

中日韩（济宁）国际合作试验园区 配套设施建设项目全周期跟踪 问效咨询服务报告

委托单位：济宁高新区财政金融局

主管部门：济宁高新区园区管理中心

评价机构：山东长恒信会计师事务所有限公司

2022 年 10 月

目 录

摘 要	- 1 -
一、项目基本情况	- 1 -
(一) 项目概况	- 1 -
(二) 项目绩效目标	- 7 -
(三) 跟踪监控情况	- 7 -
(四) 跟踪监控所采用的方式方法	- 9 -
二、项目跟踪目标完成情况及偏差分析	- 13 -
(一) 预算执行情况及分析	- 13 -
(二) 绩效目标完成情况及分析	- 13 -
三、项目跟踪的结果判定	- 14 -
四、绩效监控存在问题	- 14 -
(一) 未针对该项目设立专门的财务制度	- 14 -
(二) 未针对该项目设立专门的业务管理制度	- 14 -
(三) 项目内容发生重大变更	- 15 -
五、建议和改进措施	- 15 -
(一) 加强项目财务管理制度建设	- 15 -
(二) 完善项目控制管理制度	- 15 -
(三) 建立规范的项目变更管理制度	- 15 -

摘 要

经济的发展,社会的进步推动了我国综合国力的提升,也带动了高端产业装备行业的发展,随着山东省新旧动能转换重大工程的实施,济宁市高新技术产业开发区将中日韩(济宁)国际合作试验园区配套设施建设项目作为重点项目,以打造优秀传统文化传承发展示范区和资源型城市新旧动能转换示范区。同时,为加强区级部门预算绩效跟踪监控,提高预算执行效率和资金使用效益,为以后年度产业园建设项目提供经验依据,对该重点项目进项全周期跟踪问效监控。预算绩效运行监控工作以问题为导向,目的是观察、发现、审查项目预算及相应绩效目标实施过程的偏差及缺陷,综合分析其原因并提出纠偏补缺的建议,以确保预算圆满完成及预期绩效目标的实现。

中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目 全周期跟踪问效咨询服务报告

为加强区级部门预算绩效跟踪监控（以下简称“跟踪监控”），提高预算执行效率和资金使用效益，根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《中共山东省委山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》和《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》等文件要求，济宁高新区财政金融局委托山东长恒信会计师事务所有限公司，承担济宁市高新区中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目绩效跟踪监控工作，现将2022年1月-2022年9月的监控情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第二节提出加强城市基础设施建设：构建布局合理、设施配套、功能完备、安全高效的现代城市基础设施体系。《山东省人民政府关于印发山东省新旧动能转换重大工程实施规划的通知》中指出：以淄博等14市国家和省级经济技术开发区、高新技术产业开发区以及海关特殊监管区等为重点，创新园区管理运营机制，明确各市产业发展方向，培育特色经济和

优势产业，打造若干具有核心竞争力的区域经济增长点。济宁布局第三代半导体、生命健康等未来产业，壮大信息技术、文化旅游、生物医药等新兴产业，改造工程机械、能源、纺织服装等传统产业，打造优秀传统文化传承发展示范区和资源型城市新旧动能转换示范区。

2018 年 12 月 19 日，山东省商务厅批复济宁市依托济宁高新区建设中日韩（济宁）国际合作项目试验区。园区发展定位为济宁转型发展的新引擎、国际先进装备制造业发展示范区、创新驱动和绿色集约发展引领区，旨在建设中日韩地方经济合作平台、中日韩产业合作高地、中日韩经贸文化交流中心。力争到 2025 年，试验区经济实力、科技实力、生态质量大幅跃升，成为中日韩对接发展战略、共建“一带一路”、深化贸易和投资合作的先行区。试验区依托济宁高新区科技新城建设，初步规划面积 35.00 平方公里，空间布局为“一核两区四基地”，“一核”为产业城融合核心区，“两区”分别为 16.60km²的日本产业园区和 18.40km²的韩国产业园区，“四基地”分别为 14.00km²的高端装备制造产业基地、11.50km²的医养健康产业基地、5.00km²的新能源新材料产业基地、4.50km²的新一代信息技术产业基地。

为加快中日韩（济宁）国际合作项目试验区的建设，首先区域内配套基础设施必须提前完善，项目建设单位依据高新区的产业发展规划，特提出了本项目工程的建设实施。

2. 项目建设内容

2022年1月28日，济宁高新区园区管理中心向济宁高新技术产业开发区经济发展局提交《关于变更中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目立项的请示》（济高新园管发〔2022〕1号），文中描述项目变更原因为“由于项目建设期较长，随着济宁市社会经济的快速发展，结合国土资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）文件相关精神，原项目规划内容需要进行相应调整”。2022年1月30日，济宁高新技术产业开发区经济发展局同意了上述变更申请。项目建设内容变更如下：

（1）路桥工程

变更前：建设项目区域内群英路东延等6条道路、桥梁2座。新建道路总长度15,750.00m，同时实施排水、绿化、路灯等附属工程。

变更后：建设项目区域内群英路东延等3条道路、桥梁2座。新建道路总长度2,880.00m，同时实施新建道路的排水、路灯等附属工程以及区域内老旧道路改造提升工程。变更后具体明细如下表：

表1.项目路桥工程明细表

道路名称	起止点	起止点	建设规模
群英路东延	德源路-崇文大道	德源路-泰山路、梅里山路-崇文大道（长1800m，红线宽42m）	长1800m，红线宽42m，实施道路、排水绿化、路灯工程。
鸿广路工程	德源路—泰山路	德源路—泰山路（长600m，红线宽60m）	长600m，红线宽60m

道路名称	起止点	起止点	建设规模
德源路桥	德源路跨鸿广河桥	德源路跨鸿广河桥（上部结构跨径布置为28+33+28m，桥梁宽度2*16.5m）	结构体系采用现浇混凝土连续梁桥，上部结构跨径布置为28+33+28m，桥梁宽度2*16.5m。
泰山路桥	泰山路跨鸿广河桥	泰山路跨鸿广河桥（上部结构跨径布置为21+27+21m，桥梁宽度26m）	结构体系采用现浇混凝土连续梁桥，上部结构跨径布置为21+27+21m，桥梁宽度26m。
白云路	黄金大道-六盘山路	黄金大道-六盘山路（长480m，红线宽度30m）	长480m，红线宽30m

（2）高温水及蒸汽管网工程

变更前：建设服务于项目区域内的配套高温水及蒸汽管网主管道延伸，共计新建高温水主管道 16,840.00m，蒸汽主管道 9,500.00m。

变更后：建设服务于项目区域内的配套高温水及蒸汽管网主管道延伸，共计新建高温水主管道 8,500.00m，蒸汽主管道 8,420.00m。变更后具体明细如下表：

表2.项目管网工程明细表

序号	项目名称	建设地点	建设规模及内容
1	华能电厂外供高温水及蒸汽主管网工程	溪水路、嘉苑北路、幸福路	2×DN1400 高温水管网5500m DN700 蒸汽管网5500m
2	广安-瑞园路高温水管网工程	广安路、瑞园路	2×DN800 高温水管网3000m
3	广安-瑞园路蒸汽管网工程	广安路、瑞园路	DN600 蒸汽管网1120m
4	群英路蒸汽管网工程	群英路	DN600 蒸汽管网1800m

（3）国际合作高端制造园建设工程

变更前：规划总用地面积约 330.00 亩，其中建设用地面积 270.00 亩，总建筑面积 198,099 m²，其中建设研发中心 6,000.00 m²，厂房 192,099.00 m²，同时配建道路、停车场、绿化以及市政管网等。

变更后：规划总用地面积约 410.00 亩，其中建设用地面积约 330.00 亩。总建筑面积约 220,000.00 m²，其中建设研发中心 10,000.00 m²，厂房 210,000.00 m²，同时配建园区内道路、停车场以及市政管网等。变更后具体明细如下表：

表3.项目规划用地明细表

项目名称		单位	数量	备注
总用地面积		亩	410	
其中建设用地面积		亩	330	
建筑基底面积		m ²	107000	
总建筑面积		m ²	220000	
其中	研发中心	m ²	10000	5 层
	厂房	m ²	210000	2 层
容积率			1.00	
建筑密度		%	48.64	
绿地率		%	14	

3. 项目实施进度期

项目实施期预计 5 年，拟自 2019 年 10 月至 2024 年 9 月。

4. 项目资金安排

项目总投资估算为 116,002.58 万元：其中建安工程费 79,663.02 万元，建设其他费用 17,888.03 万元，基本预备费 2,926.53 万元，建设期利息 15,525.00 万元。

项目总投资 116,002.58 万元，其中项目建设单位自筹资金 36,002.58 万元，占比 31.04%；拟发债融资 80,000.00 万元，占比 68.96%。

2022 年度项目资金计划支出 33,200.00 万元，截止到 2022 年 9 月 30 日，已经对外支付资金 19,330.86 万元，其中支付工程款 176.45 万元；支付土地款及相关税费 19,154.41 万元。

5. 项目管理情况

为加强该项目建设的领导工作，确保顺利完成该项目的建设任务，济宁高新高端装备产业发展有限公司成立了项目建设领导小组。领导小组由济宁高新高端装备产业发展有限公司抽调人员组成，主要负责统筹、监督、协调各部门的工作，行使项目重大问题的决策和协调权。

项目相关负责人按照招标有关法规，本着公开、公平、公正的原则，进行招投标工作。投标参与单位共 11 家，最终选定 1 家建造机构签订合同。工程建设资金实行专户、专项管理，按照国家规定的项目财务、会计和报账管理制度执行，设立规范的基本建设财务账簿、编制用款计划和定期上报工程进展情况统计表。项目严格按照国家建设程序和管理制度进行管理，建设工程定期检查，严格按照国家技术标准和质量要求组织实施。

（二）项目绩效目标

1. 长期绩效目标

提高城市基础设施水平，调整优化济宁高新区城市整体布局，加快人口和产业集聚，增强对周边地区经济和社会发展的辐射带动能力。极大拓展集聚区的发展空间，进一步强化集聚区的功能和作用，强力推进集聚区的发展。使企业在集聚区内集聚成群，形成群体优势，产生集聚效应和辐射带动效应，通过产业链条的拉长、地方税收的增加、土地的增值、创造就业机会等，有效拉动济宁高新区经济的增长。

改善项目区道路交通状况，并进一步拉大城市骨架，适应高新区经济发展的需要。同时给水、排水、弱电、煤气和照明设施的逐步完善，使得高新区的综合服务功能显著增强，为发展区域外向型经济创造了条件。提升济宁高新区城市形象、提升城市品味的重大举措，改善投资环境，美化市容市貌，创造极佳的社会效益、经济效益与环境效益。

2. 年度绩效目标

本年度完成研发中心10,000.00m²与厂房3,000.00m²的建设。

（三）跟踪监控情况

1. 跟踪监控的目的

预算绩效运行监控工作以问题为导向，目的是观察、发现、审查项目预算及相应绩效目标实施过程的偏差及缺陷，综

合分析其原因并提出纠偏补缺的建议，以确保预算圆满完成及预期绩效目标的实现。

本次跟踪监控工作重点从绩效目标实现程度和预算执行进度两个方面对中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目实施绩效运行监控。对绩效运行跟踪监控中发现的绩效目标执行偏差和管理漏洞，要及时采取有针对性的措施予以纠正，完善项目管理，优化绩效目标实现路径，促进绩效目标如期实现，提高财政资金使用效率；对于因政策变化、突发事件等客观因素导致预算执行进度缓慢或预计无法实现绩效目标的，要本着实事求是的原则，及时按程序调整预算，并按照规定程序调整绩效目标；对于绩效运行监控中发现严重问题的，如预算执行与绩效目标偏离较大，已经或预计造成重大损失浪费或风险等情况，应暂停项目实施，按照有关程序调减预算并停止拨付资金，及时纠偏止损。

2. 跟踪监控的主要内容

（1）绩效目标完成情况

预计产出的完成进度及趋势，包括数量、质量、时效等。重点关注项目执行是否与绩效目标一致，执行效果能否达到预期。

（2）预算资金执行情况

包括预算资金拨付情况、预算执行单位实际支出情况以及预计结转结余情况。重点关注相关预算管理制度落实情况、项

目预算资金使用过程中的有无预算开支、超预算开支、挤占挪用预算资金等情况。

（四）跟踪监控所采用的方式方法

1. 跟踪监控的依据

《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》的通知（财预〔2019〕136号）；

《<山东省省级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法><山东省省级部门单位预算绩效运行监控管理暂行办法>的通知》（鲁财绩〔2019〕5号）；

《山东省省级预算支出项目第三方绩效评价工作规程（试行）》（鲁财绩〔2018〕7号）；

《济宁市财政局关于印发<2021年预算绩效管理工作的攻坚行动实施方案>的通知》（济财绩〔2021〕7号）；

《中共济宁市委 济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）；

《关于印发<济宁市市级财政支出绩效运行监控管理暂行办法>的通知》（济财绩〔2015〕2号）；

《济宁市市级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法的通知》济财绩〔2019〕8号；

济宁市财政局《关于进一步规范委托第三方机构参与预算绩效管理有关事项的通知》（济财绩〔2021〕5号）；

评价资金相关的资金管理办法、预算指标下达（调整）、绩效评价、项目管理等文件。

2. 跟踪监控的原则

（1）相关性原则。本次绩效监控与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度，本项目为中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目，产出是关注产业园基础设施配套建设的进度，根据建设进度确定目标的实现程度。

（2）重要性原则。优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

（4）系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，系统反映项目在产出、效益和满意度等方面的情况，以及项目绩效目标的完成情况，根据本项目特点将完工进度等进行适时监控。

3. 跟踪监控的方法

本次主要是对中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目进行绩效监控，根据项目特点，采用的评价方法主要为目标比较法、定量分析法等跟踪评价方法。

目标比较法。通过对项目计划目标与实际完成工作进行比较；将现场评价的情况与监督检查的结果进行比较；预算资金与实际拨付金额等进行比较；运用比较法，从多个角度对项目

实施前后进行对比分析，来综合分析绩效目标的实现程度。

定量分析法。由于本项目为跨期建设的工程类项目，产业园建成后的效益及满意度指标本年度还无法体现，因此可考核的定性指标较少，故采用定量分析的方式对项目实施情况及预算执行进行综合分析。

4. 跟踪监控的方式

绩效监控工作是全流程的持续性管理，具体采取部门单位日常监控和财政部门定期监控相结合的方式开展。必要时可对重大项目支出具体工作任务开展、发展趋势、实施计划调整等情况进行延伸监控，具体内容包括：工程招标、工程建设、项目管理、监理和验收以及有关预算资金会计核算等。因项目建设期无法实现效益及服务对象满意度方面的指标，对该类指标可暂不开展年度中的绩效监控。

5. 跟踪监控的指标

根据《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》及《济宁市市级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法的通知》（济财绩〔2019〕8号）设置本项目跟踪评价指标，详见附件《项目支出绩效目标执行监控表》。

6. 跟踪监控的过程

中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目运行监控，以《济宁市市级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法的通知》（济财绩〔2019〕8号）、《关于印发〈济宁市市级

《<财政支出绩效运行监控管理暂行办法>的通知》（济财绩〔2015〕2号）为准则，并结合本项目特点进行实施，评价工作分为收集监控信息、分析监控信息、填报绩效监控情况表、报送绩效监控报告四个阶段：

（1）收集跟踪监控信息

预算执行单位对照前期可行性研究报告及批复的绩效目标等资料，以绩效目标执行情况为重点收集绩效监控信息。

（2）分析跟踪监控信息

预算执行单位在收集上述绩效信息的基础上，对偏离绩效目标的原因进行分析，对全年绩效目标完成情况进行预计，并对预计年底不能完成目标的原因及拟采取的改进措施做出说明。

（3）填报跟踪监控情况表

预算执行单位在分析绩效监控信息的基础上填写《项目支出绩效目标执行监控表》并作为年度预算执行完成后绩效评价的依据。

（4）报送跟踪监控报告

绩效监控工作小组根据预算执行单位提供的各种资料，进行分析、汇总，及时总结经验、发现问题，提出下一步改进措施，形成跟踪监控报告。

二、项目跟踪目标完成情况及偏差分析

（一）预算执行情况及分析

中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目资金2022年计划申请33,200.00万元，截止到2022年9月底，本年度已收到拨付资金22,400.00万元，已经对外支付资金19,330.86万元，预算执行率为58.32%，预算执行综合进度正常。

（二）绩效目标完成情况及分析

2022年度高新区中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目共设置13个三级绩效指标（产出指标8个，效益指标4个，满意度指标1个），因该项目正在建设，效益和满意度指标在产业园投入使用后才能体现，本次跟踪监控7个绩效指标，跟踪产出指标完成7个，存在偏差0个。具体情况详见下表：

表4. 项目绩效目标跟踪完成情况

一级指标	二级指标	三级指标	跟踪目标值	实际完成值	全年预计完成值	偏差情况
产出指标	数量指标	研发中心建设面积	≥10000㎡	10000 ㎡	≥10000㎡	无偏差
		厂房建设面积	≥3000㎡	0.00 ㎡	≥3000㎡	预计10月下旬开工建设，年底可完成目标
	质量指标	阶段性工程验收合格率	100%	100%	100%	无偏差
		建筑物安全等级	二级	二级	二级	无偏差

一级指标	二级指标	三级指标	跟踪目标值	实际完成值	全年预计完成值	偏差情况
		建筑物防火等级	二级	二级	二级	无偏差
	时效指标	研发中心完工进度	100%	100%	100%	无偏差
		厂房完工进度	100%	--	100%	预计10月下旬开工建设，年底可完成目标

三、项目跟踪的结果判定

绩效监控工作组按照确认的监控指标体系及跟踪目标值，通过现场调研核查资料，截止 2022 年 9 月 30 日，高新区中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目预算资金执行率为 58.32%，研发中心建设完成 10,000.00 m²，厂房建设预计 10 月下旬开工，年底可完成目标。总体资金预算执行率与项目开展进度比基本相符，项目建造质量、时效控制情况良好，预计全年能够完成绩效目标跟踪值，项目总体运行良好。具体详见附件《项目支出绩效目标执行监控表》。

四、绩效监控存在问题

（一）未针对该项目设立专门的财务制度

工程建设资金虽然实行了专户、专项管理,但未针对中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项目设立专门的财务会计、报账管理制度，资金执行参照的是国有企业财务管理制度。

（二）未针对该项目设立专门的业务管理制度

未针对中日韩（济宁）国际合作试验园区配套设施建设项

目设立专门的业务管理制度与项目进度控制制度，项目实施期间依据集团公司济宁高新产业发展集团有限公司的相关制度，对项目进项管控。

（三）项目内容发生重大变更

由于项目建设期较长，随着济宁市社会经济的快速发展，结合国土资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）文件精神，项目规划内容需要进行相应调整，项目因相关文件要求与经济发展的变化导致建设内容发生变更，从而会影响项目进度与预期所要达到的目标。

五、建议和改进措施

（一）加强项目财务管理制度建设

设立专门的项目财务管理制度，包括成本管理、保障制度管理等各方面内容，使项目资金执行各阶段均有明确依据支撑，保障项目实施目标的达成和实施效果的实现。

（二）完善项目控制管理制度

针对项目的特点制定与其相适应的项目控制管理制度，制定更加精准的项目实施方案，更准确的把握项目进度。强化工作分工、协调与监督、考核，优化投资、降低成本、提升效率。

（三）建立规范的项目变更管理制度

针对政策因素及经济因素导致的项目变更，主管部门应建立

规范的项目变更管理制度，对可预见的变更，主管部门应及时做出应对，变更项目工作方案，同时评估未来仍然会出现的潜在问题，使项目所受到的影响最小化。

