长春市双阳区棚户区改造

长清公路西地块建设项目

绩效评价报告

项目单位：长春市双阳区住房和城乡建设局

主管部门：长春市双阳区住房和城乡建设局

2025年6月25日

一、基本情况

（一）项目概况

1、项目背景

（1）棚户区改造政策背景

①国家政策背景

棚户区改造是重大的民生工程和发展工程。2008年至2012年，全国改造各类棚户区1260万户，有效改善了困难群众住房条件，缓解了城市内部二元矛盾，提升了城镇综合承载能力，促进了经济增长与社会和谐。目前仍有部分群众居住在棚户区中。这些棚户区住房简陋，环境较差，安全隐患多，改造难度大。为进一步加大棚户区改造力度，让更多困难群众的住房条件早日得到改善，同时，有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应，现提出以下意见：

总体要求。以改善群众住房条件作为出发点和落脚点，加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造。2013年至2017年改造各类棚户区1000万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高。

多渠道筹措资金。要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债券融资、企业和群众自筹等办法筹集资金。加大各级政府资金支持。中央加大对棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜。省级人民政府也要相应加大补助力度。市、区人民政府应切实加大棚户区改造的资金投入，可以从城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道中，安排资金用于棚户区改造支出。各地区除上述资金渠道外，还可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造。有条件的市、区可对棚户区改造工程给予贷款贴息。

加大信贷支持。各银行业金融机构要按照风险可控、商业可持续原则，创新金融产品，改善金融服务，积极支持棚户区改造，增加棚户区改造信贷资金安排，向符合条件的棚户区改造工程提供贷款。各地区要建立健全棚户区改造贷款还款保障机制，积极吸引信贷资金支持。

②吉林省政策背景

2018年3月29日，吉林省住房和城乡建设厅吉林省财政厅下达2018年全省城市棚户区改造任务计划的通知，有关工作要求如下：

a、加快推进项目开工建设。各地要坚持早落实、早开工、早见效，加快推进棚户区改造进度。按照已经上报的棚户区改造项目，加快办理项目审批手续，全力推进项目落地、资金筹集、房屋征收征地、项目审批等工作；加快开工建设进度，严格掌握开工统计口径，确保实现“6月底开工率达到60%以上，9月底开工率达100%”的目标任务。

b、加快推进棚改贷款工作。各地要认真落实省政府《研究棚户区改造项目贷款有关问题》的专题会议纪要精神，依据2018年棚户区改造计划，加快办理项目相关审批手续，积极协调国开行、农发行及其他商业银行，加快贷款授信审批和发放进度，为棚户区改造提供资金保证。棚户区改造项目拆迁地块内的居民安置方式内容具体包括：新建棚改安置房和配套基础设施项目；购买普通商品房、二手房用于棚改安置房；货币安置。

（2）双阳区棚户区改造背景

为响应国务院的号召，切实推进长春市双阳区棚户区改造工作，长春市人民政府《长春市重点棚户区及危旧房改造和住房保障工作指挥组会议纪要》长棚危保〔2010〕7号；长春市市委及政府常务会议研究决定，会议审议通过了38个棚户区改造项目，拟拆除房屋面积339.13万平方米。以中央政策为指导，吉林省长春市人民政府也相继出台了一系列棚户区改造政策与计划，特别是双阳区人民政府相继批准了数块棚户区改造计划，本项目双阳区长清公路西地块棚户区改造就属于其中之一。

1. 项目主要内容

根据《双阳区城市总体规划》及双阳区棚户区改造计划，本项目改造区域四至范围如下：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目编号 | 拆迁地块项目名称 | 拆迁地块四至 | 安置方式 |
| 1 | 长清公路西地块 | 东至长清公路 | 采用货币化安置、购买回迁房和政府自建回迁房结合 |
| 西至长双烟铁路 |
| 南至石溪河 |
| 北至变电所 |

项目安置方式调整后总体建设内容为，货币补偿55058.09㎡；购买回迁房43184.65㎡，共488套；针对本项目中尚存在约51757.26㎡住宅尚未安置的情况，计划通过新建回迁房完成安置，新建回迁房建筑面积60,260.00㎡，共704套。

1. 资金投入和使用情况

截至2024年末，项目累计支出资金88,379.00万元，其中专项债券资金支出45,000.00万元，银行贷款资金支出15,983.00万元，财政资金支出27,396.00万元。

（二）项目绩效目标。

1、总体目标

项目按期竣工，回迁居民入住。

2、阶段性目标

2024年目标：完成项目的部分拆迁及安置工作。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目标

根据评价项目的情况和特点，运用科学、规范的绩效评价方法，客观、公正地对长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目新增地方政府债券资金进行综合评价，全面考察项目的预算、实施、管理、结果及影响。通过绩效评价，为加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险发挥作用。

（二）评价对象和范围

本次绩效评价主要内容为对长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目的决策、管理、产出和效益等方面进行综合评价。

（三）评价依据

1、《中共吉林省委吉林省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(吉发(2019)10号);

2、《地方政府债券发行管理办法》(财库(2020)43号);

3、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》(财预(2021)61号);

4、吉林省财政厅关于印发《吉林省地方政府专项债券项目资金绩效管理办法(试行)》的通知(吉财债(2021)1044号);

5、其他相关法律法规。

（四）评价原则

绩效评价主要遵循绩效目标与部门预算相统一、定量分析与定性分析综合运用和绩效评价与财政监督相结合的原则，对长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目新增地方政府债券资金绩效情况进行客观分析和评价。

（五）评价指标体系

科学制定了指标设定、权重分配、指标解释、评价标准等四个方面的评价指标体系。满分100分。

（六）评价方法

本次评价方法采用成本效益分析法、比较法、公众评判法。

1、成本效益分析法，将投入与产出、效益进行关联性进行分析。

2、比较法，将实施情况与绩效目标、历史情况进行比较。

3、公众评判法，通过公众问卷及抽样调查等方式进行评判。

（七）绩效评价工作过程。

1、前期准备工作

工作组在开展现场评价工作前，主动与被评价单位对接沟通，安排确定现场工作时间，了解绩效目标设定、预算执行和自评情况，夯实各项基础工作。

2、收集基础资料

工作组负责收集所需基础信息资料，包括被评价单位基本概况、绩效评价自评表、专项债券资金文件和拨付指标文件、零余额账户用款额度情况、项目发行地方政府专项债券前期审批手续和项目收益与融资自求方案等文件资料、工程实施阶段归档资料、进度监理报告及结算单、财审报告等

3、现场核查

工作组到被评价项目单位及项目现场进行实地核查。

4、开展现场评价工作

工作组通过检查被评价单位提供的项目资料和财务资料对绩效目标完成情况进行评价。工作组通过听取被评价单位情况介绍、检查项目资料及财务资料、外业勘查、座谈询问等评价方式，对项目绩效管理有关情况和基础材料进行核实并形成评价结论。

5、撰写报告

按照规定的评价指标、评价标准和评价方法，对地方政府专项债券项目绩效情况进行定量、定性分析和综合评价，依据绩效目标完成情况，对项目进行评价打分，提出项目实施过程中存在的问题与建议，总结归纳形成初步评价结论并撰写报告。

(八)评价基准日

本次评价基准日为2024年12月31日。

(九)绩效评价的局限性

由于绩效评价工作本身的复杂性，并受到评价手段和资料的真实性、准确性、及时性等方面的限制，可能对绩效评价科学性存在局限。

对于定性的指标，我们主要从调查问卷、调查访谈和被评价单位提供的资料中获取到信息和数据，由于项目效益的滞后性，调研评价客观性存在一定局限。

满意度指数来源于随机抽取的样本，因项目成果使用者:项目实施机构抽样的局限性和样本量限制对调查结果产生影响，导致评价结论可能存在缺陷。

基于被评价单位提供的资料，我们进行了科学、准确客观、公正的评价。

三、综合评价情况及评论结论（附相关评分表）

绩效评价结果量化为百分制综合评分，并按照综合评分进行分级。综合评分为90分(含)以上的为“优”80分(含)至90分的为“良”，60分(含)至80分的为“中”，60分以下的为“差”。

通过本次绩效评价工作，长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目新增地方政府专项债券资金绩效评价最终得88.83分，评价等级为“良”。

**绩效评价得分汇总表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| 决策 | 24 | 23 | 95.83% |
| 管理 | 16 | 15 | 93.75% |
| 产出 | 36 | 29.28 | 81.33% |
| 效益 | 24 | 21.55 | 89.79% |
| 合计 | 100 | 88.83 | 88.83% |

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况。

项目决策包括新增地方政府专项债券项目申报的政策依据与程序规范性、新增地方政府专项债券绩效目标设定的合理性、指标明确性和编制新增地方政府专项债券资金平衡方案科学性和资金分配的合理性三个二级指标，满分为24分，得分为23分。

1、新增地方政府专项债券项目申报的政策依据与程序规范性

该项指标包括项目申报政策依据充分性和项目立项程序规范性两个三级指标，满分7分，得7分。

（1）项目申报政策依据充分性

本项目为棚改项目，符合专项债券支持领域和方向情况，已纳入财政部地方政府债务管理系统项目库和发改委国家重大项目建设库，项目立项审批符合国家法律法规、国民经济发展规划和市县区城市发展规划；项目已列入政府投资计划和中长期财政规划；项目资金已纳入政府性基金预算管理。

该项指标权重分3分，根据评分标准评价得3分。

（2）项目立项程序规范性

项目前期手续已完成，已完成立项、可研报告编制，已取得发改委立项批复、可研批复、初设批复，取得土地批复、用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证。

该项指标权重分4分，根据评分标准评价得4分。

2、新增地方政府专项债券绩效目标设定的合理性与指标明确性

该项指标包括绩效目标合理性和绩效目标明确性两个三级指标，满分10分，得9分。

（1）绩效目标合理性

项目申报时已制定绩效目标，绩效目标指标值与债券资金投入的项目内容相符，项目预期产出的效益和效果符合当地经济发展需求，项目所申请的专项债券资金与项目概算需求的资金量相匹配。

该项指标权重分5分，根据评分标准评价得5分。

（2）绩效目标明确性

项目绩效目标细化分解的具体指标基本反映了该项目相关信息，细化分解的具体指标通过清晰、可衡量、可量化的指标值体现，绩效目标指标值的设定与项目目标计划数相对应。

该项指标权重分5分，根据评分标准评价得4分。

3、编制新增地方政府专项债券资金平衡方案科学性和资金分配的合理性

该项指标包括平衡方案科学性和资金分配的合理性两个三级指标，满分7分，得7分。

（1）平衡方案科学性

项目单位编制的平衡方案已经过科学论证，编制的内容与申请专项债券项目内容相匹配，申请专项债券额度测算依据是按照专项债券资金使用规定编制。

该项指标权重分4分，根据评分标准评价得4分。

（2）资金分配的合理性

项目申请的专项债券项目资金额度与当年专项债券项目任务相匹配，专项债券资金分配使用依据充分，预算资金、银行贷款、债券资金额度分配合理。

该项指标权重分3分，根据评分标准评价得3分。

（二）项目管理情况。

项目管理包括新增地方政府专项债券资金管理制度健全性及组织实施有效性和新增地方政府专项债券资金使用情况两个二级指标，满分为16分，得分为15分。

1、新增地方政府专项债券资金管理制度健全性及组织实施有效性

该项指标包括资金管理制度健全性和组织实施有效性两个三级指标，满分8分，得7分。

（1）资金管理制度健全性

项目单位建立了债券资金管理制度，制定了专项债券资金使用计划，专项债券收支、还本付息及专项收入已纳入政府性基金预算管理。

该项指标权重分4分，根据评分标准评价得3分。

（2）组织实施有效性

项目变更调整理由充分，手续完备；项目合同书等资料齐全并归档管理，项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑已落实到位，专项债券项目信息已公开。

该项指标权重分4分，根据评分标准评价得4分。

2、新增地方政府专项债券资金使用情况

该项指标包括债券资金到位率、债券资金执行率、债券资金使用合规性和信息公开披露四个三级指标，满分8分，得8分。

（1）债券资金到位率

债券资金到位率=债券实际到位金额/债券发行金额×100%

项目实际发行专项债券金额45,000.00万元，其中2019年发行专项债券金额13,000.00万元，2022年发行专项债券金额12,900.00万元，2024年发行专项债券金额19,100.00万元。截至2024年底，到位专项债券金额45,000.00万元，债券资金到位率为100%。

该项指标权重分2分，根据评分标准评价得2分。

（2）债券资金执行率

债券资金执行率=专项债券资金实际支出金额/债券发行金额\*100%

截至2024年底，实际支出专项债券金额45,000.00万元，债券资金执行率100%。

该项指标权重分2分，根据评分标准评价得2分。

（3）债券资金使用合规性

债券资金用于建筑工程费，符合相关专项债券资金使用管理制度规定，专项债券资金严格按照专项债券资金专户管理办法拨付至项目施工单位。

该项指标权重分3分，根据评分标准评价得3分。

（4）信息公开披露

专项债券项目存续期按要求在网站上进行信息公开。

该项指标权重分1分，根据评分标准评价得1分。

（三）项目产出情况。

产出指标包括数量、质量、时效和成本四个二级指标，满分为36分，得分为29.28分。

1、数量指标

该项指标包括建设进度完成率一个三级指标，满分9分，得6.78分。

项目总投资为117,303.33万元,截至2024年末，项目累计支出资金88,379.00万元，实际完成率为75.34%。

该项指标权重分9分，根据评分标准评价得6.78分。

2、质量指标

该项指标包括工程质量标准检测达标度一个三级指标，满分9分，得9分。

已建工程质量达标，无工程质量问题。

该项指标权重分9分，根据评分标准评价得9分。

3、时效指标

该项指标包括开工及时率及竣工及时率两个三级指标，满分9分，得4.5分。

（1）开工及时率

项目于2019年10月按计划开工。

该项指标权重分4.5分，根据评分标准评价得4.5分。

1. 竣工及时率

 项目初始建设期为2019年10月至2022年9月，2021年10月26经长春市双阳区发展和改革局批准延期至2023年9月完工，2022年10月28日经长春市双阳区发展和改革局批准延期至2024年9月完工，2024年1月3日经长春市双阳区发展和改革局批准延期至2025年12月完工。

该项指标权重分4.5分，根据评分标准评价得0分。

4、成本指标

该项指标包括项目成本超标情况、项目预备费使用合规情况两个三级指标，满分9分，得9分。

（1）项目成本超标情况

截至2024年末，项目支出未超过批复总投资。

该项指标权重分4.5分，根据评分标准评价得4.5分。

（2）项目预备费使用合规情况

项目预备费全部按规定用于工程建设中。

该项指标权重分4.5分，根据评分标准评价得4.5分。

（四）效益指标

效益指标包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和满意度五个二级指标，满分24分，得分19.87分。

1、经济效益指标

该项指标包括项目收益情况和推动当地经济发展情况两个三级指标，满分5分，得2.55分。

（1）收益情况

根据项目《收益与融资自求平衡方案》，预计2020年-2024年期间取得土地出让收益152,035.43万元，截至2024年末，项目共计取得土地净收益3,037.00万元,占预计取得总收益的2%。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得0.05分。

（2）项目推动当地经济发展情况

项目的建设有效的推动当地经济的发展。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得2.5分。

2、社会效益指标

该项指标包括改善居住条件情况和公众舆情与群体性事件情况两个三级指标，满分5分，得5分。

（1）改善居住条件情况

项目建成后将改善现有棚户区居民的居住条件和居住环境。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得2.5分。

（2）公众舆情与群体性事件情况

项目建设期间未发生群体性事件、重大诉讼、媒体负面报道。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得2.5分。

3、生态效益指标

该项指标包括环境保护情况和垃圾集中转运率两个三级指标，满分5分，得5分。

（1）环境保护情况

项目建设期间，项目环保设施完善，未收到环保部门通报批评及处罚。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得2.5分。

（2）垃圾集中转运率

项目施工区固体废物和生活垃圾统一收集、统一清运、合理处理，垃圾集中转运率为100%。

该项指标权重分2.5分，根据评分标准评价得2.5分。

4、可持续影响指标

该项指标包括项目设计可持续使用年限一个三级指标，满分4分，得4分。

项目可持续使用年限

住宅使用年限为70年，项目可持续使用年限≥10年。

该项指标权重分4分，根据评分标准评价得4分。

5、满意度指标

该项指标包括利益相关方满意度和服务对象满意度两个指标，满分5分，得5分。

本工程的建设与实施，得到了双阳区、长春市政府及有关部门的积极配合与支持，对项目建设的各个方面都创造了有利的条件。棚户区居民是本项目的直接受益者，住房条件的改善有利于当地居民生活水平的提高，改善了人们的生活环境。

该项指标权重分5分，根据评分标准评价得5分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

项目单位组织机构健全、职责分工明确，制定了债券资金管理制度及各项业务流程管理制度，制定了专项债券资金使用计划并按严格按照专项债券资金专户管理办法进行债券资金拨付。

本项目建设对棚户区进行改造能够彻底改变现有棚户区居民的居住条件和居住环境，提升居住水准。棚户区改造完成后，提高了人民的生活质量水平、进一步地完善了城区道路路网及区政系统、使区域城区面貌焕然一新，对营造优美、和谐的社会环境具有重要意义。

（二）存在的问题及原因分析

1、项目工程进度缓慢，延期竣工

项目原计划于2022年9月竣工，逐步延期至2025年12月竣工。

2、项目实际收益不达预期，存在偿债风险

项目预计2020年-2024年期间取得土地出让收益152,035.43万元，截至2024年12月31日，项目共取得土地收益3,037.00万元,实际收益不达预期，存在偿债风险。

六、有关建议

（一）加强项目工程管理，确保项目按计划推进。

对项目实施全过程监管，定期或不定期实地查看察看项目实施情况，落实整改，确保项目及时完工。

（二）加强项目收益管理，防范债务风险

提升专项债项目偿还能力，建立专项债券项目偿债能力评价体系，了解掌握项目现有收益情况，夯实偿债资金来源，制定偿债应急资金储备及偿还方案以防债务违约风险。

七、其他需要说明的问题

无。