**邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目债券资金绩效评价报告**

为全面贯彻落实中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的决策部署，进一步加强和规范专项资金的管理，切实提高专项资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》等文件为评价依据，湖南诚悦达会计师事务所（普通合伙）根据《邵阳市财政局关于开展邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目债券资金绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕14号），对邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目债券资金的管理使用效果进行绩效评价，现就绩效评价情况报告如下：

**一、基本情况**

**（一）项目概况**

**1.项目背景**

邵阳经开区基于我国经济“新常态”发展的时代背景，抢抓一带一部、武陵山片区发展和扶贫攻坚、产城融合试点等战略机遇，提出“打造千亿园区、建设工业新城”的战略目标。为引进辖区新一代信息技术与制造装备融合技术，打造创新示范园区。通过建设光学镜头生产厂房，引进光学镜头、镜片生产线，达到深度融合创新技术和制造装备技术，抢占新一轮科技革命和产业变革的技术高地。邵阳经济开发区于是与广东北创光电股份有限公司初步商定入驻园区优惠政策，将在邵阳经济开发区投资建厂。由邵阳经济开发区建设标准厂房、办公楼等基础设施项目，出租给光学制造企业。

**2.主要内容**

（1）项目建设地点、内容及规模

项目建设地点位于邵阳经济技术开发区内，世纪大道和邵阳大道的西北角，总用地面积22026.35㎡，约33亩，建筑占地面积7151.56㎡，总建筑面积29487.4㎡。项目建设主要内容分为厂房、研发大楼、宿舍楼、变压器房、污水处理房及其他附属设施等主体建筑设施，还包括道路、围墙、场地铺装、停车位、给排水、强弱电、绿化、亮化等基础设施建设。

（2）项目建设期

项目建设期为两年，前期工作在2020年7月底完成，2021年12月底项目交付使用。

**3.项目管理单位**

项目主管部门：邵阳经济开发区管理委员会，负责按照项目工作要求并根据项目建设任务、成本等因素，建立本地区发行政府专项债券项目库，做好项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好政府专项债券年度项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好政府专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入等后续工作。

项目建设单位：邵阳市宝庆工业新城建设投资开发有限公司（以下简称“宝城投”）成立于2008年01月11日，统一社会信用代码为91430500670755891X，注册地位于邵阳市邵阳经济开发区主孵化楼，注册资金5亿元人民币，系国有控股公司，主要负责邵阳经济开发区的投资、建设、开发和经营工作。

**4.项目其他相关单位**

项目施工单位：湖南诚丰建设工程有限公司；

项目勘察单位：邵阳市第二建筑设计研究院；

项目设计单位：北京中科建筑设计研究所有限公司；

项目监理单位：天鉴国际工程管理有限公司；

项目承租单位：北创光电科技（邵阳）有限公司。

**（二）项目实施及管理情况**

**1.项目组织实施情况**

项目于2019年7月，经邵阳经济开发区管理委员会出具《关于同意邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目可行性研究报告的批复》；2021年8月，邵阳经济开发区管理委员会开具《关于邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目可行性研究报告的批复》进行了调整批复；2023年3月，邵阳经济开发区管理委员会开具《关于邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目调整总投资概算的批复》，对该项目总投资估算由原批复的8065.98万元调整为1211.73万元，其中：工程费8040.38万元，工程建设其他费2370.70万元，预备费1353.44万元。

2020年4月，宝城投对项目（2#厂房）进行内部招标，确定湖南诚丰建设工程有限公司为中标人。2020年4月对1＃厂房研发楼、宿舍楼、变电房、污水处理机房、南门卫、东门卫、室外工程进行公开招标，确定中标人为湖南诚丰建设工程有限公司。2020年6月，项目开工建设。

2021年9月，对邵阳经开区光电光学无尘室车间装饰装修工程项目进行公开招标，确定中标人为京兴美建设工程有限公司。2021年11月，邵阳市经开区光电光学无尘车间装饰装修工程项目正式进入施工阶段。

2021年11月，由邵阳经济开发区管理委员会编制了《邵阳市本级2021年园区建设专项债券邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目预期收益与融资平衡方案》。

2021年11月，由湖南天平正大会计师事务所（特殊普通合伙）出具了邵阳市2021年园区建设项目专项债券收益与融资自求平衡审核报告书。

2021年11月，由湖南泓锐律师事务所就邵阳市2021年园区建设专项债券发行事宜出具了专项法律意见书。

2022年6月27日 ，北创光电科技（邵阳）有限公司出具《厂房接收证明》。

2022年6月28日，宝城投工程部组织邵阳经开区建筑质量安全监督管理站以及北创光电光学工程的使用单位、建设单位、监理单位、设计单位、勘察单位、施工单位的各项目负责人及相关参建人员联合进行工程竣工验收，工程验收合格。

截至2023年7月，竣工决算尚未完成。

**2.项目制度建设及执行情况**

项目建设期间宝城投成立了项目建设工作领导小组，制定了《专项资金管理办法》及《债务风险预警管理办法》等一系列相关制度，对专项资金的目的与适用范围、专项资金的管理部门职责、专项资金的管理要求、专项资金的使用流程、债务风险预警指标体系主要内容、债务风险管控措施、债务风险预警保障机制等进行了规范并得到了有效执行。

**（三）项目资金情况**

**1.投资估算情况**

该项目《预期收益与融资平衡方案》中测算的项目估算总投资为12864.05万元。其中工程建设费用8239.93万元，占总投资64.05%;工程建设其他费用2865.58万元(其中土地拆迁费用1759.91万元)，占总投资22.28%；预备费用1611.54万元，占总投资12.53%；建设期利息147.00万元，占总投资1.14%。

**2.资金来源情况**

项目资金来源主要为单位自筹和发行政府专项债券，其中用于项目支出的财政资金6864.05万元，拟申请发行政府专项债券资金 6000万元。

**3.资金到位情况**

截止2023年6月30日，该项目实际累计到位资金7848万元，其中自筹资金 1848万元，发行专项债券资金6000万元，项目资金到位率为61%，专项债券资金到位率为100%。

**4.资金使用情况**

截止2023年6月30日，该项目实际累计支出资金5541万元，项目预算执行率为43.07%。该项目实际累计支出资金中的专项债券资金支出为3693.32万元，具体使用明细为：支付湖南诚丰建设工程有限公司建设工程款3195.81万元，支付湖南大雅建筑设计有限公司设计费 21.78万元，支付京兴美建设工程有限公司无尘车间装修工程款454.64万元，支付天鉴国际工程管理有限公司长沙分公司监理费15.44万元，支付中科(北京)建筑规划设计研究院有限公司设计费5.66万元。项目专项债券资金预算执行率为61.56%。项目单位专项债券资金结余2306.68万元。

**5.债券资金发行及还本付息情况**

2021年度累计发行专项债券6000万元，其中：9月发行专项债券3000万元，债券名称为2021年湖南省园区建设专项债券（九期）-2021年湖南省政府专项债券（四十四期），发行期限为15年，票面利率3.47%，付息频率为半年一次，到期偿还本金；11月发行专项债券3000万元，债券名称为2021年湖南省园区建设专项债券（二十三期）-2021年湖南省政府专项债券（一百二十七期），发行期限为15年，票面利率3.37%，付息频率为半年一次，到期偿还本金。

宝城投按照市财政局每年下发的政府债券还本付息工作通知支付债券利息至市财政局。按本项目债券发行要求，每半年付息一次，截至2023年6月30日，宝城投按债券发行条件需支付三期利息共307.8万元，已支付至市财政局债券利息一期共计102.06万元，其余应付利息由市财政局先行垫付。

**（四）项目绩效目标完成程度**

根据项目建设时“一案两书”的规划，项目完成了建设1#、2#生产厂房20505.68㎡、研发楼4946.54㎡、宿舍楼5854.74㎡、变压器房及污水处理室258㎡、附属用房（门卫室）46.68㎡、道路工程4398㎡、停车位69个、场地铺装766.36㎡、绿化5594.69㎡、亮化30盏、围墙504m、篮球场674㎡、室外给排水工程、室外强弱电拉设等工程；项目建成后已交租赁方广东北创光电科技股份有限公司使用，2023年上半年取得了租金收入91.67万。项目建成后引入的新产业，促进了智能制造等战略新兴产业的升级，调整了当地产业结构，加速了技术扩散，推动了邵阳市经济增长；项目带动了园区的上下游等配套产业的发展，刺激了内需，保持了社会需求的稳定增长；同时项目配套建设了沿街绿化设施能够美化城市景观，塑造环境优美、宜业、宜居的邵阳城新形象。

**二、绩效评价工作情况**

根据《邵阳市财政局关于开展邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目债券资金绩效评价工作的通知》部署安排，湖南诚悦达会计师事务所（普通合伙）组建1个评价工作小组，于2023年7月10 日-15日开展现场绩效评价，评价小组主要采取查阅资料、重新计算、实地观察和问卷调查的方法完成现场评价工作。

**三、绩效评价结论**

**（一）绩效评价综合结论**

从总体情况来看，项目立项依据充分，债券发行符合国家发行审批程序，项目资金分配合理，专债资金到位及时，组织机构健全，但项目事前绩效评估有所缺失，未制定明确的绩效目标；资金执行不及时，合同签订不规范，部分工程存在重复施工浪费情况；项目实际完工产出时间滞后于计划完工时间。

**（二）绩效评价得分情况**

邵阳经济开发区光电光学制造生产基地建设项目绩效评价得分为80.62分，评价等级为“良”。一级指标具体得分情况详见下表：

**绩效评价得分情况**

| 一级指标 | 指标分值 | 评价得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 15 | 10 | 66.67% |
| 过程 | 25 | 19.12 | 76.48% |
| 产出 | 35 | 28 | 80.00% |
| 效果 | 25 | 23.5 | 94.00% |
| 合计 | 100 | 80.62 | 80.62% |

**四、绩效评价指标分析**

**（一）项目决策情况。该项分值15分，计10分**

**1.项目立项7分，实得7分：**

（1）项目储备（2分）：项目不属于专项债券项目负面清单的范围；项目有专业机构出具的的“一案两书”，无扣分。

（2）立项依据充分性（3分）：项目立项符合国家法律法规、行业发展政策、省委省政府决策部署；项目与部门职责范围相符，属于部门履职所需；项目与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出无重复，无扣分。

（3）立项程序规范性（2分）：项目按规定完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期批复程序；项目审批文件、手续符合相关要求；项目经过必要的专家论证、风险评估、集体决策，无扣分。

**2.绩效目标5分，实得0分：**

（1）绩效目标合理性（3分）：根据《邵阳市本级2021年园区建设专项债券邵阳经济开发区光学光电制造生产基地建设项目预期收益与融资平衡方案》了解到，项目单位未设定清晰的绩效目标，扣3分。

（2）绩效指标明确性（2分）：从《邵阳市本级2021年园区建设专项债券邵阳经济开发区光学光电制造生产基地建设项目预期收益与融资平衡方案》中设定的项目基本情况可以看出项目清晰、可量化的建设内容，项目预期产出和效益符合正常的业绩水平，因未制定明确的绩效目标，扣2分。

**3.资金投入3分，实得3分：**

预算编制科学性（3分）：项目专项债券实施方案中的资金来源及收益等情况与绩效一致。项目已编制可研报告、获得发改部门可研批复，环评、用地、选址等合规性要件齐全，已编制项目收益与融资自求平衡方案、财务评价报告、法律意见书，项目收益测算合理，项目收益与融资自求平衡，项目融资与偿债能力相匹配，项目可行性强，符合专项债券政策规定和发行条件，无扣分。

**（二）项目过程情况。该项分值25分，计19.12分**

**1.资金管理8分，实得6.12分：**

（1）资金到位率（1.5分）：债券资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%=（6000/6000）×100%=100%。资金到位率100%，无扣分。

（2）预算执行率（1.5分）：预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%=(3693.32/6000)×100%=61.56%，预算执行率61.56%，扣0.58分。

（3）资金使用合规性（3分）：项目制定了资金财务管理制度，项目资金使用符合相关的资金财务管理制度规定，无扣分。

（4）还本付息（2分）：编制了项目还本付息计划，截至2023年6月项目单位已第一期支付利息102.06万元，但未见能证明二三期利息及时支付的作证资料，扣1.3分。

**2.项目实施10分，实得6分：**

（1）管理制度健全性（2分）：实施单位专门建立项目建设、运营、资产管理等环节的管理制度，出台了债务风险应急处置预案，项目建设财务管理制度、内控制度等相关制度，但项目完工后未及时办理竣工决算，扣0.5分。

（2）项目质量控制（3分）：项目按照国家相关标准严格把控项目质量；采取了相应的项目质量检查、验收；项目调整审批手续完备，经现场勘察，已有多处门窗破损，扣0.5分。

（3）招标及政府采购管理（3分）：部分工程采购未按协议约定进行；合同签订不规范；工程存在重复施工或建设后得不到使用，浪费资金的情况，扣3分。

（4）资产管理（2分）：2021年11月10日取得邵阳市自然资源和规划局颁发的不动产权证书，用地面积22003.68平方米，无扣分。

**3.风险控制7分，实得7分：**

（1）信息公开（2分）：对债券资金发行、存续、重大事项、调整用途等进行了信息披露，无扣分。

（2）风控效果（2分）：截至目前，项目建设期间未发生过重大风险事件（重大债务违约事件、重大安全事故、重大违法违规事件等）、因债务引起的重大事件等情况，无扣分。

（3）问题整改（1分）：截至目前，未发生相关重大问题，无扣分。

（4）风控机制（2分）：建立了债务风险动态监测机制；建立了债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案，无扣分。

**（三）项目产出情况。该项分值35分，计28分**

**1.项目产出35分，实得28分：**

（1）产出数量（10分）：项目已完成方案计划中建设内容：厂房、研发大楼、宿舍楼、变压器房、污水处理房及其他附属设施等主体建筑设施，还包括道路、围墙、场地铺装、停车位、给排水、强弱电、绿化、亮化等基础设施的建设，无扣分。

（2）产出质量（10分）：项目单位基本按照批复的建设规模和建设内容、既定的质量标准开展工作，均通过竣工验收，质量达标后已投入使用，暂未发现存在重大质量不达标的项目或建设事项，无扣分。

（3）产出时效（10分）：项目按邵阳市本级2021年园区建设专项债券邵阳经济开发区光学光电制造生产基地建设项目预期收益与融资平衡方案计划建设期限为2020年8月至2021年12月，未按计划时间完成建设，实际完成时间为2022年6月，扣7分。

（4）产出成本（5分）：因项目尚未办理竣工结算，经询问项目单位得知，项目总成本将控制在项目预算以内，故根据谨慎性原则，参照"项目实际建设成本等于项目预算投资额"的等级予以评分，无扣分。

**（四）项目效益情况。该项分值25分，计23.5分**

**1.项目效益25分，实得23.5分：**

（1）实施效益（10分）：项目厂房、宿舍、科研大楼均已全部租赁，但因项目实际完成交付使用时间晚于计划时间，导致短期经济效益不显著，扣1.5分。

（2）社会公众或服务对象满意度（10分）：本次满意度问卷调查共收集有效问卷90份，其中：服务对象33份、项目周边社会群体38份、主管单位和建设单位内部员工19份。最终，计算得出绩效评价满意度得分93.84分，等级优秀，无扣分。

（3）可持续影响（5分）：项目引进了北创光电科技（邵阳）有限公司、邵阳广源光学科技有限公司，引入的新产业，促进了智能制造等战略新兴产业的升级，可调整当地产业结构，加速技术扩散，促进企业实施战略联盟，推动邵阳市经济增长，无扣分。

**五、主要经验及做法**

**（一）园区引进多家企业，已形成产业规模**

本项目为光电光学制造生产基地建设项目。该项目建成后由广东北创光电科技股份有限公司入驻。目前邵阳经开区园区共引进各类企业240余家，已形成了先进装备制造、电子信息、农产品加工三大主导产业。2016年，园区完成技工贸总收入480亿元、工业总产值278亿元、实现利润21亿元、税收20亿元，已成为湘中湘西南工业发展核心增长极和重要驱动力。产业规模显现，已成为邵阳经济发展重要增长极，同时，为增强发展后劲，园区实施创新引领，园区主动融入“中国制造2025”，与北创光电积极签订优惠协议，全面助推北创光电落户邵阳经开区，实现扩大生产、生产智能化、产品智能化。

**（二）项目组织实施过程制度健全执行有效**

项目制定了具体的资金财务管理办法，符合国家财经法规和财务管理制度以及有关债券资金管理的规定，对资金的拨付有完整的审批程序和手续，同时项目还建立了债务风险动态监测机制，对识别到的风险建立了应对的防范措施，及债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案。

**（三）打造创新引领示范园区，促进经济增长**

项目将建设标准的智能生产厂房，通过筑巢引凤，引进光电制造生产线，吸引沿海地区更多的智能生产企业群体转移。通过发展壮大智能制造产业，创造更多就业机会，促进新型城镇化发展，推动产业新城建设。进而促进邵阳市经济增长。

**六、存在的问题及原因分析**

**（一）绩效管理方面**

**项目单位未编制绩效目标。**宝城投对本项目未设立绩效目标，未预期提供公共产品和服务的数量、质量、时效和成本等，未预期经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、社会公众或服务对象满意度等，未衡量预期产出、预期效益的绩效指标等。

**（二）资金管理使用方面**

**资金支付不及时，导致资金闲置。**截止2023年6月，专项债券资金到位6000万元，已支付3693.32万元，剩余2306.68万元闲置。

**（三）项目实施方面**

**1.合同签订不规范**。

（1）合同签订时间超过发出中标通知书约定的期限30天。工程中标通知书出具时间为2020年4月2日，工程总承包项目合同书签订时间为2020年6月18日。

（2）购买服务程序倒置，提供服务时间早于购买服务时间。如2021年1月，宝城投与湖南沪变电力技术有限公司的《北创光电临时用电工程施工合同》 ,合同约定施工执行2020年4月；2020年4月，宝城投与湖南远诚工程咨询有限公司的《建设工程造价咨询合同》，预算编制报告作业时间2020年2月14日至2020年2月27日。

（3）合同要素不全。如宝城投与邵阳市第二建筑设计研究院签订的《建设工程勘察合同》，合同金额31.3488万元 ,合同未签订时间；宝城投与邵阳市规划建筑设计(集团)有限公司的《建设工程勘察合同》，合同金额36.16万元 ,合同未签订时间。

**2.项目建设进度滞后。**根据邵阳市本级2021年园区建设专项债券邵阳经济开发区光学光电制造生产基地建设项目预期收益与融资平衡方案计划项目建设期为2020年8月至2021年12月，实际完成时间为2022年6月，未按计划时间完成建设。

**3.项目在取得规划与施工许可两证前先行施工。**邵阳经济开发区光电光学制生产基地建设项目于2020年6月30日开工； 邵阳经开区光电光学无尘室车间装修工程于2021年11月15日开工。 宝城投2021年10月才取得邵阳市自然资源和规划局颁发的建设工程规划许可证；2022年2月才取得建设工程施工许可证（项目已完工，补办手续）。

**4.部分设计不合理，造成资金浪费。**评价组现场勘察时发现，因规划设计缺陷，东门卫楼不能使用，造成东门卫楼造价约8万元的资金浪费。

**5.化整为零进行招投标，造成资金浪费。**2019年1月宝城投(甲方)、广东北创光电科技股份有限公司（乙方）及邵阳经济开发区管理委员会（丙方），三方签订了《光学镜头镜片生产加工项目补充协议》，协议已明确甲方代建厂房的标准为:标准厂房及其基本装修、办公楼、宿舍楼及厂区内外水电气学基础设施及绿化、消防、安全、4000平方米无尘车间装修。甲方在厂房代建过程中，主体施工拆分成三次进行采购，其中：2#厂房采用邀请招标的方式进行采购； 1＃厂房研发楼、宿舍楼、变电房、污水处理机房、南门卫、东门卫、室外工程和4000平方米无尘车间装修分开进行公开招标采购。1＃厂房的第二和第四层基本装修完成后，又招标进行无尘车间装修，基本上损失了1#厂房第二层和四层基本装修的资金，同时又增加了无尘车间装修的设计、招标代理费等其他资金支出。

**七、有关建议**

**（一）重视绩效管理，提高资金使用效益**

建议项目单位重视绩效管理工作，加强绩效理论学习，深刻理会绩效管理理念，做好绩效目标申报、绩效运行监控和绩效自评及结果应用等项工作，以提高政府专项债券资金的使用效益。

**（二）规范专项资金使用管理，提高使用效益**

定期梳理资金管理内控制度的建设情况，根据存在的内控建设缺陷完善单位内控管理制度，提高现有资金管理制度的可操作性；按照“项目批到哪里，责任就跟到哪里”以及“资金流到哪里，监管就跟到哪里”的原则，加强内部监督检查及外部审计的频率，强化资金问责制，确保资金使用合规。

**（三）加强项目管理**

建议进一步完善项目管理制度，加强项目监控；定期召开项目进度汇报会议，及时了解项目实施中出现的问题，分析原因并尽快解决，以保证项目按时按质完成；按国家规定严格履行项目招标和政府采购的相关程序；重视项目合同整理与档案管理等项工作。此外，因项目实施条件变化等原因导致专项债券资金无法及时有效使用时，应及时上报主管部门，按照《地方政府专项债券用途调整操作指引》的相关规定予以调整。