

2016 年度惠州市城镇生活污水处理设施 “以奖代补”专项资金绩效评价简要报告

评价机构：广东省技术经济研究发展中心

2018 年 4 月

目 录

一、项目基本情况.....	2
（一）项目概况.....	2
（二）项目绩效目标.....	3
（三）项目资金安排和使用情况.....	3
二、综合评价.....	5
（一）主要绩效.....	6
（二）存在问题.....	7
三、意见建议.....	8
（一）细化奖补要求，切实发挥奖补资金作用.....	8
（二）加强政策引导，为项目可持续打下基础.....	9
（三）加强项目管理，提高项目建设效益.....	10

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

生活污水处理设施建设是完成惠州市污染减排任务的重要措施，是改善惠州市水环境、保障东江水质安全和城乡饮用水安全，确保人民群众身体健康的重要手段，是巩固提高文明城市、国家环保模范城市和创建国家生态示范市的硬性指标。一直以来，惠州市委、市政府高度重视镇级生活污水处理设施的建设工作，特别是近几年来，周密筹划，加大投入，强化督办，大力加强镇级生活污水处理设施建设，构建了基本覆盖全市城乡的生活污水处理体系。

因建设污水处理设施资金投入较大，为进一步缓解各县区及乡镇财政压力，加快全市污水处理设施建设进度，根据市政府常务会议纪要（十一届 19 次〔2012〕19 号），出台了《关于发布〈惠州市城镇生活污水处理设施“以奖代补”实施办法〉的通知》（惠市环〔2013〕1083 号），对县区及乡镇一级的污水处理设施建设根据其建设规模，给予责任单位进行一定资金的补助，进一步加快惠州市县区及乡镇一级污水处理设施的建设工作。

2. 项目实施情况

根据 2016 年市财政局根据《关于发布〈惠州市城镇生活污水处理设施“以奖代补”实施办法〉的通知》（惠市环

〔2013〕1083号)的要求,按照《关于下达2016年惠州市城镇生活污水处理设施“以奖代补”资金的通知》(惠财工〔2016〕228号)的要求,依据各污水处理设施建设的进度和情况,本次补助资金总额为820万元,共补助生活污水处理设施11座,设计总处理能力7.7万吨/日,其中1座为2014年底前按时建成投产的设施,设计处理能力为0.5万吨/日;1座为要求2014年建成投产,但延至2015年建成投产的项目,设计处理能力为4万吨/日;9座为2016年开展土建施工的污水处理设施,设计处理能力为3.2万吨/日。上述资金均于2016年12月22日拨付至各县区财政局。

（二）项目绩效目标

根据市政府印发的《惠州市环境保护和生态建设“十三五”规划》(惠府函〔2016〕490号)文的要求,我市计划在2016年底前完成“一镇一厂”生活污水处理设施建设任务,并且2016年全市城镇污水处理率达到96%以上,2020年全市城镇生活污水处理率达97%以上。

（三）项目资金安排和使用情况

该专项资金820万已全部到位,资金到位率为100%。

资金到位情况表

序号	县(区)	污水处理设施名称	安排金额	到位率
1	大亚湾	第三水质净化厂(霞涌)	100	100%
2	惠阳区	惠阳城区第二污水处理厂二期	400	100%
3	惠城区	横沥镇生活污水处理设施	20	100%

4	惠东县	惠东大岭洪湖污水处理设施	70	100%
5		安墩生活污水处理设施	10	100%
6		高潭生活污水处理设施	5	100%
7		宝口生活污水处理设施	5	100%
8	博罗县	麻陂生活污水处理设施	30	100%
9		石坝生活污水处理设施	30	100%
10		杨侨生活污水处理设施	50	100%
11		罗阳小金村生活污水处理设施	100	100%
合计			820	100%

该专项为奖补资金，其资金用途为生活污水处理设施主体工程建设或建成后支付运营商的运营费用，2016 年度专项资金主要投入到后期运营费用中。根据现场专家核查情况，截止 2017 年 7 月 31 日，只有大亚湾第三水质净化厂（霞涌）建设已经完成并已经投入运营（该厂于 2015 年建成投产，设计处理能力为 4 万吨/日），其他污水处理厂处于建设阶段中尚未验收，故其专项经费仍未支出，该专项经费实际总支出率为 12%。

资金支付情况表

序号	县（区）	污水处理设施名称	本次安排金额	支出金额	支出率
1	大亚湾	第三水质净化厂（霞涌）	100	100	100%
2	惠阳区	惠阳城区第二污水处理厂二期	400	0	0%
3	惠城区	横沥镇生活污水处理设施	20	0	0%
4	惠东县	惠东大岭洪湖污水处理设施	70	0	0%
5		安墩生活污水处理设施	10	0	0%
6		高潭生活污水处理设施	5	0	0%
7		宝口生活污水处理设施	5	0	0%

8	博罗县	麻陂生活污水处理设施	30	0	0%
9		石坝生活污水处理设施	30	0	0%
10		杨侨生活污水处理设施	50	0	0%
11		罗阳小金村生活污水处理设施	100	0	0%
合计			820	100	12%

二、综合评价

本项目综合得分为 79.56 分，等级为“中”。

绩效评价综合得分表

评价指标						提交材料 得分 (10%)	书面评审 (20%)	现场评审 (70%)	综合评价
一级指标		二级指标		三级指标					
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)				
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	根据提交材料时间及附件材料的详细情况	5.60	6.78	5.87
				目标设置	7		5.33	7.00	5.97
				保障措施	6		3.80	5.44	4.57
		资金管理	17	资金到位	4		3.73	4.00	3.55
				资金支付	5		2.79	2.39	2.23
				支出规范性	8		4.60	4.67	4.19
		事项管理	13	实施程序	8		4.80	7.67	6.33
				管理情况	5		3.40	4.28	3.68
		绩效表现	50	经济性	5		预算(成本)控制	5	4.93
效率性	24			项目实施后目标完成情况	19		15.13	16.89	14.85
				项目实施时间与计划相符程度	5		3.07	4.06	3.46
效果性	16			社会效益	6		4.80	5.50	4.81
				环境效益	5		3.87	4.61	4.0
				可持续发展	5		4.33	4.56	4.06

		公平性	5	公共属性 (满意度)	5		4.47	4.33	3.93
总分					100	40	73.87	86.83	79.56

(一) 主要绩效

1. 促进了污水处理设施的建设进度

污水处理设施建设投入大，时间长，经济效益性不强，设立奖补专项促进了各县区污水处理设施建设的积极性，在一定程度上促进了各县区污水处理设施的建设进度。2016 年以奖代补资金补助的污水处理设施共 11 座，总设计处理能力 7.7 万吨/日，按照 2015 年广东省水资源公报中人均综合用水量 0.33 吨进行计算，新增污水处理能力可服务人口约为 23 万人；2016 年惠州市下达的 820 万元补助了 11 座污水处理设施，带动社会总投资为 2.03 亿元。2016 年底前完成“一镇一厂”建设任务，到 2020 年全市城镇生活污水处理率达 97%以上。

2. 完成“一镇一厂”建设，改善惠州市环境建设

环境也是生产力，一座城市环境的好坏不仅关系到当地经济的长远、协调发展，更与群众生命息息相关。城镇污水处理设施的建成使用，对净化城市环境，为人民群众提供安全、清洁的饮用水产生了不可替代的重要作用。2016 年惠州全市建成生活污水处理厂 10 座，设计处理能力为 12.7 万吨/日，全市城镇污水处理设施全部实现了“一镇一厂”的建

设规模，进一步加大了惠州市生活污水处理能力，有效改善惠州市水环境。截止评价基准日，惠州全市城镇生活污水处理率达到 96.2%以上，比例超过 90%；已建成投产的 2 座污水处理厂负荷率均达到 75%以上。

3. 优化资源配置，促进设施建设启动及运维。

2016 年惠州市城镇生活污水处理设施“以奖代补”专项资金，采取以奖代补的形式支持城镇污水处理设施的建设工作。事后奖补政策，在政府统筹资源、优化配置资源的一系列政策扶持下，给污水处理设施建设与运行有切实的帮助，一方面促进了各个城镇污水处理设施的建设启动，保证了污水处理厂的建设能顺利开展，另一方面，对后期的运维有有一定的保障作用，保证了污水处理率的实现。

（二）存在问题

1. 项目建设效率较低，影响专项资金支付率。

根据现场核查情况，目前 11 座污水处理厂的建设，仅有 1 座已建设完成并已经开始运行，另外 1 座刚开始运行试通水，其余 9 座污水处理厂刚刚完成基础建设还未通水试运行，建设效率较低。由于多座处理厂尚未运行，未达到奖补条件，因此除大亚湾污水处理厂建设完成并开始运行能完成奖补资金支出以外，其他污水厂的专项奖补资金需完工运行后支付，造成资金支付率不高。

2. 项目可持续发展所需的政策环境亟待进一步完善。

本次所涉及的项目均采用 BOT 方式开展建设工作。BOT 项目具有参与方多，涉及面广，投资数额大、投资周期长、在项目运行周期内不确定因素多等特点，基层政府亟需一套较为完善的 BOT 管理制度指导实践操作。目前缺乏实施细则和风险应对措施，为项目的可持续发展埋下隐患。项目所在地政府作为 BOT 合约的甲方需以财政补贴的方式弥补污水处理服务费用缺口。在污水设计处理量固定的前提下，污水处理厂只有提高污水实际处理量才能不断增加收益。而管网配套建设滞后的现实制约了污水实际处理量的提升，影响污水处理收益的增加，地方政府可能为此背上长期的财政负担。

3. 专项资金未能很好地发挥引导激励作用

根据《惠州市城镇生活污水处理设施以奖代补实施方案》确定的资金用途，奖补专项资金可用于生活污水处理设施主体工程建设或建成后支付运营商的运营费用，但从 2016 年专项资金的使用情况分析，其补助对象均为建成后的运营补贴，且因多家处理厂尚未进入运营阶段，造成专项资金的支付率偏低，未能很好的发挥出专项资金的奖补作用。

三、意见建议

（一）细化奖补要求，切实发挥奖补资金作用。

根据现场核查情况结果，该项奖补资金对污水处理设施的建设有一定的促进作用，但是由于奖补设置的条件过于宽

泛，导致项目成效并不明显，建议进一步细化奖补资金用途与补助条件，一是分阶段予以奖励补助，对污水处理设施建设与维护的不同时期予以不同的奖励；二是按完成情况来予以奖励资金，如建设的规模、污水处理能力、后期运营等方面来予以补助。如此梯度化设置奖补资金，能进一步收紧财政“钱袋子”，使专项资金切实发挥奖励补贴的作用。此外，还应根据地区实际情况制定年度奖补资金计划，而不是作为普惠性投入。

（二）加强政策引导，为项目可持续打下基础。

建议主管部门从制度层面指导污水处理 BOT 项目，政府是 BOT 项目的控制主体，在项目过程环节负有监管责任，在项目特许到期时，具有无偿收回项目的权利。BOT 项目由于投资大、期限长，且条件差异较大，所以存在一定项目风险。政府在项目实施过程中对项目其他参与方的监督、管理，以及各参与方对 BOT 项目实施过程中可能出现的市场、技术、融资和不可抵御外力的风险的规避和分担，都应当通过制度规范来安排、化解，有利于解决基层政府对 BOT 项目监督权责不清，管理不到位或管理越位等问题。因此，建议先由政府制定 BOT 行政法规，明确特许协议性质和政府的法律地位，构建较为完善的城镇污水处理 BOT 项目的法律体系。同时，抓紧出台对欠发达地区污水处理设施运行的支持政策，落实电价优惠政策，并与化学需氧量削减工作挂钩，建立污

水处理设施正常运营经费保障机制，保障已建成污水处理厂的正常可持续运行。

（三）加强项目管理，提高项目建设效益。

按照绩效原则，进一步强化污水处理厂建设管理。一是完善立项环节的可行性论证和专家评审制度，确保项目按照预期目标完成；二是严格规范和控制污水处理厂建设设计规模，避免浪费，并严格审核，确保项目的可行性和实效性；三是严格执行基本建设有关程序。规范项目报批报备、调整、验收及资料建档等工作程序，按规定进行项目的招投标和政府采购，提高建设效率；四是加强过程监管，确保工程质量和完工进度。加大日常建设的跟踪检查力度，督促项目加快实施进度，并及时发现和纠正出现的问题，切实把好工程质量关。