2016-2018年省专项建设基金项目
贴息资金绩效评价报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：康小帼

项目负责人：郑慧娟

一、基本情况

（一）资金背景

专项建设基金是省发改委的投资与重点项目处集中安排用于固定资产投资项目的各类专项建设基金。2015年8月，为促进投资稳增长，经国务院专题会议研究确定组建国家专项建设基金，由国家开发银行和中国农业发展银行通过发债募集资金，为重大领域项目提供资本金，中央财政对资本金融资部分给予补贴。2016年9月，为了推进供给侧结构性改革、加快推进广东省重点领域项目建设，广东省发展改革委出台了《广东省专项建设基金组建方案》（粤发改投资〔2016〕609号）（以下简称《基金组建方案》），提出组建专项建设基金，创新投融资模式，由合作金融机构通过市场化的手段，为全省重点领域项目提供资本金。专项建设基金首期规模约500亿元，根据项目成熟程度分批安排，力争带动投资2,500亿元左右。省财政对纳入基金支持的项目，对合作金融机构出资部分的融资利息，给予两个百分点的利息补贴。原则上，每年利息补贴控制在10亿元以内，补贴期限暂定三年。

（二）资金概况

2016年9月-2017年12月，省专项建设基金项目贴息资金预算安排金额为1.427亿元。截至2017年12月31日，贴息资金已支出1.427亿元，涉及省专项建设基金共二批49个项目。贴息资金金额在全省各地市分布情况如图1-1所示。

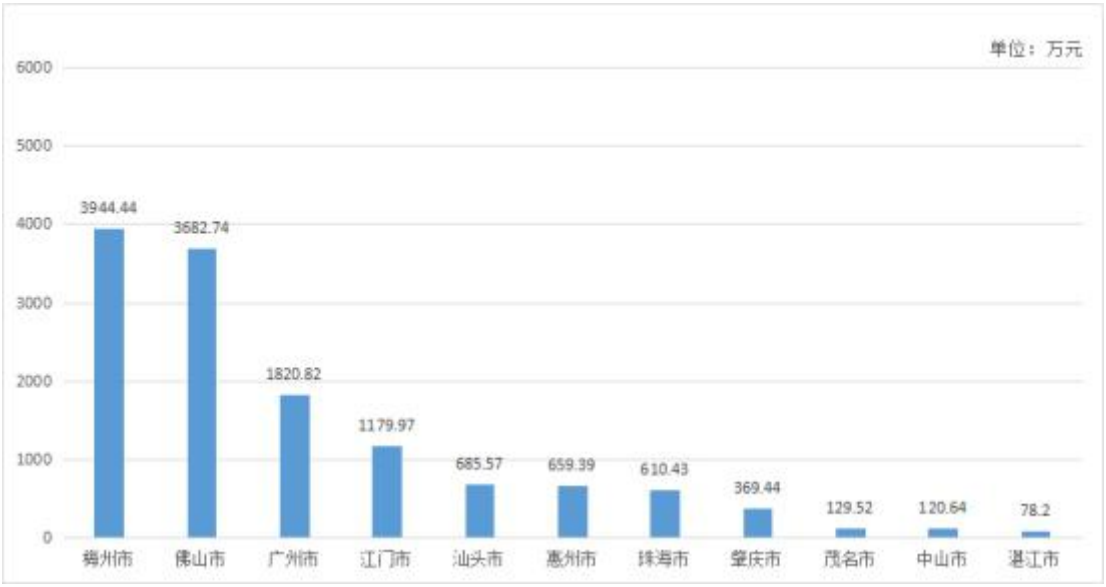

图 1-1 省专项建设基金项目贴息资金地市分布情况

图 1-1 所示，2016-2018 年期间，梅州市在 12 个地市中获得建设基金项目贴息资金最多，达到 3,944.44 万元，占总贴息资金的 27.64%；佛山市次之，也获得建设基金项目贴息资金 3,682.74 万元，占比达到 25.81%。茂名、中山、湛江三市获得建设基金项目贴息资金最少，分别占比为 0.91%、0.85%、0.55%。

2016-2018 年建设基金项目贴息资金行业分布情况，如图 1-2 所示。

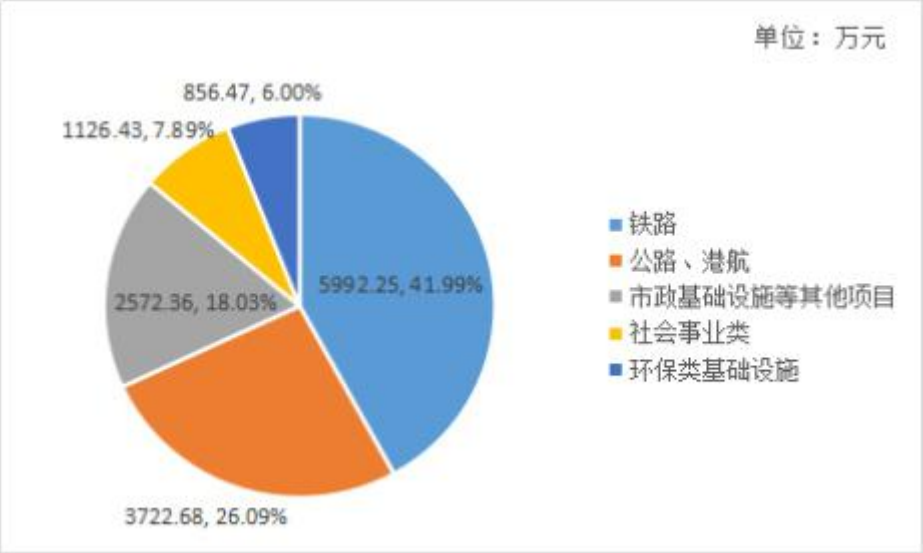

图 1-2 省专项建设基金项目贴息资金行业分布情况

图 1-2 所示，2016-2018 年建设基金项目贴息资金行业分布中，铁路建设基金项目投入额度最大，达到 5,992.25 万元，占总比达到 41.99%；公路建设基金项目投入次之，达到 3,722.68 万元，占总比为 26.09%。环保类基础设施、社会事业类建设基金项目投入相对偏少，占比分别为 7.89%和 6.00%。

2016-2018 年期间，在穗各金融机构通过市场化手段积极支持《基金组建方案》实施，为全省重点领域项目提供资本金。截至 2018 年 8 月，在穗合作金融机构分布情况如图 1-3 所示。

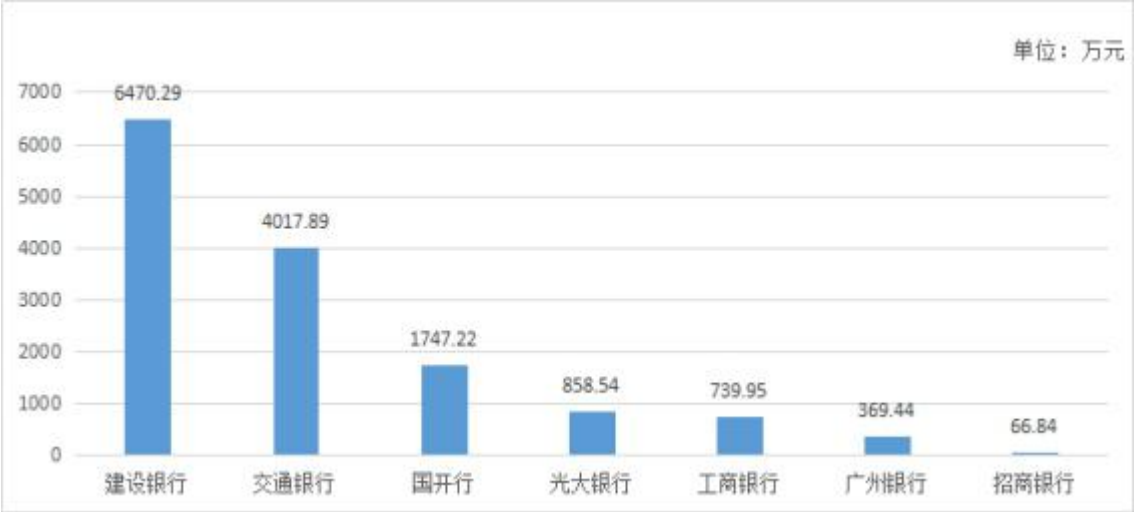

图 1-3 所属合作金融机构分布情况

图 1-3 所示，2016-2018 年在穗各金融机构中，建设银行广东分行表现较突出，为全省重点领域项目提供资本金达到 13,816,580 万元，获得融资利息补贴 6,470.29 万元，占在穗 7 个合作金融机构的 45.34%；交通银行广东分行表现次之，为全省重点领域项目提供资本金达到 1,807,000 万元，获得融资利息补贴 4,017.89 万元，占在穗 7 个合作金融机构的 28.16%。招商银行广州分行为全省重点领域项目提供资本金为 26,000 万元，获得融资利息补贴 66.84 万元，占在穗 7 个合作金融机构的 0.47%。

（三）项目绩效目标

据《广东省专项建设基金组建方案》（粤发改投资〔2016〕609 号），贴息资金的目标主要是对纳入基金组建方案支持的项目资本金融资部分给予补贴，切实缓解重大项目融资难、

融资贵的问题。《基金组建方案》中，与项目实施的绩效目标关联度高的有以下几方面：

1.专项建设基金规模。

专项建设基金根据项目成熟程度分批安排，首期规模约500亿元，力争带动广东省重点领域项目投资2,500亿元左右。

2.项目类型。

重点支持有合理回报、对重点领域建设具有明显推动作用的省级重大项目以及国家和省确定的试点项目。主要包括：省重点项目；省补齐软硬基础设施短板行动计划的重大项目；符合省委省政府战略部署的其他项目。

3.贴息资金安排。

对纳入专项建设基金支持的项目，给予2个点的利息补贴。原则上每年利息补贴控制在10亿元以内，补贴期限暂定3年，3年后根据绩效评价和审计情况再研究下一步补贴方案。

二、主要绩效

基于书面评价、现场评价和综合评价结果，得到2016-2018年省专项建设基金项目贴息资金绩效评价项目的综合得分为77分，绩效等级为中。各二级指标得分情况如图2-1。

图 2-1 省专项建设基金项目贴息资金绩效评价指标得分

（一）推动了建设项目落实

根据省发改委公布的数据，2015-2017 年，全省重点项目完成投资额逐年增长，2017 年新开工项目 134 个，比 2016 年有显著增加，如表 4-1 所示。专项建设基金项目共 49 项，总投资额 5,295.25 亿元，均在省重点项目与省补齐软硬基础设施短板行动计划的重大项目范围内。

表 2-1 2015 年-2017 年广东省重点项目完成情况表

年份	重点项目完成投资（亿元）	新开工项目（（个）
2015	5,939.0	115
2016	6,018.8	60
2017	6,697.9	134

由于专项建设基金项目的实施，合作金融机构与相关社会资本参与省重大项目投资建设的积极性提高。在现场评价中，合作金融机构表示，特别是在2016年本项目开始启动时，对于尚处于前期投资决策阶段的项目，减少了资本金利息负担，提振了各方参与主体的信心，加快了决策进度、促进了项目的落地实施，从而对于全省促投资稳增长工作起到了重要的推动作用。

（二）基金拉动效应明显

《基金组建方案》提出专项建设基金首期规模约500亿元，力争带动投资2,500亿元左右。贴息资金项目总投资额5,295.25亿元，是基金总额的38.87倍，超额完成预期5倍（2500÷500）目标，拉动投资效应明显。

专项建设基金支持的项目主要分布在铁路、公路、港航、其他市政设施、社会事业、环保基础设施领域，均为公益性项目和有一定收益的准公共产品类项目。项目总投资额中，2,014.10亿元资本金主要来源于中央、省市各级财政专项基金、央企、金融机构融资、信托私募等其他社会资本；其余3,281.15亿元通过银行信贷融资。通过专项建设基金项目的实施，金融机构的信托资金、信贷资金和私募股权投资等广泛参与了公益性项目和准公共产品类项目建设，提高了社会资金利用率。

（三）有效降低了项目的融资成本

本贴息资金对纳入专项建设基金支持的项目总投资额中合作金融机构投入的资本金给予2个点的利息补贴。合作金融机构投入的资本金总额为136.22亿元，根据每笔项目资本金的贴息天数分两批共计贴息1.4270亿元，平均每个项目贴息金额317.11万元。贴息资金项目有效地降低了项目单位的资本成本，增强了银行贷款的信心，从而保障了项目总投资资金及时到位，受到合作金融机构与基金承接单位的好评。

在省发改委、合作金融机构的监管下，基金承接单位以及项目建设单位能够在实施过程中积极采取成本控制措施。主要措施是：实行限额设计，即设计阶段加强实地勘察力度、优化施工设计方案，控制工程造价成本；审核概预算，即根据项目实际情况和投资合同相关合同条款约定及批复的概算，控制预算成本；施工阶段控制，即引入竞争机制，大力推行工程施工设计招标，降低施工、设计成本。

佛山市城市轨道交通二号线项目开发了投资概算（建设成本）动态管理系统，聘请了第三方造价咨询机构进行造价控制。桂畔海水系综合整治工程项目严格落实成本控制措施，拆迁安置费估算价格3亿元，实际支付1.8亿元，节约40%；目前完成的141份施工图预算金额9.2亿元，原概算

金额是 10.5 亿元，建设成本减少 13%。

上述措施将工程项目总成本控制在合理的范围内，从而达到了在相同的项目产出的前提下，减少资本金投资、降低贴息资金成本的目的。

（四）所支持项目潜在的社会经济效益明显

专项建设基金支持的项目均具有潜在的经济效益与较为显著的社会环境效益。汇总部分基金承接单位的相关资料，得到预期（部分项目已实现）的社会经济效益，如表 2-2 所示。

表 2-2 部分项目的预期社会经济效益汇总情况

项目名称	经济效益	社会效益	环境效益
佛山市城市轨道交通二号线工程	项目投资经济内部收益率 8.68%，经济净现值 13.08 亿元	诱发客流效益平均 22,034 万元/年，节约时间效益平均 20,2944 万元/年，减少乘车疲劳效益平均 45,098 万元/年，减少交通事故的效益平均 5,383 万元/年，减少公交系统投资效益平均 52,064 万元/年，其他效益 30,140 万元/年	/
佛山市城市轨道交通三号线工程	项目投资经济内部收益率 10.07%，经济净现值 92.79 亿元	节约乘客在途时间效益 245,424 万元/年，提高劳动生产率效益 86,753 万元/年，减少交通事故效益 316 万元/年，替代公交车效益 6,182 万元/年	/
肇庆高新区新能源产业小镇项目	2017 年实现营业收入约 4,500 万元	2017 年新增 467 人就业，预计达产后将新增 2,000 人就业	促进能源结构调整，减少大气污染

广东省三堡至水口段改扩建项目	项目投资经济内部收益率 11.55%，经济净现值 10.60 亿元	运输成本降低效益 30,835 万元/年，运输时间节约效益 7,984.58 万元/年，减少交通事故效益 130.25 万元/年	/
汕头市东海岸新城综合管廊工程	管廊租赁费收入 862.21 万元/年	避免因埋设或维修电力、给水、通信管线而导致的道路重复开挖，延长综合管线的使用寿命	/
深圳至中山跨江通道工程	公路通行费收入	有效缩短深圳、中山珠江东西两岸的交通距离，从而进一步推动两岸经济与珠三角地区的一体化发展	/
桂畔海水系综合整治工程项目	/	改善河涌水质，恢复河流生态系统的良性循环、营造宜居环境	消除黑臭水体、促进水质持续改善

三、存在问题

（一）《基金组建方案》不够完善

《基金组建方案》中关于资本金利息计算方面的核心条款有：第三条（二）要求，融资利率原则上在同期五年期以上人民币贷款基准利率的基础上下浮一定比例（根据合作金融机构报价，目前报价为不高于同期五年期以上人民币贷款基准利率的基础上下浮 7.14%，达到 4.55%）；第三条（十一）规定，省财政对纳入资金支持的项目，给予两个点的利息补贴，省财政补贴设定上限，即财政补贴后，资金投放利率不低于 1.2%，低于 1.2%的部分，不再予以补贴。利息补贴时间按拨款时间加 7 天计算，由财政部门直接拨付给合作金融机构。

上述条款存在以下三方面问题：

一是资本金利息支付存在合规性问题。目前在实务中，因为项目建设方往往无力或不愿意单独提供资本金，供应商、总包商、开发银行以及其它战略投资发起人会在项目早期阶段向项目公司提供资本金。因此资本金融资是常见融资形式。但是早在1996年，国务院在《关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》（国发〔1996〕35号）中就已明确，由投资者认缴的出资额，对投资项目来说是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何利息和债务。目前实务中的做法已经突破了该文规定的项目资本金为非债务性资金这一要求。2018年3月，财政部发布了《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》（财金〔2018〕23号），强调按照“穿透原则”加强资本金审查，确保融资主体的资本金来源合法合规，杜绝以“名股实债”、股东借款、借贷资金等债务性资金违规出资或出资不实的问题。2018年4月，银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、国家外汇管理局发布了《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》，明确银行资产管理业务不得承诺保本保收益，打破刚性兑付。在上述资管新规出台的情况下，继续实施《基金组建方案》中关于资本金融资利息补贴的条款，也存在合规性问题。

二是融资利率上限和贴息后资金利率下限的规定不合

理。本项目中，合作金融机构出资部分的利率，均为投融资各方按照项目实际资金需求确定，实际年利率从4.5%-6%不等。本贴息资金补贴的标准（2%）是确定的，补贴后资金利率多少，也已经投融资各方认可。

三是利息补贴起算点问题。首批贴息资金的利息均以资金本投放的时间为起算点，而非贴息资金拨款时间。由于项目的情况不同，资本金投放时间各不相同，不可能同时在财政部分拨款的时候投放。为了达到切实降低资本金融资成本的目的，利息以资本金投放的时间为起算点有其合理性。

（二）项目的地域分布不尽合理

如图1-1所示，贴息资金分布于全省11个地市，相对集中于珠三角地区。其中，梅州市项目资金占27.64%，佛山市贴息资金占25.81%。粤西北地区资金占比少，多数地市为零。

（三）项目论证、审批环节耗时较长

据《关于申报完善广东省专项建设基金第一批项目清单的通知》（粤发改办投资函〔2016〕4320号），要求首批项目清单于2016年9月15日报送省发改委投资处，而《关于省专项建设基金首批项目贴息安排的函》（粤发改投资函〔2017〕1519号）表明，首批贴息资金的申请时间是2017年10月9日，中间历时1年零半个月。

省发改委的解释是：由于前期项目清单的确定、项目初

审，以及合作金融机构进行投资项目的最终确定，募集资本金等环节耗费时间较长等原因，导致省专项建设基金投放进度较慢。直至2017年9月，省发改委才初步确定第一批投放项目清单，而比较准确的贴息资金项目清单是在2017年10月向省财政厅申请资金的时候才最终确定。

另外，据《省发展和改革委员会2017年度预算执行和其他财政收支情况的审计报告》，省审计厅也提出，省发改委完成的2017年的92个投资项目评审中，存在评审时间较长的问题。如果部分项目属于本贴息资金对应的专项建设基金项目，则一定程度上影响了财政资金的使用效率。

（四）资本金融资结构的合规性问题

本项目资本金的融资模式主要是：金融机构（或其委托的信托、基金等机构）与其他社会资本就单个项目成立基金，与政府财政资金共同出资入股项目公司，以项目运营期现金流作为还款来源，政府指定主体进行回购和差额补足。

本贴息资金所分配的行业主要是铁路、公路、港航、其他市政设施、社会事业、环保基础设施等，表面看基本符合《基金组建方案》第三条第四款关于基金支持范围的要求。但是深入分析部分有收益项目的收益来源，发现这些项目由于自身使用者付费收入不足以弥补项目总投资，都不同程度存在政府指定主体进行回购或差额补足的情况。合作金融机构也承认，在前期投资决策时主要考虑到政府会作为“第三

方”回购主体承担项目投资的回购义务，可以规避项目收益风险。该做法虽然未直接违反相关政策中政府不得提供“保底承诺”、“回购”的规定，但在本质上仍然属于政府隐性保底，在目前政府压缩债务的宏观经济环境中存在一定的合规性问题。

（五）个别项目资本金投放进度超前或者滞后

本贴息资金的计息方式明确，即由银行投放的资本金按照贴息天数，以2%的年利率计息。由于专项建设基金项目一般投资额较大、建设期较长，资本金金额由投资双方根据项目实际需求确定，则在资本金一定的情况下，贴息天数是影响贴息金额准确性的主要因素。

按照《基金组建方案》要求，合作金融机构的资本金在建设期满后即逐年退出。所以基金原则上支持的是在建项目，贴息资金下发是在项目建设过程中的主体工程施工环节。在本项目实施过程中，个别项目的资本金投资存在超前或者滞后的情况。

广州银行的资本金投放进度较原投放计划提前，理由是担心资管新规出台后会对银行资金募集产生影响，为了确保项目资本金能及时到位，故提前募集资金进行资本金投放。但是央行的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》是2018年4月发布的，且在2020年底之前的过渡期内，金融机构可以适当发行金融产品优先满足重大工程建设续建

项目。

在项目建设层面，肇庆新能源动力小镇三元电池项目，基金投放金额是5亿元，投放时间2017年8月17日，该项目已于2017年9月正式投产。但是肇庆高新区粤财新兴产业投资合伙企业（广州银行资本金参股基金）于2017年12月22日才向肇庆遨优电池公司增资8000万元；贵屿循环经济产业园区拆解北区亿生通用厂房建设项目已于2016年9月22日验收，2017年10月广东粤财信托有限公司（建设银行资本金参股基金）与广东省广晟泰投资有限公司和汕头广晟泰中以投资有限公司签订了增资扩股协议；汕头东海岸新城综合管廊工程PPP项目的基金投放时间是2016年12月23日，但是项目建设于2018年3月28日才正式启动。

在项目建成后投资不符合《基金组建方案》要求，存在以享受贴息资金为目的投入资本金的可能，无法达到设立专项建设基金的目的。

此外,交通银行梅州分行所投资的7个项目均在建设中，但是基金项目提前终止，所投入资本金由梅州市政府于2017年底回购。所对应的第二批贴息资金计息期的截止时间是2017年12月20日，由于交通银行梅州分行与基金承接单位未提供相应的佐证材料，无法确定贴息截止时间是否准确。

（六）项目可持续性问题

如前面第一个问题所述，在资管新规下，由于资本金融

资利息补贴的合规性问题影响了项目的可持续性。除此之外，资管新规按照“穿透原则”加强资本金审查，不允许资金供求出现期限错配，也将导致未来短期的银行理财资金难以继续支持收益期较长的大规模基建项目。

《基金组建方案》显示，基金的利息补贴期限暂定 3 年（2016-2018 年）。虽然 2018 年是项目的截止期限，但是首批补贴资金的实际下发时间是 2017 年 5 月 23 日，下一步补贴方案需要结合本资金绩效评价整体情况酌情考虑。

四、改进建议

（一）完善《基金组建方案》

鉴于《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》、《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》等政策对于本项目资本金利息补贴方式的影响，建议修改《基金组建方案》中对于专项基金项目支持方式的条款，由资本金利息补贴改为政府出资成立政府专项建设引导性基金，带动市场化基金共同参与项目的股权投资。政府专项建设引导性基金模式可以“做实”专项建设基金，规避资管新规的禁止性条款，吸引社会资本，发挥财政资金的杠杆效应，同样可以达到募集建设资金，加快推进本省重点领域项目建设的目的。

（二）优化项目审批与资金申报

针对资金支付率低和项目论证、审批环节耗时较长的问

题，资金主管部门需进行统筹安排与合理计划。

需按照《基金组建方案》要求，进一步完善银企合作对接机制，完善信息共享、资金对接平台，促进资金与项目两个市场主体直接对接，协调合作金融机构加大对重点领域项目支持力度。加强与财政、人民银行等部门沟通协调，帮助合作金融机构及时、准确把握国家金融监管政策，推动省专项建设基金在合法合规的前提下加速投放。

简化资金申报审批程序，充分利用审计报告、基金管理公司的投资决策、风险控制、投后管理等第三方审核的结论，主管部门强化资本金实缴情况、专项基金投放进度、项目进展情况、项目回报方式等关键环节的审核；根据项目实际需求申报财政资金金额，缩小申请、安排的项目数量、资金金额与实际落实的项目数量、资金金额的差距，提高财政资金使用效率。

此外，专项建设基金有 8 个 PPP 项目。需审核 PPP 项目的财政支出责任里是否包含了资本金部分的回报率。原则上，如果 PPP 项目的财政支出责任里包括了资本金利息补贴，则应该从财政支出责任里扣除本贴息资金部分的金额，避免财政重复补贴。

（三）合理确定资本金投放进度

针对本项目的专项基金多数在项目建设前期投放以及个别项目存在超前或滞后的问题，需明确《基金组建方案》

第五条（四）落实专项建设基金投放条件的条款，如规定专项建设基金在其他投资主体出资实缴完成再出资，规定最低比例出资条款，按照项目投资进度或者项目单位用款需求投放资本金等；监督合作金融机构严格落实、审查项目是否已达到资金投放的先决条件。

（四）合理确定项目融资结构

针对资本金融资结构的合规性问题，可以考虑结合第一点建议，成立政府专项建设引导性基金，与金融机构（或其委托的信托、基金等机构）、其他社会资本就单个项目成立基金，与其他政府财政资金共同出资入股项目公司。该资本金融资模式的主要意义在于通过政府性基金为项目提供增信。但是政府对项目的资本金出资额度有限，不得作为项目公司大股东，政府出资额度过高也违反引入社会资本投资的初衷。需强化社会资本方的资本金融资责任，避免要求政府对非政府出资或者优先级融资部分的本息承担兜底还款责任和固定收益承诺，否则可能产生政府的隐性债务，违反《预算法》和相关政策。

（五）合理确定资本金退出方式

随着专项建设基金项目陆续建成完工，需要考虑资本金退出问题。如果本贴息资金项目继续实施，则对于将要竣工验收的项目，在核定贴息资金金额的时候，需考虑后续资本金退出情况，相应减计利息计算基数。

《基金组建方案》第三条（八）提出了资金退出的条款，需进一步明确相关事项，以对专项建设基金退出发挥指导作用。

一般而言，金融机构、政府与社会资本作为初始投资者或者战略投资发起人在早期阶段向项目公司提供资本金，在建设期完成，部分或全部初始投资者想退出项目时，财务投资者（基础设施投资基金、保险公司和养老基金，有时也包括私募股权基金）可以加入并替换初始资本金投资。这是既能使得投资者获得选择权，又能保证长期性项目成功的较为可取的项目融资结构化安排。

初始投资者的股权退出和投资回收的具体途径有几下几种：建设期结束后，在二级市场上将股权出售给偏好低风险的财务投资者或战略投资者;通过 IPO 实现项目公司上市，股东权益得到变现；通过资产证券化从其它机构投资者收回投资。

具体实施中，需注意以下几点：一是应当允许股权投资者劣后于资本金贷款融资提供者收回资金回报，并在项目现金流充足且贷款提供者同意的情况下，按比例回收投资本金；二是已进行资本金融资的项目，贷款可以计息，但利息需要资本化处理，即不是付息而是加入现有资本金中，且借款的求偿权应劣后于所有其它债权人。

当然，我国目前重大基建项目融资二级市场尚不发达，

IPO 渠道受阻、资产证券化正在起步，长期资金与短期资金的替换尚不常见，因此需建立资本金退出机制，大力发展二级融资市场，吸引追求低成本、稳定收益的长期资金接盘初始投资者，保证项目建设运营的顺利完成。

附件：1.绩效评价指标体系及得分表

2.绩效评价指标分析情况

附件 1

2016-2018 年省专项建设基金项目贴息资金绩效评价指标体系及得分表

一级指标	二级指标	三级指标	四级指标	指标解释	评分标准	指标得分
投入（20分）	前期准备（20分）	论证决策（7分）	政策可行性（2分）	反映项目立项前开展了必要的可行性研究、执行专家评审论证、风险评估、集体决策等程序，建立了内部制衡机制和并联审核制度，绩效评价项目时，能提供相关佐证资料。该指标用以反映项目单位立项论证的充分性，决策的科学性与民主性。	基金组建方案明确、合理、可行。得 1 分；项目申报内容符合基金组建方案、申报指南等规定的要求，得 1 分. 否则酌情扣分，直至 0 分。	1.5
			资金分配合理（2分）	反映项目资金的投向和结构、分配、相关管理办法制定是否合理；资金分配所依据的相关因素、计算公式确定是否合理、科学，所依据的数据采集是否规范。	资金分配的行业和地区结构合理，符合相关管理办法，部分项目有收益性，符合省专项建设基金投资方向的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分。	1.5
			决策科学规范（3分）	反映项目的申请、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。	项目审批按规定经过科学决策程序、方式的，得 3 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关因素及计算公式设定的合理性、科学性的判断核定得分。	2.5
		目标设置（7分）	目标设置完整性（3分）	反映项目能按相关法规和政策等要求设定项目绩效目标且依据充分，目标设置符合项目特	依据相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，即是否包含总目标和阶段性目	6

				性，项目完成年度计划时，目标考核没有出现大的偏离。该指标用以反映和考核项目绩效目标设置的合理性与适宜性。	标，是否包括预期提供对的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标，据此核定分数。	
			目标设置科学性（4分）	反映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。	依据相关基础信息和证据判断目标设置的科学性，即绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际，据此核定分数。	
		保障措施（6分）	制度保障（2分）	反映项目实施单位的业务管理制度健全。用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	管理制度或实施方案内容具体明确，可操作性强，得2分；否则视情况酌情扣分。	5.5
			机构人员保障（2分）	反映项目实施期间机构人员配置情况。	组织机构完备，职责分工明确，人员配备合理，规模适度的，得2分；否则，视情况酌情扣分。	
			运行机制保障（2分）	反映项目实施期间工作流程及政策宣传的情况。	工作流程完善，政策宣传渠道完备畅通，应急措施可行的,得2分；否则，视情况酌情扣分。	
过程（30分）	资金管理（17分）	资金到位（4分）	资金到位率（2分）	反映各类资金的到位情况。	贴息资金到位率100%，得4分；其他情况，在按满分乘以到位率计算得分的基础上，综合考虑未全额到位原因等因素核定得分。	3.5

			资金到位时效（2分）	反映各类资金的到位及时性。	在收到省财政资金预算下达文件1个月内收到的，得2分；超过规定时间15天(含)以内的，得1分；超过规定时间15天以上的，不得分。	
		资金支付（5分）	资金支付率（5分）	反映各类资金的实际支出情况。	依据“支付额÷预算额度×100%×指标权重”计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。	5
		支出规范性（8分）	支出规范性（8分）	反映预算执行的规范性，预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金；事项支出的合规性，资金管理、费用标准集中支付或财政报账等制度是否得到严格执行，是否超范围、超标准支出，是否虚列支出，是否存在截留、挤占、挪用资金的情况；会计核算规范性，是否规范执行会计核算制度，是否专账核算，支出凭证是否合规有效。	1.预算执行规范性2分，按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得满分，否则酌情扣分。 2.事项支出的合规性3分，资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得满分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，是情节严重情况扣分，直至扣到0分。 3.会计核算规范性3分，规范执行会计核算制度得满分，未按规定设专账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。	7
	事项管理	实施程序	实施程序	反映项目或方案实施程序的规范性,包括项目	1.严格履行了政府采购、招投标、评价验	6

	（13分）	（7分）	（7分）	或方案调整是否按规定履行报批手续；项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定，或方案实施是否规范。	收等规定程序的，得2分； 2.项目重大调整、资金预算调整等按规定履行了调整报批手续的，得2分； 3.项目、工作或资金等资料能按有关业务管理档案要求归集管理的，得2分； 4.按照省政府信息公开要求，将有关内容（如工作进展、工作结果、资金分配等）进行公开的，得1分。 上述情形要综合实际情形和佐证材料判断履行情况，酌情考虑扣分。	
		管理情况（6分）	管理情况（6分）	反映资金使用单位内部管理及自查情况；业务主管部门对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	1.发改委、银行等部门按照相关要求，定期对主办分行和基金承接单位进行监督检查的，得2分； 2.接受上级部门或财政、审计的监督部门检查、审计、巡查并落实整改的，得2分； 3.外聘第三方机构进行检查、审计的，得2分。否则，视情况酌情扣分。	5.5
产出（15分）	经济性（5分）	预算(成本)控制（5分）	预算(成本)控制（5分）	反映事项预算（成本）控制的合理性，即反映预算执行结果是节约还是超支等具体情况及原因。	1.合作金融机构通过合理计算贴息资金金额达到项目融资成本降低的目的，得3分；否则，视情况扣分； 2.基金承接单位制定成本控制制度，在项目建设中采取成本控制措施，得2分；否则，视情况扣分。	4.5

	效率性（10分）	完成进度及质量（10分）	完成进度及质量（10分）	反映项目产出数量和质量的完成程度。	1.按目标设置或计划完成相应实施进度、质量和产出数量的，得满分； 2.未按目标设置或计划完成的，酌情扣分，具体可根据完成程度核定分数。	8
效果（35分）	效益性（35分）	社会经济效益（30分）	利息补贴金额完成率（5分）	反映项目实施对社会发展所带来的直接或间接的影响。	实际利息补贴金额÷计划补贴金额×5。	1
			基金投资规模完成率（5分）		实际基金投资规模÷计划完成投资规模×5。	1.5
			基金拉动效应（5分）		项目总投资额÷基金投资总额÷5×5。	5
			社会风险与投诉（5分）	反映项目实施期间有无社会风险投诉。	项目实施期间采取风险防范措施，无社会风险投诉，得满分；未采取风险防范措施，酌情扣分；有投诉，1个投诉项目1分，直至0分。	5
			安全生产（5分）	反映项目实施期间有无安全生产事故。	项目实施期间采取安全生产防范措施，无安全生产事故，得满分；未采取安全生产防范措施，酌情扣分；有安全生产事故，1个事故项目扣1分，直至0分。	4
			环境影响（5分）	反映项目实施有无环境污染投诉。	项目实施期间采取环境污染防范措施，无环境污染投诉，得满分；未采取环境污染防范措施，酌情扣分；有投诉,1个投诉项目扣1分，直至0分。	1
		可持	可持续	反映事项完成后，后续	1.人员机构安排可持	3

		续发展（5分）	发展（5分）	政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项持续发展的因素，以及事项实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。	续得1分，政策、制度可持续得1分； 2.管理机制（如管护和资金投入等）可持续得2分； 3.环境可持续得1分；否则扣分。	
总　分						77

附件 2

2016-2018 年省专项建设基金项目贴息资金绩效评价指标分析情况

2016-2018 年省专项建设基金项目贴息资金绩效评价基准日为 2018 年 3 月 31 日，依据指标体系和评价标准，汇总书面评价和现场评价结果，对前期准备、资金管理、事项管理、项目产出和项目效果在评估基准日的完成情况分别展开分析。

（一）投入

该指标主要从论证决策、目标设置、保障措施等方面考核。指标分值 20 分，评价得分 17 分，扣 3 分，得分率 85.00%。

1. 论证决策。

指标分值 7 分，评价得分 5.5 分，扣 1.5 分，得分率 78.57%。

政策可行性方面，《基金组建方案》政策目标明确，实施程序与措施基本合理可行，项目申报内容与程序符合《基金组建方案》文件规定的要求。但是《基金组建方案》第三条（二）与（十一）关于资本金利息计算方面的核心条款不够完善，扣 0.5 分。

资金分配方面，资金分布于全省 11 个地市，梅州市和佛山市贴息资金总额占总资金的 53%，其中佛山市的轨道交

通项目贴息资金量占比较大，相对来讲，梅州市项目过于集中。贴息资金所分配的行业主要是铁路、公路、港航、其他市政设施、社会事业、环保基础设施等，基本符合《基金组建方案》第三条第四款关于基金支持范围的要求。但是部分环保类项目、公路建设项目是没有收益的纯公益性项目。扣0.5分。

决策科学规范方面，贴息资金按照如下流程进行申报、审批和下发。

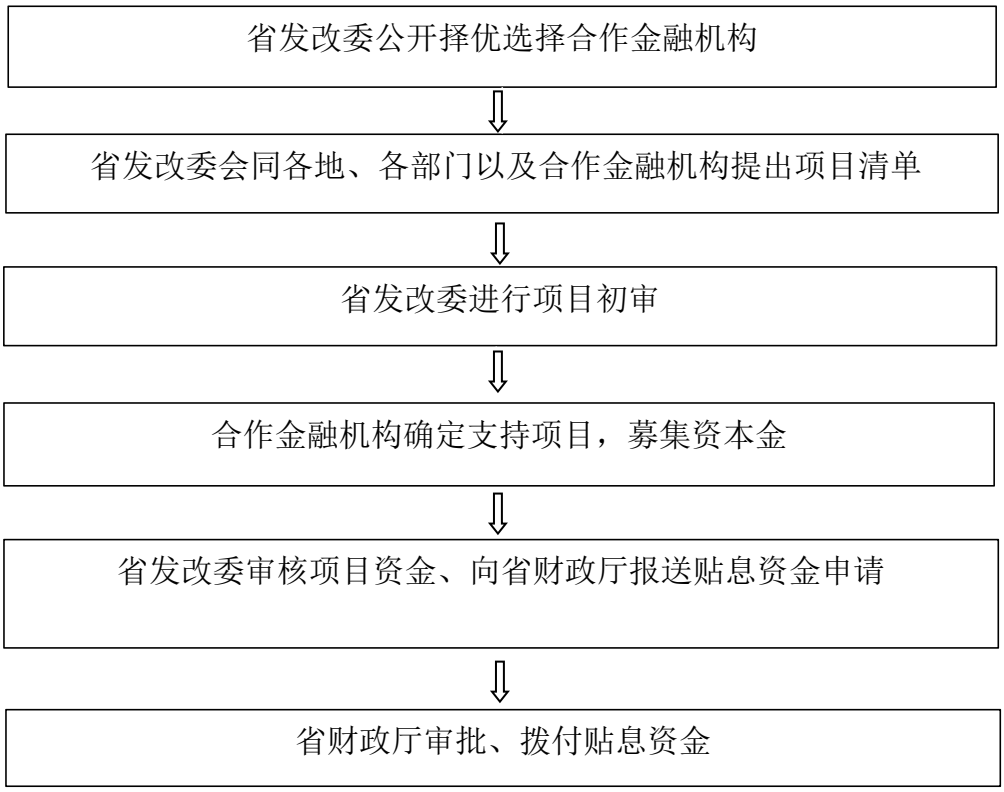

图1 贴息资金申报、审批流程

根据材料审核和现场评价情况，项目审批按规定经过了一定的科学决策程序。省发改委先向各金融机构发送《关于遴选广东省专项建设基金首批合作金融机构的函》和《关于

遴选广东省专项建设基金第二批合作金融机构的函》，根据金融机构的回函，审核后确定合作金融机构。

资金申报、审批程序严格落实《关于申报完善广东省专项建设基金第一批项目清单的通知》（粤发改办投资函〔2016〕4320号）、《关于报送广东省专项建设基金项目贴息申请材料的通知》（粤发改投资〔2017〕4131号）的要求，省发改委协调金融机构申请报送贴息项目资料。针对《关于省专项建设基金首批拟贴息项目征求意见的函》、《关于省专项建设基金第二批拟贴息项目征求意见的函》等文件中的715个项目，省发改委按照内部工作程序，按照项目所属行业领域组织产业发展处、铁路建设处、区域经济处、省能源局新能源产业处、交通办综合处、资源节约与环境保护处、社会发展处、农村经济处、服务业发展处等处室进行了内部审核，剔除了“丙烷脱氢制高性能聚丙烯项目”等不符合《基金组建方案》和《广东省战略性新兴产业发展“十三五”规划》等文件明确支持的产业的项目，以及不符合政策规定的公立医院举债建设项目。

资金申请材料方面，贴息申请报告、贴息申请表、项目单行材料、真实性承诺、后续项目的资金监管报告等资料齐全。贴息金额计算依据项目方同意资金以股权投资方式投入的声明、合作金融机构资本金投放凭证等相关会计凭证、项目股东情况和资本金构成及到位情况、项目回报方式和回报

率、项目进展情况和投资完成情况说明等。资金申报内容符合《基金组建方案》的要求，符合贴息资金的用途规定。

按照《基金组建方案》要求，基金原则上支持的是在建项目，贴息资金下发是在项目建设过程中的主体工程施工环节。但是个别项目的资本金投资存在滞后或者超前的情况。如肇庆新能源动力小镇三元电池项目和贵屿循环经济产业园区拆解北区亿生通用厂房建设项目均在项目建成投产后增资；汕头东海岸新城综合管廊工程 PPP 项目的基金投放时间是 2016 年 12 月 23 日，但是项目建设于 2018 年 3 月 28 日才正式启动。扣 0.5 分。

2.目标设置。

指标分值 7 分，评价得分 6 分，扣 1 分，得分率 85.71%。

目标设置完整性方面，《基金组建方案》设置了资金的总目标，即对纳入基金组建方案支持的项目资本金融资部分给予补贴，切实缓解重大项目融资难、融资贵的问题。具体来讲，首期专项建设基金设立的规模约 500 亿元，力争带动投资 2,500 亿元左右；重点支持有合理回报、对重点领域建设具有明显推动作用的省级重大项目以及国家和省确定的试点项目；原则上每年利息补贴控制在 10 亿元以内，补贴期限暂定 3 年。目标设置较完整性，包括了组建专项建设基金以及贴息资金预期达到的规模和质量方面的指标。

目标设置科学性方面，《基金组建方案》、《广东省财政

厅关于省级专项建设基金首批项目贴息资金安排的意见》（粤财建〔2017〕36号）、《广东省发展改革委关于省专项建设基金首批项目贴息安排的函》（粤发改投资〔2017〕5269号）、《广东省发展改革委关于第二批省专项建设基金项目贴息安排的函》（粤发改投资函〔2017〕6018号）、《广东省财政厅关于安排2017年第四季度省专项建设基金贴息预算的通知》（粤财建〔2017〕163号）等资金申请和下发文件中未提出预计达到的绩效指标。扣1分。

3.保障措施。

指标分值6分，评价得分5.5分，扣0.5分，得分率91.67%。

制度保障方面，《基金组建方案》是本项目主要的实施依据和方案。《基金组建方案》内容较为具体明确，具有一定的可操作性，但是在资本金利息计算方面的条款存在不够完善之处，扣0.5分。机构人员保障方面，省发改委投资与重点项目处负责基金项目的实施，合作金融机构组织机构中的投资银行部等部门负责投资决策、贴息资金的申报、审批等工作，基金承接单位是所投资项目的具体实施单位，职责分工明确，人员配备合理；运行机制保障方面，资金审批下发工作流程完善，政策宣传渠道完备畅通。

（二）过程

该指标主要从资金管理、事项管理两个方面考核。指标

分值30分，评价得分27分，扣3分，得分率90%。

1.资金管理。

该项指标分值17分，得15.5分，扣1.5分，得分率91.18%。具体从资金到位、资金支付、支出规范性方面考核。

（1）资金到位。

资金到位率方面，根据《广东省财政厅关于安排2017年第四季度省专项建设基金贴息预算的通知》（粤财建〔2017〕163号），二批贴息资金均已下发，可判断资金到位率100%。

资金到位时效方面，中国工商银行、光大银行未提交相关资料，无从考证资金是否及时到位，扣0.5分。

（2）资金支付。

依据“支付额÷预算额度×100%×指标权重”计算，同时综合考虑后续工作进度确定得分。2016-2018年省专项建设基金项目贴息资金预算安排金额1.4270亿元。截止到评价基准日2017年12月31日，贴息资金已支付1.4270亿元，占预算安排资金的100%。

（3）支出规范性。

贴息资金的计算方式是：以合作金融机构投入资本金为基数，补贴利息2%，贴息期限从资本金到位之日起至该季度最后一个月的20日，第一批贴息资金按上述时间加7天计算。每个项目的贴息资金计算式如下：

贴息资金金额=基金投资额×2%×贴息天数÷360

根据依据《广东省财政厅关于省级专项建设基金首批项目贴息资金安排的意见》（粤财建〔2017〕36号）、《广东省财政厅关于安排2017年第四季度省专项建设基金贴息预算的通知》（粤财建〔2017〕163号）所附项目清单核定，贴息资金计息天数、贴息规模计算准确。合作金融机构收到贴息资金后，将相关金额计入当期损益。贴息资金在银行返还所筹集资本金利息的时候从相应账户扣除。合作金融机构通过定期或不定期对项目进行现场跟进监督、省行抽查的方式，督促基金承接单位根据项目建设进度及项目单位用款需求确定基金的投放，实际投放进度正常，与资本金投资进度匹配，贴息资金符合使用要求。中国工商银行、光大银行未提交到账凭证等佐证材料，扣1分。

2.事项管理。

该项指标分值13分，得11.5分，扣1.5分，得分率88.46%。具体从实施程序和管理情况方面考核。

（1）实施程序。

专项基金项目的建设程序是：项目建设单位组织编制可行性研究报告，报发改委等部门审批；进行项目的勘察设计；通过协议或者招投标方式确定施工单位，同时筹集资本金；如果是以PPP模式建设的项目，则需进行PPP项目的前期评价和论证，通过协议或者招投标方式确定合作的社会资本；

完成征地拆迁等前期工作后，正式开工建设。

本贴息资金主要在筹集资本金环节开始参与项目建设。作为资本金的一部分，本项目的专项建设基金由银行筹集，委托信托基金依据合伙协议投资于私募基金公司，该私募基金再按投资决策程序确定投资项目，投资于项目公司，参与项目的投资与建设。

从项目的投资建设过程来看，本贴息资金支持的项目多数未完工。建设过程履行了可行性研究、政府采购、招投标、施工监理、建设进度与质量控制等规定程序。佛山市城市轨道交通二号线、三号线工程等重大建设项目，根据实际情况采用协议方式确定工程承包人并签订 EPC 工程总承包合同。

交通银行梅州分行所投资的 7 个项目均在建设中，基金投资提前终止，由梅州市政府回购，但是未提供相应的佐证材料，扣 1 分。

（2）管理情况。

省发改委、合作金融机构等部门按照相关要求，定期对主办分行和基金承接单位进行监督检查；合作金融机构按照相关投资监管协议落实了资本金投资监管要求，中国工商银行监管内容包括用途监管、资金监管、经营回笼监管等，广州银行提交了比较规范的《授信后检查报告》，其余银行主要监管了资本金是否被挪用情况；金融机构能按季度向省发改委书面汇报项目进度及资金监管报告。项目资金实行层层

管理，管理情况良好，监管到位。据《省发展和改革委员会2017年度预算执行和其他财政收支情况的审计报告》，省审计局针对省发改委投资项目专项评审时间较长的问题提出了意见和建议，无落实整改的相关资料。扣0.5分。

（三）产出

该指标主要从经济性、效率性两个方面考核。指标分值15分，得12.5分，扣2.5分，得分率83.33%。

1.经济性。

指标分值5分，得4.5分，扣0.5分，得分率90.00%。

贴息资金已支付1.4270亿元，占预算安排资金的100%。

在合作金融机构层面，资本金由投资双方根据项目实际需求约定，在资本金一定的情况下，贴息天数是影响贴息金额的主要因素。根据材料核查和现场评价的情况，多数项目的资本金投放时间集中于项目前期或者开工建设初期阶段。其中，广州银行的资本金投放进度较原投放计划提前，导致计息期相应增加。扣0.5分。

在项目实施单位层面，桂畔海水系综合整治工程项目、博罗县交通基础设施建设工程项目（一期）双龙大道、博罗县博罗大桥两端出口路（江南大道）PPP项目、汕头市东海岸新城综合管廊工程、中以（汕头）科技创新合作区市政道路及配套工程等基础设施建设PPP项目等均能够在实施过程中采取成本控制措施，将工程项目总成本控制在合理的范围

内，从而达到了在相同的项目产出的前提下，节约资本金和贴息资金的目的。

2.效率性。

指标分值10分，得8分，扣2分，得分率80.00%。

经过书面评价和现场评价，多数项目均能够按照计划进度建设实施。佛山市城市轨道交通二号线一期工程（中交佛山投资发展有限公司）、中以（汕头）科技创新合作区市政道路及配套工程等基础设施建设PPP项目2个项目建设进度滞后，主要原因是征地拆迁进展缓慢。扣2分。

根据基金承接单位报送的3个项目的材料，汇总了项目产出数量，如表1所示。

表1 项目产出情况汇总表

行业	产出项目	计划完成	实际完成	完成率
公路、路网	公路、路网（公里）	245.73	27.78	11.31%
铁路	铁路（公里）	2,808.75	1,910.62	68.02%
环保	垃圾焚烧（吨/日）	1,025	未完工，难以估计	
	污水处理（万吨/日）	20.55		
	河道、污水治理（公里）	87.97		
	设备（个/座）	1,383		
建筑、园区、土地开发	占地面积（亩）	4,003.29		
	建筑面积（亩）	261.44		
物流	占地面积（亩）	2,286.63		
	运量（万吨）	1,030		
管廊	综合管廊长度（公里）	57.24		

（四）效果

该项指标分值35分，得20.5分，扣14.5分，得分率58.57%。主要从社会经济效益和可持续发展方面考察项目实施产生的效果。

1.效益性。

指标分值35分，得20.5分，扣14.5分，得分率58.57%。

（1）社会经济效益。

指标分值30分，得17.5分，扣12.5分，得分率58.33%。

主要通过利息补贴金额完成率、基金投资规模完成率、基金拉动效应、社会风险与投诉、安全生产、环境影响6项指标考察项目的社会经济效益。前三项指标按照《基金组建方案》的预期目标设置；由于贴息资金所补贴的项目多数为基建项目，且未竣工验收，后三项指标侧重于考察项目建设实施过程中是否符合社会风险控制、安全生产与环境影响等方面的要求。各指标的得分情况如图2所示。

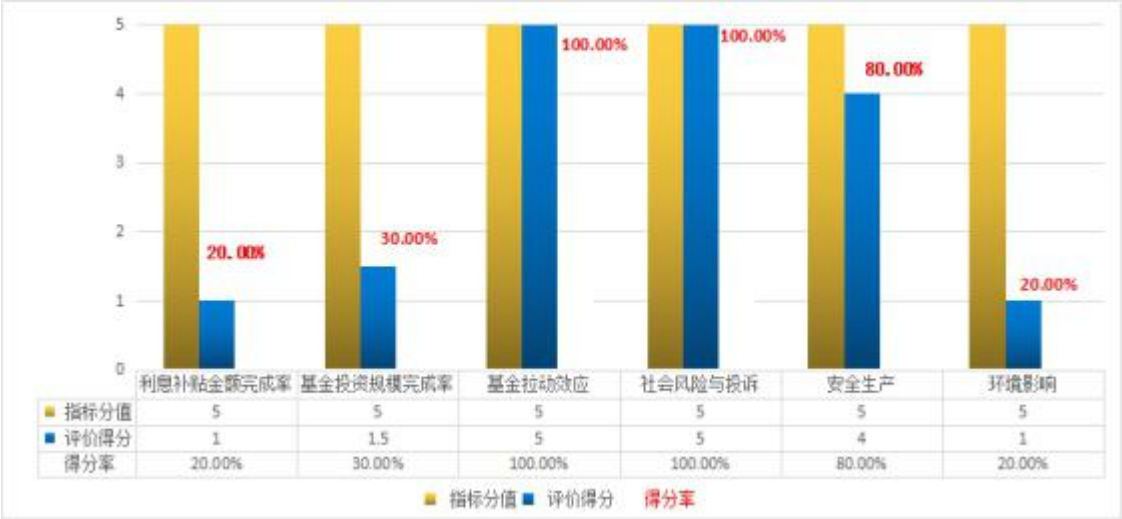

图 2 社会经济效益指标得分情况

实际利息补贴金额 1.4270 亿元，计划补贴金额 10 亿元，占比 14.27%；基金总额 136.22 亿元，占预期设立规模 500 亿元的比例为 27.24%；项目总投资额 5,295.25 亿元，是基金总额的 38.87 倍，超额完成预期 5 倍（2500÷500）目标。

项目建设期间多数项目能按照可行性研究报告的要求采取社会风险防范措施，未发现社会风险投诉；多数项目能采取安全生产防范措施，1 个项目有安全生产事故，扣 1 分；多数项目能采取环境污染防范措施，4 个项目有环境污染投诉，扣 4 分。所提交的 3 个项目的安全生产、环境影响控制与投诉汇总情况如表 2 所示。

表 2 安全生产、环境影响控制与投诉情况一览表

项目	安全生产		环境影响	
	控制措施	事故	控制措施	投诉

博罗县交通基础设施建设工程 PPP 项目	质量安全环保隐患排查工作方案；综合应急预案	/	环境管理方案、施工现场扬尘治理管理专项台账、扬尘治理专项方案	/
桂畔海水系综合整治工程项目	建筑安装工程一切险及第三者责任险保险协议书	/	淤泥检测报告	5
广东省三堡至水口公路改扩建工程	/	/	《水土保持检测季度报告》《工程施工期环境监测报告》	1
佛山市城市轨道交通二号线工程	/	1	向公众公布投诉电话；对投诉问题及时整改	31
粤海工业智造产业中心一期项目	/	/	扬尘治理专项方案	/
佛山西站一期路网 PPP 项目	/	/	噪声与大气污染控制方案	/
佛山市城市轨道交通三号线工程	/	/	佛山市环境保护局关于佛山市城市轨道交通三号线工程环境影响报告书的批复；佛山市人民政府办公室关于佛山市轨道交通三号线工程社会稳定风险评估的复函	26
北京科技大学顺德研究生院项目	/	/	北科大项目部现场环境保护措施说明	/
中以（汕头）科技创新合作区市政道路及配套工程 PPP 项目	/	/	金平环保分局环评批复	/

（2）可持续发展。

指标分值 5 分，得 3 分，扣 2 分，得分率 60.00%。

机构人员可持续方面，省发改委投资与重点项目处、合作金融机中的投资银行部等部门均为常设机构；基金承接单位包括基金公司与项目公司两个层次，除了梅州市的项目已被政府回购之外，多数项目均在建设过程中，基金公司与项目公司将继续存续至项目建设期以及运营期结束，具有可持

续性。

《基金组建方案》显示，基金的利息补贴期限暂定3年（2016-2018年），3年后根据绩效评价和审计情况再研究下一步补贴方案。由于2018年是项目的截止期限，社会经济效益指标表明，利息补贴金额完成率、基金投资规模完成率均未达预期；同时，在去杠杆、压缩政府债务和基建规模的宏观经济形势下，后续的贴息政策继续实施是否符合相关政策规定具有较大不确定性。扣2分。