**2022年天津市宁河区芦台一中迁址新建项目**

**事前绩效评估报告**

立信中联专审字[2021]A-0221号

**项目名称：2022年天津市宁河区芦台一中迁址新建项目**

**项目单位：天津市宁河区教育局**

**委托部门：天津市宁河区财政局**

**评估机构：立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）**

**二〇二一年十一月一日**

**一、项目基本信息**

项目名称: 2022年天津市宁河区芦台一中迁址新建项目

项目单位：天津市宁河区教育局

项目属性：一次性项目

项目绩效目标：通过实施芦台一中迁址新建工程，新建1所设计办学规模60个教学班的高中，建筑面积7.99万平方米，计划总投资54744万元，符合工程施工质量验收相关要求，按时投入使用；有效满足优质高中学位资源需求，可满足高中学位供给年限≥10年；确保服务对象满意度均达到90%以上，落实国家和我市中长期教育改革和发展规划纲要的相关要求，进一步改善芦台一中办学条件，推动我区高中教育事业的发展，满足我区优质高中学位资源需求。

申请资金总额：4466万元

其中申请财政资金：4466万元

项目概况：按照天津市教育改革和发展要求，根据《宁河区教育布局调整及发展规划（2013—2020年）》和宁河区2016年教育工作安排要求，为进一步推进区域教育均衡化，实施芦台一中迁址新建工程。

项目主要建设内容包括食堂及后勤服务中心、学生宿舍、篮球场、附属建筑,景观及绿化工程、道路及室外管网等配套工程。

项目总占地面积45760.5平方米，总建筑面积30106平方米。

主要建设内容包括：学生宿舍20970平方米、食堂及后勤服务中心8840平方米、连廊168平方米、值班室20平方米、小宝塔76平方米、杏坛32平方米，以及运动场地、道路、绿地、室外配套工程等。

**二、评估方式和方法**

（一）评估程序

按照委托部门批准的工作程序，评估工作具体包括准备、实施、总结三个阶段。具体如下：

1.准备阶段

组建评估工作组。评估机构组建评估工作组，组织开展事前评估各项工作；评估工作组与项目单位进行沟通，明确评估内容、工作流程、工作时间等具体安排。

制定工作方案。评估工作组结合事前绩效评估工作要求，拟定《项目前绩效评估工作方案》，包括评估对象、评价内容、评价方法、项目单位资料清单及时间安排等。

2.实施阶段

收集整理资料。评估工作组收集并整理项目单位提供的相关资料，初步了解项目预期绩效情况、绩效目标申报情况及评估材料准备情况，并提请单位补充缺少的资料。

项目评估辅导。鉴于项目单位资料整理过程中存在较多疑问，评估工作组通过电话沟通、资料分析、网络查询等方式对项目单位进行预期绩效报告撰写辅导，申报资料梳理等针对性辅导工作。

组建评估专家组。评估工作组依据项目内容遴选绩效管理专家、行业专家和财政财务专家，组成事前评估专家组，并对评估专家进行相关培训。

项目现场调研。评价工作组组织专家对项目进行现场调研。评价工作组及专家通过查阅项目补充资料、听取项目单位汇报、沟通质询等方式深入了解项目情况，对项目立项必要性、绩效目标合理性、实施方案可行性性、项目投入经济性以及资金筹措合规性等5个方面进行评估，出具项目评估意见。

3.总结阶段

撰写评估报告。评估工作组汇总、分析专家评估意见，按照规定的文本格式和要求，撰写事前绩效评估报告；同时，整理事前绩效评估资料，归档备查。

提交评估报告。评估工作组向宁河区财政局提交事前评估报告征求意见稿，并根据宁河区财政局反馈意见修改后，提交事前评估报告正式稿。

（二）论证思路及方法

本次事前绩效评估，由评估机构聘请的绩效管理专家、财政财务专家和行业专家组成专家组，通过查阅资料、听取项目情况介绍、质询等方式了解项目情况，主要围绕项目的立项必要性、绩效目标合理性、实施方案可行性、投入经济性、筹资合规性等5个方面对项目进行评估。为预算安排提供有力支撑，切实达到优化公共资源配置、提高政府理财和公共服务水平的目的。

**三、评估指标体系**

**（一）立项必要性**

1、政策相关性

根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》和《天津市中长期教育改革和发展规划纲要 （2010-2020年）》，提出“办好每一所学校 教好每一个学生”的核心理念，针对基础教育建设发展提出“高质量普及学前教育；高水平均衡发展义务教育；优质特色发展普通高中教育”等任务要求。按照宁河区整体发展规划，结合宁河现代产业园区和新市镇建设，制定实施《宁河区教育布局调整及发展规划（2013—2020年）》，合理调整学校布局，优化教育资源配置，满足人民群众对教育的新期待、新要求，更好地服务宁河经济社会发展。

2、职能相关性

天津市宁河区教育局的职责是贯彻、执行党和国家的教育方针、政策。执行市有关教育工作的法规和规章；研究拟定全区教育发展规划，并组织实施。落实市教育体制改革有关政策；管理全区中等及以下各类教育，落实九年义务教育，扫除青壮年文盲，统筹管理全区社会力量办学工作。负责全区教育基础信息统计、分析和发布工作；落实对少数民族和边远省区的教育援助。负责落实国家语言文字方针、政策和规划，推广普通话；管理本部门教育经费；管理全区教育系统人事、劳资工作。负责教师和教育管理干部的队伍建设。负责全区教育系统专业技术职务评聘和管理工作；指导中等职业技术学校毕业生就业工作。管理全区各级各类学校考试、招生工作等。

3、需求相关性

项目建设是加快落实相关规划发展要求，加快天津市教育事业发展的需要。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，结合天津经济社会发展实际，制定了《天津市中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，提出“把促进公平作为基本的教育政策。依法保障公民享有受教育的权利，着力促进教育机会均等。在保障“有学上”的基础上，努力满足“上好学”的需要，实现学有所教、学有优教，满足人民群众对多样化、高质量教育的需求”。

按照宁河区整体发展规划，制定实施《宁河区教育布局调整及发展规划（2013—2020年）》，合理调整学校布局，优化教育资源配置，满足人民群众对教育的新期待、新要求，更好地服务宁河区经济社会发展。本项目为桥北新区教育设施后勤服务配套工程，主要为芦台一中迁址新建校、及桥北新区其他教育设施配套服务。项目建设符合《宁河区教育布局调整及发展规划（2013—2020年）》，符合学校后勤服务逐步实行社会化政策方向。

项目建设是满足社会对高质量基础教育的需要。目前桥北新区无高中教育配套，教育资源不足，无法满足区域适龄学生就学要求。本项目建设完成后，一方面满足区域教育资源、调整配套需求，同时通过社会化资本流入，配备满足学校使用、符合青少年使用需求的生活服务设施，配备现代化的服务设备和一流的服务水平，满足人民群众对优质高中教育的需求。

项目建设是政府与社会资本合作提高服务供给效率的新探索。本项目为桥北新区教育配套工程，可提供师生餐饮、住宿等后勤服务，由天津市宁河区兴宁建设投资集团有限公司投资开发建设，承担设计、融资、建设、运营、维护管理等工作。由使用学校及宁河区教育局负责本项目质量监督。本项目建设是宁河区在教育项目建设中引入政府和社会资本合作模式的新探索，是学校后勤服务社会化改革的新探索，一方面解决财政经费紧张问题，把区财政教育资金使用在提高教学设施和教学质量上，在财政预算方面减轻政府压力；另一方面社会资本介入基础设施和公共服务领域，有利于实现降低成本，提高服务供给效率。

4、财政投入相关性

“百年大计，教育为本”，教育事业是一个国家和民族的根基，我国始终把科教兴国和人才强国作为国家发展的主导战略之一。基础教育作为造就人才和提高国民素质的奠基工程，在教育改革中占有重要地位。按照天津市教育改革和发展要求，宁河区始终把教育摆在优先发展的战略地位，深入实施教育兴区和人才强区战略。本项目为准经营性项目，有经营性收入，可获得使用者付费，但该收入不足以覆盖项目投资、运营成本及合理回报，需要宁河区政府提供可行性缺口补助。项目将采用“可行性缺口补助”付费模式，在项目公司获得使用者付费的同时，政府方向项目公司支付可行性缺口补助。

项目具有公共性，属于公共财政支出的支持范围。

评估认为，该项目立项必要性充分。该项目与国家、天津市、相关行业宏观政策相关，与预算部门的职能相关，具有现实需求，属于公共财政支出的支持范围。

**（二）投入经济性**

根据《天津市宁河区芦台一中迁址新建及教育配套工程PPP项目合同》第30.1条约定“本项目的可用性付费和运维绩效服务费在建设期内均不用向乙方支付，进入运营期后原则上每年支付2次，分别为每年的3月份和9月份内进入支付程序。”“甲方按照本合同第27条之规定，在运营期内每年对本项目的运营维护效果进行绩效评价，根据评价结果确定绩效考核系数S及政府支付规模，并及时、足额进行付费。”根据可行性缺口补助表，该项目2022年度政府付费规模为4466万元。

评估认为，该项目投入经济性合理。

**（三）绩效目标合理性**

1、目标明确性

目标1：通过实施芦台一中迁址新建工程，新建1所设计办学规模60个教学班的高中，建筑面积7.99万平方米，计划总投资54744万元，符合工程施工质量验收相关要求，按时投入使用。目标2：通过项目实施，有效满足优质高中学位资源需求，可满足高中学位供给年限≥10年。目标3：确保服务对象满意度均达到90%以上，落实国家和我市中长期教育改革和发展规划纲要的相关要求，进一步改善芦台一中办学条件，推动我区高中教育事业的发展，满足我区优质高中学位资源需求。

评估认为，根据《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》要求，“PPP项目绩效目标包括总体绩效目标和年度绩效目标。”，该项目未设定总体绩效目标和年度绩效目标。

2、目标合理性

数量指标为建设规模79900平方米，建设数量为1个；

质量指标为项目竣工验收合格率100%，设计功能实现率≥90%；

时效指标为项目完工率100%，进度准时率≥95%；

成本指标为单位建设成本≤6852元；

社会效益指标为满足优质高中学位资源需求；

可持续影响指标为至少10年满足高中学位供给；

服务对象满意度指标为教职工及学生家长满意度≥90%。

产出指标中的数量指标下，三级指标设置为建设数量，指标值设置为1个，指标设置不够细化，可围绕学位个数或班级个数等进行设置。

评估认为，该项目绩效目标明确、合理，但是也存在绩效目标未设定总体绩效目标和年度绩效目标，绩效指标设置不够精准、细化的问题。

**（四）实施方案可行性**

1、实施内容明确性

本项目拟采用政府与社会资本合作模式进行建设和运营。天津市宁河区兴宁建设投资集团有限公司负责建设天津市宁河区桥北新区教育配套工程。天津市宁河区兴宁建设投资集团有限公司代表政府一方，通过公开招标程序选择社会资本一方，签订政府与社会资本合作协议。协议双方按照一定股权比例共同组建项目公司，由该项目公司具体负责工程建设和运营管理。

资金来源为：项目资本金占总投资20%，即5022万元。其中项目资本金的20%，即1004万元，由天津市宁河区兴宁建设投资集团有限公司出资；项目资本金的80%，即4018万元，由社会资本出资。其余80%投资，即20090万元，为银行贷款。

投资回报方式为：本项目为政府付费项目。政府一方不获取股权回报。在运营期内，双方按照商定的回报比例，由政府对社会资本一方出资的资本金部分按等额还本利息照付的方式还款。政府负责银行贷款的本息偿还。

2、实施方案可行性

天津市宁河区兴宁建设投资集团有限公司与社会资本单位组建项目公司，该项目公司作为项目法人负责项目规划设计、施工管理、基建财务、设备采购等工作。项目公司对项目建设的全过程包括项目管理、招标、设计、监理、施工等单位进行有效监控，并注意与学校、及宁河区和桥北新区相关单位的沟通和协调，保障项目的工期、质量和造价三个目标同时实现。

3、过程控制有效性

该项目执行中管理控制内容为：

建立项目法人制，成立项目公司，建立项目管理机构，并任命专职项目经理，由项目经理全权组织项目实施。

实行招投标制，对工程勘察、设计、施工、监理、主要材料、设备供应单位全部通过招标选定，并严格履行签订的合同。

建立目标管理体系，建立全过程管理，包括：（1）项目进度控制：根据《网络计划技术》（GB/T13400.1—1992、GB/T13400.2—2009、GB/T13400.3—2009）及《工程网络计划技术规程》（JGJ/T121—99）规定，编制总进度计划和子项目进度计划。（2）项目质量控制：按2000年版GB/T19000族标准，坚持“质量第一，预防为主”的方针和“计划、执行、检查、处理”循环工作方法，不断改进质量控制。（3）项目安全控制：项目经理应建立安全管理体系和安全生产责任制。设立项目安全员并应持证上岗，保证项目安全目标的实现。（4）项目成本控制：对项目成本进行预测、计划、实施、核算、分析、考核、整理成本资料，并编制成本报告。（5）项目生产要素管理：包括项目人力资源管理、项目材料管理、项目机械设备管理、项目技术管理、项目资金管理。各项目生产要素应优化配置，动态控制，并降低成本。（6）项目合同管理：项目施工合同管理范围应包括合同的订立、履行、变更、终止和争议解决。项目建设单位委托律师，根据《中华人民共和国民典法》规定，对项目合同进行管理。（7）项目信息管理：项目经理部建立信息管理系统（MIS），优化信息结构，实现项目管理的信息化，确保信息准确、完整地传递给各信息需要点。（8）项目现场管理：项目经理部应搞好现场管理，做到文明施工，安全有序，整洁卫生，不扰民，现场门头设承包人标志和工程概况牌，规范场容，做好环境保护、防火保安和卫生防疫工作。（9）项目组织协调：项目经理部应做好人际关系、组织机构关系、供求关系、协作配合关系的协调，排除矛盾，保证项目目标的顺利实现。（10）项目竣工验收：项目建设单位应与项目承包方进行工程交付工作，其程序按竣工验收准备、编制竣工验收计划、组织现场验收、进行竣工结算、移交竣工资料、办理交工手续依次进行。

评估认为，该项目实施方案具备有效性，实方案施内容明确，实施方案可行，项目执行中过程控制具备有效性。

**（五）筹资合规性**

根据《天津市宁河区芦台一中迁址新建及教育配套工程PPP项目合同》第30.1条约定“本项目的可用性付费和运维绩效服务费在建设期内均不用向乙方支付，进入运营期后原则上每年支付2次，分别为每年的3月份和9月份内进入支付程序。”“甲方按照本合同第27条之规定，在运营期内每年对本项目的运营维护效果进行绩效评价，根据评价结果确定绩效考核系数S及政府支付规模，并及时、足额进行付费。”以及4.2项目投融资结构和4.3项目回报机制等规定，根据财金【2019】10号文、财金【2020】13号文的规定以及上述PPP项目合同的约定，政府付费应结合绩效考核结果，按照付费公式计算后进行支付。

评估认为，该项目筹资具备合规性。项目资金筹措程序有相关论证资料，财政资金支持方式科学合理。

**四、问题分析**

该项目为PPP模式，政府吸引民营资本投入到教育领域项目，以弥补公共财政资金的不足，缓解财政压力，加快推进教育事业的发展；于社会资本而言，由于与政府形成合作伙伴关系，可获得稳定可靠的收入来源，从而降低资金风险，提高参与积极性。但是该项目存在如下几个问题：

一、《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》要求，“PPP项目绩效目标包括总体绩效目标和年度绩效目标。”，该项目绩效目标未设定总体绩效目标和年度绩效目标，个别绩效指标设置不够精准、细化。

二、《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》要求，“结合PPP项目实施进度及按效付费的需要确定绩效评价时点。原则上项目建设期应结合竣工验收开展一次绩效评价，分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价；项目运营期每年度应至少开展一次绩效评价，每3-5年应结合年度绩效评价情况对项目开展中期评估；移交完成后应开展一次后评价”，据了解，项目单位并未开展相关绩效评价。

**五、相关建议**

针对评估过程发现的问题及相关情况，提出以下预算绩效管理意见和建议，供委托方决策参考。

一、建议进一步开展绩效管理培训，增强绩效管理意识。绩效管理是一项技术性专业性规范性较强的工作，建议各级管理部门按照预算管理的全流程环节，可按绩效目标管理、绩效运行监控和自评、绩效评价进行专项培训，按项目支出评价、单位整体支出评价、政策评价进行案例培训，全面提升预算执行主体和预算绩效管理主体的绩效管理水平。

二、建议重视在执行PPP项目中，绩效评价对项目是否取得成效所起的重要作用。在财政部《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76号）、国家发改委等6部委颁布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》、国家发改委《关于印发传统基础设施领域实施政府和社会资本合作项目工作导则的通知》（发改投资〔2016〕2231号）等近年出台的各项规定中均明确，绩效评价工作是监督与管理PPP项目规范执行的重要手段，也都明确要求PPP项目要进行绩效评价。同时也要注意，在设置绩效评价指标设置须考虑全生命周期。

**六、评估结论**

该项目符合现实需求，与宁河区教育局职责基本相关；绩效目标、指标设置仍有完善的空间；需要重视绩效评价对PPP项目实施中所起的关键作用，从而进行相应的绩效评价工作。

综上，综合评估，总体结论为：“予以支持”，建议预算支持4466万元。

**七、其他需要说明的问题**

本报告是评估机构根据对项目主管单位所提供的材料并结合与项目相关单位沟通所了解的情况，在综合分析的基础上形成的。本报告的结论与意见是参考性的，仅供财政部门批复预算时使用，不做其他用途。

立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）

二〇二一年十一月一日