

# 财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）

项目单位：上海市路政局

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：上海闻政管理咨询有限公司

二〇一八年六月

# 目录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 摘要 .....                 | I  |
| 一、项目基本情况 .....           | 5  |
| (一) 概况.....              | 5  |
| (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.....    | 15 |
| (三) 绩效评价原则、评价方法等.....    | 16 |
| (四) 数据采集方法及过程.....       | 16 |
| (五) 绩效评价实施过程.....        | 17 |
| (六) 绩效评价的局限性.....        | 18 |
| 三、评价结论和绩效分析 .....        | 19 |
| (一) 评价结论.....            | 19 |
| (二) 具体绩效分析.....          | 20 |
| 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.....           | 32 |
| (三) 建议和改进措施.....         | 33 |

## 摘要

### ● 概述

为进一步强化预算绩效管理、夯实绩效管理基础，上海市交通委员会委托上海闻政管理咨询有限公司对 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目进行绩效评价。

为切实推进《上海市水污染防治行动计划实施方案》，上海市人民政府牵头，环境和水务部门负责对全市中小河道和断头河<sup>1</sup>的黑臭河道进行治理，以改善水体质量，保护水体生态环境。经上海市水务部门调查统计，截至 2017 年全市共有 3200 多条断头河，计划分 4 年整治完成，其中 2017 年计划整治 1100 多条断头河。经市、区环保、水务部门反复排摸确定，1100 多条断头河整治涉及对 7 条市管道路，28 条区管道路进行拆路建桥，其中市管道路由管理单位上海市路政局负责实施。考虑到部分节点现阶段实施难度较大，上海市路政局采取“成熟一个实施一个”的原则，最终确定 2017 年对嘉定区内 4 条市管道路进行拆路建桥，形成断头河治理配套道路大修一期工程。

本项目属于一次性项目，考虑到燃油税返还资金总额为固定金额，且大中修类项目一般跨年度安排预算，上海市路政局于 2016 年 11 月申报本项目预算 7000 万元并于 2017 年 1 月获得财政批复，预算资金全部来源于上海市级财政。2017 年 1 月，本项目获得上海市交通委员会工可批复，批复的概算总额为 25670 万元，2017 年 2 月，本项目完成招投标工作，中标合同金额合计为 23067.82 万元。综合考虑合同支付进度计划及当年度财政批复的燃油税返还收入资金总额，上海市路政局于 2017 年 2 月、6 月分两次调整预算，最终将预算金额调整至 16565 万元，截止 2017 年底，本项目实际支出 16543.77 万元，预算执行率为 99.87%，结余资金于 2017 年底全部收归财政。对于合同金额中未支付的 6524.05 万元则在 2018 年及以后年度申请预算进

---

<sup>1</sup>断头河：相邻流域的河流在分水岭地区相遇发生河流袭夺后，被夺河的上游被袭夺改道，则其下游因失去源头而称为断头河。

行支付。

## ● 评价结论和绩效分析

2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目最终评分结果为 86.10 分，评价结果为“良”<sup>1</sup>。整体而言，本项目立项依据充分，项目方案经过水利部门专业论证，立项过程符合大中修项目审批流程，项目立项规范；2017 年预算执行率较高，达 99.87%，项目立项批复后，上海市路政局及时完成了施工方、监理方招投标并签订合同，招投标流程规范，合同签署较完备，桥梁、道路、河道工程均及时完成，项目一次性验收通过，项目施工期间未发生不文明施工现象，未发生有责安全事故，项目竣工后原有交通能力明显提高，居民满意度较高，达 89.15%。但项目绩效目标中设计合理性、合同支付及时性、工程变更规范性等需进一步加强。

## ● 经验做法及问题建议

### （一）主要经验及做法

#### 1.项目前期经过充分的调研、论证，确保项目建设方案最优化。

上海市交通委员会、上海市水务局、上海市路政局、绿容局、交警部门及相关区县道路和水务管理部门多次召开专题讨论会，对黑臭河道整治涉及市管道路改造设计方案进行充分讨论研究，提供优化建议。同时对资金来源、任务分工、操作模式进行明确。

#### 2.招投标制度完备且操作规范，保障多层次采购任务高效完成。

2017 年度断头河治理配套道路大修工程（一期）项目涉及实施单位较多，对招投标工作提出较高要求。上海市路政局制定有《上海市路政局项目招投标管理制度》，在实际招标过程严格按照上海市政府采购目录及局内招投标管理制度规定进行，招投标工作规范开展，推动工程建设顺利实施。

---

<sup>1</sup>评价得分高于 90 分（含 90 分）的，绩效评级为优；得分在 75（含 75 分）—90 分的，绩效评级为良；得分在 60（含 60 分）—75 分的，绩效评级为合格；得分在 60 分以下的，绩效评级为不合格。

**3.施工过程中安全、质量管理到位，工程整体完成质量较高。**上海市路政局、施工单位及监理单位均高度重视安全、质量的监督管理，通过每周召开例会、测量、旁站、平行试验、分析、总结、施工现场安全质量检查、建立党建联建平台等方式，加强监管，确保有效沟通协调，3个标段均获得“2017年度上海市文明工地”称号。

## **（二）存在的问题**

**1.绩效目标编制有待完善，部分绩效指标设置不合理。**部分指标存在目标值不明确、不完备等问题。

**2.施工过程中部分细节管理欠佳，工程变更流程需进一步规范。**存在合同款项支付延迟、部分合同约定不明确等细节问题，且存在施工过程中因排水不畅，导致沿街商铺雨水倒灌、商品锈蚀，引发一起居民投诉的情况；部分工程变更未按照相关规定填写变更资料，未按规定流程进行审核。

## **（三）建议和改进措施**

**1.进一步完善项目绩效目标申报表，合理编制绩效指标。**建议上海市路政局根据项目实施内容、项目目标，进一步完善绩效目标申报表，全面、合理考察项目各个环节。明确投入管理类指标、产出指标、效果指标及影响力指标考核方向，依据 SMART<sup>1</sup>原则对应设置绩效目标。

**2.对施工全过程进行精细化管理，加强项目管理执行力度。**建议上海市路政局及各项目实施单位专业化的岗位职责体系，对项目实施各流程进行责任到人，并建立一套目标监控制度，通过周、月度、季度、半年度和年度的系列检查反馈和总结，使单位各个层面的人员都能及时掌握各阶段工作与目标匹配情况，提前对下一步的工作做出调整 and 安排。

---

<sup>1</sup> SMART 原则：明确、可衡量、可达成、具有相关性。

## 前言

为推进财政支出预算绩效管理，强化预算支出责任理念，充分发挥财政资金在 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目的作⽤，进⼀步提⾼ 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项⽬专项⽤资⽤使⽤的效率和效益，确保财政⽤资⽤投入能充分发挥效⽤，根据《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》等⽂件的要求，上海市交通委员会委托上海闻政管理咨询有限公司开展对 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项⽬的绩效评价⼯作，通过对项⽬决策、项⽬管理、项⽬产出、项⽬效果全⽅⾯的评价，对该项⽬实施过程中的经验做法进⾏总结，对实施中存在的问题提出改进建议，以期在今后的⼯作中进⼀步提升和完善⼯作流程，提⾼绩效管理⽔平。

# 一、项目基本情况

## (一) 概况

### 1. 立项背景及目的

水作为人类所需的不可替代的一种资源，是社会持续发展的重要支柱之一。由于人类对水资源认识和利用上的误区，许多地区进入水环境的污染物质超过其自净能力，致使水体污染、水环境恶化。随着社会经济的飞速发展和人类活动影响的加剧，当前中国面临着严峻的水环境污染问题，不仅影响威胁人民群众的身体健康，也成为制约经济和社会可持续发展的一大障碍。

为切实加大水污染防治力度，保障国家水安全，国务院发布《水污染防治行动计划》。要求以改善水环境质量为核心，按照“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”原则，贯彻“安全、清洁、健康”方针，强化源头控制，系统推进水污染防治、水生态保护和水资源管理。2015年12月，上海市人民政府发布关于印发《上海市水污染防治行动计划实施方案》的通知（沪府发〔2015〕74号），提出至2017年，建成区基本消除黑臭水体，全市丧失使用功能（劣于Ⅴ类）的水体断面比例（按国家考核断面计）不超过15%，水质优良率（国家考核断面达到或优于Ⅲ类）比例达到40%。根据2017年上半年国控地表水监测网数据，2017年上半年上海市丧失使用功能的水体比例为10%，水质优良率达85%。

为落实国务院《水污染防治行动计划》，切实推进《上海市水污染防治行动计划实施方案》，由市政府牵头，环境和水务部门负责对全市中小河道和断头河的黑臭河道进行治理。经上海市水务部门调查统计，2017年全市共有3200多条断头河，2017年计划整治1100多条断头河，年底建成区基本消除黑臭状态，至2020年全市基本消除黑臭水体状态。

经市、区环保、水务部门反复排摸，2017年断头河治理将涉及

对 7 条市管道路，28 条区管道路进行拆路建桥，其中市管道路由管理单位上海市路政局负责实施。考虑到部分节点现阶段实施难度较大的情况，上海市路政局采取“成熟一个实施一个”的原则，最终确定 2017 年对嘉定区内 4 条市管道路进行拆路建桥，并与水务局就本次工程方案进行沟通后形成断头河治理配套道路大修一期工程。本项目是河道整治的配套工程，主要目的在于整治河道时尽可能做到不影响市民出行，保障交通舒畅，而河道进一步整治与河道贯通部分则由水务部门在道路桥梁工程完工后负责实施。

根据最新水质监测数据和卫片解译，全市 259 个主要河流断面水环境功能区达标率为 59.1%，较 2016 年上升 16.2 个百分点。

## 2. 预算资金来源及使用情况

### (1) 资金预算安排情况

本项目预算在上海市路政局燃油税返还<sup>1</sup>收入中进行安排，上海市路政局在预算编制时考虑燃油税返还资金年度总额固定，且大中修类工程项目一般跨年度进行预算安排，因此申请本项目 2017 年度预算 7000 万元，并于 2017 年 1 月获得上海市财政局批复。本项目属于一次性项目，预算资金全部来源于上海市级财政。

表 1-1 本项目 2017 年初预算明细表

| 序号 | 费用名称      | 预算金额（万元） |
|----|-----------|----------|
| 1  | 可行性研究费    | 19.00    |
| 2  | 招标代理费     | 50.00    |
| 3  | 设计施工一体化费用 | 6700.00  |
| 4  | 工程监理费     | 200.00   |
| 5  | 财务监理费     | 31.00    |
| 合计 |           | 7000.00  |

<sup>1</sup> 《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》（国发[2008]37号），对实施成品油税费改革形成的财政收入，除由中央本级安排的替代性等支出外，其余全部由中央财政通过规范的财政转移支付方式分配给地方，保证地方政府在原公路养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费、航道养护费、水运客货运附加费和水路运输管理费（以下简称“六费”）等收费取消后，通过科学规范、公开透明的资金分配获得相应资金来源，保障交通基础设施养护和建设等需要。2009年起，按月向地方财政拨付资金。地方财政部门要按照财政国库管理制度有关规定将中央财政拨付的资金及时足额拨付给相关部门和单位。

2017 年度 1 月，上海市交通委员会下达工可批复文件《关于本市断头河治理配套道路（宝钱公路）大修工程可行性研究的批复》（沪交财〔2017〕75 号）、《关于本市断头河治理配套道路（宝安公路）大修工程可行性研究的批复》（沪交财〔2017〕76 号）、《关于本市断头河治理配套道路（G1501 公路 S5 立交匝道）大修工程可行性研究的批复》（沪交财〔2017〕77 号），批复本次上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）概算总额为 25670 万元，具体资金安排如表 1-2。

表 1-2 工可批复投资金额汇总表

单位：万元

| 序号           | 费用名称   | 宝钱公路            | 宝安公路           | G1501 公路 S5 公路<br>立交匝道 | 总计              |
|--------------|--------|-----------------|----------------|------------------------|-----------------|
| 1            | 建安费    | 3801.00         | 1992.00        | 3128.00                | 8921.00         |
| 2            | 其他建设费用 | 1032.00         | 467.00         | 938.00                 | 2437.00         |
| 3            | 预备费    | 386.00          | 197.00         | 325.00                 | 908.00          |
| 4            | 前期工程费  | 5173.00         | 5359.00        | 2872.00                | 13404.00        |
| <b>项目总投资</b> |        | <b>10392.00</b> | <b>8015.00</b> | <b>7263.00</b>         | <b>25670.00</b> |

备注：1.建安费主要包括道路、桥梁等主体工程费用以及施工便道工程费用；  
2.其他建设费用主要包括建设单位管理费、勘察费、设计费、施工监理费、财务监理费等二类费用；  
3.预备费是指考虑建设期可能发生的风险因素而增加的建设费用；  
4.前期工程费主要包括：管线搬迁、绿化搬迁及恢复等费用。

2017 年 3 月，上海市路政局根据项目工可批复，完成了 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目招投标工作，最终中标合同金额合计为 23067.82 万元。具体如表 1-3。

表 1-3 项目单位中标合同金额汇总表

单位：万元

| 序号 | 合同明细    | 合同金额  |       |                        | 总计    |
|----|---------|-------|-------|------------------------|-------|
|    |         | 宝钱公路  | 宝安公路  | G1501 公路 S5 公路<br>立交匝道 |       |
| 1  | 可行性研究合同 | 19.60 | 11.60 | 16.40                  | 47.60 |
| 2  | 初步设计合同  | 10.00 | 8.00  | 8.00                   | 26.00 |
| 3  | 招标代理合同  | 19.80 | 10.88 | 16.60                  | 47.28 |

| 序号 | 合同明细           | 合同金额           |                |                        | 总计              |
|----|----------------|----------------|----------------|------------------------|-----------------|
|    |                | 宝钱公路           | 宝安公路           | G1501 公路 S5 公路<br>立交匝道 |                 |
| 4  | 施工一体化总承<br>包合同 | 9148.64        | 7258.96        | 6218.67                | 22626.26        |
| 5  | 施工监理合同         | 109.00         | 50.00          | 88.00                  | 247.00          |
| 6  | 财务监理合同         | 18.81          | 10.374         | 15.786                 | 44.97           |
| 7  | 交工验收合同         | 10.23          | 9.233          | 9.24                   | 28.70           |
| 总计 |                | <b>9336.08</b> | <b>7359.05</b> | <b>6372.69</b>         | <b>23067.82</b> |

因本项目所有工程要求在年底全部竣工，年内需支付项目合同金额的 80%，又综合考虑合同支付进度计划及当年度财政批复的燃油税返还收入资金总额，上海市路政局计划财务处于 2017 年 2 月、6 月分两次调整预算，最终将预算金额调整至 16565 万元，预算调整由上海市路政局向上海市交通委员会提出申请，经上海市交通委审核通过，核增金额由上海市路政局在燃油税返还收入预算总金额中其他项目之间进行调整。

## (2) 项目资金支出情况

实际资金支出时，上海市路政局根据工程实际进展及合同约定，向上海市交通委员会申请付款，由上海市交通委员会审核后报至上海市财政局，最后通过国库直接拨付至工程各实施单位。截止 2017 年底，本项目共计支出 16543.77 万元，预算执行率为 99.87%。结余资金于 2017 年底全部收归财政。具体资金支出情况见表 1-4。

表 1-4 预算资金支出情况

单位：万元

| 项目名称 | 费用名称    | 2017 年初<br>预算数 | 2017 年调整后<br>预算数 | 2017 年<br>执行数 | 预算<br>执行率 |
|------|---------|----------------|------------------|---------------|-----------|
| 宝钱公路 | 工可研究费   | 7000.00        | 19.60            | 19.60         | 100.00%   |
|      | 施工一体化费用 |                | 7318.00          | 7318.00       | 100.00%   |
|      | 招标代理费   |                | 19.80            | 19.80         | 100.00%   |
|      | 财务监理费   |                | 16.00            | 15.00         | 93.75%    |
| 宝安公路 | 工可研究费   |                | 11.60            | 11.60         | 100.00%   |

| 项目名称                      | 费用名称      | 2017年初<br>预算数 | 2017年调整后<br>预算数 | 2017年<br>执行数    | 预算<br>执行率     |
|---------------------------|-----------|---------------|-----------------|-----------------|---------------|
|                           | 施工一体化费用   |               | 4402.00         | 4402.00         | 100.00%       |
|                           | 招标代理费     |               | 11.00           | 10.88           | 98.91%        |
|                           | 财务监理费     |               | 9.00            | 8.29            | 92.11%        |
| G1501 公路<br>S5 公路立交<br>匝道 | 工可研究费     |               | 16.40           | 16.40           | 100.00%       |
|                           | 施工一体化费用   |               | 4512.00         | 4512.00         | 100.00%       |
|                           | 招标代理费     |               | 16.60           | 0.00            | 0.00%         |
|                           | 财务监理费     |               | 13.00           | 12.60           | 96.92%        |
|                           | 施工监理费     |               | 200.00          | 197.60          | 98.80%        |
|                           | <b>总计</b> |               | <b>16565.00</b> | <b>16543.77</b> | <b>99.87%</b> |

备注：1.工可研究费是指撰写工程可行性研究报告的费用；  
2.施工一体化费用是指勘察、设计及施工总费用；  
3.施工监理费 2017 年实际支出金额共计 197.6 万元，其中，支付宝钱公路施工监理费 87.2 万元，宝安公路施工监理费 40 万元，G1501 公路 S5 立交匝道 70.4 万元。

### 3.实施情况

本项目自 2017 年 1 月起进入项目立项招标工作，2017 年 4 月正式开工，2017 年 12 月底完成竣工验收，现阶段处于工程决算报审及归档资料整理阶段。本项目共分为断头河治理配套（宝钱公路）大修工程、断头河治理配套（宝安公路）大修工程、断头河治理配套（G1501 公路 S5 公路立交匝道）大修工程 3 个子项目，各子项目工程实施内容包括：前期先对施工道路周边绿化、管线进行搬迁，开挖现有道路，新建 4 座桥梁，其中宝钱公路段为界泾桥、管路河桥，宝安公路段为杨树塘桥，G1501 段为苏家河桥，建成驳岸并疏浚土方，主体工程完工完成后，对前期搬迁附属设施、绿化、管线进行恢复。具体工程完成情况详见表 1-5。

表 1-5 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目  
实际完成情况

| 序号 | 项目名称 | 工程范围及计划实施内容 | 工程实际完成内容 |
|----|------|-------------|----------|
|----|------|-------------|----------|

|   |                    |  |   |
|---|--------------------|--|---|
| 1 | 宝钱公路               | <p>①宝钱公路过界泾路段，界泾桥位于宝钱公路沪太路交叉口以西约 100 米处，道路接坡长度 300 米；②宝钱公路过管路河段，管路河桥位于宝钱公路汇德路交叉口以东约 200 米处，道路接坡范围 150 米。</p> <p>工程内容包括：①道路工程；②桥梁工程；③河道及附属工程。</p> | <p>完成拆坝建桥工程，新建界泾桥、管路河桥共两座桥梁，完成驳岸工程，完成附属设施、绿化及管线搬迁及恢复。</p>     |
| 2 | 宝安公路               | <p>宝安公路过杨树塘路段，杨树塘桥位于 S5 公路马路出口与宝安公路交叉口以东约 500 米处，道路接坡长度 350 米。</p> <p>工程内容包括：①道路工程；②桥梁工程；③河道及附属工程。</p>   | <p>完成拆坝建桥工程，新建杨树塘桥，完成驳岸工程，完成附属设施、及管线搬迁及恢复，但截至目前未完成绿化恢复工作。</p> |
| 3 | G1501 公路 S5 公路立交匝道 | <p>G1501 公路 S5 公路立交匝道过苏家河路段，苏家河桥位于 G1501 公路沪嘉收费站以南约 200 米处。</p> <p>工程内容包括：①道路工程；②桥梁工程；③河道及附属工程。</p>  | <p>完成拆坝建桥工程，新建苏家河桥，完成驳岸工程，完成附属设施、及管线搬迁及恢复，但截至目前未完成绿化恢复工作。</p> |

## 4.组织及管理

### (1) 项目组织情况

本工程涉及单位包括项目主管单位、项目单位、项目拨款单位、可行性报告编制单位及相关实施单位。具体单位及相关职责简述如下：

**项目主管单位：**上海市交通委员会，参与上海市断头河治理工程前期研究专题会，对本项目可行性研究报告进行审批，对预算单位部门预算管理情况进行年终考核。

**项目单位：**上海市路政局，编制并上报本项目相关预算，对项目进行监督与管理，负责项目的总体把控，包括前期工程报建、报监督，协调设计、招标等工作；在施工过程协对对施工单位、施工监理单位、

财务监理单位进行监督与管理；在施工完成后协助组织竣工验收等工作。

**项目拨款单位：**上海市财政局，对本工程的相应预算支出进行审核并通过国库直接支付。

**可行性报告编制单位：**上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司。

**可行性研究报告评审单位：**上海投资咨询公司。

**施工一体化单位：**断头河治理配套大修工程勘察、设计、施工总承包单位（EPC）主要负责项目前期勘察、设计及工程施工，按合同履行实施，保证工程整体一次性验收合格。三个子项目施工一体化单位分别为：

①宝钱公路：上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司、江西有色建设集团有限公司；

②宝安公路：上海兰德公路工程咨询设计有限公司、中国建筑第八工程局有限公司、上海岩土工程勘察设计研究院有限公司；

③G1501 公路 S5 公路公交匝道：中交第一公路勘察设计院有限公司。

**施工监理单位：**负责对工程进度、安全、质量进行控制，协调管理相关工作，推进工程施工的正常进行。三个子项目施工监理单位分别为：

①宝钱公路：上海同济市政公路监理咨询有限公司；

②宝安公路：上海市公路工程监理有限公司；

③G1501 公路 S5 公路公交匝道：上海市市政工程管理咨询有限公司。

**财务监理单位：**负责对工程的成本控制与资金支付进行控制。三个子项目财务监理单位分别为：

①宝钱公路：上海同济市政公路监理咨询有限公司；

②宝安公路：上海市公路工程监理有限公司；

③G1501 公路 S5 公路公交匝道：上海市市政工程管理咨询有限公司。

**项目验收单位：**负责对项目进行竣工验收，检验项目工程质量。本项目验收单位为上海市城校工程检测有限公司、上海交通建设工程安全质量监督站。

## **(2) 项目管理情况**

2016 年 11 月经上海市路政局、上海市水务局、上海市交警总队、上海市财政局等相关单位会议确定对 4 条市管道路实施拆路建桥工作，2016 年 12 月由上海市政工程设计研究总院（集团）有限公司编写工程可行性研究报告，2017 年 1 月由上海投资咨询公司组织专家对本项目的工可研究报告进行评审，上海市交通委员会依据评审结果对本项目作出批复。2017 年 2 月，上海市路政局根据项目批复要求，在上海市建设工程招标投标管理办公室的监管下通过公开招标及短名单直接委托的方式，选择本项目三个子项目的勘察设计施工总承包（EPC）单位、施工监理单位及财务监理单位。项目各实施主体单位确定后各自开展其负责的工作内容，同时上海市路政局负责本项目协作单位的沟通联系。项目竣工后由上海市路政局组织相关验收单位对本项目工程完成情况进行验收。

本项目组织管理流程见图 1-1。

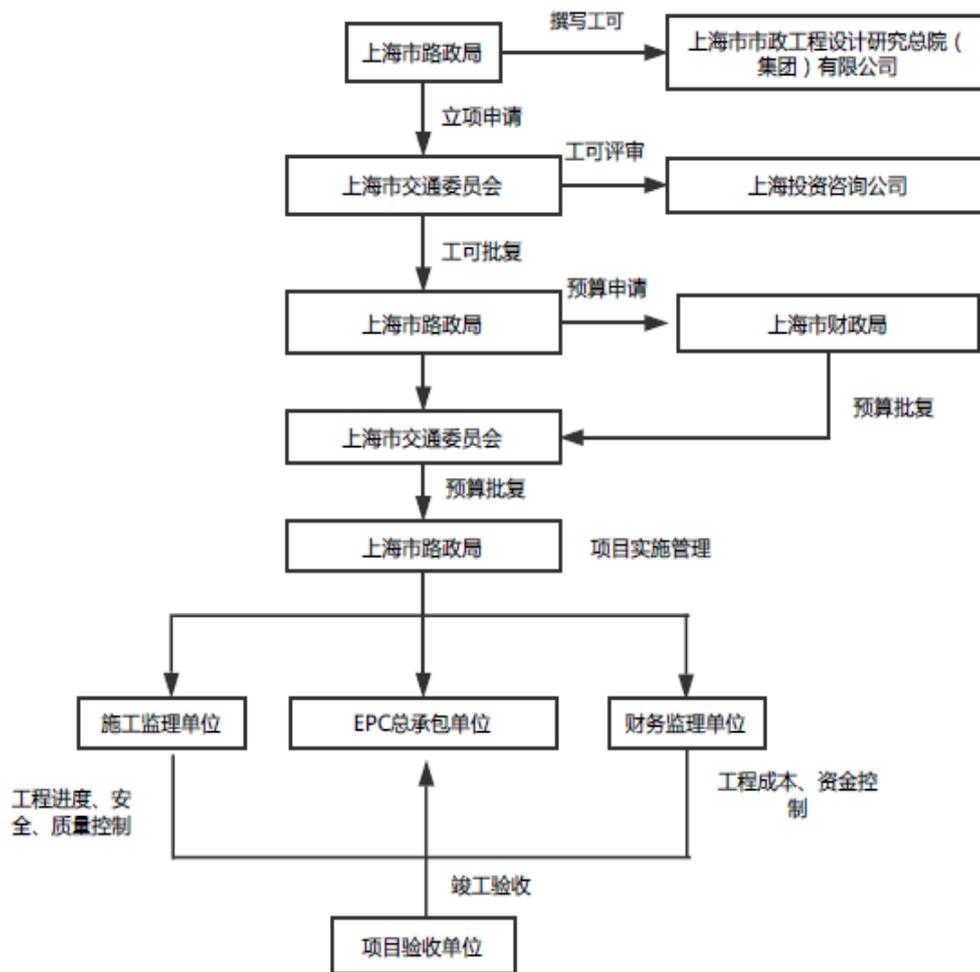


图 1-1 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）组织管理流程图

## （二）绩效目标

### 1.总目标

通过拆路建桥，抬高现状路面，形成桥梁，建成的道路、桥梁保证整体服务水平达到相关行业和管理标准要求，保障公路的畅通安全，保障路面平整，满足公众出行需求，保障后续河道贯通工作顺利开展。

### 2.项目年度目标

根据上海市路政局计划财务处提供的绩效目标申报表，结合项目建设计划及建设目的，评价组梳理了本次项目年度目标如下：

#### （1）投入管理类目标

项目立项与部门职能、规划目标适应，立项程序规范；预算到位

及时、预算执行率为 100%；财务管理制度健全、且执行有效；有有效的财务监控制度；项目管理制度完备且执行有效，政府采购符合政策规定，监理工作流程规范，合同管理完备，工程变更流程规范，项目实施单位文明施工。

### （2）产出目标

三个子项目共计 4 条断头河，均建成桥梁，完成道路大修，完成桥梁垂直投影面河道整治及上下游 30 米河道两岸堤防改造，完成附属工程及道路、桥梁两侧排水工程。上述工程质量均需达到要求，工程及时开工建设，竣工后一次性验收合格率达 100%。

### （3）效果目标

本项目实施过程中未发生有责安全事故，未出现有责投诉情况，高峰小时交通量得到保障，河道初步贯通，各项目竣工后周边环境整体协调性较好，公众满意度达到 85%。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

财政支出绩效评价旨在通过评价改善预算部门的财政支出管理，优化资源配置及提高公共服务水平。本次绩效评价对 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）预算资金进行考察，从政府专项资金的角度探寻 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目支出资金的经济性、效率性和效益性，重点关注本工程项目招标文件中关于项目需求和对投资方资格的要求，合同中对项目标的和质量标准的约定，项目建设过程中的相关保障制度，工程完成情况，工程竣工后周边环境整体协调性及周边居民满意度，针对项目资金使用过程中出现的问题提出相关建议，增强专项资金发放、使用的规范性，提高资金使用效益。

## （二）绩效评价工作方案制定过程

本次绩效评价自 2018 年 4 月 24 日启动，根据委托方上海市交通委员会对本次绩效评价工作的相关要求及本次绩效评价工作主要目的，评价组开展了前期调研工作，包括项目基本情况的了解、基础信息的采集，与项目单位上海市路政局、项目实施单位江西有色建设集团有限公司、中国建筑第八工程局有限公司等进行多次访谈和沟通，于 2018 年 5 月 21 日完成了《2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）绩效评价工作方案》初稿，对本项目基本概况进行了梳理，明确了本次绩效评价目的、思路、方法、指标体系、评价标准及社会调查方案等，并于 2018 年 5 月 24 日完成了项目工作方案专家函审，收到专家评审意见后，评价组根据专家意见对工作方案进行了完善和修改，主要包括以下几点：

1. 在项目背景部分补充说明了上海市断头河的整体情况、打通断头河的主要作用、市区环保、水务部门确定本项目 4 条断头河进行拆路建桥的依据和理由，本项目实施的意义；

2. 项目预算部分补充说明本项目为一次性项目、年初预算 7000 万元的构成，并对预备费、工可研究费、施工一体化费用等专业名词及每个项目工程监理费支出情况进行备注解解释；

3. 对项目绩效目标特别是项目年度目标进一步提炼，根据履职内容和支出事项提炼业绩目标，根据立项目的提炼效果目标，并对具体目标逐行显示；

4. 指标体系部分，将“B102 预算资金到位情况”指标名称改为“B102 资金拨付及时性”；将“B301 项目管理制度健全性”和“B302 项目管理制度执行有效性”指标考察对象进一步明确为从项目单位和项目实施单位两个层面进行考察；“B306 监理工作流程规范性”指标修改为对三个子项目分别考察；“C101 工程计划完成率”将该指标考评调整为通过计划工程内容完成情况来考评；将 C102、C103 指标对

四个工地平均赋值考察修改为根据预算支出金额占比情况差异性考察；在“C206 居民满意度”指标解释中进一步明确了居民满意度考察的具体内容；根据专家意见对“C303 后期保障机制健全性”增加了指标权重。

5.根据专家意见对调查问卷部分问题表述进行了修改，更通俗易懂，对问卷样本量的选择进行了说明，并增加了对监理单位、验收单位的访谈。

此外，对于专家提出的“C202 有责投诉发生数”和“C204 河道贯通性”分别考察河道贯通情况和河道工程竣工后的投诉，这两项内容和本项目实施好坏没有直接关系。评价组认为本项目实施的主要目的是为了贯通河道，因此河道最终是否贯通是本项目资金效益的重要体现之一；同时有责投诉发生情况能够直接反应工程建设情况，因此评价组仍旧保留这两个指标，但降低 C204 指标权重分。

2018 年 6 月 1 日，评价组将修改后的工作方案发予被评价单位及委托方上海市交通委员会确认并最终形成定稿。

### **（三）绩效评价原则、评价方法等**

本次绩效评价秉承科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则，按照项目决策、项目管理、项目绩效的逻辑分析路径，结合上海市路政局对 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）具体实施情况，包括工程建设情况、过程管理情况（政府采购、工程监理、财务监理等）、资金投入情况，以专业的指标体系运用定量和定性分析相结合的方法，对上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目开展全过程做出有理可循、有据可依的评价和建议，以切实提升财政预算资金使用管理的科学化、规范化和精细化水平。

### **（四）数据采集方法及过程**

为保证评价工作开展的客观性及评价指标体系的准确性，基础数据收集上主要采用基础表确认及社会调查两种方式。

基础表由上海市路政局和项目具体实施单位进行填报，并提供相应资料进行佐证。

社会调查主要包括问卷调查、访谈调查和合规性检查。问卷调查引入“居民满意度”指标，对本项目涉及的三条道路周边居民展开满意度调查；访谈调查包括但不限于对上海市路政局相关人员、施工一体化相关负责人员、工程监理、财务监理及竣工验收单位负责人员等进行；从项目单位及项目实施单位获取项目资料，并进行合规性检查复核，以保证资料收集的有效性。

合规性检查采用实地检查的方式进行(实地调研报告详见附件2)。评价组走访上海市路政局，对本项目资金支出凭证进行核查，因本项目仍在竣工审计阶段，相关资料还未形成归档，因此评价组未能对档案情况进行核查，但评价组针对项目资料尤其是施工一体化合同、工程监理合同、财务监理合同签章版进行了纸质资料获取及审核。同时评价组实地走访了三个子项目工程所在地，实地查看工程建设情况及周边环境情况。

## **(五) 绩效评价实施过程**

项目自4月启动以来，评价组根据上海市路政局提供的项目财务和业务方面前期资料，进行绩效评价工作方案的编写，明确了评价的思路、方法、原则、所需资料，并设计社会调查方案、基础表等内容。此后，评价组按照工作方案，经过数据采集、数据复核、问卷调查、实地走访、数据分析和报告撰写等环节，最终完成绩效评价工作。

### **1. 前期调研与方案撰写**

2018年5月初，评价组前往项目单位上海市路政局进行交流，初步了解了项目的基本情况，包括项目设立背景、预算资金安排及支出情况、项目建设完成情况等内容，并获取项目相关资料，于5月下旬完成工作方案初稿的撰写。后期按照专家评审意见对工作方案进行了修改，经上海市交通委员会确认后形成方案定稿。

## **2.数据采集**

2018年5月下旬，评价组通过相关文件和实地采集数据，完善评价基础资料。评价小组工作人员对基础数据进行查验，就项目的目标及实施效果等做深入了解，并组织开展合规性检查、实地走访、访谈等调研。

在实地走访过程中，评价组对界泾桥及杨树塘桥周边居民开展了满意度问卷调查。同时，评价组先后对上海市路政局相关人员、项目实施单位相关负责人开展了访谈调研，并通过合规性检查，对项目资金申请、拨付和支出情况、项目过程管理、监督管等工作的开展情况进行了实地核查。

## **3.数据分析及撰写报告**

2018年5月底至6月中上旬，评价组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行复核，并进行汇总分析，依据制订的评价标准和评分规则，对项目指标体系进行量化评分。依据项目立项、项目执行、项目管理、项目资金运用及使用情况，以及项目投入产出绩效，形成绩效评价报告初稿，针对存在问题提出改进建议。

## **4.报告修改**

2018年6月中旬评价组将报告初稿提交上海市交通委员会，并在专家评审后，针对评审修改意见，对报告进一步完善，经上海市交通委员会确认后形成报告定稿。

### **（六）绩效评价的局限性**

第一，断头河治理配套道路大修工程对于社会、经济发展的贡献是多方面的，部分间接产生的效果无法在短期内进行衡量，因此，在本阶段本项目绩效难以进行全面衡量。

第二，通过指标来反映绩效，指标的科学性和全面性仍需要不断地完善和研究。绩效评价的指标体系是评价工作的核心，指标的设计

和确立需要建立在样本基准法确定的标准基础上。绩效评价在我国尚处在起步阶段，标准获取较为困难，无法展开较为深入的比较分析。

### 三、评价结论和绩效分析

#### (一) 评价结论

##### 1. 评价结果

运用由评价组研发并通过专家论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈等对 2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目进行客观评价，最终评分结果为 86.10 分，评价结果为“良”。其中，项目决策类指标权重为 10 分，得分为 9.6 分，得分率为 96%；项目管理类指标权重为 37 分，得分为 30.95 分，得分率为 83.65%；项目绩效类指标权重为 53 分，得分为 45.55 分，得分率为 85.94%。具体得分情况详见表 3-1。

表 3-1 项目整体绩效得分情况表

| 指标  | A.项目决策 | B.项目管理 | C.项目绩效 | 合计     |
|-----|--------|--------|--------|--------|
| 权重  | 10.00  | 37.00  | 53.00  | 100.00 |
| 分值  | 9.60   | 30.95  | 45.55  | 86.10  |
| 得分率 | 96.00% | 83.65% | 85.94% | 86.10% |

##### 2. 主要绩效

2017 年度上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目立项依据充分，项目方案经过水利部门的专业论证，立项过程符合大中修项目审批流程，项目立项规范；2017 年调整后预算为 16565 万元，实际支出 16543.77 万元，预算执行率较高，达 99.87%，项目财务制度健全，资金使用合规，专款专用。项目立项批复后，上海市路政局及时完成了施工方、监理方招投标并签订合同，招投标流程规范，合同签署较完备，桥梁、道路、河道工程均及时完成，项目一次性验收通过，项目施工期间未发生不文明施工现象，3 个标段均获得“2017 年度上海市文明工地”称号。未发生有责安全事故，项目竣工后原有交通能力明显提高，居民满意度较高，达 89.15%。但项目绩效目标

中设计合理性、合同支付及时性、工程变更规范性等需进一步加强。

## （二）具体绩效分析

### 1. 项目决策

项目决策指标从项目立项及项目目标两个方面对断头河治理配套道路大修工程（一期）项目的项目决策进行考察，指标权重分值为10分，实际得分为9.6分，得分率为96.00%。项目决策指标具体得分情况如表所示。

表 3-2 项目决策指标得分情况

| 三级指标         | 权重   | 目标值 | 业绩值  | 得分   | 得分率  |
|--------------|------|-----|------|------|------|
| A101 立项依据充分性 | 4.00 | 充分  | 充分   | 4.00 | 100% |
| A102 项目立项规范性 | 4.00 | 规范  | 规范   | 4.00 | 100% |
| A201 绩效目标合理性 | 2.00 | 合理  | 部分合理 | 1.60 | 80%  |

**“A101 立项依据充分性”**：上海市断头河治理配套道路大修工程（一期）项目涉及宝钱公路、宝安公路、G1501 公路 S5 匝道，三条道路均属于市管道路，与上海市路政局负责本市道路建设、养护和运行的管理的职责相符合；符合《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》（国发〔2015〕17号）文件要求；符合《上海市人民政府办公厅关于印发上海市 2015 年-2017 年环境保护和建设三年行动计划的通知》（沪府办发〔2015〕13号）、《上海市人民政府关于印发上海市水污染防治行动计划实施方案的通知》（沪府发〔2015〕74号）、《关于〈加快本市城乡中小河道综合整治的工作方案〉的通知》（沪府办〔2016〕94号）等市级政策文件的要求；根据评分标准，该指标得满分。

**“A102 项目立项规范性”**：①根据《黑臭河道整治涉及市管道路改造设计方案的会议纪要》，本项目方案形成后上海市路政局规划处召开了设计方案沟通讨论会，市交委、市水务局、市交警总队等部门参会，从后期河道工程实施的角度讨论道路工程建设方案的合理性；②本项目以大中修类工程进行申报，上海市路政局将断头河治理配套

道路大修工程（一期）项目报市交通委审批，市路政局根据批复意见执行，符合《上海市城乡建设和交通委员会关于印发〈上海市公路养护管理规定〉的通知》（沪建交〔2010〕591号）中规定的大中修类工程立项与审批程序；③根据实地调研过程中的资料复核，本项目均将工可报告及初步设计提交至上海市交通委进行审核，符合《上海市城乡建设和交通委员会关于印发〈上海市公路养护管理规定〉的通知》（沪建交〔2010〕591号）的规定；④本项目编制了可行性研究报告及初步设计并举行了专家评审，根据评分标准，该指标得100%权重分。

**“A201 绩效目标合理性”**：本项目为一级项目“交通建设管理和设施维护经费”下的二级子项目，上海市路政局根据绩效管理的要求申报了“交通建设管理和设施维护经费”项目绩效目标，根据评分标准，得50%权重分；在绩效目标中，①部分指标目标值不明确，如“长效机制”指标目标值为“不断完善养护管理各项机制”，表述笼统，难以进行考核；②指标考察不全面，在产出类指标中，缺乏对道路、桥梁工程建设完成情况及工程建设完成及时性的考察；根据评分标准，扣除20%权重分，本项指标得80%权重分。

## 2. 项目管理

项目管理指标从投入管理、财务管理及项目实施管理三个方面对断头河治理配套道路大修工程（一期）项目的项目管理进行考察，项目管理指标权重分值为37分，实际得分为30.95分，得分率为83.65%。项目管理指标具体得分情况如表所示。

**表 3-3 项目管理指标得分情况**

| 三级指标           | 权重   | 目标值  | 业绩值  | 得分   | 得分率  |
|----------------|------|------|------|------|------|
| B101 预算执行率     | 3.00 | 100% | 100% | 3.00 | 100% |
| B102 资金拨付及时性   | 3.00 | 及时   | 不及时  | 0.60 | 20%  |
| B201 财务管理制度健全性 | 3.00 | 健全   | 健全   | 3.00 | 100% |
| B202 资金使用合规性   | 3.00 | 合规   | 合规   | 3.00 | 100% |
| B203 财务监控有效性   | 3.00 | 有效   | 有效   | 3.00 | 100% |

| 三级指标             | 权重   | 目标值  | 业绩值  | 得分   | 得分率  |
|------------------|------|------|------|------|------|
| B301 项目管理制度健全性   | 4.00 | 健全   | 部分健全 | 3.27 | 82%  |
| B302 项目管理制度执行有效性 | 5.00 | 有效   | 部分有效 | 4.00 | 80%  |
| B303 政府采购规范性     | 3.00 | 合规   | 合规   | 3.00 | 100% |
| B304 合同管理完备性     | 3.00 | 完备   | 基本完备 | 2.70 | 90%  |
| B305 文明施工情况      | 2.00 | 文明执行 | 文明执行 | 2.00 | 100% |
| B306 监理工作流程规范性   | 3.00 | 规范   | 部分规范 | 2.25 | 75%  |
| B307 工程变更规范性     | 2.00 | 规范   | 不规范  | 0.60 | 30%  |

**“B101 预算执行率”**: 本项目 2017 年调整后预算为 16565 万元, 2017 年实际支出资金 16543.77 万元, 预算执行率为 99.87%, 根据评分标准, 该指标得 100% 权重分。

**“B102 资金拨付及时性”**: 根据合同支付要求、资金支付计划及财务凭证核查, 三个子项目工可研究费合同约定于合同签订并取得立项批复后支付, 本项目于 2017 年 1 月份获得交委批复, 但工可研究费于 2017 年 10 月 12 日支付, 支付存在延迟, 根据评分标准, 扣除 20% 权重分; 三个子项目施工一体化合同约定在签订合同且资金到位后, 收到承包人按招标文件要求提交履约保证金、银行预付工程款保函后的 28 天内, 发包人按合同价的 20% 向承包人支付工程预付款, 承包人将本月完成的合格工程量报施工监理工程师和投资监理工程师及发包人核实认定。工程完工前, 按核实后的工程量的 80% (包括 20% 预付款) 支付工程进度款, 工程竣工验收完成, 并上报结算书及发包人审核后支付至 85%, 本项目于 2017 年 6 月份分别支付宝钱、宝安、G1501 项目 65%、54.03%、61.96% 工程款, 截止 2017 年 12 月份, 分别支付至宝钱、宝安、G1501 项目工程款的 80%、60%、72%, 未按照合同约定进度支付, 根据评分标准, 扣除 20% 权重分; 三个项目财务监理费合同约定原则上在合同生效后一个月内预付, 首付款为合同价的 80%, 合同于 2017 年 2 月、3 月签订, 但首付款于 2017 年 5 月、7 月支付, 较合同约定均存在延迟, 根据评分标准, 扣除 20% 权重分; 三个项目施工监理费合同约定支付进度为: 首付款于合同签

订后 15 天内支付 30%，第二次付款于项目进度达 60%时支付 10%，第三次付款于项目进度达 80%且各项内容考核合格后支付 30%，第四次付款于项目竣工验收合格且各项内容考核合格后支付 20%，最后付款于项目质保期满、通过审计且竣工资料与监理资料提交、各项内容考核合格后支付剩余 10%。3 个子项目工程监理合同均与 2017 年 3 月份签订，但是首付款于 5 月份支付合同金额的 30%，且后续款项于 2017 年 11 月份一次性支付给监理单位，存在未按合同约定付款周期付款的情况，根据评分标准，扣除 20%权重分；对于招标代理费，合同约定付款时间为“甲方确认后一个月内支付”，表述较模糊，且宝钱、宝安项目均已在 2017 年支付，G1501 因为乙方发票问题未在 2017 年支付，评价组认为该部分款项支付及时。综上，该项目指标得 20%权重分。

**“B201 财务管理制度健全性”**：上海市路政局制定《上海市路政局财务会计制度》，适用于本项目，得 50%权重分；《上海市路政局财务会计制度》中对预算管理、收入管理、支出管理、往来资金结算管理、货币资金管理、政府采购管理等进行了明确规定，根据评分标准，得 100%权重分。

**“B202 资金使用合规性”**：根据上海市路政局关于本项目财务凭证及资金申请拨付相关资料、施工一体化、财务监理、工程监理、招标代理、工可研究合同，本项目 2017 年度预算均根据合同约定支付至宝钱、宝安、G1501 高速 S5 匝道三个子项目上的施工一体化、工可研究费、招标代理费、财务监理费、工程监理费，预备费实际未有支出，且资金支付均由上海市路政局向上海市交通委员会提出申请，上海市交通委员会审核后向上海市财政提交资金拨付申请，由国库直拨的形式拨付至各项目单位，资金审批程序合规且专款专用，根据评分标准，该指标得 100%权重分。

**“B203 财务监控有效性”**：上海市路政局制定有《上海市路政

局经费使用管理办法》，对各类经费使用审批流程进行了详细规定，上海市交通委制定有《上海市交通委员会部门预算管理工作考核办法》，对其下属事业单位上海市路政局资金使用情况年终进行考核，考核要点包括 2017 年部门预算编报工作以及部门预算和财务收支规范管理等工作，考核结果为 C 级的单位，从严控制下一年度预算项目和支出金额原则上不安排新增资金及项目支出，根据《关于 2017 年上海市交通委员会部门预算管理工作考核情况的通报》，2017 年上海市路政局考核结果为 A 级单位，根据评分标准，该项指标得 100% 权重分。

**“B301 项目管理制度健全性”**：上海市路政局制定有《上海市路政局大修项目管理办法》，该文件中对于大修项目内容及范围进行了明确界定，同时规定了主要部门职责、前期研究管理、设计管理、招投标管理等内容，同时制订了《上海市路政局道路建设处道路维修工程项目主要负责人考勤制度》、《上海市路政局道路建设处道路维修工程质量管理办法（试行）》、《上海市公路大修工程实施程序指南》，并签订《断头河治理配套道路大修工程党建联建协议书》，对各负责人管理、工程建设各环节质量管理、项目实施全流程及项目涉及所有单位之间的沟通协调进行了说明，但在项目实施程序中缺乏对各环节时间节点的要求，根据评分标准，扣除 5% 权重分，该层面得 55% 权重分；宝钱项目 EPC 总承包单位制定有《本市断头河治理配套道路（宝钱公路）大修工程项目进度管理制度》《施工总进度计划及进度控制措施》、《本市断头河治理配套道路（宝钱公路）大修工程质量保证体系》；G1501 项目 EPC 总承包单位制定有《进度管理制度》、《施工进度计划及进度保证措施》、《本市断头河治理配套道路（G1501 公路立交匝道）大修工程项目工程质量计划书》；宝安项目 EPC 总承包单位未提供项目管理制度，评价组做扣分处理，根据评分标准，扣除 13.33% 权重分。综上，该项指标得 81.67% 的权重分。

**“B302 项目管理制度执行有效性”**：上海市路政局根据《上海市路政局大修项目管理办法》中规定的部门职责安排各部门相关人员，包括计划财务处、道路建设处、安全质量处等处室的相关人员，各人员之间分工明确，如计划财务处相关人员负责计划编制、预算申请、前期研究单位招投标及财务监理招标等，建设处相关人员主要负责项目承包方招标、施工过程中的全过程管理及问题处理；根据实地调研获取资料，上海市路政局建设处、三家监理单位、三家施工单位在项目实施期间每周召开工程例会，会议首先由三家施工单位介绍了本周施工情况、下周计划及有关事宜，并由三家监理单位对近期监理的工作情况进行了汇报，最后由建设单位根据施工单位及监理单位的汇报情况进行了点评并对下阶段的工作提出了相关要求。上海市路政局安全质量处检查组对本项目开展了安全质量检查，并及时提出整改要求。此外，上海市路政局对本项目组织了安全大检查，并提出整改要求，根据评分标准，本层面得 40% 权重分；根据访谈及基础数据表，对于三家 EPC 总承包单位，开工前项目人员均落实到位，但 G1501 绿化管道迁移及主体工程开工时间晚于计划时间、宝钱公路主体工程开工及第二次翻交时间晚于计划时间，根据评分标准，扣除 20% 权重分，本层面得 40% 权重分。综上，本项指标得 80% 权重分。

**“B303 政府采购规范性”**：本项目工可研究、初步设计、招标代理、财务监理、交工检测预算金额均小于 20 万元，通过实地调研了解，工可研究、初步设计、招标代理、财务监理单位由上海市路政局计财处在中国政府采购网进行集中采购，确定服务机构的短名单进行直接委托，交工检测单位由上海市路政局建设处委托招标代理单位通过比选方式确定中标单位，施工单位及施工监理单位则采用公开招标方式进行集中采购，符合《上海市 2017-2018 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》及《上海市路政局项目招投标管理制度》要求；施工方及工程监理招标公告均对项目建设地点、工程规模及投标方资

质包括设计、勘察、施工、监理资质有明确规定；根据施工方、施工监理单位及交工检测机构中标通知书及合同金额比对，三个施工合同及三个交工检测合同中标通知书金额均与合同金额一致，根据实地调研，各施工单位均与中标单位一致，根据评分标准，本项指标得 100% 权重分。

**“B304 合同管理完备性”**：本项目分 3 个子项，每个子项涉及可行性研究、初步设计、招标代理、施工一体化总承包、施工监理、财务监理、交工验收 7 类实施单位，经实地调研，上海市路政局按照 3 个子项目分别与上述 7 类实施单位签订合同，共计签署 21 项合同，根据评分标准，得 40% 权重分；经过评价小组对合同内容进行审核，合同中均有明确的甲乙双方、标的物及价格、验收评价方法、履约期限、支付方式及违约责任，但实地核查中发现，初步设计咨询合同、工可研究合同、招标代理合同支付时间不明确，如初步设计咨询合同规定支付时间为“乙方提交咨询报告前”支付，根据评分标准，扣除 10% 权重分，该指标得 90% 权重分。

**“B305 文明施工情况”**：根据工程监理月报抽查、上海市路政局相关人员访谈记录，项目施工期间未发生不文明施工现象，在 2017 年上海市文明工地评选中，3 个标段均获得“2017 年度上海市文明工地”称号。根据评分标准，该指标得 100% 权重分。

**“B306 监理工作流程规范性”**：①财务监理方面，根据评价组监理月报抽查，宝安公路及 G1501 公路财务监理单位根据合同约定每月提交财务监理报告，根据财务监理月报，财务监理单位及时完成了合同文本及费用的审核、对上报的支付申请进行审核，并制定了投资控制对比表，进行成本管控；宝钱公路财务监理制定了成本分析及控制表，进行成本管理工作并及时完成工程款申请审核，但仅于 2017 年 12 月份提交一份监理月报，未按月提交财务监理月报，根据评分标准，扣除宝钱项目 10% 的权重分；②工程监理方面：三个子项目监

理单位均提交相应的监理月报，但通过核查监理月报内容，G1501项目及宝钱项目的监理内容涉及质量、进度、安全、工程变更监理，但根据调研了解，G1501于2017年底存在工程变更，且在业主方、施工方、监理方参加的每周例会上进行了讨论，但工程监理方的监理月报体现的是无工程变更，根据评分标准，扣除G1501项目7.5%的权重分；宝安项目监理内容仅为工程完成内容及安全情况，缺乏对工程质量情况监理，根据评分标准，扣除宝安项目7.5%的权重分；综上，本项目得75%权重分。

**“B307 工程变更规范性”：**上海市路政局制定了《上海市路政局大中修、整治项目设计变更、变更设计和业务联系管理规定》（沪路政计〔2013〕217号）实施细则》，详细规定了工程变更流程及变更申请资料：项目联系人通过路政局内网“工程变更审核”模块，填写《变更设计报告单审核表》或《工程业务联系单审核表》，经相关人员会签，处室负责人审核同意后，平行上报计划财务处、规划设计处（仅《变更设计报告单》）审核，按规定流程完成全部审签程序后，项目联系人打印出已签署完成的《变更设计报告单审核表》或《工程业务联系单审核表》，下发施工、监理单位，即可组织实施相应变更内容。但实地调研发现，宝安不涉及工程变更，G1501项目涉及两次工程变更，但在工程变更前施工单位未按规定填写变更资料，未按规定履行变更审批流程；宝钱公路涉及6次工程变更，均填写《工程业务联系单》，但签字盖章部分仅有施工单位、设计单位、监理单位，没有路政局相关部门盖章签字，未按照规定流程审核，根据评分标准，扣除该指标70%的权重分，该指标得30%权重分。

### 3. 项目绩效

项目绩效指标从项目产出、项目效果及能力建设及可持续影响三个方面对断头河治理配套道路大修工程（一期）项目的项目绩效进行考察，项目绩效指标权重分值为53分，实际得分为45.55分，得分

率为 85.94%。项目绩效指标具体得分情况如表所示。

表 3-4 项目绩效指标得分情况

| 三级指标            | 权重   | 目标值  | 业绩值    | 得分   | 得分率    |
|-----------------|------|------|--------|------|--------|
| C101 工程计划完成率    | 6.00 | 100% | 基本完成   | 5.55 | 92.50% |
| C102 一次验收合格率    | 6.00 | 100% | 100%   | 6.00 | 100%   |
| C103 工程开展及时性    | 6.00 | 及时   | 部分及时   | 4.97 | 82.83% |
| C201 高峰小时交通量保障度 | 6.00 | 保障   | 保障     | 6.00 | 100%   |
| C202 环境整体协调性    | 6.00 | 协调   | 部分协调   | 4.98 | 83%    |
| C203 河道贯通性      | 2.00 | 贯通   | 未贯通    | 0.25 | 12.50% |
| C204 有责投诉发生数    | 4.00 | 0 次  | 1 次    | 2.80 | 70%    |
| C205 居民满意度      | 6.00 | 85%  | 89.15% | 6.00 | 100%   |
| C301 档案管理健全性    | 3.00 | 健全   | 部分健全   | 2.40 | 80%    |
| C302 部门间协调机制健全性 | 4.00 | 健全   | 基本健全   | 3.60 | 90%    |
| C303 后期保障机制健全性  | 4.00 | 健全   | 部分健全   | 3.00 | 75%    |

“**C101 工程计划完成率**”：根据三个子项目基础表填写内容、工程监理月报核查、上海市路政局建设处相关负责人访谈及实地走访调研，宝钱公路工程内容均完成，根据评分标准，该子项目得 40% 权重分；宝安公路完成前三项工程内容，实地核查中发现宝安公路杨树塘桥周边绿化并未完全恢复，故该子项目得 26.25% 权重分；G1501 项目桥梁、道路、河道、管线搬迁及修复已完成，但仍未完成绿化修复工作，故 G1501 项目得 26.25% 权重分。综上所述，该指标得 92.5% 权重分。

“**C102 一次验收合格率**”：根据项目竣工验收报告核查，三个项目均一次验收通过，质量评定结果为优良，根据评分标准，该指标得 100% 权重分。

“**C103 工程完成及时性**”：根据基础表数据结果统计、EPC 总承包合同核查，G1501 项目绿化管道迁移完成时间延迟 1 天，根据评分标准，扣除该子项目 0.5% 的权重分；宝钱项目绿化修复计划在 2017 年 9 月份完成，但实际在 2018 年 1 月份完成，根据评分标准，扣除该子项目 6.67% 的权重分；宝安、G1501 项目绿化修复计划在 2017

年9月份完成,但截至目前,仍未完成绿化修复工作,根据评分标准,扣除10%的权重分。综上,该指标得82.83%的权重分。

**“C201 高峰小时交通量保障度”**:根据上海市路政局提供的交通流量数据,2018年1-4月份中,宝钱公路单向高峰小时交通量为2680pcu/h,项目开工前宝钱公路单向高峰小时交通量为1819pcu/h,根据评分标准得50%权重分;宝安公路单向高峰小时交通量为2573.5pcu/h,项目开工前宝安公路单向高峰小时交通量为2072pcu/h,根据评分标准得50%权重分,综上所述,该指标得100%权重分。

**“C202 环境整体协调性”**:根据问卷调查及实地核查结果,有6位居民反映项目竣工后对市容市貌有一点负面影响,根据评分标准,扣除12%权重分,有1位居民反映项目竣工后对市容市貌有较大负面影响,根据评分标准,扣除5%的权重分。因此,该项指标得83%的权重分。

**“C203 河道贯通性”**:根据评价组问卷调查、实地走访及相关负责人的访谈记录,截止2018年6月5日,G1501项目西侧河道基本贯通,东部河道及宝安、宝钱公路河道均未实现贯通,主要原因为河道贯通涉及电力管线、煤气管道等附属设施的搬迁,而管线较多,错综复杂,搬迁工程量较大,且涉及审批流程较长,根据评分标准,该指标得12.5%的权重分,施工地点当前情况详见附件8。

**“C204 有责投诉发生数”**:评价组实地核查中发现,宝钱项目界泾桥段夏季施工过程中因排水不畅,导致沿街商铺雨水倒灌、商品锈蚀,引发一起居民投诉,根据评分标准扣除30%权重分,故该指标得70%权重分。

**“C205 居民满意度”**:评价组对杨树塘桥、界泾桥周边居民随机进行满意度问卷发放,共计发放问卷110份,有效问卷共110份。问卷分析结果显示,居民对上海市断头河治理配套道路大修工程(一期)项目建设实施的满意度为89.15%,根据评分标准,该指标得100%权

重分。

**“C301 档案管理健全性”**：上海市路政局制定有《上海市路政局档案管理办法（试行）》、《上海市路政局道路建设处档案管理规定（试行）》，根据评分标准得 50% 权重分；档案管理制度详细列出了项目立项、设计阶段、施工阶段、竣工阶段全过程的归档资料清单，根据《上海市路政局道路建设处档案管理规定（试行）》，项目交工（竣工）验收前，组织项目档案审查或验收，待项目档案通过审查或验收后移交归档，并继续做好后续竣工验收文件的收集、整理和归档工作。本项目已于 2017 年 12 月完成竣工验收，但从访谈与实地核查中得知，截止 2018 年 5 月 29 日，本项目相关资料并未归档，财务部门相关资料尚未对接移交，部门业务资料正用于编写竣工资料。根据评分标准，扣除 20% 权重分，该项指标得 80% 权重分。

**“C302 部门间协调机制健全性”**：本项目中由上海市路政局牵头，三家总包及监理单位与周边各镇、交警单位签订《断头河治理配套道路大修工程党建联建协议》，组成党建联建平台，形成各实施单位沟通协调机制，且在项目实施过程中，项目实施单位每月定期在上海市路政局召开总结例会，总结项目完成情况，同时党建联建平台召开了党建联建工作例会，组织了三个项目立功竞赛擂台赛，推进断头河配套道路大修主体工程顺利实施。但断头河道路大修工程作为断头河治理的一项配套工程，该道路大修涉及的绿化恢复涉及水务局、绿容局、当地镇政府等部门，经访谈和实地调研了解，对于绿化恢复工作，各部门有进行过沟通协调，但效果欠佳，以致未有效协调导致该附属工程未及时完成的情况，根据评分标准，扣除 10% 的权重分，该指标得 90% 权重分。

**“C303 后期保障机制健全性”**：本项目主要由上海市路政局道路建设处负责实施，工程完工后已移交上海市路政局设施管理中心进行后期养护。本项目中宝钱公路、宝安公路、G1501 公路均属市管道

路，归上海市路政局管理，上海市路政局针对纳入管理的道路、桥梁配备相应的人员、设备，后期养护资金纳入道路养护资金中安排预算。根据计划，桥梁建设完成后会立即进行河道贯通工作，但经访谈和实地调研了解，G1501项目已开工建设，但宝安、宝钱项目河道贯通还未开工，根据评分标准，后续工程未及时开工，扣除25%权重分，该指标得75%。

#### **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.项目前期经过充分的调研、论证，确保项目建设方案最优化**

为贯彻落实上海市委市政府2017年开展整治黑臭河道工作的计划，上海市水务局对全市断头河涉及市、区道路清单进行了梳理，并经市、区水务、环保部门反复摸排，最终确定需拆路建桥名单。2016年10月-12月，上海市交通委员会、上海市水务局、上海市路政局、绿容局、交警部门及相关区县道路和水务管理部门多次召开专题讨论会，要求将打通断头河涉及市、区管道路的改建列入2017年投资计划，并对资金来源、任务分工、操作模式进行明确，对黑臭河道整治涉及市管道路改造设计方案进行充分讨论研究，各部门从专业角度对项目实施界面、周边绿化影响、交通影响等发表看法，提供优化建议，经过多次论证、修改，确定2017年度断头河治理配套道路大修工程（一期）设计方案。

##### **2.招投标制度完备且操作规范，保障多层次采购任务高效完成**

上海市路政局为规范各部门项目采购和招标操作流程，于2016年1月制定并印发《上海市路政局项目招投标管理制度》，对招标资质、招标审核流程进行了详细规定，2017年度断头河治理配套道路大修工程（一期）涉及三条道路共计四座桥梁的拆路建桥工作，整个项目从前期研究至竣工验收涉及工可研究单位、初步设计单位、招标

代理单位、施工单位、财务监理单位、工程监理单位、竣工检测单位，项目实施单位较多，也对招投标工作提出较高要求。上海市路政局计财处及建设处根据上海市政府采购目录及局内招投标管理制度规定，考虑采购预算金额，项目性质采取集中采购、比选等方式确定项目实施单位，招标文件对项目需求及投标资质均有明确要求，中标通知书金额与合同金额一致，招投标工作实施流程规范。

### **3.施工过程中安全、质量管理到位，工程整体完成质量较高**

2017 年度断头河治理配套道路大修工程（一期）施工过程中，上海市路政局、施工单位及监理单位均高度重视安全、质量的监督管理，通过每周召开例会的形式，对工程进度、安全、质量情况进行总结，明确下阶段工作计划，敦促各参与单位做好本职工作，确保控制有效；工程监理通过测量、旁站、平行试验、分析、总结等方法对工程进行全面质量安全控制；上海市路政局及质监站定期开展施工现场安全质量检查，及时发现和纠正安全隐患，严控安全生产措施。同时，由上海市路政局牵头，三家总包及监理单位与周边各镇、交警单位建立了本项目的党建联建沟通体系，各实施单位与周边企业、村镇、街道、水务、规土和交警等单位建立长效沟通交流机制，倾听各方声音，有效沟通协调，更好的保障主体工程顺利完成，在 2017 年上海市文明工地评选中，3 个标段均获得“2017 年度上海市文明工地”称号。

## **（二）存在的问题**

### **1.绩效目标编制有待完善，部分绩效指标设置不太合理**

2017 年度断头河治理配套道路大修工程（一期）项目预算申报时按照一级项目“交通建设管理和设施维护经费”下的二级子项目进行申报，上海市路政局根据绩效管理的要求申报了“交通建设管理和设施维护经费”项目绩效目标，但在绩效指标中，①部分指标目标值不明确，如“长效机制”指标目标值为“不断完善养护管理各项

机制”，表述过于笼统，难以进行考核；②对部分内容的考核缺乏时限性，如在产出类指标中，缺乏对建设工程完成及时性的考察。

## **2.施工过程中部分细节管理欠佳，工程变更流程需进一步规范**

2017 年度断头河治理配套道路大修工程（一期）项目涉及对三条道路 4 座桥梁的建设工程，项目工期紧，现场情况复杂，实施单位较多，面对这种形势，更需把好细节关，防范细节管理不善影响工程进展情况，以期在有限的工期内高质量的完成工程任务。但实际实施中，仍然存在①部分合同条款约定不明确，如初步设计咨询合同规定合同费用于“乙方提交咨询报告前”支付，费用支付时间表述模糊，不明确；②上海市路政局对于合同款项支付延迟，如工可研究费用、施工监理费用、施工一体化费用、财务监理费；③部分监理单位未及时提交监理报告，如宝钱公路财务监理单位；④宝钱项目界泾桥段夏季施工过程中因排水不畅，导致沿街商铺雨水倒灌、商品锈蚀，引发一起居民投诉；⑤部分工程变更施工单位未按照相关规定填写变更资料，工程变更为履行相关流程，工程变更规范性需进一步提高。

### **（三）建议和改进措施**

#### **1.进一步完善项目绩效目标申报表，合理编制绩效指标**

绩效目标申报作为预算绩效管理工作的起点，是预算绩效管理的基础，也是整个预算绩效管理系统的前提，对于指导本年工作具有重要意义。一方面，建议上海市路政局根据项目实施内容、项目目标，进一步完善绩效目标申报表，全面、合理考察项目各个环节。例如，在产出类绩效指标中，根据项目内容全面考察项目数量、质量及时效性情况；另一方面，在编报绩效目标时，需明确投入管理类指标、产出指标、效果指标及影响力指标考核方向，依据 SMART 原则对应设置绩效目标，即编制的绩效目标需明确、可衡量、可达成、具有相关性及时限性。同时，单位内部应形成合力，增强绩效预算意识，计划

财务处和业务部门协同落实。

## **2.对施工全过程进行精细化管理，加强项目管理执行力度**

加强细节管理，对工程实施过程进行精细化把控，可以有效降低项目、质量、安全等风险，对整体施工过程的顺利完成具有重要影响。建议上海市路政局及各项目实施单位提高细节管控意识，通过建立专业化的岗位职责体系，对项目实施各流程进行责任到人，并建立一套目标监控制度，通过周、月度、季度、半年度和年度的系列检查反馈和总结，使单位各个层面的人员都能及时掌握各阶段工作与目标匹配情况，提前对下一步的工作做出调整 and 安排。同时，建议项目实施单位进一步完善突发事件应急处理机制，提高突发事件处置能力，妥善处理项目实施过程中各类突发事件。