

上海市宝山区长江南路（通南路~逸仙路）  
道路大修工程项目支出绩效评价报告

为加强财政预算支出的管理工作，提高财政资金使用效益，合理配置公共资源，发挥公共资金的引导和促进作用，进而促进社会经济更好更快发展。根据《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）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）、《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）、结合《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》（宝委〔2020〕107号）文件有关要求，上海大华工程造价咨询有限公司受上海市宝山区财政局委托对长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程进行绩效评价。

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项的背景和目的

长江南路（通南路~逸仙路）位于宝山区淞南镇，是一条南北向城市次干路，道路建成于2007年12月，两侧为居民住宅和商铺。长江南路经过多年的使用，道路路面出现了不同程度的损坏，随着车辆荷载的不断作用，其病害的出现呈加剧发展趋势，通过日常养护已不能完全解决。水泥混凝土路面出现了大量砼板块断板、板角断裂、纵横裂缝、板块空脱等病害，严重影响车辆行驶的安全性和舒适性，同时产生的噪声也严重影响了附近居民的生活。

为确保道路的交通安全，改善交通通行能力，提高居民生活区的环境，管理单位宝山区市政工程管理中心（原宝山区市政工程管理署）根据《上海市城市道路管理条例》对市政道路大中修工程标准要求及上海路政局、宝山区市政工程管理署《上海市城市道路路面技术状况

分析报告（宝山区分报告）》（2013 年度）中关于大中修项目建议情况，决定对长江南路（通南路~逸仙路）实行大修。宝山区市政工程管理中心于 2014 年 3 月 10 日提请主管部门宝山区建交委对长江南路（通南路~逸仙路）道路实施大修工程；宝山区交通委（原宝山区建交委<sup>1</sup>）根据上报资料和实际情况，审核同意项目实施，并提请宝山区发改委立项。2014 年 4 月 2 日，宝山区发改委签发《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程立项的批复》（宝发改[2014]145 号），批复工程总投资 1999 万元，所需资金从 2014 年及以后年度政府投资计划中列支。

长江南路（通南路~逸仙路）道路全长 1486.32m（桩号 K0+000~K1+486.32），本次大修工程全长 1470.32m（不含西塘桥 16m）。本次大修工程通过对道路“白改黑”，改善道路使用性能，延长路面使用寿命；降低道路噪声，有效提升道路行车安全性和舒适性；改善道路整体环境，为周边居民创造整洁优美的市容环境，提升城市形象。

## （二）主要内容及实施情况

### 1. 主要内容

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程施工内容主要包括对原砼路面翻挖，新建车行道，翻修交叉口，翻排人行道，更换道路两侧平石，更换防沉窨井等。

项目施工内容明细表

表 1-1

序号	主要内容	单位	数量
1	道路工程	m	1470

<sup>1</sup> 注：宝山区建交委于 2019 年机构改革后拆分为建设管理委员会和交通委

序号	主要内容	单位	数量
1.1	新建车行道（4cm 细粒式沥青混凝土（AC-13C,SBS 改性沥青）+8cm 粗粒式沥青混凝土（AC-25C）+0.6cm 稀浆封层+40cm 粉煤灰三渣+15cm 级配碎石）	m <sup>2</sup>	24552
1.2	交叉口铣刨（同上）	m <sup>2</sup>	3109
1.3	进口坡（20cmC30 砼+15cm 碎石）	m <sup>2</sup>	104
1.4	翻排人行道（6cm 同质砖+ 3cm 干拌水泥黄砂+10cm C20 砼+10cm 碎石）	m <sup>2</sup>	5559
1.5	更换侧平石	m	3108
1.6	原水泥路面翻挖	m <sup>2</sup>	30215
1.7	外运	m <sup>3</sup>	18966
2	附属工程	m	1470
2.1	雨水口修复	座	78
2.2	更换防沉窨井	座	51
2.3	标志标线（含临时标志标线）	Km	1.48
2.4	感应线圈	处	6
2.5	行道树	株	30
2.6	树穴盖板	套	544
2.7	人行护栏	m	2664

## 2. 项目实施情况

项目实施情况从项目立项及审批、招标采购、合同管理、施工阶段、竣工验收和财务决算、移交养护 6 个方面全过程介绍：

### （1）立项及审批

本项目为工程建设项目，立项能按照上海市和宝山区规定的工程项目立项程序实施。首先由项目实施单位宝山区市政工程管理中心向主管部门宝山区交通委提出《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程立项的请示》（宝市署[2014]14号），附项目可行性研究报告，提请对长江南路（通南路~逸仙路）段实施大修工程；2014年3月25日，宝山区建交委签发《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工

程立项的请示》（宝建[2014]80号），提请宝山区发改委立项；2014年4月2日，宝山区发改委签发《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程立项的批复》（宝发改[2014]145号），批复工程总投资1999万元，所需资金从2014年及以后年度政府投资计划中列支（详见附件6-1：立项批复）；标志项目正式立项。根据《项目可行性报告》显示，本项目计划施工工期为2014年7月至12月，计划工期6个月。

2014年5月5日，宝山区建交委向宝山区市政工程管理署下发《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程初步设计的批复》（宝建[2014]154号），批复工程投资概算1955.06万元。

## （2）招标采购

项目单位宝山区市政工程管理中心委托上海拓盛投资管理有限公司、上海淞浦联建设工程咨询有限公司为招标代理机构，按照《工程项目招标投标管理办法（修订）》【宝市署（2010）33号】，分别对项目服务和工程进行招标，包含设计、施工（2个标段）总承包、工程监理、交通设施（信号灯、标线，含临时）、人非隔离栏的采购。项目施工总承包（2个标段）采用公开招标的方式，确定上海吴淞市政建设有限公司（1标）、上海宝山公路工程建设有限公司（2标）为施工单位；设计、监理、交通设施工程（含临时）、人非隔离栏工程采用邀请招标的方式，确定设计单位为上海千年城市规划工程设计股份有限公司、监理单位为上海斯美科汇建设工程咨询有限公司、交通设施工程施工单位为上海崇明市政工程有限公司、人非隔离栏工程施工单位为江阴市金诺机械设备有限公司。招投标流程及情况详见附件2-1：项目招投标情况表。

项目招投标情况汇总表

表 1-2

序号	招标项目	招标方式	中标金额（元）	中标单位
----	------	------	---------	------

1	施工 1 标	公开招标	6,458,013	上海吴淞市政建设有限公司
2	施工 2 标	公开招标	6,159,034	上海宝山公路工程建设有限公司
3	设计	邀请招标	481,000	上海千年城市规划工程计划股份有限公司
4	监理	邀请招标	436,600	上海斯美科汇建设工程咨询有限公司
5	临时交通设施工程	邀请招标	145,931	上海崇明市政工程有限公司
6	交通设施工程	邀请招标	479,159	上海崇明市政工程有限公司
7	人非隔离栏	邀请招标	318,496	江阴市金诺机械设备有限公司

### (3) 合同管理

本项目共签订各类合同 22 个，合同总金额 1646.40 万元。其中经过招投标选取的单位，在中标通知书下发 1 个月内，宝山区市政工程管理中心与之签订合同；此外，另有工可编制、测量等服务项目和分包工程单位，通过直接委托形式签订合同。经查阅，大部分合同条款明确、合规，内容包括项目范围和规模、作业内容、双方权利和责任、合同价和支付办法等；但个别合同存在工作内容和实际情况不符、多计费用的问题。项目合同签订情况详见附件 2-2：合同情况统计。

### (4) 施工阶段

本项目在取得发改委立项批复后，于 2014 年 4 月 10 日完成《上海市建设工程报建表》，报建编号 1402BS0106；2 个标段均于 2014 年 8 月 31 开工(详见附件 6-3: 施工 1 标、2 标工程开/竣工报告开工报告)。

#### 4.1 施工内容

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程西起通南路，东至逸仙路，工程桩号 K0+000~K1+486.32，全长 1470.32m（不含西塘桥 16m）。长江南路规划红线 24m，道路横断面设计 4~4.5m（人行道）+16m（车行道）+4~4.5m（人行道）=24~25m，本次大修工程对道路结构整体翻

新，排水口及井盖更换，标志标线、信号灯、人非护栏等附属设施更新。

施工 1 标段西起西塘桥，东至逸仙路，桩号 K0+780~K1+486.32，线路长约 700m；施工 2 标段西起通南路，东至西塘桥，桩号 K0+000~K0+780，线路长约 770m。施工内容主要包括对原砼路面翻挖，新建车行道，翻修交叉口，翻排人行道，更换道路两侧侧平石，更换防沉窰井等。

本项目专业施工有：标志标线、信号灯交通设施，人非护栏更新改造；由建设单位另行委托专业施工单位实施。

#### 4.2 项目管理情况

施工阶段参与项目管理的单位有设计、工程监理、投资监理、宝山区建设工程质量安全监督管理站等，各参建单位能相互协作，完成本职工作。设计单位在开工前向施工单位图纸答疑，解决施工技术问题；施工期间，按照建设单位及监理要求，及时到现场配合解决施工中遇到的问题，及时完成设计变更。工程监理单位实行每周例会制度，对施工安全、质量、进度进行控制管理；每月编制《监理工作月报》，实行关键工序旁站和现场巡视管理；对进场材料及材料供应商资质审核，专业第三方监测时现场见证。投资监理根据《工程项目签证管理办法（修订稿）》（宝市署[2010]24 号）要求，对施工发生的变更签证能及时审核，2 个标段施工中共发生 21 个工程签证和洽商记录。施工过程中，宝山区建设工程质量安全监督管理站负责全程安全、质量监督，本工程中未出现安全事故，个别质量问题能及时得到整改落实。

#### 4.3 交通组织

本工程施工期间采用半幅施工半幅通行的交通组织形式，在交警部门大力支持下，制定合理的交通组织措施；走访沿线单位、居民，听取各方意见和建议，取得支持与谅解。施工单位精心制定施工方案，合理配置人员、材料、机械资源，尽量避开车辆通行早晚高峰期，利用施工护栏，有效隔离施工区域，尽量减少对沿线交通的影响。

### (5) 竣工验收、工程结算、财务决算

根据项目单位提供的资料和档案，道路施工 1 标、2 标工程于 2015 年 3 月 15 日竣工通车（详见附件 6-3：施工 1 标、2 标工程开/竣工报告开工报告），道路附属工程（人非护栏）于 2015 年 9 月底完成，但未发现相关验收记录或报告。

受宝山区审计局、宝山区市政工程管理中心委托，上海瑞和工程咨询有限公司于 2018 年 7 月 16 日完成竣工结算审价，本工程结算总额 1521.38 万元，较上报金额 1565.7539 万元核减 44.3693 万元；较工程合同金额 1461.60 万元，核增 59.78 万元，主要核增内容是项目现场签证和洽商单。项目工程结算情况详见附件 2-3：工程结算汇总表，附件 2-4：工程签证、洽商审核表。

受宝山区审计局、宝山区市政工程管理中心委托，北京中证天通会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所于 2018 年 10 月 30 日完成竣工财务决算审核。经审计，该项目实际完成投资额 1,738.29 万元，其中：建筑安装工程投资 1,521.38 万元，其他工程费 202.68 万元，前期费 14.23 万元（详见 2-6：财务决算情况表）。项目三算对比表如下：

项目投资预算、工程概算、财务决算对比表 表 1-3  
单位：万元

序号	项目	立项批复	工程概算	财务决算
一	建安工程费	1,634.49	1586.20	1521.38
二	其他工程费	240.34	247.19	202.68

三	预备费	93.74	91.67	-
四	前期工程费	30	30	14.23
	合计	1999	1955.06	1738.29

### (6) 移交、养护阶段

宝山区市政工程管理中心负责区域内市政设施建设、养护管理，长江南路（通南路~逸仙路）大修工程竣工后，2个标段竣工档案分别于2015年8月15日、2015年6月24日由建设监管科移交给设施管理科，标志项目由工程阶段转入养护阶段。

根据《上海市城市道路路面技术状况分析报告》（2016年8月）显示，长江南路（逸仙路~西赵家宅）段路面使用性能指数PCI（路面完好程度）得分98，路面行驶质量指数RQI（路面平整度）得分3.88，较长江路（西赵家宅~长江西路）段（未在大修范围）指标评定情况（PCI得分92、RQI得分3.86），道路性能均有大幅提升。评价组通过实地走访、问卷调查等形式，结合管理部门提供的检测数据，对道路养护成效做出具体分析。

### (三) 资金投入和使用情况

#### 1. 预算安排情况

根据宝山区发改委《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程立项的批复》（宝发改[2014]145号），本项目总投资1999万元，其中建安工程费1635万元，工程建设其他费240万元，预备费94万元，前期工程费30万元。所需资金来源为区级财政资金，从2014年及以后年度政府投资计划中列支，其中2014年安排预算资金1259万元，2015年安排预算资金500万元，2016年安排预算资金240万元，共计1999万元。项目预算工作内容和标准详见下表：

项目预算组成明细表

表 1-4

序号	项目名称	单位	数量	指标(元)	预算金额(万元)	备注
一	<b>建安工程费</b>				<b>1635</b>	全长 1470m
1	道路工程	m	1470	9868	1450.61	规划宽 24m
1.1	车行道	m <sup>2</sup>	24552	340	834.77	
1.2	交叉口铣刨	m <sup>2</sup>	3109	80	24.87	
1.3	进口坡	m <sup>2</sup>	104	200	2.08	
1.4	人行道	m <sup>2</sup>	5559	180	100.06	
1.5	侧平石	m	3108	100	31.09	
1.6	翻挖	m <sup>2</sup>	30215	95	287.04	
1.7	外运	m <sup>3</sup>	18966	90	170.70	
2	附属工程	m	1470	1251	183.88	
2.1	雨水口修复	座	78	165	1.29	
2.2	更换窨井	座	51	1500	7.65	
2.3	标志标线(含临时标志标线)	Km	1.48	200000	29.60	
2.4	感应线圈	处	6	50000	30.00	
2.5	行道树	株	30	1500	4.50	
2.6	树穴盖板	套	544	250	13.60	
2.7	人行护栏	m	2664	365	97.24	
二	<b>工程建设其他费</b>				<b>240</b>	
1	三通一平费				16.34	建安费*1%
2	交通配合费				6.00	3万元*2个标段
3	工程设计费				48.28	计价[2002]10号
4	工程预算费				4.83	设计费*10%
5	勘察费				13.08	
6	弯沉测量费				25.00	沪建交[2013]201号
7	竣工图编制费				3.86	
8	施工监理费				54.22	沪府发[2011]1号
9	投资监理费				13.08	
10	招标代理费				8.35	沪价费[2015]056号

序号	项目名称	单位	数量	指标(元)	预算金额(万元)	备注
11	设计前期工作费				15.66	计价格[1999]1283号
12	施工图文件审查费				4.74	沪价费[2011]002号
13	建设单位管理费				26.90	财建[2004]300号
三	<b>预备费</b>				<b>94</b>	(一+二)*5%
四	<b>前期工程费</b>				<b>30</b>	
1	管线保护				10	上煤、电缆等
2	上水管线搬迁				10	含消防
3	信息管线搬迁				10	
五	<b>工程总投资</b>				<b>1999</b>	

## 2. 分年度预算安排及资金使用情况

本项目为工程建设项目，项目预算资金自 2014 年至 2016 年分年度安排，实际到位资金分年度由区财政拨付至项目单位专户，共计 1738.29 万元（同财务决算金额），实际执行金额 1716.18 万元。各年度预算安排与支出情况如下：

分年度资金使用情况表

表 1-5

单位：万元

序号	名称/年度	2014 年	2015 年	2016 年	2019 年	合计
一	年度安排预算资金	1259	500	240		1999
二	到位资金	1193.66	196.33	2.00	346.30	1738.29
三	实际执行金额	1194.55	187.60	2.66	331.38	1716.18
1	建安费	1069.95	159.03		316.25	1545.23
2	其他工程费	124.60	28.57	2.66	15.13	170.96
四	预算执行率	94.88%	37.52%	1.11%		85.85%

注：2017、2018 年未发生资金拨付，详见附件 2-5：项目资金支付情况表。

## 3. 资金总体使用情况

本项目预算资金 1999 万元，实际支付金额 1716.18 万元，总体预算执行率 85.85%。

项目资金使用情况总表

表 1-6

预算批复	实际执行数	预算执行率
1999 万元	1716.18 万元	85.85%

项目资金管理情况按时序整理汇总如下:

项目资金执行情况表

表 1-7

单位: 万元

序号	项目	预算批复	工程概算	中标金额	合同金额	财务决算	已支付金额	执行单位
一	建安工程费	1634.49	1586.20	1356.06	1461.60	1521.38	1521.38	
1	施工 1 标	1634.49	1586.20	645.80	645.80	690.92	690.92	上海吴淞市政建设有限公司
2	施工 2 标			615.90	615.90	679.55	679.55	上海宝山公路工程建设有限公司
3	临时交通设施工程			14.59	14.59	57.89	57.89	上海崇明市政工程有限公司
4	交通设施工程			47.92	47.92			
5	人非隔离栏			31.85	31.85	31.85	31.85	江阴市金诺机械设备有限公司
6	渣土承运 1 标			/	45.46	59.15	59.15	上海海淞环境卫生服务有限公司
7	渣土承运 2 标			/	58.04			
8	交通信息采集系统维修-设备损坏			/	2.03	2.03	2.03	上海紫越网络科技有限公司
二	其他工程费	240.34	247.19	106.10	166	202.68	191.94	
1	投资估算评审	/	/	/	2.53	16.34	2.53	上海城济工程造价咨询有限公司
2	可研、预算编制费、专家评审费	20.49		/	13.81		13.81	上海千年城市规划工程设计股份有限公司
3	设计	48.28		48.10	48.10		48.10	

序号	项目	预算批复	工程概算	中标金额	合同金额	财务决算	已支付金额	执行单位
4	监理	54.22		43.66	43.66	61.13	46.79	上海斯美科汇建设工程咨询有限公司
5	投资监理	13.08			14.34		14.34	上海城济工程造价咨询有限公司
6	招标代理费（施工 1、2 标）	8.35		/	12.26	18.46	13.85	上海拓盛投资管理有限公司
	人非护栏工程招标			/	0.41		0.41	上海淞浦联建设工程咨询有限公司
	招标代理费（设计、监理、交通设施含临时）			/	4.20		4.20	
7	勘察、测量	13.08		/	6.45	20.52	20.52	上海通德工程测量有限公司
8	弯沉费、前期路况调研	25.00		/	14.07		20.52	
9	绿化补偿	/		/	10.75	10.75	0.00	上海市宝山区绿化管理署
10	交易费	/		/	/	0.40	2.66	/
11	管理费分摊	26.90		/	/	26.99	0.88	/
12	其他无合同			/	/		0.88	
13	临时设施	16.34		/	/		23.85	上海宝山公路工程建设有限公司
14	交通配合费	6		/	/	/	/	/
15	竣工图编制费	3.86		/	/	/	/	/
16	施工图审查费	4.74		/	/	/	/	/

序号	项目	预算批复	工程概算	中标金额	合同金额	财务决算	已支付金额	执行单位
三	预备费	93.74	91.67					
四	前期工程费	30	30		14.23	14.23	2.86	
1	电信井降低	30	30	/	2.86	2.86	2.86	上海富亨电信安装有限公司
2	行道树动迁恢复			/	6.95	6.95	0.00	上海宝佳绿化工程有限公司
3	绿化动迁恢复			/	3.77	3.77	0.00	
4	公交站杆搬迁			/	0.64	0.64	0.00	上海公共交通广告有限公司
五	合计	<b>1999</b>	<b>1955.06</b>	<b>1447.82</b>	<b>1646.40</b>	<b>1738.29</b>	<b>1716.18</b>	

注：1. 工程概算数据来源：宝山区建交委《关于长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程初步设计的批复》（宝建[2014]154号）

2. 项目招投标项目共7项：施工1标、施工2标、临时交通设施工程、交通设施工程、人非隔离栏、设计、监理，中标总费用1447.82万元；签订合同24份（其中投资监理、招标代理为预算单位大合同），合同金额1646.40万元；财务决算中工程费用大于合同金额，原因为增加变更签证费用；财务决算中其他工程费大于合同金额，原因有管理费无合同，监理费、招标代理费实际支付金额大于合同金额。

#### （四）项目绩效目标

本次绩效评价按照市财政局《上海市财政项目支出预算绩效管理实施办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）的相关要求，结合项目特点制定项目总目标和产出目标。由于项目于2014年4月立项，未同时上报《绩效目标申报表》。

##### 1. 总目标

项目绩效总目标：通过长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程的实施，实现道路“白改黑”，增强道路结构；改善道路使用性能，延长路面使用寿命；降低道路噪声，有效提升道路行车安全性和舒适性；改善道路整体环境，为周边居民创造整洁优美的市容环境，提升城市形象。

##### 2. 年度目标

根据项目进度计划安排，长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程于2014年底施工完成，道路通车；2015年完成竣工结算、财务决算等工作。

##### 3. 细化绩效目标

按照项目总目标，项目绩效目标细化为产出目标和效果目标，具体的绩效目标分解如下表所示：

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程项目绩效目标表 表 1-8

序号	绩效目标		绩效指标	目标值	目标值来源
1	产出	产出数量目标	路面改造工程完成率	1470m	预算计划
2			排水改造工程完成率	78座排水井	
3			附属工程完成率	标指标线1.48km, 信号灯18套, 行道树30株等	

序号	绩效目标		绩效指标	目标值	目标值来源	
4	产出	产出质量目标	一次验收合格率	100%	合同、行业技术要求	
5			路面使用性能指数 PCI	PCI ≥ 90		
6			路面行驶质量指数 RQI	RQI ≤ 4.5		
7		产出时效目标	项目竣工时间	2015 年 1 月	合同日期	
8			归档及竣工备案及时性	及时	相关要求	
9			工程结算审核完成及时性	及时	相关要求	
10		产出成本	工程总投资	≤ 1999 万元	预算批复	
11			建安工程费	≤ 1635 万元		
12			其他工程费	≤ 240 万元		
13			前期工程费	≤ 30 万元		
14		效果目标	社会效益目标	道路交通安全、舒适性	安全、舒适	调查问卷
15				道路技术状况检测良好率	优良	测评报告
16				网格化（含 12306 城维热线）报修率	降低	网格化及城维热线反馈
17	环境效益目标		道路交通周边环境	路面整洁、设施完好、绿化优美	管理目标	
18	影响力（可持续发展）目标		长效管理机制	满足可持续发展要求	档案资料、网格化及城维热线反馈	
19			运行养护情况	效果良好		
20	满意度目标		公众满意度	≥ 85%	社会调查	

### （五）项目的相关方及其关联

#### 1. 政府相关部门

🚧 项目审批部门：上海市宝山区发改委

🚧 财政拨款部门：上海市宝山区财政局

🚧 项目审计部门：上海市宝山区审计局

#### 2. 相关单位及工程参建单位

🚧 项目主管单位：上海市宝山区建设和交通委员会

✚ 项目实施单位：上海市宝山区市政工程管理中心

✚ 施工单位：上海吴淞市政建设有限公司（1标）、上海宝山公路工程建设有限公司（2标）、上海崇明市政工程有限公司（交通设施工程）、江阴市金诺机械设备有限公司（人非隔离栏工程）、上海海淞环境卫生服务有限公司（渣土承运）

✚ 设计单位：上海千年城市规划工程设计股份有限公司

✚ 监理单位：上海斯美科汇建设工程咨询有限公司

✚ 投资监理：上海城济工程造价咨询有限公司

✚ 招标代理：上海拓盛投资管理有限公司、上海淞浦联建设工程咨询有限公司

✚ 工程结算审核：上海瑞和工程造价咨询有限公司

✚ 财务决算审核：北京中证天通会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所

### 3. 项目受益者、其他利益相关者

✚ 项目利益相关者：周边工作、生活居民、道路行人、司机等

## （六）项目的组织及管理

### 1. 项目组织

宝山区发改委：负责项目立项审批，明确项目实施内容、投资金额和资金来源；

宝山区财政局：负责项目资金的拨付，对项目资金执行监督、管理职责；

宝山区审计局：负责项目竣工审计，组织第三方对工程审价、决算审核，负责审计成果文件的监督管理；

宝山区交通委：负责宝山区交通工程建设活动的监督管理，负责项目规划立项、可行性研究报告申报，负责道路大修工程初步设计审批，参与项目招投标、质量安全、竣工验收备案等事项的监督管理；

宝山区市政工程管理中心：负责本区市政道路建设、养护和运行的管理，负责项目建设管理，包括招标工作、资金支付审批、质量安全管理、竣工验收，运营管理等；

项目招标代理：受宝山区市政工程管理中心委托，负责项目工程和服务的采购招标代理；

设计单位：按合同和规范要求提供设计文件图纸，对施工过程中的各项变更，出具设计变更文件，按要求进行限额设计，编制竣工图纸；

工程监理：负责项目的投资、进度、质量控制、合同管理，对建设工程实行旁站监理，保证项目安全、质量和进度按合同实施；

投资监理：参照沪府办发（2015）19号文以及财务监理合同要求提供资金监控、财务管理、投资控制；

施工单位：根据国家和地方规范要求，按照合同和图纸内容，负责标段内大修施工，配合监理及监督人员把好工程项目质量关，确保工程按期完成。

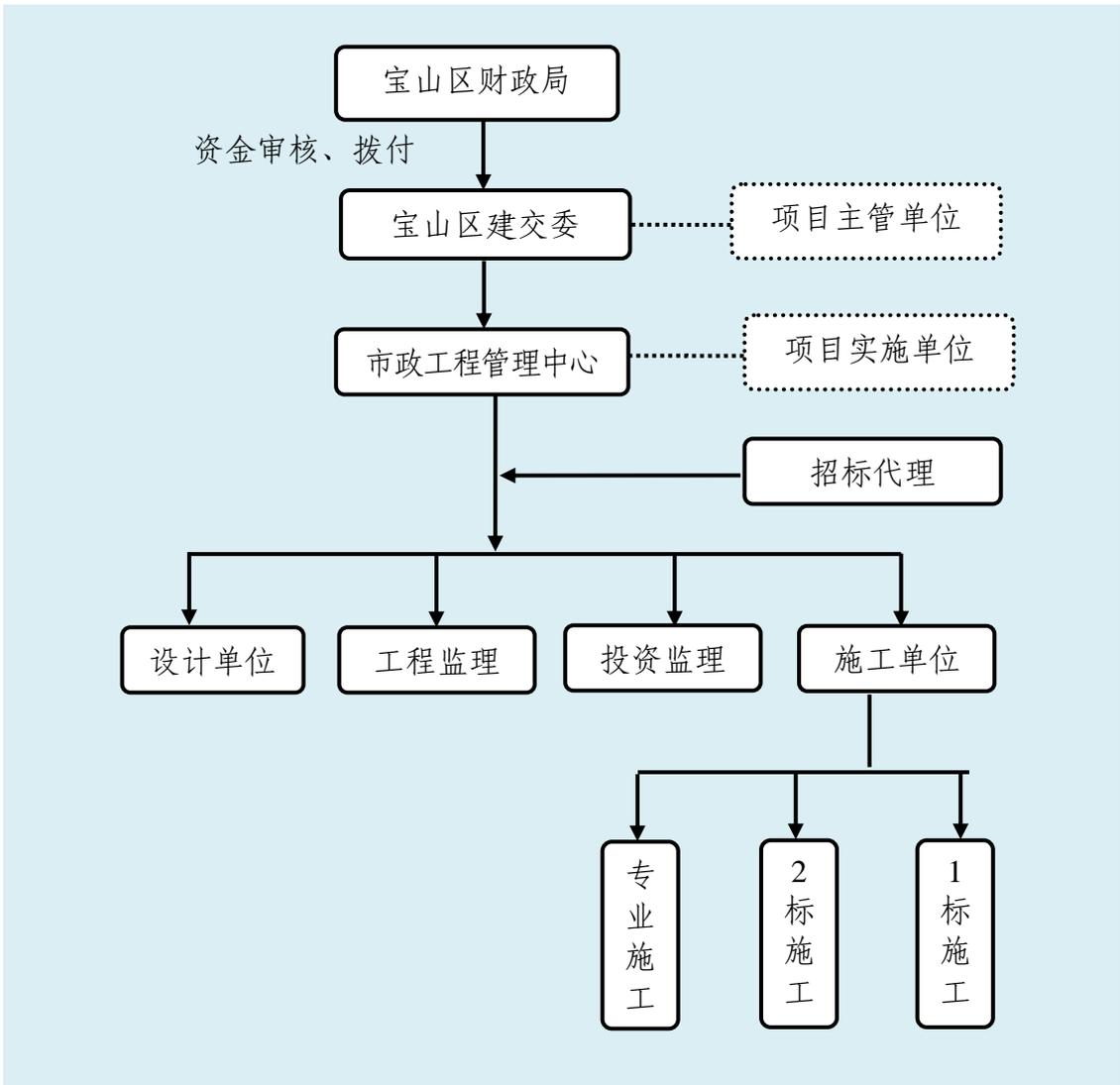


图 1-1 项目组织结构图

## 2. 项目管理流程

本项目实施单位为宝山区市政工程管理中心，项目管理流程包括项目申报、可研批复、初步设计批复、招标采购、监督施工、竣工验收等程序。具体流程如下图所示：

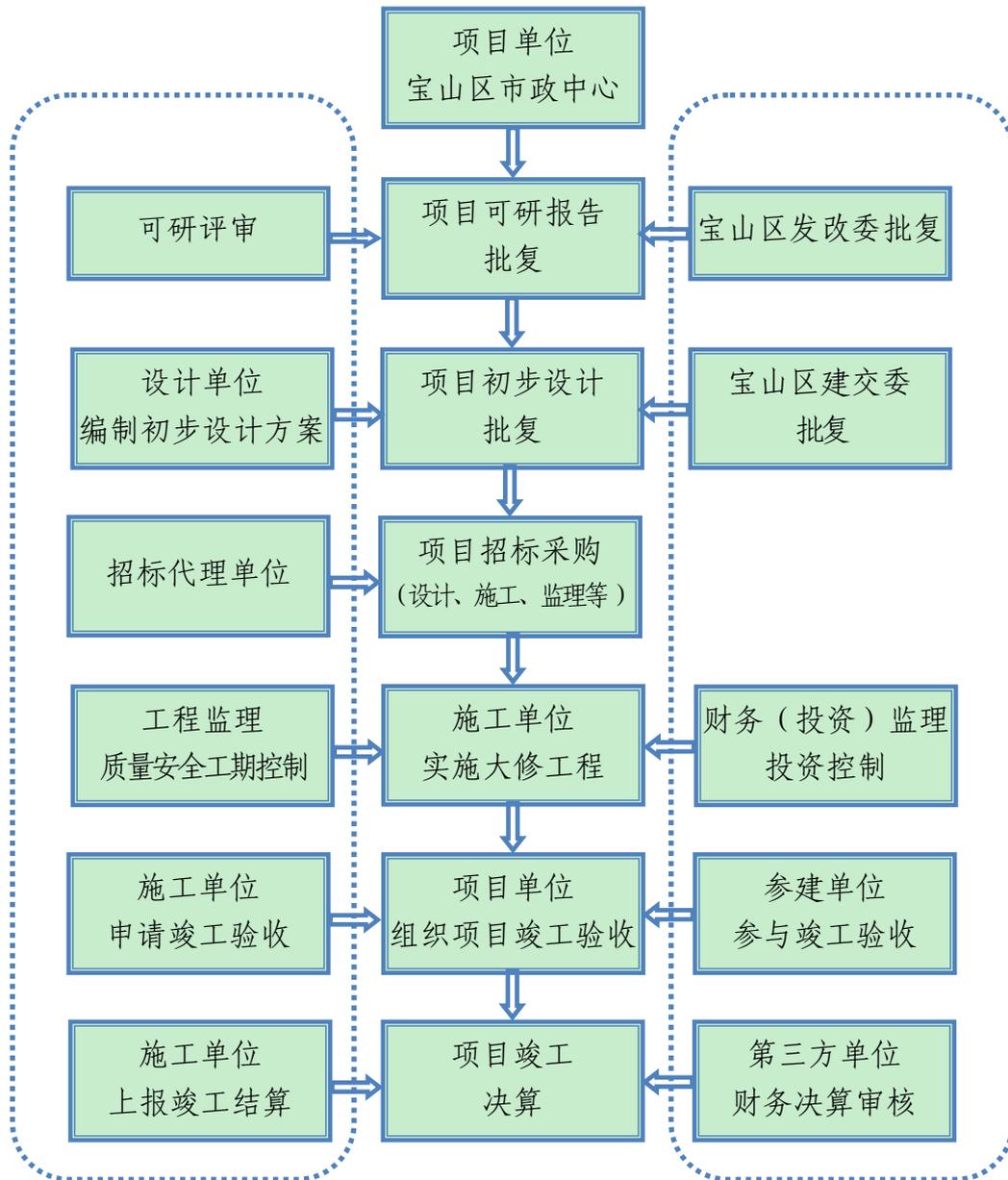


图 1-2 项目管理流程图

### 3. 资金拨付流程

项目资金实行预算单位专项账户管理，依据财政投资项目管理要求，聘请投资监理对项目资金管理控制。投资监理根据项目进度完成情况，按照合同相关条款规定，定期向市政工程管理中心申请付款手续，经市政中心和区交通委审核同意，向区财政申请资金拨付，财政向项目单位专户拨付资金，然后付款参建单位。

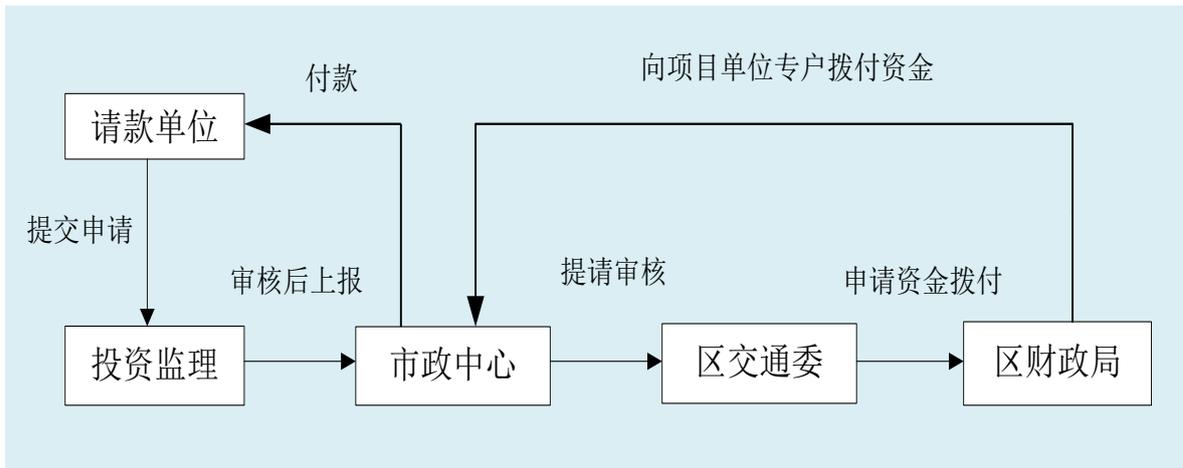


图 1-3 资金拨付流程图

#### 4. 项目进度情况

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程由宝山区市政工程管理中心负责实施，工作内容和计划进度如下：

（1）2014 年度完成立项申报、可研批复、初步设计批复，招标确定设计、施工、监理等单位，开工建设，主体竣工、验收，年底通车；

（2）2015 年度道路完成标线、信号灯、人非隔离栏等附属设施安装工作，完成工程结算、财务决算；

（3）根据《城市道路管理条例》，工程保质期满后（城市道路保修期为一年，自交付使用之日起计算），支付全部款项。

项目计划与实际进度对比表

表 1-9

工作内容	计划进度	实际进度
可研批复	2014 年 4 月	2014 年 4 月
初步设计批复	2014 年 5 月	2014 年 5 月
设计招标	2014 年 4 月	2014 年 4 月
监理招标	2014 年 7 月	2014 年 7 月
施工招标	2014 年 4 月	2014 年 4 月
附属工程招标	2014 年 9 月	2015 年 7 月
开工（道路主体）	2014 年 7 月	2014 年 9 月
竣工（道路主体）	2014 年 11 月	2015 年 3 月
附属工程	/	2015 年 9 月

工作内容	计划进度	实际进度
竣工结算	2015年6月	2018年10月

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 评价目的、对象和范围

#### 1. 评价目的

通过本次绩效评价，在全面了解项目实施情况的基础上，依据上海市绩效评价相关管理办法并结合项目的特点，对长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程财政资金使用合规性，建设与管理过程的规范性、有效性，项目产出和项目效果等进行评价，总结项目取得的成效和经验，指出存在问题和不足之处，提出合理化建议，为后续类似项目的建设提供借鉴和参考，以不断提高财政资金使用的质量和效率。

#### 2. 评价对象

本次绩效评价的对象：长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程，项目预算金额 1999 万元。

#### 3. 评价范围

项目评价范围包括立项申请和批复、资金管理、招投标、施工过程管理、竣工验收、移交养护等全过程。

#### 4. 评价时段

根据项目实际进度情况，自 2014 年 3 月 10 日申请立项，2014 年 8 月 31 日开工建设，2015 年 9 月 31 日完成现场施工内容，2018 年 7 月 16 日完成工程竣工结算审价，2018 年 10 月 30 日完成工程竣工财务决算审核，2019 年 12 月 31 日完成财务决算，工程竣工移交后至 2020 年 6 月底道路日常养护。

本次绩效评价的时段为：2014年3月10日-2020年6月30日。

## （二）评价原则、评价依据、评价方法和评价标准

### 1. 绩效评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、公正公开的原则，评价依据包括项目业务文件和绩效评价管理文件。

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

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

### 2. 评价依据

本项目绩效评价是为了贯彻落实《全面实施预算绩效管理的意见》《上海市预算绩效管理实施办法》的要求，提升财政资金使用效益而进行的。在项目评价过程中，评价组主要评价依据为法律法规、行业标准和与项目直接相关的文件资料。包括：

#### （1）绩效评价管理类文件

🚩 《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）

🚩 财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）

🚩 《上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）

✚ 《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）

✚ 《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》（宝委〔2020〕107号）

## （2）项目业务文件

✚ 《上海市城市道路管理条例》

✚ 《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》

✚ 宝山区市政工程管理中心《工程项目招投标管理办法（修订）》  
【宝市署（2010）33号】

✚ 《工程项目管理办法（修订）》（宝市署[2008]58号）

✚ 《宝山区市政工程管理中心工程项目经费申请流转管理办法》

✚ 《工程项目预、结算管理办法（修改稿）》【宝市中心（2010）27号】

✚ 《关于印发<工程项目签证管理办法（修订稿）的通知>（宝市署[2010]24号）

✚ 《宝山区市政工程管理中心安全生产例会制度》

## （3）其他作为评价依据的材料

✚ 项目批复

✚ 项目合同（22个）

✚ 监理月报、监理总结

✚ 施工组织设计、工作总结

✚ 长江南路（通南路-逸仙路）道路大修工程竣工财务决算审核报告

### 3. 评价标准

本次评价标准主要来自项目合同约定、招标文件要求、经审计局委托的第三方审计报告、项目管理制度和办法、行业标准以及专业数据指标规定。对于已经制定计划目标的指标，则直接用实际情况与计划情况相比较的方式进行评价。评分方式根据指标反映的内容和特点采用等值插入算法或重点得分法计分。

### 4. 评价方法

本项目进行绩效评价时采用比较法、公众评判法、实地查看现场等方法，按照逻辑分析法制订绩效评价指标体系，以定量优先、定量与定性相结合的方式，对每一评价指标进行分析、评价。评价工作始终遵循科学规范、公正公开、绩效相关的基本原则。

比较法：充分运用项目可行性研究报告及立项批复资料、项目合同内容及金额、项目单位发布的文件、规范等资料，对比项目实际情况，找出差异与不足，对项目的各项绩效目标进行分析与评价。

公众评判法：我们开展较为广泛的公众问卷调查和抽样分析，对项目产生的效果进行评判，以评价绩效目标实现程度。对项目相关单位负责人做访谈和调研，从不同角度了解项目实施的产出和效果。

其他：项目单位评价法、因素分析法等。

### （三）评价方案制定过程

本项目于2020年6月初启动绩效评价工作后，评价组赴项目单位对接、沟通绩效评价工作，与负责人交流了解项目的基本情况，并收集项目相关资料，包括批复文件、招投标文件、合同文件、管理过程资料等。

在工作方案定稿前，与项目单位就项目评价思路、评价实施方法、

评价指标体系设计思路等征求意见，得到肯定后，着手完善项目绩效评价指标体系。评价方案在满足财政支出项目绩效评价的一般要求同时，充分体现市政道路工程项目特点，制定绩效评价工作方案。提交绩效评价的方案初稿后，委托方组织专家和相关单位对方案进行了评审，专家组对项目工作方案进行全面评审，从项目概况、项目预算、绩效目标和指标体系、社会调查及其它四个方面提出了修改意见和建议。收到专家组评审意见后，评价人员根据专家意见已逐条修改，专家评审会修改的主要内容如下：

1. 项目概况：项目背景和目的侧重于项目实施必要性，补充立项依据；用表格呈现项目实施内容，补充项目计划与实际进度；进一步细化完善项目组织职责，完善资金拨付流程图。

2. 项目预算：进一步核实、修订分年度资金使用情况表的相关信息，在资金执行表中补充执行主体；补充中标金额、合同金额、决算金额间的差异说明。

3. 绩效目标和指标体系：预算执行率同时关注各年度的预算执行率；时效目标必须关注到跨年度项目的各时段及时性；效果目标尽量采用量化评价，确定目标值和依据；B26 参建单位工作成效指标内涵太广，建议修改，另需在管理指标中增加施工安全文明；C4 成本指标权重分值过高，建议降低；D 类效益指标修改，应采用更多客观的技术数据进行定义和评分。

4. 社会调查及其它：说明各类样本的抽样地点，问卷的发放及回收方式和地点等，修改完善调查问卷，提高问卷问题的可答性；其他文字表述进一步规范，图、表增加编号。

#### （四）绩效评价体系

参照《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）和《宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见》规定的财政项目支出绩效评价指标框架，结合项目特点，设计绩效评价指标体系。本项目绩效评价指标由三级指标构成，设置一级指标4个，分别为项目决策、项目过程、项目产出、项目效益。绩效评价指标体系重点围绕资金使用、项目管理情况，分析项目的产出和效果。项目绩效评价指标表详附表1。

## （五）绩效评价工作过程

评价小组在工作方案指导下，开展绩效评价工作。广泛收集项目资料并分析项目情况，采用深度访谈与问卷调查相结合的方法收集一手数据，通过对资料分析、研究、总结，运用对比法、逻辑分析法对指标体系评分，得出项目取得的成绩，指出项目存在的问题，提出相关建议。

### 1. 信息采集

#### （1）文件查阅

对项目单位资金、业务管理制度文件及项目建设实施各项资料等进行深入研究、比较和分析。管理制度文件包括项目单位制定的有关项目立项、招标（采购）、质量、工期、投资、监督管理、财务管理等各项管理制度文件；建设实施各项资料包括项目计划编制、项目审核批复、招标（采购）各项文件、合同文件、过程监督管理资料、施工总结报告等各项项目管理资料，用以评价项目管理制度执行情况。

#### （2）业务数据采集

通过设定基础数据表采集相应业务数据，基础数据表由项目实施单位填报，实施单位对数据的真实性负责，评价工作组对数据进行实

地核实、确认和汇总分析。主要聚焦财政预算资金、工程概算、工程结算、财务决算等费用分析；核对中标金额与合同金额相符性，检查项目实际发生资金的合同、发票、记账凭证、资金流水、采购记录、付款凭据等。

## 2. 访谈与问卷调查

为客观公正地评价项目效果，本报告通过向有关管理人员访谈和社会公众问卷调查方式征询意见建议。

(1) 实地访谈：根据绩效评价工作方案，评价组对项目单位宝山区市政工程管理中心相关负责人，业务科室包括财务科、建设监管科、设施管理科负责人，以及施工单位、监理等参建单位负责人实地访谈；并结合现场查看，提出针对性问题。通过访谈进一步深入了解和证实项目的管理制度执行情况、项目工作量完成情况、资金使用情况和项目效益情况；通过向项目各参与单位有关工作人员和管理人员进行访谈了解项目执行过程中的具体问题，进一步了解项目建设和实施的各项情况。

(2) 问卷调研：公众满意度是衡量项目社会效益指标（道路安全性、舒适性）的一项重要评判依据，因此评价组在访谈和调研的基础上设计调查问卷，以求多角度真实反映项目情况。由于本项目于 2014 年至 2015 年间完成大修过程，至今时间较远；且自 2018 年起因地铁修建致部分道路围挡施工，对道路通行和路况有较大影响；对现场问卷调研带来一定难度。2020 年 8 月，评价组以调查问卷的形式对长江南路周边群众开展满意度调查，共发放 260 份问卷，实际回收 260 份，有效回收率 100%。评价人员根据调查结果汇总分析后，撰写了社会调查问卷汇总分析报告，详见报告附件 4。

## 3. 数据分析及撰写报告

按照制定的绩效评价指标体系，整理、分析收集的各项基础数据，围绕项目管理过程要素、产出要素、效果要素完成各项基础数据表，明确项目资金使用情况；利用收集到的项目管理制度和要求，通过访谈调研对比项目各阶段任务完成情况，判断是否达到既定目标；在完成项目现场问卷调查、访谈、核实和检查后，汇总并分析所有已获取的信息，以此为基础对各项绩效评价指标进行评分和分析，最后依据评分和分析结论形成绩效评价报告。绩效评价报告重点对项目取得的成效与经验、项目存在的问题进行归纳总结，并提出相关建议。

### 三、综合评价情况及评价结论

#### 1. 评价结论

运用由项目组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈、以及问卷调查对长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程项目绩效进行客观评价。最终评分结果：总得分为 85.9 分，按照绩效评级标准，评价等级为“良”。各部分权重和绩效分值如下表 3-1 所示：

绩效评分汇总表 表 3-1

指标	A.决策	B.过程	C.产出	D 效益	合计分值
权重	15	20	35	30	100
分值	14	17.6	29.3	26	86.9
得分率	93.3%	88.0%	83.7%	86.6%	86.9%

#### 2. 综合评价情况（附相关评分表）

本次评价，通过资料查阅、现场调研、问卷调查及访谈，对长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程绩效进行逐项打分、客观评价，项目绩效评分简表如下：

项目绩效评分汇总表 表 3-2

一级指标	二级指标	三级指标	业绩值	权重	得分
A 决策	A1 项目立项	A1.1 立项依据充分性	依据充分	3	3
		A1.2 立项程序规范性	程序规范	2	2
	A2 绩效目标	A2.1 绩效目标合理性	目标合理	3	3
		A2.2 绩效指标明确性	指标明确	2	2
	A3 资金投入	A3.1 预算编制科学性	科学	3	2
		A3.2 资金分配合理性	合理	2	2
B 过程	B1 资金管理	B1.1 预算执行率	85.85%	3	1.6
		B1.2 资金使用合规性	合规	3	3

一级指标	二级指标	三级指标	业绩值	权重	得分
	B2 组织实施	B2.1 财务管理制度健全性	健全	2	2
		B2.2 业务管理制度健全性	健全	3	3
		B2.3 招标管理合规性	合规	2	2
		B2.4 合同管理有效性	比较有效	2	1
		B2.5 变更（签证）管理	规范	2	2
		B2.6 施工安全文明	无事故	3	3
C 产出	C1 产出数量	C1.1 路面改造工程完成率	67%	3	2
		C1.2 排水改造工程完成率	100%	2	2
		C1.3 附属工程完成率	100%	2	1.5
	C2 产出质量	C2.1 一次验收合格率	75%	4	3
		C2.2 路面使用性能指数 PCI	≥90	4	4
		C2.3 路面行驶质量指数 RQI	≤4.5	4	4
	C3 产出时效	C3.1 项目竣工及时性	较计划滞后	3	1.8
		C3.2 归档及竣工备案及时性	及时	3	3
		C3.3 工程结算审核完成及时性	不够及时	4	2
	C4 产出成本	C4.1 工程总投资费用	不超批复	3	3
		C4.2 建安工程费	不超批复	1	1
		C4.3 其他工程费	不超批复	1	1
C4.4 前期工程费		不超批复	1	1	
D 效益	D1 项目效益	D1.1 道路交通安全、舒适性	安全、舒适	3	3
		D1.2 道路技术状况检测良好率	前2年优良	4	3
		D1.3 网格化含12306城维热线报修率	有一定降低	3	2
		D1.4 周边环境改善	有一定改善	4	3
		D1.5 长效管理机制	健全	3	3
		D1.6 运行养护情况	良好	3	3
	D2 满意度	D2.1 利益相关者满意度	89.1%	10	9
合计				100	86.9

## 四、绩效评价指标分析

### （一）项目决策情况

决策指标包含项目立项、绩效目标、资金投入 3 个二级指标，具体分析如下：

#### A1 项目立项

##### A1.1 立项依据充分性

本项目目标是通过长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程的实施，实现道路“白改黑”，提升道路行车安全和舒适；根据《上海市城市道路管理条例》和宝山区交通委对辖区内市政道路的管理要求，决定对长江南路（通南路~逸仙路）实行大修；项目立项符合国家及上海市政策和规划发展要求。

项目预算主管单位是宝山区交通委，实施单位宝山区市政工程管理中心是宝山区交通委下属单位，主要负责本区市政道路、桥梁及其附属设施的建设管理、日常养护维修管理、路政管理，以及本区镇管市政设施的行业管理与指导工作。部门职责范围与本项目实施任务和目的相符。

项目单位立项是根据《上海市城市道路管理条例》关于城市道路大修标准要求以及上海路政局、宝山区市政工程管理署《上海市城市道路路面技术状况分析报告（宝山区分报告）》（2013 年度）中关于大中修项目建议情况，结合道路实际情况决定对长江南路（通南路~逸仙路）实行大修。在立项前对项目前期进行充分调研。

综上所述，本项目符合国家、上海市和宝山区政策和规划发展要求，项目的立项与预算单位职责范围相符，预算单位在立项前对项目前期进行充分调研。根据评价标准该指标评分值为 3 分（满分 3 分）。

## **A1.2 立项程序规范性**

项目实施单位在立项前对项目必要性和可行性进行了充分调研，委托上海千年城市规划工程计划股份有限公司编制项目可行性研究报告，上报宝山区发改委；可研报告投资估算经上海城济工程造价咨询有限公司评审后，宝山区发改委签发可研批复（详见附件 6-1）。项目立项程序规范、合理，根据评价标准该指标评分值为 2 分（满分 2 分）。

## **A2 绩效目标**

### **A2.1 绩效目标合理性**

本项目于 2014 年 3 月立项申报，同年 4 月取得立项批复，评价组未发现项目单位填报《绩效目标申报表》，但通过梳理项目情况，确定了项目绩效目标，并得到预算单位同意。本项目绩效目标是完成长江南路（通南路~逸仙路）大修工程，以提高道路交通安全性和舒适性，符合城市交通、经济、市容发展需求。以上绩效目标与项目实际工作内容相符，反映了项目实施后的正常效益效果，预算投资额经评审符合社会平均水平，与绩效产出效果相匹配。根据评价标准，本指标得分 3 分（满分 3 分）。

### **A2.2 绩效指标明确性**

在确定项目绩效目标后，分别从管理过程、产出目标、效益效果方面细化、分解为具体指标；细化的绩效指标与目标任务数和计划相对应，指标设定较为清晰，具有可衡量性。根据评价标准，该指标评分值为 2 分（满分 2 分）。

## **A3 资金投入**

### **A3.1 预算编制科学性**

本项目预算是指经评审的可行性研究报告估算，项目估算经专业第三方单位评审，预算内容与项目内容基本匹配；预算编制依据充分、合理，建安费按照《上海市市政工程预算定额》等行业标准计算，工程建设其他费如设计费、监理费等按照上海市及宝山区相关计费文件计取；预算确定的项目投资额与工作任务基本匹配。但经评估组对项目预算的费用与实际支付对比后，发现预算中漏记清单编制费、前期工程费列项和费用与实际情况有差别、多计交通配合费，预算编制准确性有待加强。

综上，由于预算投资额与实际工作任务存在一些差异，根据评价标准扣 1 分，本指标得分 2 分（满分 3 分）。

### **A3.2 资金分配合理性**

本项目为跨年度项目，根据可研批复：“项目所需资金从 2014 年及以后年度政府投资计划中列支”，预算单位根据项目资金需求按年度申请预算资金，并得到财政支持，资金分配额度较为合理，其中 2014 年安排预算资金 1259 万元，2015 年安排预算资金 500 万元，2016 年安排预算资金 240 万元，共计 1999 万元。项目单位申请的财政年度资金金额能满足项目实际需求。

综上，项目资金分配额度合理，能满足项目需求，指标评价为 2.0 分（满分 2 分）。

## **（二）项目过程情况**

过程评价指标包含资金管理、组织实施 2 个二级指标，具体分析如下：

### **B1 资金管理**

#### **B1.1 预算执行率**

项目预算总额 1999 万元，2014~2016 年分三年安排预算；项目截止 2020 年 6 月底实际执行数为 1716.18 万元，总体预算执行率 85.85%，2014~2016 年分年度预算执行率分别为 94.9%、37.52%、1.11%。根据评价标准，项目总预算执行率 90%~100%，得 2 分，每降低 1%扣除权重分的 5%；本项目预算执行率为 85.85%，扣 0.4 分；年度预算执行率大于 90%，得 1 分；本项目仅 2014 年预算执行率超 90%，其他 2 年均低于 90%，扣 1 分。

综上，本项目预算执行率共扣减 1.4 分，指标评价为 1.6 分（满分 3 分）。

## **B1.2 资金使用合规性**

项目实施单位财务制度和流程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的规定。使用资金符合预算批复及合同规定的用途，项目资金实行预算单位专项账户管理；经核查，各项工程费用、工程建设其他费用支付手续完备，项目资金能做到专款专用，未发现有截留、挪用、虚列支出的现象；项目单位跟据财政投资项目管理要求，聘请投资监理对项目资金管理控制，资金拨付流程合规。

综上，根据评价标准资金使用合规性指标评分值为 3.0 分（满分 3 分）。

## **B2 组织实施**

### **B2.1 财务管理制度健全性**

项目实施单位制定相应的财务制度和流程，具体有《宝山区市政工程管理中心财务管理办法》、《宝山区市政工程管理中心财务人员岗位职责》，对资金申请、审核、支付等流程全程控制，财务管理内

控制度较为齐全，财务收支较为严格，财务制度和流程符合相关财务会计制度的规定。

综上，根据评价标准本指标评分值为 2.0 分（满分 2 分）。

### **B2.2 业务管理制度健全性**

项目预算单位根据《上海市城市道路管理条例》有关规定，结合宝山区市政道路管理特点，针对道路建设工程类项目制定了系列管理办法，主要有《工程项目招投标管理办法（修订）》、《宝山区市政工程管理中心安全生产例会制度》、《工程项目预、结算管理办法（修改稿）》、《关于印发〈工程项目签证管理办法（修订稿）的通知〉》等，涵盖项目招投标管理、安全质量管理、工程投资管理各方面，业务管理制度较健全。

综上，根据评价标准该指标评分值 3 分（满分 3 分）。

### **B2.3 招标管理合规性**

本项目按照《工程项目招投标管理办法（修订）》【宝市署（2010）33 号】，分别对项目服务和工程进行招标，包含设计、施工（2 个标段）总承包、工程监理、交通设施（信号灯、标线，含临时）、人非隔离栏的采购。项目施工总承包（2 个标段）采用公开招标的方式，其他采用邀请招标方式。经核查，项目 7 项招标符合国家及上海市关于招标法律法规规定，做到“应招尽招”，招标过程规范。

综上，根据评价标准该指标评分值 2 分（满分 2 分）。

### **B2.4 合同管理有效性**

本项目共签订各类合同 22 个（不包括投资监理和招标代理签订的中心管理层面大合同），其中 7 个合同是经过招投标后签订，合同条款符合招标（采购）精神，各项合同主要文件条款完备；另有 15 项服务

咨询和分包工程，通过直接委托形式签订合同。经查阅，大部分合同条款明确、合规，内容包括项目范围和规模、作业内容、双方权利和责任、合同价和支付办法等；且能按照合同约定条款执行，进行管理。但个别合同存在问题，如工可编制合同，其工作内容和实际情况不符、多计费用的问题（详下图 4-1）；在合同执行过程中，存在支付金额大于合同金额，且未签订补充协议的情况，如施工 1、2 标招标代理合同，合同价 12.2642 万元，实际支付 13.8537 万元（详下图 4-2）。

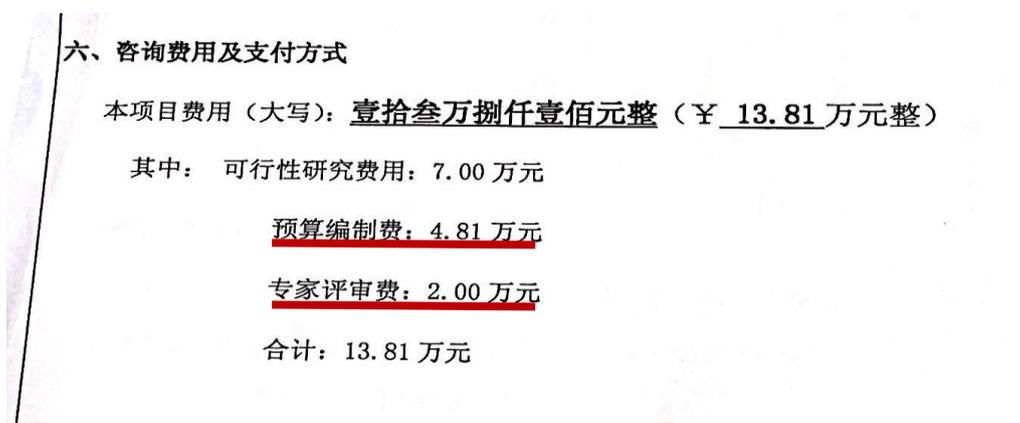


图 4-1 工可编制合同（费用及支付）

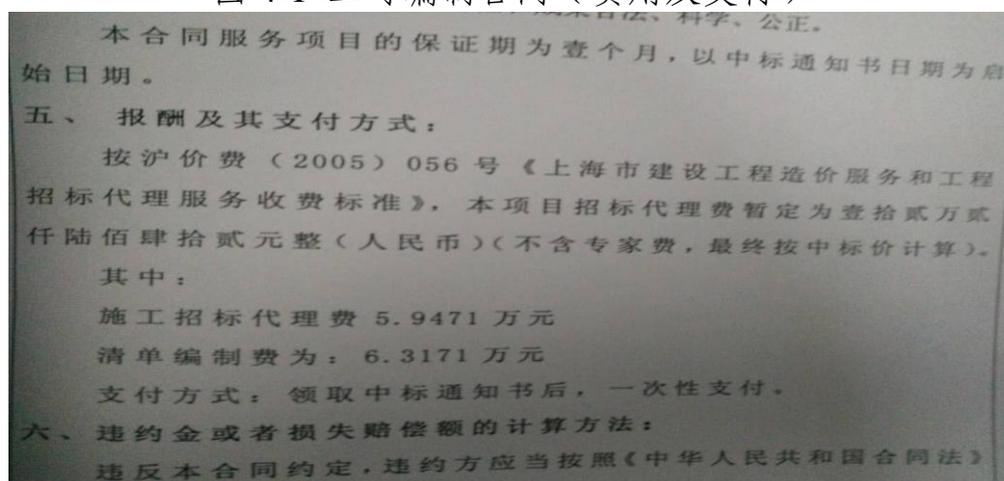


图 4-2 招标代理合同（报酬及支付）

综上，本项目合同管理基本有效，但仍存在个别合同管理不够严谨、规范，需通过提高投资监理工作责任和审核力度来加强合同管理。根据评价标准，合同管理规范性指标扣 1 分，得分 1 分（满分 2 分）。

## **B2.5 变更（签证）管理**

本项目共发生变更签证 21 项，经核查，21 项签证手续齐全并能及时办理；项目未发生重大设计变更，过程管理规范；工程业务签证管理符合宝市署[2010]24 号文《工程项目签证管理办法（修订稿）》的要求。

综上，根据评价标准本指标得分 2.0 分（满分 2 分）。

## **B2.6 安全生产及文明施工情况**

本项目安全生产及文明施工以《宝山区市政工程管理中心安全生产例会制度》、施工合同中有关安全生产文明施工约定为指导标准，通过资料查阅、访谈与现场调研、网格化管理信息等方面的考察，项目安全生产及文明施工情况总体较好，施工过程中未出现安全事故，未发生施工扰民投诉事件，施工 1 标、2 标总包单位获得上海市城乡建设和管理委员会评选的“上海市文明工地”称号。

综上，根据评价标准本项指标评分 3 分（满分 3 分）。

### **（三）项目产出情况**

产出评价指标包含产出数量、产出质量、产出时效、产出成本 4 个二级指标，具体分析如下：

#### **C1 产出数量**

##### **C1.1 路面改造工程完成率**

本工程路面改造包括车行道改造、交叉口、人行道翻挖铺装、侧平石铺装工程等，原计划车行道改造 24552m<sup>2</sup>，交叉口铣刨 3109m<sup>2</sup>，人行道翻挖铺装 5559m<sup>2</sup>，侧平石铺装 3108m；实际完成车行道含交叉口改造（1 标+2 标）14200+11683=25883m<sup>2</sup>，交叉口铣刨 1522+1880=3402m<sup>2</sup>，人行道翻挖铺装 2853+697=3550m<sup>2</sup>，侧平石铺装

1630+1383=3013m; 车行道改造完成率 105%，交叉口铣刨完成率 109%，人行道翻挖铺装完成率 64%，侧平石铺装完成率 97%。经评估人员调研，人行道翻挖铺装完成率 64%是由于预算按照全部人行道工程量计，实际施工对部分完好人行道未做翻新；根据评价标准，扣 1 分。

综上，根据评价标准本项指标评分 2 分（满分 3 分）。

### **C1.2 排水改造工程完成率**

本项目排水改造工程包括雨水口移位、排水井盖更换等内容，原计划雨水口修复 78 座，实际完成 78 座，完成率 100%；原计划更换窨井和井盖 51 座，实际完成 51 座，完成率 100%。

综上，根据评价标准本项指标评分 2 分（满分 2 分）。

### **C1.3 附属工程完成率**

本工程附属工程标志标线、信号灯、绿化行道树、人行护栏等，原计划标志标线（含临时标志标线）工程量 1.48km，实际完成 1.48km，完成率 100%；实际完成信号灯 18 套，原计划无此项工作内容；原计划种植行道树 30 株，实际进行绿化和行道树动迁恢复，此项未完成原定计划，扣 0.5 分。

综上，根据评价标准本项指标评分 1.5 分（满分 2 分）。

## **C2 产出质量**

### **C2.1 一次验收合格率**

根据《市政道路工程施工质量验收规范》及合同约定等级，本项目要求道路主体工程一次性完成验收工作，质量合格；评估组根据施工 1 标、2 标竣工验收报告显示，项目于 2015 年 3 月 15 日完成竣工验收，质量评定合格（详见附件 6-3：竣工报告）。但本项目档案中未发现附属交通设施（标志标线、信号灯、人行护栏）的竣工验收资料，

据施工单位反映，该部分内容完工后直接移交管理部门，质量验收未做归档。交通附属设施作为道路工程的一部分，应由建设单位质量竣工验收后，再行移交管理部门，根据评价标准结合项目当时实际管理状况，扣 1 分。

综上，根据评价标准本项指标评分 3 分（满分 4 分）。

## **C2.2 路面使用性能指数 PCI**

路面损坏状况指数（PCI）是反映道路路面损坏状况的指标，它主要通过实地调查，对病害进行分析统计，计算出调查区域内路面破损比例，按照规定计算 PCI 值。根据上海市市政道路行业技术要求，路面使用性能指数 PCI（路面完好程度）达到 90 分及以上为优秀。通过查阅上海市路政局、宝山区市政工程管理署编制的《宝山区城市道路路面技术状况分析报告》2016、2017 年度报告，长江南路（通南路~逸仙路）段 PCI 值分别为 98 分、94 分，较未大修段的长江南路（西赵家宅~长江西路）段 PCI 值 92.5 分，有较大提升。由于该路段从 2018 年起配合地铁建设，围挡局部路面后，未在道路质量检测范围。

综上，根据评价标准本指标实际得分 4 分（满分 4 分）。

## **C2.3 路面行驶质量指数（RQI 值）**

路面行驶质量指数（RQI）是根据路面的平整度指数计算而来的，是反映道路质量的一个重要指标。根据上海市市政道路行业技术要求，路面行驶质量指数 RQI（路面平整度） $\leq 4.5$  为良好；通过查阅上海市路政局、宝山区市政工程管理署编制的《宝山区城市道路路面技术状况分析报告》2016、2017 年度报告，长江南路（通南路~逸仙路）段 RQI 值分别为 3.88、3.93，较未大修段的长江南路（西赵家宅~长江西

路)段 RQI 值 3.86, 有较大提升。由于该路段从 2018 年起配合地铁建设, 围挡局部路面后, 未再检测该路段。

综上, 根据评价标准本指标实际得分 4 分(满分 4 分)。

### **C3 产出时效**

#### **C3.1 项目竣工及时性**

本项目道路主体原计划 2014 年 7 月开工, 2014 年 11 月完工, 工期 5 个月; 实际道路主体于 2014 年 9 月开工, 2015 年 3 月完工, 工期 7 个月。经与实施单位了解, 项目进度由于前期工程管线移位致使工程进度滞后。根据评价标准, 开工、竣工日期每超过 1 个月扣 0.2 分, 开工日期滞后 2 个月, 竣工日期滞后 4 个月, 扣 1.2 分。

综上, 根据评价标准本指标评分 1.8 分(满分 3 分)。

#### **C3.2 归档及竣工备案及时性**

本项目道路主体于 2015 年 3 月竣工验收后, 施工 1 标和 2 标内业资料分别于 2015 年 8 月、6 月及时归档; 每标段工程资料共 8 卷, 内容齐全、符合要求, 包括前期立项、施工过程管理、监理资料、竣工图纸和验收总结(详见附件 6-4: 档案移交单); 道路主体竣工后及时办理竣工备案并移交设施科。

综上, 根据评价标准本指标得分 3 分(满分 3 分)。

#### **C3.3 工程结算审核完成及时性**

按照《工程项目预、结算管理办法(修改稿)》【宝市中心(2010)27 号】规定, 项目应当在竣工验收后 6 个月内完成工程结算, 报上级管理部门审计。本项目于 2015 年 3 月竣工后, 施工单位于同年 8 月上报工程结算, 经项目投资监理内审后, 报市政工程管理中心外审; 但由于项目投资监理负责多条道路咨询服务, 完成内审时间滞后于标准

要求时限；经市政工程管理中心及宝山审计局委托的第三方结算审核完成时间为 2018 年 7 月。根据评价标准，工程结算审核完成时间滞后于管理办法规定时效，扣 2 分。

综上，根据评价标准本指标得分 2 分（满分 4 分）。

## **C4 产出成本**

### **C4.1 工程总投资费用**

本项目批复预算 1999 万元，经审计确认的工程建设总费用 1738.29 万元，总投资控制在经批准的费用范围；总投资计费标准符合当时市场价格水平，无超标现象。

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 3 分）。

### **C4.2 建安工程费**

本项目批复的建安工程费用 1634.49 万元，经审计确认的建安工程费用 1521.38 万元，建安工程费控制在经批准的费用范围。

综上，根据评价标准本指标得分 1 分（满分 1 分）。

### **C4.3 其他工程费**

本项目批复的其他工程费 240.34 万元，经审计确认的其他工程费 202.68 万元，其他工程费控制在经批准的费用范围。

综上，根据评价标准本指标得分 1 分（满分 1 分）。

### **C4.4 前期工程费**

本项目批复的前期工程费 30 万元，经审计确认的前期工程费 14.23 万元，前期工程费控制在经批准的费用范围。

综上，根据评价标准本指标得分 1 分（满分 1 分）。

## **（四）项目效益情况**

效益评价指标包含项目效益、满意度 2 个二级指标，具体分析如下：

## **D2 项目效益**

### **D1.1 道路交通安全、舒适性**

通过本次大修工程，长江南路（通南路~逸仙路）段道路平整度明显提高，交通体验舒适度得以提高；通过对公众满意度问卷调查，对道路交通行车安全、舒适性满意度达到 88.9%，道路大修后，显著改善车辆和行人通行体验。

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 3 分）。

### **D1.2 道路技术状况检测良好率**

通过大修工程的实施，道路技术状况有较大提升，根据《宝山区城市道路路面技术状况分析报告》显示，2016 年、2017 年检测等级均达到优良级别，道路 PCI、RQI 分值和等级如下表所示。由于该路段自 2018 年起配合 18 号地铁线施工，部分路面围挡，未有检测数据，因缺少数据扣减 1 分。

路名	年度	PCI	PCI 等级	RQI	RQI 等级
长江南路（逸仙路~西塘桥）	2016	98	优级	3.88	优级
长江南路（西塘桥~西赵家宅）	2016	98	优级	3.37	良好
长江南路（逸仙路~西塘桥）	2017	94	优级	3.93	优级
长江南路（西塘桥~西赵家宅）	2017	91	优级	3.45	良好

注：长江南路西赵家宅路口近邻长江南路通南路

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 4 分）。

### **D1.3 网格化（含 12306 城维热线）报修率**

根据宝山区市政工程管理中心管辖范围网格化及 12306 城维热线数据资料显示，长江南路（通南路~逸仙路）路段 2017 年共收到报修事件 7 起，2018 年收到报修事件 10 起，2019 年收到报修事件 6 起；事件主要有路面病害、护栏倒塌、人行道损坏等。由于时间久远原因，中心未能提供 2015 年、2016 年网格化报修数据，扣减 1 分。根据访谈和现场调研，该路段近年来报修率较从前有所下降，且处置率达 100%。

综上，根据评价标准本指标得分 2 分（满分 3 分）。

#### **D1.4 周边环境改善**

通过大修工程的实施，长江南路（通南路~逸仙路）段路面平整度提高，有效降低道路噪声，附属交通设施得到更新改造，道路整体环境得到改善，为周边居民创造整洁优美的市容环境，提升城市形象。根据群众满意度问卷调查反映，该路段两旁绿化偏少，存在绿化不够丰富、行道树数量减少等不足之处，道路周边环境有待提升。根据评价标准，扣 1 分。

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 4 分）。

#### **D1.5 长效管理机制**

宝山区市政工程管理中心负责区域内市政设施建设、养护管理，中心制定了《宝山区市政道路养护管理办法》、《道路四类设施养护管理考核办法》等制度，以有效指导道路养护工作，明确奖惩办法；养护管理由中心设施管理科具体负责。

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 3 分）。

#### **D1.6 运行养护情况**

本项目竣工通车后，道路及附属设施由建设监管科移交给设施管理科进行养护管理；根据群众问卷调查显示，该路段养护工作比较及

时、到位，道路现状情况良好，总体满意率 88.8%；道路后续养护情况良好，道路路况质量保持稳定水平。

综上，根据评价标准本指标得分 3 分（满分 3 分）。

## **D2 满意度**

### **D2.1 利益相关者满意度**

通过向社会公众发放满意度调查问卷，群众对长江南路（通南路~逸仙路）大修后的路面质量、整体面貌改善、养护管理、通行体验总体较为满意，综合满意度为 89.1%。提出主要意见包括：希望丰富道路两旁的绿化，增加行道树；本路段车流量大，路牌指示标志更清晰、明了，不要繁杂，便于司乘人员判断；大修后需要加强维护。根据评价标准，公众综合满意度每低于 90% 一个百分点，扣权重分的 10%，本指标扣 1 分。

综上所述，该指标得分 9 分（满分 10 分）。

## **五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析**

### **（一）主要经验及做法**

#### **1. 项目管理制度健全，质量安全管理良好**

项目单位上海市宝山区市政工程管理中心针对道路建设工程制定了健全的管理制度，涵盖项目管理全过程，在《工程项目管理办法（修订）》基础上对招投标、合同的签订与执行、安全生产文明施工、变更签证、工程项目预结算、财务核算、资金支付等重点内容进一步制定专项管理办法，有效指导项目开展工作。项目实施过程中，各参建单位能按照制度规定、合同要求履行职责。工程监理单位加强质量安全管理，按规范要求各项监督和管理，对施工组织设计、施工方案等组织评审，在工程进程中的关键工序开展旁站监理，开展现场巡

视检查发现问题及时发出监理整改通知单；施工单位按照安全管理、文明施工责任协议组织施工，接受监理单位监督、管理，较好的完成施工任务，并获得上海市城乡建设和管理委员会授予的“2014年度上海市文明工地”称号。项目建设管理制度基本健全，能有效指导项目管理工作，项目质量安全管理良好，较好的完成目标和任务。

## 2. 开展道路专业检测，利用数据提高决策水平

项目单位上海市宝山区市政工程管理中心与上海路政局联合，对全区范围内 175 条市政道路（段）每年进行道路专业检测，发布《路面技术状况分析报告》，为道路中长期养护规划、管理办法、监督评估提供科学依据，提高了决策准确性。

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程立项前期调研中，采用检测数据作出的分析判断，结合道路实际情况确定大修范围；工程完工后，2016年、2017年度《路面技术状况分析报告》显示，长江南路（通南路~逸仙路）段路面损坏状况指数 PCI、行驶质量指数 RQI 保持在优良等级；今后随着道路使用年限和自然损毁状况，专业检测数据为道路的后续养护提出对策、建议，保障公路交通的安全与通畅。

### （二）存在问题及原因分析

在对项目全面梳理分析的基础上，再通过绩效评价指标逐项评分，发现项目存在的一些问题，并分析产生原因。

#### 问题 1. 项目进度较原计划滞后

本项目于 2014 年 4 月取得立项批复，2014 年 9 月 1 日开工建设，2015 年 3 月竣工验收并通车，2015 年 9 月完成人非护栏安装，2018 年 10 月竣工决算审计。

#### （1）主体施工进度滞后及原因分析

本项目工程进度较原计划滞后，原计划开工日期 2014 年 7 月 28 日，计划竣工日期 2014 年 11 月 4 日；实际开工日期 2014 年 9 月 1 日，实际竣工日期 2015 年 3 月 15 日；原计划工期 99 日历天，实际工期 195 日历天。

原因分析：根据项目可研报告研究预测及项目实际发生情况，长江南路大修工程施工中涉及到信息管线搬迁、信息井降低，绿化动迁、行道树动迁恢复，公交站杆搬迁等前期工程，需要道路施工配合，以避免道路重复开挖。工程开工前期又新增上水管线搬迁、10KV 电缆埋管等管线施工，协调、配合完成后道路工程进度滞后，进入冬季施工不利阶段，导致主体施工进度滞后。

### （2）竣工结算、财务决算审核不够及时

竣工结算、财务决算审核完成不够及时，根据现有资料显示，项目于 2018 年 7 月 16 日完成工程竣工结算审价，于 2018 年 10 月 30 日完成财务决算审核。项目竣工结算、财务决算完成时间与项目单位关于《工程项目预、结算管理办法（修改稿）》【宝市中心（2010）27 号】规定时效要求不符。

原因分析：本项目在 2015 年 3 月竣工验收后，相关档案资料于同年 8 月移交宝山区市政工程管理中心，同时施工单位向投资监理报送工程结算，经项目投资监理（上海城济工程造价咨询有限公司）内审通过，上报经宝山区审计局、宝山区市政工程管理中心委托的第三方上海瑞和工程咨询有限公司进行竣工结算审核，《项目竣工结算审核报告》于 2018 年 7 月 16 日完成。在查阅相关资料时发现，竣工结算审核主要工程内容（施工 1 标、2 标、交通设施、人非护栏）已于 2016 年 12 月完成，仅渣土承运工程审核严重滞后，于 2018 年 6 月完成。

### （3）财务支付尚未完成

截止 2019 年 12 月，项目单位专户尚有 22.11 万元款项未支付。

原因分析：目前项目尚有 4 笔款项未支付，分别是上海市宝山区绿化管理署绿化补偿款、上海宝佳绿化工程有限公司行道树动迁恢复款、绿化动迁恢复款、上海公共交通广告有限公司公交站杆搬迁款。目前实施单位已督促相关单位办理费用支付申请。

## **问题 2. 合同签订和执行管理问题**

本项目共签订 22 份合同，大部分合同工作内容符合实际情况，合同条款清晰，尤其关于付款的规定。但个别合同存在问题：一是合同费用计取不当，如可研编制合同。其工作内容和费用包含可研编制费、预算编制费、专家评审费，其中预算编制不属于可研阶段工作内容，也未发现预算成果文件；此外，编制单位不承担评审工作，不应计取专家评审费；故合同中多计预算编制费、专家评审费。二是合同金额开口管理，但未签订补充协议，如施工 1 标、2 标招标代理单位上海拓盛投资管理有限公司，合同金额 12.2642 万元，又约定以实际中标金额调整费用，最终实际支付 13.8537 万元。

原因分析：项目合同签订、资金申请均需通过投资监理审核流程，并经相关部门审批。对于合同费用和资金支付申请应有投资监理审核成果文件，但目前提供资料缺失。同时，项目单位对合同费用的管理有待加强。

## 六、有关建议

长江南路（通南路~逸仙路）道路大修工程实施单位上海市宝山区市政工程管理中心具有丰富的实践经验，项目管理总体较为规范。为更好地提高政府投资项目效益效果，对项目提出以下建议和改进措施。

### 1. 结合项目实际情况，制定合理工期和进度安排

道路大修工程是一项综合、系统工程，道路开挖、修建涉及多项市政管线和公用事业配合。建设单位应充分调研各部门间需求，协调关系、统筹管理，制定客观、合理的进度计划，充分考虑前期工程对主体施工的影响，配合交警部门制定临时交通组织措施，向公众发布告示，并按期完成施工，争取尽早通车。

建议项目单位加强竣工后工程结算审核、财务决算时效管理，明确各方责任，提高财政资金使用效率，规范政府投资项目进度管理。建议对尚未支付的4笔款项，督促相关单位尽快办理费用支付申请，并按照要求结清款项。

### 2. 加强合同精细化管理水平

建议采用标准示范合同文本，合同报价增加费用组成明细和计算公式，合同费用组成要和工作内容相符；项目管理过程中，严格按照合同约定条款执行，有修改完善部分，需经双方协商后签订补充协议，进一步提高合同精细化管理水平。

### 4. 其他建议

#### ①制定档案管理办法，加强过程档案资料管理

目前项目归档资料不够完整，施工和竣工阶段资料，主要为施工1标、2标段内容，缺乏道路附属工程（人非护栏、标线、信号灯）的相

关管理、验收资料；从人非护栏工程招标时间显示，本项目于 2015 年 9 月底完成施工，未发现相关验收记录或报告，及相关监理管控资料。

经了解，道路大修工程包含附属设施工程，但由于当时附属设施管理归口于交警部门，因此施工采用专业分包形式，验收和档案资料直接归于管理部门，市政工程管理中心对其管理不够到位；2017 年道路“四类设施”已移交市政工程管理中心管护。

建议项目单位总结多年来的建设管理经验，制定并完善工程档案管理办法，要求项目委派专人负责档案资料管理。在建设过程中统一组织整理各项档案资料，各分包单位按标准要求提供专业分包资料，便于项目负责人能够全面掌握项目总体资料与信息，提高档案资料管理水平。

### **②加强各项培训工作，使项目负责人能切实掌握并运用最新的各项法律法规**

近年来，各项有关建设的法律法规文件不断调整、细化与完善，对建设管理提出了更高的要求，而项目单位承担宝山区内市政道路建设、养护和运行的管理，工作任务重，责任大，建议项目单位能够进一步加大对项目负责人的培训工作，使每个项目负责人能切实掌握并运用最新的各项法律法规，更进一步提高项目管理水平。

### **③引入代建管理，充分发挥专业管理作用**

鉴于项目单位承担的道路建设、养护和运行的管理任务较重，建议项目单位对政府投资项目采用代建管理制，引入专业代建管理；制定并完善项目代建管理制度，对代建管理单位的工作内容、标准、成果文件等进行详细的约定，充分发挥专业代建管理作用，更进一步提高项目管理水平。

#### **④提高投资（财务）监理水平，加强资金管理与投资控制**

鉴于项目单位均为政府财力投资项目，建议投资监理单位按照《上海市市级建设财力项目财务监督管理办法》要求，履行资金管理与投资控制职责。建议投资（财务）监理加强业务培训，提高专业水平，切实做好资金监控、投资控制与财务管理工作，为项目单位把好投资控制关，并规避各项潜在的风险。

### **七、其他需要说明的情况**

由于项目立项、实施时间距今已六年之久，项目管理和制度不断更新、优化，部分操作手续和方法已变更，问题得到解决；目前该段道路配合十八号地铁线建设，部分路面围挡，相关检测和管理数据无法提供，项目效益效果评价受到限制。