

东莞市民艺术中心及工人文化宫项目

财政绩效评价报告

受委托单位：广东中量工程投资咨询有限公司

2017年7月



目录

一、项目概况.....	3
（一）项目基本情况.....	3
1. 各参建单位.....	3
2. 本项目概况.....	4
（二）项目绩效目标设定情况.....	4
1. 东莞市民艺术中心及工人文化宫主要建设期目标.....	4
2. 东莞市民艺术中心及工人文化宫主要社会经济目标.....	5
二、绩效评价结果.....	5
（一）评价结论.....	5
（二）主要绩效目标完成情况.....	5
1. 产出目标完成情况.....	5
2. 效果目标实现情况.....	6
三、项目经验.....	7
（一）项目满足长远需求.....	7
（二）项目定位清晰准确.....	7
（三）项目建设及运营管理制度健全.....	8
四、存在问题及相关建议.....	8
（一）存在问题.....	8
1. 可行性研究报告对于财务评价论证深度不足.....	8
2. 工程结算进度拖延，导致工程竣工财务决算未按规定及时完成.....	9
3. 项目运营费用由市财政投入，市财政负担较重.....	9
4. 部分培训班出席率较低，造成培训资源浪费.....	10
5. 场馆现有停车位不足.....	10
（二）相关建议.....	10
1. 加强可研报告对项目运营财务评价论证，确保项目的可持续发展.....	10
2. 对于新建工程采用合理结算方式，简化工程竣工结算程序，加快工程竣工结算进度.....	11

3. 优化运营模式，减轻政府财政压力..... 11

4. 完善管理制度，提高培训资源利用率，最大程度满足群众对文化生活需求. 13

5. 加强停车场管理，引导公众使用公共交通，解决场馆停车位不足的问题... 14

附表一 东莞市民艺术中心及工人文化宫绩效评价评分结果..... 15

根据《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285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,东莞市民艺术中心及工人文化宫项目纳入 2017 年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受市财政局的委托,广东中量工程投资有限公司于 2017 年 5 月至 7 月,组织专家力量对该项目全过程进行绩效评价,评价结果为 83 分,绩效等级为良(详见附件)。有关情况报告如下:

一、项目概况

(一) 项目基本情况

1.各参建单位

(1) 项目代建单位: 东莞市城建工程管理局

(2) 使用单位: 东莞市文化馆、东莞市总工会

(3) 勘察单位: 深圳市勘察测绘院有限公司

(4) 设计单位: 悉地国际设计顾问(深圳)有限公司
(原名: 中建国际(深圳)设计顾问有限公司)

(5) 施工单位: 东莞市建工集团有限公司、江西锦宇建设集团有限公司、南京东大智能化系统有限公司、北京星光影视设备科技股份有限公司

(6) 监理单位: 东莞市恒信建设工程咨询有限公司(土建、内装部分) 深圳市天致信息技术有限公司(弱电系统、舞台设备安装部分)

(7) 监督单位:东莞市建设工程质量监督站、安全监督站

2.本项目概况

东莞市民艺术中心及工人文化宫项目，选址于东莞市万江区坝头片区、滨江体育公园南侧、四环路以东、三环路以西、港口路以北，东莞市民艺术中心和东莞市工人文化宫采用联合建设方式，总建筑面积 44990 平方米，地面建筑面积 3.7 万平方米，地下配建停车库面积 8000 平方米。场地内共设停车位 380 个（含地上及地下停车位）。

(二) 项目绩效目标设定情况

1.东莞市民艺术中心及工人文化宫主要建设期目标

根据东发改〔2011〕350 号《关于东莞市民艺术中心、工人文化宫项目可行性研究报告的批复》，项目总用地面积 63873.12 平方米，总建筑面积 44990 平方米。主要建设市民艺术中心和工人文化宫。市民艺术中心和工人文化宫建设总投资为：24070.50 万元，其中：勘察 88.72 万元，设计 443.62 万元，建筑工程 13409.86 万元，设备及安装工程 5387.64 万元，监理 383.99 万元，其它费用 4356.67 万元。另外，根据东府办〔2012〕259 号《关于市民艺术中心、工人文化宫室内剧场舞台机械、灯光音响及放映设备专项经费的复函》同意增加舞台机械、灯光音响及放映设备专项经费 1900 万元。工程总投资控制在 25970.5 万元内。

2.东莞市民艺术中心及工人文化宫主要社会经济目标

按照东莞建设文化新城、广东省加快建设文化大省、进一步加强基层文化建设的方针，完善和提高东莞的城市功能和综合实力；提升东莞市的文化和艺术事业发展水平；促进精神文明建设，推动社会文明的整体进步，为构建和谐社会作出贡献。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

通过对本项目进行绩效评价，**绩效评价结果为 83 分(具详见附表一)**，**评价等级为良**。主要扣分原因是可行性研究报告对于财务评价论证深度不足、工程结算进度拖延等几方面原因。

（二）主要绩效目标完成情况

1.产出目标完成情况

（1）工程建设规模基本完成

本项目单项工程实际完成率达到百分之百，实际规模与功能均达到了设计规模与功能；

（2）建设工期有所延长

由于设计方案调整、工程变更等原因，导致项目建设工期有所延长。本项目总承包合同签订合同工期为 688 天，计划竣工日期为 2014 年 8 月，实际工程移交日期为 2015 年 9

月。

(3) 质量控制体系与措施有效，达到质量和安全控制目标

工程质量保证体系完整，认真执行了国务院颁布的《工程建设质量管理条例》，设计、监理、施工单位的资质符合规定，工程设计按规定经过审查批准，原材料的技术检验符合规定，工程质量检查和质量监督体系完整。该工程质量总体良好，达到了国家和行业标准，各分项工程的合格率均为100%，工程投入运行后总体情况良好，全面达到了质量控制目标；工程安全管理机构健全，制定较完善的安全生产管理规章制度，较好地落实安全措施，安全情况总体良好。

(4) 投资控制方面

项目现处于工程结算阶段，根据现有资料预计本项目不会突破投资概算，需要待工程项目完成竣工财务决算后才能确定。

2、效果目标实现情况

(1) 东莞市民艺术中心及工人文化宫项目的实施，提高了东莞精神文明建设水平，为构建和谐社会作出贡献。2016年，东莞市民艺术中心共开办了84个免费培训班、22场展览、群星剧场惠民优秀演出25场、非遗各类活动33场，各类培训和展览演出大大丰富了东莞市民的艺术文化生活。

(2) 项目使坝头片区作为万江区文化中心的区域功能

得到进一步的完善，提升东莞的文化形象和城市化水平，带动新城区的持续发展。

(3) 市民艺术中心及工人文化宫缓解了市区范围市民和职工公共文艺活动场所少的压力，又解决了东莞群众艺术馆没有活动、培训场所的问题；同时，还为资源分散、聚合能力不强的各镇街文化场所提供了示范点。

(4) 根据回收的调查问卷反馈，群众对场馆设施总体满意，在回收的 174 份（共发出 200 份）的调查问卷中，群众对场馆的设施的各项评价指标基本都集中在“优”和“良”这两个区间内，反映现有设施能较好满足参加活动的群众的需求。群众对该项目的意见主要集中在培训方面。

三、项目经验

(一) 项目满足长远需求

可行性研究阶段确定了工程项目的建设规模，提出了工程建设方案，并通过对国内同级别场馆的对比和东莞市自身的定位，确定了东莞市民艺术中心及工人文化馆的建设规模应适当超过现有相关规范的上限水平，满足东莞公共文化活动的长远需求。

(二) 项目定位清晰准确

作为东莞市的市级城市公共服务设施，位于万江区坝头片区的市民艺术中心和工人文化宫与滨江体育公园以及未来的商业设施互相衔接成为整体，完善坝头中心城区的公

共设施配置，成为城市滨江景观轴线的核心空间，塑造最具地域性文化艺术特色的城市形象，满足东莞建设发展现代化大都市的要求。

（三）项目建设及运营管理制度健全

东莞市民艺术中心和工人文化宫在建设和运营过程中，编制了较完善的规章制度，从制度上保障项目的顺利建设和正常运营。

四、存在问题及相关建议

（一）存在问题

1.可行性研究报告对于财务评价论证深度不足

本项目的可行性研究报告对于项目建设方案论证比较充分，但对于项目财务评价，尤其是项目运营财务评价论证深度不足。从市民艺术中心投入运营情况来看，可研报告对于项目服务成本估算与实际成本相差较大。

根据 2009 年出具的可行性研究报告，市民艺术中心运营费用约为每年 1670 万元，但实际 2016 年运营费用约为 2788 万元；由于工人文化宫于 2017 年 4 月才正式投入运营，暂未有相关数据。究其原因，主要是可研报告中对运营费用估算只考虑了基本的人员工资福利及物业管理、设备维修等费用，未考虑为发挥项目设计功能而需要开展各类文化活动所需要的经费。

2.工程结算进度拖延，导致工程竣工财务决算未按规定及时完成

根据《基本建设财务规则》（中华人民共和国财政部令第81号）规定，竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后2个月内完成。另外，根据《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》（财建〔2016〕503），基本建设项目完工可投入使用或者试运行合格后，应当在3个月内编报竣工财务决算。

截至评价日，本项目的四个施工标段未按以上规定及时完成工程竣工结算。项目竣工结算进度缓慢，直接影响工程竣工财务决算进度。项目竣工结算进度拖延的主要原因为竣工验收资料编制与施工进度不同步。目前，工程竣工图纸及资料作为竣工结算编制与复核的依据，由于施工单位未按施工进度及时整理归档竣工资料，导致工程竣工结算阶段竣工资料有所缺失，拖慢了工程竣工结算进度，最终导致工程竣工财务决算不能按有关规定及时完成。

3.项目运营费用由市财政投入，市财政负担较重

东莞市民艺术中心每年运营费用支出约2788万元，主要支出各类培训、演出活动经费及场馆运维成本等；工人文化宫于2017年4月正式运营，估计每年运营费用支出约1000多万元，主要支出各类培训费用、场馆设备维护费及场馆管理费等。东莞市民艺术中心及工人文化宫项目的运营费用均由市财政投入，市财政负担较重。

4.部分培训班出席率较低,造成培训资源浪费

根据培训项目满意度调查显示,群众意见集中反映在培训名额少等问题,可见群众对文化艺术培训名额有较大的需求。但由于培训项目都是公益免费性质,部分报名参加培训的学员不够珍惜培训机会,无故旷课情况严重,部分培训班的出席率维持在较低的水平。以上情况导致本来就紧缺的培训名额被白白占用,造成培训资源浪费。

5.场馆现有停车位不足

根据现场调查,项目现场提供了 380 个停车位。项目的停车位原设计为 286 个(地面 134 个,地下 152 个);经设计变更后,增设至 380 个(地面 228 个,地下 152 个)。根据使用单位反映,在有大型活动举行时,项目停车位严重不足,现有车位数量只能满足日常使用;同时,周边居民将车辆长期停放在停车场内,更减少了实际可以使用的停车位。

(二) 相关建议

1. 加强可研报告对项目运营财务评价论证,确保项目的可持续发展

对于公共服务类项目,不以营利为目的,且运营费用占项目全生命周期总费用比例较大,如果运营费用全部由市财政负担,那么项目是不可持续发展的。如市民艺术中心的可行性研究报告对项目运营财务评价论证深度不足,未充分估

计项目运营所需的费用。根据可行性研究报告预测运营费用约为每年 1670 万元，但实际每年运营费用约为 2788 万元，项目运营费用主要由市财政支出，从长远来看，对于市财政是一个不轻的负担；另外，可行性研究报告未对如何降低项目运营费用制定详细策略，也不利于项目的可持续发展。

因此，建议对于日后公共服务类项目的建设，应在可研阶段对项目运营财务评价进行充分论证，并对项目可持续发展制定相关策略，确保项目的可持续发展。

2.对于新建工程采用合理结算方式，简化工程竣工结算程序，加快工程竣工结算进度

根据 2013 年修订的《建设工程工程量清单计价规范》明确提出了历次中间计量结果直接进入结算的结算方式，即承包人完成已标价工程量清单中每个项目的工程量后，发包人应要求承包人派员共同对每个项目的历次计量报表进行汇总，以核实最终结算工程量。发承包双方应在汇总表上签字确认。发承包双方在合同工程实施过程中已经确认的工程计量结果和合同价款，在竣工结算办理中应直接进入结算。

建议新建工程可采用 2013 版《计价规范》所倡导的历次支付直接进入结算的新方式，能够有效的减少发承包双方结算纠纷，简化竣工结算程序，保证结算结果更接近真实水平。

3.优化运营模式，减轻政府财政压力

（1）以公共利益优先为前提，发展经营性项目，更利于

公共文化场馆为群众提供高品质的文化服务

通过现场评价，东莞市民艺术中心及工人文化宫提供的公共文化服务，除电影院外，包括各类培训，以及场馆的使用等，基本为免费项目。公共文化服务的运营费用全由市财政负担。

根据《中华人民共和国公共文化服务保障法》第二十九条“公益性文化单位应当完善服务项目、丰富服务内容，创造条件向公众提供免费或者优惠的文艺演出……”、“……国家鼓励经营性文化单位提供免费或者优惠的公共文化产品和文化活动。”及第三十一条“公共文化设施应当根据其功能、特点，按照国家有关规定，向公众免费或者优惠开放”。

根据以上法规规定，东莞市民艺术中心及工人文化宫对公众提供的公共文化服务，可以免费方式提供，亦可以收费但低于市场价的优惠方式提供。负责运营公共文化场馆的公益性文化事业单位具有非营利性，非营利并非是指不能营利，而是指不以营利为目的，并且营利所得主要用于本单位运营。国外的非营利文化机构，在保证公益性的前提下，同时亦具有一定的营利性，通常设有纪念品专柜、书店和餐厅等为参观者提供服务。开展经营性项目是手段，不是目的，经营性发展，为项目提供更加充足的资金，更好地服务群众。开展营利性方式可视项目实际情况而定，试举例如下：

- a. 对于进阶高级培训课程，利用财政补贴，使其能以低

于市场价格的优惠方式提供服务；同时，入门及基础类培训课程坚持免费公益，保障大部分群众受惠。

b.为单位团体提供有偿的演出、比赛等上门服务培训，达到公共文化服务走出去的目的。

c.发展演出市场，并以提供场地硬件设施和投资优秀剧目等方式创造收入。

（2）引入第三方参与公共文化场馆的运营和管理

根据《保障法》第二十五条“国家鼓励和支持公民、法人和其他组织兴建、捐建或者与政府部门合作建设公共文化设施，鼓励公民、法人和其他组织依法参与公共文化设施的运营和管理。”

《保障法》鼓励和支持公民、法人和其他组织通过各种方式参与提供公共文化活动，东莞市民艺术中心及工人文化宫可以引入第三方参与公共文化场馆的运营和管理，例如与企业合作，由企业冠名出资赞助公益性文化活动，既提升企业形象，又实现场馆的创收。

综上所述，公共文化服务的获得途径是多元的，并不需要一味依赖政府投入。东莞市民艺术中心及工人文化宫可以考虑对部分公共文化服务采取优惠收费，同时亦可以考虑引入民间的资源，以减轻政府财政压力，并使公共服务多元化。

4.完善管理制度，提高培训资源利用率，最大程度满足群众对文化生活需求

针对部分培训资源利用率较低，培训资源被浪费的问题，建议场馆使用单位对公益免费的培训班实行严格的考勤，并配合收取适量押金的制度。使用单位应在报名时收取适量的押金，并设置一定比例的出勤率作为考勤最低标准。使用单位应在每节课结束后实行考勤，对于出勤率低于最低考勤标准的学员，予以没收押金，作为培训资源被浪费的补偿。这样既可以提高培训资源的利用率，也可以最大程度满足群众对文化生活的需求。

5.加强停车场管理，引导公众使用公共交通，解决场馆停车位不足的问题

为提高停车场使用效率，建议项目使用单位可通过按时段收费等措施，限制周边居民汽车长期停放在场馆停车场内；在大型活动举办期间，引导分流车辆至附近的停车场停放。另外，东莞市民艺术中心及工人文化宫周边配套有多路的公交线路，经过项目地块的公交车线路有 16 路之多。因此做好公共交通指引，通过各种渠道宣传东莞市民艺术中心及工人文化宫周边便利的公共交通系统，引导公众使用公共交通，减轻停车场车位紧张的程度。

附表一 东莞市民艺术中心及工人文化宫绩效评价评分结果

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		评价方法	专家评分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重		
前期工作	15	项目立项	10	项目立项规范性	2	申报程序合规性	1	比较法	1
						项目决策科学性	1	比较法	0.5
				绩效目标合理性	3	指向明确	1.5	比较法	1.5
						具体可行	1.5	比较法	1.5
				绩效指标明确性	5	经济性和可靠性	2	比较法	2
						重要性和完整性	1	因素分析法	1
		预算配置	5	资金预算	5	适当性和先进性	2	比较法	2
						资金预算合规性	5	比较法	5
		逆指标	-3	资金到位率	扣分指标			比较法	

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		评价方法	专家评分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重		
		逆指标	-2	到位及时率	扣分指标			比较法	
项目管理	20	建设管理	13	管理制度健全性	2	管理制度健全性	2	比较法	1.5
				制度执行有效性	5	前期工作合规性	1	比较法	1
						工程服务采购和招标投标合规性	1	比较法	1
						工程竣工验收合规性	1	比较法	1
						建设工程资料归档完整性	1	比较法	1
						监理履职情况	1	比较法	1
				项目实施计划性	2	项目实施计划性	2	因素分析法	1
				项目质量可控性	4	隐蔽工程管理	2	比较法	2
						项目质量检查、验收管理	2	比较法	2

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		评价方法	专家评分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重		
		财务管理	4	管理制度健全性	1	财务制度健全性	1	比较法	1
				资金使用合规性	2	资金使用合规性	2	比较法	2
				财务监控有效性	1	财务监控有效性	1	比较法	1
				建安工程设计变更率	2	建安工程设计变更率	2	比较法	1
				合同管理	1	合同管理	1	比较法	1
				违规三公经费支出	扣分指标			比较法	
	20	项目产出	20	实际完成情况	8	单项工程实际完成率	2	比较法	2
						设计规模达成率	3	比较法	3
						设计产能（功能）达成率	3	比较法	3
				完成及时率	7	完成及时率	7	比较法	0

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		评价方法	专家评分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重		
				质量达标率	5	建设工程质量达标率	5	比较法	5
		逆指标	-5	完工结算及时性	扣分指标			比较法	-3
		逆指标	-3	办理资产交付使用手续及时性	扣分指标			比较法	
效果	45	项目效果	45	社会效益	30	公共服务	5	比较法	5
						免费项目	5	比较法	5
						馆办活动	5	比较法	5
						辅导与培训	5	比较法	5
						非物质文化遗产保护	5	比较法	5
						数字化服服务	5	比较法	3
						节能节水措施	2	比较法	2
				环境效益	5				

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		评价方法	专家评分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重		
						室外环境	3	比较法	3
				可持续影响	5	运营模式	3	比较法	1
						后续管理制度	2	比较法	2
				社会评价	5	社会公众满意度	2	比较法	2
						服务对象满意度	3	比较法	3
总分		100			100		100		83
逆指标		逆指标		评价资料真实性	降档指标			比较法	
		逆指标		违法违规纪行为	一票否决			比较法	