湛江经开区老旧小区改造项目

绩效评价报告

项目委托单位：湛江经济技术开发区财政国资局

项目评价机构（公章）：北京博思恒效科技发展有限公司

项目评价年度：2023年

评价报告日期：2024年11月28日

目 录

[第一部分：绩效报告 - 1 -](#_Toc26174)

[一、项目概要 - 1 -](#_Toc16373)

[（一）项目概况 - 1 -](#_Toc23421)

[（二）绩效目标 - 5 -](#_Toc10123)

[（三）评价金额及支出使用情况 - 5 -](#_Toc23906)

[二、评价结论与绩效分析 - 6 -](#_Toc19463)

[（一）总体结论 - 6 -](#_Toc29962)

[（二）各部分绩效分析 - 6 -](#_Toc27359)

[三、主要绩效 - 10 -](#_Toc1969)

[（一）完善设施，老旧小区“减龄”增活力 - 10 -](#_Toc888)

[（二）改造工作基于群众需求，开展菜单式服务 - 11 -](#_Toc29151)

[四、存在问题 - 12 -](#_Toc14368)

[（一）整体建设进度缓慢，一期建设目标未实现 - 12 -](#_Toc19691)

[（二）项目监督管理不够到位，体制机制不完备 - 13 -](#_Toc14703)

[五、相关建议 - 13 -](#_Toc5767)

[（一）强化前期工作规划，加快项目整体建设进度 - 13 -](#_Toc7859)

[（二）加强项目工程监督检查，完善体制机制建设 - 14 -](#_Toc3606)

[第二部分：分析报告 - 16 -](#_Toc14732)

[一、基本情况 - 16 -](#_Toc13043)

[（一）项目基本情况 - 16 -](#_Toc3476)

[（二）绩效目标 - 25 -](#_Toc15010)

[（三）资金安排及使用情况 - 27 -](#_Toc2137)

[二、绩效指标分析 - 29 -](#_Toc15741)

[（一）决策分析 - 30 -](#_Toc11368)

[（二）管理分析 - 36 -](#_Toc14610)

[（三）产出分析 - 44 -](#_Toc14718)

[（四）效益分析 - 46 -](#_Toc27886)

[附件1：绩效评价指标得分 - 49 -](#_Toc31922)

[附件2：绩效评价技术说明 - 74 -](#_Toc13982)

湛江经开区老旧小区改造项目

绩效评价报告

第一部分：绩效报告

# 一、项目概要

## （一）项目概况

### 1.政策背景

城镇老旧小区是指城市或县城（城关镇）建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的住宅小区（含单栋住宅楼）。根据《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）、《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号）等文件精神，为加快推进湛江市城镇老旧小区改造工作，改善居住环境，提升城市品质，湛江市人民政府结合湛江市实际印发了《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施方案的通知》（湛府函〔2021〕130号），督促、指导各县（市、区）按照市2021-2025年老旧小区改造专项规划和示范方案组织实施，全面深入推进老旧小区改造工作，补齐城市人居环境短板，构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的社区治理体系。参照《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号）的相关要求，积极推进城镇老旧小区改造，进一步促进工作规范化，提升改造质量和效果。

在此背景下，为了响应国家、省、市关于全面推进城镇老旧小区改造工作的相关文件精神，改善经开区老旧小区配套设施、居住环境，湛江经济技术开发区城市综合管理局（以下简称“区城综局”）提出湛江经开区老旧小区改造项目。根据湛江经济技术开发区老旧小区的改造需求，建设项目统一规划，在满足居民衣、食、住、行前提下，优先选择片区范围、道路周边；对全面推进城镇老旧小区改造工作具备示范性效应，拟对湛江经济技术开发区建成区内现辖2个街道老旧小区和城市路网结构进行改造和完善，针对建成区内居民小区、城乡片区、公共安全设施、公共文化设施、公共服务设施、相关道路及地下管网等进行升级改造、综合开发等进行主城区组团连片改造提质，加强开发区的发展，对改善开发区的交通现状与投资环境，促进经济增长具有积极意义。

### 2.实施概况

2023年2月27日区管委会会议要求该项目以分期分标模式开展，一期包括乐华街道老旧小区改造一期、公共服务和垃圾处理设施建设一期、开发区基础设施改造一期；二期包括泉庄街道老旧小区改造、乐华街道老旧小区改造二期、开发区基础设施造二期、公共服务和垃圾处理设施建设二期。项目总投资估算120249万元，工程费98992万元。区城综局承接第一标段后，第二、第三标段移交由区代建局实施。目前已开展一期一、二、三标，一期各标段实施情况如下：

**①一期一标。**

该标段主管部门和建设单位均为区城综局。通过委托招标方式确定项目施工单位为广东九洲建设集团有限公司，设计单位为中城科泽工程设计集团有限责任公司，监理单位为广东元创建设工程顾问有限公司。2023年4月27日，项目取得初步设计概算批复，概算投资12213.27万元。建设内容为对观海片区金地花园周边21栋楼及片区内总体进行改造升级。包括改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地），增设非机动车泊位、非机动充电桩等。

该标段实际于2023年6月15日开工，主要对观海社区海景宿舍、海事局宿舍等共14个老旧小区21栋住宅楼进行屋面防水保温、雨污分流、环卫设施等改造。截至2023年11月24日，施工进度达42%，累计完成产值约4199.23万元。截至绩效现场评价日2024年11月20日施工进度达95%，已完成雨污管网升级改造4925米，面积2955平方米。该标段于9月24日邀请居民进行预验收，现正推进项目收尾和对居民意见进行整改。

**②一期二标。**

该标段主管部门为区城综局，建设单位为区代建局。2023年5月23日，项目取得初步设计概算批复，概算总投资14861.86万元。建设内容为对湛江经开区老工业片区9条道路（乐兴路、长平路、昌平路、乐宾路、乐兴西路、安平路、乐怡路、永平南路及上坡东路）进行黑臭水体整治升级改造，包括雨污水管道改造、行车道及人行道改造、路缘石及检查井盖、雨水口箅子更换等。对海滨船厂小区北侧内部道路和广州湾大道沿线进行便民服务升级改造。

该标段于2024年7月2日完成招投标工作，施工单位为中交第二航务工程局有限公司，设计单位为中铁上海设计院集团有限公司，2024年7月25日EPC工程总承包合同，设计工期40个日历天，施工工期260日历天，拟从2024年8月05日至2025年4月21日。截至绩效现场评价日2024年11月20日已完成施工图设计，正对长平路、永平南路共4条市政道路进行改造升级，计划完成雨污管网升级改造14000米，面积8400平方米。

**③一期三标。**

该标段主管部门为区城综局，建设单位为区代建局。2023年11月17日，项目取得初步设计概算批复，概算总投资9208.46万元。建设内容为对湛江经开区建成区内92638部队勤务大队家属宿舍、南部战区海军第一医院宿舍、东海管委会宿舍小区、机场小区、泉庄小区、市政宿舍小区、渡口所小区共计7个小区40栋楼及片区内总体进行改造升级。包括改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地），增设非机动车泊位、非机动充电桩等。对龙潮垃圾中转站进行拆除，对二桥垃圾中转站进行扩容提升等。具体规模为：道路路面修复面积约18000平方米；给水管网改造约500米；排水管网改造约2300米，以及管线改造所含的配套设施建设；改造范围33栋楼三线下地；增加小区安防、消防等设施；拆除现龙潮垃圾转运站后对现二号桥垃圾转运站进行扩容；项目改造范围占地面积约16000平方米。

该标段于2023年12月26日完成招投标工作，施工单位为广州市第三建筑工程有限公司，设计单位为中国华西工程设计建设有限公司，EPC工程总承包合同约定设计工期90个日历天，施工工期540日历天。于2023年12月27日开工，截至绩效现场评价日2024年11月20日施工进度达30%。计划完成雨污管网升级改造5149米，面积5895平方米。

## **（二）**绩效目标

根据《专项债券项目绩效目标表》，项目总体绩效目标为：本项目为湛江经开区老旧小区改造项目，在基本公共服务均等化、主要保障制度普遍覆盖背景下，湛江经开区围绕老旧小区改造等民生重点领域开展相关建设，全面提升民生领域服务质量。

## （三）评价金额及支出使用情况

根据《关于预下达2023年1月地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财〔2023〕53号）、《关于下达2023年5月地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财〔2023〕380号）以及《关于下达2023年8月下旬地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财金〔2023〕8号），湛江经开区老旧小区改造项目2023年专项债券资金额度9500万元。截至2023年12月31日，项目实际支出金额8104.74万元，资金支出率85.31%；截至2024年3月31日，项目实际支出金额9500万元（其中2024年支出1395.26万元），资金支出率100%，主要用于支付项目建议书和可行性研究报告编制及评估费、一期勘察设计费、一期一标工程进度款、设计费、房屋安全性鉴定服务费、监理费、一期三标施工设计费预付款、EPC预付款以及城市基础设施配套费等。

# 二、评价结论与绩效分析

## （一）总体结论

本次评价采取资料分析、现场核查及专家评议等方法，围绕项目资金的决策、管理、产出、效益等方面实施评价，结合评价组专家的意见，评定该项目绩效评价得分为82.25分，绩效等级为“良”。

## （二）各部分绩效分析

### 1.决策分析

项目在决策指标分值18分，得分13分，得分率72.22%。项目决策包括项目决策、绩效目标、资金投入，得分率分别为81.82%、62.50%、50%。进一步对其得分结构分析，**项目决策**考核决策依据充分性和决策内容合理性：项目属于中央、省和市等重点支持项目；项目已立项；事前已经过必要的可行性研究等程序；项目建设所需各类资金来源依据充分，筹措计划科学可行，资金及时到位；项目已完成勘察、设计等前期工作，达到开工建设条件；项目年度已形成实物工作量，但年度内资金未支出完毕；项目建设能够体现集中财力办大事的原则和要求；项目属于部分政府投资的公益性项目，大体符合专项债券支持领域和方向，2023年度建设内容符合专项债券使用管理要求。但存在以下问题：一是项目可研批复建设内容中建设泰华大厦立体停车场并配设停车位和充电桩，在建成区范围内打造文化休闲带等内容，暂不符合专项债券资金使用方向；二是项目采取分期方式实施，但一期项目基本未涉及有收益的建设内容。项目实际应建设内容、债券资金投向等仍需完善。

**绩效目标**考核目标设置合理性及指标明确性：绩效目标仅包含总体绩效目标，即实施期绩效目标，绩效指标分为年度资金绩效指标值和总体绩效指标值，指标包括了成本、产出、效益指标、偿债风险指标等主要指标。目标设置基本与项目特点以及支出内容相关，体现决策意图；项目依据绩效目标设定的绩效指标基本可衡量。但存在以下问题：一是绩效目标的表述在形式上和内容上均不够规范完整，未能描述清楚“通过做什么事，达到什么目的”，未能全面阐述项目预期产出和效益内容。二是部分绩效指标与对应申请的债券资金额度不够匹配；三是部分定性指标较难分阶段细化分解，考核阶梯不明确；四是部分产出指标考核内容重复。

**资金投入**考核需求合理性：2023年申请专项债额度为60000万元，与项目实际需要不够匹配；项目收入、成本及预期收益测算依据不够充分、测算不够科学合理。

### 2.管理分析

管理指标分值42分，得分35.85分，得分率85.36%。项目管理包括预算管理、资金管理、资产管理、偿债风险防控和事项管理，得分率分别为100%、87.22%、100%、73.33%和92.86%。**预算管理方面**，部门年度专项债券收支已按要求纳入当年政府性基金预算管理。**资金管理方面**，2023年度已发行债券额度9500万元，已拨付到位9500万元，拨付进度100%；截至2023年12月31日，资金支出8104.74万元，资金支出率为85.31%。资金支出用途规范，资金使用符合专项债券资金管理要求，资金申请拨付流程规范、手续完整，支出费用标准均按照合同约定比例及最高控制价而定。但根据审计结果，区城综局老旧小区改造项目（一期一标）存在虚报工程进度、多申报工程款等问题，年度支出合规性不足。**资产管理方面**，项目暂未达竣工验收条件；由于项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，暂不涉及资产交付手续办理事项。**偿债风险防控方面**，项目暂未产生收入，无末息前税后净现金流收入，项目（一期）暂未还本付息，短期内项目年度收支不够平衡；以募投报告和可研批复的数据作为参考，项目全生命周期预期收益与融资规模匹配情况基本匹配，专项债券期限、项目预期收益与项目建设年度基本匹配；项目制定了风险控制措施，分析了潜在风险并提出了控制措施和还款保障措施，风险防控预案要素基本完备，但部分内容如“还款保障措施中出现偿债困难后的解决措施”实际可操作性还有待商榷。**事项管理方面**，资金使用单位建立了全面有效的资金管理机制，区城综局能够使用专项债券项目穿透式监测系统对项目进行管理，专项债券项目相关信息已在系统中进行录入，录入信息较为完整准确。地方政府专项债券项目的有关信息已在湛江经济技术开发区官网进行公开，公开及时、公开内容准确。项目招投标、建设等基本能够严格执行相关制度规定，但建设单位对监理单位的监督以及监理单位的监管工作不够到位，造成工程量多报、重复报。审计等监督、检查发现问题已及时完成整改。

### 3.产出分析

产出方面指标分值20分，得分16.05分，得分率80.25%。产出方面包括产出数量、产出质量、产出时效。**产出数量**方面，截至2023年底，项目一期一标段施工进度达42%，一期二标段、三标段进度为0%，项目二期还未开展前期工作，整体工程进度暂未达到49.88%的目标。**产出时效**方面，项目实际开工时间较可研规划滞后约半年，较合同约定略有延迟；项目整体建设进度缓慢，截至现场评价日，项目一期未完工，二期还未开展前期工作；项目一期一标工程建设进度较计划时间滞后约1年时间，主要原因为拟改造老旧小区内违建难以拆除，造成工期延误。**产出质量**方面，抽查项目（一期一标）分项工程质量验收记录、分部（系统）工程质量验收记录，质量验收均合格，合格率100%。

### 4.效益分析

效益方面指标分值20分，得分17.35分，得分率86.75%。效益方面指实施效益和满意度：**实施效益**方面，项目实施期间暂未发生重大安全事故和重大环境污染事故，项目通过改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地）等工作，一定程度完善了老旧小区的市政配套设施，改善居民生活环境，增强居民的生活幸福感。但项目管理体制机制可持续性不强：一方面，区级层面项目整体建设管理体制机制不完备，项目管理衔接不足，各职能部门权责分工不够清晰；另一方面，老旧小区后续维护机制不健全，后续维护维修资金来源不明，维护管护职责不清晰。**满意度**方面，项目施工期间，暂未发生投诉、举报、负面报道等情况，满意度表现良好；但仍存在个别居民协调难度较大、前期需求调研不够充分等问题，由于各小区不想兼容和共享空间等原因，导致原计划“将观海社区拟改造的老旧小区拆除既有违建和围墙，统一打造成连片的大小区”的目标未能实现。

# 三、主要绩效

## （一）完善设施，老旧小区“减龄”增活力

老旧小区改造是广东省十件民生实事之一，2023年以来，全区扎实推进城镇老旧小区改造工作，提升城镇老旧小区人居环境，让群众居住更加安心放心舒心，部分老旧小区焕发新活力。2023年6月，湛江经开区把观海社区海景公寓周边14个小区21栋楼纳入该区老旧小区改造项目（一期一标），采取EPC模式开工建设，概算总投资约12213万元。改造内容包括建筑外立面翻新、屋面防水保温层改造、雨污分流改造等；同时为防盗网除锈刷漆，为居民楼翻新楼道，为部分楼栋安装入户大门，并针对老年人数量多的情况，在楼梯增设了扶手等适老设施。改造后的街区获居民们大力点赞，基本解决了小区原有的外墙马赛克脱落、防盗网锈迹斑斑、周边路面坑洼等问题，持续提升居民的获得感、幸福感，让小区长治久安，常住常新。截至现场评价日，湛江经开区老旧小区改造项目（一期一标）项目施工进度已达95％，进入收尾阶段，计划2024年底完工。

## （二）改造工作基于群众需求，开展菜单式服务

年度项目实施中，大体上能够根据住建局老旧小区改造工作指引，把群众意愿作为实施老旧小区改造的前提条件，开展菜单式服务，设置联络站，持续收集群众意见，接受居民监督，及时整改、解决投诉内容。改造前，街道、社区派发调查问卷了解居民改造意愿和需求，开展走访工作，广泛征集居民意见。编制规划设计方案时，提供改造菜单请小区居民“点单”，把优先解决居民关切的堵点、痛点、难点问题作为改造的核心；形成方案后，再次征求居民意见，征得小区内2/3以上住户的认可后方组织实施。为充分调动居民参与改造的主动性、积极性，区城综局项目实施过程中，线下设置联络点，线上建立微信群，随时解答居民的困惑、接收居民的意见、接受居民监督、传达施工计划等，有效实现了共商共建共享局面。为充分尊重居民意见，施工单位展示建筑外立面各层工艺，提供色板，邀请居民检查和选择，一期一标改造项目的淡黄色外立面就是由居民选择的结果。

# 四、存在问题

## （一）整体建设进度缓慢，一期建设目标未实现

**一是**项目整体建设进度缓慢。**一方面，**整体来看，根据可研报告项目实施进度计划，项目共分2期实施，一期施工周期为“2022.12-2024.03”，二期施工周期为“2024.04-2026.11”，截至现场评价日，项目一期未完工，二期还未开展前期工作，项目整体建设进度缓慢。**另一方面，**2023年度项目仅一期一标段开工并形成了实物工作量，截至2023年底，一期一标段施工进度达42%，一期二标段、三标段进度为0%；根据项目（一期一标）EPC合同，计划竣工日期为2023年12月5日，但截至2024年11月20日绩效现场评价日该标段仍未完工，施工进度达95%，该标段于9月24日邀请居民进行预验收，现正推进项目收尾和对居民意见进行整改。一期一标工程建设进度较计划时间滞后约1年时间，延误的主要原因为拟改造老旧小区内违建难以拆除，造成工期延误。

**二是**一期建设目标未实现。经了解，项目实施过程中，个别居民协调难度较大，由于小区内部物业费标准不一、各小区不想兼容和共享空间等原因，导致原计划“将观海社区拟改造的老旧小区拆除既有违建和围墙，统一打造成连片的大小区”的目标未能实现。由此可见，项目前期需求调研仍不够充分，以至到后期会同街道、社区、居民代表多轮沟通讨论后均未能达成统一意见，只能放弃连片小区打造示范的计划。

## （二）项目监督管理不够到位，体制机制不完备

**一是**项目监督管理不够到位。建设单位对监理单位的监督以及监理单位自行监管工作不够到位，造成工程量多报、重复报，未能及时发现工程款后附预算资料存在问题；对进度款资料审核不够仔细，项目一期一标三、四期工程进度款“项目资金使用申请表”中资金已拨付比例填报错误，相关数据（已拨付43.5%）与第二期进度款一致。

**二是**项目管理体制机制不完备。**一方面，**项目工程建设管理整体机制未能理顺。老旧小区从中央到市均为住建部门负责，但经开区老旧小区先由住建部门负责，后由城综部门立项，城综承接第一标段后，又移交由区代建局实施，区级层面项目整体建设管理体制机制不完备，项目管理衔接不足，各职能部门权责分工不够清晰。**另一方面，**老旧小区后续维护机制不健全。未能真正实施小区管理机制，后续维护维修资金来源不明，维护管护职责不清晰。

# 五、相关建议

## （一）强化前期工作规划，加快项目整体建设进度

区城综局应强化项目管理，加快推进工程建设进度。**第一**，严格落实人员、材料、进度管理，项目部应制定相应规章制度，在施工队伍投入施工生产后，归口管理单位负责项目部内部各方面的协调工作。明确各职能部门及施工生产过程控制的职责分配，保证施工单位在生产、质量、安全、进度、社会治安综合治理等方面的有序稳定。**第二，**科学制定项目计划，明确“时间表”、画出“路线图”，倒排工期、挂图作战，严格按照时限要求，主动对接，紧盯不放，一抓到底，按照已明确的时间节点，争分夺秒、全力以赴快节奏高效率推进，确保按时序完成项目建设。本项目下一阶段应加快推进一期一标段项目竣工验收工作，督促监管二、三标段按计划进度组织实施；积极推进二期项目前期规划工作，改造方案确定前通过多种渠道公开征集居民对项目实施方案的意见，优先改造居民改造愿望迫切的设施，方案确定后及时公示，方便群众监督。

## （二）加强项目工程监督检查，完善体制机制建设

**一是**加强项目工程监督检查。建设单位应重点关注施工及过程中的工程问题，审查建设管理程序，强化施工过程管理，加强对项目进度款附件资料的审核工作，不定期开展现场勘察对比核实工作。以监督工程质量、安全为切入点，压实监理单位责任，关注监理监督实效，检查是否存在虚假签证、监督缺失、违约履职等问题，进一步提高工程质量。

**二是**完善体制机制建设。**一方面，**汲取并推广其他区域的先进经验、政策优点和创新模式，梳理现有程序，升级形成适合本区实际情况的老旧小区综合实施方案，完善区级层面项目整体建设管理体制机制，捋顺住建、城综、代建等职能部门权责分工，强化项目管理衔接。**另一方面，**将管养关口前移，提前谋划小区长效管理方案，制定改造后的管理和维护标准，推行探索多元化长效管理机制，确保老旧小区改造成果。可以进一步吸引社会力量参与老旧小区改造，通过新增设施有偿使用等方式解决小区长效管护的资金来源问题，探索建立老旧小区物业专项维修资金，积极落实改造后管养费用支出。

第二部分：分析报告

为检验“湛江经开区老旧小区改造项目”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，根据《关于开展2024年区级财政资金绩效自评工作的通知》《湛江经济技术开发区财政局关于做好2024年年度财政重点绩效评价的通知》等有关规定，湛江经济技术开发区财政国资局委托北京博思恒效科技发展有限公司组成评价工作组，对“湛江经开区老旧小区改造项目”实施绩效评价。

# 一、基本情况

## （一）项目基本情况

### 1.项目背景

城镇老旧小区是指城市或县城（城关镇）建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的住宅小区（含单栋住宅楼）。

党中央、国务院高度重视城镇老旧小区改造工作，为全面贯彻落实《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号），更好发挥城镇老旧小区改造在推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型促进经济高质量发展等方面的重要作用，满足人民群众美好生活需要，2021年1月29日，结合广东省实际制定《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号），提出要大力改造提升老旧小区居住条件和环境，重点改造2000年底前建成的老旧小区。2022年1月27日，广东省住房和城乡建设厅 广东省发展和改革委员会 广东省财政厅印发了《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号），提出加快推进全省城镇老旧小区改造，进一步促进工作规范化，提升改造质量和效果；强调各地要高度重视，压实压紧各单位职责，加强统筹谋划，完善工作机制和政策措施，切实把好事办好，实事办实。老旧小区改造工作也列入广东省十件民生实事之一。

为加快推进湛江市城镇老旧小区改造工作，改善居住环境，提升城市品质，湛江市人民政府结合湛江市实际印发了《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施方案的通知》（湛府函〔2021〕130号），督促、指导各县（市、区）按照市2021-2025年老旧小区改造专项规划和示范方案组织实施，全面深入推进老旧小区改造工作，补齐城市人居环境短板，构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的社区治理体系。

在此背景下，为了响应国家、省、市关于全面推进城镇老旧小区改造工作的相关文件精神，改善经开区老旧小区配套设施、居住环境，湛江经济技术开发区城市综合管理局（以下简称“区城综局”）提出湛江经开区老旧小区改造项目。根据湛江经济技术开发区老旧小区的改造需求，建设项目统一规划，在满足居民衣、食、住、行前提下，优先选择片区范围、道路周边；对全面推进城镇老旧小区改造工作具备示范性效应，拟对湛江经济技术开发区建成区内现辖2个街道老旧小区和城市路网结构进行改造和完善，针对建成区内居民小区、城乡片区、公共安全设施、公共文化设施、公共服务设施、相关道路及地下管网等进行升级改造、综合开发等进行主城区组团连片改造提质，加强开发区的发展，对改善开发区的交通现状与投资环境，促进经济增长具有积极意义。

### 2.实施概况。

**（1）前期工作**

2022年8月17日，经湛江经开区管委会2022年第十一次主任办公会议决议通过由区城综局负责湛江经开区老旧小区改造项目。项目部分前期工作事项和内容详见表1-1。

表1-1 项目部分前期工作事项情况表

| **序号** | **时间** | **事项** | **内容** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2022年9月27日 | 获得湛江市自然资源局出具《关于出具湛江经开区老旧小区改造项目规划选址意见的复函》 | 项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，不涉及新增划拨建设用地，此类项目无需办理《建设项目用地预审与选址意见书》。 |
| 2 | 2022年10月11日 | 获得湛江经济技术开发区发展改革和招商局出具《关于湛江经开区创建国家文明城市及老旧小区改造项目项目建议书的批复》（湛开发招投审〔2022〕25号） |  |
| 3 | 2022年10月24日 | 获得湛江经济技术开发区城市综合管理局出具《关于出具湛江经开区老旧小区改造项目社会稳定风险评估情况的说明》 |  |
| 4 | 2022年10月28日 | 获得湛江经济技术开发区国土资源局出具《关于出具湛江经开区老旧小区改造项目用地预审意见的复函》（湛开国土资（利用）〔2022〕238号） | 项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，不涉及新增建设用地，可不办理用地预审。 |

项目经区住建局移交区城综局组织实施后，于2022年11月3日成功立项，获得湛江经济技术开发区发展改革和招商局出具《关于湛江经开区老旧小区改造项目可行性研究报告的批复》（湛开发招投审〔2022〕46号），项目总投资120249万元。批复建设内容4项，分别为：第一，对乐华、泉庄2街道73个小区改造提升市政配套基础设施，总面积约为675558平方米。包括改造提升小区内部及与小区联系的供水排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整(入地)，增设非机动车泊位1200个、非机动充电桩约817个。第二，雨污管网升级改造，改造长度约15883米，改造面积819560平方米；道路管网改造，改造长度为15883米；建设泰华大厦立体停车场，面积约420平方米并配设停车位50个，同时配套充电桩10个。第三，城镇垃圾处理设施建设项目，主要为配备压缩垃圾中转站垃圾容器间、生活垃圾分类示范区及公益宣传栏建设等。第四，在建成区范围内打造文化休闲带，提升整体卫生和生态环保建设。建设建成区城镇垃圾处理基础设施及相关配套、整体卫生和生态环保改造提升，面积约为29600平方米。

**（2）过程实施**

2023年2月27日区管委会会议要求该项目以分期分标模式开展，2023年4月20日通过公开招投标方式确定项目一期勘察设计单位分别为中化明达（福建）地质勘测有限公司和信息产业电子第十一设计研究院科技工程股份有限公司，区城综局于4月21日与其签订项目勘察设计合同，合同价2382.47万元。采用分期建设的模式:一期包括乐华街道老旧小区改造一期、公共服务和垃圾处理设施建设一期、开发区基础设施改造一期；二期包括泉庄街道老旧小区改造、乐华街道老旧小区改造二期、开发区基础设施造二期、公共服务和垃圾处理设施建设二期。总投资估算120249万元，工程费98992万元。其中一期建设工程费用4734.14万元，二期建设工程费用64257.86万元。

根据《湛江经济技术开发区管委会工作会议纪要》（纪要〔2023〕19号），2023年7月4日湛江经开区地方政府专项债项目推进专题会议决议通过区城综局湛江经济技术开发区老旧小区改造项目一期二标、三标设计方案，完成初步设计后，按规定移交区代建局实施招标建设。因此，区城综局承接第一标段后，第二、第三标段移交由区代建局实施。目前已开展一期一、二、三标，一期各标段具体情况如下：

**①一期一标。**

该标段主管部门和建设单位均为区城综局。2023年4月27日，项目取得《关于湛江经开区老旧小区改造项目（一期一标）初步设计概算的批复》（湛开发招投审〔2023〕5号），一期一标概算投资为12213.27万元。建设内容为对观海片区金地花园周边21栋楼及片区内总体进行改造升级。包括改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地），增设非机动车泊位、非机动充电桩等。

2023年4月28日委托广东华冠工程管理有限公司组织公开招投标工作，并于5月23日召开评标会议，最终于2023年6月1日确定施工单位为广东九洲建设集团有限公司，设计单位为中城科泽工程设计集团有限责任公司，2023年6月8日，该项目（一期一标）与其联合体签订EPC合同，合同价暂定996.2335万元，设计工期20日历天，施工工期180日历天，计划开工2023年6月8日，计划竣工日期2023年12月5日。此外，项目监理单位为广东元创建设工程顾问有限公司，2023年6月8日签订《建设工程监理合同》，合同价暂定110.22万元。

该标段实际于2023年6月15日开工，主要对观海社区海景宿舍、海事局宿舍等共14个老旧小区21栋住宅楼进行屋面防水保温、雨污分流、环卫设施等改造。截至2023年11月24日，施工进度达42%，累计完成产值约4199.23万元；截至2024年2月27日，施工进度达56%，累计完成产值约5591.21万元；截至2024年4月16日，施工进度达74%，累计完成产值约7303.21万元。

截至绩效现场评价日2024年11月20日施工进度达95%，已完成雨污管网升级改造4925米，面积2955平方米。该标段于9月24日邀请居民进行预验收，现正推进项目收尾和对居民意见进行整改。

**②一期二标。**

该标段主管部门为区城综局，建设单位为区代建局。2023年5月23日，项目取得《关于湛江经开区老旧小区改造项目（一期二标）初步设计概算的复函》（湛开发招投审〔2024〕7号），一期二标的概算总投资为14861.86万元。建设内容为对湛江经开区老工业片区9条道路（乐兴路、长平路、昌平路、乐宾路、乐兴西路、安平路、乐怡路、永平南路及上坡东路）进行黑臭水体整治升级改造，包括雨污水管道改造、行车道及人行道改造、路缘石及检查井盖、雨水口箅子更换等。对海滨船厂小区北侧内部道路和广州湾大道沿线进行便民服务升级改造。

该标段于2024年7月2日完成招投标工作，施工单位为中交第二航务工程局有限公司，设计单位为中铁上海设计院集团有限公司，2024年7月25日签订《湛江经开区老旧小区改造项目（一期二标）EPC工程总承包合同》，设计工期40个日历天，施工工期260日历天，拟从2024年8月05日至2025年4月21日。截至绩效现场评价日2024年11月20日已完成施工图设计，正对长平路、永平南路共4条市政道路进行改造升级，计划完成雨污管网升级改造14000米，面积8400平方米。

**③一期三标。**

该标段主管部门为区城综局，建设单位为区代建局。2023年11月17日，项目取得《关于湛江经开区老旧小区改造项目（一期三标）初步设计概算的复函》（湛开发招投审〔2023〕20号），一期三标的概算总投资为9208.46万元。建设内容为对湛江经开区建成区内92638部队勤务大队家属宿舍、南部战区海军第一医院宿舍、东海管委会宿舍小区、机场小区、泉庄小区、市政宿舍小区、渡口所小区共计7个小区40栋楼及片区内总体进行改造升级。包括改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地），增设非机动车泊位、非机动充电桩等。对龙潮垃圾中转站进行拆除，对二桥垃圾中转站进行扩容提升等。具体规模为：道路路面修复面积约18000平方米；给水管网改造约500米；排水管网改造约2300米，以及管线改造所含的配套设施建设；改造范围33栋楼三线下地；增加小区安防、消防等设施；拆除现龙潮垃圾转运站后对现二号桥垃圾转运站进行扩容；项目改造范围占地面积约16000平方米。

该标段于2023年12月26日完成招投标工作，施工单位为广州市第三建筑工程有限公司，设计单位为中国华西工程设计建设有限公司，EPC工程总承包合同约定设计工期90个日历天，施工工期540日历天。于2023年12月27日开工，截至绩效现场评价日2024年11月20日施工进度达30%。计划完成雨污管网升级改造5149米，面积5895平方米。

**④其他说明。**

此外，项目二期还未开始前期规划工作，原可研批复建设内容中“建设泰华大厦立体停车场，面积约420平方米并配设停车位50个，同时配套充电桩10个；在建成区范围内打造文化休闲带，提升整体卫生和生态环保建设。建设建成区城镇垃圾处理基础设施及相关配套、整体卫生和生态环保改造提升，面积约为29600平方米”等内容，由于暂不符合专项债券资金使用方向等原因未能实施。

## （二）绩效目标

根据《专项债券项目绩效目标表》，项目总体绩效目标（实施周期绩效目标）为：本项目为湛江经开区老旧小区改造项目，在基本公共服务均等化、主要保障制度普遍覆盖背景下，湛江经开区围绕老旧小区改造等民生重点领域开展相关建设，全面提升民生领域服务质量。未设置当年度绩效目标。项目设置的总体绩效指标和当年度绩效指标详见下表1-2。

表1-2 项目绩效指标表

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **2023年度资金**  **绩效指标值** | **总体绩效指标值** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 成本指标 | 经济成本指标 | 申请专项债券资金 | 申请专项债券60000万元 | 申请专项债券96000万元 |
| 申请区级财政预算内资金 | 区级财政预算内资金0万元 | 区级财政预算内资金24249万元 |
| 社会成本指标 | 不额外增加社会成本 | 不额外增加社会成本 | 不额外增加社会成本 |
| 生态环境成本指标 | 不额外增加生态环境成本 | 不额外增加生态环境成本 | 不额外增加生态环境成本 |
| 产出指标 | 数量指标 | 当年工程建设完成比例 | 完成总工程量49.89% | 工程建设完成100% |
| 质量指标 | 工程质量合格率 | 合格率100% | 合格率100% |
| 时效指标 | 项目按计划开工建设 | 按计划开工建设 | 按计划开工建设 |
| 项目按计划开工率（%） | 计划开工率100% | 计划开工率100% |
| 当年度建设进度 | 完成总工程量49.89% | 工程建设完成100% |
| 成本指标 | 融资成本 | 133263.75万元 | 214,623.75万元 |
| 效益指标 | 经济效益 指标 | 项目收入 | 0 | 272,332.83万元 |
|
| 社会效益 指标 | 老旧小区改造质量 | - | 老旧小区改造质量明显提升 |
| 城市基础设施质量 | - | 城市基础设施质量显著改善 |
| 生态效益 指标 | 废水、废气及固废处理情况 | - | 废水、废气及固废处理情况符合标准 |
| 可持续影响指标 | 工程设计使用年限 | 50年 | 50年 |
| 服务对象 满意度指标 | 使用群体的满意度 | - | 100% |
| 偿债风险指标 | 融资与收益平衡指标 | 项目全生命周期预期收益与融资规模保障倍数 | - | 1.23 |
| 每年年末净现金流 | - | 大于零 |
| 债券还本付息指标 | 已还本付息金额/应还本付息金额 | 100% | 100% |
| 还本付息及时率（%） | 100% | 100% |

## **（三）**资金安排及使用情况

### 1.资金安排情况。

根据《关于预下达2023年1月地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财〔2023〕53号）、《关于下达2023年5月地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财〔2023〕380号）以及《关于下达2023年8月下旬地方政府新增债券转贷资金和专项债券绩效目标的通知》（湛开财金〔2023〕8号），分别于2023年1月29日、5月22日以及8月30日下达湛江经开区老旧小区改造项目专项债券资金额度3500万元、5000万元、1000万元。

根据资金到账凭证，湛江市经济开发区城市综合管理局分别于2023年2月23日、5月31日及9月28日收到经开区财政国资局拨入项目地债资金合计9500万元，资金到位率100%，用于支付项目工程进度款、设计费等。

### 2.资金实施概况。

截至2023年12月31日，项目实际支出金额8104.74万元，资金支出率85.31%；截至2024年3月31日，项目实际支出金额9500万元（2024年支出1395.26万元），资金支出率100%。债券资金实际使用情况详见表1-3。

表1-3 债券资金实际使用情况表

| **序号** | **支付时间** | **支付内容** | **收款单位** | **支付金额** | **项目标段** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 20230625 | 项目建议书和可行性研究报告编制及评估费 | 中量咨询工程有限公司 | 599700.00 | / |
| 2 | 20230629 | 勘察费预付款 | 中化明达（福建）地质勘测有限公司 | 1220000.00 | 一期 |
| 3 | 20230629 | 项目设计费 | 信息产业电子第十一设计研究院科技工程股份有限公司 | 730000.00 |
| 4 | 20230629 | 初步设计文件审查费 | 湛江市广厦施工图审查服务中心 | 54810.00 | 一期一标 |
| 5 | 20230629 | 施工预付款工人工资 | 广东九洲建设集团有限公司 | 7497175.20 |
| 6 | 20230629 | 施工预付款（监管账户） | 14994350.39 |
| 7 | 20230629 | 施工预付款 | 7497175.20 |
| 8 | 20231229 | 第一期进度款 | 13140000.00 |
| 9 | 20231229 | EPC第二期进度款 | 12660000.00 |
| 10 | 20231229 | 房屋安全性鉴定服务费 | 广州仲恒房屋安全鉴定有限公司 | 34200.00 | 一期一标 |
| 11 | 20231229 | 初步设计费 | 信息产业电子第十一设计研究院科技工程股份有限公司 | 360000 | 一期 |
| 12 | 20231229 | 项目EPC预付款 | 广州市第三建筑工程有限公司 | 22000000.00 | 一期三标 |
| 13 | 20231229 | 施工设计费预付款 | 中国华西工程设计建设有限公司 | 260000 |
| **2023年合计** | | | | **81047410.79** |  |
| 1 | 20240104 | 城市基础设施配套费 | 经开区财政国资局 | 6958552 | 一期一、三标 |
| 2 | 20240220 | 第三期施工进度款 | 广东九洲建设集团有限公司 | 3690000 | 一期一标 |
| 3 | 20240318 | 第一期施工图设计费 | 中城科泽工程设计集团有限责任公司湛江分公司 | 280000 |
| 4 | 20240318 | 第一期监理费 | 广东元创建设工程顾问有限公司 | 500000 |
| 5 | 20240318 | 第四期施工进度款 | 广东九洲建设集团有限公司 | 2524037.21 |
| **2024年合计** | | | | **13952589.21** |  |
| **总计** | | | | **95000000** |  |

# 二、绩效指标分析

依据既定的评价指标体系，评价小组采取专家咨询论证、自评材料审核、现场核查、问卷调查等方式，客观评价项目资金的使用和管理情况、绩效表现等。

根据整体评价，“湛江经开区老旧小区改造项目”得分82.25分，从指标的分析情况看，项目在各个指标下表现不一，其中项目管理及项目效益方面表现相对良好，而在项目决策及项目产出方面则表现一般，以下对本次涉及的评价指标，逐一进行分析。

表2-1 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** | **82.25** | **82.25%** |
| 一、决策 | 18 | 13 | 72.22% |
| 二、管理 | 42 | 35.85 | 85.36% |
| 三、产出 | 20 | 16.05 | 80.25% |
| 四、效益 | 20 | 17.35 | 86.75% |

## （一）决策分析

该指标分值18分，下设项目决策、绩效目标、资金投入三个二级指标，评价得分13分，得分率为72.22%。

### 1.项目决策。

该指标分值11分，下设决策依据充分性、决策内容合理性2个三级指标，评价得分9分，得分率为81.82%。

（1）决策依据充分性。该指标分值7分，评价得分7分，得分率为100%。下设决策论证1个四级指标，指标分值7分，评价得分7分，得分率为100%。

项目立项程序基本规范，具体表现如下：

一是项目符合《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(国办发〔2020〕23号)、《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号）、《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号）以及《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施方案的通知》（湛府函〔2021〕130号）等相关文件精神，老旧小区改造工作也列入广东省十件民生实事之一，属于中央、广东省和湛江市重点支出项目。

二是项目已立项，根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目可行性研究报告的批复》（湛开发招投审〔2022〕46号），2022年11月3日项目成功立项。

三是项目事前已经过必要的可行性研究、专家论证和集体决策等程序。项目经湛江经开区2022年第二十一次党委(扩大)会议批准储备并启动前期工作，项目由中量工程咨询有限公司进行可研报告修编，可研报告经湛江市规划研勘测设计院、湛江市广厦施工图审查服务中心相关专家初审和复审，最终由湛江经济技术开发区发展改革和招商局批复。

四是项目建设所需各类资金来源依据充分，根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目等24个专项债券项目的资金证明》，项目建设资金在地方政府专项债券中申报解决，按规定由财政配套的资金由财政统筹解决。2023年项目资金来源为2023年广东省政府专项债券四期、二十六期和五十五期，所需资金已及时到位。

五是项目已完成勘察、设计等前期工作，由于项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，不涉及新增划拨建设用地，可不办理《建设项目用地预审与选址意见书》，不涉及社会稳定风险评估，无需开展环评。项目以分期分标模式开展，项目一期以EPC模式实施，2023年已达到开工建设条件情况。

六是项目资金实际于2024年3月才使用完毕，2023年度支出率85.31%，主要用于项目工程进度款、工人工资及勘察设计费等支出，年内已形成实物工作量，资金按照可用额度根据已形成的实物工作量进行支付。

七是项目资金能够体现集中财力办大事的原则和要求，根据项目可研批复，项目估算总投资120249万元，项目建设资金主要由地方政府专项债券统筹解决，不足部分由区财政统筹解决。

（2）决策内容合理性。该指标分值4分，评价得分2分，得分率为50%。下设投向方向1个四级指标，指标分值4分，评价得分2分，得分率为50%。

根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目可行性研究报告的批复》（湛开发招投审〔2022〕46号），项目估算总投资为120249万元。2023年项目资金来源为地方政府专项债券，项目属于政府投资项目。经核查，项目整体符合专项债券投向，属于有一定收益的市政设施管理基本建设项目，项目不属于国家发展改革委、商务部印发《市场准入负面清单（2022年版）》中的禁止准入类项目，不属于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）中的全国通用禁止类项目以及高风险地区禁止类项目；2023年度项目专项债券资金建设内容符合专项债券使用管理要求。

但根据评价小组现场座谈了解，存在以下问题：一是项目可研批复建设内容中建设泰华大厦立体停车场并配设停车位和充电桩，在建成区范围内打造文化休闲带等内容，由于暂不符合专项债券资金使用方向等原因未能实施；二是项目采取分期方式实施，但一期项目基本未涉及有收益的建设内容，暂不符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）“专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券”等相关内容。综上，项目实际应建设内容、债券资金投向等仍需完善，本项扣2分。

### 2.绩效目标。

该指标分值4分，下设绩效目标合理性、绩效指标明确性两个三级指标，评价得分2.5分，得分率为62.5%。

（1）绩效目标合理性。该指标分值3分，评价得分2分，得分率66.67%。下设完整性、合理性2个四级指标。

完整性方面：指标分值1分，评价得分1分，得分率100%。根据项目《专项债券项目绩效目标表》，绩效目标仅包含总体绩效目标，即实施期绩效目标，绩效指标分为年度资金绩效指标值和总体绩效指标值，指标包括了成本、产出、效益指标、偿债风险指标等主要指标。本项不扣分。

合理性方面：指标分值2分，评价得分1分，得分率50%。目标设置基本与项目特点以及支出内容相关，体现决策意图。但存在以下问题：一是绩效目标的表述在形式上和内容上均不够规范完整，未能描述清楚“通过做什么事，达到什么目的”，未能全面阐述项目预期产出和效益内容。二是部分绩效指标与对应申请的债券资金额度不够匹配，如经济成本指标“申请专项债券资金”2023年度资金绩效指标值为“申请专项债券60000万元”，与实际不符。此处扣1分。

（2）绩效指标明确性。该指标分值1分，评价得分0.5分，得分率50%。下设可衡量性1个四级指标，指标分值1分，评价得分0.5分，得分率50%。

项目依据绩效目标设定的绩效指标基本可衡量，但存在以下问题：一是部分指标如社会效益指标“老旧小区改造质量”“城市基础设施质量”等均为定性指标，较难分阶段细化分解，考核阶梯不明确。二是部分产出指标考核内容重复，如数量指标“当年工程建设完成比例”和时效指标“当年度建设进度”的指标值均为“完成总工程量49.89%”；时效指标“项目按计划开工建设”和“项目按计划开工率”的考核内容相同。综上，本项扣0.5分。

### 3.资金投入。

该指标分值3分，下设资金需求合理性一个三级指标，评价得分1.5分，得分率为50%。

（1）资金需求合理性。该指标分值3分，评价得分1.5分，得分率50%。下设需求合理性1个四级指标，指标分值3分，评价得分1.5分，得分率50%。

根据《2023年广东省政府专项债券（四期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》《2023年广东省政府专项债券（二十六期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》《2023年广东省政府专项债券（五十五期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》，2023年申请专项债额度累计60000万元，与年度项目实际需要不够匹配（年度项目专项债券发行额度仅9500万元），此处扣0.5分。

募投报告显示项目收入、成本及预期收益的测算均与《湛江经开区老小区改造项目可行性研究报告的批复》保持一致，但测算依据不够充分、测算不够科学合理。如项目（停车场、电动车充电桩、广告牌）收入的收费标准、使用频率、使用时间等的测算依据不明确，未充分开展前期调研，且现场座谈了解到充电桩、广告牌建设工作暂时均难以开展，长期能否形成收入仍未可知，此处扣1分。

综上，本项扣1.5分。

## （二）管理分析

该指标分值42分，下设预算管理、资金管理、资产管理、偿债风险防控、事项管理5个二级指标，评价得分35.85分，得分率85.36%。

### 1.预算管理。

该指标分值2分，下设预算管理规范性1个三级指标，评价得分2分，得分率为100%。

（1）预算管理规范性。该指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。下设预算编制1个四级指标，指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。

根据区城综局2023年部门预决算公开以及债券资金实际到账以及支出凭证，部门年度专项债券收支已按要求纳入当年政府性基金预算管理，列入“其他政府性基金及对应专项债务收入安排的支出-其他地方自行试点项目收益专项债券收入安排的支出”，程序规范。本项暂不扣分。

### 2.资金管理。

该指标分值9分，下设资金使用及时性、资金使用合规性2个三级指标，评价得分7.85分，得分率为87.22%。

（1）资金使用及时性。该指标分值4分，评价得分3.85分，得分率为96.25%。下设拨付进度、使用进度、匹配度3个四级指标。

拨付进度方面：指标分值1分，评价得分1分，得分率为100%。2023年度已发行债券额度9500万元，已拨付到位9500万元，拨付进度100%。

使用进度方面：指标分值1分，评价得分0.85分，得分率为85%。2023年债券拨付支出额9500万元，实际支出8104.74万元，2023年度资金支出率85.31%。本项得分0.85分。

匹配度方面：指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。根据债券资金下达文件，2023年度债券资金拨付进度与项目建设进度基本匹配；根据项目一期一标段、三标段工程进度款《项目资金使用申请表》显示的已完成工程量及已拨付资金进度，债券资金使用进度与项目建设进度基本匹配。本项不扣分。

（2）资金使用合规性。该指标分值5分，评价得分4分，得分率为80%。下设执行规范性、支出合规性2个四级指标。

执行规范性方面：指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。经核查，2023年度债券资金9500万元主要用于支付项目建议书和可行性研究报告编制及评估费、一期勘察设计费、一期一标工程进度款、设计费、房屋安全性鉴定服务费、监理费、一期三标施工设计费预付款、EPC预付款以及城市基础设施配套费等，支出用途规范，资金使用符合专项债券资金管理要求，暂未涉及债券资金用途调整。本项不扣分。

支出合规性方面：指标分值2分，评价得分1分，得分率为50%。核查项目债券资金支出凭证及相关附件资料，资金申请拨付流程规范、手续完整，支出费用标准均按照合同约定比例及最高控制价而定。但根据审计结果，区城综局老旧小区改造项目(一期一标)存在“重复申报工程量，项目（一期一标段）2023年度存在“重复申报工程量,多申报工程进度款316.70万元”和“老旧小区改造项目虚报工程进度，多申报工程款1390.12万元”2项问题，年度支出合规性不足，此处扣1分。

### 3.资产管理。

该指标分值2分，下设资产管理规范性一个三级指标，评价得分2分，得分率为100%。

（1）资产管理规范性。该指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。下设资产确认1个四级指标，指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。

经核查，项目一期工程还未竣工，二期工程还未开始前期规划工作，未达竣工验收条件。由于项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，现场座谈了解，项目最终完工验收后后续，小区管理权限仍交还给小区，道路等仍由城综局等部门进行管理，暂不涉及资产交付手续办理事项。本项不扣分。

### 4.偿债风险防控。

该指标分值15分，下设融资与收益平衡、还本付息、风险化解3个三级指标，评价得分11分，得分率为73.33%。

（1）融资与收益平衡。该指标分值9分，评价得分8分，得分率为88.89%。下设年度收支平衡、融资收益平衡、期限匹配3个四级指标。

年度收支平衡方面：指标分值3分，评价得分2分，得分率为66.67%。根据2023年度债券资金募投报告，项目计划于2027年开始实现净收益，项目长期预测收支基本平衡。经核查，项目暂未产生收入，无末息前税后净现金流收入，项目（一期）暂未还本付息。综上，短期内项目年度收支并不够平衡，本项扣1分。

融资收益平衡方面：指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。鉴于截至现场评价日，项目还未建成，未产生收入，未正式投入运营，本指标的考核以募投报告和可研批复的数据作为参考。2023年度债券资金募投报告，项目收益与融资平衡，基于报告所述融资计划及相关假设，在债券期限内，专项债券存续期内还本付息资金充足，2023年度拟申请的三期债券本息资金覆盖率分别可达1.45、1.42和1.23。根据项目可研报告，债券存续期内对债券本息的覆盖倍数为1.60倍。项目预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资的平衡。本项暂不扣分。

期限匹配方面：指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。一方面，根据项目可研和募投报告，本项目于2023年开始，计划建设期4年；项目净收益测算自2027年起至2052年，共26年。另一方面，根据债券资金下达文件，2023年广东省政府专项债券（四期）（3500万元）债券期限15年；2023年广东省政府专项债券（二十六期）（5000万元）债券期限30年；2023年广东省政府专项债券（五十五期）（1000万元）30年。综上，专项债券期限、项目预期收益与项目建设年度基本匹配。本项暂不扣分。

（2）还本付息。该指标分值3分，评价得分1分，得分率为33.33%。下设还本付息1个四级指标，指标分值3分，评价得分1分，得分率为33.33%。

根据2023年度债券资金募投报告，已制定专项债券本息偿还计划，计划在债券存续期每半年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金，还款来源为预期项目自身收益。但项目实际暂未有收益，未能按计划及时、足额支付债券利息，此处扣2分。

（3）风险化解。该指标分值3分，评价得分2分，得分率为66.67%。下设风险预案1个四级指标，指标分值3分，评价得分2分，得分率为66.67%。

根据2023年度债券资金募投报告，项目制定了风险控制措施，分析了潜在风险并提出了控制措施和还款保障措施，风险防控预案要素基本完备，但部分内容如“还款保障措施中出现偿债困难后的解决措施”实际可操作性还有待商榷，防控预案未考虑项目分期分标段实际建设进度与债券还本付息计划进度及可发行债券资金额度的相互影响（如项目一期建成后不涉及项目营收，因而无偿债资金来源；项目二期建成后将产生预期收入以偿债，但目前未有资金支撑项目建设），此处扣1分。

### 5.事项管理。

该指标分值14分，下设监管有效性1个三级指标，评价得分13分，得分率为92.86%。

（1）监管有效性。该指标分值14分，评价得分13分，得分率为92.86%。下设程序执行、整改落实、信息公开3个四级指标。

程序执行方面：指标分值6分，评价得分5分，得分率为83.33%。

一是项目资金管理机制健全，2023年项目资金管理按照《湛江经济技术开发区城市综合管理局财务管理制度（修订版）》以及债券资金下达文件资金管理要求进行。

二是经核查，项目招投标、财务管理、分部工程质量验收程序规范。区城综局项目工作按照《湛江经开区城综局市政科工作手册》《湛江经济技术开发区城市综合管理局工程项目审批与管理制度》以及《湛江经济技术开发区城市综合管理局采购限额及采购办法（修订版）》等制度执行；项目施工单位按照制定的《施工现场安全管理制度》等管理制度进行管理。但评价小组资料审核及现场勘察发现如下问题：监督管理不够到位，一方面建设单位对监理单位的监督不到位，另一方面监理单位监管工作亦不够到位，造成工程量多报、重复报，未能及时发现工程款后附预算资料存在问题，对进度款资料审核不够仔细，项目一期一标三、四期工程进度款“项目资金使用申请表”中资金已拨付比例计算错误（已拨付43.5%）。此处扣1分。

三是区城综局能够使用专项债券项目穿透式监测系统对项目进行管理，专项债券项目相关信息已在系统中进行录入，录入信息较为完整准确。

综上，本项扣1分。

整改落实方面：指标分值6分，评价得分6分，得分率为100%。2024年4月，市审计局组织对经开区2023年财政预算执行决算草案和其他财政收支情况审计，指出区城综局老旧小区改造项目(一期一标)存在“重复申报工程量,多申报工程进度款316.70万元”和“老旧小区改造项目虚报工程进度，多申报工程款1390.12万元”2项问题。发现问题后，区城综局能够及时整改，并出具《关于湛江经开区老旧小区改造项目（一期一标）审计发现问题整改完成情况的说明》，重复和多报的工程款已在2024年第五期进度款中抵扣，实际于4月3日收到审计查询函，5月1日整改完毕并向市审计局申报结案。此外，2023年项目资金管理按照《湛江经济技术开发区城市综合管理局财务管理制度（修订版）》《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）等制度要求进行，项目单位资金管理长效机制较为健全。本项暂不扣分。

信息公开方面：指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。地方政府专项债券项目的有关信息能够在湛江经济技术开发区官网“湛江经济技术开发区2022年-2023年末地方政府债券存续期公开套表”处进行公开，项目相关招投标工作信息等同样在湛江经济技术开发区门户网站进行了公开，公开及时、公开内容准确。本项不扣分。

## （三）产出分析

该指标分值20分，下设产出数量、产出质量、产出时效3个二级指标，评价得分16.05分，得分率为80.25%。

### 1.产出数量。

该指标分值6分，下设实际完成1个三级指标，评价得分5.05分，得分率为84.17%。

（1）实际完成。该指标分值6分，评价得分5.05分，得分率为84.17%。下设项目工程量完成比率1个四级指标。指标分值6分，评价得分5.05分，得分率为84.17%。预设指标值49.89%。

经核查，截至2023年底，项目一期一标段施工进度达42%，一期二标段、三标段进度为0%，项目二期还未开展前期工作，整体工程进度暂未达到49.88%的目标，指标完成率84.20%，指标得分5.05分。

### 2.产出质量。

该指标分值6分，下设质量达标1个三级指标，评价得分6分，得分率为100%。

（1）质量达标。该指标分值6分，评价得分6分，得分率为100%。下设工程质量验收合格率1个四级指标。指标分值6分，评价得分6分，得分率为100%。预设指标值100%。

抽查项目（一期一标）分项工程质量验收记录、分部（系统）工程质量验收记录，质量验收均合格，合格率100%。本项暂不扣分。

### 3.产出时效。

该指标分值8分，下设完成及时性1个三级指标，评价得分5分，得分率为62.5%。

（1）完成及时性。该指标分值8分，评价得分5分，得分率为62.5%。下设按计划开工率、建设进度及时性2个四级指标。

按计划开工率方面：指标分值3分，评价得分2.5分，得分率为83.33%。预设指标值100%。根据可研报告项目实施进度计划，项目一期施工周期为“2022.12-2024.03”，计划开工时间为2022年12月；2023年度项目仅一期一标段开工并形成了实物工作量，根据项目（一期一标）EPC合同，计划开工日期2023年6月8日，实际开工日期为2023年6月15日。实际开工时间较可研规划滞后约半年，较合同约定略有延迟，本项酌情扣0.5分。

建设进度及时性方面：指标分值5分，评价得分2.5分，得分率为50%。预设指标值及时。根据可研报告项目实施进度计划，项目分2期实施，一期施工周期为“2022.12-2024.03”，二期施工周期为“2024.04-2026.11”，实际项目整体建设进度缓慢，截至现场评价日，项目一期未完工，二期还未开展前期工作。2023年度项目仅一期一标段开工并形成了实物工作量，根据项目（一期一标）EPC合同，计划竣工日期为2023年12月5日。实际截至2024年11月20日绩效现场评价日项目仍未完工，施工进度达95%。项目一期一标工程建设进度较计划时间滞后约1年时间，主要原因为拟改造老旧小区内违建难以拆除，造成工期延误。综上，本项扣2.5分。

## （四）效益分析

该指标分值20分，下设实施效果、满意度2个二级指标，评价得分17.35分，得分率为86.75%。

### 1.实施效果。

该指标分值14分，下设社会效益、生态效益、可持续影响共3个三级指标，评价得分12.25分，得分率为87.50%。

（1）社会效益。该指标分值7分，评价得分6.75分，得分率为96.43%。下设重大安全事故发生数、改善居民生活环境2个四级指标。

重大安全事故发生数方面：指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。经核查了解，项目实施期间暂未发生重大安全事故，本项不扣分。

改善居民生活环境方面：指标分值5分，评价得分4.75分，得分率为95%。项目的实施通过改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地）等工作，一定程度完善了老旧小区的市政配套设施，改善居民生活环境，增强居民的生活幸福感；评价小组对项目一期一标段小区进行实地踏勘，暂未发现较大问题。指标完成情况较好，指标完成率按95%计，指标得分4.75分。

（2）生态效益。该指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。下设环境污染问题发生数1个四级指标，指标分值2分，评价得分2分，得分率为100%。经核查了解，项目实施期间暂未发生重大环境污染事故，本项不扣分。

（3）可持续影响。该指标分值5分，评价得分3.5分，得分率为70%。下设项目管理体制机制可持续性1个四级指标，指标分值5分，评价得分3.5分，得分率为70%。

一方面，项目工程建设管理整体机制未能理顺。老旧小区从中央到市均为住建部门负责，但经开区老旧小区先由住建部门负责，后由城综部门立项，城综承接第一标段后，又移交由区代建局实施，区级层面项目整体建设管理体制机制不完备，项目管理衔接不足，各职能部门权责分工不够清晰。另一方面，老旧小区后续维护机制不健全。未能真正实施小区管理机制，后续维护维修资金来源不明，维护管护职责不清晰。综上，指标完成情况一般，指标完成率按70%计，指标得分3.5分。

### 2.满意度。

该指标分值6分，下设服务对象满意度共1个三级指标，评价得分5.1分，得分率为85%。

1. 服务对象满意度。该指标分值6分，评价得分5.1分，得分率为85%。下设居民满意度1个四级指标，指标分值6分，评价得分5.1分，得分率为85%。指标的预期值为90%。

经了解，项目单位能够积极进行小区摸底，发放《城镇老旧小区改造问卷调查表样表》，掌握小区基本情况、改造意愿、存在问题和相关诉求，明确老旧小区内拆违、物业管理等工作推进思路。大部分居民改造需求较为迫切，项目施工期间，暂未发生投诉、举报、负面报道等情况；但仍存在个别居民协调难度较大、前期需求调研不够充分等问题，由于小区内部物业费标准不一，各小区不想兼容和共享空间等原因，导致原计划“将观海社区拟改造的老旧小区拆除既有违建和围墙，统一打造成连片的大小区”的目标未能实现。居民满意度按良=85%计，指标得分5.1分。

附件：1.绩效评价指标得分

2.绩效评价技术说明

# 附件1：绩效评价指标得分

| **一级指标** | **权重(%)** | **二级指标** | **权重(%)** | **三级指标** | **权重(%)** | **四级指标** | **权重(%)** | **指标解释** | **指标说明** | **得分** | **评分依据** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 18 | 项目决策 | 11 | 决策依据充分性 | 7 | 决策论证 | 7 | 根据项目立项、开工、资金来源落实情况、年度内形成实物量完成情况、债券资金总需求情况等，全面综合评估项目“急需、成熟、统筹、集中”情况，用以反映和考核项目申请专项债券资金需求的决策的充分性。 | 主要评价项目“急需、成熟、统筹、集中”的其他情况，包括但不限于以下要点： 1.项目是否属于中央和省等重点支持项目； 2.项目是否立项； 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.项目建设所需各类资金来源依据是否充分，筹措计划是否科学可行，所需资金是否及时到位； 5.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； 6.年内是否可支出使用完毕，年内是否可形成实物工作量； 7.是否体现集中财力办大事的原则和要求。 | 7 | 项目立项程序基本规范，具体表现如下： 一是项目符合《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(国办发〔2020〕23号)、《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号）、《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号）以及《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施方案的通知》（湛府函〔2021〕130号）等相关文件精神，老旧小区改造工作也列入广东省十件民生实事之一，属于中央、广东省和湛江市重点支出项目。 二是项目已立项，根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目可行性研究报告的批复》（湛开发招投审〔2022〕46号），2022年11月3日项目成功立项。 三是项目事前已经过必要的可行性研究、专家论证和集体决策等程序。项目经湛江经开区 2022年第二十一次党委(扩大)会议批准储备并启动前期工作，项目由中量工程咨询有限公司进行可研报告修编，可研报告经湛江市规划研勘测设计院、湛江市广厦施工图审查服务中心相关专家初审和复审，最终由湛江经济技术开发区发展改革和招商局批复。 四是项目建设所需各类资金来源依据充分，根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目等24个专项债券项目的资金证明》，项目建设资金在地方政府专项债券中申报解决，按规定由财政配套的资金由财政统筹解决。2023年项目资金来源为2023年广东省政府专项债券四期、二十六期和五十五期，所需资金已及时到位。 五是项目已完成勘察、设计等前期工作，由于项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，不涉及新增划拨建设用地，可不办理《建设项目用地预审与选址意见书》，不涉及社会稳定风险评估，无需开展环评。项目以分期分标模式开展，项目一期以EPC模式实施，2023年已达到开工建设条件情况。 六是项目资金实际于2024年3月才使用完毕，2023年度支出率85.31%，主要用于项目工程进度款、工人工资及勘察设计费等支出，年内已形成实物工作量，资金按照可用额度根据已形成的实物工作量进行支付。 七是项目资金能够体现集中财力办大事的原则和要求，根据项目可研批复，项目估算总投资120249万元，项目建设资金主要由地方政府专项债券统筹解决，不足部分由区财政统筹解决。 |
| 决策内容合理性 | 4 | 投向方向 | 4 | 项目符合专项债券支持领域和方向等情况，用于反映和考核项目申请专项债券资金需求的合规性。 | 评价要点： 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求。 | 2 | 根据《关于湛江经开区老旧小区改造项目可行性研究报告的批复》（湛开发招投审〔2022〕46号），项目估算总投资为120249万元。2023年项目资金来源为地方政府专项债券，项目属于政府投资项目。 经核查，项目整体符合专项债券投向，属于有一定收益的市政设施管理基本建设项目，项目不属于国家发展改革委、商务部印发《市场准入负面清单（2022年版）》中的禁止准入类项目，不属于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）中的全国通用禁止类项目以及高风险地区禁止类项目；2023年度项目专项债券资金建设内容符合专项债券使用管理要求。 但根据评价小组现场座谈了解，存在以下问题：一是项目可研批复建设内容中建设泰华大厦立体停车场并配设停车位和充电桩，在建成区范围内打造文化休闲带等内容，由于暂不符合专项债券资金使用方向等原因未能实施；二是项目采取分期方式实施，但一期项目基本未涉及有收益的建设内容，暂不符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）“专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券”等相关内容。综上，项目实际应建设内容、债券资金投向等仍需完善，本项扣2分。 |
| 绩效目标 | 4 | 绩效目标合理性 | 3 | 完整性 | 1 | 项目绩效目标设置完整情况，用以反映和考核项目绩效目标各项指标充分设置情况。 | 评价要点： 1.是否包含年度绩效目标和实施期绩效目标； 2.是否包括预期提供的公共产品或服务的成本、产出、效益指标、偿债风险指标等主要指标。 | 1 | 根据项目《专项债券项目绩效目标表》，绩效目标仅包含总体绩效目标，即实施期绩效目标，绩效指标分为年度资金绩效指标值和总体绩效指标值，指标包括了成本、产出、效益指标、偿债风险指标等主要指标。本项不扣分。 |
| 合理性 | 2 | 项目所设定的绩效目标设置的合理情况，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。 | 评价要点： 1.是否准确体现决策意图； 2.是否与资金或项目属性特点、支出内容相关； 3.在当前社会事业发展水平下，绩效目标各指标是否与资金额相匹配。 | 1 | 目标设置基本与项目特点以及支出内容相关，体现决策意图。但存在以下问题：一是绩效目标的表述在形式上和内容上均不够规范完整，未能描述清楚“通过做什么事，达到什么目的”，未能全面阐述项目预期产出和效益内容。二是部分绩效指标与对应申请的债券资金额度不够匹配，如经济成本指标“申请专项债券资金”2023年度资金绩效指标值为“申请专项债券60000万元”，与实际不符。此处扣1分。 |
| 绩效指标明确性 | 1 | 可衡量性 | 1 | 依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。 | 评价要点： 1.绩效目标设置是否有指标数值支撑； 2.是否可分阶段细化分解。 | 0.5 | 项目依据绩效目标设定的绩效指标基本可衡量，但存在以下问题：一是部分指标如社会效益指标“老旧小区改造质量”“城市基础设施质量”等均为定性指标，较难分阶段细化分解，考核阶梯不明确。二是部分产出指标考核内容重复，如数量指标“当年工程建设完成比例”和时效指标“当年度建设进度”的指标值均为“完成总工程量49.89%”；时效指标“项目按计划开工建设”和“项目按计划开工率”的考核内容相同。综上，本项扣0.5分。 |
| 资金投入 | 3 | 资金需求合理性 | 3 | 需求合理性 | 3 | 专项债券资金需求经过科学测算情况，用以反映和考核项目专项债券资金需求申报的合理性。 | 评价要点： 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。 | 1.5 | 根据《2023年广东省政府专项债券（四期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》《2023年广东省政府专项债券（二十六期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》《2023年广东省政府专项债券（五十五期）湛江经开区老旧小区改造项目-募投项目情况》，2023年申请专项债额度累计60000万元，与年度项目实际需要不够匹配（年度项目专项债券发行额度仅9500万元），此处扣0.5分。 募投报告显示项目收入、成本及预期收益的测算均与《湛江经开区老小区改造项目可行性研究报告的批复》保持一致，但测算依据不够充分、测算不够科学合理。如项目（停车场、电动车充电桩、广告牌）收入的收费标准、使用频率、使用时间等的测算依据不明确，未充分开展前期调研，且现场座谈了解到充电桩、广告牌建设工作暂时均难以开展，长期能否形成收入仍未可知，此处扣1分。 综上，本项扣1.5分。 |
| 管理 | 42 | 预算管理 | 2 | 预算管理规范性 | 2 | 预算编制 | 2 | 专项债券收支、还本付息纳入政府性基金预算管理情况，用以反映和考核项目专项债券预算管理规范性。 | 评价要点： 1.专项债券收支是否纳入当年政府性基金预算管理； 2.还本付息是否纳入当年政府性基金预算管理； 3.纳入当年政府性基金预算管理程序是否规范。 | 2 | 根据区城综局2023年部门预决算公开以及债券资金实际到账以及支出凭证，部门年度专项债券收支已按要求纳入当年政府性基金预算管理，列入“其他政府性基金及对应专项债务收入安排的支出-其他地方自行试点项目收益专项债券收入安排的支出”，程序规范。本项暂不扣分。 |
| 资金管理 | 9 | 资金使用及时性 | 4 | 拨付进度 | 1 | 债券拨付支出进度，用以反映或考核项目债券资金预算执行情况。 | 评价要点：参考“债券拨付支出额/已发行债券额度”等进行评价。 | 1 | 2023年度已发行债券额度9500万元，已拨付到位9500万元，拨付进度100%。 |
| 使用进度 | 1 | 债券实际使用进度，用以反映或考核项目债券资金使用情况。 | 评价要点：参考“债券实际使用额/债券拨付支出额”等进行评价。 | 0.85 | 2023年债券拨付支出额9500万元，实际支出8104.74万元，2023年度资金支出率85.31%。本项得分0.85分。 |
| 匹配度 | 2 | 债券资金拨付和使用进度与项目建设进度匹配情况，用以反映和考核项目专项债券资金科学充分保障项目建设情况。 | 评价要点： 1.债券资金拨付是否与项目建设进度匹配； 2.债券资金使用进度与项目建设进度匹配情况。 | 2 | 根据债券资金下达文件，2023年度债券资金拨付进度与项目建设进度基本匹配；根据项目一期一标段、三标段工程进度款《项目资金使用申请表》显示的已完成工程量及已拨付资金进度，债券资金使用进度与项目建设进度基本匹配。本项不扣分。 |
| 资金使用合规性 | 5 | 执行规范性 | 3 | 债券资金按规定用途使用、按规定履行调整报批手续情况，用以反映和考核项目专项债券资金科学充分保障项目建设情况。 | 评价要点： 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。 | 3 | 经核查，2023年度债券资金9500万元主要用于支付项目建议书和可行性研究报告编制及评估费、一期勘察设计费、一期一标工程进度款、设计费、房屋安全性鉴定服务费、监理费、一期三标施工设计费预付款、EPC预付款以及城市基础设施配套费等，支出用途规范，资金使用符合专项债券资金管理要求，暂未涉及债券资金用途调整。本项不扣分。 |
| 支出合规性 | 2 | 项目资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的情况，用以反映和考核项目专项债券资金各项支出的合规性。 | 评价要点：资金管理、费用标准、支付手续是否符合有关制度规定的情况。 | 1 | 核查项目债券资金支出凭证及相关附件资料，资金申请拨付流程规范、手续完整，支出费用标准均按照合同约定比例及最高控制价而定。但根据审计结果，区城综局老旧小区改造项目(一期一标)存在“重复申报工程量，项目（一期一标段）2023年度存在“重复申报工程量,多申报工程进度款316.70万元”和“老旧小区改造项目虚报工程进度，多申报工程款1390.12万元”2项问题，年度支出合规性不足，此处扣1分。 |
| 资产管理 | 2 | 资产管理规范性 | 2 | 资产确认 | 2 | 项目竣工后及时竣工验收、办理资产交付手续、将“在建工程”或公共基础设施转为固定资产情况，用以反映和考核项目资产管理规范性。 | 评价要点： 1.项目竣工后是否及时竣工验收； 2.资产是否及时办理资产交付手续、将“在建工程”或公共基础设施转为固定资产。 | 2 | 经核查，项目一期工程还未竣工，二期工程还未开始前期规划工作，未达竣工验收条件。由于项目为对既有市政道路和小区范围内的设施进行修复和完善，现场座谈了解，项目最终完工验收后后续，小区管理权限仍交还给小区，道路等仍由城综局等部门进行管理，暂不涉及资产交付手续办理事项。本项不扣分。 |
| 偿债风险防控 | 15 | 融资与收益平衡 | 9 | 年度收支平衡 | 3 | 项目每年收支平衡情况，用以反映和考核项目是否具有持续稳定的现金流收入来保障项目每年的还本付息。 | 评价要点： 1.每年末息前税后净现金流是否稳定； 2.每年末息前税后净现金流收入能否反映为政府性基金预算收入或专项收入； 3.每年末息前税后净现金流是否能覆盖当年还本付息资金。 | 2 | 根据2023年度债券资金募投报告，项目计划于2027年开始实现净收益，项目长期预测收支基本平衡。经核查，项目暂未产生收入，无末息前税后净现金流收入，项目（一期）暂未还本付息。综上，短期内项目年度收支并不够平衡，本项扣1分。 |
| 融资收益平衡 | 3 | 项目全生命周期预期收益与融资规模匹配情况，用以反映和考核项目偿债风险防控情况。 | 评价要点： 项目全生命周期预期收益能否完全覆盖融资还本付息规模。 分档评分，融资收益覆盖倍数越高分值越高，项目全生命周期预期收益不能完全覆盖融资还本付息规模的得0分。 | 3 | 鉴于截至现场评价日，项目还未建成，未产生收入，未正式投入运营，本指标的考核以募投报告和可研批复的数据作为参考。 根据2023年度债券资金募投报告，项目收益与融资平衡，基于报告所述融资计划及相关假设，在债券期限内，专项债券存续期内还本付息资金充足，2023年度拟申请的三期债券本息资金覆盖率分别可达1.45、1.42和1.23。根据项目可研报告，债券存续期内对债券本息的覆盖倍数为1.60倍。项目预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资的平衡。本项暂不扣分。 |
| 期限匹配 | 3 | 专项债券期限与项目期限匹配合理情况，用以反映和考核项目偿债风险防控。 | 评价要点： 1.专项债券期限是否与项目建设年度相匹配； 2.项目预期收益是否与项目建设年度相匹配。 | 3 | 一方面，根据项目可研和募投报告，本项目于2023年开始，计划建设期4年；项目净收益测算自2027年起至2052年，共26年。 另一方面，根据债券资金下达文件，2023年广东省政府专项债券（四期）（3500万元）债券期限15年；2023年广东省政府专项债券（二十六期）（5000万元）债券期限30年；2023年广东省政府专项债券（五十五期）（1000万元）30年。综上，专项债券期限、项目预期收益与项目建设年度基本匹配。本项暂不扣分。 |
| 还本付息 | 3 | 还本付息 | 3 | 专项债券本息按偿还要求及时、足额偿还情况，用以反映和考核项目偿债风险防控。 | 评价要点： 1.是否制定专项债券本息偿还计划； 2.专项债券本息是否及时、足额偿还。 存在未按偿还要求及时、足额偿还情况的得0分。 | 1 | 根据2023年度债券资金募投报告，已制定专项债券本息偿还计划，计划在债券存续期每半年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金，还款来源为预期项目自身收益。但项目实际暂未有收益，未能按计划及时、足额支付债券利息，此处扣2分。 |
| 风险化解 | 3 | 风险预案 | 3 | 风险防控预案制定具体、科学可执行的情况，用以反映和考核项目偿债风险防控。 | 评价要点： 1.项目是否制定具体风险防控预案； 2.风险防控预案是否具体、科学可执行。 | 2 | 根据2023年度债券资金募投报告，项目制定了风险控制措施，分析了潜在风险并提出了控制措施和还款保障措施，风险防控预案要素基本完备，但部分内容如“还款保障措施中出现偿债困难后的解决措施”实际可操作性还有待商榷，防控预案未考虑项目分期分标段实际建设进度与债券还本付息计划进度及可发行债券资金额度的相互影响（如项目一期建成后不涉及项目营收，因而无偿债资金来源；项目二期建成后将产生预期收入以偿债，但目前未有资金支撑项目建设），此处扣1分。 |
| 事项管理 | 14 | 监管有效性 | 14 | 程序执行 | 6 | 资金使用单位建立有效资金管理等机制和项目严格执行相关制度规定情况，用以反映和考核项目按规定执行情况。 | 评价要点： 1.资金使用单位是否建立全面有效资金管理等机制； 2.项目招投标、财务管理、项目建设及竣工验收等是否严格执行相关制度规定； 3.资金使用单位是否及时、准确、有效使用信息化系统进行管理。 | 5 | 一是项目资金管理机制健全，2023年项目资金管理按照《湛江经济技术开发区城市综合管理局财务管理制度（修订版）》以及债券资金下达文件资金管理要求进行。 二是经核查，项目招投标、财务管理、分部工程质量验收程序规范。区城综局项目工作按照《湛江经开区城综局市政科工作手册》《湛江经济技术开发区城市综合管理局工程项目审批与管理制度》以及《湛江经济技术开发区城市综合管理局采购限额及采购办法（修订版）》等制度执行；项目施工单位按照制定的《施工现场安全管理制度》等管理制度进行管理。但评价小组资料审核及现场勘察发现如下问题：监督管理不够到位，一方面建设单位对监理单位的监督不到位，另一方面监理单位监管工作亦不够到位，造成工程量多报、重复报，未能及时发现工程款后附预算资料存在问题，对进度款资料审核不够仔细，项目一期一标三、四期工程进度款“项目资金使用申请表”中资金已拨付比例计算错误（已拨付43.5%）。此处扣1分。 三是区城综局能够使用专项债券项目穿透式监测系统对项目进行管理，专项债券项目相关信息已在系统中进行录入，录入信息较为完整准确。 综上，本项扣1分。 |
| 整改落实 | 6 | 审计等监督、检查发现问题已整改完成的情况，用以反映和考核项目整改完成情况。 | 评价要点： 1.审计等监督、检查发现问题是否及时整改； 2.审计等监督、检查发现问题是否完成整改； 3.完善资金管理的长效机制的建立健全情况。 | 6 | 2024年4月，市审计局组织对经开区2023年财政预算执行决算草案和其他财政收支情况审计，指出区城综局老旧小区改造项目(一期一标)存在“重复申报工程量,多申报工程进度款316.70万元”和“老旧小区改造项目虚报工程进度，多申报工程款1390.12万元”2项问题。发现问题后，区城综局能够及时整改，并出具《关于湛江经开区老旧小区改造项目（一期一标）审计发现问题整改完成情况的说明》，重复和多报的工程款已在2024年第五期进度款中抵扣，实际于4月3日收到审计查询函，5月1日整改完毕并向市审计局申报结案。此外，2023年项目资金管理按照《湛江经济技术开发区城市综合管理局财务管理制度（修订版）》《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）等制度要求进行，项目单位资金管理长效机制较为健全。本项暂不扣分。 |
| 信息公开 | 2 | 专项债券项目信息公开情况，用以反映和考核项目接受社会监督情况。 | 评价要点： 1.专项债券项目各项信息是否及时公开； 2.专项债券项目信息公开内容是否准确。 | 2 | 地方政府专项债券项目的有关信息能够在湛江经济技术开发区官网“湛江经济技术开发区2022年-2023年末地方政府债券存续期公开套表”处进行公开，项目相关招投标工作信息等同样在湛江经济技术开发区门户网站进行了公开，公开及时、公开内容准确。本项不扣分。 |
| 产出 | 20 | 产出数量 | 6 | 实际完成 | 6 | 项目工程量完成比率 | 6 | 用以反映和考核项目产出数量目标的实现情况。 | 评价要点：根据《专项债券项目绩效目标表》2023年度完成总工程量49.89%的，得满分；未完成的，按完成比例给分。 | 5.05 | 经核查，截至2023年底，项目一期一标段施工进度达42%，一期二标段、三标段进度为0%，项目二期还未开展前期工作，整体工程进度暂未达到49.88%的目标，指标完成率84.20%，指标得分5.05分。 |
| 产出质量 | 6 | 质量达标 | 6 | 工程质量验收合格率 | 6 | 用以反映和考核项目建设质量达标情况。 | 评价要点：项目的质量达标情况，项目一期各标段分部、分项工程质量验收均合格的，得满分；否则每发现一处不合格，扣0.5分；其他情况酌情扣分。 | 6 | 抽查项目（一期一标）分项工程质量验收记录、分部（系统）工程质量验收记录，质量验收均合格，合格率100%。本项暂不扣分。 |
| 产出时效 | 8 | 完成及时性 | 8 | 按计划开工率 | 3 | 用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。 | 评价要点：项目能够按计划开工，得5分；项目未能按计划开工的，视情结严重情况酌情扣分。 | 2.5 | 根据可研报告项目实施进度计划，项目一期施工周期为“2022.12-2024.03”，计划开工时间为2022年12月；2023年度项目仅一期一标段开工并形成了实物工作量，根据项目（一期一标）EPC合同，计划开工日期2023年6月8日，实际开工日期为2023年6月15日。实际开工时间较可研规划滞后约半年，较合同约定略有延迟，本项酌情扣0.5分。 |
| 建设进度及时性 | 5 | 评价要点：项目实际施工进度能够按照计划推进，工期无延误的，得5分；工期延误的，视情结严重情况酌情扣分。 | 2.5 | 根据可研报告项目实施进度计划，分2期实施，一期施工周期为“2022.12-2024.03”，二期施工周期为“2024.04-2026.11”，实际项目整体建设进度缓慢，截至现场评价日，项目一期未完工，二期还未开展前期工作。 2023年度项目仅一期一标段开工并形成了实物工作量，根据项目（一期一标）EPC合同，计划竣工日期为2023年12月5日。实际截至2024年11月20日绩效现场评价日项目仍未完工，施工进度达95%，该标段于9月24日邀请居民进行预验收，现正推进项目收尾和对居民意见进行整改。项目一期一标工程建设进度较计划时间滞后约1年时间，延误的主要原因为拟改造老旧小区内违建难以拆除，造成工期延误。 综上，本项扣2.5分。 |
| 效益 | 20 | 实施效果 | 14 | 社会效益 | 7 | 重大安全事故发生数 | 2 | 用以反映和考核项目建设期间安全事故发生情况。 | 评价要点：未发生安全事故的，得满分；否则每发现一起扣1分，扣完即止。 | 2 | 经核查了解，项目实施期间暂未发生重大安全事故，本项不扣分。 |
| 改善居民生活环境 | 5 | 用以反映和考核项目实施对改善居民生活环境的影响。 | 评价要点：项目带动社会有效投资、支持国家重大区域发展战略等对社会发展的影响和效果情况，根据评价对象设置。评分采取评级方式按比例评分，优=95%，良=85%，达标=70%，不达标=50%。 | 4.75 | 项目的实施通过改造提升小区内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、道路、粉刷规范、三线规整（入地）等工作，一定程度完善了老旧小区的市政配套设施，改善居民生活环境，增强居民的生活幸福感；评价小组对项目一期一标段小区进行实地踏勘，暂未发现较大问题。指标完成情况较好，指标完成率按95%计，指标得分4.75分。 |
| 生态效益 | 2 | 环境污染问题发生数 | 2 | 用以反映和考核项目建设期间环境污染事故发生情况。 | 评价要点：未发生环境、噪音、污水、废弃物等环境污染问题的，得满分；否则每发现一起扣1分，扣完即止。 | 2 | 经核查了解，项目实施期间暂未发生重大环境污染事故，本项不扣分。 |
| 可持续影响 | 5 | 项目管理体制机制可持续性 | 5 | 用以反映和考核项目可持续运行等情况。 | 评价要点：考核项目后续建设管理体制机制是否健全、运行维护管理制度是否健全。评分采取评级方式按比例评分，优=95%，良=85%，达标=70%，不达标=50%。 | 3.5 | 一方面，项目工程建设管理整体机制未能理顺。老旧小区从中央到市均为住建部门负责，但经开区老旧小区先由住建部门负责，后由城综部门立项，城综承接第一标段后，又移交由区代建局实施，区级层面项目整体建设管理体制机制不完备，项目管理衔接不足，各职能部门权责分工不够清晰。另一方面，老旧小区后续维护机制不健全。未能真正实施小区管理机制，后续维护维修资金来源不明，维护管护职责不清晰。综上，指标完成情况一般，指标完成率按70%计，指标得分3.5分。 |
| 满意度 | 6 | 服务对象满意度 | 6 | 服务对象满意程度（居民满意度） | 6 | 项目直接服务对象等相关群体满意程度，根据社会调查核定分数。 | 评价要点：项目直接服务对象等相关群体满意程度。 ①若已开展满意度调查，根据满意度调查评分：满意度≥90%，得5分；90%＞满意度≥80%，得4分；80%＞满意度≥70%，得3分；70%＞满意度≥60%，得2分；60%＞满意度≥50%，得1分；满意度＜50%，不得分。 ②若未开展满意度调查，则根据项目实施完成情况，对照绩效目标评价服务对象满意度，结合单位日常群众走访调研情况，评分采取评级方式按比例评分，优=95%，良=85%，达标=70%，不达标=50%。 | 5.1 | 经了解，项目单位能够积极进行小区摸底，发放《城镇老旧小区改造问卷调查表样表》，掌握小区基本情况、改造意愿、存在问题和相关诉求，明确老旧小区内拆违、物业管理等工作推进思路。大部分居民改造需求较为迫切，项目施工期间，暂未发生投诉、举报、负面报道等情况；但仍存在个别居民协调难度较大、前期需求调研不够充分等问题，由于小区内部物业费标准不一，各小区不想兼容和共享空间等原因，导致原计划“将观海社区拟改造的老旧小区拆除既有违建和围墙，统一打造成连片的大小区”的目标未能实现。居民满意度按良=85%计，指标得分5.1分。 |
| 注：根据项目行业特点和实际情况适当调整三级指标， 细化形成四级指标。指标权重根据项目实际情况等进行设置。 | | | | | | | | | | **82.25** | **良** |

# 附件2：绩效评价技术说明

**一、评价目的**

通过绩效评价，衡量“湛江经开区老旧小区改造项目”资金使用绩效，检测资金使用是否达到预期目标，资金管理是否规范，资金使用是否有效，并总结经验，分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政支出项目管理，切实提高财政资金使用效益。

**二、评价原则和方法**

根据财政部、广东省和湛江市有关财政支出绩效评价的规定及湛江经开区老旧小区改造项目支出相关内容，本次评价工作遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。评价基准日为2023年12月31日。

**三、评价依据**

根据本次评价主要依据国家、省及有关部门颁发的相关文件。

**（一）国家、省、市有关资金管理及绩效评价文件。**

1.《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；

2.《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）；

3.《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）;

4.《广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）；

5.《关于印发<广东省财政预算绩效指标库>和<广东省财政预算绩效指标库管理暂行办法>的通知》（粤财绩〔2018〕3号）；

6.《关于印发<广东省财政支出绩效评价试行方案>的通知》（粤财评〔2004〕1号）;

7.《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）；

8.《中共湛江市委全面深化改革委员会关于印发<湛江市全面实施预算绩效管理工作方案>的通知》（湛改委发〔2020〕1号）。

**（二）项目单位提供政策文件。**

1.《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（粤府办〔2021〕3号）；

2.《转发住房和城乡建设部办公厅等关于做好2021年城镇老旧小区改造工作的通知》（粤建节〔2021〕93号）；

3.《湛江市人民政府印发关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施方案的通知》（湛府函〔2021〕130号）；

4.湛江市住房和城乡建设局 转发省住建厅《关于贯彻落实住房和城乡建设部“我为群众办实事”实践活动城镇老旧小区改造重点项目实施方案》的通知；

5.《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》（粤建节函〔2022〕55号）；

6.其他有关绩效自评材料。

**四、评价指标体系**

根据《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），结合“湛江经开区老旧小区改造项目”特点及资金使用的具体情况，确定评价内容并相应选设指标及权重，形成本次包含4个一级指标、13个二级指标、20个三级指标、30个四级指标的评价指标体系。综合评价重点为项目决策、管理、产出、效益四大方面，其权重分别为：决策18%，管理42%，产出20%，效益20%，详见附件1。绩效评价结果量化为百分制综合评分，并按照综合评分进行分级。综合评分为90分（含）以上的为“优”，80分（含）至90分的为“良”，60分（含）至80分的为“中”,60分以下的为“差”。

**五、评价流程**

**（一）前期准备。**各资金使用单位按要求提交绩效自评基础信息表、自评报告及相关佐证材料至主管部门，主管部门逐级审核、汇总之后形成自评总报告，连同佐证材料报送经开区财政国资局，经开区财政国资局将上述自评材料移交评价组。

**（二）自评材料审核分析。**评价组对主管部门和各资金使用单位提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行审核，重点对《绩效自评基础数据表》的填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚，为开展现场评价提供情况参考。

**（三）现场评价。**根据《湛江经济技术开发区财政局关于做好2024年年度财政重点绩效评价的通知》等有关规定和绩效评价现场核查实际操作规程，评价组前往区城综局进行现场核查工作。评价组人员构成详见表3-1。

表3-1项目现场评价组成员

| **序号** | **姓名** | **专业** | **职称/职务** | **获得资质证书** | **职责分工** | **单位** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 陈嘉宁 | 市政、建筑基建类 | 设计室主任 | 建筑电气高级工程师/市政工程工程师（中级） | 行业专家、绩效审核 | 广东省建筑设计研究院 |
| 2 | 石桂英 | 经济学 | 项目经理 | - | 绩效审核、财务审核 | 北京博思恒效科技发展有限公司 |
| 3 | 庄雅静 | 财务管理 | 项目经理 | - |

现场评价主要采取材料核实和实地考评走访等方式，对评价范围资金使用情况（包括自评材料反映信息的真实性、准确性、全面性等）进行深入具体、独立客观的了解与核实。

1.材料核实。湛江经济技术开发区城市综合管理局根据要求填报并提供有关评价资料，评价组对各项数据和资料的真实性、准确性进行核实。

2.实地考评和走访。评价组赴单位进行现场核查，通过现场座谈答辩、查阅相关材料原件、财务相关凭证资料、实地考察项目实施现场等方式核查项目实施情况。

**（四）综合分析评价。**评价组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场评价等情况，对资金的落实、项目的组织实施、项目实施的效果等情况进行多角度、全方位的了解分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成初步评价意见。

**（五）评价报告征求意见。**评价组撰写绩效评价报告初稿并提交给经开区财政国资局，由经开区财政国资局将资金使用绩效初步评价结论反馈项目主管部门征求意见，根据反馈意见对评价报告进行完善。

**（六）出具评价报告。**根据经开区财政国资局反馈意见，对绩效评价报告初稿进行修改完善后正式向经开区财政国资局提交绩效评价报告。