

岳阳市巴陵书香创客馆一期（PPP）项目

# 绩效评价报告书

湘恒兴专审字（2021）第 023 号

## ●项目绩效评价结论

计分说明：绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，本项目绩效评价总分为100分，其中建设期与运营期绩效评价指标均单设100分，各占总得分的50%。

经绩效评价小组评定，项目折算后总得分82.8分，等级为“良”。其中：

### 建设期绩效评价得分81.5分

- 1、产出： 总分30分 该项目得分22分 扣8分
- 2、效果： 总分30分 该项目得分30分 扣0分
- 3、管理： 总分40分 该项目得分29.5分 扣10.5分

具体见《岳阳市书香创客一期（PPP）项目重点绩效评价评分表（建设期）》（附件2）

### 运营期绩效评价得分84.1分

- 1、产出： 总分60分 该项目得分57.1分 扣2.9分
- 2、效果： 总分20分 该项目得分15分 扣5分
- 3、管理： 总分20分 该项目得分12分 扣8分

具体见《岳阳市书香创客一期（PPP）项目重点绩效评价评分表（运营维护期）》（附件4）

## ●项目主要绩效

岳阳市巴陵书香创客馆一期项目建设，具有良好社会效益，为岳阳市区市民提供环境优美、设计美观、别致的读书地及休闲地。项目完成了建筑物主楼4层，裙楼2层，地下一层的建设；图书馆可藏书80万册、拥有阅览坐席1000余个，分为服务大厅、图书借阅、读者活动、数字资源体验、餐饮休闲、业务和行政办公等6个功能分区，14个对外服务窗口；现有藏书53万余册，电子图书130余万册，各类数字资源22TB（商购20T，自建2T）。

运营期全面实行“免证进馆，一卡通行，免费开放，科学管理”，每周二至周日上午9点至下午5点开放，节假日不放假，每周一闭馆。在做好常规借阅服务的同时，建设了馆内馆外、线上线下、24小时自助借阅等立体交纵的新型阅读

服务体系。2020年1月3日新馆开馆至今，共接待读者187万余人次，图书借还100余万册次，新办理读者证5万余个，网站点击率26万余次，数字资源累计访问11万人次，微信公众号关注4万余人次；打造了“岳州讲坛”、“周末绘本故事会”亲子阅读系列活动、“童趣阅读”系列，“走进图书馆”阅读体验活动、“小小志愿者今天我当班”寒暑假志愿活动、德育公益课堂、“幸福家庭成长之旅”家庭教育讲座、“驾志愿之舟 享书香之乐”流动志愿服务，8个独具特色的品牌活动；共开展各类线下读书活动达170余场，参与人数1万8千余人次；举办了3期大型公益展览；线上阅读活动共开展数字阅读21期，岳童悦读18期，岳图有声47期，线上答题、竞猜、征集活动45次，阅读推文共计90余篇，参与人次达5万6千余人次。新馆开放后已成为岳阳市民文化休闲、吸取科学知识、享受文化熏陶和艺术创作及展示的首选之地。

## ● 存在问题

### （一）项目建设期存在问题

- 1、个别产出数量目标未达标。
- 2、产出时效滞后。
- 3、项目管理费用过高，超总额控制要求。
- 4、未获得施工许可证提前开工，不合规。
- 5、项目未竣工验收提前交付使用，不合规
- 6、开工时间较混乱，不严谨。
- 7、部分资本金未按规定时间实缴到位，影响资金周转效率。
- 8、项目资金未专户核算，不便于对资金流的监督。
- 9、未编制详细的项目融资方案，不利于成本控制。
- 10、融资利率超合同报价利率，财务成本增高。
- 11、前期费用入帐不及时，管理不到位。
- 12、部分管理费用支出手续不全，存在不合规现象
- 13、未按合同约定提供履约保函。
- 14、未按合同约定购买保险。

### （二）运营维护期存在问题

- 1、个别区域卫生清洁不及时，存在瑕疵。

- 2、场馆巡查不及时，管理不到位。
- 3、监控记录保存时限不合规，未达到规定保存期。
- 4、地下库房环境恶劣，容易造成资产损失。
- 5、部分用房及设置设备闲置，未发挥应有效果与效益
- 6、报价经营性收入未达标，未实现利益共享目标。
- 7、初始年度运维成本超支。
- 8、未按合同约定提供履约保函。
- 9、未按合同约定购买保险。
- 10、档案资料交接不清，档案管理有待加强。
- 11、个别科目核算不准确。
- 12、配套服务不全，部分读者满意度不高。
- 13、岛内外交通不便捷，群众意见反映较强烈。

●**建议：**

- （一）添置相关设施设备，保护库房现有设施设备及纸质书籍。
- （二）部分用房及设施设备应物尽其用，避免闲置。
- （三）开放数字体验区等设施设备，体现其建设初衷与效果。
- （四）加强配套服务，为读者学习之余提供便利休闲场所。
- （五）高度重视交通不便的问题，为市民提供便利的交通。
- （六）前期费用经审核后尽快入帐。
- （七）出具履约保函，为运营期提供担保。
- （八）购买相应商业保险，为岛上财产及在人身安全提供保障。
- （九）充分利用资源，补充经营性面积及收入。
- （十）调整绩效考核指标，加强绩效指标考核。
- （十一）加快工程决算及审计进程，加强对工程建设费用的审计工作。

# 目 录

内容简介.....	
<b>一、项目基本情况.....</b>	<b>1</b>
（一）项目概况.....	1
1、项目背景.....	1
2、项目基本信息.....	2
（二）PPP 模式安排.....	3
1、项目运作模式.....	3
2、合作期限.....	3
3、合作内容及边界条件.....	3
4、股权融资结构.....	4
5、运营期回报机制.....	5
（三）项目主要参与方.....	5
1、政府方.....	5
2、社会资本方.....	5
（四）项目绩效目标.....	6
1、总体目标.....	6
2、建设期绩效目标（产出与效益）.....	6
3、运营期绩效目标（产出与效益）.....	8
（五）项目实施情况.....	10
1、成立项目公司.....	10
2、项目建设实施情况.....	11
（六）资金来源与使用.....	16
1、项目建设期资金来源、到帐及使用情况.....	16
2、项目运营期资金来源、到帐及使用情况.....	20
<b>二、绩效评价工作情况.....</b>	<b>23</b>
（一）绩效评价目的.....	23
（二）绩效评价对象、范围与时段.....	23
1、评价对象.....	23
2、评价范围及时段.....	23
（三）绩效评价主要依据.....	23
1、绩效管理相关依据.....	23
2、行业相关建设标准和技术规范.....	24
3、项目实施、管理等相关资料.....	24

4、其他涉及项目的相关依据.....	24
(四) 绩效评价原则与方法.....	24
1、绩效评价原则.....	24
2、评价方法.....	24
(五) 指标体系、标准、分值结果划分.....	25
1、评价指标体系.....	25
2、评分标准.....	25
(六) 绩效评价实施过程.....	26
1、成立绩效评价工作组.....	26
2、制定绩效评价方案.....	26
3、具体实施情况.....	27
4、分析评价.....	29
5、绩效评价报告报送.....	29
<b>三、绩效评价结论和绩效分析.....</b>	<b>29</b>
(一) 评价结论.....	29
(二) 主要绩效及绩效指标分析.....	30
1、主要绩效.....	30
2、建设期绩效指标分析.....	31
3、运营期绩效指标分析.....	35
<b>四、存在问题及原因分析.....</b>	<b>40</b>
(一) 项目建设期存在问题及分析.....	40
(二) 运营维护期存在问题及分析.....	45
<b>五、相关建议.....</b>	<b>48</b>
<b>六、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题.....</b>	<b>51</b>
(一) 绩效评价局限性.....	51
(二) 调查问卷说明.....	51
(三) 绩效评价说明.....	52
<b>七、附件.....</b>	<b>52</b>

# 湖南恒兴联合会计师事务所

HUNAN HENGXING UNITED C. P. A OFFICE

湘恒兴专审字（2021）第 023 号

岳阳市巴陵书香创客馆一期（PPP）项目

## 重点绩效评价报告

岳阳市财政局：

接受贵局委托，湖南恒兴联合会计师事务所（以下简称“我所”）对岳阳市文化广电新闻出版局（以下简称“市文广新局”）组织实施的“岳阳市巴陵书香创客馆一期（图书馆、螺丝岛路网及环境整治）PPP 项目”（以下简称：项目）的建设及运营维护实施重点绩效评价。

项目相关单位应当对其所提供的与绩效评价相关的项目资料、财务资料和其他证明材料的真实性、合法性和完整性负责。

根据湖南省财政厅印发《湖南省预算支出绩效管理办法》（湘财绩[2020]7 号）、岳阳市财政局《关于开展 2021 年市级财政资金绩效评价工作的通知》（岳财函[2021]71 号）及《预算支出绩效评价业务委托合同》等要求，我所本着客观、公正的原则，按照绩效评价工作方案确定的评价指标、评价标准和评价方法，对项目投融资、建设及运营维护情况进行了较全面的分析和综合评价，形成了本报告。现将绩效评价情况报告如下：

### 一、项目基本情况

#### （一）项目概况

##### 1、项目背景

岳阳是湖南省的政治、经济、文化、交通次中心城市，地处中国三大动脉—长江、京广铁路、京港澳高速交汇之地，1992年国务院首批的全国五个沿江重点开放城市之一。岳阳综合经济实力位居全省第二，仅次于省会长沙，居全省同级地市州之首，被称之为“湖南省第二城”、也是湖南首位门户城市、中国对外开放的甲级旅游城市、湖南省工业实力最强的地级市，2015年岳阳荣获全国文明城市。

随着岳阳市社会经济发展的日益增速，原有老旧图书馆和没有美术馆的现状不能满足岳阳市城市发展与市民在公共文化事业领域的需求，这些公益设施亟需改善。

2012年，市委、市政府拟定结合南湖景区的生态文明和文化建设对螺丝岛及周边环境开展综合整治工作，并将岳阳市图书馆新馆建设列入2012年重大项目建设计划，并在市政府第71次常委会上确定市图书馆新馆建设选址为南湖风景区螺丝岛。根据2015年市政府《关于市图书馆新馆建设有关问题的会议纪要》（岳府阅[2015]7号）要求，项目按照“岛馆一体”的原则进行设计、施工建设。2016年3月7日，原市长刘和生主持召开岳阳市城乡规划委员会第一次专题会议，会议明确提出：增加美术馆项目，市文广新局尽快按程序向市有关部门申报美术馆项目，并要求各有关部门大力支持。

为切实减轻政府投资压力，并充分发挥社会资本专业能力，经市委、市政府批准，拟采用社会资本控股，政府方出资参与的方式进行项目建设和运营。

## 2、项目基本信息

本项目属于我市投资规模较大公用事业工程新建项目。项目地点位于岳阳市南湖风景区螺丝岛，项目分两期实施，本项目为第一期，包括项目建设及运营维护。根据施工图设计文件，建筑结构为钢筋混



凝土框架，最高 4 层，项目建设总投资规模金额 32,407.23 万元，总建筑面积 22,582.5 平方米，包括岳阳市图书馆、美术馆主体工程建设，设施设备、图书购置、相关附属设施和配套工程；螺丝岛路网及环境整治项目内容。岳阳市政府授权本项目实施单位为市文广新局，项目采用 PPP 模式运作；项目回报机制为可行性缺口补助；项目建设及运营合作期限为 12 年，该项目于 2017 年 6 月 8 开工建设，2020 年 12 月底投入使用。

## （二）PPP 模式安排

### 1、项目运作模式

本项目采用 BOT(建设-运营-移交)方式运作。由政府方出资代表岳阳市城市建设投资有限公司（以下简称“市城投公司”）和社会资本方湖南省第四工程公司（以下简称：省四公司）合资成立岳阳市巴陵书香创客馆项目管理有限公司（以下简称“项目公司”），项目实施机构市文广新局依照岳阳市政府授权，授予项目公司在项目合作期限内进行投融资、建设、运营维护项目设施的权利，并在合作期满时将其占用的项目设施等项目资产无偿完好移交给岳阳市文广新局或政府指定的其他机构。

### 2、合作期限

特许经营权期限定为 12 年，其中：建设期 2 年（实际为 2017 年 6 月-2020 年 2 月）、运营期 10 年（实际为 2020 年 3 月-2030 年 3 月）。

### 3、合作内容及边界条件

建设期内市城投公司与省四公司（股东双方）负责项目本金的注册到位，政府方为项目前期工作所做的立项、环评、地勘、设计、

三通一平等工作以实际发生费用为准作为政府方的股权投资（征地拆迁费用不包含在本项目中），政府方保证合作期内本项目土地无偿供项目公司使用，由此产生的税费由项目公司承担；项目公司负责项目的融资工作，并且保证按需到位；负责项目的建设工作，并保证按工期保质保量完成；项目竣工验收合格之日进入运营期，岳阳市文广新局负责图书馆范围内运营维护，图书馆范围外的区域及经营性项目由项目公司负责。运营期内政府按年等额支付建设成本及合理利润率，按照运营维护绩效考核支付每年运营维护费。项目公司负责合作期满后无偿移交给岳阳市文广新局或政府指定的其他机构。

#### 4、股权融资结构

项目公司股东共同出资 10,133 万元（包含注册资本到位 8,000 万元）作为项目公司资本金，约占建设总投资的 31%。其中中省四公司出资 7,093.1 万元、持股比例 70%，市城投公司出资 3,039.9 万元、持股比例 30%。其余项目建设总投资（32,407.23 万元）缺口 22,274.23 万元，由项目公司通过融资方式获得。

#### 5、运营期回报机制

年项目服务费由当年可用性服务费、运营维护服务费和经营性收益三部分组成。运营期政府方按年度考核结果支付资产可用性服务费和运营服务费。项目费用的支付按年计算，每季度根据绩效考核支付给项目公司。

本项目运营期为初始年度（2020 年 3 月-2021 年 3 月）。根据市文广新局与项目公司签订的《岳阳市巴陵书香创客一期（图书馆、螺丝岛路网及环境整治）PPP 项目合同》（以下简称“《PPP 项目合同》”，初始年度按社会资本中标报价，确定可用性付费按 4,529.43 万元/年、运营维护费按 265 万元/年付费；运营期初始经营性收益的确定以成交

社会资本在竞争性磋商中提交的响应文件里确定的经营性收益 128.8 万元为基础，经营性面积按 3,337 平方米为基础，平均每平方米报价 385.98 元。当最终竣工决算的经营运维面积超过或少于 3,337 平方米时，相应费用按比例调整。

### （三）项目主要参与方

#### 1、政府方：

根据实施安排，政府方相关法律主体如下：

（1）市文广新局。市文广新局为行业主管部门，是项目履约实施及经营监管机构，经岳阳市政府授权作为本项目协议政府方签署本项目特许经营协议的政府方签约主体，负责对项目日常运营情况进行监督管理，并根据其经营情况按协议约定向财政申请支付费用；具体统筹组织本项目实施 PPP 运作各项工作，包括项目识别、准备、项目采购等。

（2）市城投公司。为政府方出资代表，经岳阳市政府授权作为本项目合资经营协议政府方签约主体，代表政府与社会资本共同出资组建 PPP 项目公司。

（3）岳阳市财政局。负责关于财政承受能力论证及当年可用性服务费、运营维护服务费支付。

（4）岳阳市图书馆、岳阳市美术馆（岳阳市群众艺术馆）参与项目前期协作工作。

#### 2、社会资本方

（1）省四公司：成交社会投资方，为项目公司股东，本项目建设施工总承包施工单位。

（2）项目公司：由市城建投公司与省四公司组建，负责本项目投

资、建设、运营及维护，同时为项目发包人。

（3）项目建设其他相关单位：项目质量监督为岳阳市建设工程质量安全监督管理处、勘察单位为湖南省水工环地质工程勘察院、主体工程设计单位为华东建筑设计研究院有限公司、监理单位为湖南顺天工程项目管理有限公司、施工总承包建设方为省四公司。

#### （四）项目绩效目标

##### 1、总体目标

通过项目建设加快岳阳市城市公用事业的建设进程，推动岳阳市城市公用事业投融资体制创新。项目运营期灵活运用先进的经营管理理念，广泛吸引内外先进制度、技术和人才，以现代化的管理手段和先进技术、设备，依法经营、自负盈亏，实现资产的保值增值，为全体股东创造最大的经济效益，为地方创造良好的社会效益。严格按照国家法律、法规和相关规章制度要求，本项目在全生命周期内达到预期产出与效果。

##### 2、建设期绩效目标（产出与效益）

###### （1）产出目标

###### ①产出数量及标准

一是岳阳市图书馆项目：包括主体建筑工程、设施设备及图书购置，相关附属设备配套。其中：建筑面积 15,500 平方米，其中主体建筑面积为 13,500 平方米、地下库房 2,000 平方米；进岛道路 400 米、岛内道路 1,500 平方米、广场 3,000 平方米、休闲区 2,100 平方米、绿地 4,333.4 平方米。设置总藏书量 90 万册、总阅览座位为 900 座。经营面积达到 3,337 平方米、非经营面积达到 19,243 平方米。

二是美术馆项目：建筑面积 7,082.5 平方米（包括地下室面积

1205.71 m<sup>2</sup>）主要工程内容为建设 1 栋 4F 的美术新馆，主要功能为集展览、收藏、研究及公共教育与服务于一体。

三是螺丝岛环境路网综合治理项目：进岛道路 1,550 米、岛内道路 11,000 m<sup>2</sup>、方尚书墓迁修及公共文化设施改造、环鸟驳岸与护栏、亲水栈桥及栈台各 1 座、绿化及亮化。

### ②产出质量目标

一是计划达到一次性竣工验收合格率 100%；

二是符合《建筑法》《产品质量法》《建设工程质量管理条例》等相关法律法规的规定以及国家或湖南省对房屋建筑和市政基础设施建设质量方面的强制性要求。

三是获得省优工程证书及湖南省建设工程芙蓉奖。

四是建设规模达到《公共图书馆建设标准》（建标 108-2008）中型标准。

### ③产出时效目标

开工建设时间：按开工令 2017 年 6 月 28 日开工。

项目主体工程验收：自开工起 9 个月内。

项目整体竣工验收、投入使用：自项目开工起 24 个月内完成。

### ④产出成本控制：

项目总投资额控制在 32,407.23 万元以内

施工总成本控制在财评预算 30,513.66 万元以内

项目管理费用控制在 364.07 万元总额内（根据 32,407.23 万元测算）。

## (2)项目效果

①社会效益：一是计划新增本地人员就业岗位；二是农民工工资按时发放；三是建设过程中不出现重大诉讼、公众舆情与群体性事件；

三是对居民生活水平与生活质量的影响；四是对基础设施改善、社会服务容量增大的影响；五提升城市品位的影响。

②经济效益：减少建设期财政资金一次性的投入。

③生态影响：一是对文物保护；二是文明施工情况；三是绿地验收面积达 50%以上；四是项目建设节能减排措施。

⑤可持续性：社会方是否具有较强实力，包括财务能力、营运能力、人力资源、技术支持及经验；社会方与政府方是否有沟通与协调能力。

⑤满意度：社会公众（服务对象）、政府相关部门对项目建设的满意度调查，满意度平均 $\geq 90\%$ 。

### 3、运营期绩效目标（产出与效益）

#### (1)产出目标

①产出数量目标(根据《PPP 项目合同》9.3.2 运营维护考核表（100分）内容设置，占项目运营期绩效评价指标的 60 分）

##### 一是图书馆、美术馆运营维护目标：

保洁工作方面：公共卫生间、各类地面、设施设备、玻璃金属及综合类做到无积尘、污渍、杂物、无异味、定期清洗、定期维护、光洁明亮并保持清洁。

安保工作方面：维护治安秩序有交接班记录、有突发事件措施，车辆管理有专人指挥、无交通堵塞现象，每天不间断对项目区域内巡查，发现问题及时处理，有完整监控记录且监控资料齐全、至少保持一个月，构筑物稳定、强度安全、符合规范要求。

设备运营维护方面：给排水设备管道畅通、无滴水、漏水情况，消防报警器材的正常使用、每年实施两次防火演练，电梯系统运行平稳、

清洁，空调系统每年进行一次循环泵、空调主机等系统检测、保养，公共照明设备正常运行、遇到损坏 12 小时内检修，变配电系统的高低压变配电柜、变压器、仪表正常运行且有定期检查、维护、清洁、记录。

社会综合满意度调查方面：问卷调查社会人员对于项目公司提供的各项经营性服务的满意度情况、对于项目安保、卫生等各项非经营性服务的满意度达 90%以上。

### **二是螺丝岛路网及环境综合整治维护目标：**

卫生与设施方面：绿地、游园、花坛等公共绿地和区域内无废弃物，广场、公共绿地范围内设施设备保持良好，公厕、娱乐场地、泵房等公共场所整洁卫生、无蝇蚊、无异味。

绿化方面：杂草率不超过 5%、观赏草坪不高于 10cm、草皮缺或死株面积不超过 2 m<sup>2</sup>，无严重破坏河流等生物栖息。

车行道、自行车道方面：每公里路段内坑槽、拥包、裂缝、车辙、沿石、测平石、塌陷面积均不超过规定面积。

鸟上游路方面：每公里路段内坑槽、板体高差、拱起处高差不超过规定要求，没有缺失或破损的预制板。

排水方面：排水管每公里路段内积泥超过管径 25cm、水沟积泥超过沟深或 25cm，排污泵房设施设备运行正常、无设备损坏，井盖井圈、雨水窗和泄水板有破损缺失。

### **三是综合管理制度目标：**

管理责任及技术操作规程方面做到责任明确，养护记录完整，有财务管理制度，标示、标牌清楚、完整。

## **(2) 效益目标**

### **① 使用效益：**

一是项目建设用户及设施设备使用率 100%。

二是经营性服务场所配套服务按计划实施，得到客户好评。

三是岛内交通及设施设备（电动车、共享单车、停车位）需满足读者基本需求。

②社会效益：增加就业岗位、增加税收。

③生态效益：不发生环境污染事件、公众投诉及环保部门处罚事件。

④可持续性：

一是项目公司是否制定了项目经营发展规划，且目标清晰，合理可行；

二是有充足资金、人力资源配备、业务能力及营运专业能力强。

三是运营年度资金流充裕，有合理利润，可持续经营能力强。

⑤物有所值实现程度：

一是社会资本资金实力雄厚、专业能力强，运营期抗风控能力强。

二是减轻建设初期资金压力，提高预算的可控性。

三是有开拓创新增加运营收入计划及方案。

## （五）项目实施情况

### 1、成立项目公司

项目公司于 2017 年 7 月 24 日成立，在岳阳市工商行政管理局办理营业执照登记。公司类型为有限责任公司（国有控股），公司注册地岳阳市城陵矶新港区联港南路省建四公司基地办公楼，注册资本 8,000 万元。营业期限为 2017 年 7 月 24 日至 2037 年 7 月 23 日，公司股东为市城建投公司、省四公司，法定代表人盛新湘（省四公司委派）。经营范围：工程项目管理服务，企业管理服务，工程技术咨询服务，



建材、装饰材料批发，管道和设备安装，电气安装，机电设备安装服务，出版物、文化用品和零售。股东双方签订《岳阳市巴陵书香创客馆一期 PPP 项目合资经营协议》，制订《岳阳市巴陵书香创客馆项目管理有限公司公司章程》。公司设董事会，董事会由 5 名董事组成，至 2020 年 12 月底，公司运营现有管理岗位人员 5 人，聘用物业管理劳动派遣人员 52 人。

## 2、项目建设实施情况

### （1）项目立项情况：

岳阳市发改委批复项目总概算 35,042.02 万元（包括征地拆迁费用 2,000 万元），规划面积 67,148 平方米，建筑面积 22,582.5 平方米。其中：

2015 年 11 月 23 日《关于南湖景区螺丝岛及周边环境综合整治项目可行性研究报告的批复》（岳发改审[2015]138 号）投资概算 13,418 万元，项目规划面积 67,148 平方米。资金来源为单位自筹。

2015 年 11 月 30 日《关于岳阳市图书馆新馆建设项目可行性研究报告的批复》（岳发改社[2015]585 号）投资概算 14,264.02 万元，建筑面积 15500 平方米（其中主体建筑 13,500 平方米、地下库房 2,000 平方米）。资金来源：国家专项资金 3,040 万元、单位自筹 11,224.02 万元。

2016 年 5 月 31 日《关于岳阳市美术馆建设项目可行性研究报告的批复》（岳发改审[2016]96 号）投资概算 7,360 万元，总建筑面积约 7,082.5 平方米（包括地下室面积 1,205.71 万元）。

**（2）项目财评情况：**岳阳市财政投资评审中心出具项目预算评审意见 27 份，共计评审金额 30,513.66 万元。其中：项目工程建筑安装预算评审审定金额 29,687.93 万元，前期设计、勘查等预算评审审定

金额 825.73 万元。具体明细见附件 15。

### （3）项目前期工作情况

市文广新局在本项目开工建设前，组织完成本项目立项、财政评审、环境评估、地质勘查、设计、节能评估、三通一平等工作，并负责组织相关评审、物有所值评价、财政承受能力论证以及财政预算安排；组织完成项目用地的征地拆迁、补偿安置等工作等；制订项目实施方案。

### （4）项目进展情况：

2017 年 3 月 27 日，通过政府采购，在岳阳市政府服务中心采取竞争性磋商方式，经评标委员会认定，中标单位省四公司确定为本项目投资、建设、运营供应商。2017 年 6 月 28 日，由湖南顺天工程项目管理有限公司监理负责人彭送桥发出开工令，项目进入施工阶段，2020 年 2 月 24 日项目竣工验收，2019 年 12 月 20 日提前交付使用。2021 年 3 月进入决算审计，至今仍在审计过程中。2020 年 3 月起进入初始年度运营维护期，2021 年 3 月止初始年度运营维护期顺利完成。

### （5）项目变更情况

①变更内容：一是项目额外增加工程主要内容包括美术馆新馆专业展陈灯、移动展墙、展陈轨道及挂线、专业展柜、展厅移动升降平台、展厅入口安检设备、标识标牌、栈桥改造等，经财政评审，审定额外增加金额 480.77 万元。二是两馆功能布局调整。对一至四楼原室内设计进行优化，实施设计变更。

②变更原因：一是螺丝岛上栈桥存在安全隐患、风格与周边整体环境不协调、装修设计中未包含美术馆展陈的专业设计内容。二是因原项目设计场馆功能布局存在不合理性及有一定安全隐患。

③变更批复：根据市政府 2019 年 12 月 12 日《关于市图书馆、美

术馆新馆项目建设有关问题的会议纪要》，2019年12月5日，副市长邱虹现场调度并主持召开会议，市政府副秘书长张翔及市文广新局、市财政局、市城投集团、市图书馆、市美术馆、项目公司、省四公司参加了会议，明确同意两馆项目适度亮化、栈桥改造、美术馆深化设计等工程变更。市图书馆、美术馆报送平面功能修改方案，经专家讨论、论证，结两馆功能进行布局调整。

#### （4）项目签订主要合同

建设期主要合同：文广新局与项目公司签订《PPP项目合同》，城投公司与省四公司签订《合资经营协议》，与工商银行岳阳东茅岭支行签订《固定资产借款合同》，项目公司与省四公司签订《施工总承包合同》，合同金额32,407.23万元（包括项目开工前，由市文广新局组织完成立项、勘查、设计、环评、能评等项目前期工作，所发生费用以实际发生额为准，计入项目总投资）。

运营期合同：项目公司与湖南雅颂文化传媒有限公司、岳阳祥和保安培训学校、岳阳城市小智商贸有限公司3个商户签订4个租赁合同，合同金额98.25万元；项目公司与岳阳祥和保安服务有限公司签订劳务派遣合同按实际出勤核算劳务人员工资年支出约260万元。

#### （5）项目公司融资情况。

①银行贷款情况：2019年4月26日项目公司与中国工商银行岳阳东茅岭支行签订《固定资产借款合同》，借款金额18,000万元，借款期限9年、借款利率为4.9%，增加贷款其他费用382万元，其中承诺业务费230万元，现金管理业务综合服务协议费100万元、智库服务业务（工银融智e信）服务费52万元。贷款分二期到帐，2019年4月28日到帐15,000万元、2019年8月14日到帐3,000万元；贷款本金从2020年-2028年共分9年支付，每年支付本金2,000万元，利息

按月支付。2019年5月-2021年3月，已支付本金2,000万元、贷款利息支出1,569.69万元（建设期712.3万元+运营期857.39万元）。

②短期融资情况：为弥补项目资金缺口，降低成本，项目公司2021年2月向岳阳四喜建筑施工有限责任公司短期借款1,000万元，期限6个月，年利率6.5%；向市城建投公司借款5,000万元，期限2-3个月、年利率8.4%，2020年5月已还清本息，已支付本息5,069.7万元；向省四建借款500万元，已还本金，免利息。

#### （6）资金帐户情况

2017年8月28日至2018年2月1日，市城投公司资本金存入项目公司在广发银行股份有限公司岳阳分行营业部（以下简称“广发银行”）公存帐户（帐号9550880207268900171）2,600万元。

2017年11月16日至2018年11月16日省四公司资本金存入项目公司在中国建设银行股份有限公司岳阳东茅岭支行公存帐户（以下简称“建设银行”）（帐号43050166618600000110）7,093.1万元。

2019年2-3月向城投公司借款5,000万元，存入建设银行。

2019年4月28日项目公司在中国工商银行股份有限公司东茅岭支行（以下简称“工商银行”）贷款18,000万元，转入项目公司基本帐户（帐号1907060209200115505），另按工商银行要求，另开立保证金帐户贷款资金转入9,020万元。

#### （7）财务管理情况：

项目公司建立了相应财务管理制度，按照《PPP项目合同》的约定，足额缴纳项目资本金，制订了《岳阳市巴陵书香创客项目管理有限公司财务管理制度》，明确了财务管理的任务、财务会计管理相关制度、财务管理机构及职责，重点对差旅费、业务招待费、市内交通费、职工电话费、职工福利费支出管理提出了较详细办法及要求。项目工程

费用支出按施工总承包合同要求，按工程进度按月支付，工程开工后，省四公司在每月 25 日至 30 日间向项目公司申请本月进度，实际完成工程量经监理签证报市文广新局最终确认后在下月 5 号按 75% 支付；工程完工并经验收合格后、完成施工资料的整理及工程结算书的编制工作并交项目公司，支付到协议约定合同价款 90%；结算余额在工程竣工验收合格办理完结算终审后两年内付清（不计利息），质量保修期内预留 3% 的质保金。

### （8）运营期经营与管理情况

①确定运营期项目公司组织架构。参照 PPP 合同及实施方案，确定了项目管理公司的组织架构及管理模式，共设立综合部、财务部、后勤部及办公室共 4 个部门，各部门按照工作分工起草各类管理文件，制订了部门工作内容、岗位工作职责及本部门各项具体工作流程及管理办法。

②项目运营维护工作开展情况。一是聘请服务人员。采取劳务派遣方式从专业物业公司聘请证件齐全的保安、保洁、专业技术和操作人员从事保洁、安保及设施设备管理维护。二是根据 PPP 合同，实施机构岳阳市文化旅游广电局制订了运营维护考核办法并订立了运营考核细则。三是项目公司则采取日巡查、周考核评分方式将各项考核制度落到实处，确保了市民对运营工作满意度达 90% 以上。

③商业运营工作开展情况。受疫情影响，两馆 2020 年 7 月中旬才全面对外开放，导致商业招租工作严重滞后，直至 2020 年 11 月底才完成商业面积出租。现有商业面积 2,265.11 平方米均已全部出租，2020 年度实际实现经营性收入为 27.6 万元。

④绩效考核情况。2021 年 1 月市文广新局组织对 2020 年度本项目进行绩效考核。市文广新局成立了考核领导小组，组织市图书馆、美

术馆对该项目建设期的质量、工期、环境保护、安全生产等考核指标进行考核；每季度对项目公司的管理、服务和设施设备维护保养等情况进行了考核评分。经考核，认为项目建设符合绩效考核要求；项目公司在管理、服务和设施设备维护保养考核综合平均得分为 91.73 分。

## （六）资金来源与使用

### 1、项目建设期资金来源、到帐及使用情况

#### （1）资金来源

建设期项目资金来源于项目公司股东项目资本金 10,133 万元、项目公司银行贷款 18,000 万元、项目公司向城建投公司、省四公司、省四公司子公司岳阳四喜建筑施工有限责任公司短期借款分别为 5,000 万元、500 万元、1,000 万元。

#### （2）资金到帐情况

至 2020 年 2 月末，项目建设期资金到帐余额 28,693.1 万元，具体是：股东市城投公司、省四公司投入资本金 9,693.1 万元（剔除项目资本金 10,133 万元中 439.9 万元费用抵现），项目公司向银行长期贷款 18,000 万元，向岳阳四喜建筑施工有限责任公司短期借款 1,000 万元（未归还），向市城建投公司、省四公司短期融资分别为 5,000 万元、500 万元（均已还款）。

#### （3）建设期资金使用情况

至 2020 年 2 月末止，实际已支出费用 26,807.05 万元，其中：项目公司帐面支出（已入帐）费用 26,298.02 万元，未入帐部分资金 509.03 万元，具体情况如下：

#### ①实际已支出费用情况（含图书馆、市城建投分司提供费用清单）

至 2020 年 2 月末止，项目建设实际发生费用 26,807.05 万元，包

括市图书馆转来项目相关费用 730.3 万元、市城建投分司转来项目相关费用 218.63 万元、项目公司项目建设期费用支出 25,858.12 万元，主要支出内容如下：

一是支付项目工程费用 25,039.1 万元。其中，项目前期工程相关费用支出 608.86 万元，主要是由市图书馆转来 297.08 万元、城投公司转来 182.44 万元、项目公司支付 129.34 万元；总施工合同进度款 24,430.24 万元。

二是支付项目建设期管理费用 695.43 万元。包括图书馆转来费用 432.22 万元（因前期费用审计报告中未明确咨询费、委托业务费支出 270.56 万元的具体内容，按审计报告列入商品和服务支出）、城投公司转来费用 36.19 万元、项目公司支出费用 225.82 万元。其中，

工资福利支出 142.34 万元，主要支付用于工作人员工资、伙食费补助、福利费用等费用。

商品和服务支出 552.89 万元，主要支付办公费、印刷费、广告宣传费、交通费、招待费、审计费、劳保费、租赁费、咨询费（57.74 万元）委托业务费（212.82 万元）等费用，具体明细见附表 9。

三是支付建设期财务费用 1,072.71 万元，主要支付工商银行贷款 18,000 万元建设期（2019 年 5 月-2020 年 2 月）利息支出 712.3 万元；支付工商银行贷款承诺业务费 230 万元、现金管理业务综合服务协议费 100 万元、智库服务费 52 万元；存款利息收入与银行手续费支出 21.59 万元（抵减利息支出）。

## ②建设期帐面支出情况

至 2020 年 2 月末，项目公司帐面支出 26,298.02 万元，其中：图书馆划转前期费用 439.9 万元，项目公司支付前期工程相关费 129.34 万元；付总施工合同进度款支出 24,430.24 万元，项目公司支付项目

管理费用 225.82 万元，建设期融资利息及财务费用 1,072.72 万元。

### ③未入帐费用情况

实际已发生未入项目公司帐费用金额 509.03 万元，包括：

一是市图书馆划转支出票据未入帐金额 290.4 万元，未入帐支出内容为：项目前期设计费、咨询费、工程钻探、水表立户、用水管理安装、高压电缆、变压器等合同款支付及管理人工工资福利支出、商品和服务支出费用。市图书馆提供票据共 730.3 万元中已审计费用 459.12 万元、未审计的费用 271.17 万元，均已提供支出费用清单、发票及部分合同复印件。

二是市城投公司提供支出清单 218.63 万元，其中前期管理费用支出 36.18 万元，前期工程相关费用支出 182.45 万元。均未审计，已提供费用清单，未提供发票、合同及附件。

### ④建设期资金结余情况

至 2020 年 2 月止，项目公司帐面资金结余 2,395.08 万元。转入运营期支付项目建设期应付未付合同进度款及其他项目资金款。

建设期资金来源、到帐、支出情况明细见下表：

单位：元			
项目	金额	到帐金额	说明
<b>一、资金来源</b>	<b>291,330,000.00</b>	<b>286,931,000.00</b>	
(一) 资本金	101,330,000.00	96,931,000.00	股东市城投公司 2600 万元、省四公司投入资本金 7093.1 万元（剔除项目资本金 10133 万元中 439.9 万元费用抵现）
(二) 银行贷款	180,000,000.00	180,000,000.00	2019 年 4 月向中国工商银行股份有限公司东茅岭支行贷款、期限 9 年期、利率 4.9%。帐号 1907060209200115505
(三) 其他融资	10,000,000.00	10,000,000.00	
1. 岳阳四喜建筑施工有限责任公司	10,000,000.00	10,000,000.00	2021 年 2 月省四公司子公司岳阳四喜建筑施工有限责任公司短期借款
2. 市城建投公司	50,000,000.00	50,000,000.00	2019 年 2 月、3 月分别向市城建投公司借款 2000 万元、3000 万元
3. 省四公司	500,000.00	500,000.00	2019 年 12 月、2020 年 2 月分别向省四公司借款 20 万元、30 万元
	-50,000,000.00	-50,000,000.00	2019 年 5 月市城建投公司借款已还清
	-500,000.00	-500,000.00	2021 年 2 月省四公司借款已还清



## 岳阳市巴陵书香创客馆一期（PPP）项目重点绩效评价报告书

项目	已付金额	帐面支出 (入帐金额)	说明
<b>二、资金支出</b>	<b>268,070,458.09</b>	<b>262,980,192.02</b>	
<b>(一) 项目前期费用</b>	<b>10,782,681.07</b>	<b>5,692,415.00</b>	未入帐费用共计 509.03 万元
1. 图书馆前期费用	7,302,952.32	4,399,000.00	入帐 439.9 万元无清单
(1) 图书馆前期费用(已 审计)	4,591,234.32		2011 年-2016 年 5 月费用。其中 439.9 万元入帐，抵项目资本金。已审计未入帐 19.12 万元
工资福利支出	688,191.90		
商品服务支出	3,643,993.57		
其他基本建设支出	259,048.85		
(2) 图书馆前期费用(未 审计)	2,711,718.00		1、2016 年费用；2、已提供清单、发票、部分合同附件；3、未审计部分
油料费	2,000.00		(12066 车项目用加油卡)
水表立户施工合同、用水 管道安装工程	131,280.00		图书馆馆支付岳阳市辉跃建筑安装有限公司合同款支付 3.6 万元，与岳阳市新世建筑工程有限公司合同 9.528 万元。
岩石工程勘探、工程钻探	178,275.00		图书馆馆支付湖南省水工环地质工程勘察院合同金额 16.63 万元、支付岳阳市小良钻探工程有限公司合同金额 1.2 万元
设计咨询费、设计费	2,187,927.00		图书馆支付湖南通晨赢工程设计咨询有限公司（未提供合同）100 万元，支付华东建筑设计研究院有限公司未提供合同及发票支付 116.79 万元、湖南省华网电力设计咨询有限公司岳阳分公司合同金额 2 万元
高压电缆、高压变压器、 高压出线柜	212,236.00		图书馆馆支付岳阳楼区湘岳电器成套设备批发部合同款 2.56 万元，支付岳阳楼区东盟电器销售中心合同金额 9.45 万元，支付君山水利工程建筑安装公司支付 9.21 万元。
<b>2. 城投前期费用</b>	<b>2,186,313.75</b>		见清单、未入帐、未审计
(1) 工程前期费用	1,824,450.40		2016 年-2017 年可研、设计、勘查等费用有清单无发票、无合同及附件、未审计
(2) 前期管理费用支出	361,863.35		工资、餐补 22.57 万元，办公费 6.06 万元、招待费 2.28 万元、交通费 3.37 万元、其他 1.9 万元
<b>3. 项目公司支付前期工程 款</b>	<b>1,293,415.00</b>	<b>1,293,415.00</b>	已入帐，见附件
<b>(二) 施工期费用</b>	<b>246,560,668.20</b>	<b>246,560,668.20</b>	
<b>1. 总施工合同进度款</b>	<b>244,302,427.20</b>	<b>244,302,427.20</b>	1、至 2020 年 2 月止支付总施工合同进度款 2、总施工合同 32407.23 万元，财政评审 29687.93 万元
<b>2. 项目管理费</b>	<b>2,258,241.00</b>	<b>2,258,241.00</b>	项目公司支付管理人员薪酬 46.41 万元，商品和服务支出 179.42 万元，其中 18.37 万元为城投转入（库存商品调整）管理人员薪酬 3 万元，商品和服务支出 15.34 万元
<b>(三) 建设期财务费用</b>	<b>10,727,108.82</b>	<b>10,727,108.82</b>	
1. 贷款利息	7,123,033.30	7,123,033.30	2019 年 5 月-2020 年 2 月利息支出。
2. 利息收入及财务费用	-215,924.48	-215,924.48	存款利息、其他财务费用支出
3. 贷款承诺费等	3,820,000.00	3,820,000.00	贷款承诺业务费 230 万元，现金管理业务综合服务协议费 100 万元、智库服务业务（工银融智 e 信）服务费 52 万元
<b>三、资金结余</b>	<b>23,259,541.91</b>	<b>23,950,807.98</b>	

### ⑤应付未付工程建设费用情况：（至 2021 年 3 月止）

根据项目公司提供数据，至 2021 年 3 月止，应付未付工程费用共计约 3,262.54 万元（未包括决算审计、评优工程奖等费用），其中：建筑施工财评预算款（合同款）为 29,687.93 万元，已累计支付 26,673.24 万元，应付未付进度尾款 3,014.63 万元；应付南京卓远资产管理有限公司咨询服务费（物有所值）合同尾款 10 万元；应付 2016 年新馆土石方工程合同 56.71 万元；应付湖南顺天项目管理有限公司监理费 164.5 万元，群众艺术馆前期费用 16.7 万元。

## 2、项目运营期资金来源、到帐及使用情况

### (1) 资金来源：

2020 年 3 月至 2021 年 3 月止，为项目运营维护初始年度，按《PPP 项目合同》约定，项目公司初始年度服务费来源于财政返还初始年度报价中可用性服务费 4,529.43 万元/年、运营维护费补贴 265 万元/年及经营性收入 128.7 万元/年（按合同约定 3337 平方米经营性面积收入）。

### (2) 资金到帐：

至 2020 年 3 月止，项目运营期收入到帐资金共 3,463.2 万元，具体为：财政返还可可用性服务费 3,170.6 万元（初始年度 4,529.43 万元\*70%）、运营维护费 265 万元、经营性收入 27.6 万元。

### (3) 资金使用情况

至 2021 年 3 月止，运营期支出 5,685.69 万元，包括：

#### ①支付建设期工程进度尾款 2,427.93 万元，其中：

一是支付省四公司总施工合同进度款 2,243.06 万元

二是支付其他工程款 184.88 万元，主要支付百利勘测科技有限公司勘察费 5 万元、湖南荣盛电力设计咨询有限公司强电设计费 7 万元、

湖南顺天工程项目管理有限公司监理费 125.5 万元（合同 290 万元）、门卫岗亭基础施工款 2.45 万元、湖南臻华文化发展有限公司方钝墓文化碑工程款 31.6 万元、两馆窗帘款 13.325 万元。

②支付运营维护服务费支出 334.7 万元，其中：

支付工资福利支出 191.5 万元，主要支付项目公司管理人员工资 36.97 万元、福利费 2.76 万元、物业管理劳务派遣人员（合同）工资支付 151.78 万元。

支付物业管理费用支出 76.05 万元，主要支付维保费 8.84 万元、物业管理费 30.58 万元、办公费 11.53 万元、差旅费及交通费 3.92 万元、招待费 2.59 万元、审计费 2 万元、宣传费 2.79 万元、税金 0.42 万元、防疫物资费用 12.75 万元、捐赠支出 0.63 万元。

水电费 67.15 万元，包含项目竣工施工方离场后至运营期期间电费 13.62 万元。

③支付贷款及利息 2,923.06 万元，其中：

归还工商银行银行贷款（18,000 万元）本金 2,000 万元、支付利息 857.39 万元，支付市城建投借款（5,000 万元）利息支出 69.27 万元，帐户存款利息收入及银行手续费支出-3.61 万元。

运营维护期收入支出情况见下表：

单位：元

科目	金额	备注
<b>一、总收入</b>	<b>34,631,986.00</b>	
<b>（一）运营收入</b>	<b>275,986.00</b>	
租金收入	275,986.00	2020年9月21日至2021年1月11日签订4个租赁合同，年合同金额98.25万元，2020年11月-2021年2月共收租金27.6万元（2个月收1次）。
<b>（二）财政返款</b>	<b>34,356,000.00</b>	
可用性服务费	31,706,000.00	1、2020年11月6日收到初始年度可用性服务费基数4529.43万元*70% 2、余款30%按考核结果支付
运营维护费	2,650,000.00	初始年度运营维护费基数

<b>二、总支出</b>	<b>56,856,936.51</b>	
<b>（一）工程款</b>	<b>24,279,322.80</b>	
工程进度款	22,430,572.80	省四公司总施工合同进度款
其他工程款	1,848,750.00	支付百利勘测科技有限公司勘察费 5 万元、湖南荣盛电力设计咨询有限公司强电设计费 7 万元、湖南顺天工程项目管理有限公司监理费 125.5 万元（合同 290 万元）、门卫岗亭基础施工款 2.45 万元、湖南臻华文化发展有限公司方钝墓文化碑工程款 31.6 万元、图书馆整馆窗帘款 13.325 万元
<b>（二）运营费用</b>	<b>3,347,048.86</b>	
工资	369,670.00	项目公司管理人员工资
福利费	27,600.00	防寒费、节日职工物资款等
劳务派遣人员工资	1,517,776.62	岳阳祥和保安服务有限公司劳务派遣合同款，
维保费	88,435.00	垃圾清运处置费 2.5 万元、岳阳翔丰建筑工程有限公司下水道疏通款 4.5 万元、电梯维修款 1.84 万元
物业管理费	305,784.25	物业用品购置费用
办公费	115,280.01	通讯费、网络费 5.45 万元、办公用品购置 5.18 万元、电脑耗材款、茶叶等 0.9 万元
差旅费	5,035.00	
市内交通费	34,140.46	工作人员报销市内交通费用
业务招待费	25,942.30	加班餐费及招待费用
审计咨询费	20,000.00	财务报表审计费用
宣传费	27,921.00	迎检时广告费用
税金	4,212.02	交缴纳增值税、城建税等
防疫物资	127,455.00	购买防疫物资款
捐赠支出	6,300.00	在贫困点购置谷物大米，应列入工会开支
水电费	671,497.20	2019 年 11 月-2020 年 1 月建设单位撤场后至运营前水电费 13.62 万元，其中：水费 1.2 万元、电费 12.42 万元；运营期水电费 53.53 万元，其中水费 1.65 万元、电费 51.88 万元
<b>（三）贷款及利息</b>	<b>29,230,564.85</b>	
贷款利息	9,266,655.31	1、支付 1.8 亿贷款利息 2020 年 3 月-2021 年 3 月 857.39 万元 2、支付项目公司 2019 年 2 月、3 月向城市建设投资有限公司借款 5000 万元，利率 8.4%，还款时间 2019 年 5 月 6 日。利息 69.27 万元(2020 年 8 月 10 日)
手续费	-36,090.46	1、利息收入 3.93 万元， 2、银行手续费支出 0.32
归还银行贷款	20,000,000.00	对公贷款批量正常分期支付，按贷款合同 2020 年 6 月还款 200 万元，2020 年 12 月还款 1800 万元。
<b>建设期收支结转</b>	<b>23,950,807.98</b>	建设期帐面收支结转
<b>初始年度运营结余</b>	<b>1,725,857.47</b>	

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

根据项目所设定的绩效目标，评价项目的产出、效果和管理情况等。

通过评价，披露项目建设及运营中的问题，制订应对措施，促进项目实施机构、项目公司提升项目管理的能力与效率，提高政府与社会资本合作效益，促进项目的可持续性，为后续按效付费提供参考依据。

## （二）绩效评价对象、范围与时段

### 1、评价对象：

项目公司在本项目建设期及运营期投入的项目资金

### 2、评价范围及时段

主要评价建设期（2017年6月—2020年2月）、初始年度运营期（2020年3月至2021年3月）项目产出、效果和管理情况。

## （三）绩效评价主要依据

### 1、绩效管理相关依据

《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）、《预算法》、《预算法实施条例》、财政部《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）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10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）、《岳阳市预算绩效管理实施办法》（岳办发〔2020〕4号）。

### 2、行业相关建设标准和技术规范

《建筑法》《环境保护法》《产品质量法》《建设工程质量管理条例》等相关法律、法规、规章的规定以及国家或湖南省对工程建设的强制性要求。

### 3、项目实施、管理等相关资料

《PPP 项目合同》《合资经营协议》《项目公司章程》《施工总承包合同》《固定资产借款合同》《项目实施方案》《物有所值评价报告》《财政承受能力论证》《可行性研究报告》《竣工验收报告》及环保验收文件、财政评审批复，与项目运行相关的验收标准、运行规范、规章制度及其他绩效评价相关资料。

### 4、其他涉及项目的相关依据。

主要包括审计、市文广新局等有关部门组织开展的绩效考核报告等。

## （四）绩效评价原则与方法

### 1、绩效评价原则

按照科学规范、公开透明、物有所值、风险分担、诚信履约、按效付费等原则开展 PPP 项目全生命周期绩效管理。

### 2、评价方法

本次绩效评价以核查、访谈座谈、问卷调查、实地核实为基础，综合运用比较法、因素分析法、公众评判法等开展绩效评价。

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，主要运用：一是比较法，将原定目标或合同中的任务与实际完成比较，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、将建设预算投资与实际完成投资进行比较；二是因素分析法，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；三是公众评判法，采取发放满意度调查问卷方式，调查社会公众对项目实施的满意程度，以此评价项目实施的效果。

## （五）指标体系、标准、分值结果划分

### 1、评价指标体系

指标体系包括共性指标和个性指标两部分，本次主要参照了财政部印发的《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》附件“PPP项目绩效评价共性指标框架-建设期”、“PPP项目绩效评价共性指标框架-运营期”，并在《PPP项目合同》9.3绩效考核指标基础上根据项目具体情况对个性指标进行了调整、细化及量化，形成《岳阳市巴陵书香创客一期绩效评价指标体系（建设期）》（附件1）及《岳阳市巴陵书香创客一期绩效评分表（建设期）》（附件2）；岳阳市巴陵书香创客一期绩效评价指标体系（运营维护期）》（附件3）及《岳阳市巴陵书香创客一期绩效评分表（运营维护期）》（附件4）。

本项目绩效评价一级指标包括产出、效果及管理三个方面。建设期二类指标主要设置：竣工验收、社会影响、生态影响、可持续性、满意度、组织管理、资金管理、档案管理、信息公开等指标，并对二级指标细化成三类指标38个；运营维护期二类指标主要设置：图书馆与美术馆运营维护、螺丝岛路网环境综合整治维护、综合管理制度、运维质量、安全保障、成本管理、经营效益、社会效益、生态效益、可持续性、物有所值、组织与管理、财务管理、制度管理、档案管理、宣传与信息公开等，并对二级指标细化成三类指标36个。

### 2、评分标准

根据财政部PPP项目绩效评价文件要求，本项目设置建设期绩效指标及运营期绩效指标。因本项目建设、运营维护均为项目公司，经与财政局相关部门同意，绩效评价总分设置为100分，其中建设期绩效指标及运营期绩效指标各设置100分、各占总分50%。运营期产出指标中“图书馆与美术馆运营维护、螺丝岛路网环境综合整治维护、综

合管理制度”三项内容为《PPP项目合同》确定运营考核指标，占运营维护期绩效指标分的60%。

评价结果等级划分成四档：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。

## （六）绩效评价实施过程

### 1、成立绩效评价工作组

按照绩效评价工作要求，我所组成了以彭岳斌所长为组长的绩效评价工作小组（见附件），对小组成员明确了具体分工，向被评价单位发送了现场评价资料清单。

### 2、绩效评价工作方案制定过程

根据岳阳市财政局公告的《2021年重点绩效评价采购服务竞争性谈判邀请》要求，我所绩效评价工作小组参照《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）文件要求编制了绩效评价工作方案，绩效评价方案主要包括：项目基本情况、绩效目标、指标体系、评价方法、组织与实施计划、评价对象及范围、资料收集与调查问卷内容。绩效评价工作方案由市财政局组织专家对项目绩效评价工作方案进行评审。

绩效评价小组根据本项目《PPP项目合同》《合资经营协议》及项目评价相关资料，经与项目公司、财政局绩效科商议，修改完善了绩效评价指标体系，并报市财政局绩效科再次审核后，形成本项目绩效评价指标体系。

### 3、具体实施情况

**（1）收集项目相关资料及核实财务数据。**绩效评价工作小组收集了项目可研报告及相关立项批复、财评批复、项目实施方案、PPP项目物



有所值报告、PPP项目财政承受能力报告、PPP项目合同、股东协议、竣工验收报告、财务制度等资料；重点核实建设期前期费用来源、入帐情况、未入帐已支付资金情况、支付手续、项目工程费用、管理费用支出明细等及运营期租赁合同、租金收入情况、成本支出、贷款及利息支出情况等。

**(2)对绩效目标完成情况进行了重点核查。**逐项核查项目公司在融资、建设、运营维护绩效目标实现情况，包括PPP项目建设期产出数量、质量、成本、时效履约情况，预算、监督、组织、财务、制度、档案、信息公开、设计变更、安全文明施工、工程保险等管理情况；重点核查运营期产出、收入成本、运营维护目标实现情况；项目对经济、社会、生态环境等带来的影响情况；物有所值实现程度及可持续性等方面。

**(3)进行实地走访。**2021年9月24日，在项目公司工作人员陪同下实地走访了经营性商户及图书馆、美术馆1-4楼及地下库房。重点走访抽查了：

一是无障碍设计、老龄阅览室、特藏阅览室、视障阅览室、多媒体阅览室（数字体验区）、报告厅、培训教室、监控室25小时自助图书馆、残疾人厕所、美术馆周转库房、图书馆基本库房等用房及设备使用情况。

二是重点抽查《PPP项目合同》绩效考核指标内容，如：室内公共场所走廊、过道、楼梯、电梯、天花板、地面、物品、公共卫生间、空调温度、标示、标牌设置情况，室外花坛果皮箱保洁状况、井盖、井圈缺失情况、岛内道路平整度、绿化等情况，

三是抽查综合管理制度如：安保交接班记录、安全生产例会、安全生产法培训、安全知识培训、消防监控培训、设备运行维护巡查记

录、重大事故隐患排查、整改、销号记录等 10 本记录。

通过现场走访、抽查，除个别情况外，整体抽查内容符合绩效考核指标要求。

#### **(4)开展了问卷调查。**

2021 年 9 月 24 日绩效评价人员对图书馆、美术馆读者及观展者者进行了问卷调查。调查问卷共 10 题（见附件），其中项目建设方面 5 题、项目运营维护 5 题。发放微信扫码电子调查问卷 40 份，回收 30 份，回收率 75%。

2021 年 10 月 8 日对项目相关部门人员进行了问卷调查，调查问卷共 10 题（见附件）主要是调查相关部门人员对项目建设方面满意度，发放微信扫码电子调查问卷 10 份，回收 10 份，回收率 100%。

调查结果按加权平均得出综合满意度结果（满意占 100%、基本满意占 60%，不满意度为 0%）经统计：

部分读者问卷调查结果为 93.2 分，满意度高。根据问卷调查结果，满意度较高的是：“对市图书馆、美术馆建筑群设计风格的评价”“您对市图书馆、美术馆、螺丝岛的卫生、环境的评价”；得分相对较低的是“对出入市图书馆、美术馆交通方便性的评价”“对餐饮区、咖啡茶饮区等经营性服务商家的评价”。具体结果见附件。

相关部门人员问卷调查结果为 94.4 分，满意度高。根据问卷调查结果，满意度较高的是：对该项目建设工程安全文明施工情况、对该项目建设的施工进度、对该项目资本金及融资资金的到位情况满意度，得分相对较低的是：对出入岛内外交通方便性及对图书馆、美术馆建设的配套设施设备完整性及功能分区设计满意度。

#### **4、分析评价**

绩效评价小组对评价过程中收集的财务数据、项目资料进行了分

析、归纳和汇总，依据设定的绩效评价指标体系，重点对对项目产出、效果、管理绩效全过程进行评价分析，通过综合分析、意见征询，形成客观、公正全面评价结论。

## 5、绩效评价报告报送

制订了现场评价工作底稿，向被评价单位发送了《承诺书》《现场评价回执》《岳阳市巴陵书香创客一期重点绩效评价报告》（征求意见稿），征求项目公司意见后，报送给市财政绩效科审核，审核通过后，形成《《岳阳市巴陵书香创客一期（PPP）项目（图书馆、螺丝岛路网及环境综合整治）重点绩效评价报告》。

## 三、绩效评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

计分说明：绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，本项目绩效评价总分为 100 分，其中建设期与运营期绩效评价指标均单设 100 分，各占总得分的 50%。

经绩效评价小组评定，项目折算后总得分 82.8 分，等级为“良”。

其中：

#### 建设期绩效评价得分 81.5 分

- 1、产出： 总分 30 分 该项目得分 22 分 扣 8 分
- 2、效果： 总分 30 分 该项目得分 30 分 扣 0 分
- 3、管理： 总分 40 分 该项目得分 29.5 分 扣 10.5 分

具体见《岳阳市书香创客一期（PPP）项目重点绩效评价评分表（建设期）》（附件 2）

#### 运营期绩效评价得分 84.1 分

- 1、产出： 总分 60 分 该项目得分 57.1 分 扣 2.9 分

2、效果：总分 20 分 该项目得分 15 分 扣 5 分

3、管理：总分 20 分 该项目得分 12 分 扣 8 分

具体见《岳阳市书香创客一期（PPP）项目重点绩效评价评分表（运营维护期）》（附件 4）

## （二）主要绩效及绩效指标分析

### 1、主要绩效

岳阳市巴陵书香创客馆一期项目建设，具有良好社会效益，为岳阳市区市民提供环境优美、设计美观、别致的读书地及休闲地。项目完成了建筑物主楼 4 层，裙楼 2 层，地下一层的建设；可藏书 80 万册；图书馆拥有阅览坐席 1000 余个，分为服务大厅、图书借阅、读者活动、数字资源体验、餐饮休闲、业务和行政办公等 6 个功能分区，14 个对外服务窗口；现有藏书 53 万余册，电子图书 130 余万册，各类数字资源 22TB（商购 20TB，自建 2TB）。

运营期图书馆全面实行“免证进馆，一卡通行，免费开放，科学管理”，每周二至周日上午 9 点至下午 5 点开放，节假日不放假，每周一闭馆。在做好常规借阅服务的同时，建设了馆内馆外、线上线下、24 小时自助借阅等立体交纵的新型阅读服务体系。2020 年 1 月 3 日新馆开馆至今，共接待读者 187 万余人次，图书借还 100 余万册次，新办理读者证 5 万余个，网站点击率 26 万余次，数字资源累计访问 11 万人次，微信公众号关注 4 万余人次；打造了“岳州讲坛”、“周末绘本故事会”亲子阅读系列活动、“童趣阅读”系列，“走进图书馆”阅读体验活动、“小小志愿者今天我当班”寒暑假志愿活动、德育公益课堂、“幸福家庭成长之旅”家庭教育讲座、“驾志愿之舟 享书香之乐”流动志愿服务，8 个独具特色的品牌活动；共开展各类线下读

书活动达 170 余场，参与人数 1 万 8 千余人次；举办了 3 期大型公益展览；线上阅读活动共开展数字阅读 21 期，岳童悦读 18 期，岳图有声 47 期，线上答题、竞猜、征集活动 45 次，阅读推文共计 90 余篇，参与人次达 5 万 6 千余人次。

运营期美术馆公共教育活动形式多样，包括展厅导览、亲子课堂、专家讲座、送艺术进课堂、送艺术下乡等，每年举办活动 30 多场，是市美术馆向市民提供公共文化服务的重要途径，得到了社会各界的一致好评。两馆开放后已成为岳阳市民文化休闲、吸取科学知识、享受文化熏陶和艺术创作及展现的首选之地。

## 2、建设期绩效指标分析

### （1）产出指标完成情况及目标完成差异

#### ①产出数量完成情况：

根据岳阳百利勘测科技有限公司出具的多测合一报告，项目实际完成建筑物主楼 4 层，裙楼 2 层，地下一层，其中：岳阳市图书馆、美术馆主体建筑竣工验收面积为 22421.3 平方米，岛上其他建筑物面积为 193 平方米；岛上验收绿地面积 39337.6 平方米；进岛道路 400 米、岛内道路 1500 平方米、广场 3000 平方米、休闲区 2100 平方米。图书馆内拥有阅览坐席 1000 余个，可藏书 80 万册，已出租经营面积 2265.11 平方米。

②产出质量完成情况：一次性竣工验收合格率 100%；经相关部门验收符合相关法律法规的规定以及国家或湖南省对房屋建筑和市政基础设施建设质量方面的强制性要求；项目工程于 2020 年 7 月获得“湖南省优质工程”、2020 年 11 月获得湖南省建设工程“芙蓉奖”。建设规模达到《公共图书馆建设标准》（建标 108-2008）中型标准。

③产出时效完成情况：开工令时间 2017 年 6 月 28 日，主体工程

2018年5月4日，项目整体竣工验收时间为2020年2月24日，交付使用时间为2020年2月25日。整体竣工验收时间因受中富渔场居民阻工导致延期。

#### ④预算成本控制情况：

根据项目公司提供市财政局预算评审的评审意见，本项目已送审财评预算总额为30513.66万元，已送审财评预算应支出29,687.97万元（建设期工程合同支出24430.24万元+运营期工程合同支出2243.06万元+应付未付3014.63万元）。

#### （2）效果实现情况

①社会影响效果良好。一是建设施工过程中，增加本地临时建筑用工人300余人，增加了当地建筑人员就业岗位；二是工程款、工人工资及时发放，未发生安全事故等重大诉讼、公众舆情与群体性事件；三是项目建设时保护了螺丝岛优美的自然生态环境、浓烈的历史文人气息，完善的市政公共配套设施，新建成的图书馆、美术馆为岳阳市民提供艺术欣赏、文化学习、休闲场所，使受益民众精神文化生活的需求得到极大的满足，大大提高了居民的生活水平和生活质量；四是项目实施是否完善了本地区的基础设施，岛上图书馆、美术馆是否为群众开放的公共性建筑，增大了社会服务容量；五是项目设计功能、交通、景观与周边环境融为一体、建筑格调现代、高雅；突出城市特色，完善城市功能，反映城市风貌；使岳阳市的文化建设和城市环境进入新的层次，配备先进智能设施，体现新时代创意与超前意识的生态型图书馆，提升城市品位。六是新馆规模达到《公共图书馆建设标准》（建标108-2008）中型标准，可服务市岳阳楼区核心人口为20万-150万之间。

②经济效益较好。本项目属于投资规模较大的公共事业项目，采

用社会资本控股，政府方出资参与的方式进行项目建设与运营，政府以合理的回报，吸引、带动优质社会资本投入公用事业；减轻政府投资压力，并充分发挥社会资本专业能力。

③生态环境保持良好。项目建设期加强对“方尚书墓”文物保护，方尚墓旁建立标志，明确保护范围 15 亩；施工中按照规定采取围挡、防尘、降噪等措施，防止运输过程中抛、撒、漏。对施工期废水、废气、噪声、固体废物及垃圾进行合规处置，无因环保问题被曝光、通报或受到行政处罚；减少对螺丝岛原貌的破坏，螺丝岛整体绿地率 69.65%、大于 50%标准要求，岛上减少汽车尾气排放，保护生态；制订节能措施，使用节能材料，实施节能减排。

④可持续性经营条件良好。

一是运营手续准备妥善，制定运营维护方案且通过审核。

二是项目公司股东均具备较好财务能力、建设能力，且有较好人力资源、技术支持及经验，项目建设质量良好。

三是沟通与协调能力较好。项目公司定期向项目实施单位报送项目建设进度，并与政府相关部门及实施机构沟通通畅，重大事项定期召开会议，协调解决，保障项目顺利实施。

⑤社会公众满意度高：问卷调查平均满意度达 90%以上。见附件 6-7。

### （3）项目管理目标实现程度。

①项目公司管理：根据公司营业执照记录，项目公司于 2017 年 7 月 24 日成立，项目建设、运营由项目公司实施，制订公司章程、签订股东协议；公司组织架构健全，人员配备合理，能满足项目日常运转。但存在项目公司成立时间晚于项目建设开工日期的现象。

②项目变更管理：因装修设计中未包含美术馆展陈的专业设计内容等及原项目设计场馆功能布局存在不合理性及有一定安全隐患，经市

政府专题会议同意项目进行较大变更。

③项目制度建立：建立了工程监理制度、工程验收制度、合同管理制度、工程审计制度、信息化安全建设制度、建立客户服务及资产管理维护制度、按照会计准则设立了财务制度、应急预案。

④招投标管理：项目进行了公开招投标,已按招标结果与中标单位签订了相关合同,实际建设单位与项目中标单位是否一致。

⑤质量管理：签订质量保修书,明确质量保修期为24个月,湖南顺天工程项目管理有限公司监理机构为第三方独立监理机构,从事监理工作,出具监理报告。主要设备、材料按照合同约定要求实施政府采购。

⑥施工许可及进度管理：项目施工前制订了施工进度计划,形象进度和总进度基本按进度计划完工,但未得到施工许可证提前开工建设。

⑦文明安全施工管理：按要求设置安全管理组织机构,制定安全事故应急预案,整个施工期间无人身伤亡和重大质量安全事故。

⑧档案管理：项目建设档案资料完整。但存在项目竣工资料无交接手续等现象。

⑨竣工验收：制定了验收方案、出具竣工验收报告,2020年2月24日竣工验收,同日在市住建局备案。但未按要求颁发工程接收证书。

⑩信息披露：项目相关的基本信息、招标投标、采购文件、项目合同、工程进展大部分内容已在相关网站公开。但部分阶段工程进展情况未及时公开。

⑪帐户及资金管理：

一是专用帐户资金管理。项目公司在工商银行设立了公司基本帐户（帐号1907060209200115505），另按工商银行要求，另开立保证金



帐户；项目资金拨付均有完整的审批程序和手续，支出基本符合项目预算批复或合同规定用途；未发现抽逃、截留、挤占、虚列项目资金的现象。但项目资金在工行、建行、广发银行多个帐户核算；存在部分凭证附件不完整等现象。

二是项目资本金到位及时性。根据《PPP 项目合同》，项目资本金 10,133 万元（包含注册资本 8,000 万元）、融资资金最晚在进入建设期后 6 个月内（即 2017 年 12 月）全部到位。实际在 2017 年 12 月实缴资金到位仅 4,000 万元，大部分资本金未按时实缴到位。

三是财务监控有效性。项目公司财务会计报表齐全，定期有分析；每年度聘请会计师事务所进行财务审计，出具审计报告；项目决算审计正在进行中。

四是融资管理。长期融资 18,000 万元，短期融资 6,500 万元，加上投入资本金 10,133 万元，融资金额足以保证完成项目成本的全部建设内容。

⑫前期费用管理：根据 PPP 项目合同，项目前期费用纳入总投资，前期工作参与部门有市城投公司、市图书馆、项目公司，各单位提供了项目工程前期费用及管理费用费用清单。但部分前期费用未提供合同、票据原件、未审计，未及时入项目公司帐核算。

⑬资金风险管理：未提供建设期履约保函为 3000 万元。未按照合同约定及法律法规规定购买建筑安装工程一切险、财产一切险、第三者责任险等保险。

### 3、运营期绩效指标分析

#### (1) 产出指标完成情况及差异情况

##### ①图书馆美术馆运营维护完成情况

一是保洁工作：经实地抽查公共卫生间、各类地面、天花板、玻璃

金属等设施设备，干净、卫生、整洁，无烟头、纸屑、污渍、泥沙、杂物、蜘蛛网等。但存在个别地面有污渍等现象。

二是安保工作：经实地抽查相关记录，治安秩序良好、有交接班记录、突发事件处理措施得当；各类车辆管理有序、无交通堵塞现象，有不间断巡查，监控记录保存 15 天。但监控资料不符合保存一个月要求。

三是设备运营：经实地抽查相关记录，给排水设备管道畅通、无滴水、漏水情况，各阀门、管道、仪表运转良好；每年实施两次防火消防演练，探测器、消防栓、压力表及消防器材能正常使用；电梯运行平稳、清洁，按照规范定期进行了检查保养；空调系统进行了一次循环泵、空调主机等系统检测、保养，夏季温度设置在 26-28 度之间；公共照明设备正常运行；变配电系统正常运行，有定期检查、维护、清洁、记录。

四是社会综合满意度调查：对社会人员对安保卫生、经营性服务进行问卷调查，平均满意度较高，满意度达 90 分以上。

## ②螺丝岛路网及环境综合整治维护完成情况

卫生与设施：实地走访中发现：大部分绿地、游园、花坛等公共绿地和区域内无废弃物；广场、绿地、园灯、栏杆、果皮箱、游园、花坛、园林等设施设备良好；公厕、娱乐场地、泵房等公共场所未发现不卫生、不整洁、有异味的情况。

二是绿化：实地抽查中发现草皮缺失、杂草率、死株面积在正常范围内，河流等生物栖息环境较好。

三是车行道、自行车道及鸟上游路：实地抽查中发现道路上坑槽、拥包、裂缝在正常范围内；每公里路段内路沿石、测平石完整，无缺失；未发现缺失或破损的预制块。

四是排水：排水管通畅，排污泵房设施设备运行正常，无设备损坏；井盖井圈、雨水窗和泄水板无破损缺失。

### ③综合管理制度完成情况

项目公司制订《维护保养方案》，明确管理责任、技术操作规程；制订了《财务管理制度》明确报帐流程、费用审核要求、资金收付规定；馆内外标示明确、标牌齐全。

### （2）运营效果实现情况

①使用效益：除美术库房等个别项目建设用房及设施设备存在闲置外，其他项目建设用房及设施设备合理利用。除个别经营性服务场所配套服务暂未开业外，其他经营性场地已全部出租。岛内交通因受环保限制，暂无法满足读者基本需求。

②社会效益：增加管理人员、保洁、保安、水电工、文员等物业管理就业岗位 65 人，租赁商户就业人员约 40 人；项目公司及个人按要求缴纳个人所得税及企业增值税。

③生态效益：项目运营期间未发生环境污染、公众投诉或环保部门处罚事件。

### ④可持续性：

一是项目公司制定了项目经营发展规划，且目标清晰，合理可行；项目公司有充足资金、人力资源配备、业务能力及营运专业能力，有较好持续经营能力。

二是初始运营年度利润较高，完全能满足可持续经营的经济条件。在考核达标、运营收入正常情况下，按社会资本响应文件报价测算，收入应为 4882.85 万元（可用性付费 4529.43+运营维护费 265 万元+按实际可经营性面积测算为 88.42 万元），运营支出约 3222 万元（正常报价运营支出 265+还贷 2000 万元+贷款利息 857 万元/年+其他融资

利息 100 万元/年）正常利润约为 1660.84 万元。因此可持续性经营收入及其他条件好。

⑤物有所值实现程度。从本项目建设及运营初期来看，物有所值得到较好的实现。

一是社会资本方建设专业能力较强，降低项目建设风险。

二是通过 PPP 模式运行，社会资本方资金实力及融资能力较强，减轻政府对基础设施供给、缓解项目建设初期资金压力，提高预算的可控性。

三是运营风控能力强，有专业团队，运营维护管理有创新能力，未发生风险事故及负面舆情，满意度较高。

四是项目实施单位及政府相关部门支持与配合及绩效考核。

### （3）运营管理

①组织与管理：组织机构健全，部门机构设置完整、合理，并有效运行；人员配置合理，并经考试合格后上岗，部分技术、运维安全负责人具备专业技术资质；员工定期进行安全生产法、安全知识、消防监控教育培训；新职工上岗前是否接受规章制度、操作规程和安全知识等基础教育培训。

②运维管理：日常办公和生产经营秩序正常、有序，项目设施运行状态良好，市文广新局定期进行运营质量监督，每季定期绩效考核  $\geq 90$  分。

③安全保障：一是安全责任事故控制方面，运营期间项目内未发生安全、责任事故，项目范围内未发生刑事案件、违规、违法案件及负面新闻。二是自然灾害控制方面，辖区内定期消杀药物，未发生大量老鼠、白蚁、绿化物病虫害侵害状况。三是治安管理方面，防火、防盗、防破坏、防治安事故预防工作执行情况良好，未发生治安管理

事故。

④成本控制：

一是项目公司制定 2020 年度资金收支预算，实际资金支出基本达到预算计划。

二是实际运营成本超报价成本。

至 2021 年 3 月止，初始年度实际运营维护成本为 334.7 万元，比中标报价成本 265 万元高出 69.61 万元。具体是：管理人员及聘用物业管理人工工资福利支出比计划多支出 99.1 万元；其他物业管理费用均比计划少开支 29.5 万元，具体是维保费支出减少 14.26 万元，物业管理、办公费等于综合管理服务费用支出减少 1.99 万元；水费支出减少 1.65 万元；电费支出减少 11.6 万元。具体对比情况如下表：

单位：万元

科目	报价（年平均）	实际支出	实际支出-报价	比计划增加/减少%
<b>一、物业管理费</b>	<b>184.6</b>	<b>267.56</b>	<b>82.96</b>	<b>44.94%</b>
综合管理服务	34.6	67.21	-1.99	-2.88%
公共 区域卫生清洁	11.5			
绿化日常维护	23.1			
人员费用	92.4	191.51	99.11	107.26%
设备设施日常维护	23	8.84	-14.16	-61.57%
<b>二、水费</b>	<b>4.5</b>	<b>2.85</b>	<b>-1.65</b>	<b>-36.67%</b>
<b>三、电费</b>	<b>75.9</b>	<b>64.3</b>	<b>-11.6</b>	<b>-15.28%</b>
<b>合计</b>	<b>265</b>	<b>334.71</b>	<b>69.71</b>	

⑤按效付费实现情况：至 2021 年 3 月止，收到财政返还初始年度可行性服务费 4529.43 万元/年的 70%部分即 3170.6 万元（4529.43 万元/年\*30%费用经考核后拨付），经营性收益是 27.6 万元/年未达到报价最低经营性收益 88.42 万元（实际经营面积），市财政返还服务费时扣除 45.1 万元。原因：一是经营面积比原考核基数减少，二是受疫情影响招租工作受阻，三是经营商铺合同有免租期（装修）期 60-80

天等。

⑥财务风险管理：财务核算方面，除个别科目外，财务核算科目准确、支出会计凭证依据充分，附件齐全。及时、准确、完整的提供财务报表、成本分析和经营情况报告，每个年度聘请会计师事务所对财务报表进行审计，并出具了审计报告。但未按《PPP 项目合同》提供金融机构出具的履约保函及保险。

⑦制度管理：制订运营维护方案及应急预案，项目公司运行及维护管理规章制度较健全、具体、操作性强；技术管理标准健全完善、科学合理。

⑧档案管理：运营期档案资料齐全，保存较好，档案有专人管理；运营期无合同纠纷，合同及附件资料保存较完整。但建设期档案资料无交接记录。

⑨宣传、信息公开：对项目建设及运营进行推广宣传，有线上线下媒体、宣传板块等。

## 四、存在问题及原因分析

### （一）项目建设期存在问题及原因分析

1、个别产出数量目标未达标。一是设置总藏书量 90 万册，实际可藏书 80 万册；二是实际可经营面积 2265.11 平方米，比《PPP 项目合同》经营面积（3337 平方米）减少 1071.89 平方米。原因是项目实施变更、功能布局进行较大调整造成。

### 2、产出时效滞后。

实际本项目开工、主体工程验收及整体项目竣工验收时间均滞后。一是开工令发出时间 2017 年 6 月 28 日，但未及时开工；二是项目主体工程完工验收时间超期（规定开工后的 9 个月），三是项目整体实

实际竣工验收时间为2020年2月24日，超过自项目开工起24个月内完成竣工验收的要求，延期近8个月，不符合《PPP项目合同》第7.6.1款规定。原因：2017年7月涨水，全岛被淹，停工2个多月；2018年3月15日中富公司家属因拆迁问题阻工，导致停工近5个月；2019年12月底项目竣工交付使用，但受疫情影响导致竣工备案时间推迟至2020年2月底。

### 3、项目管理费用过高，超总额控制要求。

根据各单位实际已支出项目前期费用清单，项目建设期管理费用支出共计695.23万元，其中：市图书馆项目前期管理费支出433.22万元（因前期费用审计报告中未明确咨询费、委托业务费支出270.56万元的具体内容，按审计报告列入商品和服务支出）、城建投公司项目前期管理费支出36.19万元、项目公司支出管理费用225.82万元。按照财政部印发《基本建设项目建设成本管理规定》（财建[2016]504号）项目建设管理费总额控制测算公式，本项目建设管理费总额应为364.07万元（ $140+(32407.23-10000)*1\%=364.07$ 万元），超总额控制金额的90.96%（包含咨询费、委托业务费支出270.56万元），项目管理费用过高。原因：多个单位参与项目前期，未制订管理费用控制计划。

### 4、未获得施工许可证提前开工，不合规。

实际开工为2017年6月28日，获得建筑工程施工许可证时间为2017年12月6日，本项目未获得施工许可，提前开工建设。根据相关规定，凡未取得建筑工程施工许可证擅自施工的属违法建设。

### 5、项目未竣工验收提前交付使用，不合规。

2020年2月24日项目竣工验收，2019年12月20日已提前交付使用，不符合《中华人民共和国建筑法》第61条、《中华人民共和国

合同法》第 279 条、《中华人民共和国房地产管理法》第 26 条规定的建设工程需经竣工验收合格后方可交付使用的要求。原因：项目因阻工原因，导致竣工延期。

#### **6、开工时间较混乱，不严谨。**

（1）一是开工令有 2 个。2017 年 6 月 28 日及 2017 年 7 月 6 日均是由湖南顺天工程项目管理有限公司盖章发出的 2 个开工令。其中：2017 年 6 月 28 日开工令有总监理彭送桥签字、加盖执业印章。

（2）验收备案表、施工许可证与开工令时间不符。验收备案表、施工许可证时间为 2017 年 12 月 6 日。

（3）施工合同时间与监理合同时间与开工时间逻辑不符。总施工合同签订时间为 2017 年 8 月 21 日，合同工期计划开工时间为 2017 年 8 月 31 日，监理合同期限开始时间为 2017 年 10 月 28 日。从以上时间来看，先开工后签订施工合同，在开工四个月后才有监理监工。

#### **7、部分资本金未按规定时间实缴到位，影响资金周转效率。**

本项目资本金未按时实缴共 5693.1 万元，其中：市城投公司应缴资本金 3039.9 万元中有 600 万元延期 2 个月到位；省四公司应缴资本金 7093.1 万元中有 5093.1 万元分别延期 2-11 个月到位。不符合《PPP 项目合同》规定的项目资本资本金（10133 万元）最晚在进入建设期后 6 个月内（即 2017 年 12 月）全部到位的要求。56.18%资本金未按规定时间实缴到位，不利于项目公司资金运转，增加项目建设财务费用成本。

#### **8、项目资金未专户核算，不便于对资金流的监督。**

项目公司已在工商银行岳阳分行东茅岭支行设立资金专户，但项目资金分别在建设银行岳阳分行东茅岭支行、广发银行股份有限公司岳阳分行营业部多个银行及多个帐户核算，不符合《PPP 项目合同》要



求，不便于对投融资进度与资金流动的监督。原因：工行资金支付申请手续较多，时间较长。

#### **9、未编制详细的项目融资方案，不利于成本控制。**

未根据《PPP 项目合同》第 5.2.2 条要求，对成交社会资本响应文件中编制的融资方案进行细化，明确建设期融资的来源、时间、利率、融资缺口及解决办法，确保融资成本可控、方案可行。详细的融资方案经股东会议表决通过，并报市文广新局审查，审查通过后作为《PPP 项目合同》附件。

#### **10、融资利率超合同报价利率，财务成本增高。**

2019 年项目公司向工商银行岳阳分行东茅岭支行贷款 18000 万元，贷款年利率 4.9%，另增加承诺费、现金管理业务综合服务协议费智库服务业务（工银融智 e 信）服务费共 382 万元，超过《PPP 项目合同》中初始年度贷款年利率 4.9%的报价成本，实际融资成本达 5.39%，融资成本增高。

#### **11、前期费用入帐不及时，管理不到位。**

##### **（1）部分费用未及时统一入项目公司帐。**

部分前期费用未审核确定金额后统一入帐，由项目公司支付帐款，做到帐款两清。至 2021 年 9 月末，根据各相关单位提供项目前期经费清单，项目前期费用 1078.27 万元中有 509.06 万元未入项目公司帐（市图书馆前期费用 290.4 万元、城建投公司 218.68 万元）。其中：市图书馆前期费用 290.4 万元（已入帐 439.9 万元）、城建投公司 218.68 万元。原因：前期费用单位未及时对费用进行审计、报相关部门审批。

##### **（2）前期费用附件不完整。**

城建投公司项目前期费用待入帐 218.68 万元，仅有支付清单，无附签订的合同、付款发票等相关证明材料，合同以外的其他费用无审

计单位审计结果。不符合《PPP 项目合同》第 4.3 条款规定。

### **(3) 入帐费用内容不明确。**

市图书馆前期经费 439.9 万元，实际用于抵付项目资本金，已入项目公司帐，但入帐无具体明细清单及附件。根据项目公司说明，入帐金额是市图书馆前期经费 730.29 万元中已经审计 459.12 万元中的一部分，抵减费用具体是哪些费用科目、那些票据已入帐未明确。入帐费用内容不明确，不利于项目费用科目明细核算。

## **12、部分管理费用支出手续不全，存在不合规现象**

(1) 差旅费支出未填报差旅单。抽查 2019 年 7 月#2 凭证，报销广东商务考察餐费、住宿、车费共 1.42 万元，未填制差旅费报销单，未按差旅费报销标准报销费用，支出凭证附件也无考察计划或会议记录、考察目的、考察内容等附件资料。

(2) 招待费支出附件不合规。抽查 2019 年 4 月#8、#11 凭证及 5 月#11 号凭证，招待费报销仅有餐费发票，公务接待无公务接待公函、《业务招待申请审批单》、未注明招待的事由、人数，陪同人员等支出内容附件。

(3) 部分费用支出附件不完整。2018 年 1 月 2#凭证报销工作服费用 2.23 万元，无具体购买服装用途、数量、单价等清单，仅有税务发票；2018 年 2 月 10#，报销维修费 0.89 万元，无维修具体内容，仅有税务发票。

## **13、未按合同约定提供履约保函。**

项目公司未提供金融机构出具建设期履约保函金额 3000 万元、作为其履行在合同下项目的建设义务、运营维护义务和其他违约赔偿义务的担保。履约保障未到位，不符合《PPP 项目合同》约定第 7.17、8.5 条款。原因：《PPP 项目合同》约定履约保函格式与银行出具履约

保函固定格式不同，所以项目公司未提供履约保函。

#### 14、未按合同约定购买保险。

按照合同约定及法律法规规定，项目建设期应购买建筑安装工程一切险、财产一切险、第三者责任险等保险。不符合《PPP 项目合同》第 15.3 条款要求的在合作期内，项目公司至少应当自费足额投保的险种。

### （二）运营维护期存在问题及分析

#### 1、个别区域卫生清洁不及时，存在瑕疵。

抽查中发现地下库房走廊、一楼厨房（备餐区）外走廊有污渍、油渍、乱停放摩托车的现象。不符合《PPP 项目合同》9.3.2 运营期绩效考核中物业服务的要求。

#### 2、场馆巡查不及时，管理不到位。

一是图书馆公共共享区间（休闲区），有顾客躺睡在沙发上休息、吃零食的现象；二是一楼老龄阅览室、视障阅览室未严格区分，大多是年轻人及非残障人员占用老龄人、视障人士座位；三是一楼老龄阅览室、视障阅览室、图书馆一楼二楼均有吃早餐、零食等现象。

#### 3、监控记录保存时限不合规，未达到规定保存期。

抽查监控室，发现所有监控画面记录只能保存 15 天，不符合《PPP 项目合同》9.3.2 运营期绩效考核要求的监控资料至少保持一个月的要求，不利于协助火情、险情及其他异常现象提供相关线索。

#### 4、地下库房环境恶劣，容易造成资产损失。

抽查图书馆基本库房发现：一是库房潮湿、霉气味重、未通风，二是密集架等设施设备有因潮湿出现锈迹，三是纸质书籍若干潮湿、霉气较重，书籍成捆随意放置在架子上，未拆开按类别整理摆放在密

集架上；四是库房无专人看管，不符合图书馆库房管理要求。原因：因岛上四面环水湿气重，无恒温恒湿等设备；二是无专人管理、按时通风。图书馆基本库房不符合图书馆库房管理要求，严重影响库房设施设备及纸质书籍质量，容易造成财产损失。

#### 5、部分用房及设置设备闲置，未发挥应有效果与效益

（1）美术馆周转库房闲置。抽查图书馆周转库房，打开密集架，无一幅美术收藏作品，整个美术馆周转库房约 240 平方米闲置，密集架等设施设备闲置，未发挥其应有的作用和效果。

（2）部分区域及设施设备闲置。抽查中发现数字体验区未开放，24 小时自助图书设备中多媒体读报机未开放，多媒体阅览室未开放、且里面零乱，有工作人员中午休息随意堆放衣物及物品。

（3）部分展示柜未使用，成堆摆放，未发挥展示作品的作用。

#### 6、报价经营性收入未达标，未实现利益共享目标。

按《PPP 项目合同》，2020 年初始年度实际经营面积测算，收入应为 88.24 万元/年；2020 年实际完成经营收入 27.6 万元，完成原计划收入 31.28%，未达到预期经营性收入目标任务，不符合 PPP 项目利益共享的原则。**原因：**一是受疫情影响，两馆 2020 年 7 月中旬才正式对外开放，导致商业招租工作严重滞后；二是改变功能布局，商业面积比合同面积减少了 1071.89 平方米。

#### 7、初始年度运维成本超支。

根据《PPP 项目合同》运营成本报价为 265 万元，实际支出为 334.7 万元，超支 69.6 万元，主要是人员经费（管理人员、劳务派遣人员工资及福利）支出 191.5 万元，超运营成本报价（92.4 万元）的 99.1 万元，其他维保费、水、电费分别比报价少-14.26 万元、-1.65 万元、-11.6 万元。原因：一是受疫情影响、闭馆近半年，水电费开支因此减

少。二是除项目公司管理人员 5 人支付工资及福利 39.72 万元外，外聘请岳阳祥和保安服务有限公司劳务派遣保安、保洁、水电工等人员较多有 50 余人，实际开支 151.78 万元（平均月工资 0.3 万元）比报价中的人员经费高出 107.25%。

#### **8、未按合同约定提供履约保函。**

项目公司维护期未提供金融机构出具运营履约保函金额 100 万元，作为其履行在合同下项目的运营维护义务和其他违约赔偿义务的担保。履约保障未到位，不符合《PPP 项目合同》约定第 7.17、8.5 条款。原因：因《PPP 项目合同》约定履约保函格式与银行出具履约保函固定格式不同，银行无法出具合同约定格式的保函，所以项目公司未提供履约保函。

#### **9、未按合同约定购买财产一切保险。**

根据 PPP 项目合同约定，项目公司应购买运营期财产一切险、第三者责任险等保险险种。该公司已购买第三者责任险，但因美术馆无内部保安人员，且馆内作品价格无法估量，财产一切险在购买过程中与保险公司无法达成一致意见，导致财产一切险购买滞后。

#### **10、档案资料交接不清，档案管理有待加强。**

现场评价中查询建设期合同等资料，无交接档案手续，抽查合同管理情况，无合同台帐，建设期合同已支付与应付未付合同金额不清楚，不利于合同支付、资金管理及成本核算。

#### **11、个别科目核算不准确。**

抽查 2021 年 2 月 26#凭证，捐赠支出 0.63 万元，用于支付在扶贫点购买米、油等职工节日福利，应列入福利费用或工会经费，误列支捐赠支出。

#### **12、配套服务不全，部分读者满意度不高。**

至 2021 年 9 月末止，环保餐厅仅为员工就餐及极少量读者或参观者用餐，运营配套服务不齐全，不能满足部分读者需要，问卷调查中，满意度不高，未发挥项目设计、使用的整体效果。

### 13、岛内外交通不便捷，群众意见反映较强烈。

问卷调查中读者提出交通不便问题的意见反映最强烈。主要表现在：

一是感到外围配套公共交通较远、无直达站点，经过三眼桥下方，交通交叉口车多、人多；二是岛外围无停车位，岛内停车位极少、仅能供应岛内工作人员；三是电动车充电不方便，岛内外未设置共享单车位，不能满足读者对交通便捷的需求；四是岛内车进出频繁，存在安全隐患，门岗前小摊小贩过多。

## 五、相关建议

**（一）添置相关设施设备，保护库房现有设施设备、纸质书籍及美术馆展出艺术品安全。**

按照图书管理行业要求，添置恒温恒湿等相应设施设备，图书馆基本库房书籍按照图书管理的要求，设施专人管理，对库房里设施设备定期保养，对库房书籍进行整理、分类、整齐摆放，做好图书保护工作，注意防尘、防蛀、防尘、防火、防盗，注意通风，确保库房设施、设备、图书质量及安全，避免因保管不当，资产遭受损失。美术馆展厅添置恒温恒湿展览系统及监控设施，保证艺术品展示安全。

### 3、公共教育经费

市美术馆公共教育活动形式多样，包括展厅导览、亲子课堂、专家讲座、送艺术进课堂、送艺术下乡等，每年举办活动 30 多场，是市美术馆向市民提供公共文化服务的重要途径，得到了社会各界的好评，

但当前没有专项经费支持。

#### 4、艺术品典藏保护专项经费

国家重点美术馆评选标准要求美术馆必须在三年内每年收藏经费不低于 500 万元。湖南省美术馆行业当前仅有岳阳市美术馆没有典藏专项经费，行业最低经费支持每年 50 万元。

#### （二）部分用房及设施设备应物尽其用，避免闲置。

根据项目设计，美术馆周转库房主要用于美术作品收藏，而收藏是美术馆最基础和永久性的工作，美术馆的藏品资源数量和品位决定了美术馆的地位和影响力。藏品是美术馆业务建设的基础，应尽快创造现代化的科学保管条件，根据设计要求，将藏品纳入专用库房保管，建立藏品档案和保管制度，保障其质量及安全，不能重建设、轻使用。

#### （三）开放数字体验区等设施设备，体现其建设初衷与效果。

评价人员认为，既然投资建设了数字体验区、多媒体阅览室、24 小时自助图书设备，展示柜应该充分发挥其效果，向读者开放数字体验区、多媒体阅览室、24 小时自助图书设备中多媒体读报机区域。数字体验区开放使用，不仅方便管理，而且还能为广大读者提供更大范围、更加准确的图书信息，而且不能实现资源和信息的共享；多媒体阅览室开放，可通过听觉、视觉、触觉等感观的虚拟让体验者身临其境的感受，增加学习知识的趣味性；24 小时自助多媒体读报机让读者不定时读报，实时了解时事。新科技、数字化建设不应只停留在建设方面，应该及时投入使用，发挥其建设效果与设计初衷。

#### （四）加强配套服务，为读者学习之余提供便利休闲场所。

督促咖啡茶饮区经营场所尽快投入运营，为读者学习之余提供便利休闲场所；加强对环保餐厅营销，为更多的需要就餐的读者提供便利，加强配套服务，打造文化产业链，提高服务能力，扩大服务范围。

**（五）高度重视交通不便的问题，为市民提供方便。**

希望相关部门尽可能解决岛内外交通不畅的问题，一是是否能将交通站点延伸至岛外较近的位置，是否能在外围增加停车位；二是增加岛内电动车，增加电动车充电桩；三是岛内外设置共享单车，单车道与车行道分开，注意安全隐患措施等。尽量让一个设计、环境和质量优良工程，留下交通不便瑕疵。

**（六）前期费用经审核后尽快入帐。**

市城建投公司、市图书馆应根据项目前期费用清单，提供相应合同、付款发票等相关证明材料，合同以外的其他费用，以市文广新局指定的经项目公司认可的审计单位进行审计，根据审计结果尽快入帐，并由项目公司支付帐款。

**（七）出具履约保函，为运营期提供担保。**

项目公司应该按照《PPP 项目合同》约定，运营维护期提供履约保函金额 100 万元，作为其履行在合同下项目运营维护义务和其他违约赔偿义务的担保。对于《PPP 项目合同》约定履约保函格式与银行出具履约保函固定格式不一致问题，应该进行多方协商解决。

**（八）购买相应商业保险，为岛上财产及在人身安全提供保障。**

项目公司应该根据《PPP 项目合同》约定，项目公司在运营期应该购买财产一切险、第三者责任险等险种；为国有资产提供安全保障，为读者在岛内人身安全提供安全保障。

**（九）充分利用资源，补充经营性面积及收入。**

建议将现由市图书馆使用与管理的多功能报告厅、少儿活动室、4 楼美术馆报告厅、培训教室等 4 个区域进行合理规划、计划好各项活动时间，将 4 个区域空闲时间交由项目公司经营，充分利用资源，避免闲置浪费，补充项目公司因功能布局变更导致的经营性面积减少、



而造成经营性收入达不到报价收入的要求。项目公司加强与市文广新局、两馆的沟通与协商，共同管理、经营好项目成果。

#### （十）调整绩效考核指标，加强绩效指标考核。

根据《PPP 项目合同》第 9.3.2 款，本项目运营期绩效考核指标具体分为三大部分即：图书馆和美术馆的物业服务、螺丝岛路网及环境综合整治维护、综合管理制度等方面，主要内容是保洁、安保、设备运营、社会综合满意度调查、卫生与设施、绿化、道路维护、管理制度执行方面内容。因项目运营维护期限为 10 年，相关部门应根据运营维护实际，调整考核指标维度、覆盖度及深度，纳入成本、效益、资产及设施设备维护质量等多个面绩效考核指标，通过合理、全面的考核，促使项目运营期满后移交的设施设备完整、质量达标，使财政资金投入物有所值。

#### （十一）加快工程决算及审计进程，加强对工程建设费用的审计工作。

至 2021 年 9 月止，项目竣工验收已超过 19 个月，项目决算审计仍在进行中，建议加快工程决算及审计速度。

由于省四公司即是本项目总承包建设方又是投资方还是实际控股股东的特殊身份，建议加强对项目投资实际工程量、产出数量等的审计工作，公平、公正、准确确定项目最终投资总额结论。

## 六、绩效评价报告使用限制等其他需要说明的问题

### （一）绩效评价局限性

1、本报告是按照最新绩效评价管理办法设置绩效考核指标，考核范围不同，不能完全作为政府付费依据，政府付费需履行合同、保持考核公平性，建议按照《PPP 项目合同》9.3 确定绩效考核内容付费，

可参照本报告运营期绩效考核指标中产出指标，即：图书馆及美术馆运营维护、螺丝岛路网及环境综合整治维护、综合管理制度指标绩效考核得分情况。

## （二）调查问卷说明

调查问卷属于被调查者的主观反馈，问卷措辞可能影响被调查者的回应，问卷题目也无法给出项目全貌，不能完全真实反映本项目实际效果。本项目仅对 30 名读者及 10 名政府相关部门人员进行的问卷调查，其满意度调查受到一定限制。

## （三）绩效评价说明

1、本报告数据仅根据项目单位提供的项目文件、资料、原始单证、相关台帐、报表数据及内容进行的绩效评价，绩效评价意见和观点是在绩效评价时点数的基础上出具的，不应视作包含绩效评价期间所有业务发生的保证。

2、本报告仅供岳阳市财政局作为本项目重点绩效评价依据，不能作为其他用途。

以上因使用不当造成任何后果与本报告执业注册会计师及本事务所无关。