

2022 年园区基础设施整体提升  
及配套工程建设资金项目  
**绩效评价报告**



广东省国际工程咨询有限公司

二〇二三年八月

## 摘要

根据《中山火炬高技术产业开发区财政局文件 关于开展 2022 年度财政支出项目绩效核查工作的通知》（中开财〔2023〕25 号）等文件的要求，受中山火炬高技术产业开发区财政局委托，广东省国际工程咨询有限公司（以下简称“省咨询公司”）对 2022 年园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政资金绩效开展第三方独立评价，经过前期准备、自评材料审核、综合分析评价等一系列程序，形成评价报告。

本项目的评价目的是全面检验财政资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平。本项目评价范围是 2022 年园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目。根据既定指标体系，经综合各项因素，评定 2022 年园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政资金使用整体绩效得分为 81.7 分，等级为“良”。

本项目主要绩效表现在提高区内路网、排水管网等基础设施完善程度，为城市发展提速；用好专项债资金，助力市政基础设施工程，提升项目建设质量。同时，在绩效评价过程中发现，存在绩效管理意识较薄弱、项目建设管理水平有待提高、资金使用效率有待提高等问题。针对存在问题，评价报告提出如下建议：一是规范绩效管理工作，明确绩效管理主体责任；二是强化业务与绩效融合，提升项目管理水平；三是规范专项债券项目管理，提升项目资金效益。

# 目 录

摘 要 .....	1
一、项目概况 .....	1
(一) 基本情况 .....	1
(二) 项目绩效目标 .....	7
二、项目绩效指标分析 .....	7
(一) 投入 .....	7
(二) 过程 .....	13
(三) 产出 .....	18
(四) 效益 .....	20
三、项目综合评价情况及评价结论 .....	22
四、主要绩效 .....	24
(一) 推动区内路网规划，提升城市发展质量 .....	24
(二) 专项债助力市政工程，提升项目建设质量 ...	25
五、存在问题 .....	25
(一) 绩效管理意识较薄弱 .....	25
(二) 项目建设管理水平有待提高 .....	27
(三) 资金使用效率有待提高 .....	28
六、相关建议 .....	28
(一) 规范绩效管理工作，明确绩效管理主体责任 .	28
(二) 强化业务与绩效融合，提升项目管理水平 ...	29

(三) 规范专项债券项目管理, 提升项目资金效率 .	30
<b>七、其他需要说明的情况 .</b>	<b>31</b>
(一) 关于预算绩效管理的说明 .	31
(二) 关于专项债的说明 .	32
<b>八、附件 .</b>	<b>33</b>
附件一: 火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程 建设资金项目财政支出绩效评价打分表 .	33
附件二: 评价依据一览表 .	33

# 2022 年园区基础设施整体提升及配套工程 建设资金项目绩效评价报告

为全面检验财政资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，受中山火炬高技术产业开发区财政局委托，广东省国际工程咨询有限公司根据《关于开展 2022 年度财政支出项目绩效核查工作的通知》（中开财〔2023〕25 号）有关规定，组成评价小组，对 2022 年火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政资金使用情况展开绩效评价，并形成了本绩效评价报告。

## 一、项目概况

### （一）基本情况

#### 1. 项目概况

中山火炬开发区地处广东自贸区三大片区地理核心位置，自贸区以“开放倒逼改革”为本质。火炬开发区党工委、管委会在 2017 年工作部署中提出完善交通规划的城市规划建设管理工作，2019 年工作部署中为构建城市发展新格局提出了“完善基础设施公共设施建设”，2020 年工作部署中为推动高质量城市建设再更新提出了“完善区内交通路网”，最后到 2022 年“深入推进交通设施建设”的政府工作安排，优化提升火炬区市政路网的工作要求愈发明确，通过推进市政设施建设从而为城市提质的方针政策从未改变。特别是在当前“双区驱动”的战略机遇下，构建内部环线，畅通内外

联系是促进地区高质量发展的重要手段。因此，“火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程建设项目”成为火炬开发区发挥区位优势的重要支撑。

本项目自 2021 年起通过预算申请专项债资金建设，项目业主为中山火炬高技术产业开发区城乡建设服务中心（以下简称“区城建中心”），项目建设内容与业主部门职责范围相符。该项目立项依据为中山市发展和改革局的可研批复文件，到 2022 年共批复立项 25 项市政设施建设项目，内容包括：1 项体育公园提升改造工程，建设规模 39,923.9 平方米；1 项老旧小区供水改造工程，建设规模 6 千米；1 项老旧小区排水管网改造工程，建设规模 31.73 千米；1 项高压线路迁改工程，建设规模 3.01 千米；1 项新建排水箱涵工程，建设规模 3,000 立方米；20 项市政道路改造工程，建设总长约 31.75 千米。项目立项总投资额为 448,785.11 万元。

## 2. 实施情况

园区基础设施整体提升及配套工程截至 2022 年，累计已完工项目 14 个，在建项目 4 个，未开工项目 7 个，工程完工率 56%，项目具体实施进度见表 1-1。

表 1-1 2022 年项目实施进度表

序号	项目名称	批复文号	项目总投资额（万元）	项目进展
1	火炬开发区花园路改造工程	中发改火炬审批（2018）8 号	13,337.17	已完工
2	开发区火炬大道（西段）改造工程	中发改火炬审批（2018）15 号 中发改火炬基函（2020）03 号	4,579.99	已完工
3	中山火炬开发区二中周边道路工程	中发改火炬投审（2020）9 号	2,237.99	已完工

序号	项目名称	批复文号	项目总投资额（万元）	项目进展
4	火炬区傲峰花园周边道路改造工程	中发改火炬投审（2020）4号	2,957.4	已完工
5	中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东路）改造工程	中发改火炬投审（2019）6号	12,226.53	已完工
6	火炬开发区市政道路路面及综合提升改造工程	中发改火炬投审（2020）19号	49,667.77	已完工
7	火炬开发区沿江路路面维修工程	中发改火炬投审（2021）3号	2,977.03	已完工
8	火炬开发区老旧小区供水设施改造工程	中发改火炬投审（2021）9号	1,886.63	已完工
9	火炬开发区环茂路改造工程（逸仙路至港义南路段）	中发改火炬投审（2019）17号	28,148.63	已完工
10	火炬开发区体育公园（西园）提升改造工程	中发改火炬审批（2018）12号	2,987.22	已完工
11	开发区张家边温泉街、南墩街、企岭仔街道路改造工程	中发改火炬审批（2017）44号	1,450.00	已完工
12	火炬开发区逸灵路改造工程	中发改火炬审批（2020）11号	1,133.48	已完工
13	开发区110KV沙边站高压线路迁改项目	中发改火炬投审（2021）19号	2,983.97	已完工
14	火炬开发区环茂一路排水箱涵项目工程	中发改火炬投审（2022）8号	1,995.77	已完工
15	中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程	中发改火炬投审（2017）7号	41,892.28	施工中
16	中山火炬开发区孙文东路东段至中山港大道改造工程	中发改火炬投审（2019）7号	111,998.24	施工中
17	火炬智慧健康小镇市政道路升级改造工程	中发改火炬投审（2018）13号	84,706.14	施工中

序号	项目名称	批复文号	项目总投资额（万元）	项目进展
18	火炬开发区老旧小区排水管网改造工程	中发改火炬投审（2022）2号 中发改火炬投审（2022）31号	14,314.38	施工中
19	火炬开发区慧谷总部周边配套市政道路工程	中发改火炬投审（2020）16号	5,266.52	未开工
20	中山火炬开发区第九小学周边道路工程	中发改火炬投审（2020）18号	1,270.48	未开工
21	博爱路延长段（逸仙路至港义南路）改造工程	中发改火炬投审（2021）6号	6,893.24	未开工
22	开发区港义路（海傍村段）道路改建工程项目	中发改火炬投审（2017）60号	2,578.7	未开工
23	火炬开发区科技大道（濠江路-中山港大道）改造工程	中发改火炬审批（2019）1号	14,892.57	未开工
24	火炬开发区火炬大道（置业路至濠江路段）改造工程	中发改火炬投审（2022）1号	24,874.91	未开工
25	中山火炬开发区岐关东路改建工程	中发改火炬审批（2018）14号 中发改火炬基函（2020）05号	11,528.07	未开工

### 3. 资金投入和使用情况

2021年至2022年，火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程已安排专项债资金115,800万元，其中：2022年度本项目安排专项债资金40,800万元。年度资金安排情况见表1-2。

表 1-2 2021-2022 年项目预算资金安排情况表

单位：万元

年份	年初预算	实际预算安排专项债券	专项债券资金到位率
2021年	75,000	75,000	100%
2022年	40,800	40,800	100%

年份	年初预算	实际预算安排专项债券	专项债券资金到位率
合计	115,800	115,800	100%

（注：本次评价的是 2022 年度资金，2021 年按单位提供的项目绩效自评表填列）

2022 年，火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程项目预算批复专项债金额为 40,800 万元，实际支出金额为 40,800 万元，资金支出率达 100%。项目 2022 年度资金分配具体情况见表 1-3。

2022 年，中山火炬开发区城乡建设服务中心共收到“广东省中山市火炬高新技术开发区配套基础设施改造提升工程”新增专项债券转贷 60,000 万元，该项目包通过预算申请的 40,800 万元专项债金额于 2022 年 10 月 20 日完成支付。预付金额为从中山火炬城建集团有限公司账户冲回资金，共 5,600 万元用于 2022 年 10 月 20 日之后其他工程项目支出，因此 2022 年度预算批复专项债金额未超支。

表 1-3 项目资金分配情况表

单位：万元

序号	项目	拨付金额	预付金额	合计
1	火炬区傲峰花园周边道路改造工程		150	150
2	中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、中山火炬开发区孙文东路东段至中山港大道改造工程、火炬智慧健康小镇市政道路升级改造、火炬开发区市政道路路面及综合提升改造工程（一期工程：石牛路、同乐路、同乐西路、得能西路）	38,497.37	-5,600	32,897.37
3	火炬开发区慧谷总部周边配套市政道路工程		63.83	63.83
4	博爱路延长段（逸仙路至港义南路）改造工程		6.45	6.45

序号	项目	拨付金额	预付金额	合计
5	火炬开发区环茂路改造工程（逸仙路至港义南路段）	268.78	117.8	386.58
6	中山火炬开发区经科局关于火炬开发区体育公园（西园）提升改造工程		63	63
7	开发区张家边温泉街、南墩街、企岭仔街道路改造工程		38.85	38.85
8	火炬开发区科技大道（濠江路-中山港大道）改造工程	219.79	14	233.79
9	火炬开发区火炬大道（置业路至濠江路段）改造工程	142.35	1,465.99	1,608.34
10	中山火炬开发区岐关东路改建工程	123.47		123.47
11	火炬开发区老旧小区排水管网改造工程	110.95	2,246.60	2,357.54
12	开发区 110KV 沙边站高压线路迁改项目	1,403.85	390.47	1,794.31
13	火炬开发区环茂一路排水箱涵项目工程	33.44	1,043.02	1,076.46
合计		<b>40,800</b>	<b>0</b>	<b>40,800</b>

中山火炬高技术产业开发区城乡建设服务中心（土地房屋征收中心）与中山火炬城建集团有限公司签订了委托代建协议，其中中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、中山火炬开发区孙文东路东段至中山港大道改造工程、火炬智慧健康小镇市政道路升级改造改造工程、火炬开发区市政道路路面及综合提升改造工程属于代建单位建设内容，且在此后的建设项目拨款申请审批表中均是按照“火炬高技术产业开发区园区基础设施整体提升及配套工程建设”为建设项目名称申请资金，不是按照以上四个子项目名称申请，因此表 1-2 将四个子项目归为一类统计支出金额。

## **(二) 项目绩效目标**

### **1. 总体绩效目标**

对区内的道路市政设施进行建设，提升市政环境的舒适度，给市民提供便利的出行环境。

### **2. 2022 年度绩效目标**

根据《项目绩效自评表（2022年度）》，项目所设年度绩效目标为：提升区域营商环境，促进区域经济发展。项目设置了实施项目数量、验收合格率、基础设施完好率、完成基础设施对群众出行带来便利与群众满意度五个绩效指标。

## **二、项目绩效指标分析**

评价小组采用座谈交流法、资料审阅法等方法，全方位、多视角对该项目进行评价，核实佐证材料和各种数据的真实性和准确性，以掌握项目实施的具体情况。

### **(一) 投入**

该指标主要从项目立项、资金落实两个方面对项目进行评价。指标分值 20 分，评价得分 15 分，得分率为 75%。

#### **1. 项目立项**

包括项目决策、绩效目标和保障措施三项指标。指标分值 14 分，评价得分 10 分，得分率 71.43%。

(1) 项目决策。指标分值 6 分，评价得 5 分，得分率 83.33%。

1) 决策依据充分性。一是根据《中山市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》（中府〔2021〕53 号），火炬高技术开发区（产业园）要被打造成

为重大产业平台，成为大湾区西岸创新驱动发展主引擎与深中产业拓展走廊高品质核心承载区，园区基础设施整体提升及配套工程建设内容包括市政道路改造、给排水工程及高压线路迁改等市政基础设施提升，符合中山市“十四五规划”中打造火炬开发区产业园的战略部署要求。二是根据《火炬开发区 2021 年工作总结暨 2022 年工作部署》，该项目中的 25 个子项建设内容均符合火炬开发区关于民生工作部署与区管委实效推动高质量发展的战略要求。三是建设内容符合中山火炬开发区城乡建设服务中心的“负责辖区内市政公用设施的管理和维护”职能。四是根据《财政部会同国家发改委印发的申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》，2022 年专项债券重点用于 9 个大的方向，而该项目的专项债大包基本符合财政部规定的第七条市政和产业园区基础设施专项债支持领域。五是根据《广东省交通运输领域省级与市县财政事权和支出责任划分改革实施方案》，市县承担一般性综合运输枢纽相关职责，负责建设、维护、管理、运营等具体事项的执行实施，且承担支出责任。综上，决策依据充分性得 2 分。

**2) 决策程序规范性。**该项目中的 25 个子项均已取得中发改火炬审批立项文件，可研报告及批复程序规范。14 个已完工项目与 4 个在建项目的勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作基本达到开工建设条件。但火炬开发区火炬大道（置业路至濠江路段）改造工程、中山火炬开发区二中周边道路工程、中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东

路)改造工程、中山火炬开发区孙文东路东段至中山港大道改造工程、火炬智慧健康小镇市政道路升级改造五个项目缺建设工程规划许可证及用地手续,酌情扣0.5分。暂未发现其他决策程序违反规定的情况,决策程序规范性得1.5分。

**3) 决策内容合理性。**将项目进行分类,园区基础设施整体提升及配套工程包含:1项体育公园提升改造工程、1项老旧小区供水改造工程、1项老旧小区排水管网改造工程、1项高压线路迁改工程、1项新建排水箱涵工程、20项市政道路改造工程。根据《政府投资条例》(国务院令 第712号)第三条,政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目,以非经营性项目为主。立项的项目主要为市政基础设施建设属于政府投资项目、公益性项目,属于专项债支持领域和方向。因此,该项目总体上决策内容合理。

**(2) 绩效目标。**指标分值6分,评价得4分,得分率66.67%。

**1) 完整性。**该项目设置有年度绩效目标和实施期绩效目标。根据《项目预算绩效申报表》,项目整体目标描述为:对区内的道路市政设施进行建设,提升市政环境的舒适度,给市民提供便利的出行环境。根据《项目绩效自评表(2022年度)》,项目所设年度绩效目标为:提升区域营商环境,促进区域经济发展。在绩效目标的关键指标设置上涵盖了数

量、质量、社会效益、可持续与满意度指标，但缺少与工程项目较为重要的时效指标与成本指标，酌情扣 0.5 分。

**2) 合理性。**项目整体绩效目标“对区内的道路市政设施进行建设，提升市政环境的舒适度，给市民提供便利的出行环境”与五个绩效指标“实施项目数量、验收合格率、基础设施完好率、完成基础设施对群众出行带来便利与群众满意度”较为准确地体现了单位决策意图与负责辖区内市政公用设施管理和维护的工作内容。但结合 2022 年实际实施的项目数量来看，指标值为 25 个工程项目产出不符合正常业绩水平与工程项目的施工特点。同时作为跨年项目，整体指标设置上未体现 2022 年较 2021 年绩效目标的阶段性进展，该指标扣 0.5 分。

**3) 可衡量性。**绩效目标的产出与效益均设置了指标，但指标内涵较为宽泛，与项目的结合不够充分，对绩效考核不能提供实质性帮助。以被作为社会效益指标的基础设施完好率为例，第一，不应以一个总括性的指标衡量不同项目类型的效益，这一指标不能充分呈现该项目在市政道路、公园改造、排水管网等工程建设方面创造的社会效益；第二，该指标衡量范围不够明确，对于完好率的计算一般为完好量除以总量，那么基础设施完好率的分子应为全区基础设施数量，但即使 25 个子项全部完工也很难说明该区基础设施完好率 100%。再比如数量指标中的实施项目数量，年初指标值为 25 个，但单位在自评表中填写的指标值为“25 个项目都在有序进行中”，说明年初设置的指标值未明确绩效目标是 25

个项目完工还是推进 25 个项目，导致年终的数量指标没有具体的数值。该指标酌情扣 1 分。

**(3) 保障措施。**指标分值 2 分，评价得 1 分，得分率 50%。

**1) 制度完整性。**单位设置有《市政工程项目管理工作手册》《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管理办法》等程序实施文件。《市政工程项目管理工作手册》对项目前期从立项、勘察、招标及概算等方面提出具体操作办法与注意事项，对项目施工过程中的工程变更、巡查、竣工验收等工作规范提出要求。但根据《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）与《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号），单位应健全预算绩效管理制度，对绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等工作进行规范。单位暂未建立绩效管理相关制度，该指标酌情扣 0.5 分。

**2) 计划安排合理性。**该项目的募投报告中虽然包含有项目实施安排的总体阐述，但 2022 年具体的实施计划不明确。不论是整个项目还是 25 个子项目的计划安排或进度把控暂未有详细表格或文件予以说明。根据现有材料，项目预算绩效申报表中虽然填写了项目实施方案及工作措施重点摘录，但部分内容与实际项目不符，该指标酌情扣 0.5 分。

## **2. 资金落实**

包括资金投入和资金分配两项指标。指标分值 6 分，评价得分 4.5 分，得分率 75%。

(1) 资金投入。指标分值 4 分，评价得 3 分，得分率 75%。

1) 预算编制科学性。根据单位提供的预算执行情况表，预算内容与项目内容相匹配，且专项债收支、还本付息纳入当年政府性基金预算管理。但现有材料暂无法体现预算编制经过科学论证，该指标扣 0.5 分。

2) 资金需求合理性。2022 年该项目专项债拨付率与支出率均为 100%，说明额度与项目实际支出基本匹配。根据开发区配套基础设施改造提升工程 2022 年广东省政府专项债券（九期、十六期、二十五期）项目收益与融资自求平衡测算评价报告，该项目建成正式运营后主要收入包括污水处理费收入、停车收入、租金收入以及土地出让收入；成本主要为日常维护成本，综合判断该项目运营期收入能够保障偿还融资本金和利息。但有个别项目的投资控制不够严谨，比如火炬大道（西）改造工程因为建设内容及单价调整，总投资调增为 45,879.99 万元，结算建安费时只有 2,731 万元，与调增后的可研建安费差异较大，酌情扣 0.5 分。

(2) 资金分配。指标分值 2 分，评价得 1.5 分，得分率 75%。

1) 资金分配合理性。根据单位提供的《2022 年地方政府新增专项债券项目使用计划表》，单位对不同项目资金 2022 年的月度分配有规划。但根据单位提供的 2022 年专项债支付明细，该项目于 2022 年 7 月转中山火炬城建集团有限公司 6,000 万，但于 10 月冲回 2,500 万元，12 月冲回 3,100

万元，共冲回 5,600 万元用于调剂其他项目的预付款项。说明该项目存在资金分配不合理的情况，一方面是该笔资金虽已从区城建中心支出，但实际有 3-5 个月的闲置期，期间未发挥专项债资金效益；另一方面是资金月度分配不合理，存在部分项目下半年资金紧张，需进行资金调剂的情况，该指标酌情扣 0.5。

## **（二）过程**

该指标主要从资金管理、风险防控和事项管理三个方面对项目进行评价。指标分值 30 分，评价得分 27 分，得分率为 90%。

### **1. 资金管理**

包括资金使用及时性和资金使用合规性两项指标。指标分值 10 分，评价得分 10 分，得分率 100%。

（1）资金使用及时性。指标分值 5 分，评价得 5 分，得分率 100%。

1) 资金拨付进度。根据中财债〔2022〕10 号与中财债〔2022〕23 号文，2022 年债券资金分别于 2022 年 1 月与 2022 年 3 月拨付了 50,000 万元与 10,000 万元用于火炬高新技术开发区配套基础设施改造提升工程。根据年初预算安排的 40,800 万元用于该项目的 25 个子项，资金拨付率 100%，资金拨付及时，该指标得 2.5 分。

2) 资金使用进度。根据银行回单与支出台账核实，债券实际使用额于 2022 年 10 月 20 日已完成了 40,800 万元，主要支付内容为可研编制、施工图审查、招标代理、造价咨

询等工程支出，资金支出率 100%，该指标得 2.5 分。

(2) 资金使用合规性。指标分值 5 分，评价得 5 分，得分率 90%。

1) 资金支出合规性。对于年度预算安排的用于完成特定项目或专项任务的费用支出，单位设置有《火炬开发区城乡建设服务中心建设项目请拨款审批制度》，其中审批流程、职责分工、纪律要求等项目资金管理与支付手续要求符合制度规定。同时支付凭证收集完善，能够做到账实相符，暂未发现资金支出不合规的情况，该指标得 2.5 分。

2) 资金执行规范性。债券资金执行较为规范。一是资金支出用途较为规范，专项债资金支付内容为可研编制、施工图审查、招标代理、造价咨询等工程支出；二是债券资金使用基本符合专项债券资金管理要求；三是调整报批手续较为完善，2022 年比较重大的资金调整为 10 月在“1 月转城建 3 亿元的指标”中冲回了 1.86 亿元上缴财政的资金，该笔调整具有调整报批手续等文件，执行程序合规，该指标得 2.5 分。

## 2. 风险防控

包括信息公开、融资收益和风险预案三项指标。指标分值 6 分，评价得分 6 分，得分率 100%。

(1) 信息公开。指标分值 2 分，评价得 2 分，得分率 100%。

查看中国债券信息网中地方政府债券信息披露门户，该项目的三次专项债申请材料，包括项目募投报告、法律意见

书、收益与融资自求平衡专项评价报告等及时予以披露公开，信息公开及时性与规范性得 2 分。

**(2) 融资收益。**指标分值 2 分，评价得 2 分，得分率 100%。

根据开发区配套基础设施改造提升工程 2022 年广东省政府专项债券（九期、十六期、二十五期）募投报告，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件成立的情况下，融资项目运营期能够实现收入与支出总体平衡且预期项目收益实现情况下的本息覆盖倍数为 1.98。报告中还进一步将预期项目收益向下波动的情况进行敏感性分析，预期项目收益实现 90%的情况下，项目融资收益覆盖倍数等于 1.78；预期项目收益实现 80%的情况下，项目融资收益覆盖倍数等于 1.59。综合判断项目能够达到融资收益平衡，该项指标得 2 分。

**(3) 风险预案。**指标分值 2 分，评价得 2 分，得分率 100%。

根据开发区配套基础设施改造提升工程 2022 年广东省政府专项债券（九期、十六期、二十五期）募投报告，该项目的还款保障措施按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）与《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号）相关规定执行。该项目有风险防控预案且可执行，该指标得 2 分。

### **3. 事项管理**

包括实施程序和管理情况两项指标。指标分值 14 分，

评价得分 11 分，得分率 78.57%。

(1) **实施程序**。指标分值 6 分，评价得 4.5 分，得分率 83.33%。

1) **竣工验收及时性**。关于竣工验收时间，《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收规定》并未给出具体的时间规定，但该项目在 2022 年完工的项目中开发区火炬大道（西段）改造工程、中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东路）改造工程、火炬开发区老旧小区供水设施改造工程的项目竣工时间与验收时间具有约 5 个月的时间差。具体来看，火炬大道（西段）改造工程的结算复核报告显示该项目 7 月 30 日已完工，但竣工验收报告显示验收时间为 12 月 24 日；濠中路改造工程竣工验收报告中显示竣工时间 1 月 6 日，验收时间 7 月 19 日；老旧小区供水设施改造工程竣工验收报告中显示竣工时间 7 月 11 日，验收时间 2023 年 2 月。经与单位沟通，系工程变更、整改修缮及相关手续期限较长等客观因素，该指标酌情扣 0.5 分。

2) **程序规范性**。单位设置有《市政工程项目管理工作手册》《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管理办法》工程规范制度文件，其中项目前期管理工作规范、施工管理工作规范基本得到执行，且施工许可证的变更信息更新及时。但存在个别程序规范性不足。一是根据《项目管理工作手册》中对概算审批的工作规范暂未呈现，二是根据《项目管理工作手册》对定期检查地规定，由质安组定期对中心所有在建项目进行全面差异化巡查，检查频率为每周 1 次，但结合《项

目模块化日常管理巡查表》，该巡查频次未达到工作手册相关规定。三是根据《关于中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程延期的说明》中提到该项目存在工程变更，结合《工程变更管理办法》，暂未提供《工程变更申请表》、工程变更会议纪要、《工程变更审批流程表》等材料。综上，该指标酌情扣 1 分。

**(2) 管理情况。**指标分值 8 分，评价得 6.5 分，得分率 81.25%。

**1) 管理机制健全性。**中山火炬开发区城乡建设服务中心设置有《市政工程项目管理工作手册》《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管理办法》与《火炬开发区城乡建设服务中心建设项目请拨款审批制度》并辅之以流程图说明，且财务和业务管理制度合法、合规。但现有材料缺少“三重一大项目”审批制度、财政资金使用制度、费用管理制度、固定资产管理制度等。酌情扣 0.5 分。

**2) 监管有效性。**根据单位提供的项目模块化日常管理巡查表，2022 年开展了 7 次火炬智慧健康小镇市政道路升级改造日常巡查、3 次中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程日常巡查、1 次火炬开发区花园路改造工程、3 次中山火炬开发区孙文东路东段至中山港大道改造工程、1 次火炬区傲峰花园周边道路改造工程。单位对在建项目的巡查覆盖率较低，当年实际工作完成率仅 56%，工程进度把控较弱。

（截至 2022 年，该项目实际完工数量为 14，项目绩效目标中确定的 2022 年内计划产出数量为 25，实际完成率

= $14/25*100\%=56\%$ )。其次项目过程资料存档与项目统筹管理工作有待提高，且部分项目的竣工验收报告内容不够齐全，如火炬大道（西）改造工程、老旧小区供水改造的审查合格证书、施工许可证、质量保修书等空缺。该指标酌情扣 1 分。

### （三）产出

该指标主要从实际完成和实施成本两个方面对项目进行评价。指标分值 30 分，评价得分 23.2 分，得分率为 77.33%。

#### 1. 实际完成

包括产出数量、产出质量和产出时效三项指标。指标分值 25 分，评价得分 18.2 分，得分率 72.8%。

（1）产出数量。指标分值 15 分，评价得 9.2 分，得分率 61.33%。

1) 项目建设完成率。由于在 25 个项目中有 5 项工程在 2022 年以前已完工，且 2022 年有未开工项目，同时评价小组对项目的评价时间为 2022 年。综上，项目建设完成率中的计划产出数暂不以绩效目标的 25 个项目计算，而是选择合同约定 2022 年应完工的项目数，实际产出数选择 2022 年完工的项目。2022 年该项目实际完工数量为 8，合同中确定的 2022 年内计划产出数量为 13，实际完成率= $8/13*100\%=61.54\%$ ，得分根据实际完成率乘以分值，得 9.2 分。

（2）产出质量。指标分值 5 分，评价得 5 分，得分率 100%。

1) 验收合格率。2022 年项目完工数为 8 个，并均取得

竣工验收报告，核查相应竣工验收报告，验收合格率 100%，得 5 分。

(3) 产出时效。指标分值 5 分，评价得 4 分，得分率 80%。

1) 施工完成及时性。2022 年施工的项目中，比对合同规定工期与实际完工时间，该项目中的中山火炬开发区花园路改造工程、火炬区傲峰花园周边道路改造工程、中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、火炬开发区环茂路改造工程四个项目实际完成时间晚于计划完成时间 4-6 个月。具体来看，花园路合同工期 300 天，实际施工期 500 天以上；傲峰花园周边道路合同工期 301 天，实际施工期将近 500 天；沙濠段道路合同工期 729 天，但目前已超期；环茂路合同工期 243 天，实际施工期将近 400 天。经与单位沟通，系工程变更、征地拆迁等客观因素，该指标酌情扣 1 分。

## 2. 实施成本

包括产出成本一项指标。指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率 100%。

(1) 产出成本。指标分值 5 分，评价得 5 分，得分率 100%。

1) 成本节约情况。该项目成本节约情况较好。一方面，签订合同价格低于总投资额。由于项目仍处于建设期，暂未涉及结算，暂无法同口径计算成本节约率。2022 年共 8 个项目签订了合同，合同价格共计 127,832.69 万元，低于可研批复的总投资额 253,671.96 万元，且八份合同均低于各项目的

投资额。另一方面，2022年项目支出未超预算数。2022年共13个项目有支出，且支出数等于预算数。综上，说明项目建设期预算控制与成本节约情况较好，该指标得5分。

#### **(四) 效益**

该指标主要从实施效果和满意度两个方面对项目进行评价。指标分值20分，评价得分16.5分，得分率为82.5%。

##### **1. 实施效果**

包括社会效益和可持续发展两项指标。指标分值15分，评价得分11.5分，得分率76.67%。

(1) **社会效益**。指标分值10分，评价得7.5分，得分率75%。

1) **道路改善情况**。2022年完工的8个项目中有5个是市政道路提升工程，具体为火炬开发区花园路改造工程、火炬区傲峰花园周边道路改造工程、中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东路）改造工程、火炬开发区市政道路路面及综合提升改造工程、火炬开发区沿江路路面维修工程。结合满意度调查结果，95%以上的居民认为道路在平整程度与行驶舒适性方面有提升，说明当年道路改善情况较好。但对比当年绩效目标，仍有10条道路处在施工或未开工状态，以上道路提升工程的社会效益暂未体现，该指标得2分。

2) **道路通行情况**。根据满意度调查表中，关于改造后主要感官提升点有97.96%的居民认为，道路通行能力得到提升。且结合实际勘察情况，完工的道路通行情况较好，暂未发现道路不通的情况，该指标得2分。

**3) 给排水改造情况。**该项目在 2022 年预算申请的子项中包含：1 项老旧小区供水改造工程，建设规模 6 千米；1 项老旧小区排水管网改造工程，建设规模 31.73 千米；1 项新建排水箱涵工程，建设规模 3,000 立方米。其中老旧小区供水改造工程与新建排水箱涵工程已完工且验收合格。一方面供水改造工程能够确保开发区群众喝上安全的饮用水，另一方面排水箱涵工程能够提升人居环境，暂未发现异常情况。但老旧小区排水管网改造工程暂未完成，效益暂未体现，酌情扣 0.5 分。

**4) 高压线路迁改情况。**该项目在 2022 年预算申请的子项中包含 1 项高压线路迁改工程，建设规模 3.01 千米。该项目建设内容为架空线路改为电缆线路、重紧部分架空线路与配套管道光缆，且在 2022 年顺利竣工验收。目前该高压线路迁改工程通电正常，该指标得 2 分。

**(2) 可持续发展。**指标分值 5 分，评价得 4 分，得分率 80%。

**1) 项目可持续发展。**市政道路建设项目为居民出行带来便利，为地区联通内外提供基本支持，从长远来看，有利于城市创新驱动发展与地区经济高质量发展。但项目直至 2024 年仍为建设期，项目能否全部及时完工有待考察，同时目前未有运行收入，就运行成本是否得以为继有待考察，该指标酌情扣 1 分。

## **2.满意度**

包括服务对象满意度一项指标。指标分值 5 分，评价得

分 5 分，得分率 100%。

(1) 服务对象满意度。指标分值 5 分，评价得 5 分，得分率 100%。

1) 服务对象满意度。根据收回的 100 份项目满意度调查表，弃权票 2 份，有效票 98 票，本年度道路改造满意度平均分为 98.77，得 5 分。

### 三、项目综合评价情况及评价结论

通过自评材料分析，结合投入、过程、产出、效益四方面综合对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在投入、产出与效益方面存在一定不足，主要体现在绩效目标设置科学性不足、制度建设及执行力度有待加强、项目进度把控较薄弱等。经综合分析，该项目绩效评价得分为 81.7 分，绩效等级为良。

表 1-4 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.7	81.70%
一、投入	20	15	75%
二、过程	30	27	90%
三、产出	30	23.2	77.33%
四、效益	20	16.5	82.5%

1. 投入分析。该部分指标分值 20 分，评价得分 15 分，得分率为 75%。从评价指标得分情况看，项目决策总体情况较好，表现为项目决策依据充分、决策程序较为规范、决策内容较为合理。绩效目标设置与预算编制有较大进步空间，一是指标设置可从完整性与可衡量性方面予以优化；二是预

算编制要有前期论证，把握年度项目实施计划与预期绩效目标，提高预算编制科学性；三是对资金分配要有总体把控，仅有可研批复的项目总投资额使得资金分配与实际使用金额有较大偏差。

**2. 过程分析。**该部分指标分值 30 分，评价得分 27 分，得分率为 90%。从评价指标得分情况看，在资金管理方面，项目资金使用及时性与合规性较好。在专项债风险防控方面，该项目处于建设期，暂不涉及移交、运营等过程，融资收益与风险预案相关信息均在债券发行材料中予以公开。在事项管理方面应予以强化，一是健全绩效管理制度，二是加强制度执行力度。

**3. 产出分析。**该部分指标分值 30 分，评价得分 23.2 分，得分率为 77.33%。从评价指标得分情况看，在产出数量方面，2022 年实际完成 8 个项目、4 个项目施工中、7 个项目未开工，与“25 个实施项目”的年度绩效目标相差较大。产出质量和产出成本得分情况较好，在产出质量方面，2022 年验收的 8 个项目，验收合格率 100%；在产出成本方面，截至 2022 年签订的合同价格低于可研批复数，且项目支出金额等于预算数。在产出时效方面，有四个项目由于工程变更、征地拆迁、整改修缮及相关手续期限较长等客观因素导致实际完成时间晚于合同约定完成时间。

**4. 效益分析。**该部分指标分值 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.5%。从评价指标得分情况看，该项目在园区基础设施提升改造方面取得了一定的社会效益，具体表现在道

路通行能力提升、老旧小区给排水情况得到改善、高压线路迁改情况较好。根据项目满意度调查表，本年度道路改造居民满意度平均分为 98.77。综上，市政道路建设项目为居民出行带来便利，为地区联通内外提供基本支持，从长远来看，有利于城市创新驱动发展与地区经济高质量发展。项目到 2024 年仍处于建设期，对于后续移交及运营管理期的运行收入、运行成本及还本付息情况仍有待考察。

#### **四、主要绩效**

##### **（一）推动区内路网规划，提升城市发展质量**

2022 年该项目推动完工了中山火炬开发区花园路改造工程、火炬区傲峰花园周边道路改造工程、中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东路）改造工程、火炬开发区市政道路路面及综合提升改造工程（一期工程：石牛路、同乐路、同乐西路、得能西路）、火炬开发区沿江路路面维修工程、火炬开发区老旧小区供水设施改造工程、开发区 110KV 沙边站高压线路迁改项目、火炬开发区环茂一路排水箱涵项目工程，共完成五个市政道路改造项目、两个市政给排水改造项目、一个高压线路迁改项目，切实形成工业园基础设施建设实物工作量。该项目也完成了火炬开发区火炬大道（置业路至濠江路段）改造工程、火炬开发区老旧小区排水管网改造工程、火炬开发区环茂一路排水箱涵项目工程的勘察设计、预算编制的驻场工作，并在 2022 年取得了以上三个项目的可研批复文件，预示着项目实施前期工作前进了一大步。

同时，该项目推动的区内路网规划满意度调查情况较好，

不仅提高了市民出行体验的舒适度，更促进了区内外联系的畅通。而市政给排水改造工程，不仅提升了城市环境品质与人居环境，更提升了城市发展质量，促进了地区高质量发展。综上，该项目对地区抓牢“双区驱动”的战略机遇，具有重要贡献。

## **（二）专项债助力市政工程，提升项目建设质量**

2022年，专项债资金拨付及时、使用及时，成功助力区城建中心的交通项目建设再提速、再刷新，并建设形成了一批精品项目。

以世纪大道沙濠段道路工程项目为例，道路全长1109米，西段以520米长烟筒山隧道穿越，是火炬开发区首个双孔双向八车道隧道，运用“极小净距”设计方案，施工工艺采用“双侧壁”隧道开挖工法，国内城市隧道成功案例极少。但在专项债资金支持下，烟筒山隧道工程实现全线贯通，并计划于2023年6月底前全部完工。再比如2022年迁树工作取得重大进展，火炬大道（置业路至濠江路）、科技大道、岐关东路、环茂路（逸仙路至港义南路）等项目的树木处置方案取得市政府批复同意。此外，火炬大道并完成了绿化迁移行政审批，项目已正式动工。迁树工作的完成是道路改造项目的重大突破，为项目建设提速提质。

## **五、存在问题**

### **（一）绩效管理意识较薄弱**

一是项目申报金额论证不够充分，专项债资金分配合理性不足。区城建中心对该项目的预算安排依赖于可研批复文

件，单位提供的预算绩效相关资料仅为预算申报表，暂无法体现区城建中心对项目绩效的管理。就“项目明细预算”填列情况，预算绩效申报表并未呈现单项费用名称、用途与金额，申报的40,800万元与单位提供的“2022年地方政府新增专项债券项目使用计划表”中33,940.82万元不相符，资金使用过程中出现5,600万元的项目间用途调整。该项目的资金申报依赖于可研批复数，导致个别项目的投资控制不够严谨，比如火炬大道（西）改造工程因为建设内容及单价调整，总投资调增为4,580万，结算建安费时只有2,731万元，与调增后的可研建安费差异较大。

二是绩效目标合理性不足。火炬开发区老旧小区排水管网改造工程（中发改火炬投审〔2022〕2号）与火炬开发区环茂一路排水箱涵项目工程（中发改火炬投审〔2022〕8号）的可研批复时间晚于项目预算绩效申报表填报时间，因此以上两个项目列入2022年度绩效目标的论证不够充分。开发区火炬大道（西段）改造工程、中山火炬开发区二中周边道路工程、火炬开发区体育公园（西园）提升改造工程、开发区张家边温泉街、南墩街、企岭仔街道路改造工程、火炬开发区逸灵路改造工程的完工时间早于2022年，将以上五个项目列为2022年度的“实施项目数量”纳入考核并不合理。

三是绩效指标明确性不足。绩效指标内涵较为宽泛，无法体现项目具体目标的情况，比如在社会效益指标中仅设置了一个基础设施完好率指标，不能充分呈现该项目在市政道路、公园改造、排水管网等工程建设方面创造的社会效益。

从阶段性成果来看，此项目从 2021 年开始申请专项债，结合两年项目绩效自评表，2022 年的绩效指标不如前一年完善，一方面无法体现项目当年绩效目标较上一年的提升，另一方面无法体现当年“提升区域营商环境，促进区域经济发展”的绩效目标；从当年取得的成果来看，“25 个项目都在有序进行中”的实物工作量描述较为模糊。

## **（二）项目建设管理水平有待提高**

一是部分项目建设进度滞后。首先是项目开工进度未达到年度绩效目标。截至 2022 年，该项目实际完工的项目数为 14，在建项目数为 4，而项目绩效目标中确定的 2022 年内计划产出数量为 25；其次是由于工程变更、征地迁改、整改修缮及相关手续期限较长等客观因素导致的项目建设进度滞后，其中中山火炬开发区花园路改造工程、火炬区傲峰花园周边道路改造工程、中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、火炬开发区环茂路改造工程、火炬开发区逸灵路改造工程五个项目的实际完工时间晚于合同约定的计划完成时间，滞后约 4-6 个月。

二是区城建中心监管有效性不足。根据区城建中心编制的《项目管理工作手册》，定期检查由质安组定期对中心所有在建项目进行全面差异化巡查，检查频率为每周 1 次。但结合《项目模块化管理日常巡查表》，该巡查频次未达到工作手册相关规定。同时巡查的覆盖率较低，仅涉及火炬智慧健康小镇市政道路升级改造、中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、火炬开发区花园路改造工程、中山火炬开

发区孙文东路东段至中山港大道改造工程与火炬区傲峰花园周边道路改造工程五个项目的日常巡查。

**三是项目建设资料未形成台账，未形成项目整体把控。**

第一，项目立项材料仅可研批复较为齐全，个别项目的建设工程规划许可证及用地手续缺失，决策阶段的材料较为零散，呈现出来的决策材料是 25 个可研批复的堆砌。第二，项目开工报告、监理报告、工程材料报审表、竣工验收报告等过程材料有部分缺失，说明区城建中心未根据项目进度，及时对相关材料予以汇总，形成项目进度及资金支出台账。

### **（三）资金使用效率有待提高**

一方面，区城建中心支付资金到代建单位（中山火炬城建集团有限公司）未有相关制度规定，使得 2022 年支付给代建单位的 50,000 万元支付依据不够充分；另一方面，代建单位账户的资金使用效率较低，如该项目 2022 年在该账户存在 5,600 万元资金闲置，闲置期大概 3-5 个月，同时代建单位账户的专项债资金沉淀问题使得资金使用效率较低。

## **六、相关建议**

### **（一）规范绩效管理工作，明确绩效管理主体责任**

一是学习相关制度文件，完善绩效管理流程。区城建中心可参照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）与《广东省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法（试行）》（粤财债〔2021〕81号）中对事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理与评价结果应用的相关要求，开展专项债项目资金绩效管理工作。

参照《项目支出绩效评价指标体系框架》（财预〔2020〕10号）与《专项债券项目资金绩效评价指标框架》（粤财债〔2021〕81号）中的指标，结合区城建中心职责及项目实际情况设置绩效指标体系。对个性化指标设置，可按照专项债分类情况，细化考核指标。如该专项债涉及园区建设、交通基础设施、给排水建设等项目，那么可以从以上三种类型的项目特点及建设情况分别设置项目的产出与效益指标，增加指标设置合理性、可衡量性与完整性。

**二是**压实绩效管理的主体责任。建议压实项目单位分管领导和业务经办人的绩效管理主体责任，在管基建业务的同时要管绩效，以督促资金使用单位改变传统“只管花钱不问绩效”的观念，切实提高对绩效的重视。同时强化项目各参建单位主体责任。严格履行建设项目各方职责。建议区城建中心进一步明确项目职责分工及绩效管理理念，并落实到具体人员，进一步健全完善项目管理、资金管理、监督检查等各项管理制度，提高项目管理的规范性。

## **（二）强化业务与绩效融合，提升项目管理水平**

**一是**强化绩效与业务有机融合。鉴于该项目主要为市政基础设施提升工程，建议对业务管理人员和财务人员开展基建类项目绩效管理专题培训，切实提升预算绩效管理理论水平和实战能力，将“绩效理念”有机融入到基建类项目业务管理的各环节中，避免出现业务与绩效“两张皮”的现象。在项目立项阶段和预算申报环节，让业务人员参与，制定出合理明确地项目绩效总目标、年度目标和相应的指标；在项

目实施阶段和预算执行环节，让财务人员参与，对绩效目标和预算资金执行进度进行双监控，确保资金投入不脱靶；在项目验收和预算终了环节，业务与财务共同开展绩效自评，全面分析绩效目标是否实现，检视项目决策、项目管理、资金管理是否科学规范，以形成一个完整的绩效管理闭环。

二是强化常态化监督检查机制。建议区城建中心对各在建项目按照其编制的《市政工程项目管理工作手册》规定频次进行抽查，一方面提升管理制度执行力度，另一方面切实关注项目实施进展，提升项目精细化管理水平。此外单位可采取抽查、“四不两直”等方式开展安全常态化监督检查，切实提高安全管理水平。

### **（三）规范专项债券项目管理，提升项目资金效率**

建议区城建中心实施专项债项目动态储备，提升资金使用效率。区城建中心应坚持“项目跟着规划走、资金跟着项目走”原则，首先对项目有规划，其次是让资金有去向。该项目事前绩效评估环节完全依赖于可研批复，而募投报告与绩效目标申报表呈现出来的也只是可研批复的堆砌，对具体年度执行情况没有规划，导致当年绩效目标不明确、项目产出与效益受限。建议区城建中心对在建项目的工程情况进行全面摸排，根据实际进度统筹安排年度完工量，对工期滞后的项目及时展开监督检查并制定相应整改计划。关于专项债券项目管理可参照《广东省地方政府专项债券项目管理办法（试行）》（粤财债〔2021〕7号）执行。其次是资金分配合理性有待提高，代建单位账户的资金沉淀问题，建议区城

建中心将无法及时支出的专项债资金调整至其他重大项目，让闲置资金及时发挥效益。

## **七、其他需要说明的情况**

评价小组根据中开财〔2023〕25号文件要求，对区域建中心2022年度园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政支出开展绩效评价。由于该项目包涉及的项目类型较多、资金情况较为复杂，现对评价工作予以几点说明。

### **（一）关于预算绩效管理的说明**

一是绩效评价指标体系仅涉及个别专项债指标。该项目包使用的财政资金为专项债，考虑到仍处于项目建设期，本次评价指标体系在《项目支出绩效评价指标体系框架》（财预〔2020〕10号）的基础上，增加了部分选自《专项债券项目资金绩效评价指标框架》（粤财债〔2021〕81号）的专项债资金管理与风险防控指标。项目暂未涉及资产确认、还本付息等工作，因此该类专项债绩效指标未纳入此次评价指标体系。区域建中心可根据项目实际进度，参考以上两份文件设置指标体系，做好专项债资金与项目绩效管理地统筹衔接工作。

二是绩效评价范围仅涉及该项目包2022年度的情况。第一，产出与效益评价内容为2022年度实物工作量。根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167号），绩效评价应如实反映绩效目标实现结果。但该项目包为跨年项目，2022年前已有5个子项完工，区域建中心的25个产出绩效目标并不合理，因此评价小组

对项目的产出与效益考核范围为合同约定的 2022 年度应完工的 13 个项目及其效益。第二，资金评价范围为区城建中心在 2022 年度项目预算绩效申报表中填报的 40,800 万元。

## **（二）关于专项债的说明**

一是专项债管理使用评价范围有限。《广东省人民政府关于 2022 年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》中披露了支出程序不规范、审批手续不完善、资金闲置、项目建成后未达预期效果四点地方政府专项债券管理使用问题，建议区城建中心在专项债券项目资金全生命周期内对以上问题予以关注。评价小组对预算绩效申报的 40,800 万元专项债资金展开评价，发现也有部分资金闲置的情况。2022 年 7 月，区城建中心转中山火炬城建集团有限公司（代建单位）6,000 万，但于 10 月冲回 2,500 万元，12 月冲回 3,100 万元，共冲回 5,600 万元用于调剂其他项目的预付款项，说明该笔 5,600 万元资金有 3-5 个月的闲置期。此外，2022 年 1 月下达的 50,000 万元新增专项债券转贷资金分别于 2022 年 1 月和 2022 年 3 月全部支付给上述代建单位，虽有 18,600 万元于 2022 年 10 月由市财政局统筹调整至其他项目，但代建单位账户仍存在资金沉淀问题。

二是债券信息公开情况暂未扣分。根据《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）有关规定，行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。区城建中心对专项债信息收集、统计、披露的情况并

不理想，但考虑到该专项债大包能够在地方政府债务信息公开平台及中山市人民政府官网及时披露，此项暂不扣分。建议区城建中心根据《广东省地方政府专项债券项目管理办法（试行）》（粤财债〔2021〕7号）第十九条规定，提供相关资料供财政部门进行债券存续期信息披露，并做好本单位专项债资料的存档工作。

## 八、附件

附件一：火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政支出绩效评价打分表

附件二：评价依据一览表

附件一：火炬开发区园区基础设施整体提升及配套工程建设资金项目财政支出绩效评价打分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
投入 (20分)	项目立项 (14分)	项目决策 (6分)	决策依据充分性 (2分)	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 是否与部门职责范围相符，与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复； 4. 是否属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则。 发现一项（类）遗漏，扣0.5分。	2	园区基础设施整体提升及配套工程符合火炬开发区政府工作部署内容与区管委发展战略要求，建设内容符合中山火炬开发区城乡建设服务中心的职能描述，属于公共财政支持范围，决策依据充分得2分。
			决策程序规范性 (2分)	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求； 3. 事前是否经过必要的可行性研究、专家论证和集体决策等程序； 4. 项目是否完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作，达到开工建设条件情况。 发现一项（类）不规范，扣0.5分。	1.5	25个项目均已取得立项批复文件，14个已完工项目与4个在建项目的勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作基本符合开工要求，但有五个项目缺建设工程规划许可证及用地手续，酌情扣0.5分。
			决策内容合理性 (2分)	1. 项目是否属于政府投资项目； 2. 项目是否属于公益性项目； 3. 项目是否符合专项债券支持领域和方向； 4. 项目专项债券资金建设内容是否符合专项债券使用管理要	2	立项的子项目均属于市政基础设施建设项目，建设内容属于政府投资项目、公益性项目与专项债支持领域和方向，决策内容合理性得2分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
				求。 发现一项（类）不合理，扣 0.5 分。		
		绩效目标 (6分)	完整性 (2分)	1. 是否包含年度绩效目标和实施期绩效目标； 2. 是否覆盖预期的产出和效益，产出是否涵盖数量、质量、时效等指标，效益是否涵盖效果、公平等指标。 发现一项（类）遗漏，扣 1 分。	1.5	项目包含年度绩效目标和实施期绩效目标。但绩效目标设置完整性不足，一是缺少时效指标，二是缺少成本指标，酌情扣 0.5 分。
	合理性 (2分)		1. 是否准确体现决策意图； 2. 是否与实际工作内容相关； 3. 预期产出和效益是否符合正常的业绩水平； 4. 是否与资金安排确定的项目投资额或资金量相匹配。 发现一项（类）不合理，扣 0.5 分。	1.5	项目整体绩效目标“对区内的道路市政设施进行建设，提升市政环境的舒适度，给市民提供便利的出行环境”准确体现决策意图与实际工作内容，但当年 25 个项目产出不符合正常业绩水平，且未体现阶段性绩效目标，该指标扣 0.5 分。	
	可衡量性 (2分)		1. 绩效目标设置是否有指标值予以体现； 2. 指标设置是否明确、可衡量。 发现一项（类）不合理，扣 1 分。	1	绩效目标的产出与效益均设置了指标，但指标内涵较为宽泛。比如基础设施完好率涵盖的范围较大，本项目建设内容主要是市政道路、公园改造、排水管网等工程，绩效指标暂无法呈现与本项目直接相关的效益，该指标扣 1 分。	
	保障措施	制度完整性 (1分)	项目程序实施、绩效管理等相关制度建设完整，得 1 分，否则不得分。	0.5	单位设置有《市政工程项目管理工作手册》《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管	

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
		(2分)				理办法》等程序实施文件，且内容针对程序实施设置有较为合理合规的工作要求，但单位没有对绩效管理展开制度建设，酌情扣0.5分。
			计划安排合理性 (1分)	项目计划制定切实可行，得1分，否则不得分。	0.5	该项目的募投报告中虽然包含有项目实施安排的总体阐述，但2022年具体的实施计划不明确。项目预算绩效申报表中项目实施方案及工作措施重点摘录部分内容与实际项目不符，酌情扣0.5分。
	资金落实 (6分)	资金投入 (4分)	预算编制科学性 (2分)	1. 预算编制是否经过科学论证； 2. 预算内容与项目内容是否匹配； 3. 专项债收支、还本付息是否纳入当年政府性基金预算管理，且是否规范。 发现一项(类)不合理，扣1分，扣完为止。	1.5	根据单位提供的预算执行情况表，预算内容与项目内容相匹配，且专项债收支纳入当年政府性基金预算管理。但暂未提供预算编制的论证过程材料，酌情扣0.5分。
资金需求合理性 (2分)			1. 项目收入、成本及预期收益依据是否充分； 2. 项目收入、成本及预期收益测算是否科学合理； 3. 申请专项债券额度是否与项目实际需要匹配情况。 发现一项(类)不合理，扣1分，扣完为止。	1.5	根据开发区配套基础设施改造提升工程2022年广东省政府专项债券(九期、十六期、二十五期)项目收益与融资自求平衡测算评价报告，该项目建成正式运营后主要收入包括污水处理费收入、停车收入、租金收入以及土地出让收入；成本主要为	

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
						日常维护成本，且收入能够合理保障偿还融资本金和利息。当年专项债支出率 100%，判断专项债额度基本与项目实际需求匹配。但有个别项目的投资控制不够严谨，比如火炬大道（西）改造工程因为建设内容及单价调整，总投资调增为 4580 万，结算建安费时只有 2731 万元，与调增后的可研建安费差异较大，濠中路施工合同价 3813 万，但立项总投资有 12227 万，两者差异较大；沙濠路、区市政提升工程项目、环茂路也存在前述问题，酌情扣 0.5 分。
		资金分配 (2 分)	资金分配合理性 (2 分)	资金分配是否科学、合理，是否存在偏高或偏低的问题。支出标准科学合理得 2 分，较不合理得 1 分，很不合理的不得分。	1.5	该项目于 2022 年 7 月转中山火炬城建集团有限公司 6000 万，但因用款需求，分别于 10 月冲回 2500 万元，12 月冲回 3100 万元，共冲回 5600 万元。因资金分配合理性不足，导致该笔资金有 3-5 个月的闲置期，该指标酌情扣 0.5。
过程 (30 分)	资金管理 (10 分)	资金使用及时	资金拨付进度 (2.5 分)	债券资金拨付进度=债券拨付支出额/已发行债券额度*100%。 评分=资金拨付率*分值。	2.5	根据中财债[2022]10 号与中财债[2022]23 号文，截至 2022 年 3 月，债券资金已拨付 40800 万元，资金拨付率 100%，该指标得

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
	分)	性 (5分)	资金使用进度 (2.5分)	债券资金使用进度=债券实际使用额/已发行债券额度*100%。 评分=资金支出率*分值。	2.5	2.5分。 根据银行回单与支出台账，债券实际使用额于2022年10月20日已完成40800万元，资金支出率100%，该指标得2.5分。
		资金使用合规性 (5分)	资金支出合规性 (2.5分)	资金管理、费用标准、支付手续符合有关制度规定的情况，得2.5分，否则不得分。	2.5	单位按照《火炬开发区城乡建设服务中心建设项目请拨款审批制度》执行资金支出制度，项目资金管理与支付手续符合制度规定，且支付凭证完善，该指标得2.5分。
			资金执行规范性 (2.5分)	1. 债券资金用途是否规范； 2. 债券资金使用是否符合专项债券资金管理要求； 3. 涉及债券资金用途调整的是否按规定履行调整报批手续。 发现一项（类）不规范，扣1分，扣完为止。	2.5	债券资金执行较为规范，一是资金支出用途较为规范，专项债资金支付内容为可研编制、施工图审查、招标代理、造价咨询等工程支出；二是债券资金使用基本符合专项债券资金管理要求；三是调整报批手续较为完善，该指标得2.5分。
	风险防控 (6分)	信息公开 (2分)	信息公开规范性 (2分)	专项债券项目信息及时公开得1分，信息公开内容准确得1分。	2	该项目的三次专项债申请材料，包括项目募投报告、法律意见书、收益与融资自求平衡专项评价报告等在中国债券信息网上予以披露公开，该指标得2分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
		融资收益 (2分)	融资收益平衡 (2分)	项目全生命周期预期收益完全覆盖融资还本付息规模，得2分，否则不得分。	2	根据开发区配套基础设施改造提升工程2022年广东省政府专项债券（九期、十六期、二十五期）募投报告，融资项目运营期能够实现收入与支出总体平衡且预期项目收益实现情况下的本息覆盖倍数为1.98。报告中进一步将预期项目收益向下波动的情况进行敏感性分析后，项目融资收益覆盖倍数大于等于1.59。
		风险预案 (2分)	风险预案合理性 (2分)	项目是否制定具体风险防控预案（1分）； 风险防控预案是否具体、科学可执行（1分）。	2	根据开发区配套基础设施改造提升工程2022年广东省政府专项债券（九期、十六期、二十五期）募投报告，该项目的还款保障措施按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）与《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）相关规定执行。
	事项管理 (14分)	实施程序 (6分)	竣工验收及时性 (3分)	项目竣工后及时竣工验收，得2分，否则不得分。	2.5	开发区火炬大道（西段）改造工程、中山站周边道路-濠中路（中山六路-康华东路）改造工程、火炬开发区老旧小区供水设施改造工程的项目竣工时间与验收时间具有

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
						约 5 个月的时间差，该指标酌情扣 0.5 分。
			程序规范性 (3分)	是否按照相关业务程序的项目实施计划或制度执行。 发现一处未规范执行，扣 0.5 分，扣完为止。	2	单位设置的《市政工程项目管理工作手册》、《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管理办法》得到执行，且施工许可证的变更信息更新及时，但项目预算绩效申报表中项目实施方案及工作措施重点摘录与实际项目不符，无法核查计划安排是否执行，该指标扣 1 分。
		管理情况 (8分)	管理机制健全性 (3分)	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。 发现一处未制定，扣 0.5 分，扣完为止。	2.5	中山火炬开发区城乡建设服务中心设置有《市政工程项目管理工作手册》、《火炬城乡中心政府投资项目工程变更管理办法》与《火炬开发区城乡建设服务中心建设项目请拨款审批制度》并辅之以流程图说明，且财务和业务管理制度合法、合规。但现有材料缺少“三重一大项目”审批制度、财政资金使用制度、费用管理制度、固定资产管理制度等。酌情扣 0.5 分。
			监管有效性 (5分)	是否遵守相关法律法规和相关管理规定；项目调整及支出调整手续是否完备；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；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑	4	单位对在建项目的监查、巡查工作覆盖率较低，项目过程资料存档与项目统筹管理工作有待提高，该指标酌情扣 1 分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
				等是否落实到位。发现一处未执行，扣 0.5 分，扣完为止。		
产出 (30分)	实际完成 (25分)	产出数量 (15分)	项目建设完成率 (15分)	实际完成率= (实际产出数/计划产出数) × 100%; 实际产出 (或购置) 数: 一定时期 (本年度或项目期) 内项目实际产出数量; 计划产出 (或购置) 数: 项目绩效目标确定的在一定时期内计划产出数量。 评分=实际完成率*分值。	9.2	实际产出数: 8 个 计划产出数: 13 个 实际完成率=8/13*100%=61.54% 得分=61.54%*15=9.2
		产出质量 (5分)	验收合格率 (5分)	验收合格率= (质量达标产出数/实际产出数) *100%; 质量达标产出 (或购置) 数: 一定时期 (本年度或项目期) 内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。 评分=实际完成率*分值。	5	2022 年项目完工数为 8 个, 并均取得竣工验收报告, 验收合格率 100%, 得 5 分。
		产出时效 (5分)	施工完成及时性 (5分)	实际完成时间: 项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间; 计划完成时间: 按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。 项目工程进度符合合同要求时限序时进度, 得满分; 若存在未按照合同及建设总体计划及时完成的, 视情况扣分。	4	中山火炬开发区花园路改造工程、火炬区傲峰花园周边道路改造工程、中山火炬开发区世纪大道沙濠段道路工程、火炬开发区环茂路改造工程四个项目实际完成时间晚于计划完成时间 4-6 个月, 酌情扣 1 分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
	实施成本 (5分)	产出成本 (5分)	成本节约情况 (5分)	考核项目建设期预算控制、成本节约情况，视情况扣分。	5	2022年共8个项目签订了合同，目前合同价格未超投资额。且2022年项目支出等于预算数，项目预算控制与成本节约情况较好，得5分。
效益 (20分)	实施效果 (15分)	社会效益 (10分)	道路改善情况 (4分)	项目实施后对市政道路建设的完善情况。 完善情况好，得4分；完善情况一般，得2分；未完善，不得分。	2	2022年共完工5条道路，结合满意度调查结果，改造提升的道路在平整程度与行驶舒适性方面均得到了肯定。但对比当年绩效目标，仍有10条道路处在施工或未开工状态，以上道路提升工程的社会效益暂未体现，该指标得2分。
			道路通行情况 (2分)	项目实施后对道路通行能力的提升情况。 改善情况好，得2分；改善情况一般，得1分；未改善，不得分。	2	根据满意度调查表中，关于改造后主要感官提升点有97.96%的居民认为，道路通行能力得到提升，且结合实际勘察情况，完工的道路通行情况较好，该指标得2分。
			给排水改造情况 (2分)	项目实施后对老旧小区供水与排水能力的提升情况。 改善情况好，得2分；改善情况一般，得1分；未改善，不得分。	1.5	老旧小区供水改造工程与新建排水箱涵工程已完工且验收合格。一方面供水改造工程能够确保开发区群众喝上安全的饮用水，另一方面排水箱涵工程能够提升人居环境。但老旧小区排水管网改造工程暂未完成，该指标得1.5分。

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	评分标准	得分	评分说明
			高压线路迁改情况 (2分)	项目实施后对高压线路的提升情况。 改善情况好,得2分;改善情况一般,得1分;未改善,不得分。	2	该项目建设内容为架空线路改为电缆线路、重紧部分架空线路与配套管道光缆,且在2022年顺利竣工验收。目前该高压线路迁改工程通电正常,该指标得2分。
		可持续发展 (5分)	项目可持续发展 (5分)	评价项目实施效果是否对相应方面持续发生影响;项目所规定的目标是否可以继续;现行管理体制能否满足长远发展需要;运行收入与成本费用有无严重倒挂,使运行难以为继而无法长远发展。发现一点不合理,扣1分,扣完为止。	4	市政道路建设项目为居民出行带来便利,为地区联通内外提供基本支持,从长远来看,有利于城市创新驱动发展与地区经济高质量发展。但项目目前未有运行收入,就运行成本是否得以为继有待考察,该指标酌情扣1分。
	满意度 (5分)	服务对象满意度 (5分)	服务对象满意度 (5分)	满意度 $\geq 90\%$ ,得5分; $80\% \leq$ 满意度 $< 90\%$ ,得4分; $60\% \leq$ 满意度 $< 80\%$ ,得2.5分; 满意度 $< 60\%$ ,不得分。	5	根据收回的100份项目满意度调查表,弃权票2份,有效票98票,本年度道路改造满意度平均分为98.77,得5分。
合计	100	100		得分 $\geq 90$ ,为优秀; $90 >$ 得分 $\geq 80$ ,为良好; $80 >$ 得分 $\geq 60$ ,为中等; 得分 $< 60$ ,为差。	81.7	良

## 附件二：评价依据一览表

序号	文件名称
1	《中华人民共和国预算法》
2	《中华人民共和国预算法实施条例》
3	《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》
4	《财政部关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》 (财预〔2016〕155号)
5	《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）
6	《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》 (财预〔2021〕61号)
7	《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》 (财预〔2021〕115号)
8	《广东省地方政府专项债券项目管理办法（试行）》 (粤财债〔2021〕7号)
9	《广东省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法（试行）》 (粤财债〔2021〕81号)
10	《关于开展2022年度财政支出项目绩效核查工作的通知》 (中开财〔2023〕25号)