# 常德市2017年市本级重大项目前期经费

# 绩效评价报告

为加强和完善财政专项资金管理，强化部门对专项资金的管理责任，提高财政资金使用效率，湖南德源（新中元）会计师事务所受常德市财政局委托，按常财办发〔2018〕13号文件精神，对常德市2017年市本级重大项目前期工作经费进行了绩效评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

常德市2017年市本级重大项目前期工作经费是根据中共常德市委常德市人民政府《关于加快推进重大项目建设的意见》立项的专项资金。

重大项目是指对全市经济社会发展战略全局有重要影响，并有较大投资规模的固定资产投资项目，总投资一般在5000万元以上。重大项目建设突出产业项目建设、重大基础设施建设、民生保障和生态环境建设三大重点。

重大项目前期工作经费是专项用于重大项目前期调研、规划、建议书编制、可研评估论证、初步设计审查等开工前全过程所发生的与项目相关的工作费用支出。

2017年，市财政预算安排重大项目前期工作经费2000万元。项目管理单位为常德市发改委。

（二）项目的绩效目标

1.总体目标

坚持实施项目带动战略，充分发挥重大项目建设在拉动经济增长、优化产业结构、转变经济发展方式等方面的重要作用。通过重大项目改善基础设施，美化生活环境，提高幸福指数；通过重大项目培育产业、壮大财源，优化产业结构；通过重大项目吸纳人才、扩大就业渠道、造福市民；通过重大项目实现历届党委政府的新担当，展示部门工作新作为。

原则每年安排重点工程建设项目200个以上，安排开展前期工作的重大项目200个以上，开发储备重大项目200个以上，到2020年，固定资产投资年均增长速度达到15%以上，年均增长9%左右，为常德建成交通枢纽城市、生态宜居城市、泛湘西北现代化区域中心城市、省域副中心城市提供发展动力。

2.2017年度具体目标

（1）全年实施重点项目建设500个以上，开工率达90%以上；实施重大前期项目300个，其中确保200个以上具备开工条件、力争100个项目开工建设；收集汇总、策划开发重大项目500个以上，其中150个以上转化为下年度前期项目，50个以上转化为下年度重点项目。

（2）全年完成国家投资项目评审50个以上。

（3）全市发改口争取中央和省级预算内项目投入60亿元以上。

（4）完成常德市洞庭湖生态经济区水环境综合治理五大专项行动的前期工作。

（5）出台常德市“十三五”规划纲要实施方案，进行常德市低碳经济发展规划、地热能发展规划、津澧融城规划等重大项目的编制。

（6）委托国内知名的专业咨询机构对6家有特色的本土中小微企业进行“一对一”的战略诊断和经营策划。

（7）重点扶持10个“135”创新创业园区建设标准化厂房300万平方米以上，引进300家以上的创新创业型企业入园。

（8）完成易地扶贫搬迁人口数的清查核实，并督促落实搬迁安置；统筹推动全市社会信用体系建设工作。

（9）社会公众、服务对象对重大项目的知晓率达90%以上，其综合满意度达90%以上。

二、项目单位报告情况

常德市发改委作为项目管理单位对2017年市本级专项资金的绩效情况进行了自评，对项目的基本情况、项目绩效目标、项目组织实施情况、资金管理和使用情况、存在的问题及建议进行了阐述，自评得分96分，自评绩效等级为“优”。

三、绩效评价工作情况

我所接受常德市财政局的委托后，了解了项目情况、制定了绩效评价实施方案，听取了情况介绍，查阅和收集了相关资料，设计了绩效评价指标体系，进行了财务审查、问卷调查，现场核查了鼎城区、常德国家高新区、桃源、汉寿、安乡、临澧、石门共6个区县的洞庭湖水环境综合治理等有前期工作经费支出的项目实施情况，综合分析并参考市发改委的自评报告，形成评价结论。

四、绩效评价指标分析情况

（一）项目资金情况

1.资金到位情况

2017年市财政预算安排的专项资金2000万元中，用于重大项目前期工作经费1226.08万元、项目建设考核奖励资金230万元、资金结余结转543.92万元，资金到位率为72.8%。

重大项目前期工作经费1226.08万元下达给市发改委、市农委等7个一级预算单位，项目建设考核奖励金230万元已在2018年考核后奖励到武陵区等23个单位。详情见附件“1”。

2.项目资金使用情况

市财政下达的1456.08万元的专项资金至2018年6月止实际使用1414.29万元，全部资金使用率70.71%，到位资金使用率96.80%，其中市发改委到位资金1122万元，实际使用1106.02万元；市畜牧水产局到位资金20万元，实际使用9.09万元；市住建局到位资金15万元，实际使用10.10万元；市农委到位资金10万元，因未开展具体的项目前期工作而未形成实际支出。详情见附件“2”。

3.项目资金管理情况

项目管理单位没有另外制定专项资金管理办法，从现场核查的情况来看，有公共信用信息平台建设105万元和市交通局市城区公共客运发展规划29.08万元的结算尾款通过市财政审核后以直接支付的方式支付给项目建设单位。市发改委、市建设局、市畜牧水产局、市环保局对专项资金进行了专账核算，市发改委建立了专项资金台账。整个重大项目前期经费除发现市发改委在专项资金中列支与项目前期工作无关的基本支出10.99万元外，未发现有其他违规问题。

（二）项目组织实施情况

市发改委对重点办重大项目前期工作、十三五规划实施和重大规划编制、争取上级投资、企业帮扶咨询以及重大项目稽察工作等，按照《常德市“十三五”规划纲要实施方案》(常办发〔2017〕7号)、《常德市推进产业立市三年行动计划》（常办发〔2017〕19号)、《2017年常德市项目推进年工作方案》（常项指〔2017〕1号)、《常德市推进创新创业园区发展“135”工程工作方案》等进行实施。

根据《常德市人民政府办公室关于加快推进洞庭湖生态经济区水环境综合治理五大专项行动的通知》（常政办函〔2016〕49号）文件精神，常德市洞庭湖生态经济区建设办公室（设在市发改委）负责五大专项行动的综合协调、情况调度和督导考核；市环保局、市农委、市水利局、市畜牧水产局、市住建局作为牵头单位，负责全面摸清重点工业污染源排查专项、沟渠塘坝清淤增蓄专项、畜禽养殖污染整治专项、河湖围网养殖清理专项、河湖沿岸垃圾清理专项的行动任务底子，积极进行对上衔接，争取上级奖补资金的基础上，制定具体的专项行动工作方案，将工作任务分解到区县市，并加强对区县市的工作指导；各县市根据上级要求和自身实际，制定本区域的五大专项行动实施方案，将工作任务落实到具体单位，分解到乡镇和村，组织开展专项行动。

项目考核奖励由市财政按考核确认的结果直接兑现到奖励单位。

（三）项目目标完成情况

1.2017年全市500个重点建设项目累计完成投资1410亿元，其中有柳叶湖大唐司马旅游文化综合体基础设施建设、北部新城试验学校建设、市一中校园提质改造工程、中心城区停车场建设工程、鼎城远大住工建设工程等新开工项目261个，开工率93.50%；有万达广场建设工程、沅澧快速干线建设工程1号大道、穿紫河特色商业街建设工程、石门葛洲坝白水泥生产线建设工程、湘雅常德医院等110个项目竣工。

全市推进的300个重大前期项目中，有常德市农业科技园科研基地、G207澧县张公庙至临澧太平公路改造工程、西洞庭青蒿素提取项目、柳叶湖大唐司马旅游文化综合体、常德市公安局“三所合一”一期工程建设等222个项目具备开工条件，总投资1056亿元。有东部、西部和北部片区基础配套设施建设、常益长高铁、常益高速复线、沅北水厂迁建工程、模块化半导体产业园及新思路光电大楼总部建设、经开区新材料产业园等117个项目提前开工建设，总投资400.4亿元。（222+117=339＞300？？？？？）

全市共收集汇总、策划开发重大项目568个，总投资5114.5亿元，其中435个项目形成策划开发文本，有甘露寺蔬菜批发大市场搬迁工程、武陵区水表厂城市综合体建设项目、城市轻轨（云轨）建设等160个项目转化为2018年前期项目，有鼎城区粤港模科模块化半导体照明产业园、柳叶湖大唐司马旅游文化综合体、常德市城区公共停车场建设工程、常益长高铁建设工程、常德北部新城实验学校建设工程等68个项目转化为2018年重点项目。年度目标全部完成。

2.全年完成国家投资项目评审58项，其中常德市第五中学教学楼及配套设施项目、常德市城东片区2016-2018年城市棚户区改造项目、常德市污水净化中心更新改造工程等项目可行性研究报告52项；湖南临澧桐山风力发电场工程、桃源县沅江风光带文化旅游开发项目等节能报告4项；石板滩和石门县夹山采煤沉陷区综合治理实施方案的专家审查。年度目标全部完成。

3.全市发改系统争取“三农”建设、保障性安居工程和城镇基础设施及重大基础设施建设、社会事业和社会治理、自主创新和结构调整、节能环保与生态建设等领域的中央和省级预算内投资63亿元。年度目标全部完成。

4.2017年报送了《洞庭湖水环境治理规划》，完成了全市洞庭湖生态经济区规划实施情况的中期评估。掌握了洞庭湖水环境治理的现状，确认全市有大中小型沟渠42286千米、1300口骨干堰塘清淤；需关停或搬迁洞庭湖“两个1000米”范围内的规模养殖场2391户131.5万平方米；需拆除一级水源保护区养殖箱12167口32.3万平方米、拆除公共水域矮围和网围27处48150亩；河道湖泊沿岸垃圾需清理41459吨、建设船泊污水垃圾收集点6处；重点工业企业1029家及15个园区（聚集区）入湖入河排污口201个，需整改的34个，全年废水排水量9024万吨，COD排水量11290吨，需关闭企业190家，企业污染源治理设施升级改造101家，石门、临澧等6个工业园区需建污水处理厂并安装在线监控设施等，为专项整治打好了基础。通过对专项整治行动情况进行指导和督促，五大专项行动中沟渠塘坝清淤专项行动已清淤19965千米，完成了当年目标任务，已转入开展2018-2020年三年行动，其他四大专项行动的主体任务已全部完成，工业污染源排查整治专项行动经省环保厅组织专家验收，认定专项行动达到验收要求。年度目标全部完成。

5.《常德市“十三五”规划纲要实施方案》已完成并以常办发〔2017〕7号文件下发。形成了《临澧县“一轴双核”城镇群产城融合综合试点工作方案》、《 “一轴双核”城镇群产城融合综合试点重大项目库》；完成了《常德市津澧新城国家新型城镇化综合试点工作整改方案》，编制了十三五地热能开发规划，完成“新一轮中长期规划工作创新”课题研究，形成《经济社会发展规划与空间规划关系研究》报省发改委等。年度目标全部完成。

6.委托博太新景（北京）教育科技公司和北京北大纵横管理咨询公司对常德牌水表、天马电器、石门特种水泥、九品福食品、太子化工、汇美农业6家公司开展“一对一”战略诊断和经营策划，明确未来5-10年企业发展的战略定位和目标。年度目标全部完成。

7.重点扶持了桃源、临澧、汉寿、武陵、石门等10个“135”创新创业园区，累计新建标准化厂房352万平方米，其中经湖南省创新创业园区“135”工程联席会议办公室（湘135联席办〔2017〕4号）确认常德市获得“135”工程奖补厂房面积319.80万平方米，入驻使用面积293.1万平方米，使用率90.74%，共引进创新创业型企业387家。年度目标全部完成。

8.完成了易地扶贫搬迁人口的清查，并经省发改委、省扶贫办（湘发改西开〔2018〕83号）认定常德市8个区县2017年共搬迁18642人，督导建设住房共5634套，搬迁人口已全部得到安置；成立了由市发改委和人民银行常德市中心支行牵头，46家相关市直单位为成员的社会信用体系建设领导小组，于2017年2月在湖南率先建成市级公共信用信息平台，已归集共享发改、质监、环保等46家成员单位的2700多万条基础信用数据。临时性重点工作目标已全部完成。

9.通过取得的74份有效调查问卷统计，重大项目知晓率为86.82%，其综合满意度为88.24%，目标完成率为96.47%和98%。

（四）项目绩效情况

重大项目前期工作的实施，取得了较好的社会效益和生态效益，主要表现在：

1.为政府进行重大项目建设决策提供了重要依据。《“十三五”规划纲要实施方案》的形成，为政府履行经济调节、市场监督、社会管理和公共服务职能提供了重要依据，重大规划编制为梳理产业政策形成政策清单，争取国家更多支持，加快构建国家粮食主产区农业转移人口市民化、推动产城融合试点，优化产业格局，带动县域经济发展，提供了重要的领导决策依据。

2.争取上级投资工作取得显著成效。全年发改系统争取中央和省级预算内项目投入63亿元，其中争取保障性安居工程配套基础设施建设中央预算内投资7.57亿元，居全省第一位，有力地支持了全市经济社会发展。

3.常德市洞庭湖区生态环境得到好转。常德市洞庭湖生态经济区水环境综合治理五大专项行动目标的完成和整改措施的到位，为推进区域内水环境综合治理奠定了坚实基础，常德市洞庭湖区水系功能得以初步恢复，据《2017年常德市水资源公报》显示，常德市蓄水工程年末蓄水量为21.75亿立方米，比上年上升了15.45%，市级水功能区达Ⅲ类水质率为90.79%，使生态环境逐步得到好转，人们的生活环境得到改善。

4.重点扶持的10个“135”创新创业园区初见成效。2017年重点为桃源、临澧、汉寿等10个“135”创新创业园区完成固定资产投资55.1亿元，新建标准化厂房352万平方米，其中获得“135”工程考核奖补厂房面积319.8万平方米，引进创新创业型企业387家。根据各园区上报的数据统计，2017年入园企业实现收入320亿元，实现利税13.5亿元，解决就业岗位4.3万个。

5.临时重点工作初见成效。经省发改委、省扶贫办确认2017年全市按政策规定安置了易地扶贫搬迁人口18642人，并对搬迁对象谋划后续脱贫措施，党和政府的易地扶贫搬迁政策落到实处，为搬迁对象如期脱贫打好了基础。公共信用信息平台营造了诚信激励、失信受惩的良好氛围。全市企业法人、非企业法人和个人公共信用基础数据库已建成，“信用常德”网站完成PC端、移动端、手机APP端、微信公众号四大终端建设。 2017年集中发布红黑名单918家，开展了诚信文化教育进学校、机关、社区、企业和农村的“五进活动”。出台了《常德市企业失信行为联合惩戒暂行办法》，实行了银行、税务、环保、药监等部门协作，落实联合奖惩，按照《湖南省在行政管理事项中使用信用记录和信用报告等信用产品的实施方案》，率先将信用记录和信用报告运用于申报企业债券企业信用等级要达到AA-，列入异常名录的企业限制参加土地招拍挂活动，税务部门进行信用等级评定并实行“税银”互动，将信用记录作为企业法人当选人大代表和政协委员的前置条件等行政管理事项中，实现了信用监管的新突破。

6.提升了常德的知名度和影响力。产业立市办建立了税收1000万元以上重点企业微信群，创建了“常德产业立市三年行动”微信公众号，在企业与职能部门搭建了一个桥梁，市直部门帮助企业解决问题、宣传报导市委市政府“开放强市产业立市”战略，展示部门产业发展、项目建设、品牌推广，及时推送重大活动、重大项目、常德品牌、企业风采。使开放强市、产业立市战略深入人心，提升了常德的知名度、影响力与核心竞争力。

7.重大项目督察取得积极成果。2017年共清理出常德市长胜桥一期棚改、常德市益高小西门棚改、鼎城区临江棚改二期和城中村改造、常德会战阵亡将士纪念公墓等8个项目因征地拆迁困难、城市规划调整等原因未开工；西湖管理区危房改造、石门县夹山镇卫生院、津市市涔澹国有工矿棚户区小区配套基础设施建设等11个项目因规划涉及调整、拆迁难度大、前期工作进度缓慢等原因致使进度缓慢的问题，共出具稽察报告5份、下发整改通知书196份、督办函1份，处理了招投标违规行为4起， 8个未开工的项目中促成了常德会战阵亡将士纪念公墓、澧县血吸虫病农业综合治理等3个项目完成招投标，具备开工条件，其余5个项目已报省发改委调整了投资计划，11个进度缓慢的项目全部于2017年完工，促进了项目建设依法依规推进。

五、项目评价情况及评价结论

经综合评分，该项目得分88，评价绩效等级为“良”。扣分得分情况是：

1. 投入总分17分，实得12.5分，扣4.5分，扣分明细：

1.价格管理工作与总体目标不符扣1分；

2.临时机构、企业帮扶咨询、产业立市办未申报年度目标，申报的县区重大项目等3个项目目标无预算资金安排扣1分；

3.资金到位率72.8%扣2.5分；

（二）过程总分31分，实得24.5分，扣6.5分，扣分明细：

1.未建立业务管理制度扣1.5分；

2.未制定专项资金管理办法扣2分；

3.基本支出挤占项目支出10.99万元扣2分；资金当年使用率70.71%扣1分。

（三）效果总分20分，实得19分，扣1分，扣分理由：

1.问卷调查综合满意率88.24%扣1分。

详情见附件“4”。

六、项目存在的主要问题

（一）部分项目设置和项目实施不完全匹配

2017年专项资金绩效目标申报表中设立了区县重大项目前期工作经费、津澧融城国家新型城镇化重大项目推进和项目建设年办公室工作经费3个未实施的空头目标。实施了临时机构工作经费、企业帮扶咨询经费和产业立市指挥部办公室工作经费3个没有设置目标的项目。

（二）预算编制与重大项目前期经费目标发生偏离

将应列入部门运行经费预算的价格工作经费80万元列入专项资金预算，实际占用专项资金233.4万元，使重点办项目前期工作等经费被挤占。

（三）专项资金预算安排与实际需要发生偏差而形成资金闲置

洞庭湖水环境综合治理项目安排市农委10万元的前期工作经费，市农委因没有具体开展该项工作而未形成实际支出，致使该资金一直闲置；市发改委安排给市重点建设项目与稽察特派员办公室（重点办）的项目前期工作经费100万元，因单位的基本支出经费能够满足基本支出和专项支出（财务上未体现项目支出数），无需使用专项资金而使100万元专项资金至今尚未使用，两项共形成110万元的资金闲置。

（四）专项资金当年预算执行率不高

2017年的2000万元专项资金安排到项目1456.08万元，其中于2018年执行的有项目建设考核奖励230万元，结余结转资金543.92万元，当年预算执行1226.08万元，当年预算实际执行率仅61.3%。

（五）基本支出挤占项目支出

市发改委在争取上级投资工作经费支出的194.54万元中列支了基本支出7.54万元（铝合金门窗制作费2.85万元，老干活动室运动器材费1.89万元，市发改委第二办公室室内花卉费2.8万元）；在产业立市指挥部办公室工作经费支出的122.19万元中列支了基本支出3.45万元（佳能照相机一套3.45万元），两项与专项资金无关的支出共占用专项资金10.99万元。

（六）项目管理制度欠完善

项目管理单位未建立独立的《专项资金管理办法》和《项目管理办法》，在项目资金和项目业务管理上缺少专门的制度保障，专项资金管理上依据单位的财务管理制度执行。

七、相关建议

（一）实事求是，科学设立绩效目标

绩效目标应与预算资金相匹配，使资金跟着项目走，如发生项目绩效目标调整时，应及时对年度专项资金绩效目标申报表进行调整并报市财政局进行备案、及时修改预算绩效管理信息系统，使绩效目标与预算资金相匹配、与实际实施项目相一致。

（二）建立健全管理制度，规范项目和资金管理

项目管理单位要根据重大项目前期工作的特点，制定完善的项目管理和资金管理办法，明确重大项目的范围、前期工作的内容、项目 的执行标准、项目实施程序、项目管理方式、验收标准、绩效评价及监督等；明确专项资金使用范围、标准、管理方式与监督等，为项目的实施和资金使用提供有效的制度保障。

（三）提高当年预算执行率

对当年预算的专项资金，项目管理单位要科学设计用款计划作为预算执行的依据，以保障资金支出进度，保障重大项目工作及时推进。

（四）严格预算监督管理

项目管理单位申报专项资金要以体现扎实推进重大项目前期工作的需要为前期，进行合理申报，并作适当改进：①对不应列入专项资金预算的价格工作运行经费纳入部门基本支出预算；②对市发改委分配给重点办的未使用资金100万元建议用于抵减下年的专项资金；③对发改委已形成的基本支出挤占项目支出的10.99万元，建议责令改正，原渠道归还项目资金10.99万元。

八、绩效评价结果应用建议

经综合评定，本项目评价结果为“良”。建议对确属重大范围的项目，在项目管理单位加强管理的前提下，根据实际需求逐项进行测算后，确定重大项目前期工作经费的预算安排，建议本专项2019年更名为“重大项目前期及工作推进经费”为宜。

|  |  |
| --- | --- |
| 附件： | 1.常德市2017年市本级重大项目前期工作经费下达明细表  2.常德市2017年市本级重大项目前期工作经费支出情况表  3.常德市2017年市本级重大项目前期工作经费现场核查情况表  4.财政支出绩效评价指标评分表  5.常德市2017年市本级重大项目前期工作经费绩效评价调查问卷汇总表 |