

阜沙镇污水处理厂运营费用 绩效评价报告

委托单位：中山市财政局阜沙分局

评价机构：广州捷诚信息咨询有限公司

2022 年 11 月 30 日



为进一步规范和加强专项资金管理，加强政府绩效管理，强化预算支出责任，合理配置资源，切实提高财政资金使用效益，中山市财政局阜沙分局根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）、《中共广东省委 广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）和《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）等有关规定，委托第三方对中山市阜沙镇城管住建和农业农村局“污水处理厂运营费用”进行了绩效评价，形成本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）项目设立背景

为贯彻落实《水污染防治行动计划》（国发〔2015〕17号）的文件精神，项目单位对中山市阜沙镇污水处理厂一、二期工程开展尾水提标工程，使该污水处理厂的污水排放标准全面达到一级A标准的排放标准；故在2018年采取邀请招标的方式，由中标单位获取本项目的委托经营权，并负责阜沙镇污水处理厂一级A提标改造工程的投资、建设及运营；该项目运营期为10年，期满后由中标单位按照合同约定的方式将项目经营权整体转让给中山市阜沙镇住房和城乡建设局。

根据提交的资料，该项目由广东开源环境科技有限公司

中标此项目，中标的运营单价分别是：提标前 0.81 元/吨，提标后 1.22 元/吨；由中山市阜沙镇污水处理有限公司与广东开源环境科技有限公司签订了《中山市阜沙镇污水处理厂第三方治理项目协议书》，中山市阜沙镇污水处理有限公司 2018 年 5 月 1 日向广东开源环境科技有限公司移交运营，广东开源环境科技有限公司在提标工程完工并通过环保验收之日起 10 年后向中山市阜沙镇污水处理有限公司移交项目。

项目单位未能提交《项目自评基础信息表》和《项目自评报告》，项目的实际实施情况不详，提标工程何时完工、何时通过环保验收、何时办理竣工验收等详细情况均没有说明，项目的开展情况交待不清楚。但根据提交的资料，2021 年度的实际污水处理量为 6679872 吨。本次主要针对该项目 2021 年预算安排、预算执行及绩效目标的完成情况进行评价。

初审后，项目单位补充了《项目自评基础信息表》、验收报告等资料。能说明项目的实际实施情况，予以采纳。

（二）资金使用（安排）情况

项目单位未能提供银行结算支付凭单、资金收支明细账、2021 年度区财政预算批复文件和任何资金使用情况的说明资料，根据提交的资料，2021 年度应付的污水处理费用为 8149443.84 元，但无法判断 2021 年度实际支付的运营费用的金额，也无法判断是否存在挤占、挪用、截留的情况。

初审后，项目单位补充了银行结算支付凭单、资金收支

明细账、2021 年度区财政预算批复文件。根据提交的自评基础信息表，该项目年初预算 8500000 元，项目实际支出金额 8091748.42 元。项目不存在挤占、挪用、截留的情况。

（三）资金使用的绩效目标

委托第三方完成中山市阜沙镇污水处理厂一级 A 提标改造工程的投资、建设，并由其负责污水处理运营，确保出水稳定达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）一级 A 标准以及广东省地方标准《水污染物排放限值》（DB44/26-2001）第二时段的一级标准；每月按照签订的运营协议的约定运营单价和实际污水处理量进行污水处理费用的结算和支付。

二、审核结果

审核结果基于你单位报送的相关材料，你单位对基础材料的真实性负责。

经审核，项目绩效得分“83”分，绩效等级评定为“良”（见附件）。

三、主要问题

（一）项目单位提供的佐证材料不齐全，佐证力度不足

1. 项目虽委托第三方进行投资、建设，但运营单价包含了建设费用，且项目运营期 10 年期满后，须将项目经营权整体转让给中山市阜沙镇住房和城乡建设局，也属于固定资产投资，但未能提供发改部门对项目立项的批复文件，无法

判断项目立项的合规性、规范性。

初审后，项目补充了年度预算财政批复文件，项目立项具有合规性、规范性。

2. 未能提供项目的自评报告、《绩效自评基础信息表》或最近三年的实施情况说明资料，项目的提标工程何时完工、何时通过环保验收、何时办理竣工验收等详细情况均不清楚，无法获知项目单位何时发出正式运营通知书，也无法判断何时开始按提标后的运营价格 1.22 元/吨计算支付运营费用。

初审后，项目单位补充了《绩效自评基础信息表》、《中山市阜沙镇污水处理厂提标改造工程验收报告》等资料。根据《中山市阜沙镇污水处理厂提标改造工程验收报告》，该项目 2019 年 2 月 12 日开工，但是监理的质量评估报告中的开工日期为 1 月 30 日，两份报告中对同一工程项目记录的开工时间不一致。由于该项目未提供合同，无法获知该工程合同约定的工期，也无法获知是否存在延期。

3. 根据提供的资料，2021 年度实际污水处理量为 6679872 吨，应付的污水处理费用为 8149443.84 元，但未能提供污水处理费用结算审批资料、银行支付凭单、资金收付明细账或其他说明资料，无法获知 2021 年度实际支付的运营费用的金额。

初审后，项目单位补充了 2021 年污水处理费预算执行

分析。根据该分析表，该项目 2021 年镇级资金预算金额 8500000 元，实际支出金额 6812315.91 元，支出率为 80.1449%。市级资金 1682717.59 元，支付率为 100%。市级和镇级支出的总金额为 8495033.5 元。该数据与自评表中填写的项目实际支出金额 8091748.42 元不一致。

4. 项目经营权整体最终转让给中山市阜沙镇住房和城乡建设局，其也是项目单位，但签订第三方治理项目协议书的主体是中山市阜沙镇污水处理有限公司；项目单位未能提供委托监管或下达委托任务的文件资料，无法判断该签约主体的合法性、合规性。

（二）项目的采购方式的合规性不足

根据提供的《提请党委会决议事项申报表》，项目采取公开招标的方式进行招标；但根据提供的《招标文件》和中标通知书，项目是采用邀请招标的方式进行招标的；项目单位未能提供政府采购管理部门的批准文件资料和相关的说明资料，未能佐证改变招标方式已履行了规范程序和手续，采购方式的合规性不足。

（三）提标后的运营单价的合理性不足

根据提供的《招标文件》，提标后的污水处理运营服务单价为 1.23 元/吨，但未能提供该污水处理运营服务单价的测算资料，其费用构成情况不清晰，难以判断该招标控制价的合理性。

（四）进水情况出现异常的处理程序、处理结果不明确

1. 根据提交的 2021 年 9 月份的污水处理情况资料反映：由于出现偷排现象，进水总磷浓度达到 10mg/L 左右，比生活污水处理系统设计的进水总磷最大限值 3.5mg/L 高出接近 2 倍，为保证出水达标排放，采取了加大除磷剂投放量，降低进水水量排入处理系统等措施，致使当月的处理污水平均水量只有 14194 吨/天。该月申请运营费用的申请水量为 48000 吨，但未能提供该月的《水量结算确认书》。未能获知运营单位是否发现进水出现异常情况马上知会项目单位，并采取排查手段；降低进水水量是否也马上知会项目单位并经其同意。

2. 对于出现偷排现象，是否已通过排查找找到排放的源头，并采取措施限期整改或予以处罚，防止日后再有类似的事件发生，确保进水水质浓度正常；若日后再有类似的事件发生，项目单位是否已会同运营服务单位做好应对措施，制定相应的应急机制，确保污水处理厂可以正常进行污水处理和正常运转。项目单位对上述问题未能进行说明，突发事件的处理结果不明确。

（五）污泥处置情况不明确，运营服务质量有待提高

根据提交的《中山市阜沙镇污水处理厂第三方治理项目协议书》，委托的第三方运营单位须负责污泥的处置，可委托固废处理公司进行处置。但未能提供委托第三方处置污泥

的协议，也未能提供污泥外运或处置的记录、台账和结算支付等资料，污泥处置情况没有作详细说明，如何处置不清楚，无法判断是否已严格按签订的协议进行处置，服务方的服务质量有所欠缺。

（六）欠缺进行绩效评价的可衡量的量化考核、评价指标依据

项目单位没有提交《绩效自评基础信息表》和《自评报告》，未能围绕项目特性制定量化的绩效目标和规范、合理设置数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标、可持续影响指标、服务对象满意度等各项绩效指标，作为年度项目实施情况的评价、绩效考核依据，欠缺体现项目实施所要产生的各项社会效益或经济效益及实现的程度的考核标准。

（七）项目监管制度不够完善，监督检查力度还需加强

1. 缺乏监管措施。项目单位未能制定相关的项目实施监管制度和专项资金监管制度等保障性管理办法，明确如何对项目的实施过程开展监管工作和如何对项目资金支付开展监管工作，保障项目顺利、保质、及时完成和合规使用专项资金的力度不足。

2. 日常检查力度需要加强。项目单位缺少对运营单位日常运营、完成质量情况、安全应急方面的日常监督检查工作，未能定期或不定期检查上述工作的开展情况，并做好检查记录工作，不利于及时发现存在的问题或漏洞，采取相应的监

管、改进措施，确保污水处理业务正常运行；监督检查的力度有待加强。

3. 考核评分与奖惩机制不健全。项目单位未能建立考核评分制度，对第三方的服务进行月度、季度、年度考核评分，并建立奖惩制度，根据评分结果进行服务费用的奖励或扣款，着力督促运营单位进行服务质量的提升。

初审后，项目单位补充了监理评估报告和市级资金的污水处理费用结算审批资料，根据补充的《中山市阜沙镇污水处理厂第三方治理项目协议书补充协议（三）》，污水运营服务费用支付是根据《阜沙镇污水厂网运营考核付费机制》进行评分，根据得分支付运营费，但是没有提供考核情况，监督考核资料不够完善。

（八）项目单位对社会公众满意度调查不够重视

未能就项目的实施所带来社会效益、环境效益等情况开展满意度调查和提交调查资料，对满意度调查工作的重视程度不够，未能达到评价的目的。

（九）水质检测欠缺检测结论，提供的信息有待完善

根据提交的各份《水质检测报告》，报告中只填报了进水水质、出水水质的检测结果，未能依据检测结果明确表达检测结论，反映进水水质、出水水质的达标情况，报告的列报内容不够规范。

四、相关建议

建议项目单位在今后工作中从以下方面加强项目管理工作：

（一）补充相关项目佐证材料，提高佐证力度

建议结合该项目的实际实施情况，补充完整所欠缺的资料，如：《自评报告》、《绩效自评基础信息表》、最近三年的项目实施情况说明资料、发改部门对项目立项的批复文件、环保验收合格证明资料、正式运营通知书、《竣工验收报告》、污水处理费用结算审批资料、银行支付凭单、资金收付明细账、项目单位委托中山市阜沙镇污水处理有限公司监管项目或下达委托任务的文件资料及其他说明资料，以佐证项目立项、项目实施的合规性、规范性和运营款项支付的合理性、及时性。

初审后，项目单位补充以上大部分资料，项目立项、项目实施合规。

（二）严格执行政府采购方式，确保采购方式的合规性

建议日后严格执行相关部门的批复文件，切实履行政府采购流程，采取公开招标的方式进行招标；遇到不适宜执行公开招标方式的情形的，应事先向相关政府采购管理部门办理报批或备案手续，获得批准后方可选用公开招标方式以外的其他采购方式，以确保采购方式的合规性。

（三）完善佐证资料，佐证提标后的运营单价的合理性

建议补充提供提标后的污水处理运营服务单价为 1.23 元/吨的测算资料，清晰反映该项费用的费用内容、各项费用

测算依据、标准等费用构成情况和测算过程，以佐证该招标控制价的合规性、合理性。

（四）完善突发事件的处理程序，处理结果及时反映

1. 日后若再次出现类似进水浓度不正常等的突发事件的，建议运营单位及时将实际情况和处理意向知会项目单位或委托监管单位，须报经批准后实施的，应履行相应的报批流程后方可进行处理，确保突发事件处理程序的合规性。

2. 建议项目单位会同运营服务单位建立突发事件应急机制，做好出现异常情况的应对措施，确保污水处理厂的正常运营。并且，对突发事件的跟进、处理情况应及时上报，确保有关政府相关部门能及时获取突发事件的处理进展情况和处理结果，并积极采取惩戒措施，防止同类事件再次发生。

（五）强化运营履约能力，提升运营服务质量

建议运营单位严格按照签订的《中山市阜沙镇污水处理厂第三方治理项目协议书》，委托第三方运营单位或固废处理公司负责污泥的处置，签订委托第三方处置污泥的协议，做好污泥外运或交接、处置的记录、台账，避免对生态环境造成不良影响；同时，运营单位应及时与污泥处置单位做好处理费用的结算支付工作，确保财政资金的合规、及时使用，提升服务质量和水平。

（六）制定具针对性的绩效目标和绩效指标，有效反映

项目实施绩效的情况

建议结合项目特性制定可实现的拟要实现的各项绩效目标；并设置量化的、具体的目标值，使目标具有可衡量性，便于作为评价完成情况的标准。规范、合理设置各项有针对性的绩效指标，如：数量指标设置为“生活污水处理量（万吨）”、质量指标设置为“出水水质合格率”、时效指标设置为“完成污水处理及时率”、成本指标设置为“预算执行率”、社会效益指标设置为“区域水污染有效改善程度”、可持续影响指标设置为“区域水环境改善的持续年限”、服务对象满意度设置为“社会公众满意度”等各项绩效指标，以确切反映本预算年度所要达到的各项效益、效果。

（七）完善监管机制，加强项目监督考核工作

1. 完善监管制度，加强项目监管。建议制定《项目资金管理制度》和《项目管理实施办法》，对日常运营工作、各项生产安全事故、应急演练工作进行定期或不定期的检查、考评工作，并对检查、考评情况形成书面记录和及时归档，达到对项目实施过程和资金使用情况的有效监管的目的。

2. 建议建立健全考核评分与奖惩机制。通过建立考核评分制度，对第三方的服务进行月度、季度、年度考核评分，可督促运营单位对在考核评分工作中发现的各项问题及时整改；同时，建立相应的奖惩制度，根据评分结果进行服务费用的结算支付，以达到监管的目的和提高监管成效，并促

进运营单位服务质量的提升。

初审后，项目单位补充了监理评估报告和市级资金的污水处理费用结算审批资料，但是监督考核资料不够完善。

（八）重视社会公众满意度调查工作

满意度调查的结果是对项目所产生社会效益的有效反馈，建议将本地居民、社会公众纳入调查范围，可以以微信小程序、问卷调查的方式进行满意度调查，由被调查对象对项目的满意度直接进行评价，并将调查结果形成有条理性的汇总统计数据，以便于进行绩效考核、评价；有条件的。

（九）完善水质检测结论的填报，提高信息的质量

建议与第三方水质检测机构进行沟通，在出具的《水质检测报告》中，除了填报进水水质、出水水质的检测结果外，还应补充依据检测结果得出的各项指标是否达标的检测结论，清晰反映进水水质、出水水质的达标情况，规范报告的报告内容。

附件：阜沙镇污水处理厂运营费用绩效评价评分表

附件：阜沙镇污水处理厂运营费用绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	评分说明	专家评分	扣分原因
预算执行过程管理 (40分)	项目管理 (13分)	制度建设	2	①是否制定或具有相应的业务管理制度； ②管理制度是否合法、合规、完整。	2	
		项目调整	3	如涉及项目或明细调整： ①项目调整及支出调整原因是否充分； ②项目调整及支出调整手续是否完备。	3	
		项目执行及监管	8	①是否按照项目计划完成各项工作任务，进度是否达成； ②是否遵守相关法律法规和业务管理规定，有无重大投诉； ③项目合同书、验收报告或技术鉴定等归档资料是否完整、齐全，相关条款约定是否合理等； 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； ⑤是否采取了相应的项目质量检查、监督、验收等必需的控制措施或手段；	7	初审后，项目单位补充了环保验收报告、正式运营补充协议、竣工验收报告及监理评估报告，但是检查、监督管理工作不能完全依靠监理单位。根据竣工验收报告，该工程质量合格，观感质量一般。说明监督管理工作还需加强。
	资金管理 (27分)	制度建设	2	①是否制定或具有相应的资金管理办法，符合相关财务会计制度的规定； ②单位内部财务管理制度是否健全。	2	
		使用合规	9	①是否符合国家财经法规和财务管理制度及有关专项资金管理办	9	

	理性	法的规定； ②资金拨付是否有完整的审批程序和手续； ③项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途并按计划支出； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况； ⑥原始凭证、会计核算信息是否真实、完整； ⑦是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。			
绩效指标完成情况 (60分)	支出率	13	实际支出金额/实际到位金额 $\times 100\%$ 权重。根据支出与预算的执行进度与项目完成进度情况进行衡量。	12	
	预算调整情况	3	(调剂至本单位其他项目使用金额+市财政回收金额、或由单位其他项目调剂至该项目使用金额)/项目预算金额 $\times 100\%$ 。反映实际用于该项目的资金情况。	3	
	产出数量	10	根据计划目标完成产出数量判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或服务数量，与项目申报设定的目标对比，确定产出数量完成情况。	10	
	产出时效	5	根据项目实施计划、绩效目标申报表等，衡量项目是否在规定时间内完成。根据项目的完成时效性综合评分。	5	
	质量达标	15	根据完成质量和产出数量情况判断。本年度或项目期内，项目实际产出的产品或服务，与既定质量标准的产品或服务标准进行对比，确定质量达标情况。(既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。)	13	根据竣工验收报告，中山市阜沙镇污水处理厂提标改造工程观感质量一般。

				根据提供的佐证材料及相关资料验收结论综合评分。			
效益指标 (25分)	社会、经济、生态指标	20		主要评价项目实施对社会、经济、生态发展所带来的直接或间接影响情况，需与当年的绩效目标相对应，由项目实施单位参考相关绩效指标，根据项目预期社会效益（如低保人群就业率、交通安全提升率）、经济效益（如经营总收入增长率、产量增长率）、生态效益（如绿化面积增加率、改善生活环境程度）和可持续影响（如管理制度延续性、科研人员队伍稳定性）的具体情况及其行业规范、标准、规划等进行设定。	15	社会、经济、生态指标均未设定绩效指标和目标值，但根据提交的各项资料，项目对社会、经济、生态发展也带来一定的有利影响。	
	可持续发展效益指标	5		主要评价项目实施是否对相应方面持续产生影响；项目所规定的目标是否可以继续；现行管理体制能否满足长远发展需要，运行收入与成本费用有无严重倒挂，使运行难以继而为继而无法长远发展。 评价要点：项目是否能持续发挥良好的作用；后续各项管理是否得到落实；项目的运营维护费用是否高昂收不抵支等。	4	未能制定相关目标，但根据提交的各项资料，项目可以持续发挥良好的作用，后续管理需进一步加强。	
	公众满意度（5分）	社会公众或服务对象满意度	5	问卷调查问题设置合理规范、全面科学，并就调查结果进行总结分析得2分；同时，满意度≥95%得3分；85%≤满意度≤95%得2分；80%≤满意度≤85%得1分；其他不得分。	1	初审后，项目单位补充了满意度调查，但一是未对调查结果进行总结分析，二是问卷样本只有10份，过少。	
逆向指标	自评工作质量（-10分）	扣分处理	-10	①是否在规定时间内完成项目绩效自评工作，并提交了绩效自评材料； ②自评材料是否真实、完整、规范； ③业务主管是否采取有效措施督促下属单位组织填报自评材料。 按实际情况酌情扣分处理，上限10分。	-2	自评佐证材料不够完善。	

绩效信息公开情况（-5分）	扣分处理	-5	如该项目上年度已经纳入核查或重点评价，预算单位未按照信息公开要求公开绩效信息的，扣 5 分；进行了公开，但未达到时限、内容或范围要求的，根据实际情况扣分；按规定内容、在规定时限和范围内公开的，不扣分。	0	
项目实施整改情况（-5分）	扣分处理	-5	如该项目上年度已纳入绩效自评核查，且“绩效指标完成情况”低于 35 分，单位需进行整改。已经完成不扣分，其他按整改程度酌情扣分处理，上限 5 分。	0	
负面影响（-5分）	扣分处理	-5	是否发生涉及本项目的上访、纠纷、安全生产问题、有效投诉等；以及出现媒体严重负面报道。无此类现象不扣分，其他按具体情况酌情扣分处理，上限 5 分。	0	
政府采购执行情况（-5分）	扣分处理	-5	如该项目需采取政府采购，预算单位应按照规定要求合法合规进行政府采购。若出现违反相关规定，受到有关部门处罚或通报批评的，扣 5 分。	-1	
建设工程招标投标执行情况（-5分）	扣分处理	-5	如该项目涉及工程招投标，预算单位应按照规定要求合法合规实施招标投标。无此类现象不扣分，若出现违反相关规定，受到有关部门处罚或通报批评的，扣 5 分。	0	
违法违纪行为（-5分）	扣分处理	-5	在项目实施过程中，相关人员和单位违反国家廉政建设的有关规定，或者发生未按规定实施项目管理，被相关监督检查部门处罚或通报批评的，扣 5 分，无此类现象不扣分。	0	
合计				83	
等级（90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差）					良