

增城区荔城街三联南片区学校项目 绩效评价报告



粤国众联咨字【2022】第 53-12003 号

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价规划
咨询有限公司

机构负责人：司徒荣轼

项目负责人：刘平

2022 年



目 录

一、基本情况	1
(一) 项目概况。	1
(二) 项目绩效目标。	3
(三) 项目资金情况。	5
二、评价结论	7
三、主要绩效	8
(一) 促进提升增城片区义务教育水平。	8
(二) 缓解片区适龄儿童入学供需矛盾。	9
四、存在问题	9
(一) 预算变更调整频次较高，预算编制科学性不足。	9
(二) 监管严谨性有待提升，项目变更手续不完整。	11
(三) 前期设计考虑不够全面，投资成本控制需加强。	12
五、相关建议	14
(一) 合理测算预算需求，提高预算编制科学性。 .	14
(二) 落实项目监管程序，提升项目管理严谨性。 .	14
(三) 加强前期设计审核，提升投资成本控制有效性。	15

一、基本情况

（一）项目概况。

为贯彻落实《广州市中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》、《关于进一步推动全市义务教育均衡发展优质发展的实施意见（2016-2018年）》及其配套文件《广州市中小学校基础教育设施三年提升计划》，在《增城区中小学建设发展策略研究与布点规划及中小学建设控制性导则》的基础上，合理布局和建设增城区中小学校，促进基础教育均衡优质发展，切实缩小城乡教育发展差距，保障适龄儿童享有公平接受优质义务教育的机会，按照广州市政府重点工作部署，结合增城区实际，增城区城市规划局《增城区城市规划审批领导小组 2017 年第七次会议纪要》（增规组记〔2017〕7号）明确在三联片区内（包括申请地块及广汕公路北面的和记黄埔、实地蔷薇、荣阳铝业等地块）预留学校建设用地，同意从现改造收储用地中预留 62 亩用地用作学校用地。

为进一步缩小增城区与广州市教育资源优势区的差距，增城区人民政府拟将该地块用于片区小学的建设，并引入广州市内名校对学校进行管理运营。广州市增城区教育局在此背景下推进增城区荔城街三联南片区学校项目建设，具体项目建设工作由广州市增城区住房和城乡建设局下属单位广州市增城区公共建设项目管理服务中心（以下

简称“区公共建设项目管理服务中心”）推进，助力解决增城区基础教育分布不均衡、现有小学学位紧张、规模有限、教学管理压力大及三联片区周边上学难等问题。项目建设可促进解决片区适龄儿童上学难问题的迫切需要，一定程度上可助力满足增城片区群众对优质教育、特色教育的需求，是提升增城区及三联南片区办学条件、办学质量的需要，有助于实现区域教育资源的高水平均衡化配置，项目建设具有必要性。

根据区公共建设项目管理服务中心提供的《广州市增城区发展和改革局关于增城区荔城街三联南片区学校项目的可行性研究报告的批复》（增发改投〔2019〕368号）、《增城区荔城街三联南片区学校项目可行性研究报告》，项目建设地址位于荔城街三联村广汕公路（逸翠庄园路段）以南，外环路以东，主要建设内容为：拟建 60 个班完全小学，总规模 2700 生。项目总用地面积 41274m^2 （约 62 亩），总建筑面积为 53731m^2 ，其中计容建筑面积为 38733m^2 ，不计容建筑面积 14998m^2 （含地下室 9478m^2 ，架空层 5200m^2 ，梯屋 320m^2 ）；建设内容主要包括普通教室、专用教室、公共教学用房、生活服务及配套用房等功能建筑，并配套建设室外运动场地、道路广场、绿地、给排水管网、围墙、门楼、综合管沟、池塘、桥、连廊、升旗台等一批室外工程。项目总投资 38,562.63 万元（不含建设用地费），

包含工程费用 29,486.33 万元，工程建设其他费用 6219.81 万元，预备费 2,856.49 万元。

根据区公共建设项目管理服务中心提供的《增城区荔城街三联南片区学校项目概算报告》，项目送审概算金额 38,562.37 万元，其中建安工程费 29,884.03 万元；财政审定概算金额 35,225.44 万元，其中建安工程费 27,088.17 万元，项目资金来源为增城区政府财政资金。根据《增城区荔城街三联南片区学校项目设计施工总承包合同》，合同价 32,856.96 万元，其中建安工程费 29,167.88 万元，合同约定工期为 578 天，计划开工时间为 2020 年 1 月 7 日（以项目中标通知书签发时间次日为准，实际开工日期以监理发出的开工令为准），计划完工时间为 2021 年 8 月 6 日。

根据区公共建设项目管理服务中心提供的《增城区荔城街三联南片区学校项目竣工验收报告》及现场核查情况，项目实际开工时间为 2020 年 6 月 29 日，于 2021 年 8 月完成工程建设，2021 年 8 月 31 日完成项目验收，于 2021 年 9 月 10 日办理移交。建设规模包括项目 60 个班完全小学，总规模 2700 生，项目实际总建筑面积为 51617.62 平方米。

（二）项目绩效目标。

根据区公共建设项目管理服务中心提供的《项目支出绩效自评表》《项目绩效目标申报表》等有关材料，区公共建设项目管理服务中心 2019 年-2021 年针对项目设置了

绩效目标，包括预期提供的产出数量、质量、时效、效益指标，项目绩效总目标和年度目标设置重点有所区分，详见下表：

表 1-1 项目绩效目标表

年度	绩效指标
项目绩效总目标	完成 60 个班完全小学的建设任务，主要建设内容包括教学楼（教学辅助用房）、综合楼、体育馆、礼堂、教工宿舍及其他配套设施，总规模 2700 生，解决三联片区适龄儿童上学难问题，提升增城区及荔城街办学条件，实现区域教育资源的高水平均衡化配置。
2019 年项目绩效目标	对项目进行立项和设计施工总承包招标工作，对其进行初步设计。完成地质勘察外业工作，开展进行施工准备工作和场地清场工作。
2020 年项目绩效目标	增城区荔城街三联南片区学校项目完成教学楼、综合楼体育馆、礼堂、教工宿舍建设进度的 50%”。
2021 年项目绩效目标	2021 年完成全部主体结构施工、建筑装修及机电安装工作，争取 2021 年 9 月顺利开学交付使用。

表 1-2 项目绩效指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	备注
产出指标	数量指标	是否完成项目预期数量指标	对项目进行立项和设计施工总承包招标工作，对其进行初步设计。完成地质勘察外业工作，开展进行施工准备工作和场地清场工作。	2019 年
	质量指标	是否达到行业内相关规定的标准	工程验收符合规范。	
	时效指标	是否按时完成	2019 年 12 月基本完成本年度工程，项目资金使用的预期目标按时完成。	
效益指标	社会效益	项目实施是否对社会发展带来影响	满足居民对公共教育资源的诉求，推动社会稳定发展。	
	文化效益	项目实施是否对文化发展带来影响	增加公办中小学学位，扩大青少年义务教育的普及化。	
产出指标	数量指标	配套设施完成率（%）	50%	2020 年

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	备注
	数量指标	主体工程完成率 (%)	50%	
	质量指标	年内施工完成的内容均质量合格通过验收	100%	
	时效指标	工程计量拨款及时率 (%)	95%	
效益指标	社会效益	年内接到 12345 民众投诉不多于 10 宗	100%	
	社会效益	年内处理接到 12345 处理结果没有不满意	100%	
	经济效益	工程进度达标率 (%)	95%	
产出指标	数量指标	工程完成情况	60 个班完全小学，总规模 2700 生	2021 年
	数量指标	建设规模	总建筑面积为 53731 平方米	
	质量指标	工程质量达标率	100%	
	质量指标	隐患整改率	100%	
	质量指标	变更合规率	100%	
效益指标	社会效益	学位压力缓解程度	满足居民对公共教育资源的诉求，缓解当地学位压力，推动社会稳定发展，共约提供 60 亩的办学范围，2700 人的学位	
效益指标		对社会文化发展带来影响	扩大教育的普及化，增加小学学位 2700 多个	
效益指标		投诉处理情况	90%以上	

(三) 项目资金情况。

增城区荔城街三联南片区学校项目 2019 年-2021 年预算合计 24,320.54 万元，其中：**2019 年项目年度预算 16.15 万元**，据《关于下达 2019 年预算的通知》（增财〔2019〕

62号），2019年年初安排政府性基金预算4,504.50万元；根据《关于下达2019年预算调整指标的通知》（增财〔2019〕309号），调减政府性基金预算4,494.81万元；根据《关于下达2019年第二次预算调整指标的通知》（增财〔2019〕461号），调增政府性基金预算6.46万元。**2020年项目年度预算5,207.83万元**，根据《关于批复广州市增城区住房和城乡建设局2020年预算的通知》（增财〔2020〕104号），2020年年初安排政府性基金预算6,154.44万元；根据《关于批复2020年第二次预算调整指标的通知》（增财〔2020〕519号），调减项目预算941.21万元，其中调增一般公共预算资金5,141.44万元，调减政府性基金预算6,082.65万元；根据《广州市增城区公共建设项目管理服务中心关于退回零余额户12月前下达授权支付未支额度各项指标的函》（增公建中心函〔2020〕1184号），内部调减项目预算5.40万元。**2021年项目年度预算19,096.56万元**，根据《关于批复广州市增城区住房和城乡建设局2021年预算的通知》（增财〔2021〕234号）、《增城区荔城街三联南片区学校项目预算情况汇总表》，2021年年初安排项目预算21,122.10万元；根据区公共建设项目管理服务中心提供的《提前下达预算变动通知书》，调增项目预算1,262.67万元；根据《广州市增城区公共建设项目管理服务中心关于申请调整增城区荔城街三联南片区学校项目工程财政资金

指标的函》（增公建中心函〔2021〕1278号），调增项目预算 170.59 万元；根据《广州市增城区公共建设项目管理服务中心关于申请调整 2021 年部分项目财政预算指标的函》（增公建中心函〔2021〕1317 号），调增项目预算 222.33 万元；根据区公共建设项目管理服务中心提供的《2021 年预算变动通知书（指标回收）》，财政收回项目预算指标 3,681.14 万元。2019 年-2021 年项目预算安排及支出情况详见下表。

表 1-3 项目资金情况表

序号	预算年度	年初预算	调整金额	年度预算	支出金额	单位：万元
						预算执行率
1	2019 年	4504.50	-4488.35	16.15	16.15	100%
2	2020 年	6154.44	-946.61	5207.83	5207.83	100%
3	2021 年	21122.10	-2025.54	19096.56	19094.69	99.99%
合计		31781.04	-7460.50	24320.54	24318.67	99.99%

二、评价结论

通过分析区公共建设项目管理服务中心提供的绩效自评材料，现场抽查项目财务及工程管理材料，结合决策、过程、产出、效益四方面综合对资金使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上增城区荔城街三联南片区学校项目在效益方面的表现良好，但在决策与产出方面存在一定

不足，主要表现为预算变更调整频次较高、项目变更手续不完整、投资成本控制需加强。经综合分析，增城区荔城街三联南片区学校项目绩效评价得分为 85.2 分，绩效等级为良。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.2	85.2%
一、决策	13	9.5	73.08%
二、过程	27	26	96.30%
三、产出	37	29.7	80.27%
四、效益	23	20	86.96%

三、绩效分析

我机构根据《增城区财政局关于开展 2022 年财政评价工作的通知》（增财〔2022〕325 号）、《关于印发 2022 年增城区区级财政资金支出绩效评价工作方案的通知》（增财〔2022〕280 号）中关于共性评价指标、个性指标设置的要求，制定了本项目的评价指标体系。我机构采取专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方式，客观评价项目资金的使用和管理情况、绩效表现，评定增城区荔城街三联南片区学校项目绩效评价得分为 85.2 分，绩效等级为

不足，主要表现为预算变更调整频次较高、项目变更手续不完整、投资成本控制需加强。经综合分析，增城区荔城街三联南片区学校项目绩效评价得分为 85.2 分，绩效等级为良。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.2	85.2%
一、决策	13	9.5	73.08%
二、过程	27	26	96.30%
三、产出	37	29.7	80.27%
四、效益	23	20	86.96%

三、主要绩效

（一）促进提升增城片区义务教育水平。

根据《广东省中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》《广州市中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》、增城区制定的增城市教育发展规划等文件精神，要求增城区适龄儿童入学率及小学五年保留率保持在 100%。随着增城区经济社会持续发展，进入增城区工作、生活的外来人口日渐增加，伴随着外来人口的流入，对增城片区中小学学位需求不断增加，增加义务教育学位

是满足增城片区当地义务教育发展的需要，同时也是满足增城片区经济社会发展的需要。增城区荔城街三联南片区学校项目的建设有助于促进增城片区义务教育水平，满足当地居民对义务教育更高水平的需要，有效缓解增城区目前经济社会发展对优质义务教育资源的需求。

（二）缓解片区适龄儿童入学供需矛盾。

根据相关规划，至 2020 年增城区管理服务人口为 220 万，其中户籍人口为 91 万人、非户籍常住人口为 129 万人，随着增城区经济社会的快速发展，比例将会持续上升。未来增城区建设方向为“国家低碳发展示范区、广东省城乡统筹发展示范区、珠三角地区先进制造业基地及职业教育基地、珠三角东岸地区交通枢纽、广州东部生态宜居宜业新城”，经济社会发展建设对高素质人才的需求将日渐上升并逐渐发展为当地人力资源市场的主流，对优质的义务教育的需求伴随同步上升。因此，令户籍与非户籍适龄儿童都能接受完善的义务教育，是保持增城区未来发展动力，维护当地社会稳定的重要措施。

增城区荔城街三联南片区学校项目的建成会为当地新增 2700 个优质小学学位，有助于保障增城片区适龄儿童入学需求，缓解适龄儿童入学供需矛盾。

四、存在问题

（一）预算变更调整频次较高，预算编制科学性不足。

根据区公共建设项目管理服务中心提供的《增城区荔城街三联南片区学校项目概算报告》《关于下达 2019 年预算的通知》（增财〔2019〕62 号）、《关于批复广州市增城区住房和城乡建设局 2020 年预算的通知》（增财〔2020〕104 号）、《关于批复广州市增城区住房和城乡建设局 2021 年预算的通知》（增财〔2021〕234 号）及各年度预算调整文件、《增城区荔城街三联南片区学校项目预算情况汇总表》等有关材料，项目整体预算经概算评审论证，预算内容与项目内容匹配，但在项目实际推进过程中，年度预算需求测算科学性不足，2019 年-2021 年三年均在年初预算基础上进行了项目预算调整，涉及资金 7,460.50 万元。其中 2019 年、2020 年分别调整预算 2 次；2020 年、2021 年均在单位内部进行了项目预算调减，涉及资金 2,030.94 万元，资金调整原因包括财政回收、根据项目实际建设内容推进情况需求等，一定程度上反映 2019 年-2021 年项目预算额度测算不够准确，项目资金量与工作任务不够匹配，项目预算编制科学性有待提升。此外，项目 2019 年预算申报 4,504.50 万元，但项目 2019 年实际主要推进项目前期工作，根据《广州市增城区发展和改革局关于增城区荔城街三联南片区学校项目的可行性研究报告的批复》（增发改投〔2019〕368 号），项目涉及勘察、设计、监理费 1,500.18 万元，2019 年预算需求远低于实际申报预算。

（二）监管严谨性有待提升，项目变更手续不完整。

一是前期工作推进进度未达预期，实际开工启动时间较计划有所滞后。根据《广州市增城区发展和改革局关于增城区荔城街三联南片区学校项目的可行性研究报告的批复》（增发改投〔2019〕368号），项目计划开工时间为2019年12月；根据《增城区荔城街三联南片区学校项目设计施工总承包合同》，合同约定工期为578天，计划开工时间为2020年1月7日（以项目中标通知书签发时间次日为准，实际开工日期以监理发出的开工令为准），计划完工时间为2021年8月6日；根据《增城区荔城街三联南片区学校项目竣工验收报告》及现场核查情况，项目实际开工时间为2021年6月29日，2021年8月31日完成项目验收，于2021年9月10日办理移交。此外，根据区公共建设项目管理服务中心提供的联合验收审核意见审批截图，反映截至2022年6月尚存在消防、人防等专项未达到联合验收的要求条件，联合验收工作暂未完成。

二是工程建设过程中设计变更手续不够完整，制度落实有效性待提升。根据区公共建设项目管理服务中心提供的三联南片区学校项目例会纪要、专题、联系单与设计变更工作联系单等相关材料，结合现场核查情况，截至2022年6月29日，设计变更资料暂未完成归档整理，变更手续规范性有待提升。

三是工程质量监管力度需提升，现场核查发现室外地台部分石材有返碱情况及局部位置地台排水不顺、出现积水情况等，工程质量后期管养维护工作需进一步落实。

此外，从所提供的项目竣工验收阶段所形成的相关文件反映，项目使用单位（增城区教育局或学校方）未参加相关验收会议，不利于后期参建各方顺利交接。

（三）前期设计考虑不够全面，投资成本控制需加强。

根据现场核查情况，项目推进存在前期设计考虑不够全面、投资成本控制有效性有待提升的问题，具体如下：

一是前期对游泳馆功能设计方案的合理性考虑不全面，现场核查发现游泳馆使用后由于恒湿系统未安装，造成游泳馆室内因使用环境问题引起局部装修材料出现质量问题需返修处理，反映前期设计方案考虑全面性有待提升。

二是教工值班用房配置比例偏高，根据《增城区荔城街三联南片区学校项目可行性研究报告》，项目配置教工值班用房 107 间，计划使用面积 2782 平方米；根据《执信中学增城学校建设用房汇总表（计算面积）》，学校实际配置教室单人宿舍 100 间，面积约为 25 平方米/间。按照《城市普通中小学校校舍建设标准》完全小学规划指标，30 个班/1350 人建议配置教工值班用房面积为 144 平方米，反映出本项目教工值班用房面积配置比例略为偏高。此外，学生与教职工餐厅、厨房配置面积与《城市普通中小学校

校舍建设标准》完全小学规划指标建议使用面积对比也相对偏高，按照《城市普通中小学校校舍建设标准》完全小学规划指标，30班/1350人建议配置学生餐厅、学生厨房、教职工厨房、教职工餐厅合计649平方米，以此计算建议60班/2700人建议配置学生餐厅、学生厨房、教职工厨房、教职工餐厅合计1298平方米。但根据《增城区荔城街三联南片区学校项目可行性研究报告》，项目计划配置学生餐厅812.7平方米、学生厨房1134平方米、教职工厨房170平方米、教职工餐厅150平方米；根据《执信中学增城学校建设用房汇总表（计算面积）》，项目实际配置学生餐厅2000平方米、教职工餐厅500平方米、售饭、备餐间100平方米、厨房400平方米。

三是足球场后期管养成本较高。本项目原设计方案为人造草，但后续实际建设过程中变更为采用种植真草，采用天然草的球场在投入使用阶段要求的管养设备和管养人员专业水平较高，补沙调平、补草、除虫害、喷灌等管养维护措施成本后期投入对比人工草地造价成本较高，往往由于后期投入管养资金的不足，容易出现管养措施落实不到位导致球场质量出现问题或无法使用的情况，现场核查亦发现项目球场存在场地部分位置平整度较差及出现裸土等影响球场使用效果的情况，不利于项目投资成本控制。同时天然草场地使用受天气降水影响较大，如遇水量较大

的降雨，需在雨后封场管养暂停使用。

五、相关建议

（一）合理测算预算需求，提高预算编制科学性。

对于类似跨年度建设的工程项目，建议年度预算应充分结合年度建设工作计划，制定细致性高、偏差性小的预算，对预算变更审核要从严把关，避免年中资金调整频次过高或出现大量预算资金沉淀不能支出。如本项目 2019 年实际推进工程设计等前期工作，资金需求较小，申报项目预算阶段应充分结合实际情况，合理测算当年度实际资金需求。

（二）落实项目监管程序，提升项目管理严谨性。

一是落实项目动态监管措施，加快推进项目联合验收工作。严格按照项目实施计划推进建设工作，根据项目实际情况合理制定项目实施计划，确保项目执行效率与效果。保障前期工作推进效率，避免因前期工作推进不如预期导致需压缩工期赶进度的情况，保障工程施工建设时间进而保障项目建设质量，减少由于前期工作延误带来的不利影响。若遇到特殊情况，确需调整项目实施内容，应履行规范的项目内容调整手续，并完善相应调整申请、审批文件的存档工作。建议区公共建设项目管理服务中心后续尽快按联合验收审批意见督办相关事项，及早完成办理联合验收。

二是区公共建设项目管理服务中心应高度重视项目实施工程变更的合规性，进一步完善部门工程变更的制度和检查相关约束机制的执行落实情况，对于设计变更资料应及时完成归档整理，完善项目变更管理，明确建设过程中各项设计变更情况，提升变更手续规范性。另外，建议涉及类似室外足球场人造草更改为种植草等工程重大变更内容需开展变更前后使用功能对比分析（组织专家论证）及开展变更后在项目使用阶段维护成本方面的分析。

三是加强对项目工程质量监管力度，避免项目工程投入使用后出现质量问题；同时建议在项目联合验收完成前，再次开展项目质量检查工作，避免后续因类似问题影响项目工程使用或联合验收。

此外，项目申报、管理与验收是一项系统工程，建议专项工作小组应明确相关责任和人员分工，包括业主单位、代建单位职责分工，业主单位应共同参与设计变更、初验、竣工验收等工作中来，保障工程建设按照预期推进，建议后续类似项目初验和竣工验收会议应邀请业主单位或使用单位参加出席，以利尽早解决业主单位或使用单位提出的合理需求，尽快完成验收移交手续。

（三）加强前期设计审核，提升投资成本控制有效性。

建议后续类似项目建设应落实投资成本控制措施，在前期项目涉及规划阶段，充分结合《城市普通中小学校校

舍建设标准》完全小学规划指标，对各功能室、教室配置面积与各项设施设备配置标准开展充分论证研究，避免出现配置比例不合理的情况。提升设计方案合理性审核有效性，进而避免返工返修额外增加不必要的投资成本，对于配备恒温游泳馆前期设计方案应在设计阶段考虑恒湿系统无法及时安装引发的问题，避免游泳馆在使用时因未及时安装必须设施造成质量问题再进行返修返工的情况；对学校运动场草坪材料建议优先考虑采用人工草坪方案，有助于提升项目投资成本控制有效性。

广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司



2022年12月