

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：天然气管网大配套建设资金

项目单位：上海市嘉定区燃气管理事务中心

主管部门：上海市嘉定区建设和管理委员会

委托单位：上海市嘉定区建设和管理委员会

评价机构：上海久信会计师事务所有限公司

二〇一七年十月

目 录

报告摘要.....	1
财政项目支出绩效评价报告.....	7
一、项目基本情况.....	7
（一）概况.....	7
（二）项目绩效目标.....	18
二、绩效评价工作情况.....	19
（一）绩效评价目的.....	19
（二）绩效评价报告制定过程.....	19
（三）绩效评价框架.....	19
（四）数据采集方法和过程.....	20
（五）绩效评价实施过程.....	20
（六）本次绩效评价的局限性.....	21
三、绩效分析与评价结论.....	22
（一）评价结论.....	22
（二）具体绩效分析.....	22
四、主要经验及做法、存在的问题和建议.....	32
（一）主要经验及做法.....	32
（二）存在的问题.....	33
（三）建议和改进举措.....	34
附件 1：绩效评价指标体系与评分表.....	36

报告摘要

一、项目概况

美丽乡村是中央建设社会主义新农村的具体要求，上海市将其纳入市政府重点工作之一。嘉定区委、区政府也高度重视嘉定区美丽乡村建设，根据市政府办公厅《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办[2014]17号）与市农委等六部门联合下发的《关于进一步加强美丽乡村建设项目整合工作的通知》（沪农委[2015]3号）文件要求，为加快推进嘉定区美丽乡村建设，成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组。同时结合嘉定区实际情况，制定《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见（试行）》。

为加快推进嘉定区美丽乡村建设，改善农村人居环境，提高农村居民生活质量，促进城乡统筹发展，结合工作实际，嘉定区美丽乡村办公室制定了《嘉定区 2015-2020 年美丽乡村建设计划》，文件中提及加强连接农居点的市政天然气管网建设，对有条件的要尽可能的将市政天然气管道铺设到农居点（其中农民集中居住将达到全覆盖），对无条件使用天然气的农村依旧采用灌装石油液化气作为气源。

嘉定区人民政府批复上海市嘉定区建设和管理委员会《关于申请“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的请示》，将华亭镇北新村和安亭镇向阳村列入“美丽乡村”天然气管网大配套建设计划，进行天然气管道的建设试点，嘉定区人民政府批复嘉定区徐行镇人民政府《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行镇别墅小区天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》与《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行别墅小区毗邻农户天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》，将徐行镇别墅小区与徐行镇小庙村七组一并列入天然气建设项目试点。

本项目立项目的旨在通过天然气管网大配套建设项目的实施,加强农村市政天然气管网建设,降低大气污染,保护环境的长远发展,保障农村居民基本生活条件,优化农村居民的居住环境,提高农村居民的生活质量,促进农村全面健康可持续发展,完成美丽乡村建设任务。

根据《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见》,本项目嘉定燃管中心作为区级资金筹集单位,做好华亭镇、安亭镇、徐行镇的资金配套工作。镇为天然气大配套项目的建设主体,由华亭镇、安亭镇、徐行镇进行项目的实施,对项目实施过程进行监管,天然气建设工程项目直接与上海燃气市北销售有限公司签订合同,其他项目由镇根据各镇实际情况自行委托实施单位,签订合同进行实施。

根据嘉定区人民政府对嘉定区建管委的《关于申请“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的请示》的批复,嘉定区人民政府对徐行镇人民政府《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行镇别墅小区天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》与《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行别墅小区毗邻农户天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》的批复,以及华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设资金补贴协议,调整后项目区级预算资金 30384058.98 元,截止 2017 年 9 月 30 日,实际支出 30384058.98 元,预算执行率 100%。下拨资金使用 29093054.64 元,下拨资金使用率 95.75%。

本次评价的时段拟确定为 2016 年 1 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日。

二、评价结论

根据专家论证后的评价指标体系和评分标准，通过数据采集及访谈，对“天然气管网大配套建设资金”项目绩效情况进行客观评价，本项目评价总得分 80 分，评价结论为“良好”。

三、主要经验及做法

1、项目立项规范，管理制度健全

项目立项根据《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见》、《嘉定区 2015-2020 年美丽乡村建设计划》，与区里文件要求高度一致。在质量管理方面，嘉定区人民政府发布《上海市嘉定区人民政府关于成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组的通知》，加强对美丽乡村建设工作的领导，确保各项工作落到实处。华亭镇、安亭镇、徐行镇在美丽乡村建设工作领导小组组员的基础上，建立天然气改造项目推进工作小组及工作班子，落实具体工作人员，明确工作职责，并负责做好宣传发动、计划的制定落实，以及工程质量标准的监管等工作。

2、项目实施效果较好，群众满意度较高，长效管理机制较为有效

截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村的天然气建设工程已经完成，受众群众调查问卷的满意度较高。通过访谈村庄道路布局合理、基础设施完善、村容村貌整洁，项目的实施能够保障农村居民基本生活条件，优化农村居民的居住环境，提高农村居民的生活质量。同时美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护，长效管理机制较为有效。

四、存在的问题

1、进度管理控制偏弱，部分项目存在进度问题

本项目计划于 2017 年 6 月前完成华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设工程。实际情况系华亭镇北新村天然气建设工程于 2017 年 6 月完工，安亭镇向阳村天然气建设工程于 2017 年 8 月完工，截止 2017 年 9 月 30 日，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组工程尚未启动。华亭镇、安亭镇、徐行镇为天然气大配套项目的建设主体，对项目进度管理的控制偏弱。

2、项目未实施政府采购，政府采购流程不规范

根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃气建设和发展框架协议书、嘉定区政府会议纪要（2016-12），美丽乡村建设中的天然气建设工程不进行政府采购，直接由上海燃气市北销售有限公司实施。尚无依据表明村庄天然气建设项目可不依法实施招投标，与招投标法有关规定不符。

3、合同约定内容不完整，项目缺乏第三方监理单位

各镇与上海燃气市北销售有限公司签订天然气建设合同，合同中缺失 2 个要素，合同中未约定项目的实施工期，未明确项目实施完成的时间节点；合同中约定工程款在施工前一次性付清，未约定工程质保金，未建立质保机制。合同存在一定时效、质量的隐患。各镇未委托第三方单位为项目监理单位，对项目实施的事前、事中、事后进行监管。

五、建议及改进举措

1、建议加快后续工作进程，加强进度管理，提高进度安排的科学性

建议徐行镇人民政府督促项目实施单位，加快完成徐行镇别墅小区的工程，同时抓紧与项目实施单位签订徐行镇小庙村七组的项目实

施合同，尽快完成工程。在实际实施阶段，可能存在不可控因素影响建设工期及实施进度，建议建设单位应根据实际情况科学安排工程进度，制定合理、可行的总体时间进度表，同时增加中间节点，以便纠偏。

2、加强政府采购管理，规范政府采购流程

建议嘉定区政府对《燃气建设和发展框架协议书》有关条款内容作修改，确保协议内容符合国家相关法律法规，避免协议书同法定的工程招投标流程相冲突，积极指导有关镇按规定组织工程招投标、签订施工合同、推进项目建设。各镇作为村庄天然气建设项目的建设主体，应按照工程建设项目正当审批流程，规范项目的招投标和建设程序，切实纠正以往操作中存在的漏洞和薄弱环节。

3、加强合同管理，委托第三方监理单位对项目全过程进行监管，保障项目的实施效果

建议加强合同管理，在与施工单位签订的合同中完善以往合同的约定要素，增加施工工期和质保金的相关内容，通过合同条款对实施单位进行约束。同时建议委托第三方监理单位，对项目的全过程进行监管，对项目实施的事前、事中、事后进行监管，保障项目的实施效果。

天然气管网大配套建设资金 财政项目支出绩效评价报告

为全面落实《上海市人民政府办公厅转发市财政局关于全面推进预算绩效管理意见的通知》（沪府办发〔2013〕55号）精神，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）要求，推进建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制，加强和规范上海市嘉定区燃气管理事务中心（以下简称“嘉定燃管中心”）的财政预算管理工作，受上海市嘉定区建设和管理委员会（以下简称“嘉定建管委”）的委托，上海久信会计师事务所有限公司承担了天然气管网大配套建设资金的绩效评价工作。根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22号）的要求，采用因素分析法、比较法、公众评判法，采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈，研讨、审计等方法，对本项目的财政资金使用及其效果，实施绩效评价并形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

（一）概况

1. 立项背景及目的

自2005年12月中央经济工作会议提出了“扎实推进社会主义新农村建设”以来已近十年，我国新农村建设的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”20字方针已上升到“生态、经济、社会、

文化与政治协调发展，规划科学、村容整洁、生产发展、乡风文明、管理民主，宜居、宜业的可持续发展乡村（包括建制村和自然村）”的美丽乡村建设要求。2005年提出的“新农村”建设到2015年版美丽乡村建设是一个时代的跨越，建设质量的跨越，美丽乡村建设是过去十年我国“新农村”建设实践经验的总结和提升。

美丽乡村是中央建设社会主义新农村的具体要求，上海市将其纳入市政府重点工作之一。嘉定区委、区政府也高度重视嘉定区美丽乡村建设，根据市政府办公厅《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办[2014]17号）与市农委等六部门联合下发的《关于进一步加强美丽乡村建设项目整合工作的通知》（沪农委[2015]3号）文件要求，为加快推进嘉定区美丽乡村建设，成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组。同时结合嘉定区实际情况，制定《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见（试行）》（嘉府办发[2015]25号），文件中明确美丽乡村重点实施项目有基础设施、生态环境、产业发展三大类，在基础设施中重点提到了天然气建设这一项目，通管道天然气是解决农村去煤化、无烟化、气化的最佳途径，是治理大气污染，保护环境的长远发展的必须，使用管道天然气即经济又方便，是一件利民的好事。加强农村市政天然气管网建设，对有条件的要尽可能将市政天然气管道铺设到每户农村居民。

为加快推进嘉定区美丽乡村建设，改善农村人居环境，提高农村居民生活质量，促进城乡统筹发展，结合工作实际，嘉定区美丽乡村办公室制定了《嘉定区2015-2020年美丽乡村建设计划》（嘉美村办[2015]3号），文件中提及加强连接农居点的市政天然气管网建设，对有条件的要尽可能的将市政天然气管道铺设到农居点（其中农民集中

居住将达到全覆盖），对无条件使用天然气的农村依旧采用灌装石油液化气作为气源。

上海市嘉定区建设和管理委员会根据指导意见的要求与《嘉定区村庄布点规划和试点规划编制工作》的结果，考虑到华亭镇北新村和安亭镇向阳村都是集中的居民区，且自然村落集中聚集，于 2015 年 12 月向嘉定区人民政府提出《关于申请“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的请示》（嘉建管[2015]102 号），将华亭镇北新村和安亭镇向阳村列入“美丽乡村”天然气管网大配套建设计划，进行天然气管道的建设试点，同时根据指导意见的资金筹备要求，华亭镇大配套项目区镇两级财政各承担 50%，安亭镇大配套项目区级财政承担 85%，镇级财政承担 15%，嘉定区人民政府批复同意。嘉定区财政局根据指导意见，与区发改委等单位协商后，于 2015 年 12 月向嘉定区人民政府提出《关于申请“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的拟办意见》，批复后将项目作为政府投资项目由嘉定区建管委追列入 2016 年政府投资计划，排入嘉定燃管中心部门预算中。

嘉定区徐行镇人民政府于 2016 年 2 月向嘉定区人民政府提出《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行镇别墅小区天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》，将徐行镇 147 户农民集中居住别墅小区纳入美丽乡村建设大配套项目，经嘉定区人民政府批复后排入 2016 年天然气大配套项目中，项目资金由区级财政承担 85%，镇级财政承担 15%。

嘉定区徐行镇人民政府于 2016 年 11 月向嘉定区人民政府提出《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行别墅小区毗邻农户天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》，将徐行别墅小区毗邻的小庙村七组 76 户农户纳入美丽乡村建设大配套项目，由区级财政承担 85%，镇级财政承担 15%，区级财政资金为徐行镇别墅小区项目的区级预算资金

余额，不足部分由徐行镇自筹。经嘉定区人民政府批复后，项目由嘉定区建管委统筹安排。

上海市嘉定区燃气管理事务中心在职能上具体实施行政区域内燃气的日常管理工作，包括根据市燃气发展规划，组织编制行政区域燃气专项规划，并负责协调辖区内燃气建设项目落地，负责行政区域的燃气供应保障等。天然气大配套项目由上海市嘉定区燃气管理事务中心开展实施。

2. 预算资金来源及使用情况

根据嘉定区人民政府对嘉定区建管委的《关于申请“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的请示》的批复，嘉定区人民政府对徐行镇人民政府《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行镇别墅小区天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》与《嘉定区徐行镇人民政府关于徐行镇别墅小区毗邻农户天然气接入工程纳入美丽乡村建设项目的请示》的批复，以及华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设资金补贴协议，调整后项目区级预算资金 30384058.98 元，截止 2017 年 9 月 30 日，实际支出 30384058.98 元，预算执行率 100%。详见项目预算支出明细表。

表 1-1：项目预算支出明细表

单位：元

项目名称	项目内容	预算总额	区级财政承担比例	区级预算金额	区级支出金额	区级资金预算执行率
天然气大配套项目	华亭镇北新村	21567481.15	85%	18332358.98	18332358.98	100%
	安亭镇向阳村	13995387.50	50%	6951717.02	6951717.02	100%
	徐行镇别墅小区	6000000.00	85%	3808995.66	3808995.66	100%
	徐行镇小庙村七组			1291004.34	1291004.34	100%
	合计	41562868.65		30384058.98	30384058.98	100%

注：徐行镇别墅小区预算金额 600 万元，根据区镇配套比例，区级财政承担 510 万元，

项目实施过程中，根据徐行镇人民政府提出的资金补贴协议，项目实际所需资金 4481171.37 元，区级财政应承担 3808995.66 元，较预算金额尚有结余。徐行镇人民政府向嘉定区人民政府申请将徐行镇小庙村七组纳入天然气配套项目中，经批复后项目测算建设资金总额 2534461 元，根据区镇配套比例，区级财政应承担 2154291.85 元，根据与嘉定区建管委协商后，将原徐行镇别墅小区的区级预算剩余金额 1291004.34 元作为区级财政补贴给徐行镇小庙村七组项目，不足部分由徐行镇自筹。

根据区政府会议纪要（2016-12），镇为天然气大配套项目的建设主体，资金由华亭镇、安亭镇、徐行镇与天然气建设单位签订建设合同后，向嘉定燃管中心提出资金补贴协议，由嘉定燃管中心按照区镇资金配套比例，将区级资金拨付至华亭镇、安亭镇、徐行镇，由各镇根据项目进度进行付款。本项目下拨资金 30384058.98 元，下拨资金使用 29093054.64 元，下拨资金使用率 95.75%。详见项目资金使用情况表。

表 1-2：项目资金使用情况表

单位：元

项目内容	区级资金收入	区级资金支出	区级资金执行率	镇级资金收入	镇级资金支出	镇级资金执行率
华亭镇北新村	18332358.98	18332358.98	100%	3235122.17	3235122.17	100%
安亭镇向阳村	6951717.02	6951717.02	100%	7043670.48	6957270.48	98.77%
徐行镇别墅小区	3808995.66	3808995.66	100%	672175.71	672175.71	100%
徐行镇小庙村七组	1291004.34	0	0%	227824.29	0	0%
合计	30384058.98	29093054.64	95.75%	11178792.65	10864568.36	97.19%

注：截止 2017 年 9 月 30 日，徐行镇小庙村七组项目尚未启动，项目测算建设资金总额 2534461 元，但尚未签订施工合同，支出金额为 0。

项目涉及的相关工程合同详见下表。

表 1-3：项目合同签订情况

单位：元

项目内容	合同内容	合同金额	合同支出	支出日期	实施单位
华亭镇北新村	工程款	20969736.25	20969736.25	2016/9/23 2017/4/13	上海燃气市北销售有限公司
	配套工程款	597744.90	597744.90	2016/9/22	上海丛胜燃气设备工程有限公司
	小计	21567481.15	21567481.15		
安亭镇向阳村	工程款	13557237.50	13557237.50	2016/11/21	上海燃气市北销售有限公司
	配件款	92550.00	92550.00	2017/7/17	上海燃气市北销售有限公司
	管道工程款	288000.00	201600.00	2017/7/17	上海文字建设集团有限公司
	管道工程款	57600.00	57600.00	2017/8/17	上海安亭建筑工程有限公司
	小计	13995387.50	13908987.50		
徐行镇别墅小区	工程款	4134472.75	4134472.75	2016/11/24	上海燃气市北销售有限公司
	配件款	50518.02	50518.02	2016/10/24	上海燃气市北销售有限公司
	管道工程款	266780.60	266780.60	2016/11/24	上海文字建设集团有限公司
	开孔修补工程款	29400.00	29400.00	2016/11/15	上海缘菊市政工程有限公司
	小计	4481171.37	4481171.37		
徐行镇小庙村七组	工程款	预估金额 2534461 元，截止 2017 年 9 月尚未签订合同			

注：项目中涉及到的工程款，根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃气建设和发展框架协议书、嘉定区政府会议纪要（2016-12），美丽乡村建设中的天然气建设工程不进行政府采购，直接由上海燃气市北销售有限公司实施，天然气建设合同为闭口合同，投资控制、审计等工作均有市北燃气公司负责。

3. 项目实施情况

3.1 项目主要内容

（1）根据《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见》，本项目嘉定燃管中心作为区级资金筹集单位，做好华亭镇、安亭镇、徐行

镇的资金的配套工作，具体实施内容如下：

1) 嘉定燃管中心对华亭镇人民政府提出的“华亭镇北新村天然气建设工程款的申请”进行审批，与华亭镇人民政府签订华亭镇北新村天然气建设资金补贴协议，根据华亭镇北新村天然气工程建设实际签订合同所需资金 21567481.15 元、区镇承担比例（区 85%、镇 15%），向华亭镇拨付资金 18332358.98 元。

2) 嘉定燃管中心对安亭镇人民政府提出的“安亭镇向阳村天然气建设工程款的申请”进行审批，与安亭镇人民政府签订安亭镇向阳村天然气建设资金补贴协议，根据安亭镇向阳村天然气工程建设实际签订合同所需资金 13995387.5 元、区镇承担比例（区 50%、镇 50%），向安亭镇拨付资金 6951717.02 元。

3-1) 嘉定燃管中心对徐行镇人民政府提出的“徐行镇别墅小区天然气建设工程款的申请”进行审批，与徐行镇人民政府签订徐行镇别墅小区天然气建设资金补贴协议，根据徐行镇别墅小区天然气工程建设实际签订合同所需资金 4481171.37 元、区镇承担比例（区 85%、镇 15%），向徐行镇拨付资金 3808995.66 元。

3-2) 嘉定燃管中心对徐行镇人民政府提出的“徐行镇小庙村七组天然气建设工程款的申请”进行审批，与徐行镇人民政府签订徐行镇小庙村七组天然气建设资金补贴协议，根据徐行镇小庙村七组天然气工程建设估算所需资金 2534461 元、区镇承担比例（区 85%、镇 15%），向徐行镇拨付徐行镇别墅小区区级天然气工程补贴余款 1291004.34 元。

(2) 本项目镇为天然气大配套项目的建设主体，由华亭镇、安亭镇、徐行镇进行项目的实施，对项目实施过程进行监管。根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃

气建设和发展框架协议，天然气建设工程项目直接与上海燃气市北销售有限公司签订合同。其他项目由镇根据各镇实际情况自行委托实施单位，签订合同进行实施。

1) 华亭镇的天然气大配套项目涉及华亭镇北新村 269 户农户，截止 2017 年 9 月 30 日，项目已经完工，根据合同，项目的实施内容如下：

天然气建设工程：华亭镇村镇规划建设管理办公室与上海燃气市北销售有限公司签订委托合同，对 269 户农户共计 53800 m²的住宅建筑面积进行燃气街坊排管工程建设，并完成竣工、验收、纳入城市燃气管网运营管理等内容。

燃气内管配套工程：华亭镇村镇规划建设管理办公室通过政府公开采购，确定上海丛胜燃气设备工程有限公司为实施单位，并签订燃气内管配套工程施工合同，对 269 户农户住宅楼燃气表前的燃气管道及配套管件的安装、调试通气；室内外包括穿墙套管的预留、燃气管道、立管套管及配套管件的安装、调试通气；室内燃气管道系统中所有套管与燃气管之间的封堵；各住户燃气专用三通件及住宅楼外墙立管专用防尘锁阀的采购及安装。

2) 安亭镇的天然气大配套项目涉及安亭镇向阳村 288 户农户，截止 2017 年 9 月 30 日，项目已经完工，根据合同，项目的实施内容如下：

天然气建设工程：安亭镇人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订委托合同，对 288 户农户共计 66240 m²的住宅建筑面积进行燃气街坊排管工程建设，并完成竣工、验收、纳入城市燃气管网运营管理等内容。

配件采购：安亭镇人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订采

购合同，购置燃气专用三通件及立管锁阀。

燃气室内管道工程：安亭镇人民政府与上海文宇建设集团有限公司签订工程施工合同，实施旧住宅用房的天然气室内支管管道（表前管）的安装。

室内改造工程：安亭镇人民政府与上海安亭建筑工程有限公司签订住户厨具影响燃气安装的局部改造合同，对局部有影响表前燃气管安装的部位，临时吊厨，地柜，面板的拆除，钻孔、修复等服务。

3-1) 徐行镇别墅小区的天然气大配套项目涉及徐行镇别墅小区 147 户农户，截止 2017 年 9 月 30 日，项目尚未完工，施工进度为 90%，根据合同，项目的实施内容如下：

天然气建设工程：徐行镇人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订委托合同，对 147 户农户共计 37053 m²的住宅建筑面积进行燃气街坊排管工程建设，并完成竣工、验收、纳入城市燃气管网运营管理等内容。

配件采购：徐行镇人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订采购合同，购置燃气专用三通件及立管锁阀。

燃气室内管道工程：徐行镇人民政府与上海文宇建设集团有限公司签订工程施工合同，实施旧住宅用房的天然气室内支管管道（表前管）的安装。

墙面开孔修补工程：徐行镇镇村规划建设管理办公室与上海缘菊市政工程有限公司签订工程合同，对 147 户农户的前面开孔进行修补。

3-2) 徐行镇小庙村七组的天然气大配套项目涉及徐行镇小庙村七组 76 户农户，截止 2017 年 9 月 30 日，项目施工尚未启动。

3.2 涉及范围

天然气管网大配套建设项目共涉及华亭镇北新村 269 户农户、安

亭镇向阳村 288 户农户、徐行镇别墅小区 147 户农户、徐行镇小庙村七组 76 户农户。

3.3 计划进度

序号	实施内容	计划时间节点	实际情况
1	配套资金拨付	2016 年 12 月	2016 年 12 月
2	项目施工	2017 年 6 月	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村已经完工，徐行镇别墅小区完成 90%，徐行镇小庙村七组尚未启动
3	天然气通气	2017 年 9 月	尚未完成，计划 2017 年 12 月完成

4. 组织及管理

4.1 项目组织情况

项目拨款单位：上海市嘉定区财政局

项目主管单位：上海市嘉定区建设和管理委员会

项目预算单位：上海市嘉定区燃气管理事务中心

项目实施单位：华亭镇、安亭镇、徐行镇

上海市嘉定区财政局负责预算核定、资金拨付、财政监督。

嘉定区人民政府负责项目立项审批、预算审批。

嘉定建管委负责项目立项申请、预算申请。

嘉定燃管中心作为项目预算单位，做好华亭镇、安亭镇、徐行镇的资金的配套工作，对各镇人民政府提出的“天然气建设工程款的申请”进行审批，与各镇人民政府签订天然气建设资金补贴协议，负责天然气建设项目的协调、督促，与燃气公司做好沟通，保障天然气项目的有序推进。

华亭镇、安亭镇、徐行镇是项目的实施单位 and 责任主体，负责项

目的实施，对项目实施过程进行监管。天然气建设工程项目直接与上海燃气市北销售有限公司签订合同。其他项目由镇根据各镇实际情况自行委托实施单位，签订合同进行实施。

4.2 项目管理情况

嘉定区人民政府发布《上海市嘉定区人民政府关于成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组的通知》，担任美丽乡村建设工作领导小组组长与副组长，加强对美丽乡村建设工作的领导，确保各项工作落到实处。与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任。

嘉定建管委、华亭镇、安亭镇、徐行镇担任美丽乡村建设工作领导小组的组员。华亭镇、安亭镇、徐行镇在美丽乡村建设工作领导小组的基础上，建立天然气改造项目推进工作小组及工作班子，落实具体工作人员，明确工作职责，并负责做好宣传发动、计划的制定落实，以及工程质量标准的监管等工作。

4.3 财务管理制度

项目经办人填写《嘉定区建管委付款审批单》（以下简称《付款审批单》）并附所有原始凭证，签字后报部门负责人；部门负责人初审后签字，将《付款审批单》交计划科；计划科审核《付款审批单》填制的正确性及原始凭证的真实性、合法性、完整性，按支付用途和资金渠道不同分别报行政办公室或党工委办公室；行政办公室或党工委办公室及时将经分管领导、主管领导审批的《付款审批单》交计划科；计划科凭审批手续齐全的《付款审批单》办理付款事宜。

经办人——→部门负责人——→计划科——→分管领导——→主管领导。

（二）项目绩效目标

本项目总目标：通过天然气管网大配套建设项目的实施，加强农村市政天然气管网建设，降低大气污染，保护环境的长远发展，保障农村居民基本生活条件，优化农村居民的居住环境，提高农村居民的生活质量，促进农村全面健康可持续发展，完成美丽乡村建设任务。

根据上海市财政支出绩效评价指标框架，项目组在调研论证、对照上海市财政局《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号文）等相关文件精神及分析本项目执行情况后，归纳项目绩效目标如下：

目标细化如下：

1、产出目标：

嘉定燃管中心作为区级资金筹集单位，做好华亭镇、安亭镇、徐行镇的资金配套工作；各镇作为天然气建设单位，完成华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设工作；天然气通气完成；天然气建设项目验收合格，施工过程中无安全事故发生。

2、效果目标：

天然气建设过程中无有责投诉情况，截止 2017 年 9 月，已经完成天然气建设的华亭镇北新村与安亭镇向阳村村庄道路布局合理、基础设施完善、村容村貌整洁；华亭镇、安亭镇、徐行镇对天然气建设项目的实施过程和结果的满意度较高，受众满意度较高。

3、影响力目标：

项目是建立相关制度，与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进

行监管和后续维护；嘉定燃管中心根据美丽乡村的任务目标，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

本项目财政支出结果绩效评价，是通过对本项目决策、项目管理和项目绩效作出评定，全面了解财政预算资金支出安排情况、资金实际使用状况和项目的绩效，帮助健全和完善科学的、符合实际情况的项目绩效目标，肯定取得的成绩，提出存在的问题，给出相应的建议，从而保证项目的持续开展，推进财政绩效预算工作的顺利实施。

（二）绩效评价报告制定过程

通过调研及对相关文件的解读，根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，了解并听取了本项目的意见；收集、分析政策性文件及有关资料，结合绩效目标，由项目组按确定的评价指标体系、评分标准、评价方法及相关的工作程序和步骤，拟定绩效评价报告。

（三）绩效评价框架

1. 绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）科学规范。绩效评价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。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）分级分类。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。

（4）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行评价，结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

根据以上原则，绩效评价应遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采取客观数据，主管部门审查、社会中介组织复查，与访谈相结合的形式，以保证各项指标的真实性。

（2）保证评价结果真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告应当简明扼要，除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应总结经验，指出问题，并就共性问题提出可操作性改进建议。

2. 评价指标体系及标准

指标体系包括评价指标表和基础表两部分，评价指标表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位负责填报。

3. 评价方法

本项目在主要采用因素分析法、比较法和公众评价法。在评价过程中还将采用现场勘察、档案法获取相应数据采取数据对比，标准和抽样调查相结合，同时辅以访谈、研讨、审计等方法。

（四）数据采集方法和过程

本项目主要采用查阅相关文件政策、抽查部分银行凭单、会计凭证、数据、采购合同，并通过访谈掌握具体情况，对采集的数据做详细的分析和统计。

（五）绩效评价实施过程

自 2017 年 8 月项目布置会以来，久信评价小组在前期调研的基础上，明确了评价的目的、方法、评价的原则、指标体系、评价标准、问卷调查方案及访谈方案等，通过调研、相关文件的解读、数据采集、访

谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。具体实施过程如下：

1. 数据填报和采集

2017 年 9 月上旬，评价小组派出工作人员赴上海市嘉定区燃气管理事务中心进行数据采集，所有采集的数据均经核查后汇总完成。

2. 访谈

2017 年 9-10 月项目组对项目单位采取上门访谈形式，此次访谈主要针对资金使用情况、财务管理及监控情况、项目管理、项目执行情况、长效管理机制建设及对今后工作的建议和意见等问题。

本次访谈对象为上海市嘉定区燃气管理事务中心项目负责人、华亭镇、安亭镇、徐行镇项目负责人、本项目涉及到的华亭镇北新村 269 户农户、安亭镇向阳村 288 户农户、徐行镇别墅小区 147 户农户。

3. 数据分析及撰写报告

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。

（六）本次绩效评价的局限性

1. 绩效评价所依据的部分数据由被评价方提供，我们通过抽样调查等方式进行合理保证。抽样调查存在着固有的抽样误差，抽取到的调查对象也存在着固有的偏差。

2. 截止到 2017 年 9 月 30 日，项目尚未全部完成，本项目的效果类指标根据已经完成的项目进行考虑，不能去完全代表本项目实施后的总体效果。

三、绩效分析与评价结论

（一）评价结论

根据专家论证后的评价指标体系和评分标准，通过数据采集及访谈，对天然气管网大配套建设资金绩效情况进行客观评价，本项目评价总得分 80 分，评价结论为“良好¹”。

指标评分表

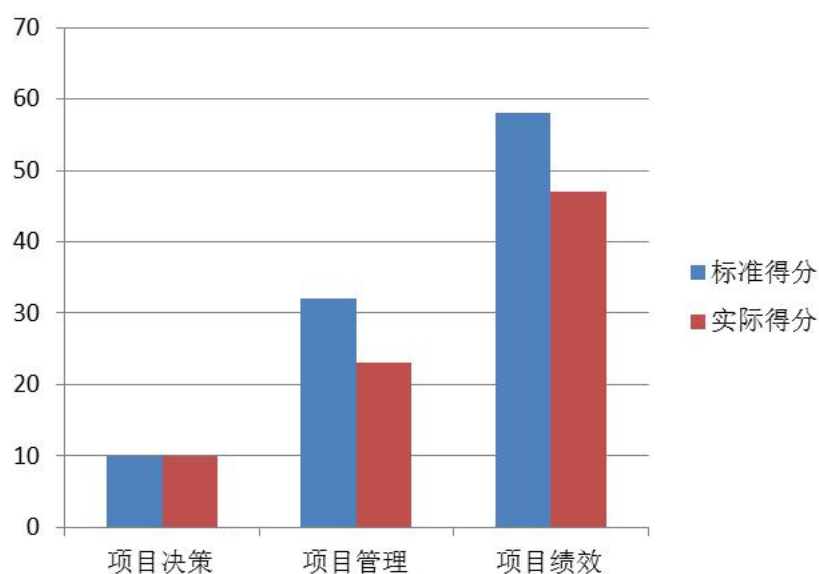
一级指标	二级指标	三级&四级指标	权重	得分
A 项目决策			10	10
	A1 项目立项		6	6
	A2 项目目标		4	4
B 项目管理			32	23
	B1 投入管理		6	6
	B2 财务管理		8	7
	B3 项目实施		18	10
C 项目绩效			58	47
	C1 项目产出		27	19.5
	C2 项目效益		31	27.5
	合计		100	80

（二）具体绩效分析

1、项目绩效评价指标分类分析

共分为三个部分：项目决策、项目管理、项目绩效，见下表：

¹绩效得分 90 分以上为“优秀”，75 分-90 分为“良好”。



项目	项目决策	项目管理	项目绩效
标准得分	10	32	58
实际得分	10	23	47

A 项目决策：标准分 10 分，实际得分 10 分。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
A 项目决策			10	10
	A1 项目立项		6	6
		A11 战略目标适应性	2	2
		A12 立项依据充分性	2	2
		A13 项目立项规范性	2	2
	A2 项目目标		4	3
		A21 绩效目标合理性	2	2
		A22 绩效指标明确性	2	2

考察项目的战略目标适应性和立项合理性，本项目与市里《关于本市推进美丽乡村建设工作的意见》、市农委等六部门联合下发的《关于进一步加强美丽乡村建设项目整合工作的通知》文件的战略高度一致，项目立项根据《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见》、《嘉定区 2015-2020 年美丽乡村建设计划》、嘉定建管委《关于申请

“美丽乡村”天然气管网大配套建设财政资金的请示》，立项依据充分，且项目总目标设置合理。项目产出指标的绩效目标量化度高，绩效目标合理、绩效指标明确。

B 项目管理：标准分 32 分，实际得分 23 分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分
B 项目管理				32	23
	B1 投入管理			6	6
		B11 预算执行率		3	3
		B12 下拨资金使用率		3	3
	B2 财务管理			8	7
		B21 财务（资产）管理制度健全性		2	2
		B22 财务监控有效性		2	1
		B23 资金使用合规性		4	4
	B3 项目实施			18	10
		B31 项目管理制度健全性		2	2
		B32 项目管理制度执行的有效性	B321 项目进度控制有效性	3	2
			B322 项目范围管理有效性	3	2
			B323 项目政府采购规范性	2	0
			B324 项目监理管理有效性	2	0
			B325 项目合同的管理和执行有效性	4	2
			B326 项目档案管理有效性	2	2

根据可量化的目标，从投入管理、财务管理、项目实施评价项目管理成效。具体量化为预算执行率、下拨资金使用率、财务（资产）管理制度健全性、财务监控有效性、资金使用合规性、项目管理制度健全性、项目管理制度执行有效性等。

本项目预算资金 30384058.98 元，实际支出 30384058.98 元，预算执行率 100%，项目预算执行率好。本项目下拨资金 30384058.98 元，下拨资金使用 29093054.64 元，下拨资金使用率 95.75%，下拨资金使用

用率较好。项目财务管理制度健全、资金使用合规，项目管理制度健全，项目中档案管理有效。但项目在财务监控上对下拨资金的监控有所欠缺，进度控制、范围管理有待加强，项目未开展政府采购、未设置监理单位对项目的实施进行监管，合同约定的施工工期、质保金等要素有所缺失。

项目财务管理上严格执行财务管理制度，项目经办人填写《嘉定区建管委付款审批单》（以下简称《付款审批单》）并附所有原始凭证，签字后报部门负责人；部门负责人初审后签字，将《付款审批单》交计划科；计划科审核《付款审批单》填制的正确性及原始凭证的真实性、合法性、完整性，按支付用途和资金渠道不同分别报行政办公室或党工委办公室；行政办公室或党工委办公室及时将经分管领导、主管领导审批的《付款审批单》交计划科；计划科凭审批手续齐全的《付款审批单》办理付款事宜。

在质量管理方面，嘉定区人民政府发布《上海市嘉定区人民政府关于成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组的通知》，担任美丽乡村建设工作领导小组组长与副组长，加强对美丽乡村建设工作的领导，确保各项工作落到实处。与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任。嘉定建管委、华亭镇、安亭镇、徐行镇担任美丽乡村建设工作领导小组的组员。华亭镇、安亭镇、徐行镇在美丽乡村建设工作领导小组的基础上，建立天然气改造项目推进工作小组及工作班子，落实具体工作人员，明确工作职责，并负责做好宣传发动、计划的制定落实，以及工程质量标准的监管等工作。

C 项目绩效：标准分 58 分，实际得分 52.5 分。

一级指标	二级指标	三级指标&四级指标	分值	评分
C 项目绩效			58	47
	C1 项目产出		27	19.5
		C11 资金拨付完成率	6	6
		C12 天然气建设工程完成率	8	5
		C13 天然气通气完成率	2	0
		C14 天然气建设工程工期延误率	4	1.5
		C15 验收合格率	4	4
		C16 安全事故发生率	3	3
	C2 项目结果		31	27.5
		C21 天然气建设投诉情况	4	4
		C22 村庄道路布局合理性	4	4
		C23 基础设施完善情况	4	4
		C24 村容村貌整洁情况	3	3
		C25 主管部门满意度	5	4.5
		C26 受众满意度	5	4
		C28 长效管理情况	6	4

项目产出方面，嘉定燃管中心完成资金的拨付，华亭镇北新村、安亭镇向阳村的天然气建设工程已经完成，且验收合格，工程实施过程中无安全事故发生，但截止 2017 年 9 月，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组尚未开工，已经完工的点尚未通气。具体完成情况如下：

项目产出四级指标	完成情况
C11 资金拨付完成率	嘉定燃管中心对华亭镇、安亭镇、徐行镇提出的“天然气建设工程款的申请”进行审批，与华亭镇、安亭镇、徐行镇人民政府签订天然气建设资金补贴协议，根据各镇天然气建设所需资金与区镇比例拨付资金。
C12 天然气建设工程完成率	截止 2017 年 9 月 30 日，华亭镇北新村、安亭镇向阳村的天然气建设工程已经完工，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组工程尚未启动。
C13 天然气通气完成率	截止 2017 年 9 月 30 日，已经完成工程的华亭镇北新村、安亭镇向阳村尚未通气。
C14 天然气建设工程工期延误率	根据计划，2017 年 6 月底前完成 4 个点的天然气建设工程，华亭镇北新村于 2017 年 6 月完工，安亭镇向阳村于 2017 年 8 月完工，徐行镇别墅

项目产出四级指标	完成情况
	小区与徐行镇小庙村七组尚未完工。
C15 验收合格率	截止 2017 年 9 月 30 日，已经完工的华亭镇北新村、安亭镇向阳村验收合格。
C16 安全事故发生率	截止 2017 年 9 月 30 日，华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区在项目实施过程中均未发生安全事故。

项目效益方面，天然气建设工程不存在有责投诉情况，通过访谈，村庄道路布局合理、基础设施完善、村容村貌整洁；主管部门满意度较高、受众满意度较高、长效管理情况较为有效。具体效果情况如下：

项目效益四级指标	完成情况
C21 天然气建设投诉情况	镇投诉方式为网格中心与信访，截止 2017 年 9 月，项目不存在有责投诉
C22 村庄道路布局合理性	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，村庄道路布局较为合理
C23 基础设施完善情况	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，天然气改造后基础设施完善（包括道路排管、室内排管、警示标志等）
C24 村容村貌整洁情况	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，项目实施后，村容村貌整洁
C25 主管部门满意度	截止 2017 年 9 月，华亭镇、安亭镇完成工程，徐行镇的工程尚在进行中。华亭镇政府对天然气建设工程过程较为满意程度，对结果较为满意；安亭镇政府对天然气建设工程过程较为满意程度，对结果较为满意；徐行镇政府对天然气建设工程过程满意度较为一般，系工程进度偏慢、天然气室外管道铺设后路面填平不及时。
C26 受众满意度	通过向天然气建设工程涉及到的 3 个镇群众发放问卷，询问参与者的满意程度，总体满意度 82%。
C27 长效管理情况	项目建立相关制度，美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护；但嘉定燃管中心未根据美丽乡村的任务目标，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划

2、评价指标目标值与实际值的差异程度及原因分析：

B22 财务监控有效性：标准分 2 分，实际得分 1 分。指标考核是否采取了必要的项目资金结算的监控措施或手段，是否对下拨资金的使用情况进行监控。

财务审核中，项目采取了必要的项目资金结算的监控措施，有项目经办人填写《付款审批单》，签字后报部门负责人；部门负责人初审后签字，将《付款审批单》交计划科；计划科审核《付款审批单》

填制的正确性及原始凭证的真实性、合法性、完整性；行政办公室或党工委办公室及时将经分管领导、主管领导审批的《付款审批单》交计划科；计划科凭审批手续齐全的《付款审批单》办理付款事宜。但嘉定监管中心在拨付项目资金给华亭镇、安亭镇、徐行镇后，未对各镇使用下拨资金的情况进行监控。根据评分标准，本指标得分 1 分。

B321 项目进度控制有效性：标准分 3 分，实际得分 2 分。本指标主要考核项目进度管理计划或措施是否明确；当项目实际进度与计划发生差异时是否及时分析引起进度变更的因素以降低不利项目进度偏差的发生概率；项目进度发生变更时，是否按规范化程序及时进行调整。

本项目计划于 2017 年 6 月前完成华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设工程，华亭镇北新村天然气建设工程于 2017 年 6 月完工，安亭镇向阳村天然气建设工程于 2017 年 8 月完工，截止 2017 年 9 月 30 日，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组工程尚未启动。安亭镇、徐行镇对项目进度发生变更时，未按规范化程序及时进行调整。根据评分标准，本指标得分 2 分。

B322 项目范围管理有效性：标准分 3 分，实际得分 2 分。本指标考核项目各镇涉及的天然气改造农户范围是否明确，年度工作量是否清晰；对项目管理范围、服务内容是否有详细的描述以确保项目人员清楚应当完成哪些工作。

本项目涉及华亭镇北新村 269 户农户、安亭镇向阳村 288 户农户、徐行镇别墅小区 147 户农户、徐行镇小庙村七组 76 户农户，年度工作量清晰。项目通过委托上海燃气市北销售有限公司进行项目的施工，对项目管理范围、服务内容有详细的描述，确保实施单位清楚应完成

哪些工作。但项目实施过程中，华亭镇北新村共涉及 280 户农户、安亭镇向阳村共涉及 294 户农户，实施范围较预算有扩大。根据评分标准，本指标得分 2 分。

B323 项目政府采购规范性：标准分 2 分，实际得分 0 分。指标主要考核项目是否按照规定程序实施政府采购、项目是否选用合适的采购方式。

根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃气建设和发展框架协议书、嘉定区政府会议纪要（2016-12），美丽乡村建设中的天然气建设工程不进行政府采购，直接由上海燃气市北销售有限公司实施。根据评分标准，本指标得分 0 分。

B324 项目监督管理有效性：标准分 2 分，实际得分 0 分。本指标从两方面判断项目监督管理有效性，一方面是项目监理单位是否建立相关的管理制度，另一方面是项目监理单位是否根据管理制度的要求对项目进行管理。

根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃气建设和发展框架协议书、嘉定区政府会议纪要（2016-12），美丽乡村建设中的天然气建设工程不进行政府采购，直接由上海燃气市北销售有限公司实施。天然气建设合同为闭口合同，投资控制、审计等工作均有市北燃气公司负责。本项目未委托第三方单位为项目监理单位，对项目实施的事前、事中、事后进行监管。根据评分标准，本指标得分 0 分。

B325 项目合同的管理和执行有效性：标准分 4 分，实际得分 2 分。本项目考核合同是否明确双方的权利义务，明确和细化购买的需求和资金使用要求；是否根据合同约定，督促项目的实施和完成；合同中

明确违约机制，对乙方延期完成设计及执行目标所承担的违约责任及违约金事项；是否按要求对服务项目合同及相关资料开展档案管理。

各镇与上海燃气市北销售有限公司签订天然气建设合同，合同中明确双方权利义务及实施内容，但合同中缺失 2 个要素，合同中未约定项目的实施工期，未明确项目实施完成的时间节点；合同中约定工程款在施工前一次性付清，未约定工程质保金，未建立质保机制。根据评分标准，本指标得分 2 分。

C12 天然气建设工程完成率：标准分 8 分，实际得分 5 分。本项目共涉及华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组，本指标考核每个点的天然气建设工程完成情况。

截止 2017 年 9 月，截止 2017 年 9 月 30 日，华亭镇北新村、安亭镇向阳村的天然气建设工程已经完工，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组工程尚未启动。根据评分标准，本指标得分 5 分。

C13 天然气通气完成率：标准分 2 分，实际得分 0 分。本指标考核已经完工的镇是否对天然气进行通气。截止 2017 年 9 月 30 日，已经完成工程的华亭镇北新村、安亭镇向阳村尚未通气。由于华亭镇北新村的实施范围从 269 户扩大到 280 户，安亭镇向阳村的实施范围从 288 户扩大到 294 户，华亭镇与安亭镇计划在年底前完成天然气通气。根据评分标准，本指标得分 0 分。

C14 天然气建设工程工期延误率：标准分 4 分，实际得分 1.5 分。根据计划，2017 年 6 月底前完成 4 个点的天然气建设工程，本指标考核项目的时效目标。

根据计划，2017 年 6 月底前完成 4 个点的天然气建设工程，华亭镇北新村于 2017 年 6 月完工，安亭镇向阳村于 2017 年 8 月完工，徐

行镇别墅小区与徐行镇小庙村七组尚未完工。根据评分标准，本指标得分 1.5 分。

C25 主管部门满意度：标准分 5 分，实际得分 4.5 分。华亭镇、安亭镇、徐行镇是本项目的建设主体，截止 2017 年 9 月，华亭镇、安亭镇完成工程，徐行镇的工程尚在进行中，通过对 3 个镇的访谈，从两方面考核主管部门的满意度，①天然气建设工程过程的满意程度；②天然气建设工程结果的满意程度。

截止 2017 年 9 月，华亭镇、安亭镇完成工程，徐行镇的工程尚在进行中。华亭镇政府对天然气建设工程过程较为满意程度，对结果较为满意；安亭镇政府对天然气建设工程过程较为满意程度，对结果较为满意；徐行镇政府对天然气建设工程过程满意度较为一般，系工程进度偏慢、天然气室外管道铺设后路面填平不及时。根据评分标准，本指标得分 4.5 分。

C26 受众满意度：标准分 5 分，实际得分 4 分。指标通过向天然气建设工程涉及到的 3 个镇群众发放问卷，询问参与者的满意程度，评价受众群体对项目效果的满意度。

本项目共涉及华亭镇北新村 269 户农户、安亭镇向阳村 288 户农户、徐行镇别墅小区 147 户农户、徐行镇小庙村七组 76 户农户。截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村、安亭镇向阳村已完工，徐行镇别墅小区与徐行镇小庙村七组尚未完工。本次满意度调查问卷选取华亭镇北新村与安亭镇向阳村，共发放 100 份问卷，从“天然气建设是否必要”、“天然气建设过程中文明施工的满意度”、“天然气建设过程中影响生活情况的满意度”、“村庄道路布局满意度”、“基础设施完善满意度”、“村容村貌整理情况满意度”六个方面考量满意度，满意度为 82%，满意度较高。根据评分标准，本指标得分 4 分。

C27 长效管理情况：标准分 6 分，实际得分 4 分。从三方面评价该指标：项目是否建立相关制度，美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇是否建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护；嘉定燃管中心是否根据美丽乡村的任务目标，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划。

根据访谈调查结果，年度计划总结等情况，项目建立相关制度，美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护；但嘉定燃管中心未根据美丽乡村的任务目标，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划。根据评分标准，本指标得分 4 分。

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、项目立项规范，管理制度健全

项目立项根据《嘉定区美丽乡村大配套项目建设的指导意见》、《嘉定区 2015-2020 年美丽乡村建设计划》，与区里文件要求高度一致。在质量管理方面，嘉定区人民政府发布《上海市嘉定区人民政府关于成立嘉定区美丽乡村建设工作领导小组的通知》，加强对美丽乡村建设工作的领导，确保各项工作落到实处。华亭镇、安亭镇、徐行镇在美丽乡村建设工作领导小组组员的基础上，建立天然气改造项目推进工作小组及工作班子，落实具体工作人员，明确工作职责，并负责做好宣传发动、计划的制定落实，以及工程质量标准的监管等工作。

2、项目实施效果较好，群众满意度较高，长效管理机制较为有效

截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村的天然气建设工程已经完成，受众群众调查问卷的满意度较高。通过访谈村庄道路布局合理、基础设施完善、村容村貌整洁，项目的实施能够保障农村居民基本生活条件，优化农村居民的居住环境，提高农村居民的生活质量。同时美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；各镇建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护，长效管理机制较为有效。

（二）存在的问题

1、进度管理控制偏弱，部分项目存在进度问题

本项目计划于 2017 年 6 月前完成华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组的天然气建设工程。实际情况系华亭镇北新村天然气建设工程于 2017 年 6 月完工，安亭镇向阳村天然气建设工程于 2017 年 8 月完工，截止 2017 年 9 月 30 日，徐行镇别墅小区工程进度 90%，徐行镇小庙村七组工程尚未启动。华亭镇、安亭镇、徐行镇为天然气大配套项目的建设主体，对项目进度管理的控制偏弱。

2、项目未实施政府采购，政府采购流程不规范

根据上海市嘉定区人民政府与上海燃气市北销售有限公司签订的 2014-2016 年燃气建设和发展框架协议书、嘉定区政府会议纪要（2016-12），美丽乡村建设中的天然气建设工程不进行政府采购，直接由上海燃气市北销售有限公司实施。尚无依据表明村庄天然气建设项目可不依法实施招投标，与招投标法有关规定不符。

3、合同约定内容不完整，项目缺乏第三方监理单位

各镇与上海燃气市北销售有限公司签订天然气建设合同，合同中缺失 2 个要素，合同中未约定项目的实施工期，未明确项目实施完成

的时间节点；合同中约定工程款在施工前一次性付清，未约定工程质保金，未建立质保机制。合同存在一定时效、质量的隐患。各镇未委托第三方单位为项目监理单位，对项目实施的事前、事中、事后进行监管。

（三）建议和改进举措

1、建议加快后续工作进程，加强进度管理，提高进度安排的科学性

建议徐行镇人民政府督促项目实施单位，加快完成徐行镇别墅小区的工程，同时抓紧与项目实施单位签订徐行镇小庙村七组的项目实施合同，尽快完成工程。在实际实施阶段，可能存在不可控因素影响建设工期及实施进度，建议建设单位应根据实际情况科学安排工程进度，制定合理、可行的总体时间进度表，同时增加中间节点，以便纠偏。

2、加强政府采购管理，规范政府采购流程

建议嘉定区政府对《燃气建设和发展框架协议书》有关条款内容作修改，确保协议内容符合国家相关法律法规，避免协议书同法定的工程招投标流程相冲突，积极指导有关镇按规定组织工程招投标、签订施工合同、推进项目建设。各镇作为村庄天然气建设项目的建设主体，应按照工程建设项目正当审批流程，规范项目的招投标和建设程序，切实纠正以往操作中存在的漏洞和薄弱环节。

3、加强合同管理，委托第三方监理单位对项目全过程进行监管，保障项目的实施效果

建议加强合同管理，在与施工单位签订的合同中完善以往合同的约定要素，增加施工工期和质保金的相关内容，通过合同条款对实施单位进行约束。同时建议委托第三方监理单位，对项目的全过程进行

监管，对项目实施的事前、事中、事后进行监管，保障项目的实施效果。

上海久信会计师事务所有限公司

二〇一七年十月

附件 1：绩效评价指标体系与评分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
A 项目决策				10	10		
	A1 项目立项			6	6		
		A11 战略目标适应性		2	2	项目与部门战略目标的适应性。	1、拟解决的问题是否客观存在，是否界定清晰，是否符合政府公共职能范围；2、项目是否能够支持部门目标的实现；以上 2 项均符合得满分，否则扣除 50%权重分。
		A12 立项依据充分性		2	2	用以反映项目立项是否有充分的依据，符合国家、本市的相关规定。	国家、市、部门三级文件中明确表述可以直接应用于项目立项依据的得满分，经分析可以应用于项目立项依据的得权重分的 50%；前期程序，如可行性研究、概预算审核、专家论证、风险评估等是否齐全，依据来源权威且充分论证的得权重分 50%，否则不得分。
		A13 项目立项规范性		2	2	项目的申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	①项目是否按照规定的程序申请设立；②项目立项所提交的文件、材料是否符合相关要求（与项目相关性、支撑力、级次等）。以上两项分别占 50%权重分，全部符合得满分，否则扣除 100%相应权重分。
	A2 项目目标			4	4		
		A21 绩效目标合理性		2	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	①明确性：目标指向明确；②可衡量性：是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；③可实现性：项目预期产出和效果是否符合正常的业绩水平；④相关性：绩效目标与预算的关联性；⑤时限性：是否明确目标实现时间。达到一项得权重分 20%
		A22 绩效指标明确性		2	2	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的明细化情况。	将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标的得权重分的 50%；①是否通过清晰的指标值予以体现，不产生歧义；②指标是否有确切的评价标准（标杆值）可对其进行衡量和分析③指标是否与绩效目标相关，且代表了关键绩效；④指标在现实条件下可以收集到相关数据，且数据获取的成本合理；⑤是否与项目年度任务数或计划数相对应。
B 项目管理				32	23		
	B1 投入管理			6	6		

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
		B11 预算执行率		3	3	计算公式：预算执行率=实际支出/实际到位资金×100%用以反映项目预算执行的情况。	根据预算执行率评分： A. 预算执行率 95-100%，得 3 分； B. 预算执行率 90%-95%，得 2 分； C. 预算执行率 80%-90%，得 1 分； D. 预算执行率低于 80%，不得分。
		B12 下拨资金使用率		3	3	计算公式：下拨资金使用率=实际支出/实际到位资金×100%用以反映项目下拨资金使用的情况。	根据下拨资金使用率评分： A. 下拨资金使用率 95-100%，得 3 分； B. 下拨资金使用率 90%-95%，得 2 分； C. 下拨资金使用率 80%-90%，得 1 分； D. 下拨资金使用率低于 80%，不得分。
	B2 财务管理			8	7		
		B21 财务（资产）管理制度健全性		2	2	1、评价应关注对项目的财务（资产）控制是否实质存在，除有明确规定外，对于部分内容简单、范围较小的项目，不应仅以是否有成文的项目资金管理办法为唯一标准； 2、对有明确规定应制定资金管理制度的项目，应考量是否已经制定或者具有项目资金管理办法，项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定，能否合理保证项目资金安全、项目会计信息的真实、完整	根据项目财务管理制度的健全性判断评分：A. 项目财务管理控制完善，得 1 分；B. 项目财务管理控制有缺陷，得 1 分；C. 项目财务管理失控，得 0 分
		B22 财务监控有效性		2	1	是否采取了必要的项目资金结算的监控措施或手段，是否对下拨资金的使用情况进行监控	根据财务监控有效性判断评分： A. 采取必要的监控措施或手段，项目资金结算前通过审核，得 1 分； B. 对下拨资金的使用情况进行监控，得 1 分；

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
		B23 资金使用合规性		4	4	1、资金使用审批程序和手续是否符合法律、法规和财务制度规定，例如超预算、违反财务监理或国库集中收付等规定；资金用途是否明确，且符合预算批复或合同规定的用途 2、项目整体是否实行严格的单独核算，子项目根据需要细化核算。	根据资金使用合规性判断评分： A. 建立资金使用审批程序，得 1 分，否则不得分； B. 资金用途明确，符合规定用途，得 1 分，否则不得分； C. 项目实行单独核算，会计记录及时、真实、完整；得 2 分，否则不得分；
	B3 项目实施			18	10		
		B31 项目管理制度健全性		2	2	与项目直接相关的业务管理、资金使用制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核项目的相关制度和措施，对项目绩效目标的顺利实现的保障情况	根据项目管理制度的有效性判断评分： A. 已制定或具有相应的业务或项目管理制度，得 2 分，否则不得分； B. 业务或项目管理制度是否科学、合理、完整，得 1 分，否则不得分； C. 按规定管理相关业务档案，得 1 分，否则不得分。
		B32 项目管理制度执行的有效性	B321 项目进度控制有效性	3	2	1、项目进度管理计划或措施是否明确 2、当项目实际进度与计划发生差异时是否及时分析引起进度变更的因素以降低不利项目进度偏差的发生概率 3、项目进度发生变更时，是否按规范化程序及时进行调整	根据进度管理有效性判断评分： A. 各部门按照工作计划执行各项工作，得 1.5 分，否则不得分； B. 当实际进度与计划发生差异及时分析变更因素，得 1.5 分，否则不得分。
			B322 项目范围管理有效性	3	2	1、项目各镇涉及的天然气改造农户范围是否明确，年度工作量是否清晰 2、对项目范围、服务内容是否有详细的描述以确保项目人员清楚应当完成哪些工作	根据范围管理的有效性判断评分： A. 明确项目实施范围，工作量清晰，得 1.5 分，否则不得分； B. 详细描述项目实施内容，分工明确，得 1.5 分，否则不得分。
			B323 项目政府采购规范性	2	0	1、项目是否按照规定程序实施政府采购 2、项目是否选用合适的采购方式	根据 2 个方面评价，一项不足，扣权重分 50%，扣完为止
			B324 项目监督管理有效性	2	0	从两方面判断项目监督管理有效性，一方面是项目监理单位是否建立相关的管理制度，另一方面是项目监理单位是否根据管理制度的要求对项目进行管理。	A. 投资监理单位是否建立相关的管理制度得 1 分，否则不得分； B. 投资监理单位根据管理制度的要求对项目进行管理得 1 分，否则不得分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
			B325 项目合同的管理和执行有效性	4	2	1、合同是否明确双方的权利义务，明确和细化购买的需求和资金使用要求 2、是否根据合同约定，督促项目的实施和完成 3、合同中明确违约机制，对乙方延期完成设计及执行目标所承担的违约责任及违约金事项 4、是否按要求对服务项目合同及相关资料开展档案管理	根据 4 个方面评价，一项不足，扣权重分的 1 分，扣完为止
			B326 项目档案管理有效性	2	2	通过核查档案管理办法及项目创建过程资料，判断是否建立项目档案管理办法并有效执行	核查项目资料，建立项目档案管理办法并有效执行，得 2 分；发现档案缺失一例扣 1 分，扣完为止。
C 项目绩效				58	47		
	C1 项目产出			27	19.5		
		C11 资金拨付完成率		6	6	嘉定燃管中心作为区级资金筹集单位，做好华亭镇、安亭镇、徐行镇的资金的配套工作。本指标考核嘉定燃管中心是否根据各镇提出的资金申请完成审批后，进行资金的拨付	共 3 个镇，每个镇的资金拨付权重 2 分，完成得 2 分，否则不得分
		C12 天然气建设工程完成率		8	5	本项目共涉及华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组，本指标考核每个点的天然气建设工程完成情况	共 4 个天然气建设点，每个点权重 2 分，截止 2017 年 9 月，完成得 2 分，完成 90%以上得 1 分，否则不得分
		C13 天然气通气完成率		2	0	本项目共涉及华亭镇北新村、安亭镇向阳村、徐行镇别墅小区、徐行镇小庙村七组，本指标考核每个点完成天然气建设工程后对天然气进行通气	4 个点完成天然气通气得 2 分，2 个点完成通气得 1 分，否则不得分
		C14 天然气建设工程工期延误率		4	1.5	根据计划，2017 年 6 月底前完成 4 个点的天然气建设工程，本指标考核项目的时效目标	4 个点天然气建设工程都按时间计划完成，各得 1 分，延误 2 个月内的得 0.5 分，否则不得分

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
		C15 验收合格率		4	4	各镇作为天然气建设项目的责任主体，由各镇组织验收，截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气建设工程，本指标考核已经完成的天然气建设工程的验收情况	华亭镇北新村验收合格得 2 分，安亭镇向阳村验收合格得 2 分
		C16 安全事故发生率		3	3	是否按照规定进行施工，是否发生安全事故。	根据安全事故发生情况评分：没有发生安全事故得 4 分。发生安全事故不得分。
	C2 项目效果			31	27.5		
		C21 天然气建设投诉情况		4	4	镇投诉方式为网格中心与信访，通过考核项目的投诉情况，反应天然气建设项目的实施效果	存在一起有责投诉扣除权重分 1 分，扣完为止
		C22 村庄道路布局合理性		4	4	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，考核村庄道路布局的合理性	通过访谈，村庄道路布局合理得 4 分，一般得 2 分，否则不得分
		C23 基础设施完善情况		4	4	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，考核天然气改造后基础设施是否完善（包括道路排管、室内排管、警示标志等）	通过访谈，基础设施完善得 4 分，一般得 2 分，否则不得分
		C24 村容村貌整洁情况		3	3	截止 2017 年 9 月，华亭镇北新村与安亭镇向阳村完成了天然气改造工程，通过对镇政府和两个村村民的访谈，考核项目实施后，村容村貌是否整洁	通过访谈，村容村貌整洁得 3 分，一般得 1.5 分，否则不得分

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	权重	得分	指标解释	评价标准
		C25 主管部门满意度		5	4.5	华亭镇、安亭镇、徐行镇是本项目的建设主体，截止 2017 年 9 月，华亭镇、安亭镇完成工程，徐行镇的工程尚在进行中，通过对 3 个镇的访谈，从两方面考核主管部门的满意度，①天然气建设工程过程的满意程度；②天然气建设工程结果的满意程度	通过访谈，华亭镇与安亭镇对施工过程满意各得 1 分，一般各得 0.5 分，不满意不得分；华亭镇与安亭镇对施工结果满意各得 1 分，一般各得 0.5 分，否则不得分。徐行镇对施工过程满意得 1 分，一般得 0.5 分，否则不得分。
		C26 受众满意度		5	4	通过向天然气建设工程涉及到的 3 个镇群众发放问卷，询问参与者的满意程度，评价受众群体对项目效果的满意度。	根据满意率统计，实施后满意度目标值 90%，满意度未达目标值时，比目标值每下降 1 个百分点扣权重 2.5%，扣完为止
		C27 长效管理情况		6	4	从三方面评价该指标：1、项目是否建立相关制度，美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书，明确各镇的责任；2、各镇是否建立相应的工作小组，明确职责，对工程质量进行监管和后续维护；3、嘉定燃管中心是否根据美丽乡村的任务目标，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划	项目建立相关制度，美丽乡村领导小组与各镇人民政府签订项目建设责任书得 2 分，各镇建立相应工作小组得 2 分，嘉定燃管中心根据美丽乡村任务，统筹安排到 2020 年的天然气建设工程计划得 2 分
合计				100	80		

附件 2：满意度报告

天然气大配套建设项目公众满意度分析报告

本项目旨在通过天然气管网大配套建设项目的实施，加强农村市政天然气管网建设，降低大气污染，保护环境的长远发展，保障农村居民基本生活条件，优化农村居民的居住环境，提高农村居民的生活质量，促进农村全面健康可持续发展，完成美丽乡村建设任务。

为客观测定项目的社会效果，本次绩效评价设置“社会公众满意度”指标，对项目受益群体进行满意度调查。

一、研究设计

（一）调查对象及调查方法

本项目共涉及华亭镇北新村269户农户、安亭镇向阳村288户农户、徐行镇别墅小区147户农户、徐行镇小庙村七组76户农户。截止2017年9月，华亭镇北新村、安亭镇向阳村已完工，徐行镇别墅小区与徐行镇小庙村七组尚未完工。为合理设计问卷调研的工作量、确保问卷调研的可行性，本次调研的对象为华亭镇北新村与安亭镇向阳村村民。

为给调研对象创造良好的作答环境、保证调研的科学性和严谨性，由我项目组工作人员组织问卷的发放与回收，共发放100份问卷，对项目的实施情况、实施效果等进行访谈，发放问卷100份，收回100份，样本回收率¹为100%，有效样本数为100份，样本有效率²达100%。样本回收率、有效问卷率决定了样本的代表性。从这两项指标来看，本次调查具有统计意义。

¹ 样本回收率为收回问卷的份数与总共发出问卷分数之比，它反映了回收的样本与计划获取样本的差异程度，最终影响样本的代表性。

² 样本有效率为有效样本占有所有已收回样本的比例，反映了收回样本的有效程度。

（二）问卷设计

本次调查问卷包括问卷指导语、基本信息、满意度问题、开放式问答等四部分。其中基本信息包括所在镇、性别。满意度问题从“天然气建设是否必要”、“天然气建设过程中文明施工的满意度”、“天然气建设过程中影响生活情况的满意度”、“村庄道路布局满意度”、“基础设施完善满意度”、“村容村貌整理情况满意度”六个方面进行考察。每项指标的满意度分为五档，即“非常满意”、“基本满意”、“一般”、“不满意”、“非常不满意”。问卷最后的开放式问答用于搜集各方面的建议。

（三）调查问卷的信度与效度分析

1. 信度

信度 (Reliability) 是指测量结果的一致性、稳定性及可靠性。本次问卷调查运用克朗巴哈信度系数法 (Cronbach α) 来测量满意度问题的信度，其计算公式为：

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left(1 - \frac{\sum_{i=1}^K \sigma_i^2}{\sigma_T^2} \right)$$

其中 K 表示问卷中问题的数目， σ_i^2 为第 i 个问题得分的方差， σ_T^2 为总得分的方差。

通常，克朗巴哈系数的值在 0 和 1 之间。通常情况下，信度系数在 0.9 以上，则认为量表的内在信度高；信度系数在 0.8~0.9 之间，则表示量表信度较高；信度系数在 0.7~0.8 之间，表示量表具有相当的信度；信度系数不超过 0.7，一般认为内部一致信度不足。分析结果显示，问卷满意度问题的信度系数为 0.9878，问卷整体设计具有较高的可信度，基于问卷进行的数据统计分析结果也较为可靠。

2. 效度

效度 (Validity) 用于评价量表的准确度、有效性和正确性, 即检验问卷是否能简洁、准确地描述抽样数据的属性和特征以及它们之间的复杂关系。本次问卷调查运用相关系数来估算满意度问题的信度。其计算公式为:

$$r = \frac{\sum xy}{\sqrt{\sum x^2} \sqrt{\sum y^2}}$$

其中, $x = x_i - \bar{x}$, 表示题目得分偏差; $y = y_i - \bar{y}$, 表示问卷得分偏差。

通常, 相关系数的值介于 -1 与 +1 之间, 即 $-1 \leq r \leq +1$ 。其中, $r > 0$ 表示两变量正相关; $r < 0$ 表示两变量负相关; $|r| = 0$ 表示两变量间不存在线性相关关系; $|r| = 1$ 表示两变量为完全线性相关; $0 < |r| < 1$ 表示两变量存在一定程度的线性相关, 其中 $0 < |r| < 0.3$ 为微弱相关, $0.3 < |r| < 0.5$ 为低度相关, $0.5 < |r| < 0.8$ 为显著相关, $0.8 < |r| < 1$ 为高度相关。调查数据计算结果表明, 此次问卷效度较高。

二、调查结果分析

(一) 调查对象的个人信息

1. 性别

在 100 份有效样本中, 男性占 63%, 女性占 37%。

2. 所在镇

在 100 份有效样本中, 华亭镇占 53%, 安亭镇占 47%。

(二) 满意度分析

1. 满意度

满意度问题从“天然气建设是否必要”、“天然气建设过程中文明施工的满意度”、“天然气建设过程中影响生活情况的满意度”、“村庄道路布局满意度”、“基础设施完善满意度”、“村容村貌整理情况满意度”六个方面进行考察。每项指标的满意度分为五档，即“非常满意”、“基本满意”、“一般”、“不满意”、“非常不满意”。满分为5分，各档次对应的分值为5分、4分、3分、1分、0分；通过加权计算得出各项指标的满意度比例。

综合来看，平均满意度达82%，总体良好。具体见下图：

