

岳阳市 2021 年市级重大政策和重点项目绩效 执行结果

今年是我市推行预算管理一体化及零基预算改革的第一年，也是《岳阳市预算绩效管理实施办法》颁布实施的开局之年。我局紧紧围绕省市改革部署，坚持绩效导向，下硬功出实招，着力推进预算绩效管理财审联动，不断推动财政资金聚力增效。我局再次荣获 2021 年省级绩效管理先进单位。

一、全面绩效管理抓实有成

（一）抓实绩效目标，把好预算编制关口。按照“谁申请资金，谁设定目标”原则，2021 年，市级预算绩效目标与预算编审对接同步，全市 55 家一级预算部门及 133 家二级预算单位试点零基预算绩效目标编制，组织第三方跟踪审核 188 家部门整体支出及 491 个专项支出，涉及资金 42.85 亿元，审核批复资金较上年同期减少 38%。2022 年，市本级预算绩效目标申报以零为基点，按照“绩效-预算-绩效”编审原则，与预算管理一体化系统同步启动，“二上二下”一对一跟踪把关，全面规范设置绩效目标已逐步成为“花钱问效”的首要关口。

（二）抓实绩效监控，加快预算执行进度。预算批复后，同步组织对 2021 年度预算绩效目标实现程度和执行进度实施“双监控”。所有预算单位的部门整体支出和 100 万元以上专项资金，按节点要求提供 1-9 月及 1-11 月份资金监控表。截至 9 月底，财政重点监控 7 个预算资金，涉及监控资金 2.38 亿元。财政拨付 2.10 亿元，项目支出 1.91 亿元，支出实现率 91%（见附表 3）。截至 11 月底，市本级纳入绩效监控项目数量 325 条，统计完成支出 89.42 亿元，完成预算支出 85.4%，相比上年同期增长 5.5%。预算绩效目标运行监控清晰，跟踪发现偏差及时得到纠正，资金使用进度相对均衡。

（三）抓实绩效自评，落实绩效主体责任。预算完成有评价，6 月份，市本级 55 家市直预算单位（除 2 家新成立单位外）自觉对上年度限额以上财政支出开展绩效自评，涉及财政资金 42.68 亿元。其绩效自评质量经财政再评价，53 家市直部门的自评质量平均得分 89.79 分，其中 31 家单位为优秀，22 家单位为优良。10 月份，按照省厅部署，组织对 2018-2020 年市本级 26 个政府专项债券项目资金绩效评价，督导市城投集团、市交投集团等 8 家责任主体单位开展绩效自评，应评尽评，涉及债券资金 56.34 亿元。市本级预算部门及花钱责任单位的绩效理念有所提升，绩效自评全覆盖已成为常态。

（四）抓实结果应用，突出绩效管理实效。“花好每一个铜

板”，“对整改情况还要持续跟踪，承诺的、计划的措施必须落地”。针对 2020 年重点绩效评价报告，涉及 15 家项目单位的 43 个问题点，我们启动财审联动机制，协同驻局纪检组成立督导组，督促项目单位对号分解整改责任表（即问题清单、任务清单和责任清单），跟踪督导问题整改“三不放过”，推动整改不留死角，问题销号清仓见底。适时采取收回资金、调减预算、暂停拨款、中止项目等应用措施，有效推动 2021 年预算调整 2480 万元；另对 5 家预算单位申报的 2022 年专项资金预算提出结构性调整方案，取消 5 个专项、压减 3 个专项，建议调减项目预算资金 1025 万元。

（五）抓实机制约束，全程接受评议监督。主导先行先试，在全省率先出台实施办法，创新建立“五挂钩、五约束”应用机制。一方面，率先将绩效评价第三方纳入网上中介超市管理，财政重点绩效评价结果主动公开，推动预算单位绩效信息“非涉密、全公开”，积极回应社会关切；率先推行财审联动改革，出台财审联动实施方案，多领域实现预算绩效与审计监督的信息共享、成果共用；率先编辑岳阳绩效指标体系，协同第三方联动，加强对分行业、分领域、分层次的个性指标研究，编写了适合岳阳绩效管理需要的绩效指标模块 132 套，以方便全市绩效编审人员的选用参考。另一方面，主动接受人大工作评议监督，制定评议方案，走访调研看现场、座谈汇报提意见，全过

程对标提标，预算绩效管理工作通过人大民主测评。

二、重点绩效评价扩面提质

（一）重点评价扩面选项。绩效管理核心在于绩效评价。2021年财政绩效评价选项坚持绩效导向，切实以党委政府关心、影响政策决策的民生支出为主线，聚焦资金使用与项目管理存在的短板弱项，关注支出成本效益。选项涉及财政奖补类、政府采购类及非税收入类项目，并扩面延伸近三年政府债券项目、政府与社会资本合作（PPP）项目等领域的绩效评价，实施分期评价：一是年初择选了航线补贴、市中心医院建设等12个支出项目，年中增补了3个政府债券项目，以及1个上报省厅联动评价的垃圾焚烧（PPP）项目，涉及评价资金33.14亿元；二是试点督导7个预算部门自行开展重点绩效评价，涉及评价资金4.33亿元；三是针对2021年预算安排的就业补助金、口岸建设发展专项等7个运行项目开展重点绩效监控，涉及监控资金2.38亿元。通过政府采购竞价及抽签方式，从入驻岳阳网上中介超市和政采电子卖场第三方库中选定12家参与评价。市本级全年累计完成重点评价个数、总额及覆盖面再创历史新高。

（二）重点突出结果导向。2021年财政绩效评价以绩效与问题为导向，通过分析评价层次、拓展评价方法与质量跟踪考核等举措，第三方绩效评价内涵不断得到丰富，评价结果更加客观公正：一是全面评价了财政资金投入与产出的应有绩效。

各部门整体支出围绕中心工作，重点任务，量力而行、统筹安排的力度不断加大。专项资金绩效目标趋向明确、投向更加集中，在落实上级和市委市政府的重大决策部署、改善民生及落实“三保”等方面发挥既定作用。二是认真分析了财政资金仍存在一些突出问题。指出了部分资金把握政策不精准、债券资金闲置率高、项目支出进度不及时等共性问题；同时针对专项资金执行率不高、配置重心偏移、成本加重等相对突出的个性问题，对点提出了第三方责任性建议。其中，建议督促南湖电排改造项目单位收回沉淀资金 2600 万元，已上缴财政，其它调整及收缴资金将在后续对标应用整改（见附件 1）。

三、预算绩效评价应用建议

（一）综合评价。经复核认为，2021 年组织第三方独立完成的 16 个重点绩效监控与评价报告，较真实反映了部分资金使用的绩效情况，其中 6 个专项绩效评价报告上报省厅复审备案。第三方评价报告整体综合评分 82 分，其中 2 个专项绩效评分低于 80 分，评定等级“较差”，整体绩效评价等级为优良（见附件 2）。由于第三方评价质量存在指标设置、评价深度等个体偏差因素，评分等级仅作为结果应用参考依据。

（二）应用建议。绩效评价结果应用，重在突出支出责任和效率。各预算部门及项目单位作为预算支出责任主体，要认真对标第三方绩效评价报告列举的问题与建议，加快落实应用

整改。我局将以“预算单位自评+财政重点评价”多环节评价结果，持续督促预算单位全面绩效管理纵深推进，优化财政支出结构，硬化绩效管理约束，确保绩效评价结果公开及有效应用。

附件 1

2021 年第三方重点绩效评价报告分项点评

2021 年重点绩效监控与绩效评价，通过采用“单位自评+第三方评价+财政审核”相结合模式，以第三方绩效评价报告为点评依据，分项提出要点问题与建议。

一、市国资委的三荷机场航线补贴项目，得分 86 分

项目资金绩效：岳阳三荷机场于 2018 年 12 月正式通航，现定为 4C 级国内支线机场。2019-2020 年共与 11 个航空公司合作，通过定额补贴和差额补贴方式，补助航班路线 33 条。2019 年预算 1.47 亿元，实际结算 1.56 亿元，超支 870 万元；2020 年预算 1.8 亿元，实际结算 1.32 亿元，结余 4768 万元。

主要存在问题：

1. 补贴政策缺乏明确标准，定价管理存在寻租风险。三荷机场采用个别洽谈、个别定价的方式，确定每条航线补贴的标准和方式，个性化定价机制较为灵活，但尚未形成明确的激励机制与补贴标准。定额补贴最高 13 万元，最低 1 万元，相差 12 万元；而差额补贴中，对最低运输收入的补贴相差 2.8 万元，对月平均小时客票收入的补贴相差 0.4 万元/小时。补贴标准、补贴上限等不够明确，也未见对谈判人员议价区间权限的相应

规定，自由裁量权限弹性较大，不利于合理定价监控，存在一定的寻租风险。三荷机场新开航线日益增多，补贴需求相应增高。2019-2020 年获得专项补贴资金年递增 24%。由于未设置专项资金补贴上限，未来可能引发财力不足以覆盖专项资金支付缺口，将导致补贴兑付风险，从而影响政府公信力。

2. 专项资金未作专户管理，融资垫付加重资金成本。三荷机场专项资金分别放在应收账款、营业外收支上，专项资金未作专户管理，账目管理相对复杂需要分账梳理，存在一定的资金管理风险。三荷机场签署的专项协议所约定的资金支付方式，采用报账式申请专项资金，通常为次月支付上月的航线补贴。在自身资金不足的情况下，只能向银行贷款，通过短期借款方式先期垫付补贴资金，每年需支付银行利息约 450 万元。经查，2020 年相同航班号的航线密度下降，专项补贴资金到位后，年末实际结算账面，补贴资金还存在结余 4768 万元。

评价结果建议：

1. 完善补贴定价标准，防范权限定价风险。制定岳阳民用航空运输专项资金管理办法，明确航线补贴标准、补贴方式及年度补贴总额，并建立航线运营激励机制。一是根据每年的航线扩展需求目标，结合上年度补贴情况制定年度预算，确定年度补贴资金总额，细化绩效目标申报，保证预算额度与绩效目标相匹配，可有效避免由于财力不足而产生兑付风险。二是在资金总额确定的情况下，可根据机场的发展需求，参考其他地

市做法，制定航线补贴的定价标准，规避定价风险。

2. 完善资金支付流程，降低资金使用成本。一是在政策文件中明确项目申报的流程和预算申报依据，在补贴总额和补贴标准确定的情况下，及时编制预算，并按流程向财政部门申报项目和申请预算，保证资金到位。二是在未来协议中，考虑按航季支付补贴资金（全国多为按航季支付），以缓解资金支付压力。三是按照政策要求，结合岳阳航空发展现状，明确专项资金的补贴范围、使用范围和监管要求，加强专项资金使用的规范性与安全性。

二、市国资委的(市公交集团公司)新能源公交车购车补贴项目，得分 87 分

项目资金绩效:为加快公交车新能源化,市公交集团自 2017 年开始采购纯电动车计划,拟定 2024 年底前公交车全面实现电动化。2017-2019 年分 3 批次购置 420 辆电动车并交付运营,车辆总价 2.51 亿元。按政策应申请政府补贴 0.89 亿元,其余部分企业自筹。截止 2020 年 12 月底,财政已按车款支付进度安排补贴 0.59 亿元。

主要存在问题:

1. 首批车辆购置存在质量问题。2017 年 12 月首批采购的湖南鼎湘创富新能源汽车公司纯电动公交车 100 辆,按照年运营里程不低于 3 万公里可申请补助 6 万元/辆/年。在后期使用过程中,沃特玛电池频繁出现熄火及续航能力不足等质量问题,

造成车辆误班等各种损失，近半数车辆年运营里程不足3万公里，2019年仅30辆车达标，2020年仅47辆车达标，近2年错失国省补助738万元。

2. 充电桩设施建设规划存在缺陷。公交集团现有纯电动车585台，主要依赖购买充电服务，2018-2020年湖南巨元新能源公司、岳阳华润燃气公司、岳阳顺和新能源公司等3家，仅能提供充电桩数量148个（充电枪298把），不能满足满负荷运营充电需求；又因为充电错峰计价，只能保证部分车辆在电价最低谷时段充电，制约了运营降耗。还受充电桩位置偏远影响，公交车进出充电场耗时耗费。如61路进出充电场需22.27公里、17路需18.67公里，增加了公交运营成本。

3. 公交车运力不足影响运营补助。按部标测算，以市本级常住人口110万为基数，公交车配比应达1700多标台，实际拥有车辆折合1112标台，与标配要求存在差距。市公交现有线路条数53条956.7公里，因为线路车辆配比不达标，造成车辆间隔时间过长，运力明显不足。新能源车运营补助与新能源车的数量及运营里程达标绩效挂钩。从近3年省厅下达的新能源车运营补助资金看，2018年市本级1546万元，在14个地市中排第10位（常德3027万元、益阳7812万元）；2019年市本级3205万元，排全省第9位（常德3825万元、益阳9819万元），市本级新能源公交车保有量及运力在全省范围内明显靠后，推进电动化进程受到制约。

4. 国省补贴下降影响购车目标。近年电动车国省补贴逐步退坡，2022年新能源汽车购置补贴标准在2021年基础上退坡30%，至2022年底将取消补贴，纯电动车购置成本逐年增加，全面实现电动车目标压力加剧。**一方面**，市公交集团采购同一长度同一续航里程的纯电动公交车，扣除国省补贴后，还需要自筹2018年61.56万元/台（中通），2019年75.98万元/台（中车），实现2024年底全面实现电动车目标，公交集团至少还需购置301辆车，按基价85万元/台测算，还需投入2.56亿元。**一方面**，市公交集团经营举步维艰，收支倒挂。2015年市物价局核定公交车票价成本为2.28元/人次，核定标价为现金支付2元/人次，刷卡支付1.5元/人次，老年卡、爱心卡等实行免费，学生卡半价，一直实施至今。随着现金支付减少，物价不断上涨，免费及优惠卡占客运量比超50%，政策性补偿资金严重不足，政策性亏损一年比一年加重。**另一方面**，受宏观经济下行压力增大、落实减税降费等影响，经济发展缓慢，财政收入增长乏力，财政承受能力有限。2020年受疫情影响，在财政短收压缩各种开支的情况下，对公交政策性补贴3050万元，较上年增加400万元，还远远不够化解公交企业财务风险。

评价结果建议：

1. 注重电动车采购质量。车辆采购招标应明确技术参数，购车合同应增加保障性条款，对于车辆电池衰减过快导致实际里程低于标配里程，影响日常营运，或者车辆质量有明显

缺陷的情况，应提出“车辆召回”要求，以督促车辆生产企业保证售后服务，降低维护成本。因车辆质量问题已造成企业运营和运营补贴损失的，应寻求法律援助，维护自身合法权益。

2. 合理规划充电桩建设。对标《岳阳市城区电动汽车基础设施发展规划（2018-2035年）》，至2035年建成公交车充电桩数1083个。为推进城区充电桩建设整体进度，应加快建立和完善充电设施报装机制，简化报批流程，提高充电设施建设效率。对于电动汽车规划定点定线运行的公共服务领域，应根据线路运营需求，优先在停车场站配建充电设施，沿途合理规划选址，有序推动电动汽车快充站和换电站建设。

3. 争取车辆年运营里程达标。一是科学调度，尽量将车辆电池续航能力不强的电动车安排到短途公交线路上，减少运行中途充电次数，降低续航负影响；二是严格遵守车辆管理规定，在车辆起始候车过程中，关闭空调等耗电设备，行驶中保持车辆安全文明行驶；三是创新服务，提升公交车对公民出行的吸引力，提高客运量，确保每车辆的年运营里程既能达到国家补助标准，又能提高车辆运行效率。

4. 谋划公交营运激励机制。市政府对公交企业承担的社会福利、政策性亏损给予定额补贴，必不可少。为保障城市公共交通可持续发展，应完善公交企业营运与政府补贴激励机制。一是要从企业自身入手，积极盘活第三产业，增强自身造血功能；要在营运成本控制与财务管理方面下功夫，不断提高企业

营收水平。二是要借鉴省内外同级市州先进的公交营运模式，逐步建立以成本规制为主要内容的公交营运补贴机制，或尝试实行政府购买城市公共交通服务。

三、市教体局的市直学校新建项目前期费用，得分 75 分

项目资金绩效：市直学校前期费用是保障教育投资新建项目前期工作的专项支出。2015-2020 年财政预算 2200 万元，市教体局收到 2000 万元，支出 1993.5 万元，节余 6.46 万元。

主要存在问题：

1. 项目管理不到位。一是项目管理制度欠缺。未能提供项目立项报告；项目运行目标不清晰，绩效自评主体责任意识不强；未对前期费用与建设项目进行分类匹配归纳，项目产出无法评价。二是工程管理不规范。发现市一中田径场看台维修改造工程量未见监理签章；2020 年 35# 监理合同内容未约定合同期限；外国语学校教学楼外墙安全隐患排除改造监理日志注明 8 月完工退场，10 月还发生施工签证；2019 年 14# 付市十四中学体育馆建设 PPP 项目咨询费 9 万元，项目未实施仍支付前期费用，属于无效前期费用。

2. 资金管理不到位。未制定相关专项资金管理办法。一是超范围支付。发现 2019 年 11# 付四中、十四中会计报表审计费；29# 付四中年终财务审计费；32# 付二中文物行政处罚款；2017 年 54# 付三幼厨房设备质保金，以及 2020 年 22# 付绩效评价费等 5 笔费用共计 23.73 万元，明显不属于新建项目前期费用范

围。二是超进度付款。2019年13#付一中1、4栋造价咨询费合同实际支付。2018年53#付一中1、4栋重建规划设计费合同约定第一次按30%支付8.7万元,实际支付为一次支付14.5万元,这2笔凭证皆未按照合同约定付款。三是退款处理未报备。发现2020年14#有8笔审图费退款至银行账户里共计5.43万元,市教体局未请示财政进行退回处理。

评价结果建议:

1. 加强项目管理。严格按基本建设程序实施,做好项目前期可研、立项报告的存档工作;细化前期目标,强化项目绩效主体责任意识,及时做好绩效自评并公开;强化项目合同、项目审批等全过程监督机制,做好项目后期监管工作。

2. 加强资金管理。制定专项资金的使用管理办法,专款专用。暂停下达前期项目预算200万元,收回余额6.46万元;收回5笔不属于前期费用的支出共计23.73万元;针对8笔退回的审图费共计5.43万元,应及时退回上交财政。

四、市统计局的“四上”单位申报奖励经费,得分81分

项目资金绩效:“四上”单位申报纳入了市政府年度重点工作。按照市政府对新增“四上”单位建立“以奖代补、分级负担”的财政资金奖励原则,奖励金由市、县两级财政各负担50%。2018-2020年市财政安排资金2281万元,其中2020年下达837.50万元。

主要存在问题：

1. “四上”单位产出率落后全省。参考2019年《湖南省统计年鉴》数据，我市符合规模以上法人单位“四上”在库企业占比5.9%，其中规模以上工业企业个数作为高质量发展监测评价指标体系考核指标之一，在申报数量方面低于长沙、株洲、邵阳，“四上”在库企业中的工业企业占比37.6%，湖南省相应比率分别为6.2%和38.4%，低于全省平均水平。

2. 部分企业申报积极性不高。企业开展“四上”统计数据申报，主要在于获得政策支持和政府相关扶助资金奖励，但影企业申报积极性不高。一方面，通过走访企业、问卷调查发现，大量个体户为了规避税收，符合申报规模也不转型升级为企业，不属于“四上”单位申报范畴，造成我市三产业统计数据漏统现象较多。另一方面，财政奖补资金达不到四两拨千斤的作用。财政以奖代补的奖励资金本来就有限，部分县区（君山区、屈原行政管理区、城陵矶新港区）还未能配套安排县市区级奖励资金。少量奖励资金缺乏吸引力，“四上”单位申报奖励对企业，尤其是大中型企业的激励作用有限。

评价结果建议：

1. 提升“四上”单位产出率。针对没有入库的重点纳税企业、园区企业、重点项目和大型个体户等潜在申报对象，逐一摸排，定向筛选，进一步完善和夯实“四上”单位培育名录库；为“四上”单位申报对象提供针对性服务，有效提高数据质量。

2. 强化“四上”企业申报工作。一是针对非法人企业数据较严重漏统的问题，建议相关部门深入企业，鼓励达标申报对象在当地注册单独法人企业。二是定期开展统计、市场监督、税务和工信、商务、农业农村等部门组成的联合检查，对隐瞒销售收入、刻意偷逃税款、不如实提供相关报表数据等手段达到入库条件而不入库的企业，加强联合检查力度，对违法违规行为依法加强查处。三是建立“四上”申报企业“黑名单”。对达到入库条件而不入库，和不如实填报数据的“黑名单”企业，在工商、税务年检时不予通过。四是削减财政资金奖励，将以奖代补政策转向给予“四上”申报企业更多优惠政策支持。

五、市退役军人事务局的优抚医疗补助项目，得分 80 分。

项目资金绩效：市级优抚对象统一划到区退役军人事务局优抚进行统一代管，优抚对象在报销城镇职工、居民基本医疗保险的基础上，政府再给予一定报销和补助，确保重点优抚对象医疗补助、伤残军人医疗费、代缴农合及居民医保等医疗待遇。2019 -2020 年项目预算 1376 万元，资金到位率 100%。

主要存在问题：

1. 门诊补助存在短板。退役军人门诊费用报销程序存在监管空白。先是使用医保卡内个人账户金额支付，资金不足时，只要用现金在定点医疗机构或药店购买任何医保目录内药品，开具本人姓名的票据，即可找区退役军人事务局对其超出部分实报实销。问卷调查发现，可能存在部分人群代家人、朋友购

买药物使用，甚至购买药物进行牟利，存在着“一人吃药，全家报销”的浪费现象。

2. 财务报账缺乏内控。门诊手工报账票据缺乏严格的制度约束，有的仅提供一张发票，不讲事由，没有用药明细也没有医生处方；有的提供的诊断证明，既没有主治医生签名也没有医院盖章；还有的在市内也不到定点医疗机构看病、拿药，许多票据都不是定点医疗机构开具的，而项目单位因为没有相应完善的内部控制制度和财务制度，导致手工报账管理漏洞。

3. 民营医院用药过度。2019-2020年在定点医院的支出总费用为1070万元，其中公立医院总支出费用327元，仅占总费用30%；民营医院支出费用743万元，占总费用70%。舍公舍优赴民营医院极不正常，从部分民营医院的费用明细中分析，发现同一人同一个月内开出的药品明细有许多重复的药品，同一家机构对不同的优抚对象开出的病种都大致相同，明显存在用药过度、过度治疗、牟利乱开药等弄虚作假行为。

评价结果建议：

1. 加强监督，控制不合理支出。加强专项内审力度，对发生的医疗费用建立严格的稽核制度并建立内部考核制度，积极通过电话核实、派人现场核实等方法方式保证优抚医疗资金的合理支出，同时要加大与医保、卫计、民政等部门协作，制定定点医疗机构（药店）的“准入”与“退出”制度，在优抚医疗资金的使用上做到“零容忍”。

2. 健全制度，规范报账流程。健全内部管理制度，细化审核流程，将优抚医疗补助资金使用过程分解成数个环节，确保岗位职责与各环节审核责任相对应，形成审核“合力”。从费用受理、待遇享受资格到重点优抚对象以往病情与当次就诊情况对照、待遇支付手续等方面，深入排查优抚医疗补助资金审核过程涉及的各风险点，使审核事项更加精细，防范资金风险。

3. 细化监管，约束医疗行为。加强对定点民营医疗机构网上网下信息的监管，分级管理，并建立定点合作激励约束机制，对定点医疗行为提出刚性约束，定期联合市卫计部门每年对定点民营医院的医疗服务质量、服务水平和医疗费用控制情况等进行考核，对不符合要求的，取消其定点医疗机构资格。

六、市水利局的（长江修防中心）南湖电排站扩容改造项目，得分 82 分

项目投资：项目位于南津港大堤龟山岛旁，经批复调整的概算投资 1.43 亿元，资金来源财政资金。项目于 2018 年 4 月开工至 2019 年 5 月主体竣工，12 月附属工程竣工，预计完成投资 1.13 亿元，至今尚未办理竣工决算。项目争取上级（中央\省）资金 6244.2 万元，市本级财政资金 8929.7 万元（含城投 8605.9 万元、其他 323.8 万元），项目累计到账资金 15173.9 万元；累计支付资金 9001 万元（含进度款 7941 万元，其他费用 1060 万元）。至 2021 年 5 月归还城投垫资 3000 万元，剔除其他资金，项目财务账目资金余额 2849 万元。

项目绩效:该项目纳入《2018 年市政府重点工作任务分解》，项目建设团队群力群策，注重方案优化，积极向上争项争资，注重优化方案，抢工期强质量保安全，成功实现了由 1320kw 提升到 7000kw 的扩容目标，增强了城区应急抢排能力，为减轻岳阳市城区洪涝灾害、改善居民生产生活条件以及满足城市生态旅游发展需要发挥了不可替代的作用，综合效益明显。

主要存在问题:

1. 资金安排调整不足。项目概算投资初期批复 0.96 亿元，至项目开工前调整为 1.43 亿元，相应调增了项目设计、监理费与项目管理等费用，争取项目到位资金 1.52 亿元。项目实施方案通过优化后，实际投资预计下调 3000 万元，但未对相关资金再下调评审处置。一是**监理费支付暂未考虑预估下调**。原监理合同 107.5 万元，后按新增概算调整为 152 万元。实际投资减少，实际支付监理费 129.2 万元，存在超进度支付风险。二是**借支城投资金未及时归还**。城投先期融资投入 8605.9 万元，后续争取上级资金陆续到位。2020 年以来，项目账面资金存量较大，沉淀资金时间较长，延期至 2021 年 4 月才归还，5 月后账面仍存在较大余额。

2. 工程竣工决算滞后。2019 年 5 月项目主体工程完工，组织机组试运行成功，2019 年 10 月针对 8 个分部工程组织质量验收。至 2021 年底，尚没有组织项目主体竣工验收与竣工决算，没有将在建工程转为固定资产。一是**主体工程结算滞后**。湖南

源源生态集团公司承担的主体施工合同金额 6373.4 万元，期间办理 2 次工程施工变更评审增加 1191.8 万元，尚未办理补充合同，预计完成进度 7565 万元。截至 2021 年 5 月，延期 2 年还未办理工程结算，共支付工程款 6015.8 万元(含支付民工工资 397 万元)，目前尚未签定补充合同，超主合同支付比例较大，存在超付风险，影响竣工结算进度。二是**固定资产移交滞后**。项目完工交付投用 2 年，与竣工决算紧密相关的竣工验收、工程结算、决算书报表编制、资产清理登记与档案整理等系列工作相对滞后。如项目款项长期不结算将持续增加财务成本；延期办理交付使用固定资产，将不能如实反映新增固定资产价值和竣工项目建设成果，造成基建支出长期挂账和国有资产不实。

3. 建设管理费用存在超支风险。按财建[2016]504 号以批复投资 1.43 亿元为基数，向市城设计提建设单位项目管理费 183.9 万元。城投按有关文件可使用项目管理费总额的 60%（即 110.3 万元）。按项目优化调减（1/4）后的总进度投资计算，可用项目管理费 82.5 万元。目前还没有办理竣工验收、决算报告编制与档案整理等后续管理工作(预估待支出 30 万元以上)，就已经列支管理费用 71.86 万元，可能存在超标超支风险。目前账目发生业务招待费 9.21 万元，占用项目建设管理费比例偏高。2020- 2021 年还在继续发生项目管理费支出。

评价结果建议：

1. 提高资金使用效率。在没有办理竣工结算的情况下，应

结合项目建设期优化后的施工方案与实际完成情况，详尽测算各分项实际完成投资，预估变更减少后的总投资，对应预估项目设计、监理费与项目管理等相关费用。一是暂停设计、监理费支付，待项目结算终审后据实结算。如存在超付情况，督促责任人予以追回。二是严格实行收支两条线。鉴于项目正在整改督办竣工结算，建议将剩余资金的 2600 万元账面余额上缴财政。对预留春节前应急支付部分到期应付款项、以及部分资金，应明确资金使用方向。待项目竣工财务决算后，据实调整安排专项预算，执行国库集中支付。

2. 精心组织竣工决算。根据《水利工程项目验收管理规定》等有关规定，工程具备竣工验收条件的，项目法人应当提出竣工验收申请。竣工价款结算应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月。建议：一是安排专人督促施工单位限期组织竣工验收。尽快完成项目结算初审、财政复审与审计终审；未经过变更程序确认的项目不得纳入竣工结算，未报送竣工结算书不得支付施工进度款。二是督促项目单位限期办理竣工决算及固定资产移交手续。

3. 严格控制管理费用支出。根据财建〔2016〕504 号及市政府〔2005〕第 14 号会议纪要，严格控制项目管理费使用总额，加快推进竣工验收、决算报告编制与档案整理等后续管理工作进度(预估待支出 50 万元以上)。一是针对账面已列支的、可能存在违规或超支的管理费用，进行核查清理并给予整改调整，

严格执行“同城不报差旅费，不接待”。二是将项目到账资金产生的银行利息收入，据实归集入账，或冲抵项目管理费。

七、市商粮局的(中央省市)外经贸发展资金，得分 83 分

项目资金绩效：利用外经贸发展专项资金的引导作用，鼓励企业应对新冠疫情，开拓国际市场，提升国际竞争力，全力支持岳阳外经贸产业发展。2018-2020 年，中央省市安排我市外经贸发展资金 6842 万元。其中 2020 年安排资金 2492 万元，包括外贸稳增长资金 1612 万元、加工贸易资金 150 万元及招商引资资金 730 万元。实际下达县市区 2477 万元，到位率 99.4%

主要存在问题：

1. 超范围调整补贴项目。一是补贴制度调整。城陵矶综保区补贴制度出台滞后 1 个月。资金拨付在前，使用办法在后，影响资金运行效果。既有为不合规资金设置为合规，如对企业外贸业绩的补贴；也有为资金不支持方向设置为匹配，增加了支持范围。如在支持企业应对新冠疫情方向，增加“对外贸企业开展的展览展示活动给予适当补贴”的条款，违背了该项目资金应向中小微外经贸企业倾斜的原则。二是补贴对象调整。如城陵矶综保区 2020 年外贸稳增长资金安排岳阳沉香文化发展公司补贴 30 万元，实际申报及收到补贴为大章鱼实业（上海）有限公司；为引进“显示屏切割项目”，与湖南省岳显光电科技公司签订招商合作协议书，给予其 150 万元的厂房装修费用补贴，收款方实为湖南省玆龙电子科技有限公司。

2. 超范围发放补贴资金。一是城陵矶综保区超范围发放补贴共 405 万元。其中：根据企业当年外贸业绩完成情况，给予湖南弘元新港实业发展公司场馆装修费用的补贴 200 万元，给予岳阳综保区兴盛综合服务公司等 6 家企业 160 万元，不符合“支持外贸企业应对新冠肺炎疫情”方向支持范围。为开拓非洲市场的补贴，如给予湖南天予东方贸易公司等 2 家企业 45 万元，但企业当年既未申报有效境外认证，也未参加境外展、线上展或利用海外知名引擎进行网络营销等，不符合“支持外贸企业开拓国际市场”方向支持范围。二是市商粮局超范围发放湖南中福易达科技发展有限公司补贴 6 万元，用于开展“湘企出海岳阳专区综合服务平台”运营费用补贴。企业申报方向系“支持开展外贸综合服务和实物培训”，但企业未设立外贸综合服务中心，其性质也不属于县市区商务主管部门，不符合支持范围。三是云溪区支出培训经费 6 万元，与单位日常工作经费开支无法严格区分。

3. 资金规模散小聚效难。一是资金分散难见效。2020 年外贸稳增长资金实际分配资金 1621 万元，支持方向 11 个涉及 179 个小项目，二次分配多为 2-5 万元/项。调查发现：企业普遍将争取的补贴资金作为日常运营费、差旅费使用。单个项目补贴过小，对企业扶持作用较弱；二是促进增长难持续。市商粮局连续 2 年向岳阳澜和工艺品公司发放“破零倍增”补贴，2019 年破零 3 万元与 2020 年增长 5 万元，评价发现，该公司已于 2021

年6月关停，未能为岳阳产生持续增长效益；2020年为中化四建公司“鼓励企业赴境外承包”补贴5万元，该企业直属央企，境外承包实现的营业额不纳入市本级，不能为岳阳外贸增长带来效益。

4. 项目申报把关不严。一是**佐证资料重复**。屈原区“实物培训”申报2次培训资料，发现2场不同时间举办的培训，其签到表内容和笔记完全相同，系1场培训资料的复制；中粮米业岳阳公司申报“支持外贸企业破零倍增”资料，其外贸业绩的进出口报关单出现重复申报。二是**申报资料不全**。新港区对岳阳昌盛公司、湖南盛世公司因“上年度外贸业绩100万美元且增长率达到100%”获得补贴3万元，其申报资料提供的报关单累计仅几十万美元；弘元新港公司同时和平江、临湘等5个县区分别申报“支持园区外贸综合服务”补贴，评价发现仅有3个县区的申报资料，未见申报平江、临湘项目的相关资料。

5. 资金绩效意识不强。一是**资金绩效自评流于形式**。自评报告内容过于宽泛，未能体现支持项目的效益情况。有的自评结果还于实际不符，如屈原管理区15万元资金滞留在财政，与自评已下达到项目单位的描述不一致。二是**资金滞留县区级，未及时下拨**。省级资金15万元于2021年2月已下达屈原管理区，但区财政一直未拨付至项目单位。三是**资金未及时安排使用，支出缓慢**。经济技术开发区6万元实物培训经费，资金于2021年2月就已拨付到位，截至现场评价日仍未使用。岳阳市

商务粮食局招商引资资金 120 万元，截至评价日已使用 86.74 万元，尚未使用 33.26 万。

评价结果建议：

1. 健全资金管理制度，强化财务管理。一是有关部门应根据省、市政策最新要求，结合区域实际情况，建立健全资金使用制度，及时更新延续制度，确保资金支出有章可循、有据可依；二是在厘清资金支持方向、正确把握支出范围的基础上，制定适宜区域特征的资金使用方法，确保制度制定合规有效；三是严格资金使用管理，加大监管力度，规范专项资金核算，做到“专款专用”，避免专项资金被挤占；四是规范开展自评工作，及时对评价结论进行汇总、分析，对发现的问题及时整改，提高评价工作效能。

2. 严把资金拨付关口，强化风险意识。一是对于扩大外贸稳增长资金开支范围、属于超范围发放补贴的 411 万元资金部分，应由城陵矶综保区、市商务粮食局向相关企业收回资金，并及时退回财政主管部门。二是强化资金支付风险意识，加强对资金拨付环节的管控和把关，确保严格按照审定的资金安排发放补贴、按照合同约定支付补贴。

3. 提高资金使用效率，发挥引导作用。加强对资金使用跟踪，及时了解资金的情况，确保资金及时拨付到位；结合外经贸产业规划方向和发展需要，以及部门职能职责，为专项资金设置恰当、可行的工作计划或任务目标，合理安排资金的使用，

提高资金使用效率。

八、市城投集团的城市智能交通系统建设采购项目，得分84分

项目资金绩效：岳阳市智能交通系统建设项目于2018年10月立项，确立市城投集团为业主，与市公安局交警支队共同组建项目部，依托AI、大数据、云计算、移动互联等创新技术，打造智能交通管理体系。市财政将分4年期安排项目采购资金2.1亿元，目前已拨付7000万元，剩余项目资金由市城投垫付。

主要存在问题

1. 采购程序存在倒置现象。一是先中标后争议合同中标价。项目信息化部分于2019年5月31日完成公开招标，市城投集团于2019年6月18日向中标单位高新兴集团公司发出中标通知书，高新兴公司先期建设，却对中标价发生分歧，延期11个月，直到2020年5月21日才签订采购合同，致使合同工期严重滞后。二是先变更施工后申报变更手续。项目竣工初验时间为2020年8月1日，施工变更于2021年2月1日申办《政府投资项目工程变更审批表》，存在先变更施工再办理施工变更手续现象。其中：高新兴公司自行出资购买公安部无锡所软件630万元，未按政府采购程序申报纳入变更审批。三是变更增加投资占比较大。采购中标合同1.66亿元，申请变更增加造价2528万元。

2. 采购规划不足造成浪费。一是不具备采购安装条件。项

目内场建设合同约定7个分控中心建设，只完成了岳阳楼大队、南湖大队、白石岭大队、云溪大队4个分控中心建设。临港大队、君山大队及城陵矶大队三个分控中心无建设场地，不具备大屏显示系统安装条件，导致成套采购56.37万元的电子设备器材闲置在仓库中。二是与城区重点建设工程相冲突。由于市中心城区大范围启动雨污水管网改造、道路扩宽施工等项目建设，导致智能交通采购项目所建设的外场设备，遭到不同程度的拆除损坏，有些设备甚至在未启用前即遭到了施工破坏。因拆除闲置存放在仓库的外场设备价值共计282万元。

3. 系统设置存在智能缺陷。智能交通系统上线之后，群众对其智能的特点和优点感受及认识还不够深刻，普遍认为智能交通系统的智能化还存在优化空间。一是**红绿灯配时缺乏智能调节**。红绿灯配时固定，没有根据道口车流量与人行道人流的变化而变化，导致部分路口交通高峰期堵车严重，造成交通困扰。二是**系统识别功能有缺陷**。调查问卷数据显示，有81%的受访车友遇到误拍处罚事件，担心违法录入误判。三是**系统外场设备视角受阻**。部分智能交通系统外场监拍设备、交通指示标牌等被树枝及其他物遮挡较多，造成系统信息数据采集不完整或误判。

评价结果建议：

1. 依法履行政府采购程序。严格按政府采购程序实施，应在中标前，处理好标底争议；不能按时签订中标合同，应作废标处

理,重新组织招标;对于施工项目变更,应做好调查取证工作,在经过专家的充分论证后再行变更。让项目的变更结果满足设计要求和更符合实际情况的需求,同时还应按照相关法律文件的规定履行合同变更的相关手续。

2. 提高政采资金使用效益。一是对于已购入未安装的设备,应积极与其他项目沟通协作,将暂时无法安装使用的通用设备调剂到其他项目上使用;对于多次拆装的外场设备也可以调剂到市内其他新建成的路段或企业单位进行使用,物尽所用。二是加强与市政、路政、水务等相关部门的沟通,及时获取各部门的规划信息。对于已规划施工的路段,应及时调整智能交通系统建设采购项目的施工方案和采购计划,避免设备的多次拆装和损坏,同时还应充分考虑建设场地的实际情况,对暂时无法安装的设备应暂缓购入,避免资金浪费。

3. 优化智能交通系统设置。提高智能研判能力,促使智能交通操作与路面执勤交警指挥工作的相辅相成和同步进行。根据不同时间段路口的车流量,达成更科学的红绿灯时间,让系统设置更加贴近实际情况,在智能控时上做到更精准,增加通行率。以智能减少人力,明显减轻交通拥堵现象,降低交通事故发生率。

九、市住建局的(岳阳水务公司)污水处理费征缴项目,
得分 88 分

项目资金绩效:市住建局负责城市污水排放管理,监督污

水处理厂的运营；市水务集团公司负责污水费的代征代缴，按月征收，全额上缴地方国库，并为使用城市供水的单位和个人提供有偿服务。2019年2月执行的城区污水处理费标准：居民生活用水1.10元/吨，非居民用水1.80元/吨，特种行业用水2.00元/吨。2019-2020年下达收费任务分别为6100万，9000万元/年，2019年实际完成9013万元，2020年完成9280万元。

主要存在问题：

1. 污水处理支出与收入不平衡。近年来，污水处理任务日益繁重，城市对污水处理厂的运行质量也提出了更高要求，需要筹集巨额资金。但由于没有实行动态调整机制，现有固定的污水处理收费标准难以覆盖支出加剧的现状，污水处理支出与收入严重倒挂，成本费用与征收费用不相匹配，致使污水处理资金年年缺口，增加了财政兜底压力。

2. 未做到应收尽收、应缴尽缴。2019-2020年下达目标任务6100万和9000万元。2019年从2月开始收费标准提高，全年应收污水处理费9363万元，实收污水处理费9013万元，短收350万元，收缴率为96.26%。2020年应收污水处理费9588万元，实收污水处理费9280万元，短收307万元，收缴率为96.79%。由于超额完成年度任务尚没有积极的激励机制，致使水务公司征缴积极性不高。代征污水处理费没有及时足额上解，挤占了一定的政府性非税收入。

3. 未进行用水户分类征收。目前污水处理费征收工作的计

征方式是按照用户用水量来计算的，没有针对污水的排放量，不同的小号水源等方式进行分类。造成污水处理费用征收时存在着一些差距。

评价结果建议：

1. 注重污水处理成本产出效益。按照“污染付费、公平负担、补偿成本、合理盈利”原则，收费标准应综合考虑本地区水污染防治形势和经济社会承受能力等因素，建立价格动态调整机制，确保收费标准能补偿污水处理和污泥处置设施的运营成本并合理盈利，减缓财政支出压力。

2. 推进污水处理费应收尽收。加强对污水处理费的征缴工作，督促有关单位及时足额上解，完善征缴激励机制。

3. 完善污水处理费分类征收。污水处理费征收，是加强生态文明建设的重要物质基础。设置合理的收费标准，通过比对周边的污水处理收费情况，有的放矢完善污水处理收费办法，推进污水处理服务费市场化。

十、市城投集团的临港创新创业基地一期配套基础设施建设项目，得分 81 分

项目资金绩效：临港创新创业基地项目以智能、共享、灵活、可持续为发展理念，充分发挥区位优势和资源环境禀赋，将本片区建设成为功能合理、产业兴旺、数字化、适度景观化的智慧生态产业园区，构建“一核、两心、三圈层，两轴、五片、多节点”布局。项目分三期建设，项目前期(一期)于 2019

年启动建设，规划用地面积约 1902 亩，一期估算总投资 15 亿元，其中市政配套路网投资 4 亿元、标准化厂房投资 11 亿元，项目建设期 18 个月。

主要存在问题：

1. 项目整体规划设计不完善。项目整体规划中东侧散状分布有 437 亩基本农田，对周边 3000 亩土地的整体开发造成严重制约，项目范围内除基本农田外还有约 1560 亩土地不符合城市总规和土地利用规划，另有 2599 亩土地为中石化长岭分公司国有划拨农场用地，制约了自贸区的带动效应和功能发挥。

2. 债券资金支出管理欠规范。本项目申请政府专项债券资金 4.5 亿元。岳阳城投集团预拨了该项目征拆资金，其中支付云溪区基建协调指挥部用于拆迁的拆迁补偿款 2 亿元，有签批手续，但无拆迁协议、拆迁结算等拆迁补偿合理性支出的证明材料，专项债券资金的管理欠规范。

3. 项目执行缺乏阶段性目标。本项目制定了总体性目标，但部分项目缺乏阶段性的目标，如“投资强度不低于 300 万元/亩、企业产值不低于 500 万元/亩、税收产出不低于 30 万元/亩”等，都只设定了总目标，没有按年度制定分期实施目标，在项目实施过程中，难以对项目实施绩效的考评。

评价结果建议：

1. 修订项目整体规划。建议加强各部门协调工作，加快基本农田、中石化长岭分公司国有划拨农场用地等调整工作，加

快国土空间规划调整，确保项目整体规划可控。

2. 加强债券资金管理。建议建立合理有效的项目成本控制制度，加强项目资金拨付管理，对已实际支付的专项资金，及时补充并审核相关资料（包括但不限于拆迁补偿协议、拆迁补偿花名册、被拆迁人收款凭证等），保障项目资金安全有效的用到实处。

3. 完善总体目标编制。建议进一步完善项目年度绩效目标，积极推进预算绩效目标管理。进一步强化绩效指标的明确性、可行性和细化量化程度，提升项目绩效目标的指导作用，便于项目实施绩效目标进行考评。

十一、市交建集团的市中心医院（含公共卫生医疗中心）建设政府专项债券，得分 82 分

项目资金绩效：由市交建集团承建的市中心医院（含市公共卫生医疗中心）项目，拟建设一所集医疗、教学、科研、预防康复及保健于一体的区域性三级综合现代化数字医院。项目占地 443 亩，建设期 5 年，运营期 20 年，共计 25 年。项目总投资 33.16 亿元，设置床位 2500 张（其中含传染病床位 350 张），门诊日接纳量 6000-8000 人次。项目建成将有效提升医疗保障能力，完善公共卫生服务体系，改善群众就医条件。

主要存在问题：

1. 总体目标缺乏过程风控意识。政府债务项目总体目标应包括实施期绩效目标和年度绩效目标。评价发现该项目编制的

总体绩效目标尚未按年度编制绩效运行目标。缺乏制定项目实施年度预期达到的产出和效果，是否可衡量、可实现，不利于实施年度绩效评价与专项债务过程风险控制。

2. 进度滞后致使债券资金闲置。2020 年度下达投资计划 4.3 亿元，2020 年 11 月到位专项债券资金 3.5 亿元，项目总投资到位率为 81%。截至 2021 年 8 月底，实际完成进度支出 0.86 亿元，执行率仅为 25%。尽管专项债券资金支出进度虽与建设进度匹配，但与总投资计划目标存在较大偏差，低于计划执行率 83%，致使 75%的债券资金闲置。

3. 投资变更尚未实施预算调整。项目总投资与首期专项债券发行时的预期收益，与融资平衡评估相比，相对调增了 8305.4 万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整；其专项债券资金使用信息尚未录入专项债券综合管理平台，项目资金管理存在较大优化空间。

评价结果建议：

1. 完善目标编制，建立债券资金风险监测。建议项目主管部门和建设单位细化编制建设期年度绩效目标，并建立项目建设目标与专项债券资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控。因项目技术经济指标如总投资额、建设进度等调整变动，及时评估对专项债券资金使用管理与绩效目标的影响程度。对严重偏离绩效目标的项目要暂缓或停止拨款，督

促及时整改。项目无法实施或存在严重问题的要及时追回专项债券资金并按程序调整用途。

2. 加快建设进度，提高债券资金使用效率。建议加快推进项目建设，尽快完成各工程招投标，克服其他相关影响因素，确保项目整体建设进度，完成项目总体目标。按照债券资金管理办法，对使用较慢的债券资金上级财政部门将收回，为确保项目建设资金不断链，必须提高项目债券资金使用进度，加强债券资金管理。

3. 对接预算调整，推动债券资金信息公开。及时将项目总投资调增、建设进度延迟等事项对项目后续影响纳入下一年度预算编制考虑因素，对项目总投资、建设年度等重要事项进行适当调整，并按预算调整程序进行相应审批流程与信息公开程序，推动项目重大事项与专项债券资金信息公开管理。

十二、市文广新局的(市图书馆)市巴陵书香创客馆一期 PPP 项目，得分 85 分

项目资金绩效：市巴陵书香创客馆为市民提供环境优美、设计美观、别致的读书地及休闲地，其图书馆拥有阅览坐席 1000 余个，14 个对外服务窗口，各类数字资源 22TB（商购 20T，自建 2T）。项目位于南湖风景区螺丝岛，分 2 期实施，本项目第一期建设总投资 3.24 亿元，总建筑面积 2.26 万平方米。市政府授权市文广新局实施，采用 PPP 模式运作；项目回报机制为可行性缺口补助；项目建设及运营合作期限为 12 年。项目于 2017

年6月开建，至2020年12月底投入使用。

主要存在问题：

1. 存在功能性较大变更调整。《PPP项目合同》约定经营面积3337平方米，竣工后实际经营面积2265平方米，减少1072平方米。功能布局变更调整涉及多方面影响：一是藏书量减少。设计总藏书量80万册，实际藏书53万册。二是工期延期。原计划2017年6月开工，工期2年。实际竣工时间2020年2月，延期近8个月，影响产出时效。三是经营性收入下降。按实际经营面积测算，2020年初始年计划收入88.24万元/年，实际完成经营收入27.6万元，仅完成原计划收入31.28%，未达到预期目标，应按绩效考核低扣年回报费用。

2. 多方面超标增加项目成本。一是**项目管理超高**。有多个部门参与项目前期建设，累计发生项目管理费695万元。其中：市图书馆前期支出管理费433万元（含业务咨询费支出270万元）；市城投支出36万元；项目公司支出226万元。本项目管理费总额按财建[2016]504号计算只有364万元，实际支出超标准91%，且支出手续不全，存在多项不合规费用。二是**融资利率超高**。2019年项目公司向工商银行贷款1.8亿元，合同约定贷款年利率4.9%，却另增加承诺费、现金管理业务综合服务协议费、智库服务业务（工银融智e信）服务费共382万元，实际融资成本达5.39%，财务成本超高。

3. 未按约定承担责任性保障。一是未按合同提供履约保函。

项目公司未提供金融机构出具运营期履约保函金额 100 万元，作为其履行在合同下项目的建设义务、运营维护义务和其他违约赔偿义务的担保，履约保障未到位。二是未按合同约定购买保险，没在项目运营期购买财产一切险、第三者责任险等保险，缺乏对岛内人身安全提供安全保障。

4. 运营维护期绩效考核不严。一是物业管理服务有盲区。个别区域卫生清洁与场馆巡查不及时，监控记录未按要求保留期限，多处可见有污渍、乱停车现象，影响环境；二是底层库房使用有缺陷。库房存在不通风，霉气重，墙面潮湿，既有无恒温恒湿设备，又无专人管理，不符合图书馆库房管理要求，存放书籍就是浪费书籍，造成资产损失。三是部分用房与设施闲置。整个美术馆周转库房 240 平方，其摆放的密集架无任何收藏品；部分区域及设施设备闲置，如数字体验区、多媒体读报机、多媒体阅览室等一直没有开放，没发挥应有作用。

评价结果建议：

1. 按目标设定完成产出。一是添置相关设施设备，添置恒温恒湿等相应设施设备，保护库房现有设施设备、纸质书籍及美术馆展出艺术品安全。二是提升项目经营多元化。PPP 项目的经营收入是项目建设资金来源的重要方面，项目公司需要提升经营水平，应对“新冠”可以参照类似的场馆开展多元化经营，增加经营收入。三是加强项目竣工决算。项目竣工验收已超过 19 个月，项目决算审计仍在进行中，应督促加快工程决算

及审计。

2. 按约定承担责任保障。项目公司应约定提供运营维护期提供履约保函金额 100 万元，作为其履行在合同下项目运营维护义务和其他违约赔偿义务的担保。对于《PPP 项目合同》约定履约保函格式与银行出具履约保函固定格式不一致问题，应该进行多方协商解决；在合作期内，按合同约定购买应当自费足额投保的险种。

3. 对标运营期绩效考核。一是调整绩效考核指标。相关部门应根据运营维护实际，调整考核指标维度、覆盖度及深度，纳入成本、效益、资产及设施设备维护质量等多个面绩效考核指标，使考核付费更合理。二是注重绩效效果。通过合理、全面的考核，促使项目运营期满后移交的设施设备完整、质量达标，使财政资金投入物有所值。

4. 保障运营期设施高效。一是加强物业管理。制订应急管理激励机制，加强设施设备维护与保护。二是设施设备及时投入使用。部分闲置用房及设施设备应物尽其用，开放数字体验区等设施设备，新科技、数字化建设不应只停留在建设方面，发挥其建设初衷与设计效果；三是重视读者反映问题。解决好交通不便的问题，为市民提供方便，使市民享受项目建设到改革红利。

十三、市城管局的城市生活垃圾焚烧发电项目, 得分 76 分

项目资金绩效：市城市生活垃圾焚烧发电项目属于“岳阳

市静脉产业园 PPP 项目”大框架内 5 个废弃物处理处置项目之一，2016 年 3 月立项采用 BOT 模式（合作期 30 年），经湘发改能源〔2020〕953 号批复，由初步设计总概算 5.95 亿元调整为 7.13 亿元。2019 年 10 月试运行。截止 2020 年 12 月底，共焚烧处置生活垃圾 41.6 万吨（日焚烧量近 1000 吨），年发电量 1.35 亿度，处于满负荷运行状态。2021 年 7 月完成竣工决算，实际投资总额 7.22 亿元。“生活垃圾焚烧发电”子项采用政府方支付可行性缺口补助，目前经测算采用的补贴单价为 69 元/吨。该项目被纳入省财政厅 2021 年省市联动重点绩效评价工作，其第三方绩效评价结果直接上报省厅并主导结果应用。

主要存在问题：

1. 项目立项方式不规范。该项目争取垃圾处理补贴的计算方式以总投资为基数，项目申请报告中的总投资与财政预算支出关联，实质上不属于企业投资项目。但项目单位递交的项目申请报告并非项目可行性研究报告，立项方式采取核准制而非审批制，立项程序不规范。

2. 实施方案编制不规范。前期对应的实施方案名称调整多次，后调整为《岳阳市静脉产业园 PPP 项目实施方案修正案》。该命名又与最终签订的合同《岳阳市城市生活垃圾焚烧发电厂 BOT 项目特许经营合同》不符；其修订版实施方案为 PPP 项目，但最终签订的合同为特许经营合同，项目类型前后不符。初期实施方案“打包”设计不科学不规范。“打包”了多个开展条件

不一致、开展条件具有不确定性的子项目作为一个整体项目，包括生活垃圾焚烧发电、医疗固废处置、餐厨垃圾处理、污泥处理、建筑垃圾处理等。造成单个子项目推进受阻全盘受阻，导致实施方案多次变更，也导致项目实际进展情况和财政部 PPP 项目综合信息平台中的项目信息无法对应等问题。

3. 缺少激励性成本控制。一是缺少激发社会资本主动降低建设成本的激励机制，对于建设成本超概情形，允许调整且最终反映到补贴单价中由政府买单。该约定对控制项目全部建设成本不利，难以避免社会资本利用技术和信息优势，有意做大项目投资并从中获利的动机。二是缺少机制激发社会资本主动降低运营成本，周期内调价，是以运营成本和收入增加或减少为依据，据实调整，不利于社会资本不断完善技术，主动降低运营维护成本。

4. 实施采购程序不规范。在时间上，出现方案未批，便先行采购的情形；在内容上，出现采购内容与最终签约的标的出现实质性变更情形（包括项目范围和签约主体）；在采购效果上，存在直接影响财政补贴金额的指标如垃圾处理单价、发电量等均未经过竞争方式产生，而是在采购活动结束后，通过一份财务测算咨询报告协商计价。

评价结果建议：

1. 合理确定立项方式。对于项目实际投资金额直接影响财政支出数额、且与财政预算支出直接关联的项目，其投资金额

不应由企业自主主导决策，应遵从实质重于形式原则，按照政府投资项目审批程序，提供项目可行性研究报告后审批立项。

2. 规范编制实施方案。结合项目实际开展条件，科学设计项目实施方案的“打包”方案；暂缓签订岳阳市城市生活垃圾焚烧发电厂 BOT 项目特许经营补充合同，确保整个 PPP 项目的合规性审查。对于实施方案的文本，应严格按规范编制，督促项目公司抓紧时间更新财政部 PPP 项目综合信息平台，确保信息填报真实、准确，并符合实际。

3. 注重资金成本控制。优化项目投资实施方案，谨慎变更，建立完善项目全过程成本控制激励机制，激发社会资本主动降低建设成本、主动降低运营成本，提高资金使用效率。

4. 严格政府采购程序。严格按照立项批复、方案批复、招采、签约的基本程序推进项目，避免方案未定便启动招标。严谨设置招标标的，真正形成有效价格竞争。严格履行政府采购法和招标投标法要求，项目实际签约内容要与招标内容对应，招标后项目出现实质性重大变更的，招标核心条件已变化的，应重新招标。

十三、新增政府专项债券项目 3 个，平均得分 82 分

项目资金绩效：按省厅部署要求，组织对 3 个政府专项债券项目实施现场评价：岳阳建材物流园项目、市中心城区供水管网改造项目、岳阳楼景区洞庭南路历史文化街区开发旅游基础设施建设（一期）项目。本次现场评价项目涉及政府专项债

券 15 亿元，实际支出额 7.61 亿元，占比 50.74%。其中合规支出 7.61 亿元，不合规支出 6.97 万元。评价结果已上报省厅。

主要存在问题：

1. 未进行事前评估，立项程序不规范。项目申报政府债券需求时，对项目立项必要性、投入经济性等未进行事前绩效评估。岳阳楼景区洞庭南路历史文化街区开发旅游基础设施建设（一期）专项债券项目现场评价中，项目相关单位未提供本项目的可行性研究报告，项目建设内容与另一立项部分内容有交叉重复的现象。

2. 债券资金有沉淀，部分资金不合规。项目均在不同程度上未按时按量完成项目进度目标任务，不符合项目相关立项及相关要求；项目存在债券资金执行率较低的问题，债券资金使用效率较低。岳阳建材物流园专项债券项目多支付金达电器公司其他项目土地监管视频监控设备安装费用 6.97 万元。

评价结果建议：

1. 明确绩效目标，加强绩效目标管理。严格按照《湖南省政府债券项目绩效管理暂行办法》要求，将事前绩效评估作为项目进入专项债券项目库的必备条件，将绩效目标设置作为安排专项债券资金的前置条件，严格执行政府债券管理的相关制度、办法，按照财政部门和项目主管部门的要求，做好本单位政府债券项目绩效管理工作，包括编制报送项目绩效目标，开展项目的绩效运行监控、绩效自评等工作。设置的绩效目标

要尽可能细化量化，有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。

2. 规范资金使用，强化债券资金管理。岳阳建材物流园专项债券项目多支付金达电器公司其他项目土地监管视频监控设备安装费用6.97万元，及时归还到位，加强对专项债券资金监管，专项债券资金对应项目核算，按专项债券资金使用管理规定专款专用，严禁将项目债券资金挪用、挤占到其他项目使用。

十四、绩效监控主要存在的偏差情况

1. 市城投的王家河大桥停车场项目。存在变更浪费现象。业主在施工期间临时更改项目内容，造成施工方前期所采购的电梯材料无法使用，电梯设备闲置，造成价值85.39万元浪费。建议应及时处理闲置材料，挽回变更损失。

2. 市人社局的就业补助资金。存在使用不规范情况。使用专项资金支付档案中心人员经费及公用经费28.29万元，其中支付机关伙食费1.47万元、支付其他办公耗材7.8万元等等。不符合专项支出内容。建议专项资金专款专用。

3. 市口岸办的建设发展项目。预算执行率较低。项目预算批复848.84万元，至2021年10月止，项目支出412.57万元，支付率48.6%，预算执行率较低。原因是部分合同未到期及部分应付未付款。建议加快推进项目实施进度。

4. 市城管局的照明管理中心整体支出。一是预算支付率较低。截至10月底，全年预算指标4781万元已下达到位，

实际支付 3258 万元，支付率 68.14%，预算支付率较低。存在资金结余 1523 万元，按后续进度测算，预计年末沉淀资金较大。

二是经营收入未纳入预算管理。截至 10 月底，市照明管理中心实有资金账户（建设银行存款账户 43001620066050001725）还存在余额 5236 万元（还未包括合同未结清应收回资金），未纳入预算管理（未执行收支两条线）。建议：一是适当调减该中心 2022 年预算（包括运行电费与运维费用）1100 万元。二是针对实有资金账户余额 5236 万元，应督促清理实有资金账户尚未结清的工程款项，待工程款项结算并支付完毕后，再将实有资金账户结余资金纳入财政其他资金账户管理。

5. 市水利局的中央防汛抗旱物资岳阳仓库建设项目。资金沉淀结存较大。项目概算批复 7737 万元，至 2021 年 10 月末，项目资金累计到账 9869 万元，累计支出 6121 万元，到账资金累计结余 3748 万元（不含 2014-2021 年利息收入 64.25 万元），剔除应付未付合同款 1277 万元，账面项目资金结余约 2471 万元（未包含竣工验收、审计等费用），沉淀资金较大，影响资金运行效率。**建议：**一是督促项目单位办理竣工验收手续及后阶段决算审计工作，促使项目投入运营。二是加强成本核算，严格按立项概算、财政预算控制项目投入。对于向上争取的项目资金以及账面存在的节余资金，剔除竣工验收相关费用后，**将超概算部分资金 2232 万元上缴市财政**，以防止资金沉淀。

6. 市工信局的新型工业化引导资金。存在资金结存情况。

2020年项目资金到账1073万元，支出1038万元，到账资金结存35万元。存在偏差：一是对重点帮扶企业监管不到位，对帮扶目标及绩效实现情况关注度不够。未按《帮扶行动方案》要求，对重点帮扶民营企业实行优胜劣汰，动态管理；相关部门未对我市9大产业产值、主营业务收入年均增长率、实缴税金年均增长率等指标的实现情况及资金投入绩效，组织调研、跟踪，进行年度考核、考评，没有切实将《帮扶行动方案》落实落地。二是超范围支出军民融合规划编制经费44.91万元，不符合重点帮扶企业和“专精特新”中小企业扶持资金使用范围，也不符合《扶持资金管理办法》。建议：一是加强对重点帮扶企业监管。严格按照《帮扶行动方案》，对重点帮扶民营企业实行优胜劣汰，动态管理。二是将2020年军民融合十四五规划44.91万元调账处理或收回，将项目结存资金35万元收回财政。

7. 岳阳楼区东茅岭街道学坡社区邻里改造项目。项目所在东茅岭街道学坡社区，涉及23栋房屋，524户居民。截至2021年10月项目资金到账524万元，实际支出172万元，资金支付率32.8%，资金支付率较低。建议：督促项目建设单位加强项目管理，严格按合同约定条款支付后期工程进度款，加快报送项目财评资料，完成项目竣工结算工作。

附件 2

2021 年第三方重点绩效评价评分及应用表

序号	重点绩效评价项目	报告编号	项目 资金 (万元)	综合 评分	第三方建议
1	航线补贴项目	HNY-Y-HKFZ_2021-01	28000	86	合理测算航线补贴标准。
2	新能源公交车购车补贴项目	湘恒立评字(2021)-237号	7816	87	加快充电基础设施发展。
3	市直学校新建项目前期费用	湘圆绩字(2021)第6002号	2200	75	1、削减前期费用200万元;2、收回不属于前期费用支出及审图费共计29万元。
4	“四上”单位申报奖励经费	湘天翔会所(2021)审字第285号	1899.5	81	建立“四上”申报企业“黑名单”机制。
5	优抚医疗补助项目	湘政咨字(2021)-05号	1324.96	80	加强对民营定点医疗机构的监管,杜绝门诊费用上的“一人吃药,全家报销”。
6	南湖电排提质改造项目	湘兴昌所(绩评)审字(2021)160号	14000	82	收回项目节余2600万元上缴财政。
7	中央省市外经贸发展资金	ZZZX-JX-20210921	6842	83	超范围发放补贴资金405万元与6万元。
8	城市智能交通系统建设采购项目	常青会所审字(2021)第079号	16661	84	闲置存放在仓库的外场设备价值282万元。
9	污水处理费征缴项目	咨字(2021)第1001号	21100	88	追缴2020-2021年应收未缴资金657万元
10	岳阳临港高新技术产业开发区创新创业基地一期配套基础设施建设项目	21DXNXYKGXN025	45000	81	规范债券资金使用绩效。
11	市中心医院项目	2021HLZX023	35000	82	规范债券资金使用,避免资金闲置。
12	市图书馆项目	湘恒兴专审字(2021)第023号	30000	85	发挥PPP项目优势,通过多元经营,增加收益。
13	新增3个债券项目	湘恒兴专审字(2021)第024-026号	70000	82	追回超付资金6.97万元。
14	生活垃圾发电PPP项目	21DXNXYJMCN044	71300	76	完善成本控制激励机制
总计			351143	82	绩效评价整体优良

附件 3

2021 年度财政资金绩效运行监控及应用表

序号	项目名称	主管部门 (单位)	财政预算 (万元)	1-10 月财政 已拨付	1-10 月项目 已支付	第三方建议
1	就业补助项目	市人社局	4000	2546.00	2212.01	建议专款专用。
2*	新型工业化引导专项*	市工信局	1160	1073.55	1038.46	调整军民融合规划资金 44 万元, 将结存资金 35 万元收回财政。
3	口岸建设发展专项	市口岸办(城陵矶新港区)	2000	868.84	412.57	加强资金管理。
4	岳阳楼区学坡片区邻里 2 个改造项目	岳阳楼区东茅岭街道办事处	524	354.34	172.08	加快支出进度。
5	中央防汛物资仓库建设项目	市水利局	6000	6000	6000	将超概以外节余资金上缴财政 2232 万元。
6	路灯管理部门整体支出	市城管局的路灯管理处	4136	4781.16	3257.79	调减 2022 年预算(包括城市照明运行电费与运维费用)1100 万元。将经营收入结余纳入财政其他资金管理。
7	王家河桥东停车场项目	市城投集团	6000	6000	6000	处置闲置材料费 85 万元。
合计	7 个		23820	20978	19092	

注: 新型工业化引导专项 2020 年预算安排 1073.55 万元、2021 年 1186 万元(审批中), 2020 年支出 1038.46 万元, 2021 年尚未发生支出。表中数为 2020 年监控数据。

