



# 枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目

## 绩效评价报告

项目名称：中兴大道 PPP 项目

项目单位：\_\_\_\_\_  
枣庄市市中区住房和城乡建设局

主管部门：\_\_\_\_\_  
枣庄市市中区住房和城乡建设局

评价机构：（盖章）北京博思恒效科技发展有限公司

报告日期：2023 年 11 月

# 目录

中兴大道 PPP 项目绩效评价报告摘要 .....	- 1 -
<b>一、基本情况 .....</b>	<b>- 8 -</b>
(一) 项目立项背景 .....	- 8 -
(二) 项目绩效目标 .....	- 9 -
(三) 项目主要内容及实施情况 .....	- 9 -
(四) 项目资金投入和使用情况 .....	- 11 -
<b>二、评价工作开展情况 .....</b>	<b>- 12 -</b>
(一) 评价目的 .....	- 12 -
(二) 评价对象与范围 .....	- 12 -
(三) 评价依据 .....	- 12 -
(四) 评价原则、评价方法 .....	- 14 -
(五) 绩效评价指标体系 .....	- 15 -
(六) 评价工作组人员及分工 .....	- 16 -
(七) 评价实施过程 .....	- 17 -
<b>三、绩效分析与评价结论 .....</b>	<b>- 19 -</b>
(一) 取得主要成效 .....	- 19 -
(二) 评价结论 .....	- 19 -
(三) 绩效分析 .....	- 20 -
<b>四、存在的主要问题及原因 .....</b>	<b>- 29 -</b>
(一) 项目管理制度不完善，导致养护效果较差 .....	- 29 -
(二) 绩效目标管理不规范，部分指标缺乏佐证 .....	- 30 -
(三) 绩效评价结果应用不足，缺乏整改佐证 .....	- 31 -
<b>五、建议 .....</b>	<b>- 31 -</b>
(四) 完善项目管理制度，加强建设成果巩固 .....	- 31 -
(五) 增强绩效管理意识，强化绩效目标管理 .....	- 32 -
(六) 加强结果应用，规范中兴大道运营管理 .....	- 32 -

六、其他需要说明的事项 .....	- 33 -
七、 附件 .....	- 33 -
附件 1: 2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标 体系评分表 .....	- 34 -
附件 2: 调查问卷及统计分析表 .....	- 46 -
附件 3: 问题清单 .....	- 48 -
附件 4: 工作底稿 .....	- 49 -
附件 5: 报告反馈意见函 .....	- 50 -

## 中兴大道 PPP 项目绩效评价报告摘要

### 一、基本情况

#### (一) 项目立项背景及实施目的

党的十八大以来，习近平总书记对住房和城乡建设工作作出了一系列重要指示批示，为住房和城乡建设事业高质量发展提供了行动指南和根本遵循。枣庄市住房和城乡建设局按照市委市政府部署要求，坚持“高起点规划、高标准建设、高效能管理”原则，统筹做好城市建设、住房保障、村镇建设、建筑业转型、改革发展等各项工作，不断推动枣庄市住房和城乡建设事业高质量发展。

随着城市化水平的不断提高，城市经济发展对基础设施的建设提出了更高的要求，但枣庄市市中区现有部分道路破损、损毁严重，市政道路服务水平已无法满足经济发展的需要。城市基础设施的建设直接服务于经济建设，为了能更好的改善市中区的投资环境，改善人居环境，提高经济发展水平，不断加快市中区新建道路的开发以及旧路的改造工程就成为了必然。在此背景下，枣庄市市中区人民政府授权枣庄市市中区住房和城乡建设局（以下简称“市中区住建局”）作为项目实施机构与中选社会资本方签订《PPP 项目合同》，授权山东中城投资有限公司作为政府方出资代表与中选社会资本共同出资，在枣庄市市中区成立项目公司（SPV）。中兴大道 PPP 项目运作方式拟采用 BOT（建设—运营—移交）运作方式。该项目合作期限 10 年。其中，建设期 1 年，运营期 9 年。该项目合同开工

时间为 2016 年 6 月，竣工时间为 2017 年 6 月 1 日，并顺利通过验收，进入运营维护阶段。

合作期内，政府方负责项目前期涉及到的手续协调办理、设计审核、建设与运营维护的监管、绩效评价、费用拨付、相关优惠政策的落实等工作。项目公司负责办理建设过程中各项手续并承担相应费用，承担本项目的施工图设计、投融资、建设、运营维护以及移交等工作。项目合作期限结束或者项目合同提前终止后，项目公司将全部项目设施及相关权益以合同约定的条件和程序移交给政府或者政府指定的其他机构。移交的资产、设施、设备应保证其功能正常使用、无任何债务负担、达到双方约定的全部交付标准。

## **(二) 项目主要内容及实施情况**

该项目分为建设期和运营期。建设期内容已完成，并顺利通过验收。具体完成内容见表 1-1。截止核查日（2023 年 9 月），项目已进入运营期，整体运营情况良好，养护内容基本满足 PPP 合同约定的运营产出目标。项目运营期内无实施内容调整和变更。

## **(三) 项目资金投入和使用情况**

中兴大道 PPP 项目 2022 年初预算批复金额 6,047.46 万元，2022 年实际支出 6,047.46 万元，预算执行率 100.00%。中兴大道 PPP 项目政府可用性付费补助资金主要依据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》合同条款约定公式及《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP 模式）竣工财务决算专项审计报告》测算。

#### **(四) 取得主要成效**

一是高度重视，积极开展项目 PPP 绩效考核。每年聘请第三方机构开展对中兴大道 PPP 项目绩效考核，对项目政府可用性付费进行评定。并按照评定结果进行付费。保障中兴大道运维的可持续性和财政资金的安全性。二是工作机制健全，实施全过程监管。成立项目建设筹备办公室，全面具体的负责项目建设工作，主要完成项目实施准备、配套资金筹集、技术获得、勘察设计、施工准备直到竣工验收和交付使用等各个工作阶段，并引入监理机制对施工全过程监管。

#### **(五) 评价结论和评分结果**

评价工作组运用自行研发并通过专家组论证的枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系及评分标准、通过数据采集、问卷调查及实地核查等方式，对 2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效进行了综合评价，评价得分为 86.25 分，等级为“良”。

决策方面：项目立项依据充分，立项程序规范，资金分配合理。但绩效管理有待加强。

过程方面：项目资金到位率 100.00%，预算执行率 100.00%。但项目管理制度有待完善。

产出方面：产出指标完成度高，成本指标控制良好。但个别指标缺乏佐证。

效益方面：效益目标实现程度高，但 PPP 绩效考核结果应用不足。

## 二、存在的主要问题及原因分析

### （一）项目管理制度不完善，导致养护效果较差

一是缺乏对项目公司运营的监管制度。根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议，协议中提到“风险分担建议：考虑到本项目由项目公司委托专业运维管养公司负责，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，故此阶段风险应由政府方和社会资本方共同承担”。经查阅，项目公司将项目的运营维护委托给第三方机构运营，但相关协议签署未明确项目公司应承担的责任，造成 PPP 道路养护管理不规范的现象。缺乏对项目公司的监管。二是道路养护档案管理执行不到位。根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》，经查阅，项目日常运营维护资料、档案资料不全面。体现为：1. 项目公司绿化养护管理不到位，缺乏完整的绿化养护记录，出现缺株、死株空坑的现象；2. 通过现场踏勘发现道路现场的路面养护不到位，缺乏完整的路面养护记录，出现路面有裂缝、人行道路面有缺失破损等现象。养护效果较差，市民满意度不高。

### （二）绩效目标管理不规范，部分指标缺乏佐证

一是养护内容未设置对应的绩效目标。根据市中区提供的《项目支出预算绩效目标申报表》（2022年），项目绩效年度目标为“通过工程建设，改善环境，优化全区营商环境”。未体现道路养护内容的绩效目标。二是部分绩效目标设置未能结合年度工作任务，分解细化考核指标及指标值，如年度开展枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 绩效考核的指

标值。三是个别指标缺乏佐证。如道路养护质量达标率缺乏完成佐证。根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11月）提到产出要求，城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，PQI（主干路） $\geq 85$ 。但未在报告中体现该部分内容的阐述，且区住建局也未提供相关佐证。

### **（三）绩效评价结果应用不足，缺乏整改佐证**

绩效评价结果应用不足，体现为：根据市中区住建局提供的由第三方机构出具的枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程绩效评价报告（6月），报告中提到的部分问题未看到整改资料，如“项目公司忽视了项目的养护工作，道路养护人员配备不足，道路及其配套设施和绿化养护不到位，缺少养护记录，路面有裂缝、破损等情况，绿化有死株，项目范围内卫生环境较差，项目的整体养护不完善”等问题，在《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程绩效评价报告（12月）》中再一次提出。项目公司未及时进行整改，报告考核流于形式。

## **三、 建议和对策**

### **（一）完善项目管理制度，加强建设成果巩固**

一是建立对项目公司运营的监管制度。严格执行《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议内容，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，明确各方监管责任，落实主体责任到人，规范 PPP 道路养护管

理。二是严格执行《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同补充协议》，加强道路养护档案管理，明确要求项目公司档案管理落实到人，做到考核时资料全面，查阅时资料完整。对绿化养护做到完整记录，避免出现缺株、死株空坑等现象；对道路路面养护做到完整记录，及时对路面出现裂缝、人行道路面出现破损等情况进行处理，以便进一步巩固中兴大道建设成果，提升市民满意度。

## **(二) 增强绩效管理意识，强化绩效目标管理**

一是建议项目单位增强绩效管理意识，树立预算目标设定、绩效跟踪、绩效评价的全过程绩效管理思维，将绩效思维融入到项目的每一项工作中去，构建完整、完善的全过程绩效管理模式。切实提高绩效目标编制质量，充分考虑年度工作任务目标，结合实际设置可衡量、可量化的，具体的、明确的年度绩效指标，提高绩效指标的导向性，强化绩效目标管理，确保绩效目标如期实现。二是完善绩效目标申报表的各项指标并进行量化。绩效指标应与项目目标任务数或计划数相对应，建议项目单位在填写绩效目标申报表时按照项目实际实施内容设置各项指标并进行量化，应设置开展枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 绩效考核的绩效指标及指标值。三是项目单位在实施过程中要充分发挥绩效的导向作用，及时归纳整理佐证项目实施绩效的资料，尤其是项目实施后整体成效的佐证材料组织与管理更要重视与加强。

## **(三) 加强结果应用，规范中兴大道运营管理**

建议市中区住建局及时督促枣庄市南郊电建建设发展有限公司，对第三方机构出具的《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改

建工程绩效评价报告》中提出的问题及时整改，并将是否整改及整改是否到位纳入下一季度考核评分中，加强结果应用，进一步提升中兴大道养护效果。如因客观因素无法解决，需要协调其他部门，枣庄市南郊电建建设发展有限公司应将问题如实反馈至市中区住建局，积极商讨解决方案。从而加强半年度考核结果应用，确保市中区中兴大道规范运营。

## 中兴大道 PPP 项目绩效评价报告正文部分

### 一、基本情况

#### (一) 项目立项背景

党的十八大以来，习近平总书记对住房和城乡建设工作作出了一系列重要指示批示，为住房和城乡建设事业高质量发展提供了行动指南和根本遵循。枣庄市住房和城乡建设局按照市委市政府部署要求，坚持“高起点规划、高标准建设、高效能管理”原则，统筹做好城市建设、住房保障、村镇建设、建筑业转型、改革发展等各项工作，不断推动枣庄市住房和城乡建设事业高质量发展。

随着城市化水平的不断提高，城市经济发展对基础设施的建设提出了更高的要求，但枣庄市市中区现有部分道路破损、损毁严重，市政道路服务水平已无法满足经济发展的需要。城市基础设施的建设直接服务于经济建设，为了能更好的改善市中区的投资环境，改善人居环境，提高经济发展水平，不断加快市中区新建道路的开发以及旧路的改造工程就成为了必然。在此背景下，枣庄市市中区人民政府授权枣庄市市中区住房和城乡建设局（以下简称“市中区住建局”）作为项目实施机构与中选社会资本方签订《PPP 项目合同》，授权山东中城投资有限公司作为政府方出资代表与中选社会资本共同出资，在枣庄市市中区成立项目公司（SPV）。中兴大道 PPP 项目运作方式拟采用 BOT（建设—运营—移交）运作方式。该项目合作期限 10 年。其中，建设期 1 年，运营期 9 年。该项目合同开工时间为 2016 年 6

月，竣工时间为 2017 年 6 月 1 日，并顺利通过验收，进入运营维护阶段。

合作期内，政府方负责项目前期涉及到的手续协调办理、设计审核、建设与运营维护的监管、绩效评价、费用拨付、相关优惠政策的落实等工作。项目公司负责办理建设过程中各项手续并承担相应费用，承担本项目的施工图设计、投融资、建设、运营维护以及移交等工作。项目合作期限结束或者项目合同提前终止后，项目公司将全部项目设施及相关权益以合同约定的条件和程序移交给政府或者政府指定的其他机构。移交的资产、设施、设备应保证其功能正常使用、无任何债务负担、达到双方约定的全部交付标准。

## **(二) 项目绩效目标**

### **1. 总体绩效目标**

通过新建中兴大道和对青檀北路、固山路进行改造工程实施，改善枣庄市市中区改善交通运输条件，提升居民出行交通便利性，进一步优化枣庄市市中区营商环境，从而稳步推动区域经济增长。

### **2. 年度绩效目标**

申请 6,047.46 万元财政资金，用于按照 PPP 协议兑现 2022 年中兴大道 PPP 项目政府可用性付费补助。巩固中兴大道建设成果，道路养护能力得到明显提升，进一步为市中区高质量发展保驾护航。

## **(三) 项目主要内容及实施情况**

该项目分为建设期和运营期。建设期内容已完成，并顺

利通过验收。具体完成内容见表 1-1。截止核查日（2023 年 9 月），项目已进入运营期，整体运营情况良好，养护内容基本满足 PPP 合同约定的运营产出目标。项目运营期内无实施内容调整和变更。

表 1-1 中兴大道 PPP 项目建设内容明细表（建设期）

序号	子项目名称	具体建设要求	涉及的主体工程	完成情况
1	中兴大道（齐陶路）建设	道路全长 5714 平方米，道路宽度 46 米，机动车道 29 米，非机动车道 8 米，绿化带 4 米，人行道 5 米；道路规划占地面积 319984 平方米（合约 476.25 亩），含路外 10 米绿化；道路按照城市一级主干道标准建设，道路等级为城市一级干道，计算机动车速度为 60 千米/小时，建设标准为 8 车道。	主体工程为道路工程、给水工程、污水工程、雨水工程、燃气工程、热力工程、电力工程、绿化工程、照明工程等。其中，配套铺设给水管线 5714 米，污水管线 5714 米，检查井 143 个；雨水管线 11428 平方米，检查井 286 个，检查口 286 个；燃气管线 5714 米，热力管线 5714 米，电力管线 5714 米。	已完成
2	崮山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造工程	道路全长 1210 米，路面车行道宽度为 12 米，进行路面改造、完善管线综合及道路绿化等。	——	已完成

序号	子项目名称	具体建设要求	涉及的主体工程	完成情况
3	胜利西路改建工程	道路西起西昌路，东至青檀路，与西昌路、崮山路、青檀路交汇。改建道路全长 2200 米，红线宽 36 米。江北绿城以西段长 500 米，现状路面宽 15m，主要对路面进行加宽改造。南侧车行道加宽 2.5m，增设 3m 人行道，人行道外侧 5m 统一硬化；江北绿城段长 550 米，现状路面宽 12m，主要对路面进行加宽改造。南侧车行道加宽 2m，增设 3m 人行道，人行道外侧 7m 统一硬化；北侧车行道加宽 6m，增设 3m 人行道，人行道外侧 3m 统一硬化；陈庄花苑段长 550 米，现状路面宽 12m，主要对路面进行加宽改造。南侧车行道加宽 6m，增设 3m 人行道，7m 绿化带；北侧车行道加宽 2m，增设 3m 人行道，人行道外侧 3m 统一硬化；西沙河以东段长 600 米，路面破损严重，改造维持现状路面宽度 12m 不变，主要对路面结构进行改造，保证通行效果。	主体工程为道路工程、给水工程、污水工程、雨水工程、燃气工程、热力工程、电力工程、绿化工程、照明工程等。其中，配套铺设给水管线 4400 米，污水管线 4400 米，检查井 55 个；雨水管线 4400 米，检查井 116 个，检查口 116 个；燃气管线 4400 米，热力管线 4400 米，电力管线 4400 米。	已完成

#### (四) 项目资金投入和使用情况

中兴大道 PPP 项目 2022 年初预算批复金额 6,047.46 万元，2022 年实际支出 6,047.46 万元，预算执行率 100.00%。中兴大道 PPP 项目政府可用性付费补助资金主要依据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》合同条款约定公式及《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改

建工程（PPP 模式）竣工财务决算专项审计报告》测算。

## 二、评价工作开展情况

### （一）评价目的

本次绩效评价的目的是对 2022 年度枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目的执行情况、资金的使用情况、项目的绩效情况进行综合分析，与预期绩效目标进行对比，总结 2022 年度枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目实现的成绩与经验，揭示存在的问题与不足，在此基础上进一步优化资金使用、完善资金管理，为资金下一步的预算安排提供参考，提高资金的使用效益。

### （二）评价对象与范围

评价对象为 2022 年度枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目 6,047.46 万元的使用绩效，评价基准日为 2022 年 12 月 31 日。截至评价基准日，该项目实际支出 6,047.46 万元。

本次绩效评价对所有项目资料进行书面评审，同时对需要现场评价的项目进行现场评价，现场评价范围涵盖市中区中兴大道。

### （三）评价依据

#### 1. 国家相关法律、法规和规章制度

- （1）《中华人民共和国预算法》（2020 年修订）；
- （2）《中华人民共和国预算法实施条例》（国令第 729 号）；
- （3）《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）；

(4) 《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)；

(5) 《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)；

(6) 《关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》(财预〔2021〕6号)。

2.山东省枣庄市、市中区预算管理、绩效评价管理制度、办法等

(1) 《中共山东省委山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》(鲁发〔2019〕2号)；

(2) 《山东省财政厅关于转发〈财政部关于印发项目支出绩效评价管理办法的通知〉的通知》(鲁财绩〔2020〕3号)；

(3) 《中共枣庄市委 枣庄市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》(枣发〔2019〕21号)；

(4) 枣庄市财政局《关于印发〈枣庄市市级项目支出绩效单位自评工作规程〉和〈枣庄市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》(枣财绩〔2020〕7号)；

(5) 市中区财政局《关于印发〈市中区财政支出政策和项目绩效评价管理暂行办法〉的通知》(市中财绩字〔2021〕14号)。

### 3.项目相关文件

(1) 《财政部办公厅关于征求对〈政府和社会资本合作(PPP)项目绩效管理操作指引(征求意见稿)〉意见的函》

（财办金[2019]39号）；

（2）《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）；

（3）枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程的可行性研究报告、实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、设计文件、PPP合同；

（4）枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP模式）竣工财务决算专项审计报告；

（5）枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP模式）绩效评价报告。

#### **（四）评价原则、评价方法**

##### **1.评价原则**

（1）科学公正原则。本次绩效评价工作参照枣庄市财政局关于印发《枣庄市市级项目支出绩效单位自评工作规程》和《枣庄市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》的通知（枣财绩〔2020〕7号）、市中区财政局《关于印发〈市中区财政支出政策和项目绩效评价管理暂行办法〉的通知》（市中财绩字〔2021〕14号）等文件要求，运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正的反映，本项目将采用定量与定性相结合的评价方法，制定合理、可行的绩效评价指标体系，并组织实施绩效评价。

（2）统筹兼顾原则。本次绩效评价委托第三方机构在单位自评的基础上开展。

（3）激励约束原则。本次绩效评价结果可以作为预算

安排、政策调整、改进管理的参考。

(4) 公开透明原则。本次绩效评价结果将依法依规公开，并自觉接受社会监督。

## 2.评价方法

本次绩效评价采用全面评价和重点评价相结合、现场评价和非现场评价相结合的方法，采用比较分析法、因素分析法、公众评判法对项目进行评价。在与项目单位充分沟通的基础上，对项目实施过程中的问题进行总结、反思，切实加强财政资金管理的科学化、规范化和精细化水平。

(1) 比较分析法。通过对比项目预期实施目标与实施效果，综合分析预期目标的实现程度。

(2) 因素分析法。通过综合分析影响项目预期内容、预期效果实现的内外因素，评价分析预期目标的实现程度，并提出改进措施。

(3) 公众评判法。通过问卷调查、调研访谈等形式，对项目实施效果进行评判，评价分析预期目标的实现程度。

### (五) 绩效评价指标体系

根据《关于印发<枣庄市市级项目支出绩效单位自评工作规程>和<枣庄市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程>的通知》（枣财绩〔2020〕7号）、等文件要求，结合项目特点，评价工作组研究并细化了该项目的绩效评价指标体系（具体指标体系详见附件1）。评价主要内容包括决策、过程、产出和效益四个方面。

项目绩效评价指标体系由一级指标、二级指标、三级指

标构成，总分值 100.00 分，数据主要来源于政策文件、管理办法、统计基础数据、实地调研、问卷调查等。

(1) 决策：分值 20 分，从项目立项、绩效目标、资金投入三方面评价专项决策及投入情况。

(2) 过程：分值 20 分，从资金管理和组织实施两方面评价项目过程情况。

(3) 产出：分值 30 分，从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四方面分析项目实际产出情况。

(4) 效益：分值 30 分，综合评价分析项目实施产生的经济效益、社会效益、可持续影响、满意度。本次绩效评价综合绩效级别共分为 4 个等级：

综合得分在 90-100 分（含 90 分）为优；

综合得分在 80-90 分（含 80 分）为良；

综合得分在 60-80 分（含 60 分）为中；

综合得分在 60 分以下为差。

## （六）评价工作组人员及分工

为了较好地完成本次绩效评价工作，本次评价安排了以下人员全程参与评价工作。人员名单及职责分工情况见表 2。

表 2 中兴大道 PPP 项目绩效评价人员情况表

姓名	项目角色	职称或专业技术资格	工作职责
樊晶晶	项目总负责	中级会计师、注册会计师/高级项目经理	项目负责人，负责部门整体评价的前期的总体规划、评价重点确定、质量把控监督、报告审核。
闫美慧	评价组组长	初级会计师、初级绩效评价师/高级项目经理	负责项目具体实施和操作，包括项目方案、报告的撰写和修改完善、指标体系设计、数据分析等工作。
卢圣洁	项目成员	高级项目经理	负责项目现场调研资料搜集、整理、数据统计，辅助报告撰写等工作。

史作苗	项目成员	中级项目经理	负责项目现场调研资料搜集、整理、数据统计，辅助报告撰写等工作。
陈昊	项目成员	中级项目经理	负责项目现场调研资料搜集、整理、数据统计，辅助报告撰写等工作。
毕瑞祥	项目内部质控专家	大学副教授	对项目提供绩效方面专业支持，对指标体系制定、报告相关问题建议提供指导、帮助。
李涛	项目内部质控专家	高级会计师	对项目提供财务专业支持，对实施方案及报告财务方面的内容并提供指导、帮助。
宋元涛	项目外部专家	中国科学院大学教授	行业专家，对项目提供咨询顾问支持，对指标体系的制定、指标体系分析及相关问题建议提供指导、帮助。

## (七) 评价实施过程

1.前期准备阶段（2023 年 09 月 01 日—2023 年 09 月 15 日）

（1）成立评价工作组。根据被评价项目的特点，组建由相关行业的专业人员组成的工作组，并报委托方审核。经审核的工作组成员在评价过程中保持稳定。

（2）初次调研并收集相关资料。与被评价单位进行初步沟通，向被评价单位讲解本次评价工作的重点，收集被评价单位的“三定”方案、项目政策文件、项目实施计划、预决算报告及报表、以往年度设置的绩效目标及绩效评价结果等资料。

（3）编制评价实施方案。工作组在调研、了解被评价项目基本情况的基础上，细化编制综合评价实施方案，细化工作底稿。

（4）完善评价指标体系。结合项目情况细化整体绩效评价评价指标并组织相关专家进行审核论证，结合专家意见进行修改完善。

## 2.实施阶段（2023 年 09 月 16 日—2023 年 09 月 30 日）

（1）非现场评价，依据被评价单位提交的资料及各类公开资料进行实质审查，梳理项目管理情况，逐项核实项目绩效目标实现情况。对于提交资料不完整、内容不清晰无法提供评价基础的，将形成需补充资料清单反馈单位补充完善或进行说明，确保评价结果依据明确。

（2）现场评价，依据前期资料审核情况，组成现场评价工作小组进驻市中区住建局单位开展现场评价，复核已提交资料的真实性，就有关问题与被评价单位负责人员进行现场沟通，形成现场调研底稿及问题清单，开展调研调查等工作。

（3）梳理问题清单。评价工作组根据非现场评价及现场评价工作结果，梳理评价中发现的问题，送被评价单位就问题的真实性等征询意见，记入评价工作底稿。

（4）形成评价结论。评价工作组根据评价指标体系梳理、汇总现场、非现场评价情况，讨论确定绩效评价得分及结果等级，完成初步评价。

## 3.撰写与提交报告阶段（2023 年 10 月 01 日—2023 年 10 月 31 日）

（1）撰写绩效评价报告。评价工作组在认真梳理、研究、分析现场评价和非现场评价情况的基础上，按照规定格式撰写绩效评价报告初稿。

（2）绩效评价报告初稿征求意见。报告初稿完成后，工作组就报告中所反映的问题、结论与财政局、被评价单位

进行沟通，必要时组织专家论证。

(3) 形成并提交正式的绩效评价报告。评价工作组根据报告初稿相关方的反馈意见，完成内部三级审核，对报告内容进行完善，形成正式的绩效评价报告，并按要求报送枣庄市市中区财政局。

### 三、绩效分析与评价结论

#### (一) 取得主要成效

一是高度重视，积极开展项目 PPP 绩效考核。每年聘请第三方机构开展对中兴大道 PPP 项目绩效考核，对项目政府可用性付费进行评定。并按照评定结果进行付费。保障中兴大道运维的可持续性和财政资金的安全性。二是工作机制健全，实施全过程监管。成立项目建设筹备办公室，全面具体的负责项目建设工作，主要完成项目实施准备、配套资金筹集、技术获得、勘察设计、施工准备直到竣工验收和交付使用等各个工作阶段，并引入监理机制对施工全过程监管。

#### (二) 评价结论

评价工作组运用自行研发并通过专家组论证的枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系及评分标准、通过数据采集、问卷调查及实地核查等方式，对 2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效进行了综合评价，评价得分为 86.25 分，等级为“良”。

表 3-1 中兴大道 PPP 项目评价得分表

项目	决策指标	过程指标	产出指标	效益指标	得分合计
标准分值	20.00	20.00	30.00	30.00	100.00
评价得分	17.00	18.00	28.00	23.25	86.25
得分率	85.00%	90.00%	100.00%	77.50%	86.25%

### (三) 绩效分析

#### 1. 决策指标分析

根据《2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表》（详见附件 1）中决策指标，该指标包含项目立项、绩效目标、资金投入 3 个二级指标，6 个三级指标。指标满分 20.00 分，评价得 17.00 分。决策指标评分表详见下表。

表 3-2 决策指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	完成值	得分
决策 (20.00 分)	项目立项 (7.00 分)	立项依据充分性	4.00	充分	充分	4.00
		立项程序规范性	3.00	规范	规范	3.00
	绩效目标 (7.00 分)	绩效目标合理性	4.00	合理	不够合理	3.00
		绩效指标明确性	3.00	明确	不够明确	1.00
	资金投入 (6.00 分)	预算编制科学性	4.00	科学	科学	4.00
		资金分配合理性	2.00	合理	合理	2.00
小计			20.00	—		17.00

#### (1) 项目立项（满分 7.00 分，实得 7.00 分）

##### 1) 立项依据充分性（满分 4.00 分，实得 4.00 分）

中兴大道 PPP 项目属于延续性项目。项目设立有据可依。根据《枣庄市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（枣政发〔2016〕3 号）等文件，项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，符合行业发展规划和政策要求，与部门职责范围相符，属于部门履职所需，属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则，未与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

##### 2) 立项程序规范性（满分 3.00 分，实得 3.00 分）

根据《枣庄市市中区人民政府关于对<枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP模式）实施方案>的批复》（市中政字〔2016〕8号）、《枣庄市市中区环境保护局关于山东中城投资有限公司枣庄市中兴大道（齐陶路）道路工程建设项目环境影响报告表批复》（市中环行审〔2016〕B-30号）、《枣庄市市中区发展和改革局关于枣庄市中兴大道（齐陶路）道路工程建设项目可行性研究报告的批复》（中发改字〔2016〕35号）、《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP模式）竞争性磋商采购结果谈判备忘录》等文件规定，项目按照规定的程序申请设立；审批文件符合相关要求；事前已经过必要的集体决策。根据评分标准，该指标得 3.00 分。

## （2）绩效目标（满分 7.00 分，实得 4.00 分）

### 1) 绩效目标合理性（满分 4.00 分，实得 3.00 分）

根据市中区住建局提供的《项目支出预算绩效目标申报表》（2022年），项目有绩效目标，设置的绩效总目标为“通过工程建设，改善环境，优化全区营商环境”。项目绩效目标与实际工作内容相关性很高；但项目绩效目标设置不完整，未包含后续养护内容；与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。根据评分标准，扣 1.00 分，该指标得 3.00 分。

### 2) 绩效指标明确性（满分 3.00 分，实得 1.00 分）

根据市中区住建局提供的《项目支出预算绩效目标申报表》（2022年），项目绩效目标未能结合年度养护工作任务，分解细化考核指标及指标值，如产出指标未设置养护产出的

指标值，与项目目标任务数或计划数不太相对应。根据评分标准，扣 2.00 分，该指标得 1.00 分。

### **(3) 资金投入（满分 6.00 分，实得 6.00 分）**

#### **1) 预算编制科学性（满分 4.00 分，实得 4.00 分）**

根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP 模式）竣工财务决算专项审计报告》（鲁兴安专审字[2019]第 004 号）审计报告，2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目预算安排 6,047.46 万元，经我司绩效评价组核查，预算编制经过科学论证，预算额度测算依据充分，按照标准编制。但预算内容与项目内容相匹配，预算确定的项目投资额或资金量与工作任务相匹配。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

#### **2) 资金分配合理性（满分 2.00 分，实得 2.00 分）**

根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程（PPP 模式）竣工财务决算专项审计报告》（鲁兴安专审字[2019]第 004 号）审计报告及工程验收文件，资金分配额度合理，与项目单位或地方实际相适应。根据评分标准，该指标得 2.00 分。

## **2.过程指标分析**

根据《2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表》（详见附件 1）中过程指标，该指标包含资金管理、组织实施 2 个二级指标，5 个三级指标。指标满分 20.00 分，评价得 18.00 分。过程指标评分表详见下表。

**表 3-3 过程指标评分表**

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	完成值	得分
过程 (20.00分)	资金管理 (10.00分)	资金到位率	2.00	100.00%	100.00%	2.00
		预算执行率	4.00	100.00%	100.00%	4.00
		资金使用合规性	4.00	合规	合规	4.00
	组织实施 (10.00分)	管理制度健全性	6.00	健全	不够健全	5.00
		制度执行有效性	4.00	有效	比较有效	3.00
小计			20.00			18.00

### (1) 资金管理 (满分 10.00 分, 实得 10.00 分)

#### 1) 资金到位率 (满分 2.00 分, 实得 2.00 分)

根据《关于下达中兴大道改建工程 (PPP 项目) 资金预算指标的通知》(市中财建指〔2022〕37号)、《关于下达中兴大道改建工程 (PPP 项目) 资金预算指标的通知》(市中财建指〔2022〕98号)文件, 2022年枣庄市市中区中兴大道PPP项目下达政府付费预算资金 6,047.46 万元至市中区住建局, 由市中区住建局拨付至项目承建单位。经实地核查, 区住建局分别于 2022 年 6 月 19 日、2022 年 12 月 20 日收到市中区财政拨款 3,064.51 万元、2,982.95 万元, 共计 6,047.46 万元。2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目资金到位率为:  $6,047.46/6,047.46*100.00%=100.00%$ , 根据评分标准, 该指标得 2.00 分。

#### 2) 预算执行率 (满分 4.00 分, 实得 4.00 分)

经评价组核实区住建局提供的财务支出凭证及原始单据, 市中区住建局于 2022 年 6 月 20 日支付枣庄市南郊电建建设发展有限公司中兴大道PPP项目工程款 3,064.51 万元; 市中区住建局于 2022 年 12 月 20 日支付山东南郊电建资产管理有限公司中兴大道PPP项目工程款 2,982.95 万元, 共计 6,047.46 万元。2022 年枣庄市市中区中兴大道PPP项目预算

执行率为： $6,047.46/6,047.46*100.00\%=100.00\%$ 。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

### 3) 资金使用合规性（满分 4.00 分，实得 4.00 分）

经评价组核查市中区住建局相关凭证，资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复或合同规定的用途；不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

## （2）组织实施（满分 10.00 分，实得 8.00 分）

### 1) 管理制度健全性（满分 6.00 分，实得 5.00 分）

根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议，协议中提到“风险分担建议：考虑到本项目由项目公司委托专业运维管养公司负责，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，故此阶段风险应由政府方和社会资本方共同承担”。经查阅，项目公司将项目的运营维护委托给第三方机构运营，但相关协议签署未明确项目公司应承担的责任，造成 PPP 道路养护管理不规范的现象。缺乏对项目公司的监管制度。根据评分标准，扣 1.00 分，该指标得 5.00 分。

### 2) 制度执行有效性（满分 4.00 分，实得 3.00 分）

根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》，经查阅，项目日常运营维护资料、档案资料不全面，如缺乏绿化、排水的养护维护记录；绿化养护不到位，有缺株、死株空坑。根据评分标准，

扣 1.00 分。该指标得 3.00 分。

### 3.产出指标分析

根据《2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表》（详见附件 1）中产出指标，该指标包含产出数量、产出质量、产出时效、产出成本 4 个二级指标，6 个三级指标。指标满分 30.00 分，评价得 28.00 分。产出指标评分表详见下表。

表 3-4 产出指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	完成值	得分
产出 (30.00 分)	产出数量 (10.00 分)	道路养护工作完成率	5.00	100.00%	100.00%	5.00
		改建项目数	5.00	3 个	3 个	5.00
	产出质量 (10.00 分)	PPP 绩效考核达标率	6.00	100.00%	100.00%	6.00
		道路养护质量达标率	4.00	100.00%	50.00%	2.00
	产出时效 (5.00 分)	道路养护及时性	5.00	及时	及时	5.00
	产出成本 (5.00 分)	成本节约率	5.00	≥0.00%	0.00%	5.00
小计			30.00	—		28.00

#### （1）产出数量（满分 10.00 分，实得 10.00 分）

##### 1) 道路养护工作完成率（满分 5.00 分，实得 5.00 分）

经核查，道路养护完成率为 100.00%。根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）中提到，该项目道路养护基本按照合同约定的道路运维养护标准要求执行。根据评分标准，该指标得 5.00 分。

##### 2) 改建项目数（满分 5.00 分，实得 5.00 分）

根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程

（PPP 模式）竣工财务决算专项审计报告》（鲁兴安专审字[2019]第 004 号）审计报告，改建项目数计划 3 个，实际完成 3 个。根据评分标准，该指标得 5.00 分。

## （2）产出质量（满分 10.00 分，实得 8.00 分）

### 1) PPP 绩效考核达标率（满分 6.00 分，实得 6.00 分）

根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）分别统计评分结果为 82.02 分、81.80 分，均已达到《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同补充协议》要求“绩效考核评分不得低于 80 分”。根据评分标准，该指标得 6.00 分。

### 2) 道路养护质量达标率（满分 4.00 分，实得 2.00 分）

根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）提到产出要求，城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，PQI（主干路） $\geq 85$ 。但未在报告中体现该部分内容的相关阐述，且区住建局也未提供相关佐证。根据评分标准，酌情扣 2.00 分，该指标得 2.00 分。

## （3）产出时效（满分 5.00 分，实得 5.00 分）

### 1) 道路养护及时性（满分 5.00 分，实得 5.00 分）

经核查区住建局提供的《便民服务回访记录》等佐证资

料显示，零修急修及时率为 100%，回访意见满意。道路养护及时。根据评分标准，该指标得 5.00 分。

#### (4) 产出成本 (满分 5.00 分, 实得 5.00 分)

##### 1) 成本节约率 (满分 5.00 分, 实得 5.00 分)

2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目政府付费预算资金 6,047.46 万元，实际支出 6,047.46 万元。成本节约率为： $(6,047.46-6,047.46)/6,047.46*100.00\%=0.00\%$ 。根据评分标准，该指标得 5.00 分。

#### 4. 效益指标分析

根据《2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表》(详见附件 1) 中效益指标，该指标包含 3 个二级指标，6 个三级指标。指标满分 30.00 分，评价得 23.25 分。效益指标评分表详见下表。

表 3-5 效益指标评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	完成值	得分
效益 (30.00 分)	社会效益 (14.00 分)	改善居民出行条件	5.00	改善	改善	5.00
		群体事件发生数	4.00	0 起	0 起	4.00
		带动就业人数	5.00	60 人	27 人	2.25
	可持续影响 (10.00 分)	长效养护机制健全性	6.00	健全	比较健全	4.00
		沟通协调机制	4.00	建立	建立	4.00
	满意度 (6.00 分)	受益市民满意度	6.00	≥90.00 %	83.75%	4.00
小计			30.00	—		23.25

##### (1) 社会效益 (满分 14.00 分, 实得 11.25 分)

##### 1) 改善居民出行条件 (满分 5.00 分, 实得 5.00 分)

根据满意度调查结果，81.25%的的市民认为中兴大道（齐陶路）、胜利西路改建、固山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造这 3 个工程实施，在一定程度上改善了居民出行条件。

根据评分标准，该指标得 5.00 分。

### 2) 群体事件发生数（满分 4.00 分，实得 4.00 分）

根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月），经实地了解，本项目运营期间未因项目运营情况发生较大的负面事件。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

### 3) 带动就业人数（满分 5.00 分，实得 2.25 分）

根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）显示，结合项目公司提供的《员工花名册（2022 年）》《考勤情况表（2022 年）》，截至 2022 年 12 月 31 日，项目实施单位实有 27 人，与“带动就业人数指标”业绩值 60 人相差 33 人，扣 2.75 分。根据评分标准，该指标得 2.25 分。

## (2) 可持续影响（满分 10.00 分，实得 8.00 分）

### 1) 长效养护机制健全性（满分 6.00 分，实得 4.00 分）

经实地核查相关台账及现场勘查，坚持日常养护，持续做好道路巡查、清扫车旬检查及定期检查；PPP 绩效考核发现的问题未及时整改，酌情扣 2.00 分，根据评分标准，该指标得 4.00 分。

### 2) 沟通协调机制（满分 4.00 分，实得 4.00 分）

经核查，已建立有效的工作保障和沟通协调机制，妥善处理与行业主管部门、财政部门、相关监督管理部门、项目

公司及其他参与方的合作关系，推进项目顺利实施。未发生一次因协调不利影响项目实施事件。根据评分标准，该指标得 4.00 分。

(3) 满意度 (满分 6.00 分，实得 4.00 分)

① 受益市民满意度 (满分 6.00 分，实得 4.00 分)

2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目计划发放满意度问卷 20 份，实际回收有效问卷 16 份，有效回收率为 80.00%。根据满意度调查结果，中兴大道 PPP 项目的平均满意度为 83.75% (如下表 3-6)。根据评分标准，得 4.00 分。

表 3-6 中兴大道 PPP 项目满意度情况表

调查内容	满意度
1.您认为中兴大道(齐陶路)、胜利西路改建、固山路(中兴大道路-胜利西路)道路改造这3个工程,对您的出行条件便利的评价?	81.25%
2.据您了解,中兴大道(齐陶路)、胜利西路改建、固山路(中兴大道路-胜利西路)道路改造这3个工程投入使用后,道路养护及时的总体评价?	81.25%
3.据您了解,中兴大道PPP项目投入使用后,路面整洁、道路两侧路灯维护及时的评价?	87.50%
4.您对中兴大道PPP项目的总体建设是否满意	81.25%
5.您认为中兴大道PPP项目的建成对当地的经济发展提升的影响程度?	87.50%
平均满意度	83.75%

## 四、存在的主要问题及原因

### (一) 项目管理制度不完善，导致养护效果较差

一是缺乏对项目公司运营的监管制度。根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议，协议中提到“风险分担建议：考虑到本项目由项目公司委托专业运维管养公司负责，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，故此阶段风险应由政府方和社会资

本方共同承担”。经查阅，项目公司将项目的运营维护委托给第三方机构运营，但相关协议签署未明确项目公司应承担的责任，造成 PPP 道路养护管理不规范的现象。缺乏对项目公司的监管。二是道路养护档案管理执行不到位。根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》，经查阅，项目日常运营维护资料、档案资料不全面。体现为：1.项目公司绿化养护管理不到位，缺乏完整的绿化养护记录，出现缺株、死株空坑的现象；2.通过现场踏勘发现道路现场的路面养护不到位，缺乏完整的路面养护记录，出现路面有裂缝、人行道路面有缺失破损等现象。养护效果较差，市民满意度不高。

## **(二) 绩效目标管理不规范，部分指标缺乏佐证**

一是养护内容未设置对应的绩效目标。根据市中区提供的《项目支出预算绩效目标申报表》（2022 年），项目绩效年度目标为“通过工程建设，改善环境，优化全区营商环境”。未体现道路养护内容的绩效目标。二是部分绩效目标设置未能结合年度工作任务，分解细化考核指标及指标值，如年度开展枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 绩效考核的指标值。三是个别指标缺乏佐证。如道路养护质量达标率缺乏完成佐证。根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）提到产出要求，城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，

PQI（主干路） $\geq 85$ 。但未在报告中体现该部分内容的相关阐述，且区住建局也未提供相关佐证。

### **（三）绩效评价结果应用不足，缺乏整改佐证**

绩效评价结果应用不足，体现为：根据市中区住建局提供的由第三方机构出具的枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程绩效评价报告（6月），报告中提到的部分问题未看到整改资料，如“项目公司忽视了项目的养护工作，道路养护人员配备不足，道路及其配套设施和绿化养护不到位，缺少养护记录，路面有裂缝、破损等情况，绿化有死株，项目范围内卫生环境较差，项目的整体养护不完善”等问题，在《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程绩效评价报告（12月）》中再一次提出。项目公司未及时进行整改，报告考核流于形式。

## **五、建议**

### **（一）完善项目管理制度，加强建设成果巩固**

一是建立对项目公司运营的监管制度。严格执行《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议内容，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，明确各方监管责任，落实主体责任到人，规范 PPP 道路养护管理。二是严格执行《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同补充协议》，加强道路养护档案管理，明确要求项目公司档案管理落实到人，做到考核时资料全面，查阅时资料完整。对绿化养护做到完整记录，避免出现缺株、死株空坑等现象；对道路路面养护做到完整

记录，及时对路面出现裂缝、人行道路面出现破损等情况进行处理，以便进一步巩固中兴大道建设成果，提升市民满意度。

## **(二) 增强绩效管理意识，强化绩效目标管理**

一是建议项目单位增强绩效管理意识，树立预算目标设定、绩效跟踪、绩效评价的全过程绩效管理思维，将绩效思维融入到项目的每一项工作中去，构建完整、完善的全过程绩效管理模式。切实提高绩效目标编制质量，充分考虑年度工作任务目标，结合实际设置可衡量、可量化的，具体的、明确的年度绩效指标，提高绩效指标的导向性，强化绩效目标管理，确保绩效目标如期实现。二是完善绩效目标申报表的各项指标并进行量化。绩效指标应与项目目标任务数或计划数相对应，建议项目单位在填写绩效目标申报表时按照项目实际实施内容设置各项指标并进行量化，应设置开展枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 绩效考核的绩效指标及指标值。三是项目单位在实施过程中要充分发挥绩效的导向作用，及时归纳整理佐证项目实施绩效的资料，尤其是项目实施后整体成效的佐证材料组织与管理更要重视与加强。

## **(三) 加强结果应用，规范中兴大道运营管理**

建议市中区住建局及时督促枣庄市南郊电建建设发展有限公司，对第三方机构出具的《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程绩效评价报告》中提出的问题及时整改，并将是否整改及整改是否到位纳入下一季度考核评分中，加强结果应用，进一步提升中兴大道养护效果。如因客观因素无法

解决，需要协调其他部门，枣庄市南郊电建建设发展有限公司应将问题如实反馈至市中区住建局，积极商讨解决方案。从而加强半年度考核结果应用，确保市中区中兴大道规范运营。

## 六、其他需要说明的事项

1.评价机构及评价人员与委托评价单位和被评价单位之间不存在任何特殊的、需要回避的利害关系，评价人员在评价过程中恪守了职业道德规范。

2.本报告使用人对评价结果的把握应建立在对本报告所提供的有关评价结果的各项条件及说明的认真阅读和理解的基础之上。

## 七、附件

附件 1: 2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表

附件 2: 调查问卷及统计分析表

附件 3: 问题清单

附件 4: 工作底稿

附件 5: 评价报告反馈意见函

**附件 1：2022 年枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目绩效评价指标体系评分表**

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
决策 (20.0 0分)	项目 立项 (7.0 0分)	立项依 据充分 性	4.00	充分	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。 以上要素各占权重分的 1/5，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止。	充分	4.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		立项程序规范性	3.00	规范	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。 以上要素各占权重分的 1/3，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止	规范	3.00	
	绩效目标 (7.00分)	绩效目标合理性	4.00	合理	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点：①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 以上要素各占权重分的 1/4，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止	不够合理	3.00	项目绩效目标设置不完整，未包含后续养护内容；与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。根据评分标准，扣 1.00 分，该指标得 3.00 分。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		绩效指标明确性	3.00	明确	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。 以上要素各占权重分的 1/3，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止	不够明确	1.00	项目绩效目标未能结合年度养护工作任务，分解细化考核指标及指标值，如产出指标未设置养护产出的指标值，与项目目标任务数或计划数不太相对应。根据评分标准，扣 2.00 分，该指标得 1.00 分。
	资金投入（6.00分）	预算编制科学性	4.00	科学	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 以上要素各占权重分的 1/4，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止	科学	4.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		资金分配合理性	2.00	合理	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。以上要素各占权重分的 1/2，全部满足得满分；否则按权重酌情扣分，扣完为止	合理	2.00	
过程 (20分)	资金管理 (10.00分)	资金到位率	2.00	100.00%	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 达到目标值得满分，未达到目标值，得分=资金到位率*权重分。	100.00%	2.00	
		预算执行率	4.00	100.00%	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 达到目标值得满分，未达到目标值，得分=预算执行率*权重分。	100.00%	4.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		资金使用合规性	4.00	合规	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定,用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 以上要素各占权重分的 1/4,全部满足得满分;否则按权重酌情扣分,扣完为止	合规	4.00	
	组织实施 (10.00分)	管理制度健全性	6.00	健全	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点: ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 以上要素各占权重分的 1/2,全部满足得满分;否则按权重酌情扣分,扣完为止	比较健全	5.00	经查阅,项目公司将项目的运营维护委托给第三方机构运营,但相关协议签署未明确项目公司应承担的责任,造成 PPP 道路养护管理不规范的现象。缺乏对项目公司的监管制度。根据评分标准,扣 1.00 分,该指标得 5.00 分。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		制度执行有效性	4.00	有效	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点: ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定; ②项目调整及支出调整手续是否完备; ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。 以上要素各占权重分的 1/4,全部满足得满分;否则按权重酌情扣分,扣完为止	比较有效	3.00	根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》,经查阅,项目日常运营维护资料、档案资料不全面,如缺乏绿化、排水的养护维护记录;绿化养护不到位,有缺株、死株空坑。
产出 (30.0分)	产出数量 (10.00分)	道路养护工作完成率	5.00	100.00%	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	养护包括评价项目路面、人行道、绿化、照明、给排水工程的运营维护工作。 实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。 达到目标值得满分,未达到目标值,得分=实际完成率*权重分。	100.00%	5.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		改建项目数	5.00	3 个	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	建设规模包含中兴大道（齐陶路）建设、崮山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造工程、胜利西路改建工程三个工程。 实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。 达到目标值得满分，未达到目标值，得分=实际完成率*权重分。	3 个	5.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
	产 出 质 量 ( 10.00 分 )	PPP 绩 效 考 核 达 标 率	6.00	100.00%	符合绩效目标设定的质量标准，达到国家、行业基准水平。	评价要点： ①按照规定程序及 PPP 项目合同约定及时组织开展绩效评价工作，按照运营期和付费周期，一个自然年度应开展 2 次绩效评价。 ②本项目运营期考核指标最终得分将与当期政府可用性付费金额及运维绩效付费金额挂钩，按照项目当期政府可用性付费金额及运维绩效付费金额作为考核基数，实行百分制原则，绩效考核评分不得低于 80 分。 ①达到指标值，得满分； ②未达到指标值，每低于 1%扣权重分的 10%，扣完为止。	100.00%	6.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		道路养护质量达标率	4.00	100.00%	考核道路养护工程质量完成情况。	城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，PQI（主干路） $\geq 85$ 。 ①达到指标值，得满分； ②未达到指标值，每低于 1%扣权重分的 10%，扣完为止。	50.00%	2.00	根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》提到产出要求，城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，PQI（主干路） $\geq 85$ 。但未在报告中体现该部分内容的相关阐述，且区住建局也未提供相关佐证。根据评分标准，酌情扣 2.00 分，该指标得 2.00 分。
	产出时效（5.00分）	道路养护及时性	5.00	及时	评估对破损路面维修的及时性情况。	车行道设施、人行道设施等发现问题是否在规定时间内进行修复。 及时修复，得满分；每发生一次未及时修复，扣 0.5 分，扣完为止。	及时	5.00	

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
	产出成本 (5.00分)	成本节约率	5.00	≥0.00%	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核项目的成本节约程度。	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。 成本节约率≥0%,得满分; <0%,酌情扣分。	0.00%	5.00	
效益 (30.00分)	社会效益 (14.00分)	改善居民出行条件	5.00	改善	评价周边居民出行便利性及安全性。	1.是否出现因修路导致居民无法正常通行情况; 2.以问卷形式量化得分。 以上要素各占权重分的 1/2,全部满足得满分;否则每低于 1%扣权重分的 10%,扣完为止。	改善	5.00	
		群体事件发生数	4.00	0起	项目运营期间内是否发生群访、投诉等事件	未发生,得满分;每发生一起,扣1分,扣完为止。	0起	4.00	
		带动就业人数	5.00	60人	评价项目实施带动就业情况	带动就业人口 60 人。全部满足得满分;每少 1 人,按比例扣除。	27人	2.25	经查阅项目公司提供的《员工花名册(2022年)》《考勤情况表(2022年)》,截至 2022 年 12 月 31 日,项目实施单位实有 27 人,与“带动就业人数指标”业绩值 60 人相差 33 人,扣 2.75 分。根据评分标准,该指标得 2.25 分。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
	可持 续影 响 (10.00分)	长效养 护机制 健全性	6.00	健全	评价项目实施后道路长效养护机制的建设情况	①是否坚持日常养护,持续做好道路巡查、清扫车旬检查及定期检查; ②PPP绩效考核发现的问题是否及时整改。 以上要素各占权重分的1/2,全部满足得满分;否则按权重酌情扣分,扣完为止。	比较 健全	4.00	PPP绩效考核发现的问题未及时整改,酌情扣2.00分,根据评分标准,该指标得4.00分。
		沟通协 调机制	4.00	建立	评价项目实施机构运营维护过程中与相关部门、项目公司等工作沟通与协调情况。	建立有效的工作保障和沟通协调机制,妥善处理与行业主管部门、财政部门、相关监督管理部门、项目公司及其他参与方的合作关系,推进项目顺利实施,得4分。每发生一次因协调不利影响项目实施事件,扣1分。	建立	4.00	
	满意 度 (6.00分)	受益市 民满意 度	6.00	≥90.00%	评价项目实施过程中受益市民的满意度。	评价要点: 通过对受益市民开展满意度调查。 ①满意度≥90%, 6.00分; ②90% > 满意度≥80%, 得4.00分; ③80% > 满意度≥70%, 得2.00分; ④满意度 < 70%, 得0.00分。	83.75 %	4.00	根据满意度调查结果,中兴大道PPP项目的平均满意度为83.75%。根据评分标准,得4.00分。

一级指标	二级指标	三级指标	权重	业绩值	指标解释	指标说明	完成值	得分	扣分原因
		合计	100.00					86.25	

## 附件 2：调查问卷及统计分析表

### 一、基本问题

1.据您了解，中兴大道（齐陶路）、胜利西路改建、固山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造这 3 个工程投入使用后，是否因道路修复而影响出行？

选项	选择次数	百分比
是	6	37.50%
否	10	62.50%
回答人数 16		

### 一、满意度问题

1.您认为中兴大道（齐陶路）、胜利西路改建、固山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造这 3 个工程，对您的出行条件便利的评价？

选项	选择次数	百分比
很满意	13	81.25%
较为满意	3	18.75%
一般	0	0.00%
较不满意	0	0.00%
很不满意	0	0.00%
回答人数 16		

2.据您了解，中兴大道（齐陶路）、胜利西路改建、固山路（中兴大道路-胜利西路）道路改造这 3 个工程投入使用后，道路养护及时的总体评价？

选项	选择次数	百分比
很满意	13	81.25%
较为满意	3	18.75%
一般	0	0.00%
较不满意	0	0.00%
很不满意	0	0.00%
回答人数 16		

3.据您了解，中兴大道 PPP 项目投入使用后，路面整洁、道路两侧路灯维护及时的评价？

选项	选择次数	百分比
很满意	14	87.50%
较为满意	2	12.50%
一般	0	0.00%
较不满意	0	0.00%
很不满意	0	0.00%
回答人数 16		

#### 4. 您对中兴大道 PPP 项目的总体建设是否满意?

选项	选择次数	百分比
很满意	13	81.25%
较为满意	3	18.75%
一般	0	0.00%
较不满意	0	0.00%
很不满意	0	0.00%
回答人数 16		

#### 5. 您认为中兴大道 PPP 项目的建成对当地的经济发展提升的影响程度?

选项	选择次数	百分比
影响很大	10	62.50%
影响较大	4	25.00%
一般	0	0.00%
影响不太大	0	0.00%
无影响	2	12.50%
回答人数 16		

### 三、开放性问题

您对中兴大道 PPP 项目还有哪些意见或建议?

被调查访问者表示无意见。

### 附件 3：问题清单

序号	问题分类	责任单位	问题描述
1	绩效目标	枣庄市市中区住建局	一是养护内容未设置对应的绩效目标。根据市中区提供的《项目支出预算绩效目标申报表》（2022 年），项目绩效年度目标未体现道路养护内容的绩效目标。二是部分绩效目标设置未能结合年度工作任务，分解细化考核指标及指标值，如年度开展枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 绩效考核的指标值。
2	组织实施	枣庄市市中区住建局	一是缺乏对项目公司运营的监管制度。根据《枣庄市中兴大道建设及部分市政道路改建工程 PPP 项目合同》及合同补充协议，协议中提到“风险分担建议：考虑到本项目由项目公司委托专业运维管养公司负责，政府方和社会资本方在运维期间负责监督管理，故此阶段风险应由政府方和社会资本方共同承担”。经查阅，项目公司将项目的运营维护委托给第三方机构运营，但相关协议签署未明确项目公司应承担的责任，造成 PPP 道路养护管理不规范的现象。缺乏对项目公司的监管。二是道路养护档案管理执行不到位。根据市中区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》，经查阅，项目日常运营维护资料、档案资料不全面。体现为：1.项目公司绿化养护管理不到位，缺乏完整的绿化养护记录，出现缺株、死株空坑的现象；2.通过现场踏勘发现道路现场的路面养护不到位，缺乏完整的路面养护记录，出现路面有裂缝、人行道路面有缺失破损等现象。养护效果较差，市民满意度不高。
3	项目产出	枣庄市市中区住建局	个别指标缺乏佐证。如道路养护质量达标率缺乏完成佐证。根据区住建局提供的《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（6 月）和《枣庄市中兴大道建设及部分市政改建道路工程绩效评价报告》（11 月）提到产出要求，城镇道路的技术状况评价等级为“优”或“良”；路面综合评价指数 PQI（快速路） $\geq 90$ ，PQI（主干路） $\geq 85$ 。但未在报告中体现该部分内容的有关阐述，且区住建局也未提供相关佐证。
4	项目效益	枣庄市市中区住建局	一是 PPP 绩效考核发现的问题未及时整改，二是养护效果较差，市民满意度不高。

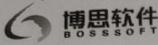
## 附件 4：工作底稿

2022年枣庄市市中区中兴大道PPP项目绩效评价现场调研工作底稿

底稿编号：

项目名称：中兴大道PPP项目		项目实施单位名称（盖章）：市中区住房和城乡建设局			
执行项目	项目资金安排数 (A)	截至2022年12月31日 项目资金支出数 (B)	已收到的财政资金数 (C)	项目资金支出率 (B/A)	财政资金到账率 (C/A)
一、资金情况					
项目资金总额				#DIV/0!	#DIV/0!
1. 省级以上财政补助				#DIV/0!	#DIV/0!
2. 市级财政补助					
3. 区级财政补助	6,047.46	6047.46	6047.46	100%	100%
4. 实施单位自筹					
资金支出是否符合专项资金管理办法：是 <input checked="" type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> 支出内容是否存在超范围情况：是 <input type="checkbox"/> 否 <input checked="" type="checkbox"/>		专项资金是否专款专用单独核算：是 <input checked="" type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/>		特殊情况说明：金额单位为万元。	
二、调研内容					
1. 了解资金使用及项目实施情况 ①根据枣庄市市中区财政局《关于下达中兴大道改建工程 (PPP项目) 资金预算指标的通知》(市中财建指 (2022) 37号) 文件, 下达中兴大道改建工程 (PPP项目) 政府付费预算资金指标30645103.82元; 根据枣庄市市中区财政局《关于下达中兴大道改建工程 (PPP项目) 资金预算指标的通知》(市中财建指 (2022) 98号) 文件, 下达中兴大道改建工程 (PPP项目) 政府付费预算资金指标29829454.67元。经核查, 枣庄市市中区住建局于2022年6月20日支付30645103.82元至建设单位枣庄市南郊电建建设发展有限公司; 枣庄市市中区住建局于2022年12月20日支付29829454.67元至山东南郊电建资产管理有 限公司。 2. 对项目材料进行核查 ①项目合同、实施方案; ②会计凭证及资金支出单据; ③中兴大道PPP项目可研报告、审计报告; ④中兴大道PPP项目可研报告建设项目法律意见书 ⑤中兴大道PPP项目养护实施方案 (未提供)、中兴大道PPP项目绩效考核整改材料 3. 专项经费的使用过程、结余情况 专项经费已全部支出。 4. 专项资金的使用范围核查。 专项资金使用范围合规。					
项目是否完工：是 <input checked="" type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/>		项目是否完成验收：是 <input checked="" type="checkbox"/> (验收通过) / 验收不通过 <input type="checkbox"/> 否 <input type="checkbox"/> (验收中) 未验收 <input type="checkbox"/>			特殊情况说明：
三、备注					
调研人员签字：	陈昊		调研组长签字：	姜慧	
时间：	2022.10.11		时间：	2022.10.11	
			项目实施单位代表签字：	陈振	
			时间：		

## 附件 5: 报告反馈意见函

 博思软件  
BOSSOFT



**枣庄市市中区中兴大道 PPP 项目  
绩效评价报告**

项目名称: 中兴大道 PPP 项目

项目单位: 枣庄市市中区住房和城乡建设局

主管部门: 枣庄市市中区住房和城乡建设局

评价机构: (盖章) 北京博思恒效科技发展有限公司

报告日期: 2023 年 11 月