

济宁市审计局文件

济审办发〔2023〕6号

济宁市审计局关于印发 《济宁市审计局专项债券管理使用情况审计 操作指引》的通知

各县（市、区）审计局，局机关各科室、各分局，局属事业单位：
《济宁市审计局专项债券管理使用情况审计操作指引》已经
2023年第20次局长办公会议审议通过。现予印发。

济宁市审计局
2023年8月21日

济宁市审计局关于专项债券管理使用情况 审计操作指引

2023 年，《国家发展改革委办公厅关于组织申报 2023 年第二批地方政府专项债券项目的通知》（发改办投资〔2023〕45 号）再次强调，要加快地方政府专项债券发行使用，通过政府投资和政策激励有效带动全社会投资。自 2019 年专项债券发行以来，济宁市审计局便一直探索专项债券管理使用情况审计思路，近几年专项债券持续发行，落实积极财政政策，有力助推重点项目建设，补短板促发展带动有效投资，促进经济平稳运行，充分发挥了专项债券资金的引领和撬动作用。但专项债券在管理使用方面多种问题仍层出不穷，如项目论证不充分、工程进展缓慢、资金闲置、挤占挪用、违规招投标、预期收益低、偿债压力大等问题。现对一些比较突出的问题、审计方法进行归类整理，形成审计操作指引。

一、专项债券项目管理方面存在的问题

（一）专项债券项目准备不足

专项债券项目规划盲目，前期准备不足，申报项目手续不全，项目合规性把握不足，对项目审核、批复不够规范，导致项目开工受阻，后续项目整体推进缓慢。

1. 专项债券项目前期手续不齐全

典型案例：**市（县）**项目**年发行专项债券**万元，该项目因加快项目进度等原因，未办理国有土地使用证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证手续，项目已开工建设。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目前期资料，如环评、四证、项目施工合同、开工令等，了解项目发债前是否做好前期手续准备，具备开工条件。

适用法规：不符合财政部《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）“一、加快专项债券发行进度。各级财政部门应当会同专项债券对应项目主管部门，加快专项债券发行前期准备工作，项目准备成熟一批发行一批”的规定。

2. 专项债券项目前期准备不足，项目推进受阻

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。截至审计日，该项目因未取得建设用地指标、自筹资金未落实等原因，导致工程尚未开工，项目推进缓慢。债券资金未使用。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目前期资料及项目过程资料，如监理报告等，了解项目进展情况，项目是否能够顺利开展。

适用法规：不符合财政部《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）“一、加快专项债券发行进度。各级财政部门应当会同专项债券对应项目主管部门，加快专

项债券发行前期准备工作，项目准备成熟一批发行一批”及《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）“六、加快新增专项债券资金使用进度。……层层压实相关主体责任，……尽快形成实物工作量，也要确保项目质量，提高债券资金使用绩效，决不能乱花钱”的规定。

3. 专项债券项目申报条件不合规

（1）利用景观提升工程申请专项债券。

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，该项目建设内容主要为景区服务点、游客中心、景区新停车场等，审计核实该建设内容主要为旅游设施的商业化内容，未能充分体现专项债券项目的“公益性”，与专项债券使用负面清单中“严禁用于‘亮化’工程、景观提升、主题公园等形象工程”的规定相违背。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目立项批复、可行性研究报告、项目收益与融资成本自求平衡报告、项目实施方案及施工合同，查看项目建设内容是否属于商业化运作的产业项目。

适用法规：不符合《关于加快专项债券发行使用有关工作的紧急通知》（鲁财债〔2020〕47号）“四、强化负面清单管理……严禁用于‘亮化’工程、景观提升、主题公园等形象工程……严禁用于可以商业化运作的产业项目”的规定。

(2) 用已完工的项目申请专项债券。

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，该项目于 2020 年申请作为专项债券项目，项目内容包含 A 楼和 B 楼。审计发现，A 楼和 B 楼已于 2019 年竣工验收，实施单位仍将其纳入**项目，用于申请专项债券。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目立项批复、可行性研究报告、项目实施方案及项目施工合同，实地考察项目建设情况，审计是否存在完工项目申请专项债券的问题。

(3) 计划建设内容与实际建设内容不符，报大建小。

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，该项目可行性研究报告、立项批复等材料显示项目建设内容为“新建 A 教学楼 10000 平方米以及附属和配套基础设施”。审计发现，项目工程总承包(EPC)合同约定建设内容为“新建 A 教学楼 5000 m²以及附属和配套基础设施”。截至审计日，主体工程已完工。实地审计发现，A 楼未作为教学楼建设，该项目实际建设内容与项目立项规划等发债材料中申报的建设内容不符，且实际建设规模比立项批复规模大范围缩小。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目立项批复、可行性研究报告、项目收益与融资成本自求平衡报告及项目实施方案，查看项目建设内容，通过实地考察项目建设，了解项目进展情况，是否按照立项批复内容建设，是否存在未按照立项内容建

设、报大建小等问题。

适用法规：不符合《山东省政府投资管理办法》（鲁政字〔2020〕232号）第二十六条“政府投资项目应当按照批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，不得擅自变更建设内容、建设规模、建设标准或改变设计方案。建设地点变更、建设规模超过原初步设计批复规模10%以上的、建设内容作较大调整的，应当在实施前按照规定的程序报原审批部门审批”的规定。

（4）项目重复打包申请不同债券项目。

典型案例：**市（县）A项目涉及**年专项债券**万元，B项目涉及**年专项债券**万元，审计项目可行性研究报告及立项批复发现，以上两个项目包含同一子项目C工程，利用同一项目重复申请债券。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目立项批复、可行性研究报告、项目收益与融资成本自求平衡报告及项目实施方案，查看项目建设内容是否重复申请专项债券。

（二）招投标监管程序缺失，部分项目招投标不合规

专项债券项目公共资源交易程序不规范，存在应招标未招标、应公开招标未公开招标、规避招标等问题，项目建设监管缺失。

1. 未进行公开招投标

典型案例：**市（县）**治理项目涉及**年专项债券**万元，审计发现该项目未按规定公开进行招投标，而是由实施单位直

接确定施工单位并签订施工合同。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目招投标文件、施工合同以及开工令等资料了解项目是否进行公开招投标，后补招投标程序，招标文件是否存在不合理的条件限制、排斥潜在投标人等问题。

适用法规：不符合《中华人民共和国招标投标法》第三条“在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：……（二）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目”、第四条“任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标”的规定。

2. 后补招标程序

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，该项目于**年5月9日开标，中标通知书日期为5月25日。审计发现，开工报告里的开工日期为**年4月15日，开工日期早于招标日期，存在后补程序，虚假招投标的问题。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目招投标文件、施工合同以及开工令等资料了解项目是否存在未进行公开招投标，后补招投标程序等问题。

适用法规：不符合《中华人民共和国招标投标法》第三条“在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设

计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：……（二）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目”、第四条“任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标”的规定。

3. 变更建设内容规避招投标

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，审计发现，该项目后期签署了补充协议增加工程量，合同价款增加1000万元，合同总价由原来3000万元增至4000万元，超原合同价款33.33%，增项补充合同直接签订，项目未按程序报原审批部门审批，未进行公开招投标。

审计思路：通过查阅项目实施单位提供的项目招投标文件、施工合同以及开工令等资料了解项目是否后期大规模变更建设内容或增加合同金额，未进行程序变更公开招投标的问题。

适用法规：不符合《山东省政府投资管理办法》（鲁政字〔2020〕232号）第二十六条“政府投资项目应当按照批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，不得擅自变更建设内容、建设规模、建设标准或改变设计方案。建设地点变更、建设规模超过原初步设计批复规模10%以上的、建设内容作较大调整的，应当在实施前按照规定的程序报原审批部门审批”及《中华人民共和国政府采购法》第四十九条“政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前

提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十”的规定。

二、专项债券资金管理使用方面存在的问题

（一）专项债券资金闲置

由于工程款根据项目进度支付，部分项目进展缓慢或项目完工专项债券未使用完毕，专项债券资金闲置，未发挥债券资金效益，导致“钱等项目”。

典型案例：（1）项目进度缓慢造成资金闲置。****市（县）****项目涉及******年专项债券******万元，施工合同表示，项目应与**2022**年底完工。审计发现，截至**2022**年底，已完成了总工程量的**55%**，项目进度缓慢，因未到支付节点，债券资金剩余******万元无法使用，期间债券利息支出******万元。

（2）项目完工，专项债券剩余资金闲置未收回。****市（县）****项目涉及******年专项债券******万元，审计发现该项目已于******年*****月竣工验收，工程款已支付完毕，剩余******万元专项债券未使用完毕，期间债券利息支出******万元。

审计思路：通过查阅财政局提供专项债券发行使用情况，项目实施单位提供项目监理报告、施工合同、工程款拨付情况，了解发行的专项债券是否及时使用，是否存在闲置浪费问题。

适用法规：不符合《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）“六、加快新增专

项债券资金使用进度。抓紧安排已发行未使用的新增专项债券资金投入使用……层层压实相关主体责任，既要督促加快专项债券资金使用进度，尽快形成实物工作量，也要确保项目质量，提高债券资金使用绩效，决不能乱花钱”的规定。

（二）专项债券资金挤占、挪用，置换债务

专项债券资金重申请轻管理，投向不规范，挤占挪用用于非债券项目、工作经费、经常性支出等问题频发。

1. 财政其他支出占压专项债券国库库款

典型案例：**市（县）**年发行专项债券共计**万元，截至审计日已支出**万元，余额**万元。审计发现市（县）国库存款余额**万元，较专项债券应有余额少**万元。**市（县）存在因库款紧张、为满足全县其他支出而挤占专项债券库款的情况。

审计思路：通过财政局提供专项债券发行使用情况，了解未拨付项目实施单位的债券资金余额，对比市（县）国库库款余额，查看国库库款余额是否能够覆盖未拨付的债券资金总额，是否存在挤占专项债券库款的问题。

适用法规：不符合《山东省政府性债务管理暂行办法》（鲁政办字〔2018〕219号）第二十八条“政府债券资金按规定用途，专款专用……不得闲置、挤占、挪用，不得随意改变资金用途。”的规定。

2. 实施单位挤占、挪用专项债券资金

典型案例：（1）**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，上述债券资金中已拨付至项目公司**万元，截至审计日，已支出**万元，应剩余债券余额**万元。该公司将专项债券资金与企业其他资金混合使用，存放专项债券账户余额显示为**万元，较专项债券应有余额少**万元，债券资金被占压。

（2）**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。实施单位将**亮化改造工程纳入专项债券项目，申请专项债券。亮化改造项目属于专项债券资金投向领域禁止类项目，工程款项应由自筹资金支付。审计发现，实施单位挪用专项债券资金支付**亮化改造工程款**万元。

审计思路：通过查看项目单位专项债券资金收支情况，了解结存在项目单位未支出的债券资金余额，对比项目单位存放专项债券的账户资金余额，审查是否存在挤占专项债券资金现象；通过查看项目单位专项债券资金银行账户流水、债券资金流向，审查专项债券是否严格按照国家规定用途支出，是否用于经常性支出，是否存在挪用问题。

适用法规：不符合《山东省政府性债务管理暂行办法》（鲁政办字〔2019〕219号）第二十八条“政府债券资金按规定用途，专款专用……不得闲置、挤占、挪用，不得随意改变资金用途。”及山东省财政厅、山东省发展和改革委员会《关于加快专项债券发行使用有关工作的紧急通知》（鲁财绩〔2020〕47号）“四、

强化负面清单。专项债券资金要严格按照国家规定用途使用……严禁用于……单位运行经费……等经常性支出……”及《关于加快专项债券发行使用有关工作的紧急通知》（鲁财绩〔2020〕47号）“四、强化负面清单。专项债券资金要严格按照国家规定用途使用……严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、企业补贴或奖励、企业对外借款、项目运营补贴等经常性支出……”的规定。

3. 专项债券资金置换以前年度债务

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，审计发现项目实施单位利用专项债券资金偿还以前年度其他工程欠款，用于置换以前年度债务，涉及**万元。

审计思路：通过查看项目单位专项债券资金银行账户流水、债券资金流向，审查专项债券是否严格按照国家规定用途支出，是否存在利用现有债券资金置换以前年度债务的情况。

适用法规：不符合《山东省政府性债务管理暂行办法》（鲁政办字〔2019〕219号）第二十八条“政府债券资金按规定用途，专款专用……不得闲置、挤占、挪用，不得随意改变资金用途。”及《关于加快专项债券发行使用有关工作的紧急通知》（鲁财绩〔2020〕47号）“四、强化负面清单。专项债券资金要严格按照国家规定用途使用……严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、企业补贴或奖励、企业对外借款、项目运营补贴等经常

性支出……”的规定。

（三）专项债券资金管理不规范

专项债券项目资金管理不规范，存在未按照项目进度及合同约定支付工程款、专项债券支付时支付手续不合规等问题。

1. 专项债券资金有余额欠付工程款

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。截至审计日，根据工程进度，应支付工程款**万元，实际支付**万元（全部为专项债券），应付未付工程款**万元，专项债券尚有余额**万元。

审计思路：通过查阅项目单位提供的项目施工合同、项目监理报告、工程款支付申请单，了解项目进度以及工程款支付情况，审查是否存在专项债券资金有余额欠付工程款的问题。

适用法规：不符合《基本建设财务规则》（2016年财政部第81号令）第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款”的规定。

2. 专项债券项目未根据支付进度，超拨工程款

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。审计发现，该项目合同约定“……工程竣工验收以后支付合同额的60%……”，该项目尚未竣工验收，已向施工单位支付工程款达合同额的60%，超付工程款**万元。

审计思路：通过查阅项目单位提供的项目施工合同、项目监

理报告、工程款支付申请单，了解项目进度以及工程款支付情况，审查是否存在超付工程款的问题。

适用法规：不符合《基本建设财务规则》（2016年财政部第81号令）第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款”的规定。

3. 专项债券资金支付手续不规范

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。截至审计日，项目单位已支付施工单位工程款**万元（均为专项债券资金），审计项目单位提供财务原始资料发现，支付工程款时施工单位未提供发票、工程进度支付拨款单等原始凭证，无领导审批签字，工程款支付手续不规范。

审计思路：通过查阅项目单位提供专项债券资金拨付财务资料，如国库集中支付凭证、工程支付申请单等，审查项目单位在向施工单位、材料供应商等拨付资金时原始凭证是否完备，审批程序是否合规，是否存在专项债券资金支付手续不规范的问题。

适用法规：不符合《中华人民共和国会计法》第十四条“会计凭证包括原始凭证和记账凭证，……记账凭证应当根据经过审核的原始凭证及有关材料编制”及《企业财务通则》（财政部令第41号）第二十三条“企业应当建立内部资金调度控制制度，明确资金调度的条件、权限和程序，统一筹集、使用和管理资金。企业支付、调度资金，应当按照内部财务管理制度的规定，依据

有效合同、合法凭证，办理相关手续”的规定。

（四）专项债券项目配套资金支付压力较大

部分县市区专项债券资金已全部使用，项目自筹资金不到位，存在拖欠工程款的问题；专项债券项目施工合同未约定工程进度款或预留质保金比例较高，存在企业垫资建设的问题。

1. 自筹资金不到位，拖欠工程款

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，已全部支出。项目总投资**万元，资金来源除财政投资外，其余资金由单位自筹。截至审计日，根据项目进度应支付工程款**万元、已支付**万元，应付未付工程款**万元。

审计思路：通过查阅项目单位提供的项目施工合同、项目监理报告、工程款支付申请单，了解项目进度以及工程款支付情况，审查是否存在欠付工程款的问题。

适用法规：不符合《基本建设财务规则》（2016年财政部第81号令）第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款”的规定。

2. 专项债券项目施工合同签订不规范，企业垫资建设

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。**年项目单位与施工单位签订工程承包合同，合同约定“工程竣工验收合格满一年，付至合同价款的20%……”。截至审计日，工程已完成合同金额的20%，未向施工单位拨付资金，工程均为施

工单位垫付资金。

审计思路：通过审阅项目单位提供项目施工合同了解项目施工合同签订是否合理，是否存在施工单位垫资施工的问题。

适用法规：不符合《政府投资条例》第二十二条“政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。政府投资项目不得由施工单位垫资建设”及住房和城乡建设部、财政部《关于印发建设工程质量保证金管理办法的通知》（建质〔2017〕138号）第七条“发包人应按照合同约定方式预留保证金，保证金总预留比例不得高于工程价款结算总额的3%……”的规定。

三、专项债券项目风险防控方面存在的问题

（一）专项债券项目收益率低或收益未收缴

专项债券项目收益无法达到自求平衡报告的评估收益，难以覆盖融资本息，后续偿债能力压力较大。专项债券“债务意识弱化”，催缴债券项目收益主体缺位。

1. 专项债券项目收益较低，后续偿债能力存疑，增加财政负担

典型案例：（1）**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元，项目已竣工验收并投入运营，项目收益与融资自求平衡报告显示，该项目的营业收入来源为停车位的租赁收入，拟定停车位租赁费用为**元/年，运营当年资金流入应为**万元。审计发现，截至审计日，停车位尚未对外租赁，未能产生项目收益。项目实际收益

与预计不符，部分项目闲置，偿债能力存疑。

（2）**市（县）**竣工项目涉及**年专项债券**万元，该项目预计**年实现收入**万元。截至审计日，项目已竣工验收并投入运营，但项目运营收益当年为亏损状态，专项债券项目当年还本付息由财政承担。

审计思路：通过查阅项目单位提供可行性研究报告、项目实施方案以及项目收益与融资成本自求平衡报告，对比项目投入运营实际产生收益，查看项目收益是否客观符合实际，是否能全部覆盖融资成本本息。

适用法规：不符合《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）

“二（二）科学制定实施方案……分类发行专项债券建设的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”及《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）“三、优化新增专项债券资金投向。坚持专项债券必须用于有一定收益的公益性项目，融资规模与项目收益相平衡”的规定。

2. 部分县市区未及时收缴专项债券项目收益

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。审计发现，该项目于**年底全部完工，第二年投入运营。运营当年

产生营业收入**万元，净利润**万元，截至审计日，收入未上缴，未承担债券利息支出，利息支出**万元全部由**市（县）财政支付。

审计思路：通过查阅项目单位提供项目可行性研究报告、项目收益与融资成本自求平衡报告、项目运营公司财务资料、运营收益上缴凭证了解项目投入运营后产生收益情况及收益是否上缴，查看财政局“专项债券对应项目专项收入”科目收支情况、专项债券利息偿还资金来源，审查项目收益是否及时收缴用于偿还专项债券资金本息。

适用法规：不符合中共中央办公厅 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》“（五）确保落实到期债务偿还责任。……项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全”的规定。

（二）专项债券项目资产权属不清，资产管理运营存在漏洞

专项债券发行多采用打包发债的模式，债券申请主体和承建主体权责不清，偿债主体模糊，一方面监管主体未有效监管资产，另一方面可能造成资产管理缺失，易形成挪用资产、变相举债的情况。

典型案例：（1）**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。据项目验收单显示，项目已于**年**月验收完毕。审计发现，该

项目产业楼建设出资人为 A 公司，但土地使用权及其他建设工程登记在 B 国企名下。截至审计日，A 公司与 B 国企未对完工项目签订资产划分协议，该项目建设完成的产业园区及附属设施等资产未进行资产产权确认，项目资产权属不清。

（2）**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。**年，该项目竣工验收，涉及管网建设**公里。按照协议规定，项目竣工验收后由 A 公司负责运营并向项目主管单位缴纳管道租赁费。截至审计日，项目公司 B 尚未将该项目资产交接至项目主管单位。尚未按照协议要求缴纳管道租赁费。

审计思路：通过查阅项目单位提供的项目竣工验收单，以及项目资产后续产权归属，审查项目完工后是否按要求建立相应的资产登记和统计报告制度，是否进行日常统计和动态监控；对社会资本参与的项目，是否明确权利义务和责任划分，是否明确形成资产权属，有无国有资产流失风险问题。

适用法规：不符合《山东省政府专项债券项目库管理暂行办法》（鲁财债〔2019〕52号）第二十三条“各级财政部门应当会同项目主管部门和单位，将专项债券对应项目形成的资产纳入国有资产管理，建立相应的资产登记和统计报告制度，加强资产日常统计和动态监控”及省发展改革委、省财政厅《关于进一步规范地方政府专项债券和财政资金安排产业园区基础设施项目有关工作的通知》（鲁发改投资〔2020〕1222号）“四、厘清政府企

业权责边界。……专项债券和财政资金形成的基础设施资产明确为政府资产或国有企业资产，要与入园企业自建生产线等经营性资产清晰划分，避免国有资产流失隐患”的规定。

四、专项债券项目绩效管理方面存在的问题

专项债券项目绩效管理缺失，项目绩效管理全过程未有效衔接，绩效目标未编制、目标设定不合理、自评结果质量差等问题，未能有效执行“举债必问效、无效必问责”。

1. 未编制绩效目标

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。审计发现**年当年项目未编制绩效目标表。

审计思路：通过审阅项目单位提供项目绩效目标表审查项目是否设定目标表。

适用法规：不符合山东省财政厅《关于印发山东省政府专项债券项目绩效管理暂行办法的通知》（鲁财债〔2020〕70号）第十条“按照‘谁申请资金，谁设置目标’的原则，绩效目标由政府专项债券资金支持项目的申请单位或实施单位设定，按规定程序由相应主管部门审核后，报同级财政部门审定”的规定。

2. 绩效目标编制不准确、不科学，质量不高

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。**年编制的年度绩效目标及长期绩效目标中部分绩效指标没有细化量化，较为笼统，不利于后续绩效监控和绩效评价工作的开展，

将增加就业人数指标确定为“显著”，造成实际完成情况难以进行衡量判断。

审计思路：通过查阅项目绩效目标表审查项目绩效目标表设定是否合理，各项指标是否细化量化、客观符合实际。

适用法规：不符合山东省财政厅《关于印发山东省政府专项债券项目绩效管理暂行办法的通知》（鲁财债〔2020〕70号）第九条“绩效目标作为申请政府专项债券额度的重要依据，要清晰反映政府专项债券资金的预期产出和效果，并细化量化为绩效指标”的规定。

3. 绩效自评结果不准确

典型案例：**市（县）**项目涉及**年专项债券**万元。审计发现该项目绩效目标申报表与项目绩效自评表不符。绩效自评表显示，数量指标年度指标值为1000万元，实际完成值500万元；绩效目标申报表显示，数量指标年度指标值为5个项目主体或全部完工，内容不相符，绩效自评结果不准确。

审计思路：通过查阅项目绩效目标表和项目绩效自评表，审查项目是否开展自评，自评表是否按照年初设定目标开展绩效评价。

适用法规：不符合山东省财政厅《山东省财政厅关于印发山东省政府专项债券项目绩效管理暂行办法的通知》（鲁财债〔2020〕70号）第十七条“年度项目执行完毕，项目实施单位要对照项目

批复的项目目标，开展项目绩效自评”第十九条“各级财政部门根据工作需要，选择重大政府专项债券项目开展财政绩效评价”、第二十条“重点绩效评价应当组成评价工作组，制定评价工作方案，对绩效目标的设定情况，政府专项债券资金投入和使用情况，项目实施情况，绩效目标实现程度及效果等进行全面、客观、公正、科学的评价”、第二十二条“绩效评价指标体系要在遵循项目支出绩效评价和基本原则的基础上，立足政府专项债券项目特点，围绕融资与项目收益平衡、债券支持项目投入与产出、偿债资金来源、债券风险防控等重点内容，科学合理设定”的规定。

五、审计建议

（一）充分论证做好项目储备。发展改革、财政、项目主管部门应进一步做好工作衔接，健全项目储备筛选与评估机制，挑选能够产生持续稳定政府性基金收入或专项收入的项目申报债券资金，提高项目合规性、精准性；土地、规划、住房城乡建设等部门应加大对建设项目的支持力度，及时沟通解决项目建设中存在的问题，保障政府专项债券及时有效使用。

（二）多措并举推进项目建设。加强组织领导，做好项目跟踪服务，强化基础保障、努力扩大有效投资，在推进项目落地上要更加注重实效，尽快形成实物工作量，最大限度减少资金闲置沉淀。

（三）加强监管发挥资金效益。财政及相关主管部门要加大

对项目单位财政资金使用情况的监管力度，对专项债券发行使用实行穿透式、全过程监控，加快支付进度，对未按规定用途使用的资金应及时予以收回，对闲置资金应及时调整使用方向，防止出现挤占挪用、闲置浪费等问题。

（四）增强招投标意识。项目主管部门和行业监管部门应牢固树立招投标意识，充分认识到招投标工作的重要性，从源头加强对招投标政策法规的了解，避免发生违法违规问题。

信息公开选项：主动公开

局内分送：局领导，存（2）。

济宁市审计局办公室

2023 年 8 月 21 日印发
