

# 财政项目支出绩效评价报告

项目名称：上海市大金山岛保护与开发利用示范工程

项目单位：上海市海洋管理事务中心

主管部门：上海市海洋局

委托单位：上海市海洋管理事务中心

评价机构：上海玄钥管理咨询有限公司

2018年5月

# 目录

摘要.....	1
一、项目基本情况.....	5
（一）概况.....	5
（二）绩效目标.....	17
二、绩效评价工作情况.....	17
（一）绩效评价目的.....	17
（二）绩效评价工作方案制定过程.....	18
（三）绩效评价原则和评价方法.....	19
（四）数据采集方法及过程.....	20
（五）绩效评价实施过程.....	20
三、评价结论和绩效分析.....	21
（一）评价结论.....	21
（二）具体绩效分析.....	23
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	35
附件 1 绩效评价指标得分表.....	错误!未定义书签。
附件 2 社会调查报告.....	错误!未定义书签。
附件 3 访谈报告.....	错误!未定义书签。
附件 4 现场勘察表.....	错误!未定义书签。
附件 5 现场勘察照片.....	错误!未定义书签。
附件 6 工作底稿.....	错误!未定义书签。

## 摘要

### 一、项目基本情况

大金山岛位于杭州湾口北部，距大陆金山嘴6.2公里。由于长期人迹罕至，大金山岛保留了大量原始的生态环境，有较高的保护与开发利用价值。为了提高海岛保护和开发利用水平，响应《关于申报2014年度海域使用金项目建议的函》（海岛函〔2014〕11号），上海市海洋局、上海市财政局向国家海洋局财务装备司、财政部经济建设司提出申报，并获得主管部门认可，正式启动“上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目”。

项目总概算为8990.38万元，由中央财政资金安排，从中央海域使用金中列支，项目计划实施周期为2015年至2017年。实际于2018年1月11日出具竣工验收鉴定书，项目实际支出8271.08万元，预算执行率为92%。

本项目共修建防波堤 1017.65m，栈桥 560m，改造岛内道路 1206m，完成了对西端码头及管理房的修缮，新建了雨水收集净化和污水处理系统及一套监视监测系统。

### 二、评价结论和绩效分析

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效评价最终得分 88.53，评价等级“良”。

总体来说上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效目标实现情况较好，基本达到了产出和效益预期目标。栈桥建设、岛内

道路修缮、附属及配套工程计划完成率均达到 100%，防波堤建设计划完成率 99.87%，生态渔业资源修复情况较好，但因天气及春节停工等原因，完工时间较项目计划进度有所推迟。项目施工过程中未发生安全事故，部门管理人员满意度较高，项目建立了长效管理机制，但未制定详细的已建工程维护制度，运营维护机制有效性有待加强。

### **三、经验教训和建议**

#### **(一) 主要经验及做法**

##### **1.项目管理制度健全，确保项目目的的实现**

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目建立了较为完善的项目管理制度。保证防波堤、道路、码头等严格按照计划修建，确保岛体的完整性。

##### **2.开展多方位监测，把控施工环境**

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目在岛体附近海域布置水质、沉积物、生物生态等多个站位，同时多次进行水动力调查，水质和沉积物及生物监测。有效掌握了施工环境及施工带来的生态影响。

##### **3.及时开展生态修复工作，保护生态渔业资源**

岛体工程建设完成后，项目及时开展了生态渔业资源修复工作，浮游动物生物密度、底栖动物生物密度、底栖动物生物量、潮间带生物种类组成、潮间带生物密度等均有所增加。该工作有效修复了施工给生态渔业资源带来的影响。

#### **(二) 存在的问题**

##### **1.项目实际实施时间与计划有出入，计划执行存在偏差**

项目单位在项目初期，因上海基本建设程序要求的立项文件与国家财政专项的存在差异，导致项目实际招标时间与项目计划有较大出入。此外，实际施工周期与计划不符，计划执行存在偏差。

## **2.已建工程有所损坏，运营维护机制有待完善**

项目单位制订了竣工验收后的日常运行维护方案，同时结合现场和视频两种方式，定期对岛体进行现场巡视和 24 小时监控，但上岛巡视频次不高，同时由于岛上正在进行非核心区整治修复工程，对已建道路、防波外墙造成部分损坏，项目单位对已建工程的保护有所欠缺，运营维护机制有待完善。

## **3.未设立细化的绩效目标，无法为项目实施提供有效的指导**

项目单位在工程立项时对工程性方面的目标设置较为完善，但对项目管理、项目效益方面的指标设置较少，无法对项目实施提供有效的指导。

### **（三）建议及改进措施**

#### **1.合理编制计划，规范实施程序**

建议项目单位根据项目实施内容和项目特殊性，充分考虑上海基本建设程序与国家财政专项操作程序存在的差异，合理安排项目计划，确保工程能够依照计划如期保质保量完成。

#### **2.加强长效管理机制，确保后续工作的开展**

建议项目单位结合《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收后日常运行维护方案》以及岛上实际情况，制定后期维护制度，提高上岛巡检频次，消除其他工程对项目带来的不利影响。

#### **3.梳理绩效目标，提高财政支出预算管理**

建议项目单位在以后工作中，结合项目特点，合理设立项目绩效

目标，完善绩效目标申报工作，为项目提供一个客观的评价标准，便于对项目绩效进行客观地讨论、监督和衡量

# 上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效评价报告

为了深化财政绩效管理工作，加强财政支出管理，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，上海玄钥管理咨询有限公司受上海市海洋管理事务中心委托，对上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目进行绩效评价，对上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目进行了数据收集、审核、分析和汇总，开展了相关人员的社会调查，最终形成了《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效评价报告》。

## 一、项目基本情况

### （一）概况

#### 1. 立项背景及目的

大金山岛位于杭州湾口北部，距大陆金山嘴6.2公里。长期以来，金山三岛一直没有对外开放，目前大金山岛的保护工作由金山海洋局海洋海塘管理所负责管理，严禁游人未经批准私自上岛。由于长期人迹罕至，大金山岛保留了大量原始的生态环境，有较高的保护与开发利用价值。

但是目前，大金山岛面临着水土流失的危险，在2012年国家海岛普查中，实测大金山岛的岛屿面积为0.23平方公里，比1989年《金山县志》记载的岛屿面积缩小23.3%。大金山岛仅有一座码头与外界相通，唯一的上下山道路建于1995年，时间比较久远，防护设施缺损，加上近几年社会人员擅自登岛情况的时常发生，留下了一定的安全隐患，因此加强管理和保护十分紧迫。

通过建设大金山岛自动化管理监测系统，将为大金山岛的保护工作提供有力的技术支持，提升环岛巡查工作能力和效率，合理整合全岛资源，确保全岛各项资源的供需平衡。因此建设大金山岛自动化管理监测系统十分必要。

2014年8月25日，国家海洋局政策法规与岛屿权益司联合下发《关于申报2014年度海域使用金项目建议的函》（海岛函〔2014〕11号）文，要求在单个无居民海岛开展海岛保护和开发利用示范，提高海岛保护和开发利用水平，充分发挥中央资金示范效应。根据该政策文件精神，上海市海洋局、上海市财政局最终申报确认了“上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目”，即为本次进行评价的项目，本项目为跨年度项目，项目实施周期三年。

## 2.项目目的

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程旨在通过新建防波堤、栈桥，改造岛内道路，建设海岛监测监视系统等工程措施，改善岛内生态环境和科学开发利用条件。通过生态渔业资源修复工程，恢复岛内主体工程建设带来的生态污染，维护海岛综合生态系统健康。

## 2.预算资金来源及使用情况

### (1)预算安排情况

根据《上海市海洋局 上海市财政局关于补申报 2014 年度中央分成海域使用金支持重点项目的请示》（沪海洋〔2014〕49号）文，上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目预算金额 9000 万元。由中央财政资金安排，从中央海域使用金中列支。2014 年，本项目资



金由财政部拨付至上海市财政局，后由上海市海洋管理事务中心申请，拨入项目专户。

2015年，由上海市海洋管理事务中心委托上海友为工程设计有限公司编制《项目概算》，根据《项目概算》，项目总投资为8990.38万元，其中，工程费用7304.93万元，独立费用985.45万元，海岛监视监测500万元，环境保护工程200万元，概算明细情况见下表：

**表 1-1 项目概算明细情况表**

单位：万元

序号	工程或费用名称	概算金额
一	工程费用	7304.90
二	独立费用	985.45
(一)	建设管理费	599.63
1	代建单位管理费	101.88
2	前期工作费	87.76
3	施工场地准备费	88.05
4	招标代理服务费等	46.08
5	建设工程监理费	150.39
6	其他费用	55.69
6-1	全过程造价控制费	41.00
6-2	竣工图编制费	14.70
7	环评影响报告费	10.09
8	工程量清单编制费	19.69
9	海事安全评估费	40.00
(二)	勘测设计费	350.82
1	科学研究试验费	20.00
1-1	数模费	20.00
2	勘察设计费	330.82
2-1	勘察费	128.65
2-2	设计费	183.79
2-3	预算编制费	18.38
(三)	第三方检测	35.00
三	环境保护-海洋生态修复	200.00
四	海岛监视监测	500.00
合计		<b>8990.38</b>

(2) 资金使用情况

根据竣工决算审核报告，本项目实际支出 8271.08 万元，其中工程费用 6666.66 万元，独立费用 906.75 万元，海岛监视监测 497.67 万元，环境保护工程 200 万元。上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目概算 8990.38 万元，实际支出 8271.08 万元，预算执行率为 92%。

表 1-2 上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目实际支付情况表

单位：万元

序号	工程或费用名称	实际支付
一	工程费用	6666.66
二	独立费用	906.75
(一)	建设管理费	534.19
1	代建单位管理费	100.00
2	前期工作费	81.24
3	施工场地准备费	19.00
4	招标代理服务费用	45.72
5	建设工程监理费	150.39
6	其他费用	48.00
6-1	全过程造价控制费	38.00
6-2	竣工图编制费	10.00
7	环评影响报告费	10.09
8	工程量清单编制费	19.69
9	海事安全评估费	40.00
10	财务决算编制	9.56
11	审计费	10.50
(二)	勘测设计费	330.44
1	科学研究试验费	19.80
1-1	数模费	19.80
2	勘察设计费	330.44
2-1	勘察费	128.33
2-2	设计费	202.11
2-3	预算编制费	
(三)	第三方检测	18.22
三	环境保护-海洋生态修复	200.00
四	海岛监视监测	497.67
<b>合计</b>		<b>8271.08</b>

### (3) 资金拨付流程

本项目资金由中央拨至上海市财政局，上海市财政局审核将资金拨付至上海市海洋管理事务中心资金专户。资金拨付由业务科室根据工程进度向财务科及主要领导请款，财务科及主要领导审核后资金拨付至项目实施单位。

### 3. 实施情况

项目实施内容分为三项内容，分别为岛内主体工程建设、监视监测系统及信息平台建设、生态渔业资源修复工程建设。项目实际施工周期为 2016 年 3 月 15 日-2017 年 9 月 29 日。

#### 1. 工程建设内容

本项目共计修建防波堤 1017.65m，栈桥 560m；改造岛内道路 1206m；修缮大金山岛西端码头一座，修缮和改建岛上房屋 959 m<sup>2</sup>，同时在岛上房屋顶设置两套光伏发电系统，新建雨水收集净化系统和污水处理系统，新增一座验潮站。

表 1-2 实际开工、完工时间表

序号	单位工程名称	开工日期	完工日期
1	防波堤	2016 年 3 月 15 日	2016 年 12 月 8 日
2	栈桥	2016 年 3 月 15 日	2016 年 10 月 24 日
3	验潮站	2016 年 6 月 13 日	2016 年 12 月 25 日
4	附属工程	2016 年 5 月 4 日	2017 年 4 月 15 日

#### 2. 监视监测系统及信息平台建设内容

项目于 2016 年 3 月 10 日至 2017 年 9 月 19 日期间，建设大气自动观测站，其中包括建设大气污染自动在线监测系统、构建大金山岛

大气污染物预警预报平台、建设大金山岛 TSP、降水采集系统；进行海岛周边海洋环境要素调查，包括水动力监视监测，岛屿周边地形测量监视监测，水质和沉积物及生物监视监测；出具海岛开发利用影响评估，其中包括对生态环境影响评估，对渔业资源影响评估；建设大金山岛监视监测综合信息系统；建设海岛水文气象自动观测站。

表 1-3 监视监测系统建设内容

序号	单位工程名称	具体内容
1	大气污染自动在线监测系统	结合大金山岛污染物来源特征及周边环境，重点建设二氧化硫、氮氧化物自动监测系统
2	大金山岛 TSP、降水采集系统	2017 年 6 月完成了防尘、降水采集系统建设
3	大金山岛大气污染物预警预报平台	2017 年 6 月完成了大金山岛大气污染物预警预报平台建设
4	水动力监视监测	在大金山岛附近海域布置 6 个测点；分别于 2016 年 6 月、2017 年 4 月完成了一次调查工作
5	岛屿周边地形测量监视监测	2017 年 3 月 29 日~4 月 1 日完成对金山岛外缘 0.5 海里并外扩 500m 区域的测量
6	水质和沉积物及生物监视监测	布置水质站位 20 个、沉积物站位 12 个、生物生态站位 12 个、潮间带断面 3 条，2016 年 2~3 月、2016 年 5 月、2017 年 3 月各完成一次调查工作

7	大金山岛监视监测综合信息系统	建设1个数据库、集成2个系统、开发一套软件，并于2017年7月完成调查工作
8	海岛水文气象自动观测站	建设一座长期验潮站，并于2017年6月21日完成了建设及调试工作

### 3.生态渔业资源修复工程建设内容

项目2017年4月启动第一次生态和渔业资源调查工作，于2017年7月对焦河蓝蛤、大黄鱼、真鲷实施放流，8月至9月对中华绒螯蟹和脊尾白虾实施放流，放流结束后，项目启动了第二次生态和渔业资源调查。

## 4、项目组织实施情况

### 1.组织管理架构

#### (1) 主管部门

上海市海洋局是本项目的主管部门，负责下达年度工作计划，对项目的立项以及预算安排进行审核，并对项目单位的工作进行监督和指导。

#### (2) 项目单位

上海市海洋管理事务中心负责对项目的整个实施过程进行资金管理、业务管理，并对项目的工程质量和进度进行全面监管，确保项目正常实施。

#### (3) 实施单位

上海宏波工程咨询管理有限公司、上海友为工程设计有限公司、上海惠中建设发展有限公司、上海骏泓工程咨询管理有限公司、上海事通工程造价咨询监理有限公司、国家海洋局东海环境监测中心、上

海派海科技发展有限公司、上海泓源建筑工程科技股份有限公司、上海山南勘测设计有限公司、上海中世建设中心有限公司等为本项目的实施单位，具体职责及采购方式详见下表。

表 1-4 实施单位职责及采购方式情况表

序号	单位名称	单位职责	采购方式	具体工作内容
1	上海宏波工程咨询管理有限公司	项目管理	公开招标	协助完成项目可研、工程勘察、初步设计编制；办理项目相关环保、消防等手续；组织施工图设计、施工、监理、设备材料选购等；编制年度计划、投资计划、用款计划申请；工程中间验收、编制工程决算报告、竣工验收、基建建账、资产和建设档案移交、工程保修等
2	上海友为工程设计有限公司	工程设计、撰写可研报告及实施方案	公开招标	对项目工程进行初步设计、并编制工程施工图预算、编制工程可行性研究报告、撰写项目实施方案（代项目建议书）
3	上海惠中建设发展有限公司	工程施工	公开招标	向上海宏波工程咨询管理有限公司提供《月度用款计划表》；负责工程施工，施工工期为 275 天
4	上海骏泓工程咨询管理有限公司	施工监理	公开招标	根据法律法规、工程建设标准、设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、造价、进度进行控制，对合同、信息进行管理，对工程建设相关方的关系进行协调，并履行建设工程安全生产管理法规定职责的服务活动。
5	上海事通工程造价咨询监理有限公司	投资监理、清单编制、初设概算审核、可研概算审核	公开招标	掌握工程实际进展情况，实时造价控制的动态跟踪管理，对施工单位上报的工作量报表进行审核，协助建设单位编制资金用款计划，协助建设单位做好资金管理、专款专

序号	单位名称	单位职责	采购方式	具体工作内容
				用，出具完工财务监理工作报告
6	国家海洋局东海环境监测中心	工程监测	公开招标	建设大气污染自动在线监测系统；建设大金山岛TSP、降水采集系统；构建大金山岛大气污染物预警预报平台；进行海岛周边海洋环境要素调查；出具海岛开发利用影响评估；建设监视监测综合信息系统；建设海岛水文气象自动观测站建设
7	上海派海科技发展有限公司	生态修复	公开招标	负责工程区域受损栖息地生态修复、渔业资源修复、修复效果评估
8	上海山南勘测设计有限公司	工程勘察	公开招标	编写勘察报告以及测量报告，对项目进行取土标贯孔及现场测试，进行常规试验及特殊试验
9	上海泓源建筑工程科技股份有限公司	第三方检测	自行委托	在建设过程中对建筑材料、施工工艺、建筑结构等进行安全检测。
10	上海中世建设中心有限公司	招标代理	比选招标	负责施工、监理、设计及勘察的代理招投标
11	上海继开工程检测科技有限公司	工程检测	自行委托	针对项目施工的结构材料、地基基础等进行检测
12	上海同丰工程咨询有限公司	房屋检测	自行委托	负责对房屋的安全性进行检测评估，对部分房屋的完损状况进行检测评估，出具评估报告
13	武汉理工大学	项目评估	邀请招标	对工程对通航环境的影响进行分析，对施工（方案）进行安全评估，编制通航安全评估报告 10 份
14	南京水利科学研究院	数学模型分析波浪	自行委托	分析工程水域的波浪状况，分析确定外海不同方向的重现期深水波要素，提出护岸堤前设计波要素

序号	单位名称	单位职责	采购方式	具体工作内容
15	上海至贤工程管理咨询有限公司	招标代理	自行委托	可行性研究招标代理, 代建、财务监理招标代理,
16	上海勘测设计研究院有限公司	环境评估	自行委托	按照国家建设项目环境保护条例要求编写项目海洋环境影响报告书

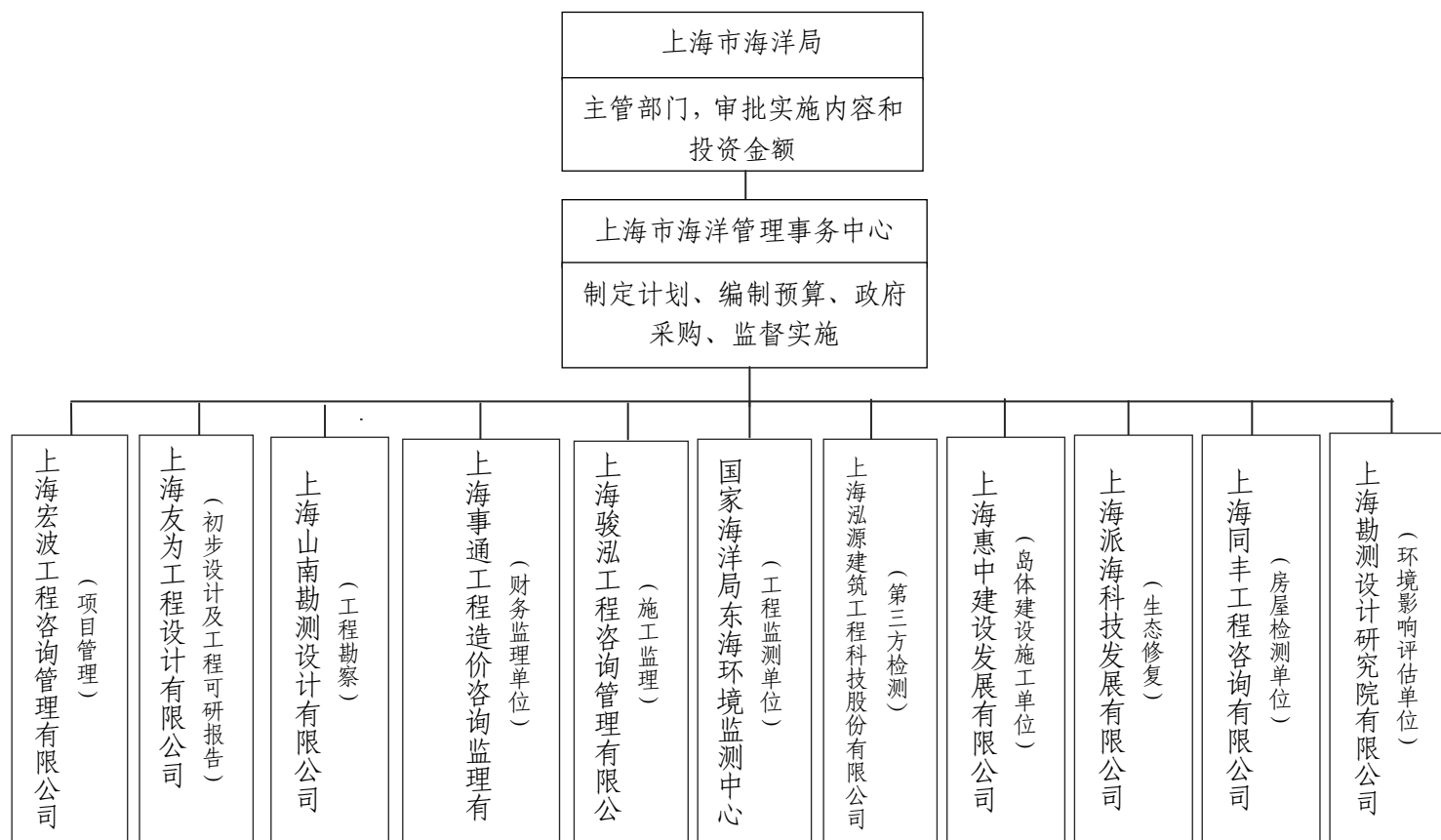


图 1-1 项目组织管理流程图

## 2.项目实施流程

项目组根据上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目的特点, 梳理了该项目管理中的几个关键要素, 具体如下:

### (1) 项目立项

2014年8月25日国家海洋局政策法规与岛屿权益司下发了《关于申报2014年度海域使用金项目建议的函》(海岛函〔2014〕11号), 要求沿海各省、自治区、直辖市和计划单列市海洋厅(局), 根据文



件要求组织编制报送 2014 年度海域使用金项目。

2014 年 9 月 16 日上海市海洋局与上海市财政局共同向财政部经济建设司及国家海洋局财务装备司提交了《上海市海洋局 上海市财政局关于补申报 2014 年度中央分成海域使用金支持重点项目的请示》（沪海洋〔2014〕49 号）。该文确定上海市海洋管理事务中心为项目承担单位。

2014 年 10 月 28 日财政部下发了《财政部关于下达 2014 年中央海域使用金项目预算的通知》（财建〔2014〕566 号），文件确定了上海市海洋管理实务中心为上海市大金山岛保护与开发利用示范项目的项目承担单位，预算金额 9000 万元。

### （2）工程可行性研究

2015 年 6 月 15 日上海市海洋管理事务中心文件沪海洋中心〔2015〕31 号关于上报《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告》的请示；

2015 年 7 月 27 日上海市水务局（上海市海洋局）科学技术委员会咨询评估中心完成《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告咨询评估报告》；

2015 年 10 月 22 日上海市海洋局沪海洋〔2015〕53 号《关于上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告的批复》。

### （3）工程初设

2015 年 11 月编制完成了《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程初步设计报告》；

2015 年 11 月 20 日上海市水务局（上海市海洋局）科学技术委员会咨询评估中心完成《初设报告咨询评估报告》；

2015 年 11 月 20 日上海市海洋局下发，沪海洋〔2015〕56 号《上

海市海洋局关于大金山岛保护与开发利用示范工程初步设计报告的批复》。

#### （4）公开招标及合同签订

项目单位于 2015 年 12 月 18 日，通过公开招投标的方式确定了上海惠中建设发展有限公司为“上海市大金山岛保护与开发利用示范工程”项目的实施单位，并于 2015 年 12 月 29 日与该企业签订上海市大金山岛保护与开发利用示范工程施工承包合同。

2015 年 12 月 24 日通过公开招投标的方式确定国家海洋局东海环境监测中心为“上海市大金山岛保护与开发利用海岛监视监测”的实施单位，于 2016 年 1 月 26 日与该企业签订上海市大金山岛保护与开发利用示范工程海岛监视监测合同。

2017 年 1 月 10 日下发中标通知书，确定上海派海科技发展有限公司为上海市“大金山岛保护与开发利用示范工程”生态和渔业资源修复的中标单位，于 2017 年 3 月 20 日与该企业签订上海市大金山岛保护与开发利用示范工程生态和渔业资源修复项目实施合同。

#### （5）工程实施

“上海市大金山岛保护与开发利用示范工程”项目工程施工由上海惠中建设发展有限公司负责，计划施工工期为 275 天；国家海洋局东海环境监测中心负责海岛监视监测信息系统的建设及报告编制，工作自 2016 年 2 月 3 日开始至 2017 年 8 月 31 日截止；上海派海科技发展有限公司负责生态和渔业资源修复，计划 2017 年 9 月 31 日前完成并通过验收。上海骏泓工程咨询管理有限公司作为本项目施工监理；上海事通工程造价咨询监理有限公司作为财务监理。

#### （6）竣工验收

竣工验收由主管部门组织工程设计及监理单位与项目单位对工

程进行验收，由上海宏波工程咨询管理有限公司编制竣工验收报告。完工验收时由建设单位组织代建单位、监理单位、设计单位、投资监理和第三方监测单位对项目完成情况进行验收。

由上海市海洋管理事务中心编制竣工决算会计报表，上海财瑞会计师事务所有限公司对项目竣工财务决算表发表审核意见。

## （二）绩效目标

### 1.总目标

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程旨在通过新建防波堤、栈桥，改造岛内道路，建设海岛监测监视系统等工程措施，确保岛体免受风浪的进一步侵蚀，保护海岛生态功能，维护海岛综合生态系统健康，改善岛内生态环境和科学开发利用条件。

### 2.阶段性目标

2.1 在项目规定建设周期内，及时完成竣工验收工作；

2.2 按计划完成岛内主体工程、监视检测系统建设、生态渔业修复工程，计划完成了达 100%；

2.3 验收合格率达到 100%；

2.4 项目实施中无安全事故发生；

2.5 部门管理人员满意度达到 90%以上。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

本次绩效评价工作开展的目的是对本项目的财政资金使用效率和效益进行评价分析，从中总结项目管理部门在实施过程中所开展管

理工作的经验和不足之处，提出改善项目管理的建议和措施，帮助提高项目实施单位的管理水平。具体评价目的如下：

1. 通过评价，了解上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目的的基本情况，对项目内容、项目现状和项目目的做深入的研究和分析；

2. 通过评价，掌握项目组织管理现状，并通过规范性研究，发现现有管理模式中存在的问题，并寻求解决方案，提出完善措施；

3. 通过评价，了解上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目预期绩效目标实现情况，掌握项目实际效果，对于不到位的地方提出改进意见。

## （二）绩效评价工作方案制定过程

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，项目组按照《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）的规定，运用逻辑分析方法编制的指标体系，并科学设计满意度问卷，对项目管理人员进行访谈。在绩效评价工作方案制定过程中，我们做了如下工作：一是广泛地收集和分析了大金山岛保护与开发利用示范工程类似项目的指标体系，海洋管理中心相关政策及相关信息，并对项目进行了前期调研。二是按照“少而精”原则，应用逻辑分析法，按绩效指标建设的科学性、可操作性和有用性三项标准，设计了指标体系。三是广泛征求了有关专家对工作方案尤其是指标的意见，部分指标是在方案评价过程中按专家意见修改的。本报告凝聚了各方专家的智慧 and 心血。

### （三）绩效评价原则和评价方法

#### 1.评价原则

##### （1）价值中立原则

财政支出绩效评价是客观评价，所有用来评价的指标均可量化，所有参与评价的单位和个人都必须遵循评价价值中立原则，即财政支出绩效评价结果，只取决于各单位的工作业绩的客观实际，而不取决于评价人的价值判断和个人意志。评价结果不会因为评价人价值观念的不一致而有所不同。

##### （2）公平、公开、公正原则

从评价目标的设计、指标体系的研发及设计、数据填报、复核，专家评议等所有环节，都必须保证评价过程的公开性、程序的规范性和合理性，应及时发现并处理评价过程中的问题，以保证评价结果的准确、客观和科学。

##### （3）客观性原则

评价以数据为基础，坚持客观评价。即由相关部门填报数据，项目根据填报的数据，在进行汇总、分析、评价的基础上，独立开展评价，得出评价结果，并形成评价报告。

#### 2.评价方法

##### （1）政策、文献研究法

通过研究、解读相关政策文献，来获取项目概况、绩效指标等有用信息。

##### （2）目标评价法

根据海洋事务管理中心的工作计划和实际完成情况进行比较。

(3) 抽样复核法：对采集的数据信息，根据简单随机抽样的方法，按照不低于 20% 的比例进行抽样复核。

(4) 社会调查法：主要包括对项目单位的相关人员进行访谈，对项目单位的管理人员、以及项目受益方进行满意度问卷调查，获得对该项目落实情况的社会满意度。

#### (四) 数据采集方法及过程

此次绩效评价数据包括定量和定性两类，定量数据的采集主要通过被评价单位上报的相关数据和实地复核数据相结合的方式，形成数据采集两条线，其中实地复核的数据样本量不少以上报数据总量的 30%，有效保证数据的真实性和可靠性。定性数据主要通过实地考察，人员访谈及问卷调查等方式进行。具体数据的采集方式详见附件工作底稿。

#### (五) 绩效评价实施过程

项目组与上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目相关管理人员进行了接洽会，简单了解了项目的基本情况、项目负责人员，并沟通了财政支出评价工作的整体思路和工作要求，绩效评价工作正式启动。

项目组在接洽会后积极与上海市海洋事物管理中心项目相关人员沟通，通过材料收集、电话沟通，对项目具体实施内容、预算编制

情况、组织管理流程等有了详实的掌握，并对项目相关负责人进行了访谈，进一步了解项目的关键工作内容。

### 1.数据收集和问卷调查

项目组向上海市海洋管理事务中心项目负责人发放数据采集表，由相关负责人填写，并发放了部门管理人员满意度问卷，截止 2018 年 5 月 24 日，所有数据汇总完成。

### 2.访谈

2018 年 4 月 6 日起，针对上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目具体关于项目资金使用情况、工程验收情况、相关管理制度等，对上海市海洋管理事务中心项目相关负责人进行了访谈，访谈方式为上门访谈以及电话访谈。

### 3.数据分析及撰写报告

2018 年 5 月 7 日至 2018 年 5 月 30 日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方。

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

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、对上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效进行客观评价，最终评分结果：综合得分为 88.53，“良”。其中，项目决策类指标权重 10 分，得 8 分，得分率为 80%；项目管理类指标权重 31 分，得 26.68 分，得分率为 86.04%；项目绩效类指标权重

59分，得53.85分，得分率91.27%，各部分权重和绩效分值如下表所示：

**表 2-1 上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效得分表**

评价指标	权重	业绩值	得分
<b>A 项目决策</b>	<b>10</b>		<b>8</b>
A1 项目立项	6		<b>6</b>
A11 战略目标适应性	2	适应	2
A12 立项依据充分性	2	依据充分	2
A13 项目立项规范性	2	规范	2
A2 项目目标	<b>4</b>		<b>2</b>
A21 项目目标合理性	2	部分合理	1
A22 绩效指标明确性	2	未设定绩效指标	1
<b>B 项目管理</b>	<b>31</b>		<b>26.68</b>
<b>B1 投入管理</b>	<b>4</b>		<b>3.68</b>
B11 项目预算执行率	4	92%	3.68
<b>B2 财务管理</b>	<b>8</b>		<b>8</b>
B21 财务管理制度健全性	4	健全	4
B22 资金使用的合规性	4	合规	4
<b>B3 项目实施</b>	<b>19</b>		<b>15</b>
B31 项目管理制度的健全性	5	健全	5
B32 项目管理制度执行的有效性	14		<b>10</b>
B321 采购流程规范性	3	规范	3
B322 进度管理执行有效性	3	部分有效	2
B323 工程变更制度执行情况	2	有效执行	2
B324 项目计划编制合理性	2	不合理	0
B325 验收制度执行有效性	2	执行有效	2
B326 合同管理制度执行有效性	2	执行有偏差	1
<b>C 项目绩效</b>	<b>59</b>		<b>53.85</b>
<b>C1 项目产出</b>	<b>32</b>		<b>28.57</b>
<b>C11 产出数量</b>	<b>21</b>		<b>20.9</b>
C111 防坡堤建设计划完成率	8	99.87%	7.9
C112 栈桥建设计划完成率	2	100%	2
C113 岛内道路修缮计划完成率	2	100%	2
C114 附属及配套工程计划完成率	3	100%	3
C115 监视监测调查计划完成率	2	100%	2
C116 监视监测系统建设完成情况	2	100%	2
C117 评估工作计划完成情况	2	100%	2
<b>C12 产出时效</b>	<b>5</b>		<b>3.67</b>
C121 大金山岛工程竣工及时情况	3	有偏差	2
C122 监视监测工作调查及时率	2	83.33%	1.67



<b>C13 产出质量</b>	<b>4</b>		<b>4</b>
C131 工程验收合格率	4	100%	4
<b>C2 项目效益</b>	<b>29</b>		<b>25.28</b>
C21 生态渔业资源修复情况	2	良好	2
C22 码头整体改善情况	2	100%	2
C23 岛内道路整体改善情况	2	95.42%	1.9
C24 配属及配套工程整体改善情况	3	86%	2.58
C25 防波堤完好情况	8	97.5%	7.8
C26 海岛监视检测系统运行完好情况	2	100%	2
C27 部门管理人员满意度	2	<b>100%</b>	2
C28 施工安全事故发生数	2	未发生	2
<b>C29 影响力</b>	<b>6</b>		<b>3</b>
C291 长效管理制度健全性	2	不健全	1
<b>C292 长效管理制度执行有效性</b>	<b>4</b>		<b>2</b>
C2921 档案管理制度执行有效性	2	执行有效	2
C2922 运营维护机制执行有效性	2	执行有偏差	0
<b>合计</b>	<b>100</b>		<b>88.53</b>

## 2.主要绩效

总体来说上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目绩效目标实现情况较好，基本达到了产出和效益预期目标。其中，栈桥建设、岛内道路修缮、附属及配套工程计划完成率均达到 100%，防波堤建设计划完成率 99.87%，生态渔业资源修复情况较好，但因天气及春节停工等原因，完工时间较项目计划进度有所推迟；项目施工过程中未发生安全事故，部门管理人员满意度较高，项目建立了长效管理机制，但未制定详细的巡岛计划，运营维护机制有效性有待加强。

### （二）具体绩效分析

#### 1.项目决策

##### （1）A11 战略目标适应性

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程旨在通过新建防波堤、栈桥，改造岛内道路，建设海岛监测监视系统等工程措施，改善岛内生态环境和科学开发利用条件。通过生态渔业资源修复工程，恢复岛内主体工程建设带来的生态污染，维护海岛综合生态系统健康。上海市海洋管理事务中心的主要职责之一为“承担市海洋局组织实施的海洋(岸)工程以及海洋生态修复工程、海洋环境保护项目等管理工作，以及相关海洋工程项目竣工验收的具体事务”。项目与上海市海洋管理事务中心的战略目标吻合和工作职责相适应。因此，该指标得满分。

### (2) A12 立项依据充分性

2014年8月25日国家海洋局政策法规与岛屿权益司下发了《关于申报2014年度海域使用金项目建议的函》(海岛函〔2014〕11号)，要求沿海各省、自治区、直辖市和计划单列市海洋厅(局)，根据文件要求组织编制报送2014年度海域使用金项目。2014年9月16日上海市海洋局与上海市财政局共同向财政部经济建设司及国家海洋局财务装备司提交了《上海市海洋局上海市财政局关于补申报2014年度中央分成海域使用金支持重点项目的请示》(沪海洋〔2014〕49号)。该文确定上海市海洋管理事务中心为项目承担单位。2014年10月28日财政部下发了《财政部关于下达2014年中央海域使用金项目预算的通知》(财建〔2014〕566号)，文件确定了上海市海洋管理实务中心为上海市大金山岛保护与开发利用示范项目的项目承担单位，预算金额9000万元。因此，该指标得满分。

### (3) A13 项目立项规范性

2015年6月15日上海市海洋管理事务中心文件沪海洋中心〔2015〕31号关于上报《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告》的请示；2015年7月27日上海市水务局(上海市

海洋局)科学技术委员会咨询评估中心完成《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告咨询评估报告》; 2015年10月22日上海市海洋局沪海洋〔2015〕53号《关于上海市大金山岛保护与开发利用示范工程可行性研究报告的批复》。

项目经过了可行性研究、集体决策等前期论证。因此,该指标得满分。

#### (4) A21 绩效目标合理性

考察绩效目标的合理性,是否符合项目实际情况。根据项目组了解,本次评价的项目未进行项目绩效目标申报工作,项目绩效目标为经过对可行性研究报告内容梳理得到,目标设置不够合理,故该指标得1分。

#### (5) A22 绩效指标明确性

依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等,用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。根据项目组调查,在项目实施过程中,项目单位制定了具体的工程类指标,但对于项目后期效益及影响力等未制定清晰、细化的指标。故根据评分标准,该指标得1分。

### B 项目管理类指标

项目管理类指标由“投入管理”、“财务管理”和“项目实施”三个二级指标构成。

#### (1) B11 预算执行率

本项目预算金额为8990.38万元,项目实际支出8271.08万元,预算执行率为92%。因此,该指标得3.68分。

#### (2) B21 财务管理制度健全性

上海市海洋管理事务中心制订了海洋工程建设项目建设资金管

理办法，对项目的资金申请、资金支付程序、资产清理等都做出了明确规定，项目财务管理制度健全。因此，该指标得满分。

### (3) B22 资金使用合规性

项目资金由中央拨至上海市财政局，上海市财政局审核将资金拨付至上海市海洋管理事务中心资金专户。资金拨付由业务科室根据工程进度向财务科及分管领导请款，财务科及分管领导审核后，将资金拨付至项目实施单位。项目资金严格按照海洋工程建设项目建设资金管理暂行办法执行，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，资金使用合规。因此，该指标得满分。

### (4) B31 项目管理制度健全性

上海市海洋管理事务中心制订了海洋工程建设项目管理办法和海洋工程建设项目发包管理办法。其中对项目发包管理、工程变更、验收管理、合同管理、进度管理等都做出了明确的规定。项目管理制度健全，因此，该指标得满分。

### (5) B321 采购流程规范性

项目通过下表 3-2 的方式确定了各参建单位。政府采购过程规范，采购制度得到有效落实。因此，“B321 采购制度执行情况”指标得满分。

表 3-2 政府采购情况表

序号	单位名称	单位职责	采购方式
1	上海宏波工程咨询管理有限公司	项目管理	公开招标
2	上海友为工程设计有限公司	工程设计、撰写可研报告及实施方案	公开招标
3	上海惠中建设发展有限公司	工程施工	公开招标
4	上海骏泓工程咨询管理有限公司	施工监理	公开招标

	公司		标
5	上海事通工程造价咨询监理有限公司	投资监理、清单编制、初设概算审核、可研概算审核	公开招标
6	国家海洋局东海环境监测中心	工程监测	公开招标
7	上海派海科技发展有限公司	生态修复	公开招标
8	上海山南勘测设计有限公司	工程勘察	公开招标
9	上海泓源建筑工程科技股份有限公司	第三方检测	自行委托
10	上海中世建设中心有限公司	招标代理	比选招标
11	上海继开工程检测科技有限公司	工程检测	自行委托
12	上海同丰工程咨询有限公司	房屋检测	自行委托
13	武汉理工大学	项目评估	邀请招标
14	南京水利科学研究院	数学模型分析波浪	自行委托
15	上海至贤工程管理咨询有限公司	招标代理	自行委托
16	上海勘测设计研究院有限公司	环境评估	自行委托

#### (6) B322 进度管理执行有效性

根据项目组调查，上海惠中建设发展有限公司于2016年3月12日向工程监理报送开工申请，并于2016年3月15日通过审核。施工阶段，岛内主体工程建设三个主体单位工程进度满足合同要求，附属工程由于岛上科普馆设计方案的优化调整及天气原因，影响到光伏电气、雨污水和岛上道路的施工进度，经施工单位申请，监理单位核实后，获得项目单位同意，延期至2017年4月底。项目进度管理流程执行有效。

但根据《上海市水利工程开工备案表》，项目计划2016年3月15日开工，2016年12月20日完工，计划工期275天，项目实际于2017年4月15日完工，进度管理执行有偏差，根据评分标准，该指标得2分。

#### (7) B323 工程变更制度执行有效性

项目设计变更由设计单位填写了《设计变更单》，对变更情况进行了说明，并经过设计单位、建设单位、监理单位、施工单位审核同意，项目变更制度得到有效落实。根据评分标准，该指标得满分。

#### (8) B324 项目计划编制合理性

因上海基本建设程序与国家财政专项操作程序存在差异，导致项目实际招标时间与项目计划有较大出入，项目单位未能合理安排计划。此外，根据项目组调查，上海市海洋管理事务中心与上海惠中建设发展有限公司签订合同，计划开工日期为 2015 年 12 月 30 日（实际开工日期以监理签发开工令为准），完工日期为 2016 年 9 月 29 日，项目实际开工时间为 2016 年 3 月 15 日，完工日期为 2017 年 4 月 15 日，项目计划编制不够合理，根据评分标准，该指标不得分。

#### (9) B325 验收制度执行情况

项目建设工程完工后，由上海市海洋管理事务中心、上海临港海洋高新技术产业发展有限公司、上海园林工程设计有限公司、上海宏波工程咨询管理有限公司、上海南汇水利市政工程有限公司组成完工验收工作组对项目进行了完工验收。2017 年 12 月 18 日，上海市海洋馆里事务中心向上海市海洋局提交了《关于上海市大金山岛保护与开发利用示范项目竣工验收申请报告》，2018 年 1 月 11 日由上海市海洋局建设管理处主持了项目竣工验收会，并于当日宣布了验收结果。验收制度执行有效，该指标得满分。

#### (10) B326 合同管理执行有效性

项目资金支付进度按照合同要求执行，但由于前期准备时间过

长、附属工程的优化调整及施工期间天气等原因，经项目单位和施工监理单位同意后，调整了施工时间，工期顺延，项目实际于 2016 年 3 月 15 日开工，2017 年 4 月 15 日完工，与合同计划工期 275 天存在偏差。因此，根据评分标准，该指标得 1 分。

### C 项目产出类指标

#### (1) C111 防坡堤建设计划完成率

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程已完成项目验收。工程计划应新建防波堤 1019m，防波堤顶宽 3m-3.5m，根据《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收鉴定书》，项目实际建设防波堤 1017.65m，防波堤建设计划完成率 99.87%，根据评分标准，该指标得 7.9 分。

#### (2) 栈桥建设计划完成率

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程已完成验收。工程计划应新建栈桥 560m，宽 2m。根据《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收鉴定书》，项目实际建设栈桥 560m，栈桥建设计划完成率 100%，根据评分标准，该指标得满分。

#### (3) C113 岛内道路修缮计划完成率

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程已完成验收。工程计划应改造岛内道路总长 1206m，。根据《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收鉴定书》，项目实际改造岛内道路总长 1206m，岛内道路修缮计划完成率 100%，根据评分标准，该指标得满分。

#### (4) C114 附属及配套工程计划完成率

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程已完成验收。工程计划

修缮和改建岛上房屋 959 m<sup>2</sup>，修缮大金山岛西端码头一座，在岛上房屋屋顶设置两套光伏发电系统，新建雨水收集净化和污水处理系统等。根据《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收鉴定书》，项目实际完成情况如下表：

表 3-3 附属及配套工程完成情况

序号	工程名称	单位	完成工程量
1	码头修缮	座	1
2	修缮和改建房屋	m <sup>2</sup>	959
3	新建光伏系统	KW	50
4	搬迁光伏系统	KW	4
5	雨水净化系统	套	1
6	污水处理系统	套	3
7	火灾报警系统	套	2
8	视频监控系统	套	1
9	照明及通风	项	1

附属及配套工程均按计划完成，计划完成率 100%。根据评分标准，该指标得满分。

#### (5) C115 监视监测调查计划完成率

根据招标要求，项目需在工程期间和工程结束后各进行一次水动力调查，并于完工后（竣工前一个月）完成岛屿周边地形测量，同时针对水质和沉积物每年进行一次检测（2015~2017 年），根据项目组调查，监视监测工作调查均已完成，该指标得满分。

#### (6) C116 监视监测系统建设完成情况

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目海岛监视监测工作实际建设安装了一套大气自动监测系统、建设了大金山岛 TSP、降水采集系统、构建了大金山岛大气污染物预警预报平台、建设完成了大金山岛监视监测综合信息系统、修建了海岛水文气象自动观测站建



设；同时在大金山岛附近海域共设置 6 个测点、布置水质站位 20 个、沉积物站位 12 个、生物生态站位 12 个、潮间带断面 3 条。项目已完成合同要求的全部具体内容，监视监测系统建设完成情况 100%，根据评分标准，该指标得满分。

#### (7) C117 评估工作计划完成情况

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目计划进行海岛开发利用影响评估工作，并出具生态环境影响评估报告、渔业资源影响评估报告各一份，根据项目组调查，实际报告均按计划完成，评估工作计划完成率 100%，根据评分标准，该指标得满分。

#### (8) C121 大金山岛工程竣工及时情况

项目实施周期为 2015 年至 2017 年，根据与上海宏波工程咨询管理有限公司签订的《工程建设项目管理合同》，计划 2017 年 10 月底通过竣工验收，根据项目组调查了解，上海市海洋管理事务中心于 2017 年 12 月 18 日向上海市海洋局提交竣工验收申请，2018 年 1 月 11 日出具竣工验收鉴定书，根据评分标准，该指标得 2 分。

#### (9) C122 监视监测工作调查及时率

根据招标要求，项目需在工程期间和工程结束后各进行一次水动力调查，并于完工后（竣工前一个月）完成岛屿周边地形测量，同时针对水质和沉积物每年进行一次检测（2015~2017 年，2015 年监测任务可在 2016 年第一季度完成），根据项目组调查，分别于 2016 年 6 月 17 日和 2017 年 4 月 17 日完成了两次水动力调查；分别于 2016 年 2 月、2016 年 5 月、2017 年 3 月进行了水质和沉积物及生物监测，

调查时间均符合文件要求，但项目 2018 年 1 月 11 日完成竣工验收，实际于 2017 年 4 月 1 日完成对岛屿周边地形的测量，不符合竣工前一个月进行测量的要求，根据评分标准，监视监测工作调查及时率 83.33%，该指标得 1.67 分。

#### （10）C131 工程验收合格率

按照《水利水电工程施工质量评定规程》、《水利工程施工质量检验与评定标准》，上海市大金山岛保护与开发利用示范工程岛内主体工程包含分布工程 19 个，验收合格工程 19 个；海岛监视监测工作含分布工程 3 个，验收合格 3 个；生态渔业资源修复工程含分布工程 6 个，验收合格 6 个。验收合格率 100%，根据评分标准，该指标得满分。

#### （11）C21 生态渔业资源修复情况

根据上海派海科技发展有限公司出具的《渔业资源修复阶段性报告》，浮游动物生物密度、底栖动物生物密度、底栖动物生物量、潮间带生物种类组成、潮间带生物密度等均有所增加。生态渔业资源修复情况较好，根据评分标准，该指标得满分。

#### （12）C22 码头整体改善情况

根据项目组现场勘察情况，西端码头均安装护舷，且橡胶无破损现象，码头栏杆完好，无断裂，码头地面采用木材质，无明显坑洼，根据评分标准，该指标得满分。（具体见附件 4 现场勘察表）

#### （13）C23 岛内道路整体改善情况

根据项目组调查，岛内道路通达各个建筑及码头，主路、支路全

部硬化，无泥路沙路，道路建设宽度满足人行要求，栈桥建设符合通行荷载要求，无重大安全隐患，但有少部分影响道路通行的占路杂物，且主路出现坑洼现象，根据项目组各成员评分情况，该指标得 1.9 分。

#### （14）C24 配属及配套工程整体改善情况

根据项目组调查，岛上所有机房设施用电均得到保障，未出现断电等情况，哨卡外观使用石材、木材门岗，外边无剥落现象，但管理房 2 墙体出现部分剥落，门窗出现损坏，且管理房 1 附近厕所不能保障正常用水。根据项目组各成员评分情况，该指标得 2.58 分。

#### （15）C25 防波堤完好情况

根据项目组调查，防波堤内侧岛体无明显冲刷痕迹，但防波堤石块间存在部分建筑垃圾，防波堤道路路面不平有破损，根据项目组各成员评分情况，该指标得 7.6 分。

#### （16）C26 海岛监视检测系统运行完好情况

大气污染自动在线监测系统、降水采集系统、大气污染物预警预报平台等设备于 2017 年 3 月 17~4 月 12 日安装调试，2017 年 4 月 27 日开展了试运行，试运行过程设备运行正常；海岛水文气象自动观测站 2017 年 3 月 25 日开展系统调试工作，调试结果正常，数据采集和传输模块数据正常接收率超过 99%，数据有效率超过 95%，整套系统运作状态良好。根据评分标准，该指标得满分。

#### （17）C27 部门管理人员满意度

根据满意度问卷调查，大金山岛保护与开发利用示范工程项目部门管理人员满意度为 100%，根据评分标准，该指标得满分。（具体见

附件 3)

(18) C28 施工安全事故发生数

根据项目组调查,大金山岛保护与开发利用示范工程项目实施过程中,未发生安全事故,根据评分标准,该指标得满分。

(19) C291 长效管理制度健全性

根据项目组调查,上海市海洋管理事务中心针对本项目建立了完善的档案制度,同时,建立了《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收后日常运行维护方案》,但项目单位未制定上岛巡视制度,规范上岛时间与上岛频次,根据评分标准,该指标得 1 分。

(20) C2921 档案管理制度执行有效性

根据竣工验收汇报材料,2017年11月14日验收组<sup>1</sup>在上海市海洋管理事务中心进行了本项目工程档案资料验收,建设单位共形成项目档案116卷,归档文件齐全,档案管理规范,编制符合规范要求,通过验收。因此,档案管理制度执行有效性指标得满分。

(21) C2922 运营维护机制执行有效性

项目单位制订了竣工验收后的日常运行维护方案,在工程尚未移交前负有日常巡视责任,经项目组调查,项目单位对大金山岛岛体建设进行巡视,同时结合视频对岛体进行 24 小时监控,但上岛巡视频次不高,主要委托金山区海洋海塘所进行属地化管理,由于岛上正在进行非核区整治修复工程,对已建道路、房屋造成部分损坏,项目单位对已建工程的保护有所欠缺,故认为运营维护机制执行有效性有偏差,指标不得分。

---

<sup>1</sup> 由主管部门成立竣工验收委员会

## 四、主要经验及做法、存在的问题和建议

### （一）主要经验及做法

#### 1.项目管理制度健全，确保项目目的的实现

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目建立了较为完善的项目管理制度，包括招投标管理制度、项目过程管理制度、合同管理制度、变更管理制度、验收制度、档案管理制度等，并能够规范有效地执行。保证防波堤、道路、码头等严格按照计划修建，确保岛体的完整性，改善了岛内生态环境和科学开发利用条件，有效维护海岛综合生态系统健康。

#### 2.开展多方位监测，把控施工环境

上海市大金山岛保护与开发利用示范工程项目在岛体附近海域共设置 6 个测点、布置水质站位 20 个、沉积物站位 12 个、生物生态站位 12 个、潮间带断面 3 条，并分别于 2016 年 6 月 17 日和 2017 年 4 月 17 日完成了两次水动力调查；分别于 2016 年 2 月、2016 年 5 月、2017 年 3 月进行了水质和沉积物及生物监测。有效掌握了施工环境及施工带来的生态影响。

#### 3.及时开展生态修复工作，保护生态渔业资源

岛体工程建设完成后，项目及时开展了生态渔业资源修复工作，浮游动物生物密度、底栖动物生物密度、底栖动物生物量、潮间带生物种类组成、潮间带生物密度等均有所增加。该工作有效修复了施工给生态渔业资源带来的影响。

### （二）存在的问题

#### 1.项目实际实施时间与计划有出入，计划执行存在偏差

项目单位在项目初期，因上海基本建设程序要求的立项文件与国家财政专项的存在差异，导致项目实际招标时间与项目计划有较大出入。此外，根据项目组调查，上海市海洋管理事务中心与上海惠中建设发展有限公司签订合同，计划开工日期为 2015 年 12 月 30 日，完工日期为 2016 年 9 月 29 日。由于天气及春节停工等原因，项目实际开工时间为 2016 年 3 月 15 日，完工时间为 2017 年 4 月 15 日，计划执行存在偏差。

## **2.已建工程有部分损坏，运营维护机制有待完善**

项目单位制订了竣工验收后的日常运行维护方案，在工程尚未移交前负有日常巡视责任，经项目组调查，项目单位结合现场和视频两种方式，定期对岛体进行现场巡视和 24 小时监控，但上岛巡视频次不高，同时由于岛上正在进行非核心区整治修复工程，对已建道路、防波外墙造成部分损坏，项目单位对已建工程的保护有所欠缺，运营维护机制有待完善。

## **3. 未设立细化的绩效目标，无法为项目实施提供有效的指导**

明确的绩效指标可以对项目的实施提供指导作用，保障项目的实施。项目单位在工程立项时对工程性的目标设置较为完善，但对项目管理、项目效益等方面的绩效指标设置较少，无法对项目实施提供有效的指导。

### **（三）建议及改进措施**

#### **1.合理编制计划，规范实施程序**

建议项目单位在以后同类项目中，根据项目实施内容和项目特殊性，充分考虑上海基本建设程序与国家财政专项操作程序存在的差异，合理安排项目计划，确保工程能够依照计划如期保质保量完成。

## **2.加强长效管理机制，确保后续工作的开展**

建议项目单位结合《上海市大金山岛保护与开发利用示范工程竣工验收后日常运行维护方案》以及岛上实际情况，制定后期维护制度，提高上岛巡检频次，消除其他工程对项目带来的不利影响。

## **3.梳理绩效目标，提高财政支出预算管理水平**

建议项目单位在以后工作中，结合项目特点，合理设立项目绩效目标，完善绩效目标申报工作，为项目提供一个客观的评价标准，便于对项目绩效进行客观地讨论、监督和衡量。