

福建上杭新材料科创谷一期建设项目

财政评价报告

项目名称:	福建上杭新材料科创谷一期建设项目
项目实施单位:	清杭鼎峰开发建设有限公司
项目委托单位:	上杭县财政局
评价机构:	福建农林大学绩效管理研究中心 福建农林大学经济与管理学院（代章）
评价时间:	2024年6月30日—9月30日

摘要

为了进一步规范和加强专项资金管理，提高财政资源配置效率和使用效益，有效防范政府债务风险，受上杭县财政局委托，福建农林大学绩效管理研究中心组成评价小组，于2024年6月30日至9月30日，对福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金使用情况开展财政评价工作，形成本评价报告。现将评价报告主要内容摘要如下：

一、评价结论

福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金的使用基本达到了绩效目标且取得了较好的成效。本次评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出和效益等四大方面的指标。在此基础上，以相关的项目数据为依据，综合应用分析比较法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金绩效评价得分为80.28分，评价等级为“良”。其各方面的得分情况如下：

（一）决策方面：该部分绩效分值为21分，评价得分17.50分，得分率为83.33%。

（二）过程方面：该部分绩效分值为27分，评价得分20.53分，得分率为76.04%。

（三）产出方面：该部分绩效分值为34分，评价得分24.25

分，得分率为 71.32%。

（四）效益方面：该部分绩效分值为 18 分，评价得分 18 分，得分率为 100%。

二、存在问题及原因分析

（一）专项绩效指标设置及需求申报尚需优化

1. 绩效目标设置不够合理。根据该专项债券资金的绩效目标表，该项目所设置的绩效总体目标较为笼统、宽泛，不够具体和量化，所反映的资金情况、目标整体情况及预期效益和效果均为项目总投资 50 亿的最终效果，与 2023 年度预算所确定的财政投入资金量 4.36 亿元及当年实际工作内容之间的匹配程度不高，不利于财政绩效目标“指挥棒”作用发挥、资金效益监控和评价。

2. 绩效指标及指标值设置的科学性和可量化性缺乏。首先，该专项各项指标设置不够具体、细化和全面，对当年度项目核心实际建设内容相关数量和质量要求等不能突出反映，不符合《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50 号）中对于“绩效目标要尽可能细化量化，能够有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等”、“重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本及效益、满意度等绩效指标”等相关要求。其次，所设置的绩效指标当年度目标值不清晰。项目采用整体实施期间预计目标值进行设置，短期内无法达成，一定程度上也意味着缺乏目标约束力，

对阶段性项目监管、预算执行、绩效评价等缺乏引导约束和控制作用，不符合财政部及福建省关于专项绩效目标及目标值设定的相关规定。**再次**，项目效益指标的可量化性较差，不符合财预〔2021〕101号中所要求的指标量化易评、可衡量的相关要求。如生态效益指标“污染物生态达标排放，对环境影响程度小”、可持续影响指标“产业加快转型升级”等。

3. 专项债券资金需求申报科学性和精细化有待提升。**第一**，项目实施方案测算专项债资金需求与实际发行相差巨大。基于项目实施方案，该项目2023年预计发行90400万元的专项债券，2023年度实际发行15年期利率为2.91%专项债券资金，调出46800万元，实际发行债券43600万，二者差异较为悬殊。**第二**，年度资金分配规划和测算清晰度不足，预算精细化管理有待加强。根据当年度项目实际开展情况，项目单位对项目资金使用采用统筹方式支付，并未针对专项债所支持各子项目有清晰的年度资金分配测算依据和具体用途，资金需求额度与年度工作任务之间的匹配关系不够明朗。**第三**，资金需求申报材料中暂未有相关《法律意见书》，对于专项债项目合法性和法律风险等方面的评估意见不够充分，需求申报合理性有待提升。

（二）部分项目进程滞后，项目管理规范性有待加强

1. 部分项目推进进程缓慢。该项目人才公寓项目因建设位置调整、用地手续办理等前期工作不够充分导致延迟开工，项目整

体进度缓慢，未能按期完成项目投资。污水处理厂项目原计划于2023年底完成竣工验收，但因科创谷整体项目处于建设期，目前入驻企业较少，未达到污水处理厂启用的状态，目前仅完成主体结构建设，将于2024年度根据实际情况完善设计方案，并实施给排水、供电、土建附属工程、设备采购及安装等相关建设内容。

2. 项目过程变更及资料有待规范。首先，项目实施规范性有待提升，当部分建设内容发生较大变更，未按规定程序报批。标准化厂房（龙净环保磷酸铁锂储能电芯项目），原计划由专项债资金进行厂房建设，后考虑到尽快抢占市场，变更为一期龙净环保集团自行投资建设，但暂未收到项目单位对相关项目的调整申请及审批文件，项目变更手续有待完善。**其次**，项目过程资料如合同等关键要件有待规范。经查阅项目相关资料，存在部分项目建设委托合同（如污水处理厂项目）、监理合同（如标准化厂房建设项目监理）、招标代理合同（如污水处理厂项目）等中合同签订日期及合同生效期间等空缺，不利于项目进度监督和管理。

（三）财务管理规范性和资金效益有待提升

首先，项目实施单位未对专项债相关利息开支在财务账中列支，财务管理规范性有待提升。专项债券不同于财政拨款或者财政补贴收入，政府只是债务人与债权人之间按照有偿原则发生信用关系的背书方。根据座谈和资料核查，本项目2023年度需要

支付的利息已有财政进行了垫付，但项目实施单位需进一步明确专项债券债权债务关系，相关垫付利息费用这一交易事项需要在项目单位财务账中有所体现。**其次**，存在个别项目（标准化厂房建设项目）提前支付预付资金 16930.08 万元。**最后**，截止 2023 年 12 月 31 日，该专项资金执行率为 67.14%，相对较低，财政资金使用效率有待提升。

三、有关建议

（一）强化顶层规划，做实做透目标与需求申报文章

一是细化资金需求测算，提高专项债券需求申报的精准性。首先，牢固树立“先谋事后排钱”“规划跟着战略走，项目跟着规划走，资金跟着项目走，监管跟着资金走”理念，建议资金使用单位综合企业发展战略需求和园区项目特点，提前研究谋划、常态化储备预算项目。其次，加强预算编制精细化管理。建议资金使用单位进一步细化专项债券资金需求测算依据、申报依据、资金拟投向的具体项目和建设内容，严把专项债券申请规模的“技术关”，必要时可以邀请财会、法律等多方专家或第三方对专项债需求申报情况进行针对性论证与评审。

二是提升绩效管理意识，夯实目标引领作用。具体、细化、清晰、可衡量的绩效指标的确定是对项目开展评价的重要基础和依据，也是确保财政资金效率、效益发挥的重要指挥棒。建议资金使用单位围绕相关项目的执行周期，细化出阶段性或者年度绩

效目标，并据此编制绩效目标表；围绕专项债券资金投入的核心产出和效益设置清晰、明确的绩效目标和关键性指标，明确项目的年度任务、年度产出、年度效益等；科学合理的设置绩效指标目标值，考虑可实现性的基础上，尽量从严、从高设定，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用。各级主管部门需要加强绩效目标表的审核，及时发现问题并督促做出改进。

（二）加强项目前期准备，保障落地效益的发挥

一是加强项目管理培训，规范档案管理。建议资金预算单位围绕合同签订、项目管理及验收等相关内容对项目管理人员和相关员工，开展培训，规范合同要素填写，健全合同审核机制。建议各地市相关单位进一步完善项目管理制度，项目竣工验收后必须按照相关要求做好项目和财务全过程资料的归档。

二是做足做细项目前期准备工作，避免“钱等项目”。建议资金预算单位在谋划项目前期，对可能涉及到用地红线问题的相关建设项目，提前广泛征集国土资源等相关部门意见，对相关项目的设计方案充足论证，确保项目能够尽快落地，实现预期收益，减缓当地财政还本付息压力。当确实发生不可预见因素导致项目建设内容发生较大变更时，严格按照相关程序进行报批审定。

（三）严把资金使用规范关，防范专项债财务风险

一是强化专项债券债权债务关系认识，提升预算单位会计信息质量。专项债券不同于财政拨款或者财政补贴收入，预算单位

需强化自身债务责任主体意识，年度资金本息偿还等相关开支或财政暂时垫付资金需明确在单位财务账中有所体现。

二是进一步健全财务管理内控制度，规范相关项目支付流程。建议预算单位将内部控制制度覆盖到单位经济和业务活动的全范围和全过程，细化经济业务事项和会计事项中相关人员的职责权限。在支付工程款项进度款项时，应对项目实施批复文件、中标通知书或议价意见、合同或协议、工程备案单、发票、监理对实际工程量的审核意见和工程签单、竣工验收报告以及预决算审计报告等付款依据进行严格审核和监督。

目录

一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	5
二、财政评价工作开展情况	7
(一) 财政评价目的、对象和范围	7
(二) 评价原则、指标体系及指标设置依据、评价方法和评价标准	7
(三) 财政评价工作过程	14
三、综合评价情况及评价结论	15
(一) 综合评价	15
(二) 评价结论	16
四、财政评价指标分析	16
(一) 项目决策情况	16
(二) 项目过程情况	22
(三) 项目产出情况	25
(四) 项目效益情况	31
五、主要经验和做法、存在的问题及原因分析	33
(一) 主要经验和做法分析	33
(二) 存在的问题及原因分析	35
六、有关建议	38
(一) 强化顶层规划，做实做透目标与需求申报文章	38
(二) 加强项目前期准备，保障落地效益的发挥	39
(三) 严把资金使用规范关，防范专项债财务风险	40
七、其他要说明的问题	41

福建上杭新材料科创谷一期建设项目 财政评价报告

为了进一步规范和加强专项债券资金管理、提高财政资源配置效率和使用效益，有效防范政府债务风险，受上杭县财政局委托，福建农林大学绩效管理研究中心（以下简称“中心”）根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）、《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财资管〔2021〕50号）及《上杭县财政局关于开展2024年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2024〕3号）等的有关要求，对2023年度福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金开展独立、客观、规范的财政评价，从项目决策、过程、产出和效益等维度综合分析该专项债券资金的使用效果和现存问题，提出改进建议，为后续财政资金预算安排及项目高质量建设等提供决策参考。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景。

加快发展现代产业体系，巩固壮大实体经济根基是我国“十四五”规划和2035年远景目标纲要中所做出的重要部署，为我

国经济实现高质量发展指明了方向。而新一代信息技术、高端装备、生物技术、新能源、新材料等战略性新兴产业是推进产业体系优化升级的结构性力量，加快关键核心技术创新应用，增强要素保障能力成为培育壮大实体经济发展新动能的重要着力点。

上杭县委县政府高度重视新材料产业的发展，紧紧围绕做大做强新材料特色产业的目标，通过出台《上杭县促进新材料产业发展十条扶持政策（试行）》等一系列优惠政策，为上杭县新材料产业项目落地和集聚发展提供了有力的保障。目前，上杭县以原有优势金铜产业为基础，初步培育形成了以锂电新材料、光电新材料及含氟新材料等三大新材料产业，产业发展势头强劲，已成为上杭县重要的经济新增长点和新的工业主导产业。但受上杭县工业园区和蛟洋工业区土地逐渐饱和的影响，上杭县加快新材料产业发展面临空间瓶颈。

为拓展新材料产业发展空间，福建上杭县解放思想、大胆实践，综合考虑县域产业基础优势以及白砂镇在城市布局、交通区位、产业协作、土地资源等多方面因素，选址白砂镇（处在上杭工业园区和蛟洋新材料园区的中心点）建设福建上杭新材料科创谷建设项目。该项目旨在以“打造底板、示范先行”为目标，先行打造园区优质生态与基础设施底板，高标准产业综合服务芯、研发孵化基地，同时重点落地一批核心产业示范项目，满足入园企业的工业用地需求，为新材料产业加快发展提供坚实的园区支

撑，有效拓展产业空间，促进优质产业成长，共建上杭县域“一区三园”的工业产业空间格局，带动上杭产业结构全面转型升级，助力上杭县高质量发展落实赶超。目前该园区建设项目已列入国家《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》、福建省“十四五”制造业高质量发展专项规划、龙岩市“十四五”《规划纲要》。

2. 项目主要内容。

福建上杭新材料科创谷一期建设项目由清杭鼎峰开发建设有限公司组织实施，建设年限为3年。项目根据“产城高度融合”和“5G智能安全管理”的建设理念，旨在打造集研发与检测、生产制造、城市服务功能于一体的新材料专业科创基地。

该项目的的主要建设内容有：园区七通一平基础设施；新建日处理1万吨污水处理厂；新建5栋标准厂房及相关配套设施；完善园区道路、绿化以及停车场等附属设施。具体子项目如下：

（1）上杭新材料科创谷综合体项目。主要建筑面积48344.04平方米，包括新建智慧园区指挥大楼一幢，建筑面积16223.2平方米；新建新材料科研楼，建筑面积2150.67平方米；园区配套，建筑面积22112.41平方米。

（2）科创大道建设项目（一期）。道路全长约1755.91米，现状道路宽约8.5m，规划道路等级为园区主干路，规划道路宽36m。项目包含路基、路面工程、边坡防护工程、雨水工程、污水工程、给水工程、电力工程、路灯工程、绿化工程、燃气工程

等内容。

(3) 科创谷污水处理厂工程。新建日处理 1 万立方米污水厂一座(含备用日处理 0.5 万立方米能力)，总建筑面积 3203 平方米。

(4) 标准化厂房项目。项目规划用地面积为 77270 平方米，其中建筑占地面积为 31176.20 平方米，总建筑面积为 193594.66 平方米，主要含 1#、3#、4#厂房土建基金配套安装工程，A-12 地块红线内道路、停车场、路灯及绿化景观等室外配套工程，分两期进行建设。

(5) 科创谷人才公寓项目。项目建设 2 幢人才公寓和配套 1 幢公建用房，总建筑面积 40098 平方米，并购置相关设备与设施以及配套附属设施的建设。

3.项目实施情况。

(1) 资金投入与到位情况。

根据清杭鼎峰开发建设有限公司所提供的《2023 年福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》以及专项债资金使用明细表，本项目总投资 500000 万元，2023 年度发行了 15 年期利率为 2.91%的专项债券资金 90400 万元，本年调出 46800 万元，实际发行债券 43600 万元。截止 2023 年 12 月 31 日，专项债券实际到账资金 36400 万元，到位率 83.49%。

(2) 资金支出情况。

基于项目实施单位所提供的资金支出凭证，2023 年度专项债券资金主要用于科创谷一期项目的多个子项目建设实施，分别支出到科创谷综合大楼项目、科创大道工程、标准化厂房（1#、3#和 4#）工程、污水处理厂工程、科创谷人才公寓项目等，支出详情如表 1 所示。截止到 2023 年 12 月 31 日，该项目专项债券资金下达 364,000,000 元，支出金额为 244,382,184.09 元，本年预算执行率为 67.14%。

表 1-1 福建上杭新材料科创谷一期建设项目资金执行情况

单位：元

项目名称	支出金额
科创大道建设项目	38,500,043.98
科创谷污水处理厂工程	2,222,245.00
标准化厂房项目	197,526,190.90
科创谷人才公寓项目	0.00
科创谷综合体项目	3,623,304.21
科创谷变电站建设项目	2,510,400.00
合计	244,382,184.09

（二）项目绩效目标

1. 总体目标。

福建上杭新材料科创谷项目总规划面积 12000 亩，总投资 168 亿元。项目总体建设目标为 5-10 年内打造含氟材料、锂电池材料、电子化学材料等三条产值超 500 亿元的新材料产业链条。整个项目新增园区产业用地 284 公顷。可提供 35 万平方米的企

业办公用房，预计实现产值 500 亿元，税收近 15 亿元，提供 2 万个就业岗位。

其中福建上杭新材料科创谷一期建设项目的总体目标为规划面积 3000 亩，启动区 1000 亩。以“打造底板、示范先行”为目标，先行打造园区优质生态与基础设施底板、高标准产业综合服务芯、研发孵化基地，同时重点落地一批核心产业示范项目。项目一期的建设周期为 2021-2028 年，计划完成园区七通一平基础设施；新建 110 千伏变电站及日处理 3 万吨污水厂；新建产业服务中心、新材料检测中心及研发和孵化基地；新建智能化标准厂房并配套建设集治安、交通、消防、安全生产预警系统和物流配送为一体的“5G 智能化”园区智慧管理系统；完善道路、绿化以及停车场等附属设施。

2. 阶段性目标。

根据清杭鼎峰开发建设有限公司出具的《福建上杭新材料科创谷一期建设项目重点评价项目情况汇报》，该项目 2023 年度专项债券资金专款专用，全部用于该项目的建设。

该项目 2023 年计划完成：完成综合体项目装修工程和配套设施建设并于第三季度进行竣工验收；污水处理厂计划完成项目前期施工招标工作，完成基础工程和部分主体工程以及相关设备进场安装；科创大道项目计划完成项目前期工作，项目开工建设并计划路基填筑完成 60%和管网工程完成 50%；标准化厂房项目

计划进行前期招标工作以及施工人员进场施工；人才公寓项目计划完成前期工作，实现当年开工建设。

二、财政评价工作开展情况

（一）财政评价目的、对象和范围

1. 评价目的。

开展本次绩效评价工作主要有两个目的。一是运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法对福建上杭新材料科创谷一期建设项目进行绩效评价，对地方政府专项债券项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。二是根据地方政府专项债券资金自身特点，针对项目单位如何规范资金投入、管理和使用提出相应的改进性措施，为指导预算编制、设定绩效目标、提升福建上杭新材料科创谷一期建设项目相关工作的质量和水平提供决策依据。

2. 评价对象和范围。

2023 年度福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金，共计 43600 万元。

（二）财政评价原则、指标体系及指标设置依据、评价方法和评价标准

1. 财政评价原则。

根据《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效

管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）等文件精神，财政评价坚持以问题为导向，主要遵循独立客观、科学公正、合理规范、统筹兼顾、激励约束、公开透明等原则。

2. 评价指标体系及指标设置依据。

根据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）、《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）等相关文件要求，基于绩效评价的基本原理、原则并结合项目资金来源特点，合理制定绩效评价标准，对专项债券资金设置适当的绩效评价体系。

评价指标体系主要分为决策、过程、产出及效益四大模块，并在此框架上进一步细分二级指标及三级指标。考虑到福建上杭新材料科创谷一期建设项目项目尚处建设期内，绩效评价更加侧重项目决策、管理和产出等，因而在指标体系设计上，四大部分的分值比重分别为21%、27%、34%、18%。福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金财政评价指标体系（详见表2）共设置4个一级指标、14个二级指标、26个三级指标，具体指标设置依据如下：

（1）决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金申报合理性。依据福建省财政厅下发的《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）制定。

（2）过程指标：主要考察项目债券资金管理和组织实施方面的情况。依据福建省财政厅《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号），结合专项债券资金管理和制度实施的工作内容进行制定。

（3）产出指标：主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。依据《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）结合政府专项债券资金特点以及被评价单位实施方案中建设目标进行指标设置。

（4）效益指标：主要考察福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金经济效益、社会效益、可持续影响效益和服务对象满意度。其中：

① 经济效益指标。根据项目单位实际情况，结合福建省财政厅《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）和《2023年第二批福建省政府专项债券——福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》的项目预期收益情况，设置“项目带动社会投资率”指

标。

② 社会效益指标。根据福建省财政厅下发《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）以及《2023年第二批福建省政府专项债券——福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》中绩效目标表的情况反馈，设置“项目带动就业人员数量”指标，考察目标表的完成情况以及该项目是否能够充分带动就业，提高生活质量。

③ 可持续影响指标。根据专项债券模式特点，考察资金主管部门及资金使用单位是否建立合理、有效的监管和维护机制开展工作，并有效确保政府债券发行工作的持续有效开展，是否有效维护了政府债券发行公信力。据此设置“确保政府征信率”指标。

④ 满意度指标系依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定，主要用于考察专项债券资金建设的服务对象对福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项工作的建设满意情况，从而在一定程度上反映了专项工作的执行效率和质量情况。

表 2-1 福建上杭新材料科创谷一期建设项目财政评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
决策	项目立项	立项依据充分性

(21 分)		立项程序规范性
	绩效目标	绩效目标合理性
		绩效指标明确性
	专项债券资金申报	需求申报合理性
过程 (27 分)	资金管理	债券资金到位率
		债券资金支出进度
		资金使用合规性
	组织实施	管理制度健全性
		制度执行有效性
产出 (34 分)	产出数量	项目收入实现率
		项目实际完成率
	产出质量	质量达标率
		本息覆盖倍数
	产出时效	计划时间执行情况
	产出成本	成本节约率
		按时还本付息率
效益 (18 分)	项目效益	实施效益
		满意度

3. 评价方法。

本次评价将通过文件资料研读、现场核实、座谈等方法对项目进行定性评价；通过基础数据统计分析等方法，对项目进行定量评价。在定性评价中，通过审慎查阅评价结果的证明材料，尽

量减少定性评价的主观影响。本次绩效评价采取(但不限于)以下几种具体的评价方法:

(1) 分析比较法。

通过将项目实施情况与绩效目标、同行业及本单位历史情况等进行比较,评价本项目绩效目标实现程度。依据项目支出绩效目标,对照实际完成内容,评价项目实施情况与批复内容的符合度。依据相关政策文件,评价项目是否按照单位管理办法和制度执行。通过项目绩效目标资金计划文件和凭证,评价专项债券资金的下拨、到位及使用情况。将项目绩效目标与实施结果进行对比分析,判断项目绩效目标的完成情况,并结合访谈工作,综合分析项目整体预期目标的实现程度。

(2) 专家咨询法。

在评价过程中,绩效评价工作组聘请绩效管理、财务和业务等多方面的专家组成专家组。专家组从各自的专业领域出发,在深入了解项目情况的基础上,对项目成效进行提炼和总结,并提出完善项目执行的建议。

(3) 公众评判法。

公众评判法是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政资金效果进行评判,评价绩效目标实现程度。运用公众评判法对该本次评价所涵盖的各项目(部门)中所涉及的主要企业、部门相关人员等进行满意度调查,进而在一定程度上判断项目效益

的发挥程度。

（4）实地调查法。

实地调查法是指在实地进行调研活动。适时赴龙岩市上杭县清杭鼎峰开发建设有限公司开展实地调查和取证，获取第一手资料，并与有关人员进行现场访谈交流和座谈，科学合理制定绩效评价指标体系及评分标准，并根据项目建设实际情况进行科学客观的评价判断。

4. 评价标准。

评价标准采用计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。

（1）计划标准。

计划标准主要适用于依照相关政策文件、工作计划中的任务要求而制定的指标的评价。根据资金下达文件后附目标及项目整体实施方案等，评价各项工作任务开展情况和目标实现程度。

（2）行业标准。

行业标准是对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求所制定的标准。以各被评价专项建设内容的行业标准，对原绩效目标进行适当调整，合理评价“质量达标率”等指标的完成情况。

（3）历史标准。

历史标准主要适用于以往年历史数据为标准的指标的评价。

如以被评价项目专项资金历史执行情况为基准，评价“预算执行率”等指标的完成情况。

（三）财政评价工作过程

1. 前期准备阶段（7月1日-7月16日）。

组建团队，制定方案。组建地方政府专项债券资金财政评价工作团队，确定评价工作人员；分析以前年度该专项的基本情况和实际完成情况，结合相关资料制定绩效评价工作方案，明确职责分工，落实工作责任；参考《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）以及其他地市同类专项，根据项目开展实施的实际情况设置绩效评价指标体系；通知被评价单位准备此次评价工作所需的基础资料。

2. 现场核实阶段（7月17日-7月24日）。

调研访谈，收集资料。前往项目实施单位，通过座谈、项目资料核查等多种方式，收集评价工作相关资料，核实项目管理情况，检查专项资金的支出情况、有关任务目标实现程度和完成情况，项目所取得的效益等；根据工作需要赴福建上杭新材料科创谷各项目实际施工现场开展实地调研、询查，进一步核实有关项目产出和效益情况。

确定绩效评价指标体系。在前期初步设置绩效评价指标体系的基础上，结合实地核查、调研座谈及与上杭县清杭鼎峰开发建

设有限公司充分沟通后确定绩效评价指标体系。

3. 报告撰写与反馈阶段（7月25日-8月31日）。

根据确定的绩效评价指标体系，分析整理评价数据，确定评价等级。及时就评价过程中疑点问题同上杭县财政局和清杭鼎峰开发建设有限公司进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局和清杭鼎峰开发建设有限公司意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改完善。

4. 报告定稿与提交阶段（9月1日-9月30日）。

评价工作组指定组内专门人员对修改后的评价报告进行审核，经内部审核通过的评价报告，形成正式评价报告，提交上杭县财政局，并做好项目材料的归档整理工作。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价

本次财政评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用比较分析法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，2023年福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金财政评价综合得分为80.28分，等级为“良”。各指标权重和得分情况详见表3-1。

表 3-1 福建上杭新材料科创谷一期建设项目财政评价得分情况表

指标	权重	分值	得分率
决策	21	17.50	82.33%
过程	27	20.53	76.04%
产出	34	24.25	71.32%
效益	18	18.00	100.00%
合计	100	80.28	80.28%

（二）评价结论

福建上杭新材料科创谷一期建设项目专项债券资金的使用基本达到了绩效目标。具体表现为：综合体项目主体已交付使用；污水处理厂、科创大道、标准化厂房以及人才公寓基本按照计划完成。综合体项目的投入使用，增加了当地的就业岗位，推动当地了经济的发展。然而，该专项仍存在需改进之处，如绩效目标设置不够合理、资金分配不明确、资金使用规范性和项目收益仍有待加强等问题。

四、财政评价指标分析

（一）项目决策情况

一级指标“决策”指标分值 21 分，评价得分 17.5 分。下设“项目立项”“绩效目标”“专项债券资金申报”等二级指标进行评价。

1. 项目立项情况（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）。

（1）立项依据充分性（共 5 分，得 5 分）。

项目立项与政策的相关性。项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。该项目的立项符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》发展壮大战略性新兴产业发展要求，契合《产业结构调整指导目录（2019 年）》的鼓励类项目，符合国家《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》、福建省“十四五”制造业高质量发展专项规划、龙岩市“十四五”《规划纲要》。根据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49 号）等有关文件指引，项目属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则。

项目立项与建设单位职责范围的相符性。项目实施单位为清杭鼎峰开发建设有限公司，负责制定福建上杭新材料科创谷一期建设专项债券资金计划并组织实施。该公司经营范围包括建设工程施工、房地产开发经营、自来水生产与供应。其经营职能与项目有较好的适配度。项目合同规定了服务内容、范围等，并据此组织实施工作，绩效目标与部门职责、承担单位职责密切相关。

项目的类似性与重复性。基于清杭鼎峰开发建设有限公司所提供的材料及双方的沟通交流，评价组尚未发现该项目与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。

根据评分标准，立项依据充分性达到满分要求。评价得分 5 分。

（2）项目立项规范性（共 3 分，得 3 分）。

项目申请程序的规范性。该专项根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（财办预〔2021〕29 号）、《上杭县促进新材料产业发展十条扶持政策（试行）》、《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50 号）等相关文件精神设立，项目负责单位汇总项目申请材料，按照相关程序报批同意，依据《福建上杭新材料科创谷一期建设项目备案表》，该项目按照规定的程序申请设立和立项批复和备案。

审批文件是否符合相关要求。通过查阅被评价单位提供的材料文件和现场座谈情况，上杭新材料科创谷一期建设项目审批文件包含《福建上杭新材料科创谷一期建设项目可行性研究报告》和《2023 年第二批福建省政府专项债券—福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》等，并经上杭县发展和改革局备案，备案号为闽发改备〔2020〕F040262 号。项目涉及的科创大道、标准化厂房建设项目等也均按照有关程序进行批复、备案，备案号分别为闽发改备〔2022〕F040321 号、闽发改备〔2021〕F040092 号等；人才公寓项目、污水处理厂等根据《企业投资项目核准和备案管理条例》、《企业投资项目核准和备案管理办法》、《福建省投资项目核准和备案管理实施办法》、县政府常务会议讨论及

建设用地规划许可等文件精神和相关程序进行批复。项目审批文件、材料符合相关要求。

是否经过充分论证和风险评估。通过查阅《福建上杭新材料科创谷一期建设项目可行性研究报告》、《2023 年第二批福建省政府专项债券—福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》、《2021 年龙岩市上杭县专项债券项目—福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》、《福建上杭新材料科创谷人才公寓项目可行性研究报告》、《事前绩效评估报告》等文件可知，项目实施单位在事前经过了必要的可行性研究、专家论证和风险评估，并聘请了华兴会计师事务所（特殊普通合伙）对项目的收益、成本及资金平衡情况等进行了科学测算和评估，确保财政资金的安全和偿债风险可控。

根据评分标准，立项程序规范性达满分要求。评价得分 3 分。

2. 绩效目标情况（绩效分值 7 分，评价得分 5 分）。

（1）绩效目标合理性（共 4 分，得 3 分）。

根据项目实施单位所提供的福建上杭新材料科创谷一期建设项目《专项债券项目资金绩效目标表》，该项目总体目标为“规划面积 3000 亩，启动区 1000 亩。以打造底板、示范先行为目标，先行打造园区优质生态与基础设施底板、高标准产业综合服务芯、研发孵化基地，同时重点落地一批核心产业示范项目”。该绩效目标设置笼统，预期目标和实际工作内容缺乏直接对应性，设置

宽泛，不够具体、量化，没有设置 2023 年度阶段性绩效目标。此外，该项目绩效目标表中所反映的资金情况、目标整体情况及预期效益和效果均为项目总投资 50 亿的最终效果，与预算所确定的财政投入资金量 4.36 亿元及 2023 年度当年实际工作内容之间的匹配程度不高。

根据评分标准，绩效目标合理性扣 1 分，评价得分 3 分。

（2）绩效指标明确性（共 3 分，得 2 分）。

根据项目实施单位提供的《专项债券项目资金绩效目标表》可知，该项目绩效目标已在一定程度细化分解为具体的绩效指标，含产出、效益和满意度等方面。但是还存在三个方面的问题：首先，各项指标设置不够具体、细化和全面，较难反映年度项目实际产出内容，如产出数量指标仅设置“项目收入实现率”，对专项债券所投入建设内容未有数量层面的相关指标；产出质量指标未有对各工程项目建设质量的相关指标要求，如“质量达标率”等，这不符合《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50 号）中对于“绩效目标要尽可能细化量化，能够有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等”、“重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本及效益、满意度等绩效指标”等相关要求。其次，大部分指标值设置为项目实施期整体目标值，当年度目标值不清晰。根据财政部及福建省对专项绩效目标及指标设置的相关规定，

指标值的设定要在考虑可实现性的基础上,尽量从严、从高设定,以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用,避免选用难以确定具体指标值、标准不明确或缺乏约束力的指标。该项目所设置的 12 个绩效指标中,仅有 3 个设置了当年度目标值,这不利于当年预算执行、资金效益监督、绩效评价等工作的开展。再次,项目效益指标的可量化性较差,不符合财预〔2021〕101 号中所要求的指标量化易评、可衡量的相关要求。如生态效益指标“污染物生态达标排放,对环境影响程度小”、可持续影响指标“产业加快转型升级”等。

根据评分标准,绩效指标明确性存在不足扣 1 分。评价得分 2 分。

3. 专项债券资金申报（绩效分值 6 分，评价得分 4.5 分）。

（1）需求申报合理性（共 6 分，得 4.5 分）。

专项债券资金申报材料需提交“一案两书”，一案为《实施方案》，两书为《财评报告》（含底稿）、《法律意见书》（含底稿）以及其他有必要提交的附件材料。该项目单位提交的《福建上杭新材料科创谷一期建设项目可行性研究报告》、《2023 年第二批福建省政府专项债券—福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》、《2021 年龙岩市上杭县专项债券项目—福建上杭新材料科创谷一期建设项目实施方案》等材料中项目实施内容、偿债风险及融资收益平衡等进行了财务评价,但仍需要《法

律意见书》中对于专项债项目合法性和法律风险等方面的评估意见，需求申报合理性有待提升。

根据清杭鼎峰开发建设有限公司提供的资金需求测算表和可研报告等资料，该项目对工程费用、预备费和建设期的贷款利息等建设投资进行了估算，根据相关依据测算所得，一期计划总投入 50 亿，并计划于 2023 年通过发行 15 年期利率为 2.91% 专项债券募集 90,400 万元，实际发行债券 43,600 万元，二者差异较为悬殊，且根据当年度项目实际开展情况，项目单位对项目资金使用采用统筹方式支付，并未有清晰的资金年度分配测算，资金仍有少量剩余。

根据评分标准，资金申报科学性、合理性论证未达满分要求，扣 1.5 分。评价得分 4.5 分。

（二）项目过程情况

一级指标“过程”指标分值 27 分，评价得分 20.53 分。下设“资金管理”“组织实施”为二级指标进行评价。

1. 资金管理情况（绩效分值 15 分，评价得分 11.03 分）。

（1）债券资金到位率（共 2 分，得 1.67 分）。

根据清杭鼎峰开发建设有限公司提供的项目重点评价项目情况汇报材料和收支凭证可知，2023 年度实际发行债券 43,600 万元，截止到 2023 年 12 月 31 日，该公司实际收到五批财政下拨专项债券资金，累计 36,400 万元。根据债券资金到位率=（实

际到位债券资金/批复的预算债券资金) ×100%, 专项资金下达项目单位到位为 83.49%。

根据评分标准, 计算债券资金实际到位率乘以该指标权重分值可知, 该指标评价得分 1.67 分。

(2) 债券资金支出进度 (共 5 分, 得 3.36 分)。

根据福建上杭新材料科创谷一期建设项目的资金下达及支出凭证可知, 2023 年度专项债券资金分五批下达, 合计下拨 36,400 万元。截至 2023 年 12 月 31 日, 项目资金支出 244,382,184.09 元。根据债券资金支出进度=项目单位实际使用债券资金/已发行债券资金×100%, 项目单位专项债券资金支出进度为 $(244,382,184.09/364,000,000) \approx 67.14\%$, 预算执行率有待提升。

根据评分标准, 计算债券资金支出进度乘以指标分值记分可知, 该指标评价得分 3.36 分。

(3) 资金使用合规性 (共 8 分, 得 6 分)。

基于对被评价单位所提供的有关项目资金支出材料, 该专项资金总体上符合专项债支持领域和方向, 审批拨付手续齐全, 暂未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但存在个别项目(标准化厂房建设项目)提前支付预付资金 16930.08 万元。

根据评分标准, 资金使用合规性未达到满分要求, 扣 2 分。评价得分 6 分。

2. 组织实施情况（绩效分值 12 分，评价得分 9.5 分）。

（1）管理制度健全性（共 4 分，得 3.5 分）。

项目实施单位内部建立了适用单位所有项目和资金使用的《内部会计控制制度》、《工程部制度》等相关管理制度，管理制度合法、合规。对于专项债券资金的使用，该项目整体依据《上杭县人民政府印发〈关于进一步规范政府性投资项目建设监督管理办法〉的通知》（杭政〔2023〕7 号）中第五章项目资金管理相关规定执行，但项目实施单位未联同财政部门出台更为具体的专项资金管理办法。

根据评分标准，管理制度方面仍存在进一步完善空间，扣 0.5 分。评价得分 3.5 分。

（2）制度执行有效性（共 8 分，得 6 分）。

根据评价组对上杭新材料科创谷一期建设项目的实地调研以及对相关资料的查阅，实施单位能够按照项目管理制度对所开展的项目开展日常管理和监督；实施方案、施工合同、验收报告、技术鉴定等资料齐全并及时归档，留存备查；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等落实到位。但根据项目实施方案，标准化厂房（龙净环保磷酸铁锂储能电芯项目），原计划由专项债资金进行厂房建设，后考虑到尽快抢占市场，变更为一期龙净环保集团自行投资建设，但暂未收到项目单位对相关项目的调整申请及审批文件，项目变更手续有待完善。此外，部分项目建设委

托合同中合同签订日期空缺，不利于项目进度监督和管理。

根据评分标准，制度执行有效性中的项目调整及支出调整手续是否完备、项目过程资料规范性等方面未达到满分的要求，扣2分。评分得分6分。

（三）项目产出情况

一级指标“产出”指标分值34分，评价得分24.25分。下设“产出数量”“产出质量”“产出时效”“产出成本”为二级指标进行评价。

1. 产出数量（绩效分值18分，评价得分11分）。

（1）项目收入实现率（共3分，得1分）。

根据项目建设单位所提供的收入凭证及2023年福建上杭新材料科创谷一期建设项目的专项债券项目资金绩效目标表可知，2023年预计项目将实现收入，但由于2023年度由于大部分项目未完全建成，以及为鼓励企业入驻，所签订的租赁合同中约定第一年免收租金，入驻企业需要支付的物业费、水电费等均从2024年开始产生，因此2023年并无实际收入。

根据项目收入实现率=项目实际收入/项目预期收入×100%，计算可知，当年项目收入实现率为0，暂未达到满分要求。考虑到项目为第一期，且实际已有企业入驻，适当得分。评价得分1分。

（2）综合体项目实际完成率（共3分，得3分）。

根据新材料科创谷 2023 年重点基础设施项目安排计划，2023 年度综合体项目计划完成综合体装修工程和配套设施建设，并于当年度完成竣工验收。根据现场调研及项目的验收报告可知，综合体项目实际已于 2023 年 12 月底竣工验收，部分企业已经入驻，相关展厅和展馆已投入使用，项目实际完成率为 100%。

根据评分标准，综合体项目实际完成率达到满分要求。评价得分 3 分。

(3) 污水处理厂实际完成率（共 3 分，得 1 分）。

根据项目建设单位所提供的《福建上杭新材料科创谷一期建设项目重点评价项目情况汇报》及《新材料科创谷 2023 年重点基础设施项目安排表》及《建设工程施工合同》可知，2023 年度污水处理厂实现年初开工建设，计划完成项目前期施工招标工作、基础工程和部分主体工程以及相关设备进场安装，并于 2023 年 12 月 25 日竣工验收。

根据被评价单位提供的污水处理厂的《地基与基础分部工程质量验收记录表》、《土方子分部工程质量验收记录表》、《臭氧接触池主体工程分部工程质量验收记录表》、《基础工程子分部工程质量验收记录表》及《基坑分部子分部工程质量验收记录表》，污水处理厂当年已开工建设，并已基本完成主体结构建设，但是由于科创谷整体项目处于建设期，目前入驻企业较少，未达到污水处理厂启用的状态，并将于 2024 年度实施给排水、

供电、土建附属工程、设备采购及安装等相关建设内容。

根据评分标准，综合体项目实际完成率未达到满分要求，扣 2 分。评价得分 1 分。

（4）科创大道实际完成率（共 3 分，得 3 分）。

根据项目建设单位所提供的《福建上杭新材料科创谷一期建设项目重点评价项目情况汇报》、《新材料科创谷 2023 年重点基础设施项目安排表》以及项目竣工验收报告可知，科创大道（一期）计划完成路基填筑工程的 60%、管网工程的 50%；2023 年度实际完成总工程量的 50%；因此，科创大道实际完成率为 100%。

根据评分标准，科创大道实际完成率达到满分要求。评价得分 3 分。

（5）标准化厂房实际完成率（共 3 分，得 3 分）。

项目建设单位所提供的《新材料科创谷 2023 年重点基础设施项目安排表》中未见标准化厂房的相关计划安排，《建设工程施工合同》中显示，标准化厂房计划于 2023 年 10 月 15 日开工，合同规定的 1#、3#、4#等厂房地基及桩基工程完成节点均晚于 2023 年 12 月 31 日。根据现场与相关负责人访谈可知，该项目实际于当年 12 月开工建设，完成文明施工、组织开展图纸会审、1#楼地下室桩基工程 400 根桩，暂未见到相关分部工程相关监理记录和完工记录。综上，对照明确的计划内容，标准化厂房实际完成率为 100%。

根据评分标准，标准化厂房实际完成率达到满分要求。评价得分 3 分。

(6) 人才公寓实际完成率（共 3 分，得 1 分）。

根据项目建设单位所提供的《福建上杭新材料科创谷一期建设项目重点评价项目情况汇报》、《新材料科创谷 2023 年重点基础设施项目安排表》可知，2023 年度人才公寓项目计划完成项目前期用地报批、施工图设计及图审、项目财审、招标及开工建设。根据实施单位反馈、《2024 年度项目计划表》、相关招标代理合同、监理合同及草拟的承建合同等可知，人才公寓建设项目因建设位置调整、用地等手续办理不顺，导致 2023 年度并未完成项目前期、招标、施工图图审等相关工作，项目延迟开工。截止到 2023 年底，项目招标代理合同已经签订，但项目监理及施工合同等均于 2024 年 3 月后生效。

根据评分标准，人才公寓实际完成率未达到预定计划要求，扣 2 分。评价得分 1 分。

2. 产出质量（绩效分值 6 分，评价得分 4 分）。

(1) 质量达标率（共 4 分，得 4 分）。

综合上杭新材料科创谷一期建设项目目前产出情况，实际有发生竣工验收或者分部验收的工程仅有综合体大楼工程、科创大道（一期）、污水处理厂等内容。根据实施单位提供的综合体大楼工程竣工验收报告、科创大道一期子分部工程的质量验收记录

表及污水处理厂子分部工程质量验收记录表,暂未发现经验收不合格现象,均符合工程施工质量验收规范及其他相关规范合格标准。

根据评分标准,质量达标率=(验收合格的产出工程数目/实际产出工程数目)×100%,质量达标率达到满分要求。评价得分4分。

(2) 本息覆盖倍数(共2分,得0分)。

该项目2023年度专项债券本金加利息的金额为6365万元。通过查阅项目单位提供的房屋租赁合同、水电费收费清单以及其他相关的收入凭证可知,该项目实际收益均产生在2024年,2023年没有实际收益,无法对当年应付利息形成覆盖,因此本息覆盖倍数为0。

根据评分标准,本息覆盖倍数未达到得分要求,扣2分。评分得分0分。

3. 产出时效(绩效分值5分,评价得分3.25分)。

(1) 计划时间执行情况(共5分,得3.25分)。

通过查阅项目实施单位所提供的2023年及2024年项目计划安排表、各施工合同、《综合体大楼工程竣工验收报告》、《科创大道一期子分部工程的质量验收记录表》及《污水处理厂子分部工程质量验收记录表》及《专项债券资金支付明细表》,综合大楼已按计划当年竣工验收,科创大道、污水处理厂和标准厂房

建设当年按计划开工建设，人才公寓建设项目因建设位置调整、用地等手续办理导致延迟开工。污水处理厂项目计划于 2023 年 12 月 25 日竣工验收，但目前仅完成前期工作和主体工程建设，因入驻企业较少暂未达到污水处理厂启用的状态，项目整体建设延期。

根据评分标准，综合考虑开工及时率和完工及时率，2023 年应开工项目为 4 个，实际开工项目为 3 个，开工及时率得分 2.25 分；2023 年度应完工项目 2 个，实际完工数目 1 个，完工及时率得分 1 分。该指标综合评分得分 3.25 分。

4. 产出成本（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）。

（1）成本控制率（共 3 分，得 3 分）。

成本节约率= $[(\text{计划成本}-\text{实际成本})/\text{计划成本}]\times 100\%$ ，计划成本以项目财政预算为参考。该项目预算 43600 万元，实际支出 36299.27 万元，成本节约率为 $(43600-36299.27)/43600=16.75\%$ ，不存在经费额度超预算的情况。

根据评分标准，成本控制率 ≥ 0 得满分，评分得分 3 分。

（2）按时还本付息率（共 2 分，得 2 分）。

基于对项目实施单位和上杭县财政局的调研可知，该专项债券资金 2023 年度应缴纳的利息已由县财政统一按时支付。根据按时还本付息率=按时兑付的还本付息资金额/到期还本付息总资金额 $\times 100\%$ 可知，该项目按时还本付息率为 100%。

根据评分标准，按时还本付息率达到满分要求。评价得分 2 分。

（四）项目效益情况

一级指标“效益”指标分值 18 分，评价得分 18 分。下设“经济效益”“社会效益”“生态效益”“可持续影响”“满意度”为二级指标进行评价。

1. 经济效益（绩效分值 4 分，评价得分 4 分）。

项目带动社会投资率（共 4 分，共 4 分）。根据项目单位所提供的佐证材料和专项债券发行金额初步判断，项目投资起到了一定带动作用。目前引进世界 500 强企业 2 家子公司落户新材料科创谷，达成投资金额 43 亿元，分别为 23 亿元的紫金锂元年产 10 万吨磷酸铁锂项目以及龙净储能总投资 20 亿元的年产 5GWH 磷酸铁锂储能电池生产项目。依据项目带动社会投资率=（项目完成总投资/专项债券资金）×100%，当年预算专项债资金 43600 万元，项目完成总投资 43 亿元，项目带动社会投资率 $43/4.36=986.23\%$ ，远远超过 130%。

根据评分标准，项目带动社会投资率达到满分要求。评价得分 4 分。

2. 社会效益（绩效分值 3 分，评价得分 3 分）。

项目带动就业人员数量（共 3 分，得 3 分）。根据项目建设单位提供的专项债券资金绩效目标表等佐证材料显示，总投资

50 亿元（含专项债 20 亿）的情况下，新增就业人数 4500 人，按照比例折算后，2023 年度计划带动新增就业人口数量为 392 人。根据实施单位所提供的 2023 年度工作总结，园区吸引企业入驻为科创谷带来新的产业发展机遇，已提供 874 个就业岗位，为当地提供了较好的就业岗位数量。

根据评分标准，项目带动就业人口数量达到满分要求。评价得分 3 分。

3. 生态效益（绩效分值 3 分，评价得分 3 分）。

项目生态影响情况（共 3 分，得 3 分）。综合项目实施单位所提供的佐证材料查阅、网络调研、现场走访等多种方式，评价组暂未发现 2023 年度有关福建上杭新材料科创谷一期建设项目在生态影响方面的负向通报。根据评分标准，评价得分 3 分。

4. 可持续影响（绩效分值 3 分，评价得分 3 分）。

项目确保政府征信率（共 3 分，得 3 分）。项目资金部分来源于政府专项债券资金，上杭县财政局已按时支付该专项债券所产生的利息，能够维护政府债券发行声誉，持续提升政府公信力。

根据评分标准，目前未出现逾期还息情况，项目确保政府征信率达到满分要求。评价得分 3 分。

5. 满意度指标分析（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）。

服务对象满意度（共 5 分，得 5 分）。评价组对项目建设的服务对象进行实地调研走访，基于现阶段向所发放的调查问卷结

果显示,清杭鼎峰开发建设有限公司工作人员以及项目入驻企业工作人员对项目建设现状及预期效益满意度较高,满意度为100%。

根据评分标准,服务对象满意度达到满分要求。评价得分5分。

五、主要经验和做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验和做法分析

1. 巧用专项债券资金赋能地区产业转型和高质量发展。

新材料是我国七大战略性新兴产业之一和“中国制造2025”重点发展的十大领域之一,对于战略性新兴产业的全局发展具有重大保障作用和支持作用,是整个制造业转型升级的产业基础。上杭县清杭鼎峰开发建设有限公司深入贯彻《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《福建省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《龙岩市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《上杭县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等中对于“加快突破新一代新材料等战略新兴产业领域的核心技术攻关、全力推进产业转型升级”等相关指示精神,将专项债券资金专款专用投入于福建上杭新材料科创谷一期建设项目中,符合我国政府专项债券的重点投向领域。该项目的建设,能够有效拓展上杭县产业空间,满足入园企业的用地需求,促进优质产业成长,构建上杭县“3+X”新材料产业发展格局,带动上杭产业结构全面转型升级和就业增长,并助力龙岩市打造

“五基地六产业七景区”产业发展布局。

2. 合理安排专项债发行期限，缓解短期财政压力。

根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作〉的通知》文件精神，在地方政府专项债券管理上应合理提高长期专项债券期限比例。专项债券期限原则上与项目期限相匹配，并统筹考虑投资者需求、到期债务分布、可偿债财力以及融资成本等因素科学确定，降低期限错配风险，防止资金闲置，避免简单将偿债责任和风险后移。根据收集的材料显示，本次专项债发行期限为15年，项目实施单位聘请了第三方机构华兴会计师事务所(特殊普通合伙)对其项目收入来源、融资平衡、现金流分析、压力测算等内容进行了科学测算。经评估，本项目本息覆盖倍数为1.80倍，可偿债能力较高。15年的专项债发行期限与大型园区基础设施建设项目的建设运营周期更加匹配，既有效促进了白砂镇以及上杭县的奋力崛起，也一定程度上缓解了上杭县财政短期偿债压力。

3. 保姆式服务实现筑巢引凤，以点带面带动县区经济。

该项目引入兴行国投、清风城士公司等多方在新材料产业投资经验、产业集群研究实践等方面的优势，针对已经完工项目，采取以商招商、组织投资者考察等方式，紧盯“高技术、高成长性、高附加值、高带动”的四高企业，严格准入抓引进，全力对接抓招商，通过强强联合、优势互补，取得了招商引资的新成效。

到目前为止,引进世界 500 强企业 2 家子公司落户新材料科创谷,达成投资金额 43 亿元,分别为 23 亿元的紫金锂元年产 10 万吨磷酸铁锂项目以及龙净储能总投资 20 亿元的年产 5GWH 磷酸铁锂储能电池生产项目,项目带动社会投资率良好。针对入驻项目,项目实施单位通过提供保姆式服务,全程跟踪,及时解决入驻项目开工、建设过程中的“难点”、“堵点”,并有效实现筑巢引凤。紫金锂元一期项目 2023 年 1-11 月完成产值 12409.130141 万元,完成税收 142.63 万元,龙净储能项目实现“当年开工、当年建设、当年竣工”目标,园区累计提供 874 个就业岗位,以更好的发挥专项资金的经济效益和社会效益,为上杭县区经济发展带来新的产业机遇。

(二) 存在的问题及原因分析

根据福建上杭新材料科创谷一期建设项目财政评价结果及分析可知,项目在执行中存在一些待改进的问题:

1. 专项绩效指标设置及需求申报尚需优化。

(1) 绩效目标设置不够合理。根据该专项债券资金的绩效目标表,该项目所设置的绩效总体目标较为笼统、宽泛,不够具体和量化,所反映的资金情况、目标整体情况及预期效益和效果均为项目总投资 50 亿的最终效果,与 2023 年度预算所确定的财政投入资金量 4.36 亿元及当年实际工作内容之间的匹配程度不高,不利于财政绩效目标“指挥棒”作用发挥、资金效益监控和

评价。

（2）绩效指标及指标值设置的科学性和可量化性缺乏。首先，该专项各项指标设置不够具体、细化和全面，对当年度项目核心实际建设内容相关数量和质量要求等不能突出反映，不符合《福建省财政厅关于印发〈政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（闽财债管〔2021〕50号）中对于“绩效目标要尽可能细化量化，能够有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等”、“重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本及效益、满意度等绩效指标”等相关要求。**其次**，所设置的绩效指标当年度目标值不清晰。项目采用整体实施期间预计目标值进行设置，短期内无法达成，一定程度上也意味着缺乏目标约束力，对阶段性项目监管、预算执行、绩效评价等缺乏引导约束和控制作用，不符合《财政部关于印发〈中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）〉的通知》（财预〔2021〕101号）相关规定。**再次**，项目效益指标的可量化性较差，不符合财预〔2021〕101号中所要求的指标量化易评、可衡量的相关要求。如生态效益指标“污染物生态达标排放，对环境影响程度小”、可持续影响指标“产业加快转型升级”等。

（3）专项债券资金需求申报科学性和精细化有待提升。第一，项目实施方案测算专项债资金需求与实际发行悬殊巨大。基于项目实施方案，该项目2023年预计发行90400万元的专项债

券，2023 年度实际发行 15 年期利率为 2.91%专项债券资金，调出 46800 万元，实际发行债券 43600 万。二者差异较为悬殊。**第二**，年度资金分配规划和测算清晰度不足，预算精细化管理有待加强。根据当年度项目实际开展情况，项目单位对项目资金使用采用统筹方式支付，并未针对专项债所支持各子项目有清晰的年度资金分配测算依据和具体用途，资金需求额度与年度工作任务之间的匹配关系不够明朗。**第三**，资金需求申报材料中暂未有相关《法律意见书》，对对于专项债项目合法性和法律风险等方面的评估意见不够充分，需求申报合理性有待提升。

2. 部分项目进程滞后，项目管理规范性有待加强。

（1）部分项目推进进程缓慢。该项目人才公寓项目因建设位置调整、用地手续办理等前期工作不够充分导致延迟开工，项目整体进度缓慢，未能按期完成项目投资。污水处理厂项目原计划于 2023 年底完成竣工验收，但因科创谷整体项目处于建设期，目前入驻企业较少，未达到污水处理厂启用的状态，目前仅完成主题结构建设，将于 2024 年度根据实际情况完善设计方案，并实施给排水、供电、土建附属工程、设备采购及安装等相关建设内容。

（2）项目过程变更及资料有待规范。首先，项目实施规范性有待提升，当部分建设内容发生较大变更，未按规定程序报批。标准化厂房（龙净环保磷酸铁锂储能电芯项目），原计划由专项

债资金进行厂房建设，后考虑到尽快抢占市场，变更为二期龙净环保集团自行投资建设，但暂未收到项目单位对相关项目的调整申请及审批文件，项目变更手续有待完善。**其次**，项目过程资料如合同等关键要件有待规范。经查阅项目相关资料，存在部分项目建设委托合同（如污水处理厂项目）、监理合同（如标准化厂房建设项目监理）、招标代理合同（如污水处理厂项目）等中合同签订日期及合同生效期间等空缺，不利于项目进度监督和管理。

3. 财务管理规范性和资金效益有待提升。

首先，项目实施单位未对专项债相关利息开支在财务账中列支，财务管理规范性有待提升。专项债券不同于财政拨款或者财政补贴收入，政府只是债务人与债权人之间按照有偿原则发生信用关系的背书方。根据座谈和资料核查，本项目 2023 年度需要支付的利息已有财政进行了垫付，但项目实施单位需进一步明确专项债券债权债务关系，相关垫付利息费用这一交易事项需要在项目单位财务账中有所体现。**其次**，存在个别项目（标准化厂房建设项目）提前支付预付资金 16930.08 万元。**最后**，截止 2023 年 12 月 31 日，该专项资金执行率为 67.14%，整体较低，财政资金使用效率有待提升。

六、有关建议

（一）强化顶层规划，做实做透目标与需求申报文章

一是细化资金需求测算，提高专项债券需求申报的精准性。

首先，牢固树立“先谋事后排钱”“规划跟着战略走，项目跟着规划走，资金跟着项目走，监管跟着资金走”理念，建议资金使用单位综合企业发展战略需求和园区项目特点，提前研究谋划、常态化储备预算项目。其次，加强预算编制精细化管理。建议资金使用单位进一步细化专项债券资金需求测算依据、申报依据、资金拟投向的具体项目和建设内容，严把专项债券申请规模的“技术关”，必要时可以邀请财会、法律等多方专家或第三方对专项债需求申报情况进行针对性论证与评审。

二是提升绩效管理意识，夯实目标引领作用。具体、细化、清晰、可衡量的绩效指标的确定是对项目开展评价的重要基础和依据，也是确保财政资金效率、效益发挥的重要指挥棒。建议资金使用单位围绕相关项目的执行周期，细化出阶段性或者年度绩效目标，并据此编制绩效目标表；围绕专项债券资金投入的核心产出和效益设置清晰、明确的绩效目标和关键性指标，明确项目的年度任务、年度产出、年度效益等；科学合理的设置绩效指标目标值，考虑可实现性的基础上，尽量从严、从高设定，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用。各级主管部门需要加强绩效目标表的审核，及时发现问题并督促做出改进。

（二）加强项目前期准备，保障落地效益的发挥

一是加强项目管理培训，规范档案管理。建议资金预算单位围绕合同签订、项目管理及验收等相关内容对项目管理人员和相

关员工，开展培训，规范合同要素填写，健全合同审核机制。建议各地市相关单位进一步完善项目管理制度，项目竣工验收后必须按照相关要求做好项目和财务全过程资料的归档。

二是做足做细项目前期准备工作，避免“钱等项目”。建议资金预算单位在谋划项目前期，对可能涉及到用地红线问题的相关建设项目，提前广泛征集国土资源等相关部门意见，对相关项目的设计方案充足论证，确保项目能够尽快落地，实现预期收益，减缓当地财政还本付息压力。当确实发生不可预见因素导致项目建设内容发生较大变更时，严格按照相关程序进行报批审定。

（三）严把资金使用规范关，防范专项债财务风险

一是强化专项债券债权债务关系认识，提升预算单位会计信息质量。专项债券不同于财政拨款或者财政补贴收入，预算单位需强化自身债务责任主体意识，年度资金本息偿还等相关开支或财政暂时垫付资金需明确在单位财务账中有所体现。

二是进一步健全财务管理内控制度，规范相关项目支付流程。建议预算单位将内部控制制度覆盖到单位经济和业务活动的全范围和全过程，细化经济业务事项和会计事项中相关人员的职责权限。在支付工程款项进度款项时，应对项目实施批复文件、中标通知书或议价意见、合同或协议、工程备案单、发票、监理对实际工程量的审核意见和工程签单、竣工验收报告以及预决算审计报告等付款依据进行严格审核和监督。

七、其他要说明的问题

无

附件：1. 福建上杭新材料科创谷一期建设项目财政评价评分
表

附件 1

福建上杭新材料科创谷一期建设项目财政评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
决策 (21 分)	项目立项 (8 分)	立项依据充分性	用以反映和考核项目立项依据情况。 ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策（1 分）； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求（1 分）； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需（1 分）； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则（1 分）； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复（1 分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5

		立项程序规范性	用以反映和考核项目立项的规范情况。 ①项目是否按照规定的程序申请设立（1分）； ②审批文件、材料是否符合相关要求（1分）； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策、环评报告等（1分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	3
	绩效目标 (7分)	绩效目标合理性	用以反映和考核项目绩效目标（或其他工作任务目标）与项目实施的相符情况。 ①项目是否有绩效目标或同等作用的其他工作任务目标（1分）； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性（1分）； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平（1分）； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配（1分）。	4	3

			符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。		
		绩效指标明确性	用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。 ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1分）； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现（1分）； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应（1分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	2

	专项债券资金 申报 (6 分)	需求申报合理性	用以反映和考核专项债券资金需求申报的科学性、合理性情况。 ①需求申报是否经过科学论证（2 分）； ②资金需求额度测算依据是否充分（2 分）； ③资金需求额度是否与年度工作任务相匹配（2 分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	6	4.5
过程 (27 分)	资金管理 (15 分)	债券资金到位率	用以反映或考核专项债券资金落实情况对项目实施的总体保障程度。 债券资金到位率=(实际到位债券资金/批复的预算债券资金)×100%， 若债券资金到位率 100%得满分，其他按到位比例×指标分值记分。	2	1.67
		债券资金 支出进度	用以反映或考核债券资金在项目单位的使用进度。债券资金支出进度 =项目单位实际使用债券资金/已发行债券资金×100%。债券资金支出 进度按照所计算比例×指标分值记分。	5	3.36

		资金使用合规性	用以反映和考核专项债券资金的规范使用情况。 ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项债券资金管理使用的规定（2分）； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续（2分）； ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途（2分）； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况（2分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	8	6
	组织实施 (12分)	管理制度健全性	用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。 ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度（2分）； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整（2分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4	3.3

		制度执行有效性	用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。 ①是否遵守相关法律法规相关管理规定（2分）； ②项目调整及支出调整手续是否完备（2分）； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档（2分）； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位（2分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	8	6
产出 (34分)	产出数量 (18分)	项目收入实现率	用以反映和考核项目收入目标的实现程度。项目收入实现率=（项目实际收入/项目预期收入）×100%，按绩效目标表中所设定的≥100%为衡量标准，达标即得满分，否则按收入实现比例×指标分值记分。	3	1
		综合体项目实际完成率	用于反映综合体大楼的实际建设产出情况。按计划完成预算目标要求的建设进度得满分，未达到目标值的按实际完成率×指标分值记分。	3	3

		污水处理厂实际 完成率	用于反映污水处理厂的 实际建设产出情况。按 计划完成预算目标要求 的建设进度得满分，未 达到目标值的按实际完 成率×指标分值记分。	3	1
		科创大道实际 完成率	用于反映科创大道一期 的实际建设产出情况。按 计划完成预算目标要求 的建设进度得满分，未 达到目标值的按实际完 成率×指标分值记分。	3	3
		标准化厂房实际 完成率	用于反映标准化厂房项目 实际建设产出情况。按 计划完成预算目标要求 的建设进度得满分，未 达到目标值的按实际完 成率×指标分值记分。	3	3
		人才公寓实际 完成率	用于反映人才公寓项目 实际建设产出情况。按 计划完成预算目标要求 的建设进度得满分，未 达到目标值的按实际完 成率×指标分值记分。	3	1
	产出质量 (6 分)	质量达标率	用以反映和考核项目 产出质量目标的实现程 度，质量达标率=(验收 合格的产出工程数目/ 实际产出工程数目)× 100%，比例达到 100% 得满分，未达到要求按 所计算的比例情况×指 标分值记分。	4	4

		本息覆盖倍数	用以反映和考核项目实现收益和融资自求平衡的程度。本息覆盖倍数=本年项目产生的实际收益/本年专项债券本金加利息的金额。若本息覆盖倍数大于1得2分，每减少0.15扣0.5分，不足0.15按比例扣分，扣完为止。	2	0
	产出时效 (5分)	计划时间 执行情况	用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度，包含开工时间和完工时间。 ① 开工及时率=（当年按期开工项目数量/当年应开工项目总数）×100%，开工及时率≥100%得满分（3分），未达到要求按（实际比率/目标比率）×指标分值记分。 ② 完工及时率=（按期完工项目数量/应完工项目总数）×100%，完工及时率≥100%得满分（2分），未达到要求按（实际比率/目标比率）×指标分值记分。	5	3.25

	产出成本 (5 分)	成本节约率	用于反映和考核项目开展的成本节约程度。成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%，计划成本以项目财政预算为参考。成本节约率≥0 得满分，否则，按超过比例×指标分值记分。	3	3
		按时还本付息率	用于反映和考核项目单位按时兑付债券本息的情况。按时还本付息情况率=(按时兑付的还本付息资金额/到期还本付息资金额)×100%。 未完成部分按比例扣分，扣完为止。	2	2
效益 (18 分)	经济效益 (4 分)	项目带动社会 投资率	反映项目实施所带动的社会整体投资情况，项目带动社会投资率=(项目完成总投资/专项债券资金)×100%，投资率超过 130%得满分，投资率 100%-130%按比例得分，投资率低于 100%得 0 分。	4	4
	社会效益 (3 分)	项目带动就业 人员数量	反映项目所带动的新增就业人员数量, 以目标值 392 人为衡量标准，达到或者超过目标值得满分，未完成部分按比例扣分，扣完为止。	3	3
	生态效益 (3 分)	项目生态 影响情况	反映项目实施对周围生态环境影响情况，若该项目当年未出现过有关生态方面的负面通报得满分，不符合则按照负面通报次数扣分，每出	3	3

			现一次扣 1 分，扣完为止。		
	可持续效益 (3 分)	确保政府征信率	项目确保政府征信率=（实际按时还本付息次数/应按时还本付息次数）×100%，达到目标得满分，未达到目标值的部分，按比例进行扣分，扣完为止。	3	3
	满意度指标 (5 分)	服务对象满意度	用于反映和评价入驻企业等对该项目实施的满意程度，平均满意度=(回答十分满意、满意、比较满意的问卷数量/参加调查问卷份数)*100%，平均满意度达 90%以上得满分，未达到 90%的按（实际比率/目标比率）×指标分值记分。	5	5
总权重、评价总分 (S)				100	80.28
评价等级	☐ 优 (S≥90) ☒ 良 (90 > S ≥ 80) ☐ 中 (80 > S ≥ 60) ☐ 差 (60 < S)				