

2022 年常州市黑臭河道整治工程
—市区水体治理及排水系统效能提升工程
专项债券
绩效评价报告

项目名称：常州市黑臭河道整治工程—市区水体治理及
排水系统效能提升工程（2022 年债券）

评价机构：常州金鼎会计师事务所有限公司

主 评 人：王赛娇、邓泽城

评价时间：2023 年 5 月-10 月

摘要

受常州市财政局委托，常州金鼎会计师事务所对常州市黑臭河道整治工程—市区水体治理及排水系统效能提升工程（2022年债券）实施重点绩效评价。

本项目评价对象为2022年江苏省政府城镇建设专项债券5000万元，债券资金用于支持2022年市区水体治理及排水系统效能提升工程，涉及工程23项，截止2022年末实际使用1914.47万元。2022年市区水体治理工程属于黑臭河道整治工程的一部分，整体工程包括铁路立交地道防汛能力提升、城市道路雨水系统能力提升、城区河道水环境品质提升、排水防涝应急能力提升、既有截流系统能力提升、雨污分流及污泥处理等工程，总投资为34668万元，建设周期为2018年—2022年。2022年项目处于收尾阶段，年度资金主要用于支付23项零星工程的进度款，包括截流井整修改造、泵站整修、河道原位修复、排涝设备采购、管网检测和信息系统提升等工程。债券申报和项目实施单位为常州市城市排水有限公司。经评价，项目综合得分为85.74分，绩效等级为“良好”。

本项目取得的成效主要有：（1）债券资金为水体治理工程实施提供了重要保障。截止 2022 年末，累计到位资金 30970 万元，其中政府专项债券 30800 万元，占到位资金的 99.45%，工程款支付率达到 85.91%。（2）注重项目前期勘察与规划，形成了标准化流程，工程建设规范有序。打造示范工程，提升城市水环境质量。（3）不断创新管理举措，输出了泵站低水位运行、实施“挤外水”工程等多项行业领先技术，污水收集能力得到提升，智慧管理水平显著提高。

但是，项目开展中还存在一定的不足。主要体现在：

（1）专项债券全周期管理尚不够到位。①债券申请额度与年度资金需求不够匹配。从雨水二期工程全周期层面看，累计完成投资为总投资概算的 89.34%，发债总额度的总体使用率约为 86%，但本项目申请的 2022 年政府专项债券使用率不高。②债券管理还不够科学，包括预期收益测算不够精准、债券信息公开不够规范、债券资金全过程监控机制不够健全等。

（2）项目推进及过程管理仍有不足。①项目总体进度略有滞后。受疫情等因素影响，部分工程延期至 2023 年陆续完工，文明施工还不够到位。②完工工程没有及时确认入账。已验收、投入使用的工程，在形式上未将资产和项目档案及时移交资产使用方，未暂估入账。

（3）债券目标体系还不完善。①项目目标体系系统性不强，缺乏与整体建设目标相匹配的项目目标和效果，项目整体目标与分年度目标之间关联度不紧密。②2022 年绩效指标未能对所有实施项目全覆盖。③部分绩效目标不合理，效益指标缺乏定量和匹配度高的指标。

为此，我们建议：

（1）严格落实债券各项管理要求，提升债务管理水平。一是按需借债，提高资金效率。应按照实际需求合理申请年度债券额度，避免资金在年度中沉淀、闲置。二是完善机制，规范债券管理。建立健全由财政、主管部门、实施部门共同监控的债券跟踪监管机制，避免触及政府债券监管红线。做好债券项目信息公开工作，加强债券资金专账管理。三是平

衡收益，规避偿债风险。应注重项目融资收益平衡，通过建模等方式，合理预测项目收益，降低项目收益不达预期引起的偿债风险。

（2）协同开展黑臭河道整治，提升项目管理质效。污水源头治理是本。目前我市仍有多条劣五类河道，说明本轮整治尚不彻底，或存在反复情况。建议住建部门在规划下一周期治理项目前，会同各级环保、水利部门对我市黑臭河道进行全面摸排，查寻非法排放点源；对老城区生活污水收集率低的片区，研究彻底根治的办法，进一步消除排污盲点，提高截污能力。对本项目，应抓紧项目后期工作，尽快开展工程审计、财务决算、资产移交等收尾工作。进一步提升项目精细化管理水平，做好全过程项目把控。

（3）加强绩效目标与工作目标的融合，提升管理绩效。完善黑臭水体整治工程的绩效目标体系，制定符合实际工程内容的核心指标，明确项目整体和分年度工程的数量目标，做到绩效目标对实施项目的全覆盖。

目录

| | |
|---------------------------------|----|
| 一、基本情况 | 1 |
| (一) 评价对象概况 | 1 |
| 1.评价对象及其背景、意义..... | 1 |
| 2.主要内容及实施情况..... | 2 |
| 3.资金投入和使用情况..... | 4 |
| 4.债券资金“借、用、管、还”情况 | 6 |
| (二) 评价对象绩效目标 | 7 |
| 1.总体目标 | 7 |
| 2.阶段性目标 | 7 |
| 二、绩效评价工作开展情况 | 8 |
| (一) 评价对象和范围 | 8 |
| (二) 评价思路 and 办法 | 8 |
| 1.总体评价思路 | 8 |
| 2.评价方向和重点关注内容..... | 9 |
| 3.评价指标体系设计及原则、方法、标准 | 11 |
| (三) 评价工作过程 | 12 |
| 三、绩效评价结论及指标分析..... | 14 |
| (一) 绩效评价评分及等级..... | 14 |
| (二) 绩效指标分析 | 14 |
| 四、取得的业绩与经验 | 15 |
| (一) 债券资金为水体治理工程提供重要保障 | 15 |
| (二) 工程建设规范有序，质量以示范工程为目标 | 15 |
| (三) 建设管理两手抓，截污能力显著提升 | 16 |
| 五、存在的问题及原因分析 | 17 |
| (一) 专项债券全周期管理尚不够到位 | 17 |
| (二) 项目推进及过程管理仍有不足 | 18 |
| (三) 债券目标体系还不完善 | 19 |
| 六、相关建议 | 19 |
| (一) 严格落实债券各项管理要求，提升债务管理水平 | 20 |
| (二) 协同开展黑臭河道整治，提升项目管理质效 | 20 |
| (三) 加强绩效目标与工作目标的融合，提升管理绩效 | 21 |
| 附件：1.评价指标表..... | 22 |

| | |
|---------------------|----|
| 附件：2. 绩效指标分析 | 22 |
| 附件：3. 满意度调查报告 | 22 |

2022年常州市黑臭河道整治工程-市区水体治理 及排水系统效能提升工程专项债券 绩效评价报告

受常州市财政局委托，常州金鼎会计师事务所对常州市黑臭河道整治工程—市区水体治理及排水系统效能提升工程（2022年债券）（以下简称“雨水二期”）实施重点绩效评价。根据《常州市市级项目支出绩效评价管理暂行办法》（常财绩〔2020〕6号）、《常州市财政局关于做好2022年度市级预算绩效评价工作的通知》（常财绩〔2023〕1号）等文件要求，评价组本着“实事求是、客观公正、科学合理、绩效导向”的原则，并依据财政绩效评价业务操作规程和该项目评价工作方案，全面系统地开展了相关评价工作，形成本报告。

一、基本情况

（一）评价对象概况

1.评价对象及其背景、意义

随着常州的快速发展，城市的雨污管道系统已经不能满足需求，且近年来恶劣天气频发，常州多次出现连续强降雨，使得运河和城区内河水位迅猛上涨，导致部分路段路面积水、小范围倒灌、低洼地区积水严重。同时，由于城区大部分河道进行了截流，污水处理厂汛期水量远远大于旱季的水量，使得整个污水系统难以承受。再加上城市铁路立交排水标准较低，且大多处于主要干道或重要路段，一旦发生地

道积水或排水不畅，将造成严重的交通障碍。为减少发生内涝的次数和范围，尽量减少内涝对居民带来的财产损失和人身伤害，原常州市城乡建设局（现更名为住房和城乡建设局）于2016年申请实施常州市区水体治理及排水系统效能提升工程，以进一步提高全市暴雨内涝灾害的防范能力，减轻排水体系重负，提升整个排水系统效能。

市区水体治理及排水系统效能提升工程是一项系统性工程，项目建设内容包括铁路立交地道防汛能力提升、城市道路雨水系统能力提升和完善、污水截流、城区河道水环境品质提升、排水防涝应急能力提升、既有截流系统能力提升、防汛应急能力提升、雨污分流及污泥处理等多类多项工程，整体建设周期为2018年—2022年，即计划2018年1月开工、2022年12月完工。项目按照一次规划、分期实施原则逐年建设，本次评价针对的是2022年工程，资金来源主要为政府专项债券。

2.主要内容及实施情况

本项目由常州市住房和城乡建设局（以下简称“住建局”）归口管理，由常州市城市排水有限公司（以下简称“排水公司”）具体负责实施。排水公司与常州市排水管理处合署办公，“一套班子、两块牌子”。

根据排水公司《2022年政府债券预计用款计划表》，市区水体治理及排水系统效能提升工程2022年计划实施项目数量共23个（含已完工付尾款项目），涉及合同金额12531.24万元，包括既有截流系统能力提升工程1项、污水截流工程5

项、污泥处理及城区河道水环境品质提升工程1项、排水防涝应急能力提升工程13项以及其他工程3项，另有监理费、迁移费等待摊费用支出。

表 1-12022 年计划实施项目表

单位：万元

| 序号 | 类别 | 子类 | 项目名称 | 实施单位 | 合同价 | |
|----|---------------------------|------------------|----------------------------------|--------------------------|--------------|--------|
| 1 | 基建工程 | 既有截流系统能力提升 | 西涵洞河截流井等现有排水设施整修、改造工程 | 常州市俊耀园林绿化工程有限公司 | 333.90 | |
| 2 | | 污水截流工程 | 十字河（颜家村）、关河（北新巷）、北塘河（范家塘）等污水截流工程 | 江苏东方宸邦建设工程有限公司 | 140.00 | |
| 3 | | | 前林庄河（常隆河）污水截流 | 常州恒隆路桥工程有限公司 | 567.88 | |
| 4 | | | 叶家浜、通济河、十字河等污水截流工程 | 江苏丰润建设有限公司 | 793.91 | |
| 5 | | | 古运河、双桥浜、白荡浜等污水截流工程 | 江苏泽誉建设工程有限公司 | 650.39 | |
| 6 | | | 龙游河等污水截流工程 | 江苏恒鼎建设发展有限公司 | 2438.93 | |
| 7 | | 污泥处理、城区河道水环境品质提升 | 通沟污泥、三宝浜净水工程（补充完善）工程款 | 常州聚联路桥工程有限公司 | 647.56 | |
| 8 | | | 现有排水设施运行、检查、整修、改造 | 江苏劲拓建设有限公司 | 309.30 | |
| 9 | | | 百草园等泵站整修 | 常州桃源园林绿化 | 281.16 | |
| 10 | | | 河道原位修复工程 | 江苏金坛市政建设有限公司 | 1127.38 | |
| 11 | | | 锦绣东苑雨水箱涵等现有排水设施改造 | 江苏韵泽建设工程有限公司 | 364.12 | |
| 12 | | | 再生水管网智能控制提升 | 江苏驰一建设发展有限公司 | 188.21 | |
| 13 | | | 排水防涝应急能力提升工程 | 龙游河等污水截流工程设备款 | 常州凯联环保科技有限公司 | 989.91 |
| 14 | | | | 现有排水设施检查、整修、改造设备 | 常州创能电力科技有限公司 | 59.48 |
| 15 | | | | 清潭厂生态补水（补充完善）设备集成 | 常州凯联环保科技有限公司 | 256.00 |
| 16 | | | | 严家村、老航仪、北新巷、都家塘等合流制排涝站设备 | 常州凯联环保科技有限公司 | 732.00 |
| 17 | | | | 龙游河、市河非标控制柜 | 常州市崇源电气有限公司 | 63.04 |
| 18 | 前林庄河、石柱弄、西涵洞现有排水设施整修等设备 | 常州滨特给排水设备有限公司 | | 569.24 | | |
| 19 | 市区水体生态修复工程所需配套设备及相关服务 | 常州滨特给排水设备有限公司 | | 212.70 | | |
| 20 | 戚墅堰污水处理厂进水泵房等设施改造工程所需配套设备 | 江苏常森环保工程有限公司等 | | 353.36 | | |
| 21 | 其他工程及项目 | | 2022 年度住宅小区雨污水管网检测、调查及整治 | 江苏东创建设工程有限公司 | 520.95 | |
| 22 | | | 城区排水防涝监控调度指挥系统 | 上海电气自动化设计研究所有限公司 | 750.00 | |
| 23 | | | 市河沉水植物恢复试点工程 | 江苏鼎达建筑新技术有限公司 | 181.82 | |
| 24 | | | 监理费 | 常州市华阳建设工程监理有限公司 | / | |
| 25 | | | 迁移等待摊费用 | | / | |
| 合计 | | | | | 12531.24 | |

本项目是在市区水体治理及排水系统效能提升工程总体规划及立项背景下实施。市区水体治理及排水系统效能提升工程已经过“前期摸底—项目建议书—可行性研究—立项批复—初步设计—概算批复—环评”等程序。2022 年实施的项目主要运转流程是结合需求确定拟实施项目—招标—

施工（含监理、跟踪审计等）—完工验收、质量检测—竣工验收—工程竣工决（结）算审计等。

截止 2022 年末，上述 23 项工程中，涉及工程施工的有 14 项，有 8 项已完工，有 6 项仍在建。完工工程中，有 7 项已验收，有 1 项因现场整改原因尚未验收。已验收工程中，有 6 项已完成工程审计，有 1 项正在开展工程审计。涉及设备的有 9 项，有 6 项已完工，有 3 项仍在建，完工项目已全部验收，其中 4 项已完成审计、2 项正在审计中。

根据项目立项整体进度要求，“雨水二期”工程计划于 2022 年全部完成，因疫情等原因，2022 年实施的部分工程项目延期至 2023 年陆续完成。截至 2023 年 7 月末，排水公司已完成项目竣工决算审计单位的招标工作，计划对“雨水二期”工程开展竣工决算审计。

3.资金投入和使用情况

（1）全周期项目资金情况

根据立项批复，市区水体治理及排水系统效能提升工程概算总投资为 34668 万元，其中工程费用 28981 万元、工程建设其他费用 3554 万元、基本预备费 455 万元、建设期贷款利息 1678 万元。

截止 2022 年末，项目累计到位资金 30970 万元，分别为城建集团拨款 170 万元、政府专项债券 30800 万元（2018 年 1000 万元、2019 年 4000 万元、2020 年 8000 万元、2021 年 12800 万元、2022 年 5000 万元）。

根据排水公司提供的《项目工程进度统计表》及合同、

审定单等估算，截止 2022 年末，项目累计完成投资约 30974 万元，为总投资概算的 89.34%，累计支付 26605.77 万元，到位资金支付率为 85.91%。从支出类别看，建安投资为 14753.44 万元，设备投资为 7715.29 万元，待摊投资为 4137.04 万元。从发债年度看，2018-2020 年政府专项债券 13000 万元已全部使用，2021 年政府专项债券已使用 11521.30 万元，支出进度为 90.01%，结余资金于 2023 年支付尾款并已使用完毕，2022 年政府专项债券已使用 1914.47 万元，支出进度为 38.29%。

（2）2022 年项目资金情况

本次评价年度为 2022 年，项目支付工程款及待摊费用等共计 3303.29 万元，全部为债券资金，其中使用 2022 年政府专项债券支付 1914.47 万元、使用 2021 年政府专项债券结余资金支付 1388.82 万元。

表 1-2 2022 年实施项目资金使用情况表

单位：万元

| 序号 | 类别 | 子类 | 项目名称 | 合同价 | 22 年计划支出 | 22 年实际支出 | 其中：22 年债券支付 | 其中：21 年债券结余支付 |
|----|------|--------------------|----------------------------------|---------|----------|----------|-------------|---------------|
| 1 | 基建工程 | 既有截流系统能力提升 | 西涵洞河截流井等现有排水设施整修、改造工程 | 333.9 | 187.86 | 128.65 | 85.39 | 43.26 |
| 2 | | 污水截流工程 | 十字河（颜家村）、关河（北新巷）、北塘河（范家塘）等污水截流工程 | 140 | 2.8 | 68.6 | 2.8 | 65.8 |
| 3 | | | 前林庄河（常隆河）污水截流 | 567.88 | 329.46 | 314.1 | 159.1 | 155 |
| 4 | | | 叶家浜、通济河、十字河等污水截流工程 | 793.91 | 224.56 | 265.5 | 224.56 | 40.94 |
| 5 | | | 古运河、双桥浜、白荡浜等污水截流工程 | 650.39 | 195.12 | 61.05 | | 61.05 |
| 6 | | | 龙游河等污水截流工程 | 2438.93 | 433 | 433 | | 433 |
| 7 | | | 龙游河等污水截流工程设备款 | 647.56 | 496.45 | 496.45 | 496.45 | |
| 8 | | 污泥处理工程、城区河道水环境品质提升 | 通沟污泥、三宝浜净水工程（补充完善）工程款 | 309.3 | 162.66 | 260.14 | 162.66 | 97.48 |
| 9 | | 排水防涝应急能力提升工程 | 现有排水设施运行、检查、整修、改造 | 281.16 | 9.82 | 9.82 | 9.82 | |
| 10 | | | 百草园等泵站整修 | 1127.38 | 237.54 | 95.93 | 55 | 40.93 |

| 序号 | 类别 | 子类 | 项目名称 | 合同价 | 22 年计划支出 | 22 年实际支出 | 其中:22 年债券支付 | 其中: 21 年债券结余支付 |
|----|------|----|---------------------------|----------|----------|----------|-------------|----------------|
| 11 | | | 河道原位修复工程 | 364.12 | 321.58 | | | |
| 12 | | | 锦绣东苑雨水箱涵等现有排水设施改造 | 188.21 | 276.88 | | | |
| 13 | | | 再生水管网智能控制提升 | 989.91 | 99.47 | | | |
| 14 | 设备采购 | | 现有排水设施检查、整修、改造设备 | 59.48 | 1.74 | 1.74 | 1.74 | |
| 15 | | | 清潭厂生态补水（补充完善）设备集成 | 256 | 71.01 | 52.38 | 52.38 | |
| 16 | | | 严家村、老航仪、北新巷、都家塘等合流制排涝站设备 | 732 | 204.5 | 2.43 | 2.43 | |
| 17 | | | 龙游河、市河非标控制柜 | 63.04 | 66.5 | 57.79 | 57.79 | |
| 18 | | | 前林庄河、石柱弄、西涵洞现有排水设施整修等设备 | 569.24 | 493.65 | 256.45 | 88.42 | 168.03 |
| 19 | | | 市区水体生态修复工程所需配套设备及相关服务 | 212.7 | 85.08 | | | |
| 20 | | | 戚墅堰污水处理厂进水泵房等设施改造工程所需配套设备 | 353.36 | 70.67 | | | |
| 21 | 其他 | | 2022 年度住宅小区雨污水管网检测、调查及整治 | 520.95 | 223.69 | 266.21 | 46.28 | 219.93 |
| 22 | | | 城区排水防涝监控调度指挥系统 | 750 | 360.42 | 360.42 | 360.42 | |
| 23 | | | 市河沉水植物恢复试点工程 | 181.82 | 127.27 | 27.27 | 27.27 | |
| 24 | | | 监理费 | / | 116.4 | 56.29 | 56.29 | |
| 25 | | | 迁移等待摊费用 | / | 201.89 | 89.07 | 25.67 | 63.4 |
| 合计 | | | | 12531.24 | 5000 | 3303.29 | 1914.47 | 1388.82 |

4.债券资金“借、用、管、还”情况

本次评价的 2022 年实施项目，资金来源通过申请 2022 年江苏省政府专项债券筹集。根据实施方案、财务评估报告、法律意见书等资料，经常州市财政初审及事前绩效论证，经省级财政评审后，获得了 2022 年江苏省政府城镇建设专项债券（六期）—2022 年江苏省政府专项债券（十期）支持，债券额度为 5000 万元，发行期限为 30 年期，到期日期为 2052 年 6 月 27 日，票面利率为 3.37%，利息按半年支付，最后一次利息随本金一起支付，预测债券存续期间项目总收益为 7.48 亿元。

该债券资金于 2022 年 6 月 30 日拨付至市财政局，市财政局于 2022 年 7 月 13 日拨付至项目单位。累计至 2022 年末，

项目单位实际使用本债券资金 1914.47 万元，结存资金 3085.53 万元，使用率为 38.29%。

该债券资金纳入政府性基金预算管理。累计至 2023 年 7 月评价时，已按规定付息 2 次。付息时与常州市 2022 年江苏省政府专项债券（十期）其他债券项目共同付息，市本级每次付息金额合计为 1199.72 万元，已涵盖了本债券利息。

表 1-3 2022 年政府专项债券基本信息情况表

| 债券名称 | 金额 | 期限 | 计息日期 | 付息方式 | 付息日 | 省下拨至市时间 | 市下拨至项目时间 | 利息实际支付情况 | 债券资金核算情况 |
|---|---------|------|-----------------|--------|------------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 2022 年江苏省政府城镇建设专项债券（六期）—2022 年江苏省政府专项债券（十期） | 5000 万元 | 30 年 | 2022 年 6 月 27 日 | 半年支付一次 | 每年 6 月 27 日、12 月 27 日（节假日顺延） | 2022 年 6 月 30 日 | 2022 年 7 月 13 日 | 截至 2023 年 7 月 17 日，已还息 2 次，符合规定 | 通过“污水处理费转贷收入”及“污水处理费对应的专项债支出”列支 |

（二）评价对象绩效目标

1. 总体目标

通过对地道雨水泵站和城区主要积水市政道路和小区的雨水系统进行改造，以及一系列管理措施的实施，改善居民汛期出行条件，改善城市环境和居民生活，减少发生内涝的机会和范围，尽量减少内涝对居民带来的财产损失和人身伤害，树立常州市良好的对外形象。

2. 阶段性目标

本项目在申请政府专项债券时编制了《江苏省政府专项债券项目资金年度绩效目标申报表》，明确 2022 年度目标为“减少发生内涝的机会和范围，尽量减少内涝对居民带来的财产损失和人身伤害”。对应的绩效指标如下表所示。

表 1-4 本项目申请政府专项债时的绩效指标表

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 年度指标值 |
|------|---------|-------------------|--------|
| 过程 | 资金管理 | 资金到位的及时性 | 及时 |
| | | 资金使用的合规性 | 合规 |
| | 组织实施 | 管理制度健全性 | 健全 |
| | | 制度执行有效性 | 有效 |
| 产出 | 数量指标 | 河道生态修复面积（平方米） | ≥10000 |
| | 质量指标 | 项目竣工验收合格率 | ≥95% |
| | 时效指标 | 项目完成及时性 | 及时 |
| | 成本指标 | 项目总成本 | ≤总概算金额 |
| 效益 | 经济效益 | 年度投资完成额（万元） | 5000 |
| | 社会效益 | 对污水处理事业发展的影响或提升程度 | 较高 |
| | 生态效益 | 改善市河水环境，降低环境污染风险 | 良好 |
| | 可持续影响 | 减少发生内涝的机会和范围 | 良好 |
| 满意度 | 服务对象满意度 | 服务对象满意率 | ≥90% |

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价对象和范围

本次评价对象为 2022 年江苏省政府城镇建设专项债券 5000 万元，用于支持常州市黑臭河道整治工程—市区水体治理及排水系统效能提升工程，评价周期为 2022 年度。

（二）评价思路和办法

1.总体评价思路

本项目为项目评价，专项资金来源为专项债券资金。根据这一特点，本次评价首先定位项目评价，遵循绩效评价“决策—过程—产出—效果”的基本逻辑路径，设置全要素、全流程的评价体系；在此基础上，结合政府专项债券的管理要求，融入对专项债券项目“借、用、管、还”的全周期考察评价。评价以结果为导向，在充分调研的基础上设计指标体系，通过基础数据填报、台账资料查阅、实地走访调研、工作人员访谈及满意度调查等方法核查资金使用情况、项目实施情况以及绩效目标完成情况，在汇总分析的基础上对项目

完成情况进行综合评估，对债券资金使用效益、债券项目实施有效性及执行效果等进行全面评价。

2.评价方向和重点关注内容

本次关注的重难点主要从债券端和项目端两方面考虑。

(1) 债券端重点关注内容

结合债券资金特点，从“借、用、管、还”维度出发，重点关注专项债券资金投向合理性、前期程序履行到位性、资金拨付使用合规性、还本付息情况、项目收支平衡及收益预测合理性、专项债券纳入政府性基金核算、形成资产及信息公开等管理方面。

(2) 项目端重点关注内容

①**城市排水整治项目整体规划的完善性。**本项目覆盖市区水体的改造提标工程，范围广、工程量大，且城市管网改建涉及与现有交通基础设施的协同配合，影响面大，可以说是百年大计，立项不易，建设不易。因此，评价关注了其前期整体规划的科学性、合理性、充分性，关注项目实施前期可行性论证方案是否符合实际并有扎实的调研作为依据，前期程序是否按要求落实到位等。

②**建设工程范围是否清晰。**本项目为系统性的整治工程，内容涵盖的环节多、项目全，包括收集—纳管—并管—处理—排放的全流程。因此，首先需要弄清楚项目申报时所涵盖的项目范围包括哪些，其次关注项目建设范围和内容是否与当年债券申请计划的范围内容一致。

③**工程管理规范性。**工程类项目建设周期长，尤其排水

工程项目较为特殊，肉眼难以直观评判工程量和工程质量，且工程建完即投入使用。因此，需要基于建设过程的规范性管理，评价以项目资料为主，结合现场观察。同时，关注项目作为债券项目的管理要求是否达成。

④工程进度问题。由于建设工程链条长，项目多，周期过长，会加剧对城市生产生活的的影响，同时，也会影响到排水达标和生态环境问题，因此进度也很重要，评价考察了城市的整体协同能力、排水公司的管理水平，关注整体进度是否达到预期。

⑤隐蔽工程质量的衡量问题。一是重点关注实施单位的质量控制和流程管理水平，是否按照 GB50268-2008《给水排水管道工程施工及验收规范》要求，做到质量验收的基本规定，按验收批、分项工程、分部（子分部）工程、单位（子单位）工程的顺序进行。给排水管道工程施工质量控制是否符合相关规定，如各分项工程应按照施工技术标准进行质量控制、每分项工程完成后必须进行检验、相关各分项工程之间必须进行交接检验、所有隐蔽分项工程必须进行隐蔽验收、未经检验或验收不合格不得进行下道分项工程等。二是结合使用中暴露的问题侧面反映工程质量。

⑥成本控制及资金管理情况。重点关注工程预算变化情况，关注成本整体控制措施是否到位有效，关注支付资金是否严格按照合同约定以及支付流程是否规范等。

⑦项目效果。因评价年度的局限性，若仅考察 2022 年专项债资金的使用效果局限性较大，因此本次不拘泥于某一

个或某几个工程的效果，从项目总体实施目的及成效达成角度进行考察，着重关注社会效益、生态效益及可持续影响。

3.评价指标体系设计及原则、方法、标准

围绕项目重点关注内容，根据绩效评价的基本原理和原则，评价小组按照逻辑分析法编制了评价指标体系。指标体系包括决策、过程、成本、产出、效益和满意度六部分。

决策与过程指标：对照《转发财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（苏财办〔2021〕46号）要求的共性指标设计，并结合本项目特点对部分指标的指标解释、评分规则做出细化、补充。

成本指标：通过设计“建设成本控制率”、“工程签证、变更控制率”指标，考察总的成本控制情况、各工程子项的成本控制以及变更情况。

产出指标：围绕资金投入方向一对一的设计。产出数量上，考察完成了哪些建设内容，即计划建设的工程项目是否按照计划实施完成；产出质量上，考察工程质量目标是否达成以及运行情况等；产出时效上，考察项目推进是否及时，包括建设进度、验收进度、审计进度以及投用进度等。

效果指标：我们将实施的工程归纳为提升排水防汛能力、提高污水源头收集能力、提升水环境三大类。围绕这几类核心目的，对应的设计了“城市生活污水集中收集率”、“削减入河污染物总量稳定率”等指标。同时，考虑到项目的可持续性，设计了“城市排水规划完备性”、“运维管理水平”等指标。

满意度指标：通过对社会公众、部门工作人员、施工单位的满意度调查，整体反映项目成效。

在指标权重与评分规则上：根据本次绩效评价关注的重点、资金投入量及指标的相对重要性，分别赋予不同的权重。其中：与项目关联度紧密、能充分体现资金产出与效果且数据采集可信度高以及能体现绩效全过程管理效果的指标，给予相对高的分值，而对于与项目关联度较弱、重要性不突出、定性指标概念有多种理解或可以通过定量指标来体现绩效的指标给予相对较低的分值。同时，参照江苏省财政厅、常州市财政局绩效管理有关要求制定评分规则。

评价秉承科学规范、公平公正、绩效相关等原则，采用案头材料核查、抽样实地调研、社会公众问卷调查、工作人员访谈相结合的方法，并通过成本效益分析、比较法、因素分析法、公众评判法等进行综合分析。

（三）评价工作过程

评价工作从 2023 年 6 月启动至 2023 年 10 月完成。具体分为工作部署与前期调研、指标设计与方案编写、数据填报与汇总、实地调研与核实、汇总分析、形成报告等阶段。

1. 前期调研与方案编制阶段

在充分调研项目开展情况的基础上，设计绩效评价指标及基础数据表，编制工作方案。为确保对项目情况掌握的全面性以及指标设计的科学性，我们对项目单位相关业务科室负责人进行了一对一访谈，并获取了相关基础资料。

2. 评价工作实施阶段

一是案头数据资料核查。我们分项目单位、财政局债务处两个环节进行核查。

项目单位层面：获取各项工程招投标资料、监理资料、支付凭证等，核查工程实施过程规范性及支付进度合规性，了解成本控制情况及措施；结合绩效指标填报情况，逐一核实填报依据及完成情况；获取 2023 年上半年项目单位收益现状，重新测算、分析债券资金预期收益可达成情况。

财政债务处层面：核查债券资金申请、审核、拨付、核算、付息、日常管理及信息公开等资料，评估债券资金管理过程规范性。

二是实地调研。抽取部分工程，实地踏勘工程现状，对照合同、招标要求及审定单核查工程建设内容是否完成、目前是否正常运行、后续维护完好性以及智能化管理情况等，另水质提升类工程关注水环境整治提升情况。调研时同步关注效果类指标完成情况，如雨污分流、管网完好、污水收集、智慧平台建设等。

三是满意度调查。通过网络问卷等形式对常州市区居民展开了满意度调查。

此外，本次也对工作人员、施工单位进行了深入访谈及调研，了解工程实施过程及存在的困难、不足等。

3. 综合分析及报告编写阶段

对调查信息、基础数据、指标数据、满意度问卷进行整理分析。在汇总各类信息数据之后，进行指标数据的总体评估，撰写绩效评价报告。

三、绩效评价结论及指标分析

（一）绩效评价评分及等级

根据项目实施情况，按照此次绩效评价的指标体系、评价标准，经认真审核评定，2022年常州市黑臭河道整治工程—市区水体治理及排水系统效能提升工程债券资金绩效评价综合得分为85.74分，绩效等级为“良好”。具体评分情况详见《附件1 绩效评价指标表》。

（二）绩效指标分析

从绩效指标的完成和效果来看，项目的开展总体上达到了预期目的。从决策管理层看，管理体制机制上健全，排水公司为国有单位，同时承担全市城区污水收集处理任务，项目由排水管理处一把手许光明主任亲自参与项目各个环节，他在岗近 30 年，经验丰富，技术团队稳定，整体责任意识强，工程要求质量高。从产出任务的完成看，2022 年为收官之年，总体进度已经完成，少量工程正在收尾。从效果来看，通过增设、优化管网、泵站等工程，填补空白等措施，提升了城市生活污水的收集率，减少污水直排现象。但是由于本项评价为黑臭水整治大工程中的一个年度，年度内少有完整的大型工程，且工程与工程之间是上下游关系，并不独立产生直接效益，因此，难以从某一个工程中去评判成效，效果指标只能兼顾整体效益为主。

从政府债券评价指标完成情况看，额度申请精准性、资金使用率、项目收益测算几个方面还没有得到实施单位的高度重视，完成有偏差。

各项指标分析详见《附件 2 绩效指标分析》。

四、取得的业绩与经验

（一）债券资金为水体治理工程提供重要保障

债券资金解决了市区水体治理资金缺口。市区水体治理及排水系统效能提升工程概算总投资为 34668 万元，截止 2022 年末，累计到位资金 30970 万元，其中政府专项债券 30800 万元¹，占到位资金的 99.45%。项目按合同进度累计支付 26605.77 万元，工程款支付率达到 85.91%。

（二）工程建设规范有序，质量以示范工程为目标

排水公司建立工程建设管理工作机制，在雨水管网建设养护方面具有丰富经验，其管理水平在国内同行领先，雨水二期工程整体实施较为有序、规范。主要体现在：

一是注重项目前期勘察与规划，谋定而动。城市排水效率的 60%体现于规划设计，排水公司深知规划设计的重要性，项目前期委托专业第三方对规划整治范围内的地理环境、雨污水管网建设情况等进行了详尽调研并撰写了可行性研究报告，设定了较为详细的整治计划。各子项目实施过程中，项目前期科、工程科等主要业务科室会组织勘察，联合专家等力量，进一步优化和完善建设方案，择优选择施工方案。

二是规范运转，形成标准化流程。通过公开招标方式择优选择监理单位和相应资质等级的施工单位，对施工单位严格质量标准，建立健全施工质量保证体制，确保各项管理工作优质、高效开展。监理单位对施工现场严格落实监管责任，

¹2018 年 1000 万元、2019 年 4000 万元、2020 年 8000 万元、2021 年 12800 万元、2022 年 5000 万元。

对日常巡查中发现问题及时反馈施工方，监督整改情况。为尽量减少施工对居民出行的影响，部分整治工程积极与道路建设等其他建设工程配合，同步施工。

三是打造示范工程，提升城市水环境质量。整治项目入选住建部示范案例。通过系统开展十字河、双桥浜、章家浜等水环境品质提升工程，“生态净化+生态活水”等措施，增加水体溶解氧、透明度和水动力条件，提升河道自净能力，其中十字河整合整治入选住建部黑臭河道整治示范案例。创新整治修复技术。实施生态修复工程，打造以沉水植物为主的“水下森林净化系统”，该工程共完成河道生态修复面积14753.93平方米，加速了市河生态系统恢复，在达到景观水体景观功能和水质净化功能的基础上，实现水环境品质的进一步提升。

（三）建设管理两手抓，截污能力显著提升

排水公司不断创新管理举措，输出多项行业领先技术，智慧管理水平日益提高，污水收集管理能力显著提升。

一是实现泵站低水位运行。率先于2011年启动管网低水位的运行控制模式（污水泵站运行水位最高至管顶、最低至泵顶），并于2012年实现了“污水泵站低水位运行全覆盖，2016年水环境截流泵站按类型分类低水位运行”控制目标。2022年，污水泵站除了汛期和强降雨天外，全年80%以上的时间均可正常低水位运行。

二是持续实施“挤外水”工程。通过对截流系统的全面排查和能力提升，2022年所辖污水收集范围内实现挤外水

1.55 万吨，较 2021 年进一步增长，分流系统收集污水量占全年处理水量的 82%，水环境截流系统收集水量占比 18%。通过一系列举措，常州市主城区生活污水集中收集处理率明显提升，由 2021 年的 77.9%增长至 2022 年的 90.47%，绩效显著。

三是逐步实现信息化向智能化提升。开发“城区排水防涝监控调度指挥系统”，进一步完善了污水管理系统“一张图”信息化管理平台。依托各类监测设备和平台，实现了对污水管网的实时监控，节约了巡查人力，提升了应急反应能力，构建了覆盖“厂-站-网-排水户”、“雨水-污水-中水-河水”全要素的智能管控系统，提升了城市智慧管理水平。

五、存在的问题及原因分析

（一）专项债券全周期管理尚不够到位

1. 债券申请额度与年度资金需求不够匹配。从雨水二期工程全周期层面看，截止 2022 年末，累计完成投资为总投资概算的 89.34%，30800 万元发债总额度的总体使用率约为 86%。但本项目申请的 2022 年政府专项债券 5000 万元，当年使用 1914.47 万元，使用率不高。主要原因是：“疫情”影响下，工程进度不及预期，影响付款进度，如果考虑项目在 2023 年 1-8 月的付款进度，本项债券使用率约为 82%。另外，申请债券额度时未充分考虑到工程分阶段付款及往年尚有资金结余等情况，需求摸底及额度测算还不精细。

2. 债券管理还不够科学。一是预期收益测算不够精准，将影响后期评估效果。项目 2023 年预测时采用的“本项目

分摊日污水处理量 13.5 万吨”为理论值估算，后续未有专业计量设备统计实际数据；采用的“污水管网与污水处理厂分摊比例 50%”依据不够充分，缺少精确的测算过程。从近两年污水处理费单价及污水处理量看，二者的综合增幅与预测时的“年递增比例 4.5%”有一定差异。二是**债券信息公开不够规范**。本项目未在 2023 年 6 月底前公开上年度专项债券项目资金绩效评价结果、项目上一年度全年实际收益及最新预期收益等信息，没有满足《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》和《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》的相关公开信息的规定。三是**债券资金全过程监控机制不够健全**。本项目反映出的债券资金额度偏高问题、年度结存资金过多问题、收益不达预期问题等，虽然体现在使用单位，但也反映了债券管理的薄弱点。政府专项债券的申报经主管部门审核、财政部门审批，纳入地方财政预算管理，上述问题未能得到及时解决和整改。

（二）项目推进及过程管理仍有不足

1. **项目总体进度略有滞后**。根据立项批复，市区水体治理及排水系统效能提升工程总的实施周期为 2018 年—2022 年，即应于 2022 年 12 月末全部完工。实际中少量工程如锦绣东苑雨水箱涵等现有排水设施改造、再生水管网智能控制提升等，受疫情等因素影响，延期至 2023 年陆续完工。截止 2022 年末，项目整体进度约达 85%。另外，文明施工还不够重视，调查结果显示，工作人员对安全文明施工情况评价相对最低，满意度仅 79.20%。

2. 完工工程没有及时确认入账。根据债券管理要求，债券项目资产应及时进行确权并登记入账。排水公司在各子项目完成后即组织验收和工程审计，验收合格的交由资产使用方投入使用，但形式上未将资产和项目档案及时移交资产使用方，也未暂估入账。目前工程投入在排水公司基建账，尚未移交及暂估入账，排水公司计划待所有项目完工并竣工决算审计后一次性移交。考虑到工程决算周期较长，该模式易导致资产数量不清、管理权责不分明等问题。

(三) 债券目标体系还不完善

1.项目目标体系系统性不强。虽然部门根据政府专项债要求申报了年度绩效目标，但项目整体仍然缺乏与整体建设目标相匹配的产出目标和效果，对项目完成的整体工作量和成效的评估缺乏刚性约束。同时，项目整体目标与分年度目标之间关联度不紧密。

2.指标未能对项目全覆盖。如：2022 年产出数量目标仅针对其中一个 127.27 万元的市河沉水植物恢复试点工程设置了绩效目标，而对资金用量占比达 97%的污水截流工程、排水防涝应急能力提升工程未设置绩效目标。

3.部分绩效目标不合理。重要指标目标值设定不合理，如项目竣工验收合格率目标值为“ $\geq 95\%$ ”，不符合建设工程验收考核要求。效益指标多为笼统的定性指标，缺乏定量和匹配度高的指标，如社会效益指标“对污水处理事业发展的影响或提升程度较高”等均较难衡量。

六、相关建议

（一）严格落实债券各项管理要求，提升债务管理水平

一是按需借债，提高资金效率。项目单位应加强年度资金使用测算，结合上年结余资金情况，按照实际需求合理申请年度债券额度，避免资金在年度中的沉淀、闲置情况，提高债券资金使用效率。

二是完善机制，规范债券管理。建立健全由财政、主管部门、使用部门共同监控的跟踪监管机制，及时发现问题，共同协助解决，避免触及政府债券监管红线。做好债券项目信息公开工作，严格按照规定及时公开相关信息。加强债券资金专账管理，及时、清晰、全面反映债券资金及项目的收支余情况。

三是平衡收益，规避偿债风险。注重项目融资收益平衡，通过建模等方式，合理预测项目收益。可充分利用污水处理单位以前年度的信息，分析成本、收费、污水处理量、收入等的变化趋势，利用大数据，分析污水管网和污水厂的分摊比例，加强对债券项目的现金流、可持续性、盈利前景、风险因素等的详细分析与评估，收入预期应有理有据，降低项目收益不达预期引起的偿债风险。

（二）协同开展黑臭河道整治，提升项目管理质效

一是污水排放源头治理是本。根据调研，我市目前仍有多条劣五类河道，说明本轮整治尚不彻底，或存在反复情况。建议住建部门在规划下一周期治理项目前，会同各级环保、水利部门对我市黑臭河道进行全面摸排，查寻非法排放点源，对违规排污单位严格依法惩处；对老城区生活污水收集率低

的片区，联合城管等部门，研究彻底根治的办法，进一步消除排污盲点，提高截污能力。

二是抓紧项目后期工作。至评价时，本项目已基本完成，排水公司应尽快开展工程审计、财务决算、资产移交、资料归档等收尾工作。针对沉水植物恢复试点工程，建议会同水利部门、环保部门，共同研究推广方案，推进城市河道水质持续改善。

三是进一步提升项目管理水平。后续实施类似项目时，进一步做好全周期进度规划。施工前，制定一份详尽的项目进度计划，包括各个施工阶段的时间节点和工作内容。施工中，要及时监控实际进度，有针对性地收集数据和信息，包括每日或每周工作报告、验收记录等，对施工进度与计划差异及早调整、尽快采取补救措施。同时要联合监理单位加强安全施工教育检查，规范文明施工。

（三）加强绩效目标与工作目标的融合，提升管理绩效

完善黑臭水体整治工程的绩效目标体系。制定符合实际工程内容的核心指标，明确项目整体和分年度工程的数量目标，做到绩效目标对实施项目的全覆盖。提高绩效目标与工作目标的统一性，财务牵头业务配合，结合项目规划、重点工作内容、工作量、管理及考核要求等进一步梳理、完善绩效目标体系，发挥绩效管理对提升项目管理的作用。同时，排水公司应进一步提升展示管理水平的能力，在业务领先的基础上，进一步应用预算绩效管理和现代企业管理的精髓，培养企业管理人才，提升企业管理绩效，输出更多行业运维

标准，持续保持全国排水行业领先地位。

附件：1. 评价指标表

附件：2. 绩效指标分析

附件：3. 满意度调查报告

常州金鼎会计师事务所有限公司

2023 年 10 月

