崇明区财政支出绩效评价报告

|  |  |
| --- | --- |
| 项目支出名称： | 崇明区污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目支出 |
| 预算单位： | 崇明区堡镇人民政府  崇明区新河镇人民政府 |
| 预算主管部门： | 崇明区堡镇人民政府  崇明区新河镇人民政府 |
| 委托部门： | 上海市崇明区财政局 |
| 评价机构： | 上海灏略企业管理咨询有限公司 |

2024年5月

评价机构：上海灏略企业管理咨询有限公司（盖章）

主评人：刘鹏飞

联系方式：50900619

复审人：张莉琼 项目总监

终审人：谷雪娟 项目总负责

**目 录**

[摘要 1](#_Toc171093900)

[一、项目基本情况 1](#_Toc171093906)

[（一）项目立项背景、目的和依据 2](#_Toc171093907)

[（二）项目实施计划及完成情况 7](#_Toc171093911)

[（三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况 19](#_Toc171093915)

[（四）项目的组织及管理 35](#_Toc171093920)

[（五）项目绩效目标 49](#_Toc171093924)

[二、绩效评价工作情况 51](#_Toc171093927)

[（一）绩效评价目的、对象和范围 51](#_Toc171093928)

[（二）绩效评价的依据 52](#_Toc171093932)

[（三）绩效评价原则、评价方法等 55](#_Toc171093936)

[（四）绩效评价工作方案制定过程 57](#_Toc171093939)

[（五）绩效评价实施过程 57](#_Toc171093940)

[三、评价结论与绩效分析 59](#_Toc171093941)

[（一）评价结论 59](#_Toc171093942)

[（二）具体绩效分析 63](#_Toc171093945)

[四、主要经验及做法、存在问题和建议 93](#_Toc171093950)

[（一）主要经验及做法 93](#_Toc171093951)

[（二）存在问题 94](#_Toc171093952)

[（三）建议和改进举措 97](#_Toc171093953)

摘要

一、项目概况

城市污水处理处置设施是城市运行的重要保障。2021年我国发布《“十四五”城镇污水处理及资源化利用发展规划》，明确提出到2025年，基本消除城市建成区生活污水直排口和收集处理设施空白区，全国城市生活污水集中收集率力争达到70%以上。为推进上海市水系统治理，上海市制定并发布《上海市水系统治理“十四五”规划》，提出到2025年城镇污水处理率≥99%的目标。

为贯彻落实上级要求，崇明区自2018年起实施污水管网完善工作，截至“十三五”期末城镇污水集中处理率≥95％，为实现2025年城镇污水处理率达到99%以上的目标，“十四五”初期城桥、新河等11镇实施了污水管网完善工程，在镇区以外的镇管社区区域中，10个撤制镇按照《上海市崇明区人民政府办公室关于印发<崇明区水务“十四五”规划>的通知》（沪崇府办发〔2021〕21号）提出的“完成10个撤制乡镇（农场）实现污水管网收集系统盲区全覆盖”的要求陆续实施了污水管网完善工程，截至2022年底，全区城镇污水集中处理率达到97.8%。

本次评价范围为10个撤制镇中的2个，即堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区污水管网完善工程，项目法人单位分别为堡镇人民政府和新河镇人民政府。该项目为新增一次性工程建设项目，批复建设内容主要包括敷设管道、新建泵站、检查井等，堡镇、新河镇批复投资估算分别为1881.31万元、4824.1万元，批复的投资概算分别为1880.15万元、4823.85万元。

两镇项目的资金实际由市、区、镇三级承担，其中：**市级**资金来源于市级建设财力资金；**区级**资金来源于专项债券资金，财政部明确2022年专项债券资金重点用于 “交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等9大领域”，该项目属于其中的生态环保领域，经区级相关部门测算：堡镇项目的债券融资规模为1000万元，新河镇为2600万元，债券期限10年，利息按半年支付，债券偿付资金来源为根据《关于在区级土地出让收入中计提生态环保项目建设基金的实施意见》（沪崇财预〔2020〕6号）在区级土地出让收入中计提的生态环保项目建设基金；**镇级**资金来源为一般公共预算资金，市、区资金主要由区财政转移支付至镇级部门。目前区财政共转移支付市级资金730万元、区级资金1000万元至堡镇，堡镇配套355.37万元；转移支付市级资金1920万元、区级资金2600万元至新河镇，新河镇配套222.87万元。堡镇项目的审计金额为1745.64万元，目前共支付1457.43万元至各参建单位（上级资金1102.06万元、镇级资金355.37万元），已请款待核付资金共225.44万元，待支付后支出总额将占审计金额的96.40％。新河镇项目中与各第三方单位签订的合同金额共计4535.27万元，目前共支付3621.04万元（上级资金3398.17万元、镇级资金222.87万元），占合同金额的79.84%。实际支出资金主要用于支付工程建设费用和勘察、设计、监理等二类费用。目前堡镇已完成审价、审计及竣工验收，项目已结项；新河镇项目已完成审价和竣工验收，项目已送审，两镇污水管网均已投入使用。

二、评价工作开展情况

本次堡镇项目的绩效评价时段为2021年6月3日-2023年11月21日，新河镇项目为2021年6月3日-2024年4月10日。2024年3月上旬绩效评价工作正式启动，5月初方案定稿并开展评价工作，评价小组从项目基本情况入手，在对项目立项流程、实施内容、实施效果等进行分析的基础上，通过发放问卷、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，全面掌握污水管网工程的施工情况，为进一步规范工程类项目申报立项、实施、工程量变更、竣工验收、资产归属等提供建议。

三、评价结论和主要绩效

我司通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等四方面进行客观评价，最终评分结果为84.45分，绩效评级为“良”。其中，其中，得分率最高的是决策类指标，其次为产出类指标，效益类指标再次之，具体为：（1）项目决策类指标标准分20分，实际得分18.25分，得分率91.27%；（2）项目过程类指标标准分20分，实际得分13.95分，得分率69.75%；（3）项目产出类指标标准分30分，实际得分26.25分，得分率87.50%；（4）项目效益类指标标准分30分，实际得分26分，得分率86.67%。其中堡镇项目的指标标准分49分，实际得分41.15分，得分率83.98%，；新河镇项目的指标标准分51分，实际得分43.31分，得分率84.92%。

从指标得分情况看，堡镇、新河镇污水管网完善工程项目达到了基本要求，实施效果较好，在管理环节存在一定风险，主要体现在工程量变更流程不明晰、合同管理及执行有效性不足、资金支付进度与项目建设进度不匹配、后续管养主体不明确等方面。项目主要绩效方面，堡镇项目敷设了污水管道8117.29米，建设检查井149座、截流井1座、一体化泵站3座，完成3912.27平方米道路拆除修复等；新河镇项目敷设了污水管道7966.08米，建设2座泵站、检查井186座、雨水口38座、标志牌20个，完成4595.75平方米道路修复和局部树脂固化、绿化修复等内容；两镇项目均一次性通过通水验收和竣工验收，目前堡镇项目已完成审计，新河镇项目已送审，污水管网已投入使用。项目实施后两镇的基本实现了雨污水分流；新建的污水管网与堡镇污水厂、新河污水厂衔接，2个集镇区的污水通过管网排入污水厂集中处理达标后排放，改善了周边河道的水质，堡镇、新河镇受访对象的满意度分别达到了98.03%、90.61%。

四、主要经验、问题和建议

（一）主要经验及做法

**1.全面统筹考虑，实现新建管网与现状管网有效衔接。**项目规划实施前期，堡镇人民政府和新河镇人民政府统筹考虑区域市政管网和农村生活污水管网敷设现状，排除已纳管区域避免重复开挖，项目实施后污水管网100%覆盖2个撤制镇区且实现了雨污分流，加快了区域污水收集率及处理率，避免了污水对河道、地下水造成污染，同时有利于降低污水处理成本。

**2.** **预留市政接口，确保污水排放长效长治。**项目施工过程中，堡镇和新河镇从区域整体排水角度出发，对于目前无法接入已建管网的区域，在对其接入条件进行考量后预留了市政接口。其中：五滧养老院、登瀛小学片区污水因农污已将区域污水做纳管处理，因此新增一座提升泵对农污污水处理站后污水进行接纳排管，经提升泵提升通过拖拉管方式穿越四滧港排至合五公路新建污水管道。新河镇在工业厂房处预留了接入井，今后预留沿线企业如有需要可直接接入污水管道进行输送。

（二）存在问题

**1.建设周期超规定时限，合同制定及执行尚需加强**

**一是个别合同要素填写不规范。**如堡镇前期咨询合同中未填写合同结束日期；新河镇施工监理合同缺少签订日期，其次是施工合同中标通知书于2021年9月28日发布，双方于10月8日签订合同，工期为2021年10月1日至2022年5月28日，签订时间晚于起始时间，实际于11月4日取得开工令后施工。二**是两镇开竣工晚于督察组要求时限，且工程实际建设周期超出合同约定天数。**第一，上海市第四生态环境保护督察组提出需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理建设任务，实际两镇均于2021年中旬启动前期报批并于2022年下旬竣工，主要是受2022年初疫情防控因素影响，全区撤制镇的污水管网完善项目均启动较晚。第二，堡镇施工合同约定的工期共90个日历天，实际历时236个日历天，工期拉长，进度滞后；新河镇约定工期共240个日历天，实际历时262个日历天，工期有所延后，项目单位反馈主要是受工程量变化影响，但工程量变更后未同步调整合同内容。**三是部分工程款未及时支付。**堡镇项目目前已结项，相关设施设备已经入养护阶段；新河镇项目已通过竣工验收，正在进行审计。根据施工合同约定堡镇应支付至审定价的90%，目前支付至87.64%，剩余部分已提交请款材料；新河镇应支付至工程量价款的85%，目前支付了83.61%合同款。

**2.工程变更及费用支出不严谨，过程管理有待规范**

**一是工程变更报批流程有待规范。**堡镇和新河镇的建设工程量较合同约定均存在不同程度变更，堡镇项目建安工程费的审定价较中标价减少1.34%，新河镇项目建安工程费的审价金额较中标价增加0.65%；针对变更内容，堡镇施工单位形成了5份签证单和2份设计变更通知单，新河镇施工单位填写了4份业务联系单。《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号）中提出“项目建安费调增比例小于中标价5%或调增资金500万元以下，且未超出经批准的概算建安费（或估算建安费）的，区级行业管理部门会同项目（法人）单位应当及时向区发展改革委、区财政局报备”， 项目单位反馈对于变更情况与区发改委进行了口头沟通，未形成相关的报备审批材料。**二是两镇支出了批复范围以外的资金。**堡镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、竣工档案编制费、审计费不在批复的投资估算及概算明细内，涉及费用共计23.02万元；新河镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、跟测费、绿化补植、临时使用公益林地可行性研究咨询费均不在批复内容中，涉及费用共计41.21万元。经与镇级部门项目负责人沟通了解，批复外所涉费用均为项目开展实际所需，最终结算时的总费用不会超出批复金额。

**3.资产归属及管养主体不明确，长效机制有待完善**

堡镇、新河镇以前年度建成的市政管网由区水务局统一运行维护并承担养护费用，目前农村污水管网的资产、管理权限等归属于镇级，区级对于养护费用进行补贴。撤制镇污水管网的性质介于城镇、农村之间，实际操作中业务管理参照城镇污水管网执行，但养护费用区级不承担，现资产归属及管理权限均为镇级部门，养护费用也由镇级自行承担。针对已建成撤制镇区污水管网后续的资产归属、管养主体、养护费用来源等不够明确，政策依据有待形成和进一步完善。

（三）建议和改进举措

**1.强化合同全生命周期管理，推动合同条款有效履行**

建议项目单位今后年度实施同类项目或其他大型项目时，**一是规范合同签订流程。**项目批复立项后即开展采购工作，待确定中标单位后按照中标事项及时签订合同，明确合同内容、服务期限等。**二是加强项目合同要素管理及审核。**与第三方单位签订各类合同时按照规定，明确合同标的、数量、质量、价款、履行期限、地点和方式、违约责任等要素，同时做好合同审核，及时核实并补充遗漏事项，确保其法律效力。若存在客观影响因素导致项目延期的情况，建议在延期申请审批通过后以补充协议的方式同步调整合同履行期限。**三是按照项目建设进度及合同约定及时核付相关费用。**目前堡镇污水管网完善工程项目已基本结项，新河镇项目正在审计中，对于尚未支付资金，建议按照财政相关要求加快请款并在资金到位后及时核付。今后同类项目实施过程中若因中标单位原因导致延期，建议按照违约条款的相关规定执行。

**2.完善工程变更报批流程，规范使用项目资金**

**第一，**针对污水管网完善工程项目，对于堡镇、新河镇人民政府，建议结合区级要求，依据审计金额或审价金额补充提交变更材料，明确变更内容及对应费用的变更情况；对于区财政局，建议在进行资金清算前，要求两镇提交工程建设费用变更情况的相关材料。对于区发改委，若今后年度相关单位实施同类项目或其他大型项目时，督促项目（法人）单位在建设内容发生变更时及时提交报批材料并做好变更内容的审核工作，规范项目实施。**第二，**建议两镇加紧与区财政局、区水务局、区发改委、区建管委相关部门沟通协调，商榷批复投资估算及概算明细外的工程建设其他费用是否可以使用本项目资金支付，确定后续资金列支方式及承担主体。若不可使用本项目资金支付，建议做好相关资金及财务处理。

**3.明确责任和资产归属，健全撤制镇污水管网养护长效机制**

**区级层面，**一是建议相关单位结合行业规范文件及崇明区实际，明确责任部门及各部门职能职责、项目实施环节及流程、重大变更及一般变更划分、变更审批与监管等相关内容，规范项目开展。**镇级层面，**建议结合上位法文件制定大型工程类项目管理的相关制度，明确镇级条线的组织机构及职责和项目立项、招投标、施工、审价、审计、验收、资金结算、材料归档、项目考核等方面的管理要求；针对工程量变更的情况，结合行业要求及目前两镇实际模式，建议届时由施工单位形成工程变更签证单等书面材料，经代建单位、监理单位、设计单位和项目法人单位分别确认并核实其变更率，当变更率超出规定比例时需由区发改委、区建委进行审批，规范项目变更手续。**区镇联动层面，**建议区水务局与两镇加强沟通，商讨确定污水管网及配套设施的管养体系，明确资产管理部门、管养主体及维护费用承担主体等，为项目后续管理提供政策依据。

崇明区财政项目支出绩效评价报告

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《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<2024年崇明区预算绩效管理工作要点>的通知》（沪崇财绩〔2024〕1号）等文件，上海灏略企业管理咨询有限公司受崇明区财政局的委托，对污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目[[1]](#footnote-0)及其对应的6704万元批复投资概算进行绩效评价，该项目为新增一次性工程类建设项目，评价时段为堡镇2021年6月3日至2023年11月21日、新河镇2021年6月3日至2024年4月10日。本次评价旨在对项目实际完成工程量、预算资金使用、实施效果等进行考察，反映污水管网工程的施工情况，为进一步规范工程类项目申报、实施、工程量变更、竣工验收、资产归属等提供建议。评价小组在取数、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、项目基本情况

（一）项目立项背景、目的和依据

1.立项背景

城市污水处理处置设施，是让城市更有序、更安全、更干净运行的重要保障。传统混合式排水系统将雨水和污水混合在一起，造成了大量污水流入河道水体，增加了处理负荷和运营成本，引发雨污混合水漫溢、水体污染、污水处理厂运行不稳定等问题。2021年，为加快补齐城镇污水收集和处理设施短板，全面提升污水收集处理及资源化利用能力水平，我国发布《“十四五”城镇污水处理及资源化利用发展规划》，明确提出到2025年，基本消除城市建成区生活污水直排口和收集处理设施空白区，全国城市生活污水集中收集率力争达到70%以上，城市和县城污水处理能力基本满足经济社会发展需要，县城污水处理率达到95%以上。

为推进上海市水系统治理，上海市制定并发布《上海市水系统治理“十四五”规划》，提出到2025年城镇污水处理率≥99%的目标。要求完善污水管网，增强污水片区输送保障能力和系统安全性。

崇明区地处上海市远郊，下辖16个镇和2个乡，城市基础设施相对薄弱。近年来，上海市先后发布了《崇明生态岛建设纲要（2010—2020年）》《崇明世界级生态岛发展“十三五”规划》《上海市崇明区总体规划暨土地利用总体规划2017—2035》等重要文件，将崇明生态岛规划建设提高到全新的高度，这对于崇明世界级生态岛污水处理系统规划建设也提出了新的更高要求。

为贯彻落实上级要求，崇明区自2018年起实施污水管网完善工作，截至“十三五”期末初步形成了覆盖18个乡镇和广大农村区域的“5厂＋15站＋X农污”三位一体的污水处理格局，城镇污水集中处理率≥95％。为构建与“世界级生态岛”生态环境相匹配、满足水环境功能区划要求的水环境治理体系，崇明区水务局（以下简称“区水务局”）编制了《崇明区污水处理系统及污泥处理处置专业规划2020-2035）》（2021年），提出2025年崇明区城镇污水处理率要达到99%以上、2035年达到100%，至2035年全面实现城乡污水管网全覆盖等目标。

由于“十三五”末城镇污水集中处理率的达成情况与“十四五”99%的目标仍存在一定差距，因此，“十四五”初期城桥、新河等11镇实施了污水管网完善工程。在镇区以外的镇管社区区域中，10个撤制乡镇[[2]](#footnote-1)集镇区域污水管网建设也存在突出短板[[3]](#footnote-2)，根据《关于加快推进本区撤制乡镇污水管网完善工程的通知》（崇河长办〔2021〕11号）文件，针对2019年上海市第四生态环境保护督察组来崇督察提出的撤制乡镇集镇区域污水直排河道影响环境的问题，亟需完善撤制乡镇污水管网，加快补齐污水管网建设短板，减少水污染，提升水环境质量。根据环保督察整改要求，需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理建设任务。同时，《上海市崇明区人民政府办公室关于印发<崇明区水务“十四五”规划>的通知》（沪崇府办发〔2021〕21号）也提出要“完成10个撤制乡镇（农场）实现污水管网收集系统盲区全覆盖”，并“形成‘六片九厂X站’[[4]](#footnote-3)城镇污水处理总格局”等，而完善污水管网是崇明区各污水处理厂、处理站正常运行的必要前提。因此，10个撤制镇也陆续实施了污水管网完善工程，截至2022年底，全区城镇污水集中处理率达到97.8%。

本次评价的污水管网完善工程，包含10个撤制镇中的2个，具体为堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区，项目法人单位分别为堡镇人民政府和新河镇人民政府。其中，**五效集镇区**（原五效乡）位于堡镇内，2000年12月撤销堡镇镇和五效乡合并建立堡镇，镇区合并后五效镇污水排入堡镇污水厂。堡镇污水厂主要服务于堡镇镇区，以及港沿、竖新、竖河、五效等4个集镇和沿线农村地区，污水厂尾水排放至长江。**新民集镇区**位于崇明新河镇内，2000年12月撤新河镇和新民镇二镇全并建新河镇，镇区合并后，新河污水厂主要服务于新河镇（包括富盛经济开发区）以及新民、大同2个集镇和沿线农村地区。

2021年，为进一步加快推进雨污混接综合整治工作，减少雨污混接对水环境的影响，改善区域水环境质量，堡镇人民政府和新河镇人民政府分别申请实施“污水管网完善工程”。污水管网建设前期，两个集镇区均为雨污混接，项目实施后原管道用于雨水输送，新建管网用于污水输送，基本实现雨污分流。该项目为新增一次性工程建设项目，立项前期崇明区发展和改革委员会（以下简称“区发改委”）、崇明区建设和管理委员会（以下简称“区建管委”）分别对项目估算和概算进行了审批，根据批复，两镇主要建设内容包括敷设管道、新建泵站、检查井等，堡镇、新河镇批复投资估算分别为1881.31万元、4824.1万元，批复的投资概算分别为1880.15万元、4823.85万元。实际资金由市、区、镇三级承担，其中：市级资金来源于市级建设财力资金，区级资金来源于专项债券资金，镇级资金来源为一般公共预算资金，市、区资金由区财政转移支付至镇级部门。三级资金主要用于支付污水管道、检查井、泵站等工程建设费用和勘察、设计、监理等二类费用。目前，堡镇已完成审价、审计及竣工验收，项目已结项；新河镇已完成审价和竣工验收，项目已送审，两镇污水管网均已投入使用。

2.立项目的

通过实施污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目，敷设污水管道并建设相应的检查井、泵站等，解决堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区的雨污混接问题，实现雨污分流，进一步提高居民生活环境质量和区域污水处理效率，减轻污水厂运行负荷和地表水污染，从而促进崇明区水环境质量的改善及城市排水能力的提高。

3.立项依据

下表仅列示与该项目直接相关的文件及条款，其余文件详见附件4。

**表1-1：立项依据文件统计表**

| **序号** | **文件名称** | **文号** | **相关政策条款** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 《上海市崇明区人民政府办公室关于印发<崇明区水务“十四五”规划>的通知》 | 沪崇府办发〔2021〕21号 | （1）实现全区城镇污水处理率由95％提高至99％； （2）完成10个撤制乡镇（农场）实现污水管网收集系统盲区全覆盖。 |
| 2 | 《关于加快推进本区撤制乡镇污水管网完善工程的通知》 | 崇河长办〔2021〕11号 | 根据环保督察整改要求，需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理建设任务，工程任务繁重，时间紧迫。现请区发改委、财政局抓紧制定工程资金的区、镇两级财政承担政策；区水务局加强行业指导，提供工程技术支撑；相关乡镇积极推进工程实施，确保按期完成环保督查整改任务。 |
| 3 | 《上海市崇明区发展和改革委员会关于堡镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的批复》 | 沪崇发改〔2021〕183号 | （1）建设内容：项目位于五效镇区，主要建设内容为敷设De110～DN300污水管道9307米，检查井230座，化粪池1座，一体化泵站4座，截流井3座及道路修复等；  （2）投资估算和资金来源：总投资估算为1881.31万元，其中工程费用1582.16万元，其他费用215.23万元，预备费53.92万元，前期费用30万元。所需资金除区财政补贴外，不足部分自筹。 |
| 4 | 《上海市崇明区发展和改革委员会关于新河镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的批复》 | 沪崇发改〔2021〕184号 | （1）建设内容：项目位于新民镇区，主要建设内容为敷设DN200～DN400污水管道7600米，新建泵站2座，检查井152座，压力井13座，沉井54座，泄压井2座，排气阀井14座，雨水口45座，DN600合流管修复300米及道路、绿化修复等；  （2）投资估算和资金来源：总投资估算为4824.1万元，其中工程费用4101.75万元，其他费用581.84万元，预备费140.51万元。所需资金除区财政补贴外，不足部分自筹。 |
| 5 | 《关于堡镇污水管网完善工程初步设计的批复》 | 沪崇建管〔2021〕75号 | （1）建设内容与标准：本工程在五效镇区敷设De110～DN300污水管道9440米，检查井213座，化粪池1座，一体化泵站4座，截流井2座及道路修复；  （2）本工程总投资概算为1880.15万元。其中建安费为1584.48万元，工程建设其他费用为215.4万元，预备费为54万元，前期费用26.27万元。所需资金除区财政补贴外，不足部分自筹。 |
| 6 | 《关于新河镇污水管网完善工程初步设计的批复》 | 沪崇建管〔2021〕79号 | （1）建设内容与标准：本工程在新民镇区敷设DN200～DN400污水管道7532米，新建泵站2座，检查井152座，压力井13座，沉井54座，泄压井2座，排气阀井14座，雨水口45座，DN600合流管修复300米及道路、绿化修复等；  （2）本工程投资概算为4823.85万元。其中建安费为4089.6万元，工程建设其他费用为593.75万元，预备费为140.5万元。所需资金除区财政补贴外，不足部分自筹。 |

（二）项目实施计划及完成情况

污水管网及配套设施建设受施工环境、施工条件、路面质量、开挖长度等综合因素影响，需要采取的技术手段会有所差异，管道铺设的成本不仅取决于管道直径，还受到管材、施工难度、工程规模和地理位置等因素的影响。该项目实施单位为堡镇人民政府和新河镇人民政府，两镇采用的工艺不同，且每条路段施工现场的环境不完全一致，以下分别介绍两镇项目的建设内容：

1.堡镇-五效集镇区

**（1）实施计划：**堡镇项目计划于2021年10月开展招投标，至2022年6月完成施工。实际于2021年6月3日区发改委下达可研批复，7月21日区建管委下达初设批复；堡镇取得项目批复开展施工招投标并于9月29日发布中标通知书，中标单位为上海瑞昆建设股份有限公司，9月30日双方签订施工合同，明确合同工期为2021年10月2日至2021年12月30日共90个日历天。合同签订后，中标单位于10月29日取得施工许可证，完成报监等相关手续，11月8日开工并于2022年7月1日竣工，竣工时间晚于合同约定时间。项目竣工后于8月18日通过通水验收，8月30日通过了区发改委、区财政局、区水务局、区水务质监站等部门参与的竣工验收。

**（2）计划建设内容：**根据可研批复及初设批复，项目主要建设内容包括在五效镇区敷设污水管道，新建检查井、化粪池、一体化泵站、截流井及道路修复等。堡镇人民政府根据概算批复金额1880.15万元细化工程量清单并编制了招标文件。

根据中标单位投标文件、施工合同、审计报告，项目工程量主要包括：敷设9441米污水管道，新建检查井275座，一体化预制泵站4座，修复6964平方米道路。

**（3）实际建设内容：**项目实际建设完成了大部分合同约定工程量，同时新增了一部分工程量，实际敷设De110～DN300污水管道8117.29米，建设检查井149座、截流井1座、泵站5座，完成3912.27平方米道路拆除修复以及新增的微顶工程、菜场工程、公交候车亭拆除安装等内容。具体工程量详见表1-2。

经梳理对比，堡镇项目涉及的各管径污水管道、不同类型检查井、泵站等内容的实际建设工程量均与合同约定工程量存在一定差异，且新增了部分合同外的建设内容。**合同约定的建设内容及工程量方面**，应敷设9441米污水管道，实际敷设6411米，完成率为67.91%；应建设275座检查井和截流井，实际建设132座，完成率为48%；道路拆除及恢复面积应为6964平方米，审定工程量为2135.95平方米，完成率为30.67%；新建泵站数量应为4座，实际为4座，完成率为100%。**合同约定外的建设内容及工程量方面**，主要涉及新增1706.29米污水管道、18座检查井、1776.32平方米混凝土道路拆除及恢复、1座提升泵和合五公路微顶工程、五效菜场处增设塑料管和砌筑井等。工程量变更原因方面，主要是现场施工环境、施工条件与预期存在偏差，变更后未改变原有规划选线位置。如花永东路、向堡路因现场道路狭窄、居民建筑距离道路较近，施工条件较差，开槽埋管存在困难因此变更为拖拉管敷设。合五公路排管下穿堡镇四号、五号横河，原设计拖拉管过河，后变更为开槽埋管河面以上路面下敷设过河、微顶管过河并取得了行政许可。

从项目整体变更情况来看，污水管道工程中的2项内容取消，涉及费用55.61万元；新增9项内容，涉及174.61万元；7项内容的工程量较合同约定数量减少，涉及302.97万元，审定费用较合同价降低66.95%；5项内容的工程量较合同约定数量增加，涉及58.97万元，审定费用较合同价增长7.07%；从单项建设内容来看其工程量变更较大，主要原因为合同内约定工程量减少（即完成率较低）的前提下受施工环境、工艺等因素影响新增了一定的工程量，新增费用与原合同价相比所差较小。经审计，实际建设完成的合同约定工程量对应的施工费用为907.48万元（较合同价减少435.22万元），新增工程量涉及的费用共为389.98万元，合计1297.46万元，总体来看最终审计费用较合同价1342.70万元减少45.24万元。

**表1-2：堡镇项目实施内容统计表**

| **建设内容** | | **单位** | **合同工程量** | **合同价[[5]](#footnote-4)** | **审计工程量** | | | | | **审定费用** | | | | | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **合同内工程量** | **合同外工程量** | **小计** | **变动情况** | **变更率** | **合同内费用** | **合同外费用** | **小计** | **变动情况** | **变更率** |
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤=③+④ | ⑥=⑤-① | ⑥/① | ⑦ | ⑧ | ⑨=⑦+⑧ | ⑩=⑨-② | ⑩/② |
| 污水管道工程 | DN100 UPVC管 | 米 | 500 | 3.26 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | -500.00 | -100.00% | 0.00 | 0.00 | 0.00 | -3.26 | -100.00% | 取消 |
| DN100 PE 塑料管 | 米 | 0 | 0.00 | 0.00 | 211.00 | 211.00 | 211.00 | 100.00% | 0.00 | 12.12 | 12.12 | 12.12 | 100% | 新增 |
| DN150 PE塑料 管 | 米 | 0 | 0.00 | 0.00 | 46.29 | 46.29 | 46.29 | 100.00% | 0.00 | 1.72 | 1.72 | 1.72 | 100% | 新增 |
| DN200 PE塑料管 | 米 | 4652 | 406.04 | 4560.00 | 201.00 | 4761.00 | 109.00 | 2.34% | 506.55 | 15.27 | 521.82 | 115.78 | 28.51% | 数量增加，费用增加 |
| DN200 HDPE 双壁缠绕管 | 米 | 1192 | 52.36 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | -1192.00 | -100.00% | 0.00 | 0.00 | 0.00 | -52.36 | -100.00% | 取消 |
| DN300 HDPE 双壁缠绕管 | 米 | 2826 | 247.24 | 1613.00 | 1248.00 | 2861.00 | 35.00 | 1.24% | 144.21 | 78.08 | 222.29 | -24.94 | -10.09% | 数量增加，费用减少 |
| DN300 PE塑料管 | 米 | 271 | 37.66 | 238.00 | 0.00 | 238.00 | -33.00 | -12.18% | 33.07 | 0.00 | 33.07 | -4.59 | -12.18% | 数量减少 |
| **小计** | | **9441** | **746.55** | **6411.00** | **1706.29** | **8117.29** | **-1323.71** | **-14.02%** | **683.83** | **107.20** | **791.03** | **44.48** | **5.96%** |  |
| 塑料检查井 | 座 | 68 | 8.05 | 7.00 | 0.00 | 7.00 | -61.00 | -89.71% | 0.83 | 0.00 | 0.83 | -7.23 | -89.71% | 数量减少 |
| 砌块井 | 座 | 145 | 82.60 | 97.00 | 4.00 | 101.00 | -44.00 | -30.34% | 55.26 | 6.84 | 62.09 | -20.51 | -24.83% | 数量减少 |
| 压力管检修井 | 座 | 50 | 47.12 | 0.00 | 11.00 | 11.00 | -39.00 | -78.00% | 0.00 | 14.95 | 14.95 | -32.17 | -68.27% | 数量减少 |
| 排气阀井 | 座 | 6 | 5.69 | 22.00 | 0.00 | 22.00 | 16.00 | 266.67% | 20.87 | 0.00 | 20.87 | 15.18 | 266.67% | 数量增加，费用增加 |
| 截流井 | 座 | 2 | 1.63 | 1.00 | 0.00 | 1.00 | -1.00 | -50.00% | 0.81 | 0.00 | 0.81 | -0.81 | -50.00% | 数量减少 |
| 混凝土井 | 座 | 4 | 5.79 | 5.00 | 0.00 | 5.00 | 1.00 | 25.00% | 7.24 | 0.00 | 7.24 | 1.45 | 25.00% | 数量增加 |
| 沉泥井 | 座 | 0 | 0.00 | 0.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 100.00% | 0.00 | 1.84 | 1.84 | 1.84 | 100% | 新增 |
| **小计** | | **275** | **150.88** | **132.00** | **18.00** | **150.00** | **-125.00** | **-45.45%** | **85.01** | **23.62** | **108.63** | **-42.25** | **-28.00%** |  |
| 道路工程 | 砼道路拆除及恢复 | m2 | 2274 | 62.62 | 61.00 | 0.00 | 61.00 | -2213.00 | -97.32% | 1.68 | 0.00 | 1.68 | -60.94 | -97.32% | 数量减少 |
| 沥青道路拆除及恢复 | m2 | 4690 | 212.84 | 2074.95 | 0.00 | 2074.95 | -2615.05 | -55.76% | 36.11 | 0.00 | 36.11 | -176.73 | -83.03% | 数量减少 |
| 混凝土道路拆除及恢复 | m2 | 0 | 0.00 | 0.00 | 1776.32 | 1776.32 | 1776.32 | 100.00% | 0.00 | 54.96 | 54.96 | 54.96 | 100% | 新增 |
| **小计** | | **6964** | **275.46** | **2135.95** | **1776.32** | **3912.27** | **-3051.73** | **-43.82%** | **37.79** | **54.96** | **92.75** | **-182.70** | **-66.33%** |  |
| 泵站工程 | 一体化预制泵站 | 座 | 4 | 169.81 | 4.00 | 1.00 | 5.00 | 1.00 | 25.00% | 100.84 | 20.47 | 121.32 | -48.49 | -28.56% | 数量增加，费用减少 |
| 泵站外电线路 | / | / | / | / | / | / | / | / | 0.00 | 8.01 | 8.01 | / | / |  |
| 绿化修复工程 | 株 | / | / | / | / | / | / | / | 0.00 | 71.75 | 71.75 | / | / |  |
| **小计** | | / | **169.81** | **/** | **/** | **/** | **/** | **/** | **100.84** | **100.23** | **201.07** | **/** | **/** |  |
| 其他工程 | 新增微顶工程 | / | 0 | 0.00 | 0.00 | / | / | / | 100% | 0.00 | 97.78 | 97.78 | 97.78 | 100% | 新增 |
| 菜场处增加工程-塑料管 | m | 0 | 0.00 | 0.00 | 26.00 | 26.00 | 26.00 | 100% | 0.00 | 0.19 | 0.19 | 0.19 | 100% | 新增 |
| 菜场处增加工程-砌筑井 | 座 | 0 | 0.00 | 0.00 | 4.00 | 4.00 | 4.00 | 100% | 0.00 | 0.47 | 0.47 | 0.47 | 100% | 新增 |
| 公交候车亭拆除、安装 | / | 0 | 0.00 | 0.00 | / | / | / | 100% | 0.00 | 3.08 | 3.08 | 3.08 | 100% | 新增 |
| 围网、警示牌等杂项工程 | / | 0 | 0.00 | 0.00 | / | / | / | 100% | 0.00 | 2.45 | 2.45 | 2.45 | 100% | 新增 |
| **小计** | |  | **0.00** | **0.00** | **/** | **/** | **/** | **100.00%** | **0.00** | **103.96** | **103.96** | **103.96** | **100.00%** |  |
| **合计** | | |  | **1342.70** | **/** | **/** | **/** | **/** | **/** | **907.48** | **389.98** | **1297.46** | **-45.24** | **-3.37%** |  |

2.新河-新民集镇区

**（1）实施计划：**新河镇项目未制定实施计划，区发改委于2021年6月3日下达可研批复，区建管委于8月10日下达初设批复；新河镇取得项目批复开展施工招投标并于9月28日发布中标通知书，中标单位为上海新旌建设工程有限公司，10月8日双方签订施工合同，明确合同工期为2021年10月1日至2022年5月28日共240个日历天。合同签订后，中标单位于10月28日取得施工许可证，完成报监等相关手续，11月4日开工并于2022年7月23日竣工，竣工时间晚于合同约定时间。项目竣工后于2022年10月9日通过通水验收，2024年4月10日通过了竣工验收。

**（2）计划建设内容：**根据可研批复及初设批复，项目主要建设内容包括在新民镇区敷设污水管道，新建泵站、检查井、压力井、沉井、泄压井、排气阀井、雨水口、合流管修复及道路、绿化修复等。新河镇人民政府根据概算批复金额4823.85万元细化工程量清单并编制了招标文件。

根据中标单位投标文件、施工合同、审价报告，项目工程量主要包括：敷设8277米污水管道，新建2座泵站、109座检查井、13座压力井、62座沉井、2座泄压井、8座排气阀井、2座出水流量井、45个雨水口、436米合流管修复、18处局部树脂固化及4300平方米道路、1212平方米绿化修复。

**（3）实际建设内容**

新河镇项目主要选取开槽埋管、微顶管道和定向钻管道，目前尚未完成审计，经评价小组梳理审价报告，**合同约定的建设内容及工程量方面，**实际敷设DN200～DN400污水管道7966.08米，完成率为96.24%；建设2座泵站，完成率为100%；检查井111座，压力井4座，沉井61座，泄压井2座，排气阀井3座，出水流量井2座，完成率为93.37%；雨水口38座，完成率为84.44%；道路修复4595.75平方米，完成率为124%；并完成了局部树脂固化、绿化修复等。**合同约定外的建设内容及工程量方面，**主要涉及新增的3座排泥井，20个标志牌及设计变更相关内容等。

经梳理，一是审价报告中未包含泵站的具体建设情况；二是经审核，实际建设完成的合同约定工程量对应的工料机费用，即合同内费用为2546.87万元；新增工程量涉及的工料机费用，即合同外费用为424.68万元，合计2971.55万元。经统计，污水管网长度较合同约定减少3.76%，各类检查井减少5.10%，雨水口减少15.56%，道路修复面积增加24.04%，新增20个标志牌。

**表1-3：新民项目实施内容统计表**

| **施工内容** | | **单位** | **合同工程量** | **审价工程量** | **较合同变动情况** | **变更率** | **审定费用[[6]](#footnote-5)** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 污水管道工程 | DN200开槽埋管（HDPE） | m | 101 | 0 | -101 | -100.00% | 0.00 | 取消 |
| DN300开槽埋管（HDPE） | m | 2107 | 2065.81 | -41.19 | -1.95% | 226.07 | 数量减少 |
| DN400开槽埋管（HDPE） | m | 29 | 28 | -1 | -3.45% | 8.11 | 数量减少 |
| DN200微型顶管 | m | 252 | 331.4 | 79.4 | 31.51% | 7.10 | 数量增加 |
| DN300微型顶管 | m | 1470 | 1476.67 | 6.67 | 0.45% | 496.72 | 数量增加 |
| DN400微型顶管 | m | 1335 | 1243.2 | -91.8 | -6.88% | 443.21 | 数量减少 |
| DN200 PE100实壁管 | m | 2983 | 2821 | -162 | -5.43% | 214.21 | 数量减少 |
| 小计 | | **8277.00** | **7966.08** | **-310.92** | **-3.76%** | **1395.41** |  |
| 沉井 | 座 | 62 | 61 | -1 | -1.61% | 1064.81 | 数量减少 |
| 塑料检查井 | 座 | 109 | 46 | 2 | 1.83% | 33.83 | 数量增加 |
| 砌筑井 | 座 | 65 | 40.11 |
| 小计 | | **171** | **172** | **1** | **0.58%** | **1138.76** |  |
| 雨水口 | 座 | 45 | 38 | -7 | -15.56% | 9.88 | 数量减少 |
| 标志牌 | 个 | 0 | 20 | 20 | 100.00% | 1.07 | 新增 |
| 变更-单位工程拖拉管池子 | 压力井 | 座 | 13 | 4 | -9 | -69.23% | 46.56 | 数量减少 |
| 排气阀井 | 座 | 8 | 3 | -5 | -62.50% | 22.11 | 数量减少 |
| 出水流量计井 | 座 | 2 | 2 | 0 | 0.00% | 13.94 | / |
| 泄压井 | 座 | 2 | 2 | 0 | 0.00% | 18.02 | / |
| 排泥井 | 座 | 0 | 3 | 3 | 100.00% | 37.28 | 新增 |
| 小计 | | **25** | **14** | **-11** | **-44.00%** | **137.92** |  |
| 新建泵站 | | 座 | 2 | 审价报告中未包含该部分内容 | | | |  |
| DN合流管修复 | | m | 436 | 0 | -436 | -100.00% | 0.00 | 取消 |
| 局部树脂固化等 | | 处 | 18 | / | / | / | 146.99 |  |
| 绿化修复 | | m2 | 1212 | / | / | / | 3.07 |  |
| 道路修复 | 砼道路拆除及恢复 | m2 | 3065 | 3895.68 | 830.68 | 27.10% | 1338.32 | 数量增加 |
| 沥青道路拆除及恢复 | m2 | 640 | 700.07 | 60.07 | 9.39% | 25.32 | 数量减少 |
| 变更 | 其他变更 | / | / | / | / | 100.00% | 161.03 |  |
| 签证 | / | / | / | / | 100.00% | 3.04 |  |

注：审价报告中未列支各项建设内容对应的合同价，无法拆分出合同内、外的具体金额。

3.工程量变更管理

经梳理，堡镇项目建安工程费的审定价为1542.87万元，较中标价减少1.34%；新河镇项目建安工程费的审价金额为4085.12万元，较中标价增加0.65%，均未超出5%。根据《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号），“项目建安费调增比例小于中标价5%或调增资金500万元以下，且未超出经批准的概算建安费（或估算建安费）的，区级行业管理部门会同项目（法人）单位应当及时向区发展改革委、区财政局报备”，“未向区发展改革委、区财政局报备的签证内容，区审计局不予认可”。

针对变更内容，堡镇项目的施工单位填写了2份设计变更通知单和5份签证单，新河镇项目的施工单位填写了4份设计变更业务联系单，由工程监理单位、投资监理单位和项目单位分别进行了盖章确认。经访谈了解，施工过程中两镇对于变更情况与区发改委进行了口头沟通，但缺少各区级相关部门的报备审批材料。目前堡镇项目的审计报告中对变更工程量予以认可；新河镇项目尚未完成审计，审价报告中同样对该部分工程量进行了认定。

（三）项目资金来源、项目预算及资金使用情况

1.资金来源

2021年，堡镇、新河镇污水管网完善工程项目立项前期，两镇形成了可研报告、初步设计报告分别上报区发改委、区建管委审批；经审核后区发改委下发项目批复沪崇发改〔2021〕183号文和沪崇发改〔2021〕184号文，区建管委下发批复沪崇建管〔2021〕75号文和沪崇建管〔2021〕79号文，明确堡镇、新河镇项目“所需资金除区财政补贴外，不足部分自筹”。

2022年，为推进“世界级生态岛”建设，区发改委将堡镇、新河镇的污水管网完善工程项目列入生态岛建设第五轮三年行动计划进行申报。根据《关于印发<崇明世界级生态岛建设第五轮三年行动计划（2022-2024 年）>》（沪崇生态办〔2022〕1 号），该项目列入崇明世界级生态岛建设第五轮三年行动计划的区属项目，资金配比方案为市、区两级财政按照9:1执行。

经与相关部门沟通确认，该项目资金实际由市、区、镇三级资金承担，其中：市级资金来源于市级建设财力资金，按照市级相关部门认定后的投资估算总额的90%测算下拨资金；区级资金来源于专项债券资金，区级根据市级资金下达情况结合专项债券的配套情况拨付，差额部分由镇级补足，最终根据审计结果进行结算；镇级资金来源为一般公共预算资金。市、区资金由区财政转移支付至两镇。

2.预算安排及使用情况

根据批复，堡镇项目的总投资估算为1881.31万元，其中工程费用1582.16万元，其他费用215.23万元，预备费53.92万元，前期费用30万元；总投资概算为1880.15万元，其中建安费为1584.48万元，工程建设其他费用为215.4万元，预备费为54万元，前期费用26.27万元。

新河镇项目总投资估算为4824.1万元，其中工程费用4101.75万元，其他费用581.84万元，预备费140.51万元；工程投资概算为4823.85万元，其中建安费为4089.6万元，工程建设其他费用为593.75万元，预备费为140.5万元。

经对比两镇批复的费用构成，一是在工程建设内容基本相同的情况下，费用差别较大的原因主要是工艺模式不同，堡镇合五公路主要采用开挖路面，铺设重力管道，涉河部分主要为顶管；新河镇主要为开槽埋管、微顶管道和定向钻管道，微顶工艺较开挖工艺价格相对更高。二是对于二类费用的类别，两镇批复的较大部分费用内容一致，堡镇费用中的“土地占用费及绿化赔偿”新河镇不涉及，主要是因为在测算时预估了施工过程中可能涉及到占用沿线青苗和绿化等，需要支付一定费用进行补偿，经审计该部分实际未产生费用。新河镇批复的“环境影响咨询服务费”、“外线费”堡镇不涉及，主要是因为在编制可研报告时预计施工期间会产生噪声、扬尘、弃土和土壤植被破坏等环境影响，外线费为预估的一体化泵站供电接入费，实际开展过程中产生的“环境影响咨询服务费”主要为针对临时使用2.19亩公益林林地实施的可行性研究。三是对于二类费用的占比，主要是由于工程费用存在较大差异，因此各二类费用的比例不一致。

两镇批复的费用构成具体如下：

**表1-4：两镇批复费用明细对比表**

**金额单位：万元**

| **镇区** | | **堡镇** | | **新河镇** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **工程或费用名称** | | **区发改委批复金额** | **区建管委批复金额** | **区发改委批复金额** | **区建管委批复金额** |
|
| **一** | **工程费用** | **1582.16** | **1584.48** | **4101.75** | **4089.60** |
| 1 | 施工费 | 1582.16 | 1584.48 | 3736.75 | 3633.59 |
| 2 | 一体化泵站费 | / | / | 365.00 | 456.01 |
| **二** | **工程建设其他费用** | **215.23** | **215.40** | **581.84** | **593.75** |
| 1 | 建设单位管理费 | 33.20 | 33.20 | 64.76 | 64.55 |
| 2 | 前期咨询费 | 7.80 | 7.80 | 17.12 | 16.98 |
| 3 | 招标代理费 | 9.87 | 9.88 | 31.30 | 28.12 |
| 4 | 工程监理费 | 44.07 | 44.13 | 101.40 | 130.70 |
| 5 | 勘察设计费 | 116.29 | 116.39 | 218.87 | 207.92 |
| 5.1 | 工程勘测费 | 12.66 | 12.68 | 41.02 | 40.90 |
| 5.2 | 设计费 | 57.72 | 57.80 | 136.59 | 125.76 |
| 5.3 | 物探费 | 30.00 | 30.00 | 41.26 | 41.26 |
| 5.4 | 管道检测费（CCTV、跟测） | 15.91 | 15.91 | 20.00 | 20.00 |
| 6 | 监测费 | 4.00 | 4.00 | 70.00 | 70.00 |
| 7 | 环境影响咨询服务费 | 0.00 | 0.00 | 8.40 | 5.48 |
| 8 | 外线费 | 0.00 | 0.00 | 50.00 | 50.00 |
| **三** | **预备费** | **53.92** | **54.00** | **140.51** | **140.50** |
| **四** | **土地占用费及绿化赔偿** | **30.00** | **26.27** | **0** | **0** |
| **小计** | | **1881.31** | **1880.15** | **4824.10** | **4823.85** |

（1）资金安排

**①市级建设财力资金**

根据《关于印发<上海市市级建设财力投资补贴和贴息项目管理办法>的通知》（沪发改规范〔2021〕1号），市财政局根据投资补助项目的建设进度、其他建设资金的到位情况等因素，拨付投资补助资金，非经营性建设项目的投资补助资金按财政拨款有关规定执行，项目（法人）单位收到投资补助后必须专款专用，加强资金的使用和管理。

堡镇和新河镇污水管网完善工程项目中涉及的市级资金由市级部门按其审定总额的90%测算，并下拨至区财政局，区财政根据实际下达情况结合专项债券的配套情况拨付，差额部分由镇级补足，最终根据审计结果进行结算。2023年1月区财政转移支付2380万元市级建设财力资金至两镇，其中：堡镇580万元，新河镇1800万元；2024年1月提前告知两镇270万元市级资金，其中：堡镇150万元，新河镇120万元。

**②区级专项债券资金**

财政部明确2022年专项债券资金重点用于 “交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等9大领域”。堡镇、新河镇污水管网完善工程属于其中的生态环保领域，崇明区级相关部门根据工作要求及安排，结合批复建设内容等材料编制了《2022年第二批专项债券崇明区污水管网新建及改建项目实施方案》，方案内容包含两镇的项目实施的必要性、公益性、收益性，项目资金来源和到位可行性、债券资金需求合理性、项目偿债计划可行性等方面内容。经方案测算：堡镇项目的债券融资规模为1000万元，新河镇为2600万元，债券期限10年，利息按半年支付。根据资金平衡测算分析，专项债券到期时，堡镇项目经营活动累计现金净流量为1520万元，专项债券存续期内债券本息合计为1256万元，期末累计现金结余为264万元，本项目资金覆盖率达1.21倍；新河镇项目经营活动累计现金净流量为4000万元，专项债券存续期内债券本息合计为3265.60万元，期末累计现金结余为734.40万元，本项目资金覆盖率达1.22倍。均能够偿还该专项债券融资本金和利息总额。债券偿付资金来源为根据《关于在区级土地出让收入中计提生态环保项目建设基金的实施意见》（沪崇财预〔2020〕6号）在区级土地出让收入中计提的生态环保项目建设基金。

区财政相关部门根据《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27号）中提出的“专项债券收支、还本付息和专项收入应纳入政府性基金预算管理”等要求对专项债券资金专门设置预算收支科目单独核算和全面管理。该项目涉及的区级专项债券资金全部纳入政府性基金预算管理，其中：债券资金**收入**纳入地方政府专项债务转贷收入科目核算，债券资金**支出**纳入国有土地使用权出让收入对应专项债务收入安排的支出科目进行核算；**付息**纳入国有土地使用权出让金债务付息支出科目进行核算；项目收入来源是土地出让金中计提的生态环保项目建设基金，纳入国有土地使用权出让金科目进行核算。截至2023年底崇明区按照债券发行利率2.9%对堡镇项目和新河镇项目分别付息29万元和75.4万元；债券从存续期第6年开始还本，每年偿还本金的20%，目前债券尚未到期，暂不涉及还本。2022年区财政将堡镇1000万元，新河镇2600万元的专项债券资金转移支付到两镇。

**③镇级预算资金**

两镇项目均于2021年中下旬取得相关批复，当年度未安排预算；次年年初堡镇未安排预算，年中根据需求调增469.15万元用于支付工程预付款，后区级资金下达113.78万元返还镇垫付的部分资金，即镇级资金共承担355.37万元。新河镇主要是根据上级资金的到位情况匹配镇级预算资金，实际镇级承担222.87万元。

（2）资金支出

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目中，堡镇及新河镇签订的施工合同及各二类费用涉及的合同金额共计6301.67万元，截至2024年5月底两镇共支出5078.47万元，其中：

**堡镇**污水管网完善工程项目中，与各第三方单位签订的合同金额共计1766.39万元，目前已完成审价审计和通水验收、竣工验收，项目基本已结项，审计金额为1745.64万元。堡镇已支付1457.43万元至各参建单位（上级预算资金1102.06万元、镇级预算资金355.37万元），已支付资金占项目审计金额的83.50%，目前有225.44万元（工程款144.43万元、二类费用81.01万元）已请款待核付的资金，待支付后支出总额将达1682.87万元，占审计金额的96.40％。财务监理尾款及审计费用目前正在请款。

**新河镇**污水管网完善工程项目中，与各第三方单位签订的合同金额共计4535.27万元，目前已完成审价和通水验收，项目已送审。新河镇共支付3621.04万元至各参建单位（上级预算资金3398.17万元、镇级预算资金222.87万元），已支付资金占项目合同金额的79.84%。

各级资金到位及支出情况如下：

**表1-5：各级资金到位及支出情况统计表**

**金额单位：万元**

| **序号** | **镇区** | | **堡镇** | | | | **新河镇** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 工可批复估算金额 | | 1881.31 | | | | 4824.10 | | | |
| 2 | 初设批复概算金额 | | 1880.15 | | | | 4823.85 | | | |
| 3 | 年份 | | 2022年 | 2023年 | 2024年 | 小计 | 2022年 | 2023年 | 2024年 | 小计 |
| 4 | 各级到位资金 | 市级 | 0.00 | 580.00 | 150.00 | 730.00 | 0.00 | 1800.00 | 120.00 | 1920.00 |
| 区级 | 1000.00 | 0.00 | 0.00 | 1000.00 | 2600.00 | 0.00 | 0.00 | 2600.00 |
| 镇级 | 355.37 | 0.00 | 0.00 | 355.37 | 222.87 | 0.00 | 0.00 | 222.87 |
| 小计 | 1355.37 | 580.00 | 150.00 | 2085.37 | 2817.97 | 1800.00 | 120.00 | 4742.87 |
| 5 | 合同金额 | | 1766.39 | | | 1766.39 | 4535.27 | | | 4535.27 |
| 6 | 审计金额 | | 1745.46 | | | 1745.46 | / | | | / |
| 7 | 实际支出 | 市+区级资金 | 1102.06 | | | 1102.06 | 3398.17 | | | 3398.17 |
| 镇级资金 | 355.37 | | | 355.37 | 222.87 | | | 222.87 |
| 小计 | 1457.43 | | | 1457.43 | 3621.04 | | | 3621.04 |
| 8 | 执行率 | 市+区级资金 | 63.70% | | | 63.70% | 75.18% | | | 75.18% |
| 镇级资金 | 100.00% | | | 100.00% | 100.00% | | | 100.00% |
| 小计 | 69.89% | | | 69.89% | 76.35% | | | 76.35% |
| 9 | 已支出资金占审计金额的比例 | | 83.50% | | | | / | | | / |
| 10 | 已请款待支付金额 | | 225.44 | | | | / | | | / |
| 11 | 已支出+已请款资金  （7+10） | | 1682.87 | | | | / | | | / |
| 12 | 预计支付比例  （11/6） | | 96.40% | | | | / | | | / |

注：1.镇级对于市、区到位资金无法拆分，因此评价小组对两级资金合并计算。

2.“已请款待支付金额”指的是请款材料已齐全，届时将根据财政实际及时核付剩余尾款的情况。

3.堡镇项目各级到位资金超出批复资金，主要是由于2022年镇级垫付了工程预付款，后续区财政会根据审计结果进行结算。

经梳理两镇项目相关合同，一是部分费用未按照合同约定及项目进度及时支付，如堡镇的建设单位管理费应在“合同签订后支付50%，竣工验收后付清尾款”，2023年8月30日项目通过竣工验收，但剩余50%的尾款尚未支付。二是已签订合同待核付尾款的部分二类费用不在批复范围内。堡镇项目审计金额内包含的选线规划费、涉河论证费、竣工档案编制费、审计费和新河镇项目已签订合同中涉及的选线规划费、涉河论证费、跟测费、绿化补植均为可研批复及初设批复外的费用。

两镇具体资金支出明细详见下表：

**表1-6：两镇项目合同签订及资金支出情况**

**金额单位：万元**

| **集镇区** | | **工程或费用名称** | | **区发改委批复金额** | **区建管委批复金额** | **第三方单位** | **合同金额** | **审计/审价金额** | **已支付金额** | | | **已请款待核付资金** | **合计（已支付+已请款）** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **小计** | **区级资金** | **镇级资金** |
| **堡镇-五效集镇区** | **批复内** | **一** | **工程费用** | **1582.16** | **1584.48** |  | **1563.83** | **1542.87** | **1352.15** | **996.78** | **355.37** | **144.43** | 1352.15 |
| 1 | 施工费 | 1582.16 | 1584.48 | 上海瑞昆建设股份有限公司 | 1563.83 | 1542.87 | 1352.15 | 996.78 | 355.37 | 144.43 | 1352.15 |
| **二** | **工程建设其他费用** | **215.23** | **215.40** |  | **179.55** | **179.55** | **91.28** | **91.28** | **0.00** | **80.06** | 171.33 |
| 1 | 建设单位管理费 | 33.20 | 33.20 | 上海港裕企业发展有限公司 | 25.05 | 25.05 | 12.53 | 12.53 | 0.00 | 12.53 | 25.05 |
| 2 | 前期咨询费 | 7.80 | 7.80 | 上海浦东建设设计研究院有限公司 | 5.27 | 5.27 | 5.27 | 5.27 | 0.00 |  | 5.27 |
| 3 | 招标代理费 | 9.87 | 9.88 | 上海建正建设工程咨询有限公司 | 9.80 | 9.80 | 9.80 | 9.80 | 0.00 |  | 9.80 |
| 4 | 工程监理费 | 44.07 | 44.13 |  | 42.17 | 42.17 | 18.00 | 18.00 | 0.00 | 15.95 | 33.95 |
| 4.1 | 施工监理 | 44.07 | - | 上海协恒工程管理有限公司 | 31.90 | 31.90 | 15.95 | 15.95 | 0.00 | 15.95 | 31.90 |
| 4.2 | 财务监理 | 0.00 | - | 上海瑞风工程造价咨询有限公司 | 10.27 | 10.27 | 2.05 | 2.05 | 0.00 |  | 2.05 |
| 5 | 勘察设计费 |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 0.00 |
| 5.1 | 工程勘测费 | 12.66 | 12.68 | 上海海洋地质勘察设计有限公司 | 12.55 | 12.55 | 6.28 | 6.28 | 0.00 | 6.28 | 12.55 |
| 5.2 | 设计费 | 57.72 | 57.80 | 上海浦东建设设计研究院有限公司 | 57.00 | 57.00 | 28.50 | 28.50 | 0.00 | 28.50 | 57.00 |
| 5.3 | 物探费 | 30.00 | 30.00 | 上海旻悦勘察设计有限公司 | 21.81 | 21.81 | 10.91 | 10.91 | 0.00 | 10.91 | 21.81 |
| 5.4 | 管道检测费（CCTV、跟测） | 15.91 | 15.91 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 5.4.1 | 跟测费 | - | - | 上海瀛测测绘服务有限公司 | 5.90 | 5.90 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 5.90 | 5.90 |
| 6 | 监测费 | 4.00 | 4.00 |  |  | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 6.1 | 沿线管线监测费 | 2.00 | 2.00 |  |  | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 6.2 | 房屋监测费 | 2.00 | 2.00 |  |  | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| **三** | **预备费** | **53.92** | **54.00** |  | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | 0.00 |
| **四** | **土地占用费及绿化赔偿** | **30.00** | **26.27** |  | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | **0.00** | 0.00 |
| **小计** | | **1881.31** | **1880.15** |  | **1743.37** | **1722.41** | **1443.43** | **1088.06** | **355.37** | **80.06** | 1523.49 |
| **批复外** | 1 | 选线规划费 | - | - | 上海崇明规划设计有限公司 | 4.00 | 4.00 | 4.00 | 4.00 | 0.00 | 0.00 | 4.00 |
| 2 | 竣工档案编制费 | - | - | 崇明区城建档案管理中心 | 0.95 | 0.95 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.95 | 0.95 |
| 3 | 审计费 | - | - | 上海华夏建设工程造价咨询有限公司 | 8.07 | 8.10 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| 4 | 涉河论证费 | - | - | 上海渠观工程设计咨询有限公司 | 10.00 | 10.00 | 10.00 | 10.00 | 0.00 | 0.00 | 10.00 |
| **小计** | |  |  |  | **23.02** | **23.05** | **14.00** | **14.00** | **0.00** | **0.95** | **14.95** |
| **合计** | | | **1881.31** | **1880.15** |  | **1766.39** | **1745.46** | **1457.43** | **1102.06** | **355.37** | **225.44** | **1538.44** |
| **新民-新河集镇区** | 批复内 | **一** | **工程费用** | **4101.75** | **4089.60** |  | **4058.80** | **4085.12** | **3398.17** | **3398.17** | **0.00** | **-** | **-** |
| 1 | 施工费 | 3736.75 | 3633.59 | 上海新旌建设工程有限公司 | 3684.9071 | 4085.12 | 3081.00 | 3081.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 2 | 一体化泵站费 | 365.00 | 456.01 | 上海洲惠环保工程有限公司 | 373.8972 | 317.17 | 317.17 | 0.00 | **-** | **-** |
| **二** | **工程建设其他费用** | **581.84** | **593.75** |  | **435.26** | **-** | **202.21** | **0.00** | **202.21** | **-** | **-** |
| 1 | 建设单位管理费 | 64.76 | 64.55 | 上海郅丰建筑工程有限公司 | 60.89 | **-** | 30.44 | 0.00 | 30.44 | **-** | **-** |
| 2 | 前期咨询费 | 17.12 | 16.98 | 上海容基工程项目管理有限公司 | 16.98 | **-** | 8.49 | 0.00 | 8.49 | **-** | **-** |
| 3 | 招标代理费 | 31.30 | 28.12 |  | 29.02 | **-** | 23.21 | 0.00 | 23.21 | **-** | **-** |
| 3.1 | 施工招标代理 | - | - | 上海建正建设工程咨询有限公司 | 28.12 | **-** | 22.49 | 0.00 | 22.49 | **-** | **-** |
| 3.2 | 监理招标代理 | - | - | 上海建正建设工程咨询有限公司 | 0.90 | **-** | 0.72 | 0.00 | 0.72 | **-** | **-** |
| 4 | 工程监理费 | 101.40 | 130.70 |  | 101.36 | **-** | 36.06 | 0.00 | 36.06 | **-** | **-** |
| 4.1 | 施工监理 | - | - | 上海同建工程建设监理咨询有限责任公司 | 72.12 | **-** | 36.06 | 0.00 | 36.06 | **-** | **-** |
| 4.2 | 财务监理 | - | 30.28 | 上海瑞风工程造价咨询有限公司 | 29.24 | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 5 | 勘察设计费 | 218.87 | 207.92 |  | 208.01 | **-** | 104.01 | 0.00 | 104.01 | **-** | **-** |
| 5.1 | 工程勘测费 | 41.02 | 40.90 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | 41.00 | **-** | 20.50 | 0.00 | 20.50 | **-** | **-** |
| 5.2 | 设计费 | 136.59 | 125.76 | 上海市政交通设计研究院有限公司 | 125.76 | **-** | 62.88 | 0.00 | 62.88 | **-** | **-** |
| 5.3 | 物探费 | 41.26 | 41.26 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | 41.25 | **-** | 20.63 | 0.00 | 20.63 | **-** | **-** |
| 6 | CCTV检测 | 20.00 | 20.00 | 上海立劲市政工程有限公司 | 19.00 | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 7 | 监测费 | 70.00 | 70.00 |  |  | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 8 | 环境影响咨询服务费 | 8.40 | 5.48 |  |  | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 9 | 外线费 | 50.00 | 50.00 |  |  | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| **三** | **预备费** | **140.51** | **140.50** |  | 0.00 | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| **小计** | | **4824.10** | **4823.85** |  | **4494.06** | **-** | **3600.38** | **3398.17** | **202.21** | **-** | **-** |
| 批复外 | 1 | 涉河论证费 | 0.00 | 0.00 | 上海渠观工程设计咨询有限公司 | 15.00 | **-** | 12.00 | 0.00 | 12.00 | **-** | **-** |
| 2 | 跟测费 | 0.00 | 0.00 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | 4.70 | **-** | 3.76 | 0.00 | 3.76 | **-** | **-** |
| 3 | 选线规划费 | 0.00 | 0.00 | 上海崇明规划设计有限公司 | 4.90 | **-** | 4.90 | 0.00 | 4.90 | **-** | **-** |
| 4 | 绿化补植 | 0.00 | 0.00 | 上海金羌实业有限公司 | 14.61 |  | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| 5 | 临时使用公益林地可行性研究咨询费 | 0.00 | 0.00 | 上海半亩苑景观工程有限公司 | 2.00 | **-** | 0.00 | 0.00 | 0.00 | **-** | **-** |
| **小计** | | **0.00** | **0.00** |  | **41.21** |  | **20.66** | **0.00** | **20.66** | **-** | **-** |
| **合计** | | | **4824.10** | **4823.85** |  | **4535.27** |  | **3621.04** | **3398.17** | **222.87** | **-** | **-** |

（四）项目的组织及管理

1.项目组织与职责

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目的行业管理部门为崇明区水务局，项目法人单位为堡镇人民政府、新河镇人民政府，实施单位为堡镇水务所、新河镇规划建设和生态环境办公室，还涉及崇明区发展和改革委员会、崇明区建设和管理委员会等，项目组织架构如下：

（1）崇明区发展和改革委员会

负责会同相关部门选定使用专项债券的项目，并上报上海市发改委审批；负责对项目估算进行审核并下达批复等。

（2）崇明区建设和管理委员会

负责对项目初步设计进行审核并下达批复；负责施工许可证的办理等。

（3）崇明区财政局

负责根据区发改委确定的项目和区水务局申报的资金需求向市级相关部门提出申请；负责市、区资金的管理、转移支付等。

（4）崇明区水务局

行业管理部门，负责审核各镇上报的材料并向市级部门申报项目立项；负责市级补助资金的申报；给排水科负责审核预算单位提出的款项拨付申请；给排水所负责业务管理等；负责审核预算单位提出的款项拨付申请等。

（5）崇明区水务建设工程安全质量监督站

安全和质量监督机构，负责污水管网完善工程项目的安全和质量管理、进度管理等。

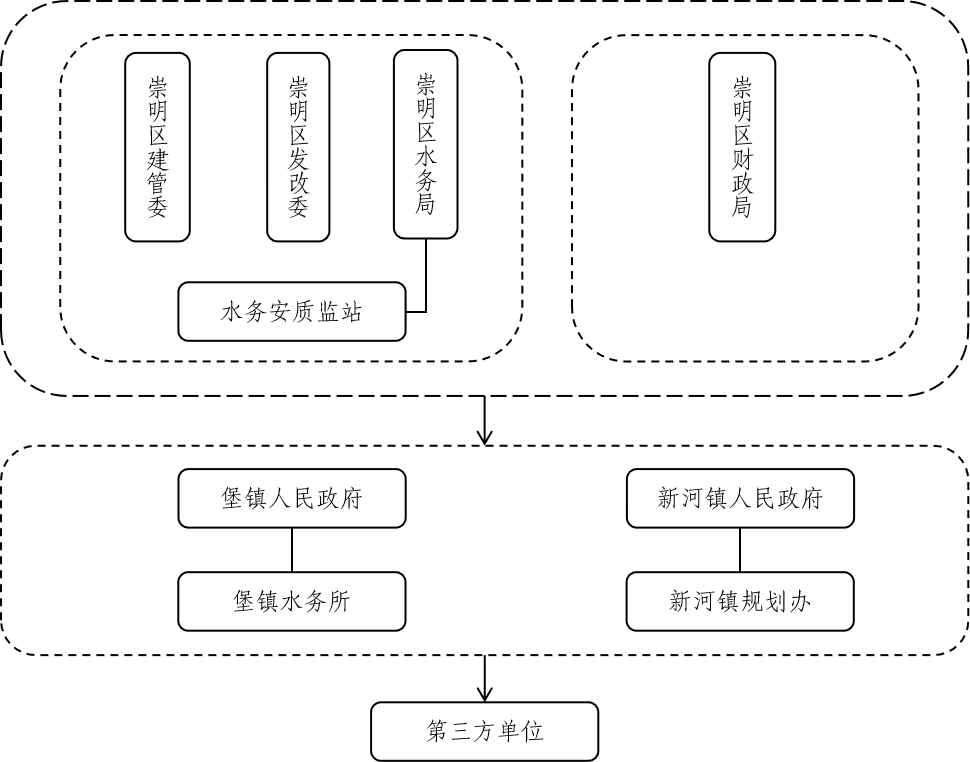
（6）崇明区堡镇人民政府、崇明区新河镇人民政府

建设单位，负责统筹、指导、监督项目实施；负责审核经费支付申请并由镇财政所支付资金至各第三方单位。堡镇水务管理所、新河镇规划建设和生态环境办公室为具体实施单位，负责项目的立项申请；负责编制项目预算；负责填报预算绩效目标；负责组织招投标工作确定设计、施工、监理等第三方单位并参与项目过程监督、竣工验收、结算等工作。

（7）其他：第三方单位

堡镇、新河镇污水管网完善项目涉及的第三方单位主要包括勘察、设计、代建、监理、跟测、物探、选线规划、涉河论证等，各单位其职能职责详见表1-7。

项目组织结构如下：



**图1：项目组织架构图**

2.项目管理

**（1）管理制度**

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目的实施严格按照国家、上海市相关政策文件以及《关于印发<推进崇明区污水管网完善工程的实施意见>的通知》（沪崇水务〔2019〕237 号）、《关于加快推进本区撤制乡镇污水管网完善工程的通知》（崇河长办〔2021〕11 号）、《崇明世界级生态岛建设第五轮三年行动计划（2022-2024年）》（沪崇生态办〔2022〕1号）等政策文件规定执行。管网建设方面，主要是参照《给水排水管道工程施工及验收规范 》（GB50268-2008）、《污水排入城镇下水道水质标准》（GB/T 31962-2015）、《城镇排水管道设计规程》（DG/TJ 08-2222-2016）等行业规范文件进行设计及敷设。崇明区级及两镇相关部门未再针对该项目单独制定管理制度。

**（2）业务管理**

**①计划制定：**新河镇污水管网完善工程项目未制定实施计划；堡镇污水管网完善工程项目计划于2021年10月开展招投标，至2022年6月完成施工，具体实施计划如下： 2021年10月，完成施工招投标工作； 2021年11月，项目开工； 2021年12月，完成总工程量45%； 2022年1月，完成总工程量70%；2022年6月，完成全部工程量。

**②前期报批：**污水管网完善工程项目实施前，首先由堡镇人民政府、新河镇人民政府委托第三方单位形成可行性研究报告后上报区发改委审核，经区发改委委托第三方单位评估评审后下达批复，明确项目建设内容及投资估算；后根据区发改委下达的批复委托第三方单位编制初步设计文件后上报区建管委审核，经区建管委征询相关委办局意见后下达初设批复。

堡镇项目于2021年4月完成可行性研究报告编制并推进报批，经区发改委审批后于6月3日下达可研批复；2021年6月完成初步设计报告编制后推进报批，经区建管委审批后于7月21日下达初设批复。

新河镇项目于2021年5月完成可行性研究报告编制并推进报批，经区发改委审批后于6月3日下达可研批复；2021年7月完成初步设计报告编制后推进报批，经区建管委审批后于8月10日下达初设批复。

**③项目采购：**项目经相关部门审批立项后，由堡镇水务所、新河镇规划办负责项目的具体实施，其中：堡镇通过三方比价委托招标代理机构以公开招标的方式确定施工单位，新河镇通过邀标的方式委托招标代理机构以公开招标的方式确定施工单位，其他第三方单位的采购方式主要为邀标和三方比价等。具体见表1-7。

**④合同签订：**堡镇取得项目批复后，委托招标代理机构开展招投标确定施工单位，9月29日发布中标通知书，中标单位为上海瑞昆建设股份有限公司，9月30日双方签订施工合同，明确合同工期为2021年10月2日至2021年12月30日共90个日历天。

新河取得项目批复后，委托招标代理机构开展招投标确定施工单位，9月28日发布中标通知书，中标单位为上海新旌建设工程有限公司，10月8日双方签订施工合同，明确合同工期为2021年10月1日至2022年5月28日共240个日历天；泵站合同中约定的交货时间为2022年2月15日。

**表1-7：第三方单位采购方式及职能职责统计表**

| **序号** | **类别** | **第三方单位** | | | | **职责职责** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **堡镇** | **采购方式** | **新河镇** | **采购方式** |
| 1 | 施工单位 | 上海瑞昆建设股份有限公司 | 公开招标 | 上海新旌建设工程有限公司 | 公开招标、邀标（泵站建设） | 负责按照招投标文件及合同约定完成管道敷设，新建检查井、泵站、截流井等，以及道路修复等相关工作。 |
| 2 | 代建单位 | 上海港裕企业发展有限公司 | 邀标 | 上海郅丰建筑工程有限公司 | 邀标 | 负负责根据代建合同要求对本项目工程和施工过程进行管理。 |
| 3 | 可研报告编制单位 | 上海浦东建设设计研究院有限公司 | 比价 | 上海容基工程项目管理有限公司 | / | 负责按照合同约定完成可研报告的编制。 |
| 4 | 招标代理单位 | 上海建正建设工程咨询有限公司 | 比价 | 上海建正建设工程咨询有限公司 | 邀标 | 负责根据招标代理合同完成工程、监理招标工作。 |
| 5 | 施工监理单位 | 上海协恒工程管理有限公司 | 邀标 | 上海同建工程建设监理咨询有限责任公司 | 邀标 | 负责项目工程监理工作。 |
| 6 | 财务监理单位 | 上海瑞风工程造价咨询有限公司 | 区财政委派 | 上海瑞风工程造价咨询有限公司 | 区财政委派 | 负责项目财务监理工作。 |
| 7 | 勘察单位 | 上海海洋地质勘察设计有限公司 | 邀标 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | 邀标 | 负责根据勘察设计合同完成前期勘察设计工作。 |
| 8 | 设计单位 | 上海浦东建设设计研究院有限公司 | 邀标 | 上海市政交通设计研究院有限公司 | 公开招标 | 负责按照合同约定完成设计报告的编制。 |
| 9 | 跟测单位 | 上海瀛测测绘服务有限公司 | 比价 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | / | 负责按照合同约定完成地下管线的跟踪测量。 |
| 10 | 物探单位 | 上海旻悦勘察设计有限公司 | 邀标 | 上海协力岩土工程勘察有限公司 | / | 负责按照合同约定完成物探工作并出具物探报告。 |
| 11 | 选线规划设计单位 | 上海崇明规划设计有限公司 | 比价 | 上海崇明规划设计有限公司 | / | 负责按照合同约定完成污水管线的选线工作并出具选线规划。 |
| 12 | 涉河论证咨询单位 | 上海渠观工程设计咨询有限公司 | 比价 | 上海渠观工程设计咨询有限公司 | / | 负责按照合同约定完成涉河论证工作并出具报告。 |
| 13 | 竣工档案编制单位 | 崇明区城建档案管理中心 | 区规资局指定 | / | / | 负责按照合同约定编制进城建档案管理中心的竣工档案。 |
| 14 | 审计单位 | 上海华夏建设工程造价咨询有限公司 | 区审计局委派 | / | / | 负责按照合同约定完成工程量及二类费用的审核工作并出具审计报告。 |
| 15 | 临时使用公益林地可行性研究咨询费 | / |  | 上海半亩苑景观工程有限公司 | / | 负责按照合同约定编制公益林林地可行性报告。 |

**⑤项目实施及过程监管：**合同签订后，由镇级相关部门会同第三方单位负责办理建筑工程施工许可证，同时邀请区级监管部门进行设计交底；经监理单位审查具备开工条件后发布《工程开工令》，工程开工实施。项目实施过程中，由财务监理单位和施工监理单位分别对项目财务部分和工程建设部分进行监管，代建单位全程参与施工过程的管理。根据施工监理报告、财务监理报告等材料，堡镇、新河镇在项目实施过程中进场的材料全部合格，所有隐蔽工程的主控项目和一般项目质量全部合格，资金支付经过审核。

堡镇项目在合同签订后，中标单位于10月29日取得施工许可证，完成报监等相关手续，11月8日开工并于2022年7月1日竣工，竣工时间晚于合同约定时间。工程实施过程中，建设管理单位聘请有资质的CCTV单位对管道进行检查，按规定完成重要部位及关键工序验收的有关工作。

新河镇项目在合同签订后，中标单位于10月28日取得施工许可证，完成报监等相关手续，11月4日取得《工程开工令》后开工并于2022年7月23日竣工，竣工时间晚于合同约定时间。工程实施过程中，建设管理单位聘请有资质的CCTV单位对管道进行检查，按规定完成重要部位及关键工序验收的有关工作。

根据《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号），“项目建安费调增比例小于中标价5%或调增资金500万元以下，且未超出经批准的概算建安费（或估算建安费）的，区级行业管理部门会同项目（法人）单位应当及时向区发展改革委、区财政局报备”，堡镇项目建安工程费的审定价较中标价减少1.34%，新河镇项目建安工程费的审价金额较中标价增加0.65%，均未超出5%，针对变更内容，堡镇项目的施工单位填写了2份设计变更通知单和5份签证单，新河镇项目的施工单位填写了4份设计变更业务联系单，由工程监理单位、投资监理单位和项目单位分别进行了盖章确认；两镇对于变更情况与区发改委进行了口头沟通，未形成报备审批材料。

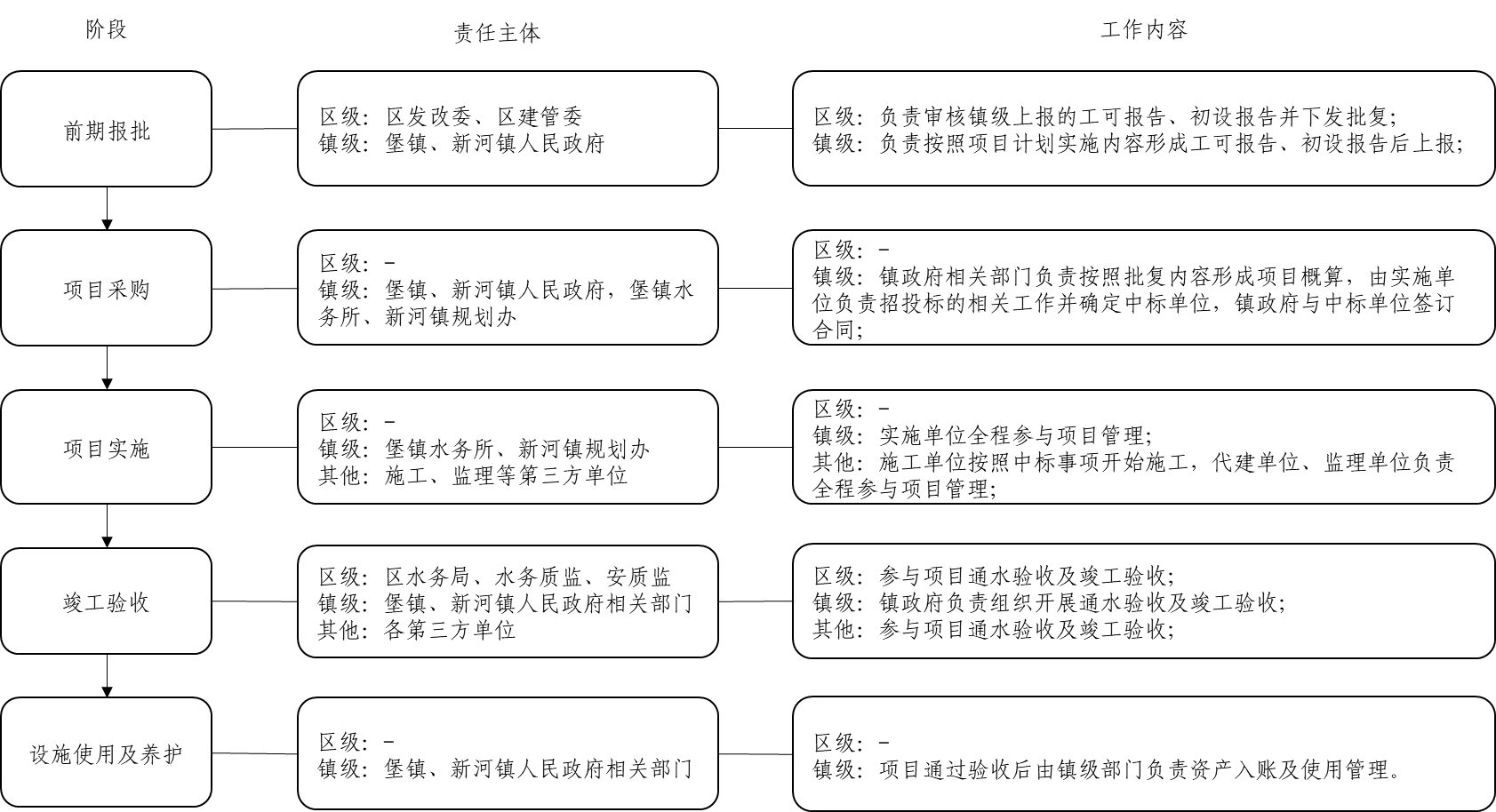
**⑥竣工验收：**项目建设完成后，法人单位委托第三方完成了CCTV检测，检测结果合格，后由建设单位组织区水务局相关部门、水务质监、安质监和监理单位、设计单位、勘察单位、施工单位、检测单位、投资监理单位等单位进行了通水验收，验收通过后由建设单位组织实施项目审价、审计工作，同步开展项目竣工验收。目前两镇污水管网完善工程均已通过通水验收、竣工验收工作并完成了审价，新河镇尚未完成审计。

堡镇项目竣工后于8月18日通过通水验收并出具《供排水管道工程通水验收报告》，8月30日通过了区水务局、区水务质监站、堡镇人民政府等部门和第三方单位参与的竣工验收。

新河镇项目竣工后于2022年10月9日通过通水验收并出具《供排水管道工程通水验收报告》，目前正在准备竣工验收，2024年4月10日通过了区水务局、区水务质监站、新河镇人民政府等部门和第三方单位参与的竣工验收。

**⑦资产入账、材料归档及后续维护：**项目验收通过后即进入使用阶段，目前两镇的污水管网已投入使用，泵站已进入养护阶段，资产归属、管理权限及养护费用均由镇级承担，堡镇已编制完成竣工档案。

项目业务管理流程，详见图1：



**图2：组织管理流程图**

经梳理各管理环节的责任人及其职责发现，镇级部门履职不够到位，一是未制定较为完备的工作计划；二是两镇项目实际建设周期均超出合同约定工作及察组明确的“需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理”的整改要求，主要是由于项目报建较晚，影响后期工作开展。评价小组选取部分关键节点进行横向对比发现，两镇项目前期报建及招投标时间相差较小，施工合同签订后的实施阶段中相关许可办理的工作开展流程有所差异，堡镇项目实际开展流程为“取得施工许可证——开工令——取得市级涉河论证许可（建设方案）——取得路政管理行政许可证——取得区级涉河论证许可（建设方案）”，新河镇项目实际开展流程为“取得市级涉河论证许可——取得区级涉河论证许可——取得工程施工许可证——开工令——取得上海市路政管理行政许可证——取得临时使用林地、迁移及采伐林木的行政许可决定”。各环节具体实施计划及完成时间详见下表，具体实施计划及完成情况详见附件5。

**表1-8：关键节点对比表**

| **序号** | **工作内容** | **阶段成果** | **堡镇** | | | | **新河镇** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **计划完成节点** | **实际完成节点** | | **是否较计划/合同存在偏差** | **计划完成节点** | **实际完成节点** | | **是否较计划/合同存在偏差** |
| 1 | 前期准备 | 完成可研报告编制、报批并取得区发改委批复 | / | 2021年4月-2021.7.21 | 2021年6月3日 | 可研等前期工作缺少计划性 | / | 2021年5月-2021.8.10 | 2021年6月3日 | 实施计划不够完善，实际实施周期超出合同约定工期 |
| 完成初设报告编制、报批并取得区建管委批复 | 2021年7月21日 | 2021年8月10日 |
| 2 | 施工招投标 | 完成施工招投标并发布中标通知书 | 2021年10月 | 2021年9月30日前 | 2021年9月29日 | 否 | / | 2021年10月8日前 | 2021年9月28日 |
| 签订施工合同 | 2021年9月30日 | 2021年10月8日 |
| 3 | 项目实施 | 取得工程施工许可证 | 2021年11月-2022年6月 | 2021年10月29日-2022年7月1日 | 2021年10月29日 | 是，竣工时间晚于计划时间，实施周期超出合同约定工期 | 2021年10月1日-2022年5月28日 | 2021年10月28日-2022年7月23日 | 2021年10月28日 |
| 取得市级涉河论证许可（建设方案） | 2022年2月24日 | 2021年10月15日 |
| 取得区级涉河论证许可（建设方案） | 2022年6月6日 | 2021年10月18日 |
| 开工令 | 2021年11月8日 | 2021年11月4日 |
| 取得上海市路政管理行政许可证 | 2022年3月11日 | 2021年12月8日 |
| 4 | 项目验收 | 通过通水验收 | / | 2022年8月18日-2023年11月21日 | 2022年8月18日 | 缺少计划实施时间 | / | 2022年8月18-2024年4月10日 | 2022年10月9日 |
| 完成审价并出具审价报告 | 2023年7月6日 | 2023年9月26日 |
| 通过竣工验收 | 2023年8月30日 | 2024年4月10日 |
| 完成审计并出具审计报告 | 2023年11月21日 | / | 已送审 |

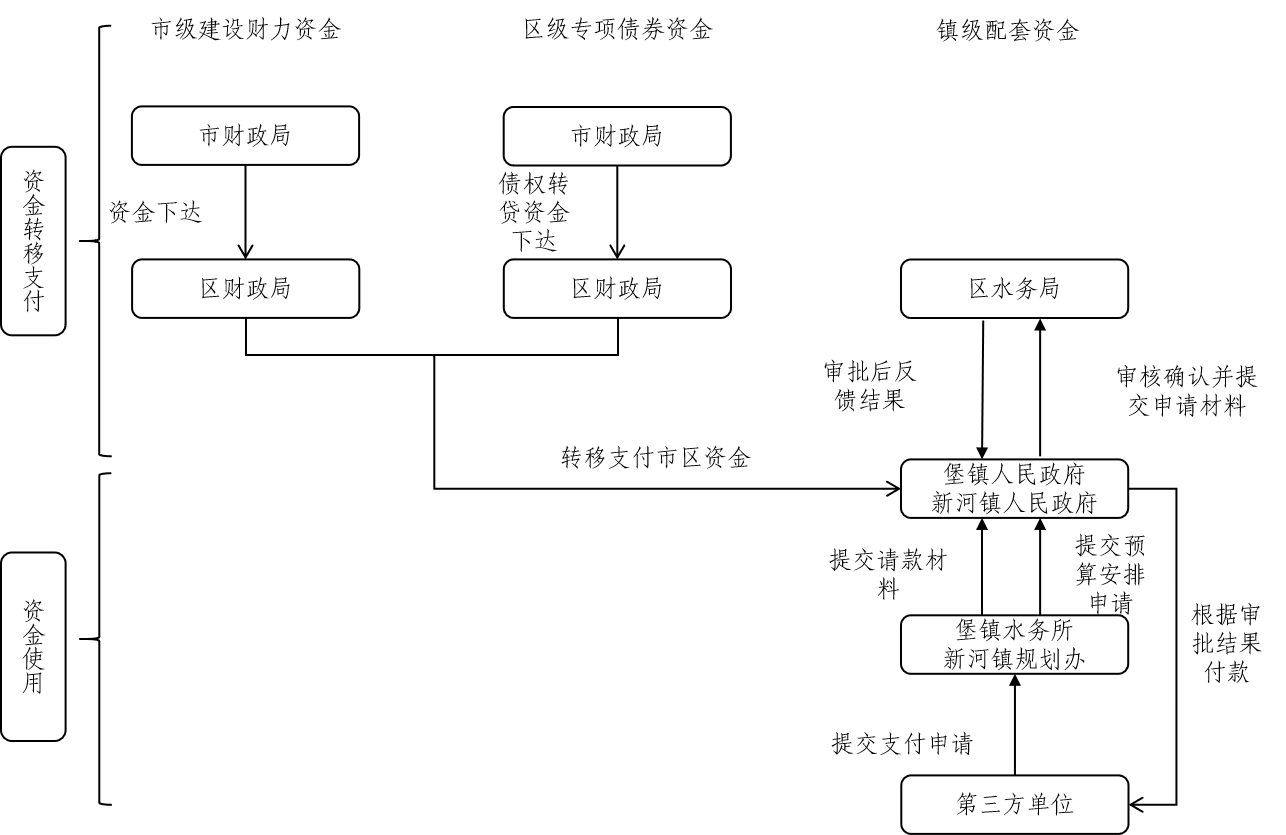
3.财务管理

该项目市级建设财力资金主要按照《关于印发<上海市市级建设财力投资补贴和贴息项目管理办法>的通知》（沪发改规范〔2021〕1号）、区级专项债券资金按照《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27号）、镇级资金主要依据区级财务管理制度的规定进行财务管理，落实资金保障。实际执行过程中，上海市财政局审核确定补助额度后将市级资金下达至崇明区，崇明区在收到市级建设财力资金和债权转贷资金后按相关程序转移支付至两镇。

**堡镇**财政所在支付工程款及二类费用时，首先由第三方单位按照合同约定进行申报并附发票，由代建单位填写《工程预付款申请表》，财务监理出具“财务监理付款建议书”，经工程监理单位、投资监理单位、代建单位、建设单位各级确认后递交至镇水务所、镇财政所和分管领导、主要领导审批；审批通过后镇财政所填报《崇明区水务局拨付工程（独立、前期）费用申请汇总表（乡镇给排水条线专用）》，明确费用名称、收款单位、合同金额、已拨金额、申请金额等内容后上报至区水务局业务科，由给排水科经办人、负责人和综合规划科以及区水务局分管领导、主要领导审批通过签章确认后反馈至镇级；镇级支付费用前，由农业农村办填写《堡镇财政专项资金支付审批表》，经各级审核通过后镇财政所将资金拨付至施工单位。

**新河镇**财政所在支付工程款及二类费用时，首先由第三方单位按照合同约定进行申报并附发票，镇规划办经办人填写《建设工程资金支付申请单》，明确费用名称、收款单位、合同金额、已拨金额、申请金额、资金来源等内容后，经由证明人、审核人、审批人分别确认后递交至镇财政所和分管领导、主要领导审批；审批通过后镇财政所填报《崇明区水务局拨付工程（独立、前期）费用申请汇总表（乡镇给排水条线专用）》，明确费用名称、收款单位、合同金额、已拨金额、申请金额等内容后上报至区水务局业务科，由给排水科经办人、负责人和综合规划科以及区水务局分管领导、主要领导审批通过签章确认后反馈至镇级；镇财政所根据审批结果将资金拨付至施工单位。

项目资金拨付流程，详见图2：



**图3：资金拨付流程图**

（五）项目绩效目标

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目为新增一次性工程建设项目，根据区财政相关要求，两镇分别针对该项目编制了绩效目标表（详见附件6），但绩效指标设置不够完善，产出效益指标未充分反映项目实施后的成效。为更好地开展评价工作，评价小组依据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行》（沪财绩〔2020〕6号）、《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27号）等文件，结合该项目涉及的污水管道数量、泵站数量、检查井数量等，梳理完善了绩效目标，并经项目单位确认。由于项目单位未制定年度实施计划，因此以下仅对项目总目标进行完善。经评价小组梳理后的绩效目标具体如下：

1.总目标

为减少雨污混接对水环境的影响，堡镇、新河镇及时开展前期准备工作并报批，待前期条件具备后即立项实施，协同各方取得施工许可后及时开工并完成17718米污水管道敷设（堡镇9441米，新河镇8277米），471座检查井、截流井、压力井等（堡镇275座，新河镇196座）、6座泵站（堡镇4座，新河镇2座）、45座雨水口（新河）建设以及相应的道路修复、绿化修复等工作；项目建设完成后一次性通过通水验收、竣工验收并投入使用。通过实施污水管网完善工程项目，加快补齐污水管网建设短板，实现堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区雨污水分流，提高区域污水收集处理能力，从而降低区域污水直排河道的影响，改善河道水质，满足群众排水需求且居民的满意度达到90%及以上，进而推进崇明区雨污混接整治工作，提升水环境质量。

2.具体绩效目标

评价小组通过梳理污水管道数量、泵站数量等，对绩效指标进一步细化量化，经咨询行业专家，工程类项目实际建设主要是以招投标文件和合同约定内容为准，因此产出指标的目标值以合同工程量为依据进行设置。经评价小组完善后的具体绩效目标如下：

**表1-9：项目绩效目标表（经评价小组完善后）**

| **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **目标值** | **目标值来源** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 成本 | 经济成本指标 | 成本控制情况 | 审定费用不超批复金额 | 批复、审计报告、审价报告 |
| 产出 | 产出数量 | 污水管道敷设完成量 | 17718米，其中：堡镇9441米，新河镇8277米 | 可研批复、初设批复、合同 |
| 检查井、截流井、压力井等建设完成数 | 471座，其中：堡镇275座，新河镇196座 | 可研批复、初设批复、合同 |
| 泵站建设完成数 | 6座，其中：堡镇4座，新河镇2座 | 可研批复、初设批复、合同 |
| 雨水口建设完成数 | 新河镇45座 | 可研批复、初设批复、合同 |
| 道路修复、绿化修复等其他内容建设完成率 | 100%完成 | 可研批复、初设批复、合同 |
| 产出质量 | 前期工作验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 合同 |
| 通水验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 行业规范、合同 |
| 竣工验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 行业规范、合同 |
| 产出时效 | 前期工作完成及时性 | 及时 | 工作计划、合同 |
| 开竣工及时性 | 按合同约定及时开工并完工 | 工作计划、合同 |
| 项目验收及投入使用及时性 | 及时 | 工作计划、合同 |
| 效益 | 社会效益 | 2个集镇区污水管网全覆盖 | 100%覆盖 | 访谈、问卷调查 |
| 区域污水集中处理率 | ≥99% | 访谈、问卷调查 |
| 未发生居民有责投诉 | 0次 | 访谈、问卷调查 |
| 未发生安全事故 | 0次 | 访谈、问卷调查 |
| 生态效益 | 河道水质改善情况 | 较项目实施前有所改善 | 访谈、问卷调查 |
| 可持续影响力指标 | 资产管理机制健全性 | 建立健全并有效执行 | 制度文件 |
| 管养机制健全性 | 建立健全并有效执行 | 制度文件 |
| 满意度指标 | 周边居民满意度 | ≥90% | 问卷调查 |

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价从项目基本情况入手，在对“污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目”的背景和相关政策文件进行解读的基础上，研究制定本次绩效评价的核心内容，围绕决策、过程、产出和绩效四方面设计相应的评价指标体系，对项目进行量化评分，以此反映项目立项实施前的流程是否规范；项目实施过程中的开工手续办理、工程量变更审批程序等是否合规，资金申报、使用是否合规等；项目实施后管网改造工作的完成情况与批复是否一致，堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区是否实现了雨污分流等，从而全面掌握污水管网工程的施工情况，为进一步规范工程类项目申报立项、实施、工程量变更、竣工验收、资产归属等提供建议。

2.评价对象和范围

（1）评价对象

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目，项目批复投资估算6705.41万元、批复投资概算6704万元，其中：堡镇、新河镇批复投资估算分别为1881.31万元、4824.1万元，批复投资概算分别为1880.15万元、4823.85万元。

（2）评价范围

污水管网完善工程（堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区）项目涉及的污水管道、泵站、检查井、截流井、化粪池、道路修复、绿化修复等工程量建设情况，预算资金使用情况，项目相关方及组织管理过程，项目实施后的效果等。

3.评价时段

堡镇项目：2021年6月3日-2023年11月21日；

新河镇项目：2021年6月3日-2024年4月10日。

（二）绩效评价的依据

1.业务方面的文件依据

①《关于印发城镇污水处理提质增效三年行动方案（2019—2021年）的通知》（建城〔2019〕52号）；

②《上海市水污染防治行动计划实施方案》（沪府发〔2015〕74号）；

③《关于开展分流制排水系统雨污混接调查和改造工作的通知》（沪水务〔2015〕899号）；

④《关于印发<开展上海市雨污混接综合整治攻坚战的实施意见>的通知》（沪水务〔2019〕205 号）；

⑤《本市建成区分流制地区雨污混接综合整治专项执法行动工作方案》（2017年）；

⑥《上海市崇明区人民政府办公室关于印发<崇明区水务“十四五”规划>的通知》（沪崇府办发〔2021〕21号）；

⑦《关于印发<推进崇明区污水管网完善工程的实施意见>的通知》（沪崇水务〔2019〕237号）；

⑧《崇明区污水处理系统及污泥处理处置专业规划（2020-2035）》（2021年）；

⑨《关于加快推进本区撤制乡镇污水管网完善工程的通知》（ 崇河长办〔2021〕11 号）；

⑩《上海市崇明区发展和改革委员会关于堡镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的批复》（沪崇发改〔2021〕183号）；

⑪《关于堡镇污水管网完善工程初步设计的批复》（沪崇建管〔2021〕75号）；

⑫《上海市崇明区发展和改革委员会关于新河镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的批复》（沪崇发改〔2021〕184号）；

⑬根据《关于新河镇污水管网完善工程初步设计的批复》（沪崇建管〔2021〕79号）等。

2.绩效评价方面的文件依据

①《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）；

②《上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行》（沪财绩〔2020〕6号）；

③《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27号）；

④《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）；

⑤《2024 年崇明区预算绩效管理工作要点》（沪崇财绩〔2024〕1号）等。

3.其他相关材料

①项目招投标及合同；

1. 施工过程材料，如开工令、行政许可、签证单等；

③第三方单位形成的报告，如可研报告、初设报告、选线规划报告、涉河论证报告、工程监理报告、财务监理报告、跟测报告、物探报告、CCTV检测报告等；

④验收材料，如通水验收报告、竣工验收报告、审价报告、审计报告等；

⑤其他与本项目相关的材料。

（三）绩效评价原则、评价方法等

1.绩效评价原则

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）、《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）等文件要求，本次绩效评价遵循“科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明”的基本原则实施，具体包括：

（1）科学规范。本次绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公平公正。本次绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法接受相关部门监督。

（3）分类评价。本次绩效评价根据评价对象的特点和项目实施的具体内容，针对不同工艺模式下的资金支出情况分类组织实施。

（4）绩效相关。绩效评价针对具体指出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

根据以上原则，此次绩效评价遵循如下要求：

（1）在数据采集时，采用项目单位填报基础表、评价小组复查，与问卷调查、访谈相结合的形式，以保证各项数据的真实性。

（2）保证评价结果的真实性、公正性，提高评价报告的公信力。

（3）绩效评价报告应当简明扼要，除了对绩效评价的过程、结果描述外，还应总结经验，就存在的问题提出可操作性改进建议。

2.评价方法

评价小组运用比较法、文献法、社会调查法、因素分析法等多种方法从多个角度对项目进行评价。

（1）比较法。通过对两个镇污水管网完善工程项目的具体实施情况进行横向对比，找出差异之处，并后续同类项目的实施提供借鉴。

（2）文献法。通过搜集、整理、分析国家、上海市、崇明区的政策文件、管理制度等相关文献资料，了解污水管网完善工程项目工作开展的背景、目的、意义及相关要求。

（3）社会调查法。通过对堡镇水务所项目相关负责人、新河镇规划办项目相关负责人等进行访谈，了解项目资金使用情况、组织管理情况、具体实施情况。通过对周边居民进行问卷调查，了解项目实施效果。

（4）因素分析法。通过梳理项目绩效目标的实现程度和影响绩效目标实现的内外因素，分析这些因素对目标实现的影响力，从而进一步分析如何通过控制此类影响因素以保障项目的顺利完成，实现项目预期绩效目标。

（四）绩效评价工作方案制定过程

项目启动后，评价小组发送绩效评价资料需求清单至项目单位相关负责人，在对收集的设计方案、可研报告、相关批复、招投标文件、合同、审价报告、审计报告等资料进行研读以及梳理的基础上，结合现场调研及访谈情况形成了方案初稿，后根据区财政局、区水务局相关领导和堡镇、新河镇项目相关负责人反馈意见修改完善后形成了方案评审稿。2024年4月28日区财政组织专家对方案进行了评审，会后评价小组根据专家意见对方案内容进行修改完善，其中：引言补充说明了评价对象及范围、评价时段、评价侧重点等；项目基本情况部分对背景、目的进行了调整，并将实施计划中涉及到责任部门的内容与项目组织管理的相关内容进行了整合；评价指标中，完善了各指标的评分细则，将权重划分至两个镇分别进行评分并增加了“被评价主体”列，增加了增加“B35 建设内容变更率”指标等。

（五）绩效评价实施过程

本次评价时间约历时3个月，从3月11日正式开始，至6月中旬完成报告初稿。评价主要工作进程安排具体如下：

**1.项目启动阶段——2024年3月11日**

上海灏略企业管理咨询有限公司自2024年3月初承接项目后即成立评价小组，3月11日项目启动后评价小组与崇明区水务局相关负责人线上沟通，了解项目基本情况，后与堡镇水务所项目相关负责人、新河镇规划建设和生态环境办公室项目相关负责人线上联系，发送绩效评价资料需求清单，收集项目设计方案、可研报告、相关批复、招投标文件、合同、竣工报告、审价报告、审计报告等资料，并组织评价小组对相关政策文件进行研读。

**2.前期调研阶段——2024年3月21日**

评价小组对堡镇水务所、新河镇规划建设和生态环境办公室项目相关负责人初步提供的资料进行梳理后，整理所需补充资料清单，于2024年3月21日与项目相关负责人进行面对面沟通，进一步了解项目实施内容、预算构成明细、实施进度、组织管理流程等内容，并明确需要补充的资料。

**3.方案初稿撰写阶段——2024年4月10日前**

根据前期对政策文件的研读及对项目资料的梳理，评价小组着手撰写绩效评价工作方案初稿，并与区财政局、区水务局相关领导和堡镇水务所、新河镇规划建设和生态环境办公室项目相关负责人进行进一步沟通，就方案的可行性、合理性进行讨论，根据各方反馈意见修改完善后形成方案评审稿。

**4.数据填报及社会调查阶段——2024年5月20日前**

被评价单位完成相关数据填报，由评价小组对相关资料数据进行汇总和分析。评价小组根据确定的工作方案，于2024年4月中旬对相关领导和项目相关负责人进行访谈调研，主要了解项目的完成情况、经费使用情况、第三方成本投入情况、项目所产生的影响、在项目实施过程中积累的经验、遇到的困难及合理建议等，并进行现场踏看，了解污水管网目前的使用情况。同时，通过随机抽样的方式，对辖区内的居民开展满意度调查，主要调查本项目受益群体对于项目开展的满意程度。

**5.绩效分析和报告初稿撰写阶段——2024年6月中旬**

评价小组根据绩效评价的原理和崇明区财政局的要求，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在2024年6月中旬形成报告初稿，与相关部门征求意见，并根据反馈意见修改后形成评审稿，待专家评审后根据专家意见修改形成定稿提交委托方，项目结项。

三、评价结论与绩效分析

（一）评价结论

1.评价结果

我司通过数据采集、社会调查等方式，运用绩效评价指标体系，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等四方面对污水管网完善工程项目进行客观评价，最终评分结果为84.45分，绩效评级为“良”。其中，得分率最高的是项目决策类指标，其次为产出类指标，项目效益类指标再次之，具体为：（1）项目决策类指标标准分20分，实际得分18.25分，得分率91.27%；（2）项目过程类指标标准分20分，实际得分13.95分，得分率69.75%；（3）项目产出类指标标准分30分，实际得分26.25分，得分率87.50%；（4）项目效益类指标标准分30分，实际得分26分，得分率86.67%。其中：

堡镇项目的指标标准分49分，实际得分41.15分，得分率83.98%，具体为：（1）项目决策类指标权重分10分，实际得分8.67分，得分率为86.70%；（2）项目过程类指标权重分10分，实际得分6.98分，得分率为69.80%；（3）项目产出类指标权重分14分，实际得分12.50分，得分率为89.29%；（4）项目效益类指标权重分15分，实际得分13分，得分率为86.67%。

新河镇项目的指标标准分51分，实际得分43.31分，得分率84.92%，具体为：（1）项目决策类指标权重分10分，实际得分9.58分，得分率为95.83%；（2）项目过程类指标权重分10分，实际得分6.98分，得分率为69.80%；（3）项目产出类指标权重分16分，实际得分13.75分，得分率为85.94%。（4）项目效益类指标权重分15分，实际得分13分，得分率为86.67%。

具体得分如下：

**表3-1：污水管网完善工程项目绩效得分表**

| **一级指标** | **权重** | **二级指标** | **分值** | **得分** | **得分率** | **其中：堡镇** | | | **其中：新河镇** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **分值** | **得分** | **得分率** | **分值** | **得分** | **得分率** |
| A 决策 | 20% | A1 项目立项 | 5 | 5.00 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% |
| A2 前期工作 | 5 | 4.25 | 85.00% | 2.5 | 1.75 | 70.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% |
| A3 资金投入 | 3 | 3.00 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% |
| A4 专项债券安排 | 5 | 5.00 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% |
| A5 绩效目标 | 2 | 1.00 | 50.17% | 1 | 0.42 | 42.00% | 1 | 0.58 | 58.33% |
| **小计** | **20** | **18.25** | **91.27%** | **10** | **8.67** | **86.70%** | **10** | **9.58** | **95.83%** |
| B 过程 | 20% | B1 专项债券管理 | 3 | 3.00 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% |
| B2 资金管理 | 6 | 2.75 | 45.83% | 3 | 1.38 | 45.83% | 3 | 1.38 | 45.83% |
| B3 组织实施 | 11 | 8.20 | 74.55% | 5.5 | 4.10 | 74.55% | 5.5 | 4.10 | 74.55% |
| **小计** | **20** | **13.95** | **69.75%** | **10** | **6.98** | **69.80%** | **10** | **6.98** | **69.80%** |
| C 产出 | 30% | C1 产出数量 | 13 | 13.00 | 100.00% | 5.5 | 5.50 | 100.00% | 7.5 | 7.50 | 100.00% |
| C2 产出质量 | 8 | 8.00 | 100.00% | 4 | 4.00 | 100.00% | 4 | 4.00 | 100.00% |
| C3 产出时效 | 9 | 5.25 | 58.33% | 4.5 | 3.00 | 66.67% | 4.5 | 2.25 | 50.00% |
| **小计** | **30** | **26.25** | **87.50%** | **14** | **12.50** | **89.29%** | **16** | **13.75** | **85.94%** |
| D 效益 | 30% | D1 社会效益 | 12 | 12.00 | 100.00% | 6 | 6.00 | 100.00% | 6 | 6.00 | 100.00% |
| D2 生态效益 | 3 | 3.00 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% | 1.5 | 1.50 | 100.00% |
| D3 可持续影响力指标 | 10 | 6.00 | 60.00% | 5 | 3.00 | 60.00% | 5 | 3.00 | 60.00% |
| D4满意度指标 | 5 | 5.00 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% | 2.5 | 2.50 | 100.00% |
| **小计** | **30** | **26.00** | **86.67%** | **15** | **13.00** | **86.67%** | **15** | **13.00** | **86.67%** |
| **合计** | | | **100** | **84.45** | **84.45%** | **49** | **41.15** | **83.98%** | **51** | **43.31** | **84.92%** |

2.主要绩效

从指标得分情况看，堡镇、新河镇污水管网完善工程项目达到了基本要求，实施效果较好。项目决策方面，两镇项目立项实施前期均取得区发改委、区建管委的相关批复，涉及的区级专项债券资金按要求编制了实施方案，明确了专项债券额度、发行期限等，专项债券额度与项目建设的实际需要相匹配。项目管理方面，项目预算安排与实施内容匹配，专项债券预算管理规范并按照规定时间、规定金额进行偿还，市、区、镇三级资金依据项目建设进度及时到位。项目产出方面，施工单位按照合同约定及实际情况完成了污水管网相关工程建设，其中堡镇项目敷设了De110～DN300污水管道8117.29米，建设检查井149座、截流井1座、一体化泵站3座，完成3912.27平方米道路拆除修复以及新增的微顶工程、菜场工程、公交候车亭拆除安装等内容，项目一次性通过通水验收和竣工验收，目前已完成审计，污水管网已投入使用；新河镇项目敷设了DN200～DN400污水管道7966.08米，建设2座泵站、检查井111座、压力井4座、沉井61座、泄压井2座、排气阀井3座、出水流量井2座、排泥井3座、雨水口38座、标志牌20个，完成4595.75平方米道路修复和局部树脂固化、绿化修复等内容，项目一次性通过通水验收和竣工验收，目前项目正在进行审计，污水管网已投入使用。效益方面，项目实施后两镇的原管道用于雨水输送，新建管网用于污水输送，实现了雨污水分流；新建的污水管网与堡镇污水厂、新河污水厂衔接，2个集镇区的污水通过管网排入污水厂集中处理达标后排放，改善了周边河道的水质，堡镇受访对象对该项目实施的综合满意度达到了98.03%，新河镇受访对象的综合满意度达到了90.61%。

但项目实施过程中在管理环节存在一定风险，主要体现在工程量变更流程不明晰、合同管理及执行有效性不足、资金支付进度与项目建设进度不匹配、后续管养主体不明确等方面。

（二）具体绩效分析

通过对相关政策文件的解读、数据采集及分析、问卷调查、访谈、现场调研，按照工作方案确定的指标体系及评分标准，评价小组对各项指标完成情况进行客观分析，逐项打分，并对扣分指标的扣分原因进行了具体分析，具体情况如下：

1.决策类指标

项目决策类指标由5个二级指标和9个三级指标构成，权重分20分，实际得分18.25分，得分率为91.27%。其中：堡镇项目权重分10分，实际得分8.67分，得分率为86.70%；新河镇项目权重分10分，实际得分9.58分，得分率为95.83%。具体指标得分情况见下表：

**表3-2：决策类指标得分情况表**

| **一级指标** | **权重** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **分值** | **业绩值** | | **得分** | | **总得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **堡镇** | **新河镇** | **堡镇** | **新河镇** |
| A决策 | 20% | A1 项目立项 | A11 立项依据充分性 | 充分 | 3 | 充分 | 充分 | 1.5 | 1.5 | 3 | 100.00% |
| A12 立项程序规范性 | 规范 | 2 | 规范 | 规范 | 1 | 1 | 2 | 100.00% |
| A2 前期工作 | A21前期工作准备充分性 | 充分 | 3 | 选线规划工作开展时间晚于开工令取得时间 | 充分 | 0.75 | 1.5 | 2.25 | 75.00% |
| A22 前期工作开展规范性 | 规范 | 2 | 规范 | 规范 | 1 | 1 | 2 | 100.00% |
| A3 资金投入 | A31 预算编制科学性 | 科学 | 3 | 科学 | 科学 | 1.5 | 1.5 | 3 | 100.00% |
| A4 专项债券安排 | A41项目与专项债券支持领域及方案匹配性 | 匹配 | 3 | 匹配 | 匹配 | 1.5 | 1.5 | 3 | 100.00% |
| A42项目申请专项债券额度与实际需要匹配性 | 匹配 | 2 | 匹配 | 匹配 | 1 | 1 | 2 | 100.00% |
| A5 绩效目标 | A51 绩效目标合理性 | 合理 | 1 | 与实际工作内容和预算资金额匹配度较低 | 与实际工作内容和预算资金额匹配度较低 | 0.25 | 0.25 | 0.50 | 50.00% |
| A52 绩效指标明确性 | 明确 | 1 | 指标设置不够全面 | 指标设置不够全面 | 0.17 | 0.33 | 0.50 | 50.33% |
| **小计** | | | **20** |  |  | **8.67** | **9.58** | **18.25** | **91.27%** |

**A11 立项依据充分性：**①水环境质量与居民日常生产生活息息相关，污水收集处理及资源化利用设施是城镇环境基础设施的核心组成，为改善城镇人居环境，《“十四五”城镇污水处理及资源化利用发展规划》中提出了 “到 2025 年，基本消除城市建成区生活污水直排口和收集处理设施空白区，全国城市生活污水集中收集率力争达到 70%以上；城市和县城污水处理能力基本满足经济社会发展需要，县城污水处理率达到 95%以上”的发展目标；为推进上海市水系统治理，《上海市水系统治理“十四五”规划》中同样明确了到“十四五”末“城镇污水处理率达到99%”的发展目标，污水管网完善工程项目立项符合上级政策文件和行业发展规划。②为持续改善水环境质量，《崇明区水务“十四五”规划》（沪崇府办发〔2021〕21号）中提出了“完成10个撤制乡镇（农场）实现污水管网收集系统盲区全覆盖”“持续优化结构布局，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”等主要任务，且上海市第四生态环境保护督察组来崇督察时提出了撤制乡镇集镇区域污水直排河道影响环境的问题，明确了需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理建设任务，因此亟需完善撤制乡镇污水管网，项目立项符合上海市和崇明区污水管网完善的行业发展规划和政策要求。③根据公开信息，区水务局的职能职责包括“负责本区城镇排水设施与污水、污泥处理设施建设、运行、维护和调度的监管”，镇政府职能职责包括“加强公用、市政、水利设施建设和管理”，堡镇、新河镇人民政府按照职能职责立项实施污水管网完善工程项目，项目具体由堡镇水务所、新河镇规划办负责实施，项目立项与崇明区水务局、堡镇人民政府、新河镇人民政府的职责范围相符。④根据财政部公开信息，2022年专项债券重点用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等9大领域，根据2022年第二批专项债券实施方案，本项目属于生态环保领域，属于专项债券资金支持领域和方向。⑤堡镇和新河镇的污水管网完善工程项目为新增一次性项目，实施范围覆盖两镇的撤制镇区，相关部门无其他同类项目。综上，堡镇、新河镇项目立项依据均充分。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**A12 立项程序规范性：**①项目立项前期，堡镇和新河镇按照实际需求分别形成了《关于崇明区堡镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的请示》（沪崇堡府〔2021〕26 号文）、《关于崇明区新河镇污水管网完善工程可行性研究报告（兼项目建议书）的请示》（沪崇河府〔2021〕29 号）上报区发改委审批。②两镇可研报告中包含了工程设计方案、工程量及投资估算、工程实施方案等内容，明确了项目工程量及所需费用，内容基本符合要求，且区发改委基于两镇的可研报告分别下达了批复，明确了项目建设内容、投资估算等，建管委下达批复中进一步明确了建设内容及投资概算等。③项目实施前期，堡镇和新河镇委托第三方单位完成了线路规划、方案设计、工程勘测、开工许可办理等前期工作。综上，堡镇、新河镇项目立项程序较为规范。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**A21前期工作准备充分性：**①堡镇项目在2021年6月取得可研批复、7月取得初设批复、2021年9月30日签订施工合同，新河镇项目在2021年6月取得可研批复、8月取得初设批复、2021年10月8日签订施工合同，经梳理项目单位与各第三方单位签订的合同，堡镇和新河镇污水管网完善工程项目实施涉及到的工可报告编制、初设报告编制、工程勘测等前期工作均在施工合同签订前完成，施工合同签订后两镇根据实际情况完成了施工许可办理，但堡镇选线规划工作于2021年12月底开展，晚于开工令取得时间2021年11月8日，未做好项目整体工作排布，影响建设进度。②两镇项目的可研报告、初步设计方案中均结合建设实际明确了工作量后上报区发改委、区建管委审批，项目批复后，堡镇和新河镇根据批复内容编制了招标需求，细化了工程量清单。综上，堡镇项目的前期工作准备不够充分，新河镇项目前期工作准备较为充分。根据评分标准，该指标满分3分，得75%权重分，实际得分2.25分。

**A22 前期工作开展规范性：**经梳理，两镇项目批复的前期工作主要包括可行性研究、工程勘测、设计和物探，项目开工前，镇级相关部门会同第三方单位办理并取得了建筑工程施工许可证，在召开设计交底会议后监理单位对开工条件进行了审查，审查两镇具备开工条件后分别发布了《工程开工令》，项目开始实施。综上，两镇前期工作的开展较为规范。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**A31 预算编制科学性：**堡镇、新河镇污水管网完善工程项目立项实施前期，两镇分别委托第三方单位依据选线规划及行业规范测算了工程量及所需费用，明确了各项建设内容对应的单价、数量后形成了可研报告、初步设计报告分别上报区发改委、区建管委审批；经审核后两部门下达了可研批复和初设批复，明确了投资估算金额、概算金额及管道敷设、检查井、泵站建设等内容对应的工程量，两镇依据批复金额及批复建设内容开展招标，因此，项目资金经过论证，测算依据较为充分，资金内容与项目内容相匹配。市级补助资金主要是在项目建设完成提交相关材料后，由市发改委审定工程量的基础上核定；区级专项债券资金是在结合《崇明世界级生态岛建设第五轮三年行动计划（2022-2024年）》（沪崇生态办〔2022〕1号）、项目批复资金来源等规定的基础上，经由崇明区相关部门审议后确定融资规模，市级补助资金额度与专项债券额度均按照项目实际测算。综上，堡镇、新河镇项目预算编制较为科学。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**A41项目与专项债券支持领域及方案匹配性：**堡镇和新河镇的污水管网完善工程项目涉及到区级专项债券，根据专项债券实施方案及项目实施内容，其属于生态环保领域的项目，符合财政部明确的“2022年专项债券重点用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等9大领域”的规定，即项目所属领域和方向属于国家规定的专项债券支持领域和方向。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**A42项目申请专项债券额度与实际需要匹配性：**堡镇、新河镇污水管网完善工程项目的建设是上海市雨污混接综合整治攻坚战的重要组成部分，项目实施后能够改善污水及雨水收集系统的运行状况，完善城市雨、污水排水系统，是改善项目区水环境质量的有效措施。崇明区相关部门结合项目实施内容、可研批复、资金使用计划等确定两镇工程建设费用除财政预算安排部分外，剩余申请专项债券资金解决，其中堡镇项目的债券融资计划规模为1000万元、新河镇为2600万元，根据实施方案，依照项目计划和施工进度，申请的债券资金需求符合项目建设进程。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**A51 绩效目标合理性：**污水管网完善工程项目的预算单位为堡镇人民政府和新河镇人民政府，两镇按照要求填报了绩效目标表，明确了项目绩效目标，但新河镇未提供绩效目标申报表。堡镇填报的《财政支出绩效目标申报表》中，项目总目标和年度目标均为“为减少雨污混接对水环境的影响，改善水环境质量，满足群众排水需求，提高该区域的污水收集处理能力”；新河镇编制的《政府投资项目绩效目标申报表》中的总目标为“通过本工程的实施，完善老镇区内污水管网的布局，实现新河老镇区污水管网全覆盖”。项目预期产出和效果符合正常业绩水平，但绩效目标与实际工作内容和预算资金额匹配度较低，未体现项目建设内容。根据评分标准，该指标满分1分，得50%权重分，实际得分0.5分。

**A52 绩效指标明确性：**堡镇和新河镇分别将项目绩效目标分解为了产出指标、效益指标和满意度指标，产出指标细化为了数量指标、质量指标、时效指标和成本指标，数量指标“新建管道长度”、“检查井数量”、“新建泵站”的目标值按照批复建设内容进行了量化，但堡镇指标设置不够全面，缺少对于截流井、化粪池、道路修复等建设内容的考核指标；效益指标中，堡镇仅设置了“提高区域污水处理能力”、“改善区域水环境”两个指标，新河镇设置了“提升区域经济效应”、“优化城市环境面貌”、“优化生态人居”三个指标，项目预期效益无法有效体现。根据评分标准，该指标满分1分，得50 %权重分，实际得分0.5分。

2.过程类指标

项目过程类指标由3个二级指标和14个三级指标构成，权重分20分，实际得分13.95分，得分率为69.75%。其中：堡镇项目权重分10分，实际得分6.98分，得分率为69.80%；新河镇项目权重分10分，实际得分6.98分，得分率为69.80%。具体指标得分情况见下表：

**表3-3：过程类指标得分情况表**

| **一级指标** | **权重** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **分值** | **业绩值** | | **得分** | | **总得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **堡镇** | **新河镇** | **堡镇** | **新河镇** |
| B过程 | 20% | B1 专项债券管理 | B11专项债券预算管理规范性 | 规范 | 1 | 规范 | 规范 | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 100.00% |
| B12专项债券本息偿还计划执行情况 | 与计划一致 | 0.5 | 与计划一致，付息29万元，债券尚未到期，暂不涉及还本 | 与计划一致，付息75.4万元，债券尚未到期，暂不涉及还本 | 0.25 | 0.25 | 0.50 | 100.00% |
| B13项目收入、成本及预期收益合理性 | 合理 | 0.5 | 合理 | 合理 | 0.25 | 0.25 | 0.50 | 100.00% |
| B14专项债券期限结构合理性 | 结构合理 | 1 | 结构合理 | 结构合理 | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 100.00% |
| B2 资金管理 | B21资金到位率 | 各级资金100%到位 | 2 | 无明确分担比例，实际区级转移支付资金和镇级承担资金合计数未低于审计金额/审价金额，按照各级资金100%到位进行认定 | | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| B22 资金使用率 | ≥95% | 2 | 市区资金使用率69.89%，镇级资金100%使用完毕，未支付资金需根据到位情况再行核付 | 市区资金使用率75.18%，镇级资金100%使用完毕，未支付资金需根据到位情况再行核付 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00% |
| B23资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配性 | 匹配 | 1 | 不匹配 | 不匹配 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00% |
| B24 资金使用合规性 | 合规 | 1 | 选线规划费、涉河论证费、竣工档案编制费、审计费不在批复的二类费用中 | 选线规划费、涉河论证费、跟测费、绿化补植、绿化搬迁咨询费不在批复的二类费用中 | 0.38 | 0.38 | 0.75 | 75.00% |
| B3 组织实施 | B31 管理制度健全性 | 健全 | 2 | 主要参照市区相关政策文件及往年项目开展流程执行 | 主要参照市区相关政策文件及往年项目开展流程执行 | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| B32 政府采购合规性 | 合规 | 2 | 合规 | 合规 | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| B33 合同管理及执行有效性 | 有效 | 2 | 个别合同要素不完整，实际建设周期超出合同约定工期 | 个别合同要素不完整，实际建设周期超出合同约定工期 | 0.60 | 0.60 | 1.20 | 60.00% |
| B34 过程监管有效性 | 有效 | 1 | 有效 | 有效 | 0.50 | 0.50 | 1.00 | 100.00% |
| B35 建设内容变更率 | 控制在一定范围 | 2 | 建安工程费的审定价较中标价减少1.34%，未超出区级规定比例5% | 建安工程费的审价金额较中标价增加0.65%，未超出区级规定比例5% | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| B36 建设内容变更程序合规性 | 合规 | 2 | 未按要求进行报备 | 未按要求进行报备 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00% |
| **小计** | | | **20** |  |  | **6.31** | **6.31** | **12.62** | **63.08%** |

**B11专项债券预算管理规范性：**根据《上海市地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（沪财绩〔2021〕27号），专项债券收支、还本付息和专项收入应纳入政府性基金预算管理，且三项内容要按照专门设置的预算收支科目单独核算和全面管理。经评价小组与财政部门相关项目负责人访谈了解，堡镇、新河镇污水管网完善工程项目中涉及到区级专项债券资金的部分，其资金全部纳入政府性基金预算管理，其中：债券资金收入纳入地方政府专项债务转贷收入科目核算，债券资金支出纳入国有土地使用权出让收入对应专项债务收入安排的支出科目进行核算；付息纳入国有土地使用权出让金债务付息支出科目进行核算；项目收入来源是土地出让金计提收入，纳入国有土地使用权出让金科目进行核算。目前债券尚未到期，暂不涉及还本。综上，区级专项债券资金管理规范。根据评分标准，该指标满分1分，得100%权重分，实际得分1分。

**B12专项债券本息偿还计划执行情况：**堡镇污水管网完善工程项目债券融资计划规模为1000万元、新河镇为2600万元，债券期限为10年，每半年付息一次，经与财政部门沟通确认，截至2023年底已按照发行利率2.9%支付堡镇项目利息29万元、新河镇项目75.4万元；本金方面，从债券存续期第6年开始还本，每年偿还本金的20%，目前债券尚未到期，暂不涉及还本**。**综上，两镇的专项债券本息均按计划偿还。根据评分标准，该指标满分0.5分，得100%权重分，实际得分0.5分。

**B13项目收入、成本及预期收益合理性：**本项目收入为计提生态环保项目建设基金以及财政补助收入，根据《关于在区级土地出让收入中计提生态环保项目建设基金的实施意见》（沪崇财预〔2020〕6号），崇明区每年将从区级土地出让收入中计提5.00%的生态环保项目建设基金，用于有一定收益的生态环保类公益性项目建设，优先保障纳入专项债券支持的重点项目的还本付息，支持崇明世界级生态岛建设。运营期间，堡镇项目经营活动累计收入预测为1909.50万元，经营活动累计支出预测为389.50万元，经营活动累计收支结余为1520.00万元；专项债券存续期内债券本息合计为1256.00万元，期末累计现金结余为264.00万元。新河镇项目经营活动累计收入预测为4503.50万元，经营活动累计支出预测为503.50万元，经营活动累计收支结余为4000.00万元；专项债券存续期内债券本息合计为3265.60万元，期末累计现金结余为734.40万元。综上，在满足假设条件的前提下，项目收入、成本、收益情况均根据充分依据测算得出，较为合理。根据评分标准，该指标满分0.5分，得100%权重分，实际得分0.5分。

**B14专项债券期限结构合理性：**专项债券期限为10年，根据资金平衡测算平衡分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流在偿还专项债券本息后，堡镇项目期末累计现金结余为264.00万元，本项目资金覆盖率达1.21倍；新河镇项目期末累计现金结余为734.40万元，该项目资金覆盖率达1.22。均能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险较低。综上，专项债券期限与项目建设和运营期限匹配。根据评分标准，该指标满分1分，得100%权重分，实际得分1分。

**B21资金到位率：**市级资金方面，2023年区财政共转移支付2380万元市级建设财力资金至两镇，其中：堡镇580万元，新河镇1800万元；2024年1月对两镇提前告知270万元市级建设财力资金，其中：堡镇150万元，新河镇120万元。区级资金方面，专项债券融资计划规模为3600万元，区财政于2022年全部转移支付到两镇，其中：堡镇1000万元，新河镇2600万元，区级资金100%到位。镇级资金方面，堡镇共承担355.37万元，新河镇共承担222.87万元。由于各级资金无明确分担比例，实际区级转移支付资金和镇级承担资金合计数未低于审计金额/审价金额，评价小组按照各级资金100%到位进行认定。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**B22 资金使用率：**截至2024年5月底，区财政转移支付及提前告知①堡镇的市级建设财力资金为730万元、区级专项债券资金为1000万元、镇级配套资金为355.37万元，各级资金共计2085.37万元，项目单位实际支出1457.43万元，资金使用率为69.89%，其中镇级配套资金100%全部支出；目前有225.44万元已请款待核付的资金，届时将根据资金到位情况及时核付。新河镇的市级建设财力资金为1920万元、区级专项债券资金为2600万元、镇级配套资金为222.87万元，各级资金共计4737.97万元，项目单位实际支出3621.04万元，资金使用率为75.18%，其中镇级配套资金100%全部支出。根据评分标准，该指标满分2分，实际不得分。

**B23资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配性：**堡镇项目于2023年8月30日通过竣工验收，2023年11月21日完成了审计并出具审计报告，目前项目已结项，相关设施设备已经入养护阶段；新河镇项目于2024年4月10日通过竣工验收，目前项目已送审。两镇施工合同约定的付款方式均为“在承包人按要求实际进场开始施工后（7天内）且在区财政配套资金到位的前提下，发包人预付合同价的30%（预付款分三次等额在支付月进度工程款时扣回；工程完工验收合格后付至已核实工程量价款的85%；完成竣工档案等相关资料的编制，并通过竣工验收后，支付至结算审定价的90%；完成工程档案资料移交档案馆工作后，支付至审定价的97%；剩余审定价的3%作为质量保证金待审计完成、保修期满后支付”，按照合同约定堡镇应支付至审定价的90%，即1407.44万元，实际支付1252.15万元（80%合同额）；新河镇应支付至工程量价款的85%，即3449.98万元，实际支付3081万元。综上，两镇资金支出进度均与项目建设进度不匹配。根据评分标准，该指标满分1分，实际不得分。

**B24 资金使用合规性：**①根据评价小组核查2家项目单位的财务收支明细账、记账凭证等资料，已支出的项目资金全部用于支付项目相关的施工费和设计、勘测、涉河论证等二类费用，符合合同规定的用途。②资金支付有完整的审批程序和手续，如堡镇在支付工程款及二类费用时，首先由第三方单位按照合同约定进行申报并附发票，由代建单位填写《工程预付款申请表》，财务监理出具“财务监理付款建议书”，经工程监理单位、投资监理单位、代建单位、建设单位各级确认后递交至镇水务所、镇财政所和分管领导、主要领导审批；审批通过后镇财政所填报《崇明区水务局拨付工程（独立、前期）费用申请汇总表（乡镇给排水条线专用）》后上报至区水务局业务科审批通过签章确认后反馈至镇级；镇级支付费用前，再经各级审核通过后进行支付。③经评价小组梳理，堡镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、竣工档案编制费、审计费不在区发改委及区建管委批复的二类费用中，涉及费用共计23.02万元；新河镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、跟测费、绿化补植、绿化搬迁咨询费均不在批复内容中，涉及费用共计41.21万元。④经核查，两镇项目均未发生截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，目前尚有部分资金未支付。根据评分标准，该指标满分1分，得75%权重分，实际得分0.75分**。**

**B31 管理制度健全性：**堡镇和新河镇污水管网完善工程项目的实施严格按照国家、上海市相关政策文件以及《上海市崇明区人民政府办公室关于印发<崇明区水务“十四五”规划>的通知》（沪崇府办发〔2021〕21号）、《关于印发<推进崇明区污水管网完善工程的实施意见>的通知》（沪崇水务〔2019〕237 号）、《关于加快推进本区撤制乡镇污水管网完善工程的通知》（崇河长办〔2021〕11 号）、《崇明世界级生态岛建设第五轮三年行动计划（2022-2024年）》（沪崇生态办〔2022〕1号）等政策文件规定执行，崇明区水务局和两个项目单位主要是依据工程类项目往年实施流程进行申报、审核、批复、立项、费用审核等。第三方单位方面，项目实施过程中，主要是依据单位内部质量管理措施、人员管理措施、安全管理等规范项目共开展。综上，项目管理制度较为健全。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分**。**

**B32 政府采购合规性：**①堡镇和新河镇对于的项目采购工作主要按照上海市的相关规定执行，《上海市政府集中采购目录及标准（2021年版）》（沪财采〔2020〕25号）中明确规定工程项目分散采购的限额标准为100万元，公开招标数额标准为400万元。对于项目建设费用，两镇批复金额均超出400万元，实际采用公开招投标的方式确定施工单位，符合采购制度规定；二类费用方面，经梳理，新河镇设计费批复金额超出100万元，项目单位同样选取公开招投标的方式，其他二类费用批复金额低于100万元，两镇主要根据沪财采〔2020〕25号文中“对分散采购项目，采购人可以自行组织开展采购活动，也可以根据国家和本市相关规定，择优委托具备相应专业能力的采购代理机构采购”“集中采购目录以外且金额未达到分散采购限额标准的项目，由采购人按照相关预算支出管理规定和单位内部控制采购规程等组织实施采购”等规定，选取邀标、比价的方式，具体采购方式见表1-7。②两镇施工招标文件内容完整，采购需求中明确了项目建设内容、建设地点，与批复一致，项目评标结束后根据评审结果及时发布了中标通知书。③目前项目相关的招投标文件均由代建单位管理，项目验收通过审计完成后将根据要求编制竣工档案提交区镇相关部门存档。综上，政府采购合规。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分**。**

**B33 合同管理及执行有效性：**根据评价小组梳理项目单位提供的材料，中标通知书发布后，两镇分别与施工单位及各二类费用涉及的第三方单位按照中标事项签订了合同，合同中明确了标的、数量、价款等内容。合同签订后，各第三方单位完成了勘察、设计、可研、选线规划、涉河论证、物探等工作并形成相应的材料和报告提交到镇级部门；施工单位根据合同约定协助镇级部门及时办理施工许可证，并根据合同要求开展工程交桩、地下管线交底等工作，保证项目具备开工条件，在取得开工令后及时敷设管网、建设检查井等。但仍存在以下问题：一是个别合同要素不够齐全，如堡镇前期咨询合同中问填写结束日期，新河镇工程勘测费合同中缺少签订日期及勘察报告的提交时间；二是两镇项目建设周期均超出合同约定工期，如堡镇施工合同约定的工期为2021年10月2日至2021年12月30日，项目实际于11月8日开工并于2022年7月1日竣工，晚于合同约定时间，主要是受工程量变化及特殊时期影响，但建设内容发生变更后未同步调整合同期限。根据评分标准，该指标满分2分，得60%权重分，实际得分1.2分**。**

**B34 过程监管有效性：**污水管网完善工程项目实施过程中，堡镇和新河镇分别委托财务监理单位和施工监理单位对项目财务部分和工程建设部分进行监管，代建单位全程参与施工过程的管理。根据施工监理报告、财务监理报告等材料，堡镇、新河镇在项目实施过程中进场的材料全部合格，所有隐蔽工程的主控项目和一般项目质量全部合格，资金支付经过审核。项目建设完成后，两镇分别组织了区水务局相关部门、水务质监、安质监和监理单位、设计单位、勘察单位、施工单位、检测单位、投资监理单位等参与通水验收。综上，项目过程监管较为有效。根据评分标准，该指标满分1分，得100%权重分，实际得分1分。

**B35 建设内容变更率：**经梳理项目过程性材料及审价审计报告，两镇项目审定工程量与合同约定均存在一定变更。①经梳理统计，堡镇项目中的2项内容取消，费用减少55.61万元；新增9项内容，费用增加174.61万元；7项内容的工程量较合同约定数量减少，涉及302.97万元，审定费用较合同价降低66.95%；5项内容的工程量较合同约定数量增加，涉及58.97万元，审定费用较合同价增长7.07%。经审计，项目建安工程费的审定价为1542.87万元，较中标价减少1.34%。②新河镇项目合同内实际建设内容包括污水管道7966.08米，2座泵站，检查井111座，压力井4座，沉井61座，泄压井2座，排气阀井3座，出水流量井2座，雨水口38座，道路修复4595.75平方米及局部树脂固化、绿化修复等；合同外新增内容主要涉及3座排泥井，20个标志牌及设计变更相关内容等。经统计，污水管网长度较合同约定减少3.76%，各类检查井减少5.10%，雨水口减少15.56%，道路修复面积增加24.04%，新增20个标志牌等，项目建安工程费的审价金额为4085.12万元，较中标价增加0.65%。综上，两镇项目建安费用增减比例未超出沪崇发改〔2020〕478号文中规定的5%，建设内容变更率控制在一定范围。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**B36 建设内容变更程序合规性：**污水管网完善工程项目主要依据上级相关制度文件和规定执行，崇明区水务局、堡镇、新河镇均无相应的工程变更报批机制。根据《水利部关于印发〈水利工程设计变更管理暂行办法〉的通知》（水规计〔2020〕283号），“重大设计变更是指工程建设过程中，对初步设计批复的有关建设任务和内容进行调整，导致工程任务、规模、工程等级及设计标准发生变化……对工程质量、安全、工期、投资、效益、环境和运行管理等产生重大影响的设计变更”，“涉及工程开发任务变化和工程规模、设计标准、总体布局等方面的重大设计变更，应征得可行性研究报告批复部门的同意”“重大设计变更文件，由项目法人按原报审程序报原初步设计审批部门审批”“一般设计变更文件由项目法人组织有关参建方研究确认后实施变更，并报项目主管部门核备，项目主管部门认为必要时可组织审批。设计变更文件审查批准后，由项目法人负责组织实施”，经评价小组梳理项目材料，两镇在项目实施过程中均存在根据现场实际情况对工程部分部位进行变更的情况，堡镇在变更时填写了5份签证单和2份设计变更通知单，新河镇填写了4份业务联系单，除此之外缺少其他经相关部门或单位审批的变更材料。综上，建设内容变更程序不够合规。根据评分标准，该指标满分2分，不得分。

3.产出类指标

项目产出类指标由3个二级指标和11个三级指标构成，权重分30分，实际得分26.25分，得分率为87.50%。其中：堡镇项目权重分14分，实际得分12.50分，得分率为89.29%；新河镇项目权重分16分，实际得分13.75分，得分率为85.94%。产出数量指标中，考虑到实际工程量主要根据设计变更的具体情况进行调整，因此业绩值较标杆值存在偏差，暂未进行扣分。具体指标得分情况见下表：

**表3-4：产出类指标得分情况表**

| **一级指标** | **权重** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **分值** | **业绩值** | | **得分** | | **总得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **堡镇** | **新河镇** | **堡镇** | **新河** |
| C产出 | 30% | C1 产出数量 | C11 污水管道敷设完成量 | 17718米，其中：堡镇9441米，新河镇8277米 | 3 | 8117.29 | 7966.08 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C12 检查井、截流井、压力井等建设完成数 | 471座，其中：堡镇275座，新河镇196座 | 3 | 150座 | 186座 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C13 泵站建设完成数 | 6座，其中：堡镇4座，新河镇2座 | 2 | 3座一体化预制泵站，2座泵站提升井 | 1座 | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| C14 雨水口建设完成数 | 新河镇45座 | 2 | 不涉及 | 38座 | / | 2.00 | 2.00 | 100.00% |
| C15 道路修复、绿化修复等其他内容建设完成率 | 100%完成 | 3 | 100%完成 | 100%完成 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C2 产出质量 | C21 前期工作验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 2 | 100%合格并一次性通过验收 | 100%合格并一次性通过验收 | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| C22 通水验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 3 | 100%合格并一次性通过验收 | 100%合格并一次性通过验收 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C23 竣工验收合格率 | 100%合格并一次性通过验收 | 3 | 100%合格并一次性通过验收 | 100%合格并一次性通过验收 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C3 产出时效 | C31 前期工作完成及时性 | 及时 | 3 | 及时 | 及时 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| C32 开竣工及时性 | 按合同约定及时开工并完工 | 3 | 合同约定建设周期为90个日历天，实际历时236个日历天 | 合同约定建设周期为240个日历天，实际历时262个日历天 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00% |
| C33 项目验收及投入使用及时性 | 及时 | 3 | 及时 | 通水验收较为及时，但竣工验收时间距审价完成时间较久 | 1.50 | 0.75 | 2.25 | 75.00% |
| **小计** | | | **30** |  |  | **12.50** | **13.75** | **26.25** | **87.50%** |

**C11 污水管道敷设完成量：**堡镇污水管网完善工程项目施工合同约定的污水管道敷设长度为9441米，实际敷设8117.29米，其中6411米为合同内管道敷设量。新河镇污水管网完善工程项目施工合同约定的污水管道敷设长度为8277米，实际敷设7966.08米。综上，污水管网敷设完成量共计16083.37米。考虑到实际敷设管网长度及管径等主要根据施工现场的条件进行调整，暂不予扣分。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C12 检查井、截流井、压力井等建设完成数：**堡镇污水管网完善工程项目施工合同约定中数量为275座，包括68座塑料检查井、145座砌块井、50座压力管检修井、6座排气阀井、2座截流井、4座混凝土井；实际建设150座，包括7座塑料检查井、101座砌块井、11座压力管检修井、22座排气阀井、1座截流井、5座混凝土井和3座沉泥井，其中132座为合同内工程量。新河镇污水管网完善工程项目施工合同约定数量为196座，包括109座检查井、13座压力井、62座沉井、2座泄压井、8座排气阀井、2座出水流量井；实际建设186座，包括检查井111座，压力井4座，沉井61座，泄压井2座，排气阀井3座，出水流量井2座和3座排泥井。综上，检查井、截流井、压力井等建设完成数共计336座。考虑到实际工程量主要根据施工现场的条件进行调整，暂不予扣分。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C13 泵站建设完成数：**堡镇污水管网完善工程项目施工合同约定的一体化预制泵站数量为4座，实际建设3座并增加了2座泵站提升井；新河镇污水管网完善工程项目施工合同约定的泵站数量为2座，实际建设2座。考虑到实际工程量主要是根据设计变更进行调整，暂不予扣分。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**C14 雨水口建设完成数：**新河镇污水管网完善工程项目施工合同约定的雨水口数量为45座，实际建设38座。考虑到实际工程量主要是根据设计变更进行调整，暂不予扣分。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**C15 道路修复、绿化修复等其他内容建设完成率：**堡镇污水管网完善工程项目施工合同约定的其他内容主要为6964平方米的道路修复，实际施工过程中共涉及3912.27平方米，包括砼道路拆除及恢复61平方米，沥青道路拆除及恢复2074.95平方米，混凝土道路拆除及恢复1776.32平方米。新河镇项目合同约定的其他建设内容主要包括436米合流管修复、18处局部树脂固化、4300平方米道路和1212平方米绿化修复等，实际道路修复面积为4595.75平方米，完成了局部树脂固化、绿化修复等工程内容及设计变更相关内容等。考虑到实际工程量主要是根据设计变更进行调整，暂不予扣分。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C21 前期工作验收合格率：**堡镇、新河镇与勘察单位、设计单位、工可编制单位、选线规划设计单位、涉河论证单位等项目相关的第三方单位签订合同后，各第三方单位根据合同要求提交了成果材料，经堡镇水务所、新河镇规划办等相关单位审核后，各材料符合工程建设相关需求。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**C22 通水验收合格率：**①堡镇项目建设完成后，第三方检测机构对2770米新建污水管道进行了通水验收，根据《管道通水验收检测报告确认证明》，检测中无不合格管道报告；勘察单位对管道位置、类型进行了复核，并对地基土进行了验槽，后设计单位、监理单位、施工单位分别对工程质量出具了验收意见，各单位认为项目达到验收条件。经各相关单位组成的验收组对项目相关材料进行检查后同意对本工程通过通水验收。②新河镇项目建设完成后，建设单位组织施工单位、勘察单位、设计单位、监理单位、检测单位、投资监理单位等组成验收组，同时邀请水务主管部门和质量监督机构监督指导，经审核项目相关材料，验收组同意本工程通过通水验收。综上，两镇项目均一次性通过通水验收。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C23 竣工验收合格率：**项目建设完成后，两镇分别编制了竣工验收报告，明确了竣工验收内容、验收标准等内容，建设单位组织施工单位、勘察单位、设计单位、施工监理单位、财务监理单位等组成竣工验收组，同时邀请水务主管部门和质量监督机构监督指导，经验收工作组评定，两镇工程质量等级均合格，同意工程交付使用。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。综上，两镇项目均一次性通过竣工验收。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C31 前期工作完成及时性：**经梳理堡镇和新河镇勘察、设计、可研、概算等合同及各第三方单位形成的成果材料，两镇相关前期工作开展较为及时，但堡镇选线规划工作开展较晚，项目施工合同于2021年9月30日签订，2021年11月8日取得开工令，但选线规划合同于2021年12月24日签订，晚于施工单位建设工作的启动时间。该问题已在“A21前期工作准备充分性”指标中予以扣分，此处不再重复扣分。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**C32 开竣工及时性：**①堡镇污水管网完善工程项目施工合同约定的建设周期为2021年10月2日至2021年12月30日共90个日历天，项目实际于11月8日开工并于2022年7月1日竣工，历时236个日历天，超出合同约定的建设时间，根据项目单位反馈，主要受工程量变更的影响。②新河镇污水管网完善工程项目施工合同约定的工期为2021年10月1日至2022年5月28日共240个日历天，项目实际于2021年11月4日开工并于2022年7月23日竣工，历时262个日历天，超出合同约定的工期时长**。**综上，两镇项目开工较为及时，但竣工时间晚于合同约定时间。根据评分标准，该指标满分3分，实际不得分。

**C33 项目验收及投入使用及时性：**①堡镇污水管网完善工程项目建设完成后在2022年8月18日通过了通水验收，2023年7月6日完成审价并出具了审价报告，2023年8月30日通过竣工验收，2023年11月21日完成审计并出具了审计报告，目前项目已结项，相关设施设备均已投入使用。②新河镇污水管网完善工程项目建设完成后在2022年10月9日通过了通水验收，2023年9月26日完成审价并出具了审价报告，2024年4月10日通过了竣工验收，目前项目已送审，相关设施设备已在使用中。综上，堡镇项目验收及投入使用较为及时，新河镇项目的通水验收较为及时但竣工验收距审价完成时间较久。根据评分标准，该指标满分3分，得75%权重分，实际得分2.25分。

4.效益类指标

项目效益类指标由4个二级指标和8个三级指标构成，权重分30分，实际得分26分，得分率为86.67%。其中：堡镇项目权重分15分，实际得分13分，得分率为86.67%；新河镇项目权重分15分，实际得分13分，得分率为86.67%。具体指标得分情况见下表：

**表3-5：效益类指标得分情况表**

| **一级指标** | **权重** | **二级指标** | **三级指标** | **标杆值** | **分值** | **业绩值** | | **得分** | | **总得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **堡镇** | **新河镇** | **堡镇** | **新河镇** |
| D效益 | 30% | D1 社会效益 | D11 2个集镇区污水管网全覆盖 | 100%覆盖 | 4 | 100%覆盖 | | 2.00 | 2.00 | 4.00 | 100.00% |
| D12 区域污水集中处理率 | ≥99% | 3 | 区域污水排入堡镇污水厂集中处理达标后排放 | 区域污水排入新河污水厂集中处理达标后排放 | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| D13 未发生居民有责投诉 | 0次 | 2 | 及时进行了整改 | | 1.00 | 1.00 | 2.00 | 100.00% |
| D14 未发生安全事故 | 0次 | 3 | 0次 | | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| D2 生态效益 | D21河道水质改善情况 | 较项目实施前有所改善 | 3 | 较项目实施前有所改善 | | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 100.00% |
| D3 可持续影响力指标 | D31 资产管理机制健全性 | 建立健全并有效执行 | 5 | 目前资产归属于镇级，但未建立管理制度 | | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 60.00% |
| D32 管养机制健全性 | 建立健全并有效执行 | 5 | 目前由镇级养护并承担养护费用，但未建立管理制度明确管养主体 | | 1.50 | 1.50 | 3.00 | 60.00% |
| D4满意度指标 | D41 周边居民满意度 | ≥90% | 5 | 98.03% | 90.61% | 2.50 | 2.50 | 5.00 | 100.00% |
| **小计** | | | **30** |  |  | **13.00** | **13.00** | **26.00** | **86.67%** |

**D11 2个集镇区污水管网全覆盖：**根据访谈了解，污水管网建设前期，堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区均为雨污混接，影响区域水质，项目实施后原管道用于雨水输送，新建管网用于污水输送，管网敷设区域100%覆盖2个集镇区。根据评分标准，该指标满分4分，得100%权重分，实际得分4分。

**D12 区域污水集中处理率：**污水管网完善工程项目实施前，堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区的污水通过雨水管道直排，污水管网完善工程项目实施后，堡镇-五效集镇区的污水管网与堡镇污水厂衔接、新河-新民集镇区的污水管网与新河污水厂衔接，区域污水排入污水厂经集中处理达标后进行排放，且经实地走访未发现区域内污水自排情况。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**D13 未发生居民有责投诉：**根据评价小组梳理项目过程材料及统计、分析满意度问卷填报情况，2镇项目实施过程中存在居民投诉夜间噪音、反复施工影响出行等问题，镇级相关部门及监理单位督促施工单位及时进行了整改解决上述问题。根据评分标准，该指标满分2分，得100%权重分，实际得分2分。

**D14 未发生安全事故：**根据监理总结报告、施工单位总结报告等项目过程材料，堡镇和新河镇在项目实施过程中均未发生安全事故。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**D21河道水质改善情况：**污水管网完善工程项目实施前，堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区均为雨污混接，污水通过雨水管道直排入周边河道，项目实施后2个集镇区均实现了雨污分流，污水排入堡镇污水厂和新河污水厂，项目实施后集镇区周边河道的水质有所改善，以堡镇登瀛河为例，2021年6月采样数据中的PH值为7.9，溶解氧2.3mg/L、等级为V，高锰酸盐指数4.8mg/L、等级为III，氨氮0.65mg/L、等级为III，总磷0.214mg/L、等级为IV，河道综合评价等级为V；2024年1月采样数据中的PH值为7，溶解氧10.3mg/L、等级为I，高锰酸盐指数4.1mg/L、等级为III，氨氮0.676mg/L、等级为III，总磷0.116mg/L、等级为III，河道综合评价等级为III，其中溶解氧、总磷评价等级明显升高。根据评分标准，该指标满分3分，得100%权重分，实际得分3分。

**D31 资产管理机制健全性：**根据评价小组与堡镇和新河镇相关负责人访谈了解，本项目涉及的撤制镇污水管网的性质介于城镇、农村之间，区、镇目前均未建立针对撤制镇污水管网的资产管理机制。项目竣工后两镇对相关资产进行了入账，现资产归属及管理权限均为镇级部门。根据评分标准，该指标满分5分，得60%权重分，实际得分3分。

**D32 管养机制健全性：**本项目涉及的撤制镇污水管网的性质介于城镇、农村之间，区级对于城镇和农村污水管网的建设和养护机制均已比较成熟，但目前未制定针对撤制镇污水管网的政策文件及长效管理机制，实际操作中业务管理参照城镇污水管网执行，但养护费用由镇级自行承担，目前污水管网已投入使用，两镇根据管网运行需求委托第三方单位开展日常的养护。根据评分标准，该指标满分5分，得60%权重分，实际得分3分。

**D41 周边居民满意度：**根据工作小组统计、分析满意度问卷填报情况，堡镇受访对象的综合满意度为98.03%，其中对绿化修复的满意度最高为98.26%，对异味控制的满意度相对最低为97.20%；新河镇受访对象的综合满意度为90.61%，其中对绿化修复、未侵占农民土地的满意度最高为90.90%，对扬尘控制的满意度相对最低为90%。根据评分标准，该指标满分5分，得100%权重分，实际得分5分。

四、主要经验及做法、存在问题和建议

（一）主要经验及做法

**1.全面统筹考虑，实现新建管网与现状管网有效衔接。**污水管网完善工程项目规划实施前期，堡镇人民政府和新河镇人民政府统筹考虑区域市政管网和农村生活污水管网敷设现状，排除已纳管区域避免重复开挖，项目实施后污水管网100%覆盖堡镇-五效集镇区和新河-新民集镇区且实现了雨污分流，加快了区域污水收集率及处理率，避免了污水对河道、地下水造成污染，同时有利于降低污水处理成本。

**2.预留市政接口，确保污水排放长效长治。**污水管网完善工程项目施工过程中，堡镇人民政府和新河镇人民政府从区域整体排水角度出发，对于目前无法接入已建管网的区域，在对其接入条件进行考量后预留了市政接口。其中：五滧养老院、登瀛小学片区的生活污水在往年农村生活污水处理项目中实施了就地处理，本项目实施过程中新增一座提升泵并通过预留纳管口的形式对该区域农村生活污水进行接纳排管，经提升泵提升通过拖拉管方式穿越四滧港排至合五公路新建污水管道。新河镇在工业厂房处预留了接入井，今后预留沿线企业如有需要可直接接入污水管道进行输送。

（二）存在问题

**1.建设周期超规定时限，合同制定及执行尚需加强**

**一是个别合同要素填写不规范。**如堡镇前期咨询合同中未填写合同结束日期；新河镇施工监理合同缺少签订日期，其次是施工合同中标通知书于2021年9月28日发布，双方于10月8日签订合同，工期为2021年10月1日至2022年5月28日，签订时间晚于起始时间，实际于11月4日取得开工令后施工。

**二是两镇开竣工晚于督察组要求时限，且工程实际建设周期超出合同约定天数。**（1）上海市第四生态环境保护督察组提出需在2021年完成撤制乡镇污水收集处理建设任务，实际两镇均于2021年中旬启动前期报批并于2022年下旬竣工，竣工结项时间较晚，主要是受2022年初疫情防控因素影响，全区撤制镇的污水管网完善项目均启动较晚。此外，相较新河镇，堡镇项目选线规划工作在取得开工令后开展，对后续工作进度产生一定影响。（2）堡镇施工合同约定的工期为2021年10月2日至2021年12月30日，共90个日历天，项目实际于11月8日开工并于2022年7月1日竣工，历时236个日历天，工期拉长，进度滞后，项目单位反馈主要是由于工程量发生变化影响实施工期，但工程量变更后未同步调整合同内容。（3）新河镇施工合同约定的工期共240个日历天，实际于2021年11月4日取得《工程开工令》后开工并于2022年7月23日竣工，历时262个日历天，工期也有所延后。

**三是部分工程款未及时支付。**堡镇项目于2023年8月30日通过竣工验收，2023年11月21日完成了审计并出具审计报告，目前项目已结项，相关设施设备已经入养护阶段；新河镇项目于2024年4月10日通过竣工验收，目前项目已送审。施工合同约定，“工程完工验收合格后付至已核实工程量价款的85%；完成竣工档案等相关资料的编制，并通过竣工验收后，支付至结算审定价的90%”，即堡镇应支付至审定价的90%（1407.44万元），目前实际支付至87.64%（1352.15万元），剩余部分已提交请款材料；新河镇应支付至工程量价款的85%（即3449.98万元），目前实际支付83.61%合同款（3081万元）。主要原因为：差额部分区财政已下达相应额度，但目前镇级暂无资金垫付，需待区级下达资金后再行核付。

**2.工程变更及费用支出不严谨，过程管理有待规范**

**一是工程变更报批流程有待规范。**根据审价审计报告及过程材料，堡镇和新河镇的建设工程量较合同约定均存在不同程度变更，其中：堡镇项目建安工程费的审定价为1542.87万元，较中标价减少1.34%；新河镇项目建安工程费的审价金额为4085.12万元，较中标价增加0.65%，均未超出5%。《上海市崇明区政府投资项目管理办法》（沪崇发改〔2020〕478号）中提出“项目建安费调增比例小于中标价5%或调增资金500万元以下，且未超出经批准的概算建安费（或估算建安费）的，区级行业管理部门会同项目（法人）单位应当及时向区发展改革委、区财政局报备”，施工过程中两镇主要是通过组织相关单位讨论后进行了设计变更，堡镇施工单位形成了5份签证单和2份设计变更通知单，新河镇施工单位填写了4份业务联系单。项目单位反馈对于变更情况与区发改委进行了口头沟通，未形成相关的报备审批材料。

**二是两镇支出了批复范围以外的资金。**经梳理，堡镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、竣工档案编制费、审计费不在批复的投资估算及概算明细内，涉及费用共计23.02万元；新河镇已签订合同中的选线规划费、涉河论证费、跟测费、绿化补植、临时使用公益林地可行性研究咨询费均不在批复内容中，涉及费用共计41.21万元。其中堡镇的选线规划费、新河镇的涉河论证费在上报至区发改委审核时进行了全额核减，但实际仍将相关费用列支在项目中支出。经与镇级部门项目负责人沟通了解，批复外所涉费用均为项目开展实际所需，最终结算时的总费用不会超出批复金额。

**3.资产归属及管养主体不明确，长效机制有待完善**

堡镇、新河镇以前年度建成的市政管网按照《推进崇明区污水管网完善工程的实施意见》（沪崇水务〔2019〕237号）中“工程实施完成后，五大污水处理厂覆盖区域所在镇（长兴镇、陈家镇、堡镇、新河镇、城桥镇）在工程通过竣工验收，质量保修期结束后移交区水务局统一运行维护，维护费用由区财政承担”的规定，由区水务局统一运行维护并承担养护费用，目前农村污水管网的资产、管理权限等归属于镇级，但区级对于养护费用按照老设施（2016年及以前）50%、新设施80%进行补贴。撤制镇污水管网的性质介于城镇、农村之间，区级对于城镇和农村污水管网的建设和养护机制均已比较成熟，但目前未制定针对撤制镇污水管网的政策文件及长效管理机制。实际操作中业务管理参照城镇污水管网执行，但养护费用区级不承担，现资产归属及管理权限均为镇级部门，养护费用也由镇级自行承担。因此，针对已建成撤制镇区污水管网后续的资产归属、管养主体、养护费用来源等不够明确，政策依据有待形成和进一步完善。

（三）建议和改进举措

**1.强化合同全生命周期管理，推动合同条款有效履行**

建议项目单位在今后年度实施同类项目或其他大型项目时，在依据各项目计划实施内容及计划开展时间等制定较为完备的工作方案后，**一是规范合同签订流程。**项目批复立项后即开展采购工作，待确定中标单位后按照中标事项及时签订合同，明确合同内容、服务期限等。**二是加强项目合同要素管理及审核。**与第三方单位签订各类合同时，按照《中华人民共和国民法典》（2021年）的规定，明确合同标的、数量、质量、价款、履行期限、地点和方式、违约责任等要素，同时做好合同审核，及时核实并补充遗漏事项，确保其法律效力。若存在客观影响因素导致项目延期的情况，建议在延期申请审批通过后以补充协议的方式同步调整合同履行期限，加强合同管理的规范性。**三是按照项目建设进度及合同约定及时核付相关费用。**目前堡镇污水管网完善工程项目已基本结项，新河镇项目正在审计中，对于尚未支付资金，建议按照财政相关要求加快请款并在资金到位后及时核付，提高资金使用效益和执行进度。今后同类项目实施过程中若因中标单位原因导致项目延期，建议按照违约条款“按合同工期，每逾期竣工一天罚不少于合同价的万分之二”等相关规定执行。

**2.完善工程变更报批流程，规范使用项目资金**

第一，针对污水管网完善工程项目，对于堡镇、新河镇人民政府，建议结合区级要求，依据审计金额或审价金额补充提交变更材料，明确变更内容及对应费用的变更情况；对于区财政局，建议在进行资金清算前，要求两镇提交工程建设费用变更情况的相关材料。对于区发改委，若今后年度相关单位实施同类项目或其他大型项目时，督促项目（法人）单位在建设内容发生变更时及时提交报批材料并做好变更内容的审核工作，规范项目实施。

第二，建议堡镇、新河镇人民政府加紧与区财政局、区水务局、区发改委、区建管委等相关部门沟通协调，商榷批复投资估算及概算明细外的工程建设其他费用是否可以使用本项目资金支付，确定后续资金列支方式及承担主体。若不可使用本项目资金支付，建议做好相关资金及财务处理。

**3.明确责任和资产归属，健全撤制镇污水管网养护长效机制**

**区级层面，**一是建议相关单位结合行业规范文件及崇明区实际，明确责任部门及各部门职能职责、项目实施环节及流程、重大变更及一般变更划分、变更审批与监管等相关内容，规范项目开展。

**镇级层面，**建议结合上位法文件明确镇级条线的组织机构及职责和项目立项、招投标、施工、审价、审计、验收、资金结算、材料归档、项目考核等方面的管理要求；针对工程量变更的情况，结合《水利部关于印发〈水利工程设计变更管理暂行办法〉的通知》（水规计〔2020〕283号）中“涉及工程开发任务变化和工程规模、设计标准、总体布局等方面的重大设计变更，应征得可行性研究报告批复部门的同意”“重大设计变更文件，由项目法人按原报审程序报原初步设计审批部门审批”“一般设计变更文件由项目法人组织有关参建方研究确认后实施变更，并报项目主管部门核备，项目主管部门认为必要时可组织审批。设计变更文件审查批准后，由项目法人负责组织实施”等规定、行业要求及目前两镇实际模式，建议届时由施工单位形成工程变更签证单等书面材料，经代建单位、监理单位、设计单位和项目法人单位分别确认并核实其变更率，当变更率超出规定比例时需按照沪崇发改〔2020〕478号文的规定由区发改委、区建委进行审批，规范项目变更手续。

**区镇联动层面，**建议区水务局与堡镇人民政府、新河镇人民政府加强沟通，商讨确定撤制镇区污水管网及配套设施的管养体系，明确资产管理部门、管养主体及维护费用承担主体等，为项目后续管理提供政策依据。

1. 该项目名称与《绩效评价通知》中一致，根据两镇的可研批复及初设批复，项目位于五效镇区、新民镇区，对应的项目为堡镇污水管网完善工程、新河镇污水管网完善工程。 [↑](#footnote-ref-0)
2. **撤制镇：**又称非建制镇，现为镇管社区区域，涉及陈家镇（含撤制裕安镇）、港沿镇（含撤制合兴）、堡镇（含撤制五效）、竖新镇（含撤制竖河）、新河镇（含撤制新民）、建设镇（含撤制大同）、城桥镇（含撤制侯家镇）、港西镇（含撤制港东）、庙镇（含撤制合作或江口）、三星镇（含撤制海桥）10个镇。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 根据前期了解及公开信息检索，污水管网主要按照农村和城镇进行划分，目前2个撤制镇的污水管网按照城镇污水管网的模式进行操作，因此方案中主要按照城镇污水的要求进行梳理。 [↑](#footnote-ref-2)
4. **六片九厂X站：**六片指崇东片、崇北片、崇南片、崇西片、长兴片和横沙片；九厂指城桥污水厂、新河污水厂、堡镇污水厂、陈家镇污水厂、明珠湖污水厂、新海污水厂、东平污水厂、长兴污水厂和横沙污水厂；X站指零星分布于乡镇和村庄的污水处理站。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 此处合同价为审计报告中的分部分项工程费，剔除措施项目费、其他项目费、税费。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 此处审定费用为审价报告中的分部分项费用，剔除规费、增值税、工程造价。 [↑](#footnote-ref-5)