

地方政府专项债券项目事前绩效评估报告

项目名称：共和县青海湖广场地下停车场建设项目
实施单位：共和县住房和城乡建设局
主管单位：共和县住房和城乡建设局

评估时间：2022年6月

共和县青海湖广场地下停车场建设项目

资金事前绩效评价报告

根据《财政部关于地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）文件、《青海省财政厅关于印发青海省政府专项债券项目资金绩效管理办法的通知》（青财债字〔2022〕46号）文件精神，本着独立、客观、公正的原则，结合本项目的具体情况，通过基础数据核实、查阅资料、询问查证等方式，对项目实施的必要性、公益性、收益性；项目收入、成本、收益预测合理性、绩效目标合理性等情况进行了综合分析，现将评价情况报告如下：

一、评价对象

（一）项目背景

1. 项目所在地概况

共和县为青海省海南藏族自治州州属五县之一，是青海藏区人口较多、地域辽阔、畜牧业经济比重较大的一个县，在青海藏区经济社会发展布局中处于重要地位。位于青海省东北部，是青藏高原的东门户，素有“青藏咽喉”之称，北靠青海湖，南临“母亲河”黄河，东以日月山与东部农业区为界，西与青海青南藏区毗连。共和县县辖 11 个乡镇，99 个行政村，14 个社区居委会，总面积 1.73 万平方公里，截止 2021 年，总人口为 13.4 万余人，有藏、汉、回、撒拉、蒙古族等 22 个少数民族，其中少数民族占全县总人口的 70%，有可利用草场 1876.16 万亩，耕地 45.76 万亩，全县平均海拔 3200 米。

海南州府、共和县府所在地恰卜恰镇是全州政治、经济、文化中心，青藏公路 109 国道、青康公路 214 国道穿境而过，县府所在地恰卜恰镇距省会西宁 142 公里。共和县拥有农、牧资源，矿藏资源，水资源，地热资

源，旅游资源，动植物资源，风、光资源等七大优势资源。

2. 项目所在地人防概况

共和县位于青藏高原东北部，是海南藏族自治州（以下称海南州）州府所在地，地理位置和军事战略地位非常重要，是省级人民防空城镇，早在1987年就被列入省级人民防空防护城镇。2019年机构改革将人防办划归共和县住房和城乡建设局。

共和县是海南州唯一的防空城镇，人防工程建设刚刚起步，根据相关统计数据，共和县人防工程共计5个，均为坑道式早期人防工程（上世纪60至70年代），其中4个人防工程在龙羊峡，共和县仅有1个，全县目前无已建成的结建式人防工程（结合民用建筑修建防空地下室）。

十四五人防工程专项规划对海南州的人防工程主要以共和县为主，共和县列为省级人防城镇，目前共和县人防工程建设基本处于起步阶段，仅有几处结合民用建筑修建的附建式防空地下室正在建设阶段，无新建的集中单建式人防工程，且新建人防工程规模和总体布局距离人防规划要求差距很大。

近年来，海南州共和县城镇建设迅猛发展，汽车保有量增加，公共停车场建设为空白状态。同时，县域内及周边地带可用于建设人防工程的资源越来越少，因此抓住机遇，在解决公共停车难问题的基础上建设地下人防工程，一举两得，有显著的经济和社会效益。

（二）项目基本概况

项目名称：共和县青海湖广场地下停车场建设项目

项目实施单位：共和县住房和城乡建设局

项目建设期：2022年7月-2024年7月

建设内容：本工程为平战共用工程，平时为地下停车库，战时划分为四个二等人员掩蔽部和一个物资库。新建地下公共停车场，总建筑面积20175.00平方米，停车位720个。

（三）项目资金来源

项目总投资 11,999.40 万元（含建设期利息及发行费），其中自筹资金 4,599.40 万元，占投资总额的 38.33%，由项目单位自筹或财政拨款，根据工程进度，分期到位；发行地方政府专项债券 7,400.00 万元，发债资金占比为 61.67%。

根据容海川城乡规划设计有限公司出具的《青海湖广场地下停车场建设项目可行性研究报告》、《共和县发展和改革局关于共和县青海湖广场地下停车场建设项目可行性研究报告的批复》（共发改投资〔2021〕136 号），项目工程投资额为 11,400.00 万元（不包括建设期利息和发行费），总投资包括工程费用、工程建设其他费用、预备费等。

二、评价方式和方法

（一）评价基本原则

1. 指向明确：项目实施的目的和达成的目标应明确。
2. 细化量化：根据项目实施方案，评价项目具体绩效指标，按照绩效评价要求，从产出指标、效益指标、经济指标和满意度指标等入手，按照将要完成的具体工作内容，量化工作指标、完成质量标准及成本分析等。
3. 合理可行：确保项目实施符合国家政策方针要求，符合广大人民群众的普遍利益，能够顺利推行实施。
4. 相应匹配：确保项目实施内容及工程量与项目方案匹配，实现资源集约化利用。

（二）评价方式和方法

1. 评价程序

（1）确定评估对象

对共和县住房和城乡建设局实施的共和县青海湖广场地下停车场建设项目立项的必要性、投入产出的经济性、绩效目标的合理性、实施方案的可行性、筹集资金的合规性、偿债能力的安全性等方面进行客观、公正的论证评估。

（2）拟定工作计划

根据项目事前绩效评价工作要求，拟定项目事前绩效评价工作计划，对评价对象、内容、方法、人员及时间安排等方面做出具体安排与部署。

（3）收集资料

收集与项目相关的可研报告、批复、相关文件、设计图纸等资料，为事前绩效评价工作做好充分准备。

（4）分析项目可行性研究报告

根据项目可行性研究报告，分析项目各项指标，对可研报告中项目建设内容、规模、资金、效益等逐项进行分析，并结合专业机构或专家的工作及建议，对项目的可行性进一步论证评价。

（5）分析项目概预算指标

根据项目概预算表，结合财政资金绩效管理相关要求，分析项目概预算合理性，确保项目资金管理与绩效管理有机结合。

（6）编制政策预算和项目预算绩效目标申报表

根据项目可研报告及概预算的分析结论，结合项目绩效评价管理指标体系，设计编制政策预算和项目预算绩效目标申报表，以便于事中、事后绩效目标申报表与打分表相呼应，形成完整绩效评价体系。

（7）整理分析资料

将事前绩效评价工作中产生的各类工作底稿进行分类整理，为事前绩效评价结果的适当性与充分性做好准备。

（8）撰写项目事前绩效评价报告

根据已整理的资料，撰写事前绩效评价报告，附相关表格及资料，形成一整套事前绩效评价的系统性文件。

2. 评价论证思路及方法

（1）评价论证思路

本项目主要针对项目相关性、项目绩效可实现性、项目可研报告有效性、项目预期目标持续性、财政资金投入可能性及风险等五方面进行综合评价、分析与论证并提出相关建议。

（2）评价方法

本项目主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、财务比率法、公众评判法等方式方法进行论证评价。

（3）评价方式

本项目遵循全面考虑、重点突出的原则，采用项目单位自评估的方式，参照资料数据分析等评价方式或手段，对项目的相关性、可行性、有效性、资金投入性等方面进行全面评价。

（三）评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 《中华人民共和国预算法实施条例》（中华人民共和国国务院令 729 号）
3. 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167 号）
4. 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）
5. 《财政部关于地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）
6. 《青海省财政厅关于印发青海省政府专项债券项目资金绩效管理办法的通知》（青财债字〔2022〕46 号）
7. 容海川城乡规划设计有限公司出具的《青海湖广场地下停车场建设项目可行性研究报告》
8. 《共和县发展和改革局关于共和县青海湖广场地下停车场建设项目可行性研究报告的批复》（共和发改投资〔2021〕136 号）
9. 评价工作人员通过现场调查、访谈、座谈、核实等方式获得的相关资料

三、评价内容

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1. 必要性：

人民防空是国防的重要组成部分，是国民经济和社会发展的方面，是现代化城市建设的重要内容，是利国利民的社会公益事业，事关国家安全和战略全局。加强人民防空建设，提供城市防空抗毁能力是维护国家安全和保护人民生命和财产安全的重要措施，是保护现代化建设成果的战略需求。

（1）本工程是党、政、军机关领导全市人民进行防空袭斗争的需要
现代战争，特别是高科技条件下的局部化战争、信息化战争，空袭已成为战争的主要作战样式。如果一旦开战，空袭将是国家面临的首要威胁，因此，人民防空建设关系到未来城市防空袭斗争的成败。从我国当前和今后的相当长的一个时期内的周边安全环境来看，我们应始终牢记“国虽大，忘战必危”。本项目建成后在战时保障人民群众生命财产安全作用是不可替代的。

（2）本工程是完善共和县人防防护工程体系的需要

共和县人防工程建设相对滞后，难以适应现代化、信息化战争下人民防空工作的需要。此外，根据全省人防工作会议精神以及省市人防办关于加快人防工程建设有关文件的指示精神，在“十四五”期间，要完成下列任务：制订《青海省海南州共和县人防工程建设规划》；新建10000平方米人防工程；加强管理已建人防工程。因此，本工程建设是近期共和县人防工作的重中之重。

（3）本工程是结合城市发展的需求

随着现代化城市建设的迅速发展，开发地下空间，把人防建设作为城市建设的一个组成部分，已形成现代化城市的发展趋势。近年来，海南州城镇建设迅猛发展，建设用地越来越紧张，节省土地是一项基本国策，本项目的建设将充分利用城市土地资源，弥补城镇公共停车场所的空白，实现战备效益、社会效益、环境效益和经济效益的统一。既有利于城市发展

的需求，又增强城市的防灾能力，为加速城市建设开辟新领域。

（4）符合城市规划

根据共和县城市总体规划，本项目用地与规划用地性质一致。

2. 公益性：

随着共和县市政建设的稳步推进，城市社会经济的迅速发展，共和县汽车保有量稳步提升，县城停车问题十分突出，在上下班高峰时期堵车现象严重，私家车乱停乱放，随意占用人行道停车已成常态，停车需求已经不能满足城市发展的需求，特别是主城区公共停车场规划建设任务迫在眉睫。共和县人防工程较少，建设合理的人防工程，做到开发地下空间与人防工程建设相结合，实现综合利用地下空间资源，平战结合使用。

3. 收益性：

项目拟通过停车费收入和财政补贴收入偿还专项债券本息，经测算，债券存续期内项目可实现收益 23,956.62 万元，具备专项债券本息偿付能力。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

1. 项目建设的合规性

项目实施主体为共和县住房和城乡建设局，符合法律法规对实施机构主体资格的要求，申报实施项目已报请有关部门审批，取得方式及程序符合相关法律法规，申请的专项债资金投向为有一定收益的公益性资本支出。

该项目于 2021 年 9 月 9 日取得《共和县发展和改革局关于共和县青海湖广场地下停车场建设项目可行性研究报告的批复》（共发改投资（2021）136 号），项目投资审批流程合法合规。

2. 项目成熟度

本项目为新建项目，项目的审批程序较完整，具有较好的经济效益及社会效益，技术论证是可行的，效益是合理的。截至目前已取得项目批复文件，项目成熟度较高。

（三）财经纪律风险评估情况

通过制度建设作为组织机构控制的基础，对每个工作人员的职责进行了明确；建立了财务管理、档案管理、信息管理等制度，对每项业务的岗位职责进行了明确；严格实施授权管理，按照规定分配权限，信息系统管理明确；落实岗位责任制度，责任到人，职工之间相互监督、秉公办事，通过各项制度的建立、执行，做到了有章可循，为内部控制的整体打下了坚实的基础。

在项目资金管理过程中，认真严格执行各项政策及规章制度，并不断完善各项制度和监督机制，严格执行“收支两条线”管理，财务人员依据合法、有效地会计凭证进行财务记录，会计记录按照规定的要素完整准确地反映各项业务活动，会计报表由会计人员独立编制，会计档案按照要求及时整理归档，印章管理符合要求，账户开设符合规定，做到账表、账实相符。

通过专项债全周期管理，做到对专项债资金的穿透式监测，杜绝财经纪律风险事件的发生。

（四）项目资金来源和到位可行性

1. 项目资金来源

项目总投资 11,999.40 万元（含建设期利息及发行费），其中资本金 4,599.40 万元，占投资总额的 38.33%，由项目单位自筹或财政拨款，根据工程进度，分期到位；发行地方政府专项债券 7,400.00 万元，发债资金占比为 61.67%。资本金比例符合《国务院关于调整固定资产投资项目资本金比例的通知》（国发〔2009〕27 号）和《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号）、《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）文件的规定。

2. 项目资金到位可行性

项目实施单位为共和县住房和城乡建设局，项目资本金通过申请财政资金等多种方式筹措，自有资金来源具有可行性。

（五）项目收入、成本、收益预测

1. 收入

本项目主要以停车费收入和财政补贴收入偿还专项债券本息，相关测算数据根据车位周转次数结合市场公允价格测算，并适当考虑经济发展增速相应调整价格。债券存续期内，项目停车费收入 18,256.62 万元，财政补贴收入 5,700.00 万元，项目收入合计 23,956.62 万元。

2. 成本

(1) 建成后运营成本

本项目涉及相关税金及附加包含增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加等，相关数据根据现行的相关税收政策测算。同时，根据可研文本，本项目涉及的成本费用包括工资及福利费、外购动力费、维护修理费和其他管理费等，债券存续期内，运营成本合计 3,794.31 万元。

(2) 财务费用

共和县青海湖广场地下停车场建设项目发行专项债券 7,400.00 万元，发行期限 30 年，年利率预计 4.00%，采用按半年付息，到期一次还本并支付最后一期利息。利息支出总额 8,880.00 万元（其中建设期利息 592.00 万元，运营期利息 8,288.00 万元）。

2. 成本效益分析结论

经测算，项目建设完成后，可实现停车费收入 18,256.62 万元，财政补贴收入 5,700.00 万元。扣除运营成本 3,794.31 万元，项目实现的各项收益合计 20,162.31 万元。项目发行债券总额 7,400.00 万元，参照目前地方政府债券发行情况，按照 4.00% 的利率测算，债券利息总额 8,880.00 万元，债券本息合计 16,280.00 万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的倍数为 1.24 倍，项目预期收益与融资达到平衡。

(六) 债券资金需求合理性

共和县青海湖广场地下停车场建设项目总投资 11,999.40 万元（含建设期利息及发行费），根据项目投资进度计划，项目拟申请专项债券资金 7,400.00 万元，占投资总额 61.67%，资金需求合理。

（七）项目偿债计划可行性和偿债风险点

1. 项目偿债计划可行性

项目实施完成后，预期收益与融资达到平衡，具有较强偿债能力，项目申请发行专项债券的本息可通过项目自身收益偿还。

2. 偿债风险点

（1）投资风险

投资风险主要包括投资测算不准确和技术风险。投资测算不准确风险是指在项目实施过程中由于前期测算对未来经营预测、项目实施进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断失误或者不可控因素和随机因素的影响，造成实际投资与预算投资之间出现较大差值，导致资金流入不及时或者资金短缺，从而影响项目的顺利实施，进而出现项目不能正常运营，无法按期对债券进行还本付息的严重后果。技术风险为项目施工中存在的不定因素会导致项目不能按时推进，导致项目延期，从而影响项目的收益及偿还能力。

建议加强项目建设前期的调研工作，在做投资估算时加强信息收集的正确性，全面考虑有可能出现的不可控因素和随机因素，尽量减小预测投资和实际投资之间的差值；在项目实施过程中严格控制建设范围及规模，同相关部门做好沟通和协调工作，做好现场勘察和详细调查，在设计上充分考虑工程实施的方便性和可行性，做到预算投资与实际投资的差额控制在合理范围内，专款专用；制定阶段性资金使用计划，做好资金预先安排计划，严格按照实施进度控制资金使用，不拖期，不挪用资金。

（2）预期收益市场风险

本项目用于偿还债券本息预期收益来源主要为停车费收入，存在一

定的不确定性和波动可能性，有可能给本项目专项债券本息偿付带来风险。

为控制预期收益市场风险，要密切关注停车费收入变动情况及市场供需情况，及时合理地制定相关预案，并加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，实行严格的费用预算管理，降低运营管理成本，提高资金使用效率。此外，每年初针对到期债务，测算偿债缺口，筹集偿债准备金，最大程度预防预期收益风险对项目预期收益与融资自求平衡方案产生的影响。

（3）利率波动风险

利率波动风险是指由于国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素引起债务资本市场利率的波动而使投资者遭受损失的风险。利率是影响债券利息的决定性因素：当利率提高时，债券利息也会大幅度增加；当利率降低时，债券利息也会大幅度降低，所以利率波动将会对项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

为控制利率风险，要合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

（八）绩效目标合理性

青海湖广场地下停车场建设项目，建设地点位于海南州共和县恰卜恰镇，东侧为青海湖北大街，西侧为步行街，南侧为共和西路，北侧为共和县行政服务中心。项目建设内容为地下停车库，总建筑面积 20175.00 平方米，停车位 720 个。本工程为平战共用工程，平时为地下停车库，战时划分为四个二等人员掩蔽部和一个物资库。

随着我国新一轮防灾减灾工作的推进，新时期我们面临的不仅是如地震、洪水等自然灾害问题，更要面临突发公共卫生事件，面对传染性极高的突发公共卫生事件，做好疫情应对物资的准备、储备工作对于我们防范疫情，稳定民心，疫情工作的顺利开展具有至关重要的作用。项目的建设有利于更好地开展防灾救灾物资储备工作，对于促进我国防灾、减灾、救

灾事业的发展具有重要作用，有利于保障人民的生命财产安全。同时，通过有效利用将很大程度上缓解城市发展的停车需求，尤其是主城区公共停车场规划建设的需求。

综上所述，本项目符合国家相关政策要求，建设条件具备，建设规模合理，建设标准适当，建设方案可行，本项目建设是必要可行的，符合项目总体目标。

在政策预算和项目预算绩效目标申报表中，对本项目各项绩效指标进行了充分细化量化，其中：数量指标中包含建设面积、车位个数等，符合项目建设数量标准；质量指标中对工程质量合格率进行了设定，符合项目质量及相关工程质量设计标准；时效指标对债券发行后年度使用率进行了设定，符合项目要求；成本指标设定了项目投入预算及投入完成率；效益指标中对项目产生的总体收益、收益覆盖融资本息倍数及可达到的社会效益、可持续影响及群众满意度进行设定。

综合本项目总体绩效目标及绩效指标设定情况，分析得出项目绩效目标制定充分完整，对项目产生的效益能进行定性定量的设定，与项目可行性研究报告相关数据吻合，符合项目绩效管理需求。

（九）其他需要纳入事前绩效评估的事项

根据《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）要求，专项债券到期债券本金应通过其对应的项目所取得的政府性基金或专项收入偿还，不得通过其他项目对应的项目收益偿还。因此，本项目的涉及到项目对应的停车费收入，建议专项收入建立统一账户，统一对项目支出和收益统一管理，保障债券存续期内有足额资金偿还债券本息。

（十）筹资的合规性

项目建设资金分为自筹资金及地方政府债券资金两部分，无其他资金来源，筹资渠道规范合理。

四、评价结论

该项目在技术上是较先进、成熟、可靠的，在经济上也是合理、可行的，通过以上各个方面的综合论述分析，项目的建设具有良好的环境、经济和社会效益，建设条件基本具备，资金来源有保障。因此，本项目的建设是可行的。

五、相关建议

（一）项目部分资金来源于地方政府债券资金，项目单位应本着高效投资的理念，严格控制项目投资额度，加强前期设计与工程量清单编制工作，避免工程施工过程中出现工程量漏项及较多签证出现的情况，确保项目实际完成投资在批复投资限额之内。

（二）本项目属于基础设施建设项目，应根据同行业相关标准及借鉴国内同类项目经验，采取高效、合理的运作模式，在投资额既定的情况下，提升项目整体社会效益及经济效益。

（三）建议项目单位加快完成项目前期各项工作，在项目手续完备后认真组织实施，使项目设计施工达到同行业较高水准。

六、其他需要说明的问题

本报告重点针对项目资金事前绩效进行评估，报告的结论与意见是参考性的，仅供财政部门审核专项债券时使用，不做其他用途。

专项债券项目绩效目标申报表

(2022 年度)

项目名称		共和县青海湖广场地下停车场建设项目			填报时间		2022.6	
主管部门		共和县住房和城乡建设局			实施单位		共和县住房和城乡建设局	
项目资金(万元)		项目资金总额		11,999.40	年度资金总额		7,830.00	
		其中: 财政资金		4,599.40	其中: 财政资金		430.00	
		其中: 专项债券资金		7,400.00	其中: 专项债券资金		7,400.00	
		其他资金		/	其他资金		/	
绩效目标		总体绩效目标			年度绩效目标			
		本工程为平战共用工程, 平时为地下停车库, 战时划分为四个二等人员掩蔽部和一个物资库。新建地下公共停车场, 总建筑面积 20175.00 平方米, 停车位 720 个。			建设期年度绩效目标适用产出指标, 运营期年度绩效目标使用效益指标、满意度指标。			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	二级指标	三级指标	指标值	
	产出指标	产出数量	地面	建筑面积 785.7 m²	产出数量	地面	建筑面积 785.7 m²	
地下人防部分			建筑面积 11600.1 m²	地下人防部分		建筑面积 11600.1 m²		
地下非人防部分			建筑面积 7793.2 m²	地下非人防部分		建筑面积 7793.2 m²		
车位			720 个	车位		720 个		
广场铺装			建筑面积 19696.50 m²	广场铺装		建筑面积 19696.50 m²		
景观绿化			建筑面积 4499.50 m²	景观绿化		建筑面积 4499.50 m²		
产出质量		工程质量合格率	100%	产出质量	工程质量合格率	100%		
产出时效		债券发行后年度使用率	100%	产出时效	债券发行后年度使用率	100%		
产出成本		项目投入预算	11,999.40	产出成本	项目投入预算	7,830.00		
		投入完成率	100%		投入完成率	100%		
效益指标	经济效益指标	债券存续期内项目收入	23,956.62	经济效益指标	债券存续期内项目收入	/		
		收益覆盖融资本息倍数	1.24		收益覆盖融资本息倍数	/		
	社会效益指标	新增社会就业	50	社会效益指标	新增社会就业	/		
		带动就业人数	100		带动就业人数	/		

			数				
		可持续影响指标	促进经济发展	90%	可持续影响指标	促进经济发展	/
			促进人防工程发展	100%			促进人防工程发展
	满意度指标	服务对象满意度指标	公众满意度	100%	服务对象满意度指标	公众满意度	/

项目主管部门审核意见:



时间:

财政部门审定意见:



时间: