

# 财政绩效评价报告



项目名称：镇拨深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站  
点 TOD 综合开发规划暨城市更新单位划定  
方案编制项目

受委托单位：东莞职业技术学院

绩效评价报告编号：东职重绩评（2023）字第 18 号

提交绩效评价报告日期：2023 年 9 月

## 摘 要

为进一步提高项目资金使用效益，提升项目单位预算绩效管理水平和，受东莞市财政局凤岗分局委托，第三方评价机构于2023年7月至9月对“镇拨深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目开展绩效评价，评价结果为84分，绩效等级为良。

为优化城市空间布局，抓住轨道建设对凤岗融入湾区、促进莞深合作的战略机遇，充分发挥轨道交通对凤岗镇经济社会发展的带动作用，凤岗镇决定实施“深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目，通过购买服务方式完成规划编制及更新单位划定方案编制。东莞市凤岗镇规划管理所于2019年8月9日，通过公开招标方式确定由深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司、深圳市戴德梁行土地房地产评估有限公司、深圳市城市交通规划设计研究中心有限公司、中国铁路设计集团有限公司组成的联合体为服务单位，合同价格为1830万元。合同期2年，其中2019年11月-2020年11月，完成正式成果提交和审查，2020年11月-2021年11月提供跟踪服务。实际上，2022年11月提交正式成果，包括1个总报告和4个专题研究报告。截至2023年9月，该项目已通过市轨道交通局组织的评审会审定，目前等待市政府审批，审批后再完成备案工作，该项目才算完成。项目主管单位为：东莞市凤岗镇规划管理所。

该项目 2019 年度财政预算安排 0 元，追加 366 万元，实际支出 366 万元；2020 年度财政预算安排 0 元，追加 549 万元，实际支出 549 万元；2021 年预算 366 万元，实际支出 366 万元；2022 年度预算安排 366 万元，实际支出 366 万元，预算执行率 100%。目前已完成 4 期款项支付，累计支付 1647 万元，尚余最后 1 期款 183 万元未支付。

评价组认为：该项目立项程序规范，符合凤岗镇社会经济发展需求，立项依据充分，管理过程基本规范，基本完成了产出目标，项目的实施产生一定社会效益，对优化城市空间布局，促进凤岗融入湾区建设，促进莞深合作，以及对凤岗镇经济社会发展的带动作用将起到一定的指导作用。但本项目也存在一些不足之处，主要体现在：1、预算绩效目标编制还不够完善，绩效管理制度有待健全；2、成果提交与付款不及时，完成时效性不足，一定程度影响项目绩效；3、项目落地建设条件尚不成熟，与规划成果匹配度有待提高，项目成果指导性可持续性不足。

为此，对本项目提出如下建议供参考：1、建立健全绩效管理制度，完善绩效目标编制，提升绩效管理水平和；2、强化监管力度，尽力推动规划类项目进度，提升规划成果有效指导性；3、重视对规划成果的应用，跟踪规划项目成果应用成效。

# 目录

一、项目基本情况 .....	1
(一) 项目概况 .....	1
(二) 绩效目标设定情况 .....	4
1、绩效总目标 .....	4
2、阶段性目标 .....	4
(三) 资金使用情况 .....	5
二、绩效评价工作开展情况 .....	5
(一) 评价目的、对象和范围 .....	5
(二) 绩效评价原则、评价指标体系 .....	6
(二) 评价方法及标准 .....	7
(三) 绩效评价工作过程 .....	7
三、绩效评价结果 .....	8
四、绩效评价指标分析 .....	9
(一) 项目决策情况 .....	9
(二) 项目管理情况 .....	10
(三) 项目产出情况 .....	11
(四) 项目效益情况 .....	13
五、绩效管理存在的问题 .....	13
(一) 预算绩效目标编制还不够完善，绩效管理制度有待健全 .....	13
(二) 成果提交与付款不及时，完成时效性不足，一定程度影响项目绩效 .....	14
(三) 项目落地建设条件尚不成熟，与规划成果匹配度有待提高，项目成果指导性可持续性不足 .....	15
六、绩效管理建议 .....	17
(一) 建立健全绩效管理制度，完善绩效目标编制，提升绩效管理水平 .....	17
(二) 强化监管力度，尽力推动规划类项目进度，提升规划成果有效指导性 .....	18
(三) 重视对规划成果的应用，跟踪规划项目成果应用成效 .....	19

根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《关于印发〈东莞市市级预算项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（东财〔2021〕50号）的有关要求，受东莞市财政局凤岗分局的委托，东莞职业技术学院作为第三方评价机构，于2023年7月至9月对“镇拔深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目开展绩效评价，绩效评价结果为84分，等级为良<sup>①</sup>。现将有关情况报告如下：

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

为优化城市空间布局，抓住轨道建设对凤岗融入湾区、促进莞深合作的战略机遇，充分发挥轨道交通对凤岗镇经济社会发展的带动作用，2019年7月4日，凤岗镇党政人大领导班子联席会议同意实施“深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目，通过购买服务方式完成规划编制及更新单位划定方案编制。东莞市凤岗镇规划管理所于2019年7月9日委托广东三方诚信招标有限公司通过公开招标方式选取了由深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司、深圳市戴德梁行土地房地产评估有限公司、深圳市城市交通规划设计研究中心有限

<sup>①</sup>等级划分为四档：90（含）—100分为优、80（含）—90分为良、60（含）—80分为中、60分以下为差。

公司、中国铁路设计集团有限公司组成的联合体作为服务方，对“深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目提供技术服务，并于 2019 年 11 月 13 日签订了合同，合同期限为 2 年，合同总价为 1830 万元。该项目合同内容为：服务单位应自合同签订之日起开始对深圳 10 号线东延线凤岗段宏盈站等 5 个站点 TOD 协调区规划面积 13 平方公里进行编制工作，于合同签订起 3 个月内提交初步方案，5 个月内提交初步成果，9 个月内提交中期成果，12 个月内提交正式成果，并在正式成果完成后提供 12 个月的跟踪服务。服务单位于 2019 年 11 月完成了初步方案并经过审查，2020 年 5 月提交初步成果并经过审查，2020 年 10 月提交中期成果-01 并经过审查，2021 年 6 月提交中期成果-02 并经过审查，2021 年 8 月提交中期成果-03 并经过审查，2022 年 11 月提交正式成果并经过审查。详见表 1。正式成果包括 1 个总报告和 4 个专题研究报告，分别是：《深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单元划定方案——1 个总体研究报告》和《深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单元划定方案——4 个专题研究报告》。截止到 2023 年 9 月，该项目已通过市轨道交通局组织的评审会审定，目前等待市政府审批，审批后再完成备案工作，该项目才算完成。项目主管单位为：东莞市凤岗镇规划管理所。

该项目 2019 年度财政预算安排 0 元，追加 366 万元，2019 年实际支出 366 万元；2020 年度财政预算安排 0 元，追加 549 万元，2020 年实际支出 549 万元；2021 年根据财政分局工作要求，将深圳 10 号线及深惠城际线两个轨道项目预算合并为一个预算项目，名称为《深圳 10 号线东延线凤岗段及深惠城际铁路凤岗站 TOD 综合开发规划暨城市更新单元划定方案》，项目合并后预算金额为 9840000 元，2021 年深圳 10 号线项目实际支出 366 万元；2022 年度 10 号线作为独立项目财政预算安排 366 万元，实际支出 366 万元，预算执行率 100%。目前已完成 4 期款项支付，累计支付 1647 万元，尚余最后 1 期款 183 万元未支付。

表 1 提交成果时间统计表

序号	成果名称	数量 (套)	提交时间	审查合格 时间	备注
1	初步方案	10	2019.11	2019.11	2019.11 向镇领导班子汇报
2	初步成果	10	2020.5	2020.5	2020.4 向镇分管领导及部门汇报
3	中期成果 -01	5	2020.10	2020.10	2020.10 向市轨道局汇报
					2020.12 向市自然资源局汇报
	中期成果 -02	5	2021.06	2021.06	2021.5 凤岗镇城建会
					2021.07 向市轨道局汇报
	中期成果 -03	5	2021.08	2021.08	2021.09 市轨道局征求市直各部门意见会

4	正式成果	2	2022. 11	2022. 11	2022. 8 市轨道局召开成果讨论会
					2022. 9 市轨道交通建设及 TOD 开发领导小组会（叶市）
					2022. 10 市轨道交通建设及 TOD 开发领导小组会（吕市）
					2022. 11 市轨道交通建设及 TOD 开发领导小组会（肖书记）

## （二）绩效目标设定情况

### 1、绩效总目标

通过将“镇拨深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”外包给第三方联合体公司管理，完成相应的方案编制工作，优化城市空间布局，积极引导轨道交通站点周边用地实现节约、集约、合理开发，抓住轨道建设对凤岗融入湾区、促进莞深合作的战略机遇，充分发挥轨道交通对凤岗镇经济社会发展的带动作用。

### 2、阶段性目标

按照服务合同要求，服务方于合同签订起 3 个月内提交初步方案，5 个月内提交初步成果，9 个月内提交中期成果，12 个月内提交正式成果，并在正式成果完成后提供 12 个月的跟踪服务。制定符合凤岗镇发展要求的线站位、投融资方案和土地开发模式、符合本片区特质的城市更新和规划建设

对策以及沿线产业、人口导入以及土地开发管控的详细方案，最终成果为 1 个总报告和 4 个专题研究报告，并最终完成备案工作，为 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划、城市更新和土地出让等提供指导。

### （三）资金使用情况

该项目 2019 年度财政预算安排 0 元，追加 366 万元，2019 年实际支出 366 万元；2020 年度财政预算安排 0 元，追加 549 万元，2020 年实际支出 549 万元；2021 年根据财政分局工作要求，将深圳 10 号线及深惠城际线两个轨道项目预算合并为一个预算项目，名称为《深圳 10 号线东延线凤岗段及深惠城际铁路凤岗站 TOD 综合开发规划暨城市更新单元划定方案》，项目合并后预算金额为 9840000 元，2021 年深圳 10 号线项目实际支出 366 万元；2022 年度 10 号线作为独立项目财政预算安排 366 万元，实际支出 366 万元，预算执行率 100%。目前已完成 4 期款项支付，累计支付 1647 万元，尚余最后 1 期款 183 万元未支付。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）评价目的、对象和范围

为了解凤岗“镇拨深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制”项目实施效果、考查项目所投入财政资金的使用效益，对该项目进行绩效评价，评价项目整体的规范性、经济性、效率性

和效益性，揭示影响项目绩效的主要因素，分析产生问题的原因，并努力在项目规划、实施、过程管理及社会效益提升等方面提出合理化建议。

评价对象和范围为凤岗镇拔深圳 10 号线东延线凤岗段轨道交通站点 TOD 综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制项目。评价范围包含项目决策、管理、产出、效果及可持续性等情况。评价时间范围是 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日（根据项目实际情况，延伸到 2019 年 11 月，即 2019 年 11 月-2022 年 12 月）。

## （二）绩效评价原则、评价指标体系

本项目以《东莞市市级预算项目支出绩效评价管理办法》（东财〔2021〕50 号）的项目支出绩效评价指标体系框架为参考依据，结合评价项目特性设置个性评价指标体系。评价指标体系主要包括 4 个一级指标（决策、管理、产出、效果），11 个二级指标、20 三级指标，23 个四级指标。绩效评价过程中坚持以下原则：

1、科学公正。绩效评价应当运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正的反映。

2、独立审慎。受托方在绩效评价中应根据绩效评价相关原理及规定，独立判断，审慎评价项目取得的绩效。

3、公开透明。绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受委托方、财政部门和社会监督。

4、廉洁自律。坚守廉洁底线，不得收受被评价方以任何名义给予的经济利益，不得索贿、受贿、利用职权为个人或他人谋私利。

## （二）评价方法及标准

运用科学、合理的绩效评价标准和评价标准，采取“书面材料审核、集中座谈调查和实地核查”相结合等方法对项目的立项、过程管理、资金支出、项目产出、经济性和效益性等进行客观公正评价。评价指标体系从决策、管理、产出、效果四个维度出发，设置相应指标及权重，汇集核查实际情况及专家意见对指标进行赋分，最后得出绩效评价总分及等级。等级划分为四档：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。具体评价指标体系见附件1。

## （三）绩效评价工作过程

本次评价实施包括资料收集、查证与复核、现场座谈、问卷调查、实地查看、专家咨询、数据汇总及分析等程序，评价过程主要包括：

评价专家组于2023年7月中旬启动项目评价工作，组建评价专家组，与相关单位沟通，了解项目基本情况；评价组根据绩效评价的基本程序并结合项目情况，列出补充资料清单。评价组于7月31日进行了前期调研，分别与东莞市凤岗镇规划管理所、深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司

的项目负责人进行了座谈，了解项目的基本情况 & 实施过程等。随后，评价组审核项目实施单位提供的相关资料，结合前期调研情况，于 8 月 25 日制定项目评价实施方案并征求项目实施单位意见，同时再次列出补充资料清单。8 月底制定现场调研方案，于 9 月 7 日开展现场调研，赴东莞市凤岗镇规划管理所进行资料查看，详细了解项目的相关情况。9 月中旬，评价组对调研获得的资料和信息进行整理，召开研讨会，在此基础上撰写了本评价报告。

### 三、绩效评价结果

根据实施方案，通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实以及社会调查等，该项目综合评分为 **84 分**，等级为良。

（见表 2，详细评分见附件 1 评分表）。评价组认为：该项目立项程序规范，符合凤岗镇社会经济发展需求，立项依据充分，管理过程基本规范，基本完成了产出目标，项目的实施产生一定社会效益，对优化城市空间布局，促进凤岗融入湾区建设，促进莞深合作，以及对凤岗镇经济社会发展的带动作用将起到一定的指导作用<sup>②</sup>。但本项目也存在一些不足之处，主要体现在：1、预算绩效目标编制还不够完善，绩效管理制度有待健全；2、成果提交与付款不及时，完成时效性不足，一定程度影响项目绩效；3、项目落地建设条件尚不成熟，与规划成果匹配度有待提高，项目成果指导性可持

<sup>②</sup> 本项目为规划类项目，其真正社会效益体现在指导后续项目落地建设上，但该项目成果尚未完成备案，相关建设也未落地实施，因此，这里的项目社会效益仅为理论上的推导。

续性不足。

表 2: 绩效评价得分统计表

评价指标	指标	分值	得分情况	得分率
一、决策	项目立项	5	5	100%
	绩效目标	5	3	60%
	资金投入	5	5	100%
	小计	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>86.67%</b>
二、管理	组织实施	8	7	87.5%
	过程监管	10	9	90%
	资金管理	6	6	100%
	小计	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>91.67%</b>
三、产出	产出数量	12	12	100%
	产出质量	6	6	100%
	产出时效	10	8	80%
	产出成本	3	0	0%
	小计	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>88.87%</b>
四、效果	社会效益	12	9	75%
	经济效益	6	4	66.67%
	可持续影响	6	4	66.67%
	社会评价	6	6	100%
	小计	<b>30</b>	<b>23</b>	<b>76.67%</b>
逆指标	投诉情况	-4	0	/
评价结果		<b>100</b>	<b>84</b>	<b>84%</b>

## 四、绩效评价指标分析

### (一) 项目决策情况

项目决策包括项目立项、绩效目标、资金投入 3 个二级指标, 6 个三级指标, 6 个四级指标, 评价指标分值为 15 分, 评价得分为 13 分, 得分率为 86.67%。扣分的主要原因是绩效目标不够合理以及指标设置不够完善, 无法全面反映项目的实施效果。该项目由市里统一部署, 并于 2019 年 7 月 4

日，经过凤岗镇党政人大领导班子联席会议同意实施，符合凤岗镇国民经济与社会发展规划，项目实施对凤岗融入湾区、促进莞深合作，加强与深圳的人才交流、经济资源合作具有重要意义。且深圳段地铁已建成，立项条件成熟，依据充分。但绩效目标设置还存在不够合理之处，如绩效目标提炼还不全面，缺乏效果目标的表述；部分绩效指标设置不够全面合理，如效果指标只设置了“促进莞深交通一体化发展”指标，满意度指标只设置了“有效投诉次数”0次，不能全面反映效果目标的实现程度。

## （二）项目管理情况

项目管理包含组织实施、过程监管和资金管理3个二级指标，6个三级指标、6个四级指标。评价指标分值为24分，评价得分为22分，得分率为91.67%。扣分主要原因是该项目绩效管理制度不完善；监管方式单一，主要是上级的评审会，未见其他有效监管方式。从相关资料看，该项目组织实施过程基本规范，但项目单位只提供了财务管理制度，未见其他管理制度和绩效管理制度文件，相关管理制度还不够完善，需要加强改进。从过程管理看，评审比较规范，项目单位能按要求组织各阶段成果的汇报、审查、研讨，一定程度保证成果的质量。但监管方式单一，主要是上级的评审会，未见其他有效监管方式，主要原因是该项目较为复杂，项目单位技术力量不足，自身无法对项目质量实施实质性监管，

但对进度性监督还略显不足，一定程度导致项目延期。资金管理方面较为规范，资金使用效率较高，未发现违规情况。

### （三）项目产出情况

项目产出包括产出数量、产出质量、产出时效和产出成本 4 个二级评价指标，4 个三级指标，6 个四级指标。评价指标分值为 31 分，评价得 26 分，得分率为 88.87%。扣分主要原因是项目完成及时性不足，未实现经济成本节约等。查看项目资料并结合现场调研情况，本项目基本完成产出目标，主要体现在以下几方面：

#### 1、基本上按计划完成合同约定的编制任务，质量基本达标

根据合同要求，服务单位需要最终完成的成果为 1 个总报告：《深圳 10 号线东延线凤岗段 TOD 综合开发规划暨城市更新单元划定方案》研究报告和 4 个专题研究报告：《线路及站点投融资方案策划报告》《区域及各站点产业研究及功能策划报告》《交通规划支撑及影响评估报告》《工程技术咨询服务报告》。评价组调查发现，实际上，服务单位最终提交的正式成果为 1 个规划总报告和 1 个专题研究报告（包含上述 4 个专题报告内容），成果内容与数量符合合同约定。正式报告经过了 5 次汇报、评审、研讨等，目前已通过市轨道交通局组织的评审会审定，该审级层面工作已完成，目前等待市政府审批，审批后完成备案工作，项目即告结束。

综合项目成果内容，评价组一致认为，该项目的质量是基本合格的。

## 2、完成及时性不足，导致项目拖延时间较长

该项目合同于2019年11月13日签订，据合同要求服务方需在合同签订5个月内提交初步成果，9个月内提交中期成果，12个月内提交正式成果，并在正式成果完成后提供12个月的跟踪服务。根据调查，服务方于2020年5月提交初步成果，超期一个月提交了初步成果，不符合合同约定的时间范围；中期成果分别于2020年10月、2021年6月和2021年8月分3次提交，超出计划时间；正式成果于2022年11月提交，超过合同约定时间2年。截止到2023年9月，该项目尚未完成最终备案工作，整个项目拖延时间近3年，一定程度影响项目绩效。主要原因是：项目较为复杂，需要考虑多方因素，服务方完成成果时间相对滞后，加上提交的成果需要经过相关部门评审和审批，相关单位审查、汇报等需要较长时间，成果需要不断修改完善，最终导致项目拖延时间较长。同时，项目主管单位付款也不够及时，根据合同约定，完成相关阶段性成果提交20个工作日内向服务方付款。但经查明，部分阶段成果提交后，主管单位未在合同约定时间内付款。如第2期款（初步成果提交）延迟1个月支付，第3期款（中期成果）延迟3个月支付。

#### （四）项目效益情况

项目效果包括社会效益、经济效益、可持续影响、社会评价等 4 个三级评价指标，5 个四级指标。评价指标分值为 30 分，评价得 23 分，得分率为 76.67%。评价组通过审查资料、与相关单位人员交流，一致认为该项目对引导轨道交通站点周边用地实现节约、集约、合理开发，优化城市空间布局，发挥轨道交通对凤岗镇经济社会发展的带动作用起到一定的指导作用。主要扣分的原因是：截至目前，规划编制报告虽已编制完成（未最终备案）但相关建设尚未落实建设，也未有明确的落地建设计划。因此，规划成果对项目真正启动的指导作用，以及对莞（主要是凤岗）深区域的经济、人才、交通及其他资源的流通融合推动作用和凤岗镇的经济带动作用也仅停留在理论意义层面。综合目前经济形势、投资额、融资渠道、莞深协调等复杂因素，该项目的建设是否能落地，能否按规划进行，能否达到预期效果存在较大不确定性，而且时间越长，规划所依据的条件将发生变化，将导致规划成果的指导作用减弱，进一步降低项目效益。

### 五、绩效管理存在的问题

（一）预算绩效目标编制还不够完善，绩效管理制度有待健全

如前所述，该项目绩效目标虽然经过审核与批复，但从严格绩效管理角度看，绩效目标设置仍存在不够合理之处，

如绩效目标提炼还不全面，缺乏效果目标的表述；部分绩效指标设置不够全面合理，如效果指标只设置了“促进莞深交通一体化发展”指标，指标单一且笼统，难以衡量；满意度指标只设置了“有效投诉次数”0次，不能全面反映效果目标的实现程度，绩效目标和指标设置需要加以完善。同时，未见绩效管理制度文件。绩效管理制度文件是落实全面预算绩效管理和压实预算单位责任的抓手与依据，制度缺失将导致难以全面落实绩效管理责任，难以提高绩效管理水平。

## （二）成果提交与付款不及时，完成时效性不足，一定程度影响项目绩效

首先，整个规划报告编制进度延期严重，一定程度影响项目绩效。该项目原计划2019年11月至2020年11月完成正式成果提交并通过审查，继而提供1年跟踪服务至2021年11月结束。但实际上，截至2023年9月，正式成果尚未完成备案工作，延期近3年，主要涉及中期成果和正式成果提交延迟完成，特别是正式成果于2022年11月才提交，超过合同约定时间2年。评价组通过审查资料、与项目相关人员交流，认为该项目延期的主要原因是：一是该项目涉及范围广，编制工作较为复杂，需要考虑多方因素，服务方完成成果时间相对滞后。二是提交的成果需要经过相关部门评审和审批，相关单位审查、汇报等需要较长时间，方案内容的落实条件还不成熟，成果需要不断修改完善，最终导致项目

目拖延时间较长。

其次，项目主管单位付款也不够及时。根据合同约定，完成相关阶段性成果提交 20 个工作日内向服务方付款。但经查明，部分阶段成果提交后，主管单位未在合同约定时间内付款。如第 2 期款（初步成果提交）延迟 1 个月支付，第 3 期款（中期成果）延迟 3 个月支付。详见表 3。

综上所述，随着时间推移，规划类项目成果的编制条件和依据将会发生变化，其指导性作用将会减弱。因此，该项目完成时效性不足，将会在一定程度上削弱规划成果的指导性，影响项目绩效目标实现。

表 3 各阶段成果提交时间及付款时间统计

序号	成果名称	数量 (套)	提交时间	审查合格 时间	付款金额(元)	付款时间
1	初步方案	10	2019.11	2019.11	3,660,000.00	2019.12.18
2	初步成果	10	2020.5	2020.5	5,490,000.00	2020.7.13
3	中期成果	5	2020.10	2021.8	3,660,000.00	2021.2.2
4	正式成果	2	2022.11	2022.11	3,660,000.00	2022.12.12

**（三）项目落地建设条件尚不成熟，与规划成果匹配度有待提高，项目成果指导性可持续性不足**

编制规划的最大作用是能有效指导项目落地建设，若规划成果实际无法指导项目建设，那规划编制的绩效目标将落空。虽然建设项目落地需要规划先行，但现实条件若与建设

条件相差较大，规划的编制则需要三思而行。反观该项目，规划范围涉及 5 个站点 TOD 综合开发规划，协调区面积达 13 平方公里，加上周边城市更新单元划定，又涉及与深圳 10 号线接驳，整个项目需要协调和考虑的因素比较复杂，落地建设需要考虑更多条件和因素，这也是该项目规划编制成果从 2019 年底至今近 4 年仍未最终完成备案的主要原因。

评价组通过梳理相关资料，综合评判认为，该项目落地建设条件还不成熟，存在多个不利因素，与规划成果匹配度有待提高，难以在近年内落地建设。一是东莞轨道交通建设滞后，根据东莞地铁建设规划，近 10 年内东莞地铁难以通过凤岗与深圳地铁接轨，难以形成一体化交通网络，而深圳 10 号线东延线即使完成建设，基本上只是辐射凤岗镇，对东莞周边区域和整个东莞交通辐射影响有限，预期带动作用不大，东莞投资建设意愿降低。二是投资额巨大，投资主体未定，筹资方式可行性存疑。根据规划成果测算，该项目建设投资估算 68.9 亿元，30 年运营缺口达 45 亿元。建设期内（预计 5 年），需要地方政府用财政直投的资金为 27.6 亿元，每年需要投资 5 亿多。债务性资金采取“以地筹资”方式筹集，需要 41.3 亿元，以土地相关收益还本付息。近年来整体经济处于下行趋势，东莞外贸型经济结构影响很大，房地产行业发展疲软，土地相关收益下降，财政收支平衡压力大。若落地建设，未来需要财政直接补缺的概率较高，财政承受能力

可能不足，该种融资方式可行性与持续性存疑。

基于以上分析，评价组认为，项目近年落地建设概率不高，而规划成果具有一定时效性，随着时间推移，规划成果指导性不足，影响项目绩效的可持续发展。

## 六、绩效管理建议

### （一）建立健全绩效管理制度，完善绩效目标编制，提升绩效管理水平

首先，建立健全绩效管理制度是全面落实中央预算绩效管理政策的举措，也是提高绩效管理水平的的前提和必要条件。预算绩效管理制度应从全面预算绩效管理角度考虑，包括事前绩效评估、预算审核、绩效目标、自评、绩效运行监控、事后续效评价、绩效评价应用与信息公开等内容，要求建立单位的绩效管理小组，压实责任人，建立绩效管理闭环制度。

其次，项目主管单位应提高绩效管理意识，围绕项目实施的总目标，明确年度的绩效目标，细化预算绩效目标，强化绩效管理，提升项目实施效果，充分发挥绩效目标的导向作用。因此，主管单位一是要提高主管单位整体预算绩效管理意识，将财政资金的目标与绩效管理目标结合起来，即将“钱”与“事”有机结合在一起，树立“花钱必问效”、“无效必问责”意识。强化主管单位的责任意识，推动单位预算绩效工作常态化、制度化、规范化。二是科学提炼绩效目标，

提高绩效目标合理性。绩效目标是绩效管理的前端基础，是绩效监控和绩效评价的主要依据。绩效目标设置不合理，必将导致绩效管理效果大打折扣。绩效目标可按以下思路进行提炼：绩效目标包括产出目标和效益目标，产出目标是按要求及时完成的规划编制任务，质量达到要求等，即“事”完成如何。效果目标是规划编制最终要达成的目的，即指导项目落地建设，实现项目建设带来的社会经济和生态效益等。绩效目标可结合相关政策、请示、批复及规划本身定位等进行提炼，要达到绩效目标清晰明确，具体可操作。三是提高绩效指标编制质量。绩效指标的主要作用是衡量绩效目标实现程度，因此绩效指标的内容要求能全面反映绩效目标，也就是相关性、完整性问题，所有绩效目标都应有相应的指标评价，一个目标尽量有多个指标评价。同时，绩效指标值也要科学设定，指标值是衡量绩效目标的实现程度<sup>③</sup>。指标值要和实际相符，不能过高或过低，要与行业水平相当。绩效指标编制时，要以绩效目标为参照标准，将绩效目标分为若干个具体指标，也可考虑参考年度任务数或计划数。

## （二）强化监管力度，尽力推动规划类项目进度，提升规划成果有效指导性

如前文所述，规划类项目进度除了项目本身特点、规划服务单位技术力量外，还受到相关部门审查、评审等因素影

<sup>③</sup> 虽然规划类项目目标与指标值设定存在难以量化等特点，但也要尽量细化，通过其他方式定性甚至定量表达，所设定的指标尽可能全面反映目标实现程度。

响，项目进度会存在一定不可控因素。但作为主管单位，一是要尽量将可控因素把控好，强化监管，加强对服务单位的进度监督，建立定期汇报与沟通联系机制，及时掌握项目进度。在规划编制环节，提前做好信息沟通，按要求及时协调提供相关准确数据，在保障质量前提下，尽量缩短时间，给后续相关程序留下充足时间。二是加强与相关部门沟通协调，提高效率，加快推进项目汇报、评审、审批或备案程序，尽量降低不可控因素给项目带来的影响。争取在计划期内完成规划编制工作，提升规划成果有效指导性。

### （三）重视对规划成果的应用，跟踪规划项目成果应用成效

项目单位的核心职能是规划相关业务，评价项目绩效，需要重点关注规划成果的实际应用效果。评价组调研发现，项目单位的工作重点是规划项目成果编制及备案，如已完成相关程序，即视为该项工作已完成。但从绩效角度看，规划成果仅是财政产出，而财政绩效需要考量规划成果对相关建设的指导和引领作用，换言之，即规划成果是否得到有效应用。因此，相关单位要提高绩效意识，重视对规划成果的应用。建议统一梳理目前有效的规划成果，形成台账管理，包括规划成果名称、形成时间、有效期、规划范围、成果应用情况等，每年梳理1次，跟踪各规划成果的实际应用成效，从而更好指导规划管理工作，提升部门绩效管理水平和。

附件1：镇级深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制项目绩效评价  
评价指标表

项目负责人签字：  
刘智慧 原秋华 陳青  
受委托机构公章（盖章）



### 镇拨深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划暨城市更新单位划定方案编制项目绩效评价指标表

填报单位:

一级指标		二级指标		三级指标			四级指标			工作组评价		
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见
决策	15	项目立项	5	立项依据充分性	2	立项依据充分性	2	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点: ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策; ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求; ③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则; ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	项目符合法律法规和相关政策,与凤岗镇国民经济和社会发展规划和部门年度工作计划等相符合,得2分,其它情况酌情扣分。	2	
				立项程序规范性	3	立项程序规范性	3	项目申请、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。	评价要点: ①项目是否按照规定的程序申请设立; ②审批文件、材料是否符合相关要求; ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评价、集体决策。	项目按照规定的程序申请设立,得3分,其它情况酌情扣分。	3	
				绩效目标合理性	3	绩效目标合理性	3	项目所设定的绩效目标是否符合社会公众需要,设立的绩效目标是否依据充分,用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点: 目标要清晰明确,并且合理。 ①是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策; ②是否与项目实施单位职责密切相关; ③项目是否为促进事业发展所必需; ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。	评价要点全部符合,得3分;每出现一点不符合扣1分。其它情况酌情给分。	2	绩效目标不够合理。
		绩效指标明确性	2	绩效指标明确性	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细化情况。	评价要点: ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; ③是否与项目年度任务数或计划数相对应; ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	评价要点全部符合,得2分,其它情况酌情给分。	1	部分绩效指标不够准确完善。		

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				工作组评价		
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见
		资金投入	5	预算编制科学性	3	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	3	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	评价要点全部符合，得3分；不符合要点①扣2分；要点②③④中每出现一点不符合扣1分。	3		
		资金分配合理性	2	预算安排规范性	2	项目预算资金分配是否有测算依据，与地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的合理性、合理性情况。	2	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。	符合全部评价要点，得2分；每出现一条不符合评价要点扣1分。	2		
		管理制度健全性	4	管理制度健全性	4	项目实施单位的业务、绩效管理制度的健全，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	4	评价要点： ①是否已制定或具有相应的业务、绩效管理制度； ②业务管理制度是否合法、合规、完整。 ③项目支出绩效是否纳入本单位年度工作总结内容。	符合全部评价要点，得4分；每出现一条不符合评价要点扣1分。	3	绩效管理制度不完善	
		制度执行有效性	4	制度执行有效性	4	项目实施是否符合相关业务、绩效管理的规定，用以反映和考核业务绩效管理制度的有效执行情况。	4	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和业务、绩效管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目申报、评审、公示、资金拨付及验收等资料是否齐全并及时归档。	符合全部评价要点，得4分；每出现一条不符合评价要点扣1分。若存在重大违法违规事件则该项直接为0分。	4		
		评审规范性	4	评审规范性	4	反映项目实施过程中，主管部门对服务单位提交成果评审的规范性。	4	评价要点：考察项目主管部门是否按要求组织各阶段成果的汇报、审查、研讨等工作。	完全按要求的对服务单位进行评审的，得4分。其它酌情给分。	4		
		评审规范性	4	评审规范性	4	反映项目实施过程中，主管部	4	评价要点：考察项目主管部门是否按要求组织各阶段成果的汇报、审查、研讨等工作。	完全按要求的对服务单位进行评审的，得4分。其它酌情给分。	4		
		监督方式情况	6	监督方式合理性	6	反映项目采取采取的监管方式情况。	6	项目实施过程中，是否采取定期和不定期方式进行监管，注重动态性监管。	能够落实定期和不定期相结合的方式监管成果进展及质量的情况，得6分。其它酌情给分。	5	由于项目单位技术力量不足，监管方式主要是上级的评审会，未见其他有效监管方式。	
		过程管理	10									

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		工作组评价				
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见
管理	24	资金 管理	6	资金使用 合规性	2	资金使用 合规性	2	项目资金使用是否符合相关的财务管理 制度规定,用以反映和考 核项目资金的规范运行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理 制度以及有关专项资金管理办法的 规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序 和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规 定的用途; ④是否实行专账管理,支出记录完整 规范,凭证合格有效; ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚 列支出等情况。	符合全部评价要点,得2分;每 出现一个要点不符合扣1分,扣 完为止;若发现存在截留、挤 占、挪用、虚列等重大违规现 象,该项直接为0分。	2	
				预算执 行率	4	预算执 行率	4	项目预算资金是否按照计划执 行,用以反映或考核项目预算执 行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理 制度以及有关专项资金管理办法的 规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序 和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规 定的用途; ④是否实行专账管理,支出记录完整 规范,凭证合格有效; ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚 列支出等情况。	1. 预算执行率≥90%,得4分 2. 80%≤预算执行率<90%,得3 分 3. 70%≤预算执行率<80%,得2 分 4. 50%≤预算执行率<70%,得1 分 5. 预算执行率<50%,得0分	4	2022年预算执行 率100%。
		三公经 费违规 支出	-3	三公经 费违规 支出	扣分 指标	评价项目是否违规列支三公经费 支出,用以反映三公经费控制程 度	评价要点: ①项目支出中是否列支了三公经费; ②列支的三公经费是否有政府批准 的文件依据; ③三公经费支出是否符合审批程序; ④三公经费支出,尤其是公务接待 费,标准是否适当。	没有批准文件依据列支的,扣3 分;虽有依据,但不符合审批 程序的,扣2分;违反标准的, 扣1分。				
		预算绩 效管理 保障机 制	-2	预算绩 效管理 保障机 制	扣分 指标	反映对项目预算绩效管理的重视 程度和机构保障。	评价要点: ①评价预算支出绩效是否纳入本 单位年度工作总结内容; ②工作总结是否能详细反映本单 位绩效的情况 ③是否成立绩效评价小组。	没有纳入本单位年度工作总结 的,扣1分;没有成立绩效评价 小组的,扣1分。				

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				工作组评价		
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见
产出	31	产出数量	6	项目完成情况	6	规划编制报告完成率	6	反映项目规划编制报告数量目标完成情况。	评价要点：完成率=（实际完成数/计划完成数量）×100%。	指标得分=完成率×6分	6	
					6	TOD协调区面积完成率	6	反映项目TOD协调区面积完成数量是否达到13平方公里。	评价要点：完成率=（实际完成平方数/计划完成平方数量）×100%。	指标得分=完成率×6分	6	
		产出质量	6	质量达标率	6	编制成果通过评审情况	6	评价对服务单位提交的阶段性成果是否通过评审。	评价要点：项目编制成果是否按要求进行阶段成果的汇报、审查、研讨，并通过评审。	对标项目合同要求、各阶段编制成果通过评审的，得6分；其他情况酌情给分。	6	经核查，初步成果、中期成果和正式成果提交时间不符合合同约定的时间范围，均存在延迟情况。
					5	成果提交及时性	5	反映服务单位提交阶段性成果是否及时提交。	评价要点：考核服务单位是否根据合同要求时间节点，按时提交阶段性成果。	完全按要求及时提交成果的，得5分；其他情况酌情给分。	4	
		产出时效	10	完成及时性	5	资金支付及时性	5	反映对项目资金支付控制程度。	评价要点： 是否按合同约定的付款方式及时付款，即服务单位提交纸质版成果后20个工作日内支付该阶段费用。	全部按有关规定及时付款的，得5分；其他情况酌情给分。	4	主管单位付款不够及时，根据合同要求，20个工作日内向服务单位付款，但经查明，部分阶段成果提交后，主管单位均未在合同约定时间内付款。
					3	成本节约率	3	反映和考核项目完成计划目标情况下成本节约程度。	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。成本节约率=（计划成本-实际成本）/计划成本×100%。	项目成本节约率大于等于10%得3分；5%-10%，得2分；1%-5%，得1分；1%以下不得分。若项目未按时保质保量完成，该项不得分。	0	成本节约率约为0%。

一级指标		二级指标		四级指标				工作组评价			
名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见	
一级指标	3	项目效益	30	社会效益	6	对区域融合的推动作用	反映规划编制报告对莞（主要是凤岗）深区域融合的推动作用。	评价要点：规划编制报告是否对莞（主要是凤岗）深区域的经济、人才、交通及其他资源的流通融合起到推动作用。	规划编制报告对莞（主要是凤岗）深区域融合有较好的推动作用，得6分；其他情况酌情给分。	4.5	规划编制报告对莞（主要是凤岗）深区域的经济、交通及其他资源的融合推动作用，目前只有理论意义，仍存在诸多变数可能，还未见实际成效。
							反映规划编制报告对项目实施建设起到的决策作用情况。	评价要点：规划编制报告是否对项目实施建设提供了可靠决策。	规划编制报告对深圳10号线东延线凤岗段轨道交通站点TOD综合开发规划和城市更新单元划定提供了较为可靠的决策，得6分；其他情况酌情给分。	4.5	由于规划的项目涉及莞深两地协调，以及投资额度大，规划成果对项目真正启动的指导作用存在较大变数，目前只有一定理论上指导意义。
							反映项目目标与效果的可持续性情况，管理、费用等的可持续性情况。	评价要点：①项目是否能持续发挥良好的作用；②实施效果是否达到预期目标；③项目成本与效益是否匹配。	全部满足评价要点得6分，不满足一点扣1分，其他情况酌情给分。	4	项目投资额巨大，市场变数多，又涉及莞深两地，规划成果是否能持续指导或影响项目落地实施，存在很大变数。
				经济效益	6	经济推动作用	反映规划编制报告推动项目实施为凤岗镇的经济起到的带动作用情况。	评价要点：规划编制报告推动项目实施是否为凤岗镇的经济起到带动作用	4	规划编制报告没有实施，对凤岗镇的经济带动作用，目前只有理论意义，还未见实际成效。	
				可持续影响	6	可持续性影响	反映项目目标与效果的可持续性情况，管理、费用等的可持续性情况。	评价要点：①项目是否能持续发挥良好的作用；②实施效果是否达到预期目标；③项目成本与效益是否匹配。	4	项目投资额巨大，市场变数多，又涉及莞深两地，规划成果是否能持续指导或影响项目落地实施，存在很大变数。	

一级指标			二级指标			三级指标			四级指标			工作组评价	
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释	指标说明	评分标准	评价得分	评价意见	
				社会评价	6	社会公众满意度	6	反映该项目直接受益的社会公众满意情况。	评价要点： 采用抽样问卷调查形式，对市民进行调查，根据调查结果评分。	指标得分=满意度*6	6	经调查，凤岗镇市民对该项目的实施持支持态度，未见反对意见，目前项目处于规划阶段，不会对市民产生实际影响。	
总分	100			评价资料真实性	100	评价资料真实性	100	反映项目单位提供资料的真实性和可靠性	评价要点：经抽查项目单位提供的评价资料是否有造假行为或故意提供不全的	经抽查项目单位提供的评价资料有造假行为或故意提供不全的，评价结果直接降低一个等级，如发生因违规实施被处理的，处理当年的评价等级则直接降低一个等级，其他年度的原则	84	*	
		逆指标		评价资料真实性	降档指标	评价资料真实性	降档指标	反映项目是否违反有关规定组织实施	评价要点：是否发生未按有关规定实施，而曾经被有关部门处罚或通报批评。	有关单位或人员是否违反国家廉政建设的有关规定，被有关部门处理的，当年则直接评为低等级以下。其他年			
		逆指标		违法违纪行为	一票否决	违法违纪行为	一票否决	用以反映和考核项目实施过程中相关人员和单位是否严格执行国家有关廉政建设的规定	评价要点：1、有相关单位和人员是否违反国家廉政建设的有关规定，被有关纪检监察部门处理				
最终评价等次												良	
评价组签名： 日期：													