

城区污水处理费专项资金 财政评价报告

项目名称：城区污水处理费专项资金

项目实施单位：上杭县住房和城乡建设局

项目委托单位：上杭县财政局

评价机构：福建农林大学绩效管理研究中心

评价时间：2021 年 8 月 10 日-9 月 20 日

目录

一、基本情况	1
（一）项目概况	1
（二）项目绩效目标.....	6
二、绩效评价工作开展情况	7
（一）评价目的、对象和范围	7
（二） 评价原则、评价方法和评价标准.....	8
（三）评价指标体系及指标设置依据	10
（四）绩效评价工作过程.....	13
三、综合评价情况及评价结论	14
（一）综合评价情况.....	14
（二）评价结论	15
四、财政评价指标分析	15
（一）项目决策情况.....	16
（二）项目过程情况.....	19
（三）项目产出情况.....	20
（四）项目效益情况.....	22
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	24
（一）主要经验及做法.....	24
（二）存在问题及原因分析	27
六、 有关建议.....	30

（一） 有章可循，健全专项资金管理办法.....	30
（二） 明确规划，确保预算安排合理性.....	30
（三） 加强预算，提高预算编制的精准性.....	30
（四） 优化指标，规范绩效自评工作	31
（五） 加强考核，强化对项目实施的监管力度	31
（六） 系统思考，保障污水处理良好效果的可持续性.....	31
七、其他需要说明的问题.....	32
（一） 申报城区污水处理费专项未制定专项资金管理办法	
（二） 在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算	
绩效管理工作还需加强	
 附件 1：上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金预算绩效	
评价评分表	33
附件 2：上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项满意度调查问	
卷.....	33

城区污水处理费专项资金财政评价报告

福建农林大学绩效管理研究中心受上杭县财政局委托，对住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金开展财政评价。我中心接受委托后，组建评价工作组，根据《中共福建省委 福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》精神，按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》要求，遵照《2020 年财政评价工作指引》、《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的工作程序和规范要求开展绩效评价。评价工作组在上杭县财政局和住房和城乡建设局的大力支持下，遵循预算绩效管理 4E 原则，坚持问题导向，通过座谈、资料核查、现场调研及问卷发放等方式获取有关数据和资料，对专项资金围绕决策、过程、产出及效益等全过程，依据科学设置的绩效评价指标体系开展独立、客观、规范的财政评价，总结项目经验做法，分析项目资金的实施效果、存在问题及原因，提出相应的对策建议，为进一步规范和加强专项资金管理、提高财政资源配置效率和使用效益以及后续财政资金预算调整提供参考依据。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

党的十八大以来，全国人大修订了《环境保护法》、《水污染防治法》，国务院颁布制定了《城镇排水与污水处理条例》、《水污染防治行动计划》。2016 年，国家发展改革委 住房城乡建设部印发《“十

三五”全国城镇污水处理及再生利用设施建设规划》，推动城镇生活污水处理设施建设，提高水资源利用效率，改善城镇水环境质量。2019年，住房和城乡建设部 生态环境部 国家发展改革委印发《关于城镇污水处理提质增效三年行动方案（2019-2021）的通知》（建城〔2019〕52号），加快补齐城镇污水收集和处理设施短板，提高污水收集处理效能，推进县城生活污水处理提质增效。

污水处理作为保障城镇污水处理设施运行维护和建设，减少水资源的消耗，利用水处理相关的技术手段对污水进行净化，是防治水污染，保护环境的重要手段。2017年，福建省环保厅印发《福建省“十三五”环境保护规划》。2018年，福建省人民政府办公厅印发《关于提升城市供水水质三年行动方案的通知》（闽政办〔2018〕78号）。根据文件要求，福建省以改善环境质量为核心，全面实施水污染防治行动计划，系统推进污水处理设施高质量建设，有效改善水生态环境质量，不断提升人民群众的幸福感和安全感。

2015年，龙岩市人民政府印发《龙岩市水污染防治行动计划实施方案》（龙政综〔2015〕222号），根据文件要求，龙岩市紧紧围绕着改善生态、服务民生、保障发展的要求，加大污水处理基础设施建设，提升污水收集处理能力，促进城市人居环境显著改善。

污水处理是治水的关键之举、有效之策，上杭县政府历来重视污水处理工作。2009年，上杭县污水处理厂使用TOT与BOT招商引资方案招商，通过县政府邀请招标和杭商大会签订的招商项目协议书，授予上杭县佳波污水处理厂已建污水处理厂1.25万吨/日规模的特许经营权、以及以BOT方式投资建设另一组1.25万吨/日处理设施建设和运营二期再建2.5万吨/日处理设施，使污水处理厂的总规模达

到 5 万吨/日的特许经营，于 2009 年 12 月正式运营。为深入贯彻落实党中央、国务院及省市人民政府的文件精神和具体部署，根据上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号）、《上杭县城区用水规划建设管理委员会办公室文件》（杭水办〔2008〕32 号）等要求，上杭县住房和城乡建设局设立城区污水处理费专项资金，奋力推进上杭县污水处理。污水处理对改善上杭县水环境，提高水资源利用效率，保护当地流域水质和生态平衡，降低污染物排放对环境的危害，提升上杭县投资环境，促进经济社会可持续发展具有积极的推动作用。

2. 项目主要内容

根据 2020 年“城区污水处理费”专项预算表内容可知，申报城区污水处理费专项资金主要用于城区污水处理费、城区污水主干管维护及 14 个泵站费用、特殊家庭污水返还费、污水处理征收手续费等四类项目。通过对这些项目的实施，不断提高污水处理能力，持续改善水环境质量，着力提升群众生活幸福指数和满意度。

3. 项目实施情况

（1）资金到位及使用情况

根据上杭县财政局文件《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）、《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》，2020 年上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项预算安排 2920 万元，其中：一般公共预算安排 1931 万元（城区污水处理费 1211 万元，城区污水主干管维护费、14 个泵站费用等 600 万元，低保户、特困户、重点优抚对象等特殊家庭污水处理费征收减免返还费用 20 万元，污水处理费征收手续费

100 万元)；政府性基金预算安排 989 万元。当年上杭县财政局实际下达 2920 万元，资金到位率达 100%。

根据上杭县佳波污水处理有限公司运行有关费用拨付审批表和上杭县财政局事业行政费拨款明细账，2020 年上杭县住房和城乡建设局全年支付污水处理费 2550.59 万元，主要用于佳波污水处理厂污水处理运营费及污水主、次干管维护及泵站费用 2015.24 万元，第二污水处理厂污水处理费及污水主、次干管维护及泵站费用 431.69 万元，污水处理费征收减免返还 3.66 万元，污水处理费征收手续费 100 万元。具体项目支出情况如表 1 所示。

表 1 2020 年上杭县污水处理费支出明细表

项目明细	摘要	支出资金（元）
佳波污水处理厂污水处理运营费及污水主、次干管维护及泵站费用	支付 2019 年 12 月费用	2257961.60
	支付 2020 年 1 月费用	1631380.20
	支付 2020 年 2 月费用	1530797.37
	支付 2020 年 3 月费用	1649547.35
	支付 2020 年 4 月费用	1616233.53
	支付 2020 年 5 月费用	1665119.50
	支付 2020 年 6 月费用	1629892.15
	支付 2020 年 7 月费用	1651636.32
	支付 2020 年 8 月费用	1680961.85
	支付 2020 年 9 月费用	1611195.54
	支付 2020 年 10 月费用	1641793.69
	支付 2020 年 11 月费用	1585842.36
	合计	20152361.46

第二污水厂（蛟洋） 污水处理运营费及污 水主、次干管维护及 泵站费用	拨第二污水处理厂 2019 年第四季度污水处理费	1042045.33
	拨第二污水处理厂 2020 年第一季度污水处理费	1021284.24
	拨第二污水处理厂 2020 年第二季度污水处理费	1032822.83
	拨第二污水处理厂 2020 年第三季度运行经费	1046302.44
	第二污水处理厂 2019 年 全年人员经费及网管费	174445.50
	合计	4316900.34
污水处理费征收减免 返还		36600
污水处理费征收手续 费		1000000
总计		25505861.8

（2）资金执行情况

该项目资金拨付程序规范，资金到位足额及时，项目执行中严格遵循财务管理制度。在项目具体的实施过程中，总计支出 2550.59 万元，资金全部通过财政国库集中直接支付，本年预算执行率为 87.35%，结余金额 369.41 万元。具体执行率情况如表 2 所示。

表 2 2020 年上杭县污水处理费资金执行率情况表

项目明细		预算金额（万元）	实际支出（万元）	执行率
城区污水处理费	一般公共预算	1211	2316.9	105.31%
	政府性基金	989		
城区污水主管维护、14个泵站费用		600	130.03	21.67%
特殊家庭污水返还费		20	3.66	18.3%
污水处理征收手续费		100	100	100%
总计		2920	2550.59	87.35%

（二）项目绩效目标

1. 总体目标

深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段，构建新发展格局。在 2020 年期间，上杭县预计通过专项资金的投入，实现总污水处理量 1200 万吨，污泥含水率 $\leq 60\%$ ，污水处理出口水质达到城镇污水排放国家一级 B 标准的目标，解决上杭县城区水污染问题，改善上杭县流域水生态环境，推动污水处理高质量发展、可持续发展，进一步满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

2. 阶段性目标

根据财政局批复的专项资金以及住房和城乡建设局在 2020 年列

支的专项预算方向，上杭县城市污水处理项目下的子项目共分为四类，并逐一实施。

一是支付城区污水处理费。完成总污水处理量 1200 万吨，污水处理出口水质达到城镇污水排放国家一级 B 标准的目标，提高污水处理能力，改善水环境质量，保护当地流域水质和生态平衡。

二是支付城区污水主干管维护费、14 个泵站费用。努力补齐生活污水收集处理能力短板，全面提高污水处理设施运行效能，有计划、有步骤开展新管网建设，优化排污分区，整合排污管网，提高污水收集量和收集率。

三是完成特殊家庭污水处理返还费项目的支付。根据杭政(2008)27 号文《上杭县城市污水处理费征收使用管理规定》第十九条，“对五保户、城市低保户、城市低保边沿户、重点优抚对象实行减免政策”的要求，返还特殊家庭污水处理费，切实维护低收入群众利益，确保社会协调稳定发展。

四是支付污水处理费征收手续费。按照约定支付污水处理征收手续费（预算收入 1000 万*10%），保障城镇污水处理设施运行维护和建设，有效提升污水处理能力和质量。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、对象和范围

1. 评价目的

通过对城区污水处理费专项资金使用情况的绩效评价，全面了解该项目决策过程的规范性和合理性，项目资金管理、实施过程的合规性和有效性，项目绩效目标的完成情况，以及项目的产出效益情况等。

依据设定的绩效目标、绩效目标完成情况，按照绩效评价指标体系，对项目支出进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用，具体评价目的为以下 2 个方面：

一是总结经验做法，评价专项资金的实施对城区污水处理的促进作用。根据评价情况，总结城区污水处理费专项资金使用中好的做法和经验，梳理分析其中存在的主要问题及原因并提出相应的对策建议，以规范财政专项资金投入、管理和使用及提高专项资金的使用效率和效果。

二是根据城区污水处理费专项自身特点以及绩效评价指标体系，为后续调整预算提供参考，为促进财政资金使用的提质增效以及城区污水处理费专项的高质量发展提供重要参考和依据。

2. 评价对象和范围

评价对象为 2020 年上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金，共计 2920 万元。

评价的范围主要包括专项资金的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况和取得的效益情况等。

（二）评价原则、评价方法和评价标准

1. 评价原则

绩效评价工作应当遵守法律、法规等有关规定，并按照以下原则从事预算绩效评价业务：

（1）坚持目的性原则。绩效评价工作要明确评价目的，做好项

目经验做法总结、查找问题及原因、提出对策建议，实现规范财政专项资金投入、管理和使用及提高使用效率和效果，以及为财政部门制定政策、预算决策等提供参考和依据的目的。

（2）坚持独立客观原则。应当在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项。应当按照协议（合同）约定事项客观公正、实事求是地开展预算绩效评价，不得出具不实预算绩效评价报告。

（3）坚持科学规范原则。按照财政部《关于项目支出绩效评价管理办法》《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》

《2020 年财政评价工作指引》《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的工作程序和规范要求，采用科学规范的评价方法，合理选取具有代表性的样本，对原始资料进行必要的核查验证，科学制定符合项目特点的绩效评价指标体系，实事求是地开展绩效评价，形成结论并出具预算绩效评价报告。

（4）坚持问题导向原则。绩效评价工作应坚持问题导向，以问题为突破口，通过数据收集、实地核查、访谈调研，综合运用成本效益分析的各种分析评价方法，深入挖掘项目在资金管理与使用、项目产出效益等方面的存在的问题及原因，提出对策建议。

2. 评价方法

本次评价综合采用了对比分析法、最低成本法、公众评判法、实地调查法等多种方法，从项目决策、项目管理、项目产出及项目效益

等方面开展全面绩效评价。

3. 评价标准

根据城区污水处理费专项资金实施的实际情况及特点，主要采用以下 3 种评价标准：

（1）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

（2）其他标准。是指根据《福建省“十三五”环境保护规划》文件中的相关要求作为评价标准。

（三）评价指标体系及指标设置依据

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）、福建省财政厅《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4 号）、上杭县财政局《关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）等相关文件要求，结合城区污水处理费专项资金特点及城区污水处理费评价标准，围绕项目决策、过程、产出和效益四个方面，设计绩效评价指标体系及评分标准、指标分值。其中，评价指标的权重系根据各项指标重要程度进行确定，原则上产出指标及效益指标合计权重不低于 60%。

城区污水处理费专项资金财政评价指标体系（详见表 3）共设置 4 个一级指标、14 个二级指标、28 个三级指标，满分为 100 分。其中：决策方面指标 17 分、过程方面指标 17 分、产出方面指标 25 分、效益方面指标 41 分。具体指标设置依据如下：

（1）决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金投入情况。

依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）制定。

（2）过程指标：主要考察项目资金管理和组织实施方面的情况。依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），结合专项资金管理和制度实施的工作内容进行制定。

（3）产出指标：主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。其中：

①产出数量指标系根据专项资金支出情况归类结果，分别考核各项目的具体完成情况；

②产出质量指标系依据专项资金预算执行情况及项目验收报告等进行设置。

③产出时效指标及产出成本指标均依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定。其中产出成本“成本控制率”评分标准为是否存在社会资源代替财政资金、技术进步或管理办法提升等减少财政资金投入所节约的成本导致实际财政资金投入小于计划财政资金投入的情况。

（4）效益指标：主要考察专项经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和满意度。其中：

①经济效益指标系依据专项资金投入所产生的促进作用制定；

②社会效益指标系根据部门绩效目标、专项项目实际实施情况进行制定；

③生态效益指标系根据注重生态环境的保护，防止滥用和破坏情

况制定；

④可持续影响指标系根据专项特点，结合申报工作情况进行制定。

⑤满意度指标系依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定，主要用于专项资金的满意情况，从而在一定程度上反映了专项工作的执行效率和质量情况。

表3 上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金财政评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
决策 (17分)	项目立项(6分)	立项依据充分性(3分)
		立项程序规范性(3分)
	绩效目标(6分)	绩效目标合理性(3分)
		绩效指标明确性(3分)
	资金投入(5分)	预算编制科学性(2分)
		资金分配合理性(3分)
过程 (17分)	资金管理(11分)	资金到位率(2分)
		预算执行率(5分)
		资金使用合规性(4分)
	组织实施(6分)	管理制度健全性(3分)
		制度执行有效性(3分)
产出 (25分)	产出数量(12分)	污水收集处理量(4分)
		污泥无害化处理处置率(4分)
		生活污水处理率(4分)
	产出质量(5分)	处理水质达标情况(3分)
		污泥含水率(2分)

	产出时效（5分）	污水处理及时率（3分）
		排水管网设施维护情况（2分）
	产出成本（3分）	成本控制率（3分）
效益 (41分)	经济效益（8分）	污水处理费征收（4分）
		降低污水治理投资和运行成本（4分）
	社会效益（8分）	提升城市形象（3分）
		生活用水保障群众数量（4分）
		特殊家庭污水返还费（1分）
	生态效益（7分）	水质提升（4分）
		环境保护（3分）
	可持续影响（8分）	项目公司财务及管理状况（4分）
		水质持续保障情况（4分）
	满意度（10分）	社会公众满意度（10分）

（四）绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段（8月10日-8月16日）

（1）组建评价工作组。组建城区污水处理费专项资金财政评价工作组，确定项目主评人及参与工作人员，明确职责分工，落实工作责任。制定城区污水处理费专项资金评价所需材料清单，要求项目联络人，及时通知被评价单位就有关项目的基础资料收集、现场评价等工作做好初步准备。

（2）制定评价工作方案。根据城区污水处理费项目特点和评价时间安排及要求，制定绩效评价工作方案，明确评价对象、范围、评价内容、评价原则、评价方法、评价标准以及评价组织与实施等。

（3）初步设置绩效评价指标体系与发现问题。认真查阅、分析收

到的被评价单位的自评报告、自评表、工作总结等前期材料，发现其存在的问题，并初步设置绩效评价指标体系，为第二阶段调研座谈做好准备。

2. 实地核查与调研座谈（8月17日-8月24日）

按照绩效评价工作安排，评价工作组前往上杭县实地核查与调研座谈。了解项目在决策、过程、产出及效益等方面的实际情况，同时开展问卷调查等方式收集评价所需的数据资料，为撰写财政评价报告做好准备。

3. 报告形成与反馈阶段（8月25日-9月15日）

（1）确定绩效评价指标体系。在前期初步设置绩效评价指标体系的基础上，结合实地核查、调研座谈以及与上杭县财政局和上杭县住房和城乡建设局的充分沟通后确定绩效评价指标体系。

（2）根据确定的绩效评价指标体系，分析整理评价数据，确定评价等级。及时就评价过程中疑点问题同上杭县财政局和上杭县住房和城乡建设局进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。

（3）撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局和上杭县住房和城乡建设局意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改。

4. 报告定稿与提交阶段（9月16日-9月20日）

评价工作组指定组内专门人员对修改后的评价报告进行审核，经内部审核通过的评价报告，形成正式评价报告，提交上杭县财政局。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

本次财政评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用对比分析法、最低成本法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，上杭县城区污水处理费专项资金财政评价综合得分为 93.68 分，等级为“优”。各项指标权重和分值详见表 4，具体得分情况详见附件 1。

表 4 上杭县住房和城乡建设局申城区污水处理费专项评价得分情况表

指标	权重	分值	得分率 (%)
决策	17	13	76.47%
过程	17	15.58	91.65%
产出	25	24.6	98.4%
效益	41	40.5	98.78%
合计	100	93.68	93.68%

（二）评价结论

上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金较好地达到年初绩效目标，在项目实施过程中取得了一定成效，具体表现在 2020 年实现总污水处理量约 1234.113 万吨、水质排放达到一级 B 标准的目标、提升汀江上杭县流域水质、解决城区 12 万居民的用水问题等方面，但也存在需要改进之处，如缺少专项资金管理办法、绩效指标体系有待进一步优化、项目预算编制的合理性、自评工作的规范性、对项目实施单位的监管力度有待加强等问题。

四、财政评价指标分析

（一）项目决策情况

1、项目立项（绩效分值 6 分，评价得分 6 分）

（1）**立项依据充分性（3 分）。政策相关性。**上杭县城乡建设局城区污水处理费项目符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。同时符合上杭县总体规划、行业发展规划和政策要求，有利于实现社会治安环境改善，属于公共财政支出范围，是经济社会发展的必要安排。**绩效目标的政策相符性。**根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》、《上杭县全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施办法》（杭委发〔2019〕4 号）、《上杭县人民政府常务会议纪要第 32 次》等文件要求和预算安排计划，将用款项目的投标情况、项目合同、依据等上报研究。**项目单位职责的相关性。**根据《中共上杭县委办公室上杭县人民政府办公室关于印发上杭县住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》项目立项与部门职责范围相符，属于住建局的管理范围。

根据评分标准，达到立项依据充分性要求。评价得分 3 分。

（2）**立项程序规范性（3 分）。按照规定的程序申请设立。**根据上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号），项目按照规定的程序申请设立。**审批文件符合相关要求。**城区污水处理费专项符合部门发展性项目支出，审批文件、材料符合《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的相关要求。**经过充分论证和风险评估。**该专项在事前已经过必要的可行性分析、专家论证、风险评价等，项目立项规范。

根据评分标准，达到项目立项规范性要求。评价得分 3 分。

2、绩效目标（绩效分值 6 分，评价得分 3 分）

（1）绩效目标合理性（3 分）。**绩效目标相关性。**根据 2020 年专项资金绩效目标申报表可知，项目设置了绩效目标且与实际工作内容具有相关性，设置的绩效目标能够反映专项资金的产出效益，对进行专项资金评价具有必要性。**绩效目标匹配性。**总体绩效目标设置笼统，没有阶段性的绩效目标，且绩效目标与预算确定的项目投资额或资金量不匹配。如城区污水主干管维护、14 个泵站费用预算金额 600 万元，实际支出 130.03 万元，执行率为 21.67%，绩效目标匹配性有待提高。

根据评分标准，绩效目标与预算确定的项目投资额或资金量匹配度不足扣 1 分。评价得分 2 分。

（2）绩效指标明确性（3 分）。**指标不够细化、具体。**根据 2020 年度上杭县城乡建设局城区污水处理费专项资金绩效自评材料可知，绩效目标可量化。但其指标的设置较为简单，存在指标不够细化的情况，各二级指标下基本只设置了一个三级指标。如产出数量指标可进行细分，可以具体分为“污水收集处理量”、“污泥无害化处理处置率”指标等；“特殊家庭污水返还费”放在成本指标中不合适。**指标与项目目标任务难以对应。**如 2020 年绩效目标表中“特殊家庭污水返还费”为 20 万元，实际支出 3.66 万元，无法与 2020 年专项实际支出情况对应，绩效指标难以明确对应具体的工作任务，亦难以对应专项资金中项目支出情况，故绩效指标明确性不足。

根据评分标准，评价得分 1 分。

3、资金投入（绩效分值 5 分，评价得分 4 分）

（1）预算编制科学性（2 分）。**预算编制准确性。**个别项目预

算拨付资金与实际支出资金出入较大,如特殊家庭污水征收减免返还项目,预算到位金额 20 万元,实际支出 3.66 万元,执行率仅占 18.3%;城区污水主干管维护、14 个泵站费用预算金额 600 万元,实际支出 130.03 万元,执行率为 21.67%。预算确定的项目投资额或资金量与工作任务不匹配。**预算编制明确性。**预算额度测算依据充分,依据相关合同协议进行专项资金预算处理。但预算内容不够明确、具体,未能详细罗列出项目的具体事项及其金额,预算金额过于笼统。如上杭县住建局 2020 年城区污水处理预算费用明细中城区污水主干管维护费及 14 个泵站费用项目支出约 600 万,无法直接体现出水电费、设备维修费、工人工资具体项目预算编制情况,故预算编制的明确性有待提高。

根据评分标准,预算确定的项目投资额或资金量不能与工作任务相匹配扣 0.5 分,未能完全达到预算编制明确性的要求扣 0.5 分。评价得分 1 分。

(2) 资金分配合理性 (3 分)。

资金分配依据充分性。资金分配按照《2020 年县直单位收入与支出预算的批复》(杭财预〔2020〕5 号)等相关文件,将资金分配在对城区污水处理有促进的方面,加快城区污水处理建设,依据较为充分。**分配额度合理性。**该专项资金结合自身特点与项目重要程度对资金进行分配,根据项目的重要性及复杂性,将资金重点用于污水处理费项目,项目处理费用根据每月处理量计算支付金额,资金分配合理,其余项目也拨付相应的资金,符合资金专项用途,且与项目单位相适应,具有合理性。

根据评分标准,评价得分 3 分。

（二）项目过程情况

1、资金管理（绩效分值 11 分，评价得分 9.68 分）

（1）资金到位率（2 分）。根据《2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号），2020 年上杭县财政局城区污水处理费专项预算安排 2920 万元，在项目期内实际下达 2920 万元，资金到位率达到 100%。

根据评分标准，达到满分标准。评价得分 2 分。

（2）预算执行率（5 分）。根据上杭县住建局 2020 年城乡污水处理费预算明细表和 2020 年污水处理费情况，该项目 2020 年一般公共预算安排 1931 万元，政府性基金预算安排 989 万元，专项资金实际到位 2920 万元，全年执行数为 2550.59 万元，本年总体预算执行率为 87.35%。

根据评分标准，评价得分 4.68 分。

（3）资金使用合规性（4 分）。资金使用基本规范，专项资金的拨付严格按照有关规定，专项资金审批拨付手续、拨付程序、拨付进度规范，也没有发现诸如截留、挤占、挪用、虚列支出资金的情况。但项目经费资金使用缺少资金管理文件，未编制专项资金管理办法及资金分配方案。

根据评分标准，扣 1 分，评价得分 3 分。

2、组织实施（绩效分值 6 分，评价得分 6 分）

（1）管理制度健全性（3 分）。项目实施单位已制定了相应的业务管理制度，设立了责任落实机制、监督考评机制等，且合法、合规、完整。

根据评分标准，达到管理制度健全性要求。评价得分 3 分。

（2）制度执行有效性（3 分）。上杭县城乡建设局城区污水处理费专项项目的日常管理、项目实施能够完全按照管理制度执行，符合相关法律法规，项目合同书、验收报告、技术鉴定资料齐全。项目资金、主管人员实施条件落实情况较好。按照规定进行绩效自评，形成绩效自评报告。

根据评分标准，达到制度执行有效性要求。评价得分 3 分。

（三）项目产出情况

1、产出数量（绩效分值 12 分，评价得分 12 分）

（1）污水收集处理量（4 分）。根据 2020 年专项资金绩效目标申报表显示，年污水处理吨数的目标值为 1150 万吨，实际年污水处理吨数为 1234.113 万吨。

根据评分标准，年污水处理吨数达到满分要求。评价得分 4 分。

（2）污泥无害化处置率（4 分）。根据项目实施单位提供的数据显示，2020 年污水处理厂产出污泥总量约 2037 吨，污泥无害化处置总量为 2036.5 吨，污泥无害化处置率为 99.98%，大于《福建省“十三五”环境保护规划》规定的 90%。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

（3）生活污水处理率（4 分）。根据《福建省“十三五”环境保护规划》，污水处理率的计算公式为（污水处理完成数/年度工作任务数）*100%，该项目污水处理完成数为 1230.9 万吨，年度工作任务数为 1277.5 万吨，生活污水处理率为 96.35%，超过规划规定的 94%。

根据评分标准，达到满分要求。评价得分为 4 分。

2、产出质量（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）

（1）处理水质达标情况（3 分）。根据委托单位上杭县生态环境保护局监测站每季度的检测报告单，水质常规化验项目 2020 年出水 CODcr（mg/L）、BOD5（mg/L）、NH₃-N（mg/L）、TP（mg/L）、TN（mg/L）、PH 等各项指标都能达到排放要求，全年出水水质均符合《城镇污水处理厂污染排放标准》一级 B 标准，各项指标合格率均为 100%，处理水质达标。

根据评分标准，可得满分。评价得分 3 分。

（2）污泥含水率（2 分）。根据项目实施单位提供的数据显示，2020 年污泥年平均含水率的目标值为<60%，污泥年平均含水率为 55.9%。

根据评分标准，达到满分标准。评价得分 2 分。

3、产出时效（绩效分值 5 分，评价得分 4.6 分）

（1）污水处理及时率（3 分）。根据项目实施单位提供的数据显示，该项目污水处理计划完成时间为 1458 吨/h，实际完成时间为 1401 吨/h，污水处理及时率为 96%，小于 100%。

根据评分标准，评价得分 2.6 分。

（2）排水管网设施维护情况（2 分）。根据 2020 年污水处理费情况汇报，该项目管网维护费支出 39.33 元，在 2020 年主要工艺设备的故障次数有显著的降低，全年设备完好率为 99.9%，其污水处理设施设施等损坏维修及时且质量过关。

根据评分标准，可得满分。评价得分 2 分。

4、产出成本（绩效分值 3 分，评价得分 3 分）

成本控制率（3 分）。该指标依据《福建省“十三五”数字规划》（闽政办〔2016〕71 号）文件，反映成本控制情况。该项目在 2020 年间，专项资金全年预算数为 2920 万元，全年执行数为 2550.59 万元，故成本控制率= $(2550.59/2920)*100\%=87.35\%$ 。

根据评分标准，成本控制率在 80%-90%区间得 3 分。评价得分 3 分。

（四）项目效益情况

1、经济效益（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）

（1）污水处理费征收（4 分）。根据《国家发展改革委 财政部住房城乡建设部关于制定和调整污水处理费收费标准等有关问题的通知》（发改价格〔2015〕119 号）文件要求，明确要求“2016 年底前设市城市污水处理费标准原则上每吨应调整至居民不低于 0.95 元，县城、重点建制镇原则上每吨应调整至居民不低于 0.85 元。”该项目实际征收污水处理费为 1053.21 万元，实际年污水处理吨数为 1234.113 万吨，污水处理费征收为 0.8534 元/吨，按照标准征收。

根据评分标准，达到满分标准，评价得 4 分。

（2）降低污水治理投资和运行成本（4 分）。该项目通过 TOT 和 BOT 模式，能够有效利用社会资源，从而降低污水治理投资成本和污水治理运行成本。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

2、社会效益（绩效分值 8 分，评价得分 7.5 分）

（1）提升城市形象（3 分）。根据回收的 126 份问卷调查数据，对城区污水处理提升县城形象方面非常满意 114 人，占比 90.48%；

比较满意 10 人，占比 7.94%；一般 1 人，占比 0.79%，合计满意度占比为 95.98%。

根据评分标准，满意度 $\geq 90\%$ 得满分。评价得分 3 分。

(2) 生活用水保障群众数量（4 分）。根据 2020 年专项资金绩效目标申报表和专项经费绩效自评指标情况说明，2020 年度该项目实际生活用水保障群众数量为 12 万人，大于目标值 10 万人。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

(3) 特殊家庭污水返还费（1 分）。根据 2020 年专项资金绩效目标申报表和专项经费绩效自评指标情况说明，2020 年度该项目实际特殊家庭污水返还费为 3.66 万元，小于目标值 20 万元。

根据评分标准，酌情扣分。评价得分 0.5 分。

3、生态效益（绩效分值 7 分，评价得分 7 分）

(1) 水质提升（4 分）。根据委托单位上杭县生态环境保护局监测站提供的检测报告，该项目实施后汀江下游水质 PH 值=8ph，考核汀江上杭县流域水质提升情况，达到汀江下游水质 PH 值 $\leq 8\text{ph}$ 这一目标值。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

(2) 环境保护（3 分）。该项目在处理污水排放时没有因污染环境被相关部门处罚。

根据评分标准，可得满分。评价得分 3 分。

4、可持续影响（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）

(1) 项目公司财务及管理状况（4 分）。根据项目实施单位提供的数据，该项目在该年度实现营业收入 1761.23 万元，利润总额 647.93 万元。项目实施处于较好盈利状态，公司财务状况及管理状

况符合可持续发展要求。

根据评分标准，评价得分 4 分。

(2) 水质持续供给情况（4 分）。出水水质和流量委托福建广电网股份有限公司龙岩分公司进行实时监测，每月委托福建省永正生态科技有限公司对出水水质做 19 项的全指标检测，每季度对噪声检测一次，每月对污泥检测一次，每周对粪大肠杆菌群检测一次。上杭县生态环境保护局监测站每季度对出水进行比对监测，确保了各项出水指标能达标排放。加强了污水处理厂供水水质监管，确保水质长期持续稳定达标。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

5、满意度指标（绩效分值 10 分，评价得分 10 分）

(1) 社会公众满意度（10 分）。问卷主要针对城区污水处理是否提升县城形象、改善汀江的生态环境进行满意度考察。根据群众满意度问卷调查统计，该问卷共调查人数 126 人，调查人群主体为在上杭县生活的群众。调查结果显示，专项工作实施效果满意度为 95.98%、污水处理改善汀江生态环境满意度为 95.98%、污水处理及时性满意度为 95.43%、生活用水水质满意度为 91.95%，平均满意度为 94.83%。

根据评分标准，群众满意度在达 90%以上得满分。评价得分 10 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1. 坚持以人民为中心的价值导向，完善民生基础设施建设，提高居民幸福感

上杭县住房和城乡建设局在推进生态文明建设工程上,始终坚持维护最广大人民的根本利益,多谋民生之利,多解民生之忧全至,把人居环境改善工作放在首位,回应人民对新时代污水处理的新期待。在上杭县住房和城乡建设局的领导下,上杭县佳波污水处理厂顺利完成了全年的污水处理指标。本着人民安全为上的理念,上杭县住房和城乡建设局半年对上杭县佳波污水处理厂进行一次安全实操演练,积极开展安全防控工作和安全隐患排查工作,并指导其对检查后发现的问题进行及时整改,保障工作人员的安全,做到安全生产;在新冠肺炎疫情期间,上杭县住房和城乡建设局指导上杭县佳波污水处理厂成立疫情防控领导小组对各级,各部门进行部署,及时采购疫情防控物资,监督疫情期间值班人员做好每日巡检工作,保证污水处理各项出水指标达标排放,做好疫情防控工作,确保在疫情期间,上杭县佳波污水处理厂能够有序地开展工作,从而保障人民居住环境不被疫情影响。目前上杭污水厂日处理量约为 3.4 万吨,2020 年总处理水量约 1230.9 万吨,产出污泥总量约 2037 吨,污泥平均含水率 55.9%,污水处理对改善水环境质量,提高水资源利用效率,保护当地流域水质和生态平衡,提升群众生活幸福指数和满意度,具有积极的推动作用。

2. 正确履行政府职能,加强有效治理,打开污水治理新格局

上杭县住房和城乡建设局在建设城区污水处理项目中,明确自身职能,加强对上杭污水处理厂的经营监管,提高公共服务提供质量,加快形成“绿色生态、系统协调、共同监督”的城镇污水处理及再生利用设施建设格局。在上杭县住房和城乡建设局的指导及要求下,上杭县佳波污水处理厂设立《福建省上杭县佳波污水处理有限公司公司管理制度》,对考勤、卫生、环境及各岗位人员进行科学、合理的管

理和监督；下发污水提升泵站及管网运行维护考核管理有关制度的通知，使污水处理厂明确管理职责，加强管理工作的标准化、制度化和规范化，结合污水提升泵站及管网维护工作的实际情况，制定一年一季度的考核表，以定期与不定期检查相结合的方式，对污水处理厂经营过程实施监管。2020 年污泥含水率达到 55.8%、污泥有机份达到 45%、污泥 PH=7.22。全年出水水质均符合《城镇污水处理厂污染物排放标准》一级 B 标准，各项指标合格率均为 100%，有效改善汀江水质，解决水污染问题。上杭县住房和城乡建设局本着尊重社会公众的知情权，鼓励公众参与监督的原则，秉承公平、公开、公正的理念，及时将产品和服务质量检查、监测、评估结果和整改情况以适当的方式向社会公布，做到透明化管理，提高居民对政府的信任感。

3. 采用 BOT 与 TOT 模式，撬动社会资金，激发城区污水处理注入新动力

上杭县住房和城乡建设局采用 BOT 与 TOT 相结合的模式实施城区污水处理项目，为增加城市基础设施投入增添了一项新的融资方法。为推进公用事业市场化，加快污水处理厂二期工程建设，上杭县政府以招商方式，在经验期限都是 30 年的情况下，以 TOT 方式转让上杭县污水处理厂 1.25 万吨/日规模特许经营权，同时以 BOT 方式进行一期另一组 1.25 万吨/日处理，建设和营运；二期再建设 2.5 万吨/日规模处理设施，使污水处理厂总规模达到 5 万吨/日，该举措盘活了上杭县城市基础设施存量资产，使其发挥出最大的社会和经济效益，为经营上杭城区污水处理提供新思路；增加了社会投资总量，引导更多的社会资金投向城市基础设施建设，以污水处理行业发展带动上杭旅游业

的发展,促进上杭县经济的平稳增长;促就了上杭住建局的职能转变,使其思维模式将不仅紧盯“增量投入”,而且注意到“存量盘活”,把工作重点转移到加强对城市建设规划上,引导社会资金投入城区污水处理项目中,为上杭县城区污水处理注入新活力,助力上杭县城区的新发展。

(二) 存在问题及原因分析

根据专项资金财政评价结果及分析,各类项目资金总体实施情况较好,但项目在执行中也存在一些有待改进的问题。

1. 缺少专项资金管理办法

根据《2020 年财政评价工作指引》工作程序和规范要求,一个专项需制定一份具体的专项资金管理办法。以便于规范专项资金管理,保障资金安全、高效运行,切实发挥资金使用效益。申报上杭县“城区污水处理费”专项并未单独制定专项资金管理办法,仅出具《关于编制上杭县县级部门 2020-2022 年支出规划和 2020 年部门预算的通知》(杭财预〔2019〕45 号)和《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》(杭财预〔2020〕5 号)文件,无法完全覆盖此专项资金支出、使用等范围。专项资金是否有制度可依,资金支出及使用方向是否正确将在很大程度上影响财政专项资金使用的规范性和合理性。

2. 缺少具体的资金使用计划

该项目在实施开展的前期已制定专项资金预算表,但具体在各子项目下未制定详细的年度项目及预算方面规划。如城区污水主干管维护费、14 个泵站费用中只预算“2020 年度支出 600 万元”,但未具

体列出城区污水主干管维护费、14 个泵站费用具体包含哪些内容，对评价小组的工作造成一定影响。

3. 预算编制不够合理，绩效指标体系有待优化

（1）项目预算编制不够合理。根据 2020 年上杭县佳波污水处理有限公司运行有关费用拨付审批表和 2020 年县直部门费用预算编制明细表，2020 年城区污水处理费专项预算金额 2920 万元，实际支出 2550.59 万元，执行率为 87.35%；污水处理费预算金额 2200 万元，实际支出 2316.9 万元，执行率为 105.31%；特殊家庭污水返还费预算金额 20 万元，实际支出 3.66 万元，执行率为 18.3%；城区污水主干管维护、14 个泵站费用预算金额 600 万元，实际支出 130.03 万元，执行率为 21.67%，资金执行率较低，但该项目仍存在由于部分小区的雨污水管分离未彻底使得小区域雨季期间河流有污染现象以及污水管网存在满溢和漏损现象，而项目负责单位仍未加大资金投入力度进行管网维护，管网维护资金使用不充分。该项目实际支出数与预算数值差额较大，执行率较低，未根据实际情况编制预算，专项资金预算编制有待加强。

（2）绩效指标体系有待进一步优化。根据上杭县住房和城乡建设局所提供的绩效目标申报表和项目支出部门绩效评价报告可知，项目绩效指标设置存在不全面、不规范等问题，影响项目绩效评价工作的顺利开展。如在成本指标下设置“特殊家庭污水返还费”指标，存在放置不当的问题。结合该项目的自身特点考量，“特殊家庭污水返还费”指标放在社会效益指标中更为合理。

4. 自评工作不够严谨，支撑材料有待完善

(1) 自评工作不够严谨。根据上杭县住房和城乡建设局提供的绩效自评报告和项目支出绩效单位自评表,污水处理总量目标值和实际污水处理总量存在不一致的问题。在绩效自评报告中,2020 年污水处理总量目标值为 1200 万吨,实际污水处理总量为 1234.113 万吨;在项目支出绩效单位自评表,2020 年污水处理总量目标值为 1082 万吨,实际污水处理总量为 1230.9 万吨。

经核查,2020 年上杭县佳波污水处理有限公司运行有关费用拨付审批表、上杭县财政局事业行政费拨款明细账和项目支出绩效单位自评表中 2020 年城区污水主干管维护、14 个泵站费用存在出入:在 2020 年上杭县佳波污水处理有限公司运行有关费用拨付审批表中,城区污水主干管维护、14 个泵站费用为 130.03 万元;项目支出绩效单位自评表中城区污水主干管维护、14 个泵站费用为 600 万元。多处数值不一致反映出自评环节工作不够严谨。

(2) 满意度调查缺少相关支撑材料。项目支出绩效单位自评表中设置了满意度指标,经核查,该项目缺少相关问卷调查等支撑材料,也反映了自评环节工作不够严谨、不够规范,支撑材料有待完善。

5. 对项目实施单位监管力度有待加强

根据上杭县城区用水办对杭县佳波污水处理有限公司的工作考核表,考核得分从第一季度的 87 分下降至第四季度的 82 分。其主要原因为佳波污水处理有限公司在不同季度违反相同考核制度,且未根据考核结果进行彻底整改。如环境卫生项目中“责任区无杂物,仪表设备无油渍、污垢、积灰”这一考核内容四个季度均被扣分。一定程度上可以反映出相关负责人未认真做好监督管理工作,项目负责单位未能对项目实施单位实行严格监管。

六、有关建议

（一）有章可循，健全专项资金管理办法

根据《2020 年财政评价工作指引》等文件精神，要求规范专项资金管理，每个专项都应该制定针对性的专项资金管理办法。应该根据城区污水处理费专项资金的特点，确定资金支出、使用、责任等范围，制定具体的污水处理费专项资金管理办法，构建更加全面、完善、合理的专项资金管理制度框架，保证专项资金在监督、管理和使用中有制度可依，在评价过程中能够更加清晰界定每笔资金具体用途，合理地对其产出效益进行准确评价。

（二）明确规划，确保预算安排合理性

每年均应制定专项资金的年度计划，计划应包含专项预期实施项目、预算资金、预期开展时间等信息。同时，应加强全面预算绩效管理，做好事前评估工作，加强项目中、后期工作的监管工作，以规范部门根据专项资金年度规划制定部门绩效目标表，加强预算规划安排的合理性、明确性、科学性，从而为做好部门自评工作奠定基础，提高专项资金事前预算规划的可行性。

（三）加强预算，提高预算编制的精准性

结合项目资金特点，把握好测算依据，根据实际任务量进行预算编制，增强预算编制的科学性、精准性。针对 2020 年部分项目预算资金结余较多这一问题，建议在进行资金预算编制时，污水处理运营费及污水主、次干管维护及泵站费用应考虑城区每日生活污水量、人口增长、城区扩展等因素测算生活污水总量，进而对污水处理运营费

做出准确的预算，避免预算的大量结余；此外，特殊家庭污水返还费应根据享受污水处理费返还人数进行认真测算，以提高预算编制的精准度。

（四）优化指标，规范绩效自评工作

一是提高指标设置的合理性。每个指标都代表着不同的评价方面，应根据不同指标的性质将其设置在对应二级指标范围内。建议提高对绩效评价体系指标的认识，加强绩效评价专业业务知识的学习，通过优化对比分析产出的效益，不断完善并形成符合本专项资金特点的绩效评价指标体系。

二是加强绩效自评工作的规范性。严格按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》要求，遵照《2020年财政评价工作指引》的工作程序和规范要求开展绩效自评工作，同时开展自查自纠，完善内控机制，提高自评工作规范性。加强对满意度指标支撑材料的收集力度，注重群众满意度问卷调查数据的统计、整理，增强满意度指标的可考核性。采取集中学习、讲座、专题会议等方式，加大对参与绩效评价人员的培训力度，掌握最新绩效评价管理办法，进一步充实绩效评价人员的业务知识，以加强自评环节工作的规范性，为更好地实施绩效自评工作夯实基础。

（五）加强考核，强化对项目实施的监管力度

项目负责单位为确保项目落实到位，应时刻与项目实施单位保持密切联系，及时了解项目实际情况，发现问题及时解决。项目实施单位应高度重视每季度的污水提升泵站及管网维护工作考核结果，根据

考核结果发现存在的问题，并针对问题研讨相关的应对措施，避免在下次考核中出现同样的问题。同时，项目负责单位应加强对项目实施单位的监督管理，便于负责单位对项目管理进行严格把控，督促落实工作完成情况，增强实施项目的效果与可持续性。

（六）系统思考，保障污水处理良好效果的可持续性

针对调研中了解到该项目实施中存在的污水管网存在满溢和漏损现象，项目实施单位应加强污水管网维护力度，排查污水管网设施功能及运行状况，推进管网病害诊断与修复，强化污水管网的升级改造。为保证污水处理厂高效运行，相应的城市排水管网系统也应该加大建设力度，使城市污水和雨水在分流原则的控制下得以较好的处理，该项目存在部分小区域雨污水管分离未彻底，导致小区域雨季期间河流有污染的问题，因此，建议将来政府在财政预算允许的情况下，后续可投入适当的资金对雨污分离管网改造设立专项，推进雨污分离，减少河流污染现象。此外，应推动汀江上下游协调发展与保护、共同促进汀江保护治理的有效性。从而从系统上保障污水处理良好效果的可持续性。

七、其他需要说明的问题

1、申报城区污水处理费专项未制定专项资金管理办法

2、在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算绩效管理还需加强

附件 1：上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项资金预算绩效评价评分表

附件 2：上杭县住房和城乡建设局城区污水处理费专项满意度调查问卷