

**2016年十件民生实事（第八件事：加强  
污染治理和生态建设）省级财政资金  
使用绩效评价报告**

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

根据《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2017〕18 号),受省财政厅委托,我所对 2016 年十件民生实事(第八件事:加强污染治理和生态建设)省级财政资金实施了绩效评价。

## 一、基本情况

### (一) 资金背景。

《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出:我省“十三五”时期经济社会发展实现的主要目标之一就是基本形成绿色低碳发展新格局。牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。坚持绿色发展,建设美丽广东。坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持可持续发展,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,建设绿色美好家园,促进人与自然和谐共生。

为实现“基本形成绿色低碳发展新格局”的发展目标,我省加大财政投入力度,将“加强污染治理和生态建设”列入 2016 年省十件民生实事专项资金项目,并且列入《2016 年省〈政府工作报告〉重点工作督查方案》—2016 年省十件民生实事(第八件事:加强污染治理和生态建设),第八件民生实事专项资金包括 5 类项目(项目内容和主要目标任务详见表 1-1)。

表 1-1. 2016 年第八件民生实事专项资金项目主要内容和目标任务

序号	评价项目	项目简称	主要目标任务
1	35. 省级生态公益林补偿标准提高到每亩 26 元	生态公益林项目	优化生态公益林布局, 推动生态公益林扩面提质, 健全完善生态公益林效益补偿机制。
2	36. 启动练江流域普宁、潮阳、潮南 3 个纺织印染环保综合处理中心建设, 年底前完成园区基础设施和污水集中处理厂等环保设施主体工程	3 个纺织印染环保中心项目	以产业集聚强化工业污染治理, 以水污染防治工程建设改善水环境质量。从而完成练江污染整治“一年有进展, 三年见成效, 六年除黑臭”的总体目标。
3	37. 对纳入计划的生态发展地区污水处理厂按日处理能力每万吨 1000 万元予以一次性补助	生态县污水处理厂项目	支持生态发展地区污水处理厂在建和新建的污水处理管网建设、污水管网养护和污水处理设施运营。
4	38. 启动 15 个示范县的镇村污水处理项目建设	示范县镇村污水处理项目	指导全省 15 个生活污水采用 PPP 模式处理示范县(市、区)推进污水处理设施建设, 逐步实现污水处理设施区、县域、镇、村全覆盖。
5	39. 全面完成“一县一专场”建设任务, 村庄保洁覆盖面达到 90%, 农村生活垃圾分类减量比例达到 30%, 80% 以上农村生活垃圾得到有效处理	垃圾处理项目	深入开展农村环境连片整治, 建立健全农村垃圾收运处理体系和管理长效机制, 实现农村废弃物无害化处理, 基本完成全省村庄整治任务。

注: 评价项目对应《广东省人民政府关于印发 2016 年省政府工作报告重点工作督查方案的通知》(粤府〔2016〕18 号)附件 3。

## **(二) 资金概况。**

### **1. 财政资金投入总量。**

本次评价对象为 2016 年十件民生实事（第八件事：加强污染治理和生态建设）省级财政资金（以下简称**专项资金**）的使用绩效，包括生态公益林项目、3 个纺织印染环保中心项目、生态县污水处理厂项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目，专项资金共计 231,013.6 万元。

根据资金性质，现场评价时适当将评价范围延伸至相关市、县（市、区，以下简称县）财政安排的配套资金和其他自筹资金。

### **2. 专项资金类型、数目和涉及的主管部门情况。**

（1）生态公益林项目专项资金 182,313.6 万元，用于将省级生态公益林补偿标准提高到每亩 26 元。专项资金省级业务主管部门为省林业厅，具体项目实施单位为全省 21 个地级以上市有省级生态公益林分布的县林业部门及相关镇镇政府、行政村村委会。

（2）3 个纺织印染环保中心项目专项资金 16,000 万元，用于练江流域综合整治。专项资金省级业务主管部门为省环境保护厅。《广东省环境保护厅 广东省财政厅关于下达 2016 年治污保洁和节能减排专项资金及环境整治专项资金项目计划的通知》（粤环〔2016〕21 号）要求：此项资金由普宁、潮阳、潮南 3 县

地方政府根据《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020年）》安排实施项目，报省环保部门审核后实施。启动练江流域普宁、潮阳、潮南3个纺织印染环保综合处理中心建设是练江流域综合整治的重点工作，责任主体为当地政府，各县牵头协调部门分别是普宁市经信局、潮阳区环保局、潮南区环保局。（注：3县均未将练江流域综合整治资金安排用于3个纺织印染环保综合处理中心建设，也未向省级主管部门报送资金使用方案）。

（3）生态县污水处理厂项目专项资金8,000万元，用于对纳入计划的生态发展地区污水处理厂按日处理能力每万吨1,000万元予以一次性补助。省级业务主管部门为省住建厅，具体组织和实施单位为乐昌、始兴、和平、龙川、陆河、信宜6个县住建、环保主管部门。

（4）示范县镇村污水处理项目专项资金17,000万元，用于启动15个示范县的镇村污水处理项目建设。省级业务主管部门为省住建厅，组织实施单位主要为15个示范县的住建、环保、水务部门。

（5）垃圾处理项目专项资金7,700万元，用于支持粤东西北地区县级全面完成“一县一专场”建设任务和治污保洁设施建设，省级业务主管部门为省住建厅，具体组织和实施单位为相关县住建、环卫部门和镇政府、行政村村委会等（专项资金情况见

表 1-2)。

表 1-2 2016 年第八件民生实事省级专项资金情况表

序号	项目名称	专项资金名称	金额（万元）
1	生态公益林项目	2016 年省级以上生态公益林补偿资金	182,313.6
2	3 个纺织印染环保 中心项目	2016 年环境整治专项资金（练江流域综合 整治资金）	16,000
3	生态县污水处理 厂项目	2016 年治污保洁和节能减排专项资金（污 染防治减排方向）	8,000
4	示范县镇村污水 处理项目	2016 年省财政支持粤东西北地区新一轮 生活垃圾和污水处理设施建设资金	17,000
5	垃圾处理项目	2016 年省级治污保洁和节能减排专项资 金（治污保洁及垃圾处理方向）	7,700
合计			231,013.6

### （三）绩效目标。

各类项目 2016 年的绩效目标详见表 1-3。

表 1-3. 2016 年第八件民生实事绩效目标

序号	项目简称	绩效目标
1	生态公益林项 目	优化生态公益林布局,推动生态公益林扩面提质,健全完善生态公益林效益补偿机制,补偿性资金发放率达到 100%。加强管护,有效制止在生态公益林区域内开矿、采脂、采石、挖砂、取土、打树枝等违规行为,遏制森林火灾和病虫害。

2	3个纺织印染环保中心项目	以产业集聚强化工业污染治理，以水污染防治工程建设改善水环境质量。从而完成练江污染整治“一年有进展，三年见成效，六年除黑臭”的总体目标。（具体详细量化指标参见《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020年）》）
3	生态县污水处理厂项目	支持龙川县等（共6个县）生态发展地区的9个县级污水处理设施建设。
4	示范县镇村污水处理项目	指导全省15个生活污水处理示范县（市、区）推进污水处理设施建设，逐步实现污水处理设施区、县域、镇、村全覆盖。到2016年度，启动40%新增生活污水处理设施建设项目，即326座污水处理厂、3608公里污水管网和11802座农村污水处理设施。
5	垃圾处理项目	深入开展农村环境连片整治，建立健全农村垃圾收运处理体系和管理长效机制，实现农村废弃物无害化处理，基本完成全省村庄整治任务。2016年度，启动新增生活垃圾处理设施80%的建设项目，即19座卫生填埋场、6座无害化焚烧厂、64座建筑垃圾消纳场。

## 二、评价结果

本次现场评价按随机抽样原则，同时考虑抽取资金总额、项目数量和地区分布等因素，评价小组抽取了9个地市12个县各类项目进行现场评价，部分项目延伸抽查到镇、行政村，现场核查金额42,809.44万元，占专项资金总额的18.5%，（现场评价项目详见表2-1）。由样本推断总体，最终评价结论以现场评价结

果为主，兼顾业务主管部门组织开展自评和提供自评材料情况，综合评定 2016 年十件民生实事（第八件事：加强污染治理和生态建设）省级财政资金使用绩效得分为 **74.91** 分（综合评分情况详见附件 3），绩效等级为中。



表 2-1 2016 年十件民生实事（第八件事：加强污染治理和生态建设）财政资金绩效评价现场评价项目

金额单位：万元

序号	市县\项目	生态公益林项目	3 个纺织印染环保中心项目	生态县污水处理厂项目		示范县镇村污水处理项目	垃圾处理项目	市县资金合计
		粤财农〔2015〕420、546 号	粤环〔2016〕21 号	粤建计函〔2016〕3482 号	粤建城函〔2016〕749 号	粤建城函〔2015〕2312 号	粤财工〔2016〕87 号	
1	翁源县	2578.30					96.09	2674.39
2	五华县	5543.90						5543.90
3	连平县	2827.36					107.30	2934.66
4	蕉岭县					1000.00		1000.00
5	龙川县			2000.00	2500.00	1000.00		5500.00
6	潮阳区		4000.00					4000.00
7	潮南区		6500.00				116.70	6616.70
8	普宁市		5500.00					5500.00
9	潮安区					1000.00		1000.00
10	阳春县	3719.83					81.92	3801.75
11	高州市	3163.87					74.17	3238.04
12	陆河县				1000.00			1000.00
合计		17833.26	16000.00	2000.00	3500.00	3000.00	476.18	42809.44

### 三、主要绩效

在“基本形成绿色低碳发展新格局”总目标的指导下，从国家节约资源和保护环境的基本国策出发，专项资金为我省治理环境污染、加强生态建设发挥了重要作用，取得一定成效。

**（一）生态公益林建设管理机制基本形成，生态公益林扩面提质，生态效益得到较好发挥。**

2016年，我省生态公益林建设基本形成了统一规划、分级管理、科学经营、严格管护的管理系统。省级生态公益林补偿标准提高到每亩26元，林权纠纷调解工作见成效，各地补偿资金发放率得到提高，鼓舞了山区林农建设和保护生态公益林的积极性。生态公益林管理管护工作普遍比较到位，实现了生态公益林森林资源有效保护。生态公益林建设管理机制基本形成。

据统计，2016年底全省省级以上生态公益林提高到7,212.42万亩，占国土总面积的26.8%，占林业用地的43.9%，位居全国前列。在生态公益林的推动下，全省森林覆盖率增加1.88个百分点，达58.88%；森林蓄积量增加1.32亿立方米，生态公益林占林业用地比例提高8.9个百分点，森林储碳总量提高到3.2亿吨，森林生态效益评估总值增加到13,910亿元，进一步筑牢了南粤森林生态安全屏障。全省生态公益林的扩面提质，有利于发挥生态公益林水土保持，增强净化空气的能力，促进环境保护和

生态资源保护，增加农民就业，改善民生，维护农村的和谐稳定，发挥了较好的生态、经济和社会效益。

## **（二）纺织印染环保综合处理中心陆续投入建设，为企业入园创造条件，有利于当地污染治理和练江流域水质提升。**

练江流域 3 个县基本完成纺织印染环保综合处理中心首期用地的征地工作。潮南区项目建设已经取得实质性进展—污水处理厂项目主体工程接近完成，部分单体工程已经开始进行基础设备安装；普宁市已经基本具备了开工建设条件。3 个县按照《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020 年）》的要求，一方面，通过推进纺织印染环保综合处理中心的建设工作，按照“统一规划、统一建设、统一监管、统一治污”的原则筹建园区，做好推动当地纺织印染企业整合入园的前期准备，有利于形成以产业集聚带动工业污染治理，以水污染防治工程建设改善水环境质量的新局面。另一方面，各县不断加大对纺织印染行业的整治力度，依法关停取缔了数百家纺织印染企业，对保存的印染企业实施污染治理监控整改，很大程度上减少了印染行业的污染排放，有利于减轻练江流域的污染程度，改善当地的生产生活环境。在上级党委、政府和主管部门的督导下，普宁、潮阳、潮南 3 县正在朝着实现练江流域污染整治“一年有进展，三年见成效，六年除黑臭”总目标方向努力。

**（三）生态发展地区污水处理设施建设取得新进展，提高了污水处理的质量和效率，为区域环境保护提供了有效保障。**

通过实施生态县污水处理厂项目，一是提高了区域生活污水收集率和管网覆盖率。如龙川县城生活污水处理厂二期项目配套管网总长度增至为 24.698 公里，污水收集范围明显扩大，收集效率显著提高；二是提高了区域污水处理能力。如陆河县螺溪镇城镇污水处理厂按设计能力完成全期工程后，可达到 15,000M<sup>3</sup>/日的城镇生活废水处理水量，污水处理能力有较大提升。三是通过加强生态发展地区污水处理，保护了本区域的生态环境，提高了自然环境的生态质量，使生态发展地区的生态价值和发展价值能得到显著提升，经济社会可持续发展能力得到增强。

**（四）推动了示范县的镇村污水处理项目建设，有助于逐步实现污水处理设施县域、镇、村全覆盖。**

实施示范县镇村污水处理项目，大力推进粤东西北 15 个生活污水处理示范县的生活污水处理设施建设工作，省七厅委办 2015 年印发的《加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案》有关粤东西北地区新一轮生活污水处理基础设施建设任务正在逐渐落实。一是示范县的镇村污水处理能力大大提高。项目建成投入正常使用后，可以满足当前的生活污水处理需要。如蕉岭县实施方案合计污水处理规模为

6,380 吨/日、合计管网长度约 207.524 千米，项目规模基本适应现阶段本县生活污水处理需求。二是有助于逐步实现污水处理设施区、县域、镇、村全覆盖。如龙川县项目覆盖 20 个镇级生活污水处理设施建设和 315 个行政村的农村污水处理设施建设，基本上能实现污水处理设施县域、镇、村全覆盖。三是采用 PPP 模式，融合大量社会资本建设项目，既有利于减轻财政负担，扩大社会投资规模，加快粤东西北地区生活污水处理项目建设进程；也有利于政府学习和探索与企业合作的新模式，创新公共服务的方式方法。

**（五）建立了农村垃圾清运处理体系，农村生活垃圾得到有效处理，农民的保洁意识和责任感不断提高。**

省级主管部门和相关市县狠抓“一县一专场”余下的建设任务，粤东西北大部分县已按规划建成了垃圾填埋场或焚烧厂。各地加快镇村垃圾处理设施建设，强化“村村保洁”制度，试点探索农村垃圾分类减量和市场化运营，着力建立农村生活垃圾处理长效机制，基本形成了县域统筹的“村收集、镇转运、县处理”的农村生活垃圾收运处理模式。截至 2016 年底，全省城镇生活垃圾无害化处理率超过 90%，农村垃圾有效处理率超过 80%，村庄保洁覆盖面达到 95%，农村垃圾分类减量比例超过 27%，农村人居环境明显改善。垃圾处理项目的实施有利于农村环境连片整

治工作不断深入开展和农村生活垃圾处理长效机制建立健全。

各地垃圾处理项目的宣传和引导工作比较有效，地方政府和主管部门通过新闻报刊、广播电视、宣传板报、网络、微信等媒介加大农村生活垃圾治理工作的宣传力度，农村生活垃圾治理越来越得到全社会的关注、关心、理解和支持，城乡居民尤其是农民保洁意识显著提高，责任意识初步树立。

#### **四、存在问题**

根据对相关主管部门提供的自评材料审核分析，综合现场评价情况，从整体上看，2016年第八件民生实事专项资金项目在绩效影响和绩效表现方面也存在不少问题（具体问题详见附件3）。

**（一）在前期准备方面，少数项目资金分配不规范、部分项目目标设置科学性和完整性不足，部分项目保障措施不够完善。**

一是少数项目资金分配不规范，省级主管部门将专项资金具体项目分配权下放市县后，少数市县未按相关要求执行。练江流域综合整治资金、治污保洁和节能减排专项资金均存在这种问题。

二是部分项目绩效目标不够详细量化，或者目标任务的科学性、合理性有待提高。垃圾处理项目、示范县镇村污水处理项目等存在这类问题。

三是少数项目的管理制度不够完善、少数项目的具体实施方

案未确定、个别项目的资金保障不足。3个纺织印染环保中心项目中，潮阳区仍未确定项目具体实施方案。生态公益林项目在省补助标准的基础上仅少数地市财政有投入，大部分市县财政未安排资金增加补助。

**（二）在资金管理方面，部分项目资金到位不及时、部分项目资金支付率偏低、少数项目资金支出不够规范。**

一是部分项目市县分配下达或拨付省级资金不及时。部分生态公益林项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目的预算资金到位均存在不同程度的滞后现象。

二是部分项目整体资金支出率较低。垃圾处理项目现场抽查5个县资金平均支出率为61.5%（本年度补助类项目）。示范县镇村污水处理项目现场抽查3个县资金支出率仅为13.6%（跨年度基建类项目）。

三是少数生态公益林项目存在专项资金被挤占、未按规定实行专账核算、会计基础工作不规范等问题。个别生态县污水处理厂项目未按规定实行专账核算、资金支付手续不完整等。

**（三）在事项管理方面，存在未严格执行专项资金管理制度，监管责任落实不到位等问题。**

一是个别项目实施过程中调整变更等不够规范。普宁市纺织印染环保综合处理中心污水处理厂原设计规模2万吨/日，设计

出水排放标准为 80mg/L ( 纺织染整工业排放标准 ), 原设计方案已完成招投标并确定中标单位。由于原设计规模能力偏小, 且随着 2017 年 8 月《练江流域水污染物排放标准》的颁布实施, 污水厂调整设计处理规模和出水排放标准为 40mg/L, 建设项目将进行重新设计和招投标。陆河县螺溪镇城镇污水处理厂项目, 设备采购及安装工程款, 无验收手续即转入固定资产核算。该厂设计处理水量首期工程是 10,000M<sup>3</sup>/日, 现场调研时施工和管理负责人表示实际首期工程的处理水量是 5,000M<sup>3</sup>/日, 与计划量相比有调整但未申报, 且缺少相应文件资料。

二是部分地方政府绿色转型发展观念和思想意识不够到位, 存在行政区划属地特点, 相互协作意识比较淡薄, 固有观念和行政区界难以突破, 协作发展存在体制性障碍, 未能充分整合资源破解难题。此外, 普宁市园区由于选址等原因, 起步区、污水处理厂用地范围内分别有 3000 和 4500 多座坟墓需要迁移, 受迁坟、征地、维稳等瓶颈因素制约, 工作阻力大, 困难重重 ( 目前已完成约 90% 的迁坟量, 尚有部分有主坟未迁 ), 正在开展印花区通用厂房招投标工作。潮阳区园区征地工作难度大, 拟重点发展纺织产业物流贸易、创意设计等纺织产业的优化发展定位和方案仍不清晰和确定, 进展十分缓慢。潮南区垃圾焚烧厂至今仍未建成投产; 部分项目实施单位内部管理制度不健全或管理制度落实不到



位；部分项目主管部门检查、监控、督促整改力度不足，未及时发现和纠正项目在资金使用、管理方面发生的不合规问题。

**（四）在绩效表现方面，部分项目预算执行率偏低、项目进度滞后、项目质量不理想、社会经济效益不明显、可持续性发展保障不足。**

一是练江流域综合整治资金（可用于3个纺织印染环保中心项目但未安排）、治污保洁和节能减排专项资金（垃圾处理项目）、生活污水处理示范市/县补助资金预算执行率均偏低。

二是部分项目实施进度滞后，少数项目完成质量不高。在实施进度方面，除生态公益林项目外，其他4类项目均有不同程度的滞后，3个纺织印染环保中心项目和示范县镇村污水处理项目滞后情况比较严重。在质量方面，个别污水处理厂项目采用的工艺比较陈旧、低效。生态公益林补贴实施发放损失性补偿资金过程中，因信息采集不够细致，少数补贴未及时成功发放到位。

三是部分项目的目标任务未按期完成，绩效目标实现程度低，资金使用未达到预期效果，社会经济效益不明显。

四是仍存在一些制约专项资金项目可持续发展的不利因素。污水处理和垃圾处理项目的运营经费除财政补助外，部分需要以市场化方式收费解决，由于观念和环境条件等因素，客观上存在收费难的问题。生态公益林项目省级补助资金仍处于相对低水

平，地方财政又甚少投入，经济林经营收入与生态公益林补助有一定落差；在生态公益林管护方面仍面临病虫害、火灾的威胁。

## **五、建议及措施**

为改善和提高专项资金绩效管理水平和更好发挥民生实事财政资金使用绩效，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议：

### **（一）完善专项资金论证决策和目标设置，建立健全项目保障机制。**

一是做好专项资金项目的前期论证决策。专项资金项目设立不仅要体现当前我省的发展需求，更要具有前瞻性，充分考虑未来的发展预期。二是改进专项资金二次分配管理办法，在下放专项资金具体项目安排使用权的同时，主管部门应加强指导，督促市县及时按要求落实专项资金分配下达事项。三是完善专项资金绩效目标体系的设置要求，省级主管部门负责专项资金总体绩效目标设置，项目实施单位负责针对具体项目设置详细量化的绩效目标，跨年度项目要将工作任务按时间节点设置总体和分阶段目标。四是建立健全专项资金项目保障机制，建立健全各项管理制度，落实岗位责任。

### **（二）加强监管，提高专项资金使用绩效。**

一是各级业务主管部门应落实监管责任，履行好检查、监控、督促整改的职责，加强对市县实施专项资金项目的服务指导和日

常跟踪管理，对于实施进度缓慢的项目要采取有效措施，协调相关单位解决项目实施过程遇到的困难和问题，督促地方政府和项目承担单位落实专项资金项目实施主体责任，确保专项资金项目如期完成，减少和避免资金沉淀，提高预算执行率。二是业务主管部门应加强与相关监督管理部门（审计、财政、纪检监察等部门）监管工作的协同性，及时发现、处理、纠正专项资金项目实施过程中出现的不规范问题，确保专项资金项目在管理制度规范的框架内实施，提高资金使用的规范性、安全性、有效性。对绩效评价披露的问题及时进行整改。

### **（三）进一步优化生态公益林补偿资金管理，为我国的绿水青山提供坚实保障。**

一是进一步落实好生态公益林补偿政策，及时足额将生态公益林补偿资金发放到补助对象。县级林业部门要协调镇村和邀请司法行政部门调解林权争议纠纷等。同时，鼓励市县以本级财力配合上级补助资金加大对生态公益林保护的投入，以进一步调动各相关利益方保护生态公益林的积极性。

二是加强对生态公益林管护经费的管理和使用，提高专项资金使用规范性。各级财政部门和业务主管部门要严格按照专项资金管理办法相关规定分配和使用专项资金，专款专用。发现挤占、挪用等违规问题要严肃处理。

三是抓好《广东省森林防火条例》的落实，做好生态公益林防火工作。2017年9月1日起施行的《广东省森林防火条例》对我省生态公益林管护具有非常重大的现实意义，业务主管部门要以《条例》为契机，采取有效办法做好宣传，尤其是林区要做到家喻户晓，改变农村清明祭祖使用明火的习惯，切实落实好森林防火措施，减少和杜绝祭祖、炼山等对生态公益林造成的威胁。

四是不断完善生态公益林信息系统。一方面，充实完善生态公益林区域分布、面积数量、林分结构、护林员队伍等信息以利于进行系统化的科学管理；另一方面，将补助对象信息纳入数据库，以便更加及时准确发放补偿资金。

五是做好碳排放管理和交易制度探索，将碳排放与生态公益林补偿紧密挂钩。我省“十三五规划”中明确提出要“建立全省碳排放总量控制分解落实机制，开展碳强度年度目标责任评价考核，珠三角地区实施近零碳排放区示范工程”。预期未来碳排放管理和交易制度可以获得收入时，在收益分配政策设计上应充分考虑我省粤东西北地区生态公益林所作贡献。

**（四）强力推进3个纺织印染环保中心建设项目，实现练江流域综合整治目标。**

建议省直主管部门以会议、约谈或现场督办等方式再次对普宁市、潮阳区政府明确练江流域综合整治—纺织印染环保中心项

目建设的工作责任并且明确第一责任人，落实工作任务，拿出切实可行的实施方案，确定建设进程时间表。对已经在建的潮南区纺织印染环保中心项目要加强跟踪指导，确保项目建设的顺利推进。建议建立3个纺织印染环保中心项目定期报告制度，以便省级主管部门随时掌握和督导项目建设进度。

### **（五）提高规划设计的科学性，大力推进粤东西北地区生活垃圾和污水处理设施建设。**

一是抓好《加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案》的落实，系统、科学、有前瞻性地规划设计及建设生活垃圾和污水处理设施。二是加大对生活垃圾清运处理的体系建设，督促潮南区等县加快完成县生活垃圾处理场建设，完善镇级转运站和村级收集点的配套设施，提高我省粤东西北地区农村生活垃圾处理水平。在加大财政资金投入的同时，完善垃圾处理收费制度，逐步建立和完善农村垃圾处理长效机制。三是建议省级主管部门加强对市县生活污水处理项目的指导，适时组织推广交流生活污水处理项目建设方面的经验，引导市县在项目实施过程中积极应用新的处理技术和工艺。同时，采取有效措施，敦促市县加快实施进度，早日建成既定生活污水处理设施项目，提升城乡生态环境质量，为我省城乡居民创造蓝天、青山、绿水的美好环境。

- 附件：1. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价技术说明；
2. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价指标分析；
3. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价评分表；
4. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价问题汇总表；
5. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价调查问卷。

# 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效 评价技术说明

## 一、评价情况说明

### （一）评价目的。

本次绩效评价工作的目的是客观公正地衡量和检验 2016 年第八件民生实事省级财政资金预期目标实现程度，考核财政资金支出效率和综合效果，为加强污染治理和生态建设财政资金预算安排提供重要依据；并及时总结经验、分析存在问题及原因，采取切实措施进一步改进和加强财政资金管理，不断提高财政资金管理水平和使用效益。

### （二）评价原则和方法。

本次绩效评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法，通过比较专项资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对第八件民生实事省级财政资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。绩效评价评分采用百分

制，主要以专项资金项目现场核查评价情况为基础进行项目分类评分、5类项目评价得分的算术平均值为第八件民生实事省级财政资金使用绩效的综合得分。评价基准日为2017年3月31日。

### **（三）评价依据。**

1. **财政资金管理相关法律法规制度。**包括《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》、《现金管理条例》、《企业会计制度》、《事业单位会计制度》、《行政单位会计制度》、《会计基础工作规范》等。

#### **2. 省政府和省级相关主管部门文件。**

（1）《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；

（2）《广东省人民政府关于印发2016年省政府工作报告重点工作督查方案的通知》（粤府〔2016〕18号）；

（3）《广东省人民政府关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》（粤府〔2015〕34号）；

（4）《广东省城乡生活垃圾处理条例》

（5）《关于印发〈广东省省级生态公益林效益补偿资金管理办  
法〉的通知》（粤财农〔2014〕159号）；

（6）《关于印发〈广东省省级污染减排专项资金管理办法〉  
的通知》（粤财工〔2014〕236号）；

（7）《关于印发〈广东省省级治污保洁专项资金管理暂行办



法>的通知》（粤财工〔2014〕160号）；

（8）《关于印发<广东省省级农村生活垃圾处理专项资金管理办法>的通知》（粤财工〔2015〕273号）；

（9）《广东省住房和城乡建设厅关于全面开展农村生活垃圾收运处理工作的通知》（粤建电发〔2015〕2号）；

（10）《广东省住房和城乡建设厅关于广东率先全面建成小康社会城市生活垃圾无害化处理率指标2015年度工作实施方案的通知》（粤建电发〔2015〕5号）；

（11）《关于印发<加快推进粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施建设实施方案>的通知》（粤建城〔2015〕242号）；

（12）《广东省住房和城乡建设厅关于明确PPP模式整县推进村镇污水处理建设进度要求的通知》（粤建村函〔2016〕549号）；

（13）《关于印发<粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施政府和社会资本合作模式建设操作指引>的通知》（粤建城〔2016〕109号）；

（14）《广东省环境保护厅关于印发练江流域水环境综合整治方案（2014-2020年）的通知》（粤环〔2015〕59号）；

（15）《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通

知》（粤财绩函〔2017〕18号）。

3. 省林业厅、省住房和城乡建设厅、省环境保护厅提供的材料，包括绩效自评材料和佐证材料等。

#### （四）评价指标体系。

根据《广东省财政支出绩效评价指标体系》，遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合2016年第八件民生实事省级财政资金的特点及实施情况，确定了包括2项一级指标、7项二级指标、13项三级指标的评价指标体系（见表1）。

表 1. 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价指标表

评价指标							
一级指标		二级指标		三级指标			
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)		
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7		
				目标设置	7		
				保障措施	6		
		资金管理	17	资金到位	4		
				资金支付	5		
				支出规范性	8		
		事项管理	13	实施程序	8		
				管理情况	5		
		绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5
				效率性	10	完成进度及质量	10
效果性	30			社会经济效益	25		

				可持续发展	5
		公平性	5	公共属性	5

### （五）评价过程。

此次绩效评价具体分三个步骤：第一步，省级主管部门收集、整理好与第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价有关的政策文件、数据资料，并形成自评总报告，报送省财政厅并抄送第三方评价机构；同时，市县级主管部门和各资金使用单位按要求整理佐证材料，以备现场核查。第二步，评价小组随机抽取了韶关、河源、梅州、汕头、汕尾、揭阳、潮州、阳江、茂名市等9个地级市12个县的项目实施单位（现场评价项目详见表2）进行现场核查评价，结合专家现场评价勘察的情况，核实自评报告及佐证材料的真实性，发现问题，剖析问题产生原因。第三步，总结评价结论，归纳问题，分析原因，提出对策建议，对专项资金使用效果做出客观、全面的综合评价，形成2016年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价报告。

表 2. 2016 年十件民生实事（第八件事：加强污染治理和生态建设）财政资金绩效评价现场评价项目

金额单位：万元

序号	市县\项目	生态公益林项目	3 个纺织印染环保中心项目	生态县污水处理厂项目		示范县镇村污水处理项目	垃圾处理项目	市县资金合计
		粤财农〔2015〕420、546 号	粤环〔2016〕21 号	粤建计函〔2016〕3482 号	粤建城函〔2016〕749 号	粤建城函〔2015〕2312 号	粤财工〔2016〕87 号	
1	翁源县	2578.30					96.09	2674.39
2	五华县	5543.90						5543.90
3	连平县	2827.36					107.30	2934.66
4	蕉岭县					1000.00		1000.00
5	龙川县			2000.00	2500.00	1000.00		5500.00
6	潮阳区		4000.00					4000.00
7	潮南区		6500.00				116.70	6616.70
8	普宁市		5500.00					5500.00
9	潮安区					1000.00		1000.00
10	阳春县	3719.83					81.92	3801.75
11	高州市	3163.87					74.17	3238.04
12	陆河县				1000.00			1000.00
合计		17833.26	16000.00	2000.00	3500.00	3000.00	476.18	42809.44

## 二、自评情况说明

省林业厅及时提供了比较完整的生态公益林项目自评材料；省住房和城乡建设厅提供了简单的生态县污水处理厂项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目自评材料；省环境保护厅未组织对3个纺织印染环保中心项目自评，仅提供了部分普宁市、潮阳区、潮南区上报的项目实施情况资料。

## 三、评价小组主要成员。

第三方评价机构为广东诚安信会计师事务所有限公司。评价小组主要成员为：林少雄（广东诚安信事务所项目经理），严焕娣、邝忠诚、黎春梅（广东诚安信事务所注册会计师），李文彬（华南理工大学公共管理学院教授）。

# 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效 评价指标分析

依据既定的评价指标体系，评价小组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价第八件民生实事省级财政资金的使用和管理情况、实施成效等。综合 13 个三级评价指标评价得分为 74.91 分。从各个指标得分率情况看，资金到位、目标设置等 2 个指标得分率超过 80%，资金支付指标得分率最低为 60.2%，其余 9 个指标得分率均在 70.7%-79.2%之间，2016 年省第八件民生实事完成结果不理想。

## 一、绩效影响分析

1. 论证决策。指标分值 7 分，评价得分 5.44 分，得分率为 77.7%。总体而言，在论证决策环节，5 类项目的设置均符合我省民生政策和“加强污染治理和生态建设”的要求，专项资金投向合理且符合《广东省人民政府关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》的规定。大部分市县主管部门能够按照资金管理办法组织项目申报工作，并按规定对申报项目进行审核和筛选上报，且项目申报材料基本完整、具体明确、合理可行。大部分

市县业务主管部门和财政部门能够按规定及时做好专项资金预算指标的分配下达工作。存在问题主要有：一是部分市县的项目主管部门未按规定进行专项资金预算指标的分配工作。第一，《广东省环境保护厅 广东省财政厅关于下达 2016 年治污保洁和节能减排专项资金及环境整治专项资金项目计划的通知》（粤环〔2016〕21 号）安排练江流域综合整治资金 16,000 万元，要求普宁、潮阳、潮南地方政府根据《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020 年）》安排实施项目，报省环保部门审核后实施。启动练江流域普宁、潮阳、潮南 3 个纺织印染环保综合处理中心建设项目是列入《2016 年省〈政府工作报告〉重点工作督查方案》的具体事项，也是练江流域综合整治的重点工作之一，但 3 县均未按下达预算资金的文件要求分配专项资金，截至现场评价时 3 县尚未上报资金使用方案（现场评价时普宁市、潮阳区财政局向评价小组提供了专项资金使用计划）。第二，垃圾处理项目翁源县住建和财政部门执行专项资金管理办法不到位，2016 年治污保洁和节能减排专项资金 96.09 万元全额安排翁源县环境卫生管理所用于县垃圾填埋场的日常运营费用，不符合“专项用于垃圾清运处理设施建设”的资金属性；高州市专项资金仍未明确安排具体支出项目（现场调研时高州市住建局反映已提出资金使用计划但未获得财政局同意），造成资金沉淀。第三，生态县污水处理厂

项目和示范县镇村污水处理项目省级主管部门自评材料不完整，专项资金分配的合规性、科学性和合理性缺少评估判断依据。二是少数项目规划设计方案前瞻性不足，部分设计指标无法满足当前需求。如 2016 年普宁市纺织印染环保综合处理中心污水处理厂一期工程（日处理能力 2 万吨）项目已按程序完成招投标，确定了中标单位（但未签订合同）并准备开工建设。2016 年下半年市党政主要领导变动后认为污水处理厂规模过小，要求将污水处理规模调整至 6 万吨，因此项目需要重新设计和重新组织招投标，造成时间和资金的浪费。垃圾处理项目中，翁源县唯一的南龙生活垃圾填埋场设计处理能力 100 吨/日，2017 年上半年实际处理量超过 150 吨/日，处理能力不足；高州市日产生生活垃圾 480 多吨，但其金坑生活垃圾填埋场设计日处理量仅 210 吨，一期工程一直在超负荷运行。

**2. 目标设置。**指标分值 7 分，评价得分 5.64 分，得分率为 80.6%。在目标设置环节，大部分项目绩效目标设置相对明确合理，目标相对分解细化和量化。存在问题主要有：一是部分项目未设置阶段性目标，难以考核项目完成进度是否符合预期。二是部分项目目标设置比较笼统，不够细化和量化，难以衡量项目目标实现程度。如垃圾处理项目，连平县设置的绩效目标笼统，难以考核资金的绩效表现；又如示范县镇村污水处理项目，蕉岭县设置绩效目标为“乡镇一级污水处理设施全覆盖，80%以上的农



村生活污水得到有效处理”。既未设置阶段性目标，标明某一时间节点前应完成的任务量，也缺少更为详细的量化指标。三是个别项目对项目实施的困难和不利因素预计不足，目标任务的科学性、合理性有待提高。如：示范县镇村污水处理项目采用 PPP 模式推进，《广东省住房和城乡建设厅关于明确 PPP 模式整县推进村镇污水处理建设进度要求的通知》（粤建村函〔2016〕549 号）对相关地市明确了工作内容及完成时间节点（阶段性目标）：2016 年 3 月中旬组建领导小组、4 月上旬完成编制项目实施方案、4 月中旬编制立项报告书、6 月底前进行项目采购、9 月底前项目开工建设。但由于 PPP 项目具有一定的创新性，可供借鉴经验少，项目实施单位对 PPP 模式的认识和经验不足，且涉及政府多个部门和企业协商谈判，市县实施时难度较大，难以按预定时间完成工作内容。

**3. 保障措施。** 指标分值 6 分，评价得分 4.63 分，得分率为 77.2%。大部分项目组织机构相对健全，且人员分工、责任落实较好，也基本上制定了项目管理办法和实施方案。存在问题有：一是少数项目仍未确定具体实施方案。3 个纺织印染环保中心项目中，普宁市和潮阳区均未确定项目的具体实施方案。普宁市实施意图比较确定，正在抓紧设计，近期可望拿出实施方案。潮阳区实施意图比较模糊，纺织印染环保中心项目缺少强有力的组织保障措施，无一个明确的建设时间表。二是生态公益林项目资金

保障水平有待提高。该项目需要市县在省级资金的基础上增加投入。但大多数市县财力有限，加大对生态公益林的投入也难体现政绩，甚少从市县本级财力中安排补偿资金。三是示范县镇村污水处理项目，有关市县对 PPP 模式的操作方式大多不够熟悉，省级主管部门在指导工作方面有所不足，印发有针对性的指导文件时间比较滞后，布置的各阶段性目标任务不少县难以按时完成。如 2016 年 3 月 10 日印发的《广东省住房和城乡建设厅关于明确 PPP 模式整县推进村镇污水处理建设进度要求的通知》（粤建村函〔2016〕549 号）要求各示范县参照财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》于 4 月上旬完成 PPP 实施方案编制工作，5 月上旬完成物有所值评价和财政承受能力论证，6 月底前将 PPP 项目委托省级政府采购平台进行采购，9 月底前开工建设。2016 年 6 月 1 日才印发更有针对性的指导文件——《关于印发〈粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施政府和社会资本合作模式建设操作指引〉的通知》（粤建城〔2016〕109 号）。

**4. 资金到位。** 指标分值 4 分，评价得分 3.26 分，得分率为 81.5%。省财政专项资金已按预算资金下达文件落实到相关市县。存在问题是：一是部分项目资金到位不及时或未按规定分配下达预算指标到具体项目。如生态公益林项目省财政 2015 年 12 月提前下达预算指标，现场核查 5 个县中有 3 个分配或拨付滞后（分配或拨付发放时间：翁源县 2016 年 9 月发文分配预算指标和拨

付资金、连平县 2016 年 8 月拨付资金、五华县 2016 年 7 月拨付资金)；示范县镇村污水处理项目省财政预算 2015 年 10 月下达地市，梅州市 2016 年 8 月分配下达蕉岭县、河源市于 2016 年 11 月分配下达龙川县；垃圾处理项目，阳春市专项资金安排用于春湾镇镇、八甲镇生活垃圾中转站设施升级改造和配套项目，省财政 2016 年 3 月下达预算指标，阳春市财政局 2017 年 2 月 27 日下达资金使用计划（81.92 万元），7 月 21 日下达预算指标，7 月 28 日款项到达镇财政所，尚未支付。二是五华县生态公益林管护经费 140.08 万元（两笔 72.04 万元和 68.04 万元）财政局未拨付林业局，但林业局在账上列收列支，资金被财政部门统筹。

**5. 资金支付。**指标分值 5 分，评价得分 3.01 分，得分率为 60.2%。部分项目能够按照项目实施计划进度，依据专项资金管理办法等管理制度支付资金。但除生态公益林项目外，其他 4 类项目资金支付率均偏低。其原因：一是由于部分项目专项资金具体支出项目迟迟未明确，资金未能安排支出。如普宁市、潮阳区、潮南区的练江流域综合整治资金、高州市的治污保洁和节能减排专项资金。二是部分跨年度项目建设项目进度比较滞后，影响了资金支付进度。如示范县镇村污水处理项目现场核查 3 个县支出率 11.2%（潮安区示范县镇村污水处理项目 1,000 万元 0 支出，蕉岭县 1,000 万元支出 167 万元，龙川县 1,000 万元支出 169.4 万元）。三是部分地区存在一些生态公益林林权纠纷，专项资金

少量结余结转（10,395.34万元）。

**6. 支出规范性。**指标分值8分，评价得分5.89分，得分率为73.6%。大部分项目单位基本上能够按照相关管理制度规定使用、管理和核算专项资金。存在问题主要有：一是生态公益林项目存在挤占专项资金现象。如五华县2017年1月22日财政局预算股分别统筹拨付林业局生态公益林管护经费72.0441万元、68.04万元，资金未拨付到林业局，由林业局列收列支记账；2017年4月11日从生态公益林安排县森林消防大队建设经费50万元。翁源县林业局的存在公务用车用油费用等公用经费分摊不合理、公用经费占用生态公益林管护经费的情况。二是翁源县治污保洁和节能减排专项资金96.09万元全额安排翁源县环境卫生管理所用于垃圾填埋场的日常运营费用，不符合《关于印发〈广东省省级治污保洁专项资金管理暂行办法〉的通知》（粤财工〔2014〕160号）规定的使用范围。三是部分项目专项资金未按规定实行专账核算。如垃圾处理项目，潮南区项目经费116.7万元未设专账核算；生态县污水处理厂项目，陆河县相关工程建设支出未进行专账核算，且支付工程进度款无相关支付依据；生态公益林项目现场核查的5个县均存在不同程度的专账核算不规范情况（县林业局、林业站或村账）。连平县林业局只核算本局统筹使用的管护经费，镇村的补偿资金及管护经费未纳入县林业局的核算范围，核算内容不完整，且核算科目不规范。高州市马贵镇财务管

理比较混乱，不但未设专账核算，且账务处理不及时，现场核查仍有部分支出未作会计处理。

**7. 实施程序。**指标分值 8 分，评价得分 6.16 分，得分率为 77.0%。大部分资金使用单位能够按照项目管理制度规范实行政府采购、招投标、资金报账、验收等。存在问题有：陆河县螺溪镇城镇污水处理厂项目，设备采购及安装工程款，无验收手续即转入固定资产核算。设计计划处理水量首期是 10,000M<sup>3</sup>/日，现场调研时施工和管理负责人表示实际工程首期的处理水量是 5,000M<sup>3</sup>/日，与计划量相比有调整但未申报，且缺少相应文件资料；普宁区纺织印染环保综合处理中心污水处理厂已完成招投标并发出中标通知书，但未签订合同且中止执行。

**8. 管理情况。**指标分值 5 分，评价得分 3.74 分，得分率为 74.8%。大部分资金使用单位都建立了有效的内部管理机制，各级业务主管部门基本上能够按管理制度对项目开展监督、检查、督促和整改。存在问题主要有：一是少数地方未能充分调动资源攻坚克难，对项目推进力度有限。潮阳区、普宁市纺织印染环保中心项目进度严重滞后，潮南区垃圾焚烧厂至今仍未建成。二是部分项目实施单位内部管理制度不健全或专项资金管理制度落实不到位。部分项目主管部门检查、监控、督促整改力度不足，未及时发现和纠正项目在资金使用、管理方面发生的不合规问

题。

## 二、绩效表现分析

**9. 预算(成本)控制。** 指标分值 5 分，评价得分 3.87 分，得分率为 77.4%。大部分项目都能够按照专项资金管理办法和项目进度对预算合理地控制，未发现超支问题。存在问题主要是部分项目预算执行率偏低。5 类项目中，生态公益林项目和生态县污水处理厂项目预算执行情况良好，未发现超支情况，预算执行与事项完成进度基本匹配。治污保洁和节能减排专项资金预算执行率偏低，现场抽查 5 个县预算综合执行率为 61.5%。练江流域综合整治资金和生活污水处理示范市/县补助资金预算执行率极低（分别为 1.9%、13.6%），专项资金基本未使用。

**10. 完成进度及质量。** 指标分值 10 分，评价得分 7.07 分，得分率为 70.7%。根据现场核查的情况，大部分项目实施单位基本上能够按目标任务和实施方案推进工作，生态公益林项目和生态县污水处理厂项目基本按计划进度完成任务，垃圾处理项目也大部分完成。存在问题有：一是部分项目实施进度滞后，未如期达到预期目标。第一，3 个纺织印染环保中心项目 2016 年的进度计划是“启动练江流域普宁、潮阳、潮南 3 个纺织印染环保综合处理中心建设，年底前完成园区基础设施和污水集中处理厂等环保设施主体工程建设”，截至现场评价日，潮南区虽然有所滞后

但目前有实质进展，普宁市、潮阳区工程仍未开工建设。第二，生态县污水处理厂项目的建设起止年限是 2015-2017 年，现场核查单位的建设进度普遍滞后。该项目省级补助资金在总投入中占比很少，主要投资以 PPP 模式为主。由于 PPP 模式有一定的创新性、涉及政府多部门和企业的协商谈判、项目单位经验不足等主客观因素，各县均难以按规划建设时限完成。第三，垃圾处理项目连平县完善镇密溪村村级治污保洁和节能减排项目未实施。二是部分项目完成质量有待提高。3 个纺织印染环保中心项目与《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020 年）》的要求仍存在较大差距；潮南区由于垃圾焚烧厂未投产，各镇垃圾收集后采取存放在临时堆放点待后处理的方式，现场查看成田镇垃圾压缩转运站只有一座空房，闲置未使用；陆河县螺溪镇城镇污水处理厂项目采用的污水处理工艺比较陈旧，生化处理效率较低。

**11. 社会效益。**指标分值 25 分，评价得分 18.4 分，得分率为 73.6%。该指标主要根据专项资金目标任务完成情况和预期效益实现情况进行考核。现场评价结果表明，专项资金项目在污染治理、生态建设、促进绿色低碳发展等方面取得了一定成效，具有较好的社会效益。存在的主要问题：一是部分项目完成进度与预期目标存在一定差距，目标任务未能如期实现，总体效益水平未体现。第八件民生实事 5 类项目中，除生态公益林项目基本完成工作任务、实现预期目标之外，3 个纺织印染环保中心

项目、生态县污水处理厂项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目均处于建设期，社会经济效益尚不明朗。二是由于污染治理和生态建设本身的特征，项目产生的生态效益难以直接测算，项目成果发挥经济带动作用需要较长的时间，且项目辐射范围极为广泛，难以量化衡量项目的经济社会效益。

**12. 可持续发展。** 指标分值 5 分，评价得分 3.84 分，得分率为 76.8%。专项资金项目相关实施单位、监管部门机构设置大多比较健全，管理人员责任相对明确，并且有相关的专项资金管理制度，专项资金项目的后续管理维护和长远发展具备一定的基础。存在问题主要有：一是生态公益林项目省级补助资金仍处于相对低水平，地方财政又甚少投入，经济林经营收入与生态公益林补助有一定落差；在生态公益林管护方面仍面临病虫害、火灾的威胁。二是部分项目存在一些制约专项资金项目可持续发展的不利因素。污水处理厂和垃圾处理项目的运营经费除财政补助外，部分需要以市场化方式收费解决，由于城乡居民特别是农民观念和环境条件等因素，客观上存在收费难的问题。

**13. 公共属性-公众满意度。** 指标分值 5 分，评价得分 3.96 分，得分率为 79.2%。根据现场核查的情况，大部分专项资金项目的宣传工作都比较到位，群众对项目的认知度较高。现场核查评价小组以实地访谈和调查问卷的方式，访问对象以农村居民为



主，未实施项目咨询专家意见。现场核查评价时共发放并回收调查问卷 89 份（调查问卷结果详见下表 1-1）。综合满意度最高的项目为生态公益林项目，综合满意度为 89.00%。综合满意度较低的是 3 个印染环保中心项目，满意度为 60%。2016 年第八件民生实事的平均综合满意度为 79.2%，污染治理和生态建设专项资金项目受到广大群众欢迎，但部分项目见效慢，实施过程仍需改进。

**表 1-1. 2016 年第八件民生实事公众满意度调查结果**

序号	项目名称	子项目满意度
1	生态公益林项目	89.0%
2	纺织印染环保中心项目	60.0%
3	生态县污水处理厂项目	85.0%
4	示范县镇村污水处理项目	80.0%
5	垃圾处理项目	81.0%
<b>综合满意度</b>		<b>79.2%</b>

## 附件 3

2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价评分表

评价指标						五项得分 平均值	综合得 分率	
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			
绩效 影响	50	前期 准备	20	论证决策	7	5.44	77.7%	
				目标设置	7	5.64	80.6%	
				保障措施	6	4.63	77.2%	
资金 管理		17	资金到位	4	3.26	81.5%		
			资金支付	5	3.01	60.2%		
			支出规范性	8	5.89	73.6%		
		事项 管理	13	实施程序	8	6.16	77.0%	
				管理情况	5	3.74	74.8%	
绩效 表现		50	经济性	5	预算(成本)控制	5	3.87	77.4%
			效率性	10	完成进度及质量	10	7.07	70.7%
	效果性		30	社会经济效益	25	18.40	73.6%	
				可持续发展	5	3.84	76.8%	
	公平性		5	公共属性	5	3.96	79.2%	
合 计					100	74.91		

附件 4

2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效现场评价问题汇总表

问题点	涉及评价项目名称	涉及部门或单位	具体表现
一、部分市县的项目主管部门未按规定对专项资金预算指标进行分配			
未按规定上报资金使用方案	3 个纺织印染环保中心项目	普宁市、潮阳区、潮南区	《广东省环境保护厅 广东省财政厅关于下达 2016 年治污保洁和节能减排专项资金及环境整治专项资金项目计划的通知》（粤环〔2016〕21 号）安排练江流域综合整治资金 16,000 万元，要求普宁、潮阳、潮南地方政府根据《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020 年）》安排实施项目，报省环保部门审核后实施。但普宁、潮阳、潮南 3 县均未按下达预算资金的文件要求分配专项资金，截至现场评价时 3 县尚未上报资金使用方案（现场评价时普宁市、潮阳区财政局向评价小组提供了专项资金使用计划），也未见上级主管部门督促 3 县上报该项目资金使用方案的材料。
部分市县执行专项资金的管理办法不到位	垃圾处理项目	翁源县	2016 年治污保洁和节能减排专项资金 96.09 万元全额安排翁源县环境卫生管理所用于县垃圾填埋场的日常运营费用，不符合“专项用于垃圾清运处理设施建设”的资金属性。
	垃圾处理项目	高州市	高州市专项资金仍未明确安排具体支出项目（现场调研时高州市住建局反映已提

			出资金使用计划但未获得财政局同意)，造成资金沉淀。
自评材料不完整	示范县镇村污水处理项目、生态县污水处理厂项目	省住建厅	生态县污水处理厂项目和示范县镇村污水处理项目省级主管部门自评材料不完整，专项资金分配的合规性、科学性和合理性缺少评估判断依据。
少数项目规划设计方案前瞻性不足，部分设计指标无法满足当前需求	3个纺织印染环保中心项目	普宁市	如2016年普宁市纺织印染环保综合处理中心污水处理厂一期工程（日处理能力2万吨）项目已按程序完成招投标，确定了中标单位（但未签订合同）并准备开工建设。2016年下半年市党政主要领导变动后认为污水处理厂规模过小，要求将污水处理规模调整至6万吨，因此项目需要重新设计和重新组织招投标，造成时间和资金的浪费。
	垃圾处理项目	高州市	高州市日产生生活垃圾480多吨，但其金坑生活垃圾填埋场设计日处理量仅210吨，一期工程一直在超负荷运行。
		翁源县	翁源县唯一的南龙生活垃圾填埋场设计处理能力100吨/日，2017年上半年实际处理量超过150吨/日，处理能力不足。
二、绩效目标设置科学性不足不够细化、量化			
部分项目目标设置比较笼统，难以衡量项目目标实现程度。	示范县镇村污水处理项目	蕉岭县	蕉岭县设置绩效目标为“乡镇一级污水处理设施全覆盖，80%以上的农村生活污水得到有效处理”。既未设置阶段性目标，标明某一时间节点前应完成的任务量，也缺少更为详细的量化指标。

个别项目对项目实施的困难和不利因素预计不足，目标任务的科学性、合理性有待提高	示范县镇村污水处理项目	省住建厅	示范县镇村污水处理项目采用 PPP 模式推进，《广东省住房和城乡建设厅关于明确 PPP 模式整县推进村镇污水处理建设进度要求的通知》（粤建村函〔2016〕549号）对相关地市明确了工作内容及完成时间节点（阶段性目标）：2016年3月中旬组建领导小组、4月上旬完成编制项目实施方案、4月中旬编制立项报告书、6月底前进行项目采购、9月底前项目开工建设。但由于 PPP 项目具有一定的创新性，可供借鉴经验少，项目实施单位对 PPP 模式的认识和经验不足，且涉及政府多个部门和企业协商谈判，市县实施时难度较大，难以按预定时间完成工作内容。
三、部分项目保障措施不足			
少数项目仍未确定具体实施方案	3个纺织印染环保中心项目	普宁市、潮阳区、潮南区	3个纺织印染环保中心项目中，普宁市和潮阳区均未确定项目的具体实施方案。普宁市实施意图比较确定，正在抓紧设计，近期可望拿出实施方案。潮阳区实施意图比较模糊，纺织印染环保中心项目缺少强有力的组织保障措施，无一个明确的建设时间表。
部分项目资金保障水平有待提高	生态公益林项目	现场评价抽查县	该项目需要市县在省级资金的基础上增加投入。但大多数市县财力有限，加大对生态公益林的投入也难体现政绩，甚少从市县本级财力中安排补偿资金。

省级主管部门在指导工作方面有所不足	示范县镇村污水处理项目	现场评价 抽查县	2016年3月10日印发的《广东省住房和城乡建设厅关于明确PPP模式整县推进村镇污水处理建设进度要求的通知》（粤建村函〔2016〕549号）要求各示范县参照财政部《政府和社会资本合作模式操作指南》于4月上旬完成PPP实施方案编制工作，5月上旬完成物有所值评价和财政承受能力论证，6月底前将PPP项目委托省级政府采购平台进行采购，9月底前开工建设。2016年6月1日才印发更有针对性的指导文件—《关于印发〈粤东西北地区新一轮生活垃圾和污水处理基础设施政府和社会资本合作模式建设操作指引〉的通知》（粤建城〔2016〕109号）。
四、资金到位滞后，资金支付率偏低			
部分项目资金到位不及时或未按规定分配下达预算指标到具体项目	示范县镇村污水处理项目	蕉岭县、 龙川县	示范县镇村污水处理项目资金于2015年10月29日下达，梅州市于2016年8月18日分配下达蕉岭，河源市于2016年11月分配下达龙川。
	生态公益林项目	五华县	五华县生态公益林管护经费140.08万元（两笔72.04万元和68.04万元）财政局未拨付林业局，但林业局在账上列收列支，资金被财政部门统筹。
	垃圾处理项目	阳春市	阳春市专项资金安排用于春湾镇、八甲镇生活垃圾中转站设施升级改造和配套项目，省财政2016年3月下达预算指标，阳春市财政局2017年2月27日下达资金使用计划（81.92万元），7月21日下达预算指标，7月28日款项到达镇财政所，尚未支付。
资金使用率低	3个纺织印染环保中心项目	现场评价 抽查县	普宁市5,500万元、潮南区6,500万元项目经费均全部未使用，资金使用率为0；潮阳区4,000万元项目经费仅使用303万元，资金使用率仅为7.6%。

	示范县镇村污水处理项目	潮安区、蕉岭县、龙川县	示范县镇村污水处理项目现场核查 3 个县支出率 11.2%（潮安区示范县镇村污水处理项目 1,000 万元 0 支出，蕉岭县 1,000 万元支出 167 万元，龙川县 1,000 万元支出 169.4 万元）。
	生态公益林项目	现场评价抽查县	部分地区存在一些生态公益林林权纠纷，专项资金少量结余结转（10,395.34 万元）。
五、资金支出规范性不足			
部分项目资金使用不符合专项资金管理办法的相关规定	垃圾处理项目	翁源县	翁源县 96.09 万元全额安排翁源县环境卫生管理所用于垃圾填埋场的日常运营，但按照《关于印发〈广东省省级治污保洁专项资金管理暂行办法〉的通知》（粤财工〔2014〕160 号）的相关规定，运营支出并不属于专项资金的支持范围。
未设专账核算	垃圾处理项目	潮南区	潮南区项目经费 116.7 万元，未设专账核算。
	生态县污水处理厂项目	陆河县	工程建设支出未进行专账核算，且支付工程进度款无相关支付依据。
专账核算不规范	生态公益林项目	高州市	高州市马贵镇财务管理比较混乱，不但未设专账核算，且账务处理不及时，现场核查仍有部分支出未作会计处理。
		连平县	连平县林业局只核算本局统筹使用的管护经费，未设置台账统计镇村的补偿资金及管护经费，未能掌握全县专项资金使用情况。

部分项目出现挤占专项资金的情况	生态公益林项目	五华县、 翁源县	五华县 2017 年 1 月 22 日财政局预算股分别统筹拨付林业局生态公益林管护经费 72.0441 万元、68.04 万元，资金未拨付到林业局，由林业局列收列支记账；2017 年 4 月 11 日从生态公益林安排县森林消防大队建设经费 50 万元。翁源县林业局的存在公务用车用油费用等公用经费分摊不合理、公用经费占用生态公益林管护经费的情况。
六、实施程序未按规定行事，项目实施不规范			
专项资金项目调整未按规定程序报批	生态县污水处理厂项目	陆河县	陆河县上报计划工程首期处理水量为 10000M <sup>3</sup> /日，但现场施工和管理负责人表示实际工程首期的处理水量是 5000M <sup>3</sup> /日，与计划量相比有调整，但并未提供调整事项申报和批复材料。
项目未经验收就转入核算	生态县污水处理厂项目	陆河县	设备采购及安装工程款，无验收手续即转入固定资产核算。
招投标后中止执行	3 个纺织印染环保中心项目	普宁市	普宁区纺织印染环保综合处理中心污水处理厂已完成招投标并发出中标通知书，但未签订合同且中止执行。
七、管理部门监管、统筹力度有待加强			
主管部分检查监督不到位	垃圾处理项目	翁源县	翁源县环卫所通过政府购买公共服务与广东惜福环保科技有限公司签订了《翁源县城保洁和垃圾收运处理市场化运营服务政府采购合同书》，全县七镇中有五镇一场纳入了农村保洁和垃圾收支市场化运作。但环卫所未履行监督检查责任，现场无法提供监督和抽查的材料。



部分项目主管单位对专项资金项目不够重视，项目推进缓慢。	3个纺织印染环保中心项目	潮阳区、普宁市	潮阳区、普宁市纺织印染环保中心项目进度严重滞后，潮南区垃圾焚烧厂至今仍未建成投产。
八、项目进度滞后，完成质量不高			
部分项目实施进度滞后，未如期达到预期目标	3个纺织印染环保中心项目、示范县镇村污水处理项目	现场评价 抽查县	3个纺织印染环保中心项目2016年的进度计划是“启动练江流域普宁、潮阳、潮南3个纺织印染环保综合处理中心建设，年底前完成园区基础设施和污水集中处理厂等环保设施主体工程建设”，截至现场评价日，潮南区虽然有所滞后但目前有实质进展，普宁市、潮阳区工程仍未开工建设。
	生态县污水处理厂项目	现场评价 抽查县	生态县污水处理厂项目的建设起止年限是2015-2017年，现场核查单位的建设进度普遍滞后。该项目省级补助资金在总投入中占比很少，主要投资以PPP模式为主。由于PPP模式有一定的创新性、涉及政府多部门和企业的协商谈判、项目单位经验不足等主客观因素，各县均难以按规划建设时限完成。
	垃圾处理项目	连平县	连平县完善镇密溪村村级治污保洁和节能减排项目未实施。
项目完成质量不高	3个纺织印染环保中心项目	潮阳区、潮南区、普宁市	3个纺织印染环保中心项目未达成《练江流域水环境综合整治方案（2014-2020年）》“至2017年底，青洋山桥断面氨氮和总磷年均浓度低于2.5mg/L和0.4mg/L”和“化学需氧量达到地表水V类标准”的中期目标。根据潮南区环保局监测数据，2017年1-7月，练江青洋山桥跨界交接断面氨氮平均浓度5.65mg/L，总磷平均浓度0.46mg/L，高于目标年均浓度。潮阳区环保局监测数据显示，2016年练江和平桥断面、海门湾桥闸断面水质类别均为劣V类。

	垃圾处理项目	潮南区	潮南区由于垃圾焚烧厂未投产，各镇垃圾收集后采取存放在临时堆放点待后处理的方式，现场查看成田镇垃圾压缩转运站只有一座空房，闲置未使用。
	生态县污水处理厂项目	陆河县	陆河县螺溪镇城镇污水处理厂项目采用的污水处理工艺比较陈旧，生化处理效率较低。
九、社会经济效益不明显			
部分项目尚未完成，社会经济效益无法预知	3个纺织印染环保中心项目、生态县污水处理厂项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目	现场评价 抽查县	除生态公益林项目基本实现预期目标之外，纺织印染环保中心项目、生态县污水处理厂项目、示范县镇村污水处理项目、垃圾处理项目均处于建设期，社会经济效益尚不明朗。
十、项目可持续性资金保障存在不足			
资金保障不足	生态公益林项目	现场评价 抽查县	生态公益林项目省级补助资金仍处于相对低水平，地方财政又甚少投入，经济林经营收入与生态公益林补助有一定落差；在生态公益林管护方面仍面临病虫害、火灾的威胁。
部分项目存在一些制约专项资金项目可持续发展的不利因素	生态县污水处理厂项目	陆河县	污水处理厂和垃圾处理项目的运营经费除财政补助外，部分需要以市场化方式收费解决，由于城乡居民特别是农民观念和环境条件等因素，客观上存在收费难的问题。
	垃圾处理项目	翁源县	

附件 5

## 2016 年第八件民生实事省级财政资金使用绩效评价调查问卷（样式）

### 2016 年省级以上生态公益林补偿资金绩效评价调查问卷

您是：村干部 <input type="checkbox"/> 村民 <input type="checkbox"/> 护林员 <input type="checkbox"/> 访问地点：		
序号	调 查 内 容	选项（单选，在 <input type="checkbox"/> 上打 $\checkmark$ ）
1	您对生态公益林补偿资金发放及时性的满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意
2	您对生态公益林补偿资金足额发放满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意
3	您对生态公益林每亩补贴标准的满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意
4	您对生态公益林补偿资金发放方式的满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意
5	您对生态公益林管护情况的满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意
6	您对生态公益林补偿资金政策的总体满意度	<input type="checkbox"/> 很满意 <input type="checkbox"/> 比较满意
		<input type="checkbox"/> 一 般 <input type="checkbox"/> 不 满 意

您对生态公益林补偿资金有哪些意见或建议，请写下宝贵意见和建议。谢谢您的合作！

## 广东省污水处理厂项目满意度调查问卷

为了解我省农村污水处理情况，以便进一步改善卫生管理工作。调查问卷是不记名的，不会损害您的隐私权。感谢您的支持与合作！

访问地点：

日期：2017年 月 日

请您按自己的看法在 each 问题下面选一个答案打勾“√”

1. 您对本地建设污水处理厂是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

2. 您对项目实施后，出厂排放的水质状况是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

3. 您对项目实施后，居民生活和居住环境的改善是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

4. 您对项目实施后当地投资环境的改善情况是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

5. 据您所知，该项目运行后沿线有无污水泄露溢流或污水管系统堵塞现象？

① 频繁发生       ② 有发生但处理及时       ③ 有发生且处理不及时

④ 未发生

6. 您对主管部门是否及时有效处理群众污水投诉是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

7. 您对主管部门对污水处理所做的宣传是否满意：

①满意       ②基本满意       ③一般       ④不满意

8. 假如由您给本地“污水处理”工作进行整体评价（100为满分），您会打多少分？

①90分以上       ②80-90分       ③70-80分       ④60-70分

⑤ 60分以下

9. 实施污水处理厂项目，对此您有什么宝贵意见和建议？

---

## 广东省农村生活垃圾处理问题调查问卷

您好！为了了解农村垃圾处理情况，促进改善环境，请您填写对以下问题看法。不用填写名字。谢谢您的大力支持！

请您按自己的看法在 each 问题下面选一个答案打勾“√”

一、您认为村子里房前屋后的生活垃圾多吗？

1. 很多       2. 较多       3. 一般       4. 较少

二、您目前的生活垃圾处理方式主要是： 1. 掩埋  2. 焚烧

3. 直接丢弃路边或水沟       4. 丢至固定垃圾池/垃圾桶

三、您家附近有固定的公共垃圾池/垃圾桶吗？ 1. 有  2. 没有

四、这些垃圾池/垃圾桶的清理情况怎样？

1. 政府或村委每天派人清理  2. 几天才清理 1 次

3. 几乎无人清理       4. 村民自发清理

五、您知道垃圾池/垃圾桶清理出来的垃圾运去哪里吗？

1. 送到镇垃圾站了       2. 不知道

六、政府或村干部组织开展过有关垃圾处理方面的教育宣传活动吗？

1. 经常有       2. 好像有       3. 没有       4. 不知道

七、您对本村垃圾处理情况的满意度？

1. 很满意       2. 基本满意       3. 一般       4. 不满意

八、假如村里要完善垃圾处理设施，请人每天清理干净垃圾，需要向村民收一定费用，您认为每月多少钱可以接受：

1. 不能接受  2. 不超过 5 元  3. 不超过 10 元  4. 不超过 20 元

九、对做好农村垃圾处理工作，您有什么意见和建议： \_\_\_\_\_

---