安宁市南环一级路PPP项目绩效再评价报告

（征求意见稿）

项目名称：安宁市南环一级路PPP项目

项目单位：安宁市财政局、安宁市交通运输局

主管部门：安宁市交通运输局

委托单位：安宁市财政局

评价机构：昆明旭坤会计师事务所有限责任公司

2021年5月

目录

[摘要 1](#_Toc72422079)

[一、 项目基本情况 6](#_Toc72422080)

[（一）项目立项背景 6](#_Toc72422081)

[（二）项目立项依据 7](#_Toc72422082)

[（三）项目实施内容 7](#_Toc72422083)

[（四）项目实施计划及完成情况 8](#_Toc72422084)

[（五）项目的组织及管理 12](#_Toc72422085)

[（六）项目绩效目标 12](#_Toc72422086)

[二、绩效评价工作情况 14](#_Toc72422087)

[(一)评价的目的 14](#_Toc72422088)

[(二)绩效评价体系制定过程 15](#_Toc72422089)

[(三)绩效评价原则、评价方法等 15](#_Toc72422090)

[(四)绩效评价实施过程 16](#_Toc72422091)

[三、评价结论及绩效分析 17](#_Toc72422092)

[(一)评价结论 17](#_Toc72422093)

[(二)绩效分析 17](#_Toc72422094)

[四、项目主要经验及做法、存在的问题和建议 31](#_Toc72422095)

[(一)主要经验及做法 31](#_Toc72422096)

[(二)存在的问题 32](#_Toc72422097)

[(三)建议和改进措施 33](#_Toc72422098)

[五、附件 34](#_Toc72422099)

# 摘要

一、项目概况

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，充分发挥财政资金对项目的支持作用，根据《绩效再评价通知书》、《安宁市预算绩效管理暂行办法》（安政发〔2018〕10号）的要求，安宁市财政局对项目展开绩效再评价。昆明旭坤会计师事务所有限责任公司受安宁市财政局委托，对本项目进行具体评价工作，形成评价报告。

本次评价涉及的单位为安宁市交通运输局（项目主管单位）、安宁南环公路建设有限责任公司（具体项目实施单位）。

（一）项目完成情况

南环一级公路已建设完成，已进入第一年运营期：①社会投资方10,040.38万元资本金已全部到位；②项目融资到位47,000.00万元；③已制定项目运营保障计划；④管养设施完善可运行；⑤实施单位已足额缴纳运营期保险10.97万元；⑥项目已制定运营期应急预案；⑦实施单位已定期组织人员对南环一级公路进行管养；⑧实施单位已安排专职人员巡查公路安全工作。

（二）资金使用情况

1.主管单位资金使用情况

截止2019年12月31日，安宁市交通运输局共收到项目资金7,213.94万元，已使用项目资金7,213.94万元，结余资金0.00万元。

2.实施单位资金使用情况

截止2019年12月31日，安宁南环公路建设有限责任公司共收到项目资金7,213.94万元，已使用项目资金7,131.96万元，未使用资金81.98万元，资金使用明细详见正文。

二、评价结论

项目组严格按照实施方案确定的指标体系及评分标准，对项目进行客观评价，项目总体组织比较规范，基本实现预期目标，最终评分结果为85.70分，绩效评级为“良”。

| **指标** | **项目决策** | **项目管理** | **项目绩效** | **合计** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **权重** | 20分 | 20分 | 60分 | 100分 |
| **得分率** | 95% | 95% | 79.5% | 85.70% |
| **得分** | 19 | 19 | 47.7 | 85.7 |

本项目总体的实施、管理比较规范，运营资金投入使用后，能够保障项目运营。及时偿付融资费用、管理养护建成的南环一级公路。

三、经验、问题和建议

（一）主要经验及做法

拓宽与社会资本合作方式，增强资金使用效益。

本项目采用PPP模式建设实施，由云南云桥建设股份有限公司、安宁市交通投资有限公司分别按照80%：20%的股权比例出资组建安宁市南环公路建设有限责任公司（以下简称“南环公路建设公司”），注册资本金为12,550.48万元人民币。经安宁市人民政府授权，南环公路建设公司与安宁市交通运输局签署了《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》，获得为期12年的特许经营期（建设期2年+运营期10年），并负责本项目的投融资、建设（含施工）、运营维护及移交。南环公路建设公司与云南云桥建设股份有限公司签署《施工承包合同》。运营期满后，南环公路建设公司将所有项目资产无偿移交给安宁市交通运输局或政府指定的其他机构。

因政府规划变更后，政府不能再直接进行担保借款，通过PPP融资的方式将融资主体从政府机构转移至社会机构，通过逐年支付回购金及补助等形式有效降低资金压力，减少担保风险，增强资金使用效益。

（二）存在的问题

**1.设定的绩效目标未细化、清晰**

项目主管单位安宁市交通运输局设定的绩效目标只针对《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》的主要事项进行了明确，如资金到位、建设进度等，未对运营期管养目标进行细化，未能清晰的明确目标任务。

**2.主管单位未制定运营期管理制度**

项目主管单位安宁市交通运输局只针对建设期间建立了南环一级公路的相关管理制度，未针对运营期间的道路养护管理、道路绿化养护、道路清扫保洁、监督、保障运行、应急措施等制定管理制度。

**3.实施单位对管养工作管理欠缺**

**（1）实施单位未定期报送管养计划执行进度**

评价组通过实地查看发现项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司已制定南环一级公路管养计划，但未定期报送管养计划执行进度，管养计划执行情况不明。

**（2）实施单位管养记录不规范**

评价组通过实地查看发现项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司留存的南环一级公路管养记录不规范，过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，对管养的具体情况不明。

**（3）实施单位管养人员分工混乱**

管养人员分工混乱，没有明确责任制，各路段管养责任人不明。

**4.项目应急预案未取得批准**

项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司制定的南环一级公路运营期应急预案未取得相关部门批复，应急预案的有效性存疑，运营期应急事件处理得不到保障。

（三）改进措施及建议

**1.加强项目绩效意识**

建议项目主管单位安宁市交通运输局在以后的工作中加强项目绩效意识，将运营期管养目标进行细化，明确管养要求、运营监督计划等，清晰明确绩效目标任务。

**2.主管单位制定可行的运营期管理制度**

建议项目主管单位安宁市交通运输局针对南环一级公路运营期间的道路养护管理、道路绿化养护、道路清扫保洁、监督、保障运行、应急措施等制定管理制度。

**3.及时督促实施单位定期报送管养计划执行进度，规范管养记录，明确人员分工**

建议项目主管单位及时督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司定期报送管养计划执行进度，了解管养进度。

建议项目主管单位督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司定期报送管养记录及管养人员情况表，及时规范管养台账明确人员分工。

**4.验证应急预案并取得批准**

建议项目主管单位督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司报送南环一级公路运营期应急预案进行验证批准，及时疏导应急事件。

安宁市南环一级路PPP项目绩效再评价报告

（征求意见稿）

为科学、规范完成安宁市财政支出绩效评价工作，根据《安宁市财政局关于开展预算绩效再评价工作的公告》的要求，安宁市财政局对项目展开绩效评价。昆明旭坤会计师事务所有限责任公司受安宁市财政局委托，对本项目进行具体评价工作，形成评价报告。

# 一、 项目基本情况

## （一）项目立项背景

随着现代新昆明建设步伐的加快以及一批重大项目的实施，安宁市正面临新一轮大工业发展机遇。在走新型工业化发展的大道上，安宁市将按照“投资拉动、项目带动、园区开发、沿川发展”的思路，全面实施环境立市、科教兴市、工业强市、城市化推动战略。推动草铺工业园、太平工业新区等一批新工业园区快速发展；在武钢（草铺项目）、中石油炼油厂等项目的带动下，安禄一级公路、县草一级公路、县八一级公路、西一绕工程、望海路、安晋高速以及已建成通车的安县城市主干道，安宁市正在逐步形成层次分明布局合理的内外部城市路网。

安宁市现有高等级公路，南北向高等级路较多，但东西向只有两条：昆楚高速公路、320 国道，而且都集中在安宁城区以北，这就造成了现状路网存在如下问题：所有东西向客货运均需要通过 320 国道，造成320国道交通压力过大，同时把货运交通带入安宁城区，形成城区交通拥堵现状。通过分析，只有在安宁城区南部增加一条东西向交通通道，形成环线公路才能解决此问题，安宁市南环一级公路（以下简称本项目）正是在此背景下应运而生。

经安宁市人民政府批准同意，本项目的投融资、建设（含施工）、运营管理维护和移交采用政府和社会资本合作模式实施。

## （二）项目立项依据

根据《关于印发<政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法>的通知》（财金〔2016〕92号）、《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）等相关规定，以及《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》、《安宁市南环一级公路PPP项目合同补充协议（一）》中关于建设期绩效考核指标及付费办法的要求，开展实施本项目。

## （三）项目实施内容

项目主要通过PPP方式整合资金，建设南环一级公路。建设起点位于安宁大成公司加油站（接安晋高速联络线），终点位于县街（接县街至草铺一级公路）。项目采用双向四车道一级公路标准建设，主路全长11.082km，设计时速为60km/h，路基宽度为26m，其中行车道宽2×2×3.50m，硬路肩2×4.00m，中间带宽3.0m（中央分隔带宽2.0m，左侧路缘带宽2×0.5m）。

本项目运营维护内容主要包括道路养护管理、道路绿化养护、道路清扫保洁、编制应急预案、缴纳运营期保险等内容。

## （四）项目实施计划及完成情况

1.项目实施计划

项目为了能够对年度宣传工作进行总体绩效考核，制定了以下指标计划：

（1）吸纳融资情况

①项目资本金到位率100%。

②项目融资到位率100%。

（2）保障运营机制建立情况

①项目运营保障计划制定情况。

项目制定运营保障计划，且定期报送计划进度表。

②综合养护机构及设施完善情况。

养护管理部门设立健全，分工明确，各种工程、养护设施等均处于良好的状态。

③运营期保险缴纳情况

实施单位在运营期内足额缴纳运营期保险。

④应急预案制定情况

实施单位制定的应急预案取得批准，并落实执行。

（3）综合运营养护情况

①路基路面运营养护情况。

路面平整，无坑槽，路面清洁无杂物，路拱适度，路肩边缘线流畅、顺适，鲜明，路肩坚实，路基边坡稳定。边坡、挡墙无破损。

②桥涵等构造物运营养护情况。

桥涵等构造物维护完好、排水通畅，外观整洁、桥面铺装坚实平整、栏杆完好，桥头涵顶连接顺适，无跳车现象。桥涵桥粱锥坡等砌体无破损。

③沿线设施运营养护情况。

标志、里程牌、百米桩、防护栏栅等附属设施齐备，维护良好，完整、洁净，功能发挥正常。

④边沟设施运营养护情况。

要及时修复砌体边沟损坏部位，保持完好状态。排水沟截面标准，常年保持畅通、整洁。

⑤生态绿化运营养护情况。

路树整齐，绿化美观，路肩种植边缘草，设计绿化路段不留空白。

2.项目完成情况

截止2019年12月31日，南环一级公路运营期第一年工作已基本完成，年度主要完成内容如下：

（1）吸纳融资情况

①项目资本金到位率100%，社会投资方10,040.38万元资本金已全部到位。

②项目融资到位率99.35%，应到位47,306.88万元，实际项目融资到位47,000.00万元。

（2）保障运营机制建立情况

①项目运营保障计划制定情况。

项目已制定运营保障计划，但未能定期报送计划进度表。

②综合养护机构及设施完善情况。

养护管理部门已设立，各种工程、养护设施等均处于良好的状态，但养护人员分工混乱。

③运营期保险缴纳情况

实施单位在运营期内足额缴纳运营期保险，已足额缴纳运营期保险10.97万元。

④应急预案制定情况

实施单位已制定应急预案，但未取得批准。

（3）综合运营养护情况

实施单位已定期组织人员对南环一级公路进行管养，但管养台账不规范，未能体现管养面积等可衡量数量；实施单位已安排专职人员巡查公路安全工作。

3.资金来源及使用情况

（1）项目资金来源

项目资金由安宁市人民政府根据《安宁市人民代表大会常务委员会关于同意市人民政府将安宁市南环一级公路PPP项目政府采购资金逐年列入财政预算的决定》（安人会发[2017]9号）安排安宁市财政局预算投入7,213.94万元。

（2）项目资金使用情况

①主管单位资金使用情况

截止2019年12月31日，安宁市交通运输局共收到项目资金7,213.94万元，已使用项目资金7,213.94万元，结余资金0.00万元。

②实施单位资金使用情况

截止2019年12月31日，安宁南环公路建设有限责任公司共收到项目资金7,213.94万元，已使用项目资金7,213.94万元，未使用资金81.98万元。资金使用明细如下：

单位：元

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 支出时间 | 支出金额 | 支出目的 |
| 2019.12.18 | 46,700,000.00 | 归还富滇银行新民支行贷款本金 |
| 2019.12.21 | 718,010.71 | 付2019年4季度贷款利息 |
| 2019.12.21 | 584,202.76 | 付2019年4季度贷款利息 |
| 2019.12.21 | 4,457,971.47 | 付2019年4季度贷款利息 |
| 2019.12.21 | 2,619,414.63 | 付2019年4季度贷款利息 |
| 2019.12.24 | 240,000.00 | 付2019年交投人员7至12月工资 |
| 2019.12.30 | 7,500,000.00 | 归还昆明远平建筑劳务有限公司融资借款 |
| 2019.12.30 | 8,500,000.00 | 归还云南创悦矿业有限公司融资借款 |
| 合计 | 71,319,599.57 |  |

## （五）项目的组织及管理

**1.项目组织情况**

（1）安宁市财政局负责下达单位部门预算资金、负责项目资金监督管理。项目完成后牵头组织开展年度专项实施情况绩效评价工作，并根据实际情况合理运用评价结果。

（2）安宁市交通运输局负责项目牵头申报、组织实施、项目执行和项目实施过程的日常监管。

（3）安宁南环公路建设有限责任公司负责项目的具体实施。

**2.项目实施流程**

安宁市交通运输局根据项目实施进度，及时向安宁市财政局申报资金，资金到位后根据项目需要支付至项目实施单位，安宁市运输局负责项目实施过程的日常监管。

**3.资金拨付流程**

安宁市交通运输局根据PPP合同约定制作本单位部门预算，并上报安宁市人民政府审核批准，批准后报送安宁市财政局，安宁市财政局根据安宁市人民政府批示安排财政预算项目经费至安宁市交通运输局，安宁市交通运输局最后将资金支付给安宁南环公路建设有限责任公司。

## （六）项目绩效目标

1.总目标

保障南环一级公路建成后稳定运行。

2.年度目标

（1）产出目标

①按PPP合同约定，社会资本出资项目资本金的80%，即10,040.38万元作为本项目资本金，足额到位；

②据PPP合同约定，项目资本金及时到位，不存在因项目资本金不到位影响项目建设进度的情况；

③按PPP合同约定，项目债务性资金到位47,306.88万元，足额到位；

④据PPP合同约定，项目债务性资金及时到位，不存在因项目债务性资金不到位影响项目建设进度的情况；

⑤制定运营保障计划；

⑥定期报送计划进度表；

⑦管理到位得满分，设施完善可运行；

⑧运营单位足额缴纳运营期保险；

⑨路面平整，无坑槽，路面清洁无杂物，路拱适度，路肩边缘线流畅、顺适，鲜明，路肩坚实，路基边坡稳定。边坡、挡墙无破损。桥涵等构造物维护完好、排水通畅，外观整洁、桥面铺装坚实平整、栏杆完好，桥头涵顶连接顺适，无跳车现象。桥涵桥粱锥坡等砌体无破损。标志、里程牌、百米桩、防护栏栅等附属设施齐备，维护良好，完整、洁净，功能发挥正常。及时修复砌体边沟损坏部位，保持完好状态。排水沟截面标准，常年保持畅通、整洁。

（2）效果目标

①考察项目的实施是否拓宽了安宁市道路网络建设，保障了安宁道路交通运行；

②考核项目的实施是否拓宽与社会资本合作方式，增强资金使用效益；

③考核项目的实施是否能够缓解周围国道的运输压力；

④考察地区项目实施后是否能够有效通过道路网络打通，带动地区经济运行；

⑤通过对南环一级公路的运营维护，种植植被、清扫保洁，是否有效美化公路环境；

⑥安排专职人员巡查公路安全工作，及时发现，制止并向公路路政管理机构报告各种违章利用、侵占、污染、损坏和破坏路产的违法行为，配合路政执法人员查处各类路政案件，维持路产路权。

⑦考察实施单位对于项目实施的满意程度。

# 二、绩效评价工作情况

## (一)评价的目的

本次绩效评价的目的在于全面了解对项目实施过程是否规范、产出目标是否完成以及效果目标是否实现等方面的内容。总结经验，查找不足，为项目在以后年度的开展提供可行性参考建议。在此基础上，重点分析项目实施过程的合规性、项目支出的真实性和控制有效性，评价财政资金的使用效率和效果，为以后年度编制项目预算、选择实施主体提供参考依据。

## (二)绩效评价体系制定过程

**1.前期调研**

在受托对项目开展绩效评价后，项目组及时与安宁市交通运输局进行沟通，了解项目的基本情况，包括项目实施背景、计划实施内容、预算安排情况、组织实施流程、资金拨付流程等，并收集相关文件资料。

**2.研究文件**

在开展绩效评价后，项目组及时取得项目相关文件进行研读，及时组织评价人员开会，培训对文件内容进行传达。

**3.绩效评价指标体系的设计**

根据前期调研结果和对相关文件资料的研读，编制项目绩效评价指标体系，并就绩效评价指标体系的可行性，合理性与安宁市财政局进行沟通。根据反馈意见修正、补充完善相关意见及建议，最后形成最终绩效评价指标体系。

## (三)绩效评价原则、评价方法等

**1.绩效评价原则**

科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。绩效相关。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。

**2.绩效评价方法**

本次绩效评价采用的方法包括指标评价、数据采集和社会调查。

## (四)绩效评价实施过程

1.数据填报和采集

2021年5月，项目组就所需采集的数据与安宁市交通运输局项目责任人进行沟通，实际走访实施单位收集资金使用情况、项目目标完成情况、项目管理制度与执行情况等相关资料，所有数据经核查后汇总。

2.社会调查

2021年5月，项目组采用微信小程序的方式发放了线上问卷对项目社会效益和项目实施满意度进行调查，了解实施单位对项目的评价情况，并根据问卷调查反馈结果对效益情况及满意度进行评定。

3.数据分析和撰写报告

2021年5月，项目组根据绩效评价的原理和安宁市财政局的要求，对采集的数据进行甄别、分析；同时，提炼结论、撰写报告，并与项目单位保持充分沟通，确保每个观点有理有据。在规定时间内完成报告初稿后，与被评价单位交换意见，修正、补充完善相关意见及建议，最后形成项目绩效评价报告。

# 三、评价结论及绩效分析

## (一)评价结论

1.评价结果

项目组严格按照实施方案确定的指标体系及评分标准，对项目进行客观评价，项目总体组织比较规范，基本实现预期目标，最终评分结果为85.70分，绩效评级为“良”。

| **指标** | **项目决策** | **项目管理** | **项目绩效** | **合计** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **权重** | 20分 | 20分 | 60分 | 100分 |
| **得分率** | 95% | 95% | 79.5% | 85.70% |
| **得分** | 19 | 19 | 47.7 | 85.7 |

2.主要绩效

基于指标评分、问卷调查以及对若干关键绩效环节的访谈调研和资料整理，得出如下综合评价结论:

项目总体组织比较规范，资金投入使用后，有效保障了南环一级公路的运营。

## (二)绩效分析

A.项目决策

项目决策包括项目立项和项目目标两方面内容。本次评价用五个三级指标从10个方面进行考察，权重分值20分，实际得分19分，得分率95%。指标业绩值和实际得分详见下表。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **指标名称** | **指标分值** | **业绩值** | **实际得分** |
| A11.与部门中长期规划目标适应性 |  |  |  |
| A111.与部门中长期规划目标匹配性 | 1.00 | 匹配 | 1.00 |
| A12.确立依据充分性 |  |  |  |
| A121.与市政府相关规划、决策匹配性 | 2.00 | 匹配 | 2.00 |
| A122.与部门职责适应性 | 1.00 | 适应 | 1.00 |
| A13.项目确立规范性 |  |  |  |
| A131.前期调研情况 | 2.00 | 规范 | 2.00 |
| A132.项目设立程序规范性 | 2.00 | 规范 | 2.00 |
| A21.绩效目标设定的合理性 |  |  |  |
| A211.绩效目标相关性 | 2.00 | 相关 | 2.00 |
| A212.绩效目标完整性 | 2.00 | 完整 | 2.00 |
| A213.目标与预算的匹配性 | 2.00 | 匹配 | 2.00 |
| A22.绩效指标设定的明确性 |  |  |  |
| A221.指标细化分解情况 | 3.00 | 未细化、清晰 | 2.00 |
| A222.指标与目标的匹配性 | 3.00 | 匹配 | 3.00 |
| 合计 | 20.00 |  | 18.00 |

A1.项目立项

反映项目是否符合项目标准，前期准备工作、立项依据是否充分并符合相关要求，考核项目与相关文件目标是否匹配、明确。

A11.与部门中长期规划目标匹配性

A111.与部门中长期规划目标匹配性：项目目标为建设管养南环一级公路，目标与安宁市交通运输局的总体目标一致。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

A12.确立依据充分性

A121.与市政府相关规划、决策匹配性：项目主要为缓解安宁至八街公路客运和货运压力,修建县街连接安宁东南片区的新通道南环公路，项目的设立符合市政府打通安宁地区交通管网的规划。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A122.与部门职责适应性：项目的实施为了修建南环一级公路，与安宁市交运局职责相符。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

A13.项目确立规范性

A131.前期调研情况：项目已取得《关于安宁市交通运输局建设南环一级公路工程项目的批复》（安发改投资[2013]114号），项目立项合规。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A132.确立程序规范性：项目按照规定的程序申报，所批准的项目符合申报条件要求，所批准的项目提交的文件、材料符合相关要求，程序合规。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A2.项目目标

反映项目目标设立时确定的绩效目标是否合理、相关，填报的绩效指标是否明确、可衡量并与年度预算相匹配。

A21.绩效目标设定的合理性

A211.绩效目标相关性：项目绩效目标为建设管养南环一级公路，该目标与安宁市交通运输局发展规划中的道路建设养护相关。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A212.绩效目标完成整体性：项目绩效目标能够完整的反映出南环一级公路的建设及管养情况。

该项目指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A213.目标与预算的匹配性：设定的绩效目标与年度预算匹配。

该项目指标满分为2分，根据评分标准得2分。

A22.绩效指标设定的明确性

A221.指标细化分解情况：项目已设定绩效目标，但设定的绩效目标只针对《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》的主要事项进行了明确，如资金到位、建设进度等，未对运营期管养目标进行细化，未能清晰的明确目标任务，根据标准未细化、清晰，根据评分标准存在一项扣1分，此项指标扣1分。

该项目指标满分为3分，根据评分标准得2分。

A222.指标与目标的匹配性：绩效指标主要考察南环一级公路的建设、管养情况，考察内容与安宁市交通运输局的年度工作任务相符。

该项目指标满分为3分，根据评分标准得3分。

B.项目管理

项目管理包括投入管理、财务管理和项目实施三方面内容。本次评价用11个三级指标通过16个方面进行考察，权重分值20分，实际得分19分，得分率95%。各指标业绩值及实际得分详见下表。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **指标名称** | **指标分值** | **业绩值** | **实际得分** |
| B11.预算编制合理性 |  |  |  |
| B111.前期费预算内容与项目内容匹配 | 1.00 | 匹配 | 1.00 |
| B12.预算调整规范性 |  |  |  |
| B121.预算调整均取得相应批复 | 1.00 | 规范 | 1.00 |
| B13. 预算执行率 |  |  |  |
| B131.实际资金投入对比预算投入情况 | 2.00 | 预算执行率为100.00% | 2.00 |
| B11.资金使用情况 |  |  |  |
| B111.资金使用的合规情况 | 2.00 | 合规 | 2.00 |
| B22.财务管理制度健全性 |  |  |  |
| B221.财务制度及财务监管制度的健全、完善、有效 | 1.00 | 健全 | 1.00 |
| B23.财务监控有效性 |  |  |  |
| B231.资金拨付程序完整性 | 1.00 | 完整 | 1.00 |
| B232.财务制度执行有效性 | 2.00 | 有效 | 2.00 |
| B31.项目管理制度健全性 |  |  |  |
| B311.项目实施单位管理制度健全性 | 1.00 | 健全 | 1.00 |
| B312.管理方监管措施健全性 | 1.00 | 未制定 | 0.00 |
| B32.项目管理制度执行有效性 |  |  |  |
| B321.项目实施单位管理制度执行情况 | 1.00 | 执行 | 1.00 |
| B322.监管措施执行情况 | 1.00 | 执行 | 1.00 |
| B33.项目实施规范性 |  |  |  |
| B331.实施方式合规性 | 1.00 | 合规 | 1.00 |
| B332.实施流程规范性 | 1.00 | 规范 | 1.00 |
| B34.政府采购 |  |  |  |
| B341.项目政府采购程序合规性 | 2.00 | 合规 | 2.00 |
| B35.建设完成 |  |  |  |
| B351.项目建设完成率 | 1.00 | 完成率100% | 1.00 |
| B352.项目验收情况 | 1.00 | 已验收并投入使用 | 1.00 |
| 合计 | 20.00 |  | 19.00 |

B1.投入管理

反映项目预算编制的合理性、规范性，并考察项目预算执行的进度及完整性。

B11.预算编制合理性

B111.预算内容与项目内容匹配：预算内容与项目内容均根据《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作PPP项目合同》确定，两者相匹配。

该项目指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B12.预算调整规范性

B121.预算调整均取得相应批复：项目未实施预算调整。

该项目指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B13. 资金投入率

B131.实际资金投入对比预算投入情况：预算投入7,213.94万元，实际资金支出7,213.94万元，预算执行率100%。

该项目指标满分为2分，根据评分标准得2分。

B2.财务管理

反映项目资金使用是否符合项目相关文件的规定，财务制度是否健全，资金拨付程序是否完整、符合制度规定。

B11.资金使用情况

B111.资金使用的合规情况：经过检查主管单位安宁市交通运输局、实施单位安宁南环公路建设有限责任公司相关财务资料，项目资金均用于支付南环一级公路建设期间的融资费用。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

B22.财务管理制度健全性

B221.财务制度及财务监管制度的健全、完善、有效：项目已制定专项资金管理办法，能够有效保障南环一级公路运营期资金使用安全。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B23.财务监控有效性

B231.资金拨付程序完整性：资金拨付已通过安宁市交通运输局党委会议，符合安宁市交通运输局重大资金支出制度。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B232.财务制度执行有效性：财务制度执行有效，未发现违反财务管理制度的情况。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

B3.项目实施

反映项目监督、管理等制度是否健全，是否有效执行，实施过程是否公开透明，是否存在需要完善的风险控制环节。

B31.项目管理制度健全性

B311.项目实施单位管理制度健全性：实施单位安宁南环公路建设有限责任公司已制定项目管理制度。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B312.管理方监管措施健全性：管理单位安宁市交通运输局未制定南环一级公路运营期管理制度。根据评分标准没有制定扣1分。

该项指标满分为1分，根据评分标准得0分。

B32.项目管理制度执行有效性

B321.项目实施单位管理制度执行情况：实施单位安宁南环公路建设有限责任公司管理制度执行有效。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B322. 监管措施执行情况：管理单位安宁市交通运输局未制定南环一级公路运营期管理制度，但进行了实地检查的监管措施。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B33. 项目实施规范性

B331. 实施方式合规性: 项目实施方式符合《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金〔2016〕92号），实施方式合规。

该项指标满分1分，根据评分标准得1分。

B332.实施流程规范性：项目实施方式符合《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金〔2016〕92号），实施流程合规。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B34.政府采购

B341.项目政府采购程序合规性：南环一级公路的建设过程均履行了政府采购程序。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

B35.建设完成

B351.项目建设完成率：项目已建设完成，并已取得《公路工程交工验收证书》，建设完成率为100%，交工验收时间为2019年12月5日。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

B352.项目验收情况：项目已建设完成，并已取得《公路工程交工验收证书》，交工验收时间为2019年12月5日。

该项指标满分为1分，根据评分标准得1分。

C.项目绩效

项目绩效包括项目产出和项目效益两方面内容。本次评价用8个三级指标从18个方面进行考察，权重分值60.00分，实际得分47.70分，得分率79.5%。指标业绩值及实际得分详见下表。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **指标名称** | **指标分值** | **业绩值** | **实际得分** |
| C11.吸纳融资情况 |  |  |  |
| C111.项目资本金到位情况 | 3.00 | 到位率100% | 3.00 |
| C112.项目融资到位情况 | 4.00 | 到位率99.35% | 3.50 |
| C12.保障运营机制建立情况 |  |  |  |
| C121.项目运营保障计划制定情况 | 2.00 | 已制定，但未定期报送 | 1.00 |
| C122.综合养护机构及设施完善情况 | 2.00 | 养护设施完善，但分工不明确 | 1.00 |
| C123.运营期保险缴纳情况 | 2.00 | 已缴纳 | 2.00 |
| C122.应急预案制定情况 | 2.00 | 未取得批准 | 0.00 |
| C13.综合运营养护情况 |  |  |  |
| C131.路基路面运营养护情况 | 3.00 | 养护记录未能体现养护情况 | 2.00 |
| C132.桥涵等构造物运营养护情况 | 3.00 | 养护记录未能体现养护情况 | 2.00 |
| C133.沿线设施运营养护情况 | 3.00 | 养护记录未能体现养护情况 | 2.00 |
| C134.边沟设施运营养护情况 | 3.00 | 养护记录未能体现养护情况 | 2.00 |
| C135.生态绿化运营养护情况 | 3.00 | 养护记录未能体现养护情况 | 2.00 |
| C21.社会效益 |  |  |  |
| C211.建设道路网络，保障交通运行 | 3.00 | 有效 | 3.00 |
| C212.拓宽与社会资本合作方式，增强资金使用效益 | 3.00 | 有效 | 3.00 |
| C213.缓解周围国道交通压力 | 3.00 | 有效 | 3.00 |
| C22.经济效益 |  |  |  |
| C221.通过道路网络打通，带动地区经济运行 | 3.00 | 有效 | 3.00 |
| C23.环境效益 |  |  |  |
| C231.绿化种植美化公路环境 | 3.00 | 有效 | 2.00 |
| C24.可持续效益 |  |  |  |
| C241.道路路权维护 | 5.00 | 有效 | 5.00 |
| C25.服务对象满意度 |  |  |  |
| C251.实施单位对该项目的满意度 | 10.00 | 满意度为82% | 8.20 |
| 合计 | 60.00 |  | 42.70 |

C11.吸纳融资情况

C111.项目资本金到位情况：根据取得的《验资报告》（昆旭会事验字2018第004号）社会资本方云南云桥建设股份有限公司应出资的10,040.38万元资本金已于2018年3月27日全部到位。资本金到位及时，未对项目建设产生不良影响。

该项指标满分为3分，根据评分标准得3分。

C112. 项目融资到位情况：根据对实施单位安宁南环公路建设有限责任公司进行实地检查，融资到位及时截止2019年12月31日，项目共融资47,000.00万元。对比PPP合同，融资到位率99.35%。根据评分标准：到位95%以上但未足额到位扣0.5分。

该项指标满分为4分，根据评分标准得3.5分。

C12. 保障运营机制建立情况

C121.项目运营保障计划制定情况：实施单位安宁南环公路建设有限责任公司已制定运营保障计划，但未定期报送计划进度表，根据评分标准未报送扣1分。

该项指标满分为2分，根据评分标准得1分。

C122.综合养护机构及设施完善情况：通过对实施单位安宁南环公路建设有限责任公司进行实地检查，发现养护人员分工混乱，但养护机械设施完善可运行，根据评分标准养护人员分工混乱扣1分。

该项指标满分为2分，根据评分标准得1分。

C123.运营期保险缴纳情况：根据取得的《安宁南环公路建设有些责任公司运营期保险协议》安宁南环公路建设有限责任公司应缴纳保险费109,710.76元，已于2020年5月22日足额缴纳。

该项指标满分为2分，根据评分标准得2分。

C124.应急预案制定情况：实施单位安宁南环公路建设有限责任公司已制定应急预案，但应急预案未取得批准，根据评分标准未取得或未编制扣2分。

该项指标满分为2分，根据评分标准得0分。

C13.综合运营养护情况

C131.路基路面运营养护情况：

通过对南环一级公路实地查看，并检查实施单位安宁南环公路建设有限责任公司养护资料，发现路面有杂物且实施单位安宁南环公路建设有限责任公司提供的养护记录过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，根据评分标准扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得2分

C132.桥涵等构造物运营养护情况：

通过对南环一级公路实地查看，并检查实施单位安宁南环公路建设有限责任公司养护资料，发现实施单位安宁南环公路建设有限责任公司提供的养护记录过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，根据评分标准扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得2分

C133.沿线设施运营养护情况：

通过对南环一级公路实地查看，并检查实施单位安宁南环公路建设有限责任公司养护资料，发现实施单位安宁南环公路建设有限责任公司提供的养护记录过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，根据评分标准扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得2分。

C134.边沟设施运营养护情况：

通过对南环一级公路实地查看，并检查实施单位安宁南环公路建设有限责任公司养护资料，发现实施单位安宁南环公路建设有限责任公司提供的养护记录过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，根据评分标准扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得2分。

C135.生态绿化运营养护情况：

通过对南环一级公路实地查看，并检查实施单位安宁南环公路建设有限责任公司养护资料，发现路面绿化欠佳，存在绿化路段空白的情况，且实施单位安宁南环公路建设有限责任公司提供的养护记录过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，根据评分标准扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得2分。

C21.社会效益

C211.建设道路网络，保障交通运行：通过实地查看，南环一级公路的建设打通了县街至安宁的交通道路网络，解决了以前县道、乡道路难走、耗时长的问题。

该项指标满分为3分，根据评分标准得3分。

C212.拓宽与社会资本合作方式，增强资金使用效益：因政府规划变更后，政府不能再直接进行担保借款，通过PPP融资的方式将融资主体从政府机构转移至社会机构，通过逐年支付回购金及补助等形式有效降低资金压力，减少担保风险，增强资金使用效益。

该项指标满分为3分，根据评分标准得3分。

C213.缓解周围国道交通压力：通过实地查看，因县街至安宁段大型车辆通过频繁，南环一级公路的建设有效缓解了周围国、县、乡道的压力，同时提升了大型车辆运输安全性。

该项指标满分为3分，根据评分标准得3分。

C22.经济效益

C221.通过道路网络打通，带动地区经济运行：通过实地查看，南环一级路主要为大型车辆通行，且公路目前为县街至安宁的主要道路，能够有效带动安宁地区的经济运行。

该项指标满分为3分，根据评分标准得3分。

C23.环境效益

C231.绿化种植美化公路环境：通过实地查看，南环一级公路周边已种植植被，但仍存在绿化空白，因公路主要行驶车辆为大型车辆，道路整体较灰，保洁较为困难，公路环境对比其他主干道路较差，扣1分。

该项指标满分为3分，根据评分标准得1分。

C24.可持续效益

C241.道路路权维护：通过对实施单位安宁南环公路建设有限责任公司进行实地检查，实施单位已安排专职人员对公路安全进行巡查，且已登记巡查记录，并已及时对发现的情况进行整改。

该项指标满分为5分，根据评分标准得5分。

C25.服务对象满意度

C251.实施单位对该项目的满意度：根据取得的40份调查问卷，总体得分率为82%，满意度得分为8.2分。

该项指标满分为10分，根据评分标准得8.2分。

# 四、项目主要经验及做法、存在的问题和建议

## (一)主要经验及做法

拓宽与社会资本合作方式，增强资金使用效益。

本项目采用PPP模式建设实施，由云南云桥建设股份有限公司、安宁市交通投资有限公司分别按照80%：20%的股权比例出资组建安宁市南环公路建设有限责任公司（以下简称“南环公路建设公司”），注册资本金为12,550.48万元人民币。经安宁市人民政府授权，南环公路建设公司与安宁市交通运输局签署了《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》，获得为期12年的特许经营期（建设期2年+运营期10年），并负责本项目的投融资、建设（含施工）、运营维护及移交。南环公路建设公司与云南云桥建设股份有限公司签署《施工承包合同》。运营期满后，南环公路建设公司将所有项目资产无偿移交给安宁市交通运输局或政府指定的其他机构。

因政府规划变更后，政府不能再直接进行担保借款，通过PPP融资的方式将融资主体从政府机构转移至社会机构，通过逐年支付回购金及补助等形式有效降低资金压力，减少担保风险，增强资金使用效益。

## (二)存在的问题

**1.设定的绩效目标未细化、清晰**

项目主管单位安宁市交通运输局设定的绩效目标只针对《安宁市南环一级公路政府和社会资本合作（PPP）项目合同》的主要事项进行了明确，如资金到位、建设进度等，未对运营期管养目标进行细化，未能清晰的明确目标任务。

**2.主管单位未制定运营期管理制度**

项目主管单位安宁市交通运输局只针对建设期间建立了南环一级公路的相关管理制度，未针对运营期间的道路养护管理、道路绿化养护、道路清扫保洁、监督、保障运行、应急措施等制定管理制度。

**3.主管单位对管养单位管理欠缺**

**（1）实施单位未定期报送管养计划执行进度**

评价组通过实地查看发现项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司已制定南环一级公路管养计划，但未定期报送管养计划执行进度，管养计划执行情况不明。

**（2）实施单位管养记录不规范**

评价组通过实地查看发现项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司留存的南环一级公路管养记录不规范，过于潦草未能体现养护过程只能体现养护次数，对管养的具体情况不明。

**（3）实施单位管养人员分工混乱**

管养人员分工混乱，没有明确责任制，各路段管养责任人不明。

**4.项目应急预案未取得批准**

项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司制定的南环一级公路运营期应急预案未取得相关部门批复，应急预案的有效性存疑，运营期应急事件处理得不到保障。

## (三)建议和改进措施

**1.加强项目绩效意识**

建议项目主管单位安宁市交通运输局在以后的工作中加强项目绩效意识，将运营期管养目标进行细化，明确管养要求、运营监督计划等，清晰明确绩效目标任务。

**2.主管单位制定可行的运营期管理制度**

建议项目主管单位安宁市交通运输局针对南环一级公路运营期间的道路养护管理、道路绿化养护、道路清扫保洁、监督、保障运行、应急措施等制定管理制度。

**3.及时督促实施单位定期报送管养计划执行进度，规范管养记录，明确人员分工**

建议项目主管单位及时督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司定期报送管养计划执行进度，了解管养进度。

建议项目主管单位督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司定期报送管养记录及管养人员情况表，及时规范管养台账明确人员分工。

**4.验证应急预案并取得批准**

建议项目主管单位督促项目实施单位安宁南环公路建设有限责任公司报送南环一级公路运营期应急预案进行验证批准，及时疏导应急事件。

# 五、附件

附件：绩效评价指标体系

昆明旭坤会计师事务所有限责任公司

2021年5月20日