

汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造项目 绩效评价报告

(广东省中联建会计师事务所有限公司)

一、评价项目概要

(一) 项目概况

1. 项目基本情况

(1) 项目名称

汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）项目。

(2) 项目预算部门

汕头高新技术产业开发区自然资源与建设局（以下简称“高新区自建设局”）。

(3) 项目实施单位

汕头高新区科创投资开发有限公司（以下简称“高新区科创公司”）。

(4) 项目建设地点

莲塘项目位于汕头高新区莲塘工业区，北至莲塘曾厝围、500KV 汕头变电站、龟山一线，南至大学路，西至揭阳市相邻市域界限，东至东方扎钢厂、莲塘部队，园区北侧为桑浦山，南侧为莲塘村和新辽村。规划区处于汕头高新区、汕潮揭一体化西部咽喉位置，园区总面积 248.96 公顷。

(5) 项目资金主要用途

项目资金主要用于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造的支付施工进度款、勘测设计费、监理费、专项费用、建设管理费等费用，确保工程顺利开展。

(6) 项目立项批复情况

项目于 2020 年 6 月 24 日，经汕头高新区经济发展局《汕头高新区经济发展局关于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造项目可行性研究报告的批复》（汕高经〔2020〕4 号）批复同意立项。批复投资项目统一代码为 2019-440500-48-01-087235。

项目建设规模为道路总长约 6201 米，包括 13 条道路，项目计划分两期进行建设，其中一期建设道路总长约 3459 米，包括横一路、北一路（鮀西路~经三路）、北二路（经四路~狮山路）、华美路、东四路（北一路~华美路）、经三路（阳光路~北一路）、进站路（大学路~华美路）、经四路、东二路（北二路~华美路）、狮山路（北二路~大学路）等；二期建设道路总长约 2742 米，包括横二路、阳光路（鮀西路~经三路）、阳光路（经四路~经六路）、东四路（横一路~北一路）、东二路（阳光路~北二路）、狮山路（阳光路~北二路）、经六路等道路。

项目批复估算总投资 33,384.19 万元，其中：一期工程：估算总投资额为 15,903.13 万元，分别是建设工程费用 8,939.79 万元，工程建设其他费 1,744.76 万元，管线迁改费 2,100.00 万元，征地拆迁费 2,095.82 万元，工程预备费 1,022.76 万元；二期工程：估算总投资额为 17,481.06

万元，分别是建设工程费用 11,013.41 万元，工程建设其他费 1,979.89 万元，管线迁改费 900.00 万元，征地拆迁费 2,476.30 万元，工程预备费 1,111.46 万元。

根据高新区财政局《资金证明》，项目 2020 年所需建设资金在区规划局“基础设施、维护（含拆迁）2120803”预算中列支。

批复项目单位可根据项目特点，采用施工图设计与施工一体化公开招标方式组织实施。其中“建筑工程、安装工程、监理”的招标范围为全部招标，招标组织形式为委托招标，招标方式为公开招标；“设计”的招标范围为部分招标，招标组织形式为委托招标，招标方式为公开招标；“勘察”不采用招标方式。

（7）初步设计及概算

2020 年 06 月 24 日，经汕头高新技术产业开发区经济发展局印发《关于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）初步设计及概算的复函》（汕高经〔2020〕8 号），批复同意广东新长安建筑设计院有限公司编制的项目初步设计及工程概算书。

一期工程项目批复概算总投资 14,165.82 万元，分别是建设工程费用 8,457.93 万元，建设工程其他费用 4,658.57 万元，预备费 1,049.32 万元。

（8）施工图及预算

2020 年 9 月，中国华西工程设计建设有限公司完成了项目施工图设计文件的编制工作，并经汕头市建询工程咨询有限公司审查通过。经委托

福建安华发展有限公司编制《工程预算报告书》，（一期）项目预算总投资为 11,699.85 万元，其中建设工程费用 7,243.41 万元。2021 年 12 月 31 日，高新区科创公司向管委会发出《关于审核汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）预算的请示》（汕高科创〔2021〕114 号），并报送项目预算书及相关资料。于 2022 年 8 月 5 日，项目经审核定案，预算审核造价为 108,131,047.51 元，其中建设工程费用 67,521,087.77 元。

（9）项目招投标情况

项目经公开招投标，汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）设计施工一体化招投标项目由联合体广州市第一市政工程有限公司（牵头人）和中国华西工程设计建设有限公司（成员）中标。

汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）管线迁改工程设计施工总承包招投标项目由联合体广州市第一市政工程有限公司（牵头人）和广州市市政集团有限公司（成员）中标。

汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）监理招投标项目由广东省建筑工程监理有限公司中标。

（10）项目建设期

项目于 2021 年 1 月 26 日取得《施工许可证》（编号：440507202101250202）。根据双方签订的《设计施工一体化总承包合同补充协议》，施工工期为 2021 年 1 月 21 日至 2022 年 1 月 20 日。项目实际开工日期为 2021 年 1 月 30 日，截至审计报告日，项目尚未完工。

2. 项目资金投入和使用情况

截至评价基准日，项目累计投入资金 8,460.08 万元，其中：2019 年投入资金 21.20 万元，2020 年投入资金 1,517.98 万元，2021 年投入资金 6,920.90 万元（其中高新区财政预算收入 1,920.90 万元，高新区地方政府专项债收入 5,000.00 万元）。

截至评价基准日，项目累计使用资金 4,800.47 万元，其中：2019 年 9.72 万元，2020 年度 1,352.01 万元，2021 年度 3,438.74 万元（其中高新区地方政府专项债资金支出 1,308.23 万元）。

截至评价基准日，项目结余资金 3,659.61 万元（其中高新区地方政府专项债资金结余 3,691.77 万元，另外超支 32.16 万元是高新区科创公司先行垫付）。

（二）项目绩效目标

通过新建道路，改善西片区道路基础设施硬件条件，缓解城市交通压力，为高新区西片区的发展提供有力保障。

二、评价原则与评价方法

（一）评价原则与方法

根据有关项目支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，结合本项目特点，根据提供的资料，采用目标预定与实施效果比较法、问卷调查法、抽样调查法等，用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（二）评价目的

对莲塘项目 2021 年度部门预算资金决策、过程、产出和效果进行综合评价，以考核资金使用的绩效。分析存在的问题，为下一步安排该项目资金提供重要参考依据，进一步促进财政资金使用和管理，充分发挥财政资金使用效益。

（三）评价基准日

本次评价基准日为 2021 年 12 月 31 日。

三、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

我们认为，高新区住建局和高新区科创公司能认真履行职责，项目的实施效果较好。“莲塘项目”推进了高新区的路网建设，优化了高新区路网结构，提升了路网水平，增强了交通效率，有利于加快汕头创新型科技产业园区的建设和发展，符合国家对创新驱动提升的重大发展战略要求。同时为周边土地的开发利用提供了有利条件，有利于招商引资，提升整体形象。经过对评价指标的量化反映，综合评价得分为 85.48 分，绩效等级为“良”。

依据既定评价指标体系，客观评价创新产业发展、扶持奖励专项资金使用和管理情况，四个一级指标得分率统计情况如表所示。得分率较高的主要集中在决策指标、产出指标、效益指标三个指标，而过程指标得分率相对较低。

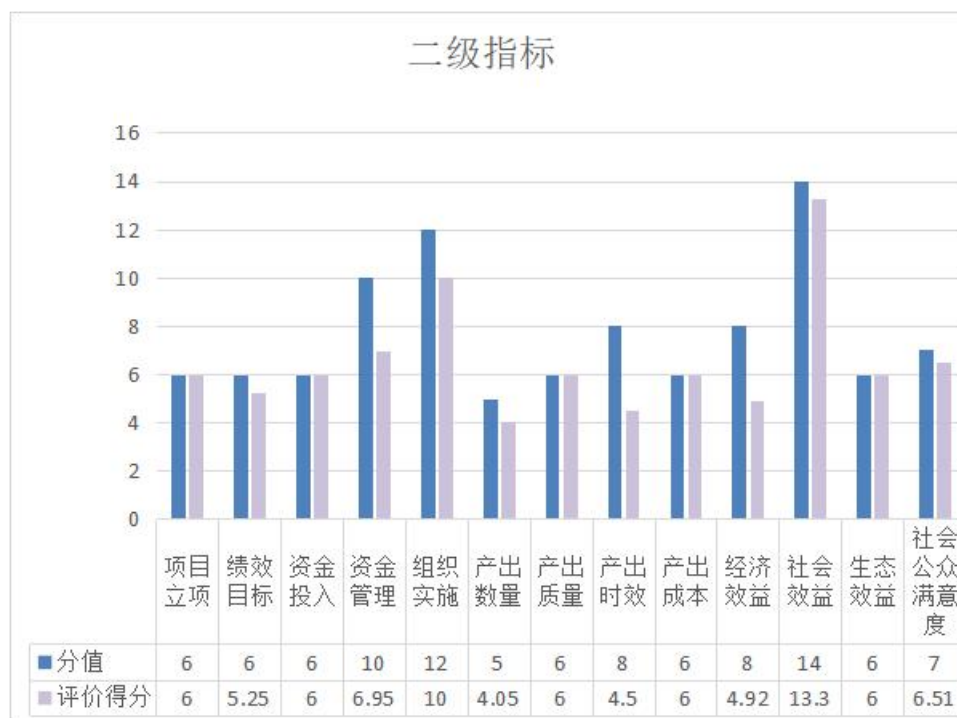
（二）绩效分析

一级指标评价情况如下表所示：

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.48	85%

一、决策指标	18	17.25	96%
二、过程指标	22	16.95	77%
三、产出指标	25	20.55	82%
四、效益指标	35	30.73	88%

二级指标得分情况如下图所示：



四、主要绩效

莲塘项目的绩效目标实现情况较好，项目的建设有利于进一步提升区域内交通运输设施水平，完善城市路网布局，提高路网密度，提高城市交通运行效率。完善区域内排水管网，有效保护了周边片区水体环境，保障区域内道路畅通与排水管网顺畅，供电、供水、通讯、燃气供应安全。进一步优化当地投资环境，提高城市竞争力，拉动经济增长，加强当地片区对外的联系，提高城市基础设施的现代化水平，美化城市环境景观，改善居民生活居住环境，提高城市居民生活质量。

（一）立项依据充分，立项程序规范

项目立项依据充分，符合《汕头市城市总体规划(2002-2020 年)(2017年修订)》《汕头市中心城区北岸排水（雨水）防涝综合规划》《汕头市中心城区北岸排污专项规划》《汕头市莲塘工业区控制性详细规划》的规定，符合国家及地方规划建设的总体要求，属于高新区管委会重点支持项目；项目立项依据充分，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策要求。立项程序上项目经过高新区管委会办公会议审议通过（《会议纪要》2019-13号），项目建议书经《汕头高新区经济发展局关于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造项目建议书的复函》（汕高经〔2020〕3号）文批复。可行性研究报告经《汕头高新区经济发展局关于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造项目可行性研究报告的批复》（汕高经〔2020〕4号）批复。初步设计概算经汕头高新技术产业开发区经济发展局印发《关于汕头高新区莲塘工业区基础设施及污水管网升级改造（一期）初步设计及概算的复函》（汕高经〔2020〕8号）批复，立项程序规范。

（二）项目实施起到较好的效益

莲塘工业园区预期的区域经济社会发展和城市化进程的加快对公用配套设施提出了较高要求。项目的实施推进了高新区的路网建设，一方面完善了高新区内部的交通路网，另一方面通过与“大学路”等骨架路网对接，加强了对外交通，符合汕头市发展规划，完善区域路网，满足交通量日益增长的需要，有效地缓解了汕头中心城区相关道路的交通压力，改善道路行车条件、提高道路服务水平，促进整个

园区建设的步伐，为高新区的发展建立基本框架，为周边土地的开发利用提供有利条件，符合高新区规划建设目标，是区域经济发展的需要。

同时提升片区整体环境质量，从根本上改变区域电力、燃气、给排水、通讯等的供应状况，有力推动区域城市化进程，提升了园区内居民的生活质量和企业的营商环境，对招商引资、人才聚集起到重要作用。

五、存在问题

（一）项目施工监管制度有待完善

汕头高新区已制订《汕头高新区财政资金审批拨付流程》《汕头高新区工程（项目）委托评审工作流程》对财政资金拨付和工程预结算审核进行管理。但对工程项目实施过程中地对施工进度、质量控制、设计变更的监管程序尚没有明确的制度规定。

（二）项目实施进度较慢

项目经招投标于2020年7月29日签发《中标通知书》，根据科创公司和承包人签订的项目《设计施工一体化总承包合同》约定，施工工期为发出中标通知书之日起12个月内完成。但2021年1月26日，双方又签订《补充协议》，约定施工工期为2021年1月21日至2022年1月20日，根据《开工令》项目实际开工日期为2021年1月30日。实际开工日期比原合同约定滞后了5个月左右。至绩效评价工作完成日2022年12月15日，该项目尚未完工。未完工的

主要原因是因狮山路位置地下电力管线较多且涉及周边各企业用电，电力管线迁改需上报停电计划到供电局由供电局排期安排停电时间后才能施工管线导致该路段主体道路整体施工进度较缓慢。另外，狮山路交大学路《路政施工许可》因市交通部门和公路局要求对该路口进行全面优化成符合要求的十字路口，若按要求优化预估会增加较大的费用而且大学路属公路工程范围，莲塘项目属市政工程专业不同，且路口不在道路红线范围内，使《路政施工许可》迟迟未能完成申请审批和无法施工。

（三）项目年初预算编制不够精准

根据《关于印发汕头高新区 2021 年预算支出计划的通知》（汕高财金〔2021〕7 号）。莲塘项目 2021 年初预算数 5,951.15 万元。根据《关于报送 2021 年度高新区预算收支调整情况的函》（汕高委函〔2021〕135 号），调整后预算数 6,920.89 万元，年初预算调整率为 16%，年初预算不够精准。主要是因为莲塘项目申报专项债获批 3950 万元额度，故进行调整。

（四）绩效指标的设置不够合理

根据高新区住建局年初申报的《高新区本级部门预算支出项目绩效目标申报表（2021 年度）》，将绩效目标细化为八个绩效指标进行评价，分别是“资金实际支出率、主体工程完工率、施工质量验收达标情况、设施功能运转无故障率、工程进度达标率、招投标程序的规范性、概算执行率、群众满意度”。绩效指标的种类基本清晰，但也存在部分指标设置不

合理的情况，例如“设施功能运转无故障率”因评价期内项目尚未完工，不符合项目的实际情况。另外经济效益指标中的“招投标程序的规范性”评价指标不属于经济效益的绩效体现，而属于自评表中“过程—组织实施—招投标程序规范性”指标的绩效反映，分类不够合理。

六、改进建议

（一）完善相关工程管理制度

建议高新区应完善工程施工监管方面的管理制度，对项目施工进度、质量控制、设计变更等方面进行管理，做好协调、监督、指导作用。科创公司应按相关管理制度，加强与上级主管部门的业务衔接，及时上报施工过程中发生的重大事项，接受监督管理。严格落实制度执行。

（二）加强项目管理，加快项目完成进度

应加强项目管理，项目开工前期应做好整体策划，做好开工前调研工作，提前协调好相关部门，摸清项目实施过程涉及的各个节点、难点，制订详尽的施工计划及解决方案，缩短工程项目前期开工时间。项目开工后，应有专人负责跟进现场工程的施工进度，监督施工单位和监理单位按合同约定投入人力物力，及时协调施工过程中发生的突发事件、设计变更及与相关单位的业务衔接工作等，确保工程施工的顺利进行，加快项目完成进度，使工程能按期完成。

（三）加强项目绩效管理，制定合理的绩效指标

落实开展“全面实施绩效管理”的重大部署，推进预算绩效管理，有

利于提升预算管理水平和增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本。是增强政府公信力和执行力，提高人民群众满意度的有效途径，也是财政科学化、精细化管理的重要内容。建议项目相关单位应加强绩效目标管理，结合项目的实际情况，通过了解、收集相关资料、信息，结合评价对象不同特点和财政支出具体，设置符合项目特点的评价指标，公允地反映项目的绩效情况。

（四）提高项目年初预算编制精准度

工程项目预算编制工作有着较强的复杂性、系统性，编制过程中需要项目实施单位和项目主管单位的通力合作。同时，还要求参与编制的人员具备较高的专业知识和法律常识，并掌握整个工程项目的进度状况。建议编制项目年初预算时，要经过充分调研、科学论证，结合项目实施进度及目前已在推进的具体事项，科学精准地测算本年度项目的预算支出。编制过程中，要充分听取各相关单位的意见，集体协商，提高预算编制的合理性和精准度。