

景德镇市财政支出绩效评价结果反馈表

评价项目：景德镇市地下综合管廊 PPP 项目

评价组织机构	景德镇市财政局	项目主管部门	景德镇市住房和城乡建设局
项目单位名称	景德镇市地下管网管理服务中心	项目起止时间	2024 年 1 月-12 月
评价机构	苏州世文管理咨询有限公司	评价时间	2025 年 1 月
评价分值	81.63	评价结论	良
项目基本情况	景德镇市地下综合管廊 PPP 项目是国家第二批管廊试点项目，试点任务建设管廊 30.9 公里，实际建设管廊 32.32 公里，完成试点任务的 105%。一期工程昌南拓展区地下综合管廊 4.1 公里，二、三期工程高铁商务区和景东片区地下综合管廊 28.22 公里，服务面积约 30 平方公里，服务人口约 29 万人。 项目投资概算 25.46 亿元，社会资本和政府方的占股比例为 19:1，资本金为项目总投资的 18.85%，其中政府方出资 0.24 亿元，社会资本出资 4.56 亿元，中央财政补贴资金 9 亿元、其余资金 11.66 亿元通过债务融资解决。项目合作期 25 年（建设期 2 年、运营期 23 年）。		

主要绩效 情况	（一）项目运营稳定，保障城市基础设施安全运营 景德镇市地下综合管廊 PPP 项目自投入运营以来，为城市的可持续发展提供了有力支撑。首先，项目有效解决了城市“马路拉链”和“空中蜘蛛网”等问题，提升了城市景观和交通秩序。其次，通过集中铺设和管理各类市政管线，显著提高了管线安全性和可靠性，降低了管线泄漏、爆炸等事故风险，充分保障城市基础设施安全运营。再次，项目还促进了城市土地资源的节约利用，优化了城市空间布局，提高了城市综合承载能力。此外，项目在 2018 年国家住建部、财政部组织的第二批管廊试点城市绩效评价中获得第二名，在 2019 年国家住建部、财政部组织的第二批管廊试点城市最终绩效评价中名列前茅获得优秀奖励。 （二）运营标准化，形成可复制、可推广的运营管理 项目运营以来，不断推进管理流程化、作业标准化、运营智慧化，通过梳理标准化的工作清单，最终形成可复制、可推广的作业指导书和设施设备操作手册等，景德镇管廊智慧运营管理平台案例入选《智慧管廊管理导则》一书。通过景德镇市地下综合管廊 PPP 项目实践总结，项目公司编制并发布了《景德镇地区城市综合管廊建设和运营维护管理技术导则》、《中国中铁股份有限公司综合管廊运营管理指南》（中国中铁生产〔2019〕244 号），参与编制了国家标准《城市综合管廊消防系统技术规程》、《城市综合管廊智能化技术标准》、《城市综合管廊检测技术标准》等。
--------------------	--

主要问题 与建议	一、 存在的问题 （一）管廊收费困难，政府定价标准亟待明确 目前管廊收费成本覆盖率不高，导致政府可行性缺口资金承压较大，其主要原因是：一是入廊收费标准缺乏政策支持，前期制定的入廊收费政策文件已过期，入廊管线单位对政策提出的指导价认可度不高，缴纳入廊费意愿不强，收费协商难度大，部门单位承诺在入廊收费政府定价后缴纳入廊使用费用；二是部分前期政府公文抄告、政府会议纪要告知暂缓、暂挂的费用未明确期限和挂账主体，历史欠费回收困难。 （二）管线入廊率较低，入廊用户逐年减少 一是入廊用户逐年减少，部分入廊管线利用率较低。项目建设位置主要处于高铁商务区及老城区，在 2019 年大批次入廊后，随着老城区迁改和新城区建设完成后，入廊用户逐渐减少，同时近年受经济下行和房地产市场低迷影响，管廊周边地区开发进度较慢，管廊目前市场收费主体不断减少，近两个运营年度年均 2 家管线单位入廊，主要以电力管线为主，可保障收费仅约 1000 万元，市场化收费逐年减少。目前已入廊的部分管线利用率低，主要是受燃气管线公司管廊需求影响，燃气管线实际未通燃气且或将面临拆除。二是实际入廊率较低。受 2019 年两部委绩效考核公式影响，目前按照管线投影面积计算入廊率，同一断面内新增部分未重复计算，从而导致入廊率难以达到年增长 20%的考核目标，此计算方式下，截至 2024 年 5 月 31 日，
---------------------	--

入廊率累计达到 71%。结合现场核查，评价组按照已入廊的累计长度占规划设计可入廊管线总长度的比例计算入廊率，同时剔除燃气管线，实际有效入廊率约为 10%左右。由于管廊建设设计使用年限为 100 年，并充分考虑城市发展预留管线空间，随着入廊用户的减少，短期内入廊率难以明显增加。

（三）入廊程序不够规范，运营养护有待加强

一是部分管线入廊不够规范，入廊管理有待加强。根据核查了解，存在部分入廊管线经相关政府职能部门批示采用先入廊、后续费用事宜另行协商的方式先行入廊使用，未按景德镇管廊入廊审批流程要求签订合同，已入廊的 16 个管线项目无合同，也存在先入廊后补入廊申请表的情况。二是巡检管理和参观者出入管理仍需加强。评价组在现场核查时发现以下问题：站前四路消防器材检查卡未填写；朝阳东大道污水仓地面不够干净整洁，存在较多落叶、淤泥等；参观者出入登记管理不完善。三是设备维护有待加强。现场核查发现昌南拓展区监控中心部分监控屏幕故障，管廊内存在部分消防设施年限到期的情况，后续管廊设施设备维修更换尚需关注。

（四）考核办法亟待更新，绩效监管有待加强

一是目前绩效考核沿用 2018 年制定的文件实施，2020 年国家出台 PPP 项目绩效管理操作指引后，应对考核办法中的绩效目标与绩效评价指标体系进行调整，实际在开展运营期绩效评价时，对其绩效考核评分表进行修改，但新一轮的考核办法未正式出台。二是运营期绩效评价使用的

绩效考核评分表未及时更新和调整，部分指标评分标准不合理，与运营期内实际情况不符，部分指标设置和权重分配不够合理。

（五）政府付费基数待调整，融资成本计算亟待商榷

目前项目工程竣工决算审计已完成，根据《PPP 协议》应调整政府可行性缺口补贴基数，但其中债务融资成本计算方式尚需调整。其主要原因是：一是项目公司融资未在《PPP 协议》约定时间内全额到账，二是融资方式也与协议约定时确定的不一致，贷款利率采用方式也有所调整，三是近年来银行贷款利率普遍下行，导致协议约定的债务融资成本计算方式与实际融资情况不适用。

二、 有关建议

（一）推进入廊收费标准政府定价，明确历史欠费回收

一是明确政府定价标准和政策支持。建议由发改委牵头组织管廊入廊费和运营维护费的收费标准定价工作，确保入廊收费具有政策依据和可操作性。在定价过程中应充分考虑公益属性管线、建设成本分摊原则、管廊设计使用年限、PPP 项目合同期限、管线单位承受能力、财政可承受能力等情况，明确收费标准、调整机制和收费周期，确保入廊收费政策与当前市场情况和政府财政能力相匹配。二是明确历史欠费回收。对历史欠费进行分类整理，在政府定价明确后，向承诺缴费管线单位清收欠款；对相关政府职能部门协调先入廊未缴费的、暂缓或暂挂的费用，明确欠费期限，落实责任主体，制定回收计划，并报市财政局、管线办等相关职能部门审核，并将回收计划落实情况纳入

绩效考核范围，确保应收尽收，减轻政府可行性缺口资金的压力。

（二）加强市场开发，提高管廊利用率

一是加强市场开发，提高入廊吸引力。建议政府积极推动新城区的开发和老旧城区管线入廊改造，促进新城区和老旧城区的管线入廊，增加管廊的市场需求，提高管廊利用率。二是跟进辐射区域管线入廊进度。建议项目公司重点跟进辐射区域内满足入廊条件的各类管线情况，促进管线应入尽入。三是针对燃气管线利用率不高的问题，建议项目公司协调管线单位、相关职能部门就管线使用和拆除进行沟通，及时规划拆除管线区域下一步应用方式。

（三）加强入廊管理规范，完善运营管理

一是加强入廊管理，规范入廊流程。建议完善入廊审批流程，明确相关职能部门权限，确保入廊项目按照规定申请、审批、签订合同、施工等，对有正式政府会议纪要、政府公文抄告的确需先入廊的项目，明确补办入廊申请手续期限。同时应明确其他政府职能部门无权减免管廊费用。二是加强巡检和安全管理，提高运营服务质量。提高巡检制度执行力度，确保消防器材、污水仓等关键设施的清洁和维护，及时填写相关巡检记录。强化参观者管理，完善参观者出入登记管理，确保安全。三是提升设备维护水平。定期检查和维修监控屏幕等设备，确保监控系统的正常运行。对年限到期的消防设施和其他设备进行更新，确保管廊内消防安全。四是优化运营期内绩效评价考核方案。完善入廊率计算和评价方法，督促项目公司履职尽责。

（四）更新绩效考核办法，加强绩效监控

建议结合景德镇市地下综合管廊 PPP 项目的实际情况，制定新的绩效考核办法，通过专家论证会等方式优化绩效考核指标体系。建立绩效考核指标的动态调整机制，根据项目运营情况和外部环境变化，定期对指标体系进行评估和调整，设置指标调整的触发条件，如重大政策变化、市场环境变化、项目重大事件等。

（五）启动政府付费基数调整工作，确保融资成本准确

根据项目竣工决算审计报告，按照《PPP 协议》应启动政府付费基数的调整工作，明确调整基数的流程 and 标准，建议结合本次报告，重新评估项目融资情况，进一步明确债务融资成本计算方式调整原因和计算方法，考虑采用市场利率或实际贷款利率作为计算基数，确保融资成本核算准确，签订补充协议，调整政府付费计算公式，并对以往年度政府付费进行清算。此外，加强定期评估和报告，定期对融资成本和政府付费基数进行评估，并向政府报告调整后的财务状况。根据评估结果，及时调整绩效目标和政府付费计划。