

中山市财政支出绩效评价报告

项目名称：国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目
资金绩效评价报告

评价机构：暨南大学

报告编号：

报告日期:2022 年 11 月

受委托评价机构(盖章)

目录

一、	项目基本情况.....	1
	（一）项目背景.....	1
	（二）资金使用情况.....	3
	（三）评价对象和评价范围.....	4
二、	绩效评价结果.....	4
	（一）评价结论.....	4
	（二）绩效目标完成情况.....	5
三、	绩效管理存在的问题.....	6
	（一）绩效目标管理不够规范.....	6
	（二）项目资金管理水平有待进一步提升.....	7
	1. 基建工程建设资金需求存在高估.....	7
	2. 整体预算执行率低.....	8
	（三）“代建制”管理制度不够健全.....	8
	（四）项目管理水平有待进一步提高.....	10
	1. 施工图审查管理不够严格.....	10
	2. EPC 合同签订管理不够规范.....	11
	3. EPC 合同内容不够完整.....	11
	4. 工程建设进度偏慢.....	12
	5. 工程移交管理不够规范.....	12
	（五）项目资金使用效益有待提升.....	13
	1. 部分建设资金使用效益不够显著.....	13
	2. 大楼不完全满足学校实训要求.....	13
	3. 建后管维资金问题.....	15
四、	绩效管理建议.....	16
	（一） 进一步加强绩效目标管理工作.....	16
	（二） 进一步完善“代建制”建设模式.....	16
	（三） 进一步落实预算主体责任.....	18
	（四） 补充签订保修和缺陷责任期协议.....	18
	（五） 及时组织项目整体验收.....	19
	（六） 科学合理安排项目预算.....	19

摘要

国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金纳入 2020 年财政支出第三方重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，暨南大学于 2020 年 7 月至 9 月，组织专门力量对该项目进行了绩效评价，经综合评价，评价结果为 72.72 分，绩效等级为“中”。

评价期内，国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金共安排预算 11,854.57 万元，评价期内，实际到位资金 9,124.48 万元，共实际支出 7059.78 万元，整体预算执行率为 77.37%。其中，市本级财政按计划安排预算资金 7941.57 万元（其中，含中央下达资金 3556 万元），共实际下达 5408 万元，共支出 3243.2987 万元，预算执行率为 61.1%。学校按计划须自筹资金 3913 万元，截止到 2021 年 12 月 31 日，共实际支出 3816.48 万元，预算执行率为 $3816.48/3913=97.53\%$ 。

评价期内，项目已建成一栋 6 层产学研园科技创新大楼，于 2021 年 6 月 28 日完成单位工程验收，于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院投入使用，学校自筹的设备和软件采购资金到位率 97.53%，设备采购安装进度符合计划，在促进中山职业技术学院“产教融合”发展方面取得了一定成效。但仍然存在绩效目标管理不够规范、资金管理水平有待提高、“代建制”建设模式不够完善、预算主

体责任未切实落实到位、EPC 总承包合同内容不够完整、工程建设进度偏慢等等问题，另外，项目实施质量管理、资金使用效益等方面有待进一步提升。

第三方提出如下建议：加强绩效目标管理，进一步完善“代建制”建设模式，切实落实预算主体责任，补充签订保修和缺陷责任期协议，及时组织项目整体竣工验收工作，同时加强项目实施过程、资金使用效益等方面的管理工作。

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《印发关于全面推进预算绩效管理工作意见的通知》（东府办〔2014〕49号）的有关要求，国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金绩效评价项目纳入2022年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，暨南大学于2022年8月至10月，组织专业力量对该项目进行了绩效评价，评价结果为72.72分，绩效等级为“中”。有关情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目背景

中山职业技术学院产学研园二期建设项目列入了国家“十三五”产教融合发展工程规划项目，由《市政府常务会议决定事项通知书》（中府办会函〔2018〕36号）批准立项，经中发改审批(2018)131号批复建设。项目总投资额为11,854.57万元，分为两大块建设内容，一是建设工程，在中山职业技术学院校内新建一栋9层产学研园科技创新大楼，总建筑面积10454.6平方米（其中地上建筑面积8545.6平方米，地下建筑面积1909平方米），采用代建模式，由中山市代建项目管理办公室（以下简称“市代建办”）负责组织实施和协调；二是购置安装1160台（套）设备及软件系统。项目资金来源分为两块，其中，市财政

资金 7941.57 万元（含中央预算资金 3556 万元），主要用
基建工程，学校自筹资金 3913 万元，用于采购安装 1160
台（套）设备及软件系统。2019 年 10 月 18 日，经市代建
办申请和市发改局批准，项目概算调整为 11,798.18 万元，
其中，基建工程建安费为 4819.47 万元。根据《中山市财
政局关于国家十三五产教融合发展工程规划中山职业技
术学院产学研园二期建设项目施工图预算审核确认的函》
（中财投审函〔2021〕14 号），基建工程施工图预算价经
审核后调整为 46,698,249.99 元。

2019 年 7 月 31 日，国家“十三五”产教融合发展工程
规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目勘察及初
步设计项目发布招标公告，2019 年 8 月 30 日发布中标公
告，由广东中山建筑设计院股份有限公司（牵头单位）和
贵州地质工程勘察设计研究院（联合单位）组成联合体中
标，中标金额为 71.32 万元，其中，含勘察费（含测量）
约为 15.42 万元，设计费约为 44.70 万元，BIM 技术应用
费用约为 11.20 万元。国家“十三五”产教融合发展工程
规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目 EPC 总承
包项目（招标申请编号 2019901341，工程编号 442000201
910220101ZX）在 2019 年 12 月 12 日公布中标结果，由中
建幸福有限公司（牵头单位）和广东中山建筑设计院股份
有限公司（联合单位）组成联合体中标，中标价格为 39,4
29,148.48 万元。基建工程于 2020 年 4 月 28 日开工建设，

根据《代建工程移交书》，于 2021 年 6 月 28 日完成单位工程竣工验收，于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院使用。学院自筹资金 3913 万元，用于采购安装 1160 台（套）设备及软件系统，正按计划执行采购计划，设备及软件系统正在逐步到货和进行安装调试。截至评价基准日（2022 年 6 月 30 日），国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目（预算额 11,854.57 万元，含基建工程和设备采购安装工程），未作为一个整体完成项目整体竣工验收。因此，本次评价的性质为中期评价。

本次评价的目标主要是通过评价考核“国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目”资金使用情况 and 取得的效果进行中期评价，发现项目管理存在的问题，总结专项管理经验，为完善专项管理，为进一步提高资金使用效益提出合理可行的建议。

（二）资金使用情况

项目总投资额为 11,854.57 万元，评价期内，共实际到位资金 9,124.48 万元，共实际支出 7059.78 万元，整体预算执行率为 77.37%（ $7059.78/9,124.48=77.37\%$ ）。其中，市本级财政按计划安排预算资金 7941.57 万元（其中，含中央下达资金 3556 万元¹），根据 2020-2022 年《中山市财

¹ 《广东省财政厅关于下达 2021 年教育强国推进工程中央基建投资预算（拨款）的通知》（粤财科教〔2021〕135 号）于 2021 年 7 月 30 日印发，其中，中山职业技术学院产学研园二期建设项目的下达金额为 3556 万元。

政局关于下达市级基建计划预算指标的通知》，市本级财政共实际下达 5408 万元²，根据佐证材料《项目支付台账》，截止到 2022 年 3 月 25 日。市本级财政合计支出建设工程费用 3243.2987 万元，预算执行率为 61.1%（ $3243.2987/5308=61.1\%$ ）。学校按计划须自筹资金 3913 万元，截止到 2021 年 12 月 31 日，共实际支出 3816.48 万元，预算执行率为 $3816.48/3913=97.53\%$ 。

（三）评价对象和评价范围

评价对象为项目总投资资金 11,854.57 万元，其中，市财政资金 7941.57 万元（含中央预算资金 3556 万元），主要用建设工程，学校自筹资金 3913 万元，主要用于设备采购安装工程。评价范围为 2018 年 1 月 1 日至 2022 年 6 月 30 日。评价基准日为 2022 年 6 月 30 日，即所有绩效数据截至 2022 年 6 月 30 日。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

专家组通过自评材料书面审核、与项目单位座谈、现场核查相结合的方式，评定本项目绩效得分为 72.72 分（详见附件 1），绩效等级为“中”。

总体评价结论是：国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金，评价期内，建成一栋 6 层产学研园科技创新大楼，于 2021 年 6

² 根据 2020-2022 年《中山市财政局关于下达市级基建计划预算指标的通知》，2020 年到 2022 年分别下达市本级财政预算资金 1,100 万、2,208 万、2,100 万元，合计下达 5408 万元。

月 28 日完成单位工程验收，于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院投入使用，学校自筹的设备和软件采购资金到位率 97.53%，设备采购及安装进度符合计划，在促进中山职业技术学院“产教融合”发展方面取得了一定成效。但仍然存在绩效目标管理不够规范、资金管理水平有待提高、“代建制”建设模式不够完善、预算主体责任未切实落实到位、EPC 总承包合同内容不够完整、工程建设进度偏慢等等问题，另外，项目实施质量管理、资金使用效益等方面有待进一步提升。

（二）绩效目标完成情况

1.产出目标

根据评价材料，本项目存在 4 个量化细化的产出绩效目标，整体完成率为 50%。其中，2 个产出数量目标的完成程度为 100%，“项目验收合格率、项目完成及时性”等 2 个产出指标基本未完成。具体情况见表 1。

表 1 产出目标完成情况

序号	绩效目标名称	指标标准值	实际完成值	目标完成程度	备注
1	产学研园二期基建工程完工率	100%	100%	基本完成	
2	设备购置完成率	100%	97.53%	基本完成	学校须自筹设备和软件采购资金 3913 万元，截止到 2021 年 12 月 31 日累计到位 3816.48 万元，资金到位率为 97.53%。采购进度符合计划
3	项目验收合格率	100%	50%	未完成	基建工程项目于 2021 年 6 月 28 日完成单位工程验收；项目未完成基建工程和设备安装的整体竣工验收

4	项目完成及时性	12 个月	15 个月	未完成	
---	---------	-------	-------	-----	--

2.效果目标

根据评价材料,本项目存在 3 个量化细化的效益指标,其中,“实训学生人数增加、产学研二期大楼利用率”等两个效益指标未完成,“国家骨干高等职业院校建设”指标的完成程度符合预期,整体完成率为 67%。具体情况见表 2。

序号	绩效目标名称	指标标准值	实际完成值	目标完成程度	备注
1	实训学生人数增加	3000 人	0	未完成	大楼未计划配置实训室
2	产学研二期大楼利用率	100%	40.7%	未完成	累计收到企业入驻申请 27 份,引进其中的 11 计价企业入驻
3	“国家骨干高等职业院校”建设	100%	50%	基本完成	产学研二期项目是大学科技园的最重要部分,学校已于 2022 年 6 月完成省级大学科技园申报工作

三、绩效管理存在的问题

通过书面评审、实地考察和数据分析,国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金的绩效管理存在如下问题:

(一) 绩效目标管理不够规范

具体体现在:应提供未提供《中山市财政支出项目绩效目标申报表》及其批复材料,绩效目标缺失,不完全满足《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》

（中府〔2019〕102号）“绩效目标与预算编制同步布置、同步申报、同步审核、同步批复、同步公开”要求。

（二）项目资金管理水平有待进一步提升

1. 基建工程建设资金需求存在高估

主要体现在：一是招标控制价格高于财政评估金额。根据招标文件，项目基建工程部分的招标金额为4914.52万元，高于《中山市财政局关于国家十三五产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目施工图预算审核确认的函》（中财投审函〔2021〕14号）“施工图预算总价经审核后调整为46,698,249.99元”不够合理，原则上，应以财政评估金额作为招标控制价。另外，基建工程EPC总承包项目（招标申请编号2019901341）的招标时间（2019年11月）早于财政评估时间（中财投审函〔2021〕14号于2021年1月13日才印发）也不够规范。换言之，在项目施工图预算未经财政审核确认的情况下，市代建办就已公开招标且确定中标结果，不符合一般性政府投资项目审批程序。

二是招标控制价格的高估问题。根据招标文件，项目基建工程部分的招标金额为4914.52万元，其中建筑安装工程费为4819.47万元，设计费为67.05万元、建筑信息模型（BIM）技术应用费为28万元。根据国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期

建设项目 EPC 总承包项目（招标申请编号 2019901341，工程编号 442000201910220101ZX）在 2019 年 12 月 12 日公布的中标结果，基建部分由中建幸福有限公司（牵头单位）和广东中山建筑设计院股份有限公司（联合单位）组成联合体中标，中标价格为 3942.9148 万元。其中，中标价格（3942.9148 万）为招标金额（4914.52 万）的 80% 偏低，存在未充分考虑市场竞争情况、预算编制不够准确、建设资金需求高估问题，不利于提高市本级财政资金使用效率。

2.市本级财政预算资金执行率低

具体表现如下：根据 2020-2022 年《中山市财政局关于下达市级基建计划预算指标的通知》，市本级财政共下达预算资金 5308 万元，根据佐证材料《项目支付台账》，基建工程部分合计支出 3243.2987 万元，总体预算执行率（ $3243.2987/5308=61.1\%$ ）偏低，且未及时申请资金调剂使用或收回，存在财政资金闲置问题，降低市本级财政资金使用效率。

（三）“代建制”管理制度不够健全

主要是体现在“代建制”建设模式与财政绩效预算管理体制不够兼容，预算主体责任未切实落实到位。中山职业技术学院作为本项目的业主单位和最终使用单位，按《中山市人民政府关于印发中山市政府投资项目代建制

管理规定的通知》（2016年2月3日）第二十三条³规定，应承担预算主体责任，但市代建办按第二十四条负责审核项目支出，即项目支出可以不经过项目业主（中山职业技术学院）。由此出现了项目预算申报与项目支出分别由两个部门负责，预算主体责任不够明确的问题。

中山职业技术学院作为项目业主单位和最终使用单位，由于部门职责分工不够明确、学校主观认识不足及等等问题及其他原因，很难实际承担预算主体责任。据现场情况了解，学校在项目可行性研究阶段未参与未提出项目使用需求意见，在初步设计阶段未参与未对设计方案提出具体使用功能配置要求，未参与基建相关预算编制，未参与主体工程竣工验收，仅作最后工程移交工作和负责年度预算申报。2021年6月28日签署《单位竣工验收报告》的“验收单位”中无中山职业技术学院，“验收人员名单”中无中山职业技术学院代表，实际不具备承担预算主体责任的客观条件。

另一方面，按财政资金管理“谁使用，谁负责”原则，市代建办具体负责项目支出审核，是基建工程资金实际使用者，但市代建办不是业主，也不是预算单位，很难承担预算主体责任。综合来看，受主客观多种因素影响，项目资金使用的预算主体责任未实际落实到位，不利于按预算

3 《中山市人民政府关于印发中山市政府投资项目代建制管理规定的通知》（2016年2月3日）第二十三条“市发展改革部门审核批复市代建项目管理机构上报的年度投资计划，抄送代建单位和业主单位。市财政部门审核批复业主单位上报的项目年度基建支出预算，抄送代建单位、市代建项目管理机构和市审计部门”。第二十四条“代建单位根据项目进展情况提出拨款申请，送市代建项目管理机构审查后报市财政部门”。

计划安排资金支出，不利于加强项目全过程管理工作，不利于提高财政资金使用效益。

《中山市人民政府关于印发<中山市政府投资项目管理办法>的通知》（中府〔2020〕86号）缺少对“项目单位”的明确定义，可能指市代建管理机构，也可能指项目业主，通篇无“预算单位”的关键词，仍然存在类似的预算主体责任未切实落实到位的问题。

（四）项目管理水平有待进一步提高

1.施工图审查管理不够严格

按基建项目基本建设程序，施工图设计文件未经审查合格或审批不得使用。项目施工图已经过审查，仍然存在设计不够科学、不够经济等诸多问题，施工图审查管理不够严格。具体如下：一是施工图不完全符合制图规范。如标准结构图 20/G 中，平面图的中板是一边悬挑，而详图 2 为两边悬挑与平面图不符，图中缺少相关定位尺寸，不符合制图标准；屋面开洞大小未按制图要求加以标示；二是力学设计不够科学合理。从施工图设计看，屋面梁高设置混乱，主次梁传力路线不够明确，结构受力不合理。如图 11/G 中，KL14 为主梁的高度为 800，L2 为次梁的高度为 900，次梁反而比主梁高，结构力不能合理传递。类似问题较多。原则上，审图时应建议重新调整结构布置方案，确保力的传递路线明确、合理。三是不够经济。由于力学设计不够科学，计算时部分构件分担的力过大，设计人员

只会一味加大截面，提高混凝土等级，很多柱子、梁、板的尺寸普遍偏大偏厚，造成严重的浪费，又存在安全隐患。部分柱子截面尺寸太得惊人，如 KZ14 截面尺寸为 1300X1600,KZ15 截面尺寸为 1100X1800,KZ23 为 1000X800,KZ11 为 1000X800，屋顶装饰板的板厚设计为 120mm 厚均无必要。

2.EPC 合同签订管理不够规范

本项目基建工程部分在 2019 年 12 月 12 日公布中标结果，由中建幸福有限公司（牵头单位）和广东中山建筑设计院股份有限公司（联合单位）组成联合体中标，于 2020 年 1 月 20 日签订《EPC 总承包合同》。根据签订的《EPC 总承包合同》，合同甲方为市代建办，合同乙方分别为中建幸福有限公司（牵头单位，乙方 1）和广东中山建筑设计院股份有限公司（联合单位，乙方 2），中山职业技术学院作为本项目的业主单位和最终使用单位，未参与《EPC 总承包合同》合同签订，不满足《中山市人民政府关于印发中山市政府投资项目代建制管理规定的通知》（2016 年 2 月 3 日）第十六条“...《项目代建合同》采用三方代建合同，由市代建项目管理机构作为委托方，业主单位作为第三方，与代建单位签订《项目代建合同》”规定，存在 EPC 合同签订管理不够规范的问题。

3.EPC 合同内容不够完整

保修期和缺陷责任期是建设工程施工合同的重要内容。保修期是指承包人按照合同约定对工程承担保修责任的期限，从工程竣工验收合格之日起计算。按《建设工程质量管理条例》规定，中标人在向招标人提交工程竣工验收报告时，向招标人出具质量保修书，如属施工质量引起的问题，由中标方全部负责并无偿保修。缺陷责任期是指承包人按照合同约定承担缺陷修复义务且发包人预留质量保证金已缴纳履约保证金的除外的期限，自工程实际竣工日期起计算。根据《EPC 总承包合同》，合同仅约定绿化管养期为一年，未具体约定工程质量保修期限，未具体约定缺陷责任期限不够合理，存在 EPC 总承包合同内容不够完整问题。

4.工程建设进度偏慢

项目于 2020 年 4 月 28 日开工建设，于 2021 年 6 月 28 日完成竣工验收，开工时间和竣工时间均晚于市发改局批复的计划时间，且实际工期（15 个月）超过设计施工工期 12 个月（设计周期 2 个月，施工周期 10 个月）的合同约定。市发改局于 2019 年 10 月 18 日签发《中山市财政投资建设项目概算的批复》（审批编号:FZ02S0419Z03000070）的计划开工时间为 2019 年 12 月，计划竣工时间为 2020 年 12 月。

5.工程移交管理不够规范

具体体现在：一是工程移交管理不够及时。根据佐证材料《代建工程移交书》，项目于 2021 年 6 月 28 日完成单位工程验收，于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院，从竣工验收到移交的工作日为 31 天偏长，不满足《中山市政府投资项目管理办法》中府〔2020〕86 号）第三十七条“使用单位（管养单位）应当于项目（交）竣工验收合格后 30 个工作日内接收和管养”规定。

二是工程移交手续不够完备。《建设工程质量整改通知单》（编号：质改(ZX)第(20210297)号）陈述“经我中心 2021 年 07 月 21 日监督检查，发现存在以下质量问题：一、本工程需要完成竣工验收备案手续后，方可交付业主使用...”。

（五）项目资金使用效益有待提升

1. 部分建设资金使用效益不够显著

具体体现在：由于施工图审查不够严格，产学研二期大楼力学设计不完全科学合理，计算时部分构件分担的力过大，设计人员加大了截面，提高混凝土等级，很多柱子、梁、板的尺寸普遍偏大偏厚，部分柱子截面尺寸太得惊人，如 KZ14 截面尺寸为 1300X1600,KZ15 截面尺寸为 1100X1800,KZ23 为 1000X800,KZ11 为 1000X800，屋顶装饰板的板厚设计为 120mm 厚均无必要，造成严重浪费，又存在安全隐患。类似问题较多，相关资金使用效益不够显著。

2. 大楼不完全满足学校实训要求

项目实施过程中，受主客观等多种因素影响，中山职业技术学院作为项目使用单位的需求未得到充分表达和尊重，产学研大楼二期建设标准为普通办公楼，而不是实训楼或实验楼，楼面承重、室内层高等不满足《可研报告送审稿》⁴第 60 页表 4-2 的终端用户单位安装运行 CNC(数控机床)等重型设备的需求，与《可研报告（送审稿）》附件 2《广东省人民政府办公厅文件呈批表》“省发展改革委、教育厅组织开展了项目申报、遴选、评审和公示等工作，确定...中山职业技术学院等 5 所学校作为产教融合工程规划项目建设高职院校，...，项目建设内容为实训、教学、学生生活设施以及实训设备”的要求也有存在一定偏离，项目资金使用效益有待进一步提升。

表 2 产学研园科技创新大楼楼层方案一功能划分

序号	楼层	建筑面积 (m ²)	层高 (m)	主要功能
1	负一层	1909	3.5	地下停车库
2	首层	766.80	6.3	720 座阶梯教室
3	首层	853.20	5.1	大堂、其他配套用房
4	二层	853.20	4.2	沙溪纺织服装学院、古镇灯饰学院
5	三层	853.20	4.2	物联网技术创新中心、智能工厂工业控制中心

⁴ 《可研报告送审稿》“产学研园已完成首期主体楼宇和部分功能的建设。2017-2020 计划实施产学研园二期建设，进一步完善技术研发与服务平台，完善已有的游乐设施无损检测、国家火炬计划中山电梯特色产业基地电梯零部件检测、灯饰灯具检测和化工分析检测等 4 大检验检测中心，新建电磁兼容检测中心；推动产教合作平台建设，完善电梯新技术学习中心；新建“五轴加工教学工厂”、“机器人技术教学工场”等 2 个教学工厂；新建“新能源汽车技术学习中心”、“数字影像和虚拟仿真研发与学习中心”和“云计算技术创新与育成中心”等 3 个学习中心；构建更完善的创新创业生态系统，建设创新孵化工作室；进一步强化“总部+基地”的办学模式，加强灯饰产业学院和小榄产业学院的实训条件设备建设。”

6	四层	853.20	4.2	创客中心
7	五层	853.20	4.2	游乐设施无损检测中心、国家火炬计划中山电梯特色产业基地电梯零部件检测中心
8	六层	853.20	4.2	灯饰灯具检测中心、化工分析检测中心、电磁兼容检测中心
9	七层	853.20	4.2	教学工厂
10	八层	853.20	4.2	新技术学习中心
11	九层	853.20	4.2	教师工作室及配套用房
12	屋面	100		
	合计	10454.6		

注：数据来源于《可研报告送审稿》第 60 页表 4-2

3.建后管维资金问题

项目于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院使用，到本次评价组织现场勘（2022 年 8 月 30 日）为止，已有一年多时间，但根据评价资料和现场了解到的情况，学校仍然就大楼使用中发现的质量问题，正在与代建单位沟通协调解决中。其中，部分问题已经协商解决，如一楼会议厅地面涌水问题，部分问题在目前和将来均难以解决，如房间消防电动窗占用空间过多，房间新风系统通到各层通道，未连通室外未完全建成，各层走廊通道未封闭，外敷防水漆暂时解决楼顶外墙渗水，房间天花裸露等等，不属于合同乙方的工程质保范围，只能纳入建后管维范围，会加大建后管维资金负担。综合来看，由于项目业主单位需求未得到充分表达且未参与单位工程竣工验收，与采用代建制的其他同类项目相比，项目资金使用效益的可持续性仍有待进一步提升。

四、绩效管理建议

针对评价过程中发现的问题，进一步提出若干绩效管理建议，供市财政部门 and 主管部门决策时参考，可部分或全部采纳使用。

（一）进一步加强绩效目标管理工作

按《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府[2019]102号）、《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2020〕14号）要求，以国家“十三五”产教融合发展工程规划目标和市委、市政府文件为依据，按财政绩效预算管理工作要求，填报《中山市财政支出项目绩效目标申报表》，满足《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）

“绩效目标与预算编制同步布置、同步申报、同步审核、同步批复、同步公开”要求。科学合理和完整设置产出数量、效益目标，以进一步指导优化具体项目实施方案，并作为年度绩效监控和期末绩效考核的重要依据。同时按照财政资金绩效管理要求，建立资金绩效运行跟踪监控机制，对绩效目标进行定期管理和监督检查，确保津贴发放准确、及时，不断完善项目考核评价制度。

（二）进一步完善“代建制”建设模式

进一步深化政府投资体制改革，完善政府投资建设模式，规范政府投资建设程序，进一步提高政府投资项目的

建设管理水平和投资效益。以本项目为例，由项目业主（中山职业技术学院）作为投资主体委托市代建办作为项目业主（中山职业技术学院）的代理人，双方签订《委托代理协议》，市代建办在项目业主委托的业务范围内，按委托协议开展代建管理工作，如负责项目的投资管理和建设组织实施工作，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收、资产移交。市建设行政主管部门（市住建局）负责对代建项目的勘察、设计、施工、 监理等建设行为及工程的质量、安全等实施监管。在具体建议方面，《中山市人民政府关于印发中山市政府投资项目代建制管理规定的通知》（2016年2月3日）第十六条规定“...《项目代建合同》采用三方代建合同，由市代建项目管理机构作为委托方，业主单位作为第三方，与代建单位签订《项目代建合同》”，建议对第十六条进行修改，《项目代建合同》仍然采用三方代建合同，但由业主单位作为委托方，委托市代建项目管理机构作为第三方，与代建单位签订《项目代建合同》”。

上述代建制优点在于：①仍然实现了“投资、 建设、管理、使用、监督”彼此分离、互相制约，可以实现防止工程招标中的腐败行为和对工程建设的专业化管理的政策目的；②明确项目业主的主导地位，项目资金管理权掌握在项目业主手中，落实“根据项目建议书确定的建设规模和总投资额，在可行性研究阶段提出项目使用需求意见，明确项目使用绩效目标；参与项目设计审查，在初步

设计阶段对设计方案提出具体的使用功能配置要求...”等等业主权利；③市代建项目管理机构作为接受项目业主单位委托的第三方，其作用类似于社会代建机构，通过发挥代建机构专业技能，较好地缓解项目使用单位（学校）对工程项目管理缺乏专业性人才的困境，降低了学校在工程项目管理中风险，同时也提高了项目管理的质量，能够较好地对项目质量、安全及投资起到管理作用。

（三）进一步落实预算主体责任

进一步压实项目业主和项目资金使用单位（中山职业技术学院）的预算主体责任单位。按“谁申请、谁负责”、“谁使用、谁负责”的财政资金管理**接班原则**，今后应将项目业主和项目资金使用单位明确列为预算单位，代建项目管理机构只作为项目业主的受托机构。进一步压实项目使用单位（学校）的预算主体责任单位，如科学合理编制预算(由代建机构协助)、负责预算申报、项目支出绩效目标设置，预算执行管理，预决算信息公开、绩效评价、EPC总承包合同审查和签订等等，具体按市财政资金管理相关规定执行。

（四）补充签订保修和缺陷责任期协议

根据评价情况，《EPC 总承包合同》仅约定绿化管养期为一年，未具体约定工程质量保修期限，未具体约定缺陷责任期限，存在 EPC 总承包合同内容不够完整问题，项目业主单位权利得不到切实保障。建议市代建办、预算单

位与中标单位友好协商，签订补充协议，以契约形式具体固定工程质量保修期限和缺陷责任期限（一般为 24 个月，自工程实际竣工日期起计算），切实保障项目业主单位权利。

（五）及时组织项目整体验收

根据《代建工程移交书》，本项目已于 2021 年 6 月 28 日完成单位工程验收，于 2021 年 8 月 9 日移交中山职业技术学院使用，但《建设工程质量整改通知单》（编号：质改(ZX)第(20210297)号）陈述“经我中心 2021 年 07 月 21 日监督检查，发现存在以下质量问题：一、本工程需要完成竣工验收备案手续后，方可交付业主使用...”，代建单位返回的《整改报告》未对该项整改意见做出回应。一般工程缺陷责任期为 24 个月，按 2021 年 6 月 28 日完成单位工程验收算起，迄今已经过了 14 个月，仍剩余 6 个月，建议在工程缺陷责任期到期前，及时组织完成项目整体验收，按国家、省、市的有关规定以及合同约定，及时组织进行项目整体竣工验收，避免工程缺陷责任期到期后的单位工程保修责任缺失。

（六）科学合理安排项目预算

强化合同履约意识。坚持按合同约定和工程实际进度拨付，对于建设合同工程质量保修书约定的保修范围和 24 个月的工程缺陷责任期内的维修事项，施工方应按合同约定免费维修。根据市代建办提交《产学研大楼二期现场汇报材料》陈述“截至目前，本项目工程部分已完成 4160 万元项目建设费用支出。在项目验收后，由于施工单位

对工程结算资料收集与整理不够重视，结算资料收集和整理进度缓慢，未能及时按相关要求整编和交付结算资料。在施工单位完成结算资料整理后，代建办于今年 6 月将结算资料送审市财政局，市财政局于 7 月完成审核并出具初审意见，同时我办根据初审报告完成第一期结算款 900 万元支付。我办在 8 月中旬完成结算初审意见的回复，后续将继续配合市财政局加快结算工作推进”，可以考虑将《EPC 总承包合同》中约定预留的 10%质保金中的部分资金、项目预备费中尚未支出的剩余资金，留给学校作为建后维修资金，以用于整改计划，建管并行，不断强化管护质量，提高项目资金使用效益。

预算管理须以内容具体的实施方案为基础。应针对本次评价中发现的问题，制订科学合理、重点突出、切实可行、长效常规的整改方案基础上，科学合理编制下一年的项目资金使用计划。只有资金定位清晰、绩效目标明确、管理制度健全、实施方案内容具体可行，预算编制才有据可依，财政资金使用效益才会良好。

暨南大学（盖章）

2022 年 11 月 30 日

附件：国家“十三五”产教融合发展工程规划中山职业技术学院产学研园二期建设项目资金绩效评价得分表