项目资金投入和执行情况，以及财政资金收支管理的评价，分析项目投入管理和资金管理水平，并进一步剖析财政资金使用的安全性和规范性。

（3）通过测算项目具体成本，对成本效益进行分析，评价成本效益匹配性及财政资金使用效益。

(4) 通过对项目实施管理和相关制度措施的评价，分析项目管理有效性和实施管理水平，并进一步剖析管理中尚需改进之处。

2. 评价对象与范围

本次评价对象为 2022 年度河道设施养护项目，评价范围为 2022 年度河道设施养护项目财政资金的投入、执行和成本效益情况，项目管理等内部控制制度建设和执行情况以及项目单位的业务开展情况和职责履行情况。

(二) 绩效评价方法

本次绩效评价依据“决策→投入→管理→产出→效果”的逻辑发展顺序，遵循重要性、相关性与针对性的原则设置评价指标，以对项目情况进行客观、量化评价。

本次绩效评价选用的主要评价方法如下：

1. 因素分析法：

用于评价项目管理类指标，对项目管理中发现的不足进行因素分析，发现相关的内外因素，追溯问题产生的原因，明确责任归属，为后续纠偏完善提供参考；

2. 比较法：

(1) 计划数据、历史数据与实际数据比较，用于为部分指标标杆的确定提供参考依据；

(2) 制度条款与执行情况比较，用于评价项目相关方是否严格按照既定制度，有效履行了管理职责，如“管理制度健全性”、“制度执行有效性”等；

(3) 政策法规与项目内容比较，用于评价项目是否符合国家发展的战略目标，如“立项依据充分性”和“立项程序规范性”等；

3. 作业成本法：

明确分析对象实施的基本内容，并对工作量进行标准化和量化，将支出成本按动因归集到工作量，基于成本归集和效益实现情况开展分析，是成本计算与成本管理的有机结合。作业成本计算法基于资源耗用的因果关系进行成本分配：根据作业活动耗用资源的情况，将资源耗费分配给作业；再依照成本对象消耗作业的情况，把作业成本分配给成本对象。

4. 最低成本法：

对预期效益不易计量的分析对象，在确定一定预期效益的前提下，通过综合分析测算其最低实施成本，进而得出分析结论。根据成本测算结果，选择运用。

5. 成本效益分析法：

成本效益分析是通过比较项目的全部成本和效益来评估项目价值的一种方法，主要将投入与产出、效益进行关联性比较分析。针对某项支出目标，提出若干实现该目标的方案，运用一定的技术方法，计

算出每种方案的成本和收益,通过比较方法,并依据一定的原则,选择出最优的决策方案。

6. 公众评判法:

对本项目各相关职能部门为对象,以问卷、访谈、座谈等形式进行调研,了解其对项目的看法和建议,分析其对项目的满意度,直接反映项目的现实状况和具体效果。

(三) 绩效评价依据

1. 财政方面

(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) 《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》(财预〔2020〕10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) 《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);

(5)《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法(试行)〉的通知》(沪财绩〔2020〕6号)。

(6) 《上海市普陀区关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(普委发〔2019〕8号)

2. 行业方面

(1) 《关于全面推行河长制的意见》（国务院公报 2017 年第 1 号）；

(2) 《关于本市全面推行河长制的实施方案》（沪委办发〔2017〕2 号）；

(3) 《上海市河道管理条例》（上海市人民代表大会常务委员会公告第 78 号）；

(4) 《上海市河道维修养护技术规程》（DB31 SW/Z 027-2022）；

(5) 《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250 号）

(6) 《上海市河湖长效管理养护工作考核办法》（沪水务〔2019〕337 号）

3. 其他方面

(1) 《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》（普建委〔2022〕96 号）

(2) 《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1 号）

（四）评价基本思路及关注重点

1. 评价基本思路

通过对 2022 年度河道设施养护项目预算资金、项目内容、管理环节以及实施部门职能等内容的梳理,评价组认为本次绩效评价的目的和重点应该围绕评价组拟定的两条原则展开,即“预算编制-预算审批-资金管理”和“绩效管理-项目监管-项目管理”原则。根据项目实施内容、项目成本,构成预算资金;根据项目实施情况,测试项目监管的有效性,追随项目管理环节深入挖掘项目从实施开始至完成过程中体现的经济性、效率性、效益性和可持续能力等特征。

2. 关注重点

评价组结合上述拟定的评价流程重点关注 2022 年度河道设施养护项目的项目决策、项目过程和项目效益的水平,具体内容如下:

(1) 针对项目决策层面,拟通过对项目立项申请规范性、绩效指标与预算编制的科学性、合理性的评价,反映项目实施的充分性、必要性和可行性,并进一步剖析项目预算、资金分配与绩效指标的匹配性。

(2) 针对项目过程层面,拟通过对项目资金投入执行情况和项目制度保障情况的评价,分析财政资金收支管理和项目制度措施管理的有效性,并进一步辨析财政资金使用的规范性和效率性,同时对项目管理水平作出评价。

(3) 针对项目产出和效益层面,拟通过对项目的产出和效益的评价,分析项目决策的合理性和项目过程的有效性,通过比照项目绩

效目标实现程度，进一步分析项目的实施效益和可持续影响，提升公众满意程度和长效运行管理机制建设水平。

三、绩效评价指标体系

（一）指标体系设计的总体思路

1. 指标设计思路

评价组根据绩效评价的基本原理、原则以及河道设施养护项目的特点，结合项目年度绩效目标，根据《上海市普陀区关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（普委发〔2019〕8号）等文件要求，参照《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）中关于“财政项目支出绩效评价指标体系框架”的要求，遵循相关性原则、重要性原则、系统性原则和经济性原则等四个原则，同时要符合指向明确、具体细化和合理可行等要求，遵循逻辑分析法设计了本次项目支出绩效评价的指标体系。

决策类指标设计思路：指标权重设定为20分。通过深入了解项目立项、绩效目标、预算编制等情况，分析考察2022年度河道设施养护项目立项是否符合部门职责、制定的年度工作计划与绩效目标是否能够符合客观实际、是否与资金量相匹配、预算安排是否具备必要性及合理性、资金分配是否科学合理等指标，从而综合评价项目决策的合理性。

过程类指标设计思路：指标权重设定为 20 分。主要包含资金管理和组织实施指标，用于考察 2022 年度河道设施养护项目预算执行、业务管理及内部控制工作的规范性。资金管理类指标考察预算资金执行、资金使用的合规性等情况；组织管理类指标考察管理制度健全性、制度执行的有效性等指标，从而综合评价项目实施的过程管理情况。

产出类指标设计思路：指标权重设定为 30 分，主要包含产出数量、产出质量、产出时效和成本效益。评价组通过该项目 2020 年至 2022 年历史成本数据进行分析，测算成本标准，根据项目实施内容进行定量取数，分别设计数量、质量、时效和成本效益指标，从而综合评价项目的完成情况。

效果类指标设计思路：指标权重设定为 30 分。主要包含生态效益、社会效益、满意度和影响力指标。评价组通过梳理项目总体目标和年度目标，细化项目产出效益，围绕 2022 年度河道设施养护项目进行设计，具体包括区域水质均值、有责投诉数量、安全事故/安全隐患数量、辖区市民对项目满意度、长效管理机制健全性、信息公开机制指标。

2. 指标设计依据

指标设计遵循指向明确、具体细化、合理可行的原则。

指向明确是指：指标评价的内容明确，层次清晰，角度精确，有充足的设置依据和权威的评价依据；

具体细化是指：评价指标的解释与评分标准具体，对能够量化考察的内容进行量化分析，评判考查内容的完成情况，对不能够直接量化的内容（如“项目决策类”和“过程管理类”中的部分指标）进行逐层细化，直至梳理出关键点后，进行分级定档，实现间接量化评判；

合理可行是指：绩效评价指标和项目的关联度高，考察内容在项目中具有较强的重要性，能够全面、客观地反映项目的真实情况，且指标及其标杆值的设定经过论证，有充分的合理性；评分所需的数据和资料可得，评价实施具有可操作性。

3. 权重设计思路

2022 年度河道设施养护项目的绩效评价指标体系总分确定为 100 分，下设 A 类项目决策、B 类过程管理、C 类项目产出、D 类项目效益 4 大类，分别占 20%、20%、30%和 30%的权重。

A 类项目决策：反映项目在立项阶段中的决策流程，项目属于经常性项目，决策类指标中，单个指标的权重适当降低，拓宽指标考察的内容和角度，决策类指标由 3 个二级指标和 5 个三级指标构成，共计 20 分；

B 类过程管理：反映项目在资金管理和组织实施管理中的执行情况，是主管部门对管理职责履行程度的重要体现，管理类指标由 2 个二级指标和 10 个三级指标构成，共计 20 分；

C 类项目产出：反映项目根据既定目标计划完成的产品和服务情况，是项目立项的基础，在一级指标中占最大权重，从数量、质量、

时效和成本效益四个方面进行考核，绩效类指标由 4 个二级指标和 10 个三级指标构成，共计 30 分；

D 类项目效益：反映资金投入所产生的绩效，是项目效果的直接体现，围绕项目实施后产生的生态效益、社会效益、满意度和影响力等方面设立相应指标，用以反映与既定产出目标相关的项目预期效益实现程度，效益类指标由 4 个二级指标和 6 个三级指标构成，共计 30 分。具体的评价指标权重分布详见下表：

表 5 评价指标权重明细表

一级指标	二级指标	三级指标	权重
A 决策	A1 项目立项	A11 立项依据充分性	4
		A12 立项程序规范性	4
	A2 绩效目标	A21 绩效目标合理性	4
		A22 绩效指标明确性	4
	A3 资金投入	A31 预算编制科学性	4
B 过程	B1 资金管理	B11 资金到位率	1
		B12 预算执行率	2
		B13 资金使用合规性	2
	B2 组织实施	B21 管理制度健全性	2
		B22 制度执行有效性	3
		B23 进度计划方案合理性	2
		B24 政府采购规范性	2
		B25 合同管理规范性	2
		B26 日常养护检查及考核情况	2
		B27 档案管理有效性	2
C 产出	C1 产出数量	C11 河道养护覆盖率	4
		C12 项目包件一产出率	4
		C13 项目包件二产出率	4
	C2 产出质量	C21 养护单位质量考核优良达标率	3
		C22 项目执行考核达标情况	2

一级指标	二级指标	三级指标	权重
		C23 养护技术符合性	2
		C24 整改单据量	1
	C3 产出时效	C31 河道设施维修及时性	3
	C4 项目成本	C41 项目总成本差异率	5
		C42 项目成本控制	2
D 效益	D1 生态效益	D11 区域水质均值	8
	D2 社会效益	D21 有责投诉数量	3
		D22 安全事故/安全隐患数量	3
	D3 满意度	D31 辖区市民对项目满意度	8
	D4 影响力	D41 长效管理机制健全性	4
		D42 信息公开机制	4

（二）指标体系

2022 年度河道设施养护项目绩效评价指标体系详见附件 1。

四、评价结论及绩效分析

（一）评价结论

评价组根据绩效评价工作方案，通过资金合规性检查、数据整理与分析、访谈、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度对 2022 年度河道设施养护项目支出绩效进行客观评价，最终评分结果为 87.06 分，绩效评级为“良”。其中，决策类指标标准分 20 分，实际得分 14 分，得分率 70.00%；过程类指标标准分 20 分，实际得分 16.03 分，得分率 80.15%；产出类指标标准分 30 分，实际得分 28.81 分，得分率 96.03%；效益类指标标准

分 30 分，实际得分 28.22 分，得分率 94.07%。各部分权重和绩效分值如下表所示：

表 6 项目绩效评分汇总表

指标	A. 决策	B. 过程	C. 产出	D. 效益	合计分值
权重	20	20	30	30	100
分值	14	16.03	28.81	28.22	87.06
得分率	70.00%	80.15%	96.03%	94.07%	87.06%

（二）绩效分析

从项目决策层面，该项目符合《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250 号）等政策文件要求；按照政策文件要求，项目内容属于项目单位上海市普陀区市政水务管理中心职责范围，属于部门履职所需，但在项目绩效目标方面部分绩效指标设置指向不明确，缺少指标量化数值。同时该项目属于经常性项目，2022 年度项目预算较 2020 年、2021 年逐年上升，但该项目绩效目标、预算编制等未与项目预算资金的增长，形成匹配关系。

从项目过程层面，该项目 2020 年至 2022 年三年预算执行率均较高，但项目管理方面有待进一步加强，如未编制项目年度实施计划，未制定各环节实施节点；政府采购中存在合同执行在先，采购流程倒置的情况；合同付款不及时；项目考核评分填报错误，影响考核结果；项目档案归档不及时等情况。

从项目产出层面，该项目基本覆盖项目单位的河道管理范围，项目养护单位按照《上海市河道维修养护技术规程》等政策文件每月编

制养护工作计划，并在项目监理单位的监督审核下按照工作计划完成各项河道设施养护工作任务，但极个别月份考核指标未达到优良级别，2022 年度市区主管单位、监理单位等共出具 35 分整改通知单。从成本预算绩效角度分析，该项目与标准成本存在小幅度差异，差异率 3.88%；评价组测算包件一和包件二的成本投入产出情况，项目包件一各项成本平均产出率为 112.39%，其中防汛通道养护成本未达到测算的计划标准，项目包件二各项成本平均产出率为 266.58%。

从项目效益层面，通过该项目实施，普陀区水质环境取得了明显提升，2022 年度投诉量较 2021 年度下降 27.81%，建立了《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》长效管理机制，对河道设施养护质量进行监督管理，该项目预算绩效信息在上海市普陀区人民政府官网公开，该项目问卷调查反馈辖区市民项目总体满意度为 88.85%，对项目各项养护工作均较为满意，但经现场调研和访谈了解，该项目现有部分防汛墙存在薄弱段，有待后续河道整治完善。

（三）具体指标分析

1. 决策指标分析

决策类指标得分情况如下表：

表 7 决策类指标得分明细表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
A 决策 (20)	A1 项目立项 (8)	A11 立项依据充分性	4	4	100.00%
		A12 立项程序规范性	4	4	100.00%
	A1 指标小计		8	8	100.00%

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
	A2 绩效目标 (8)	A21 绩效目标合理性	4	1.5	37.50%
		A22 绩效指标明确性	4	2.5	62.50%
	A2 指标小计		8	4	50.00%
	A3 资金投入 (4)	A31 预算编制科学性	4	2	50.00%
		A3 指标小计		4	2
	A 类指标合计			20	14

A11 立项依据充分性：该指标权重满分 4 分，得 4 分。该项目立项符合《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》（沪水务〔2019〕250 号）等政策文件要求；按照政策文件要求，项目内容属于项目单位上海市普陀区市政水务管理中心职责范围，属于部门履职所需；按照政策文件要求，河道维修养护资金由财政给予补助，项目属于公共财政支持范围；项目未与项目单位上海市普陀区市政水务管理中心其他同类项目重复。

A12 立项程序规范性：该指标权重满分 4 分，得 4 分。该项目作为经常性项目，按照规定的程序申请设立，并作为单位年度预算一部分经三重一大会议讨论通过。

A21 绩效目标合理性：该指标权重满分 4 分，得 1.5 分。根据项目单位填报的绩效目标表，项目总目标与年度总目标一致，均填报“规范我区中小河道管理养护工作，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益”，年度总目标应依据项目年度任务、资金预算等，对项目目标内容细化，扣 1.5 分。

该项目为经常性项目，项目 2020 年预算 1463 万元，养护河道 56 条、2021 年预算 1563 万元，养护河道 56 条、2022 年预算 1660

万元，养护河道 57 条，项目预算每年增长，但每年项目绩效目标基本保持一致，未与项目预算资金匹配，体现项目预算资金增长效果，扣 1 分。

A22 绩效指标明确性：该指标权重满分 4 分，得分 2.5 分。根据项目单位填报的绩效目标表，设置了产出、效益、满意度等具体绩效指标，但部分绩效指标考核指向不明确，缺少衡量数值，例如①社会效益指标三级指标社会公众“爱水、节水、护水”意识指标值为提高，无标准衡量社会公众意识提高；②生态效益指标三级指标巩固水环境治理成果指标值为提高，无具体环境指标指向，体现水环境治理成果。依据评分方法，扣 1.5 分。

A31 预算编制科学性：该指标权重满分 4 分，得分 2 分。该项目年度预算包括了河道养护经费及项目二类费用，预算内容与项目内容匹配，该项目 2018 年委托上海事通工程造价咨询监理有限公司对 2018 年度项目年度经费按照《上海市河道维修养护定额（2015 年）》等政策文件进行了预算编制测算。

该项目为经常性项目，项目 2020 年预算 1463 万元，养护河道 56 条、2021 年预算 1563 万元，养护河道 56 条、2022 年预算 1660 万元，养护河道 57 条。2020 年与 2021 年项目养护河道数量未变动，但项目预算增加了 100 万元；2022 年项目养护河道数量增加了 1 条，预算增加了 97 万元，增长 6.21%，由于 2020 年至 2022 年项目年度预算缺少编制明细，项目预算增长数无法与工作任务量形成匹配，扣

2 分。

2. 过程指标分析

过程类指标得分情况如下表：

表 8 过程类指标得分明细表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
B 过程 (20)	B1 资金管理 (5)	B11 资金到位率	1	1	100.00%
		B12 预算执行率	2	1.93	96.50%
		B13 资金使用合规性	2	2	100.00%
	B1 指标小计		5	4.93	98.60%
	B2 组织实施 (15)	B21 管理制度健全性	2	2	100.00%
		B22 制度执行有效性	3	3	100.00%
		B23 进度计划方案合理性	2	0.5	25.00%
		B24 政府采购规范性	2	1.5	75.00%
		B25 合同管理规范性	2	1.5	75.00%
		B26 日常养护检查及考核情况	2	1.6	80.00%
		B27 档案管理有效性	2	1	50.00%
	B2 指标小计		15	11.1	74.00%
B 类指标合计		20	16.03	80.15%	

B11 资金到位率：该指标权重满分 1 分，得分 1 分。2022 年 2 月主管部门上海市普陀区建设和管理委员会核定该项目预算 1660 万元，相关预算额度由财政下拨。截至 2022 年 12 月 31 日，该项目由市级财政补助的市级水利资金 1194 万元已全部到位使用。

B12 预算执行率：该指标权重满分 2 分，得分 1.93 分。该项目 2022 年年度预算 1660.00 万元，截至 2022 年 12 月 31 日，该项目实际执行 1,604.12 万元，预算执行率 96.63%，根据评分准则，预算执行率每下降 1%，扣权重的 1%，扣 0.07 分。

B13 资金使用合规性：该指标权重满分 2 分，得分 2 分。根据项目单位提供的会计资料，该项目基本符合国家法律法规以及有关专项

资金管理规定的规定，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，符合项目预算批复和合同规定的用途，项目资金支出专账核算，专款专用。

B21 管理制度健全性：该指标权重满分 2 分，得分 2 分。项目单位制定了《上海市普陀区市政水务管理中心预算管理制度》、《上海市普陀区市政水务管理中心支出管理制度》等财务制度；制定了《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》、《普陀区中小河道管理监理工作考核办法》等业务制度。根据项目单位提供的会计资料，各项制度执行基本有效。

B22 制度执行有效性：该指标权重满分 3 分，得分 3 分。根据项目单位提供的会计资料，该项目基本遵守相关法律法规的规定，各项制度执行基本有效。项目单位制定了《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》，与中标养护单位签订合同时，约定养护质量与考核条款，按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》规定对其养护工作进行考核，相关考核内容中包括了对养护单位基础保障的考核要求，包括养护单位设施配备，人员管理等，要求养护单位的人员设备配比符合市级文件规定要求。项目单位同时委托上海骏泓工程咨询管理有限公司作为工程监理单位，委托上海量册科技有限公司作为第三方监管单位，对养护单位的工作量及质量进行监管。

B23 进度计划方案合理性：该指标权重满分 2 分，得分 0.5 分。项目单位未编制项目年度实施计划，确定各环节实施节点，扣 1.5 分。

项目河道设施年度养护计划主要由养护单位负责编制，监理单位负责审核，根据项目监理资料，项目按照养护计划开展实施。

B24 政府采购规范性：该指标权重满分 2 分，得分 1.5 分。评价组检查了该项目涉及的政府采购资料，采购程序规范，未发现存在违法违规情况。该项目河道养护包件一通过公开招标形式由上海隆波建设工程有限公司中标；包件二通过公开招标形式由上海普陀市政工程有限公司中标。项目二类费用中工程监理合同金额 38.18 万元、第三方监管服务合同金额 17.00 万元、招标代理合同 11.80 万元，项目单位对上述服务通过三方比价后经三重一大会议讨论通过，选定相关供应商。

评价组发现，该项目河道设施养护包件一和包件二项目中标时间为 2022 年 2 月 17 日，合同签订时间为 2022 年 3 月 15 日，合同执行期间为 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，合同执行期早于中标日期及合同签订日期，存在采购流程倒置情况，扣 0.5 分。

B25 合同管理规范性：该指标权重满分 2 分，得分 1.5 分。评价组检查了该项目签订的合同，项目合同条款完整全面，符合相关法律法规及内控制度的基本要求；合同签订、变更履行审批程序，基本符合内控制度规定要求。

根据项目单位提供的项目会计资料，截至 2022 年 12 月 31 日，该项目已支付合同金额为 1,375.63 万元，合同支付率符合合同条款约定。但评价组发现该项目普遍存在付款不及时情况，例如与养护单

位上海隆波建设工程有限公司签订的养护合同中约定“（1）合同签订、财政资金到位且乙方同代管单位完成移交手续后，甲方支付合同价的 30%作为预付款；（2）维修养护期，进度款支付方式为第三季度支付合同价的 30%，第四季度支付合同价的 26%”，合同签订日期 2022 年 3 月 15 日，预付款支付时间为 2022 年 9 月，三季度和四季度进度款合并并在 2022 年 11 月支付。项目付款不及时未影响项目进度，扣 0.5 分。

B26 日常养护检查及考核情况：该指标权重满分 2 分，得分 1.6 分。根据项目单位提供的资料，项目单位按照制定的《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》对养护单位养护工作进行质量考核。由项目单位及工程监理单位按月度、季度、年度对 2 家养护单位进行工作考核评分，包括基础保障、日常管理、现场质量、安全管理、文明施工管理、资料归档、精细化养护段管理等 7 个方面。工程监理定期对养护河道进行巡查，巡查中发现的问题开具整改通知要求养护单位及时整改，并在季度考核表后反馈整改情况。

但评价组发现考核过程中存在以下情况，扣 0.4 分：（1）项目单位设计的考核评分表中包含其他扣分情况，扣分标准为按照每月收到整改通知单数量进行扣分（1-5 分扣 1 分，6-10 扣 2 分，以此类推），但实际评分时，对养护单位收到的整改通知单并未对应扣除相关考核评分，例如 2022 年 1 月养护单位上海隆波建设工程有限公司当月收到整改通知单 1 份，应扣 1 分，但考评表中该扣分栏无评分填写，最

终当月考评得分 91 分，实际得分应为 90 分。（2）部分考评表得分填写错误，例如养护单位上海隆波 2022 年 12 月考核评分表得分 93 分，评价为优良，但根据表中各子项分数相加，实际得分应为 89 分，评价为合格，存在填报错误。

B27 档案管理有效性：该指标权重满分 2 分，得分 1 分。项目单位提供的采购资料、合同、验收资料、考核资料等项目资料基本齐全，但截至绩效报告日，上述资料仍未归档，扣 1 分。

评价组查阅 2021 年项目档案资料，项目档案主要归集了项目采购、合同、付款、审价等资料。另有项目监理单位负责按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》要求，收集项目实施资料，归档成册，包括考核评分表、养护月度计划和总结、巡查表等资料。

3. 产出指标分析

产出类指标得分情况如下表：

表 9 产出类指标得分明细表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
C 产出 (30)	C1 产出数量 (12)	C11 河道养护覆盖率	4	4	100.00%
		C12 项目包件一产出率	4	3.5	87.50%
		C13 项目包件二产出率	4	4	100.00%
	C1 指标小计		12	11.5	95.83%
	C2 产出质量 (8)	C21 养护单位质量考核优良达标率	3	2.85	95.00%
		C22 项目执行考核达标情况	2	2	100.00%
		C23 养护技术符合性	2	2	100.00%
		C24 整改单据量	1	0.65	65.00%
	C2 指标小计		8	7.5	93.75%
	C3 产出时效 (3)	C31 河道设施维修及时性	3	3	100.00%
	C3 指标小计		3	3	100.00%
	C4 项目成本	C41 项目总成本差异率	5	4.81	96.20%

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
	(7)	C42 项目成本控制	2	2	100.00%
	C3 指标小计		7	6.81	97.29%
C 类指标合计			30	28.81	96.03%

C11 河道养护覆盖率：该指标权重满分 4 分，得分 4 分。根据访谈了解及普陀区 2022 年航片河道水体明细表等资料显示，普陀区共有 57 条市管、区管河道由区级负责养护，河道总长 73.61 公里。项目 2022 年度养护河道数量 57 条，养护河道总长 73.61 公里，河道养护覆盖率 100.00%。

C12 项目包件一产出率：该指标权重满分 4 分，得分 3.5 分。该指标作为成本预算绩效指标，旨在反映项目包件一成本投入的产出数量效益。评价组通过成本核算分析，对包件一成本构成拆解，对其中按照固定总价核算的设施养护分项，获取各项成本计划产出数量，其中合同标书中有明确约定产出数量的项目，以约定数作为计划产出数量，无明确约定产出数量的项目，按照各项目成本实际成本支出与包件一 2020 年至 2021 年历史成本平均单价测算出计划产出数量，并与实际产出数量比对，最终确认项目包件一平均完成率为 112.39%，各分项产出率详见附件 5 附表 6-1。

各分项产出中，防汛通道养护项目成本投入产出数量较少，未达到测算标准，根据评分准则，扣 0.75 分。

C13 项目包件二产出率：该指标权重满分 4 分，得分 4 分。该指标作为成本预算绩效指标，旨在反映项目包件二成本投入的产出数量效益。评价组通过成本核算分析，对包件二成本构成拆解，对其中按

照固定总价核算的设施养护分项，获取各项成本计划产出数量，其中合同标书中有明确约定产出数量的项目，以约定数作为计划产出数量，无明确约定产出数量的项目，按照各项目实际成本支出与包件二 2020 年至 2021 年历史成本平均单价测算出计划产出数量，并与实际产出数量比对，最终确认项目包件二平均完成率为 266.58%，各分项产出率详见附件 5 附表 6-2。

C21 养护单位质量考核优良达标率：该指标权重满分 3 分，得分 2.85 分。根据项目单位提供的资料，该项目 2022 年度共有月度、季度、年度考核 60 次，其中 2022 年 12 月上海隆波建设工程有限公司月度考核实际评分 89 分，评价为合格，优良达标率 98.33%。依据评分方法，每有 1 次考核未达到优良标准，扣权重的 5%，扣 0.15 分。

C22 项目执行考核达标情况：该指标权重满分 2 分，得分 2 分。根据《上海市水务局关于 2022 年度上海市河道管理养护工作考核结果的通报》（沪水务〔2023〕431 号），普陀区养护工作考核等级为合格。

C23 养护技术符合性：该指标权重 2 分，得分 2 分。河道设施养护工作按照《上海市河道维修养护技术规程》、《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》等制度及行业规范要求执行。

C24 整改单据量：该指标权重满分 1 分，得分 0.65 分。2022 年度，市区主管部门及监理单位共出具 35 份整改通知单，依据评分方法，扣 0.35 分。

C31 河道设施维修及时性：该指标权重 3 分，得分 3 分。根据项目单位提供的资料及项目访谈结果，该项目日常养护各项任务基本按合同约定时间完成，河道设施维修及时。

C41 项目总成本差异率：该指标权重 5 分，得分 4.81 分。该指标作为成本预算绩效指标，旨在反映项目总成本实际发生数与成本标准的差异率。将 2020 年至 2021 年历史成本平均值作为成本标准，按照 2022 年度实际工作量测算 2022 年度参考成本，与 2022 年度实际成本对比，详细比对结果详见附件 5 附表 7。该项目 2022 年度成本测算金额为 14,705,023.01 元，2022 年度养护一类费用和二类费用总成本总计 15,275,556.00 元，项目总成本差异率为 3.88%，根据评分准则，扣 0.19 分。

C42 项目成本控制：该指标权重 2 分，得分 2 分。该项目成本控制包括：①政府采购招投标；②《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1 号）项目管理措施，通过监管、考核的成果控制项目经费支出；③工程监理、财务监理等监理工作；④项目审价等。该项目 2 个包件合同金额共计 15,707,961.13 元，审价金额共计 14,523,506.00 元，减少 1,184,455.13 元。

4. 效益指标分析

效益类指标得分情况如下表：

表 10 效益类指标得分明细表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
D 效益 (30)	D1 生态效益 (8)	D11 区域水质均值	8	8	100.00%

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分	得分率
	D1 指标小计		8	8	100.00%
	D2 社会效益 (6)	D21 有责投诉数量	3	3	100.00%
		D22 安全事故/安全隐患数量	3	2.7	90.00%
	D2 指标小计		6	5.7	95.00%
	D3 满意度目标 (8)	D31 辖区市民对项目满意度	8	6.52	81.50%
	D3 指标小计		8	6.52	81.50%
	D4 影响力 (8)	D41 长效管理机制健全性	4	4	100.00%
		D42 信息公开机制	4	4	100.00%
	D4 指标小计		8	8	100.00%
	D 类指标合计		30	28.22	94.07%

D11 区域水质均值：该指标权重满分 8 分，得分 8 分。根据上海市河长办工作平台数据，普陀区 2020 年至 2022 年Ⅲ类以上水质河湖逐年增加，2022 年已有 52 条河湖，占监测河湖的 94.55%，具体水质情况如下表。

表 11-1 区域内水环境改善情况表-按河湖统计

年份	按河湖统计								
	监测 河湖数	劣Ⅴ类		Ⅴ类		Ⅳ类		Ⅲ类以上	
		个数	比例	个数	比例	个数	比例	个数	比例
2020 年	52	1	1.92%	1	1.92%	23	44.23%	27	51.93%
2021 年	53					22	41.51%	31	58.49%
2022 年	55					3	5.45%	52	94.55%

表 11-2 区域内水环境改善情况表-按断面统计

年份	按断面统计								
	监测 断面数	劣Ⅴ类		Ⅴ类		Ⅳ类		Ⅲ类以上	
		个数	比例	个数	比例	个数	比例	个数	比例
2020 年	61			2	3.28%	27	44.26%	32	52.46%
2021 年	61					24	39.34%	37	60.66%
2022 年	61					2	3.28%	59	96.72%

D21 有责投诉数量：该指标权重满分 3 分，得分 3 分。根据项目单位提供的资料，2022 年共接到热线工单投诉 340 件，较 2021 年 471 件，下降了 27.81%，具体明细如下表。

表 12 有责投诉数量变动明细表

序号	投诉来源	2022 年度数量	2021 年度数量	增长率
1	“12345” 热线	229	241	-4.98%
2	水务热线	85	152	-44.08%
3	网格化工单	21	71	-70.42%
4	人民来信	3	5	-40.00%
5	“两代表一委员” 工单	1	1	0.00%
6	舆情督办工单	1	1	0.00%
合计		340	471	-27.81%

D22 安全事故/安全隐患数量：该指标权重满分 3 分，得分 2.7 分。评价组通过访谈项目单位人员了解，河道养护过程中，局部河道存在防汛墙薄弱段，存在一定安全隐患，后续也将进一步整改加强。依据评分方法，每有一项安全隐患，扣安全隐患数量权重 1 分的 20%，扣 0.30 分。

D31 辖区市民对项目满意度：该指标权重满分 8 分，得分 6.52 分。根据满意度调查问卷结果，该项目辖区市民总体满意度为 88.85%，辖区市民对项目在水域养护、陆域养护、绿化养护、标识标牌养护等方面养护工作均较为满意。依据评分方法，满意度 95%以下，每降低 1%，扣权重的 3%，扣 1.48 分。

D41 长效管理机制健全性：该指标权重满分 4 分，得分 4 分。该项目为经常性项目，项目单位按照《上海市河道维修养护技术规程》、《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》（普建委〔2022〕96 号）、《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1 号）等市区政策文件，对养护单位养护工作进行质量考核，质量考核结果与经费支付挂钩。

《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1号）中明确相关养护工作日常管理流程，包括①要求养护单位按年度、季度、月度编制养护工作计划并报送监理单位审核；②建立三级巡查报告制度，使用上海河湖养护 app 巡河，做好信息反馈工作；③定期、不定期组织开展检查考核和评比工作，检查考核不少于每月 1 次；④定期召开工作例会，及时传达上级工作要求，布置落实各阶段工作，做好会议记录，工作例会每月不少于 1 次等。

D42 信息公开机制：该指标权重满分 4 分，得分 4 分。该项目财政项目支出绩效目标表在上海市普陀区人民政府官网公开。

（四）成本预算绩效分析

评价组通过该项目 2020 年至 2022 年项目成本、成本结构、项目内容、项目管理情况等内容梳理，依据《上海市河道维修养护技术规程》等资料，将项目成本细化至末端业务流程成本，开展成本核算分析，将项目 2020 年至 2022 年成本进行纵向比对分析，将项目包件一和包件二成本进行横向比对分析，分析实施内容、工作量、单价等成本影响因素，最终界定满足项目历史效益目标水平的成本标准，作为该项目今后一定时期内的预算编制的成本参考依据，并提出对该项目成本控制、管理优化的具体方向。

1. 分析方法

（1）作业成本法：根据政策文件、项目标书、项目审价报告等资料，项目实施基本内容为河道设施养护的一类费用和二类费用，着重分析一类费用的成本构成，分别为河道设施养护分项、河道维修分项以及其他分项（暂列工程、考核奖励、罚款以及疫情等其他调整），并对养护工作量量化，将支出成本按动因归集到养护工作量，基于成本归集和效益实现情况开展分析。

（2）动态比较法：通过对项目 2020 年至 2022 年历史成本和产出效益（项目总成本、养护河道数量及覆盖率、养护成本产出、养护质量、养护时效、区域水质均值、有责投诉数量等）进行纵向比较分析，对项目 2 个包件供应商的成本进行横向比较分析，分析成本和效益差异。

（3）最低成本法：鉴于一类费用中河道维修分项实际是 2020 年和 2021 年列支在设施养护分项中的维修项目，2022 年为夯实成本投入产出，项目单位按照预估比例单独拉出设为一个新的分项列示，因此缺少历史成本数据，在确定 2 个包件维修工作均完成的前提下，通过比对 2 个包件第三方报价，采用较低项成本作为成本标准，形成参考成本标准，作为该项目今后一定时期内的预算编制的成本参考依据。

（4）公众评判法：对项目单位以及服务供应商，以问卷、访谈、座谈等形式进行调研，了解政策的实施情况、工作结果、预算资金的使用管理情况、项目取得的经验与不足以及长效管理情况等内容，发现政策实施过程中存在的问题。

2. 成本核算分析

(1) 业务流程分析

该项目养护工作、监管、考核等管理流程均主要通过委托第三方机构开展，项目成本构成较为简单，成本构成分为项目养护一类费用以及相关的二类费用，2022年度项目养护一类费用成本支出14,523,506.00元，占项目成本总额的95.08%，是该项目的最主要成本控制对象。

项目养护一类费用。根据项目相关资料，养护一类费用分项成本构成主要分为：①设施养护分项，实施内容系按照《上海市河道维修养护技术规程》开展的河道巡查、陆域保洁（重点区域保洁、公用段保洁、专用段保洁）、绿化养护、标识标牌等养护、设施养护（防汛通道养护、栏杆养护、护岸等养护等）、水生植物清理等养护工作，该部分成本为固定总价，根据监理确认的设施完善情况进行结算；②河道维修分项，该部分成本系项目单位2022年度为夯实成本投入产出，将原本列支在固定总价的设施养护分项中的维修项目，按照预估比例单独设为河道维修分项，实施内容系按照《上海市河道维修养护技术规程》开展的防汛墙、堤岸等维修、防汛通道路面维修、栏杆维修更换、标识标牌等维修更换等维修工作，该部分成本为固定单价，根据监理确认的实际完成工作量进行结算；③暂列工程金额，主要系涉及应急、重大的专项工程，实际结算按照实际发生与工程审价金额结算；④考核奖励费，该部分成本系按照《普陀区中小河道管理养护

工作考核办法》规定，为更好激励养护单位开展河道养护工作，预留一定比例的奖励经费，季度考核结果大于等于 90 分，得到经费 25%。

⑤罚款，合同条款中约定，存在监理开具的整改通知单、市区主管单位检查等发现问题、查证的社会举报养护质量问题、发现安全隐患等情况，扣减养护经费，并由此提供项目养护质量。⑥疫情等其他调整，受疫情影响，项目按照《关于新冠肺炎疫情疫情影响下建设工程履约及工程造价相关事项的指导意见》（沪建标定〔2022〕207 号）文件要求予以补偿的人员工资。

对各分项成本打开，在尽可能统计各流程工作量的基础上，对成本构成进行细化分解，业务末端流程如下图。

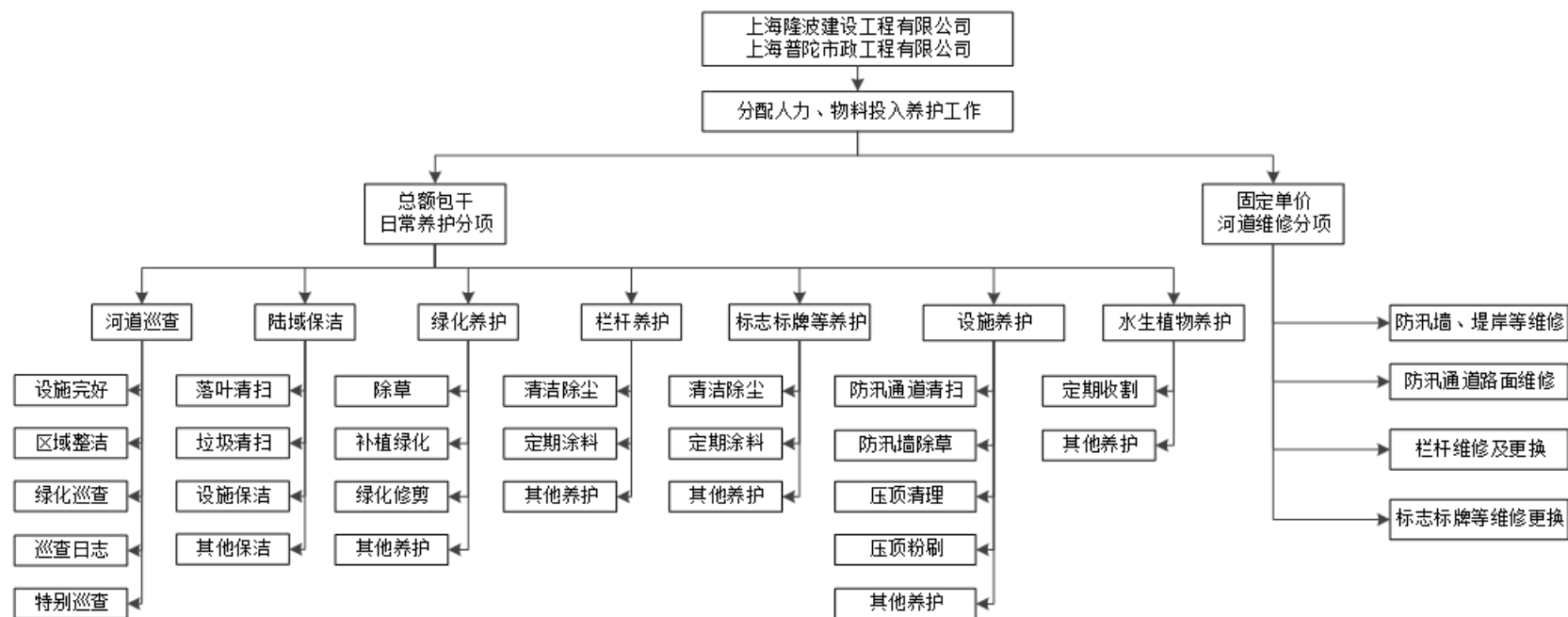


图3 2022年度河道设施养护项目成本构成明细图

项目养护二类费用。该项目二类费用包括招标代理费、财务监理费、养护监理费、审计费、第三方监管费，其中：①招标代理费系项目通过公开招投标等政府采购行为控制成本所需的二类费用；②财务监理费、养护监理费，系委托第三方机构从财务投资、养护过程、工程施工等方面协助对养护工作开展监管所需的二类费用；③审计费系对项目竣工财务决算审计费用；④第三方监管费系贯彻政策文件要求的监督考核要求，委托第三方机构开展监管服务工作，包括对河道管理范围全线巡查、对媒体曝光以及各类投诉所反映问题整改复核巡查，定期形成巡查报告反映巡查发现的问题、统计河道数据、采集河道影像资料等，为河道管理养护考核工作提供参考依据。

（2）项目成本趋势分析

评价组主要基于该项目 2020 年至 2022 年项目实际成本，结合《上海市河道维修养护技术规程》等文件内容，对项目成本按时间趋势进行纵向分析，分析实施内容、工作量、单价等成本影响因素，最终界定满足项目历史效益目标水平的成本范围、成本标准，各项成本 2020 年至 2022 年历史数据统计详见附件 5 附表 8-1 至附表 8-3。

2020 年至 2022 年，该项目总成本保持稳定，2021 年度该项目总成本 15,109,424.00 元，较 2020 年度增长 641,690.00 元，根据对各项成本历史数据趋势分析，主要成本变动影响因素包括：

①暂列工程中新增大场浦府村路综合整治工程、真如港红旗村段（南郑路桥段）综合整治工程等工程量较大的应急工程，成本增加 206,741.00 元。

②绿化工作量较 2020 年度增加，影响成本增加 395,744.51 元。

③随项目一类费用成本增加，项目二类费用增长 56,175.00 元。

2022 年度该项目总成本 15,275,556.00 元，较 2021 年度增长 166,132.00 元，增长 1.10%，根据对各项成本历史数据趋势分析，主要成本变动影响因素包括：

①2022 年新增区管河道金昌河的养护工作，成本增加 839,456.28 元，其中河道巡查费用增加 77,558.32 元，陆域保洁费用增加 761,897.96 元。

②2022 年项目标书中要求的河道巡查次数由 2021 年要求的一周 3 次提升至一周 7 次，项目要求的河道巡查工作量提升，成本增加 875,815.73 元。

③绿化养护支出降低 348,508.81 元，主要系 2022 年度项目中对于无主绿化的养护支出降低。

④2022 年度委托第三方监管巡查业务成本支出下降 115,000.00 元，主要系通过三方比价等方式，进一步控制成本支出。

⑤受疫情影响，项目 2022 年 4-5 月未开展养护工作，项目审价扣除按照《关于新冠肺炎疫情疫情影响下建设工程履约及工程造价相关事

项的指导意见》（沪建标定〔2022〕207号）文件要求予以补偿的人员工资后，核减 1,114,454.43 元。

3. 成本效益分析

评级组结合本次绩效评价指标，设置成本预算绩效指标，主要反映 2020 年至 2022 年项目成本投入所对应的产出、效果、满意度等，通过动态比较法，分析项目成本投入所带来的效益变动情况，提出对该项目成本控制、管理优化的具体方向，相关指标设置如下。

表 13 成本预算绩效分析指标表

一级指标	二级指标	三级指标	标杆值	指标说明	2022 年度完成情况
成本	项目总成本	项目总成本差异率	≤0.00%	根据 2020—2021 年的平均成本标准与 2022 年工作量测算 2022 年计划总成本，与实际总成本比对，用以反映和考核 2022 年项目的成本节约程度。计算公式：项目总成本差异率=（实际总成本-测算计划总成本）/测算计划总成本×100%。标杆值来源：计划标准。	该项目 2022 年测算计划总成本（一类费用和二类费用）金额为 14,705,023.01 元，2022 年实际总成本（一类费用和二类费用）金额为 15,275,556.00 元，项目总成本差异率为 3.88%。
		项目成本控制	有效	根据项目资料，反映项目成本控制措施是否开展、控制是否有效。标杆值来源：经验标准。	该项目成本控制包括：①政府采购招投标；②《区级考核办法》等项目管理措施，通过监管、考核的成果控制项目经费支出；③工程监理、财务监理等监理工作；④项目审价等。该项目 2 个包件合同金额共计 15,707,961.13 元，审价金额共计 14,523,506.00 元，减少 1,184,455.13 元。
产出	产出数量	河道养护覆盖率	=100.00%	根据普陀区 2022 年航片河道水体明细表等资料，反映项目养护河道占辖区管理河道的覆盖情况。覆盖率=实际养护河道公里数/辖区内应养护河道公里数×100%。标杆值来源：计划标准。	根据访谈了解及普陀区 2022 年航片河道水体明细表等资料显示，普陀区共有 57 条市管、区管河道由区级负责养护，河道总长 73.61 公里。项目 2022 年度养护河道数量 57 条，养护河道总长 73.61 公里，河道养护覆盖率 100.00%。
		项目包件一产出率	≥100.00%	根据 2020—2021 年的平均成本标准，对 2022 年项目包件一中设施养护分项的各成本项目进行计划产出测算。反映项目包件一成本投入对应产出情况。 公式：项目产出率=项目实际产出/项目计划产出*100% 包件一产出率=（项目河道巡查产出率+项目陆域保洁产出率+项目绿化养护产出率+项目标识标牌等养护产出率+项目防汛通道养护产出率+项目栏杆养护产出率+项目护岸等养护产出率）/7。标杆值来源：计划标准。	对包件一成本构成拆解，对其中按照固定总价核算的设施养护分项，获取各项成本计划产出数量，其中合同标书中明确约定产出数量的项目，以约定数作为计划产出数量，无明确约定产出数量的项目，按照各项目成本实际成本支出与包件一 2020 年至 2021 年历史成本平均单价测算出计划产出数量，并与实际产出数量比对。 项目包件一平均完成率为 112.39%，其中防汛通道养护项目成本投入产出数量较少，未达到测算标准。

一级指标	二级指标	三级指标	标杆值	指标说明	2022年度完成情况
		项目包件二产出率	$\geq 100.00\%$	根据 2020—2021 年平均成本标准，对 2022 年度项目包件二中设施养护分项的各成本项目进行成本投入产出测算。反映项目包件二成本投入对应产出情况。 公式：项目产出率=项目实际产出/项目计划产出*100% 包件二产出率=（项目河道巡查产出率+项目陆域保洁产出率+项目绿化养护产出率+项目标识标牌等产出率+项目水生植物养护产出率）/5。标杆值来源：行业标准。	对包件二成本构成拆解，对其中按照固定总价核算的设施养护分项，获取各项成本计划产出数量，其中合同标书中有明确约定产出数量的项目，以约定数作为计划产出数量，无明确约定产出数量的项目，按照各项目实际成本支出与包件二 2020 年至 2021 年历史成本平均单价测算出计划产出数量，并与实际产出数量比对。项目包件二平均完成率为 266.58%。
	产出质量	养护单位质量考核优良达标率	=100.00%	反映项目养护单位质量考核达到优良情况。公式：养护单位质量考核优良达标率=考核结果达到优良标准的次数/实际开展考核总次数 $\times 100\%$ 。标杆值来源：计划标准。	2022 年区市政水务中心对养护单位进行月度、季度和年度考核共 60 次，其中 12 月月度考核 1 次合格，其余 59 次考核结果均为优良，养护单位质量考核优良达标率 98.33%。
		项目执行考核达标情况	达标	根据上海市水务局相关考核文件资料，反映市对区项目执行考核达标情况。标杆值来源：计划标准。	根据《上海市水务局关于 2022 年度上海市河道管理养护工作考核结果的通报》（沪水务〔2023〕431 号），普陀区养护工作考核等级为合格。
		养护技术符合性	符合	根据《养护规程》等政策文件，反映河道设施养护技术是否符合行业标准。标杆值来源：行业标准。	2022 年项目河道设施养护工作按照《养护规程》、《区级考核办法》等行业规范及制度要求执行。
		整改单据量	=0 单	根据项目 2022 年度出具的整改单据数量，反映项目监管工作成果以及项目养护工作的质量状况。标杆值来源：计划标准。	2022 年度，市区主管部门及监理单位共出具 35 份整改通知单。
	产出时效	河道设施维修及时性	及时	根据监理资料等项目资料，考察该项目养护任务是否按合同约定时间完成，河道设施等维修是否及时。标杆值来源：计划标准。	该项目日常养护各项任务基本按合同约定时间完成，河道设施维修及时。
效益	生态效益	区域水质均值	提高	根据上海市河长办工作平台数据，反映普陀区 2020—2022 年 III 类以上水质河湖变化情况。标杆值来源：计划标准。	普陀区 2020 年至 2022 年 III 类以上水质河湖逐年增加，2020 年 27 条，2021 年 31 条，2022 年达到 52 条河湖。

一级指标	二级指标	三级指标	标杆值	指标说明	2022年度完成情况
	社会效益	有责投诉数量	下降	通过市民群众对河道设施、水质等的投诉数量的同比情况，反映项目社会认可度。标杆值来源：计划标准。	2022 年共接到热线工单投诉 340 件，较 2021 年 471 件，下降了 27.81%。
		安全事故/ 安全隐患数量	=0 起	项目实施过程中是否存在安全事故/安全隐患，反映项目安全质量。标杆值来源：计划标准。	通过访谈项目单位人员及现场勘查了解，河道养护过程中，局部河道存在防汛墙薄弱段，存在一定安全隐患，后续也将进一步整改加强。
	满意度	辖区市民对项目满意度	≥95.00%	根据问卷调查结果，反映辖区内市民群众对该项目实施的满意度，满意度等级从非常满意到不满意的权重分别为 100%、80%、50%、0%，则项目满意度=(非常满意数*100%+比较满意数*80%+一般*50%+不满意数*0)/调查问卷回收总数*100%。标杆值来源：经验标准。	根据满意度调查问卷结果，该项目辖区市民总体满意度为 88.85%。

该项目 2022 年成本投入 15,275,556.00 元,各项成本 2020 年至 2022 年投入产出、效益情况详见附件 5 附表 9。评价组对 2020 年至 2022 年项目成本投入与产出效益动态比较,各项绩效指标基本随成本投入的增加,取得相应效益增益,具体动态情况如下:

(1) 工作量产出随成本投入增减,呈正比变动

对 2020 年至 2022 年项目成本投入与产出效益动态比较,该项目中河道巡查、陆域保洁、绿化养护等项目工作量产出基本随成本投入增减,呈正比变动。

该项目标识标牌等、防汛通道、栏杆、护岸等设施养护项目产出降幅较大,例如栏杆养护 2022 年产出 10,765.00 米,较 2021 年下降 21,766.80 米,主要原因系 2022 年项目单位将设施养护分项中部分成本调整至河道维修分项,按实结算,2022 年上述 4 项养护费用 1,843,784.74 元,较 2021 年上述 4 项养护费用下降 4,186,495.97 元。

(2) 工作量产出正比变动幅度较高,成本控制效果突出

河道巡查项目 2021 年度成本较 2020 年度增长 36,423.46 元,工作量增长 13,553.29 公里,根据河道巡查项目平均成本单价 39.61 元/公里,工作量可计划增加 919.55 公里,实际工作量增长远远大于该数据,以较低成本取得了较大工作量产出。

绿化养护项目 2021 年度成本下降 337,434.96 元，工作量增加 40,607.80 平方米，成本投入减少，工作量产出增加，2021 年度绿化养护项目成本控制效果突出。

（3）工作量产出随成本投入增减，呈反比变动

如栏杆养护项目 2021 年成本较 2020 年度增长 32,321.68 元，工作量下降 66,270.20 米；标识标牌等养护 2021 年度成本较 2020 年度增长 7,496.15 元，工作量下降 67 块。与监理单位等沟通，主要系 2020 年与 2021 年养护工作量统计口径存在差异，例如栏杆养护、标识标牌等养护 2020 年度统计包括了清洗养护工作，2021 年度则主要统计油漆、涂料的工作量，未包含清洗养护工作。

（4）2020 年至 2022 年效益指标增长情况

2022 年度，该项目普陀区水质Ⅲ类以上河湖数量由 2020 年 27 条、2021 年 31 条增长到 2022 年 52 条，占监测河湖的 94.55%。2022 年度项目单位共接到热线工单投诉 340 件，较 2021 年 471 件，下降了 27.81%。

该项目作为普陀区河道水环境治理项目的一环，项目每年度设置的绩效效益指标基本指向生态类效益、社会效益等绩效指标，该类绩效指标，与项目的成本投入不在线性关系，难以判断效益变动与项目成本投入间的匹配度关系，成本效益分析存在难点。

4. 成本标准分析

评价组对历史成本数据依据较充分的成本项，采用 2020 年至 2022 年 3 年历史成本平均值作为成本标准；对缺少历史成本数据的成本项，评价组比对 2 个包件供应商报价，采用较低项作为成本标准，形成参考成本标准，作为该项目今后一定时期内的预算编制的成本参考依据，各项业务成本标准详见附件 5 附表 10。

（1）成本标准变动预算影响

成本标准中，部分标准在参考 2 个包件供应商报价因素等，历史标准与市场标准差异较大，未采用历史标准，具体情况如下：

①根据 2020 年至 2022 年历史数据测算，成本项陆域专用段保洁的历史成本标准为 598.97 元/万平方米，远高于重点区域保洁和公用段保洁的历史成本标准，在该项目 2023 年预算编制资料中，陆域保洁 3 个不同区域段的保洁费用每万平方米单价相同，故对于该项成本采用重点区域保洁的历史成本标准 182.81 元/万平方米。

②该项目 2022 年度河道维修分项成本支出 4,091,726.78 元，无 2020 年、2021 年历史成本数据，评价组对 2 个包件供应商对该部分分项下的各项成本报价进行了比较，部分项目单价浮动差异较大，例如对砌石结构的勾缝维修报价分别为 25.38 元/平方米和 62 元/平方米，评价组对各项成本标准选取 2 家供应商中较低的报价。

③该项目 2022 年度考核奖励费 316,184.00 元，2020 年至 2022 年增长幅度较小，保持稳定，该部分奖励支出系按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》规定，激励养护单位开展河道养护工作。

评价组比对普陀区道路养护项目等其他养护项目，养护质量达标作为合同要求，其他养护项目中基本通过合同支付款项与考核结果挂钩，质量不达标进行款项扣减等方式进行控制，一般不会单独给予奖励，按照市场标准，成本标准设置为 0.00 元。

（2）其他预算影响

根据访谈结果等项目资料，该项目养护范围中包含外单位权属的绿化等养护工作，按照权责一致等原则，项目单位应逐步将该部分绿化养护工作脱钩，减少相应成本预算投入。该项目绿化养护对象中部分绿化权属为绿容部门及沿线企事业或小区等单位，该部分绿化应由其相应权属单位承担养护责任，根据附件 5 附表 11 项目单位统计的外单位绿化养护数据，外单位权属绿化面积大致为 358,411.85 平方米，根据绿化养护成本标准 3.55 元/平方米，该部分影响养护预算金额 1,272,362.07 元。

五、主要经验和优秀做法

1. 项目管理多方监管考核，长效管理机制完善

该项目按照《上海市河道维修养护技术规程》、《关于进一步加强本区河道长效管理养护工作的实施意见》（普建委〔2022〕96 号）、《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》（普水务〔2022〕1 号）等市区长效管理制度规定要求，由项目单位及监理单位按月度、季度、年度定期对养护单位养护工作进行质量监督考核，对考核发现的问题

要求养护单位及时整改并反馈，相关质量考核结果与项目经费支付挂钩。

除日常定期考核外，市区上级管理部门及项目单位委托的第三方巡查监管单位也会定期和不定期对项目养护河道进行巡检，反馈现场发现问题及市民投诉问题和相关问题的整改情况，项目养护成果受到多方监管考核，项目长效管理机制完善。

2. 通过公开招投标等政府采购流程、工程审价等手段控制成本，项目养护包干支出逐步减少

该项目 2022 年度养护项目包件一和包件二经公开招投标选定供应商，包件一招标限额 500 万元，最终中标价 496.91 万元，包件二招标限额 1,080.92 万元，最终中标价 1,073.89 万元。根据上海建平工程造价咨询有限公司出具的结算审价报告，包件一审价金额 462.70 万元，包件二审价金额 989.65 万元，根据 2022 年上海疫情封城影响，对相关工作量进行了核减。

该项目 2021 年度按照总额包干核算的养护成本共 1,219.71 万元，2022 年度按照总额包干核算的养护成本共 941.05 万元，下降 278.66 万元，下降 22.85%。

六、存在的问题、难点及相关建议

（一）存在问题、难点

1. 项目内部管理方面问题

（1）预算编制精细化和科学化水平有待提高

该项目为经常性项目，2021 年项目预算 1,563.00 万元，养护河道 56 条，总长 71.84 公里；2022 年度预算 1,660.00 万元，养护河道 57 条，总长 73.61 公里，该项目 2022 年度养护河道数量增长 1 条，养护河道总长增加 1.77 公里，2022 年度预算增长 97.00 万元，预算增长率 6.21%。

项目单位未提供 2020 年至 2022 年度项目预算编制资料，缺少年度预算组成明细，预算编制不够细化；年度预算变动依据不充分，预算资金量与工作任务匹配分析展开不足，项目预算编制科学性有待加强。

（2）政府采购流程晚于合同执行，存在流程倒置情况

评价组发现，该项目河道设施养护包件一和包件二项目中标时间为 2022 年 2 月 17 日，合同签订时间为 2022 年 3 月 15 日，合同执行期间为 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日，合同执行期早于中标日期及合同签订日期，存在流程倒置情况。

（3）合同付款管理有待加强

评价组发现该项目普遍存在未按照合同条款约定时间付款，例如与养护单位上海隆波建设工程有限公司签订的养护合同中约定“（1）合同签订、财政资金到位且乙方同代管单位完成移交手续后，甲方支付合同价的 30%作为预付款；（2）维修养护期，进度款支付方式为第三季度支付合同价的 30%，第四季度支付合同价的 26%”，合同签

订日期 2022 年 3 月 15 日，预付款支付时间为 2022 年 9 月，三季度和四季度进度款合并于 2022 年 11 月支付。

（4）项目档案管理有待加强

项目单位本次提供的采购资料、合同、验收资料、考核资料等项目资料基本齐全，但截至绩效报告日，2022 年度河道设施养护项目的项目档案归档工作尚未完成，项目档案管理有待加强。

（5）项目考核管理工作存在不足

评价组检查发现，项目单位考核过程中存在以下情况：

①项目单位设计的考核评分表中包含其他扣分情况，扣分标准为按照每月收到整改通知单数量进行扣分（1-5 分扣 1 分，6-10 扣 2 分，以此类推），但实际评分时，对养护单位收到的整改通知单并未对应扣除相关考核评分，例如 2022 年 1 月养护单位上海隆波建设工程有限公司当月收到整改通知单 1 份，应扣 1 分，但考评表中该扣分栏无评分填写，最终当月考评得分 91 分，实际得分应为 90 分。

②部分考评表得分填写错误，例如养护单位上海隆波 2022 年 12 月考核评分表得分 93 分，评价为优良，但根据表中各子项分数相加，实际得分应为 89 分，评价为合格，存在填报错误。

上述情况直接影响了月度考核结果的准确性，同时评价组关注到项目季度考核、年度考核结果与月度考核、季度考核无直接计算关系，系重新考核评价，该项目的考核管理工作存在不足。

2. 成本预算绩效管理方面问题

（1）项目绿化养护业务范围有待确权

该项目绿化养护对象中部分绿化权属为绿容部门及沿线企事业单位或小区等单位，按照权责一致等原则，对于该部分绿化应由其相应权属单位承担养护责任，项目单位对其养护工作应逐步脱钩。

根据向项目单位了解，该问题形成原因有：在原有政策规定下，河道两岸仅设置红线管理，小区、企业等外单位土地规划可以规划至红线区域外，并在其上建设绿化等。之后政策变更，河道两岸新增蓝线管理区域，上海市水务局对蓝线区域内的管理与考核工作落到了各区水务局及下属管理单位，该部分蓝线区域与之前的权属土地重叠，形成现今的养护责任与区域权属不一致的情况。上海市部分郊区区域现对于该情况，采取向小区、企业等外单位购买与蓝线管理区域重叠的土地权属，完成重新确权，保障养护责任与土地权属一致。

（2）项目考核激励成本待进一步优化

该项目 2022 年度考核奖励费 316,184.00 元，2020 年至 2022 年增长幅度较小，保持稳定，该部分支出系奖励按照《普陀区中小河道管理养护工作考核办法》规定，激励养护单位开展河道养护工作。评价组比对普陀区道路养护项目等其他养护项目，养护质量达标作为合同要求，其他养护项目中基本通过合同支付款项与考核结果挂钩，质量不达标进行款项扣减等方式进行控制，一般不会单独给予奖励，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。

（3）项目部分业务流程标准变量依据有待完善

《上海市河道维修养护技术规程》中河道巡查常规巡查频次的行业标准为“每周 1-3 次，重点区域应适当增加巡查频次”，该项目 2022 年度标书中对于所有河道巡查常规巡查频次的要求为“常规巡查根据现场情况每周 7 次”，执行标准高于行业标准。

《上海市河道维修养护技术规程》中陆域保洁频次的行业标准最高为“中心城区 1 天 1 次，可根据需要酌情增加频次”，该项目 2022 年度标书中对于重点区域的陆域保洁频次要求为 1 天 2 次，执行标准高于行业标准。

根据向项目单位了解，该问题形成原因有：上海市水务局等上级部门对于项目实施考核要求逐年提升，项目单位加大了河道巡查、陆域保洁等工作力度。

（4）项目部分成本标准过高

根据项目 2020 年至 2022 年历史数据测算，专用段陆域保洁的历史成本标准为 598.97 元/万平方米，远高于项目中重点区域陆域保洁历史成本标准 182.81 元/万平方米和公用段陆域保洁历史成本标准 179.26 元/万平方米。该项目 2023 年预算编制资料，重点区域、公用段、专用段 3 个不同区域段的陆域保洁成本标准为同一单价标准，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。另该项目 2023 年预算编制审核报告中，审核建议取消专用段陆域保洁，由权属单位承担相应保洁责任。

该项目 2022 年度河道维修分项成本支出 4,091,726.78 元，无 2020 年、2021 年历史成本数据，评价组对 2 个包件供应商对该部分分项下的各项成本报价进行了比较，部分项目单价浮动差异较大，例如对砌石结构的勾缝维修报价分别为 25.38 元/平方米和 62 元/平方米，在实际执行过程中，该部分成本存在下浮空间。

3. 成本预算绩效管理方面难点

（1）末端业务流程的资源配置标准等尚待探究

评价组在本次绩效评价中对该项目养护末端业务流程进行了分析，但相关流程的人机物配置数量、价格、工时等成本影响因素尚待项目单位牵头，探究各项业务流程的产出效益及人机物等资源配置及投入，尚待养护单位提供人机物资源配置数据，共同完善各项业务流程配置的定价定量工作。

（2）公共服务性项目成本投入与效益产出匹配困难

该项目作为普陀区河道水环境治理项目的一环，项目总绩效目标旨在依托河湖长制，着力破解水环境治理难题，巩固水环境治理成果，保障河道设施完整，提升河道养护工作质量，完善长效管理养护机制，改善区域内水环境，发挥河道的综合效益，该项目每年度设置的绩效效益指标基本指向生态类效益、社会效益等绩效指标。该类绩效指标，与项目的成本投入匹配存在以下难点。

①该类绩效指标，与项目的成本投入不存在线性关系，例如市民满意度每百分比提升、普陀区水质均值提升等效益指标，无法有效分析计算需要投入的成本。

③生态类效益、社会效益等绩效指标的提升，不仅仅是一个财政项目投入的结果，例如本项目中对于普陀区水环境治理还涉及水域保洁、水质维护等项目投入，仅凭本项目的资金投入，无法客观反映实现相关产出效益所需的成本投入金额，需要对绩效总目标、绩效产出目标、绩效效益目标等接近或一致的项目归类，归集各项目成本。

（二）相关建议

1. 提高预算编制精细化和科学化水平

建议项目单位每年度根据项目历年实际成本以及当年度项目工作量、项目成本标准等变量因素，编制年度预算组成明细，同时强化预算编制主体责任意识，将预算资金与绩效目标相挂钩，通过设置合适的产出和效益目标反映财政资金效益，逐步提升预算编制精细化和科学化水平。

2. 梳理政府采购流程，避免造成合规性问题

建议项目单位加强项目进度管控，编制项目前期计划时充分预计各项因素，合理安排招投标等政府采购流程的执行进度，避免采购流程晚于执行期间等流程倒置情况的发生，若因客观原因导致采购流程

延后，应做好相关预案，明确该部分时段的养护责任单位，签订相关补充协议，保障单位自身权益及养护工作的责任划分等。

3. 加强合同履约管理

建议项目单位加强合同履约监管，切实履行合同约定，避免法律风险。

4. 完善项目档案管理机制

建议项目单位完善项目档案管理机制，项目完成后，及时归集整理项目资料，完成项目归档工作。

5. 加强项目监督考核机制的执行

建议项目单位重视项目考核管理工作，明确考核评分标准，对考核评分结果进行复核，同时对于季度考核、年度考核应结合月度考核结果合理评测，确保考核质量，提升养护成效，保障单位自身权益。

6. 加强成本预算绩效管理，优化相关管理机制

（1）逐步明确项目业务管辖范围，推动确权工作落实

①对于该项目中可能属于外单位权属绿化养护工作，建议项目单位应逐一与绿化权属单位就相关绿化权属完成确权确量工作，对先期统计的绿化养护数据（养护面积、绿化点位、绿化种类等），需双方共同核对一致，明确其中双方各自的绿化养护责任，完成绿化养护工作对接。

②对于确权确量及业务交接推进过程中的问题难点，项目单位可及时上报上级部门，通过上级部门协调相关部门统筹推进，保障确权工作有效落实。

③针对各预算单位、各财政项目间可能存在的重复性项目支出，建议项目单位配合上级部门推动做好项目信息内部共享机制，将项目单位各财政项目成本构成的实施内容、实施目的、成本投入、成本效益等信息交流共享，例如该项目中的绿化养护工作，项目单位和绿容部门共享项目信息，包括各自的绿化养护范围、绿化养护流程、绿化养护成本标准等，从而判断项目成本投入是否重复、是否存在成本控制空间等，便于上级部门以及项目单位对财政项目中存在的交叉重叠成本确权优化。

（2）考核制度优化

建议项目单位、项目主管部门等其他上级部门可以对该部分奖励费用与项目效益实现的挂钩情况进行进一步分析，根据考核奖励成本投入的实际效果，制定或修订相应的考核制度规定。

（3）加强成本预算绩效精细化管理，对项目养护河道进行分类分级，业务流程标准变量依据补充完善

建议项目单位在上级部门的支持下，通过大数据等信息化手段，收集区内各养护河道环境信息，包括河道周边人员密集度、人员素质分布、排污企业数量、河流流速、区域降雨量等各类客观环境影响因素数据，经过数据比对分析，对区内所有养护河道进行分类分级。结

合《上海市河道维修养护技术规程》等行业标准，对各项成本按照河道分类分级，选取适合的业务流程工作量标杆，编制合理的年度项目养护实施方案，科学合理地规划项目各项成本投入。

(4) 加强成本审核管理工作

建议项目单位在上级部门的支持下，共享项目各项成本历史数据、市场数据等信息，逐步建立成本标准数据库，便于项目单位编制项目预算、控制项目成本时，各项成本标准数据能得到充分的纵向、横向数据比对，对于同项成本间标准差异较大的成本支出，应考虑采用工程审价等手段，审核成本标准的合理性，达到成本控制效果。

7. 逐步探究成本预算绩效管理完善方向

(1) 项目单位牵头探究业务流程的资源配置标准等，挖掘积累相关数据

建议项目单位牵头，会同监理单位、养护单位等各参与方在总结项目历史经验的基础上，打开项目养护工作包件，共同探究各项业务流程的产出效益及人机物等资源配置及投入情况，例如业务流程需要的人力投入、工时投入、物料投入等，养护单位积极配合，提供人机物资源配置数据，例如单位用工成本、物料成本等，逐步完善各项业务流程配置的定价定量，经过多年数据积累分析，形成项目公共服务标准、项目成本定额标准等成果。

(2) 通过专家智库、信息化等手段，逐步解决项目成本投入与效益产出匹配难点

①通过专家智库、信息化等手段，解决成本效益匹配度难题

对于项目投入与生态效益、社会效益等指标成本效益分析困难，建议项目单位配合上级部门，通过专家智库等方式，对该项目的成本投入效益建立分析模型，同时配合做好模型所需数据的收集积累工作。

建议通过各类信息平台定期收集辖区内市民的投诉、意见、满意度等诉求信息，提取其中与水环境相关的诉求信息，通过数据处理方式，建立该项目市民诉求数据模型，反映市民诉求。对于市民的重点诉求，针对性增加投入成本，提高资金使用效益，同时通过多年数据积累，逐步探寻成本投入与市民满意度增长匹配关系。

②项目一体化管理，成本投入与产出效益精准匹配

建议项目单位将每年度开展的财政项目中，绩效总目标、绩效产出目标、绩效效益目标等接近或一致的项目归类，归集各项目成本，使成本投入与产出效益精准匹配，客观反映实现相关产出效益所需的成本投入金额。在条件成熟后，项目单位可以考虑将效益目标接近或一致的项目归并，实现项目一体化管理。