

正果镇环境综合整治工程项目绩效评价报告

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司

机构负责人：司徒荣轼

项目负责人：刘平

2022 年

目 录

一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	3
(三) 项目资金情况	4
二、评价结论	4
三、绩效分析	5
(一) 决策情况分析	6
(二) 过程情况分析	9
(三) 产出情况分析	12
(四) 效益情况分析	16
四、主要绩效	18
(一) 推进重点区域的综合整治，提升人居环境质量	18
(二) 改善项目周边市容市貌，提升正果镇旅游产业竞争力	19
(三) 提高正果镇绿地面积，提升区域生态状况	19
五、存在问题	19
(一) 项目监管手续不规范，不利于调控项目实施	19
(二) 绩效目标设置不全面，绩效指标设置不规范，不利于考核项目实施效果	21
六、相关建议	22
(一) 规范项目管理制度，保障项目正常开展	22
(二) 进一步规范绩效体系，提升绩效目标及指标的有效性	23

一、基本情况

（一）项目概况。

为深化干净整洁平安有序城市环境建设，进一步提升广州市增城区城市竞争力和影响力，2019年8月28日上午，广州市增城区人民政府召开增城区全域人居环境综合整治工作协调会议。区住房城乡建设局、区发展改革局、区财政局、区交通运输局、区水务局、区林业园林局、市规划和自然资源局增城区分局及各镇街等单位参加会议，会议确认了2019年区全域人居环境综合整治计划项目库，其中正果镇的项目共4个为：正果广场人居环境综合整治工程、正果镇正洋路周边人居环境提升工程、正果镇郊区景观升级改造改造工程、正果镇广河高速路口至番丰段沿江环境提升工程。2020年9月2日，为保证2020年度能有效地使用人居环境整治资金和产生效益，广州市增城区住房和城乡建设局同意广州市增城区正果镇人民政府（以下简称“镇人民政府”）的调整申请，将增城区全域人居环境综合整治计划项目库内的正果镇郊区景观升级改造改造工程（投资估算460万元）、正果镇广河高速路口至番丰段沿江环境提升工程（投资估算1610万元）调整为正果镇环境综合整治工程（投资估算2070万元）。

镇人民政府于2020年10月委托广州博厦建筑设计研究院有限公司编制《增城区正果镇环境综合整治工程项目建议书（报审稿）》，对项目建设进行可行性分析，并提交建议书供广州市增城区发展和改革局审批，于2021年10月21日收到《广州市增城

区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220号），项目已通过广州市增城区发展和改革局的审批，估算总投资为2062.15万元，建设内容总共有9大类，包括一个立体车库、9个出入口改造、一个立体中心生态停车场、镇北入口景观、文旅街北入口景观、文旅街南入口景观、正果镇南入口景观、高墩街生态花园、民宿道路、部分建筑物外立面整饰和老街灯光工程改造。

镇人民政府在通过广州市增城区发展和改革局审批后，于2020年10月30日委托广东鸿宇建筑与工程设计顾问有限公司进行项目设计与概算编制；于2020年11月13日委托广东省岩土勘测设计研究有限公司对项目规划区域开展岩土工程勘察、水文地质勘察（含凿井）、工程测量及工程物探；于2020年12月15日委托广州红海人力资源集团股份有限公司增城荔城分公司提供项目相关资料管理服务。于2021年5月25日委托广东省国际工程咨询有限公司对项目工程概算审核备案，最终审核金额为2040.18万元。根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220号），项目仅建筑工程需要采用公开招标的形式委托承包商，镇人民政府于2021年6月5日至7月1日在广州公共资源交易中心网站、广东省招标投标监管网及广州市增城区人民政府网等公开发布招标公告，于2021年7月26日确认项目建筑工程中标单位为广东众强建设工程有限公司，并与该公司于2021年7月28日

签订《工程施工合同》，同时确认项目建筑工程监理单位为广东广华晟建设有限公司，项目建筑工程施工图于 2021 年 7 月 30 日开展会审并交底。

根据《正果镇环境综合整治项目工程施工合同》《合同工程开工批复》及镇人民政府提供的施工日记，广东众强建设工程有限公司实际于 2021 年 8 月 7 日入场施工。根据《正果镇环境综合整治工程工程量清单计量支付明细表》，截至 2021 年 12 月 31 日，项目建筑工程已完成 87.17% 的工程量，但项目已完工的工程中仅大型生态停车和立体停车库部分工程完成了验收，其余部分由于工程收尾工作未跟上，工程变更资料未完善，尚未竣工验收。

（二）项目绩效目标。

根据《增城区 2021 年度财政资金项目支出绩效自评表》，绩效年度目标为：项目建设总面积约 28862.50 m²，主要建设内容为正果镇区基础设施改造和环境景观提升。具体建设内容包括：1、建设综合停车场。2、建设特色门楼。3、正果老街灯光改造。4、整体环境提升。具体指标详见下表：

表 1-1 项目绩效指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	受益人数	正果镇墟居民不少于 3000 人
产出指标	质量指标	基础建设成效	质量验收合格
产出指标	时效指标	工作进度	施工进度 100%
效益指标	社会效益	民生实事	解决正果镇墟乱停车，停车难的问题

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
效益指标	可持续影响指标	项目监管机制健全性	按照工程建设管理制度实施建设

（三）项目资金情况。

根据《关于下达正果镇人民政府 2021 年预算调整批复的通知》，结合《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220 号）内资金来源的说明，2021 年正果镇环境综合整治工程项目安排区级资金 700 万元；根据镇人民政府提供的项目支出明细账，结合现场核查资金拨付材料情况，镇级垫付资金 433.73 万元，因此 2021 年度项目预算为 1133.73 万元。2021 年本项目实际完成支出 1133.73 万元，预算执行率为 100%，其中区级资金 700 万元，镇级资金（垫付）433.73 万元。

表 1-2 项目资金情况表

序号	预算资金来源	预算金额 (万元)	支出金额 (万元)	预算执行率
1	区级资金（区全域人居环境综合整治资金）	700	700	100%
2	镇级资金（垫付）	433.73	433.73	100%
合计	-	1133.73	1133.73	100%

二、评价结论

通过分析镇人民政府提供的绩效自评材料，结合现场抽查的财务及管理材料，从决策、过程、产出、效益四方面综合对资金

使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上 2021 年正果镇环境综合整治工程项目在决策、过程、项目产出及效益方面均存在一定问题，主要表现为管理制度较宽泛、施工手续不完善、项目较预期计划滞后、项目绩效目标与指标未能体现项目开展效益等。经综合分析 2021 年正果镇环境综合整治工程项目绩效评价得分为 75.57 分，绩效等级为中。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	75.57	75.57%
一、决策	13	10	76.92%
二、过程	27	21.5	79.69%
三、产出	30	23	76.67%
四、效益	30	21.07	70.23%

三、绩效分析

我机构根据《增城区财政局关于开展 2022 年财政评价工作的通知》（增财〔2022〕325 号）、《关于印发 2022 年增城区区级财政资金支出绩效评价工作方案的通知》（增财〔2022〕280 号）、《关于印发〈广州市增城区正果镇预算绩效管理制度〉的通知》（正府发〔2022〕4 号）中关于共性评价指标、个性指标设置的要求，制定了本项目的评价指标体系。我机构采取专家咨询论证、

自评材料审核、现场核查等方式，客观评价项目资金的使用和管理情况、绩效表现，评定正果镇环境综合整治工程项目得分为75.57分，绩效等级为中。从各项指标的评价得分情况看，项目在各个指标中表现不一，但在决策、过程、项目产出及效益方面表现均较一般，以下对本次涉及的评价指标，逐一进行分析。

（一）决策情况分析。

该指标分值13分，评价得分10分，评价得分率为76.92%。主要从项目立项、绩效目标设置、资金投入三个方面考察决策情况，包含立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标规范性、绩效指标有效性、预算编制科学性5个三级指标。

1.项目立项。

指标分值3分，下设立项规范性1个三级指标，评价得分3分，评价得分率为100%。

（1）立项规范性。

该指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。

本项目为增城区全域人居环境综合整治计划项目库项目，增城区全域人居环境综合整治项目是广州市增城区人民政府为深化干净整洁平安有序城市环境建设，进一步提升增城区城市竞争力和影响力开展的环境整治项目。镇人民政府在项目开展前期已对项目建设进行了可行性分析及概算编制，已对建设工程规划区域开展工程勘察，项目工程概算已审核备案。根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》

(穗增发改投批〔2020〕220号),项目已通过广州市增城区发展和改革局审批。综合以上情况,项目前期立项符合国家法律法规,与部门职责范围相符,项目立项性较充分规范。

2.绩效目标设置。

指标分值6分,下设绩效目标合理性、绩效指标规范性、绩效指标有效性3个三级指标,评价得分3分,得分率为50%。

(1)绩效目标合理性。

该指标分值2分,评价得分1分,得分率为50%。

根据《增城区2021年度财政资金项目支出绩效自评表》,项目年度绩效目标为“项目建设总面积约28862.50 m²,主要建设内容为正果镇区基础设施改造和环境景观提升。具体建设内容包括:1、建设综合停车场。2、建设特色门楼。3、正果老街灯光改造。4、整体环境提升”。绩效目标与项目属性、支出内容及实际工作内容有一定的相关性,但仅包含项目建设内容,如建设总面积、建设综合停车场、建设特色门楼等,对于项目的具体产出数量与项目产生的效益,如“提升人居环境”、“改善项目周边生态环境”等相关内容均未设置目标予以反映。

根据镇人民政府提供的相关材料,项目实际立项时间为2020年10月,实际开工时间为2021年8月,截至现场核查时间2022年7月项目仍未完成全部的验收工作,项目实际整体开展时间已跨年度,但镇人民政府未针对实际情况设置项目绩效总目标及阶段性目标。镇人民政府设置了预期提供的产出数量、质量、时效、

效益指标，项目 2021 年绩效指标详见表 1-1。

（2）绩效指标规范性。

该指标分值 2 分，评价得分 1 分，得分率为 50%。

根据《增城区 2021 年度财政资金项目支出绩效自评表》，镇人民政府针对项目设置了产出数量、质量、时效、效益指标，绩效指标设置了相应的指标名称、指标预期值，时效指标计算方法基本明确，社会效益指标基本可评比衡量。但绩效指标设置不够规范，数量指标“受益人数”实际为社会效益指标，考核的是项目对社会的效益；质量指标“基础建设成效”年度指标值未量化；可持续发展指标“项目监管机制健全性”实际为共性指标，且指标值设置较难评比，缺乏可操作性和衡量性。

镇人民政府未能根据《关于印发 2022 年增城区区级财政资金支出绩效评价工作方案的通知》（增财〔2022〕280 号）为每个指标设置权重，产出指标权重整体设置为 55%，效益指标权重整体设置为 35%，未设置满意度指标。

（3）绩效指标有效性。

该指标分值 2 分，评价得分 1 分，得分率为 50%。

根据《增城区 2021 年度财政资金项目支出绩效自评表》，镇人民政府针对项目设置了产出数量、质量、时效及效益指标，但指标全面性不足。

根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220 号），建设

内容总共有 9 大类，包括一个立体车库、9 个出入口改造、一个立体中心生态停车场、镇北入口景观、文旅街北入口景观、文旅街南入口景观、正果镇南入口景观、高墩街生态花园、民宿道路、部分建筑物外立面整饰和老街灯光工程改造。但单位在设置绩效指标时，产出指标未对项目产出结果设置指标，如未设置具体产出数量，未能全面对应绩效目标的内容。效益指标仅对停车场带来的效益及项目管理制度持续性设置相关指标，未对美化市容市貌及改善人居环境等项目效益方面的内容设置指标予以反映。

3.资金投入。

指标分值 4 分，下设预算编制科学性 1 个三级指标，评价得分为 4 分，得分率为 100%。

（1）预算编制科学性。

该指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100%。

根据《正果镇环境综合整治工程工程概算评审确认表》《增城区政府投资房建和市政基础设施工程概算审核备案表》，项目整体概算审核金额为 2040.18 万元，2021 年度预算为 1133.73 万元，61.74%来源于区财政资金，38.26%来源于镇级资金（垫付）。项目预算依据基本清晰，结合现场核查情况，项目年度预算由广州市增城区住房和城乡建设局统一申请后下达，镇人民政府无需对项目开展年初预算申请。根据《关于下达正果镇人民政府 2021 年预算调整批复的通知》，项目年中调整追加 700 万元。

（二）过程情况分析。

该指标分值 27 分，评价得分 21.5 分，评价得分率 79.63%。
主要从资金管理、组织实施两个方面考察管理情况，包含预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性、项目绩效运行监控情况、自评组织配合情况 6 个三级指标。

1.资金管理。

指标分值 14 分，下设预算执行率、资金使用合规性 2 个三级指标，评价得分 14 分，得分率为 100%。

（1）预算执行率。

该指标分值 10 分，评价得分 10 分，得分率为 100%

2021 年正果镇环境综合整治工程项目年度预算为 1133.73 万元，其中：根据《关于下达正果镇人民政府 2021 年预算调整批复的通知》，结合《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220 号）内资金来源的说明，2021 年安排区级预算资金 700 万元；根据镇人民政府提供的项目支出明细账，结合现场核查资金拨付材料情况，镇级垫付资金 433.73 万元。2021 年本项目实际完成支出 1133.73 万元，其中区级资金 700 万元，镇级资金（垫付）433.73 万元，预算执行率为 100%。

（2）资金使用合规性。

该指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100%。

根据《关于印发〈正果镇建设工程项目管理制度〉的通知》（正府办发〔2021〕16 号）及项目支出明细账等材料，结合现场

核查财务凭证情况，资金使用基本符合正果镇建设工程项目管理制度要求，资金拨付有完整的审批程序及文件，按照合同规定的用途支付，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

2.组织实施。

指标分值 13 分，下设管理制度健全性、制度执行有效性、项目绩效运行监控情况及自评组织配合情况等 4 个三级指标，评价得分 7.5 分，得分率为 57.69%。

（1）管理制度健全性。

该指标分值 3 分，评价得分 2 分，得分率为 66.67%。

根据《增城区正果镇环境综合整治工程项目建议书（报审稿）》，项目有初步的实施计划及时间安排，但实际开展过程中，项目管理主要根据《关于印发〈正果镇建设工程项目管理制度〉的通知》（正府办发〔2021〕16 号）实施，未针对项目制定专项管理制度。

（2）制度执行有效性。

该指标分值 3 分，评价得分 1 分，得分率为 33.33%。

根据镇人民政府提供的相关材料，结合现场核查情况，项目合同书、技术鉴定等资料基本齐全，但项目施工未能完全遵守相关法律法规和管理规范等文件要求，施工手续不完整规范，如因门楼用地手续不全，未能办理规划许可证及施工许可证，项目开工手续不规范；存在部分地块未能征收导致设计需进行修改的情况，导致截至 2021 年 12 月 31 日，工程变更文件未完成办理，

项目调整手续不完整，无法完成验收工作；大型生态停车场及立体停车库相关归档文件中，未见应由设计单位、监理单位按规范提交的《设计单位工程质量评估报告》及《监理单位工程质量评估报告》，项目验收手续不完整。

（3）项目绩效运行监控情况。

该指标分值 3 分，评价得分 1.5 分，得分率为 50%。

根据镇人民政府提供的相关材料，项目作为区级专项资金项目，未见镇人民政府针对项目实施开展年中监控的文件，结合现场核查情况，镇人民政府截至现场核查时间（2022 年 7 月 15 日），项目规划许可证及施工许可证未能落实，工程变更文件未完成办理，导致项目实际开展滞后，一定程度上反映了镇人民政府未对项目开展绩效运行监控，且未对项目实施进度、状态进行监管，对项目的把控不足。

（4）自评组织配合情况。

该指标分值 4 分，评价得分为 3 分，得分率为 75%。

根据镇人民政府提供的相关材料，结合现场核查情况，镇人民政府能在规定时间内组织完成自评工作，首次提交资料基本能按时提交，积极配合座谈、现场核查等评价工作，但首次提交自评材料未能完整按材料清单要求，且后续现场评价后未能及时按补充材料清单要求补充对应佐证材料。

（三）产出情况分析。

该指标分值 30 分，评价得分 23 分，评价得分率 76.67%。主

要从数量、质量、时效等方面考察项目的产出情况，包含出入口改造完成率、立体停车库车位数完成率、项目改造工程完成数、整治工程验收合格率、工程完成及时率 5 个三级指标。

1.数量指标。

指标分值为 18 分，下设出入口改造完成率、立体停车库车位数完成率、项目改造工程完成数等 3 个三级指标，评价得分 14 分，得分率为 77.78%。

(1) 出入口改造完成率。

该指标分值 6 分，评价得分 4 分，评价得分率为 66.67%。

该指标主要考核项目对规划出入口的改造情况。根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220 号），预期目标值为“9 个”。根据《正果镇综合环境整治工程工程量清单计量支付明细表》，结合现场核查情况，截至 2021 年 12 月 31 日，项目已完成 87.17% 的工程量，结合现场核查情况，出入口改造已完成部分工程，但由于项目未办理规划许可证与施工许可证，且项目设计存在修改变更，变更手续未办理完成，已完成的出入口工程未能开展验收工作，未能提供出入口改造工程实际已完成数量的佐证材料，综合评分为 4 分。

(2) 立体停车库车位数完成率。

该指标分值 6 分，评价得分 6 分，评价得分率为 100%。

该指标主要考核项目完成后对正果镇因家庭用车数上升及

旅游业发展带来的自驾游客增加的停车难问题的解决情况。根据《增城区正果镇环境综合整治工程项目建议书（报审稿）》，立体停车库完成后预计停车位达到 250 个。根据《分部分项工程验收证明书》，立体停车库共有 5 层，结合现场走访情况，立体停车库内共有 4 个区域，立体停车位约 200 个左右，地面停车位约 50 个左右，因此立体停车库可提供停车位数量约为 250 个，完成率为 100%。

（3）项目改造工程完成数。

该指标分值 6 分，评价得分 4 分，评价得分率为 66.67%。

该指标主要考核项目对景观及外墙改造等工程的完成情况。根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220 号），项目预计完成“镇北入口景观、文旅街北入口景观、文旅街南入口景观、正果镇南入口景观、高墩街生态花园、民宿道路、部分建筑物外立面整饰和老街灯光”等 8 个改造工程。截至 2021 年 12 月 31 日，项目已完成 87.17% 的工程量，结合现场核查情况景观及外墙改造等工程已完成部分，但由于项目未办理规划许可证与施工许可证，且项目设计存在修改变更，变更手续未办理完成，已完成的改造工程未能开展验收工作，未能提供景观及外墙改造工作实际已完成数量的佐证材料，综合评分为 4 分。

2.质量指标。

指标分值为 6 分，下设整治工程验收合格率 1 个三级指标，

评价得分 3 分，得分率为 50%。

(1) 整治工程验收合格率。

该指标分值 6 分，评价得分 3 分，评价得分率为 50%。

该指标主要考核项目已完工部分的建设质量。根据《正果镇综合环境整治工程工程量清单计量支付明细表》及《分部分项工程验收证明书》，截至 2021 年 12 月 31 日，项目已完成 87.17% 的工程量，已完工工程仅生态停车场及立体停车库部分工程已开展验收并通过验收，其余部分工程由于项目未办理规划许可证与施工许可证，且项目设计存在修改变更，变更手续未办理完成，未能开展验收工作。

3.时效指标。

指标分值为 6 分，下设工程完成及时率 1 个三级指标，评价得分 6 分，得分率为 100%。

(1) 工程完成及时率。

该指标分值 6 分，评价得分 6 分，评价得分率为 100%。

该指标主要考核项目完成的及时性。根据镇人民政府提供的《正果镇环境综合整治项目工程施工合同》，项目工期为 300 日历天，根据《合同工程开工批复》及《施工日记》，2021 年 8 月 3 日已具备开工条件，于 2021 年 8 月 7 日正式入场，截至 2021 年 12 月 31 日，共经过 147 个日历日，按合同计划，项目应至少完成 49% 的工程量，根据《正果镇综合环境整治工程工程量清单计量支付明细表》，截至 2021 年 12 月 10 日，项目已完成 87.17%

的工程量，按合同计划完成。

（四）效益情况分析。

该指标分值 30 分，评价得分 21.07 分，评价得分率 70.23%。主要从社会效益、生态效益、满意度指标等方面考察项目的效益情况，包含规范市容环境秩序、改善镇区人居环境、提高城区绿化面积、居民满意度 4 个三级指标。

1.社会效益。

指标分值为 16 分，下设规范市容环境秩序、改善镇区人居环境等 2 个三级指标，评价得分 11 分，得分率为 68.75%。

（1）规范市容环境秩序。

该指标分值 9 分，评价得分 6 分，评价得分率为 66.67%。

该指标主要考核项目对规范市容环境和城市秩序产生的作用。根据镇人民政府提供的相关材料，截至 2021 年 12 月 31 日，项目仅完成大型生态停车场及立体停车库部分工程的验收并已投入使用，其余已完工工程由于未办理规划许可证与施工许可证，未办理工程变更文件，未能开展项目验收，但结合现场走访情况，项目规划内的景观及出入口已经有所修整，一定程度上改善了正果镇的市容市貌，规范了城市道路秩序，综合评分为 6 分。

（2）改善镇区人居环境。

该指标分值 7 分，评价得分 5 分，评价得分率为 71.43%。

该指标主要考核项目对人居环境的改造成果及效益。根据镇人民政府提供的相关材料，项目已经开展了立项、工程设计、承

包商招投标、概算评审、施工入场、部分工程验收、部分工程投入使用等工作，经现场了解，由于施工过程中存在设计时未发现的问题，项目设计有所调整，但工程变更文件未能办理完成，截至 2021 年 12 月 31 日，除大型生态停车场及立体停车库部分工程，其余已完工工程均因欠缺项目变更文件无法验收。但大型生态停车场及立体停车库的投入使用能在一定程度上减轻正果镇的停车困难情况，改善镇区的人居环境。

2.生态效益。

指标分值为 7 分，下设提高城区绿化面积 1 个三级指标，评价得分 5 分，得分率为 71.43%。

（1）提高镇区绿化面积。

该指标分值 7 分，评价得分 5 分，评价得分率为 71.43%。

该指标主要考核项目对镇区生态环境的改善情况。根据《施工日记》及《分部分项工程验收证明书》，结合现场核查情况，生态停车场部分工程开展了绿化种植工作，工程内含新增绿化面积的工程，一定程度上能提高镇区绿化面积，但由于镇人民政府未能提供镇区绿化面积在项目实施前后的具体数据文件，无法准确对比项目实施前后镇区绿化面积的增减情况。

3.满意度指标。

指标分值为 7 分，下设居民满意度 1 个三级指标，评价得分 5.07 分，得分率为 72.43%。

（1）居民满意度。

该指标分值 7 分，评价得分 5.07 分，评价得分率为 72.43%。

该指标主要考核正果镇居民对项目建设及实施效果的满意度。本次满意度调查由我机构出具调查问卷，开展满意度调查工作。根据项目实施的范围及特点，满意度调查问卷共设置了 9 个问题，其中包括 4 个涉及满意度的问题。主要调查对象为正果镇环境综合工程周边居民，调查方式以电子问卷为主。本次回收问卷共 143 份，有效问卷 143 份，从项目完成后对项目周边停车空间的改善、景观的改造效果、建筑的改造效果、公共服务功能和绿化环境等四个方面满意度进行调查。调查结果显示，正果镇居民满意度平均得分为 3.26 分，因而整体满意度为 $3.26/5 \times 100\% = 65.21\%$ 。按照既定的指标体系和评分标准，本指标得分为 5.07 分。

四、主要绩效

（一）推进重点区域的综合整治，提升人居环境质量。

随着经济社会的持续发展，人口规模将继续增加，而随着正果镇居民生活水平的提高，对良好生态环境和生态文明的需求日益增长。本项目规划区域基本为正果镇重点区域，项目的开展能提升重点区域的人居环境，提高周边居民对居住环境的满意度，增强居民的生活幸福感。同时，项目的开展能美化重点区域的城乡环境，项目将通过景观改造、外墙改造、建设停车场设施等方面建设工程，起到完善重点区域基础设施、改善镇区居民“停车难”问题的作用，有利于提升项目周边居民的生活质量，如生态

休闲公园和立体生态停车场等基础设施的建成，能为广大市民提供一个更加优美、舒适的活动场所。

（二）改善项目周边市容市貌，提升正果镇旅游产业竞争力。

本项目是一项惠民工程，从产出角度看，项目的建成有利于当地经济的发展。本地居民是项目建设的直接受益者，项目建成后，土地和房屋相应有所升值，生活和工作条件会得到大幅度改善。同时，项目的建成能改善正果镇部分出入口现状，提升正果镇的市容市貌，由于正果镇正积极推进旅游事业的发展，出入口外观的提升能为游客带去更好的观感，提升游客对正果镇整体的满意度，且改善周边的经营环境和条件，能增加效益或增加谋生和就业机会，能有效带动旅游、房地产等相关产业的发展，且建设重点区域的形象，增强重点区域竞争力，对提升正果镇旅游产业的竞争力有积极作用。

（三）提高正果镇绿地面积，提升区域生态状况。

本项目将通过优化植被群落等各种手段，改善规划区域内的绿化生态，改善因城市发展而造成的空气污染、噪音污染、水污染、土壤重金属污染、生物多样性减少等问题，进一步提升区域生态状况。项目建成后，将提高正果镇绿地面积，有效改善周边地带的环境质量，增强正果镇绿化生态小气候，对缓解城市热岛效应能起到一定的积极作用。

五、存在问题

（一）项目监管手续不规范，不利于调控项目实施。

1.管理制度较宽泛，未针对项目制定专项管理制度。

根据《关于协调增城区全域人居环境综合整治工作的会议纪要》（增府会纪〔2019〕109号）的要求，为提高资金使用效率和投资计划的执行率，由区住房城乡建设局牵头，组织镇街制定本年度的整治项目资金使用计划，但镇人民政府未对项目制定专门的管理制度，仅依据《正果镇建设工程项目管理制度》开展，根据《增城区正果镇环境综合整治工程项目建议书（报审稿）》，项目设计前期有制定对应的管理制度，但后期实际开展未能按照设计的管理制度开展，且施工过程中项目有所调整，综合情况来看较难对项目实施形成针对性管控。

2.项目开展相关文件不规范，未按要求办理及管理。

根据镇人民政府提供的自评材料，结合现场材料核查情况，项目开展相关文件存在以下问题：（1）项目仅施工工程执行公开招投标程序，设计、监理等直接选定服务商，未见相关询价文件；（2）施工单位的《施工日记》未按规范格式编制，且未将施工全过程记录，且未在施工日记内明确施工当日的监理人及记录人；（3）施工组织程序不规范，项目开工虽有“图纸会审”及《开工申请报告》环节，但缺乏监理单位签发《开工令》这一关键节点的档案资料；（4）项目工程质量监督工作不规范，过程质量监督应该为广州市建设工程质量监督站等工程质量管理部門，而《施工合同》中将第三方中介机构“广东省有色工业建筑质量检测站有限公司”作为质量监督单位；（5）项目开工手续不规范，

因门楼用地手续不全，未办理规划许可证及施工许可证，且项目实施后期镇人民政府未能持续跟进许可证的办理，管理较为薄弱；

（6）合同归档不规范，如《工程施工合同》仅在提交支出审批手续时有对应签订日期，日常归档保存的合同均无签订日期。

3.前期工作开展时间较长，导致项目滞后较严重。

根据《广州市增城区发展和改革局关于正果镇环境综合整治工程项目建议书的复函》（穗增发改投批〔2020〕220号），2020年10月项目立项。根据《增城区正果镇环境综合整治工程项目建议书（报审稿）》，计划项目建设周期为：2020年10月-2021年07月。根据《合同工程开工批复》《施工日记》及《增城区全域人居环境综合整治三年行动项目（正果镇环境综合整治工程）项目2022年绩效自评报告》，项目于2021年8月7日入场，2022年2月基本完工，但截至现场核查时间（2022年7月15日），除大型生态停车场及立体停车库部分工程外，其他建设内容尚未进行工程验收及结算。经现场了解，项目前期概算评审及设计修整时间较长，未能按照立项初期计划入场，项目完工后又由于前期施工手续不完整，无法开展验收工作，导致项目整体进度滞后。

（二）绩效目标设置不全面，绩效指标设置不规范，不利于考核项目实施效果。

1.绩效目标设置不全面，仅包含了项目的建设内容，对于项目的具体产出数量与项目产生的效益，如“提升人居环境”、“改善项目周边生态环境”等相关内容均未设置目标予以反映。

2.绩效指标设置不规范，数量指标实际应为社会效益指标，指标实际考核的是项目为正果镇带来的效益；时效指标“工作进度”与年度指标值“施工进度 100%”不匹配；可持续影响指标设置为“项目监管机制健全性”，年度指标值为“按照工程建设管理制度实施建设”，但项目并未制定专门的管理制度，工程开展依据的管理制度实施对象为整个正果镇全部的建设项目，因此可持续影响指标实际为共性指标，未能选取项目的个性化指标，较难考核项目的实际开展情况。

六、相关建议

（一）规范项目管理制度，保障项目正常开展。

1.制定专项管理制度，保障后续项目稳定管理。

根据镇人民政府提供的自评材料，结合现场核查情况，虽截至现场核查时间，项目已经基本完工，但项目验收、后续管理等工作仍未达到开展条件且未有相关制度进行约束。建议镇人民政府依据项目特点，针对项目验收工作开展及后续项目管理的内容制定专项管理制度，督促业务主管办公室定期或不定期对项目建设或方案实施开展有效的检查、监控、督促整改工作，提升监管工作有效性，进一步加强项目管理规范性。

2.注重项目建设手续的完整性，规范施工过程。

（1）建立健全单位业务委托遴选机制。建议镇人民政府针对类似符合非公开招标的项目，对参建单位的选定应建立遴选机制，如邀请不少于三家单位做竞争性报价（报价内容包含服务方案），

作择优选定并对相关文件保存归档；(2)完善项目前期开工程序。建议后续类似项目注意规划许可证及施工许可证的及时办理，按行业规定使用规范格式的文件开展工作；(3)提高合同管理认识，提升合同规范化管理能力，按行业规定确认工程监管部门，做到风险敞口可控、责任界面清晰，重视合同归档问题。

3.加快项目调整手续的办理，推进项目整体进度。

综合分析项目的实施情况，项目的进度滞后基本是由于前期设计时未能发现设计规划中部分地块的征收问题，导致项目在实际开展过程中反复出现需要调整设计的情况，从而影响了项目整体进度，建议镇人民政府加快本次项目调整变更手续的办理，推进项目进度。建议后续开展类似工程项目应增加前期调研、摸底调查工作环节，提前预防工程实施风险，并形成相关调研考察、摸底调查工作记录，如情况说明、现场照片等。

(二)进一步规范绩效体系，提升绩效目标及指标的有效性。

完善项目绩效目标及指标的设置。绩效目标设置应综合考虑项目实施情况，设置定位准确、清晰，具备定性与定量相结合的绩效目标，设置的绩效目标要求能反映项目主要工作内容与产出绩效，基于本项目工作内容及绩效目标，建议参考本报告绩效目标及绩效指标设置情况内容，结合项目实际设置科学合理的量化绩效目标及指标，规范指标的设置，保证绩效指标与年度目标值的匹配性，如产出指标需设置对应的定量指标，综合项目产出设置年度目标值，效益指标可设置定量或定性指标，但设置定性指

标时需注意指标的可评比性，使得指标能有效考核项目的实际情况，体现项目的实施效果。

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司



2022 年 8 月