

**江西新建长淦工业园区（望城新区）扩  
区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目  
2020 年运营期绩效评价报告**

**江西信达管理咨询有限公司  
2021 年 12 月 6 日**



## 目 录

前言.....	1
一、项目基本情况.....	2
（一）项目概况.....	2
（二）项目绩效目标.....	9
（三）项目主要参与方.....	12
（四）项目实施情况.....	14
（五）资金来源和使用情况.....	16
二、绩效评价工作情况.....	19
（一）评价目的.....	19
（二）绩效评价对象、范围与时段.....	20
（三）绩效评价工作方案制定过程.....	20
（四）绩效评价原则与方法.....	24
（五）绩效评价实施过程.....	25
（六）数据收集方法.....	29
（七）绩效评价的局限性.....	29
三、评价结论和绩效分析.....	30
（一）评价结论.....	30
（二）绩效评价指标分析（项目公司）.....	33
（三）绩效评价指标分析（项目实施机构）.....	38
四、存在的问题及原因分析.....	42
五、相关建议.....	47
六、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题.....	49

## 前言

财政支出绩效评价从深化部门预算改革，加强预算绩效管理的实际需要出发，通过科学合理的方法，客观公正地评价财政资金使用的经济性、效率性和效益性，是强化部门预算支出责任、改善财政支出管理、优化资源配置以及提高公共服务水平的重要手段。

为深入贯彻落实《预算法》文件精神，认真履行全面实施绩效管理的“十九大”精神，强化预算支出责任，提高财政资金使用效益，规范南昌市新建区政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期绩效管理工作，提高公共服务供给质量和效率，保障合作各方合法权益，根据《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）、《中共江西省委江西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（赣发〔2019〕8号）、《南昌市委南昌市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（洪发〔2019〕13号）、《南昌市新建区财政局关于印发《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的通知》（新财字〔2021〕43号）等文件的要求，开展本次绩效评价工作。现将评价情况报告如下：

# 一、项目基本情况

表 1 项目基本情况

项目名称			
江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围 基础设施建设综合开发 PPP 项目			
所属行业	市政工程->市政道路建设		
合作期限	10 年：建设期 2 年、运营期 8 年		
项目内容	主要建设内容：项目由坚磨大道（武功山大道至望北大道）、兴业西大道（梦山大道至岗前路）、梦庐大道（武功山大道至望北大道）、梦山大道（武功山大道至望北大道）、宁远大街（梦山大道至宏图北大道）、岗背路（宁远大街至东风路）、岗背一路（坚磨大道至玲岗路）、明志大街（梦山大道至坚磨大道）、梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）等 9 条道路组成，主要工程内容包括道路工程、桥涵工程、排水工程、照明工程、交通工程、绿化工程、强弱电管线工程等。主要运营维护内容：道路小修保养、路灯（含高灯）保养、排水井盖维修、照明电费以及路政管理等。		
项目总投资	228320.58 万元	采购方式	公开招标
运作方式	BOT	回报机制	政府付费
项目实施机构	南昌市新建区长堍工业园区管委会		
项目公司	南昌海博建设有限公司	成立日期	2017 年 01 月 10 日
政府方出资代表	南昌市新建区城市建设投资发展有限公司	持股比例	5%
社会资本方	中建国际投资集团有限公司 中建国际工程有限公司	持股比例	95%

## （一）项目概况

### 1、项目背景

江西新建长堍工业园区属国家级经济开发区，2019 年 6 月经江西省人民政府同意将江西新建长堍工业园更名为江西新建经济开发区，新建经济开发区是南昌市重点建设新城，又称南昌市望城新区（以下简称望城新区）。

望城新区始建于 1991 年，2012 年被认定为全省首批 18 个重点

省级工业园区之一，2016 年 6 月经国家发改委批准升格为长江经济带国家级转型升级示范开发区。

望城新区位于南昌市核心城区西南部，是九龙湖片区的重要组成部分，隶属南昌市新建区管辖。其具有独一无二的区位优势。东与南昌红谷滩新区、华南城接壤，南邻红角洲西客站，西倚梅岭山麓，北近南昌经济技术开发区。昌樟与西外环高速位于新区两侧，铁路西客站与货运站坐落其中，具有独特的区位优势。

望城新区现已启动远期 120 平方公里战略发展规划、中期 60 平方公里城市总体规划、核心起步区 40 平方公里控制性详细规划及产业发展规划。作为南昌市“西进”战略的主阵地，全省的产城融合示范区和南昌市重点打造的“四大新城”之一，已形成了以汽车和新能源汽车及新一代电子信息技术、智能装备制造、食品、材料制造、现代服务业为核心的产业发展格局。

本次望城新区西扩道路建设工程位于南昌市望城新区北部，是望城新区新一轮建设的重点项目。包括坚磨大道（武功山大道至望北大道）、兴业西大道（梦山大道至岗前路）、梦庐大道（武功山大道至望北大道）、梦山大道（武功山大道至望北大道）、宁远大街（梦山大道至宏图北大道）、岗背路（宁远大街至东风路）、岗背一路（坚磨大道至玲岗路）、明志大街（梦山大道至坚磨大道）、梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）等 9 条道路。主要工程内容包括道路工程、桥涵工程、排水工程、照明工程、交通工程、绿化工程、强弱电管线工程等。项目道路总长 30.737km。本项目的建成，使望城新区的路

网结构成为主要的经济发展轴线，对路网的完善、拉动区域经济发展起到极其重要的作用；能有效缓解新区内交通，过境交通的压力。

## 2、PPP 模式基本安排

### （1）基本信息

江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目位于江西省南昌市新建区长堍工业园区望城新区，工程内容包括坚磨大道（武功山大道至望北大道）、兴业西大道（梦山大道至岗前路）、梦庐大道（武功山大道至望北大道）、梦山大道（武功山大道至望北大道）、宁远大街（梦山大道至宏图北大道）、岗背路（宁远大街至东风路）、岗背一路（坚磨大道至玲岗路）、明志大街（梦山大道至坚磨大道）、梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）等 9 条道路。主要工程内容包括道路工程、桥涵工程、排水工程、照明工程、交通工程、绿化工程、强弱电管线工程等。项目道路总长 30.737km。项目总投资 22.83 亿元，其中项目建安费约 19.99 亿元。

项目采用“政府付费”的 PPP 模式实施。南昌市新建区人民政府授权江西新建长堍工业园区管理委员会（现已更名为“江西新建经济开发区管理委员会”，以下简称“管委会”）作为实施机构，采用“投资人+总承包人”一体化招标，中建国际投资（中国）有限公司（现已更名为“中建国际投资集团有限公司”，以下简称“中建国际投资”）、中建国际工程有限公司与南昌新建区城市建设投资发展有限公司（以下简称“新建区城投”）按 94%：1%：5%的股权比例组建项目公司。中建国际投资、中建国际工程有限公司与管委会和新建区城投签订

PPP 合同，南昌海博建设公司与施工总承包单位中建国际工程有限公司签署施工总承包合同。

合作期限 10 年，其中建设期 2 年，运营期 8 年。项目于 2016 年 8 月中标，分子项目进入运营，坚磨大道子项于 2019 年 5 月最早进入运营期，项目预计 2022 年 8 月整体进入运营期。

## （2）运作模式

按照 PPP 项目运作方式分类，主要包括委托运营（O&M, Operations&Maintenance）、管理合同（MC, ManagementContract）、租赁-运营-移交（LOT, Lease-Operate-Transfer）、建设-运营-移交（BOT, Build-Operate-Transfer）、建设-拥有-运营（BOO, Build-Own-Operate）、购买-建设-运营（BBO, Buy-Build-Operate）、移交-运营-移交（TOT, Transfer-Operate-Transfer）、改建-运营-移交（ROT, Rehabilitate-Operate-Transfer）、区域特许经营（Concession），以及这些方式的组合等。本项目为市政道路的基础设施建设，综合考虑项目回报机制、投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求等因素，采用投资、建设和运营养护一体化运作模式，经区政府授权，由实施机构与项目公司签订 PPP 项目合同，项目公司按照项目合同要求负责的投本项目融资、建设、运营养护和移交工作，自行承担费用、责任和风险。项目建成后，政府方按双方签订的协议约定向项目公司按期付费，经营期满，在政府方支付项目公司项目总价款后，项目建设形成的设施无偿移交政府方所有，社会资本方退出合作。



### （3）回报机制

本项目是不具有向最终用户收费机制的市政道路项目，属于非经营性项目，社会资本在项目中投入的资本性支出和运营维护成本采用“政府付费”的回报机制，即政府购买服务。具体而言，本项目按照“基于可用性的绩效合同”模式，由政府向项目公司购买项目可用性（符合验收标准的公共资产）以及为维持项目可用性所需的运营维护服务（符合绩效要求的公共服务），相应政府向社会资本支付可用性服务费和运维绩效服务费。可用性服务费指项目公司为本项目建设符合适用法律及协议规定的竣工验收标准的公共资产之目的投入的资本性总支出而需要获得的服务收入，主要包括项目建设总投资（含工程建设其他费用）、融资成本、税费及必要的合理回报；运维绩效服务费指项目公司为维持本项目可用性之目的提供的符合协议规定的绩效标准的运营维护服务而需要获得的服务收入，主要包括本项目的运营维养成本、税费及必要的合理回报。

政府方在运营期 8 年内支付可用性付费，每年支付一次。除以工程竣工验收合格作为政府支付可用性付费的前提外，运营期内将每年可用性付费的 50%和运营维护费一并与运营期绩效考核结果挂钩，从而形成良好的绩效导向，避免社会资本方“重建设轻运营”现象的发生。

各期可用性付费=（投资支付+投资收益支付）×50% +（投资支付+投资收益支付）×50%×绩效考核系数。

投资支付=经区财审 部门审定的项目总投资×当年支付比例（运

营期 8 年各年支付比例均为 12.5%）；

投资收益支付=当期期初未支付的项目总投资×当年投资收益率  
（项目中标投资收益率为 8.9%）；

绩效考核系数确定方式如下：

①当期考核成绩在 80 分（含）以上的，绩效考核系数为 1；

②当期考核成绩在 70 分（含）—80 分（不含）之间的，绩效考核系数=1-（80-当期考核成绩）×2%；

③当期考核成绩在 60 分（含）—70 分（不含）之间的，绩效考核系数=1-（80-当期考核成绩）×3%；

④当期考核成绩在 60 分（不含）以下的，项目公司应在 60 天内整改，政府方在收到项目公司整改完成报告后 3 个工作日内再次进行考核，经考核再次确定的得分作为年度最终得分计算依据，当年每半年常规考核分数之和÷2 即为年度最终得分。如年度最终得分仍在 60 分以下，则当年可用性付费=0。

项目运维绩效服务费支付方案暂无定论，目前由项目公司对已投入使用的道路代运营。

#### （4）交易结构

新建区政府授权出资代表新建区域投与社会资本共同出资组成项目公司，其中政府方出资代表占股比例 5%，中标社会资本占股比例为 95%。根据《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号），本项目资本金比例不低于项目总投资的 20%。各方全部认缴项目资本在项目公司成立一年内注入完

毕，以满足项目建设进度和融资机构要求。项目交易结构如下图所示：

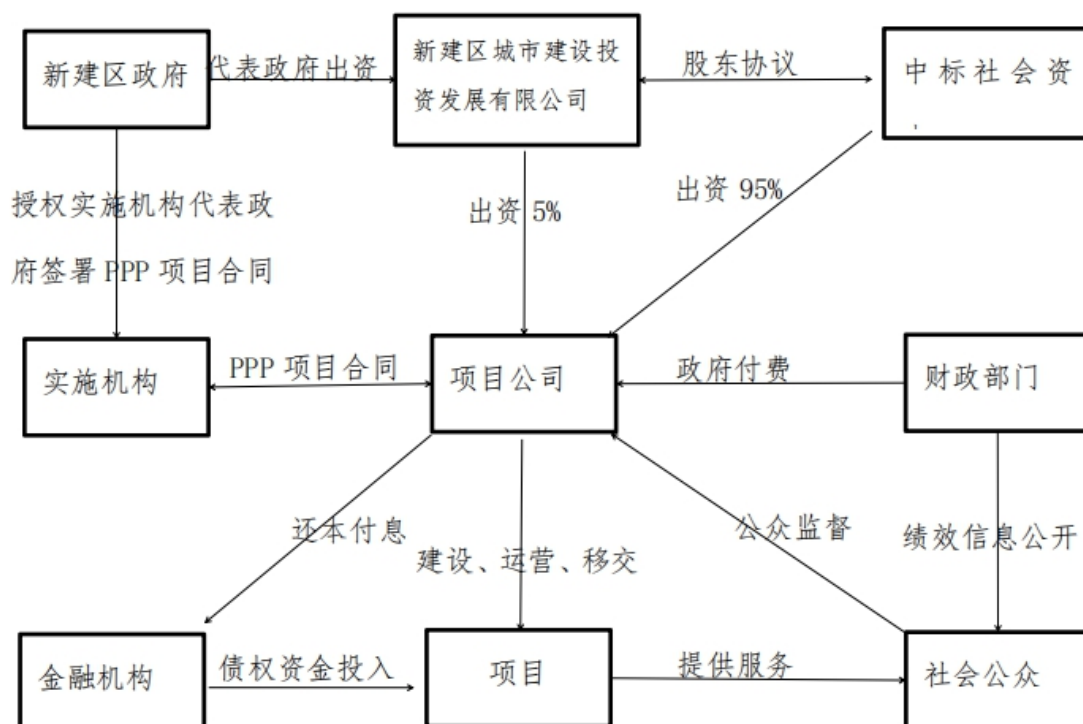


图 1 项目交易结构图

## （二）项目绩效目标

项目实施机构未申报绩效目标，PPP 项目合同中规定的绩效考核标准及运营期绩效考核打分表如下：

表 2 PPP 项目合同约定的项目建设期绩效考核标准

指标类别	指标要求
质量	市政道路工程须符合《城镇道路工程施工与质量验收规范》（CJJ1-2008）、《给水排水管道工程施工及验收规范》（GB50268-2008）、《城市道路照明设计标准》（CJJ45-2015）、《高杆照明设施技术条件》、《道路与街路照明灯具性能要求》（GB/T24827-2009）、《普通照明用 LED 模块安全要求》、《GB24819-2009》、《道路照明用 LED 灯性能要求》（GB/T24907-2010）、《园林绿化工程施工及验收规范》（CJJ82-2012）等国家与地方相关规范要求，并做到验收合格。
工期	自监理工程师发出开工令之日起至竣工验收通过之日止的期间，除不属于项目公司原因导致的延期事项，工期不超过三年。
环境保护	满足国家及地方建设项目环境保护管理条例要求。
安全文明施工	项目公司应依法依规办理建设施工手续，并严格遵守《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）、《建筑施工安全检查标准》（JGJ59-2011）和《南昌市建设工程文明施工管理办法》（市人民政府令第 119 号）等相关文件要求，争取达到江西省建筑施工安全文明示范工地标准。

注：若国家、省、市出台具体考核办法或新的相关规定，则上表中与之不一致的或未做约定的或约定不明的，以国家、省、市出台标准为准进行调整并执行。

表 3 PPP 项目合同约定的项目运营期绩效考核标准

指标类别	标准要求
管理养护质量	车道、人行道、排水设施、其他附属设施管理养护需符合《城镇道路养护技术规范》（CJJ36-2016）中规定的 B 级（良好）及以上标准
安全管理及突发事件管理	须符合《城镇道路养护维修作业安全技术规程》（SZ-51-2006）要求。
环境保护	满足国家及地方建设项目环境保护管理条例要求。

表 4 PPP 项目合同约定的运营期市政道路绩效考核评分表

分类	指标名称	指标要求	低于指标要求扣分方法	修复要求
养护档案 (10 分)	巡检、维修记录及技术档案 (10 分)	详实、及时、完整	每缺一项扣 1 分,扣完为止。	7 日内完善
车行道 (40 分)	坑槽/拥包 (10 分)	直径不大于 15cm,深度/高度不超过 3cm	每公里路段内,面积 0.04 平方米以上,每增加 0.04 平方米扣 0.5 分,扣完为止。	7 日内修复。直径超过 50cm 或深度/高度超过 7cm 则构成危险性,需在 2 日内修复。
	裂缝 (10 分)	不得超过 2mm 宽	每公里路段内,网裂、龟裂面积超过 20 平方米的,每增加 1 平方米扣 0.1 分;线裂长度超过 100m 的,每增加 1m 扣 0.1 分,扣完为止。	7 日内修复。
	车辙 (10 分)	辙深不得超过 3cm	每公里路段内,车辙长度超过 25m 的,每增加 1m 扣 0.1 分,扣完为止。	需在 30 日内修复。车辙深超过 5cm 构成危险性,需在 7 日内修复。
	啃边 (5 分)	无松散或损坏与路面高差不得大于 5mm,路面宽度不少于设计宽度的 95%。	每公里路段内,单侧啃边长度超过 60m 的,每增加 1m 扣 0.1 分,扣完为止。	30 日内修复。如果泛油影响了刹车阻抗,则需采取合适的方法在 2 日内修复。
	沉陷 (5 分)	沉陷不得超过 3cm 深	每公里路段内,沉陷面积超过 20 平方米的,每增加 1 平方米扣 0.1 分,扣完为止。	30 日内修复。沉陷超过 7cm 的 2 日内修复。
人行道 (20 分)	坑槽 (6 分)	坑槽直径不超过 30cm,深度不超过 3cm	每公里路段内,面积 0.1 平方米以上的,每增加 0.1 平方米扣 0.5 分,扣完为止。	30 日内修复。
	板体相邻不顺 (6 分)	板体高差不超过 10mm	每公里路段内,不顺板体超过 10 块的,每增加 1 块扣 0.1 分,扣完为止。	30 日内修复。
	拱起 (4 分)	拱起处高差不超过 50mm	每公里路段内,拱起面积超过 2 平方米的,每增加 1 平方米扣 0.5 分,扣完为止。	30 日内修复。
	缺失 (4 分)	没有缺失或破损的预制块或路缘石	每公里路段内,缺失面积超过 0.1 平方米的,每增加 0.1 平方米扣 0.5 分,扣完为止。	30 日内修复。

排水设施 (12分)	管道 (2分)	积泥深度不得超过管径的 1/5	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.2 分, 扣完为止。	30 日内修复。深度超过管径 1/5 为具有危险性, 需 7 日内修复。
	检查井 (2分)	井盖没有破损、丢失	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分, 扣完为止。	8 小时内修复。
	雨水口 (2分)	有沉淀槽, 积泥深度管道以下不得超过 50mm; 无沉淀槽, 积泥深度管道以上不得超过 50mm	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分, 扣完为止。	7 日内修复。
	井盖 (2分)	盖框间隙小于 8mm, 车辆经过井盖不应出现跳动和声响	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分, 扣完为止。	3 日内修复, 雨季需 24 小时内修复。
	排水管 (2分)	交叉段堵塞不超过 10%, 无结构性损毁且用材料所包覆	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分, 扣完为止。	7 日内修复, 雨季需 2 日内修复
	水沟 (2分)	交叉段堵塞不超过 10%, 无结构性损毁且用材料所包覆	每公里路段内, 每个不符合要求的检查点扣 0.5 分, 扣完为止。	7 日内修复, 雨季需 2 日内修复
应急响应 (8分)	安全管理及突发事件管理 (8分)	具有紧急事件应对计划, 受过足够训练的人员及设备	抽检并综合打分。	15 日内完善。
安全生产 (10分)	安全作业生产 (10分)	规范进行安全作业生产, 无人员伤亡	造成一人次轻伤扣减 3 分, 一人次重伤扣减 7 分, 一人次死亡扣减 10 分。轻、重伤按照国家有关鉴定标准执行。	即时整備完善。

注: 若国家、省、南昌市具体考核办法与表中标准不一致, 可根据国家、省、南昌市标准或根据项目实施具体情况进行调整。

### （三）项目主要参与方

#### 1、项目公司：南昌海博建设有限公司

项目公司按照《PPP 项目合同》约定的内容，承担项目坚磨大道（武功山大道至望北大道）、兴业西大道（梦山大道至岗前路）、梦庐大道（武功山大道至望北大道）、梦山大道（武功山大道至望北大道）、宁远大街（梦山大道至宏图北大道）、岗背路（宁远大街至东风路）、岗背一路（坚磨大道至玲岗路）、明志大街（梦山大道至坚磨大道）、梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）等 9 条道路。主要工程内容包括道路工程、桥涵工程、排水工程、照明工程、交通工程、绿化工程、强弱电管线工程等的建设、融资、运营、移交等工作，并承担相关的费用、责任和风险。

在项目建设期内，依据政府方的建设标准，按照进度计划组织实施项目建设，制定应急管理制度，遵守安全标准，确保工程如期完成，工程质量符合预期，同时执行因政府方要求导致的工程建设标准变更。

在项目运营期内，遵守国家各项法律法规，履行项目运营管理义务，按照适用法律和谨慎运营惯例编制《运营管理手册》，及时合理地对相关设施进行养护、维修，确保运营期间设备运转正常。

当项目运营期满时，负责将本项目全部设施的权利和利益、维护项目设施所要求的所有技术和技术规程、知识产权等无形资产，在用的各类管理章程、运营和维护手册，土地及相关权利等全部移交给管委会。

## **2、项目实施机构：江西新建经济开发区管理委员会**

江西新建经济开发区管理委员会为项目实施机构。其职责须协助项目公司办理相关手续，保障项目施工环境、维持治安。在建设期间制定项目的建设标准（包括建设内容、取费标准、验收标准），并在建设期间依据需要和实际情况对工程建设内容及标准进行修改或变更。在项目建设期间内依据相关国家、省、市法规政策，对项目公司工程建设开展情况进行监督和检查。

运营期间负责对项目运营情况进行监管，于每年开展绩效评价工作，依据评价结果按照合同约定，向项目公司支付可用性服务费及运维绩效服务费。若项目公司发生严重违约或紧急事件时，按照调整衔接约定进行应急处理和临时接管。

## **3、政府出资方及实施单位：南昌新建区城市建设投资发展有限公司**

在“政企分开、政资分开、政事分开”的原则下，政府机关不能直接参与市场经营。所以南昌市新建区人民政府以资本金注入的方式参与 PPP 项目时，授权新建区城投代表南昌市新建区人民政府对财政出资的 PPP 项目公司履行出资人职责、行使出资人权利。在本项目中，新建区城投同时承担项目的前期工作和配套工程建设。

## **4、行业主管部门：规建、市政、城管等主管部门**

对 PPP 项目进行行业监管，参与项目建设运维标准制定及绩效考核。



## 5、财政部门：南昌市新建区财政局

南昌市新建区财政局依据财政部发布关于 PPP 项目管理的相关文件，定期开展绩效评价工作，监督资金使用效率以及工作实施情况，根据项目实施机构上报项目年度预算情况，编制本级预算。依据按效付费的原则，依据绩效评价或绩效考核结果将项目资金下达至新建区域城投。同时依据《〈政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法〉的通知》（财金〔2017〕1号）等文件要求，监督落实项目信息公开。

### （四）项目实施情况

依据《关于江西新建长堽工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设项目初步设计调整的批复》（新发改字〔2020〕733号），对前期尚未明确的扩区后所辖 26 平方公里内的其他道路范围予以明确为岗背一路、明志大街、梦山大道南段。

项目主要建设规模：项目道路总长 30.737km。其中坚磨大道（武功山大道至望北大道）为南北走向城市主干路，工程范围南起武功山大道，北至望北大道，全长 4775.87m，道路红线宽度 50m，设计速度为 60km/h。

兴业西大道（梦山大道至岗前路）为城市东西向主干路，工程范围西起梦山大道，G6001 南昌绕城高速以西，全长 1800m，道路红线宽度 50m/55m，设计速度为 60km/h。

梦庐大道（武功山大道至望北大道）为南北向城市主干路，工程范围南起武功山大道，北至望北大道，全长 5235.366m，道路红线宽

度 50m，设计时速 60km/h。

梦山大道（武功山大道至望北大道）为南北向城市主干路，工程范围南起武功山大道，北至望北大道，全长 5335.142m，道路红线宽度 50m，设计时速 60km/h。

宁远大街（梦山大道至宏图北大道）为东西向城市主干路，工程范围西起梦山大道，东至宏图北大道，全长 4075.119m，道路红线宽度 45m，设计时速 50km/h；分为两标段，一标段（新建道路）西起梦山大道，东至望喜路，全长 2372.59m，二标段（白改黑）西起望喜路，东至宏图北大道，全长 1702.529m。

岗背路（宁远大街至东风路）为南北向城市次干路，工程范围北起宁远大街，南至东风路，全长 2075.383m，道路红线宽度 30m，设计时速 40km/h。

岗背一路（坚磨大道至玲岗路）为东西向城市支路，工程范围西起坚磨大道，东至玲岗路，全长 370.66m，道路红线宽度 18m，设计时速 30km/h。

明志大街（梦山大道至坚磨大道）为东西向城市主干路，工程范围西起梦山大道，东至坚磨大道，全长 1992.503m，道路红线宽度 50m，设计时速 60km/h。

梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）为南北向城市主干路，工程范围北起武功山大道，南至茶桐街，全长 5077.273m，道路红线宽度 50m，设计时速 60km/h。

项目主要建设内容：坚磨大道（武功山大道至望北大道）、兴业

西大道（梦山大道至岗前路）、梦庐大道（武功山大道至望北大道）、梦山大道（武功山大道至望北大道）、宁远大街（梦山大道至宏图北大道）、岗背路（宁远大街至东风路）、岗背一路（坚磨大道至玲岗路）、明志大街（梦山大道至坚磨大道）、梦山大道南段（武功山大道至茶桐街）等 9 条道路。主要工程内容包括道路工程、桥涵工程、排水工程、照明工程、交通工程、绿化工程、强弱电管线工程等。

目前项目进展情况如表 5 所示。

## **（五）资金来源和使用情况**

### **1、项目资金来源与使用情况**

项目资本金为项目总金额的 20%，由社会资本与新建区城投按 95%：5% 出资；其余部分由项目公司向金融机构融资。截止到 2020 年 12 月 31 日，新建区城投投入项目资本金 2000 万元（包括项目公司注册资本 500 万元）；社会资本投入项目资本金 38000 万元（包括项目公司注册资本 9500 万元）；项目公司向交通银行申请固定资产贷款 128000 万元。项目实施机构已批复的建安费为 175552.93 万元，建设期利息 17095.74 万元，运营支出 624.81 万元。

截止到 2020 年 12 月 31 日，新建区城投除项目公司收到项目资金 16720 万元（不包括项目公司注册资本 500 万元，包括通过管委会支付的 4220 万元），实际支付项目相关支出 13186.14 万元（不包括项目公司注册资本 500 万元，包括通过管委会支付的 4220 万元），其中支付给项目公司的可用性服务费为 10199.54 万元，未支付项目公司运营绩效服务费。

表 5 江西新建长堽工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目进展情况一览表

序号	道路名称	开工时间	完工时间	竣工验收时间	道路建设概况	所属状况	已拨付金额
1	坚磨大道	2016.10.03	2019.05.21	2019.05.30	道路等级：城市主干路、建设长度 5.17km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 41836.55 万元	2019 年 5 月 23 日竣工验收合格进入运营，等待新建区财政出具结算资料一审计报告	10199.54 万元
2	梦庐大道	2017.06.08	2019.12.09	2020.01.15	道路等级：城市主干路、建设长度 5.17km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 43532.79 万元	2020 年 1 月 15 日竣工验收合格进入运营，结算资料编制完成已提交至新建区城投审核	10471.10 万元
3	兴业西大道	2018.07.06	2019.12.09	2020.01.15	道路等级：城市主干路、建设长度 1.96km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 14285.87 万元	2020 年 1 月 15 日竣工验收合格进入运营，结算资料编制完成已提交至新建区城投审核	2879.80 万元
4	岗背一路	2018.08.16	2019.11.12	2020.01.15	道路等级：城市支路、建设长度 0.255km、建设宽度 18m、设计速度 30km/h、预算金额 1301.06 万元	2020 年 1 月 15 日竣工验收合格进入运营，结算资料正由新建区财政审核	250.58 万元
5	岗背路	2018.05.18	2021.02.28	2021.03.08	道路等级：城市道路次干路、建设长度 1.96km、建设宽度 30m、设计速度 40km/h、预算金额 8095.32 万元	2021 年 3 月 8 日竣工验收合格进入运营，结算资料拟送新建区城投盖章	0
6	宁远大街	2017.07.05	2021.03.10	2021.03.26	道路等级：城市主干路、建设长度 2.27km、建设宽度 45m、设计速度 40km/h、预算金额 21180.70 万元	2021 年 3 月 26 日竣工验收合格进入运营，正在编制结算资料	0
7	明志大街	2019.06.02	2021.03.10	2021.03.26	道路等级：城市主干路、建设长度 1.99km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 17774.77 万元	2021 年 3 月 26 日竣工验收合格进入运营期，正在编制结算资料	0
8	梦山大道	2019.09.06	/	/	道路等级：城市主干路、建设长度 5.23km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 43240.76 万元	建设期	0
9	梦山大道南段	2020.04.08	/	/	道路等级：城市主干路、建设长度 4.96km、建设宽度 50m、设计速度 60km/h、预算金额 37072.76 万元	建设期，已投入使用	0

## 2、投融资管理情况

新建区政府授权出资代表新建区域投与社会资本共同出资组成项目公司，其中政府方出资代表占股比例 5%，中标社会资本占股比例为 95%。根据《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号），本项目资本金比例不低于项目总投资的 20%。各方全部认缴项目资本在项目公司成立一年内注入完毕，以满足项目建设进度和融资机构要求。截止到 2020 年 12 月 31 日，新建区域投投入项目资本金 2000 万元（包括项目公司注册资本 500 万元）；社会资本投入项目资本金 38000 万元（包括项目公司注册资本 9500 万元）；其余资金由项目公司向金融机构融资取得，项目公司已向交通银行申请 10 年期固定资产贷款 128000 万元。

## 3、财务管理状况

项目公司为了有效配合业务发展和管理需要，规范财务行为，充分发挥财务管理工作在提升公司经营管理水平和提高经济效益中的作用，确保企业依法合规经营，根据国家相关财会法规和制度，结合公司章程规定和具体情况，制定包含了财务资金部职责、财务资金部人员设置及岗位职责、会计核算管理、资金管理、税务管理、资产管理、债权债务管理、收入成本费用管理、所有者权益利润及利润分配管理、会计档案管理等内容的《财务管理制度》。制度建设较完善，但项目公司无法提供运营支出会计资料。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）评价目的

绩效评价是指财政部门、预算部门和单位，依据设定的绩效目标，对财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判。绩效评价作为预算绩效管理的重要环节和手段，具有重要的现实意义：一是有利于增加公共支出透明度，提高政府公信力；二是有利于推进项目实施，对项目运行及效率情况提供及时、有价值的信息，促进项目管理；三是有利于规范资金监管，提高财政资金使用效益；四是有利于合理配置资源，缓解供求矛盾，促进资源有效配置。

根据绩效评价的要求和江西新建长垓工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目实际情况，本次绩效评价的目的主要有：

1、掌握江西新建长垓工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目涉及单位的资金申请拨付流程及其到位使用情况；

2、了解江西新建长垓工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目涉及各单位的项目组织实施流程及其管理制度建设情况；

3、分析江西新建长垓工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目的产出与效果，与既定目标、工作要求等进行比对；

4、发现江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目资金使用及项目实施中存在的问题和不足，提出有针对性、可操作的解决对策，完善项目管理。

## **（二）绩效评价对象、范围与时段**

评价对象：江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目。

评价范围：项目 2020 年内所有运营项目资产的运营及日常维护情况和相关制度的执行情况，包括运营期间内的项目产出、效益与管理情况。依据项目总体绩效目标及年度绩效目标，对当年项目公司的项目运营、项目维护、安全保障、效果及影响、组织管理情况等，和项目实施机构的按效付费、预算编制、绩效目标、监督管理、信息公开情况进行评价。

评价时段：2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日。分别运营的项目资产以其在评价时段内的运营时间为准。

## **（三）绩效评价工作方案制定过程**

### **1、前期调研**

在接受南昌市新建区财政局委托后，评价组立即着手收集本项目立项文件、实施方案等前期资料，并通过 PPP 综合信息平台对项目实施背景、内容、参与单位进行初步了解。同时与南昌市新建区财政局、项目公司相关人员进行对接，了解项目整体情况和框架，进一步要求有关单位提供相应的案卷资料，如：批复文件、总体绩效目标、物有所值论证、财政承受能力分析、项目合同、相关财务资料、项目公司

组织架构及人员情况、竣工验收报告等。

## 2、案卷分析

在完成前期调研，收集各类项目资料后，对其进行研读分析，提取重大重点内容，并结合在研读过程中发现的材料缺失情况进行整理，整理各项材料之间的勾稽关系，明确本次绩效评价目的依据、评价范围、评价时段，依据南昌市新建区财政局的要求，确定本次绩效评价工作的总体思路。

## 3、指标体系设计

### （1）绩效评价指标体系设计原则

绩效评价指标是指衡量绩效目标实现程度的考核工具，应当遵循以下原则：

①相关性原则。应当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。应当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。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

④系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，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。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，符合成本效益原则。



## （2）绩效评价指标体系设计思路

从绩效指标设计的基本原则分析，结合项目实际情况，本次绩效评价设计包括两个单位、三个重点等内容，一是项目产出指标，即从项目运营、项目维护、成本效益和安全保障的角度分析江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目是否执行全面、及时执行到位，项目实施机构是否依据按效付费的原则对项目实施及时开展绩效评价并依据评价结果拨付项目资金，是否按照 PPP 项目合同约定，及时有效地履行其他义务；二是项目效果指标，即通过对江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目实施后产生的经济影响、生态影响、社会影响、可持续性等方面进行全面分析，验证项目资金的使用是否产生了积极良好的效果，是否达成了预期目标。通过对社会公众及服务对象进行满意度调查，了解其对项目实施效果的满意情况以及该项目资金使用情况的真实态度；三是项目管理指标，即从社会资本项目组织管理、财务管理、制度管理、档案管理、信息公开等方面，从项目实施机构预算编制、绩效目标与指标、监督管理、信息公开等方面对项目实施的管理情况进行全面分析，验证项目实施过程管理制度是否完整，制度实施是否有效。项目实施机构是否履行对项目的监督职能。

## （3）绩效评价指标体系

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合财政部《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）有关要求设置，本次绩效评价指标体系针对项目公司及项目实施

机构设计两套指标，其中项目公司从项目产出、效果、管理方面设置 3 个一级指标，14 个二级指标、21 个三级指标。

①产出：占权重 80 分。用于考核项目运营、项目维护、成本效益、安全保障等四个方面。

②效果：占权重 10 分，用于考核经济效益、生态影响、社会影响、可持续性 & 满意度五个方面。

③管理：占权重 10 分，用于考核组织管理、财务管理、制度管理、档案管理及信息公开五个方面。

针对项目实施机构从产出、效果、管理方面设置 3 个一级指标、8 个二级指标、18 个三级指标。

①产出：占权重 35 分。用于考核项目按效付费及其他履约情况两个方面。

②效果：占权重 20 分，用于考核满意度及可持续性两个方面。

③管理：占权重 45 分，用于考核预算编制、绩效目标与指标、监督管理及信息公开四个方面。

绩效指标体系详见附件。

#### **4、工作方案确定**

经过上述工作流程，在其基础上，结合绩效指标体系，项目组制定了数据收集与调查方案，制定了 PPP 项目绩效评价工作实施方案，包括项目基本情况、绩效目标、绩效评价思路、绩效指标体系、绩效工作组织实施、相关资料收集、调查统计及结果应用等内容。

## （四）绩效评价原则与方法

### 1、绩效评价原则

绩效评价应当遵循以下基本原则：

（1）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。

（2）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。

（3）分级分类。绩效评价由各级财政部门、部门（单位）根据评价对象的特点，分类组织实施。

（4）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、评价方法

绩效评价方法是指用于分析绩效数据，得出评价结论的各种经济分析、评估和评价方法。绩效评价方法的选用应当坚持简便有效的原则。根据财政部《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）的规定，绩效评价方法主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法、标杆管理法等。结合项目实际情况，本次宜采用成本效益分析法、比较法、因素分析法和公众评判法。通过成本效益分析法对项目资金支出与其取得产出、效益进行关联性分析，合理判断项目资金使用的性价比；通过比较法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；通过因素分析法，

挖掘影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素，科学评判项目实施过程中存在的问题，有效提出相关建议；通过公众评判法，以专家评估、公众问卷及抽样调查等方式对项目支出效果的受众与社会公众进行意见征询，有效评价项目带来的社会影响。

## （五）绩效评价实施过程

### 1、了解评价对象情况

根据委托方及主管部门（单位）的介绍及相关文件的解读，了解江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目实施情况，确定本次绩效评价类型、适用的原理框架、评价重点领域及涉及到的相关方。

### 2、选择绩效评价团队

基于对江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目的情况了解，选择有类似经验的绩效评价团队。保证团队能够有效开展本次绩效评价工作，全面发现项目存在的问题，提出有指导性和建设性的意见建议。

### 3、制订绩效评价实施方案

结合项目实际情况，制订本次绩效评价实施方案，重点做好绩效评价指标体系设计及检查安排相关事宜，确保指标体系能充分反映项目真实绩效。

### 4、收集绩效评价相关资料

通过收集和查阅与评价项目相关公开数据、文献资料、政策规定、法律规范、实施情况等相关资料，充分掌握项目相关政策及绩效实现

情况。

## 5、对资料进行审查核实

一方面对专项资金支出合法性、合理性和合规性进行客观、公正的核查，另一方面通过对资金进行梳理汇总分类，掌握江西新建长堽工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目的开展情况。重点关注资金支出反映的工作开展情况、支出事项是否属实以及开支范围和标准是否符合相关文件要求。

同时，组织对项目负责人及组织实施参与者的深度访谈，以了解江西新建长堽工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目实施的整体情况，诸如资金支出范围、使用方式；业务组织形式、取得成果及实施困难等，为评价组调整工作重点提供信息支撑，也可对项目整体情况形成总体把握。

然后，对江西新建长堽工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目组织实施资料进行核实，这一阶段主要是进行项目相关证据的收集，为后续分析及报告撰写做好铺垫。

## 6、综合分析并确定评价等级

运用既定的分析方法，结合项目指标体系，对项目资料审核情况进行全面深入分析，对各项评价指标进行评分，通过加权计算出最终的评价分值，并确定相应的绩效等级。

## 7、形成评价结论

按照既定要求在内外部组织讨论，从各评价维度对相关细节问题进行核实，形成综合评价结论反映绩效目标的实现程度、绩效指标完

成情况、取得的经验与存在的问题、产生问题的原因及相关的对策建议。

## 8、撰写提交绩效评价报告

(1) 撰写绩效评价报告。评价组根据前述绩效分析和评价结论，按照青云谱区财政局要求提炼撰写绩效报告，确保绩效数据真实、可靠，报告逻辑清晰、完整，分析问题深入、透彻等。

(2) 绩效评价报告复核。公司内部质量复核组将对所属评价团队提交的评价报告初稿进行复核，主要关注报告结论是否全面、准确；经验、教训的总结是否深刻，建议是否可行等。

(3) 提交项目委托方审核。在吸取公司内部质量复核组对评价报告意见和建议的基础上，修改并完善评价报告。提交青云谱区财政局审核。

(4) 形成评价报告终稿。根据青云谱区财政局对评价报告的反馈意见，提供相关证据，修改并完善评价报告。

表 6 绩效评价工作时间表

序号	时间安排	工作内容安排
1	2021.06.22-2021.06.23	项目前期调研
2	2021.07.20-2021.07.30	撰写、修改实施方案
3	2021.10.11-2021.10.15	<p>现场评价：绩效评价工作组根据绩效评价工作方案确定的现场评价(抽样)范围，对项目进行实地考察、访谈及问卷调查、资料核实和分析评价，主要包括：</p> <p>(1) 听取项目公司情况介绍。主要结合项目公司自我评价报告。</p> <p>(2) 资料核查。通过查阅被评价单位相关资料等方式，对被评价单位填报的数据进行检查和核实。</p> <p>(3) 实地调研。实地调研通常包括访谈和现场勘查。</p> <p>①根据调查的内容范围和主要问题，设计访谈提纲并开展访谈，</p>

		<p>访谈内容通常为开放式提问，问题应当简明扼要、具体直接。从项目利益相关方中确定访谈对象，包括项目的管理人员、实施人员、项目受益者及参与项目立项、决策、实施、管理等人员为访谈邀请对象，确保参与人员能够为绩效评价提供有效信息。注意访谈参与者对问题答案是否达成共识。如果没有达成共识，需作进一步核实。访谈结束后应当进行会议记录整理与分析，会议记录可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。（根据项目复杂程度及业主需求，项目是否需要开展访谈）</p> <p>②现场勘查是指通过询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效评价业务需要的基础资料。</p> <p>采集的评价数据和资料经被评价单位确认后，应当对调研记录进行整理与分析，调研记录可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。</p> <p>（4）社会问卷调查。对需要进行社会调查的项目，按照社会调查方案，通过发放调查问卷等方式，了解项目实施效果和利益相关方满意度。问卷调查结束后应当对问卷调查结果进行整理和分析，问卷调查格式及汇总信息可以作为绩效评价报告的附件和工作底稿。</p>
4	2021.10.13-2021.10.22	<p>数据整理分析：</p> <p>（1）数据整理。①数据分类，根据项目各项指标的要求，对数据进行分类。②数据选取，从不同来源收集的资料中选取同一绩效评价指标的数据。③数据验证，对将不同来源的数据进行交叉验证，剔除错误数据或无效数据。④数据确定，在数据验证基础上，最终确定用于绩效分析和评价的数据。</p> <p>（2）数据分析。绩效评价工作组以现场收集资料、访谈记录、会议纪要、现场勘查记录和调查问卷等相关资料为基础经过数据整理后而形成的绩效评价数据，按照绩效评价工作方案确定的评价指标、评分标准和评价方法，对项目公司的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，进行量化打分，形成初步评价结论。</p>
5	2021.10.13-2021.10.22	<p>形成绩效评价结果及问题清单：</p> <p>（1）形成绩效评价结果。绩效评价工作组应在对现场评价和非现场评价情况进行梳理、汇总、分析的基础上，对项目总体情况进行综合评价，对各项指标进行具体计算、分析并给出各指标的绩效评价结果，通过意见征询，区分责任主体，形成客观、公正、全面的绩效评价结果。对于不属于项目公司或社会资本责任造成的绩效偏差，不应影响项目公司（社会资本）绩效评价结果。</p> <p>（2）形成绩效评价问题清单。根据现场评价情况，详列项目评价中发现的问题，形成问题清单。</p> <p>（3）绩效评价工作组将绩效评价结果、绩效评价问题清单、调整事项等报送审阅。</p>
6	2021.10.22-2021.11.10	评价报告撰写、评审、修改、定稿

## （六）数据收集方法

本次项目评价收集数据主要采用两种类别方法，一是针对外部数据收集，从公开的数据源，比如全国 PPP 综合信息平台中收集项目对外公开的有关信息，开展问卷调查，深度访谈，了解有关人员对项目满意情况。二是针对内部数据收集，对收集整理项目公司、项目实施机构提供的相关资料，通过比对分析，整理统计获取评价所需的相关信息。

## （七）绩效评价的局限性

项目运营方案暂无定论，目前由项目公司对已投入使用的道路代运营。项目公司无法提供运营支出资料。本次绩效评价相关数据主要以项目公司和项目实施机构提供数据为准，项目组针对获取的数据采取了充分比对和现场调查等方式进行校验，尽可能保证评价依据的真实性，但仍存在一定的局限性。



## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

评价组围绕绩效评价指标体系，通过资料核查、数据分析、现场调研及深度访谈等方式，对该项目绩效进行了客观公正的评价，最终项目公司（社会资本）的评价结果为 **87** 分，根据对产出、效果、管理指标的评分标准进行评价，三项指标得分分别为 71 分、9 分、7 分。项目实施机构的评价结果为 **42** 分，根据对产出、效果、管理指标的评分标准进行评价，三项指标得分分别为 20 分、12 分、10 分。

江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目项目公司（社会资本）和项目实施机构产出、效果及管理各部分得分情况及评价结论如下表所示：

表 7 江西新建长垅工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目

项目公司（社会资本）2020 年运营期绩效评价综合结论表

评价内容	分值	得分	得分率	评价结论
产出	80	71	88.75%	<p>1、根据合同约定完成相关道路运营，项目实际运行水平达到使用单位正常使用要求，对于达到运营条件的项目内容，及时开展项目运营。</p> <p>2、项目道路维护范围做到应管尽管，项目道路及相关附属设施故障或损坏及时修复，但部分项目道路维护质量有待提高，岗背路 1：人行道杂草、堆土；②岗背路 2：人行道堆土；岗背路 3：绿化带裸露；坚磨大道 1：绿化带裸露（管委会因其景观要求，将铺设好的道路绿化带拔除重新补栽，但未进行后续管理，不扣分）；坚磨大道 3：人行道堆土。</p> <p>3、项目运营方案暂无定论，目前由项目公司对已投入使用的道路代运营。项目公司无法提供运营支出资料，无法判断项目运营维护成本内容、标准是否合理。</p> <p>4、具有紧急事件应对计划，并配备能够应对紧急状况的人员和设备，风险管理完备，项目运营管理未造成人员伤亡。</p>
效果	10	9	90%	<p>1、项目运营有效带动区域经济增长。</p> <p>2、项目运营维护过程中相关养护作业对周边环境未造成污染。</p> <p>3、项目运营未发生社会舆情情况。</p> <p>4、项目公司内部组织架构合理稳定，但外部沟通机制不顺畅，PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，据了解为停留在市财政局审批阶段。</p> <p>5、项目周边属工业开发区，周边居民基本已经迁出，满意度调查结果具有一定的局限性。项目周边社会公众对项目运维服务满意度为 100%。</p>
管理	10	7	70%	<p>1、项目公司运维人员、设备等配置完备，能够满足日常运维需求。组织架构清晰、职责明确，人员配置完备，日常运营维护设施设备齐全，并制定运营维护方案。</p> <p>2、项目公司建立规范有序的会计核算制度并有效执行。项目公司仅支出项目建设期利息，其他支出由中建国际支付，无法提供运营支出资料。</p> <p>3、行政管理制度、运维养护制度、安全管理制度、应急处理制度、财务制度等内控制度完备。</p> <p>4、日常运营维护档案归集完整。</p> <p>5、PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未公开。</p>
合计	100	87	87%	——

表 8 江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目

项目实施机构 2020 年运营期绩效评价综合结论表

评价内容	分值	得分	得分率	评价结论
产出	35	20	57.14%	<p>1、资金拨付流程按照合同规定，合法合规，按效付费的实际执行情况较好，但未及时足额完成支付，坚磨大道第 1 年回款日期的 2020 年 9 月 25 日（合同时间 2020 年 5 月 30 日前），梦庐大道、兴业西大道和岗背一路第 1 年回款日期是 2021 年 5 月 25 日（合同时间 2021 年 1 月 15 日前），坚磨大道第 2 年尚未回款（合同时间 2021 年 5 月 30 日前），运维服务费尚未支付。</p> <p>2、项目实施机构未及时有效履行 PPP 项目合同约定的其他义务，包括但不限于合同“6.2 甲方义务界定（6）在本项目开工前负责落实、完成前期工作，并承担相应费用。（7）因甲方要求或原因导致项目建设投资或运营维护成本增加时，给予项目公司合理补偿。”、“甲方提供的建设条件 24.3（1）甲方确定的勘察单位依据法律法规及《项目建设工程勘察合同》约定对项目进行工程地质勘察，提供满足要求的地质勘察技术成果资料，确保工程勘察质量，做好与项目建筑设计单位的技术交底和日常对接工作。”、“建设期监管 33 甲方对项目招标采购、工程投资、工程质量、工程进度以及工程建设档案资料等事项安排特别监管措施。项目实施全过程接受甲方的监管。”、“运营期政府监管 47.1 履约监管（1）市政道路等项目运营养护实行绩效考核，由甲方会同行业管理部门制定绩效考核办法，经 PPP 领导小组和区政府审批后实施，按绩效考核要求拨付运营养护费用。”</p>
效果	20	12	60%	<p>1、项目周边属工业开发区，周边居民基本已经迁出，满意度调查结果具有一定的局限性。</p> <p>2、项目实施机构未与项目公司及其他主要参与方建立良好的沟通协调机制，①配套水电气建设未统筹协调，人行道边坡反复挖填，影响建设工期；②项目道路基本服务工业园区企业，企业施工车辆无序管理，增加道路损耗；③PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，据了解为停留在市财政局审批阶段。未建立有效的工作保障机制，管委会因其景观要求，将铺设好的道路绿化带拔除重新补栽，但未进行后续管理。</p>
管理	45	10	22.22%	<p>项目实施机构未申报绩效目标。项目实施机构未行使其监督管理职能。PPP 信息管理系统中信息未及时更新，项目仍处于采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未公开；项目实施机构账号由项目公司进行管理；项目公司账号未与项目实施机构关联。</p>
合计	100	42	42%	——

## （二）绩效评价指标分析（项目公司）

### 1、产出指标

#### （1）项目运营

##### ①运营完成率

2020 年项目运营里程 12181.9m，运营完成率达 100%。运营完成情况如表 9 所示：

表 8 项目运营情况统计表

序号	项目名称	实际运营里程(m)	应当运营里程(m)	运营面积(m <sup>2</sup> )
1	坚磨大道	4775.87	4775.87	238793.50
2	梦庐大道	5235.37	5235.37	261768.30
3	兴业西大道	1800.00	1800.00	90000.00
4	岗背一路	370.66	370.66	6671.88

##### ②运营质量

经现场实地调查，项目实际运行水平能够达到使用单位正常使用要求。未发生使用单位反映或实地调研发现不能达到使用单位正常使用要求的情况。

##### ③运营及时性

坚磨大道子项于 2019 年 5 月 23 日竣工验收合格，2019 年 5 月 24 日开始运营；梦庐大道、兴业西大道和岗背一路子项于 2020 年 1 月 15 日竣工验收合格，2020 年 1 月 16 日开始运营。对于达到运营条件的项目内容，及时开展项目运营。

#### （2）项目维护

##### ①项目维护率

项目道路维护范围做到应管尽管。2020 年项目维护里程

12181.9m，投入运营里程 12181.9m，项目维护率达 100%。项目维护情况如表 9 所示：

**表 9 项目维护情况统计表**

序号	项目名称	维护里程 (m)	投入运营里程 (m)
1	坚磨大道	4775.87	4775.87
2	梦庐大道	5235.37	5235.37
3	兴业西大道	1800.00	1800.00
4	岗背一路	370.66	370.66

### ②设施运行完好率

经现场实地调查，项目道路维护质量较好，但发现岗背路两处人行道杂草、堆土，一处绿化带裸露；坚磨大道一处绿化带裸露（管委会因其景观要求，将铺设好的道路绿化带拔除重新补栽，但未进行后续管理，不扣分）；一处人行道堆土情况。

### ③修复及时性

项目道路及相关附属设施故障或损坏能够按照《城镇道路养护技术规范》（CJJ36-2016）、《排水管道维护安全技术规程》（CJJ6-1985）、《城镇排水管渠与泵站维修技术规程》（CJJ68-2007）、《城市桥梁养护技术规范》（CJJ99-2003）、《城市桥梁检测和养护维修管理办法》（中华人民共和国建设部令第 118 号）、《中华人民共和国城市道路管理条例》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》等规范及时修复，维持良好的路容、路况、路貌，保证行车的安全、快速、舒适、畅通。

### （3）成本效益

#### ①成本构成合理性

项目运营方案暂无定论，目前由项目公司对已投入使用的道路代运营。项目公司无法提供运营支出资料。

### （4）安全保障

#### ①风险管理

项目公司制定暴雨应急处理预案、雨雪冰冻灾害应急处理预案、交通事故应急预案、人员中暑应急预案等紧急事件应对计划，精准识别各类风险，采取购买商业保险等措施合理规避处置各类风险，并配备能够应对紧急状况的人员和设备，风险管理完备。

#### ②安全生产

2020 年期间，项目运营管理未造成人员伤亡。

## 2、效果指标

### （1）经济影响

#### ①带动区域经济

项目道路基本服务江西新建经济开发区引进企业，有效促进区域经济增长。

### （2）生态影响

#### ①作业污染

经现场调查，项目运营维护过程中相关养护作业对周边环境未造成污染，未发现由于维护作业扬尘、排污、噪音、材料漏失等对周围居民和环境造成影响情况。

### （3）社会效益

#### ① 社会舆论

项目运营期间，未发生社会舆情或负面媒体报道事件情况。

### （4）可持续性

#### ① 运行管理机制

项目公司内部组织架构合理稳定，但外部沟通机制不畅，PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，据了解为停留在市财政局审批阶段。

### （5）满意度

#### ① 社会公众满意度

项目周边属工业开发区，周边居民基本已经迁出，满意度调查结果具有一定的局限性。社会调查样本量较少，项目周边社会公众对项目运维服务满意度为 100%。

## 3、管理指标

### （1）组织管理

#### ① 人员设备配备

项目公司运维人员、设备等配置完备，能够满足日常运维需求。制定包括组织架构、项目管理、财务管理、合约管理、综合事务管理等内容的公司管理制度，组织架构清晰、职责明确，人员配置完备；日常运营维护设施设备齐全。

#### ② 运营维护计划

项目公司制定了科学、合理、完备的运营方案和日常维修保养计划。

包括运营工作组织计划、运营成本控制、收入保障措施、运营风险及应对措施、组织架构、岗位职责、安全管理措施及方案、日常巡养方案、日常养护维修方案、道路保洁服务方案、绿化养护服务方案、各种应急抢险及突击保障方案等内容。

## （2）财务管理

### ①资金管理

项目公司仅支出项目建设期利息，其他支出由中建国际支付，项目公司无法提供运营支出资料。

### ②会计核算

项目公司建立规范有序的财务管理制度，包括财务资金部部门职责、人员设置及岗位职责、会计核算管理、资金管理、税务管理、资产管理、债权债务管理、收入成本费用管理、所有者权益、利润及利润分配管理、会计档案管理等内容，并有效执行。

## （3）制度管理

### ①制度健全性

项目公司行政管理制度、运维养护制度、安全管理制度、应急处理制度、财务制度等内控制度完备。

## （4）档案管理

### ①档案完备性

日常运营维护档案归集完整，能够提供完整的年度运营计划、维修记录台账、道路维养日志、设施维养日志、绿化维养日志、路基检查记录台账、路产路权检查记录台账等日常运营维护档案资料。



## （5）信息公开

### ①信息公开情况

项目公司履行信息公开义务的不及时，PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未公开。

## （三）绩效评价指标分析（项目实施机构）

### 1、产出指标

#### （1）按效付费

##### ①资金拨付合规性

在项目运维达到支付条件后，由项目公司向管委会和新建区城投提交请款报告，区政府区长办公会议审议通过后，新建区城投根据政府抄告单或会议纪要确定支付事项，并聘请第三方审计确定支付金额。资金拨付流程按照合同规定，合法合规。

##### ②按效付费执行率

截止到 2020 年 12 月 31 日，江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目共付款 1 次。由管委会和新建区城投组织江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目坚磨大道绩效考核评审会，管委会、新建区城投、区财政、区城管、质监部门、规划部门等单位参加，根据合同约定的绩效考核打分表逐一打分，计算考核系数，按效付费。

##### ③资金支付及时性

坚磨大道第 1 年回款日期的 2020 年 9 月 25 日（合同时间 2020 年 5 月 30 日前），梦庐大道、兴业西大道和岗背一路第 1 年回款日

期是 2021 年 5 月 25 日（合同时间 2021 年 1 月 15 日前），坚磨大道第 2 年尚未回款（合同时间 2021 年 5 月 30 日前），运维服务费尚未支付。未按照合同内规定时间及时完成资金支付。

## （2）其他履约情况

### ①及时履约情况

未及时履行合同约定义务，包括但不限于“6.2 甲方义务界定（6）在本项目开工前负责落实、完成前期工作，并承担相应费用。（7）因甲方要求或原因导致项目建设投资或运营维护成本增加时，给予项目公司合理补偿。”、“甲方提供的建设条件 24.3（1）甲方确定的勘察单位依据法律法规及《项目建设工程勘察合同》约定对项目进行工程地质勘察，提供满足要求的地质勘察技术成果资料，确保工程勘察质量，做好与项目建筑设计单位的技术交底和日常对接工作。”、“建设期监管 33 甲方对项目建设招标采购、工程投资、工程质量、工程进度以及工程建设档案资料等事项安排特别监管措施。项目实施全过程接受甲方的监管。”、“运营期政府监管 47.1 履约监管（1）市政道路等项目运营养护实行绩效考核，由甲方会同行业管理部门制定绩效考核办法，经 PPP 领导小组和区政府审批后实施，按绩效考核要求拨付运营养护费用。”

### ②有效履约情况

未有效履行合同约定义务，包括但不限于“6.2 甲方义务界定（6）在本项目开工前负责落实、完成前期工作，并承担相应费用。（7）因甲方要求或原因导致项目建设投资或运营维护成本增加时，给予项

目公司合理补偿。”、“甲方提供的建设条件 24.3（1）甲方确定的勘察单位依据法律法规及《项目建设工程勘察合同》约定对项目进行工程地质勘察，提供满足要求的地质勘察技术成果资料，确保工程勘察质量，做好与项目建筑设计单位的技术交底和日常对接工作。”、“建设期监管 33 甲方对项目建设招标采购、工程投资、工程质量、工程进度以及工程建设档案资料等事项安排特别监管措施。项目实施全过程接受甲方的监管。”、“运营期政府监管 47.1 履约监管（1）市政道路等项目运营养护实行绩效考核，由甲方会同行业管理部门制定绩效考核办法，经 PPP 领导小组和区政府审批后实施，按绩效考核要求拨付运营养护费用。”

## 2、效果指标

### （1）满意度

#### ①社会公众满意度

项目周边属工业开发区，周边居民基本已经迁出，满意度调查结果具有一定的局限性。社会调查样本量较少，项目周边社会公众对项目运维服务满意度为 100%。

#### ②项目公司满意度

项目公司对项目实施机构相关工作开展基本满意。提出在资金拨付进度方面需要加快。

### （2）可持续性

#### ①沟通协调

项目实施机构未与项目公司及其他主要参与方建立良好的沟通

协调机制，发生诸如配套水电气建设未统筹协调，人行道边坡反复挖填，影响建设工期；项目道路基本服务工业园区企业，企业施工车辆无序管理，增加道路损耗；PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，据了解为停留在市财政局审批阶段。

## ②工作保障

项目实施机构未建立有效的工作保障机制，管委会因其景观要求，将铺设好的道路绿化带拔除重新补栽，但未进行后续管理等因工作保障不到位而引起的项目实施困难、延误等情况。

# 3、管理指标

## （1）预算编制

### ①预算报送及时性

项目实施机构编制 PPP 项目年度预算并及时报送至财政。

### ②预算编制准确性

江西新建长淦工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目支出责任纳入区本级年度预算。

## （2）绩效目标与指标

### ①绩效目标

项目实施机构未申报 PPP 项目绩效目标。

### ②绩效指标

项目实施机构未申报 PPP 项目绩效目标。

### （3）监督管理

#### ①质量监督

项目实施机构未行使其监督管理职能，未建立质量监督制度和采取相关措施促使其有效执行。

#### ②财务监督

项目实施机构未行使其监督管理职能，未建立财务监督制度和采取相关措施促使其有效执行。

#### ③日常管理

项目实施机构未行使其监督管理职能，未建立日常管理制度和采取相关措施促使其有效执行。

### （4）信息公开

#### ①信息公开及时性

PPP 信息管理系统中信息未及时更新，项目仍处于采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未公开；项目实施机构账号由项目公司进行管理；项目公司账号未与项目实施机构关联。

#### ②信息公开准确性

PPP 信息管理系统中信息未及时更新，项目仍处于采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未公开；项目实施机构账号由项目公司进行管理；项目公司账号未与项目实施机构关联。

## 四、存在的问题及原因分析

### （一）勘察论证不周全，信息公开不完整

勘察论证不周全。一是 PPP 信息管理系统中显示 2021 年对该项

目及全区 PPP 项目编制了处于采购后阶段《财政承受能力论证报告》，但论证报告中使用的是项目设计阶段的数据，相对于实际情况并不准确。二是岗背路勘察阶段未考虑铁路红线影响，导致项目开工建设后进行甩项调整，且道路建设紧挨铁路，仅一侧利用，综合利用率不高。三是江西新建经济开发区水系导致项目道路雨天易积水，未在项目设计时采取措施应对。

信息公开不完整。PPP 信息管理系统中信息未及时更新，项目仍处于采购阶段，执行阶段 PPP 项目信息未予公开。

## **（二）实施机构未尽职，合同条款待完善**

实施机构未尽职。一是依据《南昌市新建区人民政府办公室抄告单》（新府办抄字[2016]326号），项目实施机构为南昌市新建区长堍工业园区管委会；项目政府出资方及实施单位为南昌市新建区城市建设投资发展有限公司。项目实施机构职责范围在两家单位间未予明确。二是资金支付不及时，坚磨大道第 1 年回款日期的 2020 年 9 月 25 日（合同时间 2020 年 5 月 30 日前），梦庐大道、兴业西大道和岗背一路第 1 年回款日期是 2021 年 5 月 25 日（合同时间 2021 年 1 月 15 日前），坚磨大道第 2 年尚未回款（合同时间 2021 年 5 月 30 日前），运维服务费尚未支付。三是未及时有效履行合同约定义务，包括但不限于“6.2 甲方义务界定（6）在本项目开工前负责落实、完成前期工作，并承担相应费用。（7）因甲方要求或原因导致项目建设投资或运营维护成本增加时，给予项目公司合理补偿”、“甲方提供的建设条件 24.3（1）甲方确定的勘察单位依据法律法规及《项

目建设工程勘察合同》约定对项目进行工程地质勘察，提供满足要求的地质勘察技术成果资料，确保工程勘察质量，做好与项目建筑设计单位的技术交底和日常对接工作”、“建设期监管 33 甲方对项目建设招标采购、工程投资、工程质量、工程进度以及工程建设档案资料等事项安排特别监管措施。项目实施全过程接受甲方的监管”、“运营期政府监管 47.1 履约监管（1）市政道路等项目运营养护实行绩效考核，由甲方会同行业管理部门制定绩效考核办法，经 PPP 领导小组和区政府审批后实施，按绩效考核要求拨付运营养护费用”。四是未与项目公司及其他主要参与方建立良好的沟通协调机制，PPP 综合信息平台中项目信息维持在采购阶段，据了解为停留在市财政局审批阶段。五是未建立有效的工作保障机制，配套水电气建设未统筹协调，人行道边坡反复挖填，影响建设工期；项目道路基本服务工业园区企业，企业施工车辆无序管理，增加道路损耗；管委会因其景观要求，将铺设好的道路绿化带拔除重新补栽，但未进行后续管理。六是未申报设置绩效目标，并依据绩效目标设置，编制符合项目具体情况，指标内容清晰量化、具有可操作性的绩效指标。七是未行使项目实施机构质量监督、财务监督、日常管理等监督管理职能。八是未对财政部 PPP 信息管理系统账号进行管理，由项目公司代操作，且项目公司账号未与项目实施机构相关联。

合同条款待完善。一是项目合同规定甲方可以书面指定其认可的专业机构负责项目的运营维护，相关运营风险没有有效转移。违反《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）“各级财政部门要将规范运作放在首位，严格按照要求实施规范的 PPP 项目，不得出现以下行为：（一）存在政府方或政府方出资代表向社会资本回购投资本金、承诺固定回报或保障最低收益的。通过签订阴阳合同，或由政府方或政府方出资代表为项目融资提供各种形式的担保、还款承诺等方式，由政府实际兜底项目投资建设运营风险的。”及《政府和社会资本合作项目财政管理暂行办法》（财金〔2016〕92 号）第十七条“PPP 项目合同审核时，应当对照项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告及采购文件，检查合同内容是否发生实质性变更，并重点审核合同是否满足以下要求：（一）合同应当根据实施方案中的风险分配方案，在政府与社会资本双方之间合理分配项目风险，并确保应由社会资本方承担的风险实现了有效转移”等要求。二是补充协议二《江西新建长堍工业园区（望城新区）扩区范围基础设施建设综合开发 PPP 项目绩效考核指标体系》加分项“当年无因乙方及施工单位质量原因导致中大修情况，加 2 分；项目当年无市级通报批评事项，加 2 分；项目当年无因质量问题群众上访事件，加 1 分。”属于对正常的工作要求设置加分项，降低项目考核标准。三是补充协议二规定当期考核成绩 60 分以下给予 60 天整改期限后再次考核，以再考核得分作为最终计分依据。未设置处罚机制，该类情况应设置惩罚系数减计计费基数。

### **（三）运营方案未确定，维管质量待提高**

运营方案未确定。项目运营方案暂无定论，目前由项目公司对已投入使用的道路代运营。项目公司仅支出项目建设期利息，其他支出



由中建国际支付，其无法提供运营支出资料。

维管质量待提高。经现场实地调查，发现岗背路两处人行道杂草、堆土，一处绿化带裸露；坚磨大道一处人行道堆土情况。

## 五、相关建议

### （一）组织促进研讨会议，推进信息公开工作

项目实施机构可组织有关部门、相关单位、利害关系人、行业专家、绩效专家等召开 PPP 项目实施效果促进研讨会。结合 PPP 项目绩效评价结果对当前存在问题有针对性的研讨应对措施，对无法根本解决的问题需要制定最小化其影响的工作方案，提升 PPP 项目供给质量和效率。同时要重视信息公开工作，强化与信息发布平台及相关部门的工作联系，保证按照《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》规定的公开信息内容目录，对项目识别、项目准备、项目采购、项目执行等阶段 PPP 项目信息完整公开。规范 PPP 项目运作、转变政府职能、实现信息对称管理、提高公众参与度管理，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。

### （二）督促实施机构尽职，修订项目合同条款

项目实施机构要强化落实主体责任，加强项目管理和资金拨付的规范性，规范预算编制、绩效目标、项目监管、信息公开等项目管理内容，明确执行标准、实施期限、责任主体等具体要求。在细化项目主体责任的同时，更加注重项目实施过程的管理。加强和相关单位的协调沟通，与项目主要参与方建立良好的沟通协调机制。按照合同规定建立有效的工作保障机制，避免项目实施困难、延误等情况发生。同时要及时和项目公司沟通协调，修订完善项目合同条款，有效转移项目运营风险，修订完善项目考核标准，合理设置项目奖惩机制。

### **（三）明确运营维护方案，提高维护管理质量**

项目实施机构应尽快推动 PPP 项目运营维护方案的确定工作，可由项目公司提出运营维护方案，明确运营绩效服务费标准。由道路维养行业主管部门提出意见后，组织召开专家论证会对运营维护方案的科学性、合理性、经济性进行论证，明确运营维护方案。同时项目公司要注重项目维护管理过程的管理，提高维护管理质量，针对维管过程中发现的问题和不足，及时找出原因，协调解决。做到项目质量有保证，项目进度不延误。

## **六、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题**

### **（一）绩效评价报告使用限制**

本报告仅为委托人对项目后续安排和决策提供参考依据，不作他用。

本报告专为委托人所使用，未经本公司同意，不得向财政部门以外的单位和个人提供；报告的全部或部分内容不得在国家法规强制公开范围以外的任何公开媒体上发表。

### **（二）其他需要说明的问题**

本次 PPP 项目绩效评价报告内容可靠性基于项目实施机构以及项目公司提供资料的真实性、完整性，项目组在评价过程中通过现场核查尽可能地核实相关资料、数据的准确性，但由于客观因素的影响，其资料真实性和完整性最终由项目公司及项目实施机构负责。

江西信达管理咨询有限公司

2021 年 12 月 6 日