

2021年双辽市政府专项债券项目资金 绩效评价报告

根据《中共吉林省委吉林省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（吉发[2019]10号）、《吉林省预算绩效管理办法》（吉财预[2016]618号）、吉林省财政厅《关于开展2021年地方政府专项债券项目资金绩效评价的工作通知》（吉财债[2021]1249号）等相关规定，双辽市财政局委托吉林市正大资产评估咨询有限公司对2021年双辽市政府专项债券项目（双辽市2019年（第五批）农村饮水安全巩固工程建设项目）开展绩效评价。现将有关情况报告如下。

一、基本情况

（一）项目概况

1、项目背景

地方政府债券是指省级政府为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目产生的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

地方政府专项债券是落实积极的财政政策，稳投资、扩内需、补短板的重要举措，是近年地方政府的重要金融工具。

2021年吉林省政府专项债券重点围绕交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、物流基础设施、市政和产业

园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等领域，支持铁路、收费公路、干线机场、内河航电枢纽和港口、城市停车场、天然气管网和储气设施、城乡电网、水利、城镇污水处理、供水等 10 个行业。

市县级政府的专项债资金需求由省级政府在限额内代为发行并由省级财政部门按照转贷协议拨付市县级财政部门。

2020 年，经双辽市发展和改革委员会批复，实施双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目，该项目以发行专项债券形式筹措部分建设资金，发行的专项债券全部为新增债券，品种为记账式固定利率付息债券，期限为 20 年，专项债券利率 3.51%，每半年支付利息一次，后五年等额偿还本金。

双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程项目自 2020 年 7 月开始建设，2021 年 6 月建设完毕，目前已投入运营。

2、主要内容及实施情况

双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目主要内容是：新建配水管网 122180m，入户给水管线 112800m，新增智能水表 3364 套，普通水表 396 套，满足乡村居民用水需要。项目建设点涵盖双辽市辽西街吉兴村 1-4 屯，辽南街城乡村及工商村，小马场、鹿场、大马场，辽北街

城镇村及东风一屯，解决 3760 户共 7520 人饮水安全问题。

双辽市水利局组建成立双辽市农村饮水安全工程建设管理办公室负责工程建设管理。双辽市农村饮水安全工程建设管理办公室的主要职责现划归到双辽市水利局农水科。项目实施项目法人责任制，严格落实招投标制、工程监理制、合同管理制。严格执行招投标法，主体工程施工分三个标段对外实行公开招标，吉林省庆源水利水电工程有限公司、吉林省华隆水利工程有限公司、双辽市凯达市政工程有限公司三家施工单位中标并与项目建设单位签订了施工合同。项目监理单位为吉林省启唐项目管理有限公司，双辽市水利工程质量监督站负责工程质量和安全监督。施工中监理单位定期现场巡视，质检人员跟踪检查，做好隐蔽工程的记录。

项目建设单位于2021年7月25日组织相关单位进行了项目鉴定验收。

目前已进入试运营阶段。其中大马场、小马场和鹿场均为农垦集团户，使用那木乡那木村水源，水费收缴和其他管护措施由那木乡那木村村委会负责；其他建设点用户由双辽市公共安全饮水服务中心负责供水，试运行期间由施工单位承担维修。

根据项目单位提供的水质检测报告，水质符合《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006）标准。

3、资金投入和使用情况

双辽市 2019（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设投入资金2500万元，全部为专项债券资金。截止评价时段，双辽市财政局支付资金2032.99万元，项目单位支付施工款2015.25万元。项目尚未进行工程结算和财务决算。按目前资金使用计算，专项债券资金使用率为81.32%。

表 1：双辽市 2019（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目资金使用明细表

单位：元/人民币

序号	资金支付用途	付款金额
1	一标段工程款	7,759,394.00
2	二标段工程款	9,108,538.00
3	三标段设备安装款	1,428,960.00
4	二标段工程款	1,855,600.00
合计		20,152,492.00

（二）项目绩效目标

年度目标：新建配水管网 122180m，入户给水管线 112800m，新增智能水表 3364 套，普通水表 396 套，满足乡村居民用水需要。工程供水范围涵盖双辽市七个村屯，解决 3760 户共计 7520 人饮水安全问题。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1、评价目的

客观、公正评价双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目支出的经济性、效率性、效益性以及项目管理的规范性，进一步加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险。

2、评价对象和范围

本次绩效评价对象为吉林省 2021 年第四批新增专项债券项目（双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目），债券资金 2500 万元。

3、评价依据

本次绩效评价依据《吉林省预算绩效管理办法》（吉财预[2016]618号）、吉林省财政厅《吉林省中介机构参与省级预算绩效评价工作规程（试行）》（吉财预[2015]345号）等相关文件的绩效评价思路和工作程序要求，对 2021 年双辽市政府专项债券项目（双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固工程建设项目）进行整体绩效评价。具体绩效评价依据文件如下：

（1）《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）；

（2）《中共吉林省委 吉林省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（吉发[2019]10号）；

（3）《吉林省地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（试行）》（吉财债〔2021〕1044号）；

(4) 《吉林省中介机构参与省级预算绩效评价工作规程（试行）》（吉财预[2015]345号）；

(5) 《关于开展2021地方政府专项债券项目资金绩效评价的工作通知》（吉财债[2021]1249号）；

(6) 《关于拨付2021年第四批新增地方政府专项债券资金的通知》（吉财债指[2021]599号）；

(7) 《关于双辽市2019年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程实施方案的批复》（双发改审批[2020]106号）；

(8) 《双辽市2019年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程实施方案》；

(9) 《双辽市2019年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程收益和融资自求平衡方案》；

(10) 《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号）；

(11) 《农村饮水安全项目建设资金管理办法》（财建[2007]917号）；

(12) 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）；

(13) 《关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预[2018]161号）；

(14) 《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号）；

(15) 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的

通知》（财预[2020] 94 号）。

（二）评价指标体系、评价方法、评价标准

1、评价指标体系

依据《吉林省地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（试行）》（吉财债〔2021〕1044号），绩效评价指标分为决策、管理（过程）、产出、效益四个方面。项目已经进入到运营期，因此决策、过程、产出、效益四个一级指标权重分别为15、15、50、20分，满分为100分。

项目决策设置立项依据充分性、立项程序规范性、资金平衡方案科学性、绩效指标明确性等三级指标。

项目管理设置管理制度健全性、组织实施有效性、资金使用合规性三项三级指标。

项目产出从数量、质量、时效、成本四个方面进行指标设置。其中数量指标设置工程建设实际完成率、投入运营率两项三级指标；质量指标设置竣工验收合格率、水质监测达标率两项三级指标；时效指标设置按期完成率、风险因素控制率两项三级指标；成本指标设置运营收益对融资成本覆盖度、专项债券资金使用率两项指标，根据指标重要程度，两项指标权重分值设置为10分。

效益指标重点从社会效益、可持续影响和受益群体满意度方面进行评价。设置饮水安全保障覆盖率、运营收益年限、运维管控与协调机制建立、村民满意度评价指标。

2、评价方法

此次评价运用了社会调查法、比较法、因素分析法、公众评判法等评价方法。

3、评价标准

本次评价采用的评价标准主要有计划标准、行业标准和经双辽市财政局认可的其他标准。

（三）绩效评价工作过程

接受委托后，确定绩效评价师为项目主评人，牵头成立成立绩效评价组。绩效评价师与双辽市财政局、双辽市水利局具体工作人员进行工作对接。因吉林新冠疫情防控，建立项目微信工作群。评价组通过微信工作群开展前期调研，了解项目背景、立项政策依据、项目实施进展等情况。

评价组根据调研情况，制定评价资料清单，收集项目资料。根据资料反馈情况，形成评价总体思路，研究制订《双辽市 2019 年（第五批）农村饮水安全巩固提升工程建设项目绩效评价工作方案》，提交委托方审议。

制订现场调研路线图，实施现场评价。现场评价前，组织开展全员培训，明确工作标准和要求。现场评价过程中，组织召开座谈会4次，与双辽市财政局、双辽市水利局、项目施工单位、双辽市公共安全饮水服务中心等单位相关人员开展访谈8次。评价组对项目建设地点涉及的7个村屯进行全覆盖调研核查，走访村民，下发调查问卷400份。

根据现场调研收集整理的评价数据和情况，进一步修改完善评价指标体系。在此基础上进行评价打分，形成评价初步结论。将项目评价的初步结论和项目存在的主要问题提报给双辽市财政局和双辽市水利局，交换评价意见。根据相关方反馈意见、建议，综合分析并形成评价结论，出具正式评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

项目绩效评价得分为 84.52 分，评价等级为“良”。

表 2：绩效评价得分汇总表

一级指标	权重分值	评价得分	得分率
决 策	15	13.50	90.00%
管 理	15	12.70	84.67%
产 出	50	40.32	80.64%
效 益	20	18.00	90.00%
合 计	100	84.52	84.52%

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

该指标分值 15 分，评价得分 13.50 分。项目立项依据充分，程序规范。专项债券项目属于国家和省委省政府确定的重点行业、重点区域，符合专项债券支持领域和方向，符合双辽市城市发展规划，项目资金纳入政府性基金预算管理。项目申请报告核准文件由双辽市发改委批复，环境影响评价、安全评价、

施工许可证或开工报告等均获得通过。

项目绩效目标制定合理，但项目绩效指标分解不够全面合理。项目绩效目标细化分解的具体指标未真实反映该项目相关信息，如新建入户配水管线未列为指标值；社会效益指标中，解决贫困人口饮水安全问题人数为 7266 人，数据来源出处不明，与《实施方案》中数据不符，《项目实施方案》中为 7520 人。

项目单位编制的平衡方案科学论证不足。一是项目工程设计使用年限为 15 年，平衡方案中项目收入预测年限为 20 年；二是大马场、小马场、鹿场安装的是普通水表，执行那木村水费标准，为 60 元/年；鹿场执行张家村收费标准，为 100 元/年，不能按自控水表的水费标准 2.65 元/吨计算收入；三是项目前期普查数据不够精准，与安装水表实际数量和实际入网数量偏差较大。平衡方案中智能水表计划安装 3364 套，普通水表 396 套，但鉴定验收报告中的数量为 3424 户（含 3190 户智能水表，234 户普通水表），实际并入自来水公司的收费的用户数量为 2720 套。

（二）项目管理情况

该指标分值 15 分，评价得分 12.70 分。双辽市农村饮水安全工程建设管理办公室制定印发了《工程管理制度》等 8 项管理制度，财务管理制度齐全规范。但业务管理制度不够健全，业务管理制度不够完整，项目合同管理、资产管理等内容不完整。

项目变更调整充分，手续完备；项目结束后，项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全并归档管理；项目实施的信息支撑等落实不到位，统计数据前后不一致；项目竣工并已进入运营期近 1 年时间，但尚未完成工程结算和财务决算，尚未进行资产备案和产权移交、登记。

项目资金使用符合相关专项债券资金使用管理制度规定，资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配，专项债券本息偿还按计划执行，但专项债券期限与项目期限匹配度不够，专项债券期限为 20 年，项目设计年限 15 年。

（三）项目产出情况

该指标分值 50 分，评价得分 40.32 分。在数量指标上，同计划任务数相比，工程建设实际完成率为 90.60%；项目建设地点共计涉及 7 个村屯，全部实现供水运营；在质量指标上，项目建设工程全部通过竣工验收，竣工验收合格率 100%，水质检测合格率 100%。

项目第二、三标段未按合同约定工期完工。此外，项目自 2021 年 6 月已投入运营，但尚未进行施工结算和财务决算，尚未进行资产备案和产权移交。

根据现场调研勘查，项目收益不及预期，低于安全警戒线。此外，因项目尚未进行财务决算，按财政支付资金额度测算，项目专项债券资金使用率为 81.32%。

（四）项目效益情况

该指标分值 20 分，评价得分 18.00 分。经评议，项目达到了设定的绩效目标，项目建设区域内（涉及村屯）全部实现饮水安全保障覆盖率 100%，村民满意度达到 96.28%。但项目运营期的运营维护有待于进一步加强。

五、存在的问题及原因分析

（一）受新冠疫情防控等各种因素影响，项目整体进度滞后。

一是项目第二、三标段未按合同约定工期完工。二标段施工合同约定工期为 2021 年 1 月 22 日至 2021 年 5 月 31 日，依据鉴定书，实际工期为 2021 年 3 月 25 日至 2021 年 9 月 20 日；三标段施工合同约定工期为 2021 年 7 月 5 日至 2021 年 8 月 4 日，依据鉴定书，实际工期为 2021 年 7 月 5 日至 2021 年 8 月 11 日。二是项目自 2021 年 6 月已投入运营，但尚未进行施工结算和财务决算，尚未进行资产备案和产权移交，整体进度滞后。

（二）项目收益不及预期，运营收益对融资成本覆盖度低于安全警戒线。

经现场调研勘察，该项目与 2021 年 6 月并网，其中大马场、小马场和鹿场使用那木乡那木村水源，其他建设地点由双辽市公共安全饮水服务中心负责供水。由双辽市公共安全饮水服务中心负责供水的用户为智能水表用户，共 2720 户；其他用户安装普通水表，共 223 户。

按照智能水表水费收缴标准 2.65 元/吨、普通水表收费标准为 60 元/年（或 100 元/年），工程设计使用年限 15 年计算，项目净收益为 1617.96 万元，按静态测算模式（不考虑资金的时间价值、水费涨价等因素），运营收益对融资成本覆盖度为 0.4。

（三）大马场、小马场两个项目建设地点项目运维管控不到位。

经现场调研勘察，项目实施运营已经约 1 年时间，由于大马场、小马场两个项目建设地点管辖权不明确，造成运维管控规章制度不健全，沟通协调不顺畅。大马场、小马场用户多为农垦集团所属员工，与村集体管理存在责权不明的问题。村民反映供水管线出现冻堵、渗漏等故障时，不清楚报修电话，也不清楚哪个部门负责维修。此外鹿场村民反映水费收缴标准不够明确。

六、有关建议

（一）加快项目推进，及早完成施工结算和财务决算。

一是积极推进项目建设施工结算和财务决算工作，对项目工程量、安装水表数量等基础数据进行全面核查，确保数据真实准确。二是做好项目正式运营前的资产备案和产权移交、入账登记工作。

（二）做好专项债应急预案管理工作，合理使用专项债剩余资金。

一是统筹处理好公益性建设项目收益和债券融资成本的关系，按照《地方政府性债务风险应急处置预案》的有关要求，做好专项债风险防控应急预案。二是合理安排利用好本项目剩余的专项债资金，避免资金闲置。

（三）做好项目运营期建章立制工作，落实沟通协调机制。

一是要明确大马场、小马场和鹿场三个项目建设地的用水和运营维护管理职责，避免管理缺位。二是主管部门要切实承担起项目管理职责，建立完善运营管理制度和措施。三是设置并公布供水维护故障处理电话，加强对用户告知工作，同时做好水费收缴标准和政策的宣传工作。