

惠州市鹿江公园建设资金 绩效评价简要报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

二〇一七年三月

目 录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	4
（三）项目资金安排和使用情况.....	4
二、综合评价.....	7
（一）主要绩效.....	10
（二）存在问题.....	11
三、对策建议.....	15
（一）在以后的项目中，尤其是基建类项目，建议项目单位在前期要进行充分调研论证，细化、完善项目建设内容，建立项目质量追责机制.....	15
（二）按照项目特点制定专项实施方案，制定阶段性实施计划和成果，加快项目进程.....	16
（三）加强对项目单位的绩效自评培训，引起项目单位重视，逐步提高自评质量水平.....	16
（四）制定质量跟踪考核机制，细化、量化绩效目标，落实成效管理，对以后工作提供指导.....	18
（五）出台公园运营管理办法，安排后续工作，确保项目效益可持续.....	19

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景

根据《惠州市区两江四岸景观及旅游线路规划(2006-2020)》和《惠州市江东分区规划(2007-2020)》、《惠州市东江新城控制性详细规划》的规划,结合惠州市区东江新城片区建设的要求,惠州市人民政府、惠州市住房和城乡建设局、惠州市园林管理局从2007年开始,就对鹿江公园(原规划的东湖公园)建设工程进行前期考察和规划设计。2013年4月16日,惠州市人民政府办公室复函同意将鹿江公园的建设列入了“2014年度惠州市城市规划建设维护项目财政资金及BT项目资金计划”(惠府办函〔2013〕35号)。

2014年,根据惠州市发改局《关于鹿江公园建设项目可行性研究报告的批复》(惠市发改〔2014〕203号),批准该项目由惠州市园林管理局(以下简称“市园林局”)(暨惠州市西湖风景区管理局)负责组织实施,项目建设资金由市财政统筹安排解决,总投资8804万元,计划投资详情见下表:

市财政统筹安排资金计划

市财政统筹安排	金额(万元)
---------	--------

建安费	约 7591 万元
其他建设费用	约 794 万元
基本预备费	约 419 万元
计划投资总额	8804 万元

本次绩效评价的范围为鹿江公园建设资金 8804 万元，评价基准日为 2016 年 7 月 31 日。

2.项目实施情况

鹿江公园建设项目属于城建基建项目，位于惠州市东江新城 DJXC-12 地块，北侧为鹿江沥，西侧为新开河防洪堤，南侧为金山立交，东侧为 50 米宽城市道路，总用地面积 91217.00m²，是城市低污染地段。该项目内容为新建公园及配套和服务设施，分为人文交流区、阳光活动区、运动健身区、湿地景观区 4 个区。项目计划用地面积详情见下表：

鹿江公园建设计划用地面积

计划建设内容	计划用地面积（m ² ）
绿化面积	约 44740.00 m ²
硬地面积	约 28364.00 m ²
水域面积	约 16200.00 m ²
建筑占地	约 1913.00 m ²
总用地面积	91217.00m ²

该项目主要实施内容包括：道路、排水、绿化、路灯、园林景观、房屋建筑等：

鹿江公园建设项目可行性研究报告中的建设内容

建设内容	建设面积 (m ²)	备注
文化活动中心	3000.00 m ²	
室内体育中心	325.40 m ²	
公共厕所	186.60 m ²	包含茶室及体育中心建筑内厕所
茶室及管理用房	1114.80 m ²	
垃圾转运站	170.00 m ²	含环卫工人休息站、再生资源回收站
地下停车场	4339.00 m ²	共设置停车位 216 个 (含大巴车位 3 个, 地下停车位 142 个)
总建筑面积	9135.80 m ²	

鹿江公园计划建设的主要景点及设施为:

鹿江公园建设项目可行性研究报告中的主要景点及设施

主要景点及设施			
1	主入口广场, 次入口广场	13	健身乐园
2	特色水景	14	观景亭
3	休闲广场	15	枕流桥
4	文化活动中心	16	生态绿岛
5	篮球场	17	叠石跌水
6	门球场	18	亲水栈道
7	室内运动馆	19	映月广场
8	网球场	20	清心茶坊
9	停车场 (含地下停车场)	21	管理用房
10	自行车驿站	22	亲水广场
11	景观廊架	23	静谧空间
12	儿童天地	-	-

2014 年市园林局委托广东粤能工程管理有限公司进行代理招标,中标单位是深圳市翠绿洲环境艺术有限公司、惠东县第二建筑工程(联合体),中标价约 5524.80 万元,施工计划工期 10 个月,即从 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 4 月 30 日。实际开工日期因缺少项目材料未能确认,2016 年 4 月 28 日项目通过内部验收。市园林局的施工科负责该项目实施全过程的监督管理。

(二) 项目绩效目标

1. 社会效益目标: 公园建成后有较完善的设施、公共绿地,可以满足居民的休闲游憩需求,供公众游览、观赏、休憩、开展科学文化及锻炼身体等活动。公园更是市民亲近自然的通道,有利于提升居民生活品位,创造文明和谐城市,成为惠州市形象的重要象征。

2. 生态环境效益目标: 完善惠州市东江新城片区的市容市貌,为东江新城居住者提供一个优美的环境;公园的建成以花卉、树木、水体为景观特色,具有改善城市生态环境的功能。

3. 经济效益目标: 公园的建成需要投入人力物力财力,可以带动就业,在公园建成之后有利于周边经济发展。

(三) 项目资金安排和使用情况

基建类项目资金安排主要为分两个层面,一是项目建设过

程中概算、预算、结算、决算四个节点资金安排情况，由于该项目尚未完成验收，即未完成结算和决算，仅对预算阶段及合同总额情况进行评价，详情下表；二是项目实施过程中资金安排及合同支付情况。

项目各阶段造价变化情况表

资金使用	金额	文件	日期
概算	9000 万元	惠州市政府办《关于同意 2014 年度惠州市城市规划建设维护项目财政资金及 BT 项目资金计划的复函》（惠府办函〔2014〕42 号）	2014. 3. 22
预算	8804 万元	惠州市发改局《关于鹿江公园建设项目可行性研究报告的批复》（惠市发改〔2014〕203 号）	2014
施工合同工程造价	约 7590.86 万元	鹿江公园施工合同	
送审造价	71311803.64 元	惠州市园林管理局送惠州市财政局审核文件	
招标控制价	55,516,553.86 元	惠州市财政局预结算审核中心审定工程预算造价文件	2014. 9. 28
中标价	55,247,969.81 元	中标通知书及项目单位自评报告	

至评价基准日，项目资金支出 40,952,267.03 元。

鹿江公园建设资金支出明细表

摘要	金额（元）
道路见着红线地形图	22,250.00
规划定桩测量费	25,139.00
设计招标代理费	17,020.00
规划信息费	3,975.00

2013 年小计	68,384.00
信息中心出图费	900.00
环境影响技术评估费	30,650.00
勘察招标代理	7,590.00
建筑物放线费	13,116.00
城市基础设施配套费	237,670.00
直拨施工单位	125,280.00
监理费	142,355.00
可行性研究报告评估费	28,000.00
预算编制费	163,958.00
设计费	696,400.00
2014 年小计	1,445,919.00
施工招标代理费	172,796.75
直拨施工单位	2,998,000.00
人工工资	3,705,091.95
工程款	9,253,000.00
勘察、测量费	323,115.00
施工图设计文件审查费用	87,142.77
苗木采购	1,307,000.00
直拨施工单位	7,045,000.00
监理费	380,000.00
室内环境检测	14,400.00
防雷检测	9,196.24
电梯采购	59,100.00
2015 年小计	25,353,842.71
工人工资	1,472,633.00
工程款	5,948,000.00
监理费	253,600.00
直拨施工单位	4,152,000.00
苗木采购	1,641,000.00
白蚁防治	14,767.00

地基与基础检测费	258,000.00
鹿江公园勘察（补勘）	67,265.32
荔浦风清公园地下停车场工程（临时基建配电工程）	148,806.00
电梯采购	128,050.00
小计	14,084,121.32
至 2016 年 7 月 31 日总支出	40,952,267.03

（注：经现场核查，项目从 2016 年 8 月 1 日至 2016 年 9 月 30 日支出 5,622,440.00 元，主要用于电梯和地下车库备用发电设备采购等，项目至此支出总计为 46,574,707.03 元。）

鹿江公园建设资金支出分类账

日期	类别	金额（元）
2016.2.29.	白蚁防治	14,767.00
2016.4.30	鹿江公园勘察（补勘）	67,265.32
2016.4.30	荔浦风清公园地下停车场工程（临时基建配电工程）	148,806.00
2016.4.30	电梯采购	187,150.00
至 2016 年 7 月 31 日	公园建设	37,586,278.71
至 2016 年 7 月 31 日	苗木采购	2,948,000.00
合计		40,952,267.03

二、综合评价

本项目综合评价得分 **76** 分，综合评价结果为“中”。

鹿江公园建设资金绩效评价得分表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分	评分依据
前期工作 20	决策过程 8	决策依据	4	4	立项依据充分。
		决策程序	4	4	决策过程规范。

	目标设置 4	目标完整性	2	1	没有结合项目特点来设定阶段性目标，绩效目标较为简单。
		目标科学性	2	1	部分建设规划未考虑施工条件的限制，导致更改。
	保障措施 8	组织机构	2	1	没有成立专门的项目管理小组负责统筹监督和跟踪项目全过程。
		制度措施	6	3	缺少建立制度、项目质量跟踪制度、项目检查验收办法等制度规章。
实施过程 30	资金管理 15	资金到位率	3	3	资金到位及时、准确。
		资金使用率	3	0	资金使用率低于 80%，得 0 分。
		资金支付相符性	3	3	资金支出符合项目建设内容。
		财务管理	6	5	实行专账管理，财务管理制度较为完善，但是缺少项目专项财务制度。
	事项管理 15	实施程序	6	5	实施程序总体上较为规范，但缺少部分材料。
		项目管理制度执行情况	4	3	专账资金专账管理，但是缺少资金请拨单，缺少专项财务制度。
		项目质量跟踪检查情况	3	2	没有提供例会会议纪要等资料。
		档案资料管理有效性	2	1	各个科室保管，互不相通，部分材料在施工单位手上。
项目绩效 50	经济性 3	预算（成本）控制	3	3	节约了成本，资金支出在预算控制内。
	效率性 14	项目建设工程完成数量	5	4	基本完成了计划建设的项目内容，但是电梯安装等未完成。

		项目建设阶段性工作推进及时性	4	3	从 2013 年下半年到 2016 年还未完全建完，在 2014 年 10 月份开工，前期准备工作耗费太久时间。
		项目完成质量水平	5	5	项目通过质量检测合格。现场核查未发生质量问题和人身事故。
	效果性 25	社会效益	6	6	项目达到预期社会效益。
		公园使用率	8	7	未提供具体数据，但现场核查有市民在公园游玩。
		环境空气质量净化与改善度	3	3	空气、环境得到了改善。
		湿地景观生态效益	3	2	未提供具体数据，从现场查看生态效益良好。
		可持续影响	5	3	缺少项目相关制度。 缺少公园环境可持续性制度。 目前公园运营管理的制度未见出台，如停车场是否该收费等问题。
	公平性 8	服务对象满意度	8	4	满意度调查平均分高于 80%低于 90%，得 4 分。
总分			100	76	“中”

（一）主要绩效

1. 为市民提供了休憩、健身场所，产生良好的社会效益。公园内已建成两个羽毛球场、两个篮球场、两个门球场及儿童游玩区、旱冰区，周六日游客众多，新建成的健身馆还在招投标中，后期将添加更多的健身设备，满足广大市民的健身需求。公园成为人们的交流活动中心，公园的绿化不仅降低了噪声干扰和防止环境污染，还有利于市民的身心健康，提升了市民的生活品位。

2. 环境效益明显，改善了周边空气质量，美化了环境。公园建设之前该地是一个废旧窑厂，环境较差，占用大量土地资源，鹿江公园建设完成之后，新增绿化面积 50000 多亩，湿地景观 20000 多亩，成为了野生鸭子的栖息地，树木养护长势茂盛，改善了空气质量，作为惠州市占地最大的生态公园，在改善空气质量、美化环境方面起到明显效果，加强了城市绿化建设，为城市经济社会的健康发展提供有力支撑和保障。

3. 经济效益明显，带动了就业和周边经济发展，有利于优化产业结构。公园建成后，除 14 名正式编制员工（包括安保、环卫、水电、管理人员），还聘请了周边居民作为临时工，带动了就业。环境的美化，也带动了周边房地产经济的发展。同时，鹿江公园位于西枝江、新开河景观带

的核心地带，与惠州市区两江四岸景观相呼应，对促进惠州市的旅游业发展具有积极的推动作用。

（二）存在问题

1. 前期项目规划、论证不严密，导致项目建设内容超出范围，建设过程中需要大量调整。

一是未进行充分调研，导致建设内容严重超出范围。现场核查时见新增的项目内容有：宣传显示屏的制作、入口雕像的建造工程等，但项目可行性研究报告及计划建设内容中未有提及，对于是否需要重新立项申请，项目单位未作出解释说明。

二是前期规划设计不严谨，导致项目发生重大变更。2016年1月8日，根据市政府常务会议记录（十一届128次〔2016〕1号），同意增加约230.03万元用于包括建筑物、消防系统、防雷设备、监控系统、挡土墙、木栈道铺装材料、出入口变更、增加室外排水倒虹管及检查井、西侧停车场变更及附件边坡加固等9大项工程变更，还增加了南侧约2000平方米空地建设，同意增加造价约41万元用于增加地下室桩基作业施工措施（其中设计单位承担4万元，约占10%）。

2. 项目缺乏实施方案及阶段性计划，项目进展缓慢，导致资金支出率较低。

一是项目实施前没有制定实施方案,工作目标不清晰,不利于项目进程管控,导致项目实施时间过长。2013年8月21日进行可行性研究报告编制,于2014年7月通过市住建局、市环保局、市国土资源局等部门的审批,时隔一年多,至2015年中期才进场开工,2016年4月进行验收,但现场核查时,地下停车场处电梯未安装、临时配电工程未完成,健身房未筹建,项目尚未完成结算审核,严重影响项目绩效考核。

二是项目进展缓慢,导致资金支出率低。项目目前尚未完成所有建设内容,导致资金支付进度缓慢。项目资金使用采用国库集中支付方式,至2016年7月31日,市园林局已入账资金为40,952,267.03元(约4095.23万元),资金支出率约为46.52%。至2016年9月30日止,市园林局已入账资金为46,574,707.03元(即约4657.47万元),资金支出率低,尚余约4000多万元,大量资金闲置。2016年4月项目验收后至今未完成结算审核,进度较慢。现场核查时,截止2016年7月31日,项目总支出约4,114.98万元,与项目单位提供的明细账中的入账总资金(约4095.23万元)不同,经调查,是因为部分资金未能及时入账,正在审批流程中。

3. 自评工作未到位，档案资料管理不规范，资料提交不充分，影响绩效考核。

一是自评材料参考价值性不高。项目单位和施工单位的自评报告未有提及项目变更事宜，未对项目实施具体情况作出说明，没有进行项目绩效前后对比分析，未体现项目进展过程中的管理和质量跟踪工作内容。项目单位提供的基础信息表中，基本信息不全，缺少绩效量化指标，没有资金支出分类金额。

二是档案资料管理不规范：市园林局的施工科、规划科、财务科与施工单位等各自持有一部分材料，没有进行统一归档，项目单位称尚未结算，故没有整理档案材料。

三是因项目单位初次参加绩效评价，该项目资料涉及单位多、范围广、资料量大，项目单位没有做好充分准备，提交资料不充分。本报告中部分资料来源于现场核查时拍照文件。部分资料在实施单位处未移交。详情见下表：

鹿江公园建设项目提交资料不够充分

施工招标代理合同（含局内部批复件）（1份）	项目工程-标底备案表（编号 BD140910）
关于鹿江公园建设项目重新开标时间的通知（含局内批复文件、情况说明、问题报告）（1份）	办理鹿江公园建设项目施工招标手续复印件（1份）
项目施工合同（1份）	资金拨付审批表、（1份）
项目验收表（1份）	结算审核结论书（1份）
项目实施前后的照片，如湿地景观等	建设工程档案验收合格证（1份）
项目施工招标文件、招标公告（2份）	环评验收文件（1份）

施工单位中标通知书（1份）	质量验收意见书（1份）
项目验收制度、监理制度等	工程质量安全监督注册（登记）表（1份）
项目支出分类账（1份）	项目资金审计报告（1份）
项目给水（水表外接市政给水管部分）配套项目的设计合同（1份）	关于办理鹿江公园项目建设用地的情况说明（1份）

4. 未建立绩效考核机制，绩效目标设置欠完整，无法进行分析比较，难以评估项目效果。

绩效目标设置欠完整。项目单位设置的绩效目标仅仅是项目的建设内容和预期达到的社会、环境、经济效益，未进行具体细化、量化。未落实对鹿江公园建设成效的监测。项目单位未建立绩效跟踪考核机制，没有专人负责绩效考核，对项目的绩效管理不足，导致难以评估项目完成前后的效果。

5. 公园建成移交后尚未明确运营管理办法，导致管理混乱。

公园从2016年2月已移交养护单位，据现场核查，目前公园管理还有很多问题尚未解决。因停车场免费，附近居民将车停放在公园的停车场，尤其是地下停车场，造成挤占资源、免费搭车的现象。节假日公园人流量大，停车位更加紧张，因未有明确通知是否需要收费等，造成管理无序，公园管理人员只能口头劝诫。公园的健身房目前空置，还未引进体育器材，后期如何运作健身房，与健身品牌合作还是公园买进后独立管理、是否收费等问题需尽快

制定解决办法。公园没有外墙，直面马路，附近是立交桥，来往车辆较多，存在安全隐患。地下停车场的入口设置较为隐蔽，也未设置指引标识，不便寻找。体育设备维修更新、水域清洁等经常工作未制定具体措施。未建立惩罚机制，对破坏公园环境的市民等未有惩罚措施。诸如此类的问题尚有很多，至现场核查时，养护单位已接管半年多，未见主管单位出台具体措施。

三、对策建议

（一）在以后的项目中，尤其是基建类项目，建议项目单位在前期要进行充分调研论证，细化、完善项目建设内容，建立项目质量追责机制。

一是开工前进行充分调研，提升规划能力，细化建设内容。项目领导小组充分参与到项目前期的可研论证工作中，并组织设计单位、勘察单位、监理单位、施工单位等进场调研，寻求相关行业专家支持，提供专业指导，细化建设内容，提出质量标准；二是对项目中的重大调整，实行质量追责制度，进行质量检测跟踪，严把审核关。项目单位制定专项项目质量跟踪制度，将项目建设内容分解拆开，成立专项项目监督小组，分别定期跟踪检查，将检查结果与资金支付金额挂钩，及时发现项目质量问题，进行纠偏改错。

（二）按照项目特点制定专项实施方案，制定阶段性实施计划和成果，加快项目进程。

一是项目单位领导小组积极学习同类项目建设经验，结合项目特点，制定专项实施方案。本项目属于基建类项目，资金量大、涉及单位多、建设周期长，需要明确建设中各环节建设目标和实施措施、建设成果及各单位的相关人员职责，规范项目立项程序、实施程序、资金申请及拨付、项目调整、项目验收等办理流程。

二是分阶段实施，制定项目实施时间进度计划表和资金支付计划表。明确每季度、每月完成任务量，根据项目实际实施情况对比分析，加强项目的进程管控；在实施过程中及时调整项目进程中出现的偏差，对偏差出现的原因进行追责；在项目开展前制定资金使用计划，包括资金使用明细分类、资金申请及拨付进度控制等，确保财政资金的合理使用，加快资金拨付进度。

（三）加强对项目单位的绩效自评培训，引起项目单位重视，逐步提高自评质量水平。

一是要加强对项目单位的绩效自评相关培训。此次是项目单位初次参与绩效评价，缺乏强烈的绩效管理理念，各个科室之间协调配合工作不到位，难免有疏漏之处。在今后的工作中，建议加强对项目单位的指导和沟通，在项

目预算评审、绩效评价开始前均可引入第三方评价机构进行事前指导，针对项目自评材料的撰写、绩效目标的设置、考核指标的衡量及准备材料的规范性进行培训。

二是规范绩效评价工作流程。项目材料统一由项目单位提交至市财政局，统一接口和时间。一个较为完整的绩效评价工作流程见下表：

绩效评价工作流程

序号	绩效评价主要事项	主要参与主体
1.	发布绩效评价通知。	市财政局
2.	第三方组织项目评价小组，报专家名单至市财政局审核，并制定绩效培训计划。	第三方、市财政局
3.	对项目单位进行培训。	第三方、项目单位、市财政局
4.	项目单位自评，将自评相关材料在规定时间内提交至财政局	项目单位
5.	根据自评材料，第三方出具初次评审意见和补充材料清单，提交至财政局。	第三方
6.	财政局通知初次评审结果，被评价单位据此进行修改补充。被评价单位提交修改后的自评结果、补充材料至财政局	市财政局、项目单位
7.	第三方根据补充材料出具现场调研问题清单等，并制定现场调研计划。市财政发布调研通知至项目单位。	第三方、市财政局
8.	第三方进行现场调研	第三方、项目单位
9.	项目单位根据现场调研情况，补充佐证材料，交至财政局。	项目单位
10.	第三方汇总项目单位 3 次提交的所有材料，结合现场调研情况，给出评分表，撰写综合评价报告，并不断修改完善。最终通过验收。	第三方、市财政局

11.	发布综合评价报告，应用评价结果。	市财政局
-----	------------------	------

三是项目单位本身要加强对绩效评价工作的重视。自评工作的本质是站在项目完成的角度对项目实施过程的复盘，通过全方位的回溯项目建设过程，总结项目实施管理的经验和不足并为后续的管理工作的提高作出指导，建议项目单位能够加强自评工作认识，进而使其成为有效的管理方式。明确相关评价小组人员的分工、职责与措施，各科室相互协调，认真梳理项目流程与问题，使出具的自评报告更为完整、有价值；现场核查时，积极解答评价专家的问题，认真准备项目材料，及时充分提交材料。

（四）制定质量跟踪考核机制，细化、量化绩效目标，落实成效管理，对以后工作提供指导。

一是根据项目可行性研究报告及前期规划设计理念，明确项目预期目标，并参考同类项目，设置细化、量化的绩效目标。鹿江公园建设项目是按照《惠州市东江新城控制性详细规划》、《惠州市江东分区规划（2007-2020）》的要求规划而立项，从宏观上说，是为了实现惠城区两江四岸及东江新城的统筹发展，改善东江新城人民生活环境，打造人居环境一流的生态城区，提升产业机构。可以细化、量化为公园使用率、本地与外地人员人流量、空气质量改善程度、带动就业人员数、噪音污染改善度等。

二是落实绩效管理，定期考核。根据绩效目标，制定综合指标打分表（涉及进度、质量、成效等），指定专人跟踪，每月、每季度或以抽查方式进行检查打分，以此做为绩效管理依据。成立绩效评价小组，明确小组人员分工，定期组织监理单位、设计单位等共同进行专项检查评价，每季度进行综合考评，管控项目质量，并以此作为项目验收依据。

（五）出台公园运营管理办法，安排后续工作，确保项目效益可持续。

养护单位提出目前公园运营管理过程中出现的相关问题，经项目单位现场核查、主管部门上会讨论研究，共同制定解决措施，明确部分收费事项，出台管理办法规范公园的运营管理，减少无序管理、免费搭车现象。具体安排鹿江公园建设项目后续建设内容的相关人员、资金、管理措施等事项，加快推进公园建设全部完成。对项目维护费、更新改造等相关费用做出持续性安排，确保项目效益可持续，真正让该项目成为造福市民、绿化惠州的一项亮点工程。