

2022 年度延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP 项目
绩效评价报告

陕西省交通运输厅

2022 年 7 月

延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP

项目绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2022年4月至7月，陕西省财政厅委托第三方机构对延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP 项目开展了绩效评价。

一、基本情况

（一）项目概况。陕西省延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP 项目包含延长至黄龙高速公路工程（简称“延长至黄龙高速”或“延黄高速”）、宁陕至石泉高速公路（简称“宁陕至石泉高速”或“宁石高速”）项目。延长至黄龙高速公路位于延安市东部，为国家高速公路榆蓝线（G65E）的重要组成路段，为榆林、延安与西安间开辟了一条位于包茂线以东的新高速通道；宁陕至石泉高速公路是陕西省“2367”高速公路网规划中的一条联络线，路线北起宁陕县筒车湾镇，与京昆线相接，将实现国家高速京昆线和十天线在安康境内的高速连通，有利于陕南地区整体路网效益的发挥，增加了区域应急安全迂回通道，提高了应对自然灾害等突发事件的能力。

（二）资金安排与投入

项目可研估算总投资为 248.55 亿元，其中，延黄高速工程为 174.76 亿元，宁石高速工程为 73.79 亿元；初设批复延

黄高速工程为 175.06 亿元，宁石高速工程为 90.283 亿元。

项目总投资资金来源包括延长至黄龙高速公路工程申请的车购税资金、宁陕至石泉高速公路工程的征地拆迁及环境保护资金（安康市政府自筹）、项目公司实际投资（含项目资本金与债务性资金）。本项目延黄段已累计完成进度投资 175.06 亿元，宁石段累计完成进度投资 71.66 亿元。招标文件中车购税资金金额为 48.68 亿元，经先后 4 次拨付累计到账 50.23 亿元，现已全部支出使用于延黄高速公路建设。

（三）项目开展情况。经评价工作组分析资料、实地查看，项目实施进展良好。

项目建设方面。延黄高速按照批复施工图实际建成相应内容，且符合既定技术参数，与技术指标对应，2021 年 6 月 1 日交工验收合格；宁石高速建设进度预计较计划提前，截至 2022 年 5 月 31 日，宁石项目隧道工程、桥梁工程、路基工程平均已完成设计总量的 96%，一期工程陆续交面，已步入收尾阶段，二期工程有序开展施工中，计划完成投资 72.05 亿元，实际完成 71.66 亿元，预计可提前至 2022 年底交工通车。项目建设过程中实施机构畅通与项目公司的沟通协调机制、强化对于项目监督考核，项目公司积极完善公司组织架构、严格控制成本支出、规范管理，项目建设较为顺利。延黄项目获评 2020、2021 年度陕西省省级平安工地“示范工程”；宁石项目获评 2021 年度陕西省省级平安工地“示范工程”。施工期间，延黄项目提供短期流动性工作岗位约 4,500 人/年，宁石项目带动当地就业人数约 1,000 人。

项目运营方面。延黄高速公路提前筹备，调整部门设置与人员配置，各类制度健全规范，形成监控中心、养护单位、管理队“联动联勤”的养护模式，有效地确保了项目运营产出；针对黄土高边坡，引进高边坡监测单位，建立远程监测系统，对全县 31 处高边坡及渣场实行动态健康监测，时刻掌握边坡状态，确保道路安全；积极履行企业社会责任，联合当地人社部门多渠道发布用工信息，为当地百姓提供就业岗位，帮助群众在“家门口”安心就业，运营期通过属地化招聘的形式，提供长期固定性工作岗位 206 个，带动当地较多人员就业。

二、综合评价结论

评价工作组依据项目绩效评价指标体系进行评分，该项目建设期（2018 年 9 月 29 日—2022 年 5 月 31 日）综合评价分数为 85 分，运营期（2021 年 6 月 30 日—2022 年 5 月 31 日）综合评价分数为 89.6 分。按照建设期绩效评价得分权重 70%，运营期绩效评价得分权重 30%，项目综合绩效评价得分：86.38 分，综合评价结果等级：“B”。各项指标评分表见下表。

表 2-1 延长至黄龙、宁陕至石泉高速公路 PPP 项目绩效评价得分表

类别	一级指标	分值	得分	得分率
建设期	产出	45	41	91.1%
	效果	25	18	72%
	管理	30	23	76.7%
	激励性指标	—	3	—
	绩效评价得分：85 分			
运营期	产出	80	74.8	93.5%
	效果	10	6.3	63%
	管理	10	7.5	75%
	激励性指标	—	1	—
	绩效评价得分：89.6 分			
项目综合绩效评价得分：86.38 分 综合评价结果等级：B				

三、绩效评价指标分析

（一）建设期绩效评价指标分析

1. 产出指标。项目整体产出较好，建设进度与建设质量相对有保证，建设成本可控，未发生安全事故，但部分手续办理滞后。

2. 效果指标。实施机构与项目公司沟通协调机制有效，项目运营准备情况较好，但施工现场环境保护力度尚有不足。

3. 管理指标。项目公司组织架构健全、人员配备合理，各项管理制度较为合理规范，车购税使用合规，但项目资本金到位率不足，实施机构对于项目的全面绩效管理尚需进一步加强。

4. 激励性指标为加分项，延黄项目获评 2020、2021 年度陕西省省级平安工地“示范工程”，宁石项目获评 2021 年度陕西省省级平安工地“示范工程”；延黄项目提供短期流动性工作岗位约 4,500 人/年，宁石项目带动当地就业人数约 1,000 人。

（二）运营期绩效评价指标分析

1. 产出指标。项目整体运营效率与收费服务水平较好，路段运行检测良好，养护工作基本到位，成本控制有效，有安全保障，但修复路段平整度尚有不足。

2. 效果指标。项目积极采用节能减排措施，未产生负面影响，但车辆通行费收入与《工可》预期偏差较大，远低于估测。服务区功能未完全启用，对于过往司乘人员带来不便。

3. 管理指标。项目公司组织架构健全、人员岗位设置合理；各项管理制度健全规范，执行情况良好。但项目绩效监控与考

核力度不足，信息公开不够及时规范。

4. 激励性指标为加分项。项目公司联合当地人社部门多渠道发布用工信息，为当地百姓提供就业岗位，提供长期固定性工作岗位 206 个。

四、主要经验及做法

（一）打包项目同步实施，协调区域经济均衡有序发展。

陕西省交通运输厅采用打包方式以 PPP 模式同步实施，在回报机制层面，综合考虑两部分的回报机制和投资收益水平。本项目建成后，既可为陕北能源的“南下东出”提供新的高速通道，还可加快石泉、宁陕两县旅游资源开发，进而提升贫困县区基本公共交通均等化水平，协调区域经济均衡有序发展。

（二）系统规范管理，出台高速公路 PPP 项目管理办法。

陕西省交通运输厅印发《陕西省高速公路 PPP 项目管理办法（试行）》，为高速公路 PPP 项目的管理监督提供依据。

（三）精细化管理，建设延黄高速公路信息化管理平台。

项目公司搭建陕西延长至黄龙高速公路建设项目管理平台。信息化建设系统的应用深化了延黄高速公路建设项目精细化管理的程度，并为股份公司全面推进在建项目综合管理系统建设与应用提供成功经验。

（四）借鉴工业生产标准化理念，高速公路建设施工标准化。项目公司融合国际通行的质量、安全、环保三大管理标准的管理理念与管理方法，优化管理流程，形成管理合力，促进施工现场由传统管理向现代管理的转变。

（五）实施科技兴安，采用科技手段确保道路安全畅通。

延黄高速公路通过分析项目区域环境，大力推行科技兴安，利用科技手段确保道路安全畅通。一是采用集中监控模式；二是针对黄土高边坡，建立了远程监测系统，时刻掌握边坡状态；三是延黄高速全线架桥机均安装视频监控报警系统。

（六）结合 PPP 项目全生命周期，打造电子档案管理系统。延黄高速公路项目整合试验物联网及相关软件，结合 CA 电子签名认证系统，打造了一套完整的高速公路电子档案管理系统。

五、存在的问题

（一）建设期存在的问题及原因分析

1. **部分建设手续办理滞后。**延黄高速公路于 2018 年 9 月 29 日签发开工令之前完成地灾、水保、压矿、选址、自然资源部土地预审、交通运输部项目审查批复、陕西省发展和改革委员会项目核准的批复等手续；宁石高速公路于 2019 年 3 月 14 日签发开工令之前完成土地预审、建设选址、地灾、社会稳定风险评估、节能、地震安全评价、压矿、项目核准批复等手续；两个项目的其余手续均在开工后陆续办理。

2. **个别分包商存在拖欠农民工工资现象。**延黄高速公路工程总承包土建三分部所属人员李志斌在国务院“互联网+督查”平台实名反映“中铁二十一局公司拖欠李志斌农民工工资问题”（办件编号：27897388），经查证，该起农民工工资上访事件中，有 7 名农民工的 70,500 元工资拖欠属实。

3. **施工环保意识有待进一步加强。**联合检查现场发现延黄高速各分部对于检查意见重视不够，多数问题未整改到位；水

利执法专项检查中，发现宁石高速部分石渣堆放在沟内，阻碍排水，影响行洪安全等问题。

4. 资本金未在约定时间内足额到位。本项目 PPP 合同约定延黄高速公路工程项目资本金不少于 52.43 亿元应在建设期足额到位，截至交工验收日期，累计资本金到位 43.221 亿元，到位率为 82.44%。

（二）运营期存在的问题及原因分析

1. 收益严重偏离可行性研究报告预估值。截至 2022 年 3 月 31 日，延黄项目通行费收入（现金流）17,771.75 万元，对比项目决策时预估第一年整年收入 59,838 万元的目标，存在较大差距。

2. 服务区功能尚未完全启用。延黄高速公路处于运营初期，受疫情的影响，部分服务区尚未完全启用或临时关闭，给司乘人员造成不便。

3. 路面使用性能有待进一步优化。因 2021 年汛期冲毁而修复的地段，行车体验中有明显起伏颠簸，一定程度上影响交通安全。

（三）建设运营存在的共性问题及原因分析

1. 未全面实施绩效管理。实施机构主要以监督检查的形式对项目管控，未按照绩效管理的形式全面实施绩效管理。

2. 信息公开及时性不足。对照信息公开要求，存在信息上传不完整、不规范、不及时等问题。

3. 个别工程资料填写待进一步规范。项目建设资料个别施工单位内业资料、运营养护资料中存在填写不规范现象。

六、有关建议

（一）建设期问题的建议

1. **做好重大投资项目开工手续办理协调，确保项目顺利实施。**针对重大投资项目，面临各级各地政府协调、用地征迁与补偿等一系列工作，建议项目主管部门统一协调安排。

2. **严格规范分包商选择，强化分包合同管理工作。**总结分包管理中的经验教训，对重要条款进行合法合规约定；加强合同履约管理，加大问责力度。

3. **绿色文明施工紧抓不懈，切实提高施工现场管理水平。**采取环保施工的措施，并加以执行和贯彻、落实，使施工现场安定有序，避免产生安全隐患。

4. **严格执行合同约定条款，加强合同履约意识。**项目公司应严格执行合同约定条款，加强履约意识，避免违约违规问题发生。

（二）运营期问题的建议。多措并举开源节流，探索可能的收益来源。尽快启用服务区各项功能，提高服务水平。注意各个施工细节，严格控制养护工程质量。

（三）建设与运营共性问题的建议。健全有效监控机制，实现项目全生命周期绩效管理。严格执行项目库信息公开规范制度，及时准确公开信息。进一步规范留存资料的填写，以落实管理制度要求。

（四）其他建议

建议切实做好关键环节的调研，广泛收集信息，深入分析，确保高速公路建设项目可行性研究报告质量。