

2019 年深圳市罗湖区治水提质专项债券 项目绩效评价报告 (简版)

为强化地方政府专项债券资金绩效管理,提高专项债券资金使用效益,罗湖区财政局与第三方机构成立预算绩效评价小组,对 2019 年深圳市罗湖区治水提质专项债券(以下简称专项债券)项目进行重点绩效评价,形成此报告。

一、专项债券项目基本情况

2019 年 3 月,罗湖区治水提质专项债券(一期)-2019 年深圳市政府专项债券(七期)成功发行,发行规模 8 亿元,该笔专项债券资金用于罗湖区正本清源、暗涵治理、管网河道等治水提质项目。根据《财政部办公厅关于进一步加快新增地方政府债券项目预算执行进度的通知》(财办预〔2019〕179 号)、《深圳市财政局关于报送新增债券资金用途调整事项的通知》(深财预〔2019〕135 号)要求,2019 年 10 月,经区政府批准,区发改局对罗湖区治水提质专项债券资金用途进行适当调整,将 6,000 万元债券资金调整至罗湖区公立医院项目的区莲塘中医院工程项目、区莲塘中医院医疗设备购置项目和 2018 年区属医疗设备购置项目中。调整后,罗湖区治水提质专项债券(一期)-2019 年深圳市政府专项债券(七期)项目分为两项:一是治水提质项

目 7 个，涉及 74,000 万元；二是公立医院项目 3 个，涉及 6,000 万元。

二、评价结论

经综合评定，罗湖区治水提质专项债券项目绩效评价得分为 76.08 分，绩效评级为“中”。

三、主要成效

（一）拓宽地方政府融资渠道，创新政府融资模式。

地方政府专项债券作为一种新型融资模式，可以有效解决地方政府投融资难题，提高地方公共物品和公共服务供给能力，已成为当前及未来一段时期地方政府融资的重要手段。

（二）助力积极财政政策，发挥稳投资及稳增长作用。

在当前经济面临下行压力、实体经济运行困难等背景下，通过发行地方政府专项债券，有效发挥财政的逆周期调节作用，能够更大程度地加强地方政府公共基础设施建设，补齐地方经济建设发展短板，促进地方财政金融与政府税收的稳步增长，提升市场投资者信心。

（三）发行治水提质专项债券，保障重点领域公益性项目合理融资需求。

2019 年罗湖区治水提质专项债券资金投向治水提质重大在建项目 74,000 万元和公立医院项目 6,000 万元，保障了生态环保和医疗健康在建项目等重点领域公益性项目的合理融资需求。

（四）综合施策水环境治理，罗湖治水提质初见成效。

2019 年是全市水污染治理攻坚年，截至 2019 年 12 月底，罗湖区治水提质初见成效，顺利完成水污染治理任务，7 条迎检河流 2019 年全年平均水质全部达到地表水 V 类以上。

四、存在问题

（一）管理制度有待建立健全，专项债务管理待进一步加强。

1. 未建立专项债务管理制度。

截至 2020 年 7 月 31 日，罗湖区尚未建立专项债务管理制度。

2. 未正式出台债务风险应急处置预案。

罗湖区政府性债务风险应急处置预案仍在制定过程中，计划于今年内印发。

3. 项目财务管理制度有待建立健全。

专项债券项目建设单位，如区水务局、区建筑工程局等，均未建立健全本单位政府投资项目建设财务管理制度和内控制度。

（二）项目绩效目标不够完善，完整性和合理性有待提高。

1. “效益指标”设置不完善。

一是《专项转移支付 2019 年度区域（项目）绩效自评表》中“效益指标”与《项目可行性研究报告》“工程效益”内容存在较大偏差。二是区水务局负责的四个项目，即：市政文锦渠项目、罗湖区城中村项目、市政排水管网项目及红岭路项目效益指标仅设置了“社会效益”指标，未设置“生态效益”指标。

2. 个别项目“产出指标”设置不完善。

布吉河支流项目“产出数量”指标未覆盖项目主要建设内容。

（三）项目管理不到位，工程进度质量难以得到有效保障。

1. 部分投资项目不完全符合专项债发行条件。

首先，实际的投资（申报）项目均为无收益项目，用土地基金收入偿还债务，与文件规定不符。其次，部分投资项目未完成立项、论证和审核等程序，部分项目在申报发债项目时均未取得项目建议书、可行性研究报告及总概算批复，不符合“项目成熟一批、债券发行一批”要求，导致2019年9月为了确保“10月底前将新增债券资金支出完毕”，区发改局不得不调整债券资金用途，以避免资金闲置浪费。

2. 未严格执行工程建设基本程序。

部分项目未严格执行基本建设程序。如：布吉河支流项目、罗湖区城中村项目、红岭路项目、市政文锦渠项目、市政排水管网项目、大望梧桐山项目均存在边勘察、边设计、边施工的情况。

3. 未按规定进行招投标。

一是代建单位与施工单位存在关联关系。“罗湖区城中村项目”代建单位“中铁建设集团有限公司”为中国铁建股份有限公司全资子公司，施工单位“中铁十七局集团第三工程有限公司”为中国铁建股份有限公司全资孙公司，两者存在关联关系；“市政文锦渠项目”所涉代建单位“中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司”，与施工单位“中国水利水电第八工程局有限公司”存在关联关系，其母公司均为“中国电力建设股份有限公司”。二是部分项目未及时签订中标合同。

4. 部分项目计划实施进度滞后。

部分专项债券项目未严格执行区政府投资项目计划，项目实施进度滞后于政府投资计划要求的工期。2019 年 7 个治水提质项目中，有 4 个项目实施进度滞后于年度投资计划。

5. 未按规定及时办理设计变更备案。

“布吉河支流项目”于 2019 年 9 月底完工，但截至 2020 年 7 月 31 日区建筑工务署仍未办理设计变更备案，涉及金额-556.11 万元；“罗湖区城中村项目”实际于 2019 年 12 月完工，区水务局未在变更提出后三个月内提出报备。

6. 个别项目《隐蔽工程质量检验记录》代建单位未签署意见。

“罗湖区城中村项目”《隐蔽工程质量检验记录》仅见承包单位自检意见、监理单位意见，无代建单位意见。

7. 前期调研不充分，个别项目建设内容交叉和重合。

由于前期调研不充分，个别项目建设内容交叉和重合，导致工程变更，存在资金损失浪费的风险。例如：“布吉河支流项目”与“罗湖区城中村项目”在高润河整治中有多处交叉和重合。

8. 个别项目主要管理人员不到位。

“市政文锦渠项目”《监理月报》工程质量实施情况显示：施工单位项目经理在 2019 年 10 月至 2020 年 6 月期间不到位，时间长达 9 个月之久，工程质量难以有效保障。

9. 未按规定开展履约评价。

区水务局未对其负责的“罗湖区城中村项目”、“市政文锦渠

项目”及“市政排水管网项目”的代建单位履行合同情况开展履约评价；区建筑工务署未对“大小坑河整治项目”（自建项目）及“布吉河支流项目”的代建单位或施工单位进行履约评价。另，“罗湖区城中村项目”等4个代建项目所涉代建单位未在实施过程中或者结束后，对施工单位履行合同的情况开展履约评价。

10. 项目档案管理有待进一步规范。

截至2020年7月31日，治水提质专项债券项目档案资料仍然未能完全提供，项目档案管理有待加强与规范。

（四）工程效益未充分发挥，部分项目效果不理想。

1. 内窥检测缺陷未及时整改，项目效果未达预期。

区水务局负责的“罗湖区城中村项目”主要建设内容是对罗湖区69个现状零散、独栋建筑物小区和13个城中村的排水管网进行改造。截至2019年12月底，项目主体完工，仅开展了38个小区和9个城中村CCTV管道内窥检测，分别占比为55.07%和69.23%。其中：存在2级及2级以上缺陷的现状零散、独栋建筑物小区和城中村占已开展内窥检测总数的85.11%。2级及2级以上缺陷共计397处，其中2级缺陷185处；3级缺陷130处；4级缺陷82处。截至2020年10月15日，仍有2级及2级以上缺陷未按照要求进行整改。

2. 高涧河黑臭水体整治虽初见成效，但多原因导致治理效果仍不理想、不稳定。

一是高涧河黑臭水体整治效果不稳定。高涧河虽然已通过验

收销号，但多原因导致高涧河排水口水质监测指标未达标。2019年12月及2020年2月水质监测报告显示氨氮指标严重超标，仍存在黑臭现象。多原因导致布吉河支流高涧河黑臭水体治理工程效益未充分发挥，影响整治效果可持续性。二是未提供高涧河黑臭水体整治效果满意度调查结果及水质监测报告。截至2020年7月31日，罗湖区水务局未提供对布吉河支流高涧河黑臭水体影响范围内的社区居民、商户等进行满意度调查的结果。

（五）个别专项债券项目资金管理不规范，使用效益待提高。

“布吉河支流项目”存在擅自改变建设内容的问题，涉及资金213.55万元。该单项边坡工程不是以改善水质为目标，非项目总概算批复的建设内容，不属于黑臭水体整治范畴。

（六）存续期信息披露尚需规范，自觉接受社会监督。

专项债券存续期内，项目建设单位未按规定披露可能影响专项债券偿还能力的重大事项，以及截至上年末专项债券项目对应形成的资产情况。一是医疗设备购置项目信息公开有待规范，共涉及3,500万元专项债券资金。二是未公示城市更新土地出让收入等可能影响专项债券偿还能力的重大事项。

五、相关建议

（一）建立完善专项债务管理制度，加强地方专项债券全生命周期风险管理。

一是建立和完善专项债务相关制度。罗湖区应按照《专项债务预算管理办法》的规定，建立和完善专项债务相关制度，加强

对本地区专项债务的管理和监督；防范风险管控，加快制定并出台本政府性债务风险应急处置预案。二是建立地方政府专项债券项目库。在项目前期论证方面，公益性和稳定收益是专项债券资金项目筛选的基本前提，区财政部门和项目主管部门要扎实推进专项债券资金项目前期论证工作，对项目进行全面评估，并考察地方财政实力，进一步衡量项目社会生态效益，筛选出收益稳定且财政资金紧缺的重大项目，纳入专项债券项目发行库，并把预期盈利空间较大的项目纳入专项债券项目储备库。三是建立政府投资项目财务管理制度。项目建设单位应当细化项目的预算资金，分解项目各年度资金实际需求，建立健全本单位政府投资项目建设财务管理制度和内部控制制度。

（二）加强预算绩效目标管理，提升绩效指标完整性、合理性和科学性。

强化绩效目标管理，提高预算项目绩效目标填报的完整性、合理性、科学性。项目所设定的绩效目标要依据充分，符合客观实际工作内容。绩效指标要与项目目标任务数或政府投资计划相对应，确保绩效目标的完整性、合理性、科学性。

（三）加强专项债券项目管理，确保工程质量和施工进度。

一是严格项目遴选管理。在项目选择上，应优先选择已经完成立项、论证和审核等程序的项目，对前期手续不完备的项目，应严格限制申报。二是加强专项债券项目建设管理。严格执行基本建设程序和监管制度，禁止边勘察、边设计、边施工；区水务

局要提前评估拟建项目现状，科学合理制定建设内容，避免相邻建设项目的建设内容重合与交叉；代建单位须规范招标投标活动，严格按照《招标投标改革的若干规定》进行招投标；建设单位要认真分析项目进度滞后原因，加快推进治水提质项目建设；代建单位加强对隐蔽工程质量验收，确保不留隐患，合格后才能进行后续施工。三是加强对参建单位监督管理。按规定开展履约评价，开展项目阶段履约考核和项目最终履约考核。四是及时办理设计变更备案手续。五是加强项目档案管理。

（四）加强治水提质项目效益评估，接受公众监督。

一是加强管道内窥检测 2 级以上缺陷问题整改落实。全面推行新建管道内窥检测，内窥检测合格后方可竣工验收，杜绝问题管网过关。二是加强黑臭水体整治后的效果评估及长效机制建设。业务主管单位应制定长效管理方案，明确水体养护单位及其职责、绩效评估机制、养护经费来源、各相关部门的职责分工，将公众参与和监督作为长效监督机制的重要组成部分。

（五）规范专项债券项目资金管理，提高债券资金使用效益。

一是规范专项债券资金管理。严格按照专项债券的相关规定使用资金，提高资金使用效益，杜绝用于项目总投资内容之外的项目，不得截留、挤占、挪用、虚列支出。二是规范工程合同价款结算。支付的工程进度款须扣除相关罚款金额，避免专项债券资金超付，提高资金的使用效益。

（六）增强专项债券信息的透明度，确保地方政府债券安全、

高效。

地方政府定期公开债务限额、余额、债务率、偿债率、经济财政状况、预决算、债券发行、存续期管理信息，加快推进地方专项债券项目库的公开，让市场、投资者能够全面详细地了解地方专项债及项目全生命周期的信息，主动接受全社会监督。严格按照规定的信息公开内容具体要求，公开存续期内的项目实施与资金使用情况等信息，以及未来可能影响地方专项债券偿付等有关重大事项。

2019 年深圳市罗湖区“四点半活动”经费 绩效评价报告 (简版)

为进一步规范“四点半活动”经费项目管理，强化项目预算执行力度，加强项目支出绩效管理，提高财政资金使用效益，罗湖区财政局与第三方机构成立预算绩效评价小组，对 2019 年罗湖区“四点半活动”经费开展重点绩效评价工作，形成此报告。

一、项目基本情况

为落实《深圳市教育局关于进一步提升中小学综合素养的指导意见》(深教〔2014〕274 号)、《深圳市中小学“四点半活动”试点工作方案》(深教〔2015〕423 号)(以下简称“《工作方案》”),促进学生综合素养提升,区教育局结合罗湖区实际,制定《罗湖区开展中小学“四点半活动”试点工作的指导意见》(罗教〔2016〕23 号)(以下简称“《指导意见》”),在罗湖启动“四点半活动”试点工作。“四点半活动”经费项目的主管部门为罗湖区教育局,资金使用单位为罗湖区 51 所公办中小学,2019 年该项目的预算规模 3,097.48 万元,实际支出 2,886.93 万元,预算执行率 93.2%。

二、评价结论

经综合评定,2019 年罗湖区“四点半活动”经费项目绩效评价得分为 77.73 分,绩效评级为“中”。

三、主要经验及做法

（一）明确管理机制，确保活动有序开展。

为确保“四点半活动”取得成效，区教育局成立领导小组，并要求各学校成立“四点半活动”试点工作领导小组，下设办公室统筹整体工作。为落实《工作方案》文件精神，区教育局结合罗湖区实际情况制定《指导意见》，从组织保障、安全管理、师资聘用、经费使用等方面对“四点半活动”提出相应要求；为规范“四点半活动”专项经费使用，区国库支付中心出台《“四点半活动”专项经费报账指引》，明确支出程序，确保支出及时合规。

（二）非遗进校园，弘扬优秀传统文化。

为弘扬优秀传统文化，自2017年开始，区教育局联合妇联，整合社会资源，开展“非遗学童”——非物质文化遗产进校园公益活动，非物质文化遗产正式走进“四点半活动”课堂，如螺岭外国语实验学校、莲南小学的皮影戏课程；翠北实验小学的金石传拓、蜡染杂染、纸鸢、剪纸、古法制瓷等。此举不仅让学生近距离感受非物质文化遗产独特的文化魅力，让学生认识非遗文化，还在很大程度上助力了对非遗文化的保护、传承和创新力度。

（三）项目特色化，“四点半活动”异彩纷呈。

特色课程建设不但有利于完善学校的课程结构，充实教育内容，而且对学校的特色化发展以及带动学生的多样化发展具有较为明显的促进作用。“四点半活动”开展以来，大部分学校均形

成本校特色项目，彰显出学校鲜明的办学特色，活跃了校园文化艺术氛围，在一定程度上实现了“一校一品牌”目标。如文锦中学的粤剧、罗湖高级中学初中部的帆船队、笋岗中学的“交响乐团”、布心中学的象棋、罗湖小学的武术操、风光小学的手风琴、翠竹外国语实验学校的戏剧、莲南小学的跆拳道、翠园中学的文学社、洪湖小学的柔道、水库小学的“丝网版画”，北斗小学的无人机、莲塘小学的高智尔球、向西小学的粤韵操、螺岭外国语实验学校的“非遗社团”等，均形成了本校特色的校园品牌。

（四）凝聚教育合力，实现家校协同育人。

区教育局鼓励学校与家委会合作，充分发挥家长的积极性，把有特长的家长请进校园组织活动，利用家长中的优质教育资源为“四点半活动”服务，推动家校合力育人，在一定程度上解决课程师资不足的问题。如翠北实验小学的国画社、舞蹈社；莲塘小学的高智尔球；风光小学的英语社团、手风琴等均由家长负责教学。家长的特殊身份，对活动组织的有序性、安全性、课程的欢迎程度产生了较为积极的影响。

四、存在问题

（一）管理制度有待建立健全，课外辅导教师资源库亟需建立。

1. 管理费、教师课时费支付差距较大。

一是各校支付第三方合作机构的管理费差距较大，抽查的部分学校支付第三方合作机构的管理费比例最高为 20.13%，最低

为 2.88%。同一机构为两家学校提供课程服务，其收取的管理费比例存在较大出入。如深圳市骄子实业发展有限公司与莲塘小学、向西小学签订的课程服务合同的管理费约定分别为 4.5 万元、4.63 万元，占各自合同金额比例分别为 20.13%、9.66%。

二是各校支付外聘教师课时费差距较大。《工作方案》及《指导意见》均未对外聘教师课时费提出相应的标准，导致不同学校之间的同类课程课时费存在明显差异。如翠园中学魔方课时费为 800 元/课时，而罗湖小学的魔方课时费为 300 元/课时，翠园中学魔方课时费是罗湖小学的 2.67 倍。

2. 未按规定建立安全管理预案、校外教师聘用和监督管理制度。

学校提供的资料显示，52 所学校中有 16 所学校均未按规定建立安全管理预案，19 所学校未建立校外教师聘用和监督管理制度。

3. 课外辅导教师资源库有待建立。

区教育局、学校均未按《工作方案》及《指导意见》规定建立校外辅导老师资源库。抽查的大部分学校反馈在项目开展过程中，第三方合作机构资质良莠不齐，给学校对外聘教师的监管和能力考评带来较大困难。

4. 未建立健全“四点半活动”考核管理办法。

区教育局未按《工作方案》要求建立健全对各校“四点半活动”实施情况的考核管理办法，难以有效的掌握学校项目的实施

情况和有效促进项目管理水平的提高。

（二）课程、师资及内部控制等方面的管理存在瑕疵，项目管理待进一步规范。

1. 课程设置均衡性不足，部分课程存在“门槛要求”、招收名额受限等情况。

一是德育类课程设置较少，难以实现均衡推进德育、体育、科技、艺术教育的目标。抽查的 16 所中小学中，5 所学校未落实《工作方案》的文件精神开设德育类课程。

二是部分活动存在“门槛要求”，学校开设的部分“四点半活动”需要一定基础才可参加；受招收名额所限，导致学生无法参与活动或选择喜欢的课程，存在因课程受限而被强制分配课程的情况；6 所学校毕业班学生未参与“四点半活动”。上述情况有违“普及性”工作原则，面向全体原则未实现。

2. 外聘机构管理力度待加强。

一是抽查的学校当中有部分外聘教师的学历及资质均未达到相应的条件。

二是部分第三方合作机构利用“四点半活动”宣传动员学生参与校外培训班。

3. 合同管理规范不足，风险防范力度待加强。

一是文锦中学与深圳市艺苑科技有限公司签订的服务合同（服务期限为 2019 年 3 月至 5 月）约定，合同签订后 15 个工作日内，学校一次性完成合同款 15.11 万元的支付，合同约定付款条

件不合理。

二是布心中学与深圳市天海通劳务派遣有限公司签订 2019 年春季、秋季学期的《深圳市布心中学“四点半活动”课程服务项目合同》，该校授课的“四点半活动”的老师为学校直接聘请及管理，天海通仅负责发放劳务费，与该学校授课的“四点半活动”教师未签订劳务关系合同，与合同规定不符，合同内容流于形式。

三是《深圳市罗湖小学四点半课堂项目合同》（服务期限 20190423-20190715）未按照招标文件中的内容签订合同，合同中未约定管理费具体支付标准。

（三）预算编制科学性不足，资金管理有待规范。

一是学校未结合实际场地情况和具体实施方案申报资金缺口，资金需求申报缺乏科学性，导致部分学校预算执行率较低。

二是部分学校“四点半活动”经费支出方向不符合规定，具体表现为：部分学校使用“四点半活动”经费支付与“四点半活动”无关的费用、部分学校利用“四点半活动”培优补差、在公用经费中列支“四点半活动”费用。

（四）活动宣传力度不足，绩效目标未完全实现。

1. 活动宣传力度不足，影响“四点半活动”知晓度。

调查问卷数据显示，部分未参加“四点半活动”的中、小学的学生/学生家长对“四点半活动”开展情况、课程设置、实施内容不了解，分别占未参加“四点半活动”的人数比重 14.56%、

10.87%。

2. 绩效目标未完全实现，绩效目标管理待进一步加强。

调查问卷数据显示，中、小学参加了“四点半活动”的人数占参与调查的总人数比例分别为 77.41%、66.79%，未达参与面 80% 的目标。反馈参加“四点半活动”并未掌握一至两项相关技能的中小學生比例分别为 31.32%、28.94%。反馈参加“四点半活动”并未培养一至两项爱好的中小學生比例分别为 33.91%、27.4%，学生通过“四点半活动”的技能掌握情况存在一定的提升空间。

五、相关建议

（一）建立健全项目管理制度，加快教师资源共享机制建设。

一是建议区教育局尽快明确学校支付给第三方合作机构的管理费标准。二是关于同类课程的教师聘请资质，建议根据项目特点予以明确，匹配与教学相关资质的师资。三是学校应按规定及时建立安全管理预案、校外教师聘用和监督管理制度。四是区教育局及学校尽快落实课外辅导教师资源库建立工作，加快教师资源共享机制建设。五是建议区教育局对学校“四点半活动”实施情况的跟踪检查采取多元方式。

（二）加强项目实施管理，确保项目绩效目标的实现。

一是建议学校增加德育类课程，以均衡推进德育、体育、科技、艺术教育。二是将学校已有的传统社团纳入“四点半活动”的范畴时，应关注该社团是否有违“四点半活动”的面向全体原

则、普及性原则。三是公平对待自愿参加活动的学生，把毕业班学生纳入活动计划，对于受学生欢迎的课程，根据实际情况增加招收名额。四是学校要加强对外聘教师资质审查。五是区教育局应加强对学校活动开展情况的检查指导力度，对于本次调查问卷中学生、学生家长反馈的问题、意见及建议，建议区教育局统筹各校，及时梳理并制定下一步工作计划。六是建议学校按照招标文件确定的事项签订合同，加强对合同条款内容的审核力度，合理并明确约定付款条件。

（三）提高预算编制科学性和合理性，加强资金管理。

一是结合实际的场地情况，细化实施方案，实现“一项目一预算”，加强项目资金需求审核，强化预算执行刚性。二是学校应严格按照规定使用“四点半活动”经费。

（四）加大活动宣传力度，强化预算绩效目标管理。

一是建议区教育局、各中小学校应积极做好开展“四点半活动”的宣传工作，让学生及家长充分了解活动名称、内容、参与方式等情况。二是建议区教育局建立预算绩效跟踪监控机制，以年初制定的绩效目标为基础，按照年中、年末两次开展预算绩效跟踪监控，采集绩效目标运行信息并汇总分析，对绩效目标运行情况进行跟踪管理和督促检查，重点关注绩效目标的实现情况和预算执行情况，当目标发生重大偏离时，要及时采取措施予以纠正。

2019 年深圳市罗湖区深圳珠宝博物馆 PPP 项目绩效评价报告 (简版)

一、项目基本情况

2019 年罗湖区深圳珠宝博物馆 PPP 项目的实施机构为深圳市罗湖区工业和信息化局（以下简称“区工信局”），社会资本方设立的深圳珠宝博物馆有限公司（以下简称“项目公司”）负责项目具体的设计、投融资、建设和运营等工作。

本次绩效评价项目主要针对项目建设期（2018 年 7 月至 2019 年 10 月）以及项目运营期（2019 年 10 月至 2020 年 5 月）的项目实施情况进行评价，涉及资金 7,421.20 万元，主要用于深圳珠宝博物馆建设期的设计、监理、建安工程等支出。

二、评价结论

经综合评定，罗湖区深圳珠宝博物馆 PPP 项目绩效评价得分为 80.16 分，绩效评级为“良”。

三、主要经验和做法

（一）举办各类专题展览，促进珠宝文化交流传播

项目公司在运营期间通过举办如“深圳市第 15 届创意 12 月大湾区珠宝时尚设计展览”等各类设计赛事和设计作品展，为珠宝设计师搭建展示交流平台，吸引更多国内外珠宝设计师集聚罗

湖；通过进企业、社区开展珠宝文化宣传等活动如“第二届意大利全球设计日·深圳站”等国际交流活动，向社会公众传播珠宝文化，获得广泛好评，珠宝文化交流传播效果较为显著。

（二）开展多样公益活动，提高珠宝知识普及率

项目公司在运营期间通过组织开展多样的公益活动，为社会群众提供了学习珠宝知识的平台。一是通过组织设计师、技术人员等相关专业人员进行培训活动、主题讲座，有效提高专业人员的珠宝鉴赏能力、珠宝设计和制作的技术；二是以“博物馆”名义组织学生参加珠宝相关的公益教育活动，如开展“宝石魔术师儿童珠宝工坊”主题活动；以及与罗湖翠竹小学合作开展“小小珠宝博物馆讲解员走进校园”主题活动，招募“小小讲解员”进行专业讲解及礼仪培训，在讲解过程中让学生和家长更多的了解珠宝工艺与历史，向广大市民普及珠宝知识。

四、存在问题

（一）绩效管理意识不足，绩效管理水平有待提高

一是项目公司缺乏绩效管理意识，绩效评价工作重视程度不够，提交本次评价所需资料迟缓，这在一定程度上影响了本次评价工作时效，截至8月1日项目公司尚未能完整提供资料清单上的所有材料。二是区工信局申报的年度项目绩效目标中，部分指标目标值实现程度没有量化且难以衡量，可操作性不强。三是实施方案及PPP项目合同中未对建设期的考核内容制定标准，而运营期的考核标准中部分指标设置不合理。

（二）项目建设进度把控不严，项目进度存在滞后情况

一是由于项目公司在设计阶段对设计公司把控不严、经验不足，导致出现更换设计公司的情况，延长了设计周期，严重影响了项目建设整体进度。二是项目公司未按照合同约定及时向区工信局提交《总体施工组织计划》并严格按该计划实施项目建设进度控制，所提交的《施工月报》内容不完整，导致区工信局对建设过程中存在的各类问题不能及时开展纠偏工作，项目建设进度存在滞后情况。

（三）成本控制环节不完善，竣工结算工作未能及时完成

项目公司在供应商选取环节，通过自行比价采购方式确定设计、施工、监理供应商，缺乏必要的价格约束，出现工程费用偏高的问题。另外，项目公司项目建设前期未开展工程造价咨询工作，未能及时编制施工图预算并向区工信局报批，由于该步骤的滞后，整个项目的建设成本核算工作未能及时开展，导致项目工程的竣工结算工作未能及时完成。

（四）财务管理工作不规范，工程款支付存在随意性

一是项目公司制定的财务制度中部分内容不符合《会计档案管理办法》的规定。且财务管理制度不够细化，不能保障项目公司资金运行的规范性。二是项目公司费用支出审批流程不完善，财务资料不齐全，会计人员未按照《企业会计准则第15号》要求确认工程费用，未按照《中华人民共和国会计法》的要求对原始凭证进行审核，会计核算不符合《会计基础工作规范》的规定。

三是项目公司未按照与施工方签订合同的约定支付款项，工程款的支付存在随意性。

（五）定期报告呈报不及时，项目管理不够严谨

一方面，项目公司未能及时按照合同要求呈报《运营维护手册》、运营维护计划和报告、年度财务审计及审计报告等定期报告。且项目公司编制的《深圳珠宝博物馆未来运营计划》，内容不够细致，方案体系内容有待完善。另一方面，项目公司在项目实施管理工作中存在不够严谨的情况。一是项目公司注册资本金存在代垫出资的情况，却未签署相关出资协议，给本项目带来法律纠纷风险，影响项目正常运营。二是项目公司在工程施工过程未能严格进行安全管理工作，存在施工质量安全违规的情况。

（六）监督管理职责有待加强，项目信息公开不完整

一是区工信局未能全面履行对项目公司的监督管理职责，未能及时发现财务、流程、成本控制及项目延期方面的问题，也未能提出整改意见或及时采取有效措施加以干预。二是 PPP 综合信息平台中已录入项目信息，但项目执行阶段应依法公开的信息不完整，不符合政府和社会资本合作（PPP）信息公开的相关规定，不利于该项目接受社会监督。

（七）活动信息推广范围有限，宣传力度有待加强

深圳珠宝博物馆开展的各类活动虽有多家媒体宣传，但多数为活动举办后的事后报道，博物馆活动的宣传范围有限。另外，通过实地调研发现，博物馆主题活动的宣传海报虽置于博物馆入

口处，但由于海报较小，博物馆入口不显眼，且常有金展珠宝广场的活动展台、临时娱乐设施等事物遮挡博物馆入口，影响了博物馆主题活动对外宣传效果。

五、相关建议

（一）强化绩效管理意识，落实绩效管理任务

一是建议项目公司通过组织开展预算绩效管理专题知识培训、制定绩效管理工作流程，提高绩效管理工作质量，保障今后绩效管理工作能够高效、有序地开展。二是建议区工信局在编制预算绩效指标和目标值时，应尽可能使绩效指标指向明确，目标值细化量化、便于衡量，并加入对珠宝产业发展产生的总体影响情况等角度综合考虑设置项目的效果考核指标，加强绩效目标的约束力，以评促建。三是建议区工信局根据年度实际情况适当调整《深圳珠宝博物馆 PPP 项目实施方案》中的“绩效考核指标”，优化考核标准，并按照考核标准严格落实对项目公司的绩效考核工作。

（二）做好运营规划工作，制定工作进度控制方案

一是建议项目公司在后续运营中，对新项目实施条件的适应性进行深入调研，加强新项目前期论证工作的前瞻性和科学性，加入替代方案的对比分析，尽可能避免突发情况影响新项目实施的情况发生。二是建议项目公司结合运营和维护计划的内容，对可能影响工作进度的风险因素进行分析，提出相应措施，并在实施过程中及时开展协调、整改等纠偏工作，以实现

对工作进度的主动控制，保障工作实际实施与计划的匹配性。

（三）完善成本控制环节，及时开展工程结算审计

一是建议项目公司加强对成本费用的管理。项目公司应及时编制成本预算（作为核算依据）和成本计划，监督成本执行情况，及时发现实际成本与计划的偏离。同时与进度控制、质量控制相结合，对成本和费用进行控制。二是建议项目公司制定相应成本管理办法或规定，明确规范成本费用事项和决策过程，制定清晰严密的成本费用预测、控制、核算的控制流程，对成本费用核算、价格制定、结算办法及责任会计等制定明确的管理制度，完善成本控制环节。三是建议区工信局聘请有资质的第三方公司对工程项目造价进行审慎评估与核价，对工程量、材料用量及价格等造价相关内容进行审定，督促项目公司加快完成工程结算工作，并及时对工程结算进行审计，确保施工工程量、产值和成本的正确性和真实性。

（四）规范财务管理工作，控制资金支出风险

一是建议项目公司根据财务会计法律法规，完善、修改现有财务制度，细化对财务核算、发票管理等事项管理的制度；制定预算管理、税务管理、财务管理审批流程等事项相应的管理制度。二是建议项目公司加强对财务人员的财会法规培训，提高财务人员综合素质，熟练运用各项会计制度和准则，利用相应的政策，采取有效措施降低财务风险。三是建议项目公司财务管理人员对合同履行情况进行全过程的跟踪，细确认每一个支付环节的应付

金额、类别、比例及付款时间，严格按照审批流程支付款项。同时，日后的项目投资支出应做到合理控制投资规模、支出有标准，严格按照“无预算不得支出”的预算管理原则执行预算，硬化预算执行约束。

（五）及时提交工作报告，开展绩效监控工作

一是建议项目公司在运营维护期内根据项目实际情况及时对运营维护手册进行修改、补充和完善，并及时编制年度运营维护计划，对工作内容、工作步骤等方面做出的具体明确安排。二是建议项目公司及时呈报阶段性工作总结报告及财务报告、财务审计报告等定期报告，以便区工信局及时掌握项目运营情况，发现项目运营管理过程中存在的问题，并提出指导性意见。三是建议项目公司结合年度绩效考核目标对日常运行情况进行跟踪、监测和管理，查找项目运行偏差，分析偏差原因，结合项目实际开展纠偏工作，并及时向区工信局报送监控结果。

（六）加强项目运营监督，及时公开完善项目信息

一是建议区工信局及时审查项目公司提交的运营维护情况报告等定期报告，并适当开展临时考核工作，检查项目公司相关的运营维护资料，监督项目运营情况，对项目计划与实际发生的偏离及时调控，避免项目公司在运营过程中出现违规操作的情况。二是建议区工信局重视问题的及时落实整改，督促项目公司及时完成相关问题的整改，强化监督管理，落实主体责任。三是建议区工信局根据相关文件要求，配合相关部门及时完整地将本

项目录入 PPP 综合信息平台，让群众了解政府部门的审批、监管细节以及项目公司的运营情况，有效监督项目的运行。

（七）丰富活动宣传载体，加大活动宣传力度

一是建议项目公司通过扩大宣传渠道，如通过合作单位的企业网站、社区广告栏等平台发布活动信息，加大对活动举办前期的外宣力度，吸引更多媒体与公众参与到活动当中。二是建议项目公司与博物馆所在大楼的物业公司或场地管理相关部门进行沟通协商，尽量避免博物馆出入口或宣传海报被其它活动的事物遮挡，以便博物馆在运营期各项活动能够更好地宣传与开展。

2019 年深圳市罗湖区全区绿地管养经费 绩效评价报告 (简版)

为增强预算单位绩效管理主体责任，提高财政资金使用效益，罗湖区财政局与第三方机构成立预算绩效评价小组，对 2019 年罗湖区全区绿地管养经费开展绩效评价工作，形成此报告。

一、项目基本情况

评价对象为 2019 年度深圳市罗湖全区绿地管养经费，项目实施主体为罗湖区城市管理和综合执法局、罗湖区市政园林管理所，涉及财政资金 1,920.41 万元，主要用于草坪、灌木、乔木、垂直绿化、悬挂绿化、林边绿地、市政道路无主绿化等绿化、绿化设施及公厕的养护和维护管理，高大树木修剪及应急抢险、树穴整治等工作。

二、评价结论

经综合评定，2019 年深圳市罗湖区全区绿地管养经费综合评价得分为 82.58 分，绩效评级为“良”。

三、主要经验和做法

(一) 强化绿化应急管理，及时整改绿化问题

一是强化绿化应急管理，及时排除树木安全隐患。2019 年，

项目单位有效促进了全区绿化管理养护、高大树木修剪、应急抢险、树穴整治、桥底绿化整治、苗木补种等工作顺利完成，减少台风天气对该区高大树木的影响，减轻应急抢险压力，从源头上避免安全隐患的产生，制定并实施 69 条道路的高大行道树木修剪作业计划，计划内高大树木共 2,808 棵；对辖区乔木开展全面健康普查，共普查乔木 20,000 余棵，针对其中存在各类安全隐患的 673 棵乔木，编制了树木安全隐患整治工作方案，督促各责任单位顺利完成整改，及时排除树木安全隐患。二是加强绿化管养巡查，绿化问题整改率较高。项目单位委托有专业资质的绿化管养企业开展全区绿地管养工作，共巡查发现各类问题 19,003 宗，相关问题均通过罗湖区合同履约系统或书面整改单告知绿化管养企业予以整改，全区绿化问题整改率为 92%。

（二）项目管理过程规范，预算执行力度较高

一是完善管理制度，夯实管理基础框架。项目根据《深圳经济特区城市绿化管理办法》《深圳经济特区城市园林条例》和《深圳市公园绿地养护要求》等管理办法，按照公平、公正、公开的原则，制定了《罗湖区园林绿化管养考评办法》，加强了全区绿化工作常态化监督管理。二是强化项目过程管理，提高资金使用效率。项目单位按照《中华人民共和国预算法》和《深圳特区政府采购条例》等法规，对项目资金、公开招标、合同签订等系列行为进行管理，确保项目资金安全性以及项目管理规范性，提高

资金使用效率。截至 2019 年 12 月底,本项目支出进度达 99.99%,预算执行力度较高。

（三）养护质量提高显著，公众的满意度较高

一是加强绿化养护监督考核。项目单位组织 20 人的专业团队对各路段进行监督检查,采取定期检查与不定期检查、抽样检查与全面检查、分项量化监管和考核评分相结合的方式,严格按照《罗湖区园林绿化管养考评办法》中相关要求考核,考核结果作为对绿化养护公司质量评价、经费发放的依据。二是养护管理质量提高显著。项目实行招标承包制度,择优选用绿化养护队伍,绿化养护企业在养护期内对养护工作进行承包,实行专业化管理。各绿化养护单位充分利用自身的技术优势,合理配置生产资料和劳动资源,集中精力抓好养护工作,提高了养护水平和质量。三是公众对罗湖区绿化管养服务的满意度较高。调查问卷显示,在绿地清洁保洁、病虫害防治、苗木补植和更新等 8 个方面非常满意和比较满意平均人数 432 人,占比 87.7%;一般满意平均人数 46 人,占比 9.3%;不满意平均人数 15 人,占比 3%。

四、存在问题

（一）项目规划设置不够合理，管养标段划分不够科学

一是部分路段缺乏统一规划,影响道路两旁绿化美观。由于市政建设需要临时增减设备配置较多,导致不少行道树间治安监控视频、交通信号灯、过街天桥、市政基础设施等的规划设置与两侧行道树产生冲突,出现树木不合理修剪或腾挪,不仅影响道

路两旁绿化美观，甚至容易引起安全隐患。二是项目招标标段划分不够科学，标段数量偏多。该项目由项目单位将全区划分为 6 个标段，这种分段式的招投标方式导致每个项目的中标资金额不高，对中标人的实力及资格要求也不高。单个项目资金不大，难以形成规模效益，中标公司实力有限，因此普遍不愿意加大设施设备及人员投入，服务效益不高。

（二）项目日常监管不够到位，检查考评力度还需加强

一是项目日常监管存在漏洞。查阅该项目佐证资料发现，该项目监督管理未完全落实到位。项目单位对投入要素考核手段主要是利用深圳市绿化精细化系统结合 GPS 等设备使用情况自动识别。此方法无法识别“出工不出力”的情况，现场核实发现，作业现场的养护工人工作状态松散，效率不高。另外，在已知项目中标公司没有按合同约定履行义务的情况下，项目单位除了扣款没有其他更好的制约措施。二是日常检查及考评力度还需加强。项目单位在对各标段服务承包商的工作实施检查考核中未能及时发现实际养护工作中的死角和不足，在单月监督考核方面，第三方监督检查报告也存在缺漏，中标公司各类要素投入方面整改工作还不到位。

（三）项目资金管理不够严谨，预算编制不够科学合理

一是该项目资金管理不够严谨，弱化了扣款处罚效果。按照《罗湖区市政道路和社区公园绿地管养服务项目合同》规定，项目采用先作业后支付的服务方式，若承包方存在未达到合同承诺

的服务质量标准或其他违约责任，区市政园林管理所有权根据相关约定进行服务费用扣减。但项目单位将中标公司服务不到位的部分扣款直接用于新增的、临时的绿地管养服务项目或用于原项目绿地提质改造工程上，等于先扣款再把扣款的钱通过增加工作量还给承包方。一方面其资金使用不够严谨，另一方面弱化了对中标服务单位的扣款处罚效果。二是预算编制不够科学合理，合同款金额超过预算总金额。项目单位在编制 2019 年度预算时，对项目实施情况考虑不充分，对项目任务的预见性不足，造成其六个标段的合同款金额超过预算总金额。同时，项目支出明细中有除合同款项以外的其他支出，如党建宣传资料制作费用 4.2 万元，其支出与项目实施内容不够匹配。

（四）中标公司履约能力不足，精细化管理程度还不够

一是中标公司非专业人员多，专业人员少。在养护过程中，养护企业从经济效益出发，大多聘用临时人员，养护团队专业素养和专业技能不强，缺乏全面养护知识和专业技术，降低了绿化养护工作的速度和成效。二是聘请人员不符合有关规定。企业盲目追求利润，没有为员工购置社保现象普遍存在。六个标段现场人员共 360 人，19 人请假，156 人无法提供社保证明。严格来说，这部分人员属于不合格人员。三是日常管理精细化程度不够。如评价专家组实地核查时发现 A 标段宝洁路零星绿化没有进行及时修剪，在高速公路下面成片的没有绿化，部分修剪枝节零星散落在地上；B 标段东晓公园内部分植被干死，修剪后的棕榈树枝

条枝叶大量散落在地上，无人清扫；D标段文锦路隐蔽的绿化存在修剪不够和过度修剪情况，而且在绿化带里面还存在一些保洁不够到位的地方。

（五）公众爱绿护绿意识不强，践踏绿地乱扔垃圾禁而不止

一是部分公众对绿化环境爱护意识不强。本项目六个标段绿地均为开放式景观绿化，人口密度大，承受人为活动的数量大、频率高。由于部分市民公德意识不强，道路旁的绿化带常被践踏出一条小路，破坏了绿地植被生长，影响绿化带的完整性。二是向绿地乱扔垃圾杂物行为禁而不止。从现场评价情况来看，公众向绿地乱扔垃圾杂物的行为间接增加了绿地养护工作量，加大了养护成本，影响绿地养护质量的提升与市容美观。

五、有关建议

（一）加强项目前期部门联动，科学设置项目招标标段

一是加强市政规划部门之间协调配合。绿地管养项目涉及政府不同部门，建议该项目主管部门罗湖区城市管理和综合执法局提前介入道路建设及市政设施设备规划，加强与当地交通、公安、建设等部门协调与联动，在综合考虑树木习性、生长规律、绿化美观基础上，做好人行道和车行道两侧树枝修剪和执法设备安装工作。二是重新规划设置标段，减少标段数量。现全区绿地管养划分为6个标段，建议按照罗湖区绿化管养面积、行道树数量、地域分布等情况，从规模效益及激发中标公司开展良性竞争角度考虑，适当减少管养标段数量，从而减少项目监管成本，提高管

理效率，吸引实力强、管理规范、服务质量好的优质企业参与项目服务。

（二）加强项目监督考核工作，堵塞项目监督管理漏洞

一是加强绿化养护投入要素考核。项目实施单位深圳市罗湖區市政园林管理所要依照合同约定，按照“分项监管、单项核算”对养护经费中人力、车辆机械、用水、肥料、苗木更新五项养护指标强化过程监管，在监督过程中严格执行监管考评制度，加大巡查力度与频次，在综合考虑树木习性、生长规律、绿化需求的基础上，做好树枝修剪工作，尤其是人行道、行车道两侧行道树等，提升道路绿化养护管理水平。二是加强对边角落和零星绿化监管，堵塞监督管理漏洞。督促中标企业严格履行合同中的作业要求，一方面要加强对边角落、零星绿化、高速公路立交桥下等关注度低的地方进行监督；另一方面，要加强对绿化保洁、零星补植、绿化修剪、过度修剪等情况的监督和考核，定期向群众开展养护质量意见的征询工作，及时分析并对出现的问题采取相应措施予以解决。三是强化中标公司内部管理。针对中标管养单位，除了目前采取定期或不定期，采用量化监管、双月检查、日常检查、月度检查、内业检查五种方式进行检查考评等措施外，还应要求中标公司加强内部管理，做到管理有层次，计划有目标，工作有落实，投入可追溯、过程有控制，考核有依据，质量有保障。

（三）增强预算资金刚性约束，严格项目资金专款专用

一是严格按照《中华人民共和国预算法》规定，单位预算应

确保收支平衡，非经法定程序不得擅自改变预算支出的用途。建议项目实施单位区市政园林管理所严格按批复的预算资金额度之内开展招投标，确保中标合同金额小于或等于预算批复金额，结余资金应按规定上缴财政。二是确保资金专款专用。单位支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出，非经法定程序，不得调整预算。今后，预算单位应强化预算约束刚性，确保项目经费专款专用。

（四）强化中标公司履约能力，提升管理的精细化水平

一是项目中标公司严格按照签订的《罗湖区市政道路和社区公园绿地管养服务项目》合同中约定的权利义务履行合同。尤其在养护经费中人力、车辆机械、用水、肥料、苗木更新五项作业要求中履行主体责任，按时按质按量确保完成合同中的相关约定。二是加强绿化专业队伍建设。首先应督促承包单位加强专业技术队伍建设，减少临时用工，杜绝聘请无社保资格人员。其次承包单位应建立人员定期培训机制，尤其是针对一线养护人员的岗前培训、技能培训、作业标准及检查要求，以专业水平细化工作内容及工作流程，从而提高养护服务质量和养护效率，避免出现随意养护或过度养护情况。三是提升日常绿地管理精细化程度。针对零星绿化修剪不及时、绿化带保洁不到位、树木枯死和植被枯死等情况，项目单位应要求第三方监管机构加强对重点区域、边角地带、卫生死角的常态化检查，以全面提升绿地养护质量。

（五）加大爱绿护绿宣传力度，完善公众监督投诉渠道

一是加强爱绿护绿工作的宣传。结合文明城市建设，在道路两旁、草坪上树立一些绿化养护文明用语，宣传文明城市建设、绿化养护工作的重要意义，营造“植绿、护绿、爱绿”社会风尚，减少人为因素对绿地的破坏。二是完善公众监督投诉渠道。向公众宣传绿地管养监督投诉电话或服务反馈方式，公众可以通过手机拍照等方式将绿地修剪不到位、绿地保洁和垃圾清理不及时、向绿地乱扔垃圾杂物、践踏绿地的照片（包括相关地址路段）反馈给项目单位，既可提高绿地养护质量，又能引导社会力量参与到项目养护质量监督工作，最大限度降低人为破坏绿化的各类因素，提升全区绿地管养服务质量。