

丝绸之路经济带核心区建设——阿拉山口
综合保税区东环路建设项目事前绩效评估
报告

主管部门：阿拉山口市住房和城乡建设局



目 录

报告正文	1
一、评估对象	1
二、评估方法和思路	1
（一）评估依据	1
（二）评估方法	2
（三）评估思路	3
三、评估内容	3
（一）项目实施的必要性、公益性、收益性	4
（二）项目投资合规性与项目成熟度	5
（三）项目资金来源和到位可行性	5
（四）项目收入、成本、收益预测合理性	6
（五）债券资金需求合理性	7
（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点	8
（七）绩效目标合理性	8
（八）绩效评估得分表	8
四、结论	9
五、其他需要说明的问题	12

报告正文

一、评估对象

项目名称：丝绸之路经济带核心区建设——阿拉山口综合保税区东环路建设项目

主管部门：阿拉山口市住房和城乡建设局

项目绩效目标：加快城市化进程，提升生产生活质量，促进社会和谐稳定发展，创建阿拉山口为节点枢纽城市，为阿拉山口市今后的发展奠定坚实的基础，促进阿拉山口市经济发展。

项目参与主体：阿拉山口市住房和城乡建设局。

项目总投资：本项目总投资 18900.00 万元，其中：计划申请地方政府专项债券 15000.00 万元，2020 年已发行 5000.00 万元，2025 年申请专项债 11000.00 万元，本批次发行 11000.00 万元，债券发行期限 15 年，地方自筹资金 3900.00 万元。

建设地点：项目位于阿拉山口市。

建设规模及建设内容：新建道路总长约 10.6 公里，设计标准二级道路。与道路工程同期开展给水工程、排水工程、燃气工程、电力工程、电讯工程等。

项目建设期：依据本项目可行性研究报告，项目建设期 2019 年-2021 年，根据项目单位提供的项目实际进展情况说明，该项目实际建设期为 2020 年至 2026 年。

二、评估方法和思路

（一）评估依据

- （1）《中华人民共和国预算法》；
- （2）中共中央国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；
- （3）《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号文）；
- （4）《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）；
- （5）绩效目标申报表；
- （6）相关规划、实施方案，项目可行性研究报告、项目建设和管理有关资料和数据等；
- （7）截至评估时，已形成的验收、审计、决算、稽查、检查报告等；国家有关部门公布的相关统计数据；
- （8）其他相关政策文件及项目资料。

（二）评估方法

1.文献调查法

文献调查法就是指通过寻找文献搜集有关信息的调查方法，它是一种间接的非介入式的调查方法。文献调查法需要建立严密的调查计划，并对将要利用的文献进行真实性、可用性的检查，这样才能保证调查的系统性和可靠性。文献调查法具有以下优点：适用范围广，文献调查受控因素较少，

可以做到省时、省费用并获得较精确的调查结果。

2.社会调查法

社会调查法是通过对社会现象和公众信息的研究分析来直接或间接地反映公共支出的绩效情况，通常选择特定社会群体作为调查对象，通过书面问卷、口头征询、座谈、实地调研等形式获取有关数据、样本或观点，并进行统计分析，从一个或多个侧面获得评估所需的资料和信息。该方法都要经过拟定计划、实施调查和分析总结三个阶段。

3.成本效益分析法

指通过开展成本核算，并对全部成本和效益进行对比来评估项目投入价值，以实现投入最小的成本获得最大的收益为目标的分析方法。

4.对比分析法

指通过将绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门和地区同类财政支出新增安排情况进行比较，对项目进行评估。

5.因素分析法

指通过全面统计影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，综合分析内外因素对绩效目标实现的影响程度，对项目进行评估。

（三）评估思路

本项目的绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支

持的必要性和可行性，重点论证项目实施的必要性、公益性、收益性；项目投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性。

三、评估内容

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1.必要性

该项目立项根据《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、《阿拉山口市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》等文件进行立项，该项目国家、地方政策依据充分，项目立项具有科学性，项目具有可实施必要性。

项目实施符合我国的相关产业发展政策，贯彻落实自治区、阿拉山口市十四五规划等文件要求，项目建设属于阿拉山口市十四五时期政府工作重点，符合阿拉山口市住房和城乡建设局的履职要求，项目建设十分必要。

2.公益性

项目的实施有助于带动当地国民经济的发展，是一项以社会效益为主的公益性工程，项目具有一定的公益性，符合

财政资金支出范围，符合专项债券支持领域和方向。

3.收益性

该项目的运营收入来源明确，本项目通过电网获得收入，可以实现较好的获利目标。

综上，项目实施的必要性、公益性、收益性既得满分。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

本项目总投资为 18900.00 万元，项目资金来源由地方配套资金和专项债券资金两部分构成，其中地方配套资金 3900.00 万元；拟申请专项债券资金 15000.00 万元，本批次拟发行 1000.00 万元。资金来源符合国家相关法规政策要求，资金来源合规。从申报的内容看，拟实施的项目内容具备公共性、公益性，属于财政支持范围。

资金来源渠道符合相关规定，资金筹措程序科学规范，且经过集体决策和讨论，形成了相关会议纪要。且本市内其他部门没有类似项目资金重复投入，资金支持方式科学合理。

该项目符合政府专项债券的投资方向，专项债券资金覆盖倍数为 1.54，具有较好的投资收益，可以以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，专项债券到位的可能性较大。项目对筹资风险认识较为全面，可行性研究报告从项目合法性、合理性遭质疑的风险，项目可能造成环境破坏的风险，群众对生活环境变化的不适风险三方面论证了项目存在的风险，并制定了相应的风险防范措施。

综上，本项目为新建工程，资金来源明晰，但由于目前资金尚未到位，仍存在不确定性，项目资金到位可行性扣 2 分。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

（1）收入

本期债券存续期内项目运营收入共计 51805.00 万元。

该项目的业务性质，收入相对稳定，故在项目运营期内不考虑项目收入的向下波动。通过查阅项目可行性研究报告、项目实施方案等文件，并依据相关文件的收费标准、可研报告中确定项目预计收益情况重新进行测算，未发现该项目预测收入的依据存在明显不合理之处；未发现预测收入的数据存在明显偏差。

（2）成本

运营成本合计 3784.69 万元。根据《可行性研究报告》以及《项目实施方案》，对项目运营期间的修理费、材料费和其他费用等方面进行了成本估算。成本预测较为合理。收益

项目预期收益主要根据项目所在地经济环境等信息对收入、运营成本等进行预测。

本项目的收入和成本的预测科学合理，项目债券存续期需要偿还债券本息费用合计 9541.68 万元（其中：本金 15000.00 万元，债券利息 9525.00 万元，发行服务费 15.00

万元，登记托管费 1.20 万元，兑付服务费 0.48 万元）。可用于偿还债券本息的指标拟定为项目运营产生的电网费收入，债券存续期间累计可用于偿还债券融资本息的项目收益为 37893.16 万元，收益覆盖本息倍数为 1.54，能够保障偿还债券本金和利息。

当收益下降 20%时，本息覆盖倍数为 1.24，大于 1.1。收益预测合理。

故本项目收益指标既得满分。

（五）债券资金需求合理性

本项目总投资为 18900.00 万元，项目资金来源由地方配套资金和专项债券资金两部分构成，其中地方配套资金 3900.00 万元；拟申请专项债券资金 15000.00 万元。债券资金不高于 80%，符合国家要求。

本期拟发行债券融资利率为 4.5%，在当地财政的可承受范围，不会对财政造成过多负担。项目对工程总资金需求进行了论证，合理安排了债券发行金额和期限，做好了债券的期限配比，并制定了严密的债券资金还款计划。项目单位对债券资金需求合理性的进行了论证,明确了自筹资金、债券资金的测算依据，对申请的债券资金规模与总投资的比例进行了充分论证。

综上，本项目债券资金需求合理。

（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点

根据第（四）节、项目收入、成本、收益预测合理性的论证，项目收入、成本数据来自于市场调研及参考类似项目运营情况，项目实施方案中的财务测算合理准确，偿债计划总体可行。

本项目的投资规模相对较大，偿债资金的归还主要依靠项目自身收入现金净流量来解决，可能存在一定的风险。主要风险为：不可抗力导致的工程进度风险、项目单位管理风险、利率风险、使用者付费不足风险等。风险控制措施：合理测算项目成本、收入、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，城市发展动态，保证项目收益与融资平衡。

综上，本项目风险点预估与措施完备，本指标既得满分。

（七）绩效目标合理性

（1）目标明确性

项目单位结合项目具体内容设置了绩效目标，项目绩效目标明确了工程建设的内容及预计达成的产出目标，但未明确该项目实施后可达到的预期效果。

（2）目标合理性

项目绩效指标明确，与申报预算的资金量相匹配。项目单位依据绩效目标设置了产出、效益、满意度绩效指标，产出部分均进行了量化分析，但效益部分指标描述较为宽泛和笼统，不利于后期考核目标是否达成，有待于进一步完善。

综上，本项目总体绩效目标设置过于片面，需要调整优化，具体目标设置合理。

通过基础资料梳理并根据事前绩效评价，综合考虑就阿拉山口市住房和城乡建设局目前实际情况，得出项目的可行性结论为：阿勒泰地区丝绸之路经济带核心区建设——阿拉山口综合保税区东环路建设项目可行。

（八）绩效评估得分表

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分
项目必要性 (10)	政策相关性	是否与国家、地区、相关行业宏观政策相关。	2	2
	职能相关性	是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。	3	3
	需求相关性	①是否具有现实需求，需求是否迫切；②是否有可替代性；③是否有确定的服务对象或受益对象。	5	5
项目公益性 (10)	项目受益群体的广泛性	受益群体是否广泛，受益群体在本地区总人口的比例是否较大	5	5
	项目的服务期和可持续性	项目服务期是否足够长，能够持续的为当地群众提供服务	5	5
项目收益性 (5)	项目收益性	项目收入与项目投资的对比情况，收入占投资的比例越高，证明项目收益性越强	5	5
项目合规性和成熟度 (10)	投资合规性	项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序是否规范；	5	5
	项目成熟度	项目的初步设计方案、施工图设计、施工图预算、投资评审、施工招标、施工许可证等建设手续的进展情况，进展越快说明成熟度越高	5	5

资金来源和 到位可行性 (15)	资金来源合规性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配。	5	5
	配套资金投入能力可行性	①配套资金投入方式和承受能力是否科学合理	5	5
	债券资金投入可行性	债券资金申请是否符合专项债的支持方向，本息覆盖倍数等经济参数是否符合专项债的政策要求	5	3
项目收入、 成本、收益 预测合理性 (15)	收入合理性	收入是否合理，测算依据是否充分	5	5
	成本预测合理性	投入成本是否合理，成本测算依据是否充分，是否按相关标准测算。	5	5
	收益合理性	项目收益测算是否合理。	5	5
债券资金需求合理性 (10)	债券类型需求合理性	申请专项债券是否能缓解财政压力，债券利率是否在当地财政的可承受范围，不会对财政造成过多负担。	5	5
	债券资金规模需求合理性	申请的债券资金规模与总投资的比例是否合适，相应的资金规模与项目和政府的偿还能力是否匹配	5	5
偿债风险点 及可控性 (15)	偿债计划可行性	①项目财务测算是否合理准确，项目技术路线是否完整、先进、可行、合理，与项目内容及绩效目标是否匹配；②项目组织、进度安排是否合理；③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。	5	5
	过程控制有效性	①项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障；②业务管理制度、技术规程、标准是否健全、完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务方面问题是否得到有效解决并配有相应	5	5

		的保障措施；③项目执行过程是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制是否能够保证项目顺利实施。		
	偿债风险点及可控性	①对偿债风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。	5	5
绩效目标合理性（10）	目标明确性	①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。	5	4
	目标合理性	①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理、可考核。	5	4
得分合计				96

四、结论

本项目通过文献调查、社会调查、成本效益分析、对比分析等方法评估，绩效评估得分为 96 分，评估结论为“予以支持”。

五、其他需要说明的问题

未征得委托方、相关政府部门或出具绩效评估报告的评估机构同意，绩效评估报告的内容不得被摘抄、引用或披露于公开媒体，法律、法规规定及相关当事方另有约定的除外。