

济宁高新区王因街道东娄村、苗营村 棚户区改造项目绩效评价报告

委 托 单 位： 济宁高新区财政金融局

项目主管部门： 济宁高新区城乡建设和交通局

评 价 机 构： 山东长恒信会计师事务所有限公司

2023年10月

目 录

一、基本情况	- 1 -
(一) 项目背景	- 1 -
(二) 项目主要内容及实施情况	- 4 -
(三) 资金投入及使用情况	- 5 -
(四) 项目组织管理	- 5 -
二、项目绩效目标	- 5 -
(一) 长期目标	- 5 -
(二) 年度目标	- 6 -
三、绩效评价工作开展情况	- 7 -
(一) 评价目的	- 7 -
(二) 评价对象与范围	- 7 -
(三) 评价依据	- 7 -
(四) 评价原则、评价方法	- 8 -
(五) 绩效评价指标体系	- 9 -
(六) 评价人员组成	- 11 -
(七) 绩效评价工作过程	- 12 -
四、综合评价情况及评价结论	- 16 -
(一) 综合评价结论及分析	- 16 -
(二) 非现场评价总体情况分析	- 17 -
(三) 现场评价总体情况分析	- 18 -
五、 绩效评价指标分析	- 18 -

(一) 项目决策情况	- 18 -
(二) 项目过程情况	- 22 -
(三) 项目产出情况	- 23 -
(四) 项目效益情况	- 25 -
(五) 项目成本分析	- 26 -
六、主要经验做法、存在的问题及原因分析	- 31 -
(一) 主要经验做法	- 31 -
(二) 存在的问题及原因分析	- 31 -
七、有关建议	- 32 -
(一) 项目管理方面	- 32 -
(二) 制度管理方面	- 33 -
(三) 优化预算安排	- 33 -
八、其他需要说明的问题	- 34 -

正文部分

一、基本情况

（一）项目背景

1. 项目立项依据、环境和条件

中共、中央于2014年3月出台了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》，《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》（以下简称《规划》）是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

《规划》中指出：城镇化是解决农业农村农民问题的重要途径。我国农村人口过多、农业水土资源紧缺，在城乡二元体制下，土地规模经营难以推行，传统生产方式难以改变，这是“三农”问题的根源。我国人均耕地仅0.1公顷，农户户均土地经营规模约0.6公顷，远远达不到农业规模化经营的门槛。城镇化总体上有利于集约节约利用土地，为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移，农民人均资源占有量相应增加，可以促进农业生产规模化和机械化，提高农业现代化水平和农民生活水平。按照统一规划、协调推进、集约紧凑、疏密有致、环境优先的原则，统筹城区改造。提升城乡接合部规划建设和管理服务水平，促进社区化发展，增强服务城市、带动农村、承接转移人口功能。

《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配

套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）印发以来，各地区、各有关部门加大棚户区改造工作力度，截至2017年中旬，全国棚户区改造已经累计开工3,287万套，其中城镇棚户区2,592万套，国有工矿棚户区302万套，国有林（场）棚户区164万套，国有垦区危房229万套，通过棚改，使8,000多万居民“出棚进楼”，面对第二个棚改3年计划，按照国务院常务会议要求，2018到2020年三年时间里，将再改造各类棚户区1,500万套，同时要求各地，要重点谋划好2018年棚改工作，尽早落实项目、资金等，确保18年棚改工作早安排、早开工、早见效。

济宁高新区本着全面促进高新区经济与社会全面协调可持续发展，贯彻科学发展观，实现城乡统筹，区域协调发展，适应小城镇建设发展与建设社会主义新农村的要求，实现党的十八大提出的“全面建设小康社会”目标，落实党的十九大精神等决定实施本项目。

2. 项目实施达到的目标和意义

经过近五年来济宁高新区大面积的实施棚户区改造来看，棚户区改造在经济、政治、社会、文化等多个方面都可以取得良好成效，同时也得到了当地干部居民的拥护和赞许，本项目的实施其重要意义主要体现在：

（1）棚户区改造可以有效地解决低收入家庭的住房困难，体现了社会公平、公正。棚户区居民绝大多数都是低收入困难群体，经过棚户区改造，不仅可以改善居住环境和居住质量，

而且还能拥有属于自己的房屋资产，特别是针对棚户区改造中部分低保户、特困户收入不高、经济条件较差的实际情况，采取切实有效的措施实施救助，确保这部分人群能够有房住，从而享受到改革开放和经济发展带来的成果，体现了社会的公平与公正。

（2）棚户区改造可以提升和完善城市功能，改善城区落后面貌。棚户区改造首先要解决的是脏乱差面貌和基础设施落后的现状，通过改造，统筹考虑了服务配套和基础条件的改善，特别是改造项目的实施采取招商引资的办法，既节约了济宁高新区财政资金的投入，又可以加快城市基础设施建设步伐，改变城镇基础设施条件，完善城镇功能，提升城镇品位，使原来落后的城市面貌变为靓丽的风景。

（3）棚户区改造可以优化配置土地资源，促进土地合理利用。集中连片棚户区的改造可以盘活土地资源存量，最大限度提高出让收益、显化土地价值，同时可以较好地解决资金投入问题，使稀缺的土地资源得以再生和利用，进一步焕发城区的生机和活力，提高了城市的管理水平。

（4）棚户区改造可以增加社会就业，促进地区的产业结构调整。棚户区改造能够拉动建筑业的发展，促进地区经济增长和增加社会就业的机会。同时，结合棚户区改造，以土地置换为依托，可以大力调整产业结构，加快发展现代服务业，优化产业结构，提高发展质量和效益。

(5) 棚户区改造可以密切党与居民群众的感情，促进社会和谐。棚户区改造，使多数普通居民告别低矮破旧房屋，享受到了高楼林立和城市的美化、硬化、亮化和净化，提高了居民的幸福指数，体现了党的执政能力，拉近了政府与居民的距离，增强了社会凝聚力，促进了社会的和谐发展。

(二) 项目主要内容及实施情况

济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目,分为南地块和北地块两部分，南地块位于孟子大道以北、西浦路以西，北地块位于仁美路以北、西浦路以西。该项目于2018年11月23日经济宁高新技术产业开发经济发展局济高新计字（2018）23号文件批复同意开工建设，建设周期为3年。2019年3月13日，济宁高新技术产业开发经济发展局作出将投资主体改为山东美达资产管理有限公司的变更批复。该项目具体内容为：新建区总用地面积约17.71万平方米，建设住宅楼、储藏室、地下车库、社区服务中心、幼儿园及其它配套等，总建筑面积约45.65万平方米，其中住宅建筑面积约31.97万平方米，配套公建及地下车库约13.68万平方米。

该项目总投资约140,197.11万元，其中建安工程费约138,855.89万元。该项目本年度已完成C4-C6#、31#、26#楼结构封顶C3-C5区车库顶板封顶及顶板侧墙防水，1-3#、6#、7#、11-15#、17#、32#楼抹灰及防水，1#、2#、16#、17#、32#楼电

梯安装等工程施工。截至2022年12月31日，本年度完成建安产值10,920万元，累计完成建安产值80,929.35万元（不含设计费）。

（三）资金投入及使用情况

2022年度本项目预算资金总额为8,000万元，其中申请财政资金为8,000万元，实际下拨财政资金为8,000万元。

表 1. 项目预算调整及执行情况表

预算安排项目名称	年初预（万元）	调整后预算（万元）	预算执行（万元）	备注
济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目	8,000	8,000	8,000	
合 计	8,000	8,000	8,000	

（四）项目组织管理

济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目的主管部门为济宁高新区城乡建设和交通局，实施单位为山东美达资产管理有限公司。

济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目山东美达资产管理有限公司依据有关文件审核后组织实施。山东美达资产管理有限公司根据项目生产进度进行工程款拨付。

二、项目绩效目标

（一）长期目标

依据《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37 号）、

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》等国家及地方相关文件明确的发展目标，济宁高新区本着全面促进高新区经济与社会全面协调可持续发展，贯彻科学发展观，实现城乡统筹，区域协调发展，适应小城镇建设发展与建设社会主义新农村的要求，实现党的十八大提出的“全面建设小康社会”目标，落实党的十九大精神等决定实施本项目。有效地解决低收入家庭的住房困难，提升和完善城市功能，改善城区落后面貌；优化配置土地资源，促进土地合理利用，增加社会就业，促进地区的产业结构调整，提高了居民的幸福指数，体现了党的执政能力，拉近了政府与居民的距离，增强了社会凝聚力，促进了社会的和谐发展。

（二）年度目标

依据山东美达资产管理有限公司2022年《财政支出项目绩效目标申报表》，年度目标具体情况如下。

表2. 2022年项目支出绩效目标申报表

一级指标	二级指标	指标内容	指标值
产出指标	数量指标	改造居民户数	1061
	质量指标	施工质量合格率	100%
	时效指标	改造完成及时率	100%
	成本指标	成本控制率	≤5%

效益指标	经济效益指标	项目提供就业岗位数量	400 个
	社会效益指标	提高居民生活质量	显著提高
	生态效益指标	提升棚户区生态环境	显著提升
	可持续影响指标	促进棚户区城市风貌提升	有效促进
满意度指标	服务对象满意度指标	改造区居民满意度	≥90%

三、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的

本次评价旨在通过对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目绩效目标实现程度进行科学、客观、公正地衡量和评判，考核财政资金支出效率和补助资金发挥的效益，查找问题，分析原因，总结项目管理与执行经验，为相关部门决策、管理提供参考依据，推动建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，提升财政资金科学化、精细化管理水平，为下一步的财政预算工作开展提供决策依据。

（二）评价对象与范围

本次评价的评价对象为2022年1月-2022年12月济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目区级财政资金，评价范围包含：2022年济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目绩效目标编制情况，项目产出指标、效益指标、满意度指标等绩效目标的实现情况。

（三）评价依据

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》
（中发〔2018〕34号）；

3.中共山东省委 山东省人民政府《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）；

4.《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）；

5.项目立项申请及批复文件、项目方案、招投标文件及相关合同、预算指标下达（调整）、项目资金管理文件、项目收支账簿、凭证、审计及监督检查报告、项目绩效目标、项目绩效自评报告（表）等资料；

6.满意度调查等与绩效相关的其他材料。

（四）评价原则、评价方法

1.绩效评价原则

（1）科学规范原则。本次绩效评价注重济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目的落实情况，侧重测算依据及各项棚改政策发挥的效益，本次评价采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。本次绩效评价采用客观、公正、统一的评价标准，公正公开并接受监督。

（3）绩效相关原则。本次绩效评价针对项目支出及其产出绩效进行，评价结果反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2.绩效评价方法

本次绩效评价工作采用比较法、因素分析法和公众评议法等方法相结合的方式。

（1）比较法。是指通过对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目的比较以及项目计划达到的实施效果与项目实际达到的实施效果的比较，综合分析绩效目标实现程度。此评价方法主要用于实际完成率、质量达标率、社会效益等指标。

（2）因素分析法。是指通过综合分析影响济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。主要用于项目决策、项目过程等指标。

（3）公众评判法。是指通过受益对象问卷等对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目实施效果进行调查时，主要采用调查问卷的方式收集信息，形成评价结论。主要用于社会公众或受益对象满意度。

（五）绩效评价指标体系

根据《关于转发财政部<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（济财绩〔2020〕2号）、《关于印发<济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程>和<济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程>的通知》（济财绩〔2020〕6号）等文件要求，绩效评价项目组遵循“客观、公正、科学、规范”的原

则，依据“绩效导向、突出结果”的评价思路，从项目实施的全过程出发重点结合“绩”“效”两要素和棚改的文件要求进行指标体系设计。指标权重按照自上而下的层次分步确定。将座谈结果与文案研究、数据判断、社会调查等多种渠道来获取信息，对信息进行综合定性分析后得出结论。

1.决策类指标（10分）

（1）项目立项，设置立项依据充分性、立项程序规范性等2项指标，用以反映和考核项目立项依据情况和项目立项的规范情况。

（2）绩效目标，设置绩效目标合理性、绩效指标明确性等2项指标，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况和项目预算编制的科学性、合理性等情况。

（3）资金投入，设置预算编制科学性指标和资金分配合理性等指标，用以反映和考核项目预算编制和预算资金分配的科学性、合理性情况。

2.过程类指标（10分）

（1）资金管理，设置资金到位率、预算执行率、资金使用合规性等3项指标，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度、项目预算执行情况以及项目资金的规范运行情况。

（2）组织实施，设置管理制度健全性和制度执行等2项指标，用以反映和考核财务、业务管理制度对项目顺利实施的保

障情况以及相关制度的有效执行情况，包括项目是否进行了公示、档案资料是否齐全、是否进行了考核评估等。

3.产出类指标（50分）

（1）产出数量，设置改造楼栋等1个指标，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。

（2）产出质量，设置观感合格率、结构合格率等2个指标，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。

（3）产出时效，设置完成及时性指标等指标，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。

（4）产出成本，设置材料利用率等1个指标，用以反应材料实际利用情况，以对项目实际成本与预算成本的差异程度进行评价。

4.效益类指标（30分）

（1）经济效益，设置了经济效益等指标，用以反应项目的实施是否提升了当地经济发展的目标要求。

（2）社会效益，设置群众居住条件改善等指标，用以反映和考核通过棚改是否达到政策的目标要求。

（3）可持续效益，设置了生态改善等指标，用以反映和考核该项目是否提高了生态环境。

（4）满意度，设置居民满意度等指标，用以反映和考核改造居民对实施效果的满意程度。

（六）评价人员组成

列明人员所在单位、专业、技术职称及分工等。

1.人员结构

为做好济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目绩效评价工作，根据《关于转发财政部<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（济财绩〔2020〕2号）、《关于印发<济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程>和<济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程>的通知》（济财绩〔2020〕6号）、等文件要求，成立了由山东美达资产管理有限公司组成的绩效评价项目组，负责绩效评价的实施工作。

2.人员分工

绩效评价项目组人员名单及分工见表3。

表3. 绩效评价项目组成员名单及分工表

姓名	项目组职务	资格/职称	职责分工
王贤贤	项目负责人、主评人	注册会计师	负责项目评价实施方案和思路的总体设计、项目决策、过程、产出、效果审核，撰写报告和总结。
杨传伟	项目助理	注册会计师	负责项目评价过程中的协调，对项目评价资料和报告进行二级复核，内部稽核，组织评审。
程宏	项目助理	中级会计师	负责项目资料的收集整理、数据汇总分析、审核等工作。

（七）绩效评价工作过程

1. 前期准备

（1）绩效评价工作组成立后，由项目负责人带领评价工作

组成员认真学习项目相关政策文件：财政部《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）、《关于印发〈济宁市市级项目支出绩效单位自评工作规程〉和〈济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（济财绩〔2020〕6号）。

（2）评价工作组成员与高新区城乡建设局局相关工作人员进行座谈、沟通，了解被评价项目的相关情况，查阅和收集项目立项、预算安排、组织管理、绩效目标、项目完成情况和实施效果等相关基础资料，为制定工作方案提供依据。

2. 非现场评价

（1）绩效评价工作组向项目责任部门下发需要提交绩效评价资料清单，2023年9月10日开始收集相关资料，主要收集相关政策文件、业务管理制度、财务管理制度、项目实施档案等资料。

（2）评价工作组对项目管理单位、运营单位提供的资料进行梳理，分析核实资料的真实性、完整性和有效性，并汇总整理问题关键点。通过审阅项目管理制度、资金管理办法，以评价制度设计的完善性、有效性；通过审阅项目档案，以评价项目的立项、实施等情况；通过审阅财务资料，以评价项目资金支付情况。

（3）评价工作组对获取的所有项目相关文件资料进行全面

分类、整理和分析，对照评价指标体系，形成非现场评价结果，同时做好资料标注，以便日后形成工作底稿，方便查阅。由项目负责人、质量审核人员对非现场评价结果进行审核，审核完成后，形成最终的非现场评价结果。

3. 现场评价

绩效评价工作组全员于2023年9月12日-2023年9月30日对项目实施情况等进行现场评价。

（1）调研访谈。评价工作组全员与项目运营单位相关人员进行座谈，了解被评价项目相关情况，包括项目立项、预算安排、实施内容、组织管理、绩效目标设置等内容，明确项目完成情况、资金拨付情况、实施过程中存在的问题等，并由评价工作组相关成员进行记录，形成相应调研记录。

（2）制定抽查计划。根据项目涉及的项目点，确定现场评价量工作量及现场评价占比。

（3）资料核查。评价工作组现场考察项目实施情况，与项目运营人员进行座谈交流，对非现场评价时获取的资料进行复核，以确保数据资料的准确性。

（4）实地勘察及现场访问。评价工作组按照计划现场考察项目运营情况、实施效果及满意度等，并形成现场考察记录（包括相关影像资料）。社会调查部分主要通过问卷调查方式完成，充分了解服务对象和社会公众对项目的知晓度、满意度和改进意见。

(5) 梳理问题清单。评价工作组成员在现场审核及勘察中，及时做好问题汇总，详细列明现场评价和非现场评价发现的问题，并向项目实施部位就问题的真实性等征询意见，记入评价工作底稿。

(6) 分析评价。现场评价工作组以现场收集资料、访谈记录、会议纪要、现场勘查记录和调查问卷等相关资料为基础，对项目进行分析评价，形成现场评价结果。

4. 综合分析

评价工作组所有人员共同对现场评价和非现场评价情况进行梳理、汇总、分析，对项目总体情况进行综合评价，对评价的重点、难点和疑点问题进行讨论，在此基础上形成评价结论。

5. 方案设计

根据前期对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目的初步了解，结合项目支出目标管理情况、资金投入和使用情况、项目产出和效果等，由项目负责人设计全面、细化、量化、指标可衡量的评价指标体系，理清每个评价要点需核实的内容、需获取的评价证据、评分方法，并按照评价要求制定具体评价实施方案，并由质量审核人员进行审核形成实施方案初稿。评价实施方案初稿完成后，由评价工作组质量监管负责人组织召开论证会，征求项目相关负责部位及行业专家意见建议，并根据论证会形成的意见进一步修改完善，确定评价实施方案终稿。

6. 撰写报告

在认真梳理、研究、分析现场评价和非现场评价情况的基础上，本着依据充分、真实完整、数据准确、分析透彻、逻辑清晰、客观公正的原则，项目负责人按照规定格式撰写绩效评价报告，并提出有针对性、可行性和应用性的意见，与被评价部门单位充分交换意见，由质量审核人员审核后，形成报告初稿。

7. 提交审核

由质量监管负责人组织召开包括被评价部门单位、有关行业专家和绩效专家参加的论证会，对评价报告的完整性、合理性、充分性、逻辑性等征求意见。针对论证意见，由项目负责人补充相关资料，形成报告终稿。

8. 文件归档

评价工作组成员将相关文件资料按照档案管理要求，分门别类，建立索引，装订成册，妥善保存。

四、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价结论及分析

通过非现场评价及现场评价取得的信息，济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目能够按照相关政策要求，开展棚改项目改造任务。施工通过采取倒排工期的方式，完成了1,061户居民的棚改任务。但受疫情的影响，项目施工期间存在停工现象，现场考察发现项目存在材料存放不妥善以及利用

不充分的情况；预算编制方面部分工程实际造价预算偏高。

使用绩效评价项目组编制的《济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目绩效评价实施方案》的指标和评分标准，对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目进行了综合评价，评分结果为86.5分。评价等级为良。其中：决策类指标分值10分，得分9.5分；过程类指标分值10分，得分8分；产出类指标分值50分，得分43分；效益类指标分值30分，得分26分，详见表4。

表4. 项目绩效评分结果

指 标	分 值	得 分
决 策	10	9.5
过 程	10	8
产 出	50	43
效 益	30	26

（二）非现场评价总体情况分析

评价工作组对该项目所涉及的部门等情况进行了非现场评价，通过前期对项目相关政策法律的学习、与项目主管部位的沟通及实地调研结果，经多次修改后制定了符合该项目的绩效评价实施方案及绩效评价指标体系。评价工作组在全面整理分析项目各实施单位提供的绩效目标表、政策文件、账簿凭证、管理制度、项目开展的工作总结等材料的基础上，综合分析项

目决策、过程、产出和效果。经过对基础材料的分析，该项目的工程管理工作仍需进一步加强。

（三）现场评价总体情况分析

本次绩效评价是在项目实施单位报送资料的基础上，根据项目地域分布、资金投向、项目实施主体规模等的差异，运用现场座谈和现场勘查相结合的方法，对济宁高新区王因街道东娄村、苗营村棚户区改造项目进行现场评价，范围涵盖建设范围的所有区域。针对现场勘察发现的问题，评价工作组随时与项目主管部位及项目部等开展座谈，了解项目实施的具体细节和存在的问题，掌握第一手材料，进一步核实书面核查阶段存在的问题。经现场梳理、汇总、分析，对该项目分项成本进行了核定，发现部分绩效指标内容不够细化，部分指标内容无法量化等问题。

五、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目决策包括项目立项、绩效目标和资金投入三部分，标准分值 10 分，综合得分 9.5 分。具体情况见表 5。

表5. 决策指标绩效评价得分表

指标	分值	得分	得分率
立项依据充分性	2	2	100%
立项程序规范性	2	2	100%

指标	分值	得分	得分率
绩效目标合理性	2	2	100%
绩效指标明确性	1	1	100%
预算编制科学性	1	0.5	50%
资金分配合理性	2	2	100%
合 计	10	9.5	95%

1. 立项依据充分性：分值2分，得分2分。

中共、中央于2014年3月出台了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》，《规划》（以下简称《规划》）是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划。

中共山东省委省政府在《关于加快城市化进程的意见》中提出，把加快城镇化进程作为带动“三化”协调科学发展的着力点，全面加强城镇建设，积极稳妥建设新农村，努力走出一条全面开放、城乡统筹、经济高效、资源节约、环境友好、社会和谐，以中原城市群为主体形态，大中小城市与小城镇、农村社区协调发展、互促共进的新型城镇化道路。

济宁高新区本着全面促进高新区经济与社会全面协调可持续发展，贯彻科学发展观，实现城乡统筹，区域协调发展，适应小城镇建设发展与建设社会主义新农村的要求，实现党的十八大提出的“全面建设小康社会”目标。该项目的实施有利于调整产业结构，加快发展现代服务业，优化产业结构，提高发

展质量和效益，符合《规划》的总体要求。

2. 立项程序规范性：分值2分，得分2分。

经绩效评价小组检查项目可行性研究报告等立项文件资料，申请文件及审批资料，该项目于2018年11月23日济宁高新技术产业开发区经济发展局济高新计字（2018）23号文件批复同意开工建设。2019年3月13日，济宁高新技术产业开发区经济发展局作出将投资主体改为山东美达资产管理有限公司的变更批复。该项目按照规定的程序申请设立，立项过程符合相关规定的要求，具备立项批复等程序性资料。立项程序从立项、申请到审批等全过程合规合法。

3. 绩效目标合理性：分值2分，得分2分。

该项目2022年度的项目目标为按时保质保量完成完成棚户区改造项目，改善棚户区生态环境，改善居民生活质量，促进城市风貌提升，提升城市经济活力。绩效目标符合《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37号）文件的政策要求，也符合国家棚改的总体要求。项目绩效目标与该项目的本年度及长期发展目标目标相适应，与主管部门的工作职责密切相关。项目的预期效益和效果符合项目的目标和要求。

4. 绩效指标明确性：分值1分，得分1分。

项目设定的年度绩效指标包含产出指标、效益指标和满意度指标三大类一级指标，其中产出指标设置改造居民户数、施

工质量合格率、改造完成及时率、成本控制率四个三级指标；效益指标设置项目提供就业岗位数量、提高居民生活质量、提升棚户区生态环境、促进棚户区城市风貌提升四个三级指标，满意度设置改造区居民满意度一个三级指标。项目设定的三大类绩效指标明确具体便于项目考核。

5. 预算编制科学性：分值1分，得分0.5分。

绩效评价小组认为当年预算额度能较好的保证项目正常施工；年度预算目标能够保障棚户区改造项目按照工程进度及时完工；年度绩效指标的设置能够科学指导项目建设并改善棚户区生态环境，改善居民生活质量，促进城市风貌提升。但根据项目提供的本年度工程资料，该项目土建及安装工程费用预算单位成本3,056元/平方米，2022年度土建及安装工程费用实际单位成本3,000元/平方米，该年度土建及安装工程实际建设面积18万平方米，年度预算总额较实际发生额偏高约1,000万元，预算编制科学性有待提高。

6. 资金分配合理性：分值2分，得分2分。

经项目绩效评价小组现场查看财务资料，统计复核项目提供的预算资金支出明细、资金预算明细和资金申请明细，经核对该项目全年预算资金分配方案与预算资金明细和申请资金情况相一致。项目严格按照工程管理制度和资金审批支付流程，按照工程进度和相关合同规定支付项目费用，严格按照规定用途使用资金，项目资金不存在被挪用被挤占的情况，项目资金

分配较为合理。

（二）项目过程情况

项目过程包括资金管理和组织实施两部分，标准分值10分，综合得分8分。具体情况见表6。

表6.过程指标绩效评价得分表

指标	分值	得分	得分率
资金到位率	2	2	100%
预算执行率	2	2	100%
资金使用合规性	2	2	100%
管理制度健全性	2	1	50%
制度执行	2	1	50%
合计	10	8	80%

1. 资金到位率：分值2分，得分2分。

2022年项目预算申请资金为8,000万元，经项目绩效评价小组现场核实财务数据，财政实际下拨资金8,000万元。项目预算资金和实际收到资金一致，项目资金按照预算全额到位。

2. 预算执行率：分值2分，得分2分。

2022年项目预算申请资金为8,000万元，经项目绩效评价小组现场根据项目提供支出明细统计复核，财政实际下拨资金8,000万元，项目全年实际支出资金8,000万元。经项目绩效评价小组核对凭证和附件，项目资金完全按照资金预算使用范围按

计划支付项目费用，项目实际支出金额与实际到位金额一致。

3. 资金使用合规性：分值2分，得分2分。

经现场勘查及查阅相关资料，项目资金审批流程合理、支付手续齐、支付程序较为规范和严谨。绩效评价小组未发现挤占、挪用、截留、改变资金用途等情况；项目资金的使用范围、支付进度、支出依据合理；项目支出符合预算要求，资金能够专款专用。

4. 管理制度健全性：分值2分，得分1分。

经过现场查看项目管理制度和财务制度等文件资料，项目单位日常管理制度和财务制度基本健全。但日常管理制度和财务制度部分内容不够详细、制度文件保存较为散乱，制度管理工作有待进一步提升。

5. 制度执行：分值2分，得分1分。

经过现场调查和询问项目人员，项目单位日常管理、项目的实施能够按照管理制度执行，符合相关法律法规。但由于部分制度内容不够全面详实，项目制度在执行时存在缺少依据和执行力度不够等问题。

（三）项目产出情况

项目产出包括产出的数量、质量、时效、成本四部分，标准分值50分，综合得分43分。具体情况见表7。

表7. 产出指标绩效评价得分表

指标	分值	得分	得分率
改造楼栋	10	10	100%
观感合格率	10	7	70%
质量合格率	10	10	100%
工程进度完成率	10	8	80%
材料利用率	10	8	80%
合计	50	43	86%

1.改造楼栋：分值10分，得分10分。

2022年度项目按照计划应改造28栋楼，经绩效评价小组查看项目工程进度核定单和现场调查核实，该项目实际改造28栋楼，完成率100%。

2.观感合格率：分值10分，得分7分。

经绩效评价小组现场勘查，项目外墙涂料工程、室内地坪工程、车库地坪工程等项目平整美观，项目总体较为美观符合要求，但部分内墙平整度有待提升。

3.质量合格率：分值10分，得分10分。

经绩效评价小组查看质量验收资料及现场勘查，项目主体建筑工程、电梯和门窗等安装工程、地坪和涂料工程等各部分项工程及整体质量验收合格。

4.工程进度完成率：分值10分，得分8分。

经绩效评价小组查看项目工程进度审定单和现场勘查，

2022年度项目按照计划封顶28栋楼，实际封顶28栋楼。但由于疫情原因，部分装修及安装工作工程进度受到影响工程进度缓慢。项目总体工程进度未达到项目总体规划工程进度安排要求。

5.材料利用率：分值10分，得分8分。

经绩效评价小组现场勘查项目材料存放和利用情况，项目能够按照制度和实际需要领用材料，项目材料总体能够按照规定规整妥善保管。但部分价值较小、数量较小、种类繁多的材料存在堆放散乱、保管不善等问题，也存在部分领用材料使用不及时、利用率不高的问题。

（四）项目效益情况

项目效益包括产出的经济效益、社会效益、可持续影响、满意度四部分，标准分值30分，综合得分26分。具体情况见表8。

表8. 效益指标绩效评价得分表

指标	分值	得分	得分率
经济效益	10	10	100%
社会效益	5	3	60%
可持续影响	5	3	60%
满意度	10	10	100%
合计	30	26	86.67%

1.经济效益：分值10分，得分10分。

该项目的投入带动建材等周边相关产业的发展，增加了当地居民就业机会、促进消费的增长，显著提升了当地经济的发

展，该项目投入和产出具有显著的经济效益。

2.社会效益：分值5分，得分3分。

棚户区的改造目的在于解决低收入家庭的住房困难，确保这部分人群能够有房住，从而享受到改革开放和经济发展带来的成果，体现了社会的公平与公正。该项目建成后将显著提升城镇化水平和居民居住条件，但目前项目尚未整体竣工，拆迁居民居住条件暂未得到显著提升。

3.可持续影响：分值5分，得分3分。

棚户区改造首先要解决的是脏乱差面貌和基础设施落后的现状，改变城镇基础设施条件，完善城镇功能，提升城镇品位，使原来落后的城市面貌变为靓丽的风景。本项目改造后将改善居民生活环境、提高居民幸福度，为经济和社会稳定带来了良好影响。但项目目前尚未完工，区域生态环境尚未得到明显提升。

4.居民满意度：分值10分，得分10分。

调查问卷的调查显示，90%的受访者表示对本项目感觉满意，改善了区域生态、提高了居住环境、促进了当地经济的发展。

（五）项目成本分析

1.任务分解

该项目产生的效益分为经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响四个方面。

（1）经济效益方面：该项目通过拆迁新建安置方式推进城乡棚户区改造，项目的实施带动建材等相关产业的发展，增加了当地居民就业机会、促进了消费的增长，显著提升了当地经济的发展。

（2）社会效益方面：棚户区的改造目的在于解决低收入家庭的住房困难，确保这部分人群能够有房住，从而享受到改革开放和经济发展带来的成果，体现了社会的公平与公正。该项目建成后将显著提升城镇化水平和居民居住条件。

（3）生态效益方面：该项目开发过程全部为文明施工，在项目实施工程中采取围墙围挡、定期洒水和设置声屏障等措施最大程度减少了对环境的影响。项目建成后南地块和北地块的绿地率分别为57.5%和36%，改变了棚户区原来脏乱差的环境现状，将显著改善当地的生态环境。

（4）可持续影响：棚户区改造改善了城镇基础设施条件，完善城镇功能，提高了城镇化水平，为当地经济快速发展提供了坚实的基础。

2.产出分析

该项目的产出分为数量、质量和时效三方面。

（1）数量方面：项目为保证完成改造居民1,061户，按时保质保量完成棚户区改造项目年度目标。项目施工采取倒排工期的方式，严格按照工程计划加班加点的施工。经查看项目工程进度核定单和现场调查核实，项目已成改造居民1,061户的任务。

(2) 质量方面：该项目在质量方面的年度目标是施工质量合格率100%，为保证项目工程质量，项目采取现场巡查制度和工程监理验收制度，对于发现的工程质量问题，及时提出整改意见。经现场勘查和查看监理日志，工程质量符合国家要求和行业标准，工程质量合格率为100%。

(3) 时效性方面：该项目的年度目标为改造完成及时率100%，根据工程进度计划该项目本年度计划完成28栋楼的封顶工作。项目为保证按计划及时完成年度目标，采取按月汇报工程进度的工作方法，定期汇报工程进度及时采取措施保障工程按计划实施。经现场勘查和查看项目工程进度核定单，项目改造完成及时率为100%。

3. 成本分析

该项目总成本由前期拆迁补偿费用、建筑安装工程费、工程建设其他费用和预备费用四部分组成。

(1) 前期拆迁补偿费用：该项目拆迁补偿费用包括搬迁费、实物安置过渡费、搬家补助费、提前奖、拆迁评估费和附属物补偿六部分。依据济政发〔2019〕7号关于印发《济宁市国有土地上房屋征收与补偿办法》通知的规定，并按照项目的实际情况，在保证棚户区改造工作顺利开展的同时尽量降低项目成本。项目拆迁补偿费用单价分别设定为搬迁费300元/人、实物安置过渡费10,800元/人、搬家补助费2,000元/户、提前奖10,000元/人、拆迁评估费5元/平方米和附属物补偿270元/平方

米；按照项目统计人数、户数和拆迁面积计算前期拆迁补偿费用共计15,608.83万元。棚户区拆迁工作社会影响较大甚至会拆迁区居民的生活，该迁补偿费用支出最大程度的保证了棚改区居民的正常生活，保证了棚户区改造工作的顺利进行。

（2）建筑安装工程费：该项目建筑安装工程费主要包括安置房建安费和配套基础设施费用两部分。安置房建安费成本费用为106,414.80万元，配套基础设施费用为5,714.15万元。项目评价小组邀请建筑领域相关专家参与本项目的评价工作，实地查看项目实际情况，查阅项目规划设计、施工图等工程资料；并依据当地工程材料、设备和人工价格水平，同时考虑同类型建设项目的投资资料和当地施工水平及一般方式；该项目2022年度土建及安装工程实际单位成本3,000元/平方米，预算费用单位成本为3,056元/平方米，单位成本应调减56元/平方米；该年度土建及安装工程实际建设面积18万平方米，预算总额应调减约1,000万元。

（3）工程建设其他费用：工程建设其他费用包括地质勘察费、设计费、工程监理费、建设单位管理费和建筑企业劳动保险基金等十二项分项成本，成本费用总额为7,073.77万元。其中建设单位管理费和建筑企业劳动保险基金等六项成本是按项目工程费用的比例定额提取。经评估项目小组工程专家核实项目工程资料，对比本地区同类型建设项目该部分费用的计提比例，

并经互联网检索各分项成本费用政策规定；该项目工程建设其他费用计提比例在合理范围内，符合相关政策的规定。

（4）预备费用：该项目预备费用按拆迁补偿费、工程费用及工程建设其它费用总额的3%计取。在项目的建设阶段，会存在各种不确定性因素，比如设计变更、工程量增减、价格波动、施工条件变化、自然灾害等各种情况；为应对可能出现的不可预见的风险保证项目按工程进度施工，项目通常计提3%至10%的预备费。该项目按照最低标准计取3%的预备费用，符合相关政策规定同时降低了项目预算成本。

项目成本控制的组织措施、技术措施、经济措施，三者是融为一体、相互作用的。项目经理部是项目成本控制中心，要以投标报价为依据，制定项目成本控制目标，各部门和各班组通力合作，形成以市场投标报价为基础的施工方案经济优化、物资采购、经济优化、劳动力配备经济优化的项目成本控制体系。该项目应从以下几点加强成本控制：（1）人工费控制管理。主要是改善劳动组织，减少窝工浪费；实行合理的奖惩制度；加强技术教育和培训工作；加强劳动纪律，压缩非生产用工和辅助用工，严格控制非生产人员比例。（2）材料费控制管理。主要是改进材料的采购、运输、收发、保管等方面的工作，减少各个环节的损耗，节约采购费用；合理堆置现场材料，避免和减少二次搬运；严格材料进场验收和限额领料制度；制订并贯彻节约材料的技术措施，合理使用材料，综合利用一切资源。（3）机械费控

制管理。主要是正确选配和合理利用机械设备,搞好机械设备的保养修理,提高机械的完好率、利用率和使用效率,从而加快施工进度、增加产量、降低机械使用费。(4)间接费及其它直接费控制。主要是精减管理机构,合理确定管理幅度与管理层次,节约施工管理费等。

六、主要经验做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验做法

- 1.完善各项工程管理制度及财务制度。
- 2.加大项目巡查和监督力度。
- 3.完善资金审批和支付流程。
- 4.加强项目管理,保证项目工程进度。

(二) 存在的问题及原因分析

1.项目管理方面

(1) 项目中存在部分内墙不平整观感较差,主要原因为现场工人工作态度不端正,工程管理人员怠工检查不彻底。

(2) 项目存在部分工程材料存放不妥善以及利用不充分,主要原因现场工人成本意识淡薄,监督不到位。

(3) 按照现阶段项目工程进度将无法按照项目批复工程进度完工,工程进度缓慢的原因是受疫情影响项目停工。

2.制度管理方面

项目管理制度不够完善,执行规范性有待进一步提高。预算绩效管理方法和政府采购内部控制制度、建设项目管理流程

等相关制度不完善。绩效理念尚未牢固树立，绩效业务流程中各部门的职责并未十分明确，导致各相关部门对项目的监控力度不够。主要原因为现场工作人员制度意识不强，同时缺乏对项目文件和制度的监督检查。

七、有关建议

针对项目存在的上述问题，现提出以下改进建议：

（一）项目管理方面

1.项目质量管理

针对上述问题中项目存在的部分内墙不平整观感较差等质量问题。项目应该制定项目质量计划，并将其分解为可操作的任务和活动。在项目实施过程中，需要不断地对项目质量进行监控和评估，及时发现偏差并采取相应的措施进行调整。施工过程中，自愿接受、配合监理方进行的工程进度、质量等方面的监督检查；在分部分项工程施工前提交相应的施工方案等，施工中及时向监理方定时通报工程进展情况和现场出现的技术、质量等方面问题，并按监理的要求和建议进行整改。

2.项目成本管理

针对上述问题中项目存在的部分工程材料存放不妥善以及利用不充分，现场工人成本意识淡薄的问题。项目应该加强项目材料的保存管理和领用管理，加强现场工人成本意识的教育工作，杜绝材料的浪费。同时项目应该制定项目成本计划，并将其分解为可操作的任务和活动。在项目实施过程中，需要

不断地对项目成本进行监控和评估，及时发现偏差并采取相应的措施进行调整。

3.工程进度管理

针对上述问题中项目存在的因疫情影响项目停工工程进度缓慢的问题，项目应根据总体规划和完工进度，重新制定新的项目进度计划，在保证安全的情况下加快施工进度。在项目实施过程中，加强对项目进度进行监控和评估，确保项目工程能够加快工程进度尽早竣工。

（二）制度管理方面

针对上述问题中项目存在的制度文件管理不够完善等问题，单位要明确绩效管理组织领导形式和工作协调机制，成立绩效管理领导小组，完善绩效管理办法、政府采购内部控制制度和项目管理流程。针对制度中内容不够全面和详实的部分，及时进行修改和补充，并将整理好的制度装订成册妥善保管。同时应加强对项目工作人员管理制度培训工作，让项目工作人员懂制度并按照项目制度有关规定执行。

（三）优化预算安排

根据棚改项目实际成本测算，应用于2024年预算编审中，建议对棚改项目单位造价和数量进行详细测算，将成本与“绩”“效”对比分析，严格预算申报。通过成本绩效目标管控，争取实现“把钱花到刀刃上”，提高资金使用效益，推动财政资金聚力增效。

八、其他需要说明的问题

本评价报告是在相关部门提供的原始资料的基础上，通过案卷研究、会议、访谈、实地勘察、现场及问卷调查等方式编制的，提供真实完整的资料是相关资料提供部门的责任，我们的责任是在搜集、整理与分析相关资料的基础上撰写绩效评价报告。绩效评价结果以反映真实状况为目的，报告中涉及的资料分析除本次绩效评价外不作其他用途。由于上述因素的存在，本次绩效评价存在着一定的局限性。

2023年10月10日