

舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目 建设期绩效评价报告

郑州德众企业管理咨询有限公司

2020 年 12 月

目 录

一、项目基本概况.....	2
（一）项目基本情况.....	2
（二）项目产出说明.....	3
（三）项目实施以及监管情况.....	4
（四）项目主要参与方.....	4
（五）资金来源和使用情况.....	5
二、绩效评价的组织实施情况.....	6
（一）绩效评价目的.....	6
（二）考核期间.....	7
（三）绩效评价实施过程.....	7
（四）绩效评价专家.....	8
（五）数据收集方法.....	9
三、绩效指标体系、评价结果及分析.....	10
（一）绩效评价得分绩效分析.....	10
（二）绩效评价结论.....	17
四、存在问题原因分析及相关建议.....	17
（一）存在问题原因分析.....	17
（二）相关建议.....	18
五、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题.....	18

舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目 建设期绩效评价报告

为对舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期（以下简称：本项目）的绩效目标实现程度，服务质量等进行综合评价，2020 年 11 月舞阳县财政局委托郑州德众企业管理咨询有限公司对本项目建设期情况进行绩效评价，现就本次绩效评价工作报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目基本情况

舞阳县人民政府为进一步践行党的群众路线教育实践活动，创优发展环境，高质高效为民服务，倡导大众创业，万众创新，促进舞阳经济社会的快速发展，建设舞阳县为民中心暨众创空间。舞阳县为民中心暨众创空间建设项目总用地面积约为 55.88 亩，合 37253.81 m²。本项目性质为一类高层公建，总建筑面积约 50449.12 m²，其中：地上总建筑面积约 41949.86 m²，地下建筑面积约 8449.26 m²。地上二十二层，地下一层，采用框架剪力墙结构。为民中心暨众创空间建筑主要分为：为民中心和众创空间两部分，地上一至三层是为民中心（21319.07 m²），三层以上是众创空间（20367.05 m²），其中为民中

心集政府行政服务、社会公共服务、市场化服务三大服务资源，形成多个功能中心：行政审批中心、便民服务中心、公共资源交易区、中介机构服务中心、投资创业培训中心、公共信息大数据中心、文化展示中心、会务电子商务中心、12345 政务中心、信息化服务中心、舞阳县工业展览中心、档案管理中心等，同时配套相关的其它辅助功能如电子监控和会议室等。为民中心部分旨在创造一个舞阳县政府阳光、为民、便民、高效、廉洁、规范的以民为本和为民服务的空间环境。众创空间的宗旨是为孵化培育创新型的小微企业提供完善的服务空间和环境。

（二）项目产出说明

舞阳县为民中心暨众创空间项目位于舞阳县舞泉镇西蔡村，坐落于宁波路的东侧，重庆路的北侧，深圳路的西侧，地理位置优越。本项目建设期主要产出技术经济指标如下：

项目主要技术经济指标表

序号	项目	数据	备注
1	区位	宁波路东侧，重庆路北侧，深圳路西侧	
2	总用地面积	37253.81 平方米	55.88 亩
3	总建筑面积	50449.12 平方米	
4	地上建筑面积	41949.86 平方米	
5	地下建筑面积	8449.26 平方米	
6	容积率	1.13	

序号	项目	数据	备注
7	建筑密度	22.34%	
8	绿化率	40.58%	

（三）项目实施以及监管情况

1、项目实施情况

本项目已全部完成竣工验收，并依据《舞阳县财政局关于为民中心暨众创空间 PPP 建设项目运营日的批复》（舞财文[2019]30 号），于 2019 年 4 月 25 日开始运营。

2、项目监管情况

本项目以实施机构和相关部门的行政绩效监管为主，辅之以第三方机构的独立评价和受益群众的舆论监督，建立 PPP 项目全生命周期动态监管框架，实现对 PPP 项目绩效评价的全过程、全方位和全覆盖。

（四）项目主要参与方

- 1、实施机构：舞阳县财政局；
- 2、项目公司：河南中禾恒创建设开发有限公司；
- 3、设计单位：中核新能核工业工程有限责任公司；
- 4、施工单位：中国核工业二三建设有限公司；
- 5、监理单位：郑州中兴工程监理有限公司。

（五）资金来源和使用情况

1、2015 年 07 月 31 日，舞阳县发展和改革委员会下发《关于舞阳县为民中心暨众创空间项目可行性研究报告的批复》（舞发改工信投资〔2015〕89 号），批复同意工程的建设内容和建设规模，批复项目投资为：25000 万元。

2、2016 年 11 月 8 日，舞阳县发展和改革委员会下发《关于为民中心暨众创空间项目可行性研究报告有关内容变更的批复》（舞发改工信投资〔2016〕145 号），变更建设规模和内容，总投资变更为 27574.69 万元。

3、2016 年 11 月 28 日，舞阳县发展和改革委员会下发《关于舞阳县为民中心暨众创空间项目初步设计的批复》（舞发改工信投资〔2016〕163 号），批复同意工程初步设计概算为：27550.92 万元，其中工程费 19263.97 万元、工程建设其他费 5870.42 万元、基本预备费 754.03 万元，建设期利息 1662.50 万元。

4、舞阳县为民中心暨众创空间建设项目实际到位资金 24630 万元，其中中国核工业二三建设有限公司出 6000 万元，舞阳县农村发展投资有限公司出资 1500 万元，农业银行贷款 17130 万元均已到位。

5、河南德丰会计师事务所有限公司出具《舞阳县为民中心暨众创空间建设项目竣工财务决算审核报告》（豫德审字〔2020〕第 11010 号），审核结果：舞阳县为民中心暨众创空间建设项目累计完成投资 27,018.57 万元，交付使用资产 27,018.57 万元。

二、绩效评价的组织实施情况

（一）绩效评价目的

根据财政部《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）要求和《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（豫发〔2019〕10号）并结合本项目自身特点，本项目的绩效评价目的是：

1、通过对本项目的绩效评价，了解和掌握项目实施的具体情况，评价其项目实施的科学性、合理性、规范性和资金使用成效，及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，提高项目管理水平和资金的使用效益。

2、促使项目公司和社会资本方根据绩效监控、绩效评价中发现的问题，认真加以整改，及时调整和完善项目公司的工作计划和绩效目标并加强项目管理，提高管理水平，同时为项目后续资金投入、分配和管理提供决策依据。

3、绩效评价工作开展能够充分验证本项目采用 PPP 模式的必要性和可行性。以及是否有效减轻了政府的财政预算压力、是否达到了物有所值、是否提高了政府提供基础设施和公共服务的供给能力。建立绩效评价方案和指标体系，根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益型进行客观、公正的评价，确保有关规划和工作目标的实现。

（二）考核期间

舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期：2016 年 12 月 20 日至 2019 年 04 月 24 日（2018 年 11 月 30 日项目公司和实施机构召开了“关于舞阳县为民中心暨众创空间建设项目因环保治理影响工期及费用目标的专题会议”，会议决定将原计划于 2018 年 12 月 19 日竣工，顺延至 2019 年 4 月 30 日）。

（三）绩效评价实施过程

1、接收绩效评价通知，组织安排工作

评价小组于 2020 年 11 月 17 日收到舞阳县财政局下发的《舞阳县财政局关于开展为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期和运营期绩效评价工作的通知》。郑州德众企业管理咨询有限公司组织评价小组成员进行业务培训，安排绩效评价工作。本项目建设目标评价主要以项目建设基础资料进行评价，对 PPP 项目建设质量、环保监督、安全生产等方面的评价主要通过对影像资料的调查以及对周边人员的访谈进行。

2、收集案卷资料，熟悉掌握相关信息

评价小组在舞阳县相关部门和项目公司的配合下，评价小组于 2020 年 11 月 25 日开展现场绩效评价工作，按照通过专家论证并经财政部门审核的《舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期和运营期绩效评价工作方案》，对项目公司项目产出、效果、管理等方面获取了项目的基础资料纸质证据，并从有关部门、互联网等途径获取相关

资料信息，为绩效评价的客观、公正提供足够的支撑依据。

3、调查社会公众的满意度

评价小组结合项目实际情况，设计制定了“舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期满意度调查问卷”，并随机分别向政府部门和社会公众不特定调查对象开展调查工作，获取第一手调查资料。

4、实施绩效评价

在现场调查工作的基础上，于 2020 年 11 月 27 日组织了由财政部门、环保部门、住建部门、行业专家、法律专家等 7 人专家组对舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期的工作等进行评审。

专家们对建设期的资料进行了整理和研判，考证了项目建设期的全部基础资料后，审慎做出了评价并给出了分数。为本次绩效评价工作的专业性、可靠性、真实性、客观性奠定了坚实的基础。

（四）绩效评价专家

- 1、王海霞：高级工程师，河南省财政厅 PPP 入库专家；
- 2、谷 玲：省党校副教授、律师，河南省财政厅 PPP 入库专家；
- 3、刘起霞：河南工业大学副教授，河南省财政厅 PPP 入库专家；
- 4、崔保林：高级工程师，河南省财政厅 PPP 入库专家；
- 5、赵伟红：舞阳县财政局代表；
- 6、蔡 正：舞阳县生态环境局代表；
- 7、焦威华：舞阳县住建局代表。

（五）数据收集方法

为了保证对项目进行公正客观的评价，需要尽可能地做到收集有数据、有质量和准确、可靠的评价证据，对此，在证据收集方面，评价小组首先着重对资料进行搜集。其收集证据的方法及过程主要有：要求被评价单位提供与项目有关的审批文件、资金下达文件、项目建议书、招投标资料、项目相关合同、实施方案、实施过程中的质量考评报告、项目工作总结、会议纪要等资料，查看项目会计账册以了解资金的收支情况等。

1、搜集相关政策法规

相关政策法规由舞阳县财政局提供，又通过其他途径搜集了与政策相关的文件。

2、调取项目相关信息

评价小组在舞阳县财政局与项目公司的配合下调取了项目相关文件资料。

3、利用互联网资源

同时，评价小组还充分利用互联网资源，从相关政府网站上搜集了部分资料，将所有文件资料先进行初步汇集整理后，再对案卷进行研究对比分析。

4、整理实地调研、面访、问卷调查的相关信息

评价小组将所有从案卷研究中获得的证据与从实地调研、面访、问卷调查中获得的证据汇集起来，对同一指标在不同文件资料中的证

据进行对比、印证、核实和补充。

5、结合项目实施特点整理证据

评价小组结合项目实际情况，进行了分类整理，经过验证和确定后以得到准确、可靠和有效的证据。

6、分析判断

评价小组对证据进行了判断分析，是否实现预期目标等关键问题。

三、绩效指标体系、评价结果及分析

（一）绩效评价得分绩效分析

1、项目产出（45 分）

包含的二级指标：竣工验收（45 分）。

竣工验收包含三级指标：工程质量及竣工验收。

经考核，项目工程竣工验收手续齐全、完整，工程竣工验收合格。

项目产出指标应得分 45 分，实际得分 45 分。

2、项目效果（19 分）

包含的二级指标：社会影响（6 分）、生态影响（3 分）、可持续性（6 分）、满意度（4 分）。

（1）社会影响（6 分）包含的三级指标：社会责任；安全施工；争优创优。

经考核，项目公司没有出现拖欠农民工工资情况，没有出现违规占地现象，没有出现无故拖延工期影响群众生活的现象。项目公司能够实施有效的 HSE 标识管理，在施工现场设置了危险、警示和安全提示标识。没有出现重大人员伤亡事故、重大安全生产事故和重大环境污染事故。获得市级以上文明施工奖项 2 个。

该指标应得分 6 分，实际得分 6 分。

2、生态影响（3 分）包含的三级指标：环境保护和文明施工。

经考核，项目公司在施工过程中配置了喷淋系统，施工现场设置了隔离设施，建筑垃圾能够及时清理，能够合理安排工作时间，没有出现噪音扰民的投诉或上访事件，工程施工期间现场干净卫生，物料堆放整齐有序。在工程移交之前，施工现场清除了全部工程设备、多余材料、垃圾和各种临时工程，并保持施工现场清洁整齐。

该指标应得分 3 分，实际得分 3 分。

3、可持续性（6 分）包含的三级指标：运营准备；沟通与协调；进度计划。

经考核，项目公司拥有物业公司的招投标手续，物业公司的承接手续，为项目运营做出了必要的准备。施工、监理、融资合同等相关文件能够及时备案。制定了工程建设质量保证措施和质量控制周、月计划。制定可行的进度管理制度，并安排专人负责进度管理有关工作；建立影响进度的问题台账，责任到位，跟踪控制。

出现的问题：人员设备资料不完善（扣 0.2 分），缺少实施机构审阅和意见（扣 0.46 分），未提供季度计划（扣 1 分）。

该指标应得分 6 分，实际得分 4.34 分。

4、社会责任（4 分）包含的三级指标：各方履职的满意度；社会公众满意度。

经考核，通过发放调查问卷征集住建部门的意见，住建部门对项目建设过程的“基本满意”度达到 97.14%；征集群众对项目建设期的意见。调查问卷对本项目实施的“基本满意”度达到 97.67%。

出现的问题：反馈意见不全面；缺发改、实施机构调查问卷（扣 0.4 分）。

该指标应得分 4 分，实际得分 3.6 分。

经考核，项目效果指标应得分 19 分，实际得分 16.94 分。

3、项目管理（38 分）

包含的二级指标：组织管理（8 分）、资金管理（7 分）、进度控制（2 分）、信息公开（6 分）、合同管理（5 分）、质量控制（6 分）、档案管理（4 分）。

1、组织管理（8 分）包含的三级指标：项目制度健全性；管理制度执行有效性；前期管理；人员配备。

经考核，项目公司建立了人力、财务、质量、安全等内控制度；

开工前取得两评一案，签订《PPP 合同》；按照有关规定取得可研批复、工程规划许可证、用地规划许可证、建设用地手续；完成质量、安全监督备案手续。取得施工许可证；项目公司驻场人员配备齐全，符合投标文件承诺。

出现的问题：缺少投融资管理制度，资金管理制度可操作性不强（扣 0.46 分）；制度执行前未进行审批（扣 2 分）；岗位职责设置不齐全（扣 0.43 分）。

该指标应得分 8 分，实际得分 5.11 分。

2、资金管理（7 分）包含的三级指标：资金、账户管理规范；财务监控有效性；资金使用合理性；社会资本资本金到位情况；融资资金到位情况。

经考核，资金账户的授权审批制度清晰规范，有效执行；没有出现出租出借资金账户，无账外账，有银行对账；票据、UK、印章有专人保管；无大额现金支付；拥有 2017-2019 年度的审计报告，向实施机构上报的 2017-2019 年度项目公司的财务报表；纳税申报记录完整，无偷税漏税、税务罚款现象；公司资本金能够按照合同约定及时出资到位，拥有出资的银行回单；无“明股实债”现象，无政府方或政府指定机构回购社会资本投资本金或兜底本金损失的现象；银行贷款能够按照合同约定筹集到位，有入账银行回单。不存在政府及其部门为项目债务融资提供任何形式担保的现象，无资金链中断导致项目无法

继续完成、严重违约现象。

该指标应得分 7 分，实际得分 7 分。

3、进度控制（2 分）包含的三级指标：项目进度。

经考核，项目公司按时向实施机构提交工程建设进度周报、月报，能够反映工程投资完成情况、安全管理、存在的问题及处理意见。相关纠正措施等情况，拥有详尽工程例会记录。

出现的问题：缺少季度计划，中间部分时间推后，部分例会项目总监未参加（扣 0.34 分）。

该指标应得分 2 分，实际得分 1.66 分。

4、信息公开（6 分）包含的三级指标：项目施工信息公开；项目管理信息上报；财政部综合信息平台填报。

经考核，项目公司已将项目基本信息在适当位置对社会公众公示；及时将项目施工中的信息和日常监控结果上报项目实施机构；基本能够按照《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》的规定上传资料。

出现的问题：综合信息平台填报资料不齐：缺履约保证金、缺物评信息（扣 0.64 分）。

该指标应得分 6 分，实际得分 5.36 分。

5、合同管理（5 分）包含的三级指标：合同管理。

经考核，项目公司监理、设计、施工等合同签订及时，时间逻辑顺序应正确；与参建各方按照规定和要求签订合同并执行。变更项目严格按照合同约定、规范要求的程序处理，变更定性、定量、定价合理、准确。

出现的问题：资料不齐全，无采购管理办法（扣 0.71 分）。

该指标应得分 5 分，实际得分 4.29 分。

6、质量控制（6 分）包含的三级指标：管理质量。

经考核，项目公司能够监督检查参建单位的质量管理行为，督促参建单位履行质量义务。能够建立制定和完善岗位质量规范，质量责任及考核办法，落实质量责任制。能够依据国家、行业有关工程建设法规、技术规程、技术标准的规定以及设计文件和施工合同的要求监督检查施工，在施工过程中加强质量检验工作。

出现的问题：项目公司未抽检（扣 1.57 分）。

该指标应得分 6 分，实际得分 4.43 分。

7、档案管理（4 分）包含的三级指标：资料收集；档案保管。

经考核，项目公司基本能够完成开工前期资料、施工过程中、竣工阶段项目全过程资料，按照建设项目档案资料归档要求及时收集、整理，基本能够完成对已入档的资料要求做好登记工作，分类编号整理，排放有序方便查找。

出现的问题：资料收集不完整，个别合同未盖骑缝章（扣 0.47 分）；未见借阅记录、不规范、记录不齐（扣 0.29 分）。

该指标应得分 4 分，实际得分 3.24 分。

经考核，项目管理指标应得分 38 分，实际得分 31.09 分。

综合所述，项目建设期绩效评价总体评分“93.03 分”。

一级指标	二级指标	三级指标	本三级指标满分	实际得分
产出	竣工验收	工程质量及竣工验收	45	45.00
效果 19	社会影响 6	社会责任	2	2.00
		安全施工	2	2.00
		争优创优	2	2.00
	生态影响 3	环境保护和文明施工	3	3.00
	可持续性 6	运营准备	2	1.80
		沟通与协调	2	1.54
		进度计划	2	1.00
	满意度 4	各方履职的满意度	2	1.60
		社会公众满意度	2	2.00
管理 38	组织管理 8	项目制度健全性	2	1.54
		管理制度执行有效性	2	0.00
		前期管理	2	2.00
		人员配备	2	1.57
	资金管理 7	资金、账户管理规范性	1	1.00
		财务监控有效性	1	1.00
		资金使用合理性	1	1.00
		社会资本资本金到位情况	2	2.00
		融资资金到位情况	2	2.00
	进度控制 2	项目进度	2	1.66
	信息公开 6	项目施工信息公开	2	2.00
		项目管理信息上报	2	2.00
		财政部综合信息平台填报	2	1.36
	合同管理 5	合同管理	5	4.29
	质量控制 6	管理质量	6	4.43
	档案管理 4	资料收集	2	1.53
		档案保管	2	1.71

一级指标	二级指标	三级指标	本三级指标满分	实际得分
合 计			102.00	93.03

整体来看,舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目取得了一定成效,建设期达到既定目标。

(二) 绩效评价结论

专家组对建设期的资料进行了整理和研判,考证了项目的全部基础资料后,审慎形成如下结论:

- 1、依据提供的经政府和项目公司认可后的建设期绩效评价指标体系,专家独立评分、汇总平均分为 93.03 分;
- 2、项目公司应根据评价结果进一步整改完善。

四、存在问题原因分析及相关建议

(一) 存在问题原因分析

(1)需要加强与实施机构的沟通上报工作,项目公司的相关文件、制度没有得到实施机构的审批。

(2)项目实施的进度计划能够细化到周、月计划,但是缺失季度等中期计划。

(3)问卷调查工作开展的不全面,没有收集到环保、发改、财政部门的意见。

(4)项目进度中间部分时间推后;部分项目例会项目总监未参加。

(5) 财政部综合信息平台填报不全，未上传建设期履约保证金；缺物评信息。

(6) 质量抽检方面，过分依赖监理工作成果，项目公司未进行抽检。

(7) 档案管理方面，资料收集不完整。

(二) 相关建议

(1) 建议项目公司在内部管理方面进一步加强管理，尤其是针对考核中出现的扣分项，应围绕该部分重点进行加强管理并且及时落实整改。

(2) 建议项目公司加强与实施机构的沟通和汇总上报工作，各项文件、制度及时补充上报实施机构并得到批复。

(3) 建议项目公司及时完善上传财政部综合信息平台的资料，并完善档案管理的工作。

五、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题

舞阳县财政局根据绩效考核结果及项目公司整改情况编制绩效考核最终报告，并报（抄）送县政府等。同时应按照政府信息公开及财政部 PPP 综合信息平台的规定及时披露本项目绩效管理相关信息，切实保障公众知情权，接受社会监督。

本报告仅用于项目实施机构对舞阳县为民中心暨众创空间 PPP 项目建设期的绩效评价，并供财政部门作为绩效付费的参考依据，因报告使用范围不当造成的后果由报告使用者承担。

郑州德众企业管理咨询有限公司

2020 年 12 月 05 日