

菏泽市牡丹区 2021 年度财政重点项目 绩效评价报告

2022 年 10 月

目 录

摘 要	1
一、项目情况概述	1
二、评价工作基本情况	4
三、评价结论和绩效分析	4
四、经验教训和建议	4
(一) 主要经验	4
(二) 主要问题	5
(三) 管理建议	7
前 言	11
一、开展绩效评价的背景	11
二、评价方式	11
正 文	1
一、项目基本情况	1
(一) 项目立项	1
(二) 项目预算	1
(三) 项目计划实施内容	2
(四) 项目组织管理	3
二、项目绩效目标	3
三、绩效评价工作情况	4
(一) 绩效评价目的	4
(二) 绩效评价工作方案制定过程	5
(三) 绩效评价原则、评价方法、评价框架	6
(四) 数据采集方法及过程	10
(五) 绩效评价实施过程	11
(六) 绩效评价的局限性	13
四、整体评价结论	13
五、绩效评价指标	14
(一) 决策指标	15
(二) 过程指标	26
(三) 产出指标	38
(四) 效益指标	45
六、项目主要经验及做法	51
七、存在的问题	52
八、意见建议	55
九、附件	60

一、项目基本情况					
项目名称	万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目				
项目起止时间	2021 年 01 月至 2021 年 12 月				
全年预算数（万元）	21783.19	实际到位资金（万元）	5500		
其中：中央财政	——	其中：中央财政	——		
省财政	——	省财政	——		
市县财政	5500	市县财政	5500		
其他	——	其他	——		
实际支出（万元）	5500				
二、项目绩效情况					
评价指标				指标分值	评价得分
一级指标	二级指标	三级指标	四级指标		
决策 (16 分)	项目立项 (降档评级指标)	立项依据充分性(降档评级指标)	符合国家发展规划	降档评级指标	符合
			符合行业发展规划	降档评级指标	符合
			符合部门职责	降档评级指标	符合
			公共财政支持范围	降档评级指标	符合
			项目重复性	降档评级指标	符合
		立项程序规范性(降档评级指标)	申请程序合规性	降档评级指标	符合
			审批资料完整性	降档评级指标	符合
			项目可行性	降档评级指标	符合
			项目识别筛选合规性	降档评级指标	符合
	绩效目标 (10 分)	绩效目标合理性 (7 分)	绩效目标设立情况	2	1
			绩效目标匹配度	2	1
			预算资金匹配度	2	2
			产出效益合理性	1	1
		绩效指标明确性	目标细化度	1	0
		指标值准确度	1	0.5	

		(3分)	任务相符度	1	1
	资金投入 (6分)	预算编制科学性 (6分)	预算编制科学性	3	0
			预算内容匹配性	3	3
过程 (22分)	资金管理 (10分)	资金到位率 (4分)	财政资金到位率	2	2
			资本金到位率	2	2
		概算超支比例 (6分)	概算超支比例	6	6
		资金使用合规性(降档评级指标)	财务管理合规性	降档评级指标	符合
			资金拨付合规性	降档评级指标	符合
			资金用途相符度	降档评级指标	符合
	资金违纪情况		降档评级指标	符合	
	采购程序合规性		降档评级指标	符合	
	组织实施 (12分)	社会资本方管理(10分)	组织管理	2	2
			财务管理	2	2
			内控管理	2	2
			档案管理	2	1
			信息公开	2	2
		政府方管理(降档评级指标+2分)	制度完整性	降档评级指标	符合
			制度合规性	降档评级指标	符合
法规落实程度			降档评级指标	符合	
项目及支出调整手续完整性			降档评级指标	符合	
制度落实达标合格率			2	1	
产出 (30分)	产出数量 (6分)	实际完成率 (6分)	项目实际完成率	3	0
			竣工验收率	3	1.5
	产出质量 (12分)	质量达标率 (6分)	建设质量达标率 (建设期)	3	3
			按效付费考核达标率	3	0

		安全保障 (6分)	安全措施达标合格率	3	3
			重大事故发生率	3	3
	产出时效 (6分)	完成及时性 (6分)	项目完成及时率	6	3
	产出成本 (6分)	成本节约率 (6分)	成本节约率	3	3
			按效付费率	3	3
效益 (32分)	项目效益 (32分)	社会效益 (12分)	提高群众生活水平和生活质量	3	3
			合理利用国家资源	3	3
			解决就业、带动相关产业发展	3	3
			满足广大居民群众日益增长的住房消费需求	3	3
		经济效益 (4分)	带动区域经济发展	4	4
		可持续影响 (4分)	促进经济发展,维护社会稳定	4	4
		满意度指标 (12分)	政府部门满意度	4	4
			实施机构满意度	4	4
			社会公众(服务对象满意度)	4	4
		评价得分			
综合得分				81	
评价等级				良	

摘 要

一、项目情况概述

评价对象：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目

评价范围：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目实施情况，包括项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等情况。

项目主管部门：菏泽牡丹经济开发区管理委员会

具体实施单位：菏泽牡丹经济开发区管理委员会

项目具体内容：

1.万福河商贸物流片区路网建设项目

项目位于万福河商贸物流片区内，道路建设内容为道路的路基及配套的排水工程，道路清单如下：

闽江路，路基建设宽 50 米，长度 7200 米；污水管道建设长度 12700 米，雨水管道 12700 米。

昆明路南段，路基建设宽 60 米，长度约 2100 米；污水管道建设长度 4200 米，雨水管道 4200 米。

洞庭路，路基建设道路两侧非机动车道长度 2050 米；污水管道建设长度 4100 米，雨水管道 4100 米。

2.万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目占地面积约 200 亩，规划总建筑面积 24296 平方米，其中住宅建筑面积 18584 平方米，住宅地下储藏室建筑面积 9636 平方米。配套商业建筑面积 43299 平方米，公共配套建筑面积 1669 平方米，

停车位 1271 个。项目建设地点为菏泽市牡丹区何楼街道办事处，北临洞庭路、西邻万福河商贸物流区，南临闽江路。

项目预算：该项目于 2016 年 7 月 13 签订合同包含万福河商贸物流片区路网建设项目、牡丹区中医医院新院区（含养老）建设项目、牡丹区体育广场建设项目、牡丹区西安路中学建设项目、万福河商贸物流片区棚户区改造项目 5 个子项目，总投资 310183 万元。2017 年 4 月底棚户区改造项目开始施工，6 月初路网建设项目开始施工。2018 年 12 月 5 日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》，总投资缩减为 136885 万元，路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，2019 年 9 月 16 日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》，合同包含路网建设项目一期、棚户区改造项目 2 个子项目，总投资缩减为 92319 万元（其中工程建安费缩减为 80429 万元，工程建设其他费缩减为 11890 万元），由政府方在 2020 年起四年内分八次，按照《PPP 合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，建安费总投资约 16762 万元。菏泽市第三人民医院新院区建设项目甩项，工程建设其他费缩减部分费用（8238 万元）由政府方在 2020 年起四年内分八次，按照《PPP 合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。

由中选的社会资本方和政府方指定单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会共同出资成立项目公司菏泽明福基础设施投资有限公司，政府方授予项目公司本项目的特许经营权。根据项目可研报告及设计估

算可知，该项目计划总投资估算为 92319 万元。项目公司资本金约占总投资的 41.70%，为 38500 万元，社会资本方出资 34650 万元，占项目公司 90%的股份；政府方出资单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会出资 3850 万元，占项目公司 10%的股份。其余资金由项目公司或社会资本方自筹或向 PPP 基金、金融机构贷款解决，项目公司负债比例约为 58.30%。

本项目本年度计划申请财政拨款 21783.19 万元，实际财政拨款 5500 万元，财政拨款 5500 万元已全部用于万福河商贸物流片区基础设施建设 PPP 项目政府可用性缺口补助。

总体绩效目标：

1.万福河商贸物流片区路网建设项目

项目所在地段无完善的市政雨污管，无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放，且该片区临近万福河，污废水随意排放，致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。

2.万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目完成后可安置棚户区居民 1572 户，安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。

二、评价工作基本情况

受牡丹区财政局委托，中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司对万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目开展绩效评价工作。中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司自 2022 年 9 月开始，成立评价组，并制定绩效评价方案，在现场调研和资料收集的基础上，确定绩效评价指标体系、开展内部交流会，到现场审查，并通过问卷方式进行广泛调查，最终分析整理形成评价报告。

三、评价结论和绩效分析

经评价组评价，万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目评价得分为 81 分，因该项目使用降档评级法进行评价，即按照一定的降档评级规则对最终的预算项目绩效进行相应的评价，经过评价，指标体系中降档评级指标均达标，根据降档评级规则“指标体系中降档评级指标如超过 3 条未达标，则降 1 档”，该项目降档评级指标均达标，所以该项目按照降档评级规则不进行降档评级，项目评价综合得分为 81 分，绩效评价等级为“良”。

四、经验教训和建议

（一）主要经验

1.多方合作激发有效全生命周期整合潜力。由项目公司负责该项目的融资、建设和全部运营维护。社会资本方的技术经验整合、服务创新激励，都将激励社会资本提高项目实施效率、改进管理和提高绩效水平，从而降低公共服务提供成本，提高公共服务质量。该项目采用 PPP 模式，引入市场机制，将项目的设计、融资、建设和全部运营维护整合到一个合同中，由项目公司整体负责。有利于推动政府的发展规划、服务监管和企业的创新动力、管理效率的有机结合；有利

于减轻财政支出压力，降低地方政府债务风险；有利于提高项目全生命周期整合潜力，促进项目的顺利实施。

2.更优化的配置风险。该项目的风险分配机制以风险最优分配原则为核心，同时还应遵守风险与收益对等原则、风险有上限原则。在项目初期就可以实现风险分担，政府与社会投资人共同承担项目风险；通过风险的最优分配，降低风险发生的概率。

（二）主要问题

1.绩效工作重视程度有待提升

预算绩效目标工作的难点，在于绩效指标和目标值的科学制定，这是普遍存在的问题，由于缺乏可参照的指标体系，大部分项目的绩效指标和目标值由项目单位在编制预算时自行设定，一些单位的业务人员对项目资金情况和预算绩效目标编制方法不熟悉，存在设定不出与资金量相匹配的项目可量化的“绩”与“效”的可能性，同时，也存在利用信息不对称等因素，在编制预算绩效目标时存在绩效指标设置粗放，目标值设置偏低等问题，不利于提高财政支出的绩效。

根据项目评价组对项目单位提供资料进行分析，发现该项目绩效目标设置存在不合理现象，同时，虽然对项目实施情况进行了单位自评，但是自评质量不高，内容体现不够全面，缺少对项目具体实施内容的体现，而且对于项目实施后所产生的社会效益以及其他效果未做具体阐述，项目的自评是对全年项目工作完成情况的一个回顾和思考，建议项目实施单位及主管部门重视项目的自评，从中自查发现问题，并及时做出改正。项目绩效目标申报表和自评工作都是项目绩效管理工作中的必要环节，但项目主管部门提供的绩效目标申报表内容还存在不匹配问题。对于绩效工作存在预算绩效管理观念浅薄，缺乏

主动性。当前，预算绩效管理实施时间短、范围广、基础弱，可借鉴经验不多，理念扎根不深。出现这种情况，主要原因在于预算单位未形成统一的认知和制度，只重视资金预算，不重视绩效管理，没有真正认清绩效管理的重要性和必要性。

2.未执行按效付费考核机制

根据评价组查阅该项目相关资料，评价组未发现项目执行按效付费考核相关佐证材料，根据财政部印发的《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）文件内容，推动PPP项目建立按效付费机制，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付。强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使PPP异化为拉长版BT（bulid-transfer，建设之后直接移交政府，没有运营环节）。

3.项目一定程度上存在边干边设计的问题

根据项目资料显示，该项目于2018年12月5日以及2019年9月16日进行过两次项目调整。整体变动情况较大，同时有部分分项工程进行了甩项操作。项目总投资由310183万元调减至92319万元。由于各种客观原因，此项目存在一定边干边设计的问题，无法保障项目实施效果，特别是在实施周期的保障上，无法做到严格按照工作计划执行，导致整体项目进度缓慢，工期延误，最终导致项目实施效果与设计方案产生偏差，项目实施开展调整性较大，边干边设计的问题，已经是很多项目烂尾或者腐败浪费的主要原因。

4.资料不完整，档案管理制度落实不到位

本次绩效管理评价工作过程中，评价组在资料收集节点遇到了较大阻力，部分佐证材料无法完整收集，但在其他相关材料中能够看到缺失佐证材料的节选描述，例如项目支付凭证中作为附件出现的《关于菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目路网工程结算审核情况的报告》在正式收集资料过程中并未提供等。

（三）管理建议

1.强化绩效管理业务水平，提高项目目标编报质量

绩效管理工作是预算管理工作中至关重要的环节之一，是保证预算管理发挥实际效用的基本要求，项目支出预算绩效目标是指财政资金安排的项目在一定期限内预期达到的产出和效果。绩效指标是绩效目标的细化和量化描述，是绩效目标编制的主要形式和内容。项目支出效益指标是对预期效果的描述，效益指标主要反映项目预期产生的经济性、社会性成果、环境效益等，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标等。效益指标更体现一个项目实施后对区域经济、社会、生态、可持续影响带来多少的变化，反映一个项目“优”与“差”的关键性因素。无法进行科学的量化，项目效益的可衡量性低，对项目实施完成后的绩效评价和工作成果体现均有一定影响。建议主管部门提高预算绩效管理工作的重视程度，安排人员进行专业能力培训和学习，深化业务人员责任意识，树立绩效思维，为日后全面开展高质量绩效管理工作打下坚实基础。

2.推动 PPP 项目按效付费机制完善

在推动项目建立按效付费机制方面，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防

止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使 PPP 异化为拉长版 BT（bulid-transfer，建设之后直接移交政府，没有运营环节），《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）中《通知》还要求政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付，且建设成本中参与绩效考核的部分占比不得低于 30%，防止当前部分项目通过所谓“工程可用性付费”方式，以“项目竣工即应支付”的名义，提前锁定政府对建设成本的无条件支付义务，弱化项目运营绩效考核的约束力。

3.优化预算编制、完善项目管理

充分的前期调研和论证会大大提升预算编制准确度和细致度，前置的管理也会为项目的整体水平提升提供更好、更加牢靠的基础，项目管理问题虽然是很多项目实施中的共性的通病现象，但是这个项目因为涉及资金大，建设周期长，预算编制准确度和细致度的问题应当引起项目实施单位、项目主管部门的高度重视，尽快解决问题隐患，打通卡点环节，尽量避免项目脱离设计多次进行调整的情况出现。

4.加强档案管理

项目档案记录了项目建设的全过程，是项目建设的历史见证，是维护建设单位和各参建单位合法权益的重要凭证，同时项目档案也是项目建设后生产、管理、维修、维护、改建、扩建的重要参考文件；这不仅仅是建设单位单方面的工作，它从形成、收集、整理、审核到移交，需要建设、设计、施工、监理、设备供应与安装等参建单位共同来完成，具有不可再生，很难办理，经手人员多，人员变化大等特点。因此，加强项目档案管理，确保项目档案的齐全、完整、准确具

有非常重要的意义。一是健全档案管理制度，提高档案管理意识。要从思想上认识到项目档案管理的重要性，切实增强档案管理的责任感，树立认真负责的工作态度。制定适合项目实际的制度，使档案资料的收集、整理、编制工作有切实可行的依据，在项目实施过程中明确项目各参与单位在档案管理工作中的所负的责任，使档案管理自始至终贯穿整个项目实施过程中，把档案管理作为项目管理工作的重点。二是加强档案管理培训。项目档案管理是一项专业性较强的工作，要求档案管理人员既要有扎扎实实的业务功底，又要有较强的管理能力和服务意识。随着当今社会和经济生活的快速发展，对档案业务的管理、服务等各项工作也提出了新的要求和挑战，如果档案人员知识过于老化单一，面对新情况、新问题就很难提出解决的办法，因此档案人员要适应新形势，把学习作为工作生活中的第一需要，做到努力学习，不断提高自身综合技能，不仅要掌握各门类档案、各种载体档案的管理方法，还要熟悉所属项目工艺流程，实现由单一专业型向多样复合型的转变。三是及时收集档案资料，合理分类归档。在项目建设与管理过程中及时收集、整理每个阶段形成的材料，严格把关，认真进行核查验证，剔除不真实不规范的材料，根据档案建设的要求及时督促有关建设单位在规定的时间内形成完整、规范的材料，杜绝后记、补记、伪造等现象的发生。在档案的整理过程中，要明确立卷归档材料的重点，区分不同类型，并按短期、长期、永久三大保管期限准确把握立卷归档的时效性，及时做好资料的收集、审核、完善、整理、归档、移交等方面的工作。

项目名称：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助
支出项目

主管部门：菏泽牡丹经济开发区管理委员会

委托部门：菏泽市牡丹区财政局

评价机构：中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司



前 言

一、开展绩效评价的背景

为了加强财政支出管理，提高资金使用效益，检查财政支出项目的预期目标是否实现，项目是否可以持续运行，帮助项目单位分析存在的问题，及时总结经验，改进项目管理措施，提高项目单位绩效管理水平，为预算决策提供正确、有力的依据。根据《中共中央国务院关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（中发〔2018〕34号）、《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）、《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）、《山东省委省政府印发关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）等文件要求，决定开展财政支出绩效评价工作。

二、评价方式

本次评价通过获取项目单位实施项目相关资料、建立绩效评价指标体系、运用合理的绩效评价方法，对项目单位在执行项目期间的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，形成绩效评价结论，从而发现项目执行中存在的问题，提出针对性修改意见，从而帮助项目单位不断完善资金管理，更好地发挥项目资金作用。

正文

一、项目基本情况

（一）项目立项

万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目总体内容包含两部分，一是万福河商贸物流片区路网建设；二是万福河商贸物流区棚户区改造。项目符合《国家公路网规划(2013 年-2030 年)》、国务院关于加快棚户区改造工作的意见（国发〔2013〕25 号）等国家发展规划及相关法律，此部分立项依据良好，符合国家发展规划。

（二）项目预算

该项目于 2016 年 7 月 13 日签订合同包含万福河商贸物流片区路网建设项目、牡丹区中医医院新院区（含养老）建设项目、牡丹区体育广场建设项目、牡丹区西安路中学建设项目、万福河商贸物流片区棚户区改造项目 5 个子项目，总投资 310183 万元。2017 年 4 月底棚户区改造项目开始施工，6 月初路网建设项目开始施工。2018 年 12 月 5 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》，总投资缩减为 136885 万元，路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，2019 年 9 月 16 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》，合同包含路网建设项目一期、棚户区改造项目 2 个子项目，总投资缩减为 92319 万元，由政府方在 2020 年起四年内分八次，按照《PPP 合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，建安费总投资约 16762 万元（其中工程建安费缩减为 80429 万元，工程建设其他费缩减为 11890 万元）。菏泽

市第三人民医院新院区建设项目甩项，工程建设其他费缩减部分费用（8238万元）由政府方在2020年起四年内分八次，按照《PPP合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。

由中选的社会资本方和政府方指定单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会共同出资成立项目公司菏泽明福基础设施投资有限公司，政府方授予项目公司本项目的特许经营权。根据项目可研报告及设计估算可知，该项目计划总投资估算为92319万元。项目公司资本金约占总投资的41.70%，为38500万元，社会资本方出资34650万元，占项目公司90%的股份；政府方出资单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会出资3850万元，占项目公司10%的股份。其余资金由项目公司或社会资本方自筹或向PPP基金、金融机构贷款解决，项目公司负债比例约为58.30%。

本项目本年度计划申请财政拨款21783.19万元，实际财政拨款5500万元，财政拨款5500万元已全部用于万福河商贸物流片区基础设施建设PPP项目政府可用性缺口补助。

（三）项目计划实施内容

1.万福河商贸物流片区路网建设项目

项目位于万福河商贸物流片区内，道路建设内容为道路的路基及配套的排水工程，道路清单如下：

闽江路，路基建设宽50米，长度7200米；污水管道建设长度12700米，雨水管道12700米。

昆明路南段，路基建设宽60米，长度约2100米；污水管道建设长度4200米，雨水管道4200米。

洞庭路，路基建设道路两侧非机动车道长度 2050 米；污水管道建设长度 4100 米，雨水管道 4100 米。

2.万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目占地面积约 200 亩，规划总建筑面积 24296 平方米，其中住宅建筑面积 18584 平方米，住宅地下储藏室建筑面积 9636 平方米。配套商业建筑面积 43299 平方米，公共配套建筑面积 1669 平方米，停车位 1271 个。项目建设地点为菏泽市牡丹区何楼街道办事处，北临洞庭路、西邻万福河商贸物流区，南临闽江路。

（四）项目组织管理

牡丹区经济开发区管理委员会负责按照政府和项目公司协商认可的绩效目标和指标体系组织实施本项目的 PPP 绩效评价工作；根据预算绩效管理的要求，履行预算编制、申报和执行程序；对本项目履行行政监管职责，依据 PPP 项目合同对本项目的建设、运营、移交进行监管。牡丹区人民政府作为本项目的授权主体，负责项目实施机构的授权、相关协议的审核及政府各部门间的协调工作。龙元建设集团股份有限公司和宁波汇智通投资管理有限公司组成的联合体是本项目的中标社会资本方，负责按照《PPP 项目合同》约定的条件在牡丹区成立项目公司，负责按照《PPP 项目合同》约定的条件实施本项目。

二、项目绩效目标

1.万福河商贸物流片区路网建设项目

项目所在地段无完善的市政雨污管，无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放，且该片区临近万福河，污废水随意排放，致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改

善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。

2.万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目完成后可安置棚户区居民 1572 户，安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。

三、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

随着财政支出规模的日益扩大，公众预算监督意识也相应地不断增强，全社会越来越关注财政资金的使用绩效，迫切要求探索创新财政资金绩效评价机制。通过一系列、全方位、多维度的绩效测评指标对专项经费使用效益进行分析，综合评价菏泽牡丹经济开发区管理委员会万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目经费资金安排的科学性、合理性、规范性和资金的使用成效，强化支出的使用责任，提高财务管理水平，以便及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，优化资源配置，提高项目管理水平和资金的使用效益。其作用可从外部作用和内部作用两个方面来表述。

根据《中共中央国务院关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（中发〔2018〕34号）、《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）、《政府和社会资本合作

《PPP项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）《山东省委省政府印发关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、《菏泽市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（菏政字〔2017〕35号）的通知等文件要求，通过建机制、扩范围、抓重点、补短板，建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，促进绩效结果与预算安排和政策调整挂钩，实现预算和绩效管理的一体化、常态化、科学化、规范化，做到花钱必问效、无效必问责，大幅提升预算管理水平和政策实施效果。

通过绩效评价，可以衡量项目资金使用效益，掌握项目资金使用的规范性、科学性，分析项目支出绩效目标完成情况，总结经验，分析存在问题，不断提高项目资金支出管理水平及项目实施效果。即“有利于提升预算管理水平、增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本”。

（二）绩效评价工作方案制定过程

我司接受委托，明确评价任务的内容后，立即成立了评价组，评价组制定绩效评价工作方案前，从以下几个方面对所需的相关资料进行了收集：

- 1.与项目相关的法律法规和规章制度。
- 2.与项目相关的各级政府制定的国民经济与社会发展规划、方针政策。
- 3.相关行业政策、行业标准及专业技术规范。
- 4.各级政府或财政部门关于财政支出绩效评价的管理办法及规定。
- 5.预算部门职能职责、发展规划、年度工作计划及工作目标。

6.申请预算时提出的资金申报书、项目绩效目标、项目可行性研究报告、项目实施计划与实施方案。

7.项目执行单位的预算管理制度、资金及财务管理办法、资金使用概况、专项审计报告等财务会计资料。

8.项目管理制度、项目管理数据、项目（部门）年度或季度工作总结。

9.项目有关财务资料，预算执行报告。

10.绩效自评报告、上年度绩效评价报告或相关总结。

在收集并熟悉了项目单位提供的自评报告和项目其他文件后，制定了部门基础信息表等文件，本着可行性、科学性、客观性、简明性的原则设计绩效评价工作方案。

（三）绩效评价原则、评价方法、评价框架

1.评价原则

评价组在整个评价过程中坚持科学规范、独立公正、突出重点、系统性的原则。

（1）科学规范原则。根据项目类型，按照规范、公开、透明的要求制定科学、合理的绩效评价指标、评价标准、评价方法，严格执行规定的程序对万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目整体支出进行客观、公正的评价。

（2）独立公正原则。绩效评价委托第三方评价，并积极为第三方营造良好氛围，保证绩效评价的独立性与公正性。

（3）突出重点原则。根据项目实际情况，这次绩效评价的重点从决策、过程、产出和效益四个方面进行评价。

（4）系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，以定量分析

为主、定性分析为辅，系统反映预算支出所产生的社会效益和经济效益、生态效益、可持续影响、社会公众满意度等。

2.评价方法

评价组依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）文件的规定，坚持定量优先、简便有效的原则。根据本次评价对象的具体情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法、降档评级法。

（1）比较分析法

通过对项目绩效目标与实施效果、历史与当期情况、同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

（2）因素分析法

通过综合分析影响项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

（3）公众评判法

通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价项目绩效目标的实现程度。

（4）成本效益分析法

将项目的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

（5）降档评级法

基于预算项目实施固有的特点，设定部分定性指标采用降档评级法进行评价，即按照一定的降档评价规则得出最终的项目评价结果与等级。

降档评价规则：

①指标体系中降档评级指标如超过 3 条未达标，则降 1 档；如超过 6 条未达标则降 2 档，如超过 9 条未达标，报告评价结论将直接体现为否决式。

②在完成项目赋分阶段评价后，将进入项目降档评级阶段评价，如项目被评价为降档评级项目，则将赋分阶段评价结果降低相应等级，评价最终得分为该评价等级得分区间的最高分。

3.评价框架

（1）绩效评价框架

绩效评价框架是开展绩效评价的核心。绩效评价框架包括评价准则、关键评价问题、评价指标、评分标准、证据、证据来源、证据收集方法等。

（2）绩效评价指标与赋权

依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中项目支出绩效评价指标体系框架，结合项目实际情况，本次万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标 4 个，分别为决策、过程、产出、效益；二级指标 10 个，分别为项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、项目效益；三级指标 19 个，四级指标 54 个。

相较于传统的“控制导向”的部门预算，绩效预算是以“结果、绩效为导向”的一种新的预算管理新模式，这种预算管理新模式将结果与投入联系起来，更加突出项目支出的结果。根据绩效预算管理新模式的要求，评价重点是项目支出的成本效率、项目支出的结果和社会效益。为此，在对评价指标体系赋权上，我们在借鉴已有评价指标赋权的一

些共同做法的基础上，降低了项目决策和过程的权重，增加了绩效指标的权重，尤其是产出和社会效益指标的权重。具体而言，采用百分制，项目决策评价指标共占总分数的 16%，项目过程评价指标占总分数的 22%，项目产出指标占总分数的 30%，项目效益指标占总分数的 32%。分数分布如下表：

评价指标	权重	评级分值
决策	16%	16
过程	22%	22
产出	30%	30
效益	32%	32
综合	100%	100

（3）绩效评价标准

评价标准主要参照计划标准、行业标准、历史标准等。计划标准是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。行业标准是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。历史标准是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

决策和过程指标的评价主要依据为文件制度的记录和现场核查，产出和效益指标的评价主要依据绩效申报表、前一年执行结果、调查结果及调查问卷分析等。其中，调查问卷针对万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目工作满意度设定。

评价结果等级评定是根据综合评分方法取得的计分结果确定所属等级。依照菏泽市财政局《菏泽市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》等相关文件要求，本次评价结果等级按评价计分结果分为优、良、中、差。以下是《财政支出绩效评价计分结果等级评

定对照表》：

评价等级	优	良	中	差
分值 S	$S \geq 90$	$90 > S \geq 80$	$80 > S \geq 60$	$S < 60$

（四）数据采集方法及过程

数据采集方法为评价过程中用于数据采集的方法，比如案卷研究、个别走访、实地调研、问卷调查、集中座谈、随机抽样等。评价小组根据绩效评价的预算和评价关键问题，在确保证据精确性的前提下，重点采取了以下方法。

1.案卷研究

从菏泽市牡丹区经济开发区管理委员会获取项目申请、评审资料、整理分析，判断项目立项的合理性、必要性、可行性。并且通过互联网、报刊等广泛搜索关于项目绩效评价的资料、数据，以提供相关分析的理论 and 现实基础，从而有利于更加客观、科学、全面、合理地做出绩效评价。

2.实地调研与自评汇报

通过对项目实施单位的现场调研与核查，了解项目的最新动态和相关情况，并对项目开展情况有一个直观、多角度的判断。通过自评汇报沟通，了解项目的业务数据与部分财务数据，核实款项使用情况与产生的效益，使绩效评价量化指标更充分，也确保绩效评价与项目的衔接度更高。

3.座谈会

召集项目实施单位负责人开座谈会，交流项目执行情况和所取得的成果，反映项目实施过程中存在的困难和问题，核实定性指标，形成座谈记录。

（五）绩效评价实施过程

根据《菏泽市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（菏政字〔2017〕35号）的要求，我公司对绩效评价工作的开展进行了动员部署，并严格按照《菏泽市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（菏政字〔2017〕35号），要求被评价单位根据通知，组织人员自查、自评，并编写项目绩效自评报告。

我公司接受委托后，成立了绩效评价组，选派专业人员进点，与牡丹区经济开发区管理委员会进行对接，进行前期准备工作，制定绩效评价前期工作计划，然后组织项目小组正式进驻现场，开展绩效评价工作。本次评价于2022年9月15日开展前期工作，于2022年10月30日出具绩效评价报告书，整个评价工作分以下五个阶段进行：

1.接受委托阶段

我公司与牡丹区财政局、牡丹区经济开发区管理委员会就绩效评价的有关事项进行洽谈，明确评价目的，确定评价对象、范围及项目内容。此后，根据绩效规范的要求和本次评价的实际情况，拟订了绩效评价工作实施方案，成立本项目评价工作组。

接受委托后，评价组依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）等文件，结合项目实施单位实施项目的实际情况，参照财政部项目支出绩效评价指标体系框架，制定了针对此项目的评价程序和项目资金绩效评价指标框架。

2.绩效评价核实阶段

按照绩效评价规范要求，绩效评价工作组在本阶段主要是收集准备有关资料，并对所有资料进行核实、验证。通过案卷研究、个别走访、实地调研、民意调查、集中座谈、随机抽样等方式，对被评价项

目的相关资料信息进行收集。经过整理、分析，以评价项目在项目决策、项目管理上是否依法依规，在项目产出和效益方面是否高效可持续。

(1) 实地核查。评价小组组织开展实地核查及调研活动。本次核查及调研活动依据设计的绩效评价指标体系、调查问卷及后期数据处理分析模式，采取账务核查、实地考察、现场座谈、当面访谈、电话访谈相结合的方式，通过摸底抽样调查，获取项目运行情况及财政资金使用效益等绩效信息。

(2) 比对分析。通过对项目实施单位相关人员进行面访座谈，收集了项目单位业务管理、财务管理等制度。经过对收集到的资料、民意调查情况进行比对和交叉验证后，最终确定用于继续分析和评价的证据。依据确定的证据，通过比较指标的实际情况与预期数据而进行变化分析，最终确认评价结果。

3.绩效评价初步阶段

在绩效评价指标框架内，我们根据项目实施的实际情况，选择相应的评价指标，对收集到的资料及数据进行具体分析，按照真实、客观、公正的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价，初步确定项目绩效的评价结果。

4.绩效评价汇总阶段

本阶段，我们对初步确定项目绩效的评价结果进行逐级复核、汇总、分析，核查评价工作中是否存在重复和遗漏的情况。在此基础上，评价小组成员撰写项目绩效评价报告初稿，经评价组组长复核。

5.提交报告阶段

向委托方提交项目绩效书初稿，在同委托方、被评价单位充分交

换意见并作必要的修改后，向委托方提交正式的绩效评价报告。

（六）绩效评价的局限性

我们的责任是在实施绩效评价程序的基础上，对项目的执行、资金的使用进行绩效评价。选择的绩效评价程序取决于评估人员的判断，项目评价的可靠性基于相关部门和单位提供资料的全面性和准确性，评价小组尽可能地收集更为全面、有效、准确的文件和数据。但由于受客观因素的限制，只能在相关部门和单位提供现有资料的前提下，结合应有的职业判断做出尽可能可靠的评价结论。同时，因评价小组人数、时间、样本量等限制，无法对各项目资金支出金额、宣传报道、专题调研等具体数量进行全面核实，只能根据项目单位提供的决算报表、会计账簿、文件资料及相关人员描述为准。同时，因评价小组专业的限制，有些业务活动的数量和质量指标无法进行准确测算，在具体评价中针对活动的重要性作了相应地处理，即对影响评价总结果的活动选取了替代指标，对不影响评价总结果的活动未设指标评价，因此，评价总结果可能会稍有偏差。

四、整体评价结论

本次评价最终将采取定性和定量相结合的方法。权重确定方面，评价指标按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中项目支出绩效评价指标体系框架，结合评价项目特点设置。评价时，考评人员分别采用不同的评价方法，对各指标定性定量分析，采用模糊综合评价法对评价结果进行综合处理，形成对项目预算支出实施效果的评价。

本次万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标 4 个，

分别为决策、过程、产出、效益；二级指标 10 个，分别为项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、项目效益；三级指标 19 个，四级指标 54 个，对该项目实施情况进行综合量化评价，综合评价得分为 81 分，结果级别为“良”。

五、绩效评价指标

项目评价指标分值为 100 分。按项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四大类设一级指标，并进行评价。其中：

项目决策指标分值 16 分，在总分中占 16%，具体包括：项目立项、绩效目标、资金投入 3 个二级指标；立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性 5 个三级指标；18 个四级指标。

项目过程指标分值 22 分，在总分中占 22%，具体包括：资金管理、组织实施 2 个二级指标；资金到位率、概算超支比例、资金使用合规性、社会资本方管理、政府方管理 5 个三级指标；18 个四级指标。

项目产出指标分值 30 分，在总分中占 30%，具体包括：产出数量、产出质量、产出时效、产出成本 4 个二级指标；实际完成率、质量达标率、安全保障、完成及时性、成本节约率 5 个三级指标；9 个四级指标。

项目效益指标分值 32 分，在总分中占 32%，具体包括：项目效益 1 个二级指标；社会效益、经济效益、可持续影响、满意度指标 4 个三级指标；9 个四级指标。

（一）决策指标（16分）

1. 立项依据充分性（降档评级）

（1）符合国家发展规划（降档评级指标）

评价要点：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。

经项目评价组查阅相关资料显示，菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目总体内容包含两部分，一是万福河商贸物流片区路网建设；二是万福河商贸物流区棚户区改造。项目符合《国家公路网规划（2013 年—2030 年）》、国务院关于加快棚户区改造工作的意见（国发〔2013〕25 号）等国家发展规划及相关法律，此部分立项依据体现良好，符合国家发展规划。

综上所述，此项指标不进行降档评级。

（2）符合行业发展规划（降档评级指标）

评价要点：项目立项是否符合行业发展规划和政策要求。

经项目评价组查阅相关资料显示，菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目总体内容为：

①万福河商贸物流片区路网建设项目

项目所在地段无完善的市政雨污管，无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放，且该片区临近万福河，污废水随意排放，致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。项目的建设具有保护环境、提升人居环境，造福人民的重要意义。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创

造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。

本项目实施后，有利于改善生产、生活条件，保障污水排放安全，促进社会稳定。在周边人民群众中直接发挥了便利出行，减少运输成本增加收入的目的；改善项目所在地交通状况，将加强周边地区的交通联系，对加快人民致富步伐起着积极的促进作用。

②万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目完成后可安置棚户区居民 1572 户，安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。

此部分立项依据体现良好，符合行业及地区发展规划内容。

综上所述，此项指标不进行降档评级。

(3) 符合部门职责（降档评级指标）

评价要点：项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需。

经项目评价组查阅相关资料显示，菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目总体内容包含两部分，一是万福河商贸物流片区路网建设；二是万福河商贸物流区棚户区改造。项目主管部门为菏泽牡丹经济开发区管理委员会，其主要职责包括贯彻执行国家有关法律法规和政策，执行牡丹区委区政府的有关指示、决定和工作部署；统一规划、管理入园项目和园区内的基础设施及公共设施。经评价组分析，认定该项目符合部门职责。

综上所述，此项指标不进行降档评级。

(4) 公共财政支持范围（降档评级指标）

评价要点：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。

经评价组查阅项目相关立项文件，其中《菏泽市牡丹区人民政府关于菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设 PPP 项目出资授权的批复》；关于对《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目财政承受能力论证报告》的审核意见（菏区财投〔2019〕6号）等文件中明确描述了关于项目由公共财政支撑部分的评审情况，同时，此项目采用政府与社会资本方合作的方式开展，关于 PPP 项目可行性研究报告的批复文件中也有此相关批示。

评价组分析，该项目属公共财政支撑范围，属于满足社会公众需要的社会资源配置活动的定义内容。

综上所述，此项指标不进行降档评级。

（5）项目重复性（降档评级指标）

评价要点：项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。

经项目评价组查阅菏泽牡丹经济开发区管理委员会立项项目库及相关项目清单资料、各项目资金到位文件，以及牡丹区人民政府和牡丹区财政局对项目立项相关资料的批复文件，我们确认菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目在菏泽牡丹经济开发区管理委员会及牡丹区财政保障项目范围内，未发现存在同类型或同质项目。

综上所述，此项目不存在重复性。

2. 立项程序规范性（降档评级指标）

（1）申请程序合规性（降档评级指标）

评价要点：项目是否按照规定的程序申请设立。

根据评价组对项目主管部门提供项目立项相关资料分析以及各流程时间节点的确认，评价组认为该项目为政府和社会资本方合作（PPP）项目，项目主管部门立项阶段各部分资料保存完整，《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设 PPP 项目申请书》、《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目实施方案》、《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目财政承受能力论证报告》、《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目物有所值评价报告》等立项文件表述均符合相关法律法规要求，项目申请及入库流程合规。

综上所述，项目申请及入库流程合规。

（2）审批资料完整性（降档评级指标）

评价要点：审批文件、材料是否符合相关要求。

根据评价组对项目主管部门提供项目立项相关资料分析以及各流程时间节点的确认，评价组认为该项目为政府和社会资本方合作（PPP）项目，项目主管部门立项阶段各部分资料保存完整，《菏泽市牡丹区人民政府 关于菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设 PPP 项目出资授权的批复》、《菏泽市牡丹区人民政府 关于同意菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目实施方案的批复》、关于对《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目财政承受能力论证报告》的审核意见（菏区财投〔2019〕6号）、关于对《菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目物有所值评价报告》的审核意

见（荷区财投〔2019〕5号）等立项文件表述均符合相关法律法规要求，项目审批资料完整。

综上所述，项目评价组认为该项目立项审批流程合法，资料完整，符合审批资料完整性指标评价要求。

（3）项目可行性（降档评级指标）

评价要点：事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。

该项目立项过程中进行了必要的风险评估及可行性评估工作，其出具的可行性评估报告及实施方案均有相关部门进行了批复，同时，项目经过了完整的专家论证和集体决策工作，由此，我们认定项目整体达到了项目可行性指标评价标准。各评价要点基本达标。

综上所述，项目评价组认为该项目进行了必要的风险评估及可行性评估工作，符合项目可行性指标要求。

（4）项目识别筛选合规性（降档评级指标）

评价要点：项目立项是否按对应的投资管理模式要求，按政策和程序要求向投资主管部门申报完成立项，是否进行了物有所值和财政承受能力论证。

根据项目评价组查阅相关资料显示，该项目采用政府与社会资本方合作的方式实施，其中，项目聘请了第三方专业机构进行了政府承受能力和物有所值论证，出具了拟建设项目通过财政承受能力论证以及符合物有所值评价结果，从定量定性两方面评价，该项目均可以采用 PPP 模式开展。

综上所述，该项目识别筛选合规性指标符合评价要点，整体体现良好。此项指标不进行降档评级。

3.绩效目标合理性（7分）

（1）绩效目标设立情况（2分）

评价要点：项目是否有绩效目标指标，设置是否科学合理。

评分标准：如未设置目标，此项扣2分；如发现一处不合理扣1分，扣完为止。

根据项目绩效目标申报表显示，该项目由两部分分项工程组成，总体目标为：一是万福河商贸物流片区路网建设项目，项目所在地段无完善的市政雨污管，无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放，且该片区临近万福河，污废水随意排放，致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。项目的建设具有保护环境、提升人居环境，造福人民的重要意义。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。二是万福河商贸物流区棚户区改造项目，项目完成后可安置棚户区居民1572户，安置人口约6288人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。但该项目绩效目标中显示的指标设置并未能体现两项分项工程的目标区分，而是将棚户区改造及路网改造统一采用建设类项目共性指标评价。

综上所述，该项目绩效总体目标设置科学合理，但在年度目标设置上存在一定问题，此处扣1分。此项分值为2分，实际得分1分。

（2）绩效目标匹配度（2分）

评价要点：项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性。

评分标准：依据是否充分客观、符合实际，发现一处不符合情况扣 0.5 分，扣完为止。

根据项目实施方案及项目申报相关资料显示，该项目总体绩效目标为贯彻执行园区规划文件精神，开展万福河商贸物流片区路网建设和万福河商贸物流区棚户区改造工程的实施。根据项目具体建设期实施内容，项目总体目标与实际工作内容基本匹配，但在评价依据和评分标准中，并无明确的说明，尤其在将项目两部分工作内容合并进行指标描述时，评价依据及评分标准就显得格外重要。因此，此项指标扣 1 分。

综上所述，此项分值为 2 分，实际得分 1 分。

（3）预算资金匹配度（2 分）

评价要点：预算资金是否与设计项目投资额或资金量相匹配。

评分标准：如发现不匹配情况，此项扣 2 分。

根据该项目资料显示，该项目于 2016 年 7 月 13 签订合同包含万福河商贸物流片区路网建设项目、牡丹区中医医院新院区（含养老）建设项目、牡丹区体育广场建设项目、牡丹区西安路中学建设项目、万福河商贸物流片区棚户区改造项目 5 个子项目，总投资 310183 万元。2017 年 4 月底棚户区改造项目开始施工，6 月初路网建设项目开始施工。2018 年 12 月 5 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》，总投资缩减为 136885 万元，路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，2019 年 9 月 16 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》，合同包含路网建设项目一期、棚户区改造项目 2 个子项目，总投资缩减为

92319 万元，由政府方在 2020 年起四年内分八次，按照《PPP 合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。综上所述，预算资金匹配度基本符合指标评价要点内容，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

（4）产出效益合理性（1 分）

评价要点：项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。

评分标准：发现一处不符合情况扣 0.5 分，扣完为止。

本项目分为两个子项目工程进行。

①万福河商贸物流片区路网建设项目，项目所在地段无完善的市政雨污管，无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放，且该片区临近万福河，污废水随意排放，致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。项目的建设具有保护环境、提升人居环境，造福人民的重要意义。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。本项目实施后，有利于改善生产、生活条件，保障污水排放安全，促进社会稳定。在周边人民群众中直接发挥了便利出行，减少运输成本增加收入的目的；改善项目所在地交通状况，将加强周边地区的交通联系，对加快人民致富步伐起着积极的促进作用。

②万福河商贸物流区棚户区改造项目，项目完成后可安置棚户区居民 1572 户，安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚

户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。项目整体效益体现情况良好，综上所述，该项目产出效益合理性指标符合评价要点。此项不扣分。

综上所述，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平，此项分值为 1 分，实际得分 1 分。

4.绩效指标明确性（3 分）

（1）目标细化度（1 分）

评价要点：是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标。

评分标准：发现一处不细化问题，扣 0.5 分，扣完为止。

根据项目绩效目标表显示内容，该项目绩效目标被设置为建设、改造、修缮工程量、施工单位资质达标、工程完工率、工程单位建设成本、单位造价合理性、改善村容村貌、工程使用年限是否符合工程设计或有关规范标准以及受益群体满意度等指标，指标通过采用共性描述进行概括的方式对绩效目标进行了设置，但项目实际内容并没有进行清晰、细化的描述，同时分项工作的成果也不能很好的衡量。综上所述，该项目目标细化度指标扣 1 分。

综上所述，该项目目标细化度不足，此项分值为 1 分，实际得分 0 分。

（2）指标值准确度（1 分）

评价要点：是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现。

评分标准：发现一处不清晰，未量化现象扣 0.5 分，扣完为止。

根据项目绩效目标表显示内容，该项目设置有 8 条三级指标，具体建设、改造、修缮工程量、施工单位资质达标、工程完工率、工程

单位建设成本、单位造价合理性、改善村容村貌、工程使用年限是否符合工程设计或有关规范标准以及受益群体满意度等指标等。项目各部分指标内容清晰，定量指标占比较高，但针对项目两个分项工作并无明确区分，评分标准及评价依据也未说明指标情况。此项扣 0.5 分。

综上所述，此项分值为 1 分，实际得分 0.5 分。

(3) 任务相符度 (1 分)

评价要点：是否与项目目标任务数或计划数相对应。

评分标准：如存在不对应情况，此项扣 1 分。

根据项目绩效目标表显示内容，该项目设置有 8 条三级指标，具体建设、改造、修缮工程量、施工单位资质达标、工程完工率、工程单位建设成本、单位造价合理性、改善村容村貌、工程使用年限是否符合工程设计或有关规范标准以及受益群体满意度等指标等。各项指标设置情况基本与项目任务相符。

综上所述，该项目基本符合任务相符度指标评价要点，此项分值为 1 分，实际得分 1 分。

5. 预算编制科学性 (6 分)

(1) 预算编制科学性 (3 分)

评价要点：预算编制是否经过科学论证。

评分标准：如论证资料不齐全，此项扣 3 分。

根据项目主管部门提供项目立项相关资料，评价组认为该项目在实施过程中出现过两次调整，第一次为 2018 年 10 月 30 日，总投资缩减为 136885 万元（其中工程建安费缩减为 116757 万元，工程建设其他费缩减为 20128 万元）。第二次为 2019 年 9 月 16 日，总投资缩减为 92319 万元（其中工程建安费缩减为 80429 万元，工程建设其他

费缩减为 11890 万元)，但项目主管部门未能提供此两次合同变更中投资压减的测算依据，根据记账凭证附件内容，我们发现存在第三方机构对项目已竣工验收部分资金进行审减的相关资料，对前期预算编制材料也有所提及。该项目预算编制科学性材料缺失，根据指标评分标准，此项扣 3 分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 0 分。

(2) 预算内容匹配性 (3 分)

评价要点：考核预算内容与项目内容是否匹配。

评分标准：如内容不匹配，此项扣 3 分。

2019 年 8 月 23 日牡丹区人民政府与龙元建设集团股份有限公司召开关于万福河商贸物流片区 PPP 项目投资规模调整会议，2019 年 9 月 16 日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》，本合同包含路网建设项目一期、棚户区改造项目 2 个子项目，总投资缩减为 92319 万元（其中工程建安费缩减为 80429 万元，工程建设其他费缩减为 11890 万元），2021 年度申报预算内容基本与《PPP 合作合同》以及补充协议一致。该项目基本符合预算内容匹配性指标评价要点，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

经工作组评价，一级指标决策类实际得分为 9.5 分，各四级指标得分具体情况如下：

决策指标得分情况表

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
项目立项 (降档评级指标)	立项依据充分性 (降档评级指标)	符合国家发展规划	降档评级指标	符合
		符合行业发展规划	降档评级指标	符合

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
		符合部门职责	降档评级指标	符合
		公共财政支持范围	降档评级指标	符合
		项目重复性	降档评级指标	符合
	立项程序规范性 (降档评级指标)	申请程序合规性	降档评级指标	符合
		审批资料完整性	降档评级指标	符合
		项目可行性	降档评级指标	符合
		项目识别筛选合规性	降档评级指标	符合
绩效目标 (10分)	绩效目标合理性 (7分)	绩效目标设立情况	2	1
		绩效目标匹配度	2	1
		预算资金匹配度	2	2
		产出效益合理性	1	1
	绩效指标明确性 (3分)	目标细化度	1	0
		指标值准确度	1	0.5
		任务相符度	1	1
资金投入 (6分)	预算编制科学性 (6分)	预算编制科学性	3	0
		预算内容匹配性	3	3

(二) 过程指标 (22分)

1. 资金到位率 (4分)

(1) 财政资金到位率 (2分)

计算公式：资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。

评分标准：①资金到位率大于或等于 100%的，得满分；②资金到位率小于或等于 80%的，得 0 分；③资金到位率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：得分= [某项目资金到位率 A-min（资

金到位率) B] / [max (资金到位率) C-min (资金到位率) B] ×该指标分值; A=(实际到位资金÷预算资金)×100%, B=80%, C=100%。

根据项目《PPP 合作合同》以及相关补充协议内容。该项目采用 BOT 方式运作, 通过竞争性磋商的采购方式选择云龙建设集团股份有限公司以及宁波汇智通投资管理有限公司组成的联合体为社会资本, 菏泽市牡丹区人民政府授权菏泽牡丹经济开发区管理委员会与中选社会资本签订《PPP 合作合同》, 由中选的社会资本方和政府方指定单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会共同出资成立项目公司菏泽明福基础设施投资有限公司, 政府方授予项目公司本项目的特许经营权。根据项目可研报告及设计估算可知, 该项目计划总投资估算为 92319 万元。项目公司资本金约占总投资的 41.70%, 为 38500 万元, 社会资本方出资 34650 万元, 占项目公司 90% 的股份; 政府方出资单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会出资 3850 万元, 占项目公司 10% 的股份。其余资金由项目公司或社会资本方自筹或向 PPP 基金、金融机构贷款解决, 项目公司负债比例约为 58.30%, 根据牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目工程资金拨付审批表显示, 资金已全部到位。

综上所述, 财政资金到位率得分 2 分。

(2) 资本金到位率 (2 分)

计算公式: 资本金到位率=(实际到位资金/预算资金)×100%。

实际到位资金: 一定时期(本年度或项目期)内落实到具体项目的资金。预算资金: 一定时期(本年度或项目期)内预算安排到具体项目的资金。

评分标准: ①资金到位率大于或等于 100% 的, 得满分; ②资金

到位率小于或等于 80%的，得 0 分；③资金到位率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：得分= $[\text{某项目资金到位率 A}-\text{min}(\text{资金到位率}) \text{ B}] / [\text{max}(\text{资金到位率}) \text{ C}-\text{min}(\text{资金到位率}) \text{ B}] \times \text{该指标分值}$ ； $\text{A}=(\text{实际到位资金} \div \text{预算资金}) \times 100\%$ ， $\text{B}=80\%$ ， $\text{C}=100\%$ 。

根据项目《PPP 合作合同》以及相关补充协议内容。该项目采用 BOT 方式运作，通过竞争性磋商的采购方式选择云龙建设集团股份有限公司以及宁波汇智通投资管理有限公司组成的联合体为社会资本，菏泽市牡丹区人民政府授权菏泽牡丹经济开发区管理委员会与中选社会资本签订《PPP 合作合同》，由中选的社会资本方和政府方指定单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会共同出资成立项目公司菏泽明福基础设施投资有限公司，政府方授予项目公司本项目的特许经营权。根据项目可研报告及设计估算可知，该项目计划总投资估算为 92319 万元。项目公司资本金约占总投资的 41.70%，为 38500 万元，社会资本方出资 34650 万元，占项目公司 90%的股份；政府方出资单位菏泽牡丹经济开发区管理委员会出资 3850 万元，占项目公司 10%的股份。其余资金由项目公司或社会资本方自筹或向 PPP 基金、金融机构贷款解决，项目公司负债比例约为 58.30%，根据牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目工程资金拨付审批表显示，资本金已全部到位。

综上所述，资本金到位率得分 2 分。

2.概算超支比例（6分）

（1）概算超支比例（6分）

计算公式：概算超支比例= $(\text{实际投资金额}-\text{概算投资金额}) / \text{概算投资金额} \times 100\%$ 。

评分标准：①概算超支比例小于等于 0 的，得满分；②概算超支比例大于 10%，得 0 分；③概算超支比例在 0-10%之间的，在 0 和满分之间计算确定。

菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目已有部分建设工程进行了竣工验收工作，已验收部分均未超过设计概算，但经山东牡丹工程项目管理公司对结算情况复核，根据 PPP 合同、适用定额文件、设计图纸、信息价格、变更资料等为依据，进行了审减，审减率为 2.61%。综上所述，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 6 分，实际得分 6 分。

3.资金使用合规性（降档评级指标）

（1）财务管理合规性（降档评级指标）

评价要点：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。

该项目根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《会计基础工作规范》、《山东省行政事业单位国有资产管理暂行办法》制定相关财务管理制度，确保单位各项资产的安全有效使用、资金的安全运行，提高资金的使用效率，保障本单位财务会计管理的合法合规，该项目资金使用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。

综上所述，项目基本达到财务管理合规性指标评价要点。

（2）资金拨付合规性（降档评级指标）

评价要点：资金的拨付是否有完整的审批程序和手续。

项目评价组通过梳理单位资料发现，项目单位在实施过程中，能够严格按照国家财经法规和财务管理制度规定执行，资金使用符合批

复用途。资金拨付手续完整、审批程序完善。未发现截留、挤占、挪用及虚列支出情况，项目资金拨付合规性体现良好。

综上所述，项目基本达到资金拨付合规性指标评价要点。

（3）资金用途相符度（降档评级指标）

评价要点：是否符合项目预算批复或合同规定的用途。

经项目组查阅相关资料显示，该项目资金批复为万福河路网建设和棚户区改造工程，根据《菏泽市牡丹区人民政府 关于菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目出资授权的批复》、《菏泽市牡丹区人民政府 关于同意菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目实施方案的批复》显示，其项目具体实施内容与资金批复一致，同时根据实际建设情况，2018 年 12 月 5 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》，2019 年 9 月 16 日管委会与明福公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》。根据项目协议约定，此项目内容均与立项资料中的描述保持一致。

综上所述，该项目基本达到资金用途相符度指标评价要点。

（4）资金违纪情况（降档评级指标）

评价要点：是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

评价工作组通过查看财务明细账、资金支付凭证，同时按“不低于项目总数的 30%和资金总额的 40%”要求随机抽查了部分资金使用情况，资金使用符合相关规定，前期工作准备充分，收支预算比较完整，资金的管理制度健全、监督有力，对专项资金的管理、使用和监督方面设立了具体的规定和办法，有完善的对专项资金使用的考核机制。通过此次抽查，并未发现存在截留、挤占、挪用及虚列支出现象。

综上所述，项目未发现资金违纪行为，基本达到资金违纪情况指标的评价要点。

（5）采购程序合规性（降档评级指标）

评价要点：是否按规定实施政府采购和政府购买服务。

2016年7月，通过竞争性磋商方式，选定选择云龙建设集团股份有限公司以及宁波汇智通投资管理有限公司组成的联合体为社会资本，菏泽市牡丹区人民政府授权菏泽牡丹经济开发区管理委员会与中选社会资本签订《PPP 合作合同》签订合同包含万福河商贸物流片区路网建设项目、牡丹区中医医院新院区（含养老）建设项目、牡丹区体育广场建设项目、牡丹区西安路中学建设项目、万福河商贸物流片区棚户区改造项目5个子项目，总投资310183万元，后经2018年12月5日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》、2019年9月16日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》两次项目调整，总投资缩减为92319万元，根据资料显示，该项目已按规定执行政府采购流程，基本达到采购程序合规性指标评价要点。

综上所述，该项目采购程序合规性达到指标评价要点。

4.社会资本方管理（10分）

（1）组织管理（2分）

评价要点：①项目组织架构清晰合理；②项目人员管理制度完备；③项目决策审批流程是否明确且合规。

评分标准：全部符合得2分；每有一项不符合扣1分，扣完为止。

根据项目评价组现场查阅相关资料显示，该项目实施方案中明确

规定了项目相关监管架构，施工单位组织架构以及相关管理制度，同时，项目施工方人员管理制度完备，项目主管部门为确保工程建设进度和质量，对建设项目实行“七统一”管理即统一项目规划、统一勘察设计、统一招投标、统一工程质量监督监理、统一竣工验收、统一拨付资金、统一项目资金审计。在工程管理上坚持把好“五关”：一是建设项目设计关。对工程布局进行总体规划，保证工程布局、工程布点的合理性。二是立项报建关。所有建设项目统一办理立项和报建手续，由相应资质的单位统一进行工程勘察设计。三是监督监理关。在聘请监理机构专业人员进行全程监理的同时，抽调专门人员、经过专业技术培训后，作为项目质量监督员进驻工地，对项目建设进行全过程监督。四是竣工验收关。每个项目工程竣工后，均由县领导小组办公室组织有关职能部门技术人员进行竣工验收，凡未经验收或验收不合格的项目，一律不得交付使用，不支付工程款。项目中期变动及调整决策流程、审批流程均合法合规。

综上所述，该项目基本达到组织管理指标评价要点，此项分值为2分，实际得分2分。

（2）财务管理（2分）

评价要点：①社会资本方是否设置有项目资金管理办法；②社会资本方会计核算、账务处理是否合规。

评分标准：全部符合得2分；每有一项不符合扣1分，扣完为止。

该项目根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《会计基础工作规范》、《山东省行政事业单位国有资产管理暂行办法》制定相关财务管理制度，确保项目资金的安全，提高资金的使用效率，保障各方会计管理的合

法合规，该项目资金使用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。基本达到财务管理指标评价要点，此项不扣分。

综上所述，项目制度合规，此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

（3）内控管理（2 分）

评价要点：社会资本方是否设置有健全的内控制度，内控管理是否遵照执行。

评分标准：如未设置内控制度，此项扣 2 分，每发现一处内控管理未按制度执行，扣 1 分，扣完为止。

该项目社会资本方内控制度建设较为完整，整体来看针对各类决策和 workflow 进行了详细规定，同时，结合项目实施方案中的描述，该项目充分规避了可行性风险和财政承受能力风险等项目执行过程中可能遇到的风险因素，项目施工方完整的遵照执行了设置好的内控管理制度。

综上所述，该项目内控管理指标评价要点基本达标，此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

（4）档案管理（2 分）

评价要点：社会资本方是否设置有档案管理制度，资料收集过程中社会资本方是否能完整及时整理交付相关业务资料。

评分标准：如未设置档案管理制度，此项扣 2 分，资料收集节点过后，每补交一份资料扣 0.5 分，扣完为止。

经查阅相关资料显示，该项目实施单位设置有档案资料管理制度，项目相关资料交由专人进行保管，但在本次绩效管理评价工作中，发现存在一定程度的资料缺失，主要是由项目建设期年限较长以及中

期两次调整导致的，此项扣 1 分。

综上所述，该项目档案管理存在一定程度的资料缺失，此项分值为 2 分，实际得分 1 分。

（5）信息公开（2 分）

评价要点：是否按规定及时完整地公开了相关信息。

评分标准：每有一项应公开未公开信息扣 1 分，扣完为止。

根据政府采购相关规定，评价组进行了相关资料的查阅，该项目按照政府与社会资本方合作（PPP）项目要求进行了相关资料的公开和公示，具体为：①政府方授权文件，包括对实施机构、PPP 项目合同的政府方签约主体、政府方出资代表（如适用）等的授权；②项目概况、项目合作范围、合作期限、项目运作方式、采购社会资本方式的选择；③交易结构（含投融资结构、回报机制、相关配套安排）、项目产出说明和绩效标准、风险分配框架、核心边界条件、合同体系、监管体系；④政府对实施方案的审核批复文件；⑤审核通过的项目实施方案及修正案。

综上所述，该项目基本符合信息公开指标评价要点，此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

5.政府方管理（降档评级指标+2 分）

（1）制度完整性（降档评级指标）

评价要点：是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度。

项目各部分管理制度可以用来规范该项目的建设规范性，保障项目顺利实施，针对此项工程的各个环节进行管理约束，降低此项目的风险，防止项目建设过程中出现混乱、违法乱纪的现象，是项目建设的重要保证。评价工作组通过梳理单位资料查看发现，项目单位资金

专款专用，设立了项目实施机构，由中标公司进行项目实施，项目委托第三方进行工程监理；项目设置有财务管理制度，施工人员管理制度等相关业务管理制度。

综上所述，评价组认定该项目管理制度健全。制度完整性指标评价要点基本达标。

（2）制度合规性（降档评级指标）

评价要点：财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。

评价组通过梳理单位资料查看发现，该项目在计划管理方面，完善制定了该项目各部分时间进度计划，并制定了相关保障性制度以保障项目的计划实施；在财务管理方面，设立了独立的项目资金管理制度，按照财政部有关规定及现行基本建设财务管理制度规定，制定有财务、会计和报账管理制度，检查监督项目资金的到位和使用情况，配合接受审计。在工程监测方面，按照批准的工程建设计划，并监督实施，对各部分项目监理单位进行管理，监督执行各项目技术方案和技术标准。财务和业务管理制度合法、合规、完整。

综上所述，评价组认定该项目制度合规性表现良好，各评价要点基本达标。

（3）法规落实程度（降档评级指标）

评价要点：是否遵守相关法律法规和相关管理规定。

该项目遵守《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）以及其他国家和省市有关政策、法规和规划等相关法律法规和相关管理制度规定，同时也制定了财务管理制度和业务管理制度等相关制度，

促使项目建设有序化、规范化，有效保障项目按照相关法律法规进行建设，无违法乱纪现象，法规落实程度良好。

综上所述，项目法规落实程度良好。

（4）项目及支出调整手续完整性（降档评级指标）

评价要点：项目调整及支出调整手续是否完备。

该项目存在两次调整情况，具体为 2018 年 10 月 30 日牡丹区人民政府与龙元建设集团股份有限公司召开关于万福河商贸物流片区 PPP 项目投资规模调整会议，2018 年 12 月 5 日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议一》，合同包含路网建设项目一期、菏泽市第三人民医院新院区建设项目、棚户区改造项目一期 3 个子项目，总投资缩减为 136885 万元（其中工程建安费缩减为 116757 万元，工程建设其他费缩减为 20128 万元），工程建设其他费缩减部分费用（约 3.03 亿元）由政府方三年内分六次，按照《PPP 合作合同》约定的回报率、按资金实际占用时间，以等额本金方式予以返还。此后，路网建设项目一期于 2019 年 4 月份移交完毕，建安费总投资约 16762 万元。2019 年 8 月 23 日牡丹区人民政府与龙元建设集团股份有限公司召开关于万福河商贸物流片区 PPP 项目投资规模调整会议，2019 年 9 月 16 日菏泽牡丹经济开发区管理委员会与菏泽明福基础设施投资有限公司根据相关会议纪要签订《PPP 合作合同补充协议二》，本合同包含路网建设项目一期、棚户区改造项目 2 个子项目，总投资缩减为 92319 万元（其中工程建安费缩减为 80429 万元，工程建设其他费缩减为 11890 万元）。

综上所述，该项目调整手续完整，符合指标评价要点。

(5) 制度落实达标合格率 (2分)

评价要点：是否按各项制度开展工作。

评分标准：如发现一项制度未落实，扣1分，扣完为止。

经项目评价组查看项目资料，项目实施单位负责项目建设方案策划、项目申报、投资筹措、组织招标、项目管理等相关工作，同时组织专业人员组成一套强有力的项目管理班子，对本工程施工技术、质量以及安全文明等各方面进行科学的管理。为加强项目建设中管理及监控，特制定了项目制度和管理措施，严格按国家有关建设程序和规定进行建设管理，组织清晰、人员分工明确，有专门的项目场地及设施。但在资料管理制度落实方面，存在一定疏漏，导致项目早期资料部分缺失。综上所述，该项目实施各阶段均依照有关制度实施开展具体工作，但资料管理制度落实不到位。此项扣1分。

综上所述，制度落实到位情况良好，此项分值为2分，实际得分1分。

经工作组评价，一级指标过程类实际得分为20分，各四级指标得分具体情况如下：

过程指标得分情况表

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
资金管理 (10分)	资金到位率 (4分)	财政资金到位率	2	2
		资本金到位率	2	2
	概算超支比例 (6分)	概算超支比例	6	6
	资金使用合规性	财务管理合规性	降档评级指标	符合
		资金拨付合规性	降档评级指标	符合
		资金用途相符度	降档评级指标	符合
		资金违纪情况	降档评级指标	符合

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
		采购程序合规性	降档评级指标	符合
组织实施 (12分)	社会资本方管理 (10分)	组织管理	2	2
		财务管理	2	2
		内控管理	2	2
		档案管理	2	1
		信息公开	2	2
	政府方管理 (降档评级指标 +2分)	制度完整性	降档评级指标	符合
		制度合规性	降档评级指标	符合
		法规落实程度	降档评级指标	符合
		项目及支出调整手续完整性	降档评级指标	符合
		制度落实达标合格率	2	1

(三) 产出指标 (30分)

1. 实际完成率 (6分)

(1) 项目实际完成率 (3分)

计算公式：实际完成率 = (实际产出数 / 计划产出数) × 100%。

实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或提供的服务数量。计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或项目期）内计划产出的产品或提供的服务数量。

评分标准：①实际完成率大于或等于 100%的，得满分；②实际完成率小于或等于 80%的，得 0 分；③实际完成率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：得分 = [某项目实际完成率 A - min（完成率）B] / [max（完成率）C - min（完成率）B] × 该指标分值；A = 实际完成率，B = 80%，C = 100%。

根据项目提供资料显示，该项目尚未完成全部工作，菏泽市牡丹

区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目计划于 2017 年开始分项目分步建设，各子项目建设期为 2 年。其中，万福河商贸物流片区路网工程建设项目计划工期为 2017 年 1 月至 2018 年 12 月、万福河商贸物流片区棚户区改造项目计划工期为 2017 年 12 月至 2019 年 12 月。因提供的纸质资料中未见竣工材料，无法进行评价，此项扣 3 分。

综上所述，该项目建设未在建设期内完成，此项分值为 3 分，实际得分 0 分。

(2) 竣工验收率 (3 分)

评价要点：是否按项目合同约定分项数量进行了竣工验收。

评分标准：每出现一项未按实施方案或合同标明工作进行验收的，每项扣 1.5 分，扣完为止。

经评价组查阅该项目相关资料显示，该项目 2017 年 4 月底棚户区改造一期项目开始施工，2020 年路网建设达到验收标准，但未能提供相关验收资料。棚户区改造楼房主体已全面封顶，2021 年全面进行楼内设施铺装，截止 2021 年 12 月 31 日已完成产值 7.1 亿元。综上所述，竣工验收率指标扣 1.5 分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 1.5 分。

2.质量达标率 (6 分)

(1) 建设质量达标率 (建设期) (3 分)

计算公式：质量达标率=(质量达标产出数 / 实际产出数)×100%。

质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指

标值。

评分标准：①质量达标率大于或等于 100%的，得满分；②质量达标率小于或等于 80%的，得 0 分；③质量达标率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：得分= [质量达标率 A-min（质量达标率）B] / [max（质量达标率）C-min（质量达标率）B] ×该指标分值。A=质量达标率=（质量达标产出数 / 实际产出数）×100%，B=80%，C=100%。

经评价组查阅该项目工程质量验收、消防等部门出具的验收结论。项目于 2019 年 7 月 29 日经郓城县建筑工程质量检测站采样检测，符合 GB50325-2010（2013 年版）《民用建筑工程室内环境污染控制规范》要求。根据《山东省建筑自动消防设施安装质量检验报告》，项目于 2020 年 7 月 8 日经检验，消防设施安装质量合格，综上所述，该项目验收情况均达到验收标准，建设质量达标率为 100%，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

（2）按效付费考核达标率（3 分）

评价要点：评价项目实施机构是否及时、充分按照 PPP 项目合同约定履行按效付费义务。

评分标准：一项考核内容未达标扣 1 分，扣完为止。

根据项目组查阅该项目相关资料显示，该项目采用政府与社会资本方合作（PPP）模式开展实施，具体分类为 BOT（建设—运营—移交）的方式运作，本项目采取“可行性缺口补贴”回报机制。对于本项目包中的市政道路，归属于非经营性项目，采用可用性付费+运维绩效付费；其中运维绩效付费定义为路网养护维护费用，由政府对维

护进行绩效考核，并根据绩效考核向项目公司支付运维绩效付费；市政路网运维绩效付费，将在考虑向购周边市政道路实际运维成本的基础上由双方谈判确定具体金额及调价机制（将等量进入运营期后项目实际运营情况）。对于棚户区改造项目，该项目归属于准经营类项目，采用使用者付费+可行性缺口补助；可行性缺口补助计算方式：先按可用性付费计算出每年政府支出，每年政府支付再减去每年使用者付费金额。使用者付费考虑同期菏泽市类似项目实际运维成本及营业收入（最低需求、定价标准）的基础上由甲乙双方谈判确定具体金额及调价机制（将考量进入运营期后项目实际运营情况）。项目通过激励社会资本方在政府方授予的特许经营范围内创造商业盈利点、提高自身经营收益，从而最大程度降低可行性缺口补贴水平，缓解财政支出压力。由此项目回报来源于自身经营收益与可行性缺口补贴。可行性缺口补贴是指在项目自身收益无法弥补全部建设、运营维护投资时，政府方按照相关规定测算的缺口金额，考虑社会资本方合理利润回报的基础上，给予项目公司的经济补助。具体形式可以为财政补贴、优惠贷款或其他优惠政策。根据财政部发布《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》内容解读，PPP项目需要建立按效付费机制，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付。此项扣3分。

综上所述，该项目未开展按效付费考核，未发现按效付费考核相关佐证材料，此项分值为3分，实际得分0分。

3.安全保障（6分）

（1）安全措施达标合格率（3分）

计算公式：安全措施达标合格率=安全措施已达标数量/安全措施总数量×100%。

评分标准：①安全措施达标合格率大于或等于 100%的，得满分；②安全措施达标合格率小于或等于 80%的，得 0 分；③安全措施达标合格率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：得分= [某项目安全措施达标合格率 A-min（安全措施达标合格率）B] / [max（安全措施达标合格率）C-min（安全措施达标合格率）B] ×该指标分值。A=安全措施达标合格率=安全措施已达标数量/安全措施总数量×100%，B=80%，C=100%。

评价组通过查阅项目实施情况等相关资料可知，该项目安全措施主要有：施工前做好安全交底，进入施工现场必须戴好安全帽。厂区内平面布置中合理布置，保证人流、物流的通达，发生事故能及时疏散；对有噪声的设备采取隔声、消声、吸声及减震等控制措施，使作业场所和环境噪声达到标准要求；员工配备规定的劳保用品，并按要求必须佩戴，防患未然；对员工定期进行体格检查；严格按《建筑施工安全检查标准》JGJ59-2011 所规定的要求对施工现场进行安全检查，并做好记录。安全措施达标合格率为 100%，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

（2）重大事故发生率（3 分）

评价要点：项目全流程中是否发生过重大安全生产事故。

评分标准：如未发生得满分，如发生得 0 分。

建设工程中的重大事故是指造成十人以上三十人以下死亡，或者五十人以上一百人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故。通过查看项目资料及现场访谈发现，该项目在实施过

程中未发生过重大事故，项目安全性高，重大事故发生率为 0%。此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

4.完成及时性（6分）

（1）项目完成及时率（6分）

评价要点：项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和评价项目产出时效目标的实现程度。完成及时率=实际提前完成时间/计划完成时间

评分标准：①完成及时率小于等于 100%的，得满分；②完成及时率大于 100%的，每高 5%，扣一分，直至扣完本项分值；完成时间以天计算。

根据项目相关资料显示，该项目尚未完成全部工作，菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目计划于 2017 年开始分项目分步建设，各子项目建设期为 2 年。其中，万福河商贸物流片区路网工程建设项目计划工期为 2017 年 1 月至 2018 年 12 月、万福河商贸物流片区棚户区改造项目计划工期为 2017 年 12 月至 2019 年 12 月。后经协商，建设周期进行了一定调整。其中，路网建设 2020 年达到验收标准，但未能提供相关验收资料。棚户区改造楼房主体已全面封顶，2021 年全面进行楼内设施铺装，截止 2021 年 12 月 31 日已完成产值 7.1 亿元。此项扣 3 分。

综上所述，此项分值为 6 分，实际得分 3 分。

5.成本节约率（6分）

（1）成本节约率（3分）

评分要点：成本节约率=（计划成本—实际成本） / 计划成本×

100%。

实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。

计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目概算为参考。

根据该项目支付凭证部分附件资料显示，该项目路网建设部分竣工验收进行了资金核减，复核审减金额 4493230.55 元，审减率 2.61%，属于在合理范围内。综上所述，成本节约率评价要点基本达标，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

（2）按效付费率（3 分）

评价要点：根据按效付费机制，项目实际支付金额占预算金额的比例。

评分标准：每有 1 期付费未通过考核进行压减，此项扣 1 分，扣完为止。

该项目未设置按效付费考核机制，由于项目尚未交付运营，此项指标不扣分，建议主管部门高度重视按效付费考核机制的完善工作，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使 PPP 异化为拉长版 BT（bulid-transfer，建设之后直接移交政府，没有运营环节）。换句话说，项目缺乏运营和绩效考核，实质上是拉长版 BT。这些做法既产生一定的挤出效应，影响 PPP 模式的规范推广，也增加了地方政府债务风险隐患。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

经工作组评价，一级指标产出类实际得分为 19.5 分，各四级指标得分具体情况如下：

产出指标得分情况表

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
产出数量 (6分)	实际完成率 (6分)	项目实际完成率	3	0
		竣工验收率	3	1.5
产出质量 (12分)	质量达标率 (6分)	建设质量达标率(建设期)	3	3
		按效付费考核达标率	3	0
	安全保障 (6分)	安全措施达标合格率	3	3
		重大事故发生率	3	3
产出时效 (6分)	完成及时性 (6分)	项目完成及时率	6	3
产出成本 (6分)	成本节约率 (6分)	成本节约率	3	3
		按效付费率	3	3

(四) 效益指标 (32分)

1.社会效益 (12分)

(1) 提高群众生活水平和生活质量 (3分)

评价要点：评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。

项目建成后主要面向菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造项目建设所涉及的被拆迁居民，解决他们的住房后顾之忧。另外，该项目的规划、设计严格按照人居环境的标准建设，建成后对城镇居民的生活水平和质量有明显的积极意义，此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

(2) 合理利用国家资源 (3 分)

评价要点：评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。

该项目属于棚户区改造项目，项目规划、设计、布局、建设将严格执行有关项目标准，按照土地利用总体规划合理利用土地，达到节约用地的目的。规划布置片区基础设施过程中采用标准化、集约化、系列化的部件、配件，可有效节约建筑材料。项目采用集中采购、应用新型材料、节能措施、节水设施，有利于运营过程中的节能、节水。此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

(3) 解决就业、带动相关产业发展 (3 分)

评价要点：评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。

该项目建设将带动关联性高的产业发展，如建材业、建筑业等。居住区为服务业的发展提供了较大的平台，可直接为社会提供大量的就业机会，解决部分人员的就业，促进服务业的发展。此项不扣分。

综上所述，此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

(4) 满足广大居民群众日益增长的住房消费需求 (3分)

评价要点：评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。

我国的房地产业经过几年的滚动发展，已经呈现出良好的发展态势，具备了成为经济支柱产业的必要条件。我国国民经济连续多年稳步增长，人们的生活水平和消费水平已今非昔比，在解决了温饱问题之后，人们的消费观念已经发生了巨大变化，由满足基本的生活需要转向追求生活质量和品味。对于住房，已不再停留在拥有基本居住空间这个原始的基础上，客观上抱有改善住房质量的强烈愿望，更加注重住宅的质量和周边环境的改善，“健康住宅”、“绿色住宅”、“生态住宅”等新观念为大多数人所崇尚。该项目建成后，将为当地居民住房提供不同层次的商品住宅及商业性公建，具有良好的经济效益和显著的社会效益。项目选址位于菏泽市牡丹区何楼街道办事处，北临万福河，东接菏泽市经济技术开发区，西邻菏泽市高新技术开发区，南临洞庭路。环境地理位置优越，交通十分便利，加上小区新颖的设计和完善的配套设施，可以为广大居民群众提供高质量的居住条件，满足日益增长住房消费需求。此项不扣分。

综上所述，此项分值为3分，实际得分3分。

2.经济效益 (4分)

评价要点：评价项目实施对区域经济发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的经济效益进行打分。

房地产业在国民经济中具有基础性、资源性、先导性产业的地位。实践证明，房地产业的发展除了带动建筑、建材、装修、家具、家电、物业管理等产业的发展外，由于产业的关联效应作用，还能极大地推动运输、商业服务、邮电通讯和金融等行业的发展，对冶金、轻工和机械等产业也有极大的推动作用，在解决就业、繁荣经济、增加财政收入等方面所起的作用是所有其他产业所无法替代的。该项目地处菏泽市发展的热点区域，位于菏泽市牡丹区何楼街道办事处，北临万福河，东接菏泽市经济技术开发区，西邻菏泽市高新技术开发区，南临洞庭路。政府十分重视基础设施建设，如加强片区道路建设、景观绿化、配套规划等取得实质性的进展，使得区域热点持续，对区域全面发展是强大的助推力。住宅建设能带动钢铁、建材、水泥、木材、化工、家电等相关产业的发展，有利于增加市场商品的有效供应，对整个经济发展的联带效应比较大。我国正处于经济快速发展时期，建筑业特别是住宅产业对扩大内需，拉动国民经济发展成效较为显著。因而启动住宅产品消费，发展住宅建设是培育国民经济的新增长点。该项目的实施，既有利于改善城镇居民居住条件，同时对于促进地方经济发展也具有积极意义。综上所述，项目建成后，能够解决周边拆迁居民的住房需求，社区内教育、生活、娱乐、休闲设施配套基本齐全，能够为居民提供一个舒适、完善的生活场所，使拆迁居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业，形成良好的商业氛围和居住环境，解决一定的就业问题，配合菏泽市开发规划的政策优势，形成连带效应，带动片区经济发展。此项不扣分。

综上所述，此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

3.可持续影响（4 分）

（1）促进经济发展，维护社会稳定（4 分）

评价要点：评价项目在发展、运行管理及财务状况等方面的可持续性情况。

评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的可持续影响进行打分。

拆迁安置住房建设是一项体现党和政府关心人民群众疾苦、全心全意为人民服务的凝聚力工程，是改善人民群众生活环境质量，加快城市建设步伐，建设文明城市的需要，对于促进经济的发展和保持社会稳定具有重大的意义。此项不扣分。

综上所述，此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

4.满意度指标（12 分）

（1）政府部门满意度（4 分）

评分标准：满意度评价设定为：①（满意度 \geq 90%）本指标得 4 分；②（80% \leq 满意度 $<$ 90%）本指标得 3 分；③（70% \leq 满意度 $<$ 80%）本指标得 2 分；④（60% \leq 满意度 $<$ 70%）本指标得 1 分；⑤满意度 60%以下本指标不得分。

政府部门满意度调查主要采取调查问卷的方式，通过调查，确认政府部门是否对该 PPP 项目运作模式的了解，是否认同该项目建设成果及产出效益，该项目由于涉及项目主管部门移交，对项目主管部门菏泽牡丹经济开发区管理委员会进行了调研，并从政府部门所提出的意见建议中吸取教训，改进项目。经查看调查问卷满意度显示，本项目政府部门满意度较高，满意度为 96%。根据满意度指标评分标准，

此项得满分。

综上所述，此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

(2) 实施机构满意度 (4 分)

评分标准：主要采用问卷调研的方式进行调研满意度评价设定为：①（满意度 $\geq 90\%$ ）本指标得 4 分；②（ $80\% \leq \text{满意度} < 90\%$ ）本指标得 3 分；③（ $70\% \leq \text{满意度} < 80\%$ ）本指标得 2 分；④（ $60\% \leq \text{满意度} < 70\%$ ）本指标得 1 分；⑤满意度 60%以下本指标不得分。

实施机构满意度调查主要采取调查问卷的方式，通过调查，确认实施机构是否对该项目有一定了解，是否认同该项目建设收益及产出效益，并从实施机构所提出的意见建议中吸取教训，改进项目。经查看调查问卷满意度显示，本项目实施机构满意度较高，满意度为 91%。根据满意度指标评分标准，此项得满分。

综上所述，此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

(3) 社会公众（服务对象满意度）(4 分)

评分标准：调研满意度评价设定为：①（满意度 $\geq 90\%$ ）本指标得 4 分；②（ $80\% \leq \text{满意度} < 90\%$ ）本指标得 3 分；③（ $70\% \leq \text{满意度} < 80\%$ ）本指标得 2 分；④（ $60\% \leq \text{满意度} < 70\%$ ）本指标得 1 分；⑤满意度 60%以下本指标不得分。

社会公众满意度调查主要采取调查问卷的方式，通过调查，确认社会公众是否对该项目有一定了解，是否认同该项目建设成果及产出效益，并从社会公众所提出的意见建议中吸取教训，改进项目。经查看调查问卷满意度显示，本项目社会公众满意度较高，满意度为 98%。根据满意度指标评分标准，此项得满分。

综上所述，此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

经工作组评价，一级指标效益类实际得分为 32 分，各四级指标得分具体情况如下：

效益指标得分情况表

二级指标	三级指标	四级指标	指标分值	得分情况
项目效益 (32 分)	社会效益 (12 分)	提高群众生活水平和生活质量	3	3
		合理利用国家资源	3	3
		解决就业、带动相关产业发展	3	3
		满足广大居民群众日益增长的住房消费需求	3	3
	经济效益 (4 分)	带动区域经济发展	4	4
	可持续影响 (4 分)	促进经济发展，维护社会稳定	4	4
	满意度指标 (12 分)	政府部门满意度	4	4
		实施机构满意度	4	4
		社会公众（服务对象满意度）	4	4

经项目评价组对该项目实施情况进行综合量化评价，最终评价得分为 81 分，该项目绩效评价等级为“良”。

六、项目主要经验及做法

（一）多方合作激发有效全生命周期整合潜力。由项目公司负该项目的融资、建设和全部运营维护。社会资本方的技术经验整合、服务创新激励，都将激励社会资本提高项目实施效率、改进管理和提高绩效水平，从而降低公共服务提供成本，提高公共服务质量。该项目采用 PPP 模式，引入市场机制，将项目的设计、融资、建设和全部运营维护整合到一个合同中，由项目公司整体负责。有利于推动政府的发展规划、服务监管和企业的创新动力、管理效率的有机结合；有利于减轻财政支出压力，降低地方政府债务风险；有利于提高项目全

生命周期整合潜力，促进项目的顺利实施。

(2) 更优化的配置风险。该项目的风险分配机制以风险最优分配原则为核心，同时还应遵守风险与收益对等原则、风险有上限原则。在项目初期就可以实现风险分担，政府与社会投资人共同承担项目风险；通过风险的最优分配，降低风险发生的概率。

七、存在的问题

(一) 绩效工作重视程度有待提升

根据项目评价组对项目单位提供资料进行分析，发现该项目绩效目标设置存在不合理和绩效指标不够细化。根据项目绩效目标申报表显示，该项目由两部分分项工程组成，总体目标为：一是万福河商贸物流片区路网建设项目，项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状，改善市容市貌，还将解决雨污分流问题，把目前未收集的污水收集进污水管道，提高区域污水处理厂污水收集率。项目的建设具有保护环境、提升人居环境，造福人民的重要意义。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设，为下一步道路建设创造良好的条件，加快区域内规划道路建设进度，改善区域交通条件。二是万福河商贸物流区棚户区改造项目，项目完成后可安置棚户区居民 1572 户，安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高，同时可以带动地块周边的服务业和商业发展，促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。但该项目绩效目标中显示的指标设置并未能体现两项分项工程的目标区分，而是将棚户区改造及路网改造统一采用建设类项目共性指标评价。该项目绩效总体目标设置科学合理，但在年度目标设置上存在一定问题。同时，根据项目绩效目标表显示内容，该项目绩效目标被设

置为建设、改造、修缮工程量、施工单位资质达标、工程完工率、工程单位建设成本、单位造价合理性、单位造价合理性、改善村容村貌、工程使用年限是否符合工程设计或有关规范标准以及受益群体满意度等指标，指标通过采用共性描述进行概括的方式对绩效目标进行了设置，但项目实际内容并没有进行清晰、细化的描述，同时分项工作的成果也不能很好的衡量。

项目绩效目标申报表是项目绩效管理工作中的必要环节，但项目主管部门提供的绩效目标申报表内容还是存在一定的问题。对于绩效工作还存在预算绩效管理观念浅薄，缺乏主动性。当前，预算绩效管理实施时间短、范围广、基础弱，可借鉴经验不多，理念扎根不深。出现这种情况，主要原因在于预算单位未形成统一的认知和制度，只重视资金预算，不重视绩效管理，没有真正认清绩效管理的重要性和必要性。

（二）未执行按效付费考核机制

根据评价组查阅该项目实施方案相关资料中发现设置有按效付费考核机制，但评价组未发现项目执行按效付费考核相关佐证材料，根据财政部印发的《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）文件内容，进一步规范政府和社会资本合作（PPP）项目运作，防止PPP异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量。推动PPP项目建立按效付费机制，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付。对于“绩效考核挂钩”，在“政府付费”的PPP付费机制下，在92号文之前，在政府付费机制下，很多的现象的确是“可用性付费”与“运维绩效服务

费”相分离，当项目的工程部分竣工了，那么，政府就将项目的绝大部分投资款—建安成本及合理收益部分向社会资本（项目公司）进行付费了，俨然已经成为刚性兑付，其支持的理由是社会资本（项目公司）已经按照约定完成了工程，具有符合了“可用性”标准。而对于“运维绩效服务费”部分，仅是对应了竣工后的运营维护服务，在投资款当中占有的量是微乎其微的。这种建设与运营维护相隔离的现象，客观上造成了政府支出责任的“固化”，从而大大减轻了社会资本方的后期责任，其负面影响不言而喻。推动 PPP 项目建立按效付费机制，要求政府付费与项目绩效考核结果挂钩，政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付。强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使 PPP 异化为拉长版 BT（bulid-transfer，建设之后直接移交政府，没有运营环节）。

（三）项目一定程度上存在边干边设计的问题

根据项目资料显示，该项目于 2018 年 12 月 5 日以及 2019 年 9 月 16 日进行过两次项目调整。整体变动情况较大，同时有部分分项工程进行了甩项操作，项目由原五个子项目调整为两个子项目。项目投资总额由 310183 万元调减至 92319 万元，并根据调整后项目的特点相应调整了建设内容、投资额、回报机制及项目公司资本金等。项目资本金占投资总额比例由 24.8%变更为 41.7%，项目公司注册资金由 77000 万元调整为 38500 万元。由于各种客观原因，此项目存在一定边干边设计的问题，会导致缺乏对项目工程的全程控制，增加了项目管理协调上的难度。同时也容易造成项目总体建设成本增加，加大了项目建设风险，不利于项目总体建设，无法保障项目实施效果，

特别是在实施周期的保障上，无法做到严格按照工作计划执行，导致整体项目进度缓慢，工期延误，最终导致项目实施效果与设计方案产生偏差，项目实施开展调整性较大，边干边设计的问题，已经是很多项目烂尾或者腐败浪费的主要原因。

（四）资料不完整，档案管理制度落实不到位

项目建设档案是过去建设工作和历史情况的记录，它可以为项目单位工作提供备查的依据。档案是项目建设的真凭实证，是第一手的参考材料。首先，它是在项目建设执行活动中直接形成的，而非后人编造的，这就客观地记录了项目建设情况，具有最可靠的凭证。其次，它保留着真切的项目建设痕迹，如有些是当事人的亲笔手稿；有的留有机关领导人或有关人员的亲笔签署或批示；许多文件盖有制发机关或个人的印信；还有一些文件材料，如合同、契约等制发的目的就是备忘，其凭证作用就更加强烈、更加明显。

本次绩效管理评价工作过程中，评价组在资料收集节点遇到了较大阻力。该项目实施单位设置有档案资料管理制度，项目相关资料交由专人进行保管，但在本次绩效管理评价工作中，发现存在一定程度的资料缺失，部分佐证材料无法完整收集，但在其他相关材料中能够看到缺失佐证材料的节选描述，例如项目支付凭证中作为附件出现的《关于菏泽市牡丹区万福河商贸物流片区基础设施及公共服务建设项目路网工程结算审核情况的报告》在正式收集资料过程中并未提供等。

八、意见建议

（一）强化绩效管理业务水平，提高项目目标编报质量

绩效管理工作是基层财政预算管理工作中至关重要的环节之一，

是保证预算管理发挥实际效用的基本要求，项目支出预算绩效目标是指财政资金安排的项目在一定期限内预期达到的产出和效果。预算编制人员要明确项目绩效目标，尤其是涉及到分项目的一定要将分项目绩效目标分别明确，进一步细化明确制定绩效目标，严格落实预算编制要求，绩效目标要包含项目的产出与效益，建立科学的指标体系，特别是三级指标体系的设置，既要做到指标内容细化量化，可衡量度高，又要贴合项目的实施目标，体现项目的整体情况。绩效指标中，一级、二级绩效指标采用财政部的指标体系，三级绩效指标体现各部门在各支出领域的核心产出、效果等用财履职的绩效情况。其中，一级绩效指标主要有产出指标、效益指标和满意度指标：产出指标主要反映项目预期完成的产品数量和质量，以及在项目实施过程中需要投入的资金、资源和时间成本等，包括数量指标、质量指标、时效指标、成本指标等二级绩效指标；效益指标主要反映项目预期产生的经济性、社会性成果、环境效益等，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标等二级绩效指标；满意度指标主要反映项目实施后服务对象、受益群体的认可和满意程度情况以及有关部门的评议情况等，主要有服务对象满意度等二级绩效指标。绩效指标是绩效目标的细化和量化描述，是绩效目标编制的主要形式和内容。项目支出效益指标是对预期效果的描述，效益指标主要反映项目预期产生的经济性、社会性成果、环境效益等，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标、可持续影响指标等。效益指标更体现一个项目实施后对区域经济、社会、生态、可持续影响带来多少的变化，反映一个项目“优”与“差”的关键性因素。无法进行科学的量化，项目效益的可衡量性低，对项目实施完成后的绩效评价和工作成果体

现均有一定影响。建议主管部门提高预算绩效管理工作的重视程度，安排人员进行专业能力培训和学习，深化业务人员责任意识，树立绩效思维，为日后全面开展高质量绩效管理工作打下坚实基础。

（二）推动 PPP 项目按效付费机制完善，加强机制实施

绩效考核是按效付费机制的重要组成部分，是实现按效付费的基础。不执行按效付费机制意味着 PPP 项目在建设运营过程中缺少绩效考核，无论项目建设运行的好坏，社会资本的收益都一样，不利于保证项目建设质量。PPP 项目采用基于绩效考核结果的财政支付方式，正是因为按效付费机制以绩效考核为基础，财政支付的多少取决于绩效考核分数的高低，这样在实际运用过程中才可以避免社会资本不重视运营期的绩效表现，甚至为了提高自身收益而节省项目支出、降低项目运行效果等问题出现。PPP 按效付费机制贯穿于项目全生命周期，通常采用动态考核动态付费的方式应对合作期内项目内外部环境的变化。根据项目运营状况，结合宏观政策、市场状况以及行业要求执行 PPP 按效付费机制，确保按效付费机制符合客观条件，保证项目顺利进行。

按效付费机制中政府方实施机构对 PPP 项目公司建设运营情况的考核得分将决定财政支付的多少，考核方法主要有数据指标计算、比较分析、问卷调查和考核人员打分等。比如建设期进度控制，成本控制，主要是通过计算进度偏差指标与费用偏差指标进而确定绩效考核分数；公众满意度或者社会效益等指标主要通过问卷调查来确定考核分数，这些定性指标量化的方法有很多，根据实际情况选择最合适的方法。

在推动项目执行按效付费机制方面，要求政府付费与项目绩效考

核结果挂钩，强化项目产出绩效对社会资本回报的激励约束效果，防止政府对项目各项支出承担无条件的支付义务，使 PPP 异化为拉长版 BT (bulid-transfer, 建设之后直接移交政府，没有运营环节)，《关于规范政府和社会资本合作 (PPP) 综合信息平台项目库管理的通知》(财办金〔2017〕92 号) 中《通知》还要求政府承担的项目建设成本与运营成本均应根据绩效考核结果进行支付，且建设成本中参与绩效考核的部分占比不得低于 30%，防止当前部分项目通过所谓“工程可用性付费”方式，以“项目竣工即应支付”的名义，提前锁定政府对建设成本的无条件支付义务，弱化项目运营绩效考核的约束力。完善的按效付费机制可以让财政支付在公平透明的环境中进行，避免了因信息不对等造成的多轮谈判，有利于各方合作顺利进行，同时建立起完善的按效付费机制时，可以让财政支付及时高效支付给项目公司。

(三) 优化预算编制，完善项目管理

充分的前期调研和论证会大大提升预算编制准确度和细致度，前置的管理也会为项目的整体水平提升提供更好、更加牢靠的基础。项目单位要充分进行项目建设前期运作阶段工作，进行充分的项目前期设计工作，不能够为了项目尽快收回投入资金取得效益，就将设计工作初步完成就投入使用，设计工作要得到充分的细化优化，进行充分的考虑论证，在项目建设前期发现不合适的地方及时进行修改。对于已经开工的项目要及时与设计单位、施工单位及时沟通，建立行之有效的沟通渠道，定期进行项目建设技术协调会。要求施工单位配备充足的技术力量，要有资质有专业技术特长的人员上岗进行项目建设，一旦项目过程中出现一些技术难题可以有丰富的经验化解。严格执行

国家基建程序，前期工作达到规定深度；严格执行设计报审制度，完善监督管理机制；不可以脱离实际、盲目攀比，严格按照标准进行设计和建设；不能够片面追求工期进度，忽视施工现场和质量管理。

项目管理问题虽然是很多项目实施中的共性的通病现象，但是这个项目因为涉及资金大，建设周期长，预算编制准确度和细致度的问题应当引起项目实施单位、项目主管部门的高度重视，尽快解决问题隐患，打通卡点环节，尽量避免项目脱离设计多次进行调整的情况出现。

（四）加强档案管理

项目档案记录了项目建设的全过程，是项目建设的历史见证，是维护建设单位和各参建单位合法权益的重要凭证，同时项目档案也是项目建设后生产、管理、维修、维护、改建、扩建的重要参考文件；这不仅仅是建设单位单方面的工作，它从形成、收集、整理、审核到移交，需要建设、设计、施工、监理、设备供应与安装等参建单位共同来完成，具有不可再生，很难办理，经手人员多，人员变化大等特点。因此，加强项目档案管理，确保项目档案的齐全、完整、准确具有非常重要的意义。一是健全档案管理制度，提高档案管理意识。要从思想上认识到项目档案管理的重要性，切实增强档案管理的责任感，树立认真负责的工作态度。制定适合项目实际的制度，使档案资料的收集、整理、编制工作有切实可行的依据，在项目实施过程中明确项目各参与单位在档案管理工作中的所负的责任，使档案管理自始至终贯穿整个项目实施过程中，把档案管理作为项目管理工作的重点。二是加强档案管理培训。项目档案管理是一项专业性较强的工作，要求档案管理人员既要有扎扎实实的业务功底，又要有较强的管理能

力和服务意识。随着当今社会和经济生活的快速发展，对档案业务的管理、服务等各项工作也提出了新的要求和挑战，如果档案人员知识过于老化单一，面对新情况、新问题就很难提出解决的办法，因此档案人员要适应新形势，把学习作为工作生活中的第一需要，做到努力学习，不断提高自身综合技能，不仅要掌握各门类档案、各种载体档案的管理方法，还要熟悉所属项目工艺流程，实现由单一专业型向多样复合型的转变。三是及时收集档案资料，合理分类归档。在项目建设与管理过程中及时收集、整理每个阶段形成的材料，严格把关，认真进行核查验证，剔除不真实不规范的材料，根据档案建设的要求及时督促有关建设单位在规定的时间内形成完整、规范的材料，杜绝后记、补记、伪造等现象的发生。在档案的整理过程中，要明确立卷归档材料的重点，区分不同类型，并按短期、长期、永久三大保管期限准确把握立卷归档的时效性，及时做好资料的收集、审核、完善、整理、归档、移交等方面的工作。

九、附件

附件 1：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价得分表

附件 2：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价工作实施方案

附件 3：万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价问题清单

附件 4：调查问卷及统计分析报告

附件 5：营业执照

附件 1:

万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目绩效评价得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
决策 (16 分)	项目立项 (降档评 级指标)	立项依据充 分性 (降档 评级指标)	符合国家发展规划	降档评 级指标	项目立项是否符合法律法规、 相关政策、发展规划以及部门 职责, 用以反映和考核项目立 项依据情况	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	符合
			符合行业发展规划	降档评 级指标		项目立项是否符合行业发展规划和政策 要求	符合
			符合部门职责	降档评 级指标		项目立项是否与部门职责范围相符, 属 于部门履职所需	符合
			公共财政支持范围	降档评 级指标		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	符合
			项目重复性	降档评 级指标		项目是否与相关部门同类项目或部门内 部相关项目重复	符合
		立项程序规 范性 (降档 评级指标)	申请程序合规性	降档评 级指标	项目申请、设立过程是否符合 相关要求, 用以反映和考核项 目立项的规范情况	项目是否按照规定的程序申请设立	符合
			审批资料完整性	降档评 级指标		审批文件、材料是否符合相关要求	符合

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
			项目可行性	降档评级指标		事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策	符合
			项目识别筛选合规性	降档评级指标	引入 PPP 模式的前期论证是否充分合规	项目立项是否按对应的投资管理模式要求，按政策和程序要求向投资主管部门申报完成立项，是否进行了物有所值和财政承受能力论证	符合
	绩效目标 (10分)	绩效目标合理性 (7分)	绩效目标设立情况	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况	项目是否有绩效目标指标，设置是否科学合理	1
绩效目标匹配度			2	项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性		1	
预算资金匹配度			2	预算资金是否与设计项目投资额或资金量相匹配		2	
产出效益合理性			1	项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平		1	
绩效指标明确性		目标细化度	1	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，	是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标	0	

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分	
		(3分)	指标值准确度	1	用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况	是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现	0.5	
			任务相符度	1		是否与项目目标任务数或计划数相对应	1	
	资金投入 (6分)	预算编制 科学性 (6分)	预算编制科学性	3	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况	预算编制是否经过科学论证	0	
			预算内容匹配性	3		预算内容与项目内容是否匹配	3	
	过程 (22分)	资金管理 (10分)	资金到位率 (4分)	财政资金到位率	2	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度	财政资金是否及时足额到位	2
				资本金到位率	2	社会资本方资金是否及时足额到位	资本金是否及时足额到位	2
概算超支比例 (6分)			概算超支比例	6	项目资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目资金执行情况	项目资金是否按照计划执行，是否超过概算	6	

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
		资金使用合规性（降档评级指标）	财务管理合规性	降档评级指标	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况	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	符合
			资金拨付合规性	降档评级指标		资金的拨付是否有完整的审批程序和手续	符合
			资金用途相符度	降档评级指标		是否符合项目预算批复或合同规定的用途	符合
			资金违纪情况	降档评级指标		是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况	符合
			采购程序合规性	降档评级指标		是否按规定实施政府采购和政府购买服务	符合
	组织实施 (12分)	社会资本方 管理 (10分)	组织管理	2	评价项目运营管理实施及组织保障等情况。如组织架构、人员管理及决策审批流程等	①项目组织架构清晰合理②项目人员管理制度完备③项目决策审批流程是否明确且合规	2
			财务管理	2	评价项目资金管理、会计核算等财务管理内容的合规性	①社会资本方是否设置有项目资金管理办法②社会资本方会计核算、账务处理是否合规	2

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
			内控管理	2	评价内控制度的健全程度及执行效率	社会资本方是否设置有健全的内控制度。内控管理是否遵照执行	2
			档案管理	2	评价项目运营、维护等相关资料的完整性、真实性以及归集整理的及时性	社会资本方是否设置有档案管理制度，资料收集过程中社会资本方是否能完整及时整理交付相关业务资料	1
			信息公开	2	评价项目公司或社会资本履行信息公开义务的及时性与准确性	是否按规定及时完整的公开了相关信息	2
		政府方管理 (降档评级 指标+2分)	制度完整性	降档评级指标	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，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	是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度	符合
	制度合规性		降档评级指标	财务和业务管理制度是否合法、合规、完整		符合	
	法规落实程度		降档评级指标	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况	是否遵守相关法律法规和相关管理规定	符合	
	项目及支出调整手续完整性		降档评级指标		项目调整及支出调整手续是否完备	符合	
	制度落实达标合格率		2		是否按各项制度开展工作	1	

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
产出 (30分)	产出数量 (6分)	实际完成率 (6分)	项目实际完成率	3	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度	是否按照项目目标开展工作	0
			竣工验收率	3	评价项目各项工作内容是否通过竣工验收及竣工验收情况	项目是否通过竣工验收	1.5
	产出质量 (12分)	质量达标率 (6分)	建设质量达标率 (建设期)	3	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度	项目是否按照建设质量建设	3
			按效付费考核达标率	3	评价项目实施机构是否及时、充分按照 PPP 项目合同约定履行按效付费义务	评价项目实施机构是否及时、充分按照 PPP 项目合同约定履行按效付费义务	0
		安全保障 (6分)	安全措施达标合格率	3	采取的安全措施最终达标合格情况	项目单位安全措施是否合格	3
			重大事故发生率	3	重大事故发生次数	项目全流程中是否发生过重大安全生产事故	3

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
	产出时效 (6分)	完成及时性 (6分)	项目完成及时率	6	项目实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度	项目是否按照计划时间完成工作	3
	产出成本 (6分)	成本节约率 (6分)	成本节约率	3	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核项目的成本节约程度	实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。计划成本:项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出,一般以项目概算为参考	3
			按效付费率	3	评价项目实施机构是否及时、充分按照PPP项目合同约定履行按效付费义务	根据按效付费机制,项目实际支付金额占预算金额的比例	3
效益 (32分)	项目效益 (32分)	社会效益 (12分)	提高群众生活水平和生活质量	3	评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等	评价项目实施对社会发展所带来的直接或间接的正负面影响情况。如新增就业、社会荣誉、重大诉讼、公众舆情与群体性事件等	3
			合理利用国家资源	3			3
			解决就业、带动相关产业发展	3			3
			满足广大人民群众日	3			3

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	分值	指标解释	评价要点	得分
			益增长的住房消费需求				
		经济效益 (4分)	带动区域经济发展	4	评价项目实施对经济环境所带来的直接或间接的正负面影响情况。	评价项目实施对经济环境所带来的直接或间接的正负面影响情况。	4
		可持续影响 (4分)	促进经济发展, 维护社会稳定	4	评价项目在发展、运行管理及财务状况等方面的可持续性情况	评价项目在发展、运行管理及财务状况等方面的可持续性情况	4
		满意度指标 (12分)	政府部门满意度	4	政府相关部门、项目实施机构、社会公众(服务对象)对项目公司或社会资本提供公共服务质量和效率的满意程度	政府部门对项目整体情况的满意度, 主要采用问卷调查的方式进行调研	4
	实施机构满意度		4	社会资本方对项目整体情况的满意度		4	
	社会公众 (服务对象满意度)		4	服务对象对项目整体情况的满意度		4	
评价得分	81						
综合得分	81						
评价等级	良						

附件 2:

万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目 绩效评价工作实施方案

一、万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目基本情况介绍

菏泽市牡丹区万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目总体内容包括两部分:

(一) 万福河商贸物流片区路网建设项目

项目所在地段无完善的市政雨污管,无法满足该片区生活污水和生产废水的正常排放,且该片区临近万福河,污废水随意排放,致使河道水质恶化。项目的实施将解决该片区无完善的排水设施现状,改善市容市貌,还将解决雨污分流问题,把目前未收集的污水收集进污水管道,提高区域污水处理厂污水收集率。项目的建设具有保护环境、提升人居环境,造福人民的重要意义。在进行雨污管网建设的同时进行邻近雨污管网规划道路基础工程的施工建设,为下一步道路建设创造良好的条件,加快区域内规划道路建设进度,改善区域交通条件。

本项目实施后,有利于改善生产、生活条件,保障污水排放安全,促进社会稳定。在周边人民群众中直接发挥了便利出行,减少运输成本增加收入的目的;改善项目所在地交通状况,将加强周边地区的交通联系,对加快人民致富步伐起着积极的促进作用。

(二) 万福河商贸物流区棚户区改造项目

项目完成后可安置棚户区居民 1572 户,安置人口约 6288 人。棚户区改造项目可以使拆迁的棚户区居民的生活质量得到很大的提高,

同时可以带动地块周边的服务业和商业发展,促进牡丹区当地乃至周边经济良性发展。

二、评价实施关联方关系

(一) 评价委托方: 菏泽市牡丹区财政局

(二) 被评价项目主管部门: 菏泽市牡丹区经济开发区管理委员会

(三) 被评价项目实施单位: 菏泽市牡丹区经济开发区管理委员会

三、评价实施计划

评价工作计划时间为 2022 年 9 月 15 日至 2022 年 10 月 30 日, 主要包括方案确认、调研询证、主评分析、撰写报告、审核定稿五个阶段。各阶段工作进度安排如下:

(一) 方案确认阶段 (9 月 15 日至 9 月 20 日)

1. **方案内容论证分析。**将《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价工作实施方案》提交质量控制委员会进行论证, 论证会由项目主评人主持召开, 同时应当保证至少不少于额外 2 位主评人 (非本项目) 参加。

2. **方案完善。**根据质量控制委员会论证结果完善修改工作实施方案, 由 A1 岗位成员将完善后的方案报评价委托方进行确认, 并保留沟通会议纪要, 作为后期开展工作的依据。

(二) 调研询证阶段 (9 月 21 日至 9 月 27 日)

评价组采取勘察、问询、座谈、复核、发放调查问卷等多种方式, 结合实行单位提供的项目资料以及情况介绍, 对项目的实施和完成情况进行核实, 针对提出的问题方向、评价指标、分值点进行有针对性

的调研询证，做好调研询证过程的记录，并与相关单位、人员签署确认单。

（三）主评分析阶段（9月28日至10月7日）

1.主评实施岗根据确认的工作方案、评价指标及扣分点、问题清单等进行《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价报告撰写基础论述》的撰写，撰写尽量清晰、明确、详尽，达到报告撰写岗可直接引用的标准。

2.成果论证，基础论述撰写完毕后，采用专家论证会的方式，向评价委托方进行评价成果的汇报，由评价委托方做最后的确认。

（四）撰写报告阶段（10月8日至10月15日）

1.报告撰写，在对项目的立项、资金落实、业务管理、财务管理、项目产出、项目效益等情况进行综合评价分析的基础上，撰写项目支出绩效评价报告编写稿。

2.资料汇报，报告撰写岗完成报告的同时，并按照交付标准对工作开展的资料进行整理和汇编，为定稿、打印和装订做好准备。

（五）审核定稿阶段（10月16日至10月30日）

1.初次审核，A4 审核岗对报告编写稿和汇编资料进行初次审核，审核的重点为：订正语法、格式和文字错误；按照质量标准进行质量检查；检查报告材料和资料之间逻辑关系的错误。发现错误直接在报告中进行修改，出具《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价报告（日期+人员+初步审核稿）》、《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价初次审核工作记录表》及《报告撰写工作质量评价表》。

2.二次审核，A5 审核岗对报告审核稿和汇编资料进行二次审核，

发现错误直接在报告中进行修改，出具《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价报告（日期+人员+初稿）》、《万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目预算绩效评价二次审核工作记录表》及《初次评价工作质量评价表》。

3.形成报告初稿后，由评价工作联络员（A1）提交评价委托方，进行报告文本确认，确认无误后定稿；沟通后需要修改的，执行：评价委托方—联络岗（A1）—撰写岗（A3）—二审岗（A5）的管理循环，直至定稿。评分和结论指向等重大变更需评价委托方提出正式函件后，由主评人签字确认后方可变更。

4.成果交接，评价工作联络员（A1）对完成的报告和需要交付的汇编资料进行电子化整理、打印、装订，并与客户签署工作成果交接清单。

附件 3:

万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目
绩效评价问题清单

问题分类	序号	项目责任单位	问题描述
项目立项存在的问题	1	牡丹区经济开发区管理委员会	预算目标细化度不足
资金管理存在的问题		——	——
业务管理存在的问题	1	牡丹区经济开发区管理委员会	资料管理制度不到位
项目产出存在的问题	1	牡丹区经济开发区管理委员会	项目未按计划时间完成建设
	2	牡丹区经济开发区管理委员会	缺乏按效付费考核机制
项目效益存在的问题		——	——
其他问题	1	牡丹区经济开发区管理委员会	绩效工作重视程度不高
	2	牡丹区经济开发区管理委员会	项目一定程度上存在边干边设计的问题
备 注：无			

附件 4:

万福河基础设施建设 PPP 项目政府可行性缺口补助支出项目 调查问卷及统计分析报告

一、调研对象与调研内容

(一) 调研对象

本次调研对象为牡丹区受益群众、政府部门、实施机构。

(二) 调研内容

单选题

1、您的年龄是？

2、您是通过什么方式了解本次万福河基础设施建设项目？

3、您认为本次鄂万福河基础设施建设项目建设选址布局是否合理？

4、您对万福河基础设施建设项目建设是否满意？

满意度题

1、您对本次万福河基础设施建设项目的满意度是？

二、调研方法与抽样方式

(一) 调研方法

针对上述问卷对象开展问卷调查，在全面调研开展之前先进行论证，根据论证结果对问卷和抽样方式进行一次修改调整。

(二) 抽样方式

本次问卷调查采用随机抽样的方式，根据各区域的情况，问卷平均分配至各群众及单位填写。

三、问卷的发放和回收

本次问卷调查按照随机的方式发放 200 份，填写完成后及时收回

190 份，进行科学合理的统计。

单选题

1、您的年龄是？

在 190 份有效问卷中，被调查对象中选 18 岁以下的比例为 0.5%，选 19-40 岁的比例为 82.67%，选 41-60 岁的比例为 16.09%，选 61 岁以上的比例为 0.74%。

2、您是通过什么方式了解本次万福河基础设施建设项目？

在 190 份有效问卷中，被调查对象中选电视新闻媒体的比例为 40%，选互联网的比例为 40%，选报纸的比例为 10%，选其他的比例为 10%。

3、您认为本次万福河基础设施建设项目建设选址布局是否合理？

在 190 份有效问卷中，被调查对象中选合理的比例为 78%，选一般合理的比例为 15%，选不合理的比例为 7%。

4、您对万福河基础设施建设项目建设是否满意？

在 190 份有效问卷中，被调查对象中选非常满意的比例为 84%，选一般满意的比例为 12%，选不满意的比例为 4%。

满意度题

1、您对本次万福河基础设施建设项目的满意度是？

根据问卷调查显示，政府部门为 96%；实施机构满意度为 91%；社会公众满意度为 98%。

附件 5：营业执照



营 业 执 照

(副 本) 1-1

统一社会信用代码
91370700MA3UE7QL26

 扫描二维码登录
“国家企业信用
信息公示系统”
了解更多登记、
备案、许可、监
管信息

名 称	中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司	注册 资本	壹仟万元整
类 型	有限责任公司(自然人投资或控股的法人独资)	成 立 日 期	2020 年 11 月 20 日
法 定 代 表 人	刘淑兰	住 所	山东省济南市槐荫区善能大厦A座1313室
经 营 范 围	一般项目：信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；社会经济咨询服务；社会稳定风险评估；教育咨询服务（不含涉许可审批的教育培训活动）（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动） 许可项目：安全评价业务；工程造价咨询业务（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以审批结果为准）		

登 记 机 关


2022 年 06 月 14 日

国家企业信用信息公示系统网址：<http://www.gsxt.gov.cn>

市场主体应当于每年1月1日至6月30日通过国家企业信用信息公示系统报送公示年度报告

国家市场监督管理总局监制