

# 长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称： 2017年度专项资金绩效评价

评价项目单位： 长沙市住房和城乡建设委员会

评价项目金额： 54188 万元

项目主管部门： 长沙市住房和城乡建设委员会

报告日期：2018年8月12日

长沙市财政局制



# 2017 年度长沙市住房和城乡建设委员会 专项资金整体绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）、《财政部〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉》（财预〔2011〕285号）、《湖南省人民政府关于全面推进预算绩效管理的意见》（湘政发〔2012〕33号）、《长沙市人民政府关于印发〈长沙市财政支出绩效评价结果应用管理办法〉的通知》（长政发〔2015〕4号）、《长沙市财政支出绩效评价操作规程（试行）》（长财绩〔2015〕2）和《长沙市财政局关于开展2018年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩效〔2018〕5号）以及其他有关规定，市财政局绩效评价工作组于2018年7月6日至8月10日对长沙市住房和城乡建设委员会（以下简称“市住建委”）主管的城市污水处理服务费项目、农村危房改造项目、乡镇污水处理厂专项补助项目、奖补类项目、以前年度工程尾款支付目（以下简称“该项目”）实施了整体绩效评价。

## 一、评价实施情况

在评价过程中，评价人员采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目立项与资金管理、预算管理、组织管理、财务管理、项目绩效等方面，根据预定的评价指标体系分别对该项

目实施单位 2017 年度市级专项资金进行评价，综合项目单位的评价情况得出整体评价结论。本次绩效评价工作，评价人员按重要性原则选取城市污水处理服务费、乡镇污水处理厂专项补助、市政基础设施专项课题研究项目以及奖补类项目中的新型城镇化建设（小城镇建设）四类项目进行现场评价，现场评价的项目数量占分类汇总后项目数量的 66.67%，现场评价项目的市级资金总额为 44,292.52 万元，占该项目 2017 年度市级专项资金总额 54,187.89 万元的 81.74%。

## 二、项目基本情况

### （一）项目立项依据

1、为改善城乡环境质量，提升污染治理能力，进一步加强污染治理和生态建设，实现经济、社会和环境和谐发展，长沙市人民政府印发了《长沙市环境保护三年行动计划（2016-2018 年）》（长政办函〔2015〕136 号）。计划至 2018 年，长沙市城市污水集中处理达标率达 97%，城市建成区污水集中处理达标率达 100%，集镇生活污水处理达标率达 75%，城镇新区建设基本实现雨污分流。

2、为加强生态文明建设，改善农村人居环境，加快推进农村生活污水治理，按照《湖南省住房和城乡建设厅关于开展重点镇污水处理设施建设三年行动工作的通知》，市住建委制定了《长沙市乡镇污水处理设施建设三年行动工作方案（2017-2019 年）》（长住建发〔2017〕25 号）。计划通过 2017

年-2019年三年的建设，实现乡镇污水处理设施“全覆盖”，配套管网“全运行”，建制镇污水处理“全达标”，全市建制镇污水处理率达到85%以上；2017年-2019年分别新增污水配套管网71公里、125公里、79公里；进一步健全乡镇污水处理厂设备管理、工艺管理、水质管理等运营机制，提高污水处理设施负荷率，投入运行1年以上的污水处理厂实际处理负荷不低于设计能的60%，3年以上的不低于75%。

3、为贯彻落实中央、省、市关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，切实做好2017年农村危房改造工作，根据湖南省住房和城乡建设厅湖南省财政厅关于印发《湖南省2017年农村危房改造实施方案》的通知（湘建村函〔2017〕296号），长沙市农村危房改造工作领导小组办公室制定了《长沙市2017年农村危房改造实施方案》（长农危办〔2017〕8号），长沙市2017年全市农村危房改造任务确定为7915户，其中：重点援建2510户，一般援建5405户，补助标准为重点援建户每户4万元，一般援建户每户2万元。

4、为进一步加强长沙市市政基础设施建设的前期研究，提高项目建设的计划性、科学性、系统性，为市委、市政府科学决策提供依据，根据长沙市市政基础设施建设现状及建设实际需求，结合长沙市人民政府办公厅《关于加强市政基础设施项目建设管理的若干意见（试行）》（长政办发〔2014〕30号），《长沙市人民政府市长办公会议纪要》（〔2016〕8号）文件精

神，市住建委于 2016 年 12 月 27 日启动了“市政基础设施专项课题研究”项目。

5、为全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化道路，完善城镇治理体系，提高城镇治理能力，提升城镇综合承载能力，着力改革创新、开放融合、提升品质、统筹城乡、改善民生，长沙市委 长沙市政府制定了《长沙市新型城镇化综合试点工作方案》（长办发〔2016〕16号）、《长沙市新型城镇化发展规划（2016-2020）》（长发〔2017〕3号），对长沙市新型城镇化建设总体目标、阶段目标和试点任务做出了具体任务安排。

## **（二）项目主要内容及绩效目标**

### **1、城市污水处理服务费项目**

通过对水质日常监测数据，污水厂区管理制度建设等项目的考察实现对污水处理厂运行处理费，特许经营合同外的税费和临时消毒设施运行资金的绩效考核，从而提升污水处理厂日常运营效率，完善水质监测制度，提升水质排放标准，确保湘江、浏阳河水质安全。主要包括污水处理厂全年运行天数不低于 347 天、主城区污水处理率达 98%、进厂污水全处理、污水处理 COD、削减量达到环保部门要求、出厂水质合格率达 100%、污泥安全处置率达 100%。

### **2、农村危房改造项目**

服务全市脱贫攻坚大局，集中支持建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭的农村危房改造，特别是把建档立卡贫困危房户作为重中之重，确保 2017 年完成全市建档立卡贫困危房户改造任务，实现应该尽改，助推全市打赢脱贫攻坚战。通过该项目解决大部分农村贫困人口的住房安全问题，同时对于乡村风貌的建设起到促进作用。2017 年全市农村危房改造任务为 7195 户，其中：长沙县 1000 户，望城区 1000 户，浏阳市 2900 户，宁乡县 3015 户。

### 3、乡镇污水处理厂建设及运行补助资金项目

乡镇污水处理厂建设和运行补助资金项目旨在提高资金使用绩效，充分发挥补助资金对乡镇污水处理厂及配套管网建设的导向与激励作用，通过对乡镇污水处理厂建设的资金补助，包括对污水处理厂建设、运行、支管网建设，大大改善各集镇地表水及农田土壤环境，改善农村人居环境，有效地推动乡镇环保建设进程，改善自然生态环境。

### 4、市政基础设施专项课题研究项目

市政基础设施专项课题研究项目主要目的为进一步加强长沙市市政基础设施建设的前期研究，提高项目建设的计划性、科学性、系统性，为市委、市政府科学决策提供依据。

### 5、以奖代补项目

#### (1) 小城镇（新型城镇化）建设项目

确立以初步形成一批经济繁荣、社会进步、功能完备、管

理水平高的中心镇（小城市）为目标，集中支持建设示范镇、村基础设施建设、小城镇建设管理等工程，提升城镇化水平，完善小城镇基础设施建设，打造美丽宜居、功能完备、产业鲜明、风貌独特的环中心城市功能型城镇，并辐射带动一批工贸物流重镇、现代农业强镇、旅游精品名镇、文化品牌古镇和颐养休闲新镇。

### （2）长沙市城区危房（构筑物）改造项目

长沙城区危旧房屋改造坚持优先改造隐患最严重、群众最困难的危旧房的原则，实行业主自愿、单位主导，对城区危旧房屋改造实行“以补促改”，加快长沙城区危旧房屋改造和处置工作，解决城区困难群众的安居问题，消除住房安全隐患。

### （3）国家节能减排政策综合示范奖励

根据财政部 国家发展和改革委员会《关于长沙市节能减排财政政策综合示范实施方案的批复》（财建〔2012〕245号）、长沙市人民政府《关于印发长沙市节能减排财政政策综合示范城市奖励资金管理实施办法实施细则的通知》（长政发〔2012〕40号）等文件精神，长沙市国祯环保科技有限公司（湘湖污水处理厂）、长沙中科成污水净化有限公司（金霞污水处理厂）申报浏阳河污染治理工程建设项目，对污水处理厂进行提质改造，提高污水处理厂出水排放标准。

### （4）建筑节能与绿色建筑专项资金

根据《长沙市绿色建筑行动实施方案》（长政发〔2013〕

33号)文件精神,长沙市政府2017年安排财政资金重点支持建筑节能和绿色新区建设、既有建筑节能改造、公共建筑节能监管体系建设、绿色建筑技术研发与推广及科技创新工作。通过项目实施,积极引导我市低能低耗建筑和高星级绿色建筑的发展,积极发展我市绿色建材产业、培育具有国际国内先进水平的绿色建材企业。

## 6、以前年度工程款尾款

### (1) 红旗渠抢险工程尾款

2015年7月,曙光路与五一路交汇处的红旗渠沟涵发生垮塌险情,通过由市住建委牵头负责抢险工作,检测、设计、建设等处险相关事项按照应急抢险工程流程处理,2015年10月12日,抢险工程完成竣工验收。根据长沙市审计局和长沙市财政评审中心审核,抢险工程费用合计1,890.72万元,2015年已支付1,400.00万元,2017年支付工程尾款490.72万元。

### (2) 长沙市个人住房信息系统建设项目尾款

项目的建设目标为对长沙市住建全行业数据进行清理与集成,整合房地产业务管理信息系统,实现房地产业务数据共享、业务联动,建立市、区(县)统一的个人住房信息系统平台,准确、全面、及时的掌握本区域房产信息,为住建部个人住房信息系统全国联网打好基础。2017年支付设备尾款364.62万元。

## 三、项目资金情况

### (一) 预算安排及实际执行情况

该项目 2017 年度年初预算 50,962.60 万元，实际到位 54,187.89 万元（含上年结转 190.00 万元，年中增加 3,035.29 万元），本年实际支出 53,876.42 万元，资金使用率为 99.43%，具体明细如下：（单位：万元）

序号	项目名称	本年实际到位	本年实际支出	结余金额	备注
1	城市污水处理服务费项目	35,462.60	35,462.60		11 家污水处理厂（含水业集团下属的 6 个污水处理厂）年初预算合计 60,000.00 万元，2017 年 5 家特许经营权污水处理厂污水处理服务费 35,462.60 万元。
2	农村危房改造项目	6,788.50	6,788.50		年初预算 6,600.00 万元，上年结转 190.00 万元。
3	乡镇污水处理厂专项补助项目	4,400.00	4,340.00	60.00	年初批复预算 4,440.00 万元。
4	市政基础设施专项课题研究项目	1,531.45	1,531.45		年中追加 1531.45 万元，由财政局请示市长批复支付，未通过预算追加。
5	奖补类项目	5,150.00	4,898.53	251.47	
(1)	小城镇建设项目	3,000.00	2,958.47	41.53	年初部门预算 3,000.00 万元。
(2)	城区危房（构筑物）改造项目	1,000.00	870.26	129.74	年初部门预算 1,000.00 万元。
(3)	国家节能减排政策综合示范奖励项目	650.00	650.00		省级配套资金 1,000.00 万元，2017 年支付 650.00 万元。
(4)	建筑节能与绿色建筑专项补助	500.00	419.80	80.20	年初部门预算 500.00 万元。
6	以前年度工程尾款	855.34	855.34		
(1)	红旗渠抢险工程尾款	490.72	490.72		年中追加，资金来源为 2016 年地方债（市政排水管网清淤专项资金余额）282.71 万元，2016 年公共项目预算“城建待安排 208.01 万元”
(2)	个人住房信息系统建设项目尾款	364.62	364.62		2015 年项目，资金支付文件长财建字〔2016〕171 号
合计		54,187.89	53,876.42	311.47	

## （二）资金分配及拨付情况：

### 1、资金分配方法

市住建委依据《长沙市住房和城乡建设委员会财政专项资金管理办法》（长住建发〔2016〕149号）对市级专项资金进行管理。其中：城市污水处理服务费项目按照签订的TOT或BOT特许经营合同约定的金额和方式进行资金分配；农村危房改造项目严格按照“户申请、村评议、乡镇审核、区县（市）审批”的流程确定资金分配对象；乡镇污水处理厂建设和运行补助项目按照《长沙市乡镇污水处理厂建设和运行补助资金管理办法》及验收考核结果确定资金分配对象和补助金额；其他类别项目，由市住建委各业务处室负责每年度各项专项资金的预算编制，经委财经工作领导小组决议审核，并报市财政、市政府审定，项目按照“公开申报、部门审核、专家评审、结果公示”的程序进行确定之后，市财政局根据项目年度预算安排情况将项目资金拨付至各区、县（市）财政实行集中支付。

## 2、资金分配结果

该项目2017年度实际支出53,876.42万元，其中：（1）城市污水处理服务费项目资金35,462.60万元，主要分配至坪塘、岳麓等5家特许经营的污水处理厂；（2）农村危房改造项目、乡镇污水处理厂专项补助项目、小城镇建设项目、长沙市城区危房（构筑物）改造项目及国家节能减排政策综合示范奖励项目资金合计14,957.23万元，主要分配至各区、县（市）；（3）市政基础设施专项课题研究项目1,531.45万元，通过国库集中支付方式支付至湖南省交通规划勘察设计院、中国电建集团中南勘测设计院有限公司等9家单位；（4）国家节能减排政策综合示范奖励项目650.00万元，分配至湘湖污水处理厂和金霞污水处理厂2家单位；（5）建筑节能与绿色建筑专项资金419.80

万元支付至湖南梦洁家纺股份有限公司、湖南云中再生科技股份有限公司等 14 家单位；（6）以前年度工程尾款 855.34 万元由住建委本级支付至各合同单位。具体分配结果如下：（金额单位：万元）

序号	单位名称/区域	金额	资金主要内容	比例
1	岳麓污水处理厂	9,497.60	污水处理服务费	17.63%
2	开福污水处理厂	6,209.20	污水处理服务费	11.52%
3	坪塘污水处理厂	3,360.55	污水处理服务费	6.24%
4	金霞污水处理厂	7,368.29	污水处理服务费，节能减排奖综合示范城市励金	13.68%
5	湘湖污水处理厂	9,676.96	污水处理服务费，节能减排奖综合示范城市励金	17.96%
6	湖南大学	26.00	《长沙市低影响开发雨水综合利用技术研究》编制	0.05%
7	长沙市城市建设科学研究院	70.80	《长沙市市政基础设施建设现状信息收集研究》等编制	0.13%
8	湖南省交通规划勘察设计院	15.00	《长沙城区对外交通现状及项目建议时序研究》编制	0.03%
9	上海城市建设设计研究总院	30.00	《长沙市城市道路快捷化设计指南》编制	0.06%
10	湖南省交通规划勘察设计院	572.60	长沙市城市交通研究，《长沙城区对外交通现状及项目建议时序研究》编制	1.06%
11	长沙市规划设计研究院有限公司	235.70	长沙市重点片区市政基础设施配套研究，《长沙市交通设施优化指南》等修编	0.44%
12	中国电建集团中南勘测设计院有限公司	370.93	浏阳河文化旅游产业带配套设施研究	0.69%
13	上海市城市建设设计院（集团）有限公司	109.90	长沙市开放式街区模式系统研究	0.20%
14	深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司	100.52	轨道交通及快速路改造周边市政配套设施建设和市政基础设施标准图集修订研究	0.19%

序号	单位名称/区域	金额	资金主要内容	比例
15	湖南梦洁家纺股份有限公司、湖南云中再生科技股份有限公司等 14 家单位	400.00	建筑节能与绿色建筑专项资金	0.74%
16	芙蓉区	150.00	农村危房改造项目、乡镇污水处理厂建设及运营补助项目、新型城镇化建设项目、长沙市城区危房（构筑物）改造项目	0.28%
17	天心区	434.03		0.81%
18	雨花区	100.00		0.19%
19	开福区	402.51		0.75%
20	岳麓区	270.72		0.50%
21	长沙县	1,025.00		1.90%
22	望城区	1,377.00		2.56%
23	浏阳市	5,296.00		9.83%
24	宁乡县	5,741.50		10.66%
25	市住建委本级	935.61		1.74%
26	龙山县	100.00	对口扶持龙山县三年行动资金	0.19%
27	合计	53,876.42		100.00%

说明：（1）该项目资金中，市住建委使用 935.61 万元，主要为红旗渠抢险工程尾款 490.72 万元、长沙市个人住房信息系统建设项目尾款 364.62 万元、从新型城镇化建设项目中调剂 60.47 万元、从建筑节能与绿色建筑专项中调剂 19.80 万元；（2）该项目资金中，拨付龙山县对口扶持资金 100.00 万元，系从小城镇建设项目中调剂。

### （三）现场评价项目资金管理及使用情况

#### 1、资金管理情况：

依据所抽查项目的现场评价情况，项目单位均建立了财务管理制度，明确了资金支付的审批程序，支出审批程序规范，但仍存在部分项目单位未对项目资金进行专项核算，账务处理

不规范的情况。

## 2、资金使用情况

依据所抽查项目的现场评价情况，项目单位资金使用基本合规，项目支出费用的具体内容对象、用途等事项明确、清晰，项目资金支出基本为直接支出，如：污水处理服务费项目资金由各特许经营污水处理厂用于各厂的日常运营；农村危房改造项目资金由各区、县(市)财政直接拨付至农村危房改造农户“一卡通”账户；乡镇污水处理厂专项补助项目资金由各乡镇污水处理厂用于厂区建设及日常运营；市政基础设施专项课题研究项目资金按合同付款条款支付至中标单位。

## 四、现场评价项目实施情况

### (一) 城市污水处理服务费项目

为规范各污水处理厂的运营，市住建委制定了“三定”方案，并明确污水处理处为污水处理运行经费项目的业务主管处室，住建委下属单位长沙市排水管理处（以下简称“市排管处”）对各污水处理厂的日常运行情况进行现场监督。市住建委、市环保局共同指定各污水处理厂在进水口、出水口、关键水处理构筑物等位置安装在线监控装置，在线监控装置与省住建厅城建处和省环保厅等监管部门联网，对出水水质进行实时监测并制定了严格的管控措施；“市排管处”根据运营者提供的日报、月报、年报和预算计划，及时掌握各污水处理厂的运营情况，并

按月出具反映各污水处理厂生产运行情况的监管月报，督促各运营单位加强管理，规范运营；污水处理处每月结合相关检测、监测结果和市环保局对污水处理厂的评定，对各污水处理厂进行综合评定，综合评分 95 分以上的，全额支付污水处理服务费，综合评分 95 分以下的，每下降 1 分，按运营合同扣除月应付服务费的 1%。市住建委污水处每年末对污水处理厂进行现场年度考核，并出具绩效评估情况通报，对存在的主要问题和不足提出整改措施，由市排水管理处督促整改，有效促进了各污水处理厂运行管理水平的提高。

2017 年以政府购买服务的方式支付 5 家污水处理厂污水处理服务费 35,462.60 万元，其中：坪塘污水处理厂 3,360.55 万元，开福污水处理厂 6,209.20 万元，金霞污水处理厂 7,168.29 万元，湘湖污水处理厂 9,226.96 万元，岳麓污水处理厂 9,497.60 万元。

## **(二) 乡镇污水处理厂专项补助项目**

乡镇污水处理厂专项补助(含建设和运行补助)项目于 2015 年经长沙市机构编制委员会办公室调整，由长沙市环境保护局切口调整至市住建委管理。为加强生态文明建设，改善农村人居环境，加快推进农村生活污水治理，按照湖南省住房和城乡建设厅《关于开展重点镇污水处理设施建设三年行动工作的通知》（湘建村〔2016〕228 号）、长沙市人民政府办公厅关于印发《长沙市环境保护三年行动计划（2016-2018 年）的通知》（长

政办函〔2015〕136号)相关要求,市住建委制定了《长沙市乡镇污水处理设施建设三年行动工作方案(2017-2019年)》(长住建发〔2017〕25号)、《长沙市乡镇污水处理厂建设和运行补助资金管理办法》(长财建〔2016〕44号)。资金管理办法中明确了支持范围和申报要求、资金拨付方式,确定了对新建项目按不高于345万元/座、污水支管网建设按35万元/公里给予1-3公里补助、已完成环保验收且正常运行的污水处理厂给予10万元/年的3种补助标准。截至2017年,全市已建成乡镇污水处理厂80座(长沙县19座、望城区13座、浏阳市22座、宁乡市26座),全部委托专业运营单位进行专业化运营管理;2017年启动和续建乡镇污水处理厂共18座(长沙县3座、浏阳市7座、宁乡市8座);建成污水配套管网680余公里。

市住建委村镇处2017年开展了常态化督察,对全市乡镇污水处理厂建设和运行情况开展一季度一督查一通报;进行不定期现场督察督办,建立突出环境问题长效机制;有力地促进了各区县(市)的乡镇污水处理厂建设和运行管理工作。

2017年乡镇污水处理厂建设及运营补助市级资金支出合计4,340.00万元,分配至宁乡市、浏阳市、长沙县等6个区县共100个单位;其中:浏阳市1,070.00万元,宁乡市2,045.00万元,长沙县655.00万元,望城区500.00万元,岳麓区30.00万元,开福区40.00万元。

### **（三）市政基础设施专项课题研究项目**

为进一步加强长沙市市政基础设施建设的前期研究，提高项目建设的计划性、科学性、系统性，为市委、市政府科学决策提供依据，根据长沙市市政基础设施建设现状及建设实际需求，结合长沙市人民政府办公厅《关于加强市政基础设施项目建设管理的若干意见（试行）》（长政办发〔2014〕30号），《长沙市人民政府市长办公会议纪要》（〔2016〕8号）文件精神，市住建委于2016年12月27日启动了“市政基础设施专项课题研究”项目。

市政基础设施专项课题研究项目分为“长沙市城市交通研究”、“重点片区市政基础设施配套研究”、“浏阳河文化旅游产业带动配套设施研究”、“长沙市开放式街区模式系统研究”、“轨道交通及快速路改造周边市政基础设施建设和市政基础设施标准图修订”5个课题，“长沙市现状路网调查及评估”、“浏阳河滨河旅游观光轨道交通专题研究”等16个子课题。上述课题于2017年底进行了结题评审，于2018年初进行了验收评审。

2017年市住建委支付市政基础设施专项课题研究经费合计1,531.45万元，其中：2014-2015年《长沙市城市道路形象提升设计导则》等10个课题经费188.50万元，2016年《长沙市城市交通研究》等5个课题经费1,342.95万元。

### **（四）小城镇（新型城镇化）建设项目**

为全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化道路，完善城镇治理体系，提高城镇治理能力，提升城镇综合承载能力，着力改革创新、开放融合、提升品质、统筹城乡、改善民生，长沙市委 长沙市政府制定了《长沙市新型城镇化综合试点工作实施方案》（长办发〔2016〕16号）、《长沙市新型城镇化发展规划（2016-2020）》（长发〔2017〕3号），长沙市新型城镇化工作领导小组办公室制定了《2017年度长沙市新型城镇化综合试点工作要点》（长新城办〔2017〕2号），对长沙市新型城镇化建设总体目标、阶段目标和试点任务做出了具体任务安排。

市住建委根据文件要求，通过项目单位申报、实地调研、召开座谈会、组织专家评审等方式，对村镇基础设施建设、美丽宜居示范村、小城镇建设综合管理、传统村落及特设居民保护、新型城镇化综合试点、农业转移人口市民化及基础设施和公共服务设施建设等项目进行了“以奖代补”形式的资金安排。

2017年新型城镇化建设项目资金支出合计2,958.47万元，资金分配至市内5区和4县（区、市）以及住建委本级共178家单位。其中：芙蓉区50.00万元，开福区90.00万元，天心区90.00万元，雨花区50.00万元，岳麓区77.00万元，长沙县370.00万元，望城区515.00万元，浏阳市763.00万元，宁乡市733.00

万元，对口扶持龙山县 100.00 万元，开福区福城社区提质提档项目 50.00 万元，韶山路社区危房改造项目 10.00 万元，市住建委机关经费使用 60.47 万元。

## **五、制度的建设与执行**

### **（一）专项资金制度的建设**

为了加强和规范财政专项资金管理，提高财政专项资金使用效益，有效发挥财政专项资金的导向和激励作用，市住建委根据长沙市人民政府关于印发《长沙市财政专项资金管理办法》（长政办法〔2011〕91号）的通知要求，制定了《长沙市住房和城乡建设委员会财政专项资金管理办法》（长住建发〔2016〕149号），文件中明确了专项资金的绩效目标、使用范围和对象、管理职责、分配办法、申报条件及审批程序、存续期限和绩效评价、责任追究等内容。

### **（二）项目制度的建设**

#### **1、城市污水处理服务费项目**

为提高污水处理服务费项目管理水平，按照市住建委制定的《长沙市住房和城乡建设委员会专项资金管理办法》并结合《湖南省城镇污水处理厂运行监督管理办法》，市住建委组织制定了《关于城市污水处理厂运行监管实施细则（暂行）》、《长沙市城市排水设施运行监管手册》，并根据长沙市节能减排工作领导小组减排办公室《长沙市污水处理厂减排效能考核

办法》要求，明确了污水处理监管责任机构，确定了准入和退出监管、运营者管理体系监管、水量、水质监管及安全生产、应急预案监管措施，对污水处理服务费核发支付，运营考核等事项进行了规范。

2017年度，市住建委基本能按照上述制度对各污水处理厂实施监督管理，但仍存在污水处理厂未与主管单位签订特许经营权合同、进水水质异常未通知主管单位、水质检测不够全面、个别污水处理厂污泥含水率不合规等情况。

## 2、乡镇污水处理厂专项补助项目

为推进乡镇污水处理厂建设和运行管理工作，加强乡镇污水处理厂建设和运行专项资金管理，市住建委印发了《关于加强乡镇污水处理厂建设和运行管理工作的实施意见》，同时会同长沙市财政局制定了《长沙市乡镇污水处理厂建设和运营补助资金管理办法》（长财建〔2016〕44号），该办法明确了项目资金补助标准、补助资金的使用拨付流程、补助资金的监督管理措施。乡镇污水处理厂专项补助对象的确定程序为：各乡镇申报、区县（市）初审、市住建委与市财政局抽查、审核。

2017年度，市住建委基本能按照上述办法及方案推进乡镇污水处理厂专项补助项目的实施，但仍然存在部分建设项目手续不完善、项目资料保存不完整的情况。

## 3、市政基础设施专项课题研究项目

为进一步规范长沙市建设科技项目管理，提高项目管理效率，保证项目管理的公开、公正和科学，根据《长沙市科技发展专项资金及科技计划项目管理办法》（长政办法〔2012〕38号），市住建委制定了《长沙市建设科技项目管理办法》（长住建发〔2015〕190号），文件明确了项目申请与立项、组织实施、结题验收、经费管理、监督管理等要求。市住建委本级项目同时按《长沙市住房和城乡建设委员会财政专项资金管理办法》（长住建发〔2016〕149号）要求执行。

2017年开展的市政基础设施转型课题研究项目，市住建委基本能按照相关管理办法对项目实施管理，但存在项目整体进度偏慢的情况。

#### 4、小城镇建设（新型城镇化）建设项目

为加快推进新型城镇化建设，加强新型城镇化建设专项资金管理，市住建委会同市财政局制定了《长沙市新型城镇化建设转型资金管理办法》（长财建〔2016〕39号），办法规定了新型城镇化建设专项资金主要投入到新型城镇化建设，环境整治示范村“以奖代补”，美丽宜居示范村“以奖代补”，小城镇建设管理综合考核“以奖代补”，联点村镇帮扶、因灾毁损乡镇垃圾中转站设施恢复补助、传统村落及特设居民保护等。明确了专项资金实行“以奖代补”原则，根据乡镇建设项目的实施进度，效果确定补助金额，补助对象主要为全市各村、乡镇，坚持专

款专用、不得截留、挤占和挪用。

2017 年市住建委对新型城镇化建设项目在资金管理方面和项目管理方面实施了有效监管，较好的完成了项目的实施工作。但仍存在项目资料归档保存不完善、项目制度执行不够到位、合同签订不规范等问题。

## 六、项目产出成果及效益情况分析

### **(一) 提高城市污水处理能力，改善了城市生活环境**

一是城区污水处理量和水质实现了实时监控。长沙市内五区已建成 11 座污水处理厂，市住建委要求各污水处理厂在进水口、出水口、关键水处理构筑物等位置安装在线监控装置，以实现污水处理量和进水水质、出水水质的实时监测。二是完成了年度污水处理率目标。2017 年度全市 11 个污水处理厂共处理污水 52,460.41 万吨，主城区污水处理率达 98%，完成年度污水处理率目标。纳入此次绩效评价范围的 5 个污水处理厂全年运行天数均超过 347 天，共处理污水 33,076.04 万吨，出厂水质基本达到了环保部门要求、所抽查的水质达标率 100%，污泥排放基本符合国家城镇建设行业标准《城市污水处理厂污水污泥排放标准 CJ3025-93》、安全处置率 100%，较好地完成了生产任务；全年 COD（化学需氧量）削减总量 45,862.02 吨，氨氮削减总量 4,473.67 吨，较好地完成了节能减排目标任务，改善了城市生活环境，提高了城市居民生活水平。三是合理利用公

用事业市场化，实行污水处理特许经营。随着经济的发展和城市人口数量的快速增加，主城区污水排放量逐年增大，严重影响着城市的可持续发展。推进公用事业市场化，实行污水处理特许经营，提高了城市污水处理运行效率，合理利用了水资源，对提高城市生活水平和改善城市生活环境具有重大意义。通过污水处理运行经费项目的实施，有效提高了城市污水处理能力，保障了污水达标排放，确保了湘江和浏阳河水质安全，巩固了两型社会的成果。

## **（二）完善乡镇污水处置网络，改善了农村人居环境**

截至 2017 年，全市已建成乡镇污水处理厂 80 座，本年度共有 14 座乡镇污水处理厂获得建设补贴，共有 63 座乡镇污水处理厂获得运行补贴，共扩充污水管网 31.29 千米。各乡镇污水处理厂建成运行后，基本解决了集镇污水直接排向塘坝、河流、水库的现状，大大改善了各集镇地表水及农田土壤环境，为农村居民用水安全创造了基础条件，而支管网的建设，保证了污水的及时有效收集，提高了污水收集的处理率，有效改善了农村人居环境。

## **（三）开展修复重建，因灾毁损乡镇污水处理厂恢复运行**

2017 年 6 月中旬以来，长沙市遭遇了历史罕见持续暴雨，引发洪涝灾害，全市有 65 座乡镇污水处理厂管网及设施、设备均有不同程度的毁损，直接经济损失惨重，市住建委迅速安排

救灾资金用于因灾受损的乡镇污水处理厂修复重建，并赴现场查看灾情，实地指导乡镇开展工作，顺利完成了污水处理厂及管网的修复重建，确保了乡镇污水处理厂恢复正常运行，保证了农村水环境质量总体稳定。

#### **（四）开展农村生活污水治理试点，起到了示范带动作用**

因地制宜开展农村生活污水治理工作，走“集中与分散相结合”的道路，在抓好集镇污水处理厂建设和运行的同时，逐步试行在相对集中区域、村庄开展分散式生活污水治理工作。将宁乡县列入全市农村分散式生活污水治理试点县，在花明楼镇杨林桥村和浏山乡同庆村开展分散式生活污水处理试点，安装一体化生活污水处理设施。试点处理设施水质排放达标，与当地地形、地貌和生态环境协调，群众反映良好。

#### **（五）谋划城市发展，推进了品质长沙建设**

通过市政基础设施领域专项课题研究，一是首次在我市开展了手机信令大样本 OD 调查，直观反映了出行规律并获取交通数据，全面掌握交通流量及数据分布，为骨干路网项目功能定位及具体方案提供技术数据；二是首次在国内提出了高速公路网和城市快速网“二网融合”建设理念，建立二网融合评价指标体系，用于高速公路互通改造及城市路网规划建设的预评估和后评估；三是建立浏阳河市政基础设施建设基础库资料，首次以浏阳河全流域为研究尺度，以 MIKE 水环境模型为基础，

搭建预测模型平台，建立水环境模型；**四是**建立适合我市开放式街区模式，首次在全国创新性地提出了开放式街区的建设要求，在省会城市中第一个发布《开放式街区建设导则》，制定了适合我市的开放式街区模式、技术特征及使用条件，填补了国内空白，同时在潮宗街和马栏山开展试点示范工作；**五是**建立了近期项目库，为统筹推进长株潭融城发展、全域旅游、海绵城市、慢行品质提升等市政基础设施建设提供了指引；**六是**完善了我市地方标准体系，形成了长沙市地方标准和导则，有效指导我市城市建设。

#### **（六）完善农村基础设施，加快了新型城镇化建设**

**一是**改善了人居环境基础设施建设，重点解决道路交通、文化广场建设、垃圾治理等基础设施项目建设；**二是**加大了对传统村落及特色居民区的保护、因灾毁损垃圾中转站恢复重建补助；**三是**全面推进了美丽乡村建设，改善了其基础设施建设薄弱、功能配套不齐全的面貌；**四是**大力推进了转移人口市民化、提升城市功能和培育特色小城镇、创新城镇建设投融资机制、推进农村土地“三权分置”改革和完善土地利用机制、探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式、辐射带动新农村的建设。

### **七、存在的问题**

**1、项目绩效管理有待加强。**如：（1）项目绩效目标申报

不到位：城市污水处理服务费、长沙城区危房（构筑物）改造等专项未单独向财政申报绩效目标，且部分项目单位也未向市住建委申报绩效目标；（2）项目绩效自评不到位：市住建委未对委属公共专项进行整体绩效自评，国家节能减排政策综合示范奖励、红旗渠强项工程尾款 2 个专项主管处室未对项目进行绩效自评价；市政基础设施专项课题研究项目绩效自评价报告提交时间为 2018 年 8 月，比《长沙市财政局关于开展 2018 年市级财政资金绩效自评工作的通知》要求的 3 月份提交时间滞后 5 个月；大部分项目单位也未向市住建委提供项目自评报告。

**2、个别项目监督管理力度不足。**如：根据《长沙市城区危旧房屋（构筑物）改造资金拨付管理办法》，2017 年城区危旧房屋（构筑物）改造项目由市住建委主导，各区县住建局负责实施，市住建委每季进行检查；项目竣工后，应进行项目验收、考核，考核结果作为下一年度确定改造项目、危房改造工作奖励表彰的重要依据。而实际 2017 年纳入城区危旧房屋（构筑物）改造的项目，未见相关检查文件、项目实施情况与实施进度的相关检查、验收材料。

**3、部分项目进度偏慢。**如：市政基础设施专项课题研究项目，根据课题工作大纲，各课题应于 2017 年 9 月通过评审，完成结题；实际各课题结题评审时间为 2017 年 11、12 月，验收评审时间为 2018 年 1、2 月，较工作大纲时间有所滞后，课题

二最终成果提交时间为 2018 年 4 月。

**4、个别项目未签订特许经营权合同。**如：坪塘污水处理厂（湖南先导洋湖再生水有限公司经营）于 2013 年投入运营，至今未与主管部门（市住建委）签订特许经营权合同（协议），不利于落实运营企业的污水处理责任以及日常监督管理和绩效考核等工作。

**5、城市污水处理厂水质缺乏有效监管。**如：对污水处理厂的日常监管缺乏水质监测，污水处理厂出水水质每日监测指标为 7 项，通过主管部门或环保部门实时在线监测的指标仅为 2 项，其余指标仅靠污水处理厂自检认定，外部监测的数据缺乏，不利于对污水处理厂出水水质实行有效的实时监管。

**6、城市污水处理厂特许经营权合同执行不够到位。**如：（1）进水水质异常未通知主管单位：按照特许经营权合同要求，各污水处理场在出现进水水质（生物需氧量、化学需氧量、悬浮物等）超过日平均浓度限值的情况下，需立即通知主管单位。而实际，经现场核查发现，各污水处理厂多次出现进水水质不达标，均未通知主管单位；（2）水质检测不够全面：按照特许经营权合同要求，各污水处理厂需对 28 种化合物进行周期检测，其中非日常检测化合物 18 种，如溶解性固体、硫化物、动植物油、总铬等，按频度每周/每月/每半年进行检测。而实际，经现场核查发现，岳麓污水处理厂、湘湖污水处理厂、坪塘污水处

理厂均未对溶解性固体、硫化物等进行检测；（3）个别污水处理厂污泥含水率不合规，按照特许经营权合同要求，各污水处理厂脱水后污泥含水率需小于 80%，经现场核查发现，开福污水处理厂出现多次污泥脱水率大于 80%的情况，其中：2017 年 2 月 20 日污泥含水率为 86.1%，2 月污泥月均含水率 81.90%，该情况的污泥难以达到填埋要求。

**7、污泥运送监管不够到位。**如：各城市污水处理厂污泥转运单关键信息不完整，未对转运单进行连续编号、未填写转运污泥重量、未按照发运人、运输人、接收人分别对污泥转运单进行存档保存；仅根据填埋场提供的污泥运转资料、污泥转运汇总表确定污泥重量，无法做到对污泥转运应有的监控，虽然签订污泥处置合同，但可能导致污泥去向不明。

**8、个别项目资金预算执行偏慢。**如：市住建委本级新型城镇化综合试点项目，建筑节能与绿色建筑专项项目，年初预算均为 90.00 万元，合计 180.00 万元，实际支出分别为 52.97 万元、19.80 万元，合计 72.77 万元。市住建委项目主管处室未将上述工作经费预算细化到具体科目，且整体预算执行率仅为 40.43%。

**9、乡镇污水处理厂运行负荷偏低。**由于地方财政支持力度不够，乡镇污水管网配套设施建设整体滞后，乡镇污水处理厂接管率不高，运行负荷偏低，经常处于吃不饱的状态，本次现象抽查的乡镇污水处理厂中，浏阳枞冲镇污水处理厂污水处理

量仅能达到设计水平的 40%左右，宁乡资福镇污水处理厂污水处理量仅能达到设计水平的 70%左右，望城区已建成的 12 个乡镇污水处理厂日处理量均仅能达到设计水平的 40%左右。

**10、乡镇污水处理厂运行能力偏弱。**乡镇环保专业人才缺乏，负责污水处理的工作人员在环保领域学习、工作的经历，对生活污水收集处理业务知识和技术要求掌握不够，个别污水处理厂技术管理之后，对技术培训、维修技术服务不重视，设备运转、维护保养做得不够精细。如：（1）现场评价宁乡市资福镇污水处理厂时，厂区仅有门卫 1 人，无相关技术人员在厂值班，且该情况在乡镇污水处理厂较为普遍（2）浏阳市葛家镇污水处理厂，2018 年 8 月 1 日，生产台账显示设备运行时间为 7 点至 19 点，而设备巡检记录记录由 8 点至第二日凌晨 5 点，台账记录情况不一致。

**11、部分项目建设程序不规范。**如：宁乡市资福镇污水管网建设工程，管网建设项目已基本完工，但施工许可证仍未办理。

**12、个别项目会计核算不够规范。**如：宁乡县菁华铺乡污水处理厂新建项目支付给建设方湖南万寿建设有限公司款项（已开具发票），全部在预付账款科目中核算，未转入在建工程，不符合财务核算相关规定；沙坪老街改造、沙坪社区公共服务中心、茶亭镇戴公桥集中居住项目续建等小城镇建设项目

未按要求对项目资金进行专项核算，无法完整反映专项资金的使用情况。

**13、部分项目合同签订不够规范。**如：（1）茶亭镇苏蓼村美丽乡村建设一期工程建设项目，该项目签订的《建安工程合同协议书》中，甲方（发包人）为望城区茶亭镇苏蓼村村民委员会，但协议书盖章处仅有代表余宏树签字，无苏蓼村村民委员会盖章或村委会授权等资料；（2）长沙市城市交通研究、长沙市重点片区市政基础设施配套研究等 5 个市政基础设施专项课题研究项目，中标通知书中要求的合同签订日期为 2017 年 3 月 23 日前，合同实际签订日期为 2017 年 5 月 8 日；（3）望城区乌山街道黄花岭村白沙垅公路拓宽硬化工程项目，该项目签订的《公路拓宽硬化承包合同》中，合同乙方施工单位未盖章，仅有施工单位委托人签字。

**14、县、区资金筹措难度大。**虽然极个别地方建立了城投、农投、信用担保等融资平台，但还在起步、摸索阶段，运作水平不高，制度没有有效形成，PPP、BOT 等新型投融资模式更加难以应用，融资难，融资渠道窄的问题有待进一步破解；如望城区乌山街道喻家坡社区成立长沙市喻家坡综合发展有限公司作为城镇化建设项目融资平台，但融资困难度大、融资能力差，很难在银行得到贷款资金的支持，建设资金任依靠政府相关政策方面支持，资金来源少在一定程度上阻碍了城镇化建设的

步伐；（2）随着城市的发展，污水收集治理区域的不断扩大，污水管网点多、线长、面广，乡镇无强有力的投融资渠道，厂区建成后的后续投入资金匮乏，污水处理设施、管网建设主要靠上级补助和乡镇自筹，融资渠道少，融资额度低，不能满足巨大的建设需求。

**15、个别项目招投标流程不规范。**如：望城区乌山街道黄花岭村白沙垸中心路至防洪大堤公路拓宽硬化工程项目，直接由村委会电话联系施工单位提交投标书、由最低报价的投标单位中标，未进行招标公告、进行项目评标、发布中标公告等招投标流程，不符合街道村级建设工程招投标制度中“五万元（含五万元）以上工程项目需对外发布各项目招标公告、对竞标者报名和资格审查、对中标者的情况进行公示”等招投标程序要求。

**16、项目验收证书编制不规范。**市政基础设施专项课题研究项目各课题验收证书封面的落款编制时间为2018年1月，但档案资料中，建设单位相关意见中仅有市住建委机关的盖章、日期为2018年6月，项目主管处室和主管领导均未签署验收意见、签字或盖章。

**17、个别项目满意度有待进一步提高。**如：市政基础设施专项课题研究项目满意度仅为79%，可提升点主要为：课题研究成果的实际应用整体效果有待加强；课题研究成果的前瞻性、

可操作性可继续提升；课题成果信息的兼容性、共享性、统筹性、深化性有待提高。

## 八、相关建议

**1、加强绩效管理，使其贯穿于项目始终。**按照财政绩效管理要求，进一步强化绩效管理的责任意识，切实加强组织和领导，从人员安排和技术配备等方面给予充分保障，确保在申报项目预算时制定明确、细化、量化、合理的绩效目标，在项目结束后按要求对项目进行自评，使绩效管理贯穿于项目始终。

**2、加强主管部门的监督检查，并将检查结果落实到位。**市住建委作为各项目的监督管理部门，应加强对项目整体实施过程的监督检查，制定监督检查方案、明确检查范围、确定监督检查实施主体，同时将监督检查结果形成文字资料并及时反馈至项目单位，要求项目单位及时进行整改完善，并运用检查结果形成奖罚机制，以避免各类监督检查流于形式。

**3、加快项目合同签订，规范管理。**按照《湖南省城镇污水处理厂运行监督管理办法》的相关规定，加快与湖南先导洋湖再生水有限公司签订《污水处理特许经营合同》，明确主管部门与污水处理企业的权、责、利，规范日常管理。

**4、完善水质监测，确保水质安全。**通过政府自测或政府购买服务的方式完善污水处理厂水质监测和检测，加强对污水处理运营单位监管和指导力度，确保水质达标排放，保证湘江和

浏阳河水质安全。

**5、强化合同执行力度，提升财政资金使用效率效果。**严格按照城区污水处理厂特许经营权合同要求，督促各污水处理厂执行各项条款，对出现进水异常和出水超标情况时及时汇报，对应化学物进行相应频度检测，同时积极采取措施确保污泥含水率达标，运送合规。将合同执行力度列入综合考评范围，对于各项合同执行不到位的污水处理场，相应扣减其污水处理服务费，以此保证城市污水处理的高效运行，提高城市生活水平、改善生活环境。

**6、全力推进支管网铺设，提高乡镇污水处理厂运行负荷率。**乡镇生活污水处理是改善区域水环境质量的基础和保障，各乡镇在逐步扩大主管网覆盖范围的同时，应全力推进支管铺设，并确保污水准确纳入支管，提高污水收集率，增强截污控污能力；财政资金要加强保障，适当向财力相对薄弱的乡镇予以倾斜，加快污水支管网建设，提高乡镇污水处理厂运行负荷率，避免污水处理厂建成后“晒太阳”的情况。

**7、加强人员培训，进一步提升污水处理厂规范化水平。**工作人员业务素质决定着乡镇生活污水处理厂建设管理水平，要采取走出去学与请进来教相结合的方式，不间断地开展人员业务培训。制定和落实业务知识定期考核制度，提升设备维护和工艺管控的能力，增强水质化验和安全管理水平。要结合各地、

各污水处理厂实际，修订完善污水管网养护、设备维护、水质监测等管理制度，责任明确，落实到人。

**8、健全财务制度，规范会计核算。**财政专项资金的管理与核算应符合专款专用、专项核算的基本要求，项目单位在进行专项资金核算时应根据专项资金性质和管理要求制定资金管理办法或制度，按专项资金的名称分户核算或按资金项目名称进行项目明细核算，确保不同项目的资金核算清晰明了。

**9、加强建设项目过程管理，保证项目建设合规。**项目建设过程中应严格按照项目建设规定的程序执行，及时办理各种前期手续，同时严格执行各项安全防护措施，确保建设项目合法合规、按质按量地顺利完成；完善落实合同审批，规范合同签署等程序。管理部门应建立合同管理台账，对合同文件不足及时补足或完善，将合同管理部门纳入合同审批的必要环节，便于合同统一管理。

## 九、评价结论

市住建委积极组织实施了 2017 年度市级专项项目，建立了资金、项目管理制度，规范了实施程序，对主要项目实施情况进行了现场监督，较好地完成了 2017 年度的目标任务，但仍存在制度执行不到位、项目管理欠规范等问题。从项目立项、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理、项目产出和项目

效益七大方面对项目进行综合评价，项目综合评分 87.72 分，评价等次为良。

长沙市财政局绩效评价组

2018 年 8 月 12 日