

江苏省政府专项债券项目绩效自我评价报告

新建南京上元门过江通道（江北新区段）

江北新区枢纽经济发展管理办公室

2026 年 4 月

目 录

一、项目情况	3
二、评价情况	5
三、项目绩效	16
四、存在问题	16
五、有关建议	17

一、项目情况

1.项目背景

为进一步完善南京铁路枢纽布局，缓解既有铁路过江通道压力，促进跨江融合发展，新建南京上元门过江通道。

本项目的建设，不仅能极大增加南京长江两岸的交通联系，而且将充分发挥南京作为我国东部地区重要的综合交通枢纽的优势，对增强南京作为国家重要交通和物流枢纽的辐射、带动作用起到重要的促进作用。

2.主要内容

南京上元门过江通道项目起自南京北站宁淮宁蚌场，接南京至淮安城际铁路六合西至南京北段，以单洞双线隧道形式穿越长江，引入南京站沪宁城际场，新建正线长约 20.4 公里，其中隧道长约 14 公里。建设南京北站宁淮宁蚌场 6 台 12 线和站房、南京北动车所动车走行线、宁淮场至京沪线联络线、南京站站改及南京站动车所动车走行线改移工程以及宁滁蚌铁路同步实施工程。

主要技术指标：

铁路等级：高速铁路。正线数目：双线。设计速度：200 公里/小时（局部地段限速）。正线线间距 4.4 米，到发线有效长度 650 米，最小曲线半径 2200 米（困难地段 2000 米），枢纽内根据行车速度合理确定，最大坡度 20%（困难地段 30%），牵引种类为电力

牵引，列车运行控制方式为自动控制，调度指挥系统为调度集中，最小行车间隔 3 分钟。其他技术标准执行《高速铁路设计规范》（TB10621-2014）。

3.实施方式

本项目已于 2024 年 6 月 30 日开工建设，计划于 2029 年 12 月竣工。

项目主管部门为江北新区枢纽经济发展管理办公室，项目建设单位为南京江北新区铁路建设投资有限公司。项目拟申请自有资金及专项债资金实施。

4.资金投入和使用情况

（1）项目投资估算

南京上元门过江通道项目（江北新区段）总投资约 292.12 亿元，含资本金出资、沿线征拆费用及宁淮宁蚌场、宁淮场至京沪线联络线及部分南京北走动线、宁滁蚌同步实施工程，主线路江北新区直管区范围内新建长度约 12km。

（2）资金使用情况

新建南京上元门过江通道（江北新区段）项目计划专项债券融资总额为 29.14 亿元（其中用于资本金 29.14 亿元），2024-2025 年已使用专项债券 10 亿元，计划后期使用债券募集资金 19.14 亿元。

（二）绩效目标

1.项目总体目标

目标 1：严格规范使用专项债券资金，确保全部用于本项目建

设。

目标 2：通过项目运营进一步完善南京铁路枢纽布局，缓解既有铁路过江通道压力，促进跨江融合发展。

2.阶段性目标

目标 1：完成征地、稳评等项目前期工作。

目标 2：按计划推进项目资金拨付，保障主体工程顺利施工。

表 1-1 绩效目标表

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
过程	资金管理	资金执行率	100%
产出	数量指标	实际完成率	100%
		质量达标率	100%
	质量指标	验收规范性	规范
		是否按计划开工	是
	时效指标	工期不利条件	无
		经费支出规范性	规范
效益	经济效益	满足预计经营收入	是
	社会效益	达到规划远景年输送能力	是
	生态效益	环保报批手续	规范
		文明施工规范性	规范
	可持续影响	财务可行性	是
		风险措施健全性	健全
满意度	服务对象满意度	参建单位满意度	90%以上
		社会公众或服务对象满意度	90%以上

二、评价情况

（一）项目特点分析

本项目投向的是交通基础设施领域，主要建设内容为新建南京上元门过江通道项目（江北新区段），含宁淮宁蚌场、宁淮场至京沪线联络线和部分南京北走动线、宁滁蚌同步实施工程，主线路江北新区直管区范围内新建长度约 12km。

项目的建设将进一步完善南京铁路枢纽布局，缓解既有铁路过江通道压力，促进跨江融合发展。故绩效评价的要点应为实现公共服务产出的过程、结果、效益以及满意度。

（二）评价思路方法

1.绩效再评价原则

（1）科学规范原则。绩效评价注重专项债券资金管理的规范性，支出的经济性、效率性和有效性，融资自求平衡情况和风险控制情况，严格执行规定的程序，合理确定绩效目标和评价内容，运用简便、实用、定量与定性分析相结合的方法，规范进行评价。

（2）公正公开原则。坚持客观、公平、公正，做到依据合法、标准统一、资料可靠、实事求是、公开透明，并接受监督。

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

（4）成本效益原则。绩效评价指标应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性。

2.绩效评价指标体系

（1）绩效评价指标

本项目目前正处于建设阶段，计划于 2029 年 12 月竣工验收投入

使用，故结合项目特点，本次评价共设置了 4 个一级指标（过程、产出、效益、满意度）；10 个二级指标（资金管理、数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度）；15 个三级指标。具体详见表 1-1。

（2）指标解释

绩效评价指标划分为过程、产出、效益、满意度四个方面，作为一级指标，对专项债券资金进行全面绩效评价。

①过程：反映项目资金管理的规范性。根据本项目预期任务目标，将过程指标细化为资金管理 1 个二级指标，主要考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度，项目资金是否专款专用。

②产出：反映项目实施是否实现了预期任务目标。根据本项目预期任务目标，将产出指标细化为数量指标、质量指标、时效指标、成本指标 4 个二级指标，主要考核项目是否已按计划完成前期工作；工程质量是否符合本项目设计及相关验收规范要求；是否按合同及国家和地区相关规定组织施工质量管理；项目是否按计划开工时间开工建设；项目是否积极处理各项工期不利条件，以尽力消减不利条件带来的工期影响；项目建设资金是否合理控制并使用。

③效益：反映项目实施后，预期效益的实现情况。根据项目实施的预期效益，将效益指标细化为经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响 4 个二级指标，主要考核项目完工后运营收益是否达到预期；项目实施是否能够提升对沿线城际客流的承接运输能力；项目建设过程是否根据相关法规对环境影响进行分析；建设过程是否

根据相关法规、合同、环境影响评价报告等要求采用有效的环境影响控制措施；项目资金是否可以支持项目建设；项目公司是否充分考虑潜在风险，并制定相应风险识别、风险防范、风险控制措施，并且落实到位。

④满意度：反映参建单位、社会公众或服务对象满意度。在二级指标层面确定了各环节绩效评价的关键因素后，根据二级指标内容和相关标准进一步将其分解为 15 项具体可操作的三级指标，作为绩效评价指标体系的最基层指标。三级指标更为细化和具体，以项目实施的各环节所涉及的关键点为设置三级绩效指标的依据，对绩效再评价考核的具体内容进行明确，并对指标予以解释说明。

3. 评价方法

（1）内控测评

通过对项目相关方进行调研，收集专项债券资金管理的相关制度并评价其内控健全性，了解项目业务管理、财务管理的流程和关键控制点，测试各部门是否建立并执行相应的监控措施，有效控制项目进度、质量，监控资金使用，确保专项债券资金发挥绩效。

（2）资料审阅

通过查阅立项文件、资金拨付和使用会计资料、项目管理和资金管理办法、项目建设资料等，准确把握专项债券资金的安排和使用情况、项目实施的内容，为绩效评价工作收集充分、有效的证据。

（3）比较分析法

通过对比项目预定目标和实际产出、效益，分析项目产出数量、

质量的完成情况，分析项目成本控制情况和效益实现程度，分析项目实施产生的经济效益、社会效益、生态效益、可持续性影响等效益指标，分析项目实施前后的效益，分析项目预期目标的实现情况。

(4) 资金查验法

通过对工程建设项目账簿和原始凭据的检查，对项目资金的到位、拨付及使用情况进行梳理和检查，对专项债资金使用不合规或配套资金未到位的原因进行追溯分析。

(5) 实地调查法

在现场采用收集资料、填报数据、统计成果、查验数据等方式进行实地调查取证，了解项目实际完成情况、现场安全文明保障措施实施情况等。

(6) 公众评判法

通过走访与座谈等方式，对参建单位、社会公众或服务对象进行调查，了解其对项目实施的满意程度。

4.评价标准

绩效评价指标体系从过程、产出、效益、满意度四个方面进行构建，“过程”分值权重 10 分，“产出”分值权重 50 分，“效益”分值权重 30 分，“满意度”分值权重 10 分。

表 2-1 指标分值权重分配表

一级指标	二级指标	三级指标	分值权重	指标解释	评价标准
过程（10分）	资金管理	资金执行率	10	考察实际支出资金与实际到位资金的比例，用于反映和考核项目资金执行	资金执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100% 资金执行率达到

				情况。	100%的得 10 分，<100%的按下述公式计算：得分=资金执行率/100*10
产出 (50 分)	数量 指标	实际完成率	10	考察项目实际完成的前期工作与计划应完成的前期工作的情况。	关键节点（指未完成对整体工期有重大影响）按期完成的，得 10 分；关键节点未按计划完成的，有 1 项扣 1 分，扣完为止。
	质量 指标	质量达标率	10	考察工程质量应符合本项目设计及相关验收规范要求。	根据验收的实际情况进行打分。已完工作全部验收合格的，得 10 分；有一项工作因质量问题无法通过验收的，扣 1 分，扣完为止。
		验收规范性	10	考察项目公司是否按合同及国家和地区相关规定组织施工质量管理。	根据施工质量管理的实际情况进行打分。如发生《关于做好房屋建筑和市政基础设施工程质量事故报告和调查处理工作的通知》所列一般事故的，扣 1 分/次；较大事故的，扣 2 分/次；重大事故的，扣 3 分/次；特别重大事故的，扣 4 分/次。
	时效 指标	是否按计划开工	5	考察项目是否按计划开工时间开工建设。	按计划开工时间开工的，得 5 分；未按计划开工时间开工的，延期一天扣 0.1 分，扣完为止。
		工期不利条件	5	考察项目是否积极处理各项工期不利条件，以尽力消减不利条件带来的工期影响。	不存在工期不利条件或已采取积极处理措施的，得 5 分；消极对待导致工期影响被放大加剧的，有 1 项扣 2 分，扣完为止。

	成本指标	经费支出规范性	10	考察项目建设资金是否合理控制并使用。	项目建设资金支出符合相关规定并未超批复投资，或因属于政策可以调整范围并已履行投资调整程序的，得 10 分；未经审批，超过项目批复投资的，得 0 分。
效益 (30 分)	经济效益	满足预计经营收入	5	考察项目盈利能力。	项目预期完工运营后能达到预期收入且覆盖成本得 5 分，否则不得分。
	社会效益	达到规划远景年输送能力	5	考核项目实施对沿线城际客流的承接运输能力。	完善江北沿线城市高速铁路的路网结构，提升通道运输能力得 5 分，否则不得分。
	生态效益	环保报批手续	5	考察建设过程是否根据相关法规对环境影响进行分析。	已分析并履行相应报批程序的，得 5 分；存在未批先建等情况的，得 0 分。
		文明施工规范性	5	考察建设过程是否根据相关法规、合同、环境影响评价报告等要求采用有效的环境影响控制措施。	发生环保措施不合规的，扣 0.1 分/次；遭受行政主管部门处罚的，加扣 0.1 分/次；未及时处理的再加扣 0.2 分/次。
	可持续发展	财务可行性	5	考察项目资金是否支持项目建设。	项目资金满足当年项目实施需要的得 5 分；不满足的，根据下述公式计算得分： 得分=5-资金缺口/当年资金使用量*5。
		风险措施健全性	5	评价项目公司是否充分考虑项目潜在风险，并制定相应风险识别、风险防范、风险控制措施，并且落实到位。	根据潜在风险的识别、防范、控制等实际情况进行打分。考虑全面、措施到位的得 5 分；考虑较全面、措施较到位的得 4 分；考虑一般、措施一般的得 3 分；考虑不全面、措施不到位的，视情况得 0-1 分。

满意度 (10分)	服务对象满意度	参建单位满意度	5	反映参建单位的满意情况。	满意度达到 90% (含) 以上, 得 10 分; 满意度在 85% (含) -90%的, 得 8 分; 满意度在 75% (含) - 85%的, 得 6 分; 满意度在 60% (含) -75%的, 得 4 分; 满意度为 60%以下的, 不得分。
		社会公众或服务对象满意度	5	反映社会公众或服务对象满意度。	

(三) 评价工作情况

1.过程情况分析

(1) 资金管理方面。主要为资金执行率评价指标, 评价得分 10 分, 具体分析如下:

2025 年度项目专项债券资金按工程进度及时拨付, 资金使用执行率为 100%; 项目资金严格实行专款专用、封闭管理, 不存在挤占、挪用、截留等违规使用情况。

2.产出情况分析

(1) 产出数量

通过评价, 本项目实际完成率评价得分 9 分, 具体分析如下:

根据项目实际进展, 项目关键节点工作均已按期完成。

(2) 产出质量

主要包括质量达标率、验收规范性两个评价指标, 评价得分 19 分, 具体分析如下:

已验收工程质量均符合本项目设计及相关验收规范要求; 项目公司按合同及国家和地区相关规定组织施工质量管理, 未发生质量事故。

（3）产出时效

主要包括是否按计划开工、不利条件两个评价指标，评价得分10分，具体分析如下：

本项目已按计划于2024年6月开工建设，2025年持续按总体工期有序推进；建设期间积极应对各类外部影响因素，有效保障施工连续开展。

（4）产出成本

通过评价，经费支出规范性指标评价得分9分，具体分析如下：

2025年度项目建设资金支出严格执行批复投资管理要求，资金使用规范，未发生超概算、超预算情况。

3.效益情况分析

（1）经济效益方面

通过评价，本项指标得分4分，具体分析如下：

项目仍处于建设阶段，尚未投入运营；预期建成运营后可实现预计经营收入，具备成本覆盖与财务可持续能力。

（2）社会效益方面

通过评价，本项评价得分4分，具体分析如下：

项目正处于建设阶段，暂未直接产生社会效益。项目建设持续完善南京铁路枢纽布局，有效提升过江通道运输能力，对优化长三角空间格局、推动跨江融合与区域协同发展的支撑作用逐步显现。

（3）生态效益方面

主要包括环保报批手续、文明施工规范性两个指标，评价得分9

分，具体分析如下：

项目已按规定完成环境影响分析及报批程序，施工全过程落实生态环境管控要求，未发生环保违规行为及行政处罚情形。

(4) 可持续影响方面

主要包括财务可行性、风险措施健全性两个指标，评价得分 9 分，具体分析如下：

项目正处于建设阶段，2025 年度项目资金保障充足，可满足年度建设实施需要；项目单位持续开展风险识别、防范与控制工作，风险考虑较全面、措施落实较到位。

4.满意度分析

(1) 参建单位满意度

通过评价，本项评价得分 5 分，具体分析如下：

通过走访调研，参建单位对项目建设的合规、有序表示满意。

(2) 社会公众或服务对象满意度

通过评价，本项评价得分 5 分，具体分析如下：

经沿线走访，社会公众对项目建设进展、实施组织及长远效益总体满意，满意度符合年度目标。

根据项目满意度调查结果，社会公众或服务对象满意度情况统计如下表所示：

表 2-2 社会公众或服务对象满意度统计表

序号	调研问题	满意程度					满意度
		100%	80%	60%	40%	20%	
1	您对该项目当前的整体状况是否满意？	23	6	1	0	0	94.7%

2	您认为该项目的设计实施是否合理？	24	5	1	0	0	95.3%
3	您认为该项目建设是否方便了您的日常出行？	39	1	0	0	0	99.3%
4	您认为该项目建设是否有助于带动中心区域和周边城市经济增长？	27	2	0	1	0	96.7%
5	您对该项目建设带来的整体影响是否满意？	26	3	1	0	0	96.7%
注：满意度 $M = (V \times 100\% + W \times 80\% + X \times 60\% + Y \times 40\% + Z \times 20\%) / (V + W + X + Y + Z)$ （其中：V、W、X、Y、Z 均为人数，且 $V + W + X + Y + Z = \text{样本量}$ ）							96.5%

（四）绩效评价结论

本项目绩效管理评价实行百分制，通过对本项目绩效管理评价指标体系中可评价指标进行逐个评价分析，汇总各项指标得分，得到最终得分，最终得分 90-100 分为“优”，80-89 分为“良”，60-79 分为“中”，0-59 分为“差”。

根据绩效管理评价标准中各项指标的评分情况，对各项指标评分进行汇总分析，新建南京上元门过江通道（江北新区段）项目绩效管理评价最终得分为 93 分，评级结果为“优”，具体各指标评分情况如表 2-3 所示。

表 2-3 项目指标评分分项汇总表

序号	指标	分值	得分（分）
1	过程	10	10
2	产出	50	47
3	效益	30	26
4	满意度	10	10
最终得分行			93 分
评价结论			优

三、项目绩效

（一）强化统筹协同，高效推进前期与建设

项目建设单位强化跨部门、跨单位统筹协调，聚焦征地拆迁、林地手续、稳评、过江隧道前期准备等关键环节，有序落实各项前置工作，项目整体推进平稳有序、节点可控。

（二）严格资金管控，规范专项债使用

严格执行政府专项债券管理要求，实行专账核算、专款专用、封闭管理，资金拨付与工程进度、前期工作同步衔接，确保债券资金安全、合规、高效使用。

（三）严把质量安全，严守建设底线

全面落实质量安全主体责任，按照高铁设计标准与验收规范强化过程管控，已完工程质量全部合格，未发生质量安全事故，工程建设可控在控。

（四）稳步实现阶段成效，支撑枢纽完善

2025年度顺利完成森林植被恢复费缴纳、林地补划、稳评服务、征地保障等前期工作，主体工程按计划实施，为完善南京铁路过江通道、提升枢纽功能奠定坚实基础。

四、存在问题

项目建设总体推进顺利，但受沿线征地拆迁范围广、涉及居民与企业数量多、林地及过江工程前期审批链条长等客观因素影响，

部分征迁及要素保障进度仍有待加快，一定程度影响局部工点连续施工节奏。主要原因在于沿线征迁对象情况复杂、利益协调难度较大，跨部门审批与外部统筹衔接效率仍有提升空间。

五、有关建议

（一）加快征迁与要素保障，夯实施工基础

进一步细化征迁、林地补划、管线迁改等工作方案，压实工作责任，加强与属地、权属部门对接，加快推进剩余征迁任务与前期手续办理，为主体工程连续施工创造良好条件。

（二）强化项目全过程管理，提升建设质效

建议建设单位进一步强化项目全周期管控，加大对代建、施工、监理等单位的监督考核力度，优化施工组织与进度计划，及时化解建设难题，全面提升项目推进效率与资金使用效益。

（三）健全风险防控机制，维护社会稳定

重点关注征地拆迁、施工组织等领域社会稳定风险，常态化开展隐患排查，健全预警与化解机制，主动做好沟通疏导，及时妥善处置矛盾问题，保障项目平稳有序推进。

（四）规范专项债券管理，严守债务风险底线

严格落实国家及省级专项债券监管要求，持续规范资金使用，确保专款专用；积极统筹资金保障与项目收益筹划，完善还本付息安排，牢牢守住债务风险安全底线。