

长沙市财政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：长沙市地下综合管廊试点建设 PPP 项目（第一批）

评价项目单位：长沙中建城投管廊建设投资有限公司

项目主管部门：长沙市住房和城乡建设局

评价项目金额：90,952.67 万元

报告日期：2021 年 8 月 31 日

长沙市财政局制

2020年长沙地下综合管廊（第一批）PPP项目 财政项目支出绩效评价报告

一、评价情况

为规范政府和社会资本合作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）、《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行<关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见>的通知》（国办发〔2015〕42号）、《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》（财金〔2014〕113号）以及《长沙市财政局关于开展2021年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）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8月对长沙市住房和城乡建设局（以下简称市住建局）主管的长沙地下综合管廊（第一批）PPP项目（以下简称综合管廊PPP项目或项目）2018至2020年度的财政支出进行绩效评价。

评价指标体系从项目立项、绩效目标、资金管理、组织实施、项目建设任务完成情况、项目运营管理和项目维护管理情况、经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响等方面运用33个具体指标，对综合管廊PPP项目进行综合评价，详细评价

指标情况见附件 1。

本次评价根据现场工作取得的第一手资料，围绕绩效目标，通过横向比较、纵向分析、问卷调查等方式，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，最终形成绩效评价报告，并提出相关建议。

二、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

2014 年 6 月，《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》（国办发〔2014〕27 号）明确提出，将稳步推进城市地下综合管廊建设，在 36 个大中城市开展地下综合管廊试点工程，探索投融资、建设维护、定价收费、运营管理模式，提高综合管廊建设管理水平。

2014 年 12 月，财政部《关于开展中央财政支持地下综合管廊试点工作的通知》（财建〔2014〕839 号）明确，中央财政将对地下综合管廊试点城市给予专项资金补助，其中省会城市专项资金补助标准为 4 亿元，对于采用 PPP 模式达到一定比例的，将按照该补助基数奖励 10%。

长沙市政府为实现城市建设转型发展，缓解财政压力，提高长沙地下综合管廊的建设和运营管理水平，提升长沙市基础设施的整体服务水平，结合实际情况，积极开展综合管廊全国

试点城市申报工作，并于 2015 年 4 月成功入围试点城市名单。通过在综合管廊的建设标准、投融资模式等方面进行试点和创新，探索综合管廊“智能化、标准化、工业化、市场化”的建设模式，有序推动长沙市地下空间的开发和利用。

长沙市综合管廊建设试点期为 2015~2017 年，将高新区梅溪湖新城、高铁新城和湘府路三大板块作为试点区域，项目投资估算 55.95 亿元，拟建设 18 个项目，3 个控制中心，建设里程为 62.62 公里。综合管廊本着应进皆进、适度超前、留有余地的设计理念，规划年限满足 100 年发展需求。本次评价的综合管廊 PPP 项目即为高铁新城和湘府路板块。

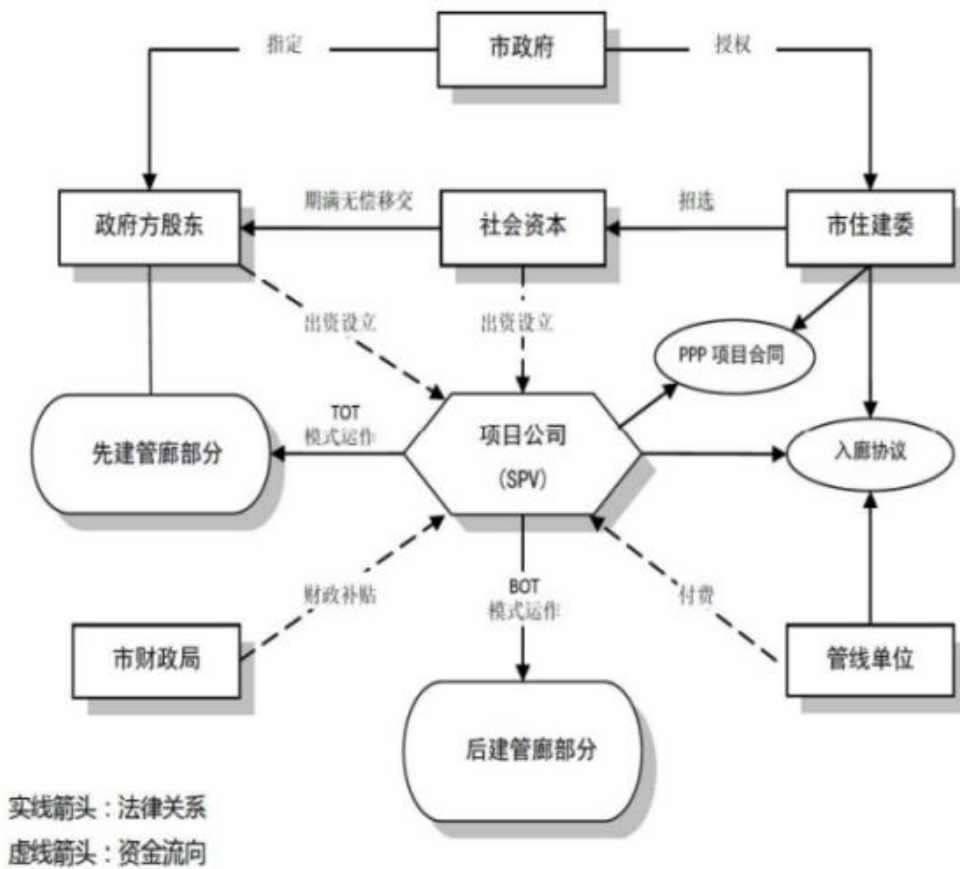
2. 项目基本情况

综合管廊 PPP 项目建设总长度约 42.69 公里，总投资估算为 39.95 亿元。其中：高铁新城片区综合管廊 11 条，管廊长度约 38.81 公里，控制中心 2 座；湘府西路（老城区）综合管廊 1 条，管廊长度约 3.88 公里，控制中心 1 座。

管廊具体建设路段为高铁新城劳动路（金桂路-东四线）、高塘坪路（劳动路-湘府东路）、金桂路（劳动路-湘府东路）、中轴大道（滨河路-东四线）、香樟路（滨河路-东四线）、京珠辅道（湘府路-劳动路）、东四线（滨河路-湘府路）、黄江大道（滨河路-东四线）、上湾路（滨河路-东四线）、杜家坪路（中轴大道-湘府东路）、湘府东路（滨河路-东四线）以及老城区湘府西路（韶高路-万家丽路）。

项目建设内容为管廊工程及附属设施、地上地下管线迁改，含土石方工程、主体工程、综合管廊控制中心、供电、照明、消防、通讯、排水、标识、监控报警系统及其他附属配套设施。

3. 项目运作模式



本项目总体上采用“TOT+BOT”的模式进行运作。高铁新城区域内作为长沙国际会展中心配套工程的 7 段管廊（以下称先建管廊），建设里程约 17.38 公里，建设投资约 17.04 亿元，由管廊对应道路的业主单位进行投资建设。建设完成后采用“TOT”形式有偿转让给 PPP 项目公司进行运营管理。

高铁新城区域内的其余管廊以及老城区湘府西路管廊工程（以下称后建管廊）建设里程约 25.31 公里，建设投资约 22.91 亿元，采用“BOT”形式由 PPP 项目公司负责全部的投融资、施工图设计、建设运营及移交。合作期满后，PPP 项目公司将其运营管理的项目资产无偿移交给长沙市政府指定的接收机构。

通过“TOT+BOT”的运作模式，实现先建管廊纳入长沙综合管廊 PPP 项目的整体合作范围，由 PPP 项目公司负责本项目整体合作范围内管廊的运营维护。对项目投资者来说，在本项目的合作期间收回投资成本，获取合理投资收益，通过资产无偿移交的方式实现投资退出；对政府方而言，在本项目的合作期间内，既实现持续向社会公众提供管廊等公共产品服务，又通过调动社会资金投入基础设施和公用事业，降低政府负债。

4. 交易结构

长沙市政府指定政府方股东，由政府方股东依据长沙市的法人治理结构、业绩考核、薪酬管理等国资监管相关制度体系的要求依法履职，与社会资本方共同出资组建项目公司，即政府方股东与社会资本方共同持股，其中政府方股东持股 34%，社会资本持股 66%。社会资本与政府方股东分别按各自的股权比例享有项目公司收益分红。

项目资本金为项目总投资的 30%，由政府方股东和社会股东参照股权比例分别出资，其他资金通过银行贷款等债务方式筹集。项目公司可采用收费权质押和资产抵押的方式，获得债

务资金，在必要条件下社会资本为项目融资提供股东担保。

5. 回报机制

综合管廊 PPP 项目属于投资较大、公益属性较强、使用者付费相对不足的准经营性项目，回报机制为“使用者付费+可行性缺口补贴”方式。使用者付费为各入廊管线单位所支付的管廊入廊费和运维费，对于使用者付费不足以覆盖项目的建设、运营成本及社会资本合理收益的差额部分，由政府方按照 PPP 项目合同约定给予项目公司可行性缺口补贴。

(二) 项目主要参与方

1. 市住建局为市政府授权的综合管廊 PPP 项目的实施机构，通过公开招标方式招选社会资本方，并与社会资本方和政府指定出资机构共同出资组建的项目公司签署 PPP 项目合同，授权其在项目合作期内负责地下综合管廊投融资、施工图设计、建设运营及移交。市住建局承担 PPP 项目全生命周期的监督管理职责。

2. 长沙市财政局与市住建局协同参与项目实施过程，开展对项目的绩效评价，依据绩效评价结果向项目公司支付可行性缺口补贴。

3. 中国建筑第五工程局有限公司与中国建筑股份有限公司既是综合管廊 PPP 项目的社会资本投资方，也是后建管廊的工程总承包商，负责持股比例范围内的项目资金的筹集与投资以及后建管廊工程施工。

4. 长沙中建城投管廊建设投资有限公司是社会资本方和政府方股东共同出资组建的项目公司，成立于2016年7月7日，注册资本为人民币1亿元，股权结构图如下：

单位：万元

股东类别	股东名称	实缴注册资本	出资比例	出资时间
政府方	长沙市地下综合管廊投资发展有限公司	2,000.00	20.00%	2017-12-31
政府方	长沙水业集团有限公司	800.00	8.00%	2017-12-31
政府方	长沙市燃气实业有限公司	600.00	6.00%	2017-12-31
社会资本方	中国建筑股份有限公司	4,000.00	40.00%	2017-12-31
社会资本方	中国建筑第五工程局有限公司	2,600.00	26.00%	2017-12-31
合计		10,000.00	100.00%	

（三）项目绩效目标与完成情况

1. 总体目标

总体目标：通过建成40公里成片成网地下综合管廊体系，确保已建成的综合管廊的安全运营，提升高铁新城片区综合承载能力，保障高铁新城片区管线用户需求，提升高铁新城片区建设品质和人居环境。

2. 阶段性目标

根据实施方案和《PPP合同》的相关要求，项目建设期2年，后建管廊于2017年12月完成建设，并与先建管廊一起于2018年进入运营期，且运营期不顺延。后因征地拆迁工作影响，经市政府批准市住建局同意将后建管廊工期顺延。各段管廊及监控中心的具体顺延完工时间如下：

（1）高铁新城总控中心于2018年4月30日完成建设。

(2) 高塘坪二期(中轴大道-黄江大道)、高塘坪三期(黄江大道-湘府东路)、金桂路(滨河路-劳动路,香樟路-湘府路)和上湾路(高塘坪路-东四线)管廊于2018年7月30日完成建设。

(3) 中轴大道(高塘坪路-东四线)管廊于2018年8月30日完成建设。

(4) 湘府西路(韶高路-万家丽路)管廊于2018年9月30日完成建设。

(5) 京珠辅道和湘府西分控中心及监控报警系统工程于2018年11月30日完成建设。

(6) 黄江大道(滨河路-东四线)、东四线(滨河路-湘府路)和杜家坪(中轴大道-湘府东路)管廊于2018年12月30日前完成建设。

根据项目公司与长沙市地下综合管廊投资发展有限公司签订的《先建管廊资产转让协议》，先建管廊应于2018年11月30日前完成移交。

2019年度项目绩效目标:持续对接项目实施机构,协调湘府东路全线征拆腾地工作,对已运营管廊进行管理,总结运营管理经验,形成标准化、流程化管理体系。

2020年度项目绩效目标:在确保已投入使用的综合管廊安全运营的同时,力争启动湘府东路2.95公里综合管廊建设。

3. 绩效目标完成情况

高铁新城总控中心提前完成建设,于2017年7月正式投入

运营。截至 2021 年 8 月，除湘府东路 2.95 公里综合管廊因属地政府征拆未完成未启动建设外，其他后建管廊和两个分控中心均按期完成建设任务，并于 2018 年年内投入运营。先建管廊中除中轴大道、香樟路、京珠东西辅道移交存在延迟外，其他管廊基本按时完成移交。其中 4 段管廊于 2018 年年内投入运营，中轴大道、香樟路、京珠东西辅道 3 段管廊于 2019 年 12 月 30 日投入运营。

三、项目资金情况

(一) 预算安排与支付情况

2016 年 7 月，市住建局与项目公司 PPP 合同约定，无论乙方原因还是非乙方原因导致建设期延长，运营期均不顺延。项目公司获取管廊可用性服务费的期间为 2018 年 1 月 1 日至 2042 年 12 月 31 日，共 25 年，按年度计取。

政府支付的可行性缺口补贴计算公式：当年政府可行性缺口补贴额=当年管廊可用性服务费价格-当年入廊管线单位实际付费额。

根据 PPP 合同管廊延迟正式投入运营情形下可用性服务费的计算方法，结合管线单位的入廊及运维费收取情况，项目公司向市住建局申请拨付政府可行性缺口补贴额 91,235.52 万元，其中 2018 至 2020 年度分别为 30,741.50 万元、30,541.35 万元、29,952.67 万元。截至 2020 年 12 月 31 日，项目公司共计收到财政拨付的三个年度可行性缺口补贴 90,952.67 万元。

(二) 资金使用与管理情况

1. 政府可行性缺口补贴资金使用情况

项目公司各年收到的政府可行性缺口补贴资金主要用于工程建设运营支出、融资支出以及其他支出等方面，已全部使用完毕。

2. 融资及归还情况

项目公司以 PPP 合同项下的全部权益和收益质押为担保，取得国家开发银行湖南省分行 285,980 万元授信，期限 22 年。贷款根据项目开发进度分笔提取，利率执行 PSL 资金利率。截至 2020 年 12 月 31 日，项目公司累计提款 156,200 万元，累计归还贷款本金 4,800 万元，归还贷款利息 16,813.82 万元，剩余贷款本金 151,400 万元。

3. 资金管理情况

为加强财务资金内部管理，项目公司制定了财务管理制度，从财务部门职责、资金管理、费用开支、货币资金管理办法、备用金管理办法、税务管理以及会计核算等方面对资金的使用和管理进行了规范。资金实行年度预算总控制，季度预算滚动编制备案，月度资金预算审批，并按月拨付资金的方式进行管理。项目公司设立了专门的银行账户归集管线单位支付的管廊入廊费及运维费和政府支付的可行性缺口补贴。项目实施过程中各项资金支付审批基本做到了按程序执行。

四、项目实施情况

（一）项目识别与准备

2015年1月，长沙市发展和改革委员会出具《关于长沙市高铁新城综合管廊建设工程立项的批复》（长发改〔2015〕69号），同意高铁新城区域综合管廊项目立项。

2015年10月，长沙市发展和改革委员会出具《关于长沙市湘府西路（韶高路-万家丽路）综合管廊建设工程立项的批复》（长发改〔2015〕760号），同意湘府西路综合管廊项目立项。

2015年12月，长沙市人民政府批复同意《长沙市地下综合管廊试点建设（第一批）实施方案》。

2016年5月，长沙市财政局通过综合管廊PPP项目物有所值评价和财政承受能力论证。

（二）项目采购

2015年10月至11月，市住建局发布项目资格预审公告并对申请人进行资格预审，12月启动公开招标程序，2016年1月完成评标工作，5月向中标社会资本方发出中标公告。

（三）项目执行

1. 合同签订与融资交割

2016年7月项目公司成立，市住建局与其签订PPP项目合同，合同生效后项目公司及时完成了融资交割。

2. 项目建设

2016年12月项目公司与联合中标体中国建筑股份有限公

司、中国建筑第五工程局有限公司和中国市政工程西北研究院有限公司签订总承包合同，项目正式进入建设期。

3. 项目运营

(1) 先建和后建管廊通过竣工预验收后，经市住建局同意正式投入运营。金桂路（劳动东路-香樟东路）、劳动路（高塘坪-东四线）和劳动路（金桂路-高塘坪）于2018年1月1日正式投入运营。高塘坪二期（中轴大道-黄江大道）、高塘坪三期（黄江大道-湘府东路）、金桂路（滨河路-劳动路，香樟路-湘府路）和上湾路（高塘坪路-东四线）于2018年8月1日正式投入运营。高塘坪路（劳动东路延长线-中轴大道）和中轴大道（高塘坪路-东四线）于2018年9月1日正式投入运营。湘府西路（韶高路-万家丽路）于2018年10月1日正式投入运营。黄江大道（滨河路-东四线）和杜家坪（中轴大道-湘府东路）于2018年12月22日正式投入运营。东四线（滨河路-湘府路）于2018年12月26日正式投入运营。京珠东西辅道、香樟东路（滨河路-东四线）和中轴大道（滨河路-高塘坪路）于2019年12月30日正式投入运营。

(2) 高铁新城总控中心于2017年6月26日完成竣工预验收，经市住建局同意，于2017年7月1日正式投入运营。京珠东西辅道分控中心和湘府西路分控中心于2018年11月16日完成竣工预验收，经市住建局同意，于2018年12月1日正式投入运营。

4. 项目运维

项目公司成立了运维部，负责综合管廊的日常维护和管理工作，由运营承包单位湖南中建管廊运营有限公司具体负责综合管廊及附属设施的运营维护。运维部通过日常巡查督办和季度年度检查等方式对承包单位进行考核。

为有效推进项目实施，长沙市政府专门成立了综合管廊PPP项目工作领导小组，并建立了相应的工作机制。领导小组办公室设在市住建局，实行定期联席会议制度，针对项目推进过程中存在的问题进行集中协调和解决。

五、项目制度建设和执行情况

（一）项目制度建立情况

为加强项目管理，项目公司制定了工程管理、商务合约管理和运营管理三个方面的制度，以规范项目建设与运营。

（1）工程管理方面。项目公司制定了一系列规章管理制度，包括：《项目实施月度报告》管理、项目建设会议管理规定；进度管理；技术管理；质量管理；安全、文明施工管理；拍摄留证管理规定；项目实施方案管理规定；项目总结与自评价；项目运营与维护等。

（2）商务合约管理方面。公司制定了合同管理、招标管理、投资控制管理、中期计量管理、工程变更管理、结算管理、项目其他费用管理、法务管理等制度，规范公司商务合约管理中相关规则及工作流程，以保证公司商务合约工作的时效性，实

现标准化、精细化的管理要求。

(3) 运营管理方面。为加强综合管廊项目的日常管理与运营，项目公司制定了《运营维护手册》，对运营维护重点难点进行分析，明确了运维范围及内容，对运营组织管理、运营安全管理、运营服务标准等进行了规范。

为进一步加强综合管廊设施设备的维护管理，确保综合管廊的安全正常运行，市住建局组织制定了《长沙市地下综合管廊运营维护绩效考核办法》，对项目的运营、维护以及绩效考核等进行了规范。

(二) 项目制度执行情况

项目公司在项目施工建设、合同履行、管廊运营、入廊管线单位管理等方面，基本上做到了按上述管理制度执行。

市住建局按照《长沙市地下综合管廊运营维护绩效考核办法》对项目公司的运营维护进行了绩效考核，并就考核发现问题形成问题清单，下达了整改通知，项目公司均整改到位。

六、项目的产出成果及效益情况

(一) 项目产出

项目基本完成建设任务，管廊全面投入运营。截至 2018 年底，BOT 管廊累计建成 20.14 公里，TOT 管廊 17.22 公里全面完成移交。2017 年 7 月高铁新城监控中心率先投入运营，截至 2019 年 12 月，高铁新城区域及湘府西路已建成 37.35 公里管廊全面投入运营。2018 年首年运营入廊管线 17.26 公里，截至 2020

年累计入廊管线 58.17 公里，已入廊管线包含电力电缆、燃气、自来水、燃气、污水等管线。

（二）项目经济效益

管廊服务费稳中有涨，助推区域经济上台阶。2018 年首年运营收到管廊使用者付费 87.56 万元，截至 2020 年管廊使用者付费和相关资金成本金额累计达到 1,343.26 万元。地下综合管廊作为城市“血管”，构建起城市管线生命通道，补齐了城市基础设施短板，促进了城市集约高效和转型发展，打造了高铁新城经济发展新动力，助推高铁新城区域经济合作竞争力上新台阶。

（三）项目社会效益

1. 完善城市地下路网，提高综合承载能力

后建管廊与高铁新城区域内的配套管廊，完善了高铁新城地下路网，形成了连片示范、覆盖成网的管廊体系。随着 7 段管廊的建设运营，逐步提升了高铁新城片区的基础设施服务水平，实现了节约集约利用地下空间资源，提高了高铁新城片区整体综合承载能力。

2. 形成长沙管廊品牌，提升城市知名度

项目自建设施工以来，得到 CCTV、新华社、新华网、中国建设报、湖南卫视、湖南日报、三湘都市报、长沙晚报等媒体先后报道，较好地宣扬了长沙管廊品牌。2016 城市地下综合管廊技术交流研讨暨项目观摩峰会、全国城市地下综合管廊工

程建设技术暨长沙市地下综合管廊建设项目交流观摩会、中国建筑“第五届项目管理论坛”、中国建筑“运营研讨会”、建证 40 周年·中国建筑奇迹之旅大型主题传播行动第 14 站活动等多项行业活动走进综合管廊 PPP 项目。高铁新城监控中心不仅是同行业的交流平台，还是长沙在管廊投资建设运营领域对外展示的窗口，同时作为长沙城市建设展示基地和长沙管廊知识的科普基地，已成为长沙市对外展示形象的一张“名片”。

3. 项目斩获多项荣誉，积累市场运作经验

综合管廊 PPP 项目引领国内城市地下综合管廊行业，通过不断创新开发建设运营新模式，积累市场运作经验，探索城市地下空间综合利用集成技术，不断提升综合管廊技术水平，助力国家综合管廊建设。项目先后成功入选财政部《十大 PPP 示范案例》《PPP 改革创新之路国家示范项目》和住建部《管廊施工技术案例》。2019 年 10 月获评“2018-2019 年度国家优质投资项目奖”。

4. 有效美化城市环境，改善城市总体形象

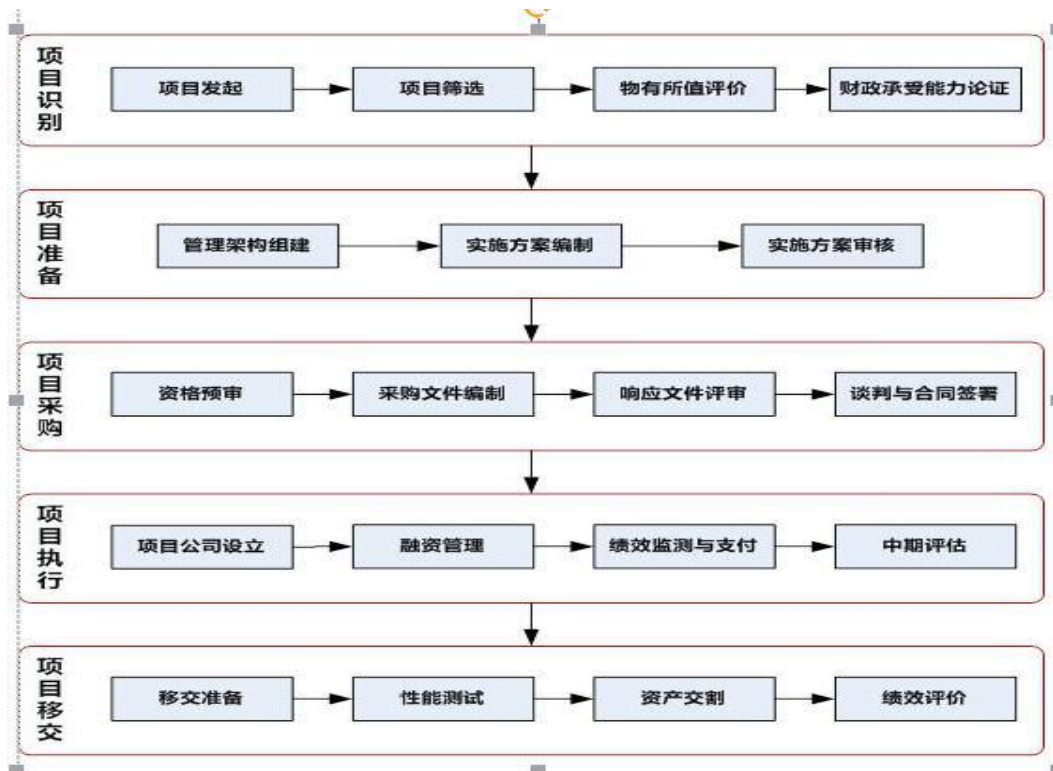
项目的实施，有效解决了空中蜘蛛、拉链式马路等问题，减少因更换市政管线而频繁挖路，消除了城市破土改造现象，避免了道路的破坏，有效美化城市环境，改善了城市总体形象。

七、存在的问题及原因剖析

（一）项目前期工作流程不规范

《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的

通知》（财金〔2014〕113号）规定，政府和社会资本合作项目全生命周期包括识别、准备、采购、执行、移交五个阶段，各阶段的流程步骤如下图所示：



根据上述操作流程图，PPP项目一般应完成项目识别后，进行项目准备和项目采购阶段。综合管廊PPP项目物有所值评价和财政承受能力论证批复时间为2016年5月13日，实施方案的批复时间为2015年12月1日，项目招标采购完成时间为2016年5月5日。项目准备和项目采购阶段工作前置，与PPP项目全生命周期流程步骤不一致，工作流程欠规范。

经了解，工作流程欠规范的主要原因，一是综合管廊PPP项目是市政公用基础设施领域的首个PPP项目，项目运作经验尚不足。二是财政部于2015年4月和12月相继出台的PPP项

目财政承受能力论证和物有所值评价操作层面的制度落地到地方以及具体运用到综合管廊 PPP 项目有一定的时间差距。三是长沙市综合管廊建设作为试点项目，为确保按时推进项目建设，加快了实施项目采购程序。

(二) 使用者付费测算与实际偏差较大

综合管廊 PPP 项目的付费机制是可行性缺口补助模式，即项目公司应获得的年度政府可行性缺口补贴额由当年管廊可用性服务费价格扣减当年入廊管线单位实际付费额得出。

根据财政承受能力论证报告测算，预计整个运营期间内使用者付费总额为 216,520 万元，其中 2018 至 2020 年每年为 31,424 万元，预计运营期财政应支付的运营补贴总额为 861,480 万元，其中 2018 至 2020 年每年应支付补贴 11,696 万元，共计应支付 35,088 万元。

实际 2018 年至 2020 年项目公司收到的使用者付费总额仅 1,327.79 万元，2018 年至 2020 年财政累计已支付的补贴额为 90,952.67 万元，与测算的财政应支付的运营补贴额相差 55,864.67 万元，偏差较大。

经了解，使用者付费测算与实际偏差较大的主要原因：一是初始编制财政承受能力论证报告时是管廊试点建设之初，并且各管线权属单位总部机构均向国务院及相关部委表达积极配合管线有偿使用原则，故按部委标准测算入廊费。参照各入廊管线的直埋成本及管廊运营维护成本估算得出具体金额，而项

目公司实际收费模式是自来水和燃气管线的入廊费按 5 年分期收取，管廊运维费分年计取，其他管线入廊费及运维费一次计取。二是高铁新城片区开发节奏延后且权属单位特别是电力公司难以按当初承诺执行，导致实际入廊缴费与计划有出入，目前入廊且付费的管线较少，仅有自来水、燃气、电力电缆。

2020 年 6 月市财政局修订了财政承受能力论证报告，修订后的论证报告中 2018-2020 年财政支出责任基本符合实际情况，后续的使用者付费测算模式也基本符合高铁新城片区开发进度。

（三）项目资本金未完全到位

根据综合管廊 PPP 实施方案和招标文件规定，项目资本金为 12,000 万元，由政府方股东及社会资本方股东参照股权比例分别出资。项目公司实际到位资本金 77,200 万元，资本金到位率 64.33%，未到位资本金 42,800 万元。其中：政府方股东水业集团、燃气集团和管廊公司未到位资本金分别为 4,800 万元、3,600 万元、8,000 万元，社会方股东未到位资金 26,400 万元。

项目资本金未完全到位的主要原因系项目公司根据国开行 PSL 贷款要求，项目资本金与贷款合同项下贷款同比例到位，分子项签订贷款合同发放贷款，子项之间不能调剂。项目公司将应到位的项目资本金总额分解至每条管廊，由政府方股东和公司股东按管廊开发进度配备项目资本金。目前主要是湘府东

路管廊和部分先建管廊对应的项目资本金未到位。湘府东路资本金未到位是由于征拆原因暂未投资建设所致。先建管廊部分项目资本金未到位主要系先建管廊资产评估结果未出，最终转让价款未定，剩余应支付金额尚不确定所致。

项目公司虽按管廊开发进度配备项目资本金，但总体资金到位情况良好，基本为已建管廊的建设成本及运营成本提供的资金保障。后续项目资本金到位情况将直接影响项目后续建设以及运营，项目公司需及时关注资金到位风险。

（四）项目管理不到位

1. 个别管廊未完成建设任务

截至 2021 年 8 月，综合管廊 PPP 项目后建管廊除湘府东路（滨河路-东四线）外，其他路段管廊均已按期完成建设任务。因属地政府未完成征地拆迁任务，湘府东路管廊（滨河路-东四线）开工时间暂不确定。

2. 部分子项建设手续不完善

后建管廊目前仅有高塘坪二期（中轴大道-黄江大道）、高塘坪三期（黄江大道-湘府东路）、金桂路（滨河路-劳动路、香樟路-湘府路）和中轴大道（高塘坪路-东四线）共 4 条管廊报建手续规范，取得了建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和建筑工程施工许可证。东四线（滨河路-湘府路）、上湾路（高塘坪路-东四线）、黄江大道（滨河路-东四线）、杜家坪（中轴大道-湘府东路）4 条管廊因道路用地手续不完整办理了临时建

设工程规划许可证，湘府西路（韶高路-万家丽路）已完成建设工程规划许可证，建筑工程施工许可证正在办理中。

经了解，建设手续不完善的主要原因一是高铁新城片区的用地规划整体滞后于片区的开发建设，国土划拨用地手续办理进程较慢。二是国土划拨用地手续办理程序较复杂，且前期项目公司和管廊对应道路的业主单位对各条管廊的建设手续办理情况对接不充分。针对此问题，市住建局于2021年4月组织召开了协调会，明确了各条管廊和监控中心的国土划拨用地手续的办理单位及完成时限。

3. 部分管廊未完成竣工验收

后建管廊目前仅有高塘坪二期（中轴大道-黄江大道）、高塘坪三期（黄江大道-湘府东路）、金桂路（滨河路-劳动路，香樟路-湘府路）和中轴大道（高塘坪路-东四线）4条管廊完成联合验收，东四线（滨河路-湘府路）、上湾路（高塘坪路-东四线）、黄江大道（滨河路-东四线）、杜家坪（中轴大道-湘府东路）和湘府西路（韶高路-万家丽路）5条管廊、监控报警系统及监控中心均只预验收，因项目受制用地手续不齐全，暂无法办理联合验收。

4. 先建资产移交不及时

《先建管廊资产转让协议》约定，工程移交接收不迟于2018年11月30日前，实际3条管廊的移交时间均晚于约定时间。京珠东西辅道、香樟东路（滨河路-东四线）和中轴大道（滨河

路-高塘坪路)于2019年12月30日完成移交。因移交不及时,导致上述管廊于2019年12月30日才正式投入运营。经了解,移交延迟主要系上述三条管廊工程质量方面存在缺陷,整改期较长所致。

PPP合同对先建管廊未按期交付导致的延迟运营产生的损失,各方责任约定不明晰。经核查,上述三条管廊2018年至2020年的可用性服务费实际已由市财政承担。

5. 项目运维管理欠规范

(1) 运维系统信息化管理水平不高

现场抽查维修记录审批单发现,运维系统的维修审批流程不能真实准确反映维修事项的实际完成情况。如:劳动路112区综合舱通风口的维修,系统显示维修申请时间为2020年12月14日,实际维修完成时间为2020年12月15日,而系统显示维修完成时间为2021年8月5日。据了解,出现上述情况的原因,前期运维系统审批流程审批均为纸质审批,近期因综合管理平台系统审批流程调整与完善,才将以前期间未完成的审批流程在平台上完成,显示时间为平台审批时间。

(2) 对维修完成时间无刚性约束

综合管廊《维护维修管理制度》仅要求及时完成维修,未按设施设备的重要等级确定各类设施设备的维修完成时间。现场检查维修审批单发现,东四线1015区综合舱烟感器故障,维修时间11天;高坪塘207区综合舱声感故障,维修时间4天。

维修时间无刚性约束，降低了设施设备的运行效率，不利于设施设备的高效安全运行。

(3) 管廊廊体内环境管理不完善

现场检查发现，少数管廊廊体内环境管理不完善。如：湘府西路（韶高路-万家丽路）综合管廊南端入口配电设备室有积水，京珠东西辅道分控中心处综合舱入口有积水，综合舱入口一截照明灯不亮，金桂路管廊入廊爬梯角端尖锐易伤人。

(五) 项目运营管理效益不及预期

1. 入廊管线未达预期

一是入廊管线种类不及预期。截至 2020 年 12 月 30 日，综合管廊 PPP 项目已入廊的管线主要为电力电缆、自来水、燃气和污水，整个运营范围内的综合管廊无广播电视、通信等其他种类管线入廊。二是入廊管线分布较集中。上述入廊管线主要集中在湘府西路，京珠东西辅道、劳动东路和金桂路管廊，其他 7 段管廊除建设时入廊的污水管线外，暂无其他管线入廊，入廊管线分布较集中。

2. 入廊管线收费不理想

截至 2020 年 12 月，项目公司已运营 3 年，共收到入廊管线单位支付的入廊费、运维费及资金成本 1,343.26 万元，使用者收费不理想。经分析主要原因如下：

(1) 已签订协议的入廊管线费用收取不到位。截至 2020 年 12 月 30 日，综合管廊 PPP 项目累计应收取入廊费、运维费

及资金成本共计 1,392.44 万元，实际收取 1,343.26 万元，未收取金额 49.18 万元，主要为长沙星沙新奥燃气有限公司劳动东路段燃气管线入廊费和运维费未交。

(2) 未签订协议的入廊管线较多，入廊收费缺乏保障。截至 2020 年 12 月 31 日，未签订协议的入廊管线公里数为 38.1 公里，占总入廊里程的 65.49%。如：国网湖南省电力公司长沙供电分公司在湘府西路和京珠东西辅道入廊的 21.24 公里电力管线未签订入廊协议，未交管廊入廊费及运维费。项目公司和市住建局多次向市政府专题汇报电力管线收费情况，并致函国网湖南省电力公司长沙供电分公司，暂未得到明确回复。

(3) 个别入廊管线付费主体不明确。根据市住建局污水入廊的要求，金桂路、东四线和上湾路等 7 条管廊在建设阶段即同步完成了污水管线入廊，截至 2021 年 8 月，上述已入廊的污水管线暂未确定具体的管线权属单位，付费主体不明确。

管廊收费不理想，是目前各大城市综合管廊项目运营的难点。国家发展改革委及住房和城乡建设部门出台了指导意见，虽明确了城市地下综合管廊实行有偿使用制度，但国家层面和省级层面均暂未出台具体的实施办法。长沙市发展和改革委员会对部分管线的收费标准进行了核定，但整体收费机制仍不完善。管线入廊尚处于自愿阶段，无强制政策，且入廊收费流程以及管线入廊违约机制尚无法律和制度层面的约束，对国家电网等央企缺少话语权，收费普遍困难。

基于上述原因，入廊管线数和使用者的付费额若不大幅增加，财政资金未来几年的支付压力将呈上升趋势。

（六）绩效考核体系不完整

根据《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）要求，PPP项目应建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制，且项目建设成本应参与绩效考核，实际与绩效考核结果挂钩部分占比应超过30%。2020年3月，财政部发布《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》，指引明确PPP项目的建设期也应参与绩效考核。市住建局从管廊设施维护、运行、对权属单位的监督、应急处置等五个方面设置考核指标，对综合管廊PPP项目的运营阶段进行绩效考核，项目建设期未纳入绩效考核，考核体系不完整。

根据《PPP合同》约定，项目最终的管廊可用性服务费会根据项目投资总决算和报价系数按一定方法计算确定。项目建设成本的控制情况将会影响项目最终的可用性服务费，从而间接影响财政支出责任。

该问题的主要原因是，财政部关于绩效考核的指导性原则于2017年出台，具体的操作指引于2020年3月出台，操作指引落地到地方具体实施运用到项目尚需要一定的时间。

八、相关建议

（一）规范项目管理，确保项目操作流程合规

建议按《关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金〔2014〕113号）规定，按流程开展项目识别和项目准备，物有所值和财政承受能力论证批复通过后方可进入项目采购阶段，避免先操作后补流程的工作思路。

（二）强化项目论证，提高测算数据准确性

在可行性缺口补助模式下，运营补贴支出责任受到使用者付费数额的影响，而使用者付费的多少因定价和调价机制而变化。在计算运营补贴支出数额时，应当充分考虑定价和调价机制的影响。科学设计使用者付费的计算方式，避免使用者付费被高估，弱化政府支出责任，以实现 PPP 项目论证通过的目的，而项目实际执行时政府支出责任突出。建议项目前期充分严谨论证政府支出责任，增加 PPP 项目财政承受能力论证的公正性和科学性，在财政承受能力论证报告完成后，可考虑引入第三方咨询机构进行评审，以提高论证报告的编制质量，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，有效防范和控制财政风险，实现 PPP 项目的可持续发展。

（三）补充项目资本金，提供充足项目资金保障

建议项目公司政府方股东和社会方股东制定资金计划，合理安排资金，及时按要求将项目资本金补充到位，为项目后续建设以及运营提供充足的资金保障，降低项目公司的融资压力。

（四）加强沟通协调，完善项目建设验收手续

一是建议项目实施机构和项目公司加强与属地政府和道路

平台公司沟通协调，确保湘府东路综合管廊工程尽快完成工作面移交，以便及时启动建设。二是建议项目实施机构加强与各职能部门和道路业主单位的沟通协调，尽快完成综合管廊的国土划拨用地手续，以确保项目公司按程序完善下一步项目报批报建以及联合验收手续。

（五）加强综合管理，提高项目运维管理水平

一是项目公司应完善运维管理系统的审批流程，按照流程处置节点，及时完成故障报修、班组长派发、维修执行以及班组长审核环节的审批，真正做到设施设备维修过程可追溯。二是建议制定维修操作细则对管廊廊体内的各项设施设备按照重要等级，对维修时间进行约束，对超期完成维修的情况形成责任机制，提高设施设备的运行效率。三是加强管廊廊体内的环境卫生管理。对设备室、舱室入口的积水及时进行清理，保持廊体内照明设施完好。

（六）多措并举促收费，有效化解财政付费风险

综合管廊 PPP 项目目前入廊的管线单位大多属于天然垄断行业和市政基础设施管线，项目公司处于议价弱势，收费难。一是建议从市政府乃至省政府层面，建立健全管廊有偿使用制度，形成合理的收费机制，争取央企性质管线权属单位对地方综合管廊建设的政策支持，制定促进管线权属单位积极入廊的配套政策规定，提高管线单位入廊和付费的积极性，有效化解财政付费风险。二是建议理顺建设期间即已入廊的污水管线的

收费机制，尽快确定具体的管线权属单位，明确付费主体，以便项目公司开展后续的签约以及收费工作。

（七）完善绩效考核，保证绩效考核内容完整

建议按要求设立完整的绩效考核实施细则，将项目建设期纳入考核范围，分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价，且与绩效考核结果挂钩，保证绩效考核内容完整。

九、综合评价情况及评价结论

在市委市政府的统一领导和市住建局指导下，项目公司基本完成了试点建设任务，综合管廊投入运营以来，均实现了安全运营。项目预定绩效目标基本达到，但也存在前期工作流程操作不规范、使用者付费测算与实际情况偏差较大、绩效考核体系不完整等问题，按照项目决策、项目实施、项目产出以及项目效益完成情况四个方面进行评价，经综合评定长沙地下综合管廊（第一批）PPP项目2018-2020年度财政资金支出绩效评价得分87.44分，评价等级为“良”。

长沙市财政局

2021年8月31日