

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设

项目财政评价报告

项 目 名 称：上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目

项目实施单位：上杭县兴杭工业建设发展有限公司

项目委托单位：上杭县财政局

福建农林大学绩效管理研究中心

评 价 机 构：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，对上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金使用情况开展财政评价工作，并形成评价报告。现将评价报告主要内容摘要如下：

一、评价结论

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，上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金绩效评价得分为 87 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 25 分，评价得分 18 分，得分率为 72%。

（二）过程方面：该部分绩效分值为 25 分，评价得分 20 分，得分率为 80%。

（三）产出方面：该部分绩效分值为 30 分，评价得分 30 分，

得分率为 100%。

（四）效益方面：该部分绩效分值为 20 分，评价得分 19 分，得分率为 95%。

二、存在问题及原因分析

（一）项目立项程序不够规范，缺少充分的论证

项目可行性研究是项目筹措建设资金的重要依据。根据《福建省财政厅关于转发财政部〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（闽财绩函〔2020〕1 号）的要求，被评价单位项目立项的前期应当经过必要的可行性研究、专家论证、风险论证、绩效评估、集体决策等程序，以加强项目执行的有效性与科学性。本次项目的可行性研究的评估对象为：一是 A 地块项目建设主要新建 1 栋地上三层地下一层框架结构食堂；二是 B 地块项目建设主要新建 5 栋职工公寓，其中 2 栋为 10 层的单身宿舍，3 栋为 9 层以小户型为主的员工宿舍，底层为食堂、商业及服务用房；三是建设全长约 270m，路宽 24m（人行道 4.5m×2+机动车道 15m）的黄竹南路路段。但经核查，实际施工方案是根据项目单位提供的《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》进行建设，包括 1#楼研发中心、2#楼专家住宅楼、3#~6#楼公寓楼、7#楼门卫兼消控室总共 7 幢楼组成。建筑层数分别为：1#楼地上 11 层，2#楼地上 15 层，3#楼地上 15 层，4#楼地上 15 层，5#楼地上 11 层，

6#楼地上 7 层，7#楼地上 1 层，建筑高度与可行性研究报告严重不符，并将原规划的 4 层食堂与 270m 的路段取消。项目建设发生调整，没有重新进行可行性研究，原可行性研究参考性不强，可能导致项目在执行过程中产生难以估计的风险。项目立项程序的规范性、科学性还有待加强。

（二）绩效目标设置不够合理，指标设置有待改进

1.绩效目标设置不够合理。根据项目单位提供的《实施方案》中的《专项债券项目资金绩效目标表》显示，该项目总体目标“上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目是满足企业及其员工生活需求，以增进上杭人感情归属、精神寄托为主旨，为企业提供有效便捷的保障，建成住宿为主，兼具衣食和娱乐的综合体，为园区内入驻企业员工打造生活和精神家园，满足了新时期员工的特点”，该绩效目标设置笼统，预期目标和目标完成情况缺乏对应性，设置宽泛，不够具体、量化，没有阶段性绩效目标，无法发挥绩效目标应有的引领作用，同时也不利于监控项目阶段性的进展。

2.绩效指标设置有待改进，不够全面、合理。首先，根据项目单位提供的《专项债券项目资金绩效目标表》，绩效指标设置不够全面：在“产出指标”部分只是设置了《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）内提供的绩效目标表中设置的必填指标，没有依据项目的实际情况另外设置，未能反映出该项目的应有产出；在“效益指标”部分对“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”和“可持续影响”各二级指标下均只设置了一个三级指标，未能全面涵盖该项目应产生的相关效益。其次，社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标的三级指标的指标解释均使用调查问卷来衡量，调查问卷结果带有一定的主观因素，容易出现局限性与主观性，指标可量化程度较低。指标体系设置不全面、不合理，难以直观反映财政资金使用的效率与效益，也影响专项绩效评价工作的完成质量和效率。

（三）专项债券资金撬动社会资金能力较弱

该项目作为区域经济发展的重要引擎，总投资 30250 万元，其中项目申请专项债券共计 19750 万元，旨在通过一系列精心规划的建设内容，促进工业园区升级、改善基础设施、增强民生福祉，进而为地方经济注入强劲动力。根据福建省人民政府办公厅关于印发《巩固拓展经济向好势头的一揽子政策措施》（闽政办〔2023〕8号）的通知可知，要加快地方政府专项债券项目储备和资金争取工作，发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用，带动社会投资增长。然而，该项目的资金构成为自有资本金及专项债券资金两部分，尚未能成功吸引其他企业或个人投入资金参与。

项目单位需思考如何让政府专项债券资金成为撬动社会投资的强大杠杆，共同推动项目迈向更高水平的发展，为地方经济社会的全面进步贡献力量。

三、有关建议

（一）抓好事前评估，确保项目有效实施

做深做全事前风险评估工作。项目的事前评估工作是项目实施过程中的重要一环，是加强项目资金合理统筹、后续建设是否可行的依据。被评价单位应当严格遵循项目立项原则，执行必要项目程序，对项目未来发展的情况、可能遇到的问题和结果的估计进行充分分析。同时，被评价单位应当进行深入的调查研究，充分地运用切合实际的预测方法，适时结合财政专家等多方力量的协助，科学地预测项目未来前景，避免出现建设过程中实施方案发生变化等可能性，以此确保专项资金的投入能够产生预期的效益。

（二）细化指标，重视预算绩效目标设置

首先要合理确定绩效目标。绩效目标必须要能清晰地表达出项目需要解决的主要问题和相关财政支出的政策意图，明确项目的总任务、总产出、总效益等，对项目的执行具有指导作用。其次要明确要求，优化指标。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。建议项目预算单

位明确符合绩效目标编制范围的项目支出，按照规定填报绩效目标。在编制年度预算和申报项目时，要根据市委市政府等上级部门年初下达的各项任务、事业发展规划，以及单位年度工作计划等制定具体、可衡量、可实现的动态绩效目标，以实际情况为基础实时调整绩效目标，以顺利完成项目。同时，明确支出的必要性、可行性和有效性，并围绕绩效目标编制清晰、量化、便于考核的绩效指标。根据专项债券资金的使用范围，结合实际筛选出项目绩效的关键性指标，将项目目标具体化到各个绩效评价指标中，增强项目效益实现程度的可考核性；科学、合理地设置指标分值权重，加强对绩效支撑材料的收集力度，做好佐证材料的统计整理工作，以提高绩效评分的准确性。

（三）探索专项债券与社会资本融资结合模式

受审核程序、发行额度等方面的限制，产业园区专项债融资难以完全覆盖配套资金缺口，故而应在做好程序衔接、防控融资风险的基础上，探索社会资本融资与专项债相结合的模式，充分利用社会资本到位快、资本额度大的优势，与专项债融资形成协同效应，以此解决产业园区专项债融资额度不足的问题，如采用设计采购施工总承包模式、总承包商股权融资模式、总承包商主导自主融资模式等。另外，产业园也可以引进风险投资基金、政府扶持基金，或通过会计师事务所、资产评估事务所以及其他担

保、专利服务等中介组织的担保获取融资，从而填补专项债券的融资缺口。项目单位需思考如何让政府专项债券资金成为撬动社会投资的强大杠杆，共同推动项目迈向更高水平的发展，为地方经济社会的全面进步贡献力量。

目录

一、基本情况.....	1
（一）项目概况.....	1
（二）项目绩效目标.....	5
二、绩效评价工作开展情况.....	7
（一）评价目的、对象和范围.....	7
（二）评价原则、评价方法和评价标准.....	8
（三）评价指标体系及指标设置依据.....	11
（四）绩效评价工作过程.....	14
三、综合评价情况及评价结论.....	15
（一）综合评价情况.....	16
（二）评价结论.....	16
四、财政评价指标分析.....	17
（一）项目决策情况.....	17
（二）项目过程情况.....	22
（三）项目产出情况.....	25
（四）项目效益情况.....	29
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	33
（一）主要经验及做法.....	33
（二）存在问题及原因分析.....	34
六、有关建议.....	37
（一）抓好事前评估，确保项目有效实施.....	37

(二) 细化指标, 重视预算绩效目标设置.....	38
(三) 探索专项债券与社会资本融资结合模式.....	39
七、 其他需要说明的问题.....	39

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓 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，现遵照《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）的精神，按照上杭县财政局《关于开展2023年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2023〕3号）的要求，在上杭县财政局和上杭县兴杭工业建设发展有限公司的大力支持下，遵循预算绩效管理4E原则，坚持问题导向，通过座谈、资料核查、现场调研、问卷调查等方式获取第一手数据资料，依据设置科学合理的绩效评价指标体系对上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金使用情况开展独立、客观、规范的财政评价并提出改进建议，为财政资金预算安排、调整及推进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。

为切实扶持小微企业（含个体工商户）健康发展，2014年11月国务院发布《国务院关于扶持小型微型企业健康发展的意见》

（国发〔2014〕52号），《意见》提出为小微企业提供扶持资金，加大中小企业专项资金对小微企业创业基地建设的支持力度等意见。2021年12月《“十四五”促进中小企业发展规划》（工信部联规〔2021〕200号）提出支持各地根据产业发展定位和资源禀赋，围绕产业链培育一批产业定位聚焦、配套设施齐全、运营管理规范的中小企业特色产业集群。2022年9月工业和信息化部关于印发《促进中小企业特色产业集群发展暂行办法》（工信部企业〔2022〕119号）的通知，指出开展中小企业特色产业集群有利于促进县域经济高质量发展，充分发挥地方特色产业优势，更好汇聚产业资源，激发县域经济发展活力，打造县域经济新增长极，而职工公寓的建设可以使产业集群的配套设施更加的完善。

为深入贯彻落实党中央、国务院的文件精神和战略工作部署，结合福建省实际情况，2015年4月，福建省人民政府办公厅印发《福建省人民政府办公厅关于促进工业园区提升发展六条措施的通知》（闽政办〔2015〕50号），提出省级以上工业园区所在市、县（区）政府要统筹安排省级转贷的地方政府债券资金支持园区基础设施建设。2020年9月，为大力实施工业（产业）园区标准化建设，全面提升福建省工业（产业）园区发展水平，福建省人民政府办公厅发布《福建省实施工业（产业）园区标准化建设推动制造业高质量发展三年行动计划（2020—2022年）》（闽政办

〔2020〕48号），对人才聚集或外来务工人员集中的工业（产业）园区，支持其在符合国土空间规划等前提下，按照集约用地原则，申请利用自有土地统筹规划建设公共租赁住房。为强化园区职住平衡，支持在区内统一规划、集中建设保障性租赁住房。

为鼓励扶持企业发展，2017年2月龙岩市人民政府发布《龙岩市人民政府关于促进工业发展十五条措施的通知》，指出市级财政将提供一系列资金支持。2023年10月，龙岩市人民政府办公室印发《龙岩市科技创新驱动高质量发展十八条措施》（龙政办规〔2023〕11号），提出建设科技创新创业园区，提供人才配套公寓，完善园区基础设施建设。

2. 项目主要内容。

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目由上杭县兴杭工业建设发展有限公司负责，建设期为2022年-2024年，总建筑面积为54356.87 m²，其中包括住宅、住宅配套用房、商业、商务金融、设备用房等配套设施。该项目地上共有七幢建筑，其中1栋为研发中心、1栋为专家住宅楼、4栋为职工公寓、1栋为门卫兼消控室，该项目建成后可新增宿舍528户，其中两室一厅住宅80户，单人、双人职工公寓448户，可提供近1000名员工的生活、居住，建设具体内容内容如表1所示。该项目建成后将对提升职工生活质量、优化企业运营环境、促进区域经济发展等方面都具

有重要作用。

表 1 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目项目内容

楼栋号	楼栋名称	项目房间
1#	研发中心 (11 层)	(1) 一层平面：商业、门厅、托育服务用房、健身活动室。 (2) 二层平面：健身活动室、职工食堂。 (3) 三至十层平面：办公室。 (4) 十一层平面：会议室。
2#	专家住宅楼 (15 层)	(1) 一层平面：门厅、公共架空层、配电房、开闭所、柴油、发电机房。 (2) 二至十五层平面：面积 75 平方两室一厅住宅。
3#	公寓楼 (15 层)	(1) 一层平面：门厅、物业用房。 (2) 二至十五层平面：约 40 平方左右单人或双人职工公寓。
4#	公寓楼 (15 层)	(1) 一层平面：门厅、公共架空非机动车。 (2) 二至十五层平面：约 40 平方左右单人或双人职工公寓。
5#	公寓楼 (13 层)	(1) 一层平面：门厅、商店、社区卫生服务站。 (2) 二至十一层平面：约 40 平方左右单人或双人职工公寓。
6#	公寓楼 (7 层)	(1) 一层平面：门厅、商店、社区服务用房。 (2) 二至七层平面：约 40 平方左右单人或双人职工公寓。
7#	门卫兼消控室 (1 层)	(1) 一层平面：门卫兼消控室。

3.项目实施情况。

(1)资金到位与投入使用情况。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目可行性研究报告》、《2022 年第二批福建省政府专项债券上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》等文件可知，项目资金于 2022 年 5 月下达，总投资 30250 万元，项目申请专项债券资金共计 19750 万元，其中 2022 年安排 9250 万元，2023 年安排 10500

万元。项目实施期间，实际下达 19750 万元，资金到位率达 100%。项目资金的具体到位情况如表 2 所示。

表 2 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金到位情况

单位：万元

项目	专项债券总 资金	2022 年专项 债券资金	2023 年专项债 券资金	实际到位金 额	资金到位率
上杭县工业 园区龙翔片 区职工公寓 建设	19750	9250	10500	19750	100%

(2) 资金执行情况。

该项目资金拨付程序较规范，项目执行过程中遵守财务管理制度。

目前该项目仍处于在建状态，截止 2023 年 12 月 29 日，总计支出 13728.85511 万元，预算执行率为 69.51%。该项目资金具体执行情况如表 3 所示。

表 3 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金执行率情况表

单位：万元

项目名称	实际支出
2022 年龙翔片区职工公寓建设项目各项支出	132.1307
2023 年龙翔片区职工公寓建设项目各项支出	13596.72441
合计	13728.85511
执行率	69.51%

(二) 项目绩效目标

1. 总体目标。

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目是上杭县工业园区优化营商环境、提升发展质态的重要之举。该项目占地面积17073平方米，总建设面积约5.3万平方米，主体建设为4幢职工公寓，1幢研发大楼，1幢专家住宅楼，配套食堂、地下室、停车场等设施，建设期2年。该项目完成后，将极大提升企业运营环境，公共服务体系进一步得到优化和完善，极大方便入园企业，提升园区服务能级，进而促进区域经济发展。

2. 阶段目标。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》中显示，专项债券资金专款专用，全部用于龙翔片区职工公寓项目的建设。对应形成的基础设施资产和专项收入，严格按照发行约定用途使用。项目于2023年2月10日施工许可证办理完成并开工，2023年5月22日完成桩基工程施工，2023年8月24日完成地下室顶板结构施工，2023年12月7日本项目最后一栋主体结构封顶，至2023年12月31日止。2024年6月前完成分户验收，2024年9月29日前完成单体验收、室外工程施工和园林景观施工，至2024年10月28日前完成专项验收和联合验收。上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目将建成以住宿为主，兼具衣食和娱乐的综合体，为企业提供有效便捷的保障，为园区

内入驻企业员工打造生活和精神家园，增进上杭人感情归属、精神寄托。

二、绩效评价工作开展情况

（一）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三个目的。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上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金进行绩效评价，强化预算单位绩效评价理念，提高财政资金的使用效益和配置效率。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、提升上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券相关工作的质量和水平提供决策依据。三是通过组织实施财政评价，依据设定的绩效目标，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、公正地测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。

2. 评价对象和范围。

评价对象是上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金共计 19750 万元。

评价的范围主要包括专项债券资金的决策情况、资金管理和

使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况和取得的效益情况等。

（二）评价原则、评价方法和评价标准

1. 评价原则。

根据《福建省财政厅关于转发财政部〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（闽财绩函〔2020〕1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）、《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. 评价方法。

本次评价将通过文件资料研读、现场调研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）成本效益法。

通过对项目的预算执行情况、项目管理资料、绩效考核、审计等相关资料进行研究、比较、分析，提取重要信息，将项目投

入与产出、效益进行关联性分析，评价上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金的绩效目标实现程度。

（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、业务等多方面的专家共同组建专家组，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、总结，并对项目执行提出完善建议。

（3）分析比较法。

是指将项目实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。依据上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目下达的项目支出绩效目标，对照项目绩效目标实际完成内容，评价实际实施内容与批复的完成情况。依据相关政策文件，评价项目绩效目标是否按照单位管理办法、制度等管理文件执行。依据项目绩效目标资金计划文件和凭证，评价专项债券资金下拨、到位及使用情况。将项目绩效目标与实施结果对比分析，判断项目绩效目标的完成情况。将项目绩效目标的预期效益与实施效果进行综合分析对比。结合已开展的访谈工作，综合分析项目整体预期目标实现程度，评价项目绩效目标完成情况。

（4）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次评价所涵盖的各项项目（部门）中所涉及的主要企业、部门相关人员、社会公众等进行满意度调查，进而在一定程度上判断项目效益的发挥程度。

（5）实地调查法。

实地调查法是对在实地进行调研活动的统称。适时赴龙岩市上杭县被评价单位及施工单位开展实地调查和取证，取得第一手的资料，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；深入了解上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目的实际完成情况，进行科学客观的评价判断。

3. 评价标准。

根据上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金的实际情况及特点，主要采用以下 3 种评价标准：

（1）计划标准。计划标准主要适用于依照相关政策文件中的工作任务要求而制定的指标评价。如根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》中评估的项目预期收益情况、项目资金平衡情况要求，评价“按时还本付息率”、“本息覆盖倍数”等指标完成情况等。

（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。在所涉及的各被

评价专项资金及部门整体中，行业标准主要适用于比率指标。如以各被评价专项建设内容的行业标准或龙岩市各市直职能部门整体平均水平为标准，对原绩效目标进行适当调整，结合实际，合理评价“固定资产投资目标贡献率”等指标完成情况。

(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，评价效益指标中“债券资金支出进度”等指标的完成情况。

(三) 评价指标体系及指标设置依据

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）、《上杭县财政局关于开展2023年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2023〕3号）等相关文件要求，结合上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金特点及福建省财政预算绩效指标库的评价标准，并根据调研过程中获得的第一手资料的分析总结，围绕项目决策、过程、产出和效益四个方面，设计绩效评价指标体系及评分标准、指标分值。其中，事中评价指标的权重是根据各项指标重要程度进行确定，决策指标及过程指标合计权重不低于50%。

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金财政评价指标体系(详见表4)共设置4个一级指标、14个二级指标、

25 个三级指标，满分为 100 分。其中：决策方面指标 25 分、过程方面指标 25 分、产出方面指标 30 分、效益方面指标 20 分。具体指标设置依据如下：

1. 决策指标。主要考察项目立项、绩效目标和资金投入情况。

2. 过程指标。结合专项债券资金管理和制度实施的工作内容，主要考察项目债券资金管理和组织实施方面的情况。

3. 产出指标。结合政府专项债券资金特点以及被评价单位 2023 年度财政专项支出绩效自评表中年度总体目标完成情况，主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。

4. 效益指标。主要考察上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响效益和服务对象满意度。

（1）经济效益指标。根据项目单位实际情况，结合《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》的项目预期收益情况，设置“项目带动社会投资率”指标和“工业园区企业入驻率”指标。

（2）社会效益指标。根据专项 2023 年度绩效目标、项目合同内容与资金实际使用情况，设置“政府形象”指标，考察上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项工作是否在有效地优化和完善园区发展质态、工业园区的营商环境、公共服务体系的

同时，间接改善政府形象。

(3) 生态效益指标。根据福建省省级绩效指标库并结合项目实际建设情况，在进行上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项工作的同时注重工业园区建设过程中的生态环境保护，防止造成周边环境破坏，设置“项目生态影响情况”指标。

(4) 可持续影响指标。根据专项债券模式特点和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》（杭政〔2023〕7号）中的组织实施内容，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，促进工业园区建成后进入良性轨道，并有效确保政府债券发行工作的持续有效开展。

(5) 满意度指标。主要用于考察专项债券资金建设的受益对象对该项目工作的满意情况，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 4 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金财政评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
决策 (25 分)	项目立项 (12 分)	立项依据充分性(7 分)
		立项程序规范性(5 分)
	绩效目标 (9 分)	绩效目标合理性(5 分)
		绩效指标明确性(4 分)
	专项债券资金申报(4 分)	需求申报合理性(4 分)
过程 (25 分)	资金管理 (13 分)	债券资金支出进度(5 分)
		资金使用合规性(8 分)

	组织实施 (12 分)	管理制度健全性(4 分)
		制度执行有效性(8 分)
产出 (30 分)	产出数量 (14 分)	新建专家住宅楼栋数(2 分)
		新建研发中心楼楼栋数(2 分)
		新建职工公寓楼栋数(8 分)
		新建停车位数量(2 分)
	产出质量 (7 分)	职工公寓验收合格率(4 分)
		本息覆盖倍数(3 分)
	产出时效 (3 分)	项目建设及时性 (3 分)
	产出成本 (6 分)	按时还本付息率(3 分)
		成本控制率(3 分)
效益 (20 分)	经济效益 (5 分)	项目带动社会投资率(2 分)
		工业园区企业入驻率(3 分)
	社会效益 (3 分)	政府形象(3 分)
	生态效益 (3 分)	项目生态影响情况(3 分)
	可持续影响 (4 分)	项目公司财务及管理状况(2 分)
		政府支出能力(2 分)
	满意度指标 (5 分)	服务对象满意度(5 分)

(四) 绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段(2024 年 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《管理办法》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. 实地核查与调研座谈(2024 年 7 月 17 日-7 月 24 日)。

按照绩效评价工作安排，评价工作组前往上杭县实地核查与调研座谈。了解项目在决策、过程、产出及效益等方面的实际情况，同时通过问卷调查等方式收集评价所需的数据资料，为撰写财政评价报告做好准备。

3. 报告形成与反馈阶段(2024 年 7 月 25 日-8 月 31 日)。

(1)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、调研座谈后确定绩效评价指标体系。

(2)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向上杭县财政局和上杭县兴杭工业建设发展有限公司进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。

(3)撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改。

4. 报告定稿与提交阶段(2024 年 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。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

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，上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金财政评价综合得分为 87 分，等级为“良”。各项指标权重和分值详见表 5，具体得分情况详见附件 1。

表 5 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金评价得分情况

指标	权重	分值	得分率(%)
决策	25	18	72%
过程	25	20	80%
产出	30	30	100%
效益	20	19	95%
合计	100	87	87%

（二）评价结论

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券资金基本达到了绩效目标，在项目实施过程中取得了较好成效，具体表现为建设了 4 幢职工公寓，1 幢研发大楼，1 幢专家住宅楼，配套食堂、地下室、停车场等设施。该项目完成后，将极大提升企业运营环境，公共服务体系进一步得到优化和完善，极大方便了入

园企业，提升了园区服务能级，进而促进区域经济发展。然而，也存在仍需改进之处，如项目立项程序不够规范、绩效目标设置不够合理、未制定专项债券资金管理办法等问题。

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 25 分，评价得分 18 分。下设“项目立项”“绩效目标”及“专项债券资金申报” 3 个二级指标进行评价。

1. 项目立项（绩效分值 12 分，评价得分 11 分）。

（1）立项依据充分性（共 7 分，得 7 分）。

项目立项与政策的相关性。职工公寓的建设对提升区域内的基础设施建设水平，优化企业运营环境，进而为促进就业、增强企业团队凝聚力、吸引并留住人才、推动区域经济的发展起到积极作用。该项目的立项是深入贯彻《“十四五”促进中小企业发展规划》（工信部联规〔2021〕200 号）、《福建省实施工业（产业）园区标准化建设推动制造业高质量发展三年行动计划（2020—2022 年）》（闽政办〔2020〕48 号）、《龙岩市科技创新驱动高质量发展十八条措施》（龙政办规〔2023〕11 号）等有关文件政策精神，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。同时符合上杭县总体规划、行业发展规划和政策要求，属于公共

财政支出范围，是经济社会发展的必要安排。

项目单位职责的相关性。该项目的实施单位为上杭县兴杭工业建设发展有限公司，许可项目主要为工程建设施工、房地产开发经营，该项目立项与上杭县兴杭工业建设发展有限公司职责范围相符，属于履职所需。

项目的类似性与重复性。到目前为止，从上杭县兴杭工业建设发展有限公司提供的材料及双方的沟通交流中尚未发现有其他部门或公司开展同类项目，公司内部亦无相关项目重复。

根据评分标准，立项依据充分性达到满分要求。评价得分 7 分。

（2）立项程序规范性（共 5 分，得 4 分）。

项目申请程序的规范性。该专项是根据《福建省实施工业（产业）园区标准化建设推动制造业高质量发展三年行动计划（2020—2022 年）》（闽政办〔2020〕48 号）、《龙岩市科技创新驱动高质量发展十八条措施》（龙政办规〔2023〕11 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，项目按照规定的程序申请设立。

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

料文件和就项目评价工作进行面谈了解，审批文件材料有《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》和《2022 年第二批福建省政府专项债券—上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》文件内容。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。根据上杭县工业园区管理委员会文件发布的《上杭县城市规划委员会 2022 年度第二次全体会议纪要》（杭规委会〔2022〕2 号）和《会议纪要》（杭工业区纪〔2023〕1 号）等文件可知，该专项在事前经过集体决策。通过查阅《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》和《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计及概算专家评审意见》等文件，项目事前已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估，本次项目的可行性研究的评估对象为：A 地块项目建设主要新建 1 栋地上三层地下一层框架结构食堂；B 地块项目建设主要新建 5 栋职工公寓，其中 2 栋为 10 层的单身宿舍，3 栋为 9 层以小户型为主的员工宿舍，底层为食堂、商业及服务用房；建设全长约 270m，路宽 24m(人行道 4.5m×2+机动车道 15m)的黄竹南路路段。但经核查，实际施工方案是根据项目单位提供的《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》进行建设，包括 1#楼研发中心、

2#楼专家住宅楼、3#~6#楼公寓楼、7#楼门卫兼消控室总共 7 幢楼组成。建筑层数分别为：1#楼地上 11 层，2#楼地上 15 层，3#楼地上 15 层，4#楼地上 15 层，5#楼地上 11 层，6#楼地上 7 层，7#楼地上 1 层，建筑高度与可行性研究报告严重不符，并将原规划的 4 层食堂与 270m 的路段取消。项目建设发生调整，没有重新进行可行性研究，原可行性研究参考性不强。

根据评分标准，是否经过充分论证和风险评估不符合相关规定，扣 1 分。评价得分 4 分。

2.绩效目标（绩效分值 9 分，评价得分 4 分）。

（1）绩效目标合理性（共 5 分，得 2 分）。

根据上杭县兴杭工业建设发展有限公司提供的《2022 年第二批福建省政府专项债券—上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》材料中提供的《专项债券项目资金绩效目标表》，该项目总体目标为“上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目是满足企业及其员工生活需求，以增进上杭人感情归属、精神寄托为主旨，为企业提供有效便捷的保障，建成住宿为主，兼具衣食和娱乐的综合体，为园区内入驻企业员工打造生活和精神家园，满足了新时期员工的特点”，该绩效目标设置笼统，预期目标和目标完成情况缺乏对应性，设置宽泛，不够具体、量化，没有阶段性绩效目标。项目预期产出效益和效果能基本符合正常的业绩

水平，但是该项目 2022 年申报专项债券资金 9250 万元，2023 年申报专项债券资金 10500 万元，根据项目单位提交的阶段材料，项目计划建设内容已基本完成，从 2022 年至 2023 年总计支出 13728.85511 万元，专项债券资金使用率约为 69.51%，项目绩效目标与预算确定的项目投资额和资金量匹配程度不高。

根据评分标准，绩效目标合理性未达满分要求，扣 3 分。评价得分 2 分。

（2）绩效指标明确性(共 4 分，得 2 分)。

根据项目单位提供的《专项债券项目资金绩效目标表》可知，项目单位项目绩效目标已在一定程度细化分解为具体的绩效指标。但是还存在两个方面的问题：一方面绩效指标设置不够全面：在“产出指标”部分只是设置了《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）内提供的绩效目标表中设置的必填指标，没有依据项目的实际情况另外设置，未能反映出该项目的应有产出；在“效益指标”部分对“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”和“可持续影响”各二级指标下均只设置了一个三级指标，未能全面涵盖该项目应产生的相关效益。另一方面，社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标的三级指标的指标解释均使用调查问卷来衡量，调查问卷结果带有一定的主观因素，容易出现局限性与主观性，

指标可量化程度较低。指标体系设置不全面、不合理将难以直观反映财政资金使用的效率与效益，也会影响专项绩效评价工作的完成质量和效率。查阅项目单位绩效自评报告可知，项目单位项目绩效目标已细化分解为具体的绩效指标。

根据评分标准，绩效指标明确性存在不足，扣 2 分。评价得分 2 分。

3. 专项债券资金申报情况(绩效分值 4 分，评价得分 3 分)。

(1) 需求申报合理性（共 4 分，得 3 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。该项目单位提交了《2022 年第二批福建省政府专项债券—上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》，在《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》中进行了财务评价，但未提交“一案两书”中的《法律意见书》，需求申报合理性有待提升。

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 分。评价得分 3 分。

(二) 项目过程情况

一级指标“过程”指标分值 25 分，评价得分 20 分。下设“资

资金管理”“组织实施”2个二级指标进行评价。

1. 资金管理（绩效分值 13 分，评价得分 10 分）。

（1）债券资金支出进度（共 5 分，得 3 分）。

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%。根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目211008(1)(1)可行性研究报告》、《2022年第二批福建省政府专项债券上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》等文件，项目资金于2022年5月下达，总投资30250万元，项目申请专项债券共计19750万元，项目实施期间，实际下达19750万元，资金到位率达100%。根据项目单位提供的《职工公寓支出明细账》中显示龙翔片区职工公寓建设项目从2022年至2023年总计支出13728.85511万元。债券资金支出进度=13728.85511/19750.00×100%≈69.51%。

根据评分标准，债券资金支出进度未到满分要求，扣2分。
评价得分3分。

（2）资金使用合规性（共 8 分，得 7 分）。

该项目的资金管理办法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》（杭政〔2023〕7号）的通知中第五章：项目资金管理执行，但未制定相关更为具体的专项资金管理办法。该笔专项资金总体上符合国家财经法规和财

务管理制度要求，审批拨付手续齐全、拨付进度规范。在评价过程中对被评价单位提供的有关项目资金支出材料进行查阅，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，资金使用规范。

根据评分标准，资金使用合规性未达到满分要求，扣 1 分。
评价得分 7 分。

2. 组织实施(绩效分值 12 分，评价得分 10 分)。

(1) 管理制度健全性（共 4 分，得 4 分）。

根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》（杭政〔2023〕7 号）通知以及上杭工业园区管理委员会关于印发《上杭工业园区建设项目招投标及工程建设管理办法(试行)》（杭工业园区管〔2023〕20 号）通知等文件相关内容及规定，该专项制定了财务和业务管理制度，设立了责任落实机制、监督考评机制等，文件材料合法、合规、完整。

根据评分标准，管理制度健全性达满分要求。评价得分 4 分。

(2) 制度执行有效性（共 8 分，得 6 分）。

根据评价开展过程中，通过对上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目进行实地调研以及对相关资料进行查阅，实施单位日常管理项目的实施基本能够按照管理制度执行；项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全并及时归档；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等落实到位。根据项目单位提供《2022

年第二批福建省政府专项债券上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》中显示该项目建设主要分为三个部分：A地块项目建设主要新建1栋地上三层地下一层框架结构食堂；B地块项目建设主要新建5栋职工公寓，底层为食堂、商业及服务用房；建设全长约270m，路宽24m(人行道4.5m×2+机动车道15m)的黄竹南路路段。而根据项目单位事后提供的《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》中显示新建1栋研发中心、1栋专家楼、4栋职工公寓，将原本所规划的4层食堂与270m的路段取消。项目建设发生调整，但项目单位无法提供调整实施方案的原因、审批等文件，调整手续不够完备。

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30分，评价得分30分。下设“产出数量”“产出质量”“产出时效”“产出成本”4个二级指标进行评价。

1. 产出数量(绩效分值14分，评价得分14分)。

(1) 新建专家住宅楼栋数(共2分，得2分)。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》和《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》，

应于 2024 年 6 月前完成 1 栋建筑层数为 15 层、规划建筑高度 47.25 米的专家住宅楼（2#楼）的分户验收。根据现场走访调研以及《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 2023 年度报告》等文件可知，1 栋建筑层数为 15 层的专家住宅楼分户验收已完成。

根据评分标准，新建专家住宅楼栋数情况达到满分要求。评分得分 2 分。

（2）新建研发中心楼楼栋数（共 2 分，得 2 分）。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》和《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》，应于 2024 年 6 月前完成 1 栋建筑层数为 11 层办公楼、规划建筑高度 48.35 米的研发中心（1#楼）。根据现场走访调研以及《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 2023 年度报告》等文件可知，1 栋建筑层数为 11 层办公楼的研发中心分户验收已完成。

根据评分标准，新建研发中心楼楼栋数情况达到满分要求。评分得分 2 分。

（3）新建职工公寓楼栋数（共 8 分，得 8 分）。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》和《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》，应完成 4 栋 7-15 层职工公寓（3#楼、4#楼、5#楼、6#楼）。根据现场走访调研以及《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目

2023 年度报告》等文件可知，4 栋 7-15 层职工公寓分户验收已完成。

根据评分标准，新建职工公寓楼栋数情况达到满分要求。评分得分 8 分。

（4）新建停车位数量（共 2 分，得 2 分）。

根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》和《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》，应完成机动车停车位 225 辆。根据现场走访调研以及《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 2023 年度报告》等文件可知，225 辆的机动车停车位建设已完成。

根据评分标准，新建停车位数量情况达到满分要求。评分得分 2 分。

2. 产出质量(绩效分值 7 分，评价得分 7 分)。

（1）职工公寓验收合格率（共 4 分，得 4 分）。

职工公寓验收合格率=（已完工的职工公寓验收合格数量/已完工的职工公寓总数）*100%。通过查阅项目单位提供的分户验收报告、验收记录、工程监理报告等工程资料，4 栋 7-15 层职工公寓已通过验收。

根据评分标准，职工公寓验收合格率达到满分要求。评分得分 4 分。

(2) 本息覆盖倍数（共 3 分，得 3 分）。

本息覆盖倍数为项目产生的收益与专项债券本息的比率，本息覆盖倍数的项目实施期目标值应 ≥ 1.2 。根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目总进度计划》中显示，项目应于 2024 年 10 月前完成联合验收、专项验收。本次绩效评估应于 2024 年 9 月前完成，因此该指标依据项目单位提供的《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目 211008(1)(1)可行性研究报告》中“经华兴会计师事务所(特殊普通合伙)评估，本项目本息覆盖倍数为 1.73 倍，预测项目产生的专项收入可以覆盖本项目计划发行的所有债券还本付息总额”为依据，预计该本息覆盖率将可以实现。

根据评分标准，本息覆盖倍数达满分要求。评分得分 3 分。

3. 产出时效(绩效分值 3 分，评价得分 3 分)。

(1) 项目建设及时性（共 3 分，得 3 分）。

根据项目单位提供的“开工令”、“复工令”、“验收记录表”等材料 and 现场核查情况，项目建设基本及时，材料齐全。

根据评分标准，项目建设及时性达到满分要求。评分得分 3 分。

4. 产出成本(绩效分值 6 分，评价得分 6 分)。

(1) 按时还本付息率（共 3 分，得 3 分）。

按时还本付息情况率=按时兑付的还本付息资金额/到期还本付息总资金额*100%。根据项目单位反映，该项目专项债的付息是由上杭县财政局统一付息给龙岩市财政局，龙岩市财政局再统一给福建省财政厅，据反馈 2022 年与 2023 年利息均已缴清。

根据评分标准，按时还本付息率达到满分要求。评分得分 3 分。

(2) 成本控制率（共 3 分，得 3 分）。

成本控制率=(项目累计支出金额/项目预算金额)*100%，成本控制率 $\geq 90\%$ 且 $\leq 100\%$ 得 3 分， $\geq 80\%$ 且 $< 90\%$ 得 1.5 分， $< 80\%$ 或 $> 100\%$ 均不得分。根据项目单位提供的材料可知，上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目合同价为 16963.4788 万元，占总投资的 56.07%。截止 2023 年 12 月 31 日，项目工程款部分严格按合同约定支付第一至第六期工程进度款总计 7308 万元，第七期工程款应付 164 万，于 2024 年 1 月 2 日支付 79.2754 万元，总支付工程款 7387.2754 万元，占合同价 43.55%；此外根据《国有建设用地使用权出让合同》支付土地出让金为 5965 万元等，在项目实施过程中能严格控制成本，不存在经费额度超预算的情况。

根据评分标准，成本控制率达到满分要求。评分得分 3 分。

(四) 项目效益情况

一级指标“效益”指标分值 20 分，评价得分 19 分。下设“经

济效益”“社会效益”“生态效益”“可持续影响”“满意度指标”5个二级指标进行评价。

1. 经济效益(绩效分值5分，评价得分4分)。

(1) 项目带动社会投资率(共2分，得2分)。

项目带动社会投资率=(项目完成总投资/专项债券资金)
 $\times 100\%$ ，项目带动社会投资率超过130%得满分。根据项目单位提供的材料可知，2023年上杭县项目完成总投资为30250万元，专项债券资金为19750万元，那么该项目的项目带动社会投资率
 $=30250/19750 \times 100\% = 153\%$ 。

根据评分标准，项目带动社会投资率达满分要求。评价得分2分。

(2) 工业园区企业入驻率(共3分，得2分)。

工业园区企业入驻率=(预计入驻企业数量/总户数) $\times 100\%$ 。
根据《上杭工业园区职工公寓、专家高管楼、研发中心、综合办公楼调查统计表》显示，目前园区有需求企业19家，均为黄竹、龙翔片区企业，其中办公楼1100m²，研发中心1300m²，专家高管楼(70m²/套)52套，单身公寓(45m²/间)152间，双人公寓(45m²/间)343间。入驻需求大于建造职工公寓计划建设的528间，但该调查统计表所登记的企业仅为意向入驻，均未与园区签订入驻合同，因此并未完全符合该指标拉动工业园区营商环境的提质情况

的要求。

根据评分标准，工业园区企业入驻率未达满分要求，扣 1 分。
评价得分 2 分。

2. 社会效益(绩效分值 3 分，评价得分 3 分)。

(1) 政府形象（共 3 分，得 3 分）。

根据现场实地走访和项目单位提供的材料，上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目受到社会群众的认可和赞同，均认为该项目是优化营商环境、提升发展质态的重要之举；新建项目未出现过影响园区营商环境发展的不良事件。

根据评分标准，政府形象达到满分要求。评价得分 3 分。

3. 生态效益(绩效分值 3 分，评价得分 3 分)。

(1) 项目生态影响情况（共 3 分，得 3 分）。

项目在立项时有依据立项要求，进行事前的环境影响报告。根据《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》在第十一章第Ⅱ场地资源利用和生态环境保护中要求“场地设计时应尊重原有的生态环境，且应符合下列要求中至少 2 项。（1）应结合现状地形地貌进行场地设计与建筑布局，减少土石方量。对于高差较大的场地，不应进行过度的地形改造；对于较为平整的场地不应进行过度的堆土设计。（2）保留和利用原有场地自然水域、湿地和植被等自然资源，严禁破坏场地与周边原有水系的

关系。(3)应调查场地内表层土壤质量,当表层土被开挖或可能遭破坏时,应采取合理措施妥善回收、保存和利用表层土。”根据现场实地走访,发现该项目在实施阶段严格遵守相关规定,对环境没有负面影响。

根据评分标准,项目生态影响情况达到满分要求。评价得分3分。

4. 可持续影响(绩效分值4分,评价得分4分)。

(1) 项目公司财务及管理状况(共2分,得2分)。

根据《2024年上杭县兴杭工业建设发展有限公司审计报告》显示,目前项目公司未出现财务问题,整体情况良好,符合可持续发展要求。

根据评分标准,项目公司财务及管理状况达到满分要求。评价得分2分。

(2) 政府支出能力(共2分,得2分)。

该项目部门按期下拨专项债券资金,未发现支付不足或延迟支付的情况,也能如期垫付债券当年本息,由此认为财政支出能力符合可持续发展要求。

根据评分标准,政府支出能力达到满分要求。评价得分2分。

5. 满意度指标(绩效分值5分,评价得分5分)。

(1) 服务对象满意度(共5分,得5分)。

根据项目满意度调查报告结果显示，职工对于上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目建设的平均满意指数较高，职工对于该项目建设给予支持。

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、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1. 积极响应国家政策，充分利用专项债券资金促进区域经济发展。

上杭县兴杭工业建设发展有限公司深入贯彻《福建省实施工业（产业）园区标准化建设推动制造业高质量发展三年行动计划（2020—2022 年）》（闽政办〔2020〕48 号）、《龙岩市科技创新驱动高质量发展十八条措施》（龙政办规〔2023〕11 号）等文件指示，专项债券资金专款专用投入于龙翔区工业园区项目建设，通过该项目的建设，提升了工业园区的基础设施建设水平，优化企业运营环境。专家楼和职工公寓为人才提供舒适安全的居住环境，使得企业能够吸引并留住人才，增强团队凝聚力。此外，该项目在建设期间为当地创造了较多工作岗位，对促进上杭县就业、增加税收、推进区域经济发展等都具有重要而深远的意义。

2. 专项债发行期限科学合理，期限结构进一步优化。

根据福建省财政厅印发的《福建省财政厅关于加强地方政府专项债券使用管理有关工作的通知》规定，专项债券期限原则上与项目期限相匹配，应统筹考虑分年到期专项债券本息、可偿债财力以及融资成本等情况，合理确定专项债券期限，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。因此，合理安排专项债发行期限尤为重要。根据收集的材料显示，本次专项债发行期限为15年。在《2022年第二批福建省政府专项债券上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目实施方案》中详细分析了项目主要收入来源，并绘制了《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目运营收支预测表》、《项目现金流分析测算表》。经华兴会计师事务所(特殊普通合伙)评估，本项目本息覆盖倍数为1.73倍，偿债能力较高。15年的专项债发行期限与大型基建项目的建设运营周期更加匹配，有效缓解了上杭县财政短期偿债压力。

(二) 存在问题及原因分析

1. 项目立项程序不够规范，缺少充分的论证。

项目可行性研究是项目筹措建设资金的重要依据。根据《福建省财政厅关于转发财政部〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》

（闽财绩函〔2020〕1号）的要求，被评价单位项目立项的前期应当经过必要的可行性研究、专家论证、风险论证、绩效评估、

集体决策等程序，以加强项目执行的有效性与科学性。本次项目的可行性研究的评估对象为：一是 A 地块项目建设主要新建 1 栋地上三层地下一层框架结构食堂；二是 B 地块项目建设主要新建 5 栋职工公寓，其中 2 栋为 10 层的单身宿舍，3 栋为 9 层以小户型为主的员工宿舍，底层为食堂、商业及服务用房；三是建设全长约 270m，路宽 24m(人行道 4.5m×2+机动车道 15m)的黄竹南路路段。但经核查，实际施工方案是根据项目单位提供的《上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目初步设计》进行建设，包括 1#楼研发中心、2#楼专家住宅楼、3#~6#楼公寓楼、7#楼门卫兼消控室总共 7 幢楼组成。建筑层数分别为：1#楼地上 11 层，2#楼地上 15 层，3#楼地上 15 层，4#楼地上 15 层，5#楼地上 11 层，6#楼地上 7 层，7#楼地上 1 层，建筑高度与可行性研究报告严重不符，并将原规划的 4 层食堂与 270m 的路段取消。项目建设发生调整，没有重新进行可行性研究，原可行性研究参考性不强，可能导致项目在执行过程中产生难以估计的风险。项目立项程序的规范性、科学性还有待加强。

2. 绩效目标设置不够合理，指标设置有待改进。

(1)绩效目标设置不够合理。根据项目单位提供的《实施方案》中的《专项债券项目资金绩效目标表》显示，该项目总体目标“上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目是满足企业及其员工生

活需求，以增进上杭人感情归属、精神寄托为主旨，为企业提供有效便捷的保障，建成住宿为主，兼具衣食和娱乐的综合体，为园区内入驻企业员工打造生活和精神家园，满足了新时期员工的特点”，该绩效目标设置笼统，预期目标和目标完成情况缺乏对应性，设置宽泛，不够具体、量化，没有阶段性绩效目标，无法发挥绩效目标应有的引领作用，同时也不利于监控项目阶段性的进展。

(2) 绩效指标设置有待改进，不够全面、合理。首先，根据项目单位提供的《专项债券项目资金绩效目标表》，绩效指标设置不够全面：在“产出指标”部分只是设置了《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）内提供的绩效目标表中设置的必填指标，没有依据项目的实际情况另外设置，未能反映出该项目的应有产出；在“效益指标”部分对“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”和“可持续影响”各二级指标下均只设置了一个三级指标，未能全面涵盖该项目应产生的相关效益。其次，社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标的三级指标的指标解释均使用调查问卷来衡量，调查问卷结果带有一定的主观因素，容易出现局限性与主观性，指标可量化程度较低。指标体系设置不全面、不

合理，难以直观反映财政资金使用的效率与效益，也影响专项绩效评价工作的完成质量和效率。

3. 专项债券资金撬动社会资金能力较弱。

该项目作为区域经济发展的重要引擎，总投资 30,250.00 万元，其中项目申请专项债券共计 19750.00 万元，旨在通过一系列精心规划的建设内容，促进工业园区升级、改善基础设施、增强民生福祉，进而为地方经济注入强劲动力。根据福建省人民政府办公厅关于印发《巩固拓展经济向好势头的一揽子政策措施》（闽政办〔2023〕8 号）的通知可知，要加快地方政府专项债券项目储备和资金争取工作，发挥重大项目牵引和政府投资撬动作用，带动社会投资增长。然而，该项目的资金构成为自有资本金及专项债券资金两部分，尚未能成功吸引其他企业或个人投入资金参与。项目单位需思考如何让政府专项债券资金成为撬动社会投资的强大杠杆，共同推动项目迈向更高水平的发展，为地方经济社会的全面进步贡献力量。

六、有关建议

（一）抓好事前评估，确保项目有效实施

做深做全事前风险评估工作。项目的事前评估工作是项目实施过程中的重要一环，是加强项目资金合理统筹、后续建设是否可行的依据。被评价单位应当严格遵循项目立项原则，执行必要

项目程序，对项目未来发展的情况、可能遇到的问题和结果的估计进行充分分析。同时，被评价单位应当进行深入的调查研究，充分地运用切合实际的预测方法，适时结合财政专家等多方力量的协助，科学地预测项目未来前景，避免出现建设过程中实施方案发生变化等可能性，以此确保专项资金的投入能够产生预期的效益。

（二）细化指标，重视预算绩效目标设置

首先要合理确定绩效目标。绩效目标必须要能清晰地表达出项目需要解决的主要问题和相关财政支出的政策意图，明确项目的总任务、总产出、总效益等，对项目的执行具有指导作用。其次要明确要求，优化指标。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。建议项目预算单位明确符合绩效目标编制范围的项目支出，按照规定填报绩效目标。在编制年度预算和申报项目时，要根据市委市政府等上级部门年初下达的各项任务、事业发展规划，以及单位年度工作计划等制定具体、可衡量、可实现的动态绩效目标，以实际情况为基础实时调整绩效目标，以顺利完成项目。同时，明确支出的必要性、可行性和有效性，并围绕绩效目标编制清晰、量化、便于考核的绩效指标。根据专项债券资金的使用范围，结合实际筛选出项目绩效的关键性指标，将项目目标具体化到各个绩效评价指标

中，增强项目效益实现程度的可考核性；科学、合理地设置指标分值权重，加强对绩效支撑材料的收集力度，做好佐证材料的统计整理工作，以提高绩效评分的准确性。

（三）探索专项债券与社会资本融资结合模式

受审核程序、发行额度等方面的限制，产业园区专项债融资难以完全覆盖配套资金缺口，故而应在做好程序衔接、防控融资风险的基础上，探索社会资本融资与专项债相结合的模式，充分利用社会资本到位快、资本额度大的优势，与专项债融资形成协同效应，以此解决产业园区专项债融资额度不足的问题，如采用设计采购施工总承包模式、总承包商股权融资模式、总承包商主导自主融资模式等。另外，产业园也可以引进风险投资基金、政府扶持基金，或通过会计师事务所、资产评估事务所以及其他担保、专利服务等中介组织的担保获取融资，从而填补专项债券的融资缺口。项目单位需思考如何让政府专项债券资金成为撬动社会投资的强大杠杆，共同推动项目迈向更高水平的发展，为地方经济社会的全面进步贡献力量。

七、其他需要说明的事项

无

附件：1. 上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目财政评价评分表

附件 1

上杭县工业园区龙翔片区职工公寓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 (25 分)	项目立项	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（1.5 分）；②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求（1.5 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（1.5 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（1.5 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。	7	7

		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（2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（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。	5	4
	绩效目标	绩效目标合理性	用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。①项目是否有绩效目标（1分）；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性（2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）。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	2
		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（2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	4	2

			为止。		
	专项债券 资金申报	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（1分）；③资金需求额度是否与年度工作任务相匹配（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。	4	3
过程 (25分)	资金管理	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%。若债券资金支出进度大于或等于100%得满分，每减少15%扣1分，扣完为止。	5	3
		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资金管理办法的规定（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、	8	7

			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。		
	组织实施	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	4
		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 (30 分)	产出数量	新建专家住宅 楼栋数	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目涉及的职工公寓楼栋的建设情况。按超过计划完成预算目标要求的新建楼栋数得满分，即新建楼栋数 ≥ 1 栋得满分，未达到目标值的按（完成数量/目标数量）*100%指标分值记分。	2	2
		新建研发中心 楼楼栋数	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目涉及的职工公寓楼栋的建设情况。按超过计划完成预算目标要求的新建楼栋数得满分，即新建楼栋数 ≥ 1 栋得满分，未达到目标值的按（完成数量/目标数量）*100%指标分值记分。	2	2
		新建职工公寓 楼栋数	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目涉及的职工公寓楼栋的建设情况。按超过计划完成预算目标要求的新建楼栋数得满分，即新建楼栋数 ≥ 4 栋得满分，未达到目标值的按（完成数量/目标数量）*100%指标分值记分。	8	8

		新建停车位数量	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目停车场的建设情况。按超过计划完成预算目标要求的新建数量得满分，即新建停车位数量 ≥ 225 辆得满分，未达到目标值的按（完成数量/目标数量）*100%指标分值记分。	2	2
	产出质量	职工公寓验收合格率	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目涉及的职工公寓的验收合格情况。职工公寓验收合格率=（已完工的职工公寓验收合格数量/已完工的职工公寓总数）*100%，比例达到 100%得满分，未达到要求按（完成数量/目标数量）*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。本息覆盖倍数为项目产生的收益与专项债券本息的比率。本息覆盖倍数 ≥ 1.2 得满分，未达到要求按（实际本息覆盖倍数/预期本息覆盖倍数）*指标分值记分。	3	3

	产出时效	项目建设及时性	用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。①全部项目实际实施月份未晚于计划月份（3分）；1. 50%以下项目开工晚于计划月份的扣1分；2. 50%以上项目开工晚于计划月份扣3分；3. 50%以上项目开工比计划月份的不得分。	3	3
	产出成本	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。	3	3
		成本控制率	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目施工对成本的控制。成本控制率=（项目累计支出金额/项目预算金额）*100%。成本控制率≥90%且≤100%得3分，≥80%且<90%得1.5分，<80%或>100%均不得分。	3	3
	经济效益	项目带动社会投资率	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。未完成部分按比例扣分，扣完为止。	2	2

效益 (20 分)		工业园区企业 入驻率	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目拉动工业园区营商环境的提质情况。工业园区企业入驻率=（预计入驻企业数量/总户数）*100%；符合则按照各项分值得分，未完成部分按比例扣分，扣完为止。	3	2
	社会效益	政府形象	①项目是否受到社会群众得认可和赞同（1 分）；②新建项目是否出现过影响园区营商环境发展的不良事件，若有 1 件投诉则扣 0.5 分，扣完为止（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。	3	3
	生态效益	项目生态影响 情况	用于反映上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目对自然生态环境带来的具体影响和效果。项目实施阶段对环境没有负面影响，则得满分，否则不得分。	3	3
	可持续影响	项目公司财务 及管理状况	①项目公司财务状况是否符合可持续发展要求（1 分）；②项目公司管理状况是否符合可持续发展要求（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。	2	2

		政府支出能力	用于反应财政是否可承受上杭县工业园区龙翔片区职工公寓建设项目专项债券，政府支出能力是否符合可持续发展要求。符合则按项分值得分，不符合则不得分。	2	2
	满意度指标	服务对象满意度	用于反映和评价职工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	87
评价等级	☐ 优（ $S \geq 90$ ） ☒ 良（ $90 > S \geq 80$ ） ☐ 中（ $80 > S \geq 60$ ） ☐ 差（ $60 < S$ ）				