**亚洲开发银行贷款湖南职业教育示范项目**

**绩效评价报告**

Hunan Technical and Vocational Education and Training Demonstration Project

（贷款编号：3010-PRC）

湖南省财政厅

二〇二〇年三月

**亚洲开发银行贷款湖南职业教育示范项目**

**绩效评价报告**

Hunan Technical and Vocational Education and Training Demonstration Project

（贷款编号：3010-PRC）

湖南省财政厅

二〇二〇年三月

**本次绩效评价结果**

整个项目评价结果

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 评价准则 | 权重（%） | 评价分值 （百分制） | 加权平均得分 | 绩效等级 |
| 相关性 | 20 | 100 | 20 | 高度相关 |
| 效率 | 50 | 79.52 | 39.76 | 效率一般 |
| 效果 | 20 | 87.47 | 17.49 | 满意 |
| 可持续性 | 10 | 91.64 | 9.16 | 高度可持续 |
| 综合绩效 | 100 | 一 | 86.42 | 实施比较顺利 |

**各子项目评价结果**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 实施院校名称 | 得分 | 绩效等级 |
| 1 | 湖南工业职业技术学院 | 89.96 | 实施比较顺利 |
| 2 | 湖南科技职业学院 | 91.1 | 实施顺利 |
| 3 | 湖南网络工程职业学院 | 89.08 | 实施比较顺利 |
| 4 | 长沙民政职业技术学院 | 73.33 | 实施不太顺利 |
| 5 | 芷江民族职业中专 | 87.9 | 实施比较顺利 |
| 6 | 长沙商贸旅游职业技术学院 | 86.49 | 实施比较顺利 |
| 7 | 湖南现代物流职业技术学院 | 81.36 | 实施比较顺利 |
| 8 | 湖南铁道职业技术学院 | 87.48 | 实施比较顺利 |
| 9 | 湖南汽车工程职业学院 | 93.43 | 实施顺利 |
| 10 | 湖南省攸县职业中专 | 89.46 | 实施比较顺利 |
| 11 | 湖南省资兴市职业中专 | 89.98 | 实施比较顺利 |
| 12 | 岳阳职业技术学院 | 87.31 | 实施比较顺利 |
| 13 | 湖南省华容县职业中专 | 87.64 | 实施比较顺利 |

|  |
| --- |
| 项目绩效评价小组与被评项目无利益冲突 |

**亚洲开发银行贷款湖南职业教育示范项目绩效评价领导小组**

组 长：林德勇

副组长：兰定国

成 员：邓卫平、赵传成、李清菊、周极宏、陈克云、黄伯军

联络员：刘小璐、王 为

**亚洲开发银行贷款湖南职业教育示范项目绩效评价专家小组**

组 长：徐先春

副组长：刘小璐

成 员：卢 毅、王 为、雷国平、李理、伍 慧、陈成文、李 珏、吴 颖、

冉国成、马丁玲

**汇 率**

货币单位——人民币元

|  |  |
| --- | --- |
| 项目评估阶段 | 绩效评价阶段 |
| 2013年5月 | 2019年6月 |
| 1人民币=0.163美元 | 1人民币=0.147美元 |
| 1美元=6.134人民币 | 1美元=6.8人民币 |

**缩 写**

|  |  |
| --- | --- |
| NCB | 国内竞争性招标 |
| ICB | 国际竞争性招标 |
| FMM | 财务管理手册 |
| MOF | 财政部 |
| PDRC | 省发改委 |
| PFinB | 省财政厅 |
| HED | 省教育厅 |
| EMP | 环境管理计划 |
| HPAO | 湖南省审计厅 |
| PIP | 项目实施计划 |
| PLG | 省项目领导小组 |
| PMO | 省项目管理办公室 |
| PPMO | 省项目办 |
| M&E | 监测与评价 |
| O &M | 运行和维护 |
| PAD | 项目评估文件 |
| SA | 社会评估 |
| 亚行 | 亚洲开发银行 |
| 职院 | 职业技术学院 |
| 中专 | 中等专业学校 |

目 录

[评价报告摘要 1](#_Toc19169)

[一、项目概要 1](#_Toc28766)

[二、绩效评价概述 2](#_Toc14533)

[三、绩效评价结论 2](#_Toc10155)

[四、经验教训及建议 4](#_Toc27293)

[1 项目基础信息表 8](#_Toc29921)

[2 绩效评价过程概述 13](#_Toc2135)

[2.1 评价目的 13](#_Toc30579)

[2.2 评价设计与实施 13](#_Toc32346)

[2.3 绩效评价框架与绩效评级方法 16](#_Toc15077)

[3 绩效分析 17](#_Toc26548)

[3.1 相关性 17](#_Toc30566)

[3.2 效率 24](#_Toc7076)

[3.3 效果 70](#_Toc15071)

[3.4 可持续性 83](#_Toc17134)

[4 绩效评价结论 94](#_Toc20511)

[4.1 相关性 94](#_Toc12007)

[4.2 效率 95](#_Toc24108)

[4.3 效果 95](#_Toc12597)

[4.4 可持续性 96](#_Toc2687)

[5 其他需要说明的事项 96](#_Toc26781)

[6 经验教训及建议 96](#_Toc11455)

[6.1 成功经验 96](#_Toc12184)

[6.2 失败教训 97](#_Toc14654)

[6.3 对策建议 98](#_Toc9702)

[7 附件 104](#_Toc17045)

[附件1 绩效评价任务书 104](#_Toc1609)

[附件2 绩效评价框架 113](#_Toc26838)

[附件3 绩效评价权重与评分标准 120](#_Toc1889)

[附件4 绩效评价调研计划 127](#_Toc11161)

[附件5 绩效评价调研资料收集清单 129](#_Toc2066)

[附件6 绩效评价面访、座谈会问题清单 138](#_Toc32054)

[附件7 绩效评价调查问卷 142](#_Toc3154)

[附件8 面访、座谈会记录 148](#_Toc10457)

[附件9 问卷统计分析 233](#_Toc18187)

[附件10 绩效评价现场调查照片 246](#_Toc5677)

[附件11 利益相关方反馈意见 250](#_Toc25061)

**评价报告摘要**

**一、项目概要**

湖南职业教育示范项目（以下简称“本项目”）是亚行资助的第一个中国职业教育贷款项目。本项目将：（1）促进职业教育院校和用人单位之间的伙伴关系，共同发展工作场所所需的技能，帮助毕业生根据劳动力市场需求的变化进行调整；（2）通过在优先领域发展能力本位课程（CBC）来实现课程的现代化；（3）提高职业导师的技能；（4）提高领导管理能力来建立一个由市场需求而不是供应驱动的职业教育体系；（5）用劳动力市场信息系统（LMIS）来确定优先技能领域以及以此调整职业教育项目来满足湖南省的劳动力技能需求；（6）升级选定的职业教育院校的设备和设施。

本项目总投资10028.6万美元，折合63581.2万元人民币。其中，利用亚行贷款5000万美元，折合人民币31700万元，国内配套31881.2万元。经中期调整后，总投资调整为8708.09万美元，折合人民币59215万元，其中利用亚行贷款5000 万美元，国内配套3708.09万美元，折合人民币25215.01万元。贷款协议于2013年11月12日生效，贷款期限为26年，含宽限期5年（至2018年9月15日）。本项目建设完工日期原为2018年12月31日，经中期调整延期到2020年12月31日，项目关账日期原为2019年6月30日，延期到2021年6月30日。

本项目的执行机构（EA）是湖南省政府，实施机构（IA）是湖南省教育厅和13所职业院校。其中高职院校包括长沙民政职院、湖南科技职院、湖南网络工程职院、湖南铁道职院、湖南现代物流职院、湖南工业职院、湖南汽车工程职院、岳阳职院、长沙商贸旅游职院9所，中职院校包括芷江民族职业中专、华容县职业中专、湖南省攸县职业中专和湖南省资兴市职业中专4所。

本项目活动由土建工程、货物设备以及能力建设三个部分组成，其中：土建工程在湖南工业职院、长沙民政职院、岳阳职院、湖南省资兴市职业中专4所院校实施，包括新建教学楼、图书馆、实训楼等单体工程6个，总建筑面积约74517m2，原计划利用亚行贷款1763万美元，中期调整为1311万美元；12个院校有设备采购，原计划利用亚行贷款2405万美元，中期调整为利用亚行贷款2857万美元；此外，还有总额为832万美元的能力建设和技术援助内容，分为省级能力建设、校级能力建设和咨询服务三部分。

截至评价时，本项目的6个土建工程合同，除长沙民政职院的艺术学院教学实训楼项目（合同编号：HN-MZ-C01）未完工以外，其余5个合同包均按计划实现了预期产出目标；33个设备合同，除 2个合同（HN-XD-E03 和HN-MZ-E01）未签署以外，其余均按计划实现了预期产出目标；12个咨询服务合同，目前仅1个合同（HN-S07）完成，3个合同还未完成招标（HN-S02合同计划重新招标，HN-S11合同处于建议书征询文件编制阶段，HN-S12合同处于亚行批复评审报告阶段），1个合同（HN-S08）计划取消，其余7个合同均处于实施阶段。本项目实际已支付成本7413.13万美元，占调整后计划成本的85.13%。其中，利用亚行贷款支付3436.89万美元，到位率为68.74%；国内配套资金支付3976.24万美元，到位率为107.23%。

**二、绩效评价概述**

评价小组根据《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》，对本项目的相关性、效率、效果、可持续性以及综合绩效进行评价。项目绩效评价设计主要是基于绩效评价框架，评价小组在前期案卷研究工作的基础上，围绕框架所涉及的关键评价问题和评价指标，分别明确了证据和证据来源，在比较各种证据收集方法优缺点的基础上，评价小组采取了案卷研究、座谈会、互联网检索以及实地调研等方式对各项证据进行整理和分析。根据《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》给出的评价规则和项目综合绩效评级方法，评价小组谨慎地对项目进行了评级，形成了评价结论、经验教训和对策建议。绩效评价工作的开展，总结该项目利用亚洲开发银行贷款的经验教训，为将来开展类似利用国际金融组织贷款或其他公共资金项目提供借鉴和参考。

**三、绩效评价结论**

项目绩效评价总体评分为86.42分，项目绩效等级为“实施比较顺利”。

（1）相关性：项目评级为“高度相关”

项目目标和内容与当前国家职业教育发展理念、发展战略、政策重点高度相符。实现职业教育的高质量发展与可持续发展，不仅是当前教育发展的核心和重点，也是未来发展的基本趋势。项目产出设计立足于湖南省职业教育发展实际，补齐短板，与湖南职业教育可持续发展的迫切需求高度一致，能够有效促进和帮助解决湖南职业教育可持续发展面临的前沿性问题。同时，项目产出充分考虑到了不同利益相关者的利益，很好地符合并满足当前及未来13所职业院校教师、学生、当地政府以及企业的需求。

（2）效率：项目评级为“效率一般”

项目整体进度与计划相比有所延后。截至评价时，本项目的6个土建工程合同，除长沙民政职院的艺术学院教学实训楼项目（合同编号：HN-MZ-C01）未完工以外，其余5个合同包均按计划实现了预期产出目标；33个设备合同，除 2个合同（HN-XD-E03 和HN-MZ-E01）未签署以外，其余均按计划实现了预期产出目标；12个咨询服务合同，目前仅1个合同（HN-S07）完成，3个合同还未完成招标（HN-S02合同计划重新招标，HN-S11合同处于建议书征询文件编制阶段，HN-S12合同处于亚行批复评审报告阶段），1个合同（HN-S08）计划取消，其余7个合同均处于实施阶段。环境管理计划、社会与性别行动计划均按计划实现了阶段性产出；大部分子项目的资金按预算得到了执行，但部分子项目特别是土建工程子项存在预算超支问题。由于部分子项实施进度缓慢，亚行贷款支付情况与计划相比略滞后，国内配套资金基本能够按项目实施进度到位，项目建立了较为稳定的管理机构和有效的管理制度与风险控制机制，确保了项目的实施。

1. 效果：项目评级为“满意”

项目基本实现了绩效目标。项目影响指标、项目成果指标均完全实现预期绩效目标，项目产出指标基本实现预期绩效目标，项目活动指标则未能按计划实现预期绩效目标；项目经济社会效益明显。项目不仅有效缓解了各实施院校职业教育资金投入不足的压力，而且改善了各院校的教学环境和办学实训条件，提升了教师与管理人员综合素质、专业化水平和创新能力，促进了学生专业技能的提升与就业，为区域经济社会发展提供了强有力的人力保障和技术支持；项目可使实施院校、用人单位、在校学生（包括毕业生）和教师及弱势群体直接受益，受益覆盖率100%，实际受益群体与目标受益群体基本一致，受益群体对项目的综合满意度为89.15%。

（4）可持续性：项目评级为“高度可持续”

项目财务具有较高的可持续性，还贷责任明确，项目后续资金能保证到位；各实施院校既是实施机构又是运行机构，均设立了专门的管理部门来负责项目的日常管理和维护，部门人员配备充足、建立了一系列管理制度和机制，能满足项目持续运行的需要；同时，当前湖南省及各实施院校所在市（县）经济社会环境总体向好，有利于项目的继续实施。

**四、经验教训及建议**

**成功经验**

**（1）领导重视，项目管理体制机制健全。**项目在执行过程中，项目执行机构和实施机构均按项目管理要求及时成立了项目领导小组和项目管理办公室，项目管理机构设置合理，人员配置精干。项目实施过程中严格按照亚行和国家相关的管理办法和规定进行管理，全面、详细地规定了项目相关的各政府主管部门、项目实施机构之间的职责和权限，明确了工作程序，就招标采购、建设工程管理、职教体系建设管理、提款报账和支付程序、资金控制、档案管理等项目活动建章立制，为做好整个项目的组织管理工作提供了强有力的制度保障。

**（2）项目设计理念先进，契合职业教育发展趋势。**项目以引资带动引智的发展理念，采用先进的教育改革方式，构建出湖南职业教育可持续发展的保障机制，即从过去的重规模到重质量的模式转变，由不仅着眼于学校办学条件的改善到更加注重加快推进职业教育内涵的发展。项目把亚行贷款资金使用与湖南现代职业教育体系建设、教师培养培训项目紧密结合起来，积极借鉴国际上先进的教育理念、教育经验和人才培养模式，对促进亚洲其他国家发展职业教育具有明显的示范作用。同时，项目提倡的校园可持续化发展理念与当前我国职业教育发展战略和政策重点保持高度一致。这也是项目得以顺利实施的政策基础。

**（3）实施主体选择精准，确保了项目可持续发展。**项目对实施主体的选择非常具有针对性，主要选择职业教育办学经验丰富的，与地区产业发展相适应，有长期发展后劲的，且具有特色鲜明的国家级或省级重点高等、中等职业院校作为实施主体，总体综合实力较强，为项目建设提供了好地人力支持、技术支持与经济支持，有利于项目的实施和可持续发展。

**失败教训**

**（1）项目实施进度较计划滞后，中间调整较大。**项目前期由于项目执行机构/项目办和13所实施院校对亚行的工作流程和相关规定不熟悉，以及亚行的采购程序和要求难以能被各级主体充分理解并得到充分遵守和实施，导致项目的土建、货物和咨询服务的采购工作进度严重滞后，项目绝大部分土建、货物和能力建设咨询服务子项目的实施周期超过计划周期。项目实施期整体延后两年，为保障实现绩效目标与学校新的发展要求，项目中间调整较大。

**（2）土建项目投入资金超预算，低价中标未能起到较好效果。**亚行在招标采购中实行的低价中标原则未能在项目实施中发挥很好的效用，中标价远低于成本估算价，导致土建工程在实施中出现了进度慢、施工方以各种理由提出变更要求等问题，给工程管理带来了较大难度；土建项目资金预计超预算13.94%。同时，最低价中标制度比较适合单一品目的设备采购，但学校实训室设备采购往往包括多个类别的品目，生产厂家无法有效直接参与竞争。

**（3）项目管理程序繁琐复杂，课程开发建设项目推进困难。**由于亚行与我国管理政策的差异（比如软件采购不能列支、人员劳务费不能发放等）以及管理审批程序的繁琐，课程开发建设项目推进困难，严重影响课程建设综合效益的发挥。如湖南网络工程职院在线开放课程建设项目还未实质性开展，造成278万元资金闲置。资兴市职业中专因考虑到亚行程序复杂，完成招标的难度、工作量和招标成本大，学校经中期调整将原计划用于校本教材开发项目的8万美元调整用于师资培训。

**（4）亚行PCSS号批复慢，贷款资金使用效率低。**根据大部分利益方意见，申报并取得项目PCSS号程序复杂、耗时又长，影响了贷款资金提款报账进度，部分师资培训项目因PCSS号迟迟未申请下来而取消。此外，受整体实施进度影响，截至评价时，亚行贷款到位率为68.74%，与项目实施期已过去78.89%相比提款进度存在滞后。同时，根据测算，项目实施结束时，亚行贷款结余77.72万美元，将影响贷款资金的使用效益。

**对策建议**

**（1）针对本项目后续工作**

**一是加大工作力度，切实加快项目实施进度。**为确保在2020年12月31日全面完成项目建设的各项内容，各级项目办和实施单位要加强统筹协调，倒排工期和时间表，细化分解任务，高效推进项目建设。在项目实施过程中，及时处理好亚行和国内程序之间的关系，做好衔接，各项工作同时进行，齐头并进，最大限度节省时间，并使整个项目不脱节、不遗漏，提高项目的执行效率。

**二是确保土建工程按期保质完工。**长沙民政职院教学实训楼（HN-MZ-C01）项目进度缓慢，长沙民政职院要加强对施工方的计划落实情况和人、材、机情况的检查和督促，发现异常应及时查找主要原因，采取相应措施进行处理；要加强与监理、承建方的沟通，及时发现施工中出现的各种问题并加以协调处理，保证施工的顺利进行。施工方湖南望新建设集团股份有限公司要做好1#、2#、3#栋后续工程施工详细进度计划，全面落实资金计划，施工人员安排计划、材料采购计划工作；要全力以赴抢进度，推进交叉作业的施工进度；要进一步抓质量、安全和商务成本管控等工作，珍视公司的利益和声誉，确保项目的进度。

**三是保证采购设备按期按质交付使用。**第一，科学精准制定设备采购需求，建议先由使用部门进行充分调研和论证，制定采购清单，再联合内外专家对技术参数进行多轮论证复核，来确保采购设备技术满足需求并适度超前。第二，在招评标阶段，严格按计划时间开展工作，对任何环节出现的偏差，及时与相关方协调解决。第三，在合同执行阶段，项目院校对供应商的各阶段工作进展密切跟踪，及时协调处理供货过程中出现的问题，保证不影响整体目标的顺利实现。

**四是确保项目能力建设和咨询服务按期按质完成。**第一，加大师资培训力度。项目实施以来，虽然有一批专任教师和管理人员通过培训，拓展了国际视野，收获了前沿技术，更新了职业教育理念。但由于参培人数有限，教师通过项目参与培训得到的覆盖面还不够广泛，对于推动学校教师的全面发展作用力度还有待进一步提升，建议实施院校继续加大对教师的培训力度。第二，省项目办进一步加强对职教体系建设，特别是课程开发建设项目的统筹和指导。第三，加大课程开发项目的自主建设。由于课程开发建设项目的内容设计需要结合学校的实际解决问题和建设质量情况，建议以学校的教师为主来参与项目的建设。

**五是提高亚行贷款资金的使用效率和效益。**第一，加快推进已完工土建工程子项目的竣工验收、竣工结算、已供货设备采购子项目的安装、调试及验收工作以及已按计划完成培训子项目的提款申请工作，来进一步夯实提款报账基础。第二，层层审核把关，及时通知施工方（供货方）按照要求提前准备提款资料，保证提款内容与工程进度一致、资料完全、数字准确。第三，及时拨付资金，确保施工方（供货方）资金充足加快进度。

针对各子项目合同包后续实施的风险防范和对策建议见后文表6.1.

**（2）其他对策建议**

**一是继续加强对我省职业教育发展的支持力度。**当前职业教育的快速发展对职业教育院校基础设施建设、职教体系建设和人员培训等方面不断提出新的要求，为促进湖南职业教育的可持续发展，建议进一步争取亚行等国际金融组织的支持，加大各级政府财政专项资金拨款额度，进一步支持职业教育院校办出特色、办出水平。

**二是加强项目机构和人员培训**。项目实施前，邀请了解亚行详细规则的专业人员进行培训，提高机构和人员的执行能力，满足亚行项目管理规范和要求。

**三是改进项目招标采购工作。**建议将国内财政预算项目招标采用的合理低价法适度引入亚行项目的管理中，加强亚行采购政策与中国经验的相互融合，采用合理低价法评标与定标。在土建工程项目招标过程中，建议对每个投标单位的报价清单进行严格审查，与市场成本进行对标，排除恶意低价投标单位，来选择较为合理的投标单位；由于电子信息化设备更新速度太快，建议不要利用外贷资金采购电子产品。