

# 宝鸡市财政预算评审中心文件

宝市财评字〔2023〕13号

## 宝鸡市财政预算评审中心 关于关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路 和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目的 事后绩效评价报告

市财政局：

根据宝鸡市财政局《关于做好 2023 年财政重点绩效评价工作的通知》（宝市财办绩〔2023〕7 号）等相关文件要求，我中心于 2023 年 4 月 25 日至 5 月 8 日，组织对关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目进行了绩效评价，现将评价情况报告如下。

### 一、基本情况

#### （一）项目概况

1. **项目名称：**关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目。

2. **项目建设内容：**关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路

(以下简称“关环高速”)是省级高速公路 S24 周凤线的组成路段,跨越眉县、岐山、陈仓、高新和凤翔五个县区,线路全长约 74 公里,设计速度 100 公里/小时,按双向四车道标准建设,路基宽 26 米。路线起于眉县汤峪镇豆家河村,与鄂周眉高速公路顺接,设枢纽立交与眉太高速公路交叉互通,向西经金渠镇、齐镇、蔡家坡镇、钓渭镇、阳平镇、雍川镇、凤鸣镇、横水镇、田家庄镇后,止于凤翔区糜杆桥镇竹园村,与旬凤高速凤翔北立交相接。全线设霸王河(枢纽)、眉县南、五丈原、钓鱼台、宝鸡东(枢纽)、阳平、岐山、周公庙、凤翔 9 处互通式立交,预留蔡家坡北互通式立交 1 处,按一级公路标准修建立交连接线 1.7 公里。全线设匝道收费站 7 处,服务区 2 处,管理中心 1 处,养护工区 2 处,设桥梁 11725 米/49 座、隧道 1847 米/1 座。陕西省发展和改革委员会于 2020 年 3 月 9 日以陕发改基础〔2020〕249 号文件批复了该项目可行性研究报告,项目估算投资 72 亿元。

麟游至法门寺高速公路(以下简称“麟法高速”)是省级高速公路 S25 麟绛线的组成路段,跨越麟游、扶风两县,建成后将成为菏宝和连霍两条国家级高速公路的南北向连接线,彻底打通麟游县南出的高速,同时也是串联九成宫、法门寺等景区的一条旅游通道。线路全长约 46 公里,设计速度 100 公里/小时,按双向四车道标准建设,路基宽 26 米。路线起于麟游县九成宫镇县北村,设石鼓峡枢纽互通式立交与在建国家高速菏宝线(G3511)旬邑至凤翔高速公路衔接,之后向南沿澄水河、漆水河设线,设石白山长隧道和野河山特长隧道,穿越安舒庄、

野河两个自然保护区后向南经鲁马、南阳、柳村、西龙村，于建和村西侧上跨中环线，向南下穿拟建的西法城际铁路，经众和村后设桥梁跨过信邑水库，向南经过小留村，在案板村西侧接现有绛(帐)法(门寺)高速。全线设石鼓峡(枢纽)、九成宫、野河、法门、扶风 5 处互通式立交，连接线 1 处 0.9 公里。全线设匝道收费站 4 处，服务区 1 处，设桥梁 7570 米/30 座，设隧道 10967 米/2 座。陕西省发展和改革委员会于 2020 年 1 月 9 日以陕发改基础〔2020〕34 号文件批准该项目可行性研究报告，项目估算投资 52.6 亿元。

**3. 项目运作方式及 PPP 模式参与各方：**根据本项目《实施方案》《投资协议》《PPP 项目合同》等，项目采取 BOT(建设—运营—移交)的方式运作，建设工期不超过 4 年，运营期为 30 年，期满后项目公司将项目无偿移交给政府方或政府方指定的机构。项目回报机制为可行性缺口补助，运营补贴时间为运营期前 20 年。

项目实施机构为宝鸡市交通运输局，负责项目准备、采购招标、监管和移交工作。

政府出资人代表为宝鸡市交通建设投资有限公司，代表政府履行出资人职责。

中标社会资本方为中国铁建投资集团有限公司(联合体)，联合体成员共 13 家。

PPP 项目公司(SPV)为陕西关环麟法高速公路有限公司，于 2020 年 8 月成立，负责项目投融资、建设、运营、维护。注册资本 6 亿元，其中宝鸡市交通建设投资有限公司持有 10%

的股份，社会资本方持有 90% 的股份。项目公司自主经营、自负盈亏，收益基于车辆通行费、广告、服务设施经营收入等收益以及政府可行性缺口补助获得。

## (二) 项目投资及资金到位情况

### 1. 项目投资及资金来源

项目估算投资额共 124.6 亿元，其中：工程建设费用 92.26 亿元，土地征用及拆迁补偿费 14.6 亿元，工程建设其他费 4.95 亿元，预备费 5.52 亿元，建设期利息 7.27 亿元。

项目资金来源为项目资本金及项目公司融资。项目投入资本金 24.92 亿元，占项目投资总额的 20%，其中政府出资 2.492 亿元，占资本金的 10%；社会资本出资 22.428 亿元，占资本金的 90%。项目资本金以外的部分 99.68 亿元由项目公司融资解决，占项目投资总额的 80%。

### 2. 项目资金到位情况

截至 2023 年 4 月底，项目共到位资金 263,348.67 万元，占估算总投资额的 21.14%，其中：政府方出资到位 18,000.00 万元，占政府方出资金额的 72.23%；社会资本方出资到位 56,492.00 万元，占社会资本方出资金额的 25.19%；项目融资到位 188,856.67 万元，占融资计划的 18.95%。具体情况见表一：

**表一 项目资金到位情况表**

序号	资金类别	计划投资额 (万元)	实际到位资金 (万元)	到位率
1	政府方资本金	24,920.00	18,000.00	72.23%
2	社会资本方资本金	224,280.00	56,492.00	25.19%
3	项目公司融资	996,800.00	188,856.67	18.95%
	合计	1,246,000.00	263,348.67	21.14%

### (三)项目资金支付情况

截至2023年4月底，项目实际支出资金为255,963.21万元（其中征地拆迁费67,538.49万元，建安工程费167,623.74万元，勘察设计费6,596.60万元，监理费2,887.07万元，融资费用3,367.03万元，建设单位管理费4,135.88万元，其他费用3,814.40万元），占项目估算总投资额的20.54%，占项目全部到位资金的97.20%，具体详见表二：

表二 项目整体资金支付情况表

估算投资额 (万元)	实际到位资金 (万元)	实际支付资金 (万元)	支付资金占总 投资的比率	支付资金占 到位资金的 比率
1,246,000.00	263,348.67	255,963.21	20.54%	97.20%

### (四)项目实际完成情况

#### 1. 工程建设完成情况

截至2023年4月底，本项目已完成部分隧道、桥梁、路基等工程，完成率约为35%，具体完成情况详见表三：

表三 项目工程进度完成情况表

名称	总工程量	实际完成量	完成率	备注
<b>一、麟法高速</b>				
野河山隧道	16265米	8193米	50.4%	
石白山隧道	5692米	4657米	81.8%	
斜井	1530米	816米	53.4%	
灰土挤密桩	144米	122米	84%	
强夯	49万m	46万m	93%	
涵洞、通道	126座	60座	48%	
路基土石方开挖	684万m <sup>3</sup>	505m <sup>3</sup>	74%	
路基土石方填筑	407万m <sup>3</sup>	95万m <sup>3</sup>	23%	
桥梁桩基	1684根	1448根	86%	

桥梁墩柱	1043 根	622 根	60%	
桥梁盖梁	546 道	231 道	42%	
预制梁	2534 片	250 片	10%	
<b>二、关环高速</b>				
五丈塬隧道开挖	3611 米	3611 米	100%	
灰土挤密桩	75.4 米	0	0	
强夯	45.2 万 m	0	0	
涵洞、通道	192 座	0	0	
路基土石方开挖	792 万 m <sup>3</sup>	0	0	
路基土石方填筑	949 万 m <sup>3</sup>	0	0	
桥梁墩柱	1793 根	450 根	25%	
桥梁桩基	3137 根	1187 根	38%	
桥梁盖梁	788 道	115 道	15%	
预制梁	3105 片	0	0	

## 2. 项目投资完成情况

截至 2023 年 4 月底，本项目已完成投资额 43.84 亿元，占估算投资额的 35.18%，详见表四：

**表四 项目投资完成情况表**

项目名称	估算投资额(亿元)	实际完成投资额(亿元)	完成率
麟法高速	52.6	29.68	56.43%
关环高速	72	14.16	19.67%
合计	124.6	43.84	35.18%

## 二、绩效评价工作开展情况

### (一) 评价组织工作

针对本项目内容、具体任务，按照相关规定，制定绩效评价工作方案，成立由中心和相关专家组成的绩效评价组，采取项目单位自评、数据分析、现场查看座谈和问卷调查相结合的方法，得出绩效评价结论。

### (二) 评价指标体系设定及评分标准

评价指标按照财政部《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》(财预〔2020〕10号)、《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》(财金〔2020〕13号)相关规定,参考省财政厅印发的《分行业分领域绩效指标和标准体系(2020年版)》,依据本项目《PPP项目合同》和处于建设期的特点,适当增删、细化,共设5个一级评价指标、16个二级指标、30个三级指标。满分100分,根据评价得分确定评价项目达到的绩效等次。具体见表五:

**表五 评价结果等次表**

评价等次	优秀	良好	一般	差
分值S	$S \geq 90$	$90 > S \geq 80$	$80 > S \geq 60$	$S < 60$

### (三)评价工作的局限性

评价组在评价工作中力求科学、规范、客观和公正,但在实际评价过程中依然存在局限性:一是本项目尚处于建设期且未完工,评价侧重于决策、过程、产出指标,而效益指标只能以预期情况定性分析,数据来源及评价方法存在局限;二是受评价组人员知识、经验等限制,在理解和判断上存在认知局限性;三是本项目施工线路长,跨越多个村镇,问卷调查中只能抽取部分施工现场和拆迁村庄,样本覆盖面相对较小,调查对象的代表性有一定的局限。

## 三、综合评价情况及评价结论

### (一)综合评价得分及绩效等级

结合单位自评、信息采集,实地察看、问卷调查及数据分析等情况,本项目绩效评价得分为84.6分,绩效等级为良好。得分情况详见附表。

## **(二) 评价结论**

评价组认为，本项目立项符合国家相关法律、法规和政策规定，符合宝鸡市交通发展规划和实际需要，是加快建设全国性综合交通枢纽，助力“建设副中心、打造先行区”的重要支撑，预期经济效益、社会效益较好。项目采用 PPP 模式，符合高速公路作为大型基础设施项目、使用者付费比较稳定以及投资、建设、运营企业在市场中比较成熟等基本特点，在我国高速公路建设投融资领域该模式应用案例也较多。项目回报机制为可行性缺口补助，平滑了财政支出压力，推动了政府从“补建设”到“补运营”的转变，也有利于发挥财政资金的引导和带动作用，有利于拓展社会资本发展空间，有利于加快我市高速公路网建设。项目在编制实施方案阶段制定了绩效评价体系和与项目产出绩效相挂钩的付费机制，项目开工建设后项目实施机构把对项目公司的季度考核与绩效监控结合起来实施，体现了 PPP 项目绩效管理相关政策要求。

评价中也注意到，目前本项目建设中还存在一些问题和困难，主要是：关环高速项目前期手续仍未全部完成，迄今未能实现全面开工；社会资本方融资未按照合同约定和项目建设进度足额到位，项目存在一定的资金支付压力；项目风险管理和绩效管理仍需加强，项目建设管理中存在文明施工措施不到位的问题。这些问题，应当引起项目各方的足够重视，采取措施切实加以解决。

## **四、绩效评价指标分析**

### **(一) 决策**

从项目立项、PPP 模式决策两个方面评价，满分 5 分，实际得分 5 分，得分率 100%。具体得分详见表六：

表六 绩效指标分析表—决策

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	实际得分
决策	5	项目立项	2	立项依据充分性	1	1
				立项程序规范性	1	1
		PPP 模式决策	3	决策合理性	3	3
合计	5	—	5	—	5	5

### 1. 项目立项

(1) 立项依据充分性。项目立项符合宝鸡市“十四五”规划织密“三横两纵两环高速公路网”以及“全市高速公路通车里程突破 750 公里”的要求，立项依据充分。

(2) 立项程序规范性。项目按照规定的程序立项，材料完整、程序规范。

### 2. PPP 模式决策

项目按照 PPP 模式相关要求编制了“两评一案”（PPP 项目《物有所值评价报告》《财政承受能力论证报告》《实施方案》），于 2020 年 3 月经财政部门审核通过。

### (二) 过程

从社会资本方采购、合同订立、项目实施机构履约、项目公司履约四个方面评价，满分 36 分，实际得分 33.8 分，得分率 93.9%，具体得分详见表七：

表七 绩效指标分析表—过程

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	实际得分
过程	36	社会资本方采购	2	资格条件	1	1
				采购方式	1	1

		合同订立	8	合同主体	1	1	
				合同条款	7	7	
		实施机构履约情况	6	前期工作	1	0.5	
					出资义务	3	3
					监督管理	2	2
		项目公司履约情况	20	项目融资管理	10	8.8	
					项目实施规范性	10	9.5
合计	36	—	36	—	36	33.8	

### 1. 社会资本方采购

宝鸡市交通局于 2020 年 4 月面向社会公开招标社会资本方，采购方式符合《政府采购法》等法律、法规规定，采购文件内容与经审核同意的项目实施方案实质性内容一致。

### 2. 合同订立

社会资本方确定后，宝鸡市交通运输局与中标社会资本方签订了《投资协议》。按照该《投资协议》组建 PPP 项目公司后，宝鸡市交通运输局、陕西关环麟法高速公路有限公司、中国铁建投资集团有限公司(联合体)三方于 2020 年 9 月 28 日订立了《PPP 项目合同》。《PPP 项目合同》条款中权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等条款设置清晰，未发现存在向社会资本回购投资本金、承诺固定回报、保障最低收益、违规担保、承担不合理风险分配等违规情形；价格调整机制设置灵活，主要条款与采购文件、成交社会资本方的响应文件一致；合同中设置了根据政策变化签署补充协议的机制，建立了与项目产出绩效相挂钩的付费机制。

### 3. 项目实施机构履约

(1) 前期工作：麟法高速项目前期共 14 项手续已全部完

成，但关环高速项目前期手续仅完成 10 项，截至目前仍有土地预审、林地申报、土地组卷、施工许可 4 项手续尚未完成审批。

(2) 出资义务：政府方首批资本金 6,000.00 万元于 2020 年 8 月到位，符合《PPP 项目合同》“首期资金在项目开工前足额到位”的要求；2021 年 9 月、2022 年 6 月分别到位项目资本金 6,000.00 万元，剩余 6,920.00 万元视项目进度拨付，符合《PPP 项目合同》“按建设进度按比例逐年、足额到位”的约定。

(3) 监督管理：宝鸡市交通运输局作为项目实施机构对本项目履行监督管理职责，监督考核主要内容基本涵盖了项目公司管理和工程建设各个方面；除绩效监控外，通过报表报送、参加会议、现场沟通等方式进行质量监督、财务监督和日常管理。

#### 4. 项目公司履约

(1) 项目融资管理：社会资本方应承担的资本金到位率为 25.19%，融资到位率为 18.95%，相对于投资完成率 35.18%，社会资本方项目资本金和 PPP 项目公司融资到位比较滞后。未发现以债务性资金充当资本金的情况。项目公司已签订前期周转贷款合同 60.5 亿元、长期贷款合同 109 亿元，项目公司在贷款合同签订后通过谈判签订补充协议，约定对原合同利率做一定比率的下浮，融资成本较原合同有较大程度下降，初步测算项目建设期融资成本节约达 2.3 亿元。项目融资成本控制较好。

(2) 项目实施规范性：项目公司机构健全，公司章程合理，公司组织机构及人员设置满足安全管理质量管理、计划管理、合同管理、技术管理、财务管理的职能要求；公司有相对完善的财务管理制度和业务管理制度，且执行比较到位。自项目公

司成立以来正式出台管理办法 77 个，包括财务、安全、质量、环保、拆迁、日常综合管理等。项目设计变更严格履行审批手续，符合技术标准和规范，建立有管理台账并定期对设计变更进行汇总。截至目前，麟法高速项目发生设计变更共 57 项，均为一般变更，其中正变更 37 项，负变更 20 项，重大、较大变更目前尚未发生，未发现擅自修改设计、恶意超概的情形；项目公司订立有总体计划、分项计划、节点安排及保证措施，并且每年制定施工进度计划；工程监理单位由项目实施机构招标产生，项目公司成立后承继原合同；经项目现场查看，监理单位能对项目质量、安全、进度等严格把关，及时发现问题并督促整改，措施到位；项目公司有档案管理制度，建设资料完整，与各供应商依法签订合同，专业分包合同按《PPP 项目合同》《投资协议》约定执行，能够按照合同约定向承包商或供应商及时支付工程进度款。

### (三) 成本

从经济成本、社会成本、生态环境成本三个方面评价，满分 15 分，实际得分 8.7 分，得分率 58%，具体得分详见表八：

**表八 绩效指标分析表一成本**

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	实际得分
成本	15	经济成本	6	成本节约率	6	1.2
		社会成本	5	公众维稳情况	1	1
				安全施工	1	1
				文明施工	1	0.5
				保障农民工工资	1	0
		合同纠纷	1	1		
生态环境成本	4	水土保持及环境保护	4	4		
合计	15	—	15	—	15	8.7

## 1. 经济成本

主要考核投资成本节约率。项目建设启动以来，项目公司重视通过优化设计节约成本。麟法高速项目通过优化涵洞 45 道、隧道围岩 30 段，调整路基边坡排水，完善隧道洞口边仰坡截、排水系统等方式，节约投资约 630 万元；关环高速项目优化后缩减主线桥梁 2230 米、交叉工程桥梁 1184 米，减少房建工程及规模，临时工程结合现场实际在红线用地范围内采用主线便道贯通等方式，节约投资约 2.1 亿元。但由于项目未完工，项目成本控制还存在不确定性。

## 2. 社会成本

(1) 公众维稳：建设活动对公路沿线地区社会发展无负面影响，涉及的各项征拆均无不良社会影响。截至本次绩效评价之日未发生公众舆情与群体性事件和重大诉讼。

(2) 安全施工：项目施工单位能严格执行安全施工规范，截至本次绩效评价之日无安全事故。

(3) 文明施工：文明施工措施落实到位，未被省、市各级各级相关部门通报或处罚，但有沿线村民投诉施工扰民情况。

(4) 保障农民工工资：项目单位于 2021 年 4 月 16 日下发《陕西关环麟法高速公路有限公司农民工工资管理办法》（暂行），于 2022 年 6 月 29 日正式发布《农民工工资监督管理办法》。但 2021 年项目启动初期由于合同签订、银行卡办理等事项未办妥，农民工工资延迟发放现象较为普遍。2022 年以后执行比较规范。

(5) 合同纠纷纠纷：项目公司能严格执行合同，截至本次

绩效评价之日未发生合同纠纷事件。

### 3. 生态环境成本

项目单位委托设计机构制定了详细的水土保持方案,并且能严格按照要求实施水土保持和环境保护措施,截至本次绩效评价之日未发生生态和环保方面的负面事件。

#### (四) 产出

从产出数量、产出质量、产出时效三个方面评价,满分20分,实际得分16.2分,得分率81.0%。具体得分详见表九:

表九 绩效指标分析表一产出

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	实际得分
产出	20	产出数量	6	目标完成一致性	6	4.8
		产出质量	7	质量及安全	7	7
		产出时效	7	项目进度	7	4.4
合计	20	—	20	—	20	16.2

#### 1. 产出数量

主要评价目标完成一致性。麟法高速项目实际完成工程量及内容与《PPP项目合同》建设内容或设计调整内容基本一致,但关环高速项目除渭河特大桥和五丈原隧道外,其余工程尚未动工。

#### 2. 产出质量

项目监理单位能够按照工程质量相关标准和规定对施工质量进行监督和检查,在施工过程中进行旁站、巡查、中间验收和隐蔽工程验收等,对现场发现影响质量和安全的问题随时提出整改要求和处罚措施。

#### 3. 产出时效

因关环高速公路项目在第一次土地预审手续完成后，出现拟建鄂周眉高公路的新情况，关环高速公路线路需延伸至与鄂周眉高公路相衔接，用地面积由 7022 亩增加到 8900 亩，根据相关政策需重新进行土地预审，由于新的土地审批政策变化较大以及疫情影响，关环高速公路项目二次土地审批迟迟未落地，开工严重不足，导致项目产出时效性不强。

### (五) 效益

从预期经济效益、预期社会效益、预期可持续性、项目各方及社会公众满意度四个方面评价，满分 24 分，实际得分 20.9 分，得分率 87.1%，具体得分详见表十：

表十 绩效指标分析表—效益

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	实际得分
效益	24	预期经济效益	5	PPP 模式带动性	3	3
				促进区域经济发展	2	1.4
		预期社会效益	5	提升路网通行能力	3	2.1
				带动沿线旅游发展	2	1.4
		预期可持续性	4	项目公司财务管理状况	1	1
				政府支出能力	1	1
				风险可控性	2	1.5
项目各方及社会公众满意度	10	项目各方及社会公众满意度认可程度	10	9.5		
合计	24	—	24	—	24	20.9

#### 1. 预期经济效益

项目预期经济效益较好。根据项目物有所值评价报告，该项目 PPP 值等于 119,596.28 万元，PSC 值等于 467,231.46 万元，PPP 值远低小 PSC 值，说明在建设相同的基础设施及公共服务内容的情况下，采用 PPP 模式比传统模式可明显节约投资。本项目两条高速均为省级高速公路网的组成路段，位于全

省、全市经济活跃度较强区域，项目实施为交通运输、商贸物流、文化旅游以及群众出行提供了快捷、便利的条件，预期对促进区域蔡家坡经开区、霸王河工业园、西凤酒城、麟北煤田等区域经济发展促进作用明显。项目引进了具备先进技术和管理水平央企投资、建设，也有利于加快项目推进。但由于项目投资额较大，建设运营周期较长，不确定因素较多，本项目有一定的经营风险。

## **2. 预期社会效益**

项目预期社会效益较明显。本项目实施把连霍高速公路由放射状结构升级成了网络状结构，对强化宝鸡综合交通运输体系、提升路网通行能力乃至完善全省高速公路网具有促进作用。此外，本项目建设使游客到达法门寺、太白山、九成宫、五丈原、周公庙、东湖等景区的时间和成本降低，对带动沿线景区旅游资源开发具有积极作用。

## **3. 预期可持续性**

截至本次绩效评价之日，项目公司财务管理状况良好，现金流较为稳健。项目《财政承受能力论证报告》测算的政府运营补贴金额为 8803.51 万元/年，市级财政全部 PPP 项目支出责任未超过一般公共预算支出的 10%；市级财政一般公共预算支出增长率均按 4% 测算，基本符合 2020 年到 2023 年市级财政决算。项目《实施方案》明确可行性缺口补助全额纳入年度市级财政预算，设置了建设风险及运营风险控制机制，但风险控制机制不够全面，对市场需求不足风险的应对处置措施需要加强。

#### 4. 项目各方及社会公众满意度

现场调研、座谈情况表明，项目实施机构与项目公司合作情况良好，双方工作的满意度高。通过走访已开工项目周边群众及涉及本项目征地的村民、群众对项目建设满意度较高，但也有一些群众对项目建成后带动当地经济和旅游发展信心不足，整体满意度约为 91.33%。

#### 五、存在的问题及原因分析

**(一) 关环高速项目土地审批迟迟未能落地，建设进度明显滞后于项目总体计划。**麟法高速项目按照总体计划，截至绩效评价之日建设进度应完成 56.52%，实际完成 56.43%，建设进度与总体计划基本一致。但关环高速项目社会资本方确定已过 3 年，仍未能完成全部手续、实现全面开工，现场征地拆迁、项目建设进展缓慢。根据项目公司 2020 年 10 月 22 日制定的项目总体计划，该项目建设期计划为 2021 年 6 月 1 日~2024 年 12 月 31 日，按照总体计划目前建设进度应完成 52.38%，实际仅完成 19.67%。影响该项目建设进度的主要原因是土地预审、林地申报、土地组卷和施工许可 4 项手续尚未完成。这不仅影响项目实施效率，而且可能影响项目建设运营成本。

**(二) 社会资本方融资到位率未达到项目建设进度要求，项目建设存在资金压力。**截至本次绩效评价之日，项目投资完成率 35.18%，实际支付的投资额占估算投资总额的 20.54%，实际到位的资金占估算投资总额的 21.14%，其中政府方项目资本金到位率 72.23%，社会资本方项目资本金到位率为 25.19%，项目公司融资到位率为 18.95%。社会资本方和项目

公司融资到位滞后于项目建设进度，对项目后续建设带来一定的资金压力。

**(三) 项目建设运营风险防范仍需加强。**本项目建设阶段已出现了前期手续审批延误、社会资本方融资到位比较滞后、关环高速项目建设进度缓慢等问题，表明项目实施机构、社会资本方对项目《实施方案》的前期工作风险、融资风险、建设风险等风险分配及处置措施落实不到位。项目投资中资本金占比 20%，项目公司融资占比 80%，融资占比高、成本大；此外，本项目收益为主要为车辆通行费、广告、服务设施经营收入等高速公路行业传统收入来源，盈利模式单一。另一方面，本项目可研报告及《实施方案》《投资协议》《PPP 项目合同》等均完成于 2020 年，近几年受疫情冲击、经济下行等影响，外部环境的新变化也可能对市场需求带来潜在风险，如原预测的运营期通行费收入等数据经过实践检验可能出现偏离情况。这些新情况新变化，也应当引起项目相关机构重视，采取积极应对措施。

**(四) 落实 PPP 项目绩效管理相关政策不到位。**按照相关规定，PPP 项目实行全生命周期管理。评价中注意到，项目实施机构、项目公司按照《项目绩效评价方案》开展了定期绩效监控和日常绩效监控，但《投资协议》所列的《项目绩效评价方案》针对性、操作性不强，如缺少建设运营成本控制、运营收益等体现项目特性的核心指标，有些指标未做到细化、量化，不利于按效付费。

**(五) 项目施工管理有待加强。**项目启动初期农民工工资延

迟发放现象较为普遍。文明施工管理还不到位，沿线群众对一些路段施工扰民情况偶有投诉和举报。

## 六、相关建议

**(一) 尽快完成关环高速项目前期手续。**项目实施机构应加大工作力度，尽快完成关环高速项目土地预审、林地申报、土地组卷和施工许可等全部手续，保证关环高速项目尽快全面开工和顺利组织实施。

**(二) 督促社会资本方加快筹措项目资金。**由于已完成的投资额即将面临付款，项目资金支付有明显缺口。项目实施机构、社会资本方牵头人应严格按照《投资协议》《PPP 项目合同》约定和项目建设进度，督促社会资本方联合体各成员按期、足额缴纳应承担的项目资本金。项目公司应提前做好资金规划，按照项目建设进度保证融资到位。

**(三) 高度重视防范化解项目建设运营风险。**风险防控是贯穿 PPP 项目全生命周期的核心问题。项目各方应根据财政部最新政策精神，切实加强自查自纠工作，做实筑牢风险防线。一是项目各方应严格按照《实施方案》及《投资协议》《PPP 项目合同》等约定，落实落细已制定的前期工作、设计、融资、建设、运营等各方面风险应对处置措施。二是本项目两条高速均为省级高速公路网的组成路段，建议项目实施机构、社会资本方共同积极争取上级政府投资补助资金。三是建议项目公司结合省内高速公路网车流量数据的新变化新趋势，加强前瞻性专业性调研分析，提早研究应对可能出现的运营收入不足等潜在风险。四是建议项目公司积极拓展服务区商贸、物流、休闲

等综合功能，采取更多市场化渠道提高项目收益。五是建议项目各方加强高速公路建设与沿线区域经济、旅游等协同发展，主动作为提升项目整体经济效益、社会效益。

#### **(四) 严格落实 PPP 项目全生命周期绩效管理相关政策。**

一是建议项目实施机构进一步完善项目原有绩效评价体系，结合高速公路行业特点和 PPP 项目特性，制定针对性、操作性强的评价指标体系和评价办法，突出对项目产出、成本、效益的考核评价，并尽可能做到量化考核评价。二是严格落实绩效管理责任。项目公司、项目实施机构应按照相关政策规定和完善后的《项目绩效评价方案》，把日常绩效监控、建设期和运营期年度绩效评价等绩效管理措施落实到位，绩效评价结果报送财政部门。三是绩效评价结果应与履约保证金、运营补贴金额等严格挂钩，并采取“正负面清单”法等措施，夯实 PPP 项目参与双方履约责任，真正做到按效付费。

**(五) 加强项目施工现场和建设管理。**项目施工单位应切实解决好施工扰民问题。要通过开会、宣传栏、传单等方式，加强与施工区域周边群众的沟通交流，争取群众更多理解支持；要合理安排施工时间，避免在居民休息时间进行施工；要畅通投诉受理机制，积极回应群众意见和建议。项目实施机构、项目公司要监督项目施工单位及时上报农民工工资报表，杜绝出现农民工工资发放拖延问题。项目各方要结合全省“三个年”活动要求，高效率高质量推进项目建设，合力确保项目按计划如期完工和通车。

### **七、需要说明的问题**

根据财政部关于印发《政府和社会资本合作 (PPP) 项目绩效管理操作指引》的通知》(财金〔2020〕13号)相关规定及本项目《绩效评价方案》《PPP 项目合同》等, PPP 项目绩效评价由项目实施机构在执行阶段结合年度绩效目标和指标体系开展, 财政部门在项目移交完成后开展后评价。由于本项目尚在建设阶段, 本次绩效评价应作为对政府出资的年度绩效评价, 不作为与项目付费机制挂钩的依据。

- 附件: 1. 关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目时间节点  
2. 关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目绩效评价得分表

宝鸡市财政预算评审中心

2023年6月13日



附件 1:

## 关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺 高速公路 PPP 项目时间节点

序号	内容	时间	备注
一	<b>可研批复</b>		124.6 亿元
1	可研批复(麟法)	2020.1.9	52.6 亿元
2	可研批复(关环)	2020.3.10	72 亿元
二	<b>初设批复</b>		124.66 亿元
1	初设批复(麟法)	2020.8.3	52.7 亿元
2	初设批复(关环)	2020.10.28	71.96 亿元
三	<b>施工图批复</b>		123.79 亿元
1	施工图批复(麟法)	2021.7.28	52.2 亿元
2	施工图批复(关环)	2022.9.1	71.6 亿元
四	<b>PPP 项目审核</b>	2020.3.1	
五	<b>社会资本招标</b>	2020.7.2	
六	<b>投资协议签订</b>	2020.7.24	
七	<b>项目公司注册成立</b>	2020.8.28	
八	<b>PPP 项目合同签订</b>	2020.9.28	
九	<b>麟法项目开工时间</b>	2021.5.1	开工令时间: 2022.9.1
十	<b>关环项目开工时间</b>	2021.5.1	开工令时间: 无

附件 2:

## 关中环线眉县经岐山至凤翔高速公路和麟游至法门寺高速公路 PPP 项目 绩效评价指标表及评分表 (建设期)

一级指标	二级指标	三级指标	三级指标评分标准	三级指标分值权重	三级指标评价得分	扣分原因
决策 (5分)	项目立项 (2分)	立项依据充分性	①项目立项符合国民经济和社会发展规划，得 0.5 分； ②项目立项符合本地高速公路建设实际需求，得 0.5 分	1	1	
		立项程序规范性	①项目立项材料及流程符合政策文件要求，得 0.5 分； ②项目事前已经过必要的专家论证、风险评估、集体决策，得 0.5 分。	1	1	
	PPP 模式决策 (3分)	决策合理性	①项目物有所值计算过程规范合理，论证结果得到财政部门认可，得 1 分。 ②项目财政承受能力论证过程规范合理，论证结果得到财政部门认可，得 1 分。 ③项目实施方案合理，得到财政部门论证审核，得 1 分。	3	3	
过程 (36分)	社会资本采购 (2分)	资格条件	①合理设置社会资本方专业资质、技术能力、管理经验等资格条件，得 0.5 分； ②对社会资本方资格审查符合《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》，得 0.5 分。	1	1	
		采购方式	①社会资本采购方式符合政府采购法、招投标法，得 0.5 分； ②采购文件内容完整，与经审核同意的实施方案实质性内容保持一致，得 0.5 分。	1	1	
	合同订立 (8分)	合同主体	①政府签约主体为县及县级以上人民政府或其授权的机关或事业单位，得 0.5 分； ②项目公司出资主体包含中标社会资本和政府出资方代表，得 0.5 分。	1	1	

一级指标	二级指标	三级指标	三级指标评分标准	三级指标分值权重	三级指标评价得分	扣分原因
		合同条款	① 权利义务、交易条件、履约保障和调整衔接等条款设置清晰合理，得 0.5 分； ② 项目投资收益水平设置合理，得 1 分； ③ 风险分配合理，不存在向社会资本回购投资本金、承诺固定回报、保障最低收益、违规担保、承担不合理风险分配等违规情形，得 3 分； ④ 价格调整机制设置灵活，得 0.5 分； ⑤ 主要条款与采购文件、成交社会资本的响应文件一致，得 0.5 分； ⑥ 设置了根据政策变化签署补充协议的机制，得 0.5 分； ⑦ 建立了完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，得 1 分。	7	7	
	项目实施机构履约情况 (6分)	前期工作	① 项目实施机构应承担的项目前期手续及各期工作落实到位，得 1 分；	1	0.5	关环高速项目手续未完全到位
出资义务		① 政府方应承担的资本金按照 PPP 项目合同约定时限到位，得 1 分； ② 政府方应承担的资本金按照 PPP 项目合同约定足额到位，得 2 分(按到位率评分)。	3	3		
监督管理		① 项目实施机构定期开展绩效监控，并根据绩效监控结果督促项目公司纠偏，得 1 分； ② 项目实施机构按照按照 PPP 项目合同约定履行质量监督、财务监督及日常管理职责，得 1 分。	2	2		
	项目公司(社会资本)履约情况 (20分)	项目融资管理	① 社会资本应承担的资本金按照 PPP 项目合同约定时限到位，得 1 分； ② 社会资本应承担的资本金按照 PPP 项目合同约定足额到位，得 2 分(按到位率评分)。 ③ 未发现社会资本以债务性资金充当资本金，得 1 分； ④ 项目公司根据项目进度及时完成融资，未影响项目建设进度，得 4 分； ⑤ 融资成本合理，得 2 分。	10	8.8	资本金及融资到位滞后项目建设进度

一级指标	二级指标	三级指标	三级指标评分标准	三级指标分值权重	三级指标评价得分	扣分原因
		项目实施规范性	①项目公司股东会、董事会、监事会机构健全，公司章程合理，得0.5分； ②项目公司组织机构及人员设置满足安全管理质量管理、计划管理、合同管理、技术管理、财务管理的职能要求，得0.5分； ③项目公司有完善的财务管理制度和业务管理制度，并且执行到位，得0.5分； ④项目正式施工前按规定取得施工许可证，得0.5分； ⑤项目公司设计变更严格履行审批手续，符合技术标准和规范，建立管理台账并定期对设计变更进行汇总，未发现擅自修改设计标准和工程规模、恶意超概情形，得2分； ⑥项目公司工期符合合同约定，在建设期内每年制定施工进度计划，并且有总体计划、分项计划、节点安排及保证措施，未出现滞后延误或无故压缩工期，得2分； ⑦项目公司聘请有工程监理单位，并根据监理单位意见对项目质量、安全、进度等严格实行控制，得2分； ⑧项目公司建立完善的质量管理制度和质量管理体系，保证工程质量符合设计标准，得0.5分； ⑨项目公司建立档案管理制度，建设资料完整，归档管理规范，得0.5分； ⑩项目公司与各供应商依法签订合同，专业分包合同按《PPP项目合同》《投资协议》约定执行，得0.5分； ⑪项目公司及时向承包商供应商支付进度款，得0.5分；	10	9.5	第④条扣0.5
成本 (15分)	经济成本 (6分)	成本节约率	成本节约率=[(项目批复建设总价-项目实际建设总价)/项目批复建设总价]×100%。 评分标准：成本节约率小于<3%不得分；成本节约率≥3%的按超过的比重赋分，得分=(成本节约率-3%)/3%×指标分值。得分最高以分值为限；成本节约率小于0的，扣3分	6	1.2	按公式计算得分
	社会成本 (5分)	公众维稳情况	建设活动对公路沿线地区社会发展所产生的直接或间接的负面影响情况。包括但不限于配合做好各项征拆涉及工程建设的维稳工作；建设期内，未发生重大诉讼，且项目未发生公众舆情、群体性事件(包括群体性上访阻工、斗殴等影响较大的社会事件)等负面事项的，得1分； 建设期内，发生过重大诉讼，或项目发生过公众舆情或群体性事件(包括群体性上访阻工、斗殴等影响较大的社会事件)等负面事项的，得0分。	1	1	

一级指标	二级指标	三级指标	三级指标评分标准	三级指标分值权重	三级指标评价得分	扣分原因
		安全施工	严格执行安全施工规范，未发生安全事故，得1分；发生一次安全事故，得0分。	1	1	
		文明施工	文明施工各项措施落实到位，实施效果好，得1分；未落实好文明施工各项措施，被省级部门、市级部门通报或处罚的，每发生一次扣0.5分；未按市级(含)以上有关部门要求进行整改或整改不合格的，每一次扣0.5分。	1	0.5	文明施工管理不到位
		保障农民工工资	制定农民工工资保障制度或办法，按时支付农民工工资，得1分，发现有拖欠农民工工资行为的，得0分。	1	0	项目初期有拖欠行为
		合同履行纠纷	项目公司严格执行合同，未发生合同履行纠纷事件，得1分；存在履约纠纷事件，得0分。	1	1	
	生态环境成本(4分)	水土保持及环境保护	按要求实施了水土保持和环境保护措施，实施效果好，得4分；如被环保监管部门、水利部门等处环保处罚，每处扣1分。	4	4	
产出(20分)	产出数量(6分)	目标完成一致性	实际完成工程量与PPP项目合同建设内容或设计调整内容一致。完全一致得6分；部分实现目标得4(含)-5分；实现目标程度较低得0-3分。	6	4.8	关环项目部分实现目标
	产出质量(7分)	质量及安全	依据有关单位出具的工程监理、阶段性验收质量合格情况或项目交工验收报告进行评价。对相关报告提出的质量安全问题整改到位且及时得7分，发现一处未整改到位或整改不及时扣1分，扣完为止。	7	7	
	产出时效(7分)	项目进度	项目进度=已完成投资额/应完成投资额。应完成投资额=项目总投资额*(已过工期/建设工期)。项目进度达到计划进度以上的(含)，得满分；低于计划进度的，按比例换算得分。	7	4.4	关环项目低于计划进度
效益(14分)	预期经济效益(5分)	PPP模式带动性	评价项目减轻当期财政支出压力、拓展社会资本投资渠道情况。 ①拓展了社会资本投资渠道，得1.5分； ②引进了具备先进技术和管理水平行业龙头企业，得1.5分。	3	3	
		促进区域经济发展	评价项目促进区域内蔡家坡经开区、霸王河工业园、西凤酒城、麟北煤田经济发展效果情况。按评判等级赋分。分预期效果非常明显、明显、一般三个档次，并分别按照该指标对应分值区间100%-80%(含)、80%-60%(含)、60%-0%合理确定分值。	2	1.4	按照预期效益等级赋分

一级指标	二级指标	三级指标	三级指标评分标准	三级指标分值权重	三级指标评价得分	扣分原因
效益 (14分)	预期社会效益 (5分)	提升路网通行能力	评价项目强化宝鸡综合交通运输体系、提升路网通行能力效果情况。 按评判等级赋分，分预期效果非常明显、明显、一般三个档次，并分别按照该指标对应分值区间100%-80%(含)、80%-60%(含)、60%-0%合理确定分值。	3	2.1	按照预期效益等级赋分
		带动沿线旅游发展	评价项目带动法门寺、太白山、九成宫、五丈原、周公庙、东湖等景区旅游资源开发效果情况。 按评判等级赋分，分预期效果非常明显、明显、一般三个档次，并分别按照该指标对应分值区间100%-80%(含)、80%-60%(含)、60%-0%合理确定分值。	2	1.4	按照预期效益等级赋分
	预期可持续性 (4分)	项目公司财务管理	①项目公司财务管理状况良好，现金流较为稳健，得1分。	1	1	
		政府支出能力	①项目可行性缺口补助支出预期全额纳入年度预算，得0.5分； ②一般公共预算支出预期足以支持该项目的持续运营，得0.5分。	1	1	
		风险可控性	①项目设置了建设风险及运营风险控制机制，得0.5分； ②项目设置了信用风险控制机制，得0.5分； ③项目设置了需求风险控制机制，得0.5分； ④项目设置了财政支付预警机制，得0.5分。	2	1.5	需求风险防控需要加强
	满意度 (10分)	项目各方及社会公众满意度 (10分)	项目各方及社会公众的认可程度	①项目公司对项目实施机构工作的满意度。满意2分，比较满意1分，不满意0分；②项目实施机构对项目公司工作的满意度。满意2分，比较满意1分，不满意0分；③已开工建设路段周边群众对项目建设的满意度。根据问卷调查或面访情况评分，得分=满意率×指标分值。	10	9.5
总分	100			100	84.6	