

2014-2017 广东省国有工矿棚户区改造 省级补助资金绩效评价报告

评价机构：广东正诚资产评估房地产土地估价有限公司

机构负责人：黄青发

项目负责人：李丽青

为全面 2014-2017 年国有工矿棚户区省级补助资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，广东省财政厅委托广东正诚资产评估房地产土地估价有限公司（以下简称广东正诚评估公司）作为第三方机构，按照《广东省财政支出绩效评价试行方案》等有关文件的规定，对广东省住房与城乡建设厅（以下简称省住建厅）的“2014-2017 年国有工矿棚户区改造项目”省级补助资金的使用情况开展绩效评价。

一、基本情况

（一）资金背景。

为进一步加快全省国有工矿棚户区改造工作，着力改善棚户区居民的居住条件，加快推进以人为核心的新型城镇化建设，2014 年 2 月，广东省人民政府出台了《广东省人民政府关于加快棚户区改造工作的实施意见》（粤府〔2014〕2 号），该文件规定：棚户区改造建设资金通过政府启动、市场运作、各方共筹等多渠道筹措，主要采取“八个一点”的方式筹集，即中央申请一点、省里补助一点、市县筹集一点、银行贷款一点、企业解决一点、个人自筹一点、政策减免一点、其他支援一点。省财政将按照每户 1 万元的补助标准支持省属国有工矿棚户区改造，对于中央财政加大补助力度的省属国有工矿棚户区改造项目，省财政相应加大补助力度。并且，根据省属国有工矿棚户区改造实际情况，省财政对改造项目公共基础设施建设给予补助。各地级以上市、县（市、区）政府也要加大资金投入，安排资金用于棚户区改造。在此基础上，《关于财政支持稳定经济增长的政策措施》（粤财预〔2014〕128 号）进一步明确对全省所有国有工矿棚户区改造统一按 2 万元/户的标准给予补助。

（二）资金概况。

按照每套 2 万元的补助标准，广东省财政厅共下达国有工矿棚户区改造省级补助资金 63,752 万元。其中 2014 年 11,394 万元，2015 年 40,644 万元，2016 年 10,320 万元，2017 年 1,394 万元。省财厅历年资金下达情况详见下表 1-1 和图 1-1。

表 1-1 2014-2017 年国有工矿棚改项目资金安排情况

年度	所属市（县）	计划户数（套）	补助资金（万元）
2014	韶关市	3986	7972
	梅州市	220	440
	惠州市	119	238
	汕尾市	217	434
	茂名市	850	1700
	清远市	305	610
	小计	5697	11394
2015	广州市	381	762
	韶关市	17788	35576
	江门市	295	590
	阳春市	250	500
	茂名市	1480	2960
	揭阳市	128	256
	小计	20322	40644
2016	佛山市	84	168
	韶关市	2604	5208
	阳春市	350	700
	茂名市	1546	3092
	清远市	576	1152
	小计	5160	10320
2017	阳春市	391	782
	高州市	306	612
	小计	697	1394
合计		31876	63752

资料来源：根据省财政厅下达资金文件统计。

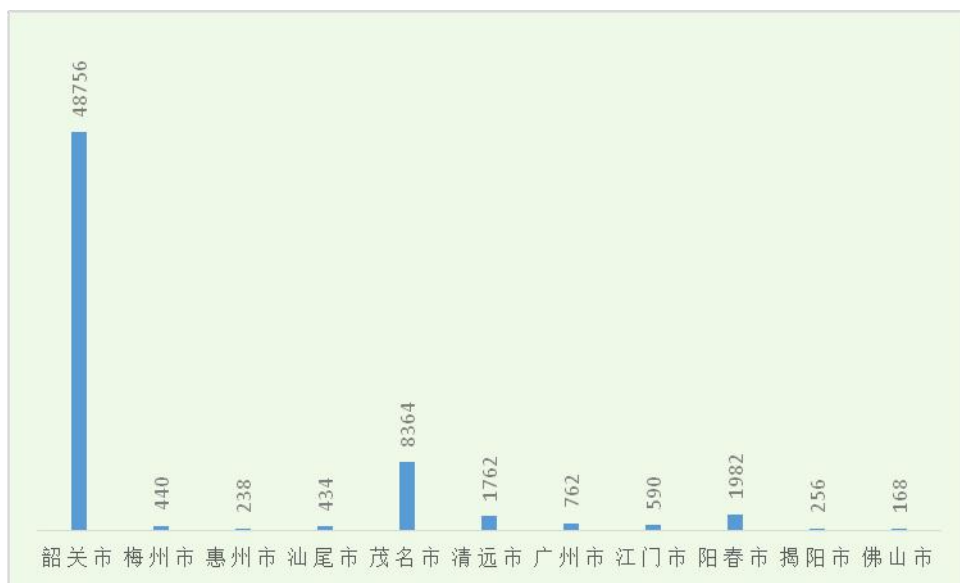


图 1-1 2014-2017 年国有工矿棚户改造项目各市资金情况 (单位: 万元)

(三) 项目绩效目标。

国有工矿棚户区改造省级补助资金的绩效总目标为: 调动各方参与国有工矿棚户区改造建设的积极性, 推动广东省新型城镇化建设, 改善矿区居民的居住环境。具体目标是 2014-2017 年完成国家下达的国有工矿棚户区改造任务 31,429 套^①。

二、绩效分析

从二级指标得分情况来看, 国有工矿棚户区改造省级补助资金在前期准备、资金管理、项目管理和绩效结果方面均取得了良好的成绩。

(一) 绩效影响分析。

1. 前期准备。

该指标主要从论证决策、目标设置、保障措施三个方面来考察 2014-2017 年国有工矿棚户区改造省级补助资金投向的合理性和可行性, 项目绩效目标设置的完整性和科学性, 以及人员及机构的健全性, 指标分值 20 分, 评价得分 17.83 分, 得分率 89.15%。

(1) 论证决策。2014-2017 年国有工矿棚户区改造项目在立项前均已经过必要的可行性研究、项目申报、基建报建、招标等程序, 审批流程规范, 但也有个别项目手续未齐全, 如广州市增城区派潭镇广晟棚户改造项目前期手续是开工后补办, 工程在 2016 年 10 月已完工, 但截止评价日 2017 年 3 月 31 日施工许可证尚未办下来; 从化钼尼冶

^① 该数字与表 1-1 的计划户数相差 447 套, 原因是国家下达的目标任务数与省财政厅资金文件中的数字不完全一致。

炼厂棚改项目工程也在 2016 年 10 月完工，截止评价日尚未取得环评。此外，所有项目均未经过专家论证和投融资风险分析。

(2) 目标设置。总体来说，国有工矿棚改项目在描述项目目标时较为清楚明确，有总体目标和阶段性目标，目标可量化，项目绩效目标与项目相关性较强，但韶关市浈江区广晟马坝项目描述的总体目标不明确。

(3) 保障措施。为规范国有工矿棚户区改造补助资金的申请和使用，2014 年，省财政厅会同省住房城乡建设厅正式制定了《广东省国有工矿棚户区改造补助资金管理办法》。另外，为建立完善资金的管理机制，所有市县均成立了以市县政府主管领导为组长，相关部门为成员的住房保障（棚改）工作协调议事机构。各地级以上市全部设立了住房保障（棚改）管理机构，部分城市还专门设置了棚改办公室。

2. 资金管理。

资金管理指标主要考察 2014-2017 年国有工矿棚户区改造项目财政配套资金的落实情况、项目实施单位的资金管理水平和会计核算的规范性。指标分值 17 分，评价得分 12.66 分，得分率 74.47%。

(1) 资金到位率。截止评价日期，省财厅共下拨了 4 批国有工矿棚户区改造省级补助资金，100%已到达各市县财政。现场核查的 6 个项目，除韶关市广晟马坝项目的市县配套资金未全部到位外，其他 5 个项目的配套资金均已到位。

(2) 资金支付率。该指标考察省级财政资金是否及时使用。从现场评价的 6 个项目看，省财政资金总额 14,493.83 元，已支付 6,145.02 万元，资金支付率为 42.4%。造成总体支付率低的主要原因是韶关市广晟马坝棚改项目的资金支付率仅为 19.53%，而广晟马坝项目的财政补助资金又最多，为 10,170 万元，占 6 个项目全部省财政资金总额的 70.16%。另外 5 个项目除煤机厂项目尚有 20%的资金未支付外，其余 4 个项目的省财政资金均已支付完毕。

(3) 资金支出合规性。项目实施单位均按照《省级基本建设项目财政性资金集中支付暂行办法的通知》（粤府〔2000〕41 号）和省财政厅有关规定执行，采用申请省财政直接支付的方式，保障了资金支付的安全高效。但韶关市煤机厂棚改项目未设置专账核算，也未制定专项资金管理办法，广州市增城区广晟公司国有工矿棚改项目的收支账目不清晰。

3. 项目管理。

项目管理指标主要考察项目实施程序的规范性、项目单位内部管理情况及业务主管部门对项目实施的监管情况。指标分值 13 分，评价得分 11.66 分，得分率 89.69%。

(1) 实施程序。国有工矿棚户区改造项目均按规定程序审批拨付专项经费，项目招投标程序规范，项目单位针对项目施工公开招投标，并聘请第三方监理单位审核项目实际工程进度，保障项目按施工计划进度执行，各项目都制定有工程进度计划，工程建设过程中未发生质量事故，并制定安全管理应急预案。

(2) 管理情况。为顺利推进国有工矿棚户区改造，省住建厅采取了不少有力措施，如多次组织省直有关部门赴各地开展专项巡查和督查，监督检查各地在资金管理和使用方面的情况。并研究制订《广东省住房保障信息公开指引》，要求各地按照要求的范围、格式、内容、渠道和时间节点进行相关信息的公开。各市、县严格落实《广东省政府办公厅关于印发 2014 年全省政府信息公开工作要点的通知》上有关推进保障性住房信息公开的要求，在政府网站或部门网站公开了棚户区改造项目建设、施工现场及资金管理等情况，以及社会关注问题的解决处理情况。但韶关市煤机厂棚改项目未能提供上级部门进行督导的佐证材料，缺乏与项目管理相关的内部管理制度，难以佐证监督与管理的情况。

(二) 绩效表现分析。

1. 经济性。

经济性指标用预算成本控制来衡量，主要考察项目资金在预算执行进度与项目完成进度基本匹配的情况下，项目资金预算控制的情况。指标分值 5 分，评价得分 4.74 分，得分率 94.8%。整体上看，预算成本控制良好，存在问题是茂名电白磷肥厂棚改项目和羊角煤矿棚改项目超预算。

2. 效率性。

效率性指标用项目实施进度来衡量，主要考察项目的实施进度及完成质量，指标分值 10 分，评价得分 7.67 分，得分率 76.7%。2014-2017 年，国家共下达我省国有工矿棚户区改造目标任务为 31,429 套，截止评价时点 2017 年 3 月 31 日，全省已开工 28,395 套，占总目标任务的 90.35%。但竣工仅 3,947 套，竣工率 12.56%。竣工率低的原因是住宅建设建设工期长，大多数项目尚处于在建状态。并且与各项目原计划进度

相比，有部分项目开工后存在工程滞后，如韶关市广晟马坝项目因基建工程延期导致项目总建设工期往后延迟一年左右；原电白县磷肥厂棚改项目因土地纠纷导致停工；乐昌市原坪石矿棚改项目因配套设施变更、区内高压配电工程问题和资金缺口大等原因导致工期滞后。

3. 效果性。

该指标主要考察项目资金使用直接产生和带动的社会经济效益，以及项目完成后可持续发展情况。指标分值 30 分，评价得分 22.66 分，得分率 75.53%。

(1) 带动其他资金投资倍数。该指标考察财政资金作为杠杆撬动其他资金的倍数。从现场核查的 6 个项目来看，项目总投资为 244,448.5 万元，其中中央、省、市各级财政资金 44,176.54 万元，带动其他资金投资倍数为 5.53。但将其中总投资最大的广晟马坝项目去掉，其他 5 个项目的带动其他资金投资倍数为 1.67。整体来说，财政资金起到了一定的带动作用。但从化钽铌冶炼厂棚改项目、增城广晟公司国有工矿棚改项目和台山市四九镇坂潭锡矿棚改项目的建设资金全部依靠财政投入。

(2) 环境效果。该指标从建筑密度和绿化率两个方面考察项目建成后的居住环境。所有项目都经过统一规划，建成现代化的住宅小区，建筑密度在国家标准 25%-30% 之间，绿化面积在 30% 左右，有统一的基础配套设施，有效改善了原棚户区结构简陋、建筑面积小、安全隐患多、使用功能不完善、基础设施不配套、卫生条件极差的住房条件。

(3) 可持续发展。该指标考察项目在管理机构、机制、政策制度和环境方面的可持续性。除现场评价的 6 个项目提供了相关说明外，其他的 17 个项目均未提供可持续发展的相关说明，难以判断可持续发展情况。

4. 公平性。

公平性指标主要是通过满意度问卷调查的结果来反映项目受众对国有工矿棚户区改造项目实施效果的满意程度。指标分值 5 分，得分 4.4 分，得分率 88%。从调查的问题看，棚改居民对工程项目的规划设计、棚改区改造采取的安置方式以及棚户区改造实行财政资金补助政策等问题的满意度较高，达到 95%，而对棚改工程建设地段的满意相对较低，满意度为 80%。

三、评价结论

综合项目单位自评、评价组对自评材料审核和现场核查评价结果，2014-2017 年广

东省国有工矿棚户区改造项目在资金使用和项目管理方面规范、合理，实施效果明显，取得了良好的政治效益、经济效益和社会效益。综合评定省级财政资金使用绩效的分数为 81.62 分，等级为“良”。

四、主要绩效

棚户区改造是一项德政工程、民生工程，也是有效扩大投资、稳增长、调结构、促改革的重要举措。2014-2017 年的国有工矿棚户区改造项目主要取得了以下绩效：

（一）超额完成了国家下达的目标任务，发挥了财政资金的带动作用。

2014-2017 年的国有工矿棚户区改造采用了目标层层分解的方式，每年先由省人民政府与各地级以上市政府签订住房保障工作目标责任书，再由各地市政府将目标责任细化分解落实到县（市、区）和具体项目，明确责任单位、责任人和具体进度安排，制定项目实施方案。并建立了目标责任考核机制、巡查督查机制、约谈问责机制、通报督办机制和信息公开机制，对各项目进行动态监管，全力推进棚户区改造工作。在各级政府及部门的共同努力下，2014-2017 年全省共实施国有工矿棚户区改造 31,790 套，超额完成了国家下达给广东省的 31,429 套的目标任务，完成率 101.15%。现场评价的 6 个项目财政资金带动其他资金投资倍数为 5.53，充分发挥了财政资金对其他资金的撬动作用。

（二）项目的实施推动了我省新型城镇化建设。

棚户区是城市肌体上的一块伤疤，大部分棚户区具有“脏、乱、差”的特点，与我国当前新型城镇化建设的要求严重相悖。2014-2017 年的国有工矿棚改项目在项目的选址和建设规划上充分考虑了与当地城市规划的协同，推进了当地新型城镇化的建设。有些地市针对棚改户零散、非集中成片的特点，改造时采用了异地安置、统一安置的办法，规划设计的国有工矿棚改项目紧扣当地城市化建设思路，如韶关市国有工矿棚改 1 期位于韶关市东环线片区，根据《韶关市东环线沿线地区控制性详细规划》，东环线地区规划建立三大功能区，即商贸培育聚集区、科教信息服务区和幸福宜居示范区，国有工矿棚改 1 期就属于幸福宜居示范区，该项目总建筑面积为 192,233 平方米，全部为现代化的高层住宅，建成后可解决了 2,040 户居民的住房问题，该项目的建设不仅改善了韶关东环线地区城市基础设施条件，完善了城市功能，进而也提升了韶关市东环线地区的整体形象和品位。

有些地市的棚户区较为集中，周边的市政设施配套较为齐全，交通较为便利，则在原有棚户区地址上进行改造，如台山市四九镇坂潭锡矿棚户区改造项目原址紧邻城市道路，区位优势优越，交通便利，周边已有小学，则选择在原址上进行改造，新建了4栋电梯高楼，建成后可安置295户居民。该项目彻底改变了原棚户区基础设施落后的面貌，治理了当地这个脏、乱、差的死角，提升了城镇化建设的质量内涵。

此外，有些项目还在建筑设计上因地制宜，充分利用建设地的特点，顺应当地的地形地貌，建设具有当地特色的建筑。如增城广晟公司国有工矿棚改项目的规划设计顺应原址坡地的特色，依山而建成了11栋高四层的现代化楼房，建筑高低错落，层次丰富，每栋建筑都拥有良好的景观朝向，体现了以人为本的新型城镇化发展的特点。

（三）有效改善了棚户区居民的住房条件和居住环境。

缺乏规划和管理，住房结构简陋老化，功能设施极不完善，基础设施落后；走路难，排水难，入厕难；垃圾遍地，污水横流，是国有工矿棚户区环境的真实写照。而本次评价的项目均经过了统一规划，按照城市社区标准，实施“基础设施（给排水、电、路、气、暖、通讯等）、社会服务功能（医疗、教育、环卫、物业、社区服务等）”两个全配套，切实改变了这些区域居住环境旧、脏、差的面貌。以台山市四九镇坂潭锡矿棚改项目为例，原棚户区房屋多为建于1957年的平房，年代久，建筑质量差，样式参差不齐，且绝大部分是破烂不堪的危房。棚改项目在原址进行了统一规划，新建的小区户户均为带独立卫生间和厨房的套房，小区还配套建设了1栋用于门卫、公厕等的1层建筑物和道路绿化、电力、消防、环保、照明、给排水等设施，有效改善了原住民的居住环境和生活质量，提升了人民的幸福指数。

五、主要问题

尽管2014-2017年国有工矿棚户区改造项目绩效良好，在改善棚户区居民的居住环境方面取得了成绩，但也存在一些不足。

（一）项目前期准备不充分。

一是所有项目缺乏专家论证和投融资风险分析，可能会造成对风险估计不足或不全面。专家论证和风险分析有助于项目实施单位借助“外脑”，从专业人士的角度寻找项目实施所产生的社会及经济效益及重点和难点，规避项目实施过程中的风险。显然所有的项目实施单位都忽略了这个重要的过程。二是有些项目前期手续未齐全就开工。

如从化钽铌冶炼厂项目在没有做环评和项目概算批复未批的情况下就开始动手施工，相关手续都是后来补办的。而广州市增城区广晟公司国有工矿棚户区项目更是已经竣工，施工许可证还未办出来。前期准备仓促也是造成某些项目的绩效目标不明确，工程进度滞后的原因之一。如韶关市广晟马坝项目在对确切的住户数摸底统计不准确的情况下就开始开工，结果造成项目实施第1期后，后续第2期要建多少套，如何建设迟迟决定不下来。

（二）棚改资金来源渠道狭窄。

棚户区改造所面临的首要问题就是资金，没有充沛的资金支持，所有项目都无从开始。对于国有工矿棚改资金，省政府希望能够通过政府启动、市场运作、各方筹等多渠道筹措。但从评价组现场评价的6个项目来看，其中3个项目的资金全部来源于中央、省级和市级财政补助，其他3个项目尽管有一部分国企工矿企业资金和银行贷款，但在问到以后如何偿还银行贷款时，项目实施单位均回答仍由财政来偿还。因此，总体来看，民间资本参与国有工矿棚改建设的积极性较低，未能充分体现《广东省人民政府关于加快棚户区改造工作的实施意见》（粤府〔2014〕2号）中提出的“八个一点”的多渠道筹集资金的效果。

（三）资金管理和项目管理需进一步完善。

一是个别项目未设专账进行核算。韶关市煤机厂项目未设专账进行核算，导致收支账目不清晰。二是部分项目实施进度不理想。原电白县磷肥厂棚户区改造项目（二期）因土地纠纷而停工，截止评价时点日2017年3月31日尚未复工。韶关市广晟马坝项目工期滞后1年，韶关市国有工矿棚户改造项目1期原计划2015年4月开工，实际开工时间为2016年4月，佛山南海的广东省铝合金型材制品厂棚改项目因部分职工对改造方案有异议且上访而难以推进，未能开工。此外，下拨给韶关市的省级补助资金尚有7,340万元未明确具体项目。三是个别项目建成后未发挥效益。韶关市煤机厂棚改项目，早已于2016年12月完工，由于市政配套排水管未接通，房子无法排水，截止2017年8月17日，棚改居民尚未能分配入住，未能发挥实际效益。

（四）项目动态检测和信息收集需进一步加强。

本次评价的资料收集较为困难。截止8月17日，评价的25个项目实施单位仍有2家未递交评价资料，1家的补充资料尚未交来。原因是省住建厅台账上提供的具体项目信

息不够准确，比如台账显示没有梅州市和汕尾市的棚改项目，而事后经核对这两个市是有棚改项目的，以致项目报告快出来时才通知这两个项目单位提交资料。另台账显示韶关市还有5个项目，但通知这5个项目提交资料时却没有响应，事后核查才知道省级补助资金并未实际下发到这5个项目，而是将这部分资金统一归拢到市财政作为棚户区改造项目资金使用。这说明主管部门未能及时掌握各地资金的管理和使用情况，在项目动态检测上还需进一步完善。

六、相关建议

为提高下一阶段国有工矿棚户区资金及其他同类资金的使用绩效，完善项目建设与管理措施，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议：

（一）加强项目前期调查与可行性分析。

建议加强对项目前期情况的调查和充分的可行性分析。住宅建设是一项综合性经济活动，投资大，建设周期长，涉及面广，一旦失败不管是社会损失还是经济损失都很大，所以项目开发投资决策者必须对其经济、社会和环境等进行科学的预测和评价，对建设项目的适用性，经济合理性，技术先进性，建设可能性等可行性进行分析，以避免可能因可行性论证不充分而导致后期工程延误的事情。

（二）多渠道筹集资金。

建议拓宽国有工矿棚户区改造的筹资渠道，使工矿棚户区改造的资金多元化。第一，充分吸引民间投资。可精心策划包装一批工矿棚户区改造项目，通过市场化运作方式，吸引有影响、有实力的企业和个人资本参与到棚户区改造。此外，政府也可以土地拨付或低价出让的方式吸引投资者，让其用以建设商品住宅或工业园区，同时承担部分棚户区改造的住宅或基础设施的建设。这样既可保证投资者利益又为工矿棚户区改造筹集了资金。第二，政府可以向社会发行专门用于工矿棚户区改造的债券。这种方式以政府信用为担保，其利率高于市场存款利率，资金筹集范围较大，资金筹集额度往往也较高。第三，政府可以以信托贷款的方式向改造项目提供资金。国有工矿棚户区改造的信托融资可以有两种方式：第一种是政府牵头成立工矿棚户区改造信托公司，以信托公司的名义进行融资；第二种是由政府向信托公司融资，政府有较高的资信和还款能力，较容易取得信托公司的信任，从而获得资金。

（三）进一步加强对资金使用单位的督导，将项目动态监测措施落到实处。

建议主管部门进一步加强对具体项目的督导，定期对项目的实施进展进行检查，将制定的各项督导措施进一步落到实处，实时掌握项目信息。另要加强对资金使用单位人员的绩效培训，在项目申报审批环节就要做好项目绩效管理的事前准备工作，可通过定期组织绩效管理培训或业务交流的方式，引导项目实施单位对项目管理和项目绩效的认知，增强资金使用单位对财政绩效管理的理解和重视力度，为以后的评价工作打好基础。

- 附件：1. 2014-2017 年国有工矿棚户区改造省级补助资金绩效评价说明
2. 2014-2017 年国有工矿棚户区改造省级补助资金绩效评价评分表

2014–2017 年国有工矿棚户区改造省级补助 资金绩效评价说明

一、评价目的及范围

本次绩效评价的开展旨在通过第三方机构独立、客观、公正地核查广东省国有工矿棚户区改造省级补助资金的申报、使用和绩效目标的实现情况，了解国有工矿棚户区改造项目的实施情况，分析项目实施过程中存在的问题及原因，提出改进和加强国有工矿棚户区改造资金管理的意见和建议，从而进一步提高项目管理水平，提升政策实施效果和财政资金的使用效益，为下一步预算资金安排、完善支出项目绩效管理提供参考。

全省国有工矿棚户区改造的方式较为复杂多样，除有政府统一建设安置的方式，还有货币补贴棚改户向社会购买商品房的的方式，还有货币化补贴棚改户在矿区自建楼房安置的方式等等。由于货币化安置方式不涉及前提准备、项目管理和资金管理方面的内容，无法对其进行全面的评价，因此本次不对货币安置和棚改户自建楼房安置类项目进行评价。

经过整理后，除去货币安置和棚改户自建楼房安置类项目，最终纳入到此次评价范围的项目为 25 个，涉及资金 47,150 万元。详见下表 1。

表 1 纳入 2014–2017 年国有工矿棚户区改造省级补助
资金绩效评价的项目情况

项目名称	所属市县	计划户数	省补助资金
1. 原电白县磷肥厂棚户区改造项目	电白县	128	256
2. 广东明华机械厂棚户区改造项目	连南县	168	336
3. 高州市原茂名矿务局棚户区改造及	高州市	2450	4900
4. 茂名市鉴江流域水利工程管理局化	茂名市	60	120

5. 电白区羊角煤矿棚户区改造项目	茂名市	1556	3112
6. 台山市四九镇坂潭锡矿棚户区改造	台山市	295	590
7. 南雄市彩釉砖厂宿舍项目	南雄市	300	600
8. 乐昌市原坪石矿棚户区改造工程项	乐昌市	1200	2400
9. 仁化县广东铝厂项目	仁化县	1325	2650
10. 始兴县有色集团石人嶂钨矿	始兴县	1363	2726
11. 韶关市广晟马坝项目	韶关市	5085	10170
12. 韶关市区国有工矿棚改项目一期	韶关市辖	3986	7972
13. 韶关市区国有工矿棚改项目三期	韶关市辖	1418	2836
14. 韶关市区国有工矿棚改项目二期	韶关市辖	1245	2490
15. 韶关市煤机厂项目	韶关市辖	424	848
16. 从化钽铌冶炼厂项目	从化市	141	282
17. 广晟公司国有工矿棚户区改造项目	增城市	240	480
18. 广晟大宝山矿棚改项目	韶关市	600	1200
19. 连阳留守站棚户区改造项目	连州市	84	168
20. 化州市三企业棚户区改造	茂名市	270	540
21. 广晟公司冶金机械厂改造项目	韶关市	334	668
22. 广晟公司有色集团粤北公司韶关精	韶关市	354	708
23. 九三二地质队二期	韶关市	112	224
24. 梅州市棚改	梅州市	220	440
25. 汕尾市棚改	汕尾市	217	434
合计		23575	47150

二、评价依据

(1) 《转发省财政厅关于进一步加强财政支出管理意见的通知》(粤府办〔2003〕

100号)。

(2) 《关于印发广东省财政支出绩效评价试行方案的通知》(粤财评〔2004〕1号)。

(3) 《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285号)。

(4) 《关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416号)。

(5) 《绩效评价工作考核暂行办法》(财预〔2011〕433号)。

(6) 《印发广东省住房保障工作目标责任考核办法的通知》(粤府办〔2011〕54号)。

(7) 《广东省住房和城乡建设厅关于印发〈广东省住房保障工作目标责任量化考核评分细则(修订)的通知〉》(粤建保〔2013〕151号)。

(8) 《住房城乡建设部办公厅关于进一步明确城镇保障性安居工程开工统计口径有关事项的通知》(建办保函〔2015〕1153号)。

(9) 《住房城乡建设部办公厅关于棚改货币化安置统计口径有关问题的通知》(建办保函〔2015〕910号)。

(10) 《广东省人民政府关于加快棚户区改造工作的实施意见》(粤府〔2014〕2号)。

(11) 《广东省关于深化预算管理制度改革的实施意见》(粤府〔2015〕50号)。

(12) 《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通知》(粤财绩函〔2017〕18号)。

(13) 《关于确定2017年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》(粤财绩函〔2017〕20号)。

(14) 《财政支出(项目支出)绩效评价操作指引(试行)》(中评协〔2014〕70号)。

三、绩效评价指标体系设计

广东正诚评估公司组成专家评价工作组,遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,以“完善体系运用、突出绩效导向”的评价思路,在与省住建厅进行充分沟通的基础上不断研究完善,制定了绩效评价指标体系。

指标体系从前期准备、资金管理、项目管理、经济性、效率性、效果性和公平性

七个维度分析，分设 14 个分项指标，对项目前期论证、资金管理、项目管理和资金使用效果情况进行全面的评价。

评价指标体系在指标和权重设置上参考了财政部发布的《预算绩效评价共性指标体系框架》和《财政资金使用绩效评价指标（共性）》，并且结合了项目现场评价时与项目实施单位沟通及收集的资料分析。由于大部分棚改项目尚在建设之中，未完工交付棚改户使用，因此，经济性指标主要从预算成本控制的角度来设计，评价棚改项目建设的实际支出是否超过资金预算成本。效率性指标主要考察项目实施的进度，评价截止项目评价时点，项目的实施进度是否与计划一致。

指标体系评分设计宗旨是“轻形式重应用、轻汇报重核查”，以便更客观准确地反映被评价项目的绩效情况。绩效评价指标详见下表 2。

表 2 2014-2017 国有工矿棚户区改造项目绩效评价指标表

一级指标	二级指标	三级指标	权重
绩效影响（50 分）	前期准备（20 分）	论证决策	7
		目标设置	7
		保障措施	6
	资金管理（17 分）	资金到位率	5
		资金支付率	4
		资金支出合规性	8
	项目管理（13 分）	实施程序	8
		管理情况	5
绩效表现（50 分）	经济性（5 分）	预算成本控制	5
	效率性（10 分）	项目实施进度	10
	效果性（30 分）	带动其他资金投资倍数	15
		环境效果	10
		可持续发展	5
	公平性（5 分）	公众满意度	5

四、评价方法

项目组先是收集相关资料，设计绩效评价体系，与省住建厅沟通达成一致意见后，通过发放调查问卷、企业自评、实地考察、座谈问询、对照查证复核等多种方式，采用比较法、成本效益分析法、因素分析法、公众评判法、目标预定与实施效果比较法、横向比较法、专家评议与问卷调查法等，运用定性指标与定量指标相结合、静态指标与动态指标相结合、点上调查与面上分析相结合的分析手段，来确保评价结果客观、准确。

五、评价流程

评价实施工作分六个阶段具体实施。

（一）资料收集。省住建厅、市、县（市、区）住房城乡建设主管部门，各棚改项目实施单位等填写绩效评价《基础信息表》和《绩效评价指标自评表》，按照《佐证材料清单》收集整理相关佐证材料等评价资料，佐证材料扫描件的电子版压缩后发送到广东正诚公司邮箱。

（二）自评材料审核分析。资料收集齐全后，广东正诚公司组织专家对各项目用款单位提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行审核，重点对《基础信息表》的填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚，为开展现场评价提供情况参考。

（三）现场核查评价。抽取其中6个项目进行现场评价。现场评价项目按照“金额优先”、“兼顾区域”以及“专家指定”相结合的方法确定。金额优先是指原则上选取补助金额较大的项目作为现场评价项目；兼顾区域是指尽可能从不同的区域选取项目作为现场评价项目；专家指定则是评价组根据书面评审情况，提出认为有必要进行现场评价的项目。按照以上原则，评价组抽取了韶关市广晟马坝棚改项目、韶关市国有工矿棚改项目一期、韶关市煤机厂棚改项目、从化钽铌冶炼厂棚改项目、增城广晟公司国有工矿棚户区改造项目和台山市四九镇坂潭锡矿棚改项目共6个项目，占项目总数的24%，涉及资金20,342万元，占项目资金总额的31.9%。（详见下表3）

**表 3 2014-2017 广东省国有工矿棚户区改造省级补助资金
现场抽查情况**

项目名称	资金（万元）	占总资金比例（%）
韶关市广晟马坝棚改项目	10170	15.95%
韶关市国有工矿棚改项目一期	7972	12.50%
韶关市煤机厂项目	848	1.33%
从化钽铌冶炼厂棚改项目	282	0.44%
增城广晟公司国有工矿棚改项目	480	0.75%
台山市四九镇坂潭锡矿棚改项目	590	0.93%
合计	20342	31.9%

（四）综合分析评价。现场评价完毕，广东正诚公司结合书面初评和现场评价的结果对项目实施单位进行全面、综合评价分析，总结评价结论、归纳问题、分析原因、提出对策，形成初步评价意见。

（五）评价报告征求意见。将初步评价结论反馈给省住建厅征求意见，并根据意见对评价报告进行完善。

（六）出具评价报告。综合被评价单位的意见，形成正式评价报告，经法定代表人签章后提交省财政厅。

附件 2

2014-2017 年国有工矿棚户区改造省级补助

资金绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	评价得分
绩效影响 (50分)	前期准备(20分)	论证决策	7	6.17
		目标设置	7	6.33
		保障措施	6	5.33
	资金管理(17分)	资金到位率	5	4.50
		资金支付率	4	1.83
		资金支出合规性	8	6.33
	项目管理(13分)	实施程序	8	7.33
		管理情况	5	4.33
绩效表现 (50分)	经济性(5分)	预算成本控制	5	4.74
	效率性(10分)	项目实施进度	10	7.67
	效果性(30分)	带动其他资金投资倍数	15	10
		环境效果	10	9.33
		可持续发展	5	3.33
	公平性(5分)	公众满意度	5	4.4
合计			100	81.62

