

国际金融组织贷款在建项目 绩效评价典型案例

2011年

财政部国际司 编

GuoJi JinRong ZuZhi DaiKuan ZaiJian XiangMu
JiXiao PingJia DianXing AnLi



经济科学出版社
Economic Science Press

国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例

2011 年

财政部国际司 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例: 2011 年/
财政部国际司编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-5141-1339-6

I. ①国… II. ①财… III. ①国际性金融组织-国际
信贷-项目评价-案例-中国-2011 IV. ①F832.6
②F831.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 247438 号

责任编辑: 王 丹
责任校对: 刘欣欣
版式设计: 代小卫
技术编辑: 王世伟

国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例

2011 年

财政部国际司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787×1092 16 开 16.25 印张 580000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-1339-6 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

本书编委会

主 编：郑晓松

副主编：陈诗新 王雍君

编 委：	傅 静	刘 芳	秦 杰
	陈 灵	童 伟	郝秉键
	李 强	刘再杰	谢 林

前 言

提高绩效是现代政府管理的核心目标之一。“十二五”期间，中国政府明确提出要完善政府绩效评估制度，提高政府公信力。财政支出绩效作为政府绩效的重要组成部分，党中央、国务院高度重视，全社会广泛关注。财政部高度重视财政支出绩效管理工作。从2008年开始，财政部党组先后提出“扩大绩效考评试点范围，加快构建预算支出绩效考评制度”，“加快完善评价机制和指标体系，积极推进预算支出绩效评价试点”等要求。2011年全国财政工作会议上，谢旭人部长明确提出，要逐步建立健全绩效目标设定、绩效跟踪、绩效评价及结果运用有机结合的预算管理机制。

国际金融组织贷款作为财政性资金的重要组成部分，其使用效益也日益受到关注。加强国际金融组织项目绩效评价，是各级财政部门深入贯彻落实科学发展观，全面推进财政科学化、精细化管理，不断提高我国与国际金融组织合作成效的重要举措。财政部作为中国与国际金融组织合作的归口管理部门，积极借鉴世行、亚行等国际金融组织的经验，从2003年起，稳步开展国际金融组织贷款项目绩效评价工作，在评价制度建设、能力建设和评价结果运用等方面取得了积极成果。特别是2009年以后，国际金融组织项目绩效评价实践逐步推开，截至目前已对104个项目开展了绩效评价工作，其中在建项目40个，完工项目64个。

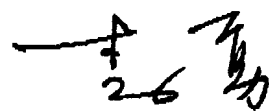
2011年，为推动在建项目顺利实施，同时进行项目实施阶段的绩效评价制度建设，财政部国际司选择了2008年生效的14个国际金融组织贷款在建项目进行绩效评价。这些项目涉及交通、水利、农业、环保、城市基础设施建设等领域，项目区覆盖12个省区，总投资为474.88亿元人民币，其中利用世行、亚行贷款18.45亿美元。

2011年的评价实现了预定目标。财政部国际司在总结项目实施情况、加强项目自主监督和管理的基础上，完善了在建项目绩效评价指标框架。广大读者可以在本书中看到有关修改完善，主要体现在五个方面：一是在相关性、效率、

效果和可持续性四项评价准则的基础上，增加了补充准则：合规性评价和项目资产评价。二是根据在建项目的特点对指标权重进行了适当调整。三是对评价准则、评价内容设定了对应的评价指标。四是增补了五个一级评价指标，即成本有效性、资金到位率、项目资产质量、项目资产经济性、项目资金管理合规性。五是将国际金融组织通用的三分制改为百分制进行评分。各地财政部门及专家组在 2011 年评价工作中试用了这个指标框架，提出了不少宝贵的修改意见和建议。目前，财政部国际司正在进一步修改完善指标框架。

为总结在建项目绩效评价的经验，同时听取广大读者对评价指标框架的意见和建议，财政部国际司组织专家从 14 份报告中精选出了 5 个案例，修改完善后汇编成书，供大家参阅。入选的 5 个案例，报告体系完整、内容详尽，评价方法得当有效，评价结果客观可靠。同时，这些案例也各有特色：广西西部公路发展三期项目和云南省昆明市清水海供水项目的绩效评价小组组成、评价程序和评价方法值得关注；西安城市综合交通改善项目总结的经验、提出的建议，对类似项目具有参考价值；川东道路发展项目对风险预防和控制机制进行了评估，是其亮点和创新之处；河南高效农业综合开发项目重点评价了项目的财务回报率与可持续性，抓住了经济类项目的特点，值得同类项目评价参考借鉴。

我们希望本书的编辑出版，能够促进各级财政部门加强贷款项目自主监督和管理，推动在建项目顺利实施，为继续推动国际金融组织项目绩效评价工作，提高项目科学化、精细化管理水平和公共资金使用效益提供参考和借鉴。由于经验所限，本书还会存在不足之处，诚望广大读者提出宝贵意见。



2011 年 12 月

总 目 录

亚洲开发银行贷款广西西部公路发展三期项目绩效评价报告	(1)
亚洲开发银行贷款云南省昆明市清水海供水项目绩效评价报告	(59)
世界银行贷款西安城市综合交通改善项目绩效评价报告	(101)
亚洲开发银行贷款川东道路发展项目绩效评价报告	(145)
亚洲开发银行贷款河南高效农业综合开发项目绩效评价报告	(201)

国际金融组织贷款在建项目绩效评价报告

**亚洲开发银行贷款广西西部公路发展三期项目
绩效评价报告**

The Performance Evaluation Planning of Guangxi Roads Development III

(贷款编号: NO. 2345)

广西财经学院
2011 年 9 月

本次绩效评价结果

评价准则	绩效评级
相关性	高度相关
效率	很高
效果	预期效果全部实现
可持续性	高
合规性	高度合规
项目资产	一级
综合绩效	很好

评价小组与项目管理、运行等单位无利益冲突。

评价小组

组长：梁素萍

成员：扈剑晖、谭建新、胡江华、罗应机、韦兵项、程春明、朱懿、吴丹、梁韵

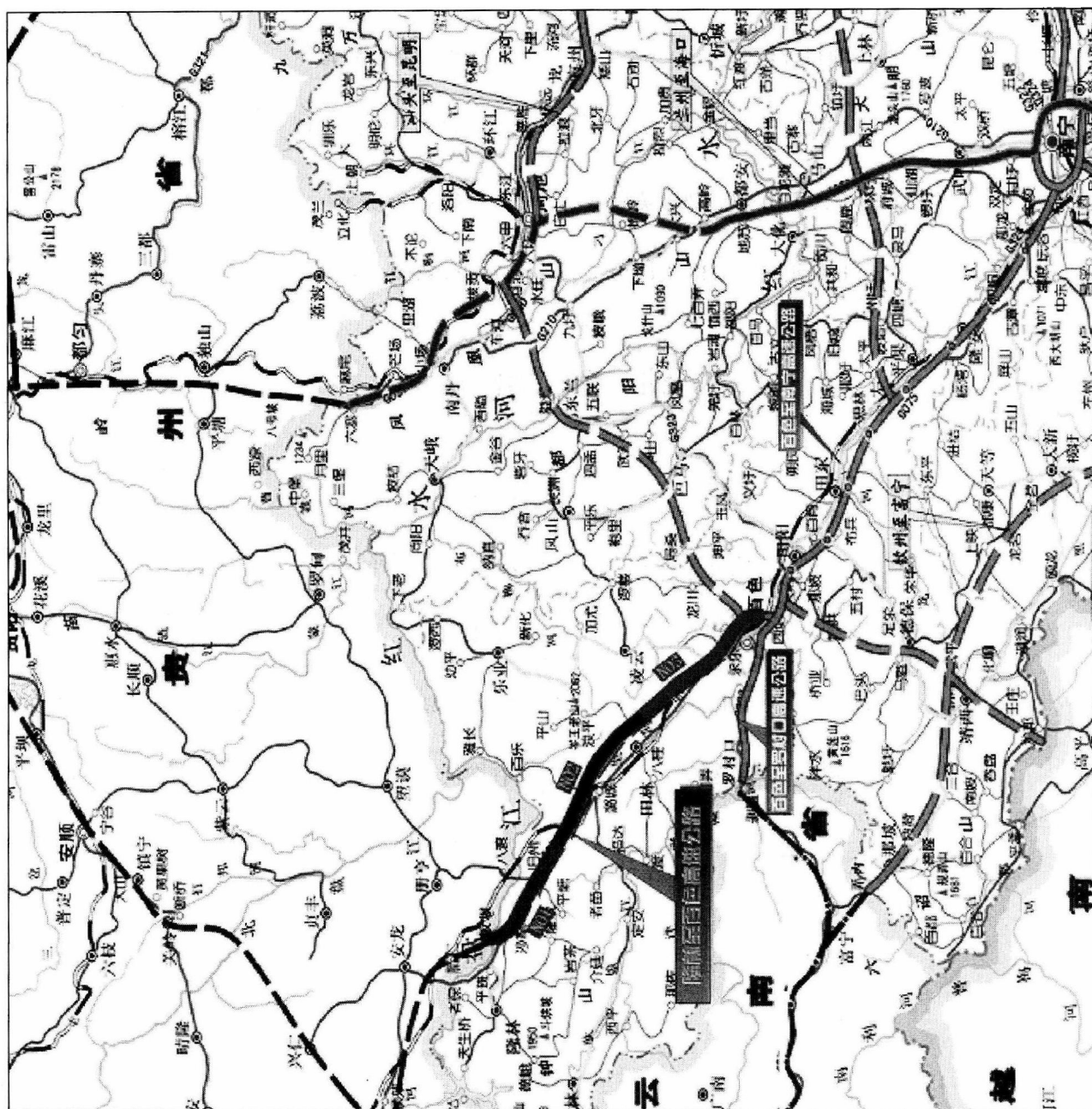
汇 率

货币单位——人民币元

项目评估阶段	绩效评价阶段
(2007 年 4 月)	(2011 年 5 月)
1 人民币 = 0.1291 美元	0.1542 美元
1 美元 = 7.7238 人民币	6.4845 人民币

缩 略 语

CAS	国别援助战略
CPS	国别合作伙伴战略
ADB	亚洲开发银行
IFI	国际金融组织
TOP	评价任务大纲



项目示意图

目 录

项目关键信息	(6)
执行摘要	(7)
1 引言	(10)
1.1 项目简述	(10)
1.2 绩效评价目的	(11)
2 绩效评价概述	(11)
2.1 绩效评价的设计和实施	(11)
2.2 绩效评价的局限性	(11)
3 绩效分析	(12)
3.1 相关性	(12)
3.2 效率	(13)
3.3 效果	(17)
3.4 可持续性	(22)
3.5 合规性	(24)
3.6 项目资产	(24)
4 需要说明的其他事项	(25)
5 绩效评价结论	(26)
6 经验、问题与建议	(27)
6.1 经验	(27)
6.2 问题	(28)
6.3 建议	(28)
附件	(30)
附件 1 评价任务大纲	(30)
附件 2 绩效评价框架	(34)
附件 3 关键产出/效果数据表	(47)
附件 4 入户调查问卷	(49)
附件 5 面访、座谈会问题清单	(53)
附件 6 评价小组工作剪影	(57)
参考文献	(57)

项目关键信息

项目名称	中文名称：亚洲开发银行贷款广西西部公路发展三期项目（贷款编号：NO. 2345） 英文名称：The Performance Evaluation Planning of Guangxi Roads Development III
项目投资金额 其中：亚洲开发银行贷款 政府投资 国内银行贷款	总投资：107.84015 亿元 亚行贷款：3 亿美元（折合人民币 23.4 亿元） 政府投资项目资本金：35.5 亿元 国内银行贷款：48.5 亿元
项目预评估时间	2007 年 4 月 10 ~ 18 日
贷款合同签订时间	2008 年 2 月 26 日
项目实际生效时间	2008 年 4 月 25 日
项目计划开工时间	2008 年 8 月 1 日
项目实际开工时间	2008 年 8 月 1 日
项目计划完工时间	2012 年 12 月 4 日
项目预计完工时间	2011 年 1 月
项目目标	(1) 推动广西整体和项目区的经济得到持续发展；(2) 促进区域合作和跨边境贸易的发展；(3) 减轻贫困；(4) 提高高速公路的管理水平
项目实施地点	起于广西百色隆林县平班（桂黔界），接贵州省拟建的安龙至板坝（黔桂界）公路，经委乐、旧州、潞城、田林、汪甸、那务，止于百色市四塘
项目活动（组成部分）	(1) 隆林至百色的高速公路； (2) 升级地方公路； (3) 建设农村公路； (4) 设备采购； (5) 机构能力加强
项目办	广西交通厅项目管理办公室
项目实施和运行机构	广西交通投资集团有限公司、广西隆百高速公路发展有限公司

执行摘要

概述

广西西部公路发展三期项目是由亚洲开发银行（ADB）提供贷款建设的项目。由广西隆百高速公路发展有限公司负责实施。本项目旨在建设一个高效、安全和环境和谐的区域性交通运输体系，连接西南内陆省份的东西向贸易通道，以减少贸易障碍，促进与越南间的贸易，实现广西西部地区减贫，促进地方经济的可持续发展。项目主要内容包括修建百色至隆林（贵州省界）177公里全封闭收费高速公路；改建百色市1060公里地方道路；建设50个客运站；实施农村公路养护政策改革和加强机构能力建设。预计项目总投资107.84015亿元，其中亚行贷款3亿美元（折合人民币23.4亿元），政府投资项目资本金35.5亿元，国内银行贷款48.5亿元。项目于2008年8月1日开工，计划于2012年12月完工。评价时，高速公路已建成通车试运营，地方道路完成93.49%，客运站完成98%，农村公路养护研究项目已获亚行批准，加强机构能力建设进行了86%。

2011年4~8月，本项目绩效评价小组根据《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》（以下简称《指南》）以及《国际金融组织贷款在建项目绩效评价工作要点及评价框架（2011）》的要求，在前期案卷研究的基础上，紧紧围绕相关评价指标，通过面访、问卷调查、召开座谈会和多次实地调研等方式对项目的相关性、效率、效果、可持续性、合规性、项目资产以及项目综合绩效进行了客观公正的评价。

评价结论

综合项目相关性、效率性、效果性、可持续性、合规性及项目资产六个方面，项目综合绩效评级为“很好”。

（1）相关性：高度相关

项目在设计及评价时，与中国交通发展战略目标高度相关；同时，项目的建设内容与广西交通发展的现实需求高度吻合。因此，项目相关性总体评价为“高度相关”。

（2）效率：很高

本项目按计划启动，征地拆迁、移民安置、招标采购活动按照原计划开展并基本完成；环境监测活动按时开展并出具监测报告，且从监测的结果来看，施工对环境的影响在可接受范围内；招标采购活动开展时间基本与计划相符，且除高速公路养护设备尚处招标阶段外，其余均按计划完成；高速公路、农村公路等公路以及客货运站的施工，客运班线许可改革，加强机构能力建设等项目各部分的建设均按期开展，总体产出达到计划要求。

亚行项目管理规范，按时完成所承诺的工作；中方政府相关管理部门、项目办及项目实施单位均按规定建立了合理的机构并履行其职责。因此，该准则的评价为“效率很高”。

（3）效果：预期效果全部实现

本项目技术设计科学合理，使工程质量得到保障；项目实行公司化运营模式，建设资金采用多元投资，项目完成后的运营与养护采用公司化运营的方式，使公路建设由政府运营转向了市场化运作；由于项目产出使项目目标初见成效，项目区的交通环境得到明显改善，促进地方经济发展及区域合作的作用明显，一定程度上减少项目区的贫困，公路服务水平有了明显提高；受益群体设计合理且受益覆盖面广；项

目受惠面广，带动作用明显，体现出较高的成本有效性。因此，效果准则评价为“预期效果全部可以实现”。

(4) 可持续性：高

亚行与国内资金到位率高；项目还贷责任明确，但负责还贷的交投集团财务结构及高速公路的收费预期所显示的还贷能力需特别关注；项目运行的政策与运行机制安排合理。因此，依据评价规则，给出评价为“可持续性高”。

(5) 合规性：高度合规

项目资金的使用合规，资金管理上无挪用及违规使用资金的现象。因此，合规性评价为“高度合规”。

(6) 项目资产：一级

从评价小组实地考察情况看，项目资产质量达到设计要求，由于未办理竣工验收，因此无法获得相关部门的检验结果；该项目设计的投资成本与后期维护成本之比为 105:1，从目前试运行状况判断，预期项目资产具有经济性。因此，对项目资产的评价为“一级”。

经验、问题和建议

(1) 经验

①本项目为建设并发展一个高效、安全、可信和环保、可持续的公路运输体系提供了建设与管理经验。

②本项目对公路养护和运输的研究，即在百色地区的县城试点实施农村道路养护和农村公共交通政策改革，研究结果和试点经验为农村公路养护及运输政策的制定提供了依据。

③本项目高速公路在征地拆、迁移民安置中，创新性采用“丈量——结算——支付”的模式，一方面，降低了资金运行风险，另一方面，使受影响人切实看到“先安置、再拆迁”的实施效果，从根本上解决了移民工作的瓶颈问题，保证了项目的顺利实施。这也是高速公路子项目得以提前完工的重要原因，并为国内其他项目移民安置提供可供借鉴的模式。

④本项目业主采用“村企共建”方式，利用农闲地种植适宜的经济作物，帮助受影响村改变生产经营模式，成效显著，为解决移民生计恢复和提高生产经营能力提供了可供借鉴的经验。

⑤项目办公室将本项目的所有法律文件、基本建设程序文件、征地拆迁文件等汇编成册，极大促进了项目实施各方的工作效率，为项目实施管理和评价提供了重要的参考依据。

(2) 问题

①本项目公路的试通车运行，尽管使项目区的交通状况明显改善，但评价小组的实地调研发现，二级公路收费站的存在成为影响项目成效的重要因素。一旦二级公路收费取消，项目成效将进一步的显现。

②亚行“最低评标价中标”的原则在此项目中未收到预期的效果。国内投标人为了维持企业经营运转，首先考虑的是如何中标而不是能否盈利。受这种非理性因素的驱使，实施中，低价中标的承包人会通过变更、索赔甚至拖延工期与业主博弈，弥补投标时的差额，这样加大了项目实施时的管理难度，影响项目的顺利实施。

③一些合同存在已完工工程计量手续不完善、计量不及时现象。由于政策性调整、超概算、工程变更手续不及时办理等原因，使计量滞后和支付延迟，难以真实体现工程实际完成的情况和投资的实际完成情况，影响竣工结算进度。

④隆林至百色高速公路项目批复概算 107.84 亿元，截至 2011 年 4 月实际投资约 124 亿元，超出概算

16.16 亿元，超出概算 14.99%。据调查，这是由于路面结构形式变更、设计标准提高、初步设计漏项、征地补偿标准提高、物价上涨、建设工期缩短等因素造成。

(3) 建议

①据评价小组到广西交通厅调查获悉，广西根据实际情况，决定在 2012 年前暂时不取消二级公路收费。为此，建议在此期间，相关部门要出台一些优惠政策和便利措施，以减少项目区群众的出行成本。

②项目的实践证明，合理低价法不仅能够有效控制项目投资成本，同时也能确保承包人的合理利润空间，有利于业主和承包人树立共同目标，促进项目的顺利完工。建议亚行在推行其规范的管理体系时，考虑我国当前的实际国情，对局部管理政策进行适度调整，比如将评标办法由最低价法调整为我国财政预算项目（即内资项目）中采用的合理低价法。

③建议广西隆百高速公路发展有限公司督促相关单位完善工程变更和计量相关手续，严格监理单位对变更手续的审核，严格执行计量审批程序，加快计量进度。

④建议广西交通投资集团有限公司按规定办理工程设计变更手续和概算调整，并以批复后的概算为基础要求项目出资单位按照原出资比例进行增资。在今后建设中严格按概算的规定标准控制支出。

⑤项目主管部门广西区交通厅积极与自治区国土部门沟通，促使本项目尽快获得用地批复和施工许可，以免延误项目竣工手续的办理，影响项目整体成效的发挥。

⑥项目组成既包括商业可行的内容，又包括减贫内容，这使项目实施变得复杂。项目中的减贫内容，如果单独作为一个项目实施可能效果会更好，即一个包含农村道路及其与高速公路连接线的项目。但是，应该注意中国的政策是，通过国际金融组织贷款实施的项目应该能够提供服务并偿还贷款。这限制了将减贫内容单独作为一个项目进行实施。

1 引言

1.1 项目简述

1.1.1 项目背景

广西是西部地区唯一有海岸线的省份（海岸线长 1 595 公里），在西部大开发战略中起着重要作用。广西东与广东毗邻，北靠湖南、西接云南、南接越南，为我国西部以资源为基础的经济与东部以贸易为导向的经济提供一个战略性的连接。而广西总体经济发展水平落后于沿海省份和全国水平，2005 年广西人均国内生产总值为 87 880 元，是全国平均水平的 63%，在全国 31 个省（市、区）（香港、澳门、台湾除外）中位于第 27 位，只有广东省的 1/3。广西还是一个欠发达地区，现尚有 28 个国家级贫困县，几乎所有的边境县都是贫困县。尽管广西的人口公路密度相当于全国平均水平，但其地区公路密度（2.6 公里/千平方公里）只是广东省的 40%，高等级公路（二级路以上）只占 13%。缺少一个有效的运输系统、公路基础设施不完善严重制约着广西经济发展。

本项目既是“7918”网中的第 17 横汕头至昆明高速公路的广西境内段部分，也是广西“4 纵 6 横”高速公路网规划布局中的第 3 横贺州（省界）至隆林（省界）公路的重要组成部分，同时也是《泛珠江三角洲区域合作公路水路交通规划纲要》中的第 5 横。项目地区地理位置非常重要，处于滇黔桂三省区交界地带，不仅是广西连通滇黔两省的交通咽喉，还是西南地区与越南等东盟国家往来的重要运输中转干线。项目区是西南地区出海通边的必经之地，项目设立之时，该地区的交通以 324 国道为主要交通干线，公路等级较低，行车速度慢。项目隆百高速公路建成后，将与南百高速公路相连，成为广西、云南、贵州联系最便捷的高速通道，真正贯通西南地区，与东南沿海、东盟国家的东西向交通连接，其配套的公路建设将会进一步改善项目区的公路路网状况，提升公路等级。

1.1.2 项目目标

本项目预期总体目标是：完善国家和地方重要路网的布局，促进“中国—东盟自由贸易区”、“大湄公河次区域”、“泛珠三角地区”等国际、国内区域经济合作与发展，改善行车条件、适应日益增长的交通量的需求。具体预期目标：（1）提高公路运输的效率和安全性；（2）通过修建汕头—昆明横向通道的组成部分百色至隆林（贵州界）高速公路来改善公路运输网络；（3）增加少数民族和贫困地区农民的创收机会；（4）提高项目地区社会服务水平。

1.1.3 项目活动

本项目活动包括：

A 部分：（a）修建百色至隆林（贵州省界）177 公里全封闭收费高速公路；（b）为南宁至河内公路主干道上的凭祥万通物流中心提供设施和设备安装。

B 部分：改建百色市 1 060 公里地方道路，包括：（a）3 段总长 50 公里通往边境的主要公路；（b）3 段总长 260 公里的重点农村公路；（c）总长 750 公里的通村公路。

C 部分：（a）在位于边境地区的龙邦和岳圩修建两个客运站，在百色市修建 48 个乡镇客运站；（b）在百色市实施公路客运班线许可改革。

D 部分：在百色市实施农村公路养护政策改革。

E 部分：通过提供咨询服务、设备和培训促进公司化治理和加强机构能力。