

# 长沙市项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称：长株潭城际轨道交通西环线一期工程项目

评价项目单位：湖南长株潭轨道交通西环线建设有限责任公司

项目主管部门：长沙市轨道交通集团有限公司

评价项目金额：225,000 万元

报告日期：2021 年 10 月 18 日

长沙市财政局制

# 长株潭城际轨道交通西环线项目一期工程 2020年度长沙市地方政府专项债券资金 绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，贯彻落实《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）文件精神，根据财政部《关于印发〈项目支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、财政部《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》（湘财绩〔2020〕12号）、《长沙市财政局关于开展2020年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等有关文件规定和要求，长沙市财政局组成绩效评价工作小组，于2021年6月至7月，对长沙市轨道交通集团有限公司（以下简称“轨道集团”）主管，湖南长株潭轨道交通西环线建设有限责任公司（以下简称“西环线建设公司”）实施的长株潭城际轨道交通西环线一期工程项目（以下简称“西环线一期工程”）2020年的建设资金中，长沙市级地方政府专项债资金的绩效情况进行了评价。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1.项目建设背景

为更好解决长株潭城市群之间的快速通勤的需求，打造长株潭城市群“半小时交通圈”，推动长株潭城市群一体化发展，湖南省 2007 年开始城际快速轨道交通规划研究，2009 年 1 月完成《长株潭城市群城际轨道交通线网规划（2009-2030）》，长沙西环线（即长株潭城铁西环线）已列入国家发展和改革委员会 2009 年 9 月批复的《长株潭城市群城际轨道交通线网规划（2009-2020 年）》。规划的长沙西环线从长沙西站引出至湘潭市，规划里程 45 公里，2019 年开工建设一期工程，连接长沙大王山旅游度假区与湘潭北站，与已建成的长沙地铁 3 号线贯通运行。

#### 2.项目立项依据

（1）2009 年 9 月，国家发展和改革委员会《关于长株潭城市群城际轨道交通线网规划（2009-2020 年）》的批复（发改基础〔2009〕2583 号），原则同意规划内容；

（2）2019 年 6 月，省自然资源厅《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程项目用地预审意见》（湘自然资预审字〔2019〕45 号）和《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程选址意见的复函》，同意项目用地和选址；

（3）2019 年 6 月，省发展和改革委员会《关于长株潭城际

轨道交通西环线一期工程可行性研究报告的批复》（湘发改基础〔2019〕338号），批复工程估算总投资95亿元（含同步实施工程4.15亿元），建设工期48个月；

（4）2019年10月，省生态环境厅《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程环境影响报告书的批复》（湘环评〔2019〕36号），原则同意该工程环境影响评估报告书中的环境影响评价结论和生态环境保护措施；

（5）2019年10月，省住房和城乡建设厅《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程初步设计的批复》（湘建许可〔2019〕332号），同意工程初步设计；

（6）2019年11月，省发展和改革委员会《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程初步设计概算的批复》（湘发改基础〔2019〕801号）。批复西环线一期工程项目概算总额为958,820.18万元（含同步实施费用34,903.71万元），较可研批复估算增加8,820.18万元，增幅0.93%。

### **3.项目建设模式**

由长沙、湘潭市共同组建项目法人单位西环线建设公司，负责项目的投资、建设、运营及管理。项目采用工程设计施工总承包(EPC)模式，项目重要的机电设备如地铁列车由西环线建设公司负责招标及采购。

### **4.项目主要建设内容**

根据批复的可行性研究报告，西环线一期工程项目起于湘

潭北站，线路主要沿潭州大道向北敷设，途径九华科教城、观音港、巴溪大道、学士路、巡抚路，止于山塘站(不含)。线路全长 17.13 公里(湘潭段 7 公里，长沙段 10.13 公里)，其中地下段长约 6.66 公里，高架段长约 9.5 公里，过渡段长约 0.97 公里，共设车站 8 座，地下站 4 座，高架站 4 座，湘潭北站与沪昆高铁进行换乘并预留至湘潭站方向线路条件，学士路站和规划 5 号线西延线进行换乘，清风路站预留北延至长沙西站（西环线二期）。项目设车辆基地一座，于北津站接轨，控制中心接入杜花路控制中心与 1~5 号线共享。

## 5.项目组织实施情况

为建设好西环线一期工程，经长沙市人民政府、湘潭市人民政府批准，两市共同出资，由轨道集团与湘潭九华经济建设投资有限公司（以下简称“湘潭九华投资公司”）于 2019 年 6 月 25 日共同组建湖南长株潭轨道交通西环线建设有限责任公司。该公司注册资本 38 亿元，轨道集团持股 59.14%，湘潭九华投资公司持股 40.86%，2020 年 12 月底注册资金到位 358,100 万元。西环线建设公司主要承担西环线一期工程的融资、投资、建设、运营及管理职能，下设综合管理部、融资财务部、合约部、安全质量部、技术部、前期事务部、工程管理部。

西环线建设公司组织各参建单位克服新冠肺炎疫情对工程建设的影响，顺利完成 EPC 总承包等系列招标工作及合同签订，委托湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心负责湘潭段的

征地拆迁，截至 2020 年 12 月 31 日，西环线一期工程所有八座车站和高架区间均已如期开展主体工程施工，其中北津站、黄家湾站两座高架车站已封顶，北津停车场土方施工已基本完成。

### （1）征地拆迁情况

西环线建设公司与湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心签订湘潭段征地拆迁委托协议，截至 2020 年 12 月 31 日，西环线建设公司依据湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心提交经湘潭经济技术开发区审计局和东信工程项目管理有限公司审核的征地拆迁进度资料，累计支付给湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心 13,340.32 万元，占概算金额 18,257.66 万元的 73.07%。湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心实际支付征拆补偿资金总额 9,159.42 万元，其中征拆土地协议 20 份，补偿资金 4,460.99 万元，征拆房屋协议 35 户，补偿资金 4,623.30 万元，青苗、设施、苗木搬迁、迁坟等补偿资金 75.12 万元。其他按政策计提资金 3,790.17 万元（含社保兜底资金 2,018.63 万元等）和村集体附属设施、青苗等预提 390.73 万元。

### （2）招标及合同管理

西环线建设公司制定了《招标采购管理办法》《合同管理办法》，在招采活动基本原则、机构职责、决策机构设置、招采方式及适用范围、计划管理、实施阶段管理、合同签订及管理等方面做出相关规定。截至 2020 年 12 月 31 日，西环线建设公司已完成 EPC 总承包、工程测量、施工监理、环保监理监测、

水保监理监测等系列招标工作及合同签订，确保工程顺利施工。

### （3）工程安全质量管理

为加强工程安全质量管理，定期组织各参建单位及相关人员进行安全质量教育培训，以增强全员安全质量意识，西环线建设公司专门设立安全质量部，并印发了《安全质量风险管理办法》《工程建设安全生产责任制》《质量安全标准化管理办法》《工程质量检测管理办法》《工程质量验收管理办法》《工程建设质量管理责任制》《工程建设安全质量会议制度》等系列管理制度，规范施工单位按照基本建设程序施工，确保原材料、构件和设备质量，建立并落实质量终身责任制度，实行自检、互检、专检的施工过程质量管控，成立了西环线建设公司主导各参建单位施工、监理等组成工程质量管理小组，对施工现场进行安全质量检查监督。现场评价期间未发现西环线一期工程的建设过程中出现重大安全质量事故。

## 6.项目资金投入和使用情况

### （1）项目概算总额及组成

根据省发展和改革委员会《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程初步设计概算的批复》，西环线一期工程初步设计概算总额为 958,820.18 万元。其中工程费用 592,955.97 万元，工程建设其他费用为 170,694.94 万元，预备费 76,365.09 万元，专项费用 118,804.18 万元。具体组成情况见下表：

序号	项目类别或名称	审定概算（万元）
一	工程费用	592,955.97
(一)	车站	144,011.23
(二)	区间	183,483.06
(三)	轨道	29,355.40
(四)	通信	19,489.57
(五)	信号	25,109.81
(六)	供电	79,357.37
(七)	综合监控	3,604.86
(八)	火灾自动报警、环境与设备监控	5,158.18
(九)	安防与门禁	3,718.36
(十)	通风、空调和供暖	9,073.96
(十一)	给水、排水及消防	5,382.68
(十二)	自动售检票	5,515.06
(十三)	站内客运设备、站台门	13,620.67
(十四)	运营控制中心	5,790.00
(十五)	车辆基地	54,383.15
(十六)	人防	2,021.30
(十七)	渣土卸占费	3,881.30
二	工程建设其他费用	170,694.94
(一)	土地征用及补偿费	24,961.43
(二)	建(构)筑物拆迁补偿费	4,620.48
(三)	树木及绿化赔偿费	4,311.81
(四)	管线迁改费	18,675.74
(五)	交通疏解费（含道路恢复）	22,456.65
(六)	场地准备费	8,894.34
(七)	项目建设管理费	15,290.79



序号	项目类别或名称	审定概算（万元）
（八）	建设工程监理与相关服务费	10,673.21
（九）	招标代理服务费	1,185.91
（十）	前期工作费	2,000.00
（十一）	勘察费	4,743.65
（十二）	设计费	21,346.41
（十三）	咨询费	4,150.69
（十四）	研究实验费	1,350.00
（十五）	引进技术和设备其他费	272.94
（十六）	综合联调费	2,516.21
（十七）	试运行费	2,593.50
（十八）	生产设备及开办费	2,723.18
（十九）	工程保险费	3,557.74
（二十）	安全生产保障费	4,876.09
（二十一）	项目专项验收费	500.00
（二十二）	高可靠性供电费	1,390.50
（二十三）	铁路公路配合协调费	5,200.00
（二十四）	市政公用设施建设费（含 P+R 停车场）	1,200.00
（二十五）	建筑信息模型（BIM）技术应用相关费用	1,203.67
三	预备费	76,365.09
（一）	基本预备费	38,182.55
（二）	涨价预备费	38,182.54
四	专项费用	118,804.18
（一）	车辆购置费	62,400.00
（二）	建设投资贷款利息	55,444.18
（三）	铺底流动资金	960.00

## （2）资金来源情况

依据长沙和湘潭两市的财政局与发展改革委员会的《项目预期收益与融资平衡方案》的资金筹措方案，西环线一期工程总投资 950,083.80 万元，其中，项目资本金 454,000 万元，由长沙市和湘潭市两地财政按持有西环线建设公司股权比例（分别为 59.14%和 40.86%）共同承担。该项目资金来源主要为：①自有资金 89,000 万元（按照股权比例分摊，长沙占 52,634.60 万元，湘潭占 36,365.40 万元）；②申请发行政府专项债券共计 380,000 万元全部作为项目资本金（长沙市发行 225,000 万元，湘潭市发行 155,000 万元）；③其他资金 481,083.80 万元拟申请银团贷款。

2020 年度西环线一期工程累计到位资本金 358,100 万元：2020 年 3 月，长沙市财政局将成功发行专项债筹集的资金 225,000 万元拨付给轨道集团由其转付西环线建设公司，截至 2020 年 12 月底收到湘潭市财政局分批拨付的专项债资金 133,100 万元。

## （3）项目单位资金使用情况

截至 2020 年 12 月 31 日，西环线建设公司到位资本金全部为专项债券资金。专项债券资金使用情况如下：

①按资金用途分类：截至 2020 年 12 月 31 日，西环线一期工程累计已支出 124,829.46 万元，其中：前期费用 6,300.44 万元，EPC 工程款 92,657.05 万元，拆迁款 24,156.81 万元，其他

1,715.16 万元。专项债券资金使用率为 34.86%。资金支出情况见下表：

金额单位：万元

序号	项目	合同投资金额	已支付金额	支付比例
1	前期费用	19,512.80	6,300.44	32.29%
2	EPC 工程款	599,535.64	92,657.05	15.45%
3	拆迁款	29,542.32	24,156.81	81.77%
4	其他		1715.16	
	合计	648,590.76	124,829.46	

备注：其他是指西环线建设公司“在建工程-待摊投资-建设单位管理费”，不包含折旧摊销。

②资金使用量占概算比率：西环线一期工程初步设计概算总额为 958,820.18 万元，截至 2020 年 12 月 31 日，项目已投资 124,829.46 万元，占比 13.02%。概算与已产生投资情况见下表：

金额单位：万元

序号	项目	概算金额	已投资金额	已投资比率
1	工程费用	592,955.97	92,657.05	15.63%
2	工程建设其他费用	170,694.94	32,172.41	18.85%
3	预备费用	76,365.09		
4	专项费用	118,804.18		
	合计	958,820.18	124,829.46	13.02%

#### （4）资金支付管理情况

①建设资金实施“双控支付”：西环线建设公司在相关银行开设财政“双控”账户，每一笔项目建设资金的支付，在西环线建设公司内部程序审核后再报市财政局审核，并且加盖与预留

银行保管一致的印鉴后方能付款。

②按工程进度支付：西环线建设公司制定了《计量与支付管理办法》《财务管理制度》，采取按月申报资金计划，填写项目建设资金用款计划表，实际支付工程价款时按照合同规定条款、价格进行结算。严格按照《长沙市政府投资建设项目管理办法》（长政发〔2020〕5号）规定，合同审结前工程款支付按比例严格控制（1亿元以内的支付比例不超过合同价的70%，1亿元以上的支付比例不超过合同价的80%）；工程相关服务费按合同约定比例支付（合同审结前支付比例不超过相应合同价的70%）。需超比例支付的，必须事先报市人民政府常务副市长批准，剩余资金依据财政部门结算审核结果和合同进行清算。

## （二）制度建设和执行情况

### 1.资金制度建设和执行

对于建设资金的支付，西环线建设公司制定了《财务管理制度》《计量与支付管理办法》。公司按照资金预算和计划对项目建设资金支出进行严格控制，按照合同规定条款、价格进行结算，按照“双控支付”相关规定进行支付。

结合日常管理，西环线建设公司制订了《管理费开支审批制度》《货币资金管理办法》《发票管理办法》《财务管理制度》等文件，采取所有费用严格按年度预算数据控制开支总额，遵循部门把关、财务审核、领导审批、互相监督的原则，对所

有预算内费用的开支制定了明确的审批流程。

## **2.项目制度建设和执行**

项目建设过程中，西环线建设公司在轨道集团制度框架下单独制定了一整套安全质量管理体系。如：计量管理方面制定了《计量与支付管理办法》，技术管理方面印发了《关于明确西环线一期工程技术管理及技术文件审批层级制度的通知》，安全质量管理方面制定了《工程建设安全生产责任制》《工程质量检测管理办法》《安全生产事故举报制度》《事故报告、处置和调查管理办法》《安全质量风险管理办法》等，工程管理方面制定了《招标采购管理办法》《直接委托项目管理办法》《合同管理办法》等。该公司基本执行了上述制度。

### **（三）项目绩效目标**

#### **1.总体建设目标**

根据批复的可行性研究报告，西环线一期工程项目 2019 年 12 月土建工程前期准备，计划于 2022 年 8 月完成车站、区间土建工程实现“洞通”，2022 年 10 月完成轨道铺设实现“轨通”，2023 年 2 月全线送电实现“电通”，2023 年 9 月完成全线系统联调，计划于 2023 年 12 月试运行。该项目将成为联络长沙河西新城（坪浦组团、大王山组团）与湘潭九华新区的骨干轨道交通快线，串联了湘潭北高铁站、白泉乡、观音港片区、恒大童世界、恒大文旅城、湘江欢乐城、湘军文化园至坪塘片区，与 3 号线一期贯通运营，实现与中心城区的连接。推进长株潭城市

群城际公共交通服务水平，促进节能环保绿色出行，构建长株潭半小时经济圈，促进长株潭城市群融城发展，进一步推进并实现长株潭一体化发展战略。

## **2.2020 年阶段性建设目标**

**(1) 投资产值及进度管理方面：**按照省发改委重点建设项目投资计划，完成长株潭城际轨道交通西环线一期工程投资 135,000 万元，按期完成西环线一期工程规划许可、土地报批等前期相关工作；力争西环线一期工程全线共 8 个站点（清风路站、巡抚路站、学士路站、观音港站、白泉站、黄家湾站、北津站、湘潭北站）全部展开主体施工；北津停车场进行土方工程施工。

**(2) 拆迁腾地方面：**完成西环线一期工程全线车站、区间及停车场的用地报批，加紧推进项目的拆迁腾地工作，保证项目顺利进行。

**(3) 合约管理方面：**根据西环线项目建设时序安排，按计划完成招标项目的招标工作；按期完成中间计量支付工作；加强对全过程造价咨询单位管理，建立健全相关制度和台账，做好项目相关的造价管理工作和合同管理。

**(4) 安全管理方面：**确保施工现场全年不发生安全生产责任事故；不发生员工死亡的安全生产事故；公司内部员工安全教育培训覆盖率达到 100%；与施工、监理等合同协议单位 100% 签订安全生产责任书，日常对施工安全进行巡视考核。

**(5) 质量管理方面：**确保建设项目全年无一般及以上质量事故；对已完成的工程做好分部及单位工程验收工作；督促施工、监理单位在计划时间内完成施工质量缺陷整治工作；日常对施工质量进行巡视考核。

**(6) 文明施工管理方面：**确保现场文明施工与渣土扬尘控制“8个100%”达标。

### 3.建设目标完成情况

西环线建设公司 2020 年度建设目标基本完成，但在工程质量管理、督促相关单位质量整改及回复、文明施工管理方面存在不到位的情况。详见下表：

指标	考核目标及考核内容	完成时间	实际完成情况
投资产值及进度管理	按照省发改委重点建设项目投资计划，完成长株潭城际轨道交通西环线一期工程投资 13.5 亿元。	全年	完成投资 15.32 亿元。
	力争西环线一期工程全线共 8 个站点（清风路站、巡抚路站、学士路站、观音港站、白泉站、黄家湾站、北津站、湘潭北站）全部展开主体施工。		8 个站点全部展开主体施工。
	北津停车场进行土方工程施工。		土方工程施工基本完成。
	按期完成西环线一期工程规划许可、土地报批等前期相关工作。		已完成。
拆迁腾地	完成西环线一期工程全线车站、区间及停车场的用地报批，推进项目的拆迁腾地工作，保证项目顺利进行。		已完成。

指标	考核目标及考核内容	完成时间	实际完成情况
合约管理	1.根据西环线项目建设时序安排，按计划完成招标项目的招标工作； 2.按期完成中间计量支付工作，保证现场的资金需求； 3.加强对全过程造价咨询单位管理，建立健全相关制度和台账，做好项目相关的造价管理工作和合同管理。	全年	已完成。
安全管理	1.确保施工现场全年不发生安全生产责任事故； 2.不发生员工死亡的安全生产事故； 3.公司内部员工安全教育培训覆盖率达到 100%； 4.与施工、监理等合同协议单位签订安全生产责任书，签订率达到 100%； 5.日常对施工安全进行巡视考核。		已完成。
质量管理	1.确保建设项目全年无一般及以上质量事故； 2.对已完成的工程做好分部及单位工程验收工作； 3.督促施工、监理单位在工筹计划时间内完成施工质量缺陷整治工作； 4.日常对施工质量进行巡视考核。		全年无一般及以上质量事故，但个别质量缺陷督查整治不及时。
文明施工管理	1.确保现场文明施工与渣土扬尘控制“8 个 100%”达标，确保环保与水保达标，确保围挡、公益广告设置与文明城市创建工作达标； 2.确保数字化城管系统不扣分； 3.安全文明施工措施费到位率达到 100%。		现场检查发现学士路站的新围挡未完成安装，喷淋系统未开启。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

全面分析和综合评价西环线一期工程项目 2020 年度资金使用、管理情况，切实提高专项债资金的使用效益和管理水平，为以后年度绩效管理提供参考。

### （二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法

#### 1.绩效评价的原则

（1）科学规范原则。绩效评价严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。绩效评价符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。



(3) 分级分类原则。绩效评价由财政部门、预算部门根据评价对象的特点分类组织实施。

(4) 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。

## 2.评价指标体系

由项目决策、项目过程、产出和效益四部分组成。

(1) 项目决策 20 分：项目前期 14 分，绩效目标 4 分，资金投入 2 分；

(2) 项目过程 40 分：资金管理 14 分，项目实施 16 分，风险控制 10 分；

(3) 产出 28 分：产出数量 6 分，产出质量 8 分，产出时效 6 分，产出成本 8 分；

(4) 效果 12 分：经济效益 3 分，社会效益 3 分，满意度 3 分，可持续影响 3 分。

## 3.评价方法

(1) 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

(2) 公众评判法。通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。对于无法直接用指标计量其效益的支出项目，选择有关专家进行评估并对社会公众进行问卷调查，以评价其效益。

### (三) 绩效评价工作过程

**1.前期准备。**长沙市财政局与湖南友谊联合会计师事务所（普通合伙）成立绩效评价工作组（以下简称“评价工作组”），2021年6月1日至6日，评价工作组收集西环线建设公司实施西环线建设一期工程项目前期资料、2020年建设目标及资金使用情况等相关资料。根据收集资料 and 了解情况制定科学适用的评价工作方案、评价指标。

**2.组织实施。**2021年6月7日至7月2日，评价工作组到西环线建设公司查阅财务会计资料，现场了解相关项目进展情况。

**3.分析评价。**2021年7月5日至23日，评价工作组根据收集的资料、现场了解的情况，进行分析评价。

**4.评价报告阶段。**评价工作组结合现场评价对西环线建设一期工程项目绩效进行深入分析，撰写评价报告。

**5.管理建议阶段。**评价工作结束后，评价工作组针对项目管理、预算管理等提出相应意见和建议。

### 三、综合评价情况及评价结论

在西环线建设公司提供项目基本资料的基础上，评价小组设计了评价方案，通过听取情况汇报、核查项目账务、核查合同资料等方式，了解资金拨付和使用情况，通过实地察看项目建设情况、采集相关数据、开展问卷调查等方式了解项目实施效果及存在的问题，并采用定量分析和定性分析相结合的方法，对相关评价指标进行汇总分析，对照评价指标和标准进行评议

与打分，形成项目资金绩效评价报告。

根据西环线一期工程项目绩效评价指标及评分标准，通过对西环线一期工程建设从项目决策、资金使用情况、财务管理、项目管理、项目绩效等方面进行综合评价，项目支出绩效评价综合得分为 83.44 分，评价等级为“良”。

#### 四、绩效评价指标分析

##### （一）项目决策情况

为加快打造长株潭城市群“半小时交通圈”，推动长株潭城市群一体化发展，西环线一期工程已列入国家发展和改革委员会 2009 年 9 月批复的《长株潭城市群城际轨道交通线网规划（2009-2020 年）》，项目取得了省发展和改革委员会《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程可行性研究报告的批复》《关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程初步设计概算的批复》。西环线一期工程项目总投资概算 958,820.18 万元，项目建设工期 48 个月，由长沙、湘潭市共同组建项目法人西环线建设公司，负责项目投资、建设、运营及管理。

##### （二）项目过程情况

西环线建设公司于 2019 年 7 月 6 日正式挂牌成立，先后组织完成了 EPC 总承包、施工监理、第三方检测等一系列招投标工作，协同施工、监理、检测等相关单位进驻现场施工，管理施工进度，监督工程质量，按时支付工程进度款，保障了西环线一期工程进展顺利。

### **（三）项目产出情况**

截至 2020 年 12 月 31 日，西环线一期工程所有八座车站和高架区间均已开展主体工程施工，北津停车场土方施工已基本完成。

### **（四）项目效益情况**

西环线一期工程衔接了坪浦科教研发及文化创意产业基地、湘江新区大王山旅游度假区、观音港产业片区、九华科教城、湘潭北高铁站，为长沙主城区对湘潭辐射的南北向骨干轨道交通快线。项目建成后与 3 号线一期贯通运营，实现与中心城区的连接，提升长株潭城市群城际公共交通服务水平，促进节能环保绿色出行，构建长株潭半小时经济圈，将大大改善长沙、湘潭两市的投资环境，带动长沙、湘潭两市经济发展，促进长沙、湘潭两市战略规划的实施，促成长株潭城市群融城发展，进一步推进并实现长株潭一体化发展战略。2020 年度项目主要绩效如下：

#### **1.克服新冠疫情影响，工程超计划进度**

西环线一期工程项目为长沙市重大投资建设项目，项目建设需大量人员集聚作业，2020 年初突发新冠肺炎疫情，为克服疫情影响工程进度，西环线建设公司采取各项防疫措施筑牢防疫防线，并督导相关施工单位严格执行，对施工管理及现场人员进出工地全部进行体温测量和登记，确保无一例发热病人进入工地，安排专人每天进行多频次、全方位的消毒等工作，工

程项目施工进度未受疫情冲击，在施工各方的齐心协力下，2020年度西环线一期工程项目实际完成投资达 15.32 亿元，完成率 113.48%（计划投资 13.5 亿元）。

## 2.八座车站和高架区间均已开展主体工程施工

截至 2020 年 12 月 31 日，西环线一期工程全部八座车站和高架区间均已开展主体工程施工：巡抚路站、学士路站、湘潭北站三个地下车站进行主体结构施工，清风路站进行地下连续墙施工；4 座高架站点均已完成下部结构桩基施工，其中观音港站、白泉站进行地上二层结构中板施工，北津站、黄家湾站主体结构已封顶，高架区间全面开展桥梁上部结构箱梁施工；北津停车场土方施工已基本完成。截止现场评价日，全线高架段已贯通。



高架桥梁贯通图示

## 3.项目的实施提升了周边土地价值

西环线一期工程项目为长沙主城区对湘潭辐射的南至北向

骨干轨道交通快线，与地铁3号线一期贯通，实现与中心城区的连接，构建长株潭半小时经济圈，因交通便利大大提升了沿线及周边的土地价值，长房、万科、恒大等著名房地产开发公司已进驻开发项目，仅项目沿线规划了2,600亩地作为生态补偿用地，预计未来20年可实现约184.04亿元土地开发收入。

#### **4.项目实施后增加了就业岗位，拉动了内需**

2020年，西环线建设公司协同相关施工单位克服新冠肺炎疫情对工程施工的影响，实现西环线一期工程项目全线开工，创造工作岗位约5,600多个，其中民工劳务岗位5,000多个，既增加了社会就业岗位，又拉动了钢铁、水泥、混凝土、工程机械等产业的内需。

### **五、存在的问题及原因分析**

#### **（一）项目还本付息压力大**

根据《长株潭轨道交通西环线一期工程--工可修编》（中咨公司最终意见修改稿局部资料）及长沙、湘潭两市的财政局和发展改革委员会出台的《项目预期收益与融资平衡方案》，以及大信会计师事务所（特殊普通合伙）长沙分所对收益与融资资金自求平衡专项评价报告等，2024年至2043年20年运营收入合计518,006.41万元，包括客运收入450,440.37万元、其他收入67,566.04万元（按客运收入15%计算）。该项目已申请政府专项债券380,000万元，20年期债券年利率为4.10%，本息共计691,600万元；未来计划申请银行贷款481,083.80万元，

银行贷款测算年利率为 4.90%，20 年期贷款本息共计 952,546 万元。未来 20 年上述专项债及银行贷款本息共计支出 1,644,146 万元。再考虑运营成本预计 724,389 万元，项目收支差额达 1,850,528.59 万元，收入远不足以弥补投融资支出，将面临巨额资金缺口，还本付息压力大。

原因为该项目具有投资大、运营成本高、政府定价、公益性强等特点，项目除测算的未来 20 年经营性收入外，需以政府运营补贴收入 774,696.45 万元及配套其他非沿线用地(2,600 亩)“生态补偿”收益 1,290,273.95 万元合计 2,064,970.4 万元作为项目还本付息资金来源，若上述“生态补偿”用地未能及时出让将会导致财政资金紧缺，还本付息压力增大。

## **(二) 自有资金未到位**

西环线建设公司 2019 年 6 月生效的章程“本公司注册资本为 380,000 万元，公司的首笔注册资本应在 2019 年 7 月 31 日前一次性实缴到公司账户，首笔注册资本比例为各自认缴注册资本的 5%”，但专项债券《预期收益与融资平衡方案》设定“该项目自有资金 89,000 万元（按照股权比例分摊，长沙占 52,634.60 万元，湘潭占 36,365.40 万元）；项目拟申请发行政府专项债券共计 380,000 万元全部作为项目资本金（长沙市发行 225,000 万元，湘潭市发行 155,000 万元）”。截止现场评价日，西环线建设公司的自有资金为零。

原因为用于项目资本金的政府专项债未来仍需要项目偿

还，并非真正意义上的资本金投入，而在专项债资金未使用完之前，为了减少资金沉淀，专项债以外的用于项目资本金的股东投入资金 89,000 万元暂未拨付到位。

### **（三）专项债资金未全部到位**

湘潭市为西环线一期工程发行期限为 20 年的专项债券 155,000 万元全部作为项目资金本金，截至现场评价日，西环线建设公司收到 133,100 万元，剩余 21,900 万元尚未拨付到位。

原因为湘潭市财政根据项目投资进度进行资金拨付，专项债券资金暂时未全部拨付到位。

### **（四）未编制 2020 年度预决算报表**

西环线建设公司未提供 2020 年度预算报表。经了解，原因为西环线建设公司根据项目工程进度，以月度资金计划方式报请资金需求，未编制 2020 年度预算报表及决算报表。

### **（五）存量资金效益不高**

未及时签订高于活期利率的协定存款协议：2020 年 3 月轨道集团拨付西环线建设公司专项债券资金 225,000 万元，2020 年 6 月湘潭市财政拨款拨付西环线建设公司专项债券资金 95,000.00 万元。截至 2020 年 7 月底，累计支出专项债券资金 35,962.29 万元，未使用资金 283,769.71 万元。2020 年 3 至 7 月期间结存资金均为银行活期存款（年利率 0.35%），未采用短期定期存款或单位协定存款方式，协定存款年利率 1.61%（一般为中国人民银行公布的协定存款 1.15%再上浮 40%），存量



资金效益有待提高。西环线建设公司已于 2020 年 9 月 30 日、2020 年 10 月 19 日分别与交通银行、北京银行等签订了协定存款协议。

**原因为**西环线建设公司与政府相关部门沟通存量专项债券资金的存款方案的合规性，以及与多个银行协商上浮存款利率等方面耗费时间较长，导致未及时与相关银行签订单位协定存款协议。

#### **（六）工程建（构）筑物拆迁补偿费超单项概算**

根据《湖南省发展和改革委员会关于长株潭城际轨道交通西环线一期工程初步设计概算的批复》，整个西环线一期工程的建（构）筑物拆迁补偿费金额为 4,620.48 万元。截至 2020 年 12 月底，西环线建设公司累计支付湘潭经济技术开发区优化人居环境事务中心房屋征拆安置补偿费用为 4,623.2992 万元。

**原因为**个别房屋征拆面积摸底估算偏差，导致湘潭市内的房屋征拆费超一期工程建（构）筑物拆迁补偿费概算 2.8192 万元（不包含长沙市内的房屋征拆）。

#### **（七）未及时签订合同**

中标通知书均要求“请贵单位在收到本通知书原件 30 天内，与招标人联系办理合同签订等有关事项”，但相关合同均未按时限要求及时签订。如轨道交通集团于 2019 年 8 月 16 日发出 3 份中标通知书，记载中标单位分别为北京城建设计发展集团股份有限公司、北京城建勘测设计研究院有限责任公司、中铁第

四勘察设计院集团有限责任公司，但合同订立时间分别为 2019 年 10 月 8 日、2019 年 10 月 15 日、2019 年 10 月 8 日；西环线建设公司于 2020 年 1 月 23 日发出 1 份中标通知书记载中标单位为中国铁建股份有限公司等联合体，但合同订立时间为 2020 年 4 月 17 日；2021 年 3 月 11 日发出 1 份中标通知书记载中标单位为中车株洲电力机车有限公司，但合同订立时间为 2021 年 5 月 25 日。

**原因为**合同涉及多个单位组建的联合体，协调多个外包单位签字盖章耗时较长，部分合同受新冠疫情影响签订周期拉长，另外地铁列车采购指标复杂，需评估事项较多耗时较长，导致未在中标通知书规定限期内签订相关合同。

#### **（八）先施工后补程序**

西环线一期工程分为第一标段和第二标段，监理报表记载两个标段均于 2020 年 4 月份施工。截止现场评价日，第一标土建施工许可证正在办理中，监理单位仍未发出开工令；第二标段于 2021 年 4 月 9 日取得土建施工许可证，第二标段的学士路站现场显示屏记载安全生产日期为 464 天，据此推算学士路站已于 2020 年 3 月中旬开工，早于监理单位的开工令日期（2020 年 6 月 4 日），存在先施工后补程序现象。

**原因为**该项目属大型工程项目，需经多个部门签批，沟通及审批环节耗时较长，采取办理质安提前介入手续及边施工边跟催审批方式，以满足工程计划施工进度的要求。

## （九）工程施工管控不力

**1.工程用钢筋成品生锈:**清风路站的维护墙及桩部分区域被二次加工，导致维护墙及桩的内置钢筋裸露生锈未及时作防护处理，现场钢筋原材料及加工成型的钢筋产品露天放置，部分加工成型的钢筋产品表面已有黄色锈斑；学士路站的已加工钢筋产品部分露天放置或加盖简易防护布，导致钢筋表面生锈。

**原因为**清风路站的维护墙及桩施工时因地下地质条件造成其部分区域侵限鼓包，对鼓包部分加工清除后未及时对裸露钢筋进行防护处理；学士路站现场钢筋成品生锈原因为道路中间的高压电塔经多次协商处理，延期超过半年拆除，且钢筋成品露天放置未做好相关防护导致其生锈，施工现场对生锈钢筋未及时进行相关处置。



维护墙及桩部分区域的内置钢筋裸露

钢筋表面生锈

**2.环保措施未执行:**学士路站现场进行土方开挖作业但未开启喷淋设备，渣土未及时外运，导致堆放超出围挡高度，且未加盖绿网。

原因为长沙市要求全部施工项目在限期内更换新规格的围挡，围挡的供应商工作量集中，安装新围挡但附属喷淋设备仍未安装及通电调试，导致喷淋设备无法投入使用；另外恰逢中考期间限制渣土外运导致堆放过高，未及时加盖绿网固土防尘。

**3.安全生产措施不到位:**白泉高架车站拆除的脚手架摆放于车站楼顶边缘，且脚手架两端临空，安全防护网破洞处未作安全警示标识；学士路站的横梁钢支撑立柱存在错位现象，未能及时消除安全隐患。

原因为现场施工人员拆除时随手放置，安全意识不强。

#### **(十) 监理监督乏力，部分问题重复发生**

**1.监理监督整改力度不够，问题重复发生:** 监理月报连续记载安全生产文明施工管理存在裸土覆盖不到位、未采取降尘措施、喷淋系统未开启、现场钢筋原材料及半成品露天堆放无防护措施等重复发生问题。

原因为现场施工人员对环保及工程材料管控不到位，监理单位现场监督整改力度不够，导致部分问题重复发生。

**2.监理对月考核问题的监督整改不及时:** 西环线建设公司于2020年8月12日印发了《长株潭城际轨道交通西环线一期工程7月份质量安全标准化考核情况通报》，要求2020年8月17日前“将整改回复5日之内送至建设公司安质部”，后附监理提交的整改回复报告日期为2020年8月24日；2020年11月11日印发了《长株潭城际轨道交通西环线一期工程10月份质量

安全标准化考核情况通报》，要求 2020 年 11 月 16 日前“将整改回复 5 日之内送至建设公司安质部”，后附整改回复报告日期为 2020 年 11 月 21 日。

原因为部分问题整改耗时较长，以及书面回复需要多方签字确认，导致监理单位未在要求时限内提交书面整改回复报告。

### （十一）法院冻结股东股权，涉案多、标的金额大

截至现场评价日，西环线建设公司股东湘潭九华投资公司累计涉案标的金额 79,228.12 万元。湘潭九华投资公司所持西环线建设公司股权（股权比例 40.86%）于 2020 年 12 月 31 日被北京市第二中级人民法院依法冻结（执行通知书文号：〔2020〕京 02 执 1306 号；执行标的：17,497.40 万元）。另外，自 2021 年以来湘潭九华投资公司涉诉案件执行标的金额合计达 61,730.72 万元。具体情形见下表：

序号	立案日期	案号	执行标的（元）	执行法院
1	2020.12.1	〔2020〕京 02 执 1306 号	174,973,952.00	北京市第二中级人民法院
2	2021.3.22	（2021）湘 03 执 104 号	328,887,104.00	湘潭市中级人民法院
3	2021.4.12	（2021）沪 74 执 161 号	79,289,568.00	上海金融法院
4	2021.4.14	（2021）湘 03 执 119 号	157,479,952.00	湘潭市中级人民法院
5	2021.4.21	（2021）皖 01 执 597 号	51,517,696.00	合肥市中级人民法院
6	2021.6.2	（2021）湘 0302 执 1183 号	132,948.00	湘潭市雨湖区人民法院
合计			792,281,220.00	

原因为西环线建设公司股东湘潭九华投资公司因经营不善，导致其多个投资项目涉及法律诉讼案件，若被法院裁定强

制执行，涉及股东变更，可能对西环线一期工程项目的后续资金筹措等产生不利影响。

## **六、相关建议**

### **（一）加强专项债券资金管控，提高使用效益**

一是建议西环线建设公司依据年（月）度资金使用计划及工程进度，确定最佳现金持有额度，及时与相关开户银行沟通，针对多余存量资金适时采用协定存款或与短期定期存款相结合等方式，盘活多余存量资金，提高资金使用效益。

二是建议西环线建设公司加强与湘潭市相关部门沟通，跟催已发行未拨付的专项债券资金尽快拨付到位。

### **（二）重视工程施工流程，加强项目管理**

一是规范施工流程。按照长沙市政府投资建设项目的基本建设程序要求，积极推进三证一书手续办理，杜绝先施工、后审批，做到流程合法合规，控制项目实施的法律风险。

二是建议西环线建设公司项目建设现场代表加强随机抽查和督促现场问题整改力度，督导相关监理单位按照国家相应标准认真监督检查，督促相关施工方采取恰当的防护措施防止钢筋产品生锈，将质量达不到要求的材料及时清退出场，确保工程材料符合相关要求，现场问题得到及时整改与回复。

### **（三）强化安全文明生产监管**

建议西环线建设公司加大对现场施工、监理等单位安全文明生产教育宣导，增强其安全文明生产意识，积极督促施工单

位尽快完成安装围挡处的喷淋设备并开启，现场渣土一律加盖绿网，拆除的脚手架放置于适当安全位置，督导监理加强对现场问题的整改力度，杜绝同类问题重复发生。

#### **（四）及时签订合同，并监控执行到位**

严格执行中标通知书的合同签订时限要求，与相关中标单位及时签订合同，并加强对合同履行环节的监控，确保有关合同权利和义务得到积极履行。

#### **（五）合理编制概预算并严格执行**

建议在编制工程项目概预算前，加强对相关概预算子项的前期调查和摸底，依据相关政策测算子项所需金额，并结合以前工程项目经验，科学、合理地制定概预算，进一步提高概预算的准确性。

#### **（六）加强沟通协商，筹集自有资金到位**

西环线建设公司加强与湘潭、长沙市相关部门沟通，按《项目预期收益与融资平衡方案》的资金筹措方案尽快将自有资金89,000.00万元分摊份额尽快筹集到位。

#### **（七）加强关注股东经营状况，及时防范化解风险**

建议西环线建设公司后续加强关注股东的财务及经营风险，在股权未被法院执行冻结前，与相关部门单位沟通，促成股权转让，以防范并化解相关风险。

#### **（八）研究财政补贴政策，化解项目债务风险**

一是本项目未来客运收入不足以弥补运营成本，存在较大

资金缺口，该项目对应的债务，虽然通过专项债的形式发行，在某种意义上又具有一般公共债务的特征，其还本付息缺口需要政府财政公共预算或政府性基金预算予以安排，建议财政部门提前研究并出台补贴政策。

二是本项目间接效益而言，主要是促进长株潭融城发展，短期而言提升了线路两厢土地溢价，长期而言提升了大王山片区与湘潭九华片区的经济社会发展，项目的补贴政策上应考量这些因素，在社会经济发展带来的红利与项目偿债缺口之间建立较好的联动补偿机制，以通过发展来化解项目本身难以还本付息的债务风险。

长沙市财政局

2021年10月18日