

# 临港创新创业基地一期配套基础设施建设类 债务项目事前绩效评估报告

为进一步优化公共资源配置，提高政府理财和公共服务水平，推进湖南省“责任政府”、“阳光政府”和“服务型政府”建设，根据湖南省财政厅《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩〔2020〕7号）文件精神 and 《2021年度预算绩效管理工作方案》的通知要求，受岳阳市财政局委托，中化商务有限公司对“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”预算支出进行了事前绩效评估工作，并形成本绩效评估报告。

## 一、项目基本情况

### （一）立项背景

岳阳市属于“湖南第二大经济体”，是国务院批准的沿江重点开放城市、武汉城市圈湖南唯一成员城市、长株潭城市群成员城市。岳阳经济总实力位居全省第二，居全省地级城市之首。近年来，面对复杂多变的国内外经济形势和岳阳市局部自然灾害的挑战，市委市政府带领全市人民深入贯彻落实科学发展观，认真执行省委、省政府“四化两型”战略，努力践行民本岳阳执政和发展理念，扎实推进“五市一极”建设。

为践行习近平总书记将长江经济带建设成为我国生态优先

绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动脉、引领经济高质量发展主力军的战略布局，岳阳市城投集团与云溪区、城陵矶新港区在云溪区陆城镇道仁矶片区合作共建临港创新创业基地。

## （二）绩效目标

目标为以智能、共享、灵活、可持续为发展理念，充分发挥岳阳城投临港创新创业基地的区位优势和资源环境禀赋，将本片区建设成为结构紧凑、功能合理、产业兴旺、设施完善、环境优美、数字化、适度景观化的智慧、生态、宜业产业园区，构建“一核、两心、三圈层，两轴、五片、多节点”的布局。

## （三）预算安排

临港创新创业基地项目属于 2020 年省重点建设项目名单（第二批），规划用地面积 66278.25 亩，总建筑面积 2254036 m<sup>2</sup>，按区域规划可分为总部经济金融及生活配套区、低碳电子信息区、高端智能制造区、绿色装配建材区、智能仓储物流区、环湖生态景观区等六大板块，项目分三期建设，其中岳阳临港高新技术产业开发区创新创业基地一期建设期为 4 年，于 2019 年启动建设，规划用地面积约 1902.94 亩。

《关于岳阳市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可行性研究报告的批复》（岳发改审【2019】79 号），一期项目估算总投资 15 亿元全部由建设单位自筹（含 70%银行贷款），其中市政配套路网投资约为 4 亿元；

标准化厂房投资约 11 亿元，项目建设期 18 个月。

## 二、事前评估情况

### （一）评估目的

进一步推进财政科学化、精细化管理，提高预算资金分配决策的科学性、公开性和公正性，通过对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进行充分论证，提出合理化建议，进一步提升财政资金配置和使用效率。

### （二）评估方式与方法

按照“客观、公正、科学、规范”的原则，评估工作组采用定性与定量相结合的方式，运用比较分析法、专家评判法等方法对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进行绩效评估。评估内容包括立项必要性、项目资金来源和到位可行性、项目收入、成本、收益预测合理性、项目偿债计划可行性、项目目标合理性、项目保障充分性、项目时效性、实施方案有效性等方面。

## 三、评估结论与内容

### （一）总体结论

项目与主管部门职能、规划及年度工作重点相关，有迫切的现实需求，具有显著的社会效应和经济效应，有较强的实施必要性；项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配，项目投入产出比合理。但存在以下几方面问题：政府专项债资金支出控制存在不足；前期规划不够完善；实际执行缺乏具体工作方案；预算应进一步细化，对大项进行拆解和分解到各年度，各项支出要做到详细、具体；需加强阶段性目标以便对项目监督检查及实施效果的衡量；建立和加强风险分析和风险应对预案，保障项目安全有效实施。

项目评估得分 81 分。

### （二）项目立项必要性

评估认为，项目立项依据充分。项目的设立与国家、湖南省、岳阳市、相关行业政策相关，与该项目的主管部门职能、规划及年度工作重点相关，有迫切的现实需求和确定的服务对象，并且具有公共性，同时属于财政资金支持范围。

### （三）项目资金来源和到位可行性

评估认为，项目资金来源和到位可行性较好。项目资金来源渠道符合相关规定，资金筹措程序规范，财政资金支持方式科学

合理，但缺少筹资风险管控。

#### **（四）项目收入、成本、收益预测合理性**

评估认为，项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配，项目投入产出比合理，成本列表信息完整，直观清晰。但仍存在一些问题，虽对影响项目收益的部分风险因素进行了评估，也描述了相应的风险应对措施，但未制定全面和详细的风险应对方案，对影响收益的成本缺乏控制措施，应对实施方案进行补充和完善。

#### **（五）项目偿债计划可行性**

评估认为，项目未制定完整的偿债计划，只是在项目建议书中作了偿债能力分析，在融资平衡方案中对政府债券资金制定了详细的偿还计划，但对其余资金的偿债资金来源及风险没有制定计划及应对措施。

#### **（六）项目绩效目标合理性**

评估认为，项目的绩效目标明确，与相关规划、计划较为相符，与部门长期规划目标一致，项目受益群体定位准确，目标与现实需求相匹配，绩效目标具有一定的前瞻性和挑战性。指标制定虽有部分可量化标准，但针对进度指标应该有更加具体的量化标准，比如绩效指标的“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”太过空泛，

没有具体的进度标准，没有将绩效目标及指标细化分解到具体工作任务。

### **（七）项目保障充分性**

评估认为，项目保障较好，明确了组织构架、运行机制以及制度保障，具备可持续的人员、资金、技术等条件和能力。但在计划进度安排，风险分析及应对措施及预案有所欠缺。

### **（八）项目时效性**

评估认为，项目时效性有所欠缺，本项目批复的建设期为18个月，但实际进度只完成了环松阳湖生态修复工程，未实行全生命周期管理。

### **（九）项目实施方案有效性**

评估认为，项目内容明确、具体，与绩效目标匹配，项目技术路线完整、先进、可行、合理，项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行的程序规范。但该项目执行过程中的管控措施、机制等有所欠缺，如对项目中的基本农田、中石化划拨用地等欠缺管控，影响项目方案的有效实施。

## 四、发现的主要问题

### （一）关于项目公司

#### 1、前期规划不完善

本项目虽作了总体性规划，也作了可行性调研，但整体规划不完善，对影响项目开展的关键要素欠缺考量，如项目范围内东侧散状分布有 437 亩基本农田，严重影响周边 3000 亩土地的整体开发，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、项目支出预算宽泛

项目支出预算 15 亿元较宽泛，缺少各项目支出明细预算及各年度支出预算，无法发挥预算控制的有效性。

### （二）关于项目实施机构

#### 1、政府专项债资金支出控制存在不足

本项目已申请政府专项债资金 4.5 亿元，并已实际下拨项目公司，公司采取预拨征拆资金模式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，签批

手续完备，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，有抬头为城投集团的也有抬头为产业开发公司的，不便于专项资金的财务管控。

## **2、项目执行缺乏阶段性目标**

本项目制定了总体性目标，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，缺少阶段性目标，不便于项目实施过程中的监督检查及对项目实施效果的衡量。

# **五、相关建议**

## **（一）关于项目公司**

### **1、关于前期规划不完善方面的建议**

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、关于项目支出预算宽泛方面的建议**

建议深入分析并根据该项目的特点，合理编制项目预算。进一步按照财政预算的要求，结合工程预算的特点，完善预算编制，

科学合理分解到年度预算支出。加强年度预算支出的论证，明确测算依据和支出标准，提高项目预算的科学性和合理性。

## **(二) 关于项目实施机构**

### **1、关于政府专项债资金支出控制存在不足方面的建议**

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。

### **2、关于项目执行缺乏阶段性目标方面的建议**

建议进一步完善项目绩效目标，积极推进预算绩效管理的实现。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，便于项目实施过程中的监督检查及对项目实施效果的衡量。

## **六、其他需要说明的问题**

1. 本次评估以项目主管部门提供的资料为评估依据。
2. 事前绩效评估报告是根据项目单位提供的资料，以及专家组评估意见撰写。

附件：项目事前评估指标体系