



晋江内坑品牌工业城基础设施及 配套设施工程项目

绩效评价报告

(简版)

委托单位：晋江市财政局

实施单位：晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司

编制单位：泉州市招标咨询中心有限公司

2025年7月



报告正文

一、项目基本情况

（一）项目背景

晋江市内坑品牌工业城 2012 年初步形成，分三期建设，定位是打造功能聚集的生态品牌新区，依托福厦高铁交通优势，以恒安、贵人鸟等龙头企业带动产业升级，推动传统产业转型。但存在主次干道未完善、河道整治滞后、公共设施缺乏等问题，核心区控规明确其将形成品牌工业、商服配套及居住生活为一体的综合区。在提升城市品牌影响力的战略要求、区域经济与品牌协同发展的内在需求，以及内坑品牌工业城基础设施亟待完善的现实条件等内外部因素下，晋江市开展了内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建设。

（二）项目立项

在晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目立项审批过程中，项目实施单位晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司，于 2022 年 8 月委托厦门象屿工程咨询管理有限公司编制《项目建议书》，对项目建设必要性、技术可行性和投资估算等展开全面论证。实施单位晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司于 2022 年向晋江市发展和改革局提交立项申请，申报材料包括项目申请文件及《项目建议书》等。

晋江市发展和改革局受理申请后，首先进行形式审查，对申报材料的完整性和合规性提出审核意见。之后组织行业专家召开可行性研究报告评审会，形成《专家评审意见》，建设单位根据意见对报告进行修改完善。晋江市发展和改革局结合专家评审意



见及各部门联审结果，出具《晋江市发展和改革局关于审批晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建议书的批复》（晋发改审〔2022〕66号）文件。

2022年8月，因项目建设内容及投资估算发生重大变化，晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司重新向晋江市发展和改革局提交《关于要求重新审批晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建议书的函》（晋内政〔2022〕函44号）《晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建议书》等材料。最终，晋江市发展和改革局出具《晋江市发展和改革局关于重新审批晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建议书的批复》（晋发改审〔2022〕103号）文件，明确项目建设规模、投资估算、建设周期等内容，为项目后续开展初步设计、招标采购等工作提供审批依据。

2022年9月，项目实施单位晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司委托厦门象屿工程咨询管理有限公司编制《晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目可行性研究报告》，围绕项目建设必要性、技术可行性及投资估算等核心内容展开深化论证与系统分析，进一步夯实项目实施的理论依据与数据支撑。

（三）项目计划建设规模和主要内容

（1）建设单位：晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司

（2）建设地址：晋江市内坑镇核心区和黄塘-黎山片区内。

（3）项目总投资：273602.57万元。（不考虑债券利息及发行费用）

（4）项目建设的工期安排：建设期5年，运营期20年。

（5）整体建设内容及规模：晋江市内坑品牌工业城基础设



施及配套设施工程包含区间道路、标准厂房、消防站、围墙、停车棚、挡墙、灌溉渠改道工程（二期）、园区幼儿教育、园区安置房等配套工程。其中，区间道路 7 条，全长共 32436 米，红线宽度 18-40 米，为沥青混凝土路面，含路基、桥涵、给排水、电力、照明等工程；灌溉渠改道工程（二期）长 1107.6 米；园区幼儿教育总占地面积 7334 平方米，总建筑面积 6507.2 平方米；园区标准厂房总占地面积 177695 平方米，总建筑面积 360390 平方米；园区安置房总占地面积 28800 平方米，总建筑面积 92400 平方米，建设安置房建筑面积 68000 平方米。

（四）项目资金投入情况

根据《晋江市发展和改革局关于重新审批晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目建议书的批复》（晋发改审〔2022〕103 号），项目投资匡算 289280.24 万元。根据《晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目可行性研究报告》及其批复，项目总投资 289280.24 万元（不考虑债券利息及发行费用，项目总投资为 273602.57 万元），拟发行专项债 180000 万元，占总投资的 62.22%。

二、项目组织实施情况

（一）项目组织管理情况

晋江市发展和改革局负责项目建议书的前期审核与批复，晋江市内坑镇人民政府、晋江市财政局负责项目实施方案的前期审核。晋江市泉南高铁经济综合开发有限公司负责项目各阶段工作，具体负责项目实施方案论证、组织项目招投标、监督检查承建单位项目建设等日常管理工作。项目各承建单位负责按实施计划及



合同约定进行项目建设、工程监理等，确保项目的有序开展和稳步推进。

（二）债券资金发行及使用情况

1.地方政府专项债券资金发行情况

晋江市内坑品牌工业城基础设施及配套设施工程项目拟发行地方政府专项债券 180000 万元。

经过绩效评价组在“中国地方政府债券信息公开平台”查询，本项目使用债券已由福建省财政厅招标发行，其中：2022 年 11 月发行 4000 万元，2023 年 6 月发行 17000 万元，2024 年 5 月发行 6160 万元，2025 年 2 月发行 4000 万元。本项目共计已发行专项债券资金 31160 万元。

2.地方政府专项债券资金使用情况

截至 2025 年 6 月 30 日，项目实际使用地方政府专项债券资金 29,372.69 万元，占已到位专项债券资金的 95.18%。至 2025 年 6 月底，累计尚有 1487.31 万元未使用，其中 2025 年已到位债券资金剩余 97.64 万元未使用，至报告日当年债券资金使用率为 97.36%。

三、综合评价结论

评价组在基础数据分析及处理的基础上，对项目整体实施情况进行梳理分析。本次绩效评价得 82.47 分。

四、主要问题及建议

（一）主要问题

1.部分效益类指标缺乏量化标准，可衡量性不足

项目设定的经济效益指标（如“带动经济发展程度”）及生



态效益指标（如“生态环境改善度”）为定性指标，未能设定具体、可观测、可量化的指标值（如预期增长率、具体达标数值、改善幅度等）。此类指标设计不符合绩效目标应具备“可衡量、可量化”的核心要求，难以客观评估目标达成度。

2.绩效目标值设置未体现阶段性差异，精细化程度不够

关键绩效指标（如“项目收入实现率”“本息覆盖倍数”及“带动经济发展程度”等）在项目实施期内各年度（如2023年与2024年）设定的“当年度目标值”与其对应的“项目实施期目标值”完全一致。上述指标在整个项目周期内的目标值均未根据项目不同实施阶段（如建设期、运营初期、成熟期）的特点、工作重点及预期进展进行差异化设定，绩效目标未能分阶段细化分解，目标值无法有效反映项目分年度、分阶段的预期进展和成果，削弱了目标对过程管理的引导和监控作用。

3.专项债资金未实行专户管理

项目实施单位在晋江农村商业银行、工商银行等银行开设账户接收专项债资金，且上述账户同时用于核算不属于本项目的其他资金往来。该做法导致专项债券资金与其他项目资金交叉混用，对专项债券资金未能做到“专户存储、专款专用”的管理要求，无法确保资金严格隔离。

4.原始凭证不完整，缺少资金支付审批程序材料

2024年9月12日支付福建富升建设有限公司工程款260万元（凭证号记字第0020），其会计档案中仅存放网上银行电子



回单，缺少完整的审批程序和支撑文件（如：工程进度确认单、监理报告、合同约定的付款依据、内部逐级审批单、发票等）。该笔会计记录原始凭证的缺失无法直接有效验证支付行为的真实性、合规性及与项目的关联性。

5.绩效佐证材料不完整，效益达成缺乏有效佐证

绩效评价期间，实施单位未能提供与绩效目标达成情况匹配的原始数据来源、计算过程或客观证据，导致项目实际效益（如经济效益、生态效益等）无法被独立核实。例如核心指标（尤其是定性效益指标）的达成情况缺乏充分、可量化、可验证的支撑材料（如监测报告、第三方评估数据、统计报表等）。

6.子项目实施进度滞后，已完工项目未能及时验收

至 2025 年 6 月，已完工/验收子项目数为 5 个，占比 41.7%(5/12)，正在施工中项目数 4 个，占比 33.3%；招投标完成未施工项目数 1 个，占比 8.3%；招标完成但农转用手续尚未完成项目数 1 个，占比 8.3%；招标前准备中项目数 1 个，占比 8.3%。项目整体开工率=9/12=75%。完工率=5/12=41.7%。

晋江市内坑镇第二中心幼儿园项目计划开工时间为 2025 年 3 月 20 日，计划竣工日期为 2025 年 6 月 28 日。现场调研了解到，该子项目主体工程已完工，但尚在进行室内外装修，尚未竣工验收。晋江市内坑镇古莲路道路一期工程建设期限为 12 个月，计划开工时间为 2024 年 4 月 10 日，计划竣工时间为 2025 年 2 月 4 日。目前，项目尚在建设中。另外已竣工验收项目“品牌工



业城 10KV 电力高压进线配套工程项目”，根据项目施工合同、验收材料等可知，该项目开工日期为 2023 年 7 月 22 日，计划竣工日期 2023 年 10 月 31 日，实际竣工日期 2024 年 3 月 14 日。

7.涉及征迁补偿的子项目实物工作量转化不足，部分效益未达预期

2022-2025 年 6 月期间，实施单位使用专项债券资金支付征迁补偿款的主要子项目为晋江市内坑镇莲山路改造工程即“晋江市内坑镇品牌工业城园区周边配套工程（疏解公路——东村桥段）”项目，该子项目共计投入使用专项债资金 8807 万元，其中用于支付征收补偿的金额为 6647.59 万元，2025 年 3 月和 4 月支付开工预付工程款 1465.63 万元，专项债非实物工作量（征迁部分）占比 75.48%（ $6647.59 \div 8807$ ），从专项债资金投向看当年形成的实物工作量较少。

第二中心幼儿园设计的学位承载数为 500 人。根据实施单位提供的晋江市内坑镇人民政府关于印发《内坑镇 2025 年幼儿园招生工作意见》的通知（晋内政〔2025〕52 号）文件内容，内坑镇 2025 年公办幼儿园秋季招生计划数为 400 人，其中 2025 年第二中心幼儿园秋季计划招生人数为 150 人。计算可得当年度幼儿园设计容量利用率=（ $150/500$ ）=30%。项目建成后首年学位利用率仅 30%，专项债资金投入未能及时有效的转化为公共服务供给。

（二）有关建议



1.优化指标设计，建立量化评估标准

对现有定性效益指标进行梳理与分析，将其转化为可量化的指标。例如：“带动经济发展程度”可考虑转化为“项目直接贡献区域 GDP 增长率/增加值” “拉动相关产业产值增幅” “新增就业岗位数量”等具体量化指标。“生态环境改善度”可转化为“特定污染物（如 COD、氨氮、PM2.5）减排率/排放浓度” “生态修复面积完成率” “水质达标率提升百分点” “生物多样性关键指数变化值”等可监测、可考核的指标。

2.强化目标分解，构建差异化阶段目标体系

建议可考虑依据项目生命周期（如前期准备、建设实施、投产运营、达产稳产）或关键里程碑节点，划分项目实施阶段。将项目实施期的总体绩效目标（特别是核心产出、效益及成本类指标）系统性地分解至各年度或关键阶段。如建设期收入类指标目标值可设定为“完成基础设施建设”等。

3.专项债资金使用严格执行资本性支出管理

进一步加强专项债券资金使用管理，不用于任何形式的临时性、消耗性服务支出（如安保执勤费、日常运维费、管理费用等），确保支出范围严格限定在形成实物工作量的项目建设和必要资本性投入上。

4.落实专户管理，规范资金支付流程与用途审核

设立专项债券资金专用账户，确保资金与其他来源资金物理隔离，实行封闭运行、专款专用。进一步建立健全资金支付审核



机制。所有支付申请必须附有充分佐证材料（如合同、发票、工程量确认单、资产验收单等），由项目负责人、财务负责人、法务（如有）逐级审核，重点核实支出的资本属性（是否形成资产/增加资产价值）、与项目直接相关性及时效性（是否为当期或未来项目成本）。进一步强化银行账户流水监控，如定期核对专户流水，及时拦截和纠正违规支付等。确保资金流向清晰、用途合规。

5.清理账户并落实唯一专户管理

建议实施单位对现有银行账户进行清理整合。如撤销所有非必要的专项债券资金存放账户，保留 1-2 个专项债券资金专用账户，并且严格账户用途。专用账户仅限本专项债项目收支使用，不与其他项目或单位日常经营资金混存混用。

6.进一步加强对凭证档案的日常管理，定期复核支付档案

建议实施单位制定必备原始凭证清单（如：合同关键页、合规发票、工程量签认单、监理/业主代表确认的进度报告、验收证明、完整审批单等），支付时作为附件强制归档，电子回单仅作为辅助凭证。财务部门定期对支付档案的完整性、合规性进行支付后 100%稽核，特别是对单笔支付超过设定阈值（如 100 万元）的业务。

7.制定绩效佐证材料清单，强化项目绩效结果数据溯源管理

建议实施单位针对每个绩效指标（含定性指标），明确其达成情况必需的核心佐证材料清单（如：经济效益指标需提供统计



部门数据、税务凭证或第三方经济影响报告；生态效益指标需附环境监测报告、验收文件或影像对比资料），清单需细化至材料类型、内容要求、实时归集项目绩效指标计算过程、原始数据源文件及佐证材料。

8.进一步加强实施验收前置服务，优化施工计划提高建设进度

建议实施单位对主体工程即将完工的项目，提前介入验收准备工作，例如指导施工单位整理验收资料，明确验收标准和流程，待工程完成后，及时组织验收。整合各验收部门的资源，推行联合验收模式，减少验收环节和时间，对符合验收条件的项目，及时完成验收工作。对进度滞后的这一类子项目，如古莲路道路一期工程等，除常规赶工外，及时优化施工计划，重点监督关键工序的施工效率。

9.建立征迁与施工进度联动机制，提升公共服务设施（幼儿园）利用率

建议实施单位采取一系列征迁补偿项目实物工作量转化优化措施。比如建立补偿款与工程进度挂钩机制，将补偿资金支付与土地实际交付、工程进场施工节点绑定，资金支付后及时形成实物工作量，征迁款按签约、房屋拆除、场地移交等节点分阶段支付。在专项债实施方案中增设“征迁资金转化率”指标（工程投入/征迁款占比），设定单年度转化率不低于 50%的绩效目标值等。



建议下一学年动态调整幼儿园的招生政策与资源调配，例如联合教育局重新划定招生片区，扩大入园辐射范围。利用闲置教室开展 2-3 岁幼儿托班，开设普惠托育服务。或者拓展非教育时段公共服务功能，比如放学后及节假日开放场地，开展社区老年教育、亲子活动等，提升幼儿园设施的综合使用率。