

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：_____政府专项债资金支出项目_____

评价项目单位：_____长沙市湘江综合枢纽开发有限责任公司_____

评价项目单位：_____长沙市交通投资控股集团有限公司_____

评价资金额度：_____20,000 万元_____

报告日期：2021 年 9 月 9 日

长沙市财政局制

2020 年度湘江长沙综合枢纽工程 政府债券资金支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，切实提高政府债券资金使用效益，进一步落实监管责任，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）、财政部《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《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）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2021年6月至7月对长沙市交通投资控股集团有限公司（以下简称“交投集团”）子公司长沙市湘江综合枢纽开发有限责任公司（以下简称“枢纽公司”）主管的湘江长沙综合枢纽工程（以下简称“枢纽工程”）专项债券资金项目实施了绩效评价。现将绩效评价情况报告如下：

一、评价实施情况

本次评价以政府专项债的相关法规政策文件资料为依据，采取指标体系法，坚持定性分析与定量分析、全面评价与核查、现场调查与综合分析相结合。从项目立项、组织实施管理、专项债券发行、资金使用、项目建设、专项收益与还本付息等方

面，根据预定的评价指标体系对 20,000 万元专项债资金的枢纽工程项目进行现场评价，综合各项目的评价情况得出整体评价结论。

二、专项债券项目基本情况

(一) 项目立项背景

为综合利用水资源，改善湘江航运条件和长株潭三市供水环境、滨水景观、发电，发展水上旅游、城市交通，带动沿江经济带的建设，促进区域经济一体化进程和经济社会稳定持续发展。2004 年 4 月 6 日至 8 日由省发展和改革委员会组织对项目可行性研究报告进行了评估论证，2007 年 8 月国家发改委以发改交运〔2007〕1938 号文对项目建议书进行了批复，同意建设长沙湘江综合枢纽工程项目。

(二) 项目立项依据

1、湖南省国土资源厅《关于湘江长沙综合枢纽工程建设用地预审的初步审查意见》（湘国土资〔2009〕62 号）

2、长沙市国土资源局《关于对湘江综合枢纽工程融资用地规划建设实行控制的通知》（长国土资政发〔2009〕93 号）

3、水利部长江水利委员会核发《关于印发湖南省湘江长沙综合枢纽工程建设规划同意书的通知》（长许可〔2009〕161 号）

4、国家发展改革委核发《关于湘江长沙综合枢纽工程可行性研究报告的批复》（发改基础〔2009〕3048 号）

5、交通运输部核发《关于湘江长沙综合枢纽工程初步设计的批复》（交水发〔2010〕122号）

6、长沙市交通局、湖南省交通运输厅、交通运输部水运局核发《航道工程建设项目开工备案表》（2010年7月）

7、国土资源部核发《国土资源部关于湘江长沙综合枢纽工程建设用地的批复》（国土资函〔2010〕985号）

枢纽工程已取得可行性研究报告的批复、初步设计批复、用地、建设、开工备案表等审批文件，项目符合地区产业发展规划，上述审批文件已经北京市重光律师事务所合法性审查。

2020年7月广州金良工程咨询有限公司对枢纽工程原有已批复工程可研进行了补充，出具了报告。对枢纽工程实际投资和资金组成进行初步认定，增加现时点的经济测算分析，以满足因项目资金缺口筹措资金的需要。

（三）项目建设情况

1、项目建设内容

枢纽工程是湘江干流规划9级梯级开发的最下一个梯级，建设地点位于分汊河段，坝线处河道宽约1310M，香炉洲位于河道中部，洲长约2.1KM，高程约32M，右汊为主航道河宽约490M，左汊宽约550M，左右两汊泄流能力相当。控制流域面积90520km²，主要建设双线单级2000吨级船闸，并预留三线船闸位置，设计年通过能力9800万吨，电站总装机容量为57MW，46孔泄水闸，1孔排污闸，鱼道1座、公路桥1座及其他相应配套设施，是一个集航运、发电、供水、交通、生态等效益为一

体的综合性工程。

2、项目概算情况

枢纽工程 2010 年经批复的工程概算总额为 637,788.36 万元。其中：工程费用为 321,083.80 万元，其他费用为 298,352.84 万元，预留费用为 18,146.22 万元，铺地流动资金为 205.50 万元。详细情况见下表：

单位：万元

项目或费用名称	审定概算金额
一、工程费用	321,083.80
（一）建筑工程	207,498.85
（二）设备购置安装工程	73,808.22
（三）临时工程	38,270.74
（四）接入系统	1,506.00
二、其他费用	298,352.84
（一）厂坝区工程用地征用与拆迁补偿费	23,536.92
（二）库区淹没处理及补偿	232,975.32
（三）前期工作费	5,570.16
（四）建设单位管理费	4,118.67
（五）工程建设监理费	5,093.29
（六）勘察设计费	14,000.00
（七）专项投资独立费用	6,909.84
（八）设计审查咨询费	1,142.17
（九）工程保险、研究实验、技术合作等其他费用	5,006.47
三、预留费用	18,146.22
四、铺底流动资金	205.50
合计	637,788.36

3、项目资金来源

枢纽工程估算总投资为 688,085.80 万元，截至 2021 年 6 月

31日，资金到位647,611.71万元，资金来源主要为财政资金、发行政府专项债券和银行借款。其中：中央、省、市拨付工程建设资金共412,336.71万元，占比63.67%；银行贷款215,275万元，占比33.24%；发行政府专项债20,000万元，占比3.09%，详细情况见下表：

单位：万元

资金来源	金额	占比
一、财政资金	412,336.71	63.67%
其中：中央拨付资金	49,800.00	12.08%
省级拨付资金	30,000.00	7.28%
市级拨付资金	332,536.71	80.65%
二、银行贷款	215,275.00	33.24%
三、政府专项债	20,000.00	3.09%
合计	647,611.71	100.00%

4、项目组织实施情况

枢纽工程由长沙市湘江综合枢纽开发有限责任公司组织建设，由长沙市交通投资控股集团有限公司进行财务核算、由长沙市湘江综合枢纽工程办公室负责建成后的运营。项目实际于2009年12月在望城区蔡家洲动土开建，2014年10月枢纽下闸初期蓄水及第一台机组并网发电，2015年10月最后一台机组发电。项目组织管理详细情况见下表：

项目	单位名称	内容
工程建设	长沙市湘江综合枢纽开发有限责任公司	公司成立于2009年08月04日，注册资金1亿元。承担湘江长沙综合枢纽项目的投资、建设、运营、管理等任务。
勘察设计	湖南省交通规划勘察设计院	主要负责枢纽总体设计及设计文件汇总，具体承担了泄水闸、船闸、坝顶公路桥、进场道路及护岸工程等的设计任务。

项目	单位名称	内容
	湖南省水利水电勘察设计研究总院	主要承担了电站工程及库区工程设计任务，包括厂房、开关站、机电、水能等电厂工程及水库淹没处理、库岸防护等。
工程监理	湖南水利水电工程监理承包总公司	监理项目内容包括左右汉 46 孔泄水闸、电站厂房、副坝、右岸和蔡家洲护岸、左右汉河道整治、鱼道及鱼类增殖放流站、两岸护坝和防洪大堤等土建工程施工及相应的机电设备和金结设备监造、采购及安装工程、砼砂石骨料系统建设和生产供应、主材供应、导流工程与其它临时工程、以及水保、环保施工监理。
	湖南省三湘交通建设监理事务所	监理项目内容包括船闸、坝顶公路桥桥梁部分及场内连接支线、场内道路、两岸进场公路、管理码头、船闸上下游连接段航道及锚地、临时航道等土建工程及相应的机电设备采购及安装工程及其它临时工程施工监理。
工程施工	中国水利水电第八工程局有限公司	主要承担了枢纽工程闸坝、厂房、桥梁工程的土建及金结、机电安装工程。
	中交第二航务工程局有限公司	主要承担了枢纽工程蔡家洲护岸及疏浚工程、左汉船闸及桥梁上部构造工程土建及金结、机电安装工程的施工任务。
试验检测	湖南省交通建设质量监督试验检测中心	主要承担坝后公路桥的质量检测工作。
	湖南航务勘察设计研究院公路水运试验检测中心	主要承担船闸工程质量检测工作。
	湖南省水利水电工程质量检测中心有限公司	主要承担水利工程（泄水闸、发电厂、堤防）的检测。

三、项目绩效目标

根据可行性研究报告和预期收益与融资平衡方案，本次评价的枢纽工程项目总体目标是以改善湘江航运条件和长株潭三市供水环境为主，同时促进长株潭三市滨水景观、发电、水上旅游、城市交通的发展。项目建成蓄水后，在保证库区航道良好运行的前提下，为城镇供水 2.5 亿 m³，即 47 天的用水量，改善枯水期三市的用水状况并提高水位，将降低各水厂的取水扬程、取水难度和取水成本，保证电灌站有水可取；改善灌溉面积约 30 万亩，改进两岸农业灌溉条件，促进工农业生产和经济社会的持续稳定发展。

四、专项债资金使用情况

(一) 专项债资金总额及组成

2020年10月30日湖南省农林水利专项债券(八期)至2020年湖南省政府专项债券(一百期)成功发行,发行规模3.56亿元,纳入湖南省政府性基金预算管理,债券偿还资金来自对应项目产生的枢纽发电收入、土地出让收入、枢纽船闸过闸收入、污水处理收入、垃圾清运费收入和供水收入等。其中枢纽工程申请本期债券额度2亿元,占比56.18%,发行期限为15年。

枢纽专项债券项目预期收益与融资平衡方案经大信会计师事务所(特殊普通合伙)长沙分所审计并出具专项报告(大信沙咨字〔2020〕第00059号),由北京市重光律师事务所出具法律意见书〔重光法意字第2020080449号〕。

(二) 专项债券资金使用情况

枢纽工程第一批政府专项债20,000万元已于2020年11月26日拨付到位,截至2021年6月31日累计支出19,955.40万元,资金结余44.60万元,资金使用率为99.78%。债券资金主要用于支付移民安置费以及工程前期尾款。支出明细见下表

单位:万元

序号	名称	金额	比率
一	建安工程款	5,157.35	25.84%
	其中:桥梁工程	3,000.00	15.03%
	水闸工程	1,500.00	7.52%
	鱼类增殖放流站园林景观绿化	222.00	1.11%
	其他建安工程款	435.35	2.18%

序号	名称	金额	比率
二	设备采购费	687.20	3.44%
	其中：上、下游锚地趸船及钢引桥	536.30	2.69%
三	待摊费用	14,110.85	70.71%
	其中：移民安置费	13,461.49	67.46%
	研究试验费	224.20	1.12%
	勘察设计费	220.36	1.10%
	其他费用	204.80	1.03%
合计		19,955.40	100.00%

（三）债券资金管理情况

枢纽公司制定了《建设资金支付管理制度》，明确了资金支付的审批程序，但未针对债券资金的使用制定专门的管理办法。经检查，专项债券资金主要用于支付移民安置费、工程尾款，未用于发放工资、单位运行经费、养老金及支付利息等，本次评价未发现资金占用、挤占挪用等现象，做到了专款专用、专项核算，资金使用基本符合专项债相关规定。

（四）债券资金还本付息情况

枢纽专项债项目资金借贷期限为 15 年，计息方式为附息式固定利率，票面利为 3.88%，年利息为 776 万元，每半年结算利息一次，到期一次归还本金。2020 年未产生利息费用，2021 年上半年应支付专项债利息 388 万元，已于 2021 年 2 月 28 日按规定缴入长沙市财政局指定账户，资金来源于其他收入，未使用枢纽专项债资金支付利息。截至 2021 年 6 月 31 日枢纽专项债券资金应还本付息余额为 31,252 万元。

五、制度的建设与执行

（一）资金管理方面

为规范建设资金支付管理，明确资金支付流程，确保资金安全及时支付，根据《长沙市政府投资建设项目管理办法》（长政发〔2017〕9号）、《长沙市政府投资市政公用工程的房屋建筑工程项目工程变更管理办法》（长住建发〔2015〕41号）等规定，枢纽公司结合实际制定了《建设资金支付管理制度》，并明确建设资金支付审批流程以及部门职责。

（二）项目管理方面

枢纽公司为了加强工程质量管理，根据国务院《建设工程质量管理条例》、交通运输部《水运工程质量监督规定》（2000年7月1日发布）、《水利工程质量管理规定》等国家、部省关于质量管理的法规，结合实际制定了《湘江长沙综合枢纽工程质量管理办法》、《湘江长沙综合枢纽工程施工安全管理办法》，为规范枢纽工程变更管理工作，明确相关职责和分工，确保枢纽工程建设顺利进行，制定了《湘江长沙综合枢纽工程变更管理办法实施细则》。项目管理制度较为健全，基本得到执行。

六、项目主要效益情况

（一）积极开展水产养殖和沿岸畜禽养殖污染治理，促进长沙市生态文明建设

2020年6月，枢纽公司在湘江蔡家洲上游举行了2020年度

鱼类增殖放流活动，该活动的成功开展对切实做好湘江水生生态的保护和修复有着重要意义，鱼类增殖放流是恢复受损渔业资源的重要措施之一，是增殖湘江水生生物资源，促进长沙市生态文明建设、人与自然和谐相处的重大举措，高度体现了长沙交通集团的环保意识及作为国企的责任担当。湖南都市、湖南经视和长沙晚报等媒体对此事进行报道。

（二）改造发电机组持续挖掘发电潜力，逐步提高枢纽工程经济效益

蔡家洲水电站完成营业收入 3,357.43 万元，完成年度指标 74.61%。受自然环境影响，在 2020 年全年可发电时间较往年减少两个月的客观情况下，2020 年实际发电 123 天，占计划发电天数 167 天的 74%，日均发电量达到计划考核日均发电量 101.3%，2020 年结算电量 10,681.64 万度，同比上年增长 28.76%。

枢纽公司后期适时推动发电机组改造，使发电机组极限水头提高到 10 米左右，使发电机组在旱季枯水期能正常发电，持续挖掘水电站发电潜能，不仅能节约矿产资源，为环境保护做出贡献，还提供了充足的能源保障，6 台机组总装机容量 57 兆瓦，每天总发电量可达 136.8 万千瓦时，可提供 40 万户居民的正常生活用电，逐步实现湘江枢纽工程经济效益。

（三）累计过闸船舶达 50 万艘次，安全运行 3125 天，有效保障大型船舶顺利通航

截至 2021 年 4 月 20 日，船闸已安全运行 3125 天，累计过

闸 9.5 万闸次，累计过船 50 万艘次，货运量约 5.3 亿吨。船闸日常过闸船舶类型有：自卸船舶、普通货船、集装箱船、危险品船、拖船、公务船、工程船等，其中，自卸船舶约占总量的 60%，为长沙船闸过闸最主要的船型，船舶吨位以 2000 吨为主（约占 50%），通过最大吨位船舶为 5000 吨（集装箱和砂石）。常见货物主要有：煤炭、钢铁、砂石、集装箱、矿石、原油、危化品等，砂石、矿石比重较大，约占总量的 90%。

湘江长沙枢纽船闸通航以来，极大改善了湘江的通航条件，成为湘江对接长江经济带的重要通道，对促进长江中游综合性航运物流中心的形成发挥了重要作用。

七、存在的主要问题

（一）绩效管理意识薄弱，管理水平有待提高

交投集团及枢纽公司绩效管理意识较为薄弱，未填报清晰、具体、可衡量和可实现的绩效目标，亦未按要求开展绩效自评工作，无法细化评价项目具体实施管理情况，与湖南省委省人民政府办公厅《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10 号）文件的规定不符。

（二）部分工程项目合同签订不规范

一是存在倒签合同现象。2012 年 9 月枢纽公司委托湖南新天电数科技有限公司（原长沙新天勘测设计有限公司）对枢纽工程左汊二期围堰竣工测量，2015 年长沙市财评审定六项测量费用 150.66 万元，2019 年 8 月 12 日项目实施完毕后双方补签

检测服务合同。倒签合同存在一定的项目管理及财务信息失真风险。

二是未在中标通知书发出之后的三十日内签订合同。如：湘江长沙综合枢纽标识标牌（第一批）制作采购项目，中标通知书 2012 年 9 月 13 日，合同签订日 2013 年 8 月。

（三）多个工程项目未按期进行工程结算

经查看相关会计凭证及合同资料，枢纽公司存在多个工程项目已完成竣工验收，长时间未进行工程结算的现象。如：

①2011 年 12 月与武昌船舶重工集团有限公司签订的枢纽上、下游锚地趸船及钢引桥制作安装合同，该项目于 2013 年 3 月开工，于 2014 年 7 月竣工验收，直至 2020 年 7 月才完成结算审核；②2014 年 10 月与湖南省中源航务工程有限责任公司签订的综合枢纽库区湘红干流航标工程合同，项目于 2016 年 12 月验收合格，于 2020 年 4 月才完成结算审核；③2013 年 8 月与苍南县信谊工艺标牌有限公司签订的综合枢纽标识牌制作合同，于 2016 年 7 月验收合格，于 2020 年 8 月完成结算审核。上述工程结算违反了《基本建设财务规则》（财政部令第 81 号）“竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后 2 个月内完成，大型项目一般不得超过 3 个月。”的规定。

出现上述问题的主要原因是工程前期资金来源未落实，工程建设周期长、变更多，工程过程审核不严，项目管理不到位。

（四）专项债风险预估不足，高估项目收入

根据《项目预期收益与融资平衡方案》的预计，枢纽工程运营期内除去经营成本经净收入为 52.98 亿元，收益主要来源于枢纽发电 19.83 亿元，占比 30.65%；枢纽船闸过闸收入 19.14 亿元，占比 29.58%；土地出让收入 25.74 亿元，占比 39.77%，与实际收益存在以下差异：

其一是枢纽工程属于公益性项目，过桥过闸暂时采取不收费政策。剔除未落实的过闸收入后，其他条件不变的情况下，还本付息覆盖率将大幅下降。其二高估土地出让收益。枢纽工程资金平衡方案收益主要依靠土地出让，占比 39.77%，2020 年已出售 284 亩占预估出售总面积的 35.76%，出售金额 5.8 亿元，仅当年估计售价比实际高出 1.73 亿元，高估 22.93%。土地收入可以一次性实现，实现之前仍可能有较长的现金流空档期或缺口期，若土地市场供求关系、货币政策等出现不利变化，可能持续影响整个项目收益。

另值得注意的是项目已使用银行贷款资金 21.53 亿元，流动负债占比过高，目前枢纽公司仅靠发电收益维持日常运行，存在较高的还本付息压力。

（五）工程实施进度滞后，项目综合效益未充分发挥

其一水库移民安置终验未完成。项目前期针对水库淹没处理与移民安置的分析不足，前期准备工作没有完善，概算编制

的价格与实际偏差较大，存在较大的资金缺口。枢纽工程 2011 年批复的库区移民安置规划基准年为 2011 年，规划水平年为 2014 年，截至绩效评价日库区长、株、潭三市征地移民安置与库区清理省级终验未完成，实施进度严重滞后，导致多个合同未完成结算，工程整体无法进行竣工决算，严重制约了枢纽工程综合效益的发挥。

其二未完成环保验收，存在环保督察风险。项目前期环境影响评价分析不足，配套环保工程长期不落实，2017 年项目在各项截污工程未完成，未达到环保验收条件的情况下，违规蓄水，存在重大水污染隐患，中央第六环境保护督察组就此对相关干部进行追责。截至绩效评价日，评价组未获取督察问题的整改说明以及后续环境整改措施实施情况的佐证资料，环保专项仍未完成验收，环保督察风险仍然存在。

八、相关建议

（一）建立绩效管理理念，加强绩效管理工作

建议项目主管单位及项目实施单位认真组织学习专项债券资金绩效管理的相关政策，坚持“举债必问效、无效必问责”的原则，遵循专项债支出绩效管理的基本要求，注重融资收益平衡与偿债风险。按要求设定绩效目标，要尽可能细化量化，能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。建议项目主管单位按要求组织开展绩效自评，便于发现问题及时纠偏纠

错，切实提高财政资金使用效益。

（二）严格执行内控制度和合同管理制度

建议枢纽公司在项目实施之前，务必按照内控制度和合同管理要求，依照项目管理程序，充分做好各项事前准备工作，规范签订相关合同。针对项目计划安排、项目审批程序等特点，针对不同项目的性质和情况对合同管理分别采取相应的措施，合理调整优化项目管理流程和要求，尽量避免倒签合同的情况发生。在项目实施过程中，加强企业各个部门之间的沟通和协调，进一步简化合同审批管理程序，减少重复、无效的管理环节，提高合同审批效率。

（三）加强项目结算管理

建议枢纽公司将工程结算按照结算程序和环节，根据职责划分，将任务下达到责任人。积极督促和协调，要求施工单位在规定时间内完成相关资料准备及审核签字，加快办理工程结算相关手续。

（四）加强专项债风险管理、及时完整披露专项债存续期内项目建设进度及实际收益情况

一是建议项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，用以应对前期债务风险估计不足。二是按照法律、法规和财政部、省委省政府相关规定，在全国统一的地方政府债务信息公开平台向社会及时完整公开债券资金使用

用情况，包括项目建设进度、运营情况、项目收支对应形成的资产情况、债券资金偿还等情况。三是发生可能影响其收益与融资平衡能力的重大事项时按照规定程序和要求及时公开相关信息，接受社会大众的监督，加强对项目实施进度的监控，并统筹协调相关部门保障如期实现专项收入等后续工作。

建议相关部门应重点关注项目收益与预期存在差异，收入无法覆盖本息时提前做好预案。

（五）加快推进项目验收，充分实现公益项目的综合效益

建议枢纽公司梳理项目建设已取得的各项批复和批文，查漏补缺，与设计、监理、施工单位积极联系、多方协调，督促各方提交相关资料，有计划的推进工程结算审计，积极协助落实库区长株潭三市征地移民安置与库区清理省级终验。

项目主管部门建立水环境保护及生态保护的长期规划，同时落实湘江污染防治规划有关水污染治理规定及要求，大力加强污染治理、严格执行排放标准来保护水源，改善水质，积极推进完成环保专项验收，充分实现枢纽工程项目航运、发电、供水、交通、生态等的综合效益。

九、评价结论

2020年10月30日湖南省农林水利专项债券（八期）的湘江长沙综合枢纽工程项目，专项债资金使用做到了专款专用、专项核算，较好地完成了2020年度的目标任务。但也存在项目

风险估计不足、预期收益过高、专项未完成验收等的问题，严重制约枢纽工程发挥效益。按照项目立项、绩效目标、债券安排、资金管理、组织实施、项目产出、项目效益七个方面的指标体系进行总体评价，项目综合评价得分 84.50 分，评价等次为“良”。

长沙市财政局

2021 年 8 月 29 日