
长汀县城区管网项目专项资金 事中绩效评价报告 (2021 年)

项 目 名 称：长汀县城区管网项目专项资金

项目实施单位：长汀县住建局

委 托 单 位：长汀县财政局

评 价 机 构：集美大学地方财政绩效研究中心

2022 年 6 月 25 日

目录

一、项目情况.....	1
（一）项目背景.....	1
（二）资金投入和使用情况.....	2
二、绩效评价工作开展情况.....	3
（一）绩效评价工作过程.....	3
（二）绩效评价指标遵循的原则、评价方法、数据来源和评价指标体系（附表说明）.....	3
三、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）.....	11
四、绩效评价指标分析.....	12
（一）决策.....	12
（二）过程.....	15
（三）产出.....	17
（四）效益.....	22
五、存在的问题及原因分析.....	24
（一）绩效管理不规范.....	24
（二）各类管理中的问题.....	25
六、有关建议.....	26
（一）完善绩效管理工作，提高绩效目标设计的质量.....	26
（二）改进各类管理工作.....	27
（三）精打细算，把有限的资金用在刀刃上.....	28
附件 1.....	30
附件 2.....	32
附件 3.....	33

长汀县城区管网项目专项资金 事中绩效评价报告（2021 年）

为进一步加强财政支出预算绩效管理，提高长汀县用于城区管网项目专项资金的使用效益，根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）、《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167 号）、《中共福建省委 福建省人民政府印发〈关于全面实施预算绩效管理的实施意见〉的通知》（闽委发〔2019〕5 号）、《福建省财政厅关于全面实施预算绩效管理若干措施的通知》（闽财绩〔2019〕2 号）、《福建省财政厅关于印发〈福建省财政支出绩效评价管理办法〉的通知》（闽财绩〔2015〕4 号）、《中共龙岩市人民政府办公室关于印发〈全面实施预算绩效管理工作方案〉的通知》（岩委办发〔2019〕44 号）、《中共长汀县办公室 长汀县人民政府办公室关于印发〈全面实施预算绩效管理工作方案〉的通知》（汀委办发〔2019〕3 号）等文件要求，绩效评价小组接受长汀县财政局委托，对长汀县城区管网项目开展事中绩效评价，确定评价对象与评价依据，制定评价方法、评价指标、收集与评价事项有关的资料，采用合理、科学的财政资金绩效评价理论与方法，以第三方身份出此报告，评价报告的结论不含委托方任何观点，主要供长汀县财政局、住建局了解长汀县城区管网项目专项资金的绩效情况，了解资金的产出、效益和满意度，分析长汀县城区管网项目专项资金可能存在的问题，并据此分析该项目后续实施的可行性和必要性，并以此为基础，规范未来同类工程专项资金的使用和管理，提高财政资金的使用效率。该项目得到了长汀县财政局、住建局和城投公司的有力支持。

一、项目情况

（一）项目背景

长汀产业园区前身为福建长汀经济开发区，1995 年 8 月经国家发改委批准设立。经过 20 多年的开发与建设，园区规划面积由原来的 2 平方公里扩大为

14.13 平方公里，已建成面积达 10.12 平方公里，下辖腾飞区、工业新区两个园区。至 2018 年底，园区共落户企业 336 家，工业企业实现产值 232.6 亿元，税收 5.53 亿元。长汀县城区管网项目主要位于腾飞工业园区，腾飞工业园区一期、二期及黄屋片区工业与居住区交错，生活污水和工业污水基本上是混流。为此，2017 年中央环保督查组转交信访件（〔2017〕216 号）中严肃指出了“腾飞工业园区工业污水直排”的问题。长汀县有关部门积极响应，2018 年，长汀县城投公司把龙陂河、莲花河的污水管网延伸至冠龙桥和莲花水库附近，方便园区连网排污，但由于园区建设初期，整个规划建设和管理未能满足形势发展需求，环保要求不高，没有实现雨污分离的规划要求，目前为止还没有连接各企业的污水管网。这种雨污混排模式，造成水体污染日益严重。并且部分城区雨水管道经过多年使用，很多已老化破损，时常出现各种问题。

基于此，对长汀产业园区的管网改造已经刻不容缓。

（二）资金投入和使用情况

2020 年 9 月 27 日，长汀县财政局下发《关于拨付 2020 年地方政府第二批一般债券及第三批专项债券资金项目的通知》（汀财债管资金〔2020〕9 号），要求拨付给长汀县城投公司地方政府债券资金 15944 万元，用于公益性资本支出。在资金安排明细中，明确要求拨入 7800 万用于城区管网项目，2020 年 9 月，用于长汀产业园区的管网改造项目的资金共计 7800 万入账，目前已经支出 7068.84 万元。其中，五通街管网改造以及城墙路面的铺设的资金已经结清，汀铁路红卫段管网建设还在建设中，预计 2023 年完工，工业一路、腾飞二路、腾飞一路和北寿路、工业三路和龙陂西路的管道建设还没有结算，但按要求，目前已支付了 80% 的工程款。主要收支明细见表 1：

表 1 长汀县城区管网项目收入支出明细表

资金用途		金额（万元）	相关说明
2020 年 9 月，财政局拨入经费		7800	
支出	长汀县城区管网建设	6393.07	主要用于工业一路，腾飞二路，腾飞一路和北寿路以及工业三路和龙陂西路的管道建设
	长汀县汀铁路红卫段管网	633.89	主要用于汀铁路红卫段管网建设

	长汀县五通街城墙路面及管网改造	41.89	主要用于五通街管网改造以及城墙路面的铺设
	支出合计		7068.84
	结余		731.16

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价工作过程

第一，按计划与要求对长汀县城区管网项目专项资金事中绩效评价工作进行调研方案设计；

第二，绩效评价小组成员到长汀县财政局、住建局和城投公司进行实地调研、座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等；

第三，绩效评价小组根据政策要求及项目实际情况，组织编制绩效评价工作方案，包括项目基本情况、绩效目标和指标体系、评价目的和依据、评价对象和范围、评价方法、组织与实施计划等；

第四，拟定长汀县城区管网项目专项资金事中绩效评价指标体系，与长汀县住建局、财政局和城投公司等相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系；

第五，归纳、分析、综合数据与资料，对长汀县城区管网项目专项资金事中绩效情况进行分析，完成《长汀县城区管网项目专项资金事中绩效评价报告（初稿）》；

第六，征询长汀县财政局及相关职能部门的意见，对初稿进行修改，完成《长汀县城区管网项目专项资金事中绩效评价报告》，并及时向相关部门反馈绩效评价结果。

（二）绩效评价指标遵循的原则、评价方法、数据来源和评价指标体系（附表说明）

1. 确定绩效评价指标遵循的原则

绩效评价的核心是绩效评价指标体系的构建，它直接决定了评价工作是否合

理有效。根据现代企业管理和目标管理理论，企业或组织目标的制定必须具备五个原则，简称SMART，它是管理大师德鲁克在《管理实践》中提出的目标管理方法，按照这个原则制定出的目标才能保证可实施、可跟进、可考核，也更容易实现。绩效评价指标体系设计时，也应遵循SMART原则：

（1）具体的（specific）。所制定的目标必须具体明确，不能含糊不清，模棱两可。设计指标时，尽量予以量化，减少定性的数量，如确实需要设置定性指标时，可以考虑专家评议、问卷、随机走访周边群众、实地观察等方式收集资料，然后予以确认。

（2）可衡量（measurable）。所制定的目标必须能够通过某种或某些定量或定性的方法，予以衡量和判定。

（3）可实现性（achievable）。所制定的目标必须符合实际，并且可以通过执行人的努力而能够实现，不能把目标定得太高太难。

（4）相关性（relevant）。所制定的目标应和公司的战略远景和规划紧密相关，而非脱离于公司战略之外。因此设计指标要充分考虑项目设立时预期达到的目的。

（5）时限性（time-based）。目标的时限有时间限制。

在SMART的基础上，并参照福建省《财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号），绩效评价小组认为，绩效指标设计时还应遵循如下原则：

（6）经济性。指标需要的数据容易获取，获取成本低，符合成本效益原则。

（7）可比性。为了便于纵向和横向的比较，所选指标尽量考虑共性的指标。

（8）分级分类。指标不要设计过多，尽量以最少的指标涵盖主要评价内容，指标之间避免或减少重复性，必要时可以采用主成分分析等方法进行筛选。

（9）全面性。所选择的指标应加以提炼，尽可能涵盖主要评价内容，主要部分应以细化指标予以反映。当项目支出明细很多时，应适当根据项目特征对项目进行归类，指标设计时应重点考虑那些金额大、可衡量、和项目预期总目标贴合的明细支出，并对其进行深入了解，从中挖掘出可以反映这些明细项目的指标。

（10）可理解性。指标的设定和命名应通俗易懂，必要时应加以备注，执行人在执行时不容易产生歧义。

2. 绩效评价方法的选用

绩效评价方法是指在绩效评价实施过程中为了取得被评价的预算支出项目、单位基础数据和资金使用绩效情况，完成绩效评价任务而采取的各种手段。根据省财政厅有关财政支出绩效评价的有关规定，参照闽财绩〔2013〕7号文中预算绩效评价共性指标体系，结合长汀县城区管网项目专项资金支出实际情况，绩效评价方法采用指标评分法、比较法、成本效益分析法、因素分析法、公众评价法等。

(1) 指标评分法。以100分为满分，把被评者的行为表现划分为若干个指标，赋予每个指标一定的分值，评价时对每个指标分别打分，最后累计出总分。

(2) 比较法。通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。

(3) 成本效益分析法。将一定时期内的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标实现程度。

(4) 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

(5) 公众评价法（又称为问卷调查法）。通过制定详细周密的问卷，要求被调查者据此进行回答，以收集所需要的资料，适用于无法用具体的指标衡量但是又需要了解公众满意度等指标的情况。

3. 绩效评价的数据来源

长汀县城区管网项目专项资金绩效评价中所需的数据来源于两方面，一方面来源于长汀县财政局、住建局、长汀县城投公司以及地勘单位、设计监理、监理单位、施工单位等提供的资料，包括：相关主管部门批复文件、项目可行性报告、工程施工合同、施工许可证等；另一方面通过实地走访，和有关部门座谈以及调查问卷的方式获取。绩效评价小组在长汀当地学生的支持下，发放有效问卷18份，发放对象主要涉及项目的周边居民。

4. 绩效评价指标体系的相关说明

关于本项目的绩效评价指标体系需要特别说明的是：

(1) 关于指标体系框架和权重。该指标体系的设计依据了“4E”（即经济性、

效率性、效果性和公平性）原理和以上的绩效评价指标需遵循的原则。在指标框架设计中，绩效评价小组参照了财政部 2020 年最新印发的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）中的项目支出绩效评价指标体系框架，即包含决策、过程、产出和效益四个部分，力求评价指标体系达到可行性、客观性、科学性与简明性的要求。其中，评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，原则上产出、效益指标权重不低于 60%。各指标权重在财政部《评价操作指引》与福建省《绩效自评表》基础上、充分征求集美大学地方财政绩效研究中心专家、长汀县财政局、长汀县住建局意见进行调整。

（2）关于评分标准。①评分标准一般参考计划标准、往年标准和行业标准，该工程是重大基建项目，不具有可重复性，因此，在对指标进行评分时，缺少历史数据，这里尽量选取计划数据（或合同数据）和实际数据的对比进行评分，以检验项目是否完成既定要求，如没有相应数据，则采用定性数据、调查问卷或随机访谈情况进行打分；②鉴于 2020 年遇到了不可预估的严重疫情，评价小组在评分时，适当考虑了疫情的影响。但影响程度不能很准确衡量，一般根据访谈和调研情况进行评估，这可能一定程度影响分数的客观性。

（3）关于分值权重。①该工程的参建单位主要包括地勘、设计、监理、施工等四类单位（由于项目尚未验收，因此没有涉及验收单位），考虑到该工程具有很高的专业性，较好资质的单位一般具有一套成熟有效的工程质量控制体系。因此，“相关单位资质”赋予较高的分值；②考虑到相对于长汀县的经济体量，该项目属于重大投资项目，项目立项和成本控制需要非常谨慎，因此，“立项依据充分性”和“成本控制”赋予较高的分值；③该工程是政府基建工程，属于非盈利性民生工程，其产生的社会效益、居民的满意度、生态效益以及对未来的可持续的影响是政府上马该工程的初衷，因此，这方面的指标权重进行了适当倾斜。

（4）关于质量指标的说明。该工程对水质会有所帮助，但考虑到河水水质的影响因素较多，如上游河水的污染、农田灌溉的污染均会对水质造成影响，并且城区管网正在建设中，也没有包括整个城区。基于此，评价小组认为，水质报告不能客观体现城区管网现有的作用。因此，没有选取水质报告作为质量指标。

（5）关于评价对象。根据资金支出明细，7800 万主要用于第一期项目的主体工程（工业一路、腾飞二路、腾飞一路和北寿路、工业三路和龙陂西路的管道

建设），主体工程目前已经使用资金 6393 万，占总体资金的 82%，根据“抓大放小”的原则，在设计绩效指标时，主要针对该主体工程的特点进行设置。

长汀县城區管网项目专项资金绩效评价指标体系及评价标准说明见表 2：

表 2 长汀县城区管网项目专项资金事中绩效评价指标体系（2021）

一级指标 (目标分类)	二级指标 (分类细化)	三级指标 (绩效目标内容)	评分标准
决策 (21 分)	项目立项 (9 分)	立项依据充分性 (6 分)	用于反映和考核项目立项依据的充分情况。①项目立项是否符合国家法律法规、地方政府的长期规划；②项目立项是否符合当地的迫切需求；③项目是否具有可行性；④项目是否属于公共财政支持范围。一项不符合扣 1.5 分，扣完为止。
		立项程序规范性 (3 分)	用于反映和考核项目立项程序的规范情况。①项目是否按照规定的程序申请设立和变更；②审批文件、材料是否符合相关要求；③立项过程是否公开、透明、及时。一项不符合扣 1 分，扣完为止。
		绩效目标合理性 (4 分)	用于反映和考核项目绩效目标与项目实施情况的相符情况。①项目是否有绩效目标；②绩效目标设置是否科学。一项不符合扣 2 分，扣完为止。
	绩效目标 (8 分)	绩效指标明确性 (4 分)	用于反映和考核项目绩效指标的明细化情况。①是否与项目目标相对应；②是否将项目绩效目标细化分解为具体的、清晰的、可衡量的绩效指标，指标框架是否符合最新政府文件要求。一项不符合扣 2 分，扣完为止。
		预算内容合理性 (2 分)	用于反映和考核项目预算内容编制的合理化情况。如预算内容符合使用资金的设定用途，得 2 分，否则不得分。
	资金投入 (4 分)	预算额度科学性 (2 分)	用于反映和考核项目预算额度测算依据是否充分，额度安排是否合理。①预算额度经过专业机构的严格测算和论证，并出具相关文件；②预算确定的项目投资概算是否经过相关部门审核和批复。一项不符合扣 1 分，扣完为止。
		资金到位率 (2 分)	用于反映和考核项目资金到位情况。资金到位率=（实际到位资金/年初预算安排资金）×100% 资金到位率 100%得满分；每低于 10%，扣 1 分，扣完为止。
过程 (18 分)	资金管理 (10 分)	资金使用率 (2 分)	用于反映和考核到位资金的使用情况。资金使用率=（实际支出资金/项目到位资金总额）×100% 资金使用率 100%得满分；每低于 10%，扣 1 分，扣完为止。
		资金使用合规性 (6 分)	用于反映和考核资金的规范使用情况。①是否制定相应的内部控制文件和财务管理制度文件；②资金是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；③是否有审计报告。一项不符合扣 2 分，扣完为止。

组织 实施 (8分)	招标流程规范性 (2分)	用于反映招标流程的规范情况。①是否制定和履行严格的招标流程；②招标流程是否公开、公正和透明。一项不符合扣1分，扣完为止。
	工程管理规范性 (4分)	用于反映和考核工程管理的规范情况。①是否建立工程指挥部，是否合理进行岗位分工；②是否制定相应的工程管理制度文件；③是否严格按照行业标准执行工程技术标准；④资料管理是否规范，资料是否齐全。一项不符合扣1分，扣完为止。
	工程进度安排合理性 (2分)	用于反映工程进度安排的合理性。①是否根据工程需要，合理安排工程进度计划；②是否按照进度安排施工，当出现特殊情况时，有没有及时调整进度。一项不符合扣1分，扣完为止。
	管道长度 (4分)	用于反映管道长度是否符合合同的要求。①腾飞工业园区工业一路路路管道建设长度达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；②腾飞工业园区工业三路和龙陂西路路路管道建设长度达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；③腾飞工业园区腾飞一路和北寿路路路管道建设长度达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；④腾飞工业园区腾飞二路路路管道建设长度达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分。
数量 指标 (8分)	道路恢复 (4分)	用于反映管道铺设后，道路的恢复是否符合合同的要求。①腾飞工业园区工业一路路路管道铺设后，道路恢复达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；②腾飞工业园区工业三路和龙陂西路路路管道铺设后，道路恢复达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；③腾飞工业园区腾飞一路和北寿路路路管道铺设后，道路恢复达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分；④腾飞工业园区腾飞二路路路管道铺设后，道路恢复达到合同要求得1分，没有达到合同要求扣1分。
	相关单位资质 (4分)	用于反映相关单位的行业资质。勘探、设计、施工、监理均为符合资质，有较好口碑的单位，得4分，一类单位不符合扣1分，扣完为止。
	重大安全事故 (4分)	用于反映工程的安全施工情况。工程施工期间发生重大安全事故，此项不得分；每发生1起一般安全事故，扣1分，扣完为止。
	工程质量控制和验收 (5分)	用于反映工程的质量控制措施是否完善，工程验收是否通过。①是否采用科学有效的工程质量控制措施，主要从材料质量把控和施工中的各项检测进行评价；符合条件得2分，否则不得分；②验收结果。如工程顺利通过验收，无需整改，得3分，如存在非重大瑕疵，需要整改，酌情扣分，如存在重大瑕疵，没有通过验收，扣3分。
工程环评情况 (2分)		用于反映工程对环境的保护情况。工程动工前上报环境影响登记表，且获得通过批复的得2分；未上报环境影响登记表或未获得批复的不得分。

产出 (34分)

效益 (27 分)	时效指标 (6 分)	开工及时性 (2 分)	用于反映工程开工的及时性情况。①开工时已经取得建筑工程施工许可证得 1 分；②实际开工日期与建筑工程施工合同约定一致得 1 分，每晚 15 天扣 0.5 分，扣完为止。如遇特殊情况，酌情给分。
		工程的建设周期 (2 分)	用于反映工程的实际工期和合同工期是否存在迟滞情况。实际工期与建筑工程施工合同约定的工期基本一致（相差 1 个月以内）得 2 分，每延长 1 个月扣 1 分，扣完为止。如遇特殊情况，酌情给分。
		工程竣工结算及时性 (2 分)	用于反映工程竣工结算是否存在迟滞情况。实际工程竣工结算时间与建筑工程施工合同约定的竣工结算时间基本一致（相差 1 个月以内）得 2 分，每延长 6 个月扣 1 分，扣完为止。如遇特殊情况，酌情给分。
	成本指标 (5 分)	成本控制 (5 分)	用于反映工程成本控制情况。采取科学有效的成本控制措施，且实际成本没有超过合同约定成本的，得 5 分，否则酌情扣分。
	社会效益 (9 分)	道路平整和舒适度 (3 分)	用于反映铺设后道路的改善情况。根据管网改造的实际效果和问卷调查酌情给分。
		内涝的减少 (3 分)	用于反映铺设后内涝的改善情况。根据管网改造的实际效果和问卷调查酌情给分。
		城市形象的提升 (3 分)	用于反映管网改造后，是否提升了长汀县的城市形象，是否改善了长汀县的投资环境。根据管网改造的实际效果和问卷调查酌情给分。
	生态效益 (4 分)	城市污水集中处理率 (4 分)	用于反映管道改造后城市污水集中处理率的变化。如污水集中处理率有明显提高，得 4 分，否则不得分。
	可持续性 影响 (4 分)	对未来经济发展和就业的影响 (4 分)	用于反映管道改造后对当地带来的在经济和就业方面的长久影响。如长期有利，得 4 分，否则不得分。
	满意度 (10 分)	群众满意度 (10 分)	用于反映群众对管道铺设过程和完工使用情况的满意情况。群众满意度不低于 95%，得 10 分，否则酌情扣分。

三、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

绩效评价小组通过对 2021 年度长汀县城区管网项目的调研和分析，从决策、过程、产出与效益等方面进行综合评价，总得分为 86 分，评价结果为良好（见表 3）。各分项评价将在下文阐述。

表 3 长汀县城区管网项目专项资金绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	评分
决策 (21 分)	项目立项 (9 分)	立项依据充分性 (6 分)	6
		立项程序规范性 (3 分)	3
	绩效目标 (8 分)	绩效目标合理性 (4 分)	3
		绩效指标明确性 (4 分)	2
	资金投入 (4 分)	预算内容合理性 (2 分)	2
		预算额度科学性 (2 分)	2
过程 (18 分)	资金管理 (10 分)	资金到位率 (2 分)	2
		资金使用率 (2 分)	2
		资金使用合规性 (6 分)	2
	组织实施 (8 分)	招标流程规范性 (2 分)	2
		工程管理规范性 (4 分)	4
		工程进度安排合理性 (2 分)	1
产出 (34 分)	数量指标 (8 分)	管道长度 (4 分)	4
		道路恢复 (4 分)	4
	质量指标 (15 分)	相关单位资质 (4 分)	4
		重大安全事故 (4 分)	4
		工程质量控制与验收 (5 分)	4
		工程环评情况 (2 分)	2

	时效指标 (6分)	开工及时性(2分)	1
		工程的建设周期(2分)	1
		工程竣工结算及时性(2分)	1
	成本指标(5分)	成本控制(5分)	5
效益(27分)	社会效益(9分)	道路平整和舒适度(3分)	3
		内涝的减少(3分)	3
		城市形象的提升(3分)	3
	生态效益(4分)	城市污水集中处理率(4分)	4
	可持续影响(4分)	对未来经济发展和就业的影响(4分)	4
	满意度(10分)	群众满意度(10分)	8
21	得分		86

四、绩效评价指标分析

(一) 决策

1. 项目立项

从立项依据充分性方面评价，(1)符合国家法律法规、地方政府的长期规划。城市市政基础设施是城市发展的基础，是持续地保障城市可持续发展的关键。一个城市只有有了完善的市政基础设施，才可以吸引优秀企业的入驻，才可以带动当地经济增长，才可以保证当地居民的生活幸福指数。其中，环境基础设施是基础设施的重要组成部分，是深入打好污染防治攻坚战、改善生态环境质量、增进民生福祉的基础保障，是完善现代环境治理体系的重要支撑。为此，国家发展改革委、生态环境部、住房城乡建设部、国家卫生健康委在《关于加快推进城镇环境基础设施建设的指导意见》(国办函〔2022〕7号)明确要求，“要大力推进城镇污水管网全覆盖，推动生活污水收集处理设施厂网一体化。加快建设完善城中村、老旧城区、城乡结合部、建制镇和易地扶贫搬迁安置区生活污水收集管网。加大污水管网排查力度，推动老旧管网修复更新。”在相关政策指引下，《长汀县“十四五”规划纲要》明确指出，“要补齐市政基础设施短板，全力推进县城路网、污水管网、海绵城市、防洪排涝设施、垃圾污水处理、体育健身和防灾应急等补短板项目，提升县城基础设施和公共服务水平。”因

此，长汀县城区管网项目是和中央精神以及地方政府的长远规划相符的；（2）符合当地的迫切需求。腾飞工业园区对长汀经济发展起着举足轻重的作用，园区内的重要企业包括长汀南祥针织有限公司、长汀安踏体育用品有限公司、福建省长汀盼盼食品有限公司、长汀新纺织有限公司、长汀长城鞋业有限公司等。其中盼盼食品与安踏年产值 16 亿元。这些企业对长汀县的经济和就业至关重要，而基础设施不完善造成了这些企业的“工业污水直排”问题，水质污染问题影响了企业的生产，也影响了企业的形象；（3）具有可行性。有关部门委托福建中路工程咨询有限公司于 2019 年编制《长汀县城区管网建设项目可行性研究报告》，该研究报告从工程设计、投资估算、产生效益、风险评估等方面对工程项目的可行性进行科学化和系统化的论证，认为“本项工程的实施对改善片区内河道水体水质，提高人民生活质量，有效配合片区的开发建设，适应跨区域城市联盟的合作、建设与发展，对实现长汀县腾飞工业园区和汀州镇经济的持续快速发展，具有重要意义。综合分析结果表明，本项目具有可行性”；（4）符合财政支出范围。市场失灵领域是界定公共财政支出范围的基本标准，管网建设属于非盈利性质的公共事业，因此用于城区管网建设的专项资金属于财政支出范围。

根据评分标准，“立项依据充分性”指标得满分 6 分。

从立项程序规范性方面评价，首先，2019 年 5 月 5 日，龙岩高新区长汀产业园区委员会提交了《关于长汀产业园区腾飞区排污支管管网建设工程交由县住建部门实施的请示》，其中详细阐述了园区管网建设的现状和管网建设的必要性，长汀县政府对此予以批示，根据县政府批示文件（长汀经管〔2019〕29 号），对项目进行谋划；并委托第三方专业机构福建中路工程咨询有限公司撰写项目可行性研究报告，对项目进行多方面的可行性论证；其次，根据可行性论证结果、地形红线图等相关资料向发改局申请项目立项。2019 年 10 月 18 日，长汀县发展与改革局发布《关于长汀县城区管网建设项目可行性研究报告的批复》中明确指出，“为完善城区基础设施，原则同意长汀县城区管网建设项目可行性研究报告”。但后考虑实际需要，在《关于同意变更长汀县城区管网建设项目相关内容的的批复》（汀发改审批〔2020〕38 号）中，对项目进行了变更。立项相关资料和变更相关资料齐全，立项过程公开透明。

根据评分标准，“立项程序规范性”指标得满分 3 分。

2. 绩效目标

从绩效目标合理性方面评价，评价小组在调研中，没有收到绩效目标表，仅仅获取了绩效目标自评表，在自评表中给出了年度目标“完成城区管网改建约 4 千米，恢复路面、人行道、绿化带等”，该目标与《关于加快推进城镇环境基础设施建设的指导意见》（国办函〔2022〕

7号)、《长汀县“十四五”规划纲要》的相关精神一致。考虑到绩效目标表自评表和绩效目标表存在区别,无法替代,这里酌情扣1分。

根据评分标准,“绩效目标合理性”指标得分3分。

从绩效指标明确性方面评价,绩效目标自评表虽基本按照绩效目标设置绩效指标,但仅包含产出、效益和满意度三类指标,没有和财政部2020年最新印发的《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)中的项目支出绩效评价指标体系框架相符(该文件要求指标体系应包含决策、过程、产出和效益四个部分),而且在指标设置上也存在一定问题,主要有以下两点:(1)指标虽然进行了细化,但不够全面、具体。如质量指标应反映项目的质量情况,但绩效自评表中仅有“污水处理能力”指标,对质量的反映不全面;(2)选取指标和实际含义不符。如社会效益指标的最底层指标为“优化污水处理率”,这应该属于质量指标,且与前面相重复,社会效益指标应反映项目给社会带来的间接性效益,可以选取“城市形象的提升”“道路通畅和舒适度提升”等指标。再比如可持续影响指标的最底层指标为“污染治理设施的可持续性”,这个可归属于质量方面的指标,可持续影响指标应反映对当地的长期的影响,可以选取“促进经济发展”“优化投资环境”“提高群众幸福指数”等指标。综上,这里酌情扣2分。

根据评分标准,“绩效指标明确性”指标得分2分。

3. 资金投入

从预算内容合理性方面评价,2020年9月颁布的《关于拨付2020年地方政府第二批一般债券及第三批专项债券资金项目的通知》(汀财债管资金〔2020〕9号)中明确指出,“新增债券资金依法用于公益性项目工程,不得用于楼堂馆所,房地产相关领域等中央明令禁止的项目建设,不得用于发放工资、养老金、补贴和支付债券利息,购买理财产品等其他违规用途,尽快形成实物工作量。”城区管网属于重大民生工程,符合公益性项目标准,因此,专项债券资金用于城区管网建设符合债券资金使用要求,该预算内容有理有据,并得到长汀县财政局的审核和批复。

根据评分标准,“预算内容合理性”指标得满分2分。

从预算额度科学性方面评价,为了保证资金不浪费,通过第三方预算机构对设计图纸进行预算编制,编制完成后并送交长汀县财政投资评审中心进行评审,项目均进行了一定程度的审减(详见表4),其中工业一路管网审减比率达到了25%,反映了较好的严谨性和科学性。

表 4

主体工程项目送审金额和审定造价的对比

项目名称	送审金额 (万元)	审减金额 (万元)	审定造价 (万元)	审减比率
工业一路管网	1154	292	862	25%
腾飞一路和北寿路管网	4866	333	4533	6.82%
腾飞二路管网	1840	75	1765	4.1%
工业三路和龙陂西路管网	1731	170	1561	9.82%

根据评分标准，“预算额度科学性”指标得满分 2 分。

(二) 过程

1. 资金管理

从资金到位率方面评价，根据《关于拨付 2020 年地方政府第二批一般债券及第三批专项债券资金的通知》（汀财债管资金〔2020〕9 号）的要求，拨付给城投公司的 15944 万元债券资金中有 7800 万用于城区管道项目。在 2020 年 9 月，该项资金足额到账。

根据评分标准，“资金到位率”指标得满分 2 分。

从资金使用率方面评价，根据资金使用明细表，到位资金 7800 万用于第一期管道项目，项目基本完工后，共使用 7068 万元，但考虑到主体项目还没有结算，因而还有 20%的资金需要支付，因此，7800 万元应可以全部使用，因此，资金使用率为 100%。

根据评分标准，“资金使用率”指标得满分 2 分。

从资金使用合规性方面评价，（1）完善的财务制度和内控制度。①长汀县人民政府 2015 年制定了《关于进一步规范和加强财政性资金管理的意见》（汀政综〔2015〕201 号），规定了相应的资金管理办法，如县级预算专项资金在年度预算确定后，原则上不得变更其用途和适用范围；各类专项资金实行“谁使用谁负责”的原则；②《长汀县住建局财务管理制度》中也明确要求，“单位应加强对本级财政预算安排的项目资金和上级补助资金的管理，专项资金应实行项目管理，专款专用，不得虚列项目支出，不得截留、挤占、挪用、浪费、套取、转移专项资金，不得进行二次分配。单位应提高资金使用效益：一是建立专项资金绩效考核评价制度；二是建立专项资金通报制度，每个季度由财务室统计出已经下达或本年度应该使用的资金，并进行警示通报，促进资金尽快使用；三是落实项目责任人管理制度，对于已经策划生成且已经争取了专项资金的项目，落实专人跟踪管理，推进项目尽快开工，提高资金使用效益”；③《长汀县城市发展有限公司财务内部管理制度》也要求，严格资金使用审批

手续。会计人员对一切审批手续不完备的资金使用事项，都有权且必须拒绝办理。否则按违章论处并对该资金的损失负连带赔偿责任。从专业角度分析，评价小组认为，这些资金管理制度相对健全，但考虑到管道项目是长汀县重大基建项目，为保证资金的合理使用，需要制定专项的资金管理制度，由于城投公司没有制定这方面的资金管理制度，这里酌情扣 1 分；

（2）资金使用是否违规。从长汀县城区管网项目 2019 年 11 月到 2022 年 4 月的收支明细看，该项目主要的支出均为付给施工方的工程款，少数支出为监理费、设计费、测量费以及各类评估报告等，该项目资金的使用方向符合要求；为保证资金安全，城投公司要求建设方和农民工都有各自的专门账户，且农民工工资由建设方转账形式直接转入农民工专户，专户资金只能用于农民工工资支付。在合同中，还约定“同意将当月进度款的 10%作为人工费用，由发包人直接支付至农民工工资专用账户内，用于农民工工资保障，不得挪做他用。承包人应当及时足额发放农民工工资。承包方应严格遵守国务院令（国令第 724 号）《保障农民工工资支付条例》，按时足额支付农民工工资。如发现拖欠农民工工资的，业主将不予支付工程款，并根据专用合同相关条款进行处罚。”调研中，公司负责人表示，每期工程进度款均有按时支付，项目资金不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，基本没有发生拖欠建设方工程款和农民工工资的现象，但 2021 年 10 月，发现一起由于施工方拖欠工人工资，导致工人反映到城投公司的事件，根据城投公司提供的资料，该事件得到了圆满的解决。但这也反映了规章制度在执行中存在不完善的地方，这里酌情扣 1 分；（3）审计报告。审计报告可以反映第三方专业机构对资金使用的专业性意见，评价小组虽然调阅了相关的会计凭证，但时间有限，更需要第三方审计机构对资金使用的专业判断，但城投公司无法提供审计报告。这里扣 2 分。

根据评分标准，“资金使用合规性”指标得分 2 分。

2. 组织实施

从招标流程的规范性方面评价，（1）招标流程规范。整个招标流程符合标准程序：①与招标代理公司签订招标代理合同；②编制招标文件并审核；③招标文件挂网进行招标；④龙岩交易中心开标并评标；⑤专家评标，推荐中标候选；⑥中标候选人公示；⑦建设单位确定第一名为中标人选；⑧公示中标单位并公示；（2）招标流程公开、公正透明。招标工作委托福建省招标中心进行公开招标，招标工作公开透明，接受所有投标单位及群众监督，委托双方依照《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》及国家的有关法律、行政法规，遵循平等、自愿、公平和诚实信用的原则，签订代理协议，为受托人负责。

根据评分标准，“招标流程规范性”指标得满分 2 分。

从工程管理规范性方面评价，（1）工程管理制度文件。长汀县住建局制定的《长汀县住房和城乡建设局工程项目管理制度》中，要求严格执行法定程序和发包制度，规定了工程项目建设管理的工作制度，从工程监管、工程资料、工程质量、安全管理、材料控制等方面规范了工程的项目管理制度；（2）工程标准规范性。工程的设计和施工遵照严格的行业标准，其设计标准依据《室外给水设计规范》GB500013-2018 等 22 项规范；施工规范性依据市政排水管道工程及附属设施 06MS201 标准，施工过程中严格按照设计图纸施工，设计图纸不明确的，施工工艺参照规范实施管理；（3）资料的齐全规范。项目小组目前收集到可行性报告、工程预算结论书、预算评审文件、立项文件、施工合同、施工许可证、进度计划表等，资料齐全规范。

根据评分标准，“工程管理规范性”指标得满分 4 分。

从工程进度安排合理性方面评价，（1）城投公司成立项目指挥部，负责岗位分工、监督检查、进度安排等，作为建设方，项目前期谋划和项目实施过程分别由项目部和工程部负责，其岗位分配合理规范；（2）四个主体工程都编制了项目进度表，但从项目的实际进展情况看，施工方并没有按照项目进度表进行，如腾飞一路和北寿路工程项目进度表中，要求 2021 年 12 月 15 日开始施工，2022 年 1 月 8 日结束，但合同约定的开工日期为 2021 年 1 月 27 日，预计结束时间为 2021 年 5 月 27 日。实际建设中，2021 年 3 月 12 日开始施工，2022 年 1 月 28 日完工。以上可以看出，项目进度表的日期无论和合同约定的日期，还是和实际施工的日期都不相符，需要变更时也没有及时变更，可见项目进度表流于形式，没有起到应有的作用，这里酌情扣 1 分。

根据评分标准，“工程进度安排合理性”指标得 1 分。

（三）产出

1. 产出数量

经过实地走访，评价小组认为管网项目道路已经完成合同要求，并进行了平整，路面畅通（但有些道路因为预验收中出现问题，还在整改，影响了交通，考虑到“工程质量控制与验收”指标已经扣分，这里不重复扣分），具体见表 5。

表 5

管道项目的工程内容

工程名称	工程内容（根据相应合同整理）	工程立项批准文号
工业三路和龙陂西路施工	龙坡西路北起腾飞三路，南至北寿路，道路长约 1.51Km；工业三路东起龙坡西路，西至腾飞一路，道路长分别约为 0.29Km，全线道路新建雨污水管网，并对雨污水管网建设施工期间现状路面破除及恢复。	汀发改审批（2019）162 号
腾飞二路施工	包括且不限于 4.5m 人行道（含 1.5m 树池）+12m 机动车道+4.5m 人行道（含 1.5m 树池），道路全长 1.941 公里等。	汀发改审批（2019）162 号
工业一路施工	工业一路道路长约为 0.43Km，全线道路新建雨污水管网，并对雨污水管网建设施工期间现状路面破除及恢复。	汀发改审批（2019）162 号
腾飞一路和北寿路施工	腾飞一路北起腾飞三路，南至 319 国道（北环路），道路长 1.65Km；北寿路东起龙坡西路，西至腾飞一路，道路长约为 0.54Km；腾飞一路、北寿路，为城市次干路，腾飞一路、北寿路现状道路为双向 6 车道，道路标准红线宽分别为 40 米、26.5 米，时速 30km/h。全线道路新建雨污水管网，并对雨污水管网建设施工期间现状路面破除及恢复。	汀发改审批（2019）162 号
全长	6.361km	

根据评价标准，“管道长度”指标和“道路恢复”指标均得满分 4 分。

2. 产出质量

从相关单位资质方面评价，相关单位的资质是工程质量的保证，从表 6 可以看出，无论是地勘、设计、监理还是施工，各单位均具有较好的行业资质。

表 6

相关单位的资质

相关单位名称	承担任务	相关单位资质
闽武长城建设发展有限公司	地勘	工程勘察专业类（工程测量）乙级
中核华辰工程管理有限公司	设计	建筑行业（建筑工程）设计甲级；市政行业（道路工程）设计甲级；环境工程设计甲级；风景园林工程设计专项甲级；建筑工程施工总承包壹级；环保工程专业承包壹级；房屋建筑工程监理甲等 17 项设计、施工、监理资质，是福建省首批工程总承包（EPC）试点企业

湖北中广公路勘察设计有限公司	设计	公路行业甲级；市政行业（道路工程、桥梁工程）专业甲级；工程勘察综合类甲级；公路、市政公用工程资信甲级；工程招标代理甲级；市政行业（给水工程、排水工程）专业乙级；风景园林专项甲级；建筑行业（建筑工程）乙级等
福建越众日盛建设咨询有限公司	监理	房屋建筑工程监理甲级，市政公用工程监理甲级
福建省汀桂工程管理有限公司	监理	房屋建筑工程监理丙级；市政公用工程监理丙级
龙岩市西安建筑工程有限公司	施工	建筑工程施工总承包一级；市政公用工程施工总承包一级
福建中鸿运建设发展有限公司	施工	建筑工程施工总承包三级；市政公用工程施工总承包三级
福建金卓建设有限公司	施工	建筑装修装饰工程专业承包二级；市政公用工程施工总承包三级；建筑工程施工总承包三级
福建中巧建设工程有限公司	施工	建筑装修装饰工程专业承包二级；建筑工程施工总承包三级；市政公用工程施工总承包三级；市政公用工程施工总承包三级；钢结构工程专业承包三级

根据评分标准，“相关单位资质”指标得满分 4 分。

从重大安全事故方面评价，根据调研，城投公司负责人介绍，该项目施工以来，没有发生过严重安全事故，没有发生过群体上访事件。评价小组查阅了网上的相关资料以及相关政府网站，没有找到类似的报道，住建局也给出了类似的答案。

根据评分标准，“重大安全事故”指标得满分 4 分。

从工程质量控制和验收方面评价，管道工程是地方重大民生工程，在铺设过程中，不可避免对当地的生产和生活造成影响，因此，只有保证了工程质量，才可以减少返修的可能：

（1）质量的管控措施。①施工过程中的管控。监理和建设方进行了近 20 项的专业质量管控措施，主要包括：基坑开挖后进行承载力检测，管道回填压实度试验，路基弯沉试验及承载力检测，管道完成后进行闭水试验，管道验收前进行 CCTV 检测等，对所有隐蔽项目进行严格验收后方可进入下道工序；②材料的管控。合同中要求，“为保证质量，承包人所采购进场的材料、设备必须是经发包人及监理认可的产品，符合施工图纸设计要求及国家现行质量标准，并提供产品合格证明，主要材料应为大型厂家生产的质量可靠的产品”，工程材料进场由监理现场取样送检，检验通过后方可使用；（2）验收结果。根据合同要求，工程施工后应符合“工程施工质量验收规范”。但由于长汀县城区管网建设项目（一期）四个项目（腾飞一路和北寿路、工业三路和龙陂西路、工业一路、腾飞二路）需要整改，尚未结算，因此，

无法提交验收结果。

但工程预验收还是发现了一些问题：其中，腾飞一路和北寿路、工业三路和龙陂西路、工业一路）目前存在如下问题：①井盖未安装完全，车辆经过有异响；②路缘石、树池存在损坏问题；③北寿路路口与老路面交接处落差较大，不够平顺，需重新铺设路面；④目前厂区均为雨污混流，部分工厂的排水临时接入了雨水管网，正在排查接入点位。腾飞二路目前存在如下问题：由于道路一侧设有高压线，路灯无法安装，已与路灯中心沟通，对路灯高度降低。考虑到没有正式验收，但预验收项目发现的问题属于非重大缺陷，根据了解，部分问题已整改，其余正在督促整改中，这里酌情扣1分。

根据评分标准，“工程质量控制和验收”指标得分4分。

从工程环评情况方面评价，在可行性分析报告中，对项目对环境的影响作出评价，“因项目所在地敏感目标较少，项目在施工和运行期间排放的污染物较少，对周围环境的影响不大，同时结合排水干管工程项目，可减少沿线的污染，改善周边环境。”城投公司于2020年5月提交了《建设项目环境影响登记表》，提出了施工中可能影响环境的主要因素和环保措施，《建设项目环境影响登记表》经过了长汀县环保局的批复和备案。

根据评分标准，“工程环评情况”指标得满分2分。

3. 时效指标

从表7可以看出，各主体工程均出现了比较严重的工期迟滞，根据了解，城投公司认为主要原因在于：

（1）开工延迟：施工合同签订时间为1月27日，恰逢春节来临，工人无法组织施工。施工单位实际组织人员，施工进场时间为3月12日（施工许可证时间）。考虑到实际情况，这里酌情扣1分。

（2）完工延迟：城区管网建设项目多为工业区，居民区现有道路改建项目，项目实施过程需考虑周边厂区的生产经营及居民的正常通行，项目需分段、分幅施工。由于市政项目道路结构层（水稳层）、面层均存在养护期，项目需分阶段进行施工，严重影响施工进度；项目主要管材为泉州生产，由于疫情影响，部分管材无法运抵施工现场，导致工期延误。考虑到疫情和当地实际情况，这里酌情扣1分。

（3）竣工结算延迟：由于完工的延迟，以及工程需要整改，竣工结算工作还没有开展。这里酌情扣1分。

根据评分标准，“开工及时性”指标、“工程的建设周期”指标、“工程竣工结算及时

性”指标各得分1分，共3分。

表7 第一期主体工程的工期表

工程路段	是否完工	预期开始时间	预期结束时间	预期工期(月)	实际开始时间	实际结束时间	实际工期(月)	工期迟滞(月)
腾飞一路和北寿路	是	2021.1.27	2021.5.27	4	2021.3.12	2022.1.28	10	6
工业三路和龙陂西路	是	2021.1.27	2021.5.27	4	2021.3.12	2022.1.28	10	6
工业一路	是	2021.1.27	2021.3.18	2	2021.3.12	2022.1.20	10	8
腾飞二路	是	2021.1.20	2021.6.18	5	2021.1.20	2021.11.9	10	5

4. 成本指标

从成本控制方面评价，（1）从为了节约成本，施工单位在施工中采用了一系列措施：①加强现场管理，合理堆放材料，减少二次搬运；②合理选用主材，对于造价较高，供应较少的球墨铸铁井进行合理变更，改成钢筋混凝土井；③组织均衡施工，提高劳动生产效率，提高施工效率；④满足设计规范要求的前提下，合理的将双管变更成单管，减少沟槽开挖面，及管材费用，减少工程造价。并且，为了控制材料和设备的价格，合同中一般约定，“主要材料和设备的价格以有权审核机构审定的预算价格计取”从而规避价格的虚高；（2）由于没有竣工结算数据，这里根据相关资金对工程的成本指标进行了初步的评估。目前主体工程基本完工，共使用资金7068万，考虑到竣工前，资金支付率一般为80%，按工程合同金额7864万（见表8）计算，目前应支付资金6291万，而实际主体工程共使用资金6393万（见表1），实际使用资金和应付资金基本相符，经过沟通，评价小组认可城投公司的解释，“少量的出入是由于6393万中发生的监理、设计、勘察，以及电信改签等费用是用于整个第一期项目的，而不仅仅用于主体工程的”，因此，评价小组认为，项目工程的成本控制基本到位，符合预期。

表8 第一期主体工程的合同金额

预期施工的工程路段	合同金额(万元)
长汀县城区管网建设项目（一期） （腾飞一路和北寿路）	4086
长汀县城区管网建设项目（一期）	1394

(工业三路和龙陂西路)	
长汀县城区管网建设项目（一期） (工业一路)	777
长汀县城区管网建设项目（一期） (腾飞二路)	1607
合计	7864

根据评分标准，“成本控制”指标得满分 5 分。

（四）效益

1. 社会效益

从道路平整和舒适度方面评价，腾飞一路和北寿路原为混凝土路面，本次施工改为沥青路面。工业一路、工业三路和龙陂西路为混凝土路面较为老旧，且路面排水不畅，本次施工重新铺设混凝土路面。在实际调研走访中，评价小组认为，新建后的沥青路面相对于原有路面，车辆通行的通行效率及舒适性更好。相对于原有路面增设及完善了中间护栏，减少了道路通行的安全性。根据调查问卷资料显示，83.33%的居民认为项目施工后，出行道路更加通畅，有效缓解了交通压力。

根据评分标准，“道路平整和舒适度”指标得满分 3 分。

从内涝的减少方面评价，原有路面有管道铺设，但路面雨水收集口较少，雨水管较小，有积水情况。本次重新铺设后，内涝情况好转，提升道路防洪排涝能力。特别是工业三路和龙陂西路路段的完成有效减少了内涝的出现，方便了居民的生活和周边企业的生产，提升了城市的品质。根据调查问卷资料显示，61.11%的居民认为该项目减少了周边地区的内涝。

根据评分标准，“内涝的减少”指标得满分 3 分。

从城市形象的提升方面评价，道路是城市的门面，良好的路域面貌直接反映了当地经济社会发展和城市综合管理水平。城区管网的建设可以使道路更平整，出行更舒适，内涝更减少，这都有助于提升长汀的城市形象，完善的基础设施可以吸引更多的企业入驻。根据调查问卷资料显示，94.44%的居民认为该项目提升了长汀县的城市形象。

根据评分标准，“城市形象的提升”指标得满分 3 分。

2. 生态效益

从城市污水集中处理率方面评价，城区管网的建设增加了污水收集的效率，减少了污水的遗漏和直排。目前，长汀县的生活污水与工业污水是一起通过污水主管道收集至污水处理厂，根据长汀县住建局提供的资料，2020 年污水排放总量为 1350.15 万吨，污水处理厂污水

处理量为 1282.69 万吨，污水集中处理率 95%；2021 年，项目第一期工程完工后，污水排放总量为 1483.6 万吨，污水处理厂污水处理量为 1439.13 万吨，污水集中处理率为 97%，从以上数据可以看出，在生活污水不断增加的情况下，生活污水集中处理率有了比较显著的提高。根据《2021 年长汀县国民经济和社会发展统计公报》，汀江河流域整体水质为优。

根据评分标准，“城市污水集中处理率”指标得满分 4 分。

3. 可持续影响

从对未来经济发展和就业的影响方面评价，长汀县城区管网建设项目的建设，可以为长汀县未来的经济发展带来可持续影响，主要表现在：（1）促进长汀县经济发展。一方面，该项目可以改善长汀县的投资环境，吸引更多的产业来到长汀县，另一方面，该项目可以有效配合片区的开发建设，适应跨区域城市联盟的合作、建设与发展，对实现长汀县腾飞工业园区和汀州镇经济的持续快速发展，具有重要和长期的深远意义；（2）居民生存环境的改善。长期以来，在我国很多城市建设快速发展的过程中，由于对环境保护基础设施建设重视不够、投入不足，大量污水直接排入城市水系及相关流域，造成江河湖泊水质恶化和地下水污染，严重威胁居民的身体健康，从而造成当地居民加速迁离，“青山绿水就是金山银山”，只有生存环境得到改善，才会有更多的年轻人愿意留下来，投入到当地的经济建设中。

根据评分标准，“对未来经济发展和就业的影响”指标得满分 4 分。

4. 满意度

从群众满意度方面评价，根据调查问卷，94.44%的长汀县居民对管网项目表示满意或基本满意，其中 94.44%的居民认为项目提升了城市形象，83.33%的居民认为项目使出行道路更加通畅，61.11%的居民认为项目减少了周边地区的内涝，提高了水质标准，38.89%认为项目可以促进就业，拉动 GDP 增长（见图 1）。但也有居民反映了项目延期等问题（这部分内容见下文）。

根据评分标准，“群众满意度”指标酌情扣 2 分，得分 8 分。

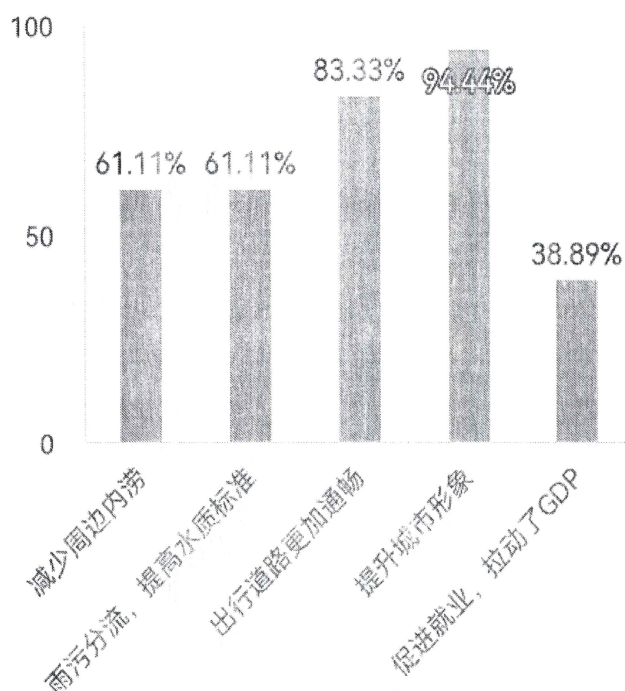


图 1：调查问卷反映的居民对管道项目的正面评价

五、存在的问题及原因分析

评价小组认为，通过改善长汀县腾飞工业园区和汀州镇的基础设施建设，增加城市的集聚和扩散能力，促进长汀县的发展，坚持全面、协调和可持续发展，改善长汀县的生态环境，改善公共设施和社会福利设施，对于促进长汀县生态环境和经济的可持续发展。但其中也暴露出一些问题，值得政府在类似基建专项经费项目中予以借鉴。这些问题主要包括：

（一）绩效管理不规范

一方面，缺少绩效目标表。绩效目标是指财政预算资金计划在一定期间内达到的产出和效果。绩效目标是建设项目库、编制部门预算、实施绩效监控、开展绩效评价等的重要基础和依据¹。它是绩效管理的出发点，组织内的一切绩效管理活动都应围绕绩效目标展开，偏离目标，绩效管理就失去了存在价值和意义，绩效目标的全面实现有利于促进绩效管理活动的科学性、有效性和合理性。绩效目标中指标设计的好坏直接决定了目标申报、过程监控、评价结果是否合理、是否客观。长汀县城区管网项目没有提供绩效目标表，仅提供了绩效自评

¹马海涛等. 预算绩效管理理论与实践[M]. 北京：中国财政经济出版社，2020：105.

表，自评表无论从框架安排还是具体绩效指标设计都不具体，比较笼统，导致在评价中只能参考立项依据、项目合同中的一些指标，有时也只能在和相关部门访谈中确定，可能导致评价指标的设计不全面、不完整。另外评价小组认为，自评表不很规范，例如，只有目标值，没有实际完成值，自评表没有起到应有的作用。

另一方面，缺少项目的事前评估和运行监控。（1）关于事前评估。按照 2018 年出台的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）的要求，“各部门单位要结合预算评审、项目审批等，对新出台的重要政策、项目开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等。必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估，审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。”相对于长汀县的经济水平，管网项目属于重大民生工程，投资巨大，而且又是新增项目，因此，开展事前评估是必要的，这样才可以最大限度减少资金的无效率使用；（2）关于运行监控。预算绩效运行监控，是指财政部门 and 预算部门及其所属单位，运用科学合理的绩效信息汇总分析方法，对财政支出的预算执行和绩效目标实现程度开展的监督、控制和管理活动。它有助于及时发现实施情况与预定目标之间的差距，从而为项目的控制、调试和修正提供依据。由于没有运行监控，当项目实际效果和预期出现偏差，可能导致资金的严重浪费。

（二）各类管理中的问题

关于资金管理。从资金管理的规章制度，到项目实施中资金安全，最后到项目的成本控制和结果，项目成本也与合同成本基本相符，该项目的资金管理比较规范，但缺少专项资金管理制度；并且考虑到该项目的所涉及的资金量巨大，虽然也查阅了相关凭证，但进行规范的审计必不可少，不然可能会产生风险问题。

关于业务管理。问卷反映了项目施工存在的问题（见图 2），61.11%表示出行不便，38.89%表示项目进度太慢，施工效率不高，33.33%认为项目存在噪音扰民，其中，进度太慢应是主要原因。项目导致出行不便是难以避免的，进度太慢使出行不便的问题更为凸显。还有居民反映项目需要建立平台，便于居民了解项目的进展情况。虽然城投公司给出了进度迟缓的原因，但项目进度表没有及时跟进，导致提供的进度表无法反映出项目的实际进度，进度表流于形式，没有发挥应有的作用。另外，项目之所以在完工后，没有结算和验收，和项目的质量存在一定问题有关，目前主体项目还处于整改状态，这反映了工程的整体规划或者施工管理中存在一定的问题。

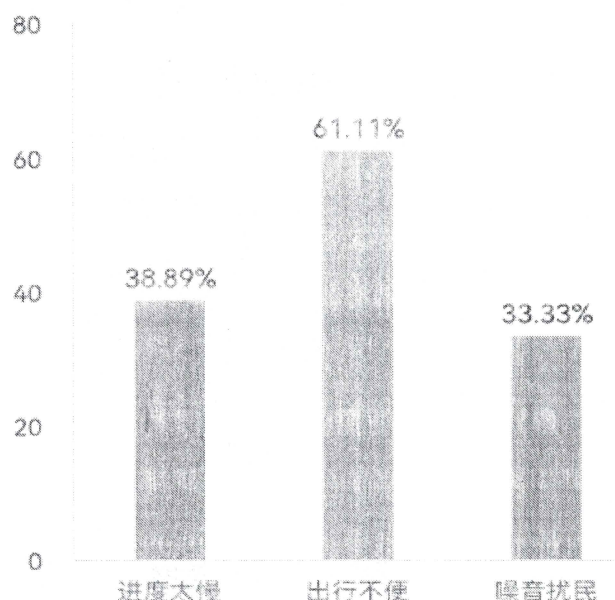


图2 调查问卷反映的项目中的主要问题

关于项目规划管理。长汀县发展和改革局在《关于同意变更长汀县城区管网建设项目相关内容的批复》（汀发改审批〔2020〕38号）中强调，原建设内容及规模调整为“污水、供水管网改建约60公里，雨水管网建设约60公里，道路恢复、配套其他附属设施等”，总投资由9900万元调整为2.2亿元，汀发改审批〔2019〕162号文批复的项目其余内容不变。但汀发改审批〔2019〕162号文中明确了项目分三个阶段完成，而汀发改审批〔2020〕38号中，60公里管道包括哪些部分，如何分阶段完成却没有涉及，急需出台更详尽的政府文件。

六、有关建议

针对2022年长汀县城区管网项目中被酌情扣分的项目，绩效评价小组提出以下几条完善意见，供相关部门参考：

（一）完善绩效管理工作，提高绩效目标设计的质量

一方面，完善绩效管理工作。2018年9月《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）印发，要求力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算与绩效管理一体化，这是党中央、国务院对全面实施预算绩效管理作出的顶层设计和重大部署。这里的“全过程”指的是要建立一整套科学全面的绩效管理体系，其中包括按设计绩效目标、确定绩效计划、实施绩效监控、开展绩效评价、

反馈绩效结果等环节，对新出台的重大政策和项目还要开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等。评价小组建议，有必要加强绩效管理工作的规范性，不能出现绩效目标表、事前绩效评估、事中监控等缺失，自评表不规范等问题，加强绩效管理人员的学习培训，进一步提升绩效管理方面的经验，具体而言，要建立一整套科学全面的绩效管理体系，并形成常态化和系统化。

另一方面，提高绩效目标设计的质量。在实际操作中，相关部门经常困惑于如何设定绩效指标，如何确定目标值，如何判定指标设计的合理性等问题，这是绩效目标工作的重点和难点。绩效评价专家王泽彩认为，目前的绩效目标在指标设定时容易出现的问题：（1）指标不明确：缺少效益和满意度指标，指标笼统不具体；（2）指标不可衡量：数据不可获取，定量指标缺乏，定性指标不可衡量，数据不可获得；（3）指标值不可行或不合理：指标值过高，难以实现，指标值过低，没有意义；（4）匹配性较差：指标和项目关联性不强，指标和预算资金不匹配。²结合多年的工作经验，评价小组以为，匹配性较差是实际工作中存在的主要问题。该项目的绩效自评表就充分暴露了这一问题：很多指标随意性较大，不能完全体现出项目的特点，明细指标的归类也不科学规范。

为了提高绩效目标设计的质量，评价小组建议：（1）要充分理解项目的立项依据。绩效目标的设立和立项依据密不可分，要充分查阅立项的政策背景和相关政策文件，了解政府部门的政策意图，这样才可以保证立项目标的可行性和合理性；（2）财务人员和业务人员要相互配合，在被评价单位人员的支持下，深入了解项目的核心流程和相应特点，结合绩效的整体目标对其进行细化，只有深入了解项目，才可以保证绩效指标的质量，解决指标不明确的问题。

（二）改进各类管理工作

首先，要加强审计工作，保证资金的合理使用，并尽快制定专项资金管理制度；其次，要加强业务管理工作，如进度管理。进度管理计划表要真正发挥作用，当出现不可控因素时，要适时进行调整，并应做好工程的顶层规划，在施工中，要加强工程监督，定期总结研讨，对出现问题要及时调整解决，从而保证工程质量，力争减少返工造成的浪费；最后，项目的进展要公开透明，多听取周边群众的意见。在调查问卷中，一些市民也建议“可以设立专门的网络平台进行这方面的公告，也可以通过这种方式听取群众的意见，方便及时改进”。

² 黄亮. 绩效目标中指标设计的常见问题和解决思路——以X市固废处理中心为例[J]. 财政监督. 2020. 4

（三）精打细算，把有限的资金用在刀刃上

从横向看，长汀县 2021 年财政收入为 10.59 亿元，位居龙岩市下辖 7 区县第 6 位³。2021 年，全县经济延续了稳定恢复的态势，但部分指标波动较大，需要引起高度重视。财政总收入、地方财政预算收入、财政总支出、人民币存款余额增速分别低于龙岩市水平 1.8%、3.2%、1.7%、3.2%。⁴

从纵向看，从 2018 年开始，长汀县的公共财政总收入增速不断下降，从 2018 年的 24.1% 下降到 2021 年的 5.5%。GDP 增速从 2015 年的 8% 下降到 2020 年的 2.6%，2021 年有所增长，增速为 7%，但仍低于龙岩市水平 0.7 个百分点，具体见图 3、图 4。

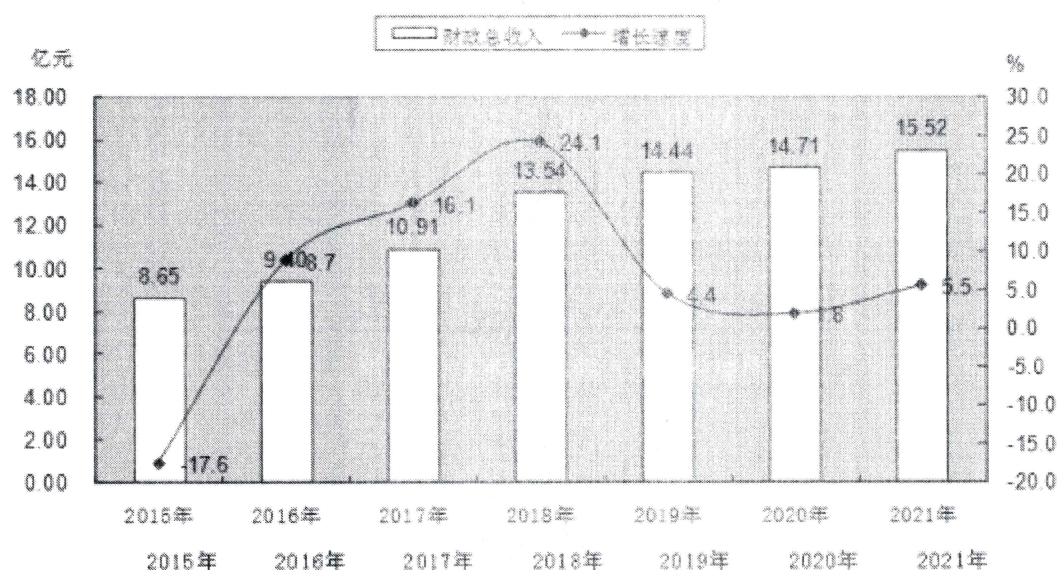


图3 公共财政总收入及增长速度⁵

³ https://www.sohu.com/a/549613445_121404228

⁴ 长汀县 2021 年经济运行情况分析

http://www.changting.gov.cn/xxgk/zfxxgk/zfzcbm/tjj/zfxxgkml/05/202201/t20220129_1870187.htm

⁵ 长汀县统计局，2021 年长汀县国民经济和社会发展统计公报。

http://www.changting.gov.cn/xxgk/zfxxgk/zfzcbm/tjj/ndbg/202204/t20220402_1885893.htm

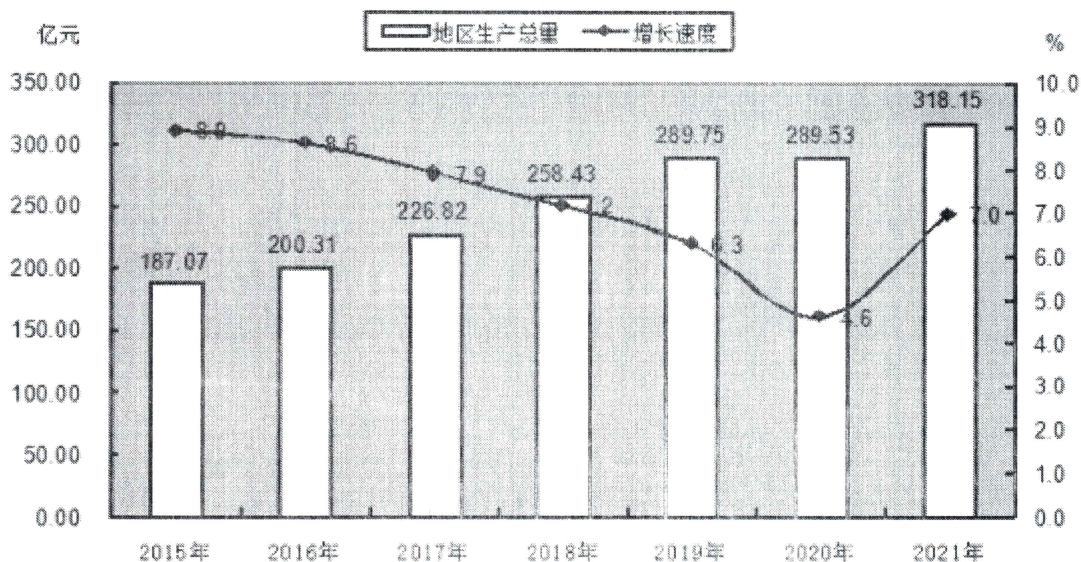


图4 长汀县 2015-2021 年 GDP 及其增长速度⁶

从以上数据可以看出，虽然在地方政府的强有力领导下，长汀县的经济发展水平得到了长足进步，也吸引了很多优秀企业的入驻，但作为革命老区，地方财力还十分有限，居民还不富裕，评价小组认为，城区管网项目作为当地重要的基础建设设施，对于改善招商环境，改善水质，提高居民幸福指数都有着重要的长远意义，但在当前疫情环境下，地方政府普遍财力紧张，而长汀县发展和改革局在《关于同意变更长汀县城区管网建设项目相关内容的的批复》（汀发改审批〔2020〕38 号）中，把原建设内容及规模从污水管网和雨水管网的 30 公里调整为 60 公里，总投资由 9900 万元调整为 2.2 亿元，约占 2021 年当地财政收入的 21%。评价小组建议该项目进度可以考虑适当放缓，建议结合地方的实际，把有限的资金用在对当地经济发展见效更快的领域。如“加快推进工业结构战略性调整，围绕主导产业和重点行业，持续锻长板补短板，加快产业补链、延链、强链，加大技术改造力度。”在后期，城区管网项目如继续推进，建议进行严谨的科学论证，通过专家论证和调查问卷的方式，确定项目的轻重缓急，特别是需要确定管道项目的进度安排顺序，整体项目分哪些阶段完成，每个阶段完成哪些项目，从而防止出现烂尾工程，造成财政资金的浪费。

⁶ 长汀县统计局，2021 年长汀县国民经济和社会发展统计公报，
http://www.changting.gov.cn/xxgk/zfxxgk/zfzcbm/tjj/ndbg/202204/t20220402_1885893.htm

附件 1

主要参考资料

- [1] 长汀县财政局.关于拨付2020年地方政府第二批一般债券及第三批专项债券资金项目的通知（汀财债管资金〔2020〕9号）。
- [2] 长汀县发展与改革局.关于长汀县城区管网建设项目可行性研究报告的批复。[3] 长汀县统计局.2021 年长汀县国民经济和社会发展统计公报。
- [4]长汀县人民政府.关于进一步规范和加强财政性资金管理的意见（汀政综〔2015〕201 号）。[5]长汀县城市发展有限公司.建设项目环境影响登记表。
- [6]长汀县住建局.长汀县住建局财务管理制度。
- [7]长汀县城市发展有限公司.长汀县城市发展有限公司财务内部管理制度。[8] 长汀县住建局.长汀县住房和城乡建设局工程项目管理制度。
- [9] 龙岩高新区 长汀产业园区委员会.关于长汀产业园区腾飞区排污支管网建设工程交由县住建部门实施的请示。
- [10] 国家发展改革委、生态环境部、住房城乡建设部、国家卫生健康委.关于加快推进城镇环境基础设施建设的指导意见（国办函〔2022〕7号）。
- [11] 长汀县“十四五”规划纲要。
- [12] 城区管网项目绩效目标自评表。
- [13]城区管网项目资金收支明细。
- [14] 福建中路工程咨询有限公司.长汀县城区管网建设项目可行性研究报告。
- [15] 长汀县发展与改革局.关于长汀县城区管网建设项目可行性研究报告的批复（汀发改审批〔2019〕 162 号）。
- [16] 长汀县环保局.施工前后水质资料。
- [17] 长汀县住建局.2021 年工作总结及 2022 年主要工作情况汇报。
- [18] 主体项目相关文档：工程预算结论书、预算评审文件、立项文件、施工合同、施工许可证、进度计划表、质量控制报告、中标通知书、中标单位资质文件、支出明细扫描件等。
- [19] 长汀县发展和改革局.关于同意变更长汀县城区管网建设项目相关内容的的批复（发改审批〔2020〕38 号）。

-
- [20]马洪范. 建立全过程预算绩效管理体系[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018.
- [21]中国财政学会绩效管理研究专业委员会课题组. 中国财政绩效报告(2019)地方经验[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019.
- [22]马海涛等. 预算绩效管理理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2019.
- [23]白景明等. 中国财政绩效报告理论与实践(2018)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2018.
- [24]问卷星调查问卷 18 份.
- [25]中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见(中发〔2018〕34号).
- [26]黄亮. 绩效目标中指标设计的常见问题和解决思路——以 X 市固废处理中心为例[J]. 财政监督. 2020(4).

附件 2

长汀县城区管道项目满意度调查

为了更好地了解长汀县城区管道项目专项资金的使用情况，特做此调查，该调查不记名，感谢您的参与。

注：管道项目主要指工业一路、腾飞二路、腾飞一路和北寿路、工业三路和龙陂西路的管道建设

1. 腾飞工业区城区管道项目您觉得不满意的地方有？（ ）

- A. 工程进度太慢
- B. 出行不便
- C. 噪音扰民
- D. 扬尘、建筑垃圾、废污水影响环境

2. 您认为腾飞工业区城区管道项目对地方的作用？（ ）

- A. 减少周边地区的内涝
- B. 雨污分流，提高水质标准
- C. 出行道路更加通畅
- D. 提升城市形象
- E. 促进就业，拉动 GDP

3. 您是否了解管道项目有无发生过负面新闻？（ ）

- A. 拖欠员工工资
- B. 拖欠参与方款项
- C. 重大工程事故
- D. 发生资金挪用等财务问题
- E. 其他问题
- F. 不了解

4. 您认为管道项目还有什么需要改进的地方吗，_____，满意度可为（ ）。

5. 在地方财力比较紧张的情况下，项目有必要继续进行下去吗，还是先投入到更需要的领域，请具体阐明理由？

感谢您参加此次问卷调查，祝您生活愉快！

附件 3

