2021年津石高速天津西段PPP项目

绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据市委、市政府关于全面推进预算绩效管理的实施方案和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件要求，天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组，于2022年7月-11月，对天津市交通运输委员会“津石高速天津西段PPP项目”开展了绩效评价，对天津市交通运输委员会（实施机构）和天津中交津石高速公路建设发展有限公司（项目公司）分别设置了评价指标体系，并分别进行了评分。该项目实施机构的绩效评价结果为91.79分，评价等级为“优”；项目公司的绩效评价结果为89.07分，评价等级为“良”。有关情况如下。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

津石高速是连通滨海新区、雄安新区和石家庄重要的京津冀交通一体化项目，天津段全长约78公里，其中天津西段12.508公里。为贯彻落实京津冀协同发展战略，完善国家高速公路网，2017年天津市交通运输委员会（以下简称“市交通运输委”）对津石高速天津西段工程进行了前期论证，初步判定适合采用PPP模式，同时向天津市政府提出《关于津石高速公路天津西段PPP项目有关事项的请示》（津交报〔2017〕6号）。经天津市政府批准后，市交通运输委委托天津高速集团开展前期准备工作。

2018年5月，天津市发展改革委员会对市交通运输委提交的《天津市内资企业固定资产投资项目核准申请表》及有关材料进行审核，同意建设津石高速天津西段工程项目。2018年9月，天津市财政局会同相关部门组织专家对津石高速天津西段PPP项目（以下简称“津石高速PPP项目”）开展了物有所值和财政承受能力论证，认为项目适宜采用PPP模式。2018年12月，交通运输部下达《关于天津至石家庄国家高速公路天津西段初步设计的批复》（交公路函〔2018〕907号）。2019年3月，天津市政府常务会议审议通过津石高速PPP项目实施方案（以下简称“PPP项目实施方案”）。市交通运输委通过公开招标确定中交一公局集团有限公司为PPP项目社会资本方。经天津市政府授权，市交通运输委为项目实施机构，天津高速集团代政府出资与中交一公局集团有限公司（以下简称“社会资本”）组建天津中交津石高速公路建设发展有限公司（以下简称“项目公司”）。随后，市交通运输委与社会资本方签订《津石高速公路天津西段PPP项目投资协议》（以下简称“PPP项目合同”）。

按照PPP项目合同，项目公司负责津石高速PPP项目的建设、运营管理以及公路设施养护、维修等。2019年7月津石高速PPP项目开工建设，2020年12月正式通车，结束了天津往返石家庄需绕行保定或沧州的历史，实现3小时直达。

2.项目PPP模式

（1）项目运作模式及回报机制

津石高速PPP项目采用建设-运营-移交（BOT）运作模式，天津市人民政府授权项目公司特许经营权，投资回报方式是使用者付费+可行性缺口补助，特许经营期内项目公司通过车辆通行费收入、广告收益、服务设施经营收入（含加油站、服务区等）获取收益，实施机构根据PPP项目合同约定，授权天津市公路事业发展服务中心（原高速公路管理处）每年组织对项目公司开展运营期考核，按照考核结果给予可行性缺口补助。根据《津石高速公路天津西段PPP项目补充协议》，可行性缺口补助资金调整为3636万元/年。

（2）项目交易结构

按照PPP合同，项目公司由高速集团和社会资本共同出资组建，项目注册资本金79136.23万元（原设计概算的25%）。高速集团按5%的股权比例出资，社会资本按95%的股权比例出资。双方股东按照股权比例分配利润和其他经济收益，社会资本承担项目的投资建设运营责任。津石高速PPP项目的交易结构图如下：

图1 津石高速天津西段PPP项目交易结构图

3.主要内容

津石高速PPP项目原设计概算316544.91万元，根据《天津市交通运输委员会关于天津至石家庄国家高速公路天津西段取消省界收费站设计变更的批复》（津交发〔2020〕105号），因取消省界收费站，核减投资10875.21万元，项目概算调整为305669.7万元。津石高速PPP项目起于京沪高速胡辛庄互通立交，在东辛庄北与津石高速河北段相接，自K0+000至K12+507.528，路线全长12.508公里。

建设内容包括：全线共设置特大桥1座，大桥2座；互通式立交2处，其中枢纽立交和单喇叭型立交各1处；分离式立交1处，全为主线上跨；通道5处；主线桥梁长4.2km，占路线总长的33.6%；主线路基长度8.3km，占全线的66.4%；匝道收费站1处；服务区1处；涵洞11道。

运营内容包括：道路路面、路基、桥涵结构物及防护工程、安全设施、服务设施、管理设施等日常运营维护保养、中修工程和大修工程；对工程设计范围内的道路、桥梁、排水、交通标识设施、收费站、服务区、监控设施等主体及附属设施进行及时维修、正常养护及必要的更新。

4.资金投入和使用情况

（1）资金投入情况

津石高速PPP项目建设总投入为305669.7万元。其中，项目注册资本金79136.23万元，交通运输部投资补助70000万元，天津市人民政府投资补助30000万元，项目公司通过对外融资126533.47万元。

（2）资金到位情况

截至2021年12月31日，建设投资资金305669.7万元全部足额到位。2019年天津高速集团和社会资本向项目公司注资79136.23万元，项目公司通过对外融资126533.47万元。天津市财政局共拨付建设补助资金100000万元。其中2019年通过燃油税转移支付、市级财政专项资金、车辆购置税拨付40000万元，2020年通过车辆购置税拨付30000万元，2021年通过车辆购置税、地方政府一般债券拨付建设补助资金30000万元。

（3）资金使用情况

截至2021年12月31日，津石高速PPP项目建设投资资金实际支出258487.53万元。其中建安工程费用173924.37万元，设备及工具、器具购置费10.77万元，工程建设其他费用84552.39万元。建设投资资金具体使用情况见表1。

表1 项目建设投资资金使用情况

单位：万元

| 序号 | 费用名称 | 调整后概算 | 实际支出 |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 建安工程费用 | 173924.37 | 173924.37 |
| 2 | 设备及工具、器具购置费 | 3288.75 | 10.77 |
| 3 | 工程建设其他费用 | 114086.96 | 84552.39 |
| 3.1 | 土地征用及拆迁补偿费 | 88251.95 | 69887.57 |
| 3.2 | 建设项目管理费 | 5671.43 | 4736.24 |
| 3.3 | 研究试验费 | 40 | 40 |
| 3.4 | 建设项目前期工作费 | 4969.79 | 4143.07 |
| 3.5 | 专项评价（估）费 | 268.59 | 605 |
| 3.6 | 联合试运转费 | 92.4 | - |
| 3.7 | 生产人员培训费 | 10 | - |
| 3.8 | 建设期贷款利息 | 14782.79 | 5140.51 |
| 4 | 预备费用（9%） | 14369.62 | - |
| **合计** | **305669.70** | **258487.53** |

（二）项目绩效目标

一是完成津石高速PPP项目建设，满足公路正常使用功能，完善国家高速公路网的结构，提高区域交通物流运输效率；二是对项目范围内的道路、桥梁、排水、交通标识设施、收费站、服务区、监控设施等主体及附属设施进行维修、正常养护及必要的更新，保证在特许经营期届满后全部设施能继续保持正常运转。

二、综合评价情况及评价结论

（一）实施机构的绩效评价结论

经过综合评价，项目实施机构的绩效得分91.79分，评价等级为“优”。其中，产出26.4分，效果19.09分，管理46.3分。具体情况见表2。

表2 项目实施机构绩效评价结果汇总表

| 评价指标 | 产出 | 效果 | 管理 | **合计** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 权重分值 | 30 | 20 | 50 | **100** |
| 评价得分 | 26.4 | 19.09 | 46.3 | **91.79** |
| 得分率 | 88% | 95.45% | 92.6% | **91.79%** |

评价结论：项目实施机构能够按照PPP项目合同约定内容及时、有效履约，承诺的建设补助资金及时到位，有效保障了津石高速天津西段顺利通车。同时，项目实施机构能够按照《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核办法》对项目公司开展日常、半年和年终考核，社会公众满意度较高。但存在可行性缺口补助未能严格按照考核办法实施按效付费，对项目公司的运营维护成本和收入的财务监管不够，信息公开内容不够完善，绩效目标设置质量不高等问题。

（二）项目公司的绩效评价结论

经过综合评价，项目公司的绩效得分89.07分，评价等级为“良”。其中，产出72.17分，效果8.62分，管理8.28分。具体情况见表3。

表3 项目公司绩效评价结果汇总表

| 评价指标 | 产出 | 效果 | 管理 | **合计** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 权重分值 | 80 | 10 | 10 | **100** |
| 评价得分 | 72.17 | 8.62 | 8.28 | **89.07** |
| 得分率 | 90.21 | 86.2% | 82.8% | **89.07%** |

评价结论：项目公司按照PPP项目合同约定，一次性通过交工验收，确保津石高速天津西段2020年12月正式通车。基本能够按照《天津市高速公路设施维护与运营服务考核办法》对所属路段主体及附属设施开展运营及维护，整体运行情况良好，社会公众满意度较高。但存在以下问题：产出方面，服务区加油站尚未建成投运，部分路面养护不够及时，存在垃圾、杂草，服务区个别地方地砖有破损、翘板，养护制度不够健全；效果方面，项目实际收入与预期存在一定差异，高速车流量、租金收入不及预期；管理方面，人事合同签订不够规范，财务审核有待进一步加强，档案需尽快规范整理，信息公开内容仍需提升。

三、主要绩效

（一）有效发挥PPP模式优势，促进建设和管理优化

一是通过引进社会资本参与建设，有效缓解了财政资金投入压力。社会资本通过向项目公司注资、对外融资等方式投入建设资金201712.89万元，并以使用者付费作为主要的投资回报方式，减少了财政补贴。二是通过引进社会资本先进的开发技术和管理经验，加快了项目前期工作和施工进度，项目于2019年3月完成社会资本方招标，2020年12月22日实现与河北省段同步开通。三是采取PPP模式后，项目的专业建设、运营任务转移给社会资本方，使行业主管部门从传统的基础设施公共服务的提供者转变为监管者，有利于更好地发挥政府监管职能，促进管理优化，为后续高速公路PPP模式的运用提供了借鉴。

（二）区域内通行效率得到提高，发挥对西部腹地区域的服务和带动作用

一是津石高速是天津市通往石家庄及西部地区的便捷通道，也是天津市首条不设省界收费站的高速公路，项目的建成通车结束了天津往返石家庄需绕行保定或沧州的历史，提高了区域内通行效率，实现3小时直达，进一步满足了日益增长的多样化、多层次的客货运输需求。二是项目的建成通车不仅形成了天津东部地区通往西部能源地区及河北省内陆地区的集疏运新通道，还增强了天津港、天津机场、自贸区等的辐射带动能力。同时，通过分流石黄、津保高速交通量，大大减缓了这两条高速通道的交通压力。

（三）推进京津冀区域交通一体化，完善国家和区域路网布局

一是津石高速作为连通京津冀都市圈的主通道，项目建设加快了京津冀协同发展，对推进区域产业转移，实现跨区域的大交通大流通具有重要意义。二是津石高速是国家高速公路网规划中的G0211线，也是天津市规划路网中“9横6纵”的高速公路主骨架之一。项目的建设完善了国家和区域路网布局，进一步促进了区域综合运输网络由以北京为核心的“单中心、放射状”向“多中心、网络状”的转变。

四、存在问题

（一）可行性缺口补助拨付不够规范，有待进一步完善

实施机构和项目公司签订的PPP项目合同未明确约定补助资金的拨付时间，实施机构依据每运营年度综合考核结果，核定应付给项目公司补助金额，但可行性缺口补助拨付不够规范。经核查实施机构对项目公司的绩效考核及补助资金拨付材料发现，2021年高速公路设施维护与运营服务年终考核于2021年底开始，实施机构于2022年3月15日向项目公司通报年终考核结果，但可行性缺口补助资金拨付时间分别为2021年6月21日和8月17日，共拨付可行性缺口补助资金3500万元。实施机构在尚未完成年终绩效考核之前，已将补助资金拨付给项目公司，与《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核管理办法》要求不够相符。

（二）实际车流量不够理想，项目运营收入低于预期

项目公司整体运营效益不及预期，一定程度上对项目长期可持续运行产生不良影响。按照审定的PPP项目实施方案，预计2021年（运营期第一年）津石高速天津西段运营收入7810万元，其中车辆通行服务费7175万元，加油站特许经营费500万元，服务区特许经营费135万元。评价发现，2021年项目公司整体运营收入为5650.86万元，仅达到预期的72.35%，其中通行服务费收入4321.99万元，其他收入1328.87万元。主要原因为受疫情影响，高速公路实际车流量不及预期，导致车辆的通行服务费未达预期。按PPP项目实施方案预测2021年（运营期第一年）标准车通行量（单位：pcu/d）为32249，实际标准车通行量（单位：pcu/d）为22024，仅达到预期的68.29%。另外，服务区加油站尚未建成投运，对项目公司的租金收入、带动车流量等方面也有一定的负面影响。

（三）高速公路个别服务设施尚未建成，部分路面设施维护不够及时

一是根据审定的PPP项目实施方案，服务区加油站作为服务设施经营收入来源的重要组成部分，已纳入前期规划设计。现场调研发现，服务区加油站尚未开工建设，主要是项目公司前期土地手续未能及时办理，导致无法与道路、桥梁、匝道收费站等其他主体设施同步开工建设。二是按照PPP项目合同约定，项目公司应对纳入维修路段的桥涵、边坡、排水设施、附属设施、路面等进行维护，并定期实施养护作业，满足高速公路正常使用功能。评价发现项目公司在高速路面、服务区路面维护等方面不够及时，服务区部分硬化的路面存在地板破损、翘板，井盖损坏等现象；部分路面存在隔断护栏处杂草未处理，多处垃圾未能及时清扫等情况。

（四）项目管理不够规范，财务管控有待加强

一是项目公司人员劳动合同管理不够规范，核查签订的人事劳动合同发现，项目公司6名正式员工与中交一公局第六工程有限公司签订劳动合同，并非与项目公司签订劳动合同，不利于项目公司组织机构长期稳定。二是项目公司存在个别支出未严格按照资金使用计划执行，如项目公司2021年5月18日7号凭证，2021年总经理办公会审批的资金使用计划中应支付“一顾人力资源（天津）有限公司”27万元劳务派遣费，实际支付129.46万元，超过总经理办公会审批金额102.46万元。三是项目公司在日常养护管理中，养护管理制度不够完善，如核查实施机构发布的2021年终高速公路制度落实评分表发现，项目公司在日常养护和小修保养方面缺少养护区安全作业制度、日常考核制度。四是实施机构项目信息公开的完整度不足。从核实津石高速PPP项目在财政部政府和社会资本合作中心平台的信息公开情况来看，必填信息的完整度为84.79%，非必填信息完整度为58.62%。

（五）可行性缺口补助绩效目标设置不够合理，绩效指标缺乏约束性

核查2021年津石高速天津西段可行性缺口补助的绩效目标表发现，实施机构设置的项目总体绩效目标和指标不够合理。一是部分目标与项目主要绩效的相关性不强，绩效指标未能根据项目运营和维护的主要内容设置数量指标。如目标1设置为“对津石高速天津西段PPP项目的项目单位天津中交津石高速公路建设发展有限公司给予可行性缺口补助，按期支付资金不大于3636万元”，可行性缺口补助资金规模不应属于项目的绩效目标。二是部分绩效指标设置不够完整、量化，缺乏约束性。如数量指标“支持高速公路建设”，指标值为“12.508”，项目已进入运营期，12.508公里属于建设期内容，且已建设完成，作为运营期考核指标不具备约束性；经济效益指标设置为“项目公司财务状况”，指标值为“良好”，缺乏明确的衡量标准。

五、相关建议

（一）强化可行性缺口补助拨付管理，完善拨付机制

一是基于已签署的PPP项目合同，建议实施机构积极与市财政局、项目公司加强沟通协商，立足实际情况，探讨研究按照半年、年终的考核结果分批拨付可行性缺口补助资金的可行性；二是结合管理需要，实施机构对《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核管理办法》进行适度调整，推动每运营年度综合考核结果与支付项目公司补助资金的时间、额度相衔接，确保按效付费能够发挥应有作用，进而督促项目公司加强津石高速PPP项目设施维护与运营服务各项工作，提升高速公路通行服务质量。避免出现还未完成考核已全部将补助资金拨付到位，无法充分调动项目公司的合同履约积极性和有效性。

（二）多措并举，提升项目运营效益

一是建议项目公司积极与实施机构、静海区人民政府、市规划资源局等部门沟通，抓紧落实相关土地手续的准备材料，同步推进服务区加油站建设涉及的其他相关工作，确保服务区加油站能够尽快建成投运，实现预期目标。二是项目公司进一步强化运营成本控制，提高资金整体使用效益，夯实项目公司年初计划制定和成本费用编制工作，以计划为纲指导后续项目实施及成本控制。三是项目公司积极推进服务区充电桩、车辆修理、住宿等配套服务建设，并通过进一步完善服务区餐饮、商店、公共厕所等基本服务功能，增强对外旅客的吸引力，提升旅客的消费水平，进而扩宽租金、配套服务等收入渠道。

（三）加强高速公路路面设施维护，保障通行服务质量

一是项目公司遵照《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核管理办法》要求，针对服务区路面、井盖出现破损，高速路面隔断护栏有杂草、垃圾等情况，及时与项目施工单位、委托运行维护单位联系，根据签订的施工合同、运营服务合同约定，督促施工单位、运营维护单位积极开展路面清扫、设施破损维护等工作，尽快落实整改到位。二是实施机构进一步加强对项目公司高速公路设施维护与运营服务工作的考核，针对考核中养护管理、路容路貌等发现的问题，及时提出整改意见，并定期对整改通报落实情况进行核实，确保相关路面设施及时得到保养、维护，提升高速通行服务质量。

（四）强化项目规范管理，加强财务监管

一是项目公司尽快规范人事劳动合同签订，将正式员工的人事关系由中交一公局第六工程有限公司转移至项目公司，确保人员配置稳定，组织管理架构健全。二是项目公司进一步加强资金使用计划审批管理，出现实际支出与月初资金使用计划审批金额有变化的情况，要及时分析原因并请主办部门进行情况说明，对于超额支付的部分，要按照规定审批后再予以支付。实施机构在以后年度的津石高速PPP项目的绩效考核中，根据签订的PPP项目合同，加强财务监管，将项目公司运营维护成本和收入情况纳入财务监管范围，并将考核情况纳入《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核管理办法》对应的考核指标，考核结果与可行性缺口补助金额支付挂钩。三是项目公司针对日常养护和小修保养制度不健全等情况，抓紧制定养护区安全作业、日常考核等制度。四是实施机构按照《天津市财政局关于完善PPP项目有关信息的通知》，在政府和社会资本合作综合信息平台及时补充项目信息，进一步完善必填信息的完整度，如建设进度情况说明、PPP合同修订协议或补充协议等内容，以便后续在信息平台公开。

（五）强化预算绩效管理制度的学习和培训，提高绩效目标合理性

建议实施机构加强对预算编报、绩效目标编制等预算绩效管理要求的学习，在以后年度项目申报时，根据《天津市市级部门预算绩效目标管理办法》（津财绩效〔2020〕16号）等文件要求，结合津石高速PPP项目特点和年度工作内容科学、合理设置绩效目标和指标。总体目标可围绕“保障津石高速公路天津西段工程全部设施能正常运转，提高区域交通物流运输效率”等方面设置。数量、质量等产出指标可结合《津石高速公路天津西段PPP项目绩效考核管理办法》的具体考核内容，从项目运营、相关设施维护等方面细化提炼三级指标；从带动周边就业、提升高速车流量、促进区域经济发展等方面提炼效益指标。

六、其他需要说明的问题

津石高速PPP项目目前尚处在建设、运营的过渡期，按照项目合同，交工验收满两年才能组织竣工验收，目前还未开展竣工验收和竣工决算，相关财务数据不能作为最终建设投资金额，也不适宜与项目概算进行对比分析。另外，津石高速PPP项目建成通车仅1年多，受疫情影响，项目经济、社会效益相关数据对项目长期运营成效的代表性偏弱。