

# 2020 至 2021 年杭富城际铁路专项债券使用绩效评价结果

## 一、政策背景及概况

杭州至富阳城际铁路是《浙江省都市圈城际铁路近期建设规划》上报的 11 条线路之一。该项目建成后，将从根本上改变富阳区单一的公共交通运输现状，推动富阳区融入杭州主城区，带动富阳经济发展，同时还拓展了杭州轨道交通的服务范围，增强杭州轨道交通线网的对外辐射能力，并引领杭州市主城区的空间结构向富阳方向发展，带动地铁沿线区域发展，进一步巩固和提升杭州在长三角南翼的中心城市地位。

在加快铁路建设规模后，单纯依靠财政性资金无法满足铁路建设的需要，发行铁路建设债券和银行贷款就成为铁路建设筹资的主要资金来源。杭州至富阳城际铁路工程项目专项债券（以下简称“专项债券”）的发行，符合《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）和《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》（财预〔2017〕89 号）要求，是适合我国国情的地方政府“市政项目收益债”。专项债券的还本付息主要来源于项目范围内的周边土地综合开发收益和项目自身运营收入，债务风险锁定在项目内，能够发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

杭州至富阳城际铁路工程项目投资概算总额 132.98 亿元，涉及 2020 至 2021 年专项债券资金 20 亿元。

## **二、目标完成情况政策绩效**

杭州至富阳城际铁路已于 2020 年 12 月 30 日开通运营。本专项债券项目有效结合杭州市和富阳区的发展战略与实际发展需求以及项目建设融资需求；各级财政部门建立了较为完善的专项债券发行、使用、管理和监督机制；建立了信息披露机制，及时对相关信息进行公开；从企业可持续性来看，企业偿债能力较强，债务安全性高。

2020 至 2021 年杭富城际铁路专项债券使用绩效评价综合得分 75.66 分，绩效评价等级为“中”。

## **三、绩效评价中发现的问题**

**1、专项债券资金进入较晚，债券资金的杠杆作用较小。**  
本项目专项债券资金进入较晚，在此之前已经通过银行询价确定商业贷款利率，专项债券资金的撬动社会资本投资的作用没有得到发挥。

**(2) 绩效目标管理意识薄弱，绩效管理缺乏有力抓手。**  
一方面，本项目没有将长期绩效目标分解为年度绩效目标和中期绩效目标，绩效目标缺乏清晰、可衡量、可比较的指标值，项目绩效目标设定不明确。项目运营过程缺乏有效的绩效管理，未对运营成本和收入设定绩效指标值，不利于对项目运营的绩效结果进行分析和监督。另一方面，项目注重资金的分配和支出，仅设置了资金使用进度指标，资金绩效目标管理意识薄弱，使得本债券项目各个阶段的绩效监控和全

过程绩效管理缺乏有力的抓手。

**(3) 资金管理制度有待完善，风险防范措施有待进一步落实。**本项目将地铁建设资金统筹使用，未针对专项债券资金制定详细的资金管理办法并分账管理，整个专项债券资金的收支路径较难梳理，不易掌握债券资金的具体投向，对专项债券资金管理带来一定的风险因素。

**(4) 项目收入实现程度低，资金平衡对土地出让收入依赖性过高。**本项目专项债券属于项目收益与融资自求平衡债券品种，专项债券的偿债来源应为项目自身产生的现金流收入。但是根据评价，本项目的收入实现程度较低，从现有资料看没有达到预期目标，项目初期净现金流量为负，项目债务性资金的还本付息主要依赖土地出让收入。考虑到未来土地市场和土地出让政策的不确定性，本项目的还本付息将面临一定的风险。

#### **四、相关建议**

**1.合理把握专项债券项目申报节奏，尽早投入使用专项债券资金。**在项目前期研究时，应结合项目特点和专项债券支持领域，将属于专项债券支持的项目纳入专项债券项目库进行管理，并在此基础上，确定包括专项债券在内的项目具体筹资方式。根据地方政府债务限额，合理把握专项债券项目的申报，尽早投入使用专项债券，充分发挥专项债券撬动社会资本投资的作用。

**2.提高绩效目标管理意识，做好绩效管理基础工作。**绩效目标是项目预算绩效管理的基础，本项目的运营期限较长，

项目运营单位应根据地铁项目特点，通过对历史数据的统计分析和研究，探索确定运营期内总体的绩效目标和分年度绩效目标，探索建立项目运营过程和效果等可测量的指标值，做好来年绩效目标的编制工作，为今后项目运营管理打好基础。同时，在专项债券发行后，应当明确专项债券资金的绩效目标，可以尝试建立铁路专项债券项目绩效指标库和标准库，为加强同类项目绩效目标管理提供指导和借鉴，充分发挥专项债券资金的效用。

**3.通过绩效监控实施项目全周期跟踪管理，防范债务风险。**  
本专项债券项目建设和运营周期长，项目投资额较大，因此，在完善资金管理的同时，应将绩效运行监控作为预算绩效管理的侧重点。通过实施绩效运行监控，实现对债券资金的全周期跟踪监管。按照“谁使用债券、谁负责监控”的原则，项目单位应定期收集、分析、汇总资金绩效监控信息，并对偏离绩效目标的原因进行分析，及时采取纠偏措施，防范和控制债务风险。在此基础上，财政部门应该对项目单位债券资金使用情况绩效评价进行监管，并纳入考核，保障债券资金安全高效使用。

**4.加强项目运营管理，完善债券存续期内信息披露机制。**  
要加强债券存续期内项目运营管理，做实运营成本控制，加大地铁项目商业开发力度，增加项目收益。针对项目运营初期的资金缺口，要尽快向相关政府部门反映，争取相应的财政补贴，保障年度债务资金的按时偿还。同时，应及时披露运营期内项目实际收益、项目最新预期收益和实际还本付息

情况等信 息，并对历次披露过程中出现的异常情况进行必要的说明。

## 五、其他

根据绩效评价情况，杭州市财政局已向富阳区财政局反馈了评价结果并将跟踪评价结果应用情况。

附件：2020-2021 年度杭富城际铁路专项债券使用绩效评价指标得分表

一级指标及分值	二级指标及分值	三级指标及分值	绩效得分	得分率
决策方面 (20 分)	项目立项情况 (4 分)	项目立项及时性和完备率 (4 分)	4	100%
	债券融资谋划 (10 分)	项目投向合规性 (3 分)	3	100%
		融资平衡方案合理性 (4 分)	3	75%
		项目发债前期准备充分性 (3 分)	2	67%
	绩效目标设定 (6 分)	项目建设、运营全生命周期的绩效目标设定情况 (3 分)	2	67%
		绩效指标量化易评性 (3 分)	2	67%
管理方面 (20 分)	专项债收支管理 (10 分)	专项债券收支、还本付息及专项收入纳入政府性基金预算程序合规性及专帐专户管理情况 (3 分)	2	67%
		债券资金用途合规性 (4 分)	4	100%
		专项债资金拨付和支出进度与项目建设进度是否匹配，是否及时形成实物工作量。(3 分)	3	100%
	项目运营管理 (6 分)	项目运营期收支管理有效性 (2 分)	0	0
		项目运营期应急处置效率 (2 分)	2	100%
		财务、采购和管理程序合规性 (2 分)	2	100%
	专项债券项目 监督 (4 分)	专项债券项目信息公开及时性和完备率 (2 分)	1.5	75%
		外部监督和内控内审情况 (2 分)	2	100%
产出方面 (20 分)	产出数量 (4 分)	项目实物工作量完成率及固定资产登记率 (2 分)	2	100%
		运营承载里程兑现率 (公里) (2 分)	2	100%
	产出质量 (6 分)	平均满载率 (%) (2 分)	1	50%
		车辆利用率 (%) (2 分)	1.5	75%
		运营正点率 (%) (2 分)	2	100%
	产出时效 (6 分)	项目建设“三通”完成的及时性 (2 分)	2	100%
		运营晚点等故障发生频次 (次/百公里) (1 分)	1	100%
		项目运营期收入实现率 (3 分)	0.66	22%
	产出成本 (4 分)	项目建设成本的控制情况 (2 分)	2	100%
		运营期成本节约率 (2 分)	2	100%
效益方面 (20 分)	项目综合效益 (15 分)	项目对区域交通、经济、生态环境的影响 (5 分)	5	100%
		社会有效投资在项目总投占比 (5 分)	3	60%
		项目是否能提高区域综合竞争力 (5 分)	3.5	70%
	服务对象满意 度情况 (5 分)	乘客满意度 (3 分)	2.5	83%
		周边企业和居民满意度 (2 分)	1.5	75%
可持续性方面	专项债券资金可持续性	项目收入实现的抗风险性 (3 分)	1	33%

(20 分)	(10 分)	项目收入对土地收益的依赖程度（3）	1	33%
		专项债券资金分年度可持续性（4 分）	1.5	37.5%
	企业可持续性 (10 分)	偿债能力：资产负债率、流动比率、速动比率（6 分）	6	100%
		运营能力：应收账款周转率、存货周转率（2 分）	2	100%
		盈利能力：资本金利润率、营业收入利税率、成本费用利润率（2 分）	0	0
合计			75.66	75.66%