

高新区财政支出 绩效评价报告

项目名称: 景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目(专项债)

项目单位: 景德镇启盛能源发展有限公司

主管部门: 景德镇启盛能源发展有限公司

委托评价机构: 高新区财政局

受托评价机构: 江西景德会计师事务所有限公司

评价年度: 二〇二四年度

二〇二五年九月一日

目录

摘要	2
一、项目概况	7
（一）项目立项依据	7
（二）项目预算及资金来源	10
（三）项目组织及管理	12
（四）项目绩效目标	13
二、绩效评价工作情况	13
（一）绩效评价目的	13
（二）绩效评价原则、依据、对象、方法、数据收集、过程	14
1. 绩效评价原则	14
2. 评价依据	14
3. 评价对象	16
4. 评价方法	16
5. 数据收集方法	16
6. 绩效评价实施过程	19
三、评价结论和绩效分析	20
（一）评价结论	20
（二）绩效分析	20
1. 决策指标	20
2. 过程指标	25
3. 项目产出	32
4. 项目效果	39
四、问题、改进措施和建议	43
（一）主要问题	43
（二）改进措施与建议	45

摘要

项目资金方面，2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）共计到位 20000 万元专项债券资金，实际支出资金 20000 万元，专项债券资金已全部按要求进行支付。

2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）绩效评价工作，评价组从决策、过程、产出和效益四个方面进行考核，最终评分结果为 70.23 分，评价等级为“中”。具体情况如下：

1. 决策方面。项目已获取国家、省部级或市级政策依据、项目立项文件；项目立项前已经过必要的集体决策等，立项依据充分、程序规范；绩效目标整体结构完整，但提供服务情况和运营成本指标还不够细化；专项债券涉及前期批复性文件完整，专项债券“一案两书”齐全，但前期调研深度还不足，导致项目整体延期；专项债券属于国家政策支持的城市和产业园区基础设施领域；项目预算资金有相关批复。

2. 过程方面。在资金到位率方面，专项债券 20000 万元资金到位率 100%，自筹部分还在筹备中；在预算执行率方面，专项债券执行率 100%；专项债券管理方面，项目收入与成本的合理性得到了认定，项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配高，专项债券期限结构合理性；在管理制度健全性及制度执行有效性方面，财务管理制度、业务管理制度健全，大部分能按照制定的制度执行，

但是存在部分执行不到位的情况，但还需加快工程施工进度，尽早提供供汽服务。

3. 产出方面。其中数量指标，项目预期建设 18.449 公里蒸汽管网，实际约 15 公里。2025 年上半年预期提供 2.13 万吨蒸汽，实际 0.79 万吨。**质量指标**，已建成的凌富段（约 1.6 公里）完成了验收，验收结论为合格，已供蒸汽得到了使用方的认可。**产出及时性指标**，受审批、地质等因素影响，项目完成晚于预期，预计 2025 年 12 月完成。**产出成本指标**，项目建设方面已支付进度款未超合同约定，运营成本方面 2025 年实际平均采购蒸汽单价 183 元/吨，低于预期的 200 元/吨，整体执行情况较好。

4. 效益方面。项目经济效益实现情况方面，2025 年上半年预期收入达到 479 万元，受工程未整体完工影响上半年实际为 157.89 万元。**带动就业岗位方面**，预计可带动就业岗位 18 名，在建设期带动 23 名，由于项目目前尚未实现全面正式运营，因此在带动持续就业方面的社会效益尚未充分显现。**拉动社会投资有效投资方面**，项目预期达到 1 亿元，目前仅一家服务企业就已达到了 25 亿元。**社会满意度指标**，受工程项目整体进度影响，目前服务覆盖范围未达预期，仅有一家企业正式接入蒸汽输送服务，该企业整体满意度高。

5. 主要问题

（1）前期调研与审批预估不足，项目整体延期

项目前期调研阶段，对项目复杂性的预判不足。前期地质勘察的深度、广度和精度不够，未能全面、准确地揭示施工中可能遇到的地质风险。对穿越铁路、河流等敏感区域的特殊性和复杂性认识不足，低估了相关产权单位（铁路局、水利局、河道管理处、交通部门等）的审批流程时长、技术标准要求以及协调难度。致使技术方案和工期计划建立在较为乐观的假设之上，最终导致出现项目整体延期现象。整体反映为项目预期建设 18.449 公里蒸汽管网，实际建成约 15 公里；2025 年上半年预期提供 2.13 万吨蒸汽，实际提供 0.79 万吨；2025 年上半年预期收入达到 479 万元，实际为 157.89 万元。

（2）对外协调机制低效

项目缺乏一个统一、高效、权威的对外协调平台和机制。项目面临“多头管理”的困境，与村民、企业、众多平行政府部门之间的沟通是点状的、被动的、临时性的，而非系统性的。这导致协调成本极高，信息不对称，决策链条过长，任何一环的延迟都会直接影响整体进度。

（3）项目延期可能面临总承包索赔风险

与施工方、供应商的合同是基于原定工期的，延期可能会引发一系列的工期索赔、费用索赔纠纷等风险。如何界定责任（是业主方协调原因还是施工方技术原因）将成为争议焦点。

（4）整体效益延迟导致现金流延迟与还款压力前移

蒸汽管网是为园区企业供能的重大基础设施,延迟投产意味着预计的社会经济效益(吸引投资、保障企业生产、节能减排)无法实现,也意味着晚产生蒸汽销售收入,现金流回收期推迟,目前实际收入占预期收入的比例仅为 37%。但债券的还本付息计划是固定的,这可能导致项目初期收益无法覆盖本息,需要其他来源资金临时垫付,造成流动性紧张。同时,如果项目后期市场需求不如预期,可能出现收益无法覆盖本息的情况。

6. 改进措施与建议

(1) 强化前期工作深度与精准度

针对重大项目或地质复杂区域,应在设计阶段提前与沿线村庄、企业沟通,公开方案并积极吸收诉求,制定合理、透明、公平的补偿标准及流程,提前测算相关资金需求,确保资金来源,以降低后续征地拆迁阻力。勘察阶段应提高勘察等级,采用加密勘测点及物探等综合技术手段,提升勘察数据全面性与准确性,并在预算中足额列支相关勘察经费。

(2) 构建高效协同的外部协调机制

推动由项目所属的市/区政府牵头,成立由分管领导负责,涵盖所有相关审批部门、乡镇街道的项目专项协调领导小组。建立定期联席会议制度,集中汇报问题、集中协商、集中决策,变“多头对接”为“一头对接,内部协调”,提高效率。

具体实施机构应设置专职岗位,负责全程跟踪、对接所有审批流程。该专员需深入研究各部门的审批要求、流程和关键决策人,

提前准备材料包，进行“靠前服务”，甚至邀请审批部门提前进行预审，变“被动等待”为“主动管理”，加快审批流程的进度。

目前，启盛能源公司已加强对项目进度的统筹管理和监督，安排专人负责与涉河、涉铁审批相关的各部门进行沟通对接，推动审批手续加快办理。同时，优化了施工组织方案，为加快已开工路段的建设进度提供了一定的组织基础。

（3）明晰延期责任，规避索赔风险

建议系统梳理和收集项目延期中发包人与承包人各方责任相关证据，包括往来函件、会议纪要等，适时引入第三方权威机构对争议事项（如地质条件变化）进行客观评估。积极与各参建单位沟通协商，基于不可抗力或业主原因等合同约定，签订补充协议，明确工期延误的责任归属、费用分担原则及调整后的关键节点，有效防范后期可能出现的索赔风险及法律纠纷。

（4）设立专项债券项目偿付风险的防范机制

为缓解项目延期导致的现金流与偿债压力，建议采取以下措施：一是积极与上级部门沟通，申请调整专项债券期限以匹配项目收益实现周期，并提前安排过渡性资金用于临时性本息垫付，严防债务违约。二是全力推进项目关键段建设，争取早日投产形成供汽收入，同时由政府牵头与重点用汽企业签订长期协议，锁定基本收益。三是重新开展全周期现金流压力测试，制定涵盖收益风险补偿和财政应急补贴在内的综合预案，全面保障债券本息安全。

景德镇启盛能源发展有限公司

2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）

绩效评价报告

为加强财政支出管理，优化财政支出结构，提高财政资金使用效益，按照中共中央《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）、《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号）、《中共江西省委 江西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（赣发[2019]8号）、《中共景德镇市委 景德镇市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（景党发[2019]18号）和《高新区财政局关于开展 2025 年度重点绩效评价的通知》（景高新财字[2025]15号）等文件精神，江西景德会计师事务所有限公司接受高新区财政局的委托，对 2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）开展绩效评价工作。

一、项目概况

（一）项目立项依据

1. 项目立项背景

进行城市集中供热，是贯彻落实科学发展观，建设资源节约型、

环境友好型社会的重要举措。近年来，政府对节能环保的重视程度不断增加，出台了诸多支持性的产业政策，对节能环保行业的发展起到了至关重要的推动作用，集中建设供热管网作为改善城市大气环境质量的方法之一，发展前景较好。

2009 年 10 月 16 日，国家发改委正式核准景德镇发电厂“上大压小”扩建工程，通过关停现役三台机组，建设两台 60 万千瓦级超超临界燃煤发电机组，并于 2009 年 10 月 26 日顺利开工。该工程由中电投集团全资建设，同步安装高效静电除尘器、脱硫、脱硝和烟气在线监测装置，各项排放指标均达到国家环保要求，但由于长期没有与之相配套的供热管网，集中供热的各项效益优势得不到发挥。

为有效的利用景德镇发电厂能源，防治大气污染，助力“碳中和、碳达峰”目标早日实现，降低企业自产蒸汽的成本，吸引更多新型企业入驻景德镇高新区，促进高新区经济社会良性发展，特提出景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目的实施。

2. 项目立项依据

项目在立项方面先后得到景德镇市水利局、发改委、自规局、赣东行道事务中心、铁路南昌局等单位的批复和复函，整体立项程序清晰。具体如下：

1) 于 2022 年 8 月 29 日取得景德镇市水利局关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程征求意见的函复；

2) 于 2022 年 8 月 30 日取得江西省赣东航道事务中心关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程的征求意见函的复函；

3)于 2022 年 9 月 2 日取得景德镇市自然资源和规划局关于对启动景德镇高新区蒸汽供热管网工程征求意见的复函;

4) 于 2022 年 9 月 22 日完成可研批复的办理, 审批单位为景德镇市发展和改革委员会;

5)于 2022 年 10 月 12 日取得中国铁路南昌局集团有限公司涉铁工程管理办法关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程与铁路交叉方案原则性意见的函。

6)于 2022 年 10 月 20 日取得市自然资源和规划局高新分局关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程规划意见。

3. 项目立项主要由第三方出具报告

景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目是专项债项目,在前期立项方面,需要完成项目可行性报告编制、项目实施方案编制、项目财务评估咨询、项目法律意见咨询等环节,即可行性报告和“一案两书”,在实际执行过程中,项目根据发债情况分别完成了相应工作,具体如下。

1) 江苏汇诚投资咨询管理有限公司于 2022 年 7 月完成了项目可行性报告编制;

2) 景德镇市财政局于 2022 年 9 月完成了项目实施方案的初步编制,根据发债需求,于 2023 年 6 月针对 2023 年江西省高质量发展补短板专项债券(二十四期)--2023 年江西省政府专项债券(四十四期)出具了申请 15400 万元的发行定稿实施方案,于 2023 年 9 月针对 2023 年江西省高质量发展补短板专项债券(三十九期)--2023 年江西省政府专项债券(六十八期)出具了申请 4600 万元

的发行定稿方案；

3) 德勤咨询(深圳)有限公司于 2022 年 9 月完成了项目财务评估咨询报告的初步编制,和实施方案一样,根据发债需求,德勤公司分别于 2023 年 6 月和 2023 年 9 月出具针对 15400 万元和 4600 万元债券的发行定稿报告。

4) 江西华镇律师事务所于 2022 年 10 月完成了项目法律意见书的初步编制,和实施方案一样,根据发债需求,华镇公司分别于 2023 年 6 月和 2023 年 9 月出具针对 15400 万元和 4600 万元债券的发行定稿报告。

5) 同时根据专项债发行的要求完成了项目事前绩效评价表的编制。

(二) 项目预算及资金来源

1. 资金预算方面

根据 2022 年 9 月景德镇市发改委下发的《关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程可行性研究报告的批复》(景发改审能源字[2022]104 号)涉及的报告反映,项目总投资 35000.00 万元。其中:建筑工程费用 6972.34 万元,设备购置费 9836.74 万元,安装工程费 10801.99 万元,工程建设其他费用 4345.28 万元,债券发行费 16 万元,预备费 1307.65 万元,建设期利息 1720.00 万元。其中:申请地方政府专项债券 20000 万元,占总投资的 57.14%,其余部分为建设单位自筹解决。2022 年 10 月景德镇市发改委下发

《关于高新区蒸汽供热管网工程初步设计的批复》（景发改审投资字[2022]116号），初步设计批复总投资概算为33738.86万元。

项目通过公开招投标后，于2023年5月25日签订的《景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目设计施工总成本合同》，项目实际约定金额为25358.04万元（其中设计费含税金额497.22万元，建筑安装工程费含税金额24860.82万元）。

2. 资金来源方面

1) 专项债方面：

根据景德镇市财政局2023年6月下发的《关于下达2023年第六批政府债券支出有关事项的通知》（景财债[2023]39号）和高新区党政办公室2023年7月下发的《高新区党政办关于同意拨付2023年第六批新增债券资金的抄告》（景高新办抄字[2023]17号）文件确定了下拨15400万元专项债用于蒸汽供热管网工程。该资金于2023年7月（7700万元）、2023年9月（4000万元）、2023年11月（3700万元）分三次拨付至景德镇启盛能源发展有限公司。

根据景德镇市财政局2023年10月下发的《关于下达2023年第十批政府债券支出有关事项的通知》（景财债[2023]56号）和高新区党政办公室2023年12月下发的《高新区党政办关于同意拨付2023年第十批新增债券资金的抄告》（景高新办抄字[2023]34

号)文件确定了下拨 4600 万元专项债用于蒸汽供热管网工程。该资金于 2023 年 12 月一次性拨付至景德镇启盛能源发展有限公司。

2) 自筹资金方面: 还在筹措中。

3) 支付方面: 截至 2024 年 12 月 31 日, 景德镇高新区蒸汽供热管网工程已优先使用专项债券资金完成支付 20000 万元, 支付符合专项债支付进度要求, 其中设计施工总承包费用共支付 19736.8642 万元, 监理费等其他第三方费用 263.1358 万元。

(三) 项目组织及管理

1. 项目组织情况

(1) 实施单位: 景德镇启盛能源发展有限公司

(2) 主管部门: 景德镇启盛能源发展有限公司

(3) 预算安排单位: 高新区财政局

2. 项目管理情况

预算方面: 项目资金来源于财政资金和自筹资金, 其中财政资金分 4 批次下拨 20000 万元专项债用于景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目(专项债)。自筹资金还在筹备中。

执行方面: 截至 2024 年 12 月 31 日 20000 万元专项债资金已全部支付。

管理方面: 景德镇启盛能源发展有限公司根据《工程项目建设管理办法(修订版)的通知》(景合盛司行字[2022]25 号)和《景

德镇启盛能源发展有限公司财务管理办法》对项目实施管理。同时，聘请监理对项目执行情况进行监督。

（四）项目绩效目标

根据项目情况，评价组修订了相关项目目标。项目的总体绩效目标以及年度绩效目标如下：

1. 项目的总体目标为：为响应国家节能减排政策，充分利用景德镇发电厂的余热资源，解决高新区企业供热问题，减少燃煤锅炉污染，改善环境质量，推动区域经济绿色发展。

2. 年度绩效目标：

（1）专项债券安排符合支出领域需求；

（2）项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配；

（3）建设供热管网长度 18.449 公里；

（4）至 2025 年 6 月提供 2.13 万吨蒸汽服务；

（5）项目建设质量达标；

（6）提供的公共产品和服务质量达标；

（7）2025 年上半年营业收入达到 479 万元；

（8）带动就业岗位 18 个；

（9）社会满意度：达到 95%。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

为进一步深化公共财政支出改革,规范财政专项资金管理,提高财政资金使用效益,根据高新区财政局《高新区财政局关于开展2025年度重点绩效评价的通知》(景高新财字[2025]15号)的有关规定,对景德镇启盛能源发展有限公司2024年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目(专项债)开展绩效评价。

(二) 绩效评价原则、依据、对象、方法、数据收集、过程

1. 绩效评价原则

(1) 科学规范原则。绩效评价应当严格执行规定的程序,按照科学可行的要求,采用定量与定性分析相结合的方法。

(2) 公正公开原则。绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求,依法公开并接受监督。

(3) 分级分类原则。绩效评价由财政部门根据评价对象的特点分类组织实施。

(4) 绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行,评价结果应当清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 评价依据

1) 绩效评价依据

(1) 《中华人民共和国预算法》

(2) 《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)

(3) 《财政部关于贯彻落实〈中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)

(4) 《中共江西省委江西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(赣发〔2019〕8号)

(5) 《中共景德镇市委景德镇市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(景党发〔2019〕18号)

(6) 关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知(财预〔2020〕10号)

(7)《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)

(8)《高新区财政局关于开展2025年度重点绩效评价的通知》
(景高新财字〔2025〕15号)

(9)《关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程可行性研究报告的批复》(景发改审能源字〔2022〕104号)

(10)《关于高新区蒸汽供热管网工程初步设计的批复》(景发改审投资字〔2022〕116号)

2) 其他依据

(1) 《中华人民共和国招标投标法》

(2) 《中华人民共和国政府采购法》

(3) 招投标地方性法规、办法

(4) 收集的专项债券法规、办法

(5) 收集的财务资料

(6) 收集的招投标资料、合同

3. 评价对象

项目对象：2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）。

资金对象：20000.00 万元。

本次绩效评价时段为 2024 年 1 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日。

4. 评价方法

本次绩效评价采用层次分析法建立绩效评价体系，通过调查问卷、实地调研和案卷研究等方式收集评价所需的数据，对所获得的有效数据采用定量与定性相结合的方法进行分析，最终对绩效评价的各项指标进行评定。

5. 数据收集方法

(1) 案卷研究

案卷研究是从现有的项目文件、国家和地方的发展政策和战略规划、各种相关的研究和咨询报告等文档资料中寻找数据的过程。案卷研究要注意对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行对比核实，如果不同来源的数据存在差异，则要分析差异的原因，并且在座谈会、实地调研中进行核查，最后确定选择使用的数据。

(2) 资料收集与数据填报

评价机构执行绩效评价业务,可以根据评价对象的具体情况向预算部门和资金使用单位收集相关资料。为便于对数据进行梳理与汇总,可以设计相关表格,并配合预算部门和资金使用单位进行填写。

(3) 实地调研

① 实地调研通常包括访谈和现场勘查。

② 评价机构应当从项目利益相关方中确定访谈对象,包括项目的管理人员、实施人员、项目受益者及参与项目立项、决策、实施、管理的行业专家。根据调查的内容范围和主要问题,设计访谈提纲并开展访谈,访谈内容通常为开放式提问,问题应当简明扼要、具体直接。

③ 现场勘查是指通过询问、核对、勘查、检查等方法进行调查,获取绩效评价业务需要的基础资料。

④ 调研结束后应当对调研记录进行整理与分析,调研记录可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。

(4) 电话访谈

① 选择参与或熟悉项目的立项、决策、实施、管理等人员为电话访谈的对象,确保参与人员能够为绩效评价提供有效信息。

②注意访谈对象对问题答案是否达成共识。如果没有达成共识，需作进一步核实。

③访谈结束后应当进行记录整理与分析，访谈记录可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。

（5）问卷调查

①问卷设计通常遵循客观性、合理性、逻辑性、明确性等原则，尽量避免主观臆断或人为导向，问卷数据应当便于整理与分析。

②根据项目具体情况，针对项目涉及的各相关当事方，合理选择问卷发放的范围，采用科学合理的方法确定样本量和问卷最低回收率要求等。

③根据项目具体情况进行抽样，抽样方法通常包括分层抽样、非等概率抽样、多阶抽样、整群抽样及系统抽样。

④问卷调查结束后应当对问卷调查结果进行整理和分析，问卷调查格式及汇总信息可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。

评价机构执行绩效评价业务，应当采用合理的方法对数据进行整理。

（6）数据整理

①数据分类。根据项目各项指标的要求，对数据进行分类。

②数据选取。从不同来源收集的资料中选取同一绩效评价指标的数据。

③数据验证。对不同来源的数据进行交叉验证，剔除错误数据或无效数据。

④数据确定。在数据验证基础上，最终确定用于绩效分析和评价的数据。

6. 绩效评价实施过程

（1）项目洽谈及项目背景调研。时间安排：2025年7月20日至7月21日

（2）项目立项文件、项目单位职能、项目资金来源、项目管理制度等情况的了解和资料收集。时间安排：2025年7月22日至7月24日

（3）绩效指标的制定和工作方案的制定。时间安排2025年7月25日至7月31日

（4）工作方案的修改定稿。时间安排：2025年8月1日至8月5日

（5）评价工作实施。时间安排：2025年8月6日至8月24日

（6）数据分析和报告撰写。时间安排：2025年8月25日至8月31日

(7) 报告修改定稿。时间安排：2025 年 9 月 1 日至 9 月 5 日

三、评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

通过现场访谈、数据采集和问卷调查等方式，运用评价指标体系及评分标准，景德镇启盛能源发展有限公司 2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）绩效评价最终评分结果为 70.23 分，属于“中”。综合评分表详情见附件 1。一级指标权重和绩效分值如下表所示。

评价项目	权重	分值	得分率
决策指标	23	20.5	89.13%
过程指标	15	13.5	90.00%
项目产出	28	19.93	71.18%
项目效果	34	16.30	47.94%
总计	100	70.23	70.23%

(二) 绩效分析

1. 决策指标

决策指标由 3 个二级指标和 10 个三级指标构成，权重为 23 分，实际得分为 20.5 分。各指标业绩值和绩效分值如下表。

二级指标	三级指标	权重值	业绩值	评价得分	得分率
项目立	立项依据充分性	2	已获取国家、省部级或	2	100.00%

项	立项程序规范性	3	市级政策依据;项目立项文件;项目立项前已经过必要的集体决策等。	3	100.00%
绩效目标	绩效目标合理性	2	有绩效目标、绩效目标与实际工作相关,但缺乏运营期的考核。	1.5	75.00%
	绩效指标明确性	2	有绩效目标、绩效目标与实际工作相关,但缺乏运营期的考核。	1.5	75.00%
前期工作	前期工作准备充分性	3	勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期按时获得,但因过河、过铁路等问题造成工程延迟。	1.5	50.00%
	前期工作开展规范性	2	勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期按规定完成。	2	100.00%
专项债券安排	项目与专项债券支持领域及方向匹配性	3	属于市政和产业园区基础设施领域	3	100.00%
	项目申请专项债券额度与实际需要匹配性	2	根据“一案两书”反映匹配性高	2	100.00%
资金投入	预算编制科学性	2	有可研和设计批复,有财务评估意见和法律意见	2	100.00%
	资金分配合理性	2		2	100.00%
小计		23		20.5	89.13%

(1) 项目立项

立项依据充分性（权重分为 2 分，得分为 2 分）、立项程序规范性（权重分为 3 分，得分为 3 分）：

项目在立项方面先后得到景德镇市水利局、发改委、自规局、

赣东行道事务中心、铁路南昌局等单位的批复和复函，整体立项程序清晰。具体如下：

1) 于 2022 年 8 月 29 日取得景德镇市水利局关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程征求意见的函复；

2) 于 2022 年 8 月 30 日取得江西省赣东航道事务中心关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程的征求意见函的复函；

3) 于 2022 年 9 月 2 日取得景德镇市自然资源和规划局关于对启动景德镇高新区蒸汽供热管网工程征求意见的复函；

4) 于 2022 年 9 月 22 日完成可研批复的办理，审批单位为景德镇市发展和改革委员会；

5) 于 2022 年 10 月 12 日取得中国铁路南昌局集团有限公司涉铁工程领导小组办公室关于景德镇市高新区蒸汽供热管线工程与铁路交叉方案原则性意见的函。

6) 于 2022 年 10 月 20 日取得市自然资源和规划局高新分局关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程规划意见。

7) 在申报环节分别由景德镇财政局完成实施方案编制、德勤咨询（深圳）有限公司完成项目财务评估咨询、江西华镇律师事务所完成项目法律意见咨询，专项债券“一案两书”程序完整。

（2）绩效目标

绩效目标合理性（权重分为 2 分，得分为 1.5 分）、绩效指标明确性（权重分为 2 分，得分为 1.5 分）：

项目在申报阶段完成了地方政府专项债券绩效目标表和地方

政府债券申报项目事前绩效评估表的编制,从整体而言相应绩效目标的结构完整,但在细节方面未完全按照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》(财预〔2021〕61号)的要求进行制定,如项目建成后提供公共产品和服务情况,项目运营成本情况还不够清晰和明确,此处¹在绩效目标合理性、绩效指标明确性指标分别综合扣除0.5分。

(3) 前期工作

前期工作准备充分性(权重分为3分,得分为1.5分)、前期工作开展规范性(权重分为2分,得分为2分)

在前期工作方面除获得景德镇市水利局、发改委、自规局、赣东行道事务中心、铁路南昌局等单位的立项批复和复函外,在项目实施方面,还获得以下批复。

2023年1月12日景德镇市政法委批复的社会稳定性评估。

2023年6月25日获得高新区生态环境局下发的豁免环境评估的回复。

2023年7月27日获得高新区建设环保局批复的《建筑工程施工许可证》。

2023年12月21日获得昌江区交通运输局下发的路政行政许可意见书。

2024年3月4日获得景德镇市林业局下发的使用林地审核同

意见书。

2024年6月12日，鉴于原规划设计方案地质因素无法落实施工，发生建设内容变更，经景德镇市发改委下发《关于同意景德镇高新区蒸汽供热管网工程变更可研报告的批复》（景发改审能源字[2024]69号）的批复，将项目建设内容调整为18.449公里。

2024年7月29日获得江西省住建厅下发的蒸汽供热管网工程图审合格证。

整体而言，项目在勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期工作方面完成情况较好，但存在对项目复杂性的预判不足的问题，如前期地质勘察的深度、广度和精度不够，未能全面、准确地揭示施工中可能遇到的地质风险。对穿越铁路、河流等敏感区域的特殊性和复杂性认识不足，低估了相关产权单位的审批流程时长、技术标准要求以及协调难度。致使技术方案和工期计划建立在较为乐观的假设之上，导致项目未按预期计划实施完成（扣除1.5分）。

（4）专项债券安排

项目与专项债券支持领域及方向匹配性（权重分为3分，得分为3分）、项目申请专项债券额度与实际需要匹配性（权重分为2分，得分为2分）：

根据项目可研报告以及“一案两书”的相关内容反映，项目主

要利用景德镇发电厂能源，通过建设蒸汽供热管网，输送至各需求企业，属于国家专项债支持领域中的市政和产业园区基础设施领域（长距离供热管网），整体匹配度高。同时可研报告以及“一案两书”对申请专项债券 20000 万元的使用方向进行相应规划，整体而言专项债券资金能有效解决实际需求，匹配度良好。

（5）资金投入

预算编制科学性（权重分为 2 分，得分为 2 分）、资金分配合理性（权重分为 2 分，得分为 2 分）：

根据 2022 年 9 月景德镇市发改委下发的《关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程可行性研究报告的批复》（景发改审能源字[2022]104 号）涉及的报告反映，项目总投资 35000.00 万元。其中：申请地方政府专项债券 20000 万元，占总投资的 57.14%，其余部分为建设单位自筹解决。2022 年 10 月景德镇市发改委下发《关于高新区蒸汽供热管网工程初步设计的批复》（景发改审投资字[2022]116 号），初步设计批复总投资概算为 33738.86 万元。

整体而言预算编制有相应批复、资金分配清晰，此处预算编制科学性、资金分配合理性指标均的满分。

2. 过程指标

过程指标由 2 个二级指标和 8 个三级指标构成，权重分为 15

分，实际得分为 13.5。各指标业绩值和绩效分值如下表。

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值	得分率
资金管理	资金到位率	2	专项债券资金到位率 100%，自筹资金部分还在筹备中	1.5	75.00%
	预算执行率	2	到位的专项债券资金已全部支出。	2	100.00%
	资金使用合规性	2	合规。	2	100.00%
专项债券管理	项目收入、成本及预期收益合理性	2	经第三方认定为合理	2	100.00%
	项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配性	1	经第三方认定为合理	1	100.00%
	专项债券期限结构合理性	1	经第三方认定为合理	1	100.00%
组织实施	管理制度健全性	2	管理制度健全。	2	100.00%
	制度执行有效性	3	执行情况较好，但存在部分不足。	2	66.67%
小计		15		13.5	90.00%

（1）资金管理

①资金到位率（权重分为 2 分，得分为 1.5 分）：

项目申请专项债券 20000 万元，其他企业自筹，专项债券部分分别于 2023 年 7 月、9 月、11 月、12 月共计到位 20000 万元，已全额到位。单位自筹部分还在筹备中，需加快筹集进度（综合扣除 0.5 分）。

②预算执行率（权重分为 2 分，得分为 2 分）：

项目目前到位资金为 20000 万元专项债券资金，已使用 20000 万元，执行率 100%，符合专项债券资金使用进度要求。资金主要用于支付景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目设计施工费用 19736.86 万元，监理费 59.66 万元，其他费用 203.48 万元（勘测、社会风险评估、测量、安全评价等）。

日 期	资金用途	贷方金额
2023 年 10 月 25 日	支付蒸汽供热管网工程款	5,043.21
2024 年 10 月 31 日	支付蒸汽供热管网工程款	5,000.00
2024 年 12 月 20 日	支付蒸汽供热管网工程款	3,522.61
2023 年 7 月 21 日	支付蒸汽供热管网工程设计施工总承包合同预付款	2,535.80
2024 年 7 月 2 日	支付蒸汽供热管网工程款	1,130.00
2024 年 6 月 28 日	支付蒸汽供热管网工程款	1,000.00
2024 年 12 月 4 日	支付蒸汽供热管网工程款	500.00
2024 年 12 月 20 日	支付蒸汽供热管网工程款（人工费）	500.00
2024 年 1 月 19 日	支付蒸汽供热管网工程 30%设计费	149.17
2024 年 7 月 2 日	支付蒸汽供热管网工程款	135.02
2024 年 11 月 1 日	支付蒸汽供热管网工程设计费	100.00
2024 年 8 月 8 日	支付蒸汽供热管网工程款（人工费）	71.34
2023 年 10 月 25 日	支付蒸汽供热管网工程监理首付款	59.66
2024 年 5 月 16 日	支付蒸汽供热管网工程下穿杭昌高速铁路(跨 206 国道大桥)及(义城昌江特大桥)共 2 处安全风险评估项目技术服务费	58.90
2024 年 9 月 13 日	支付蒸汽供热管网工程设计费	49.72
2024 年 7 月 3 日	支付蒸汽供热管网工程岩土工程勘测费	35.00
2023 年 11 月 23 日	支付蒸汽供热管网工程管线桥航道通航条件影响评价的咨询费	28.00
2024 年 3 月 8 日	支付蒸汽供热管网工程地下管线探测费用 70%进度款	18.90
2024 年 2 月 1 日	支付蒸汽供热管网工程的管道外保温施工图深化设计 45%进度款	9.90
2024 年 5 月 16 日	支付蒸汽供热管网工程临时用地土地复垦方案项目技术服务费	9.60

2024 年 3 月 8 日	支付蒸汽供热管网工程社会稳定风险评估项目咨询费	9.50
2024 年 7 月 3 日	支付蒸汽供热管网工程防洪评价所需昌江蒸汽供热管道段周边建设区域地形图测绘项目测量费	9.00
2023 年 9 月 12 日	支付蒸汽供热管网工程穿越昌江航道通航条件影响评价报告咨询费	8.00
2024 年 2 月 1 日	支付蒸汽供热管网工程《安全生产条件和设施综合分析报告》编制费	5.00
2024 年 9 月 27 日	支付蒸汽供热管网与省天然气管道（余景线）交叉安全监护基础费、交叉警示信息牌制作费	4.30
2023 年 10 月 25 日	支付蒸汽供热管网工程（S207 省道段）保障公路、公路附属设施质量和安全技术评价费用	2.00
2024 年 2 月 1 日	支付蒸汽供热管网工程（电厂专线）保障公路、公路附属设施质量和安全技术评价费用	2.00
2024 年 2 月 1 日	支付蒸汽供热管网工程（G206 国道）保障公路、公路附属设施质量和安全技术评价费用	2.00
2024 年 7 月 23 日	支付蒸汽供热管网工程临时占用林地项目可研报告编制费	1.37
合计		20000

根据约定“工程完工验收合格后，累计支付至施工图预算中建筑、安装工程总造价的 80%，工程竣工验收或办理竣工验收手续，项目审计完成后，建筑、安置工程累计支付至审计金额的 97%”，按设计施工合同约定金额 25358.04 万元简单估算，项目全部完工、验收并审计完成后约有 5000 万元还需支付，但目前项目尚未完工，按当前支付进度，短期内出现进度款支付风险较小，企业自筹资金部分还有一定的筹备时间。

③资金使用合规性（权重分为 2 分，得分为 2 分）：

根据财务数据反映,景德镇启盛能源发展有限公司专项债券资金用于与项目相关的建筑安置、设计、勘查、测量、可研、风险评估、监理等费用,未发现明显不合规现象。

(2) 专项债券管理

项目收入、成本及预期收益合理性(权重分为2分,得分为2分);项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配性(权重分为1分,得分为1分);专项债券期限结构合理性(权重分为1分,得分为1分)

根据项目可研报告以及“一案两书”的相关内容反映,项目是政府投资性、公益性项目,所属行业领域为市政和产业园区基础设施,项目自身能产生一定收益,项目形成资产属于政府所有,在债券存续期内项目以蒸汽售卖收入作为债券还本付息来源。

项目债券存续期间总收入60,902万元,扣除相关支出4,591万元,可用于债券还本付息的项目收益为56,311万元。项目专项债券计划发行金额为20,000万元,期限为20年期。2023年本期申请发行20,000万元,每半年付息一次,到期一次性偿还本金。

项目得到了专业第三方的评估,并出具了“可以通过发行专项债券的方式、以相较其他融资方式更优惠的融资成本完成资金筹措,并以项目产生的蒸汽售卖收入所对应的充足、稳定现金流作为后续

资金回笼的手段。基于我们对项目收益与融资自求平衡情况的分析评估,我们未注意到本项目在专项债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况”的结论。整体而言,项目收入与成本的合理性得到了认定,项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配高,专项债券期限结构合理性。

债券还本付息情况如下表:

单位:人民币万元

专项债还本付息	债券期初余额	本期发行	付息	还本	债券期末余额	年末收益
合计	-	20,000	17,200	20,000	-	56,311
以前年度	-	-	-	-	-	-
2023	-	20,000	430	-	20,000	-
2024	20,000	-	860	-	20,000	-
2025	20,000	-	860	-	20,000	769
2026	20,000	-	860	-	20,000	889
2027	20,000	-	860	-	20,000	1,709
2028	20,000	-	860	-	20,000	1,705
2029	20,000	-	860	-	20,000	1,705
2030	20,000	-	860	-	20,000	3,604
2031	20,000	-	860	-	20,000	3,600
2032	20,000	-	860	-	20,000	3,600
2033	20,000	-	860	-	20,000	3,600
2034	20,000	-	860	-	20,000	3,596
2035	20,000	-	860	-	20,000	3,594
2036	20,000	-	860	-	20,000	3,594
2037	20,000	-	860	-	20,000	3,590
2038	20,000	-	860	-	20,000	3,590
2039	20,000	-	860	-	20,000	3,590
2040	20,000	-	860	-	20,000	3,509
2041	20,000	-	860	-	20,000	3,357
2042	20,000	-	860	-	20,000	3,357

专项债还本付息	债券期初余额	本期发行	付息	还本	债券期末余额	年末收益
2043	20,000	-	430	20,000	-	3,352

(3) 组织实施

①管理制度健全性（权重分为 2 分，得分为 2 分）：

在财务管理制度方面，景德镇启盛能源发展有限公司制定了财务管理办法，主要包含财务审批授权范围、资产运营的审批、融资业务的审批、征地拆迁款的审批、项目工程款的审批、日常费用开支审批、财务监督等内容，以规范财务管理，提高资金使用效率。

在业务管理制度方面，景德镇启盛能源发展有限公司制定了工程项目建设管理办法包括项目前期及设计工作、招投标管理、合同管理、投资控制、工程质量管理、工程安全管理、工程进度管理、信息及档案管理、工程竣工验收、责任追究等内容，以求工作人员做好本职工作，使政策能有效贯彻落实。同时在项目过程管理过程中，景德镇启盛能源发展有限公司聘请监理单位跟踪项目施工进度和质量，以保障项目的实施。

财务管理制度、业务管理制度健全，在管理制度健全性方面良好。

②制度执行有效性（权重分为 3 分，得分为 2 分）：

在制度执行方面，基本能按照制定的制度执行，如：经项目组抽查，项目履行了各项立项申请并获得了批复、完成了勘察勘测、风险评估、安全评估等事项，编制了专项债需要的“一案两书”和

事前绩效表，按时完成了专项债券的拨付，部分已具备验收条件的工程完成了分部验收、档案保存较为完整、调整事项进行了申报、已具备送气的管道已开始提供服务，整体而言执行情况较好，但还需加快工程施工进度，尽早提供供汽服务（综合扣除 1 分）。

3. 项目产出

项目产出指标由 4 个二级指标和 8 个三级指标构成，权重分值为 28 分，实际得分为 19.93 分。各指标目标值、业绩值和绩效分值见下表。

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值	得分率
产出数量指标	项目建设形成资产实际完成率	4	预期 18.449 公里，实际约 15 公里。	3.34	100.00%
	提供的公共产品和服务实际完成率	4	预期 2.13 万吨，实际 0.79 万吨	1.48	37.00%
产出质量指标	项目建设质量达标率	3	已建成的凌富段完成了验收并合格	3	100.00%
	提供的公共产品和服务质量达标率	3	供汽合格。	3	100.00%
产出及时性指标	项目建设进度及时性	3	受审批、地质因素影响，晚于预期，预计 2025 年 12 月完成。	0	0.00%
	提供的公共产品和服务及时性	3	预期 2.13 万吨，实际 0.79 万吨	1.11	37.00%
产出成本	项目建设成本	4	未超合同	4	100.00%

指标	节约率				
	运营成本节约率	4	预期 200 元/吨, 实际 202 元/吨, 略微超过	4	100.00%
小计		28		19.93	71.18%

(1) 产出数量指标

①项目建设形成资产实际完成率(权重分为 4 分, 得分为 3.34 分): 项目建设质量达标率(权重分为 3 分, 得分为 3 分); 项目建设进度及时性(权重分为 3 分, 得分为 0 分)

2022 年 9 月 22 日景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目前期获得批复主要建设内容为敷设 19.2 公里的供热管网及其配套工程, 其中直埋 DN600 蒸汽管道约 10.25 公里, 直埋 DN400 蒸汽管道约 5.45 公里, 直埋 DN250 蒸汽管道约 3.5 公里。计划开工日期为 2022 年 11 月至 2024 年 11 月, 建设期 2 年。

2023 年 10 月 19 日景德镇高新区专题会议--《蒸汽供热管网工程项目调度会》对项目进行了相应调整, 与该指标有关的内容为“一是凌富段(景德镇电厂至凌富医药产业园)纳入景德镇高新区蒸汽供热管网工程, 合盛公司需与总包方签订补充协议, 完善相关手续。二是工程分段施工, 先做凌富段, 为确保该工程不超概算, 目前主管考虑先做到工业三路段, 后面支管至祥太药业直航路段、美菱路段暂不施工, 确保不能超合同价。”。

后因地质条件、调整建设内容等因素影响,2024年6月12日,景德镇市发改委下发景发改审能源字[2024]69号批复,将项目建设内容调整为18.449公里。具体为:敷设18.449公里的供热管网及其配套工程,其中 架空 DN500 蒸汽管道约 2.1 公里,直埋 DN500 蒸汽管道约 13.619 公里;架空 DN400 蒸汽管道约 2.11 公里;架空 DN250 蒸汽管道约 0.22 公里,直埋 DN250 蒸汽管道约 0.1 公里,直埋 DN200 蒸汽管道约 0.2 公里,架空 DN200 蒸汽管道约 0.1 公里。

实际完成率方面。根据设计施工总承包合同约定,项目计划于2023年2月开工,于2023年12月完工,但受各种因素影响项目实际于2023年8月开工,截至目前已完成约15公里供热管网建设,剩余约3公里未建设部分主要集中在涉河、涉铁两大节点及节点周边路段(扣除0.66分),项目整体完工情况处于延期状态(扣除3分)。

在验收环节,已建成的管网中凌富段具备独立使用功能,2024年5月16日施工、勘察、设计、监理和建设方对凌富段的城镇供热管网工程、钢结构、土建工程以及管道安装进行了验收,验收结果为合格。其他已建成部分因为是一个整体,还不具备验收条件,暂未进行验收。

项目未按时完成的主要原因有三个：

A. 地质条件复杂

项目建设区域地质情况超出前期勘察预期，存在较多复杂地质构造，如软土地基、岩石层分布不均等问题。在管网敷设过程中，需针对复杂地质条件调整施工方案、选用特殊施工设备和技术，导致施工进度较计划放缓，增加了施工周期。

B. 周边协调难度大

项目涉及范围广，途经及周边覆盖多个村庄、企业与公共设施，施工期间面临多重协调难题：一是临时用地征拆需对接多村，土地权属复杂且各方诉求差异大，不仅需反复协商，叠加法定报批流程耗时较长，直接拖慢征地进度；二是需与周边企业协调施工时间，确保不影响其正常生产。部分协调事项需多轮协商才能达成一致，大量消耗时间与精力，对项目整体进度造成明显影响

C. 部门审批流程繁琐

整条管线沿线涉及长江委、南昌铁路局、航运部门、林业部门、交通局、公路局及沿线各乡镇等多个部门。各部门审批要求、流程存在差异，审批材料需反复修改完善以满足不同部门的规范标准。其中，涉河、涉铁相关审批手续尤为复杂，需进行多轮技术论证、方案评审，审批周期较长，导致项目路由及方案调整次数较多，开

工时间延迟，进而影响整体建设进度。

为推动项目尽快赶上计划进度，针对延期问题已采取一系列应对措施。

地质条件复杂和周边协调方面。优化了施工组织方案，在确保工程质量和施工安全的前提下，合理调配施工人员、设备和材料，提高施工效率，加快已开工路段的建设进度，力争缩小与计划进度的差距。

涉河、涉铁审批方面。加强了对项目进度的统筹管理和监督，安排专人负责与涉河、涉铁审批相关的各部门进行沟通对接，推动审批手续加快办理，并得到了阶段性的推进。具体为：2024年9月6日在穿铁路方面在铁路集团公司鹰潭工务段、鹰潭供电段、南昌电务段、南昌通信段、中移铁通有限公司江西分公司，景德镇启盛能源发展有限公司，中冶京诚工程技术有限公司，北京交大建筑勘察设计院有限公司共同审查下，得到了以下审查意见“经各单位共同讨论审查，原则同意北京交大建筑勘察设计院有限公司编制的《景德镇高新区蒸汽供热管网工程下穿皖赣线、杭昌高速铁路工程施工图》（2024年9月版）”；2025年2月13日江西省交通运输厅下发《关于景德镇高新区蒸汽供热管网工程顶管下穿航道通航条件影响评价的审核意见》（赣交许字〔2025〕19号）文件，批复

“拟建工程于景德镇市昌江区鲇鱼山镇沙嘴头村穿越昌江,工程位置上距沙嘴头大桥约 40 米,下距景鹰潭高速桥约 2.8 千米。拟建工程河段弯曲,河势河床较为稳定,拟建工程与水上过河建筑物、码头、拦河建筑物等涉航建筑物的安全间距符合相关规范的要求,同意拟建工程选址方案。”。

通过上述后续工作的积极开展,预计能在 2025 年 12 月底基本完成涉河、涉铁节点及周边路段的建设任务,基本实现景德镇高新区蒸汽供热管网工程基本完工的建设目标。



②提供的公共产品和服务实际完成率(权重分为 4 分,得分为 1.48 分):提供的公共产品和服务质量达标率(权重分为 3 分,得分

为 3 分)；提供的公共产品和服务及时性（权重分为 3 分，得分为 1.11 分）

根据可研报告、“一案两书”及事前绩效目标表等资料显示，项目蒸汽来源为景德镇发电厂，主要收益来自于购进蒸汽并经输送后对外销售。2025 年上半年原计划输送蒸汽 2.13 万吨。

因项目整体尚未完全竣工，目前仅凌富段具备独立输汽功能。该段虽于 2024 年 5 月 16 日完成验收，但自 2024 年 4 月起已实际具备输汽能力，并开始向江西凌富生物科技有限公司提供输汽服务。截至 2025 年 6 月，累计输送蒸汽 1.57 万吨，其中 2024 年输送 7844.59 吨，2025 年输送 7882.97 吨。根据同期目标对比，该项目在公共产品与服务方面的完成率为 37%（数量指标扣除 2.52 分，时效指标扣除 1.89）。

③项目建设成本节约率（权重分为 4 分，得分为 4 分）：运营成本节约率（权重分为 4 分，得分为 4 分）

建设成本方面：目前项目尚未完工亦未完成相应审计，尚不能对项目建设整体成本节约情况进行考核，但从项目目前支付款项进度来看整体控制在合同约定范围之内，成本控制情况良好。项目合同约定金额为 25358.04 万元，其中设计费含税金额 497.22 万元，

建筑安装工程费含税金额 24860.82 万元，根据项目执行进度，设计费最多支付至 90%，建筑和安装款最多支付到 80%，支付上限共计为 20336.15 万元，目前实际支付为 19736.86 万元，未超出支付上限。

在运营成本方面，蒸汽来源于景德镇发电厂，项目主要通过采购蒸汽并转售以赚取差价。根据可研报告、“一案两书”及事前绩效目标表等资料，蒸汽预期购进价格为 200 元/吨。

2024 年至 2025 年期间，项目公司累计从景德镇发电厂采购蒸汽 15727.56 吨，支付蒸汽费用共计 318.11 万元，平均采购单价约为 202.26 元/吨，略高于预期价格。

值得关注的是，随着供汽需求的动态变化与运营磨合，蒸汽采购单价已从 2024 年 4 月的 211.16 元/吨逐步下降至 2025 年 6 月的 183.80 元/吨，2025 年低于预期价格，故不进行相应分数核减。若该趋势得以保持，将在后续运营年度中有效控制成本，并有望实现高于预期的运营收益，从而减轻专项债券还本付息压力。

4. 项目效果

项目效果指标由 3 个二级指标和 4 个三级指标构成，权重分为 34 分，实际得分为 16.3 分。各指标目标值、业绩值和绩效分值见

下表:

二级指标	三级指标	权重	业绩值	分值	得分率
社会效益指标	项目经济效益实现情况	10	预期 479 万元, 实际为 157.89 万元	3.3	33.33%
	带动就业岗位数	8	目标 18 人, 在建设期有 23 人, 但运营还不能反映	4	50.00%
	拉动社会投资有效投资情况	6	预期 1 个亿, 当前已有 25 亿	6	100.00%
社会满意度	满意度	10	尚不能全面反映, 仅服务的一家满意度高	3	30.00%
小计		34		16.3	47.94%

(1) 社会效益指标

①项目经济效益实现情况(权重分为 10 分, 得分为 3.3 分):

根据可研报告、“一案两书”、事前绩效目标绩效表等资料反映,项目蒸汽来源于景德镇发电厂,项目蒸汽收益主要为从发电厂进购蒸汽,购入蒸汽后,以 225 元/吨进行售卖,即每吨蒸汽获益 25 元,项目蒸汽设计用量为 199.9t/h,项目蒸汽用量按照运营期第 1-2 年热负荷 59.9t/h,运营期第 3-5 年热负荷 99.9t/h,运营期第 6 年及以后热负荷达到饱和 199.9t/h,运营时间 8,000h/年估算,运营期第 1-5 年的运营率分别为 80%、90%、95%,从第 3 年起达到稳定。预计运营期内收入合计 60,902 万元。

债券存续期内收入合计

单位：人民币万元

年份	蒸汽售卖收入	合计
2025	958	958
2026	1,078	1,078
2027	1,898	1,898
2028	1,898	1,898
2029	1,898	1,898
2030	3,798	3,798
2031	3,798	3,798
2032	3,798	3,798
2033	3,798	3,798
2034	3,798	3,798
2035	3,798	3,798
2036	3,798	3,798
2037	3,798	3,798
2038	3,798	3,798
2039	3,798	3,798
2040	3,798	3,798
2041	3,798	3,798
2042	3,798	3,798
2043	3,798	3,798
合计	60,902	60,902

受时间限制,本次评价以 2025 年上半年收益情况为考核目标,即 2025 年上半年需提供 2.13 万吨蒸汽,收入达到 479 万元。截至 2025 年 6 月, 启盛能源公司共计从江西凌富生物科技有限公司收取蒸汽输送服务费 333.11 万元, 其中 2024 年 175.22 万元, 2025 年 157.89 万元。根据同期目标对比, 该项目在项目经济效益实现方面为 32.96%。该项指标的得分为 3.3 分。

②带动就业岗位数（权重分为 8 分，得分为 4 分）

根据项目申报事前绩效目标表反映,项目建成后预计可带动就业岗位 18 名。据启盛能源公司提供的材料显示,在项目建设阶段,通过设计施工总承包单位聘用方式,已为 23 名农民工提供了临时工作岗位。

然而,专项债券项目在带动就业方面的核心目标,是通过项目持续、稳定的运营,创造长期稳定的就业岗位。由于项目目前尚未实现全面正式运营,因此在带动持续就业方面的社会效益尚未充分显现(据此综合扣减 4 分)。

③拉动社会投资有效投资情况(权重分为 6 分,得分为 6 分):

根据项目申报事前绩效目标表反映,项目建成预计拉动社会有效投资达到 1 亿元,根据江西凌富生物科技有限公司提供说明“自 2024 年 4 月起,景德镇启盛能源发展有限公司依托景德镇高新区蒸汽供热管网工程-凌富段,为我司提供热力蒸汽服务,有效的推动我司总投资约 25 亿元的创新原料药及 CDMO 核心中间体项目一期顺利投产运行。”反映,仅该家企业产生的社会投资就已达到预期。项目完工后,预计会带动更多社会投资,进而推进高新区的整体发展,建议项目加快进度,尽早提供服务。

(2) 社会满意度(权重分为 10 分,得分为 3 分):

受蒸汽管网工程项目整体进度影响,目前服务覆盖范围未达预期,仅有一家企业正式接入蒸汽输送服务。因此,在受益对象满意度方面,尚无法全面评估供汽稳定性、计量数据清晰性、沟通通畅性、结算便捷性及供汽压力满足情况等多项指标的满意程度(综合扣除7分)。目前针对该唯一用户开展的问卷调查显示,整体满意度高,同时针对相关服务该企业提供了以下说明“合作期间,景德镇启盛能源发展有限公司供应的蒸汽产品质量符合我公司需求,蒸汽供应保持稳定,无任何计划外停汽情况发生。”。

下一步,项目需加快推进施工进度,争取早日为更多企业提供供汽服务,并将通过问卷调查等形式,广泛收集企业实际需求与服务改善建议,持续优化服务质量。根据评价指标的要求,该项指标得分为3分。

四、问题、改进措施和建议

(一) 主要问题

1. 前期调研与审批预估不足,项目整体延期

项目前期调研阶段,对项目复杂性的预判不足。前期地质勘察的深度、广度和精度不够,未能全面、准确地揭示施工中可能遇到的地质风险。对穿越铁路、河流等敏感区域的特殊性和复杂性认识不足,低估了相关产权单位(铁路局、水利局、河道管理处、交通部门等)的审批流程时长、技术标准要求以及协调难度。致使技术

方案和工期计划建立在较为乐观的假设之上,最终导致出现项目整体延期现象。整体反映为项目预期建设 18.449 公里蒸汽管网,实际建成约 15 公里;2025 年上半年预期提供 2.13 万吨蒸汽,实际提供 0.79 万吨;2025 年上半年预期收入达到 479 万元,实际为 157.89 万元。

2. 对外协调机制低效

项目缺乏一个统一、高效、权威的对外协调平台和机制。项目面临“多头管理”的困境,与村民、企业、众多平行政府部门之间的沟通是点状的、被动的、临时性的,而非系统性的。这导致协调成本极高,信息不对称,决策链条过长,任何一环的延迟都会直接影响整体进度。

3. 项目延期可能面临总承包索赔风险

与施工方、供应商的合同是基于原定工期的,延期可能会引发一系列的工期索赔、费用索赔纠纷等风险。如何界定责任(是业主方协调原因还是施工方技术原因)将成为争议焦点。

4. 整体效益延迟导致现金流延迟与还款压力前移

蒸汽管网是为园区企业供能的重大基础设施,延迟投产意味着预计的社会经济效益(吸引投资、保障企业生产、节能减排)无法实现,也意味着晚产生蒸汽销售收入,现金流回收期推迟,目前实际收入占预期收入的比例仅为 37%。但债券的还本付息计划是固定的,这可能导致项目初期收益无法覆盖本息,需要其他来源资金临时垫付,造成流动性紧张。同时,如果项目后期市场需求不如预期,

可能出现收益无法覆盖本息的情况。

（二）改进措施与建议

1. 强化前期工作深度与精准度

针对重大项目或地质复杂区域,应在设计阶段提前与沿线村庄、企业沟通,公开方案并积极吸收诉求,制定合理、透明、公平的补偿标准及流程,提前测算相关资金需求,确保资金来源,以降低后续征地拆迁阻力。勘察阶段应提高勘察等级,采用加密勘测点及物探等综合技术手段,提升勘察数据全面性与准确性,并在预算中足额列支相关勘察经费。

2. 构建高效协同的外部协调机制

推动由项目所属的市/区政府牵头,成立由分管领导负责,涵盖所有相关审批部门、乡镇街道的项目专项协调领导小组。建立定期联席会议制度,集中汇报问题、集中协商、集中决策,变“多头对接”为“一头对接,内部协调”,提高效率。

具体实施机构应设置专职岗位,负责全程跟踪、对接所有审批流程。该专员需深入研究各部门的审批要求、流程和关键决策人,提前准备材料包,进行“靠前服务”,甚至邀请审批部门提前进行预审,变“被动等待”为“主动管理”,加快审批流程的进度。

目前,启盛能源公司已加强对项目进度的统筹管理和监督,安排专人负责与涉河、涉铁审批相关的各部门进行沟通对接,推动审批手续加快办理。同时,优化了施工组织方案,为加快已开工路段的建设进度提供了一定的组织基础。

3. 明晰延期责任，规避索赔风险

建议系统梳理和收集项目延期中发包人与承包人各方责任相关证据，包括往来函件、会议纪要等，适时引入第三方权威机构对争议事项（如地质条件变化）进行客观评估。积极与各参建单位沟通协商，基于不可抗力或业主原因等合同约定，签订补充协议，明确工期延误的责任归属、费用分担原则及调整后的关键节点，有效防范后期可能出现的索赔风险及法律纠纷。

4. 设立专项债券项目偿付风险的防范机制

为缓解项目延期导致的现金流与偿债压力，建议采取以下措施：一是积极与上级部门沟通，申请调整专项债券期限以匹配项目收益实现周期，并提前安排过渡性资金用于临时性本息垫付，严防债务违约。二是全力推进项目关键段建设，争取早日投产形成供汽收入，同时由政府牵头与重点用汽企业签订长期协议，锁定基本收益。三是重新开展全周期现金流压力测试，制定涵盖收益风险补偿和财政应急补贴在内的综合预案，全面保障债券本息安全。

附件 1：高新区 2024 年景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）绩效评价指标体系

江西景德会计师事务所

绩效评价师：

绩效评价主评人：

中国江西 景德镇

二〇二五年九月一日

附件 1：景德镇高新区蒸汽供热管网工程项目（专项债）绩效评价指标体系

绩效指标				指标解释	评价标准	评价得分
一级指标	二级指标	三级指标	权重值			
决策指标 (23分)	项目立项(5分)	立项依据充分性 (2分)	2	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；（0.4分） ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求；（0.4分） ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；（0.4分） ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则；（0.4分） ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。（0.4分）	2
		立项程序规范性 (3分)	3	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立；（1分） ②审批文件、材料是否符合相关要求；（1分） ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、	3

					风险评估、绩效评估、集体决策。（1分）	
绩效目标（4分）	绩效目标合理性（2分）	2	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点： ①项目是否有绩效目标；（未制定绩效目标不得分，已制定得0.5分） ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；（0.5分） ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；（0.5分） ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。（0.5分）	1.5	
	绩效指标明确性（2分）	2	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；（0.5分） ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；（0.5分） ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。（1分）	1.5	

	前期工作(5分)	前期工作准备充分性(3分)	3	前期工作是否按要求在计划的时间内完成,用以反映和考核项目前期工作准备的充分情况。	评价要点: ①勘察、设计、用地、环评、施工许可等各项前期工作是否按要求在计划的时间内完成,是否存在因前期工作准备不充分,导致项目建设进度缓慢、专项债券资金闲置等问题。	1.5
		前期工作开展规范性(2分)	2	前期工作是否符合政府采购、招标投标的相关规定和程序,相关材料是否完整,用以反映和考核项目前期工作开展的规范情况。	评价要点: ①勘察、设计等前期工作是否符合政府采购、招标投标的相关规定和程序;(1分) ②项目正式开工前是否取得符合要求的用地、规划、施工许可证等相关材料和各项证照。(1分)	2
	专项债券安排(5分)	项目与专项债券支持领域及方向匹配性(3分)	3	项目是否符合地方政府专项债券资金支持范围,用以反映和考核项目与专项债券规定支持的领域和方向的相符情况	评价要点: 项目所属领域和方向是否属于国家规定的专项债券支持领域和方向。	3
		项目申请专项债券额度与实际需要匹配性(2分)	2	项目申请的专项债券额度是否合理,用以反映和考核项目申请额度与实际需要的相符情况。	评价要点: 项目申请的专项债券额度是否与项目建设的实际需要相匹配。	2
	资金投入(4分)	预算编制科学性(2分)	2	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准,资金额度与年度目标是否相适应,用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点: ①预算编制是否经过科学论证;(0.5分) ②预算内容与项目内容是否匹配;(0.5分) ③预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制;(0.5分)	2

					④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。（0.5分）	
		资金分配合理性（2分）	2	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分；（1分） ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。（1分）	2
		资金到位率（2分）	2	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。 预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。 得分=资金到位率*指标权重分值	1.5
过程 指标 (15 分)	资金管 理(6分)	预算执行率（2分）	2	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）内项目实际拨付的资金。 得分=（预算执行率-60%）/（1-60%）*指标权重分值；执行率低于60%不得分。	2

		资金使用合规性（2分）	2	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点： ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；（0.5分） ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；（0.5分） ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；（0.5分） ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。（0.5分）	2
	专项债券管理（4分）	项目收入、成本及预期收益合理性（2分）	2	项目在申请专项债券时对项目收入、成本和预期收益的测算是否合理。	评价要点： 对项目收入、成本和预期收益的测算是否有相应的依据，并符合项目实际情况。（2分）	2
		项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配性（1分）	1	项目的年度收支是否平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模是否匹配，用以反映和考核项目收支平衡情况。	评价要点： 项目各年度收支是否平衡或者项目全生命周期预期收益和专项债券规模是否匹配。（1分）	1
		专项债券期限结构合理性（1分）	1	专项债券的期限与项目期限是否匹配，用以反映专项债券期限结构确定的合理情况。	评价要点： 专项债券期限与项目建设和运营期限是否匹配（统筹考虑投资者需求、分年到期债务分布等因素）。（1分）	1

	组织实 施(5分)	管理制度健全性(2分)	2	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点: ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度;(1分) ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。(1分)	2
		制度执行有效性(3分)	3	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点: ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定;(1分) ②项目调整及支出调整手续是否完备;(1分) ③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;(0.5分) ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。(0.5分)	2
过程 指标 (28 分)	产出数 量指标 (8)	项目建设形成资产实际完成率(4分)	4	项目建设形成的资产实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目建设产出数量目标的实现程度。	完成 18.449 公里供热管网的建设得满分,每少 5%扣除相应分值,扣完为止。	3.34
		提供的公共产品和服务实际完成率(4分)	4	项目在运营期间提供的公共产品和服务实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目建成后提供的公共产品和服务数量目标的实现程度。。	至 2025 年 6 月提供 2.13 万吨蒸汽得满分,每少 5%扣除相应分值,扣完为止。	1.48

	产出质量指标 (6)	项目建设质量达标率(3分)	3	项目建设质量的达标产出数与实际产出数的比率,用以反映和考核项目建设产出质量目标的实现程度。	已建成具备验收条件供热管网全部验收且合格得满分,每少5%扣除相应分值,扣完为止。	3
		提供的公共产品和服务质量达标率(3分)	3	项目在运营期间提供的公共产品和服务质量达标产出数与实际产出数的比率,用以反映和考核项目建成后提供的公共产品和服务质量目标的实现程度。	提供的蒸汽产品质量检查合格得满分,每有一次达不到标准扣1分,扣完为止。	3
	产出及时性指标(6分)	项目建设进度及时性(3分)	3	项目建设实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核项目建设进度时效目标的实现程度。	蒸汽供热管网工程项目能在合同约定时间内完成得满分,无特殊原因,每晚1个月扣0.5分,扣完为止,有特殊原因扣除一般权重分。	0
		提供的公共产品和服务及时性(3分)	3	项目在运营期间提供的达到规定质量和数量的公共产品和服务实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核提供的公共产品和服务时效目标的实现程度。	提供的蒸汽产品能每日及时供应得满分,每有一次不及时扣0.5分,扣完为止。	1.11
	产出成本指标 (8分)	项目建设成本节约率(4分)	4	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。	4
					实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本:项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出,一般以项目预算为参考	

		运营成本节约率（4分）	4	项目在运营期间的实际成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目运营成本的节约和控制程度。	成本节约率=[（计划成本-实际成本）/计划成本]×100%。 实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目预算为参考	4
项目 效益 指标 (34 分)	经济及 社会效 益指标 (24分)	项目经济效益实现情况 (10分)	10	项目在当年及以后若干年持续形成的经济效益，以及自身创造的直接经济效益和引领行业带来的间接经济效益，用以反映和考核项目对经济效益带来的影响和效果。	2025年上半年经济收入达到479万元得满分，每下降1%扣除相应分值，扣完为止。	3.3
		带动就业岗位数（8分）	8	项目在当年及以后若干年持续形成的带动社会就业情况，用以反映和考核项目对社会效益带来的影响和效果。	带动就业岗位数达到18个得满分，每减少1个扣除0.5分，扣完为止。	4
		拉动社会投资有效投资 情况（6分）	6	项目在当年及以后若干年持续形成的拉动社会有效投资情况，用以反映和考核项目对社会效益带来的影响和效果。	拉动社会有效投资达到1亿元得满分，每下降1%扣除相应分值，扣完为止。	6

	社会满意度（10分）	满意度	10	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人。一般采用社会调查的方式。 得分：综合满意率 $\geq 95\%$ ，得10分； $95\% > \text{综合满意率} \geq 90\%$ ，得8分； $90\% > \text{综合满意率} \geq 80\%$ ，得6分； $80\% > \text{综合满意率}$ ，得5分。	3
项目总得分			70.23			