

# 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：椒花水库工程专项债券项目

评价项目单位：湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司

项目主管部门：长沙市水利局

评价项目金额：160,000 万元

报告日期：2021 年 8 月 27 日

长沙市财政局



# 湖南椒花水利枢纽工程2020 年度政府 专项债券资金绩效评价报告

为加强财政支出管理，切实提高政府债券资金使用效益，进一步落实监管责任，根据《中华人民共和国预算法》《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）《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10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）《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）《湖南省财政厅关于印发〈湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法的通知〉》（湘财绩〔2020〕12号）《长沙市市级预算部门（单位）整体支出和项目支出绩效管理办法（试行）》（长财办〔2019〕24号）和《长沙市财政局关于开展2021年财政支出重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局组成了绩效评价工作小组，于2021年5月至7月期间，对湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司（以下简称“椒花公司”）实施的椒花水利枢纽工程（椒花水库），2020年度政府专项债券资金实施了财政支出绩效评价。因2020年为项目建设第一年，且项目实施进度有所滞后，评价时对资金使用与项目建设情况延伸到了现场评价日（2021年6月30日）。

## 一、基本情况

### (一) 项目概况

#### 1.建设背景

为了完善浏阳河流域防洪体系、优化水资源配置，湖南省水利厅于 1998 年以《关于浏阳河流域规划报告的批复》（湘水电计字〔1998〕第 67 号）批复了湖南省水利水电勘测设计研究院编制的《浏阳河流域规划报告》，规划在椒花溪上建设椒花水库，主要任务为防洪、灌溉。2015 年长江水利委员会在现有水源工程供水仍不能满足湘江流域规划年需水要求的情况下，考虑新建水源工程，编制了《湘江流域综合规划》，规划椒花水库工程主要任务为供水、灌溉兼顾防洪。2016 年椒花水库列入全国《水利发展“十三五”规划》和《湖南省“十三五”水利发展规划》，在历年水利建设的基础上，进一步完善水安全保障、水资源配置、水环境治理、水行政管理体系，实现“防汛安全可靠、供水水质优良、河流环境友好、水务管理高效”的目标，将椒花水库建设成一座以防洪、供水为主，兼发电、灌溉等综合效益的大型水库。

#### 2.相关依据

2018 年 12 月湖南省水库移民开发管理局下达了《关于湖南省椒花水利枢纽工程建设征地移民安置规划大纲的批复》（湘移安置〔2018〕12 号），2019 年 9 月湖南省发展和改革委员会下达了《关于椒花水库工程可行性研究报告的批复》（湘发改农

〔2019〕617号), 2020年4月湖南省发展和改革委员会下达了《关于椒花水库工程初步设计概算的批复》(湘发改农〔2020〕230号), 2020年4月湖南省水利厅下达了《关于椒花水库工程初步设计报告的批复》(湘水函〔2020〕76号)。

### 3.主要内容

椒花水库工程位于湖南省长沙市下辖浏阳市境内浏阳河上游大溪河左岸一级支流椒花溪下游, 是一项为城镇生活和工业供水、防洪为主, 兼顾灌溉、发电和下游生态环境补水的综合性水利工程, 是省市水务“十三五”重大建设项目。项目建设分为水库枢纽工程、大溪河引水工程和供水工程。

#### (1) 水库枢纽工程概况

水库枢纽工程主要由碾压混凝土重力坝、消能设施、分层取水口、渠首电站、生态放水设施和过鱼设施等建筑物组成。碾压混凝土重力坝坝顶高程 181.5m, 总长 440m, 坝高 69.5m, 坝顶宽 10.5m; 溢流表孔孔口尺寸 8.0×9.0m, 2 孔, WES 实用堰型式, 堰顶高程 171.0m, 下游采用底流消能方式; 分层取水口采用坝前独立塔型式, 引水管径 D2.4m, 出口设置渠首电站, 装机 2 台, 总装机容量为 2.2MW, 机组额定流量为 4.1m<sup>3</sup>/s; 生态放水设施采用 D0.6 的钢管, 长 168m; 过鱼设施采用短鱼道、斜轨缆车与回转吊升鱼相结合的类型。

#### (2) 大溪河引水工程概况

大溪河引水工程主要包括达浒河坝加固改造、引水隧洞等。

达浒河坝加固改造主要包括：原有溢流河坝加固、新建泄洪闸、新建鱼道、左岸进水闸及灌溉渠首改造，并废除右岸进水闸；引水隧洞引水流量  $2.5 \text{ m}^3/\text{s}$ ，长  $3.268\text{km}$ ，采用无压门洞从达浒河坝引水至椒花坝下。

### （3）供水工程概况

供水工程采用无压隧洞、有压隧洞和埋管自流输水方式。输水主线从电站尾水池至长沙县城区，共长  $94.843\text{km}$ ，浏阳供水和金阳供水两段支线，共长  $14.795\text{km}$ ，输水主支线路总长  $109.638\text{km}$ 。龙潭坝灌片用水采用达浒河坝引水至椒花坝下的河道，利用灌片内原有设施进行灌溉。

## 4.项目组织实施情况

2017年12月30日，长沙市人民政府同意组建湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司，担任椒花水利枢纽（水库）工程建设项目的法人。项目公司法定代表人、总经理和财务负责人由长沙市水利建设投资管理有限公司委派，监事长由浏阳市水利建设投资管理有限公司委派，长沙县水业控股集团有限公司委派一名董事。项目法人主要负责椒花水利枢纽（水库）工程枢纽、引水、供水、灌区等项目有关文件的编制、审核、申报工作，按照基本建设程序和批准的建设规模、内容、标准组织工程建设，负责与项目所在地的地方人民政府及有关部门协调工程建设的外部条件。项目法人内设办公室、计划财务部、党群人事部、征地移民部、总工室、成本合约部、工程建设部

和安全生产部等二室六部。

工程建设实行建设项目法人负责制、招标投标制、工程监理制和合同管理制，落实工程质量终身负责制。

### (1) 进度管理

截至 2021 年 6 月 30 日，项目已投资 207,595.85 万元。概算投资与已产生投资情况见下表：

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	292,724	21,151.77	7.23%
2	建设征地移民补偿	249,783	182,238.85	72.96%
3	环境保护工程	19,258	2,516.53	13.07%
4	水土保持工程	14,216	507.71	3.57%
5	建设期融资利息	14,762		0.00%
6	专项债券利息		1,181.00	
	合计	590,743	207,595.85	

椒花水库工程于 2020 年 12 月开工建设，计划总工期 48 个月。建设单位提供的截至 2021 年 5 月 20 日项目进展情况如下：

枢纽工程土方开挖完成工程量 63916.98 m<sup>3</sup>，完成率 40%；石方开挖完成工程量 15096.69 m<sup>3</sup>，完成率 72%；导流洞衬砌混凝土浇筑完成工程量 230.46 m<sup>3</sup>，完成率 50%；衬砌钢筋用量 4.85t，完成率 31%。

引水工程土方工程完成工程量 26625 m<sup>3</sup>，完成率 52.19%；土方回填完成工程量 12756 m<sup>3</sup>，完成率 56.41%；石方开挖完成

工程量 4999 m<sup>3</sup>，完成率 23.96%；石方洞挖完成工程量 3399.92 m<sup>3</sup>，完成率 10.07%；网喷混凝土完成工程量 428.97 m<sup>3</sup>，完成率 13.96%；Φ22 锁口锚杆（6m/根）完成 30 根，完成率 100%；Φ22 锁脚锚杆（2.5m/根）完成 350 根，完成率 88%；Φ22 锚杆（2.5m/根）完成 608 根，完成率 14.84%；16 槽钢钢支撑完成 8.4t，完成率 34.68%；钢筋网完成 0.76t，完成率 38%。

供水工程土方工程完成工程量 79403.45 m<sup>3</sup>，完成率 3.35%；土方回填完成工程量 7777.4 m<sup>3</sup>，完成率 0.40%；网喷混凝土完成工程量 1585.51 m<sup>3</sup>，完成率 4.48%；石方开挖完成工程量 5407.6 m<sup>3</sup>，完成率 1.86%；石方洞挖完成工程量 15963.61 m<sup>3</sup>，完成率 4.67%；超前小导管（L=4m）完成 655 根，完成率 22.89%。钢支撑完成 75.83t，完成率 4.62%；Φ22 锚杆（6m/根）完成 43 根，完成率 75.44%；Φ22 锚杆（L=3m）完成 1450 根，完成率 32.69%；Φ22 锚杆（L=2.5m）完成 5363 根，完成率 6.93%；Φ22 锚杆（L=2.0m）完成 664 根，完成率 3.4%；钢筋网完成 23.9t，完成率 3.6%；底板衬砌 C25 混凝土完成工程量 171.72 m<sup>3</sup>，完成率 14.23%；一般洞段排水孔（L=2.5m）完成工程量 1179m，完成率 18.1%；碎石基础 15cm 完成工程量 16721 m<sup>2</sup>，完成率 25.74%；C25 砼路面厚 30cm 完成工程量 11116.12 m<sup>2</sup>，完成率 62.83%。

## （2）质量管理

椒花水库工程质量目标是：满足相关质量管理制度要求，单元工程合格率、机电设备及金属结构安装工程单元合格率和



单位工程合格率达 100%，工程建设标准强制性条文执行率 100%，不发生一般及以上质量事故，工程质量满足工程耐久性要求，完工时一次验收合格，争创“大禹奖”。采取的主要措施如下：

一是严格按照基本建设程序施工，保证原材料、构件和设备质量，加强施工人员技术培训，做好施工方案的编制和审批，以及执行情况的检查和验收，依法进行施工组织管理。

二是加强施工质量管理过程控制，实行“三检”制度，自检、互检、专检，严格控制施工质量。

三是建立质量终身责任制度，提高质量管理意识，强化质量责任追究，保证工程建设质量。

四是成立工程质量管理领导小组，由项目法人、监理、勘察、设计、施工等参建单位共同组成。工程质量管理领导小组全面组织、领导椒花水库工程的质量管理工作。为加强工程质量管理，增强全员质量意识，实现工程质量目标，依据国家有关法律法规，制定了《湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司工程质量管理办法（试行）》，并在椒花水库工程建设中全面贯彻实施。

现场评价期间未发现椒花水库工程建设过程中出现重大质量事故。

### **（3）安全管理**

建立健全安全生产管理体系，成立安全生产委员会。由项

目法人、监理、设计施工及其他参建单位共同组成，安全生产委员会定期召开会议，检查年度安全生产工作执行情况，协调各参建单位安全生产工作关系，并组织安全生产大检查，对检查中发现的问题，积极监督责任单位及时整改。落实建设项目安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用的“三同时”原则。落实安全生产责任制，实现安全工作分级分层管理。

现场评价期间未发现椒花水库工程建设过程中出现工程安全事故和人身伤亡事故。

#### **(4) 招标管理**

椒花公司沿用集团母公司长沙城市发展集团有限公司《招采管理办法（试行）》（长城发发〔2020〕103号）文，该文件就集团招采活动基本原则、机构职责、决策机构设置、招采方式及适用范围、计划管理、实施阶段管理等方面做出相关规定。

截至2021年5月31日，公司已完成招标工程、设计、监理、服务类等项目14个，招标金额187,757.75万元。

#### **(5) 征地拆迁管理**

椒花水库移民安置工作实行政府领导、各级各部门分工负责、项目法人参与的管理模式。成立浏阳市椒花水库建设征地移民安置指挥部负责椒花水库移民安置实施工作，相关乡镇人民（街道办事处）负责完成辖区征地补偿和移民安置任务，市直相关单位按照各自职能和浏阳市椒花水库建设征地移民安置指挥部的安排完成相应工作。

截至 2021 年 6 月 30 日，椒花公司向浏阳市财政局和浏阳市移民事务中心共拨付征地拆款项 131,792.30 万元，拆迁资金拨付比率为 72.78%。浏阳市移民事务中心实际支付征地拆迁款项 77,505.50 万元，其中，支付征地补偿和集体设施补偿费等 32,971.09 万元（含达浒镇 25,072.10 万元、大围山镇 7,503.39 万元、张坊镇 316.77 万元、官渡镇 78.83 万元）社保费 21,102.92 万元、个人征地补偿等 15,710.30 万元、预拨安置区征地拆迁补偿款和建设款 3,858.82 万元、管理费 2,215 万元、前期工作经费 1,482 万元。椒花水库工程库区和淹没影响区征地协议共签订 9472 亩，合同签订率 100%；房屋搬迁安置协议共签订 632 户，合同签订率 95%。

用地报批方面，完成先行用地报自然资源办公厅审批工作，完成第一阶段临时用地审批工作。

## 5.资金投入和使用情况

### （1）项目概算资金总额及组成

根据湖南省发展和改革委员会《关于椒花水库工程初步设计概算的批复》（湘发改农〔2020〕230号），工程总概算核定为 590,743 万元，其中工程费用 292,724 万元，建设征地移民补偿 249,783 万元，环境保护工程 19,258 万元，水土保持工程 14,216 万元，建设期融资利息 14,762 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	292,724
（一）	水库枢纽工程	116,327

序号	项目类别或名称	审定概算（万元）
1	建筑工程	62,676
2	机电设备及安装工程	9,881
3	金属结构设备安装工程	2,014
4	施工临时工程	19,443
5	独立费用	16,774
6	基本预备费	5,539
(二)	大溪河引水工程	9,645
1	建筑工程	5,962
2	机电设备及安装工程	49
3	金属结构设备安装工程	183
4	施工临时工程	1,493
5	独立费用	1,499
6	基本预备费	459
(三)	供水工程	166,752
1	建筑工程	120,252
2	机电设备及安装工程	5,615
3	金属结构设备安装工程	31
4	施工临时工程	16,741
5	独立费用	16,173
6	基本预备费	7,940
二	建设征地移民补偿	249,783
三	环境保护工程	19,258
四	水土保持工程	14,216
五	建设期融资利息	14,762
	合计	590,743

## (2) 资金要求和到位情况

椒花水库工程总概算 590,743 万元，其中资本金 448,401 万元，银行贷款 142,342 万元。资本金中，拟争取中央预算内投资补助 40%，省级财政补助 24%，其余资金由长沙市负责筹措。

截至 2021 年 6 月 30 日，枢纽工程累计筹措项目建设资金 218,000 万元，资金来源明细见下表：

编号	资金性质	资金来源	金额（万元）	到位时间
1	专项债券	专项债资金	160,000.00	于 2020 年 10 月全部到位
2	财政资金	省级补助资金	20,000.00	于 2020 年 12 月全部到位
3	注册资本金	投资者投入（长沙市水利建设投资管理有限公司）	18,000.00	于 2018 年 8 月到位 1.8 亿元
4	注册资本金	投资者投入（浏阳市水利建设投资有限公司）	15,000.00	于 2020 年 8 月全部到位
5	注册资本金	投资者投入长沙县水业控制集团有限公司	5,000.00	于 2020 年 5 月全部到位
合计			218,000.00	

其中，专项债券 160,000 万元，分三次发行，已于 2020 年 10 月全部到位。2020 年 5 月发行 120,000 万元，发行债券名称为 2020 年湖南省农林水利专项债券(四期)-2020 年湖南省政府专项债券(四十二期)；2020 年 8 月发行 20,000 万元，发行债券名称为 2020 年湖南省农林水利专项债券(六期)-2020 年湖南省政府专项债券(五十八期)；2020 年 9 月发行 20,000 万元，发行债券名称为 2020 年湖南省农林水利专项债券(七期)-2020 年湖南省政府专项债券(七十二期)。

### （3）资金使用情况

截至 2021 年 6 月 30 日，椒花水库工程建设项目累计已支出 210,020.09 万元，其中：征地拆迁款 157,877.86 万元、耕地开垦费 19,093.85 万元、生态补偿费 7,347.05 万元、勘察设计费 7,089.39 万元、工程款 6,931.45 万元、浏阳市椒花水库工程建设领导小组办公室前期工作经费 6,070.32 万元。资金支出情况具体见下表：

金额单位：万元

序号	项目	已支付金额
1	征地拆迁	157,877.86
2	耕地开垦费	19,093.85
3	生态补偿费	7,347.05
4	勘察设计费	7,089.39
5	工程款	6,931.45
6	浏阳市椒花水库工程建设领导小组办公室	6,070.32
7	土地复垦费保证金(存于椒花公司土地	2,524.24
8	项目管理费	702.10
9	专债利息	1,181.00
10	税金	596.78
11	前期费用	543.64
12	监理费	62.41
	合计	<b>210,020.09</b>

其中，专项债券资金支出明细见下表：

金额单位：万元

序号	对方单位	合同金额	已支付金额	支付比例	款项性质
1	浏阳市财政局非税收入汇缴户	181,076.27	116,513.21	64%	征地拆迁补偿费
2	浏阳市勘察测绘院	1.83	1.83	100%	临时用地测绘
3	长沙佳源土地规划咨询有限责任公司	9.80	9.80	100%	复垦方案编制费
4	中国水利水电第八工程局有限公司	177,395.45	5,893.45	3%	设计施工总承包工程款
5	江河水利水电咨询中心	9,988.00	1,776.60	66%	勘察设计费
6	中水北方勘测设计研究有限责任公司		4,852.40		勘察设计费
7	中国电建中南勘测设计院	1,327.97	149.00	11%	移民安置监督评估费
8	浏阳市勘察测绘院	77.10	35.00	45%	临时用地及复垦勘测定界
9	浏阳市勘察测绘院	96.22	65.00	68%	永久性征地勘测定
10	浏阳市文化旅游产业发展有限公司		26,085.55		耕地占补平衡费
11	中水北方勘测设计研究有限责任公司	2,518.00	326.00	13%	征地移民安置设计费
12	湖南全顺江铃汽车销售有限公司	27.00	27.00	100%	工具车采购
13	湖南省财政厅国库处非税收入汇缴结算户		3,681.18		林业局植被费
14	浏阳市财政局非税收入汇缴户		52.34		林业局森林植被恢复费
15	浏阳农商行营业部待报解预算收入		42.05		耕地占用税
16	湖南省财政厅非税收入汇缴结算户		489.59		水土保持补偿费
	合计	372,517.64	160,000.00		

#### （4）资金管理情况

①建设资金“双控账户管理”。长沙市国库集中支付局和椒花公司在相关银行开设“双控”账户，每一笔项目建设资金的支付，在经椒花公司内部程序审核后再报长沙市国库集中支付局审核，并且加盖由其保管的银行预留印鉴后方能付款。

②落实建设资金监管责任人。《会计法》明确规定了单位负责人为会计行为的责任主体，因此公司负责人对公司的建设资金监督、管理、使用负责。项目建设资金管理实行统一领导、分级负责的原则，各层级、各岗位按职责分工落实建设资金监管的各项职责，各司其职，各负其责，共同监督管理。

③加强工程价款结算管理和监督。根据《湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司项目建设资金管理办法》，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。严格控制建设成本的范围、标准和支出，超过批准建设内容和不符合合同协议等支出不得列入公司建设成本。加强对项目建设资金支付业务的监督检查，对监督检查过程中发现的资金使用及内部控制中的薄弱环节，及时采取措施，加以纠正和完善。

④控制付款进度。根据《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，必须事先报常务副市长批准。

## （二）项目绩效目标

### 1.总体目标

根据椒花水库施工总进度计划，椒花水库工程于 2020 年 12 月 7 日开工，计划 2021 年 10 月 1 日完成河道截流，2023 年 8 月 15 日完成坝体浇筑至 181.5m 高程，2023 年 12 月 30 日完成坝体溢流面混凝土浇筑及金属结构安装，2023 年 12 月 31 日完成水库下闸蓄水，2024 年 2 月 29 日完成导流洞封堵，2024 年 8 月 31 日全部完工。项目建成后，可解决浏阳市主城区、金阳新区和长沙县城（含长沙经济技术开发区）供水需求，以及有效缓解浏阳河流域防洪压力，提高浏阳市城区及大溪河沿河两岸集镇防洪标准。

### 2.阶段性目标

2021 年 1 月，枢纽工程坝肩坝基开挖、支护及处理、引水工程引水隧洞开挖及支护和供水工程蕉溪岭隧洞 2#、3#、5#支洞工作面洞身开挖及支护计划开工；

2021 年 2 月，枢纽工程坝下交通桥和供水工程上游段隧洞部分开挖、支护及衬砌、蕉溪岭隧洞 1#、4#支洞工作面洞身开挖及支护计划开工；

2021 年 4 月，完成导流洞开挖及支护和右岸河道治理工程；枢纽工程导流洞混凝土衬砌、供水工程上游段埋管部分和供水

工程蕉溪岭隧洞进口工作面洞身开挖及支护计划开工；

2021年5月，枢纽工程坝体混凝土浇筑和供水工程浏阳支线隧洞出口工作面洞身开挖及支护、浏阳支线埋管部分、下游段隧洞部分开挖、支护及衬砌计划开工；

2021年6月，蕉溪岭隧洞出口工作面洞身开挖及支护计划开工。

## 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椒花水库工程项目截至2021年6月30日的资金使用、管理情况，切实提高专项债券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 32 分：产出数量 11.5 分，产出质量 6 分，产出时效 10.5 分，产出成本 4 分；

(4) 效果 8 分：满意度 4 分，可持续影响 4 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 5 月 27 日至 6 月 2 日，评价工作组收集椒花公司实施椒花水库工程项目前期资料、工程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3日至6月30日，评价工作组至椒花公司查阅财务会计资料，至浏阳市椒花水库建设征地移民安置指挥部了解拆迁进度情况，以及现场了解相关项目进展情况。

3. 分析评价。2021年7月1日至31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椒花水库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、预算管理等方面提出相应意见和建议。

### 三、综合评价情况及评价结论

在椒花公司提供项目基本资料的基础上，评价小组通过设计评价方案，听取情况汇报、检查债券项目申报资料，掌握前期工作情况，核查账务、合同资料，掌握资金拨付和使用情况、实地察看水库建设情况、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，对椒花水库工程专项债券项目进行了全覆盖检查，检查债券项目资金160,000万元，检查项目与资金占被评价项目与资金比例为100%，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，形成绩效评价报告。

根据财政支出绩效评价指标及评分标准，通过对椒花水库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80.56分，评价等次为“良”。

#### **四、绩效评价指标分析**

##### **（一）项目决策情况**

为解决浏阳市主城区、金阳新区和长沙县城（含长沙经济技术开发区）供水需求，以及有效缓解浏阳河流域防洪压力，提高浏阳市城区及大溪河沿河两岸集镇防洪标准，椒花水库工程已列入全国《水利发展“十三五”规划》和《湖南省“十三五”水利发展规划》，项目取得了省发展和改革委员会《关于椒花水库工程可行性研究报告的批复》《关于椒花水库工程初步设计概算的批复》。项目总投资估算590,743万元，项目建设工期48个月。项目法人为湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司，负责组织椒花水库工程枢纽、引水、供水、灌区等项目有关文件的编制、审核、申报工作，按照基本建设程序和批准的建设规模、内容、标准组织工程建设，负责与项目所在地的地方人民政府及有关部门协调工程建设的外部条件。

##### **（二）项目过程情况**

椒花公司于2017年12月28日正式挂牌成立，先后组织完成了勘测设计、设计施工总承包、监理、移民安置监督评估等一系列招投标工作，协同勘测设计、施工、监理和移民安置监督评估等相关单位进驻现场施工，管理施工进度，监督工程质量，按时支付拆迁和工程进度款，保障了椒花水库工程进展顺利。

### 1. 转变建设管理模式，提高管理效率

椒花水库工程采用设计施工总承包模式建设，由中水北方勘测设计研究有限责任公司负责工程的设计，中国水利水电第八工程局有限公司和湖南百舸水利建设股份有限公司分别负责工程枢纽部位和引、供水部位的施工。将设计和施工单位紧密联系起来，有效整合资源，从而在施工的过程中实行有效的协调和组织，更好的降低生产成本，缩短建设周期，保证工程质量，实现项目目标。

相较传统模式，法人单位需要和多个参建单位进行协调，采用设计施工总承包模式，较大的减轻法人单位的管理压力，提高管理效率，同时责任划分也更加明晰。

### 2.各司其职，确保工程进度和质量

椒花公司负责组织椒花水库工程有关文件的编制、审核、申报工作，按照基本建设程序和批准的建设规模、内容、标准组织工程建设，负责与项目所在地的地方人民政府及有关部门的协调工作。浏阳市椒花水库建设征地移民安置指挥部办公室负责征地移民工作。湖南省水利厅水利工程质量监督中心站和长沙市水利水电工程质量监督管理站对工程质量进行监督，湖南省水利厅对椒花水库工程的建设进行监督和管理。各单位各司其职，确保工程的进度和质量。

### 3.项目划分，规范工程管理

椒花水库工程参照水利水电基本建设工程相关标准、规范

及规程，按照系统组成，结合工程结构特点，施工部署和施工合同进行项目划分，依次划分为单位工程、分部工程、单元工程三级。确保工程验收资料全面、清晰、有序，便于施工质量管理。

### (三) 项目产出情况

椒花水库工程于 2020 年 12 月开工，截至现场评价日(2021 年 6 月 30 日)，枢纽工程导流洞围堰临时工程已完工并验收，导流洞底板衬砌完成，正在进行左坝肩开挖。引水工程引水隧洞已完成开挖及一次支护 709.3m，完成总进度的 21.9%。供水工程蕉溪岭隧洞主洞已完成开挖及一次支护 425.2m，完成总进度的 3%；1#、2#支洞已完成开挖及一次支护 615m，3#支洞挖至主洞工作面；江湾隧洞开挖及一次支护已完成 332.6m，完成总进度的 13.2%。

其中，枢纽工程导流洞围堰临时工程经验收，质量合格。

其主要工程量见下表：

序号	项目名称	单位	合同工程量	实际工程量
1	表土清挖	m <sup>3</sup>	2010	2010
2	土方开挖	m <sup>3</sup>	3000	3000
3	土石混合料填筑	m <sup>3</sup>	35090	35090
4	黏土芯墙填筑	m <sup>3</sup>	2772	2772
5	格宾笼块石	m <sup>3</sup>	1429	1429
6	围堰拆除	m <sup>3</sup>	43720	43720

#### **(四) 项目效益情况**

椒花水库工程是一项为城镇生活和工业供水、防洪为主，兼顾灌溉、发电和下游生态环境补水的综合性水利工程。水库枢纽由碾压混凝土重力坝、泄洪建筑物、坝前取水口、电站等组成，水库最大坝高 69.5 米，正常蓄水位 180.0 米，设计水位 180.99 米，校核水位 181.43 米，死水位 134.0 米；总库容 16977 万立方米，调节库容 15506 万立方米(含下游生态补水备用库容 784 万立方米)。电站装机 0.22 万千瓦。大溪河引水工程包括达浒河坝改造、引水隧洞等，供水工程包括输水主、支线路总长 109.638 千米。改善龙潭坝灌片灌溉面积为 1.01 万亩。工程建设需搬迁人口 2806 人。工程建成后，多年平均供水量为 8620 万立方米、多年平均发电量 707 万千瓦时，可解决浏阳市主城区、金阳新区和长沙县城（含长沙经济技术开发区）供水需求，以及有效缓解浏阳河流域防洪压力，提高浏阳市城区及大溪河沿河两岸集镇防洪标准。

### **五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况**

#### **(一) 资金管理方面**

##### **1. 工程款支付**

根据《湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司项目建设资金管理办法》，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“双控账户管理”相关规定，进行支付。



## 2.其他费用管理

椒花公司制定了《会计档案管理办法》、《税务管理办法》，并汇编成《湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司财务管理制度》。资金及预算管理参照长沙城市发展集团有限公司《全面预算管理办法》、《资金计划管理办法》、《账户和资金管理办法》执行，公用经费参照《长沙市水利建设管理有限公司费用管理办法（试行）》执行。

### （二）项目管理方面

椒花公司制定《工程质量管理办法（试行）》、《工程质量验收管理细则（试行）》、《工程安全生产管理办法（试行）》、《工程质量缺陷管理细则（试行）》、《工程质量责任追究细则（试行）》等一系列关于工程质量和安全生产的管理办法，保障工程质量和生产安全。椒花公司基本执行了上述制度。

## 六、存在的问题及原因分析

### （一）项目预期经济效益与原平衡方案测算差异较大

椒花水库工程建成后每年拟供水 7967.40 万  $m^3$ （扣除灌溉用水及供水损失），椒花公司与浏阳经开区水务股份有限公司（简称水务公司）签订《原水供应框架协议》，约定水价为居民生活用水 2.75 元/ $m^3$ 、工业用水 3.5 元/ $m^3$ 。专项债券融资平衡方案也以此价格预测原水收入。据了解，2020 年 11 月星沙城区自来水价格为居民生活用水 2.68 元/ $m^3$ ，工业用水 3.99 元/ $m^3$ ；2015 年浏阳市自来水价格为居民生活用水 2.68 元/ $m^3$ ，非居民生活

用水 3.66 元/m<sup>3</sup>；上述框架协议约定的原水价格与现行自来水售价相当接近。经查询相关资料，2015 年岳阳市发展和改革委员会调整铁山水库原水价格为 0.43 元/立方米，2018 年临湘市发展和改革委员会调整龙源水库原水价格为 0.32 元/吨。我们参照岳阳铁山水库原水静态价格 0.43 元/m<sup>3</sup>测算，项目 27 年的收入为 84,929.97 万元，与原平衡方案收入预测差异较大。

原因是椒花水库工程项目具有投资规模大、运营成本高、回报周期长、公益性强、经营收益低等特点，项目收入难以覆盖成本。

## **（二）项目资金筹措与偿还存在困难**

### **1. 项目资金筹措方面**

湖南省发展和改革委员会《关于椒花水库工程初步设计概算的批复》（湘发改农〔2020〕230 号）提出，拟争取中央预算内投资补助 40%，省级财政补助 24%。据现场了解，椒花水库工程已纳入全国 150 项重大水利工程，国发改委会同水利部、国家减灾委、应急管理部等部门研究表明，150 项重大水利工程的总投资总规模很大，必须通过加大深化投融资体制改革力度、多渠道来筹措工程建设资金。

长沙市人民政府办公厅综合发展处《关于椒花水库项目建设有关问题的会议备忘》（〔2021〕28 号）记录：为满足椒花水库后续建设资金需求，保障项目资金链安全，由市发改委牵头，按照省发改委相关要求尽快优化完善投融资方案，同时，报请

市委、市政府高位协调省政府加大与中央对口部委的汇报衔接，支持将椒花水库工程列入中央预算内专项补助及2021年省级专项补助资金预算范围。截至现场评价日，椒花没有提供该事项后续进展相关资料，椒花水库项目暂未纳入中央预算内投资补助资金计划。如果资金筹措不到位，可能会影响工程建设进度。

## 2. 项目资金偿还方面

省发改委批复的项目总投资 590,743 万元，其中资本金 448,401 万元，银行贷款 142,342 万元。资本金中，拟争取中央预算内投资补助 40%，省级财政补助 24%，其余资金由长沙市负责筹措。

但项目专项债预期收益与融资平衡方案资金筹措表反映，总投资 591,781.11 万元，资金来源为财政资金 431,781.11 万元、发行政府专项债 160,000 万元(其中 110,000 万元作为资本金)，并以此测算项目自求平衡。测算的收支净额 47,965.74 万元(即：营运净收益 396,605.74 万元减去 160,000 万元专项债本息 348,640 万元)，少算了银行贷款利息支出。按照银行贷款本金 92,342 万元(省发改委批复的项目总投中银行贷款 142,342 万元减去专项债券 50,000 万元)，贷款年限 25 年测算，贷款存续期还本付息支出为 164,682.28 万元，承担银行贷款本息后的收支净额为-116,716.54 万元。

当然，如果考虑前述问题 1 原水价格按照参考价格测算与原平衡方案测算的差异，可能会存在更大的收支缺口。且中央

预算内投资补助资金尚未落实，资金偿还方面会存在较大困难。

原因是项目本身的预期经济效益较差，难以承担银行贷款的资金成本。但项目现在已进行全面建设状态，需要相关各方密切关注后续资金措施的工作进展情况，尽可能按照融资平衡方案资金筹措途径来推进，还需要考虑未来还本付息的困难与化解办法。

### **（三）部分注册资本金未到位**

根据《长沙市人民政府关于椒花水库项目建设有关问题的会议纪要》（长府阅〔2020〕44号）规定“椒花公司的5亿元注册资本金，首期已到位3亿元，剩余2亿元由市财政局安排1.2亿元，浏阳市安排0.6亿元，长沙县财政安排0.2亿元，于4月30日前落实到位”。截至现场评价日（2021年6月30日），椒花公司注册资本已到位3.8亿元，剩余长沙市市本级资金1.2亿元未到位。

### **（四）专项债券未专账专户管理**

长沙市财政局《关于加强政府专项债券资金管理有关事项的通知》（长财建〔2020〕9号）“专项债券资金要专账核算。项目单位要分项目对专项债券资金支出以及对应项目运营收支情况实行专账核算，及时全面准确反映资金状况。在符合有关规定的前提下，项目单位应对专项债券资金实行专户管理”。椒花公司账务处理时未通过设置辅助账等方式单独反映专项债券资金使用情况。

同时，部分专项债券未实行专户管理。专项债券资金 160,000 万元分别转入椒花公司中国银行马栏山支行 25,000 万元、招商银行长沙分行 70,000 万元、长沙银行南城支行 65,000 万元，该 3 个银行账户均为双控账户。截至 2021 年 6 月 21 日，中国银行和招商银行账户均只核算专项债券资金，长沙银行不仅含有专项债券资金 65,000 万元，还包括椒花公司自有资金以及省级补助资金，未进行专户管理。

原因是椒花公司会计核算辅助项目由城发集团统一设置，无单独反映专项债券资金使用情况的辅助科目，且未形成专户管理意识。

#### **（五）淹没补偿费未专户储存**

《湖南省人民政府关于进一步加强大中型水库移民安置工作的意见》(湘政发〔2015〕7号)规定，淹没补偿费（征地补偿和移民安置资金）由移民行政主管部门实行专户存储。截止至 2021 年 6 月 30 日，椒花公司共转入浏阳市财政局非税收入汇缴户 128,792.30 万元，浏阳市财政局转入浏阳市库区移民事务中心椒花水库建设征地补偿和移民安置资金专户 91,112.77 万元，剩余 37,679.53 万元仍在浏阳市财政局非税收入汇缴户。

原因是浏阳市库区移民事务中心未形成专户管理意识。

#### **（六）未编制项目绩效目标**

椒花公司未编制项目绩效目标，仅提供了 2020 年湖南椒花水利枢纽开发建设股份有限公司业绩考核目标表，设置了全年

的绩效考核目标。未包括预期产出成本、预期经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、社会公众或服务对象满意度等项目绩效目标应包括的内容，不能全面反映项目应达到的数量、质量、时效、成本及预期效益。

原因是椒花公司未主动关注相关绩效文件，不熟知绩效目标申报的相关流程。

### **（七）施工进度较慢**

**1. 部分工程未按照施工进度计划开工。**枢纽工程坝肩坝基开挖、支护及处理和供水工程蕉溪岭隧洞 5#支洞工作面洞身开挖及支护原计划 2021 年 1 月底开工，枢纽工程坝下交通桥和供水工程蕉溪岭隧洞 4#支洞工作面洞身开挖及支护原计划 2021 年 2 月开工，供水工程上游段埋管部分原计划 2021 年 4 月开工，枢纽工程坝体混凝土浇筑和供水工程浏阳支线隧洞出口工作面洞身开挖及支护原计划 2021 年 5 月底开工。截至现场评价日（2021 年 6 月 30 日），相关工程均未开工。

原因是截至现场评价日（2021 年 6 月 30 日）椒花水库工程（浏阳市段）二阶段临时用地未获批，施工用地未移交导致。

椒花水库工程（浏阳市段）二阶段临时用地需缴纳土地复垦费 43,377.1 万元，因项目建设资金压力较大，椒花公司根据湖南省自然资源厅以及长沙市政府“建议同意椒花水库工程第二阶段临时用地复垦费用以总费用 10%的比例现金缴纳，剩余 90%的费用以银行保函形式缴纳”的相关精神，请求浏阳市政府

同意以银行保函形式缴纳该费用。浏阳市政府结合前期沪昆和蒙华铁路临时用地使用和复垦情况，以及椒花水库工程临时用地占用耕地范围广的特点，如果采用银行保函的形式，无足够的资金保障土地复垦工作，临时压占损毁的耕地复垦效果不理想，浏阳市政府需承担异地补充耕地的资金风险达 6.1 亿元，因此浏阳市政府建议椒花公司根据施工工期制定复垦方案，分阶段复垦和验收，按照分阶段复垦方案缴存土地复垦费用。

经后续了解，椒花公司已缴纳二阶段临时用地第一批次土地复垦费，并于 2021 年 8 月获得二阶段第一批次临时用地批复。上述施工用地尚在办理移交手续，工程尚未开工。

**2. 个别工程未按照施工进度计划完工。**根据施工总进度计划，右岸河道治理工作需在 2021 年 1 月开工，2021 年 4 月应完成。截至现场评价日（2021 年 6 月 30 日），右岸河道治理只完成一部分工作，其他工作需在引水隧洞出口围堰拆除后才能继续施工。而引水隧洞出口围堰拆除工程计划于 2023 年 2 月 6 日完成，即右岸河道治理可能落后于施工总进度计划 2 年。河道治理不及时，可能会污染农田和居民用水，也不利于水土保持和保护农田不受洪灾。

原因是总承包单位根据现场地质、水文和施工条件，决定将引水隧洞出口围堰改为土石施工围堰，占用了右岸河道治理的施工用地，导致部分工作需在引水隧洞出口围堰拆除后才能继续施工。

## （八）污水处理不当

《中华人民共和国水污染防治法》规定，建设项目的水污染防治设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。水污染防治设施应当符合经批准或者备案的环境影响评价文件的要求。经现场查看，因未安装污水处理设备，蕉溪岭隧洞 1#支洞工程通过污水沉淀池处理污水，但污水沉淀池积累污泥较多，未及时清理，污水净化效果差。



沉淀池





污水排放处

### （九）施工月报表填报不准确

经查阅施工月报表，2020年11月、2021年3月施工月报其主要实物工程量汇总表中枢纽工程无土方回填和石方回填这两个栏目，2020年12月、2021年2月、2020年4月施工月报表枢纽工程土方回填和石方回填本月完成工作量栏、截止本月末累计完成工程量栏和截止本月累计完成工程量比例栏均未填写数据，2021年1月施工月报表中枢纽工程土方回填仅本月完成工作量栏填列数据1000 m<sup>3</sup>，2021年5月施工月报表枢纽工程土方回填和石方回填仅截止本月累计完成工程量比例栏分别填列数据36%、120.19%，填报数据不准确，无法得知相关完成

工程量比例计算依据。

原因是施工单位数据填列错误，且未核对相关数据及比例的逻辑关系，监理单位也未对相关数据仔细审核。

## **七、相关建议**

### **（一）研究补贴政策，实现收支平衡**

融资平衡方案的编制应充分考虑项目运行基础以及当前的投融资环境，应真实反映项目的预期收益情况。通过测算，椒花水库未来供水和发电收入不足以弥补运营成本，存在较大资金缺口，建议财政提前研究补贴政策，从项目运营的财务可持续性角度分析、研究政府提供补贴的方式和数额。

### **（二）完善融资方案，尽快落实资金**

根据省发改委指导要求，按照市场化、法治化原则，尽快优化完善投融资方案。深化“放管服”改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，减少政府对要素的直接配置，扩大市场化融资规模的潜力和空间。扩大股权和债权融资规模，综合运用各种权益性、债务性投融资工具，优化项目经营主体的股权结构，降低融资成本和延长还款年限，有效提高市场化融资规模。

### **（三）规范管理要求，强化制度执行**

1、建议提高专债专户管理意识，专项债券资金实行专户储存、专账核算，通过设置辅助账等方式单独反映专项债券资金的使用情况。

2、严格执行《湖南省人民政府关于进一步加强大中型水库

移民安置工作的意见》(湘政发〔2015〕7号)文件的相关规定，征地补偿和移民安置资金由移民行政主管部门专户存储，专款专用。

#### **(四) 科学规划布局，加快项目建设**

报请上级政府统一协调，尽快确定临时用地复垦方案，尽早完成第二阶段临时用地报批工作，加快施工用地移交的步伐，推进工程建设进度；督促施工方明确时间节点，全力推动工程进度。同时，针对建设施工过程中存在的进度问题，项目单位应及时协同施工单位、监理公司及外部相关单位解决，保证项目施工的有序进行，确保工期目标的按时实现。

#### **(五) 提高环保意识，加强环保工作**

椒花公司应加强对环境保护的宣传教育工作，定期或不定期对施工现场进行监督检查，加快净水器等环保设备的调试安装，对未安装环保设备或未达到环保要求的施工现场予以停工整改。

#### **(六) 加强数据管理，完善核对机制**

针对施工月报不准确的部分，会同施工单位和监理单位，找出不准确的原因，提出相应的整改意见；完善数据填报和核对机制，避免类似事情再次发生。

长沙市财政局

2021年8月27日

