**崇明区财政项目支出绩效评价报告**

项目名称：2019年三星镇村庄改造项目

项目单位：上海市崇明区三星镇人民政府

主管部门：上海市崇明区农业农村委员会

委托单位：上海市崇明区财政局

评价机构：上海首絮维施企业管理咨询有限公司

二〇二二年八月

**目录**

[摘要 1](#_Toc27492)

[一、项目概况 1](#_Toc25106)

[二、评价工作开展情况 2](#_Toc27716)

[三、评价结论和主要绩效 2](#_Toc11371)

[四、主要经验、问题和建议 3](#_Toc4977)

[（一）主要经验及做法 3](#_Toc23781)

[（二）存在问题 4](#_Toc26148)

[（三）建议和改进举措 6](#_Toc13827)

[2019年三星镇村庄改造项目绩效评价报告 10](#_Toc28228)

[一、项目基本情况 10](#_Toc19925)

[（一）项目背景、目的与依据 10](#_Toc22107)

[（二）项目实施计划及完成情况 15](#_Toc18060)

[（三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况 17](#_Toc6746)

[（四）项目的组织及管理 19](#_Toc11450)

[（五）项目绩效目标 26](#_Toc7020)

[二、绩效评价工作开展情况 29](#_Toc12370)

[（一）评价目的、对象和范围 29](#_Toc5983)

[（二）绩效评价的依据 29](#_Toc22246)

[（三）评价重点 30](#_Toc18551)

[（四）绩效评价工作方案制定过程 34](#_Toc30913)

[（五）绩效评价实施过程 34](#_Toc22688)

[三、评价结论与绩效分析 37](#_Toc10177)

[（一）评价结论 37](#_Toc27475)

[（二）具体绩效分析 38](#_Toc22055)

[四、主要经验及做法、存在问题和建议 53](#_Toc23487)

[（一）主要经验及做法 53](#_Toc1201)

[（二）存在问题 53](#_Toc30942)

[（三）建议和改进举措 56](#_Toc15035)

[五、 其他需要说明的地方 58](#_Toc6058)

**一、评价机构信息**

单位名称：上海首絮维施企业管理咨询有限公司

联系方式：021-59498062

联系地址：上海市崇明区建设镇北沿公路2151弄36号

邮箱地址：499033283@qq.com

邮政编码：202155

**二、项目评价组信息**

项目主评人：黄松松

评价组成员：杨 梅 冯汉清

沈丹辉 王 诤

**三、项目单位信息**

项目联系人：王卫东 王颖洁

摘要

# 一、项目概况

上海市于2007年启动实施村庄改造工作。上海市人民政府《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办〔2014〕17号）明确提出“到2020年，全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作”。为实现村庄改造任务目标，2018年崇明区农业农村委（以下简称“区农委”）制定《崇明区美丽乡村建设专项行动方案》，方案中明确到 2020年全面完成规划中的村庄改造任务，其中2018年完成31个，2019年完成 40个左右，2020年完成 37个左右，合计108个左右；并按照市美丽乡村建设导则和有关建设标准，全面推进美丽乡村村庄改造，在进一步优化农村基础设施、整治村庄综合环境和完善公共服务设施配套的基础上，充实完善项目整合模式。

崇明区共有18个乡镇、268个行政村，其中纳入村庄改造范围的有16个乡镇、242个行政村；截止2020年年底，崇明区基本农田保护区、规划保留农村地区的村庄改造基本完成，涉及242个行政村、165837户。本次评价的是崇明区2019年村庄改造实施计划中的三星镇村庄改造项目。三星镇村庄改造工作自2014年开始实施，全镇21个行政村均纳入村庄改造范围。截止2020年年底，21个行政村均已完成村庄改造任务。

2019年三星镇村庄改造项目涉及纯阳、大平、三协、海安和海中5个行政村、4183户。项目建设内容主要包括村内基础设施建设、村公共服务设施建设和村庄环境综合整治。项目已完成工程竣工验收、审价和资产移交工作，目前正在计划开展审计阶段。崇明区三星镇人民政府按照村庄改造项目2万/户财政奖补标准测算，项目总投资8366万元，其中市财政6692.8万元，区、镇各配套836.6万元。项目工程与二类费用（即预算资金）共计7683.08万元，实际支出6864.09万元，预算执行率（实际支出金额/预算资金\*100%）为89.34%。本项目施工建设过程中有变更调整，金额共计443.86万元，金额调整幅度之和占批复总投资比例5.31%。。

# 二、评价工作开展情况

本次绩效评价时段为2019年7月1日至2020年10月31日。

2022年5月上旬绩效评价工作正式启动，6月24日工作方案经过专家评审后开展评价工作，评价小组重点关注政策历史沿革情况、项目立项的合理性、项目资金合理性、工程管理规范性、项目效益实现情况及项目后期管护情况，通过发放基础表、问卷、访谈以及实地走访等方式收集数据，依据绩效指标评分标准开展量化评价，对项目的主要成效和经验进行总结，针对存在的问题与不足提出改进建议，形成绩效评价报告，为进一步优化项目管理、预算管理等提供建议。

# 三、评价结论和主要绩效

通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程、项目产出、项目绩效等四方面对2019年三星镇村庄改造项目进行客观评价，最终评分结果为83.14分，绩效评级为“良”[[1]](#footnote-0)。项目决策类指标标准分20分，实际得分14.5分，得分率72.5%；（2）项目过程类指标标准分24分，实际得分17.17分，得分率71.54%；（3）项目产出类指标标准分20分，实际得分20分，得分率100%；（4）项目效益类指标标准分36分，实际得分31.47分，得分率87.42%。

2019年三星镇村庄改造项目总体实施情况较好，海安村、海中村、大平村、纯阳村、三协村5个村的道路、桥涵建设、照明装置建设，宅前屋后环境整治、村庄公共环境整治、农宅墙体整修、村内河道水系整治、村庄绿化，公共厕所修建、村内公共服务、活动场所修建、户外活动场地修建、停车场修建等改造内容均已完成；项目工程质量一次性验收合格率100%；各项工作均按照合同约定时间节点完成。通过实施村庄改造，村公共服务设施建设进一步完善，农村基础设施水平得到提高，村庄整体环境得到进一步改善，受益村民满意度89.12%；但项目建设成效及管护长效方面存在一定不足。

# 四、主要经验、问题和建议

## （一）主要经验及做法

**设计规划凸显村庄特色，助力美丽乡村示范村建设**

本项目在村庄改造设计规划过程中，结合村内基础设施建设、村公共服务设施建设和村庄环境整治，进一步凸显各个村庄特点，为美丽乡村示范村建设奠定基础条件。具体表现为：海安村发挥“海棠花溪”生态廊道的界面优势，植入休闲、休憩、体验功能，完善村民生活宜居宜业功能，打造海安村“健康之村”；纯阳村在原有的廊道基础上，继续完善婚庆公园设施，改造原有景观，打造具有自然、浪漫、宜居的“婚庆之村”；大平村结合海平公路沿线廊道，完善村庄共享功能，利用得天独厚的农业资源，打造具有自然、宜居气息的“农耕之村”；海中村利用海桥公路界面和原海桥镇镇区，打造具备自然、活力的“记忆之村”；三协村为典型崇明村落基本单元，通过重点改造中心河岸坡及岸坡绿化，建设休息活动场所，统一参差不齐的原有建筑风貌，凸显地方特色和文化特色。通过本项目的实施，改造村庄基本达到了美丽乡村的村庄规划和建设、生态环境、经济发展、公共服务、乡风文明、基层组织、长效管理等建设要求。

## （二）存在问题

**1.前期项目参数未细化，同类建设项目单价成本不合理**

本项目涉及的五个村村庄改造项目分别单独立项，每个项目按照概算清单以总价控制原则进行招标；第三方施工单位按照清单分项以固定单价方式进行报价，这种情况难免存在一定的弊端，使得同类建设项目单价存在差异。具体为：项目招投标文件中部分建设项目规格参数不明确，如同类型同品种苗木和庭院风貌改造工程中的石桌椅和大门。另外，通过对五个村同类单项建设项目第三方施工单位综合单价报价情况、第三方财务监理单位审价情况进行比照分析，本公司结合现场实地调研，发现部分同类型同材质单项综合单价差异较大。比如：五个村庭院风貌改造工程涉及的石桌椅（单价从500元/组到1830.51元/组不等）与大门（单价从1047.69元/樘到1749.94元/樘不等）；绿化工程中同类型同规格苗木，如栽植乔木桂花（单价从308.05元/株到739.34元/株不等）、栽植绿篱细叶麦冬（单价从38.47元/㎡到88.26元/㎡不等）。

**2.部分管理制度执行有效性欠缺**

具体体现在：（1）**项目调整变更材料不完整。**本项目施工建设过程中均涉及调整变更，但项目调整变更程序不明确，项目单位提供的调整变更相关决议材料不完整，如村民决议书缺失审核意见、日期和盖章，决议书显示村民代表参加，但村民同意率100%，内容不合理。（2）**合同条款的签订不够严谨。**部分合同要素表述不清晰，如设计合同方案交付时间节点不明确；另外，本项目施工合同按照通用合同版本签订，部分条款不适用本项目，且未针对本项目另行约定，如施工合同中的工程质量保修范围包含了供热与供冷系统，质保期为2个采暖期和供冷期，但项目实际建设中不涉及供热与供冷系统的建设。（3）**项目资产移交和验收工程量有差异。**通过对各村项目审价工程量与项目资产移交清单进行对照分析，发现存在不一致的情况，如海中村海桥公路沿线改造节点绿化（审价工程量0㎡，移交306㎡）、道路绿化（审价工程量0㎡，移交4362㎡）、岸坡绿化（审价工程量0㎡，移交1448㎡）等。

**3.部分项目建设实际效果及长效管护效果不佳**

（1）项目建设实际效果不佳。具体表现在：**道路改造方面**：海中村海桥公路路口由于存在无红绿灯、通行安全性差、路口空间过大缺少节点和标识功能等问题，计划对其实施改造；经现场查看，路地面标示与道路节点绿化实际改造效果不明显。**公共设施改造方面**：部分公共设施实际改造效果与设计要求不相符，比如：大平村新建的公厕未设置标牌及标识；纯阳村党建宣传牌应按照设计每200米间隔设置一个，实际最小间隔为39米。**景观改造方面：**纯阳村教堂区婚庆草坪与设计效果图不一致，原来的部分草坪被改为健身步道，草坪大多被树木占据。（2）部分建设项目长效管护效果不佳。具体表现在：“小三园”建设初步设计预期打造成为“小菜园”、“小果园”、“小花园”，从而提升农宅宅前屋后整体风貌，但现场调研发现大部分“小三园”种植内容单一化，多为蔬菜或农作物，部分农宅“小三园”杂草丛生或未种植相关作物，致使园地荒废；公共场所设施管护不到位，大平村公厕台盆水管未接通；纯阳村内中心河沿线岸坡绿化养护工作不到位，部分绿植稀疏、土地裸露，绿化没有层次感。另外，根据问卷调查显示，村民从不同方面反映希望长效管护工作落实到位，13.8%的受益村民表示不了解项目长效管护责任归属。项目单位虽制定了村庄改造项目建后养护方案，但方案中的养护责任主体、实施主体均为“专人”，不同类型、不同性质管护对象的责任主体、实施主体不明确。

## （三）建议和改进举措

**1.进一步细化规格参数，减少同类项价格差异**

在后续类似项目管理过程中，建议财务监理单位提前介入，严格审核工程造价。同时，项目单位应加强对财务监理机构的监督管理，对招标代理单位和施工单位编制的项目概算和施工图预算进行复核，除需审核编制方所提供的设备、材料的价格依据外，还应要求招标代理单位和施工单位细化项目相关设备设施和材料的规格参数，确保工程预算测算的科学性和合理性。

**2.强化项目管理制度执行，确保项目落实到位**

建议业务主管部门按照崇明区2020年出台的《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号）文件规定的“总投资未增加情况下，需调整建设内容的”大框架下，按照《关于印发崇明区绿色农业农村发展项目管理办法的通知》（沪崇农发〔2022〕38号）相关规定要求执行，项目主管部门对项目单位做好指导工作，督促乡镇按照规定完善项目调整变更程序，确保项目调整变更手续得到有效落实。另外，项目单位应加强合同管理，在后续签订建设工程合同时，严格参照《中华人民共和国民法典》（合同编）第十八章对建设工程合同相关规定，完善相关合同关键要素信息，明确约定事项完成的时间节点，并按照项目实际需求对质量保修范围和质量保证期做出相关性约束，减少合同签订不规范带来的法律隐患。同时，项目单位应重视项目移交内容的审查，在后续项目管理过程中，加强对项目资产移交工作的监管，对移交内容不一致的，应拒绝接收并责令限期整改。

**3.完善长效管护实施方案，促进村庄改造成效可持续发展**

项目单位应进一步完善村庄改造长效管护方案，明确各项管护对象长效管护责任主体。

针对绿化、小三园的养护问题，评价组分别提出以下养护建议：（1）绿化养护：对于归入一至三级绿地的部分，作为新增绿地纳入镇区绿地社会化养护的范畴，将养护服务质量与资金拨付挂钩，按照服务质量考核情况拨付服务经费；对于其他绿化，如宅前屋后、河道、路边等绿化，有条件的，纳入生态养护社绿化养护员的养护范畴；无条件的，建议参照崇明区实施公益林自治养护和村级河道自治养护的办法，由乡镇人民政府委托相关村实施养护，再由村与养护对象（所有村内需养护绿地可由村民主动认领）签订包干责任书，确保包干到人。（2）小三园养护：建设前即与农户明确养护责任主体，如果责任主体是政府的，可参照绿化自治养护的建议。如果责任主体是农户的，而政府又对小三园美观度有长效要求的，建议以每年开展“十佳小三园”等类似评比活动的形式，引导村民精心布局和经营好宅前屋后的小菜园、小果园、小花园。另外，《2020年美丽乡村建设补助资金实施计划》（沪崇农发〔2020〕120号）文件明确按照1万/户的标准安排了统筹奖补资金，统筹奖补资金使用范围包括因地制宜建设“小三园”，建议对管护效果好的村民实行表彰鼓励形成典型示范,充分发挥“样板领路”作用，从而鼓励村民管理好自家的宅前屋后，维护美好家园。具体结合各村实际情况采纳本建议。

此外，建议项目建设单位今后在同类项目实施完成后，加强建成后效果的跟踪管理，发现问题的，及时督促施工方落实质保期责任，让质保金制度能切实发挥效用。

**4.其他建议**

本项目以奖补标准作为测算项目总投资的依据不够充分。建议项目单位按照经民主议事、集体讨论决策后确定的建设内容，并结合建设工程相关行业标准、相关设施设备及材料市场价格测算项目总投资金额。另外，奖补资金作为项目资金来源之一，是否能作为匡算总投资的依据，建议预算主管部门慎重考量，在后续类似建设项目中规避此类问题。

# 2019年三星镇村庄改造项目绩效评价报告

为贯彻落实上海市财政局《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）、《中共上海市崇明区委 上海市崇明区人民政府关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号），《关于印发<2022年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）文件要求、加强崇明区财政支出管理和提高财政资金使用效益，上海市崇明区财政局委托上海首絮维施企业管理咨询有限公司，以第三方社会评价机构身份，承担“2019年三星镇村庄改造项目”的绩效评价工作。上海首絮维施企业管理咨询有限公司在对项目进行数据采集、社会调查的基础上，形成了本次绩效评价报告。

# 一、项目基本情况

## （一）项目背景、目的与依据

**1.项目背景**

随着中国经济结构不断完善和优化，社会得到发展和进步，我国社会主要矛盾也从人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。这一不平衡发展主要体现在城市发展和农村发展之间的差距，为解决这一矛盾，乡村振兴战略作为农村工作的指导性意见在党的十九大上被提出。乡村振兴战略是中央针对农业农村发展到新阶段推出的重大部署，目标是实现农业农村现代化，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

美丽乡村建设是乡村振兴的重要任务，美丽乡村是在农村基础设施建设和农民基本生活条件改善基础上提出的更高标准。村庄改造作为美丽乡村建设的重要载体，以基本农田保护区、水源保护区、生态林地区、农民集中居住区等规划保留的农村地区为实施区域，以保护修缮、改善环境、完善功能、保持风貌、传承历史为主要原则，在保持农村自然居住风貌的基础上，提升农村地区的基础设施条件、优化综合环境状况。村庄改造的建设内容包括村内基础设施建设、村公共服务设施建设和村庄环境综合整治三大类内容。各建设地区可以根据实际需求，因地制宜地开展村内道路硬化、危桥整修、河道疏浚、供水管网改造、生活污水处理、环卫设施布设、农宅墙体整修、宅前屋后环境整治、违章建筑拆除、村庄绿化、路灯安装、公共服务场所、场地建设等工作，优先解决当地农民急难愁的问题。

上海市于2007年启动实施村庄改造工作。上海市人民政府《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办〔2014〕17号）文件明确提出“到2020年，全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作”。上海市1562个行政村，截止2020年年底，基本农田保护区、规划保留农村地区的村庄改造基本完成，项目覆盖行政村1026个，受益农户76万户。通过实施村庄改造，农村公共服务设施建设进一步完善，农村基础设施水平显著提高，村庄整体环境明显改善[[2]](#footnote-1)。

上海市崇明区村庄改造工作自2007年启动。崇明区共有18个乡镇、268个行政村，其中纳入村庄改造范围的有16个乡镇、242个行政村。崇明区人民政府先后出台了《美丽乡村建设实施意见》《崇明县[[3]](#footnote-2)美丽乡村建设规划》《美丽乡村建设考核评估办法》等文件，明确了位于基本农田保护区的行政村均纳入村庄改造专项建设，并以村庄改造为基础，强调创建村的示范效应。截止2017年，已完成138个行政村的村庄改造。2018年，崇明区农委制定《崇明区美丽乡村建设专项行动方案》。方案中明确：到2020年，全面完成规划中的村庄改造任务，其中2018年完成31个，2019年完成 40个左右，2020年完成37个左右，合计108个左右；并按照市美丽乡村建设导则和有关建设标准，全面推进美丽乡村村庄改造，在进一步优化农村基础设施、整治村庄综合环境和完善公共服务设施配套的基础上，充实完善项目整合模式。截止2020年年底，崇明区基本农田保护区、规划保留农村地区的村庄改造基本完成，涉及242个行政村、165837户。同时，崇明区在村庄改造的基础上持续推进乡村振兴示范村建设，累计创建34个区级乡村振兴示范村，其中9个已升级为市级乡村振兴示范村。目前有5个市级乡村振兴示范村和15个区级乡村振兴示范村正在创建中。2014年至2021年，崇明区共创建成功38个市级美丽乡村示范村。

崇明区三星镇村庄改造工作自2014年开始实施，全镇21个行政村，全部纳入村庄改造范围。截止2018年，三星镇按照计划已完成9个村的村庄改造项目；通过实施村庄改造，村公共服务设施建设进一步完善，农村基础设施水平显著提高，村庄整体环境明显改善。剩余未改造村庄均存在沿线村宅建筑风貌参差不齐、公共设施较为缺乏、部分道路宽度不利通行、绿化不成体系等问题，村庄综合现状距离岸绿水清、道路亮化、村容整洁、景观绿化等建设目标相差较大；为持续推进村庄改造工作，改善农村人居环境，三星镇人民政府设立2019年村庄改造项目，改造范围涉及5个行政村、4183户。项目总投资8366万元，其中市财政6692.8万元，区、镇各配套836.6万元。项目已完成竣工验收、审价和资产移交工作，目前正在计划开展审计阶段。

本次评价的项目为跨年度一次性项目。

**2.立项目的**

通过对三星镇纯阳村、大平村、三协村、海安村和海中村实施村庄改造，进一步完善村公共服务设施建设，提高农村基础设施水平，改善村庄整体环境，进一步提升美丽乡村建设水平和推进乡村振兴建设，最终达到河道通畅、岸绿水清、道路亮化、村容整洁、景观绿化，公共资源优化的新农村。

**3.立项依据**

（1）《关于本市推进美丽乡村建设工作意见》的通知（沪府办〔2014〕17号）

“到2020年，全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作。”

1. 《崇明区美丽乡村建设专项行动方案》

“到2020年，全面完成规划中的村庄改造任务，其中2018年完成31个，2019年完成 40个左右，2020年完成 37个左右；并按照市美丽乡村建设导则和有关建设标准，全面推进美丽乡村村庄改造，在进一步优化农村基础设施、整治村庄综合环境和完善公共服务设施配套的基础上，充实完善项目整合模式。”

（3）《关于2019年三星镇海中村村庄改造工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪崇发改〔2019〕463号）

“为进一步完善农村基础设施，改善农村环境，推进乡村振兴建设，原则同意你镇关于2019年三星镇海中村村庄改造工程可行性研究报告。”

“投资概算及资金来源：项目投资概算为2232万元，其中建安费2053.33万元，工程建设其他费178.67万元。所需资金由市级财力补贴1785.6万元，区财政安排223.2万元，镇自筹223.2万元。”

（4）《关于2019年三星镇海安村村庄改造工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪崇发改〔2019〕464号）

“投资概算及资金来源：投资概算为1132万元，其中建安费1041.41万元，工程建设其他费90.59万元。所需资金由市级财力补贴905.6万元， 区财政安排113.2万元，镇自筹113.2万元。”

（5）《关于2019年三星镇大平村村庄改造工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪崇发改〔2019〕465号）

“投资概算及资金来源：项目投资概算为1596万元，其中 建安费1468.34万元，工程建设其他费127.66万元。所需资金由市级财力补贴1276.8万元，区财政安排159.6万元，镇自筹159.6万元。”

（6）《关于2019年三星镇纯阳村村庄改造工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪崇发改〔2019〕479号）

“投资概算及资金来源：项目概算为1588万元，其中建安费1460.63万元，工程建设其他费127.37万元。所需资金由市级财力补贴1270.4万元，区财政安排158.8万元，镇自筹158.8万元。”

1. 《关于2019年三星镇三协村村庄改造工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪崇发改〔2019〕480号）。

“投资概算及资金来源：项目概算为1818万元，其中建安费1672.49万元，工程建设其他费145.51万元。所需资金由市级财力补贴1454.4万元，区财政安排181.8万元，镇自筹181.8万元。”

## （二）项目实施计划及完成情况

2019年三星镇村庄改造项目涉及纯阳、大平、三协、海安和海中5个行政村、4183户。项目建设内容主要包括村内基础设施建设、村公共服务设施建设和村庄环境综合整治。项目已完成工程竣工验收、审价和资产移交工作，目前正在计划开展审计阶段。项目计划实施内容及各时间节点完成情况详见表1-1、表1-2、表1-3。

**表1-1：项目改造对象及建设内容**

|  |  |
| --- | --- |
| **改造对象** | **改造内容** |
| 村内基础设施建设类 | 道路、桥涵建设，照明装置建设等。 |
| 村内环境综合整治类 | 宅前屋后环境整治，村庄公共环境整治，农宅墙体整修，村内河道水系整治，村庄绿化等。 |
| 公共服务设施类 | 公共厕所修建，村内公共服务、活动场所修建，户外活动场地修建，停车场修建等。 |

**表1-2：项目计划实施内容**

| **改造村** | **改造内容** |
| --- | --- |
| 纯阳村 | 建筑风貌整改32650㎡；宅前屋后环境整治144550㎡；庭院风貌改造26050㎡；教堂区景观改造12790㎡，景观雕塑、构筑物2个；村民公园、老年活动室1053㎡、亭子1个、休息桌椅1套、健身器械8组、休息坐凳8个；公共区域5325㎡、公共厕所1座、垃圾箱房1个、太阳能路灯150盏、果壳箱20个；睦邻点室内改造2处、睦邻点标示牌6个；标识标牌宣传栏3个。 |
| 三协村 | 农宅墙体粉刷25900㎡；宅前屋后环境整治202276㎡；庭院风貌改造24800㎡；道路整修4100㎡；村民活动广场、老年活动室节点2441.2㎡、健身器械8组、休息坐凳8个、公共厕所1座；中心河景观绿化8350㎡；公共区域4382㎡、亭子1个、景观小品5座、果壳箱20个、垃圾箱房（村投）1个、太阳能路灯28盏、路灯（电）32盏；睦邻点室内改造3处、睦邻点标示牌12个；标识标牌宣传栏8个、党建宣传牌20个。 |
| 大平村 | 农宅墙体整修粉刷29250㎡；宅前屋后环境整治161338㎡、新建鸡舍、鸭舍5户；庭院风貌改造14500㎡；道路整修11000㎡；村口节点8500㎡；公共区域7436.8㎡、连廊1组、亭子1座、休息坐凳6个、石笋构筑1座、公共厕所1座、垃圾箱房（村投）2个、太阳能路灯150盏、果壳箱20个；水系景观8300㎡；睦邻点室内改造2处、睦邻点标示牌10个；标识标牌宣传栏20个。 |
| 海安村 | 农宅墙体粉刷18950㎡；宅前屋后环境整治85890㎡、新建鸡舍、鸭舍12户；庭院风貌改造14200㎡；道路整修8426㎡；村委会改造7475㎡、标示牌1个、廊架1个、运动设施5套、休息坐凳10个、果壳箱28个；公共环境整治3869㎡、连廊1组、亭子1座、石磨盘构筑1座、石笋构筑1座、公共厕所1座、太阳能路灯92盏；水系景观绿化692㎡，整治岸坡4000m ；睦邻点室内改造3处、睦邻点标示牌8个；标识标牌宣传栏20个，技防监控设备8盏。 |
| 海中村 | 农宅墙体粉刷27072㎡；宅前屋后环境整治137502㎡；庭院风貌改造17100㎡；道路整修27800㎡；海平公路休息节点600㎡；村民公园改造节点5561㎡、亭子2座、廊架2个、健身器械8组、休息坐凳5个、公共厕所1座；果壳箱46个；海桥公路沿线改造21475㎡、钢结构花架4个；水系景观绿化3300㎡，岸坡整治、清淤2548m；老年活动室区域房屋改造160㎡、太阳能路灯160盏；睦邻点室内改造3处、睦邻点标示牌14个；标识标牌党建宣传牌20个、宣传栏6个。 |

**表1-3：项目计划实施内容及各时间点完成情况表**

| 计划实施内容 | 计划完成时间节点 | 实际完成时间节点 |
| --- | --- | --- |
| 可行性研究报告编制、项目立项 | 2019年6月～2019年7月 | 2019年6月-8月 |
| 施工图设计、项目招投标、建设报批程序及施工现场准备 | 2019年7月 | 2019年8月-9月 |
| 各项工程施工 | 2019年7月～2019年12月 | 2019年11月-2020年7月 |
| 在达到竣工验收要求后，进行工程验收，交付使用。 | 2019年12月 | 2020年8月 |

## （三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况

**1.项目总投资及资金来源**

三星镇2019年村庄改造项目涉及纯阳、大平、三协、海安和海中5个村、4183户，三星镇人民政府按照村庄改造项目2万/户财政奖补标准测算，项目总投资8366万元；其中市财政6692.8万元，区、镇各配套836.6万元。项目投资及资金来源详见下表1-4。

**表1-4：项目总投资及资金安排情况表（单位：万元）**

| **序号** | **行政村** | **计划改造农户数（户）** | **财政补贴标准** | **项目资金投入及配套情况（万元）** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **总投资** | **市财政奖补** | **区财政奖补** | **镇自筹** |
| 1 | 纯阳村 | 794 | 2万元/户 | 1588 | 1270.4 | 158.8 | 158.8 |
| 2 | 三协村 | 909 | 1818 | 1454.4 | 181.8 | 181.8 |
| 3 | 大平村 | 798 | 1596 | 1276.8 | 159.6 | 159.6 |
| 4 | 海安村 | 566 | 1132 | 905.6 | 113.2 | 113.2 |
| 5 | 海中村 | 1116 | 2232 | 1785.6 | 223.2 | 223.2 |
| **合计** | **---** | **4183** | **-** | **8366** | **6692.8** | **836.6** | **836.6** |

**2.项目预算及资金使用情况**

2019年三星镇村庄改造项目总投资8366万元，项目工程与二类费用（即预算资金）共计7683.08万元，项目实际支出6864.09万元，预算执行率（即实际支出金额/预算资金\*100%）为89.34%。项目实施过程中有变更调整，金额共计443.86万元，变更调整率5.31%。各村项目资金拨付情况详见下表1-5,项目施工变更资金调整情况详见表1-5。

**表1-5：项目资金拨付完成情况表（单位：万元）**

| **序号** | **行政村** | **合同金额** | **审价金额** | **应付金额[[4]](#footnote-3)** | **实际拨付金额** | **拨付完成率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 纯阳村 | 1281.95 | 1281.62 | 1160.29 | 1155.95 | 90.19% |
| 2 | 大平村 | 1406.25 | 1405.60 | 1271.91 | 1267.86 | 90.20% |
| 3 | 三协村 | 1703.47 | 1703.10 | 1540.72 | 1476.23 | 86.68% |
| 4 | 海安村 | 1106.01 | 1105.46 | 999.78 | 995.64 | 90.07% |
| 5 | 海中村 | 2185.39 | 2184.01 | 1975.05 | 1968.38 | 90.13% |
| **合计** | | **7683.08** | **7679.80** | **6947.76** | **6864.09** | **89.38%** |

（备注：拨付完成率=实际拨付金额/审价金额\*100%。）

**表1-6：项目变更资金调整情况表（单位：万元）**

| **序号** | **行政村** | **批复金额** | **调整金额** | **调整比率** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 纯阳村 | 1588 | 111.59 | 7.03% |
| 2 | 大平村 | 1596 | 65.42 | 4.10% |
| 3 | 三协村 | 1818 | 65.45 | 3.60% |
| 4 | 海安村 | 1132 | 52.22 | 4.61% |
| 5 | 海中村 | 2232 | 149.15 | 6.68% |
| **6** | **合计** | **8366** | **443.86** | **5.31%** |

## （四）项目的组织及管理

**1.项目组织与职责**

上海市财政局为市级资金拨款单位，负责补助资金中期财政规划和年度预算审核,拨付资金,对资金使用情况进行监督检查和绩效管理。

上海市农业农村委为市级业务主管部门，负责补助资金中期财政规划和年度预算编制,下达任务清单及绩效目标,监督检查任务执行情况,开展绩效跟踪和绩效评价,依法依规实施信息公开等。

上海市崇明区财政局为预算主管部门，负责对区农委上报的预算进行审核,并将市级转移支付预计数纳入下一年度部门预算；审核项目资金申请拨付相关材料,下达授权拨付额度或区对镇转移支付资金，并对资金使用情况进行监督管理。

上海市崇明区农业农村委为区级业务主管部门及区级预算单位，负责制定本区补助资金实施计划,组织落实项目申报、评审、审批、实施、监督检查、验收、成效评审等工作,将资金使用计划、使用情况及任务完成情况报市农业农村委、市财政局备案,依法依规实施信息公开等。

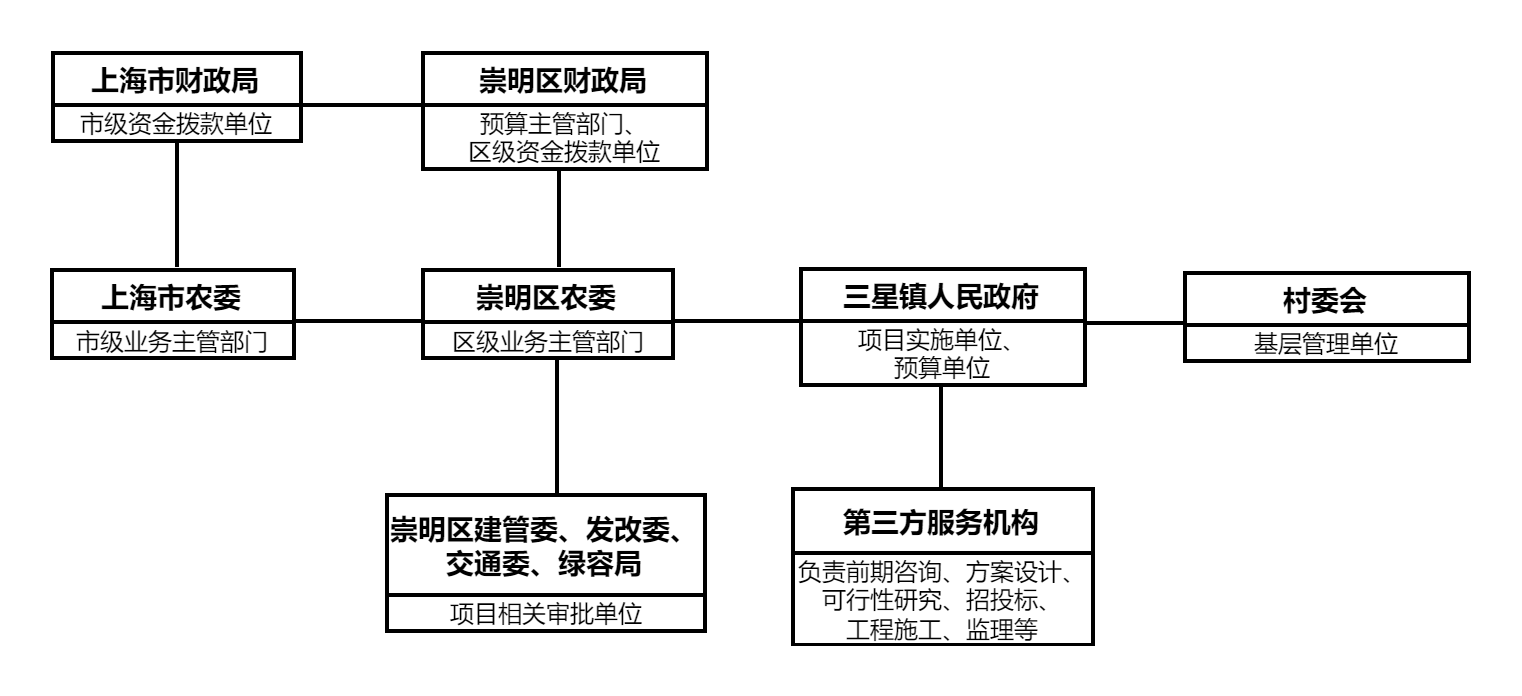
上海市崇明区三星镇人民政府为项目实施单位及基层预算单位，负责项目前期论证、编制项目计划书与项目申报；立项审批后组织项目招标、全过程监督管理、协调沟通及检查；指导村民委员会开展民主议事，落实信息公开，项目资料档案管理工作并配合上级检查验收和建设成效评审；制定并落实村庄改造项目长效管理制度。

上海市崇明区三星镇海安村、海中村、纯阳村、大平村和三协村村委会为基层管理单位，负责参与村民议事，配合项目施工建设以及后期村庄长效管护工作。

其他相关单位：

上海市崇明区发展和改革委员会负责项目工程建设立项审批工作；上海市崇明区交通委员会负责项目中涉及农村道路有关项目审查工作；上海市崇明区绿化市容局负责项目中涉及农村生活垃圾处置和绿化种植相关项目审查工作以及负责前期咨询、方案设计、可行性研究、招投标、工程施工、监理等第三方服务机构。

项目组织架构图1：



**2.项目管理**

（1）项目前期准备

①民主议事。开展村庄改造的村召开村民会议或村民代表会议，告知村庄改造申报条件和流程，讨论实施项目、建设方案、筹资额度、村民承担责任义务等，并形成书面决议。

②乡镇编制村庄改造建设方案，开展相关设计和规划工作，形成项目整合计划。申报材料经乡镇人民政府盖章确认后，报送区农委。

③区农委组织相关专业机构、区发改委、建设、水务、规土等部门，对乡镇村庄改造申报项目的合法性、合规性、合理性进行严格评估和审核，开展项目整合计划对接。经审核并修改完善的项目，由区农委会同财政部门汇总形成区项目计划申报材料，报送市农委、市财政局。

④市农委会同市财政局对区申报项目组织开展复审工作，复审通过的项目，纳入预算项目库管理。区相关部门根据市级复审意见对项目方案进行进一步完善，并上报市级部门备案。年度部门预算批准后，市农委会同市财政局联合下达批复计划至区农委。

⑤区农委根据市下达任务清单和绩效目标，编制本区年度任务清单和绩效目标。

⑥区发改委批复同意项目建设后，乡镇开始组织项目实施。

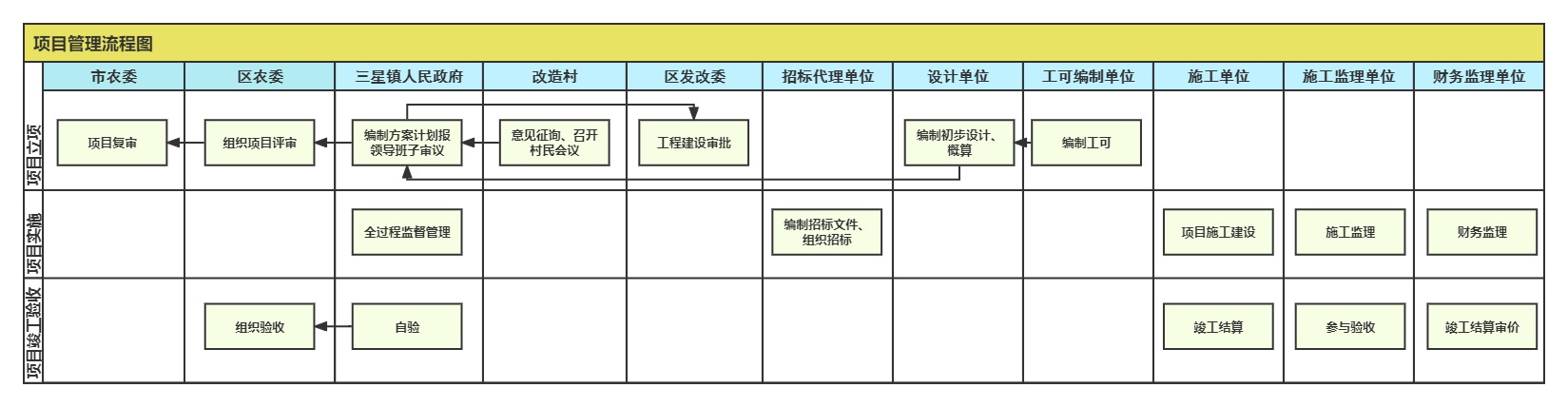
（2）项目实施

三星镇人民政府根据区发改委批复建设内容落实项目建设工作，具体为委托第三方服务机构开展前期咨询、设计、招标代理、建设施工、工程监理、财务监理工作。由三星镇人民政府负责全过程监督管理，并根据施工进度及监理机构出具付款建议单进行资金申请。

（3）项目验收

项目建设完成后，由乡镇组织实施建设项目自验和检查工作，形成书面意见后上报区农委申请验收；区农委根据《崇明县美丽乡村建设考核评估办法》（崇委办〔2014〕30号）实施区级验收，并形成验收报告。

本项目严格按照方案设计、计划申报、可研编制、立项申请、招投标、施工、竣工验收、审价等项目建设流程实施，具体的项目管理流程图详见下图2：



**3.财务管理**

（1）预算管理

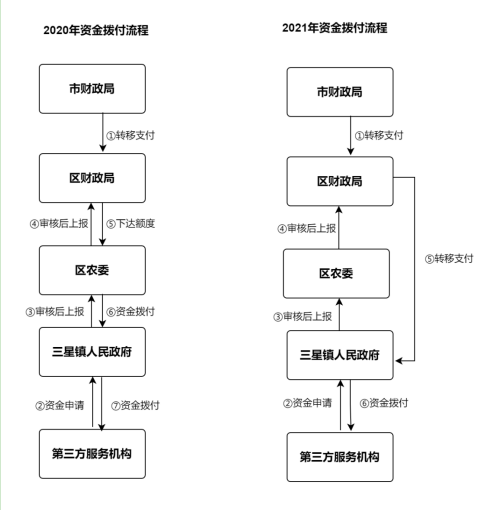
上海市农委按照预算管理要求,编制项目建设市级补助资金预算,将初步分配方案报送市财政局。市财政局审核后纳入年度预算,报经市政府审定后,提交市人民代表大会审查。市财政局将市级转移支付预计数提前告知区财政局。

三星镇人民政府按村庄改造项目建设奖补标准2万元/户测算项目总投资，经“三重一大”会议审议通过后连同项目计划书及初步设计方案上报崇明区农委、区发改委相关部门审核。区农委按照预算管理要求，编制项目建设区级补助资金预算并报送区财政局。区财政局连同市级提前告知的市级转移支付预计数纳入部门预算并提交区人民代表大会审查。

（2）资金拨付

根据《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法(试行)》（沪农委规〔2019〕2号）规定：村庄改造项目按照2万元/户标准实施财政补助，市对区实行差额补助，承担奖补资金80%，剩余20%由区镇各承担50%。市对区财政补助资金在市对区转移支付中安排，当年预拨资金不超过补助资金总量70%，剩余资金待项目完成、验收通过后清算。2020年区对镇财政补助资金由区财政授权区农委进行资金拨付，2021年通过区对镇转移支付下达资金。建设补助资金的结转结余按照财政部门关于结转结余资金管理的有关规定处理。

项目进度资金的申请、拨付实行乡镇财政报账制，具体按照合同约定的时间节点与拨付比例进行拨付。资金拨付流程如下图3所示：



（3）财务监督

崇明区农委、区财政局按要求制定了《上海市崇明区美丽乡村建设项目和资金操作细则（试行）》，对资金使用情况进行监督与考核，并根据市农业农村委、市财政局下发的工作任务和绩效目标，组织开展项目建设补助资金使用情况的自查和检查工作，分两次对本地区年度资金使用及任务清单完成情况进行总结报告，以正式文件报市农业农村委、市财政局备案。在项目建设补助资金分配、审核等工作中，存在违反规定安排资金、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假、挪用挤占等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国行政监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究相应责任;涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。三星镇人民政府按照内控管理制度相关规定对项目资金申请及镇级资金使用情况进行监督检查。

## （五）项目绩效目标

预算单位2019年未编制项目绩效目标申报表，评价组按照《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）、《关于印发2022年崇明区预算绩效管理工作要点的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）以及崇明区财政局对绩效目标的设定框架新要求，结合本项目的实际情况，重新梳理并调整项目总目标、年度绩效目标，并经项目单位确认，具体如下：

**1.总目标**

通过对三星镇纯阳村、大平村、三协村、海安村和海中村实施村庄改造，进一步完善村公共服务设施建设，提高农村基础设施水平，改善村庄整体环境，进一步提升美丽乡村建设水平和推进乡村振兴建设，最终达到河道通畅、岸绿水清、道路亮化、村容整洁、景观绿化，公共资源优化的新农村。

**2.2019-2020年度绩效目标**

（1）产出类目标

①产出数量

完成纯阳村、三协村、海安村、海中村、纯阳村5个村的道路、桥涵建设、照明装置建设，宅前屋后环境整治、村庄公共环境整治、农宅墙体整修、村内河道水系整治、村庄绿化，公共厕所修建、村内公共服务、活动场所修建、户外活动场地修建、停车场修建等改造内容。

②产出质量

项目工程质量一次性验收合格率100%。

③产出时效

按照各项合同约定的具体时间节点完成。

（2）效益类目标

①社会效益

道路通行便利，公共设施配套便利。

②生态效益

农宅整体风貌得到提升，生活垃圾100%得到有效收运，村容村貌绿化美化度进一步提升。

③可持续影响

管护长效管理制度健全且执行有效，沟通协调机制有效，信息公开规范，村民知晓率≥95%。

④满意度方面

受益村民满意度≥85%。

**3.具体预算绩效目标**

**表1-7：年度绩效目标**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **目标值** | **目标值来源** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 产出指标 | 数量指标 | 纯阳村村庄改造计划完成率 | 100% | 批复文件 |
| 三协村村庄改造计划完成率 | 100% | 批复文件 |
| 大平村村庄改造计划完成率 | 100% | 批复文件 |
| 海安村村庄改造计划完成率 | 100% | 批复文件 |
| 海中村村庄改造计划完成率 | 100% | 批复文件 |
| 质量指标 | 项目工程质量一次性验收合格率 | 100% | 项目实施要求 |
| 时效指标 | 项目工程建设完成及时率 | 100% | 项目实施要求 |
| 项目效益 | 社会效益指标 | 村内道路通行便利情况 | 便利 | 项目实施目的 |
| 公共设施配套便利性 | 便利 | 项目实施目的 |
| 生态效益指标 | 提升农宅风貌 | 提升 | 项目实施目的 |
| 生活垃圾收运率 | 100% | 项目实施目的 |
| 村容村貌绿化美化度 | 提升 | 项目实施目的 |
| 可持续影响 | 管护长效管理制度健全性 | 健全 | 长效管理制度要求 |
| 管护长效管理制度执行有效性 | 有效 | 长效管理制度要求 |
| 信息公开规范性 | 规范 | 信息公开要求 |
| 村民知晓率 | ≥95% | 项目建设成效要求 |
| 沟通协调机制有效性 | 有效 | 项目基本要求 |
| 满意度指标 | 受益村民满意度 | ≥85% | 2019年市下达任务清单和绩效目标 |

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价目的、对象和范围

**1.评价目的**

本次绩效评价工作开展的目的是通过客观、及时、专业地评价区农业农村委、三星镇政府用款计划、资金使用效率和效益情况，从绩效的角度发现该项目在决策、实施和管理过程中存在的问题，寻求解决方案，以促进今后年度类似项目更好地开展。

**2.评价对象**

本次绩效评价的对象为2019年三星镇村庄改造项目，项目预算资金8366万元。

**3.评价范围**

评价范围为2019年三星镇村庄改造项目，具体为工程建设成果及验收情况、项目对三星镇纯阳村、三协村、大平村、海安村和海中村村内公共服务设施完善情况、基础设施水平提高情况以及村庄整体环境改善情况等。

## （二）绩效评价的依据

**1.业务方面的文件依据**

（1）《<关于本市推进美丽乡村建设工作意见>的通知》（沪府办〔2014〕17号）

（2）《关于印发<上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法(试行)>的通知》（沪农委规〔2019〕2号）

（3）《关于下达上海市美丽乡村建设补助资金任务清单和绩效目标的通知》（沪农委〔2019〕61号）

（4）《关于印发<上海市崇明区美丽乡村建设项目和资金操作细则(试行)>的通知》（沪崇农发〔2020〕79号）

（5）《崇明区2019年美丽乡村建设补助资金实施计划》（沪崇农发〔2019〕129号）

**2.绩效评价方面的文件依据**

（1）《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）

（2）《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意见》（沪委发〔2019〕12号）

（3）《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）

（4）《关于印发<2022年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）

**3.其他相关材料**

本项目设计方案、可研报告、申报材料；本项目支出凭证、财务监理报告等财务资料；与项目主管部门、项目单位、村委会等相关人员的访谈记录以及项目受益方的满意度调研资料等；现场调研图片。

## （三）评价重点

经过评价组的初步调研，结合前期梳理掌握的项目资料，依据“决策—过程—产出—效益”的逻辑路径，梳理出本项目的评价重点：

1.政策历史沿革情况：由于本项目政策涉及较多，且在项目实施过程中政策有效性有变化，故评价组重点了解村庄改造相关政策文件历史沿革情况及区级相关文件制定情况对本项目实施带来的影响。

2.项目立项的合理性：按照相关文件要求“村庄改造项目应与河道生态治理、中小河道轮疏、农村生活污水处理、经济相对薄弱村村内道路改造、农村危桥改造、农村低收入户危旧房改造项目进行整合，提高财政奖补资金使用效益。已列入农村路桥建设、生活污水处理工程、河道整治工程等整合项目计划的建设内容不再列入村庄改造财政奖补范围，避免重复建设”，故从项目建设内容上，评价组重点考察是否按照要求与当年度农村路桥建设、农村低收入户危旧房改造、河道整治工程进行整合后申报，且是否与从前年度类似项目存在重复申报情况。同时，本项目的实施与村民利益密切相关，因此需要重点关注村庄改造与村民意愿的匹配性。

3.资金合理性：由于该项目为工程类项目，有严格的资金管理要求。重点通过核查项目设计概算、支付凭证、行业标准文件等资料考察前期概算编制来源及同类建设项目成本合理性，是否与财政预算相匹配；项目变更调整资金与总投资占比情况以及调整流程规范性；关注资金使用情况是否符合村庄改造资金奖补范围，资金拨付流程是否规范；建安费用与二类费用的数量、单价是否有清晰的编制来源且符合行业单价费用标准；项目施工过程中的造价费用是否得到财务监理的有效控制与监管。

4.工程管理规范性：由于本项目建设体量较大，涉及参建单位、各管理协调部门及单位较多，参建单位包括工可、设计、施工、监理、招标代理、勘察等单位，各管理协调部门单位包括区发改委、区交通委、区水务局、区绿容局等，项目管理流程需严格按照工程管理行业标准或规范执行。重点通过核查投标、合同、工程记录等文件考察参建单位的选择是否符合政府采购管理办法、单位内部相关采购管理制度执行；项目工程施工是否按照批复实施，实施过程中是否存在调整变更，变更程序是否规范；项目进度是否符合工程计划与合同约定的服务内容进行推进；项目变更是否符合规范；施工过程中工程监理、财务监理是否履职到位；项目竣工验收质量是否符合行业质量验收标准，验收流程是否合规。

5.项目效益实现情况：本项目的实施成效对提升村民生活品质影响深远，故评价组重点对村庄改造后的成效进行实地调研及开展问卷调查。

6.项目后期管护情况：由于本项目大量涉及基础设施建设、绿化景观、农宅风貌改造等内容，在施工质保期过后，均是需要进行维护管理的对象，因此有必要重点关注项目实施单位是否针对这些内容制定有后期养护管理办法及如何落实管护责任。同时，评价组将对目前的管护状况进行实地调研。

**（四）绩效评价原则和方法**

**1.绩效评价原则**

（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，保证评价结果的真实性、公正性和报告的公信力。

（3）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。

（4）经济性原则。应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

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，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果的真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告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.评价方法**

本次评价综合运用比较法、因素分析法、公众评判法等评价方法。

（1）比较法。通过相关文件规定的奖补标准来分析本项目预算编制的合理性与科学性；通过对比建设改造区域前后的农宅面貌、道路状况、绿化效果、设施更新等情况，分析项目建设成效。

（2）因素分析法。通过将影响项目投入、产出的各项因素罗列出来，综合分析分析内外部因素对项目实施的影响程度。

（3）公众评判法。项目方案过程以访谈的形式听取项目单位对项目实施效果的意见，项目报告过程以问卷调查的方式反馈村民对项目建设效果的满意程度，报告完成后组织专家评审，对项目的决策、过程、产出、效益进行客观综合评价。

## （四）绩效评价工作方案制定过程

根据区财政局下达的绩效评价任务及工作要求，评价组于2022年5月下旬开启对接工作。经与项目单位多次沟通、查阅资料，在对项目情况（包括项目背景、项目目的、项目内容、项目资金、项目管理机制等）充分了解之后，评价组完成理论框架研究、技术研究、指标研究，编制绩效评价工作方案，提交区财政局。2022年6月24日，区财政局组织绩效评价工作方案专家评审会。经评审，本项目绩效评价工作方案格式较完整，评价思路恰当，评价指标体系完备，社会调查方案基本可行。为进一步提高方案质量，保障后续评价工作开展，专家组提出包括补充完善崇明区近几年来村庄改造计划和完成情况，市、区级美丽乡村创建情况，说明三星镇对其他村庄改造安排顺序，说明村庄改造、美丽乡村、乡村振兴等各种政策或项目之间的关系等项目背景相关信息；简化项目立项依据；补充预算编制、审核、批复主体；结合合同付款情况考量预算执行率，资金投入中对上级政府转移支付资金下达情况设置绩效指标进行考量；补充完善评价思路；进一步完善评价细则等建议。评价组根据专家意见表对照修改项目绩效评价工作方案，并上交区财政局，同时在项目绩效评价工作方案修订稿的基础上继续开展绩效评价报告撰写工作。

## （五）绩效评价实施过程

**1.组织分工**

本次绩效评价由上海首絮维施企业管理咨询有限公司负责实施。评价组主要成员构成如下表2-1：

**表2-1 评价组成员构成表**

| **序号** | **姓名** | **工作职责** | **职称** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 叶姝慧 | 负责项目总体协调，以及评价方案、报告的终审。落实项目组成员、工作动员和纪律教育以及委托方相关牵头部门的对口沟通和协调等事项，保持与相关方全过程的直接有效沟通联络，对项目执行过程中发现的重大问题予以指导等。 | 项目终审人  （中级经济师） |
| 2 | 沈丹辉 | 负责项目基础数据、方案和报告的审核。 | 项目审核人 |
| 3 | 黄松松 | 负责控制项目实施进度及方案质量、项目组成员的分工，评价方案制定、指标体系设计、绩效报告撰写。 | 项目主评人  （中级经济师） |
| 4 | 杨 梅 | 负责项目开展过程中评价思路的探讨与研究，调查问卷、访谈提纲的设计与实施、撰写工作等。 | 项目经理 |
| 5 | 冯汉清 | 负责数据统计分析工作、访谈提纲的统计分析工作等。 | 项目助理 |
| 6 | 王 诤 | 资金合规性检查，进行资料整理、统计分析等。 | 项目助理 |

**2.评价工作进度安排**

（1）评价工作启动——2022年5月5日

区财政局下达绩效评价任务，明确工作要求。

（2）进场取数，完成绩效评价工作方案——2022年6月24日

评价组与项目单位多次沟通、查阅资料，在对项目情况（包括项目背景、项目目的、项目内容、项目资金、项目管理机制等）充分了解之后，完成理论框架研究、技术研究、指标研究，编制绩效评价工作方案，提交区财政局。待区财政局组织专家评审，修改后定稿。

（3）数据填报、社会调查和访谈沟通——2022年7月10日

项目单位完成相关数据填报，评价组根据绩效评价工作方案开展社会调查和访谈沟通，汇总评价基础数据和资料后，统计分析调查结果。

（4）撰写报告并提交区财政局——2022年7月20日

评价组在整理分析评价依据的基础上，撰写绩效评价报告。通过单位内部审核，保证报告质量，交由区财政组织专家进行评审。

（5）专家评审及报告修改——2022年8月9日

评价组根据会上项目单位、项目主管部门、财政专管员及专家意见，针对性修改项目绩效评价报告并上交区财政局。

**3.内部控制制度**

公司为绩效评价业务制定了一系列的内部控制制度，以保证执业质量。

（1）内部业务培训制度：每年以定期集中培训和专项培训相结合的模式开展内部业务培训，在每年1-2月份进行集中培训，包括学习最新的行业政策及文件、研习同行优秀报告、小组内部评比等；在全年其余时间，依据具体项目的要求，适时开展针对项目特点的专项培训，以加深所有员工对同类型项目的熟悉和了解，做到经验共享、资源共用，最终达到提高同类型项目报告质量的目的。

（2）报告内审制度：内部建立有三阶段内审制度，包括报告撰写过程中的小组内部互审，主要用以规范报告格式、理清撰写思路；初稿完成后的组间互审和总负责人审阅，主要用以完善报告内容、升华报告建议；以及对正式报告的事后内部评审，主要用以总结项目经验、提出更高质量要求。

（3）档案管理和保密制度：内部建立有完善的档案管理制度，包括对上一年度的纸质资料进行分类归档，对电子资料在移动硬盘中进行备份，方便后续年度的资料查阅和工作开展。评价组成员恪守独立、客观、公正的原则，并对执业过程中获知的信息保密，未经委托方及项目单位同意，公司安排参与项目的人员不得向第三方透露项目单位财务、内控等方面有关的任何信息。

# 三、评价结论与绩效分析

## （一）评价结论

**1.评价结果**

通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程、项目产出、项目绩效等四方面对2019年三星镇村庄改造项目进行客观评价，最终评分结果为83.14分，绩效评级为“良”[[5]](#footnote-4)。项目决策类指标标准分20分，实际得分14.5分，得分率72.5%；（2）项目过程类指标标准分24分，实际得分17.17分，得分率71.54%；（3）项目产出类指标标准分20分，实际得分20分，得分率100%；（4）项目效益类指标标准分36分，实际得分31.47分，得分率87.42%。

**2.主要绩效**

该项目总体绩效完成情况良好，主要绩效情况如下：

（1）项目决策方面：项目立项依据充分，项目立项程序规范，当年度市级预拨资金占比补助资金总量的61.48%，未超过文件规定的70%；但预算编制科学性、规划设计合理性、绩效目标合理性及绩效指标明确性存在偏差。

（2）项目过程管理方面：预算执行率89.34%，财务管理制度健全且执行有效，资金使用合规，过程监督管理制度执行有效，项目验收规范，档案制度执行有效；但“三算”规范性、业务管理制度健全性、政府采购规范性，项目变更规范性、合同管理规范性、项目资产移交规范性存在偏差。

（3）项目产出方面：海安村改造完成率100%，海中村改造完成率100%，大平村改造完成率100%，纯阳村改造完成率100%，三协村改造完成率100%；项目工程质量一次性验收合格率100%；项目施工完成及时。

（4）项目效益方面：通过实施村庄改造，村内道路通行便利，公共设施配套便利，农宅风貌得到一定提升，生活垃圾得到有效收运，信息公开规范，沟通协调机制有效，受益人员满意度89.12%；但村容村貌绿化美化度、管护长效管理制度健全性、管护长效管理制度执行有效性及村民知晓率存在偏差。

## （二）具体绩效分析

**1.项目决策**

（1）得分情况

**表3-1项目决策类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **A项目决策** | **20** | **——** | **14.5** |
| A1 项目立项 | 8 | —— | 8 |
| A11 立项依据充分性 | 4 | 充分 | 4 |
| A12 立项程序规范性 | 4 | 规范 | 4 |
| A2 绩效目标 | 7 | —— | 3.5 |
| A21 绩效目标合理性 | 4 | 欠缺 | 2 |
| A22 绩效指标明确性 | 3 | 欠缺 | 1.5 |
| A3 资金投入 | 5 | —— | 3 |
| A31 预算编制科学性 | 3 | 欠缺 | 2 |
| A32 转移支付资金拨付率 | 1 | 61.48% | 1 |
| A33 规划设计合理性 | 1 | 欠缺 | 0 |

（2）指标分析

A11立项依据充分性 权重4分，得分4分

①项目立项符合《关于本市推进美丽乡村建设工作意见》的通知（沪府办〔2014〕17号）、《崇明区美丽乡村建设专项行动方案》等文件以及美丽乡村建设规划要求；

②崇明区农委为本项目业务主管部门，职责之一为：负责牵头组织改善农村人居环境工作，承担区美丽乡村建设领导小组职责，牵头推进美丽乡村建设和农村村庄改造项目；三星镇人民政府为项目实施单位，职责之一为：负责项目前期论证、编制项目计划书与项目申报；立项审批后组织项目招标、全过程监督管理、协调沟通及检查；指导村民委员会开展民主议事，落实信息公开，项目资料档案管理工作并配合上级检查验收和建设成效评审；制定并落实村庄改造项目长效管理制度。本项目开展符合崇明区农委、三星镇人民政府规环办职责范围，为部门履职所需，符合区、镇财政支出责任范围。

③经查阅项目申报材料得知，项目涉及的海中村农村低收入户危旧房改造等项目已按要求进行整合申报。

④根据访谈及项目单位填写的基础数据表得知：该项目项目涉及的村组之前未开展过村庄改造，无重复建设。

综上，根据评分标准，该项得满分。

A12 立项程序规范性 权重4分，得分4分

项目立项按照规定的程序申请，项目前期先由村民代表大会开展了民主议事，决议通过后由三星镇人民政府编制项目计划并经镇“三重一大”会议集体决策通过后报送区农委；经区农委组织评审通过后报送市农委；市农委组织开展复审通过后纳入项目库管理。项目工程建设经区发改委批准同意后，乡镇组织开展实施。根据评分标准，该指标得满分。

A21 绩效目标合理性 权重4分，得分2分

区级层面：2019年、2020年崇明区农委分别申报了“区配套-村庄改造”（包括本项目三星镇5个村的村庄改造）项目绩效目标表，绩效目标与实际工作内容相关，预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，绩效目标与资金量相匹配。镇级层面：本项目已制定项目目标，但三星镇人民政府未按照《关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》（沪财绩〔2014〕22号）要求落实项目绩效目标申报工作。根据评分标准综合考量，该指标得2分。

A22 绩效指标明确性 权重3分，得分1.5分

区级层面：区农委从投入和管理目标、产出目标、效果目标、影响力目标四方面根据本项目具体内容设立了绩效指标，绩效指标清晰且可衡量，并与项目年度计划数相对应。镇级层面：本项目未按照《关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》（沪财绩〔2014〕22号）要求编报项目绩效目标申报表，故绩效指标不明确。根据评分标准综合考量，该指标得1.5分。

A31 预算编制科学性 权重3分，得分2分

①本项目属于工程类项目，项目概算工程造价参照现行上海建安定额及有关规范和规定，以及上海建设工程造价信息、主要技术经济指标，并参考大量同类项目有关资料，同时根据国家发改委编制的《投资项目可行性研究指南》、发改委与建设部颁发的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）、上海建设工程其他费用取费定额等相关规定对投资概算的要求，经分析比较而确定，得1分；

②通过查阅项目预算编制明细和项目实施内容明细，可知本项目预算内容与项目内容匹配，得1分；

③该项目总投资按照财政奖补标准2万/户进行测算，奖补资金作为项目资金来源之一，以奖补标准作为测算项目总投资的依据不够充分，项目投资额与工作任务匹配性不足，该项不得分。

综上所述，根据指标评分标准，该指标得2分。

A32 转移支付资金拨付率 权重1分，得分1分

根据《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》规定：“市对区实行差额补助，崇明区补助比例为80%；市对区财政补助资金在市对区转移支付中安排，当年预拨资金不超过补助资金总量70%”，2019年崇明区村庄改造补助资金市级预算分配48800万元，预拨30000万元，市级转移支付资金拨付率61.48%。根据指标评分标准，该指标得1分。

A33 规划设计合理性 权重1分，得分0分

经实地调研发现，按照设计本文，海安村果壳箱计划配置20个，实际配置2个，部分果壳箱闲置未用，搁置于储藏室；纯阳村教堂区婚庆草坪与设计效果图不一致，原来的部分草坪在后续廊道建设项目中被改为健身步道，草坪大多被树木占据。根据指标评分标准，该指标不得分。

**2.项目过程**

（1）得分情况

**表3-2项目过程类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **B 项目过程** | **24** | **——** | **17.17** |
| B1 资金管理 | 8 | —— | 6.87 |
| B11 预算执行率 | 2 | 89.34% | 1.87 |
| B12 财务管理制度健全与执行有效性 | 2 | 健全且执行有效 | 2 |
| B13 资金使用合规性 | 2 | 合规 | 2 |
| B14 “三算”规范性 | 2 | 欠缺 | 1 |
| B2 组织实施 | 16 | —— | 10.3 |
| B21 业务管理制度健全性 | 2 | 不够健全 | 1.8 |
| B22 业务管理制度执行有效性 | 14 | —— | 10 |
| B221 政府采购规范性 | 2 | 规范 | 1.5 |
| B222 过程监督管理制度执行有效性 | 2 | 有效 | 2 |
| B223 项目变更规范性 | 2 | 欠规范 | 0 |
| B224 合同管理制度执行有效性 | 2 | 欠缺 | 0 |
| B225 项目验收规范性 | 2 | 规范 | 2 |
| B226 项目资产移交规范性 | 2 | 规范 | 1 |
| B227档案制度执行有效性 | 2 | 有效 | 2 |

（2）指标分析

B11预算执行率 权重2分，得分1.87分

该项目预算执行率的标杆值，根据项目具体情况，应为合同金额拨付完成率，按照拨付进度，预算执行率应为90%。2019年三星镇村庄改造项目总投资8366万元，项目工程与二类费用（即预算金额）共计7683.08万元，项目实际支出6864.09万元，预算执行率（即实际支出金额/预算金额\*100%）为89.34%。根据评分标准，该指标得1.87分。

B12财务管理制度健全与执行有效性 权重2分，得分2分

本项目有适用的资金管理办法，具体为《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2号）、《关于印发上海市崇明区美丽乡村建设项目和资金操作细则（试行）的通知》（沪崇农发〔2020〕79号），资金管理办法包含了项目资金管理、资金监管等要素；根据预算申报材料、资金支出审批材料得知，在项目实际执行过程中，预算编制、资金收支与监管方式及流程均符合上述办法规定。根据评分标准，该指标得满分。

B13 资金使用合规性 权重2分，得分2分

本项目资金的使用符合国家财经法规和财务管理制度以及资金管理办法的规定；按照规范流程开展审价工作，且有完整的审批程序和手续；对受奖补单位的项目验收资料、合同、发票、采购资料进行有效审核后发放奖补资金，未出现纰漏；资金使用符合预算批复和合同规定的用途，资金监管到位，不存在截留，挤占，挪用等情况。根据评分标准，该指标得满分。

B14 “三算”规范性 权重2分，得分1分

通过查阅项目设计概算、施工图预算、竣工决算以及审价材料得知，三星镇人民政府按工程建设项目相关规定要求规范开展了设计概算、施工图预算、竣工决算工作以及审价工作；竣工审价（7679.8万元）未超过施工图预算（7683.08万元），施工图预算未超过设计概算（8366万元）；但财务监理单位在前期审核工作落实不到位，项目参数未细化，导致同类建设项目单价成本不合理。根据评分标准，该指标得1分。

B21 业务管理制度健全性 权重2分，得分1.8分

评价组经查阅项目相关业务管理制度资料得知，三星镇人民政府及区农委建立了与项目相关业务管理制度，对项目计划管理、项目组织管理、过程监督管理、沟通协调、施工安全管理、政府采购管理、合同管理、验收管理、档案管理等都有明确的要求，但对“大单项金额调整幅度之和占批复总投资比例10%以下”的项目调整变更管理制度建立不完善。根据评分标准，该指标得1.8分。

B221 政府采购规范性 权重2分，得分1.5分

评价组经查阅项目招投标文件、合同、中标通知书及政府采购网公示情况得知，三星镇人民政府委托招标代理机构开展招标工作，项目工程施工采取公开招标的方式选择第三方服务单位，采购方式符合政府采购相关法律规定；采购流程符合政府采购相关法律规定及制度规定；招投标文件中部分建设项目规格参数不明确，导致同类型同材质设施和苗木报价差异较大。中标结果与合同一致、结果公开公正。根据评分标准，该指标得1.5分。

B222 过程监督管理制度执行有效性 权重2分，得分2分

区农委根据年度任务清单及绩效目标开展了检查并形成了年度资金使用和任务清单完成情况的报告；同时，在项目实施过程中，三星镇人民政府委托第三方监理机构对项目施工进度、安全及质量采取施工控制管理，分阶段进行了自查、自纠、自验，对道路整修、村庄绿化、农宅墙体整修、宅前屋后环境清理等方面存在的问题，提出了整改意见和建议，并明确时间要求，保证了工程质量。综上所述，项目过程监督管理制度执行有效。根据评分标准，该指标得满分。

B223 项目变更规范性 权重2分，得分0分

本项目施工建设过程中均涉及调整变更，但项目调整变更程序不明确，项目单位提供的调整变更相关决议材料不完整，如村民决议书缺失审核意见、日期和盖章，决议书显示村民未参加，但村民同意率100%，内容不合理。根据评分标准，该指标不得分。根据评分标准，该指标不得分。

B224 合同管理制度执行有效性 权重2分，得分0分

经评价组梳理，本项目与前期咨询、方案设计、可行性研究、招投标、工程施工、监理等服务第三方共计签订30份合同，签订及执行过程中存在以下的问题：（1）按照各项合同资金拨付比例，应拨付合计6947.76万元，实际拨付合计6864.09万元，差额83.67万元。偏差主要原因是财务监理费用未按照合同约定资金拨付比例进行拨付。监理服务合同约定“签订合同后预付款支付合同价的20%，工程竣工验收后拨付合同价的40%，工程竣工决算完成后支付合同价款的85%，余款根据考核情况予以支付”，财务监理服务费实际拨付比例占合同价款60%，还有25%未支付。（2）部分合同要素表述不清晰，比如设计合同方案交付时间节点不明确；本项目施工合同按照通用合同签订，部分条款不适用本项目实践需要，且未针对本项目另行约定，比如施工合同中的工程质量保修范围包含了供热与供冷系统，质保期为2个采暖期和供冷期，但项目实际建设中不涉及供热与供冷系统的建设。

B225 项目验收规范性 权重2分，得分2分

根据项目管理要求，项目竣工后由施工监理机构出具质量评估报告，再由乡镇开展自验并出具自验意见，自验后向区农委申请区级验收，区农委组织开展区级验收工作并出具验收报告。根据施工质量评估报告、自验意见及区级验收报告得知，项目验收流程规范。根据评分标准，该指标得满分。

B226 项目资产移交规范性 权重2分，得分1分

通过审价工程量及资产移交清单的对照分析，海中村部分建设内容存在资产移交工程量与施工监理验收工作量存在不一致的情况。根据评分标准，该指标得1分。

B227档案制度执行有效性 权重2分，得分2分

评价组查阅项目相关材料归档情况得知，本项目涉及的村民一事一议议事决议、项目批复文件、图纸、合同、项目实施过程材料、预决算资料、审计审价报告、竣工验收报告、项目交接手续以及有关影像资料等相关原始材料均已建档立册，实行档案化管理；同时，项目建库、申报、审核、工程招投标、实施进度、项目变更、检查验收、预算安排、资金投入等情况已及时录入上海市村级公益事业建设一事一议财政奖补信息监管系统，进行信息化管理。根据评分标准，该指标得满分。

**3.项目产出**

（1）得分情况

**表3-3项目产出类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **C 项目产出** | **20** | **——** | **20** |
| C1 产出数量 | 10 | —— | 10 |
| C11 海安村改造完成率 | 2 | 100% | 2 |
| C12 海中村改造完成率率 | 2 | 100% | 2 |
| C13 纯阳村改造完成率 | 2 | 100% | 2 |
| C14 大平村改造完成率 | 2 | 100% | 2 |
| C15 三协村改造完成率 | 2 | 100% | 2 |
| C2 产出质量 | 5 | —— | 5 |
| C21 项目工程质量一次性验收通过率 | 5 | 100% | 5 |
| C3 产出时效 | 5 | —— | 5 |
| C31 项目施工完成及时率 | 5 | 100% | 5 |

（2）指标分析

C11 海安村改造完成率 权重2分，得分2分

通过对施工监理质量评估验收报告的实际完成工程量与审价报告的工程量进行对比，海安村改造完成率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C12 海中村改造完成率 权重2分，得分2分

通过对施工监理质量评估验收报告的实际完成工程量与审价报告的工程量进行对比，海中村改造完成率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C13 纯阳村改造完成率 权重2分，得分2分

通过对施工监理质量评估验收报告的实际完成工程量与审价报告的工程量进行对比，纯阳村改造完成率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C14 大平村改造完成率 权重2分，得分2分

通过对施工监理质量评估验收报告的实际完成工程量与审价报告的工程量进行对比，大平村改造完成率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C15 三协村改造完成率 权重2分，得分2分

通过对施工监理质量评估验收报告的实际完成工程量与审价报告的工程量进行对比，三协村改造完成率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C21 项目工程质量一次性验收合格率 权重5分，得分5分

根据施工监理出具的5个村的工程质量评估验收报告显示，项目工程质量符合设计要求和《建筑工程施工质量验收统一标准》以及专业施工质量验收规范要求，符合工程建设标准强制性条文。经核验，工程所含分部、分项工程施工质量全部合格；质量控制资料基本齐全；工程安全和功能的检验资料基本完整；主要功能项目符合相关专业质量验收规范的规定；表面观感质量良好；五个村的项目工程质量一次性验收合格率100%。根据评分标准，该指标得满分。

C31 项目施工完成及时率 权重5分，得分满分

根据施工合同、施工考勤记录及财务监理审价报告显示，有4个村工程开工、竣工时间均晚于合同约定时间节点。经项目单位同意，受疫情的影响，项目工程竣工时间延期。根据评分标准综合考量，该指标不扣分。

**4.项目效益**

（1）得分情况

**表3-4项目效益类指标得分表**

| **指标** | **权重** | **业绩值** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- |
| **D 项目效益** | **36** | **——** | **31.47** |
| **D1 社会效益** | **8** | **——** | **6.86** |
| D11 村庄基础设施 |  | —— |  |
| D111 道路通行便利情况 | 4 | 较便利 | 3.72 |
| D12 公共设施配套便利性 | 4 | 较便利 | 3.14 |
| **D2 生态效益** | **12** | —— | **11.38** |
| D21 农村人居环境 | 12 | —— | 11.38 |
| D211 农宅风貌提升情况 | 4 | 有提升 | 3.8 |
| D212 生活垃圾收运情况 | 4 | 100% | 4 |
| D213 村容村貌绿化美化度 | 4 | 有提升 | 3.58 |
| **D3 可持续影响** | **10** | **——** | **7.23** |
| D31 管护长效管理制度健全性 | 2 | 欠缺 | 1.5 |
| D32 管护长效管理制度执行有效性 | 2 | 欠缺 | 1.2 |
| D33 信息公开规范性 | 2 | 规范 | 2 |
| D34 村民知晓率 | 2 | 87.25% | 1.23 |
| D35 沟通协调机制有效性 | 2 | 有效 | 2 |
| **D4 满意度** | **6** | **——** | **6** |
| D41 受益村民满意度 | 6 | 89.12% | 6 |

（2）指标分析

D111 道路通行便利情况 权重4分，得分3.72分

评价组现场调研发现，海中村海桥公路路口路地面标示与道路节点绿化实际改造效果不明显。同时，根据社会调查结果显示，受益村民中认为改造道路通行便利的人数占总受调查对象人数的98.4%。根据评分标准综合考量，该指标得3.72分。

D12 公共设施配套便利性 权重4分，得分3.14分

评价组现场调研发现，部分公共设施实际改造效果与设计要求不相符，比如：纯阳村党建宣传牌应按照设计每200米间隔设置一个，实际最小间隔为39米。同时，根据社会调查结果，受益村民中认为公共设施配套便利的人数占总受调查对象人数的94.7%。根据评分标准综合考量，该指标得3.14分。

D211 农宅风貌提升情况 权重4分，得分3.8分

评价组现场调研发现：通过对农宅风貌建设内容的对比，实际效果与设计效果基本相符；同时，根据社会调查结果，受益村民中认为农宅风貌提升的人数占总受调查对象人数的96%。根据评分标准综合考量，该指标得3.8分。

D212 生活垃圾收运情况 权重4分，得分4分

评价组现场调研未发现垃圾随意堆放和未及时收运情况；同时，根据社会调查结果，受益村民中认为生活垃圾得到有效收运的人数占总受调查对象人数的100%。根据评分标准，该指标得4分。

D213 村容村貌绿化美化度 权重4分，得分3.58分

评价组现场查看村旁宅旁、水边路边及公共活动空间绿化美化建设内容，并与设计效果进行对比，发现纯阳村教堂区婚庆草坪与设计效果图不一致，原来的部分草坪在后续廊道建设过程中被改为健身步道，草坪大多被树木占据；同时，根据问卷调查结果显示：95.5%受访者表示村容村貌绿化美化度有提升。根据评分标准综合考量，该指标得3.58分。

D31 管护长效管理制度健全性 权重2分，得分1.5分

按照《关于本市推进美丽乡村建设工作意见》的通知（沪府办〔2014〕17号）文件要求：项目单位需建立覆盖村内路桥设施、环卫设施、公共场所等各项设施、设备以及河道水系、村容环境、村庄绿化等的长效管理制度；按照不同类型、不同性质的管护对象，分类确定责任主体、实施主体，落实管护资金，建立奖惩制度。三星镇人民政府制定了村庄改造项目建后养护方案，明确了宅前屋后环境、路、桥设施、河道水系、公共活动场所、场地环境，农户生活垃圾，公共厕所、垃圾箱房以及村内绿化等养护内容；长效管护资金落实渠道明确；但方案中的养护责任主体、实施主体均为“专人”，未按照文件要求按照不同类型、不同性质的管护对象明确责任主体、实施主体。根据评分标准，该指标得1.5分。

D32 管护长效管理制度执行有效性 权重2分，得分0.5分

通过实地调研发现，存在以下长效管护问题：“小三园”建设初步设计预期打造成为“小菜园”、“小果园”、“小花园”，从而提升农宅宅前屋后整体风貌，但现场调研发现大部分“小三园”种植内容单一化，多为蔬菜或农作物，部分农宅“小三园”杂草丛生或未种植相关作物，致使园地荒废；公共场所设施管护不到位，大平村公厕台盆水管未接通；纯阳村内中心河沿线岸坡绿化养护工作不到位，部分绿植稀疏、土地裸露，绿化没有层次感。同时，根据问卷调查显示，村民从不同方面反映希望长效管护工作落实到位。根据评分标准综合考量，该指标得0.5分。

D33 信息公开规范性 权重2分，得分2分

通过查阅项目台账资料及访谈，该项目建设范围、工程实施内容、资金投入情况均在村范围内公示，自觉接受村民监督，已按照要求落实信息公开工作。根据评分标准，该指标得满分。

D34 村民知晓率 权重2分，得分1.23分

依据本项目建设成效要求，村民对项目实施的知晓度需要达到95%及以上。通过问卷调查显示，88.3%的受益村民表示了解本村村庄改造相关政策和改造内容，86.2%的受益村民表示了解项目长效管护责任归属；故村民综合知晓率87.25%。根据评分标准，该指标得1.23分。

D35 沟通协调机制有效性 权重2分，得分2分

根据访谈结果，项目实施过程中，未发生过因沟通不畅导致整个项目建设停滞的情况；同时，根据问卷调查显示：项目实施过程中，27.1%受访者表示有产生过矛盾冲突，100%受访者表示未发生因沟通不畅导致整个项目建设停滞的情况。根据评分标准，该指标得满分。

D41 受益村民满意度 权重6分，得分6分

通过问卷调查显示，受调查的村民对改造内容及改造效果进行了满意度打分，最终综合满意度为89.12%。根据评分标准，该指标得满分。

# 四、主要经验及做法、存在问题和建议

## （一）主要经验及做法

**设计规划凸显村庄特色，助力美丽乡村示范村建设**

本项目在村庄改造设计规划过程中，结合村内基础设施建设、村公共服务设施建设和村庄环境整治，进一步凸显各个村庄特点，为美丽乡村示范村建设奠定基础条件。具体表现为：海安村发挥“海棠花溪”生态廊道的界面优势，植入休闲、休憩、体验功能，完善村民生活宜居宜业功能，打造海安村“健康之村”；纯阳村在原有的廊道基础上，继续完善婚庆公园设施，改造原有景观，打造具有自然、浪漫、宜居的“婚庆之村”；大平村结合海平公路沿线廊道，完善村庄共享功能，利用得天独厚的农业资源，打造具有自然、宜居气息的“农耕之村”；海中村利用海桥公路界面和原海桥镇镇区，打造具备自然、活力的“记忆之村”；三协村为典型崇明村落基本单元，通过重点改造中心河岸坡及岸坡绿化，建设休息活动场所，统一参差不齐的原有建筑风貌，凸显地方特色和文化特色。通过本项目的实施，改造村庄基本达到了美丽乡村的村庄规划和建设、生态环境、经济发展、公共服务、乡风文明、基层组织、长效管理等建设要求。

## （二）存在问题

**1.前期项目参数未细化，同类建设项目单价成本不合理**

本项目涉及的五个村村庄改造项目分别单独立项，每个项目按照概算清单以总价控制原则进行招标；第三方施工单位按照清单分项以固定单价方式进行报价，这种情况难免存在一定的弊端，使得同类建设项目单价存在差异。具体为：项目招投标文件中部分建设项目规格参数不明确，如同类型同品种苗木和庭院风貌改造工程中的石桌椅和大门。另外，通过对五个村同类单项建设项目第三方施工单位综合单价报价情况、第三方财务监理单位审价情况进行比照分析，本公司结合现场实地调研，发现部分同类型同材质单项综合单价差异较大。比如：五个村庭院风貌改造工程涉及的石桌椅（单价从500元/组到1830.51元/组不等）与大门（单价从1047.69元/樘到1749.94元/樘不等）；绿化工程中同类型同规格苗木，如栽植乔木桂花（单价从308.05元/株到739.34元/株不等）、栽植绿篱细叶麦冬（单价从38.47元/㎡到88.26元/㎡不等）。

**2.部分管理制度执行有效性欠缺**

具体体现在：（1）**项目调整变更材料不完整。**本项目施工建设过程中均涉及调整变更，但项目调整变更程序不明确，项目单位提供的调整变更相关决议材料不完整，如村民决议书缺失审核意见、日期和盖章，决议书显示村民未参加，但村民同意率100%，内容不合理。（2）**合同条款的签订不够严谨。**部分合同要素表述不清晰，如设计合同方案交付时间节点不明确；另外，本项目施工合同按照通用合同版本签订，部分条款不适用本项目，且未针对本项目另行约定，如施工合同中的工程质量保修范围包含了供热与供冷系统，质保期为2个采暖期和供冷期，但项目实际建设中不涉及供热与供冷系统的建设。（3）**项目资产移交和验收工程量有差异。**通过对各村项目建设施工监理验收的工程量与资产移交清单中的工程量进行对照分析，发现存在不一致的情况，如海中村海桥公路沿线改造节点绿化（审价工程量0㎡，移交306㎡）、道路绿化（审价工程量0㎡，移交4362㎡）、岸坡绿化（审价工程量0㎡，移交1448㎡）等。

**3.部分项目建设实际效果及长效管护效果不佳**

（1）项目建设实际效果不佳。具体表现在：**道路改造方面**：海中村海桥公路路口由于存在无红绿灯、通行安全性差、路口空间过大缺少节点和标识功能等问题，计划对其实施改造；经现场查看，路地面标示与道路节点绿化实际改造效果不明显。**公共设施改造方面**：部分公共设施实际改造效果与设计要求不相符，比如：大平村新建的公厕未设置标牌及标识；纯阳村党建宣传牌应按照设计每200米间隔设置一个，实际最小间隔为39米。（2）部分建设项目长效管护效果不佳。具体表现在：“小三园”建设初步设计预期打造成为“小菜园”、“小果园”、“小花园”，从而提升农宅宅前屋后整体风貌，但现场调研发现大部分“小三园”种植内容单一化，多为蔬菜或农作物，部分农宅“小三园”杂草丛生或未种植相关作物，致使园地荒废；公共场所设施管护不到位，大平村公厕台盆水管未接通；纯阳村内中心河沿线岸坡绿化养护工作不到位，部分绿植稀疏、土地裸露，绿化没有层次感。另外，根据问卷调查显示，村民从不同方面反映希望长效管护工作落实到位，13.8%的受益村民表示不了解项目长效管护责任归属。项目单位虽制定了村庄改造项目建后养护方案，但方案中的养护责任主体、实施主体均为“专人”，不同类型、不同性质管护对象的责任主体、实施主体不明确。

## （三）建议和改进举措

**1.进一步细化规格参数，减少同类项价格差异**

在后续类似项目管理过程中，建议财务监理单位提前介入，严格审核工程造价。同时，项目单位应加强对财务监理机构的监督管理，对招标代理单位和施工单位编制的项目概算和施工图预算进行复核，除需审核编制方所提供的设备、材料的价格依据外，还应要求招标代理单位和施工单位细化项目相关设备设施和材料的规格参数，确保工程预算测算的科学性和合理性。

**2.强化项目管理制度执行，确保项目落实到位**

建议业务主管部门按照崇明区2020年出台的《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号）文件规定的“总投资未增加情况下，需调整建设内容的”大框架下，按照《关于印发崇明区绿色农业农村发展项目管理办法的通知》（沪崇发发〔2022〕38号）相关规定要求执行，项目主管部门对项目单位做好指导工作，督促乡镇按照规定完善项目调整变更程序，确保项目调整变更手续得到有效落实。另外，项目单位应加强合同管理，在后续签订建设工程合同时，严格参照《中华人民共和国民法典》（合同编）第十八章对建设工程合同相关规定，完善相关合同关键要素信息，明确约定事项完成的时间节点，并按照项目实际需求对质量保修范围和质量保证期做出相关性约束，减少合同签订不规范带来的法律隐患。同时，项目单位应重视项目移交内容的审查，在后续项目管理过程中，加强对项目资产移交工作的监管，对移交内容不一致的，应拒绝接收并责令限期整改。

**3.完善长效管护实施方案，促进村庄改造成效可持续发展**

项目单位应进一步完善村庄改造长效管护方案，明确各项管护对象长效管护责任主体。

针对绿化、小三园的养护问题，评价组分别提出以下养护建议：（1）绿化养护：对于归入一至三级绿地的部分，作为新增绿地纳入镇区绿地社会化养护的范畴，将养护服务质量与资金拨付挂钩，按照服务质量考核情况拨付服务经费；对于其他绿化，如宅前屋后、河道、路边等绿化，有条件的，纳入生态养护社绿化养护员的养护范畴；无条件的，建议参照崇明区实施公益林自治养护和村级河道自治养护的办法，由乡镇人民政府委托相关村实施养护，再由村与养护对象（所有村内需养护绿地可由村民主动认领）签订包干责任书，确保包干到人。（2）小三园养护：建设前即与农户明确养护责任主体，如果责任主体是政府的，可参照绿化自治养护的建议。如果责任主体是农户的，而政府又对小三园美观度有长效要求的，建议以每年开展“十佳小三园”等类似评比活动的形式，引导村民精心布局和经营好宅前屋后的小菜园、小果园、小花园。另外，《2020年美丽乡村建设补助资金实施计划》（沪崇农发〔2020〕120号）文件明确按照1万/户的标准安排了统筹奖补资金，统筹奖补资金使用范围包括因地制宜建设“小三园”，建议对管护效果好的村民实行表彰鼓励形成典型示范,充分发挥“样板领路”作用，从而鼓励村民管理好自家的宅前屋后，维护美好家园。具体结合各村实际情况采纳本建议。

此外，建议项目建设单位今后在同类项目实施完成后，加强建成后效果的跟踪管理，发现问题的，及时督促施工方落实质保期责任，让质保金制度能切实发挥效用。

**4.其他建议**

本项目以奖补标准作为测算项目总投资的依据不够充分。建议项目单位按照经民主议事、集体讨论决策后确定的建设内容，并结合建设工程相关行业标准、相关设施设备及材料市场价格测算项目总投资金额。另外，奖补资金作为项目资金来源之一，是否能作为匡算总投资的依据，建议预算主管部门慎重考量，在后续类似建设项目中规避此类问题。

# 其他需要说明的地方

1.关于本项目涉及建设鸡舍、鸭舍的说明：经与项目单位沟通，本项目新建鸡舍、鸭舍是规范养殖，按照五棚整治要求，在主干道路两侧将原来养鸡鸭的破旧棚子改造为统一的鸡舍、鸭舍，有利于美观环境。

2.关于美丽乡村、乡村改造、示范村创建之间的关联和工作推进次序的说明：

为统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设,上海市于2007年启动实施了村庄改造工作。村庄改造以基本农田保护区、水源保护区、生态林地区、农民集中居住区等规划保留的农村地区为实施区域,以保护修缮、改善环境、完善功能、保持风貌、传承历史为主要原则,在保持农村自然居住风貌的基础上,提升农村地区的基础设施条件、优化综合环境状况。截至2020年底，上海的村庄改造工作基本完成。

村庄改造项目通过基础设施的建设，改善了农村生产生活条件、使农村生态环境面貌焕然一新、广大农民群众都享受到了便捷、丰富的健身、文化配套设施服务，有力助推了城乡公共服务均等化，农村人居环境大为改善，农民获得感、幸福感大幅提升。村庄改造的实施为美丽乡村建设打下了扎实的基础。

2013年1月，中央一号文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》首次在国家文件中正式提出建设美丽乡村。2013年12月中央农村工作会议上，习近平总书记指出，中国要强，农业必须强；中国要美，农村必须美；中国要富，农民必须富；会议提出继续推进社会主义新农村建设，为农民建设幸福家园和美丽乡村。2014年《国家新型城镇化规划（2014－2020年）》提出要推动城乡发展一体化，其中要求适应农村人口转移和村庄变化的新形势，建设各具特色的美丽乡村。美丽乡村建设是新农村建设的延续和升级，也是城乡发展一体化的重要任务，其内涵不仅在于乡村环境条件的改善，而且更重要的是实现乡村经济发展、社会进步、生态重塑，增强内生发展动力和发展活力，实现可持续发展。

上海自2013年开始启动美丽乡村建设，先后在松江、金山、奉贤、崇明4个中远郊区县选择了7个村作为美丽乡村建设试点。2013年下半年制定了上海市推进美丽乡村建设工作方案；同年底，上海市委农办“三农”工作务虚会提出要围绕路平、桥安、水清、宅净、村美、业兴、人和的目标，大力推进美丽乡村建设，坚持规划先行，编制村庄规划，开展“百村示范、千村创建”活动，到2020年底前完成两轮三年行动计划，全面建成美丽乡村。2014年3月，上海市人民政府办公厅转发市农委、市财政局《关于本市推进美丽乡村建设工作意见的通知》，提出以农村村庄改造作为本市美丽乡村建设的重要载体，聚焦规划保留的基本农田保护地区，加大推进力度，计划到2020年：一是在已完成基本农田保护地区的约32万户农户村庄改造的基础上，进一步完成其余农户的改造；二是从2014年起，依据美丽乡村建设导则，每年评选15个左右的宜居、宜业、宜游的美丽乡村示范村，累计形成100个左右的美丽乡村示范村，引领和带动全市美丽乡村建设；三是不断扩大美丽乡村建设成果，促进农村人居环境的持续改善和村民素质的整体提升。

美丽乡村示范村着力推进农村人居环境优化工程、“三园”（美丽家园、绿色田园、幸福乐园）工程年度重点任务落实落地，形成一批生态环境优良、村容风貌靓丽、设施配置到位、管护机制落实的美丽乡村典型，切实发挥对周边乡村的示范性、引领性和带动性，让乡村成为超大城市的亮丽底色。2014年至2021年崇明区共创建成功38个市级美丽乡村示范村。

2018年6月，上海制订了《上海农村人居环境整治实施方案（2018-2020）》。上海将农村人居环境整治作为实施乡村振兴战略的重要内容，着力创新实施方式，以“美丽家园”、“绿色田园”、“幸福乐园”三园工程为抓手，聚焦“十百千”行动计划实施，坚持“整镇推进、成片实施”原则，以“全域整治”为目标，到2020年，所有行政村做到全覆盖，并且要求以镇为单位，村与村无缝衔接，村内外一个标准，实现“整治一片、整洁一片”的工作目标。

通过村庄改造、农村人居环境整治和美丽乡村建设建设，为实施乡村振兴战略提供了重要抓手，最终通过乡村振兴示范村建设进一步带动村民共同富裕。

1. 绩效得分90（含）-100分以上为“优”，80（含）-90分为“良”，60（含）-80分为“中”，60分以下为“差”。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 村庄改造实施完成情况参考《上海市城乡建设和管理“十三五”规划》（沪府发〔2016〕92号）及《上海市乡村振兴“十四五”规划》（沪府发〔2021〕9号）。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 2016年7月崇明撤县改区。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 应付金额为合同约定的进度拨付金额。审价金额为项目最终审定价格。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 绩效得分90（含）-100分以上为“优”，80（含）-90分为“良”，60（含）-80分为“中”，60分以下为“差”。 [↑](#footnote-ref-4)