

惠州一中初中部危楼拆建项目资金 事中绩效评价报告

评价机构：广东中大管理咨询集团股份有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：周常利

2021 年 9 月

目 录

报告摘要.....	1
一、项目基本情况.....	7
（一）项目概况.....	7
（二）项目预算情况.....	8
（三）项目绩效目标情况.....	9
二、项目执行情况.....	10
（一）项目管理分析.....	10
（二）项目预算执行.....	13
（三）项目绩效实现程度.....	15
三、事中绩效评价主要结论.....	19
四、存在问题.....	21
五、整改措施和建议.....	23
附件 1：事中绩效评价工作说明.....	26
附件 2：事中绩效评价情况表.....	29

报告摘要

项目概况：惠州一中初中部部分校舍已使用近 30 年，楼栋已出现严重的安全隐患，且教学楼的教学空间已不符合广东省标准化学校建设要求。因此，为消除惠州一中初中部校园房屋安全隐患，提供安全、标准化的教学环境，在经专业机构对校舍进行安全状态鉴定后，经市人民政府同意、市发改局批复，市教育局主管实施惠州一中初中部危楼拆建项目。项目建设内容包括拆除工程、新建工程、改造及修缮工程、室外工程和购置配套设施，项目预计 2021 年 9 月竣工验收并投入使用。

项目预算和执行情况：项目实施周期为 2020 年 4 月-2021 年 9 月，根据《关于安排 2020 年市级政府投资项目三年滚动计划财政资金的通知》（惠财科教〔2020〕52 号）、《惠州市人民政府办公室关于印发〈惠州市 2021-2023 年市级政府投资项目三年滚动计划〉的通知》（惠府办函〔2021〕27 号），2020 年、2021 年分别安排资金 2,000 万元、5,827 万元。截至 2021 年 7 月 31 日，资金共使用 5,571 万元，支出进度为 71.18%，达到事中绩效评价预期进度目标（71%）。

项目绩效目标情况：完成 5 栋建筑建设，工程验收合格率、预设功能达标率、设备购置率、成本合理性均达到 100%，教学环境和条件有效改善，重大安全事故发生 0 次，服务师

生至少 3295 人，教学质量水平有效提高等。

项目绩效实现程度：截至 2021 年 7 月 31 日，项目产出整体实现程度达 98%以上，达到事中绩效评价预期进度目标（90%）。项目实施中存在的效益均达到预期效益目标。

项目主要绩效：截至 2021 年 7 月 31 日，项目整体推进进度达到预期，工程实施进度与预期进度相符，资金支出进度基本与实施进度保持同步，项目推进力度较好，完成阶段性工作目标。剩余工作在保障不偏离目标进度的前提下，预计可以在规定的时间内完成整体工程建设，**建议不予调整计划安排**，按照原计划实施。资金支出进度预计在工程稳步推进情况下能够按时支出，**建议不予调整预算**，按照原预算安排。有关财政部门继续保障项目后续资金的正常拨付，以便于后续工作的持续开展。项目的实施基本达到绩效目标，惠州一中设置的指标能够反映实施内容，利于目标的实现，但个别效益指标可量化程度不够，**建议对个别指标值进行适当调整**。如教学环境及软硬件设备指标设置为“教学环境及软硬件设备更新率”，指标值为“100%”；教职工办公条件指标设置为“人均办公面积达标率”，指标值为“100%”；提高教学质量水平指标设置为“进入重点中学学生数量增长率”，指标值为“大于等于历年（2015 年-2020 年）平均增长率”等。此外，项目管理基本规范，通过工程的实施消除了教学楼的安全隐患，经现场核查施工进度情况（2021 年 8 月 17

日)，预计不影响学校秋季开学。

存在问题：

1. 新建工程移交程序不规范。根据工程实体移交书，截至 2021 年 7 月 23 日，市代建项目管理局已将 1-5 号楼全部移交至学校管理，以便学校安置桌椅。在未竣工验收的情况下办理移交手续，流程出现倒置，移交程序不规范。经了解，原因为考虑到若在竣工验收后办理移交手续，将会影响学校课桌椅及电教设备的安装进度，从而导致学校 9 月 1 日不能正常开学。

2. 个别地方施工工序安排不够合理。经现场核查，化学实验室、智能化教室地板铺设完成后，因考虑不周到，出现重新割开地板，埋设智能化教学设备地下管线的情况。经补充说明，学校在土建施工之前已安排弱电设计单位与土建施工方衔接，设计单位要求埋设六分管，但施工方没有按照设计方的要求埋设管线，导致智能化设备管线无法满足使用需求。由于校方和施工方均未对该问题进行留痕管理，无法有效说明问题的责任主体，因此，定性为双方均存在一定的责任，即校方未对施工情况进行监督，施工方也未严格按照规定执行。此外，2 号教学楼顶楼水塔的建设重新将楼板凿穿进行管线装置。

3. 未能对个别工程质量瑕疵进行全面及时检查。经现场实地察看，新建工程后期个别问题未及时处理，如教学楼顶

女儿墙和墙柱之间未完全封板闭合，留有约 10 厘米缝隙；图书馆楼顶女儿墙底部表面开裂，电梯井侧墙旁配电箱和工作中的排水管相邻，存在短路、漏电隐患；学校采购的课桌箱体底部，部分存在明显凹痕、不平、油漆脱落现象等。经分析，原因为：一是针对个别地方存在的问题，市代建项目管理局对施工单位、监理单位未及时督促检查，责令整改施工问题，同时，也未和监理单位一道开展日常检查工作，不能及时、细致地发现施工中容易忽视的问题。二是课桌椅等教学设施尚未验收，学校未对其质量进行全面核查。

4. 财务支出不够规范，个别支出不及时。一是会计核算不够规范。经核查，惠州一中自行采购的教学及办公设备等提供了发票原件，但以市代建项目管理局名义签订合同的项目未提供发票原件，仅提供了发票抬头为代建局的复印件，且个别发票复印件未有任何盖章。个别复印件仅加盖了出具发票单位的公章，个别复印件同时加盖了发票单位的公章和代建局发票原件签收专用章。发票复印件未统一规范相关单位的盖章，不利于资金支出溯源。二是个别费用未及时支付。经核查，2020 年 12 月审批的监理费 20.16 万元因前期各类费用支出超出当年财政资金预算（2,000 万元），使得部分监理费不能及时支付，最终于 2020 年 12 月、2021 年 4 月分两笔支付。

整改措施和建议：

1. 严格施工要求，强化流程管理。在后续的工作及开展同类型项目上，一是建议各参建单位提高流程管理意识，自觉遵循工程管理规范。针对本次移交流程不规范的情形，市代建项目管理局应负主要责任，市教育局、惠州一中未严格核查移交流程的规范性负次要责任，施工单位、监理单位、设计单位等规范化流程操作不足负相应的责任。二是建议各参建单位在制度规范上应保持其应有的独立性，严格制止不规范行为。三是后续要着重加强主管部门、市代建项目管理局、惠州一中等主要参与方在流程合规方面的绩效考核。四是建议与施工方补充签署施工质量保修协议，确保落实执行。

2. 建立校方与施工方畅通的沟通协调机制。在后续的工作或同类型项目开展方面，建议校方与施工方建立健全畅通的沟通协调机制，校方明确设备安装需求和关键安装节点，并做好监督。施工方进一步确定校方安装要求对施工的影响，合理安排工序，必要的话，可提前预留施工空间，以便设备的安装。双方应加强沟通，校方的需求如管线铺设等要明确合理，施工方应按校方的要求按规定实施，不应因工程的隐蔽性而随意更改设计需求。同时，当施工未能有效满足设备安装使用需求时，双方应对出现的问题和分歧做好留痕管理，并由独立第三人证明，明确责任主体，防止后续出现相互推诿的现象。

3. 加强施工问题和设施设备质量问题排查。开展同类型

项目或剩余实施工程上，一是建议市代建项目管理局和监理单位及时开展施工问题日常排查。针对发现的问题，及时通知施工单位按期整改。同时做好对施工单位整改情况的监督。二是对于校园设备采购类问题，如针对出现质量缺陷问题的部分课桌椅，学校应在验收时剔除，并要求供应商重新更换。其他设备后续的采购，校方应组织做好验收工作，严控质量关。

4. 规范财务票据管理，合理评估资金额度。在后续开展的项目财务支出上，一是建议惠州一中做好财务资料规范化管理工作，保障资金支出可溯源。对于财务票据如发票应保留原件，利于厘清资金收支方。如确实无法提供发票原件，发票复印件也一定要加盖出具发票单位的公章及市代建项目管理局发票原件签收专用章，且所有发票复印件按照统一规范盖章，这样才能真实核对财政资金的支出情况。二是资金使用单位（惠州一中）与市代建项目管理局应就财政预算资金使用范围加强沟通，根据项目实施计划和进度安排，合理评估项目当年度资金支出额度。或者在临近年底，建设单位与监理单位等资金申请方协调沟通，暂时延缓不能按时支付的费用。

为贯彻落实全面实施预算绩效管理的意见，加强惠州市财政支出绩效管理，强化部门支出责任，及时发现和纠正预算绩效目标偏离问题，如期实现预算绩效目标，保障财政资金使用效益，受惠州市财政局（以下简称“市财政局”）委托，广东中大管理咨询集团股份有限公司（以下简称“中大咨询”）对惠州市教育局（以下简称“市教育局”或“主管部门”）负责实施的惠州一中初中部危楼拆建项目开展事中绩效评价工作。经过前期材料审核、中期现场评价及后期的综合分析，中大咨询得出评价结论并形成了总结报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

惠州一中初中部勤工楼、秉樾楼、德芬楼、图书馆、艺术楼、湖边楼等已使用近 30 年，长时间的使用已导致楼栋出现安全隐患，且部分教学楼不符合标准化学校建设要求。因此，为消除惠州一中初中部校园房屋安全隐患，提供安全、舒适的校园环境，符合广东省义务教育标准化学校建设要求，满足师生教学空间和缓解周边学位紧张的需要，在经专业机构对校舍进行可靠性、抗震承载力鉴定后，由市教育局报批市发改局，根据《惠州市人民政府办公室关于印发惠州市 2020-2022 年市级政府投资项目三年滚动计划的通知》（惠府办函〔2020〕39 号）、《市政府常务会议纪要》（十二届

118 次〔2020〕7 号）、《关于惠州一中初中部危楼改建项目可行性研究报告的批复》（惠市发改社会〔2020〕264 号）等文件精神实施惠州一中初中部危楼改建项目。

本项目由市教育局主管，市代建项目管理局参与建设，建设内容包括拆除工程（勤工楼等 7 栋楼）、新建工程（综合楼等 5 栋楼）、改造及修缮工程（科学楼、行政楼及体育馆外墙）、室外工程（室外给排水工程、校园绿化及景观工程等）和购置配套设施（教学配套设备、智能化设备设施等）。根据《关于惠州一中初中部危楼改建项目可行性研究报告的批复》（惠市发改社会〔2020〕264 号），项目计划 2020 年 4 月启动，于 2021 年 9 月竣工，建设周期 18 个月。施工合同约定 2021 年 8 月 31 日前工程交付使用。结合可研批复和施工合同，项目预计 2021 年 9 月交付使用，总实施周期 18 个月。

（二）项目预算情况

项目总投资为 8,595.56 万元，其中工程费用 6,680.54 万元，工程建设其他费用 1,505.71 万元（包括教学办公及管理设施设备购置费 1,010.00 万元），预备费 409.31 万元。项目预算计划安排分三个年度，根据《关于 2020 年市直中小学维和及设备采购资金方案征求意见的复函》（惠财科教〔2020〕13 号）、《关于安排 2020 年市级政府投资项目三年滚动计划财政资金的通知》（惠财科教〔2020〕52 号）、

《惠州市人民政府办公室关于印发〈惠州市 2021-2023 年市级政府投资项目三年滚动计划〉的通知》（惠府办函〔2021〕27 号）文件，2020 年预算计划安排 2,000 万元，2021 年为 5,827 万元，2022 年为 769 万元。本次事中绩效评价涉及 2020 年度和 2021 年度，总评价资金范围为 7,827 万元。

（三）项目绩效目标情况

根据惠州一中提供的项目绩效目标表（2021 年度），以及结合自评基础信息表绩效目标情况，项目年度绩效目标为：完成教学楼、图书馆、艺术楼等 5 栋建设的建设和装修，为我校师生提供服务，进一步提高教学质量水平。且根据绩效目标细化设置了 12 个绩效指标，如表 1-1 所示。

表 1-1 项目绩效目标主要指标表

	一级指标	二级指标	指标内容	预期实现的指标值
绩效指标	产出指标	产出数量	建设建筑数量	5 栋
		产出质量	工程完工验收合格率	100%
			预设功能达标率	100%
		产出时效	新建工程、室外工程、教学、办公设施设备购置	100%
		产出成本	成本合理性	100%
	效益指标	经济效益	教学环境及软硬件设备	有效改善
			教职工办公条件	有效改善
		社会效益	重大安全事件控制	0
			服务师生数量	至少 3295 人
			提高教学质量水平	有效提高
		环境效益	建设污染防治	有效控制
		可持续影响	使用年限	至少 50 年

二、项目执行情况

（一）项目管理分析

1.项目前期工作

通过中嘉（广东）工程检测有限公司对惠州一中初中部校舍进行可靠性、抗震承载力鉴定，勤工楼、秉樾楼等整体安全状态鉴定为 Dsu 级，房屋整体出现险情，构成整栋危房，应限期停用或拆除。市教育局根据鉴定结果，向市发改局报送关于申请办理惠州一中危楼改建项目可行性研究报告批复的材料，市发改局根据市政府常务会议纪要（十二届 118 次〔2020〕7 号）及惠州一中初中部危楼改建项目可行性研究报告评估意见，复函《关于惠州一中初中部危楼改建项目可行性研究报告的批复》（惠市发改社会〔2020〕264 号）。整体实施论证充分，立项过程清晰。

2.项目组织实施

1) 组织协调。本项目由市教育局主管，协调统筹整体项目的开展，市代建项目管理局参与建设，负责项目招投标、实施过程的监管、项目的验收等。惠州一中作为业主单位，对学校负责，日常检查建设情况，及时完成设施设备的采购和安装。根据建设工程中标通知书，广东铭濠润建工有限公司具体开展项目施工建设，此外，惠州市建设集团工程建设监理有限公司作为监理单位负责监控项目实施进度、质量、

安全施工等。综合来看，项目建设成员职责明确，招投标流程规范。

2) 制度建设。市代建项目管理局制定了完备的工程建设管理制度，对合同管理、工程变更管理、进度和质量、定期、检查制度等进行了明确规范。施工单位广东铭濠润建设工程有限公司也制定了完善的工程实施方案和应急预案，保障措施较好，进一步保障项目有序推进，质量有效控制，风险及时处理。根据市教育局制定的《惠州市直公办学校建筑工程监督方案》，项目成立了由教育局、学校、代建局、监理单位组成的质量监督小组，强化了施工质量管理。此外，市教育局制定了采购业务实施办法，明确了采购程序和方式，并负责审核学校设施设备采购方案。综合来看，项目实施具备健全的管理制度。

3) 制度执行。市代建项目管理局规范开展招投标工作，制定招标文件，发布中标通知，签订建设合同，完成分部分项验收，整体流程规范。项目建设存在工程变更情况，变更事项、变更原因、变更造价均有详细记录，变更内容均经设计单位、施工单位、监理单位签字，并将变更内容报批市住建局同意，整体程序规范。质量监管方面，市教育局有关领导多次实地检查指导，要求各参建单位严抓工程质量，加快推进工作进度，保障学校秋季顺利开学。此外，施工单位提供的施工周报详细记录了本周工程进度和下周工作计划，保

障稳步推进工程进度。监理单位每周制作监理周报，记录施工进度、质量监控、安全施工情况，并及时跟踪各项工作的落实情况。监理周报内容详实，有效把控了项目实施过程。但现场核查中也发现存在个别问题。一是监理内容审查不严格。监理月报（2021年3月-5月）显示工程款支付方面：未见施工方申请，经实际核查，均有施工方拨款申请表。二是新建工程移交程序不规范。根据工程实体移交书，2021年7月12日，1号楼（综合楼）、2号楼（教学楼）完成移交，2021年7月13日，3号楼（教学楼）、5号楼（图书馆）完成移交，2021年7月23日，4号楼（艺术中心）完成移交，但上述楼栋均未竣工验收。按照规定，建设工程应在完成竣工验收后才开始办理工程移交手续，即先竣工验收后移交，故该项目移交程序出现倒置。对于施工方来讲，工程已经移交的情况下，可以视同竣工验收质量合格，但这容易导致在后续出现较大的质量问题时施工方推诿的现象。三是建设单位未有效开展督查工作。现场核查时发现市代建项目管理局未针对工程实施情况开展监督检查工作，未有效履行督查义务，不能及时发现施工单位、监理单位存在的问题，并督促其限时整改。

3.项目核查情况

针对项目实施进展情况，评价组进行了实地察看，发现了工程建设中存在的个别问题：（1）化学实验室、智能化

教室地板铺设完成后，重新割开地板，埋设智能化设备地下管线。（2）教学楼顶女儿墙和墙柱之间未完全封板闭合，留有约 10 厘米缝隙；教学楼顶楼楼板凿穿未及时填补，导致下层地板积水。（3）图书馆楼顶女儿墙底部表面开裂，电梯井侧墙旁配电箱和工作中的排水管相邻，存在短路、漏电隐患。（4）艺术中心玻璃阳台栏杆，其中一块高度不足。（5）课桌箱体底部，部分存在明显凹痕、不平、油漆脱落现象。

（二）项目预算执行

1.资金支出进度

根据《关于安排 2020 年市级政府投资项目三年滚动计划财政资金的通知》（惠财科教〔2020〕52 号）、《惠州市人民政府办公室关于印发〈惠州市 2021-2023 年市级政府投资项目三年滚动计划〉的通知》（惠府办函〔2021〕27 号），经现场核查，2020 年资金到位 2,000 万元（其中市教育局 927.5 万元，惠州一中 1,072.5 万元），2021 年资金到位 5,827 万元，资金到位及时。截至 2021 年 7 月 31 日，实际资金支出进度为 71.18%，达到事中绩效评价的资金进度目标（71%）。项目资金支出进度对比情况如表 2-1 所示。

表 2-1 项目资金支出进度对比情况

工程名称	事中绩效评价资金应支出进度（截至 2021 年 7 月 31 日）	事中绩效评价资金支出进度说明	事中绩效评价资金实际支出进度（截至 2021 年 7 月 31 日）	事中绩效评价资金实际支出进度说明	是否达到事中进度目标	是否需要资金的调整	后续资金是否需要按时安排
惠州一中初中部危楼拆建项目	71%	按照可行性研究报告的批复，项目计划 2020 年 4 月启动，于 2021 年 9 月竣工，建设周期 18 个月。施工合同要求 2021 年 8 月 31 日前交付使用。可研批复的项目实施时间基本与合同施工时间一致。按照序时进度推算，截至 2021 年 7 月 31 日，工程完成度应达到 90% 左右（ $16/18 \times 100\% = 88.89\%$ ）。按照施工合同约定的资金支付进度：实际完成工程量相应的预算审定价的 80% 支出，故资金支出进度应为 71% 以上（ $88.89\% \times 0.8$ ）。	71.18%	通过核查 2020 年-2021 年 7 月 31 日项目专账、各相关的记账凭证及原始凭证，截至 2021 年 7 月 31 日，项目资金共支出 5,571 万元，其中 2020 年度资金支出 2,000 万元，2021 年 1 月-7 月资金支出 3,571 万元，资金支出进度为： $(2000+3571)/(2000+5827) \times 100\% = 71.18\%$ 。	是	否	是

2. 资金使用合规性

项目实施具备完善的财务管理制度和内部控制制度，如市代建局机关财务管理制度、惠州市教育局财务管理规定等，财务制度健全。经现场核查，项目工程内容存在个别变更，工程造价出现调整，均经设计单位、施工单位和监理单位同

意，并报市住建局审批，手续完备，程序规范。此外，项目进行专账管理，原始凭证中附有较齐全的相关内外审批程序文档，如工程进度表、工程预算定案书、工程支付证书、监理单位审查表、工程款支付申请表及代建项目基建拨款申请表等。但现场核查时也发现一些问题：一是会计核算不够规范。经核查，惠州一中自行采购的教学及办公设备等提供了发票原件，但以市代建项目管理局名义签订合同的项目未提供发票原件，仅提供了发票抬头为代建局的复印件，且个别发票复印件未有任何盖章。个别复印件仅加盖了出具发票单位的公章，个别复印件同时加盖了发票单位的公章和代建局发票原件签收专用章。发票复印件未统一规范相关单位的盖章，不利于资金支出溯源。二是个别费用未及时支付。经核查，2020年12月审批的监理费20.16万元因前期各类费用支出超出当年财政资金预算（2,000万元），使得部分监理费不能及时支付，最终于2020年12月、2021年4月分两笔支付。

（三）项目绩效实现程度

1.项目产出实现程度

为保证产出指标全面反映项目实施内容，更好衡量事中绩效评价项目完成进度情况，本项在惠州一中设置的绩效目标的基础上进行了调整，经调整，产出指标共7个，达标指标共6个，达标率85.71%，其中由于客观原因导致室外工程

存在滞后情况，即主要由于市政主管网工程进度延误，影响本项目的室外工程(管道部分)进度，导致1个指标未达标。根据可行性研究报告的批复，项目计划2020年4月启动，于2021年9月竣工，建设周期18个月。施工合同要求2021年8月31日前交付使用。可以看出，可研批复的项目实施时间基本与合同施工时间一致。按照序时进度推算，截至2021年7月31日，工程事中绩效评价的完成度应为90%左右（16个月/18个月*100%=88.89%）。经核查，截至2021年7月31日，项目事中绩效评价的实际进度达98%以上，达到事中进度目标，并高于进度目标约8个百分点，具体各指标完成进度对比情况如表2-2所示。

表 2-2 产出指标完成进度对比情况

序号	主要绩效指标	工程事中绩效评价的预期进度（截至2021年7月31日）	工程事中绩效评价的实际进度（截至2021年7月31日）	是否达到事中绩效进度	高于事中绩效进度的百分点	工程事中绩效评价的实际进度说明
总工程进度						
1	工程进度	90%	98%	是	>8	根据2021年6月份工程形象进度汇总表，工程整体进度为97.07%，考虑到施工的持续性以及保证学校秋季开学的紧迫性，截至2021年7月31日，工程整体进度达98%以上。
各子工程进度						
1	拆除工程完成率	100%	100%	是	0	根据中标通知书，广东锡源爆破科技股份有限公司承担项目拆除工程，依据工程竣工验收

						报告，2020年6月1日完成验收。
2	新建工程完成率	90%	100%	是	10	根据2021年6月份工程形象进度汇总表，新建工程的1号楼-5号楼主体结构完成率100%，安装进度为97.83%。市代建项目管理局于2021年7月完成移交手续，并移交学校，新建工程建设完成。经现场核查（2021年8月17日），1号楼-5号楼室内外装饰已全部完成。
3	改造工程完成率	90%	100%	是	10	根据2021年1月份工程形象进度汇总表，改造工程已全部完成，截至现场核查日，科学楼、行政楼和体育馆外墙修缮完毕。
4	室外工程完成率	90%	90%	是	>0	根据2021年6月份工程形象进度汇总表，室外部分工程进度为88.39%，考虑到施工的持续，7月31日工程进度在90%以上，通过现场核查，除了学校南门等正在加紧施工外，其余室外工程均完工，总体进度达95%以上。
5	教学、办公配套设施购置完成率	90%	100%	是	>10	通过现场核查，并与学校人员交流，教学办公设备、智能设备、课桌椅等均已采购完成，智能设备已安装，课桌椅已放置教室内。
6	分部工程验收合格率	100%	100%	是	0	根据提供的分部工程质量验收记录，各系统、子系统工程均验收合格。
7	各项工程实施及时性	100%	<100%	否	<0	大部分工程能够及时实施，经现场核查，室外工程存在滞后情况，主

						要由于市政主管网工程进度延误，影响本项目的室外工程(管道部分)进度，属于客观原因，建设单位也多次与有关部门充分沟通，但未能及时处理。
--	--	--	--	--	--	--

2.项目效益实现程度

为较好衡量事中绩效评价项目实施产生的效益情况，本项目在惠州一中设置的绩效目标的基础上进行了调整，经调整，效益指标共 4 个，达标指标共 4 个，达标率 100%。具体各指标完成进度对比情况如表 2-3 所示。

表 2-3 效益指标完成进度对比情况

序号	主要绩效指标	事中绩效评价的预期指标值	事中绩效评价的实际完成情况（截至 2021 年 7 月 31 日）	是否达标	事中绩效评价的实际进度说明
1	教学环境及软硬件改善情况	有效改善	有效改善	是	截至 2021 年 7 月 23 日，市代建项目管理局已将 1 号楼-5 号楼移交至学校，室内外安装完成。教学楼等的建成明显改善教学环境，教学设备、智能化设备等已安装，软硬件条件得到提升。
2	重大安全事故控制	0	0	是	项目实施中未有安全事故发生
3	消除安全隐患	消除	消除	是	通过对比项目实施前后情况，新建教学楼等完全消除了之前存在的安全隐患，能够充分保证师生正常教学、学习和生活。
4	服务学生数量	≥3295	≥3300	是	通过现场核查，教学楼

					建成 60 个教室，每个教室约容纳 55 名学生，共计容纳至少 3300 名学生。
--	--	--	--	--	---

三、事中绩效评价主要结论

总体上看，截至 2021 年 7 月 31 日，项目整体推进进度达到预期，工程实施进度与预期进度相符，资金支出进度基本与实施进度保持同步，项目推进力度较好，完成阶段性工作目标。具体实施进度对比如表 3-1 所示。按照此推进力度推断，剩余工作在保障不偏离目标进度的前提下，预计可以在规定的时间内完成整体工程建设。**建议不予调整计划安排**，按照原计划实施。此外，从已支出的项目资金看，在考虑资金支出单据审批要在各相关单位及审批机关中流转需要时间的因素下，资金支出进度基本与工程实施进度同步。项目资金能够按照相应的实施进度和节点进行支出，有效保障了项目的顺利开展，**建议不予调整预算**，按照原预算安排。而且预计在工程稳步推进情况下，项目资金能够按时支出，建议财政等有关部门继续保障项目后续资金的正常拨付，以便于后续工作的持续开展。综合来看，项目的实施基本达到绩效目标，惠州一中设置的指标能够反映实施内容，利于目标的实现，但个别效益指标可量化程度不够，**建议进行适当调整**。如教学环境及软硬件设备指标设置为“教学环境及软硬件设备更新率”，指标值为“100%”；教职工办公条件指标

设置为“人均办公面积达标率”，指标值为“100%”；提高教学质量水平指标设置为“进入重点中学学生数量增长率”，指标值为“大于等于历年（2015年-2020年）平均增长率”等。

通过项目材料审核和现场核查，项目实施取得了一定的绩效，主要体现在：一是项目管理基本规范。项目前期的论证、立项审批、制度制定、招投标流程等能够遵循相应的要求。二是工程实施消除了教学楼的安全隐患。通过新建工程的实施，完全消除了之前教学楼等的危楼状态产生的安全隐患，为师生提供了安全、洁净的教学环境。三是预计能够保障学校顺利开学。经现场核查，1-5号楼已移交至学校，室内外装饰基本完成，教学设备、智能化设备等大部分安装完毕，课桌椅已置于教室内。在施工单位及时做好清场工作，校方全面检查教学设备的安装、运行，建设单位和监理单位开展完必要的安全隐患排查情况下，能够保障学校顺利开学。项目实施虽取得了一定的成绩，但也存在一些不足，主要体现在项目实施中有关单位监管意识不够，项目后期移交程序不规范，财务管理不严格等，具体问题和相应的建议详见问题和建议部分。

表 3-1 预期目标和实际进度对比情况

工程名称	预期资金进度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	实际资金进度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	预期项目进度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	实际项目进度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	是否均 达标
------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------

惠州一中 初中部危 楼拆建项 目	71%	71.18%	90%	98%	是
---------------------------	-----	--------	-----	-----	---

四、存在问题

通过对项目材料的充分分析，结合实地核查情况，项目实施过程中主要存在以下问题：

（一）新建工程移交程序不规范

根据工程实体移交书，2021年7月12日，1号楼（综合楼）、2号楼（教学楼）完成移交，2021年7月13日，3号楼（教学楼）、5号楼（图书馆）完成移交，2021年7月23日，4号楼（艺术中心）完成移交，但上述楼栋均未竣工验收。按照规定，建设工程应在完成竣工验收后才开始办理工程移交手续，即先竣工验收后移交，故该项目移交程序出现倒置。对于施工方来讲，工程已经移交的情况下，可以视同竣工验收质量合格，但这容易导致在后续出现较大的质量问题时施工方推诿的现象。经分析，程序倒置的原因主要由于学校秋季要保障顺利入学，市代建项目管理局要先把工程移交至学校使用，从而忽视移交程序规范问题。

（二）个别地方施工工序安排不够合理

经现场核查，化学实验室、智能化教室地板铺设完成后，因考虑不周全，出现重新割开地板，埋设智能化教学设备地下管线的情况。经补充说明，学校在土建施工之前已安排弱

电设计单位与土建施工方衔接，设计单位要求埋设六分管，但施工方没有按照设计方的要求埋设管线，导致智能化设备管线无法满足使用需求。由于校方和施工方均未对该问题进行留痕管理，无法有效说明问题的责任主体，因此，定性为双方均存在一定的责任，即校方未对施工情况进行监督，施工方也未严格按照规定执行。此外，2号教学楼顶楼水塔的建设需重新将楼板凿穿，一方面造成重复建设，另一方面，凿穿的楼板未及时填补，导致下层地板积水。

（三）未能对个别工程质量瑕疵进行全面及时检查

经现场实地察看，新建工程存在个别问题：教学楼顶女儿墙和墙柱之间未完全封板闭合，留有约10厘米缝隙；教学楼顶楼楼板凿穿未及时处理，导致下层地板积水；图书馆楼顶女儿墙底部表面开裂，电梯井侧墙旁配电箱和工作中的排水管相邻，存在短路、漏电隐患；艺术中心玻璃阳台栏杆，其中一块高度不足；课桌箱体底部，部分存在明显凹痕、不平、油漆脱落现象。经分析，原因为：一是针对个别地方存在的问题，市代建项目管理局对施工单位、监理单位未及时督促检查，责令整改施工问题，且未和监理单位一道开展日常检查工作，不能及时、细致地发现施工中容易忽视的问题。二是课桌椅等教学设施尚未验收，学校未对其质量进行全面核查。

（四）财务支出不够规范，个别支出不及时

一是会计核算不够规范。经核查，惠州一中自行采购的教学及办公设备等提供了发票原件，但以市代建项目管理局名义签订合同的项目未提供发票原件，仅提供了发票抬头为代建局的复印件，且个别发票复印件未有任何盖章。个别复印件仅加盖了出具发票单位的公章，个别复印件同时加盖了发票单位的公章和代建局发票原件签收专用章。发票复印件未统一规范相关单位的盖章，不利于资金支出溯源。二是个别费用未及时支付。经核查，2020 年 12 月审批的监理费 20.16 万元因前期各类费用支出超出当年财政资金预算（2,000 万元），使得部分监理费不能及时支付，最终于 2020 年 12 月、2021 年 4 月分两笔支付。

五、整改措施和建议

（一）严格施工要求，强化流程管理

在后续的工作及开展同类型项目上，一是建议各参建单位提高流程管理意识，自觉遵循工程管理规范，非因主客观因素打破标准化流程。针对新建工程未竣工验收就已移交的情形，市代建项目管理局应负主要责任，市教育局、惠州一中未严格核查移交流程的规范性负次要责任，施工单位、监理单位、设计单位等规范化流程操作不足负相应的责任。因此，各参建单位应充分认识到流程管理上的不足，积极抓好整改落实。二是建议各参建单位在制度规范上应保持其应有

的独立性，当项目实施流程出现不当时，单位在参与的环节应主动有所为，有所不为，严格制止不规范行为。三是剩余工程上如室外工程等的流程管理要严格遵循标准，规范操作，后续着重加强主管部门、市代建项目管理局、惠州一中等主要参与方在流程合规方面的绩效考核。四是建议与施工方补充签署施工质量保修协议，虽工程实体移交书有施工方保修条件，但为防止出现重大推诿现象，签署保修协议，确保落实执行，具备法律效力。

（二）建立校方与施工方畅通的沟通协调机制

本项目的实施包括具体的教学楼等的建设，也包括教学、办公配套设施、智能化设备等的安装和运行，此时涉及施工与校园设备采购安装协同进行的情况。就本项目实施遇到的问题，在后续的工作或同类型项目开展方面，建议校方与施工方建立健全畅通的沟通协调机制，校方明确设备安装需求和关键安装节点，并做好监督。施工方进一步确定校方安装要求对施工的影响，合理安排工序，必要的话，可提前预留施工空间，以便设备的安装。双方应加强沟通，校方的需求如管线铺设等要明确、合理，施工方应按校方的要求按规定实施，不应因工程的隐蔽性而随意更改设计需求。同时，当施工未能有效满足设备安装使用需求时，双方应对出现的问题和分歧做好留痕管理，并由独立第三人证明，明确责任主体，防止后续出现相互推诿的现象。

（三）加强施工问题和设施设备质量问题排查

开展同类型项目或剩余实施工程上，一是建议市代建项目管理局和监理单位及时开展施工问题日常排查。市代建项目管理局除了监督检查监理单位职责履行情况，并做好记录登记外，也应对施工问题开展常态性排查。监理单位应按规定履行义务，对施工情况全覆盖检查，尤其是存在安全隐患，不易发现的细节问题，做好检查记录，然后及时通知施工单位按期整改。市代建项目管理局和监理单位应及时检查施工单位的整改情况，并对检查结果负责。二是对于校园设备采购类问题，如针对出现质量缺陷的部分课桌椅，学校应在验收时剔除，并要求供应商重新更换。其他设备后续的采购，校方应组织做好验收工作，严控质量关。

（四）规范财务票据管理，合理评估资金额度

在后续开展的项目财务支出上，一是建议惠州一中做好财务资料规范化管理工作，保障资金支出可溯源。对于财务票据如发票应保留原件，利于厘清资金收支方。如确实无法提供发票原件，发票复印件也一定要加盖出具发票单位的公章及市代建项目管理局发票原件签收专用章，且所有发票复印件按照统一规范盖章，这样才能真实核对财政资金的支出情况。二是资金使用单位（惠州一中）与市代建项目管理局应就财政预算资金使用范围加强沟通，根据项目实施计划和进度安排，合理评估项目当年度资金支出额度。或者在临近

年底，建设单位与监理单位等资金申请方协调沟通，暂时延缓不能按时支付的费用。

附件 1：事中绩效评价工作说明

（一）事中绩效评价目的

事中绩效评价工作是预算执行中的重要环节，是保证预期绩效目标顺利实现的重要手段。通过对惠州市财政支出项目进行跟踪评价，可以实现以下目的。一是通过深入了解项目当前的实施现状，有效监控项目财政资金使用进度情况，并督促预算不合理的项目及时变更预算；二是对绩效目标设置不合理的情况及时进行纠偏，保障绩效目标的有效性；三是通过评价工作发现项目存在的问题，并针对问题及时采取措施进行纠正，以确保项目如期完成并能实现其预期绩效，从而提升项目单位绩效管理水平。

（二）事中绩效评价对象和范围

事中绩效评价对象：惠州一中初中部危楼拆建项目。

事中绩效评价范围：市本级财政资金 7,827 万元。

事中绩效评价基准日：2020 年 4 月 1 日-2021 年 7 月 31 日。

（三）事中绩效评价依据

惠州一中初中部危楼拆建项目事中绩效评价依据如下：

1. 《惠州市财政局关于印发〈惠州市贯彻落实〈中共广东省委广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见〉的工作方案〉的通知》（惠财绩〔2019〕1 号）；

2. 《惠州市人民政府办公室关于印发惠州市 2020-2022

年市级政府投资项目三年滚动计划的通知》(惠府办函〔2020〕39号);

3.《关于安排2020年市级政府投资项目三年滚动计划财政资金的通知》(惠财科教〔2020〕52号);

4.《惠州市人民政府办公室关于印发〈惠州市2021-2023年市级政府投资项目三年滚动计划〉的通知》(惠府办函〔2021〕27号);

5.《关于惠州一中初中部危楼拆建项目可行性研究报告的批复》(惠市发改社会〔2020〕264号);

6.《关于开展惠州一中初中部危楼拆建项目资金事中绩效评价工作的通知》(惠财绩〔2021〕25号);

7.全套自评材料及项目单位实施过程相关材料;

8.现场核查的相关材料。

(四) 事中绩效评价方法

本次事中绩效评价拟采用定性与非定性、专家评审与现场评价相结合的评价方法,具体包括材料查阅、项目答辩、现场核查及综合统计分析。具体如表1所示:

表1 项目主要评价方法

序号	评价方法	方法说明
1	材料查阅	专家组对项目实施单位的项目预算、支出明细账及其他相关财务及资金资料、项目实施管理过程相关材料、项目成果及效益佐证材料、项目自评报告等进行书面审核。
2	项目答辩	进入现场后,专家组在前期审核材料的基础上,就项目存在的问题,对项目相关人员进行提问,并由其负责解

		答，以利于专家组加深对项目的理解。
3	现场核查	专家组针对书面审核发现的问题及相关人员的解答，进一步核查相关材料，以印证项目材料的真实性。
4	综合统计分析	结合现场核查情况，对所有项目材料进行统计分析及专业论证。

（五）事中绩效评价工作过程

本次绩效评价工作主要包括四个环节：项目事中自评、自评材料审核、现场座谈、综合分析与撰写报告。

（1）项目事中自评。惠州市财政局组织项目实施单位开展事中绩效评价工作，项目实施单位按照要求填写事中绩效评价自评基础信息表，撰写绩效自评报告。由惠州市教育局收集并整理汇总相关项目材料提供至中大咨询。

（2）审核项目基础材料及相关数据。组建专家组对项目自评材料进行审核，并由专家组出具项目材料需求及问题补充清单。

（3）第三方现场座谈。专家组对项目实施情况开展现场核查工作。将采取现场座谈会、材料核查、实地核查等方式进行现场访谈和现场核查。

（4）综合分析与撰写报告。专家组根据现场核查情况对项目进行综合评价，并形成专家评审意见表。在此基础上，综合自评结果、书面评审意见和现场评价结论等情况，撰写事中绩效评价报告。

附件 2：事中绩效评价情况表

主管部门	惠州市教育局		项目单位			惠州市第一中学	
项目名称	惠州一中初中部危楼拆建项目		项目属性			跨年度项目	
项目起止时间	2020 年 4 月-2021 年 9 月		事中绩效评价起止时间			2020 年 4 月 1 日-2021 年 7 月 31 日	
项目内容	惠州一中初中部部分校舍已使用近 30 年，楼栋已出现严重的安全隐患，且教学楼的教学空间已不符合广东省标准化学校建设要求。因此，为消除惠州一中初中部校园房屋安全隐患，提供安全、标准化的教学环境，在经专业机构对校舍进行安全状态鉴定后，经市人民政府同意、市发改局批复，市教育局主管实施惠州一中初中部危楼拆建项目。项目建设内容包括拆除工程、新建工程、改造及修缮工程、室外工程和购置配套设施，实施周期为 2020 年 4 月-2021 年 9 月，预计 2021 年 9 月竣工验收并投入使用。2020 年、2021 年项目预算安排分别为 2,000 万元、5,827 万元。						
第三方评价机构事中绩效评价结果	() 项目运行正常 () 项目运行存在问题 (√) 项目运行基本正常 () 项目运行存在严重问题						
项目预算(单位:万元)	预算调整/调剂数 (截至 2021 年 7 月 31 日)	调整/调剂后预 算数 (截至 2021 年 7 月 31 日)	实际支出 数 (截至 2021 年 7 月 31 日)	实际支出 进度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	预期支出进 度 (截至 2021 年 7 月 31 日)	是否达 标	是否安排后续预算
7,827	0	7,827	5,571	71.18%	71%	是	是
项目产出实现程度	项目主要绩效	预期进度(截至 2021	实际进度(截至 2021 年	是否达	项目整体	工程事中绩效评价的实际	

	指标	年 7 月 31 日)	7 月 31 日)	到事中 绩效进 度	完成可能 性 (截至 2021 年 9 月)	进度说明
总工程进度						
	工程进度	90%	98%	是	基本能	根据 2021 年 6 月份工程形象进度汇总表,工程整体进度为 97.07%,考虑到施工的持续性以及保证学校秋季开学的紧迫性,截至 2021 年 7 月 31 日,工程整体进度达 98%以上。
子工程进度						
	拆除工程完成率	100%	100%	是	确定能	根据中标通知书,广东锡源爆破科技股份有限公司承担项目拆除工程,依据工程竣工验收报告,2020 年 6 月 1 日完成验收。
	新建工程完成率	90%	100%	是	确定能	根据 2021 年 6 月份工程形象进度汇总表,新建工程的 1 号楼-5 号楼主体结构完成率 100%, 安装进度为 97.83%。市代建项目管理局于 2021 年 7 月完成移交手续,并移交学校,新建工程

						建设完成。经现场核查（2021年8月17日），1号楼-5号楼室内外装饰已全部完成。
	改造工程完成率	90%	100%	是	确定能	根据2021年1月份工程形象进度汇总表，改造工程已全部完成，截至现场核查日，科学楼、行政楼和体育馆外墙修缮完毕。
	室外工程完成率	90%	90%	是	基本能	根据2021年6月份工程形象进度汇总表，室外部分工程进度为88.39%，考虑到施工的持续，7月31日工程进度在90%以上，通过现场核查，除了学校南门等正在加紧施工外，其余室外工程均完工，总体进度达95%以上。
	教学、办公配套设备购置完成率	90%	100%	是	确定能	通过现场核查，并与学校人员交流，教学办公设备、智能设备、课桌椅等均已采购完成，智能设备已安装，课桌椅已放置教室内。
	分部工程验收合格率	100%	100%	是	基本能	根据提供的分部工程质量验收记录，各系统、子系统工程均验收合格。

	各项工程实施 及时性	100%	<100%	否	基本能	大部分工程能够及时实施，经现场核查，室外工程存在滞后情况，主要由于市政主管网工程进度延误，影响本项目的室外工程（管道部分）进度，属于客观原因，建设单位也多次与有关部门充分沟通，但未能及时处理。
项目效益实现程度	教学环境及软硬件改善情况	有效改善	有效改善	是	确定能	截至 2021 年 7 月 23 日，市代建项目管理局已将 1 号楼-5 号楼移交至学校，室内外安装完成。教学楼等的建成明显改善了教学环境，教学设备、智能化设备等已安装，软硬件条件得到提升。
	重大安全事故控制	0	0	是	基本能	项目实施中未有安全事故发生
	消除安全隐患	消除	消除	是	基本能	通过对比项目实施前后情况，新建教学楼等完全消除了之前存在的安全隐患，能够充分保证师生正常教学、学习和生活。

	服务学生数量	≥3295	≥3300	是	基本能	通过现场核查，教学楼建成60个教室，每个教室约容纳55名学生，共计容纳至少3300名学生。
事中绩效评价总体意见	总体上看，截至2021年7月31日，项目整体推进进度达到预期，工程实施进度与预期进度相符，资金支出进度基本与实施进度保持同步，项目推进力度较好，完成阶段性工作目标。按照此推进力度推断，剩余工作在保障不偏离目标进度的前提下，预计可以在规定的时间内完成整体工程建设。建议不予调整计划安排，按照原计划实施。此外，从已支出的项目资金看，在考虑资金支出单据审批要在各相关单位及审批机关中流转需要时间的因素下，资金支出进度基本与工程实施进度同步。项目资金能够按照相应的实施进度和节点进行支出，有效保障了项目的顺利开展，建议不予调整预算，按照原预算安排。预计在工程稳步推进情况下，项目资金能够按时支出，建议有关财政部门继续保障项目后续资金的正常拨付，以便于后续工作的持续开展。综合来看，项目的实施基本达到绩效目标，惠州一中设置的指标能够反映实施内容，利于目标的实现，但个别效益指标可量化程度不够，建议对个别指标值进行适当调整，整体目标不作较大调整。 通过项目材料审核和现场核查，项目实施取得了一定的绩效，主要体现在：一是项目管理基本规范。项目前期的论证、立项审批、制度制定、招投标流程等能够遵循相应的要求。二是工程实施消除了教学楼的安全隐患。通过新建工程的实施，完全消除了之前教学楼等的危楼状态产生的安全隐患，为师生提供了安全、洁净的教学环境。三是预计能够保障学校顺利开学。经现场核查，1-5号楼已移交至学校，室内外装饰基本完成，教学设备、智能化设备等大部分安装完毕，课桌椅已置于教室内，为学校顺利开学创造了基础条件。 项目实施虽取得了一定的成绩，但也存在一些不足，主要体现在以下方面： 1. 新建工程移交程序不规范。根据工程实体移交书，截至2021年7月23日，市代建项目管理局已将1-5号楼全部移交至学校管理，以便学校安置桌椅。在未竣工验收的情况下办理移交程序，流程出现倒置，移交程序不规范。经了解，原因为考虑到若在竣工验收后办理移交手续，将会影响学校课桌椅及电教设备的安装进度，从而导致学校9月1日不能正常开学。 2. 个别地方施工工序安排不够合理。经现场核查，化学实验室、智能化教室地板铺设完成后，因考虑不周全，出现重新割开地板，埋设智能化教学设备地下管线的情况。此外，2号教学楼顶楼水塔的建设重新将楼板凿穿进行管线装置。					

	3. 未能对个别工程质量瑕疵进行全面及时检查。经现场实地察看，新建工程个别问题未及时处理，如教学楼顶女儿墙和墙柱之间未完全封板闭合，留有约 10 厘米缝隙；图书馆楼顶女儿墙底部表面开裂，电梯井侧墙旁配电箱和工作中的排水管相邻，存在短路、漏电隐患；课桌箱体底部，部分存在明显凹痕、不平、油漆脱落现象等。经分析，原因为：一是针对个别地方存在的问题，市代建项目管理局对施工单位、监理单位未及时督促检查，责令整改施工问题，同时，也未和监理单位一道开展日常检查工作，不能及时、细致地发现施工中容易忽视的问题。二是课桌椅等教学设施尚未验收，学校未对其质量进行全面核查。 4. 财务支出不够规范，个别支出不及时。一是会计核算不够规范。经核查，惠州一中自行采购的教学及办公设备等提供了发票原件，但以市代建项目管理局名义签订合同的项目未提供发票原件，仅提供了发票抬头为代建局的复印件，且个别发票复印件未有任何盖章。个别复印件仅加盖了出具发票单位的公章，个别复印件同时加盖了发票单位的公章和代建局发票原件签收专用章。发票复印件未统一规范相关单位的盖章，不利于资金支出溯源。二是个别费用未及时支付。经核查，2020 年 12 月审批的监理费 20.16 万元因前期各类费用支出超出当年财政资金预算（2,000 万元），使得部分监理费不能及时支付，最终于 2020 年 12 月、2021 年 4 月分两笔支付。
--	--