

# 2019 年度长沙国际会展中心 PPP 项目 财政资金支出绩效评价

## 一、评价情况

为了规范政府和社会资本合作项目全生命周期绩效管理工作，提供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 2020 年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2020〕2号）等文件精神，长沙市财政局组成了绩效评价工作小组，于 2020 年 5 月至 8 月期间，对长沙国际会展中心 PPP 项目 2017-2019 年度共三年期财政支出进行绩效评价。

评价对象为 2017-2019 年度共三年财政支出资金。评价范围覆盖项目全生命周期管理，绩效评价一级指标包括项目决策（项目前期工作、PPP 绩效考核体系），项目过程（资金管理、组织实施），项目产出（项目融资情况、项目建设完成情况、项目运营完成情况），项目效益（经济效益、社会效益）四个方面。

二级指标共 12 项。一是项目前期工作，重点关注项目实施

主体和项目决策程序是否符合 PPP 政策规定，项目前期工作程序及材料是否符合规范文件要求。二是 PPP 绩效考核体系，重点关注 PPP 项目绩效目标合理性和绩效目标明确性。三是资金管理，重点评价 PPP 项目补贴测算科学性、项目资金使用合规性、运营公司预算执行率和调整率。四是组织实施，重点评价管理制度、制度执行、档案管理和信息公开。五是项目融资情况，重点关注实缴资本到位情况、融资及偿还资金情况、融资规范性、股权退出。六是项目建设完成情况，重点关注建设完工情况、项目建设质量、时效目标、建设成本节约率。七是运营指标完成情况，重点评价会展利用率、举办会展数量及规模、安全事故发生情况、投诉情况处理、设备维修及完好度。八是经济效益，重点关注项目经营性盈余实现情况、收入增长情况、运营成本控制情况。九是社会效益，重点评价经济拉动、环境美化、可持续影响、服务满意度。十是生态效益，主要从环境美化角度进行评价。十一是项目可持续影响，重点关注项目发展可持续、财务状况可持续、运营管理可持续。十二是满意度指标，主要评价组展商对运营公司服务的满意度。

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，对财政支出资金产出的数量、质量、成本、时效和项目的经济性、效率性、效益性，以及实施效果的可持续性进行评价，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）项目背景**

随着经济社会发展，会展业已逐步成为第三产业中一个举足轻重的新兴行业。近些年来中国会展业发展迅速，湖南省会展业也取得了不俗的成绩。但与中西部其他省份和中心城市相比依然差距很大，展会规模小、专业化水平低，尤其是场馆建设严重滞后。湖南国际会展中心、湖南省展览馆和长沙红星国际会展中心三个场馆，总展览面积不足 10 万 m<sup>2</sup>，而且设施陈旧，设备老化，功能不全，空间上缺乏扩展和提升的可能，直接影响了全省会展业的发展。因此，迫切需要率先在长沙建设一个现代化的国际会展中心，以打造一线会展城市，辐射和引领全省会展经济加快发展。因此，在黄兴镇兴建长沙国际会展中心的雏形应运而生。

2012 年 8 月份，湖南省政府第 112 次常务会议决定用 3-5 年的时间在长沙县黄兴镇建设长沙国际会展中心，并明确将其“建设成国内一流、世界先进、突出现代服务业、体现‘两型’和湖南特色的大型城市综合体，把会展中心打造成为现代服务业的新平台、新片区”，并明确了“省市共建、以市为主”，“政府引导、企业主导、市场运作”的建设及运营原则。

### **（二）项目基本情况**

长沙国际会展中心总用地面积 870 亩（含周边道路，净用地面积 795.5 亩），西至浏阳河、东至梯塘路，北至中轴大道，南至香樟路。规划的长沙国际会展中心（分一二期）重点建设展览中心、会议中心、商务中心、购物中心、娱乐中心和接待中心于一体的复合功能区中的核心场馆，共 12 个展馆、2 个登陆厅、2 个地下室，总建筑面积约 445,100m<sup>2</sup>，其中地上建筑面积 313,849m<sup>2</sup>，地下面积 131,251m<sup>2</sup>，结构类型为框架结构、钢结构。项目分一、二期建设，一期包括北登陆厅及 8 个展厅，室内展厅面积约 12 万 m<sup>2</sup>，约 5,700 个标准展位，室外展场面积约为 8.5 万 m<sup>2</sup>，总投资约 57.80 亿元，其中工程建安费用 43.60 亿元。二期工程尚未开始建设。

### （三）PPP 运作方式

该项目采用 BOO（建设-拥有-运营）模式运作。PPP 项目运作方式的选择通常需要综合考虑政府收费政策、项目投资收益水平、风险分配基本框架、融资需求、改扩建需求和是否移交等要素。本项目属于新建项目，规模大、工期紧，如政府先投资建设再交由社会资本运营，既不利于缓解财政压力，社会资本在类似工程上积累的丰富经验也无法在本项目上得到充分运用，工程质量及项目建设进度也可能会受到影响。同时会展行业属于新兴行业，会展专业人才缺乏，政府方尚不具备丰富的会展场馆运营及管理经验，相比之下采用 BOO 模式，项目公司可在其存续期内而非相对较短的 PPP 合同期内对场馆的运营

及管理进行长期规划及安排，以期实现最大的经济效益和社会效益。

#### **（四）交易结构**

项目公司-湖南长沙会展中心投资有限责任公司，由长沙城投国际会展中心投资开发有限责任公司、三湘集团有限公司以及上海陆家嘴至茂投资有限公司共同出资组建，注册资本7亿元人民币。上述三方股东持有项目公司的股权比例分别为42.86%、28.57%、28.57%，在项目公司获得营业执照之日起三个月内将全部出资缴付至项目公司银行账户。

项目公司各方股东按出资比例分享利润、分担风险及亏损，其中设计、建设、财务、运营维护等商业风险主要由项目公司承担；政策、法律风险等主要由政府承担；政治、宏观经济、不可抗力、最低需求风险等风险由政府和项目公司合理共担。项目公司经营目的是融合投资各方的资源优势，对长沙国际会展中心项目进行开发建设，使投资各方获得满意的投资回报，并取得良好的经济效益。

项目公司作为运作主体，对授权范围内的项目用地进行土地整理、开发，实现会展场馆及基础设施建设的投资平衡。原则上资金筹措由项目公司通过自身融资来解决，若在运作过程中出现资金不足情形，可以采取股东增资或股东提供相应融资支持等方式筹集资金。

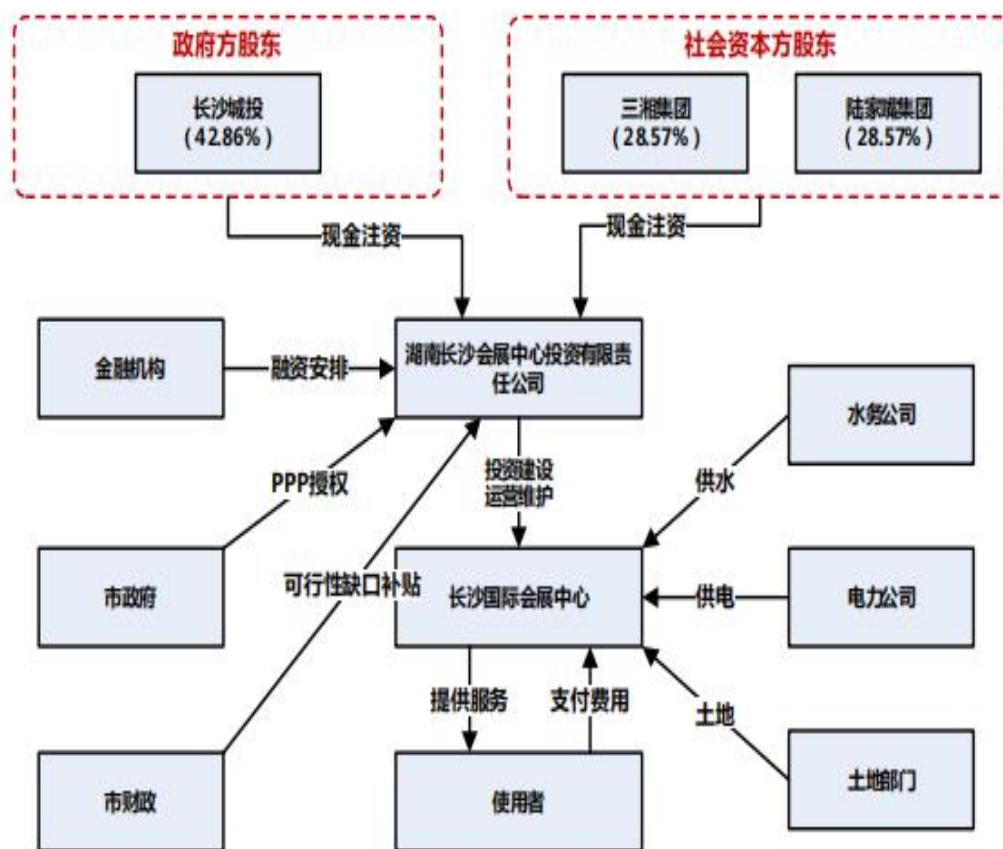


图 2-1 长沙国际会展中心 PPP 项目投融资结构图

### （五）回报机制

长沙国际会展中心项目是具有准公共产品属性的基础设施，采取“使用者付费+可行性缺口补贴”的回报机制。使用者付费主要是会展场馆运营收入（含政府在 PPP 协议期内承诺购买一定场次的会展服务），包括场馆租金、停车费、餐饮场所出租收入等；可行性缺口补贴主要保证在补贴年限内，项目公司能够还本付息。经预测，市政府需提供 15 年期（2017-2031，不包含建设期）可行性缺口补贴共计 175,765 万元。具体补贴计划如下：

表 2-1 2017-2031 可行性缺口补贴计划表

年度	各年补贴金额（万元）
2017 年	13,541
2018 年	13,016
2019 年	6,842
2020 年	14,984
2021 年	12,488
2022 年	11,700
2023 年	16,508
2024 年	25,925
2025 年	22,064
2026 年	18,160
2027 年	10,952
2028 年	6,862
2029 年	2,723
2030 年	--
2031 年	--
合计	175,765

### 三、项目资金情况

#### （一）预算安排与实际使用情况

根据长沙市会展工作管理办公室于 2016 年 3 月与湖南长沙国际会展中心投资有限责任公司（以下简称乙方）签订的《长沙国际会展中心 PPP 项目协议》：长沙国际会展中心 PPP 项目前十五个运营年内，长沙市人民政府或者其他指定部门将以授权范围内土地开发收益作为主要资金来源，向乙方以财政补贴的方

式支付可行性缺口补贴。根据《实施方案》，预测 2017 年可行性缺口补贴金额为 13,541 万元、2018 年可行性缺口补贴金额为 13,016 万元、2019 年可行性缺口补贴为 6,842 万元。

经会展办向长沙市人民政府申请落实年度长沙国际会展中心可行性缺口补贴，长沙市财政局 2017 年度-2019 年度分别补贴 13,541 万元、13,016 万元、10,055 万元（因实际使用者收入与预测相差较大，2019 年财政补贴重新测算）。财政可行性缺口补贴资金通过湖南长沙会展中心投资有限责任公司在国家开发银行湖南省分行开设的一般资金账户（账号 4310156004191931000）收支。各年财政可行性缺口补贴专项资金已全部使用完毕。

## （二）项目公司贷款具体情况

2016 年湖南长沙会展中心投资有限责任公司与国家开发银行股份有限公司签订贷款合同，合同中约定贷款总金额为 243,000 万元，贷款期限为 17 年，年利率为 4.9%，并初步约定了分期提款计划和还款计划。截止 2019 年 12 月 31 日，实际的提款计划和还款计划如下表所示：

表 3-1 项目实际提款表

提款时间	提款金额（万元）
2016 年 6 月 29 日	50,000
2016 年 9 月 21 日	40,000
2016 年 11 月 17 日	30,000
2016 年 12 月 08 日	10,000
2017 年 3 月 20 日	2,000

提款时间	提款金额（万元）
2017年4月1日	4,000
2017年9月29日	20,000
2017年9月13日	30,000
2018年9月18日	10,000
2019年1月17日	2,900
2019年3月15日	15,000
<b>合计</b>	<b>213,900</b>

**表 3-2 项目实际还款表**

还款时间	还款金额（万元）
2018年6月29日	1,000
2018年11月20日	1,000
2019年5月20日	5,000
2019年11月20日	5,000
<b>合计</b>	<b>12,000</b>

据以上两表统计，截至 2019 年 12 月 31 日，国家开发银行湖南省分行给项目公司已累计放款 21.39 亿元，项目公司已归还 1.2 亿元，剩余长期贷款金额为 20.19 亿元。

另外，我们检查项目公司资金时发现，为了保证一期工程项目建设正常进行，2015 年 9 月 22 日，项目公司向长沙城投会展公司借款 3 亿元用于会展中心项目建设，双方约定待项目公司项目资金到位后及时归还，未明确还款期限，资金成本为每年 7.8%。2015 年 10 月 28 日，项目公司向工行德雅路支行借入资金 3 亿元，期限 3 年，年利率为 5.225%。以上两笔后续均通过国开行贷款置换。

### **(三) 资金管理情况**

(1) 合同付款流程：提供需付款的资料，经办部门审核符合付款条件→经办人员填《合同付款审批表》→部门→负责人审核→风控合约部审核→财务融资部会计审核→财务融资部负责人审核→分管副总审核→财务负责人审核→总经理审核→董事长审核→出纳付款。

(2) 费用报销付款流程：按照费用报销管理办法处理。

(3) 借款付款流程：按照借款审批程序办理。

经抽查项目公司财务核算资料，项目资金支付基本按上述程序审批，工程款严格按施工进度控制支付，未出现超付工程款或未经验收办理材料设备款项支付的情况，没有发现财务违规违纪事宜。

#### **2、会计核算及资金支付方式**

项目财政专项资金收支核算由湖南长沙会展中心投资有限责任公司财务融资部实施，对该专项资金未单独开设银行专户，而是将该专项资金并入公司在国家开发银行湖南省分行开设的一般银行账户（贷款账户）进行管理。项目公司也没有建立财政专项资金收支明细账，该专项资金的收支均在公司账套内进行核算。

### **四、项目组织实施情况**

#### **(一) 项目决策**

2013年11月，项目委托湖南省国际工程咨询中心进行项目

可行性分析，并出具了《长沙国际会展中心建设工程可行性研究报告》，为项目立项提供参考依据。2014年3月10日，长沙市发改委《关于长沙国际会展中心项目可行性研究报告的批复》（长发改〔2014〕89号）确定该项目正式获批立项。

2014年2月，长沙城投国际会展中心投资开发有限责任公司、三湘集团有限公司、上海陆家嘴至茂投资有限公司签订《湖南长沙会展中心投资有限公司合资经营合同》。湖南长沙会展中心投资有限责任公司成立于2014年3月27日，是由长沙城投国际会展中心投资上开发有限责任公司、三湘集团有限公司、上海陆家嘴至茂投资有限公司出资组建的公司，由投资公司承担项目的开发、建设、运营等工作。注册资本为人民币7亿元，股权结构如下：

股东类别	股东名称	实缴注册资 (亿元)	出资比例 (%)
政府方	长沙城投国际会展中心投资开发有限责任公司	3	42.86
社会资本方	三湘集团有限公司	2	28.57
	上海陆家嘴至茂投资有限公司	2	28.57

2015年3月，项目委托上海济邦投资咨询有限公司编制《长沙会展中心PPP项目实施方案》（以长沙市财政局呈批件形式批复、《长沙会展中心PPP项目物有所值评价》（长沙市财政局于2018年7月31日批复）、《长沙会展中心PPP项目财政承受能力报告》（长沙市财政局编制并盖章）。

项目立项后，建设单位湖南长沙会展中心投资有限责任公司随即组织项目设计招标，并于 2014 年 3 月 14 日取得了长沙市住房和城乡建设委员会下达的《关于长沙国际会展中心(D1#、D2#、E1#~E6#、W1#~W6#)工程初步设计的批复》(长住建发〔2014〕86号)。

## (二) 项目采购

本项目一期工程分为四个标段进行公开招标，由招标代理机构大华建设项目管理有限公司负责该项目的代理招标事宜。通过评标委员会评定、媒体公示评审结果并报主管部门备案，确定中标情况如下：

(1) 第一标段：2014 年 9 月 19 日，经公开招标由中建三局有限公司承接，中标总价格 115,059.52 万元，工期 610 天，其中北登陆厅工期 18 个月；2014 年 9 月 9 日，工程监理由湖南长顺工程建设监理有限公司承接。

(2) 第二标段：2014 年 12 月 8 日，经公开招标由北京建工集团有限公司承接，中标总价格 72,908.41 万元，合同工期 610 天；2014 年 10 月 20 日，工程监理由上海市建设工程监理有限公司承接。

(3) 表土清理外弃及回填工程：2014 年 1 月 6 日，经公开招标由湖南省机械化施工公司承接，中标价 2,241.97 万元，合同工期 180 天，由湖南中建设计监理有限公司负责工程监理。

(4) 北登陆厅精装修：2016 年 2 月 26 日，经公开招标由

湖南建工集团装饰工程有限公司承接，工程造价估算约 5,000 万元，合同约定优惠率 11.4%，合同工期 200 天，由湖南长顺工程建设监理有限公司负责工程监理。

项目一期工程实施过程中，建设单位分别与施工单位、监理单位签定了建设工程施工合同及监理合同（后来变更部分设计，签订了相关补充协议），明确了双方的权利和义务，落实了施工单位和监理单位的责任。项目公司聘请监理单位对项目实施全过程、全方面（工程质量、施工进度和工程款支付进度、工程造价等）的监督，规范了建设行为，加强了项目质量控制。

### **（三）项目建设管理**

为完善项目手续，项目分别于 2014 年 8 月 20 日、2014 年 11 月 13 日、2015 年 10 月 19 日办理了项目用地权证、建设工程规划审批单、建筑工程施工许可证。

项目一期工程开工后，项目公司工程部、施工单位、监理单位各自在职责范围内开展工作。施工单位按照预定的施工组织设计方案组织施工，监理单位根据有关法律、法规、规程、工程设计文件和监理合同以及其他工程建设合同，对工程建设实施专业化的监督管理。项目公司工程部负责工程施工过程中的日常管理，协调施工单位、监理单位、设计单位之间的关系，对项目的施工准备、施工进度、质量、投资控制进行审核、监督，对施工过程中的重大问题进行决策和处理。项目建设涉及工程变更共计 465 份，总金额为 36,870 万元，100 万以上工程

变更分别于 2016 年 7 月、2017 年 11 月召开变更联席会，并形成会议纪要报市政府。

#### **(四) 项目验收**

该项目一期主体工程于 2016 年 8 月底完工，附属工程于 2016 年 10 月完工，建设单位于 2018 年 3 月 16 日组织施工单位、监理单位、勘察单位、设计单位进行工程验收，2018 年 4 月 28 日经长沙市建设工程质量监督站验收同意备案，一期实际建筑面积为 268,125 m<sup>2</sup>（其中地上面积 204,088 m<sup>2</sup>，地下面积 64,037 m<sup>2</sup>）。

#### **(五) 项目决算**

该工程项目至今尚未办理竣工决算手续，暂不能最终确定工程的实际建造总成本。根据项目公司工程部统计及财务账面记录，截止 2019 年 12 月 31 日，该项目已发生的建设投资总额为 345,218.31 万元，具体包括：工程费用 250,195.58 万元（其中合同金额为 222,601.44 万元，工程变更预估增加工程费用 27,594.14 万元），工程建设其他费用 14,263.34 万元，建设期利息 8,216.94 万元，征地拆迁费用 72,542.45 万元，除征地拆迁费用因土地价格上涨而超出概算 70.48%以外，其他费用均没有超出概算。

#### **(六) 项目运营**

2016 年 10 月，一期工程项目全部竣工，建成北登陆厅、中心广场、西广场、内廊及北面四组八个展厅，其中单馆室内展

览面积约 1.35 万 m<sup>2</sup>，室内展览总面积约 12 万 m<sup>2</sup>，可提供室内标准展位约 6,000 个，室外展示面积约 8.5 万 m<sup>2</sup>。项目一期于 2016 年 11 月 1 日正式开馆运营。

## 五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

### （一）制度建设情况

项目公司及其子公司长沙国际会展中心管理有限责任公司主要编制了以下四个方面的制度：

**工程建设管理办法和制度。**为加强工程项目的管理与工程成本的控制，项目公司制定了一系列规章制度，包括：工程项目合同管理制度、建设工程质量管理制度、工程竣工档案管理办法、建设工程竣工验收备案管理办法、物资采购管理制度、招投标管理制度、工程精细化管理制度、工程计量实施办法等，并能够按照相关管理制度落实到位，确保工程建设得到有效控制。

**项目资金管理办法和制度。**为加强项目的资金管理，项目公司制定了《资金管理办法》，从资金管理总则、银行账户管理、现金管理、备用金管理、资金支付管理、资金调拨管理等几个方面进行了规范。项目实施中基本能够按照制度执行，没有发现不符合规定的情况。

**运营管理办法和制度。**为加强会展场馆的日常管理与运营，项目公司专门与其全资子公司长沙国际会展中心管理有限责任公司签订了《长沙国际会展中心物业租赁合同》，明确了会展场

馆的日常管理责任。长沙国际会展中心管理有限责任公司制定了场馆管理的规章制度，包括安全管理制度、财务管理制度、合同管理制度、采购管理制度等，对会展中心的日常管理进行了较好的规范。

**行政管理办法和制度。**项目公司从 2013 年开始陆续制定了行政后勤管理、人力资源管理、财务管理、合同管理等制度，并依据实际情况不断完善和调整各项管理制度。

## **（二）制度执行**

整体而言，项目公司制度执行的整体情况较好，但工程建设管理制度中存在招标管理制度未严格落实到位，部分需要采用比选等招标方式确定供应商的项目采用直接委托方式等问题（具体问题中反馈）。

## **六、项目的产出成果及效益情况分析**

### **（一）项目建设产出成果**

目前项目第一期工程已完工、交付使用并办理了竣工结算手续。建成钢结构场馆 8 栋，登陆厅 1 栋，交付的内容含北面八个展厅、北登陆厅、连廊的土建、机电、装修、室外展场、室外配套等，总建筑面积 26 万余平方米，总投资约 35 亿元。

### **（二）经济效益**

#### **1、营业收入稳步增加，预期目标有效实现。**

2017 年长沙国际会展中心成功举办各类展会活动 38 场，其中全国巡回展 5 场、5 万-10 万平米的展会 4 场、10 万平米以上

展会 3 场。全年参展观众累计 87 万人次，展览面积约 101.2 万平方米，场馆利用率 23.77%，实现展览服务等各项收入总计 4,702 万元。

2018 年场馆成功举办各类展会活动 53 场，实现展览面积 138.6 万平方米，同比增长 37%，任务目标完成率 120.5%（预期目标 115 万平方米），实际收入约 5,477 万元。

2019 年场馆成功举办各类展会活动 42 场（其中全国巡回展 2 场、5 万-10 万平方米展会 7 场、10 万平方米以上展会 3 场），实现展览面积 143.6 万平方米，同比增长 3.6%，场馆利用率 24.99%，实现安全生产零事故，实际收入约 5,479 万元，预算达成率 102.7%。

## **2、经济拉动效果和辐射效应显著。**

会展行业的发展除了直接产生经济效益，还带动了湖南旅游业、餐饮业、交通运输业以及酒店服务业等其他产业的发展，创收效果十分明显。

其中 2019（春季）全国制药机械博览会是众多展会中规模和影响比较大的展会之一，规模大、展品全，专业化展会吸引了大量媒体报道和众多观众，展览面积 13.1 万平方米，共有 7,882 个展位 1,135 家展览商参展。展出的设备涵盖制剂机械、原料药机械、药品包装机械等八大类近万台设备。展会期间同时举办国际论坛 4 个，技术交流会等 57 场，吸引观众 8 万人次进展参观，现场成交以及签订意向协议金额为 16 亿元人民币。

同时，在展会期间，来自全国各地的客商汇集长沙，巨大的人流量给长沙交通、住宿、旅游等行业带来了客观的经济利益，粗略估算，按照住宿费人均 380 元/天，交通以及餐饮消费人均 180 元/天，共计 10,648 万元；展会共 7,882 个展位（包括标展、豪标展位和特装展位），按照平均价格，预估产生收入共计 6,513.61 万元；展会所展览的各种医疗设备的按照平均的物流费用 1,800 元/台计算，预估产生收入 1,800 万元；外来客商来长沙参观旅游，按照平均消费支出，预计消费金额 1,600 万元。

### **（三）社会效益**

#### **1、自主品牌产业会展蓬勃发展**

中国（湖南）国际轨道交通产业博览会、中国（长沙）装配式建筑与建筑工程技术博览会、中国（长沙）国际智能制造装备与技术博览交易会、中国食品餐饮博览会、中国中部（湖南）农博会、长沙国际车展等大型展会的开展，一定程度上提高了相关产业的影响力，吸引外来人员来长沙旅游、就业。同时长沙国际会展中心在湖南会展行业的示范引领作用进一步凸显。

#### **2、促进完善配套基础设施建设**

会展行业的发展，促进了城市商业、旅游、餐饮、交通、通信和其他相关产业发展。政府部门为了能够办好一个展会，加强展会举办地周边的道路交通以及城市绿化，以此能够辅助展会更好地开展，通过优化交通来便捷参展商与观众更好地到

达展会现场，不断吸引社会资金完善上述配套设施建设。综上所述，本项目的建设不断促进周边公共基础设施的建设和完善。

### **3、增强了会展业的竞争实力**

2019 年场馆荣获“金五星优秀会展场馆奖”、“中国会展十大会展场馆奖”、“新中国 70 周年中国最具影响力会展中心”、“长沙国际工程机械展览会组委会优秀组织奖”、“中国国际食品餐饮博览会优秀组织奖”等荣誉；2019 年 5 月 15 日正式加入 UFI 会员单位，成为湖南首家获得 UFI 认证的场馆；2019 年 12 月被评为“长沙市青年文明号”服务单位，这一系列的荣誉充分展现了场馆办展、办会能力和服务保障水平，树立了国际中高端专业会展场馆的品牌形象。

### **4、提高了城市的知名度**

项目的建成，提升了省会长沙新型城镇化建设水平，通过会展搭台，带动现代服务产业发展，引领全省开放型经济发展。会展活动特别是全国巡回展在长沙国际会展中心举办，举办方大量人力物力和财力的投入，吸引社会各界媒体的广泛报道，无形中提高了长沙的知名度，吸引其他省份的游客来湖南旅游。

## **七、存在的问题**

### **（一）前期工作操作流程不规范**

#### **1、PPP 项目部分前期工作操作流程倒置，有悖于操作规范要求**

根据《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): 政府和社会资本合作项目操作流程图明确 PPP 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:

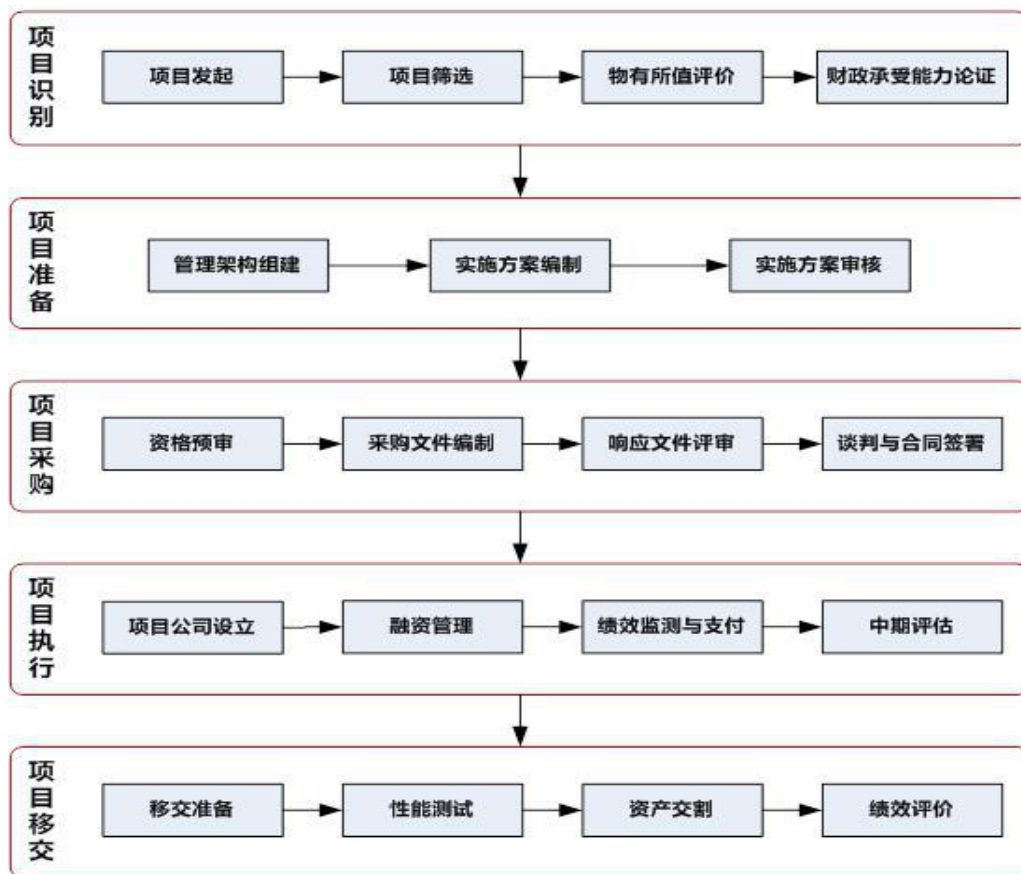


图 7-1 PPP 项目操作规范流程图

根据一般 PPP 项目操作流程, 首先进行项目的识别和准备, 在相关文件获得批复之后进行项目采购。本项目的项目公司于 2014 年 3 月 27 日成立, 而项目识别阶段的物有所值评价报告和财政承受能力论证报告批复时间分别为 2018 年 7 月 31 日、2015 年 11 月 4 日, 均滞后于项目公司成立。本项目在参照 PPP 相关政策要求开展项目识别与准备、项目采购工作阶段, 存在操作流程倒置问题, 不符合规范实施要求。

## 2、项目实施方案无联审记录

PPP 项目涉及到的政府部门、环节、利益相关方众多，需要相关政府部门广泛参与和深度配合。本项目实施方案应由发改、财政部门牵头，组织各部门、专家库专家组成联审工作小组，对项目的必要性、合规性、财务可负担性、合作模式、交易结构、投资回报、社会资本选择、资源平衡、信用保障、退出机制等核心内容进行审查，提出评审意见。

本项目主要以财政局呈批件的形式进行批复，无各部门、专家提出评审意见的记录。项目实施机构根据审查意见对实施方案进行修改完善后，由本级人民政府出具正式批复。

## 3、投资人确定程序不符合 PPP 项目采购规定

根据《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库〔2014〕215号）的要求，PPP 项目采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和单一来源采购。根据本项目采购需求特点，应选择公开招标、邀请招标或者竞争性磋商方式选择投资人。

另根据《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〕76号）的规定，项目实施机构应根据项目需要准备资格预审文件，发布资格预审公告，邀请社会资本和与其合作的金融机构参与资格预审，验证项目能否获得社会资本响应和实现充分竞争。

而本项目于 2013 年 9 月 25 日由长沙市人民政府与上海浦

东新区政府签订了《长沙市人民政府与上海陆家嘴集团有限公司关于长沙国际会展中心项目合作备忘录》，长沙城投国际会展中心投资开发有限责任公司、三湘集团有限公司、上海陆家嘴至茂投资有限公司三方据此就本项目达成合作，主要是通过谈判的方式确定了各投资合作方，并未执行竞争性采购程序，这与上述政策文件要求不符。

## **（二）核心条款设计不符合 PPP 项目规范要求**

### **1、项目公司股权回购存在固定回报嫌疑**

根据《湖南长沙会展中心投资有限责任公司合资经营合同》第二十三条：在合资公司成立 5 年后，丙方（上海陆家嘴至茂投资有限公司）可选择将股权转让给甲方（长沙城投国际会展中心投资开发有限公司），股权转让价格以经长沙市国资委认可的评估机构评估后的净资产为依据，同时三方约定，丙方股权转让价格不低于丙方实缴注册资本加上 9% 的年收益。如评估价格低于三方约定价格则甲方按本条所述的丙方实缴注册资本加上 9% 的年收益及丙方实际持有股份年限计算所得价格收购丙方股权。如评估价格高于三方约定价格，则转让价格以评估价位基础经各方协商确定。从以上条款看，本项目存在设定固定回报、明股实债的嫌疑。根据 2020 年最新资料显示，政府方以 29,285.10 万元的价格回购了丙方的股权。

### **2、项目回报机制、风险分配设计不合理**

根据《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）第三章第（二）条风险分配基本框架。按照风险分配优化、风险收益对等和风险可控等原则，综合考虑政府风险管理能力、项目回报机制和市场风险管理能力等要素，在政府和社会资本间合理分配项目风险。原则上，项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。

本项目可行性缺口补贴（VGF）即实际现金流缺口=经营盈亏（=经营收入-经营成本）-投资借款利息-偿还投资借款本金，其中，经营收入主要来自展览收入、制证收入等主营业务，经营成本包括运行维护成本、人工成本、管理费用、销售费用等。各年财政按照实际的经营性盈余及各年银行还本付息金额进行补贴，并未以预测的经营性盈余设定风险分配机制，因此本项目实际的融资风险及运营风险实际上由政府方承担，政府方全额“实报实销”，这种处理方式不符合上述政策文件要求由社会资本承担项目经营风险的规定。

### 3、未建立按效付费机制，固化支出责任

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）的要求，PPP项目应建立与项目产出绩效相挂钩的付费机制的，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%。

本项目《实施方案》《PPP项目协议》只列明了运营阶段的指标体系，主要从运营层面、财务层面、内部管理三个方面12个指标考核。另外，《PPP项目协议》中明确以履约保函对项目公司进行约束。然而，因缺乏系统性的顶层设计，本项目的绩效考核存在绩效评价指标不全面、缺少建设期考核指标、项目建设成本未参与绩效考核等问题，与相关文件要求有偏离。

### （三）财政补贴测算方案精准性较差

因银行实际还本付息方式可能与实施方案预计不一致，为确保评价数据的精准性，本报告剔除项目贷款本金和利息，消除项目银行还本付息对评价数据影响，重点对比收入数据及经营性盈余数实现情况。

表 7-2 实施方案数据和实际运营数据的对比表

项目	2017年	2018年	2019年
实施方案收入数据（万元）	25,589	26,357	35,601
实际运营收入数据（万元）	4,702	5,477	5,479
差额（万元）	20,822	20,880	30,122
实施方案盈余数据（万元）	2,796	3,321	9,377
实际运营盈余数据（万元）	515	966	734
差额（万元）	2,281	2,355	8,643

通过访谈及研读《实施方案》可知，租金收入=展馆面积×出租率×出租单价×天数，项目公司实际收入与预测收入的主要差异存在于出租单价之间。《实施方案》参考可研设定的收费模

式是中间商向参展商按标准展位收取租金，设定的单位展位收费为 0.8 万元/个·展期。本项目实际运营模式是运营公司向中间商收取租金，实际出租价格根据展览面积和展期确定。从以上对比可知，项目公司实际收入与预测收入差距较大，导致实际经营性盈余与预测盈余差异，进而影响了财政资金安排计划。

#### **（四）部分项目采购不符合公司制度管理的规定**

按照项目公司招投标管理制度规定：由公司自行委托实施单位的可竞争性项目原则上必须通过比选确定实施单位。其中，“工程类 10 万元以下、设备和材料采购 5 万元以下、服务类 3 万元以下”的项目由承办部门负责人主持；“工程类 10 万到 60 万元、设备和材料采购 5 到 30 万元、服务类 3 到 20 万元”的项目原则上由分管副总经理主持，其中“工程类 50 万元以上、设备和材料采购 25 万元以上、服务类 15 万元以上”的项目应邀请总经理主持。

在检查项目公司制度执行情况时，发现部分需要通过比选招标确定供应商的项目采用了直接委托方式，如长沙会展中心水源热泵系统取水工程水资源论证（金额 27.92 万元，湘会展投〔2015〕85 号）；长沙国际会展中心一期展馆精装修设计合同（金额：200 万元，湘会展投〔2015〕74 号）；长沙国际会展中心目标示系统设计合同（金额：24.7 万元，总办纪〔2016〕14 号文）。由此可见，项目公司部分项目的采购方式不符合管理制度规定。

#### **（五）工程建设管理不到位问题**

工程建设管理中的流程管控不到位导致工程变更频繁、竣工结算严重滞后，质量管控不到位导致工程验收未达预期。

长沙国际会展中心项目一期工程第一标段的施工总承包单位为中建三局集团有限公司，中标金额为 115,059.52 元；一期第二标段施工总承包单位为北京建工集团有限责任公司，中标金额为 72,908.40 元。

### **1、工程变更相对频繁**

从项目招投标的情况来比较，实际施工中发生工程变更设计 465 份，变更总金额为 36,770 万元，100 万以上工程变更分别于 2016 年 7 月、2017 年 11 月召开变更联席会，并形成会议纪要报市政府。第一批已批复并完成变更程序的有 9,270 万元、第二批正在等待批复的有 27,500 万元（不含有争议的金额）。据了解，本项目在出具初步设计、尚未出具施工图设计的情况下即正式进入施工，导致工程实施缺乏精准性，工程变工频繁；其次因项目变更审批手续繁杂使得工程竣工决算迟迟不能办理，对项目公司及施工企业造成了较为严重的影响。

### **2、工程验收未达预期**

本项目工程验收仅达合格标准，未达预期。在梳理工程质量问题时，发现 62 项整改问题（2018 年遗留问题 41 项、2019 年新增 21 项），目前已整改完成 27 项，未完成的整改问题 35 项（强电 10 项、弱电 7 项、暖通 5 项、给排水 7 项、基建组 6 项），对于已发现的工程问题，超过一半尚未得到及时有效的整

改。另外，场馆实际踏勘过程中发现能源中心负二楼多处出现漏水，部分地方十分严重，这对设备的安全使用造成了较大隐患，也影响了设备后期维护和保养，产生一些不必要的成本费用。

### **3、项目结算严重滞后**

根据《关于长沙国际会展中心可行性缺口补贴及时到位的请示》（湘会展投〔2017〕9号），本项目第一个运营日为2017年1月1日，但截至目前仍未完成工程整体竣工决算与财政评审，项目结算严重滞后，影响了施工方工程款的支付进程。

#### **（六）项目运营管理成效不及预期**

##### **1、运营公司创收的动力不足**

受整体经济下行压力的影响，2019年省内展会项目的数量及办展规模呈下滑趋势，例如轨道展办展周期由每年1届调整为2年1届，全屋定制展、麻将机展、家电展、智慧物业展、儿童足球赛等展会临时取消。

面对项目盈利情况不佳，项目公司并未采取有效的措施去改善经营状况，提高项目整体盈利能力，主要原因在于运营机制设计存在问题，对于营销人员的激励机制缺失，主要依赖于会展办的存量资源，自主开拓业务创收的动力不足；这也造成项目公司经营性盈余未能实现预测增长。

##### **2、顾客投诉处理机制尚不完善**

项目公司目前没有制定顾客投诉处理机制，仅仅是通过内

部走会签流程，进行回复处理。顾客在开展过程中出现的问题，只能向对接的项目经理进行反馈，缺乏畅通的其他便利投诉渠道，后续处理也并没有形成书面记录，导致相同问题在不同展会或活动中反复出现。重复的沟通与反馈，一方面增加了工作人员的负担，提升处理成本；另一方面可能会降低顾客的满意度，影响会展中心整体服务水平和形象。

### **3、对委外服务单位的约束机制效果不佳**

目前项目公司对委外单位的监管主要以日常监督、季度考核和年度考核等方式进行，在重大节假日和活动之前会进行必要的预演、培训和安全检查，以确保安全生产和运作，但实际效果有待优化。在检查相关档案资料中发现，委外单位未按要求处理的部分问题多次重复出现，如服务响应时间超出标准、未按照要求或技术规程（范）进行作业等。2019年因委外单位管理不到位引起了几例服务投诉，导致场馆形象受损，影响了会展中心整体的服务质量。

### **4、缺少对相关运营收据的统计**

展会的参展人数、新增就业人数、展会成交额、新增税收等数据是项目公司进行经营分析的重要参考，也是衡量会展项目社会效益的重要参考因素。但是项目公司在签订运营服务合同过程中，仅与主办方对展览面积、展览期间以及展览收入进行约定，未就参展人数、展会成交额等信息进行统计约定，导致无法获取具体数据，开展会展中心经营成果分析，衡量项目

社会效益。

## 5、停车场在展会期间与非展会期间使用率极为不均衡

目前会展中心有两个临时停车场供参展人员使用，利用车辆控制系统对进出车辆进行记录。在开展期间，停车需求量较大，停车难和找车难的问题尤为明显，曾出现因为停车问题被客户投诉的情形。截至目前，停车问题仍未得到有效解决，也未针对展会期间停车需求猛增的情况采取相应的应急措施。在未有展会期间，停车场主要由企业内部员工使用，空置率较高。停车场的使用情况在展会期间与非展会期间分化明显，整体使用效率不高。

### （七）其他相关问题

#### 1、信息披露不及时

根据《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》（财金〔2017〕1号）的规定，项目识别、准备、采购、执行阶段应当公开的 PPP 项目信息应在财政部政府和社会资本合作中心官方网站（[www.cpppcc.org](http://www.cpppcc.org)）上公开，本项目应公开而未公开的信息主要包括：执行阶段项目建设进度情况、项目质量符合性检查情况、项目造价等符合性检查情况和项目年度运营情况及运营绩效达标情况和采购阶段文件。项目公司在财政部政府和社会资本合作中心官方网站上对本项目的信息披露不够及时，且公开必填信息只达到 35.96%，有待补充完善与更新。

## 2、项目周边配套发展不足

场馆周边公交线路较少、运力不足，临时公交过渡站承载量有限，大型展会活动期间容易造成交通堵塞并日益严重。酒店、商业等各类配套滞后于国内其它竞争场馆。根据调查，会展中心附近星级酒店不多，远不能够满足较大展会开展时参会人员住宿需求。同时，周边会展上下游配套企业如组展公司、搭建公司、银行、物流快递公司较少，产业集群发展还有待时日。

## 八、相关建议

2015 年被业界称为 PPP 元年。这一年里国务院以及下属各部委、各地人民政府等纷纷出台了众多关于 PPP 项目规范实施的政策文件。虽然本项目很多前期工作早于文件的颁布，但是我们可以从本项目实施过程与规范文件对比总结 PPP 项目规范实施的经验。

### （一）规范推进和实施 PPP 项目

#### 1、充分做好项目前期准备工作

PPP 项目普遍具有合作期限较长、涉及领域较广以及专业性较强的特点，如果前期准备和论证不充分，必然会给项目带来持续性的不良影响。因此，对于政府方而言，做好 PPP 项目的前期准备工作是做好 PPP 项目的第一步，建议从以下方面重点把握：

一是为项目推进、实施提供组织保障。政府在正式启动 PPP

项目前，应当确定 PPP 工作领导小组，并相应建立跨部门协调机制，明确牵头部门、实施机构和其他各部门的职责和权限，确保项目有序推进和顺利实施。

二是明确项目产出范围和产出标准。项目产出范围决定了项目运作模式（BOT、BOO 等）的适用，而项目产出标准（建设规模、技术标准、运营标准等）将直接作为政府方付费的依据，因此项目产出范围和标准的明确对于后续实施方案中运作模式、政府付费模式和绩效考核标准的制定都十分关键。

三是充分论证项目的可行性。可行性论证是后续准备工作开展的前提，也是后续开展物有所值评价和财政承受能力论证工作的重要基础。PPP 项目可行性论证既要从经济社会发展需要、规划要求、技术和经济可行性、环境影响等方面进行充分分析和论证，也要从政府投资必要性、政府投资方式比选、项目全生命周期成本、运营效率、风险管理方面开展，对项目是否适宜采用 PPP 模式从实施的可行性、必要性、紧急性等方面作出分析、论证、筛选和储备。

## **2、落实实施方案联审机制**

便于各部门全面对项目问题把关。联审工作小组办公室负责组织 PPP 项目实施方案的全面评审，对每个项目 PPP 模式的必要性、可行性、经济性、合规性、规划衔接性、财务可负担性及价格和收费的合理性进行综合评估，对合作模式、交易结构、投资回报、社会资本选择、资源平衡、信用保障、退出机

制等核心内容进行审查，提出评审意见，合理把握价格、土地、金融等方面的政策支持力度。这样，联审会议将对 PPP 项目各方问题进行全方位把关。

提高项目评审的效率。PPP 项目的管理涉及到投资、价格、财政、规划、国土、环保等多个部门，为简化程序提高效率，充分发挥部门合力，可由发改、财政部门牵头，会同有关部门，对 PPP 项目实施方案进行联合评审。项目实施机构根据审查意见对实施方案进行修改完善后，按照规定的项目实施程序报市人民政府审批。

### 3、严格履行政府采购程序

一是要走出思想认识上的误区，增强依法采购的意识。很多地方仍然将 PPP 作为一个市场化的融资手段来对待，固守传统的招商思维，主要依靠政府自身资源去寻找社会资本，而忽略了优胜劣汰的市场竞争机制，在操作上规避政府采购法律制度约束，项目“形似而神不似”。二是操作执行中存在急躁现象，采购过程不规范。财政部在进行 PPP 项目采购的制度设计时，设置了强制资格预审程序，除了验证市场响应程度、让社会资本提前介入项目为后续采购预留时间空间、提高竞争性磋商效率等考虑外，还有一个重要的考虑就是避免急功近利，防止发生“穿政府采购的新鞋走老路”，形成新的政府债务。实践中，很多项目采购中采取了“先上车后补票”的做法，先以政府会议纪要形式直接指定社会资本合作者，再到财政部门申请采用单

一来源方式开展采购。

PPP 项目实施比传统服务采购要复杂得多，需要详细的项目准备和规划与规范的采购流程管理，以实现各投标人充分竞争。还需要细致的合同设计，以明确服务标准、风险分配机制并实现商业风险和收益之间可接受的平衡。

## **（二）提高 PPP 项目预算编制的准确性**

预算编制的合理性和准确性有助于资金使用效率的提高，有利于资源合理配置，确保组织目标的实现。本项目主要参照第三方机构测算结果确定财政补贴支出预算金额。PPP 项目实施前，应严谨充分论证政府支出责任，实践中项目前期论证存在经济分析不到位、测算不严谨的问题，会对未来政府支出责任的资金合理安排带来隐患。对此，政府方除审查核心财务指标测算基准的合理性，基于项目实际情况完善经济评价体系之外，还应适时开展市场测试工作并根据测试结果调整财务模型和测算结果，由此提高 PPP 项目预算编制的准确性。

## **（三）强化项目绩效考核**

PPP 项目绩效管理、绩效考核工作的重要性不言而喻。一方面，PPP 项目绩效评价是政府方衡量 PPP 项目的产出是否符合预期、是否确实物有所值的重要方式；另一方面，PPP 项目绩效评价结果直接影响项目公司（社会资本）获得的付费金额，关系项目公司（社会资本）的切身利益。

综合在项目检查时发现的质量问题，建议在最终进行工程

结算前，加强政府付费与建设成本的挂钩。另外，PPP项目以运营为核心，倡导的是项目全生命周期内的长期稳定运行，而且项目公司应承担运营上的主要风险。本项目“实报实销”回报机制的设置，显然与PPP项目以考核绩效机制为导向的精神相违背。应将绩效考核结果与可行性缺口补贴相挂钩，做到有效则奖，无效则罚。

#### **（四）加强企业内部控制，规范制度执行程序**

强化内部控制，有利于增强企业的风险管理能力，一方面需要优化组织架构，其中设置内控部是公司为实现稳健经营、提升服务品质、防范化解风险、确保安全发展的重要举措。通过建立健全和完善内控监察体系，全面排查经营风险，加强合约及审批管控，规范招投标采购流程尤其是金额较大的招标采购，严格按照制度执行以确保招标采购合法合规，已达到最优采购的目的，防止出现采购价格过高而采购服务质量不佳的情况。

#### **（五）增强创效增效意识，加强成本费用控制**

聘请专业传媒公司设计场馆的宣传片和宣传手册，借助新媒体等方式丰富营销手段，加大宣传推广力度，吸引更多的参展商在此开展，促进会展项目收入的增加。同时需要加强对会展项目运营过程中的成本控制，譬如加强对成本费用开支的核算，严格执行各类费用报销流程规范，确保报销资料齐全以及合理，减少不必要的成本开支。

## **（六）提升运营管理水平，提高客户满意度**

### **1、与主办方协商建立顾客投诉处理机制**

从会展业的特点出发，多数顾客对于会展中出现的一些服务问题责任归属不能确认，因而难以认准投诉对象，影响了满意度。运营公司可以尝试将投诉问题进行分类，通过与主办方之间的关系契约，相互委托分工处理这些抱怨投诉，建立明确畅通的投诉渠道以及快速响应机制，以解决顾客投诉问题。

### **2、优化对委外单位的绩效考核机制**

为选择合适的委托机构，以控制委外单位由于自身服务质量不高给运营公司带来的经营风险，运营公司作为委托方需构建完善的受托单位的遴选体系。运营公司先从候选单位的资质、技术水平、价格、售后服务等方面对委外单位进行筛选，形成准入白名单，再根据自身业务需求从白名单中遴选出具体合作机构。签订的委托合同应明确服务范围、技术要求、考核标准以及支付情况等，明确双方权利和义务，其中最重要的一个环节就是支付给委外单位的款项应当与考核结果挂钩，充分调动委外单位的工作积极性，尤其是针对在考核中反复出现的问题，运营公司应当加大处罚力度，如减少合同价款的支付，以达到对委外单位的有效监管。

### **3、建立会展数据收集分析机制**

就目前来说，项目公司对参展人数、新增就业人数、展会成交额、新增税收等数据缺少统计，不利于项目市场推广、品

牌形象的打造，以及运营能力的提升，建议运营公司在与主办方签订合同时就上述信息进行统计约定，以及时、准备的掌握各场会展的相关数据。同时安排专门团队开展数据收集、整理、统计、分析等工作，为市场运营提供数据支撑。

#### **4、提高停车场管理及使用效率**

对于会展中心停车场使用情况两极分化严重的问题，运营公司一方面可以发挥自身的主观能动性，加强对进入车辆的管理，对区域内可用的区域进行适当规划和调整，增加停车区域，增加规范化停车位；加强与交通管理部门的沟通和合作，大力引导公共交通出行或者与地铁的无缝对接，以有效解决停车难的问题。针对规模较大的展会，应提前制定应急预案，适当开辟临时停车场，有效缓解停车压力和外围道路的通行压力。另一方面，减少非展会期间的车位闲置，对社会公众开放，提供车位的使用率。

#### **5、完善周边配套资源**

在现有的基础上，积极开展商铺招商，完善会展服务体系，丰富会展中心服务内容。加强政企合作，实施优惠政策以吸引有实力的会展配套服务企业周边落户，积极发挥辐射效应。同时政府应加大对会展周边基础设施的建设。

### **九、评价结论**

湖南长沙会展中心投资有限责任公司为顺利完成长沙会展中心场馆建设任务，成立了项目公司，组织制定了各种规章制

度，对工程进度、工程成本和工程款支付进度进行了有效控制，工程质量和项目预定绩效目标基本达到，但也存在项目工程建设只有概算而无预算、场馆运营效益不高等问题，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，长沙国际会展中心 PPP 项目 2017-2019 年度财政资金支出绩效评价得分 78.97 分，评价等级为“中”。

长沙市财政局绩效评价工作组

2020 年 8 月