财政支出绩效评价报告

项目名称：恩阳机场航线补贴项目

委托单位：巴中市财政局

评价机构：四川佳之德财税管理咨询有限公司

2021年6月

**目录**

[一、 项目基本情况 1](#_Toc2042)

[（一） 项目立项的背景及目的 1](#_Toc21236)

[（二） 项目立项依据 2](#_Toc9893)

[（三） 项目预算、资金来源及执行情况 2](#_Toc29543)

[（四） 项目实施计划内容 4](#_Toc17549)

[（五） 项目组织及管理 5](#_Toc15883)

[（六） 项目绩效目标 6](#_Toc4402)

[二、 绩效评价工作情况 7](#_Toc1411)

[（一） 评价目的 7](#_Toc6447)

[（二） 评价依据 8](#_Toc7808)

[（三） 绩效评价体系 8](#_Toc22273)

[（四） 绩效评价实施情况 9](#_Toc30671)

[三、 评价结论和绩效分析 9](#_Toc2917)

[（一） 评价结论 9](#_Toc12247)

[（二） 绩效分析 10](#_Toc8532)

2020年巴中市恩阳机场航线补贴项目

绩效评价报告

根据《巴中市财政局关于开展2021年财政支出绩效评价工作的通知》（巴财监绩〔2021〕4号）文件的规定，本公司受巴中市财政局委托，对 2020年巴中市恩阳机场航线补贴项目进行绩效评价。我公司根据专家评审会审议后修改完善的工作方案开展本次评价，经过合规性检查、数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序，采用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

# 项目基本情况

## 项目立项的背景及目的

1. **项目背景**

巴中恩阳机场位于四川省巴中市恩阳区兴隆镇，是秦巴山连片贫困地区及川陕革命老区核心区的重要空中交通枢纽。机场于2019年2月3日通航，按照满足2025年旅客吞吐量90万人次、货邮吞吐量3000吨、高峰小时旅客吞吐量670人次进行规划，飞行区等级4C，可供EMB145、EMB190和B737系列、A320系列机型使用。

为充分发挥恩阳机场的枢纽效应，完善航线网络布局，扶持航线稳定运营，扩大对外开放和招商引资，市政府设立恩阳机场航线补贴项目，专项用于机场经批准新开国内航线的补贴。

1. **项目目的**

航线补贴项目的设立，用于保障航空运输发展，助力巴中人民畅享安全高效、便捷优质的航空运输服务，推动川陕革命老区核心区经济社会振兴发展。

## 项目立项依据

1. 《民航中小机场补贴管理暂行办法》（财建〔2020〕93号）；
2. 《四川省人民政府关于加快四川民航业发展的意见》（川府发〔2012〕41号）。

## 项目预算、资金来源及执行情况

* 1. **预算及资金来源**

2020年，巴中市年初共安排该项目财政补贴资金11886.77万元，中期调增0万元，预算明细见下表1：

**表1:项目预算明细表**

**金额单位：万元**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 明细 | 年初预算 | 中期调增 | 备注 |
| 恩阳机场航线补贴项目 | 11886.77 | 0 | 用于补贴航空运输公司航线运行 |

\*资金来源均为一般公共预算财政拨款。

* 1. **资金使用情况**

2020年，项目实际支出为10439.70万元，预算执行率为87.83%，支出明细见下表2：

**表2:项目支出明细表**

**金额单位：元**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 序号 | 航线 | 补贴额 |
| 1 | 成都=巴中=上海2019年11月（航线补贴） | 1924400.00 |
| 2 | 深圳=巴中=银川2019年12月（航线补贴） | 3509000.00 |
| 3 | 成都=巴中=上海2019年12月（航线补贴） | 2308100.00 |
| 4 | 成都=巴中=上海2019年12月（航线补贴） | 71400.00 |
| 5 | 昆明=巴中=北京2019年12月（航线补贴） | 5100000.00 |
| 6 | 昆明=巴中=北京2020年1月（航线补贴） | 5270000.00 |
| 7 | 深圳=巴中=银川2020年1月（航线补贴） | 1723100.00 |
| 8 | 成都=巴中=上海2020年1月（航线补贴） | 79009.00 |
| 9 | 深圳=巴中=银川2020年2月（航线补贴） | 422710.00 |
| 10 | 成都=巴中=上海2020年3月（航线补贴 | 2654857.00 |
| 11 | 深圳=巴中=银川2020年5月（航线补贴） | 4420800.00 |
| 12 | 成都=巴中=上海2020年5月（航线补贴） | 3166253.90 |
| 13 | 深圳=巴中=银川2020年3月（航线补贴） | 4714119.84 |
| 14 | 成都=巴中=上海2020年6月（航线补贴） | 3112861.52 |
| 15 | 成都=巴中=上海2020年7月（航线补贴） | 1947012.00 |
| 16 | 成都=巴中=上海2020年2月（航线补贴） | 698198.35 |
| 17 | 深圳=巴中=银川2020年7月（航线补贴） | 3899260.50 |
| 18 | 西安=巴中=海口2020年10月（航线补贴） | 752272.00 |
| 19 | 成都=巴中=上海2020年8月（航线补贴） | 1562523.48 |
| 20 | 西安=巴中=海口2020年7月（航线补贴） | 1458351.00 |
| 21 | 深圳=巴中=银川2020年6月（航线补贴） | 4011789.44 |
| 22 | 深圳=巴中=银川2020年9月、10月(航线补贴) | 5534402.65 |
| 23 | 成都=巴中=上海2020年11月（航线补贴） | 3000000.00 |
| 24 | 深圳=巴中=银川2020年8月（航线补贴） | 3254575.10 |
| 25 | 青岛=巴中=昆明2020年10、11月（航线补贴） | 3073865.00 |
| 26 | 西安=巴中=海口2020年8、9、11月（航线补贴） | 3282500.00 |
| 27 | 广州=巴中2020年10、11月（航线补贴） | 1124865.79 |
| 28 | 广州=巴中2020年10、11月（航线补贴） | 712629.21 |
| 29 | 成都=巴中=上海2020年11月（航线补贴） | 432428.70 |
| 30 | 成都=巴中2020年11月（航线补贴） | 777898.00 |
| 31 | 深圳=巴中航线2020年10、11、12月（航线补贴） | 6004003.24 |
| 32 | 青岛=巴中=昆明2020年12月（航线补贴） | 2491178.00 |
| 33 | 广州=巴中航线2020年12月（航线补贴） | 1605233.79 |
| 34 | 西安=巴中=海口2020年12月（航线补贴） | 2088841.00 |
| 35 | 北京=巴中航线2020年10、11、12月（航线补贴） | 9018826.09 |
| 36 | 成都=巴中航线2020年10月、12月（航线补贴） | 1720693.00 |
| 37 | 成都=巴中=上海2020年10月、12月（航线补贴） | 5168188.58 |
| 38 | 青岛=巴中=昆明航线2021年1月（航线补贴） | 2300782.50 |
| 合计 |  | 104396978.68 |

* 1. **资金拨付流程**

（1）2020年3月29日以前，资金拨付流程

（2）2020年3月29日以后，资金拨付流程

## 项目实施计划内容

* 1. **项目内容**

巴中恩阳机场与9家单位签订了14条航线的补贴协议，补贴所有在机场起降的航班，均为国内航线。

根据补贴协议，航线补贴主要分为两种:定额补助与保底补助，定额补助提前约定航班补贴标准，补贴资金按航班实际飞行班次结算。保底补助提前约定航班保底收益标准，不足部分由机场补足。对超出约定标准外收益的分配，又分为差额补助与包收入补助。差额补助超出标准部分归航空公司所有，包收入补助超出标准部分归机场所有。

**表3：补贴航线类别与标准**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 航线 | 航空公司 | 类别 | 标准（元/班） |
| 1 | 北京=巴中 | 中国国际航空股份有限公司 | 保底 | 245000.00 |
| 2 | 北京=巴中 | 中国联合航空有限公司 | 定额 | 170000.00 |
| 3 | 昆明=巴中=北京 | 东方航空云南有限公司 | 定额 | 170000.00 |
| 4 | 大兴=巴中=昆明 | 中国联合航空有限公司 | 定额 | 170000.00 |
| 5 | 成都=巴中 | 中国国际航空股份有限公司 | 保底 | 110000.00 |
| 6 | 成都=巴中 | 中国国际航空股份有限公司 | 保底 | 170000.00 |
| 7 | 成都=巴中=上海 | 中国国际航空股份有限公司 | 保底 | 358000.00 |
| 8 | 成都=巴中=上海 | 中国国际航空股份有限公司 | 保底 | 358000.00 |
| 9 | 广州=巴中 | 中国南方航空股份有限公司 | 小时 | 47000.00 |
| 10 | 南京=巴中 | 上海吉祥航空股份有限公司 | 定额 | 50000.00 |
| 11 | 宁波=巴中 | 浙江长龙航空有限公司 | 定额 | 10000.00 |
| 12 | 青岛=巴中=昆明 | 青岛航空股份有限公司 | 小时 | 42000.00 |
| 13 | 深圳=巴中 | 深圳航空有限责任公司 | 保底 | 252310.00 |
| 14 | 深圳=巴中=银川 | 深圳航空有限责任公司 | 保底 | 411500.00 |
| 15 | 深圳=巴中=银川 | 深圳航空有限责任公司 | 保底 | 411500.00 |
| 16 | 温州=巴中 | 浙江长龙航空有限公司 | 保底 | 2352000.00 |
| 17 | 温州=巴中=南宁 | 浙江长龙航空有限公司 | 保底 | 460000.00 |
| 18 | 西安=巴中=海口 | 长安航空有限责任公司 | 小时 | 45500.00 |

## 项目组织及管理

巴中市发展和改革委员会：负责项目资金的审批与拨付，监督补贴资金的使用，参与补贴政策的制定。

巴中市恩阳机场：作为项目预算单位，负责航线设立的前期调研，与航空公司沟通协商航线开通事宜，编制项目预算，落实项目的日常管理，负责航线宣传。

各航空公司:负责航线开通与运营，定期将航班执行数据与部分航班的盈利情况提交机场。

巴中市恩阳机场根据市政府的要求及地区航空市场扩张需要，与航空公司协商，达成初步的航线开设意向，并于每年年底前向市财政局申报次年计划补贴航线的总体情况、补贴方案、补贴预算等，市财政局根据市级财力审 批资金，经人大审议后下达预算。

对确定给予补贴的航线，由巴中市恩阳机场确定航线合作对象，签署合作协议。合作对象根据协议，开通航线。结算期满后，恩阳机场向市发改委提交本结算期内各航线补贴拨付申请，以及各补贴航线本期内运营情况，报市发改委审核。市发改委审核同意后，将本结算期的补贴资金拨付至巴中市恩阳机场，由机场根据补贴标准和合作协将补贴资金拨付相关单位。

## 项目绩效目标

* 1. **总目标**

通过航线补贴专项的实施，充分调动航空公司与合作中介的运营积极性，进一步培育壮大巴中市航空运输市场，完善巴中市航空运输网络，扩大航空运输规模，为巴中市对外经贸、旅游往来提供便利，同时确保到2025年实现旅客吞吐量90万人次、货邮吞吐量3000吨，实现主业与辅业、规模与效益科学跨越式发展，对巴中市经济社会发展做出突出贡献。

* 1. **年度目标**

恩阳机场未申报项目绩效目标，评价组根据项目预算申请、机场年度工作计划及发展规划等，梳理出项目部分年度目标如下:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 目 标  完 成 | 项目 产出 (20分) | 数量 完成 程度 | 补助航线航班执行率（用T表示），即补助的航线航班是否按时起航(5分) | T≥100%(5分)；90%≤T＜100%(3分）**；**80%≤T＜90%(2分） ；T＜80%(0分） |
| 质量 完成 程度 | 航班整体座客率（用S表示）(5分) | S≥100%(5分)；90%≤S＜100%(3分）**；**80%≤S＜90%(2分） ；S＜80%(0分） |
| 时效 完成 程度 | 补贴发放及时率(用H表示），用于考核补贴发放是否按期完成(5分) | H=及时（5分）；否则(0分） |
| 投资 控制 程度 | 补贴发放标准（用N表示），即航线补贴的标准是否符合市场价格(5分) | N≤市场价（5分），N＞市场价（0分） |
| 项 目 效 果 | 项目 效益 (30分) | 经济效益 | 补助航线平均座客率较上年度上升比率（用O表示）(6分), | H=上升/增加（5分）；否则(0分） |
| 全年保障货邮数量增加（用P表示）(6分) | H=上升/增加（5分）；否则(0分） |
| 社会 效益 | 有效缩短巴中到其他城市的出行时间，满足更多人的出行需求，进一步推动巴中商业、旅游发展（用Q表示）(6分) | Q=缩短/满足（5分）；否则(0分） |
| 可持续 影响 | 航线培育长效机制健全性(6分),即 | 健全（5分），否则不得分 |
| 社会满意程度 | 旅客满意度（用R表示），即旅客对项目实施效果的满意程度(6分) | 旅客对机场投诉率。R≤0.1% |

## 绩效评价工作情况

## 评价目的

* 1. 通过对项目的绩效评价，客观公正反映项目立项的科学性、项目实施的规范性和项目效果的绩效，总结项目实施的经验，发现项目实施过程中存在的问题，提出完善建议，为完善项目管理和主管部门决策提供参考依据。
  2. 通过评价人员对项目前期调研、方案制定与评审情况，重点评价以下几个方面：
     1. 侧重对项目管理实施过程的公平性与过程的合规性进行评价。由于机场航线补贴为经常性项目，因此重点针对项目管理实施过程的公平性与过程的合规性进行评价，如对航线的确定、补贴金额准确率进行核实，以及对考核机制的管理。
     2. 侧重于对项目的管理和效果进行评价。目前补贴发放后，需要重点关注补助资金发挥的效益，旅客人数的变化等。
     3. 侧重于对项目的长效管理进行评价。补贴项目已运行一段时间，且已投入相当部分资金，需要关注项目绩效的可持续因素，航线培育长效机制建立情况等进行评价，为项目的长效管理提供管理经验。

## 评价依据

* 1. **项目业务文件**

1. 《民航中小机场补贴管理暂行办法》（财建〔2020〕93号）;
2. 《四川省人民政府关于加快四川民航业发展的意见》（川府发〔2012〕41号）。
   1. **绩效评价管理类**

①《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；

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《巴中市财政局关于开展2021年财政支出绩效评价工作的通知》（巴财监绩〔2021〕4号））。

* 1. **其他作为评价依据的材料**

①财政预算安排的项目资金文件；

②项目实施总结、考核报告等文件；

③相关项目合同、档案材料等；

④相关报表、账簿、凭证。

## 绩效评价体系

* 1. **绩效评价指标确定原则**

1. 相关性原则。绩效评价指标与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。
2. 重要性原则。优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。
3. 可比性原则。对同类评价对象设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可相互比较。
4. 系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，定量指标量化，定性指标可衡量，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。
5. 经济性原则。通俗易懂、简便易行，数据的获得考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。
   1. **评价方法**

本次绩效评价主要采用以下评价方法：

1. 比较法，通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。
2. 因素分析法，通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。
3. 公众评判法，通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

## 绩效评价实施情况

自2021年5月项目启动会以来，项目组在前期调研的情况下，完成了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、原则、指标体系、标准、社会调查方案等。2021年5-6月，项目组经过了数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。

# 评价结论和绩效分析

## 评价结论

经评价，2020年巴中市恩阳机场航线补贴项目总得分为88分，属于“良”。其中，项目决策指标权重为20分，得分为17分，得分率85%；项目管理指标权重为30分，得分为28分，得分率93.33%；目标完成指标权重为20分，得分为19分，得分率95%，项目效果指标权重为30分，得分为24分，得分率80%。

**表 4：二级指标评分汇总表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **项目决策** | | | **项目管理** | | **目标完成** | **项目效果** | **合计** |
| **二级指标** | **项目设立** | **绩效目标** | **经费安排** | **业务管理** | **财务管理** | **项目产出** | **项目效益** |
| **分值** | 5 | 8 | 7 | 15 | 15 | 20 | 30 | 100 |
| **得分** | 5 | 6 | 6 | 14 | 14 | 19 | 24 | 88 |
| **得分率** | 100% | 75% | 85.71% | 93.33% | 93.33% | 95% | 80% | 88% |

## 

## 绩效分析

1. **项目设立分析**

**表 5：项目设立指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| A1 立项依据 | 2.5 | 2.5 |
| A2 立项程序 | 2.5 | 2.5 |

**A1 立项依据：项目设立按照《民航中小机场补贴管理暂行办法》要求，政策明确，项目设立利于保障航空运输发展，推动川陕革命老区核心区经济社会振兴发展，符合大局。**

**A2 立项程序：项目设立按照国家有关规范，并通过市政府常务会决议，申请程序规范，项目设立通过市政府常务会决议通过，有相关会议纪要。**

1. **绩效目标分析**

**表 6：绩效目标指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| B1目标设定 | 6.5 | 4.5 |
| B2目标调整 | 1.5 | 1.5 |

**B1 目标设定：项目为合同协议签订，以合同协议为项目计划标准。**

**B2目标调整：项目未出现目标调整情况。**

**3．经费安排分析**

**表 7：经费安排指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| C1标准控制 | 3 | 3 |
| C2预算约束 | 4 | 3 |

**C1 标准控制：航线补贴严格依据各航空公司与业主单位签订的合同金额履行补贴。**

**C2预算约束：开支范围明确，但未见预算约束节支措施。**

**4．业务管理分析：**

**表8：业务管理指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| D1制度建设 | 4 | 4 |
| D2组织实施 | 6 | 6 |
| D3项目监管 | 5 | 4 |

**D1 制度建设：机场补贴严格依据合同条款履行双方的义务。**

**D2 组织实施：项目实施过程中未发生方案调整。**

**D3 项目监管：机场航线补贴主管单位为巴中市发展和改革委员会，项目开展过程中，存在巴中市发展和改革委员会对项目实施情况不了解的问题。**

**5．财务管理分析**

**表8：财务管理指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| E1财务制度 | 2 | 2 |
| E2资金分配 | 1.5 | 1.5 |
| E3资金拨付 | 4.5 | 4.5 |
| E4资金使用 | 2.5 | 2.5 |
| E5财务监督 | 4.5 | 4.5 |

**E1 财务制度：依据巴中恩阳机场有限公司同意财务制度执行。**

**E2 资金分配：依据与9家机场公司签订的航线协议补贴分配。**

**E3 资金拨付：巴中市财政局-到巴中市发展和改革委员会-巴中市交通投资集团有限公司-巴中恩阳机场有限责任公司-巴中机场建设有限责任公司-各航空公司。**

**E4 资金使用:资金开支合法合规，未出现挪用的情况。**

**E5 财务监督:财务管理规范，补贴标准严格依据合同内容履行。**

**6．项目产出分析**

**表8：项目产出指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| F1数量完成程度 | 5 | 5 |
| F2质量完成程度 | 5 | 3 |
| F3时效完成程度 | 5 | 5 |
| F4投资控制程度 | 5 | 5 |

**F1 数量完成程度：已按照合同签约内容完成对9家航空公司，14条航线的补贴，签订协议的航班全部按照合同约定时间完成飞行任务。**

**F2 质量完成程度：根据航线签订的航线，以及2019与2020年的人流量与货物量分析，2019年航班：1460架次，旅客数量：196861人次，2020年航班：3762架次，旅客302047人次，货物2019年1.2吨，2020年43.33吨，2020年度较2019年航班增长率为157%，人流量增长率为53%，货物量运输增长率为3500%，总体入座率与货物运输率上升，但存在2020年较2019年相比入座率降低54人次每班。**

**F3 时效完成程度：航线补贴协议补贴时间为次月15日，根据补贴记录显示，均按时完成了对航线的补贴。**

**F4 投资控制程度：依据合同协议履行。**

**7．项目效果分析**

**表8：项目效果指标评分表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **三级指标** | **分值** | **得分** |
| G1经济效益 | 6 | 0 |
| G2经济效益 | 6 | 6 |
| G3社会效益 | 6 | 6 |
| G4可持续影响 | 6 | 6 |
| G5社会满意程度 | 6 | 6 |

**G1 经济效益：补贴航线入座率较2019年相比有所下降，2019年航班：1460架次，旅客数量：196861人次，2020年航班：3762架次，旅客302047人次，但存在2020年较2019年相比入座率降低54人次每班。**

**G2 经济效益：货物运输量较上年增幅大，货物2019年1.2吨，2020年43.33吨，2020年度较2019年航班增长率为157%。**

**G3 社会效益：缩短了巴中到14个城市的时间与距离，，航线补贴的激励机制增加了航线开通的数量满足了外旅游与务工人口的需求。**

**G4 可持续影响：巴中机场航线的开通，带来旅游业发展的先机，有利于提升当地旅游收入，但航线补贴机制有利于提升，部分航线可进一步优化。**

**G5 社会满意程度：根据机场投诉建议反馈情况，2020年未收到过有效投诉，因此社会满意度为100%。**