

# 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：2020年长沙市城市人居环境局项目支出

评价项目单位：长沙市城市人居环境局

项目主管部门：长沙市人民政府

评价项目金额：14,439.44 万元

报告日期：2021年8月30日

长沙市财政局制

# 2020年度长沙市城市人居环境局 专项资金绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，按照《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管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10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）、《长沙市财政局关于印发〈长沙市市级预算部门（单位）整体支出和项目支出绩效管理办法（试行）〉的通知》（长财办〔2019〕24号）和《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，长沙市财政局绩效评价工作组于2021年7-8月对长沙市城市人居环境局（以下简称市人居环境局）公共项目支出实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从资金投入、资金使用与监督、资金管理及财务会计信息、项目组织管理、项目绩效完成等方面对项目进行综合评价。评价工作已完成，现将项目绩效评价情况报告如下：

## 一、评价情况

评价小组通过听取市人居环境局对项目情况的汇报，检查、

核对项目资金预算资料和项目立项文件以及资金分配等项目的执行资料，项目收支明细账及原始凭证等财务资料；运用收集、整理、分析评价基础资料和数据；对项目实施情况进行现场查看及发放问卷调查等方法开展绩效评价工作。

市人居环境局 2021 年重点绩效评价项目预算实际下达资金 15550 万元，实际使用项目资金 14,439.44 万元。本次绩效评价工作，评价人员对长沙市城区危房改造经费、“一圈两场三道”奖补资金、老旧小区改造暨微改造资金、人居环境创建经费进行现场评价，现场评价项目的市级资金总额为 11,336.37 万元，占 2020 年度市级专项资金总额 14,439.44 万元的 78.51%；现场评价的项目数量个数为 40 个，占项目总数 92 个的 43.48%。

## 二、项目基本情况

### （一）项目立项依据

市人居环境局公共项目主要支持范围为老旧小区改造、微改造、危房改造等项目。

为加快长沙城区危旧房屋改造和处置工作，长沙市城区危房改造经费项目根据《长沙市城区危旧房屋（构筑物）改造资金拨付办法的通知》（长政办函〔2017〕167号）文件立项。

为巩固推进“一圈两场三道”规划建设成果，“一圈两场三道”奖补资金项目根据《长沙市“一圈两场三道”建设两年行动计划（2018-2019年）市级专项资金奖补方案》（长政办函〔2018〕106号）、《长沙市“一圈两场三道”建设两年行动计划（长政发

〔2018〕16号)》、《长沙市“一圈两场三道”建设2019年工作方案的 通知》(长政发〔2019〕12号)等立项。

“微改造”项目根据《中共长沙市委常委议事协调会议纪要》(2019年第四次)立项,会议纪要中指出,每年实施一批“微改造”项目,增强城市宜居度和温度,让市民不用“日晒雨淋”,要及时发现、快速立项、高速实施,建立一套城市“微改造”项目和资金的管理机制。

为切实抓好城镇老旧小区改造工作,改善群众居住环境,老旧小区改造项目根据《关于推进全省城镇老旧小区改造工作的通知》(湘建城〔2020〕50号)、《关于城管专项经费资金相关安排的请示》(长城管政〔2017〕132号)等文件设立。

为加快转变城市发展方式,着力治理“城市病”,全面推动城市高质量发展,人居创建经费根据《住房和城乡建设部关于开展城市体检工作试点的意见》(建科函〔2019〕78号)文件立项。

## **项目主要内容及绩效目标**

### **1.长沙市城区危房改造经费**

为加快长沙城区危旧房屋改造和处置工作,城区危旧房屋改造实行“以补促改”。实行“以补促改”的地域范围为长沙市内五区;实行“以补促改”的项目包括:①城区改制破产企业困难群众成栋的D级危险房屋;②市属直管公房中的D级危险房屋;③责任单位无力改造且对公共安全有严重威胁的危旧房屋(构

筑物)；④经民政部门认定低保困难户的危旧房屋；⑤需应急抢险的危旧房屋(构筑物)；⑥市政府指定改造的危旧房屋(构筑物)。

该项目年度总目标为完成全市危旧房屋改造；年度阶段性目标：根据各区申报情况实施。实际于2020年7月制定了《长沙市主城区危旧房屋改造工作方案》，明确了年度目标任务、改造方式和责任分工，分年度推进实施。2020年度计划改造完成总任务20%。

## 2.“一圈两场三道”奖补资金

为加快推进“一圈两场三道”项目建设(15分钟生活圈、停车场、农贸市场、人行道、自行车道、历史文化步道)，市级财政对验收合格的“一圈两场三道”项目实施奖补。

2020年目标为完成提质提标131个“15分钟生活圈”，建设停车场不少于50000个停车泊位，完成5公里历史文化步道建设。

## 3.老旧小区改造暨微改造资金

城镇老旧小区改造资金主要用于主城区范围内纳入年度城镇老旧小区改造计划、城镇老旧小区改造试点、市级城镇老旧小区改造及微改造等项目的相关支出，使用范围包括小区内基础设施改善和公共服务设施建设改造、小区内房屋公共部分修缮以及小区的硬化、绿化、亮化、美化改造和人居功能实现；微改造资金主要用于主城区范围内微小改造项目，使用范围包

括补齐城市短板、完善生活配套和公共服务设施、改善人居环境的微小改造项目。

该项目的年度目标为完成 50 个老旧小区改造，实际按照长沙市绩效考核管理办 2020 年下达任务为“提质改造城镇老旧小区 100 个（县市）”进行考核。

#### **4.人居环境创建经费**

该项目资金由人居环境局作为业务活动经费使用，主要用于编制长沙市城市体检报告、编制优化城市人居环境三年行动计划、编制《长沙市城镇老旧小区改造技术导则》服务、《一图、一库、一流程、一办法、一体检》等。

总目标为实施优化人居环境三年行动，推动七大工程（即生态宜居工程、城市特色工程、交通便捷工程、生活舒适工程、多元包容工程、安全韧性工程、城市活力工程）具体工作，争创“中国人居环境奖”城市。年度阶段性目标为在第一年工作的基础上查漏补缺，进一步推动项目的实施，摸索一套符合长沙实际情况的工作模式。

### **三、项目资金情况**

#### **（一）项目资金组成及执行情况**

市人居环境局 2020 年公共项目年初预算批复金额 12550 万元；后根据市政府《关于老旧小区改造市级奖补资金相关事项的请示》（资环〔2020〕51 号）批示精神，同意从城管综合整治 2.5 亿元下区专项经费中划出 3000 万元（内五区各 600 万元）

用于老旧小区改造奖补，因此 2020 年预算总额为 15550 万元。  
实际使用资金 14,439.44 万元，具体情况见下表：

单位：万元

序号	预算项目	预算资金	实际拨付	资金到位率（%）
1	长沙市城区危房改造经费	1000	573.70	57.37
2	“一圈两场三道”奖补资金	8200	8,200.00	100.00
3	老旧小区改造暨微改造资金	6000	5,351.56	89.19
4	人居环境创建经费	350	314.18	89.77
合计		15550	14,439.44	92.86

市人居环境局基本按照《长沙市城镇老旧小区改造暨微改造专项资金管理暂行办法》（长人环通〔2020〕17号）、《长沙市城区危旧房屋（构筑物）改造资金拨付办法》（长政办函〔2017〕167号）安排项目资金，认真组织项目前期申报及论证工作，并对项目实施进度跟踪监管，掌握项目进展情况，发现并积极解决存在的问题，规范资金使用。

## （二）项目资金分配情况

2020 年度专项资金拨付 14,439.44 万元，资金分配情况如下表：

单位：万元

序号	项目	老旧小区改造暨微改造市级奖补资金	长沙市城区危房（构筑物）改造经费	“一圈两场三道”市级奖补资金	人居环境创建经费	合计
1	芙蓉区	1,054.53	175.99	859.84		2,090.36
2	天心区	1,618.09		1,561.03		3,179.12
3	岳麓区	310.65	42.66	1,724.08		2,077.39
4	开福区	245.80	255.05	1,139.09		1,639.94
5	雨花区	988.88		1,119.49		2,108.37

序号	项目	老旧小区改造暨微改造市级奖补资金	长沙市城区危房（构筑物）改造经费	“一圈两场三道”市级奖补资金	人居环境创建经费	合计
6	市人居局	91.93			314.18	406.11
7	新华社		100.00			100.00
8	望城区			1,049.22		1,049.22
9	长沙县			396.00		396.00
10	高新区			180.60		180.60
11	湘江新区			59.30		59.30
12	先导控股			35.80		35.80
13	市城投			58.85		58.85
14	卫健委			16.70		16.70
15	市更新投	1,041.68				1,041.68
	合计	5,351.56	573.70	8,200.00	314.18	14,439.44

其中“一圈两场三道”市级奖补资金分别用于“15分钟生活圈”奖补（总分配金额4000万元，按照生活圈总投入资金的50%进行奖补，且2019年新建生活圈不超过40万/个），停车场奖补1000万元，历史文化步道奖补500万元，“任务完成奖”奖补资金1500万元、“超额完成任务奖奖补资金”奖补资金1200万元。

老旧小区改造暨微改造市级奖补资金主要包括城镇老旧小区改造资金与微改造资金，其中城镇老旧小区改造资金3360万元，微改造资金1,899.63万元，老旧小区改造暨微改造工作经费91.93万元。

#### 四、项目实施情况

##### （一）长沙市城区危房改造经费

本项目主要根据《长沙市城区危旧房屋（构筑物）改造资金拨付办法的通知》（长政办函〔2017〕167号）组织实施，列



入“以补促改”的项目，由业主、业主单位（或街道办事处）委托有资质的设计和施工单位进行设计和施工，全过程按建设程序组织实施。区人民政府投资评审中心负责改造项目的造价评审，市财政评审中心负责列入市级补助范围的改造项目的造价审核。2019年机构改革后，市住建局将主城区危旧房屋改造职能、2013年至2018年城区危旧房屋（构筑物）改造项目市级资金拨付情况相关资料移交至市人居环境局负责。因此2019年前备案的项目由区住房城乡建设局负责改造项目的全过程监管，2019年后备案项目由区人居环境局负责改造项目的全过程监管。

## （二）“一圈两场三道”奖补资金

本项目根据《长沙市“一圈两场三道”建设两年行动计划（2018-2019年）市级专项资金奖补方案》（长政办函〔2018〕106号），由各相关市直单位结合《长沙市“一圈两场三道”民生实项目考核办法》（长政办函〔2018〕67号）要求和“一圈两场三道”民生实项目考核结果分别制定“一圈两场三道”单个项目市级奖补方案，在单项市级奖励总额度内明确奖补标准和拨付流程；项目具体由各区县人民政府实施，各区县人民政府向相关市直责任单位报送任务完成情况，并提出市级奖补资金申请，市级奖补资金统筹适用于辖区内“一圈两场三道”项目。

其中“15分钟生活圈”项目由长沙市自然资源规划局（以下简称市资规局）组织分配，各区县人民政府向市资规局报送任务完成情况并提出市级奖补资金申请，市资规局根据报送的完

成情况，结合长沙市重点民生实项目考核办公室、长沙市统计局关于 2019 年“一圈两场三道”建设工作考核结果，并与人社部门多次沟通后，拟定 2019 年度资金分配方案《关于 2019 年“一圈两场三道”“15 分钟生活圈”市级专项资金奖补分配有关事项的函》（长资规函〔2020〕133 号）。

停车场项目由长沙市重大交通设施建设事务中心（以下简称市交建中心，2020 年 10 月更名，更名前为市停车办）组织分配，各区县向市交建中心报送任务完成情况并提出市级奖补资金申请，市交建中心根据各区县上报的 2019 年“一圈两场三道”停车场项目进行分类汇总和审核，并拟定资金分配方案“关于报送 2019 年度“一圈两场三道”市级专项奖补停车场项目的函”（长停函〔2020〕25 号），市交建中心编制的《长沙市 2018-2019 年“一圈两场三道”停车场项目市级专项资金奖补方案》明确，上述计分结果仅作为统计依据，具体的资金拨付到位后由各单位自行分配。

“历史文化步道项目”、“任务完成奖”、“超额完成任务奖奖补资金”由市人居环境局组织分配，市人居环境局根据 2019 年度各区县（市）历史文化步道项目完成情况核实，结合市人社局（实事办）重点民生实事考核指标数据评估认定，拟定 2019 年度“历史文化步道项目”、“任务完成奖”、“超额完成任务奖奖补资金”分配方案（《关于 2019 年度“一圈两场三道”市级奖补资金分配有关事项的函》（长人环函〔2020〕13 号））；“任务完成奖”和“超额完成任务奖奖补资金”参照上年度有关做法并

结合实情进行分配。

### **（三）老旧小区改造暨微改造资金**

本项目主要根据《长沙市城镇老旧小区改造暨微改造专项资金管理暂行办法》（长人环通〔2020〕17号）、《2020年长沙市农贸市场周边街区微改造工作方案》（长人环联席发〔2020〕1号）组织实施。每年9月前，区人居环境局向市人居环境局上报第二年老旧小区及微改造任务数和资金预算需求，各区县政府作为改造项目的组织主体和第一责任单位，市人居环境局牵头负责专项资金的申报审核，负责对主城区老旧小区暨微改造项目年度计划实施过程及完成情况进行监督检查，验收核定主城区任务完成数，提出专项资金安排建议。

另外安排老旧小区改造暨微改造工作经费用于外出考察学习差旅费用、编制长沙市城镇老旧小区改造规划和五年行动计划、全市城镇老旧小区改造资金筹措机制调查研究报告及全市城镇老旧小区改造项目改造实施方案技术审核。

### **（四）人居环境创建经费**

该项目资金由市人居环境局作为业务活动经费使用，具体根据单位制定的《采购管理制度》、《收支管理内控制度》、《建设项目管理制度》等内控制度进行审批使用。

人居创建经费支出主要包括《长沙市城镇老旧小区改造技术导则》相关支出、优化城市人居环境三年行动计划尾款、《城市体检报告》相关支出、“一图一库一办法”相关支出等。

## **五、制度建设和执行情况**

## **（一）资金管理方面**

为加强专项资金管理，提高资金使用的规范性、安全性和有效性，市人居环境局 2020 年联合市财政局出台了《长沙市城镇老旧小区改造暨微改造专项资金管理暂行办法》（长人环通〔2020〕17 号），该《办法》明确专项资金使用范围、资金安排、资金审批与拨付、资金监管、绩效评价和应用等事项，进一步规范专项资金管理，确保专项资金使用的规范性。

根据《中央财政城镇保障性安居工程资金管理办法》、《湖南省城镇保障性安居工程资金管理办法》等文件分配老旧小区改造专项资金，按照各区纳入年度中央补助支持老旧小区改造计划的面积、户数、楼栋数及小区个数等参数，采取因素法分配计算，将老旧小区改造资金分配至各区，执行专款专用。

2020 年度，各项财政资金基本按照制定的相关制度执行使用管理，但还需进一步加强专项资金的分配、使用、绩效等方面监管工作。

## **（二）项目管理方面**

微改造项目根据《2020 年长沙市农贸市场周边街区微改造工作方案》（长人环联席发〔2020〕1 号）进行管理，该文件从工作目标、改造对象、改造范围、改造内容、改造标准、资金保障、职责分工、工作要求等方面，对微改造项目实施管理。

为加强全市老旧城镇老旧小区改造工作的技术指导，提高城镇老旧小区改造质量和水平，市人居环境局于 2020 年 7 月 16 日印发《长沙市城镇老旧小区综合改造提升技术导则》（长人

环发〔2020〕10号），规范了设计审查指引、实施内容及标准要求等内容。

现场评价的各个项目实施单位也制定了各项具体制度，相关制度规定基本得到了执行。

## 六、项目的产出成果及效益情况分析

### （一）项目主要产出

#### 1.主城区危旧房屋改造稳步实施

2020年完成“以补促改”项目备案11个，实施改造危旧房屋1963户，同比上年增长24%；2020年完成“以补促改”项目补助结算573.70万元，2019年完成“以补促改”项目补助结算273.26万元，危改补助资金结算量是上年的2.1倍，同比上年增长109.95%。

#### 2.城镇老旧小区改造示范引领

年度任务超额完成。在市定“改造100个老旧小区”目标的基础上自我加压，2020年全市开工改造123个小区，开工率123%，同比上年增长52%。工作模式和成效突出。长沙市被住建部推介参加第二届中国国际城博会城镇老旧小区改造成果展。城镇老旧小区改造工作在中国建设报全国“两会”特刊上专题报道，“落实居民出资责任”政策机制被住建部列入第一批可复制政策机制清单向全国推广。谭勇副市长在2020年7月23日召开的全国老旧小区改造工作推进大会上就长沙老旧小区改造工作经验交流发言。长沙市老旧小区改造工作受到省政府通报表扬。

### **3.街区微改造精准有效**

助力文明城市创建，完成农贸市场周边街区微改造项目 47 个及其他街区微改造项目 16 个，改造效果得到市文明办肯定；市委衡华书记等领导对太平街交通微循环改造项目进行了观摩调研，并在调研过程中，对太平街交通微循环改造项目给予了肯定。

### **4.“15 分钟生活圈”提质升级**

2020 年完成提质“15 分钟生活圈”187 个，建设停车场 134 座、停车泊位 61669 个；建成生鲜市场 15 个、社区门店 24 个；建设人行道 124.23 公里、自行车道 140.1 公里、健身步道 53.6 公里、历史文化步道 6.7 公里，真正实现了老百姓的幸福生活在家门口升级。

### **5.城市体检谋篇布局**

搭建城市体检智能信息平台，将老旧小区改造、棚户区改造、历史文化名城保护、城中村改造、街区微改造等项目数据整合入库进行综合分析和展示。逐步开展了 8 个重点更新单元的城市体检，为我市“十四五”期间城市更新做好项目储备。长沙城市体检工作作为城市发展案例，在联合国人居环境署举办的第十届世界城市论坛上进行展示。

基本打造了“一图、一库、一流程、一方案”的工作框架，初步构建了“工作框架，初的政策体系，编印了《长沙市城镇老旧小区综合改造提升技术导则》《长沙市城市有机更新优秀项目案例集》等可操作、可参考的工作样本，确保全市城市人居

环境工作步调一致。

## **（二）项目主要效益**

### **1.经济效益**

一方面，通过对老旧小区进行改造，优化小区周边环境，带动消费，促进改造小区周边经济的发展；根据《关于对入选〈中国营商环境报告 2020〉先进经验的有关单位进行表彰的通报》，市人居环境局统筹，市自然规划局、市住房城乡建设局、市商务局、市城管执法局、市体育局、市停车办共同牵头的推进“一圈两场三道”建设，优化了营商环境，不断提升群众和市场主体获得感、幸福感。

另一方面，根据《湖南省政府办公厅关于对 2020 年真抓实干成效明显地区予以激励表扬的通报》，长沙市为 2020 年老旧小区改造、棚户区改造工作真抓实干成效明显地区，并获得省级奖金激励 700 万元（《湖南省财政厅 湖南省住房和城乡建设厅关于下达 2021 年度中央财政城镇保障性安居工程专项资金的通知》（湘财预〔2021〕72 号））。

### **2.社会效益**

市人居环境局在老旧小区改造中统筹推进社区、街区、片区的改造，实现了主城区空间布局再优化、公共配套设施再完善、建筑品位再提升。

一是社区提质提档让城市更有温度。市人居环境局在老旧小区改造工作中坚持党建引领，狠抓“地上与地下”、“面子与里子”、“硬件与软件”，大力推进“社区提质提档三年行动”；

二是“一圈两场三道”让城市更加便捷。通过建成“15分钟生活圈”，新建停车场、人行道、自行车道、健身步道、历史文化步道等项目，市民步行15分钟就可以享受到各类公共服务，幸福感在家门口升级。

三是更新改造让城市更加宜居。通过“修缮修复、修旧还新”，推进都正街、白果园、西园北里等一批老旧小区有机更新项目，保留了老长沙味道。将老城区工业厂房改造成酒店、饭店、游泳馆、健身房、羽毛球馆等设施，配建幼儿园、停车场等，满足了居民的教育、运动、休闲等各类生活需求。

### **3.可持续性影响**

已建成项目已明确小区管理模式，部分由社区代管，社区制定了管理制度、安排资金及责任人；部分项目目前正在引入物业服务公司，对小区进行长效管理，确保老旧小区改造项目的持续性效益。

市人居环境局结合长沙实际情况，编制了《长沙市优化人居环境三年行动计划（2020-2022）》、《长沙市城镇老旧小区改造规划（2021-2025年）》，为完成老旧小区改造任务奠定基础，为推进城市高质量发展提供指引。

## **七、存在的问题**

### **（一）预算绩效管理待完善**

#### **1.预算编制不够准确**

（1）资金使用率不高，如老旧小区改造暨微改造资金使用率89.19%，人居环境创建经费资金使用率89.77%，长沙市城区



危房（构筑物）改造经费资金使用率 57.37%，其中长沙市城区危房（构筑物）改造经费资金使用率偏低的原因是该专项属于应急资金，市人居环境局根据相关管理规定及实际情况支出。

（2）项目未按文件时限要求完成补助结算，不利于资金预算管理。根据《关于协助做好历年城市危旧房屋（构筑物）改造资金结算的回函》、市人居环境局 2020 年 9 月《关于加快 2015-2018 年城区危旧房屋（构筑物）改造项目市级奖补资金结算的通知》等文件，“各单位要严格按照时间节点做好相关工作，力争改造项目当年内完成资金结算和拨付”。经统计，2015 年至 2020 年，区县仍有 36 个备案项目未完成补助资金的结算，不利于预算资金管理。据了解，主要原因为各个区、县工程款按 4:3:3 分三年支付，且项目本身改造周期长，结算评审周期更长，因此无法在文件约定期限内申请资金补助。

## **2.绩效目标分解不到位**

个别项目未申报绩效目标或者绩效指标设置未细化、量化。如：人居环境创建经费未在预算系统中申报项目绩效目标，经查看市人居环境局提供的公共项目绩效目标申报表，年度阶段性目标为在第一年工作的基础上查漏补缺，进一步推动项目的实施，摸索一套符合长沙实际情况的工作模式，未将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，未通过清晰、可衡量的指标值予以体现，无法与项目目标任务数或计划数相对应。

## **3.未按要求开展绩效自评工作**

部分区县未按要求开展绩效自评工作部分。如长沙市芙蓉

区城市人居环境局微改造项目未开展绩效自评工作，长沙市天心区城市人居环境局、长沙市岳麓区城市人居环境局、长沙市开福区城市人居环境局微改造项目未开展绩效自评（已整改）；部分区县绩效自评工作开展质量不符合标准，如长沙市雨花区城市人居环境局按要求展开绩效自评工作，但报告对于资金安排和使用情况未进行具体描述，绩效指标未根据项目实际情况进行细化量化，未对存在的问题及原因进行分析，未提出有效建议。

## **（二）资金管理欠规范**

### **1.管理制度不健全**

#### **（1）专项项目无专项资金管理制度**

市人居环境局未制定人居环境创建经费专项资金管理制度对人居创建经费的使用用途及范围进行规定，导致项目支出用途不够明确，制度建设不全面。不符合《长沙市财政专项资金管理办法》（长政发〔2016〕3号）“专项资金及其子项批准设立后，市业务管理部门应当牵头与市财政部门按规范、公开、透明的原则制定管理办法或实施细则，明确专项资金的绩效目标、使用范围和对象、管理职责”的相关规定。

#### **（2）采购管理制度不健全**

市人居环境局提供了《采购管理制度》《收支管理内控制度》《建设项目管理制度》等内控制度，其中：《采购管理制度》仅包含办公用品采购，未对政府采购限额标准以下的货物、工程和服务适用的采购方式进行规定，未对政府采购限额标准

以下的采购验收程序等进行规定，管理制度内容不完善。单位已针对上述问题进行完善，于2021年7月印发《长沙市城市人居环境局政府采购内部控制制度（试行）》（长人环通〔2021〕25号），制度对于政府采购审批程序、履约及验收等进行详细规定，该文件从2021年7月14日起施行。

## 2.资金分配制度执行不到位

### （1）未按规定分解下达市级资金

根据《中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法》（财综〔2019〕31号），2019年老旧小区改造面积、改造户数、改造楼栋数、改造小区个数等因素权重分别为40%、40%、10%、10%，以后年度老旧小区改造面积、改造户数、改造楼栋数、改造小区个数因素、绩效评价因素权重分别为40%、30%、10%、10%、10%。但由于2020年进行城镇老旧小区改造资金分配时，2019年市级绩效评价结果尚未出具，因此资金分配时未考虑绩效评价因素，实际按照老旧小区改造面积、改造户数、改造楼栋数、改造小区个数等因素权重分别为40%、40%、10%、10%进行分配，未按该文件要求考虑绩效评价因素，资金分配因素考虑不完整。

针对上述问题，市人居环境局于2021年9月整改，制定了《2020年中央老旧小区改造专项资金调整建议分配方案》，9月22日调整完毕。

### （2）区县资金分配方案未备案

《长沙市城镇老旧小区改造暨微改造专项资金管理暂行办

法》明确“市人居环境局对各个区城镇老旧小区暨微改造项目进度、任务完成情况进行验收审核，各区财政局收到专项资金后，应当会同同级人居环境局尽快将资金分解，并将分配结果报市财政局、市城市人居环境局备案”。经检查，2020年区县资金分配方案未报市人居环境局备案。

针对上述问题，市人居环境局于2021年6月整改，于2021年6月1日联合市财政局出台《关于做好全市城镇老旧小区改造等专项资金分配结果备案的通知》（长人环通〔2021〕19号），文件中要求“各区县（市）财政局自收到市财政局城镇老旧小区改造等专项资金指标文件后，60天内将专项资金分配结果以书面形式向市财政、市人居环境局备案”。

### 3. 奖补政策定义不清晰

“15分钟生活圈”按照“生活圈总投入资金的50%进行奖补，且2019年新建生活圈不超过40万/个”，其中生活圈总投入金额由各区县上报，市资规局根据由区县政府盖章确认的表格进行资金分配，但由于奖补文件未明确规定总投入额是实际投入额还是预计投入额，且区县政府未对上报的投入额进行严格审核，导致存在实际投入额与申报投入额不匹配的情况。

如：根据《2019年“一圈两场三道”“15分钟生活圈”市级专项资金奖补申报表》，双水湾海豚贝贝幼儿园项目申报投入额50万元，但2019年该项目实际投入额仅23.62万元。根据双水湾海豚贝贝幼儿园补充的资料，该项目申报投入额根据预计投入额申报，预计投入55.72万元，其中2019年使用23.62万元，

主要用于室内装饰、沙坑、一体机、玩教具等采购；16.43万元于2020年使用，主要用于水池、攀爬墙的改造，玩教具的构建等；2021年5月签订自然环境教育改造合同，合同金额15.67万元，款项尚未支付。东澜湾配套幼儿园申报投入额500万元，但实际建设工程施工合同仅283.80万元，申报投入额系开发商按2000多一平米的造价预估上报，实际投入额与申报投入额不匹配。

#### **4.未及时拨付区级配套资金**

截至现场评价日，开福区伍家岭工商所护坡、伍家岭国庆小学边坡支护区级配套资金9.27万元尚未到位（区级配套资金应到位41.87万元，实到位32.57万元），该项目工程款暂由街道垫付，目前正在向区里申请资金拨付。不符合《长沙市城区危旧房屋(构筑物)改造资金拨付办法的通知》(长政办函[2017]167号)“区人民政府每年应安排区级‘以补促改’专项资金，区未按规定安排资金的，下一年度不列入市‘以补促改’项目”的相关规定。

#### **5.未及时支付项目资金，区县存在结转结余**

由于各区县以节日作为工程款支付节点(如春节、端午节)，因此使用的大部分款项实际于2021年才支付。截至现场评价日，区县老旧小区改造暨微改造资金结余384.13万元，分别是芙蓉区城镇老旧小区改造结余217.63万元，微改造资金结余104.40万元；天心区城镇老旧小区改造资金结余10.41万元，微改造资金结余50万元；市更新投城镇老旧小区改造资金结余1.69万元。

区县“一圈两场三道”资金结余 521.71 万元，分别是雨花区停车场奖补结余 70.42 万元(已于 2021 年 8 月 11 日完成资金分配方案的审批)，天心区停车场奖补结余 262.37 万元，岳麓区停车场奖补结余 174.37 万元，望城区停车场奖补结余 14.55 万元。

### **(三) 项目管理待提升**

#### **1.项目竣工时间与文件要求不符**

申报项目的竣工时间与文件要求不符。根据《长沙市“一圈两场三道”建设两年行动计划（2018-2019 年）市级专项资金奖补方案》（长政办函〔2018〕106 号），“2019 年打造 200 个 15 分钟生活圈……2019 年新增 98 座停车场”，申报奖补的项目应属于 2019 年完成或新增项目，但部分项目并非 2019 年完成或新增。如上麻园岭社区湘雅医学院北院停车场项目、文昌阁社区停车场项目、戴家河社区停车场、捞刀河社区停车场项目实际于 2018 年 12 月完成建设；青竹湖畔社区社区文化活动室（提质）项目实际于 2017 年 1 月竣工。

#### **2.制度落实不到位**

(1) 根据《2020 年长沙市农贸市场周边街区微改造工作方案》（长人环联席发〔2020〕1 号），微改造项目应于 10 月底前竣工验收，根据各项目竣工验收表，雨花区沙子塘生鲜市场周边环境微改造工程（于 2020 年 11 月 20 日竣工）、左家塘街道赤新、桂花农贸市场周边微改造项目（于 2020 年 12 月 10 日竣工），天心区电力农贸市场（于 2020 年 12 月 10 日竣工）、

豹子岭农贸市场（于2020年11月22日竣工）和锦煜生鲜超市（于2020年11月13日竣工）均在10月底之后验收，原因是全国文明城市创建国检组提前到长沙检查验收，市文明办要求将未纳入全国文明城市创建必检项目的改造项目暂停施工，导致部分微改造项目竣工延期。

（2）根据《长沙市城镇老旧小区改造暨微改造专项资金管理暂行办法》（长人环通〔2020〕17号），当年计划项目应于10月底前开工，10月底前未开工的项目，由区财政局收回已拨付的专项资金，并上缴至市财政局。但根据单位提供的工程开工令，开福区邮电宿舍小区于2020年11月5日开工、绸厂12-14栋于2020年11月6日开工、长元人造板宿舍于2020年11月20日开工；雨花区信和苑、中建嘉苑小区于2020年12月21日开工；芙蓉区省政府机关二院于2020年11月15日开工；朝阳街道人民新村社区于2020年12月18日开工，均未在2020年10月底之前开工，不符合以上规定。

### **3.项目进度缓慢，未按约定工期或进度完成**

（1）部分城区危旧防区（构筑物）进度未按备案进度完成  
根据《市人居环境局关于确定列入2020年长沙城区危旧防区（构筑物）“以补促改”备案项目的通知》（长人环通〔2020〕30号），各单位要严格按照《办法》的有关要求，加强列入我市2020年危旧房屋（构筑物）“以补促改”项目的实施；各单位要严格按照时间节点做好相关工作，力争改造项目当年内完成资金结算和拨付。但开福区蒋家垅社区新码头路58号油墨厂宿

舍体质改造项目未按备案进度完成。该项目计划竣工时间为2020年12月,但由于居民配合程度不高,截至现场评价日(2021年8月2日),项目仍在改造,预计2021年9月完成。

#### (2) 4个项目未按合同或文件约定工期完成

经抽查,4个项目未在合同或文件规定时间内完成项目建设。如省政府机关二院老旧小区改造项目合同约定工期为2020年11月18日至2021年3月18日,期限约为120天,根据单位提供的开工令,项目于2020年11月开工,截至现场评价日(2021年7月29日),还在施工过程中,造成工期延误的原因一部分是期间雨水较多无法施工,一部分系居民未及时确定改造设计方案;人民新村社区老旧小区(一期)改造项目合同约定工期为120天,根据单位提供的开工令,项目于2020年12月18日开工,但截至现场评价日(2021年7月29日),该项目还在施工中,暂未完工,主要原因系前期拆除违章建筑物耗时较长。

#### 4.项目资料未填列关键信息,约束性不强

新塘小区老旧小区改造项目中标通知书未签署日期,工程建设合同未签订合同日期,工程竣工验收证明书未注明开工日期、未签订竣工验收日期;德生源农贸市场周边环境微改造、鑫东升农贸市场周边环境微改造竣工验收表未签订开工日期及竣工日期;荷花池农贸市场周边环境排水微改造项目,竣工验收证书上均未签订相关日期(无实际开工日期、实际完工日期、验收日期);荷花池农贸市场、龙塘农贸市场、沙湖桥农贸市



场有竣工验收表，但未标注开工日期及竣工日期。原因系合同约定工程完工时间可能会与实际情况有偏差，工作人员为规避风险，未签署相关时间。

针对上述问题，市人居环境局已立行整改，补充完整相关信息。

#### **（四）合同管理不规范**

##### **1.合同要素不齐全或不准确**

《长沙市政府合同审查与管理办法》（长政办发〔2013〕59号）规定“政府合同一般应当具备以下基本条款：合同履行期限、地点和方式；合同生效条件、订立日期”。但检查发现部分合同要素不齐全或不准确，如天心区黑石铺印铁厂、乒乓球厂宿舍老旧小区工程建设合同、监理合同、设计合同，华侨村老旧小区改造项目、芙蓉区人民新村社区老旧小区（一期）改造项目工程建设合同，邮电宿舍小区项目监理合同、设计合同等，均未签订合同订立日期；白沙路57号及周边老旧小区改造项目合同未约定工期（计划开工日期、计划竣工日期、工期均未空白），合同要素不齐全；友兴家园农贸市场和五一生鲜市场周边环境微改造项目于2020年8月13日通过小型建设工程项目随机抽签确定成交供应商为湖南海建工程有限公司，但由于工作人员不严谨，将工程施工合同签订时间写为2020年1月，签订时间有误。

针对上述问题，市人居环境局已立行整改，补充完整相关信息。

## **2.未在规定时间内签订合同**

欢度佳节小区老旧小区改造项目中标通知书日期为2020年6月10日，实际于2020年10月30日签订工程建设合同，合同金额318.69万元，未在30日内签订合同，原因系后期变更设计图纸，延误了签订施工合同时间。以上不符合《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令87号）“采购人应当自中标通知书发出之日起30日内，按照招标文件和中标人投标文件的规定，与中标人签订书面合同”的规定。

### **（五）项目建后效果未达预期效益**

#### **1.个别微改造项目现场标准不达标**

经查看左家塘街道赤新微改造项目，发现路面有一处明显坑洼，与微改造标准“路面平整通畅”不符。

#### **2.4个项目缺少后续管护措施**

经抽查发现部分项目后续管护不到位，未建立长效管理机制。如中青社区文化活动室（新建）新建图书阅览室灰尘累积较厚，使用痕迹较少；七里庙党员主题公园目前由七里庙社区代管，由社区聘请环卫工人清洁打扫，但由于该公园属于开放式公园、且无单独立项等相关资料，目前树木、绿草等修剪、绿化工作未移交至园林局或物业进行有效管理，长有少量杂草；岳麓区大学城片安置小区室外生态停车场杂草丛生，且配套设施有所损坏，使用率偏低；迎龙阁小区、工农村小区、黑石铺印铁厂、乒乓球厂宿舍老旧小区成项目后续由小区居民委员会代管，由居民自治，但居民委员会未制定相关管理制度。

### **3.项目前期规划不科学，资源未充分利用**

后湖 2#、3#停车场由于附近商圈人数偏少，停车场使用率偏低；佳兆业广场停车场项目实际于 2021 年 6 月 15 日正式运营并开始收费，由于配套的商场尚未开放，负四楼、负五楼车位暂未开放，负三楼停车位空置较多，使用率偏低；2751YOLO 城市广场地下停车场，由于停车场位置不明显，该停车场使用率不高。

#### **（六）“一圈两场三道”项目满意度偏低**

评价工作组对“一圈两场三道”项目发放调查问卷 217 份，收回有效问卷 217 份，总体评价满意度仅 67.65%，低于标准值 95%。其中 36.87%的人员对于小区附近停车便捷度满意度一般，7.26%的人员对于小区附近停车便捷度不满意；35.75%的人员对于项目建成后的管理维护情况满意度一般；4.47%的人员对于项目建成后的管理维护情况满意度不满意。

#### **（七）2019 年度绩效评价整改情况**

《2019 年度长沙城市人居环境局部门整体支出绩效评价报告》中反映的问题部分如 2019 年城市危旧房屋（构筑物）改造经费不到位、个别新建设施使用率低、服务对象满意度偏低等，上述问题已有所改善，但还可以进一步完善。如 2019 年资金到位率仅 27.33%，2020 年资金到位率已提升到 57.37%；危旧房屋（构筑物）改造项目 2019 年平均得分 78.88 分，2020 年已满意度已提升至 95.96%，但“一圈两场三道”项目服务对象满意度仅 67.65%，该项目服务满意度待提升。

## 八、相关建议

### （一）强化预算绩效管理

#### 1.完善预算执行管理

建议严格执行预算，按照收支平衡的原则，合理安排各项资金。项目单位年初制定预算时，应参考以前年度预算执行情况，并紧密结合年度工作计划，充分估计具体情况，准确制定年度预算，避免大幅度调剂资金使用；建立项目、预算执行定期报告制度，及时报告项目的预算执行进度。

#### 2.加强绩效目标及绩效指标的管理

资金使用单位绩效指标设定应尽量量化、可考核化，强化项目本身实施可能带来的社会和经济效益。在提出项目绩效目标时，充分考虑项目的实际，科学、合理的量身制定适合本项目绩效的有关指标，从数量、质量、成本和效益四个方面进行分析，与资金使用单位所在区域社会经济发展的宏观政策相结合，明确项目产出的同时，对项目的效益指标进一步的论述，并结合项目的性质设定个性化指标。在指标量化方面，要根据历史数据，综合考虑社会形势、经济发展水平等多个因素，合理制定项目产出、经济效益、社会效益、可持续效益等指标的量化目标。

#### 3.加强绩效自评的重视程度

一是建议主管单位应要求项目单位开展绩效自评工作，项目单位将上年度开展的工作、资金收支使用管理情况、取得的效益等内容在自评报告中充分阐述表达，并可以将年初绩效目

标申报时的具体指标与年末自评报告中的产出与效益进行对比，体现项目单位工作的前后延续性；二是充分总结分析实际工作情况，在绩效自评时反映出具体问题并提出实际可行的建议，以便对今后的工作具有指导意义。

## **（二）加强资金管理**

### **1.进一步完善专项资金的分配**

建议及时出具适合本市的资金分配管理办法，在后续资金分配时，严格按制度执行，坚持公开、公平、公正、择优的原则科学合理确定专项资金的分配方案、分配方法和分配数额，全面考虑项目投资额、项目效率等资金分配标准、因素，建立“绩效优先，结果导向”的资金分配管理机制，提高资金的配置效率和效果增强制度设计的有效性。

建议“15分钟生活圈”项目在资金分配文件中明确规定投入额的标准，并要求各区县统一按该标准执行，区县政府应对数据来源进行审核，要求下级报送单位提供相关佐证资料，并及时将相关资料归档备查。

### **2.加强资金使用管理**

（1）进一步完善专项资金制度或细则，以制度建设促资金管理；如对人居创建经费专项资金及时制定专门的资金管理制度，对资金使用用途及范围进行明确规定，便于进行绩效目标管理，提高财政资金的使用效益；完善采购管理制度，对政府采购审批程序、履约及验收等进行详细规定。

（2）加强对资金申报主体进行审核，对于不符合申报条件

的，不纳入补助范围，提高财政资金的使用效益。

(3)加强对区县(市)财政配套资金下拨项目的管理，督促区县(市)财政及时将配套资金下拨至项目单位，提高资金的使用效益；对于无法支付的款项，建议项目单位落实后续是否需要支付，如无需支付，款项应退回市财政。

### **(三) 加强合同管理**

加强合同规范管理，明确专人负责合同管理，制定并完善合同动态管理台账，做好合同审核审批、签订、履行进展跟踪等各个环节管理工作，及时签订合同，提高合同管理的水平和质量，形成以法律顾问为主导的企业合同管理体系，保证合同的合法性、规范性、有效性和可操作性，规避风险，维护合法权益。

### **(四) 完善项目管理**

#### **1.完善制度设计**

科学合理制定专项资金管理制度，在充分参考上级资金分配制度的同时，也应考虑本级制度的可行性，避免制度设计不合理，制度流于形式的情况。

#### **2.加强项目过程管理**

危房改造项目拨付进度缓慢方面，建议市人居环境局对往年备案项目进行清理，对于年限较长的危房改造项目，设定截止期限进行资金补助结算，如超出截止期限，以后不予受理，提高资金使用效率；并根据区县实际情况，完善文件条款，确保文件制度的可执行性。

项目单位应加强对改造项目进度、项目质量、拨付款手续、项目资料完善的监管，对拖延工期，影响进度的原因进行分析，加强对项目的巡查，发现问题及时整改，及时上报，按制定的批复计划和相关文件要求在规定时间内高效完成工程项目。

针对项目资料不规范的情况，建议加强对项目资料完整性的管理，严格审核项目归档资料。

### **3.规范项目验收**

项目单位应强化项目验收工作，从项目进度、质量、结果等方面加强及时组织项目验收，并按规定出具项目验收书，对于验收过程中发现的问题予以记录并要求整改，规范项目竣工验收书的填写，确保项目建设按计划进度及目标完成。

#### **（四）加强项目后期管理**

市人居环境局应注重项目实施效果，落实项目责任制并与项目责任人个人绩效挂钩，避免专项工作流于形式而无实际效果，加强对已实施项目的后续跟踪管理及维护，切实保证项目资金使用效益。

## **九、评价结论**

市人居环境局积极组织实施了2020年度长沙市城区危房改造经费、“一圈两场三道”奖补资金、老旧小区改造暨微改造资金、人居环境创建经费项目，建立了资金、项目管理制度，规范了实施程序，对主要项目实施情况进行了现场监督，较好地完成了2020年度的目标任务，但仍存在制度执行不到位、绩效目标、资金管理、项目管理欠规范等问题。从项目立项、绩效

目标、资金投入、资金管理、组织实施、项目产出及效果对项目进行综合评价,项目综合评分 90.34 分,绩效评价等级为“优”。

长沙市财政局  
2021 年 8 月 30 日