

长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称：长沙市2020年公园建设经费绩效评价

评价项目单位：长沙岳麓山风景名胜区麓山景区管理处、长沙生态动物园、南郊公园、湖南烈士公园管理处、长沙岳麓山风景名胜区桔子洲景区管理处、长沙市狮子山公园等

评价项目金额：5,999.67万元

报告日期：2021年8月10日

长沙市财政局制

长沙市 2020 年度公园建设经费 绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《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）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩〔2020〕7号）、《长沙市财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局成立了绩效评价工作组，于 2021 年 5 月至 8 月对长沙生态动物园（以下简称长沙动物园）、南郊公园、湖南烈士公园管理处（以下简称烈士公园）等单位使用的 2020 年度长沙市公园建设经费（以下简称该项目）实施了绩效评价。

一、评价实施情况

2021 年 5 月至 8 月，绩效评价工作组对长沙动物园、南郊公园、烈士公园等单位使用的 2020 年度长沙市公园建设经费进行了综合绩效评价。本次评价主要采取查阅资料和实地检查相结合的方式，根据项目的实际情况，绩效评价工作组实施了资料审阅、账务核实、抽查支付记录、询问、分析计算以及现场调查等必要的现场评价程序。2020 年度长沙市公园建设经

费共涉及 7 家单位 13 个项目子项，绩效评价工作组按照重要性原则对其中 4 个子项的实施单位进行了现场评价，现场评价资金总额 2,705.73 万元，占该项目资金总额 5,999.67 万元的 45.10%；现场评价 4 个子项（单项金额 200 万以上项目，实施单位共计 8 家，抽取现场评价单位 3 家，占总实施单位数量的 37.5%），占总子项数量的 30.76%。

二、项目基本情况

（一）项目立项依据及主要内容

1.2020 年南郊公园提质改造建设资金：2020 年 6 月，南郊公园根据长沙市发展和改革委员会《关于长沙市南郊公园整体提质改造项目的立项批复》（长发改〔2015〕170 号）、长沙市财政评审中心《关于长沙市南郊公园整体提质改造项目竣工财务决算评审报告》（长财评决字〔2020〕5 号）等文件申请安排“南郊公园整体提质改造项目”建设资金尾款和质保金 566.60 万元。

2.2020 年湘府文化公园建设资金：2019 年 12 月，南郊公园根据长沙市人民政府办公厅城市建设处《关于湘府文化公园后续建设有关问题的会议备忘》（第 64 号）、《湘府文化公园后续建设地下车库设计变更加固施工合同补充协议》等资料，长沙市财政局安排“湘府文化公园后续建设工程地下室结构加固及车库底板增设滤水层重大设计变更工程”进度款 400 万元；2020 年 5 月，长沙市财政局根据《关于湘府文化公园后续建设

中轴景观工程结算的评审报告》（长财评结字〔2020〕173号）等文件拨付湘府文化公园后续建设中轴景观工程尾款 1,040.95 万元。

3.环境整治提质工程一、二期项目：2020年6月，烈士公园根据长沙市人民政府《关于烈士公园综合整治有关问题的会议纪要》（长府阅〔2014〕125号）、长沙市财政评审中心《关于湖南烈士公园环境整治提质工程建设项目竣工财务决算的评审报告》（长财评决字〔2020〕2号）、长沙市财政评审中心《关于湖南烈士公园环境整治提质工程建设项目二期竣工财务决算的评审报告》（长财评决字〔2020〕4号）等文件向长沙市城市管理和综合执法局拟申请拨付烈士公园环境整治提质建设一、二期工程尾款 498.18 万元。

4.野生动物笼舍修缮项目：2020年因疫情影响，长沙生态动物园收入显著减少，长沙市财政局根据长沙市人民政府办公厅城市建设处《关于长沙生态动物园有关问题的会议备忘》在既定部门预算 100 万元基础上追加安排野生动物笼舍修缮经费 200 万元。

（二）项目绩效目标

1.2020 年南郊公园提质改造建设资金：通过提质基础设施，增色园林景观，提升公园公益服务性能，增加公园的社会影响力。

2.2020 年湘府文化公园建设资金：提升公园品质，更好地

为广大市民游客提供优质服务，增加市民游客幸福感及获得感。

3.环境整治提质工程一、二期项目：使烈士公园面貌焕然一新，公园游园环境和品质大大提升，给市民游客提供更好的休闲娱乐场所。

4.野生动物笼舍修缮项目：对长沙生态动物园笼舍进行提质改造，提高动物笼舍的安全质量，保障动物笼舍整洁美观。

三、项目资金情况

(一) 预算资金安排及到位情况

2020年度市级财政安排公园建设项目资金预算6,000万元，实际到位5,999.67万元，预算资金到位率99.99%。

(二) 预算资金使用情况

2020年度公园建设项目资金5,999.67万元，使用资金4,103.98万元，资金使用比例为68.40%。各单位资金使用情况如下：

单位：万元

序号	公共项目名称	预算金额	实际支出金额	资金使用率	备注
一	长沙生态动物园				
1	野生动物笼舍修缮项目	200.00	200.00	100.00%	
二	南郊公园				
2	部分南郊公园抢险修复工程建设资金	100.00	37.19	37.19%	该工程虽已完工，设计费用已具备支付条件，但设计单位由于主体变更暂时不能办理支付手续，导致指标未支付完成。
3	南郊公园抢险修复工程结算资金	286.00	0.00	0.00%	该工程已于2020年7月经财政评审，但由于施工单位未按合同约定，将竣工资料移交至长沙市城建档案馆和公园档案室，导致工程款暂未支付。

序号	公共项目名称	预算金额	实际支出 金额	资金使用 率	备注
4	南郊公园提质改造建设资金(最后一次)	566.60	566.60	100.00%	
5	湘府文化公园建设资金	1,440.95	900.00	62.46%	指标下达时间较晚,由于主管单位由原长沙市园林管理局变更为长沙市城管局,而相应的审批支付要求尚未商定,导致该专项资金遗留到2021年年初支付。
三	狮子山公园				
6	狮子山公园建设项目资金	791.00	75.42	9.53%	由于资金于2020年12月下达,下达时间较晚来不及办理支付手续,故2020年未使用完,于2021年1月支付完成。
四	长沙市岳麓山风景名胜管理局				
7	岳麓山风景名胜区管理局森林防火(消防管网二期)建设项目前期工作经费	300.00	9.66	3.22%	项目实施滞后,2021年9月才开始启动建设。
五	烈士公园				
8	服务外包及亮化维护合同经费	167.90	167.90	100.00%	
9	环境整治提质工程一、二期项目	498.18	498.18	100.00%	
10	基本支出缺口	300.00	300.00	100.00%	
六	橘子洲景区				
11	橘子洲景区2014年城区亮化工程项目资金	100.00	100.00	100.00%	
12	橘子洲景区2015年“夜看长沙”平面亮化工程建设资金	149.04	149.04	100.00%	
七	长沙岳麓山风景名胜区麓山景区管理处				
13	2020年麓山景区消防管网建设项目资金	100.00	100.00	100.00%	
八	长沙市公安局交通警察支队				
14	智能交通三期(续建)项目建设资金	1,000.00	1,000.00	100.00%	
合计		5,999.67	4,103.98	68.40%	

四、项目实施情况

(一) 南郊公园提质改造建设资金

长沙市南郊公园整体提质改造项目于2015年3月31日立

项，于2016年9月29日完成初步设计批复，项目分二期实施，一期工程分为3个标段实施，南郊公园按要求对项目进行了招标。长沙市发展和改革委员会《关于全市2017年度市本级政府投资重大项目清理情况的通知》提出“因项目已具备正常使用功能，再进行提质改造的必要性、紧迫性不强且属提质改造类项目，建议该项目暂停，按日常维护处理”，故项目二期未实施。项目一期1标工程于2016年12月21日完成招标，中标单位为浏阳市镇头建筑园林有限公司；项目一期2标工程于2016年12月13日完成招标，中标单位湖南佳程建设有限公司；项目一期3标段于2017年8月15日完成招标，中标单位为浏阳市镇头建筑园林有限公司。一期整体项目于2017年全部完工并完成验收。

（二）湘府文化公园建设资金

1.中轴景观工程：2015年5月，长沙市政府相关领导在《关于将湘府文化公园中轴景观工程作为应急工程的紧急请示》批示将该项目作为应急工程启动。因该项目为应急工程，2015年7月湘府文化公园未经招标直接委托湖南省绿林市政景观工程有限公司、湖南乔口建设有限公司、湖南顺天建设集团有限公司（联合体）进行施工。2016年1月完工并验收。

2.地下室结构加固及车库底板增设滤水层涉及重大设计变更施工工程：2016年9月，湘府文化公园对项目进行了招标，2016年9月项目开工建设，2018年8月竣工验收。

（三）环境整治提质工程一、二期项目

2015年，湖南烈士公园环境整治提质改造工程立项，项目为应急项目，按《长沙市政府投资应急抢险救灾工程审批管理办法》办理有关手续，分二期实施。项目一期工程于2014年11月开工，2015年2月竣工验收。项目二期工程于2015年7月开工，2016年2月完成竣工验收。

（四）野生动物笼舍修缮项目

2020年，长沙市财政局安排了长沙动物园野生动物笼舍修缮经费200万元。2020年长沙动物园对园区笼舍大熊猫馆进行了提质改造，实施了极地世界配套公共厕所建设、大熊猫馆中央空调安装等项目，上述项目均由长沙动物园资产使用部门进行了验收。

五、制度的建设与执行

（一）资金管理方面

为规范专项资金的使用及管理，各项目单位均制定了《专项资金管理办法》对资金的使用范围、使用原则、申报程序、支付审批、资金监管等内容进行了规定。经现场检查各项目单位基本按照《专项资金管理办法》使用资金，项目支出的具体内容对象、用途等事项明确、清晰，支出审批流程执行到位。

（二）项目管理方面

为规范项目进度、安全、质量、文明施工等管理，项目单位制定了《湖南烈士公园建设工程管理制度汇编》《南郊公园建设项目管理制度》《长沙市生态动物园物资采购管理制度》

《长沙市生态动物园自行采购管理办法》等制度，制度中对项目采购流程、招投标程序、验收程序等方面进行了明确规定。依据现场评价情况，上述制度基本得到了执行，保证了公园各项工作的有序开展。

六、项目主要效益情况

（一）改善基础设施，提升游客体验

南郊公园提质改造项目完成了对惠泉、湘江赋、秀峰大草坪、竹苑水溪等景点的提质，并解决了竹苑、西向大拐弯区域水土流失的问题。通过南郊公园提质改造项目实施，实现了对园内景观增色提质的目的，进一步改善公园基础设施条件，有效提升了公园的公益服务性能，打响了公园知名度，确保了游客出行安全，满足市民对公园景观和服务功能方面的需求。

（二）完善周边设施，丰富市民生活

湘府文化公园建设满足了各类市民健身、休闲、娱乐、安全避险等需求，并圆满完成“千园之城”建设的目标任务，打造了一个具有时代精神和湖湘文化特色的城市生态型、民生型、文化型和品质型公园。湘府文化公园拥有良好的自然山体和丰富的原生植被，绿地率高达 75%。通过湘府文化公园建设实施，给广大市民提供了一个高品质的游览、运动场所，使市民能获得更多的绿色福利，为周边居民提供了休闲娱乐的场所，丰富了市民的精神生活。

（三）提质配套设施，改善园区观赏

2020年，长沙市生态动物园完成了对百鸟园防护网更换设计、大熊猫馆提质改造、安装中央空调等，为极地馆配套公共厕所，改善长沙动物园硬件设施，从而提升园区观赏水平，丰富园区观赏效果，并确保游客安全。

（四）完成园区整改，提升公园品质

烈士公园环境整治提质建设一期工程完成了全园主游道的路灯照明系统改造，迎丰桥、风雨桥及部分园林建筑和管理服务用房的维修改造，部分公共厕所新建及修缮提质，公园东门部分区域、沿湖部分地段及夏岛长堤景观提质改造，新增加了公园东西桂花林内的游道和活动场地，拓展了市民休闲锻炼活动空间，改变了游园道路破损、缺失的现状。

烈士公园环境整治提质建设二期工程完成公园余下未改造公共厕所的修缮，拉通红军渡至风雨桥之间的环湖栈道，局部拓宽和改造年嘉湖环湖游道，修缮烈士塔，改造纪念长廊区域环境景观及消防通道等，对沿年嘉湖局部区域和重要节点的绿化景观进行提质改造，改造维修浮香艺苑和部分生产管理服务用房，新增垃圾站，增添和完善公园标识标牌、垃圾桶等基础设施，完成烈士塔、潇湘阁、迎丰桥、风雨桥、三孔桥以及东、西、南门景观亮化。

一、二期提质改造的完成，使公园的面貌焕然一新，改善了城市居住环境，提高了城市品质和居民幸福感。

七、存在的问题及原因分析

（一）专项资金主管部门绩效管理不到位

公园建设经费均由资金使用单位根据资金需求向长沙市财政局申报资金使用计划，后续资金的绩效管理不到位，如项目存在资金使用单位未设置绩效目标、绩效自评工作不到位等情况。

（二）绩效管理不到位

一是项目未设置绩效目标。本次评价发现环境整治提质工程一、二期项目和野生动物笼舍修缮项目未设置绩效目标。二是无具体可衡量的绩效目标。南郊公园提质改造建设资金和湘府文化公园建设资金两个项目的数量目标、质量目标不清晰、缺乏可衡量性，导致无法对项目实施结果进行量化考核，项目建设缺少具体参照标准。三是绩效自评管理意识薄弱。现场评价组根据《2021年度公共专项资金绩效自评工作考核评分表》对现场评价项目绩效自评报告打分发现，部分项目绩效自评报告内容不完整，缺少问题和建议部分。

（三）资金使用率不高

部分项目实施单位资金使用率不高。一是南郊公园抢险修复工程结算资金 286 万元，2020 年使用 0 元，该项目已于 2020 年 7 月经财政评审，由于南郊公园未及时督促施工单位按合同约定将竣工资料移交至长沙市城建档案馆和公园档案室，导致工程款暂时无法支付。二是岳麓山风景名胜区管理局森林防火（消防管网二期）建设项目前期工作经费 300 万元，2020 年使用 9.66 万元，系因项目实施滞后，2021 年 9 月才开始启动建设

导致资金使用率低。

（四）项目管理不规范

1.验收程序不到位

一是验收单监理单位未签字盖章。南郊公园提质改造建设资金项目一期 2 标段验收单中验收单位仅有业主方长沙市南郊公园、施工方湖南佳程建设有限公司签字盖章，无监理单位签字盖章。**二是**验收单未填列具体竣工验收日期。环境整治提质工程一、二期项目竣工验收证书上无具体竣工验收日期。

2.项目设计变更未报相关部门审批就施工且投资控制不严

一是建设完工后申报设计变更审批手续。南郊公园整体提质改造项目中的大拐弯段挡墙工程（项目一期 3 标段建设内容）于 2017 年 12 月完成项目设计变更工程，但实际 2018 年 7 月 17 日才召开了党组专题会议研究同意此设计变更事项。湘府文化公园后续建设工程中的地下室结构加固及车库底板增设滤水层项目已于 2017 年 10 月基本完成设计变更工程，但长沙市住房和城乡建设委员会于 2017 年 10 月 31 日才同意此设计变更。**二是**项目增加建设内容未办理报批手续且投资控制不严。烈士公园环境整治提质工程一、二期项目一期工程预算造价金额 1,703.98 万元，项目一期财政评审决算金额为 2,772.51 万元，超出预算 62.7%。据了解，实际施工时根据市民和游客反映增加了部分工程，但该部分变更没有严格按政府投资管理办法执行报批手续

3.未按施工合同约定开工、竣工

一是开工日期滞后于合同约定时间。长沙市南郊公园整体提质改造项目(一期)3标段竣工验收证书中显示开工日期2017年8月25日晚于合同约定开工日期为2017年8月16日。二是完工日期滞后于合同约定时间。如：湘府文化公园后续建设项目竣工验收证书显示竣工日期为2018年8月7日，晚于合同中竣工时间2017年1月28日。

(五) 部分项目未完成预期目标

2019年11月20日，长沙动物园在编制野生动物笼舍修缮项目年初预算时，设定的目标为需完成大熊猫馆和百鸟园提质改造项目。根据现场提供的资料发现2020年实际仅完成了大熊猫馆提质改造。2020年12月16日完成了百鸟园提质改造项目政府采购程序，因原设计单位设计的钢丝网材料设计指标高于行业标准等原因，截至现场评价日，该项目暂未开工建设。

(六) 园区维护管理不到位

一是部分游客投诉园区“灯不亮”问题。查看2020年南郊公园游客投诉资料发现部分游客投诉园区路灯存在问题，结合南郊公园游客满意度访问，发现南郊公园存在路灯损坏未及时修理，不及时开灯或未开灯等问题。二是部分设施维修不及时。长沙动物园时发现存在熊猫馆与火烈鸟馆之间部分绿化场地黄土裸露、海豚馆与狮虎长廊之间的挡板倾斜未修整、爬

行馆和河马馆墙皮掉落露出水泥、鳄鱼馆顶部漏水导致墙壁发霉、极地馆企鹅池漏水的情况，设施维修不及时。

八、相关建议

（一）提高专项资金管理，强化管理责任归属

该专项资金主管部门应按政策文件规定要求资金使用单位绩效管理工作，申请资金时需根据项目特性填报绩效目标申报表且该表中设置的指标应细化、量化、可衡量，以便后期考核项目绩效，从而发挥该类专项资金的使用效益。

（二）增强绩效管理意识，提高项目管理水平

一是抓好绩效目标管理工作。增强预算绩效管理工作人员的业务素质，切实提高了预算绩效目标编制水平，所有财政资金项目都要申报绩效目标。二是科学设置绩效目标。项目实施单位在制绩效目标时要结合项目性质特点等，立足于实现财政资金绩效最大化，绩效目标设定既全面反映产出指标、效益指标等多层次的绩效目标，又进一步细化为绩效目标实现程度的指标体系，使目标设置更加科学、合理，而且具备可操作性。三是项目实施单位应加强绩效自评意识，及时总结项目的资金使用情况、项目组织实施情况及项目绩效情况，在项目结束后按要求对项目进行自评，准确、规范填写绩效自评报告，以发挥自评价的效果，在自评价中总结经验、发现问题，在自评价中提升项目及资金管理水平。

（三）加强项目管理，提高资金使用率

项目实施单位应充分预计项目前期工作的复杂性和长期性，制定并细化项目实施进度计划，加快推进前期准备工作，为项目实际落地实施创造条件。强化项目实施过程管理，建立项目实施和预算执行定期跟踪反馈机制，突出项目事前事中进度督查，全方位监督和跟踪项目实施进度，根据项目进度安排资金，提高资金使用效益。对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，发现问题要分析原因并及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现。

（四）强化项目过程管理，加强后续程序监督

一是项目实施单位应规范程序管理，应严格把控项目的产出成果及项目实施管理，对项目实施过程的监督检查，按照上级部门的要求严格组织验收确保程序合规、合理、合法。加强对项目整体验收的监督管理，制定验收检查方案、明确验收范围，同时将验收结果形成文字资料并及时反馈至施工单位，要求施工单位及时进行整改完善，并运用检查结果形成奖罚机制，以避免验收流于形式。**二是**项目实施单位对涉及工程项目严格按照设计批复执行，若涉及到需要变更的项目，提前办理设计变更，履行正常设计变更手续后执行变更程序，确保先完成设计变更审批再进行施工。加强财政建设项目投资控制，经审定的项目投资概算原则上不得突破，因建设实际需要确需增加的应履行相应的审批手续方可调整。**三是**项目实施单位应严格按建设制度制定，按合同约定工期施工，做到不延迟施工，按时

竣工并按时进行验收。建设单位应实时监督施工单位按合同施工日期，制定相关奖惩制度予以约束施工单位。

（五）重视园区整体环境质量，提升游客满意度

项目实施单位应积极组织对设施和园区环境存在的问题进行维修维护，提升游客观赏体验，保障场馆设施安全。听取游客投诉意见，对相应的问题进行有效整改，提升园区整体环境质量，营造和谐美丽的公园景观。

九、评价结论

本次绩效评价，我们从项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、项目产出、项目效益七个方面对 2020 年公园建设经费使用情况进行综合评价。评价项目立项符合政策要求，专项资金基本拨付到位，较好的完成了建设项目，但仍存在绩效管理不严格、验收程序不到位、未及时履行设计变更程序等问题，最终 2020 年公园建设经费按单体项目得分与所获专项资金占比加权平均综合评价得分 80.01 分，评价等次为良。

长沙市财政局

2021 年 8 月 18 日