

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：金山区城市沙滩以西保滩工程项目

项目单位：上海市堤防（泵闸）设施管理处

主管部门：上海市水务局

委托单位：上海市堤防（泵闸）设施管理处

评价机构：上海玄钥管理咨询有限公司

2018年6月

目录

摘要.....	3
一、项目基本情况.....	6
(一)概况.....	6
(二)绩效目标.....	13
二、绩效评价工作情况.....	14
(一)绩效评价目的.....	14
(二)绩效评价工作方案制定过程.....	14
(三)绩效评价原则、评价方法.....	15
(四)数据采集方法及过程.....	17
(五)绩效评价实施过程.....	17
三、评价结论和绩效分析.....	18
(一)评价结论.....	18
(二)具体绩效分析.....	22
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	31
(一)主要经验及做法.....	31
(二)存在的问题.....	31
(三)建议及改进措施.....	32
(四)其他需要说明的问题.....	32

摘要

一、概述

金山城市沙滩位于杭州湾北岸，由东北向西南延伸，城市沙滩总长3529米，保滩大坝围水面积为1.5平方公里，采用高水隐堤的办法，隔绝了东海的浑浊，打造了具有海派风格的城市海岸景观。由于城市沙滩西侧堤与现有海塘结合部多次出现管涌现象，存在防汛隐患，严重影响大堤安全。为此，上海市堤防（泵闸）设施管理处根据《上海市海塘规划（2011-2020）》文的相关要求，开展实施金山区城市沙滩以西保滩工程。通过项目的实施，与现有海塘组合，提高现有海塘防汛能力、消除城市沙滩处西侧堤防汛隐患；使现有一线大堤无需加高则基本能够满足规划确定的200年一遇防潮标准，实现海塘达标的目的。

项目总预算为12875.85万元，实际共支出12875.85万元，预算执行率为100%。

二、评价结论和绩效分析

运用由项目组设计的评价指标体及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效进行客观评价，最终评分结果：综合得分为86分，评价等级为“良”¹。其中，项目决策类指标权重8分，得7分，得分率为87.5%；项目管理类指标权重35分，得30分，得分率为85.71%；项目绩效类指标权重57分，得49分，得分率85.96%。

金山区城市沙滩以西保滩工程项目整体绩效良好。在项目决策方

¹ 绩效得分90分以上为“优”，75分-90分为“良”，60-75分为“合格”，60分以下为不合格。

面，项目与国家或上海市及主管单位的发展战略目标相吻合；立项政策依据充分，立项程序规范；项目绩效指标未设置。在项目管理方面，预算执行率为 100%；财务管理制度较为健全，财务监控有效，资金使用合规；项目管理制度较为健全，且得以有效执行；项目预算编制不够合理，未制定项目的进度管理制度。在项目绩效方面，新建保滩侧坝、新建保滩顺坝均按照实施计划完成施工，并通过验收。工程质量优良率达 100%；防汛能力得到提升；项目相关人员满意度较高达 99.44%。在长效管理方面，项目制定了相关的运维管理制度，并得到有效执行，但工程完工不及时，且未制定移交管理制度。

三、经验教训和建议

（一）经验

1. 工程完成情况较好，提高了海塘防汛能力

项目工程均按照计划建设完工，单位工程优良率为 100%；其次，根据对养护单位人员调查了解，项目施工完成后，截止到项目评价时间，未出现保滩坝过裂痕、塌陷等问题，有效提高了海塘防汛能力、消除了城市沙滩处西侧堤防汛隐患，使现有一线大堤无需加高则基本能够满足规划确定的 200 年一遇防潮标准。

2. 文明施工管理措施健全，施工过程中未发生任何安全事故

根据项目组调查和了解，施工单位建立了一系列文明施工措施，并在施工现场按照有关规定统一设置安全警示牌、治安消防须知牌、安全生产六大纪律牌等，此外，还安排专人站岗值班，施工高峰期安排专人昼夜巡查。在项目施工过程中，现场和生活区始终处于安全受控状态，未发生任何质量或安全事故，文明施工管理措施执行有效。

（二）存在的问题

1. 进度管理制度不完善

项目单位未针对整个项目从前期到竣工验收制定详细的计划，并且未制定完善的进度控制制度来监督工程实施，项目完工较计划延期了近半年，进度控制管理有待加强。

2. 长效管理制度不健全

项目单位未制定相关的档案、工程移交方面的管理制度或办法，一年质保期后，移交给市堤防处，再由市堤防处移交养护单位金山区海洋海塘管理所，但移交仅通过会议的形式确定，后期未走规范的工程移交流程，并且档案至今尚未移交给养护单位，项目移交程序不够规范。

（三）建议及改进措施

1. 建立健全进度管理制度

项目组建议项目单位在以后年度做类似工程项目时，应针对项目施工设置相关的进度管理制度，有效控制项目实施进度。

2. 建立健全长效管理制度

项目组建议项目单位建立移交管理制度，规范档案、工程移交程序，并与养护单位签订接管协议书，明确养护主体，确保工程完工后养护工作得到有效落实。

（四）其他需要说明的问题

项目申报时梳理绩效目标，提高预算绩效管理水平

市堤防处未针对本次项目设定绩效目标，无法体现项目相关工作开展的预期目标，项目实施过程中缺乏可参照的目标，不利于项目有效实施。项目组建议在今后工作中，市堤防处应根据绩效目标申报要求，梳理出项目的绩效指标，为项目提供一个客观的评价标准，便于对项目绩效进行客观地讨论、监督和衡量。

金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效评价报告

为了深化财政绩效管理工作，加强财政支出管理，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩[2014]22号）的要求，上海玄钥管理咨询有限公司受上海市堤防（泵闸）设施管理处委托，对金山区城市沙滩以西保滩工程项目进行绩效评价，于2018年5月制定了绩效评价工作方案。之后对金山区城市沙滩以西保滩工程项目进行了数据收集、审核、分析和汇总，开展了相关人员的社会调查，最终形成了《金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效评价报告》。

一、项目基本情况

（一）概况

1. 项目背景及目的

（1）项目背景

金山城市沙滩位于杭州湾北岸，由东北向西南延伸，城市沙滩总长3529米，保滩大坝围水面积为1.5平方公里，采用高水隐堤的办法，隔绝了东海的浑浊，打造了具有海派风格的城市海岸景观。

由于现有城市沙滩西侧堤与现有海塘结合部多次出现管涌现象，存在防汛隐患，严重影响大堤安全。此外，随着长江下泄泥沙的减少和南汇东滩的圈围，杭州湾北沿滩涂呈进一步冲刷的态势，而处在杭州湾北岸凹段两侧的海塘成为顶冲点。

为顺应潮流特性、理顺杭州湾北岸线、保持杭州湾北岸微弯的稳定态势，提高海塘防汛标准尤为紧迫。上海市堤防（泵闸）设施管理处根据《上海市海塘规划（2011-2020）》的相关要求，于2012年8月，向市水务局提出《关于开展金山区城市沙滩以西保滩工程工可（含初设）设计招标等前期工作的请示》（沪堤防[2012]116号），得到

上海市水务局的批复后，市堤防处正式开展实施金山区城市沙滩以西保滩工程。

此次评价的对象为金山区城市沙滩以西保滩工程项目，本项目为一次性跨年度项目。

(2) 项目目的

通过项目的实施，与现有海塘组合提高现有海塘防汛能力、消除城市沙滩处西侧堤防汛隐患；使现有一线大堤无需加高则基本能够满足规划确定的 200 年一遇防潮标准，实现海塘达标的目的。

2. 预算资金来源及使用情况

(1) 项目计划预算情况

本项目资金由上海市水务局水利专项资金安排，上海市堤防（泵闸）设施管理处在得到上海市水务局立项批复后进行项目前期概算以及招投标工作，并根据采购情况及项目实施进度分年度向市水务局申请资金。项目总预算金额为 12875.85 万元，全部来源于市级财政资金。具体资金到位情况见表 1-1。

表 1-1 金山区城市沙滩以西保滩工程项目各年度资金到位情况表

单位：万元

年度	金额	文件名称
2013	7000.00	《上海市水务局 上海市财政局关于下达 2013 年度第二批海塘达标工程计划的通知》沪水务[2013]1159 号
2014	3540.00	《上海市水务局 上海市财政局关于下达 2014 年度海塘达标及保滩工程计划的通知》沪水务[2014]968 号
2015	1000.00	《上海市水务局 上海市财政局关于下达 2015 年度第二批海塘达标及保滩工程计划的通知》沪水务[2015]1176 号
2017	1335.8509	《上海市水务局 上海市财政局关于下达 2017 年度第二批海塘达标及保滩工程计划的通知》沪水务[2017]1342 号
合计	12875.8509	

(2) 资金使用情况

金山区城市沙滩以西保滩工程项目共支出 12875.85 万元，其中，工程费用为 11550.09 万元，独立费用为 1325.76 万元，具体支出情况见表 1-2:

表 1-2 金山区城市沙滩以西保滩工程项目预算及支出明细表

单位：万元

序号	项目内容		投资概算 金额	预算金额	支出 金额	预算执 行率(%)		
一	工程 费用	保滩工 程	侧坝断面	77.56	11550.09	11550.09	100.00%	
			顺坝断面	11350.02				
			拆除现有促淤堤	682.7				
		钢管保护	168.13					
		观测设施	7.36					
小计			12285.77	11550.09	11550.09	100.00%		
二	独 立 费 用	建设管 理费	建设单位管理费	148.82	148.82	148.82	100.00%	
			前期工作费	111.43	94.12	94.12	100.00%	
			招标代理费	52.38	49.21	49.21	100.00%	
			施工场地准备费	111.43	0	0		
			工程建设监理费	321.13	321.13	321.13	100.00%	
			海域使用论证费	48	48	48	100.00%	
		其他费用	施工阶段 全过程造 价控制	90.21	63.14	63.14	100.00%	
			竣工图编 制费	26.84	17.55	17.55	100.00%	
		科研勘 察设计 费	科学研究 试验费	数模费	10	10	10	100.00%
				水工模型 试验费	25	25	25	100.00%
			勘测设计 费	勘察费	204.22	128.28	128.28	100.00%
				引水管物 探费	45	45	45	100.00%
				设计费	335.51	335.51	335.51	100.00%
				预算编制 费	33.55	0	0	
其他	工程保 险 费	40	0	0				

			海洋环评费	40	40	40	100.00%
小计				1643.52	1325.76	1325.76	100.00%
三	预备费			696.46	0	0	
小计				696.46	0	0	
合计				14625.75	12875.85	12875.85	100.00%

(3) 资金拨付流程

上海市水务局根据资金拨付计划将水利专项资金拨至上海市堤防（泵闸）设施管理处资金专户，由上海市堤防（泵闸）设施管理处按合同约定将资金拨付至相关单位。具体流程见图 1-1：

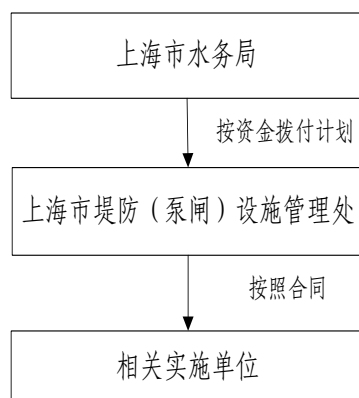


图 1-1 项目资金支付流程图

3. 项目完成情况

根据《上海市水务局关于金山区城市沙滩以西保滩工程初步设计报告的批复》，本项目计划主要实施内容为：新建保滩坝 1670.66m，其中，侧坝长度 106.60m，顺坝长度 1564.06m。计划施工的工期为：2013 年 11 月 30 日—2014 年 5 月 30 日，总日历天数 182 天；实际于 2013 年 11 月 28 日正式开工，实际完工日期为 2014 年 11 月 18 日。较计划延期了近半年，具体完成情况见表 1-3。

表 1-3 金山区城市沙滩以西保滩工程实际完成情况表

单位：m

序号	工程内容		计划工程量	实际完成工程量	计划完成率
1	新建保滩 坝	顺坝	1564.06	1564.06	100%
2		侧坝	106.6	106.6	100%

5. 项目组织与管理

(1) 项目组织情况

① 主管部门

项目的主管部门为上海市水务局，负责项目单位的预算安排审核及工作计划的下达和批复，负责统筹协调项目实施和监督管理工作。

② 项目单位

项目单位为上海市堤防(泵闸)设施管理处，负责本项目的申报、确定项目实施单位、管理、验收等工作。

③ 实施单位

项目的实施单位为上海金山水务投资有限公司，负责整个工程建设的质量、安全、进度、投资控制，并和工程项目部及有关单位定期召开工程例会。

④ 其他各单位

上海翔波咨询有限公司、上海友为工程设计有限公司、上海宏波工程咨询管理有限公司、上海市水利工程集团有限公司、上海市民防地基勘察院有限公司、上海子亚工程造价咨询有限公司、上海市水务建设工程质量监督中心站分别负责项目的招投标代理、设计、施工监理、施工、勘察、投资监理、工程质量监督工作。

(2) 项目管理流程

项目组根据工程类项目的特点，梳理了该项目管理中的几个关键要素，即项目立项、签订合同、工程开展、工程验收等，具体如下：

①项目立项

2012年8月，市堤防处向上海市水务局提出本项目立项的请示，得到市水务局的批复后，该项目正式立项。

②编制工程可行性研究报告

2013年3月，市堤防处委托具有相应资质的单位编制工程可行性研究报告，并上报市水务局，2013年7月，市水务局在对可行性研究报告估算审核后进行批复。

③编制初步设计

2013年10月，市堤防处对金山区城市沙滩以西保滩工程项目开展前期工作，委托具有相应资质的设计单位编制工程初步设计报告，并上报市水务局，2014年1月，市水务局在对工程初步设计报告概算审核后进行批复。

④招标、签订合同

2013年11月，市堤防处根据招投标的相关规定，对工程设计、勘察、施工、监理、工作进行委托，并通过直接委托的方式确定招投标代理、工程质量监督和工程代建等单位（具体情况如下表），并根据委托情况签订委托合同。

表 1-4 项目实施单位确定情况表

序号	工作内容	公司名称	确定方式
1	工程设计	上海友为工程设计有限公司	公开招标
2	工程勘察	上海市民防地基勘察院有限公司	公开招标
3	工程施工	上海市水利工程集团有限公司	公开招标
4	工程监理	上海宏波工程咨询管理有限公司	公开招标

5	财务监理	上海子亚工程造价咨询有限公司	公开招标
6	招标代理	上海翔波咨询有限公司	直接委托
7	工程代建	上海金山水务投资有限公司	直接委托

⑤项目实施

各单位根据委托合同开展工程施工，并同时在施工过程中开展相关的工程监理以及财务监理等内容，确保工程建设安全。实际施工工期为：2013年11月28日-2014年11月18日。

⑥完工验收

在项目完工之后，由市堤防处、工程监理单位、设计单位等组成的验收工作组，对工程进行验收，出具《金山区城市沙滩以西保滩工程合同工程完工验收鉴定书》，并对工程进行质量核定，出具工程质量核定表。

⑦工程质量保修

工程完工后，施工单位出具了《金山区城市沙滩以西保滩工程合同工程质量保修书》，保修期1年（2016年1月14日—2017年1月14日）。

⑧竣工结算审价

2016年12月，投资监理单位根据市水务局及市堤防处的要求，对工程完工结算造价进行了审核，并出具了《工程竣工结算审计报告》。

⑨档案、工程移交

工程完工验收后，施工单位将工程档案及工程移交给金山区海洋海塘管理所，由金山区海洋海塘管理所对其进行养护和管理。

项目组织管理流程图详见下图 1-2:

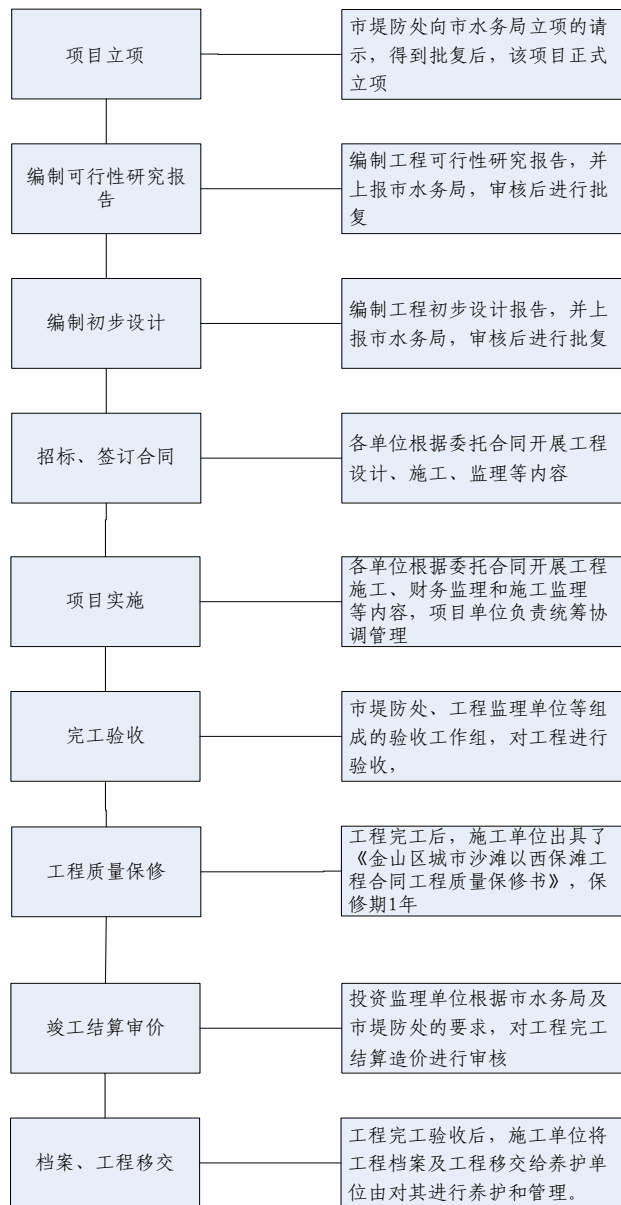


图 1-2 项目管理流程图

(二) 绩效目标

金山区城市沙滩以西保滩工程项目未制定绩效目标，项目组根据项目的实际情况梳理了项目的总目标和分解目标。

1. 项目总目标

通过项目的实施，与现有海塘组合提高现有海塘防汛能力、消除城市沙滩处西侧堤防汛隐患；使现有一线大堤无需加高基本能够满足规划确定的 200 年一遇防潮标准，实现海塘达标的目的。

2. 分解目标

(1) 按计划完成保滩侧坝和保滩顺坝的新建，各项工程计划完成率达 100%；

(2) 按计划时间完成各项工程，各项工程完成及时；

(3) 各项工程均通过验收，工程完工验收合格；

(4) 工程实施后，保滩坝完好；

(5) 工程基本能满足 200 年一遇防潮标准，质量优良率达 100%；

(6) 工程实施后，防汛能力有提升；

(7) 长效管理制度健全，并得到有效执行；

(8) 相关人员满意度不低于 90%。

二、绩效评价工作情况

(一) 绩效评价目的

为了进一步加强财政支出预算绩效管理，根据《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩[2014]22号）文件要求，开展本次财政支出绩效评价工作。本次评价的目的：通过梳理金山区城市沙滩以西保滩工程项目立项的背景，了解项目预算执行、项目管理、监督等各个环节，以绩效评价指标体系反映预算编制的科学性、项目管理的有效性和预算执行的规范性，协助有关部门发现项目实施过程中存在的问题，提出针对问题的意见和建议，不断提高财政资金的使用效益和效率。为进一步强化部门预算支出责任，优化资源配置和提高公共服务水平提供依据和参考。

(二) 绩效评价工作方案制定过程

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，项目组在绩效评价设计过程中，我们做了如下工作：

1. 前期调研

广泛地收集和分析了金山区城市沙滩以西保滩工程项目的情况，

了解项目的相关政策，听取相关负责人对于项目基本情况介绍，查阅了项目相关立项材料、行业管理文件、施工单位基本情况、施工单位管理模式等。

2. 指标设计

按“少而精”原则，应用逻辑分析法，按绩效指标建设的科学性、可操作性和有用性等三项标准，设计了指标体系。本次评价指标体系设计思路是依照《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）的要求，在共性指标框架基础上，即整体指标框架分为决策类指标、管理类指标和绩效类指标，一级指标和二级指标基本参照共性框架指标，三级指标则是结合项目特点进行细化和分解得出的。评价标准分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定，体现了评价客观性和科学性。

3. 修改完善

在初稿完成后，通过专家评审会广泛征求了有关专家对方案内容及指标的意见，项目组根据专家评审会上提出的意见，结合项目实际情况，对绩效评价工作方案进行了相应的修改，补充完善了工作方案中关于资金部分的说明，进一步梳理了项目的计划进度，明确了评价时段，完善了绩效评价指标体系，补充完善了社会调查方案，最终完成了金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效评价工作方案的修改。

（三）绩效评价原则、评价方法

1. 评价原则

（1）价值中立原则

财政支出绩效评价是客观评价，所有用来评价的指标均可量化，所有参与评价的单位和个人都必须遵循评价价值中立原则，即财政支出绩效评价结果，只取决于各单位的工作业绩的客观实际，而不取决

于评价人的价值判断和个人意愿。评价结果不会因为评价人价值观念的不一致而有所不同。

(2) 公平、公开、公正原则

从评价目标的设计、指标体系的研发及设计、数据填报、复核，专家评议等所有环节，都必须保证评价过程的公开性、程序的规范性和合理性，应及时发现并处理评价过程中的问题，以保证评价结果的准确、客观和科学。

(3) 客观性原则

评价以数据为准绳，坚持客观评价。即由相关部门填报数据，项目组根据填报的数据，在进行汇总、分析、评价的基础上，独立开展评价，得出评价结果，并形成评价报告。

2. 评价方法

(1) 政策、文献研究法

通过研究、解读相关政策文献，来获取项目概况、绩效指标等有用信息。

(2) 比较法

对于项目实施情况，采用目标比较法、历史动态比较法、横向比较法进行分析判断。

(3) 公众评判法

主要包括专家论证、问卷调查、访谈等，获得相关资料。

(4) 数据采集法

通过现场合规性检查、项目资料查阅，提取项目相关数据。

(5) 抽样复核法

对采集的数据信息，根据简单随机抽样的方法，按照不低于 20% 的比例进行抽样复核。

（6）逻辑分析法

针对项目情况，进行绩效分析，提炼项目实施中的经验和不足，进而提出相关建议，保障今后类似项目的实施。

（四）数据采集方法及过程

本次绩效评价数据包括定性和定量两种数据，定性数据主要通过实地考察、面对面访谈，问卷调研等社会调查的方式来采集。

定量数据的采集主要通过被评价单位填报数据和实地采集数据相结合的方式，形成数据采集两条线，有效保证数据的真实性和可靠性，此外，我们会对所有数据进行全面审核和复核，并对重要数据进行实地采集。

（五）绩效评价实施过程

2018年5月，在接受市堤防处的委托之后，项目组与市堤防处的项目负责人、财务负责人进行了多次沟通，并经过了前期调研，在了解被评价项目基本情况，于2018年6月明确了绩效评价的指标体系并实施了评价工作，经历了数据采集、社会调查、实地考察等环节，最终撰写完成了本次绩效评价报告。

1. 资料填报和采集

2018年6月10日——2018年6月15日，由市堤防处填写基础表，并回馈相关数据。截止6月19日所有数据经核查后汇总完成。

2. 问卷调查

2018年6月14日——2018年6月15日，项目组对本项目的相关人员进行问卷调查。向相关人员发放5份问卷，回收5份，有效问卷5份，有效问卷回收率100%，在通过问卷录入、分析、整理后，形成社会调查满意度报告（具体详见附件二）。

3. 访谈

2018年6月13日—2018年6月15日,针对本项目开展情况、管理措施和项目管理的经验、困难与建议等问题进行访问和了解,项目组开展了访谈工作。访谈对象主要包括:堤防处财务负责人、业务负责人、代建单位负责人和养护单位负责人。访谈方式为上门访谈。最后项目组集中撰写了访谈报告(具体见附件三)。

4. 资料分析及撰写报告

2018年6月15日—2018年6月21日,项目组根据绩效评价的原理和规范,对采集的数据进行甄别、分析和评分,并提炼结论撰写报告,在规定时间内上报委托方,由委托方组织相关专家对报告进行评审。

三、评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

1. 评价结果

运用由项目组设计的评价指标体及评分标准,通过数据采集、问卷调查及访谈,对金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效进行客观评价,最终评分结果:综合得分为86分,评价等级为“良”²。其中,项目决策类指标权重8分,得7分,得分率为87.5%;项目管理类指标权重35分,得30分,得分率为85.71%;项目绩效类指标权重57分,得49分,得分率85.96%。各部分权重和绩效分值如下表3-1所示:

表 3-1 金山区城市沙滩以西保滩工程项目绩效得分表

评价指标	权重	指标解释	业绩值	得分
A 项目决策	8	---	---	7
A1 项目立项	6	---	---	6

² 绩效得分90分以上为“优”,75分-90分为“良”,60-75分为“合格”,60分以下为不合格。

评价指标	权重	指标解释	业绩值	得分
A11 战略目标适应性	2	考察项目与国家或上海市及主管单位的发展战略目标的紧密程度	适应	2
A12 立项依据充分性	2	考察项目的立项是否有充分的文件及标准作为依据	充分	2
A13 项目立项规范性	2	考察项目立项是否规范,项目申请、设立的过程是否符合相关规定	立项规范	2
A2 项目目标	2	---	---	1
A21 绩效目标合理性	1	考察绩效目标的合理性,是否符合项目实际情况	有目标	0.5
A22 绩效指标明确性	1	考察绩效指标的明确性,是否符合SMART原则	未设置绩效指标	0.5
B 项目管理	35	---	---	30
B1 投入管理	7	---	---	6
B11 预算执行率(%)	5	考察项目预算执行进度; 预算执行率(%)=实际支出数/项目计划预算数*100%	100%	5
B12 预算编制合理性	2	考察项目资金在编制时是否合理,是否细化可衡量	不够合理	1
B2 财务管理	6	---	---	6
B21 财务管理制度健全性	2	考察项目单位是否为保障资金使用、规范运行等而具有或制定了必要的管理制度。	健全	2
B22 资金使用合规性	2	考察工程项目资金使用是否符合相关财务管理制度的规定; 资金拨付是否有完整审批程序和手续; 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	合规	2
B23 财务监控有效性	2	考察项目单位是否为保障资金的安全、规范运行、控制成本等而采取了必要的监控、管理措施。	有效执行	2
B3 项目实施	22	---	---	18

评价指标	权重	指标解释	业绩值	得分
B31 项目管理制度健全性	6	考察各项管理制度是否健全，是否有项目合同管理制度、采购制度、工程进度管理制度、工程变更制度、验收制度、文明施工管理措施等。	无进度管理制度	5
B32 项目管理制度执行有效性	14	---	---	11
B321 合同管理制度执行有效性	2	考察项目合同制定是否符合合同管理制度，并且严格按照合同的规定执行	有效执行	2
B322 采购管理制度执行有效性	3	考察项目是否严格按照法定的程序进行采购，采购结果是否公正	有效执行	3
B323 进度管理执行有效性	3	考察项目进度是否严格根据进度管理办法及项目计划，进行管控	未有效	0
B324 工程变更制度执行有效性	2	考察项目工程变更是否严格根据工程变更管理制度进行变更，变更材料是否齐全	有效执行	2
B325 工程验收管理制度执行有效性	2	考察项目验收是否严格根据项目验收标准及验收制度执行	有效执行	2
B326 文明施工管理措施执行有效性	2	考察项目工程施工过程中的文明施工情况。	有效执行	2
B33 安全事故发生次数	2	考察项目工程施工期间是否发生安全事故	0次	2
C 项目绩效	57	---	---	49
C1 项目产出	27	---	---	23
C11 新建保滩侧坝计划完成率	7	考察新建保滩侧坝工程是否按照计划完成	100%	7
C12 新建保滩顺坝计划完成率	8	考察新建保滩顺坝工程是否按照计划完成	100%	8
C13 工程完工及时性	4	考察项目工程是否按照计划及时完成	不及时	0
C14 完工验收合格率	8	考察工程验收合格情况。工程验收合格率=工程事项验收合格数/工程事项总数*100%	100%	8

评价指标	权重	指标解释	业绩值	得分
C2 项目效益	30	——	——	26
C21 保滩坝完好情况	5	考察金山城市沙滩保滩坝的完好情况是否发生出现过裂痕，塌陷等问题	完成情况良好	5
C22 工程质量优良率	6	考察金山城市沙滩以西保滩工程质量情况	100%	6
C23 防汛能力提升情况	6	考察金山城市沙滩以西保滩工程完成后防汛能力提升情况	有提升	6
C24 相关人员满意度	3	考察相关人员对项目整体情况的满意度	99.44%	3
C25 影响力	10	——	——	6
C251 长效管理机制健全性	4	考察项目单位或后续责任单位对于项目工程的后续长效管理制度进行制定。	未制定工程移交、档案管理制度	2
C252 长效管理制度执行有效性	6	考察项目长效管理制度是否得到有效的执行。	部分未有效执行	4
总分	100	——	——	86

2. 主要绩效

金山区城市沙滩以西保滩工程项目整体绩效良好。

在项目决策方面，项目与国家或上海市及主管单位的发展战略目标相吻合。立项依据充分，立项程序规范，未设置绩效指标。

在项目管理方面，本项目预算执行率为 100%，项目财务管理制度健全，财务监控有效，资金使用合规，项目管理制度较为健全，合同管理制度、采购管理制度、工程变更制度、工程验收制度和文明施工管理措施，均有效执行，且施工过程中未发生安全事故，但项目预算编制不够合理，未制定项目的进度管理制度，在进度管理方面有待加强。

在项目绩效方面，新建保滩侧坝、新建保滩顺坝均按照实施计划完成施工，并通过完工验收，完工验收合格，工程完工后，保滩坝未

出现损坏和裂痕等情况，工程质量优良率达 100%，防汛能力得到提升，项目相关人员满意度较高达 99.44%，在长效管理方面，项目制定了相关的运维管理制度，并得到有效执行，但工程完工不及时，且未制定移交管理制度，移交管理水平有待加强。

（二）具体绩效分析

A 项目决策类指标

A1 项目立项

A11 战略目标适应性

考察项目与国家或上海市及主管单位的发展战略目标的紧密程度。根据项目组了解，该项目旨在通过项目的实施，与现有海塘组合提高现有海塘防汛能力、消除城市沙滩处西侧堤防汛隐患，使现有一线大堤无需加高则基本能够满足规划确定的 200 年一遇防潮标准，实现海塘达标的目的。与《上海市水务“十二五”规划》中提出“要加快城乡防洪工程、区域除涝、排水工程建设，进一步完善千里海塘、千里江堤、区域除涝和城镇排水等“四道防线”的要求相适应。并且，上海市水务局的职能之一是会同市有关部门管理滩涂资源，组织编制滩涂开发利用和保护规划、年度计划并监督实施。这与金山区城市沙滩以西保滩工程项目的项目目的相适应。故该项目与国家或上海市及主管单位的发展战略目标相吻合，得满分。

A12 立项依据充分性

考察项目的立项是否有充分的文件及标准作为依据。项目立项符合《上海市水务“十二五”规划》和《上海市海塘规划（2011-2120）》的文件精神，同时，经过上海市水务局组织专家对金山区城市沙滩以西保滩工程项目的初步设计报告估算审核后进行批复。故该项目立项依据充分，符合相关规定，有充分的文件及标准作为依据，得满分。

A13 项目立项规范性

考察项目立项是否规范，项目申请、设立的过程是否符合相关规定。2013年3月，市堤防处委托具有相应资质的单位编制工程可行性研究报告，并上报市水务局，2013年7月，市水务局在对可行性研究报告估算审核后进行批复；2013年10月，市堤防处对金山区城市沙滩以西保滩工程项目开展前期工作，委托具有相应资质的设计单位编制工程初步设计报告，并上报市水务局，2014年1月，市水务局在对工程初步设计报告概算审核后下达《上海市水务局关于金山区城市沙滩以西保滩工程初步设计报告的批复》，项目立项程序规范，故该指标得满分。

A21 绩效目标合理性

考察项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，产出和效果目标是否符合正常业绩水平，是否与预算相关联。根据项目组了解，本次评价的项目虽有相应的工作目标，但未制定项目绩效目标，根据评分标准，该指标得0.5分。

A22 绩效指标明确性

依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。该项目未制定绩效指标，但有具体的工程考核目标，且由于项目于2012年申请立项时，未有设置项目绩效指标的相关规定，故根据评分标准，该指标得0.5分。

B 项目管理类指标

B1 投入管理

B11 预算执行率（%）

考察项目预算执行情况， $\text{预算执行率（\%）} = \text{实际支出数} / \text{项目计}$

划预算数*100%。根据项目调查了解的情况，项目计划预算 12875.85 万元，实际支出 12875.85 万元，预算执行率 =12875.85/12875.85*100%=100%，根据评分标准，该指标得 5 分。

B12 预算编制合理性

考察项目预算在编制是否合理，是否细化可衡量。根据项目调查了解的情况，项目单位按年度向市水务局申请专项资金，而每年实际支出金额与申请的金额不完全相符（见表 3-2），年度预算执行存在偏差，预算编制内容与项目内容匹配，但项目年度申请预算资金时缺乏相关依据，预算编制未充分考虑到项目实际情况，项目组认为项目预算编制不够合理，根据评分标准，该指标得 1 分。

表 3-2 项目年度预算执行情况表

年度	预算金额	实际支出金额
2013	7000	7564.25
2014	3540	2612.03
2015	1000	297.97
2016	0	762.33
2017	1335.83	1639.27
合计	12875.85	12875.85

B2 财务管理

B21 财务管理制度健全性

考察财务管理制度建设情况，考察项目的财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核财务管理制度对项目资金规范、安全运行的保障情况。市堤防处有制定预算管理制度与资金管理制度。预算管理制度中明确了预算编制申请流程，预算调整流程和预算执行要求，

提出加强预算监督与考核的要求；资金管理制度中对资金使用规范的要求，并对收支管理和会计管理等内容进行了规定。且指定的财务管理、财务记账、原始凭证保存等制度符合相关财务会计制度的规定。综上所述，市堤防处具有完整的财务管理制度。故根据评分标准，该指标得满分。

B22 资金使用合规性

考察项目单位资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。本项目资金由资金拨付计划将水利专项资金拨至上海市堤防(泵闸)设施管理处资金专户，由上海市堤防(泵闸)设施管理处按合同约定将资金拨付至相关单位。项目组通过查账和调查了解，资金支出内容符合项目预算批复或合同规定的用途，不存在截留、挤占、挪用、序列支出等情况，故根据评分标准，该指标得满分。

B23 财务管理监控有效性

考察财务管理监控情况，考察项目的财务制度是否有效执行，用以反映和考核财务管理制度对项目资金规范、安全运行的保障情况。根据项目组了解，市水务局委托上海子亚工程造价咨询有限公司作为项目的财务监理单位，项目单位协同财务监理负责对金山区城市沙滩以西保滩工程项目的资金使用情况进行监督管理。项目的相关支出申请、审批以及支付流程均遵循财务管理制度的相关规定，该项目的财务管理监控有效，故该指标得满分。

B3 项目实施

B31 项目管理制度健全性

考察各项管理制度是否健全，是否有项目合同管理制度、采购管理制度、工程进度管理制度、工程变更制度、验收制度、文明施工管

理措施等。根据项目组调查和了解在项目实施中，项目合同管理、招标投标管理根据《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》等有关规定进行实施，工程变更、验收、文明施工管理等根据《建设工程质量管理条例》及水利部《水利工程设计变更管理暂行办法》（水规计〔2012〕93号）等实施，但在项目实施时，项目单位在工程进度方面未制定相关制度，故按照评分标准，该指标得5分。

B32 项目管理执行有效性

B321 合同管理制度执行有效性

考察项目合同制定是否符合合同管理制度，并且严格按照合同的规定执行。根据项目组调查了解，项目单位根据《水利工程项目合同管理办法》的要求签订合同，合同工程进度款根据财务监理情况进行申请支付，故按照评分标准，该指标得满分。

B322 采购管理制度执行有效性

考察项目是否严格按照采购制度的程序进行采购，采购结果是否公正，根据项目单位制定的《采购管理制度》，金山区城市沙滩以西保滩工程项目中工程设计、工程勘察、工程施工、工程监理、财务监理均通过公开招标的方式确定了委托单位，招标代理和代建单位根据相关文件要求确定供应商，采购制度执行有效，故按照评分标准，该指标得满分。

B323 进度管理执行有效性

考察项目单位进度管理制度是否得到有效执行，根据项目组调查了解，市水务局于2014年1月，对工程初步设计报告估算审核后下达《上海市水务局关于金山区城市沙滩以西保滩工程初步设计报告的批复》，但项目于2013年11月28日已经开始施工，项目流程倒置，对施工的时间未有效控制，此外，本项目计划施工的工期为：2013

年 11 月 30 日—2014 年 5 月 30 日，总日历天数 182 天；实际于 2013 年 11 月 28 日正式开工，实际完工日期为 2014 年 11 月 18 日。较计划延期了近半年，故项目进度管理制度未有效执行，故根据评分标准，该指标得 0 分。

B324 工程变更制度执行有效性

考察项目工程变更是否严格根据工程变更管理制度进行变更，变更材料是否齐全。根据项目组调查和了解，金山区城市沙滩以西保滩工程项目在需要变更时，由设计单位填写设计变更会签单，工程监理确认现场情况及工程量，并在设计变更会签单上签署意见；建设管理部门初审同意后送财务监理审核；建设管理部门负责将设计变更会签单及相关材料及时按流转意见处理。该项目变更手续齐全，所以，该指标得满分。

B325 工程验收管理制度执行有效性

考察项目验收是否严格根据项目验收标准及验收制度执行。根据项目组调查和了解，在项目完工后，上海市堤防（泵闸）设施管理处组织召开了金山区城市沙滩以西保滩工程合同工程完工验收会议，验收工作组踏勘了工程现场，查阅了工程资料，听取了各参建单位的工作报告，经讨论，形成了《金山区城市沙滩以西保滩工程合同工程完工验收鉴定书》，工程验收管理执行有效，故根据评分标准，该指标得满分。

B326 文明施工管理措施执行有效性

考察项目施工期间是否严格根据项目文明施工管理措施执行。根据项目组调查和了解，在项目施工过程中，在施工现场按照有关规定统一设置安全警示牌、治安消防须知牌、安全生产六大纪律牌等，并安排专人站岗值班，施工高峰期安排专人昼夜巡查等，文明施工管理

措施执行有效，故根据评分标准，该指标得满分。

B33 安全事故发生次数

考察项目工程施工期间是否发生安全事故。根据本项目的《上海市水务建设工程安全生产评估表》，项目施工过程中，未发生任何安全事故，故根据评分标准，该指标得满分。

C 项目绩效

C1 项目产出

C11 新建保滩侧坝计划完成率

考察新建保滩侧坝工程是否按照计划完成，根据项目组调查了解，本项目计划新建保滩侧坝 106.6m，实际均按照项目实施计划及要求完成实施，故新建保滩侧坝计划完成率为 100%。因此，根据评分标准，该指标得满分。

C12 新建保滩顺坝计划完成率

考察新建保滩顺坝工程是否按照计划完成，根据项目组调查了解，本项目计划新建保滩顺坝 1564.06m，实际均按照项目实施计划及要求完成实施，故新建保滩顺坝计划完成率为 100%。因此，根据评分标准，该指标得满分。

C13 工程完工及时性

考察项目工程是否按照计划及时完成，根据项目组调查了解，该工程计划施工的工期为：2013 年 11 月 30 日—2014 年 5 月 30 日，总日历天数 182 天；实际于 2013 年 11 月 28 日正式开工，实际完工日期为 2014 年 11 月 18 日，较计划延迟近半年时间，且项目未对计划进行调整，故工程完工不及时，根据评分标准，该指标不得分。

C14 工程验收合格率

考察工程验收合格情况。工程验收合格率=工程事项验收合格数/

工程事项总数*100%。金山区城市沙滩以西保滩工程，实际于 2016 年 1 月 14 日完成正式工程验收，并出具《工程完工验收鉴定书》，根据《工程完工验收鉴定书》，该工程共分为 1 个单位工程，8 个分部工程，分部工程优良 6 个，合格 2 个，验收合格率为 100%，因此，根据评分标准，该指标得满分。

C2 项目效益

C21 保滩坝完好情况

考察工程完工后新建保滩坝的完好情况。金山区城市沙滩以西保滩工程完工后，完成了新建保滩侧坝 106.6m，新建保滩顺坝 1564.06m 等。根据对养护单位人员调查了解，截止到项目评价时间，未出现保滩坝过裂痕，塌陷等问题，保滩坝完好情况较好，因此，根据评分标准，该指标得满分。

C22 工程质量优良率

考察工程质量情况，金山区城市沙滩以西保滩工程完工后，对工程质量进行了评定，根据《水利工程项目施工质量评定表》，本项目单位工程 1 个，优良工程 1 个，单位工程优良率 100%，因此，根据评分标准，该指标得满分。

C23 防汛能力提升情况

考察金山城市沙滩以西保滩工程完成后防汛能力提升情况，项目组通过对项目相关人员的问卷调查，据统计对防汛能力提升的满意度为 100%，此外对养护单位人员的访谈了解，相关人员认为工程实施后，防汛能力有提升，因此，根据评分标准，该指标得满分。

C24 相关人员满意度

考察实施单位相关人员对于金山城市沙滩以西保滩工程项目的满意度。项目组对 5 位项目相关人员开展了问卷调查，通过对 5 份有

效问卷的统计分析，项目相关人员的满意度为 99.44%，具体分析详见图 3-1，根据该指标评价标准，该指标得满分。

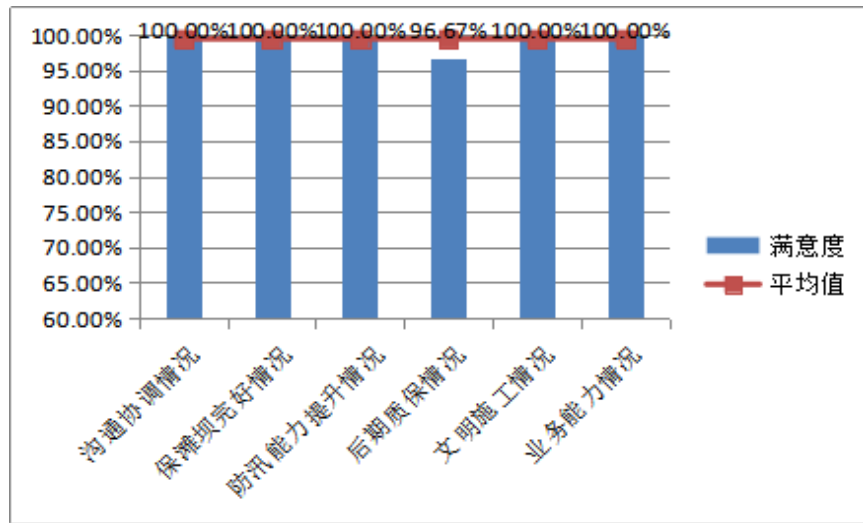


图 3-1 项目管理人员满意度情况

C25 影响力

C251 长效管理机制健全性

考察项目单位或后续责任单位对于项目工程的后续长效管理制度进行制定。根据项目组调查了解，项目单位未制定相关的档案、工程移交方面的管理制度或办法；项目后续养护单位金山区海洋海塘管理所关于运维养护按照《上海市海塘维修养护技术指导工作手册》、《上海市海塘日常巡查管理办法》实施，规范了运维养护的人数、频次以及内容。项目组认为项目单位档案管理方面需要进一步完善，根据评分标准，该指标得 2 分。

C252 长效管理制度执行有效性

考察项目长效管理制度是否得到有效的执行。根据项目组调查了解，项目建设完工后由建设单位进行一年的质保，到期后于 2017 年移交给市堤防处，再由市堤防处移交至养护单位金山区海洋海塘管理所，但移交仅通过会议的形式确定，后期没有通过规范的文件确定下来，并且档案至今尚未移交给养护单位，项目组认为项目移交手续未

能规范执行；在运维管理方面，金山区海洋海塘管理所根据《上海市海塘维修养护技术指导工作手册》、《上海市海塘日常巡查管理办法》等管理制度，对保滩坝进行日常巡查，做好巡查记录，在巡查中发现需要维修的，及时上报并进行维修，项目组认为，养护单位养护工作完成情况较好，长效管理制度部分执行有效，根据评分标准，该指标得4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. 工程完成情况较好，提高了海塘防汛能力

根据项目组了解，项目计划实施内容包括新建保滩坝1670.66m，其中，侧坝长度106.60m，顺坝长度1564.06m等，项目工程均按照计划建设完工，并对工程质量进行了评定，单位工程优良率为100%；其次，根据对养护单位人员调查了解，项目施工完成后，截止到项目评价时间，未出现保滩坝过裂痕、塌陷等问题，有效提高了海塘防汛能力、消除了城市沙滩处西侧堤防汛隐患，使现有一线大堤无需加高则基本能够满足规划确定的200年一遇防潮标准。

2. 文明施工管理措施健全，施工过程中未发生任何安全事故

根据项目组调查和了解，施工单位建立了一系列文明施工措施，并在施工现场按照有关规定统一设置安全警示牌、治安消防须知牌、安全生产六大纪律牌等，此外，还安排专人站岗值班，施工高峰期安排专人昼夜巡查。在项目施工过程中，现场和生活区始终处于安全受控状态，未发生任何质量或安全事故，文明施工管理措施执行有效。

（二）存在的问题

1. 进度管理制度不完善

根据项目组访谈和查阅材料了解，项目单位未针对整个项目从前期到工程移交制定详细的计划，并且未制定完善的进度控制制度来监督工程实施，金山区城市沙滩以西保滩工程项目计划工期为 2013 年 11 月 30 日—2014 年 5 月 30 日，实际工期为 2013 年 11 月 28 日-2014 年 11 月 18 日，较计划延期了近半年，进度控制管理有待加强。

2. 长效管理制度不健全

根据项目组访谈和查阅材料了解，在长效管理方面，项目单位未制定相关的档案、工程移交方面的管理制度或办法，项目建设完工后由建设单位进行一年的质保，到期后于 2017 年移交给市堤防处，再由市堤防处移交养护单位金山区海洋海塘管理所，但移交仅通过会议的形式确定，后期未走规范的工程移交流程，并且档案至今尚未移交给养护单位，项目移交程序不够规范。

（三）建议及改进措施

1. 建立健全进度管理制度

项目组建议项目单位在以后年度做类似工程项目时，应针对项目施工设置相关的进度管理制度来保证工程计划的实行，同时项目工程计划应根据实际项目变更的情况及时调整完善，做好项目前期准备工作，明确项目实施各阶段的时间点或者实施时间段，有效把控项目进度。

2. 建立健全长效管理制度

项目组建议项目单位建立移交管理制度，规范档案、工程移交程序，并与养护单位签订接管协议书，明确养护主体，确保工程完工后养护工作得到有效落实。

（四）其他需要说明的问题

项目申报时梳理绩效目标，提高预算绩效管理水平

绩效目标是对项目整体目标的分解和细化，为项目提供一个客观的评价标准，便于项目单位对项目进行管理。市堤防处未针对本次项目设定绩效目标，无法体现项目相关工作开展的预期目标，项目实施过程中缺乏可参照的目标，不利于项目有效实施。项目组建议在今后工作中，市堤防处应根据绩效目标申报要求，在进行项目申报时要对项目的整体目标进行分解和细化，梳理出项目的绩效指标，为项目提供一个客观的评价标准，便于对项目绩效进行客观地讨论、监督和衡量。