

东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称：2020-2021年度东莞市水生态建设(一二期)PPP项目

受托单位：广东省国际工程咨询有限公司

报告编号：DGCZ-JX-2022-021

报告日期：2022年9月

摘 要

受东莞市财政局委托，广东省国际工程咨询有限公司对东莞市生态环境局及各镇街 2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目实施绩效评价，评价结果为 **75 分**，绩效等级为“中”。

项目建设背景：水生态（一二期）PPP 项目属于整改项目，2015-2018 年期间各子项目通过“政府购买服务”模式实施，并由各镇街政府与政府购买服务承接主体分别签订了《政府购买服务合同》和《委托代建合同》，将项目以委托代建模式实施，至 2019 年年底整改为 PPP 项目。《PPP 项目协议》生效日即为原《政府购买服务合同》和《委托代建合同》的终止日。针对《PPP 项目协议》生效前，各镇街政府已经分别签订的可研、勘察、设计、环评、造价、图审、第三方监测、第三方检测、工程监理、施工总承包等合同，在项目公司成立后，以上合同均需继续履行，但项目公司需与原合同的甲、乙双方签订“三方协议”，将原合同的甲方变更为项目公司，由项目公司承担原该等合同项下的合同金额及价款的支付，以及承继原合同中甲方的所有权利、义务和责任。

项目主要产出：2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目工程，工程动态总投资 27.09 亿元。包括东莞市的长安镇、凤岗镇、樟木头镇、常平镇、石碣镇、万江街道、高埗镇、虎门镇、厚街镇、沙田镇、道滘镇、洪梅镇、麻涌镇、中堂镇、清溪镇、塘厦镇、谢岗镇、桥头镇、望牛

墩镇，合计共 19 个镇街。其中，19 个镇街的污水截污次支管网合计总长度为 403.13 公里，合计污水提升泵站共 13 座以及各类污水检查井等工程。

存在主要问题：绩效目标设置不合理；支出责任与财政事权不匹配；部分镇街 PPP 付款不及时；绩效考核方式流于表面，未实质上与运维效果挂钩；PPP 绩效考核付费比例，与现行政策文件不一致；部分项目工程存在变更，未及时验收与竣工审计；项目设计质量存在一定缺陷，运维存多处问题；涨潮、雨季排水不畅，存在污水溢流，污染河涌问题；存在破损、淤积等情况，巡查维护不及时；维修制度有缺陷，中大修标准和流程不明确；部分工业、餐饮废水直排入管道，增加管网维护难度；污水处理厂进水浓度和收集率偏低，污水收纳效果不佳；

绩效管理建议：优化绩效目标设置；落实绩效考核责任主体，强化权责对等；加强污水处理费征收，合理安排预算资金；严格落实 PPP 项目绩效管理制度；探索依法依规修改 PPP 绩效考核指标体系；加强建设条件摸查，严格履行基本建设程序；采取可行修正措施，妥善解决设计缺陷；科学论证拍门整改，降低潮水雨水影响；全面进行管网排查，提高管网养护质量；优化维修制度流程，明确各方责任；加大环保检查，杜绝废水直排；多举措避免外水流入，提高污水收纳效果。

。

目 录

一、 项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标设定情况	2
(三) 资金使用情况	2
(四) 现场评价	3
二、 绩效评价结果	3
(一) 评价结论	3
(二) 主要目标完成情况	4
三、 问题	11
(一) 绩效管理方面	11
(二) PPP 管理方面	12
(三) 工程建设方面	15
(四) 运营维护方面	18
(五) 生态效益方面	20
四、 建议	23
(一) 绩效管理建议	23
(二) PPP 项目管理	24
(三) 工程建设建议	27
(四) 运营维护建议	28
(五) 生态效益建议	30
附件 1.绩效评分表	32
附件 2.公众满意度调查	43

根据《东莞市人民政府办公室关于印发<关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》(东府办〔2019〕51号)、《关于印发<东莞市市级预算项目支出绩效评价管理办法>的通知》(东财〔2021〕50号)的有关要求,2020-2021年度东莞市水生态建设(一二期)PPP项目纳入今年财政重点绩效评价范围。

东莞市财政局委托广东省国际工程咨询有限公司对东莞市生态环境局及各镇街的2020-2021年度东莞市水生态建设(一二期)PPP项目进行第三方绩效评价。评价得分为75,绩效等级为“中”。

一、项目基本情况

(一)项目概况

2020-2021年度东莞市水生态建设(一二期)PPP项目工程,工程动态总投资27.09亿元。包括东莞市的长安镇、凤岗镇、樟木头镇、常平镇、石碣镇、万江街道、高埗镇、虎门镇、厚街镇、沙田镇、道滘镇、洪梅镇、麻涌镇、中堂镇、清溪镇、塘厦镇、谢岗镇、桥头镇、望牛墩镇,合计共19个镇街。

建设内容:项目涉及19个镇街共26个子项目的截污管网、提升泵站及其相关配套设施,其中,19个镇街的污水截污次支管网合计总长度为403.13公里,合计污水提升泵站共13座以及各类污水检查井等工程。

建设模式:水生态一、二期各子项目由19个镇街分别立项,属于市财政补助的镇街投资建设公共基础设施项目,

作为镇街 PPP 项目实施。本项目采取 BOT 模式，由社会资本负责项目投资、建设管理、运营和移交。

总体目标：根据项目相关立项文件和预算申报材料等，梳理绩效目标为：完成虎门镇、长安镇等 19 个镇街共 26 项截污次支管网的污水输送及维护服务。通过污水管网的维护和管理，确保以上镇街污水管网畅通。实现管网范围内大小排污口全面截排，杜绝废污水未经处理直接排入河涌水库等水体问题，主要河涌水库水质进一步改善，改善镇街水生态环境，提高公众对水生态环境改善满意度。

(二) 项目绩效目标设定情况

2020 年绩效目标为：完善东莞市污水管网系统，污水应收尽收，提升全市污水处理收集率。

2021 年阶段性目标：完成虎门、长安等 19 个镇街共 26 项截污次支管网的污水输送及维护服务；并通过污水管网的建设维护管理，确保以上镇街污水管网畅通，改善镇街水生态环境，提升民众饮水品质，保障民众身体健康。

(三) 资金使用情况

服务付费：水务集团在建设期（2015-2020 年）直接承担工程费用；待项目完工验收后，政府再分年度支付 PPP 服务费。服务费包括可用性服务费和运维绩效服务费。1. 本项目工程动态总投资是 270,920.41 万元（含建设期管理费和建设期利息），参照水生态三、四、五期的项目资本金内部收益率 6% 进行测算，该项目政府每年需支付的可用性服务费为 29,747.19 万元。2. 管网工程部分运维费用，测算每年政府

需支付的运维服务费为 2,602.06 万元。

政府从 2020 年开始支付该项目 PPP 服务费，市镇两级 5:5 分担，分 14 年支付完成。2020 年市财政资金安排了 19,733.85 万元，2021 年市财政安排了 17,633.94 万元。在资金使用方面，2020 年支出了 19,733.85 万元，2021 年支出了 17,633.94 万元。

(四) 现场评价

绩效评价小组对望牛墩镇、洪梅镇、清溪镇、长安镇、万江街道等镇街，及东莞市生态环境局进行现场调研，对樟木头镇、常平镇、石碣镇、厚街镇、麻涌镇、塘厦镇等镇街进行现场座谈。

二、绩效评价结果

(一) 评价结论

通过前期座谈，资料分析、专家现场核查、问卷调查、综合评价等方式，依据评价指标体系和评分标准，形成本项目绩效评价结论。

经综合评定，2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目绩效得分为 75 分，绩效等级为“中”（详见附件指标评分表）。

评价情况总表

表 1

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	75	75.00%
一、前期工作	20	17	85.00%
二、项目管理	20	11	55.00%

评价因素	分值	评价得分	得分率
三、产出	35	29	82.86%
四、效果	25	18	72.00%

(二) 主要目标完成情况

1. 前期工作

项目立项

项目是落实《水污染防治行动计划》、《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》、《城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》、《城镇污水处理提质增效三年行动方案（2019-2021年）》《城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》、《广东省水污染防治行动计划实施方案》、《东莞市水污染防治行动计划实施方案》及《东莞市城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》等相关政策、规划及方案的必要措施。

依据《东莞市人民政府办公室关于审定东莞市水生态一、二期 PPP 项目实施方案有关问题的复函》（（东府办复[2018]258号）《关于东莞市凤岗镇 2014~2015 年截污次支管网建设工程可行性研究报告的批复》（东发改〔2015〕135号）、等 19 个镇街批复文件。东莞市水生态一、二期工程涉及 19 个镇街 26 个截污次支管网工程项目，立项由各镇街负责，均有完善的可研报告和批复，立项程序完整。

项目原采用政府购买服务方式进行实施，后因国家政策调整，现已整改为 PPP 模式，已经履行 PPP 项目两评一案论证、PPP 项目入库审核等，PPP 项目立项程序合规。

综上，项目东莞市经济和社会发展需要，立项符合部门

主要职能，属于部门履职所需。立项程序规范性较好。

绩效目标

项目绩效目标产出指标设置较为合理，存在的主要不足是：项目 2020 年已经转入运营阶段，但项目 2020 绩效目标为仍完成工程建设（竣工验收、完成 19 个镇街 26 个子项合计约 403.13 公里污水截污次支管网及 13 座污水提升泵站建设及运营）、验收合格（竣工验收 \geq 19 个子项）、项目完工工期（项目预计完工时长 \geq 100%）、上述指标属于建设期指标；2021 年绩效目标为：污水输送及维护服务项目数（26 项）、维护污水提升泵站（13 座）、维护管网总长度（403.13 公里），未设置如体现“管网普查”“管网巡视”“管渠维护”等细化和量化绩效指标；社会经济生态效益指标等指标为，污水收集量、BOD 削减率等，指标属于污水处理厂的效益指标，而不属于项目泵站和管网运维指标。绩效目标设置存在合理性不足，与当年的任务不匹配。

资金投入

项目年度预算编制基本按照 PPP 项目合同约定的付费方式和比例进行测算，编制依据基本合理。

项目各子项的发起时间为 2015-2018 年期间，于 2018 年底均完成财政承受能力论证、物有所值论证、PPP 实施方案等程序，并通过市、省相关部门审批，成功进入财政部政府和社会资本合作中心项目库。可见项目立项和付费资金测算是符合当时的《财政部 关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90 号）及《关

于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92号）的等相关政策要求。

但随着财政部对地方政府隐性债务管理更加严格和 PPP 项目绩效考核更加规范，财政部于 2019 年 3 月颁布的《关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10 号），文件要求的“建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制”，而本项目与绩效考核挂钩比例部分为 30%，与项目入库后现行的政策文件要求不符。

2. 过程管理

资金管理

2020 年市财政资金安排了 19,733.85 万元，2021 年市财政安排了 17,633.94 万元。在资金使用方面，2020 年支出了 19,733.85 万元，2021 年支出了 17,633.94 万元。项目支出率为 100%。

项目资金市镇两级 5:5 分担，由市拨付给镇街后，再由镇街支付给项目公司，存在的主要不足是，望牛墩等部分镇街财力不足，未及时支付绩效服务费给项目公司。

组织实施

项目由各相关镇街政府分别作为各镇街项目的实施机构，分别承担对应镇街项目在建设期和运营期内的履约监管、绩效考核、绩效评价、付费和期满移交等全部工作。存在的主要问题是：

一是镇街竣工决算审计未完成。项目虽然已进入运营期，但仍未按照《PPP 项目协议》约定完成竣工决算审计，无法

最终确定项目实际总投资额，导致无法对项目的可用性服务费和运维绩效服务费进行重新核算和调整，也无法执行协议约定的税款补偿机制和利息清算机制。

二是镇街项目档案归集管理情况混乱。仅有部分已完成竣工验收项目的工程建设资料已完成整理、归档、建卷并移交属地城建档案馆；仍有部分项目工程建设资料保存在各镇街相关部门，并未与项目公司进行及时交接和确认；部分项目资料存在缺失和收集不齐全的情况。

3. 产出情况

产出数量

东莞市水生态一期工程拟建 206.31 公里截污次支管网，总投资约为 115147 万元，共涉及 9 个镇街，分 28 个标段实施。截至 2020 年 2 月底，已交付运营的管段长度总计为 206.31 公里，占总长的 100%。已完成管网建设约 207.88 公里，完成总工程量 99.98%，累计完成投资额约 9.49 亿元。

东莞市水生态二期工程拟建 191.02 公里截污次支管网，总投资约为 156205 万元，共涉及 11 个镇街，分 37 个标段实施。截至 2020 年 2 月底，已交付运营的管段长度总计为 191.24 公里，占总长的 100.12%。已完成管网建设约 192.32 公里，完成总工程量 100%，累计完成投资额约 11.80 亿元。

项目产出数量基本完成预期目标。

产出质量

项目除望牛墩东北、西北片区未完成验收外，基本完成了竣工验收。根据竣工验收报告，项目产出质量达到了验收

标准。

存在的主要不足是，通过现场核查发现项目设计中存在的一些共性缺陷：（1）部分管道未留检修通道（2）重力流倒虹管存在缺陷，淤塞风险大，（3）部分检查井设计在道路中间。（4）大部分镇街拍门普遍失效。

产出时效

工程建设产出时效方面，各镇街的工程实施验收，对比可研批复均存在一定程度的延后，主要原因是前期征地、管线迁改等工作预计不足，导致工期延长。

运营维护时效性方面，通过现场调研、座谈、问卷等方式，发现项目公司在运维及时性存在不足，项目公司内部审批流程长，部分维修工程的流程约需要 1 个月。通过发放 451 份问卷，其中约 10.42%的问卷认为存在维护不及时的问题。

产出成本

可用性服务费方面，项目 19 个镇街 26 个项目，工程动态总投资 293798.81 万元(含建设期管理费和建设期利息)，管网建安工程部分按审定施工图最高报价和东莞市上一年公布的给排水工程平均下浮率 9.34%下浮后，该项目调整后的动态总投资为 270920.41 万元。项目资本金内部收益率 6%进行测算。

运维服务费方面，管网工程部分运维费用参照 2017 年广州市市政设施维护养护工程年度费用估算指标及管网运维行业合理利润率 5.88%测算(不含管网大中修费用)后，该项目政府每年需支付的运维服务费。

由于工程未完成竣工决算审计，难以判断项目实际总投资额。通过上述工程建设下浮率 9.34%，资本金内部收益率 6%、行业合理利润率 5.88%初步比较和判断，各项关键成本指标均为行业平均水平，项目成本控制较好。

4. 效益情况

社会效益

项目建设和运营期间社会互适性良好，经新闻检索，相关镇街和单位座谈了解，项目未发生重大的舆情或投诉、群体社会事件等社会影响事件。

生态环境效益

根据《东莞市污水处理设施提质增效情况》统计报告相关监测数据显示，东莞市 2020、2021 及 2022 年度各污水处理厂进厂污水水量平均值、主要污染物指标平均浓度及城市生活污水集中收集率均呈上升趋势。

污水厂进水浓度和收集率（2020-2022）

表 2

年份	BOD (mg/L)	集中收集率 (%)	进水量 (万 m ³)
2020 年平均	77.55	59.4	123258.51
2021 年平均	89.12	74.81	134460.65
2022 年平均	86.33	71.88	10903.20
2022 年 1 月	90.03	75.55	11048.33
2022 年 2 月	82.32	65.92	10164.63
2022 年 3 月	86.64	74.16	11496.65

备注：2022 年目前 3 个月数据，平均值略低于 2021 年平均

根据《主要断面水质状况分析报告》（截止到 2020 年 12 月）相关水质监测数据显示，2020 年地表水水质优良（达到或优于 III 类）比例为 42.9%，低于目标值 57.1%；2020 年

无劣 V 类水体，达到并超过目标值 14.3%，综合来说，2020 年主要是泗盛断面溶解氧不达标（对照 III 类水质目标，溶解氧需提升 0.21mg/L），因国考/省考对仅溶解氧超标的未算超标，沙田泗盛断面满足 III 类要求，2020 年地表水优良比例达到目标责任书要求。2020 年地表水劣 V 类水体控制比例为 0，达到目标责任书要求；在黑臭水体方面，东莞市在 2019 年底前完成了建成区 22 条黑臭水体的整治任务并通过了第三方评估。目前，东莞市 22 条黑臭水体已完成整治，达到长治久清效果。

通过问卷调查，82.04%的问卷认为，通过项目的实施实现了提高污水收纳、改善河涌水质的预期目标。

可见，项目生态环境效益显著。

可持续效益

项目可持续效益较好，存在的主要不足是，缺乏长效管理制度、对于水质监测机制与预警评估体系不足，偶发河涌污染和偷排事件。另外部分镇街财力不足，难以及时支付运维服务费给项目公司，可能导致项目公司服务质量可持续性不足。

满意度

通过满意度调查，公众对东莞市 2020-2021 东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目实施情况整体的满意情况为 88.47%，群众满意度较好。

5. 降档指标和一票否决

经核查，市生态环境局和各镇街所提供的评价资料具有

真实性，没有发现有违规等需要降档现象，也没有发生需一票否决的违法违纪行为。

三、问题

(一)绩效管理方面

1.绩效指标设置不合理

项目 2020 年已经转入运营阶段，但项目 2020 绩效目标为：完成工程建设（竣工验收、完成 19 个镇街 26 个子项合计约 403.13 公里污水截污次支管网及 13 座污水提升泵站建设及运营）、验收合格（竣工验收 \geq 19 个子项）、项目完工工期（项目预计完工时长 \geq 100%）、上述指标属于建设期指标；2021 年绩效目标为：污水输送及维护服务项目数（26 项）、维护污水提升泵站（13 座）、维护管网总长度（403.13 公里），未能根据项目当年实际工作任务和项目产出、级《东莞市公共污水管网运营绩效考核方案（试行）》（东环〔2021〕194 号）等文件要求，设置“管网普查”“管网巡视”“管渠维护”等范围、频次、时效、质量要求等的细化和量化绩效指标；社会经济生态效益指标等指标为，污水收集量、BOD 削减率等，指标属于污水处理厂的效益指标，而不属于项目泵站和管网运维指标。

项目绩效指标的相关性、完整性不足，也缺乏清晰、可衡量的指标值。

2.支出责任与财政事权不匹配

根据项目《PPP 实施方案》约定“未来将由 19 个镇街政

府分别作为各自辖区范围内项目的**实施机构**，分别承担本项目对应镇街项目的履约及监管责任，具体负责《PPP项目协议》的签署、项目建设期和运营期的**履约监管、绩效考核评价**以及付费、移交等全部工作”。“鉴于本项目涉及 19 个镇街的 26 个子项目，为统一开展前期工作，各镇街政府作为实施机构共同委托东莞市环境保护局作为本项目的‘**协助机构**’，统筹负责 PPP 项目识别阶段、准备阶段和采购阶段工作，并统一采购同一个社会资本”

从上可知，项目的**实施机构和绩效考核的主体**为 19 个镇街政府，具体负责绩效考核评价以及付费，而市环境保护局（现“市生态环境局”）为“**协助机构**”，仅负责项目识别、准备、采购阶段相关协调工作。未约定市生态环境局在运营阶段的履约监管责任。

而根据 PPP 合同约定，绩效付费由市：镇按照 5：5 比例分摊付费，即是市一级在运营期间支付了 50%的绩效付费，但未承担 50%运营期绩效考核责任。

可见，市生态环境局的支出责任与财政事权不匹配，虽然开展了全市层面的环境监督检查工作，如每月发布《关于全市污水处理提质增效情况的通报》，但相关结果未与本项目绩效付费挂钩。存在花钱而无从问效，监督管理缺位的问题。

（二）PPP 管理方面

1. 部分镇街 PPP 付款不及时

据座谈了解，市一级市生态环境局部分已经按照进度支

付了相应比例的绩效付费。镇街层面，经济实力较强的镇街，如长安镇能按时支付。个别经济较弱的镇街配套付费未能及时支付，如望牛墩的资金约缺口 1 个亿，截至 2022 年 6 月，其中 2021 年度接近 60% 的 PPP 合同款还未支付。存在支付项目公司的绩效服务费不及时的问题。

2.镇街绩效考核流于形式，未实质上与运维效果挂钩

水生态（一二期）PPP 项目属于整改项目，其建设内容在 2015 年开始由相关镇街陆续自行开展，至 2019 年年底整改为 PPP 项目包时已基本建成，大部分子项目直接进入运营期。根据项目《PPP 实施方案》，项目绩效考核的主体：由实施机构牵头，政府各主要行业主管部门等组成本项目绩效考核领导小组。项目绩效考核领导小组负责本项目日常运维绩效考核(或评价)。即是绩效考核由镇街政府负责。

基于上述历史原因，绩效考核主体和机构，在各镇街未能明确和统一。经现场调研和座谈，项目确实存在绩效考核力度偏弱的问题。

从绩效评分情况来看。镇街负责对本项目的运维效果打分，从抽查的近十个镇街两年来的绩效扣分表来看，打分基本上都在 90 分以上，未因绩效考核问题扣分。而现场调研和问卷调查，都反映出现状管网的维护存在多处破损维修不及时的现象，说明现状绩效考核可能存在应扣分而未扣分的情况，绩效考核一定程度上流于形式

从绩效指标体系来看。运维考核指标仅有管网、井等工程和运维记录完整程度，未与污水收集率、污水厂进水浓度

挂钩等**效益指标**挂钩，不利于促进项目公司提质增效。而目前污水管网的考虑方式主要偏重于巡查污水设施外观是否完好、污水井盖是否破损等表观因素方面，缺少深层次的绩效考核因素。

上述两方面综合分析来看，项目绩效考核流于形式，未能起到对项目公司的激励约束作用。

3.PPP 绩效付费比例与现行政策文件不一致

根据本项目《PPP 实施方案》“本项目运营期内，污水截污管网工程可用性服务费的 70%采用按季度等额支付方式支付。另 30%的可用性服务费与运维绩效考核结果挂钩支付。其中，运维绩效考核每季度进行一次，剩余 30%的可用性服务费和运维绩效服务费每季度支付一次”。可见，本项目付费 70%可用性服务费为固定支出，有 30%与运维效益挂钩。项目于 2018 年度底入库，是符合当时的政策要求。

随着国家对 PPP 项目管理更加规范和严格，财政部于 2019 年发布的（财金〔2019〕10 号）文件提出“（一）规范的 PPP 项目应当符合以下条件：建立**完全**与项目产出绩效相挂钩的付费机制”。

省财政厅也多次发文要求“PPP 项目付费依据应严格对标服务内容和运营期绩效考核，建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制，不得通过降低考核标准等方式，提前锁定、固化政府支出责任，严禁直接与项目建设成本及资金利率挂钩”，全面开展已入库项目清理核查。

可见对于本项目绩效付费比例的约定，虽然符合当时立

项审批的规定，但与现行《财金〔2019〕10号文》要求不符，存在未建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制的情况，存在项目被主管部门清理出库的风险。

（三）工程建设方面

1.镇街层面部分项目工程变更，未及时验收与竣工审计

（1）部分镇街工程完成情况与可研批复存在差异

清溪镇：建设目标为新建污水管道长度 44.76km,实际建设污水管道长度 39.53km，原因是第二标段九乡片区设计变更，第四标段中清溪河涉及农田设计变更。

长安镇：建设目标为新建污水管道长度 31.54km，实际建成 28.386km。

万江街道：建设目标为新建污水管道长度 17km，后设计变更设计，最终移交建成 18.8km，导致投资增加。

经过现场访谈和资料核查，上述镇街工程实际完成情况与可研批复存在差异主要原因是，前期对建设条件摸查不完善，导致施工阶段发现地下管线问题、管线涉及农田等情况，导致需要临时进行设计变更，导致投资增加，同时也延误了工期。

（2）个别镇街工程未完成验收

如望牛墩镇东北、西北片区及污水一体化泵站已于 2019 年投入使用，但截至现场评价期间，两个片区仍未完成验收工作。

根据《中华人民共和国建筑法》“第六十一条 建筑工程竣工验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合

格的，不得交付使用”。

上述未经验收，即投入使用的情况，不符合《建筑法》的规定。

（3）竣工决算审计未完成

镇街仍未按照相关工程管理办法，完成竣工决算审计。根据财政部《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》（财建〔2016〕503号）第二条“基本建设项目完工可投入使用或者试运行合格后，应当在3个月内编报竣工财务决算，特殊情况确需延长的，中小型项目不得超过2个月，大型项目不得超过6个月”。项目虽然已进入运营期，大部分项目运行超过3年，仍未完成竣工财务决算，不符合上述规定。

项目未进行竣工决算，也导致无法最终确定项目实际总投资额，无法对项目的可用性服务费和运维绩效服务费进行重新核算和调整，也无法执行协议约定的税款补偿机制和利息清算机制。

（4）镇街项目建设资料归档工作缺失

镇街仅有部分已完成竣工验收项目的工程建设资料已完成整理、归档、建卷并移交属地城建档案馆；仍有部分项目工程建设资料保存在各镇街相关部门，并未与项目公司进行及时交接和确认；部分项目资料存在缺失和收集不齐全的情况。

上述情况说明，镇街项目的工程管理情况存在不足，相关工程调整变更、竣工验收、竣工决算审计、资料归档等工作都存在一定程度缺少，对项目后期的运营和维护等工作带

来一定的困难。

2.项目设计质量存在一定缺陷，运维存多处问题

(1) 镇街部分管道敷设在河道或农田未留检修通道，维修难度大

部分镇街的管网线路设计存在缺陷。如常平镇部分管网敷设在河道当中，麻涌镇部分管网敷设在农田当中，且当初设计未考虑预留检修便道，导致后期运维车辆无法达到，无法通过机械设施进行维修管理，只能依靠人工解决，大大增加了运维难度和成本。

(2) 重力流倒虹管存在缺陷，淤塞风险大

部分镇街倒虹管存在缺陷。如长安镇采用重力流倒虹管穿越河涌，预处理设施不够合理，2根倒虹管没有阀门控制，原设计选用的插入式格栅的栅渣无法清理，不得不取消。另外倒虹管前的沉沙井很小，作用有限，倒虹管堵塞的风险很大，一旦堵塞，清理通畅难度很大。当污水管网系统堵塞，此时需操作工人下到污水检查井内操作，因污水内含有各类污染物质和气体，人工清淤风险系数高。

上述重力流倒虹管存在的缺陷，既有场地条件的限制因素，也有设计质量问题，主要原因是采用标准过低，没有满足规范要求。

(3) 部分检查井设计在道路中间，存在较大的安全隐患

部分镇街管道的检查井、井盖在快车道，一方面导致检修车辆停靠时违反交通规则，为避免违规，维修单位倾向于

减少维修、检查频次。另一方面增加风险因素。据现场来看，虽然维修检查时，设置了警示标志，但部分道路上车辆密集，对日常维修工作的人员作业安全带来了极大隐患。

(四)运营维护方面

1.涨潮、雨季排水不畅，存在污水溢流，污染河涌问题

河涌交织的内河城镇如望牛墩镇、洪梅镇、长安镇和万江镇，普遍存在截流干管长期满管流情况，送入污水厂的合流污水浓度较低，BOD₅在60-70mg/L以下。

据现场调研和分析原因，主要原因是拍门失效。由于合流管道接入河涌，一方面合流污水通常含有较多垃圾卡在管口，导致拍门投入使用不久便无法闭合。另一方面拍门质量不佳，拍门漏水严重。退潮时污水管网中一部分满流污水返回河涌，导致河涌水质污染。

一是在涨潮情况下。东莞市内河城镇的河涌特点是随潮水涨落，涨潮时河涌清水大量倒灌至污水管网，导致大量外水流入污水厂，污水浓度处于低位。

二是在雨季情况下。大部分镇街每到雨季时，雨水通过合流制管渠、雨水篦子等进入截污管网，导致大量雨水进入污水处理厂，污水进水浓度急剧降低，而本该收集进入污水处理厂的污水，却因外水挤占内水收集空间，导致大量的污水通过截流井溢流至河涌，得不到有效处理，并污染了当地水环境。

2.存在破损、淤积等情况，巡查维护不及时

据现场调研，部分镇街，如万江街道存在二期管网较为

严重的淤积，在管网上游社区接入处，存在几处错混接等情况；部分镇街，例如常平镇、长安镇等均存在管网破损，常平镇之前已修复过一次，近期又再次发生破损。

另外根据问卷调查，451份问卷中，约10.42%的问卷认为存在管网破损、井盖损坏、淤积等维护不及时的情况。可见管网破损、淤积情况在各镇街较为普遍，反映项目单位的巡查维护工作不及时，未能及时发现并维护。

3.维修制度有缺陷，中大修标准和流程不明确

根据现场调研和座谈发现，目前的运营维修制度主要存在以下三点不足。

一是维修和清疏都是由项目公司委外，响应不及时。根据现场维修申报情况演示，现场巡查发现管网淤塞等问题后，项目公司需要上报，再由第三方单位实施维修和清疏，多个申报流程增加了流程时间。

二是项目公司维修审批流程较长。据多个镇街反映，项目公司维修内部流程从立项到更换审批需要1个月，而管网发生的问题，如倒灌问题等都属于应急问题，等待维修时间过长，容易引起居民的不满。

三是中大修标准和流程不明确，责任不清。根据《项目PPP实施方案》约定“本项目管网中修是指单次单项维修工程的费用在10万元（含）以上80万元以下的维修；管网大修是指单次单项维修工程的费用在80万元（含）以上的维修。本项目管网的大、中修和管网重置的实施以及管网的大中修费用、重置费用均由各镇街政府单独承担，不纳入各镇街项

目的运营维护范围”。

目前 10 万以下小修由项目公司承担，10-80 万中修、80 万以上由镇街承担。但 10 万以上如何走维修审批流程，镇街目前还没有明确，且现有的运维费审批时间也很长，而涉及管道基本上是突发情况，维修标准和流程不明确，容易造成镇街实施机构和项目公司相互推诿，影响维修及时性。

另外项目中大修标准仅从金额区分，不能准确划定维修责任。如普遍存在的拍门失效问题，如以维修 1 个拍门计算，则金额不超过 10 万，属于项目公司承担；如将整个镇的失效拍门全部维修更换，则维修金额会超过 80 万，由各镇街政府单独承担。可见仅以维修金额确定维修责任，存在责任划分不明的问题。

随着时间推移、管网老化，维修人工、材料费用都有所增长，可以预见管网超过 10 万以上维修情况会越来越多，维修标准和流程的不明确，将一定程度影响维修及时性。

(五) 生态效益方面

1.部分工业、餐饮废水直排入管道，增加管网维护难度

据现场调研，部分镇（如清溪镇）工业废水未完全收集，存在一定程度上的工业废水漏排；部分镇（例如长安镇）工业园食堂、饭店等餐饮废水经过或未经过隔油池简单处理，直接排放污水管网，里面混有大量的油脂、甚至餐饮垃圾，增加管网维护清理难度。

另外根据问卷调查，451 份问卷中，约 11.97%的问卷认为存在污水直排、乱排和偷排问题。

从答题者身份来分析，其中居民和政府单位对于是否存在污水直排、乱排和偷排问题的问题，回答“是”的比例基本一致，约为 10%。值得关注的是项目建设、运维单位等一线人员中有约 25%的比例回答为“是”，可见从一线人员的角度，污水直排、乱排和偷排问题仍然存在。

是否还存在污水直排、乱排和偷排问题（人员）

表 3

X\Y	否	是	不清楚	小计
居民	140(65.12%)	20(9.30%)	55(25.58%)	215
政府单位	103(66.45%)	16(10.32%)	36(23.23%)	155
项目建设、运维单位	40(62.5%)	16(25%)	8(12.5%)	64
其他	10(58.82%)	2(11.76%)	5(29.41%)	17

另外从镇街角度分析，其中认为存在污水直排的问题排名前三位的镇街分别为塘厦镇 21.05%、长安镇 19.15%、虎门镇 18.75%，明显高于均值（11.97%）。可见污水直排的问题多发，与镇街当地经济发达，企业较多，相关部门难以一一发现有关。

是否还存在污水直排、乱排和偷排问题（镇街）

表 4

X\Y	否	是	不清楚	小计
长安镇	20(42.55%)	9(19.15%)	18(38.30%)	47
凤岗镇	12(44.44%)	4(14.81%)	11(40.74%)	27
樟木头镇	3(50%)	0(0.00%)	3(50%)	6
常平镇	12(75%)	1(6.25%)	3(18.75%)	16
石碣镇	14(73.68%)	2(10.53%)	3(15.79%)	19
万江街道	29(87.88%)	1(3.03%)	3(9.09%)	33

高埗镇	20(71.43%)	3(10.71%)	5(17.86%)	28
虎门镇	18(56.25%)	6(18.75%)	8(25%)	32
厚街镇	18(75%)	2(8.33%)	4(16.67%)	24
沙田镇	6(85.71%)	0(0.00%)	1(14.29%)	7
道滘镇	15(75%)	3(15%)	2(10%)	20
洪梅镇	14(70%)	0(0.00%)	6(30%)	20
麻涌镇	15(78.95%)	0(0.00%)	4(21.05%)	19
中堂镇	14(60.87%)	4(17.39%)	5(21.74%)	23
清溪镇	14(50%)	5(17.86%)	9(32.14%)	28
塘厦镇	11(57.89%)	4(21.05%)	4(21.05%)	19
谢岗镇	20(90.91%)	2(9.09%)	0(0.00%)	22
桥头镇	26(63.41%)	5(12.20%)	10(24.39%)	41
望牛墩镇	11(57.89%)	3(15.79%)	5(26.32%)	19
其他	1(100%)	0(0.00%)	0(0.00%)	1

2.污水处理厂进水浓度和收集率偏低，污水收纳效果不佳

根据现场调研，各镇街污水处理厂进水浓度偏低，如望洪污水处理厂、万江污水处理厂、长安三洲污水处理厂等水乡片区污水处理厂，进水 COD 值为 100-130mg/L、BOD 值为 30-40mg/L 左右。

以望牛墩片区为例，望洪污水处理厂设计规模为 4 万 m³/d，目前实际处理量约 5 万 m³/d，而根据理论测算，其纳污范围内污水量应有 8 万 m³/d，这导致有一半左右的污水未能进入污水处理厂有效处理。

又如万江污水处理厂设计规模 10 万 m³/d，目前实际处理量约 10 万 m³/d，而根据理论测算，其纳污范围内污水量应有 8 万 m³/d，而且污水厂进水浓度 BOD 值为 50mg/L 左右，推算至少过半外水进入污水处理厂，从而导致过半污水未能得到有效处理，最终流入河涌等水体当中。

可见，内河城镇如望牛墩镇、洪梅镇、长安镇和万江镇，普遍存在截流干管长期满管流情况，污水收集浓度和收集率偏低。这种低浓度污水、高负荷的污水进水现状，增加了污水厂药剂、动力消耗，增大了污水处理难度和成本。

四、建议

（一）绩效管理建议

1. 优化绩效目标设置

党的十九大报告明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。绩效目标既是全面绩效管理的原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。

建议市生态环境局，区分建设期和运营期的特点，科学合理设置运营期总体绩效目标和年度目标。建议结合《东莞市公共污水管网运营绩效考核方案（试行）》（东环〔2021〕194号）的要求，设立“管网普查”“管网巡视”“管渠维护”等范围、频次、时效、质量要求等指标，并分解为可衡量、可细化的绩效指标。

2. 落实绩效考核责任主体，强化权责对等

建议市生态环境局按照“谁使用、谁负责”的原则，及“负

责重大生态环境问题的统筹协调和监督管理”相关职能,对市、镇两级支出的资金和对应实施项目,切实起到监督考核责任。同时应进一步明确市、镇两级相关单位在本项目运营期的责任分工,避免责任不清。

(二) PPP 项目管理

1.加强污水处理费征收,合理安排预算资金

应加强对污水处理费用征收保障,按照“污染者付费、多排污多付费”的原则,坚持应收尽收。根据《国家发展改革委关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》发改价格规〔2018〕943号“不断完善资源环境价格机制,更好发挥价格杠杆引导资源优化配置、实现生态环境成本内部化、促进全社会节约”的要求。

建议东莞市合理调整并落实水资源收费标准,完善有利于绿色发展的价格政策,将生态环境成本纳入经济运行成本,使之与当前的经济发展和财政投入相匹配。确保“应收尽收、应缴尽缴”,合理动态调整水资源收费,减轻财政支出负担。

对于个别镇街财力不足,难以及时支付配套绩效付费。建议健全财政资金投入和补助机制,建立管网建设改造专项补助资金制度。考虑建立生态补偿机制,由基建资金投入较少享受到项目的生态正效益的镇街(流域下游部分镇街),给予基建资金投入较大带来负效益镇街(流域上游部分镇街)适当资金补偿。配套以奖代补、转移支付等激励引导政策,多方位弥补个别镇街的资金短板。

2.严格落实 PPP 项目绩效管理制度

针对目前镇街对于绩效考核基本流于形式，未起到监督考核作用，根据《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）的要求。“项目实施机构应根据项目合同约定，在执行阶段结合年度绩效目标和指标体系开展 PPP 项目绩效评价”“PPP 项目绩效评价应符合以下要求：（二）结合 PPP 项目实施进度及按效付费的需要确定绩效评价时点。原则上项目建设期应结合竣工验收开展一次绩效评价，分期建设的项目应当结合各期子项目竣工验收开展绩效评价；项目运营期每年度应至少开展一次绩效评价，每 3-5 年应结合年度绩效评价情况对项目开展中期评估；移交完成后应开展一次后评价”

因此建议项目实施机构，按照财金〔2020〕13号的要求的程序，在运营期每年度应至少开展一次绩效评价，且付费应与绩效评价结果完全挂钩，严格落实 PPP 项目绩效管理；根据《东莞市公共污水管网运营绩效考核方案（试行）》（东环〔2021〕194号），明确绩效考核主体、机构和程序，以切实起到监督考核的作用。

3.探索依法依规修改 PPP 绩效考核指标体系

根据近年来《财政部关于推进政府和社会资本合作规范发展的实施意见》（财金〔2019〕10号）、《广东省 PPP 项目库审核规程》、《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）等文件要求。“政府付费和可行性缺口补助项目，政府承担的年度运营补贴支出应与当年项目公司（社会资本）绩效评价结果完全挂钩。

财政部门应按照绩效评价结果安排相应支出，项目实施机构应按照项目合同约定及时支付”。

同时，《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》（财金〔2020〕13号）也指出“PPP项目执行阶段，绩效目标和指标体系原则上不予调整。但因项目实施内容、**相关政策**、行业标准发生变化或突发事件、不可抗力等无法预见的重大变化影响绩效目标实现而确需调整的，由项目实施机构和项目公司（未设立项目公司时为社会资本，下同）协商确定，经财政部门及相关主管部门审核通过后报本级人民政府批准”

可见，相关国家、省市政策文件精神都要求“年度运营补贴支出应与当年项目公司（社会资本）绩效评价结果完全挂钩”同时政策文件也允许在 PPP 项目执行阶段，对绩效目标和指标体系进行调整。

一是建议市、镇两级与项目公司合理协商，按照现行法规要求，建立与绩效评价结果完全挂钩的付费机制，经财政部门及相关主管部门审核通过后报本级人民政府批准，以使得本项目符合现行 PPP 政策文件要求。

二是建议结合《东莞市公共污水管网运营绩效考核方案（试行）》（东环〔2021〕194号）的要求，将污水收集量、污水进水浓度等深层次因素纳入考评，探索建立与核心考核指标挂钩的运维费奖惩机制。而污水处理厂进水浓度能否有效提升，污水管网能否有效增加污水收集率，减少外水掺和率是关键。

(三) 工程建设建议

1.加强建设条件摸查，严格履行基本建设程序

针对一二期项目建设出现的问题，建议对于东莞市后续拟实施的同类工程项目，应加强包括建设方案研究、用地需求、规划核查、预选址、征拆摸查、地下管线摸查、方案比选等前期研究工作。吸取一二期出现的主要问题，避免施工过程中，因发现建设条件不具备，而临时进行设计变更，导致投资增加和工期延误。

同时应切实做好项目前期摸底、居民动员、公众参与等工作，为进一步推进改造实施打下坚实基础，避免建设过程中对居民生产生活造成不利影响。

另外建议各镇街实施机构和相关单位梳理原因，进行相应整改完善，补充项目资料和手续，尽快完成剩余部分工程竣工验收、竣工决算审计、项目资料归档等工作。为后续的可用性服务费和运维绩效服务费进行重新核算和调整，执行协议约定的税款补偿机制和利息清算机制等重大调整工作提供可靠依据。

2.采取可行修正措施，妥善解决设计缺陷

针对设计中存在的主要不足：（1）部分管道未留检修通道（2）重力流倒虹管存在缺陷，淤塞风险大，（3）部分检查井设计在道路中间。

建议相关部门根据实际情况，合理补充完善管道检修便道，加强对重力流倒虹管的巡查并及时清淤，合理安排检修时间，减轻对交通影响，同时降低检修工作人员的安全风险。

更重要的是后续同类项目应充分吸取本项目经验，优化设计方案，避免出现同类问题。

(四)运营维护建议

1.科学论证拍门整改，降低潮水雨水影响

针对各镇街普遍存在的拍门失效问题，部分镇街，如望牛墩镇直接将管网拍门封堵。该方法虽然能够防止河涌外水入管，但是雨水管排除雨水的的能力很小，对居民的生活有不利影响。另外部分镇街，采用人工控制闸门的方式，该方法对晴天消除潮水涨落的影响有效，由于东莞市雨期长达半年，但是雨天的管理工作量很大，该方法难以承受。

建议根据河涌潮水位，在原拍门加一个三通，直通的部分装阀门平常关闭，上通部分加阀门，提高比封堵安全。通过三通管将拍门适当抬高，既能够防止潮水倒灌，又不致内涝过于严重，还能够提供重力使拍门自动关闭。雨量大内涝严重时开启闸门必要时开启排除雨水。

2.全面进行管网排查，提高管网养护质量

目前大部分镇街管道都存在淤积、错混接、破损等情况，情况较为复杂。主要是由于过往排水体制及客观条件限制，村内存在一定量的雨污合流管渠，流域存在一定的错接混接点。污水管道埋深不足，使得管网易损坏；地下基础存在流沙，导致部分管网塌陷。地下管线衔接不匹配（管道口径不一）等问题导致部分污水管无出路、管网渗漏等问题。

建议有关部门全面查清排水管网建设运行情况,按照先干管后支管、由出口至上游的原则,全面掌握管网底账,理清

并测绘现有管网系统位置、走向、连接关系和存在问题。查明重点区块、管网是否存在错接、漏接、淤积、错位、破损、溢漏等结构性和功能性缺陷，制定实施方案。

同时应加强对年久失修、材质落后、漏损严重、不合格的老旧管网、排水口、检查井维修改造，减少管道堵塞，保证过流能力，避免污水渗漏污染周边地下水及土壤。

根据制定的实施方案，有针对性的进行修复，提高管网养护质量。

3.优化维修制度流程，明确各方责任

随着东莞市污水管网规模的不断扩大，同时污水管网多掩埋于地下，受到内外部环境等多种不确定性因素的影响，管网运行过程中难免会出现突发性故障，根据东莞市情况，主要建议如下：

一是建议项目公司建立巡查和维修队伍，应落实运行维护管理队伍，制订维护手册、操作规程和工作制度，做好污水管网日常运行、定期养护、应急维修、巡查检查和生产台账记录等工作，确保巡查维修落到实处。同时采用信息化手段，切实提高养护巡查的及时性。

二是建议项目公司进一步优化维修审批流程，建立标准维修流程，加强对常见耗材的准备，避免应急维修不能及时响应。

三是联合市、镇街相关主管部门和单位，明确中大修的维修标准和维修程序，进一步厘清各方责任，避免相互推诿，保障管网中大修的顺利开展。

(五) 生态效益建议

1. 加大环保检查，杜绝废水直排

进水污水的水量、水质和水位会对污水处理厂的污水工艺产生非常大的影响，配套排水管网的输送污水能力决定着污水收集和输送的水量和水质，因此有必要在统筹兼顾的基础上强调排水管网与污水处理系统的协调运行，以降低配套污水厂处理压力和成本。

一方面，镇街环保部门要持续加大企业监管力度，积极做好宣传教育，引导企业提高环保意识、落实环保要求。加强对工业、餐饮等行业企业的排水管理，明确排水户的划分标准，建立完善排水户档案，杜绝污水直排入管网。

另一方面，项目公司要对于泵站、管网关键节点等，加强对进水水质预警和监控能力，加强与污水处理厂沟通联动，提前应对减轻水质剧烈波动，对污水厂处理成本的影响。

2. 多举措避免外水流入，提高污水收纳效果

经综合分析，部分镇街污水进水浓度偏低，污水收集率偏低的主要原因有以下三个方面，（1）河水通过拍门倒灌；（2）管道破损渗漏，如上游村庄内现状支管或管渠；因地质问题，导致检查井以及检查井与管道的接口破裂等，导致河水或地下水进入管道，污水外溢到河道，外水挤占内水，一方面导致污水收集率偏低，另一方面导致进厂污水浓度偏低；（3）雨污合流，雨水混入污水管网。

建议镇街实施机构和项目公司采取以下措施：（1）整改沿河拍门，比如提高截流井堰上高度，同时通过调节闸门

开启，控制内河涌水位，综合措施防止河水倒灌；（2）尽快开展破损管道整改；（3）进一步完善雨污分流。

项目负责人：屈相友

受委托机构：广东省国际工程咨询有限公司



广东省国际工程咨询有限公司

2022年9月



附件：1.绩效评分表

2.公众满意度问卷调查结果

附件 1.绩效评分表

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
前期工作	20	项目决策	20	项目立项		项目立项依据充分性	4	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。	评价要点: ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策; ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求; ③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; ④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则; ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	4	立项依据充分
						项目立项规范性	3	项目的申请、设立过程是否符合相关要求,用以反映和考核项目立项的规范情况。	评价要点: ①项目是否按照规定的程序申请设立; ②审批文件、材料是否符合相关要求; ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。	3	项目立项较为规范

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
				绩效目标		绩效目标合理性	3	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际,用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	评价要点: ①项目是否有绩效目标; ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性; ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平; ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	2	绩效目标基本合理,但与运维期相关性不足
						绩效指标明确性	3	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等,用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	评价要点: ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。	2	效益指标缺乏清晰、可衡量指标

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
				资金投入		预算编制科学性	4	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	3	预算编制科学合理，但存在未建立完全与项目产出绩效相挂钩的付费机制的情况
						资金分配合理性	3	考察项目资金分配是否有测算依据，预算安排内容与专项资金的设立目的及年度工作重点是否一致，用以反映和考核项目预算资金	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。	3	资金分配额度基本合理

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
								分配的科学性、合理性。			
项目管理	20	过程管理		资金管理	9	预算执行率	3	项目预算资金是否执行到位,用以反映和考核项目预算资金的执行情况。	评价要点: ①项目实际支出规模是否与项目预算资金相符,以预算支出完成率为主要考核指标; 预算支出完成率=(年终执行数/(年初预算数±年中预算调整数))×100% 年终执行数:项目(用款)单位实际已完成的资金支出数,不含转拨资金数。 年中预算调整数:指经批准的预算调整数,不含指标分解数。 ②项目资金结余情况及原因分析。 本指标得分=(预算支出执行率-60%)/(100%-60%)×3 低于60%不得分。	3	预算执行率100%

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
						预算调整变动性	2	项目预算编制是否有变动,用以反映和考核项目预算与项目内容的相符情况。	评价要点: ①评价年度内项目预算是否有调整; ②项目预算有调整的,是否履行了相关手续。 ③项目预算调整金额及原因分析。 本指标得分=(1- 预算调整金额/年初预算)×100%×2,评分时需结合项目预算调整金额及原因酌情调整分值。	2	预算变动基本合规
						资金使用合规性	4	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定,用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的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; ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 资金使用完全合规(3-4分),基本合规(1-2分),不合规(0分)。其中以下情况不得分:虚列、套取、截留、挤占、挪用、超预算范围开支不得分。	2	存在部分镇街资金配套资金截留的问题

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
				组织实施	11	管理制度健全性	2	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	评价要点: ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	1	管理制度基本健全
						管理制度科学性	3	项目实施单位的业务管理制度是否科学	评价要点: ①是否符合本单位实际情况,是否适应上级主管部门监管和业务管理要求。 ②是否起到了加强内部管理、堵塞漏洞、提高工作效率和财政资金使用效率的作用。 ③是否对第三方服务单位形成有效管理,促进第三方服务机构提高工作响应速度和工作质量。引入合理的竞争机制,形成不断优化工作流程、降低单位成本的管理机制。 管理制度科学合理(3分),科学性不足,存在漏洞(1-2分),科学性不足、制度滞后于现状(0	1	相关管理制度不科学,未实质与运维效果挂钩

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
									分)		
						制度执行有效性	2	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	评价要点: ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定; ②项目调整及支出调整手续是否完备; ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; 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。	0	项目至今未完成竣工验收审计等工作
						项目监管有效性	2	反映项目维修立项、设计、审批、巡查、实施维修、质量控制、监督管理、验收、资料归档等全过程的监督管理的有	评价要点: ①对第三方单位承担相关工作的监督管理是否到位; ②项目质量控制效果是否有效; ③监督管理等过程等资料是否齐全并及时归档; 监督管理到位得2分,每发现一起监督不到位扣0.5分,扣完为止。	0	项目资料归档及时性不足,对镇街监督管理不到位

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
								效性			
						安全生产及文明施工	2	反映项目切实加强保护工作,做到安全生产的文明施工,	评价要点: ①项目安全生产及文明施工情况; ②施工安全事故发生情况; ③维修养护作业对道路通行影响情况; 每发现1次因施工作业保护措施或保障机制不到位出现相应生产事故或不文明施工行为,扣1分,扣完为止。	2	未发生安全生产问题
产出	35	项目产出	35	产出数量	8	污水截污次支管网完成数量	4	项目污水截污次支管网完成数量	完成数量=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目可研批复完成得4分,低于60%得0分,其余情况得分=完成率×权重分	4	完成率100%
						污水提升泵站完成数量	4	项目污水提升泵站实际完成数量	完成数量=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目可研批复完成得4分,低于60%得0分,其余情况得分=完成率×权重分	4	完成率100%
				产出质量	15	项目设计质量	4	项目前期设计是否合理	经现场核查发现一起设计不合理、质量缺陷,扣0.4份,扣完为止	2.4	设计质量存在4处主要缺陷
						项目竣工验收合格率	4	项目竣工验收的合格的比率	经现场核查发现一起未验收合格项目,扣0.2份,扣完为止	3.6	望牛墩两个片区未完成验收

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
						项目截污次支管网维护质量	4	运营期间对管网维护质量	经认定发现一起维护不合格扣 0.4 分，扣完为止。	2	管网维护质量多处存在不合格的问题
						污水泵站维护质量	3	运营期间对泵站机器等设施维护质量	经认定发现一起维护不合格扣 0.3 分，扣完为止。	3	泵站维护质量基本合格
				产出时效	7	项目实际完工的比率	4	项目实际完工的比率	项目完成及时率=实际完成量/计划完成量。建设工程按项目进度安排及时完成得 4 分，低于 60%得 0 分，其余情况得分=完成率×权重分	3	多个镇街项目完工存在延迟
						设施设备维护及时性	3	管网、泵站机器等设施的维修情况的及时性	①按规定建立设备完好率统计表，计 1 分；②制订合理的设备月度、年度检修及更新改造计划的，计 2 分。经认定发现一起维护不及时扣 0.3 分，扣完为止。	2	设施设备维护及时性不足
				产出成本	5	建设期成本控制	3	评价项目建设、运维成本是否有效控制。	①在不影响项目产出和效果情况下，建立合理可行的成本控制制度，项目相关运维成本构成合理，成本费用控制有效； ②项目未建立成本管理台账，本项不得分； ③项目虽建立台账，但项目成本构成不合理，未能有效控制运营成本的，每发现一处扣 1 分，扣完为止。	3	成本控制指标为行业平均值

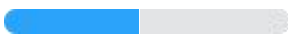
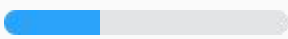
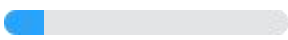
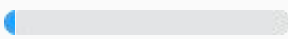
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明	
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准			
						运营期成本控制	2		单位运营成本、投资收益率、投入产出比等达到计划预期和行业平均水平，得满分。未能有效控制运营成本的，每发现一处扣1分，扣完为止	2	成本控制指标为行业平均值	
效果	25	项目效益	25	社会效益	5	社会互适性影响	5	评价项目运作中是否发生舆情或投诉等事件。	①项目建设、运行过程中未发生可归责于项目公司的舆情或投诉事件，得满分； ②项目运行过程中每发生一次可归责于项目公司的舆情或投诉事件且项目公司处理到位的，扣1分，扣完为止； ③每存在一处可归责于项目公司的舆情或有投诉处理不到位情况，扣0.5分，扣完为止； ④存在重大舆情或重大群体性事件，本项不得分。	5	项目互适性良好，未发生重大舆情或重大群体性事件	
				生态环境效益	10	进水水质浓度提高	3	评价项目运行后，进入污水厂水质浓度	3	项目实施后，雨污混流、直排偷排改善情况，近三年污水浓度提高明显得满分，提高效果一般得1-2分，无提高不得分。	1	改善了雨污混流、直排偷排改善情况，但进入浓度长期存于低位运行
						污水收集率提高	3	评价项目运行后，污水厂的污水收集率	3	项目实施后，污水处理效率改善情况，近三年污水收集率提高明显得满分，提高效果一般得1-2分，无提高不得分。	2	污水收集率提高效果一般
						河流断面水质持续改善	4	评价项目运行后，主要河	4	项目实施后水域环境显著改善，断面水质持续提升，实现既定生态目标，得满分。存在一处断面	4	水域环境显著改善，断面水

一级指标		二级指标		三级指标		四级指标				评分	评分说明
名称	权重	名称	权重	名称	权重	名称	权重	指标解释及说明	评分标准		
								流断面水质改善情况	水质未能改善存在持续恶化的情况，扣1分，扣完为止		质持续提升
				可持续效益	5	运行维护可持续性	5	评价项目运行维护效果的可持续性	项目制定了长效管理制度、明确了水体养护职责分工、建立了长期水质监测机制与预警评估体系等，运行维护质量有保障、能够确保治理效果长效保持，得5分，每发现一处不符合情形，扣1分，扣完为止；	2	长效机制不足，市镇两级分工不明确，运维资金保障不足
				满意度	5	公众满意度	5	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	满意度大于等于90%的得5分，满意度小于90%且大于等于80%的得4分，满意度小于80%且大于等于60%的得2.5分，满意度小于60%不得分。	4	社会公众满意度为88.47%
总分							100			75	
最终评价等次：优□、良□、中□、差□											中

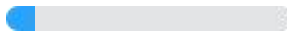
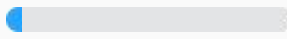
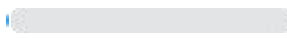
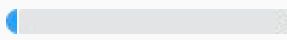
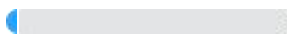
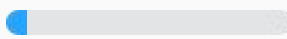
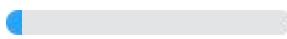
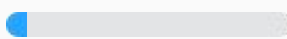
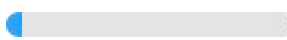
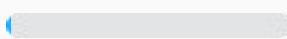
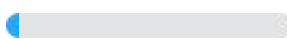
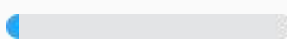
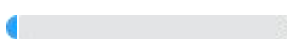
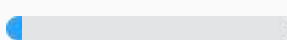
附件 2.公众满意度调查

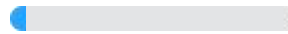
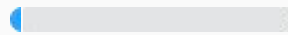
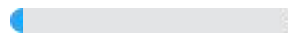
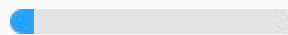
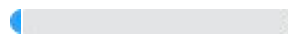
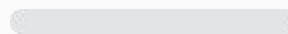
东莞市生态环境局及各镇街-2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）调查问卷

您的基本信息：

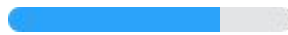
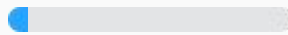
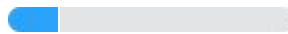
选项	小计	比例
居民	215	 47.67%
政府单位	155	 34.37%
项目建设、运维单位	64	 14.19%
其他	17	 3.77%
本题有效填写人次	451	

您所在的区域

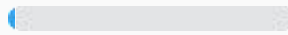
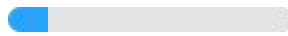
选项	小计	比例
长安镇	47	 10.42%
凤岗镇	27	 5.99%
樟木头镇	6	 1.33%
常平镇	16	 3.55%
石碣镇	19	 4.21%
万江街道	33	 7.32%
高埗镇	28	 6.21%
虎门镇	32	 7.1%
厚街镇	24	 5.32%
沙田镇	7	 1.55%
道滘镇	20	 4.43%
洪梅镇	20	 4.43%
麻涌镇	19	 4.21%
中堂镇	23	 5.1%

清溪镇	28	 6.21%
塘厦镇	19	 4.21%
谢岗镇	22	 4.88%
桥头镇	41	 9.09%
望牛墩镇	19	 4.21%
其他	1	 0.22%
本题有效填写人次	451	


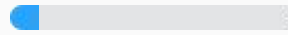
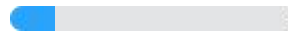
1. 项目建设过程中，是否有对道路及沿线市政管线、周边居民房屋产生损害情况？

选项	小计	比例
否	338	 74.94%
是	33	 7.32%
不清楚	80	 17.74%
本题有效填写人次	451	

2. 项目建设过程中，是否发生过生产事故或不文明施工行为？

选项	小计	比例
否	373	 82.71%
是	12	 2.66%
不清楚	66	 14.63%
本题有效填写人次	451	

3. 您认为项目运维过程中，是否存在管网破损、井盖损坏、淤积等维护不及时的情况？

选项	小计	比例
否	332	 73.61%
是	47	 10.42%
不清楚	72	 15.96%
本题有效填写人次	451	

4. 您认为项目运维过程中，是否发生过舆情或投诉、群体社会事件等社会影响事件。

选项	小计	比例
否	359	79.6%
是	20	4.43%
不清楚	72	15.96%
本题有效填写人次	451	

5. 您认为项目实施后，是否还存在污水直排、乱排和偷排问题？

选项	小计	比例
否	293	64.97%
是	54	11.97%
不清楚	104	23.06%
本题有效填写人次	451	

6. 您认为项目实施后，周边区域是否发生过排水不畅、污水溢流等问题？

选项	小计	比例
否	311	68.96%
是	58	12.86%
不清楚	82	18.18%
本题有效填写人次	451	

7. 您认为项目实施后，是否可以实现提高污水收纳、改善河涌水质的预期目标？

选项	小计	比例
否	44	9.76%
是	370	82.04%
不清楚	37	8.2%
本题有效填写人次	451	

8. 您对 2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目综合实施是否满意。

选项	小计	比例
非常满意	165	36.59%
满意	234	51.88%
一般	47	10.42%
不太满意	3	0.67%
不满意，因为	2	0.44%
本题有效填写人次	451	

9. 您认为 2020-2021 年度东莞市水生态建设（一二期）PPP 项目在哪些方面需要进一步改进？ [填空题]