

中山市 2016-2020 年度金字山公园 建设项目绩效评价报告



粤国众联咨字【2021】第 53-09006 号

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司

二〇二一年九月



目 录

一、项目基本情况.....	1
（一）项目概况。	1
（二）项目绩效目标。	3
（三）项目资金安排及使用情况。	4
二、绩效评价组织实施情况	6
（一）绩效评价目的。	6
（二）评价范围及对象	6
（三）绩效评价框架。	6
（四）绩效评价实施过程。	9
三、项目绩效指标分析	10
（一）绩效评价结果。	10
（二）项目目标完成情况分析。	11
（三）项目指标分析。	12
四、项目实施经验.....	20
（一）因地制宜	20
（二）优选植物	21
（三）定位合理	21
五、存在问题.....	21
（一）项目财务管理不规范，记账凭证附件不齐全。	21
（二）项目预算编制不科学，年度预算执行率较低。	22
（三）项目运营管养不到位，项目社会效益不佳。 ...	22

六、改进建议.....	23
（一）规范项目财务管理，进一步提升会计信息质量。	23
（二）合理测算年度资金需求，逐步提高预算管理水平。	24
（三）及时完成项目移交，落实项目运营管养工作。	24
七、绩效评价结论.....	25
附件：中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效评价 指标体系表.....	26

中山市 2016-2020 年度金字山公园建设 项目绩效评价报告

根据中山市财政局印发的《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》要求，广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司（以下简称“我方”）接受中山市财政局委托，对中山市代建项目管理办公室（以下简称“市代建办”）负责的“2016-2020 年度金字山公园建设”项目开展重点绩效评价工作。本次财政支出项目绩效分优、良、中、差四个等级，评价时间为 2016 至 2020 年度。经评价，“中山市 2016-2020 年度金字山公园建设”项目绩效等级为“中”。

一、项目基本情况

（一）项目概况。

金字山公园项目位于中山市城区东南面。项目定位为集体育健身、游憩休闲、科普教育于一体的城市综合性公园。公园占地约 410 亩，分两期建设，一期用地面积 72 亩，已于 2012 年完成建设并对外开放；二期用地面积 338 亩，项目总投资约 2.6 亿元，建设内容包括青少年科普馆、园林绿化、公园游径、休闲健身设施以及公园一期部分设施修缮等。公园设计结合现状地形地貌特质，以保护山体生态为核心原则，园路依山而建，顺势而为，以步道、栈道、台阶多种形式组成，形成游览环路，串联景观节点。

根据《中山市住房和城乡建设局关于开展金字山公园前期工作的请示》（中建公请〔2014〕58 号），为加快推动金字

山公园的建设工作，为周边群众提供更多的公园绿地、休闲活动场所，建议将金字山公园建设纳入 2014 年基建计划预备库，并立即组织开展规划报建、可研、环评、方案深化设计、施工图设计等相关前期工作，并于 2014 年 5 月 26 日取得市政府领导批示件《中山市人民政府办公室文件处理表》（中府办处〔2014〕940 号）。

项目按市政府批复开展规划报建工作，主要由中山市土地储备中心提交相关选址、用地规划资料给中山市城乡规划局出具相关的选址意见，并于 2016 年 2 月 23 日取得了本项目的《建设项目选址意见书》。

项目纳入 2014 年基建计划预备库后，由中山市市政工程建设中心（已撤销）于 2016 年 4 月委托广东中山建设监理自选有限公司编制《中山市金字山公园项目可行性研究报告》报送中山市发展和改革局批复，并于 2016 年 6 月 29 日取得《中山市发展和改革局关于中山市金字山公园项目可行性研究报告的批复》（中发改审批〔2016〕70 号）；并根据项目前期工作批示文件的要求，由中山市市政工程建设中心（已撤销）编制项目建设环境影响报告表报中山市环境保护局申请环评批复，于 2016 年 9 月 7 日取得中山市环境保护局关于《中山市金字山公园环境影响报告表的批示》（中（东）环建表〔2016〕0019 号）。

在项目前期报建完成后，开展项目施工、监理等单位的招投标工作，经过招投标等程序确定工程勘察单位为广东有色工程勘察设计院，项目工程设计单位为广州园林建筑规划

设计院，项目施工主要分为园建工程和科普馆建设工程两部分，其中园建工程施工单位为江西省培兴建设工程有限公司，工程监理单位为中韵联合集团股份有限公司华南分公司；科普馆建设工程施工单位为陕西中洋建设工程有限公司，监理单位为赣州市中韵工程咨询监理有限公司。

项目主要分为园建工程和科普馆建设工程两部分，其中园建工程于 2017 年 8 月 10 日开工建设，2019 年 9 月 6 日，金字山公园——园建工程已完成设计施工图纸、设计变更及施工合同约定的全部工程量，项目园建工程于 2019 年 9 月 6 日开展竣工验收工作；青少年科普馆建设工程于 2018 年 9 月 21 日开工建设，于 2019 年 11 月 18 日完工验收，但目前尚未完成公园整体移交工作。

（二）项目绩效目标。

项目绩效目标为：保护和修复金字山自然山体资源，完成全民运动健身区、文化体验区、登高景观区、品茗休息区，四个功能分区按照规划要求建设完成，建设优美、生态良好的人居环境。项目实施成本控制在项目投资估算总额内，不存在超预算的情况。

表 1 项目个性化绩效指标一览表

一级指标	二级指标	三级指标	预期指标值
产出指标	产出数量	建设公园面积	27.39 公顷
		公园功能分区完善率	全民运动健身区、文化体验区、登高景观区、品茗休息区、四个功能分区按照规划要求建设完成
	产出质量	工程验收合格率	验收合格 100%

一级指标	二级指标	三级指标	预期指标值
	产出成本	成本控制率	不超过预算
	产出时效	项目按时完工率	100%
效益指标	社会效益	公园游客增长情况	逐步增多
	生态效益	公园绿地率	34.43%
		森林覆盖率	31.03%
	可持续发展效益	创造良好的人居环境	良好
		区域基础设施完善情况	良好

（三）项目资金安排及使用情况。

1.项目资金安排情况

根据《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），具体预算明细详见下表 2。

表 2 2016-2020 年度金字山公园建设项目预算安排表

资金主管部门	资金使用项目单位	年度	预算金额 (万元)
中山市住房和城乡建设局	中山市市政工程建设中心（已撤销）	2016	1,799.84
	中山市市政工程建设中心（已撤销）	2017	2,000.00
	中山市代建项目管理办公室	2018	2,000.00
	中山市代建项目管理办公室	2019	1,000.00
	中山市代建项目管理办公室	2020	1,600.00
合计			8,399.84

2.项目资金使用情况

根据市代建办提供的《金字山公园 2016-2020 年度支出

明细表》，金字山公园建设资金共支出 4,273.56 万元，资金支出主要用于项目设计费、监理费、施工进度款等方面，具体支出明细如下表 3 所示。

表 3 金字山公园 2016-2020 年度支出明细表

序号	费用支出类别	支出金额（万元）
1	设计费	130
2	可研、勘察、环评、地质灾害等专项报告费用	66.36
3	预算审核、概算审核	55.87
4	招标代理服务费	12.74
5	监理费	56.5
6	工程款	3,889.38
7	其他费用	62.73
合计		4,273.56

根据上表与各年度预算资金到位情况进行统计各年度预算执行情况，项目 2016-2020 年度总体预算执行率为 50.88%，其中 2016 年度预算执行率为 5.75%，2017 年度预算执行率为 71.83%，2018 年度预算执行率为 104.61%，2019 年度预算执行率为 60.20%，2020 年度预算执行率为 2.46%，各年度预算支出情况详见下表 4 所示。

表 4 金字山公园 2016-2020 年度预算支出明细表

年度	基建计划安排（万元）	当年支付（万元）	预算执行率
2016	1,799.84	103.51	5.75%
2017	2,000.00	1,436.58	71.83%

2018	2,000.00	2,092.17	104.61%
2019	1,000.00	601.99	60.20%
2020	1,600.00	39.32	2.46%
合 计	8,399.84	4,273.56	50.88%

二、绩效评价组织实施情况

（一）绩效评价目的。

通过开展本次绩效评价工作，检验中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目建设目标实现程度，衡量财政资金的支出效益，及时总结经验，分析存在的问题及原因，切实采取相应措施进一步改进和加强专项资金的管理，从而建立健全激励和约束机制，切实提高资金使用效益。

（二）评价范围及对象

本次绩效评价对象为中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目。本次绩效评价截止日期为 2020 年 12 月 31 日。具体评价范围为：项目决策、项目管理、项目产出、项目效益四方面内容，其中关注该项目产出及效益的个性化绩效指标的完成情况。

（三）绩效评价框架。

1.评价依据。

（1）中央、省、市有关财政资金管理、预算绩效管理的法律、法规、规章、制度、政策文件等；

（2）《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》；

(3)《中山市发展和改革局关于中山市金字山公园项目可行性研究报告的批复》(中发改审批〔2016〕70号);

(4)其它与本次评价工作相关的法律、法规、规章、制度、政策文件等。

2.评价原则。

(1)科学、规范、客观、公正原则。严格执行财政部门规定的评价程序,以项目实际情况为主,按照科学可行的评价操作方案和统一的标准,准确、全面、系统地评价资金和项目的绩效情况。

(2)经济性、效率性、效益性原则。即把财政支出行为及其过程的实际情况,通过对其经济性、效率性、效益性的比较和评价分析,判断支出的行为过程和执行的业绩、效果优劣。

(3)定量分析和定性分析相结合的原则。定量分析建立在财政支出项目的资金投入和资金执行后的绩效上,主要通过项目绩效量化指标的统计分析进行评价。定性分析主要是根据绩效评价材料及有关信息数据,结合专家评价意见,全面、合理、准确地评价支出的实际绩效。

(4)绩效相关原则。绩效评价能够针对中山市2016-2020年度金字山公园建设项目管理、资金使用及其产出绩效进行,评价结果能够清晰反映支出和产出绩效之间的对应关系。

(5)注重实效原则。绩效评价要立足为提高中山市金字山公园建设项目整体水平和资金使用效益服务,发挥引导

作用。

3.评价指标体系。

根据绩效评价工作相关管理办法，结合项目资金支出特点及资金使用的具体方向，确定评价内容并相应选设指标及权重，形成本次包含 4 个一级指标、13 个二级指标、22 个三级指标的评价指标体系。综合评价重点为项目决策、项目管理、项目产出、项目效益四大方面，详见表 2。指标体系采用双百分制的计分方式，分别按共性指标（决策+过程）40%，个性指标（产出+效益）60%的权重进行评分，评价结果分为优、良、中、差四个等级，得分 ≥ 90 为“优”， $90 > \text{得分} \geq 80$ 为“良”， $80 > \text{得分} \geq 60$ 为“中”，低于 60 分为“差”。具体指标体系详见附件 1。

4.评价方法。

针对本次绩效评价，评价组主要采用以下五种绩效评价方法相结合的方式对项目资料数据进行分析：一是**成本效益分析法**，该方法是将项目一定时期内的支出与效益进行对比分析以评价绩效目标实现程度；二是**最低成本法**，该方法是对效益确定却不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较以此评价绩效目标实现程度；三是**目标结果比较法**，通过对项目预期绩效目标与最终实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度；四是**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实现程度；五是**公众评判法**，该方法通过专家评判、公众问卷及抽样调查等对财政支

出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度，其中，专家评判法主要是聘请有关专家，通过对相关资料的收集、汇总、分析、综合，就评价客体的某一方面进行评价、判断，而问卷调查法是通过设计适合该项目的调查问卷，发给一定数量的公众或服务对象，最后汇总分析调查问卷结果进行评价和判断的方法。

（四）绩效评价实施过程。

1.前期准备。

为做好本项目的绩效评价工作，中山市财政局和我方共同研究制定了《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，明确了绩效评价有关工作的要求、程序和指标体系。

2.组织实施。

我方遵循“独立、客观、公正”的原则，组建专家评价小组，专业领域覆盖市政工程类、财务审计类等，通过书面评价和现场核查相结合的方式，从项目资金情况、实施情况、绩效情况等方面对中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目的绩效进行全面、综合的评价。具体的操作流程为：

一是根据项目单位提交的电子版资料，我方组织专家小组进行书面评价，并出具书面评价意见；

二是通过现场听取项目单位工作汇报、专家查阅佐证材料、翻查财务专账及原始凭证、调阅电子信息数据、核对基础数据等方式，对绩效评价的相关资料进行核查，并根据绩效评价有关规定和现场核查实际操作规程，现场评价工作采

取选点抽样勘验的方法。本次现场评价核查中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目。

三是评价组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对项目的组织实施以及实施的效果等情况进行多维度的全面分析，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。

三、项目绩效指标分析

（一）绩效评价结果。

按照项目评价指标体系确定的评分细则，通过对各项指标逐一评价，本项目综合得分为 73.6 分，评定等级为“中”。得分情况如下表：

表 2 项目评价得分情况

一级指标	分值	评价得分	得分率	权重	权重得分
决策	35	21	60%	40%	27.3
过程	65	47.2	72.6%		
产出	40	36	90%	60%	46.3
效益	60	44.1	68.5%		
合计	200	148.3	74.2%	-	73.6
加分项	+5	-	-	-	-
逆向指标	-5	-	-	-	-
总计					73.6

（二）项目目标完成情况分析。

根据项目自评资料显示，项目用地面积为 21.636 公顷，游人容量确定为 4000 人。项目建设完成的公园面积符合规划要求。其中建设完成了公园的四个功能分区，主要为：

全民运动健身区：位于项目用地东南部，面积约 77250 平方米（约 115.87 亩）。区内布置有主入口、入口广场、翡翠台广场、台地广场、儿童游乐区、健身区、多功能草坪、足球场、看台、公园管理中心、汀步等。

文化体验区：位于项目用地的西部，规划面状约 99290 平方米（约 148.93 亩）。区内主要规划有主入口、次入口、文化广场、年轮广场、艺术广场、品菊园、主题展示墙、后勤用房、休闲草坪、金字山文苑、听泉居等。

登高景观区：位于项目用地中央，占地面积约 47330 平方米（约 70.99 亩）。区域内将依据山势建设金字亭，歇步廊、山顶休憩平台和主要的登山步道。

品茗休息区：位于公园东北部，占地面积约 11200 平方米（约 16.80 亩）。区域内将依据地形建设金字山文苑、山林小径，供下山的游客休憩品茗。

以上四个功能区的建设完成，实际建成情况与计划相符，且项目实施成本控制在项目投资估算总额内，不存在超预算的情况，但结合项目现场查看工作，目前由于公园尚未整体移交管养部门进行管养运营，大部分区域均未对外开放，项目社会效益不明显。

(三) 项目指标分析。

1. 决策。

该指标主要从项目立项、项目建设目标、资金投入三个方面考核中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目的决策情况，指标分值 35 分，评价得分 21 分，得分率为 60%。

(1) 项目立项。该指标主要包括：立项依据充分性、立项程序规范性两个方面，主要考核项目立项依据充分和立项程序的规范情况。指标分值 10 分，得分 10 分，得分率为 100%。

立项依据充分性：指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。项目根据《中山市人民政府办公室文件处理表》(中府办处〔2014〕940 号)立项，并于 2016 年 6 月 29 日取得《中山市发展和改革局关于中山市金字山公园项目可行性研究报告的批复》(中发改审批〔2016〕70 号)，项目立项依据充分，该项指标分值为 5 分，得分为 5 分，得分率为 100%。

立项程序规范性：指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。项目立项经市政府及中山市发展和改革局批复立项，可行性研究按要求开展专家论证工作，项目立项程序规范，该项指标分值为 5 分，得分为 5 分，得分率为 100%。

(2) 项目建设目标。该指标主要包括：建设目标合理性、建设计划明确性两个方面，主要考核项目建设目标设置情况。指标分值 15 分，得分 9 分，得分率为 60%。

建设目标合理性：指标分值 7.5 分，评价得分 7.5 分，得分率 100%。项目预期总目标为保护和修复金字山自然山

体资源，建设优美、生态良好的人居环境，绩效总目标定位清晰，表述准确，该项指标分值为 7.5 分，得分为 7.5 分，得分率为 100%。

建设计划明确性：指标分值 7.5 分，评价得分 1.5 分，得分率 20%。由于本项目为跨年度建设项目，市代建办提交的自评资料中未见项目的建设计划或实施方案等内容，项目建设计划明确性不足，例如缺少年度计划完成项目收尾工作，推进工程验收结算工作，达到整体项目移交、初步完成竣工决算等内容，该项指标分值为 7.5 分，得分为 1.5 分，得分率为 20%。

(3) 资金投入。该指标主要包括预算编制科学性 1 个三级指标，主要考核项目预算编制的情况。指标分值 10 分，评价得分 2 分，得分率为 20%。

预算编制科学性：指标分值 10 分，评价得分 2 分，得分率 20%。根据《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），根据项目资金支出明细表与各年度预算资金到位情况进行计算项目预算执行情况，项目 2016-2020 年度总体预算执行率为 50.88%，其中 2016 年度预算执行率为 5.75%，2017 年度预算执行率为 71.83%，2018 年度预算执行率为 104.61%，2019 年度预算执行率为 60.20%，2020 年度预算执行率为 2.46%。综上，项目总体预算编制科学性不足，年度预算执行率较低，该项指标分值为 10 分，得分为 2 分，得分率为 20%。

2. 过程。

该指标主要从资金管理、组织管理两个方面评价项目实施过程管理情况，指标分值 65 分，评价得分 47.2 分，得分率为 72.6%。

(1) 资金管理。该指标主要包括：资金使用效率性、预算调整变动性、资金使用合规性三个方面，主要考核项目资金管理情况。指标分值 50 分，得分 37.7 分，得分率为 75.4%。

资金使用效率性：指标分值 25 分，评价得分 12.7 分，得分率 50.8%。根据《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），根据项目资金支出明细表与各年度预算资金到位情况进行计算项目预算执行情况，项目 2016-2020 年度总体预算执行率为 50.88%，其中 2016 年度预算执行率为 5.75%，2017 年度预算执行率为 71.83%，2018 年度预算执行率为 104.61%，2019 年度预算执行率为 60.20%，2020 年度预算执行率为 2.46%。该项指标分值为 25 分，指标得分根据预算执行率*25 计算，得分 12.7 分，得分率为 50.8%。

预算调整变动性：指标分值 10 分，评价得分 10 分，得分率 100%。根据《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），预算未发生调整，预算调整率 0%。该项指标分值为 10 分，根据本指标评分标准计算，得分为 10 分，得分率为 100%。

资金使用合规性：指标分值 15 分，评价得分 10 分，得分率 66.67%。根据市代建办提供的《金字山公园 2016-2020 年度支出明细表》，金字山公园建设资金共支出 4,257.85 万元，根据现场核查财务凭证资料，一是该项目的会计核算委托第三方会计师事务所负责，但项目的账本与会计凭证均未显示会计师事务所的名称与主办会计人员、负责账簿人员名称，只有制表人名称，责任落实不够到位；二是经现场核查发现，2018 年 8 月支付江西培兴建设有限公司的 307 万元存在漏记账问题，发票也遗失，目前正准备补记账手续；三是经核查 2017 年-2021 年会计凭证，只有个别凭证有银行支付单据，绝大部分记账凭证均未附银行支付单据，且每年的账本与凭证均未附银行对账单，未能核实真实的支出情况；四是大部分凭证附件资料不齐全，只附发票及建设项目经费请拨单，未附中标通知书、合同协议等资料。

（2）组织管理。项目组织管理主要考核项目单位的管理制度健全性、项目运行过程的监督检查开展情况、制度执行有效性三个方面的管理情况，指标分值 15 分，评价得分 14.5 分，得分率为 96.7%。

管理制度健全性：指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。根据市代建办提供的《中山市代建项目管理文件汇编（上）》，项目管理制度包含各项部门规章制度，项目管理制度完善。

项目运行过程的监督检查开展情况：指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。根据市代建办提供的项目日常

管理佐证材料，市代建办在项目开展的开工、设计变更、运行等阶段均能及时参与，并对工程施工开展工程质量监督工作，该项指标分值为 5 分，得分为 5 分，得分率为 100%。

制度执行有效性：指标分值 5 分，评价得分 4.5 分，得分率 90%。根据市代建办提供的自评资料，项目竣工验收备案表未有备案机关的签署意见，与备案验收相关联的工作需制定计划明确完成时间，该项指标分值为 5 分，得分为 4.5 分，得分率为 90%。

3.项目产出。

该指标主要从建设公园面积、公园功能分区完善率、工程验收合格率、成本控制率、项目按时完工率等方面，评价项目产出情况。该指标分值为 40 分，评价得分 36 分，得分率为 90%。

（1）建设公园面积。年初预设目标值为“27.39 公顷”，目前项目尚未完成工程竣工验收工作，结合《中山市金字山公园项目-园建工程施工总结》及《中山市金字山公园项目——园建工程验收报告》，显示完成了 21.636 km^2 ，总计误差为 -5.754 km^2 ，预测实际完成总公园面积与预期值有少量偏差。该项指标分值为 8 分，得分为 5 分，得分率为 62.5%。

（2）公园功能分区完善率。年初预设目标值为“全民运动健身区、文化体验区、登高景观区、品茗休息区，四个功能分区按照规划要求建设完成”。项目建设完成了公园的四个功能分区，主要为：全民运动健身区、文化体验区、登高景观区、品茗休息区，以上四个功能区的建设完成，实际建成

情况与计划相符。该项指标分值为 8 分，得分为 8 分，得分率为 100%。

(3) 工程验收合格率。根据《中山市金字山公园项目-园建工程施工总结》及《中山市金字山公园项目——园建工程验收报告》，项目园建工程验收合格率 100%，结合《中山市城市园林绿化工程移交管养书》，项目实施的绿化工程部分验收合格完成移交，绿化工程验收合格率为 100%。该项指标分值为 8 分，得分为 8 分，得分率为 100%。

(4) 成本控制率。根据可研批复，项目总投资为 2.69 亿元，结合项目费用支出明细，截止 2020 年底，项目总支出为 2.069 亿元（包括征地补偿费用），实际建成情况与计划相符，且项目实施成本控制在项目投资估算总额内，不存在超预算的情况，成本控制率 100%。该项指标分值为 8 分，得分为 8 分，得分率为 100%。

(5) 项目按时完工率。根据项目施工合同及项目开工报告、验收报告等资料显示，公园实际建设工期为 2017 年 8 月至 2019 年 9 月，工期延误约 7 个月，后补充了工期延期情况说明，但施工延期说明未见监理单位的确认，该项指标分值为 8 分，得分为 7 分，得分率为 87.5%。

4.项目效益。

该指标主要从公园游客增长情况、公园绿地率、森林覆盖率、创造良好的人居环境、区域基础设施完善情况、受益对象满意程度等方面，评价项目效果。该指标分值为 60 分，评价得分 41.1 分，得分率为 68.5%。

(1) 公园游客增长情况。根据资料显示,该公园从 2010 年一期工程开建起就引发关注,截止公园二期开工前仅靠近远洋城小区一侧的一期工程建成,并由于公园入口附近没有停车位,也远离主要人行干道,加上公园一期可供锻炼的空间不足,导致在二期公园建设完成前进入公园内的人群稀少。项目建设完成后,通过对金字山公园城桂路主入口设计 40 多个停车位,公园市一中附近的入口处也设有一处 400 多个停车位的停车场供市民停车,公园的基础配套设施完善,游人容量确定为 4000 人,但结合现场查看情况发现,目前公园的大部分区域均未开放,加上周边的工程建设项目影响,公园游客稀少。该项指标分值为 10 分,得分为 4 分,得分率为 40%。

(2) 公园绿地率。根据该项目可行性研究报告,项目计划建设完成花圃 4800 m²,休闲草坪 4500 m²,绿化工程 85000 m²,公园绿地率预设目标值为“34.43%”。根据《中山市金字山公园项目——园建工程验收报告》、《中山市城市园林绿化工程移接管养书》,项目完成花圃 4800 m²,休闲草坪 4500 m²,绿化工程 62285 m²,绿化率 26.14%。该项指标分值为 10 分,得分为 7.6 分,得分率为 76%。

(3) 森林覆盖率。根据该项目可行性研究报告,项目计划建设绿化工程 85000 m²,森林覆盖率预设目标值为“31.03%”。根据《中山市城市园林绿化工程移接管养书》,项目绿化工程 62285 m²,森林覆盖率 22.74%。该项指标分值为 10 分,得分为 7.3 分,得分率为 73%。

（4）创造良好的人居环境。根据项目前期调研情况资料，金字山公园设计将原有三个采石场，因地制宜设计建成露天剧场、金山飞泉、文苑三个核心景观，同时公园保留大片原有的荔枝等大树，新种植绿化主要集中在广场、登山径两侧等地方，公园植被覆盖率较高；在景观美化方面，此次建设种植了大量的开花植物，让公园实现一年可赏花的效果，但由于目前公园的管养工作落实不到位，现场查看时公园环境效果不佳，部分步道的阶梯损坏现象严重，杂草丛生。该项指标分值为 10 分，得分为 5 分，得分率为 50%。

（5）区域基础设施完善情况。根据《中山市金钟湖北片区城市设计及重点地区品质提升规划》，该规划主要是对金钟湖北片区范围内的树木园、孙文纪念公园、气象公园、大狮山公园、金钟湖公园、儿童公园、古香林公园、新安低碳公园、金字山公园和秀丽湖公园 10 座公园进行规划，定位为大湾区公园城，规划中确定“生态、品质、活力的大湾区公园城”为目标定位，整合周边城市功能、优化城市空间。金字山公园隶属于金钟湖公园群，该公园群总面积约 4900 亩，包括金字山公园、古香林公园、金钟湖公园、儿童公园、气象公园、秀丽湖公园、树木园、新安公园八个项目，覆盖了健身、休闲、科普、教育、游戏、科研等诸多属性，金字山公园的建设完工，对于加快完成金钟湖公园群，完善金钟湖北片区规划设计，形成统一的城市风貌、连续的公园体系具有重要作用。但结合现场查看情况，目前公园的消防管道尚未完善，公园的配套设施不齐全，该项指标分值为 10 分，

得分为 9 分，得分率为 90%。

(6) 受益对象满意程度。该指标通过问卷调查用以反映和考察项目受益对象的满意程度、相关意见和建议。根据开展的满意度调查问卷，共回收 154 份市民调查问卷，针对公园的整体满意度有 93 位市民表示十分满意，34 位表示满意，16 位表示一般，5 位表示不太满意，2 位表示不满意，整体满意度为 82.47%，该项指标分值为 10 分，得分为 8.2 分，得分率为 82%。

5.加分项

项目加分项指标主要通过现场查看及收集运营管养过程资料，获取公园建设完成后的管养状况，考核公园后期可持续效益，结合项目现场查看情况，目前公园尚未完成整体移交管养，公园后续管养情况较差，未有加分项得分。

6.逆向指标

根据书面评审提交的自评资料审核，项目自评佐证材料较齐全，项目自评资料完善，该项指标不做扣分。

四、项目实施经验

项目设计将原先的废弃的采石场改造成景观点，保留了公园区域内的植物，以提升和增加绿化为基本主线，既保留了原生态又增加了绿化覆盖率，串联登山步道，公园功能分区，把一个荒山改造成集运动健身、文化娱乐、休闲、科普于一体的综合性公园。公园配套了接近 500 个停车位，用以解决市民前来游玩面临的停车难问题。

(一) 因地制宜

金字山公园在建设的过程中秉持因地制宜的原则进行设计建设，公园保留大片原有的荔枝等大树，新种植绿化主要集中在广场、登山径两侧等地方。

（二）优选植物

在景观美化方面，此次建设种植了大量的开花植物，让公园实现一年可赏花的效果。不同的登山径两侧分别种植了不同的开花植物，如西侧登山径种植大量的小叶紫薇，东侧文苑上方的登山径则种植了许多勒杜鹃和夹竹桃，环绕“金山飞泉”则种植了许多粉花山扁豆，青少年活动广场上还种植了凤凰树、美丽异木棉、黄金熊猫、火焰木等开花树种。此次公园绿化美化还将在金字山隧道顶上和两侧种植勒杜鹃，达到立体美化的效果。

（三）定位合理

金字山公园总占地 410 亩，根据设计定位，公园的主题为翠岭金峰、城市绿园，以山林为生态核心，划分四大功能区，分别为健身活动区、文化体验区、登高观景区、休闲休息区，并在其中布置多元化的景观节点，将为市民打造一个集体育健身、游憩休闲、文娱教育为一体的开放式休闲山地公园。

五、存在问题

（一）项目财务管理不规范，记账凭证附件不齐全。

根据市代建办提供的《金字山公园 2016-2020 年度支出明细表》，金字山公园建设资金共支出 4,273.56 万元，根据现场核查财务凭证资料，一是该项目的会计核算委托第三方

会计师事务所负责，但项目的账本与会计凭证均未显示会计师事务所的名称与主办会计人员、负责账簿人员名称，只有制表人名称，责任落实不够到位；**二是**经现场核查发现，2018年8月支付江西培兴建设有限公司的307万元存在漏记账问题，发票也遗失，目前正准备补记账手续；**三是**经核查2017年-2021年会计凭证，只有个别凭证有银行支付单据，绝大部分记账凭证均未附银行支付单据，且每年的账本与凭证均未附银行对账单，未能核实真实的支出情况；**四是**大部分凭证附件资料不齐全，只附发票及建设项目经费请拨单，未附中标通知书、合同协议等资料。

（二）项目预算编制不科学，年度预算执行率较低。

根据《2016-2020年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达8,399.84万元（不包含征地补偿款），根据项目资金支出明细表与各年度预算资金到位情况进行计算项目预算执行情况，项目2016-2020年度总体预算执行率为50.88%，其中2016年度预算执行率为5.75%，2017年度预算执行率为71.83%，2018年度预算执行率为104.61%，2019年度预算执行率为60.20%，2020年度预算执行率为2.46%，项目总体预算编制科学性不足，年度预算执行率较低。

（三）项目运营管养不到位，项目社会效益不佳。

一是项目工程于2019年11月18日已完工验收，但目前尚未完成公园整体移交工作，结合《中山市城市园林绿化工程移接管养书》，目前仅完成了公园绿化工程的移交，公园

内的基础设施（道路、雨污管道、消防设施等）均未完成移交管养，公园整体尚未完成移交。

二是结合现场查看及群众问卷调查，目前公园大部分区域均未对外开放，加上公园周边的工程建设项目影响，公园游客稀少，结合对公园开放区域的群众调查，部分群众反映公园的基础设施质量不高，公园长年存在维修基础设施情况；公园科普馆建设完成后成为建筑空壳，内部的设施均未完善，现场巡检发现，局部零星部位外地台铺装的水泥路面出现开裂现象，室内部分吊顶天花有渗漏现象，工程质量保修期内的维保工作待进一步加强。

三是公园目前的运营管养情况较差，部分步道的阶梯损坏现象严重，公园二期链接一期的休闲步道杂草丛生，两边的绿化管养不到位；公园配套的球场、公共厕所等基础设施的维护不及时，例如球场部分围栏、场地仿真草皮、公共厕所的部分设施损坏未能及时维护的现象；另公园未做白蚁防治处理，园建项目的消防整改尚未完成，消防完工报备不及时，项目社会效益不佳。

六、改进建议

（一）规范项目财务管理，进一步提升会计信息质量。

一是提高会计信息质量，提高财务记账凭证的附件资料齐全，必要的银行支付单据、银行对账单、合同关键页、中标通知书等资料需作为佐证材料附凭证后面，做到财务账等各类信息表账表、账账、账实一致，为绩效评价提供基准数据，为防范财政风险，促进财政中长期可持续发展等提供支

撑。二是进一步完善资金支付手续，会计凭证附件是记录会计核算过程和结果的重要载体，是会计资料的重要组成部分，应当提高认识并完善相关手续，确保资金支付各项依据完整齐全。三是结合项目会计核算委托第三方会计师事务所负责的情况，建议针对事务所提供的所有的账本及会计凭证均应添加会计师事务所的名称、主办会计、负责账簿人员等的确定的责任内容，落实项目的责任制，建议项目单位责令第三方会计师事务所进行整改，同时建议开展专项审计工作，提高财务管理水平。

（二）合理测算年度资金需求，逐步提高预算管理水平。

建议在编制预算的过程中，应结合本年工作任务及必要完成事项清单，加强项目前期可行性调研论证工作深度，避免项目实施缺乏依据，对于跨年项目或经常性项目，还需考虑上年该项工作开展情况及预算执行情况，另在项目实施过程中应加强动态管理，建立完善纠偏机制，避免年中出现预算大幅调整的情况。

（三）及时完成项目移交，落实项目运营管养工作。

一是建议项目单位需尽快完成园建工程的现场消防整改事项，同时在园建工程报备消防完工验收后，即向项目使用的管理单位（包括园建设施及绿化管养单位）提请实体正式移交的工作，确保移交工作全面落实到位。二是建议项目单位针对目前公园的运营管养情况进行整改，及时修复损坏的阶梯及开展公园基础设施如公厕、足球场、绿化配套等管养工作，同时在公园整体移交完成后，制定公园运营管养方

案，提高公园人气，以发挥公园的建设效益。

七、绩效评价结论

综上所述，本项目评价得分 73.6 分，评价等级为“中”，根据评价结果，项目安排、项目管理还有待改进，建议项目单位进一步规范项目验收工作，保障项目建设效能的有效发挥，提高项目建设质量管理水平。

附件：中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效评价
评价指标体系表

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司



2021 年 9 月

附件：中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效评价指标体系表

中山市 2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效评价指标体系表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标解释	指标说明	得分	得分依据
决策 (35 分)	项目立项 (10 分)	立项依据充分性	5	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点: ①是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和管委会及政府决策; ②是否符合行业发展规划和政策要求; ③是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围; ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	5	项目根据《中山市人民政府办公室文件处理表》(中府办处(2014)940号)立项,并于2016年6月29日取得《中山市发展和改革委员会关于中山市金字山公园项目可行性研究报告的批复》(中发改审批(2016)70号),项目立项依据充分
		立项程序规范性	5	项目申请、设立过程是否符合相关要求,用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点: ①项目是否按规定的程序申请设立; ②审批文件、材料是否符合相关要求; ③事前是否已经经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。	5	项目立项经市政府及中山市发展和改革委员会批复立项,可行性研究报告按要求开展专家论证工作,项目立项程序规范。
	项目建设目标 (15 分)	建设目标合理性	7.5	项目所设定的建设目标是否依据充分,是否反映客观实际,用以反映项目建设目标与项目实施的相符情况。	评价要点: ①项目是否有建设目标; ②项目建设目标与实际工作内容是否具有相关性; ③项目预期建设计划、内容和效果是否符合正常的业绩水平; ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	7.5	项目预期总目标为保护和修复金字山自然山体资源,建设优美、生态良好的人居环境,绩效总目标定位清晰,表述准确。

		建设计划 明确性	7.5	依据建设目标设定的建设计划是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目建设目标的明确化及量化情况。	评价要点： ①是否将项目建设目标细化分解为具体的建设计划； ②是否通过清晰、可衡量的内容、时间予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。	1.5	由于本项目为跨年度建设项目，市代建办提交的自评资料中未见项目的建设计划或实施方案等内容，项目设计计划明确性不足，例如缺少年度计划完成项目收尾工作，推进工程验收结算工作，达到整体项目移交、初步完成竣工决算等内容。
	资金投入 (10 分)	预算编制 科学性	10	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	2	项目 2016-2020 年总体预算执行率为 50.88%，项目总体预算编制科学性不足，年度预算执行率较低。
过程（65 分）	资金管理 (50 分)	资金使用 效率性	25	项目预算资金是否执行到位，用以反映和考核项目预算资金的执行情况。	评价要点： ①项目实际支出规模是否与项目预算资金相符，以预算支出完成率为主要考核指标； 预算支出完成率=（年终执行数/（年初预算数±年中预算调整数））×100% 年终执行数：项目（用款）单位实际已完成的资金支出数，不含转拨资金数。 年中预算调整数：指经批准的预算调整数，不含指标分解数。 ②项目资金结余情况及原因分析。	12.7	根据《2016-2020 年度金字山公园建设项目绩效重点评价工作方案》，项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），根据项目资金支出明细表与各年度预算资金到位情况进行计算项目预算执行情况，项目 2016-2020 年总体预算执行率为 50.88%。
		预算调整 变动性	10	项目预算编制是否有变动，用以反映和考核项目预算与项目内容的相符情况。	评价要点： ①评价年度内项目预算是否有调整； ②项目预算有调整的，是否履行了相关手续。 ③项目预算调整金额及原因分析。	10	项目预算下达 8,399.84 万元（不包含征地补偿款），预算未发生调整，预算调整率 0%。

			资金使用合规性	15	项目资金使用是否符合相关的财务管理规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①是否符合国家财经法规和财务管理制度的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	10	根据现场核查财务凭证资料，一是该项目的会计核算委托第三方会计师事务所负责，但项目的账本与会计凭证均未显示会计师事务所的名称与主办会计人员、负责账簿人员名称，只有制表人名称，责任落实不够到位；二是经现场核查发现，2018年8月支付江西培兴建设有限公司的307万元存在漏记账问题，发票也遗失，正准备补记账手续；三是经核查2017年-2021年会计凭证，只有个别凭证有银行支付单据，绝大部分记账凭证均未附银行支付单据，且每年的账本与凭证均未附银行对账单，未能核实真实的支出情况；四是大部分凭证附件资料不齐全，只附发票及建设项目经费请拨单，未附中标通知书、合同协议等资料。		根据市代建办提供的《中山市代建项目管理工作汇编（上）》，项目管理制度包含各项部门规章制度，项目管理制度完善。	根据市代建办提供的项目日常管理佐证材料，市代建办在项目开展的开工、设计变更、运行等阶段均能及时参与，并对工程施工开展工程质量监督工作。
组织管理 (15分)	管理制度健全性	5	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度的保障情况。	5	评价要点： ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。		5				
	项目运行过程的监督检查开展情况	5	主要考核项目实施过程中的监督检查工作开展清理。	5	评价要点： ①是否有开展监督检查工作； ②相关监督检查措施是否有效。		5				

		制度执行有效性	5	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核各项管理制度的执行情况。	评价要点: ①是否遵守相关法律法规和业务管理规定; ②项目调整手续是否完备; ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位; ⑤是否按规定执行了政府采购、招投标、投资评审、法人负责制、合同管理、质量监理等各项制度。	4.5	根据市代建办提供的自评资料,项目竣工验收备案表未有备案机关的签署意见,与备案验收相关联的工作需制定计划明确完成时间,
小计			100	共性指标(决策+过程)			68.1
产出(40分)	产出数量	建设公园面积	8	用以反映和考核项目产出目标的实现程度。	根据可研报告项目用地面积为27.39公顷,考核项目建设完成的公园面积。	5	结合《中山市金字山公园项目——园建工程施工总结》及《中山市金字山公园项目——园建工程验收报告》,显示完成了21.636 km ² ,总误差为-5.754 km ² ,预测实际完成总公园面积与预测值有少量偏差。
		公园功能分区完善率	8		根据可研报告项目设计功能分区主要为四个,考核四个功能分区是否建设完成,实际建成情况与计划是否相符。	8	项目建设完成了公园的四个功能分区,主要为:全民运动健身区、文化体验区、登高景观区、品茗休息区,以上四个功能区的建设完成,实际建成情况与计划相符。
	产出质量	工程验收合格率	8	用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	项目分部工程及整体工程是否验收合格(100%)。	8	项目园建工程验收合格率100%,绿化工程验收合格率为100%。

效益（60分）	产出成本	成本控制率	8	用以反映和考核项目产出成本目标的实现程度。	项目实施成本是否控制在项目投资估算总额内，是否存在超预算的情况发生。	8	项目总投资为 2.69 亿元，结合项目费用支出明细，截止 2020 年底，项目总支出为 2.069 亿元（包括征地补偿费用），实际建成情况与计划相符，且项目实施成本控制在项目投资估算总额内，不存在超预算的情况，成本控制率 100%。
	产出时效	项目按时完工率	8	用以反映和考核项目产出（或购置）时效目标的实现程度。	考核项目是否按照计划时限按时完工。	7	根据项目施工合同及项目开工报告、验收报告等资料显示，公园实际建设工期为 2017 年 8 月至 2019 年 9 月，工期延误约 7 个月，后补充了工期延期情况说明，但施工延期说明未见监理单位位的确认
	社会效益	公园游客增长情况	10	用以反映和考核项目产生的社会效益。	根据项目建设完成后，对公园游客增加情况的促进作用。	4	结合现场查看情况发现，目前公园的大部分区域均未开放，加上周边的工程建设项目影响，公园游客稀少。
	生态效益	公园绿地率	10	用以反映和考核项目产生的生态环境效益。	根据可研报告项目设计绿地工程面积、草坪工程面积建设完成后，对公园绿化成效。	7.6	绿化率达 34.43%
		森林覆盖率	10		森林覆盖率=有林地面积/土地总面积，根据项目建设前后的有林地面积进行对比分析，建设前后的森林覆盖提升情况。	7.3	森林覆盖率达 31.03%
	可持续发展效益	创造良好的人居环境	10	用以反映和考核项目产生的环境、社会效益。	根据项目建设完成后是否为该区域内的群众创造一个景观优美、生态良好的人居环境。	5	由于目前公园的管养工作落实不到位，现场查看时公园环境效果不佳，部分步道的阶梯损坏现象严重，杂草丛生。

	区域基础设施完善情况	10		通过项目建设对落实《中山市森林进城森林围城规划（2012-2020）》以及完善该区域的基础设施的成效。	9	结合现场查看情况，目前公园的消防管道尚未完善，公园的配套设施不齐全。
	社会公众满意度	10	用以反映和考察项目受益对象的满意度、相关意见和建议。	通过问卷调查的形式获取相关群众对项目的满意度、意见和建议。	8.2	未开展满意度调查工作。
小计			100	个性指标（产出+效益）		77.1
加分项（+5分）	加分项（+5分）	+5	用以反映和考察项目建设完成后的运营管养情况。	通过现场查看及收集运营管养过程资料，获取公园建设完成后的管养状况，考核公园后期可持续效益。	0	公园尚未完成整体移交管养。
逆向指标（-5分）	自评工作质量	-5	考察项目绩效自评工作开展质量。	评价要点： ①项目绩效自评材料提交是否及时； ②项目绩效自评材料是否真实、准确； ③项目绩效自评材料是否完整、规范； ④项目现场评价准备是否齐全，是否按要求配合现场评价工作。	0	项目佐证材料齐全。
小计			/	附加指标（加分项+逆向指标）		0
合计						
[备注：最后得分满分为100分，其中共性指标（决策+过程）分值占40%，个性指标（产出+效益）分值占60%，附加指标（加分项+逆向指标）不需要折算。]						
73.6						
中						
等级：90分（含）以上为优、80分（含）-90分为良、60分（含）-80分为中、60分以下为差。						

