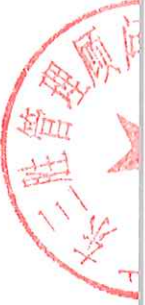


2018-2020 年度中山市金钟湖公园改造提升 工程项目绩效重点评价报告



委托单位：中山市财政局

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

提交日期：2021/年 5 月



摘要

根据《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）、《中山市财政局关于开展2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目绩效评价重点评价的通知》（中财绩〔2020〕40号）等有关要求，中山市财政局（以下简称“市财政局”）委托广东三胜管理顾问有限公司（以下简称“广东三胜”）对中山市代建项目管理办公室（以下简称“市代建办”）实施的2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目开展第三方绩效评价。通过对项目实施绩效进行评价，衡量市本级财政资金支出的“绩”与“效”，检验资金实现预期目标的程度，及时总结经验，分析存在问题，提出改进意见，协助被评单位不断提高预算绩效管理水平和提高财政资金使用效益。

2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目主要成效表现在三个方面：一是响应国家工程建设发展趋势，探索EPC建设模式；二是与中山建设国家森林城市整体规划相适应，成功被评为国家森林公园；三是为市民群众提供了优良的休闲活动场所。同时，第三方在开展绩效评价过程中也发现，项目在EPC模式机制建设、工作程序合规性管理、项目过程管理、EPC模式试点项目的甄选等方面还存在改进一定的空间。经综合评定：2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目得分为：76.5分，评定等级为：中。

目 录

一、基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目绩效目标.....	4
二、绩效评价工作开展情况.....	4
(一) 评价目的及对象.....	4
(二) 绩效评价原则.....	4
(三) 绩效评价工作过程.....	8
三、综合评价情况及评价结论.....	10
四、绩效评价指标分析.....	10
(一) 决策情况.....	10
(二) 过程情况.....	13
(三) 产出情况.....	23
(四) 效益情况.....	26
五、主要绩效.....	37
(一) 响应国家号召，探索 EPC 建设模式.....	37
(二) 荣获广东中山国家森林公园称号.....	37

(三) 为人民群众提供环境宜人的休闲活动场所.....	38
(四) 基础设施建设带动周边经济.....	39
六、存在问题.....	39
(一) EPC 机制建设有待完善.....	39
(二) 部分实操与程序要求不符.....	40
(三) 合同管理与相关法规存在偏离.....	41
(四) 过程管理有待加强.....	42
(五) EPC 试点项目的选取有待深入研究.....	43
七、有关建议.....	43
(一) 总结 EPC 模式经验, 为后续工作提供借鉴.....	43
(二) 增加前期投入, 重视实操的合理合规性.....	44
(三) 以合同和相关法规作为项目管理的基础.....	44
(四) 加强过程关键节点的管理.....	45
(五) 借鉴成功经验, 有序推进 EPC 模式.....	45

一、基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景

中山市地处广东省珠江三角洲中部偏南的西、北江下游出海处，是一座社会和谐、经济兴旺、环境优美、民生幸福的现代化城市。为进一步建设生态良好、人与自然和谐相处的幸福和美中山，园林绿化始终被作为城市建设重点之一。经过多年努力，中山市已在城区范围内建成了多个面积可观的公园绿地及绿化带，并被评为“国家园林城市”、“国家生态市”。为了巩固和发展已有成果，市委市政府又适时提出了向国家森林城市迈进的新目标，制订《中山市森林进城森林围城 2010-2020)》规划及《中山市创建国家森林城市工作方案》(以下简称《创森方案》)，努力建设城市森林网络、城市森林健康、城市林业经济、城市生态文化和城市森林管理等“五个体系”，力争 2018 年达到国家森林城市标准并获得国家森林城市称号(注：已于 2018 年获得)，即市域森林覆盖率 35%以上、平均每年完成新造林面积占市域面积的 0.5%以上。力争到 2020 年成功打造五桂山国家级生态保护区、“金钟湖国家级森林公园”、“广东中山翠亨国家级湿地公园”3 块“国字号招牌”。

同时，《创森方案》要求以“三旧”改造和城镇建设为契

机，新建、改建或扩建一批城市公园，努力提升公园数量和覆盖率。以森林公园、湿地公园、郊野公园等各类公园为重点，建设一批资源丰富、功能齐全、布局合理的休憩绿地，满足市民日常生态需求。作为中山绿道网的重要一环，全长约 12 公里的金钟水库绿道凭借着宜人的自然风光，已经成为市民徒步休闲必选之地。但现有绿道过长，环湖一周所需时间与体力过多。故 2017 年市政府提出：在现有金钟绿道的基础上，按照人体学理论根据游人体力和时间，以原有绿道为基础，改造 6 公里、7.5 公里、9 公里和 12 公里环湖人行步道，同时利用项目原有自然资源，结合中山市森林城市发展规划，对金钟湖公园及周边设施进行优化整合与提升。

2.项目主要内容

金钟湖公园改造提升工程项目位于东区古香林片区，北接沙石公路，东接古香林公园、儿童公园，西接南区旗山。项目总用地面积 622173 m²，其中陆地面积为 594973 m²，风景园林道路工程用地面积为 27200 m²。项目建设内容包括金钟湖公园的园林景观工程，园林建筑工程、土石方及护岸工程、市政工程、道路工程以及征地拆迁工程。

3.项目总投资

2017 年 7 月 5 日，《中山市发展和改革局关于金钟湖公园改造提升工程项目可行性研究报告的批复》（中发改审

批〔2017〕74号)文印发,项目总投资额78,565.39万元,建设所需资金由市本级财政解决。

4.本次项目绩效评价范围

本次绩效评价范围包括:花田夏木区、瀛洲荷风区、坝上其余区、东苑南路延长段、高压变配电工程、景观塔工程。评价周期为2018年1月1日至2020年12月1日。

5.资金投入与使用

金钟湖公园改造提升工程项目2018-2020年预算(调整后)安排共计20,450万元,截至2020年12月1日,实际支出20,252万元,支出率达到预算安排的99.03%。本次涉评资金为19,344万元,包括花田夏木区、瀛洲荷风区、坝上其余区、东苑南路延长段、高压变配电工程、景观塔工程,由于项目为整体分块实施,不能单独列出此评价范围内的支出率,因此本次评价范围的预算支出率按整体项目预算支出率计算,为99.03%。

表 1-1 资金投入和使用情况表

单位:万元

年份	年初预算安排	调整后预算	实际支出	实际支出率	资金来源
2018	4,500	7,000	6,955	99.36%	市本级财政投入
2019	15,000	7,450	7,448	99.97%	

2020	6,000	6,000 (无调整)	5,849	97.48%	
合计	25,500	20,450	20,252	99.03%	

(二) 项目绩效目标

根据被评价单位提供的《基础信息表》，项目绩效目标共设置 27 项产出和效益指标。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 评价目的及对象

1. 评价目的

依据既定指标体系，对 2018-2020 年中山市金钟湖公园改造提升工程项目实施的经济性、效率性、有效性和公平性进行整体绩效评估，通过发现存在问题，提出改善与优化支出的对策建议，实现提高财政资源配置效率和使用效益的目标。

2. 评价对象

本次评价对象：2018-2020 年中山市金钟湖公园改造提升工程项目。

绩效评价周期：2018 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 1 日。

(二) 绩效评价原则

1. 评价原则

本次评价遵循目标导向、科学客观性原则和公平公正原

则，对本次重点绩效评价做出客观、公正的评价。

2.评价指标体系

评价指标体系由决策、过程、产出、效益四个部分组成。一级指标的分数权重占比分别为：决策 14%，过程 31%，产出 20%，效益 35%，四项合计 100 分。

评价结果分为优、良、中、差四个等级。其中：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。评价指标体系简表如表 2-1 所示。

表 2-1 项目指标体系简表

一级指标	二级指标	三级指标	分值
决策 (14分)	项目立项 (4分)	立项依据充分性	2
		立项程序规范性	2
	项目目标 (8分)	目标合理性	4
		目标明确性	4
资金投入 (2分)	预算编制科学性	2	
过程 (31分)	资金管理 (6分)	资金使用效率性	2
		预算调整变动性	2
		资金使用合规性	2
	组织管理 (25分)	管理制度健全性	3
		项目运行监控开展情况	2
		EPC 组织与制度	5
		项目实施计划性	5
		制度执行有效性	6
		设计及施工质量可控性	2
		档案资料完整性	2
产出 (20分)	数量 (6分)	花田夏木区工程完成率	1
		瀛洲荷风区工程完成率	1
		坝上其余区工程完成率	1
		东苑南路延长段工程完成率	1
		高压变配电工程完成率	1
		景观塔工程完成率	1

	时效 (7分)	采购工作按期完成率	2
		设计工作按期完成率	3
		施工工作按期完成率	2
	质量 (7分)	工程验收合格率	7
效益 (35分)	EPC 效益 (6分)	进度	2
		投资	2
		信息交流	2
	环境效益 (6分)	建设与运营阶段环保情况	2
		景观绿化面积提升率	2
		建筑物环境协调性	2
	社会效益 (8分)	周边片区形象提升程度	2
		使用便利程度	2
		市民使用程度	2
		景观提升情况	2
	可持续影响 (7分)	资产交付使用手续完备性	1
		对周边社会、生态、经济的提升	2
		后续建设模式的借鉴	2
		后续维护情况	2
	社会公众满意度 (8分)	社会认同度	8
合计			100

3.评价方法

本次评价根据项目特点,实施书面评审与现场评价相结合模式,实行定性分析与定量分析相结合的评价方法,具体如下表所示:

表 2-2 评价方法

序号	评价方法	方法说明
1	比较分析法	包括绩效目标与实施效果比较法、历史与当期情况和横向比较法等，综合分析绩效目标实现程度。
2	因素分析法	通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标项目实施效果的内外因素，评价资金使用的绩效目标实现程度。
3	查问询证法	通过实地现场访谈询问项目涉及的相关部门，查阅项目招标文件、合同等相关资料，现场碰对实物及验证实物效果等方法，获得项目支出资金使用效果的相关信息，评判其效益。

4.评价依据

项目评价主要依据如下表 2-3 所示。

序号	主要依据
(一) 国家	
1	《中华人民共和国预算法》
2	《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（2018年9月1日）
(二) 中山市	
1	《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）
2	《中山市城市总体规划（2010-2020）》

序号	主要依据
3	《中山市生态文明建设规划（2010-2020）》
4	《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》
5	《中山古香林片区控制性详细规划》（2015版）
6	《中山市绿地系统规划》
7	《中山市五桂山生态保护规划》
8	《中山市区域绿道网规划》
9	《中山市财政局关于开展2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目绩效重点评价的通知》（中财绩〔2020〕40号）
10	被评价单位提供的其他相关佐证资料

（三）绩效评价工作过程

1.资料收集。广东三胜组织市代建办填写并提交《基础信息表》，按照《佐证材料清单》收集相关绩效评价资料。

2.书面评价。广东三胜对市代建办提交的项目绩效相关材料进行收集、分类整理，对有关内容进行审核，重点对《基础信息表》填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核。组织专家集中讨论，出具初步评价意见。

3.现场核查评价。根据《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）、《中山市财政局关于开展2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目绩效重点评价的通知》（中财绩〔2020〕40

号)等相关要求和绩效评价现场核查实际操作规程,在审阅书面材料及与单位沟通的基础上,广东三胜组织专家组对项目进行现场座谈核查,采取单位自行开展的满意度调查及第三方机构组织的满意度调查结合的方式,采集项目改造前及改造后两个阶段周边群众的投诉及满意度情况。专家组根据书面材料和现场核查的情况,就相关疑问与相关单位进行沟通交流。

4.综合分析评价。对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总,结合现场检查核实等情况,对项目资金的落实及效果等情况进行多角度、全方位分析,并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价,形成初步评价意见。

5.撰写评价报告初稿。根据综合评价结果,撰写绩效评价报告初稿,报告撰写的内容包括:被评价对象基本情况、绩效评价工作开展情况、评价指标分析、项目实施效果和存在问题、具体改进措施及建议等。

6.评价报告征求单位意见。按市财政局要求,绩效评价报告初稿提交给市代建办,并征求其书面反馈意见。广东三胜收到反馈意见并核实相关事项后,按市财政局要求,修改绩效评价报告初稿内容。

7.出具评价报告。出具正式评价报告,向市财政局提交

绩效评价报告终稿。

三、综合评价情况及评价结论

根据《2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目绩效重点评价工作方案》及市代建办提供的相关资料，经过自评、材料审核、现场核查评价、座谈交流、碰对资料、综合分析评价等一系列程序，按照既定评价指标体系，综合评定2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程项目整体绩效得分为“76.5”分，评价等级为“中”。

四、绩效评价指标分析

根据被评价单位提供的资料，广东三胜对2018-2020年中山市金钟湖公园改造提升工程EPC项目的决策、过程、产出及效益四方面进行分析，具体情况如下：

（一）决策情况

该指标主要从项目立项、项目目标及资金投入三方面考核项目的决策情况。指标分值14分，评价得分14分，得分率为100%。

1.项目立项

该指标主要从立项依据充分性和立项程序规范性两个方面考核。指标分值4分，评价得分4分，得分率为100.00%。

（1）立项依据充分性。指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。

项目符合《中山市生态文明建设规划(2011-2020年)》、《中山市绿地系统规划》及《中山古香林片区控制性详细规划》(2015版)的有关要求;并经市长办公会议〔2017〕69号、〔2017〕62号等政府决策,项目立项依据充分。中山市政工程建设中心为本项目实施单位(后与市代建办合并),金钟湖公园改造属于部门职责,属于公共财政支持范围。项目实施前,市规划局及国土资源局已出具意见及复函同意建设,无重复建设情况。本项目立项符合国家相关法律法规、国民经济发展规划、市政府决策及部门职责,立项依据基本充分。

存在问题:市金钟湖公园改造提升项目涉及部分市政园林施工,部分工程量与苗木采购等尚采用市场公允值确定造价(施工图设计、预算编制存在一些不可预见因素),2017年市住房和城乡建设局选取本项目作为全市EPC的首个试点项目,有一定的立项充分性,但稍显不足。(如选取综合定额相对精准,工程量变更较小的项目则**更适合试点**)。

复审后,市代建办回复:该意见(上述存在问题)为项目采用建设模式的适用性问题,本项目的立项依据均符合该项目的五个评价要点。建议该项不扣分。

以上回复合理,予以采纳,指标分值2分,得分率100%。

(2)立项程序规范性。指标分值2分,评价得分2分,

扣 0 分，得分率为 100.00%。

根据中山市发改局〔2017〕74 号文，同意项目立项，同时要求项目单位完善建设用地、规划选址、环境影响评价手续后，方可开工建设。2017 年 10 月市发改局审查了项目概算批复同意 78,562.49 万元；项目申请、设立过程基本符合要求，立项资料基本齐全。得 2 分。

2. 绩效目标

该指标主要从绩效目标合理性和绩效指标明确性两个方面考核，指标分值 8 分，评价得分 8 分，得分率为 100.00%。

(1) 绩效目标合理性。指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100.00%。

根据被评价单位提供的《基础信息表》，并结合项目建议书、可行性研究报告、立项申请及批复等资料，项目绩效目标是根据中山市政府下达的工作目标，响应“绿色发展”理念，按时按质完成金钟湖公园整体改造。本项目前期经过可研、专家论证及各相关部门审核，绩效目标设定依据充分，且符合客观实际。得 4 分。

(2) 绩效指标明确性。指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100.00%。

根据被评价单位提供的《基础信息表》，本项目依据绩效指标共设置 27 项。整体而言，绩效目标能反映工程项目

的共性指标，基本能反映项目采用 EPC 模式进行建设的特点，绩效指标清晰准确。（其中“成本节约率”指标由于项目尚未完成整体竣工验收及结算，评价缺乏合理性，经与市财政部门确认，本指标暂不纳入考核，分数计入指标体系中相关的五个指标中，另外，“工程验收合同率”，报告将根据各个分部工程的竣工验收报告作为质量评定的依据）。得 4 分。

3.资金投入

该指标主要从预算编制科学性方面考核资金投入的情况。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率为 100.00%。

（1）预算编制科学性。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率为 100.00%。

金钟湖公园改造提升工程决策阶段预算编制路径为：可行性研究报告出项目估算→初步设计单位根据初步设计方案出项目概算→市财政局造价中介审核项目概算。概算经市财政局造价中介审核后，概算与项目内容基本匹配，并依据现行工程量清单计价规范进行编制，符合《建设工程工程量清单计价规范》（GB50500-2013）“国有投资需采用工程量清单计价的相关”的规定。得 2 分。

（二）过程情况

该指标主要从资金管理、组织管理两方面考核项目的过程情况，指标分值 31 分，评价得分 18 分，扣 13 分，得分

率为 58.06%。

1.资金管理

该指标主要从资金使用效率性、预算调整变动性和资金使用合规性三个方面考核。指标分值 6 分，评价得分 4 分，得分率为 66.67%。

(1) 资金使用效率性。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率为 100%。

如表 1-1 所示，2018-2020 年，本项目资金下达数合计 20,450 万元，实际支出 20,252 万元，预算支出完成率为预算安排的 99.03%。得 2 分。

(2) 预算调整变动性。指标分值 2 分，评价得分 1 分，扣 1 分，得分率为 50%。

如表 1-1 所示，2018-2020 年初预算总额为 25,500 万元，2018-2020 年预算调整总额为 10,050 万元，调整率为 39.41%。本项目资金预算调整率过大，根据市代建办提供的材料，2018 年预算增加的原因为施工计划调整，坝上其余区域提前动工，导致年度施工费用增加；2019 年预算减少的原因为原计划年内支付的征地费用因征地调整原因，未发生支付，导致支付费用减少。预算调整率偏高，反映市代建办计划进度、资金使用安排能力有待提高。扣 1 分。

(3) 资金使用合规性。指标分值 2 分，评价得分 1 分，

得分率为 50%。

本项目法律规章制度较完善，资金使用依据为《中山市财政局关于印发设计施工总承包项目资金拨付规程的通知》（中财建〔2017〕19号）、《关于规范中山市级财政性资金投资项目合同价款支付比例问题的通知》（中财建〔2016〕3号）等。项目资金在拨付前有完整的审批程序及手续，资金使用基本符合相关财务管理制度及有关专项资金管理办法规定，暂未发现虚列支出、截留、挤占、挪用资金，但在工程款请款资料中，出现未签署日期、发票金额与审批金额不一致等情况。如 01 号支付证书，监理单位未签署日期；2020 年 11 月份申请批复工程款及实际支付金额 1,834 万元，但后附提供的发票为两份各 1,000 万元，共 2,000 万元，发票超出实际支付金额，会计凭证与所附发票不符；2019 年 12 月 12 日支付进度款，审批金额为 870 万元，实际开具发票为 876 万元。扣 1 分。

2.组织管理

该指标主要从管理制度健全性、项目运行监控开展情况、EPC 组织与制度、项目实施计划性、制度执行有效性、设计及施工质量可控性、档案资料完整性七个方面考核，指标分值 25 分，评价得分 14 分，得分率为 56.00%。

（1）管理制度健全性。指标分值 3 分，评价得分 3 分，

得分率为 100.00%。

市代建办管理制度基本健全，查阅《中山市代建项目管理文件汇编》，基本按国家、省、市三级整理了项目管理制度，制度涉及业务管理和财务管理等，如中山市住房和城乡建设局 2017 年 7 月 18 日《中山市房屋建筑和市政基础设施工程 EPC 工程总承包招标投标工作管理办法（试行）》（征求意见稿）、《中山市建设工程施工现场管理办法》、《中山市政府投资项目暂行管理办法》等。在本项目实施过程中，因施工图设计与原初步设计发生较大变化，根据《中山市人民政府关于印发中山市政府投资项目暂行管理办法的通知》（中府〔2017〕101 号）第十二条“年度政府投资项目计划一经市人民代表大会批准即具有法律效力，应当严格执行，任何单位和个人不得擅自调整。因特殊情况确需调整的，必须将调整范围和内容报市政府审定。”因此，市住房和城乡建设局向市政府请示调整设计方案（中建请〔2018〕189 号），并得到市政府批准（中府办处〔2018〕1340 号）。得 3 分。

（2）项目运行监控开展情况。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率为 100.00%。

参考行业监管要求，以项目日常工作记录及会议纪要评价此指标。根据日常会议纪要、项目竣工资料等可知金钟湖公园改造提升工程整体受控，进度、质量、安全等方面工作

能有序开展。得 2 分。

(3) EPC 组织与制度。指标分值 5 分，扣 4 分，评价得分 1 分，得分率为 20%。

建设单位在项目招标时依据的是《中山市房屋建筑 and 市政基础设施工程 EPC 工程总承包招标投标工作管理办法（试行）》（以下简称《EPC 管理办法》），但在执行过程中出现较多缺漏，具体如下：

一是查阅《EPC 管理办法》第二章第十六条：投标人应当具有与工程规模相适应的工程设计资质或者施工资质，相应的财务、风险承担能力，同时具有相应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员和工程业绩。但实际 EPC 总承包单位（河北建设集团股份有限公司和深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司的联合体）在项目中未有与 EPC 建设模式相应的组织机构和项目管理体系。

二是查阅《EPC 管理办法》第五章第三十五条：EPC 工程总承包企业应当加强对工程总承包项目的管理，根据合同约定和项目特点，制定项目管理计划和项目实施计划，建立工程管理与协调制度，加强设计、采购与施工的协调，完善和优化设计，改进施工方案，合理调配设计、采购和施工力量，实现对工程总承包项目的有效控制，并对工程总承包项目的质量和安全全面负责。但实际项目 EPC 总承包单位

（河北建设集团股份有限公司和深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司联合体）未能完成合理调配设计、采购和施工力量，不能对工程总承包项目实施有效控制。

三是建设单位在项目过程中总结经验，制定了《中山市代建项目管理办公室工程总承包（EPC）项目建设管理工作指引（试行）》（2020年1月1日开始实行），此时项目实施已接近尾声，上述工作指引制定滞后对项目实施指导意义不大。另外，项目EPC总承包单位（河北建设集团股份有限公司和深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司联合体）在项目组织架构上两家单位仍是分开设置，未设置统一的EPC项目管理部，未建立总承包商内部的设计、施工、采购一体化制度和流程，未能体现EPC总承包商需要对项目全过程全事物进行协调和整合，对业主发挥全权负责的作用。

四是建设单位未按照市财政局规定及时进行施工图设计和施工图预算审核。2019年5月，项目虽通过市财政局施工图预算审批，但据项目开始施工时间已接近一年，EPC模式相关的施工图和预算审核制度未能发挥实际作用，存在较大缺漏。另外，EPC总承包单位未制定EPC管理制度和组织架构，仍按施工总承包的管理方式进行管理。

综上所述，市代建办虽建立了EPC管理制度，但实际

操作与国家相关法规还存在一定偏离，且建立的 EPC 模式组织与制度未能充分体现 EPC 模式的特点和作用。扣 4 分。

复审后，市代建办回复：本项目为我办第一个 EPC 项目，在推进过程中，我办在结合建设发现的实际问题并结合实际情况于 2020 年制定 EPC 项目管理办法，且评分标准并未将管理办法制定时间纳入评分标准，我办认为项目建设期内有相关制度即可得分，建议得分调整为 3 分。

以上回复不予采纳。我司在报告中列举了四点理由扣 4 分，因此不做调整。

（4）项目实施计划性。指标分值 5 分，扣分 4 分，评价得分 1 分，得分率为 20.00%。

整体项目计划意义在于统筹前期报建、采购、设计、施工等分阶段计划，且整体项目计划制定后，可根据实际情况进行适宜性调整。本项目可行性研究报告虽制定了项目总体计划，但项目后续发生较大变更（初设与施工图设计、概算发生较大变化），未见市代建办依据实际情况调整和制定项目总体计划，追查 EPC 总承包单位施工组织方案中也未提供项目计划和各分项工程详细进度计划及应对措施，扣 4 分。

复审后，市代建办回复：项目有总体计划，结合上级部门的任务目标和实际情况进行滚动调整，具体体现于年度政

府工作报告中。建议该项得分调整为 3 分。

以上回复不予采纳。年度政府报告为整体计划，对指导项目具体实施无指导意义。

(5) 制度执行有效性指标分值 6 分，扣分 2 分，评价得分 4 分，得分率 66.67%。

查阅项目工地例会纪要、工作会议纪要等佐证资料，市代建办监管基本符合制度规定，项目建设过程中未发生较大安全事故。监理月报、日常工作日志及会议纪要等反映项目主要管理人员能基本到位。

经核实，项目施工图设计、预算与初步设计建设规模、建设标准等方面相比，进行很大调整，与合同签订时初步设计和概算差别很大。虽然设计方案调整由中山市住房和城乡建设局向市政府提交了《中山市住房和城乡建设局关于金钟湖公园改造提升工程方案优化的请示》，获得上级部门和各主管部门的审批（中府办处〔2018〕1340 号文），项目总预算也未超出批复预算，但建设单位未按照市财政局的规定：及时进行施工图设计和预算的审核，相关的施工图和预算审核制度未能发挥作用。除上面调整外本工程发生变更共 9 项，具体如下：

表 3-1 新增工程量一览表

序号	工程内容	变更后造价	备注
----	------	-------	----

		(万元)	
1	金钟晚影区增加连接古香林寺旧址园路	24.77	设计红线外新增项目
2	增加跌水井、排水管及化粪池	22.41	新增项目
3	绿道加铺沥青砼路面增加复合土工布	64.75	新增项目
4	5#桥增加拦水坝	14.36	新增项目
5	栏杆变更工程	26.50	施工完成后按甲方意见修改
6	坝上其余区域边坡复绿工程	13.69	合同及设计图纸外增加
7	现状桥梁、厕所、木亭翻修工程	64.24	按公园园林管理中心要求增加
8	增加四角景观亭、小卖部、保安亭及出口广场变更	106.94	新增项目
9	1#、5#桥栏杆及钢梁变更	15.75	
合计		353.41	

上述工程变更总数约 353.41 万元，每项变更提供了详细的变更审核手续和过程资料，上述变更除序号 1、5、6、7 外，其余变更都属于施工图设计中未能完善的内容，项目原本应能避免。

综上所述，市代建办在变更制度执行上，财政制度上执行不到位，扣 2 分。

复审后，市代建办回复：项目中发生的过程变更，已完成我办审核流程（包括我办委托的第三方造价审核），按照合同中变更管理的约定，工程变更在项目结算时由财局组织审核。建议得分调整为 6 分。

以上回复不予采纳。项目重大变更后未及时进行施工图设计和预算的审核。同时，在实行 EPC 模式且施工图预算审核较晚的情况下，项目仍存在设计缺失或工艺改进等方面的签证，扣 2 分合理。

（6）设计及施工质量可控性。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。

查阅分部分项竣工资料，施工过程质量检查制度及验收记录完整，分部验收记录和隐蔽验收记录完整，施工质量基本可控，本次评价涉及单项工程均已完成验收手续，项目验收备案需待项目整体验收后进行；设计经施工图审查合格并在施工期间进行施工图纸会审。市代建办和工程监理对设计质量和施工质量日常管理较到位。

（7）档案资料完整性。指标分值 2 分，扣分 1 分，评价得分 1 分，得分率 50%。

本次评价范围为花田夏木区、瀛洲荷风区、坝上其余区、

东苑南路延长段、高压变配电工程、景观塔工程。项目档案资料清晰齐全，检索方便，但存在：部分资料施工单位项目负责人注册章过期、财务资料有错漏、缺失公章和日期等问题，扣1分。

(三) 产出情况

该指标主要从数量、时效、质量三方面考核项目的过程情况，指标分值20分，评价得分17分，扣3分，得分率85%。

1. 数量

该指标主要从花田夏木区工程完成率、瀛洲荷风区工程完成率、坝上其余区工程完成率、东苑南路延长段工程完成率、高压变配电工程完成率、景观塔工程完成率六个方面考核，指标分值6分，评价得分6分，得分率为100%。

(1) 花田夏木区工程完成率。指标分值1分，评价得分1分，得分率100%。

花田夏木区已通过竣工验收，完成率100%。

(2) 瀛洲荷风区工程完成率。指标分值1分，评价得分1分，得分率100%。

瀛洲荷风区已通过竣工验收，完成率100%。

(3) 坝上其余区工程完成率。指标分值1分，评价得分1分，得分率100%。

坝上其余区已通过竣工验收，完成率 100%。

(4) 东苑南路延长段工程完成率。指标分值 1 分，评价得分 1 分，得分率 100%。

东苑南路延长段已通过竣工验收，完成率 100%。

(5) 高压变配电工程完成率。指标分值 1 分，评价得分 1 分，得分率 100%。

高压变配电工程已通过竣工验收，完成率 100%。

(6) 景观塔工程完成率。指标分值 1 分，评价得分 1 分，得分率 100%。

景观塔工程已通过竣工验收，完成率 100%。

2. 时效

该指标主要从采购工作按期完成率、设计工作按期完成率、施工工作按期完成率三个方面考核，指标分值 7 分，评价得分 4 分，得分率为 57.14%。

(1) 采购工作按期完成率。指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100.00%。

本次评价周期为 2018 年至 2020 年，根据项目资料，施工、设计、监理等采购工作基本在 2018 年前已全部完成，根据可行性研究报告总体计划要求 2018 年 4 月前完成工程招标工作，采购工作按期完成。得 2 分。

(2) 设计工作按期完成率指标分值 3 分，评价得分 0

分，扣分 3 分，得分率 0%。

本项目设计工作包括初步设计及施工图设计两个阶段，勘察与初步设计由广东省交通规划设计研究院联合体实施，初步设计方案成果交付建设单位时间符合建设单位立项申报等流程的需求。但实际操作存在较多问题：

一是缺少对项目设计文件的必要约束。施工图设计工作属于 EPC 总承包范围，但项目招标文件中并未明确具体设计时间。合同条款要求工期根据 EPC 招标文件确定，查阅 EPC 总承包单位施工组织设计中的施工计划，亦无拟定设计时间节点，施工图设计在时间控制上存在明显缺失；二是项目程序控制存在缺漏。按正常流程，施工图预算报市财政局审批通过后方能施工，项目实际操作却为：施工许可证于 2018 年 6 月取得即开展施工，施工图预算于 2019 年 5 月方通过市财政局审核，工作程序前后倒置且时间滞后近一年，存在财政资金未经审核就开展施工，违反 EPC 总承包合同第十二条“……各环节成果均需甲方书面确认后方可进行下一环节”的规定；三是施工图设计出图时间滞后。查阅项目实施过程中的会议记录，可知项目在施工阶段，仍有部分施工图纸未出版。现场施工于 2018 年 4 月开始，市代建办根据最终稿施工图报送预算至市财政局的时间为 2019 年 1 月，市代建办未及时进行施工图预算审核，与市重点项目的财政

管理制度相悖。扣 3 分。

(3) 施工工作按期完成率指标分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。

各项目中，开工报告时间最早为 2018 年 6 月 18 日，以此日作为项目开始时间，根据合同工期规定为 607 天，完成日期为 2020 年 2 月 15 日。在本次列入评价范围中的项目，瀛洲荷风区及东苑南路延长段最后通过验收，时间为 2019 年 12 月 24 日，项目施工工作全部按期完成。得 2 分。

3. 质量

该指标主要从工程验收合格率考核工程质量的情况。指标分值 7 分，评价得分 7 分，得分率 100.00%。

(1) 工程验收合格率指标分值 7 分，评价得分 7 分，扣分 7 分，得分率 100.00%。

花田夏木区工程、瀛洲荷风区工程、坝上其余区工程、东苑南路延长段工程、高压变配电工程工程、景观塔工程全部完成并通过竣工验收，根据项目竣工资料，隐蔽验收记录、分部分项验收记录齐全完整，项目竣工验收备案缺少质监站公章（按行政主管部门要求整个项目验收时补充），质量证明文件和过程文件真实有效，得 7 分。

(四) 效益情况

该指标主要从 EPC 效益、环境效益、社会效益、可持

续影响、社会公众满意度五方面考核项目的过程情况，指标分值 35 分，评价得分 27.5 分，扣 7.5 分，得分率为 78.57%。

1. EPC 效益

该指标主要从进度、投资、信息交流三个方面考核，指标分值 6 分，评价得分 3 分，扣 3 分，得分率 50%。

(1) 进度指标分值 2 分，评价得分 1 分，扣 1 分，得分率 50%。

金钟湖公园改造提升工程 EPC 总承包合同工期 20 个月，花田夏木区域开工日期 2018 年 6 月 18 日，竣工验收日期 2019 年 9 月 20 日；瀛洲荷风区域及东苑南路延长段开工日期 2018 年 9 月 17 日，竣工验收日期 2019 年 12 月 24 日；坝上其余区域 2018 年 9 月 10 日，竣工验收日期 2019 年 12 月 10 日，评价范围内的施工实际平均总工期约 18 个月。

不同于传统的建设工程承包模式，EPC 总承包模式中业主只需要进行一次招标，选择 EPC 总承包商，不需要对设计和施工分别招标，减少了招标的费用和时间，也减少业主方管理和协调工作。但本项目因 EPC 合同未对设计关键节点约定相关条款，且设计与施工一体化协调不佳，反而造成了项目实施中设计进度拖延，修改较多，建设单位协调工作量非常大，试点项目并未能体现出 EPC 模式的优势。扣 1 分。

(2) 投资指标分值 2 分，评价得分 1 分，扣 1 分，得分率 50%。

市代建办提供了初步方案批复预算、施工图批复预算、过程中投资变更资料，因项目未竣工，暂未提供施工结算资料。

EPC 模式实施过程技术标准、流程较为复杂。总承包模式实施过程中制定的合同文件等资料受 EPC 项目综合性以及复杂特性的影响，相较于其他模式，需要制定得更加详尽，如各阶段人员、机器设备、材料、工艺、技术等均需做出详细规定。金钟湖公园改造提升工程在合同约定细节上存在不足，如联合体的管理方式依然是传统方法、施工图成果交付时限滞后等。

在本项目中，市代建办提供的资料显示，投资未超出立项估算；同时，根据本项目合同结算条款，“结算价款=经市财政局审核通过的中介预算 \times (1-建筑安装工程费下浮率)+根据合同约定需进行调整或变更的建筑安装工程价款，但最多不得超过最终批复概算相应费用。”可知投资风险较小，基本不存在突破概算的可能，这是 EPC 模式的优势。但建设单位未按照市财政局规定及时通过施工图设计和预算的审核，相关施工图和预算审核制度未能发挥作用，存在施工早于预算且合同价格未确定的问题，项目过程中投资控制偏

弱，扣 1 分。

(3) 信息交流指标分值 2 分，评价得分 1 分，得分率 50%。

EPC 总承包单位（河北建设集团股份有限公司和深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司联合体）在项目组织架构上两家单位仍是分开设置，未设置统一的 EPC 项目管理部。EPC 总承包单位在组织和制度上未能实现项目全过程全事物进行协调和整合，导致出现如下问题：

1. 施工不符合设计要求，导致返工；
2. 设计图纸跟不上施工进度；
3. 苗木采购标准争议等。

EPC 总承包单位作为联合体，既承担设计责任也承担施工责任，不应将设计、施工、采购配合等内部协调、整合的问题提至监理和建设单位，增加不必要的协调管理成本。

金钟湖公园改造提升工程项目监理做了较详实的工程过程和问题记录，但工地会议的决议及时执行率不高，大多存在拖延现象，虽然项目总体进度如期完成，但从信息交流的角度考量，EPC 总承包单位在信息交流上，既有执行责任也有管理责任，是大部分信息协调问题的第一责任人。

金钟湖公园改造提升工程 EPC 模式下管理、协调和信息交流仍沿用了以往传统合同模式，效果不好，效率较低，

扣 1 分。

2. 环境效益

该指标主要从建设阶段环保情况、景观绿化面积提升率、建筑物环境协调性三个方面考核，指标分值 6 分，评价得分 5 分，得分率 83.33%。

(1) 建设阶段环保情况分值 2 分，评价得分 1 分，扣分 1 分，得分率 50.00%。

查阅可行性研究报告、监理规划、施工组织设计均对项目在建设过程中产生的环境影响进行了论述，并制定相关措施减少不利环境影响。但存在：固体垃圾未及时清理被反复提及，整改不及时，同时也存在污水、粉尘处理不当的问题。其中 2018 年 12 月市代建办出具的《整改通知》，提到项目现场围蔽、工地防护、环境保护管理不足的问题。追查市生态环境局对项目环境影响评价报告表的批复时间为：2019 年 8 月 14 日，迟于项目开始施工的时间，工作程序不合规。

2020 年 1 月，专家组现场调研和向公众调查，项目建设阶段对原有自然生态环境影响较小，扰民不明显，扣 1 分。

(2) 景观绿化面积提升率分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。

查阅市代建办提供的《基础信息表》及佐证材料，通过提升改造园区，景观面积从未改造前的 95601.46 平方米增

加至 227846.84 平方米。绿化面积较原有增加了 138%。得 2 分。

(3) 建筑物环境协调性分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100.00%。

本项目新建园林建筑与原有建筑能较好地融合，与周边自然环境和谐共生。且亭阁等园林建筑富于岭南园林特色。经现场专家组调研和公众满意度调查，项目建设的建筑与环境较为协调，公众满意度较高。得 2 分。

3. 社会效益

该指标主要从周边片区形象提升程度、使用便利程度、市民使用程度、景观提升情况四个方面考核，指标分值 8 分，评价得分 7 分，得分率 87.50%。

(1) 周边片区形象提升程度分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。

项目未建成前，金钟湖公园入口功能单一、主要为停车场及驿站，缺乏入口形象、缺乏展示、停留及活动空间。公园内绿道及建筑亦因使用时间较长，出现局部破损的情况。项目建设完成后，为周边地区提供一个环境优美、亲近自然山水、休闲活动的公益性场所。同时，建成后的金钟湖公园，将作为为金钟湖公园群的门户公园，带动周边公园群，更好地为前往活动的市民提供服务，达到周边片区形象整体提升。

得 2 分。

(2) 使用便利程度分值 2 分，评价得分 1 分，得分率 50.00%。

使用便利程度涉及公园外部公共交通、周边停车场等设施、以及公园内部交通、配套停车场、各景点交通便捷性、公园入口数量等。因公园外部交通情况不在本次绩效评价范围内，因此只评价公园内部使用便利性。项目未改造前，其环湖绿道长度为 12 公里，根据普通人步速为 4-5 公里/每小时，加上途中休息时间，步行完成绿道时间至少需要 3 小时。改造后，公园增加 3 公里、8 公里游线，满足不同人群的需要，并减少游园时间，更适合周边居民日常进入活动。

项目改造前公园停车场原有停车位为 81 泊位，根据可行性研究报告游客容量测算共需停车位 2382 泊位（包括周边公园群）。结合公开媒体相关信息可知，改造后暂未能满足日常停车需求，市民前往公园便利程度提高尚未达到预期，市代建办答复是整个公园群落统一建设停车场。根据公众调查结果，约 11% 的公众对交通便利和停车问题提出了改进建议，也对共享单车、游园单车租赁提出了需求，可见目前交通便利和停车问题还存在一定不足。

项目改造前，内部交通原为人车共用道，改造后，新增人行栈道并优化到达各景点的路径，做到人车分离，既保障

游客安全，也改善了到达公园各个景点的便利性。但沿途休息设施和卫生间设置不足，且未考虑遮阳和挡雨的休息区，游园的舒适度不够。按可行性研究的数据，金钟湖公园目标规模是日均 3.2 万人，则目前饮食、饮水设施和卫生间严重不足，虽然公园群落整体规划和移交后会有更多改进措施，但目前项目内应尽量考虑和增加。扣 1 分。

(3) 市民使用程度分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100.00%。

公园年接待人数增长率 = (实施后每月同期接待人数实施前每月同期接待人数) / 实施前每月同期接待人数 × 100%。目前由于新冠疫情影响，公园游客数量较少，但据专家现场调研和公众调查，公众对金钟湖公园感受较好、期望值较高，根据满意度调查表采集回来的数据，公众愿意向身边公众推荐比例达到 97.22%，故预计公园全面完成提升改造和疫情结束后，市民使用程度会有较大提升，得分 2 分。

(4) 景观提升情况分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100%。

结合景点种植四季观花观叶乔木，种植春季观花的宫粉紫荆、白花紫荆、黄花风铃木等；选用夏季盛开的红花檉（凤凰木）、秋季开花的美丽异木棉、冬季观花的樱花、梅花。通过规则式或自然式的手法，运用中山常用乡土植被，利用

乔木与草花灌木、地被搭配，形成节奏和韵律，给中山市民营造野趣与精致的高品质绿地。得 2 分。

4. 可持续影响

该指标主要从资产交付使用手续完备性、对周边社会生态经济的提升、后续建设模式的借鉴、后续维护情况四个方面考核，指标分值 7 分，评价得分 5.5 分，扣 1.5 分，得分率 78.57%。

(1) 资产交付使用手续完备性分值 1 分，评价得分 1 分，得分率 100.00%。

查阅相关资料和现场调研，市代建办有较完善的资产交付使用流程，目前公园管理部门已介入部分清洁、维护工作，因项目需在整体验收后方完成全面移交，现阶段的资产交付制度、流程和交接分工等方面暂没有发现问题。得 1 分。

(2) 对周边社会生态经济的提升分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100.00%。

从国际发展经验来看，人均 GDP 达 5,000 美元是消费结构向体验式旅游快速发展的时期；市民开始崇尚独特的户外体验，健康的生活方式、生态自然的活动空间，中山市 2019 年人均 GDP 约为 13,600 美元。市民对于自然生态的郊野公园有着旺盛的需求，得益于对生态健康的需求，公园周边的地块土地价值亦能得到提升，得 2 分。

(3) 后续建设模式的借鉴分值 2 分，评价得分 0.5 分，扣 1.5 分，得分率 25.00%。

建设单位制定了《中山市代建项目管理办公室工程总承包（EPC）项目建设管理工作指引（试行）》，但总承包单位未制定符合 EPC 项目特点的管理制度。市代建办在本项目中 EPC 模式的组织与制度不够成熟和完善，根本上还是采用传统的协调管理设计和施工方式，实际设计修改多并耗费时间长，出现部分不必要的签证问题，扣 1.5 分。

(4) 后续维护情况分值 2 分，评价得分 2 分，得分率 100.00%。

目前公园管理部门已介入部分清洁、维护工作，与市代建办之间配合良好、分工明确，对于后续公园管理维护亦有完善制度和流程，公园群落整体规划已有进一步改进和完善的考虑。得 2 分。

5. 社会公众满意度

该指标主要从社会认同度、周边居民满意度两个方面考核，指标分值 8 分，评价得分 7 分，扣 1 分，得分率 87.5%。

在经过专家现场调研和指导后，项目进行了较细致的公众调查，公众满意度较高，达到 97.57%，收到超过 60 条公众建议。公众调查对政府在公园方面的投资支持度较高，对项目建设过程和整体效果较为满意，不足意见主要集中在交

通便利、饮食休息和卫生间配置方面，与专家现场调研结论基本吻合。此两项扣 1 分。

复审后，市代建办回复：关于对在交通便利、饮食休息和卫生间配置方面存在不足进行扣分，我单位认为不合理。整个公园群的建设是分项目、分时期建设的，不能以目前存在的不足否定我单位的阶段成果和进行扣分。就交通方面，就目前公园现状路网的承载能力，是不可能满足所有游客自驾车前往的需求，我单位目前已加快完善配套路网建设，我单位认为是负责、积极担当的表现。此外，即使周边路网建设完成，也应倡导市民通过绿色出行前往公园。我单位在公园开放至今，一直积极与相关部门创造条件提供公交服务，目前已实现公交进园的目标。在此，公园内的饮食设施的出租运营涉及公共资源有偿使用，为城管执法局职能，我单位已经该情况协调配合城管执法局，在原 3 间小卖部的基础上增加至 6 间，目前已完全满足日常需求（非节假日已出现供过于求的情况）。在卫生间配置方面，我单位已结合项目用地性质和实际需求，在原有卫生间的基础上增加 5 座厕所，已满足日常使用需求，不能以计划规划数量未达标进行扣分。社会公众满意度项目满意度已达 97.57，且上述内容我单位已积极应对，我单位扣分不合理。

以上回复部分采纳。社会公众满意度较高但存在不足，

在代建办已有改进措施和后续规划情况下，建议扣 1 分。

五、主要绩效

（一）响应国家号召，探索 EPC 建设模式

2017 年，金钟湖公园改造提升工程项目在中山市首先采用 EPC 模式进行建设，是中山市对 EPC 建设模式的积极探索，是对国家政策的积极响应。

一是为适应 EPC 建设模式，市住房和城乡建设局在项目过程中总结和制定了《中山市代建项目管理办公室工程总承包（EPC）项目建设管理工作指引（试行）》，为后续 EPC 试点项目提供指导。

二是通过采用设计前移的方式控制 EPC 项目，实现建设单位理念。EPC 建设模式采用的方式是将设计前移，聘请第三方设计单位根据建设单位意图出初步设计方案，再以初步设计方案作为大纲交 EPC 总承包单位进行施工图深化设计，既能保证项目整体设计方案符合建设单位意图，同时也将 EPC 特有的设计施工一体化的高效沟通及减少成本的优势发挥出来。

（二）荣获广东中山国家森林公园称号

在被评为“国家园林城市”、“国家生态市”后，中山市提出了向国家森林城市迈进的新目标，根据《中山市森林进城森林围城 2010-2020)》，中山市推进森林进城围城的具体

实施方案涵盖“中心城区增绿添景工程、道路生态景观林带建设工程、环城防护林带建设工程、森林生态游憩带建设工程、森林家园建设工程以及滨水森林生态廊道建设工程”等六大工程，其中，中心城区增绿添景工程要求以市民步行15分钟到达城市公园和其他大型游憩绿地为目标，到2020年，规划建设城市公园58处。2016年，《创森方案》出台。根据《创森方案》，中山将努力建设城市森林网络、城市森林健康、城市林业经济、城市生态文化和城市森林管理等“五个体系”，力争2018年达到国家森林城市标准并获得国家森林城市称号，即市域森林覆盖率35%以上、平均每年完成新造林面积占市域面积的0.5%以上。力争到2020年成功打造“五桂山国家级生态保护区”、“金钟湖国家级森林公园”、“广东中山翠亨国家级湿地公园”3块“国字号招牌”。

2018年，中山正式获得“国家森林城市”称号，同期，金钟湖公园亦作为周边公园群的门户公园，与树木园、大尖山森林公园、古香林森林公园组团，共同获得国家林业局批准设立广东中山国家森林公园。

（三）为人民群众提供环境宜人的休闲活动场所

作为中山绿道网的重要一环，全长约12公里的金钟水库绿道凭借着宜人的自然风光，已经成为中山市民徒步休闲必选之地。金钟湖公园为作为周边公园群的门户公园，功能

上具有绿道运动、湖滨休闲、湿地体验等特色。本次项目升级改造后,在现有金钟绿道的基础上,根据游人体力和时间,打造了3公里、8公里和12公里环湖人行步道,满足人民群众多样化的需求,同时改造后的公园设施及景观为人民群众提供了环境优美风景宜人的休闲活动场所。

(四) 基础设施建设带动周边经济

从省级公开刊物及中山市公园统计数据上可知,改造后的金钟湖公园较此前游客量更多,游客人数的增多必然带动周边经济,带动周边餐饮业消费。

从国际发展经验来看,人均GDP达5000美元是消费结构向体验式旅游快速发展的时期;市民开始崇尚独特的户外体验,健康的生活方式、生态自然的活动空间,中山市2019年人均GDP约为13600美元。(数据来源于《金钟湖公园改造提升工程可行性研究报告》)市民对于自然生态的郊野公园有着旺盛的需求,得益于对生态健康的需求,公园周边的地块土地价值亦能得到提升。

六、存在问题

(一) EPC机制建设有待完善

一是管理制度缺失。如查阅《中山市代建项目管理办公室工程总承包(EPC)项目建设管理工作指引(试行)》,缺少EPC项目实施过程中总体概算发生变更时,政府相关

行政职能部门重新并联审核的规定。再如查阅项目 EPC《施工组织设计》，仅有施工组织方案，缺少设计相关控制内容，总承包单位未以 EPC 理念建立相关制度。二是 EPC 总承包单位组织架构不健全。实际 EPC 总承包单位（河北建设集团股份有限公司和深圳市北林苑景观及建筑规划设计院有限公司的联合体）在项目中未有与 EPC 建设模式相应的组织机构和项目管理体系。查阅项目佐证资料及日常纪要，联合体双方依然各自为政，不能实现 EPC 模式的最大优点。三是联合体单位现场管控能力不强。查阅 2018 年 4 月 12 日花田夏木区监理例会记录，已明确设计现场负责人，但后续设计单位人员数次未到场，反映出 2018 年 4 月 12 日对设计单位管控不到位。

（二）部分实操与程序要求不符

一是项目程序控制存在缺漏。按正常流程，施工图预算报市财政局审批通过后方能施工，项目实际操作却为：施工许可证于 2018 年 6 月取得即开展施工，施工图预算于 2019 年 5 月方通过市财政局审核，工作程序前后倒置且时间滞后近一年，存在财政资金未经审核，项目就开展施工的违反合同条款的行为；二是施工图设计出图时间滞后，出现先施工后审核的现象。经了解，现场施工于 2018 年 4 月开始，市代建办根据最终稿施工图报送预算至市财政局的时间为

2019年1月，市代建办施工图预算审核晚于现场开工时间，与市重点项目管理制度相悖；三是实际开工早于施工许可证取得时间。如查阅花田夏木区施工许可证于2018年6月18日取得，而花田夏木区施工实际开工早于施工许可证取得时间，违反《中华人民共和国建筑法》第七条、《建筑工程施工许可管理办法》第三条规定。三是功能性检测迟于竣工验收。根据功能性检测合同，其合同服务期为2020年2月至2021年7月，而本次评价范围内的施工内容均于2020年前已完成竣工验收。正常而言，功能性检测工作应早于项目竣工验收前实施，工程通过功能性检测工作方可申请竣工验收，目前程序不合规且存在工程质量控制的风险。

（三）合同管理与相关法规存在偏离

一是中标通知书发出时间滞后。经核实，2017年7月20日，签订合同时间2017年8月28日，中标通知书发出时间与合同签订时间超出30天，违反《中华人民共和国招标投标法》四十六条“招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同”的规定。二是部分合同未填写签约时间。查阅施工总承包合同、监理合同、功能性检测合同都出现未填写合同签订时间的情况，势必对后期质保期管理带来较大困难。三是合同签约形式与EPC要求偏离。按EPC项目管理特性，

建设单位仅需与总包单位签订项目总合同(由项目总包单位分别于勘察、设计、施工、检测等单位签署合同),而2017年,市代建办在EPC总承包合同基础上,分别与河北建设集团股份有限公司、深圳北林苑景观及建筑规划设计院有限公司签订合同,试点项目依然选用传统合同形式签署与管理,与EPC项目试点的目的存在偏离。

(四) 过程管理有待加强

一是缺少对项目设计的必要约束,初步设计与施工图设计变化较大。施工图设计工作属于EPC总承包范围,但项目招标文件中并未明确具体设计时间。合同条款要求工期根据EPC招标文件确定,查阅EPC总承包单位施工组织设计中的施工计划,亦无拟定设计时间节点,施工图设计在时间控制上存在明显缺失。初步设计与施工图设计变化大,导致图纸修改量大,施工图预算迟迟不能提交市财政局审核,违反中山市政府投资管理辦法相关规定。二是部分成果感官效果不佳。2020年1月期间,专家组现场勘验发现:园内存在个别美丽木棉、樟树等死树情况;个别乔木下存在大片露土情况,个别乔木遮挡平台观光视线;观光塔下勒杜鹃球种植在树下,阳光不够,不开花;大片小叶紫薇未进行修剪;喷灌系统东倒西歪;成片种植的乔木密度过大;环湖局部周边景观效果较差;公园内存在使用除草剂情况;乔木支护方

式不够合理，部分乔木已倾斜；部分金属栏杆锈腐蚀严重，氟碳漆工艺存在不足，直接影响项目实施绩效。三是部分建设指标未能满足实际需求。按可行性研究报告，金钟湖公园目标规模是日均 3.2 万人，极端高峰期 6 万人，但目前停车场及其他配套设施数量，如卫生间、休息场地、饮食供应等明显存在不足。

（五）EPC 试点项目的选取有待深入研究

一是市金钟湖公园改造提升项目涉及部分市政园林施工，部分工程量与苗木采购等尚采用市场公允值确定造价（施工图设计、预算编制存在一些不可预见因素），2018 年市住房和城乡建设局选取本项目作为全市 EPC 的首个试点项目，立项有一定充分性但是否选取作为试点仍值得商榷，如选取综合定额相对精准，工程量变更较小项目则更适合试点。二是已采用的管理模式未能反映出 EPC 特色。查阅工程过程资料，本项目施工单位与设计单位依然各自为政，并不是以一个整体出现在项目之中，其“设计施工一体化”的最基本特质未能体现。

七、有关建议

（一）总结 EPC 模式经验，为后续工作提供借鉴

EPC 模式是国家推行实施的建设模式，市代建办亦积极响应，在本项目探索 EPC 建设模式，但在实施过程中，

发现仍存在较多问题。作为建设单位，市代建办制定了专门的 EPC 建设管理制度，但作为 EPC 联合体的设计单位及施工单位，并无 EPC 管理的理念，亦无配套的 EPC 制度、组织架构等。同时，在项目实施过程中，监理单位是否能对设计质量进行监理，保证在 EPC 模式下，作为 EPC 利益一方的设计单位设计质量受控，亦是 EPC 模式下应该考虑的问题。建议市代建办通过 EPC 实际项目，认真总结本次绩效评价发现的各种问题，针对问题逐一解决，同时系统地学习国家近年来陆续出台的 EPC 政策，积极推进中山建设项目的 EPC 模式顺利发展。

（二）增加前期投入，重视实际操作的合理合规性

工程各阶段对工程造价造成的影响各不相同，投资决策阶段影响最大，初步设计和施工图阶段次之，施工阶段对造价造成的影响一般只为 5%-10%。建设工程项目造价的确定和控制，重点在于施工前的投资决策和设计阶段。本项目在实际操作中，因初步设计与施工图设计之间的重大变化严重影响了本项目的程序合规性。建议后续在 EPC 项目可研及初步设计阶段，市代建办增加专业力量投入，充分考虑项目实际情况与经济投入的估算，通过专业审核，规避后期项目变化大的现象。

（三）以合同和相关法规作为项目管理的基础

项目建设位的管理都建立在合同基础上，因此，内容明确、条款详细的合同是保证管理工作和工作过程合乎法律法规的最大保障。每个项目都有其各自特点，建议以建设工程合同示范本为例，合同分协议书、通用条款、专用条款等几部分，合同中的条款能从大致上控制工程的质量、投资、进度等方面，但只以此为基础进行项目管理还不足以实现有效控制，如在项目建设中，即使合同已经约定工期拖延、竣工资料拖延、结算工作拖延等的措施，还需要建立相应的应急措施。市代建办可据实际情况制定专门条款对项目进行管理。

（四）加强过程关键节点的管理

在 EPC 项目管理方式下，具体细化的管理工作和大部分风险转移给了 EPC 总承包单位，同时建设单位也转移了项目大部分的主控权，易处于相对被动的管理地位。建议市代建办在当前中山市 EPC 模式尚未成熟的情况下，加强对 EPC 项目关键工作和工期节点的管控，同时委托监理公司进行日常管理、明确细化验收标准，能有效提高过程管理效率，亦能降低管理成本。

（五）借鉴成功经验，有序推进 EPC 模式

从 2003 年开始，国家已明确将 EPC 总承包模式作为一种主要的工程总承包模式予以政策推广，承包方可以发挥自己的技术和管理优势，追求最大的经济效益，在不同阶段采

用适当的方法与措施，优化人员配置，强调过程管理，减少不确定因素带来的管理风险和资金风险，获取预期的各项效益。金钟湖改造提升工程是中山市首次采用 EPC 建设模式的试点，今后陆续有市本级项目采用 EPC 模式进行建设。建议本地建设主管部门一是可向省内先进城市外考察成功的 EPC 项目案例；二是认真总结试点经验，对照整改深入探讨金钟湖改造提升工程的不足，形成书面文献作为后续工作的借鉴；三是解读规范，勇于实践。2017 年发布国家标准《建设项目工程总承包管理规范》，对总承包相关的承发包管理、合同和结算、参建单位的责任和义务等方面作出了具体规定，随后又相继出台了针对总承包施工许可、工程造价等方面的政策法规。建议市代建办认真学习规范，完善本市 EPC 项目管理制度，不断推进中山 EPC 项目模式深入发展。