深圳市龙华区财政局

关于观澜高新技术产业园区基础设施代建项目

绩效评价报告

为深入贯彻《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）和《深圳市财政局出台贯彻落实全面实施预算绩效管理措施》等文件精神，明确预算绩效管理主体责任，落实年度绩效评价工作要求，龙华区财政局组建绩效评价小组，对“观澜高新技术产业园区基础设施代建”项目2020年国有资本经营预算支出开展重点绩效评价。

# 一、基本情况

## （一）项目简介

### 1.项目背景依据

2001年9月，为加快宝安高新技术产业的发展，实施“园区带动发展战略”，宝安区委区政府决定以深圳市宝安区高新技术产业园区管理办公室（以下简称：“宝安区高新办”）为股东，投资设立宝安区高新技术产业园区开发投资有限公司（以下简称“开发公司”），并将其作为园区开发建设的融资平台及投资主体，先后开发建设了观澜高新技术产业园区（以下简称“观澜高新园区”）和光明高新技术产业园区。

观澜高新技术产业园区基础设施代建项目由宝安区高新办向宝安区政府申请立项，由宝安区计划统计局下达开发前期计划，并纳入区政府投资(国土基金)计划。观澜高新园区位于梅观高速与机荷高速交汇处，规划用地面积4.23平方公里，首期开发面积约2平方公里，工程投资估算为35,000.00万元。

项目于2002年1月16日正式奠基开工，2011年基本建成了公共配套设施，主要包括总长度为10311米的11条道路及占地面积为116,865.09平方米的中心公园。

2016年2月5日，中共深圳市宝安区委员会、深圳市宝安区人民政府和中共深圳市龙华新区工作委员会、深圳市龙华新区管理委员会签订了《机构、人员、资产、项目的移交协议书》。该协议书明确原深圳市宝安区政府立项的观澜高新技术产业园区基础设施代建项目以2011年12月31日为节点，宝安区委、区政府不再承担所有未核拨、未返还或结转的资金，该项目的资金结算和支付责任均由龙华新区工委会、管理委员会承担。同时无偿移交的还包括开发公司全部资产和人员。

2016年7月，开发公司100%的股权由深圳市宝安建设投资有限公司无偿划转给深圳市龙华建设发展有限公司（以下简称“龙华建设公司”）。与此同时，开发公司的名称由深圳市宝安区高新技术产业园区开发投资有限公司变更为深圳市龙华高新技术产业园区开发投资有限公司。

2016年12月25日，针对观澜高新园区的发展及历史遗留问题，龙华区政府筹备组领导召开了工作会议（深龙华会纪〔2016〕140号）。该会议纪要明确了将园区市政设施管理权（包括道路保洁、绿化养护、治安管理、路灯等）移交至观湖街道办事处、将园区市政道路按现状移交市交委龙华交通运输局。并明确了由龙华建设公司牵头，开发公司、龙华区发展和财政局、龙华区城市建设局、龙华区审计局等部门配合，尽快完成工程结算审计，并按程序申请工程结算尾款的解决历史遗留问题的工作方向。

2018年，为了推进观澜高新园区市政设施工程结算审计工作，尽快解决历史遗留问题，龙华建设公司成立了观澜高新园区市政设施工程结算审计工作小组，并聘请深圳市广诚工程顾问有限公司作为市政工程竣工结算审核及竣工决算编制服务单位。

2020年8月，深圳市广诚工程顾问有限公司出具了《高新技术产业带观澜园区启动区基础设施项目决算编制书》。龙华建设公司根据该决算报告申请国有资本经营预算支出支付工程尾款。

# 二、总体评价及指标评分

## （一）总体评价

根据龙华区国资局、龙华建设公司等提供的佐证材料、现场调研获取的资料和信息，评价小组对观澜高新技术产业园区基础设施代建项目进行了综合评价，最终综合评定得分73分，绩效评分等级[[1]](#footnote-0)为“中”。

# 三、取得的主要成效

# （一）资源配置集约化成效凸显

2001年7月，深圳市委市政府决定开发建设“深圳市高新技术产业带”，观澜—龙华—坂雪岗片区纳入其中，建设规划方案经过科技部复函同意。观澜樟坑径片区被宝安区政府选定打造观澜高新技术产业园，成为国家级深圳市高新技术产业带开发建设的重要组成部分。

园区规划用地面积4.23平方公里，于2002年1月正式奠基开工，首期启动区开发面积约2平方公里。园区坚持土地集约利用，统一开发建设基础设施，自观澜高新园区建成，企业入驻建设投产以来，总税收超过20亿元，大大超过了政府投入观澜高新园区的资金，凸显了“低投入、低消耗、高产出”的园区效应。同时带动了周边社区的发展，将樟坑径从偏僻的农村变成了交通区位优越、招商引资的热点，社区经济发展蒸蒸日上。

# （二）园区内重点企业数量及税收效益增长显著

根据观澜高新园区办公室统计数据显示，2016年观澜高新园区划归龙华区政府后，2016年入驻重点企业10家，总产值90.18亿元，缴纳税款6.49亿元。而到2020年观澜高新园区入驻重点企业20家，总产值107.50亿元，缴纳税款12.24亿元。观澜高新园区入驻的重点企业推动了龙华区产业的升级，同时也推动了外贸出口，扩大了企业格局，丰富了龙华区政府的财政税收收入，改善当地的民生。

# （三）逐步形成总部企业集聚

观澜高新园区建成后先后入驻华润三九、致君制药、三一科技、汇川技术、英飞拓、捷顺科技、翰宇药业、博纳药包等高新技术企业24家，其中国内外上市企业11家。华润三九、致君制药、宝德科技、三一科技等多家企业总部迁入观澜高新园区，总部企业聚集效应逐步形成。已集聚以华润三九、国药致君、汇川科技、三一科技、捷顺科技等为代表的一批生物医药和高科技企业。

# （四）打造高端产业技术研发高地

观澜高新园区立足于引进高端产业，重点发展电子信息、生物医药、新能源新材料、先进装备制造、汽车电子产业、互联网产业等具有高技术、循环经济、低碳经济特征的新兴产业，按不同产业建设园中园，打造高端产业技术研发高地。园区依托企业建立的国家、市级技术研究中心4家，拥有自主品牌、自主知识产权的企业9家，包括日海通讯、特尔佳等。

# （五）低碳生态创建工作突出

观澜高新园区保留了背景山林，依山伴势，高低有序，建设成为了“园中有绿、绿中有园”的生态高新园区。2009年5月，观澜高新园区被命名为深圳市生态工业示范园区，成为我市第一批获得此项荣誉的高新园区。2009年10月，观澜高新园区创建国家生态工业园区建设规划通过了国家环保部组织的专家初审。

# 四、存在的问题

## （一）国有资本经营预算管理工作有待加强

### 1.预算编制未制定可行的绩效指标

龙华建设公司向国资局申请国有资本经营预算支出支付观澜高新技术产业园区基础设施代建项目的尾款，但申请预算时项目绩效目标不明确，未制定切实可行的绩效指标，未设置如“移交国有资产价值”等体现项目绩效的指标。

### 2.国有资本经营预算下拨不及时

2019年11月，龙华建设公司上报区国资局2020年国有资本经营预算收支编制报告，截至2020年12月21日区国资局才提请审议2020年国有资本经营预算支出的请示，造成国有资本经营预算下拨不及时，国有资本经营预算支出进度滞后。

## （二）国有资产管理水平应进一步提升

### 1.开发公司账面未体现代建项目资产价值

2018年3月份开发公司在尚未进行竣工财务决算的情况下，对观澜高新技术产业园区基础设施代建项目的账面金额进行了冲销，冲销金额为344,873,895.94元。后期收到财政局拨付的工程款，开发公司仅通过专项应付款进行收付，账务处理不规范，未能体现代建资产价值。该项目各项工程国有资产存在帐面价值不实的风险。

### 2.项目未进行竣工财务决算审核

2020年8月，开发公司委托深圳市广诚工程顾问有限公司编制完成观澜高新技术产业园区基础设施代建项目竣工财务决算报告。但该项目的竣工财务决算报告未按照《深圳市财政性基本建设资金直接支付暂行办法》（深府规[2018]2号）的规定，委托中介机构对竣工财务决算进行审核并出具审核报告。

### 3.未移交工程项目的资产价值

2017年5月，开发公司将11条市政道路的管理权移交给深圳市交通运输委员会龙华交通运输局。但截止目前，开发公司尚未向区交通运输局移交上述资产价值，造成国有资产管理权与资产价值相分离，不利于国有资产的管理。

## （三）项目承担单位组织实施能力有待提高

### 1.开发公司未建立项目代建管理制度

开发公司对自身的定位不清晰，未能按照《企业内部控制基本规范》等要求建立代建项目的相关管理制度。项目的管理没有相关的制度依据，导致整个项目在多方面的管理存在不足。

### 2.个别工程立项后未实施或未完工

龙华区发展和改革局《关于观澜高新技术产业园分区历史遗留基础设施建设项目有关情况的复函》（深龙华发改函〔2017〕549号）中明确投资中的观澜园区社会停车场项目，概算214.26万元，立项后一直未施工，仅支付了前期费用7.47万元。开发公司也未就该项目向区发改局及国资局上报未施工的原因或请示是否终止该项目的开展。

### 3.个别项目合同管理存在缺陷

观澜高新技术产业园区基础设施代建项目3号市政道路工程原设计为直段，后改为弧形，该项目合同金额2,237.01万元，实际投资完成3,258.51万元，实际投资完成金额超过合同金额1,021.51万元，超过合同金额比例为45.66%。，开发公司未针对超支金额签订补充合同。

## （四）项目资金管理应进一步规范

### 1.项目资金使用发生偏离，未充分发挥资金效益

根据国有资本经营预算支出的相关规定，财政拨款的用途主要为解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出。但2020年项目实际支出主要用于观澜高新技术产业园区基础设施的代建项目尾款支出、福民市场二楼租户搬迁补偿预算支出和财务总监薪酬支出。

区国有资本经营预算支出未用于提供区公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全、保持推进区经济布局和结构战略性调整等方面，未能解决国有企业在发展中的体制性、机制性问题。

### 2.建设单位管理费控制不够严格，支出依据不够充分

以该项目审批部门批准的项目投资总概算45,698.24万元为基数，并按投资总概算的不同规模分档计算，建设单位管理费总额控制数应为398.59万元。未经审核的竣工财务决算列示的建设单位管理费实际完成金额2,321.77万元，超出建设单位管理费总额控制数1,923.18万元。

此外，未经审核的竣工财务决算仅列示了75.19万元的管理费明细[[2]](#footnote-1)支出，剩余2,246.58万元的建设单位管理费实际完成金额无具体支出明细，管理费支出依据、计提依据不充分。

### 3.项目存在重复支付工程款的风险

未经审核的竣工财务决算的竣工决算编制汇总表列示的建安工程中，第66项宝安区高新技术产业园部分市政工程竣工结算审计项目投资完成金额为25,378.10元，该款项已包含在第19项观澜高新技术产业园区7#、9#路市政工程投资完成金额8,944,134.00元内。超结算报告支付工程款25,378.10元。项目存在重复支付工程款的风险

## （五）项目竣工财务决算的审核监督工作有待加强

### 1.未经审核的竣工财务决算概算总额不准确

观澜高新技术产业园区基础设施代建项目未经审核的竣工财务决算显示概算总额45,497.57万元，而龙华区发展和改革局《关于观澜高新技术产业园分区历史遗留基础设施建设项目有关情况的复函》所列示项目概算总额为45,698.24万元,未经审核的竣工财务决算比文件批复少200.67万元。其中未经审核的竣工财务决算中第80项观澜高新技术产业园区基础设施完善工程概算100万元，少披露200万元。另外存在尾差0.67万元的差异。

### 2.未经审核的竣工财务决算内容不完整

深圳市广诚工程顾问有限公司编制的未经审核的竣工财务决算不符合《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》的基本要求。项目竣工财务决算说明书内容不完整，缺少项目概（预）算执行情况及分析。同时，未经审核的竣工财务决算没有对实际完成投资与概算的差异及原因进行分析，未对未完工项目如1号路（科盛路）二期工程情况进行介绍等。

### 3.未经审核的竣工财务决算未体现各项资产价值

竣工财务决算报告未将待摊投资（包括计费、监理费、建设单位管理费等）摊销至每项资产、各项资产价值未进行合理归集，导致每项资产的价值不完整、金额不准确。

# 五、相关建议

## （一）提升国有资本经营预算管理水平和资金使用效率

区国资局应重视国有资本经营预算支出的审核工作。建议严格执行国有资本经营预算支出管理办法，加强国有资本经营预算项目的绩效目标管理，指导下属单位制定科学可量化的项目绩效目标。同时，对国有资本经营预算项目支出的准确性和合理性进行认真审核。

区国资局应加强国有资本经营预算项目的事中监管和事后绩效评价。针对国有资本经营预算项目的执行情况，可采取跟踪督导、专项核查、绩效评价等方式进行监督管理，以保证项目资金及时下拨，绩效目标顺利完成。及时发现国有资本经营预算支出中存在的各项问题，提高资金使用效率。

## （二）加强国有资本运营监管力度，确保国有资产安全完整

代建项目承担单位按照《企业会计准则》的相关规定对代建项目进行财务核算，对前期错误的账务处理应予以更正，正确核算各项固定资产的成本。同时，应当按《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》（财建〔2016〕503号）的要求编制竣工财务决算报告，按照《深圳市财政性基本建设资金直接支付暂行办法》（深府规[2018]2号）第十三条“过渡期内项目的工程结算、竣工决算由列入市预选中介机构库的社会中介机构出具审核报告，由建设单位审查后，报财政部门办理工程价款结算。”的规定，委托中介机构对竣工财务决算进行审核，并出具审核报告。及时发现竣工财务决算报告中存在的问题并予以整改，把工作做深、做实、做细。

## （三）明确代建单位自身定位，建立代建项目管理制度

代建项目承担单位明确自身定位，结合代建项目的特点，根据《龙华区政府投资项目代建制管理办法》，建立开发公司的代建项目管理制度，提高代建项目的管理水平，更好地管理好政府委托的代建工程项目。

建立代建项目管理制度，使代建项目立项管理、资金管理、合同管理、验收管理、财务竣工决算等方面有制度依据，做到管理制度化、制度流程化。

## （四）加强项目前期决策的科学论证，实现全流程闭环管理

强化项目前期工作，对项目建设的必要性、可行性和前瞻性等内容进行全面、深入的研究，对建设内容、建设规模、建设条件、建设工期以及后期运营管理等事项进行充分论证，避免出现因项目前期工作不够深入影响建设项目的开展，避免造成财政资金的浪费。

对于个别未完工项目应做出合理安排，重视工程项目的后期管理工作，避免项目因处于搁置状态导致闲置成本增加的情况出现。由于客观原因导致项目终止，承担单位应当就项目终止的原因作详细说明，并根据相关审批流程申请终止项目，对项目进行全流程闭环管理。

## （五）落实工程后期管理工作，完善项目竣工财务决算报告

根据《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》第二条，基本建设项目完工可投入使用或者试运行合格后，应当在3个月内编报竣工财务决算，特殊情况确需延长的，中小型项目不得超过2个月，大型项目不得超过6个月。项目承担单位落实基本建设项目的后期管理，完工后应及时进行财务决算，避免因拖延竣工财务决算带来的一系列问题。

项目承担单位应按《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》（财建〔2016〕503号）的要求，加强对基本建设项目竣工财务决算的组织领导，组织专门人员，做好基本建设项目竣工财务决算工作，做到编报认真、数字准确、内容完整。

1. 绩效评价结果实施百分制和四级分类，分值≥90分为优；80≤分值＜90为良，60≤分值＜80为中，分值＜60为差。 [↑](#footnote-ref-0)
2. [↑](#footnote-ref-1)