

# 塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效评价报告

福征安绩〔2022〕HJ07-05 号

项 目 名 称：	塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）
项目承担单位：	莆田市涵江区住建局
项目总金额：	3974.56 万元
评 价 年 度：	2021 年度
评 价 机 构：	福建征安会计师事务所（普通合伙）

2022 年 10 月 27 日

# 目 录

一、基本情况 .....	1
(一) 项目概况 .....	1
(二) 项目绩效目标 .....	3
二、绩效评价工作开展情况 .....	4
(一) 绩效评价目的、对象和范围 .....	4
(二) 绩效评价指标确定原则 .....	4
(三) 评价方法及评价标准 .....	4
(四) 评价指标体系及评分标准 .....	5
(五) 绩效评价工作过程 .....	5
三、综合评价及评价结论 .....	6
四、绩效评价指标分析 .....	7
(一) 项目决策情况 (分值 20 分, 得分 18 分) .....	7
(二) 项目过程情况 (分值 20 分, 得分 15 分) .....	8
(三) 项目产出情况 (分值 30 分, 得分 26 分) .....	11
(四) 项目效益情况 (分值 30 分, 得分 30 分) .....	13
五、主要成效、存在问题及原因分析 .....	15
(一) 主要成效 .....	15
1. 政府购买商品用房作为保障房和安置房的意义 .....	15
2. 安置房时效性 .....	16
3. 项目具有代建制的特点 .....	16
(二) 存在问题及原因分析 .....	16
1. 绩效管理体系不能有力支持项目既定目标的实现 .....	16
2. 绩效自评指标设置与日常工作脱节 .....	17
3. 内部控制建设缺失 .....	17
4. 未编报可行性研究报告 .....	18
5. 内控制度执行不够有效 .....	18
六、改进建议 .....	19
(一) 有效运用绩效评价结果, 将绩效理念融入到绩效管理中去, 促使提高绩效管理 水平 .....	19
(二) 强化监督力度, 确保绩效评价工作质量 .....	19
(三) 科学合理安排项目预算 .....	19
(四) 完善政务公开制度 .....	20
(五) 进一步强化财政绩效评价理念 .....	20
七、其他需要说明的事项 .....	20

# 塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目

## 绩效评价报告

为加强财政资金管理，强化支出责任，提高财政资金的使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，根据《莆田市涵江区财政局关于开展 2021 年度财政评价工作的通知》（涵财绩〔2022〕8 号）及文件有关规定，福建征安会计师事务所（普通合伙）接受莆田市涵江区财政局委托组建绩效评价工作小组，对莆田市涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目开展绩效评价工作。

本次绩效评价的对象是财政预算下拨的 2021 年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目资金 3974.56 万元。绩效评价工作小组在收集、整理、汇总、分析相关绩效评价资料的基础上，通过核查资料、调查分析等方式进行了解核实，并对相关评价指标进行汇总分析，对照评价指标和标准进行评议与打分，形成《塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效评价报告》。

### 一、基本情况

#### （一）项目概况

##### 1. 项目背景

项目用地：涵江区塘北片区地块二十一位于涵江区塘北片区范围内，宗地总面积约 124637.21 平方米(约 187 亩)，规划用地性质为城镇住宅、零售商业、教育及服务设施用地，四至范围为：东至工业路，南至横二路，西至规划黄宏路及塘北路，北至公园西路(具体用地四至及界址点坐标详见用地规划红线图及宗地图)，计容建筑总面积 299806.742 平方米。宗地编号为莆田市 PS 拍-2020-23 号，具体用地四至及界址点坐标详见《莆田市自然资源局关于国有土地使用权出让公告》（莆自然资地出〔2020〕号）及用地规划红线图。

项目用地性质：城镇住宅、零售商业、教育及服务设施用地。

规划设计：本地块具体的规划用途及经济技术指标详见莆田市自然资源局审批的出让规划条件等相关文件。甲方应参照乙方提供的回购商品房意向总平面图、设计施工图并经乙方认可后办理图纸审查手续。

安置及剩余情况：涵江区塘北片区地块二十一回购住宅的计容建筑面积为 29970.39 平方米(不含一层架空层)；回购商业的计容建筑面积为 2133.15 平方米。

## 2. 主要内容及实施情况

1. 回购资产的规划用途为城镇住宅及零售商业用地。

2. 回购资产所在建筑物的主体结构、建筑总层数、建筑总面积等以莆田市自然资源局审批的建设工程规划许可证为准。

3. 回购资产数量及位置：该宗地回购住宅计容建筑面积 29970.39 平方米；回购商业计容建筑面积 2133.15 平方米(计容面积，不含一层架空层、车位、物业用房等公共设施建筑面积)。回购商品住房的户型及套数由竞得人与涵江区国欢镇人民政府具体对接后，根据实际需要进行微调。

4. 土地竞得人在移交房产时还须提供《住宅使用说明书》和《住宅质量保证书》

5. 竞得人向市自然资源局申请建设设计方案(含建设总平、建筑方案)审查前，应提供由涵江区国欢镇人民政府在图上签章确认的回购商品住房立置回购商品住房位于 A 地块上)、建筑总平(含户型设计、公摊建筑而积)、停车位布局等内容。

6. 回购商品住房自出让合同签订后 36 个月内竣工交付使用。

7. 产权登记：回购商品住房由开发单位同首期商品房统一申请办理不动产首次登记后，凭回购协议书、交接单、涉税证明等相关材料办理转移登记给莆田市涵江区地产开发有限公司。

### (一)关于回购商品住房回购方式

回购住宅计容建筑面积 29970.39 平方米(不含一层架空层)，回购单价：住宅 6000 元/平方米；回购商业计容建筑面积 2133.15 平方米，回购单价：1-44 坎商铺面积 184037 平方米按 9000 元/平方米，45-55 坎商铺面积 292.78 平方米按 8000 元/平方米(含土地价款、建安成本、地质勘察费、基础设施配套费、新材基金、设计费、自来水工程建设费、供配电设施工程建设费、管道燃气建设费、监理费、管理费、小区配套设施建设费及办证费用等相关税费)，商品房回购总价 19872.7910 万元。

### (二)关于回购商品住房交付期限

土地竞得人取得国有土地使用权后，自出让合同签订后 36 个月内建成并交付政府使用，交付时全部工程应通过综合竣工验收合格。

### (三)关于回购商品住房回购款支付方式

第一期：土地竞得人缴纳第一期土地出让金后 20 日内支付总回购款的 35%；

第二期：回购商品住房全部地下室顶板施工完工，即施工至±0.000 后 30 日内支付总回购款的 20%；

第三期：回购商品住房所有主体工程封顶后 30 日内支付总出购款的 25%；

第四期：全部回购商品住房竣工验收及规划验收(含消防验收)合格后 30 日内支付总回购款的 10%；

第五期：全部回购商品住房办理房屋所有权初始登记之日起 30 日内累计支付至总回购款的 95%；

第六期：回购商品住房交付使用之日起满 1 年时结算回购款(回购面积按产权登记面积为准，不含架空层)并付清剩余回购款。如回购商品住房不动产权登记证未在 1 年内办理完毕，则最后一期付款期限顺延至不动产权登记证办理完成之日；如在保修期内，出现房屋质量保修问题，土地竞得人应承担保修责任，否则在回购余款中扣回相应的款项。

根据《莆田市人民政府关于研究城市建设有关问题的纪要》(专题会议纪要(2018)63 号)的精神，待工程结算后，由甲方直接与安置户网签《商品房买卖合同》，并按照回购价格向安置户逐户开具不动产销售发票，即福建省增值税普通发票(原为销售不动产统一发票)，作为办理不动产权属登记完税发票依据，甲方提供不动产销售发票复印件给乙方作为入账凭证。

本次莆田市涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目的绩效评价属于第二期：安置房 1#2#3#5#地下室顶板浇筑施工。经费 2021 年年初预算 3974.56 万元，项目支出 3974.56 元, 本年结余 0 元。

## （二）项目绩效目标

### 1. 总体目标

安置房建设项目是国家民生工程，是进一步解决中低收入人群以及被拆迁住户的居住条件，促使城市化进程不断推进的重要城市基础建设项目。妥善处理好安置房建设项目能够改良城市低保户的住房环境，对提高国民生活水平和保持社会繁荣稳定发展具有非常深远的意义。

本项目以完成回购安置房 1#2#3#5#地下室的顶板浇筑工程为目标，以实现项目工程进度及时完工并交付给安置户入住为目的，改善低收入家庭生活质量。充分体现了莆田市政府对于低保户家庭的关心以及照顾，缓解社会矛盾，进一步促进我国社会主义建设和谐稳定发展。

### 2. 阶段性目标

完成安置房 1#2#3#5#地下室顶板浇筑施工，实现项目工程进度及时完工。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

#### 1. 绩效评价目的

通过对涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费进行绩效评价，得出评价结论，针对项目管理不足之处，提出改进建议，供涵江区财政局及项目单位参考应用，以强化涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目专项管理，压实支出责任，提高财政资金的使用效益。

#### 2. 绩效评价对象、范围

绩效评价对象为 2021 年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目 3974.56 万元，绩效评价范围覆盖涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费决策、过程、产出和效益情况。

### （二）绩效评价指标确定原则

1. 相关性原则。确定的绩效评价指标应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度，而与绩效目标无关的指标不应列入评价体系。

2. 重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

3. 可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

4. 系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益和可持续影响等。

5. 经济性原则。绩效评价指标不是设计得越复杂越好，应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

### （三）评价方法及评价标准

本次绩效评价主要采用比较法、成本效益分析法、公众评判法等。

1. 比较法。是指通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地

区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。

2. 成本效益分析法。是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标实现程度。

3. 服务对象评判法。是指通过对服务对象进行问卷及抽样调查等对财政支出的效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

绩效评价标准是衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度，采用标准主要包括：

1. 计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

2. 历史标准。是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

3. 行业标准。是指参照各级政府机关评价塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费所采用的指标数据而制定相应的评价标准。

#### （四）评价指标体系及评分标准

绩效评价工作小组根据财政部、福建省、莆田市财政支出绩效评价管理办法的要求，依据相关性、重要性、可比性、系统性及经济性原则，围绕决策、过程、产出和效益四个方面设计绩效评价指标、评分标准和分值。指标体系共设置 4 个一级指标、12 个二级指标、25 个三级指标。指标体系设定满分 100 分，其中：“决策” 20 分，主要体现项目立项、绩效目标和资金投入情况；“过程” 20 分，主要体现项目的资金管理和组织实施方面的情况；“产出” 30 分，主要体现产出数量、产出质量和产出时效情况；“效益” 30 分，主要体现项目社会效益、经济效益、可持续影响和服务对象满意度等，详见附件《塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效评价指标体系》。

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式。总分设置为 100 分，等级划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

#### （五）绩效评价工作过程

##### 1. 前期准备

福建征安会计师事务所（普通合伙）组织专业人员，成立涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费绩效评价工作小组。绩效评价工作小组

根据《中共莆田市涵江区委 莆田市涵江区人民政府印发〈关于全面实施预算绩效管理的实施意见〉的通知》（涵委发〔2019〕3号）等文件精神，结合涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目具体情况制定绩效评价工作计划。

## 2. 组织实施

（1）按计划与要求对涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费绩效评价工作进行调研，设计绩效评价方案；

（2）项目绩效评价工作组成员收集项目资料，审查核实项目申报、评审、批复及实施等情况，资金拨付、使用及管理情况，相关制度建设执行情况，绩效目标实现程度等；

（3）拟定涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费绩效评价指标体系，与涵江区财政局、涵江区住建局等相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系；

（4）根据修订后的指标体系以及绩效评价过程中出现的问题，项目绩效评价工作组进一步搜集、审核绩效评价所需的数据、资料。

## 3. 撰写报告

（1）归纳、分析、综合数据与资料，对涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费绩效进行分析，完成涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费绩效评价报告征求意见稿；

（2）征询涵江区财政局和涵江区住建局的意见，对征求意见稿进行修改，完成《2021年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效评价报告》。

## 三、综合评价及评价结论

绩效评价工作小组审阅了涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目相关资料，与涵江区住建局的工作人员进行座谈和征求意见，查阅档案、收集资金使用和成果的相关信息资料，采取定性和定量分析方法，对2021年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）经费项目决策、过程管理、产出与效益等方面进行综合评价。

2021年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目经费立项依据充分、程序规范，资金到位及时，业务管理制度和财务管理制度较健全，产出和效益绩效目标基本完成，执行情况较好，大部分达到了各项绩效指标的要求，绩效评价



共得 89 分，评价等级为良。

## 四、绩效评价指标分析

绩效评价工作小组根据《涵江区财政局关于开展 2021 年度预算绩效项目经费评估及重点评价工作的通知》等文件，对涵江区 2021 年塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）经费进行绩效评价。项目绩效主要从项目决策、过程管理、产出与效益四个方面着手进行评价，权重分别为 20%、20%、30%、30%。

### （一）项目决策情况（分值 20 分，得分 18 分）

项目决策设置项目立项、绩效目标、资金投入三个二级指标。其中项目立项权重为 6%，从立项依据充分性、立项程序规范性两方面进行评价；绩效目标权重为 6%，从绩效目标合理性、绩效指标明确性两方面进行评价；资金投入权重为 8%，从预算编制科学性、资金分配合理性两个方面进行评价。

#### 1. 立项依据充分性（分值 3 分）

立项依据充分性指标主要评价项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。

经核查，该项目依据莆田市人民政府文件关于 PS 拍-2020-23 号《（涵江区塘北片区地块二十一）有偿出让方案的批复》（莆政土〔2020〕86 号）立项，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，回购资产的规划用途为城镇住宅及零售商业用地，批复决定塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目是有必要的。本项得分 3 分。

#### 2. 立项程序规范性（分值 3 分）

立项程序规范性指标主要考核项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。

经核查，该项目依据莆田市自然资源局文件关于《下达涵江区塘北片区地块二十一规划条件的函》（莆自然资审〔2020〕46 号），按照规定的程序申请设立，审批文件、材料符合要求，且事前经过必要的集体决策、专家论证、风险评估等。经开发商经办人反馈：此项目所建楼盘属于商品房性质，无需可行性研究。本项得分 3 分。

#### 3. 绩效目标合理性（分值 3 分）

依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。

经检查财政支出项目绩效目标表，年度目标设置不够规范，设置产出指标的质量指标“塘北片区地块二十一安置房交付率”指标完成值 100，是项目的目标值。无实际完成值比较，难以合理衡量项目实际效益实现情况和可持续影响；项目绩效目标设置有待进一步规范。本项扣 1 分，得分 2 分。

#### 4. 绩效指标明确性（分值 3 分）

绩效指标明确性指标主要评价设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。

经核查，此项目绩效目标细化分解为产出数量、产出质量、产出时效指标、产出成本指标、社会效益指标、可持续影响指标等，但设定的指标值不够清晰、可衡量，指标完成值内容是按照目标值设定，实际完成值无数据；编制计算公式内容是参考整体项目竣工结算时应当编制的内容，与本次施工内容有出入。本项扣 1 分，得分 2 分。

#### 5. 预算编制科学性（分值 4 分）

预算编制科学性主要评价项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。

经核查，此项目年初预算指标 3974.56 万元，涵江区财政局审定指标为 3974.56 万元，实际收到财政拨款金额 3974.56 万元。预算调整率=3974.56/3974.56×100%=100%。预算能够科学、合理的编制。本项得分 4 分。

#### 6. 资金分配合理性（分值 4 分）

资金分配合理性主要评价项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。

经核查，涵江区住建局在实际工作中，根据上年度（2020 年度）资金使用情况以及塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目进度需求，预测 2021 年度资金需求情况。本年度资金已全部拨付并使用。预算资金分配合理。本项得分 4 分。

### （二）项目过程情况（分值 20 分，得分 15 分）

过程管理下设资金管理、组织实施两个二级指标。其中资金管理指标权重为

10%，从预算执行率、资金使用合规性两个方面进行评价；组织实施指标权重为 10%，从管理制度健全性、制度执行有效性、项目质量可控性和会计信息质量规范性四个方面进行评价。

#### 1. 资金到位率（分值 3 分）

实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。评分标准为“资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。

1. 资金到位率≥100%，得 3 分；2. 90%≤资金到位率<100%，得 2 分；3. 80%≤资金到位率<90%，得 1 分；4. 资金到位率<80%，得 0 分”。

经核查，塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目预算资金财政资金 3974.56 万元，2021 年实际到位资金 3974.56 万元。资金到位率=3974.56/3974.56×100%=100%。本项得分 3 分。

#### 2. 资金到位及时性（分值 2 分）

根据资金管理办法规定的资金拨付方式和拨付周期，资金足额及时到位；若未及时到位，是否影响项目进度。评分标准为“及时到位（2 分）；未及时到位但未影响项目进度（1 分）；未及时到位并影响项目进度（0 分）”。

经核查，塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目预算资金财政预算资金 3974.56 万元，全部拨付此项目回购人，用于支付安置房 1#2#3#5#地下室顶板浇筑施工经费。已全部拨付并使用。本项得分 2 分。

#### 3. 预算执行率（分值 3 分）

预算执行率指标主要评价项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。评分标准为“预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。预算执行率≥95%，得 3 分；90%≤预算执行率<95%，得 2 分；80%≤预算执行率<90%，得 1 分；预算执行率<80%，得 0 分”。

经核查，塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目当年实际到位资金 3974.56 万元，2021 年度实际支出 3974.56 万元。预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%=3974.56 / 3974.56×100%=100%。本项得分 3 分。

#### 4. 资金使用合规性（分值 2 分）

资金使用合规性指标主要评价项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，是否存在虚列支出、截留、挤占、挪用项目资金，以及超标准开支情况，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。评分标准为“①是否符合国家财经法规

和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。一项不符扣 1 分，扣完为止”。

塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目，资金由财政局国库支付中心直接拨付至住建局下属单位莆田中璟投资有限公司，再由莆田市涵江区地产开发有限公司收到拨付资金时开具收款收据。使用符合项目预算批复规定的用途，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。资金拨付有较完整的审批程序和手续，但预算单位仅是根据《工程进度款审核凭单》拨付资金，审核手续相对单一。扣 1 分，本项得分 1 分。

#### 5. 管理制度健全性（分值 3 分）

管理制度健全性主要评价项目实施单位是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度，财务和业务管理制度是否合法、合规、完整，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。评分标准为“①是否制定或具有相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符扣 1 分”。

经核查，涵江区住建局内控管理制度、业务管理制度、财务管理制度、预算管理制度、绩效管理制度等均未提供佐证资料，内部制度的健全性、合法性、完整性等均无评价依据。扣 3 分，本项得分 0 分。

#### 6. 制度执行有效性（分值 3 分）

制度执行有效性主要评价项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。评分标准为“①是否遵守相关法律法规和相关管理规定；②项目调整及支出调整手续是否完备；③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。一项不符扣 1 分，扣完为止”。

经核查，《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》、《建设工程监理合同》列明项目实施的相关管理规定。根据《莆田市自然资源局关于莆田 PS 拍-2020-23 号项目建设工程设计方案部门、专家联合预审会专家意见》《基坑支护工程施工方案——审核意见》《主体观测》等资料，此项目资料较齐全、手续较完备。不符合评价要点：④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。本项扣 1 分，得分 2 分。

### 7. 项目质量可控性（分值 2 分）

项目质量可控性评价项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。评分标准为“①是否已制定或其有相应的项目质量要求或标准；②是否采取了相应的项目质量检查、验收等必需的控制措施或手段。一项不符扣 1 分”。

经核查，根据莆田市自然资源局文件关于《下达涵江区塘北片区地块二十一规划条件的函》（莆自然资审〔2020〕46 号）、《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》实施此项目。此项目已进入回购商品房全部地下室顶板施工，第二阶段。《监理月报》中提出施工存在相关安全问题的处理和整改情况手续较齐全，并配有整改图片和责任人签字。根据《基坑支护工程施工方案——审核意见》、《基坑支护及土方开挖专项施工方案审批表及封面》、《主体观测》等相关文件，对项目质量检查、验收等进行必要的控制措施；同时施工过程中存在问题，各部门及时给与处理意见。本项得分 2 分。

### 8. 会计信息质量规范性（分值 2 分）

会计信息质量规范性主要评价会计科目专项核算信息与会计核算资料真实、完整，用以反映和考核会计信息质量的规范执行情况。评分标准为“①项目会计核算相关资料是否真实完整；②项目相关的会计核算是否规范。一项不符扣 1 分”。

经核查，涵江区住建局设置专门会计科目专项核算。通过借记“在建工程”、贷记“其他应付款”，向开发商支付此项目回购安置房款。会计核算资料真实。本项得分 2 分。

## （三）项目产出情况（分值 30 分，得分 26 分）

项目产出通过产出数量、产出质量、产出时效等三个方面进行评价。

### 1. 产出数量（分值 20 分）

产出数量从回购住宅计容建筑面积比率、塘北片区地二十一户数、施工主要材料种类、施工主要机械设备种类四个方面进行评价。

#### （1）回购住宅计容建筑面积比率（分值 5 分）

通过回购住宅计容建筑面积与实际住宅计容建筑面积比较，用以反映政府出台回购政策为解决被征收房屋群众对安置现房需求的有效性。评分标准为“回购住宅计容建筑面积比率=回购住宅计容建筑面积与实际住宅计容建筑面积；回购住

宅计容建筑面积比率 100%（5 分）； $90\% \leq$ 回购住宅计容建筑面积比率 $<100\%$ （4 分）； $70\% \leq$ 回购住宅计容建筑面积比率 $<90\%$ （3 分）； $40\% \leq$ 回购住宅计容建筑面积比率 $<70\%$ （2 分）；回购住宅计容建筑面积比率 $<40\%$ （1 分）”。

经核查，根据《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》附件《涵江区塘北区地块二十一 1#和 2#商品房回购情况表》统计：1#套房计容建筑面积约 18246.76 平方米，回购计容建筑面积约 18246.76 平方米；2#套房计容建筑面积约 18656.19 平方米，回购计容建筑面积约 11723.63 平方米。回购住宅计容建筑面积比率 $=18246.76+11723.63/18246.76+18656.19=81.41\%$ 。政策出台有效缓解了政府在旧改拆迁安置方面的压力。本项扣 2 分，得分 3 分。

#### （2）塘北片区地二十一户数（分值 5 分）

通过提供塘北片区地二十一 1#、2#和商铺回购户数与计划总回购户数相比较，反映回购政策得到群众支持程度。评分标准为“回购户数 $\geq 66$  个，得满分；少 1 个，扣 1 分，扣完为止”。

经核查，根据《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》附件《涵江区塘北区地块二十一 1#和 2#商品房回购情况表》统计回购户数  $329 \geq$  计划数 66 个，回购户数远远超于目标数，回购迅速，反应了此政策出台，为缓解政府在旧改拆迁安置方面的压力是有效的。本项得分 5 分。

#### （3）施工主要材料种类（分值 5 分）

通过实际购进材料量，用以反映施工材料经由监理监督管理，工程施工质量处于受控状态。评分标准为“购进材料种类 $\geq 5$  种，得满分；少 1 个，扣 1 分，扣完为止”。

经抽查，根据莆田 PS 拍-2020-23 号地块工程监理月报（第三期）提供资料，购进主要材料：木方 700 条、模板 850 张、钢筋 450 吨、钢管 30 吨、扣件 2500 套。种类 $\geq 5$  种。因项目单位未提供采购清单、入库单等相关购进的佐证资料，对购进量、消耗量、库存量等实际情况无法获悉，无法有效评价。本项得分 5 分。

#### （4）施工主要机械设备（分值 5 分）

通过列出主要机械设备，用以反映工程施工有序进行，工程质量处于受控状态。评分标准为“机械设备种类 $\geq 5$  种，得满分；少 1 分，扣 1 分，扣完为止”。

经抽查，根据莆田 PS 拍-2020-23 号地块工程监理月报（第三期）提供资料，施工主要机械设备：经纬仪、水准仪、塔吊、全站仪。4 种机械设备。项目单位未

提供相关工程施工情况佐证资料，采用机械设备规格型号是否符合国家标准，无法获悉。本项扣 1 分，得分 4 分。

## 2. 产出质量（分值 5 分）

产出质量指标设置安全处理意见三级指标进行评价。

通过监理对工程施工下发《安全隐患整改通知单》数量，用以反映进行督促整改的效能。评分标准为“处理意见个数 $\geq 6$ 个，得满分；少 1 分，扣 1 分，扣完为止”。

经核查，根据莆田 PS 拍-2020-23 号地块工程监理月报（第三期）：监理对施工安全问题提出 6 点问题：1. 配电箱巡查记录滞后，线路图缺失。2. 箱体重复接地缺失，线路接地缺失，搭接混乱，一闸多机。3. 线路未进行埋地保护，架空绝缘搭设。4. 钢筋加工区机具外壳未进行接地。5. 模板堆放超高，且灭火器配置不足。6. 吊运不规范，单股钢丝绳吊运，短料吊运未使用定型化料斗。针对此 6 项问题及时提出 5 条处理意见并签发《安全隐患整改通知单》要求整改到位。做到事前、事中、事后全过程控制，使安全质量处于受控之中。本项扣 1 分，得分 4 分。

## 3. 产出时效（分值 5 分）

产出时效指标设置工程进度完成率三级指标进行评价。

实际完成进度与计划进度比较。评分标准为“工程进度完成率 100%（5 分）； $80\% \leq \text{工程进度完成率} < 100\%$ （4 分）； $60\% \leq \text{工程进度完成率} < 80\%$ （3 分）； $40\% \leq \text{工程进度完成率} < 60\%$ （2 分）；工程进度完成率 $< 40\%$ （1 分）”。

经抽查，根据莆田市涵江区地产开发有限公司提供《莆田市涵江区地产开发有限公司工程进度款审核凭单》回购商品房全部地下室顶板施工完成。工程进度完成率 100%。本项得分 5 分。

# （四）项目效益情况（分值 30 分，得分 30 分）

## 1. 社会效益（分值 12 分）

社会效益设置减轻政府在拆迁安置方面的费用支出，获得低收入人群的支持三级指标进行评价。

### （1）减轻政府在拆迁安置方面的费用支出（分值 6 分）

通过安置房以机构评估的平均价作为回购价格，回购商品房安置被征收房屋

群众，解决群众购房需求，同时对涵江区区域去库存量和去化周期速度大幅度提升是利好。评分标准为“效果显著（6分）；效果较显著（1-5分）；效果不明显（0分）”。

经核查，根据《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》关于回购商品房住房回购方式：住宅回购价格 6000 元/平方米；商铺回购单价：1-44 坎 9000 元/平方米，45-55 坎 8000 元/平方米（含土地价款、建安成本、地质勘察费、基础设施配套费等前期及其他费用），商品房回购总价 19872.7910 万元。涵江区商品房均价为 10607 元/平方米。回购政策在加快推进旧城改造步伐的同时，也减轻政府在拆迁安置方面的费用支出。本项得分 6 分。

### （2）获得低收入人群的支持（分值 6 分）

通过回购户数的对比，充分显示回购速度之快，体现低收入群众对政府采用商品房作为安置房政策的支持。评分标准为“效果显著（6分）；效果较显著（1-5分）；效果不明显（0分）”。

经核查，根据《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》附件《涵江区塘北区地块二十一 1#和 2#商品房回购情况表》统计回购户数 329≥计划数 66 个，回购户数远远超于目标数。低收入人群比较支持此政策。加强安置房工程项目建设有利于改善低收入家庭生活质量，有利于民心的团结，充分体现了国家对于低保户家庭的关心以及照顾。本项得分 6 分。

## 2. 生态效益（分值 4 分）

生态效益设置新增绿地面积三级指标进行评价。

通过商品房绿地园林规划用以保护和改善新建小区自然环境、生态环境，进而提高人们居住环境。评分标准为“效果显著（6分）；效果较显著（1-5分）；效果不明显（0分）”。

经核查，根据《建设项目环境影响登记表》安置房主要环境影响有废气、生活污水、固废和生态影响，项目实施过程产生的环境影响均已在规划范围内，并采取有效环保措施。如：废气采取无开窗卫生间设置专用排气管措施后，通过排气管道排放至市政管网；生活污水采取化粪池预处理措施后，通过污水管网排放至市政管网；环保措施，加大绿化投入，增加人工植被，绿地建设会改善居住环境，促进周围生态效益。本项得分 4 分。

## 3. 可持续影响（分值 4 分）



可持续影响设置抑制房价上涨三级指标进行评价。

通过“商品房作为回购安置房”此政策的实施，用以减少刚需的恐慌，以防止房价在短时间内的暴涨暴跌、大幅波动。反映此政策对房地产市场进行宏观调控的可持续性。评分标准为“可持续影响显著（4分）；可持续影响较显著（3分）；可持续影响一般（2分）；效果微显（1分）”。

根据《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》附件《涵江区塘北区地块二十一 1#和 2#商品房回购情况表》统计的回购户数 329 高于预算目标数 66，反映出群众对政策的支持。经建设单位经办人反馈：目前涵江市商品房现售价格 12000 元/平方米，而回购商品房仅为 6000 元/平方米。由此可见涵江市政策对房地产市场进行宏观调控，具有可持续性。本项得分 4 分。

#### 4. 服务对象满意度（分值 10 分）

服务对象满意度设置受益对象满意度三级指标进行评价。

受益对象对该项目工作成效的满意程度，采用问卷调查。评分标准为“①满意度 $\geq 95\%$  得 10 分；② $90\% \leq \text{满意度} < 95\%$  得 8 分；③ $85\% \leq \text{满意度} < 90\%$  得 6 分；④ $80\% \leq \text{满意度} < 85\%$  得 4 分；⑤满意度 $< 80\%$  不得分”。

绩效评价工作小组从实地发放塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目问卷调查表 50 份（问卷调查表见附件一），问卷调查结果为保障对象满意度 98.8%。本项得分 10 分。

## 五、主要成效、存在问题及原因分析

### （一）主要成效

#### 1. 政府购买商品房作为保障房和安置房的意义

莆田市涵江区人民政府购买现成的商品房用作保障房和安置房，省掉了保障房和安置房的建设周期，加快了保障房和安置房供应的形成，提高了安置效率，更好地满足了被保障和安置人群的住房需求。另一方面，对于商品房库存高的地方来说，这的确是消化库存、缓解这些地方房地产市场危机的好办法。更何况，统一回购的商品房价格通常会低于市场价，这对于促进房价合理回归是正面的推动。此外，回购商品房，是以中小户型的普通商品房为主，这些中小户型住房是用于满足中低收入家庭的基本住房需求。同时有利于改善低收入家庭生活质量，

有利于民心的团结，充分体现了政府对于低保户家庭的关心以及照顾，缓解社会矛盾，进一步促进莆田市社会主义建设和谐稳定发展。

## 2. 安置房时效性

房屋征收安置房工作在房屋征收安置合同的协议签订之日起已经开始。与销售商品房相比较，房屋征收安置房有严格的时间限制。房屋征收安置房选择的楼栋以及安置房开工、竣工时间都有明确的时点，绝大部分的房屋征收安置房是在原地或就近进行回迁安置，那就必须先将安置地点进行征用直至达到净地条件，加上建设项目各项繁琐手续的办理时间，加上部分房屋征收项目出现钉子户或被征收人的阻工行为等等，都可能会造成安置房建设项目前期要经过较漫长的一个周期。而一旦不能按期交房，就会使政府需支付对应的超期过渡费以及可能会产生一些社会问题，如被征收项目群众的集体信访。《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》附件《涵江区塘北区地块二十一 1#和 2#商品房回购情况表》统计 1#楼套房共 168 套，回购 168 套；2#楼套房共 162 套，回购 106 套；商铺共 55 坎，回购 55 坎。回购率达到 85.45%。

## 3. 项目具有代建制的特点

项目代建制是指创建相关委托代理的策略，投资方依然为政府的工程建设项目。本项目代建单位莆田市涵江区地产开发有限公司代建塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目，代建单位具备较强技能和经济本领，同时又熟习工程项目的各项规划条件及建设流程，且切合项目法律规定的有相应资质条件的机构或组织，从事工程项目相关工作。莆田市涵江区财政对代建项目提出绩效评价，有利于进一步提升代建项目的科学管控、项目进度计划、项目安全和项目成本进行绩效方面的管控，提升安置房项目的品质，为被征迁群众安居乐业做出一定的贡献。

## （二）存在问题及原因分析

### 1. 绩效管理体系不能有力支持项目既定目标的实现

2020 年《预算法实施条例》以及《项目支出绩效评价管理办法》的实施，党

和国家以法律形式进一步强化财政预算绩效管理，推进健全财政制度体系以及加速全面实施“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理制度。塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目中，其目标主要包括以下三方面：一是建设项目能否为国家省钱；二是确保质量项目结果；第三，项目能够在规定的期限内完成，并符合投资人的时间限制。然而，从目前的情况来说，这三方面并没有很好地反映在绩效管理体系的实际运行中。项目单位实施的绩效管理体系，每个项目的评价，只针对绩效目标值的衡量，而对项目实施过程中实际值未体现，所以项目绩效评估不能有效控制项目的预算。对项目的实施结果有明确的指标，但却忽略项目过程的管理，容易导致项目扩展和项目预算超出标准现象。因此，对绩效管理在完成项目既定目标上所发挥的作用不是很清晰。

## 2. 绩效自评指标设置与日常工作脱节

塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效管理、绩效监督、绩效自评和日常管理的施工脱节。首先，绩效管理在绩效考核期初对工程设计的绩效管理、施工阶段的绩效、项目运行阶段的绩效管理体系不严谨，过度依赖监理公司。如项目可研报告、施工现场质量管理制度、安全管理制度的缺失，使管理水平指标、内部工艺水平指标均未受到预算单位重视，未体现在绩效自评中。其次，塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目的绩效指标设置从项目整体性出发，体现了项目的独特性。该项目的投资性质、建设、经营性质综合决定了该代建安置房项目绩效管理的复杂性和难度。但项目在绩效考核过程中，过分注重经济效益指标，忽视了以政府项目为标的设置社会指标。如三级指标设置“回购面积、户数、回购安置房交付率、回购款、回购安置房收益、安置房回迁率”。另外，本次有关工程施工情况指标设置“工程验收合格率、工程进度完成率”两项，仅占指标设置的 16.67%（指标设置 12 项），绩效评价不能有效反映对施工的监管力度。

## 3. 内部控制建设缺失

开展内部控制建设和全面实施预算绩效管理工作，是贯彻党中央决策部署，提升内部管理水平 and 治理能力，提供公共服务供给质量，二者既紧密联系，又各有侧重。内部控制以提升公共服务效能为主要目的。内部控制是组织机构实现高

绩效管理的重要手段。无论是内部控制建设，还是全面预算绩效管理，其责任主体都是预算单位本身，是根据上级政策要求和相关文件规定，结合自身实际，按照全面性原则、重要性原则和成本效益原则等要求自主开展的适合本单位的内部建设和管理活动，并对其实施结果和效果负责。莆田市涵江区住建局在绩效评价过程中没有提供内部控制相关资料。经预算单位经办人反馈：本局无内部控制制度和财务管理制度等资料文件。会计基础工作规范性依据、预算管理完善性、风险机制健全性等均无法予以评价。

#### 4. 未编报可行性研究报告

可行性报告是从事一种经济活动之前，对该项目实施的可能性、有效性、技术方案及技术政策进行具体、深入、细致的技术论证和经济评价，确定有利和不利因素、项目是否可行、估计成功率大小、经济效益和社会效果程度等，以求确定一个在技术上合理、经济上合算的较优方案和较佳时机而写的书面报告。可行性研究报告是项目建设论证、审查、决策的重要依据。塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目是政府回购商品房作为安置房，为进一步解决中低收入人群以及被拆迁住户的居住条件的民生工程。安置房建设的可行性研究应存在于工作的各个环节和方面，加强制度建设和实施，只有把可行性研究做细，投资估算才能做的较为准确合理。塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目的回购人（莆田市涵江区地产开发有限公司）未编报可行性研究报告，方案设计批准后直接进入施工图设计。不能为决策者进行项目投资提供依据。

#### 5. 内控制度执行不够有效

《涵江区塘北区地块二十一商品房回购协议书》关于回购商品住房回购款支付方式提及“第二期：回购商品住房全部地下室顶板施工完工，即施工至”。①预算单位只是依据监理月报、工程进度款审核凭单作为原始凭证，向地产开发有限公司支付工程款项。材料采购清单、施工人员的花名册、管理人员资质等相关原始凭证因项目单位未提供佐证资料，无法评价原始凭证的完整性。对资金审批制度意识不强。②对建设单位监管不到位。监管方式上，仍停留在传统的“基础、主体、竣工验收”为节点的“三步到岗”式模式上，这种粗放型监管模式显然无法窥见工程建设过程中具体的细致问题，无法检测到保障房项目真实质量。

## 六、改进建议

（一）有效运用绩效评价结果，将绩效理念融入到绩效管理中去，促使提高绩效管理水平

科学的预算方案能够对所有资金进行全盘规划，是单位资金实现有效性的前提。行政事业单位在编制预算时一般采用零基预算方法、滚动管理方式，在全面分析以前年度预算数据的基础上，一切从单位内部实际出发，充分考虑各项目实施的可行性与必要性，做到“取其精华去其糟粕”，并按照轻重缓急的顺序对项目支付进度实行滚动管理，确保预算编制的严谨性和预算执行的有效性。要紧跟信息时代的步伐，加强预算管理信息化程度，将单位的实际预算工作与现代化的信息技术相结合，建立全面完善的预算系统，在提高预算数据可靠性的同时减少因人为因素造成的财务风险。要规范调整预算，面对因特殊情况需要改变资金用途的现象，行政事业单位要严格按照相关规定向上级财政部门申报，不得随意更改。要按照预算编制规定，以单位的绩效目标为中心，依法编制指标明晰、内容完整、项目细化的预算方案，做到收支真实。对项目目标实现情况作出公正合理的评价，进而提出改进项目决策及管理的建议，通过绩效评价结果的运用将绩效理念融入到绩效管理中去。提高公共服务水平、提高政府绩效及群众满意度。

### （二）强化监督力度，确保绩效评价工作质量

一是通过业务培训，业务实践，培养锻炼肯钻研、能吃苦、有实际评价经验的绩效管理人员，减少对其他方的过度依赖，加强对项目的监督。二是地方政府的本意是解决房的安置房供给，实际上是保民生的举措，这个过程很容易被误解为“托市”，所以政府的整个实施过程必须透明化，避免这种误解的产生。且由于政府回购商品房的涉及面广、使用资金较大，关系到社会的稳定及利益。因此建立公平公开、科学合理、流程严谨、监督严格的监管流程至关重要。

### （三）科学合理安排项目预算

预算编制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，在制订科学合理、重点突出、切实可行、长效项目实施方案的基础上，加强调查

论证，科学合理编制下一年的财政预算，尽量符合实际需要。只有绩效目标明确、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。强化资金统筹管理，编制规划编制目录清单。项目立项层面，充分论证项目立项的可行性、必要性、科学性、合理性，让项目真正落到实处。

#### （四）完善政务公开制度

加强第三方机构监管，定期向社会公布资金使用情况，重大决策意见采取公示等措施，加大对权力的约束。社会各方面的意见和建议对回购的实施至关重要，接受社会公众的监督广泛听取意见能够保证，转换对经济社会发展、资源发利用和公众利益综合效益。

#### （五）进一步强化财政绩效评价理念

高度重视财政支出绩效评价工作，加大宣传培训力度，进一步强化财政绩效评价理念。在涵江区住建局内部举办财政绩效管理专题培训班，列入年度工作计划，通过培训学习强化绩效管理理念，将“要我评价”的被动认识转化为“我要评价”的主动实践，在此基础上，在全局围内加快推行全面实施预算绩效管理理念和方法，“花钱必问效，无效必问责”，针对本次评价所发现的问题，提出改进措施并切实落实，以确保进一步提高各项财政资金使用效益。

### 七、其他需要说明的事项

本报告仅供莆田市涵江区财政局参考使用，绩效评价不能减轻项目单位和其他有关部门的责任。

附件一：塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目满意度调查问卷

附件二：塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目绩效评价指标体系

附件一

## 塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目 满意度调查问卷

尊敬的填表人：

我们接受莆田市涵江区财政局委托，正在对涵江区住建局塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目进行绩效评价。为了充分了解该项目的产出效益，现需进行该项目满意度调查，敬请配合，不胜感谢！

致

礼！

福建征安会计师事务所（普通合伙）

2022 年 09 月 21 日

姓名（可匿名）：

填写日期： 年 月 日

序号	调查项目	标准分数	得分	备注
1	您认为涵江区塘北片区地块二十一商品房（保障性住房）项目是否必要（必要 10 分，一般 1-9 分，不必要 0 分）？	10		
2	该宗地土地用途为住宅用地-城镇住宅及服务设施用地、商服用地-零售商业用地、公共管理及公共服务用地-教育用地（幼儿园），您认为此规划是否可行（可行 10 分，一般 1-9 分，不可行 0 分）？	10		
3	涵江区政府要求该宗地配建居家养老服务站、居家养老服务点、社区卫生服务站、社区卫生室、社区服务站，您认为是否合理（是 10 分，一般 1-9 分，否 0 分）？	10		
4	此次保障性住房属于政府通过相应的行政行为进行房屋回购，再交易，而使之回归到政府。您认为实行此目的对社会民生是否利好（是 10 分，一般 1-9 分，否 0 分）？	10		
5	这种政府主导的社会保障行为，您是否支持（支持 10 分，一般 1-9 分，不支持 0 分）？	10		
6	此项目是解决被征收房屋群众对安置现房的需求，您认为是否具有可持续必要性（有必要 10 分，一般 1-9 分，无用 0 分）？	10		
7	您对关于回购商品房和安置房的政策出台是否满意（是 10 分，一般 1-9 分，否 0 分）？	10		
8	项目措施过程中产生噪音，您认为是否影响生态环境（是 10 分，一般 1-9 分，否 0 分）？	10		
9	安置房以机构评估的平均价作为回购价格，您是否认可（是 10 分，一般 1-9 分，否 0 分）？	10		
10	您认为此项目是否缓解政府在旧改拆迁安置方面的压力，是否可减轻政府在拆迁安置方面的费用支出（是 10 分，不清楚 1-9 分，不是 0 分）？	10		
	合计	100		