

岳阳市 2022 年市级重大政策和重点项目绩效 执行结果

今年是我市全面实施预算绩效管理扩围提质年。我局紧紧围绕省市预算和绩效管理一体化改革任务，加快构建“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系，坚持绩效导向，多维联动发力，突出重点扩面，全面推动财政资金聚力增效。岳阳绩效工作再获 2022 年省财政厅通报表彰。

一、多维联动实施情况

（一）接受人大评议监督。市人大将我局预算绩效管理工作纳入 2021 年专项评议，对近三年以来的重大政策和项目绩效管理实施情况进行跟踪监督，着重审查专项资金使用效益并经综合评议，提出了有关问题整改的评议意见。按照新颁布的《湖南省预算审查监督条例》要求，市财政局对标制定评议意见整改方案，主动接受人大绩效监督，优化绩效管理闭环。试点将专项资金绩效目标与预算草案、绩效评价结果与决算草案同步报送市人大，同时将上报市政府的年度绩效管理方案、重点绩效评价报告及应用整改报告等一同报送市人大。协同人大、审计组织调研活动，联动组织第三方编辑《岳阳市绩效目标管理指标汇编》，对科技创新与开发专项绩效指标实施细化审查，助力在落实“深化绩效意识，健全指标体系、强化跟踪问效”等

三个方面取得整改实效。市人大第九届第7次主任会议，市财政局关于预算绩效管理工作评议意见整改落实情况的报告，满票通过审议。人大在线绩效监督新机制，切实为新形势下的岳阳绩效管理注入了实施新动能。

（二）做实财审协同联动。按照《岳阳市财审联动推进全面预算绩效管理实施方案》，市财政局、市审计局协同组建2022年财审联动专班，在全省率先推行市县财审“计划选项共商、制度约束共建、评价过程共监、问题整改共促、结果应用共抓”等“五共”联动联审机制，实现多领域预算绩效与审计监督的信息共享。联动制定年度绩效管理工作方案，与年度审计计划相结合，既有重点交叉，又有侧重互补；联动出台《岳阳市预算绩效监控管理办法》，率先创建“蓝黄红”三色提示性风险预警监控机制；推动以市政府名义出台《岳阳市财政支出事前绩效评估管理办法》；联动参与第三方评价质量跟踪，督促绩效评价项目问题整改；联动应用绩效评价结果与预算挂钩，并纳入2022年同级审计联审。联动取得应用成效：取消和压减9个部门的整体支出与专项预算1248万元；收回2个在建项目沉淀资金5778万元，10个被评价项目资金得到相应调整，累计调整资金1.13亿元；联动对绩效目标运行评价较差的（如：市教体局等15家预算单位）33个项目预算按下暂停键，督促重新申报再落实，涉及整改资金1.79亿元；11月份对项目进度或预算执行进度缓慢，偏离60%以下的11家部门整体支出及27个专项支出，下发

绩效偏差预警提示函，予以红色警示；同时对预算绩效自评质量前 18 名优秀单位进行了表彰通报。

二、重点扩面实施情况

（一）增点关注债券项目。“举债必问效、无效必问责”。为全面掌控政府债资金“借、用、管、还”全生命周期管理情况，2021 年末启动对市本级 2018-2020 年发行的政府专项债项目资金开展项目绩效评价，涵盖 26 项专项债资金 56.32 亿元。其中针对 5 个债券项目资金的融资收益平衡与偿债风险等要素实施现场评价，评价结果上报省厅备审。今年 9 月份，针对省厅反馈的政府债务审计问题进行了整改落实。联动将债券资金事前绩效评估置于绩效管理前端并实现全覆盖，重点督导 5 个项目单位实施事前绩效评估，涉及投资 39.68 亿元，其中申请专项债 24.27 亿元；组织对 2 个新增债券项目（市交投集团湘北大道周边射击馆及地下停车项目和市人民医院门诊楼及地下停车场项目共计 2.3 亿元）开展重点评价。同时，针对 2020-2021 年度正在运行的 48 个市级政府专项债券项目，督促项目单位开展事前绩效评估跟踪监控，并将 39 个债券项目三季度投融资调整及进度实施情况上报省厅，监控涉及债券项目资金 10.11 亿元。评价结果直接与专项债券资金使用挂钩，督促责任单位化债任务落实落地。

（二）扩面关注民生项目。2022 年财政绩效评价，经财审联动选项并上报市政府审定，切实以党委政府关心、影响政策

决策的民生支出为主线，聚焦资金使用与项目管理存在的短板弱项。首次扩面对涉粮资金、财政奖补资金、政府融资担保业绩及社会资本合作（PPP）项目等多个新领域，分类实施重点评价：一是针对 2021 年预算执行的城市公交专用道、花果畝垃圾填埋封场建设等 12 个支出项目开展重点评价，对 2022 年预算安排的粮食千亿产业工程、基本养老服务及机构建设专项等 7 项资金运行情况开展跟踪监控。二是启动市县财审联动，督导 11 个部门自行开展重点绩效评价，年度评价规模涉及财政资金 75.15 亿元，相比上年同期（39.85 亿元）增幅 88.6%。全年累计完成重点评价个数、总额及覆盖面再创历史新高。

（三）突出低效问题导向。2022 年财政绩效评价坚持问题导向与结果导向，加大财审联动督导力度，全程跟踪现场评价，合理引导第三方注重评价质量，评价内涵不断得到丰富，评价结果更加客观公正：一是评价了财政资金投入与产出应有绩效。各部门整体支出围绕中心工作，重点任务，量力而行、统筹安排的力度不断加大。专项资金绩效目标趋向明确、投向相对集中。在落实上级和市委市政府重大决策部署、改善民生及落实“三保”等方面实现了既定绩效目标。二是认真分析了财政资金仍存在的一些突出问题。指出了部分项目前期绩效评估不充分，政策把握不精准、债券资金闲置率相对较高等共性问题，未能充分发挥财政资金“四两拨千斤”撬动作用；同时针对专项资金执行率不高、配置重心偏移、运行成本加重等相对突出

的个性问题，对点提出了第三方责任性建议。其中，建议督促项目单位收回沉淀资金 20.93 亿元（见附表 3），调整及收缴资金将在后续对标应用整改落实。

三、评价结果应用导向

（一）综合评价。经复核认为，第三方独立完成的 14 个重点评价和 6 个重点监控报告，较真实反映了部分资金使用的绩效情况，其中涉粮资金评价结果已上报市委巡视组备案，市县联动项目评价结果已上报本级主管部门备审落实。第三方评价报告整体综合评分 82.8 分，其中 1 个专项绩效评分低于 80 分，评定等级较差，整体绩效评价等级为优良（见附件 3）。由于第三方评价质量仍存在指标设置、评价深度等个体偏差因素，评分等级仅作为结果应用参考依据。

（二）应用建议。绩效评价结果应用，重在突出支出责任和效率。各预算部门及项目单位作为预算支出责任主体，要认真对标第三方绩效评价报告列举的问题与建议，加快落实应用整改。我局将以“预算单位自评+财政重点评价”多环节评价结果，持续督促预算单位全面绩效管理纵深推进，优化财政支出结构，硬化绩效管理约束，确保评价结果公开及有效应用。

附件 1

2022 年第三方重点绩效评价报告分项点评

2022 年重点绩效监控与绩效评价，通过采用“单位自评+第三方评价+财政审核”相结合模式，以第三方绩效评价报告为点评依据，分项提出要点问题与建议。

评一、市国资委国资公司的城市公交专用道项目，得分 70 分，社会满意度评定较差。

项目资金绩效。城市公交专用道项目计划总投资 3796 万元。主要包括三条道路（巴陵大道、南湖大道、岳阳大道）车行道的拆迁、专用道标志标线、交叉口信号系统及公交站台改造等分项，涉及道路总长 21.5 公里。市国资公司承担项目业主，湖南望新建设集团公司中标施工，市财政安排预算分期支付。项目计划自 2020 年 11 月开工至 2021 年 12 月竣工。截止评价期，项目达成合同 3685 万元，完成进度 2840 万元（完成率 80%）。部分在建项目交付投用，累计发生支出 2156 万元，财政拨付 1792 万元。资金绩效评定“较差”。

（一）主要存在问题

1. **前期调研不够充分。**一是城区路网有待完善。受历史城建规划局限，除岳阳大道外，三条主干道的原有路幅较窄，支干道疏导有限，主干交通拥堵压力较大，增设专用道对其他通

行车辆影响明显，对改善交通状况有限。二是缺乏项目事前绩效评估，缺乏对项目资金来源的有效评估认证。三是项目决策程序有瑕疵。虽然项目决策过程有上会讨论，集体决策的会议记录，但是未按公司章程形成经理办公会、董事会决议。

2. 进度规划不够协调。一是与城区管网改造冲突。正值三峡截污工程、城区电力管廊改造等项目施工期，不间断大面积开挖道路，影响专用道施工与使用，即建即挖即停即废现象严重。二是与相关部门缺乏有效衔接。公交专用道违法抓拍系统作为专用道中枢，电子设备成本较重，但系统建成后至今未能接入交警监控后台，设备即装即闲置，老化快淘汰也快。三是公交专用道部分建成后占用了道路资源，却未能完善专用道运行功能。既没有提升公交车运行效率，还对社会通行车辆造成分道压力。在后续时间内，很难实现专用道预期疏导效果。

3. 管理机制不够健全。一是城建投资任务并非市国资公司主营业务，项目实施人员变动频繁，相应的工程建设机制与管理制度不够健全，存在未批先建行为，项目开工期为2020年11月，施工许可证批准的开工日期为2021年2月。二是前期招标清单存在错项漏项，造成多项设计变更，变更减少2项（222万元），变更增加8项（313万元）。三是采用补充合同方式，自行修改招标合同硬性条款，调整提高合同付款比例10%，预计超额支付合同进度款341万元。

4. 财务管理不够规范。一是存在违规使用增值税发票，市

国资公司与天鉴公司签订监理合同，进度付款却采用天鉴岳阳分公司开具的增值税专用发票，向分公司支付 20 万元。另与咨创公司签订咨询合同 12.05 万元，却凭咨创岳阳分公司开具的增值税普通发票 10 万元，提前向分公司支付合同款 12.05 万元。合同约定单位与发票单位、实际付款单位不相符，导致应税服务流、发票流和资金流三流不一致，市国资公司涉嫌使用虚开的增值税发票。二是付款手续不齐全。2021 年 2 月 42 号凭证，支付可行性研究费用的付款审批表，没有经承办部门签字，直接按财务经办流程支付 7.85 万元。

（二）评价结果建议

1. 重新评估认证。一是暂停新增其他公交专用道。因为除了已开工的三条主干道之外，岳阳城区其他道路一般是双向四车道，路面设置公交专用道后，将有限的道路资源变得更加紧张，对社会车辆的通行影响较大。某些路段虽然是双向六车道，但外侧车道是非机动车道改造而成，路基较差，长期大客车行驶，对路面破坏较大，路面的改造和维护成本较高。二是积极向上争项争资，争取省厅专项资金支持，加大公交及公交站台的广告营销，增加项目经营收入。三是暂缓合同内尚未实施及未完项目实施，待重新认证报经理办公会、董事会决议决策。

2. 强化统筹协调。一是优化衔接配合。主动协调在建城建项目单位，先地下后地上，避免先建后拆再重建，避免施工冲突，不再折腾。二是优化电子系统。尽快对接交警部门，完善

已建电子警察系统，确保与专用道同步运行。三是优化实施项目。统筹处置影响通行效率的在建项目，以及 11 项 844 万元的未完投资项目，做到应废尽废，避免后续再投资。

3. 健全管理机制。一是加强队伍建设。项目部需要配备既懂专业技术又懂成本核算的管理人才，严格按基本建设程序实施。二是严控工程变更。按照《关于加强政府投资项目工程变更管理有关问题的会议纪要》等相关文件要求，工程变更务必“先审批，后实施”，严格追查招标工程量清单错项漏项及变更原因，并追查变更责任。三是履行招标合同。按程序变更补充合同，不得改变招标主合同实质性条款。对超额支付的合同进度款 341 万元应予以追回。

4. 规范财务管理。一是严格按照《发票管理办法》执行，退回涉嫌虚开的增值税发票，追回已支付款项 32.05 万元。二是规范合同进度款支付程序，业务承办部门作为第一责任人，应做好进度与质量验收，审核确认合同实际完成情况，并在支付凭证上签署意见，再履行后续支付审批手续。三是严格绩效评价结果应用，在没有落实整改之前，暂停项目资金拨付。

评二、市城管局的花果畷垃圾填埋封场项目，得分 82 分

项目资金绩效。市花果畷生活垃圾填埋场项目经批复投资 9919 万元，设计总有效库容 308 万 m³，占地面积 9.08 公顷。项目主要对填埋场饱和后的封场处理及环境监测设施建设。市市政建设公司、同济大学设计公司联合体中标（9697 万元），约

定工期 6 个月。自 2021 年 1 月开工至 2022 年 8 月，共支出 8618 万元，执行率 86%。其中支付工程款 7273 万元。垃圾填埋封场有效缓解了周边环境及土壤再污染问题。

主要存在问题：

1. 竣工滞后造成资金闲置。竣工近半年尚未办理结算。项目于 2021 年 12 月竣工验收，实际到账 9919 万元，按合同共支出 8618 万元。剩余工程款有待财评结算终审后再支付，导致财政资金 1300 万元趴账处于闲置状态。

2. 延迟竣工缺乏责任索赔。一是前期工作不充分。地勘报告与现场不符，施工变更频繁导致进度延迟。二是项目实际竣工期相对合同工期延迟 6 个月。结合监理月报发现，承包方存在施工人员不足，施工管理措施不当等延迟责任。按合同约定：因承包人原因延误工期，每延误 1 日赔偿 1 万元，累计最高赔偿 50 万元。项目发包方尚没有提供延期责任分析报告，缺乏对施工单位误期索赔意识。

3. 现场管理存在违规行为。一是施工方相关责任人受其他案件牵连，有关施工备案资料以及会计凭证被公安部门调取，导致项目管理第一手资料残缺。二是存在“未批先建”行为，项目开工期 2020 年 12 月，施工许可证批准开工期 2021 年 07 月。三是项目施工存在分包代管。市政建设公司自主委托湖南弘高建设公司分包参与主体工程分项（垂直防渗槽体）施工，分包总额 2793 万元，占比中标总价 28.8%，尚未向发包人书面

报备。施工联合体责任缺乏分包约束,涉嫌存在以包代管行为。

4. 专项财务管理不够规范。一是付款手续不齐全。2021年4月22#凭证,支付市政公司1152万元工程进度款,无同意使用专项资金支付工程项目款的函。二是附件加计错误。付款凭证后的进度款申报表存在录入错误,导致明细与汇总金额不一致,财务未对附件复核。三是质保金缺乏环评责任。作为环保类合同,约定竣工结算支付97%,剩余3%为质保金。合同尚未约定质保金支付应与环评监测复评挂钩。

评价结果建议:

1. 盘活存量资金。督促施工方按期办理竣工结算,办理竣工移交手续。在结算待审期间,清理专项账户结余资金,及时将项目闲置资金1300万元收回上缴市财政。

2. 追偿延期索赔。一是分析前期勘测责任,因勘测质量偏差增加的施工成本与工期影响,应追索勘测人承担相应赔偿。二是分析竣工延期责任,剔除工期延误不可抗力因素,严格按照合同约定条款,对工程误期进行追偿,组织向施工承包方索赔50万元。

3. 防范分包风险。严格按招投标总承包合同执行,督促总承包方约定分包范围,务必事前报备后实施,对施工相关资料及时备份以便备查。督促总承包单位落实项目建设主体责任,若查实存在以包代管及分包转包情况,责令予以整改。

4. 加强财务管理。一是准确核对。针对2021年4月22#凭

证，应先办理支付申请函，再履行支付手续；针对 2021 年 6 26# 凭证，应复核附件数据，避免填列错误入账。三是复评后支付质保金。项目资金使用应与环评设计、施工验收挂钩，质保金与环评监测复评挂钩，在质保期内环评不达标，可暂停 3% 质保金支付 290 万元，避免环评复评所需的维护整改资金。

评三、市工信局新型工业化引导资金，得分 86 分。

项目资金绩效。2019-2021 年度新型工业化引导资金财政预算 7560 万元，实际拨付 4667 万元。2019-2020 年度重点帮扶及“专精特新”补助 68 个项目；2021-2022 年 8 月，暂未组织企业申报。部分享受新型工业化引导资金的企业，呈现良好的发展势头。

主要存在问题：

1. 申报被动滞后。2021 年度新型工业化引导资金预算批复，至 2022 年 8 月尚未组织企业申报。项目申报与部门预算执行不同步，未能按引导政策按计划节点组织申报，每年要等到财政资金下拨才开始，存在“等靠要”被动申报现象，对企业缺乏持续引导激励。

2. 审核把关不严。如华容县的湖南福尔康医用公司，2019 年申报“扩建 4000 吨/年甲壳素复合纤维水刺无纺布生产线”项目，2020 年财政补助 50 万元，至 2022 年初，该公司已进入破产程序，说明在审核申报时，对企业的运营能力、盈利能力、发展能力等分析不够，对帮扶企业的绩效实现情况缺乏跟踪与关注。

3. 存在违规支出。2020年12月137号凭证，支付中小企业技术创新“破零倍增”活动费用29.8万元，一次性支付湖南湘企科技公司，报销凭证附件无合同实质内容。2021年12月156号凭证，支付中小企业“专精特新”活动费用17.53万元，支付湖南益川网络公司，合同量和实际完成量偏差大，但费用结算未据实核减，也未按合同要求提供活动附件。

评价结果建议：

1. 调减引导资金。鉴于《岳阳市2017年重点产业和重点民营企业帮扶行动方案》文件，确定的帮扶期为3年（2017-2019年），已超过期限。针对2021年度未安排到企业的引导资金1331万元，应统筹停止下拨。

2. 强化绩效跟踪。严格对照引导资金政策确定的绩效目标，事前应针对预申报企业的存续发展情况实施绩效评估，事后应针对帮扶企业的实缴税金年均增长情况实施绩效跟踪，确保引导资金真正帮扶企业。针对湖南福尔康公司申报奖补（50万元）后破产，存在审核把关不严责任，应落实整改追责。

3. 注重政策引导。财政补助资金重在引导，政府应注重从政策层面引导企业走上新型工业化发展道路。助力企业引进人才，帮扶企业纾困减负稳生产，增强融资能力，切实为企业高质量发展注入源头活水。

评四、市贸促会2021年度部门整体支出项目，得分84分
项目资金绩效。市贸促会2019—2021年整体支出1196万

元，其中 2021 年度预算 402 万元，“三公经费”控制相对平稳。主要围绕国际经贸活动、扩大对外宣传、商事法律服务等方面取得较好成效。

主要存在问题：

1. 超职能承担商事法律费用。贸促会与昌言律师事务所签订协议，为国际商会岳阳支会会员企业提供法律咨询服务，2019-2021 年支付 12 万元/年，2022 年签订服务合同 10 万元。按照市委三定方案第五条“与各地商会、律师事务所及其他商事法律服务组织合作，建立国际商事法律服务平台”职能，贸促会可为国际商事承担相关法律服务，但其会员企业日常法律服务费，应由国际商会收取的会员费支付。

2. 超内控额度补助工会经费。贸促会近 3 年实际拨付工会经费 23.5 万元。按其会员工资测算的（737*2%*0.6）工会经费仅为 8.8 万元，其他支出可在公用经费范围内按政策补助。但贸促会公用经费已超财政内控额度，在无其他收入来源情况下，全额使用财政专项弥补工会经费 14.6 万元，属于超额支出。

3. 贸促目标无后续跟踪问效。一是贸促年度目标尚无确定的招商引资指标，尽管每年展会不少，但缺乏后续深度挖潜激励机制，外联内引的签约成果与到位资金，不及周边常德与益阳同期。二是贸促统计的展会成绩，缺失意向签约清单及意向交易投资额等要素，未形成数据库；对项目的经费使用、成果预期效果等目标指标尚未进行评估，对签约项目的执行情况进

行缺乏后续绩效跟踪，影响了展会的持续性效益。

评价结果建议：

1. 调减商事法律服务专项。贸促会（和国际商会一套人马）应将为岳阳国际商会成员企业提供法律服务，界定不属于贸促会法定职责范畴，应尽快推动国际商会岳阳支会运营，由商会按规定收取会费，以国际商会会费自有资金进行支付或与各地商会进行合作，为会员提供增值服务。建议财政 2023 年缩减法律事务服务费 10 万元。

2. 严格落实工会经费政策。严格执行工会经费相关政策，不得违规提高计提标准和使用范围。

3、强化贸促成果激励机制。研究完善 2023 年贸促整体支出及有关特色展会的绩效目标，建立健全贸促成果应用激励机制，将贸促“走出去、请进来”的企业数、意向签约额、履约率及招商引资等要素指标与绩效责任挂钩，提高招商引资工作成效。

评五、市教体局第十八中校园提质改造项目，得分 82 分

项目资金绩效。市第十八中学是巴陵中学、鹰山中学、洞纺学校合并新组建成。市教体局教投中心的校园提质改造项目，自 2016 年 12 月开工至 2017 年 9 月投用，完成总投资 7948 万元，累计付款 7329 万元。主要新建了教学楼、地下停车场；扩建了可容纳初中生 3000 名的教学班 60 个，有效改善了片区学校环境。

主要存在问题：

1. **管理权责不明晰。**项目管理涉及三家单位，即市教建资产中心管钱、市教投公司管事及第十八中学管用。3家单位权责没有具体商接，信息存在不对称，导致教学功能配置与使用结构存在缺漏、项目资料归档责任不明、账务处置与固定资产移交对接难。

2. **施工变更不规范。**项目施工变更未签订补充协议。巴陵中学教学楼及地下车库建设项目中标金额 2579 万元，变更经财评中心出具的结算评审额 3716 万元，相对合同额增加 1136 万元（超 44%）。巴陵中学科技楼改造及附属工程中标金额 1478 万元，变更评审额 1874 万元，相对合同额增加 396 万元（超 26%）。

3. **项目管理不规范。**一是报建手续滞后，存在先开工、后办施工许可证的现象，项目监理受到行政处罚；二是竣工决算滞后，项目自 2017 年 9 月移交使用，至今上尚未办理竣工财务决算，也未办理不动产权证书。三是部分资产使用效率不高。学校现有学生宿舍 55 间，其中 28 间提供给教师午休，剩余 27 间空置，学生宿舍未发挥应有的作用。

评价结果建议：

1. **明确管理权责。**在项目尚未完成竣工决算前，市教建资产中心、市教投公司及第十八中学参建三家单位仍有必要协同成立专项工作组，明确各自责任，安排专人落实后续事项，协调解决项目遗留问题。

2. 严格变更管理。严格执行变更管理规定，擅自变更应严格按照岳发改函〔2019〕20号和389号文件执行，加大违规变更处罚力度，追究相关单位及项目负责人责任。对于科技楼改造及附属工程变更未签订补充协议，其变更结算超合同增加396万元，应暂停其工程款支付。

3. 做实项目管理。严格执行基本建设程序。一是尽快办理竣工决算，将漏记、错记、少计的资产进行核实调整，向相关部门申请办理产权证明。二是重新调整规划房屋用途，减少房屋空置情况，发挥资产配置效能。

评六、市政务中心的电子政务专项，得分81分

项目资金绩效。电子政务专项资金涉及20个职能单位，规划建设85个电子政务分项。其中33个项目暂未实施（30个安排预算未拨付，3个拨付资金但未实施）。除机要局涉密与暂未实施项目外，现场评价在建电子政务项目45个。近三年项目预算安排8983万元。截至2021年12月底，共计支出7529万元，资金支出率83.8%，绩效等级“良好”。

主要存在问题：

1. 项目资金支出率低。部分项目支出进度慢，经统计：预算执行率在80%以上的在建项目7个，60%-80%的2个，60%以下的6个，执行率为零的3个。18个在建项目数量占比40%(18/45)，三年涉及预算资金4304万元，实际支出2419万元，账面存在闲置资金1885万元。

2. 项目管理不够完善。一是单个项目分解过细，分项目标难以厘清。如项目清单中，仅政府热线项目就包含了 12345 呼叫中心服务外包建设、网格化管理经费、智慧平台升级等 8 个分项，关联关系难以区分。二是实施项目名称与预算申报项目名称不统一，不利于项目统筹和资金监管。三是历史遗漏资源暂未明确整合方案，难以有效形成合力。2021 年以前电子政务项目属于不同单位“各自为政”局面，信息化系统、信息化资源资产尚缺乏整合。2021 年规定政务信息化项目依托政务云建设，不再单独新建机房等基础设施，但未见对已有基础设施的妥善利用，政务信息化合力尚有挖掘空间。

3. 部分子项效果不佳。一是拟建项目管理子系统涉及流程的流转，但功能模块没有形成闭环，且缺乏与建设项子系统的关联交互；二是建设项子子系统只是单单的资料收集，没有解决项目调度不便捷的举措；三是知识库管理子系统只是规范文档管理，没有特色；四是决策分析管理子系统实用性不强，需关联起管理业务进行设计；五是存在两个 OA 系统，经调研了解两个系统都在使用，增加了运维成本。

评价结果建议：

1. 收回闲置资金，严格项目立项。一是做好项目前期论证，按需编制年度目标。根据项目建设周期，估算当年度实际资金需求，降低资金结余，提高资金使用效率。二是盘点现有项目进度，收回闲置资金。针对 18 个在建已完项目所存在的结余

1885 万元（见表 6-1），应予以收回。三是完善重大项目立项论证。对新增超过 100 万的信息化可组织事前绩效评估，评估财政承受能力，严格把控项目立项。

表 6-1 18 个可收回资金项目统计

序号	项目名称	业主单位	到位资金 (万元)	实际支出 (万元)	建议收回资金 (万元)
1	财政中心机房设备升级替换项目	市财政局	100.00	96.11	3.89
2	政务网站集约化项目	政务中心	289.80	275.31	14.49
3	电子政务外网二期	大数据中心	500.00	459.60	40.40
4	统战内网平台	统战部	15.80	14.28	1.52
5	政府门户网站群及新媒体运维服务费	行政审批局	110.00	93.96	16.04
6	互联网+政务服务系统	市行政审批局	269.62	224.68	44.94
7	协同及移动办公系统建设	市政府办	353.50	282.84	70.66
8	电子政务外网平台维护费	大数据中心	60.00	40.00	20.00
9	智慧政协	市政协	300.00	180.00	120.00
10	政务数据共享门户和数据共享交换平台升级项目	大数据中心	60.00	30.00	30.00
11	政府视频会议系统线路租费	市政府办	70.00	35.00	35.00
12	城市治安电子防控系统一二期升级改造 项目线路租赁和项目租赁费	市公安局	699.94	349.97	349.97
13	四期项目租赁费	市公安局	795.86	290.00	505.86
14	审计会商系统高清改造	大数据中心	94.00	32.90	61.10
15	电子政务云中心第二机房租赁费	大数据中心	159.66	14.86	144.80
16	政务云资源扩容	大数据中心	281.80	0.00	281.80
17	会展中心党委视频会议室设备升级项目	大数据中心	45.00	0.00	45.00
18	信用岳阳平台（二期）	市发改委	100.00	0.00	100.00
合计			4304	2419	1885

2. 完善项目管理，明确交接责任。一是规范项目名目设置管理。对于新建或继续运维项目进行同质合并，增加一级项目大类；以规范的名称进行项目命名、编码，以利于项目资金统

筹分配。二是梳理已有系统和资源，统筹信息化项目建设。由相关部门牵头（市智慧办），做好原有信息系统、资源的盘点，明确系统去留（淘汰、整合合并或单独运维）；明确储存资源是否归集到云等，优化资源整合。

3. 梳理实际需求，侧重便民系统。应对现有的运维项目进行评估，有效剔除、撤销已过时或存在重复建设项目。一是项目系统应形成相互关联的闭环管理，实现数据互通共享。二加快系统信息化管理的优化，引用上传、文字识别等相关智能技术，优化项目设计，满足应用场景的需求。三是加强便民平台的推广与宣传。以公众需求为导向，强化信息指引，提高电子政务信息系统的服务效率。

评七、市残联的残疾人就业保障金项目，得分 83 分

项目资金绩效。2019-2021 年残疾人就业保障金专项资金预算 5203 万元（其中 2021 年安排 1786 万元）。财政下拨 5025 万元，已使用 4113 万元，资金执行率 82%，结余资金 912 万元（其中 90 万元已上交财政）。专项用于残疾人就业培训和创业扶持、残疾人扶贫、康复经费、文化体育宣传、其它残疾人事业支出等 5 大类。

主要存在问题：

1. 项目申报审核不严。一是标准审核不严。华容康之源湘莲合作社申请市级残疾人就业扶贫示范基地，申请表格填写不完整，未按照要求填写基地建设标准、扶残救助情况等信息，

华容残联会仍通过审核。二是存在转包验收。湖南落英雪创业公司中标电商创业孵化基地项目，将其单项 10 万元转包给岳阳三叶草贸易中心，涉嫌违反合同规定。

2. 挤占挪用专项资金。一是市残联挪用 2019 年专项资金 10.58 万元用于支付 2018 年辅助器材采购项目超支款；挪用 2020 年专项资金 32.75 万元用于支付前 2 年的假肢矫形项目超支款。二是使用年度残疾人就业保障金专项资金结余，支付 2019 年省级文明单位奖金 24.73 万元，支付 2020 年上交医保铺底 18.26 万元；三是 2020 年“信访维稳及创建信访‘三无’单位项目”专项列支了购买防疫物资口罩、酒精、消毒水等 1.64 万元，用于工作人员防护和防疫物资捐赠。

3. 资金使用计划不均。一是个别项目存在超支。2021 年安排阳光致富带头人评选项目预算 18 万元，1 月 10#凭证反映实际支出 21 万元，超预算开支 3 万元。二是部分专项存在节余。近三年目标申报项目 426 个，已完成项目 395 个，其中 150 个已完项目共计存在资金结余 428.8 万元。

评价结果建议：

1. 严格项目管理程序。一是完善新增项目审批手续，对表审核信息，对标批复项目。二是做好项目后期验收检查，严格按合同督促项目实施，强化项目绩效主体责任，防范项目分包风险。

2. 规范使用专项资金。严格遵守残保专项资金管理办法，

清理财务跨年跨项列支不符合专项资金使用方向的隐形支出项目，对接财政调整超预算支出项目，将不符合专项要求使用的5笔专项资金87.96万元予以收回。

3. 及时处理专项结余。针对近三年使用残疾人就业保障专项资金完成的150个分项，核算存在的资金结余428.8万元，剔除财政已实施回收90.88万元，应将剩余337.92万元专项结余资金调整后予以回收。

评八、市农业农村局2021年禁捕退捕项目，得分88分

项目资金绩效。2020年7月经市政府常务会议研究确定，由市财政配套安排禁捕退捕专项资金2000万元，主要用于全市禁捕退捕执法建设。截至2022年8月，专项使用1917万元，余额83.15万元。专项实施效果社会反响良好，中央电视台5次对我市禁捕退捕工作进行了正面宣传报道。

主要存在问题：

1. 下拨资金管理缺乏时效。一是下拨到临湘市的岸线整治资金10万元一直未使用；下拨华容县的奖补资金11万元用于办公费开支；二是下拨县市区的奖补资金，二次分配到乡镇的资金没有使用明细；如执法支队下拨湘阴的“全省打击非法捕捞禁用渔具集中销毁仪式岳阳分会场补助经费20万元”，既无申报绩效目标，也无资金使用明细，项目审批程序欠完整。

2. 禁捕执法监管缺乏联动。一是监管信息系统有待完善，现场传输的视频数据缺乏有效过滤分析，视频、雷达报警信息

不及时不准确，部分水域违法捕捞现象仍时有发生且无法得到处置；二是市级部门、县乡执法队伍之间缺乏有效联动，存在执法盲区与片区执法矛盾。

评价结果建议：

1. 加强后续资金管理。一是加强对下拨资金管理，对于临湘未使用 10 万元及华容用办公费 11 万元予以调整或收回；二是强化责任追究力度，对其所管理、使用的专项资金实施跟踪问效；三是禁退目标基本实现，市财政应取消 2023 年度禁捕退捕专项，收回专项结余 83 万元。项目单位应落实政策争取中央、省级资金投入，巩固禁退成果。

2. 强化执法联动机制。一是完善执法监管平台建设，建立市县联动执法机制，形成部门合力，实现全区域、全产业链的无缝监管，进一步加强执法人员业务能力的学习培训，全面提升执法效率。

评九、市妇幼保健院迁建及儿童医院新建项目合同能源投资型管理专项, 得分 82 分

项目资金绩效。合同能源管理项目由远大能源利用管理公司中标，为妇幼保健院提供中央空调能源设备一套及后期设备的运营和维护服务。合同期限 12 年，预算资金 1.63 亿元，约定 2023 年 6 月前交付运营。项目运营后，医院根据每月能源实际使用面积支付合同能源管理服务费用。远大公司每年向妇幼保健院支付节能效益分享金额。目前已预付合同能源服务费 300

万元。因新院尚未搬迁入驻，能源项目也尚未启动运营，项目暂未申请安排其他资金。

主要存在问题：

1. **采购程序不严谨。**招标工作自第一次公告到最后招标完成，前后历时9个多月，采购成本增加，工作效率低下。招标评分细则不够科学、严谨，导致招标工作一波三折，多次遭到质疑及投诉导致延期开标，期间两度被叫停，造成招标工作延期；中标通知书2021年1月发出，至2021年6月签订合同，超出中标通知书时间5个月，超出政府采购法规定期限。

2. **合同管理不规范。**一是合同主要条款超出招投标合同主要条款约定内容，新增预付款条款用以抵消12年后的能源服务费。根据时间价值测算，新增的300万元预付款在12年后的资金支付能力为603万元；而12年后用以抵消300万元能源服务费的资金支付能力只相当于现阶段的149万元，不仅导致财政资金闲置，还降低了财政资金的支付能力。二是合同履行建设期超出发改委立项时间要求。项目工期已14个月尚未运营，工期严重滞后批复工期近一年。

评价结果建议：

1. **严格政府采购程序。**加强采购人员的业务培训，规范采购招标工作，事前做好招投标实施方案，适时、适地、适量地进行采购，降低采购成本，提高政府采购效率。

2. **严格履行合同责任。**一是正确评估和把握合同签订过程

的法律风险。对于应与供应商沟通达成补充协议，力争将合同新增预付款 300 万元予以退还，或缩短 12 年的预付款冲抵期，减少财政资金占用时间。二是督促远大公司除加快合同能源项目施工进度，时刻关注国家相关政策，为妇幼保健院争取国家节能企业补助资金创造支持条件。

评十、城陵矶新港区的长江中游航运物流枢纽中心项目，得分 82 分

项目资金绩效。枢纽中心项目属于国家发改委多式联运示范工程，经批复总投资 25 亿元。资金来源为建设单位（湖南新港口岸物流园公司）自筹 10 亿，拟申请专项债 15 亿元；项目建设期 18 个月，分三期建设。截止 6 月底，申请专项债券 4 亿元，项目一期基本完成，二期完成进度 61%，实际支出 5.93 亿元。目前已开启招商，泰格林纸签约入驻，可期增加更多税收和就业机会。

存在主要问题：

1. 建设进度滞后预期。分析《预期收益与融资平衡方案》：项目总投资 25 亿元（其中 2021 年 14 亿元，2022 年 11 亿元），建设工期 2021 年 4 月至 2022 年 10 月。按计划进度推算 2022 年 6 月末应完成计划投资 20.6 亿元。实际完成进度 61%，实际支出 5.93 亿元。实际进度与实际支出不匹配（ $5.93 / 25 \text{ 亿元} = 23.7\%$ ），实际投资与预期投资相差甚远。

2. 资金调剂存在风险。上半年，项目实际融资到账资金 25.3

亿元（其中专项债 4 亿元，贷款 21.3 亿元），项目实际使用资金 5.93 亿元，账面结余 0.06 亿元，项目外调剂使用资金超 19 亿元。项目贷款合同约定：贷款人对本合同项下所有挪用人民币贷款，从贷款挪用之日起，在本合同第四条规定的贷款利率的基础上加收 100%作为罚息利率，计收罚息，直至借款人全部清偿挪用贷款本息之日止。涉嫌挪用专项资金，存在银行贷款违约和罚息（约 8600 万元）风险，将增加政府债券资金还本付息成本与风险化解压力。

3. 融资规模有失平衡。目前，项目实际到账资金 25.3 亿元，加上 2022 年申报政府专项债 11 亿元，项目融资总额达 36.3 亿元。根据《预期收益与融资平衡方案》显示：项目立项批复总投资 25 亿元，根据实施进度估算的项目总投资约仅为 9.7 亿元。项目融资规模明显超过了实际投资规模，对政府专项债的偿还存在不利影响。

评价结果建议：

1. 加快建设进度。一是加快推动枢纽中心项目建设进度，对标申请政府专项债资金约定的投资计划实施，让政府专项债资金如期发挥效益，提升还本付息能力。二是根据项目实际投资情况，适时变更调整批复项目总投资。

2. 严格资金管理。严格按照政府专项债使用规定，规范基本建设财务行为，加强项目财务监督与绩效跟踪，防止政府专项债资金被挤占挪用，避免项目银行贷款违约可能存在的罚息

(8600 万元)。对于已调剂挪用的专项资金 19 亿元，应按专项资金管理制度予以收回并用于项目建设。

3. 控制融资规模。根据项目实际投资规模，严格控制项目融资规模，对于超实际进度（9.7 亿元）发生的融资 26.6 亿元，应督促项目单位及时偿还归位，以便降低债务资金成本，缓解后续偿债压力。对于项目后续申报的政府专项债，应加以严格审批或不予批复。

评十一、市交投集团的湘北大道周边射击馆及地下停车场项目，得分 81 分

项目资金绩效。市发改委于 2020 年 12 月批复项目投资 1.55 亿元，其中申请政府专项债 1.0 亿元。2022 年 8 月项目竣工投入省运会和残运会射击比赛，为中心城区建设提供基础设施支撑。项目基本完成专项债目标，但在“借用管还”方面还存在一些风险因素，绩效评价为“良好”。

存在的主要问题：

1. 实际建设与批复内容不一致。一是规模批复差异。发债申请依据市发改委变更批复的项目总建筑面积为 1.11 万 m²，设置停车位 444 个。实际建设内容仍按照前期批复文件执行，竣工基底总建筑面积 0.49 万 m²，规划停车位 184 个（地下 158 个，地上 26 个），实际建设规模低于发债申请所批复的内容。二是投资估算差异。项目投资估算为 1.56 亿元，项目实际使用专项债资金 0.83 亿元，投入与估算差异较大。

2. 预期收益与债券规模不匹配。一是通过车位对比分析，实际投用 184 个车位占融资平衡方案所规划 444 个车位的比重测算，实际建设内容的预测收入只有原融资平衡方案中预测收益的 41.44%，与融资平衡方案中的收益产生较大出入，无法与专项债券规模相匹配。二是通过专项债项目发行成本分析，发行期限 15 年到期一次性归还本金，年利率 3.52%，年利息 352 万元，15 年应支付债券到期利息 5280 万元。目前，仅项目车位及其他收益，远不能保证债券资金正常还本付息需要，项目收益与融资需求欠平衡。投资回收期较长，运营及债务本息偿还风险较高。

3. 绩效考核与资金管理不规范。项目实施单位尚未建立绩效考核机制，无法对比衡量债券资金使用产出和效益。在实施期间未建立项目资金管理办法，在债券资金的使用和核算方面存在不合规情况，存在项目资金从多个账户支付现象，存在支付建设单位管理费（120.07 万元）等经常性支出现象。

评价结果建议：

1. 防范债务风险，严格申报审核。一是加强立项管理，申请专项债的立项范围和条件，应充分考虑项目申请额度与实际需要相匹配，为建立项目储备库早做谋划。二是重点关注申报项目的总投资估算的合理性与准确性，强化可行性研究报告的质量管理。三是严格按照批复项目执行，如项目建设运营环境发生重大变化等原因需要调整的，应按照新设项目申报流程办理。

2. 防止偿还风险，加强风险管控。一是重视项目预期收益与融资平衡方案的编制，充分论证，确保真实准确。二是进一步加强风险识别、风险评估，提出相应的风险应对措施，并结合实际制定详细具体的本息偿还计划，并及时修正产生的偏差，防止运营及债务本息偿付风险。三是最大限度盘活该项目，加强市场化运营，如开展射击类兴趣班培训、射击类项目体验活动等，或对部分可能闲置的场地对外租赁，充分提高场馆利用效率。

3. 加强统筹管理，收回专项资金。一是根据确定项目实施方案与资金使用计划，加强对竣工后暂未使用的专项债资金实施绩效跟踪管理。统筹安排人员尽快办理竣工决算，对暂未终审暂停支付的专项结余资金 1714 万元，予以先行退回财政后据实结算，以防资金沉淀。二是建立健全债券资金筹集、拨付、使用的内部监督制约机制。在设立专项债专户前提下，严格专账专户管理，退回专项支付的建设单位管理费 120 万元，确保专项资金规范运行。

评十二、市农业农村局的政策性农业保险项目，得分 84 分
项目资金绩效。市辖区五区 20 个乡镇个村开办了 13 个涉农险种的保费补贴，三家保险公司分类承保。2021 年承保机构农业保险资金 5281 万元，市辖财政 5 区累计拨付承保补贴资金 3278 万元，其中包含中央省级补贴 2346 万元、市级补贴 146 万元、县区级补贴 786 万元，农户自缴 2003 万元。项目实施遵

循“政府主导、自主自愿、市场运作、协同推进”原则。绩效评价为“良好”。

主要存在问题：

1. 农业保险政策引导不足。一是农保覆盖面不足。政策性农保专项支持因保尽保，市辖区承保机构尚未开展农保险种全覆盖。不少散户养殖场无法投保，导致生猪养殖风险得不到保障。二是农保政策宣传不足。大多农户对农保政策、投保程序、补贴标准及特色险种了解不多，不知保险赔付比率，导致参保积极性不高，不愿承担自交保费。

2. 存栏数据信息采集困难。一是现场数据难核。现有规模养殖场实施封闭管理，保险人员不便进入生产区核实标的数量，数量核实存在人为道德风险。二是标的特性难分。养殖业保险标的有生命、生长繁殖的持续特性，若非专业人员很难判断标的物活动周期，存在预估虚报数据。三是统计时间不一。统计补栏牲畜存栏量的时间节点，尚没有统一的方法和标准。

3. 承保理赔成果存在偏差。一是水稻实际种植面积与承保面积不相符，存在以村集体方式投保，又以大户名义重复投保。二是理赔款未直接支付到户。有部分理赔支付到村到合作社或指定收款人，再转发受灾农户。以村为单位投保的种植险存在连续几年均赔给同一个人，赔款相对集中赔给村干部少数人。部分农户反应理赔未按实际受损情况赔付。三是理赔款支付不及时。有承保机构未与农户主签订赔偿协议，且赔款未在达成

理赔协议 10 日内支付。四是理赔成果不实。经抽查理赔档案并结合电话调查，发现有部分农户称既没参保，也未收到过理赔款，承保理赔信息不对称。

评价结果建议：

1. 规范承保理赔操作流程。一是加大培训宣传力度，提高农民对农保的认识，引导农民自愿参保；二是建立健全核灾定损机制，及时了解农民的保险需求，切实发挥保险具有补偿优势；三是优化承保理赔管理流程，细化承保理赔关键环节，明确相关单位主体责任，真正将农保惠农政策落实到位。

2. 及时完善更新档案信息。一是做好投保信息采集、保险标的核实、查勘定损、理赔兑现、公示回访等环节工作；二是及时更新完善档案信息，确保档案完整性和准确性，严禁对档案资料进行涂改，严禁一人代签多人，对于不合规的委托代办协议，应及时完善、更正、更新，确保信息对称。

3. 加大承保理赔核查力度。进一步核实清查农保成果偏差，维护农民利益。一是强化责任约束，对考核不合格的承保机构，建立退出机制；二是严格核查跟踪。针对核查发现，水稻类保险涉及 12 名乡镇村干部，协保员 11 人存在集中大额赔付，理赔二次分配资金 50.6 万元，其中有一人三次理赔资金 24.2 万元，若经核实应严格追责追偿。

评十三、市住建局的海绵城市 PPP 项目蛇皮套和三大湖综合整治子项，得分 83 分。

项目资金绩效：蛇皮套三大湖项目采取 PPP 模式运作，经批复总投资 2.09 亿元。湖南恒凯环保公司为中标社会资本方，项目自 2017 年 11 月开建至 2019 年 9 月正式投入运营，运营期 10 年。项目回报机制为“经绩效考核后的可用性服务费+经绩效考核后的年维护运营费”方式。2021 年项目公司共计收到财政拨付可用性服务费 2576 万元、维护服务费 498 万元。项目实施有效改善了周边人居环境。

主要存在问题：

1. **调整维护费依据不充分。**根据项目合同补充协议约定，项目运营期 2 座泵站维护经费按市政 30 万元/台/年安排，适当增加 10 万元/台/年。按 10 年测算需增加费用 200 万元，评价认为增加维修费的依据不够充分。

2. **项目资本金未完全到位。**项目建设资本金 1.9 亿元，实际到位资本金 1.88 亿元，资本金到位率 98.8%，未到位资本金 227 万元。

3. **项目建设期管理不到位。**一是项目开工程序超前。中标通知书下发时间与项目开工时间仅相差 1 天，招标采购流于形式存疑。项目公司未成立、施工合同未签订，项目建设已先行实施。二是可研阶段论证不充分，导致竣工设计费远大于项目可研设计费投资估算。即设计费估算 601 万元，经评审设计费 1347 万元（不包含税金 142 万），超概 746 万元，建设成本未能做到有效节约控制。

4. **绩效考核指标缺乏优化。**一是尚未开展建设期绩效考核，与《PPP 合同》及有关文件规定不符。二是实际水质情况无法达到考核指标，指标设置与设计文件及实际情况有较大偏离，以及经调整后的水质考核体系不完整，未将水质要求达 IV 类标准纳入考核体系。三是考核扣分点无依据和附件支撑，无记录可查。另外项目单位运营维护存在盲区。湖体水面常有生活垃圾，夏偶发恶臭气味，公园亮化较差，影响休闲照明。

评价结果建议：

1. **调减泵站维护经费。**建议严格按照市政标准安排泵站维护经费，对于无法提供充分测算依据的调整费用，应据实给予经费调减，暂停调增 10 万元/台/年，每年应消减泵站维护经费 20 万元，运营 10 年可节省支出 200 万元

2. **补充项目资本金。**建议及时将项目资本金补充到位，为项目后续运营维护提供充足的资金保障。

3. **强化项目建设管理。**一是强化标前准备阶段管理。招标应统筹安排招标工作进度，留足必需的程序周期。监管部门应当关注项目招标公告等公开信息的时效性，严格按标准实施资格审查。二是建立健全“估算控制概算，概算控制预算，预算控制结算”制度机制，投资计划一经批准，即作为建设项目总投资计划控制额，不得随意改变。并以分析项目设计费超概原因为突破口，全面评估项目变更增加的合理性，严控项目投资成本，避免建设成本虚高。

4. 完善绩效考核机制。一是根据项目运营维护实际情况，从水质考核、运营成本、设施设备维护质量等多个维度重新构建绩效考核指标，使考核付费更科学合理，并加强绩效考核管理，考核记录留档保存，使考核依据充分。二是加强环卫管理，对第三方保洁人员制定科学合理的考核制度，保障园内卫生与绿化品质。三是重视群众的公园内部亮化工程问题，加强运营维护盲区的管理与考核，解决好夏季南大湖水体反臭问题，主动治理水体，避免进一步恶化。

评十四、市财政局市融资担保公司的 2021 年度经营业绩项目，得分 92 分，评价等级为优。

项目资金绩效。市融资担保公司归口市财政管理，于 2019 年挂牌成立，现有注册资本金 9.3 亿元，主营多领域非融资担保及其有关咨询服务业务。下设四家全资子公司 7 家分公司。2021 年实现资产总额 11.54 亿元，负债总额 2.73 亿元，权益总额 8.81 亿元。落实政策性融资担保年均担保费率 0.86%，转贷基金日均转贷费率 0.025%，均处于全省最低水平区间；累计为企业降费让利 6767 万元，较上年同期增长 61.34%；争取到全国财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市等多项荣誉，全年共争取中央、省奖补及股权投资 8570 万元。

主要存在问题：

1. 风险控制有待加强。2021 年度发生 6 起因债务人连续出现利息逾期，未付或到期本金无法偿还，以致银行要求公司履

行担保责任进行代偿行为，代偿 6 家本息合计 1396.1 万元。公司已对 4 家进行追偿诉讼程序，对 2 家已开展前期工作，目前暂无实质性进展。依据财务部预测发生的 6 笔代偿理想状态下的分险总金额为 1303 万元（已收到市财政局分险资金 57.8 万元，省再担保分险资金 738.91 万元，剩余额暂未到账）。经抽查代偿项目有关的归档资料及电子版项目调查报告发现，部分代偿项目的调查报告已提示风险，或签批手续不齐全。

2. 资料管理有待完善。部分担保项目资料存档不完整、部分项目资料未及时交接，存在项目移交人及风险部交接人履行交接手续时，未按责任分级签字；抽查的《廉洁从业问卷调查表》《项目调查报告》均未归档签字纸质版；未见《项目审核报告》、《担保业务审批表》等相关资料。抽查项目的担后检查无归档资料、担后检查未按照年初目标规定时间进行，大部分检查报告无佐证资料，有的企业未见进行担后绩效跟踪检查的记录。

评价结果建议：

1. 强化责任防控。尽快出台尽职免责管理办法，对于出现代偿损失的担保业务实施免责、问责考核程序，避免串保、骗保以致国有资产流失；对于 2021 年已发生的 6 起代偿项目涉及的分险总金额 1303 万元，应积极落实追偿责任，加快追偿进度。二是提高业务工作人员的风险防控意识，严格按照行业规范和内部业务规章制度所规定的程序、内容、方式、手续等实施操作，做好项目尽调报告、担后检查报告等风险防控工作。

2. 规范档案管理。一是强化档案管理时效意识，督促项目移交人、风险部交接人及时履行交接手续，按责任分级签字；二是组织业务人员集中讨论切实可行的办法以规范资料归档的完整性，及时查漏补缺，做到融担项目一企一档，流程资料详尽完整。

附件 2

2022 年第三方重点绩效监控报告分析点评

2022 年 11 月,组织对市本级基本养老服务及养老机构建设补助、科技创新与开发专项等 6 个财政资金实施重点监控,涉及专项资金 3.55 亿元(包含专项债资金,具体监控数据详见附件 3)。重点监控以问题为导向,指出资金绩效运行存在偏差,并提出相应纠偏意见,调减 3 个单位下一年预算 127 万元、收回违规投入债券 134 万元,涉及调整资金 261 万元。

监一、市民政局的基本养老服务及养老机构建设补助

项目主要用于 7 个市辖区社会办养老服务专项补助。市、区财政每年按 1:1 比例对符合条件的相关主体进行补助。2022 年市级预算 600 万元尚未拨付、项目支出为零。

建议修改为:项目主要用于 7 个市辖区社会办养老服务专项补助。目前正在按程序核实相关数据,办理补贴事项。

主要问题:实施进度相对滞后,影响专项资金拨付。

监控建议:督促各区民政部门加快工作进度,争取在 12 月 31 日前,将市、区两级财政补助资金一次性拨付到位。

监二、市科技局的科技创新与开发专项资金

2022 年专项预算 4000 万元,其中:市科技局预算 2695 万元、市卫健委的医院临床重点学科建设预算 1000 万元(暂未纳

入本次监控范围，下同)；市科协、老科协其他项目预算为 305 万元。2022 年 3 季度专项帐面支出为零，资金运行效率较低。低效原因：资金支付方式多样，审批流程相对较长，部分费用入帐不及时。

主要存在问题：

1. 财务核算不规范。一是专项补助资金 275 万元与行政资金混同核算，无法核实专项运行情况。二帐务处理不及时，发现未入帐合同、方案、培训通知、费用预算表等 183 万元（未经审核），均未入帐，专项帐面支出为零。

2. 挤占专项资金。一是存在挤占挪用。2020-2021 年预算安排科技示范创建专项 160 万元，市科技局挤占挪用专项资金 78 万元。分别用于国家高新技术产业开发区创建 30 万元；创新型城市创建 28 万元，国家农业高新产业示范区创建 20 万元。二是预算调整滞后。2020-2021 年预算安排的科技示范创建项目，因政策调整未实施，相关部门未将专项资金及结余资金及时收回、退回或调减下一年预算。

3. 项目管理不到位。一是项目管理职责不明确。未制订项目管理办法，未明确项目组织管理机构。二是个别专项实施条件与相关文件不一致。《岳阳市科技创新平台与人才专项实施细则》规定：申报工程技术研究中心的单位应具备条件为“年研发经费不低于年销售收入 4%”，而市科技局发布年度项目申报通知和指南规定为 3%。三是项目审查不严格。抽查 5 个申报项目，

已拨付专项 45 万元，其中不符合申报条件项目 4 个涉及资金 42 万元，申报程序不合规项目 1 个 3 万元（目前资金滞留区级财政）。

4. 进度实施缓慢。一是创新型城市建设工作进度缓慢。岳阳岳阳建设创新型城市部分考核指标尚未达标，创新型城市建设进度落后于衡阳市和湘潭市。二是基础研究计划资助项目进度缓慢。2021 年计划基础研究资助 40 个项目，至 2022 年 10 月末，40 个基础研究项目还在形式初审阶段，项目进度缓慢，时效性较差。

5. 企业创新动能不足。一是中小企业创新意识不强。80% 科技创新平台集中在大中型企业、高新技术企业和公共服务领域，中小企业产业结构不合理、技术层次偏低。大多数企业处于竞争弱势地位，惧怕创新风险，导致内在的创新动力不足，积极性不高。二是创新人才总量不足、结构不优、地位不高。目前，我市各类专业技术人才无论是在总量上还是在质量上都存在较大差距，领军人才、高级人才，技术骨干青黄不接；既懂技术又懂经济的复合专业人才很少，能领办高新技术企业文武兼备的拔尖的人才更少，与科技创新平台建设的客观需求相比，形成了较为突出的矛盾。三是创新投入不足。2020 年我市全社会科技投入 62.63 亿元，占 GDP 1.57%，低于全国平均水平。政府投入与企业自身投入不足，投入渠道单一，企业融资渠道狭窄，融资能力较弱，风险资本市场发育不够。

绩效监控建议：

1. 调减下一年预算安排。2023年科技创新引导专项资金财政预算取科技示范创建专项经费80万元，统筹整合纳入“科学技术管理服务”项目，严格对应科技部门绩效考核指标，结合项目绩效目标及工作完成情况，据实安排资金。

2. 专项资金专款专用。一是在项目资金核算中设置专项资金台帐，与行政资金区别开来，保障财政专项资金收入、支出、结存数据明确、准确。二是严禁挤占专项资金。科技发展专项资金应该按照《项目实施细则》及《科技专项资金管理办法》要求，实行专款专用。

3. 加强项目管理。建立健全部门联动审查监督机制，加强对项目申请条件的审查与监督管理。同时，对5个不符合申报条件的项目，查找原因，分清责任，切实提出整改措施，保障项目申报单位的公平性、公正性、规范性。

4. 加快进度实施。学习衡阳市和湘潭市创新型城市建设经验，加快推进创新型城市建设工作进度，提高科技部门效能；加强基础研究计划资助项目工作进度；支持高校、科研院所等企事业单位开展基础性、前沿性科学研究，增强源头创新能力和科研团队建设。

5. 优化创新创业环境。一是建立政策评估机制，促进有关政策措施的有效衔接和全面落实。二是发挥媒体宣传引导作用，引导中小企业提高创新意识。三是健全专项指标体系。全面提

升创新主体、创新平台、研发投入、研发人员、发明专利、技术交易、高新产值等科技投入产出主要指标质量，补齐短板。

监三、市教体局的职业教育专项经费

2022年专项预算240万元。截至10月底，专项到帐110万元，到帐率46%。帐面支出104万元，实际发生支出70万元。应付未付项目费55.7万元，上年度专项结转结余106.24万元，到帐资金累计结余90.63万元。主要用于支持职业教育与成人教育事业发展。

主要存在问题：

1. 专项核算机制不完善。一是项目未按专项要求设立责任科室台帐，不便于了解并掌握项目本年实际收、支、结存情况，不利于对项目资金实施滚动管理、动态调整。二是未制订专项资金管理办法，未明确职业教育发展专项资金使用范围、支持内容，资金预算管理、审批流程、资金核算及专项资金管理办法等内容。

2. 专项资金管理不规范。一是存在公用经费挤占项目经费的现象。监控帐面支出明细，帐面项目支出104.54万元，项目实际支出69.91万元，局机关办公费用等公用经费挤占项目经费34.63万元。不符合项目专项资金专款专用的规定。二是结转结余资金偏多。年初安排预算240万元，加上上年度专项结转结余106.24万元；扣减项目实际支出与应付未付费用，年度预算存在结余220.63万元，结转结余资金偏多，预算时未考虑

上年结转结余资金情况。

3. 中职教育存在较多薄弱环节。一是部分中职学校办学条件未达标。全市 28 所中职学校，达到办学一级指标的学校 10 所，其中 15 所民办职业学校只有 1 所达标。所有中职学校办学条件全部达标，建设任务相当繁重。三是学校学生专业技能成绩优秀率不高。抽查发现，存在个别学校学生专业合格率及优秀率（85 分以上为优秀）较低现象，学习氛围不浓。三是“双师型”教师队伍建设任重道远。学校在职业学校教师招聘方面的自主性不强、参与程度不高。受条条框框限制，一些教学水平高、实践经验足的专业课教师招不进来。有些学校教师缺编问题，一直没有得到较好解决。

4. 成人教育函授站自身管理不到位。一是有个别函授站长期靠租赁场地办学，教学实习及生活条件均达不到规定要求，主办高校对其支持扶助极少。二是个别函授站没有严格执行教学计划，存在学生到课率不高、教材发放不足、教学资料不全、超协议范围开设专业、违规招生等情况，甚至有个别函授站仅仅只是他人的招生代理，完全没有组织教学，更不存在教学管理，主办高校缺乏有效的指导。

监控建议：

1. 调减下一年预算 34.63 万元。2022 年公用经费挤占专项资金，应落实收回或调减下一年预算。

2. 加强专项资金管理。一是市教体局对专项资金建立项目

台帐，实行专帐核算；二是制订专项资金管理办法，实施专项资金实行专款专用；三是清理上年结存资金，实行专项资金运行滚动管理。

3. 加快推进中职学校标准化建设。压实县市区政府举办职业教育的主体责任，加大对辖区内民办中职学校统筹管理，督促举办者对照办学条件标准，保障建设资金投入。

4. 改善办学条件。积极督促主办高校，支持各函授站继续加大资金投入，努力改善办学条件，为学员提供良好的学习氛围。不具备教学基本条件的专业，要停止招生。对后期投入不重不足、办学条件差的函授站，应责令整顿。

5. 规范函授站办学行为。督促各函授站严格遵守办学协议，规范招生行为，加强与主办高校和教体局业务主管部门的工作联系。公示合格函授站名单、允许招生专业和举报电话在本地主要媒体和各函授报考点进行公示，接受社会监督，一旦发现违规办学行为，将依法依规严肃处理。

监四、市商务局支持道道全粮油股份公司优质粮油工程升级版省级示范企业建设项目

项目包含品种提升建设、质量追溯体系提升建设、生产装置调优提升建设、高油酸菜籽油与山茶油的上市推广与品牌宣传4个子项目。计划总投资1.47亿元，其中自筹资金1.41亿元，财政补助支持600万元，项目实施期为2年（2022年1月-2023年12月）。2022年省厅提前下达2022年省级粮油千亿产

业工程财政补助专项资金预算 300 万元。至 2022 年 9 月末，资金到位 5160 万元。

主要存在问题：个别项目建设未完成绩效目标。2022 年专项引导汨罗、君山建立高油酸菜籽订单基地，目标带动农户增收 255 万元，实际增收约 200 万元，完成 78.43%。原因：一是受天气及自然灾害影响造成减产；二是基地内个体农户契约精神不足，不按规程种植出现个别产量下降情况；三是农户知晓高油酸菜籽营养价值较高，将其留置家中自榨自用。四是优质客户招商难，目标招商优质客户 50 名，实际完成优质客户 23 名，仅完成 46%。

监控建议：一是加强技术培训，提高订单收购量。邀请专家进行定期培训和现场指导，扩大订单基地高油酸菜籽收购产量，带动农户增收。二是制订防范自然灾害的应对措施，引导种植户参加农业风险投保，减少种植农户经济损失。

监五、南湖新区南湖街道办事处交警支队小区改造项目

本项目涉及南湖街道麦子港社区交警支队小区 6 栋 114 户，改造总建筑面积 1.4 万 m²，项目投资预算 200 万元，期限自 2022 年 5 月至 10 月竣工。南湖街道办事处为项目业主，湖南长兴建公司中标施工，湖南鑫岳工程项目公司中标监理。

主要存在问题：

1. **资金使用效率较低。**一是实际拨付金额大于评审金额及合同金额。项目投资预算经区财评为 184.20 万元，签订 3 个合

同 190.54 万元。实际筹资 203 万元，超估算总投资 3 万元；到帐资金 198 万元，超财评总价 13.8 万元；超合同金额 7.46 万元。实际拨付金额大于经财政评审金额及合同金额。原因：项目改造变更，质量有所提高。二是监控项目资金扒账，实际进度支出为零，实际竣工期延迟，进度款按合同待竣工验收后支付，致使财政专项资金及债券资金滞留帐户，使用效率较低。

2. 专项债券资金管理不规范。项目使用专项债券资金，不符合专项债券资金使用条件及使用规定。**一是项目无收益来源。**没有建设收费设施，既无收益来源，也无其他收入，不能达到专项债券资金要求的项目收益与融资能实现自求平衡，不能按期还本付息，不符合专项债券发行条件。**二是不符合专项债券资金用于公益性资本支出要求。**小区房屋性质为商品房，未进行公益性论证，不具有公益性，不符合专项债券资金用于公益性资本支出，不得用于平衡年初预算或作为一般财力使用的规定，不符合专项债券资金使用范围。**三是专项债使用、管理不规范。**项目未经过事前绩效评估、未纳入项目库、未设置具体明确绩效目标、未编制“一案二书”（项目融资平衡方案、财务评价报告书、法律意见书），项目债券资金投入决策不规范；未明确本项目专项债券发行期限、利率，也不符合发行债券期限与项目期限匹配的要求；无还本付息计划，未明确偿债风险防范及管控措施等。项目专项债券投入、使用、管理不规范。

监控建议：

1. 提高资金使用效率。根据项目实施进程，适量申请财政

资金，减少资金沉淀，加快资金周转运行效率，提高资金支付率。

2. 调减预算 12.46 万元，收回违规发放专项债券资金 134 万元。一是及时收回交警支队自筹资金 5 万元，并入项目资金帐户。二是按实际筹资 203 万元，及应支付合同 190.54 万元测算，应据实调减预算，待项目竣工决算后据实清算。三是收回本项目违规发放专项债券资金（本区共 11 个改造项目申请专项债券资金总额 901 万元，其中本项目 134.00 万元，建议全部收回）。四是争取上级资金支持。市财政安排专项资金，对老旧小区改造项目实行以奖代补，符合中央、省奖补范畴，项目单位应积极申请上级奖补资金，筹措项目资金，预防上级专项债券资金检查存在不合规现象。

监六、市城投集团临港产业投资公司的岳阳道仁矾装配制产业园及配套基础设施建设项目一期（债券）

项目位于云溪区道仁矾镇，2020 年批复投资估算 15.62 亿元，用地面积 806 亩，总建筑面积 6.5 万平方米，按照“一轴三区”规划打造，项目业主为市城投集团公司，项目实施单位及资金核算单位为市城投集团子公司临港产业投资公司。2022 年计划投资 4.3 亿元，资金来源为项目单位自筹、政府债券资金。建设期 2 年，运营期 13 年。2021 年末，临港产业投资公司到帐 3.96 亿元，其中政府专项债 3.0 亿元。实际支出支付率 100%。

主要存在问题：

1. 未制订完整的偿债计划。相关部门未针对项目投资规模

制订完整的偿债计划，只是在项目融资平衡方案中制订了政府债券资金偿还计划，但对其他渠道融资资金的偿债资金来源及风险没有制定计划及应对措施，还款保障措施不够完整。

2. 项目建设内容与相邻建设项目有交叉重复的现象。项目与临港创新创业基地项目建设用地相邻，项目智能仓储物流区建设、基础设施建设中的管网建设、道路建设等与临港创新创业基地项目部分建设内容存在交叉重复的现象，项目边界不够清晰。

4. 项目前期进度缓慢，影响总目标任务如期完成。项目建设期为2020年5月-2023年5月，至2022年10月止，已过去29个月，装配式建筑生产区、智能仓储物流区、综合服务区三区建设尚未开工，入园道路及管网一期已完成形象进度仅为25%。项目建设进度缓慢，为后期建设任务增加较大压力，影响项目总目标任务。

5. 财务核算不规范，未实行分项目核算。同期开工多个项目，项目核算单位临港产业投资公司将本项目债券资金3.0亿元与临港创新创业基地项目债券资金4.5亿元，归属同一专帐核算，未实行分项目核算，不利于分清本项目与其他项目债券资金及自有资金实际使用用途及支出金额。

6. 土地费用超本项目立项估算。项目总投资估算包含土地费用1.96亿元。实际支付土地补偿费用3.7亿元，超立项估算土地费用88.8%。原因：一是两项目单位均为临港产业投资公司，

工程建设采取合并开发,债券资金合并核算,致使土地补偿及征折补偿费用混同使用,造成土地费用超立项估算。

监控建议:

1. 完整制订项目偿债计划。城投集团相关部门应根据项目实际进度及财务实际情况,制订项目偿债计划或方案,即有政府债券偿还本息计划,又要有其他融资资金的偿债计划;制订偿债资金风险应对措施,确保偿债计划落实到位。

2. 理清相邻项目建设边界。严格按立项批复对项目智能仓储物流区、入园道路建设与临港创新创业基地项目建设内容进行有效区分,明确项目建设红线范围、内容及边界等,如有调整,应申请项目内容变更,保障项目建设内容准确性、真实性

3. 严格专项核算专款专用。严格按立项批复项目,实行分项目核算,准确核算各项目实际收入、支出、结存资金状况,准确反映项目实际成本,做到各专项资金做到专款专用,使债券资金专款专用于申请的项目。

附件 3

2022 年第三方重点绩效评价评分及应用表

金额：万元

序号	绩效评价项目	报告编号	项目资金	综合评分	评价建议	资金调整
1	城市公交专用道项目	湘中智诚所 (2022) 277 号	2841	70	1 暂停新增其他公交专用道;2 暂停未完投资项目 844 万元;3 追回超合同支付进度款 341 万元;4 追回涉嫌虚开的增值税发票款项 32 万元。	1217
2	市花果畈垃圾填埋场封场工程项目	容信综字 (2022) 0006 号	9919	82	1. 收回闲置资金 1300 万元; 2. 按合同约定事项, 对施工单位进行误期赔偿 50 万元。3 暂停 3% 质保金支付 290 万元。	1640
3	新型工业化引导资金	湘公会司绩字 (2022) 第 026 号	7560	86	1. 暂停 2021 年未安排到企业的引导资金 1331 万元; 2. 对破产企业奖补资金 50 万元问题整改追责。	1381
4	市贸促会 2019-2021 年度部门整体支出	湘译诚专审 (2022) 第 6035 号	1197	84	1、2023 年不再安排法律服务费 10 万元; 2、建立投资促进奖惩机制。	10
5	第十八中学校园提质改造项目	湘恒立评字 (2022) 102 号	7949	82	1. 暂停附属工程变更结算超合同增加的工程款支付 396 万元。2 重新调整规划房屋用途, 减少房屋空置情况。	396
6	市大数据中心的政府电子政务项目	HNY- DZZX-20 22-01	22800	81	1 收回闲置资金 1885 万元; 2 梳理项目实际需求, 重点建设便民系统。	1885
7	2019-2021 年度残疾人就业保障金	湘圆绩评字 (2022) 第 6003 号	5204	83	1. 对不符合专项资金使用方向的 43 万元予以收回; 2. 将残疾人就业保障专项资金结余 337 万元收回财政统筹。	380

序号	绩效评价项目	报告编号	项目资金	综合评分	评价建议	资金调整
8	禁捕退捕专项	湘政咨字 (2022) 018 号	2000	88	1. 对于临湘未使用的 10 万元及华容用于办公费 11 万元予以调整收回； 2. 取消专项并收回专项结余 83 万元。	104
9	市妇幼保健院迁建及岳阳市儿童医院新建项目合同能源投资型管理项目	常青会所审字 2022 第 (073) 号	16308	82	1. 协商调整预付 300 万元, 改为冲抵运营后第一季度实际使用的合同能源管理服务费用; 2 争取国家节能企业补助资金。	300
10	长江中游航运物流枢纽中心项目	湘兴昌所审字 (2022) 第 155 号	250000	82	避免项目银行贷款违约可能存在的罚息 8600 万元。对于已调剂挪用的专项资金 19 亿元, 应予以收回。	198600
11	湘北大道周边射击馆及地下停车场项目	22DXNXYJMXNO 46	15548	81	1 对专项结余资金 1714 万元, 予以退回, 以防资金沉淀。2 退回专项支付的建设单位管理费 120 万元。	1834
12	市本级 2021 年政策性农业保险(楼区、云溪区、君山区、经开区、屈原管理区)	华伦博邦审字 (2022) 1458 号	3278	83	核查水稻类保险涉及 12 名乡镇村干部和协保员 11 人存在集中大额赔付, 理赔二次分配资金 50.6 万元, 其中有一人三次理赔资金 24.2 万元, 予以追偿收回。	50
13	海绵城市——中心城区湖泊河道综合治理系列工程 PPP 项目(蛇皮套三大湖)	湘天信咨字 (2022) 第 0112 号	22592	83	暂停调增泵站维护经费 20 万元/年, 运营 10 年可节省支出 200 万元。	200
14	市融资担保有限公司 2021 年度经营业绩专项评价	湘中智诚所 (2022) 131 号	6767	92	落实追偿 6 起代偿项目涉及的分险总金额 1303 万元。	1303
总计			373963	82.8		209300

附件 4

2022 年度财政资金绩效运行监控及应用表

序号	项目名称	财政预算	已拨付	项目支付	建议调整金额	第三方建议
1	市民政局基本养老服务及养老机构建设补助经费	600	0	0	0	待申报的社会办养老机构、运营和服务组织的申报材料审核确认、公示后按实拨付项目资金。
2*	市科技局科技创新与开发专项资金	4000	0	0	80	调整下年预算安排。2023 年预算统筹整合取消“科技示范创建专项经费”项目 80 万元。
3	市教体局资产管理中心市一职整体搬迁	240	110	70	35	公用经费挤占项目资金 34.63 万元，建议调减下一年预算经费。
4	市商务局道道全粮油公司粮油千亿产业工程专项资金	400	300	300	0	引导种植户参加农业风险投保，减少种植农户经济损失。
5	南湖新区建设局南湖街道办事处交警支队老旧小区改造	300	198	0	146	1. 按实际合同暂调减预算 12 万元，待项目竣工决算后再作调整。 2. 收回违规使用债券资金 134 万元，上缴区财政。
6	市城投集团岳阳道仁矾装配制造产业园及配套基础设施建设一期	30000	30000	30000	0	项目投资 15.62 亿元，其中债券资金 3 亿元。应与相邻债券项目理清边界，分帐核算。
合计	6 个	35540	30608	30370	261	