

2016 年度惠州市区生活垃圾焚烧处理费 (含“三废”处理费) 绩效评价简要报告

评价机构：广东惠正资产评估与房地产土地估价有限公司

二〇一八年四月

目 录

一、项目基本情况	2
（一）项目概况.....	2
（二）项目绩效目标.....	4
（三）项目资金安排和使用情况.....	5
二、综合评价.....	6
（一）主要绩效	11
（二）存在问题	11
三、意见建议.....	12
（一）规划未来，科学决策.....	12
（二）处理好邻避问题.....	12
（三）各项环保指标做到实时在线监控.....	13
（四）现有的惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑垃圾设备制定合理处置方案，及时回收资金.....	13

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

根据广东省发展计划委员会《关于粤加合作建设惠州市垃圾焚烧处理厂项目可行性研究报告的批复》（粤计外〔2001〕221号）：同意惠州市市容环境卫生管理局垃圾焚烧处理厂与加拿大瑞威环保有限公司合作成立惠州瑞威环保再生能源有限责任公司，共同在惠环镇共联管理区投资建设垃圾焚烧处理、发电项目。项目建设规模为日处理垃圾 600 吨，发电装机容量 2X 0.6 万千瓦。项目建设总投资 2.5 亿元人民币。

根据《关于批复 2016 年部门预算的通知》（惠财预〔2016〕20 号），2016 年度惠州市区生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）为 3919.44 万元。

本次绩效评价对象及范围为 2016 年度惠州市区生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）3919.44 万元，其中：垃圾焚烧处理 2633 万元，电价差补 131 万元，飞灰处理 531 万元，灰渣处理 79 万元，渗滤液处理 545.44 万元。

本项目实施市场化运作，通过公开招投标，中标公司有 4 个：惠州广惠能源有限公司；惠州东江威立雅环境服务有限公司；惠州市绿

科环保有限公司；侨银环保科技股份有限公司。本项目 4 家中标公司均按合同要求实施项目。

为加强生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）专项资金管理，提高资金使用效益，惠州市财政局决定将 2016 年度惠州市生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）项目整体委托广东惠正资产评估与房地产土地估价有限公司实施绩效评价。

2. 项目实施情况

惠州市垃圾焚烧项目位于惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑，焚烧炉技术采用加拿大瑞威 CAPS 炉床技术，余热锅炉为广州市锅炉工业公司生产四烟室余热锅炉，烟气处理采用半干法+布袋除尘器+活性炭喷射技术，汽轮发电机组为广州劲马集团生产两台 2X6MW 凝气式机组，设计规模为 4 条垃圾焚烧线，日处理垃圾 600 吨（4*150 吨），配套 2 台装机容量为 6MW 汽轮发电机组，垃圾焚烧发电工程于 2007 年 12 月正式投产运营。

惠州市垃圾处理业务，自 2007 年 12 月正式投产运营业务，垃圾焚烧发电厂将垃圾进行焚烧处理，以达到垃圾减量化、资源化、无害化处理的要求。

2016 年度惠州市区生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）资金所开展的项目总计划金额为 3,919.44 万元，经审核结算后实际支付

金额为 3,014.6883 万元，由于焚烧处理计划量未完成，实际支付资金少于计划数。

由于焚烧的技术不达标，2017 年 3 月截至评价基准日已经停止焚烧。另外选址新建惠州市垃圾处理环境园。

（二）项目绩效目标

1. 项目绩效总目标

为了巩固全国文明城市、卫生城市等创建成果，提升市区环境卫生质量，营造干净、整洁的人居环境。

生活垃圾焚烧处理以及“三废”处理项目，保障市区生活垃圾无害化处理率 100%，实现了垃圾减量化、资源化、无害化的要求，提升了环境质量和城市综合素质，建设环保生态文明城市，为全国文明城市复查和其他重大活动中提供有力卫生保障，为市民提供优质、干净、整洁的生活环境，促进惠州市全面、协调、可持续发展，为构建和谐惠州提供有力保障，达到预期的目标。

2. 项目阶段性目标

生活垃圾焚烧处理以及“三废”处理的年总费用为 3919.44 万元。

（三）项目资金安排和使用情况

经市环卫局、市财政局审核后，2016 年度垃圾实际处理量没有达到年计划量，低于项目预算资金 3,919.44 万元，专项资金的实际支出 3,014.6883 万元，按垃圾实际处理量拨给惠州广惠能源有限公司，惠州东江威立雅环境服务有限公司，惠州市绿科环保科技有限公司，侨银环保科技股份有限公司，专项资金用于垃圾处理项目。资金实际使用情况如下表所示：

序号	支出内容		预算（吨/度）	垃圾处理单价	预算计划（万元）	实际处理（吨/度）	实际使用数（万元）	实际使用率
1	垃圾焚烧处理（含部分填埋）	惠州广惠能源有限公司实施焚烧处理	197970	133 元/吨	2,633.00	150,014.84	1,995.1974	76%
		侨银环保科技股份有限公司实施填埋		填埋含税 26.6 元/吨		115,375.74	306.8995	
2	上网电价差额	惠州广惠能源有限公司	43700000	0.03 元/度	131	24,826,433.33	74.4793	57%
3	飞灰处理	惠州东江威立雅环境服务有限公司	3960	1341 元/吨	531	4,214.75	565.1988	1.06
4	灰渣处理				79		-	0%
5	渗滤液处理	惠州市绿科环保科技有限公司	257400	预处理 21.19 元/吨；深度（膜）处理 46.99 元/吨	545.44	34,409.32	72.9133	13%
合计					3,919.44		3,014.6882	77%

二、综合评价

本项目综合评价得分为 84 分。根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》评价结果分为优、良、中、低、差五等。本项目综合评价结果为良。各项指标评价得分见下表：

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	指标说明	评分标准	自评得分
前期工作	20	决策过程	7	论证决策	7	反映各项资金投入的结构是否合理，是否制定明确的实施方案，是否进行科学论证。	1.申报项目符合专项资金管理办法，资金投向和结构相对合理，得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（3分）	3
							2.项目申报是否有依据 2013 年《惠州市区生活垃圾焚烧发电项目合作协议》；《惠州市市容环境卫生管理局垃圾焚烧飞灰处理服务项目》合同书 采购编号：HZJJ-2013107 号申报材料申报，缺一项扣二分。（4分）	4
		目标设置	7	目标完整性	3	绩效目标设置是否全面体现资金属性，包括总目标和阶段性目标两个层次，是否设置量化指标。	1.总目标设置完整，具有战略高度，有根据专项资金属性和内容设置（1分）	1
							2.阶段性目标具体有明细，目标值能量化的有明确量化值。（2分）	2
				目标科学性	4	目标设置是否明确，合理、可行，是否针对资	1.目标与资金内容相符、阶段性目标与总目标相符得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（2分）	2

						金内容和属性，体现政策意图。	2.目标值合理可实现并提供论证依据得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（2分）	2
						保障资金实施的机构是否健全、分工明确及规范运行。	1.机构健全，有设置或指定专门机构或部门负责（1.5分）	1.5
							2.分工明确、规范运行。（1.5分）	1.5
					是否针对各专项制定了相应的资金管理办法、财务管理制度、采购招标投标程序、验收办法等。	3	1.按要求执行相关资金管理方法的，得满分，否则酌情扣分。（1分）	1
							2.项目单位制定了（项目）财务管理制度的得满分；参照执行国家、省、市相关财务管理制度的，得0.5分。（1分）	0.5
							3.依据相关项目管理制度、细则或方案的（如采购法、招标投标法、验收办法等），得满分；无相关具体制度、细则或方案的，不得分。（1分）	1
实施过程	30	资金情况	17	资金到位	5	反映各专项资金到位和及时情况，包括市财政资金到位和各级配套资金到位。	1.资金到位 3 分，评分等于到位率*3 分，到位率=实际到达的市补助资金/计划安排或下达的市补助金额*100%	2
							2.配套资金到位 1 分，评分等于到位率*1 分，按要求无需配套但有配套的得满分；	1
							3.到位及时性 1 分，市级与配套资金到位率均 100%并且到位及时（从资金文件下达日开始计算 30 日内）得满分，资金到达当地同级财政视同到位，否则酌情扣分	1

				资金使用	4	反映各专项资金的实际支出情况。	1.市补助资金支出情况 2 分，支出率=（市财政补助资金实际支出金额/市财政补助实际到位总金额）*100%，评分等于 2 分*支出率。	2
							2.其他资金支出情况 2 分，支出率=（其他资金实际支出金额/其他资金实际到位总金额）*100%，评分等于 2 分*支出率，支出率超过 100%按 100%计算。	2
				资金管理	8	反映各专项资金支出流程是否规范，是否遵循国家相关财务法规，符合各级地方管理要求，支出凭证是否健全有效，账目记录是否清晰。	1.预算执行规范性 2 分，按项目预算或计划的内容、进度支付的，得满分，否则酌情扣分。	2
							2.项目支出的合规性 3 分，资金支付方式、支付标准、支出内容等符合有关制度规定的得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。	3
							3.账目清晰 2 分，补助资金单独设账核算，或统一设置能清晰反映各类资金核算情况，科目使用规范的，得满分；账目不清晰或科目使用不规范的，视情节严重程度扣分，扣完为止。	2
							4.凭证健全有效 1 分，凭证健全、支出票据合法有效的，得满分；无凭证或票据无效的，发现一份扣 0.1 分，扣完为止。	1

		实施情况	13	组织情况	8	反映资金实施过程是否规范，是否严格执行相应管理制度，包括按规定程序和要求实施（申报审批、采购招标投标合法、项目调整合规、验收手续合格等）。	1.根据项目要求规定实行政府采购、招投标、资金报账等的，得满分；未按要求执行的，则视情况酌情扣分。（3分）	3
							2.能严格按照国家相关法律及规范的要求组织实施。焚烧、飞灰、灰渣、渗滤液处理严格按照国家规定的程序和有关技术标准、规范和管理制度执行，得满分；若未能按要求执行的，视情况酌情扣分，扣完为止。（3分）	3
							3.按规定能提供填埋日常考评表；填埋评分考评表并且考评全部合格得满分，未按要求提供的，则视情况酌情扣分。（2分）	2
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理自查情况。	项目用款单位有自行监督检查并能提供检查报告的，得满分，不能提供检查报告、检查记录等佐证材料的则视情况酌情扣分。（5分）	5
项目绩效	50	经济性	5	成本（预算）控制	5	反映专项资金/项目是否按计划支出，完成相应目标及成本节约情况。	成本节约（超支）率=(预算总额-实际支出总额)/预算总额*100%，实际每超支 5%扣 1 分，扣完为止；每节约 5%加 0.5 分，超过 5 分计 5 分。	3
		效率性	15	项目实施进度	4	项目实施的进度是否达标	每月如期完成焚烧处理任务（2分）	1.5
							每月如期完成“三废”处理任务（2分）	1.5
				产出数量	5	项目产出数量是否达到	实现日焚烧处理生活垃圾约 600 吨（3分）	2

						绩效目标	实现发电上网电量上网电量（2分）	1
				产出质量	6	项目产出质量是否达到绩效目标	2家中标公司均按合同要求实施项目，基本符合规定的《惠州市环境卫生质量标准》，使市区垃圾处理达到减量化、无害化、资源化，市区生活垃圾作焚烧处理，飞灰按规范化处置流程，进行安全填埋处置情况进行评分（6分）	4
		效果性	25	项目预期目标完成程度	5	项目是否按预期目标完成	应完成项目垃圾处理量，根据已完成的垃圾处理量所占计划处理量比例进行评分（5分）	3.5
				项目实施对经济和社会的影响	9	项目实施是否产生社会综合效益	保障市区生活垃圾无害化处理率100%，实现垃圾减量化、资源化、无害化的要求（3分）	2
							提升环境质量和城市综合素质，建设环保生态文明城市（3分）	3
							促进我市经济全面、协调、可持续发展（3分）	3
				项目实施对环境的影响	5	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	营造干净、整洁的人居环境（2.5分）	1.5
							改善地方政府形象（2.5分）	2.5
				项目可持续影响	6	后续人员机构安排和管理措施等完善情况，项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	人员机构安排可持续（2分）	2
							管理措施完善（2分）	0
							项目经费可持续性（2分）	2
		公平性	5	服务对象满意度	5	项目预期服务对象对项目实施的意见程度	调查对象包括保洁员、垃圾车司机、垃圾场工作人员、市民等及网上调查（5分）	3
		总分			100	评价得分		84

（一）主要绩效

评价小组认为，2016 年度惠州市区生活垃圾焚烧处理费（含“三废”处理费）资金主要绩效如下：

2016 年度（实际财政支付 2015 年 10 月份至 2016 年 12 月份）垃圾处理量，垃圾焚烧 15.00 万吨，垃圾填埋 11.54 万吨，垃圾发电 2482.64 万度。

焚烧处理日常垃圾和工作要求基本符合合同规定的《惠州市环境卫生质量标准》，为市民提供优质、干净、整洁的生活工作环境，促进惠州市全面、协调、可持续发展，为构建和谐惠州提供有力保障，取得了良好的社会效益。

（二）存在问题

1. 选址已不适应惠州发展情况。位于惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑，随着城区的逐步扩展，出现焚烧产生的烟气影响附近居民等情况，造成生活垃圾焚烧发电项目已停止焚烧，没有达到预期的使用年限。

2. 焚烧技术稍有滞后，燃烧产生的废气长期得不到有效解决。

3. 焚烧厂区环境有待加强。由于入场垃圾量的不断增加，对垃圾运载车辆清洗保洁力度不够，出现垃圾车抛冒滴漏垃圾污水。焚烧厂区的保洁、消毒、除臭等工作落实仍需加强。

4. 对生活垃圾焚烧发电厂的监管不到位。生活垃圾焚烧发电厂主管部门是为市环卫局，市环卫局成立了专门机构垃圾处理场，主要监管进厂生活垃圾量，受专业技术人员、资金以及设备等因素限制，很难对生活垃圾焚烧厂的环保排放实现有效监管。

5. 未对惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑垃圾焚烧项目可行性研究报告、实施方案、施工、运营等进行全生命周期的“回头看”，总结经验教训。

6. 现有的惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑焚烧项目经多次技术改造，仍无法达到排放标准，已经停止运营，由于垃圾设备处置需要达到环卫要求，目前处于闲置状态。

三、意见建议

（一）规划未来，科学决策。根据惠州经济发展情况，参照惠州未来规划，广泛征求民众意见，按规定科学选址，在新的项目中，在细节多下功夫，细节包括垃圾焚烧技术的引进、焚烧设备购置、维护管理、危害应急措施制定、相关法律法规学习等。

（二）处理好邻避问题。公众的知情权、参与度以及政府的公信力，是影响居民赞成或反对的关键因素，做好有关垃圾焚烧政策宣传和知识普及的工作。

（三）各项环保指标做到实时在线监控，烟气数据公开。垃圾焚烧发电厂建成投运后，邀请社会各界人士进厂参观，监督垃圾焚烧的生产流程和排放情况。

（四）现有的惠州市龙丰共联村湖洋坑直坑垃圾设备制定合理处置方案，及时回收资金。