

深圳市坪山区幼儿园改造工程项目 重点绩效评价报告

项目名称：坪山区幼儿园改造工程项目

项目单位：深圳市坪山区教育局、坑梓街道、龙田街道、石井街道

评价单位：深圳市坪山区财政局

评价期间：2022年6月-2022年11月

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）文件精神，落实预算绩效管理主体责任，提高财政资源配置效率和使用效益，坪山区财政局（以下简称“区财政局”）组建绩效评价小组，对坪山区教育局（以下简称“区教育局”）负责的石井、龙田、坑梓街道幼儿园改造工程项目（以下简称“幼儿园改造工程项目”）开展绩效评价。

一、项目基本情况

2019年4月，深圳市人民政府办公厅、深圳市教育局发布《关于进一步深化改革促进学前教育普惠优质发展的意见》、《深圳市学前教育发展行动计划(2019-2020年)》等文件。坪山区人民政府办公室发布《坪山区公办幼儿园建设实施方案(2019-2020年)》，旨在进一步优化坪山区幼儿园布局结构，增加优质学位供给，推动坪山区学前教育普惠优质发展。坪山区教育局根据各街道及社区的实际情况，启动了石井、龙田、坑梓街道幼儿园改造工程。

为保障“民生服务”重点领域合理融资需求，按照《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知〉》等文件，深圳市政府代坪山区政府先后发行两批次学前教育专项债券，分别筹集专项债券资金6,300万元和3,700万元，共计10,000万元用于幼儿园改造工程项目建设。

二、评价结论

评价小组依据评价指标体系的评价指标和评分标准，基于区教育局、坑梓街道、石井街道和龙田街道提供的佐证材料审核分析及现场评价核查情况，综合评定坪山区幼儿园改造工程项目绩效评价得分为 78.32 分，绩效等级为“中”。项目立足于坪山区学前教育领域的现实需求，积极探索学前教育专项债的具体使用方式，建设建成幼儿园，为坪山区适龄儿童的学前教育需求提供充分保障。但与此同时，该项目实际运营情况不理想、缺乏前期调研、项目未来效益缺乏有效保障、建设事项规划不到位、竣工验收不规范、整改事项未落实等问题亟待改进。

三、项目主要成效

（一）探索学前教育融资新路径，为同类项目提供借鉴

一是探索学前教育融资新路径，各个环节的具体流程基本规范。首先，拓宽融资渠道，专项债券融资成本相对较低，形式简单灵活，能够缓解地方政府短期财政压力；其次，项目收益与融资成本能够自求平衡，在确保项目顺利推进的同时，减轻政府财政负担；最后，专项债券资金的“借、用、管、还”各个环节，流程基本规范，过程材料齐全完备，资金使用及管理严格遵照各项政策要求，利息偿还及时足额。

二是契合坪山区政府未来的重点工作任务，为后续学前教育项目的融资提供了经验办法。在新冠肺炎疫情常态化、地方财政

¹ 根据《财政部印发关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》（财预便〔2017〕44号），绩效评价结果实施百分制和四级分类，分值≥90分为优；80≤分值<90为良，60≤分值<80为中，分值<60为差。

资金吃紧的背景下，专项债券成为了项目融资的重要途径，也是确保学前教育建设能够顺利推进的重要方式。幼儿园改造工程项目通过亲身实践，发现了学前教育专项债实施的难点以及风险点，为后续同类项目的开展，提供了极其宝贵的经验。

（二）工程款项支出及时，产出数量质量达标

一是工程款项支出及时，确保财政资金效益。幼儿园改造项目的工程款项按项目整体推进进度支付，工程款项部分安排预算共计 10,000 万元，实际支出共计 10,000 万元，预算执行率达 100%。

二是产出数量和产出质量全部达标，提供良好的园区环境。一方面，5 所项目幼儿园均已按照各施工合同要求完成改造，改造总面积达 40,758.97 平方米，与合同要求一致，园林景观、电气、给排水等配套工程也全部落实完成。另一方面，截至评价期间，5 所幼儿园均已完成竣工验收，工程质量符合相关要求。

（三）扩充公办学位资源，提高园区办学质量

一是提供了大量的公办学位资源，进一步提高公办幼儿园覆盖率。二是深入推进学前教育供给侧结构性改革，提高了公办幼儿园的办学质量。5 所项目幼儿园教师队伍整体素质优秀，教师学历结构合理，大专及以上学历的幼儿园教师比例均达 85% 以上，有效保障了幼儿园的办学质量以及教学水平。

四、存在的主要问题

（一）办学规模与学位需求不匹配，实际运营情况不理想

1. 学位需求前期掌握不到位，办学规模合理性不足

幼儿园改造工程项目是一项重要的民生工程，与坪山区学前儿童的教育权益息息相关，项目的实施应当能够有效地解决坪山区学前儿童的上学就读问题。但现场调研发现，项目幼儿园的招生情况与办学规模并不匹配，学位供不应求和招生工作开展困难的现象同时存在。

2. 实际运营收入低于预期

根据专项债实施方案，专项债券还本付息来源主要为幼儿园改造工程项目中的幼儿园保教费。因此，项目幼儿园及时投入使用并按预期完成招生，是专项债券还本付息的重要保障。但现场调研发现，受招生情况以及当地新冠肺炎疫情等因素影响，项目幼儿园实际运营收入低于预期。

（二）项目存在运营风险，可行性论证不足

项目存在无法持续运营风险，影响项目未来效益。幼儿园改造工程项目所使用的场地均为租赁场地，租赁期限为2020年-2029年，租赁时长共计9年。根据租赁合同，项目单位并不能有效地管控运营风险，项目未来效益无法得到有效保障，一方面可能存在场地出租方有违约风险，另一方面，合同到期后存在续约风险，无法有效保障项目的可持续性效益。

（三）未妥善规划建设事项，竣工验收需进一步规范

1. 前期工作落实不到位，实际建设过程中设计变更多

根据项目施工合同以及竣工验收报告，5所幼儿园均存工期

延误的情况，无法按时完成竣工验收，部分工程甚至影响到了幼儿园的正常运营。主要原因是项目单位在前期没有认真落实建设事项的规划工作，项目建设过程中出现大量变更。一是前期勘察不到位，“三通一平”工作无法开展。二是建设内容与业主需求脱钩，后期整改事项多。三是建设事项规划不完整，增加实际工程量。

2. 竣工材料归档不到位，关键信息缺失

根据石井街道启思幼儿园竣工验收报告，该报告验收时间均未进行填写，缺失关键信息，不利于事后核查项目的实际建设进度。此外，启思幼儿园已经完成竣工验收，但现场核查发现，项目单位无法提供竣工图纸，关键材料的归档工作落实不到位，仍存在改进空间。

（四）专项债券绩效指标设置不完善，影响项目全过程管理

绩效目标是项目运行监控和项目绩效评价的重要抓手。与其他项目不同的是，专项债券项目不仅涉及到具体的产出与效益，还涉及到专项债券资金的使用与管理，以及未来的还本付息工作。根据各街道提供的绩效目标申报表，相关绩效指标包含产出指标以及效益指标，均未体现专项债券的相关绩效指标，影响项目的全过程管理。

五、下一步工作建议

（一）按实际需求进行项目整体规划，修订完善运营方案

一是合理规划项目选址。从全区视角去思考项目的选址问题，

优先满足公办幼儿园学位缺口较大的社区的相关需求，提高财政资金投入的整体效益。二是合理规划项目规模。一方面尽可能地满足周边地区的当前学前教育需求；另一方面，充分考虑人口结构变化以及未来增长趋势的影响，确保项目未来仍与周边需求相匹配，避免短期内财政资金多次重复投入同类项目的建设当中，造成财政资金的成本沉淀。

二是尽快开展幼儿园的评级事项，扩大项目运营收益开口。截至评价期间，项目幼儿园尚未运营期满 1 年时间，暂无开展评级工作的资格，保教费为 840 元/人/月。根据《关于调整公办幼儿园收费标准的通知》（深发改〔2015〕26 号）文件规定，深圳市完成评级工作的全日制公办幼儿园保教费收费标准最低为 924 元/人/月。如 5 所项目幼儿园均实现全额招生，且被评为区一级的公办幼儿园，5 所项目幼儿园自 2023 年春季学期至 2028 年秋季学期，可获得运营收入 9,164.23 万元，与未评级时相比，收入共计增加 833.11 万元，5 所项目幼儿园的整体运营收益也从 9,217.07 上升至 10,050.18 万元，能够一定程度上地缓解专项债的还本付息压力。

（二）夯实做牢前期工作，为项目效益提供有力保障

一是从长期发展的角度规划项目，增加项目未来可持续性效益。从解决现实问题的角度出发，尽快与出租方签订租赁合同补充协议，从抬高违约门槛、保障期满续约以及延长租赁期限三个角度出发，降低项目未来无法运营的风险。

二是从规范未来工作的角度出发，如需采用租赁建设的方式推进项目，应在前期充分论证实施方式的合理性以及风险管控机制，降低项目实施过程中停止运营的风险，同时尽量与出租方签订长期合同，确保项目未来的长期效益。

（三）加强建设事项前期规划，规范竣工验收流程

一是抓牢勘察设计工作，对电力网路、施工限高、土壤结构、水文结构等进行细致的勘察检测，根据场地的实际情况设计建筑参数已经设计图，最终根据完善后的设计图纸进行工期以及工作事项的测算。二是加强与业主沟通的意识，充分参考园方的设计意见，尽量减少项目建成后出现大面积整改的情况，控制项目建设成本，确保项目能够按时完成竣工验收和交付工作。

（四）做好绩效目标填报工作，落实项目全过程管理

项目单位应根据最新的政策文件要求，重视专项债券项目的绩效目标填报工作，为项目全过程管理提供有力抓手。一是及时跟进更新绩效目标，在原绩效目标申报表的基础上进行补充与更新，增设专项债券项目的相关绩效目标，抓牢项目管理的每一个环节。二是专项债券绩效目标的设置应充分体现专项债券项目的特殊性，围绕“借、用、管、还”等四个环节，尤其需要关注融资与收益平衡指标、还本付息指标、运营收入等关键指标，夯实专项债券项目的绩效目标申报工作。

