

贵州省兴义市马岭水利枢纽
工程 (PPP 项目) 建设期

绩效评价报告

报告编号：QCJ-PJ-2022- 17

委托单位：贵州省财政厅

评价机构：云南华业会计师事务所（普通合伙）

报告时间：2022 年 8 月 27 日

评价分值： 90.7 评价等级： 优

概 要

评价机构全称（盖章）：

单位：万元、类、个

项目名称	贵州省兴义市马岭水利枢纽工程 (PPP项目)建设期绩效评价			评价年度	2022年
财政主管处室	金融处	联系人及联系方式	徐浩轩		
主管部门	水利厅	联系人及联系方式	王 涵		
自评方式	预算部门和单位组织	自评分值	无	自评等级	无
各级资金投入总数	246072	抽查资金总数	246072	资金抽查占比	100.00%
省级财政资金拨付数	无	省级财政资金抽查数	无	省级财政资金抽查占比	无
项目数量	1.00	抽查项目数	1.00	项目抽查占比	100.00%
涉及市县数或项目点	1	抽查市县数或项目点	1	抽查区域	贵州省马岭水利枢纽开发有限公司
发放调查问卷	169	有效调查问卷	169	满意度情况	99.03%
绩效目标实现情况	<p>马岭水利枢纽工程协议约定工程静态投资 266,565 万元，于 2016 年 11 月 8 日开工建设，截至评价日已完成投资 279,581.99 万元。现项目工程土建已全面完工，新建水库总库容 12,824 万 立方米，增加灌溉面积 1.32 万亩，改善灌溉面积 4.46 万亩，提供 20,572 万 立方米生活及工业用水。现阶段已实现并网发电、并已具备灌溉、供水条件，马岭水利枢纽工程的实施，满足了兴义市主城区的兴义片区和义龙片区，以及周边乡镇生活及工业用水、农村生活供水、灌溉供水需求。</p>				
评价问题简要情况	<p>1. 施工进度滞后。马岭水利枢纽工程建设施工进度滞后，项目建于 2016 年 11 月 8 日开工，合同工期为 38 个月，按照合同工期应于 2020 年 1 月 8 日完工，但实际于 2022 年 6 月才全面完成建设任务，工程建设施工进度滞后 29 个月；</p> <p>2. 截至评价日，马岭水利枢纽工程建设用地手续尚未获得批复；</p> <p>3. 项目尚未通过竣工验收和竣工环境保护验收；</p> <p>4. 社会投资人资本金未及时到位。</p>				

<p>评价问题简要建议</p>	<p>1. 目前项目已完工，建议马岭公司积极与地方政府及行业主管部门协调，推进项目验收，尽早发挥项目效益；</p> <p>2. 尽快办理建设用地手续，确保工程建设合规；</p> <p>3. 按时完成项目竣工验收和竣工环境保护验收，确保项目顺利进入运营期；</p> <p>4. 加强社会投资人资本金管理，保障项目建设</p>		
<p>评价结果应用建议</p>	<p>1. 总结建设经验，编制贵州省 PPP 行业指导或规范，供行业参考。</p> <p>2. 积极向财政部政府和社会资本合作 (PPP) 中心反馈, 适时制定出台行业绩效评价指标体系。</p>		
<p>评价时间</p>	<p>2022 年 6 月至 2022 年 8 月</p>	<p>评价机构报告编号</p>	<p>华业评咨字 (2022) 第 号</p>
<p>项目负责人 (签字) 及联系方式</p>		<p>法定代表人 (签字) 及联系方式</p>	

绩效评价工作组成员

序号	项目职务	姓名	执业（从业） 资格	职称	备注
1	项目主评人 1	郭伟鹏	注册会计师	高级会计师	
2	项目主评人 2	李学梁	会计从业资格证	助理会计师	
3	总协调人	王夏	注册会计师	正高级会计师	
4	质量监督负责人	马玉蓉	注册会计师	会计师	
5	技术负责人	苏其欣	注册会计师	高级会计师	
6	评价组成员	潘远梅	注册会计师	高级会计师	
7	评价组成员	李丽	注册会计师	高级会计师	
8	评价组成员	耿燕	会计从业资格证	高级会计师	
9	评价组成员	吴志敏	会计从业资格证	高级会计师	
10	评价组成员	熊晖	注册税务师	高级会计师	
11	评价组成员	田祖芬	注册会计师	会计师	
12	评价组成员	畅云艳	注册会计师	会计师	
13	评价组成员	张大坤	注册会计师	会计师	
14	评价组成员	王小飞	注册会计师	会计师	
15	评价组成员	李正学	注册会计师		
16	评价组成员	刘世天	会计从业资格证	会计师	
17	评价组成员	孟雪	会计从业资格证	助理会计师	
18	评价组成员	李晶	会计从业资格证		
19	评价组成员	张颖	会计从业资格证	助理会计师	
20	评价组成员	祝凌杰	会计从业资格证	助理会计师	
21	评价组成员	田朦莎	会计从业资格证	助理会计师	
22	评价组成员	吴丽	会计从业资格证	助理会计师	
23	评价组成员	吴婧	会计从业资格证		
24	评价组成员	李水舟			
25	评价组成员	熊锦莎	注册会计师		
26	评价组成员	李燕兵	造价员	工程师	
27	评价组成员	杜明燕	会计从业资格证	助理会计师	
28	评价组成员	林梅礼	会计从业资格证	助理会计师	
29	评价组成员	陈玉婷		助理会计师	
30	评价组成员	白景翰	造价员	工程师	
31	评价组成员	张玉涛	会计从业资格证	绩效评价师	
32	评价组成员	丁章娇		助理会计师	
33	评价组成员	谭璐	注册税务师	会计师	

目录

一、项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	7
(三) 项目主要参与方	12
(四) 项目实施情况	14
(五) 资金到位和使用情况	16
二、绩效评价工作情况	17
(一) 绩效评价目的	17
(二) 绩效评价对象、范围与时段	18
(三) 绩效评价工作方案制定过程	18
(四) 绩效评价原则与方法	19
(五) 绩效评价实施过程	20
(六) 数据收集方法	21
(七) 绩效评价的局限性	23
三、评价结论和绩效分析	23
(一) 绩效评价结论	23
(二) 绩效分析	24
四、存在问题及原因分析	29
(一) 施工进度滞后	29
(二) 建设用地手续尚未获得批复	30
(三) 项目尚未通过竣工验收和竣工环境保护验收	30
(四) 社会投资人资本金未及时到位	30
五、相关建议	31
(一) 加强统筹协调, 充分发挥项目效益	31
(二) 尽快办理建设用地手续, 确保工程建设合规	31
(三) 按时完成项目竣工验收和竣工环境保护验收, 确保项目顺利进入运营期	31
(四) 督促社会投资人资本金及时到位, 保障项目建设推进	31
六、主要经验及做法	32
(一) 组建专业的管理团队	32
(二) 制定切实可行的措施, 吸引社会资本并参与工程项目建设管理和建后运营	32
(三) 采用 PPP 模式减少项目融资成本	33
(四) 项目公司由多家单位组成, 化解了建设管理工作较复杂问题	34
(五) 马岭工程采用 PPP 合作模式, 减少中间环节, 加强设计技术和施工技术融合, 实现工程技术集约化管理	34
(六) 博采众长, 聘请了优秀的咨询团队服务项目建设管理	35
(七) 做好公司税收筹划工作	35

摘 要

受贵州省财政厅委托，云南华业会计师事务所（普通合伙）于 2022 年 6 月至 2022 年 8 月对贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP 项目）项目（以下简称“马岭水利枢纽工程”）开展了绩效评价，评价情况如下：

一、基本情况

马岭水利枢纽工程是国务院确定的 172 项节水供水重大水利工程之一，被列入全国第一批 12 个 PPP 水利试点项目，同时也是贵州“三位一体”规划的骨干水利项目。工程任务以城乡供水为主，结合灌溉，兼顾发电等综合利用。该工程总投资 26.7 亿元，总库容 1.29 亿立方米，水库正常蓄水位 1030 米，规划水平年 2030 年多年平均供水量为 2.12 亿立方米，新增灌溉面积 1.32 万亩。

二、绩效评价综合情况及结论

经评价，项目公司在马岭水利枢纽工程建设期绩效评价中，得分 90.70 分，评价等级为“优”。实施机构在马岭水利枢纽工程建设期绩效评价中，得分 98.00 分，评价等级为“优”。

马岭水利枢纽工程协议约定工程静态投资 266565 万元，于 2016 年 11 月 8 日开工建设，截至评价日已完成投资 279581.99 万元。现项目工程土建已全面完工，新建水库总库容 12892 万立方米，增加灌溉面积 1.32 万亩，改善灌溉

面积 4.46 万亩，提供 20572 万 立方米生活及工业用水。现阶段已实现并网发电、并已具备灌溉、供水条件，马岭水利枢纽工程的实施，满足了兴义市主城区的兴义片区和义龙片区，以及周边乡镇生活及工业用水、农村生活供水、灌溉供水需求。但还存在建设用地手续尚未获得批复、项目尚未竣工验收等问题。

三、主要经验及做法

（一）组建专业的管理团队

一是项目的建设管理团队由从事多个水利工程建设管理、施工管理的人员组成，具有丰富的项目建设管理经验和良好的技术水平。二是对项目实施过程中可能发生的问题，能够做到很好的预测、预判，提前把一些问题消除在萌芽状态。

（二）制定切实可行的措施，吸引社会资本并参与工程项目建设和建后运营

一是在进行项目实施策划阶段，考虑了社会资本投入应当获得合理的回报。鼓励、吸引社会资本方参与投标。二是项目所在地政府或相关部门对项目经营期限及相应水量、水价及电量、电价有一定的承诺，项目运行后，能获得合理收益，基本能保证项目建成投产后的正常运转。三是给予社会投资人优先分成。

（三）采用 PPP 模式减少项目融资成本

马岭水利枢纽工程节省建设期贷款利息近 0.6 亿元左

右；工程建设资金有保障，工程建设不受到影响。

（四）项目公司由多家单位组成，化解了建设管理工作较复杂问题

一是项目公司根据《PPP 实施方案》等前期文件，能偶明确项目实施中项目公司治理体系职能、职责。二是项目公司严格工程建设期设计、方案审批程序及变更审批流程，减少了不合理的设计、变更或质量失控情况的发生。

（五）工程采用 PPP 合作模式，减少中间环节，加强设计技术和施工技术融合，实现工程技术集约化管理

实现了 PPP 模式下的项目建设总承包，设计技术与施工技术充分融合，实现工程管理集约化、扁平化，加快工程建设中问题的处理速度，简化中间沟通环节，提高管理效能。

（六）博采众长，聘请了优秀的咨询团队服务项目建设管理

马岭工程项目实施过程中，马岭水利枢纽工程的建设管理团队工作认真负责、敬业务实，各项措施有力、到位，项目建设管理单位还聘请了水利部水规总院、珠江委下属的设计公司、造价咨询公司、工程建设法律顾问等咨询单位，为项目建设的顺利推进发挥积极有效的作用。

（七）公司税收筹划取得实效

马岭公司及时了解了相关的税收及各项法规新动向，找出现阶段公司适用的税收优惠政策，按规定马岭公司享

受公共基础设施项目投资经营所得“三免三减半”优惠政策。马岭公司积极与税局沟通，根据增值税留抵退税政策，公司共收到退税 12879.32 万元。

四、存在问题

（一）施工进度滞后

马岭水利枢纽工程建设施工进度滞后，项目建设于 2016 年 11 月 8 日开工，合同工期为 38 个月，按照合同工期应于 2020 年 1 月 8 日完工，但实际于 2022 年 6 月才全面完成建设任务，工程建设施工进度滞后 29 个月。主要是由于移民征地、不良地质条件、村民阻工等因素的影响，导致建设进度滞后。

（二）建设用地手续尚未获得批复

截至评价日，马岭水利枢纽工程建设用地手续尚未获得批复。主要原因：1. 前期耕地占补平衡指标协调影响；2. 占用生态红线用地情况；3. 风景林州级保护区与工程范围重叠协调。

2021 年 12 月，第二次报件材料已进省国土资源厅窗口，目前仍处于补件阶段。

（三）项目尚未通过竣工验收和竣工环境保护验收

项目于 2022 年 6 月 30 完工，本项目划分为 153 个分部工程，截至目前已完成 126 个分部验收，剩余 27 个分部尚未验收，未验收分部工程占总分部工程 18%，主要因为受水端配套设施尚未实施，暂不能进行供水试运行，尚未进

行验收。

马岭水利枢纽工程计划于 2018 年 12 月 31 日竣工,实际于 2019 年 4 月 3 日完成环境保护专项验收工作,延期 4 个月。环境保护验收延后主要原因是工程施工进度滞后。

(四) 社会投资人资本金未及时到位

按照《贵州省马岭水利枢纽工程 PPP 投资人合作协议》约定,马岭水利枢纽工程社会投资人应出资 42800 万元,已收到全部出资,其中及时到位金额为 8560 万元,未及时到位金额为 34240 万元,未及时到位占比 80%。第一期出资时间滞后 5 个月(21,400 万元),第二期出资中国电建集团贵阳勘设计及研究院有限公司出资滞后 36 个月(8,988 万元),中国铁建大桥工程局集团有限公司出资滞后 40 个月(3,852 万元)。

五、相关建议

(一) 加强统筹协调,充分发挥项目效益

目前项目已完工,建议马岭公司积极与地方政府及行业主管部门协调,推进项目验收,尽早发挥项目效益。

(二) 尽快办理建设用地手续,确保工程建设合规

建议马岭公司推进项目永久用地手续办理,加强与归口管理的各行业行政主管部门之间沟通,积极协调地方相关部门将生态红线及风景林保护区调出马岭水利枢纽建设区,确保工程建设合规。

(三) 按时完成项目竣工验收和竣工环境保护验收,确

保项目顺利进入运营期

建议马岭公司积极配合水行政主管部门协调地方各级政府尽快完成马岭工程配套设施建设，同时，组织相关参建单位根据实际情况研讨通水专项方案或替代方案，避免和减少通水试验排水造成的不利影响，确保项目顺利进入运营期。

（四）加强社会投资人资本金管理，保障项目建设

目前社会投资人资本金已全部到位，建议马岭公司在后续管理中严格执行资金管理制度，对社会投资人资本金进行管理，为后续项目建设提供保障，保证资金的安全和效益发挥。

六、绩效评价结果应用建议

1. 总结建设经验，编制贵州省 PPP 行业指导或规范，供行业参考。

2. 积极向财政部政府和社会资本合作 (PPP) 中心反馈，适时制定出台行业绩效评价指标体系。

贵州省兴义市马岭水利枢纽工程 (PPP 项目) 建设期 绩效评价报告

根据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（黔党发〔2019〕29号）《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）《贵州省省级部门预算支出绩效评价实施办法》（黔财绩〔2020〕10号）和《省财政厅关于开展2022年省级财政重点绩效评价工作的通知》（黔财绩〔2022〕9号）要求，云南华业会计师事务所（普通合伙）接受贵州省财政厅委托，于2022年6月至2021年8月对贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP项目）项目（以下简称“马岭水利枢纽工程”）开展绩效评价。现将评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景

马岭水利枢纽工程是国务院确定的172项节水供水重大水利工程之一，被列入全国第一批12个PPP水利试点项目，同时也是贵州“三位一体”规划的骨干水利项目。工程任务以城乡供水为主，结合灌溉，兼顾发电等综合利用。

该工程总投资26.7亿元，总库容1.29亿立方米，水库正常蓄水位1030米，规划水平年2030年多年平均供水量为2.05亿立方米，新增灌溉面积1.32万亩。

2014年11月，国务院印发《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号），明确指出“鼓励社会资本以特许经营、参股控股等多种形式参与具有一定收益的节水供水重大水利工程建设运营”。2015年3月，国家发展改革委、财政部、水利部联合制定出台了《关于鼓励和引导社会资本参与重大水利工程建设运营的实施意见》（发改农经〔2015〕488号），意见进一步指出只要是社会资本愿意投入的重大水利工程，原则上应优先考虑社会资本参与建设和运营。

2015年5月，国家发展改革委、财政部、水利部联合发布了《关于开展社会资本参与重大水利工程建设运营第一批试点工作的通知》（发改办农经〔2015〕1274号），马岭水利枢纽工程列入全国第一批（PPP）投融资模式12个试点项目之一。

2. 项目建设规模

马岭水利枢纽工程位于贵州省黔西南布依族苗族自治州兴义市境内，属珠江流域西江水系。坝址位于南盘江左岸的一级支流马别河的中游，距下游马岭镇约3千米，距兴义市约16千米，是马别河干流梯级规划中的第9个梯级。马岭水利枢纽工程开发任务为以城乡供水为主，结合灌溉，兼顾发电等综合利用，工程总工期38个月。水库坝址以上集水面积1914平方千米，年均径流量13.5亿立方米。水库正常蓄水位为1030米，死水位为985米，设计洪水位为1030.27

米，校核洪水位为 1031.89 米，兴利库容为 10720 万立方米，总库容 12892 万立方米。坝后电站装机容量为 45MW，多年平均发电量为 1.24 亿 KW.h。

3. 项目建设内容

(1) 项目区位。马岭水利枢纽工程位于贵州省黔西南布依族苗族自治州兴义市境内，属珠江流域西江水系。坝址位于南盘江左岸的一级支流马别河的中游，距下游马岭镇约 3 千米，距兴义市约 16 千米，是马别河干流梯级规划中的第 9 个梯级。

(2) 建设内容。马岭水利枢纽工程由水库枢纽工程、右岸城市供水工程和左岸城市乡供水及灌溉工程等组成。水库枢纽工程总布置为河床布置拦河坝和泄洪建筑物，拦河坝初选为碾压混凝土拱坝，最大坝高 90 米。坝顶设溢流表孔并在坝身设泄洪底孔；左岸布置城乡供水工程及灌溉工程进水口，右岸布置引水发电系统，坝后电站为地下厂房。右岸城市供水工程由两级提水泵站及两条供水管道组成，泵站提水总扬程约 292 米，输水干管总长 9.38 公里。左岸城市供水及灌溉工程由三级提水泵站、三个支管加压泵站和灌溉输水渠、供水管道组成，三级提水泵站总扬程约 414 米，灌溉渠道总长 9.17 公里，供水干管总长 13.48 公里，输水支管总长 19.41 公里。水库坝址以上集水面积 1914 平方公里，年均径流量 13.4 亿立方米。水库正常蓄水位为 1030 米，死水位为 985 米，设计洪水位为 1030.27 米，校核洪水位为

1031.89 米，兴利库容为 10720 万立方米，总库容 12892 万立方米。坝后电站装机容量为 45MW，多年平均发电量为 1.24 亿 kw. h。

4. 项目运作模式

贵州省人民政府作为发起人，授权贵州省水利投资（集团）有限责任公司以 PPP 模式实施贵州省黔西南布依族苗族自治州兴义市马岭水利枢纽工程项目，通过公开招标方式选择社会投资人；中国电建集团贵阳勘测设计研究有限公司、中国水利水电第十四工程局有限公司及中国铁建大桥工程局集团有限公司组建联合体投标并成为中标社会投资人，与政府出资人代表贵州省水利投资（集团）有限责任公司及黔西南州水资源开发投资有限公司共同成立“贵州省马岭水利枢纽开发有限公司”作为项目公司（以下简称“项目公司”或“马岭公司”），并授予项目公司特许经营权，包含马岭水利枢纽项目的投资、融资、建设、运营、管理、用户服务、原水销售、电力销售、旅游经营等。项目期限按 30 年特许经营期限开展马岭水利枢纽工程的建设、运营和管理，即 2016 年 11 月 8 日起至 2046 年 11 月 7 日止。经营期满后，根据项目的实际经营情况，乙方可向黔西南布依族苗族自治州人民政府提出延长特许经营期的申请，由黔西南布依族苗族自治州人民政府会商贵州省发展和改革委员会、贵州省财政厅和贵州省水利厅同意后，报贵州省人民政府批准。股东出资比例详见表 1：

表 1：项目公司股东出资比例

单位：万元

序号	股东名称	出资额	出资方式	出资比例	首期出资额
1	贵州省水利投资（集团）有限责任公司	91,172	现金	55.60%	
2	黔西南州水资源开发投资有限公司	30,000	现金	18.30%	
3	中国电建集团贵阳勘测设计研究院有限公司	42,800	现金	26.10%	21,400
4	中国水利水电第十四工程局有限公司				
5	中国铁建大桥工程局集团有限公司				
合计		163,972		100.00%	21,400

5. 项目投资

2016年12月26日，贵州省水利投资（集团）有限责任公司（甲方）、黔西南州水资源开发投资有限公司（乙方）、中国电建集团贵阳勘测设计研究院有限公司（丙方）、中国水利水电第十四工程局有限公司（丙方）、中国铁建大桥工程局集团有限公司（丙方）签署了《贵州省马岭水利枢纽工程PPP投资人合作协议》（以下简称“PPP协议”）；约定了针对“本项目初步设计批复的工程静态投资概算金额为266565万元，其中：中央补助98380万元；省级出资65592万元；贷款102593万元（含建设期利息）。”各方的出资金额。甲方出资91172万元、乙方出资30000万元、丙方出资42800万元、55593万元贷款以项目公司为主体进行融资，47000万元的中央专项建设基金已落实。贷款102593万元（含建设期利息）中，47000万元的中央专项建设基金已落实，作为项目公司低息贷款。贷款年限20年，贷款利率1.2%，每年付息，每5年还一次本，由项目公司负责偿还。详见表2：

表 2：项目投融资结构

单位：万元

序号	项目	金额	2017年	2018年	2019年	占比
	预估项目投资金额 (静态)	266,565.00	81,781.40	105,444.29	79,339.29	
筹资情况						
1	项目资本金	163,972.00	49,191.60	65,588.80	49,191.60	61.51%
1.1	政府出资	121,172.00	36,351.60	48,468.80	36,351.60	73.90%
1.2	社会资本出资	42,800.00	12,840.00	17,120.00	12,840.00	26.10%
2	项目公司融资	102,593.00	32,589.80	39,855.49	30,147.69	38.49%
	项目总投资	266,565.00	81,781.40	105,444.29	79,339.29	100.00%

6. 项目建设资金筹集

贵州省水利投资（集团）有限责任公司、黔西南州水资源开发投资有限公司的出资金额，根据工程建设进度支付给项目公司。中标社会投资人的出资分两次支付：第一次的支付金额为出资总金额的 50%，支付时间为本协议签订后 7 个工作日内，须一次性支付到项目公司设立专户；第二次的支付金额为出资总金额的 50%，支付时间为本协议生效后 1 年内，须一次性支付到项目公司设立专户。详见表 3：

表 3：项目公司股东出资期限

单位：万元

序号	股东名称	认缴出资额	第一期出资额	第一期出资期限	第二期出资	第二期出资期限
1	贵州省水利投资（集团）有限责任公司	91,172.00	在遵循国家，省级有关中央资金使用政策、文件规定的前提下，按《投资人合作协议》执行。			
2	黔西南州水资源开发投资有限公司	30,000.00	在遵循国家，省级有关中央资金使用政策、文件规定的前提下，按《投资人合作协议》执行。			
3	中国电建集团贵阳勘测设计研究院有限公司	17,976.00	8,988.00	《投资人合作协议》签署后七个工作日内	8,988.00	《投资人合作协议》生效后一年内
4	中国水利水电第十四工程局有限公司	17,120.00	8,560.00	《投资人合作协议》签署后七个工作日内	8,560.00	《投资人合作协议》生效后一年内
5	中国铁建大桥工程局集团有限公司	7,704.00	3,852.00	《投资人合作协议》签署后七个工作日内	3,852.00	《投资人合作协议》生效后一年内

7. 项目回报机制

(1) 付费机制。马岭水利枢纽工程建设内容具有经营性质，包含可收益事项。项目收益取得方式为使用者付费加政府风险承担支出责任。具体为城市供水原水水费、农村供水水费、灌溉供水水费、上网电费加黔西南州州府函〔2016〕55号文明确的费用。

(2) 定价机制。马岭水利枢纽工程实行与CPI涨幅同比例浮动的价格调整联动机制。通过对比每三年的CPI涨幅，相应的对水价进行同比上调，以反映时间错配、创新经营等因素对项目价格的影响。付费标准由政府与社会资本协商确定，由项目公司负责具体实施。充分考虑竞争条件和对市场对价格形成机制影响，积极改进水利基础设施价格形成、调整和补偿机制，使经营者能够获得合理收益，实行上下游价格调整联动机制。

(3) 超额收益分配机制。为满足各方的利益，达到吸引社会资金参与水利项目融资的效果，当社会资本内部收益率小于等于7%时，中央资金和省级投入的财政资金不付应付利润。当社会资本内部收益率大于7%时，超出部分各股东按出资比例进行分配利润。

(二) 项目绩效目标

1. 项目产出情况说明

(1) 设计供水。工程供水范围为兴义市主城区的兴义片区和义龙片区，以及周边乡镇，设计水平年2030年多年

平均供水量为 21156 万立方米，其中向兴义市主城区供水量为 20498 万立方米，农村生活供水量为 163 万立方米，灌溉供水量为 495 万立方米，可满足该区域设计水平年 2030 年的生活及工业用水需求。

(2) 设计灌溉。新增灌溉面积 1.32 万亩，灌溉供水按水利部（水规计〔2015〕403 号）批复执行。

(3) 设计发电。坝后电站装机容量为 45MW，多年平均发电量为 1.24 亿 kW·h。

(4) 水库调度运行。水库按供水方式运行，在满足生态流量 4.26m³/s 的前提下，若来水保证率大于或等于 80%，按城乡及灌溉需水要求供水，不为发电运用调节库容；若来水保证率低于 80%，在满足生态流量的前提下，首先保证城乡供水，灌溉用水按缩减两成考虑，不为发电运用调节库容。在 5-10 月份下游马岭峡谷漂流期，在漂流时段内，当坝址来水量大于等于 15m³/s 时，按不小于 15m³/s 下泄流量；当坝址流量小于 15m³/s 时，此时天然情况下不能漂流，水库不考虑下放漂流用水。满足漂流用水的保证率约为 86.8%。乙方在取水许可有效期或取水限额内，首先保证兴义城区供水，其次沿线城镇用水和灌区农村人畜及灌溉用水，最后才是发电用水。

2. 绩效目标和指标体系

(1) 项目绩效目标。供水：工程供水范围为兴义市主城区、义龙片区以及周边乡镇，马岭水利枢纽多年平均向兴

义市中心城区供水量为 20498 万 立方米，农村生活供水量为 163 万 立方米，可满足该区域设计水平年 2030 年的生活及工业用水需求。灌溉：工程直接和间接灌溉面积 5.78 万亩，其中新增灌区面积 1.32 万亩，多年平均灌溉水量为 495 万 立方米；并且将退还原城镇供水挤占的农业供水量，退还围山湖水库灌溉供水量 1215.6 万立方米，提高围山湖灌区 4.46 万亩耕地的灌溉保证率。发电：坝后电站装机容量为 45MW，多年平均发电量为 1.24 亿 kW·h。项目建设对保障当地城镇供水安全、改善石漠化地区的灌溉条件、促进区域经济社会协调可持续发展具有重要作用。

(2) 绩效评价指标体系。按照《操作指引》要求和《贵州省马岭水利枢纽工程 PPP 投资人合作协议》约定（以下简称“《合作协议》”）约定，根据项目实施特点与实际情况等进行了适当调整，设计形成了马岭水利枢纽工程建设期绩效评价指标体系。

1) 建设期绩效指标体系（项目公司）

经调整、细化后形成的 PPP 项目建设期绩效评价指标体系，一级指标共 3 个、二级指标共 11 个、三级指标共 25 个。具体如下：

①按照《操作指引》的要求，设置产出、效果、管理三个一级指标。

②细化形成二、三级指标。根据《合作协议》及补充协议，将项目公司（社会资本）评价的“产出”一级指标细化

形成“过程管理”、“竣工验收”和“成本控制”3个二级指标和“施工进度”等6个三级指标；将“效果”一级指标细化形成“社会影响”等4个二级指标和“安全事故”等8个三级指标；将“管理”一级指标细化形成“组织管理”等4个二级指标和“组织架构”等11个三级指标，详见附件1-1。

③PPP项目建设期绩效评价指标体系各指标的解释、说明、评分标准和数据来源等，详见附件1-1。

2) 建设期绩效指标体系（实施机构）

经调整、细化后形成的PPP项目建设期绩效评价指标体系，一级指标共3个、二级指标共8个、三级指标共13个。具体如下：

①按照《操作指引》的要求，设置产出、效果、管理三个一级指标。

②细化形成二、三级指标。根据《合作协议》及补充协议，将项目公司（社会资本）评价的“产出”一级指标细化形成“履约情况”和“成本控制”2个二级指标和“履约情况”等2个三级指标；将“效果”一级指标细化形成“满意度”等2个二级指标和“项目公司/社会资本满意度”等4个三级指标；将“管理”一级指标细化形成“前期工作”等4个二级指标和“项目审批手续”等7个三级指标，详见附件1-2。

③PPP项目建设期绩效评价指标体系各指标的解释、说明、评分标准和数据来源等，详见附件1-2。

3) 绩效评价指标分值权重

项目公司（社会资本）建设期绩效评价分值为 100 分，按“产出、效果、管理”3 个一级指标所对应的二级指标和三级指标赋予分值，“产出”分值 60 分、“效果”分值 20 分、“管理”分值 20 分。

实施机构建设期绩效评价分值为 100 分，按“产出、效果、管理”3 个一级指标所对应的二级指标和三级指标赋予分值，“产出”分值 40 分、“效果”分值 20 分、“管理”分值 40 分。

赋予分值依据省财政厅关于印发《贵州省污水处理行业 PPP 项目绩效评价操作指南》的通知（黔财金〔2020〕46 号）。

4) 评价标准。依据《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13 号）和《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号），结合马岭水利枢纽工程的实际情况，本次评价标准主要参考计划标准和行业标准对项目实施情况进行评价，主要包括：

①经政府审查同意的可行性研究报告、PPP 方案和项目产出说明；

②行业技术标准和规范；

③建设工程相关法律法规的规定，例如建筑法、环境保护法、产品质量法等。

5) 评价评分分级

本次评价采用百分制，各级指标依据其指标权重确定

分值，评价人员根据评价情况对各级指标进行打分，最终得分由各级评价指标得分加总得到。根据最终得分情况将评价标准分为 4 个等级：优（得分 \geq 90 分）；良（80 分 \leq 得分 $<$ 90 分）；中（60 \leq 得分 $<$ 80 分）；差（得分 $<$ 60 分）。

（三）项目主要参与方

马岭水利枢纽工程主要参与方包括项目发起方、项目实施机构、政府方出资代表、社会资本方、项目公司、项目总承包方等其他相关方。

1. 项目发起人

贵州省人民政府政府是马岭水利枢纽工程的发起人，负责 PPP 方案审批；督促省发改委、省财政厅、省水利厅落实相应工作职责。

2. 项目实施机构

贵州省水利投资（集团）有限责任公司为项目实施机构，负责融资方案的编制、上报工作；依法与中标社会投资人组建项目公司，在工程建设和特许经营期间，可授权中标社会投资人管理项目公司，并享有项目公司的决策权，具体事宜在项目公司章程中商议约定；负责对项目公司的资金使用、支付进行监督管理。项目竣工后，按中标社会投资人与政府出资人代表签订的合作协议，定期监测项目绩效指标，享受协议约定的“溢价”分配等收入分红。

3. 政府出资代表

省级政府出资人代表为贵州省水利投资(集团)有限责任公司、地方政府出资人代表为黔西南州水资源开发投资有限公司,其主要履行政府出资职责。

4. 项目公司

项目公司为贵州省马岭水利枢纽开发有限公司,其主要职责是按国家现行的法律法规以及有关规定、规范在政府部门监管下负责工程建设与运营;负责涉及公共安全、环境安全的管理;负责建立健全质量管理体系和工程维修养护机制;依法承担抗旱、水资源节约保护等责任和义务,服从国家防汛抗旱、水资源统一调度;严格执行基本建设程序以及工程建设运行管理的有关规章制度,加强日常检查检修和维修养护,保障工程功能发挥和安全运行;建立工程建设、运营期间的应急管理机制。接受各级政府依法组织的工程各环节监督检查、审计等行政管理行为。

5. 社会资本方

马岭水利枢纽工程的社会资本方为通过公开招投标方式选定中国电建集团贵阳勘测设计研究有限公司、中国水利水电第十四工程局有限公司及中国铁建大桥工程局集团有限公司组建联合体投标并成为中标社会投资人。依法按时足额出资,与政府出资人代表组建项目公司,保证协议约定自有投资及时、足额到位,承担非政策及不可抗力原因导致项目建设及经营可能产生的投资风险,并确保完成项目建设。

享受协议约定的工程建设和特许经营期内合理投资收益，及享有项目公司的决策权。

6. 项目服务对象及社会公众

马岭水利枢纽工程的服务对象及社会公众为马岭水利枢纽工程项目所在的兴义市主城区、义龙片区以及周边乡镇居民或属地企业。

7. 其他相关部门

其他相关部门是指项目的其他参与方，根据部门分工和职责权限承担相应的责任和义务，切实履职履责，配合做好项目绩效评价工作。如：黔西南布依族苗族自治州人民政府承担水价、水量、电价不到位等协议约定的政府购买服务，并按照实际差额直接或间接足额支付到项目公司；财政部门负责财政承受能力论证，项目绩效评价的复核等。

（四）项目实施情况

1. 项目批复情况

（1）初步设计报告批复情况。2015年10月23日，水利部以《水利部关于贵州省兴义市马岭水利枢纽工程初步设计报告的批复》（水规计〔2015〕140号）对初步设计报告进行了批复。

（2）环境影响报告批复情况。2015年6月15日，环境保护部以《关于贵州省兴义市马岭水利枢纽工程环境影响报告书的批复》（环审〔2015〕140号）对该项目工程环境影响报告书进行了批复。

(3) 可行性研究报告批复情况。2015年7月29日，国家发展改革委以《国家发展改革委关于贵州省马岭水利枢纽工程可行性研究报告的批复》（发改农经〔2015〕1728号），批复该项目工程总投资262440万元。

(4) 实施方案的批复情况。2015年12月21日，省人民政府以《省人民政府关于马岭水利枢纽工程PPP实施方案的批复》（黔府函〔2015〕305号）批复了该项目PPP实施方案。

(5) 物有所值评价报告批复情况。2019年12月11日，黔西南州财政局以《州水务局关于提请出具对贵州省马岭水利枢纽工程PPP项目物有所值评价报告、财政承受能力论证报告审核意见的函》的复函（州财函〔2019〕59号），批准通过了该项目物有所值评价报告、财政承受能力论证报告。

2. 项目实施情况

马岭水利枢纽工程于2015年11月3日开工，开始“三通一平”；

2016年11月8日大坝主体工程开始正式施工；

2016年12月27日完成大坝工程河道截流；

2018年6月18日实现大坝碾压混凝土施工封顶；

2019年4月完成下闸蓄水阶段验收，因后期批复新建的盘兴高铁纳怀河大桥过库区，经省发改委、省水利厅协调，推迟到2019年10月8日水库正式下闸蓄水；

2019年12月19日实现首台机组72小时试运行并网发

电；

2020年6月24日电站全部机组投产试运行发电；

2022年3月13日实现工程土建全面完工；

2022年6月供水灌溉工程具备供水条件。

（五）资金到位和使用情况

1. 资金到位情况

截至2022年6月30日，马岭水利枢纽工程实际到位资金24.61亿元，详见表4：

表4：马岭水利枢纽工程资金到位情况

单位：亿元

序号	股东名称	到位资金	出资方式	资金性质
1	贵州省水利投资（集团）有限责任公司	9.12	现金	实收资本
2	黔西南州水资源开发投资有限公司	3	现金	实收资本
3	中国电建集团贵阳勘测设计研究院有限公司	1.8	现金	实收资本
4	中国水利水电第十四工程局有限公司	1.71	现金	实收资本
5	中国铁建大桥工程局集团有限公司	0.77	现金	实收资本
6	国家开发银行	4.7	现金	贷款
7	中国建设银行股份有限公司黔西南州分行	3.5	现金	贷款
8	中央概算外收入补助	0.01	现金	资本公积
合计		24.61		

2. 资金使用情况

截至2022年6月30日，马岭水利枢纽工程资金支出22.56亿元，详见表5：

表5：马岭水利枢纽工程资金使用情况表

单位：亿元

序号	项目名称	财务账面投资	备注
1	工程部分	15.54	
(1)	建筑安装工程投资	7.77	
(2)	设备投资	3.04	
(3)	金属结构设备及安装工程	1.10	
(4)	待摊投资	2.58	
(5)	施工临时工程	0.68	

序号	项目名称	财务账面投资	备注
(6)	基本预备费	0.37	
2	移民和环境投资	6.57	
(1)	建设征地及水库移民	4.94	
(2)	环境保护工程	0.46	
(3)	水土保持工程	0.17	
(4)	移民补偿单价政策性调增费用	1.0	
3	田间工程投资	0.05	
4	建设期融资利息	0.40	
合计		22.56	

二、绩效评价工作情况

(一) 绩效评价目的

通过开展贵州省兴义市马岭水利枢纽工程 PPP 项目绩效评价主要应达到以下几方面的目的：

1. 为项使用者付费提供基础

使用者付费项目，项目公司(社会资本)获得的项目收益应与当年项目公司(社会资本)绩效评价结果挂钩。绩效评价结果优于约定标准的，项目实施机构应执行项目合同约定的奖励条款。绩效评价结果未达到约定标准的，项目实施机构应执行项目合同约定的违约条款，可通过设置影响项目收益的违约金、项目展期限限制或影响调价机制等方式实现。绩效评价结果作为项目期满合同是否展期的考量因素。

2. 为提升项目管理质量提供基础

项目实施机构应根据绩效评估过程中发现的问题统筹开展整改工作，并将整改结果报送相关主管部门和财政部门。涉及自身问题的，项目实施机构应及时整改；涉及项目公司(社会资本)或其他相关部门问题的，项目实施机构应及时督促整改。

3. 成为监督问责的重要抓手

项目实施机构应及时公开绩效评估结果并接受社会监督；项目实施机构绩效评估结果应纳入其工作考核范畴。

（二）绩效评价对象、范围与时段

1. 绩效评价对象

本次绩效评价对象为贵州省兴义市马岭水利枢纽工程PPP项目的相关方，包括项目公司（社会资本）和项目实施机构。

2. 绩效评价范围

本次绩效评价范围为贵州省兴义市马岭水利枢纽工程PPP项目建设期项目产出和项目管理等，结合项目竣工（完工）验收工作对马岭水利枢纽工程开展建设期整体绩效评价。

3. 绩效评价时段

贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP项目）绩效评价时间范围为：2015年12月21日（实施方案批复日）至2022年6月30日。

（三）绩效评价工作方案制定过程

2022年7月5日，与被评价项目主管部门对接，联系项目公司、实施机构，收集了马岭水利枢纽工程（PPP项目）的立项依据、实施方案、财政承受能力报告、物有所值报告、投资协议、建设工程程序相关资料。

2022年7月6日—2022年7月14日，组织评价组成员进行学习，并开始制定实施方案。按照《财政部关于印发〈

政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的通知》（财金〔2020〕13号）和《省财政厅关于印发〈贵州省污水处理行业 PPP 项目绩效评价操作指南〉的通知》（黔财金〔2020〕46号）的要求，编制了《贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP 项目）建设期绩效评价实施方案》，方案内容包括项目基本情况、绩效评价思路、绩效评价组织与实施、资料收集与调查等内容。

2022年7月15日，将《贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP 项目）建设期绩效评价实施方案》送达被评价项目主管部门、财政预算主管处室，进行征求意见。

2022年7月22日，收到项目主管部门的《贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP 项目）建设期绩效评价实施方案反馈表》，截至评价结束，尚未收到财政预算主管处室回复。

收到相关反馈意见后，组织绩效评价小组对《贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP 项目）建设期绩效评价实施方案》进行了修改完善。

（四）绩效评价原则与方法

为分析绩效数据，得出评价结论，此次绩效评价主要采用比较分析法、因素分析法、公众评价法等三种绩效评价方法。

1. 比较分析法。将项目绩效目标与实施结果对比分析，判断项目目标的实现情况；将项目预期效益与实施效果数据对比分析，评价项目预期效益实现程度。

2. 因素分析法。按照绩效目标的实现程度，分析影响绩效目标实现程度的因素，通过项目相关政策文件、项目申报表、项目管理、资金管理等方面分析决策和过程管理方面的影响因素；通过项目执行和执行后产生的影响等相关资料，分析产出和效益方面的影响因素。

3. 公众评价法。一是专家评估。组织专家对评价机构出具的实施方案、绩效评价报告进行审核，主要审核报告是否规范，内容是否完整；是否对提供的数据进行了必要的核实工作；绩效总结分析或绩效评价的范围是否全面；逻辑是否清晰，分析问题是否透彻；评价结论是否客观、准确；改进措施是否得当，建议是否可行等。二是公众问卷。直接发放问卷，并尽可能进行回收。问卷调查结束后对问卷调查结果进行系统地整理和分析。在进行数据分析前，核查反馈的数据是否具有代表性，是否存在系统偏差。本次问卷调查对受益对象设置相应问题，进行调查，调查目的主要是用于反映项目实施所产生的社会效益及实施效果的满意程度。

（五）绩效评价实施过程

2022年7月5日，与被评价项目主管部门对接，联系项目公司、实施机构，收集了马岭水利枢纽工程（PPP项目）资料；2022年7月6日—2022年7月14日，组织评价组成员进行学习，并开始制定实施方案；2022年7月15日，将实施方案送达被评价项目主管部门、财政预算主管

处室，进行征求意见；收到相关反馈意见后，组织绩效评价小组对实施方案进行了修改完善。

2022年7月19日，绩效评价小组到项目公司现场查看资料及工程情况，向项目公司人员进行询问了解项目具体情况及效益，发送问卷调查资料，分析资金及项目情况，对项目绩效目标进行评价，综合组对评价进行复核，将评价结果与项目公司进行沟通。

（六）数据收集方法

1. 资料收集途径

（1）以PPP项目绩效评价指标体系各评价要点为依据，提出评价所需资料，形成资料清单。

（2）将资料清单送达被评价对象，由贵州省水利厅按照绩效评价资料清单提供评价所需资料。

2. 数据资料来源

（1）贵州省马岭水利枢纽开发有限公司（即项目公司），提供建设期项目管理相关资料、资金管理相关资料。

（2）实施机构贵州省水利投资（集团）有限责任公司提供建设期项目建设程序执行情况资料、监督管理资料、预算资金文件等资料。

3. 资料收集内容：详见《PPP项目建设期绩效评价资料清单》。

4. 调查方法

本次绩效评价资料收集与调查将通过案卷研究、实地

调研、座谈会及问卷调查等方法开展。具体如下：

(1) 案卷研究。一是按照 PPP 项目绩效评价指标体系的具体三级指标，收集、整理评价所需资料及统计数据。二是对收集资料和数据，按照 PPP 项目绩效评价指标体系的具体三级指标评分说明，进行核查验证、对比、分析，对照评分标准进行评分。三是对扣分事项进行充分剖析，明确扣分具体原因。

(2) 实地调研及座谈会。一是相关方调研。拟定调研提纲，与被评价对象通过召开座谈会方式进行充分沟通，了解项目基本情况、项目管理情况、项目产出及效果情况、以及项目实施中的经验、教训等。二是项目实地调研。对项目进行实地踏勘，与资料查阅情况进行对比，核验痕迹资料与项目实际实施情况是否吻合。

(3) 问卷调查。依据本次评价的对象及相关方和受益对象，分别制定了调查问卷，通过网络问卷方式进行调查，问卷样本量 200 份，具体如下：

1) 项目所在地的受益群众。针对项目建设对其的生产、生活产生的影响和项目建设满意度等方面进行调查，共 160 份。

2) 项目实施机构及相关方。针对项目公司（社会资本方）项目建设管理和项目建设对本地区影响等方面进行调查，项目实施机构及相关方问卷 20 份。

3) 项目公司（社会资本方）。针对项目实施机构在项

目建设中职责履行情况和项目建设对本地区影响等方面进行调查，项目公司（社会资本方）20份。

（七）绩效评价的局限性

由于马岭水利枢纽工程地方政府配套建设尚未完成，供水及灌溉效益暂未实现。

右岸城市供水工程由两级提水泵站及两条供水管道组成，泵站提水总扬程约 292 米，输水干管总长 9.38 公里。2022 年 6 月 14 日右岸管线及泵站完成 24 小时连续试运行，城市供水工程已完成向北郊水厂通水，但该厂规模较小，且该水厂已接纳兴义市木浪河水库的供水，与马岭公司尚未签订供水合同，右岸供水工程尚未发挥效益。

左岸布置城乡供水工程及灌溉工程，左岸城市供水及灌溉工程由三级提水泵站、三个支管加压泵站和灌溉输水渠、供水管道组成。左岸城乡供水工程已具备了供水能力，但由于支线受水端地方政府承诺配套的水厂目前尚未实施，影响支线供水效益；灌溉工程由于地方政府负责田间配套工程滞后未建成（预计 2022 年 8 月完成），影响灌溉工程效益。

三、评价结论和绩效分析

（一）绩效评价结论

经评价，项目公司在马岭水利枢纽工程建设期绩效评价中，得分 90.70 分，评价等级为“优”。详见表 6：

表 6：绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评估得分	得分率
产出	60	51.7	86.17%
效果	20	20	100%
管理	20	19	95.00%
合计	100	90.7	90.07%

实施机构在马岭水利枢纽工程建设期绩效评价中，得分 98.00 分，评价等级为“优”。

马岭水利枢纽工程协议约定工程静态投资 266565 万元，于 2016 年 11 月 8 日开工建设，截至评价日已完成投资 279581.99 万元。现项目工程土建已全面完工，新建水库总库容 12824 万立方米，增加灌溉面积 1.32 万亩，改善灌溉面积 4.46 万亩，提供 20572 万立方米生活及工业用水。现阶段已实现并网发电、并已具备灌溉、供水条件，马岭水利枢纽工程的实施，满足了兴义市主城区的兴义片区和义龙片区，以及周边乡镇生活及工业用水、农村生活供水、灌溉供水需求。但还存在建设用地手续尚未获得批复、项目尚未竣工验收等问题。

（二）绩效分析

1. 产出分析

产出一级指标满分 60 分，评估得分 51.7 分，得分率 86.17%。分别从过程管理、竣工验收和成本控制三个方面进行分析具体如下：

过程管理按照分部工程的施工进度、施工质量两个方面进行评价，具体如下：

(1) 施工工期进度滞后。一是水源区主体工程大坝坝顶常态混凝土浇筑及附属结构工程计划工期为 2018 年 11 月 19 日完工，实际于 2019 年 5 月 4 日完成，延期 5 个月；二是供水区灌溉工程计划工期为 2019 年 1 月 31 日完工，实际于 2022 年 6 月 30 日完成，比计划完工时间延期 41 个月。上述两项工程延期的主要原因为征地未能满足施工要求和设计变更。

(2) 部分分部工程施工质量不满足要求。一是坝体下部工程分部混凝土拱坝出现深层裂缝，进行缺陷处治；二是金属结构及启闭机安装分部，液压缸上侧预埋垫板发生微量变形，进行缺陷处治分部验收后，上述存在质量问题的工程均进行了缺陷处置。处理后的效果均满足设计要求，缺陷处理后对大坝安全、功能和运行无影响。

竣工验收，包含项目工程质量、项目竣工环境保护验收、项目建设一致性三方面内容。由于马岭河水利枢纽工程尚未进行竣工验收，竣工验收评价按照完工验收阶段进行评价，具体如下：

(1) 少部分项目工程验收未开展。马岭河水利枢纽工程于 2022 年 6 月 30 日完工，计划 2023 年 12 月竣工验收。马岭河水利枢纽工程项目划分为 153 个分部工程，截至目前已完成 126 个分部验收，质量合格，且一次性通过验收，剩余 27 个分部由于受水端配套设施尚未实施，暂不能进行供水试运行，尚未进行验收，未验收分部工程占总分部工

程 18%。

(4) 环境保护验收不及时。根据施工组织设计马岭水利枢纽工程计划于 2018 年 12 月 31 日竣工,马岭水利枢纽工程实际于 2019 年 4 月 3 日完成环境保护专项验收工作,延期 4 个月。环境保护验收主要原因是工程施工进度滞后。

(5) 建设内容与 PPP 合同约定建设内容基本一致。马岭水利枢纽工程共 294 份变更,均为一般变更,都经过项目公司与施工企业协商一致,并按要求履行了变更手续,建设内容与 PPP 合同约定建设内容不存在较大出入。

(6) 投资偏差控制有效。《水利部关于贵州省兴义市马岭水利枢纽工程初步设计报告的批复》(水规计〔2015〕403 号)批复马岭河水利枢纽工程概算投资 266565 万元,实际完成投资 279581.99 万元,扣除因马岭水利枢纽工程征地补偿政策变更增加 14844.65 万元投资外,投资 264737.34 万元,马岭河水利枢纽工程实际投资未超过批复的概算。

2. 效果分析

效果一级指标满分 20 分,评估得分 20 分,得分率 100%,从社会影响、生态影响、可持续性、满意度等方面分析,具体分析如下:

(1) 社会影响良好。项目建设期内注重安全生产,未发生安全质量事故;无重大诉讼事件发生;项目公司重视廉政建设,无廉政问题发生。

(2) 工程施工未出现破坏生态影事项。按照环境影响报告书及其批复，以及“三同时”的要求，项目公司落实各项环境保护措施，施工区废污水均建设相应的废污水处理设施，处理情况基本满足环境保护要求，施工区施工过程中粉尘、扬尘、废气、噪声等通过采取环保措施均得到有效控制，固体废物按照环保要求进行了收集、堆放和及时清运，施工区环境质量总体保持较好，未出现大的环境污染事件。贵州省马岭水利枢纽开发有限公司严格要求施工单位按照设计要求落实工程各项水土保持措施，并按季度开展环境保护、水土保持措施落实检查，督促责任方落实整改，开工至今未发生水土流失事件。

(3) 沟通协调机制有效、应急处理措施得当。可持续性。马岭公司组建党群部、人力资源部、工程建设部、技术质量部、工程安全部等十个管理部门基础上，进行了部门职责的明确，并根据集团公司有关党政工团组建的有关要求，成立了相应组织。实现了技术、质量、安全、党政、后勤等事事有专业对接的项目公司管理机构模式，使项目公司、项目建设管理更加畅通。公司成立了以董事长为组长的安全生产领导小组、安全生产应急指挥领导小组、防洪度汛领导小组等，并编制应急预案，定期组织应急演练。

(4) 满意度较高。一是社会群众满意度较高。通过线上调查的方式，收回社会群众有效问卷 103 份，得分率 80% 以上的问卷 101 份，社会公众对项目公司满意度为 98.05%；

二是实施机构满意度较高。通过线上调查的方式，收回实施机构有效问卷 18 份，实施机构对项目公司满意度为 94.44%。

3. 管理分析

管理一级指标满分 20 分，评估得分 19 分，得分率 95%，从组织管理、资金管理、档案管理、信息公开等方面分析，具体分析如下：

(1) 组织管理有保障。2015 年 7 月 8 日经《省人民政府办公厅关于马岭水利枢纽工程 PPP 项目法人组建方案有关事宜的复函》批复，于 2017 年 6 月 2 日成立了项目公司：贵州省马岭水利枢纽开发有限公司，依据项目实施方案、PPP 协议等设置组织结构、管理体系和部门，配备相关人员：董事长杨锡林、监事 5 人、总经理 1 人，副总经理 4 人，制定了安全、质量、进度管理、财务核算等制度：《贵州省马岭水利枢纽开发有限公司安全生产管理办法》、《贵州省马岭水利枢纽开发有限公司安全生产检查制度》、《贵州省马岭水利枢纽开发有限公司公司质量检查制度》、《贵州省马岭水利枢纽开发有限公司工程计量管理实施细则》、《贵州省水利投资集团有限责任公司项目建设资金管理办法》。

(2) 部分项目建设资金未及时到位。社会资本金 42800 万元已全部到位，其中及时到位金额为 8560 万元，未及时到位金额为 34240 万元，未及时到位占比 80%，与

《贵州省马岭水利枢纽工程 PPP 投资人合作协议》约定出资时间相比，第一期出资时间滞后 5 个月（21400 万元），第二期出资中国电建集团贵阳勘测设计及研究院有限公司出资滞后 36 个月（8988 万元），中国铁建大桥工程局集团有限公司出资滞后 40 个月（3852 万元）。通过对马岭水利枢纽工程建设资金使用财务资料进行查阅，未发现截留、挤占、挪用等不合规使用情况。

（3）施工资料完备，但还有部分合同管理不规范。马岭水利枢纽工程施工资料，按照《贵州省马岭水利枢纽工程档案管理实施办法的通知》（马岭公司发〔2020〕47 号）进行归档，通过验收的分部工程、单位工程资料已完成移交并立卷，现阶段共计立卷 1764 卷，18346 件。但是，合同管理方面，项目法人于 2016 年 8 月 10 日向中标单位中国电建集团贵阳勘测设计研究院有限公司发出中标通知书，双方于 10 月 31 日签订总承包合同，时间超过 30 日；

（4）信息公开及时准确，马岭水利枢纽工程按要求定期在财政部政府和社会资本合作中心更新信息，并在兴义市人民政府门户网站进行信息公示，评价中未发现对马岭水利枢纽工程信息公开不及时、不准确的通报。

四、存在问题及原因分析

（一）施工进度滞后

马岭水利枢纽工程建设施工进度滞后，项目建于 2016 年 11 月 8 日开工，合同工期为 38 个月，按照合同工

期应于 2020 年 1 月 8 日完工，但实际于 2022 年 6 月才全面完成建设任务，工程建设施工进度滞后 29 个月。主要是由于移民征地、不良地质条件、村民阻工等因素的影响，导致建设进度滞后。

（二）建设用地手续尚未获得批复

截至评价日，马岭水利枢纽工程建设用地手续尚未获得批复。主要原因：1. 前期耕地占补平衡指标协调影响；2. 占用生态红线用地情况；3. 风景林州级保护区与工程范围重叠协调。

2021 年 12 月，第二次报件材料已进省国土资源厅窗口，目前仍处于补件阶段。

（三）项目尚未通过竣工验收和竣工环境保护验收

项目于 2022 年 6 月 30 完工，本项目划分为 153 个分部工程，截至目已完成 126 个分部验收，剩余 27 个分部尚未验收，未验收分部工程占总分部工程 18%，主要因为受水端配套设施尚未实施，暂不能进行供水试运行，尚未进行验收。

马岭水利枢纽工程计划于 2018 年 12 月 31 日竣工，实际于 2019 年 4 月 3 日完成环境保护专项验收工作，延期 4 个月。环境保护验收延后主要原因是工程施工进度滞后。

（四）社会投资人资本金未及时到位

按照《贵州省马岭水利枢纽工程 PPP 投资人合作协议》约定，马岭水利枢纽工程社会投资人应出资 42800 万元，

已收到全部出资，其中及时到位金额为 8560 万元，未及时到位金额为 34240 万元，未及时到位占比 80%。第一期出资时间滞后 5 个月（21400 万元），第二期出资中国电建集团贵阳勘设计及研究院有限公司出资滞后 36 个月（8988 万元），中国铁建大桥工程局集团有限公司出资滞后 40 个月（3852 万元）。

五、相关建议

（一）加强统筹协调，充分发挥项目效益

目前项目已完工，建议马岭公司积极与地方政府及行业主管部门协调，推进项目验收，尽早发挥项目效益。

（二）尽快办理建设用地手续，确保工程建设合规

建议马岭公司推进项目永久用地手续办理，加强与归口管理的各行业行政主管部门之间沟通，积极协调地方相关部门将生态红线及风景林保护区调出马岭水利枢纽建设区，确保工程建设合规。

（三）按时完成项目竣工验收和竣工环境保护验收，确保项目顺利进入运营期

建议马岭公司积极配合水行政主管部门协调地方各级政府尽快完成马岭工程配套设施建设，同时，组织相关参建单位根据实际情况研讨通水专项方案或替代方案，避免和减少通水试验排水造成的不利影响，确保项目顺利进入运营期。

（四）加强社会投资人资本金管理，保障项目建设

目前社会投资人资本金已全部到位，建议马岭公司在后续管理中严格执行资金管理制度，对社会投资人资本金进行管理，为后续项目建设提供保障，保证资金的安全和效益发挥。

六、主要经验及做法

（一）组建专业的管理团队

首先，项目的建设管理团队由从事多个水利工程建设管理、施工管理的人员组成，具有丰富的项目建设管理经验和良好的技术水平，对于马岭水利枢纽工程管理，制定了合理、完善的项目管理方案和措施计划。其次，对项目实施过程中可能发生的问题，能够做到很好的预测、预判，提前把一些问题消除在萌芽状态；若发生事前未预测到的问题时，能够及时、准确、有效的处置，有力地推进建设按预期的目标完成。第三是对项目建设的各个环节严格把关，对工程项目的质量、安全、投资（财务）、水保、环保等工作严格管理，目前已经验收的水库大坝、发电站工程质量等级为优良；有效控制投资，在大多数水利工程项目都存在投资超概算问题，马岭项目目前已经完建，工程投资方面预备费、建设期贷款利息、概算内多数子项都有不同程度的结余。

（二）制定切实可行的措施，吸引社会资本并参与工程项目建设管理和建后运营

首先，水利工程项目多为公益性或准公益性项目，发

挥的是社会效益，潜在的社会投资人（投标人）较少，招标引进社会资本，流标风险较大，针对这一特点，在进行项目实施策划阶段，考虑了社会资本投入应当获得合理的回报。根据相关部委的有关政策文件、部门规章，在编制引进社会资本的招标文件时，明确投资方若具备施工、制造、安装等资质，不再进行二次招标，可以直接组织施工、制造、安装等工作，以此吸引社会资本方参与投标，积极参与项目投资，在项目建设期获得合理的施工、制造、安装等合理利润。其次，项目所在地政府或相关部门对项目经营期限及相应水量、水价及电量、电价有一定的承诺，项目运行后，能获得合理收益，基本能保证项目建成投产后的正常运转。第三，项目在运营期效益分配上，项目利润在低于 8% 的情况下，给予社会投资人优先分成，充分体现了政府资本的目的是为了社会效益、服务民生和推动经济社会发展，社会资本是为了获得合理的投资回报。

（三）采用 PPP 模式减少项目融资成本

项目建设期，制定科学、合理的资金使用计划，对工程建设进度计划及各年度投资计划有充分预估，充分利用好资金的时间价值，优化资金使用，有效降低了借贷资金等成本增加，马岭水利枢纽工程节省建设期贷款利息近 0.6 亿元左右；充分利用部分股东方资金的调剂能力，确保在融资市场借贷资金不能及时到位的情况下工程建设资金不断链，工程建设不受到影响。

（四）项目公司由多家单位组成，化解了建设管理工作较复杂问题

首先，在项目建设中，项目公司根据《PPP 实施方案》等前期文件，结合公司组建及各参建单位具体角色和特殊性，有针对性的完善了公司相关程序文件、制度体系及项目公司股东会、董事会、经理层的责权利，尽可能的明确项目实施中项目公司治理体系职能、职责。第二是项目公司及时委托专门的设计咨询单位、造价咨询单位和项目法人质量检测机构等，加强对工程建设期工程设计、工程变更、造价和质量等的控制和管理，严格工程建设期设计、方案审批程序及变更审批流程，避免相关单位或个人为追逐利益而出现不合理的设计、变更或质量失控情况发生。

（五）马岭工程采用 PPP 合作模式，减少中间环节，加强设计技术和施工技术融合，实现工程技术集约化管理

马岭水利枢纽工程采用 PPP 合作模式，引入的社会资本方，由中国电建集团贵阳勘测设计研究有限公司牵头，施工单位由中水十四局等央企参与，社会信誉好、技术能力强，设计单位和施工单位强强联合，解决了设计技术和施工技术分离而出现推诿等现象，实现了 PPP 模式下的项目建设总承包，设计技术与施工技术充分融合，实现工程管理集约化、扁平化，加快工程建设中问题的处理速度，简化中间沟通环节，提高管理效能。

（六）博采众长，聘请了优秀的咨询团队服务项目建设管理

马岭工程项目实施过程中，马岭水利枢纽工程的建设管理团队工作认真负责、敬业务实，各项措施有力、到位，项目建设管理单位还聘请了水利部水规总院、珠江委下属的设计公司、造价咨询公司、工程建设法律顾问等咨询单位，为项目建设的顺利推进发挥积极有效的作用。

（七）公司税收筹划取得实效

马岭公司及时了解了相关的税收及各项法规新动向，找出现阶段公司适用的税收优惠政策，按规定马岭公司享受公共基础设施项目投资经营所得“三免三减半”优惠政策。马岭公司积极与税局沟通，根据增值税留抵退税政策，公司共收到退税 12,879.32 万元。

七、绩效评价结果应用建议

1. 总结建设经验，编制贵州省 PPP 行业指导或规范，供行业参考。
2. 积极向财政部政府和社会资本合作 (PPP) 中心反馈，适时制定出台行业绩效评价指标体系。

八、其他需要说明的问题

无。

附件：贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（ppp 项目）建设期绩效评价指标体系；

附件

贵州省兴义市马岭水利枢纽工程（PPP项目）建设期绩效评价指标体系及评价标准(实施机构)

一级指标	二级指标	分数	三级指标	权重	三级指标解释	评价标准及评分方法	数据来源	得分	扣分	扣分原因
产出 (40)	履约情况	10	履约情况	10%	评价项目实施机构是否及时、有效履行PPP项目合同约定的义务。	①实施机构及时、有效履行约定义务，得100分； ②出现一次未按PPP项目合同约定履行职责情形，一次扣20分，扣完为止。	①调查问卷； ②其他证明材料。	10		
	成本控制	30	成本控制	30%	评价项目实施机构履行项目建设成本监督管控责任的情况。	①项目决算未突破政府批复的概算，得100分； ②项目决算突破最终批复的概算，每超过预算总成本1%（不足1%的按1%计），扣10分； ③超出5%的，此项指标为0分。	①工程概算文件及批复； ②竣工决算资料及批复； ③其他相关资料。	30		
效果 (20)	满意度	5	项目公司/社会资	5%	评价项目公司或社会资本对项目实施机构工作开展的满意程度。	①调查对象满意度在80%以上得100分； ②基本满意，60-80分； ③不满意，0-60分。	①调查问卷； ②项目公司访谈； ③其他证明材料。	5		

			本满意度							
		5	公众满意度	5%	评价社会公众对项目公司或社会资本建设期间相关工作的满意程度。	①调查对象满意度在80%以上得100分； ②基本满意，60-80分； ③不满意，0-60分。	①调查问卷； ②社会公众访谈； ③其他证明材料。	5		
	可持续性	5	沟通协调机制	5%	评价项目实施机构是否为项目可持续性建立有效的工作保障和沟通协调机制。	①有专人负责对接项目公司，保障项目公司正常运营，得100分； ②不满足以上条件，一次扣10分，扣完为止。	①机构和人员岗位职责文件； ②项目工司调查问卷或访谈； ③其他证明材料。	5		
		5	廉政建设	5%	评价项目实施机构廉政制度制定及执行情况。	制定廉政相关制度，并严格执行。 ①有健全制度，未出现违反廉政规定，得100分； ②违反廉政规定，未构成党纪、政纪处分，每人次扣10分。	①廉政纪律制度； ②其他证明材料。	5		
管理(40)	前期工作	8	项目审批手续	8%	评价实施机构是否协助项目公司及时获得相关许可或批准文件。	①项目前期工作实施机构协助项目公司及时获得相关许可或批准文件，得100分； ②因实施机构原因导致报批不及时、没有按程序履行报批手续，每项扣10分。	①各项审批手续； ②其他证明材料。	7	1	建设用土尚未获得批

										复
	8	配套支持	8%	评价实施机构是否提供或协助相应配套支持,包括但不限于保障纳入污水收集管网的排水用户纳管,项目征地等。	①实施机构协助项目公司及时获得相关配套支持,得100分; ②因实施机构原因导致项目公司未能及时获得批准文件,不得分。	①各项配套支持文件; ②其他证明材料。	8			
资金(资产)管理	10	资金到位	10%	评价实施机构是否及时拨付股权投资或配套资金。	指标得分=资金到位率×100% 资金到位率=实际到位资金÷应到位资金	①现场考核; ②资金拨付文件; ③其他证明材料。	10			
监督管理	3	质量监督	3%	评价项目实施机构是否按照PPP项目合同约定履行监督管理职能,如质量监督、财务监督及日常管理等。	①评价项目实施机构按照PPP项目合同约定履行质量监督,得100分; ②质量监督不到位一次扣20分,扣完为止。	①现场考核; ②其他证明材料。	3			
	3	财务监督	3%	评价项目实施机构是否按照PPP项目合同约定履行监督管理职能,如质量监督、财务监督及日常管理等。	①评价项目实施机构按照PPP项目合同约定履行财务监督,得,得100分; ②财务监督不到位一次扣20分,扣完为止。	①现场考核; ②其他证明材料。	3			

		3	日常管理	3%	评价项目实施机构是否按照 PPP 项目合同约定履行监督管理职能,如质量监督、财务监督及日常管理等。	①评价项目实施机构按照 PPP 项目合同约定履行日常管理,得,得 100 分; ②日常管理不到位一次扣 20 分,扣完为止。	①现场考核; ②其他证明材料。	2	1	社会资本金未及时到位
	信息公开	5	信息公开	5%	评价项目实施机构是否按照信息公开相关要求及时、准确公开信息。	协助、督促项目公司满足建设期项目信息公开相关要求及时填报相关信息。满足相关要求,得 100 分;有缺失,一项扣 20 分,扣完为止。	①信息公开平台查询记录; ②其他证明材料。	5		
合计		100		100%				98	2	