

# 白云山风景名胜管理局

## 2021 年度城建计划（园林绿化建设）项目

### 绩效评价报告

上海元方智库公共管理咨询有限公司

根据《广州市财政局关于印发 2022 年广州市市级财政资金支出绩效评价工作方案的通知》有关要求，受广州市财政局委托，本机构对广州市林业和园林局下属白云山风景名胜管理局 2021 年度城建计划（园林绿化建设）项目开展第三方重点绩效评价工作。经现场核查与综合分析评价，最终得出评价结论，并形成本评价报告。经综合评定，**2021 年度城建计划（园林绿化建设）项目重点绩效评价绩效等级为“良”。**

#### 一、评价项目概况

##### （一）项目背景

为了使白云山、麓湖、越秀山成为自然生态环境维育良好、景观信息和游赏魅力独特、各类基础设施条件优越、人与自然协调发展的风景游憩境域，使老城市焕发新活力，实现还绿于民。广州市坚持“坚决遏制增量、消化存量”的原则，以历史问题妥善解决，新增问题坚决遏制，生态环境有效恢复为工作目标，彻底排查和整治白云山及麓湖、越秀山周边的违法建设。坚持边排查边整治、边拆除边复原，全民完成白云山及麓湖、越秀山环境整治任务。根据白云山环境整治相关规划要求，要求“到 2021

年6月前，完成整治范围内的违法建设治理、复绿、环境提升和进山路径、主要出入口、广州花园核心区建设以及麓湖公园整治提升、相关村的改造整治等工作”。同时根据行动计划对工作任务进行了分解，针对白云山需完成广州花园建设、慢行系统规划及建设、白云山出入口品质提升、白云山范围内建筑物摸查整治和复绿工作、白云山门岗改造、白云山管理局结算等子项目。

## **（二）项目实施**

为加强建设工程类项目管理工作及本单位城建计划项目实施，白云山管理局进行了相应的制度建设及组织架构调整。

制度建设方面，白云山管理局制定专项工程管理规定，对局内及局属单位组织管理、开工准备、工程变更、质量控制、安全生产、文明施工、工程竣工、移交及养护等内容进行了规定。

组织架构方面，基于管理局领导人员分工情况及管理制度要求，针对“广州花园（锣鼓坑片区）”建设工作，设立了局建设广州花园工作领导小组，负责统筹广州花园的用地规划、工程建设、市政配套等工作决策，综合协调解决项目前期、项目报批、施工管理等问题。针对“白云山风景区景观廊道及主园路沿线景观提升”等“还绿于民”工程类项目，设立了局“还绿于民”工作领导小组，负责组织领导和推进实施白云山“还绿于民”工作，领导小组下设办公室，负责项目的具体实施工作。

具体实施方面，白云山管理局制定项目实施方案指导项目实施工作，按照方案要求，摸清红线范围内建构筑物的底数、设立

台账，分类提出相对应的处置措施；配合城管部门对拆违场所进行复绿，推进景区内相关品质提升等重点工程建设，重点打造品牌（广州花园建设）等各项工作。按照市委市政府的要求保质保量如期实施“还绿于民”三年整治工作。

### **1.广州花园（锣鼓坑片区）项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，总投资估算 62,547 万元，项目建设期为 2019 年 6 月至 2021 年 6 月，共分为芬芳花园等七个标段实施。根据市发展改革委要求，项目完工时间计划调整为 2022 年 12 月。项目管理单位为广东省国际工程咨询有限公司，监理单位为广州珠江工程建设监理有限公司。截至评价基准日，芬芳花园、空中栈桥两标段完成施工工作。

### **2.白云山风景区景观廊道及主园路沿线景观提升工程项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，同时确定项目总投资估算 6,860 万元，项目计划建设期为 2019-2021 年。通过招投标方式选择广东四季景山园林建设有限公司、广州园林建筑规划设计院广州园林建筑规划设计研究总院进行 EPC 模式施工。项目涉及单位为广州园林建筑规划设计研究总院、施工单位为广东四季景山园林建设有限公司、监理单位为广州珠江工程建设监理有限公司。项目于 2020 年 8 月 26 日开工，截至 2020 年 12 月，项目累计完成工程量 1,277.84 万元，项目完成率 25%。截至 2021 年 9 月，项目累计完成工程量 5,111.38，项目完成率

100%。2021 年 11 月 17 日完成工程初步竣工验收，验收结论：同意通过初步验收，但部分问题仍需整改，整改合格后方可进行下一步终验和办理移交。

### **3.白云山风景区内给排水及消防设施升级改造工程项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，项目总投资估算 5,323 万元，项目计划建设期为 2019-2021 年。通过招标投标方式选择广州机施建设集团有限公司、广州市公用事业规划设计院有限责任公司进行 EPC 模式施工。项目设计单位为广州市公用事业规划设计院有限责任公司、施工单位为广州机施建设集团有限公司、监理单位为广州珠江工程建设监理有限公司。项目开工时间为 2019 年 12 月 5 日；截至 2021 年 7 月，项目形象施工进度完成率 100%；2021 年 12 月 13 日，经监理单位审查，项目预验收合格。

### **4.白云山风景区供电照明设施升级改造工程项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，项目总投资估算 5,814 万元，项目计划建设期为 2019-2021 年。通过招标投标方式选择广州市机电安装有限公司、广东岭南设计院有限公司进行 EPC 模式施工。项目设计单位为广东岭南设计院有限公司、项目施工单位为广州市机电安装有限公司、项目监理单位为广州市广州工程建设监理有限公司。项目开工时间为 2020 年 1 月 5 日；截至 2020 年 12 月，项目完成施工进度 23.5%。截至 2021 年

12 月，除柯子岭电房外其余电房均已通电使用，路灯更换基本安装完成，项目形象施工进度完成率 100%；2021 年 12 月 17 日完成工程初步竣工验收，验收结论：同意通过初步验收，但部分问题仍需整改，整改合格后方可进行下一步终验和办理移交。

#### **5.白云山风景区周边围墙改造及界桩设立工程项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，项目总投资估算 5,219 万元，项目计划建设期为 2019-2021 年。通过招投标方式选择广州市绿化公司、广州园林建筑规划设计院进行 EPC 模式施工。项目设计单位为广州园林建筑规划设计院、项目施工单位为广州市绿化公司、监理单位为广州市广州工程建设监理有限公司。项目开工时间为 2019 年 12 月 20 日。2021 年 2 月经市林业和园林局批复通过，项目进行工程量变更。截至 2020 年 12 月，项目累计完成工作量 1,348.97 万元，形象工程进度完成率 31.66%；截至 2021 年 11 月，项目累计完成工作量 4,205.91 万元，形象工程进度完成率 98.74%。经施工单位申请，项目于 2021 年 12 月 10 日停工，待国家和省明确风景名胜區勘界立标相关要求后，继续推进实施工作。

#### **6.白云山风景区范围内整治复绿工程项目实施情况。**

项目 2019 年 8 月经市发改委批准立项，总投资 2,525 万元，项目采用涉及施工一体化模式，于 2019 年 9 月完成设计施工一体化招标工作，2019 年 11 月完成初步设计技术评审，2021 年 4 月底完成初步设计和概算审批等前期工作并进入施工阶段，于 2020

年 12 月底基本完工，初步验收通过。截至评价基准日，尚未进行正式竣工验收。

#### **7.白云山中心应急避护场所项目实施情况。**

根据可行性研究报告的批复，明确了项目实施内容，项目总投资估算 355 万元，项目计划建设期为 2020-2021 年。通过招投标方式，选择设计单位为广东铭锦城园林景观设计工程有限公司、施工单位为广东万泰建设有限公司、监理单位为广州珠江工程建设监理有限公司。项目于 2020 年 11 月 26 日开工，于 2021 年 1 月 5 日完工。2021 年 5 月 27 日，竣工验收合格，竣工验收结论为“本工程已按工程设计图纸和施工合同约定内容全部施工完毕，符合工程建设强制性标准及施工验收规范要求，满足使用功能要求，达到合格标准；工程技术资料做到了齐全、完整、有效。一致同意本工程通过竣工验收，验收合格。”

#### **8.白云山管理局结算项目实施情况。**

项目 2021 年完成厕所系统化改造提升设计、白云山能仁寺改建工程咨询、郑仙岩景点区域升级改造工程、白云山风景名胜区大钵孟西北侧边坡地质灾害治理工程、郑仙岩景点区域升级改造白蚁防治费、郑仙岩景点区域升级改造等项目咨询、结算等费用支付。但由于个别项目结算评审时间长，未能按计划完成结算评审工作，影响项目支付。

#### **（三）资金使用情况**

项目年初预算资金 8,225 万元，年中调整后预算资金 37,125

万元，年度支付金额 37,056.38 万元，支出率 99.82%。具体资金支付情况见表 1-1。

表 1-1 项目资金支出情况表

单位：万元

	支出方向	金额	占比
	合 计	37,056.38	100%
1	广州花园（锣鼓坑片区）	25,585.00	69.04%
2	白云山风景区景观廊道及主园路沿线景观提升工程	3,800.00	10.25%
3	白云山风景区内给排水及消防设施升级改造工程	2,600.00	7.02%
4	白云山风景区供电照明设施升级改造工程	2,500.00	6.75%
5	白云山风景区周边围墙改造及界桩设立工程	2,040.00	5.51%
6	白云山风景区范围内整治复绿工程	300.00	0.81%
7	白云山中心应急避护场所	200.00	0.54%
8	白云山管理局结算项目	31.38	0.08%

## 二、项目绩效目标设置及完成情况

城建计划（园林绿化建设）项目合计设置绩效指标 14 个，完成指标 12 个，完成率 85.71%。统计各子项目绩效指标完成情况，合计包含二级项目 8 个，结合年度项目实施完成情况，项目合计设置绩效指标 52 个，完成指标 45 个，完成率 86.54%。具体一级项目指标完成情况见表 2-1。

表 2-1 绩效指标完成情况

一级指标	二级指标	指标值	指标完成情况	数据来源
产出数量	新建污水管长度	19,903 米	23 千米	项目监理月报
	新建及改造游览步道长度	17.2 公里	16.7 公里	项目监理月报
	建设内容是否符合《广州市应急避护场所建设指引》要求	符合	符合	《应急移交确认表》《项目实施前后图片对比》《工程竣工验收报告（终验）》
	新建电缆管廊长度	8,616 米	8,616 米	项目监理月报
	设定界桩数量	3,000 个	816 个	白云山管理局提供《已安装界桩统计表》
	绿化建设面积	180000 平方米	20.20 万平方米	白云山管理局提供《广州花园绿化面积统计表》，同时比对建设图纸
	整治景观节点个数	10 个	10 个	项目监理月报及总结
产出质量	工程项目验收合格率	100%	100%	各子项目工程竣工质量预验收记录
产出成本	投资控制在概算内	不超过批复概算	截至目前未超过概算批复	各子项目支出明细账
社会效益	安全事故发生数	0 起	0 起	项目监理总结
	森林火灾事件发生数	0 起	0 起	项目单位统计，并结合相关公开报道佐证
生态效益	改善公园的环境是否明显	明显	明显	项目实施前后图片对比，及本机构现场核查情况
	整治复绿面积	≥5 万平方米	63,576.7 平方米	《工程监理总结》
服务对象满意度	游客满意度。	≥90%	≥90%	除广州花园尚未对外开放，年度无游客入园外。依据项目单位自行统计数据，其余各子项目游客满意度均超过 90%。

### 三、评价结论



根据本次绩效评价工作方案及评分表，本项目绩效评价总分100分，包括产出数量、产出质量、产出成本、社会效益、生态效益和服务对象满意度共6个一级指标组成，指标得分依据书面资料评审和现场调查核实后的数据统计分析。本项目评价等级为“良”。

#### **四、项目主要绩效或经验做法**

##### **（一）景区整治效益突出，有效提升景观效果**

通过实施景区范围内整治复绿、景观廊道及主园路沿线景观提升工程，有效提升景区景观效果。提升生态环境品质，实现显山露水。同时坚持还绿于民、还景于民，种植开花乔灌木3万多株，改造提升绿化面积80万平方米。

##### **（二）完善公共基础设施，提高基本保障能力**

通过实施给排水、消防、供电照明、围墙改造等基础设施建设项目，筑牢景区供水、供电等安全保障工作。进一步完善了景区消防、供水、供电、排污等设施，有效提升了景区基础设施保障能力，为后续提升景区服务能力奠定了基础。

#### **五、存在问题或不足**

##### **（一）少数项目前期规划不够准确，拟定内容与实际情况有出入**

各子项目实施参照前期规划要求及可行性研究报告，但个别项目调研充分性不足，规划准确性不足，拟定实施内容与实际完成情况存在一定出入。项目普遍存在变更情况，影响项目实施进

度，且预算资金调整较大，影响资金使用效益。根据内部管理文件要求，摸清红线范围内建构筑物的底数、设立台账，分类提出相对应的处置措施；推进景区内相关品质提升等重点工程建设，重点打造品牌（广州花园建设）等各项工作。但在实际实施过程中，各子项目均存在一定因前期调研规划不够充分而导致的变更情况。

## **（二）个别工作未按规定实施，项目变更手续申报滞后明显**

个别项目工作未严格按照相关法律、制度规定执行，项目实施规范性不足。一是部分项目实施存在未严格按照相关制度规定执行，存在程序倒置情况。二是项目方案调整及时性不足，各子项目均存在不同程度的实施滞后问题，但未能及时履行报批手续，存在先行变更后续补办报批手续情况。

## **（三）部分项目工期存在滞后情况，影响环境整治计划落实时效**

部分项目工期存在滞后情况，未能按照“还绿于民”环境整治行动计划规定时间完成，影响政策落实时效性。截至 2021 年 6 月，仅白云山风景区范围内整治复绿工程、白云山中心应急避护场所完成实施工作。根据项目施工合同约定建设时间，以及监理月报核定的工程进度完成情况，广州花园（锣鼓坑片区）项目 7 个标段均存在实施延期情况，白云山风景区景观廊道及主园路沿线景观提升工程、白云山风景区供电照明设施升级改造等两

个项目也存在不同程度的实施延期。

#### **（四）应急物资储备未能达到要求，部分设备存放无法及时调度**

根据《广州市应急避护场所建设指引》要求，中心应急避护场所需配备仓库帐篷、板房材料、工具、食品、药品、消防器材、照明设备、通讯设施、发电机组（并储备有燃料）。应急避护建设场所规划过程严格按照《建设指引》要求执行，《麓湖中心应急避护场所建设方案》规定需进行物资储备、供电设施储备。但根据现场核查显示，中心应急避护场所物资储备仓库，购置柴油发电机4座，但机动能力较差，发电机移动需拆除仓库栏杆，遇到紧急情况，无法及时调度启用，且未储备柴油燃料，未达到《建设指引》要求，影响应急避护场所功能的及时发挥。

### **六、相关建议**

#### **（一）细化项目前期调研规划成果，提高方案落地实施的及时性**

在项目前期规划过程，提高对相关法律法规的熟悉程度，同时结合实际情况细化调研成果，确保方案能够落地实施。一是按照市林业和园林局、白云山管理局主导及配合工作内容要求，梳理目前已完成工作任务、计划完成工作任务、计划完成工作时间，对于政策条件及现实条件允许继续执行的项目，发挥工程管理方、监理方、设计方、建设施工方的综合作用，把握规划内容，对于需要进行方案调整、设计调整的内容及时调整变更，提高方案落

地实施的及时性。二是针对前期分析调研结果，整合各子项目情况，细化一级项目年度项目实施方案，在实施方案中明确具体的子项目清单、项目概况、拟达到目标、负责人员、完成时限等，并明确风险防范措施及奖惩机制，确保项目方案能够落地实施。

## **（二）规范项目督查管理流程模式，严格遵照相关法律法规实施**

建议市林业和园林局、白云山管理局，严格按照相关法律、制度规定执行项目管理工作。一是规范进行移交手续。建议白云山管理局在工程保修期完成后，再行移交属地管养单位。此外，因工程移交工作具备特殊性，建议白云山管理局在建设工程项目控制制度中增加明确移交手续等有关制度，并在工程施工合同中明确移交流程和完成移交后的质量保修责任等内容，规范工程移交流程。二是及时进行项目变更手续，在发生设计调整等情况，及时督促建设单位提交工程变更申请，杜绝竣工验收前统一申请变更的情况，提高业主部门对项目实施过程的把控程度。四是白云山管理局在日常工作中，随时对正在进行项目及已完成项目进行必要的抽查或普查，及时掌握检查项目开展情况及已完成项目质量情况。对检查情况进行通报，要求项目建设单位针对项目存在的问题进行按期整改。业务主管部门市林业和园林局，加强项目实施过程抽查，对于内部管理规定要求的情况及时督促整改。

## **（三）建立二级项目统筹管理模式，提高各子项目实施工作效率**

一是项目实施主体单位建立项目负责人制度，形成项目实施小组，统筹项目管理工作，同时在项目实施过程中要加强管理与风险防范，并将项目监督工作落实到位，将实施情况做好记录存档，保障项目安全、有序进行，确保资金使用效果。二是加强各归口部门管理。加强归口部门规划处对项目的审核管理、对各子项目安排情况进行统筹管理。三是细化项目年度工作方案，根据项目实际情况以年为单位及时调整工作方案，结合政策要求，倒排工期，在已存在工程延期的前提下，加强后续实施进度管控。

#### **（四）调整应急物资储备管理模式，确保紧急情况设备调度及时**

建议应急避护场所管理单位，一是按照相关建设指引要求，统计现有储备应急物资存量，对于未达要求的情况，如发电机燃料等及时进行物资补购。二是调整应急物资储备位置，对于不利于及时取用的设备进行分散、便利化储存，方便紧急情况可以及时调度取用。三是针对发电机组等设备，可将部分储备设备纳入日常使用过程，一方面紧急情况减少移动范围，另一方面减少物资储备过程产生的日常损耗。