

# 上海市宝山区财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2020 年公园绿地养护费项目  
实施单位：上海市宝山区绿化建设和管理中心  
主管部门：上海市宝山区绿化和市容管理局  
委托单位：上海市宝山区财政局  
评价机构：上海久信会计师事务所有限公司

二〇二一年十月

## 目录

摘要.....	3
正文.....	8
一、项目概况.....	9
(一) 项目立项的背景和目的.....	9
(二) 项目情况说明.....	10
(三) 项目绩效目标.....	14
(四) 项目预算执行情况.....	16
(五) 项目完成情况.....	23
(六) 项目的相关方及其关联.....	23
(七) 项目的组织及管理.....	24
二、绩效评价工作情况.....	27
(一) 评价目的.....	27
(二) 评价依据.....	28
(三) 评价方案制定过程.....	29
(四) 绩效评价体系.....	30
(五) 绩效评价实施情况.....	32
(六) 本次绩效评价的局限性及其他需要说明的情况.....	33
三、评价结论和绩效分析.....	33
(一) 评价结论.....	33
(二) 绩效分析.....	36
四、评价意见.....	50

# 摘要

## 一、项目概况

园林绿化建设作为现代化城市建设的基础设施项目，是体现城市文明的窗口，也是衡量城市现代化程度的重要标志，它对促进整个城市的可持续发展有着十分重要的意义。为了促进城市绿化事业的发展，改善生态环境，美化生活环境，增进人民身心健康，宝山区绿化和市容管理局根据《上海市绿化条例》、《上海市公园管理条例》等法规及文件，设立了公园绿地养护费项目（以下简称“本项目”），并由下属单位绿化建设和管理中心（以下简称：建管中心）编制预算、负责实施。

2020 年本项目主要包括日常公共绿地养护、行道树养护、公园管理及养护 3 个子项目，当年调整后预算为 10,609.85 万元，其中：公共绿地养护 6,747.56 万元；行道树养护 272.19 万元公园养护 3,590.10 万元。

本项目的总目标是：通过专业公司对公园及公共绿地养护管理，保障辖区内的各类绿化和周边道路、地坪及其他设施、建筑的良好融合，确保绿地内草坪、树木的完整和园容园貌的整洁，保证辖区公园内各项基础设施的安全完好，确保辖区范围内的绿化质量达到上海市质量标准，为居民及游客提供一个良好的居住和休憩环境。

本项目的年度目标是：依据政府采购有关要求，通过公开招投标确定服务单位，完成宝山区 27 个公园、1712.50 万平方米公共绿地及 50954 颗行道树的日常养护、保安保洁工作，以保障市民良好的感观体验；依据考核办法，对中标单位养护质量进行考核评分，以保

障服务质量；确保公园及公共绿地安全无事故，设施运行良好，无有责投诉，受益群众满意度达 85%；养护结果得到有效运用，保障项目长期可持续发展。

## 二、绩效评价情况

### （一）评价结论

经绩效评价小组独立评价，2020 年“公园绿化养护费”项目绩效得分 83.70 分，绩效评价等级为“良”。其中：项目决策类指标获得 14 分，得分率 77.78%；项目管理类指标获得 17.5 分，得分率 79.55%；项目产出类指标获得 28.2 分，得分率 88.13%；项目效益类指标获得 24 分，得分率 85.71%。

### （二）预算执行情况

本项目 2020 年年初批复的预算金额为 10,917.79 万元，调整后的预算金额为 10,609.85 万元，截止 2020 年 12 月 31 日，本项目预算执行金额 10,383.72 万元，预算执行率 97.87%。

### （三）项目实施及绩效情况

项目决策方面：本项目的设立与国家、市、区加强公园和公共绿地管理水平，提升绿地整体环境的战略目标相适应，立项依据充分；项目符合区建管中心单位职责范围，购买服务必要性强。但是绩效指标编制有待提高。

项目管理方面：本项目财务及业务管理制度健全，资金使用规范，政府采购合规，但是对第三方养护单位的监督检查、督查整改等方面有待完善。

产出及效果方面：已按照合同约定完成了炮台湾公园、美兰湖公园等 27 个公园、1712.50 万平方米公共绿地、50954 颗行道树的养护工作，但是由于公共绿地科人员限制，公共绿地的巡视巡查覆盖率存在部分不足，有待加强；养护质量基本已达到公共绿地和公园的分

类分级养护标准，但是也存在 1 个公园在 2 个月度考核中均不合格的现象，全年有 114284 平方米的绿地考核不合格的情况；大部分中标单位项目成本未实行单独核算，档案资料保存及成本核算有待加强；受益群众对项目满意度均达到 85%以上，但是项目养护单位满意度有待加强。

### 三、经验、做法及问题和建议

#### （一）主要经验、做法

##### 1、完善制度，加强管理，确保养护工作有效完成

为确保绿化养护的质量，确保在市级排名中取得相应的排名：区建管中心：一是结合上海市园林绿化分级管理相关规定，总结历年养护经验，建立并完善了《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》和《宝山区公园绿地养护管理考核奖惩考核实施细则》等制度，明确考核评优范围、考核评优要求、月度考核办法，从制度上提供保障；二是严格按照上海公园分类分级养护管理标准，坚持严标准严要求管理养护质量和效果。通过上述制度完善和监管执行，在促进了第三方养护质量提升的同时，也有效保障了公园绿地良好的面貌。

##### 2、合理测算各标段的预算金额，有效保证了养护经费的合理分配

建管中心在确定各标段的预算金额时，并非完全按照公园或绿地面积机械计算预算金额，而是综合公园或绿地的体量，并充分考虑人员配置的要求及养护频次的要求确定招标文件上的预算金额，这样能根本保证公园和绿地的养护经费的合理分配，确保养护经费的有效利用。

#### （二）存在的问题

##### 1、绩效管理不够完善

建管中心 2020 年申报了《绩效目标申报表》，但绩效目标内容较为宽泛，不能完整体现项目实施目标，指标设置针对性不强，部分指标未设置具体量化指标。

## 2、未按规定开展不定期检查

在《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》中规定，建管中心的检查分为定期检查和不定期检查，不定期检查应在不通知养护单位的情况下，进行突击检查，这样才能更真实的了解养护单位的自我管理水平和能力，在实际执行中，建管中心在检查前都会通知养护单位，但具体考核那块绿地并未明确指出，导致养护单位的自我约束不够，工作能动性不强，主要以应对检查为主，督促整改的问题反复出现。

## 3、未严格按照制度执行惩罚措施，无法进一步促进养护质量的提升

建管中心制定了《宝山区公园绿地养护管理考核奖惩考核实施细则》，制度中明确了惩罚的具体事项及金额，但是实际执行时未严格按照制度执行，比如第六条“半年度工作总结计划及年度工作总结计划按上级通知及时上报管理科室，缺一次扣罚该公司当月养护经费的**0.5%-1%**”实际未执行，只采用了第五条“每月对公园、绿地养护质量按百分制度进行考评，公园、绿地月考核分在**85**分（不含）以下，处罚该考核地块养护经费**0.5元/m<sup>2</sup>**”的相关规定，全年处罚总金额为**24.30**万元，结合全年的检查记录和整改通知单记录，惩罚金额与实际实施情况并不相符，不能起到进一步促进养护单位积极主动的提高养护质量的效果。

## 4、中标单位未实行专账核算，相关档案保存不够完整

中小型养护单位均未对区建管中心的养护项目进行专账核算，导致项目的成本认定存在一定的难度，另外对于劳务用工的管理不够完善，比如缺乏对人员到岗和人员技术能力等情况的总体把握，不利于劳务用工成本的合理定价和养护质量的稳定性保障。

### （三）改进措施

#### 1、加强项目绩效目标编制，提升预算绩效管理水平

区建管中心应进一步加强对预算绩效管理的理解，将绩效理念融入预算管理各个环节，实现预算编制、执行、监督、绩效管理的有机统一，应严格按预算绩效管理要求编制绩效目标，并确保绩效目标指向明确、细化、量化、合理可行、内容匹配相当。

#### 2、切实执行不定期检查的考核要求和惩罚措施

区建管中心在质量监督过程中，必须充分运用不定期检查的手段，并且结合惩罚措施，从多方面促进养护单位的主观能动性，自觉的提升养护质量。

### （四）建议

加强养护单位项目化核算，为养护单价的制定建立基础

基于目前的预算编制模式，通过对 3 家养护单位的 5 个标段的成本进行分析，建议建立符合本区公园绿化养护现状的定额标准，为预算编制提供充分可行的依据：①通过本次成本分析，评价小组认为各中标单位平均营业利润率在合理范围内，但单位之间存在个性化差异，建议在后续的预算编制中可参考本次成本分析的结论做如下应用：考虑到人员成本为影响预算编制的核心因素（养护人员成本平均占比约 70%，配套服务人员成本平均占比超过 90%），而个别中标单位存在人员数量上报不准或工时不符的现象，建议区建管中心组织各养护单位进一步核实费用构成，明确各工作点位或区域的实际人员需求和年度工作时限（如项目经理应按照实际在岗天数测算，而不是简单的计入全部工时），用于辅助推算定额标准的合理性和准确性，在夯实成本测算的基础上对定额标准进行及时校正调整，并在此基础上测算以后年度预算。

## 正文

为全面落实中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）精神，加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，根据《上海市财政支出项目预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2020〕6号）、《中共上海市宝山区委、上海市宝山区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》以及宝山区财政局关于印发《2021年预算绩效管理工作要点》的通知（宝财业务〔2021〕47号）等文件要求，上海久信会计师事务所有限公

司受上海市宝山区财政局的委托，承担了宝山区绿化建设和管理中心（以下简称：建管中心）2020年绿化养护费项目（以下简称：本项目）财政资金绩效评价工作。本次评价工作于2021年7月启动，经过前期调研并按照上海市绩效评价的规范，经过现场勘查、数据采集、统计分析等环节，对本项目的财政资金使用及其效果，开展了绩效评价，形成了本次绩效评价报告。

## 一、项目概况

### （一）项目立项的背景和目的

为了促进城市绿化事业的发展，改善生态环境，美化生活环境，增进人民身心健康，国务院于1992年颁布并开始实施《城市绿化条例》，明确需对城市规划区内种植和养护树木花草等城市绿化的规划、建设、保护和管理。2007年上海市第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过《上海市绿化条例》明确绿化工作的职能部门，并约定：“公共绿地和行道树全部或者部分国有资金进行养护的，应当通过招标方式确定养护单位。养护单位应当按照国家和本市绿地、行道树的养护技术标准进行养护。”

为进一步巩固宝山区绿化成果，确保公园绿地、行道树更加整洁、优美，宝山区绿化和市容管理局（以下简称：区绿容局）作为主管部门，其依据《上海市绿化条例》、《上海市公园管理条例》、《上海市园林绿化养护综合配套定额》、《园林绿化养护技术等级标准》的要求来指导宝山区公共绿地、行道树的养护管理工作，确保养护管理实施到位，确保宝山区绿化环境的良好和舒适。

区建管中心作为区绿容局的下属事业单位，具体负责宝山区的161.79万平方米公园养护、1,712.50万平方米公共绿地、50954颗

行道树等养护管理工作及公共绿地建设管理相关工作。本项目作为经常性项目，由区建管中心在 2020 年继续实施。

本项目立项目的旨在通过委托专业单位开展公园和公共绿地日常养护，保证区属公园和公共绿地整洁美观，进一步加强公园和公共绿地管理水平，提升绿地整体环境，更好的为市民和游客提供优质的生态环境和休憩活动场所，切实提升市民的幸福感和获得感。

## （二）项目情况说明

### 1.评价对象和范围

本次绩效评价对象为区建管中心的“公园绿地养护费”项目，预算资金为 10,609.85 万元的项目支出。评价范围为宝山区建管中心直管范围内所有区财政拨款养护管理的公园、绿地、行道树、城市花卉街景布置及市公园名录中由建管中心进行管理的公园。

### 2.评价时段

本项目的评价时段为 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日。

### 3.项目主要内容

**2020 年宝山区建管中心绿化养护包括三部分内容：**

#### （1）日常公共绿地养护

主要养护内容包括：去除枯死植株、植物补植、树木扶正、病虫害防治和监测、浇灌排水、土壤施肥、地被覆盖、植物（树木、绿篱、草坪等）修剪、植物防护（防寒、旱、台、涝、高温等）；栏杆、亭、廊、园椅、挡土墙、园路、树桩、标牌等园林设施的保洁和维修、绿地保洁等。

宝山区共涉及公共绿地 **1,712.50** 万平方米：其中景观绿地 **7.16** 万平方米；一级绿地 **584.46** 万平方米，二级绿地 **303.21** 万平方米，

三级绿地 795.28 万平方米；林带 22.39 万平方米。

## (2) 行道树

主要养护内容包括：修剪除虫，青苗补种等。

在宝山区范围内共有 50954 颗行道树，其中：大树 5536 棵，中型树 19326 棵，小树 25992 棵，古树名木 100 棵。

## (3) 公园管理及养护

主要管理及养护内容包括：去除枯死植株、植物补植、树木扶正、病虫害防治和监测、浇灌排水、土壤施肥、地被覆盖、植物（树木、绿篱、草坪等）修剪、植物防护（防寒、旱、台、涝、高温等）；栏杆、亭、廊、园椅、挡土墙、园路、树桩、标牌等园林设施的保洁和维修、绿地保洁；花坛与花镜养护工作；游乐设施及健身器材检查及维护；推进公园大中修工作。

宝山区共涉及炮台湾公园、美兰湖公园等 27 个公园，面积为 161.79 万平方米。

## 4.项目实施情况

区建管中心于 2019 年 12 月发布各标段招标公告，2020 年 1 月 20 日开标，2020 年 3 月 10 日评标确认中标单位为上海宝绿园林绿化有限公司等 16 家公司（各标段合同签订情况见表 1）。在申报预算时是按照全部养护面积乘以养护单价确定金额，但是在分配养护经费时，如果也按照各公园或绿化的养护面积乘以养护单价确定单价，可能导致面积大的养护地块营利性远远高于面积小的养护地块，则面积小的地块无法维持正常的养护，故建管中心在确定各标段的预算金额时，并非完全按照公园或绿地面积机械计算预算金额，而是综合公园或绿地的体量，并充分考虑人员配置的要求及养护频次的要求确定招标文件上的金额，这样能根本保证公园和绿地的养护经费的合理分

配。服务内容为植物养护、植物保护、设施维护、水体保养、安保保洁、应急处理、社会服务七项内容。

#### (1) 植物养护、植物保护

各中标单位必须参照上海市园林绿化养护技术规程 DG/TJ08-19-2011 对植物进行养护，包括树木养护、花坛花镜养护、绿篱及造型植物养护、草坪草地养护、竹类养护、水生植物养护、土壤养护等，确保树木生长健壮；无死树、空缺株；无枯枝。区建管中心采取日常巡查考核、随机检查并结合专项检查等方式按照《上海公园分类分级养护管理标准》、《宝山区绿地养护管理质量标准》的各级养护标准进行考核并打分，对于不合格的督促整改，直至符合约定标准。

#### (2) 设施维护

各中标单位必须按照约定对园林建筑、小品、道路地坪、景观灯等园林设施进行维护，确保园林建筑、雕塑喷泉、园路广场以及路灯等绿地基础设施维护良好，桌椅、垃圾桶、井盖和指示牌等园林设施完整、安全维护及时。区建管中心采取日常巡查考核、随机检查并结合专项检查等方式按照《上海公园分类分级养护管理标准》、《宝山区绿地养护管理质量标准》的各级养护标准进行考核并打分，对于不合格的督促整改，直至符合约定标准。

#### (3) 水体保洁

各中标单位必须按照约定对水质进行控制、保洁及清淤等，确保达到景观水标准，水面清洁，无漂浮污物，无异味，无蚊蝇孳生。喷水池、叠泉的循环水装置保持完好定时开发，并向游客公布开放时间。

#### (4) 安保保洁

各中标单位必须按照约定维护园林树木及设施安全、水体安全；进行绿地保洁及渣土杂物清理等，确保绿地及广场基本整洁，无明显砖块、碎石等建筑垃圾，绿化生产垃圾（如树枝、树叶、草屑等）、绿地内水面杂物能日产日清，能做到保洁及时。区建管中心采取日常巡查考核、随机检查并结合专项检查等方式按照《上海公园分类分级养护管理标准》、《宝山区绿地养护管理质量标准》的各级养护标准进行考核并打分，对于不合格的督促整改，直至符合约定标准。

#### (5) 应急处理、社会服务

各中标单位必须按照约定做好日常公园和公共绿地内安全稳定紧急情况监控、上报和应急处置工作。

为了考察各养护单位是否按照合同约定的七大方面有效实施相应的养护工作并达到规范的要求，建管中心公园科和公共绿地科会对其养护质量进行巡查，巡查的结果会通报养护单位并要求及时整改不足部分，养护结果和养护费用直接挂钩，养护质量不达标会相应的扣减养护经费。

**表 1-1 养护合同统计表**

序号	养护单位	养护期限	养护内容	2020 年合同金额（万元）
1	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（1 标段）	1084.08
2	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（2 标段）	318.82
3	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（3 标段）	246.17
4	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（4 标段）	360.89
5	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（5 标段）	286.42
6	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（6 标段）	351.56
7	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（7 标段）	273.26
8	上海杉森绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（8 标段）	121.60
9	上海加缘园林绿化工程有限	2020.2-2020.12	2020 年宝山区绿化养护项目（9 标段）	54.50

	公司 (*)			
10	上海普陀区园林建设综合开发有限公司 (*)	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(10标段)	232.52
11	上海谷际园林建设有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(11标段)	85.60
12	上海郊环园林建设养护有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(12标段)	152.36
13	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(13标段)	1335.48
14	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(14标段)	710.56
15	上海宝绿园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(15标段)	724.55
16	上海宝佳绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(16标段)	791.08
17	上海郊环园林建设养护有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(17标段)	875.69
18	上海杉森绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(18标段)	367.68
19	上海天平绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(19标段)	342.17
20	上海园林绿化科技有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(20标段)	205.08
21	上海宝山水利市政工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(21标段)	117.99
22	上海奇力园林绿化有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(22标段)	58.56
23	上海沃然景观工程有限公司 (*)	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(23标段)	67.64
24	上海谷际园林建设有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(24标段)	124.57
25	上海金愿露绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(25标段)	178.83
26	上海亚宇园林绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(26标段)	408.73
27	上海科苑景观工程设计有限公司 (*)	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(27标段)	116.24
28	上海天平绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(28标段)	35.86
29	上海原道生态园林有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(29标段)	39.81
30	上海宝佳绿化工程有限公司	2020.2-2020.12	2020年宝山区绿化养护项目(30标段)	374.75
	合计			10443.06、

注：此 16 家养护单位中有 12 家单位是 2017-2019 年的养护单位，新增 4 家单位（带\*号）养护金额占合同总金额的比例为 4.83%。

### （三）项目绩效目标

评价小组结合项目实际情况，通过收集和查阅相关政策、文献，了解项目概况，并与区建管中心充分沟通后，对绩效目标进行了修改完善，完善后确定的绩效目标如下：

### 1.项目总目标：

通过专业公司对公园及公共绿地养护管理，保障辖区内的各类绿化和周边道路、地坪及其他设施、建筑的良好融合，确保绿地内草坪、树木的完整和园容园貌的整洁，保证辖区公园内各项基础设施的安全完好，确保宝山辖区范围内的绿化质量达到上海市质量标准，为居民及游客提供一个良好的居住和休憩环境。

### 2.项目年度目标：

依据政府采购有关要求，通过公开招投标确定服务单位，完成宝山区 27 个公园、1712.50 万平方米公共绿地及 50954 颗行道树的日常养护、保安保洁工作，以保障市民良好的感观体验；依据考核办法，对中标单位养护质量进行考核评分，以保障服务质量；确保公园及公共绿地安全无事故，设施运行良好，无有责投诉，受益群众`1 满意度达 85%；养护结果得到有效运用，保障项目长期可持续发展。

表 1-2 完善后绩效目标细化表

一级目标	二级目标	细化目标	目标值	目标值来源依据及说明
产出目标	数量目标	公园养护完成率	100%	招标需求、合同约定、考核办法
		公共绿地养护完成率	100%	招标需求、合同约定、考核办法
		行道树养护完成率	100%	招标需求、合同约定、考核办法
	质量目标	公园月度考核达标	≥ 85 分	招标需求、合同约定、考核办法
		公共绿地月度考核达标	≥ 85 分	招标需求、合同约定、考核办法
		行道树月度考核达标	≥ 85 分	招标需求、合同约定、考核办法
		巡视巡查覆盖率	85%	项目管理要求
	时效目标	公园养护完成及时率	及时	招标需求、合同约定、作业方案
公共绿地养护完成及时		及时	招标需求、合同约定、作业方案	

一级目标	二级目标	细化目标	目标值	目标值来源依据及说明
		率		
		行道树养护完成及时率	及时	招标需求、合同约定、作业方案
	成本目标	成本合理性	实际成本利润率合理且成本构成合理	预算及绩效目标相关要求
效益目标	社会效益	安全事故零发生	安全事故零发生	项目执行过程中涉及的方面
		有责投诉及及时处理情况	及时	项目执行过程中涉及的方面
		虫害成灾率	=0	项目执行过程中涉及的方面
		养护结果应用情况	良好	项目执行过程中涉及的方面
		公园绿地的市级排名	与上年度持平并略有提升	上级部门要求
		提供就业岗位	增加就业人数	用工性质要求
		绿化整洁美观度	提升	居民基本要求
	可持续影响目标	长效机制健全性	①人力资源管理制度健全，通过培训、考核促进人员队伍建设；②专业人员长期稳定；③前两年绩效评价结果应用	绩效目标中对于项目可持续发展的目标
	满意度目标	受益群众满意度	≥85%	绩效目标中对于受益群众满意的目标
		养护单位满意度	≥85%	绩效目标中对于养护单位满意的目标

#### (四) 项目预算执行情况

##### 1. 项目资金来源及编制

本项目预算单位为区建管中心，资金来源为区级财政资金。2020年年初批复的预算金额为 10,917.79 万元，调整后的预算金额为 10,609.85 万元，共由三个子项目构成，分别为日常公共绿地养护、区管公路两边绿地及行道树、公园管理及养护。各子项目预算明细及编制说明详见下表：

表 1-3 2020 年宝山区公园绿地养护项目预算编制汇总表

项目名称	明细项目	宝山区绿化养护		预算金额(万元)
		数量(m <sup>2</sup> 、株)	单价	
公园管理及养护	公园养护	1617890	22.19 元/m <sup>2</sup>	3590.10
日常公共绿地养护	景观绿地养护	71637.6	10.8 元/m <sup>2</sup>	77.37
	一级绿地养护	584456.03	10.08 元/m <sup>2</sup>	589.13
	二级绿地养护	3032116.79	7.2 元/m <sup>2</sup>	2183.12

项目名称	明细项目	宝山区绿化养护		预算金额(万元)
		三级绿地养护		
		7952770.82	4.80 元/m <sup>2</sup>	3817.33
	林带养护	223904	3.60 元/m <sup>2</sup>	80.61
区管公路两边绿地及行道树	大树	5536	95 元/株	52.59
	中树	19326	56 元/株	108.63
	小树	25992	35 元/株	90.97
	古树名木	100	2000 元/株	20.00
合计				10609.85

注：1.预算编制依据：根据宝山区财政局核定的公共绿地养护定额标准，该标准是按照市2014年定额的基础上打4折；2.绿化养护面积和行道树数量，预算统计口径是截至2019年12月31日统计的面积和数量。

## 2.预算执行情况

截止2020年12月31日，本项目预算执行金额10,383.72万元，预算执行率97.87%。各标段合同执行情况见下表：

表 1-4 2020 年宝山区公园绿地养护项目各标段执行情况表

序号	养护单位	养护内容	2020 年合同金额 (万元)	执行金额(万元)
1	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (1 标段)	1084.08	1084.08
2	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (2 标段)	318.82	318.82
3	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (3 标段)	246.17	246.17
4	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (4 标段)	360.89	360.89
5	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (5 标段)	286.42	286.42
6	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (6 标段)	351.56	351.56
7	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (7 标段)	273.26	273.26
8	上海杉森绿化工程有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (8 标段)	121.60	115.90
9	上海加缘园林绿化工程有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (9 标段)	54.50	54.50
10	上海普陀区园林建设综合开发有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (10 标段)	232.52	232.52
11	上海谷际园林建设有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (11 标段)	85.60	85.60
12	上海郊环园林建设养护有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (12 标段)	152.36	152.36
13	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (13 标段)	1335.48	1331.33
14	上海宝绿园林绿化有限公司	2020 年宝山区绿化养护项目 (14 标段)	710.56	710.56

15	上海宝绿园林绿化有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(15标段)	724.55	724.55
16	上海宝佳绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(16标段)	791.08	790.09
17	上海郊环园林建设养护有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(17标段)	875.69	870.90
18	上海杉森绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(18标段)	367.68	366.83
19	上海天平绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(19标段)	342.17	342.17
20	上海园林绿化科技有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(20标段)	205.08	197.29
21	上海宝山水利市政工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(21标段)	117.99	117.99
22	上海奇力园林绿化有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(22标段)	58.56	58.56
23	上海沃然景观工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(23标段)	67.64	67.64
24	上海谷际园林建设有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(24标段)	124.57	124.57
25	上海金愿露绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(25标段)	178.83	178.82
26	上海亚宇园林绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(26标段)	408.73	408.73
27	上海科苑景观工程设计有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(27标段)	116.24	116.24
28	上海天平绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(28标段)	35.86	35.86
29	上海原道生态园林有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(29标段)	39.81	39.81
30	上海宝佳绿化工程有限公司	2020年宝山区绿化养护项目(30标段)	374.75	374.75
	合计		10,443.06	10,383.72

截至2020年12月31日,30个标段的合同已全部执行完毕,实际执行金额低于合同金额的部分为其中部分标段、养护质量考核不合格的相应扣减金额。

### 3.近几年预算及执行情况

本项目为经常性项目,2017-2020年预算及执行情况如下表所示:

表 1-5 项目近三年预算及执行情况表

年度	预算(万元)	实际支出(万元)	执行率
2017年	9,045.00	8,981.24	99.30%
2018年	9,355.46	9,233.68	98.70%
2019年	10,002.93	9,653.79	96.51%

年度	预算（万元）	实际支出（万元）	执行率
2020年	10,609.85	10,383.72	97.87%

#### 4.项目成本分析

本次按照方案设定的选取承担大中小三种类别的公园的养护单位进行成本核算，后因为两家养护单位未对相应公园养护成本进行单独核算并且无法对总成本进行分拆，故对两家养护单位所承担的公园和公共绿地一并进行成本分析，分别为炮台湾公园-上海宝绿园林绿化有限公司、美兰湖公园及公共绿地-上海郊环园林建设养护有限公司、公共绿地-上海杉森绿化工程有限公司，从养护单位实际投入的管理人员人工成本及生产人员人工成本、生产成本（如垃圾清运费、农药肥料、苗木草花补种费）及管理费用等方面来测算成本的合理性。

##### （1）炮台湾公园（1标）-上海宝绿园林绿化有限公司

上海宝绿园林绿化有限公司养护的炮台湾公园项目（1标），合同金额为 1,084.08 万元。根据宝绿公司填报的实际成本基础表，2020 年度项目总成本 1,077.31 万元，营业利润率为 0.62%。项目成本主要为人员成本、生产成本和其他间接支出等。填报明细汇总如下：

表 1-6 中标单位填报实际成本情况表

序号	项目	填报金额（万元）
一	人工成本	627.65
二	生产成本	277.72
1	垃圾清运费	31.00
2	农药肥料	10.67
3	炮台花镜花坛	11.32
4	公园监控费	47.81
5	公园维修费	75.38
6	炮台公园大屏幕	19.81
7	微信门票预约系统等	14.33
8	网站迁移及整改费用	12.60
9	炮台公园网球场费用	54.80
三	其他费用	171.94

1	场地租赁费	30.66
2	文明创建费	25.96
3	其他办公费用	84.64
4	税金	30.68
四	合计	1,077.31
	项目收入	1,084.08
	营业利润率	0.62%

评价小组根据现场调研，抽查核实财务明细账、工资单记录等资料，对中标单位填报的数据进行如下调整：

①人工成本：调整后的总额为 **601.50** 万元，其中：管理人员 **14** 人，工资总额 **115.66** 万元，社保及公积金 **27.01** 万元；劳务工 **17** 人，用工成本为 **109.80** 万元；劳务合同用工总成本 **349.03** 万元。

通过抽查核实宝绿公司财务支出明细账、实发工资单、考勤表等原始凭证，发现负责人和管理人员的实际在岗工作量与填报情况存在偏差，将宝绿公司负责人和管理人员的工资总额进行分摊后调整。调整后的人工成本为 **601.50** 万元。

②对于生产成本，通过核查报销单、采购合同后，并且根据是否和项目直接相关，费用是否发生在当年，按照实际支出来确定，调整后生产成本为 **216.77** 万元，主要是剔除了炮台公园网球场修缮工程款、微信门票预约系统等与项目不相关的费用 **60.95** 万元。

### ③调整后成本

根据上述调整，本项目调整后成本为 **601.50 万元+216.77 万元+171.94 万元= 990.21 万元**。

### ④调整后营业利润率

营业利润=营业收入-各项成本支出及税金=**1084.08 万元-990.21 万元=93.87 万元**

营业利润率= **93.87 万元/1084.08 万元×100%=8.66%**

(2) 美兰湖公园和公共绿地项目（分别为 12 标和 17 标）-上海郊环园林建设养护有限公司

上海郊环园林建设养护有限公司养护的美兰湖公园和公共绿地项目（分别为 12 标和 17 标），合同金额为 1,028.05 万元。根据郊环公司填报的实际成本基础表，2020 年度项目总成本 1,029.01 万元，营业利润率为 -0.09%。项目成本主要为人员成本、生产成本和其他间接支出等。填报明细汇总如下：

表 1-7 中标单位填报实际成本情况表

序号	项目	填报金额（万元）
一	人工成本	882.65
二	生产成本	137.31
1	苗木修剪	70.50
2	农药肥料、花苗	13.41
3	水电费	1.52
4	公园维修费	51.88
三	其他费用	9.06
四	合计	1,029.01
	项目收入	1,028.05
	营业利润率	-0.09%

评价小组根据现场调研，抽查核实财务明细账、工资单记录等资料，对中标单位填报的数据进行如下调整：

①人工成本：调整后的总额 814.98 万元，其中：管理人员 4 人，工资及社保总额 55.99 万元；劳务合同用工总成本 759.00 万元。

通过抽查核实郊环公司财务支出明细账、实发工资单、考勤表等原始凭证，发现负责人和管理人员的实际在岗工作量与填报情况存在偏差，将郊环公司负责人和管理人员的工资总额进行分摊后调整。调整后的人工成本为 814.98 万元。

②对于生产成本，通过核查报销单、采购合同后，按照实际支出来确定，生产成本归集基本合理。

### ③调整后成本

根据上述调整，本项目调整后成本为 814.98 万元+137.31 万元+9.08 万元= 961.35 万元。

### ④调整后营业利润率

营业利润=营业收入-各项成本支出及税金=1,028.05 万元-961.35 万元=66.70 万元

营业利润率= 66.70 万元/1,028.05 万元×100%=6.49%

### (3) 菊盛公园和公共绿地项目（分别为 8 标和 18 标）-上海杉森绿化工程有限公司

上海杉森绿化工程有限公司养护的菊盛公园和公共绿地项目（分别为 8 标和 18 标），合同金额为 489.28 万元。根据杉森公司填报的成本基础表并审核后，2020 年度项目总成本 351.74 万元，营业利润率为 4.34%。项目成本主要为人员成本、生产成本和管理费用等。填报明细汇总如下：

表 1-8 中标单位填报实际成本情况表

序号	项目	填报金额（万元）
一	人工成本	268.04
二	生产成本	50.50
1	垃圾清运	3.00
2	农药肥料、花苗	47.50
三	管理费用	15.38
1	车辆、水电费等	4.48
2	安全生产	10.90
四	税金	18.82
五	合计	351.74
	项目收入	367.68
	营业利润率	4.34%

杉森公司人工成本占比为 76.20%，由于该公司为镇属企业，承担一部分解决征地农民就业的政府职能，故绿化养护人员较多，人均

产出效率不高，该项目体现出来的营业利润率不能完全反映出宝山区绿化养护单位的整体水平。

## （五）项目完成情况

区建管中心通过招投标的形式确定了 16 家养护单位进行宝山区内 30 个标段的公园、公共绿地及行道树的养护工作，各养护单位已按照合同约定完成了炮台湾公园、美兰湖公园等 27 个公园、1712.50 万平方米公共绿地、50954 颗行道树的养护工作，养护质量基本已达到公共绿地和公园的分类分级养护标准，区建管中心按照《宝山区绿地养护管理质量标准》、《上海公园分类分级管理养护管理标准》等相关技术标准以及《上海市宝山区绿化建设和管理中心宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》对各养护单位进行定期和不定期检查，对于检查不合格的地块以整改单的形式发至养护单位，并督促落实其整改，同时对于整改不到位的地方相应扣减其养护经费。

## （六）项目的相关方及其关联

### 1.项目政府部门、单位及其管理职责

（1）项目主管部门：宝山区人民政府

主要职责：负责项目实施的总体协调和统筹管理。

（2）业务主管部门：宝山区绿化和市容管理局

主要职责：组织开展公园绿化养护的具体管理和维护工作，负责本项目的立项批复、业务指导、专项检查等工作。

（3）资金拨付单位：宝山区财政局

主要职责：预算核定、资金拨付和财政监督；接受预算单位提出的款项拨付申请，财政专管员、分管科室、分管领导审核资金申请，提出审核意见，按程序拨付资金；对资金的使用情况进行监督检查。

## 2.项目受益者、其他利益相关者

### (1) 项目实施单位：宝山区建管中心

主要职责：负责编制预算、按程序完成预算申报（含绩效目标申报）项目，负责项目招标具体事宜，与中标单位签订合同，按照合同约定支付款项，对中标单位实施监督考核等。本项目主要涉及三个科室：其中①公共绿地科主要负责公共绿地子项目的监督管理、月度及年度考核等工作；②公园科主要负责公园子项目的监督管理、月度及年度考核等工作；③财务科主要负责资金申请、资金支付、项目资料整理归档等工作。

### (2) 中标单位：上海宝绿园林绿化有限公司等 16 家养护单位

主要职责：根据项目招标需求及合同开展各项工作，履行服务任务，完善内部管理和监督制度，保证服务数量、质量及效果，负责项目资料档案的保存和后期移交等，并接受区建管中心等主管部门的监督及考核工作。

## (七) 项目的组织及管理

### 1. 财务管理

本项目财务管理按照《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法》、《事业单位会计准则》等法律、法规和区建管中心制定的内部控制制度执行。从预算执行、财务核算、票据、货币资金等方面来规范财政经费的使用和管理，防范财务风险，保障财政专项资金安全，提高财政专项资金使用效益。

预算申报流程：本项目由区建管中心根据预算管理相关要求，依据相关定额测算标准及任务量进行编制，经区绿容局审核后，上报区政府及区财政局，审核批准后纳入区建管中心单位预算中。

资金拨付流程：

公园绿地养护经费的资金拨付采用直接支付的方式。发生实际支出时，由区建管中心根据合同及考核结果确定应支付金额，向区绿容局提出付款申报，经过区绿容局审核，向区财政局提起财政资金使用申请，经区财政审批通过后，资金由国库直接支付至中标单位账户。

资金拨付流程图如下所示：

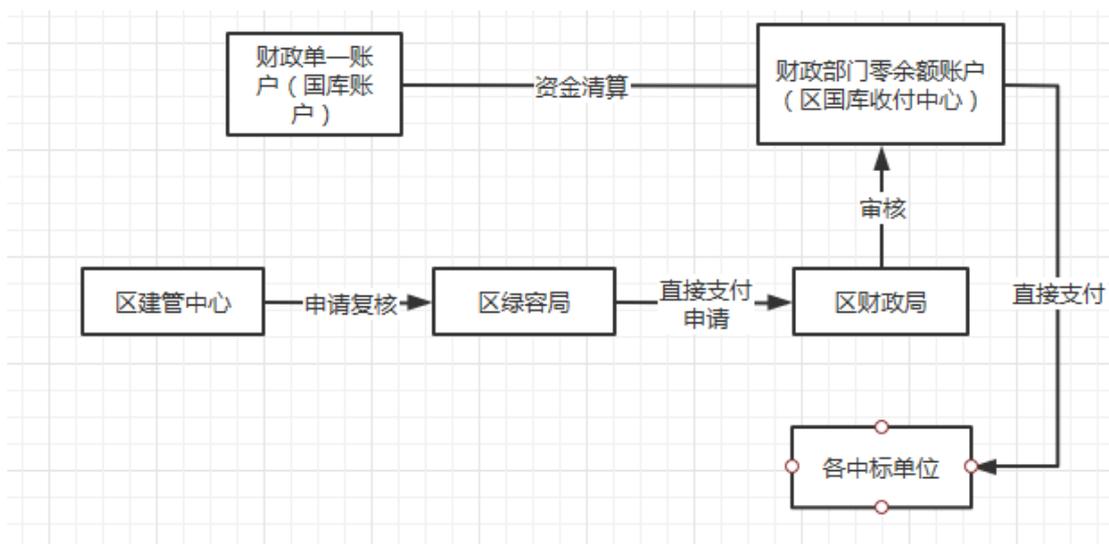


图 1-1 项目直接支付流程图

## 2. 业务管理

### 1) 业务流程

本项目主要由区建管中心公共绿地科和公园科负责具体实施工作：按照政府采购流程，委托招标代理机构通过公开招标确定中标单位，签订项目服务合同，采取日常巡查考核、随机检查并结合专项检查等方式进行监督管理，确保服务质量，并根据考核结果及合同约定的条款支付相应的款项。本项目的组织结构图如下：

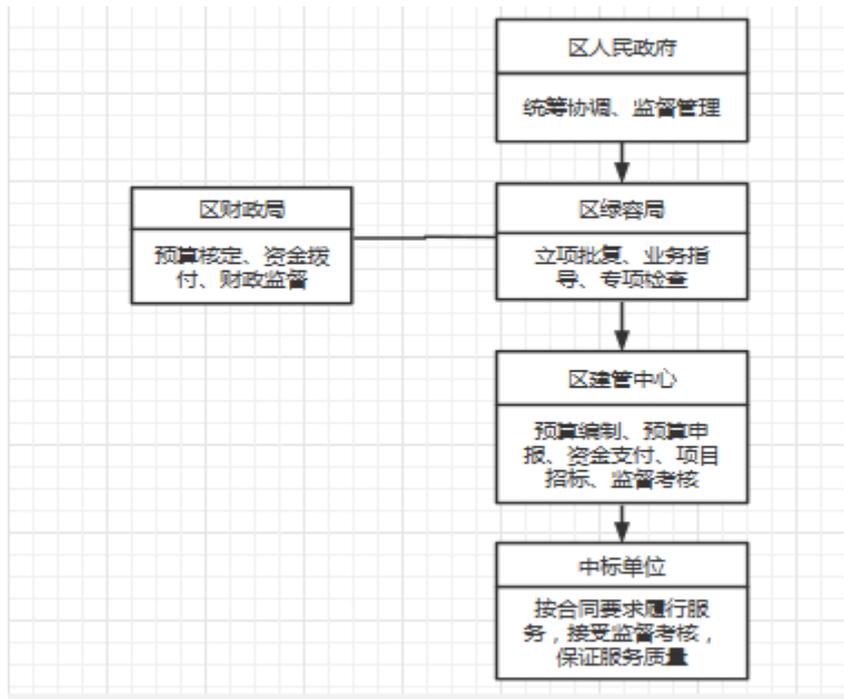


图 1-2 项目组织结构图

## 2) 区建管中心业务制度

本项目的业务管理主要依据国家相关文件要求及《上海市园林绿化养护技术规程》（DG/TJ08-19-2011）相关技术标准执行，同时，为规范各中标单位的维护和管理，提升其服务质量，区建管中心制定了《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法》，明确了养护要求及分级养护标准等。各主要业务管理情况如下：

①采购管理：按照《中华人民共和国政府采购法》等法律法规以及区建管中心内部控制制度中采购管理的相关要求，明确招标人资格和招标需求，委托第三方代理机构通过公开招标的方式确定中标单位。

②合同管理：按照《中华人民共和国合同法》等法律法规以及区建管中心内部控制制度中合同管理的相关要求实施，与中标单位签订合同，明确双方权利义务，合同金额及付款方式等条款，并签订安全管理协议、治安消防管理协议等。

③监督考核管理：本项目的监督管理按照《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法》执行，采取日常巡查考核、随机检查并结合专项检查等方式对养护合同要求的七个方面进行过程监管和考核，其中：月度考核以业务联系单形式反馈给养护单位，督促落实问题整改，整改不到位会相应扣减养护经费。

### 3. 项目年度工作计划

第一季度：做好公园的日常管理工作，力求稳中求进，加强日常巡查、月考核、季度工作例会，加大奖惩力度，开展专项评优，以检查促整改、奖惩促成效、评优促提高，优化公园的整体景观；做好古树巡查及日常养护工及古树复壮工作。

第二季度：做好日常有害生物防控工作；加强游乐设施专项管理，督促落实公园主任日巡制度及游乐设施日常运营管理相关制度，杜绝安全隐患。

第三季度：按照时间节点完成网格化案件处理单，加强工作督办力度，提高结案率和及时率，督促 12345 等各类信访投诉件的处理工作；开展陆生野生动物疫源疫病监测防控工作。

第四季度：做好新建或改建移交绿地精细化养护管理工作方案的制定。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）评价目的

通过与宝山区财政局相关科室、区建管中心进行初步的访谈，理清各自的评价需求后，确定本次“公园绿地养护费”项目绩效评价目的为：

(1) 对项目的决策依据、管理流程、实施内容等进行评价，分析项目决策的合理性、项目管理的规范性，并对其中所存在的可改进之处提出建议与意见；

(2) 对项目预算资金的使用效益、成本的科学性、合理性等进行分析，为后续预算编制提出建议与意见；

(3) 对项目产出、实施效果、社会效益、持续影响力等情况进行评价，分析绩效目标的实现程度，为项目持续发展提出建议与意见。

## (二) 评价依据

### (1) 项目业务类

① 《上海市绿化条例》；

② 《上海市公园管理条例》；

③ 《上海市绿化市容“十三五”规划》；

④ 《上海市公共绿地和行道树养护技术规程》；

⑤ 《上海市园林绿地养护技术规程》

⑥ 《上海市宝山区绿化建设和管理中心宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》（宝绿〔2016〕5号）。

### (2) 绩效评价管理类

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《关于贯彻落实<中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》（财预〔2018〕167号）；

③ 上海市财政局《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）；

④上海市财政局《上海市财政支出项目预算绩效管理办法(试行)》(沪财绩〔2020〕6号)；

⑤中共上海市宝山区委、上海市宝山区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》；

⑥宝山区财政局关于印发《2021年预算绩效管理工作要点》的通知(宝财业务(2021)47号)。

(3) 其他作为评价依据的材料

- ①项目预算批复、预算明细；
- ②绩效目标申报表；
- ③政府采购招标需求、投标文件等；
- ④项目服务合同；
- ⑤项目考核结果。

### (三) 评价方案制定过程

本次绩效评价自 2021 年 7 月开始，通过查阅项目基础材料，对建管中心财务科、公园科、公共绿地科、上海宝绿园林绿化有限公司、上海郊环园林建设养护有限公司、上海杉森绿化工程有限公司等项目相关方进行访谈与调研，收集、分析政策性文件及有关资料，结合绩效目标，项目组初步确定了评价指标体系、评分标准、评价方法及相关的工作程序和步骤，于 2021 年 8 月 18 日参加了由委托方组织的绩效评价方案专家评审会，评价小组根据专家评审会结果修正及完善评价方案。2021 年 8 月 25 日，项目组根据专家评审会上的意见，对方案作进一步修改完善并最终定稿。

根据方案专家评审意见作出如下修改：

1.在项目背景中补充了建管中心与宝山区绿容局的关系，建管中心的职责等内容；

2.在项目实施情况中补充了合同签订情况及补充分析了多少家养护单位属于前三年的养护实施单位；

3.在项目的组织和管理中补充了项目的监督管理流程；

4.绩效目标及指标：增加了“行道树月度考核达标”、“行道树养护完成及时率”等指标反映子项目之一的行道树的养护完成情况，增加了“提供就业岗位”、“绿化整洁美观度”反映本项目实施内容的直接效果；增加了“主管单位满意度”考察项目实施后的养护单位满意度效果情况；

5.与3家养护单位沟通，落实成本分析的可行性；

6.对方案内容和数据进行了进一步梳理。

#### （四）绩效评价体系

##### 1.绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（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）分级分类。绩效评价由各级财政部门、单位根据评价对象的特点，分类组织实施。

（4）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。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

(1)在数据采集时,采取客观数据,并与问卷调查相结合的形式,以保证各项指标的真实性。

(2)保证评价结果真实性、公正性,提高评价报告的公信力。

(3)绩效评价报告应当简明扼要,除了对绩效评价的过程、结果描述外,还应总结经验,指出问题,并就共性问题提出可操作性改进建议。

## 2、评价指标体系

指标体系包括评价指标表和基础表两部分,评价指标表是评价的依据,基础表是支持评价的基础数据,由被评价单位及第三方中标单位负责填报。

## 3.评价标准

依据绩效评价基本原理,按照上海市财政局《上海市财政支出项目预算绩效管理办法(试行)》(沪财绩〔2020〕6号),分别按照计划标准、行业标准、历史标准等制定。

## 4.评价方法

评价小组按照经过专家评审的工作方案,运用成本分析法、比较法、因素分析法、综合评分法等多种方法对项目进行评价。坚持定量优先、定量与定性相结合的方式,始终遵循科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关的基本原则。

(1)成本分析法,是指通过核查养护服务工作需投入的必要的人员、设备、管理费等实际总成本,综合分析成本的合理性;

(2)比较法,是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同地区同类项目的比较,综合分析项目目标实现程度;

(3) 因素分析法，是指通过综合分析影响项目目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度；

(4) 项目社会评价类指标，主要采用公众评判法，通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价项目目标实现程度。

## (五) 绩效评价实施情况

按照《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）的要求，项目组严格按照工作方案中确定的评价思路，通过研读相关文件资料、填写基础数据表格、合规性核查、问卷调查、访谈等方法收集相关数据。具体实施过程如下：

### 1. 前期调研与方案撰写

2021年7月上旬，评价小组与区建管中心进行了交流，初步了解了本项目的背景、项目特点、预算编制的方法等内容，并于8月上旬形成工作方案初稿。后期按照专家评审意见，进一步修改确认，形成工作方案终稿。

### 2. 数据采集

2021年7月，评价小组就所需采集的数据与区建管中心、3家养护中标单位进行沟通，并收集项目资金使用情况、目标完成情况、项目管理制度与执行情况、成本构成等相关资料，所有数据经核查后汇总。

2021年9月1日至9月5日，对本项目实施合规性检查和中标单位实际成本核查。评价小组根据委托方对本项目实施成本分析的要求，通过设置基础表，要求3家中标单位填写实际发生成本。通过现场抽查核实人员考勤表、相关合同及发票，结合业务责任科室负责

人共同对填报基础信息的真实情况进行分析判断。

### 3.社会调查

根据工作方案中确定的调查对象、调查内容和抽样方式，2021年8月，项目组以问卷调查的形式对入园游客、行人、居委人员开展满意度调查，共发放问卷400份，实际有效回收391份，有效回收率97.75%，其中有效样本385份，有效率达98.46%。根据问卷调查结果，项目组撰写了社会调查问卷汇总分析报告。

项目期间，项目组现场访谈区建管中心，了解项目组织、实施、管理及养护成效的具体情况；现场走访了3家养护中标单位，了解养护中存在的问题及养护成本构成。根据访谈情况撰写了访谈汇总分析报告。

### 4.数据分析及撰写报告

2021年9月中旬，项目组根据绩效评价的原理和规范，完成数据采集、现场核查和社会调查后，评价小组对获取的数据进行总、整理和分析，对评价指标体系评分，分析得失分原因，并提炼结论撰写报告。在规定时间内上报委托方，由委托方组织相关专家对报告进行评审。

## （六）本次绩效评价的局限性及其他需要说明的情况

无

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

#### 1.评分结果

评价小组通过数据采集及访谈,对 2020 年公园绿化养护项目绩效情况进行客观评价,本项目评价总得分 83.70 分,评价等级为“良”。指标具体得分情况如下表:

表 3-1 指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
<b>A 项目决策</b>				<b>18</b>	<b>14</b>
	<b>A1 项目立项</b>			<b>8</b>	<b>8</b>
		A11 立项依据充分性		4	4
		A12 立项程序规范性		4	4
	<b>A2 绩效目标</b>			<b>6</b>	<b>2</b>
		A21 绩效目标合理性		3	1
		A22 绩效指标明确性		3	1
	<b>A3 资金投入</b>			<b>4</b>	<b>4</b>
		A31 预算编制合理性		4	4
<b>B 项目管理</b>				<b>22</b>	<b>17.5</b>
	<b>B1 资金管理</b>			<b>5</b>	<b>5</b>
		B11 预算执行率		3	3
		B12 资金使用合规性		2	2
	<b>B2 组织实施</b>			<b>17</b>	<b>12.5</b>
		B21 项目管理制度健全性		2	2
		B22 项目管理制度执行情况(区建管中心)	B221 采购管理规范性	2	2
			B222 合同管理有效性	4	3
			B223 监管考核有效性	4	3
			B224 整改督促有效性	2	1
		B23 项目管理制度执行情况(中标单位)	B231 人员管理有效性	1	0.5
			B232 质量管理有效性	1	0.5
			B233 档案管理有效性	1	0.5

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
<b>C 项目产出</b>				<b>32</b>	<b>28.2</b>
	<b>C1 产出数量</b>			<b>11</b>	<b>11</b>
		C11 公园养护完成率		5	5
		C12 公共绿地养护完成率		4	4
		C13 行道树养护完成率		2	2
	<b>C2 产出质量</b>			<b>11</b>	<b>8.8</b>
		C21 公园月度考核达标情况		4	3.6
		C22 公共绿地月度考核达标情况		3	2
		C23 行道树月度考核达标情况		2	2
		C24 巡视巡察覆盖率		2	1.2
	<b>C3 产出时效</b>			<b>6</b>	<b>6</b>
		C31 公园养护完成及时率		3	3
		C32 绿化养护完成及时率		2	2
		C33 行道树养护完成及时率		1	1
	<b>C4 产出成本</b>			<b>4</b>	<b>2.4</b>
		C41 成本合理性		4	2.4
<b>D 项目绩效</b>				<b>28</b>	<b>24</b>
	<b>D1 项目效益</b>			<b>22</b>	<b>19</b>
		D11 安全事故零发生		3	3
		D12 有责投诉及及时处理情况		3	3
		D13 虫害成灾率		2	2
		D14 养护结果应用情况		3	2
		D15 公园绿地的市级排名		2	2
		D16 提供就业岗位		2	2
		D17 长效机制健全性		4	2
		D18 绿化整洁美观度		3	3
	<b>D2 满意度</b>			<b>6</b>	<b>5</b>
		D21 受益群众满意度		4	4
		D22 主管单位满意度		2	1
<b>合计</b>				<b>100</b>	<b>83.7</b>

## 2.主要绩效

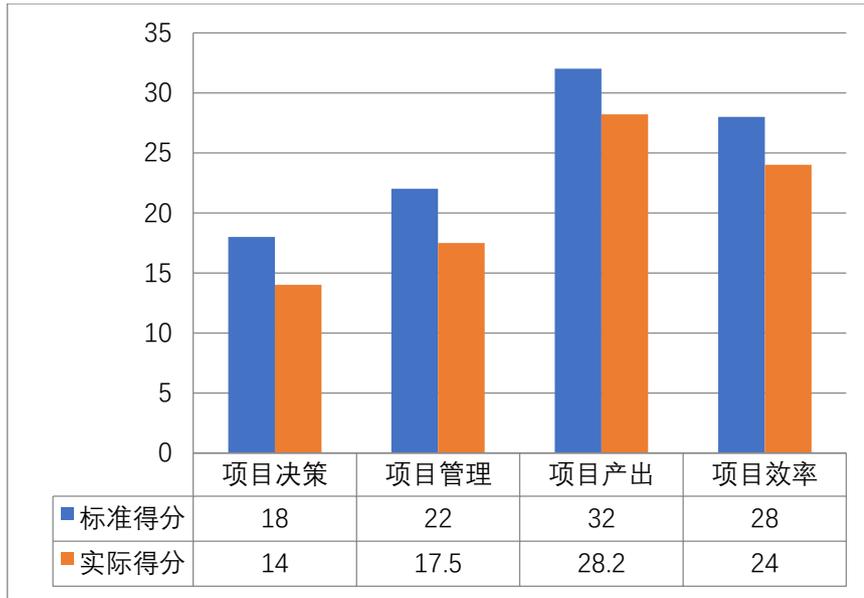
项目决策方面：本项目的设立与国家、市、区加强公园和公共绿地管理水平，提升绿地整体环境的战略目标相适应，立项依据充分；项目符合区建管中心单位职责范围，购买服务必要性强。但是绩效指标编制有待提高。

项目管理方面：本项目财务及业务管理制度健全，资金使用规范，政府采购合规，但是对第三方养护单位的监督检查、督查整改等方面有待完善。

产出及效果方面：已按照合同约定完成了炮台湾公园、美兰湖公园等 27 个公园、1712.50 万平方米公共绿地、50954 颗行道树的养护工作，但是由于公共绿地科人员限制，公共绿地的巡视巡查覆盖率存在部分不足，有待加强；养护质量基本已达到公共绿地和公园的分类分级养护标准，但是也存在 1 个公园在 2 个月度考核中均不合格的现象，全年有 114284 平方米的绿地考核不合格的情况；大部分中标单位项目成本未实行单独核算，档案资料保存及成本核算有待加强；受益群众对项目满意度均达到 85%以上，但是主管单位满意度有待加强。

## （二）绩效分析

本次绩效评价从项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四方面进行评价，其中项目决策类指标获得 14 分，得分率 77.78%；项目管理类指标获得 17.5 分，得分率 79.55%；项目产出类指标获得 28.2 分，得分率 88.13%；项目效益类指标获得 24 分，得分率 85.71%。一级指标得分汇总如下表所示：



	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
标准得分	18	22	32	28	100
实际得分	14	17.5	28.2	24	83.70
得分率	77.78%	79.55%	88.13%	85.71%	83.70%

各部分指标得分情况具体分析如下：

### 1、项目决策分析

项目决策类指标从项目立项、项目目标设置和资金投入三个方面进行考察，项目决策类指标分值 18 分，实际得分 14 分。指标的得分情况如表 3-2 所示。

表 3-2 项目决策指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
<b>A 项目决策</b>				<b>18</b>	<b>14</b>
	<b>A1 项目立项</b>			<b>8</b>	<b>8</b>
		A11 立项依据充分性		4	4
		A12 立项程序规范性		4	4
	<b>A2 绩效目标</b>			<b>6</b>	<b>2</b>
		A21 绩效目标合理性		3	1
		A22 绩效指标明确性		3	1
	<b>A3 资金投入</b>			<b>4</b>	<b>4</b>

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
		A31 预算编制合理性		4	4

**A11 立项依据充分性：**该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。评分依据：①本项目设立的目标为通过开展公园和公共绿地日常养护，保证区属公园和公共绿地整洁美观，进一步加强公园和公共绿地管理水平，提升绿地整体环境，更好的为市民和游客提供优质的生态环境和休憩活动场所，切实提升市民的幸福感和获得感，与上海市有效提供“绿色、整洁、有序、宜居”的基础生态环境的战略目标相适应，符合《上海市绿化条例》、《上海市公园管理条例》等相关文件精神；②项目的设立与区建管中心职责职能匹配性强；③且与本单位同类项目无重复，项目立项依据充分。按照评分标准，该指标得分 4 分。

**A12 立项程序规范性：**该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。评分依据：本项目系由区建管中心按照公园绿地实际情况及年度工作计划确定，通过区市容局审批后立项，项目设立时所提交的申报文本、材料符合项目相关性和相关政策文件，立项决策流程明确，前期程序齐全，立项规范合理。按照评分标准，该指标得分 4 分。

**A21 绩效目标合理性：**该项权重分为 3 分，实际得分 1 分。评分依据：评价小组通过核查区建管中心提供的绩效目标申报表，发现本项目已编制了总目标，但是总目标设置较为宽泛，未完全反映公园、公共绿地和行道树养护的总体要求；同时未设置年度目标，不符合项目管理的年度计划及要求。按照评分标准，该指标得分 1 分。

**A22 绩效指标明确性：**该项权重分为 3 分，实际得分 1 分。评分依据：评价小组通过核查区建管中心提供的绩效目标申报表，本项目虽然已根据投入管理、产出、效果和影响力四个维度设置了具体的指标，但部分绩效指标设置指向不明，未能全面的反映出项目实施内容

及项目效果，如数量指标、时效指标、效果指标未明确指标内容。按照评分标准，该指标得分 1 分。

**A31 预算编制合理性：**该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。评分依据：评价小组通过获取区建管中心的预算编制明细，养护面积或株树已按照前一年的增减变动进行更新，养护报价同上年价格保持不变。按照评分标准，该指标得分 4 分。

## 2、项目管理分析

项目管理指标从资金管理、组织实施两个方面进行考核，项目管理类指标 22 分，实际得分 17.5 分。指标的得分情况如表 3-3 所示：

表 3-3 项目管理指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
<b>B 项目管理</b>				<b>22</b>	<b>17.5</b>
	<b>B1 资金管理</b>			<b>5</b>	<b>5</b>
		B11 预算执行率		3	3
		B12 资金使用合规性		2	2
	<b>B2 组织实施</b>			<b>17</b>	<b>12.5</b>
		B21 项目管理制度健全性		2	2
	B22 项目管理制度执行情况 (区建管中心)	B221 采购管理规范性	B221 采购管理规范性	2	2
B222 合同管理有效性			4	3	
B223 监管考核有效性		4	3		
B224 整改督促有效性		2	1		
	B23 项目管理制度执行情况 (中标单位)	B231 人员管理有效性		1	0.5
B232 质量管理有效性		1	0.5		
B233 档案管理有效性		1	0.5		

**B11 预算执行率：**该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。评分依据：2020 年度本项目申报及批复的预算金额为 10,609.85 万元，截止 2020

年 12 月 31 日，本项目实际支出金额为 10,383.72 万元，预算执行率 97.87%。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**B12 资金使用合规性：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。评分依据：评价小组通过抽查区建管中心项目支出明细账、抽查银行支出凭单等原始凭证，本项目资金使用符合法律法规和制度规定，符合预算批复规定的用途，资金拨付具备完整的审批程序，未发现项目资金截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。根据评分标准，该指标得分 2 分。

**B21 项目管理制度健全性：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。评分依据：本项目的管理制度主要是参照《宝山区绿地养护管理质量标准》、《上海公园分类分级管理养护管理标准》等相关技术标准以及区建管中心制定的《上海市宝山区绿化建设和管理中心宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》执行，明确了各级的养护标准、养护范围、内容、管理单位及考核要求等，项目管理制度健全。按照评分标准，该指标得分 2 分。

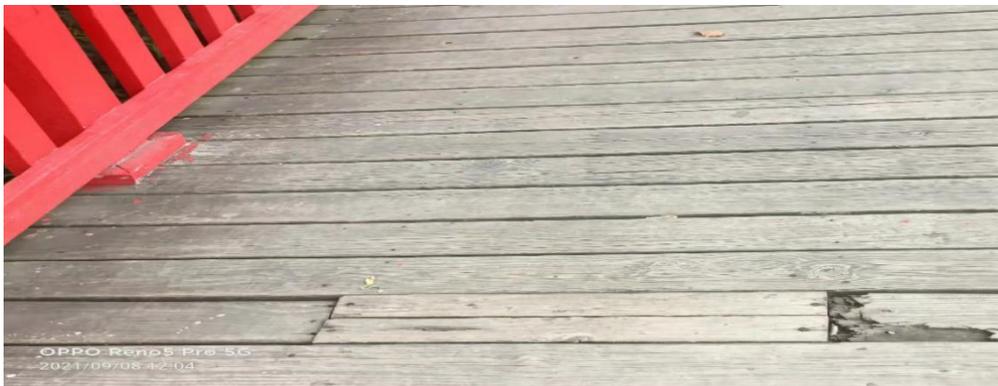
**B221 采购管理规范：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。评分依据：评价小组通过核查项目招投标文件，本项目委托第三方代理机构采用公开招标的方式确定了服务单位，采购程序规范，采购内容清晰完整，符合预算批复和项目的实际需要。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**B222 合同管理有效性：**该项权重分为 4 分，实际得分 3 分。评分依据：评价小组通过核查项目相关合同，签订的合同符合项目采购需求，但合同签订的时间晚于项目起始日期，系 2020 年 1 月 20 日开标后，因为疫情的原因，至 2020 年 3 月份才进行评标，导致合同签订时间滞后。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**B223 监管考核有效性：**该项权重分为 4 分，实际得分 3 分。评分依据：评价小组通过核查项目日常巡查记录、考核办法、考核结果等材料，本项目已拟定了相关考核办法，通过项目单位月度考核和年度考核的方式进行监督管理，同时还将考核分数与养护经费相挂钩。但项目考核管理办法中规定的不通知养护单位的每月不定期抽查实际未完全执行，多数情况在检查前还是会通知相关单位，考核管理不够有效。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**B224 整改督促有效性：**该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。评分依据：评价小组通过检查抽查记录和实地检查，发现建管中心相关科室对月度考核中发现的问题，以业务联系单形式反馈给养护单位，督促其落实问题整改，但是针对整改的问题，未建立长效管理机制，导致整改后的问题依然反复出现，整改督促不够有效。按照评分标准，该指标得分 1 分。我们通过现场走访发现，反复出现的问题为空秃、杂草、垃圾未及时清理、木栈道破损存在安全隐患。





**B231 人员管理有效性：**该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。评分依据：中标单位养护人员一般都是安排的劳务工，养护单位未充分掌握劳务公司给予该标段的人员配备情况，同时劳务工人员流动较大，人员培训滞后或缺乏培训，导致存在影响养护质量的因素。按照评分标准，该指标得分 0.5 分。

**B232 质量管理有效性：**该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。评分依据：现场走访了三家养护单位，其中一家大型的中标单位管理比较规范，制定了绿化养护的相关制度，另外二家中小型的中标单位管理较为粗放，未制定相关的绿化养护制度。按照评分标准，该指标得分 0.5 分。

**B233 档案管理有效性：**该项权重分为 1 分，实际得分 0.5 分。评分依据：大型的中标单位已及时对相关养护资料进行整理归档，通过抽查，日常养护记录、考勤记录、维修记录等记录齐全，中小型的中标单位未留存人员考勤记录，在评价过程中发现有些考勤记录是后期补充出来的。按照评分标准，该指标得分 0.5 分。

### 3、产出分析

项目产出指标从产出数量、产出质量、产出实效三个方面进行考核，项目绩效类指标 32 分，实际得分 28.2 分。指标的得分情况如表 3-4 所示：

表 3-4 项目产出指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
<b>C 项目产出</b>			<b>32</b>	<b>28.2</b>
	<b>C1 产出数量</b>		<b>11</b>	<b>11</b>
		C11 公园养护完成率	5	5
		C12 公共绿地养护完成率	4	4
		C13 行道树养护完成率	2	2
	<b>C2 产出质量</b>		<b>11</b>	<b>8.8</b>
		C21 公园月度考核达标率	4	3.6
		C22 公共绿地月度考核达标率	3	2
		C23 行道树月度考核达标情况	2	2
		C24 巡视巡察覆盖率	2	1.2
	<b>C3 产出时效</b>		<b>6</b>	<b>6</b>
		C31 公园养护完成及时率	3	3
		C32 公共绿地养护完成及时率	2	2
		C33 行道树养护完成及时率	1	1
	<b>C4 产出成本</b>		<b>4</b>	<b>2.4</b>
		C41 成本合理性	4	2.4

**C11 公园养护完成率：**该项权重分为 5 分，实际得分 5 分。评分依据：通过核查区建管中心检查记录、中标单位台账记录、总结及月度考核结果，已完成公园的日常养护工作。按照评分标准，该指标得分 5 分。

**C12 公共绿地养护完成率：**该项权重分为 4 分，实际得分 4 分。评分依据：通过核查区建管中心检查记录、中标单位台账记录、总结及月度考核结果，已完成公共绿地的日常养护工作。按照评分标准，该指标得分 4 分。

**C13 行道树养护完成率：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。评分依据：通过核查区建管中心检查记录、中标单位台账记录、总结及

月度考核结果，已完成行道树的日常养护工作。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**C21 公园月度考核达标率：**该项权重分为 4 分，实际得分 3.6 分。  
评分依据：根据《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》的要求，月度考核低于 85 分为不合格，根据 1-12 月考核结果汇总情况来看，菊盛公园 5 月和 10 月考核结果均为 84 分，为不合格，根据评分标准，发现一处考核不合格，扣除 0.2 分。按照评分标准，该指标得分 3.6 分。

**C22 公共绿地月度考核达标率：**该项权重分为 3 分，实际得分 2 分。  
评分依据：根据《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》的要求，月度考核低于 85 分为不合格，根据 1-12 月考核结果汇总情况来看，4 月、5 月、7 月、8 月、11 月考核结果均为不合格的绿地，不合格的面积为 114284 平方米，根据评分标准，发现一处考核不合格，扣除 0.2 分。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**C23 行道树月度考核达标率：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。  
评分依据：根据《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》的要求，月度考核低于 85 分为不合格，根据 1-12 月考核结果汇总情况来看，未发现行道树养护不合格的情况。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**C24 巡视巡查覆盖率：**该项权重分为 2 分，实际得分 1.2 分。  
评分依据：通过访谈区建管中心及巡察记录表，公园每月基本都会巡察到，公共绿地全年巡查总面积为 1410 万平方米，全年绿地巡察面积为总面积的 1.2 倍，按照考核要求和惯例，全年巡察面积应达总面积的 2 倍。按照评分标准，该指标得分 1.2 分。

**C31 公园养护完成及时率：**该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。  
 评分依据：根据项目合同要求，中标单位已安排专职人员每日对公园进行日常养护，并配有管理人员对养护人员的工作进行检查，确保养护质量达到区建管中心的要求。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**C32 公共绿地养护完成及时率：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。  
 评分依据：根据项目合同要求，中标单位已安排专职人员每日对公共绿地进行日常养护，并配有管理人员对养护人员的工作进行检查，确保养护质量达到区建管中心的要求。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**C33 行道树养护完成及时率：**该项权重分为 1 分，实际得分 1 分。  
 评分依据：根据项目合同要求，中标单位已安排专职人员对行道树进行修剪及除虫等养护工作，并配有管理人员对养护人员的工作进行检查，确保养护质量达到区建管中心的要求。按照评分标准，该指标得分 1 分。

**C41 成本分析合理性：**该项权重分为 4 分，实际得分 2.4 分。  
 评分依据：通过本次成本分析，评价小组认为中标单位调整后的成本构成基本合理，但是存在：项目未进行专账核算，填报成本与审核成本差异较大，人员管理及人员工作档案保存不够完整。具体内容详见“附件 4：成本效益分析报告”。按照评分标准，该指标得分 2.4 分。

#### 4、效益分析

项目效益指标从项目效益、满意度两个方面进行考核，项目绩效类指标 28 分，实际得分 24 分。指标的得分情况如表 3-5 所示：

表 3-5 项目效益指标得分情况

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
D 项目绩效				28	24
	D1 项目效益			22	19
		D11 安全事故零发生		3	3

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
		D12 有责投诉及时处理情况		3	3
		D13 虫害成灾率		2	2
		D14 养护结果运用情况		3	2
		D15 公园绿地的市级排名		2	2
		D16 提供就业岗位		2	2
		D17 长效机制健全性		4	2
		D18 绿化整洁美观度		3	3
	<b>D2 满意度</b>			<b>6</b>	<b>5</b>
		D21 受益群众满意度		4	4
		D22 主管单位满意度		2	1

**D11 安全事故零发生：**该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。评分依据：通过与区建管中心相关人员访谈结合主流媒体查询结果，中标单位已按照合同要求和公园管理相关制度，积极维修和排查相关设施，确保使用者的安全，项目期间，区内公园及公共绿地范围内未发生过安全事故。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**D12 有责投诉及时处理情况：**该项权重分为 3 分，实际得分 3 分。评分依据：通过与区建管中心相关人员访谈结合信访网站查询结果，项目期间未发生过与项目相关的有责投诉情况，如遇投诉，亦能进行及时的处理。按照评分标准，该指标得分 3 分。

**D13 虫害成灾率：**该项权重分为 2 分，实际得分 2 分。评分依据：通过与区建管中心相关人员访谈结合问卷调查，项目期间区域内公园和公共绿地未发生过大面积的虫害情况。按照评分标准，该指标得分 2 分。

**D14 养护结果运用情况：**该项权重分为 3 分，实际得分 2 分。评分依据：区建管中心按照历年的管理经验，对中标单位的养护质量进行了有效的监督和考核，但是在以前的绩效报告中提到宝山区绿化和市容管理局并未根据上述市级文件的精神制定适合于本行政区域内的

具体实施意见或办法，不利于对建管中心的工作提供指导性意见，在2020年度并未制定相应的改进措施。按照评分标准，该指标得分2分。

**D15 公园绿地的市级排名：**该项权重分为2分，实际得分2分。评分依据：通过《上海市绿化和市容管理局关于通报2020年区绿化市容、林业工作目标考核结果的函》知悉，宝山区绿化管理评定等级为良好。按照评分标准，该指标得分2分。

**D16 提供就业岗位：**该项权重分为2分，实际得分2分。评分依据：绿化养护需要投入大量的人力，属于劳动密集型类型，用工人员以征地农民和外来务工人员为主，充分解决了该部分人员的就业问题。按照评分标准，该指标得分2分。

**D17 长效机制健全性：**该项权重分为4分，实际得分2分。评分依据：①人员多为劳务派遣，人员稳定性差，并且无人员管理及人员培训的指标要求，养护质量的稳定保持无法得到长期的保障。②养护质量的监督主要依靠人工巡察及养护人员自觉性，从机制上无法保证养护质量的稳定保持。按照评分标准，该指标得分2分。

**D18 绿化整洁美观度：**该项权重分为3分，实际得分3分。评分依据：通过与区建管中心相关人员访谈结合问卷调查，居民普遍反映宝山区绿化整洁美观度较好，居住体验感良好。按照评分标准，该指标得分3分。

**D21 受益群众满意度：**该项权重分为4分，实际得分4分。评分依据：评价小组通过对居民和居委工作人员发放调查问卷，考察受益群众对公园、公共绿地养护效果、绿化整洁等方面的满意度，根据社会调查问卷调查汇总分析报告，受益群众对项目的综合满意度达94.67%。按照评分标准，该指标得分4分。

**D22 主管单位满意度：**该项权重分为 2 分，实际得分 1 分。评分依据：评价小组通过对主管单位相关负责人进行访谈，考察主管单位对各中标单位养护质量的满意度，根据访谈结果，主管单位认为仍存在进一步提升的空间。按照评分标准，该指标得分 1 分。

## 四、评价意见

### （一）主要经验、做法

#### 1、完善制度，加强管理，确保养护工作有效完成

为确保绿化养护的质量，确保在市级排名中取得相应的排名：区建管中心：一是结合上海市园林绿化分级管理相关规定，总结历年养护经验，建立并完善了《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》和《宝山区公园绿地养护管理考核奖惩考核实施细则》等制度，明确考核评优范围、考核评优要求、月度考核办法，从制度上提供保障；二是严格按照上海公园分类分级养护管理标准，坚持严标准严要求管理养护质量和效果。通过上述制度完善和监管执行，在促进了第三方养护质量提升的同时，也有效保障了公园绿地良好的面貌。

#### 2、合理测算各标段的预算金额，有效保证了养护经费的合理分配

建管中心在确定各标段的预算金额时，并非完全按照公园或绿地面积机械计算预算金额，而是综合公园或绿地的体量，并充分考虑人员配置的要求及养护频次的要求确定招标文件上的预算金额，这样能根本保证公园和绿地的养护经费的合理分配，确保养护经费的有效利用。

### （二）存在的问题

#### 1、绩效管理不够完善

建管中心 2020 年申报了《绩效目标申报表》，但绩效目标内容较为宽泛，不能完整体现项目实施目标，指标设置针对性不强，部

分指标未设置具体量化指标。

## 2、未按规定开展不定期检查

在《宝山区公园绿地养护管理考核评优办法（试行）》中规定，建管中心的检查分为定期检查和不定期检查，不定期检查应在不通知养护单位的情况下，进行突击检查，这样才能更真实的了解养护单位的自我管理水平和能力，在实际执行中，建管中心在检查前都会通知养护单位，但具体考核那块绿地并未明确指出，导致养护单位的自我约束不够，工作能动性不强，主要以应对检查为主，督促整改的问题反复出现。

## 3、未严格按照制度执行惩罚措施，无法进一步促进养护质量的提升

建管中心制定了《宝山区公园绿地养护管理考核奖惩考核实施细则》，制度中明确了惩罚的具体事项及金额，但是实际执行时未严格按照制度执行，比如第六条“半年度工作总结计划及年度工作总结计划按上级通知及时上报管理科室，缺一次扣罚该公司当月养护经费的**0.5%-1%**”实际未执行，只采用了第五条“每月对公园、绿地养护质量按百分制度进行考评，公园、绿地月考核分在**85**分（不含）以下，处罚该考核地块养护经费**0.5元/m<sup>2</sup>**”的相关规定，全年处罚总金额为**24.30**万元，结合全年的检查记录和整改通知单记录，惩罚金额与实际实施情况并不相符，不能起到进一步促进养护单位积极主动的提高养护质量的效果。

## 4、中标单位未实行专账核算，相关档案保存不够完整

中小型养护单位均未对区建管中心的养护项目进行专账核算，导致项目的成本认定存在一定的难度，另外对于劳务用工的管理不够完善，比如缺乏对人员到岗和人员技术能力等情况的总体把握，不利于

劳务用工成本的合理定价和养护质量的稳定性保障。

### （三）改进措施

#### 1、加强预算绩效管理，进一步提高资金使用效率

区建管中心应进一步加强对预算绩效管理的理解，将绩效理念融入预算管理各个环节，实现预算编制、执行、监督、绩效管理的有机统一，应严格按预算绩效管理要求编制绩效目标，并确保绩效目标指向明确、细化、量化、合理可行、内容匹配相当。

#### 2、切实执行不定期检查的考核要求和惩罚措施

区建管中心在质量监督过程中，必须充分运用不定期检查的手段，并且结合惩罚措施，从多方面促进养护单位的主观能动性，自觉的提升养护质量。

### （四）建议

加强养护单位项目化核算，为定额标准的制定搭建基础

基于目前的预算编制模式，通过对 3 家养护单位的 5 个标段的成本进行分析，建议建立符合本区公园绿化养护现状的定额标准，为预算编制提供充分可行的依据：①通过本次成本分析，评价小组认为各中标单位平均营业利润率在合理范围内，但单位之间存在个性化差异，建议在后续的预算编制中可参考本次成本分析的结论做如下应用：考虑到人员成本为影响预算编制的核心因素（养护人员成本平均占比约 70%，配套服务人员成本平均占比超过 90%），而个别中标单位存在人员数量上报不准或工时不符的现象，建议区建管中心组织各养护单位进一步核实费用构成，明确各工作点位或区域的实际人员需求和年度工作时限（如项目经理应按照实际在岗天数测算，而不是简单的计

入全部工时)，用于辅助推算定额标准的合理性和准确性，在夯实成本测算的基础上对定额标准进行及时校正调整，并在此基础上测算以后年度预算。

#### （五）对下年预算安排的建议

①考虑到 2020 年情况比较特殊，社保有减免，相对降低了人工成本，并且一年的数据可比性较差，养护单位未进行单独核算，人员考勤数据真实性难以保障，充分认定成本的基础较弱；②2020 年的市级评价结果为良好，基本能够满足宝山区的绿化考核要求。③中标单位流失率较低，基本都是老养护单位继续养护。从以上三方面来看，目前的项目经费基本能够保证项目的实施。