崇明区财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2021年崇明区污水处理站运行经费项目

项目单位：[上海市崇明](http://www.baidu.com/link?url=elxOMRmuMDHAF6RluZHLVpNSMWPGtCLDTGFVGb96XvvbmCX5nBA3F0RZD1YH6gX3rJb4IyXJ0a1Z2-G1Y9iid_9t16Q39V5QMjS9LnKZgtrsfio1tir-UVYSCsK6z7bXaYeVDigzYbkFwUW4bVbGY8UdqYv1qwTW3t4VranucS6dN2REsVjElpI5kndKwd9djlMDYG1cqwj_bGE485K9-IA2D-iIgheEkuox7_1W4Z9mwndw6eU8tQ_gPEGvbpg1" \t "_blank)区水务局

主管部门：[上海市崇明](http://www.baidu.com/link?url=elxOMRmuMDHAF6RluZHLVpNSMWPGtCLDTGFVGb96XvvbmCX5nBA3F0RZD1YH6gX3rJb4IyXJ0a1Z2-G1Y9iid_9t16Q39V5QMjS9LnKZgtrsfio1tir-UVYSCsK6z7bXaYeVDigzYbkFwUW4bVbGY8UdqYv1qwTW3t4VranucS6dN2REsVjElpI5kndKwd9djlMDYG1cqwj_bGE485K9-IA2D-iIgheEkuox7_1W4Z9mwndw6eU8tQ_gPEGvbpg1" \t "_blank)区水务局

委托单位：[上海市崇明](http://www.baidu.com/link?url=elxOMRmuMDHAF6RluZHLVpNSMWPGtCLDTGFVGb96XvvbmCX5nBA3F0RZD1YH6gX3rJb4IyXJ0a1Z2-G1Y9iid_9t16Q39V5QMjS9LnKZgtrsfio1tir-UVYSCsK6z7bXaYeVDigzYbkFwUW4bVbGY8UdqYv1qwTW3t4VranucS6dN2REsVjElpI5kndKwd9djlMDYG1cqwj_bGE485K9-IA2D-iIgheEkuox7_1W4Z9mwndw6eU8tQ_gPEGvbpg1" \t "_blank)区财政局

评价机构：上海怀策管理咨询有限公司

二〇二二年七月

**一、评价机构信息**

单位名称：上海怀策管理咨询有限公司

联系方式：021-52919820

联系地址：上海市静安区江场路1228弄33号

1703-1

邮箱地址：chenjr@51think.info

邮政编码：200072

**二、项目评价组信息**

项目主评人：金福 13701900976

项目审核人：林 健

评价组成员：周 捷 陈静然 陈楚梁

戴 敏

**三、项目单位信息**

项目联系人：周伟松 顾海燕

**目 录**

[**报告摘要 1**](#_Toc111402102)

[**一、项目概况 9**](#_Toc111402103)

[（一）项目的立项背景、目的和依据 9](#_Toc111402104)

[（二）项目实施计划及完成情况 13](#_Toc111402105)

[（三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况 24](#_Toc111402106)

[（四）项目的组织及管理 28](#_Toc111402107)

[（五）项目绩效目标 35](#_Toc111402108)

[**二、绩效评价工作情况 38**](#_Toc111402109)

[（一）评价目的、对象和范围 38](#_Toc111402110)

[（二）绩效评价的依据 40](#_Toc111402111)

[（三）绩效评价原则、评价方法 42](#_Toc111402112)

[（四）绩效评价工作方案制定过程 43](#_Toc111402113)

[（五）绩效评价实施过程 44](#_Toc111402114)

[**三、评价结论与绩效分析 44**](#_Toc111402115)

[（一）评价结论 44](#_Toc111402116)

[（二）具体绩效分析 47](#_Toc111402117)

[**四、主要经验及做法、存在问题和建议 64**](#_Toc111402118)

[（一）主要经验及做法 64](#_Toc111402119)

[（二）存在问题 64](#_Toc111402120)

[（三）建议和改进举措 67](#_Toc111402121)

# 报告摘要

一、项目概况

自2000年以来，为提升全区城镇排水与污水处理能力，防治城镇水污染，保护区域生态环境，崇明区各乡镇人民政府等部门先后实施了5个污水处理厂、15个污水处理站[[1]](#footnote-1)（简称“5厂+15站”）建设，15个污水处理站中明珠湖站及森林公园站为企业自建，其余13个站由各乡镇人民政府组织建设，并由各建设主体负责运行管理。由于在实际工作中属地化管理不便于区级主管部门的统一规划、监管与调度，不利于全区污水站管线的互联互通，发挥规模效益。为解决此问题，区水务局自2013年起根据《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）等文件精神，逐步将全区污水处理站实行集中运行管理。2020年区水务局通过政府采购确定运维单位，项目采取“一招三年”，每年度分别签订委托协议的方式实施，本轮项目服务期限为2020年10月1日至2023年9月30日，中标运维单位为上海市环境监测技术装备有限公司（以下简称“环境监测公司”）。环境监测公司根据委托协议要求，负责14个污水处理站的日常运维服务，具体包括工艺运行、设备设施管理（含仪表）、安全管理、人员管理和维持站容站貌五大方面，且出水水质需达到相关标准，其中东平镇、明珠湖、森林公园需达到一级A标准，其他站点需达到一级B标准。区给排水管理所作为区水务局下属事业单位，负责监督第三方运维管理单位开展日常工作，对污水处理站的运行状态进行检查，每季度确认各污水站污水处理量，并计算服务费等工作。

作为经常性项目，2021年区水务局继续开展污水站运行经费项目，涉及14个污水处理站五大方面运行工作。年初安排预算713万元，调整后预算689.89万元，实际执行金额为689.89万元，预算执行率为100%，资金来源为区级一般公共预算。

二、绩效评价工作开展情况

本次绩效评价时段为2021年1月1日至2021年12月31日。2022年5月下旬绩效评价工作正式启动，7月上旬工作方案经过专家评审后开展评价工作。评价组重点关注：一是本项目运行方的各类支出是否真实、合理，符合项目工作实际需求；二是运营方是否制定了明确运营工作计划并严格执行；三是运行方是否根据区水务要求提供各类运行成本资料。评价组通过发放基础表、问卷、访谈以及实地走访等方式收集数据，依据绩效指标评分标准开展量化评价，对项目的主要成效和经验进行总结，针对存在的问题与不足提出改进建议，形成绩效评价报告，为进一步优化项目管理、预算管理等提供建议。

三、评价结论和主要绩效

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，项目绩效评价得分为85.32分，绩效评级为“良”。项目决策满分20分，得17.5分，得分率87.5%；项目管理满分20分，得14.97分，得分率74.85%；项目产出满分30分，得23.85分，得分率79.5%；项目效益满分30分，得29分，得分率96.67%。

2021年污水站运行经费项目总体实施情况良好，运营方环境监测公司基本按照年初计划完成工艺运行等运营工作，全年污水处理量达到284.69万立方米，期间未发生重大安全事故，未收到市民投诉。经区给排水管理所考核及检测，出水和污染物排放均达到行业标准要求。通过污水处理，提高了生态环境质量，为辖区内城镇居民提供了良好的生产、生活环境，提高人民的健康水平和生活质量，促进了当地经济发展。

但是绩效目标合理性和绩效目标明确性有待提高，预算编制与实际支出需求的关联度有待提高，委托招投标工作的严肃性不足，合同管理不够规范严谨，考核时仅注重出水水质结果，而忽略设备维护、人员配置等具体运营过程需求和管理，此外，区水务局针对污水站运行的成本控制措施不够完善，未督促运营方独立核算各污水站运营成本并每年上报至区水务局。

四、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

**通过集中委托运行管理的模式，统一运行管理标准**

2013年之前，全区污水处理站是由原建设部门负责运行管理，普遍存在运行范围不明确、管理标准不统一等问题，对区水务局统一监管造成不便，难以有效地对各乡镇污水进行处理。2013年至今，区水务局将14个污水处理站纳入集中委托运行管理后，在全区范围内统筹“厂、站、网”的建设，并持续优化结构布局，如《崇明区水务“十四五”规划》中计划将庙镇站、港西站、建设站逐步并入城桥污水厂，绿华站就近并入明珠湖污水厂，从而初步形成“7厂+9站”格局，同时区水务局也提出了提升运行管理标准的明确要求，力争到2025年将全区城镇污水处理率达到99%的目标。通过明确统一、规范的管理标准，有利于区水务局部署管理考核及未来厂站归并等工作，确保出水水质达到统一标准。

（二）存在问题

**1.区水务局制定的绩效目标表未全面覆盖本项目实施内容，未根据项目特点设置清晰、明确、可衡量的产出目标**

区水务局设置的绩效指标中，产出类指标主要为出水水质方面的检测，缺少设施设备维护、站容站貌、污泥处置和安全管理方面的内容，未全面覆盖污水站运行项目的实施内容，未根据本项目特点设置清晰、明确、可衡量的指标。

**2.项目部分实际支出与预算用途不一致，预算编制科学性不足**

经评价，区水务局2021年预算是将招投标阶段测算的招标限价为依据编制，应根据项目实际支出需求进行测算。从2021年度项目支出结构来看，支出内容包括：①2020年四季度的运行经费；②当年一至三季度运行经费；③长兴镇临时污水处理设施费用；④污水处理站疫情期间运行专项审计费。上述支出内容的第③、④项内容与预算编制依据的关联度不高。

**3.项目政府采购不够严谨，合同约定条款不符合实际**

①本项目原定三年一招的期限为2019.7.1-2022.6.30，然而环境监测公司在政府采购中心进行网上申报时将处理费用填写错误，导致中标后第一轮合同期间（2019.7.1-2020.6.30）污水站实际运行成本远高于其中标价，于是环境监测公司在第一轮合同结束后与区水务局协商终止合同。区水务局委托成本测算单位重新测算成本后以其测算单价为依据，开展了新一轮招投标，中标单位仍为环境监测公司。

②合同管理方面，合同制定过程中有关水质标准的条款与实际不一致。2020年10月1日至2021年9月30日协议中，有关水质标准的条款为“10个集镇、明珠湖、东平、新海污水处理达到一级A标准，森林公园出水达到二级标准”，此项条款在合同制定过程中编写错误，应为“10个集镇、东平、新海处理达到一级B标准，明珠湖达到一级A标准，森林公园达到二级标准”；此外，合同签订不够规范，落款处缺少日期。

**4.区水务局涉及运营过程管理方面的考核制度和执行方面不足**

经评价，区水务局对污水站运营过程管理考核有待加强，目前主要注重对各站点每月的出水水质进行监测，而对运营方工艺运行等五大方面工作综合评价的重视程度有待提高。评价组在现场踏勘工作中发现：①针对各污水站运营工作区水务局主要明确了出水水质要求，但未明确设施设备资产清单、检维修周期和岗位设置等要求；②部分污水站点的人员配备未能满足岗位需求；③个别站点办公区域的环境较差；④部分站点控制室、鼓风机房未配备灭火器等消防设备，存在安全隐患；⑤运营方工作计划为通用模板，未形成各站独立的运营计划。

**5.运营成本上报制度未有效落实，运营方项目成本合理性不足**

①区水务局针对污水站运行的成本控制措施有待完善。根据《上海市排水与污水处理条例》第三十三条规定“城镇污水处理设施运行维护单位应按照有关规定向市或者区水务部门报送生产运营成本等信息”，但环境监测公司运营14个污水处理站期间未将运营成本每年上报区水务局，不利于对污水站的运营成本及项目招投标、合同签订价格进行控制。

②环境监测公司未对本项目进行独立核算，不利于按照成本控制管理要求，对项目各类成本和涉及合同价格进行控制。

③不同污水站的工作负荷不平衡，个别处理站的处理量很小，远低于基本水量，如明珠湖站，但费用是按照基本水量支付，且人员安排数量比其他处理量较高的站多，工作量分配不合理，因此基本水量设计、费用支付模式、人员管理以及业务管理的合理性均存在不足，不利于本项目成本控制。

④经成本分析，本轮合同金额较2021年运营方运行成本的利润空间已高于同行业平均利润水平。

（三）建议和改进举措

**1.进一步加强预算绩效管理工作，根据项目特点细化产出类绩效目标，全面覆盖项目实施内容**

建议区水务局根据污水站运行项目工作特点和内容，按照市、区级预算绩效管理的工作要求编报绩效目标申报表，设置绩效目标明确、可衡量的考核标杆值。例如产出指标应覆盖项目全过程，包括出水水质、处理水量、设施设备维护、站容站貌、污泥处置和安全管理各个方面。

**2.建议区水务局根据项目实际支出需求编制项目预算，并提升预算与支出内容的关联度**

建议区水务局根据项目实际支出需求编制项目预算，对运营方独立核算并上报的成本数据合理性进行认定后，按核定后的成本确定招投标限价，并以实际支出内容中①上一年度第四季度的运行经费、②当年度前三季度运行经费作为预算编制依据。

对于③新增的临时设施运行经费或④所需的审计等二类费用，应通过预算调整或项目立项等申请审批流程通过后进行列支，从而提升预算与支出内容的关联度。

**3.建议区水务局提升招投标工作及合同管理的规范性**

建议区水务局提升招投标工作及合同管理的规范性，严格按照《上海市崇明区水务局政府采购内部控制制度》要求，加强对招投标及合同等材料中各项数据的审核，确保招投标材料、合同内容及合同签订的准确与规范。

**4.建议区水务局在注重出水水质考核的同时，也应加强对运营方过程的管理考核**

建议区水务局不仅仅注重于出水水质等污水处理结果情况，应通过排摸设施设备资产等具体情况，进一步明确设备资产清单、检维修周期、岗位配置等具体运营需求，并按制定的运营考核办法，由各乡镇水务部门对运营过程进行考核。

**5.建议区水务局督促运营方上报成本信息并说明其合理性**

建议区水务局督促运营方对污水站的运营成本独立核算并每年上报至区水务局，对于各类运营成本的合理性做出说明，重点关注①区镇两级垫付的电费应及时与环境监测公司进行清算，并将额度返还给财政，避免造成对财政资金的占用；②送货单和领用单的对应与审核，确保药剂领用量与支出成本相匹配；③设备维护计划的完整性和临时维修的合理性，产生成本是否符合成本规制要求；④化验等工作产生的其他成本是否符合成本规制要求；⑤关注其基本水量设计的合理性以及费用支付模式的合理性，并关注是否能从管理方面，例如污水量调剂、人员调配和业务整合等来弥补工作负荷不平衡的问题。

根据成本分析结果，建议区水务局将超量服务费单价0.7元/m3，基本服务费单价1.66元/m3作为未来成本规制或测算的参考标准，对于超出的部分应要求运营方说明合理性，便于对下一轮招标限价和合同金额进行控制。

2021年崇明区水务局污水处理站运行经费项目

绩效评价报告

为贯彻落实上海市全面实施预算绩效管理的工作要求，加强崇明区财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《中共上海市委 上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）、《关于印发<上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2020〕6 号）、《中共上海市崇明区委 上海市崇明区人民政府关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号）、《关于印发<2022年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）等文件，上海怀策管理咨询有限公司（以下简称“本公司”）受崇明区财政局（以下简称“区财政”）的委托，对崇明区水务局（以下简称“区水务局”）负责实施的2021年污水处理站运行经费项目（以下简称“本项目”）进行绩效评价。评价组在取数、调研以及分析基础上，并按照专家评审后的绩效评价方案，围绕评价关注的重点，形成了本报告。

# 一、项目概况

## （一）项目的立项背景、目的和依据

**1.立项背景**

随着人口增长和社会经济的快速发展，在农业产业化、城乡一体化进程不断加快的背景下，我国水环境污染问题越发突出，尤其是在早期污水集中处理基础设施建设较为薄弱的情况下，居民生产生活产生的污水大部分未经处理便直接排入河流、湖泊，严重污染受纳水体及周边生态环境。上海崇明岛地处长江入海口，是世界最大的河口冲积岛、中国第三大岛，是上海面向未来发展的重要战略空间和生态屏障，随着崇明世界级生态岛发展规划出台及全区美丽乡村建设，水环境综合治理是落实崇明区生态发展的重要一环。

自2000年以来，为加强对全区城镇排水与污水处理的管理，防治城镇水污染，保护生态环境，崇明区各乡镇人民政府等部门先后实施了5个污水处理厂、15个污水处理站（简称“5厂+15站”）建设，其中明珠湖站及森林公园站为企业自建，其余13个站由各乡镇人民政府组织建设，建设完后由各建设主体负责其运行管理。然而在实际运行中属地化管理不便于区级主管部门的统一规划、监管与调度，不利于全区污水站管线的互联互通，发挥规模效益。在此背景下，2013年出台的《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）中第五条规定“县级以上地方人民政府城镇排水与污水处理主管部门负责本行政区域内城镇排水与污水处理的监督管理工作”。此外，2016年1月出台的《上海市污水处理费征收使用管理实施办法》（沪财预〔2016〕25号）指出“区（县）属污水处理设施服务范围内的污水处理费，由区（县）水行政主管部门负责征收”。经评价，自2017年以来全区现阶段征收的污水处理费仅够支持全区5个污水厂运行，因此本项目资金由区财政局通过一般公共预算安排纳入区水务局部门预算。项目范围涉及14个污水处理站[[2]](#footnote-2)，包括乡镇建设的12个污水站及企业自建的2座污水处理站。截至2020年，崇明全区共有企业6200余家，常住居民约30.71万人，目前污水站处理覆盖范围包括1036家企业，占全区比重的17%；覆盖常住居民17.87万人，占全区比重的58%。

为更好的提升污水处理设施运营效益，《城镇排污水处理条例》和《上海市排水与污水处理条例》先后指出“鼓励和支持污水处理设施建设运营领域投资主体多元化，运作市场化，鼓励采取特许经营、政府购买服务等多种形式，吸引社会资金参与投资、建设和运营城镇排水与污水处理设施”，因此区水务局作为全区污水处理站运行的责任主体，根据文件精神通过购买服务的方式确定运维单位。项目采取一次招标三年有效，每年度分别签订委托协议的方式实施，本轮项目服务期限为2020年10月至2023年9月，中标运维单位为上海市环境监测技术装备有限公司（以下简称“环境监测公司”）。环境监测公司根据委托协议要求，负责14个污水处理站的日常运维服务，包括工艺运行、设备设施管理（含仪表）、安全管理、人员管理和维持站容站貌等。区给排水管理所作为区水务局下属事业单位，负责监督管理第三方运维单位开展的各项日常工作，对污水处理站的运行状态进行检查，每季度确认各污水站污水处理量，并计算服务费等工作。截至2020年底，14个污水处理站共处理污水量245.39万立方米，日均处理量约480.22立方米，各类排放物均达标排放标准。

通过本项目的实施，2021年14个污水处理站全年共处理污水量284.69万立方米，排水水质、固体废弃物排放、大气污染物排放和厂界噪音控制标准均已达到相应标准，且近三年内未发生安全事故、未接到市民投诉。各污水处理站的良好运行有效改善了水流域环境，提高了生态环境质量，使辖区内城镇居民具有良好的生产、生活环境，提高人民的健康水平和生活质量，同时促进了农业、林业、渔业、旅游业等行业的发展,改善当地的投资环境，为经济发展形成良好助力。

**2.立项目的**

确保崇明区14个污水处理站在工艺运行、设备设施管理（含仪表）、安全管理、人员管理和维持站容站貌等方面的正常运营，使14个集镇范围内污水经处理后达到一级标准，维护区域水域环境质量，提高污水处理能力，满足人民群众日益增长的排水需求。

**3.立项依据**

（1）《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）

第五条：县级以上地方人民政府城镇排水与污水处理主管部门（以下称城镇排水主管部门）负责本行政区域内城镇排水与污水处理的监督管理工作。

县级以上人民政府其他有关部门依照本条例和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内负责城镇排水与污水处理监督管理的相关工作。

（2）《上海市排水与污水处理条例》（2019年12月19日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过）

第三十三条 城镇污水处理设施运行维护单位应当按照法律、法规和相关技术标准，在污水处理设施的进水口和出水口安装与污染源监控平台联网的流量计量设备、水质在线监测设备。

城镇污水处理设施运行维护单位应当按照国家和本市有关规定检测进出水水质，向水务、生态环境部门报送污水处理水质和水量、主要污染物削减量等信息，并按照有关规定向市或者区水务部门报送生产运营成本等信息。

生态环境部门应当对城镇污水处理设施的出水水质和水量进行监督检查。

公共排水系统内排水设施的运行单位，通过招投标方式确定。

## （二）项目实施计划及完成情况

**1.项目实施计划**

**（1）污水处理站基本信息**

纳入本次绩效评价的14个污水处理站的名称、设计规模、临时设施水量、基本水量和服务范围信息如下表1-1所示：

**表1-1 崇明区14个污水处理站基本信息汇总表**

**单位：设计规模(m3/d)**

| **序号** | **污水处理设施名称** | **设计**  **规模** | **临时设施设计规模** | **基本水量** | **临时设施基本水量** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 中兴镇污水处理站 | 560 | —— | 504（设计水量的90%） | —— | 服务范围为中兴镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 2 | 向化镇污水处理站 | 240 | —— | 216（设计水量的90%） | —— | 服务范围为向化镇区污水来源为生活用水和工业用水 |
| 3 | 港沿镇污水处理站 | 500 | —— | 450（设计水量的90%） | —— | 服务范围为港沿镇区污水来源为生活用水和工业用水 |
| 4 | 竖新镇污水处理站 | 310 | —— | 279（设计水量的90%） | —— | 服务范围为竖新镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 5 | 建设镇污水处理站 | 480 | —— | 432（设计水量的90%） | —— | 服务范围为建设镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 6 | 港西镇污水处理站 | 250 | —— | 225（设计水量的90%） | —— | 服务范围为港西镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 7 | 庙镇污水处理站 | 800 | —— | 720（设计水量的90%） | —— | 服务范围为庙镇镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 8 | 三星镇污水处理站 | 450 | —— | 405（设计水量的90%） | —— | 服务范围为三星镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 9 | 新村镇污水处理站 | 130 | —— | 117（设计水量的90%） | —— | 服务范围为新村镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 10 | 绿华镇污水处理站 | 200 | —— | 180（设计水量的90%） | —— | 服务范围为绿华镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 11 | 东平镇污水处理站 | 4500 | 1000 | 3150（设计水量的70%） | 700（设计水量的70%） | 服务范围为东平镇区，临时设施运行至2021.10.31，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 12 | 新海镇污水处理站 | 2500 | —— | 1750（设计水量的70%） | —— | 服务范围为新海镇区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 13 | 明珠湖污水处理站 | 2000 | —— | 1000（设计水量的50%） | —— | 服务范围为明珠湖地区，污水来源为生活用水和工业用水 |
| 14 | 森林公园污水处理站 | 1200 | 2300 | 600（设计水量的50%） | 1150(设计水量的50%) | 服务范围为东平森林公园地区，临时设施运行至2021年10月31日，污水来源为生活用水和工业用水 |

备注：评价组对以上表格中出现的专用名词进行解释：

①污水站设计规模：指污水处理站处理污水时的水量上限，即污水站最大容量。

②污水站基本水量：指污水处理行业为保障建设投资方利益（运维），使其能在运营期收回成本设置的保底水量，一般为设计规模的50%-90%。

③临时污水处理设施：指污水站满负荷运行的条件下仍然满足不了实际污水处理量需要，因此建设的临时设施。

1. 临时设施设计规模：指临时设施处理污水时水量上限，即临时设施最大容量。

⑤临时设施基本水量：即建设方投资方运营期内收回成本设置的保底水量，一般为设计规模的50%-90%。

**（2）招投标情况**

本项目通过公开招投标的方式确定服务单位，根据招标文件要求，采用一次招标三年沿用，合同一年一签的方式实施，2020.10.1-2023.9.30为本项目的招投标服务期限。

经评价，原定“三年一招”的项目服务期限为2019.7.1-2022.6.30，第一轮合同即为2019.7.1-2020.6.30，但由于中标单位环境监测公司在政府采购中心进行网上申报时将处理费用填写错误[[3]](#footnote-3)，导致2019.7.1-2020.6.30期间污水站实际运行成本远高于其中标价，于是环境监测公司在第一年服务合同结束后向区水务局提出《环境监测公司关于不续签合同的申请》，在经区水务局“三重一大”审议程序后，同意终止协议。

与此同时，随着崇明花博会的召开，部分污水处理站设计规模与出水水质要求得到了提升。例如东平站于2020年12月进行了扩建，并新增了临时污水处理设施；森林公园出水水质要求由二级提升至一级A。在此情况下，区水务局开展项目新一轮招投标工作，委托上海国际招标有限公司重新测算了项目招标限价并于2020.7.1至2020.9.30间委托招标代理开展招投标工作（此期间运维工作通过与环境监测公司签订补充协议的方式开展工作）。根据中标通知书可知，环境监测公司为新一轮中标单位。

经梳理，本项目协议签订情况如下表1-2所示：

**表1-2 污水处理站运维服务委托协议签订情况表**

**单位：万元**

| **委托方** | **受托方** | **协议名称** | **委托期限** | **运营管理范围** | **金额** | **实施范围** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 崇明区水务局 | 上海市环境监测技术装备有限公司 | 崇明区东平、新海污水处理站运维服务委托协议 | 2019.7.1 -2020.6.30 | ①负责污水站内所有建(构)筑物及设备等生产、能源、消防、安全、环保、绿化、办公设施的运营管理。②污水站全部设施的操作、维护、检修、保养、检查、校验、以及技术和日常管理的实施。③运营所需人员、药剂、备品备件、物料和费用的提供和承担。④水质、污泥的生产控制项目指标监测、分析及台账保存。⑤运营所需操作规程，设备点检、润滑、维护、检修规程等。⑥各类技术文件和管理制度的制度和执行。⑦制定并执行污水站特殊情况下的应急预案。 | 151.5424 | 东平站、新海站 | 金额仅为基本污水处理费，超额污水处理费另按实结算 |
| 森林公园和明珠湖污水处理站运维服务委托协议 | 118.6615 | 森林公园站、明珠湖站 |
| 崇明区10集镇污水处理站运营管理委托协议 | 128.77 | 中兴站、向化站、港沿站、竖新站、建设站、港西站、庙镇站、三星站、新村站、绿华站 |
| 上海市崇明区水务局污水处理站日常运维服务终止协议补充协议 | 2020.7.1-2020.9.30 | 由于委托方尚未完成新一轮招投标工作，因此在以上三个协议和终止协议的基础上，签订此补充协议 | |
| 上海市崇明区水务局污水处理站运维服务委托协议 | 2020.10.1-2021.9.30 | 711.3 | 中兴站、向化站、港沿站、竖新站、建设站、港西站、庙镇站、三星站、新村站、绿华站、东平站、新海站、森林公园站、明珠湖站 | 金额为最高限价，包括基本污水处理费和超额污水处理费 |
| 2021.10.1-2022.9.30 | 711.3 |

**（3）实施计划及完成情况**

本项目为经常性实施项目，环境监测公司根据委托协议负责14个污水站的运营管理工作，根据环境监测公司提供的《运营项目工作计划》，本项目工作内容分为运营管理日常工作内容和定期维护工作内容两部分。具体各站人员投入、工作时间、工作计划及实施内容，以及项目完成情况如下表1-3所示：

**表1-3 14个污水站工作计划及完成情况表**

| **序号** | **污水站名称** | **人数** | **工作时间** | **工作计划及实施内容** | **完成情况** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 中兴站 | 1人 | 污水站为24小时运行，因此各站8：00-16：30为白班时间，晚上各站会根据情况安排夜间巡视人员 | **运营管理日常工作内容**  ①各设备运行检查。②各阀门开启、备用设备开启运行检查。丝杠加注润滑油脂。③各照明设备检查。④各护栏、爬梯、管道、支架、盖板检查。⑤检查和紧固各设备连接件，检查联轴器的易损件。连接绳索的有效性。⑥检查、清扫电气控制柜、电动阀门限位开关、手动与电动的联锁装置、报警设施检查。⑦观察进、出水水量、水质并进行监测分析，根据协议约定每周检测一次化学需氧量（CODcr）、悬浮物（SS）、pH值、氨氮（NH4-N）、每半月检测一次五日生化需氧量（BOD5）。东平站、森林公园站及明珠湖站的出水水质标准需达到一级A，其他11个站出水水质达到一级B（各站水质标准变化情况及达标情况见表1-4）。⑧检查各处理装置内（集水井、调节池、消化池）的实际液位。⑨观察沉淀池沉淀情况。⑩观察曝气情况，适时调整曝气量。⑪配制药剂。⑫根据实际情况及时调整进入湿地的水量，维护湿地运行。⑬污泥系统处理运行。  **定期维护工作内容**  ①每季度停泵检查油封处的密封情况，并根据需要更换润滑油、润滑脂。②各构筑物之间连接管道的畅通检查。③各设施清洁情况检查。构筑物内淤积情况检查。④各设施、设备与管道标识检查。⑤安全、防护设施检查。⑥各构筑物水质观察，微生物取样观察，系统运行参数的调整。⑦易耗品的使用及采购。⑧排泥情况检查。⑨每季度对污水站运行情况进行分析，并提交评估报告。⑩人工湿地植物维护与培养。 | ①人员安排上，25人为计划安排数，评价组实际踏勘时为17人，未达到配置要求。  ②14个污水站均已完成运营管理日常工作及定期维护工作，且工作记录完整。  ③区水务局及给排水管理所考核达标  ④2019年14个站完成污水处理量2485107万吨，2020年完成污水处理量2453919万吨，2021年完成污水处理量2846879万吨。  ⑤排水水质自查及给排所委托第三方检查的出水标准均需符合《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002），即东平站、森林公园站及明珠湖站的出水水质标准需达到一级A，其他11个站出水水质达到一级B。  ⑥未收到生态环境部门不达标反馈。  ⑦未收到市民投诉。  ⑧污泥处置方面暂未达标。 |
| 2 | 向化站 | 2人 |
| 3 | 港沿站 | 1人 |
| 4 | 竖新站 | 1人 |
| 5 | 建设站 | 1人 |
| 6 | 港西站 | 1人 |
| 7 | 庙镇站 | 2人 |
| 8 | 三星站 | 1人 |
| 9 | 新村站 | 1人 |
| 10 | 绿华站 | 1人 |
| 11 | 东平站 | 6人 |
| 12 | 新海站 | 2人 |
| 13 | 明珠湖站 | 2人 |
| 14 | 森林公园站 | 3人 |
| **合计** | | **25人** |

备注：

①**检测指标方面：**环境监测公司自检的指标为化学需氧量（CODcr）、悬浮物（SS）、pH值、氨氮（NH4-N）、五日生化需氧量（BOD5），每月给排水管理所委托第三方检测机构检测指标除以上五个外，增加了总氮和总磷两个指标。

②**污泥处置方面：**除东平站有污泥干化设备外，其余13个站均无设备，因此污泥需运输至东平站进行干化处理，但东平暂存的污泥因不具备外运条件所以暂未外运，污泥仍暂存于污泥池中。现东平镇污水站暂存的污泥约为50吨，含水率在40%左右；森林公园污水处理站暂存的脱水污泥约10吨，含水率在80%左右；新海镇污水处理站暂存的脱水污泥约4吨，含水率在85%左右。

2019年7月以来各站产生的污泥暂存于东平镇污水站准备统一处理，2020年环境监测公司先后签订了污泥运输合同及委托处置合同，后因污泥处置单位对污泥含水率要求的标准变化，需含水率达到60%才能进行填埋处置，而各站当时无污泥烘干设备，含水率达不到要求，所以只能先暂存着未做填埋处置。2021年下半年东平污水站提标改造后增加了污泥干化设备，原暂存的污泥逐步开始干化，等干化结束后统一外运处置。因2021年底填埋场的收储受限，2021年未能获得崇明区市容环境卫生管理所关于同意污泥填埋的批复；2022年3月21日环境监测公司获得崇明区市容环境卫生管理所关于同意污泥填埋的批复，后续遇到疫情问题，所以一直未能转运填埋。疫情后接区水务局通知，污泥处置拟由原先填埋的方式更改为焚烧，目前环境监测公司填埋的合同已签好，焚烧的污泥处置合同暂未签订，待运输合同签订后外运处置。

（本项目在执行过程中，处理污水产生的污泥实质上是未能处理完成，但是因为计算服务商服务费时采用处理水量\*单价进行计算，已经结算的费用中包含污泥处置费，在服务商不改变的现状下不会产生纠纷。一旦出现服务商变更，未来处置64吨(50+10+4)污泥的费用可能会引发纠纷，虽然金额不大，但涉及基本价格构成，建议区水务局关注）

2019-2021年14个污水处理站出水水质执行标准变化情况（以协议期为准）及完成情况如下表1-4所示：

**表1-4 2019-2021年14个污水站出水水质执行标准变化情况及出水达标情况**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **污水处理设施名称** | **2019.7.1-2020.9.30** | **2020.10.1-2021.9.30** | **2021.10.1-2022.9.30** | **标准变化趋势** | **完成情况** |
| 1 | 东平镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级A | 上升趋势 | 达标 |
| 2 | 明珠湖污水处理站 | 一级A | 一级A | 一级A | —— | 达标 |
| 3 | 森林公园污水处理站 | 二级 | 二级 | 一级A | 上升趋势 | 达标 |
| 4 | 新海镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 5 | 中兴镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 6 | 向化镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 7 | 港沿镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 8 | 竖新镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 9 | 建设镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 10 | 港西镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 11 | 庙镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 12 | 三星镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 13 | 新村镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |
| 14 | 绿华镇污水处理站 | 一级B | 一级B | 一级B | —— | 达标 |

经统计，具体各污水处理站2019年-2021年每年处理污水量如下表所示：

**表1-5 乡镇污水处理站2019-2021年实际处理污水量统计**

**单位：立方米**

| **站点名称** | **设计**  **规模** | **2019年** | | **2020年** | | **2021年** | | **变化趋势** | **变化原因** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **日均处理量** | **本年度累计水量** | **日均处理量** | **本年度累计水量** | **日均处理量** | **本年度累计水量** |
| 中兴镇 | 560 | 540.26 | 197195 | 524.61 | 191482 | 357.94 | 130648 | 整体呈下降趋势，2021年下降较多 | 随本镇企业数及居民数量变化 |
| 向化镇 | 240 | 163.67 | 59740 | 161.98 | 59124 | 177.23 | 64689 | 呈波动趋势 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 港沿镇 | 500 | 415.82 | 151775 | 346.21 | 126365 | 395.80 | 144467 | 呈波动趋势 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 竖新镇 | 310 | 300.44 | 109659 | 257.82 | 94106 | 261.48 | 95442 | 呈波动趋势 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 建设镇 | 480 | 303.77 | 110875 | 386.73 | 141157 | 330.67 | 120694 | 呈波动趋势 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 港西镇 | 250 | 126.58 | 46203 | 180.59 | 65917 | 232.37 | 84815 | 呈上升趋势 | 随本镇企业数及居民数量变化 |
| 庙镇 | 800 | 783.96 | 286147 | 757.81 | 276602 | 756.12 | 275983 | 较平稳 | —— |
| 三星镇 | 450 | 342.18 | 124896 | 268.28 | 97924 | 254.99 | 93071 | 呈下降趋势 | 随本镇企业数及居民数量变化 |
| 绿华镇 | 200 | 323.15 | 117950 | 327.34 | 119478 | 279.99 | 102197 | 前两年较平稳，2021年略有下降 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 东平镇 | 4500 | 1299.36 | 474268 | 1189.28 | 434089 | 1729.87 | 631403 | 前两年较平稳，2021年上升幅度较大 | 原设计规模为1050m³/d，2020年12月扩建后规模为3150m³/d，且扩建期间临时设施规模为1000 m³/d，因此2021年处理水量上升 |
| 新村乡 | 130 | 113.74 | 41516 | 127.41 | 46504 | 106.44 | 38850 | 呈波动趋势 | 随居民生活用水量及企业用水量自然波动 |
| 新海镇 | 2500 | 1680.23 | 613283 | 1689.55 | 616684 | 1661.80 | 606556 | 较平稳 | —— |
| 森林公园 | 1200 | 302.85 | 110542 | 317.78 | 115991 | 1032.82 | 376980 | 前两年较平稳，2021年上升幅度大 | 2021年临时设施设计规模为2300 m³/d，因此处理水量上升 |
| 明珠湖 | 2000 | 112.49 | 41058 | 187.66 | 68496 | 222.15 | 81084 | 呈上升趋势 | 随本镇企业数及居民数量变化 |
| **合计** |  |  | **2485107** |  | **2453919** |  | **2846879** |  |  |

## （三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况

**1.项目资金来源**

本项目预算编制主体为区水务局，资金来源为区级一般公共预算。2021年度项目预算根据招投标限价编制即713万元，尚未根据实际中标金额711.3万元申请预算。项目执行过程中每季度根据协议约定，按各污水站实际处理污水量进行费用结算（如实际费用低于招标限价，则按实际费用结算，如实际费用高于招标限价，则按招标限价结算）。支付方式为区财政直接支付。

本项目中超进水量是指运营年实际进水量大于运营年基本水量总和时，运营年实际进水量与基本水量总和之差即为超进水量。实际进水量是指14个污水处理站实际处理的污水量。污水处理服务费是指支付给运营管理方（环境监测公司）的费用，包括基本污水处理服务费和超量污水处理服务费(人工费、检测费、维修保养费、电耗、药耗、污泥处置等一切与运营有关费用均已包含在污水处理费中，不另外发生费用)。

下表为2019年-2022年基本污水处理费单价、超量污水处理费单价和协议金额变化情况。

**表1-6 2019年-2022年污水处理费单价及协议金额变化情况表**

**单位：元/立方米**

| **站点/协议期限** | **上一轮招投标** | | | **新一轮招投标（以国招测算结果为准）** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019.7.1-2020.9.30** | | | **2020.10.1-2023.9.30（合同一年一签，每年价格均为711.3万元）** | | |
| **基本污水处理费单价** | **超量污水处理费单价** | **协议金额** | **基本污水处理费单价** | **超量污水处理费单价** | **协议金额** |
| 森林公园、明珠湖 | 1.3 | 1.3 | 118.6615 | 2.7 | 0.7 | 711.3 |
| 东平、新海 | 1.73 | 0.5 | 151.5424 | 1.99 | 0.69 |
| 其余10集镇 | 1.55 | 1.11 | 128.77 | 2.06 | 0.66 |

备注：

①2020.7.1-2020.9.30为补充协议期间，单价与2019.7.1-2019.6.30期间的协议价格相同。

②污水处理费单价变动的原因：随着崇明花博会的召开，部分污水处理站设计规模与出水水质要求得到了提升。2019年时东平站设计规模为1500 m3/d，2020年12月扩建后设计规模为4500 m3/d，此外花博会期间东平站新增了1000 m3/d临时设施，森林公园新增了2300 m3/d临时设施。出水水质方面，2019年时东平站出水水质为一级B，森林公园为二级，2021年时东平及森林公园均为一级A，其余12个集镇无变化。在此情况下，区水务局开展项目新一轮招投标工作，委托上海国际招标有限公司重新测算了项目所需金额。

**2.项目预算及资金使用情况**

本项目2019年初预算金额为596万元，年末调减预算139.65万元，实际执行金额为456.35万元，预算调整率为23.43%，预算执行率为100%。

2020年初预算金额为490万元，年末调减预算72.67万元，实际执行金额为417.33万元，预算调整率为14.83%，预算执行率为100%。

2021年初预算金额为713万元, 年末调减预算23.11万元，实际执行金额为689.89万元，预算调整率为3.24%，预算执行率为100%。

2019-2021三年预算执行情况如下表所示：

**表1-7 2019-2021年预算执行情况**

**单位：元**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **年初预算** | **调整预算** | **调整后预算** | **预算调整率** | **预算执行率** |
| 2019 | 5960000 | -1396524 | 4563476 | 23.43% | 100% |
| 2020 | 4900000 | -726700 | 4173300 | 14.83% | 100% |
| 2021 | 7130000 | -231068.95 | 6898931.05 | 3.24% | 100% |

备注：

①2019年预算是以第一轮招标限价为编制依据，2020年预算减少原因为2019年实际中标金额较低，因此次年财政预算安排原则为不突破上年度预算金额；

②2019-2020年预算调整率较高的原因是招投标后中标金额为398万元，低于年初预算，因此年末进行了调减。

2019年-2021年支出明细如表1-8、表1-9和表1-10所示，2019年本项目支出明细如下：

**表1-8 2019年污水站运行项目支出明细**

**单位：元**

| **按协议分类** | **时间** | **支出明细** | **金额** |
| --- | --- | --- | --- |
| 东平站、新海站 | 2019.10.31 | 东平、新海污水处理站运行经费18年12月和19年第一二季度 | 973830 |
| 2019.11.30 | 东平、新海污水处理站运行经费2019年7-11月 | 635256 |
| 10集镇污水处理站 | 2019.10.31 | 崇明集镇污水处理站运营18年12月和19年第一二季度 | 1212748 |
| 2019.11.30 | 上海环境保护退回7200，确认支出45800 | 45800 |
| 2019.12.25 | 10集镇污水处理站运行经费 | 503092 |
| 森林公园、明珠湖 | 2019.10.31 | 森林公园、明珠湖污水处理站18年12月和19年第一二季度经费 | 695500 |
| 2019.11.30 | 森林公园、明珠湖污水处理站运行经费2019年7-11月 | 497250 |
| **合计** | | | **4563476** |

2020年本项目支出明细如下表所示：

**表1-9 2020年污水站运行项目支出明细**

**单位：元**

| **按协议分类** | **时间** | **支出明细** | **金额** |
| --- | --- | --- | --- |
| 东平站、新海站 | 2020.4.30 | 东平、新海污水处理站运行经费2019年12月 | 128712 |
| 2020.7.31 | 东平、新海污水处理站运行经费2020年第一季度 | 396654 |
| 2020.11.17 | 东平新海污水处理站第二季度运行经费 | 394943 |
| 2020.11.17 | 污水处理站第三季度运行经费 | 389691 |
| 2020.11.30 | 东平、新海污水处理站2020年10-11月运维费 | 339892 |
| 10集镇污水处理站 | 2020.5.31 | 10集镇污水处理站运行经费2019年第四季度 | 503092 |
| 2020.9.30 | 崇明区集镇污水处理站等14座污水处理站咨询费 | 48000 |
| 2020.11.17 | 10集镇污水处理站第二季度运行经费 | 281516 |
| 2020.11.17 | 污水处理站第三季度运行经费 | 30692 |
| 2020.11.17 | 污水处理站第三季度运行经费 | 480182.3 |
| 2020.11.23 | 2020污水处理站日常运维服务招标代理费 | 49500 |
| 森林公园、明珠湖 | 2020.4.30 | 森林公园、明珠湖污水处理站运行经费2019年12月 | 100750 |
| 2020.7.31 | 森林公园、明珠湖污水处理站运行经费2020年第一季度 | 295750 |
| 2020.11.17 | 森林公园、明珠湖污水处理站第二季度运行经费 | 292865 |
| 2020.11.17 | 污水处理站第三季度运行经费 | 310635 |
| 2020.11.30 | 森林公园、明珠湖污水处理站2020年10-11月运维费 | 130425.7 |
| **合计** | | | **4173300** |

2021年本项目支出明细如下表所示：

**表1-10 2021年污水站运行项目支出明细**

**单位：元**

| **时间** | **支出明细** | **金额** |
| --- | --- | --- |
| 2021.3.31 | 森林公园明珠湖污水处理站运行费经费202010-11应付 | 133094.3 |
| 2021.4.30 | 污水处理站疫情期间运行专项审计费 | 5000 |
| 2021.5.31 | 长兴镇建设临时污水处理设施项目 | 909294.75 |
| 2021.7.31 | 集镇等污水处理站运行经费 | 2534857 |
| 2021.10.31 | 污水处理站运行经费-长兴镇临时污水处理设施项目 | 35300.00 |
| 2021.10.31 | 污水处理站运行经费-长兴镇临时污水处理设施项目 | 829236.00 |
| 2021.11.30 | 污水处理站运行经费第二季度第三季度 | 2452149 |
| **合计** | | **6898931.05** |

备注：

①本项目2021年支出明细中有三笔经费支付于长兴镇临时污水处理设施项目，金额分别为909294.75元、35300元和829236元，合计1773830.75元，该三笔经费在年初编制预算时未列支，于年中调整预算时列入。列支原因为：由于长兴岛水系整治需要推进的截污纳管及环保督查整改后纳管量增加，自 2018 年1月起，长兴污水厂一直满负荷运行，雨天会出现污水冒溢。鉴于长兴污水厂由于历史遗留问题暂不具备扩容条件，初步估计解决长兴污水厂历史遗留问题、完成扩容工程需约5年时间。在此期间，拟通过设置临时污水处理设施来满足长兴岛污水处理需要。项目估算总投资 2149.29 万元，资金由财政配套解决。

②污水处理站疫情期间运行专项审计费属于污水站运行经费项目支出范围，因此在此列支。

**3.成本分析结论**

评价组根据区财政局委托要求，在前期收集运营方2021年度财务支出数据以及运行记录等材料的基础上，结合《上海市污水处理成本规制管理办法》等文件精神，开展本次成本分析工作，旨在对区水务局现有预算编制测算依据的真实性与合理性进行重点分析，形成14个污水处理站运行单价。

根据成本分析结果，评价组核定超量服务费单价为0.7元/ m3，基本服务费单价为1.64元/ m3。

## （四）项目的组织及管理

**1.项目相关方**

下表为本项目相关方：

**表1-11 污水站运行项目相关方**

| **项目关联关系** | **单位/机构名称** |
| --- | --- |
| 区级主管部门、项目单位 | 区水务局 |
| 预算批复、审核 | 区财政局 |
| 行业监管部门 | 崇明区生态环境局 |
| 成本测算单位 | 上海国际招标有限公司 |
| 负责考核工作的单位 | 区给排水管理所 |
| 项目建设单位 | 12个乡镇人民政府、2家企业 |
| 污水站运营中标单位 | 上海市环境监测技术装备有限公司 |
| 项目受益方 | 14个乡镇的市民 |

**2.项目的组织与职责**

**崇明区财政局：**负责2021年集镇污水处理站运维项目资金的预算、决算、监督管理和资金支付。

**崇明区水务局：**给排水管理所的主管部门，负责统筹本项目实施，供排水管理科负责项目立项、招投标工作、合同签订、所里业务方面指导与监督；综合规划科负责财务方面相关工作，包括配合区财政局做好预算和决算编制工作，以及每季度支付费用的确认与审核等。

**崇明区生态环境局：**作为环保部门，对河道水质等定期进行检测，如有异常则及时反馈至区水务局**。**

**污水站建设单位**：包括12个乡镇政府及2家企业，为14个污水站的建设主体，其中森林公园站及明珠湖站为企业自建，其余12个污水站为乡镇政府组织建设（自2013年起各建设单位已陆续将污水站交由区水务局管理，因此目前未参与本项目过程管理）。

**崇明****区给排水管理所：**区水务局下属事业单位，排水科负责监督管理第三方运维管理单位开展日常工作，对污水处理站的运行状态进行检查，每季度确认各污水站污水处理量，并计算服务费等。

**成本测算单位：**上海国际招标有限公司，2020年受区水务局委托对14个污水站运营成本进行测算，测算结果作为预算编制和协议暂定价依据为区水务局提供参考。

**第三方检测机构:** 上海源豪检测技术有限公司，受区给排水管理所委托，对14个污水站每月排水情况进行检测并出具报告。

**第三方运维管理单位：**上海市环境监测技术装备有限公司，负责根据委托协议要求，开展14个污水处理站的日常运维服务。

具体组织管理流程如图1-1所示：

**图1-1项目组织结构图**

**3.项目管理**

**（1）业务管理制度**

**区水务局业务管理制度：**

①《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）；

②《上海市排水与污水处理条例》；

③《崇明区水务行业“强监管”工作实施方案（试行）》；

④《上海市崇明区水务局合同管理内部控制制度》；

⑤《上海市崇明区水务局政府采购内部控制制度》；

⑥污水处理厂（站）委托运营项目考核评分表；

⑦关于建立污水处理厂（站）运维月报工作制度的通知；

**环境监测公司业务管理制度：**

①《上海建科集团股份有限公司安全管理制度》；

②《上海建科集团股份有限公司档案管理制度》；

③《上海建科集团股份有限公司合同管理制度》；

④《上海建科集团股份有限公司考勤管理制度》；

⑤《上海建科集团股份有限公司人员管理制度》。

**（2）业务管理流程**

2013年以前，由各建设单位对污水站进行管理，包括森林公园、明珠湖2个企业自建污水站，12个乡镇政府组织建设的污水站。2013年《城镇排水与污水处理条例》出台后各建设单位陆续开始将污水站移交至区水务局统一管理，2017年污水处理费由区级主管部门统一征收后，更是从财权层面明确了污水处理站应由区水务局统一管理。

业务管理流程如下：

①区水务局根据14个污水处理站运行需求立项；

②区水务局委托成本测算单位对14个污水站运营成本进行测算，测算结果作为预算编制和协议暂定价依据为区水务局提供参考；

③区水务局供排水管理科负责组织开展本项目招投标工作；

④区水务局经过招投标程序确定中标单位；

⑤区水务局与中标单位上海市环境监测技术装备有限公司签订《上海市崇明区水务局污水处理站运维服务委托协议》，委托其对14个污水处理站开展运营工作；

⑥环境监测公司制定污水站运营方案并上报区水务局；

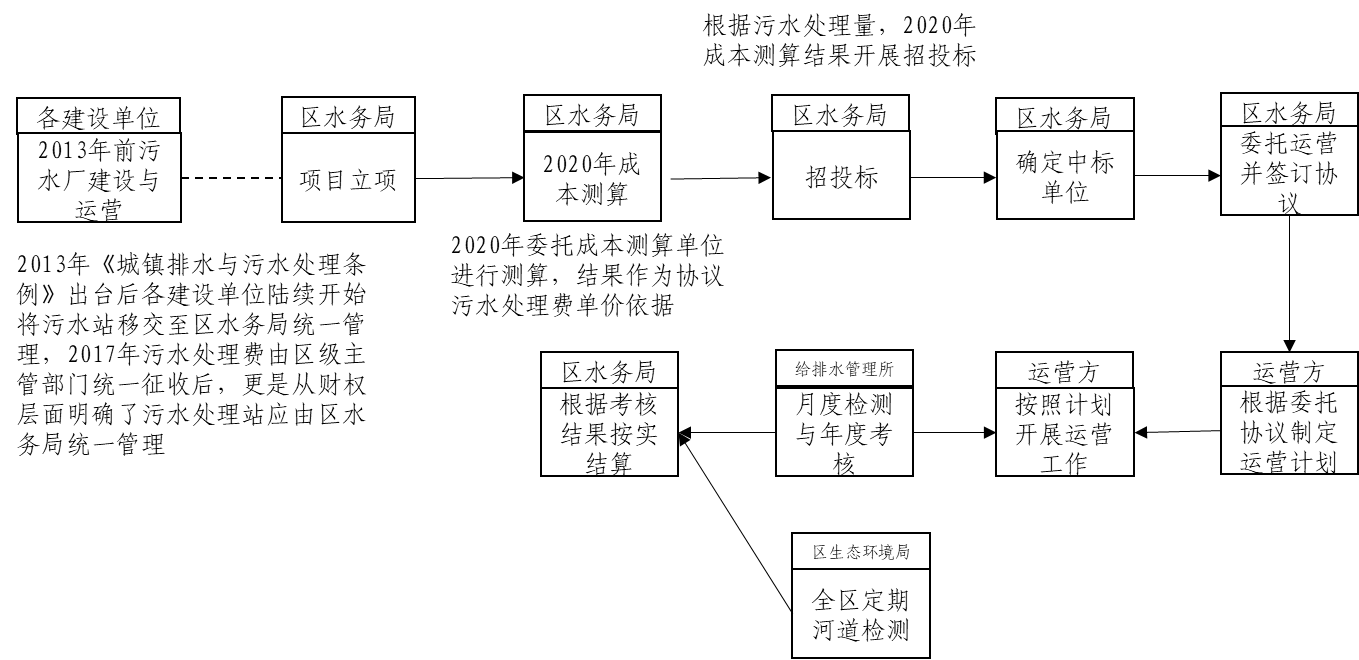
⑦环境监测公司按委托协议及运营方案开展14个污水站运营工作；

⑧区给排水管理所负责对环境监测公司进行具体考核监督，委托第三方水质检测机构每月进行排水水质检测，并形成考核月报；

⑨ 区生态环境局对出水水质等定期进行检测，如有异常则及时反馈至区水务局；

⑩区给排水管理所每月统计14个污水站处理污水量，每季度计算服务费，经区水务局、区财政局审核后，由区财政局直接支付给环境监测公司污水处理费。

业务管理流程图如下图所示：

**图1-2项目业务管理流程图**

**4.财务管理**

**（1）财务管理制度**

**区水务局财务管理制度：**

上海市崇明区水务局财务管理制度，包括《上海市崇明区水务局收支业务管理内部控制制度》、《上海市崇明区水务局预算管理内部控制制度》、《上海市崇明区水务局合同管理内部控制制度》、《上海市崇明区水务局政府采购内部控制制度》对本项目资金的收支、预算编制等管理及合同签订、政府采购等内容进行管理。

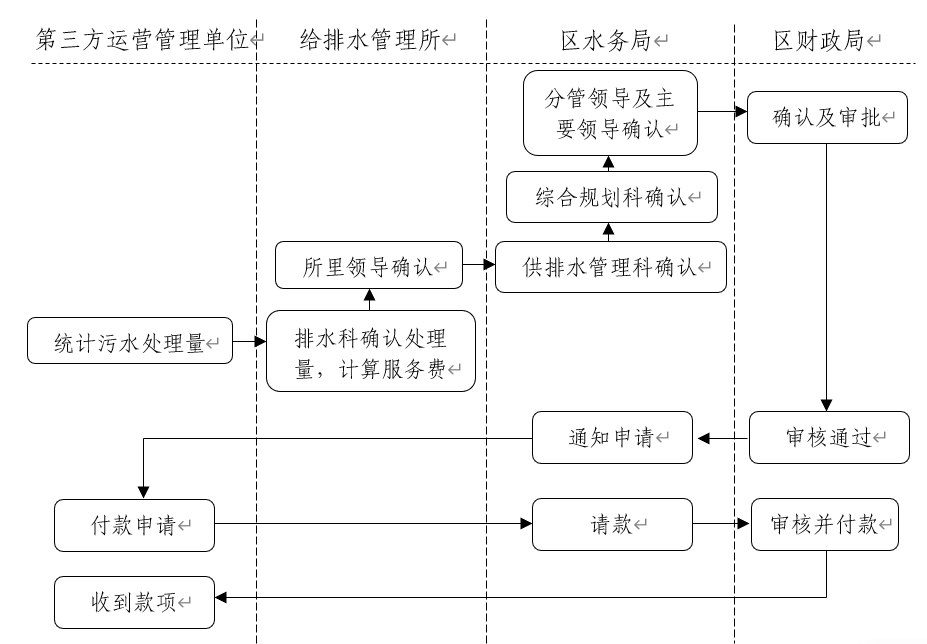
**环境监测公司财务管理制度：**

《上海建科集团股份有限公司财务管理制度》，根据制度要求对本项目资金使用进行管理。

**（2）资金支付流程**

本项目资金支付方式为直接支付，根据协议约定，支付频次为每季度支付一次。此外，崇明区水务局应就委托运营期内的每个季度向运营管理方支付规定的基本污水处理服务费，如果在委托运营期内运营管理方实际进水量超过该年基本水量总和，则除了支付基本污水处理服务费外，还应就超量水量服务费一起支付。

资金支付流程为：①每季度第三方运营管理单位统计14个污水站每季度的污水处理量报至给排水管理所；②给排水管理所中负责业务工作的排水科将其上报的处理量进行确认，并计算出基本污水处理费与超量污水处理费后报至所里领导；③所里领导确认签字；④交至区水务局供排水管理科确认；⑤交至负责财务工作的综合规划科确认；⑥由区水务局分管领导和主要领导确认签字；⑦提交至区财政；⑧区财政审批后通知区水务局告知第三方运营单位进行付款申请；⑨第三方运营单位将付款申请提交至区水务局，区水务局提交至财政；⑩财政审核后将资金直拨至第三方运营管理单位。

资金拨付流程如图1-3所示：

**图1-3资金拨付流程图**

## （五）项目绩效目标

区水务局根据崇明区14个污水站规模、处理需求和标准要求，对14个污水站运行经费项目编制了绩效目标申报表(2021年度)。

评价小组通过访谈及梳理本项目立项申报的绩效目标材料，根据《关于印发<上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2020〕6 号）、《关于印发2022年崇明区预算绩效管理工作要点的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）以及崇明区财政局对绩效目标的设定框架新要求，结合本项目的实际情况，重新梳理并调整项目总目标、年度绩效目标，并经项目单位确认，具体如下：

**1.项目总目标**

为加强城镇污水处理管理，保障14个污水站正常运行，运营方根据委托协议制定并完成各污水站运营计划，每日按实际进水量处理进水，定期对进出水水质进行检测，确保出水水质达标，并通过区水务局等部门考核，满足各集镇排水需求，提高污水处理能力，防治城镇水污染，维护14个集镇水环境质量。

**2.年度绩效目标**

通过2021年14个污水站运行项目的开展，产出数量方面，达到日均污水处理量≥11878立方米，运营工作完成率100%；产出质量方面，做到区水务局考核、给排水所考核和环境监测公司自查达标；产出时效方面，污水处理、人员到岗、设施设备维修检修以及考核及时；产出成本方面，污水处理费单价水平合理。通过本项目的实施，社会效益方面，实现安全生产、周边生产生活环境改善、有责投诉处理率100%；生态效益方面，做到次生污染控制达标，河道水质提升；满意度方面，实现运行人员满意度≥90%，市民满意度≥85%；可持续影响力方面，做到污水处理站运行项目长效机制健全有效，沟通机制健全有效，资源整合情况良好。

**3.具体细化的绩效目标**

评价组根据区水务局绩效目标表，结合项目实际情况和沪财绩〔2020〕6号等文件及委托方要求，设计的绩效目标表如表1-12所示：

**表1-12 2021年崇明区污水处理站运行经费项目绩效目标表**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **目标值来源** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 产出 | 产出数量 | 污水应处尽处率 | 100% | 进水量、出水量统计 |
| 污泥应处尽处率 | 100% | 污泥应处置量与实际处理量统计 |
| 设施设备维护工作完成率 | 100% | 设施设备维护记录 |
| 站容站貌维护工作完成率 | 100% | 站容站貌维护工作记录 |
| 产出质量 | 出厂水质达标率 | 100% | 检测报告；考核记录 |
| 主要污染物平均消减达标率 | 100% | 日常运营、市区两级考核记录 |
| 污泥含水率 | ≤80% | 污泥处理记录 |
| 设备完好率 | 关键设备完好率100%，其他设备完好率≥95% | 现场调研、维修检修记录 |
| 安全管理达标情况 | 达标 | 安全管理记录 |
| 站容站貌达标情况 | 达标 | 站容站貌维护工作记录 |
| 产出时效 | 污水处理及时性 | 及时 | 污水处理记录 |
| 污泥处理及时率 | 及时 | 日常运营、区级考核记录 |
| 设施设备维修检修及时性 | 及时 | 设施设备维修检修记录 |
| 安全管理工作完成及时性 | 及时 | 安全管理工作记录 |
| 站容站貌维护及时性 | 及时 | 站容站貌维护工作记录 |
| 产出成本 | 污水处理费单价水平 | 合理 | 成本测算材料等 |
| 效益 | 社会效益 | 生产安全实现度 | 100% | 安全事故记录 |
| 周边生产生活环境改善情况 | 改善 | 运营记录、调查问卷 |
| 有责投诉处理率 | 0发生 | 投诉及处置记录 |
| 生态效益 | 次生污染控制情况 | 达标 | 检测报告、考核记录 |
| 河道水质提升状况 | 提升 | 检测报告、考核记录 |
| 满意度 | 各污水站运行人员满意度 | ≥90% | 调查问卷 |
| 市民满意度 | ≥85% | 调查问卷 |
| 可持续影响力 | 长效机制建设情况 | 健全有效 | 项目中长期规划 |
| 沟通机制建立情况 | 健全有效 | 项目沟通机制建立情况 |
| 资源整合情况 | 良好 | 项目中长期规划 |

# 二、绩效评价工作情况

## （一）评价目的、对象和范围

**1.评价目的**

在了解14个污水站建设和运营背景的基础上，通过对项目实施目的、14个污水站运营计划制定与实施情况、成本发生情况作深入调研和分析，全面掌握14个污水站运营情况，全面、客观、公正地对14个污水站运行经费做出绩效评价，进而了解和把握项目成本投入、产出和效益等绩效状况，为进一步控制污水处理成本、提高崇明区城镇污水处理效率提供建议，以促进今后年度项目更好地开展。

评价组对项目绩效评价重点主要有包括：

**（1）重点关注本项目事权划分的合理性**

自建企业和各乡镇人民政府作为污水站的建设主体，在其实际运营过程中存在管理缺位，未参与污水站运行项目的过程管理，评价组将重点关注区水务局与各建设主体事权责任划分的合理性。

**（2）重点关注本项目预算编制结构的合理性及资金使用的合规性情况**

评价组发现区水务局2021年预算是将招投标阶段测算的招标限价为依据编制，尚未根据项目实际支出需求进行测算。从2021年度项目支出结构来看，支出内容包括：①2020年四季度的运行经费；②当年一至三季度运行经费；③长兴镇临时污水处理设施费用；④污水处理站疫情期间运行专项审计费。上述支出内容的第①、③、④项内容与预算编制依据的关联度不高。因此评价组将重点关注本项目预算编制结构的合理性及资金使用的合规性情况。

**（3）重点关注本项目招投标工作流程及协议履行是否规范**

原定三年一招的期限为2019.7.1-2022.6.30，第一轮合同即为2019.7.1-2020.6.30，但由于中标单位环境监测公司在政府采购中心进行网上申报时将处理费用填写错误，导致2019.7.1-2020.6.30期间14个污水站实际运行成本远高于其中标价，于是环境监测公司在本轮合同结束后与区水务局协商终止合同并开展新一轮招投标工作。2020年7至9月期间为重新招投标期间，评价组将重点关注招投标流程是否合规，相关文件例如终止协议、补充协议、环境监测公司重新招投标的申请、区水务局内部协商工作记录或会议纪要、第三方机构测算单价的文件、招投标文件等是否齐全且合规等。

此外，本项目目前为集中委托管理，虽然有利于标准化运营管理、实现规模效益以及管理效率提升等，但也可能存在竞争缺失的问题，建议水务局关注。

**（4）重点关注本项目的考核机制合理性，考核结果落实情况，以及考核是否与资金支付挂钩**

本项目属于购买服务类项目，评价组将关注区水务局与给排水管理所对环境监测公司服务过程的日常监管与考核，是否存在委托方职责范围内的考核工作委托给第三方进行的情况；考核管理是否全面、是否到位；考核结果是否落实；考核的过程材料是否进行归档；考核结果是否与资金支付挂钩。同时关注环境监测公司内部考核制度是否完善，是否定期进行自查等。

**（5）重点关注本项目运营成本的合理性**

根据区财政绩效评价委托管理要求，评价组将对14个污水站运行经费的成本构成进行分析，了解项目运行经费的计算方式，判断其真实性和合理性，为区水务局预算编制提供参考；同时关注不同污水站的工作负荷平衡性、费用支付模式合理性、人员管理和业务管理合理性，从而为本项目成本控制提出建议。

**2.评价对象**

本次绩效评价的对象为2021年崇明区污水处理站运行工作，年度预算为713万元。

**3.评价范围**

评价范围为2021年崇明区污水处理站运行项目，具体包括工艺运行、设备设施管理（含仪表）、安全管理、人员管理和维持站容站貌五个方面。

## （二）绩效评价的依据

**1.评价类依据：**

（1）《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）；

（2）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）；

（3）《中共上海市委 上海市人民政府关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》（沪委发〔2019〕12号）；

（4）《关于印发<上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2020〕6号）；

（5）关于印发《上海市政府性基金预算绩效管理办法（试行）》的通知（沪财绩〔2020〕10号）；

（6）《中共上海市崇明区委 上海市崇明区人民政府关于我区全面实施预算绩效管理的实施意见》（崇委发〔2019〕21号）

（7）《关于印发<2022年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2022〕1号）。

**2.业务类依据：**

（1）《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）；

（2）《上海市排水与污水处理条例》（2019年12月19日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过）；

（3）城镇污水处理厂污染物排放标准(GB18918－2002)；

（4）崇明区水务行业“强监管”工作实施方案（试行）；

（5）本项目招投标文件、合同；

（6）给排水所运营月报；

（7）污水水质检测报告；

（8）污水站运营方案；

（9）本项目支出凭证等财务资料；

（10）与项目单位、污水站运行人员的访谈记录、项目受益方的满意度反馈等社会调查结果；

（11）现场调研图片。

## （三）绩效评价原则、评价方法

**1.评价原则**

（1）相关性原则。污水站运行项目绩效评价指标与绩效目标有直接的联系，能够正确反映目标的实现程度。

（2）重要性原则。优先使用具有代表性、最能反映评价要求的核心指标，例如污水应处尽处率、出场水质达标率和污水处理费单价合理性。

（3）可比性原则。对同类评价对象设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可相互比较，例如14个污水站绩效指标相同，评定项目产出时可对比不同污水站完成情况来进行打分。

（4）系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，定量指标量化，定性指标可衡量，系统反映污水站运行项目所产生的社会效益、经济效益和可持续影响等。

（5）经济性原则。绩效评价指标设计应通俗易懂、简便易行，数据的获得考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则，例如本项目指标的评分均可通过现有文件材料和实地调研进行衡量，符合经济性原则。

绩效评价标准的设计中，主要是参照计划标准和历史标准制定。对于预先已制定了目标、计划、预算、定额类的指标，直接用实际情况与计划情况相比较来进行评价，对于预先没有制定计划目标的，一般参照历史标准来进行评价。

**2.评价方法**

本次绩效评价主要采用以下评价方法：

（1）比较法，通过对绩效目标与污水站运行项目实施效果、历史与当期情况的比较，综合分析绩效目标实现程度。

（2）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。

（3）公众评判法，通过污水站运行人员及市民进行公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

（4）成本效益分析法，通过收集运营方环境监测公司的财务资料、组织架构、人员岗位安排、运行记录等材料，计量项目成本，分析本项目的成本结构，评价本项目的成本效益情况。

## （四）绩效评价工作方案制定过程

评价组在研读本项目区水务局和运营方关于14个污水处理站运行的文件、资料的基础上，安排人员对项目2021年管理制度建设及落实情况、预算及执行情况、运营计划制定与执行、考核达标情况等开展全方位调研，与区水务局、运营方等项目相关方轮流进行交谈。根据委托方要求拟定了指标体系、成本分析方案、满意度问卷及访谈提纲等内容，制定了本次项目绩效评价方案。

评价组已根据专家意见对14个污水处理站基本运营信息、预算编制与资金结算依据、成本分析内容、运营过程中安全管理等方面问题情况进行了完善梳理，在此基础之上对于评价思路、指标设置和部分指标的评分标准进行了优化，在访谈中增加了对环保部门区生态环境局的访谈。

## （五）绩效评价实施过程

**1.访谈与调研**

5月20日至5月25日，与项目实施单位进行访谈和获取资料。

**2.方案撰写**

6月1日至6月8日，整理调研资料、讨论观点、完成方案初稿；6月上旬进行方案评审。

**3.报告撰写**

6月25日至7月15日，整理调研资料、讨论观点、完成报告初稿。

7月15日至7月20日，将绩效报告与预算单位进行沟通，调整和改进绩效评价报告，完成终稿。

# 三、评价结论与绩效分析

## （一）评价结论

结合项目的目标要求，通过专家咨询、内部团队讨论与交流等方法，对绩效评价指标体系研究，由评价小组设计并经预算单位通过的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈，对2021年崇明区污水站运行经费项目进行客观评价，最终评分结果为85.32分，绩效评级为“良”。项目绩效各部分权重和绩效得分情况如下表所示：

**表3-1 项目绩效得分汇总表**

| **指标** | **A项目决策** | **B项目管理** | **C项目产出** | **D项目效益** | **合计** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **权重** | 20 | 20 | 30 | 30 | **100** |
| **得分** | 17.5 | 14.97 | 23.85 | 29 | **85.32** |
| **得分率** | 87.5% | 74.85% | 79.5% | 96.67% | **85.32%** |

本项目各类一级指标得分率及原因如下：

项目决策绩效情况:本项目立项依据充分、项目立项规范、政府购买服务必要，但绩效目标合理性、绩效指标明确性有待提高，预算编制是以招投标阶段测算的招标限价为依据，与项目实际支出需求的关联度有待提高。

项目过程绩效情况：本项目资金管理方面，预算执行率、预算调整率符合标准，资金使用合规。监管方项目管理方面，监管方财务管理制度健全，项目管理制度健全，财务管理制度执行有效；但未严格按照制定得考核制度对运营方进行考核，项目管理制度执行有效性不足；合同中水质标准的条款有误，因此政府采购规范性不足，合同管理规范性不足；档案管理规范性不足，水质检测报告中检测标准未更新。运营方项目管理方面，财务管理制度健全。但未对本项目进行独立核算，不利于成本控制，财务管理制度执行有效性不足；14个站无资产管理清单，项目管理制度健全性不足；项目人员管理、资产管理、绿化管理不达标，项目管理制度执行有效性不足；工作计划完整性方面，未结合各站实际情况进行细化和个性化；合同管理方面，缺少绿化养护合同；档案管理规范性方面，缺少安全管理记录。

项目产出绩效情况：污水应处尽处率已达标，设施设备维护工作完成率达标，出厂水质已达标，主要污染物平均消减达标，设备完好率达标，污水处理及时，设施设备维修检修及时，安全管理工作完成及时；但污泥应处尽处率未达标，站容站貌维护方面，绿化养护未达标，污泥含水率中东平站污泥未达标，安全管理方面缺少台账记录，站容站貌维护方面，绿化养护未达标且维护不及时，污泥处置不及时，成本方面，环境监测公司未对本项目做独立核算，未向水务局报送过成本信息。

项目效益绩效情况：安全生产实现程度高，周边生产生活环境已改善，未收到过市民投诉，次生污染控制情况良好，河道水质提升状况良好，各污水站运行人员满意度高，市民满意度高，长效机制健全有效，但项目沟通机制方面，污水站建设方在站运行过程中存在缺位，资源整合情况良好。

各类指标得分情况具体详见下表3-2：

**表3-2 项目绩效得分情况表**

| **一级指标** | **二级指标** | **权重分值** | **评价分值** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| A项目决策 | A1项目立项 | 12 | 12 | 100.00% |
| A2项目目标 | 4 | 2.83 | 70.75% |
| A3资金投入 | 4 | 2.67 | 66.75% |
| B项目过程 | B1资金管理 | 3 | 3 | 100.00% |
| B2 监管方项目管理 | 10 | 7.5 | 75.00% |
| B3运营方项目管理 | 7 | 4.47 | 63.86% |
| C项目产出 | C1产出数量 | 6 | 4.5 | 75.00% |
| C2产出质量 | 9 | 7.89 | 87.67% |
| C3产出时效 | 7 | 5.46 | 78.00% |
| C4产出成本 | 8 | 6 | 75.00% |
| D项目效益 | D1社会效益 | 9 | 9 | 100.00% |
| D2生态效益 | 6 | 6 | 100.00% |
| D3满意度 | 6 | 6 | 100.00% |
| D4可持续影响力 | 9 | 8 | 88.89% |
| **合计** | | **100** | **85.32** | **85.32%** |

**2.主要绩效**

2021年污水站运行经费项目总体实施情况良好，运营方环境监测公司基本按照年初计划完成工艺运行等运营工作，全年污水处理量达到284.69万立方米，日均处理量约557.12立方米，期间未发生重大安全事故，未收到市民投诉。经区给排水管理所考核及检测，出水和污染物排放均达到行业标准要求。通过污水处理，提高了生态环境质量，为辖区内城镇居民提供了良好的生产、生活环境，提高人民的健康水平和生活质量，促进了当地经济发展。

但是绩效目标合理性和绩效指标明确性有待提高，预算编制与实际支出需求的关联度有待提高，委托招投标工作的严肃性不足，合同管理不够规范严谨，考核时主要注重出水水质结果，而忽略设备维护、人员配置等具体运营过程需求和管理，此外，区水务局针对污水站运行的成本控制措施不够完善，未督促运营方独立核算各污水站运营成本并每年上报至区水务局。

## （二）具体绩效分析

**1.项目决策情况**

项目决策共设置三个二级指标，从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面来进行评价。项目决策指标满分值20分，实际得分17.5分，得分率87.5%。各具体指标得分和绩效分析如下：

**表3-3 项目决策评分表**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **权重分** | **得分值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| A项目决策 | A1项目立项 | A11立项依据充分性 | 充分 | 4 | 4 |
| A12立项程序规范性 | 规范 | 4 | 4 |
| A13政府购买服务必要性 | 必要 | 4 | 4 |
| A2绩效目标 | A21绩效目标合理性 | 合理 | 2 | 1.5 |
| A22绩效指标明确性 | 明确 | 2 | 1.33 |
| A3资金投入 | A31预算编制科学性 | 科学 | 4 | 2.67 |
| **合计** | | | | **20** | **17.5** |

**A11立项依据充分性，权重4分，得分4分**

经评价，项目立项符合《城镇排水与污水处理条例》（国务院令第641号）、《上海市排水管理条例》、《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918-2002）等法律法规要求；符合市、区两级有关污水处理的发展规划与政策要求；项目立项与崇明区水务局及给排水管理所职责范围相符，属于履职所需；属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则；项目与区域内污水处理条线其他相关项目实施内容、范围无重复。根据评分标准，本指标满分4分，不扣分，得4分，得分率100%。

**A12立项程序规范性，权重4分，得分4分**

经评价，本项目按照崇明区规定的程序申请设立，经主管部门的审核批复并提交财政专管员进行审核；审批文件、立项文件等材料和手续齐全；事前已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、区水务局“三重一大”集体决策等。根据评分标准，本指标满分4分，不扣分，得4分，得分率100%。

**A13政府购买服务必要性，权重4分，得分4分**

项目符合《上海市排水与污水处理条例》第三十三条“公共排水系统内排水设施的运行单位，通过招投标方式确定”。且本项目作为经常性项目，通过项目的实施，2020年全年14个污水处理站共处理污水量245.39万立方米，日均处理量约480.22立方米，且各站运行效果良好，各类排放物达标，因此2021年继续开展本项目。通过本项目的开展，有效保障了崇明区各镇污水处理，且各站运行效果良好，各类排放物达标，有效改善了崇明区流域环境，提高了生态环境质量。根据评分标准，本指标满分4分，不扣分，得4分，得分率100%。

**A21绩效目标合理性，权重2分，得分1.5分**

经评价，污水处理站运行经费项目已制定绩效目标申报表；预期产出效益和效果符合正常的业绩水平；与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。但是项目绩效目标未全面覆盖本项目实施内容，缺少设施设备维护、站容站貌、污泥处置和安全管理方面的内容，与本项目的工作内容相关性有待提高，有待进一步细化完善。根据评分标准，本指标满分2分，得1.5分，得分率75%。

**A22绩效指标明确性，权重2分，得分1.33分**

经评价，区水务局已将污水处理站运行经费项目绩效目标细化分解为具体决策、管理、产出和效益指标，已与污水处理站运行经费项目的目标任务数或计划数相对应；但是产出指标未通过清晰、可衡量的指标值予以体现，目前项目单位尚未根据评价组修订的指标表进行同步更新。根据评分标准，本指标满分2分，得1.33分，得分率66.67%。

**A31预算编制科学性，权重4分，得分2.67分**

经评价，预算编制时已明确污水处理费类型和单价；编制过程中已明确到各个子项目。但区水务局2021年预算是将招投标阶段测算的招标限价为依据编制，与项目实际支出需求关联度不高，因此扣除权重1/3，即1.33分。综上，根据评分规则，本指标满分4分，扣除权重的1/3，得2.67分，得分率66.67%。

**2.项目过程情况**

项目过程共设置两个二级指标，从资金管理和组织实施两个方面来进行评价。项目管理指标满分值20分，实际得分14.97分，得分率74.85%。各具体指标得分和绩效分析如下：

**表3-4 项目过程评分表**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **权重分** | **得分值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| B过程 | B1资金管理 | B11预算执行率 | ≥95% | 1 | 1 |
| B12预算调整率 | ≤5% | 1 | 1 |
| B13资金使用合规性 | 合规 | 1 | 1 |
| B2监管方（区水务局）项目管理 | B21监管方财务管理制度健全性 | 健全 | 1 | 1 |
| B22监管方财务管理制度执行有效性 | 有效 | 1 | 1 |
| B23监管方项目管理制度健全性 | 健全 | 2 | 2 |
| B24监管方项目管理制度执行有效性 | 有效 | 2 | 1 |
| B25政府采购规范性 | 规范 | 2 | 1.33 |
| B26监管方合同管理有效性 | 有效 | 1 | 0.67 |
| B27监管方档案管理规范性 | 规范 | 1 | 0.5 |
| B3运营方（环境监测公司）项目管理 | B31运营方工作计划完整性 | 完整 | 1 | 0.5 |
| B32运营方财务管理制度健全性 | 健全 | 1 | 1 |
| B33运营方财务管理制度执行有效性 | 有效 | 1 | 0.67 |
| B34运营方项目管理制度健全性 | 健全 | 1 | 0.8 |
| B35运营方项目管理制度执行有效性 | 有效 | 1 | 0.25 |
| B36运营方合同管理有效性 | 有效 | 1 | 0.75 |
| B37档案管理规范性 | 规范 | 1 | 0.5 |
| **合计** | | | | **20** | **14.97** |

**B11预算执行率，权重1分，得分1分**

本项目2021年初预算金额为713万元, 年末调减预算23.11万元，实际执行金额为689.89万元，预算调整率为3.24%，预算执行率为100%。根据评分标准，符合评分标准执行率≥95%，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B12预算调整率，权重1分，得分1分**

本项目2021年初预算金额为713万元, 年末调减预算23.11万元，实际执行金额为689.89万元，预算调整率为3.24%，预算执行率为100%。根据评分标准，符合评分标准执行率≤5%，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B13 资金使用合规性，权重1分，得分1分**

经评价，本项目资金的拨付有完整的审批程序和手续，已经过相应的资金拨付流程；资金调剂流程规范，已严格按照程序进行；财政资金做到专款专用，未出现截留、滞留、挤占、挪用、套取专项资金的现象。根据评分规则，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B21监管方财务管理制度健全性，权重1分，得分1分**

经评价，区水务局已制定财务管理制度以及相应的项目资金管理办法；符合相关财务会计制度的规定；财务管理制度全面，涵盖本项目全过程，包括预算申请、预算执行、预算追加、预算调剂等过程。本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B22监管方财务管理制度执行有效性，权重1分，得分1分**

经评价，本项目的资金使用、申请、审批制度严谨，流转部门职责分工明确；资金使用具有相应的管理措施，具体监管责任已分配到项目具体负责人；项目相关财务信息资料完整。根据评分标准，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B23监管方项目管理制度健全性，权重2分，得分2分**

经评价，区水务局已制定健全且符合国家级、市级和区级污水处理标准的项目管理制度，包括合同管理制度、档案管理制度、对运维单位的考核制度等。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**B24项目管理制度执行有效性，权重2分，得分1分**

经评价，区水务局已根据水质检测结果作为资金支付依据。区水务局制定《污水处理厂（站）委托运营项目考核评分表》，但是仅按照此考核表对污水厂进行考核，未对14个污水站进行考核；目前污水站的考核仅为水质考核，未按照此考核表从工艺运行、设备设施管理（含仪表）、安全管理、组织建设、站容站貌五方面进行考核评分，未严格按照制定得考核制度对运营方进行考核，不符合评分标准第一条，扣除权重的1/2，即1分。根据评分标准，本指标满分2分，得1分，得分率50%。

**B25政府采购规范性，权重2分，得分1.33分**

本项目原定三年一招的期限为2019.7.1-2022.6.30，然而环境监测公司在政府采购中心进行网上申报时将处理费用填写错误，导致中标后第一轮合同期间（2019.7.1-2020.6.30）污水站实际运行成本远高于其中标价，因属于运营方过失，期间仍按中标价执行，于是环境监测公司在第一轮合同结束后经与区水务局协商终止合同，经区采购管理部门同意，区水务局重新开展招投标工作，采购流程规范且手续齐全。但是合同中有关水质标准的条款有误，不符合评分标准第三条，扣除权重1/3，即0.67分。根据评分标准，本指标满分2分，得1.33分，得分率66.67%。

**B26监管方合同管理有效性，权重1分，得分0.67分**

合同制定过程中有关水质标准的条款未仔细核对。2020年10月1日至2021年9月30日协议中，有关水质标准的条款为“10个集镇、明珠湖、东平、新海污水处理达到一级A标准，森林公园出水达到二级标准”，此项条款在合同制定过程中编写错误，应为“10个集镇、东平、新海处理达到一级B标准，明珠湖达到一级A标准，森林公园达到二级标准”。根据评分规则，本指标满分1分，扣除权重的1/3，得0.67分，得分率66.67%。

**B27监管方档案管理规范性，权重1分，得分0.5分**

经评价，第三方水质检测机构检测报告的标准未及时根据最新协议进行更新。2021年10月1日签订的最新协议中，东平站的水质标准由一级B上调至一级A，森林公园的水质标准由二级上调至一级A，然而给排水管理所每月委托第三方进行水质检测时，2021年10-12月的报告中东平站检测标准依然为一级B标准，森林公园站依然为二级标准，虽然两站的各项指标实际已达到一级A标准，但检测报告中仍为以前的标准。因此区水务局及给排水管理所在档案管理方面不够严谨，未及时督促第三方水质检测机构在检测报告中更新检测标准。根据评分规则，本指标满分1分，扣除权重的1/2，得0.5分，得分率50%。

**B31运营方工作计划完整性，权重1分，得分0.5分**

经评价，环境监测公司已提供14个污水站运营工作计划，但各项内容较为宽泛，例如服务范围、系统管理、人工湿地管理、水质检测、运营工作日常内容、定期维护工作内容部分均为通用模板，未结合各站实际情况进行细化和个性化。根据评分规则，本指标满分1分，扣除权重的1/2，得0.5分，得分率50%。

**B32运营方财务管理制度健全性，权重1分，得分1分**

经评价，环境监测公司隶属于上海建科集团，集团已制定《上海建科集团股份有限公司财务管理制度》，已包括收支或成本核算管理、成本控制管理和内部审计管理等制度。根据评分规则，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**B33运营方财务管理制度执行有效性，权重1分，得分0.67分**

经评价，运营方环境监测公司按财务管理制度和会计准则要求记录并核算收支或成本；定期组织开展内部审计，确保财务报表的真实性和准确性，符合第一第三条评分标准，得权重的2/3。但是未对本项目进行账务上的独立核算，不利于按照成本控制管理要求，对项目各类成本和涉及合同价格进行控制，不符合第二条评分标准，扣除权重的1/3。根据评分规则，本指标满分1分，扣除权重的1/3，得0.67分，得分率66.67%。

**B34运营方项目管理制度健全性，权重1分，得分0.8分**

经评价，环境监测公司隶属于上海建科集团，集团已制定《档案管理制度》、《合同管理制度》、《考勤制度》、《安全管理制度》、《人员管理制度》，但无资产管理制度，且14个站无资产管理清单，扣除权重的1/5，即0.2分。根据评分规则，本指标满分1分，得0.8分，得分率80%。

**B35运营方项目管理制度执行有效性，权重1分，得分0.25分**

经评价，运营方环境监测公司人员配置方面，庙镇站、新海站、明珠湖站均安排2人，但评价组现场调研时仅有一人，因此不符合评分标准第一条，扣除权重1/4。设施设备等资产无明确的记录清单，不利于资产管理，不符合评分标准第二条，扣除权重1/4。已定期进行安全隐患的排查与整改，严格执行安全管理制度，符合评分标准第三条，得权重1/4；站容站貌维护方面，评价组现场调研情况较差，14个站绿化维护均较差，地面空秃、杂草丛生、枯枝烂叶现象普遍，不符合评分标准第四条，扣除权重1/4。根据评分规则，本指标满分1分，得0.25分，得分率25%。

**B36运营方合同管理有效性，权重1分，得分0.75分**

经评价，各污水站药剂、设施设备维护等合同制定经环境监测公司内部程序审核，合同格式正确且内容合理，但缺少绿化养护合同，目前绿化工作包含在设施设备维护工作中，未与养护单位单独签订合同，不符合评分标准第一条，扣除权重1/4。与第三方单位签订委托协议，且合同内容包括：服务内容、服务期限、服务质量、付款进度和违约责任等主要条款，符合评分标准第二条，得权重1/4；严格按照合同要求执行以上条款，符合评分标准第三条，得权重1/4；形成药剂等材料领用单、维护记录等材料，符合评分标准第四条，得权重1/4。根据评分规则，本指标满分1分，得0.75分，得分率75%。

**B37档案管理规范性，权重1分，得分0.5分**

经评价，环境监测公司缺少安全管理记录，且评价组现场调研时新村站、新海站垃圾处置记录表未填写。根据评分规则，本指标满分1分，得0.5分，得分率50%。

**3.项目产出情况**

项目产出共设置3个二级指标，从产出数量、产出质量和产出时效三个方面来进行评价。项目产出指标满分值30分，实际得分23.85分，得分率79.5%。各具体指标得分和绩效分析如下：

**表3-5 项目产出评分表**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **权重分** | **得分值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| C  项目产出 | C1  产出数量 | C11污水应处尽处率 | 100% | 2 | 2 |
| C12污泥应处尽处率 | 100% | 1 | 0 |
| C13设施设备维护工作完成率 | 100% | 2 | 2 |
| C14站容站貌维护工作完成率 | 100% | 1 | 0.5 |
| C2  产出质量 | C21出厂水质达标率 | 100% | 2 | 2 |
| C22主要污染物平均消减达标率 | 100% | 2 | 2 |
| C23污泥含水率 | ≤80% | 1 | 0.93 |
| C24设备完好率 | 关键设备完好率100%，其他设备完好率≥95% | 2 | 2 |
| C25安全管理达标情况 | 达标 | 1 | 0.5 |
| C26站容站貌达标情况 | 达标 | 1 | 0.46 |
| C3  产出时效 | C31污水处理及时性 | 及时 | 2 | 2 |
| C32污泥处理及时率 | 及时 | 1 | 0 |
| C33设施设备维修检修及时性 | 及时 | 2 | 2 |
| C34安全管理工作完成及时性 | 及时 | 1 | 1 |
| C35站容站貌维护及时性 | 及时 | 1 | 0.46 |
| 产出成本 | C41污水处理费单价水平 | 合理 | 8 | 6 |
| **合计** | | | | **30** | **23.85** |

**C11污水应处尽处率，权重2分，得分2分**

经评价，14个污水站的污水均已应处尽处，2021年14个站共处理污水2846879m3/d。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C12污泥应处尽处率，权重1分，得分0分**

14个站中仅有东平站有污泥干化设备，其余13个站均无处置设施，目前均为统一运送至东平站进行干化处置，处理完毕后由环卫部门外运统一处理。评价组现场调研发现，污泥目前均堆放在东平站污泥池中，并未进行外运，通过与工作人员访谈了解到，由于污泥处置标准的变化，前期污泥干化设备不足，含水率无法达到处置标准，因此改造前未进行外运；2021年下半年污泥干化设备改造达标后，由于未能获得区市容环境卫生管理所关于同意污泥填埋的批复，因此未外运；2022年3月获得了批复，但由于疫情暂未外运；疫情后，接水务局通知，污泥处置拟由原先填埋的方式更改为焚烧，目前正在进行合同签订工作，因此污泥仍堆放在东平站。根据评分标准，本指标满分1分，得0分，得分率0%。

**C13设施设备维护工作完成率，权重2分，得分2分**

经评价，各污水站设施设备均已按时维护，且维护记录齐全。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C14站容站貌维护工作完成率，权重1分，得分0.5分**

经评价，各站卫生工作完成率达标，其中质量不达标的部分将在C26指标扣分；经评价组现场调研，各站绿化养护工作完成度较差，且缺少绿化养护合同及养护记录，因此绿化工作完成率方面不得分，扣除权重的50%，即0.5分。根据评分标准，本指标满分1分，得0.5分，得分率50%。

**C21出站水质达标率，权重2分，得分2分**

根据区水务局、给排水管理所考核记录，以及评价组查看14个站的自检记录，明珠湖、东平及森林公园的水质已达到一级标准A，其余11个站已达到一级标准B，14个污水站均达标。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C22主要污染物平均消减达标率，权重2分，得分2分**

根据日常运营和市区两级考核记录，以及各污水站自检记录，各站均已按照《上海市城镇污水处理厂监督考核实施细则》中的要求，化学需氧量、生化需氧量、悬浮物、氨氮量、总氮量和总磷量等主要污染物消减率均已达标。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C23污泥含水率，权重1分，得分0.93分**

根据协议要求，各污水站处理后的污泥含水量需≤80%，现东平镇污水站暂存的污泥约为50吨，含水率在40%左右。森林公园污水处理站暂存的脱水污泥约10吨，含水率在80%左右。新海镇污水处理站暂存的脱水污泥约4吨，含水率在85%左右，因此新海镇不达标。根据评分标准，扣除权重的1/14，本指标满分1分，得0.93分，得分率93%。

**C24设备完好率，权重2分，得分2分**

按照协议约定，14个污水站关键设备完好率需达到100%，其他设备完好率需≥95%，根据区水务考核记录以及14个站的设备设施维修记录，设施设备均完好。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C25安全管理达标情况，权重1分，得分0.5分**

经评价，已建立完善的安全管理制度及安全管理组织；已定期对安全隐患进行排查并及时整改，但缺少安全台账的记录，不符合评分标准第二条，扣除权重的1/2。根据评分标准，本指标满分1分，得0.5分，得分率50%。

**C26站容站貌达标情况，权重1分，得分0.46分**

经评价，14个污水站的绿化养护情况均不达标，草坪空秃、杂草丛生、枝叶未修剪、枯枝多的现象均普遍存在，扣0.5分；卫生方面，森林公园的草丛中有垃圾，扣0.5分权重的1/14，即0.04分。根据评分标准，本指标满分1分，得0.46分，得分率46%。

**C31污水处理及时性，权重2分，得分2分**

根据污水处置记录，各污水处理站均处理及时，未发生批评通报。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C32污泥处理及时率，权重1分，得分0分**

14个站的污泥目前均为统一运送至东平站进行干化处置，处理完毕后由环卫部门外运统一处理。2021年上半年由于污泥处置标准的变化，污泥干化设备不足，含水率无法达到处置标准，因此改造前未进行外运；2021年下半年污泥干化设备改造达标后，由于未能获得区市容环境卫生管理所关于同意污泥填埋的批复，因此未外运；2022年3月获得了批复，但由于疫情暂未外运；疫情后，接水务局通知，污泥处置拟由原先填埋的方式更改为焚烧，目前正在进行合同签订工作，因此污泥仍堆放在东平站，处置及时性不达标。根据评分标准，本指标满分1分，得0分，得分率0%。

**C33设施设备维修检修及时性，权重2分，得分2分**

根据设施设备维修检修记录，各污水处理站均维修检修及时。根据评分标准，本指标满分2分，得2分，得分率100%。

**C34安全管理工作完成及时性，权重1分，得分1分**

经评价，各站安全管理工作完成及时，已定期对安全隐患进行排查并及时整改。根据评分标准，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**C35站容站貌维护及时性，权重1分，得分0.46分**

经评价，14个污水站的绿化养护均未及时养护，草坪空秃、杂草丛生、枝叶未修剪、枯枝多的现象均普遍存在，扣0.5分；卫生方面，森林公园的草丛中有垃圾，未及时清理，扣0.5分权重的1/14，即0.04分。根据评分标准，本指标满分1分，得0.46分，得分率46%。

**C41污水处理费单价水平，权重8分，得分6分**

经评价，环境监测公司未按照《上海市排水与污水处理条例》第三十三条向市或者区水务部门报送生产运营成本等信息，扣1分。根据评价组成本分析，污水站运营项目中标金额为711.3万元，成本为536万元，利润率为24.64%，根据评分细则，目前污水处理行业平均利润率在10%-20%，本项目利润率处于20%-30%之间，扣1分。根据评分标准，本指标满分8分，得6分，得分率75%。

**4.项目效益情况**

项目效益共设置3个二级指标，从社会效益、满意度和可持续影响力三个方面来进行评价。项目产出指标满分值30分，实际得分29分，得分率96.67%。各具体指标得分和绩效分析如下：

**表3-6 项目效益评分表**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **权重分** | **得分值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| D项目效益 | D1社会效益 | D11生产安全实现度 | 100% | 3 | 3 |
| D12周边生产生活环境改善情况 | 改善 | 3 | 3 |
| D13有责投诉处理率 | 100% | 3 | 3 |
| D2生态效益 | D21次生污染控制情况 | 达标 | 3 | 3 |
| D22河道水质提升状况 | 提升 | 3 | 3 |
| D3满意度 | D31各污水站运行人员满意度 | ≥90% | 1 | 1 |
| D32市民满意度 | ≥85% | 5 | 5 |
| D4可持续影响力 | D41长效机制建设情况 | 健全有效 | 3 | 2 |
| D42沟通机制建立情况 | 健全有效 | 3 | 3 |
| D43资源整合情况 | 良好 | 3 | 3 |
| **合计** | | | | **30** | **29** |

**D11生产安全实现度, 权重3分，得分3分**

2021年14个污水站安全事故发生次数为0，即生产安全实现度为100%.根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D12周边生产生活环境改善情况, 权重3分，得分3分**

根据运营记录，污水均处理且各项排放物均达标，即周边生产生活环境改善，得1.5分。根据满意度问卷调查情况，89%的各污水站周边及排水口上下游河道周边居民认为周边生产生活环境改善得1.5分（满意率为14个污水站加权平均数）。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D13有责投诉处理率，权重3分，得分3分**

2021年14个污水站未收到有责投诉。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D21次生污染控制情况，权重3分，得分3分**

经评价，大气污染物排放达到《上海市城镇污水厂大气污染物排放标准》（DB31/982-2016）标准要求；厂界噪声控制达到《工业企业厂界环境噪声排放标准》GB12348-2008第I类标准。固体排放物标准均达到《中华人民共和国固体污染防治法》及《城镇污水处理厂污染物排放标准》。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D22河道水质提升状况，权重3分，得分3分**

经评价，生态环境局对河道水质检测已达到Ⅲ类及以上，区水务局未收到不达标的通知。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D31各污水站运行人员满意度，权重1分，得分1分**

经评价，各污水站运行人员的满意度为100%。根据评分标准，本指标满分1分，得1分，得分率100%。

**D32市民满意度，权重5分，得分5分**

经评价，市民满意度为86.6%。根据评分标准，本指标满分5分，得5分，得分率100%。

**D41长效机制建设情况，权重3分，得分2分**

经评价，区水务局已制定《崇明区水务“十四五”规划》，将统筹“厂、站、网”建设，持续优化结构布局，计划庙镇站、港西站、建设站并入城桥厂，绿华站就近并入明珠湖厂，初步形成“7厂9站”格局。全区城镇污水处理率至2025年达到99％，城镇污水处理厂出水水质不低于国家一级A排放标准；考核机制方面，区水务局制定了崇明区水务行业“强监管”工作实施方案（试行）等长期考核管理制度，考核机制完整；但在成本价格测算机制方面存在不足，未督促运营方对污水站的运营成本独立核算并每年上报至区水务局。根据评分标准，本指标满分3分，扣除1/3的权重分，得2分，得分率66.67%。

**D42沟通机制建立情况，权重3分，得分3分**

本项目各相关方包括区水务局、区生态环境局、区给排水管理所和污水站运营方，目前各方在项目实施过程中已形成良好的互联沟通机制。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

**D43资源整合情况，权重3分，得分3分**

经评价，区水务局根据《崇明区水务“十四五”规划》持续优化结构布局，庙镇站、港西站、建设站将在2022年底并入城桥厂，绿华站就近并入明珠湖厂，初步形成“7厂9站”格局。并计划在“十四五”期间实现城镇污水处理厂出水水质不低于国家一级A排放标准。根据评分标准，本指标满分3分，得3分，得分率100%。

# 四、主要经验及做法、存在问题和建议

## （一）主要经验及做法

**通过集中委托运行管理的模式，统一运行管理标准**

2013年之前，全区污水处理站是由原建设部门负责运行管理，普遍存在运行范围不明确、管理标准不统一等问题，对区水务局统一监管造成不便，难以有效地对各乡镇污水进行处理。2013年至今，区水务局将14个污水处理站纳入集中委托运行管理后，在全区范围内统筹“厂、站、网”的建设，并持续优化结构布局，如《崇明区水务“十四五”规划》中计划将庙镇站、港西站、建设站逐步并入城桥污水厂，绿华站就近并入明珠湖污水厂，从而初步形成“7厂+9站”格局，同时区水务局也提出了提升运行管理标准的明确要求，力争到2025年将全区城镇污水处理率达到99%的目标。通过明确统一、规范的管理标准，有利于区水务局部署管理考核及未来厂站归并等工作，确保出水水质达到统一标准。

## （二）存在问题

**1.区水务局制定的绩效目标表未全面覆盖本项目实施内容，未根据项目特点设置清晰、明确、可衡量的产出目标**

区水务局设置的绩效指标中，产出类指标主要为出水水质方面的检测，缺少设施设备维护、站容站貌、污泥处置和安全管理方面的内容，未全面覆盖污水站运行项目的实施内容，未根据本项目特点设置清晰、明确、可衡量的指标。

**2.项目部分实际支出与预算用途不一致，预算编制科学性不足**

经评价，区水务局2021年预算是将招投标阶段测算的招标限价为依据编制，应根据项目实际支出需求进行测算。从2021年度项目支出结构来看，支出内容包括：①2020年四季度的运行经费；②当年一至三季度运行经费；③长兴镇临时污水处理设施费用；④污水处理站疫情期间运行专项审计费。上述支出内容的第③、④项内容与预算编制依据的关联度不高。

**3.项目政府采购不够严谨，合同约定条款不符合实际**

①本项目原定三年一招的期限为2019.7.1-2022.6.30，然而环境监测公司在政府采购中心进行网上申报时将处理费用填写错误，导致中标后第一轮合同期间（2019.7.1-2020.6.30）污水站实际运行成本远高于其中标价，于是环境监测公司在第一轮合同结束后与区水务局协商终止合同。区水务局委托成本测算单位重新测算成本后以其测算单价为依据，开展了新一轮招投标，中标单位仍为环境监测公司。

②合同管理方面，合同制定过程中有关水质标准的条款与实际不一致。2020年10月1日至2021年9月30日协议中，有关水质标准的条款为“10个集镇、明珠湖、东平、新海污水处理达到一级A标准，森林公园出水达到二级标准”，此项条款在合同制定过程中编写错误，应为“10个集镇、东平、新海处理达到一级B标准，明珠湖达到一级A标准，森林公园达到二级标准”；此外，合同签订不够规范，落款处缺少日期。

**4.区水务局涉及运营过程管理方面的考核制度和执行方面不足**

经评价，区水务局对污水站运营过程管理考核有待加强，目前主要注重对各站点每月的出水水质进行监测，而对运营方工艺运行等五大方面工作综合评价的重视程度有待提高。评价组在现场踏勘工作中发现：①针对各污水站运营工作区水务局主要明确了出水水质要求，但未明确设施设备资产清单、检维修周期和岗位设置等要求；②部分污水站点的人员配备未能满足岗位需求；③个别站点办公区域的环境较差；④部分站点控制室、鼓风机房未配备灭火器等消防设备，存在安全隐患；⑤运营方工作计划为通用模板，未形成各站独立的运营计划。

**5.运营成本上报制度未有效落实，运营方项目成本合理性不足**

①区水务局针对污水站运行的成本控制措施有待完善。根据《上海市排水与污水处理条例》第三十三条规定“城镇污水处理设施运行维护单位应按照有关规定向市或者区水务部门报送生产运营成本等信息”，但环境监测公司运营14个污水处理站期间未将运营成本每年上报区水务局，不利于对污水站的运营成本及项目招投标、合同签订价格进行控制。

②环境监测公司未对本项目进行独立核算，不利于按照成本控制管理要求，对项目各类成本和涉及合同价格进行控制。

③不同污水站的工作负荷不平衡，个别处理站的处理量很小，远低于基本水量，如明珠湖站，但费用是按照基本水量支付，且人员安排数量比其他处理量较高的站多，工作量分配不合理，因此基本水量设计、费用支付模式、人员管理以及业务管理的合理性均存在不足，不利于本项目成本控制。

④经成本分析，本轮合同金额较2021年运营方运行成本的利润空间已高于同行业平均利润水平。

## （三）建议和改进举措

**1.进一步加强预算绩效管理工作，根据项目特点细化产出类绩效目标，全面覆盖项目实施内容**

建议区水务局根据污水站运行项目工作特点和内容，按照市、区级预算绩效管理的工作要求编报绩效目标申报表，设置绩效目标明确、可衡量的考核标杆值。例如产出指标应覆盖项目全过程，包括出水水质、处理水量、设施设备维护、站容站貌、污泥处置和安全管理各个方面。

**2.建议区水务局根据项目实际支出需求编制项目预算，并提升预算与支出内容的关联度**

建议区水务局根据项目实际支出需求编制项目预算，对运营方独立核算并上报的成本数据合理性进行认定后，按核定后的成本确定招投标限价，并以实际支出内容中①上一年度第四季度的运行经费、②当年度前三季度运行经费作为预算编制依据。

对于③新增的临时设施运行经费或④所需的审计等二类费用，应通过预算调整或项目立项等申请审批流程通过后进行列支，从而提升预算与支出内容的关联度。

**3.建议区水务局提升招投标工作及合同管理的规范性**

建议区水务局提升招投标工作及合同管理的规范性，严格按照《上海市崇明区水务局政府采购内部控制制度》要求，加强对招投标及合同等材料中各项数据的审核，确保招投标材料、合同内容及合同签订的准确与规范。

**4.建议区水务局在注重出水水质考核的同时，也应加强对运营方过程的管理考核**

建议区水务局不仅仅注重于出水水质等污水处理结果情况，应通过排摸设施设备资产等具体情况，进一步明确设备资产清单、检维修周期、岗位配置等具体运营需求，并按制定的运营考核办法，由各乡镇水务部门对运营过程进行考核。

**5.建议区水务局督促运营方上报成本信息并说明其合理性**

建议区水务局督促运营方对污水站的运营成本独立核算并每年上报至区水务局，对于各类运营成本的合理性做出说明，重点关注①区镇两级垫付的电费应及时与环境监测公司进行清算，并将额度返还给财政，避免造成对财政资金的占用；②送货单和领用单的对应与审核，确保药剂领用量与支出成本相匹配；③设备维护计划的完整性和临时维修的合理性，产生成本是否符合成本规制要求；④化验等工作产生的其他成本是否符合成本规制要求；⑤关注其基本水量设计的合理性以及费用支付模式的合理性，并关注是否能从管理方面，例如污水量调剂、人员调配和业务整合等来弥补工作负荷不平衡的问题。

根据成本分析结果，建议区水务局将超量服务费单价0.7元/m3，基本服务费单价1.66元/m3作为未来成本规制或测算的参考标准，对于超出的部分应要求运营方说明合理性，便于对下一轮招标限价和合同金额进行控制。

1. 5个污水处理厂包括：城桥镇、新河镇、堡镇、陈家镇、长兴镇污水处理厂；15个污水处理站包括：乡镇建设的13个污水站：中兴镇、向化镇、港沿镇、竖新镇、建设镇、港西镇、庙镇、三星镇、新村镇、绿华镇、东平镇、新海镇、横沙乡；企业自建的2个污水站：明珠湖、东平森林公园污水处理站。本次绩效评价对象为除横沙乡外的14个污水处理站。横沙乡由于历史原因，目前仍由乡政府进行管理，因此不在本次绩效评价范围内。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 横沙乡污水站由于历史原因，目前仍由乡政府进行管理，因此不在本次绩效评价范围内；

   两个企业自建污水站于2017年移交区水务局，其余12个乡镇建设的污水站于2013年起陆续移交区水务局 [↑](#footnote-ref-2)
3. 2019年10集镇运营费招标限价为215万元，环境监测公司投标文件价格为198万元，但在进行政府采购中心网上申报时，将每年基本污水处理量128.77万吨/年错填至运营费用128.77万元，导致中标价格为128.77万元。 [↑](#footnote-ref-3)