# 江苏省政府专项债券项目绩效自评价报告

**（常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目）**

为落实江苏省关于全面实施预算绩效管理有关要求，全面评价专项债券的发行、管理使用、项目实施和风险防控等情况，提高专项债券资金使用效益，常州市武进区湟里镇人民政府对2022年度常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目专项债券项目开展绩效自评价工作，在前期调研、现场数据核查、汇总整理分析的基础上，形成绩效自评价报告如下：

一、项目情况

（一）项目概况

1、项目背景

学前教育是基础教育的重要组成部分,是学校教育和终身教育的奠基阶段。《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发[2010]41号）指出学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出明确政府职责，把发展学前教育纳入城镇、社会主义新农村建设规划。建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。

为进一步促进湟里镇学前教育发展，提高学前教育幼儿入园率，改善幼儿园的办学条件，解决湟里镇适龄幼儿就近入学问题，为孩子启蒙教育和学前教育打下坚实的基础，2022年2月11日常州市武进区发展和改革局《关于常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目可行性研究报告的批复》（武发改复[2022]13号）对村前幼儿园异地新建项目可行性研究报告的请示做出批复，同意常州市武进区村前幼儿园（以下简称“村前幼儿园”）实施该项目。

2、主要内容及实施方式

本次评价对象为2022年度常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目专项债券项目，该项目申请专项债券额度1100万元。

该项目计划于2022年6月底完成前期准备工作，建设期自2022年7月开工，2023年12月竣工并验收，共计18个月。项目建设单位为常州市武进区村前幼儿园，施工单位为江苏金坛第一建筑安装工程有限公司，项目选址常州市武进区湟里镇村前街591号，村前小学东南角。项目总建筑面积2390.96平方米，其中地上建筑面积1990.76平方米，地下建筑面积400.2平方米。主要建设一幢三层的教学综合体，包括教学用房、活动用房、服务用房及附属用房，配套建设地下设备用房，同步实施道路场地、环境绿化及水、电等综合配套设施。

3、资金投入和使用情况

常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目额度总计1100万元，已于2022年7月13日全额拨付至村前幼儿园建设项目专户。截至2022年12月31日，专户账面累计支出325.11万元，账面结余774.89万元，资金支出率29.56%。

（二）绩效目标

1. 项目总体目标

项目建成后，村前幼儿园教学环境及办学规模整体提升，同时该项目也适应了学前教育发展的新形势，促进教育优质均衡发展，让湟里镇广大人民群众及其子女真正享受到武进区学前教育改革与发展的成果，更好地服务经济社会发展。

1. 阶段性目标

按照项目申报内容、可行性研究报告及项目实施方案，完成债券资金支付进度要求，确保项目按序时进度保质保量完成。

二、评价情况

（一）项目特点分析

专项债券项目绩效管理既要遵循一般项目绩效管理的基本原则，又要立足项目特点，本次评价重点关注以下几个方面：

1、偿债能力。确保专项债券项目具有稳定可靠的项目收益，保证偿债来源的真实有效。村前幼儿园异地新建项目专项债券未来偿债资金来源主要为幼儿教育收入。

2、发债规模、期限与项目收益的平衡。专项债券发行应实行“封闭式”运行管理，注重债券与项目的匹配度，包括期限、利率、项目现金流、还本的可能等。从发债规模上看，应关注融资规模与项目全生命周期预期收益的匹配，降低资金混同风险。从期限上看，应关注专项债券期限与项目期限相匹配，防范期限错配风险。

3、举债成本。专项债券资金使用具有有偿性，不同于一般的财政资金，涉及债务资金的发行、交易、偿还、监管等全过程，更需要关注举债的成本和融资必要性。例如，由于项目进展缓慢，造成债券资金闲置、利息成本相对上升。

4、关注债券资金的支出属性。地方政府发行专项债券是对未来地方财力的透支，应关注与财政可持续发展能力匹配问题，专项债券属于公益性资本支出，很多项目回报期为10年、20年甚至更长时间，需要立足项目的全生命周期进行绩效评价。

（二）评价思路方法

1、评价思路

与一般预算支出项目的绩效评价不同，对专项债券资金项目需要立足项目的全生命周期进行绩效评价，因此，指标设计将按照专项债券项目全生命周期分阶段设置进行评价。

（1）关注过程情况。一是通过设置资金到位率、预算执行率、资金使用合规性以及债券偿债执行率指标，关注债券利息偿还计划执行情况、债券资金按规定用途使用情况、资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配情况等。二是通过设置管理制度健全性、制度执行有效性、政府采购规范度以及合同执行规范性情况指标，关注项目单位制度建立及执行情况，政府采购制度执行情况等。

（2）关注产出情况。通过设置项目内容执行情况、工程设计主要标准执行情况，关注项目指标完成情况；通过设置安全管理情况、信息披露规范性以及项目完成进度等指标，关注项目质量指标；通过设置项目完成进度，关注项目时效指标；通过设置成本节约度，关注项目成本指标。

（3）关注效益情况。通过设置指标分别关注经济效益、社会效益、生态效益以及可持续发展情况。

（4）关注满意度情况。通过设置学生及教职工、学生家长作为服务对象满意度调查对象，关注满意度情况。

2、评价原则和方法

本次绩效评价秉承科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明等原则，按照决策、过程、产出和效益的绩效评价逻辑框架，突出问题导向。采用比较法、因素分析法进行科学合理的绩效评价，力争全面完整地反映专项债券资金成效，并总结得失，为地方政府专项债的发行与管理、提升专项债资金使用效益提供科学合理的参考意见；指标设计上定性与定量相结合，优先定量。

1. 评价依据

（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》（2020年修订）；

（3）《转发财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（苏财办[2021]46号）；

（4）中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见（中发[2018]34号）；

（5）财政部关于贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知（财预[2018]167号）；

（6）预算绩效评价共性指体系框架（财预[2013]53号）；

（7）项目支出绩效评价管理办法（财预[2020]10号）；

（8）地方政府一般债务预算管理办法（财预[2016]154号）；

（9）地方政府专项债务预算管理办法（财预[2016]155号）；

（10）《关于常州市武进区村前幼儿园异地新建工程项目建议书的批复》（武发改复[2021]153号）；

（11）《关于常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目可行性研究报告的批复》（武发改复[2022]13号）；

（12）发展改革委等部门等提供的绩效评价材料；

（13）绩效评价工作组调研取证的绩效评价材料等。

4、评价指标体系

对照相关文件关于地方政府专项债券资金管理要求，结合村前幼儿园异地新建项目实际情况，项目组对专项债券发行、管理使用、项目实施等情况进行全面评价，并据此制订了相对完整的专项债券绩效评价指标体系。围绕融资与项目收益平衡、债券支持项目投入与产出、偿债能力等三个重点，贯穿债券资金债券发行、管理使用、项目实施等环节，从项目过程、产出、效益和满意度等 4 个维度设计评价指标。（详见附件）

（三）评价工作情况

1、前期准备阶段

本阶段的主要工作内容包括，组建绩效评价工作组，采用文献索引、听取项目单位情况介绍、检查相关资料、实地查看项目实施情况等方式对项目进行深入调研，了解项目背景、政策依据、基本概况、投入、实施管理、产出、效果等方面的信息，形成绩效评价总体思路，并确定绩效评价的基本方法。同时，项目组根据调研结果梳理了项目绩效目标。

2、组织实施阶段

（1）研发指标体系

项目组人员调研后，初步设计绩效评价指标体系、访谈提纲等。从项目过程、产出、效益和满意度等4个方面研发设计绩效评价指标体系。

（2）现场数据采集

数据采集的数据涵盖专项债券的发行、管理情况，债务资金拨付、到位、支出情况、村前幼儿园异地新建项目完成情况等。采集方式包括核查账务、合同等资料，掌握资金拨付和使用情况、实地查看项目实施情况等方式，了解项目建设进度及存在的问题。

3、综合评价阶段

根据现场核查情况，依据制定的评价标准进行了评价指标打分，以定量和定性相结合的评价方法，撰写专项债券绩效评价报告初稿，充分征求相关单位意见后，最后向区财政局提交绩效评价报告正式稿。

（四）绩效评价结论

依据确定的绩效评价指标体系、评价标准和评分规则，采集和确认评价基础数据，采用分类评价方式，从过程、产出、效益和满意度等方面进行综合评价和量化打分。经评价，2022年度村前幼儿园异地新建工程专项债券项目绩效评分为90.37分，绩效等级为“优”。

三、项目绩效

（一）加强领导，强化责任意识。

湟里镇人民政府高度重视学前教育发展，加强全镇幼儿园建设，积极改善办园条件，不断提高学龄前儿童入园率，积极主动做深、做细、做实学前教育各项工作，全力推进全镇学前教育发展。

（二）加强资金管理，强化工程质量。

一是湟里镇人民政府开办债券专户，确保资金专款专用；二是注重工程质量。按照把学校建成最牢固、最安全、家长最放心的地方的工作要求，认真落实项目法人责任制、招投标制、工程监理制和双合同管理制，确定监管人员，明确监管职责，落实监督任务，高质量、高水平、高效率地实施好村前幼儿园异地新建项目。

四、存在问题。

（一）项目管理有待进一步完善。

需要进一步完善风险管理体系，尚未就该项目制定完善的偿债风险应急处置预案。

（二）项目建设进度偏缓，项目资金支出率有待提高。

一是项目建设进度偏缓。根据常州宏恺工程咨询有限公司编制的《常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目可行性研究报告》（以下简称《可研》）明确村前幼儿园异地新建项目预计完成时间为2023年4月，但受前期受新冠肺炎疫情影响，各项日常工作推进连续性差，影响到了规划设计、土地证办理等前期准备工作及后期施工进度；二是项目资金支出率有待提高。受工程进度偏缓影响，工程尚未到达资金主要支付节点，截至2022年12月31日，资金支出率29.56%。

五、有关建议

（一）完善专项债券资金管理。

加强专项债券资金全生命周期风险管理，加强对专项债务的管理和监督，防范风险管控，制定政府债务风险应急处置预案，细化项目的预算资金，分解项目各年度资金实际需求，健全财务管理制度和内部控制制度。

1. 加快项目实施进度，确保债券资金及早发挥效益。

加快专项债券资金支出进度，进一步提升专项债券资金使用效率，尽快形成实物，及早发挥债券资金在稳投资、补短板方面的积极作用。

附件：评价指标分析

**附件：**

**评价指标分析**

根据本次绩效评价内容，绩效评价项目组重点从“过程”、“产出”、“效益”及“满意度”等4个维度展开绩效分析。

一、过程

（一）资金管理

1、资金到位率。村前幼儿园异地新建项目申请专项债券额度1100万元，实际拨付债券资金1100万元，资金到位率100%，分值6分，实际得分6分。

2、预算执行率。常州市武进区湟里镇村前幼儿园异地新建项目额度总计1100万元，已于2022年7月13日全额拨付至村前幼儿园建设项目专户。截至2022年12月31日，专户账面累计支出325.11万元，账面结余774.89万元，资金支出率29.56%。分值7分，实际得分2.07分。

3、资金使用合规性。经数据采集和现场核查，村前幼儿园异地新建项目债券资金使用合规，分值6分，实际得分6分。

4、债券偿债执行率。湟里镇人民政府应偿还利息15.84万元，实际偿还15.84万元，债券偿债执行率100%。分值4分，实际得分4分。

（二）组织实施

1、管理制度健全性。村前幼儿园异地新建项目财务和业务管理制度基本健全，管理制度覆盖项目资金使用管理、运行维护管理、合同管理等环节。分值4分，实际得分4分。

2、制度执行有效性。经数据采集和现场核查，项目实施符合相关管理规定。分值4分，实际得分4分。

3、政府采购规范度。经数据采集和现场核查，各环节政府采购基本符合规范。分值4分，实际得分4分。

4、合同执行规范性。经数据采集和现场核查，各分项合同执行基本规范。分值5分，实际得分5分。

二、产出

（一）数量指标

1、项目内容执行情况。经数据采集和现场核查，项目按照初步设计及概算批复要求落实项目建设。分值5分，实际得分5分。

2、工程设计主要标准执行情况。经数据采集和现场核查，项目基本按照初步设计及概算批复要求落实项工程设计标准。分值3分，实际得分3分。

（二）质量指标

1、安全管理情况。施工单位通过安全文明施工管理制度对施工安全情况进行管理。分值4分，实际得分4分。

2、信息披露规范性。项目详细情况、项目收益和融资平衡方案、第三方评估意见等信息均按规定进行披露。分值3分，实际得分3分。

3、质量达标率（%）。项目已完工部分质量达标率100%。分值4分，实际得分4分。

（三）时效指标

项目完成进度。前期受新冠肺炎疫情影响，各项日常工作推进连续性差，影响到了规划设计、土地证办理等前期准备工作及后期施工进度。分值7分，实际得分3分。

（四）成本指标

成本节约度。经数据采集和现场核查，费用基本等于概算金额，分值4分，实际得分4分。

三、效益

（一）经济效益

1、收入预测合理性。前期对项目收益与融资自求平衡情况进行评估，收入预测合理，分值5分，实际得分5分。

2、预期收益匹配度。前期对项目收益和现金流入覆盖还本付息情况进行预测分析，项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配，分值6分，实际得分6分。

（二）社会效益

1、城乡教育均衡度。对当地城乡教育均衡度产生较大影响，分值3分，实际得分3分。

2、居民就业率。对提高当地居民就业率较大影响，分值3分，实际得分3分。

（三）生态效益

环保技术应用。项目建设中对环保材料和技术进行运用，产生生态效益，分值3分，实际得分3分。

（四）可持续发展

优化营商环境。该项目建设对当地营商环境产生较大积极影响，分值3分，实际得分3分。

四、满意度

针对服务对象满意度进行了调查与测评，学生及教职工、学生家长满意度达90%以上，分别得3.6分、2.7分。