

2021 年度马岭村观光栈道工程项目重点 绩效评价简要报告

致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所

受广州市花都区财政局委托，我机构对“马岭村观光栈道工程”项目开展绩效评价。经评价，该项目能够按期完成马岭村观光栈道工程建设任务，在推动打造“乡村旅游”、吸引周边群众前往观光、改善马岭村乡村面貌等方面取得一定成效，但在成本控制、前期策划、实施程序以及合同管理等方面还存在一定的改进空间。绩效评价得分为 84.78 分，等级为“良”。

一、评价概况

（一）项目基本情况

马岭村观光栈道工程依据《2021 年花都区乡村振兴重点项目建设方案》设立，建设全长 2252 米，分为架空段、平地面段以及商业街地面段三部分，建设内容包括人行铺装工程、栈道桥以及配套工程等，2021 年 8 月 16 日开工建设，2021 年 10 月 22 日完工验收。截至 2022 年 7 月 8 日现场评价，该项目仍未开展工程竣工结算，主要原因是：由于建设任务紧迫性，各项工作在同步推进的过程中，因未确定项目主管单位，无法通过非联合评审、联审决策方式确定建设方案，立项实施。

2021 年项目预算安排 1,390 万元，主要用于工程勘察费、工程设计费、工程建设费以及监理费等。截至 2021 年 12 月 31 日，实际支出 1,302.58 万元（见表 1），预算执行率为 93.71%，

预算执行不达 100%的主要原因是：工程尚未结算，无法支付项目尾款。

表 1 项目资金支出情况表

序号	支出方向	金额（万元）	占比
合 计		1,302.58	100%
1	建安费	1,227.872	94.26%
2	设计费	30.4607	2.34%
3	监理费	29.67	2.28%
4	勘察费	11.739	0.90%
5	可行性研究报告编制费	2.835	0.22%

（二）评价结论

根据《2022 年花都区绩效评价工作规范》有关要求，依托绩效评价指标体系，结合书面评审、现场核查以及综合分析等情况，项目实施在推动打造“乡村旅游”、吸引周边群众前往观光、改善马岭村乡村面貌等方面取得一定成效，但在项目立项、目标管理、过程监管以及项目产出等方面还存在一定的改进空间，具体得分情况见表 2。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	84.78	84.78%
一、项目安排	13.00	9.33	71.77%
二、项目管理	27.00	24.12	89.33%
三、产出情况	30.00	24	80.00%

评价因素	分值	评价得分	得分率
四、效益情况	30.00	27.33	91.10%

二、绩效目标分析

（一）目标设置

通过在狮岭镇马岭村稻田里周边新建 2252 米观光栈道，吸引更多游客到马岭观花植物园旅游观光，带动马岭村旅游业发展，增加村民收入。

（二）目标完成

截至 2021 年 12 月 31 日，马岭村观光栈道建成以来，吸引周边居民前往观光旅游，逐步带动马岭村旅游业发展，促进村民就业，带动村民增收，基本达到预期目标。

2021 年该项目设有 6 项考核指标，经评价，上述指标基本达到预期目标，具体情况见表 3。

表 3 项目绩效指标情况表

序号	绩效指标	预期目标值	实现完成值
1	工程建设完成率	100%	达到预期目标。项目在 2021 年 10 月 22 日完工，工程建设完成率达到 100%。
2	完工验收通过率	100%	达到预期目标。项目在 2021 年 10 月 22 日完工并通过验收，完工验收通过率达到 100%。
3	按期开工率	100%	达到预期目标。狮岭镇人民政府未提供工程开工令，从施工单位在 2021 年 8 月 16 日签订合同并在当日开工建设的情况判定，项目按期开工率为 100%。
4	按期完工率	100%	达到预期目标。项目按合同约定及时完工，按期完工率达到 100%。

序号	绩效指标	预期目标值	实现完成值
5	提升农村人居环境	有效提升	基本达到预期目标。通过项目实施，稳步提升农村人居环境，进一步改善当地生态环境。
6	投诉处理率	90%	达到预期目标。2021 项期间未收到社会公众的有效投诉，且马岭村群众代表、村居代表均对马岭村观光栈道工程较为认可。

三、主要绩效

（一）推动打造“乡村旅游”，吸引社会资本投入

通过建设观光栈道、农房风貌提升、基础设施建设等重点项目相互辉映、相辅相成，逐步推进狮岭宜居、宜业、宜游的美丽乡村建设，为发展“农业+旅游”特色产业夯实基础，逐步推动当地商贸与旅游开发。2021 年怡境文旅集团完成收储马岭村共 30 栋房屋用于建造民宿，马岭村总出租面积超过 10000 平方米，房屋租金由收储前 5 元/平方米涨至平均 12 元/平方米。

（二）吸引周边群众前往观光，带动当地居民增收

马岭村观光栈道建成以来，依托马岭观花植物园、原乡风情小镇、“璞宿·花见”民宿、灯光夜市等，吸引周边群众前往观光旅游，成为新晋网红打卡地。与此同时，各景点提供安保、环卫、餐厅服务等岗位约 150 个，促进当地村民日均就业收入从 100 元/日提升至 400 元/日；同时促进了村民农产品销售收入增加。如甘蔗单价从 10 元/根提高到 18 元/根，日销量从 10-20 根提高至 50 根以上，蔗农日均销售收入从 150 元提高到 900 元。

（三）提升美化周边环境，促进美丽乡村建设

通过为乡镇村民提供整洁卫生、合理有序、美观独特的栈道环境，稳步提升农村人居环境，改善马岭村旅游环境，推动周边生态环境优化美化，提升当地居民生活水平和生活质量，增强居民幸福感和获得感。同时，逐步提高马岭村乡村知名度，打造马岭村乡村旅游新名片，推动城乡一体化发展。2021年9月，马岭村获得广东省“一村一品”休闲农业专业村的称号。

四、存在问题

（一）项目成本控制意识不强，造成财政资金投入加大

1.项目合同总额超出概算审核价。经统计，项目合同总额为 1,781.03 万元，与概算审定价 1,698.31 万元对比，超出 82.72 万元，占比 4.87%。

2.项目立项欠严谨，加大财政资金投入成本。马岭村栈道工程建设与防洪通道检查项目本质上是一个整体项目，在实际实施过程中分为两个独立项目，将立项咨询、造价咨询、工程监理等按两个项目分别实施，又以直接委托方式确定同一家单位承担实施，一定程度上加大了财政资金投入。

（二）项目前期策划欠合理，工程顶层设计存在缺陷

在项目前期策划方面，2021 年马岭村观光栈道工程项目概算送审价（1,826.57 万元）、项目合同总额（1,781.03 万元）均超出工程估算投资总额（1,700 万元）¹，其主要原因是：狮岭镇人民政府在接到乡村办下达的建设任务通知后，

考虑建设任务的紧迫性，各项工作同步推进，在实际操作上，在未完成项目立项可研及审批的情况下，确定设计施工总承包投标控制价并挂网公告，导致合同约定的工程建安费（1,534.84 万元）高于项目估算价（1,453.65 万元），项目总投资金额也随之增高，项目前期策划还欠科学合理。

在工程顶层设计方面，现场核查发现，该项目尚处于质保期内，多处栈道钢材表面出现锈蚀情况。项目在工程设计施工时，选取钢材建造，一方面没有考虑周围环境及季节、气候变化等因素，随着时间推移，受梅雨天气及河流蒸气侵蚀等影响，必然出现钢材表面大面积生锈情况；另一方面没有考虑后期还需投入大量人力、物力和财力进行维修保养。除此之外，也没有考虑遮阳挡雨、公共厕所等配套设施建设，对游客出行造成一定的不便，项目工程设计施工总体水平有待提升。

（三）项目实施程序欠规范，合同管理不够严谨

在项目实施程序方面，由于时间紧迫，施工方案论证不够严谨，现场核查发现该工程存在“边施工、边整改”情况，项目实施程序欠规范。

在合同管理方面，2021 年 6 月 12 日，狮岭镇人民政府在广州公共资源交易中心挂网公告该项目工程设计施工总承包招标相关事宜，但代理招投标委托合同则在 6 月 15 日签订，在合同还未签订正式生效时，已完成招标文件编制工作，对前端工作质量缺乏约束与把控。

（四）目标设置欠完整全面，指标设置欠科学合理

在绩效目标设置方面，狮岭镇人民政府结合项目特点，设置了能够反映和考核项目产出预期效果的绩效目标，与项目实际工作相关，但缺少体现项目实施内容的产出目标，即缺少“做什么事”的概括性表述。在绩效指标设置方面，一是已设指标还缺失与项目实施内容相关、与预算规模相匹配的关键指标，无法有效贴合项目产出情况；二是指标设置欠合理，如“工程质量达标率”为数量指标、“按期开工率”为数量指标，指标归类欠精准。再如“环境改善度”指标，指标值为“95%”，前者为定性表述，后者用数值衡量，前后逻辑不一致，难以衡量其实现情况。

五、相关建议

（一）充分论证，增强成本控制意识

项目单位应增强成本控制意识，充分论证项目立项必要性、实施可行性、投入经济性、筹资合理性等，严控项目总投资。此外，还应增强节约意识，建立健全资金分配与使用台账，科学合理分配预算资金，提高资金使用效益。同时，优化支出结构，合并同类项，化零为整，加强财政资金优化整合，逐步建立健全财政资金支出理性节约的有效机制。

（二）周密布置，科学合理统筹谋划

在项目统筹管理方面，项目单位在接收任务目标时，应科学谋划、统筹兼顾、周全考虑，根据任务属性、任务内容以及任务时限要求，制定项目实施方案，科学合理细化分解各项工作安排的时间节点，循序渐进，确保各项工作提前做

好充分准备。另外，强化风险识别与分析，根据项目特点，结合实践经验，充分考虑内外部客观影响因素，提前做好潜在风险点分析，并制定有效的应对措施，确保各项工作顺利开展，避免出现实施程序倒置、混乱等情况。**在工程顶层设计方面**，工程设计前，应深入实地勘察，充分沟通了解当地经济社会发展现状、地理环境、生态资源、民风村俗、群众需求等，确保工程设计符合实际，同时还需强化对施工图纸的审查，确保工程设计满足工程建设要求。

（三）规范管理，提高精细化管理水平

在工程管理方面，建设工程应严格遵循“先勘察、后设计、再施工”原则，在时间紧迫的情况下，组建由建设单位、设计单位、施工单位、以及技术专家等设计质量管控组，对设计图纸进行集中审查、充分论证，对需解决的设计与技术分歧，及时响应、多方协调、及时解决，确保工程项目严格按照施工图纸施工建设，杜绝出现“边设计、边施工”情况。除此之外，项目单位还应遵照“能不变则不变”原则，严控工程不合理、大幅度变更等情况，对重大变更或工期变化影响较大的工程变更，应从经济、技术、工期方面，综合分析论证工程变更的必要性和合理性。**在合同管理方面**，项目实施采购时，应提前与承接方传递需求，明确各项工作时间安排，并在承接方正式启动服务工作前，依据国家法律法规有关要求，签订与服务需求、时间节点一致的合同文本。合同作为双方建立契约关系的证明，具有法律约束效力，有利于促进承接方保质保量完成履约工作。

（四）强化意识，提高绩效目标管理能力

在绩效目标设置方面，依据花都区关于预算绩效管理相关要求，结合部门事业规划、上级部门相关政策文件，围绕财政资金支出方向、范围、预期效果等，绩效目标设置应包括能够体现“做什么事，达到什么样的预期效果”的概括性表述。在绩效指标设置方面，指标设置应先考虑指标设置全面性和完整性，即优先从数量、质量、时效、成本、社会经济效益、满意度等方面选取合适的指标，同时还应通盘考虑指标设置与项目产出工作的相关性、与预算规模的匹配性。最后，指标设置应结合以往年度实施情况、年度工作计划等，综合评估其预期实现程度，尽量设置可量化衡量指标，若确实难以设置，可考虑设置定性指标，明确评级方式、程序 and 标准。