**忻州市五台山机场口岸建设项目**

**绩效评价报告**

**晋国元审［2018］第0010号**

**项目名称：五台山机场航站楼国际区改造项目（五台山机场口岸建设项目）**

**主管部门：忻州市政府**

**委托单位：忻州市财政局预算投资评审中心**



**评价机构：山西国元会计师事务所（有限公司）**

**2018年3月**

**目 录**

[摘 要 1](#_Toc508381085)

[正 文 6](#_Toc508381085)

[一、项目基本情况 6](#_Toc508381086)

[（一）项目概况 6](#_Toc508381087)

[（二）项目资金情况 8](#_Toc508381088)

[（三）绩效目标 9](#_Toc508381089)

[二、项目评价工作情况 10](#_Toc508381090)

[（一）绩效评价目的 10](#_Toc508381091)

[（二）绩效评价原则 10](#_Toc508381092)

[（三）评价方法 11](#_Toc508381093)

[（四）评价依据 12](#_Toc508381094)

[（五）评价指标体系 13](#_Toc508381095)

[（六）时间安排 14](#_Toc508381096)

[（七）绩效评价工作过程 14](#_Toc508381097)

[三、绩效评价指标分析情况 17](#_Toc508381098)

[（一）项目决策指标分析 17](#_Toc508381099)

[（二）项目管理指标分析 20](#_Toc508381100)

[（三）项目绩效指标分析 25](#_Toc508381101)

[四、综合评价情况及评价结论 30](#_Toc508381102)

[五、绩效评价结果应用建议 31](#_Toc508381103)

[六、主要经验及做法、存在的问题和建议 32](#_Toc508381104)

[（一）主要经验及做法 32](#_Toc508381105)

[（二）存在的问题 32](#_Toc508381106)

[（三）建议 33](#_Toc508381107)

[附件1 绩效评价指标体系及得分表 34](#_Toc508381108)

[附件2 忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目调查方案 40](#_Toc508381109)

[附件3 忻州市五台山机场航站楼国际区改造绩效评价项目社会公众满意度调查问卷（样卷） 43](#_Toc508381110)

# 摘 要

**一、概述**

受忻州市财政局预算投资评审中心委托，山西国元会计师事务所（有限公司）承担对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目（五台山机场口岸建设项目）财政支出进行绩效评价工作。本次绩效评价工作以专项资金的申请、批复的合规性、资金使用的效率性和效益性为主要评价目标，从项目决策、管理、绩效三个方面进行考量，保证评价的科学性、严谨性和可行性。

根据《国务院关于印发落实“三互”推进大通关建设改革方案的通知》（国发[2014]68号）、《国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》（国发[2015]16号）、《国家口岸发展“十三五”规划》（署岸函字[2016]111号）、《民用机场建设管理规定》（民航局215号令）、《关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》（国发[2017]42号）等文件精神，忻州市五台山机场积极开展并实施了机场航站楼国际区改造项目。

五台山机场位于忻州市定襄、五台、原平三县交界处，对五台山旅游业的发展，忻州市的经济增长具有重要意义。机场航站楼国际区改造项目的主要内容是改造五台山机场航站楼国际区，在原航站楼内东侧办公部分庭院加建楼顶，加建三层钢结构楼板，对原航管楼、国内部分办公用房进行改造，同时配套建设给排水、暖通、消防、强弱电等设施。2017年的建设内容是航站楼国际区拆除及地面基础和电梯基础加固施工、混凝土结构、钢结构施工、地暖、砌墙等工作。本项目总投资为12411.14万元，2017年共拨付6600.00万元，其中忻州市政府筹措资金5800.00万元，省级出资补助800.00万元，剩余资金还未到位。本次绩效评价的范围是由忻州市政府拨付的5,000.00万元债券资金。

本次评价运用科学合理的绩效评价指标和评价方法，客观、全面、公正地评价忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目实施开展情况，重点关注项目决策和项目管理。通过现场核查和对资金的绩效分析评价，结合政策导向和政策执行的效果提高资金使用效率，规范资金支出，强化预算单位的绩效管理意识，为下一年度预算资金安排提供参考，也为其他财政项目支出提供借鉴。

**二、评价结论和绩效分析**

项目组通过对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目相关资料的收集、实地核查，采用了专家评分的方式对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目专项资金的使用情况进行客观公正的评价，最终结论如下：

2017年度忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目得88分，评价等级为良好。项目具体权重和得分情况见下表（见表1-1）。

表1-1忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评价评分汇总表

| 一级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| A1项目决策 | 15.00 | 15.00 | 100.00% |
| A2项目管理 | 35.00 | 23.00 | 65.71% |
| A3项目绩效 | 50.00 | 50.00 | 100.00% |
| 合计 | 100.00 | 88.00 | 88.00% |

上述评价结果表明，忻州市机场建设有限公司的五台山机场航站楼国际区改造项目在项目决策和项目绩效类指标得分较高，造成扣分的主要指标是项目管理类指标。扣分的主要原因是缺少财务监控机制，缺少业务管理制度，缺少招投标制度。

**三、主要经验及做法、存在的问题和建议**

（一）主要经验及做法

1.资金到位及时，使用合规

忻州市机场建设有限公司在资金使用方面，坚持层层审批原则，做到操作程序规范，严格按照上级审批项目建设规模、工程项目管理办法等相关要求开展工作。始终坚持按工程进度拨付工程款，有效杜绝了截留、挪用、滞留、浪费资金等现象的发生，确保了资金使用安全，高效。

2.科学规划，目标明确

忻州市机场建设有限公司制定了切实可行的建设规划和实施方案，明确了项目目标，落实了施工进度。分多个子项目进行招标，保证了项目建设的专业性，使建成后项目的质量过硬。

（二）存在的问题

相关管理制度不健全

本次绩效评价结果表明，被评价单位缺少相关管理制度，存在财务监督制度，业务管理制度，招投标制度不健全的问题。由于项目涉及的资金数额大，用途较多，缺乏有效的监督制度，容易使项目在实施过程中专项资金无人监管，无法保障资金的专款专用率。缺少招投标制度容易造成采购支出不合理，超出控制价，不能保质保量的完成建设任务。

（三）建议

建立健全相关管理制度

建议被评价单位建立健全财务管理监管制度和招投标制度，并且做到严格执行，请相关人员时时督查，每一步按流程审核签字，适时进行内部财务审计，避免截留、挪用资金等问题出现；采购成本价控制在合理范围内，使支出合理合规，采购的商品、服务符合市场价格，最大程度的利用好政府拨款。

四、评价局限性

本次评价属于事中评价，截至2017年12月31日工程还未完工，所以无法衡量该项目所产生的经济效益和社会效益；由于没有进行竣工结算所以无法考核项目的产出质量和产出成本，故本次项目组对绩效评价指标中不适用的指标暂不进行扣分。项目中不扣分的项目有：C312，C314，C321，C322。由于不扣分指标的存在将导致最终评分虚高。

**忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评价报告**

为规范和加强财政专项资金的管理，提高资金使用效率，根据《国务院关于印发落实“三互”推进大通关建设改革方案的通知》（国发[2014]68号）、《国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》（国发[2015]16号）、《国家口岸发展“十三五”规划》（署岸函字[2016]111号）、《关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》（国发[2017]42号）等文件精神，受忻州市财政局预算投资评审中心委托，山西国元会计师事务所（有限公司）承担对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目财政支出进行绩效评价工作。现将此次绩效评价情况及评价结果报告如下：

# 一、项目基本情况

## （一）项目概况

1．项目立项背景及目的

口岸是国家对外开放的门户，是国家安全的重要保障，为适应对外开放新形势新要求，国务院出台了《国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》，为我国对外经济贸易持续健康发展提供了有利保障。在国家政策的支持下，山西积极融入国家重大战略，拓展转型升级新空间，进一步构建联接“一带一路”大通道并加强与“京津冀”协同发展的战略衔接。为此忻州市政府坚持以开放促改革，努力构建开放型经济体制，抓住国家支持内陆地区口岸开放机遇，全力推进我省开放口岸体系建设，加快航空口岸的开放程度，为我省经济发展提供新的增长点，促进我省经济转型升级。

为了扩大口岸开放程度，紧跟国家政策发展动向，忻州市政府决定对五台山机场航站楼的国际区实施改造工程，这一举措可以提升五台山景区的交通便捷程度，凭借五台山景区提升忻州知名度和对外开放水平，吸引国际商务旅客和游客，培育国际客运市场，以旅游资源为依托，带动相关文化产业及对外交流活动的发展，为忻州地区和山西经济社会转型发展奠定基础。

2．项目开展情况

截止2017年12月31日，项目已完成五台山机场航站楼国际区改造区域的拆除及地面基础和电梯基础加固、混凝土结构、钢结构施工、地暖、砌墙等工作，总体上，主要工程已建设完成，给排水、消防等配套设施的材料已进场，准备开始施工。

3．项目评价范围

本次绩效评价的对象是忻州市财政局2017年度拨付的债券资金，共计5,000万元。绩效评价范围为忻州市机场建设有限公司在使用资金过程中的合规性以及能够实现的产出，具体绩效评价范围包括项目决策、项目管理、项目绩效。

## （二）项目资金情况

1．资金来源及安排

2017年忻州市政府筹措资金5800.00万元，省级出资补助800.00万元，剩余资金还未到位。本次绩效评价的范围是由忻州市政府拨付的5,000.00万元债券资金，忻州市财政局根据财政实际情况，于2017年6月29拨付了这笔款项。

2．资金运行情况

截止2017年12月31日，共下拨资金6,600.00万元，项目实际支出2,212.00万元，主要用于支付工程款、监理费、设计费、审计费以及职工薪酬，具体支付明细见忻州市五台山机场口岸建设项目资金运行情况表（表2-1）：

表2-1忻州市五台山机场口岸建设项目资金运行情况表

| 用途 | 金额（元） |
| --- | --- |
| 山西省六建公司工程款 | 15,792,439.35 |
| 第六设计院可研费、设计费 | 4,575,500.00 |
| 山西省建设监理有限公司 | 360,000.00 |
| 旺源规划费 | 88,000.00 |
| 华源图审费 | 80,956.00 |
| 如海安装工程款 | 511,700.40 |
| 众益电力工程款 | 503,024.20 |
| 手续费 | 65.00 |
| 差旅费 | 43,719.50 |
| 审计费 | 50,000.00 |
| 办公费 | 20,198.00 |
| 支付职工薪酬 | 94,437.86 |
| 合计 | 22,120,040.31 |

## （三）绩效目标

1.项目绩效总目标

实施五台山机场航站楼国际区改造项目的总目标是带动山西及周边地区经济发展，提高互联互通水平，积极融入“一带一路”建设中，利用山西省能源、文化历史资源，发挥优势，推动山西经济社会转型发展。

2.项目绩效阶段性目标

（1）设计方案获得“一关两检”部门的认可；

（2）可行性研究报告和初步设计报山西省发改委批复；

（3）工程控制价报忻州市财政评审中心审核；

（4）工程造价、设计、监理、实施项目以及配套工程完成招标并签订合同；

（5）项目资金拨付有完整的审批程序、手续和监管措施；

（6）项目经费专款专用率达到100%；

（7）预计在2017年底完成主体工程的建设，包括拆除工程，加固工程，在原航站楼东侧办公部分庭院加建楼顶，加建三层钢结构楼板，对原航管楼、国内部分办公用房进行改造。

# 二、项目评价工作情况

## （一）绩效评价目的

运用科学合理的绩效指标体系及标准、评估方法，对五台山机场航站楼国际区改造工程财政支出资金产出和结果的经济性、效率性、效益性进行评价，了解这一资金的使用情况，提高资金使用效益，规范资金支出，强化预算单位的绩效管理意识，为下一年度预算资金安排提供参考，也为其他财政项目支出提供借鉴。

## （二）绩效评价原则

1.科学规范原则

本次绩效评价工作严格执行山西省绩效评价规定的相关程序，根据项目的主要建设内容作为基础取与之密切相关的指标进行评价，对体系中各个指标的名称进行阐述，对计量方法和选取依据进行说明，采用定量与定性相结合的方法对指标进行分析，使其符合科学可行的要求。

2.公开公正原则

本次绩效评价的全过程公开透明，并秉持第三方机构应遵循的公正原则展开评价工作。项目实施单位所提供的数据经过工作人员的现场核实，符合真实、客观的要求，保证评价结果客观公正，并积极接受社会公开监督。

3.绩效相关原则

针对各项支出及其产出绩效进行比较，使评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的对应关系。本次评价流程及指标设计，以专项资金效率最大化为出发点，综合分析项目专项资金管理、使用、绩效等因素，合理设置考核内容，力求评价内容与强化资金管理、优化资金使用效率。

## （三）评价方法

按照《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）等文件要求，本次绩效评价旨在对忻州市五台山航站楼国际区改造项目开展绩效评价工作。根据项目情况本次使用的评价方法将包括但不限于以下几种方法：

1.比较法。是指通过对绩效目标与资金使用效果进行比较，综合分析绩效目标实现程度。本次财政专项资金项目绩效评价主要通过将项目工作的绩忻州市五台山机场航站楼国际区改造效目标与完成情况进行比较，以综合分析绩效目标的实现程度。

2.因素分析法。是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。本次绩效评价主要从项目目标、决策过程、资金管理、项目管控、项目产出、项目效果等因素进行分析评价。

3.公众评判法。是指通过专家评价、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。本次财政专项资金项目绩效评价工作，主要通过专家对指标体系进行打分的方式进行。

## （四）评价依据

评价依据是评价所依据的法律、法规规章、政策文件，包括但不限于：

1.《国务院关于印发落实“三互”推进大通关建设改革方案的通知》（国发[2014]68号）

2.《国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》（国发[2015]16号）

3.《关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》（国发[2017]42号）

4.《民用机场建设管理规定》（民航局215号令）

5.《国家口岸发展“十三五”规划》（署岸函字[2016]111号）

6.《关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》（财预[2011]285号）

7.《山西省财政厅关于印发<山西省预算绩效评价管理办理>的通知》（晋财资[2014]36号）

8.忻州市财政局预算投资评审中心《关于开展预算绩效评价项目工作的通知》

9.中国注册会计师协会关于印发《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》的通知（会协〔2016〕10号）

## （五）评价指标体系

项目组根据《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）、《山西省预算绩效评价管理办法》（晋财资〔2014〕36号）等文件精神，依据科学规范、公正公开、绩效相关的原则，结合项目的实际情况，从可操作性和可以量化的角度考虑，编制了忻州市五台山航站楼国际区改造项目的绩效评价指标体系（见表3-1），该评价指标体系分为3个一级指标，6个二级指标，20个三级指标。

表3-1 忻州市五台山航站楼国际区改造项目指标体系

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 |
| --- | --- | --- |
| A1项目决策 | B11项目目标 | C111目标规范 |
| C112目标合理 |
| C113指标明确 |
| B12决策过程 | C121决策依据 |
| C122决策程序 |
| A2项目管理 | B21资金管理 | C211资金到位 |
| C212资金使用 |
| C213财务管理 |
| B22项目管控 | C221制度有效 |
| C222进度管理 |
| C223成本管理 |
| C224质量管理 |
| A3项目绩效 | B31项目产出 | C311产出数量 |
| C312产出质量 |
| C313产出时效 |
| C314产出成本 |
| B32项目效果 | C321经济效益 |
| C322社会效益 |
| C323可持续影响 |
| C324服务对象满意度 |

## （六）时间安排

2018年1月4日至2018年1月19日为评价准备阶段。

2018年1月20日至2018年2月5日为评价实施阶段。

2018年2月6日至2018年3月9日为撰写报告阶段。

2018年3月10日至2018年5月9日为整理底稿归档阶段。

## （七）绩效评价工作过程

1.前期了解与准备（2018年1月4日至2018年1月19日）

山西国元会计师事务所（有限公司）于2018年1月4日参加了在忻州市财政局举办的“忻州市机场口岸建设项目评价工作会议”，会上确定了由山西国元会计师事务所（有限公司）承接忻州市五台山航站楼国际区改造项目的绩效评价工作。

为确保此次绩效评价工作顺利开展，山西国元会计师事务所（有限公司）于2018年1月5日成立了绩效评价项目组。绩效评价项目组分领导组和工作组：领导组主要负责评价方案的制定、组织评价人员的培训、实施过程的组织协调和督导、报告的撰写、审核等；工作组主要负责现场核查、相关资料的收集、整理等工作。领导组人员及分工见表4-1。

表4-1 领导组人员分工表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 姓名 | 职务 | 职责分工 |
| 组长 | 范凯 | 项目负责人 | 负责统筹协调 |
| 副组长 | 李娟 | 项目经理 | 负责评价方案的制定 |
| 副组长 | 梁凯琴 | 项目经理 | 组织评价人员的培训、实施过程的组织协调和督导 |
| 副组长 | 李亚娜 | 项目经理 | 报告的撰写、审核 |

2.中期现场审核与调查

评价实施阶段（2018年1月20日至2018年2月5日）

（1）收集、审核资料。项目组在全面收集资料的基础上，根据经审核后的评价工作方案，对已收集的资料进行分类整理、审查和分析。

（2）现场核验账簿和施工进度情况。根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料，现场检查相关收入、支出，项目施工进度情况是否符合被评价单位提供的资料。

（3）综合评价。项目组根据评价工作方案中确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，对评价对象的绩效情况进行全面的定量定性分析和综合评价，形成评价结论。

3.后期分析与评价

撰写报告阶段（2018年2月6日至2018年3月9日）

（1）撰写报告。项目组根据被评价单位的绩效评价情况，按要求撰写评价报告。

（2）项目组在征求忻州市财政局预算投资评审中心、忻州市机场建设有限公司的意见后，对报告进行修改完善。

（3）项目组根据专家评审意见修改评价报告，在规定的时间内提交正式评价报告。

（4）建立档案。评价工作结束后，评价工作组应妥善保管工作底稿和评价报告等有关资料，建立绩效评价工作档案。

# 三、绩效评价指标分析情况

## （一）项目决策指标分析

项目决策指标从项目目标和决策过程两个方面对项目的前期立项合规性、认定程序及标准的规范性、认定结果的公平性进行考察，具体分别从以下三级指标进行分析。

项目决策指标主要从项目目标及决策过程两方面对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目进行绩效评价。

1.B11项目目标

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C111目标规范 | 3.00 | 3.00 | 100.00% |
| C112目标合理 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| C113指标明确 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| 合计 | 7.00 | 7.00 | 100.00% |

（1）C111目标规范（3分）

目标规范主要考核目标的设定是否符合地区经济发展规划。项目组根据《忻州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《忻州市“十三五”开放型经济发展实施意见》，认为机场口岸的建设符合地区经济发展规划，有助于拓展新的发展空间，为山西经济发展助力。

根据评分标准，该项指标得3分。

（2）C112目标合理（2分）

目标合理主要考核目标是否切实可行。鉴于经济政治、历史地理等背景，五台山机场航站楼国际区改造项目可以实现带动山西及周边地区经济发展，提高互联互通水平，积极融入“一带一路”建设中，推动山西经济社会转型发展。所以忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目目标设置合理，切实可行。

根据评分标准，该项指标得2分。

（3）C112指标明确（2分）

指标明确主要考核项目立项目标是否明确。五台山机场开放航空口岸能够满足忻州市日趋发达的外向型经济发展的需要，而且符合《国家口岸发展“十三五”规划》，立项目标明确，所以根据评分标准，该项指标得2分。

2.B12决策过程

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C121决策依据 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| C122决策程序 | 6.00 | 6.00 | 100.00% |
| 合计 | 8.00 | 8.00 | 100.00% |

（1）C121决策依据（2分）

决策依据主要考核项目是否符合国家口岸发展规划。本项目已列入《国家口岸发展“十三五”规划》并且根据可行性研究报告完全有必要也有条件开展机场航站楼国际区改造项目，整体上也符合经济社会发展规划。

根据评分标准，该项指标得2分。

（2）C122决策程序（6分）

决策程序主要考核项目是否符合申报条件，事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等，申报、批复程序是否符合相关管理办法。项目组通过对现场资料核查以及对项目实施单位提供的资料整理分析后发现，忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目有可行性研究报告，以及《关于五台山机场航站楼国际区改造工程可行性研究报告的批复》（晋发改交通发〔2017〕517号）和《关于五台山机场航站楼国际区改造工程初步设计的批复》（晋发改设计发〔2017〕818号）等文件，申报、批复程序符合管理办法，故根据评分标准，该项指标得6分。

## （二）项目管理指标分析

项目管理主要从资金管理和项目管控两个方面，对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目进行绩效评价。

1.B21资金管理

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C211资金到位 | 4.00 | 4.00 | 100.00% |
| C212资金使用 | 8.00 | 8.00 | 100.00% |
| C213财务管理 | 8.00 | 4.00 | 50.00% |
| 合计 | 20.00 | 15.00 | 75.00% |

（1）C211资金到位（4分）

资金到位主要考核资金到位率和到位及时率，其中：

①资金到位率=实际到位资金/计划投入资金\*100%

=50000000/50000000\*100%=100%

根据评分标准，该项指标得2分。

②到位及时率主要考核资金在文件下达多长时间后到位。《关于下达2017年第二批政府债券资金的通知》（忻财煤〔2017〕13号）于2017年6月29日印发，资金于2017年7月21日到账，资金在一个季度内到位，所以根据评分标准，该项指标得2分。

（2）C212资金使用（8分）

资金使用主要考核资金是否存在虚列（套取），支出依据不合规，截留、挤占、挪用，超标准开支等现象。项目组通过对现场资料核查以及对账簿记录进行大额资金抽查整理分析后发现，忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目的资金严格按照资金申请报告使用，支出依据合规，得2分；不存在虚列支出，得2分；不存在截留、挤占、挪用，得2分；不存在超支等情况，得2分。

根据评分标准，该项指标共得8分。

（3）C213财务管理（8分）

财务管理主要考核财务管理制度是否健全；是否严格执行制度；会计核算是否规范；是否进行了财务监督。

①财务制度健全（1分）

忻州市机场建设有限公司根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》等有关规定和本单位实际，制定了《关于忻州市机场建设有限公司财务审核报销的规定》、《忻州市机场建设公司出纳管理制度》、《忻州市机场建设有限公司差旅费管理办法》，涵盖了财务审核审批制度、票据管理制度、现金和支票的管理制度、货币资金支付业务的办理程序。评价组认为其财务制度健全，根据评分标准，该项指标得1分。

②严格执行制度（1分）

项目实施单位严格执行五台山机场工程款支付流程图为：施工单位申请→监理单位审核→项目工程部确认→造价单位复核→机场建设公司领导审批→财务复核付款。评价组通过对工程付款会签单的查看，发现该项目实施单位在实际工作中严格执行了该工程款支付流程图，做到每一步都有相关负责人签字盖章。该项指标得1分。

③会计核算规范（2分）

忻州市五台山机场建设有限公司能够提供的账簿、记账凭证、原始凭证等资料，并且经项目组实际考察，会计核算是规范的，得2分。

④财务监督有效性（4分）

财务监督有效性主要考核是否已制定或具有相应的监控机制；是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。忻州市五台山机场建设有限公司没有财务监控机制，也没有提供相应的财务检查记录，所以该项得0分。

根据评分标准，该项指标共得4分。

2.B22项目管控

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C221制度有效 | 8.00 | 3.00 | 37.50% |
| C222进度管理 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| C223成本管理 | 3.00 | 0.00 | 0.00% |
| C224质量管理 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| 合计 | 15.00 | 7.00 | 46.67% |

（1）C221制度有效（8分）

制度有效主要从项目管控制度健全性和制度执行有效性两方面考核。其中：

①项目管控制度健全性主要衡量是否已制定或具有相应的业务管理制度，业务管理制度是否合法、合规、完整。项目组通过对现场资料核查以及对项目实施单位交回的资料整理分析后发现，忻州市机场建设有限公司未能提供业务管理制度，所以根据评分标准，该项指标得0分。

②制度执行有效性主要衡量是否遵守相关法律法规和业务管理规定；项目调整及支出调整手续是否完备；项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。项目组通过对现场资料核查以及对项目实施单位交回的资料整理分析后发现，忻州市五台山机场国际区改造项目调整及支出调整手续完备，得1分；项目合同书、技术鉴定等资料齐全并及时归档，得1分；项目实施的人员条件、场地设备能落实到位，得1分。由于未提供业务管理规定等文件，所以项目组无法考核，故该项指标扣1分。

项目组根据评分标准，该项指标共得3分。

（2）C222进度管理（2分）

进度管理主要考核项目是否按预计进度进行监理。项目组通过实地考察以及对各项目实施单位提供的资料整理分析后发现，现场有监理人员并且能够按预计进度进行监理，有相应的监理记录，工程施工进度等记录。

根据评分标准，该项指标得2分。

（3）C223成本管理（3分）

成本管理主要考核是否能够严格执行项目成本控制与采购制度。项目组通过对现场资料核查以及对各项目实施单位交回的资料整理分析后发现，忻州市机场建设有限公司未能提供成本控制与采购制度因此项目组无法判断其是否执行了成本控制与采购制度，故根据评分标准，该项指标得0分。

（4）C224质量管理（2分）

质量管理主要考核是否已制定或具有相应的项目质量标准；是否采取了相应的项目质量检查或验收等必须的控制措施或手段。忻州市机场建设有限公司在与施工方签合同时都已约定了项目的质量标准，得1分；并且施工过程中现场有监理人员负责质量检查，得1分。

项目组根据评分标准，该项指标共得2分。

## （三）项目绩效指标分析

项目绩效从项目产出和项目效果两个方面，对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目进行绩效评价。

1.B31项目产出

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C311产出数量 | 6.00 | 6.00 | 100.00% |
| C312产出质量 | 6.00 | 6.00 | 100.00% |
| C313产出时效 | 10.00 | 10.00 | 100.00% |
| C314产出成本 | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| 合计 | 24.00 | 24.00 | 100.00% |

（1）C311产出数量（6分）

产出数量主要考核能否完成当年预计加建、改造面积。项目组通过实地考察以及忻州机场建设有限公司提供的建设进展情况和山西省建设监理有限公司出具的施工形象进度报告等资料整理分析后发现，当年预计加建5018.77平方米、改造2763.86平方米，改扩建两项工程已按时完工，所以各得3分。

根据评分标准，该项指标共得6分。

（2）C312产出质量（6分）

产出质量主要考核项目加建工程、项目改造工程的合格率是否达标。改扩建工程和地暖工程已完工，但总体上未完工，主要是给排水、消防、强弱电三项工程还未完工，所以还没有进行竣工质量验收，无法衡量各项目的合格率是否达标，项目组本着谨慎性原则，所以对该指标不作扣分处理。

根据评分标准，该项指标得6分。

（3）C313产出时效（10分）

产出时效主要考核钢结构施工、混凝土结构、砌墙工程、屋面工程和地暖工程能否够照按计划时间完工。钢结构施工、混凝土结构、砌墙工程、屋面工程和地暖工程这五项工程计划于2017年12月31日完工，项目组根据被评价单位提供的《五台山机场航空口岸临时开放工作准备情况汇报》和山西省建设监理有限公司出具的《五台山机场航站楼国际区改造工程施工形象进度》两份报告，截止到2017年12月31日钢结构施工、混凝土结构、砌墙工程、屋面工程和地暖工程完工率为100%，能够按照预计时间完工，所以五项工程各得2分。

根据评分标准，该项指标共得10分。

（4）C314产出成本（2分）

产出成本主要考核项目建设成本是否控制在预算范围内。项目组依据忻州市机场建设有限公司提供的账簿、记账凭证、原始凭证等，项目计划投资为124111400元，截止到2017年12月31日共支出22120040.31元，由于工程尚未完工，还没有进行竣工决算，无法考核是否控制在预算范围内，所以项目组本着谨慎性原则，对此项指标采取不扣分处理。

根据评分标准，该项指标得2分。

2.B32项目效果

| 三级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| C321经济效益 | 8.00 | 8.00 | 100.00% |
| C322社会效益 | 9.00 | 9.00 | 100.00% |
| C323可持续影响 | 4.00 | 4.00 | 100.00% |
| C324服务对象满意度 | 5.00 | 5.00 | 100.00% |
| 合计 | 26.00 | 26.00 | 100.00% |

（1）C321经济效益（8分）

经济效益主要由年运营收入增长、年旅客量增长率、年货运量增长率衡量。由于项目还未完工，未投入使用，目前的增长率与本项目无关，所以项目组本着谨慎性原则对年运营收入增长不作扣分处理。所以根据评分标准，该项指标得8分。

（2）C322社会效益（9分）

社会效益主要考核能否推动对外经贸发展，能否促进口岸设施完善集约，能够推动旅游文化交流活动增加。由于项目尚未完工，未投入使用，所以并不能产生社会效益，项目组本着谨慎性原则对该指标不作扣分处理。

（3）C323可持续影响（4分）

可持续影响主要考核机场交通配套设施完善，包括是否通公交、是否通机场大巴、是否有出租车候客区、是否有私家车停车位，以上是否能够满足乘客出行需求。经项目组对机场进行实地考察，有定襄和忻州之间互通的机场大巴，有出租车候客区，私家车停车位，基本能满足乘客的出行需要，可是目前还未通公交。主要是由于五台山机场较小，客流量少，且经停的多数航班抵达时间在夜间，不具备通公交的条件，所以该项不扣分。

根据评分标准，该项指标得4分。

（4）C324服务对象满意度（5分）

服务对象满意度主要由问卷调查公众满意度和乘客投诉率衡量。其中，服务对象满意度该是依据项目组设计的《调查问卷》的结果进行统计分析，通过对回收的份有效问卷的分析，得出受益群众满意度。项目组根据方案设计确定了社会公众满意度调查问卷（详见附件3），由于项目还未进行竣工验收，配套设施正在施工中，故暂时不作调查。

按照评分标准及绩效评价局限性，该项指标得3分。

2017年机场共有2起投诉案件，均为无效投诉，所以根据评分标准，该项指标得2分。

# 四、综合评价情况及评价结论

项目组通过对忻州市五台山机场口岸建设项目相关资料的收集、实地核查，采用了专家评分的方式对忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目专项资金的使用情况进行客观公正的评价，最终结论如下：

2017年度忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目得88分，评价等级为良好。项目具体权重和得分情况见下表（见表5-1）。

表5-1忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评价评分汇总表

| 一级指标 | 权重 | 得分 | 得分率 |
| --- | --- | --- | --- |
| A1项目决策 | 15.00 | 15.00 | 100.00% |
| A2项目管理 | 35.00 | 23.00 | 65.71% |
| A3项目绩效 | 50.00 | 50.00 | 100.00% |
| 合计 | 100.00 | 88.00 | 88.00% |

上述评价结果表明，忻州市机场建设有限公司的五台山机场航站楼国际区改造项目在项目决策和项目绩效类指标得分较高，造成扣分的主要指标是项目管理类指标。扣分的主要原因是缺少财务监控机制，缺少业务管理制度，缺少招投标制度。

# 五、绩效评价结果应用建议

1.公开评价结果，实现公众监督

将绩效评价结果向同级人民政府报告，为政府决策提供参考。财政厅应依据《中华人民共和国政府信息公开条例》等相关规定，将绩效评价情况在一定范围内公开，或在相关网站公开绩效评价结果。进一步增强资金使用单位的主体责任意识，以及对机场口岸建设项目的重要性认识，逐步形成社会监督机制，提高各项目资金的使用效率。

2.建立健全相关制度，加大制度执行力度

本次评价结果表明，忻州市机场建设有限公司相关制度制定不健全。建议忻州机场建设有限公司制定项目的财务管理制度、财务监督制度、成本控制与采购等制度。同时需加强制度执行力度，保障相关项目制度的落实，提高财政资金的利用效益，维护项目各方的合法权益。

# 六、主要经验及做法、存在的问题和建议

## （一）主要经验及做法

1.资金到位及时，使用合规

忻州市机场建设有限公司在资金使用方面，坚持层层审批原则，做到操作程序规范，严格按照上级审批项目建设规模、工程项目管理办法等相关要求开展工作。始终坚持按工程进度拨付工程款，有效杜绝了截留、挪用、滞留、浪费资金等现象的发生，确保了资金使用安全和最大效益的发挥。

2.科学规划，目标明确

忻州市机场建设有限公司制定了切实可行的建设规划和实施方案，明确了项目目标，落实了施工进度。分多个子项目进行招标，保证了项目建设的专业性，使项目建成后的质量过硬。

## （二）存在的问题

相关管理制度不健全

本次绩效评价结果表明，被评价单位缺少相关管理制度，存在财务监督制度，业务管理制度，招投标制度不健全的问题。由于项目涉及的资金数额大，用途较多，缺乏有效的监督制度，容易使项目在实施过程中专项资金无人监管，无法保障资金的专款专用率。缺少招投标制度容易造成采购支出不合理，超出控制价，不能保质保量的完成建设任务。

## （三）建议

建立健全相关管理制度

建议被评价单位建立健全财务管理监管制度和招投标制度，并且做到严格执行，请相关人员时时督查，每一步按流程审核签字，适时进行内部财务审计，避免截留、挪用资金等问题出现；采购成本价控制在合理范围内，使支出合理合规，采购的商品、服务符合市场价格，最大程度的利用好政府拨款。



山西国元会计师事务所（有限公司）

2018年3月9日

# 附件1 绩效评价指标体系及得分表

**忻州五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评价指标体系及得分表**

评价等级： 优秀□ 良好√ 合格□ 不合格□

| **一级 指标** | **分值** | **二级指标** | **分值** | **三级指标** | **分值** | **指标值** | **分值** | **评分标准** | **得分** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| A1  项目决策 | 15 | B11  项目目标 | 7 | C111目标规范 | 3 | 目标设定符合地区经济发展规划 | 3 | 目标设定是否符合地区经济发展规划（符合3分，否则0分） | 3 |
| C112目标合理 | 2 | 目标切实可行 | 2 | 目标是否切实可行（是2分，否则0分） | 2 |
| C113指标明确 | 2 | 项目目标明确 | 2 | 项目立项目标是否明确（明确得2分，不明确，0分） | 2 |
| B12  决策过程 | 8 | C121决策依据 | 2 | 项目符合国家口岸发展规划 | 2 | 是否符合国家口岸发展规划（符合得2分，不符合0分） | 2 |
| C122决策程序 | 6 | 项目符合申报条件 | 2 | 是否符合申报条件（符合得2分，不符合0分） | 2 |
| 程序科学 | 2 | 事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等（符合得2分，否则0分） | 2 |
| 申报、批复程序符合相关管理办法 | 2 | 申报、批复程序是否符合相关管理办法（符合得2分，不符合0分） | 2 |
| A2  项目管理 | 35 | B21  资金 管理 | 20 | C211资金到位 | 4 | 资金到位率 | 2 | 资金到位率=实际到位资金/计划投入资金\*100%，每少10%扣0.5分 | 2 |
| 到位及时率 | 2 | 在一个季度内到位的给2分，第二个季度内到位的给1分，超过两个季度的给0分 | 2 |
| C212资金使用 | 8 | 虚列（套取） | 2 | 是否虚列（套取）资金（是得0分，否则得2分） | 2 |
| 支出依据不合规 | 2 | 支出依据是否合规（是得2分，否则得0分） | 2 |
| 截留、挤占、挪用 | 2 | 是否截留、挤占、挪用资金（是得0分，否则得2分） | 2 |
| 超标准开支 | 2 | 是否超标准开支（是得0分，否则得2分） | 2 |
| C213财务管理 | 8 | 财务制度健全 | 1 | 财务是否制度健全（是得1分，否则得0分） | 1 |
| 严格执行制度 | 1 | 是否严格执行制度（是得1分，否则得0分） | 1 |
| 会计核算规范 | 2 | 会计核算是否规范（是得2分，否则得0分） | 2 |
| 财务监督 | 4 | 是否已制定或具有相应的监控机制，2分；是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段，2分 | 0 |
| B22  项目 管控 | 15 | C221制度有效 | 8 | 项目管控制度健全 | 4 | 是否已制定或具有相应的业务管理制度，2分；业务管理制度是否合法、合规、完整，2分 | 0 |
| 制度执行有效 | 4 | 是否遵守相关法律法规和业务管理规定，1分；项目调整及支出调整手续是否完备，1分；项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档，1分；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位，1分 | 3 |
| C222进度管理 | 2 | 项目按预计进度进行监理 | 2 | 项目是否按预计进度进行监理（是得2分，否则得0分） | 2 |
| C223成本管理 | 3 | 建立健全并严格执行项目招投标制度 | 3 | 建立健全招投标制度，1.5分；严格执行，1.5分 | 0 |
| C224质量管理 | 2 | 项目质量可控 | 2 | 是否已制定或具有相应的项目质量标准，1分；是否采取了相应的项目质量检查或验收等必须的控制措施或手段，1分 | 2 |
| A3  项目绩效 | 50 | B31  项目产出 | 24 | C311产出数量 | 6 | 完成后，共加建5018.77平方米 | 3 | 完成当年预计加建面积（是得3分，否则得0分） | 3 |
| 完成后，共改造2763.86平方米 | 3 | 完成当年预计改造面积（是得3分，否则得0分） | 3 |
| C312产出质量 | 6 | 项目加建工程合格率达100% | 3 | 合格率达100%，得3分，每少10%扣1分 | 3 |
| 项目改造工程合格率达100% | 3 | 合格率达100%，得3分，每少10%扣1分 | 3 |
| C313产出时效 | 10 | 钢结构施工完工进度 | 2 | 是否能够按计划完工，每少10%，扣1分 | 2 |
| 混凝土结构完工进度 | 2 | 是否能够按计划完工，每少10%，扣1分 | 2 |
| 砌墙工程完工进度 | 2 | 是否能够按计划完工，每少10%，扣1分 | 2 |
| 屋面工程完工进度 | 2 | 是否能够按计划完工，每少10%，扣1分 | 2 |
| 地暖工程完工进度 | 2 | 是否能够按计划完工，每少10%，扣1分 | 2 |
| C314产出成本 | 2 | 项目建设成本控制在预算范围内 | 2 | 项目建设成本控制在预算范围内，没超过预2分，每超过20%扣1分 | 2 |
| B32  项目效果 | 26 | C321经济效益 | 8 | 年运营收入增长 | 2 | 收入增长为正，得2分，为负，得0分 | 2 |
| 年旅客量增长率 | 3 | 年旅客量增长率高于10%，得2分，否则得0分 | 3 |
| 年货运量增长率 | 3 | 年货运量增长率高于2%，得2分，每少1%，扣1分 | 3 |
| C322社会效益 | 9 | 推动对外经贸发展 | 3 | 效果明显，得3分，效果一般，得1分，没有效果，得0分 | 3 |
| 口岸设施完善集约 | 3 | 效果明显，得3分，效果一般，得1分，没有效果，得0分 | 3 |
| 旅游文化交流活动增加 | 3 | 效果明显，得3分，效果一般，得1分，没有效果，得0分 | 3 |
| C323可持续影响 | 4 | 机场交通配套设施完善 | 4 | 是否通公交，1分；是否通机场大巴，1分；是否有出租车候客区，1分；是否有私家车停车位，1分；以上是否能够满足乘客出行需求 | 4 |
| C324服务对象满意度 | 5 | 问卷调查公众满意度≥90% | 3 | 通过问卷，得出服务对象满意度≥90%，得3分；每少10%扣1分，低于60%，0分。 | 3 |
| 乘客投诉率≤10% | 2 | 投诉率≤10%，得2分，>10%,得0分 | 2 |
| 合计 | 100 |  | 100 |  | 100 |  | 100 |  | 88 |
| 1、评价等级分为优秀(90≤S≤100)、良好(75≤S<90)、合格（60≤S<75）、不合格(S＜60)。 2、本表适用于忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评分。 | | | | | | | | | |

# 附件2 忻州市五台山机场航站楼国际区改造项目调查方案

一、 调查背景

五台山机场航站楼国际区改造是推进我省开放口岸体系建设的重要项目，为全面了解忻州市2017年五台山机场航站楼国际区改造项目资金的使用情况和绩效情况，切实保障拨付资金的落实，客观公正的评价资金的绩效，从而提高资金的使用效益和管理水平，我们组织了本次问卷调查。

二、 调查目的

经过问卷调查，我们将根据问卷调查结果进行数据分析，剖析五台山机场航站楼国际区改造资金在管理和使用过程中存在的问题及五台山机场航站楼国际区改造工作情况，经过统计确定服务对象满意度分值。

三、 调查对象

本次调查的对象为忻州市五台山机场航站楼国际区改造（2017年）绩效评价涉及的忻州市机场建设有限公司及普通公众。

四、 调查内容

通过向被调查人员发放问卷，得到调查者的性别、年龄、所属地市等基本信息，以及对五台山机场航站楼国际区改造项目的决策、开展等工作情况的评价。

五、 调查方法

本次问卷调查涉及五台山机场各个年龄段的乘客，共发放问卷280份。

六、 实施步骤

1. 制定调查问卷；

2. 实地进行问卷调查；

3. 收集整理调查问卷，分析问卷调查结果；

4. 汇总资料后撰写问卷调查报告。

七、 时间安排

（一）准备阶段(2018年1月11日至2018年1月19日)

1.确定调查对象。

2.成立调查小组, 每组3人，设组长1人。

3.制定调查工作方案

4.培训调查人员。

（二）现场调查阶段(2018年1月19日至2018年1月31日)

1.现场实地调查。

2.综合评价。调查小组根据实地问卷调查结果汇总分析调查结果。

（三）撰写报告阶段(2018年1月19日至2018年1月31日)

八、主要事项

1. 注重行为礼貌；

2. 实地调查，确保调查质量；

3. 出现问题及时沟通。

# 附件3 忻州市五台山机场航站楼国际区改造绩效评价项目社会公众满意度调查问卷（样卷）

尊敬的先生/女士：

您好，我们是忻州市财政局预算投资评审中心组织并委托参与“五台山机场航站楼国际区改造绩效评价项目”的工作人员，为全面了解五台山机场航站楼国际区改造资金使用效果及机场乘客满意度，特设计本问卷，敬请如实填写以下问卷，选出相应问题的答案，感谢您对我们工作的支持。

五台山机场航站楼国际区改造项目绩效评价组

2018年1月

1. 基本信息题
2. 您的姓名
3. 您的联系电话

（三）您的性别?

A. 男 B. 女

（四）您的年龄?

A.18岁以下 B.18-35岁 C.35-50岁 D.50-70岁 E.70岁以上

（五）您此行的出行目的是？

A.旅游 B.探亲 C.因公出差 D.访友 E.其他

二、满意度问题（单选）

1.您对机场内部环境是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

2.您对机场的工作人员的服务态度是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

3.您对机场航线设置是否满意?

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

4.您对机场航班时间安排是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

5.您对机场工作人员的办事效率是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

6.您对市区到机场的交通便利度是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

7.您对机场的建设地点是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

8.您对机场的建设规模是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

9.您对机场的配套设施是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

10.您对机场的建成为您出行带来的便利程度是否满意

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

11.您对机场口岸建设项目是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

12.您对机场的整体规划合理程度是否满意？

A. 非常满意 B.比较满意 C. 基本满意

D .不满意 E.非常不满意

三、主观题（请将答案写下面空白处）

谈谈您觉得五台山机场有什么不足和需要改进的地方？