广州从化城镇生活污水治理配置提升工程

专项债券资金绩效评价报告

致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所

根据《广州市从化区财政局关于印发2023年广州市从化区财政资金支出绩效评价工作方案的通知》有关规定，受广州市从化区财政局委托，致同会计师事务所（特殊普通合伙）广州分所对广州市从化区水务局广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目开展第三方绩效评价工作。经现场核查与综合分析评价，最终得出评价结论，并形成本评价报告。经综合评定，2022年度广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目支出绩效等级为“中”。

一、项目概要

（一）项目背景。

1.广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目背景。

根据党的十九大提出的“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，加强水利等基础设施网络建设、加快水污染防治”等精神，结合从化区的实际地理条件，做好污水治理工作是当前实施乡村振兴战略、改善农村人居环境的重要举措。

为深入贯彻习近平总书记关于实施乡村振兴战略、推进农村人居环境整治的重要指示精神，落实中央和省、市关于农村生活污水治理的工作部署，按照《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》（国发〔2015〕17号）、广东省水污染防治行动计划实施方案》（粤府〔2015〕131号）、《广州市水污染防治动计划实施方案》（粤府〔2016〕9号）、《广州市水更清建设方案》《南粤水更清行动计划（2013-2020）》、《广州市全面攻坚排水单元达标工作方案》、《广州市总河长令》（第4号）、《广州市城市污水治理总体规划》等文件要求，全面打响“补齐污水收集处理设施短板”“大力提升污水收集处理效能”等水环境治理战，全面推动从化区水环境综合治理向纵深发展，着力促进水环境的根本好转，着力营造宜居宜业的水生态环境，为广州市实现“四个走在全国前列”奠定坚实的生态环境基础。2021年11月广州市从化区水务局、广州市从化区财政局联合制定《广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目实施方案》，方案中显示2022年广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目涉及17个子项目，服务范围为从化区各镇（街）。污水治理类型为接入城镇污水处理系统，实施雨污分流管网建设、新建和提升改造污水处理厂和污水泵站，提高生活污水收集处理率。

2.项目单位背景。

根据《从化区人民政府办公室关于建设G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网的复函》(从府办复〔2016〕980号)、《广州市从化区水务局关于印发从化区全面攻坚排水单元达标实施方案的通知》（从水〔2020〕30号）、《广州市从化区水务局关于委托实施广州市从化区明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程项目的函》（从水函〔2019〕689号）、《关于启动从化区太平钱岗污水处理厂工程建设事宜的复函》（从府办〔2018〕824号）、《从化区北星村及周边学校片区雨污分流工程可行性研究报告的复函》（穗从发改投批〔2020〕441号）、《从化区街口环城路污水管工程可行性研究报告的复函》（穗从发改投批〔2020〕385号）、《关于研究鳌头镇玉湖水有关问题会议的纪要》（从府会纪〔2020〕36号）等文件，本次专项债涉及子项目的项目牵头单位为广州市从化区水务局，建设管理单位分别为广州市从化区水利水电建设管理中心、从化区排水公司和广州市从化区鳌头人民政府。

3.专项债券政策背景。

2017年6月，财政部印发《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号），《通知》提出着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，防范化解地方政府专项债务风险，引导社会资本加大投入，保障重点领域合理融资需求，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。2020年7月，财政部印发《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号），《通知》明确了专项债券资金投向，重点用于国务院常务会议确定的交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施等七大领域。

为保障广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目合理融资需求，项目计划通过发行地方政府专项债融资10,000万元，占总投资104,084.70万元的9.61%。

（二）绩效目标。

1.总体目标。

目标设定：根据《广州从化城镇生活污水治理配置提升工程项目实施方案》和《专项债券项目绩效目标表》，项目的总体绩效目标为：通过开展17个子项目污水治理工程，新建污水管网约50.2千米，雨水管（渠）16.85千米，检查井85座，新建污水处理厂2座，新建污水泵站1座，污水提升泵站3座，完成渠箱改造等，增加污水处理收入，完善从化区公共污水管网建设，提升流溪河水质。目标完成：截至2022年12月31日，开展了15个子项目工程，6个子项目于2022年12月31日前完工，4个子项目于2023年1月完工，4个项目尚未完工，按期完工率40%。其中G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网工程、明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程已完工验收但未结算，污水埋地管完成工程量81.75%，从化区太平钱岗污水处理厂一期工程完成工程总体进度仅2%。

2.阶段性目标。

目标设定：根据《专项债券项目绩效目标表》和《项目支出绩效自评表》，2022年度绩效目标为：通过开展城镇生活污水治理配置提升的15个子项目，完成对G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网工程、明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程完成完工验收及工程结算，从化区太平钱岗污水处理厂一期工程、污水埋地管完成工程量80%，增加污水处理收入，完善从化区公共污水管网建设，提升流溪河水质。目标完成：截至2022年12月31日，开展了15个子项目工程，6个子项目于2022年12月31日前完工，4个子项目于2023年1月完工，4个项目尚未完工，按期完工率40%。其中G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网工程、明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程已完工验收但未结算，污水埋地管完成工程量81.75%，从化区太平钱岗污水处理厂一期工程完成工程总体进度仅2%。

（三）评价金额及支出情况。

本次评价总金额9512.55万元，其中债券资金8,400万元，本级部门预算资金12.55万元，上级财政资金1,100万元。评价时间段为2022年1月1日至2022年12月31日。截至2022年12月31日，项目资金100%到位，总支出9,065.61万元，资金支出率达到95.30%，其中债券资金支出8,400万元，支出率为100%；本级部门预算资金支出12.55万元，支出率为100%；上级财政资金支出653.06万元，支出率仅59.37%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总结结论。

项目的区本级资金支出较及时，项目建成后可以进一步提升流溪河水质，实现区域雨污分流。但也存在专项债券资金前期调研不足、生产安全管理不严格、档案管理不规范等方面的问题。基于现场核查结果及相关档案材料分析，“从化城镇生活污水治理配置提升工程”项目专家评价最终得分为78.90分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析。

**1.决策分析。**

该指标分值25分，评价得分22.50分，得分率90.00%。总体来看，项目符合专项债券支持领域和方向，进一步保障了从化区城镇生活污水治理配置提升工程融资需求；项目预期收益、支出及融资平衡情况由第三方专业机构进行评估，并出具专项评估意见。但也存在以下问题：部分工程项目的可研报告未邀请专家论证，风险预测不足。

**2.管理分析。**

该指标分值35分，评价得分30.50分，得分率87.14%。总体来看，专项债券资金企业账户及交易管理较好，设立银行专户对专项债券资金进行收支管理，资金使用及时。但也存在以下问题：一是资金管理规范性不足，部分工程项目已经完工，但是尚未及时办理资产交付手续，未将“在建工程”或者“公共基础设施”转换为“固定资产”入账，并及时计提折旧和摊销。二是档案材料齐全性不足。未见项目单位对未完工项目开展分部分项工程或隐蔽工程验收。三是“从化区机关事业单位（含学校、医院）类排水单元达标创建工程”发生1起名为“11.26物体打击事件”的生产安全事故，安全生产标准化建设不到位。

**3.产出分析。**

该指标分值20分，评价得分12.40分，得分率62.00%。总体来看，项目已逐步形成资产实物，近半数项目已完工。但在工程完成数量、产出及时性、经济成本等方面仍有待完善。存在的主要问题有：一是部分项目进度滞后，受征地拆迁进度缓慢、许可证延期或发生安全事故影响，项目未按计划竣工。二是部分项目出现工程设计变更情况，且变更后导致增加项目预算，成本控制有待加强。

**4.效益分析。**

该指标分值20分，评价得分13.50分，得分率67.50%。总体来看，污水治理提升后，将改善广州市从化区的水道水质，使城市环境优美、整洁、卫生。但也存在以下问题：一是近两年收缴污水处理费较前年大幅减少。二是后续运营管理机制不健全，项目完工后未及时开展移交管养等工作。三是群众满意度调查量化模型不合理，统计样本不足以代表整体情况。

三、主要绩效

## （一）提升流溪河水质，促进区域经济、贸易和旅游发展

明珠工业园污水处理厂主要收集明珠分区、棋杆分区、周边有市政管网的4个村以及临时收纳范围干细胞小镇，总服务面积为2,326km,首期第二阶段工程的建设有效削减了有机物和N、P，改善了流溪河水质。使明珠工业园工业企业不会再因水污染而制约其发展，并吸引更多的外商投资，促进了区域经济、贸易和旅游全面发展。

## （二）完善从化区公共污水管网建设，区域实现雨污分流

通过开展从化大道渠箱（从城大道至海塱桥段）改造工程、从化区新村北路渠箱改造工程、从化区龙井路渠箱改造工程、河滨北路渠箱改造工程、从化区城南路渠箱改造工程等渠箱改造工程，完善了从化区公共污水管网建设，对中心城区区域实现雨污分流，提高区域污水收集率改善河道水质黑臭的情况，大大改善沿线居民的生活环境，提高了人民群众的生活满意度。

四、存在问题

（一）发生1起生产安全事故，安全生产标准化建设不到位

一是在“从化区机关事业单位（含学校、医院）类排水单元达标创建工程”发生1起名为“11.26物体打击事件”的生产安全事故。二是项目单位仅以会议的形式传达“检测工作开展前需提前通知监理单位和业主单位”的精神，未将此流程落实至相关安全管理制度中，亦未要求相关单位执行书面申请审批等流程，风险管控制度化、规范化方面仍需加强。

（二）绩效目标设置不科学，缺乏目标导向作用

主要体现在：项目单位年初设置的总体绩效目标为“1、对G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网工程、明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程完成完工验收及工程结算。2、从化区太平钱岗污水处理厂一期工程、污水埋地管完成工程量80%”，目标设置完整性不足，未体现项目的产出效益和偿债风险指标等，且作为跨年度项目，总绩效目标与年度绩效目标完全相同；二是绩效指标设置不全面和指标值设置偏低的情况。如缺少产出数量指标和产出时效指标，服务对象满意度指标值仅85%，指标值偏低。满意度调查表未明确满意度调查对象构成，也未提出满意度调查量化模型和满意度统计数据，对《项目支出绩效自评表》中自评满意度达到96%无相关依据。。

五、改进措施

（一）加强安全生产管理，杜绝生产安全事故再次发生

一是建议区水务局组织业主单位和参建单位开展事故案例分析会议，总结事故经验与教训，交流事故防范措施，制定质量安全保证措施，避免生产安全事故再次发生。二是建议相关单位加强安全生产管理，制定详细的风险管控制度和安全管理制度，明确工作过程中要求相关实施单位书面申请审批流程，而不是口头通知，提升生产人员安全管理意识，避免安全事故发生。

（二）科学设置绩效目标，加强目标导向

一是建议项目单位科学设置绩效目标。针对跨年度项目，建议总体绩效目标为：“通过开展城镇生活污水治理配置提升17个子项目工程，完成新增污水管网约50.2千米，雨水管（渠）16.85千米，检查井85座，新建污水处理厂2座，新建污水泵站1座，污水提升泵站3座，完成渠箱改造等，增加污水处理收入，完善从化区公共污水管网建设，提升流溪河水质。”。阶段性目标为：“通过开展城镇生活污水治理配置提升的15个子项目，完成对G105太平镇珠江生命健康城至大城云山段市政污水管网工程、明珠工业园污水处理厂首期第二阶段工程完成完工验收及工程结算，从化区太平钱岗污水处理厂一期工程、污水埋地管完成工程量80%，增加污水处理收入，完善从化区公共污水管网建设，提升流溪河水质”。二是全面设置绩效指标，并避免指标值偏低的情况。如增加产出数量指标“生活污水治理配置提升工程按计划完成数量”，产出时效指标“任务完成及时性”，增加经济效益指标“增加收缴污水处理费”等指标，提高项目的目标导向性。三是根据项目服务对象设置个性化的满意度调查表，满意度调查表需包括不同群体对污水治理配置提升项目的整体评价、治理结果、治理及时性、工程建设过程中的影响、满意程度等方面，同时对服务对象满意度进行信息调查回馈，解决调查中遇到的问题，努力满足服务对象的需要，并在此基础上持续改进，提升项目的整体质量。