# 汨罗市生活垃圾焚烧发电工程

# PPP项目建设期绩效评价报告

湘天翔会所〔2022〕专审字第000号

项目实施机构：汨罗市住房和城乡建设局（建设期）

 汨罗市城市管理和综合执法局（运营期）

项目公司：光大现代环保能源（汨罗）有限公司

绩效评价组织单位：汨罗市财政局

绩效评价第三方机构：湖南天翔联合会计师事务所（普通合伙）

2022年9月16日

**目 录**

**摘 要 1**

**一、项目基本情况 7**

（一）项目概况 7

（二）项目建设期绩效目标 11

（三）项目主要参与方 12

（四）项目实施情况 14

（五）项目资金来源和使用情况 19

（六）项目资金主要绩效 20

**二、绩效评价工作情况 23**

（一）绩效评价目的. 23

（二）绩效评价对象、范围和时段 23

（三）绩效评价工作方案制定过程 24

（四）绩效评价原则与方法 14

（五）绩效评价实施过程 26

（六）数据收集方法 27

**三、绩效评价结论和绩效分析 28**

（一）绩效评价结论 28

（二）绩效分析 29

**四、存在的问题 45**

（一）关于项目实施机构 45

（二）关于项目公司 47

**五、相关建议 48**

（一）关于项目实施机构 48

（二）关于项目公司 49

**六、绩效评价报告使用限制** 50

附件清单 50

# 摘 要

我们接受汨罗市财政局的委托，对汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目（以下简称“焚烧发电项目”）建设期间项目实施机构和项目公司绩效进行了评价，现将绩效评价情况及评价结果摘要报告如下：

# 一、基本情况

## （一）项目投资概算及执行情况

汨罗市生活焚烧发电工程PPP项目是汨罗市针对环境保护而设立的项目，项目总投资36,975.24万元。截至2021年2021年9月10日，焚烧发电项目已累计完成投资36,974.37 万元，其中：建筑安装工程费 11,340.83 万元，设备、工具、器具购置费 15,247.16 万元，待摊投资 7,076.90 万元，进项税额 3,309.48 万元。投资完成率100.00%。

## （二）项目资金主要绩效

项目公司及焚烧发电项目指挥部贯彻落实“安全第一、预防为主、综合治理”的安全方针，建立完善的安全组织机构及安全责任体系，全面落实区域安全责任制度，深入开展隐患排查治理工作，努力探索和完善安全管理长效机制，坚决杜绝各类事故及差错等不安全事件的发生，安全工作保持了平稳态势。项目自开工到结束，无一起安全人身伤害事故，很好地完成了“八个零”的安全目标。项目获得“2019 年度岳阳市优质工程”、“汨罗市质量安全管理先进奖”。

**1.项目产出和目标生产能力**

项目建设期目标产出为建设250吨/天生活垃圾处理能力的焚烧生产线2条，配备250吨/天处理能力的焚烧炉2条、中温次高压余热锅炉2台、15兆瓦凝汽式汽轮发电机组1 台。项目产出目标完成率100%。项目建设期目标生产能力为生活垃圾焚烧处理500吨/天，发电能力15MW。

**2.工程质量合格**

焚烧发电项目项目一次性通过工程竣工验收、竣工环境保护验收。竣工验收后完成第七次阶段性质量监督检查，根据湖南省电力建设工程质量监督中心站《关于印发汨罗市生活垃圾焚烧发电特许经营项目质量监督检查的报告》（湘电质监〔2020〕11号），已于2020年4月3日签发《电力工程质量监督投运备案证明书》。

**3.工程建设安全环保符合规定**

焚烧发电项目建设期间实现了零安全事故、零环保处罚，文明施工，未发生任何群体性事件。

**4.项目启动及试运行情况**

2019 年 12 月 12 日，整套机组顺利通过 72+24 小时试运行，试运行期间各项运行数据优异，均满足设计值要求，且未发生引起机组需停运处理的消缺项。

**5.项目投资可控**

焚烧发电项目批复的概算总投资为 36,975.24 万元。根据湖南求臻会计师事务所有限公司2021年9月17日出具的（湘求臻专审字［2021］第ZS1215号）焚烧发电项目竣工财务决算审核报告，审定项目实际投资36,974.37 万元，控制在概算总投资之内。

# 二、评价结果

## （一）项目实施机构绩效评价结果

焚烧发电项目建设期间项目实施机构绩效评价得分为84.75分，绩效评价等级为“良”。

## （二）项目公司绩效评价结果

焚烧发电项目建设期间项目公司绩效评价得分为93.51分，绩效评价等级为“优”。

# 三、存在的问题

## （一）关于项目实施机构

**1.建设期办证不符合规定**

前期工作部分办证时间滞后于实际开工日期2018年8月5日。如建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证颁发时间分别为2018年11月28日和2018年9月30日。

**2.建设期间监督管理制度建设欠完善，履行监督管理职责的成果未进行档案化管理**

（1）未设计管理组织架构、岗位设置和职责划分；未制订监督管理中发现问题的预防性措施；未制订日常管理制度。

（2）项目实施机构在建设期监督管理情况未形成文字记录，期间履行监督管职责的成果未进行档案化管理。

**3.未建立项目运营期的工作保障机制和沟通协调机制**

项目实施机构未为项目运营建立切实有效的工作保障机制和沟通协调机制；PPP项目合同条款要求运营期项目公司提供的运营记录及报表资料等，及资料上报结果，也未制订相关保障机制和考核办法。

**4.信息公开不及时**

查看焚烧发电项目在PPP项目综合信息平台披露情况，项目执行阶段资料“优先选择”、“财承信息”、“项目供地”、“产出说明”、“项目绩效”等信息的录入时间均在2021年6月及以后。项目执行阶段的部分信息未及时录入或公开。

## （二）关于项目公司

**1.****未按照PPP项目合同约定购买齐全建设期保险**

建设期项目公司购买了雇主责任险、安装一切险、财产责任险、员工综合福利保险，工程一切险未购买齐全，未购买第三者责任险、业务中断险等险种。建设期项目公司选择了重大风险敞口进行了投保。

**2.档案管理欠规范**

项目公司档案管理员为兼职，且尚未取得专业资质。

**3.****项目资料录入PPP项目综合信息平台不及时**

项目公司于2021年6月后（建设期后18个月）陆续录入项目执行阶段“项目建设”、“项目公司/社会资本方基本信息”、“项目运营”等资料，项目信息录入PPP项目综合信息平台不及时。

# 四、相关建议

## （一）关于项目实施机构

**1.完善运营期监督管理机制**

完善监督管理机构组织架构，建立总负责人下的质量管理财务监督日常管理分部负责制。设计监督岗位操作手册，并实行专人专岗。建立监督工作考核机制，将监督岗位责任与年度绩效挂钩。履行监督职责的工作应形成必要的书面记录和结论性文件并归档成册备查。

**2.及时录入及公开PPP项目信息**

项目实施各阶段的信息公开由专人负责，相关的信息在监督机构内部汇总并审核后，在规定时限内传递给信息公开岗，并按《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理办法》的规定时限及时分开。

**3.处理好运营期第一次调价事宜**

根据协议调价机制，运营年开始后每三年调整一次垃圾处理费单价，甲乙双方可根据当地物价指数的变化以及项目运营成本和收入情况协商对垃圾处理费单价进行调整。焚烧发电项目即将迎来运营期第一次垃圾处理费调价，项目实施机构应全面收集2020年至2022年项目公司运营数据，为运营期第一次垃圾处理费调价做好准备。

**4.建设项目履行程序规范化**

建议项目实施机构在以后的项目建设中，严格按照相关法律法规履行建设程序，办理建设项目相关手续，做到依法合规建设。

## （二）关于项目公司

**1.全面管理风险敞口**

项目公司应当全面识别、评估企业面临的风险，针对不同风险敞口实施全面风险管理，除非购置保险不符合成本效益原则，否则应保尽保。如若实施购置保险不足以应对相关风险，应考虑风险规避、风险转移、风险对冲等的风险控制措施。

**2.完善档案管理**

建议项目公司积极向上级公司争取档案员的专职岗位设置，设立专职的档案员，或采取正向激励（培训、奖励等）方式鼓励档案管理员取得相应资质，不断提高档案管理水平。

**3.及时上报、录入或公开PPP项目信息**

建议项目公司将需进行备案及披露的信息周期性汇总处理，且将此项职能纳入具体岗位职责，将责任落实到个人，防止权责分配不合理导致延误资料上报。

**汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目**

**建设期绩效评价报告**

湘天翔会所〔2022〕专审字第000号

我们接受汨罗市财政局的委托，成立绩效评价小组，本着独立、客观和公正的原则，根据项目实施机构、项目公司所提供的绩效评价资料以及评价小组现场评价所获取的资料和信息，对汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目（简称“焚烧发电项目”）建设期间项目实施机构和项目公司绩效目标的实现情况进行了评价。现将绩效评价情况及评价结果报告如下：

# 一、项目基本情况

## （一）项目概况

1.**项目背景**

随着汨罗市城市发展和经济水平的提高，生活垃圾产生量日趋增多，其城市生活垃圾热值也逐渐升高。汨罗市生活垃圾具备焚烧处理的条件，并可相应实现垃圾能源的回收和资源化。汨罗市生活焚烧发电工程PPP项目是汨罗市针对环境保护而设立的项目，设计总规模为 750 吨/日（其中，近期工程处理规模为 500 吨/日，远期工程增加至 750 吨/日）的垃圾焚烧处理能力，焚烧所产生的余热通过汽轮发电机组用来发电，垃圾处理采用“机械炉排炉式垃圾焚烧炉+余热锅炉+汽轮发电机组+组合工艺式烟气处理装置（SNCR+ 喷雾干燥反应塔＋活性炭吸附＋布袋除尘器）”工艺，渗滤液拟采用“厌氧+膜生 物反应器（MBR）+反渗透（RO）处理工艺”法处理技术。项目位于新市镇新桥村现有生活垃圾卫生填埋场西侧，用地规模暂定为约 100 亩（其中垃圾焚烧厂占地 80 亩，预留的炉渣综合利用场地面积 20 亩）。

2018年4月汨罗市住房和城乡建设局与光大现代环保能源（汨罗）有限公司签署《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程特许经营PPP项目合同》。项目合同约定，汨罗市生活垃圾焚烧发电项目采用BOT特许经营模式运作，总投资36,975.24万元；PPP项目特许经营期为27年，其中包含建设期2年，运营期25年，自2018年5月2日起计算；该PPP项目由汨罗市政府无偿提供项目用地，并由市级财政资金按市城管局环卫处确认的垃圾处理量给予垃圾处理服务费。光大汨罗负责项目的投资、融资、建设、运营、管理和维护等，通过售电收入和政府方支付的垃圾处理服务费（回报机制为可行性缺口补助）收回投资成本，并取得合理利润，合作期满将该项目资产完好、无偿的移交给汨罗市政府。垃圾处理费单价为57元/吨，根据协议调价机制，运营年开始后每三年调整一次垃圾处理费单价，甲乙双方可根据当地物价指数的变化以及项目运营成本和收入情况协商对垃圾处理费单价进行调整。

2.**项目基本信息**

（1）项目名称：汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目

（2）项目编号：430681000001851

（3）项目所在区域：湖南省汨罗市

（4）项目所属行业：市政工程—垃圾焚烧发电

（5）项目实施机构：汨罗市住房和城乡建设局（建设期）/汨罗市城市管理和综合执法局（运营期）

（6）项目公司：光大现代环保能源（汨罗）有限公司（社会资本持股比例为100%）

（7）PPP项目合同签订时间：2018年4月

（8）关于项目实施机构的说明：2018年4月25日项目实施机构汨罗市住房和城乡建设局和项目公司签订PPP项目合同。2019年4月，汨罗市机构改革，汨罗市住建局部分行政职能划入新成立的汨罗市城市管理和综合执法局。2019年12月焚烧发电项目完工投入运行；2020年1月，项目资料及对焚烧发电项目的监管职能移交汨罗市城管局，项目实施机构变更为汨罗市城管局。

3.**运作模式**

焚烧发电项目采用PPP模式的实施方案通过物有所值评价和财政承受能力论证后，汨罗市人民政府决定项目以“建设-运营-移交”（BOT）特许经营模式运作。

光大现代环保能源（汨罗）有限公司（项目公司）负责项目投融资、建设和运营维护，政府方授予其特许经营权，政府主管部门根据适用法律和PPP项目合同对项目公司进行监管、核定并支付垃圾处理补贴费。项目特许经营期为27年，其中包括建设期2年，运营期25年，项目特许经营期从本合同生效日2018年5月2日起计算。

4.**回报机制**

焚烧发电项目回报机制为“可行性缺口补助”。

焚烧发电项目由汨罗市政府无偿提供项目用地，并由市级财政资金按市城管局环卫处确认的垃圾处理量给予垃圾处理服务费。光大汨罗负责项目的投资、融资、建设、运营、管理和维护等，通过售电收入和政府方支付的垃圾处理服务费收回投资成本，并取得合理利润，合作期满将该项目资产完好、无偿的移交给汨罗市政府。垃圾处理费单价为57元/吨，根据协议调价机制，运营年开始后每三年调整一次垃圾处理费单价，垃圾处理费单价根据当地物价指数的变化以及项目运营成本和收入情况协商进行调整，调价按PPP项目合同约定的计算公式进行。

**5.交易结构**

项目公司光大现代环保能源（汨罗）有限公司资本金12,325.08万元。根据PPP项目合同条款，项目公司负责本项目的融资，融资金额应足以保证支付项目建设投资， 并满足项目合作范围的要求。项目交易结构如下图所示：

**（二）项目建设期绩效目标**

PPP项目阶段性绩效目标包括建设期和运营期绩效目标。建设期绩效目标是项目建设期应达到的产出和效果。

建设期焚烧发电项目实施机构绩效目标如下表：

**建设期绩效目标（项目实施机构）**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **目标值** |
| 产出 | 质量和数量 | 竣工验收 | 一次性通过竣工验收 |
| 商投前质监检查及备案 | 不影响到商业投运时间 |
| 产出成本 | 实际总投资 | 预算执行率≤100% |
| 产出时效 | 开工情况 | 按时开工率100% |
| 进度执行 | 进度执行率100% |
| 完工情况 | 按时完工率100% |
| 履约情况 | 适当履约 | 履约率100% |
| 效果 | 可持续性 | 可持续性影响 | 符合要求 |
| 满意度 | 政府部门满意度 | ≥85% |
| 社会公众满意度 | ≥85% |
| 管理 | 前期工作 | 前期工作 | 完成率100% |
| 资产管理 | 资产管理 | 到位率、及时率100% |
| 监督管理 | 质量监督 | 健全 |
| 财务监督 | 健全 |
| 日常管理 | 健全 |
| 信息公开 | 公开及时性和准确性 | 100% |

建设期项目公司绩效目标如下表：

**建设期绩效目标（项目公司）**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **目标值** |
| 产出 | 质量和数量 | 竣工验收 | 一次性通过竣工验收 |
| 商投前质监检查及备案 | 不影响到商业投运时间 |
| 产出成本 | 竣工决算 | 预算执行率≤100% |
| 产出时效 | 开工情况 | 按时开工率100% |
| 进度执行 | 进度执行率100% |
| 完工情况 | 按时完工率100% |
| 效果 | 社会效益 | 农民工工资保障 | 及时发放率100% |
| 重大群体事件 | 零 |
| 生态效益 | 环保措施 | 健全有效 |
| 环保事故 | 零 |
| 可持续性 | 可持续性影响 | 符合要求 |
| 满意度 | 政府部门满意度 | ≥85% |
| 社会公众满意度 | ≥85% |
| 管理 | 组织管理 | 组织结构 | 健全 |
| 管理制度 | 健全 |
| 人员配备 | 符合要求 |
| 资料管理 | 资料完整性 | 100% |
| 档案规范性 | 100% |
| 资料上报 | 上报及时率100% |
| 资金管理 | 资金到位情况 | 资金到位率100% |
| 资金使用情况 | 支出合规率100% |
| 安全文明施工 | 应急措施 | 健全 |
| 文明施工 | 100% |
| 安全事故 | 零 |
| 设计变更 | 程序合规性 | 100% |
| 工程保险 | 建设保险购置 | 符合要求 |

## （三）项目主要参与方

**1.项目实施机构**

汨罗市住房和城乡建设局（建设期）/汨罗市城市管理和综合执法局（运营期）

**2.社会资本方**

光大环保能源（湖南）有限公司（持股70%）、湖南现代环境科技股份有限公司（持股30%）

**3.项目公司**

光大现代环保能源（汨罗）有限公司

**4.主要施工单位**

（1）浙江省二建建设集团有限公司，负责主要建筑工程施工。

（2）迪尔集团有限公司，负责安装工程施工。

（3）湖南广厦建设工程有限公司，负责场地平整工程施工。

（4）湖南汨瑞建设工程有限公司，负责边坡支护工程施工。

**5.主要设备供应商**

（1）光大环保技术装备（常州）有限公司，供应生活垃圾焚烧炉（250吨/天）2条。

（2）江联重工集团股份有限公司，供应中温次高压（6.4MPa，450C）余热锅炉2台。

（3）广州广重企业集团有限公司，供应15MW凝汽式汽轮发电机组1台。

（4）山东鲁能泰山电力设备有限公司，供应主变压器1台。

**6.监理单位**

江苏苏安电力工程有限公司

**7.设计单位**

中国城市建设研究院有限公司

**8.勘察单位**

 湖南化工地质工程勘察院有限责任公司

## （四）项目实施情况

**1．****项目实施关键节点**

汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设程序履行情况及项目实施关键节点如下：

（1）项目核准

湖南省发展和改革委员会2018年7月6日以（湘发改能源［2018］524号）《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电工程项目核准的批复》文件，批复项目建设的主要内容及规模：建设2条250吨/天生活垃圾处理能力的焚烧生产线，远期预留1条250吨/天生活垃圾处理能力的焚烧生产线。配备2条250吨/天的焚烧炉，2台中温中压余热锅炉，1台10兆瓦凝汽式汽轮发电机组。项目总投资2.59亿元，由企业自筹。

2018年12月25日湖南省发展和改革委员会以《关于同意汨罗市生活垃圾焚烧发电项目调整部分核准内容的函》文件，批复项目建设调整后的主要内容及规模：建设250吨/天生活垃圾处理能力的焚烧生产线2条，配备250吨/天处理能力的焚烧炉2条、中温次高压余热锅炉2台、15兆瓦凝汽式汽轮发电机组1台。项目总投资调整为3.63亿元，由企业自筹。

（2）PPP项目合同签订

项目公司光大现代环保能源（汨罗）有限公司与项目实施机构娄底市住房和城乡建设局于2018年5月2日签订《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程特许经营PPP项目合同》。

（3）许可证照办理

焚烧发电项目建设工程规划许可证办理日期2018年11月28日，规划许可证编号为“建规［建］字第2018-168号”、“建规［建］字第2018-169号”、“建规［建］字第2018-170号”、“建规［建］字第2018-171号”。

建筑工程施工许可证办理日期2018年9月30日，施工许可证编号430681201809300102，项目符合施工条件，准予开工。

（4）商业运行批准

购售电合同签订：2019年11月19日，光大现代环保能源（汨罗）有限公司和国网湖南省电力有限公司签订了购售电合同。

并网通知书：2019年12月6日湖南省电力建设工程质量监督中心站出具了《汨罗市生活垃圾焚烧发电特许经营项目电力工程质量监督检查并网通知书》。

电力业务许可证：国家能源局湖南监管办公室于2020年7月2日颁发了《中华人民共和国电力许可证》（许可编号1052320-00008）,许可从事发电业务，有效期2020年7月2日至 2040年7月1日。

（5）其他建设程序履行情况

水土保持方案：湖南省水利厅于2014年11月20日印发湘水许［2014］242号《湖南省水利厅于汨罗市垃圾焚烧发电厂项目水土保持方案的批复》文件，基本同意该项目水土保持方案。

水资源论证：汨罗市水务局于2015年12月2日印发汨水资审字［2015］ 1号《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电工程水资源论证报告书（报批稿）审批意见的函》文件，同意该项目取水点位置。

节能审查意见：湖南省发展和改革委员会于2015年10月8日印发（湘发改环资[2015]839号）《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电工程节能评估报告书的批复》文件，原则同意该项目节能评估报告书。湖南省发展和改革委员会于2019年4月1日印发（湘发改环资 [2019]221号）《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电工程节能评估报告书的批复》，原则同意该项目节能评估报告书。

职业病危害预评报告批复：湖南省安全生产监督管理局于2016年5月3日印发（湘安监职业审［2016］11号）《关于汨罗市城市建设投资开发有限公司汨罗市垃圾焚烧发电厂项目职业病危害预评价报告审核的批复》文件，原则同意《评价报告书》结论，并通过审核。

环境影响报告书批复：岳阳市环境保护局于2018年3月20日印发（岳环评［2018］23号）《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电工程建设项目环境影响报告书的批复》文件，岳阳市环境保护局 2018年7月27日印发（岳环评［2018］68号）《关于光大现代环保能源（汨罗）有限公司汨罗市生活垃圾焚烧发电工程建设项目环境影响报告书变更说明的批复》，从环保角度分析，同意项目建设。

建设项目选址意见：湖南省住房和城乡建设厅于2018年1月25日印发（建规［选］字第 4300002018000004号）《建设项目选址意见书》,同意项目选址。

社会稳定风险评估：汨罗市人民政府印发《关于（汨罗市生活垃圾焚烧发电厂项目社会稳定风险评估报告）审核意见》，审核同意本项目综合评估风险等级为低风险。

建设用地规划许可证：汨罗市规划局2018年11月13日颁发了建规（地）字第2018-043号建设用地许可证，批准用地总面积53304平方米，用地性质是工业用地。

初步设计批复：汨罗市住房和城乡建设局于2018年9月14日印发（汨建函［2018］56号）《关于汨罗市生活垃圾焚烧发电项目初步设计的批复》，原则同意项目初步设计文件。

施工图审查备案：湖南省住房和城乡建设厅于2018年10月21日出具了《湖南省房屋建设和市政基础设施工程施工图设计文件审查备案表》，项目完成施工图设计文件审查，审查合格，准予备案。

建设用地批准证书：汨罗市自然资源局于2020年1月14日颁发了汨罗市[2020]建批字第008号《中华人民共和国建设用地批准书》，明确项目建设用地53304平方米。

**2.PPP特许经营招投标、工程招投标情况**

 2017年9月8日，国信招标集团股份有限公司（采购代理机构，简称国信招标集团）发布焚烧发电工程特许经营项目资格预审公共；2017年9月29日，国信招标集团出具资格预审审查报告；2017年10月9日，国信招标集团发布资格预审结果通知书；2017年10月13日，国信招标集团发布投标邀请书；2017年12月6日，国信招标集团发布中标通知书，中国光大国际有限公司和湖南现代环境科技有限公司组成的联合体为项目中标人。

光大现代环保能源(汨罗)有限公司为该项目的投资单位和实际管理单位，实行项目法人制，建设期间管理体制没有发生变化。整个项目在实际操作过程中，认真贯彻执行项目管理法人负责制，工程施工单位招投标制、工程管理监理制、工程施工合同制和项目公示制，整个项目实施进程顺利。

 **3.工程开工、完工情况**

焚烧发电工程设计开工时间2018年11月30日，完工时间2019年12月31日；实际开工时间2018年8月5日，完工时间2019年12月12日。

**4.试运行情况**

2019 年 12 月 12 日，整套机组顺利通过 72+24 小时试运行，机组 72+24 小时试运行期间各项运行数据优异，均满足设计值要求，且未发生引起机组需停运处理的消缺项。试运行结束后，由安装单位、监理单位、调试单位、工程指挥部、生产运行单位签署了满负荷试运行签证。

## （五）项目资金来源和使用情况

**1.资金来源及资金到位情况**

焚烧发电项目概算总投资 36,975.24 万元，项目建设资金来源于项目公司自筹资本金12,325.08 万元、银行贷款 23,983.10 万元、项目运营资金垫付 667.06 万元。项目实际到位资金36,225.08万元截止，其中自筹项目资本金 12,325.08 万元，银行贷款23,900.00 万元。

**2.资金使用**

根据湖南求臻会计师事务所有限公司2021年9月17日出具的（湘求臻专审字［2021］第ZS1215号）焚烧发电项目竣工财务决算审核报告，截止至2021年9月10日，焚烧发电项目已累计完成投资36,974.37 万元，其中：建筑安装工程费 11,340.83 万元，设备、工具、器具 15,247.16 万元，待摊投资 7,076.90 万元，进项税额 3,309.48 万元。

**3.资金支出结构性分析**

焚烧发电项目概算含税总投资36,975.24 万元，项目实际完成投资含税总额36,974.37 万元，投资完成率100.00%。

实际完成总投资中，建筑安装工程 11,340.83 万元，占实际完成总投资的30.67%；设备、工具、器具 15,247.16 万元，占实际完成总投资的41.24%；待摊投资 7,076.90 万元，占实际完成总投资的19.14%；进项税额 3,309.48 万元，占实际完成总投资的8.95%。

**4.财务管理**

项目公司财务管理执行光大国际《项目公司财务管理制度》（2014年5月28日）、《项目公司资金管理办法》（2014年5月28日）。焚烧发电项目财务管理严格，会计核算规范。

## **（六）**项目资金主要绩效

项目公司及焚烧发电项目指挥部贯彻落实“安全第一、预防为主、综合治理”的安全方针，建立完善的安全组织机构及安全责任体系，全面落实区域安全责任制度，深入开展隐患排查治理工作，努力探索和完善安全管理长效机制，坚决杜绝各类事故及差错等不安全事件的发生，安全工作保持了平稳态势。项目自开工到结束，无一起安全人身伤害事故，很好地完成了“八个零”的安全目标。项目获得“2019 年度岳阳市优质工程”、“汨罗市质量安全管理先进奖”。

**1.项目产出和目标生产能力**

项目建设期目标产出为建设250吨/天生活垃圾处理能力的焚烧生产线2条，配备250吨/天处理能力的焚烧炉2条、中温次高压余热锅炉2台、15兆瓦凝汽式汽轮发电机组1 台。项目产出目标完成率100%。项目建设期目标生产能力为生活垃圾焚烧处理500吨/天，发电能力15MW。

**2.工程质量合格**

（1）环保验收：2020年4月，湖南天瑶环境技术有限公司出具了《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程竣工环境保护验收监测报告》，验收结论如下：

汨罗市生活垃圾焚烧发电工程竣工环境保护设施管理到位，岳阳市生态环境局（原岳阳市环境保护局）对该项目的环评批复要求基本得到落实。经现场检查和采样监测，废水监测结果、废气监测结果、环境空气、厂界环境噪声、飞灰、地下水分析监测结果均达到验收执行标准的要求，固废处理措施均达到环评批复要求。依据核查监测数据和环保设施现场调查情况，本次验收范围涉及的环保设施运行和主要污染物排放基本满足相关要求，且按《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》中所规定的验收不合格情形对项目逐一对照核查，本项目不属于验收不合格的九项情形之列。综上所述，本项目符合建设项目竣工环境保护验收条件。

（2）竣工验收：2020年3月17日汨罗市建筑工程质量安全监督站出具了《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程竣工验收报告》，评定为合格工程。2021年06月11日经汨罗市建筑工程服务中心验收备案。

（3）商业投运前质量监督检查：湖南省电力建设工程质量监督中心站2020年3月28日出具了商业投运前质量监督检查（第七次阶段性质量监督检查）专家意见书，焚烧发电项目实体质量方面存在9个整改项目，质量行为方面存在1个整改项目。专家组结论为：对监检组提出的整改问题，由建设管理单位举一反三，组织各参建单位进行整改落实，经建设、监理单位验收合格，并待质监监督检测结论合格后，报湖南省电力建设工程质量监督中心站核发投运备案书。

根据湖南省电力建设工程质量监督中心站《关于印发汨罗市生活垃圾焚烧发电特许经营项目质量监督检查的报告》（湘电质监〔2020〕11号），已于2020年4月3日签发《电力工程质量监督投运备案证明书》。

**3.工程建设安全环保符合规定**

绩效评价人员通过走访调查、查阅环保、安全等证明资料，焚烧发电项目建设期间实现了零安全事故、零环保处罚，文明施工，未发生任何群体性事件。

**4.项目试运行情况**

2019 年 12 月 12 日，整套机组顺利通过 72+24 小时试运行，机组 72+24 小时试运行期间各项运行数据优异，均满足设计值要求，且未发生引起机组需停运处理的消缺项。试运行结束后，由安装单位、监理单位、调试单位、工程指挥部、生产运行单位签署了满负荷试运行签证。

**5.项目投资可控**

焚烧发电项目批复的概算总投资为 36,975.24 万元。根据湖南求臻会计师事务所有限公司2021年9月17日出具的（湘求臻专审字［2021］第ZS1215号）焚烧发电项目竣工财务决算审核报告，审定项目实际投资36,974.37 万元，控制在概算总投资之内。

**二、绩效评价工作情况**

**（一）绩效评价目的**

1.通过绩效评价，促进项目实施机构不断完善包括质量监督、财务监督和日常管理等制度和绩效考核办法，加大监管力度，督促有关人员认真履职，不断提升监管水平。

2.通过绩效评价，督促项目公司全面履行PPP项目合同义务，推动社会资本管理创新、技术创新，不断提高公共服务质量，以实现PPP项目预期目标和预期效果。

3.为项目绩效管理和预算管理提供参考。绩效评价结果是可行性缺口补助的重要参考依据。

**（二）绩效评价对象、范围和时段**

1.汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP特许经营项目绩效评价为概算总投资 36,975.24 万元，绩效评价对象为项目实施机构汨罗市住房和城乡建设局/汨罗市城市管理和综合执法局（2020年1月项目实施机构变更为汨罗市城市管理和综合执法局）、项目公司光大现代环保能源（汨罗）有限公司在焚烧发电项目建设期绩效目标实现情况。

2.绩效目标实现情况通过绩效评价指标来反映。项目绩效评价一级指标包括产出、效果及管理三个方面。项目实施机构绩效评价指标主要从数量、质量、成本、时效、实施机构履约情况、可持续性、满意度、前期工作、资产管理、监督管理、信息公开等，项目公司绩效评价指标主要从数量、质量、成本、时效、社会效益、生态效益、可持续性、满意度、组织管理、资料管理、资金管理、安全文明施工、设计变更、工程保险等关键问题设置绩效评价指标。

3.绩效评价期间主要为建设期2018年7月-2019年12月，及2020年3月竣工验收，湖南省电力建设工程质量监督中心站2020年3月第七次阶段性质量监督检查和投运备案情况。

**（三）绩效评价工作方案制定过程**

在岳阳市财政局和汨罗市财政局相关人员指导下，绩效评价工作组根据《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》要求，实地了解PPP项目实施基本情况，查阅财政部政府和社会资本合作中心公开披露的项目信息，查阅PPP项目合同、施工合同、竣工验收报告、环保验收文件、规章制度等资料，制定绩效评价实施初步方案，绩效评价工作组多次讨论并完善绩效评价工作方案。

**(四)绩效评价原则与方法**

**1.绩效评价原则**

根据财政部《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的要求，各参与方应当按照科学规范、公开透明、物有所值、风险分担、诚信履约、可行性缺口补助等原则开展PPP项目全生命周期绩效管理。

（1）科学规范

根据国家法律法规、制度和PPP项目合同约定展开绩效评价工作；评价指标细化量化，合理可行；绩效分析定性与定量相结合。

(2)公开透明

以事实为依据，公开公正合理开展评价工作；依法依规向社会公开绩效结果，接受社会监督。

物有所值

绩效目标应符合物有所值理念，体现成本效益要求。

(3)风险分担

PPP项目各参与方根据自身的特点，分担风险。

(4)诚信履约

资料来源真实可靠，数据真实准确；政府和社会资本方及时全面履约PPP项目合同。

**2.绩效评价方法**

本次绩效评价坚持定量优先、简便有效的原则，采用定性和定量相结合的评价办法，绩效评价方法包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法等。

比较法，如将PPP项目合同约定的建设内容与实际完成建设内容进行比较、将预算投资与实际完成投资进行比较、将项目实施机构按PPP项目合同履约职责约定与其实际履行职责情况进行比较等。

因素分析法，如对影响产出时效目标实现的因素进行分析，以正确区分责任。

公众评判法，如采取发放满意度调查问卷方式，调查社会公众、政府主管部门等对项目实施的满意程度，以此评价项目实施效果。

绩效评价指标总分设置为100分，划分成四个绩效等级：90（含）-100分为“优”；80（含）-90分为“良”、60（含）-80分为“中”、60分以下为“差”。

**（五）绩效评价实施过程**

**1.下达绩效评价通知**

汨罗市财政局向第三方机构、项目实施机构、项目公司下达绩效评价通知。

**2.成立绩效评价组**

接受绩效评价委托后成立绩效评价工作组，绩效评价工作组负责下列工作：绩效评价工作方案制定；绩效评价资料和信息收集和调查研究；现场绩效评价；绩效分析、绩效评分；撰写绩效评价报告。在绩效评价工作过程中，绩效评价人员积极与财政部门、项目实施机构、项目公司进行沟通和协调。

**3.制定绩效评价工作方案**

与项目实施机构、项目公司沟通，了解PPP项目实施基本情况，获取绩效评价相关资料，编制绩效评价工作方案，就PPP项目建设期间项目实施机构、项目公司绩效目标分别设置绩效评价指标体系，上报娄底市财政局和湖南省财政厅。

**4.组织实施绩效评价**

根据绩效评价工作方案，对照绩效评价指标，做好现场绩效评价工作并补充收集相关资料，同项目公司和项目实施机构沟通，由有关单位对现场绩效评价工作底稿签字确认。

**5.编制绩效评价报告**

绩效评价工作组在资料收集、现场评价、调查研究、综合分析的基础上，撰写绩效评价报告初稿，分别征求汨罗市财政局、项目实施机构和项目公司意见，修改完善后报绩效评价主管部门，根据绩效评价主管部门的意见，进一步修改和完善，形成正式绩效评价报告，上报绩效评价主管部门。

**6.资料档案**

将绩效评价过程中收集到的全部有效资料按档案管理规定归档，这些资料包括绩效评价工作方案、现场评价资料、现场调查记录、满意度调查问卷、绩效评价报告等。

**（六）数据收集方法**

在绩效评价过程中，采取案卷研究、资料收集与数据填报、实地调研、座谈会及问卷调查等方式获取本PPP项目建设期间项目实施机构、项目公司有关绩效目标实现情况真实、可靠、充分的数据和信息。

1.向项目实施机构、项目公司收集绩效评价相关资料，如项目可行性研究报告、PPP项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、PPP项目合同及其补充协议、施工合同、监理合同、施工许可证、竣工验收文件等。

2.从项目公司、项目实施机构、PPP项目中心、环境保护部门、项目受益者，以及参与项目立项、决策、实施、管理的职能部门中选择访谈对象，获取项目实施机构、项目公司绩效目标实现情况的相关资料和信息。

## 3.实地勘查了解项目实施的现场情况。召集项目实施机构、项目公司及其他有关人员召开现场座谈会，了解项目实施机构、项目公司职责或合同履行情况及项目实施过程中已经取得主要绩效、项目实施中存在的问题和建议。

## 4.通过询问、勘查、检查等进行现场核实，获取项目实施机构、项目公司绩效目标实现情况相关的资料和信息。

## 5.根据PPP项目实施情况设计调查问卷，合理选择调查问卷发放范围，针对项目各相关当事方开展问卷调查，获取项目实施机构、项目公司绩效目标实现情况的资料和信息。

# 三、绩效评价结论和绩效分析

## （一）绩效评价结论

**1.项目实施机构的绩效评价结论**

绩效评价人员按照绩效评价工作规范、设定的绩效评价指标体系，对焚烧发电项目建设期项目实施机构绩效目标的实现情况进行了评价。经综合评价，项目实施机构的绩效评价得分为84.75分，绩效评价等级为“良”。

**项目实施机构绩效评价结果汇总表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 评价指标 | 权重分值 | 评价得分 | 得分率 |
| 产 出 | 40 | 34.00  | 85.00% |
| 效 果 | 30 | 25.15  | 83.83% |
| 管 理 | 30 | 25.60  | 85.33% |
| 合 计 | 100 | 84.75  | 84.75% |

**2.项目公司的绩效评价结论**

绩效评价人员按照绩效评价工作规范、设定的绩效评价指标体系，对焚烧发电项目建设期项目公司绩效目标实现情况进行了评价。经综合评价，项目公司的绩效评价得分为93.51分，绩效评价等级为“优”。

**项目公司绩效评价结果汇总表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 评价指标 | 权重分值 | 评价得分 | 得分率 |
| 产 出 | 40 | 36.60  | 91.50% |
| 效 果 | 30 | 29.31  | 97.70% |
| 管 理 | 30 | 27.60  | 92.00% |
| 合 计 | 100 | 93.51  | 93.51% |

## （二）绩效分析

**1.项目实施机构绩效分析**

根据焚烧发电项目的实际情况及项目实施机构建设期绩效目标，建设期项目实施机构绩效评价三级指标细分为16项，各项指标绩效分析如下：

（1）竣工验收

查看2020年3月17日汨罗市建筑工程质量安全监督站出具的《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程竣工验收报告》，焚烧发电项目评定为合格工程。2021年6月11日经汨罗市建筑工程服务中心核查备案。

查看湖南天瑶环境技术有限公司2020年4月出具的《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程竣工环境保护验收监测报告》，环保验收结论为：本项目符合建设项目竣工环境保护验收条件。2020年4月27日，环保验收经岳阳市生态环境保护综合行政执法支队登记备案。

查阅江苏橙果环保能源有限公司焚烧发电项目调试文件，至2019年12月12日，机组电气分系统调试、热控专业机组整套启动调试、1#机组整套启动调试通过验收。

“竣工验收”评价结果为“一次性通过竣工验收”。根据评分标准，“竣工验收”指标分值14分，得分为14.00分。

（2）商业投运前质量监督检查及投运备案

查看湖南省电力建设工程质量监督中心站2020年3月28日出具的商业投运前质量监督检查专家意见书，焚烧发电项目实体质量方面存在9个整改项目，质量行为方面存在1个整改项目。专家组结论为：对监检组提出的整改问题，由建设管理单位举一反三，组织各参建单位进行整改落实，经建设、监理单位验收合格，并待质监监督检测结论合格后，报湖南省电力建设工程质量监督中心站核发投运备案书。

根据湖南省电力建设工程质量监督中心站《关于印发汨罗市生活垃圾焚烧发电特许经营项目质量监督检查的报告》（湘电质监〔2020〕11号），已于2020年4月3日签发《电力工程质量监督投运备案证明书》。

“商业投运前质量监督检查”评价结果为“有整改事项，但整改及时、合格”；根据评分标准，“竣工验收”指标分值8分，评分为6.00分。

（3）实际总投资

焚烧发电项目批复的概算总投资为 36,975.24 万元。根据湖南求臻会计师事务所有限公司2021年9月17日出具的（湘求臻专审字［2021］第ZS1215号）焚烧发电项目竣工财务决算审核报告，审定项目实际投资36,974.37 万元，投资控制率为100.00%。

“实际总投资”评价结果为“投资控制率为100.00%”；根据评分标准，指标分值10分，得分为10.00分。

（4）开工情况

项目计划开工时间为2018 年 9 月 30 日，以垃圾仓土方开挖作为工程开工标志。项目实际开工情况为：2018年7月30日土建总承包单位进场，8月5日正式开始进行垃圾坑土方开挖工作。

“开工情况”评价结果为“符合”。根据评分标准，“开工情况”指标分值1分，得分为1.00分。

（5）进度执行

查看项目完工考核报告，施工进度主要节点如下：2018年8月5日垃圾仓正式开挖；2018年9月10日垃圾仓第一罐混凝土；2018年9月27日主厂房出零米；2018年10月8日渗滤液处理站桩基工程开始施工；2018年12月4日渣仓结构封顶；2019年3月1日1#炉全部水冷壁吊装完成；2019年02月28日厌氧罐开始施工；2019年3月28日1#炉水压试验；2019年4月10日浇注料厂家进场施工；2019年4月18日主厂房结构封顶；2019年5月10日精装修进场施工；2019年5月17日2#炉水压试验；2019年6月1日汽轮机就位；2019年8月22日1#炉点火烘煮炉；2019年9月15日1#炉吹管完成；2019年10月15日汽机冲转完成；2019年10月19日2#炉吹管完成；2019年11月22日35KV倒送电一次成功；2019年11月28日首车垃圾进场；2019年12月6日并网成功；2019年12月12日完成72+24小时试运行考核，比“2019年11月30日通过“72+24小时”试运行”的进度计划延迟12天。各主要施工节点的实际进度基本符合工程整体进度要求。

“进度执行”评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“进度执行”指标分值2分，得分为1.60分。

（6）完工情况

按照工期进度目标计划，2019 年11 月 30 日前完成“72＋24”小时试运行。项目实际于2019 年 12 月 12 日通过“72+24”小时试运行，较计划延迟 12 天完工投运。

“完工情况”评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“完工情况”指标分值2分，得分为1.60分。

（7）适当履约

绩效评价人员通过查阅PPP项目合同实施机构约定义务，发现在协助乙方项目融资事宜、将就本项目甲方应支付给乙方的垃圾处理补贴费列入中长期财政规划并列入汨罗市人大批复的预算方面，均履行了相关义务。项目实施机构在履行项目选址、立项审批、建设用地规划许可、初步设计批复等前期工作进度时间滞后于项目设计开工时间和实际开工时间，相关证照及履行建设程序的滞后。项目投入运行后，2021年项目公司收到垃圾处理费1056.27万元，其中汨罗市财政预算支付垃圾处理费849.98万元。

“适当履约”的绩效评价结果为“一般符合”。根据评分标准，“适当履约”指标分值10分，得分为6.00分。

（8）可持续性影响

绩效评价人员通过现场询问并查阅项目档案资料，发现项目实施机构汨罗市住建局制订了《焚烧发电项目垃圾处理量的计量和处理质量的考核办法》，但并未为项目运营建立具体的工作保障机制和沟通协调机制。PPP项目合同条款对项目公司运营期的运营数据记录、年度财务报表、项目公司每月成本表、上网电量清单及与电力企业的上网电量价款结算凭证复印件等上报资料，项目实施机构也未制订相关保障机制和考核办法。“可持续影响”评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“可持续影响”指标分值16分，得分为12.80分。

（9）政府部门满意度

绩效评价人员向政府相关部门发放焚烧发电项目建设期绩效评价满意度调查问卷，共计30份，收回30份，政府部门满意度87.30%。根据评分标准，“政府部门满意度”指标分值7分，得分为6.11分。

（10）社会公众满意度

绩效评价人员向社会公众（受益对象）发放三期项目建设期绩效评价满意度调查问卷，共计30份，收回30份，社会公众满意度89.10%。根据评分标准，“社会公众满意度”指标分值7分，得分为6.24分。

（11）前期工作

项目实施机构按照《政府和社会资本合作模式操作指南》和有关建设规范完成的前期工作有：规划选址论证报批、可行性研究报告、风险评估和专业论证、地形图测量、地质灾害评估、矿产覆压咨询、垃圾成份分析、能源评估报告、地质勘探（含初勘、详勘）、水土保持方案、水资源论证报告、环境影响评价报告相关工作，包括环境影响评价报告的编制及报批等工作、甲方聘请PPP咨询顾问、甲方为建设本项目而开展的前期考察学习等。PPP合同签订后，项目实施机构将前期已完成和获得的所有审批资料、报批申请文件等一并移交给乙方，并协助乙方办理主体变更手续，由乙方继续完成剩下的所有前期工作并承担相应费用。项目实施机构前期工作完成情况全面、完整，且符合政策规定。根据评分标准，“前期工作”评价结果为“符合”，“前期工作”指标分值8分，得分为8.00分。

（12）资产管理

按照PPP项目合同的约定，一是特许经营期内，项目实施机构以无偿划拨的方式取得生活垃圾焚烧发电厂的建设用地，政府方拥有项目土地使用权证，土地使用年限与本特许经营期限一致（27年）。项目土地由政府方无偿提供给项目公司使用，但划拨土地使用过程中产生的全部相关费用由项目公司承担。项目用地为本项目专用，项目公司根据项目建设的需要对本项目建设用地进行规划，但不得改变该建设用地的用途。二是项目红线范围外的进场道路、建设期临时用电以及生活用水设施等建设工作由项目实施机构完成，并承担相关费用。汨罗市规划局2018年11月13日颁发了建规（地）字第2018-043号建设用地许可证，批准项目用地总面积53304平米，用地性质是工业用地。汨罗市自然资源局于2020年1月14日颁发了汨罗市[2020]建批字第008号《中华人民共和国建设用地批准书》，明确项目建设用地面积为53304平米。项目红线范围外的进场道路、建设期临时用电以及生活用水设施等建设工作均已按期完成。配套投入到位率和到位及时率均为100%。“资产管理”评价结果为“到位率和到位及时率均为100%”，根据评分标准，“资产管理”指标分值8分，得分为8.00分。

（13）质量监督

汨罗市住建局制订了《建设期质量监督管理制度》。焚烧发电工程开工建设前，汨罗市城管局督促完成了红线范围外的进场道路、临时用电以及生活用水设施等建设，为工程建设打好基础。工程建设期间，汨罗市住建局积极与监理单位、湖南省电力建设工程质量监督中心站沟通，及时了解工程质量情况；工程建设尾期积极组织汨罗市建筑工程质量安全监督站、湖南天瑶环境技术有限公司、项目参建单位等做好竣工验收及环保验收工作，并跟踪核实工程各项监理月报告、单项工程及建筑材料质量验收等方面的质量监督工作。质量监督执行方面工作基本到位。“质量监督”综合评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“质量监督”指标分值3分，得分为2.40分。

（14）财务监督

汨罗市住建局制订了《建设期财务监督制度》。PPP合同签订后，实施机构对项目资本金、融资的到位情况，项目资金的使用情况，及投资完成进度情况进行了跟踪监督，并组织完成了项目竣工决算审计。财务监督执行方面基本到位。“财务监督”综合评价结果为“基本符合符合”。根据评分标准，“财务监督”指标分值3分，得分为2.40分。

（15）日常管理

项目建设期间，汨罗市住建局及时对项目建设情况及进度进行跟踪，并不定期组织人员进入现场检查，但未形成日常工作记录，也未制订项目建设期日常管理制度。“日常管理”综合评价结果为“一般符合”。根据评分标准，该项分值3分，得分为1.80分。

（16）信息公开及时性和准确性

查看实施机构在PPP项目综合信息平台披露情况，2016年6月至2021年7月，焚烧发电工程陆续录入项目执行阶段资料“优先选择”、“财承信息”、“项目供地”、“产出说明”、“项目绩效”、“项目建设”、“项目公司-社会资本方基本信息”、“项目运营”等信息。项目信息披露较为全面准确，但披露时间滞后，“信息公开及时性和准确性”评价结果为“投运超过1年后全部公开”。根据评分细则，“信息公开及时性和准确性”指标分值5分，得分为3.00分。

**2.项目公司绩效分析**

根据焚烧发电项目的实际情况及项目公司的绩效目标，建设期项目公司绩效考核三级指标细分为26项，各项指标绩效分析如下：

（1）竣工验收

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—竣工验收，“竣工验收”评价结果为“一次性通过竣工验收”。“竣工验收”指标分值14分，得分为14.00分。

（2）商业投运前质量监督检查及投运备案

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—商业投运前质量监督检查及投运备案，评价结果为“有整改事项，但整改及时、合格”，指标分值8分，得分为6.00分。

（3）竣工决算

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—实际总投资，“实际总投资”评价结果为“投资控制率为100.00%”；根据评分标准，指标分值8分，得分为8.00分。

（4）开工情况

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—开工情况 ，“开工情况”评价结果为“符合”。根据评分标准，“开工情况”指标分值3分，得分为3.00分。

（5）进度执行

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—进度执行，“进度执行”评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“进度执行”指标分值3分，得分为2.40分。

（6）完工情况

绩效评价情况详见项目实施机构的绩效分析—完工情况，“完工情况”评价结果为“基本符合”。根据评分标准，“完工情况”指标分值4分，得分为3.20分。

（7）农民工工资保障

绩效评价小组核实了项目建设期农民工工资发放情况。项目公司按照《湖南省建设领域农民工劳动报酬保证金管理试行办法》、《汨罗市人民政府办公室关于印发汨罗市建筑领域农民工工资支付保障暂行办法的通知》的要求交纳了农民工工资保障金197.6万元。该保障金于2021年3月24日退回。评价小组还查阅了相关支付工资凭证及账簿纪录，未发现拖欠农民工工资情况。经调查，未发现拖欠农民工工资及农民工闹薪事件。“农民工工资保障”评价结果为“工资发放到位率100%”，根据评分标准，“农民工工资保障”指标分值4分，得分为4.00分。

（8）重大群体事件

绩效评价小组向项目实施机构进行了调查，查询了相关资料，未发现与该项目相关的群众上访事项。查询与该项目相关的会议纪要，未发现与该项目相关的群众上访事件，为该指标提供了间接证据。“重大群体事件”评价结果为“没有”。根据评分标准，“重大群体事件”指标分值4分，得分为4.00分。

（9）环保措施

项目指挥部针对安全环境管理制定了一系列举措，如：《环境保护与职业健康管理制度JZ-AHGL-012》、《现场噪声管理办法JZ-AHGL-036》、《环境监理管理标准JZ-AHGL-040》等，评价小组认为其覆盖面广建设期间施工扬尘、排污、废弃物、植被保护、噪音管理等方面生态保护措施均已做出恰当制度设计，基本上对组织实施、管理措施、技术措施、经济措施比较具体和明确，可操作性较强，符合环保要求。项目竣工验收时，由广州华测品标检测有限公司对项目完工后对环境的各项影响做出了评价，评价小组查验了该咨询公司出具的各项报告，环保措施履行到位，未引发环境问题，“环保措施”评价结果为“符合”。根据评分标准，“环保措施”指标分值5分，得分为5.00分。

（10）环保事故

绩效评价小组向项目实施机构、项目实施单位工作人员、周边居民等进行了调查，未发现项目实施过程中发生过环保事故。绩效评价小组还查询了《汨罗市生活垃圾焚烧发电项目完工考核报告》，项目建设过程中环境污染事故为零。“环保事故”评价结果为“是”。根据评分标准，“环保事故”指标分值5分，得分为5.00分。

（11）可持续性

绩效评价人员查看项目公司运营管理制度、运行成本控制、运行设备运营维护、潜在风险及沟通协调机制等，认为运营管理人员和生产人员分工明确，垃圾焚烧状态良好，发电营业申报流程合规且已取得相关运营资质，运营成本控制良好，经营状况较为良好。2019年11月28日首车垃圾进场，2019年12月12日完成72+24小时试运行考核，评价小组查阅了验收报告，试运行期间运行状态良好。“可持续性”评价结果为“符合”。根据评分标准，“可持续性”指标分值6分，得分为6.00分。

（12）政府部门满意度

绩效评价人员向政府相关部门发放焚烧发电项目建设期绩效评价满意度调查问卷（项目公司），发放30份，收回30份，政府部门满意度89.4%。根据评分标准，“政府部门满意度”指标分值3分，得分为2.68分。

（13）社会公众满意度

绩效评价人员向社会公众发放三期项目建设期绩效评价满意度调查问卷（项目公司），发放30份，收回30份，社会公众满意度87.7%。根据评分标准，“社会公众满意度”指标分值3分，得分为2.63分。

（14）组织结构

绩效评价查阅了公司组织结构及职能层结构，从治理结构来说项目公司设计了股东和董事会、监事会、经营管理机构，并从顶层设计上来说设计了审计监督机制。从职能层结构来说项目公司设计了财务管理部、生产运行部、安环管理部、综合管理部、水处理中心等部门职责及对应岗位职责，绩效评价小组认为公司治理结构比较完善，各部门职责比较明确，各项制度比较健全，能满足项目开展的需要。“组织机构”评价结果为“符合”。根据评分标准，“组织机构”指标分值2分，得分为2.00分。

（15）管理制度

进行评价人员为核实项目公司的管理制度是否规范、健全，查阅了安全工资目标、文明施工管理制度、安全设施管理制度、办公室管理制度、职业病防范制度等。经过与《企业内部控制指引》制度对比，绩效评价小组认为项目公司制度健全、规范，能够较好的防范企业风险。根据评分标准，“管理制度”分值2分，得分为2.00分。

（16）人员配备

绩效评价小组查阅项目公司建设期间人员配备及相关人员资质资料，建设期项目公司下设7个部门、共计73人；汨罗指挥部共计9人，施工期间特种作业人员持证上岗率 100%。各部门分工明确，人员责任清晰。“人员配备”评价结果为“符合”。根据评分标准，“人员配备”指标分值2分，得分为2.00分。

（17）资料完整性

绩效评价小组查阅了项目公司工程招投标、立项批复及其他建设期资料，发现资料汇编目录与实际材料、工程实施各关键节点验收等项目建设与项目管理资料齐备、完整。“资料完整性”评价结果为“符合”。根据评分标准，“资料完整性”指标分值2分，得分为2.00分。

（18）档案规范性

绩效评价小组关注了关于档案的存储环境以及档案存储流程、现场核查了项目公司档案管理室，抽取了“光大现代环保能源（汨罗）有限公司章程”、“汨罗市生活垃圾焚烧发电工程项目指挥部-安全管理制度汇编”的相关档案，认为管理较为规范。进行评价人员未取得档案管理制度，建设期设置的兼职档案管理员无相关专业资质。“档案规范性”评价结果为“一般符合”。根据评分标准，“档案规范性”指标分值2分，得分为1.20分。

（19）资料上报

绩效评价小组据本项目特殊性质，重点关注了需备案与需向有关政府部门提交资料的事项。自PPP项目合同签订后，项目公司已按规定及时完整的向有关部门报送相关资料；需经相关部门批准或备案的，及时办理批准和备案手续。财政部PPP项目综合信息平台信息录入方面，2021年6月后陆续录入执行阶段资料“项目建设”，“项目公司/社会资本方基本信息”，“项目运营”，信息录入不及时。“资料上报”综合评价结果为“按时按量完成率80%”。根据评分标准，“资料上报”指标分值2分，得分为1.60分。

（20）资金到位情况

绩效评价小组查看相关资料核查项目公司资本金及融资资金到位情况，及项目竣工决算审计报告，发现项目公司资本金12,325.08万元和银行贷款23,900.00万元已到位，其他营运资金代付部分均已到位。资金到位及时。根据评分标准，“资金到位情况”指标分值3分，得分为3.00分。

（21）资金使用情况

绩效评价小组查看了本项目的竣工决算审计报告、抽查了相关会计凭证及会计账簿，未发现有挤占、挪用和截留项目资金，或资金使用与本项目不相关等现象。“资金使用情况”评价结果为“合规”。根据评分标准，“资金使用情况”指标分值3分，得分为3.00分。

（22）应急措施

绩效评价小组查阅了项目公司关于应急预案的编制，汨罗指挥部共制定了 15 项应急预案。应急预案职责分工明确，应急处理预案全面应急设备已按要求配备到位。项目应急预案合理，应急设备配备到位并符合规定。“应急措施”评价结果为“是”。根据评分标准，“应急预案”指标分值2分，得分为2.00分。

（23）文明施工

项目公司制订了《施工现场文明生产管理规定》，及与文明施工相关的质量管理制度，评价小组评价其设计合理、全面。查看了项目工程备忘录与项目工程完工总结考核纪录，开工前设定的与文明施工相关的8个0目标已妥善完成，即人身伤亡事故为零；重大设备事故为零；重大火灾事故为零；负同责重大交通事故为零；重大盗窃、场内治安案件为零；严重未遂事故为零；环境污染事故为零；重大职业病事故为零。通过向项目实施机构进行核实，项目建设期无不文明施工行为。“文明施工”评价结果为“不存在违反文明施工有关规定的情形”。根据评分标准，“文明施工”指标分值2分，得分为2.00分。

（24）安全事故

绩效评价小组查阅了项目公司对于生产安全的管理制度及措施，指挥部分别与各施单位签订了“安全责任书”，实现了安全目标层层分解过建立健全安全管理网络、一级对一级负责。绩效评价小组还查看了工程完工总结及考核纪录，未发现安全事故发生的事项，查看项目公司账务纪录，未发现有关安全事故的处罚纪录，通过与实施机构的询问，未发现安全事故事项。绩效评价小组认为项目公司施工过程安全措施实施到位，未发生安全事故。根据评分标准，“安全事故”指标分值2分，得分为2.00分。

（25）程序合规性

绩效评价小组通过查阅竣工决算审计报告及工程建设期间的设计及概算资料，未发现工程调概及设计变更的情况。“程序合规性”评价结果为“符合”。根据评分标准，“程序合规性”指标分值3分，得分为3.00分。

（26）建设工程保险购置

绩效评价小组查阅PPP项目合同条款第25.3条约定：“乙方应根据本项目工程建设、运营与维护的实际需要以及按谨慎工程和运营惯例，购买各种保险，包括但不限于：货物运输险、工程一切险、 安装工程一切险、第三者责任险、雇主责任险、资产财产险、业务中断险和其它通常的、合理的或本项目融资或适用法律要求的强制性保险”。查询项目公司保单及财务纪录，确认了其购置了雇主责任险、安装一切险、第三者责任险、财产责任险、员工综合福利保险，并核对了保单生效日期是否与建设期相符。“建设工程保险购置”评价结果为“一般符合”。根据评分标准，“建设工程保险购置”指标分值3分，实得1.80分。

# 四、存在的问题

## （一）关于项目实施机构

**1.建设期办证不符合规定**

前期工作部分办证时间滞后于实际开工日期。项目完工考核报告中记载项目公司于2018年8月5日开挖垃圾仓，标志着项目正式开工。但建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证上载明的颁发时间分别为2018年11月28日和2018年9月30日。

**2.****建设期间监督管理制度建设欠完善，履行监督管理职责的成果未进行档案化管理**

（1）未设计管理组织架构、岗位设置和职责划分；未制订监督管理中发现问题的预防性措施；未制订日常管理制度。

（2）PPP项目合同条款中约定了项目实施机构有权审阅建设期的项目计划和进度报告，对项目公司依法选择的建设施工总承包单位和设备供应商、设备采购的总体工作方案，对建设承包商转包、分包情况的监督管理，对项目资本金、融资的到位情况，项目资金的使用情况，及投资完成进度情况等的监督管理，相关监管情况未形成文字记录，期间履行监督管职责的成果未进行档案化管理。

**3.****未建立项目运营期的工作保障机制和沟通协调机制**

通过查阅档案资料，绩效评价组发现项目实施机构并未为项目运营建立切实有效的工作保障机制和沟通协调机制。汨罗市住建局制订了《焚烧发电项目垃圾处理量的计量和处理质量的考核办法》，但PPP项目合同条款要求运营期项目公司提供的运营记录及报表资料等，及资料上报结果，也未制订相关保障机制和考核办法。

**4.信息公开不及时**

查看焚烧发电项目在PPP项目综合信息平台披露情况，项目执行阶段资料“优先选择”、“财承信息”、“项目供地”、“产出说明”、“项目绩效”等信息的录入时间均在2021年6月及以后。项目执行阶段的部分信息未及时录入或公开。

## （二）关于项目公司

**1.未按照PPP项目合同约定购买齐全建设期保险**

据PPP合同条款第25.3条约定：“乙方应根据本项目工程建设、运营与维护的实际需要以及按谨慎工程和运营惯例，购买各种保险，包括但不限于：货物运输险、工程一切险、 安装工程一切险、第三者责任险、雇主责任险、资产财产险、业务中断险和其它通常的、合理的或本项目融资或适用法律要求的强制性保险”。建设期项目公司购买了雇主责任险、安装一切险、财产责任险、员工综合福利保险，工程一切险未购买齐全，未购买业务中断险等险种。

主要原因是该项工程预算制定严格，且垃圾焚烧发电项目对于项目公司而言并非首次业务，其拥有较多建设经验及较高技术水平，项目公司选择重大风险敞口进行了投保。

**2.档案管理欠规范**

项目公司档案管理员为兼职，且尚未取得专业资质。

主要原因是项目公司人员编制有定制，且档案资料有限或无必要聘请有资质的专业档案管理员。

**3.项目资料录入PPP项目综合信息平台不及时**

项目公司于2021年6月后（建设期后18个月）陆续录入项目执行阶段“项目建设”、“项目公司/社会资本方基本信息”、“项目运营”等资料，项目信息录入PPP项目综合信息平台不及时。

# 五、相关建议

## （一）关于项目实施机构

**1.完善运营期监督管理机制**

完善监督管理机构组织架构，建立总负责人下的质量管理财务监督日常管理分部负责制。设计监督岗位操作手册，并实行专人专岗。建立监督工作考核机制，将监督岗位责任与年度绩效挂钩。履行监督职责的工作应形成必要的书面记录和结论性文件并归档成册备查。

**2.及时录入及公开PPP项目信息**

项目实施各阶段的信息公开由专人负责，相关的信息在监督机构内部汇总并审核后，在规定时限内传递给信息公开岗，并按《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理办法》的规定时限及时分开。

**3.处理好运营期第一次调价事宜**

根据协议调价机制，运营年开始后每三年调整一次垃圾处理费单价，甲乙双方可根据当地物价指数的变化以及项目运营成本和收入情况协商对垃圾处理费单价进行调整。焚烧发电项目即将迎来运营期第一次垃圾处理费调价，项目实施机构应全面收集2020年至2022年项目公司运营数据，为运营期第一次垃圾处理费调价做好准备。

**4.建设项目履行程序规范化**

建议项目实施机构在以后的项目建设中，严格按照相关法律法规履行建设程序，办理建设项目相关手续，做到依法合规建设。

## （二）关于项目公司

 **1.全面管理风险敞口**

项目公司应当全面识别、评估企业面临的风险，针对不同风险敞口实施全面风险管理，除非购置保险不符合成本效益原则，否则应保尽保。如若实施购置保险不足以应对相关风险，应考虑风险规避、风险转移、风险对冲等的风险控制措施。

**2.完善档案管理**

建议项目公司积极向上级公司争取档案员的专职岗位设置，设立专职的档案员，或采取正向激励方式（培训、奖励等）鼓励档案管理员取得相应资质，不断提高档案管理水平。

**3.及时上报、录入及公开PPP项目信息**

建议项目公司将需进行备案及披露的信息周期性汇总处理，且将此项职能纳入具体岗位职责，将责任落实到个人，防止权责分配不合理导致延误资料上报。

**六、绩效评价报告使用限制**

本评价报告仅供委托人为PPP项目绩效管理目的使用，未经委托人、相关政府部门及绩效评价机构同意，不得向他人提供或公开。除依据法律法规需要公开的情形外，报告的全部或部分内容不得被摘抄、引用或者披露于公开媒体。

附件一：《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设期项目实施机构绩效评价指标评分表》

附件二：《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设期项目公司绩效评价指标评分表》

附件三：《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设期绩效评价资金支出结构性分析表》

附件四：《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设期绩效评价基础数据汇总表》

附件五：《汨罗市生活垃圾焚烧发电工程PPP项目建设期绩效评价问题清单》

附件六：湖南天翔联合会计师事务所（普通合伙）营业执照

附件七：湖南天翔联合会计师事务所（普通合伙）执业证书

**绩效评价第三方机构：**

**湖南天翔联合会计师事务所（普通合伙）**

**二0二二年九月十六日**