

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏

浚整治工程（蕴东闸～吴淞大桥）

项目单位：上海市航务管理处

主管部门：上海市交通委员会

委托单位：上海市交通委员会

评价机构：上海中佳永信会计师事务所有限公司

2018 年 6 月 21 日

评价机构：上海中佳永信会计师事务所有限公司

单位地址：上海市新闻路 249 号雅州商务中心 3 号楼 8 楼

邮政编码：200003

统一社会信用代码：913102301323303430

● 项目总负责人及机构负责人：邢 伟

联系方式：139 0160 3291

● 项目评价组长及报告撰稿人：刘 辉

联系方式：1800 1855 016

电子邮箱：18001855016@189.com

● 报告复审人：孙世荣

● 报告终审人：邢 伟

目 录

摘 要	1
一、项目基本情况	1
(一) 概况	1
(二) 项目绩效目标	13
二、绩效评价工作情况.....	15
(一) 绩效评价目的	15
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	15
(三) 绩效评价原则和方法.....	16
(四) 数据采集方法及过程.....	19
(五) 绩效评价实施情况.....	20
三、评价结论和绩效分析.....	21
(一) 评价结论	21
(二) 绩效分析	23
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	35
(一) 主要经验及做法	35
(二) 存在的问题与不足.....	36
(三) 改进措施与建议	36

摘要

一、概述

内河运输业的蓬勃发展带来内河运输船舶大型化的趋势，而现有航道由于回淤等原因引发的水深受限对船舶通航安全产生了较大影响，因此水运航道需定期进行养护疏浚。

蕴藻浜位于上海市北部，全长 33.46 公里，是上海市重要的东西向航运通道。根据往年回淤状况分析，闸外部分航段淤积量较为严重，难以满足现行船舶正常通航需求，存在一定的通航安全隐患。为保持本段航道畅通，确保通航安全，2012 年下半年、2014 年均进行过疏浚作业。

2016 年，经上海市住房和城乡建设管理委员会《关于批复蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的复函》（沪建综计〔2016〕134 号）的批复同意，市交通委实施本项目。本项目法人建设单位为市航务处，建设管理单位上海城投航道建设有限公司。

本项目实施跨 2016 年、2017 年 2 个预算年度，资金来源为市级城市维护建设资金。项目概算金额为 4825 万元，其中工程建设费 4416 万元，其他费用 269 万元，预备费 140 万元。项目预算批复总金额为 4805 万元，2016 年、2017 年分别为 3872 万元、933 万元。到位资金合计 4178.25 万元，其中：2016 年、2017 年分别为 3648.82 万元、529.43 万元；决算审计金额为 4178.25 万元，已全部支付完毕（支付比例 100%，工程质保金根据合同向施工单位先收取后再全部支付）；总预算执行率 87%，其中：2016、2017 年分别为 94.2%、56.7%。

本项目实施的目的是通过航道疏浚、护岸加固、清障、监测和管线探摸的工程实施，减少航道堵塞，降低船舶搁浅风险，保护周边建筑及管线安全，消除航行安全隐患，改善通航条件，改善区域水环境并创造良好的水环境基础条件。

具体业绩目标包括：疏浚工作计划 100%完成，完成疏浚航道 14.12 公里，疏浚土方量 50.52 万立方米；防汛墙加固 70 米完成；清障工程 100 立方米完成；监测及管线探摸 1 项完成；竣工验收通过，工程验收合格率为 100%；工程完成及时率为 100%；项目成本得到有效控制，决算未超概算、预算；搁浅事故发生次数为 0 次；工程无有责投诉；通航能力达到航道等级；施工期间未发生重大安全事故；文明施工满意度达到 90%；洪水重现期达标；周边建筑安全隐患排除；航道受益者满意度达到 90%；建立有长效管理机制，航道长期维护方案健全，应急预案完备。

二、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

经评价，本项目绩效得分86.85分，评价等级为“良”。

指标类别	权重	得分	得分率
项目决策类指标	10	9.33	93.3%
项目管理类指标	28	26.48	94.57%
项目绩效类指标	62	53.04	85.50%
总计	100	88.85	88.85%

（二）绩效分析

从决策上看，项目符合市航道发展目标，与部门战略目标高度一致。符合相关文件要求以及部门工作的职责，立项依据充分、立项规范、绩效目标合理，但项目单位在编制绩效目标申报表时部分指标较难量化。最终，项目决策类指标得分为 9.33 分（满分 10 分）。

从管理与实施上看，项目预算编制合理、资金拨付及时、资金使用合规、财务管理制度健全、项目管理制度健全、合同管理规范、项目质量监督机制执行有效、专职人员配备健全、项目变更审核规范，但预算执行率略低。最终，项目管理类指标得分为 26.48 分（满分 28 分）。

项目总体组织比较规范，基本完成相应目标，在提供通航能力、

提高区域防汛排涝能力方面取得了预期成效。疏浚工程、防汛墙加固工程、清障工程、监测及管线探摸均按照调整后的工程量完成，分别为疏浚航道 14.12 公里，疏浚土方量 50.52 万立方米，防汛墙加固 70 米，清障工程 100 立方米，监测及管线探摸 1 项。工程验收合格，资料齐全有效，工程外观质量良好，排除了周边建筑安全隐患，未发生安全和质量事故，航道长期维护方案健全，应急预案完备。但工程完成比计划滞后 1 个月，仍有搁浅事故发生（原因包括：人为责任与过失行为因素如船员的操纵失误；客观不可抗力因素如水底地形复杂多变、航道狭窄弯曲度大、潮汐变化、灾害性天气和能见度不良等）。在满意度问卷调查方面，受益者对该河段整治情况的总体满意度达到 88.55%，小部分受访者对航道经疏浚后的拥堵改善情况和通航安全性感到不满意，拉低了整体满意度。最终，项目绩效类指标得分为 53.04 分（满分 62 分）。

三、经验教训和建议

（一）主要经验及做法

1. 实行“保骨干、顾全局、重特殊”的养护战略，以提升财政资金利用效果

市航务处制订有《上海市内河航道养护发展规划》，确定了“全面覆盖骨干航道、统筹兼顾一般航道、重点关注特殊航段”的工作思路，即“保骨干、顾全局、重特殊”，具体内容包括对全市骨干航道（包括“一环十射”航道、骨干 VI 级航道等）每年进行检测；对一般航道（主要为 VI、VII 级航道）每 2-3 年进行检测；对特殊航段（如蕴藻浜东段、淀浦河东段等易淤积航段）每年进行重点检测，如采取局部加密检测断面、洪枯季多次检测等措施。通过实施上述战略规划，将财政资金用在重点领域，以充分提升财政资金的利用效果。

2. 实行例会机制和实地勘察双线监管

市航务处在项目启动后每两周会与建设单位召开例会沟通项目

进度和项目中存在的问题，并会定期前往工地进行现场检查与指导。市航务处实行例会机制和实地勘察双线监管，保证项目顺利实施。

（二）存在的问题与不足

1. 项目实际工期滞后于计划工期一个月

根据项目批复方案本项目原定疏浚土处置点为川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68km。由于突发事件三甲港促淤区在本项目工程施工期间关闭，施工方随即考虑将疏浚土方处置泥场落实在上海周边地区，但工程开工前期市航务处下发《关于加强本市泥浆、渣土等货物水路中专运输管理的通知》严禁本市疏浚土出境，导致本项目原计划的疏浚土处理泥场无法落实。为解决疏浚土处置点问题，本工程开工日期较合同工期滞后 1 个月，实际开工日期为 2016 年 7 月 20 日。

2. 未对搁浅事故进行有效的统计分析

经咨询市航务处及吴淞海事所有关人员并结合问卷调查结果，航道经疏浚后船舶可通航时间有所增加，但仍有搁浅事故发生（原因包括：人为责任与过失行为因素如船员的操纵失误；客观不可抗力因素如水底地形复杂多变、航道狭窄弯曲度大、潮汐变化、灾害性天气和能见度不良等）。由于市航务处没有对搁浅事故进行全面的统计分析，难以对未来航道的疏浚及管理工作提供一定的指导。

（三）改进措施与建议

1. 建议市航务处加强与各方的沟通协调机制，呼吁上海市制定疏浚土方处置规划方案以有效落实疏浚土处置点

建议今后对类似航道疏浚项目，市航务处应加强项目前期调研工作，加强与市相关单位的沟通协调，及早落实疏浚土处置点。市航务处应呼吁上海市尽快制定疏浚土处置规划方案以有效应对疏浚土处置难题，从而进一步提高项目进度的控制水平，以提高该类工程的实施效率。

2. 建议市航务处对搁浅事故进行有效的统计分析,并总结同类项目经验以加强成本核算

由于搁浅事故发生及其原因调查结果对判断航道状况和制定未来的疏浚计划具有重要意义,建议市航务处全面分析所有搁浅事故,统计因航道因素引起的搁浅事故,并对疏浚工程项目实施前后的搁浅事故情况进行比较分析,以对未来航道的疏浚及管理工作提供重要的数据支撑。

目前各财政专项资金项目都注重成本分析,市航务处作为本区域的航道建设预算单位,近年来负责建设实施的航道整治项目较多,建议总结同类项目的建设实施经验,比较分析同类项目的成本差异情况,以加强项目的成本核算。

2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程（蕴东闸～吴淞大桥） 项目绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，根据市财政局《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）的文件精神，按照上海市财政局《关于印发〈2018年预算绩效管理工作要点〉的通知》（沪财绩〔2018〕14号），受上海市交通委员会的委托，上海中佳永信会计师事务所有限公司以第三方社会评价机构身份，承担上海市交通委员会（以下简称“市交通委”）主管，上海市航务管理处（以下简称“市航务处”）负责实施的2016-2017年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程（蕴东闸～吴淞大桥）（以下简称“本项目”）项目的绩效评价工作。评价组根据修改完善的工作方案开展本次评价，经过合规性检查、数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序，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，形成本评价报告。

一、项目基本情况

（一）概况

1. 立项背景和目的

水运业是经济社会发展的先导性基础产业，是综合交通运输体系的重要组成部分，在支撑国民经济平稳较快发展、优化国土开发和产业布局、促进对外贸易和国际竞争力提升、维护国家权益和经济安全等方面发挥了重要作用。水运航道是国家重要的公益性交通基础设施，而加强航道管理与养护是实现水路运输畅通、高效、平安、绿色的重要保证。

交通部“十三五”规划中明确要求：新增和改善航道里程4500公里，规划的高等级航道基本建成，达标率90%以上，以高等级航道

为骨干，通江达海、干支衔接的航道体系形成。航道养护里程达到 12 万公里以上，养护水平明显提升。长江、西江、京杭运河等干线航道在综合运输大通道中的地位进一步提高，长江黄金水道功能显著提升。

上海濒江临海，地处长江和太湖流域下游，因水而生，依水而兴。全市现有河道 2.66 万条段，长 2.53 万公里，湖泊 692 个，河面率 9.77%，属典型的平原感潮河网地区。内河水运是上海综合运输体系的重要组成部分和连接长三角地区的重要通道，是上海加快国际航运中心枢纽港建设，服务长三角、服务长江流域和服务全国的重要载体，长期以来为上海城市发展和港口集疏运发挥了重要作用。为建成与上海国际航运中心目标相适应的畅通、高效、平安、绿色的现代化内河水运体系，《上海市综合交通“十三五”规划》明确要求：加快推进内河高等级航道整治建设，四级及以上内河航道通航里程达到 260 公里左右。

近年来随着内河运输的发展，内河运输船舶大型化趋势显著，而现有航道由于回淤等原因导致水深受限，对船舶通航安全产生较大影响，因此需对航道进行定期养护疏浚。

蕴藻浜位于上海市北部，西起苏州河（吴淞江），东至黄浦江（吴淞口），全长 33.46 公里，是上海市重要的东西向航运通道，是上海市“一环十射”中苏申内港线的一部分。该航道（蕴东闸至宝钢支线铁路桥）航段现状为 V 级航道，航道（宝钢支线铁路桥至吴淞大桥）航段现状为 III 级航道。蕴东闸外段及支流口门段位于宝山区南部，属于黄浦江支流，是闸外感潮航段，潮汐呈规则半日潮型。该段航道通航条件良好，蕴东闸到黄浦江航道面宽 62-140 米。现状蕴藻浜航道闸外段码头众多，货运较为繁忙，根据往年回淤状况分析，闸外部分航段淤积较为严重，难以满足现行船舶正常通航需求，可能存在一定的通航安全隐患。

为保持本段航道的畅通，近年来进行过多次疏浚，2012 年下半年进行过一次闸外全航段范围的维护，维护疏浚底标高为-1.9 至-3.0 米，底宽为 24 至 50 米。2014 年，蕴藻浜蕴东闸外段发生大范围堵航，航务部门对部分航段进行了疏浚，疏浚标准同 2012 年标准。2014 年经批准的疏浚投资估算费用为 4211 万元。2016 年，为促进内河运输发展，改善船舶通航条件，消除航行安全隐患，经上海市住房和城乡建设管理委员会《关于批复蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的复函》（沪建综计〔2016〕134 号）的批复同意，市交通委实施本项目。2016 年与 2012 年、2014 年疏浚工程范围、内容基本相同，疏浚、回淤之间的周期在 2 年左右。

为根据市交通委《关于蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的批复》（沪交财〔2016〕292 号）的批复同意，本项目实施单位为市航务处和上海城投航道建设有限公司（具体项目法人建设单位为市航务处，建设管理单位上海城投航道建设有限公司）。

本项目设立的主要目的是通过航道疏浚、护岸加固、清障、监测和管线探摸的工程实施，减少航道堵塞，降低船舶搁浅风险，保护周边建筑及管线安全，消除航行安全隐患，改善通航条件，改善区域水环境并创造良好的水环境基础条件。

2. 预算资金来源及使用情况

（1）项目总投资及资金来源

本项目为 2016 年、2017 年 2 个预算年度项目，资金来源为市级城市维护建设资金，项目列入 2016 年市级城市维护建设项目计划。项目概算金额为 4825.4 万元，其中工程建设费 4416.21 万元，其他费用 268.64 万元，预备费 140.55 万元。项目预算批复总金额为 4805 万元，2016 年、2017 年分别为 3872 万元、933 万元。决算审计金额 4178.25 万元，已全部支付完毕。具体如表 1-1 所示。

表 1-1 项目概算、预算与决算明细表

单位：万元

序号	明细内容	概算 金额	预算 金额	合同 金额	决算审计 金额	实际已支 付 金额
一	工程费用	4416.21	4499.20	4349.74	3957.44	3957.44
1	航道疏浚	4215.07		4169.20	3784.53	
2	护岸加固	181.44		141.05	133.43	
3	清障	5.58		5.36	5.36	
4	工程监测	14.12		14.12	14.12	
5	物探工作（管线探摸）			20.00	20.00	
二	其他费用	268.64	305.80	231.96	220.81	220.81
1	建设单位管理费	39.27	63.9	39.27	39.27	39.27
2	工程监理费	121.55	136.2	120.94	110.01	110.01
3	施工、监理招标代理费	23.70	27.05	16.78	16.56	16.56
4	浚后测量费	33.15	26.5	26.47	26.47	26.47
5	财务监理费	35.97	37.15	14.00	14.00	14.00
6	通航安全评估费	15.00	15.00	14.50	14.50	14.50
三	预备费	140.55			0	
	合计	4825.4	4805	4581.71	4178.25	4178.25

备注：工程费用中合同金额与决算金额的差异是由于实际航道疏浚过程中施工工艺改变导致工程费用单价调减以及相关税费对应调减所致。

（2）项目合同签订情况

截至 2017 年 12 月底，本项目共签署合同 4581.71 万元。具体合同签订情况如表 1-2 所示。

表 1-2 合同签订一览表

单位：万元

序号	服务单位	合同内容	采购方式	合同金额	签订时间
一	工程费用			4349.74	
1	中交上海航道局有限公司	施工	公开招标	4349.74	2016.6.13
二	其他费用			231.96	
1	上海城投航道建设发展有限公司	建设单位管理费	直接委托	39.27	2016.6.1

序号	服务单位	合同内容	采购方式	合同金额	签订时间
2	上海海科工程咨询有限公司	工程监理费	公开招标	120.94	2016.6.13
3	上海翔波工程咨询有限公司	施工、监理招标代理费	城投直接委托	16.78	2016.4.25
4	中交第三航务工程勘察设计院有限公司	浚后测量费	公开招标	26.47	2016.7.11
5	上海文汇工程咨询有限公司	财务监理费	公开招标	14.00	2016.6.8
6	上海中交水运设计研究有限公司	通航安全评估费	竞争性磋商	14.50	2016.4.28
合计				4581.71	

(3) 资金到位及使用情况

截至 2017 年 12 月底, 本项目预算金额为 4805 万元, 其中: 2016 年、2017 年分别为 3872 万元、933 万元; 到位资金合计 4178.25 万元, 其中: 2016 年、2017 年分别为 3648.82 万元、529.43 万元; 已支付各类建设资金 4178.25 万元 (支付比例 100%, 工程质保金为根据合同向施工单位先收取后再全部支付), 其中: 2016 年、2017 年分别为 3648.82 万元、529.43 万元; 总预算执行率 87%, 其中: 2016、2017 年分别为 94.2%、56.7%。资金详细使用情况如表 1-3 所示。

表 1-3 资金使用情况明细表

序号	费用支出项	单位: 万元			
		2016 年支出	2017 年支出	合计	支付比例
1	工程款	3479.79	477.65	3957.44	100.0%
2	建设单位管理费	31.42	7.85	39.27	100.0%
3	工程监理费	96.75	13.26	110.01	100.0%
4	施工、监理招标代理费	16.56	-	16.56	100.0%
5	浚后测量费	-	26.47	26.47	100.0%
6	财务监理费	9.80	4.20	14.00	100.0%
7	通航安全评估费	14.50	-	14.50	100.0%
合计		3648.82	529.43	4178.25	100.0%

(4) 资金管理及拨付流程

本项目财政资金纳入财政授权支付管理，市航务处在下达的项目额度指标内，填写“预算单位用款计划申报表”，经审核后上报市交通委、市财政局审批，经审批后下达授权支付额度，由银行发送“银行授权支付额度到账通知单”；在实际支付款项时，由用款部门依据工程进度及合同签订支付款项时间，填写付款情况表，经部门负责人、市航务处领导审核后，通知代理银行拨付资金。

3. 项目实施情况

(1) 工程范围

2015年中交上海航道勘察设计研究院有限公司（设计单位）受托负责前期设计工作，完成《蕴藻浜外段及支流口门段航道疏浚整治实施方案》并经上海市城乡建设和管理委员会科技委评估通过。随后，上海中交水运设计研究有限公司（通航安全评估）受托负责实施通航安全评估工作。

经过前期项目调研评估，2016年2月24日，上海市住房和城乡建设管理委员会《关于批复蕴藻浜外段及支流口门段等3条航道疏浚整治项目实施方案的复函》（沪建综计〔2016〕134号）同意市交通委上报蕴藻浜外段及支流口门段等3条航道疏浚整治项目。2016年3月29日，上海市交通委员会《关于蕴藻浜外段及支流口门段等3条航道疏浚整治项目实施方案的批复》（沪交财〔2016〕292号）同意，该项目实施单位为市航务处、上海城投航道建设有限公司。

本项目位于宝山区南部，总里程14.12公里，疏浚土方量50.52万立方米。包括蕴藻浜（蕴东闸到吴淞大桥）维护疏浚长度为11.47公里，荻泾支流河口疏浚长度0.56公里，杨盛河支流河口疏浚长度0.26公里，北泗塘支流河口疏浚长度1.83公里。具体工程位置如图1-1所示。

闸外段疏浚底宽24至50米、疏浚底标高-1.9至-3.0米，支流口门段疏浚底宽6至12米、疏浚底标高-1.5米，边坡比1:3、允许

超深 0.3 米、允许超宽 0.9 米。

对于水中设墩桥梁，桥梁宽度及上下游各 2 米范围开挖边坡比 1:1，允许欠挖尺度为欠宽 0.3 米，欠深 0.3 米。

加固沿线防汛墙约 74 米，拆除前沿平台 14 米。弃土选址在川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68 公里。



图 1-1 项目位置图

(2) 主要工程内容

本项目 2017 年底已全部实施完成，工程内容包括航道疏浚、防汛墙加固、清障、监测及物探工作（管线探摸）。

1) 航道疏浚工程

批复疏浚总里程 14.12 公里，疏浚工程量 50.52 万立方米，采用“挖、运、吹”的疏浚工艺。弃土选址在川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68 公里。后经批准在实际施工过程中，36.52 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、吹”（综合单价 69.79 元/立方米），14.00 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、抛”（综合单价 45.09 元/立方米）的疏浚工艺。由于原方案中的三甲港促淤区关闭，后实际泥塘变更为两处，平均运距约 100 公里：1. 位于浦东新区滨海镇大治河东闸内南侧；2. 位于浦东新区邵宅村中泖运河北浜。此外，经各方努力协调，落实了长江口 1#抛泥区 14 万立方米的海洋抛泥指标，

运距约 40 公里。

2) 防汛墙加固

批复防汛墙加固 74 米。后设计经批准变更，实际施工为 70 米。

3) 清障工程

对航道内障碍物进行清障，如坍塌护岸、沉船或建筑废弃物等(靠近护岸或桥梁 5 米范围内的非碍航障碍物无需清障，旧桥拆除后的残留结构物亦不在清障范围内)。在进行扫床并摸清楚障碍物具体情况的基础上，采用抓斗式挖泥船或打捞船进行清理作业，清障工作量需及时确认，并按实结算。计划 100 立方米，实际施工 100 立方米。

4) 监测和管线探摸工程

在航道疏浚施工过程中，要求对护岸和沿途建筑物进行监测。在疏浚前对全线管线埋置情况进行摸排，掌握管线的位置和敷设情况；施工前做好管线交底工作，疏浚施工期间对管线做好保护工作。计划施工 1 项，实际施工 1 项。

(3) 工程实施时间

工程计划开竣工日期为 2016 年 6 月 20 日至 2016 年 12 月 17 日，实际开竣工日期为 2016 年 7 月 20 日至 2017 年 1 月 15 日。合同工期为 180 日历天，实际工期为 180 日历天。

上海市交通建设工程安全质量监督站于 2017 年 9 月 8 日签发水运工程质量鉴定书。2017 年 4 月 14 日由上海文汇工程咨询有限公司出具文造咨〔2017〕第 544 号审价报告，2017 年 11 月 17 日由上海联合工程监理造价咨询有限公司出具 SUECC/Z17263-ZJJJ004 的竣工决算审计报告。

(4) 项目完成情况

本项目 2016 年 7 月 20 日开工建设，2017 年 1 月 15 日完工。2017 年 9 月 8 日上海市交通建设工程安全质量监督站签发水运工程质量鉴定书。2017 年 4 月 14 日由上海文汇工程咨询有限公司出具文造咨

〔2017〕第 0544 号审价报告，2017 年 11 月 17 日由上海联合工程监理造价咨询有限公司出具 SUECC/Z17263-ZJJJ004 的竣工决算审计报告。

1) 主要工程量完成情况如表 1-4 所示。

表 1-4 项目工程实际完成工程量

工程内容	计划工程量	调整后工程量	实际完成工程量
疏浚工作	疏浚总里程 14.12 公里，疏浚工程量 50.52 万立方米，采用“挖、运、吹”的疏浚工艺。弃土选址在川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68 公里	疏浚总里程 14.12 公里，36.52 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、吹”（综合单价 69.79 元/立方米），14.00 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、抛”（综合单价 45.09 元/立方米）的疏浚工艺。平均运距约 100 公里	疏浚总里程 14.12 公里，36.52 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、吹”（综合单价 69.79 元/立方米），14.00 万立方米疏浚土方量采用“挖、运、抛”（综合单价 45.09 元/立方米）的疏浚工艺。平均运距约 100 公里
防汛墙加固	74 米	70 米	70 米
清障工程	100 立方米	100 立方米	100 立方米
监测及管线探摸	1 项	1 项	1 项

2) 工程施工前后对比情况

施工前：根据往年回淤状况分析，闸外部分航段淤积较为严重，难以满足现行船舶正常通航需求，存在一定的通航安全隐患。

施工后：通过疏浚工作、防汛墙加固、清障工程、监测及管线探摸的工程实施后，达到原有设计航道等级，洪水重现期达标，满足通航要求，降低周边建筑安全隐患。

4. 项目组织及管理

(1) 组织架构

本项目主管部门为市交通委，具体项目法人建设单位为市航务处，建设管理单位上海城投航道建设有限公司，参建单位包括设计单位（列为 2015 年的单独项目，费用不在本项目中支出）、通航安全评估单位、施工单位、监理单位、招标代理单位和竣后验收测量单位等。

各单位主要职责如表 1-4 所示。

表 1-4 各单位主要职责汇总表

序号	单位名称	主要职责
1	上海市交通委 (主管部门)	负责项目立项审批、工程报告的批复、及时审核下属航务管理处提交的预算申请,依据财政局的预算批复反馈至市航务处进行相关项目的采购
2	上海市航务管理处 (项目实施单位-建设方)	负责组织实施项目的工程建设,根据历年航道疏浚整治的经验及本年需求编制预算、进行航道疏浚整治的实施、验收等工作
3	上海城投航道建设发展有限公司 (项目实施单位-管理方)	受市航务处的委托,直接对项目实施管理
4	上海市财政局	负责批复部门预算、预算资金的拨付等
5	上海市交通建设工程安全质量监督站	负责项目实施完成后的最终验收
6	上海翔波工程咨询有限公司 (工程监理、施工招标代理单位)	负责按照合同实施工程及监理的招标工作
7	中交上海航道局有限公司 (施工单位)	负责按照合同实施工程建设,保质保量完成合同约定的内容
8	上海文汇工程咨询有限公司 (财务监理单位)	负责按合同的各项内容,实施合同签订审核、工程进度审核、检查合同履行情况等财务监理工作
9	上海海科工程咨询有限公司 (工程监理单位)	负责按合同的各项内容,依照国家和上海市的法规和规章,工程合同和设计文件,开展现场质量管理工作
10	中交第三航务工程勘察设计院有限公司 (浚后验收测量单位)	负责按合同实施疏浚后第三方测量
11	中交上海航道勘察设计研究院有限公司 (设计单位)	负责前期实施方案的设计工作(为 2015 年的单独项目,费用不在本项目中支出)
12	上海中交水运设计研究有限公司 (通航安全评估)	负责按合同实施通航安全评估工作(项目前期)
13	上海联合工程监理造价咨询有限公司 (竣工审计)	受上海市住房和城乡建设管理委员会的委托,负责实施项目最终的竣工决算审计工作

(2) 项目管理流程图

根据市交通委沪交财〔2016〕292 号的批复同意,本项目实施单位为市航务处和上海城投航道建设有限公司。本项目建设方即市航务

处负责日常的监管、质量验收、投资监理、竣工审计，建设管理方即上海城投航道建设有限公司负责项目实施过程中的全过程管理。

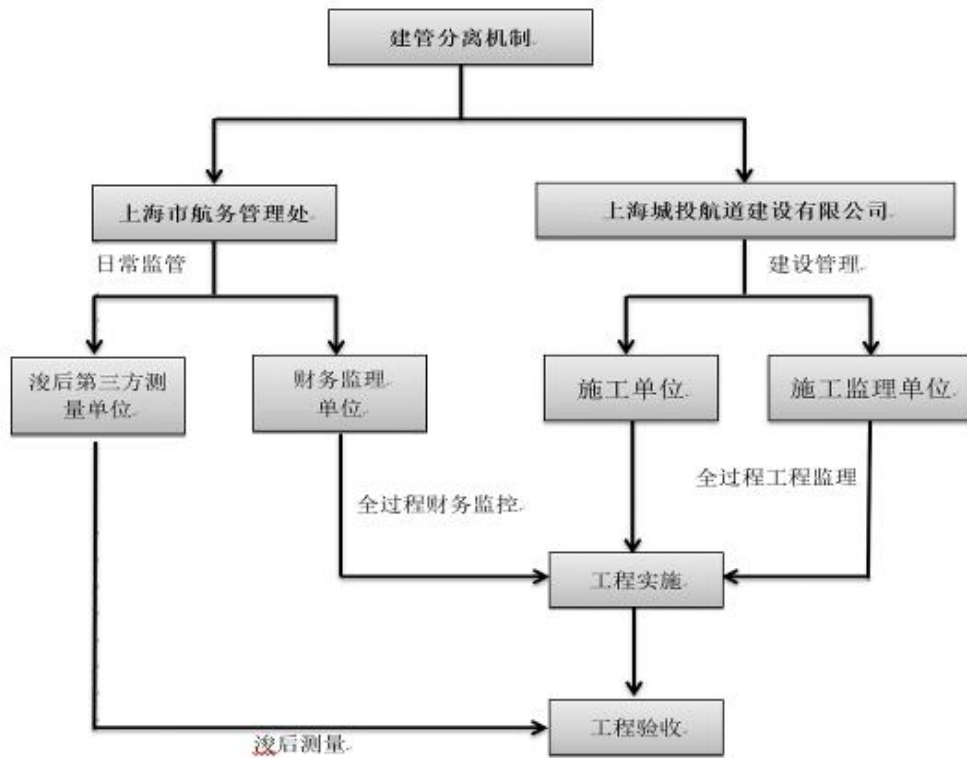


图 1-2 项目管理流程图

(3) 项目具体实施流程

主要的实施流程如下：

1) 项目实施单位委托中交上海航道勘察设计研究院有限公司编制的《2016 年航道疏浚整治前期研究项目蕴藻浜闸外段及支流口门段、淀浦河闸外段、崇明闸外段航道整治(维护疏浚)实施方案》，获得市城乡建设和管理委员会科技委的评估；

2) 项目实施单位获得市城乡建设和管理委员会和市交通委的批准后，委托第三方单位实施通航安全评估；

3) 项目实施单位委托项目管理单位实施项目；

4) 项目管理单位通过政府采购平台进行工程施工、工程监理招标；

5) 招标结果出来后，项目实施单位与中标单位签订施工合同与监理合同；

6) 施工单位进行工程施工；施工监理、财务监理分别负责监理工作，出具监理报告；

7) 由上海市交通建设工程安全质量监督站完成验收；

8) 项目实施单位将有关材料提交审价单位、审计单位，审价单位、审计单位对工程费和独立费用等完成审价报告后，由市航务处申请资金支付所有合同尾款；

9) 市交通委对本项目开展绩效考评工作。

(4) 项目业务核心管理制度

本项目中项目管理单位上海城投航道建设有限公司制定了一系列的《工程项目管理制度》，管理制度维度齐全，可执行性强。具体包括：

1) 《单位工程开工申请制度》，要求开工必须达到开工准备条件、向监理单位申报及按照协议书约定日期开工；

2) 《施工图设计技术交底与图纸会审制度》，要求施工必须有完整正式的施工图、工程技术人员要认真审图、要将设计图纸与施工工艺进行对照；

3) 《施工组织总设计编报与审批制度》，要求施工单位结合工程实际情况编制施工组织设计、符合合同及有关规程规范等；

4) 《设计变更及工程签证管理制度》，规定设计变更的条件及流程；

5) 《工程施工质量管理制度》，规定为保证施工质量必须遵循的流程及条件；

6) 《施工总平面管理制度》，规定施工单位在施工现场进行布置搭建时必须遵循的原则；

7) 《单位工程竣工验收制度》，规定验收必须具备条件、竣工

验收内容、程序等；

8) 《合同管理制度》，要求必须签订合同、合同要素齐备；

9) 《奖惩管理制度》，从安全、进度、质量等方面详列针对施工单位采取奖惩措施的具体情形。

(5) 项目的相关方及其关联

本项目涉及的利益相关方包括：

1) 预算主管单位：市交通委为市级主管部门，负责项目主管、资金计划下达、项目立项审批、初步设计报告的批复、项目的统一协调和监管工作。

2) 项目法人建设单位：市航务处，负责组织实施项目的工程建设，根据历年航道疏浚整治的经验及本年需求编制预算、进行航道疏浚整治的实施、验收等工作。

3) 建设管理单位：上海城投航道建设发展有限公司，受市航务处的委托，直接对项目实施管理。

4) 提供相关服务供应商：负责按照有关规定组织工程设计、施工、监理、监测、测量等工作，并签订相关服务合同，并保质保量完成合同约定的内容。

5) 项目受益者：过往船舶与附近码头。

(二) 项目绩效目标

评价组对预算部门编制的绩效目标进行梳理、完善后，将本项目绩效目标归纳如下：

1. 项目总目标

通过对蕴藻浜闸外段及支流口门段航道（蕴东闸-吴淞大桥）的疏浚整治，减少航道堵塞，降低船舶搁浅风险，保护周边建筑及管线安全，消除航行安全隐患，改善通航条件并创造良好的水环境基础条件。

2. 项目阶段性目标

本项目 2016-2017 年的具体绩效目标如下:

(1) 产出目标

- 疏浚工作计划 100%完成, 完成疏浚航道 14.12 公里, 疏浚土方量 50.52 万立方米;

- 防汛墙加固 70 米完成, 清障工程 100 立方米完成, 监测及管线探摸 1 项完成;

- 竣工验收通过, 工程验收合格率为 100%;

- 疏浚计划按时完成, 工程完成及时率为 100%;

- 项目成本得到有效控制, 决算未超概算、预算。

(2) 效果目标

- 搁浅事故发生次数为 0 次;

- 工程无有责投诉;

- 通航能力达到航道等级, 其中航道(宝钢支线铁路桥-吴淞大桥)为 III, 可通航 1000 吨; 航道(蕴东闸-宝钢支线铁路桥)为 V, 可通航 300 吨; 支流口为 VI, 可通航 100 吨;

- 施工期间未发生重大安全事故;

- 文明施工满意度达到 90%;

- 洪水重现期达标, 其中航道(宝钢支线铁路桥-吴淞大桥)为 III, 洪水重现期 20 年; 航道(蕴东闸-宝钢支线铁路桥)为 V, 洪水重现期 10 年; 支流口为 VI, 洪水重现期 5 年;

- 周边建筑安全隐患排除, 项目实施后沿岸护岸、建筑物及桥梁的位移累计变形绝对值、沉降累计变形绝对值达到设计标准;

- 航道受益者(包括船公司、码头管理人员)满意度达到 90%;

(3) 影响力目标

- 建立长效管理机制, 航道长期维护方案健全, 应急预案完备。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

对本项目进行绩效评价是为了加强财政支出管理，发挥财政资金对内河航道改善的保障支持作用。通过对本项目的实施开展情况、资金使用情况、相关制度执行情况以及项目预期结果实现程度进行多方位综合评价，发现问题以提出改进意见与建议，总结经验以推动后续项目管理的改进与完善，提升财政资金支出绩效。

（二）绩效评价工作方案制定过程

1. 文件研读

评价组在市航务管理处的协助下，对项目相关文件（项目背景、项目目标、项目预算等资料）进行收集与研读。后结合市航务管理处的要求以及本项目自身特点，形成项目评价的总体思路，并勾勒出项目指标体系与方案的雏形。

2. 前期调研

评价组与项目实施单位相关领导进行了访谈沟通，以进一步了解项目的实施情况，资金管理等情况，并就项目指标体系与方案初稿进行了讨论。

3. 确定评价思路和方法

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，评价组按照逻辑分析法设计科学的指标体系，包括项目决策、项目管理、项目绩效三部分内容，主要围绕资金使用、资源配置、项目管理等客观分析项目的产出和效果，体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位负责填报。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表

中各指标的权重由绩效评价组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性产生，并经专家论证后根据专家意见，对相关指标权重调整后确定。

4. 绩效评价指标体系及绩效评价方案设计

通过项目资料研读和前期调研，结合项目的实际开展情况，就方案与指标体系的可行性合理性与市航务管理处相关领导进行沟通，不断调整完善项目评价方案与评价指标体系。

在方案评审的基础上，评价组根据专家评审意见对方案进行修改，主要包括：补充 2012 年、2014 年的相关内容；在工程范围内补充确定依据及过程；修改项目名称为“2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程（蕴东闸～吴淞大桥）”；将通航能力得到保障和防洪排涝能力得到保障分别改为“通航能力达到航道等级和洪水重现期达到 20 年”；添加“文明施工满意度达到 90%”；删除“B12 资金到位率”、“B23 财务制度监督有效性”；修改 C23 评分方法；修改 C24 的指标名称与评分方法，明确为“项目实施过程中未出现重大安全事故的得满分”；修改原 C25 现 C26 的指标名称为“洪水重现期达标”；将“B32 采购规范性”指标拆分为“B32 政府采购规范性”和“B33 合同管理规范性”两项指标；增加关于文明施工方面的问题；统一表述问卷调查对象为船公司和码头管理人员。评价组就修改后的方案再次征询被评价单位的意见，最终形成绩效评价方案的定稿。

（三）绩效评价原则和方法

1. 绩效评价原则

本报告的评价原则遵从《上海市预算绩效管理实施办法》。

（1）相关性原则：绩效评价指标与目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（2）重要性原则：优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

(3) 可比性原则：对同类评价对象设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可互相比较。

(4) 系统性原则：将定量指标和定性指标相结合，定量指标应量化，定性指标可衡量，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

(5) 经济性原则：数据的取得考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

对于反映财政收支合法合规性的指标，如战略目标适应性指标、项目立项规范性指标以及财务管理类、项目实施类指标，根据项目对相关法律、法规、制度的符合度进行打分。

对于反映财政支出完成情况及部分项目产出情况的指标，一般以100%为满分，按照区间赋值计算，如投入管理类指标和完成率指标。

对于描述状态的定性类指标，如公众满意度指标，一般通过问卷及访谈采集相关数据，在实施过程中根据项目的符合度进行打分。

2. 绩效评价指标体系

指标体系的建立是进行预测或评价研究的前提和基础，它将抽象的研究对象按照其本质属性和特征分解成为具有行为化、可操作化的结构，并对指标体系中每一指标赋予相应权重。本项目的绩效评价指标体系以财政部门的指标体系框架为指导，根据项目的实际情况研究制定，指标体系包括指标含义、分值权重、评分标准、数据来源、评价方法等内容。

(1) 指标名称、指标含义、评价方法、数据来源

详见附件二 2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程（蕴东闸～吴淞大桥）项目绩效评价指标体系表。

(2) 评分标准

本项目的评价标准是依据绩效评价基本原理，按照市交通委《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), 分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定。

对于反映项目立项情况的战略目标适应性、立项依据充分性、立项的规范性等指标, 如 A1 类指标, 根据项目对相关政策、法规、制度的符合度进行打分。

对于反映财政预算执行情况的指标, 如 B1 类指标, 通常以 100% 为满分, 按照区间赋值计算。

对于反应项目产出完成情况、及时情况的指标, 如 C1 类指标, 分别按其完成率、及时率打分。

对于描述状态的定性类指标, 如公众满意度指标, 一般通过问卷或访谈等方式采集相关数据, 统计分析后, 按加权平均的结果进行打分。

对于其他指标, 依据其特征, 将考核的具体结果按绩效评价指标体系表中的评分规则给予打分。

本项目绩效评价指标体系表中各指标的权重由评价组根据绩效评价原理与评价需求, 在调研基础上依据指标重要性产生, 后将根据经评审会论证的专家意见确定最终指标权重。

3. 评价方法

(1) 实地调查

评价组到项目单位市航务管理处, 了解项目相关内容, 收集项目业务资料; 查看财务明细账和会计凭证, 了解资金到账、资金使用、会计信息质量等情况; 深入工程项目实施现场开展现场调查, 查看工程项目的完工现状; 并与项目建设方、管理方、施工方等进行项目访谈, 了解本工程项目实际实施中的情况和遇到的问题、困难, 以及对本项目的意见和建议。

(2) 问卷及抽样调查

根据评价指标需要, 在考虑调查对象的覆盖面和调查对象代表性的基础上, 针对性地设计了问卷调查, 采用简单随机抽样法抽取调查

对象，对河道涉及的船公司、码头管理人员抽取一定比例发放问卷，了解他们对本工程项目的过程和结果的评价及满意程度情况。

（3）统计资料分析

统计和分析的对象是市航务管理处提供的蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治项目的相关工程数据资料，以及与项目建设方、管理方、施工方等整理的访谈内容和收集的针对受益群体的调查问卷等。评价组对数据资料进行汇总、统计和分析，并根据实施方案设定的评价指标体系和评分标准对分析结果进行打分。

（4）逻辑分析

逻辑分析法是指通过逻辑推理，将设定条件与各种可能产生的结果相关性分析来寻求各指标之间内在的联系，并借以找出财政资金投入与产出的效果之间内在联系的一种方法。

（四）数据采集方法及过程

评价组在前期调研的基础上，按照工作方案，收集法规文件、会议记录、财务凭证等资料，并通过调研访谈、发放调查问卷等方式收集证据，全面考察项目执行情况。

本次绩效评价的证据收集途径主要有：1. 由项目建设单位自行提供基础数据资料；2. 通过与市航务处领导、上海城投航道建设发展有限公司、中交上海航道局有限公司相关负责人访谈，获取信息；3. 现场查看项目实施完工情况，了解项目的成效；4. 对选取的项目的受益群体进行问卷调查，获取基本情况和满意度等数据；5. 通过审计调查，对相关数据进行核实、验证。

评价组对评价指标中涉及的财务数据，进行了抽查，通过检查会计凭证、发票、合同、请款单、招投标等相关资料，未发现违规使用资金的情况。对于基础数据资料中由被评价方提供的部分数据，我们通过抽查、实地走访调查、咨询行业专家对其进行分析等方式进行合理保证。

（五）绩效评价实施情况

自 2018 年 4 月上海中佳永信会计师事务所接受委托以来，事务所专门成立了绩效评价组。绩效评价组在前期调研的基础上，完成了绩效评价工作方案。经过了数据收集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写，完成了绩效评价报告。

1. 数据填报和汇总

2018 年 4 月 26 日-2018 年 5 月 5 日，绩效评价组奔赴市航务管理处进行蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治项目基础数据资料采集，后对采集信息进行核对汇总。

2. 资金合规性核查

进行实地调研，就项目资金使用情况进行检查，包括是否存在截留、挪用财政专项资金的情况；资金支付审批情况是否合规；资金支付所需材料是否齐备；是否存在擅自改变、扩大支出范围的情况；是否存在擅自提高支出标准、虚列项目支出等情况。根据调查结果显示，资金未不存在资金截留、挪用的情况；资金用于规定的使用范围，专款专用，资金使用合规。具体内容见附件五。

3. 访谈

2018 年 6 月 5 日，绩效评价组对市航务处、上海城投航道建设发展有限公司以及施工单位的相关负责人进行了访谈。访谈内容主要包括项目立项申请、资金使用与管理、项目管理制度制定、监督考核、项目成效等方面。具体访谈报告详见附件三。

4. 问卷调查

2018 年 6 月 5 日-2018 年 6 月 10 日，绩效评价组对蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治项目的受益公众进行了问卷调查，主要包括搁浅事故减少率、航道拥堵的改善、航道通航安全性、保护沿岸

护岸、建筑物及桥梁的安全、文明施工、整体环境情况等满意度调查问题等指标进行取数服务。根据方案要求，绩效评价组对选取的本工程项目受益公众（船公司、码头管理人员）发放问卷，并直接回收。问卷的发放采用分层结合简单随机抽样法抽取调查对象。根据项目工程范围内的码头数量 55 个，按照约 20%的抽样比例选择 10 个码头，每个码头发放 20 份问卷，包括码头管理人员靠泊码头的船公司（船公司为直接受益者），共 200 份，实际收回 200 份，有效问卷 200 份，问卷回收率为 100%，有效率为 100%。调查结果为：蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治项目的整体满意度为 88.55%。绩效评价组根据问卷调查数据分析，撰写了社会满意度分析。具体问卷调查分析见附件四。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评价结果

运用由评价组设计的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对“2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程项目”绩效进行客观评价。2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程项目绩效评价最终评分结果为 88.85 分，绩效评级为“良”。其中：项目决策类指标权重分为 10 分，得分为 9.33 分，得分率为 93.3%；项目管理类指标权重分为 28 分，得分为 26.48 分，得分率为 94.6%；项目绩效类指标权重分为 62 分，得分为 53.04 分，得分率为 85.5%，具体指标得分如表 3-1 所示。

表 3-1 指标综合评分表

一级指标	权重	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	业绩值
A 项目决策	10%	A1 项目立项	A11 战略目标适应性		2	2	高度关联
			A12 立项依据充分性		2	2	立项充分
			A13 项目立项规范性		2	2	立项规范
		A2 项目目标	A21 绩效目标合理性		2	2	编制合理
			A22 绩效指标明确性		2	1.33	66.5%
B 项目管理	28%	B1 投入管理	B11 预算执行率		2	1.48	74%
			B12 预算编制合理性		2	2	100%
			B13 资金拨付及时性		2	2	100%
		B2 财务管理	B21 资金使用合规性		4	4	100%
			B22 财务管理制度健全性		2	2	100%
		B3 项目实施	B31 项目管理制度健全性		2	2	100%
			B32 政府采购规范性		4	4	100%
			B33 合同管理规范性		2	2	100%
			B34 项目质量监督机制执行有效性		1	1	100%
			B35 项目进度控制有效性		2	1	50%
			B36 专职人员配备健全性		1	1	100%
			B37 项目变更审批规范性		2	2	100%
			B38 档案管理执行有效性		2	2	100%
C 项目绩效	62%	C1 项目产出	C11 产出数量完成率	C111 疏浚工程计划完成率	3	3	100%
				C112 防汛墙加固工程计划完成率	3	3	100%
				C113 清障工程计划完成率	3	3	100%
				C114 监测及管线探摸计划完成率	2	2	100%
		C12 项目工程完工及时性		7	3.5	50%	
		C13 项目工程验收合格率		7	7	100%	
		C14 项目成本控制情况		5	5	100%	
		C2 项目效果	C21 搁浅事故零发生		5	0	0
			C22 工程无有责投诉		4	4	100%
			C23 通航能力达到航道等		4	4	100%

一级指标	权重	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	业绩值
			级				
			C24 重大安全事故零发生		4	4	100%
			C25 项目文明施工满意度		2	2	100%
			C26 洪水重现期达标		3	3	100%
			C27 周边建筑安全隐患排除		3	3	100%
			C28 航道受益者满意度		4	3.54	88.5%
		C3 能力建设及可持续影响	C31 航道长期维护方案健全性		2	2	100%
			C32 应急预案完备性		1	1	100%
合计					100	88.85	88.85%

2. 主要绩效

2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程项目总体组织规范，基本完成相应目标，在提供通航能力、提高区域防汛排涝能力方面取得预期的成效。疏浚工程、防汛墙加固工程、清障工程、监测及管线探摸均按照调整后的工程量完成，工程验收合格，资料齐全有效，工程外观质量良好，排除了周边建筑安全隐患，未发生安全和质量事故。在满意度问卷调查方面，受益者对该河段整治情况的总体满意度达到 88.55%。

（二）绩效分析

1. 项目决策分析

项目决策类指标主要核查项目与部门职能的关联度、是否能够支持部门职能的实现；与项目相关的国家、市、区政府文件依据，并关注这些文件与该项目的关联度的高低；核查该项目的绩效目标是否合理、绩效指标是否明确，是否可以量化。项目决策类指标包括 2 个二级指标、5 个三级指标，权重分 10 分，实际得分 10 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-2 所示。

表 3-2 项目决策指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分值	业绩值	
A 项目决策	10	A1 项目立项	6	A11 战略目标适应性	2	2	高度关联	
				A12 立项依据充分性	2	2	立项充分	
				A13 项目立项规范性	2	2	立项规范	
		A1 指标小计				6	6	100%
		A2 项目目标	4	A21 绩效目标合理性	2	2	编制合理	
				A22 绩效指标明确性	2	1.33	66.5%	
		A2 指标小计				4	3.33	83.25%
A 类指标小计					10	9.33	93.3%	

(1) 业绩好的指标

“A11 战略目标适应性”指标权重 2 分，得分为 2 分。蕴藻浜位于上海市北部，西起苏州河（吴淞江），东至黄浦江（吴淞口），全长 33.46 公里，是上海市重要的东西向航运通道，是上海市“一环十射”中苏申内港线的一部分。该航道（蕴东闸至宝钢支线铁路桥）航段现状为 V 级航道，航道（宝钢支线铁路桥至吴淞大桥）航段现状为 III 级航道。蕴东闸外段及支流口门段位于宝山区南部，属于黄浦江支流，是闸外感潮航段，潮汐呈规则半日潮型。该段航道通航条件良好，蕴东闸到黄浦江航道面宽 62-140 米。现状蕴藻浜航道闸外段码头众多，货运较为繁忙，根据往年回淤状况分析，闸外部分航段淤积较为严重，已难以满足现行船舶正常通航需求，可能存在一定的通航安全隐患。为了解决上述问题，市交通委决定开展 2016-2017 年蕴藻浜闸外段及支流口门段航道疏浚整治工程（蕴东闸~吴淞大桥），具体工程由市航务处负责实施。项目符合市航道发展目标，与部门战略目标高度一致。因此，本指标得满分 2 分。

“A12 立项依据充分性”指标权重 2 分，得分为 2 分。本项目立项符合国家、市、区政府有关保证通航能力的要求，并且与目前 2-3 年的疏浚周期相适应，与市航务处部门的主要职责（即主管本市航道，组织整治改造）密切相关。因此，本指标得满分 2 分。

“A13 项目立项规范性”指标权重分 2 分，得分为满分 2 分。本

项目的核心立项依据为经上海市住房和城乡建设管理委员会《关于批复蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的复函》（沪建综计〔2016〕134 号）及市交通委《关于蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的批复》（沪交财〔2016〕292 号）的批复同意。同时，评价组通过对本工程项目业务资料的收集、查阅，发现项目前期实施方案(含概算评估)、通航评估等各项资料齐全，符合项目立项程序规定，项目立项规范。因此，本指标得满分 2 分。

“A21 绩效目标合理性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。评价组与项目单位沟通了解到，项目单位在申请预算时并未编制绩效目标申报表。根据评价组梳理的项目绩效目标，项目绩效目标为促进内河航道的发展所必须，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平即原来航道的设计标准，绩效目标与相应预算关联性较高。因此，本指标得满分 2 分。

（2）业绩欠佳指标

“A22 绩效指标明确性”指标权重分 2 分，得分为 1.33 分。评价组与项目单位沟通了解到，项目单位在申请预算时已编制绩效目标申报表，但效果类指标如项目文明施工满意度、周边建筑安全隐患排除等，较难通过客观检测数据进行评价。根据指标评分规则，扣除 1/3 的权重分即 0.67，本指标得分为 1.33 分。

2、项目管理分析

项目管理类指标主要核查预算资金的到位情况和执行情况；核查项目单位制定财务管理的文件及实际资金使用的正确性；核查项目单位制定的业务管理的制度健全情况及招投标、业务制度执行的合规性等。项目管理类指标包括 3 个二级指标、13 个三级指标，权重分 28 分，实际得分 24.48 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-3 所示。

表 3-3 项目管理指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分值	业绩值	
B 项目管理	28	B1 投入管理	6	B11 预算执行率	2	1.48	74%	
				B12 预算编制合理性	2	2	100%	
				B13 资金拨付及时性	2	2	100%	
		B1 指标小计				6	5.48	91%
		B2 财务管理	6	B21 资金使用合规性	4	4	100%	
				B22 财务管理制度健全性	2	2	100%	
		B5 指标小计				6	6	100%
		B3 项目实施	16	B31 项目管理制度健全性	2	2	100%	
				B32 政府采购规范性	4	4	100%	
				B33 合同管理规范性	2	2	100%	
				B34 项目质量监督机制执行有效性	1	1	100%	
				B35 项目进度控制有效性	2	1	50%	
				B36 专职人员配备健全性	1	1	100%	
				B37 项目变更审批规范性	2	2	100%	
				B38 档案管理执行有效性	2	2	100%	
		B6 指标小计				16	13.5	84%
B 类指标小计				28	24.48	87.4%		

(1) 业绩好的指标

“B12 预算编制合理性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。本项目为一次性的工程项目，经批准概算金额 4825.4 万元，其中工程建设费 4416.21 万元，其他费用 268.64 万元，预备费 140.55 万元。根据批准的概算进行项目预算安排，预算编制依据充分、金额准确合理，因此，本指标得满分 2 分。

“B13 资金拨付及时性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。经核查施工合同、建设管理管理、工程监理等合同条款及财务付款记录，均按合同条款支付预付款、进度款及尾款，未发现偏差。因此，本指标得满分 2 分。

“B21 资金使用合规性”指标权重分 4 分，得分为 4 分。评价组

通过对项目单位市航务处的专项资金明细账的查阅，并抽取了项目工程款的支付凭证和项目大额的支出凭证，发现资金使用符合财务管理制度和相关资金管理制度的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；项目的重大开支经过评估认证；符合项目预算批复或合同规定的用途；并无截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。因此，本指标得满分 4 分。

“B22 财务管理制度健全性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。项目实施单位市航务处向评价组提供了《上海市航务管理处部门预算决算工作规范》、《上海市航务管理处固定资产管理办法(2017 修订稿)》、《上海市航务管理处行政事业性收费及票据管理办法》、《上海市航务管理处支出审批管理办法(2017 修订稿)》等财务核算制度和资金管理制度，其中对预决算、资金拨付流程、资金的管理、资产的管理等做了相关规定，财务管理制度健全。因此，本指标得满分 2 分。

“B31 项目管理制度健全性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。项目实施单位市航务处向评价组提供了《上海市航务管理处项目管理实施办法(2017 修订稿)》、《上海市航务管理处预算项目采购管理工作小组实施办法》等项目管理制度，其中对预算项目管理、预算项目资金管理、合同管理、招标管理、工程及财务监理管理、质量控制管理等，业务管理制度合法、合规、完整。另外，项目代建单位上海城投航道建设有限公司制定有适用于本疏浚工程的《工程项目管理制度》，具体包括：《单位工程开工申请制度》，要求开工必须达到开工准备条件、向监理单位申报及按照协议书约定日期开工；《施工图设计技术交底与图纸会审制度》，要求施工必须有完整正式的施工图、工程技术人员要认真审图、要将设计图纸与施工工艺进行对照；《施工组织总设计编报与审批制度》，要求施工单位结合工程实际情况编制施工组织设计、符合合同及有关规程规范等；《设计变更及工程签证管理制度》，规定设计变更的条件及流程；《工程施工质量管理制度》，规

定为保证施工质量必须遵循的流程及条件；《施工总平面管理制度》规定施工单位在施工现场进行布置搭建时必须遵循的原则；《单位工程竣工验收制度》，规定验收必须具备条件、竣工验收内容、程序等；《合同管理制度》，要求必须签订合同、合同要素齐备；《奖惩管理制度》则从安全、进度、质量等方面详列针对施工单位采取奖惩措施的具体情形。本项目管理制度维度齐全，可遵循性强。因此，本指标得满分 2 分。

“B32 政府采购规范性”指标权重分 4 分，得分为 4 分。市航务处通过公开招投标的形式，经评标后确定了中标单位，及时与其签订了施工、工程监理费、竣后测量费、财务监理费合同。对通航安全评估费根据规定采用竞争性磋商的方式确定。对施工、监理招标代理费及建设单位管理费采用直接委托的方式确定。因此，本指标得满分 4 分。

“B33 合同管理规范性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。根据采购文件及相关的合同，本项目均及时签署合同，合同中明确双方的权利义务，明确和细化购买的需求和资金使用要求，并且依据合同约定条款进行服务过程跟踪和服务结果验收，未发生合同变更情况。因此，本指标得满分 2 分。

“B34 项目质量监督机制执行有效性”指标权重分 1 分，得分为 1 分。为加强建设项目管理工作，市航务处聘请了施工监理单位、财务监理单位。施工监理编制监理规划和实施细则，审核施工全过程并编制整理工程监理归档文件报给委托方，以保证整个项目的管理有效进行；财务监督负责对项目资金的全过程控制；在项目竣工验收后，委托事务所进行审价、审计，项目质量监督机制执行有效。因此，本指标得满分 1 分。

“B36 专职人员配备健全性”指标权重分 1 分，得分为 1 分。本项目主要由市航务处工程管理部门负责具体落实组织协调工作，市航

务处对相关人员组织了培训工作，明确了各岗位人员的职责；在整个项目的实施过程中，施工单位成立了项目部，配备了项目经理、技术负责人、质量员、资料员、安全员等人员；监理单位也成立了监理部，组织专业的监理人员进驻现场，每天记录日进度完成情况。项目专职人员配备健全，因此，本指标得满分 1 分。

“B37 项目变更审批规范性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。在工程实施过程中由于防汛墙加固的现状与设计存在差异，为顺利完成项目建设并发挥工程效益，设计单位对局部设计方案进行变更，根据项目工程《设计更改通知单》等资料可知。另外，根据《上海市交通委员会关于蕴藻浜闸外段及支流口门段等 3 条航道疏浚整治项目实施方案的批复》（沪交财〔2016〕292 号），本项目原弃土点选址在川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68km，工程实施时，三甲港促淤区关闭，施工方随即考虑将疏浚土方处置泥场落实在上海周边地区，本工程于 2016 年 7 月 20 日开工。但工程开工不久，上海市航务管理处下发《关于加强本市泥浆、渣土等货物水路中专运输管理的通知》严禁本市疏浚土出境，后经协调的实际泥塘变更为两处，平均运距约 100 公里：1. 位于浦东新区滨海镇大治河东闸内南侧；2. 位于浦东新区邵宅村中泖运河北浜。此外，经各方努力协调，落实了长江口 1#抛泥区 14 万立方米的海洋抛泥指标，运距约 40 公里。本次卸泥区的调整，市航务处报市交通委进行了批复。项目设计变更执行了相应的规范化程序，因此，本指标得满分 2 分。

“B38 档案管理执行有效性”指标权重分 2 分，得分为 2 分。经查询市航务处关于本项目的档案资料，归档资料包括：项目设计、批复资料，项目招投标、合同、监理报告等相关资料，项目验收、监测资料，审价、审计、后续移交资料等。归档资料齐全完备，因此，本指标得满分 2 分。

（2）业绩欠佳指标

“B11 预算执行率”指标权重分 2 分，得分为 1.48 分。本项目概算金额为 4825 万元，分 2016、2017 年实施，截至 2017 年 12 月底，本项目预算金额为 4805 万元，其中：2016 年、2017 年分别为 3872 万元、933 万元；到位资金合计 4178.25 万元，其中 2016 年、2017 年分别为 3648.82 万元、529.43 万元；已支付各类建设资金 4178.25 万元，支付比例 100%，其中 2016 年、2017 年分别为 3648.82 万元、529.43 万元；总预算执行率 87%，其中：2016、2017 年分别为 94.2%、56.7%（因项目实施工艺变更，支出经审计核减导致最终预算执行率较低）。根据指标评分规则，本指标扣 0.52 分，得分为 1.48 分。

“B35 项目进度控制有效性”指标权重分 2 分，得分为 1 分。本项目工程计划开竣工日期为 2016 年 6 月 20 日至 2016 年 12 月 17 日，实际开竣工日期为 2016 年 7 月 20 日至 2017 年 1 月 15 日。合同工期为 180 日历天，实际工期为 180 日历天。因受政策影响疏浚土处置点的变化，导致项目实际开工日期为 2016 年 7 月 20 日，项目办理了延期申请，但项目没有按计划及时完成。根据指标评分规则，扣除 50%的权重分，本指标得分为 1 分。

3、产出分析

产出指标的设计主要将项目实施的直接结果反映出来。项目产出类指标包括 4 个三级指标、4 个四级指标，权重分 30 分，实际得分 26.5 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-4 所示。

表 3-4 项目产出指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	四级指标	权重	得分值	业绩值
C 项目绩效	62	C1 项目产出	30	C11 产出数量完成率	C111 疏浚工程计划完成率	3	3	100%
					C112 防汛墙加固工程计划完成率	3	3	100%
					C113 清障工程计划完成率	3	3	100%
					C114 监测及管线探摸计划完成率	2	2	100%
				C12 项目工程	7	3.5	50%	

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	四级指标	权重	得分值	业绩值
				完工及时性				
				C13 项目工程验收合格率		7	7	100%
				C14 项目成本控制情况		5	5	100%
C1 指标小计						30	26.5	88.3%

(1) 业绩好的指标

“C111 疏浚工程计划完成率”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。本项目计划疏浚航道 14.12 公里，疏浚土方量 50.52 万立方米，根据工程竣工验收报告，实际完成工程量为疏浚航道 14.12 公里，疏浚土方量 50.52 万立方米，计划完成率为 100%。因此，本指标得满分 3 分。

“C112 防汛墙加固工程计划完成率”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。本项目计划防汛墙加固 74 米，经变更调整后为 70 米，根据工程竣工验收报告，实际完成工程量为防汛墙加固 70 米，调整计划完成率为 100%。因此，本指标得满分 3 分。

“C113 清障工程计划完成率”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。本项目计划完成清障 100 立方米，根据工程竣工验收报告，实际完成清障工作 100 立方米，计划完成率为 100%。因此，本指标得满分 3 分。

“C114 监测及管线探摸计划完成率”指标分值为 2 分，实际得分为 2 分。本项目计划在航道疏浚施工过程中，对护岸和沿途建筑物进行监测及管线探摸，根据工程竣工验收报告，已经完成护岸和沿途建筑物进行监测及管线探摸，计划完成率为 100%。因此，本指标得满分 2 分。

“C13 项目工程验收合格率”指标分值为 7 分，实际得分为 7 分。本项目主要包括疏浚工程、防汛墙加固工程、清障工程、监测工程共四项工程内容，根据工程竣工验收报告，该工程于 2017 年 8 月 30 日通过了单位工程质量验收。2017 年 9 月 8 日，获得上海市交通建设

工程安全质量监督站签发水运工程质量鉴定书，工程质量鉴定为“合格”。因此，本指标得满分7分。

“C14 项目成本控制情况”指标分值为5分，实际得分为5分。本项目已完成审价，最终审定金额为4178.25万元，较批复概算金额4825.4万元，项目使用资金节约金额为647.15万元，节约率为13.4%。较预算金额4805万元，节约626.75万元，节约率13.0%。因此，本指标得满分5分。

(2) 业绩欠佳指标

“C12 工程完工及时率”指标分值为7分，实际得分为3.5分。本项目工程计划开竣工日期为2016年6月20日至2016年12月17日，实际开竣工日期为2016年7月20日至2017年1月15日。合同工期为180日历天，实际工期为180日历天。因受政策影响疏浚土处置点的变化，导致项目实际开工日期为2016年7月20日，滞后1个月。根据指标评分规则，酌情扣除50%的权重分即3.5分，本指标得分为3.5分。

4、结果分析

项目结果类指标包括1个二级指标，8个三级指标，权重分29分，实际得分23.54分。各指标业绩值和绩效分值如表3-5所示。

表 3-5 项目效果指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分值	业绩值
C 项目绩效	62	C2 项目效果	29	C21 搁浅事故零发生	5	0	0
				C22 工程无有责投诉	4	4	100%
				C23 通航能力达到航道等级	4	4	100%
				C24 重大安全事故零发生	4	4	100%
				C25 项目文明施工满意度	2	2	100%
				C26 洪水重现期达标	3	3	100%
				C27 周边建筑安全隐患排除	3	3	100%

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分值	业绩值
				C28 航道受益者满意度	4	3.54	88.5%
C2 指标小计					29	23.54	81.2%

(1) 业绩好的指标

“C22 工程无有责投诉”指标分值为 4 分，实际得分为 4 分。评价组通过访谈得知，本工程项目建设过程中引起的噪声、弃土处置等会对周围环境产生一些影响，但这些影响是局部的、暂时的，整个施工过程中未接到过投诉，亦无投诉处置的记录。因此，本指标得满分 4 分。

“C23 通航能力达到航道等级”指标分值为 4 分，实际得分为 4 分。根据项目验收资料，本项目实施后通航能力得到保障，航道(宝钢支线铁路桥-吴淞大桥)为 III，可通航 1000 吨，航道(蕴东闸-宝钢支线铁路桥)为 V，可通航 300 吨，支流口为 VI，可通航 100 吨；不同航道通航水位均满足通航要求。因此，本指标得满分 4 分。

“C24 重大安全事故零发生”指标分值为 4 分，实际得分为 4 分。评价组通过对建设单位、施工单位、监理单位进行了解得知，本工程项目施工过程中未发生任何重大安全事故。因此，本指标得满分 4 分。

“C25 项目文明施工满意度”指标分值为 2 分，实际得分为 2 分。通过现场对受益公众进行问卷调查，公众对文明施工满意度达到 90.25%。因此，本指标得满分 2 分。

“C26 洪水重现期达标”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。根据项目验收资料及监测数据得知，项目实施后航道(宝钢支线铁路桥-吴淞大桥)为 III，洪水重现期 20 年，航道(蕴东闸-宝钢支线铁路桥)为 V，洪水重现期 10 年，支流口为 VI，洪水重现期 5 年；不同航道洪水重现期均满足要求，达到设计标准。因此，本指标得满分 3 分。

“C27 周边建筑安全隐患排除”指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。在项目未实施前，河段两岸个别建筑物存在安全隐患。根据项目验收报告，工程实施后，用钢板桩加固了防汛墙，沿岸护岸、建筑物

及桥梁的位移累计变形绝对值、沉降累计变形绝对值达到设计标准。因此，本指标得满分 3 分。

(2) 业绩欠佳指标

“C21 搁浅事故零发生”指标分值为 5 分，实际得分为 0 分。经咨询市航务处及吴淞海事所有关人员了解到，经过航道疏浚后可以增加可通航的时间，但仍有搁浅事故发生（原因包括：人为责任与过失行为因素如船员的操纵失误；客观不可抗力因素如水底地形复杂多变、航道狭窄弯曲度大、潮汐变化、灾害性天气和能见度不良等）。根据指标评分规则，扣除 5 分，本指标得分为 0 分。

“C28 航道受益者满意度”指标分值为 4 分，实际得分为 3.5 分。通过现场对受益公众进行问卷调查，共发放 200 份，实际回收 200 份，问卷回收率为 100%，有效率为 100%。经统计，受益公众的综合满意度为 88.55%。根据指标评分规则，每降低 1%扣权重分的 1%，本指标实际得分 3.54 分。

5、能力建设及可持续影响分析

项目结果类指标包括 1 个二级指标，2 个三级指标，权重分 3 分，实际得分 3 分。各指标业绩值和绩效分值如表 3-6 所示。

表 3-6 项目效果指标得分表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	得分值	业绩值
C 项目绩效	62	C3 能力建设及可持续影响	3	C31 航道长期维护方案健全性	2	2	100%
				C32 应急预案完备性	1	1	100%
C3 指标小计					3	3	100%

(1) 业绩好的指标

“C31 航道长期维护方案健全性”指标分值为 2 分，实际得分为 2 分。市航务处制订有《上海市内河航道养护发展规划》，确定了“全面覆盖骨干航道、统筹兼顾一般航道、重点关注特殊航段”的工作思路，即“保骨干、顾全局、重特殊”，具体内容包括对全市骨干航道

（包括“一环十射”航道、骨干VI级航道等）每年进行检测、对一般航道（主要为VI、VII级航道）每2-3年进行检测、对特殊航段（如蕴藻浜东段、淀浦河东段等易淤积航段）每年进行重点检测，如采取局部加密检测断面、洪枯季多次检测等措施。根据2015年3月1日颁布实施的《航道法》第十六条第一款，负责航道管理的部门应当根据航道现状技术等级或者航道自然条件确定并公布航道维护尺度和内河航道图。因此，本指标得满分2分。

“C32 应急预案完备性” 指标分值为1分，实际得分为1分。市航务处制订有《上海市内河交通事故应急预案》，规定地方海事应急机构及主要职责，并制订了详实的预警预防机制，包括信息收集、预警级别与发布机制。同时，航道可能发生的紧急情况得到充分整理，应急处置措施完备：包括信息报告、应急响应、信息发布措施等。因此，本指标得满分1分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 实行“保骨干、顾全局、重特殊”的养护战略，以提升财政资金的利用效果

市航务处制订有《上海市内河航道养护发展规划》，确定了“全面覆盖骨干航道、统筹兼顾一般航道、重点关注特殊航段”的工作思路，即“保骨干、顾全局、重特殊”，具体内容包括对全市骨干航道（包括“一环十射”航道、骨干VI级航道等）每年进行检测；对一般航道（主要为VI、VII级航道）每2-3年进行检测；对特殊航段（如蕴藻浜东段、淀浦河东段等易淤积航段）每年进行重点检测，如采取局部加密检测断面、洪枯季多次检测等措施。通过实施上述战略规划，将财政资金用在重点领域，以充分提升财政资金的利用效果。

2. 实行例会机制和实地勘察双线监管

市航务处在项目启动后每两周会与建设单位召开例会沟通项目进度和项目中的问题，并会定期前往工地进行现场检查与指导。市航务处实行例会机制和实地勘察双线监管，保证项目顺利实施。

（二）存在的问题与不足

1. 项目实际工期滞后于计划工期一个月

根据项目批复方案本项目原定疏浚土处置点为川杨河-长江口的三甲港促淤区，平均运距约 68km。由于突发事件三甲港促淤区在本项目工程施工期间关闭，施工方随即考虑将疏浚土方处置泥场落实在上海周边地区，但工程开工前期市航务处下发《关于加强本市泥浆、渣土等货物水路中专运输管理的通知》严禁本市疏浚土出境，导致本项目原计划的疏浚土处理泥场无法落实。为解决疏浚土处置点问题，本工程开工日期较合同工期滞后 1 个月，实际开工日期为 2016 年 7 月 20 日。

2. 未对搁浅事故进行有效的统计分析

经咨询市航务处及吴淞海事所有关人员并结合问卷调查结果，航道经疏浚后船舶可通航时间有所增加，但仍有搁浅事故发生（原因包括：人为责任与过失行为因素如船员的操纵失误；客观不可抗力因素如水底地形复杂多变、航道狭窄弯曲度大、潮汐变化、灾害性天气和能见度不良等）。由于市航务处没有对搁浅事故进行全面的统计分析，难以对未来航道的疏浚及管理工作提供一定的指导。

（三）改进措施与建议

1. 建议市航务处加强与各方的沟通协调机制，呼吁上海市制定疏浚土方处置规划方案以有效落实疏浚土处置点

建议今后对类似航道疏浚项目，市航务处应加强项目前期调研工作，加强与市相关单位的沟通协调，及早落实疏浚土处置点。市航务处应呼吁上海市尽快制定疏浚土处置规划方案以有效应对疏浚土处

置难题，从而进一步提高项目进度的控制水平，以提高该类工程的实施效率。

2. 建议市航务处对搁浅事故进行有效的统计分析，并总结同类项目经验以加强成本核算

由于搁浅事故发生及其原因调查结果对判断航道状况和制定未来的疏浚计划具有重要意义，建议市航务处全面分析所有搁浅事故，统计因航道因素引起的搁浅事故，并对疏浚工程项目实施前后的搁浅事故情况进行比较分析，以对未来航道的疏浚及管理工作提供重要的数据支撑。

目前各财政专项资金项目都注重成本分析，市航务处作为本区域的航道建设预算单位，近年来负责建设实施的航道整治项目较多，建议总结同类项目的建设实施经验，比较分析同类项目的成本差异情况，以加强项目的成本核算。

