

上海市宝山区财政支出项目绩效评价报告

项目名称：逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目

项目实施单位：上海市宝山区绿化和市容管理局

项目主管部门：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：上海立信资产评估有限公司

二零二二年九月

一、项目概况

建筑风貌是城市文明程度的重要体现，也是城市管理能力、治理能力的集中展现，对提高城市的知名度、优化居民的生活环境、改善商业投资环境等具有不可忽视的作用，是一个现代化城市是否富有活力和吸引力的重要标志之一。宝山区部分主要干道、门户节点，特别是逸仙路-同济路，宝杨路（同济路东段）目前道路本体、市政设施和两侧建筑物整体风貌较为一般，差异性大，部分建筑物外立面陈旧破损，缺乏景观和亮点。

根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出的对宝山区“打造科创中心主阵地之一”的最新定位，以及对宝山区城市面貌尤其是城市主干道沿线环境综合整治的指示精神，宝山区提出了《宝山区“环境美化”工程三年行动计划》，文件明确提出“建设‘城市会客厅’和‘迎宾大道’。用三年时间重点对9条主要干道、17个门户节点、20个轨交站点出入口广场、17座人行天桥和170个公交候车厅进行全要素改造”的主要任务，以及“2021年完成宝杨路、逸仙路-同济路、共和新路、蕴川路3条主要道路和11个重要节点城市品质提升”的工作目标，并明确由区绿容局牵头实施。本项目的立项目的是通过项目实施提升周边地块综合环境质量，实现平面、立面、空间多纬度的环境美化和协调，提升宝山区区域环境生活品质，改善人居环境，提升城市品位。

区绿容局积极落实区委、区政府文件要求，通过前期调研编制项目可行性研究报告，经宝山区发改委批复立项，批复工程总投资完成户外设施市级清单整治任务5721.68万元，所需资金在区政府投资项目计划中列支。项目主要实施内容为：对宝山区高境镇、淞南镇、吴淞街道和友谊路街道，位于逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）沿线两

侧的建构筑物外立面整修、翻新，部分围墙美化、门头整修，对沿线7座人行天桥立面整修、亮化提升，对沿线公共服务设施美化提升；对宝杨路（同济路-友谊支路）局部路段沿线建构筑物外立面整修、翻新，店招店牌翻修等。整体实施面积145318.18平方米，项目计划于2021年12月完工。

2021年区绿容局申项目预算4600万元，由于项目未及时完工，当年调整后预算为4000万元，已全部支付相应的工程款及二类费用进度款。2022年区绿容局延续申请项目预算1000万元，截止评价报告出具日，当年度预算尚未支出。

项目的总目标：通过对逸仙路-同济路（三门路-宝杨路）沿线的建构筑物外立面整修、翻新，部分围墙美化、门头整修，对沿线人行天桥立面整修、亮化提升，对沿线公共服务设施美化提升；对宝杨路（同济路-友谊支路）局部路段沿线建构筑物外立面整修、翻新，店招店牌翻修等，从而完成路段周边的建筑风貌提升，系统化提升城市品质，塑造宝山形象，展示宝山未来。

项目的阶段性目标：通过公开招标的方式委托第三方施工单位，根据项目进度计划保质保量的完成建构筑物外立面提升面积88033.09平方米，彩钢顶棚修缮面积18940平方米，建筑围墙提升面积13890.43平方米，人行天桥提升面积6360平方米，屋面整修提升面积4364平方米，门窗更换提升面积881.66平方米，空调外机防护罩提升面积4568平方米，店招及公共设施提升面积完成户外设施市级清单整治任务8281平方米。并有效做好质量控制与管理工作，于2022年底完成竣工结算等工作。

二、绩效评价情况

（一）评价结论

依据评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈及问卷调查等方式，对逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目绩效进行客观评价。本项目绩效评价综合得分为 81.69 分，评价等级为“良”。

（二）预算执行情况

2021 年、2022 年宝山区发改委合计调整批复本项目预算金额为 5000 万元（其中 2021 年 4000 万元，2020 年 1000 万元），截止 2022 年 9 月 23 日，本项目预算执行金额 4000 万元（其中 2021 年度支出 4000 万元，预算执行率 100%；2022 年度未支出）。

（三）项目实施及绩效情况

逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目工程量完成面积 166266.43 平方米，较可研批复目标 145318.18 平方米增长 14.42%；通过项目实施，对逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）沿线吴淞街道、淞南镇、高境镇三个管辖区段内的建筑沿街外立面整修涂料、道路两侧可视范围内的杆体箱体美化提升、7 座人行天桥景观改造及沿街商铺店招统一设计等，营造了沿线建筑亮点，提升了整体沿线城市形态品质，保证了环境美化工程整体风貌布局的统一性、协调性和美观性。实施范围聚焦“宝山门面”，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。

决策方面：项目立项方面，项目立项依据充分、立项程序规范；绩效目标方面，存在产出目标未涵盖项目实施全部内容，效果和影响力指标不够完善，部分项目绩效目标未能与预算内容相匹配、指标值不够清晰等情况；预算编制方面，项目单位仅以可研报告中估算金额为基础总额申报预算，未能参照预算编制相关要求按数量单价方式编

制预算申报文本。

过程方面：本项目 2021 年预算执行率 100%，2022 年度未执行。项目单位建立了较为完善的财务及业务管理制度并能有效实施，项目实施过程中，资金使用规范、招标采购及工程文明管理情况较好。但在合同管理、工程变更（签证）管理及质量管理等方面存在不足，对项目实施造成一定的影响。

产出方面：产出数量方面，项目所有计划点位已覆盖并完工，总体计划完成率达 114.42%，但个别分项工程未按计划完成。产出质量方面，工程完工质量一次验收合格，现场勘查观感良好。但产出时效及投资控制方面存在不足，如部分项目未按计划实际，开/竣工日期延期、签证金额占工程投资估算比例较大等。

效益方面：项目实施范围聚焦“宝山门面”，营造了道路沿线建筑亮点，提升了整体沿线城市形态品质，保证了与宝山区环境美化工程整体风貌布局的统一性、协调性和美观性，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。但是在工程施工及项目完工后，各单位之间问题反馈、协调沟通及维护机制有待进一步建立完善。

三、经验做法和问题建议

（一）主要经验、做法

1、项目总体目标基本实现，附带社会效益良好

逸仙路城市品质提升(建筑风貌)建设工程项目聚焦“宝山门面”，营造了道路沿线建筑亮点，提升了宝山迎宾大道整体沿线城市形态品质，保证了与宝山区“环境美化”整体风貌布局的统一性、协调性和美观性，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。同时，项目实施提升了道路沿线宝山区城市家具的宝山特

色，周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。

（二）存在的问题

1.绩效目标设置不够全面、合理

预算绩效管理强调绩效与预算相挂钩，绩效目标与预算明细相匹配。本项目绩效产出目标以工程总量反映，对项目各项主要实施内容均未体现；同时部分效益指标与项目内容相关性较弱，如“改善周边生态系统”、“植物变化及环境优化”、“增强环境保护意识”，非本项目实施的主要目的，且目标值太过宽泛，均为有效改善。绩效目标设置不够全面、合理。

2.项目前期策划存在不足，对项目整体实施影响较大

本项目在实施过程中，存在大量工程内容变更（与可研内容对比）、项目实施工期、竣工验收一再延期、工程审价不及时等问题。经分析，本项目区绿容局按照宝山区区委、区政府“环境美化”工程“快速见效”的要求，在原建筑设计图纸不够齐全与完善的情况下，采用设计施工总承包的模式，在获得可行性研究报告批复后，以可研批复投资估算金额作为投标限价开展设计施工总承包招标。设计施工一体化合同签订后，总包单位未按招标文件及合同要求及时开展方案设计工作，致使后续工程量清单及施工图均未正常编制，项目单位无法细化项目预算，施工单位施工“无图可依”，仅以可行性研究报告所列示的相关工程方案效果实施等情况，对项目整体实施带来较大影响。

（三）改进措施

1.设计施工单位应按照合同约定尽快补足相关资料、加快推进竣工结（决）算及审价、审计工作

建议项目单位一方面及时督促设计单位补齐工程施工图、施工单

位按照要求尽快补充工程签证资料报工程监理审核，同时准备资料办理竣工验收工作；另一方面，项目单位应根据项目开展实际情况，以招标文件规定及合同约定为抓手进行考核，酌情扣减相关工程（服务）结算款项，确保本项目各供应商“充分尊重契约精神”，节约政府财力投资、提高投资效益。

（四）建议

1.加强预算绩效管理，进一步提高资金使用效率

区绿容局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项目预算及绩效目标，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. 谨慎选择设计施工总承包模式、或进一步加强对设计施工总承包的各项管理工作

鉴于政府投资项目的建设管理较为规范，同时目前有关设计施工总承包模式法律框架体系尚不够健全，尤其是在设计图纸不够齐全与完善的情况下，谨慎选择采用设计施工总承包模式，若采用设计施工总承包模式，建议参照执行《公路工程设计施工总承包管理办法》，设计施工总承包招标应当在初步设计文件获得批准后开展，不允许在可研批复后即开展设计施工总承包招标；采用设计总承包的项目，初步设计应当加大设计深度，严格核定工程量和概算；施工图纸齐全后，要求设计施工总承包单位编制施工图预算，并要求投资（财务）监理单位加强对施工图预算进行审核，并经项目单位审定后确定施工图预算价，以此为基础调整合同价，并作为支付依据，项目完成后，设计施工总承包单位应当根据调整后最终的工程量清单编制竣工结（决）算文件。其次，在招投标阶段明确约定不允许设计施工总承包单位将

主体施工内容分包，以符合《中华人民共和国建筑法》的规定。

3.引入代建管理，充分发挥专业管理作用

鉴于项目单位区绿容局承担的城市品质提升工程、市容养护管理任务较重，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，进一步提高项目管理水平。

逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程 项目支出绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面推进预算绩效管理工作的要求，加强财政预算支出的管理工作，强化财政预算支出责任，提高财政资金的使用效益，受上海市宝山区财政局委托，上海立信资产评估有限公司承担上海市宝山区绿化和市容管理局实施的逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目（以下简称“本项目”）的绩效评价工作。评价组根据修改完善的工作方案开展本次评价，经过合规性检查、数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序，采用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

一、项目概况

（一）项目立项的背景和目的

1. 立项背景

建筑风貌提升是城市文明程度的重要体现，也是城市管理能力、治理能力的集中展现，对提高城市的知名度、优化居民的生活环境、改善商业投资环境等具有不可忽视的作用，是一个现代化城市是否富有活力和吸引力的重要标志之一。

宝山区部分主要干道、门户节点，特别是逸仙路-同济路是上海中心城区通往宝山区乃至外省市的主干道，宝杨路（同济路东段）是连接吴淞口国际邮轮港的重要道路。目前道路本体、市政设施和两侧建筑物整体风貌较为一般，差异性大，部分建筑物外立面陈旧破损，缺乏景观和亮点。根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出的“加快形成‘中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型¹’的空间新格局”中对宝山区“打造科创中心主阵地之一”的最新定位，以及对宝山区城市面貌尤其是城市主干道沿线环境综合整治的指示精神，宝山区区委、区政府决定遵循“简约、大气、操作性强显示度高”和“一次规划、分期实施”的工作原则，以宝山城市主要道路（含高架路）、“两城三园²”科创片区、“三江”区域和市民集中居住区域等为重点，积极实行“全要素、做减法、一体化”的景观改造提升工程。

上海市宝山区绿化和市容管理局（以下简称“区绿容局”）根据

¹ “中心辐射”是指加快提升主城区的服务能级和辐射功能；“两翼齐飞”是指依托上海自贸试验区临港新片区、长三角一体化示范区、虹桥商务区、张江科学城等战略平台，发挥对内对外开放枢纽作用；“新城发力”是指大力推进嘉定、松江、青浦、奉贤、南汇等五个新城建设；“南北转型”是指推动金山、宝山南北两极的加快转型升级。

² 指南大智慧城、吴淞创新城及北上海生物医药产业园、超能新材料科技园、机器人产业园。

市区文件精神，于 2021 年 4 月 6 日编制了《关于印发〈宝山区“环境美化”工程三年行动计划〉的请示》，同年 4 月 26 日，经宝山区委、区政府同意，印发《〈宝山区“环境美化”工程三年行动计划（2021-2023 年）〉》（宝委办〔2021〕24 号）文件，文件明确提出“建设‘城市会客厅’和‘迎宾大道’。用三年时间重点对 9 条主要干道、17 个门户节点、20 个轨交站点出入口广场、17 座人行天桥和 170 个公交候车厅进行全要素改造”的主要任务，以及“2021 年完成宝杨路、逸仙路-同济路、共和新路、蕴川路 3 条主要道路和 11 个重要节点城市品质提升”的工作目标，并明确由区绿容局牵头实施。

区绿容局积极落实区委、区政府文件要求，通过前期调研编制项目可行性研究报告，并提请宝山区发改委立项。2021 年 7 月，宝山区发改委签发《关于逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）建筑风貌提升工程可行性研究报告的批复》（宝发改〔2021〕191 号）文件，同意实施逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）建筑风貌提升工程（即本项目），批复工程总投资 5721.68 万元，所需资金在区政府投资项目计划中列支。项目分类为城市基础设施维修-其他城市基础设施维修。

2.立项目的

通过项目实施提升周边地块综合环境质量，实现平面、立面、空间多纬度的环境美化和协调，提升宝山区区域环境生活品质，改善人居环境，提升城市品位。

3.立项依据

（1）《宝山区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（2021 年 1 月 12 日宝山区第八届人民代表大会第六次会议批准）：“34.促进建设品质整体提升。坚持‘城市是生

命体、有机体’理念，注重城市色彩、建筑品质、空间景观和重点区域风貌打造，强化城市设计，扩大提质公共空间，统筹推进城市更新、历史风貌保护和多元功能开发。”

(2)《中共上海市宝山区委办公室 上海市宝山区人民政府办公室关于印发<宝山区“环境美化”工程三年行动计划(2021-2023年)>的通知》(宝委办〔2021〕24号):“8.实施重点区域城市品质提升。深挖宝山产业特色和涵养底蕴，将历史传承和城市更新结合起来，将滨江气质和科创气场融合起来，注入文化元素，更新展现形式，焕发新的活力，建设‘城市会客厅’和‘迎宾大道’。用三年时间重点对9条主要干道、17个门户节点、20个轨交站点出入口广场、17座人行天桥和170个公交候车厅进行全要素改造。组团打造一批具有科技感、创新力的特色文化地标，以整洁美观的市政设施、建筑立面，高辨识度、艺术化的城市家具、雕塑小品，高品质的生态绿化、节点景观，系统化提升城市品质，塑造宝山形象，展示宝山未来。〔责任单位：区绿化市容局、区建设管理委、区交通委、区公安分局、区文化旅游局、区城管执法局、区住房保障房屋管理局、各街镇(园区)〕”

(二) 项目情况说明

1. 评价对象、范围和评价时段

(1) 评价对象

本次绩效评价对象为上海市宝山区绿化和市容管理局逸仙路城市品质提升(建筑风貌)建设工程项目，涉及项目资金5000万元。

(2) 评价范围

本次评价范围包括项目所涉及的工程建设情况、预算执行与资金使用情况、组织管理实施情况、制度执行情况、以及取得的社会效益情况等。

(3) 评价时段

本项目为一次性项目，本次绩效评价的时间段为 2021 年 1 月 1 日-2022 年 9 月 23 日。

2.项目主要内容及实施情况

(1) 项目计划实施内容

依据区绿容局编制的项目可研报告及区发改委下达的可研批复文件，逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目主要实施内容包括：对宝山区高境镇、淞南镇、吴淞街道和友谊路街道，位于逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）沿线两侧的建构筑物外立面整修、翻新，部分围墙美化、门头整修，对沿线 7 座人行天桥立面整修、亮化提升，对沿线公共服务设施美化提升；对宝杨路（同济路-友谊支路）局部路段沿线建构筑物外立面整修、翻新，店招店牌翻修等。

工程具体情况为：实施面积 145318.18 平方米，其中建构筑物外立面提升面积 88033.09 平方米，建筑围墙提升面积 13890.43 平方米，屋面整修提升面积 4364 平方米，门窗更换提升面积 881.66 平方米，空调外机防护罩提升面积 4568 平方米，彩钢顶棚修缮面积 18940 平方米，人行天桥提升面积 6360 平方米，店招及公共设施提升面积 8281 平方米。

(2) 项目实际实施情况

本项目于 2021 年 12 月 10 开工，受 2022 年春节农民工假期（1 个月）及疫情（停工 2 个半月）影响³，最后一项增加的友谊支路 75 号工程于 2022 年 6 月 19 日完成，实际有效的总施工工期为 84 日。截止本报告出具日，项目已全部投入使用，但受总包单位部分施工节

³ 上海市安质监总站发文，要求 2022 年 3 月 15 日开始停止不能封闭施工现场及施工人员的工程。

点图尚在完善影响，本项目竣工验收、工程审价等工作尚未进行。

（三）项目绩效目标

评价组在前期调研的基础上，根据预算批复文件、绩效目标申报表、项目实施工作方案等资料，与区绿容局进行充分沟通后，梳理了本次绩效评价的总目标和年度绩效目标如下：

1.总目标

通过对逸仙路-同济路（三门路-宝杨路）沿线的建构筑物外立面整修、翻新，部分围墙美化、门头整修，对沿线人行天桥立面整修、亮化提升，对沿线公共服务设施美化提升；对宝杨路（同济路-友谊支路）局部路段沿线建构筑物外立面整修、翻新，店招店牌翻修等，从而完成路段周边的建筑风貌提升，系统化提升城市品质，塑造宝山形象，展示宝山未来。

2.阶段性目标

通过公开招标的方式委托第三方施工单位，根据项目进度计划保质保量的完成建构筑物外立面提升面积 88033.09 平方米，彩钢顶棚修缮面积 18940 平方米，建筑围墙提升面积 13890.43 平方米，人行天桥提升面积 6360 平方米，屋面整修提升面积 4364 平方米，门窗更换提升面积 881.66 平方米，空调外机防护罩提升面积 4568 平方米，店招及公共设施提升面积 8281 平方米。并有效做好质量控制与管理工作，于 2022 年底完成竣工结算等工作。

3.细化绩效目标

区绿容局在项目立项申请编制工程可行性研究报告时制定了《政府投资项目绩效目标表》，评价组在了解项目收集相关资料后，经与项目相关负责人沟通后梳理完善了本项目绩效目标申报表，补充完善了相关的产出和效益指标，项目主要目标如下表 1-5 所示，

表 1-5 宝山区逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目

分目标情况表

二级指标	指标内容	指标目标值	目标值来源
产出数量	建筑物外立面完成率	88033.09 平方米	计划标准
	围墙提升面积完成率	13890.43 平方米	计划标准
	沿线公共服务设施提升完成率	7081.00 平方米	计划标准
	人行天桥提升完成率	7 座人行天桥 6360.00 平方米	计划标准
	沿线其他构件提升完成率	29953.66 平方米	计划标准
产出质量	现场观感质量	观感质量好	计划标准
	工程完工验收质量	合格	计划标准
产出时效	施工进度控制有效性	按计划实施	招标需求、合同约定
	项目开/竣工及时性	及时	计划标准
产出成本	投资控制有效性 投资控制有效性	不超批复及合同金额	行业标准、市场标准
项目效益	周边办公生活环境改善情况	有效改善	计划标准
	提升周边建筑风貌的统一性、协调性和美观性	有效提升	计划标准
	重大安全事故发生率	零发生	计划标准
	相关单位协作机制健全性	建立健全	通用标准
项目支持国家及本市重大区域发展战略情况	本市及宝山区重大区域发展战略支持度	有效支撑	计划标准
满意度	周边单位居民满意度	85%	经验标准

（四）项目预算执行情况

1. 预算资金及来源

根据宝山区发改委《关于逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）建筑风貌提升工程可行性研究报告的批复》（宝发改〔2021〕191号），本项目总投资 5721.68 万元，其中工程建设费 4963.08 万元，工程建设其他费 486.14 万元，预备费 272.46 万元，所需资金来源为区级财政资金（一般债券资金），在区政府投资项目计划中列支。根据宝山区发改委关于下达 2021 年、2022 年宝山区政府投资项目调整计划通知文件，本项目 2021 年年中调整计划安排区级财力 4600 万元（向区绿容局、区财政局访谈了解到实际当年度根据项目实施情况安排 4000 万元，收回 600 万元，无相关调整手续资料），2022 年年初安排区级财力 1750 万元，年中调整计划后为 1000 万元，2021-2022 年度实际安排项目预算 5000 万元。经访谈了解，区绿容局申请本项目 2021 年、2022 年年度预算时，仅根据可研报告估算金额按总额进行申报，未按照预算编制相关规定，按数量单价的方式编制项目申报文本，细化申报项目预算。项目工作内容及投资估算金额详见下表：

表 1-6 可研报告项目投资估算构成明细表

序号	项目名称	单位	工程量	单价 (元)	预算金额 (万元)	备注
—	工程费用	m2	145318.18	342	4963.08	
1	逸仙路-同济路（三门路-宝杨路）沿线外立面提升				2798.47	
1.1	普通建筑外立面提升	m2	27364.89	280	766.22	
1.2	重点建筑外立面提升	m2	31869.20	310	987.95	
1.3	彩钢顶棚修缮	m2	18940.00	180	340.92	
1.4	屋面整修提升	m2	3694.00	200	73.88	

序号	项目名称	单位	工程量	单价 (元)	预算金额 (万元)	备注
1.5	门窗更换提升	m2	754.66	1200	90.56	
1.6	空调外机铝板防护罩	m2	4019.00	500	200.95	
1.7	围墙提升	m2	13000.00	260	338.00	
2	宝杨路（同济路-友谊支路）店招及外立面提升				1097.86	
2.1	普通建筑外立面提升	m2	6332.00	280	177.30	
2.2	重点建筑外立面提升	m2	22467.00	310	696.48	
2.3	屋面整修提升	m2	670.00	200	13.40	
2.4	门窗更换提升	m2	127.00	1200	15.24	
2.5	空调外机铝板防护罩	m2	549.00	500	27.45	
2.6	沿线店招改造提升	m2	1200.00	1400	168.00	
3	逸仙路-同济路（三门路-宝杨路）沿线天桥整治及亮化提升				469.32	
3.1	宝杨路人行天桥综合整治	m2	740.00	600	44.40	
3.2	宝杨路人行天桥亮化提升	m2	740.00	350	25.90	
3.3	水产路等人行天桥提升	m2	5620.00	360	202.32	
3.4	水产路等人行天桥亮化提升	m2	5620.00	350	196.70	
4	逸仙路、宝杨路沿线公共服务设施提升				298.82	
4.1	沿线公共服务设施提升	m2	7081.00	422	298.82	
5	宝杨路（同济路-友谊支路）围墙整治提升				32.60	
5.1	铁艺装饰景墙	m2	273.60	380	10.40	
5.2	其他装饰景墙	m2	616.83	360	22.21	
6	安装防抛网				266.00	
6.1	制作安装防抛网	m	1900.00	1400	266.00	
二	工程建设其它费用				486.14	
1	建设单位管理费				87.61	财建[2016]504号文
2	前期工作咨询费				26.59	
2.1	可研报告编制费				14.58	计价格[1999]1283号文
2.2	可研报告评估费				6.00	计价格[1999]1283号文
2.3	初步设计评审费				6.00	

序号	项目名称	单位	工程量	单价(元)	预算金额(万元)	备注
3	现场勘察费、测绘技术费				0.00	不计列
4	设计费				179.07	计价格[2002]10号文
5	招标代理服务费(含清单编制费)				38.03	沪价费[2005]056号文
6	施工图预算编制费				0.00	不计列
7	施工监理费				120.01	发改价格[2007]670号文
8	施工图审查费				0.00	不计列
9	财务监理费				34.84	沪发改投[2016]70号文
三	预备费				272.46	
1	预备费				272.46	第一、二部分费用之和5%
四	工程总投资	m2	145318.18	394	5721.68	

2.资金使用情况

本项目为工程建设项目，拨付方式为区财政授权支付，由区绿容局收到财政拨款后通过零余额账户将资金支付至第三方机构银行账户。截至2022年9月23日，本项目实际执行金额4000万元，总体预算执行率80.00%，其中2021年度支出金额4000万元。

表 1-7 项目资金使用情况汇总表

单位：万元

序号	项目名称	可研报告估算金额	合同金额	已支付金额	付款进度
一	建安费	4963.08	4950.00	3807.38	76.92%
1.1	工程款/进度款	4963.08	4950.00	3807.38	76.92%
二	工程建设其它费用	486.14	324.54	192.62	59.35%
2.1	招标代理费	38.03	20.1245	20.1245	100%
2.2	工程可研编制费	14.58	13.1191	13.1191	100%
2.3	可行性研究评估费	6.00	6.00	6.00	100%
2.4	初步设计评审费	6.00			
2.5	工程监理费	120.01	107.30	64.38	60%

序号	项目名称	可研报告 估算金额	合同金额	已支付金额	付款进度
2.6	工程设计费	179.07	178.00	89.00	50%
2.7	财务监理费	34.84			
2.8	建设单位管理费	87.61			
三	预备费	272.46			
	合计	5721.68	5274.54	4000.00	75.84%

本项目各类工程、服务款项根据项目单位与各工程、服务供应商签订的工程（服务）合同中约定的付款条件（工程/服务实际进度或完成比例），经投资监理复核出具《资金申请审核意见书》后支付。

（五）项目完成情况

截至 2022 年 9 月 23 日，区绿容局按照项目计划及新增任务计划完成了项目所涉及的建筑物外立面、围墙、沿线公共服务设施、人行天桥及沿线其他构件的提升工程，同时也完成了新增项目或其他签证工程，目前正在办理工程竣工验收工作。具体完成情况如下表所示。

表 1-8 工程实际完成情况

序号	项目名称	计划工程量 (平方米)	调整增加 (平方米)	实际完成工 程量 (平方米)	差异说明
1	建筑物外立面提升	88,033.09		89,356.92	1、位置距离逸仙路沿线较远并靠近铁路内部沿线、建筑物年限较长、现场实际勘测中、有安全隐患、未纳入施工范围；2、与现场实际面积不符、部分建筑无标号与门牌号；3、部分区域、小业主单位不同意施工；4 应小业主单位要求，增加部分区域施工。
2	围墙提升	13,890.43		13,099.60	
3	沿线公共服务设施提升	7,081.00		7,216.00	
4	桥及人行天桥提升	6,360.00		6,114.00	
5	沿线其他构件提升	29,953.66		31,196.80	
6	新增其他签证		19,283.11	19,283.11	
	合计	145,318.18	19,283.11	166,266.43	

注：1. 目前工程完成情况仅能根据施工方提供的完工情况填列的，未最终审价结

果;

2. 项目实施过程中,序号 1-5 中各子项较计划合计减少工程量面积 19796.76 平方,较计划增加工程量面积 19884.52 平方,工程量变化绝对值面积为 39681.28 平方。

(六) 项目的相关方及其关联

1. 政府相关部门

(1) 项目审批部门: 宝山区发改委;

(2) 资金拨付部门: 宝山区财政局;

(3) 项目主管部门: 宝山区绿容局;

(4) 项目实施单位: 宝山区绿容局;

(5) 项目协助部门: 宝山区建设管理委、区交通委、区公安分局、区文化旅游局、区城管执法局、区住户保障房屋管理局、相关街镇(园区)。

2. 第三方服务单位

(1) 可行性研究报告编制单位: 上海百通项目管理咨询有限公司;

(2) 可行性研究报告评估单位: 上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司;

(3) 施工单位: 上海现代建筑装饰环境设计研究院有限公司;

(4) 设计单位: 上海现代建筑装饰环境设计研究院有限公司;

(5) 招标代理单位: 上海远房工程咨询有限公司;

(6) 工程监理单位: 上海创众工程监理有限公司;

(7) 投资监理单位: 上海瑞风工程造价咨询有限公司。

3. 项目受益者

项目利益相关者: 周边单位、工作、生活的居民等。

（七）项目的组织及管理

1.评价组织情况

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；

宝山区绿容局：负责“环境美化”工程综合协调和工作指导，做好前期研究、规划、设计工作，同时负责项目建设管理，包括招标工作、资金支付审批、质量安全管理、竣工验收，后续养护管理等；协调推进城市品质提升等跨区域和跨部门建设任务，及时做好有关难点问题的协调处置。

项目招标代理：受宝山区绿容局委托，负责项目工程和服务的采购招标代理；

设计单位：按招标需求、合同及相应的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，负责标段内整修、翻新及整治提升工程施工，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。

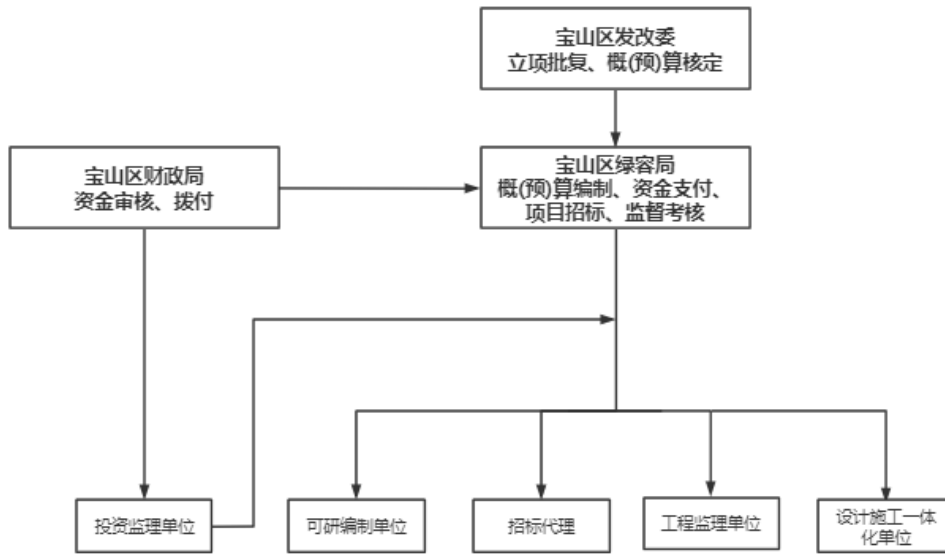


图 1-2: 组织结构图

2.项目实施管理过程

(1) 立项阶段

项目立项管理由预算单位区绿容局组织实施，为保证项目立项程序规范化、制度化、科学化，提高项目立项资金效益，区绿容局按照上海市和宝山区规定的工程项目立项程序实施。本项目属于审批制政府投资建设项目，项目单位根据宝山区发展规划要求并结合“环境美化”工程三年行动计划编制并上报项目可行性研究报告。宝山区发改委在组织第三方机构进行评估后，对该项目的可研报告进行了批复。

(2) 报建和招投标阶段

项目单位按照《上海市建设工程招标投标管理办法》（2017年1月9日上海市人民政府通过50号令），通过委托招标代理及直接委托的方式，分别确定了项目工程及服务单位，其中：通过公开招标的方式，确定设计施工总承包单位为上海现代建筑装饰环境设计研究院有限公司、施工监理单位为上海创众工程监理有限公司；通过直接委托的方式，确定招标代理单位为上海远房工程咨询有限公司，工程可行性研究报告编制单位为上海百通项目管理咨询有限公司，工程可行

性研究报告评估单位为上海市城市建设设计研究总院（集团）有限公司（区发改委指定）；投资监理单位为上海瑞风工程造价咨询有限公司，由区财政直接指派。同时，项目单位按规定进行了报建，报建编号 2102BS0242。

（3）实施阶段

本项目由区绿容局具体负责实施，根据《宝山区区级政府投资项目管理办法》开展建设工作，项目参建单位设计、施工监理、投资监理、施工总包单位等相互协作，各自完成本职工作。工程管理制度重点有质量管理、工期管理、资源管理、投资管理、安全文明管理等。项目单位区绿容局作为建设单位，总体协调管理项目的实施，并由设计施工总承包单位具体负责设计与施工管理。

（4）竣工验收阶段

目前项目已施工完成，但受项目施工图尚未完成的影响，项目单位尚未组织质量验收及竣工结算审核工作。

具体业务管理流程如下图所示：

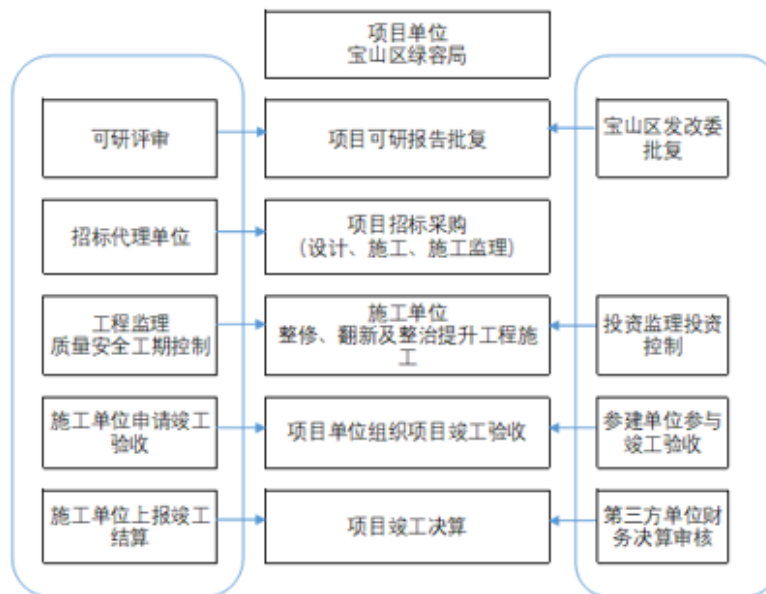


图 1-3: 项目管理流程图

3.资金管理及拨付流程

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，向区绿容局申请付款手续，经区绿容局审核同意，向区财政申请资金拨付，财政向项目单位专户拨付资金，然后付款给参建单位。

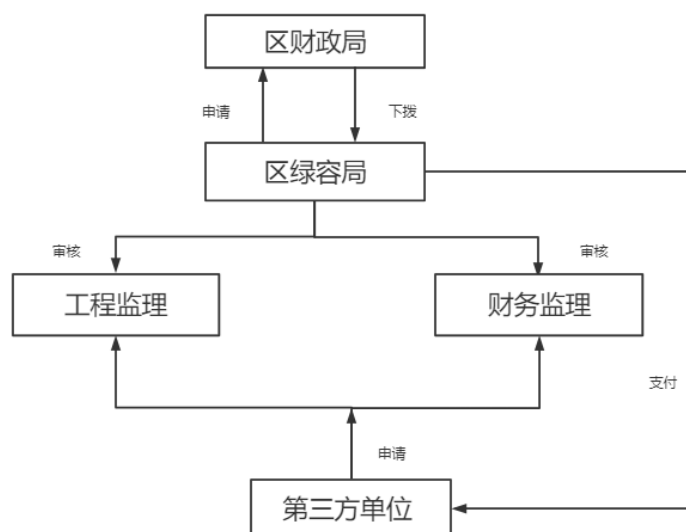


图 1-4: 资金拨付流程图

4.项目年度推进计划

逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目由区绿容局负责实施，通过公开招标的方式委托工作内容和计划进度如下：

表 1-9 项目工作计划及实际完成情况

序号	项目实施阶段	计划进度	实际进度
1	方案调研阶段 (摸排、走访各权属单位)	2021年3月-2021年4月	2021年4月前完成“环境美化”工程三年行动计划并报区委区政府批示
2	可行性研究阶段 (可研报告编制、评估)	2021年4月-2021年5月	2021年6月8日提交立项请示
3	项目立项审批阶段	2021年5月-6月	2021年7月出具可研评估报告，7月13日发改委批复可研，项目立项。
4	设计、施工一体化招标阶段	2021年6月-7月	2021年7月15日完成《上海市建设工程报建表》，报建编号2102BS0242。2021年7月20日-7月24日发布公开招标公告，9月6日投标截止。2021年9月13

序号	项目实施阶段	计划进度	实际进度
			日确定设计、施工一体化单位并下发中标通知书
5	施工监理招标阶段	2021年6月-7月	2021年7月27日-7月24日发布公开招标文件，8月17日投标截止。2021年8月23日确定设计、施工一体化单位并下发中标通知书
6	深化设计阶段 (初步设计、施工图设计)	2021年7月-2021年8月	未实施深化设计
7	签订合同、施工准备阶段 (办理施工许可证)	2021年8月	7月签订招代合同、9月签订可研编制、评估合同、10月签订设计施工合同。
7	施工阶段	2021年8月-12月	建筑工程施工许可证签发日期：2021年11月29日； 开工报告：2021年12月10日 实际施工日期：2021年12月10日-2022年6月19日。
8	竣工验收阶段	2021年12月	正在实施中

二、绩效评价工作情况

(一) 评价目的

通过对宝山区 2021 年逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目中资金使用情况、财务管理状况以及为加强项目实施所制定的相关管理制度、采取的措施等方面进行分析，全面了解本项目资金的使用效率和效果，项目管理的过程是否规范、是否实现了预期绩效目标。同时，通过绩效评价总结项目在决策、执行等方面的经验，查找其存在的不足，为宝山区城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目在以后年度的开展提供可行性参考建议，提高财政资金使用效益。

(二) 评价依据

1.项目业务文件

(1) 宝山区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（2021年1月12日宝山区第八届人民代表大会第六次会议批准）；

(2) 《中共上海市宝山区委办公室 上海市宝山区人民政府办公

室关于印发<宝山区“环境美化”工程三年行动计划（2021-2023年）>的通知》（宝委办〔2021〕24号）

（3）《关于逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）建筑风貌提升工程可行性研究报告的批复》（宝发改〔2021〕191号）；

2.绩效评价管理文件

（1）《中共上海市委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）；

（2）《关于印发〈上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（沪财绩〔2020〕6号）；

（3）《中共上海市宝山区委员会 上海市宝山区人民政府关于印发〈宝山区全面实施预算绩效管理的实施意见〉的通知》（宝委〔2020〕107号）；

（4）《关于印发〈上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）〉的通知》（宝财业务〔2020〕76号）。

3.其他作为评价依据的材料

招投标材料、中标通知书、合同、会议纪要、工程监理报告、财务监理报告、验收材料等。

（三）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

依据绩效评价原理和原则，运用逻辑分析法，结合项目绩效目标和特点，根据宝山区绩效评价指标体系设计要求，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）、《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）和由项目单位填报的绩效目标申报表，设计本项目绩效评价指标体系。

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

评价组按照经过专家评审的工作方案，运用比较法、因素分析法、公众评判法等多种方法对项目进行评价。

(1) 比较法，是指通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况的比较，综合分析项目目标实现程度；

(2) 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；

(3) 公众评判法，是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方法对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

(四) 绩效评价实施情况

按照《上海市宝山区财政项目支出预算绩效管理办法（试行）》（宝财业务〔2020〕76号）的要求，评价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. 数据采集情况

2022年8月，评价组就所需采集的数据与宝山区绿容局及相关单位进行沟通，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及项目能力建设情况等相关资料，所有数据经核查后汇总。

2. 社会调查情况

根据工作方案中确定的调查对象、调查内容和抽样方式，2022年9月，评价组以问卷调查的形式对逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目开展满意度调整。根据问卷调查结果，评价组撰写了社会调查问卷汇总分析报告。

2022年9月，评价组采用半开放型访谈的形式对区绿容局、区财政局业务科室、项目工程监理、投资监理等相关负责人进行了访谈，了解了评价组织、实施和管理的具体情况，并根据访谈情况撰写了访谈汇总分析报告。

3.数据分析及撰写报告

2022年9月下旬，评价组根据绩效评价的原理和宝山区财政局的要求，对采集的数据进行甄别、分析；同时，提炼结论、撰写报告，并与区绿容局保持充分的沟通，确保每个观点均有理有据后，形成最终的绩效评价报告。

（五）本次绩效评价的局限性及其他需要说明的情况

1.至评价截止时点，由于本项目还未办理竣工验收的原因工程审价工作开始实施，故本次对项目成本控制指标以设计施工总包单位提供的工程量清单及投资监理根据设计施工总包单施工图（盖章白图）预审金额为依据进行评分，可能与最终审价金额及其确定的工程量存在一定的差异。

2.本项目虽未竣工验收、审价结算，但由于本项目涉及的建设工程为建/构筑物外立面提升（装修类）工程，施工完成后即能让周边的企事业单位、行人等产生直观感受，故设置周边单位居民满意度指标，通过开展问卷调查的方式进行评价。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

评价组通过数据采集及访谈，对逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目绩效情况进行客观评价，本项目评价总得分81.69分，评价等级为“良”。指标具体得分情况如下表：

表 3-1 项目绩效评分汇总表

指标类别	权重	得分	得分率
A.决策	15	11	73.33%
B.过程	25	19.5	78.00%
C.产出	32	24.19	75.59%
D.效益	28	27	96.43%

指标类别	权重	得分	得分率
总计	100	81.69	81.69%

（二）项目实施及绩效情况

逸仙路城市品质提升（建筑风貌）建设工程项目工程量完成面积 166266.43 平方米，较可研批复目标 145318.18 平方米增长 14.42%；通过项目实施，对逸仙路-同济路（三门路~宝杨路）和宝杨路（同济路~友谊支路）沿线吴淞街道、淞南镇、高境镇三个管辖区段内的建筑沿街外立面整修涂料、道路两侧可视范围内的杆体箱体美化提升、7 座人行天桥景观改造及沿街商铺店招统一设计等，营造了沿线建筑亮点，提升了整体沿线城市形态品质，保证了环境美化工程整体风貌布局的统一性、协调性和美观性。实施范围聚焦“宝山门面”，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。

决策方面：项目立项方面，项目立项依据充分、立项程序规范；绩效目标方面，存在产出目标未涵盖项目实施全部内容，效果和影响力指标不够完善，部分项目绩效目标未能与预算内容相匹配、指标值不够清晰等情况；预算编制方面，项目单位仅以可研报告中估算金额为基础总额申报预算，未能参照预算编制相关要求按数量单价方式编制预算申报文本。

过程方面：本项目 2021 年预算执行率 100%，2022 年度未执行。项目单位建立了较为完善的财务及业务管理制度并能有效实施，项目实施过程中，资金使用规范、招标采购及工程文明管理情况较好。但在合同管理、工程变更（签证）管理及质量管理等方面存在不足，对项目实施造成一定的影响。

产出方面：产出数量方面，项目所有计划点位已覆盖并完工，总

体计划完成率达 114.42%，但个别分项工程未按计划完成。产出质量方面，工程完工质量一次验收合格，现场勘查观感良好。但产出时效及投资控制方面存在不足，如部分项目未按计划实际，开/竣工日期延期、签证金额占工程投资估算比例较大等。

效益方面：项目实施范围聚焦“宝山门面”，营造了道路沿线建筑亮点，提升了整体沿线城市形态品质，保证了与宝山区环境美化工程整体风貌布局的统一性、协调性和美观性，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。但是在工程施工及项目完工后，各单位之间问题反馈、协调沟通及维护机制有待进一步建立完善。

四、评价意见

（一）主要经验、做法

1、项目总体目标基本实现，附带社会效益良好

逸仙路城市品质提升(建筑风貌)建设工程项目聚焦“宝山门面”，营造了道路沿线建筑亮点，提升了宝山迎宾大道整体沿线城市形态品质，保证了与宝山区“环境美化”整体风貌布局的统一性、协调性和美观性，有力支撑了本市及宝山“北转型”和“科创中心主阵地”的建设目标。同时，项目实施提升了道路沿线宝山区城市家具的宝山特色，周边单位居民满意度达到 93.26%，项目社会反响良好。

（二）存在的问题

1.绩效目标设置不够全面、合理

预算绩效管理强调绩效与预算相挂钩，绩效目标与预算明细相匹配。本项目绩效产出目标以工程总量反映，对项目各项主要实施内容均未体现；同时部分效益指标与项目内容相关性较弱，如“改善周边生态系统”、“植物变化及环境优化”、“增强环境保护意识”，非

本项目实施的主要目的，且目标值太过宽泛，均为有效改善。绩效目标设置不够全面、合理。

2.项目前期策划存在不足，对项目整体实施影响较大

本项目在实施过程中，存在大量工程内容变更（与可研内容对比）、项目实施工期、竣工验收一再延期、工程审价不及时等问题。经分析，本项目区绿容局按照宝山区区委、区政府“环境美化”工程“快速见效”的要求，在原建筑设计图纸不够齐全与完善的情况下，采用设计施工总承包的模式，在获得可行性研究报告批复后，以可研批复投资估算金额作为投标限价开展设计施工总承包招标。设计施工一体化合同签订后，总包单位未按招标文件及合同要求及时开展方案设计工作，致使后续工程量清单及施工图均未正常编制，项目单位无法细化项目预算，施工单位施工“无图可依”，仅以可行性研究报告所列示的相关工程方案效果实施等情况，对项目整体实施带来较大影响。

（三）改进措施

1.设计施工单位应按照合同约定尽快补足相关资料、加快推进竣工结（决）算及审价、审计工作

建议项目单位一方面及时督促设计单位补齐工程施工图、施工单位按照要求尽快补充工程签证资料报工程监理审核，同时准备资料办理竣工验收工作；另一方面，项目单位应根据项目开展实际情况，以招标文件规定及合同约定为抓手进行考核，酌情扣减相关工程（服务）结算款项，确保本项目各供应商“充分尊重契约精神”，节约政府财力投资、提高投资效益。

（四）建议

1.加强预算绩效管理，进一步提高资金使用效率

区绿容局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项目预算及绩效目标，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. 谨慎选择设计施工总承包模式、或进一步加强对设计施工总承包的各项管理工作

鉴于政府投资项目的建设管理较为规范，同时目前有关设计施工总承包模式法律框架体系尚不够健全，尤其是在设计图纸不够齐全与完善的情况下，谨慎选择采用设计施工总承包模式，若采用设计施工总承包模式，建议参照执行《公路工程设计施工总承包管理办法》，设计施工总承包招标应当在初步设计文件获得批准后开展，不允许在可研批复后即开展设计施工总承包招标；采用设计总承包的项目，初步设计应当加大设计深度，严格核定工程量和概算；施工图纸齐全后，要求设计施工总承包单位编制施工图预算，并要求投资（财务）监理单位加强对施工图预算进行审核，并经项目单位审定后确定施工图预算价，以此为基础调整合同价，并作为支付依据，项目完成后，设计施工总承包单位应当根据调整后最终的工程量清单编制竣工结（决）算文件。其次，在招投标阶段明确约定不允许设计施工总承包单位将主体施工内容分包，以符合《中华人民共和国建筑法》的规定。

3. 引入代建管理，充分发挥专业管理作用

鉴于项目单位区绿容局承担的城市品质提升工程、市容养护管理任务较重，建议项目单位对政府投资项目采用代建管理制度，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，进一步提高项目管理水平。

