

附件 4

2018 年度重点项目支出 绩效评价报告

项目名称：龙华区城市更新发展策略研究

主管部门：深圳市龙华区城市更新局

一、项目概况

（一）项目背景、立项依据。

1.项目背景

深圳市进入存量时代，城市更新是提升优化城市环境、推动城市转型升级的核心途径。龙华自 2011 年底成立以来，建设用地基本饱和，剩余开发建设土地规模极其有限。面对新增用地潜力不足的现状，以及城市风貌和发展品质现状与现代化国际化中轴新城高端定位的巨大差距，城市更新作为土地二次开发重要手段，已成为改变龙华落后面貌、提高建设用地效率、促进深度城市化、保障和推动龙华转型的必然选择。在目前以市场力量为主要推手的更新形势下，龙华区需要编制顶层战略规划，明确城市更新的总目标、总任务、方向及策略，以强化政府引导，优化城区结构，激发城市活力，保障城市更新长远战略发展目标。

《粤港澳大湾区发展规划纲要》出台，龙华区面临新一轮城市发展格局机遇。在未来湾区发展中，深圳市定位为全国经济中心城市、国家创新型城市、现代化国际城市和创新创意之都，将充分发挥湾区建设的引擎功能，与周边城市共同承担建设国际科创中心、加快基础设施互联互通、构建具有国际竞争力的现代产业体系、推进生态文明建设、建设宜居宜业宜游的优质生活圈、紧密合作共同参与“一带一路”建设、共建粤港澳合作发展平台等七大任务。对于龙华区而

言，在粤港澳大湾区建设的背景下，通过城市更新，联动港深莞，落实中轴提升战略，建设世界级科技创新中心，打造国际化创新引领型、宜居宜业型城市成为重要任务。

城市更新进入第二程，更新的引导重点发生变化。一是从2012年到2016年《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》的修订，体现政府在土地管理、用地处置、城市更新方式等方面的引导方向上的变化，提升公共配套与公共住房，鼓励旧工业区转型升级。二是深圳城市更新更加强调强区放权、规划引领。鼓励各区制定符合自身发展的差异化更新政策与规划，试点重点更新单元开发。龙华区城市更新也急需结合新的形势和龙华区发展要求，明确全区城市更新总目标，确定城市更新总体战略策略，以更好地发挥规划的战略统筹的作用，指导城市更新“十三五”动态调整，并切实指导城市更新的具体实践，加快推进龙华整体城市质量的提升。

本次规划着重针对粤港澳大湾区时代龙华区外部环境发生的重大变化和面临的重大机遇，明确城市更新的战略目标和发展方向。一是现状与核心问题评估，识别更新改造的核心问题；二是从多维度包括社会、经济影响，生态环境、基础设施承载力方面进行分析评价，进而为城市更新的目标与方式提供决策性依据；三是明确城市更新的总目标、总任务，改造方向和改造模式等，划定城市更新重点片区（片区

研究范围)；四是明确制定城市更新改造策略与指引；五是针对龙华区公共配套设施缺口，重点研究通过城市更新，龙华区医疗、教育、文化等基础公共服务的规划落实途径；六是对城市更新在未来城市规划建设，社会经济发展等方面的影响进行分析，并明确城市更新实施策略，制定相关实施保障计划。

2. 立项依据

《深圳市龙华区城市更新发展策略研究》是指导龙华区城市更新工作的纲领性文件，是对《龙华区综合发展规划》的目标从城市更新角度进行深化与落实，是指导龙华区城市更新“十三五”优化调整，指导龙华区更新片区统筹规划编制、更新单元计划和规划制定，以及更新项目实施的重要依据。

(二) 项目管理的组织架构和职责分工。

项目管理组织分为三层，主管机构、执行机构、实施机构。我局作为项目的主管机构，主要负责项目上重大事项的决策；我局计划规划科作为项目的执行机构，主要负责协助外包单位进行现状调研和相关资料收集、组织相关单位的座谈会，对项目各阶段汇报、成果审查，组织专家评审会对乙方的项目成果进行评审和论证。第三方单位作为项目的实施机构，在服务期内需要对项目进行现状摸底与资料收集、编制龙华区城市更新发展策略初步成果、深化方案（根据初步

方案汇报意见修改完善方案，编制规划阶段成果)、成果审查以及最终成果制作。

(三) 项目资金管理情况。

1.项目资金预算和分配情况。

根据《广东省城市规划收费标准的建议(行业指导价)》(2003),城市发展战略规划按城市总体规划收费标准的40%-60%计费。本项目主要研究对象为龙华区107平方公里建设用地,因此参考总体规划阶段的收费标准,按照规划面积大于100平方公里的建设用地总体规划收费的55%计费。计算过程: $[260+2.4*(107-100)]*0.55=150$ 万元。该项目纳入2018年一般部门预算,属于政府集中采购项目,虚拟指标150万,2018年实际指标105万。根据《龙华区财政局关于进一步加强龙华区政府采购管理有关事项的规定》(深龙华财〔2018〕42号),该项目属于集中采购项目,于2018年7月采用公开招标方式进行采购,由区公共资源交易中心受理,实际中标金额为142万,公示结果为三天。

资金主管部门为区财政局,使用单位为深圳市龙华区城市更新局,我局根据第三方提交的成果以及合同规定按程序走国库直接支付。合同资金支付内容为第一期支付时间为签订合同之日起30个工作日内支付56.8万元,第二期支付时间为乙方提交城市更新发展策略研究初步方案,并通过我局验收30个工作日内支付42.6万元,第三期支付时间为乙方

提交城市更新发展策略研究规划成果，我局审查验收 30 个工作日内支付 42.6 万元。

2.项目资金管理和使用情况。

我局严格按照《深圳市龙华区城市更新局财务管理办法（修订）》执行经济业务活动，通过制度管控，保证项目资金支出合法合规。2018 年 8 月就《深圳市龙华区城市更新发展策略研究》项目与中标单位签订合同，合同金额共 142 万元整，实际支付情况为 2018 年第三季度签订支付 40%（56.8 万元），2018 年第四季度完成初步成果支付 30%（42.6 万元）。

城市更新发展策略研究项目支出情况表

项目内容	时间安排	金额(万元)	资金完成情况
初步成果	2018 年 8 月	56.8	已支付款项
规划方案	2018 年 11 月	42.6	已支付款项
规划成果	2019 年 X 月	42.6	结合相关意见修改完善后提交区政府或上级部门审查，通过审查后归档结题，预计 X 月完成支付
合计		142	

（四）项目绩效目标及实现情况。

2018 年完成中期成果报告，2019 年完成最终成果报告。目标是为未来龙华区的社会经济发展提供支撑，为城市更新项目管理与实施提供必要的策略引导和规划储备。

1.探讨龙华区城市更新未来十五至二十年的工作方向，明确城市更新在城市发展中的重要作用与着力点，城市更新的视角从“局部”走向“综合”。

2.从规划管理角度，需要重新梳理龙华区的规划策略和规划系统，为龙华区城市更新管理提供规划指引，为龙华区今后编制分区规划提供相关支撑。

3.针对龙华区城市发展的特点与诉求使更新政策从“共性”走向“个性”。

4.重点研究通过城市更新，龙华区医疗、教育、文化等基础公共服务的规划落实途径。

5.引导城市空间秩序，释放自然生态资源，增加开放空间，提高环境品质。

6.对龙华区用地进行分片区引导，提出总体以及分片区的控制目标，有序引导城市更新的进度及城市功能的完善。

城市更新发展策略研究项目支出绩效目标实现情况表

绩效内容	目标内容	目标完成情况	未完成的原因及改进措施
投入目标 (包括单位成本、总成本、年度资金使用)	项目分三期付款，第一期在合同签订后 30 个工作日内支付 56.8 万；第二期在中期成果通过我局审查后支付 42.6 万；第三期在最终成果书面验收	2018 年第三、四季度均按时支付。	

进度安排)	后支付 42.6 万。		
产出目标 (包括提供的公共产品和服务的数量、质量、工作时效等)	<p>研究报告：包括文字及图集两部分工作。文字部分：详细介绍本次研究成果的现状及规划技术文件。图集部分：龙华区城市更新空间结构图、重点区域城市更新指引图、城市更新产业布局规划图及其它相关分析图纸。规格 A3，数量 8 套。</p> <p>电子数据：文字为 DOC 和 PDF 格式；图纸为 DWG 格式；图像为 JPG 格式；汇报演示系统为 PPT 格式。电子数据以光盘形式提交。数量 1 份。</p>	<p>1.已提交中期成果，出具汇报 PPT；</p> <p>2.约 100 个工作日，进行现场踏勘，基础资料收集、部门访谈；</p> <p>3.约 50 个工作日，编制龙华区城市更新发展策略研究初步成果，汇报项目前期工作情况，进行沟通，并征求意见。</p>	
效益目标 (包括服务对象满意度、社会效益、生态)	<p>1.经济效益指标：支撑龙华区社会经济发展。</p> <p>2.社会效益指标：解决产业、居住需求，落实基本公共服务均等化。</p>	促进龙华区社会经济发展；解决产业、居住需求，落实基本公共服务均等；完善绿地系统、慢行交通系统；推	

效益、经济效益等)	3.生态效益指标：完善绿地系统、慢行交通系统。 4.可持续影响；城市特色风貌保护延续，推动龙华区产业向高端化发展，城市向综合化发展。	动龙华区产业向高端化发展,城市向综合化发展。	
-----------	---	------------------------	--

二、项目绩效评价结论和分析

(一) 项目绩效评价结论。

《深圳市龙华区城市更新发展策略研究》项目绩效评价结果良好。该项目决策科学、依据充分，项目管理较为规范，项目开展效果达到预期值，可作为龙华区下一阶段具体更新单元规划审批的参考依据。项目绩效评价得分 **97** 分，如下：

城市更新发展策略研究项目总体绩效评价得分表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	4	3
		决策过程	8	决策依据	3	3
				决策程序	5	5
		资金分配	8	分配办法	2	2
				分配结果	6	6
项目管理	25	资金到位	5	到位率	3	3
				到位时效	2	2
		资金管理	10	资金使用	7	7

				财务管理	3	3
		组织实施	10	组织机构	1	1
				管理制度	9	7
项目绩效	55	项目产出	15	产出数量	5	5
				产出质量	4	4
				产出时效	3	3
				产出成本	3	3
		项目效果	40	经济效益	8	8
				社会效益	8	8
				生态效益	8	8
				可持续影响	8	8
				服务对象满意度	8	8
总分	100		100		100	97

（二）项目绩效分析。

项目绩效分析以项目资金分配、管理和使用的绩效情况为核心，以全过程预算绩效管理的理念和思路，按照“项目决策-项目管理-项目绩效”三个维度对项目支出进行绩效评价，具体分析如下：

1.项目决策分析

项目决策指标主要是评价项目目标是否明确、细化、量化；项目决策依据是否符合经济社会发展规划和部门年度工作计划，是否根据需要制定中长期实施规划；项目决策程序是否合规并履行相应手续；是否制定相应的资金管理办法，

资金分配因素是否全面合理，资金分配结果是否合理。项目决策指标主要包括 3 个二级指标、5 个三级指标，权重分 20 分，实际得分 19 分。各指标得分情况如下：

城市更新发展策略研究项目决策绩效分析表

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	指标解释	评价标准	得分
项目决策	20	项目目标	4	目标内容	4	目标是否明确、细化、量化	目标明确（1分），目标细化（1分），目标量化（2分）	3
		决策过程	8	决策依据	3	项目是否符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；是否根据需要制定中长期实施规划	项目符合经济社会发展规划和部门年度工作计划（2分），根据需要制定中长期实施规划（1分）	3
				决策程序	5	项目是否符合申报条件；申报、批复程序是否符合相关管理办法；项目调整是否履行	项目符合申报条件（2分），申报、批复程序符合相关管理办法（2分），项目	5

						相应手续	实施调整履行相应手续（1分）	
		资金分配	8	分配办法	2	是否根据需要制定相关资金管理办法，并在管理办法中明确资金分配办法；资金分配因素是否全面、合理	办法健全、规范（1分），因素选择全面、合理（1分）	2
				分配结果	6	资金分配是否符合相关管理办法；分配结果是否合理	项目符合相关分配办法（2分），资金分配合理（4分）	6

《深圳市龙华区城市更新发展策略研究》项目由计划规划科根据龙华区城市更新管理需求以及2018年工作计划进行申报，为从整体上统筹龙华区内城市更新项目，保障项目之间的良好衔接，共同解决片区配套设施不足的问题，开展《深圳市龙华区城市更新片区统筹研究》的编制工作，作为下一阶段具体更新单元规划审批的参考依据。通过申请报批局领导，集体审议通过此项目开展，并根据我局相关业务活动管理制度、经济活动管理制度的要求，开展项目分配工作，资金支出工作。

2.项目管理分析

项目管理指标主要是评价项目资金到位率和到位时效性，资金使用是否存在支出依据不足、虚列项目支出、截留、挤占、挪用、超标准支出等情况；项目组织实施是否机构健全、分工明确，有关项目管理制度是否健全并严格执行。项目管理指标主要包括 3 个二级指标、6 个三级指标，权重分 25 分，实际得分 23 分。各指标得分情况如下：

城市更新发展策略研究项目管理绩效分析表

一级 指 标	分 值	二 级 指 标	分 值	三 级 指 标	分 值	指标解释	评价标准	得分
项 目 管 理	2 5	资 金 到 位	5	到 位 率	3	实际到位/计划到 位×100%	根据项目实际到位资金 占计划的比重计算得分 (3分)	3
				到 位 时 效	2	资金是否及时到 位；若未及时到 位，是否影响项目 进度	及时到位(2分)，未及时 到位但未影响项目进度 (1.5分)，未及时到位并 影响项目进度(0-1分)。	2
		资 金 管 理	1 0	资 金 使 用	7	是否存在支出依 据不合规、虚列项 目支出的情况；是 否存在截留、挤	虚列(套取)扣4-7分， 支出依据不合规扣1分， 截留、挤占、挪用扣3-6 分，超标准开支扣2-5分	7

						占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况		
				财务管理	3	资金管理、费用支出等制度是否健全，是否严格执行；会计核算是否规范	财务制度健全（1分），严格执行制度（1分），会计核算规范（1分）。	3
		组织 实施	1 0	组织机构	1	机构是否健全、分工是否明确	机构健全、分工明确（1分）	1
				管理制度	9	是否建立健全项目管理制度；是否严格执行相关项目管理制度	建立健全项目管理制度（2分）；严格执行相关项目管理制度（7分）	7

依照申报程序确定实施的项目资金已按时到位，年初预算为 105 万元，实际到位资金 105 万元，实际到位率为 100%。合同资金支付内容为第一期支付时间为签订合同之日起 30 个工作日内支付 56.8 万元，第二期支付时间为乙方提交城市更新发展策略研究初步方案，并通过我方验收 30 个工作日内支付 42.6 万元，已根据内外部管理制度进行支付。项目组织分为三层：主管机构、执行机构、实施机构，从决策、管理、实施三方面进行分工，可有效推进项目开展。

3.项目绩效分析

项目绩效指标主要是评价项目产出的数量、质量、时效、成本是否达到绩效目标；项目的经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和社会公众或服务对象满意度等。项目绩效指标主要包括 2 个二级指标、9 个三级指标，权重分 55 分，实际得分 55 分。各指标得分情况如下：

城市更新发展策略研究项目绩效分析表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评价标准	得分
项目绩效	项目产出	产出数量	项目产出数量是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出数量（5 分）	5
		产出质量	项目产出质量是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出质量（4 分）	4
		产出时效	项目产出时效是否达到绩效目标	对照绩效目标评价产出时效（3 分）	3
		产出成本	项目产出成本是否按绩效目标控制	对照绩效目标评价产出成本（3 分）	3
	项目效果	经济效益	项目实施是否产生直接或间接经济效益	对照绩效目标评价经济效益（8 分）	8
		社会效益	项目实施是否产生社会综合效益	对照绩效目标评价社会效益（8 分）	8

				生态效益	8	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	对照绩效目标评价环境效益（8分）	8
				可持续影响	8	项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	对照绩效目标评价可持续影响（8分）	8
				服务对象满意度	8	项目预期服务对象对项目实施满意程度	对照绩效目标评价服务对象满意度（8分）	8

通过 2018 年下半年的初期工作，外包单位已出具《深圳市龙华区城市更新片区统筹研究》中期报告，根据大湾区战略发展要求，对城市更新工作以往工作进行回顾与评价，对城市更新未来工作进行分析，最后提出了更新战略与规划建议，给城市更新单元规划审批带来了下一步工作参考依据。

三、取得的成效

（一）明确更新目标与任务

本次规划研究提出龙华区城市更新的总体目标为立足大湾区，联动港深莞，落实中轴提升战略，重点突破，空间重构，补齐短板，打造国际化创新引领型、宜居宜业型城市。通过城市更新提升城市功能、提供住房保障、完善基本公共服务、保障城市生态与安全，解决支撑中轴地区功能与空间塑造、优化调整全区产业与就业格局、提升龙华区城市品质与竞争力三大核心任务。

（二）回顾龙华更新历程，识别核心问题

龙华全面进入存量转换时代，更新成为城市建设主要途径龙华发展历程。龙华早期 2000 年之 2011 年成立新区，可以视为城市建设 1.0 时代，城市功能从二线拓展区转变到服务福田的新城；新区成立后，龙华区进入城市建设 2.0 时代，从“卧城”向职住均衡发展的综合城区转变。

龙华全面进入存量阶段后，城市更新实际上承担了对前期龙华城市发展不足的弥补与优化工作。在龙华城市发展转变过程中，早期工改商住类占绝对主导，大量商住类更新沿轨道 4 号线分布；同时城市更新促进了人口从流动向定居转变，早成城市难以满足持续增长的公共服务设施需要。随着城市更新进入以产业空间升级的第二阶段，工改工成为龙华区产业转型的重要平台。早期工改工由于市场资本的主导，工改工难以实现产业升级的本质，本次研究提出城市更新下一阶段城市更新工改工重点在于回归本质致力于产业空间更新。

结合相关分析，研究提出下一阶段龙华城市更新的五个核心问题在于一是通过南优北拓持续调整用地结构；二是推动中轴创新空间的形成；三是促进工改工回归本质致力于产业空间；四是在高密度发展路径下提升核心空间的品质；五是城市更新机制创新保证公共服务设施的落地。

（三）城市更新潜力分析

龙华城市更新“十三五”对龙华区潜力更新进行了初步识别。本研究在已有的城市更新潜力基础上，结合最新的形势变化，城中村综合整治新的要求，中轴地区产业发展能级提升，土地整备的识别结果等因素，梳理划定龙华区更新潜力范围。

（四）更新战略与规划建议

1、提出围绕产业发展的城市更新策略。包括对工改M0类更新资源优势集中，形成华为-富士康-鹭湖科创就业中心；紧凑更新与土地整备相结合，打造特色先进制造业产业平台，以产业集合单元为主体统筹整合龙华北部产业空间；利用“纽扣地带”低效产业用地功能调整为公共服务与保障设施等。

2、提出适应龙华生态本底的滨水策略。包括整合观澜北部滨水更新资源，形成龙华北服务中心；滨水空间进行分段、分层管理，强化城市设计导控；观澜河北段滨水地区分段城市更新控制；打造6.5公里观澜河滨水地区城市设计指引等。

3、提出完善城市功能的公共配套策略。包括对观澜中心、牛湖地区加大保障房及公配比例；城中村分区与保障性住房供给；龙华北部加大教育设施供应，推动全区平衡；结合土地整备，政府建立实施项目库，推进医疗设施缺口的改善等。

提出四条面向近期实施的城市更新规划建议。一是从城市更新角度提出轨道交通优化意见；二是通过梅观高速局部下沉提高街区开放度；三是重点地区工改工贡献强调回归于产业；四是重点关注城中村、一般制造地区、重点制造地区三类空间的更新政策运用。

四、存在的问题

（一）绩效项目管理有待进一步加强。本项目的项目周期为两年，2018年7月开展招标工作，2018年8月确定中标供应商并开展项目，截至2018年年底，项目完成了前期调研、资料收集、征询意见、中期沟通等工作，而工作开展中尚未将绩效管理融入项目管理中，可能影响绩效评价的准确性。

（二）绩效目标设定有待进一步优化完善。因本项目属研究调研项目，对龙华区整体的社会效益、经济效益、生态效益都有所影响，设定的项目绩效目标申报表中，相关指标暂未定量设置，均采用定性描述，因此需进一步完善绩效目标设定，使效益目标更加精确。

五、相关建议和整改措施

制定预算绩效相关管理制度，明确预算绩效管理工作要求及工作安排。项目立项时充分考虑项目绩效管理，将绩效管理融入项目立项工作中，通过充分的调研了解，科学、合理设定投入目标、产出目标、绩效目标。在项目开展过程中，

主动收集相关项目管理、资金管理、成果效益等资料，确保符合内外部工作要求。