

# 枣庄市山亭区 2020 年生物安全二级实验室 建设项目绩效评价报告

委托单位：枣庄市山亭区财政局

主管部门：枣庄市山亭区卫生健康局

评价机构：中景瑞晟(北京)管理咨询有限公司



2021年7月

# 报告编制说明

---

本报告是中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司编制的《枣庄市山亭区 2020 年生物安全二级实验室建设项目绩效评价报告》。报告中的数据、案例等来自枣庄市山亭区疾控中心等提供的项目资料和其他来源可靠的信息渠道。本报告遵循枣庄市山亭区财政局有关预算绩效管理的规范要求编制，以纸质印刷版和电子版向枣庄市山亭区财政局报送。未经枣庄市山亭区财政局书面允许，不得随意翻印、发布。

报告编号：中景咨字（2021）0206

主评人：刘彬 高级项目经理

参评组：袁征 项目经理

冯桦 项目助理

质量控制：一级审核：孙天波

二级审核：刘丽薇

三级审核：李舒月

中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 摘要.....            | 1  |
| 正文部分.....          | 4  |
| 一、项目基本情况.....      | 4  |
| (一) 项目概况.....      | 4  |
| (二) 项目绩效目标.....    | 4  |
| 二、绩效评价工作开展情况.....  | 5  |
| (一) 绩效评价目的.....    | 5  |
| (二) 绩效评价对象和范围..... | 6  |
| (三) 绩效评价原则和方法..... | 6  |
| (四) 绩效评价指标体系.....  | 7  |
| (五) 评价人员组成.....    | 8  |
| (六) 绩效评价工作过程.....  | 8  |
| 三、评价结论和绩效分析.....   | 8  |
| 综合评价结论.....        | 10 |
| 四、绩效评价指标分析.....    | 10 |
| (一) 项目决策情况.....    | 10 |
| (二) 项目过程情况.....    | 12 |
| (三) 项目产出情况.....    | 14 |
| (四) 项目效益情况.....    | 16 |
| 五、主要绩效.....        | 17 |
| 六、存在问题及建议.....     | 17 |
| (一) 项目决策方面.....    | 17 |
| (二) 项目过程方面.....    | 19 |
| (三) 项目产出方面.....    | 20 |
| 七、附件.....          | 21 |

# 摘要

根据省委疫情处置工作领导小组（指挥部）《关于加快建设县级疾控中心核酸检测实验室的通知》（第 398 号文件）要求，2021 年 5 月 31 日以前，所有县级疾控中心全面建成生物安全二级实验室，形成全省疾控系统新冠病毒检测实验室网络和质控体系，山亭区疾控中心根据山亭区卫生健康局工作安排组织建设生物安全二级实验室。本项目按照国家县级疾病预防控制中心标准建设，具体实施情况如下：1、业务用房建设。规划用于传染病防治、艾滋病防治、慢性病防治、卫生监测与消杀、职业病防治、检验等 400 平方米的业务用房，规划建设三楼东部 120 平方米用于布局艾滋病初筛实验室、病原微生物检验室等，规划四楼西部用钢结构重新搭建 90 平方米用于设 PCR 实验室；2、设备配套。规划配套高速低温离心机、实时荧光 PCR、生物安全柜、高压灭菌器、全自动核酸提取仪等相关仪器设备 16 台件；3、物资储备库建设，需规划建设 150 平米并配套相应的出入库管理系统；4、需建设一处 30 吨/日实验室污水处理设施。

综合评价认定，2020 年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效评价综合得分为 80.43 分，评价等级为“良”。综合评价认为，项目决策依据基本充分，项目实施效益明显，项目可持续运行情况良好，但同时存在立项手续不全、绩效目标设置不合理、专项资金被挪用、管理制度落实不到位、部分项目质量未达预期等问题。

**存在问题及建议：**

**1. 立项不规范。**（1）生物安全二级实验室建设项目与卫生部门同一时间在山亭区人民医院建设的新型冠状病毒核酸血清学检测中心存在重复，两个项目均可用于新型冠状病毒核酸血清学检测，山亭区疾控中心未提供相关依据体现项目建设全局意识和充分考虑未来山亭区群众对该设施的需求。（2）生物安全二级实验室建设项目未见申报、批复、可行性研究报告等资料。建议今后主管部门严格按照项目实施相关法律法规和政策规定执行项目立项程序，树立全局意识，存在与其他同部门同类项目时需要统筹设立，就重大项目委托专业机构对项目的可行性进行科学合理的分析预测，并提交发改等相关部门研究批复。

**2. 绩效目标设定不合理。**（1）山亭区疾控中心设置的部分项目绩效指标不合理。（2）山亭区疾控中心设置的项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但个别绩效指标不可衡量。建议加强学习相关绩效政策文件，提高绩效目标编制水平，科学设定项目的绩效指标，提高目标对于项目的引领作用。绩效目标的设置要明确，清晰，具有可衡量性。

**3. 资金拨付缺少审批。**资金拨付均缺少申请审批手续。建议主管部门严格按照相关财务制度执行资金拨付申请审批手续。

**4. 各项管理制度不健全，已建立的管理制度不严谨；部分制度执行不规范。**（1）部分财务制度内容不严谨。（2）项目调整不规范。建议建立健全相关必要的管理制度，严格执行项目建设相关法律法规，规范项目监管，强化绩效意识，同时主管部门需定期对项目开展督导检查，建立台账，将项目

管理情况与奖惩和资源配置相结合，加强责任部门问责，从严审核把关、从严加强监督、从严追究责任。**5. 部分质量指标未达预期。**建议主管部门推行责任追究制度，从源头上避免质量瑕疵事项的发生；加强对设备采购强制性审查和技术性审查，重视验收质量；进一步明确过失方，由于设备供应商的过失引起质量瑕疵，设备供应商应当承担相应的责任和费用。**6. 项目完成及时率差，项目实施进度待加快。**建议主管部门（单位）提前谋划、安排部署来年任务，协调各方力量，加快落实工程前期各项工作。实施绩效运行监控制度，对绩效目标实现程度（工程进度）和资金支付进度实行“双监控”，及时发现偏差并及时纠偏，对存在施工进度滞后等问题的项目，及时督导项目进度情况，确保绩效目标如期保质保量实现。

# 正文部分

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目立项

根据省委疫情处置工作领导小组（指挥部）《关于加快建设县级疾控中心核酸检测实验室的通知》（第 398 号文件）要求，2021 年 5 月 31 日前，所有县级疾控中心全面建成生物安全二级实验室，形成全省疾控系统新冠病毒检测实验室网络和质控体系，山亭区疾控中心根据山亭区卫生健康局工作安排组织建设生物安全二级实验室。

#### 2. 主要内容及实施情况

本项目按照国家县级疾病预防控制中心标准建设，具体实施情况如下：

（1）业务用房建设。规划用于传染病防治、艾滋病防治、慢性病防治、卫生监测与消杀、职业病防治、检验等 400 平方米的业务用房，规划建设三楼东部 120 平方米用于布局艾滋病初筛实验室、病原微生物检验室等，规划四楼西部用钢结构重新搭建 90 平方米用于设 PCR 实验室；

（2）设备配套。规划配套高速低温离心机、实时荧光 PCR、生物安全柜、高压灭菌器、全自动核酸提取仪等相关仪器设备 16 台件；

（3）物资储备库建设，需规划建设 150 平米并配套相应的出入库管理系统；

（4）需建设一处 30 吨/日实验室污水处理设施。

### 3. 项目资金投入和使用情况

山亭区疾控中心本着能改尽改、能用尽用、控制总价的原则。山亭区疾控中心生物安全二级实验室标准化建设资金总概算 294.5 万元，其中业务用房建设 47 万元、生物安全二级实验室建设 99 万元、物资储备库建设 20 万元、污水处理建设 12 万元、仪器设备配套资金 116.5 万元。区疾控中心争取省市理化仪器设备资金 50 万元、自筹资金 12 万元、区级财政资金 232.5 万元。

#### (二) 项目绩效目标

表1：2020年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效目标情况表

| 一级指标 | 二级指标    | 三级指标                       | 指标值             |
|------|---------|----------------------------|-----------------|
| 产出指标 | 数量指标    | 建设三楼东部艾滋病初筛、病原微生物实验室平方数    | 120 平方米         |
|      |         | 四楼西部 PCR 实验室平方数            | 110 平方米         |
|      |         | 设备配套数量                     | 16 台            |
|      |         | 实验室污水处理设施吨位数               | ≥50 吨           |
|      |         | 传染病、艾滋病、慢性病等检验业务用房平方数      | 400 平方米         |
|      | 质量指标    | 检测能力                       | 日均≥100 人次       |
|      | 时效指标    | 项目开始时间                     | 2020 年 5 月 16 日 |
|      |         | 项目完成时间                     | 2020 年 6 月 28 日 |
|      | 成本指标    | 设备采购费                      | 32 万元           |
|      |         | 建设费                        | 200 万元          |
| 效益指标 | 社会效益指标  | 提升区疾控中心防控病毒能力              | 显著              |
|      | 可持续影响指标 | 保障市民的医疗卫生、环境卫生等健康，提高市民生活保障 | 长期有效            |
|      | 满意度指标   | 服务对象满意度                    | ≥95%            |

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 绩效评价目的

为确保将财政专项资金落到实处，取得实效，枣庄市山

亭区财政局委托中景瑞晟（北京）咨询管理有限公司（以下简称“评价机构”）对该项目进行绩效评价。通过对项目的决策、过程、产出和效果四个方面进行客观、公正的评价，总结经验和发现问题，为今后此类项目的实施提供经验和做法，落实可持续机制，以推动项目效益的持续发挥，促进财政专项资金绩效最大化显现。

## （二）绩效评价对象和范围

1. 评价对象：2020年山亭区生物安全二级实验室建设项目资金294.5万元的使用绩效。

2. 评价范围：自项目申请立项开始至评价日2021年7月29日项目实施全过程及后期运营情况。

## （三）绩效评价原则和方法

评价组遵循独立、客观、科学、高效原则，综合采用以下方法开展工作：

1. 案卷研究法。评价组针对单位上报的自评资料和作证材料进行书面审核分析，全面梳理与项目相关的管理制度以及项目申报书、实施方案和工作总结等资料，从总体上把握项目实施要求和执行情况，掌握项目实施、资金使用的基本情况，为下一步的现场勘查做好准备。

2. 座谈法。评价组与主管部门座谈，整体上了解项目开展情况，了解项目实施的具体细节和存在的问题困难，并听取相关部门的意见和建议。

3. 现场调研法。评价组对遴选的项目开展现场调研，组织相关行业专家，赴现场实地考察项目进展、组织管理和

资金实施效果等情况。

4. 公众评判法。通过专家评价、调查问卷及抽样调查，对部分绩效考评内容完成情况进行打分，搜集项目区群众对项目组织实施过程以及实施效果的满意度，并根据分值评价绩效目标完成情况。

#### （四）绩效评价指标体系

##### 1. 指标体系设计的总体思路

本次绩效评价指标体系的设计参照《山亭区项目支出绩效评价管理办法》（山财绩〔2020〕1号）的相关规定，对各级指标进行细化和调整，并参照专家意见和以往经验确定三级和四级指标的权重。另外，根据相关法律法规、项目绩效目标及相关管理办法及项目特点，确定绩效评价标准。本文针对山亭区交通运输局项目实施制定具有项目特色的指标体系，最终确定了2020年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效评价指标体系由4个一级指标、10个二级指标、17个三级指标、39个四级指标组成。（详见附件1）

##### 2. 绩效评价级次

本次绩效评价级次分为4个等级：

综合得分在90分（含90分）以上为“优”；

综合得分在80~90分（含80分）为“良”；

综合得分在60~80分（含60分）为“中”；

综合得分在60分以下为“差”。

其中“优”表示成效显著，“良”表示成效明显，“中”表示成效一般，“差”表示成效较差。

### （五）评价人员组成

此次评价组由 5 名工作人员和 2 名财务专家组成，评价小组成员与被评价项目及被评价单位不存在任何利益冲突。绩效评价专家及财务专家具有相应资质或职称，在行业领域中具有多年的从业经验，同时多次参与绩效评价工作并熟悉绩效评价的工作流程；工作人员具备绩效评价知识和经验，熟悉评价项目、评价规范和技术规范。工作人员及备选专家分工详见下表：

表2：工作人员及分工情况表

| 序号 | 姓名  | 职务/职称          | 工作单位             | 分工                             |
|----|-----|----------------|------------------|--------------------------------|
| 1  | 李舒月 | 项目负责人/<br>PMP® | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责整个评价工作的监督与控制，把控阶段性成果及最终成果的质量 |
| 2  | 刘彬  | 高级项目经理         | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责整个评价工作的监督与控制，把控阶段性成果及成果的质量   |
| 3  | 袁征  | 项目经理/绩效评价师     | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责评价工作前期准备、实施阶段及报告撰写各个阶段统筹安排   |
| 4  | 张引娜 | 项目助理           | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责协助完成现场评价相关工作                 |
| 5  | 冯桦  | 项目助理           | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责协助完成现场评价相关工作                 |
| 6  | 孙天波 | 高级会计师          | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 作为财务专家对项目的实施情况进行评价             |
| 7  | 刘焕平 | 管理专家/高级会计师     | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 负责财政预算绩效管理方面评价工作，并提出评价意见       |

### （六）绩效评价工作过程

本项目支出绩效评价工作共分前期准备、评价实施、总结 3 个阶段，并于 2021 年 8 月中旬完成。各阶段具体工作安排如下：

### 1. 评价准备阶段(2021年7月29日-2021年7月31日)

首先，熟悉政策、法规和相关资料。在明确委托方要求的前提下，评价机构搜集并分析相关法律法规、政策文件以及初步的项目资料，明确评价目的、项目概况、项目背景以及项目实施的完成情况等。

其次，设计指标体系。与委托方、项目主管部门、项目单位等进行沟通、访谈，设计绩效评价指标，包括确定评价原则、评价方法、评价指标内容、确定指标权重及评价标准等。

再次，制订绩效评价工作方案。就评价背景、评价目的、评价对象和内容、评价方法、评价依据和进度安排等制定初步工作方案和绩效评价指标体系并报委托方审核，依据委托方提出的意见进一步完善工作方案和指标体系。

最后，制定评价表格。评价机构根据工作需求进行资料清单、调查文本设计，包括需要由项目实施单位提供的评价资料明细、调查问卷等。

### 2. 评价实施阶段（2021年8月1日-8月21日）

评价机构依据工作需要组建评价小组到项目单位进行现场评价。采取勘察、问询、座谈、复核等多种方式，结合主管部门、项目单位提供的项目资料，对项目的实施和完成情况进行核实，并对所掌握的有关信息进行分类、整理和初步分析，形成现场评价意见。

### 3. 评价总结阶段（2021年8月22日-8月25日）

评价机构根据收集的资料和现场勘查情况等，撰写 2020

年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效评价报告，经内部三级审核后，提交委托方，并征求委托方意见，提交正式报告。

### 三、评价结论和绩效分析

#### （一）综合评价结论

2020年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效评价综合得分为83.43分，评价等级为“良”。综合评价认为，项目决策依据基本充分，项目实施效益明显，项目可持续运行情况良好，但同时存在立项手续不全、绩效目标设置不合理、专项资金被挪用、管理制度落实不到位、部分项目质量未达预期等问题。项目指标得分情况详见表3。

表3：2020年山亭区生物安全二级实验室建设项目评价得分情况表

| 一级指标及分值 | 一级指标得分 | 一级指标得分率 | 二级指标及分值   | 二级指标得分 | 二级指标得分率 |
|---------|--------|---------|-----------|--------|---------|
| 决策（15分） | 11.1   | 74%     | 项目立项（7分）  | 3.9    | 55.71%  |
|         |        |         | 绩效目标（5分）  | 4.2    | 84%     |
|         |        |         | 资金投入（3分）  | 3      | 100%    |
| 过程（25分） | 17.33  | 69.32%  | 资金管理（19分） | 17.33  | 85.94%  |
|         |        |         | 组织实施（6分）  | 1      | 16.67%  |
| 产出（25分） | 23     | 92%     | 产出数量（10分） | 10     | 100%    |
|         |        |         | 产出质量（8分）  | 7      | 87.5%   |
|         |        |         | 产出时效（4分）  | 0      | 0%      |
|         |        |         | 产出成本（3分）  | 3      | 100%    |
| 效益（35分） | 35     | 100%    | 项目效益（30分） | 30     | 100%    |
|         |        |         | 满意度（5分）   | 5      | 100%    |
| 合计      |        |         |           | 83.43  | 83.43%  |

### 四、绩效评价指标分析

#### （一）项目决策情况

该项指标分值为15分，评价得分11.1分，得分率74%。具体包括项目立项、绩效目标、资金投入3个二级指标。

## 1. 项目立项指标分析

该项分值 7 分，评价得分 3.9 分，得分率 55.71%，具体包括立项依据充分性、立项程序规范性 2 个三级指标。

**立项依据充分性方面**，《山东省新型冠状病毒肺炎疫情处置工作领导小组（指挥部）》（第 398 号）要求“5 月底前，所有县级疾控中心全面建成生物安全二级实验室，形成全省疾控系统新冠病毒检测实验室网络和质控体系”，项目立项符合上级相关政策。该项目立项与山亭区疾控中心职责相关，符合公共财政支持范围。但与卫生部门同一时间在山亭区人民医院建设的新型冠状病毒核酸血清学检测中心存在重复，两个项目均可用于新型冠状病毒核酸血清学检测，山亭区疾控中心未提供相关依据体现项目建设全局意识和充分考虑未来山亭区群众对该设施的需求。

**立项程序规范性方面**，山亭区政府常务会议通过项目建设，同时对山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目提出明确的规范要求，“一是资源要充分利用，二是功能要充分优化，三是前期要充分准备”。但山亭区疾控中心并没有履行区政府常务会议前期准备手续的要求，可行性研究、专家论证、风险评估、事前绩效评估、集体决策、申请、审批等手续均未提供。

## 2. 绩效目标指标分析

该项分值 5 分，评价得分 4.2 分，得分率 84%，具体包括绩效指标合理性、绩效目标明确性 2 个三级指标。

**绩效指标合理性方面**，山亭区疾控中心设置的部分项目绩效指标不合理，例如：检测能力日均 $\geq 100$ 人次，实际每套新设备检测能力日均 $\geq 800$ 人次；项目总资金额实际为294.5万元，与绩效目标申报表填列成本指标232万元不一致，且与山亭区卫生健康局在区政府常务会议上的汇报成本构成不一致。

**绩效目标明确性方面**，山亭区疾控中心设置的项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但个别绩效指标不可衡量，例如：“数量指标-实验室污水处理设施吨位数 $\geq 50$ 吨”未明确日处理吨数还是其他。

### 3. 资金投入指标分析

该项分值3分，评价得分3分，得分率100%，具体包括预算编制科学性1个三级指标。

山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目预算编制经过财政聘请第三方评审、科学论证、有明确标准。申请财政评审预算确定的项目投资额或资金量与工作任务匹配，且预算内容与项目内容匹配。

## （二）项目过程情况

该项指标分值为25分，评价得分17.33分，得分率69.32%。具体包括资金管理、组织实施2个二级指标。

### 1. 资金管理指标分析

该项分值19分，评价得分16.33分，得分率85.94%，具体包括资金到位率、预算执行率、资金使用合规性3个三级指标。

**资金到位率方面**，山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目申请区级预算 232 万元，资金实际到位 232 万元，项目资金到位率 100%。

**预算执行率方面**，山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目实际到位资金 232 万元，实际项目相关支出 193.2 万元，预算执行率 83.28%；山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目合同金额 198.53 万元，扣除质保金影响，合同进度执行率超 100%。

**资金使用合规性方面**，项目各分项资金拨付均缺少申请审批手续，例如：应急物资库及业务用房建设工程审定额 82.335506 万元，按合同进度第一年应付审定价的 70%即 57.63 万元，实际支付 72.43 万元，无完整的资金拨付申请审批手续。

## 2. 组织实施指标分析

该项分值 6 分，评价得分 1 分，得分率 16.67%，具体包括管理制度健全性、制度执行有效性 2 个三级指标。

**管理制度健全性方面**，山亭区疾控中心出台了健全了财务管理制度，例如，《山亭区疾病预防控制中心建设项目管理办法》《山亭区疾病预防控制中心经费支出管理办法》《资产管理制度》等制度。但部分财务制度内容不严谨，例如，《资产管理制度》中“第四条 单位的各部门要选派责任心强，具有一定业务能力的人员担任部门的固定资产管理员工作。单位固定资产管理统一接受贵港市财政局资产管理部门

的指导”，含有“贵港市财政局”非山亭区管理机构字样等。此外缺少项目支出绩效管理办法、绩效目标填报管理办法、项目建设管理制度、实施方案等。

**制度执行有效性方面**，项目结束后山亭区疾控中心组织内部工作人员进行项目验收并出具验收报告，不符合《建设工程质量管理条例》中华人民共和国国务院令第 279 号“建设单位收到建设工程竣工报告后，应当组织设计、施工、工程监理等有关单位进行竣工验收”以及《中华人民共和国建筑法》主席令第 46 号“第六十一条 交付竣工验收的建筑工程，必须符合规定的建筑工程质量标准，有完整的工程技术经济资料 and 经签署的工程保修书，并具备国家规定的其他竣工条件”的要求，其验收人员也不具备相关职业技能。相关法律法规执行不到位。另外，实验室扩建项目中标价格为 88.70 万元，工程完工造价审计额为 99.95 万元；应急物资库和业务用房建设中标价格为 69.03 万元，工程完工造价审计额为 82.34 万元，上述项目分项实施过程中存在调整，但未见调整手续。

### （三）项目产出情况

该项指标分值为 25 分，评价得分 23 分，得分率 92%。具体包括产出数量、产出时效、产出质量、产出成本 4 个二级指标。

#### 1. 产出数量指标分析

该项分值 10 分，评价得分 10 分，得分率 100%，具体包括实际完成率 1 个三级指标。

根据现场调研结果，山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目业务用房建设面积、生物二级实验室面积、污水处理设施数和设备采购数按计划数完成。

## 2. 产出质量指标分析

该项分值 8 分，评价得分 7 分，得分率 87.5%，具体包括质量达标率 1 个三级指标。

山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目未经专业竣工验收，就现场调研看各项目设备均有使用记录，根据枣庄市疾控中心 2020 年 12 月对山亭区疾控中心实验室提交的新冠病毒核酸检测质控考核结果为“优秀”，可以间接佐证山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目运行质量达标。但存在绩效指标“实验室污水处理设施吨位数 $\geq 50$ 吨”实际未达到预期指标值的情况（实际污水处理 $\geq 100\text{L/D}$ ，年处理 $\geq 36.5$ 吨）。

## 3. 产出时效指标分析

该项分值 4 分，评价得分 0 分，得分率 0%，具体包括完成及时性 1 个三级指标。

因缺少项目开工资料和竣工资料，根据合同约定、工程结算审核报告、实验室投入使用的影像资料（带时间），项目实际开工时间在 2020 年 7 月晚于计划时间 2020 年 5 月，投入使用时间 2020 年 8 月晚于计划完成时间 2020 年 6 月。

## 4. 产出成本指标分析

该项分值 3 分，评价得分 3 分，得分率 100%，具体包括成本节约率 1 个三级指标。

项目工程造价审计金额 223.09 万元未超预算数 294.5 万元，项目预算控制有效性。

#### （四）项目效益情况

该项指标分值为 35 分，评价得分 35 分，得分率 100%。具体包括实施效益、满意度 2 个二级指标。

##### 1. 实施效益指标分析

该项分值 30 分，评价得分 30 分，得分率 100%，具体包括社会效益、**可持续影响** 2 个三级指标。

**社会效益方面**，（1）山亭区疾控中心生物安全二级实验室建设项目检测能力绩效指标设定值为日均 $\geq 100$ 人次，实际每套新设备检测能力日均 $\geq 800$ 人次。实际检测能力达到预期。（2）山亭区疾控中心新冠病毒核酸检测设备从无到有，且在枣庄市疾控中心 2020 年 12 月对全市疾控中心实验室提交的新冠病毒核酸检测质控考核中，山亭区疾控中心考核结果为“优秀”，山亭区疾控中心防控病毒能力提升显著。

**可持续影响方面**，（1）山亭区疾控中心相关工作人员参加了山东省疾控中心组织的新冠病毒核算检测专项培训，经理论考试和实验操作考核，各相关参训人员均取得了省疾控发放的培训合格证，该项工作为生物安全二级实验室建设项目后续运行提供了强有力的人员保障。（2）山亭区疾控

中心针对生物安全二级实验室建设项目建立了完善的后期运行制度《山亭区疾控中心检验科 PCR 实验室管理程序和标准操作程序（SOP）》，将推进实验室各项工作和设备使用有效运转，为山亭区人民生命健康持续提供保障。

## 2. 满意度指标分析

该项分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%，具体包括受益群体满意度 1 个三级指标。

此次满意度问卷主要采用线上发放的方式，共收回有效问卷 7 份。经统计，项目受益群体满意度为 100%。

## 五、主要绩效

一是传染病防治工作在常规传染病防控、地方病监测工作、新冠肺炎防控的工作中显著的降低及控制。二是艾滋病防治工作在艾滋病实验室建设与抗体检测能力稳步提升、高危人群干预与检测及感染者与病人管理与治疗方面持续关注并监测。三是慢性病防治工作方面，印发《山亭区 2020 年慢性非传染性疾病防制工作意见》与区健康卫生服务中心共同开展“健康细胞”创建工作，死因监测、慢病监测工作。印发《山亭区 2019 年度死因监测漏报调查、慢病监测漏报调查和结局随访调查方案》，及时审核死因监测、慢病监测系统数据信息，未评价阶段性和中长期干预效果提供科学依据，进而提升山亭区慢性病防治水平。

## 六、存在问题及建议

### （一）项目决策方面

## 1. 立项不规范

(1) 生物安全二级实验室建设项目与卫生部门同一时间在山亭区人民医院建设的新型冠状病毒核酸血清学检测中心存在重复，两个项目均可用于新型冠状病毒核酸血清学检测，山亭区疾控中心未提供相关依据体现项目建设全局意识和充分考虑未来山亭区群众对该设施的需求。

(2) 生物安全二级实验室建设项目未见申报、批复、可行性研究报告等资料。

建议今后主管部门严格按照项目实施相关法律法规和政策规定执行项目立项程序，树立全局意识，存在与其他同部门同类项目时需要统筹设立，就重大项目委托专业机构对项目的可行性进行科学合理的分析预测，并提交发改等相关部门研究批复。

## 2. 绩效目标设定不合理

(1) 山亭区疾控中心设置的部分项目绩效指标不合理，例如：检测能力日均 $\geq 100$ 人次，实际每套新设备检测能力日均 $\geq 800$ 人次；项目总资金额实际为294.5万元，与绩效目标申报表填列成本指标232万元不一致，且与山亭区卫生健康局在区政府常务会议上的汇报成本构成不一致。

(2) 山亭区疾控中心设置的项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但个别绩效指标不可衡量，例如：“数量指标-实验室污水处理设施吨位数 $\geq 50$ 吨”，未明确日处理吨数还是其他。

建议加强学习相关绩效政策文件，提高绩效目标编制水

平，科学设定项目的绩效指标，提高目标对于项目的引领作用。绩效目标的设置要明确，清晰，具有可衡量性。

## **（二）项目过程方面**

### **1. 资金拨付缺少审批**

资金拨付均缺少申请审批手续，例如：应急物资库及业务用房建设工程审定额 82.335506 万元，按合同进度第一年应付审定价的 70%即 57.63 万元，实际支付 72.43 万元，无完整的资金拨付申请审批手续。

建议主管部门严格按照相关财务制度执行资金拨付申请审批手续。

### **2. 各项管理制度不健全，已建立的管理制度不严谨；部分制度执行不规范**

（1）部分财务制度内容不严谨，例如，《资产管理制度》中“第四条 单位的各部门要选派责任心强，具有一定业务能力的人员担任部门的固定资产管理员工作。单位固定资产管理统一接受贵港市财政局资产管理部的指导”，含有“贵港市财政局”非山亭区管理机构字样等。此外缺少项目支出绩效管理办、绩效目标填报管理办、项目建设管理制度、实施方案等。

（2）项目调整不规范，实验室扩建项目中标价格为 88.70 万元，工程完工造价审计额为 99.95 万元；应急物资库和业务用房建设中标价格为 69.03 万元，工程完工造价审计额为 82.34 万元，上述项目分项实施过程中存在调整，但未见调整手续。

建议建立健全相关必要的管理制度，严格执行项目建设相关法律法规，规范项目监管，强化绩效意识，同时主管部门需定期对项目开展督导检查，建立台账，将项目管理情况与奖惩和资源配置相结合，加强责任部门问责，从严审核把关、从严加强监督、从严追究责任。

### **(三) 项目产出方面**

#### **1. 部分质量指标未达预期**

山亭区疾控中心申报的绩效指标“实验室污水处理设施吨位数 $\geq 50$ 吨”，实际污水处理 $\geq 100\text{L/D}$ ，年处理 $\geq 36.5$ 吨，未达到预期指标值。

建议主管部门推行责任追究制度，从源头上避免质量瑕疵事项的发生；加强对设备采购强制性审查和技术性审查，重视验收质量；进一步明确过失方，由于设备供应商的过失引起质量瑕疵，设备供应商应当承担相应的责任和费用。

#### **2. 项目完成及时率差，项目实施进度待加快**

因缺少项目开工资料和竣工资料，根据合同约定、工程结算审核报告、实验室投入使用的影像资料（带时间），项目实际开工时间在2020年7月晚于计划时间2020年5月，投入使用时间2020年8月晚于计划完成时间2020年6月。

建议主管部门（单位）提前谋划、安排部署来年任务，协调各方力量，加快落实工程前期各项工作。实施绩效运行监控制度，对绩效目标实现程度（工程进度）和资金支付进度实行“双监控”，及时发现偏差并及时纠偏，对存在施工进度滞后等问题的项目，及时督导项目进度情况，确保绩效

目标如期保质保量实现。

## 七、附件

1. 2020 年山亭区生物安全二级实验室建设项目绩效评价打分表

2. 2020 年山亭区生物安全二级实验室建设项目问题清单

3. 2020 年山亭区生物安全二级实验室建设项目调查问卷

# 枣庄市山亭区2020年度老旧小区改造项目 绩效评价报告

委托单位：枣庄市山亭区财政局

主管部门：枣庄市山亭区住房和城乡建设局

评价机构：中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司

2021年8月

# 报告编制说明

---

本报告是中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司编制的《枣庄市山亭区 2020 年老旧小区改造项目绩效评价报告》。报告中的数据、案例等来自枣庄市山亭区住房和城乡建设局等提供的项目资料和其他来源可靠的信息渠道。本报告遵循枣庄市山亭区财政局有关预算绩效管理的规范要求编制，以纸质印刷版和电子版向枣庄市山亭区财政局报送。未经枣庄市山亭区财政局书面允许，不得随意翻印、发布。

报告编号：中景咨字（2021）0205

主评人：刘彬 高级项目经理

参评组：张扬 项目经理

肖涵 项目助理

质量控制：一级审核：刘焕平

二级审核：刘丽薇

三级审核：李舒月

中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司

# 目录

|                      |    |
|----------------------|----|
| 摘要.....              | 1  |
| 正文部分.....            | 1  |
| 一、项目基本情况.....        | 1  |
| （一）项目立项情况.....       | 1  |
| （二）项目计划实施内容.....     | 1  |
| （三）项目预算执行情况.....     | 2  |
| （四）项目组织管理情况.....     | 2  |
| 二、项目绩效目标.....        | 3  |
| （一）总体目标.....         | 3  |
| （二）年度目标.....         | 3  |
| 三、绩效评价基本情况.....      | 3  |
| （一）绩效评价目的.....       | 3  |
| （二）绩效评价对象和范围.....    | 4  |
| （三）绩效评价依据.....       | 4  |
| （四）绩效评价原则与方式方法.....  | 5  |
| （五）绩效评价指标体系.....     | 6  |
| （六）绩效评价人员组成.....     | 7  |
| （七）绩效评价工作过程.....     | 8  |
| 四、综合评价结论和绩效指标分析..... | 9  |
| （一）综合评价结论.....       | 9  |
| （二）绩效评价指标分析.....     | 10 |
| 五、项目取得的主要绩效.....     | 17 |
| 六、存在问题.....          | 18 |
| 七、有关建议.....          | 19 |
| 八、其他需要说明的问题.....     | 20 |

# 摘要

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项背景

山亭区紫薇社区建成于上世纪90年代，建筑主体老化，设施设备落后，物业管理混乱，功能配套不全，缺乏长效管理机制，存在诸多安全隐患，改造需求迫切。根据国务院办公厅《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）和山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会《关于上报2020年全省老旧小区整治改造项目计划的通知》（鲁建房字〔2019〕17号）等相关要求，山亭区住房和城乡建设局（下称“区住建局”）决定对山亭区紫薇社区实施升级改造。

### （二）项目计划实施内容

本项目改造老旧小区为山亭区紫薇社区，改造户数407户，建筑面积约4.9万平方米。具体内容包括改造热力管网3872米，外培保温22500平方米，屋面防水处理8244平方米，加装单元门57套，热交换站、老年人日间照料中心500平方米，非机动车棚90平方米，配套非机动车充电设施10套，改造社区广场1处，更换铝合金窗户57扇，更换不锈钢楼梯扶手3078米，加装路沿石、围栏125米，修缮院墙125米，建设小区南北大门各一座，安装监控2套，改造党群服务中心1处。

### （三）项目预算执行情况

2020年山亭区紫薇社区老旧小区改造项目，总投入资金623.92万元，其中中央补助资金165.66万元，省补助资金46.8万元，区

财政投入191.46万元（2021年批复160万元，剩余31.46万元计划列入2022年度部门年初预算），社会资金居民出资220万元。财政资金共到位372.46万元。截至2020年12月31日，财政资金未支出，预算执行率为0；社会资金全部支出完毕。截至评价日，财政资金支出253.91万元，执行率68.17%。项目共支出473.91万元。

## 二、项目绩效目标

### （一）总体目标

改造提升城镇老旧小区，改善居民居住条件，构建共享共治社区治理体系，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

### （二）年度目标

完成紫薇社区407户，建筑面积约4.9万平方米改造。铺设热力管网、热交换站一处，外墙粉刷，加装单元门，改造老年日间照料中心一处，党群服务中心改造，加装非机动车棚及充电桩，改造社区东，西广场，更换铝合金窗户，加装路沿石、围栏、围墙，消防配套设施等。

## 三、绩效评价基本情况

### （一）绩效评价目的

为进一步加强预算绩效管理，强化支出责任，做好重点项目支出绩效评价工作，区财政局委托中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司（以下简称评价机构）对山亭区2020年度老旧小区改造项目进行绩效评价。本次评价的主要目的是从项目决策、过程、产出和效果四个方面对项目实施的经济性、效率性和有效性进行全面分析，

重点关注项目资金使用是否规范，项目是否按照计划实施、改造内容是否满足群众需求，是否充分征求群众意见。针对项目实施过程中出现的问题提出合理意见和改进措施，进一步提高项目管理水平和资金使用效益。

## （二）绩效评价对象和范围

评价对象为区2020年度老旧小区改造项目。评价基准日为2020年12月31日。评价范围包括资金使用合规性、管理过程规范性、计划执行有效性以及项目实现效益等情况。

## （三）绩效评价原则与方式方法

本次共运用科学公正、绩效相关、政策相符、经济合理以及依据充分等9项原则对项目进行评价；评价方法主要包括文献研究法、访谈法、现场调研法、问卷调查法等。

## （四）绩效评价指标体系

本次绩效评价内容主要包括决策、过程、产出和效果等四个方面。指标体系由一级至四级指标及分值、评价标准等项组成，其中一级指标4个，二级指标10个，三级指标18个，四级指标22个。

## （五）评价过程

区2020年度老旧小区改造项目支出绩效评价工作共分前期准备、评价实施、评价总结3个阶段，计划于2021年8月底完成。各阶段具体工作安排如下：

1. 前期准备阶段（2021年8月1日-2021年8月14日）
2. 评价实施阶段（2021年8月15日-2021年8月19日）

3. 评价总结阶段（2021年8月20日-2021年8月31日）

#### 四、综合评价结论和绩效指标分析

##### （一）综合评价结论

山亭区2020年度老旧小区改造项目支出绩效评价综合得分为83分，综合评价等级为“良”。评价认为，本项目立项依据充分，资金投入合理，绩效目标实现程度高，实施效益效果显著，但同时存在制度落实不严谨、部分设施设备使用率低，可持续机制缺失等问题。

##### （二）项目主要效益

###### 1. 建立老旧小区改造工作统筹协调机制

成立老旧小区改造提升工程领导小组，全面负责山亭区老旧小区改造提升工作的组织协调、落实推进和监督管理。定期召开调度会及领导小组会议，调度工程进展，协调解决问题，研究部署后期工作，区相关部门按照职责分工，积极配合，有序推进老旧小区的改造和后期长效管理。

###### 2. 建立多渠道筹集资金制度

按照“谁受益、谁出资”的原则，采取“政府投资、居民出资、企业参与”等多渠道资金筹措机制，推动城镇老旧小区改造。一是争取中央、省奖补资金用于基础设施建设。二是引入居民资本参与。通过社区业主代表、居民代表联席会议制度，充分发挥社区居委会的引领作用，做好民意调查，调动居民积极性共同参与，发挥居民主体作用。在热力的改造中，采取“业主承担、政府补贴”的方式筹

措资金进行改造。在政府补贴的前提下，居民出资220万元，完成热力改造。三是区财政配套，企业参与。紫薇社区老旧小区改造项目总投资623余万元，其中居民出资220万元进行热力改造，已经到位的中央和省级补助资金共计212.46万元，其余资金由区财政投入，采取国有企业代建的模式进行，为老旧小区改造提供了强有力的资金保证。

## 五、存在问题

### （一）立项资料不齐全，实施方案不精细

一是项目前期申报手续不完整，项目立项中街道普查申报、区级审查过程仅有现场照片，无相关文件往来记录；二是项目实施方案编制不精细，未对社会资本投入220万元的计划实施内容详细描述，仅列“热力改造按照市场化操作方式，由山亭区翼云热力有限公司进行实施改造。”

### （二）资金支出随意性较大，制度执行不严谨

一是存在未执行政府采购制度情形。如施工设计合同金额22.17万元采用协议供货方式，直接签署设计合同，未执行政府采购程序，未询价、无集体决策过程文件。二是合同签订不规范，审查不细致。现场评价发现，合同文本存在瑕疵，条款有风险。如：  
1. 《建设工程造价咨询合同》未约定资金支付节点。  
2. 《山亭区政府投资建设项目委托代建合同》未明确合同金额，仅约定“1000万元以下不超过2%；代建管理费拨付与建设资金拨付同步进行，拨付至代建单位项目基建专户；竣工验收备案手续办理完毕前，拨付

代建管理费总额度不超过代建管理费全部金额的90%”。三是未按照合同约定节点支付资金。如：1.《设计合同》约定合同签订之后，支付30%委托费，图纸交付之后，支付70%委托费。该合同于2020年4月28日签订，截至评价日，资金尚未支付，未按照合同约定履行义务。2.《监理合同》中约定，工程完工之前一次性付清100%委托金，截至评价日，尚未支付。四是档案管理不规范。未对项目相关资料进行有效收集、统一管理，缺少部分前期项目申报资料，相关招投标资料，部分过程及验收资料等。

### （三）项目利用率有待提高

现场评价发现，本项目虽已竣工验收，但部分设施设备尚未投入使用或利用率较低。如1.截至评价日，项目实施单位尚未与供电局完成沟通，未对非机动车棚、非机动车充电桩进行供电，处于闲置状态。2.老年人日间照料中心设施尚未准备齐全，无法对其日常开放，利用率较低。

## 六、有关建议

### （一）规范项目申报程序

一是细化完善项目申报手续，规范项目申报资料，做到过程资料文字留痕；二是规范项目实施方案编写，方案内容应包括所有项目资金构成，细化资金使用方向，支出内容。加大对相关人员编制培训，提高方案编写水平。

### （二）健全资金管理办法，落实重要议事制度

一是进一步细化业务科室职能，明确采购资金额度对应的业务

流程，落实各环节主体责任。牢固树立“三重一大”集体决策意识，严格落实重要议事制度，制定内部监管措施，做到议事有规则、决策有依据、执行有标准，形成环环相扣的廉政风险防控机制，确保“三重一大”决策民主公开透明。二是加强制度修订与完善，规范合同管理工作。加强合同承办人法律知识培训，提高法律素质与风险意识，严格审查合同文本，绝不允许出现重大事项漏写或错写情形。严格把关合同示范文本套用、签订审批与授权委托流程、印章使用等，确保合同签订零风险。三是严格遵守契约精神，按期如约履行应尽义务，提高合同履约率和合同管理水平，维护市场秩序和经济秩序。四是制定完善档案管理制度，规范档案管理工作。明确资料归档流程、档案管理人员，归档材料要求，收发借阅登记造册，细化落实主体责任。

### （三）履行主管部门职责，项目全流程管理

一是区住建局应建立内部监督检查制度，对项目开展情况、各项制度落实情况实行定期和不定期检查，对违规违法行为及时做出处理。二是履行主管部门职责，对项目进行全流程管理，督导项目扫尾工作，将项目做实做细做透，直至项目全部完成移交后期管护部门。确保项目充分发挥应有效益，切实服务群众。

# 正文部分

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项背景

进入21世纪，城乡居民生活水平极大提高，住房条件得到很大改善。但仍有一些城镇老旧小区，住房年久失修，供水供电管道破旧，排污设施落后，缺乏适老化设施、便民设备以及居民活动场所等公共设施。2020年为我国全面建成小康社会年，居住作为人们生活的基本条件，对老旧小区改造势在必行。山亭区紫薇社区建成于上世纪90年代，建筑主体老化，设施设备落后，物业管理混乱，功能配套不全，缺乏长效管理机制，存在诸多安全隐患。改造需求迫切。根据国务院办公厅《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）和山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会《关于上报2020年全省老旧小区整治改造项目计划的通知》（鲁建房字〔2019〕17号）等相关要求，山亭区住房和城乡建设局（下称“区住建局”）决定对山亭区紫薇社区实施升级改造。

### （二）项目计划实施内容

本项目改造老旧小区为山亭区紫薇社区，改造户数407户，建筑面积约4.9万平方米。具体内容包括改造热力管网3872米，外培保温22500平方米，屋面防水处理8244平方米，加装单元门57套，热交换站、老年人日间照料中心500平方米，非机动车棚90平方米，配套非

机动车充电设施10套,改造社区广场1处,更换铝合金窗户57扇,更换不锈钢楼梯扶手3078米,加装路沿石、围栏125米,修缮院墙125米,建设小区南北大门各一座,安装监控2套,改造党群服务中心1处。

### (三) 项目预算执行情况

2020年山亭区紫薇社区老旧小区改造项目,总投入资金623.92万元,其中中央补助资金165.66万元,省补助资金46.8万元,区财政投入191.46万元(2021年批复160万元,剩余31.46万元计划列入2022年度部门年初预算),社会资金居民出资220万元。财政资金共到位372.46万元。截至2020年12月31日,财政资金未支出,预算执行率为0;社会资金全部支出完毕。截至评价日,财政资金支出253.91万元,执行率68.17%。项目共支出473.91万元。详见表1-1。

表 1-1: 预算执行情况表

单位: 万元

| 执行情况<br>资金性质 | 预算资金   | 到位资金   | 截至2020年底<br>支出数 | 执行率    | 截至评价日支<br>出数 | 执行率    |
|--------------|--------|--------|-----------------|--------|--------------|--------|
| 财政资金         | 372.46 | 372.46 | 0               | 0      | 253.91       | 68.17% |
| 社会资金         | 220    | 220    | 220             | 100%   | 220          | 100%   |
| 合计           | 592.46 | 592.46 | 220             | 37.13% | 473.91       | 80%    |

### (四) 项目组织管理情况

区财政局负责审核区住建局资金申请,并按照财政相关要求监督项目实施和资金使用。区住建局为项目主管部门,负责项目预算

申报、资金申请及项目监管。区住房保障中心物业办为项目实施单位，负责开展山亭区老旧小区改造项目。

## 二、项目绩效目标

### （一）总体目标

改造提升城镇老旧小区，改善居民居住条件，构建共享共治社区治理体系，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

### （二）年度目标

完成紫薇社区407户，建筑面积约4.9万平方米改造。铺设热力管网、热交换站一处，外墙粉刷，加装单元门，改造老年日间照料中心一处，党群服务中心改造，加装非机动车棚及充电桩，改造社区东，西广场，更换铝合金窗户，加装路沿石、围栏、围墙，消防配套设施等。

## 三、绩效评价基本情况

### （一）绩效评价目的

为进一步加强预算绩效管理，强化支出责任，做好重点项目支出绩效评价工作，区财政局委托中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司（以下简称“评价机构”）对山亭区2020年度老旧小区改造项目进行绩效评价。本次评价的主要目的是从项目决策、过程、产出和效果四个方面对项目实施的经济性、效率性和有效性进行全面分析，重点关注资金使用是否规范，项目是否按照计划实施、改造内容是否满足群众需求，是否充分征求群众意见。针对项目实施过程中出现的问题提出合理意见和改进措施，进一步提高项目管理水平

和资金使用效益。

## （二）绩效评价对象和范围

评价对象为山亭区2020年度老旧小区改造项目。评价基准日为2020年12月31日。评价范围包括资金使用合规性、管理过程规范性、计划执行有效性以及项目实现效益等情况。

## （三）绩效评价依据

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. 财政部关于印发《项目支出绩效评价管理暂行办法》的通知（财预〔2020〕10号）；

3. 中共山亭区委、山亭区人民政府《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（山发〔2019〕5号）；

4. 山亭区财政局《山亭区财政支出绩效评价报告质量控制体系》（山财绩〔2020〕1号）；

5. 山亭区财政局《山亭区区级财政项目支出绩效目标管理暂行办法》（山财绩〔2019〕7号）；

6. 山亭区财政局《山亭区项目支出绩效评价管理办法》（山财绩〔2020〕1号）；

7. 山亭区财政局《关于开展财政支出绩效评价工作的通知》（山财绩〔2021〕5号）；

8. 项目年度绩效目标申报表、项目管理制度、考核监管制度、年度项目进展情况及相关证明资料、绩效报告；

9. 项目资金使用情况以及会计账簿、财务报表、会计凭证等;
10. 其他资料。

#### (四) 绩效评价原则与方式方法

##### 1. 评价原则

(1) 科学公正原则。运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正的反映。

(2) 绩效相关原则。针对具体支出及其产出绩效进行评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

(3) 政策相符原则。制定评价工作方案、现场评价表格及项目评价实施工作均应严格执行有关政策和管理规定。

(4) 经济合理原则。既要节约成本又要满足项目绩效评价工作的需要。

(5) 依据充分原则。绩效评价所涉及的绩效报告、法律政策文件、项目计划及资金的确定与调整，项目验收与项目成果等都应依据充分。评价机构以正式程序得到的资料和信息为评价的依据，非正式程序所提交的资料仅供参考。

(6) 独立评价原则。以第三方的身份独立开展评价活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立做出评价结论。

(7) 回避原则。评价工作人员和评价专家不得与项目承担单位有任何利害关系，确保评价结论的客观公正。

(8) 反馈原则。将评价的结果反馈给委托部门，作为有关部门以后年度安排项目预算、加强项目管理等工作的重要依据。

(9) 保密原则。评价工作人员和评价专家，对与项目评价有关的所有信息资料负有保密义务，未经允许，不得散布。

## 2. 评价方法

(1) 文献研究。通过收集、整理与项目相关的政策文件、规章制度，梳理本项目相关的制度资料，本次绩效评价主要对以下两个方面的政策制度进行分析：一是有关国家、省、市政府制定的相关法律、法规及行政规章、规范性文件；二是山亭区政府及主管部门制定的管理办法及实施方案。

(2) 访谈。与委托方、主管科室、业务主管部门进行访谈，确定本项目关键评价点。与项目实施单位开展访谈，了解项目具体工作开展情况，明确项目实施起到的积极作用。

(3) 现场调研。为保证绩效评价数据的完整性，此次评价开展实地调查。一方面对项目的档案资料进行现场核查和问询，保证原始数据的真实性；另一方面对项目实施地点进行实地调研，核实项目的完成程度和完成质量，确保评价结果的客观性。

(4) 问卷调查。因本项目有明确的服务对象，因此将采用问卷调查的办法，充分收集受益群众对项目实施效果的满意度。

### (五) 绩效评价指标体系

本次绩效评价指标体系的设计主要参照《〈山东省省级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（鲁财绩〔2020〕4号）和《山亭区项目支出绩效评价管理办法》（山财绩〔2020〕1号）以及相关法律法规、项目绩效目标及管理办法，对各级指标

进行细化和调整,同时结合专家意见和以往类似项目经验具体确定各级指标的权重和评价标准。

本次绩效评价内容主要包括决策、过程、产出和效果等四个方面。指标体系由一级至四级指标及分值、评价标准等项组成,其中一级指标 4 个,二级指标 10 个,三级指标 18 个,四级指标 22 个。绩效评价指标体系详见附件 1。

本次绩效评价级次分为 4 个等级:

综合得分在 90 (含 90 分) 以上为“优”;

综合得分在 80~90 分(含 80 分)为“良”;

综合得分在 60~80 分(含 60 分)为“中”;

综合得分在 60 分以下为“差”。

#### (六) 绩效评价人员组成

本次绩效评价由 5 名工作人员组成,工作人员具有丰富的项目管理经验并参与过类似绩效评价工作。具体分工情况详见表 3-1。

表 3-1: 工作人员及分工情况表

| 序号 | 姓名  | 专业/职称     | 工作单位             | 分工                            |
|----|-----|-----------|------------------|-------------------------------|
| 1  | 李舒月 | 工商管理/PMP® | 中景瑞晟(北京)管理咨询有限公司 | 负责整个评价工作的监督与控制,把控阶段性成果及最终成果质量 |
| 2  | 孙天波 | 高级会计师     | 中景瑞晟(北京)管理咨询有限公司 | 负责对报告撰写等最终成果质量进行审核            |
| 3  | 刘彬  | 财务管理      | 中景瑞晟(北京)管理咨询有限公司 | 负责评价工作前期准备、实施阶段及报告撰写各个阶段统筹安排  |
| 4  | 张扬  | 民工建       | 中景瑞晟(北京)管理咨询有限公司 | 完成现场评价工作                      |

|   |    |    |                  |                 |
|---|----|----|------------------|-----------------|
| 5 | 肖涵 | 法学 | 中景瑞晟（北京）管理咨询有限公司 | 完成现场评价工作，撰写报告初稿 |
|---|----|----|------------------|-----------------|

### （七）绩效评价工作过程

山亭区2020年度老旧小区改造项目支出绩效评价工作共分前期准备、评价实施、评价总结3个阶段，计划于2021年8月底完成。

各阶段具体工作安排如下：

#### 1. 前期准备阶段（2021年8月1日-2021年8月14日）

（1）制定工作方案。为保证绩效评价工作质量，评价机构在收集整理相关资料的基础上，制定工作方案，对评价对象、评价内容、评价依据、评价指标、评价方式方法、评价程序和时间安排、评价人员安排等做出具体规定。提交委托方确认后，作为本次绩效评价工作开展的规范性文件。

（2）组建评价组。评价机构按照本项目实际工作需要，选派经验丰富人员组建评价工作组，开展内部培训和资料收集工作。

#### 2. 评价实施阶段（2021年8月15日-2021年8月19日）

现场勘查。评价小组赴单位进行现场勘查，重点了解预算项目的绩效目标实现情况，同时了解该单位关于本项目的预算管理、项目管理情况。对现场掌握的有关信息资料进行分类、整理和初步分析，出具现场勘查意见。

（1）根据2020年度重点项目支出绩效评价需准备资料清单，核实该项目绩效评价资料提交情况；

（2）勘查单位项目绩效目标完成情况、管理情况、绩效情况等；

(3) 现场查阅单位财务明细账、查看支出凭证，落实与重点项目支出绩效评价指标有关的资金使用情况；

(4) 与工作人员交流，了解项目整体情况、取得的成绩和需要进一步完善的措施。

### 3. 评价总结阶段（2021年8月20日-2021年8月31日）

评价机构根据收集的资料和现场勘查情况等，撰写《山亭区2020年度老旧小区改造项目支出绩效评价报告》，经内部三级审核后，提交委托方和评价单位。征求委托方和评价单位意见后提交正式报告。

## 四、综合评价结论和绩效指标分析

### （一）综合评价结论

山亭区2020年度老旧小区改造项目支出绩效评价综合得分为83分，评价等级为“良”。评价认为，本项目立项依据充分，资金投入合理，绩效目标实现程度高，实施效益效果显著，但同时存在制度落实不到位、部分设施设备使用率低，可持续机制缺失等问题。一级指标得分情况详见表4-1。

表4-1：山亭区2020年度老旧小区改造项目绩效评价得分表

| 评价内容        | 分值         | 得分        | 得分率        |
|-------------|------------|-----------|------------|
| 决策          | 15         | 13        | 86.67%     |
| 过程          | 25         | 17        | 68%        |
| 产出          | 30         | 30        | 100%       |
| 效果          | 30         | 23        | 76.67%     |
| <b>综合得分</b> | <b>100</b> | <b>83</b> | <b>83%</b> |
| <b>绩效级别</b> | <b>良</b>   |           |            |

## （二）绩效评价指标分析

本项目绩效评价指标体系包括一级指标 4 个，二级指标 10 个，三级指标 18 个，四级指标 22 个。以下将按照三级指标进行分析。

### 1. 项目决策

该指标分值 15 分，评价得分 13 分，得分率 86.67%。具体包括项目立项、绩效目标和资金投入 3 个二级指标，详见表 4-2。

表 4-2：项目决策指标得分情况表

| 一级指标 | 分值 | 得分 | 得分率    | 二级指标 | 分值 | 得分 | 得分率  | 三级指标    | 分值 | 得分 | 得分率  |
|------|----|----|--------|------|----|----|------|---------|----|----|------|
| 决策   | 15 | 13 | 86.67% | 项目立项 | 5  | 3  | 60%  | 立项依据充分性 | 3  | 3  | 100% |
|      |    |    |        |      |    |    |      | 立项程序规范性 | 2  | 0  | 0    |
|      |    |    |        | 绩效目标 | 5  | 5  | 100% | 绩效目标合理性 | 3  | 3  | 100% |
|      |    |    |        |      |    |    |      | 绩效目标明确性 | 2  | 2  | 100% |
|      |    |    |        | 资金投入 | 5  | 5  | 100% | 预算编制科学性 | 3  | 3  | 100% |
|      |    |    |        |      |    |    |      | 资金分配合理性 | 2  | 2  | 100% |

### （1）项目立项指标分析

该指标分值 5 分，评价得分 3 分，得分率 60%，包括立项依据充分性和立项程序规范性 2 个三级指标。

①立项依据充分性方面。指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率 100%。一是项目立项符合法律法规、国民经济发展规划和行业发展规划。该项目立项符合国务院办公厅印发《国务院办公厅关于全面

推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》、山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会《关于上报2020年全省老旧小区整治改造项目计划的通知》（鲁建房字〔2019〕17号）等相关规定；二是项目立项与部门职责范围相符，属于部门履职所需。本项目实施内容与区住建局核心职责“落实住房保障相关政策、规划；会同有关部门做好中央、省、聊城市和市城镇保障性安居工程资金安排并监督实施；配合有关部门推进全市住房制度改革工作。”密切相关；三是项目属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则。本项目属于《预算法》中一般公共支出中的社会保障支出，属于公共财政支出范围。符合《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）中“体现基本公共服务受益范围”“实现权、责、利相统一”等原则；四是不存在相关部门同类项目或部门内部重复项目。

②立项程序规范性方面。指标分值2分，评价得分0分。现场评价发现，立项程序不够规范。一是项目实施方案较为粗放，社会资本投入220万元未进行实施内容详细描述，仅列“热力改造按照市场化操作方式，由山亭区翼云热力有限公司进行实施改造。”扣1分；二是项目前期申报手续不完整，街道普查申报、区级审查仅有现场照片无相关文件往来记录。扣1分。

## （2）绩效目标指标分析

该指标分值5分，评价得分5分，得分率100%，包括绩效目标合理性和绩效目标明确性2个三级指标。

①绩效目标合理性方面。指标分值3分，评价得分3分，得分率100%。一是绩效目标与实际工作内容相匹配。绩效目标表中申报“计划改造户数407户，建筑面积4.9万平方米”与实际建设内容一致。二是绩效目标与预算确定的项目投资额相匹配。

②绩效目标明确性方面。指标分值2分，评价得分2分，得分率100%。年度绩效指标设置明确具体，清晰细化，可衡量。

### （3）资金投入指标分析

该指标分值5分，评价得分5分，得分率100%。包括预算编制科学性、资金分配合理性2个三级指标。

①预算编制科学性方面。预算编制通过财政评审中心评审，预算内容与项目内容匹配，依据充分。

②资金分配合理性方面。通过现场查看相关资料，该项目预算资金依据《山东省财政厅关于下达2020年中央财政城镇保障性安居工程补助资金预算指标的通知》和省住建厅“改造面积占比40%，改造户数占比40%，改造楼栋数占比10%，改造小区个数占比10%”的分配原则，以及枣庄市住建局建议进行分配，依据充分，分配额度合理，与项目实施单位实际需求相适应。

## 2. 项目过程

该指标分值25分，评价得分17.00分，得分率68%，包括资金管理和组织实施2个二级指标，详见表4-3。

表 4-3：项目过程指标得分情况表

| 一级指标 | 分值 | 得分 | 得分率 | 二级指标 | 分值 | 得分 | 得分率    | 三级指标    | 分值 | 得分 | 得分率    |
|------|----|----|-----|------|----|----|--------|---------|----|----|--------|
| 过程   | 25 | 17 | 68% | 资金管理 | 11 | 8  | 72.73% | 资金到位率   | 3  | 3  | 100%   |
|      |    |    |     |      |    |    |        | 预算执行率   | 2  | 0  | 0      |
|      |    |    |     |      |    |    |        | 资金使用合规性 | 6  | 5  | 83.33% |
|      |    |    |     | 组织实施 | 14 | 9  | 64.29% | 管理制度健全性 | 4  | 4  | 100%   |
|      |    |    |     |      |    |    |        | 制度执行有效性 | 10 | 5  | 50%    |

### （1）资金管理指标分析

该指标分值11分，评价得分8分，得分率72.73%，包括资金到位率、预算执行率和资金使用合规性3个三级指标。

①资金到位率方面。指标分值3分，评价得分3分，得分率100%。2020年度中央资金下达165.66万元，实际到位165.66万元，到位率100%；省财政下达资金46.8万元，实际到位46.8万元，到位率100%；县财政批复160万元，实际到位160万元，到位率100%。

②预算执行率方面。指标分值2分，评价得分0分，得分率0。2020年度财政到位372.46万元。截至评价基准日，未支出，预算执行率为0。扣2分。

③资金使用合规性方面。指标分值6分，评价得分5分，得分率83.33%。项目资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法，且符合项目预算批复或合同规定的用途，未存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但资金拨付程序中未经

施工单位向监理单位提出申请，监理单位审核后报至项目实施单位程序。扣1分。

## （2）组织实施指标分析

该指标分值14分，评价得分9分，得分率64.29%，包括管理制度健全性和制度执行有效性2个三级指标。

①管理制度健全性方面。指标分值4分，评价得分4分，得分率100%。本项目依据《山亭区城区老旧小区改造施工管理制度》以及《关于印发〈枣庄市城镇保障性安居工程财政补助专项资金管理办法〉的通知》（枣财综〔2017〕8号）实施，制度健全，内容完整。

②制度执行有效性方面。指标分值10分，评价得分5分，得分率50%。现场评价发现以下问题：一是个别支出未执行政府采购程序，如工程设计合同金额22.17万元采用协议供货方式直接签署设计合同，未执行政府采购程序。二是合同签订不规范，审查不细致。现场评价发现，合同文本存在瑕疵，条款有风险；如：1.《建设工程造价咨询合同》未约定资金支付节点。2.《山亭区政府投资建设项目委托代建合同》未明确合同金额，仅约定“1000万元以下不超过2%；代建管理费拨付与建设资金拨付同步进行，拨付至代建单位项目基建专户；竣工验收备案手续办理完毕前，拨付代建管理费总额度不超过代建管理费全部金额的90%”。三是未按照合同约定节点支付资金。如：1.《设计合同》约定合同签订之后，支付30%委托费，图纸交付之后，支付70%委托费。该合同于2020年4月28日签订，截至评价日，资金尚未支付，未按照合同约定履行义务。2.《监

理合同》中约定，工程完工之前一次性付清100%委托金，截至评价日，尚未支付。四是资料收集不规范。该项目已经完工，但未对相关资料进行有效收集、统一管理，缺少部分前期项目申报资料，相关招投标资料，部分过程及验收资料（监理资料等）。合计扣5分。

### 3. 项目产出

该指标分值30分，评价得分30分，得分率100%，包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本4个二级指标，详见表4-4。

表 4-4：项目产出指标得分情况表

| 一级指标 | 分值 | 得分 | 得分率  | 二级指标 | 分值 | 得分 | 得分率  | 三级指标   | 分值 | 得分 | 得分率  |
|------|----|----|------|------|----|----|------|--------|----|----|------|
| 产出   | 30 | 30 | 100% | 产出数量 | 8  | 8  | 100% | 实际完成情况 | 8  | 8  | 100% |
|      |    |    |      | 产出质量 | 8  | 8  | 100% | 完成质量   | 8  | 8  | 100% |
|      |    |    |      | 产出时效 | 7  | 7  | 100% | 完成及时性  | 7  | 7  | 100% |
|      |    |    |      | 产出成本 | 7  | 7  | 100% | 成本控制   | 7  | 7  | 100% |

#### (1) 产出数量指标分析

该指标分值8分，评价得分8分，得分率100%，包括实际完成情况1个三级指标。该项目数量指标完成情况良好。2020年老旧小区计划改造406户，建筑面积4.9平方千米。实际全部完成。

#### (2) 产出质量指标分析

该指标分值8分，评价得分8分，得分率100%，包括完成质量1个三级指标。该项目完成质量总体良好，于2020年12月2号通过竣

工验收。

### (3) 产出时效指标分析

该指标分值7分，评价得分7分，得分率100%，包括完成及时性1个三级指标。该项目完成及时性良好。项目计划工期：2020年10月10日-2020年12月10日；实际于2020年12月2日竣工验收。

### (4) 产出成本指标分析

该指标分值7分，评价得分7分，得分率100%，包括成本控制1个三级指标。项目成本控制在10%以内，控制情况良好。

## 4. 项目效益

该指标分值30分，评价得分23分，得分率76.67%，包括项目效益1个二级指标，详见表4-5。

表 4-5：项目效益指标得分情况表

| 一级指标 | 分值 | 得分 | 得分率    | 二级指标 | 分值 | 得分 | 得分率    | 三级指标  | 分值 | 得分 | 得分率    |
|------|----|----|--------|------|----|----|--------|-------|----|----|--------|
| 效果   | 30 | 23 | 76.67% | 项目效益 | 30 | 23 | 76.67% | 社会效益  | 14 | 9  | 64.29% |
|      |    |    |        |      |    |    |        | 可持续影响 | 6  | 4  | 66.67% |
|      |    |    |        |      |    |    |        | 满意度   | 10 | 10 | 100%   |

### (1) 项目效益指标分析

该指标包括社会效益、可持续影响和满意度3个三级指标。

①社会效益方面。项目建设完成后，有助于健全社区居民社会保障服务体系，建立社区教育文化体育公共服务体系，建立智能化、信息化社区便民生活服务体系。但现场调研发现，存在以下问题：

1. 非机动车棚、非机动车充电桩至今未与供电局沟通完成，未进行供电，无法使用。2. 老年人日间照料中心开放使用频次较低，设备尚未完备，无法充分发挥其效益。合计扣5分。

②可持续影响方面。项目建设完毕后，资产依照惯例移交给当地居委会。但未制定相关制度。扣2分。

③满意度方面。指标分值10分，评价得分10分，得分率100%。本次调查共发放6份调查问卷，实际完成6份调查问卷，其中有效调查问卷6份。根据调查问卷统计结果，受益群体对项目实施的满意度为100%。具体统计情况详见附件3。

## 五、项目取得的主要绩效

### （一）建立老旧小区改造工作统筹协调机制

成立老旧小区改造提升工程领导小组，全面负责山亭区老旧小区改造提升工作的组织协调、落实推进和监督管理。定期召开调度会及领导小组会议，调度工程进展，协调解决问题，研究部署后期工作，区相关部门按照职责分工，积极配合，有序推进老旧小区的改造和后期长效管理。

### （二）建立多渠道筹集资金制度

按照“谁受益、谁出资”的原则，采取“政府投资、居民出资、企业参与”等多渠道资金筹措机制，推动城镇老旧小区改造。一是争取中央、省奖补资金用于基础建设。二是引入居民资本参与。通过社区业主代表、居民代表联席会议制度，充分发挥社区居委会的

引领作用，做好民意调查，调动居民积极性共同参与，发挥居民主体作用。在热力的改造中，采取“业主承担、政府补贴”的方式筹措资金进行改造。在政府补贴的前提下，居民出资220万元，完成热力改造。三是区财政配套，企业参与。紫薇社区老旧小区改造项目总投资623余万元，其中居民出资220万元进行热力改造，已经到位的中央和省级补助资金共计212.46万元，其余资金由区财政投入，采取国有企业代建的模式进行，为老旧小区改造提供了强有力的资金保证。

## 六、存在问题

### （一）立项资料不齐全，实施方案不精细

一是项目前期申报手续不完整，项目立项中街道普查申报、区级审查过程仅有现场照片，无相关文件往来记录；二是项目实施方案编制不精细，未对社会资本投入220万元的计划实施内容详细描述，仅列“热力改造按照市场化操作方式，由山亭区翼云热力有限公司进行实施改造”。

### （二）资金支出随意性较大，制度执行不严谨

一是存在未执行政府采购制度情形。如施工设计合同金额22.17万元采用协议供货方式，直接签署设计合同，未执行政府采购程序，未询价、无集体决策过程文件。二是合同签订不规范，审查不细致。现场评价发现，合同文本存在瑕疵，条款存在风险；如：1.《建设工程造价咨询合同》未约定资金支付节点。2.《山亭区政府投资建设项目委托代建合同》未明确合同金额，仅约定“1000

万元以下不超过2%；代建管理费拨付与建设资金拨付同步进行，拨付至代建单位项目基建专户；竣工验收备案手续办理完毕前，拨付代建管理费总额度不超过代建管理费全部金额的90%”。三是未按照合同约定节点支付资金。如：1.《设计合同》约定合同签订之后，支付30%委托费，图纸交付之后，支付70%委托费。该合同于2020年4月28日签订，截至评价日，资金尚未支付，未按照合同约定履行义务。2.《监理合同》中约定，工程完工之前一次性付清100%委托金，截至评价日，尚未支付。四是档案管理不规范。未对项目相关资料进行有效收集、统一管理，缺少部分前期项目申报资料，相关招投标资料，部分过程及验收资料等。

### （三）项目利用率有待提高

现场评价发现，本项目虽已竣工验收，但部分设施设备尚未投入使用或利用率较低。如1.截至评价日，项目实施单位尚未与供电局完成沟通，未对非机动车棚、非机动车充电桩进行供电，处于闲置状态。2.老年人日间照料中心设施尚未准备齐全，无法对其日常开放，利用率较低。

## 七、有关建议

### （一）规范项目申报程序

一是细化完善项目申报手续，规范项目申报资料，做到过程资料文字留痕。二是规范项目实施方案编写，方案内容应包括所有项目资金构成，细化资金使用方向，支出内容。加大对相关人员编制培训，提高方案编写水平。

## （二）健全资金管理办法，落实重要议事制度

一是进一步细化业务科室职能，明确采购资金额度对应的业务流程，落实各环节主体责任。牢固树立“三重一大”集体决策意识，严格落实重要议事制度，制定内部监管措施，做到议事有规则、决策有依据、执行有标准，形成环环相扣的廉政风险防控机制，确保“三重一大”决策民主公开透明。二是加强制度修订与完善，规范合同管理工作。加强合同承办人法律知识培训，提高法律素质与风险意识，严格审查合同文本，绝不允许出现重大事项漏写或错写情形。严格把关合同示范文本套用、签订审批与授权委托流程、印章使用等，确保合同签订零风险。三是严格遵守契约精神，按期如约履行应尽义务，提高合同履约率和合同管理水平，维护市场秩序和经济秩序。四是制定完善档案管理制度，规范档案管理工作。明确资料归档流程、档案管理人员，归档材料要求，收发借阅登记造册，细化落实主体责任。

## （三）履行主管部门职责，项目全流程管理

一是区住建局应建立内部监督检查制度，对项目开展情况、各项制度落实情况实行定期和不定期检查，对违规违法行为及时做出处理。二是履行主管部门职责，对项目进行全流程管理，督导项目扫尾工作，将项目做实做细做透，直至项目全部完成移交后期管护部门。确保项目充分发挥应有效益，切实服务群众。

## 八、其他需要说明的问题

本报告所基于的数据具有一定局限性，主要体现在以下两个

方面:

一是本次绩效评价所收集数据的真实性是基于各项目单位提供的资料具有真实性和可靠性，数据统计和分析工作是在假设所有信息都是在项目实施过程中实际发生的基础上进行的。

二是本报告在对评价结果分析时所陈述的没有提供资料是指项目单位在评价期间未能及时向评价组提供所需资料，不代表项目单位在项目实施过程中没有收集或整理相关信息。

附件:

1. 山亭区2020年度老旧小区改造项目绩效评价指标体系
2. 山亭区2020年度老旧小区改造项目绩效评价得分表
3. 山亭区2020年度老旧小区改造项目绩效评价满意度调查问卷及答案分析
4. 山亭区2020年度老旧小区改造项目问题清单