财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2016~2019 年上海音乐学院实验学校
一期扩建（教学楼）工程项目

项目单位：上海市杨浦区教育局

主管部门：上海市杨浦区教育局

委托单位：上海市杨浦区财政局财政所

评价机构：上海华安会计师事务所有限公司

二〇二〇年十月

目录

摘要 1

一、基本情况 6

（一）项目概况 6

（二）项目绩效目标 20

二、绩效评价工作开展情况 22

（一）绩效评价目的、对象和范围 22

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等 23

（三）绩效评价工作过程 26

三、综合评价情况及评价结论 31

（一）综合评价情况 31

（二）评价结论 32

四、绩效评价指标分析 32

（一）项目决策情况 35

（二）项目过程情况 38

（三）项目产出情况 42

（四）项目效益情况 44

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析 45

（一）主要经验及做法 45

（二）存在的问题及原因分析 46

六、有关建议 47

摘要

2020 年 6 月，受上海市杨浦区财政局财政所委托，由上海华安会计师事务所有限公司对“2016 年~2019 年上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程”项目（以下简称“工程项目”）开展绩效评价，现评价工作已完成，结果汇总如下。

一、概述

自 2016 年起新江湾片区居民就学需求与教育资源不匹配的矛盾逐渐显现，为有效缓解这一矛盾，杨浦区人民政府将“完善教育设施，加快形成新江湾城教育格局”纳入《上海市杨浦区教育发展“十三五”规划》（杨府发〔2016〕22 号，以下简称《十三五规划》）的基本建设重大项目。

上海音乐学院实验学校（以下简称“学校”）地处新江湾城社区，是九年一贯制公办学校，社会声誉良好，其办学规模为小学 25 班、初中 20 班、配套美术教室 2 间、音乐教室 2 间等。为保障新江湾城街道持续增长的适龄少年入学，上海市杨浦区教育局（以下简称“区教育局”）决定让其在现有基础上扩招两个初中班级，然现有校舍难以达成。为此，区教育局于 2016 年设立了“上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程”项目，拟于学校西侧扩建一幢地上四层的教学楼，增加 8 间普通教室和 7 间专业教室，缓解地区教育资源不足及招生矛盾突出等问题。

二、评价结论和绩效分析

本次评价时间段为 2016 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日，与项

目周期保持一致。评价结论如下:

（一）评价结论

本项目评价综合得分 83.9 分，等级为“良”；决策类满分 20 分，得 14.7 分，得分率为 73.50%；过程类满分 21 分，得 16.70 分，得分率达 79.52%；产出类满分 29 分，得 26.5 分，得分率为 91.38%；效果类满分 30 分，得 26 分，得分率达 86.67%。项目总体完成情况良好，基本实现立项目标，但在前期设计、投入使用、资产管理等方面有待改进。

（二）预算执行情况

经上海市杨浦区发展和改革委员会（以下简称“区发改委”）核定并批复，项目工程总投资概算为 1,647.41 万元，实际预算安排根据项目计划另行申请；至 2019 年底，项目总预算 1,540 万元，累计支出 1,342.39 万元，结余资金结转至下年继续使用，项目总体执行率达 87.17%（详见报告正文 P11），未执行部分为质保金及合同尾款。

（三）项目实施及绩效情况

决策：本项目立项依据充分，符合《十三五规划》等相关文件要求，与主管部门区教育局、具体实施单位基建中心和资产中心的职责相适应，项目立项程序规范，相关申报、审批资料完备。但绩效目标编制质量不高。

过程：区教育局、基建中心、资产中心贯彻执行《政府会计准则制度》，会计核算准确，财务管理、政府采购、合同管理合规，监理工作到位，验收规范。但施工的前期准备不充分，导致开工延期，且

固定资产入账管理滞后、预算调整率偏高。

产出：项目按计划落实完成建筑结构、电气、弱电、给排水消防等工程，且符合设计要求，新增 11 间普通教室、4 间办公室、3 间专用教室，分项及工程总体均通过验收，验收合格率达 100%。实施情况良好。

效益：项目实施有效缓解新江湾城片区入学矛盾，为学校扩大办学规模提供充足保障。学校按要求扩充两个班级，2020 年招生人数较 2016 年增加 200 余人，教学环境配套情况良好。教师、学生及家长整体满意度较高，达 94.54%、89.87%。

三、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1.模块化施工，降低风险

由于炼化施工现场，交叉作业集中，不可预计风险因素较多，为有效降低风险，本项目采用模块化施工模式，引入模块作业，使得工人集中在预制场作业，成功降低施工现场风险，为安全生产提供保障。

2.质量控制有效，施工质量完好

基建中心、代建方、监理方对工程质量、施工安全进行全程跟踪监督，及时发现问题并加以解决，消除隐患。施工期间未发生安全事故，满足工程质量设计、规范工程施工要求，工程验收合格。

3.文明施工，满意度高

本项目贯彻落实安全文明管理机制，保障安全管理，做好安全监督，满足相关安全文明施工规范、标准，严控扬尘、噪声、有害气味

等对师生的影响。据问卷调查结果反馈，在校教师满意度高达 87.49%。

（二）存在的问题及原因分析

1.项目前期准备不足，导致工程整体延期

开工前，由于前期可研工作准备不足，施工方在三通一平期间发现地下电缆，由此增加了征询及迁移工作，导致本工程实际开工时间为 2016 年 11 月 26 日，较合同约定的开工时间 2016 年 8 月 20 日滞后约 3 个月，且工期延长，竣工时间较计划相比延迟了 4 个月，对项目的正常推进造成了一定影响。

2.绩效目标不清晰，绩效跟踪监督力度不足

项目绩效目标编报质量不高，缺乏针对性，影响绩效跟踪管理工作的有序开展，具体为："总目标"与"年度绩效目标"内容存在重叠，项目单位未依据项目跨年实施的特殊属性分年编制绩效目标，亦未相应细化年度产出、效益目标等，阶段性目标不清晰，无法为绩效跟踪管理工作的有效开展提供依据和支撑，项目过程管理相对薄弱。

3.固定资产入账滞后，未按规定核算

本项目未按《财政部关于加快做好行政事业单位长期已使用在建工程转固工作的通知》（财建〔2019〕1 号）及《基本建设财务规则》（财政部令第 81 号）有关规定规范核算固定资产，具体为：该项工程已通过竣工验收、完成审价等工作，尚处于产证办理环节且新建教学楼已于 2018 年投入使用，但项目单位仍将其相关支出宕帐于"在建工程-建筑安装工程投资"科目下，未按规定及时核算至"固定资产"账户。

四、有关建议

1.细化前期准备，保障有序开展

项目单位应严格把关前期准备工作，明确项目实施的前提条件，包括设计图纸的意见征询、地下勘测、三通一平等，保障准备工作的周密性，合理预测各种可能影响项目顺利推进的主、客观因素，制定有效的、具体细化的实施计划且配套应急保障机制，在计划确定后应严格执行与监督，强化计划约束刚性。如发生突发情况，即刻采取应急手段，尽量在不偏离原计划的情况下，继续推进项目实施，以保障财政资金使用效益和项目绩效。

2.完善项目绩效目标，加强项目绩效跟踪管理

工程类项目通常实施周期较长，对于跨年实施的项目，项目单位应根据设计方案、施工计划安排（包括但不限于施工方的时间进度计划，监理方的外部监督计划，项目单位落实项目内控管理的进度计划），分年明确各阶段时间节点、要求和成果，据此编制细化量化、可跟踪的、科学合理的绩效目标与指标，为加强项目全过程预算绩效管理工作提供充分依据，为项目及时有效完成提供充足保障。

3.加强资产管理，确保家底清晰

项目单位须严格执行相关文件规定，规范会计处理，对于具备条件的在建工程应积极做好转固工作。区教育局应当指导并督促其及时办理在建工程转固手续，有效执行固定资产全生命周期管理机制，确保家底清晰，避免出现工作滞后且列支其他费用支出的行为发生，有效执行固定资产全生命周期管理机制。

2016年~2019年上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程项目绩效评价报告

为建立健全“预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的预算绩效管理新机制，根据《杨浦区预算绩效管理实施办法》（杨财发〔2020〕89 号）等文件的相关规定，上海市杨浦区财政局财政所委托上海华安会计师事务所有限公司（以下简称“我司”），对“2016年~2019年上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程”项目（以下简称“工程项目”）开展绩效后评价工作，经过采集项目数据、核查资金使用情况等必要的评价程序，运用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

杨浦区作为上海市基础教育创新试验区在“十二五”期间取得了一定的建设成果，各级各类教育协调、内涵式稳步发展，教育质量高位稳定，同时荣获全国义务教育均衡发展工作先进区、全国社区教育示范区。然杨浦区部分区域教育资源及优质教育资源的总量与城区居民的需求仍存在差距：2010年起，新江湾城新建小区陆续建成交付，人口持续导入，据 2010 年全国人口普查数据显示，当年该片区约27,251人，适龄入学儿童已达646人，按最大班额（每班40人）计算，现有且仅有2所公办小学（上音实验学校小学部、复旦科技园小

学）仅能容纳 360 人，已处于过饱和状态，淞沪路以东地块居民就学需求与教育资源不匹配的矛盾逐渐显现。义务教育资源的合理配置须适应杨浦未来产业人口及城市形态变化，扩大优质教育资源成为杨浦教育发展亟需破解的难题之一。因此，杨浦区人民政府将“完善教育设施，加快形成新江湾城教育格局”列为《上海市杨浦区教育发展“十三五”规划》（杨府发〔2016〕22 号，以下简称《十三五规划》）的基本建设重大项目。

上海音乐学院实验学校（以下简称“学校”）始建于 1998 年，是一所九年一贯制公办学校，地处新江湾城社区。其原设计规模为 44 班（小学 25 班、初中 20 班、美术教室 2 间、音乐教室 2 间等[1]）。根据区域配置情况，其初中生源来自于本校小学部、复旦科技园小学及区域招收艺术特长生。学校依托上海音乐学院，形成以音乐为主体多种艺术相结合的办学特点，先后荣获上海市安全文明校园、上海市艺术特色学校、杨浦区精神文明单位、杨浦区科技特色学校、杨浦区教育系统办学先进单位等荣誉，教学质量始终保持公办学校前列，社会声誉良好。

2016 年学校实有 52 个教学班（小学 20 班、初中 32 班），在校学生数约 1,600 人，初中生 926 人，教职工 155 人。为满足当时的初中生教育教学需求，学校不得已将原小学部教室调整为初中部教室（占用 8 间教室），导致小学部平均班额人数增加。为保障新江湾城街道持续增长的适龄少年入学，上海市杨浦区教育局（以下简称“区

[1] 数据来源于《上海市普通中小学校建设标准》（DG/TJ08-12-2004）。

教育局”）决定让其在现有基础上扩招两个初中班级，然现有校舍难以达成。由此，区教育局于 2016 年设立了“上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程”项目，拟于学校教学楼西侧扩建一幢地上四层的教学楼，增加 8 间普通教室和 7 间专业教室，补充原教室不足，满足实际教学需求，更好地满足周边区域增长的教育需求，缓解地区教育资源不足及招生矛盾突出等问题。有关经费由区教育局保障，学校负责配合具体设计、施工、竣工验收等工作。

2.项目主要内容及实施情况

本项目拟于上海音乐实验学校现校区（政和路 359 号）西侧邻接扩建一幢地上四层的教学用房，规划用地为基础教育设施用地，相关建设内容指标及建成前后学校布局、规模等变化情况详见下表 1-1。

项目实施是在维持原建筑风格的前提下，结合原有建筑平面功能布置教学用房，主要包括普通教室、美术教室、美术教具室、选修教室和办公室等，并对施工造成破坏的原教学楼邻接部分实施内外部修复及相应室外结构工程，同时涉及桩基、结构、建筑、给排水、电气、消防、弱电、原教学楼修复、室外总体、绿化等专业工程，共加建 1,928.88m^2，迁移原有绿化 362 m^2。

总体布局来看，扩建部分为原教学楼的延伸，充分利用原室外场地，在不破坏整体消防环路、日照情况下，扩建一幢新教学楼。内部格局方面，依据平面图纸，普通教室均向南布置，专业教室向北布置（详见下表 1-2）。本工程是采用钢结构的建设形式，楼层为压型钢板加混凝土层的组合楼板，较钢筋混凝土框架结构而言，具备体系自

重轻、施工速度快、造价低、更环保等优点。

工程计划 2016 年 8 月开工，2017 年 6 月竣工，其中：2016 年 4 月下旬完成项目建议书暨可行性研究报告申报工作,7 月底完成设计、审图等前期准备工作，2016 年 8 月上旬开始土建工程，拟于 2017 年 6 月底结构封顶,9 月投入使用,于 1 年内完成各分项工程验收工作。

本项目是由区教育局下属事业单位上海市杨浦区教育资产管理中心（以下简称“资产中心”）和上海市杨浦区教育基建中心（以下简称“基建中心”）落实开展，通过政府采购委托专业第三方完成工程勘察、图纸设计、施工、工程监理、工程审价等工作。

据施工周报、开竣工报告等内容显示，本项工程实际于 2016 年 11 月 26 日正式开工，2017 年 8 月 30 日竣工完成。经区教育局、监理单位、施工单位、设计单位、勘察单位实地勘察并完成了 8 项分部工程验收、23 项质量控制审查、3 项安全和主要功能核查及抽查，20 项观感质量等四方面的验收工作，综合结论为工程质量合格，验收通过，2018 年 3 月该教学楼已投入使用。目前尚处于产证办理阶段。

表 1-1 学校规划管理技术指标变化对比表

内容	扩建前	扩建后	数据来源
总用地面积	33,046 m^2	33,046 m^2	《上海市工程建设项目竣工规划资源验收合格证》
总建筑面积	24,820.47 m^2	26,749.35 m^2	《竣工报告》
计容总建筑面积	21,301.44 m^2	23,230.32 m^2	《竣工报告》
容积率	0.64	0.70	《竣工报告》
绿地率	35%	36.1%	《杨浦区绿化和市容管理局关于上海音乐学院实验学校一期扩建教学楼建设项目配套绿化通过竣工验收的意见》（沪杨绿容许

内容	扩建前	扩建后	数据来源
			（2018）74 号）
绿地面积	11,554 m^2	11,554 m^2	《竣工报告》
建筑层数	4 层+地下一层	4 层+地下一层	《竣工报告》
建筑高度	19.8m	19.8m	《竣工报告》

表 1-2 教学楼功能实现情况对比表

层数	面积（m^2）	计划	实际	投入使用情况
一层	592.70	2 间普通教室	无	无（原因详见附注）
		1 间美术教室	1 间美术教室	闲置
		1 间美术教具室	1 间录播教室	正常使用
			1 间创课程工作坊	正常使用
二层	592.70	2 间普通教室	4 间普通教室	正常使用，七年级
		1 间自然教室及 1 间自然教具室	无	无
		1 间办公室	1 间办公室	正常使用，教师办公室
三层	519.83	2 间普通教室	3 间普通教室	正常使用，八年级
		2 间选修教室	/	/
		1 间办公室	2 间办公室	正常使用，教师办公室、见习教师办公室（含闲置课桌堆放）
四层	494.48	2 间普通教室	4 间普通教室	4 间普通教室
		1 间劳动技术教室及 1 间劳技教具室	无	无
		1 间办公室	1 间办公室	1 间办公室

注：据《上海市中小学校卫生条件设施设置及建设要求（试行）》（沪教委体〔2011〕22 号）等有关规定，教学楼应每层设置男、女厕所。男厕所 30 人一个蹲位，女厕所 15 人一个蹲位。学校依据《依据关于上海市杨浦区教育局<上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程>竣工验收的审核意见》（杨卫建项发字〔2018〕第 0004 号）提出的“学生厕所蹲位（普通教室 45 人）设置不达标，需整改”等要求，调整一层原计划布局，由此取消安排普通教室。

3.资金投入和使用情况

区教育局 2016 年按照《区级建设财力项目管理办法》相关要求，提交《关于申请上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程设计概算批复的函》（杨教〔2016〕64 号）申请项目总投资（1,860.02 万元），经上海市杨浦区发展和改革委员会（以下简称“区发改委”）核定并批复项目工程总投资概算[2]为 1,647.41 万元，核减了结构工程中的工程量及部分单价，项目在 2016 年区级建设财力项目中安排，由历年教育结余资金承担，资金性质为区财政性资金。

区教育局根据施工进度分年申请项目预算，具体资金明细内容如下表 2-2 所示，2016 年申请预算 1,000 万元，年末执行率为 68.92%，结余资金 310.81 万元结转继续使用；2017 年调整后预算 540 万元，年末执行率为 45.74%，结余 603.8 万元结转继续使用；至 2019 年底，项目总预算 1,540 万元，累计支出 1,342.39 万元，执行率达 87.17%，详见下表。

表 2-1 建安工程费用概算与决算明细

金额单位：万元

序号	类别	明细			区发改委批复数	结算金额	审价金额
1	建安工程费用	教学楼（扩建工程）	建筑结构工程	桩基工程	41.66	1,342.52	1,155.68
2				围护工程	25.00		
3				土建工程	635.62		
4				外立面装饰工程	115.45		
5				室内装饰工程	176.00		
6				**小计**	**993.73**		
7			设备安	电气工程	67.63		

[2]由于档案归档，我司仅获取设计概算和竣工决算数据，无施工图预算相关资料。

序号	类别	明细			区发改委批复数	结算金额	审价金额
8			装工程	弱电工程	19.53		
9				给排水消防工程	11.66		
10				小计	**98.82**		
11			合计		**1,092.55**		
12		原教学楼修复工程	西立面及内部拆除工程		7.80		
13			各层连接处修复工程		20.00		
14			南北立面修复工程		10.00		
15			小计		**37.80**		
16		室外总体	绿化迁移和种植		29.85		
17			新建室外管线		15.62		
18			原有室外管线搬迁		10.00		
19			道路修复		33.00		
20			室外运动场地及硬地修复		51.45		
21			小计		**139.92**		
22		水净化处理设备	直饮水净水器		5.00		
23		合计			**1,275.27**	**1,342.52**	**1,155.68**

表 2-2 项目年度预算安排及累计执行明细

金额单位：万元

年份	年初预算安排数	调整后预算数	实际支出数	结余数	执行率
2016	-	1,000.00	689.1846	310.82	68.92%
2017	958.23	850.82	247.0200	603.80	29.03%
2018	-	603.80	273.4448	330.35	45.29%
2019	-	330.35	132.7400	197.61	40.18%
合计	**-**	**1,540.00**	**1,342.3894**	**197.61**	**87.17%**

注：2018 年、2019 年调整后预算实为历年结余资金结转部分。

表 2-3 项目年度执行明细

金额单位：万元

时间	费用类型	支出明细	金额
2016	工程费用	工程款	624.91
		材料费	2.20
	小计		**627.11**
	二类费用	设计费	41.40
		环评费	1.15

时间	费用类型	支出明细	金额
		勘察费	0.89
		审图费	3.46
		代建费	6.16
		投资监理费	3.12
		监理费	5.89
	小计		**62.07**
合计			**689.18**
2017	工程费用	工程款	13.16
		工程款	65.97
		工程款	124.98
	小计		**204.11**
	二类费用	代建服务费	4.11
		检测费	14.76
		桩基测试费	2.78
		初步设计评审费	4.00
		项目施工环境变形检测费	9.00
		代建费	4.11
		投资监理费	4.16
	小计		**42.91**
合计			**247.02**
2018	工程费用	工程款	63.80
		工程款	186.17
	小计		**249.96**
	二类费用	施工监理费	10.31
		规划全过程监督检查费	4.92
		招标代理费	8.25
	小计		**23.48**
合计			**273.44**
2019	工程费用	工程款	96.70
	小计		**96.70**
	二类费用	档案编辑费	0.39
		人防补偿费	7.60
		施工用电工程费	19.72
		可行性研究报告编制费	3.02
		机动车停车场（库）建设工程竣工验收测绘费	1.54
		竣工测绘费	3.78
	小计		**36.04**
合计			**132.74**
总计			**1,342.39**

注：财政直付转为教育自付原因详见 P21。

4.组织及管理

（1）项目组织

①资金监管单位：上海市杨浦区财政局

负责审核区教育局申报的项目预算及批复年度预算，对区教育局项目付款申请进行审核，据实支付工程款项，对项目预算执行情况进行监督。

②项目主管单位&预算单位：上海市杨浦区教育局

负责指导教育教学改革、制定杨浦区教育、教学的发展规划，承担区域学校布局结构调整和教育信息化建设工作以及统筹管理教育基本建设投资。确定项目立项需求，牵头组织各项前期准备工作（包括前期咨询、初步设计、建设方案等），并报区发改委审批。

根据《杨浦区预算绩效管理实施办法》等文件规定及计划实施内容，制定科学、合理的总目标及年度目标，并填报相应绩效目标申报表；审批并汇总下属事业单位所提交的年度预算，向财政部门申报项目年度预算安排；按照批复合法合规使用财政资金；依据项目实施进展及时提交付款申请至区财政局；负责指导下属事业单位开展政府购买服务工作；定期对工作开展情况进行监督、检查与汇总。

③具体实施单位：

A.上海市杨浦区教育资产管理中心

资产管理中心是杨浦区教育局全额拨款事业单位。其主要负责做好基建项目前期工作；学校房修工程规划，校舍资源等国有资产的统计管理等工作。在本项目中负责落实前期准备，包括立项、方案设计、招投标工作、确定代建方、工程现场“三通一平”等。

B.上海市杨浦区教育基建中心

基建中心是区教育局下属、为教育基建提供服务的事业单位。其

主要承担杨浦区学校基本建设、校舍维修管理、场地改建、校园绿化设点布局等过程管理工作。在本项目中负责施工全过程管理及后续验收工作。

④其他相关方:

A.立项审批方：上海市杨浦区发展和改革委员会

负责办理政府投资项目审批手续;运用信息技术对政府投资项目开展事中监管工作;组织开展政府投资项目评估(审)和后评估工作,会同有关部门开展稽查工作。

B.意见征询方：上海市杨浦区建设和管理委员会、上海市杨浦区交通委员会、上海市杨浦区卫生健康委员会、上海市规划和自然资源局、上海市杨浦区生态环境局、上海市杨浦区绿化和市容管理局、上海市杨浦区人民防空办公室

负责对前期建设工程设计方案按业务条线予以回复,提出修改建议等;同时工程竣工后根据验收材料进行分项专业工程的实地验收工作，出具分项验收单。

C.协作方：上海音乐学校实验学校

配合区教育局及其下属事业单位开展前期准备、施工及竣工验收工作，为施工方提供场地等。

⑤第三方服务单位：代建方、招标代理方、设计方、勘察方、施工方、工程监理方、投资监理方、检测方等。

负责本项目各相关工作的具体实施与监督管理,详细情况见下表。

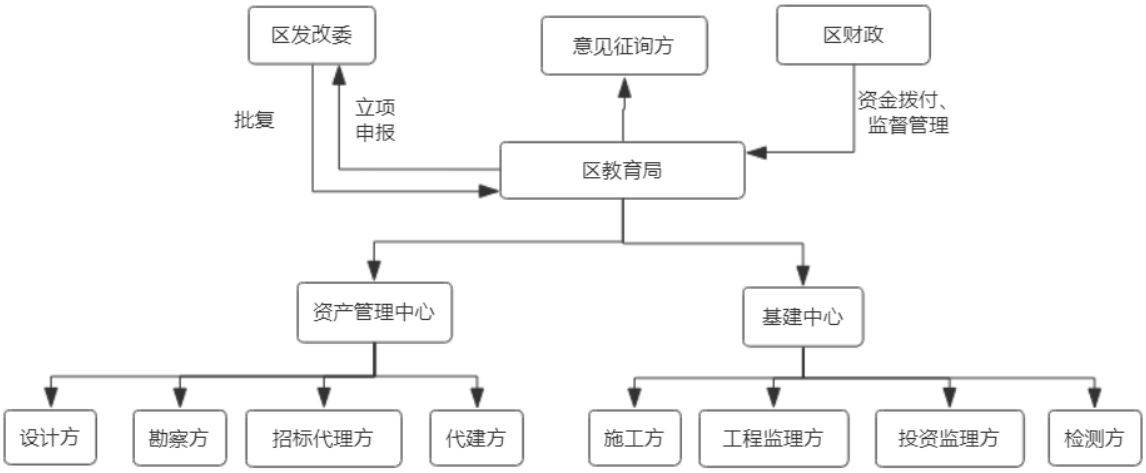

图 1 项目组织架构图

表 3 相关方明细及职能职责一览表

序号	相关方		职能职责
1	招标代理方	上海详浦建设工程监理咨询有限责任公司	代理实施工程建设项目招标工作。
2	代建方	广州南方建筑设计研究院	负责对项目招标、施工、监理至竣工验收实行代理，以业主身份对工程资料、进度及投资予以把控，统筹协调和管理项目相关方的工作。
3	设计方	同济大学建筑设计研究院(集团有限公司)	完成工程全部设计评估咨询工作
4		上海市建工设计研究院有限公司	承担工程全部设计，出具施工图纸
5	勘察方	上海岩土工程勘察设计研究院有限公司	通过勘察作业确定建筑的可行性，勘察地质水文、岩土情况等，确定地基承载力，进而采取合适的基础形式和施工方法，出具地质、测量、水文等勘察成果报告。
6	工程监理方	上海浦桥工程建设管理有限公司	依法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、进度、造价进行控制。负责审查施工承包人的资质条件、提交的施工组织设计、报送的工程材料、工程款付款申请等；承担日常巡视、旁站及工作；参加工程竣工验收，签署竣工验收意见，编制、整理工程文件等。
7	投资监理方	上海文汇工程咨询有限公司	项目获批后至通过政府审计及竣工财务决算期间，负责全过程的造价审核与咨询、资金监控、财务管理、投资控制工作。
8	施工方	上海绿地建设(集团)	在法律规定、合同约定期限内组织完成相应工

序号	相关方		职能职责
		有限公司	程，提供指定设备等，并确保无质量事故、安全事故、环境事故的发生。
9	检测方	上海浦东房屋质量检测公司	对房屋建筑架构图纸测绘进行复核，完成房屋倾斜测量、结构材料性能等检测工作，出具相应结论。
10		上海富嗣环境工程有限公司	负责编制项目环境影响报告，完成工程环境影响评价工作。

（2）项目管理

①管理制度建设情况

A.《区级建设财力项目管理办法》（杨府发〔2014〕5 号）；

B.《杨浦教育基建中心教育基建工程施工现场管理办法》(2013);

C.《杨浦教育基建中心工程项目管理流程》（2013）；

D.《上海市杨浦区教育基建中心档案资料管理办法》(2013)等。

②管理制度执行情况

A.项目立项

2016 年初区教育局牵头，由资产管理中心具体负责本项目的前期准备、立项申报等，制定项目建议书并向区发改委提交立项申请。经过专家评估后，区发改委根据评估结果予以批复。

B.项目实施

区教育局委托设计方、勘察方开展前期调查，同时征询杨浦区规划、交警、卫生、市容、民防、环保、消防、防雷、绿化等职能部门意见，形成可行性研究报告等，获取相关许可证后，由资产中心委托招标代理于 2016 年 7 月进行政府采购工作，选取最优服务单位（施工方、工程监理方、投资监理方等）。

取得开工令后，施工方启动施工工程；工程监理方按照合同约定

派出监理工作需要的监理机构及监理人员，完成监理合同专用条件中约定的监理工程业务并定期向代建方报告监理工作；委托投资监理方按约完成造价审核与咨询、资金监控、财务管理、投资控制工作。

C.竣工验收

2017 年竣工后，由基建中心牵头组织，协同监理方、设计方、施工方等单位共同完成工程验收工作；由代建方牵头落实竣工验收备案流程及卫生、环保、消防、交警、档案、防雷、墙体办、规划、绿化等分项工程验收工作。投资监理方按规定出具竣工决算报告。

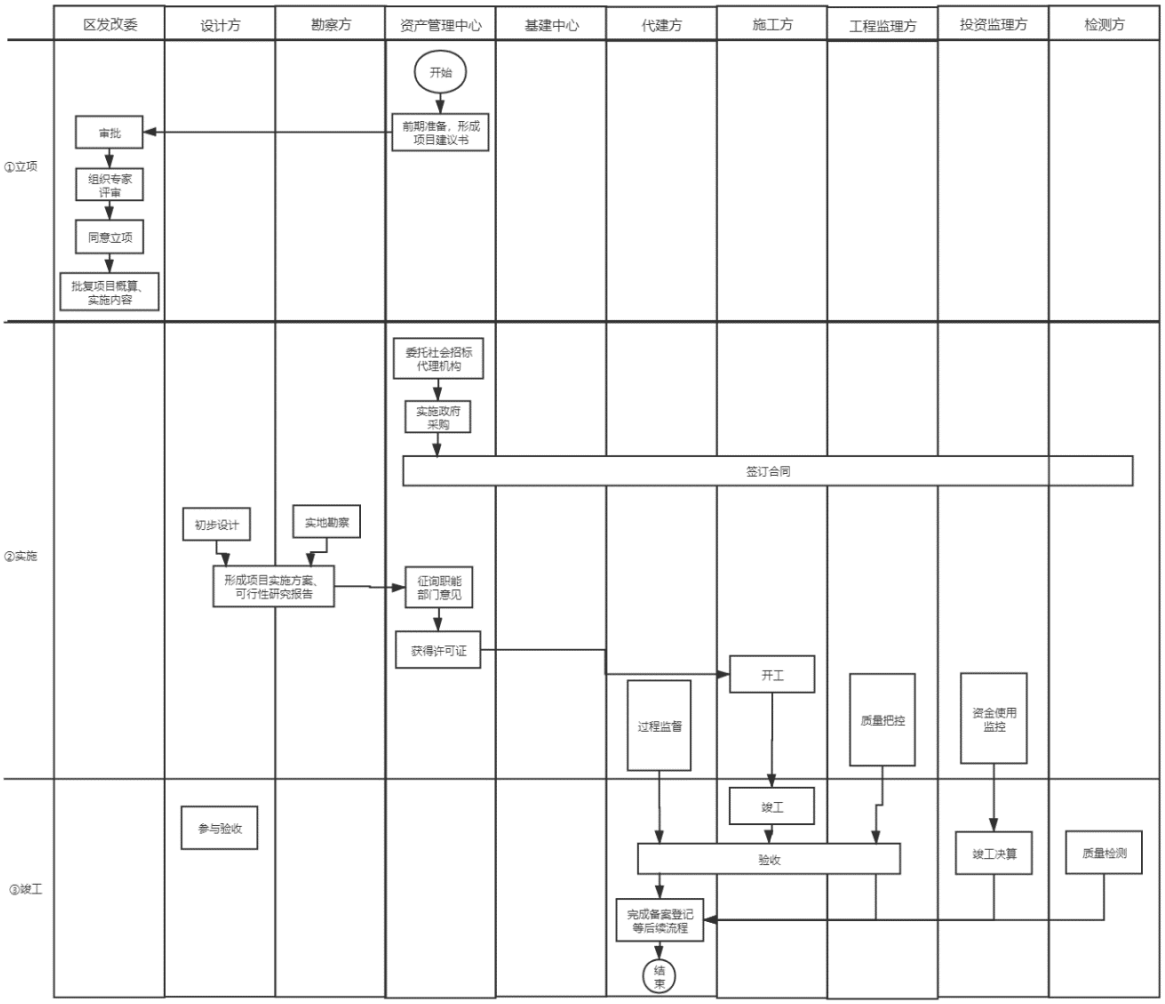

图 2 项目管理流程图

（3）资金管理

①财务管理制度建设情况

A.《区级建设财力项目管理办法》（杨府发〔2014〕5 号）；

B.《基建项目预拨资金实施细则》（2013）；

②财务管理制度执行情况

A.申报：区教育局结合新江湾城实际所需，拟定项目初步方案、编制项目预算数，提交工程概算申请至区发改委，经其评估、审议通过后批复项目总投资额。区教育局按批复内容分批向区财政申请项目年度预算，结余资金结转继续使用。

B.资金使用：本项目 2016 ~2017 期间均为财政直拨；2018 年因财政专户清理，财政基建专户已撤销，因此调整了支付形式。

①: 根据工程实施进度，代建方按月及时提交预算资金使用申请，投资监理方确认无误后，经资产管理中心（开工前）、基建中心（开工后）、区教育局审核后，报区财政，经其审批通过后，直接支付款项至相应服务方。

②: 代建方依据项目相关合同要求及实际实施进度，提交预算资金使用申请，经投资监理确认后，资产管理中心（开工前）、基建中心（开工后）、区教育局审核后，报区财政审批通过后，由基建中心完成支付工作。具体如下:

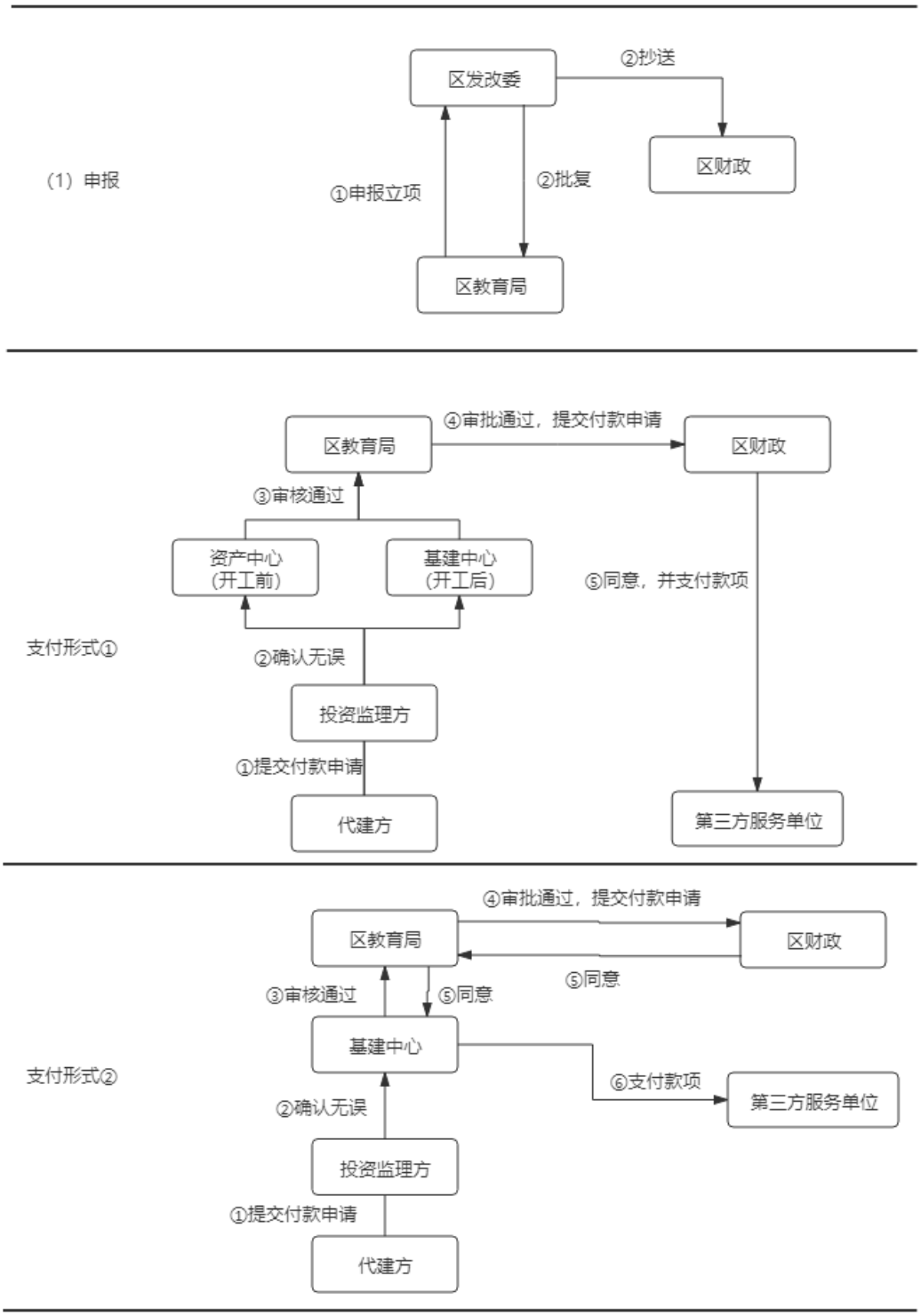

图 3 资金拨付流程图

（二）项目绩效目标

评价机构协助预算单位根据项目施工计划、教学楼投入使用后的

教学计划等内容梳理目标如下:

1.总目标

通过本项目的实施，有效扩大学校办学规模，满足学校实际教学需求和周边区域增长的教育需求，解决地区教育资源不足及招生矛盾突出等问题，加快形成新江湾城教育格局。

2.阶段目标

根据年度预算及项目实施计划安排情况，各阶段绩效目标内容如下:

（1）前期准备（2016 年 1 月~9 月）

科学编制工程设计概算、项目建议书等，向区发改委提交立项申请，并通过评估，完成立项。抓紧各职能部门意见征询工作，确保 2016 年第四季度前启动施工工程。

（2）施工阶段（2016 年 8 月~2017 年 6 月）

按工程规范标准实施完成主体结构施工及专项工。

（3）竣工验收及收尾阶段（2017 年 7 月~2019 年 12 月）

落实完成分项工程、主体工程及消防、绿化等验收工作，做到验收 100%合格，确保 2018 年初教学楼正常投入使用。3.具体目标

（1）产出目标

①于 2017 年 6 月前完成建筑结构工程，达到建成后总计容面积为 2,200m^2，建筑容积率为 0.71，绿地率即绿地面积占建设用地面积比例不小于 35%，高度不大于 20 米。

②完成设备安装、原教学楼修复、室外总体等工程;

③按规划内容，建设完成 8 间普通教室和 7 间专业教室;

③上述工程均验收通过且环境、结构等检测合格，实施期间安全控制情况较好;

④施工方按规定及时提交工程结算，投资监理方按要求及时完成竣工财务决算工作;

（3）效果目标

①学校按计划完成 2 个班级的扩充，招生数有效增长;

②新建普通及专用教室均投入使用;

③美术、劳技及自然课程无占用情况发生;

④有效满足居民入学需求，缓解入学供给矛盾;

（4）满意度目标

在校学生及家长满意度达 80%以上。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1.评价目的

（1）贯彻执行《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的实施意见》（沪委发〔2019〕12 号）和《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）《杨浦区预算绩效管理实施办法》的要求，推进建立健全“预算决策有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的预算绩效管理新机制。

（2）加强区财政预算绩效管理工作的事前、事中、事后有效衔

接，积极推进全面实施绩效管理。根据确定的项目绩效目标，依据上海市制定的预算绩效管理实施办法，通过收集工程项目的管理信息和运行信息，对预算执行过程中政府采购制度、合同签订以及合同履约、基建工程等各项管理制度/措施的建设、执行情况以及项目涉及的主体结构、电气、消防等分项工程施工完成情况进行总结归纳，及时、系统地反映项目绩效，提高财政资金的使用效益。

（3）全面反映工程项目实际完成情况和取得的实际成效，注重绩效管理链中的事后环节，及时发现问题并及时进行整改，促进教学资源平衡的绩效目标实现，进一步提升区财政以及区教育局的绩效管理水平。

2.绩效评价对象

2016 年~2019 年上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程项目资金。

3.绩效评价范围

（1）时间范围：2016~2019 年

（2）地域范围：政和路 359 号，东邻政和路、南邻中福会幼儿园、西邻河道、北邻殷行路。

（3）项目相关方满意度：上海音乐学院实验学校的在校初中部师生及学生家长。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等

1.绩效评价原则

绩效评价的设计、实施以及最终评价需满足以下原则:

（1）科学规范原则：绩效评价应当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。本项目通过定性指标与定量指标相结合，全面考察项目的实施是否有效提高财政资金使用效益。

（2）公开公正原则：绩效评估应当客观、公正、标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。我司评价小组在客观、独立的前提下开展评价工作，出具评价报告，随时可接受委托单位区财政对评价工作情况的考核监督与评价报告、评价底稿质量的验收。

（3）分级分类原则：绩效评价由各级财政部门、部门（单位）根据评价对象的特点分类组织实施。根据项目资金来源——财政资金的特点将其作为重点评价项目，委托第三方对其开展独立的绩效评价工作。

（4）绩效相关原则：绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。本评价报告严格按照绩效评价的标准、原则、方法披露项目预算执行情况与项目实施计划完成情况。

2.绩效评价指标体系

本次绩效评价的评分标准以计划标准为主，同时依据实际情况参照行业标准、历史标准以及其他标准等。

参照《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）等文件精神，从项目决策、项目过

程、项目产出和项目效益四个方面对项目进行全面的评价。根据该项目的特点，设置了绩效评价指标体系，该指标体系设有一级指标 4 个、二级指标 10 个、三级指标 28 个、四级指标 14 个。一级指标的权重设置分别为：决策 20 分、过程 21 分、产出 29 分、效益 30 分。

3.绩效评价方法

本次绩效评价主要运用的评价方法为因素分析法、比较法、公众评判法，具体运用情况如下：

因素分析法：主要应用于指标设计、数据分析环节。从项目概况入手，在分析政策文件材料的基础上，综合考虑工程项目设立的背景、目的、项目内容、项目预算和资金使用、管理机制等因素，设计相关指标，以全面考察该项目决策、投入管理、项目实施管理、财务管理和产出效果。

比较法：主要应用于数据分析环节。项目计划、合同与实际项目开展情况相比较，分析项目实际实施情况。此外，对预算单位制定的绩效目标与实际开展情况进行对比分析，力求客观、科学地反映项目支出和产出绩效之间紧密的对应关系。

公众评判法：主要应用于问卷调查、走访访谈的工作环节。通过发放问卷和走访调查，了解重点项目内容具体实施绩效情况。

4.评价标准

为客观公正反映项目资金使用绩效，评价小组拟采用如下评价标准：

（1）计划标准：以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据

作为评价的标准;

（2)行业标准: 参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准;

（3）历史标准: 参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

本次绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分值为 100 分，等级划分为四档: 90 分（含 90 分）-100 分为优、80 分（含 80 分）-90 分为良、60 分（含 60 分）-80 分为中、60 分以下为差。

（三）绩效评价工作过程

2020 年 9 月，评价小组赴杨浦区基建中心与项目负责人对接项目，沟通评价项目内容、了解项目背景、项目的组织管理等，正式启动各项具体绩效评价工作，其具体情况如表 4 所示:

表 4 项目实施进度表

序号	时间	项目阶段	工作程序	工作内容
1	5 月 25 日	项目对接前准备	成立绩效评价小组与前期资料收集、联系对接时间等	（1）经公司内部人员讨论，结合实际工作安排，确定本项目的评价小组成员并拟定相关项目负责人。
	5 月 26 日			（2）评价小组根据受区财政委托时所了解项目概况进行资料搜集，查阅相关资料并制定资料清单。搜集的资料主要有: 预算明细、项目申报文本、结项报告、项目实施记录、政府采购相关资料等。
	5 月 30 日			（3）联系项目负责人发送资料清单并确定对接时间。了解项目相关信息，包括: 项目实施目的、项目运行、年度完成情况等。
2	6 月 5 日 ~ 6 月 25 日	项目对接	项目对接与资料收集	（1）与区财政项目负责人进行联系沟通，交接项目电子版资料，进一步了解项目详细情况，例如: 项目管理流程、计划与实际完成情况等。
				（2）根据项目对接情况对项目资料进行梳理，联系项目负责人补充所需资料。
3	7 月 1 日	方案撰写	制定工作计划	（1）明确总体工作思路。
				（2）落实工作流程、步骤，明确各环节的时点要求及递交成果。

序号	时间	项目阶段	工作程序	工作内容
	7 月 21 日前		资料分析、梳理指标等	将前期搜集的材料进行分类、分析，了解项目工作开展情况，根据《杨浦区预算绩效管理实施办法》梳理设计项目绩效指标、访谈方案等，整合形成工作方案。
	7 月 21 日 ~ 7 月 30 日		方案复核	（1）一审：复核方案用词、数据核算、排版格式等基本问题。
				（2）二审：复核方案内容完整性、结构合理性、逻辑缜密性等深层问题。
				（3）三审：复核二审提出的问题和未发现的问题，从方案整体可行性上审查。
	8 月 7 日		方案完善	将通过内部审核的方案与预算单位确认，如有意见，对方案做进一步改善并提交内部审核形成终稿。
4	8 月 13 日~ 8 月 14 日	方案评审	方案评审	根据区财政要求对方案的完整性、可行性等进行评审。
	8 月 21 日		方案定稿	参考专家评审意见修改方案，并提交内部审核，与区财政确认方案定稿。
5	8 月 25 日 ~ 9 月 4 日	实地勘察	资金合规性检查	对会计凭证、财务账册等相关项目资料进行抽查、复印。
			台账查看	对项目实施记录等相关项目资料进行抽查、复印。
			问卷调查	根据已确定的调查问卷进行问卷发放并当场回收。
			走访、访谈	根据拟定的访谈大纲进行上门走访及访谈。
6	9 月 7 日 ~ 9 月 10 日	报告撰写	数据分析	将前期搜集的材料进行分类、分析，了解项目实施的背景、目的及工作开展情况，根据方案确定的评价指标、评价规则对各指标逐项进行评判，并重点关注预算资金的实际使用情况、财务制度与项目管理制度的落实情况及项目产出计划完成情况和实现效果等内容，做好底稿记录。对评判结果较好的指标进行经验总结，对评判结果偏低的指标进行原因分析并提出解决建议。
	9 月 14 日 ~ 9 月 18 日		报告撰写	根据评价工作实施过程中形成的工作底稿撰写评价报告。
	9 月 19 日 ~ 9 月 28 日		报告复核	（1）一审：复核报告用词、数据核算、排版格式等基本问题。
				（2）二审：复核报告内容完整性、结构合理性、逻辑缜密性等深层问题。
				（3）三审：复核二审提出的问题和未发现的问题，从报告整体逻辑、内容方面审查。
	9 月 30 日		报告完善	根据内部三级复核意见对报告进行修改完善。

序号	时间	项目阶段	工作程序	工作内容
	10 月 10 日		确认报告	与项目负责人确认内部审核通过的报告，若有疑问或不妥当的地方，双方积极沟通解决并根据实际需求对报告进行修改形成评审稿。
7	10 月 14 日 ~ 10 月 15 日	报告评审	报告评审	按照区财政要求对报告从内容完整性、结构合理性、逻辑缜密性等方面进行评审。
	10 月 16 日 ~ 10 月 28 日		报告完善	参考专家评审意见修改报告并提交内部审核，形成报告定稿与项目负责人进行报告确认是否为终稿。
	10 月 30 日		报告终稿	若报告无问题则将终稿提交至区财政。
8	11 月 15 日前	项目结项	材料归档整理	对项目工作底稿的整理、归档。

上海华安会计师事务所有限公司绩效评价项目部具体实施整个项目的全部评价工作。公司主任会计师担任本次绩效评价工作总负责人，公司绩效评价项目部经理及项目部其他人员共同参与本项目的工作，具体人员安排及负责内容请见下表:

表 5 人员分工表

姓名	本项目中拟任职	资质/职务	负责内容
张东生	总负责人 三审负责人	注册会计师 注册资产评估师	全过程指导评价小组开展项目绩效评价工作；评价方案及报告质量内部把控；评价方案、报告内部终审。
徐玥明	二审负责人	部门经理	组织、协调与预算单位就评价工作开展有效沟通；组织、协调组员具体开展项目绩效评价工作；定期组织评价小组就评价工作进行分析、总结；绩效目标框架梳理及指标体系设置和调整；绩效评价报告的初审及复核。
唐倩	项目负责人 一审负责人	绩效评价助理	负责对项目相关资料进行收集、整理及归类；了解、跟踪项目预算资金支付及实际执行情况；深入了解项目实际实施及绩效目标完成情况，项目相关资料和数据的整合分析，基于对项目的了解撰写绩效评价报告；根据评审专家意见、建议修改绩效评价报告。

姓名	本项目中拟任职	资质/职务	负责内容
张蒙蒙	成员	绩效评价助理	负责协助项目负责人与预算单位进行沟通，获取项目相关资料和数据；指标体系及相关数据的收集、汇总、打分及项目其他相关工作。
余玲丽	成员	绩效评价助理	负责报告访谈提纲的编写；与预算单位及相关人员沟通协调，开展访谈工作；项目相关底稿资料的整理及项目其他相关工作。

根据项目实施进度安排，我司对本项目开展的绩效评价工作方案制定、数据采集的具体过程如下：

1.绩效评价工作方案制定

（1）资料收集阶段

2020 年 5 月，评价小组根据区财政布置的评价工作要点及项目实施方案，制定资料清单，搜集的资料主要有：立项文件、绩效目标申报表、政府采购相关文件等。

与预算单位项目负责人进行沟通，交接项目资料，进一步了解项目详细情况，例如：项目执行的相关单位、项目受益人群的确立、资金支付审批流程、对于服务单位的工作开展是如何进行考核与验收等。

（2）方案撰写阶段

将前期搜集的材料进行分类、分析，了解项目实施的背景、目的及工作开展情况，根据《杨浦区预算绩效管理实施办法》《杨浦区财政项目支出预算绩效管理实施细则》梳理设计项目绩效指标、调查问卷、访谈方案等，整合形成工作方案。将方案初稿交由公司内部三级复核责任人逐级对其内容的科学性、合理性、与项目实际情况的关联性等进行复查审核，根据审核意见对方案做进一步完善、细化、补充，

形成征求意见稿。

（3）方案修改定稿阶段

将征求意见稿交给区教育局、基建中心、资产中心等相关方进行确认，由其对方案内容的可操作性及项目真实情况披露的准确性提出修改意见，修改完毕后形成评审稿。

评价小组同预算单位确认评审时间为2020年7月，由财务专家、业务专家、绩效专家对方案评审稿的科学性、合理性等进行评审分析。我司项目负责人根据专家评审建议对方案的项目概况、项目预算及管理进行进一步充实，评价指标体系的合理性进一步优化，调整了问卷内容等，形成评审修改稿并交由预算单位进行确认，确认无误后形成方案定稿。

2.数据采集方法及过程

（1）数据采集法

本绩效评价项目的证据收集主要方法包括：相关资料收集法、问卷调查法（对学校师生及家长进行问卷调查）、深度访谈（基建中心、资产中心、代建方等以及财务负责人进行访谈）以及证据印证等。

（2）数据采集过程

我司评价小组接受区财政的委托进行绩效评价，并于后续项目沟通会上获取了该项目的总预算以及相关背景资料。

评价工作开展初期，评价小组赴基建中心进行上门访谈，通过面对面沟通了解到项目的组织与管理模式及资金的拨付流程等，并根据前期发送的资料清单获取项目立项依据、预算安排明细表、项目管理

制度、政府采购相关文件等。

评价工作开展后期，评价小组在基建中心、学校的协助下对学校师生及家长发放问卷，有效填写 172 份。2020 年 9 月 13 日评价小组对项目负责人、财务负责人进行项目访谈，了解项目实施的实际效益等。

3.其他需说明的情况

评价机构经实地走访了解到新建教学楼投入使用后，学校根据其实际招生情况，调整了教室规划安排，增加了普通教室数量，使平均班额不超过规定人数，由此导致实际产出（11 间普通教室、4 间办公室、3 间专用教室）与计划（8 间普通教室和 7 间专业教室）存在差异。在考虑到招生情况具有不确定性，此举乃适应实际需要，故未作为评价报告问题予以揭示。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

决策：本项目立项依据充分，符合《十三五规划》等相关文件要求，与主管部门区教育局、具体实施单位基建中心和资产中心职责相适应，项目文件、材料符合相关要求，立项程序规范。但在绩效目标合理性、指标明确性、预算编制合理性方面有待进一步提高。

过程：区教育局、基建中心、资产中心贯彻执行《政府会计准则制度》，会计核算准确，财务管理、政府采购、合同管理合规，监理工作到位，验收规范，固定资产管理制度执行有效。但在施工计划明确性方面需加强。

产出：项目按计划落实完成建筑结构、电气、弱电、给排水消防等工程，且符合设计要求，新增 11 间普通教室、4 间办公室、3 间专用教室，分项及工程总体均验收合格。

效益：项目实施有效缓解新江湾城片区入学供给矛盾，学校按要求扩充 2 个班级，2020 年招生人数较 2016 年增加 200 余人，教学环境配套情况良好。教师、学生及家长整体满意较高，达 94.54%、89.87%。

（二）评价结论

评价小组根据有关规定实施评价工作，依据项目基础数据、核查资金投入和实际使用情况、结合访谈、社会调查等方式收集绩效评价所需的信息和数据并进行统计、汇总和分析，按照确定的评价方法、评价指标体系和评分标准，对本项目实施客观、公正的独立评价，评价综合得分为 83.9 分，绩效评级为“良”，各指标具体得分情况如下：

表 6 绩效评价得分表

指标	A	B	C	D	合计
权重	20.00	21.00	29.00	30.00	**100.00**
分值	14.70	16.70	26.50	26.00	**83.9**
得分率	73.50%	79.52%	91.38%	86.67%	**83.9%**

四、绩效评价指标分析

各指标具体得分情况如下：

表 7 绩效评价指标得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	标杆值	产出值	分值（分）	得分（分）	得分率
A 决策	A1 项目立项	A11 项目立项依据充分性		充分	充分	3	3	100.00%
		A12 项目立项程序规范性		规范	规范	2	2	100.00%
		A13 资源（教室）配置合理性		合理	存在不足	4	2	50.00%
	A2 绩效目标	A21 绩效目标合理性		合理	待完善	3	1.7	56.67%
		A22 绩效指标明确性		明确	需补充	2	1	50.00%
	A3 资金投入	A31 预算编制科学性		科学	待细化	4	3	75.00%
		A32 概算编制合理性		合理	合理	2	2	100.00%
B 过程	B1 资金管理	B11 预算执行率		95.56%	87.17%	5	2.9	58.00%
		B12 资金使用情况		合规	合规	1	1	100.00%
	B2 组织实施	B21 财务管理制度建设情况		健全	健全	1	1	100.00%
		B22 财务管理制度执行情况		有效执行	有效执行	1	1	100.00%
		B23 项目管理建设情况		健全	健全	2	2	100.00%
		B24 项目管理制度执行情况	B241 项目管理制度执行情况	有效	有效	1	1	100.00%
			B242 施工计划明确性	明确	需细化	2	0.8	40.00%
			B243 监理工作规范性	规范	规范	1	1	100.00%
			B244 验收工作规范性	规范	规范	1	1	100.00%
			B245 文明施工情况	良好	良好	1	1	100.00%
			B246 固定资产管理情况	规范	需修改	2	1	50.00%
		B25 政府采购合规性		规范	规范	1	1	100.00%
		B26 合同管理合规性		规范	规范	2	2	100.00%
C 产出	C1 产出数量	C11 工程完成率	C111 建筑结构工程完成率	100%	100%	5	5	100.00%
			C112 设备安装工程完成率	100%	100%	3	3	100.00%

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	标杆值	产出值	分值（分）	得分（分）	得分率
			C113 原教学楼修复工程实际完成率	100%	100%	3	3	100.00%
			C114 室外总体工程完成率	100%	100%	3	3	100.00%
		C12 教室建设完成率		100%	100%	3	3	100.00%
	C2 产出质量	C21 工程验收情况	C211 分项工程验收合格率	100%	100%	3	3	100.00%
			C212 总体工程验收合格率	100%	100%	3	3	100.00%
		C22 建设工程安全控制情况		100%	100%	2	2	100.00%
	C3 产出时效	C31 工程完工及时性		100%	延迟	2	0.5	25.00%
		C32 验收及时性		100%	100%	2	1	50.00%
D 效益	D1 项目效益	D11 扩班达标率		2 个班级	2 个班级	4	4	100.00%
		D12 新建教室投入使用情况		100%	未全部投入使用	3	1	33.33%
		D13 招生人数环比增长情况		增加	增加	4	4	100.00%
		D14 入学供给矛盾缓解情况		有效缓解	有效缓解	3	3	100.00%
		D15 长效管理机制建设情况	D151 档案信息归档完备性	完备	待补充	3	1	33.33%
			D152 教学环境长效管理机制建设情况	健全、有效	健全、有效	3	3	100.00%
	D2 满意度	D21 教师整体满意度		≥80%	94.54%	5	5	100.00%
		D22 学生及家长满意度		≥80%	89.87%	5	5	100.00%
合计						**100**	**83.9**	**83.9%**

（一）项目决策情况

A11 项目依据充分性

为解决地区教育资源不足及招生矛盾突出等问题，区教育局于 2016 年设立了本项目，项目实施内容符合《十三五规划》“完善教育设施，加快形成新江湾城教育格局”基本建设重大项目的实施范畴，属于区财政性资金支持范围，项目立项与区教育局“承担区域学校布局结构调整和教育信息化建设工作以及统筹管理教育基本建设投资”职责范围相符，且未发现存在实施内容重叠的同类项目。故本指标满分 3 分，得 3 分。

A12 项目立项程序规范性

本项目属于区级建设财力项目，区教育局牵头，由资产管理中心具体实施项目的前期准备、立项申报等。其严格遵循《杨浦区级财力管理办法》制定项目建议书、可行性研究报告，审核通过后报区发改委审批，申请立项。经过专家评估后，区发改委根据评估结果予以批复。项目立项程序规范，手续完备，资料齐全，符合相关要求。故本指标满分 2 分，得 2 分。

A13 资源（教室）配置合理性

据下表 8-1 可知，学校 2016 年专用教室中美术教室数量已达到办学规模；此外学校始终未开设劳动技术学科，无需配备相关专用教室。故专用教室配置设计不合理，本指标满分 4 分，得 2 分。

表 8-1 学校实际开办情况

学校办学规模			实际开办情况		拟新增数量
用房名称		数量	2016	2020	
普	小学	45 班，	20	30	8

学校办学规模			实际开办情况		拟新增数量
通教室	初中	1900人	32	32	-
选修教室		2	2	2	-
专用教室	自然教室	2	1（小学）	1（小学）	1
	实验室（理化生）	4	3	3	-
	音乐教室	2	4（小学部2、初中部2）	6（含音乐厅）	-
	美术教室	2	4（小学部2、初中部2）	6（含音乐厅）	1
	书法教室	1	1	1	-
	计算机教室	3	2	2	-
	多功能教室	1	1	1	-
	劳动技术教室	2	0	0	1
	创新实验室	-	0	1	-

注：2016年学校为满足当时的初中生教育教学需求，学校不得已将原小学部教室调整为初中部教室（占用8间教室），导致小学部平均班额人数增加。教学楼扩建后，便搬离原小学教室，故实际新增小学部普通教室。

A21 绩效目标合理性

本项目的设立是使新江湾地区教育资源紧张和学生入学矛盾的突出问题得到了有效缓解，保证了杨浦教育科学、优质、公平、创新发展。根据《中共中央国务院发布关于全面实施预算绩效管理的意见》相关文件精神，坚持全面推进、突出重点的基本原则，预算绩效管理既要全面推进，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，构建事前事中事后绩效管理闭环系统，又要突出重点，坚持问题导向，聚焦提升覆盖面广、社会关注度高、持续时间长的重大政策、项目的实施效果。因此，绩效目标编制的合理性

对于预算绩效管理的执行与监督至关重要。然据绩效目标申报表内容显示，其“项目总目标”与“年度绩效目标”内容存在重叠，未能合理划分项目年度产出、效益目标。故本指标满分 3 分，得 1.7 分。

A22 绩效指标明确性

区教育局依据类似项目经验填写了《项目绩效目标申报表》且分解具体的绩效指标，并用可衡量的指标值予以体现，项目年度任务数与计划数相对应，例如当年新建建筑面积计划完成率 100%、生均教育房舍建筑面积平均达标率 100%等，与项目总目标相适应，但缺少资金投入、项目实施管理类指标，产出目标中缺少产出质量、时效等指标，无法体现年度工作量及其年度预算的匹配性等，故本指标满分 2 分，得 1 分。

A31 预算编制科学性

项目前期按规定进行可行性研究，编制工程概算，经发改委审核评定后，确定了工程总概算。区教育局依据施工进度分年度安排预算，并结合开工延迟的情况调整了 2017 年预算，调整率达 16.59%，扣 1 分。故本指标满分 4 分，得 3 分。

A32 概算编制合理性

根据《杨浦区发展和改革委员会关于核定上海音乐学院实验学校一期扩建（教学楼）工程概算的批复》（杨发改委〔2016〕117 号）内容显示，本项目可行性研究报告总投资估算为 1,731.84 万元，经核定，项目总投资概算为 1,647.41 万元，调整后单价、工程量清晰、合理，单价及数量依据充分，以行业标准为依据，概算明细内容与设计方案工作量、设计图纸内容相匹配。故设计概算编制合理，

本指标满分 2 分，得 2 分。

（二）项目过程情况

B11 预算执行率

本项目属基建项目，当年度结余可在 2 年内结转至次年继续使用，故截至 2019 年底，预算累计执行率=1342.39/1540*100%=87.17%，根据评分细则“考虑到工程质保金 5%，按发改委批复数计算得质保金 63.76 万元，故计算执行率时，扣除质保金，预算执行率标杆值应为 95.6%，则大于等于 95.6%时得满分，低于 95.6%，每偏离 1%，扣 5%权重分，超过 100%不得分”，故本指标满分 5 分，得 2.90 分。

B12 资金使用情况

为保证项目资金的合规使用，预算单位按照《会计法》《政府会计准则》《区级建设财力项目管理办法》（杨府发〔2014〕5 号）《基建项目预拨资金实施细则》等规定执行，对项目资金的使用规定了使用原则。相关方完成约定工作量后提交《教育基建项目工程付款申请表》，经投资监理方、基建中心、区教育局计财科、分管领导、区财政审批通过后，支付款项。资金审批程序规范，资金申请支付操作符合相关要求，不存在截留、挪用、占用等违规行为。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B21 财务管理制度建设情况

区教育局、资产中心、基建中心贯彻执行《区级建设财力项目管理办法》（杨府发〔2014〕5 号）中第五章“项目财务和资金管理”要求，规范经费报销的审批流程。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B22 财务管理制度执行情况

区教育局、基建中心均按照《会计法》《政府会计准则》《区级建设财力项目管理办法》（杨府发〔2014〕5 号）等规定执行。据相关合同及会计凭证，会计信息以实际发生的经济业务活动为依据进行会计确认、计量、记录和报告；如实反映符合确认和计量要求的各项会计要素及其他相关信息；对已发生的财务支出，及时进行会计确认、计量和报告。会计记录完整，会计核算准确，会计信息质量良好。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B23 项目管理建设情况

为保障本工程持续有效开展，区教育局、资产中心、基建中心严格遵照已有的建筑工程合同管理制度、工程项目承包制度、工程项目责任成本管理制度、绩效考核实施办法、工程质量要求等管理制度实施。上述管理制度对项目实施流程、立项、组织、施工管理、安全及质量控制、造价、验收等均作出了明确规定，项目管理制度健全。故本指标满分 2 分，得 2 分。

B241 项目管理制度执行情况

项目相关方严格遵守上述管理制度规定，落实配备专业人员、设施设备等，前期准备工作落实到位。据访谈了解，工程实施期间无重大调整，相关方按规定贯彻落实周报及每周例会工作。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B242 施工计划明确性

由于全部工程资料均按规定提交至档案馆，而区教育局、基建中心等相关方均未完好保存所有底稿记录，故评价机构以《初步设计》《可行性研究》《绩效目标申报表》等为据，施工计划虽具备前期准备及时间进度安排，但未细化资源配置情况、阶段产出及质

量保证措施等内容，故本指标满分 2 分，得 0.8 分。

B243 监理工作规范性

监理方按合同约定派出相应监理机构与监理人员，施工前按规定提交监理成员名单及监理规划。施工期间，监理方依据经批准实施的施工组织设计、经认可的施工图纸、工程建设计划及其他相关文件和经相关负责人审批并同意实施的监理规划落实开展具体监理工作。以《建设工程监理规范》（GB50319-2013）等文件要求落实开展工程质量监控工作。例如，开工前组织监理人员对施工图纸进行会审，明确控制指标；施工阶段严格依据图纸、施工规范及委托方要求，各项工序执行三级复核制度，使得材料、结构层等均符合设计及规范要求。严格把控原材料、成品、半成品的报审。监理工作规范，故本指标满分 1 分，得 1 分。

B244 验收工作规范性

据《工程竣工验收监理评估报告》内容显示，监理方对其材料收入或阶段性工程成果均按规定开展验收工作，包括材料质量合格性、相符性及施工成果与设计图纸相符性、质量是否达标等。竣工后，由基建中心、监理方、设计方等组织检查验收工作，验收结论明确且评定为合格，分项工程中无不合格情况发生，相关方签章齐全。验收规范，故本指标满分 1 分，得 1 分。

B245 文明施工情况

据《工程竣工验收监理评估报告》内容显示，施工方安全管理工作到位，严格遵照安全操作规程执行，无违章作业，施工期间未发生工伤事故，有效控制扬尘、噪音等。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B246 固定资产管理情况

本项目已竣工且通过验收，完成竣工决算等工作，处于产证办理环节。而据评价机构抽凭发现，项目单位对已投入使用的新建教学楼的账务处理仍是记于“在建工程-建筑安装工程投资”科目下，与《财政部关于加快做好行政事业单位长期已使用在建工程转固工作的通知》（财建〔2019〕1 号）及《基本建设财务规则》（财政部令第 81 号）“已交付使用但尚未办理竣工决算手续的固定资产，应当按照估计价值入账，待办理竣工决算后再按实际成本调整原来的暂估价值”等规定不符。故本指标满分 2 分，得 1 分。

B25 政府采购合规性

区教育局根据《上海市 2016 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》（沪财采〔2015〕37 号）等文件规定，对目录以外、50 万元以上的工程项目组织分散采购，而且预算金额 200 万元以上的各类工程进行公开招标。在实际操作过程中，区教育局通过社会招标代理机构于 2016 年 7 月 15 日在网上发布招标公告，进行公开招投标，经专家评审后及时公布了中标单位，政府采购规范。故本指标满分 1 分，得 1 分。

B26 合同管理合规性

教育局、基建中心与服务单位（施工方、设计方等）签订的合同中明确了项目内容、工程地点、付款办法工程期限、工程质量及验收、安全文明施工、违约责任等内容，建立健全相关的问责机制和监督机制。项目合同内容要素齐全符合规范。据支出明细账抽查记录显示，区教育局严格遵照合同约定支付进度款项，故本指标满分 2 分，得 2 分。

（三）项目产出情况

C111 建筑结构工程完成率

据《验收报告》内容显示，施工方按计划完成建筑结构工程，包括桩基工程、围护工程、土建工程、外立面装饰工程、室内装饰工程，符合设计要求，达到建设面积 2,200m^2，建筑容积率为 0.7，高度 19.8m（低于 20m），故本指标满分 5 分，得 5 分。

C112 设备安装工程完成率

据《验收报告》内容显示，施工方按计划完设备安装工程、包括电气工程、弱电工程、给排水消防工程，符合设计要求。故本指标满分 3 分，得 3 分。

C113 原教学楼修复工程实际完成率

据《验收报告》内容显示，施工方按计划完成原教学楼修复工程，包括西立面内部拆除工程、各层连接处修复工程、南北立面修复工程，符合设计要求。据评价机构实地考察发现，连接处也较为平整。故本指标满分 3 分，得 3 分。

C114 室外总体工程完成率

据《验收报告》内容显示，施工方按计划完成室外总体工程，包括绿化迁移和种植、新建室外管线、原有室外管线搬迁、道路修复、室外运动场地及硬地修复，符合设计要求。故本指标满分 3 分，得 3 分。

C12 教室建设完成率

据评价机构实地走访确认，施工方确已按计划完成 15 间教室的建设工作，且符合设计要求，故本指标满分 3 分，得 3 分。

C211 分项工程验收合格率

据《验收报告》内容显示，给排水安装工程、电气等分项工程均符合设计要求和规范要求，各类测试试验符合设计和规范要求，验收合格。故本指标满分 5 分，得 5 分。

C212 总体工程验收合格率

据《验收报告》内容显示，总体工程验收结论为合格，故本指标满分 3 分，得 3 分。

C22 建设工程安全控制情况

据《监理记录》显示，监理方在日常巡视、定期检查及专业检查中的施工安全检查结果均为通过，故本指标满分 2 分，得 2 分。

C311 工程完工及时性

据《验收报告》内容显示，本工程开工时间为 2016 年 11 月 26 日，而合同约定开工时间为 2016 年 8 月 20 日，开工延迟主要原因系三通一平时发现地下有 2 根电缆（而勘探时未发现），此电缆归电力公司管辖，搬迁电缆需通过电力公司流程后方可进行搬迁，实际于 2016 年 11 月中旬完成 2 根电缆的搬迁，于 11 月 26 日正式复工。另一方面，据《验收报告》内容显示，本工程开工时间为 2016 年 11 月 26 日，于 2017 年 8 月 28 日竣工。实际施工进度与施工计划相匹配。据了解合同约定 120 日历天的数据来源于可行性研究报告书，而以同类工程施工经验来看，120 日历天施工可行性偏低，实属设计有误，故本指标满分 2 分，得 0.5 分。

C32 验收完成及时性

据《验收报告》内容显示，分项工程验收时间均在竣工后一年内完成，故验收及时率达 100%。另一方面，据《基本建设财务规则》（财政部令第 81 号）文件规定“竣工价款结算一般应当在项目

竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月”同时施工合同内容显示,施工方应于竣工验收合格后 28 天内提交竣工结算申请单。本项工程已于 2017 年 8 月 28 日竣工，2018 年 9 月 3 日确认结算价。但截至报告出具日尚未出具竣工决算总结报告，故本指标满分 2 分，得 1 分。

（四）项目效益情况

D11 扩班达标率

根据访谈结果了解到，学校 2016 年每年级最多 6 个班，约 35 人/班，2020 年每年级最多 8 个班，平均 40 人/班，完成计划值，故本指标满分 4 分，得 4 分。

D12 新建教室投入使用情况

据评价机构实地勘察发现，实际美术教室处于闲置状态，而原美术教室已满足教学需求，设计规划合理性存在不足。故本指标满分 3 分，得 1 分。

D13 招生人数环比增长情况

据访谈了解,学校 2016 年实有初中生 926 人,2020 年实有 1169 名初中生，新建教学楼投入使用后招生人数环比增长，故本指标满分 4 分，得 4 分。

D14 入学供给矛盾缓解情况

据访谈结果显示，项目的实施确有效缓解入学供给矛盾，同时学生家长也对此满意态度。故本指标满分 3 分，得 3 分。

D151 档案信息归档完备性

由于全部工程资料均按规定提交至档案馆，而区教育局、基建中心等相关方均未完好保存所有底稿记录，立项材料齐全但缺少施

工方案等内容，故本指标满分 3 分，得 1 分。

D152 教学环境长效管理机制建设情况

据访谈了解，学校对于新建教学楼，待获取产证、固定资产入账后安排后勤部落实跟进后续工作。同时施工合同中明确质保要求、年限。据问卷调查结果反馈，学校每学期均开展消防逃生演练活动，并根据实际教学需求，不断招录教学教师，补足教学缺口。故本指标满分 3 分，得 3 分。

D21 教师整体满意度

据问卷调查结果显示，教师满意度为 94.54%，故本指标满分 5 分，得 5 分。

D22 学生满意度

据问卷调查结果显示，学生满意度为分别为 85.21%，故本指标满分 5 分，得 5 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1.模块化施工，降低风险

由于炼化施工现场，交叉作业集中，不可预计风险因素较多，为有效降低风险，本项目采用模块化施工模式，引入模块作业，使得工人集中在预制场作业，成功降低施工现场风险，为安全生产提供保障。

2.质量控制有效，施工质量完好

基建中心、代建方、监理方对工程质量、施工安全进行全程跟踪监督，及时发现问题并加以解决，消除隐患。施工期间未发生安

全事故，满足工程质量设计、规范工程施工要求，工程验收合格。

3.文明施工，满意度高

本项目贯彻落实安全文明管理机制，保障安全管理，做好安全监督，满足相关安全文明施工规范、标准，严控扬尘、噪声、有害气味等对师生的影响。据问卷调查结果反馈，在校教师满意度高达87.49%。

（二）存在的问题及原因分析

1.项目前期准备不足，导致工程整体延期

开工前，由于前期可研工作准备不足，施工方在三通一平期间发现地下电缆，区教育局由此增加了意见征询工作，通过各方沟通协调、委托相关单位落实电缆迁移事项，进而导致本工程开工时间为2016年11月26日，较合同约定开工时间为2016年8月20日滞后了3个月，且工期延长，竣工时间延迟了4个月，由此对项目的正常推进造成了一定影响。

2.绩效目标不清晰，绩效跟踪监督力度不足

项目绩效目标编报质量不高，缺乏针对性，影响绩效跟踪管理工作的有序开展，具体表现为："总目标"与"年度绩效目标"内容存在重叠，区教育局未依据项目跨年实施的特殊属性及施工时间进度计划分年编制绩效目标，亦未相应细化年度产出、效益目标等，阶段性目标不清晰，无法为绩效跟踪管理工作的有效开展提供依据和支撑，项目过程管理相对薄弱。

3.固定资产入账滞后

本项目已竣工且通过验收，完成竣工决算等工作，处于产证办理环节。新建教学楼已于2018年投入使用，但据评价机构抽凭发现，

对其所发生的相关支出仍宕帐于“在建工程-建筑安装工程投资”科目下，与《财政部关于加快做好行政事业单位长期已使用在建工程转固工作的通知》（财建〔2019〕1 号）及《基本建设财务规则》（财政部令第 81 号）“已交付使用但尚未办理竣工决算手续的固定资产，应当按照估计价值入账，待办理竣工决算后再按实际成本调整原来的暂估价值”“竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月”等规定不符。

六、有关建议

（一）细化前期准备，保障有序开展

项目单位应严格把关前期准备工作,明确项目实施的前提条件，包括设计图纸的意见征询、地下勘测、三通一平等，保障准备工作的周密性，合理预测各种可能影响项目顺利推进的主、客观因素，制定有效的、具体细化的实施计划且配套应急保障机制，在计划确定后应严格执行与监督，强化计划约束刚性。如发生突发情况，即刻采取应急手段，在不偏离原计划的情况下，继续推进项目实施，以保障财政资金使用效益和项目绩效。

（二）完善项目绩效目标，加强项目绩效跟踪管理

工程类项目通常实施周期较长，对于跨年实施的项目，项目单位应根据设计方案、施工计划安排（包括但不限于施工方的时间进度计划，监理方的外部监督计划，项目内控管理的进度计划等），分年明确各阶段时间节点、要求和产出成果，据此编制细化量化、可跟踪的、科学合理的绩效目标与指标，如年度预算执行率、前期准备执行有效性、分部工程完成率、开竣工及时性、验收合格率等，为加强项目全过程预算绩效管理工作提供充分依据，为项目及时有

效完成提供充足保障。

（三）加强基础管理，确保家底清晰

项目单位须严格落实上述文件及《政府会计准则制度》等要求，规范会计处理，对于具备条件的在建工程应积极做好转固工作。区教育局应当指导并督促其及时办理在建工程转固手续，有效执行固定资产全生命周期管理机制，确保家底清晰，避免出现工作滞后且列支其他费用支出的行为发生，有效执行固定资产全生命周期管理机制。

上海华安会计师事务所有限公司

2020 年 10 月