

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2018 年道路改建项目

主管部门：上海市监狱管理局

项目单位：上海市白茅岭监狱

委托单位：上海市监狱管理局

评价机构：上海玄钥管理咨询有限公司

2019年6月

目 录

摘要.....	1
一、项目基本情况	4
(一) 项目概况	4
(二) 项目绩效目标	12
二、绩效评价工作及组织实施情况	13
(一) 绩效评价目的	13
(二) 绩效评价原则及评价方法	14
(三) 数据采集方法及过程.....	15
(四) 绩效评价实施过程	15
三、评价结论和绩效分析	16
(一) 评价结论	16
(二) 具体绩效分析	20
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	33
(一) 主要经验及做法.....	33
(二) 存在的问题.....	34
(三) 建议和改进措施.....	34

摘要

● 概述

上海市白茅岭监狱水泥道路于 2004 年建造使用至今，路面破损现象严重，已不能适应场所警戒要求，道路状况亟待改善。根据监狱道路实际情况，以及各监区实际需求，白茅岭监狱于 2017 年将道路改建纳入上海市监狱管理局维修改造预算项目库，同年 10 月完成了道路改建初步设计以及项目概算等工作，并于 2018 年申报了道路改建项目，拟将白茅岭监狱水泥道路全面维修后改造成沥青路面。

至 2018 年 11 月 5 日，2018 年道路改建项目施工内容已全部完成，并通过了验收，工程质量一次性验收合格。道路改建项目完工后，沥青路面混凝土抗压强度符合相关标准，且至目前为止路面无破损现象。

2018 年道路改建项目预算安排 778.9 万元，实际支出 773.07 万元，预算执行率为 99.25%。

● 评价结论和绩效分析

通过评价，白茅岭监狱 2018 年道路改建项目绩效综合得分为 89.45 分，评价等级属于“良”¹。

根据绩效分析，2018 年道路改建项目立项依据充分、程序规范；

¹绩效得分 90 分以上为“优”，75 分-90 分为“良”。60-75 分为“合格”，60 分以下为不合格。

项目财务管理制度健全且监控有效，资金使用情况较好，预算执行率达到99.25%。项目业务管理制度健全且基本执行有效，有效保障了道路改建工程按合同约定及时完成了所有施工内容，并通过了验收，工程质量一次性验收合格。项目完工效果较好，白茅岭监狱道路实现“白改黑”，改建后道路混凝土抗压强度达到28.8MPa，符合相应标准要求。至目前为止，项目后续管理制度健全且执行有效，监狱道路路面无破损现象，民警现场执勤、办公环境进一步改善，监狱管理人员和工作人员满意度分别达到100%、90.39%。

但本项目在实施过程中仍存在以下问题：部分合同条款实际执行与约定出现偏差，合同管理有待进一步加强。

● 经验教训和建议

（一）主要经验及做法

项目管理制度健全且执行有效，保障项目顺利完成

2018年道路改建项目实施过程中，项目前期立项、项目设计、施工、监理、验收等环节管理制度健全、管理要求明确、管理措施执行有效，保障工程施工顺利开展、及时完成。

（二）存在的问题

合同执行有效性不足，合同管理有待进一步加强

项目实施过程中，个别合同资金支付与约定时间不符，合同条款

执行有效性不足；个别合同资金支付早于约定时间，不利于对供应商后续服务质量进行约束。

（三）建议和改进措施

适当调整合同条款，进一步加强合同管理

建议白茅岭监狱以后实施同类型项目时，根据实际情况，调整合同条款，并严格按照合同约定执行。此外还应建立健全相应的监督检查机制，定期对合同的执行、资金的支付进行监督。

上海市白茅岭监狱 2018 年道路改建项目

绩效评价报告

受上海市监狱管理局委托，上海玄钥管理咨询有限公司根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）和上海市监狱管理局的要求，对上海市白茅岭监狱 2018 年道路改建项目进行绩效评价。项目组对本项目进行了取数、调研以及分析之后，形成了《上海市白茅岭监狱 2018 年道路改建项目绩效评价报告》。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 立项背景及目的

（1）项目立项背景

上海市白茅岭监狱（以下简称“白茅岭监狱”）是执行刑法的国家机关，承担着惩罚与改造罪犯的任务。白茅岭监狱位于安徽省宣城市郎溪县、广德县两县交界的丘陵地带，占地约1469亩。监狱下设5个监区，一个警卫队，共有监舍300余间，在职民警约500人。

白茅岭监狱现有水泥道路于2004年建造并使用至今，一直未进行过维修改造，路面破损现象严重，已经不能适应场所警戒的要求，道路状况亟待改善。

根据道路实际情况，以及各监区实际需求，白茅岭监狱于2017

年将该道路改建纳入上海市监狱管理局维修改造预算项目库 ,同年10月完成道路改建项目初步设计以及项目概算等工作。2018年 ,白茅岭监狱申报了道路改建项目 ,拟将原有水泥道路全面修整后改造成沥青路面。

本次评价的对象是2018年上海市白茅岭监狱道路改建项目 ,为一次性项目。

(2) 项目目的

通过将监狱道路全面修整后改造成沥青路面 ,使得道路混凝土抗压强度达到相应标准 ,适应场所警戒要求 ;同时 ,避免路面破损现象发生 ,有效改善监狱民警现场执勤、办公环境。

2.预算资金来源及使用情况

(1) 预算安排情况

2018 年道路改建项目预算安排 778.9 万元 ,资金来源于市财政资金 ,列入上海市监狱管理局部门预算。其中 ,工程费用预算安排 721.359 万元、二类费用预算安排 57.541 万元。

(2) 资金使用情况

2018 年道路改建项目实际支出 773.07 万元 ,预算执行率为 99.25%。其中 ,工程费用支出 717.15 万元 ,二类费用支出 55.92 万元。具体支出明细如下表 1-1 :

表 1-1 2018 年道路改建项目预算及支出情况

单位：万元

项目名称	项目明细	预算 金额	合同 金额	审价 金额	实际支出	预算执行率
道路改建	工程款	721.359	717.15	717.15	717.15	99.42%
	招标代理费（设计）	57.541	0.5	--	0.50	97.18%
	招标代理费（工程）		3.99	--	3.99	
	设计费		25.1	--	25.10	
	图审费		0.73	--	0.73	
	工程勘察费		2.5	--	2.50	
	监理费		16.8	--	16.80	
	预算编制费		1.73	--	1.73	
	审价费		4.58	--	4.58	
合计	778.9	773.07	--	773.07	99.25%	

（3）资金拨付流程

2018 年道路改建项目中，预算批复数额内工程费用的资金拨付方式为财政直接支付，由相关科室将申报材料（合同、发票等），经过监狱分管领导和主管领导签字，交由监狱财务科审核，审核通过后呈报给上海市监狱管理局计财处，再由局计财处审批后交至上海市财政局审批，审批通过后由上海市财政局直接拨付至相关供应商。项目资金拨付流程图如下：

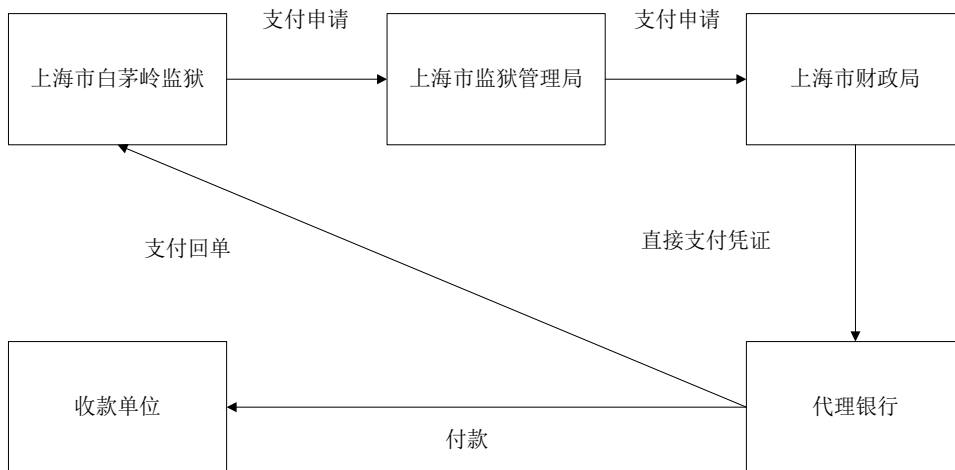


图 1-1 工程费用资金拨付流程图

二类费用由上海市白茅岭监狱在预算批复以后，按照预算批复数额向上海市财政局申请，上海市财政局审核批准后，将预算资金拨付到白茅岭监狱的基本账户，然后再由相关科室将申报材料（合同、发票等），经过监狱分管领导和主管领导签字，交由监狱财务科审核，审核通过后由白茅岭监狱通过基本账户拨付至相关供应商。项目资金流程图如下：

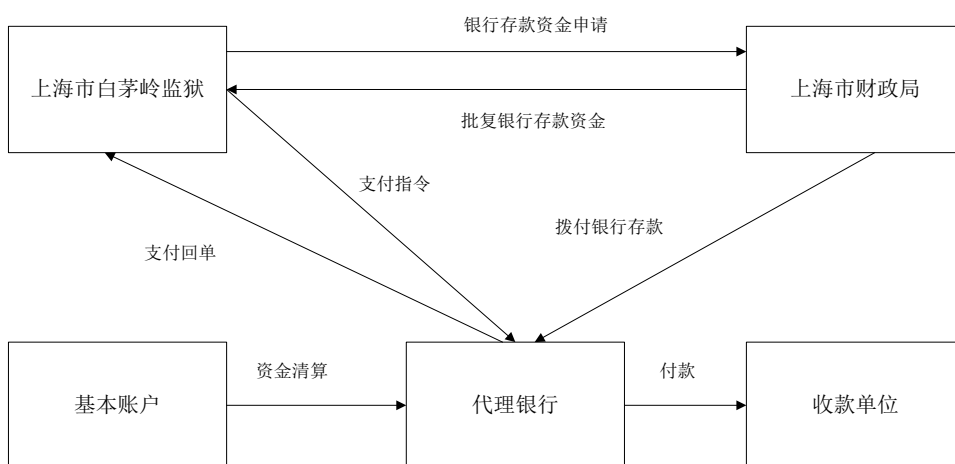


图 1-2 二类费用资金拨付流程图

3.项目实施情况

(1) 项目实施内容

2018 年道路改建项目主要实施内容为：将原先水泥路面的破损进行修补；然后铺设沥青混凝土，压实。施工范围包括了新建/改造路段、备勤楼新建/改造段、监管局主路、门前道路等。项目计划修复、铺设沥青混凝土道路面积约 50000 平方米。

2018 年道路改建项目根据实际需要修复、铺设沥青混凝土道路的面积 61583.25 平方米，至 2018 年 11 月 5 日，道路改建项目施工内容已全部完成，并通过了验收，工程质量一次性验收合格。

(2) 项目实施进度

2018 年道路改建项目计划于 2018 年 11 月完成审价工作，项目实际于 2018 年 11 月完成审价工作。各环节具体实施进度如下表：

表 1-22018 年道路改建项目计划与实际实施进度表

项目计划实施进度	项目实际实施进度
项目申报 2017 年 4 月—2017 年 9 月	2018 年 3 月，白茅岭监狱委托安徽水文工程勘察研究院承担道路改建岩土工程勘察，并于 3 月 15 日委托上海申权招标咨询有限公司代理政府采购招标事宜，对监狱道路改建
项目设计 2017 年 10 月—2018 年 3 月	项目设计单位进行招标，通过竞争性谈判，确定上海中建建筑设计院有限公司为监狱道路改建项目进行工程设计。
项目预算 2018 年 3 月-2018 年 4 月	2018 年 4 月，白茅岭监狱委托安徽盈和建设工程咨询有限公司编制工程量清单和编制标底，并委托其作为工程建设项目的招标代理机构，承担工程的招标代理工作，通过公开
施工招标 2018 年 5 月—2018 年 6 月	招标，于 5 月确定马鞍山市向山建筑安装有限公司为本项目施工单位。
	2018 年 6 月，白茅岭监狱委托宣城市施工图审查事务所有

项目计划实施进度	项目实际实施进度
月 项目报建 2018 年6月—2018年7 月 总体施工 2018 年7月—2018年10 月 竣工及审价 2018 年11月	限公司对监狱道路改建建设项目施工图设计文件进行审查，并委托安徽建达项目管理有限公司为本项目监理单位。2018年7月获得建筑工程施工许可证，7月16日开始施工，2018年10月30日工程竣工，并于11月5日通过验收。2018年11月，白茅岭监狱委托上海沪港建设咨询有限公司对本项目进行审价。

4.组织及管理

(1) 项目组织情况

上海市监狱管理局为项目主管部门，负责对项目立项及预算编制进行审批，对项目实施情况进行监督检查。

上海市白茅岭监狱为本项目实施单位，负责项目申报项目并编制项目预算、按批复开展项目内容。本项目主要由总务科负责系统规划和项目管理。

其他相关方如下：

表 1-3 2018 年道路改建项目其他相关方

相关单位	供应商	负责内容
勘察单位	安徽水文工程勘察 研究院	承担上海市白茅岭监狱道路改建岩土工程 勘察
招标代理单位	上海申权招标咨询	代理政府采购招标事宜，对监狱道路改建

相关单位	供应商	负责内容
	有限公司	项目设计单位进行招标
	安徽盈和建设工程 咨询有限公司	承担工程的招标代理工作
设计单位	上海中建建筑设计 院有限公司	承担监狱道路改建工程设计
标底编制单位	安徽盈和建设工程 咨询有限公司	编制工程量清单和编制标底
施工单位	马鞍山市向山建筑 安装有限公司	按提供施工图设计图纸完成所涉及的土 建、安装、装饰等项目
施工图设计文 件审查单位	宣城市施工图审查 事务所有限公司	对监狱道路改建建设项目施工图设计文件 进行审查
监理单位	安徽建达项目管 理有限公司	对监狱道路改建项目工程进行监理
财务监理、审 价单位	上海沪港建设咨 询有限公司	编制工程造价审核，并进行全过程造价投 资控制

(2) 项目管理情况

1) 预算编制

2017年，白茅岭监狱根据监狱实际情况提出道路改建需求经监狱长批准，上报上海市监狱管理局审核。获得立项批准后，白茅岭监狱于2017年10月完成了白茅岭监狱道路改建项目初步设计以及项

目概算等工作。根据项目初步设计及项目概算，白茅岭监狱编制项目预算，并填报财政支出绩效目标申报表，上报上海市监狱管理局审核，审核通过后报市财政局审批，审批通过后下达预算批复。

2) 前期准备工作

2018年3月，白茅岭监狱委托安徽水文工程勘察研究院承担道路改建岩土工程勘察，并于3月15日委托上海申权招标咨询有限公司代理政府采购招标事宜，对监狱道路改建项目设计单位进行招标，通过竞争性谈判，确定上海中建建筑设计院有限公司为监狱道路改建项目进行工程设计。

3) 确定实施单位

2018年4月，白茅岭监狱委托安徽盈和建设工程咨询有限公司编制工程量清单和编制标底，并委托其作为工程建设项目的招标代理机构，承担工程的招标代理工作，通过公开招标，于5月确定马鞍山市向山建筑安装有限公司为本项目施工单位。

4) 项目实施

2018年7月获得建筑工程施工许可证，7月16日开始施工。项目实施过程中，白茅岭监狱协同监理单位通过召开常规或专题例会的方式，对建设单位工程施工情况进行监督管理，针对施工过程中遇到的各类问题，讨论实施解决方案。

5) 竣工验收

2018年10月-11月，项目完工后，白茅岭监狱组织对项目进行验收，审价单位对整个项目进行审价。验收通过后，白茅岭监狱向建设单位支付工程尾款。项目管理流程详见下图 1-2：

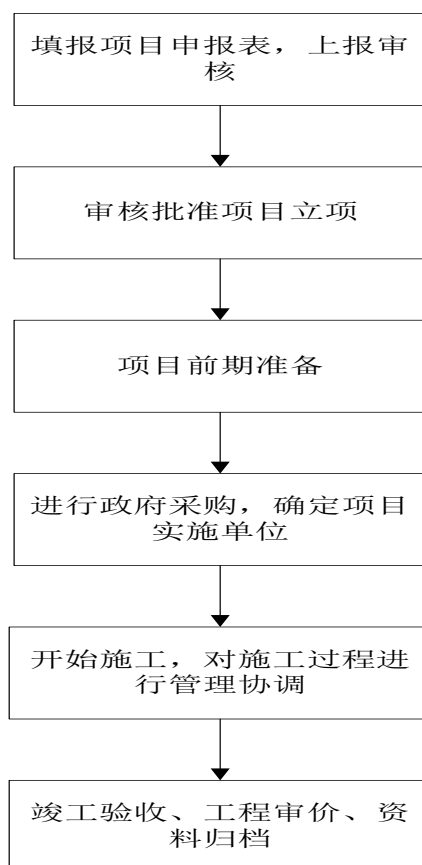


图 1-2 项目管理流程图

(二) 项目绩效目标

白茅岭监狱针对 2018 年道路改建项目填报了财政支出绩效目标申报表，但已填报的绩效目标不够合理、绩效指标不够明确。根据 2018 年项目绩效目标申报表中的绩效目标，经过梳理，确定下列绩效目标的指标和目标值作为本次绩效评价及今后年度绩效目标申报

的指标和目标值的参考。

1.总目标

通过项目实施,将监狱道路全部铺设为沥青道路,改善狱内环境,将各个建筑单体之间相互连接,促进各个监区的联系,提高社会车辆进出的效率。

2.分解目标

(1) 产出目标

①道路改建项目计划完成率达到 100% ;

②道路改建项目验收合格率达到 100% ;

③道路改建项目完工及时 ;

(2) 效果目标

①道路改建项目完工后,监狱道路破损现象次数为 0 ;

②道路改建项目完工后,监狱道路混凝土抗压强度达到 25MPa ;

③道路改建项目完工后,监狱车辆通行率有所提高 ;

④后续管理制度健全且执行有效 ;

⑤项目管理人员满意度达到 90% ;

⑥监狱工作人员满意度达到 90%。

二、绩效评价工作及组织实施情况

(一) 绩效评价目的

绩效后评价在项目完成后进行，目的在于确定财政支出是否有效，考察项目投入产出是否匹配，从而为政府下一步支出安排提供依据。因此，本次评价将围绕项目各环节的管理情况而开展，力求从绩效的角度发现项目实施过程中取得的成绩和产生的问题，优化财政支出管理改革，为下一步实施绩效预算奠定基础。

（二）绩效评价原则及评价方法

1.评价原则

（1）相关性原则。与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（2）重要性原则。优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可相互比较。

（4）系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，定量指标应量化，定性指标可衡量，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

（5）经济性原则。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。

2.评价方法

本次绩效评价运用比较法、因素分析法、评判法等绩效评价方法，按照从投入到产出、效果和影响力的绩效逻辑路径，通过研究或解读项目的相关政策文献来获取项目的概况、绩效指标等有用信息。通过包括问卷调查、访谈、现场勘查等调研方式，综合考察该项目的完成情况、取得的成绩以及效益等，运用定量和定性分析相结合的方法，总结经验做法，反思项目实施和管理过程中的问题，以切实提升财政资金管理的科学化、规范化和精细化水平。

(三) 数据采集方法及过程

本次绩效评价数据包括定性和定量两种数据，定性数据主要通过实地考察、面对面访谈，问卷调研等社会调查的方式来采集。

定量数据的采集主要通过被评价单位填报数据和实地采集数据相结合的方式，形成数据采集两条线，有效保证数据的真实性和可靠性。

(四) 绩效评价实施过程

项目组根据绩效评价的原理和规范，在完成前期沟通和资料搜集后，结合上海市监狱管理局评价要求，明确了评价的目的、方法、指标体系、评价标准、访谈方案等。在此之后，项目组经过了数据采集、问卷调查、访谈、数据分析等环节，并在此基础上提炼结论撰写绩效评价报告，上报委托单位。具体实施过程如下：

1.前期沟通和资料收集

2019年5月10日——5月20日，项目组开展前期调研工作，通过对财务及业务科室电话访谈，对项目资金的到位落实情况及工程施工情况进行了解，并获取相关资料。

2.指标设计

2019年5月20日——6月10日，项目组根据所了解的项目基本情况，综合考虑项目决策、项目管理、项目内容、项目预算和资金使用、管理机制等因素，对项目绩效评价指标进行设计。

3.数据采集与社会调查

2019年6月10日——6月20日，项目组通过实地采集方式对项目数据、完成情况进行采集，确保数据的真实、准确。与此同时，项目组对管理人员以及监狱工作人员开展满意度问卷调查，了解其对2018年道路改建项目实施的满意度。

4.数据分析及撰写报告

2019年6月20日——6月30日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对收集到的所有材料和数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写了本次绩效评价报告。

三、评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

1.评价结果

运用由项目组研发的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对2018年上海市白茅岭监狱道路改建项目绩效进行客观评价，最终评分结果：综合得分为89.45分，评价等级为“良”^[2]。其中，项目决策类指标权重共12分，得8.5分，得分率为70.83%；项目管理类指标权重共27分，得19.95分，得分率为73.89%；项目绩效类指标权重共61分，得61分，得分率为100%，各部分权重和绩效分值如下表3-1所示：

表 3-1 项目绩效得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	业绩值	得分
A 项目 决策 (12 分)	A1 项目 立项 (6 分)	A11 立项依据充分性		3	充分	3
		A12 立项程序规范性		3	规范	3
	A2 项目 目标 (6 分)	A21 绩效目标合理性		3	项目绩效目标 设置不够完整	1.5
		A22 绩效指标明确性		3	项目效果指标 设置关联性较 差	1
B 项目	B1 投入	B11 预算执行率		2	99.25%	1.95

[2]绩效得分90分以上为“优”，75分-90分为“良”，60-75分为“合格”，60分以下为不合格。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	业绩值	得分
管理 (27 分)	管理 (7 分)	B12 预算编制合理性		3	二类费用没有进一步细化	1
		B13 预算决算匹配度		2	匹配	2
	B2 财务管理 (8 分)	B21 财务管理制度健全性		2	健全	2
		B22 资金使用情况		2	使用合规	2
		B23 财务监控有效性		4	有一笔监理费用支付时间早于合同约定时间	2
		B31 项目管理制度健全性		2	健全	2
		B32 项目管理制度执行有效性		2	执行有效	2
	B3 项目管理 (12 分)	B33 政府采购规范性		2	规范	2
		B34 合同管理有效性		4	合同管理有效性不足	1
		B35 施工安全事故控制情况		2	控制情况较好	2
C 项目	C1 产出	C11 数量	C111 道路	10	100%	10

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	业绩值	得分	
绩效 (61 分)	目标 (30 分)	目标(10 分)	改建项目计划完成率				
		C12 质量目标 (12 分)	C121 道路改建项目验收合格率	12	100%	12	
		C13 时效目标 (8 分)	C131 道路改建项目完工及时性	8	及时	8	
	C2 效果目标 (31 分)	C21 社会效益目标 (14 分)		C211 路面破损现象次数	5	0 次	5
				C212 混凝土抗压强度达标率	5	115.20%	5
				C213 车辆通行率提高情况	4	车辆通行率有所提高	4
				C22 长效管理目标 (6 分)	C221 后续管理制度健全性	3	健全

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	业绩值	得分
			C222 后续管理制度执行有效性	3	有效	3
		C23 满意度目标(11分)	C231 管理人员满意度	5	100%	5
			C232 工作人员满意度	6	90%	6

2.主要绩效

2018 年上海市白茅岭监狱道路改建项目整体完成情况较好：至 2018 年 11 月 5 日，道路改建项目完成了合同约定的所有施工内容，并通过了验收，工程质量一次性验收合格。项目完工效果较好，白茅岭监狱道路实现“白改黑”，改建后道路混凝土抗压强度达到 28.8MPa，符合相应标准要求。至目前为止，项目后续管理制度健全且执行有效，监狱道路路面无破损现象，民警现场执勤、办公环境进一步改善，监狱管理人员和工作人员满意度分别达到 100%、90.39%。

(二) 具体绩效分析

1.项目决策

A11 立项依据充分性 权重 3 分 得 3 分

项目组通过对项目主管部门领导的访谈、查阅相关的项目招投标文件得知，项目立项的依据主要包括：《监狱建设标准》（建标 139-2010）、《上海市监狱管理局关于白茅岭监狱道路改建项目立项的通知》（沪司狱通〔2018〕26号），项目立项符合国家、上海市相关规定，得 1.5 分；白茅岭监狱道路改建项目与监狱职责密切相关（职责对照表如下），得 1.5 分。根据评分标准，该指标得 3 分。

监狱职责与项目建设目标对照表

监狱职责	项目立项目标
紧密围绕稳定与发展主题，依法履行新时期监狱工作职能，全力凸显执法工作核心地位，努力以现代警务机制要求为目标， 全力确保场所安全稳定 ，着力打造设施一流、管理规范的现代化标准监狱。	通过对白茅岭监狱道路全面修整，改善路面破损现象，提高监狱民警现场执勤、办公环境，使得功能性安防设施适应场所警戒要求。
分析：项目目标符合监狱“全力确保场所安全稳定”，得 1.5 分。	

A12 立项程序规范性 权重 3 分，得 3 分

项目组通过对项目具体负责人的访谈、查阅相关的项目立项文件得知，2018 年白茅岭监狱道路改建项目立项由白茅岭监狱根据实际情况需要，向市监狱局提出申请，市监狱局审核通过后，通过系统告知白茅岭监狱，立项程序规范，得 1.5 分；所提交的文件、材料符合相关要求，得 1.5 分。根据评分标准，该指标得 3 分。

A21 绩效目标合理性 权重 3 分 得 1.5 分

经了解，项目单位在项目申报时，填写了绩效目标申报表，其中项目总目标为“拟对监狱道路进行维修改造。通过开展本项目，全面改善民警执勤、办公环境，提高监控、监管水平，保障警务工作的正常运作秩序”。年度绩效目标为“①工程完成后，按标准对工程进行验收，验收合格率达到 100%；②按计划完成工程，工程计划及时完成率达到 100%；③提高满意度，干警满意度超过 95%。”项目单位已填报的绩效目标总体较好，但是年度绩效目标仅设置了质量和及时性方面目标，以及受益群体满意度目标，未对项目产出数量方面以及项目客观效益方面进行目标设置，目标设置不够全面，还有待完善。根据评分标准，该指标得 1.5 分。

A22 绩效指标明确性 权重 3 分 得 1 分

本项目在项目申报时，填写了绩效目标申报表，并将绩效目标细化分解成了具体的绩效指标，如下表所示：

分解目标	指标内容	指标目标值
投入和管理目标	预算执行率	100%
	预算编制合理性	合理
	财务制度健全性	健全
	资金使用合规性	合规

分解目标	指标内容	指标目标值
	财务监控有效性	有效
	管理制度健全性	健全
	管理制度执行有效性	有效
	采购流程规范性	规范
	合同内容完整性	完整
产出目标	沥青铺设完成率	100%
	道路修补完成率	100%
	线路改造完成率	100%
	管道完成率	100%
	工程验收完成率	100%
	工程验收合格率	100%
	工程完工及时性	及时
	工程验收及时性	及时
效果目标	监管安全事件发生情况	0 件
	质保期内消防安全事故发生情况	0 件
	质保期内屋面漏水情况	无漏水情况
	质保期内线路故障发生情况	0 次
影响力目标	长效管理制度健全性	健全
	长效管理制度执行有效性	有效
	民警满意度	85%

分解目标	指标内容	指标目标值
	管理人员满意度	85%

从上表可以看出，项目单位将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，并为各绩效指标设置了相应的指标值。项目投入管理目标、产出目标、影响力目标设置情况较好，但是效果目标设置情况较差。其中监管安全事件与本项目关联度不够，消防安全事故和屋面漏水情况以及线路故障情况与本项目无关联。根据评分标准，该指标得 1 分。

B.项目管理

B1 投入管理

B11 预算执行率 权重 2 分 得 1.95 分

2018 年白茅岭监狱道路改建项目预算为 778.9 万元，实际支出共计 773.07 万元，预算执行率为 99.25%。根据评分标准，该指标得 1.95 分。

B12 预算编制合理性 权重 3 分 得 1 分

2018 年白茅岭监狱道路改建项目预算编制细化至工程款和二类费用，经了解，预算按照概算资金进行测算，预算编制较合理。但是二类费用未按照实际支出对象和范围进一步细化，预算编制水平有待进一步提高。根据评分标准，该指标得 1 分。

B13 预算决算匹配度 权重 2 分 得 2 分

2018 年白茅岭监狱道路改建项目预算数 721.359 万元，竣工决算数 717.15 万元，差异情况见下表：

	预算 (721.359 万元)	决算 (717.15 万元)
预算 (721.359 万元)	0	
决算 (717.15 万元)	0.58%	0

根据基本建设工程的三算匹配度一般情况来说，预算精度与决算偏差 5%以内，匹配度较好。由上表可以看出，预算与决算相差在 0.58% 以内，匹配度较好。根据评分标准，该指标得 2 分。

B2 财务管理

B21 财务管理制度健全性 权重 2 分 得 2 分

白茅岭监狱制定有《上海市白茅岭监狱行政内部财务控制制度》（沪司狱白财〔2015〕2 号），对于本单位的现金管理、财务收支审批、发票报销和财务票据管理均有明确的规定，项目财务管理制度健全，且有关预算、收入及支出的制度或管理办法符合财务会计制度的规定。根据评分标准，该指标得 2 分。

B22 资金使用情况 权重 2 分 得 2 分

截止到 2018 年 12 月 31 日，白茅岭监狱按照上海市白茅岭监狱资金使用管理制度执行。经项目组核查，本项目的资金使用合规，专

款专用，资金拨付程序完整，原始凭证和记账凭证完整，未出现资金截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，因此资金使用合规。根据评分标准，该指标得 2 分。

B23 财务监控有效性 权重 4 分 得 2 分

根据《上海市监狱管理局关于白茅岭监狱道路改建项目立项的通知》(沪司狱通〔2018〕26号)，项目经费列市级财政预算支出，项目资金已落实；项目不得改变计划用途，需严格按照维修项目报建、招标程序和项目计划内容执行，项目资金使用范围明确；且根据项目单位计划：按实施计划完成项目施工，按期投入使用，确保不超预算，制定了资金使用计划，得 1 分；资金使用过程中，2018 年道路改建项目监理费用早于合同约定时间支付，不利于利用资金对服务质量进行监控，扣 2 分；资金使用后，市局针对本项目分别开展了绩效跟踪和绩效后评工作，得 1 分。根据评分标准，该指标得 2 分。

B3 项目实施

B31 项目管理制度健全性 权重 2 分 得 2 分

上海市监狱管理局制定有《上海市监狱管理局基本建设工程管理规定》，对项目申报与项目调整、建设许可、工程发包、合同管理、施工管理、安全管理、涉密工程申报、发包与管理及项目竣工验收均有明确的规定。白茅岭监狱在此基础上制定了《上海市白茅岭监狱行

政内部财务控制制度（细则）》、对建设项目授权审批、业务流程、内部控制均进行了详细规定，项目管理制度健全。根据评分标准，该指标得 2 分。

B32 项目管理制度执行有效性 权重 2 分 得 2 分

项目组通过核对项目监理记录、施工记录和访谈了解到，本项目在实际实施过程中，施工单位按照合同规定和监狱内部工程管理制度进行施工。白茅岭监狱协同监理单位对施工单位施工过程进行监督协调。项目按期完工，招投标文件、合同等档案保存完整，管理制度得到有效执行。根据评分标准，该指标得 2 分。

B33 政府采购规范性 权重 2 分 得 2 分

根据《中华人民共和国政府采购法》的规定，各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务，属于政府采购范围。按照《上海市 2017-2018 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》规定，纳入集中采购目录的项目必须按规定委托集中采购机构组织采购；集中采购目录以外，预算金额 20 万元以上的货物和服务项目、50 万元以上的工程项目，属于分散采购，采购人可以自行采购，也可以委托政府采购代理机构采购；且预算金额 200 万元以上的各类货物、工程和服务项目，应当采用公开招标方式。

2018 年白茅岭监狱道路改建项目各项服务采购形式和采购方式

如下表：

相关单位	供应商	预算金额	采购方式
施工单位	马鞍山市向山建筑安 装有限公司	721.359	公开招标
勘察单位	安徽水文工程勘察研 究院	57.541	自行委托
招标代理单 位	上海申权招标咨询有 限公司		自行委托
	安徽盈和建设工程咨 询有限公司		自行委托
设计单位	上海中建建筑设计院 有限公司		竞争性谈判
标底编制单 位	安徽盈和建设工程咨 询有限公司		自行委托
施工图设计 文件审查单 位	宣城市施工图审查事 务所有限公司		自行委托
监理单位	安徽建达项目管理有 限公司		自行委托
财务监理、	上海沪港建设咨询有		自行委托

审价单位	限公司		
------	-----	--	--

由上表看出，各项服务采购方式合理。其中进行政府采购的服务 1 项，工程 1 项，设计单位中标通知书于 3 月 29 日发布，合同于 3 月 29 日签订；工程施工单位中标通知书于 5 月 21 日发布，合同于 5 月 23 日签订，符合政府采购有关规定。根据评分标准，该指标得 2 分。

B34 合同管理有效性 权重 4 分 得 1 分

2018 年白茅岭监狱道路改建项目共涉及签订合同 9 份，8 份合同工内容完整且条款合理，但是白茅岭监狱与上海申权招标咨询有限公司签订的委托招标代理协议书未签订付款方式。

合同条款执行方面，4 份合同执行情况出现偏差：

合同名称	约定条款	实际执行
建设工程勘察合同	勘察工作外业后提交勘察成果资料时,发包人应一次性付清全部工程费用	该合同于 2018 年 3 月 7 日签订完成,约定工作于上半年完成,资金实际于 8 月份支付,晚于合同约定。
建设工程招标代理合同	施工招标工作完成且签订了施工合同 5 天内一次性支付招标代理服务费	施工合同于 5 月 23 日签订,实际资金于 9 月支付。
建设工程委托监理合同	竣工验收后一次性支付	项目竣工验收时间为 11 月 5 日,实际资金于 9 月支付。
建设工程施工合同	在双方签订本合同后,7 日内支付总价 40%工程备料款;经工程竣工验收及结算,提交工程竣工图三套后,支付至工程审定造价款	施工合同于 2018 年 5 月 23 日完成,第一笔款项于 8 月份支付;第二笔款项于 12 月支付,但支付至工程审定造价款的 100%。

	的 95%。	
--	--------	--

从上表可以看出，在项目的实际开展过程中，4 份合同均出现了条款未有效执行的情况。根据评分标准，该指标得 1 分。

B35 施工安全事故控制情况 权重 2 分 得 2 分

经访谈了解，2018 年上海市白茅岭监狱道路改建项目未发生施工安全事故。根据评分标准，该指标得 2 分。

C 项目绩效

C1 项目产出

C111 道路改建项目计划完成率 权重 10 分 得 10 分

根据工程验收报告，2018 年上海市白茅岭监狱道路改建项目按照合同约定施工内容全部完成，计划完成率为 100%。根据评分标准，该指标得 10 分。

C121 道路改建项目验收合格率 权重 12 分 得 12 分

根据单位工程竣工验收证明书，道路改建项目于 2018 年 11 月 5 日验收通过，一次性合格。根据评分标准，该指标得 12 分。

C131 道路改建项目完工及时性 权重 8 分 得 8 分

5 月 23 日，白茅岭监狱与马鞍山市向山建筑安装有限公司签订施工合同；2018 年 7 月 5 日取得施工许可证，施工许可证约定施工工期为 2018.07.16-2018.11.12，实际于 2018 年 10 月 30 日竣工，

验收时间为 11 月 5 日，道路改建项目完工及时。根据评分标准，该指标得 8 分。

C2 项目效益

C21 社会效益

C211 路面破损现象次数 权重 5 分 得 5 分

与项目单位管理人员访谈了解到，自道路改建项目完成施工后，白茅岭监狱目前未发现监狱道路路面有破损现象。根据评分标准，该指标得 5 分。

C212 混凝土抗压强度达标率 权重 5 分 得 5 分

根据工程验收质量报告，道路改建项目完工后，混凝土抗压强度实际达到 28.8MPa，达到 25MPa 的标准，达标率为 115.2%。根据评分标准，该指标得 5 分。

C213 车辆通行率提高情况 权重 4 分 得 4 分

与项目管理人员访谈了解到，自道路改建项目完工后，监狱内车辆通行率较之前有所提高。根据评分标准，该指标得 4 分。

C22 长效管理

C221 后续管理制度健全性 权重 3 分 得 3 分

经过项目组与项目单位的访谈了解到：项目单位与施工签订了《工程质量保修协议书》约定本工程质保期为 2 年，质保期内属于保

修范围、内容的项目，由施工单位派人保修。后续管理制度健全。根据评分标准，该指标得 3 分。

C222 后续管理制度执行有效性 权重 3 分 得 3 分

通过与白茅岭监狱相关负责人的沟通，了解到在道路改建项目中，道路改建完成投入使用后，均按照已签订的《工程质量保修协议书》规定内容执行，后期管理制度执行有效。根据评分标准，该指标得 3 分。

C23 满意度

C231 管理人员满意度权重 5 分 得 5 分

根据管理人员满意度问卷回收结果分析，2018 年管理人员对项目实施的满意度为 100%。其中：对项目实施的必要性、对项目实施周期长度、对项目实施过程中施工单位的整体工作情况、对项目实施过程中对日常工作和生活影响、项目实施后工程质量评价的满意度，均为 100%。根据评分标准，该指标得 5 分。

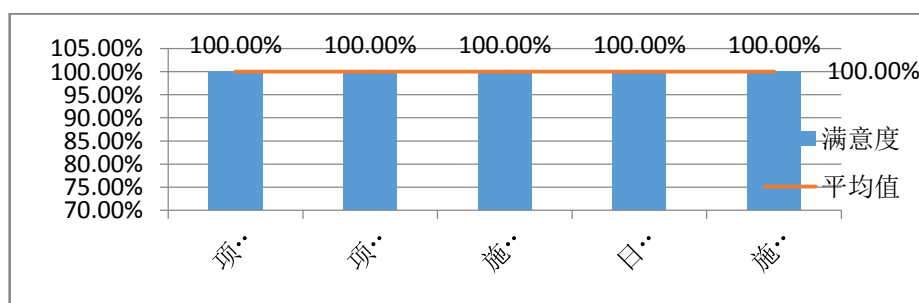


图 3-1 管理人员满意度

C232 工作人员满意度 权重 6 分 得 6 分

根据工作人员满意度问卷回收结果分析，2017 年工作人员对项目实施的满意度为 90.39%，对道路改建后监狱内道路整体外观的满意度为 90.82%、对道路改建后狱内路面平整改善情况的满意度为 90.22%、对道路改建后监狱通行改善情况的满意度为 90.48%、对道路改建后监狱内外环境改善情况的满意度为 90.48%、对道路改建后承载力改善情况的满意度为 89.96%。根据评分标准，该指标得 6 分。

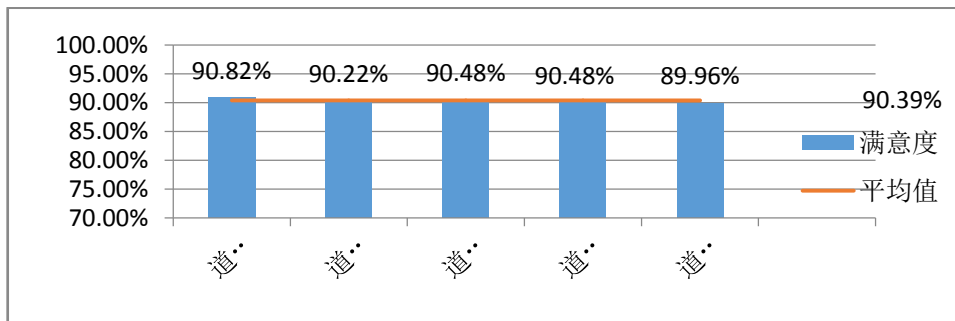


图 3-2 工作人员满意度

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

项目管理制度健全且执行有效，保障项目顺利完成

白茅岭监狱制定了《上海市白茅岭监狱行政内部财务控制制度（细则）》，对建设项目授权审批、业务流程、内部控制均进行了详细规定。2018 年道路改建项目施工过程中，各环节业务管理制度健全、管理要求明确、管理措施有效执行，保障工程施工顺利开展、及时完成。

(二) 存在的问题

合同执行有效性不足，合同管理有待进一步加强

项目实施过程中，个别合同资金支付与约定时间不符，合同条款执行有效性不足；个别合同资金支付早于约定时间，不利于对供应商后续服务质量进行约束。

(三) 建议和改进措施

适当调整合同条款，进一步加强合同管理

建议白茅岭监狱以后实施同类型项目时，根据实际情况，适当调整合同付款条件和付款进度，并严格监控合同付款按照约定执行。此外还应建立健全相应的监督检查机制，定期对合同的执行、资金的支付进行监督。