

2017年南京空港枢纽经济区 产业发展专项资金绩效评价报告

项目名称：2017年南京空港枢纽经济
区产业发展专项资金

项目单位：南京市发展和改革委员会

委托单位：南京市发展和改革委员会

南京英绩博效风险评估咨询有限公司

2018.7

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目背景	1
(二) 项目组织管理	2
(三) 项目资金情况	2
(四) 项目绩效目标	3
二、绩效评价组织实施情况	3
(一) 评价目的	3
(二) 评价依据	4
(三) 绩效评价原则及方法	5
(四) 评价组织实施	5
三、项目绩效评价结果与分析	6
(一) 绩效评价结果	6
(二) 项目绩效分析	6
(三) 主要成效	8
(四) 尚待解决的主要问题	10
四、评价建议	11
(一) 强化资金专项核算	11
(二) 加快项目建设进度	11
(三) 完善项目监管机制	12
(四) 成立开发区管理机构	12
五、报告附表	12

为切实提高南京空港枢纽经济区产业发展专项资金使用效益，不断提升南京空港枢纽经济区产业发展水平，我司受南京市发展和改革委员会委托，成立项目绩效评价小组，依照《南京市级财政预算绩效管理办法》和《南京市财政局预算绩效评价操作规程》，对2017年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金开展绩效评价，现将绩效评价情况及结果报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目背景

南京空港枢纽经济区是依托禄口机场发展长三角世界级机场群的主要载体，是宁杭发展轴上的重要功能节点，也是推动宁镇扬一体化、辐射带动南京都市圈发展的重要一环。市委、市政府为抢抓国家“一带一路”、长江经济带等战略机遇，根据《中共南京市委、南京市人民政府关于加快推进枢纽型经济建设的意见》（宁委发〔2015〕35号），设立“空港枢纽经济区产业发展专项资金”，并印发《南京市空港枢纽经济区产业发展专项资金管理办法》。该专项资金旨在全面落实市委、市政府“一个高水平建成、六个显著”的总体目标，加快推进南京空港枢纽经济区建设发展，充分发挥专项资金对产业的引领和带动作用，努力打造城市南部地区经济发展新的增长极、对外开放的新载体、产城融合发展的先行区。

根据《南京市空港枢纽经济区产业发展专项资金管理办法》，专项资金主要采取项目补助等支持方式，用于空港枢纽经济区核心区范围内航空产业和临空经济项目，集聚航空运输业、航空制造业、航空物流业、临空高科技产业、临空现代服务业、空港衍生关联产业等六大重点产业，着力建设“国际化、现代化、生态

化、智慧型”空港枢纽经济区。

（二）项目组织管理

市发改委(市空港枢纽经济区建设推进小组办公室)负责项目库管理，提出专项资金年度预算；会同市财政局组织专项资金扶持项目联审、拟支持项目的确定、专项资金安排、执行等工作；对项目实施情况进行跟踪监督检查，开展绩效评价。

市财政局负责专项资金的预算管理，参与专项资金扶持项目联审及开展拟支持项目的确定、专项资金安排、执行等工作；按规定拨付专项资金，组织项目资金的绩效评价和监督检查工作。

区发改局和区财政局负责对申报单位的申报资格、申报材料的真实性和完整性等进行审查；对符合申报条件和要求的项目，由区发改局和区财政局联合行文上报市发改委和市财政局。

（三）项目资金情况

2017年，南京空港枢纽经济区产业发展专项资金共安排18个项目，使用资金4000万元，分两批次拨付1616万元和2384万元。专项资金均已足额拨付到项目单位或项目单位对应的基层财政部门，资金到位率100%。其中，安排航空运输业916万元、航空制造业679万元、航空物流业1389万元、临空高科技产业290万元、规划研究646万元、其他（空港经济开发区土地集约利用评价工作）80万元，资金占比分别为22.90%、16.98%、34.73%、7.25%、16.15%和2.00%。

表 1 2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金扶持项目

序号	产业类别	扶持项目数量 (个)	扶持金额 (万元)	到位金额 (万元)	资金到 位率
1	航空运输业	4	916	916	100%
2	航空制造业	3	679	679	100%
3	航空物流业	5	1389	1389	100%
4	临空高科技 产业	2	290	290	100%
5	规划研究	3	646	646	100%
6	其他	1	80	80	100%
合计		18	4000	4000	100%

数据来源:《关于下达 2017 年南京市空港枢纽经济区第一批产业发展专项资金项目的通知》和《关于下达 2017 年南京市空港枢纽经济区第二批产业发展专项资金项目的通知》

(四) 项目绩效目标

1. 长期绩效目标

南京空港枢纽经济区产业发展专项资金的长期绩效目标为:抢抓获批省级经济开发区和省级服务业综合改革试验区的机遇,建设“航空领航、服务带动”、“产业高端、环境生态”的国家级临空经济示范区。

2. 年度绩效目标

2017年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金的年度绩效目标为:促进空港枢纽经济区航空核心产业快速发展,主要指标包括“空港枢纽经济区GDP增长13%,年度投资计划完成率100%”。

二、绩效评价组织实施情况

(一) 评价目的

本次绩效评价在梳理南京空港枢纽经济区产业发展专项资

金相关政策文件、设立背景、主要内容、实施流程及年度工作成果的基础上，通过设计有针对性的绩效评价指标体系，评价项目实施所取得的成效。同时总结经验、查找问题、分析原因，并提出相关建议，为后续完善相关政策、加强项目管理、提高资金使用效益提供决策依据。

（二）评价依据

本项目主要依据财政绩效管理和枢纽产业发展的政策意见开展具体的评价工作。

1.项目财政评价依据

- 财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）

- 财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）

- 市政府办公厅关于转发市财政局南京市级财政预算绩效管理的通知（宁政办发〔2015〕1号）

- 南京市财政预算绩效评价操作规程（2016）

- 关于印发《南京市委委托第三方机构参与财政预算绩效评价规程（试行）》通知（宁财绩〔2012〕603号）

2.项目业务评价依据

- 中共南京市委、南京市人民政府关于加快推进枢纽型经济建设的意见（宁委发〔2015〕35号）

- 关于印发南京市空港枢纽经济区产业发展专项资金管理办法的通知（宁财规〔2015〕11号）

- 关于组织申报2017年空港枢纽经济区产业发展专项资金项目的通知（宁发改枢纽字〔2017〕99号）

（三）绩效评价原则及方法

本次绩效评价本着科学规范、客观公正、注重实效的原则，根据财政资金使用的“投入—产出”原理，对 2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金的绩效情况进行评价和分析。在制定绩效评价方案的基础上，按照定性与定量分析相结合的原则设置指标体系，形成各指标权重，采取访谈调研、现场核查、问卷调查等方式，运用目标比较法、因素法、理论值限定法等确定各个指标的标准值和评分标准。

（四）评价组织实施

1.前期准备

2018 年 6 月 10 日-6 月 15 日，成立 2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金项目绩效评价小组，广泛搜集有关 2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金项目的相关资料，制定绩效评价工作方案，设计座谈访谈提纲以及社会调查问卷，明确评价的思路、方法及原则，拟定初步的指标体系框架与指标评价标准方法。

2.组织实施

2018 年 6 月 16 日-7 月 5 日，项目绩效评价小组主要开展下列工作：

一是赴项目单位进行实地访谈与调研，全面了解评价项目的基本情况并收集各项文件和数据信息。在此基础上，完善并确定绩效评价指标体系，设计基础数据表、资料需求清单，发至相关单位。

二是在对前期收集的数据、文件和信息进行初步审核、调整和汇总之后，现场复核南京空港枢纽经济区产业发展专项资金项

目 2017 年度所有资金申请、审核、支付、清算等财务资料，补充收集评价资料。

三是完成对相关人员的社会问卷调查，开展现场访谈、座谈、电话调研等多项工作。

四是完成对 2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金项目申请报告的复核。

3.分析评价

2018 年 7 月 6 日-7 月 15 日，项目绩效评价小组根据绩效评价的原则和方法，对采集的数据和信息进行汇总分析，依据制定的绩效评价指标体系、指标权重、评价标准开展量化测评，编制完成绩效评价报告，经征求有关部门意见后，修改形成定稿。

三、项目绩效评价结果与分析

（一）绩效评价结果

本次绩效评价重点对项目规划、项目监督与管理、长效机制、资金管理、绩效等内容进行剖析，制定了绩效评价标准和评分规则。经审核评定，本项目绩效评价得分 89.76 分，等级为“良好”。详见报告附表。

（二）项目绩效分析

1.项目绩效目标评价分析

南京空港枢纽经济区产业发展专项资金长期绩效目标和年度绩效目标指向明确、合理可行、具体量化，符合南京市促进空港枢纽经济区发展要求，但年度绩效目标的细化方面还有提升空间。

2.项目执行评价分析

（1）资金使用管理情况

2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金足额拨款到位，有效促进专项资金项目的顺利实施。各项目单位均制定相关财务管理制度、专款专用，财务核算规范，没有发生虚列（套取）、截留、挤占、挪用和贪污等违规情况，保障了专项资金使用的经济性与安全性。

（2）项目组织管理情况

严格按照专项资金管理办法规定流程开展工作。市发改委、市财政局联合发布专项资金项目申报通知，区发改局、区财政局对项目申报材料进行初审。市发改委、市财政局复审后，组织专家组对申报项目进行评审、论证，按照专家评审结果提出项目安排建议，报市政府批准执行。项目组织管理流程清晰合理、权责分明，有利于提升专项资金审核效率和使用质量。

3.项目产出及效果分析

（1）项目效率性分析

2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金扶持的 18 个项目均已不同程度开展工作，其中：智能电网装备研发中心及总部项目已完工；南京禄口国际机场航空港综合枢纽规划、空港经济开发区土地集约利用评价工作已完成；南京空港经济开发区产业发展规划初步完成；T1 航站楼改扩建工程、座上客全国分装加工物流配送基地、3D 体感人机交互系统设备研发制造基地等项目按建设计划稳步推进。

（2）项目效益性分析

2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金项目效益显著。一是经济效益良好，项目企业销售收入较 2016 年增长 24%，利税增长 79.49%。二是社会效益卓越，有效拉动社会投资投入

建设，推动空港枢纽经济区基础设施不断完善、航空核心产业快速发展、吸纳就业能力持续增强。三是机场运力提升，2017年，禄口国际机场完成旅客吞吐量2582.29万人次，增长15.50%；完成货邮吞吐量37.42万吨，增长9.65%；起落飞机20.94万架次，增长11.40%，全部超过绩效目标增长率。

（三）主要成效

1. 聚焦航空核心产业

2017年，南京空港枢纽经济区产业发展专项资金聚焦航空运输业、航空制造业和航空物流业三大航空核心产业，安排项目12个，使用资金2984万元，占2017年专项资金总额的74.61%。通过扶持航空雷达生产研发基地、航空发动机部件生产、南京空港智能骨干网、深航江苏分公司生产运行基地等重大项目，有力推进了供给侧结构性改革，推动主导产业优化升级，促进高端优质资源加速集聚。

2. 强化规划引领发展

充分发挥规划对于促进南京空港枢纽经济区产业发展和基础建设的统筹引领作用，科学编制空港枢纽经济区发展规划。南京空港经济开发区产业发展规划明确了空港经济开发区发展定位，优化产业布局，为空港枢纽经济区下一步发展指明了方向；南京禄口国际机场航空港综合枢纽规划为进一步提升禄口机场首位度，打造综合交通运输体系，实现与临空经济区的无缝衔接提供了重要支撑；南京机场大通关基地规划为降低口岸物流成本、简化通关手续、缩短通关时间、提高通关效率、实现口岸信息一体化和区域通关一体化提供了路径；空港经济开发区土地集

约利用评价工作为全面掌握开发区土地集约利用状况，推进开发区扩区审核、动态监控及制定有关政策提供依据。

3.加快提升枢纽能级

强化禄口国际机场枢纽和门户作用，加快建设一流国际机场，支持 T1 航站楼改扩建工程项目、深航江苏分公司生产运行基地项目、中国邮政速递物流南京邮件处理中心一期工程项目。有力的推进了禄口机场双航站楼同步运营，适应长三角世界级机场群快速发展的需要；促进基地航空公司做大做强，有效引导基地航空公司增加宽体机投放，做大机队、机组规模；大幅提高邮件处理能力，促进航空物流业和跨境电商业务快速发展，强化航空枢纽地位。

4.构建功能性服务平台

深入推进功能性平台建设，打造功能完善的公共服务平台。加快建设航空创新平台，支持航空宇航保障中心项目，加强航空战略科技人才、科技领军人才、高水平创新团队的培养，促进创新链、产业链、市场需求有机衔接，推动创新活力加快释放、科技成果高效转化，建设具有全球影响力的创新名城；加快建设航空信息平台，支持航空数据共享平台项目，建立禄口国际机场核心基础数据库和业务数据库以及数据系统的交换机制，形成航空大数据中心，打造全国最佳服务机场；加快建设综合保税平台，支持南京空港大通关基地（一期）项目，推进空港保税物流中心（B 型）的建设和申报，提高航空口岸通关和物流服务效率，真正实现货物“快进快出”，加快吸引高端产业集聚。

5.发挥财政杠杆效应

2017 年，南京空港枢纽经济区产业发展专项资金通过“以小

拉大”、“存量带动增量”的方式，共吸引社会投资 66321.47 万元，社会资金带动系数为 16.58，有力的推动重大项目建设、扩大社会有效投资、拉动实体经济发展，财政资金的杠杆效应和对社会资源的引导作用显著。

6.带动社会就业增长

2017 年，南京空港枢纽经济区产业发展专项资金取得了较为明显的社会效益，其中 14 个产业类项目中已有 13 个项目产生了吸纳就业能力。以 12 月份工资表中所含职工数为统计口径，2017 年专项资金项目共吸纳就业人员 18044 人，新增就业 4321 人，增长 31.49%，带动就业效果显著。

7、社会公众满意率较高

项目单位的全样本问卷调查结果显示，被调查的部门高管和财务人员对 2017 年专项资金整体满意率达 100%，对申报项目引导作用的认同率达 100%，对促进项目单位长远发展方面（如企业单位经营目标、发展战略等）的满意率达 96.32%；被调查人员对于专项资金拨付到位及时性、支持方式以及支持力度的满意率分别为 94.21%、97.89%和 90.53%。

（四）尚待解决的主要问题

1.部分单位会计核算还需改进

经核查，2017 年扶持的项目单位全部做到了专款专用，且各单位的专项资金都有收支记账凭证及发票、合同、招标文件等附件材料。但部分项目单位没有对专项资金进行独立的专账核算，而是将其并入到基本户中，不能清晰反映专项资金的收支情况。

2.部分项目建设进度有待加速

2017年，由于中央环保督查、国企内部体制改革、拆迁补偿纠纷群众阻扰施工等客观因素影响，部分项目的建设进度和投资进度偏慢，项目单位已在2018年采取各种措施全力追赶。

3. 资金拨付时间节点尚需优化

根据项目实施流程，2017年第二批专项资金于当年的12月底拨付，拨付时间稍晚，导致部分项目在当年来不及安排支出，影响了专项资金使用效率。

4. 专项资金规划研究经费偏高

由于南京空港枢纽经济区管理机构处于筹备阶段，缺乏专门的组织管理主体及账户，相关工作无法得到经费保障，为了开展工作，2017年用于规划研究和土地集约利用评价工作的专项资金为726万元，弱化了对产业类项目的投入。

四、评价建议

针对上述问题，提出如下几点建议：

（一）强化资金专项核算

加强对专项资金使用和核算的监督检查，指导项目单位在遵循国家会计准则与财务管理制度的基础上进行专账单独核算，加强对项目单位财务人员的培训与指导，建议在国家财会制度许可的范围内，采用冲减会计科目的方式，冲抵前期账务，确保专项资金使用的效率性与安全性。

（二）加快项目建设进度

健全项目推进机制，强化项目推进力度。切实做好项目服务工作，积极帮助项目单位协调问题、解决困难；加大项目督导力度，督促已开工建设但进度滞后项目加快建设进程；因主观因素导致建设进度滞后的项目，建议按比例或全部收回专项资金，

激发项目单位加快建设的积极性，助推专项资金项目按照时序进度完成当年投资建设计划，早日投产达效。

（三）完善项目监管机制

加强对项目申报企业的服务、指导和审查，要求企业据实申报并作出承诺；不定期跟踪检查专项资金使用情况和项目投资建设进度，确保专项资金专款专用，严格按照申报内容完成项目建设；综合评估项目成果，通过验收评价，及时发现问题，采取针对性措施，保障专项资金项目达到预期效益目标。

（四）成立开发区管理机构

建议尽快成立南京空港枢纽经济区管理委员会，以其工作经费安排各项研究规划类支出，将南京空港枢纽经济区产业发展专项资金全部用于航空产业项目，充分发挥专项资金对主导产业的引导和带动作用。

五、报告附表

附表：2017 年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金绩效评价表

2017年南京空港枢纽经济区产业发展专项资金绩效评价表

一级指标	二级指标	三级指标	指标内容	标准值	分值	评分说明	得分	
A项目设立	A1项目立项规范性		①决策依据的充分性 ②决策程序的合规性	充分、合规	3	①项目立项有充分、合理的法律、法规、政策或经济社会发展规划为依据，计2分；有相关政策制度依据但不够合理，计1分；无依据，计0分。 ②有立项申报、审批、批复、公示、政府采购等程序且相关程序合理，计1分；设立了部分程序或是程序合理性欠缺，计0.5分；未设立程序计0分。 本指标分值为上述2项各自得分之和	3	
	A2绩效目标合理性		项目绩效目标符合： ①明确、具体 ②细化、量化 ③绩效目标可实现 ④绩效目标与政策紧密相关 ⑤绩效目标具有时限性	符合SMART准则	5	没有绩效目标不得分，计0分；有绩效目标，则根据绩效目标是否符合明确具体、细化量化、可实现、与政策相关和具有时效性的五个标准，每一个标准，符合计1分，不符合计0分。 本指标分值为上述5个标准各自得分之和	5	
B项目管理	B1管理制度健全性		评价项目的组织管理制度是否健全、合理，旨在考核资金使用的效率性与安全性	健全、合理	2	制定合理、健全的项目组织管理制度，计2分；制定了相关的组织管理制度，但不够健全，计1分；未制定组织管理制度，计0分	2	
	B2预算资金到位率		预算资金到位率=拨付到位资金数÷预算计划资金数×100%	100%	5	预算资金到位率达到100%，计5分；在100%以下则按实际的市级预算资金到位率与标准值的比值，乘以5分计分	5	
	B3资金分配	B31专款专用率		专款专用率=专款专用资金数÷实际支出资金数×100%	100%	3	专款专用率达到100%，计3分；低于100%，计0分	3
		B32预算执行率		预算执行率=实际支出资金数÷预算计划资金数×100%	100%	5	预算执行率达到100%，计5分；在100%以下则按实际预算执行率与标准值的比值，乘以5分计分	3.12
		B33资金使用规范性		①没有虚列（套取）、截留、挤占、挪用和贪污等情况 ②项目单位是否全部进行专户核算	①无违规事件发生 ②全部进行专户核算	4	①违规事件发生次数为0次，计2分；违规事件发生次数大于0次，计0分。 ②全部进行专户核算，计2分；没有全部进行专户核算，计0分。 本指标得分为上述2项的得分之和	2
	B4财务管理制度健全性		评价项目财务管理制度是否健全、合理，旨在考核资金使用的效率性与安全性	健全、合理	2	制定合理、健全的专项资金财务管理制度，计2分；制定了相关的财务管理制度，但不够健全，计1分；未制定相应制度，计0分	2	
B5组织机构完善性		评价专项资金组织实施机构是否健全、分工是否明确	完善	2	机构健全、分工明确计2分；不够健全、不够明确计1分；不健全、不明确或无组织机构计0分	1		

一级指标	二级指标	三级指标	指标内容	标准值	分值	评分说明	得分
C项目绩效	C1项目产出	C11重大项目建设数	2017年实际扶持重大项目数	14	4	达到或超过14个，计4分；在标准值以下则按实际扶持的重大项目建设数与标准值的比值，乘以4分计分	4
		C12产业布局优化度	产业布局优化度=截至2017年扶持产业类别数÷专项资金拟扶持产业类别数×100%	100%	6	达到100%，计6分；在100%以下则按实际产业布局优化度与标准值的比值，乘以6分计分	6
		C13年度投资计划完成率	年度投资计划完成率=年度实际投资金额÷年度投资计划投资金额×100%	100%	6	达到100%，计6分；在100%以下则按实际年度投资计划完成率与标准值的比值，乘以6分计分	4.31
		C14项目及时开工建设率	项目及时开工建设率=项目及时开工建设数÷项目总数×100%	100%	3	达到100%，计3分；在100%以下则按实际项目进度及时完成率与标准值的比值，乘以3分计分	3
	C2项目效益	C21空港枢纽经济区GDP增长率	空港枢纽经济区GDP增长率=(2017年空港枢纽经济区GDP-2016年空港枢纽经济区GDP)÷2016年空港枢纽经济区GDP×100%	13%	8	达到或超过13%，计8分；在13%以下则按实际空港枢纽经济区GDP增长率与标准值的比值，乘以8分计分	4.32
		C22销售收入增长率	销售收入增长率=(补助企业2017年销售收入-补助企业2016年销售收入)÷补助企业2016年销售收入×100%	10%	5	达到或超过10%，计5分；在10%以下则按实际销售收入增长率与标准值的比值，乘以5分计分	5
		C23利税增长率	利税增长率=(补助企业2017年利税额-补助企业2016年利税额)÷补助企业2016年利税额×100%	10%	5	达到或超过10%，计5分；在10%以下则按实际利税增长率与标准值的比值，乘以5分计分	5
		C24社会资金带动系数	社会资金带动系数=企业项目资金投入金额÷专项资金补助金额	5	8	达到或超过5，计8分；在5以下则按实际社会资金带动系数与标准值的比值，乘以8分计分	8
		C25就业人员增长率	就业人员增长率=(项目扶持企业2017年就业人数-项目扶持企业2016年就业人数)÷项目扶持企业2016年就业人数×100%	10%	6	达到或超过10%，计6分；在10%以下则按实际就业人员增长率与标准值的比值，乘以6分计分	6
		C26旅客吞吐量增长率	旅客吞吐量增长率=(禄口机场2017年旅客吞吐量-禄口机场2016年旅客吞吐量)÷禄口机场2016年旅客吞吐量×100%	12%	4	达到或超过12%，计4分；在12%以下则按实际旅客吞吐量增长率与标准值的比值，乘以4分计分	4
		C27货邮吞吐量增长率	货邮吞吐量增长率=(禄口机场2017年货邮吞吐量-禄口机场2016年货邮吞吐量)÷禄口机场2016年货邮吞吐量×100%	9%	4	达到或超过9%，计4分；在9%以下则按实际货邮吞吐量增长率与标准值的比值，乘以4分计分	4

一级指标	二级指标	三级指标	指标内容	标准值	分值	评分说明	得分
C项目绩效	C2项目效益	C28起落架次增长率	起落架次增长率=（禄口机场2017年起落架次-禄口机场2016年起落架次）÷禄口机场2016年起落架次×100%	10%	4	达到或超过10%，计4分；在10%以下则按实际起落架次增长率与标准值的比值，乘以4分计分	4
		C29服务对象满意度	服务对象满意度=问卷调查中表示满意的人数÷问卷调查的样本对象总人数×100%	90%	6	达到或超过90%，计6分；在90%以下则按实际服务对象满意度与标准值的比值，乘以6分计分	6
合计					100		89.76