

附 1:

S242 线巩留-尼勒克公路项目财政支出事前绩效评估报告

(2025 年度)

项目名称: S242 线巩留-尼勒克公路项目

主管部门(公章): 伊犁州交通运输局

项目负责人(签章): 马周

填报时间: 2025 年 11 月 7 日



一、评估对象概况

1、立项依据：

依据伊犁哈萨克自治州发展和改革委员会《关于 S242 线巩留至尼勒克公路项目可行性研究报告的批复》（伊州发改产业〔2018〕111 号）立项。

2、背景：

本项目是巩留县至尼勒克县之间的重要通道，是 S315、G218、S12 和 G578 之间的重要连接线，该项目建成后对完善州直干线路网结构，拉动地方经济发展，尤其是旅游资源的开发利用具有十分重要的作用。

3、实施主体：

项目主要责任单位

主管部门：伊犁州交通运输局

职责：负责项目的具体实施

财务监管部门：伊犁州财政局

职责：监管资金的使用及项目的实施过程

4、主要内容：

项目：S242 线巩留-尼勒克公路项目

计划项目开始日期：2021 年 8 月，计划项目结束日期：2026 年 8 月。

5、预算情况：

跨年项目

本项目估算总投资 202,450 万元，其中申请专项债券 135,000.00 万元(2021 年 10,000.00 万元,2022 年 30,000.00 万元，2023 年 50,000.00 万元，2024 年 20,000.00 万元，

本次 2025 年 10,000.00 万元，2026 年 15,000.00 万元），地方财政配套 67,450 万元。本次申请专项债券资金 10,000.00 万元，用于工程的建设资金和工程项目管理费用

（一）项目实施的必要性，公益性，收益性

直接经济效益：项目经济效益评价计算期为 15 年，其中建设期 5 年，专项债券存续期内预计实现总收入 461,889.80 万元，项目收入扣除经营成本可用于偿还专项债券本息的净收益 330,867.43 万元。

间接经济效益：本项目积极响应并遵循国务院在 2014 年发布的国发[2014]43 号《关于加强地方政府性债务管理的意见》，明确提出剥离融资平台公司政府融资职能，建立规范的地方政府举债融资机制，并对地方政府债务实行规模控制和预算管理。一方面，本次项目收益与融资自求平衡的专项债券发行可满足项目的融资需求，深化财政与金融互动，引导社会资本加大投入，更好地发挥专项债券促进经济社会持续健康发展的积极作用。另一方面，本次项目与现行地方政府债务限额管理、预算管理政策高度衔接，有利于防范和化解专项债务风险，通过强化信用评级、信息披露、市场化定价等市场激励约束机制，推进地方政府债券的市场化改革。

本项目的建设对促进实施国家西部开发战略具有重大意义，本项目建设既满足了区域交通量增长的需求，又可促进区域内旅游、矿产资源开发，对区域经济社会的全面发展、居民就业机会的增加、人民生活水平的提高、城市化进程的加快、产业结构的优化升级以及国防建设的加强都会起

到积极的推动作用，为新疆社会经济协调、均衡发展奠定坚实的基础。

改善项目区交通出行条件，改善现有公路运输状况，为区域内经济社会发展和人民群众出行，提供快速、安全、和谐的交通出行环境，是非常必要的。

本项目纵贯伊犁地区喀什河流域，与多条国省道干线公路相连。项目的建成，将对形成一个公路、铁路、民航交通互补，各种运输方式分工协作并协调发展的四通八达的综合运输体系产生良好的影响和带动作用，对于完善区域内综合运输体系，加快区域经济发展，将发挥积极的作用。

（二）项目建设的合规性与项目成熟度

本项目已经广东华商(伊宁)律师事务所出具《S242 线巩留-尼勒克公路项目法律意见书》，该报告认为本项目在发债周期内，能够总体实现项目收益和融资的自求平衡，符合相关法律法规、规章及规范性文件规定的债券发行要求。

（三）项目资金来源和到位可以性

资金筹措：本项目估算总投资 202,450 万元，其中申请专项债券 135,000.00 万元（2021 年 10,000.00 万元，2022 年 30,000.00 万元，2023 年 50,000.00 万元，2024 年 20,000.00 万元，本次 2025 年 10,000.00 万元，2026 年 15,000.00 万元），地方财政配套 67,450 万元。

本次申请专项债券资金 10000 万元，还款期 15 年，年利率按 3.2% 执行，存续期内不还本金，仅支付利息，期末一次性偿还本息。项目资金来源由地方自筹或其他渠道资金。

项目前期建设手续已完备。

建设期为 6 年。

（四）项目收入成本收益预测合理性

项目建设完成后由伊犁哈萨克自治州交通运输局建设运营，还本付息来源主要为车辆通行费收入，根据数据测算，截止收费运营期结束（2027 年-2040 年），预计取得收入 461,889.80 万元。

以《工程可行性研究报告》提供的特征年项目交通量预测值为基础，以相邻年增长率内插完整的收费期交通量数据。

各项目特征年交通量预测值

项目名称			单位	特征年及车流量				
S242 线巩留至尼勒克段 公路工程	特征年		年	2023 年	2027 年	2031 年	2035 年	2042 年
	车流量	一级	辆/天	8287	12588	14439	18058	33005

根据以上分析，本项目运营期各年客、货车预测收入额详见下表

名称	收费年份																			
S242 线巩留至尼勒克段公路	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046
天数	260	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365	365
S242 线巩留至尼勒克流量（辆/天）	9531	11897	12992	13100	14478	14972	15490	16036	16607	17293	18824	20366	20770	24636	32905	34368	34688	35013	36496	37961
单价（元/km*辆）	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
合计	6777	11875	12967	13075	14451	14943	15461	16005	16576	17260	18788	20327	20730	24589	32842	34302	34622	34946	36426	37889

2、财务费用

项目财务费用包括主要包括还本付息及兑付费用、发行费用、登记托管费用等。

发行费率 1‰、登记托管费 0.08‰、兑付服务费 0.05‰，详见下表：

项目	融资费用			合计
	发行费	登记托管费	兑付服务费	
	0.1000%	0.0080%	0.0050%	
第1年	10.00	0.80	0.50	11.30
第2年	30.00	2.40	1.50	33.90
第3年	50.00	4.00	2.50	56.50
第4年	20.00	1.60	1.00	22.60
第5年	25.00	2.00	1.25	28.25
合计	135.00	10.80	6.75	152.55

分年度债券还本付息情况如下：

(1)2021 年申请专项债券 10,000.00 万元，实际年利率为 3.74% 执行，债券存续期 15 年，项目第 1 年至第 14 年只还息，不还本，截止债券存续期结束，累计产生债券利息 5,610.00 万元，本息合计 15,610.00 万元。

第一次专项债券应还本付息情况如下：

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 1 年	10,000.00		10,000.00	3.74%	374.00
第 2-14 年			10,000.00	3.74%	4,862.00
第 15 年		10,000.00		3.74%	374.00
合计	10,000.00	10,000.00			5,610.00

(2)2022 年申请专项债券 30,000.00 万元，实际年利率为 3.33% 执行，债券存续期 15 年，项目第 1 年至第 14 年只还息，不还本，截止债券存续期结束，累计产生债券利息 14,985.00 万元，本息合计 44,985.00 万元。

第二次专项债券应还本付息情况如下：

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 2 年	30,000.00		30,000.00	3.33%	999.00
第 3-14 年			30,000.00	3.33%	11,988.00
第 15 年			30,000.00	3.33%	999.00

第 16 年		30,000.00		3.33%	999.00
合计	30,000.00	30,000.00			14,985.00

(3)2023 年申请专项债券 50,000.00 万元,实际年利率为 2.93% 执行,债券存续期 15 年,项目第 1 年至第 14 年只还息,不还本,截止债券存续期结束,累计产生债券利息 21,975.00 万元,本息合计 71,975.00 万元。

第三次专项债券应还本付息情况如下:

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 3 年	50,000.00	-	50,000.00	2.93%	1,465.00
第 4-14 年			50,000.00	2.93%	16,115.00
第 15 年		-	50,000.00	2.93%	1,465.00
第 16 年			50,000.00	2.93%	1,465.00
第 17 年	-	50,000.00	-	2.93%	1,465.00
合计	50,000.00	50,000.00			21,975.00

(4) 2024 年申请专项债券 20,000.00 万元,年利率依据相关政策要求及规定按 2.44%执行,债券存续期 15 年,项目第 1 年至第 14 年只还息,不还本,截止债券存续期结束,累计产生债券利息 7,320.00 万元,本息合计 27,320.00 万元。

第四次专项债券应还本付息情况如下:

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 4 年	20,000.00	-	20,000.00	2.44%	488.00
第 5-14 年			20,000.00	2.44%	4,880.00
第 15 年		-	20,000.00	2.44%	488.00
第 16 年			20,000.00	2.44%	488.00
第 17 年			20,000.00	2.44%	488.00
第 18 年	-	20,000.00	-	2.44%	488.00
合计	20,000.00	20,000.00			7,320.00

(4) 2025 年(本次)拟申请专项债券 10,000.00 万元,年利率依据相关政策要求及规定按 3.2%执行,债券存续期 15 年,项目第 1

年至第 14 年只还息，不还本，截止债券存续期结束，累计产生债券利息 4,800.00 万元，本息合计 14,800.00 万元。

第五次专项债券应还本付息情况如下：

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 5 年	10,000.00	-	10,000.00	3.20%	320.00
第 6-15 年			10,000.00	3.20%	3,200.00
第 16 年			10,000.00	3.20%	320.00
第 17 年			10,000.00	3.20%	320.00
第 18 年			10,000.00	3.20%	320.00
第 19 年		10,000.00	-	3.20%	320.00
合计	10,000.00	10,000.00			4,800.00

(5) 2026 年拟申请专项债券 15,000.00 万元，年利率依据相关政策要求及规定按 3.2% 执行，债券存续期 15 年，项目第 1 年至第 14 年只还息，不还本，截止债券存续期结束，累计产生债券利息 7,200.00 万元，本息合计 22,200.00 万元。

第六次专项债券应还本付息情况如下：

年度	本期借入专项债券资金余额	本期偿还专项债券本金	期末专项债券资金余额	融资利率	应付利息
第 6 年	15,000.00	-	15,000.00	3.20%	480.00
第 7-16 年			15,000.00	3.20%	4,800.00
第 17 年			15,000.00	3.20%	480.00
第 18 年			15,000.00	3.20%	480.00
第 19 年			15,000.00	3.20%	480.00
第 20 年		15,000.00	-	3.20%	480.00
合计	15,000.00	15,000.00			7,200.00

4、项目成本费用

经营成本包括公路养护、大修及管理费用、税费共计 131,022.37 万元。

1. 管理费用

参照有关资料和目前新疆收费站运营费用情况，本项目收费站人

员工工资费用包括 1 个收费站费用，这 1 个收费站车道数、按照车道数全部开通时收费人员共计 68 人，同时考虑收费站人员与运营公司管理人员工资发放因素，通车第一年人员工资按人均 8 万元/年；通车第一年运营管理费用共 $68 \times 8 = 544$ 万元；通车第二年后按 3% 递增。

2. 日常养护费用、公路大修费用。

（1）日常养护费用。

根据对新疆现有公路的养护小修费用调查分析，目前一级公路养护及小修费用约为 330 万元/千米。项目建成通车后，随着交通量的增加，公路的破损程度逐年加大，养护费用相应提高，在运营期内考虑 3% 的年均增长幅度。

（2）公路大修费用。

公路通车运营后每 10 年进行一次大修，大修费为当年养护费的 13 倍，大修当年不计日常养护费。

5、相关税费

进项税税率为 9%。营业税金及附加包括城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加。城市维护建设税按增值税额 5% 计算，教育费附加按增值税额的 3% 计算，地方教育附加按增值税额的 2% 计算。

销项税税率为 5%。根据《关于收费公路通行费增值税抵扣有关问题的通知》（财税(2016)86 号)文件，一级公路、二级公路、桥、闸通行费可抵扣进项税额=一级公路、二级公路、桥、闸通行费发票上注明的金额 $\div (1+5\%) \times 5\%$ 。

所得税率按照 25% 计算，债券存续期累计所得税为 12,255.86 万元。

（五）债券资金需求合理性

项目建设年限 6 年（2021 年 8 月至 2026 年 8 月），本项目总投资 202,450.00 万元，其中申请新增专项债券 135,000.00 万元，占总投资的 66.68%；财政资金 67,450.00 万元，占总投资的 33.32%。

（六）项目的偿债计划可行性和偿债风险

本项目已经新疆凌远会计师事务所合伙企业（普通合伙）出具《S242 线巩留-尼勒克公路项目专项债券方案总体评价》（新疆凌远专审[2024]第 047 号），项目预期净收益为 330,867.43 万元，与项目的发债资金 135,000.00 万元及其利息 61,890.00 万元相比，项目收益完全覆盖项目发债资金，项目本息覆盖倍数为 1.68，项目的利息保障程度较高，偿债能力较好，每年能安全偿还发债资金，15 年内全部还清发债资金。

根据敏感性分析，项目具有较强的适应市场能力和抗风险能力。综上所述，本项目从压力测试的角度看，是可行的。

基于项目收益预测依赖一定的假设条件，依据当前的市场状况及数据，对未来收益和现金流进行预测，未来实现情况存在不确定性，本着保守性原则，对项目收益波动情况进行抗压测试，作为衡量项目收益满足本息偿付的可靠性指标，本次选择经营净收益作为影响债券还本付息的因素，其在±20%范围内变动的情况如下：

项目收益与融资敏感性测算表

项目	数值	数值	数值	数值	数值	数值	数值	数值	数值
收入变动比率	-20%	-15%	-10%	-5%	0%	5%	10%	15%	20%
经营净收益	264,693.9	281,237.3	297,780.6	314,324.0	330,867.4	347,410.8	363,954.1	380,497.5	397,040.9
	4	2	9	6	3	0	7	5	2
债券本息合计	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0	196,890.0

	0	0	0	0	0	0	0	0	0
本息保障倍数	1.34	1.43	1.51	1.60	1.68	1.76	1.85	1.93	2.02

基于上述偿债指标测试情况，根据资金平衡测算分析，可以发现本项目财务指标较好，能够产生持续稳定的现金流入。在最极端情况下，即收入下降 20%成本不变时，项目债券本息覆盖倍数为 1.34，仍具备还本付息的条件。因此，本项目具有较强的抗风险能力。

（七）绩效目标合理性

根据评估情况，本次申请的地方政府专项债券项目绩效目标指向明确，与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相关，评估过程经调查研究及科学论证，符合实际。

二、评估的方式方法

（一）评估程序

1、时间安排：本次评估于：2024 年 10 月 01 日至 2024 年 10 月 31 日期间进行，主要环节包括：事前资料的收集、成本效益的分析，绩效目标制定等。

2、具体进度：收集相关基准数据，确定绩效标准，始前期准备工作，评价组通过前期调研确定绩效评价对象和范围，确定了评价的目的、方法以及评价的原则，根据项目的内容和特征制定了评价指标体系及评价标准以及评价实施方案，修正并确定所需资料清单，最终确定绩效评价工作方案；评价工作进入实施阶段，评价组收集绩效评价相关资料，进行现场调研、座谈；并与项目实施负责人沟通，了解资金的内容、操作流程、管理机制、资金使用方向等情况，

分析形成初步结论；评价组按照绩效评价的原则和规范，对取得的资料进行审查核实，对采集的数据进行分析，按照绩效评价指标评分表逐项进行打分、分析，汇总各方评价结果，综合分析并形成评价结论。

（二）评估方式

本次绩效评估秉承科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则，按照项目立项、预算管理、项目实施的分析路径，结合专项资金项目相关制度、政策法律和国家发展战略，本次项目支出绩效自评采用比较法，原因是：先编预算，再实施计划，以执行率考核计划完成情况。

（三）评估方法

本次项目支出绩效自评采用比较法，原因是：先编预算，再实施计划，以执行率考核计划完成情况。对比往年伊犁州交通运输局公路历史情况、以地方不同部门和地区同类预算支出安排的比较，综合分析评估。

（四）评估人员

成立项目评估小组，组长周向强，职责：负责项目评估的总过程，副组长张生海，职责：负责统筹项目评估具体实施，组员刘晓萍、王晴，马周、马富贵、李文姣负责项目评估具体实施

三、评估内容

（一）相关性

主要针对政策和项目相关性、职能相关性、需求相关性、财政投入相关性和产出与效果相关性等进行分析。

1、政策和项目相关性：根据《中央本级项目支出预算管理办法》《基本建设财务管理若干规定》《中央本级项目支出预算管理办法》《中华人民共和国预算法》《关于 S242 线巩留至尼勒克公路项目可行性研究报告的批复》立项。

2、职能相关性：（一）1 贯彻执行国家、自治区和自治州有关交通运输行业的方针、政策、法规，并组织实施和监督检查。

（二）拟订自治州交通运输发展规划、计划并监督实施；会同有关部门组织编制自治州综合运输体系规划；参与拟订自治州物流业发展战略与规划。

（三）承担自治州公路建设市场的监管责任，负责自治州公路交通基础设施的规划、建设和管理。

（四）负责组织领导自治州交通运输市场管理工作；承担自治州运线路、营运车辆、枢纽及运输站场的管理工作；负责公共交通、出租汽车行业管理；负责车辆维修、营运车辆综合性能检测、客货运输站场、运输服务、搬运装卸、汽车驾驶学校、机动车驾驶员培训工作的行业管理；负责自治州公路、水路、铁路、航空、邮政等多种运输的衔接和协调；会同有关部门指导国际道路运输有关管理工作。

（五）负责自治州公路养护管理和路政管理工作，依法保护公路路产路权、负责自治州公路安全保护工作。

（六）负责自治州农村公路建设、养护专项资金的管理、使用和监督，负责并指导自治州交通行业财务、审计、统计工作。负责对交通运输行业国有资产的管理和保值增值。

3、需求相关性：本项目是巩留县至尼勒克县之间的重

要通道，是 S315、G218、S12 和 G578 之间的重要连接线，该项目建成后对完善州直干线路网结构，拉动地方经济发展，尤其是旅游资源的开发利用具有十分重要的作用。

4、财政投入相关性：该项目预算与绩效目标相匹配，预算编制符合相关规定，编制依据充分，资金投入和使用过程中成本节约的预期水平和程度及资金使用、投入产出合理。

5、产出与效果相关性：说明预算资金在一定期限内预期提供的公共产品和服务情况和上述产出可能对经济、社会、环境等带来的影响情况的相关性，以及服务对象或项目受益人对该项产出和影响的满意程度等相关性。

（二）预期绩效的可实现性

1、绩效目标明确合理性：本项目绩效目标依据充分，项目内容有针对性，与部门的长期规划目标、年度工作目标相一致，与现实需求匹配，具有一定的前瞻性和挑战性，基本符合目标明确性和目标、合理可行性要求。

2、绩效目标细化、量化程度。

本项目设置绩效指标共三项，

1、产出指标中的数量指标 2 项，指标 1：支持普通省道建设，指标值：=54.69 公里；指标 2：普通省道建设数量，指标值：=1 个；质量指标 2 项：指标 1：按期完成投资，指标值：=100%，指标 2：项目资金支付率，指标值：=100%；时效指标 2 项，指标 1：当年投资完成率，指标值：≥95%，指标 2：政府债券资金三个月内形成支出，指标值：≤3 个月；

2、效益指标的经济效益指标 1 项，指标：对经济发展的促进作用，指标值：较为明显；

3、满意度指标 1 项，指标 1：项目参建单位满意度，指标值： $\geq 85\%$ ；

3、政策预期效益可实现程度：

根据对该项目的历史数据分析研究及可行性研究报告研究结论等信息，产出指标、效益指标、满意度指标均可实现。

（三）实施方案的有效性

主要针对政策和项目内容明确性、决策程序规范性、预算编制科学合理性、资金保障条件、组织机构健全有效性、技术方案科学合理性、管理制度健全有效性和管控措施健全有效性等进行分析。

1、政策和项目内容明确性：该项目的实施方案内容包含项目依据、实施目标、实施可行性、内容及资金保障等，明确清晰，符合相关法律法规及制度规定，编制合理。

2、决策程序规范性：伊犁州交通运输局严格按照《权责手册》，按程序审议每笔项目支出，业务、风控、财务、人事等。

3、预算编制科学合理性：伊犁州交通运输局通过编制年度预算、预算执行分析及信息反馈等管理手段，稳步走向“事前有预算、事中有控制、事后有分析”的科学财务管理模式。

4、组织机构健全有效性：

机构设置情况：伊犁州交通运输局，为副厅级科级单位，共

下6个职能科室，分别是：办公室、规划财审处，法规安监处、运输管理处、建设管理处、公路管理处，经费形式实行全额预算管理。

项目管理人员情况：其中部门领导6名，职责主管项目的具体实施。项目负责人1名，职责负责项目的具体实施。

5、技术方案科学合理性：1.切实加强领导，认真安排部署。2.明确职责分工，层层抓好落实。3.有效协调配合，稳步有序推进。4.严肃财经纪律，严抓资金监督。5.做好信息公开工作。6.加强相关数据的分析运用。

6、管控措施健全有效性等进行分析：单位建立了项目管理制度，并对其不断的调整和修改，以达到对于项目的控制和监督，同时结合项目验收考核制度，严格对项目进行验收及考核。严格执行单位内部集体议事机制和岗位分离制度，建立了项目决策和集体议事机制，项目过程中集体议事、决策事项均留下相关印证资料，并在项目建设各重要环节都有相关的审核制度及流程，确保资金的使用合规合理。

（四）预期绩效的可持续性

1、政策和项目的可持续性：通过不断学习政策文件，紧跟国家发展战略，转变工作思路，调整业务结构，不断提高项目管理部门的工作效率，并制定思路清晰的管理方案，确保项目管理工作有条不紊的持续发展。

2、预期产出及效果的可持续性：本项目地处伊犁州直新源、巩留、特克斯、昭苏等县之间，项目的建设实施，不但将打开新源、巩留等县南向的出口，也将开辟特克斯、昭

苏等县东向的新通道；必将成为伊犁州直各县域之间加强沟通与联系的交通要道，也将使得区域交通运输条件得到极大的改善

3、组织管理机构的可持续性：按照 2021 年伊犁州交通运输局 S242 线巩留-尼勒克公路项目的相关要求，协调处理项目实施过程中的安全重大突发事件及相关应急工作，有效解决了项目建设过程中的重点、难点问题，确保项目如期投入使用，促进我单位项目管理工作又好又快发展。

机构设置情况：伊犁州交通运输局共下 6 个职能科室，分别是：办公室、规划财审处，法规安监处、运输管理处、建设管理处、公路管理处，人员情况：总编制人数 37 人，在职实有 28 人，其中：行政编制 25 人，在职 19 人，事业编制 12 人，在职 7 人。经费形式实行全额预算管理。

（五）财政资金投入的可行性风险

此项目主要用于建筑安装费和项目管理业务支出，投入风险低。

四、评估结论

根据项目建设的主要内容，评价组设计确定了项目评价指标体系，该体系综合考虑项目立项、预算管理、项目实施等环节，每个环节都设有若干个指标，通过基础资料梳理等对项目进行独立评估。根据评价体系评估情况，综合考虑项目绩效目标和项目实际情况，评价组得出项目的可行性结论为：完全可行，并向财政部门申请预算，按绩效管理程序得

到批复后编制绩效目标申报表，按实施方案执行。

五、评估的相关建议

加强对项目资金执行过程中的监督管理，实时拨付项目资金，保证资金及时到位，按计划完成资金支付，

六、其他需要说明的问题

无。