**龙华区财政局关于**

**观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目专项债券绩效评价报告**

深圳市龙华区财政局

为深入贯彻预算绩效管理理念，提高财政资金使用效益，强化预算单位主体责任，受深圳市龙华区财政局委托，深圳星耀智成管理咨询有限公司（以下简称“星耀咨询”）对“观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目”4,000万元专项债券（以下简称“专项债”） “借、用、管、还”全过程开展绩效评价。为全面评估项目实施效果，本次评价将“观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目” （以下简称“改造项目”）作为评价对象，涉及项目概算资金9,002.12万元，全面评价项目资金使用有效性、专项债券举借机制健全性、债券及债务项目管理合规性、债券偿还保障性等。具体报告如下：

# 一、项目概况

## （一）项目背景及目的。

**2019年，观澜版画原创产业基地的提升改造工程全面启动。**为加快推进文创产业发展，落实观澜版画基地提升改造任务，龙华区发展和改革局2019年7月31日通过《龙华区发展和改革局关于同意观澜版画原创产业基地一期改造提升工程开展前期工作的复函》（深龙华发改立项〔2019〕31号），同意观澜版画原创产业基地一期改造提升工程开展前期工作。

**2020年，龙华区通过发行专项债方式保障改造项目的资金需求。**2019年，《龙华区发展和改革局关于批复观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目概算的通知》（深龙华发改概算〔2019〕145号），明确改造项目总概算为9,002.12万元，所需资金由龙华区区财政统筹。为拓宽筹资渠道，保障改造项目资金需求，龙华区通过发行地方政府专项债券的方式进行资金募集，2020年发行专项债4,000.00万元。

## （二）项目实施情况。

### 1. 相关方职责

根据《观澜版画基地提升工程设计方案专题会议纪要》（深龙华会纪〔2019〕95号）等文件，改造项目涉及区文体局、区发展改革局、区财政局、区规划土地监察局（区查违办）、供电、水务、燃气等部门。其中：

**区文体局：**完成改造项目资金测算及立项申报工作，报区发展改革局；作为建设单位，采取EPC+O模式[[1]](#footnote-0)，结合改造项目建设时间紧、任务重的实际，走简易招标程序，确保一期提升工程如期完成。

**区发展改革局**：进行改造项目立项、概算审批。

**区财政局：**负责进行改造项目资金保障，发行专项债，筹集资金。

**区规划土地监察局（区查违办）：**对改造项目涉及的临时建筑物搭建，根据版画基地的申报进行支持。

**供电、水务、燃气等部门：**以综合整治的方式，将改造项目涉及的电力、排水、燃气等公共基础设施项目，一并列入政府投资建设范围，提前介入。

### 2. 实施内容

本改造项目位于龙华区观澜街道裕新路169号，改造面积约116780平方米。项目主要实施内容包含：现状建筑改造修缮工程（总建筑面积4402.60平方米）、建筑工程（总建筑面积860.2平方米）、景观提升改造工程、辅助配套工程，具体改造内容详见附件1。

### 实施情况

本改造项目采用EPC+O模式实施，2019年8月8日进行了项目建设和监理招标工作。《建设项目工程总承包合同-观澜版画原创产业基地一期改造提升项目EPC+O总承包》，合同签订日期为2019年8月24日，根据合同约定，设计工期为10个日历日，施工工期为41个日历日，开始工作日期“以监理公司下达的开工令为准”，实际开工时间为2019年9月7日。2020年9月21日，本项目通过专家评估，完成竣工验收，历时380个日历日。

## （三）项目预算及执行情况。

### 1. 项目概预算情况

本改造项目总概算9,002.12万元，其中建安工程费7,853.39万元，工程建设其他费720.06万元，预备费428.67万元。

根据区文体局提供的支付明细，改造项目实际支出总承包、监理、招标费用8,035.18万元。其中，2019年度改造项目年初计划安排预算36万元，年中调增4,000万元，调整后年度预算为4,036.00万元，实际执行4,007.41万元，预算执行率为99.29%。2020年度年初计划安排预算4,000万元，加上年结转28.59万元，年度预算金额为4,028.59万元，实际执行4,027.77万元，预算执行率为99.98%。工程概算及资金下达情况见表1。

表1 观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目资金下达情况

单位：万元

| **年度** | **概算金额** | **年度预算** | **其中：专项债资金** | **年度执行** | **预算执行率（%）** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2019年 | 9,002.12 | 4,036.00 | 0.00 | 4,007.41 | 99.29% |
| 2020年 | 4,028.59 | 4,000.00 | 4027.77 | 99.98% |

### 专项债资金管理情况

**在专项债发行方面**，本改造项目4,000.00万元专项债资金募集计划纳入2020年深圳市（龙华区）社会事业专项债券（一期）发行，并形成《2020年深圳市（龙华区）社会事业专项债券（一期）-2020年深圳市政府专项债券（五十四期）实施方案》（以下简称《发行方案》）。根据《发行方案》，深圳市（龙华区）社会事业专项债券（一期）发行期限为15年期，发行利率3.26%（实际利率为3.43%），发行费用和发行登记服务费分别为发行债券金额的千分之一和万分之一，即4.00万元和0.40万元。

**在专项债偿方面**，本专项债的利息总额为1,783.95万元，采用每年还息、最后5年每年等额还本的方式偿还，计划将建成后的民宿收入和工作室、交易中心、服务中心、版画工坊等产生的经营性租赁收入作为偿债资金来源。

## （四）项目目标。

观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目的总体目标[[2]](#footnote-1)为规划打造成为享誉世界的国际版画学术中心、惠民服务多样化的公共文化服务平台和领先全国的智能化版画服务平台，建立全方位多角度的宣传格局，突出产业创新发展，实现事业与产业双繁荣。

# 二、评价工作开展情况

本次绩效评价对象为龙华区财政局2020年度发行的”观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目”专项债券，债券资金4,000.00万元。由于改造项目资金除专项债资金外，还涉及其他财政资金的投入，为全面评估项目实施效果，将评价范围拓展至改造项目的全部内容，涉及概算资金9,002.12万元。评价范围为龙华发改局立项之日（2019年7月31日）至评价基准日（2020年12月31日）。

# 评价结论

## （一）评分结果。

评价小组基于现场调研、基础数据回收、问卷调查等情况对2020年观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目专项债券绩效评价指标体系进行综合评分。2020年观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目专项债券绩效评分为78.67分，绩效评价等级为“中”。其中，决策维度评分15.67分，得分率78.35%；过程维度得分19.50分，得分率97.50%；产出维度评分15.00分，得分率75.00%；效益维度评分28.50分，得分率71.25%，本指标体系综合得分率为75.17%。

# 主要成效

龙华区通过发行4,000.00万元专项债，拓宽了财政资金来源，保证了版画基地提升改造工程的顺利实施，完成了特色文化街区建设任务。改造完成后，基础设施得以完善，促进版画基地在疫情年份维持平稳运行，2020年度实现版画展览26场、游客接待25万人次。同时，完善的基础设施，也为版画集团提升艺术影响力提供了基础，2020年“中国·观澜版画艺术博物馆”被广东省美术馆协会评为首批广东省一级美术馆。

## （一）拓宽融资渠道，保障完成特色文化街区建设任务。

**一方面，通过专项债筹集项目建设资金，拓宽了筹资渠道。**本改造项目总概算9,002.12万元，2019年实际下达预算资金4,036.00万元，2020年项目的继续实施，存在4,000.00万元的建设资金需求。在此背景下，龙华区及时跟进国家政策变化，准确把握债券发行范围和要求，将观澜版画原创产业基地一期改造提升工程项目纳入专项债发行范围，有效解决了项目资金来源问题。专项债资金筹集到位后，及时用于改造项目，保证了改造项目的顺利实施，2020年9月21日，改造项目顺利通过竣工验收。

**另一方面，完成了版画基地阶段性的提升改造任务，成功获评“深圳特色文化街区”。**2018年，为助力建设全球区域文化中心城市和彰显国家文化软实力的现代文明之城，提升城市文化影响力，深圳市政府正式印发了《深圳市加快推进重大文体设施建设规划》，启动了提升改造工作，观澜版画基地为十大特色文化街区之一。历时两年，观澜版画基地完成了阶段性的提升改造工作，优化提升了管理水平和服务质量，通过了评估，符合深圳特色文化街区创建工作要求，2021年2月2日上午，观澜版画基地在首批深圳特色文化街区授牌仪式上被认定为“深圳特色文化街区”。

## （二）完善基础配套，促进基地在疫情年份平稳运行。

**改造项目完成后，基地基础设施得到提升，版画产业配套设施得以完善。**观澜版画基地提升改造工程新建了三大主体建筑：**一是**新建版画展示交易中心，拓展展示交易空间，有利于进一步丰富展陈方式，建设成全球版画资源库最大，软硬件最先进的版画展示交易平台；**二是**新建艺术家服务中心，集会议、座谈、学术交流等功能，满足国内外艺术家的文化交流需求和日常生活需求，提升版画基地生活服务体验，增强对世界艺术家的吸引力；**三是**新建版画工坊，建设成为国际上最先进，服务最好，技术最雄厚的版画工坊，与艺术家服务中心、艺术家民宿形成完整的配套区域，满足艺术家生活、创作、休闲娱乐的需求，同时原本的版画工坊将免费开放，让美术院校师生及团体参与体验版画创作过程，发挥普及版画艺术和文化惠民作用。此外，观澜版画基地通过提升改造，完善了服务功能，提升了公共配套设施，加强了园区的安全管理，有利于版画基地有序运行。

**基地配套设施完善后，提升版画基地的风险应对能力，促进版画产业在疫情冲击性保持连续运转。**根据评价小组实地调研，版画基地原有16家经营主体，受疫情影响，一家葡萄酒餐厅2020年停止经营，另15家均维持经营状态，经营主体保留率达到93.75%。目前维持运营的15家企业中，文化创意类企业有14家，主营业务为版画创作的企业有11家，反应了版画工作室的经营情况具有良好的风险应对能力。同时，2020年，版画基地入驻版画艺术工作者27人次，开展版画展览26场，展览作品2595幅，接待游客25万人次，在疫情期间基本维持了持续运营局面。

## （三）提升艺术影响，获评广东省一级美术馆。

“中国·观澜艺术博物馆”是观澜版画原创产业基地整体规划建设的重要组成部分，是全国首个专业版画博物馆，也是全球规模最大、设施最齐全、功能最完善、运作最规范的专业版画艺术博物馆，集作品展示、学术研究交流、文化艺术教育等功能于一体。改造项目完善了版画基地的基础设施，为版画基地完善运营管理提供了基础。完善的基础设施，促进全球版画艺术工作者前来创作、展览，为“中国·观澜艺术博物馆”增添了活力。2020年，“中国·观澜版画艺术博物馆”被广东省美术馆协会评为首批广东省一级美术馆（首批全省仅8家一级美术馆），提升了版画基地的美誉度和影响力，促使观澜版画基地围绕“国际化、专业化”的发展定位持续发展。

# 存在的问题

版画基地在改造完成后，未能构建起产业化运作机制，缺乏自主营收能力，不能按照专项债发行方案中的依托项目运行收益进行偿债，基地的运行和债务的偿还均依赖财政资金，增加了财政负担。同时，改造项目延期近1年完成，但未有任何追责机制和措施，改造工程的合同条款不完善，进度控制措施无效。改造项目完成后，版画基地内的水涝情况仍然存在，整治效果欠佳。同时，投入超过2,000.00万元的灯光秀停办近两年时间，降低了改造工程实施效益。

## （一）版画基地尚未构建起产业化运作机制，缺乏自主偿债能力。

### 版画基地未实现产业化转型，缺乏自主营收能力

根据《深圳市加快推进特色文化街区创建工作方案》，明确了将观澜版画基地打造成为享誉世界的国际版画学术中心、惠民服务多样化的公共文化服务平台和领先全国的智能化版画服务平台，要求建立全方位多角度的宣传格局，突出产业创新发展，实现事业与产业双繁荣。但根据评价小组调研了解，观澜版画基地改造完成后，基地经营管理并未向产业化转型，尚未构建起营收机制。一方面，现管理单位深圳市龙华区中国·观澜版画原创产业基地不具有产业化运行职责，无法实施基地内的民宿、工作室、交易中心、服务中心、工坊的市场化运行管理。另一方面，改造项目总承包单位深圳保利文化发展有限公司，按照《建设项目工程总承包合同-观澜版画原创产业基地一期改造提升项目EPC+O总承包》，在版画基地的运行管理方面，具体负责“版画拍卖、版画衍生品开发、策划实施园区演出活动等”，不负责基地内容各项基础设施的运行、收益。因此，截至2021年10月，观澜版画基地无任何收入来源，版画基地运行产生的水电、安保、绿化和园区养护等各方面费用，依然依靠政府投入。

### 专项债偿债方案尚未落地

《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财库〔2019〕89号），明确指出专项债的偿债来源须为项目对应的收入。版画基地4,000.00万元专项债将产生1,783.95万元利息，在债券发行的15年期限内需偿还5,783.95万元本息。根据《发行方案》，计划通过版画基地改造项目完成后的民宿收入和工作室、交易中心、服务中心、工坊等产生经营性租赁收入作为偿债资金来源。但是，版画基地为版画工作者提供的住宿、交易、工坊等各项服务均不产生货币收入，只需版画工作者拿出小部分在工坊印制的版画作品作为入驻交换。在版画基地经营的企业，基于版画基地活跃产业氛围、完善产业配套目标，也无需缴纳任何场地租金。

## 工程延期近1年完工但无任何追责，合同约定不完善、进度控制措施无效。

**一方面，区文体局对项目的进度监管不严格，完工时间晚于合同约定时间超过1年。**根据2019年8月24日签订的《建设项目工程总承包合同-观澜版画原创产业基地一期改造提升项目EPC+O总承包》，本改造项目的设计日期不超过10个日历日，施工工期不超过41个日历日。根据《工程竣工验收报告-观澜版画原创产业基地一期改造提升项目》，改造项目实际开工时间为2019年9月7日，实际完成竣工验收时间为2020年9月21日，共历时380个日历日，超过合同规定的项目实施周期329个日历日。

**另一方面，合同条款不完善，对于项目进度延期缺少规定。**原总包合同中未有关于项目延期的处罚约定，没有任何项目延期完工罚款或合同终止情形，项目管理不完善。虽然延期超过1年完工，但区文体局无法采取有效的惩戒措施，无法有效追究相关方延期责任。

## 少数改造项目效果不佳，未能实现建设目标。

### 1. 基地水涝灾害整治不彻底

版画基地由于地形原因在雨季易造成水涝灾害，本改造项目的景观提升改造建设内容中包含对景观给排水工程的提升改造，力求改变水涝灾害局面。但改造完成后，现管理单位深圳市龙华区中国·观澜版画原创产业基地工作人员表示，**改造后仍存在易涝情况，景观排水工程效果不显著。**因实地调研期间未有下雨天气，评价小组结合改造项目的实施内容，对版画基地工作者和游客进行了满意度调查。调查结果现实，有33.06%的版画基地工作者认为版画基地经改造后地表排水系统尚未得到完善，有37.22%的版画基地游客认为版画基地经改造后地表排水系统尚未得到完善。

### 2. 灯光秀停办近两年

本改造项目中，涉及一项灯光秀工程，概算投入2,243.25万元。版画基地经改造提升后，版画基地仅于2019年9月至2020年1月24日的周六、日及国家法定节假日开放，且开放时间仅为18:00-20:30，同时基于版画基地的承载能力，限制夜间入场人数最多为1500人。2020年1月24日起至今，

因疫情防控要求，暂停了观澜版画基地园区夜间灯关秀活动，灯光秀工程的设施设备处于闲置状态。因缺少准确数据记录，评价小组以满负荷运行状态，测算2019年9月至2021年1月24日灯光秀开放次数，共计47个节假日，在不考虑灯光秀工程运营的电力、人力等成本的情况下下，截至报告时，平均每场灯光秀建设成本达到47.73万元，但每场仅能至多供1500名游客观赏，成本效益低。

# 对策建议

受新冠疫情影响，全球旅游业遭受巨大冲击。据国家统计发布的《2020年国民经济和社会发展统计公报》，2020年我国国内旅游收入同比下降61.10%。版画基地虽然在疫情中坚持完成了改造项目，但是在版画事业发展和版画基地产业化运行方面均面临疫情防控“常态化”的影响。建议有关各方发挥能动性和创造力，构建起版画基地事业与产业相融合的运行管理机制，提高自主营收能力，偿还专项债。在基地建设方面，一方面，建议完善区域排水系统，根治基地水涝灾害；另一方面，提高基地交通、饮食、娱乐、住宿等基础设施水平和配套服务完善程度，提高灯光秀等工程基础设施的使用率。此外，建议在合同管理、过程监督、档案管理方面加强对同类基建项目的管理，保障项目实施的质量和进度。

## （一）构建事业与产业相融合的运行机制，挺高自主营收能力。

根据《深圳市加快推进特色文化街区创建工作方案》，强化产业支撑是文化街区改造提升的主要任务之一。建议版画基地改变以往一味强调版画文化事业发展，全部依靠财政资金保障的管理模式，构建起版画基地产业化运行管理机制，增强自主营收能力。**在产业发展方向上**，建议版画基地结合市级特色文化街区创建文件精神，根据基地既有的古村文化和版画产业体系，聚焦版画产业和文化旅游业，打造版画艺术教学、展览、交易、文创等为一体特色产业，延伸产业链、提升价值链、创新供应链，吸引人才、技术、资金等要素集聚，打造版画产业品牌，强化产业支撑，实现版画事业+产业的融合发展、可持续发展。**在版画基地运营管理上**，建议吸纳市场专业机构围绕版画产业进行基地运营，将版画基地的民宿、工作室、交易中心、服务中心、工坊等纳入市场化运作轨道，制定合理的运营收益分配机制，并将运营收益投入到债券资金的偿还和版画事业的发展中去。同时，政府各有关部门依法对版画基地的运营进行监督管理，确保版画基地产业运行的公平、有序。

此外，对于本专项债由财政资金垫付偿还的问题，建议在构建起市场化运行机制后，由版画基地运行收益补齐。

## （二）完善基建工程的过程管理，保障项目实施质量和进度。

**建议加强基建工程应加强管理，确保施工过程的合规性，保障工程项目的质量和进度。一是加强合同管理，**在工程项目设计、施工、监理等合同签订时，制定人员、材料、工艺、成果等方面质量不达标、进度延期的罚款措施，并明确在出现严重质量事故或工程延期时终止合同的条款，保证工程项目实施符合项目预期计划。**二是加强过程监督**，建设单位需要加强对工程项目合同履行情况的监督管理，杜绝签完合同就不管不顾的行为，及时跟进各项里程牌成果的完成质量和进度情况，对存在的问题或产生的风险及时采取整改措施。**三是完善工程项目档案管理**，对工程项目档案系统分类管理，提高档案管理质量，保证项目档案资料内容真实可靠且符合国家有关技术规范，对于丢失的档案，及时采取措施复原。

## （三）完善区域排水系统，根治基地水涝灾害。

**建议区文体局联合有关治水部门，完善版画基地乃至整个版画村的排水系统，根治水涝灾害频发问题。**一方面，查找区域内的堵点、易涝点，进行系统整治，增强观澜版画村的排水能力。另一方面，对于区域内版画产业、事业关联的重点区域，建立洪涝预警系统，加强城市水文、气象站网建设，加大监测站网密度，增加雨量遥测站点，提高园区暴雨预测精度，并实现基地防汛工作信息化，对低洼地区、园区主要道路及排洪河道水位变化情况的数字化管理和实时监控，为园区防洪排涝工作提供及时、准确、全面的信息。

## （四）提升游客承载能力，提高灯光秀等工程基础设施使用率。

**建议版画基地进一步提升游客服务能力，满足游客游玩需求，适度开展灯光秀表演活动，提高工程设施使用率。**在版画基地市场化运行机制构建完成后，着力完善版画基地的交通服务，完善饮食、娱乐、住宿等配套服务，提高版画基地及其周边区域的游客承载能力。同时，建议版画基地在满足疫情防控的前提要求下，合理安排灯光秀表演时间，适度控制基地游客人数，避免灯关秀工程设施设备的闲置，提高版画基地工程设备的使用效率。

1. 即设计、采购、施工及运营（或运营维护）一体化的总承包模式。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 来源：深文体设施办〔2019〕2号。 [↑](#footnote-ref-1)