

长沙市财政项目支出绩效评价报告

评价项目类型：项目实施过程评价 项目完成结果评价

评价项目名称： 长沙水业集团 2020 年望城三期
专项债券支出项目

评价项目单位： 长沙水业集团有限公司
长沙市望城区自来水有限公司

项目主管部门： 长沙市住房和城乡建设局

评价项目金额： 12,500 万元

报告日期：2021 年 10 月 20 日

长沙市财政局制

长沙水业集团 2020 年望城三期专项债券 支出项目绩效评价报告

为加强财政支出管理，切实提高政府债券资金使用效益，进一步落实监管责任，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展 2020 年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2021〕3号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于 2021 年 7 月至 8 月对长沙市住房和城乡建设局（以下简称市住建局）主管的长沙市本级政府（不含湘江新区、高新区及县市转贷专项债，下同）2020 年水务建设专项债券资金支出-望城水厂扩建工程（三期）项目（以下简称望城三期）实施了绩效评价。

一、评价实施情况

本次评价以评价对象适用的相关法规政策文件、专项债券资金管理办法等为依据，坚持定性分析与定量分析、全面评价与核查、现场调查与综合分析相结合，从项目立项、组织管理、专项债券发行、资金使用、项目建设及未来运营、专项收益与还本付息等方面，根据设定的评价指标体系对望城三期项目水务建设专项债券资金进行评价，现场评价的专项债券资金总额为 12,500 万元，主要采用目标比较法、因素分析法等方

法得出整体评价结论。

二、项目基本情况

(一) 政策背景

根据《长沙市城市总体规划(2003-2020)》(2014年修订),规划13座水厂,2020年长沙中心城区总供水规模达到400万立方米/日,其中雷锋水厂为配水厂,配水规模为30万立方米/日。根据《长沙市城市供水规划(2015-2020)》,规划包含:①近期目标(2015年),保障城镇供水水质,提高公共供水普及率,实现城区自来水普及率达到95%以上,降低供水管网漏损,推行长沙市住宅项目供水设施“一户一表、水表出户、终端结算”和二次供水规范管理;②远期目标(2020年),持续推进城市供水设施建设,提高公共供水普及率,至2020年,基本形成与全面建成小康社会要求相适应的城镇供水安全保障体系,实现城镇公共供水全面普及,供水能力协调发展,供水水质稳定达标,应急水源设施逐步完善,供水管网漏损率进一步降低;③远景展望(2030年),至2030年基本实现城镇公共供水全面普及、供水水质稳定达标、应急水源设施基本完善、供水管理体系科学完善的城市供水安全保障体系,给水工程供水水质目标执行《生活饮用水水质标准(GB5749-2006)》。

望城水厂是望城区目前唯一正常运行的水厂,设计供水能力达15万 m^3/d ,分两期建设。一期工程供水规模为5万 m^3/d ,二期工程供水规模为10万 m^3/d 。因望城水厂一期工程建设年代较早,建设标准偏低,多数水处理构筑物已产生老化现象,设备陈旧,检测和自控水平不高。净水工艺比较落后,出水水质个别指标达标率较低,尤其是在湘江突发水质污染时不能确保

水质达标，现一期工程已停用，故望城水厂实际供水规模为 10 万 m^3/d 。

近年来望城区的社会经济发展非常迅速，经济发展的同时，也加快了望城区的城市化进程，城区人口规模、用地规模均出现了快速增长，城市供水需求也有了大幅度的增加，2016 年最高日供水量达到 11 万 m^3/d ，望城水厂供水规模已饱和，并存在超负荷运行的情况，按望城水厂目前实际供水能力及其计划发展能力，将无法满足望城区发展的需求。望城三期项目建成后，不仅可以解决城区区域性水压不足的问题，进一步拓宽供水范围，保证长沙市大河西区域联合供水，确保供水水质稳定达到《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006）的要求，而且可以拉动社会投资，带动相关产业发展，促进就业，更有力地推动望城区各项事业的建设与发展。

（二）立项情况

2016 年 10 月，长沙市发展和改革委员会《关于望城水厂扩建工程（三期）立项的批复》（长发改审〔2016〕27 号）同意望城水厂扩建工程（三期）项目立项，项目建设单位为长沙市水业集团有限公司（以下简称水业集团）下属单位长沙市望城区自来水有限公司（以下简称望城自来水公司）。

（三）项目批复及建设内容

2018 年 2 月取得长沙市发展和改革委员会《关于望城水厂扩建工程（三期）可行性研究报告的批复》（长发改审〔2018〕33 号），2018 年 5 月取得长沙市望城区住房和城乡建设局《关于望城水厂扩建工程（三期）初步设计批复》（望住建初复〔2018〕37 号）。

可行性研究报告估算项目总投资 30,958.32 万元，其中工程费用 22,693.28 万元(含设备购置费)、工程建设其它费 2,560.40 万元、桂芳加压泵站征地拆迁费用 1,678.10 万元、铺底流动资金 214 万元、预备费 2,525.37 万元、建设期贷款利息 1,287.16 万元，资金来源为项目单位自筹 6198.32 万元(占 20%)及银行贷款 24760 万元(占 80%)，项目建设周期为两年。经批复的项目主要建设内容包括：①取水泵房改造(设备由现状规模 15 万 m^3/d 扩容至 20 万 m^3/d)；②新建格栅斜管沉砂预臭氧池(新增 15 万 m^3/d 规模)；③新建絮凝沉淀清水池和气水反冲洗滤池等常规净水系统(10 万 m^3/d 规模)；④新建深度处理系统(含中间提升泵站、后臭氧池、炭滤池等，处理规模为 10 万 m^3/d)；⑤臭氧制备间和污泥脱水间改造(设备由现状规模 10 万 m^3/d 扩容至 20 万 m^3/d)；⑥原加药间拆除重建(土建规模按 30 万 m^3/d ，设备安装规模按 20 万 m^3/d)；⑦新建回用水池(30 万 m^3/d 规模)；⑧新建机修车间以及厂区内土方、室外水电管网、围墙、基坑支护、绿化、供电照明、自控仪表系统、视频监控系统(含天网工程)、原部分老旧建(构)筑物拆除等；⑨桂芳加压泵站设计规模 7 万 m^3/d ，建设内容主要包括清水池(有效容积约 8400 立方米)、加压泵房(含补氯间和配电间)、泵站管理用房以及室外土方、水电管网、围墙、绿化、供电照明、自控仪表系统、视频监控系统(含天网工程)等附属工程。

(四) 绩效目标

望城三期项目总体绩效目标：建设供水规模 10 万 m^3/d ，建设完成后，望城水厂供水规模达到 20 万 m^3/d ；建设桂芳加压泵站，设计规模为 7 万 m^3/d 。根据综合水价单价 2.08 元/ m^3 (不含

税) 测算收入 5,976.69 万元/年。

阶段性目标：项目起止年限为 2018-2019 年，2018 年主要建设内容为完成前期工作启动建设，2019 年项目完工并通水运行。

三、项目资金情况

(一) 债券项目资金总额及组成

根据专项债券项目预期收益与融资平衡方案，望城三期项目预计总投资 30,958.32 万元，其中资本金 6,198.32 万元、计划申请发行政府专项债券金额 24,760 万元。截至 2021 年 6 月，共计到位建设资金 13,250.89 万元，资金到位率 42.8%，其中实际发行并到位专项债券 12,500 万元，为 2020 年湖南省水务建设专项债券（三期）-2020 年湖南省政府专项债券（十一期）。

2020 年湖南省水务建设专项债券（三期）-2020 年湖南省政府专项债券（十一期）实际发行 15,000 万元，根据湖南省财政厅《关于调整部分新增专项债券资金用途的公告》，将其中 2,500 万元专项债资金调整至花桥污水处理厂改扩建工程（三期），故望城三期实际使用的专项债资金为 12,500 万元。

(二) 债券资金安排和到位情况

专项债券资金 15,000 万元由长沙市财政局拨付至水业集团后，再由水业集团拨付至望城自来水公司设立的“双控账户”。根据湖南省财政厅《关于调整部分新增专项债券资金用途的公告》，将发行的债券 15,000 万元中的 2,500 万元调至花桥污水处理厂改扩建工程（三期），望城自来水公司已转至长沙市财政局。具体情况如下：

序号	资金类型	到位资金	财政局拨付至水业集团时间	水业集团拨付至望城自来水公司时间	资金到位率
1	2020年湖南省水务建设专项债券（三期）-2020年湖南省政府专项债券（十一期）	15,000	2020.01.23	2020.01.23	100.00%
2	调至花桥污水处理厂扩建工程（三期）	-2,500			
	合计	12,500.00			

（三）债券资金使用情况

截至2021年6月30日，望城三期项目累计资金支出13,357.37万元，资金使用情况如下：

序号	资金类型	到位资金	项目资金支出			资金使用进度
			使用到位本金	使用利息收入	小计	
1	2020年湖南省水务建设专项债券（三期）-2020年湖南省政府专项债券（十一期）	12,500	12,500	106.48	12,606.48	100.00%
2	自有资金	750.89	750.89		750.89	100.00%
	合计	13,250.89	13,250.89	106.48	13,357.37	

注：使用的专项债券12,500万元中有7123.32万元系置换前期已用自有资金支付的项目建设资金，使用的自有资金750.89万元中有553.50万元系支付专项债券2020年1月15日至2021年1月14日期间的贷款利息。

（四）债券资金管理情况

望城三期项目债券资金管理按《关于加强长沙市其他类项目收益专项债券资金使用管理的通知》（长财建〔2019〕19号）等要求执行，水业集团收到专项债券资金后，转入了望城自来水公司设立的双控账户管理。望城自来水公司执行水业集团建立的财务管理制度，明确了资金支付的审批程序，本次评价未发现资金占用、挤占挪用等现象，做到了专款专用、专项核算。

（五）债券资金还本付息情况

望城三期项目专项债券资金 12,500 万元，借贷期间为 2020 年 1 月 15 日至 2040 年 1 月 15 日，到期一次归还本金，年利率 3.69%，每半年结算一次。截至 2021 年 7 月 31 日，望城自来水公司已按期将 2020 年 1 月 15 日至 2021 年 7 月 15 日期间的贷款利息 784.125 万元缴入长沙市财政局指定账户，资金来源于望城自来水公司其他自有资金，未使用专项债资金支付利息。

四、项目实施情况

（一）项目组织情况

望城三期建设项目具体由水业集团组织建设，由望城自来水公司进行财务核算及建成后的运营。2017 年 1 月取得《长沙市望城区环境保护局关于长沙市望城区水厂扩建工程（三期）环境影响报告书的批复》（望环评〔2017〕3 号）；2018 年 2 月取得《长沙市发展和改革委员会关于望城水厂扩建工程（三期）可行性研究报告的批复》（长发改审〔2018〕33 号）；2018 年 5 月取得《长沙市住房和城乡建设局关于望城水厂扩建工程（三期）初步设计的批复》（望住建初复〔2018〕37 号）。项目实际于 2019 年 1 月 3 日开工、2019 年 12 月 10 日竣工，已实现通水运行，其中加药间、送水泵房改造、机修间仓库、回用水池、预臭氧格栅池、深度处理综合池、气水反冲洗滤池、絮凝沉淀清水池已完成竣工验收。

（二）项目管理情况

望城三期项目的建设管理遵照水业集团相关规定执行。项目经公开招投标，确定湖南省勘测设计院、湖南省建筑设计院有限公司、湖南星大建设集团有限公司、湖南湘沙项目管理有限公司分别为勘察、设计、施工与监理单位。项目未进行整体

工程结算和质量检测，截至 2021 年 7 月底，未发现项目实施过程中存在重大质量问题或安全事故的报道。

五、制度的建设与执行

（一）资金管理方面

长沙市财政局下发了《关于加强长沙市其他类项目收益专项债券资金使用管理的通知》（长财建〔2019〕19号），对市本级其他类项目收益专项债券资金的使用管理进行了明确规定。望城自来水公司编制了专项债券还本付息计划，资金管理在遵循上述通知的前提下，按照《长沙市水业集团有限公司货币资金管理制度》和《长沙市水业集团有限公司关于建设工程项目资金支付比例规定》以及其他相关财务管理制度执行。经查看望城三期项目财务账簿、银行账户流水及资金支付凭证和附件等资料，专项债券资金管理基本按照制度规定执行。

（二）项目管理方面

望城三期项目管理方面，制定了《项目安全生产责任制定》，并结合水业集团所制定的《工地检查制度》《文明施工制度》《进度管理制度》等项目业务管理制度开展项目管理工作，经检查项目实施管理相关档案资料，基本按照相关制度规定执行。

六、主要绩效情况分析

（一）产出情况

望城三期项目实际于 2019 年 1 月 3 日开工，2019 年 12 月 10 日竣工且验收，已实现通水运行。已验收的资产包括加药间、送水泵房改造、机修间仓库、回用水池、预臭氧格栅池、深度处理综合池、气水反冲洗滤池、絮凝沉淀清水池。望城三期项目建成并通水运行后，望城水厂 2020 年实际日均供水量为 19.46 万 m³/d，2021 年上半年实际日均供水量 19.82 万 m³/d。

(二) 效益情况

1. 解决供水不足，提升供水水质

望城地处湘中东北境，滨湘江下游两岸，在 2011 年成为长沙市第六个城区，随着望城区经济社会快速发展，城市用水量持续增长，望城城区 2016 年最高日供水量达到 11 万 m^3/d ，而望城水厂原有 10 万 m^3/d 的供水能力已难以满足城市日益增长的用水需求。望城三期项目建成投产后，日均供水量可达 19 m^3/d ，城市供水格局进一步优化和完善，根本解决了城市供水供需不足问题，为城市健康快速发展提供了强有力的供水保障。望城水厂建设的深度处理系统，良好的水处理工艺和有效的运行管理，确保供水水质稳定达到《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006）的要求，保证了供水水质，使望城区居民能够饮用到更加优质的自来水。

2. 促进望城区域经济发展

望城三期项目的建设为望城区河西片区的建设和开发提供有力支撑，对其投资环境带来积极影响。水处理设施建设是一项产业关联度大，劳动密集的行业，水厂的建设对望城区招商引资将是一种强有力的催化剂，拓宽的供水范围可以更快地促进望城的经济发展，对拉动社会投资，带动相关产业发展，促进就业等均将产生积极影响。

3. 提升供水收入，保障长期发展

望城三期项目建成后，不仅可提高供水水质，满足《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006）的要求，而且增加产能，将供水规模从日均 10 万 m^3 增加至 20 万 m^3 。根据项目预期收益与融资平衡方案，以综合水价单价 2.08 元/ m^3 （不含税）测算，望城三期项目建设后在运营期内逐步实现收入达 5,976.69 万元/

年，可保证望城自来水公司正常运营，同时可加速收回投资、抵补成本。望城水厂 2020 年全年实际收入为 6,178.87 万元，2021 年上半年实际收入为 3,149.38 万元，运营效果已达预期，项目的建成增强了公司的稳健运营与财务保障能力，有效解决专项债偿付问题，具备较强的抗风险能力，保障了公司的长期发展。

七、存在的问题及原因剖析

（一）预算绩效目标管理不规范

水业集团未按照预算绩效目标管理的基本要求制定专项债资金绩效目标，未根据项目建设内容和要求设置细化的绩效指标，未将项目建设任务目标通过清晰、可衡量的指标值予以反映，不利于项目执行的跟踪问效，无法及时发现问题、修正目标并保障项目资金的高效使用，预算绩效管理工作存在缺陷。

预算绩效目标管理不到位的主要原因为相关项目单位预算绩效管理意识不足，未结合当前预算绩效管理工作的要求强化管理机制的建立健全，导致实际绩效管理工作与财政部门考核要求存在较大差距。

（二）建设内容与设计不相符

1.概算编制与实际投资出入较大

根据长沙市望城区住房和城乡建设局《关于望城水厂扩建（三期）初步设计概算批复》（望住建造价复〔2018〕13号），望城三期项目概算总额 30,262.03 万元，扣除未建的桂芳加压泵站拆迁补偿费 773.88 万元及工程费用 4559.22 万元后，项目概算为 24,928.93 万元。望城三期项目于 2019 年 12 月建设完成，截至 2021 年 6 月 30 日，项目已实际支出 13,357.37 万元，根据已签订的合同核算，待支付的金额为 638.74 万元，故该项目实际投资合计约 13,996.11 万元，仅占概算总金额 24,928.93 万元

的 56.14%，实际投资与概算编制出入较大。

造成上述结果的主要原因包括：一是部分项目未实施。望城三期项目的围墙改造工程因无法与周边居民达成一致意见，围墙未拆除重建而减少了项目支出；二是部分项目实施过程中根据施工情况对设计方案进行优化，如加药车间采取了部分利旧的方式实施，旧的加药车间未拆除，新的加药车间缩减建设规模而减少了项目投资，导致实际完成投资低于批复概算。

2.加压泵站未建，所购土地闲置

根据望城三期项目可行性研究报告及批复、初步设计及批复、概算批复等文件，为解决城区区域性水压不足问题，望城三期项目建设内容包含桂芳加压泵站的建设，并按远期规模 7 万 m³/d 一次建成，批复桂芳加压泵站的征地拆迁费-土地费用 904.23 万元、工程费用概算为 4,559.22 万元。经核实，望城自来水公司于 2021 年 1 月 8 日与长沙市自然资源和规划局望城分局签订《国有建设用地使用权出让合同》，该项目已于 2020 年 9 月 29 日缴纳土地使用权出让金 908 万元。根据现场勘查，截至 2021 年 7 月底，桂芳加压泵站未建设，购买的土地闲置。

桂芳加压泵站未建设，购置土地闲置的原因为：根据原涉及方案，在供水管网中建设桂芳加压泵站进行市政供水管道二次加压，用以解决部分区域水压不足的问题，后因城区管网的布局进行了重新设计，通过管道加压的方式替代了区域性大型加压站，已解决了当地短期内水压不足的问题，取消加压泵站建设在一定程度上降低了公司的投资成本。

（三）债券资金利息收入上缴不及时

截至 2021 年 6 月 30 日，望城自来水公司 2020 年水务建设专项债券资金累计产生利息收入 114.06 万元，望城自来水公司

未将上述利息收入及时上缴国库，不符合《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》（财库〔2013〕46号）中关于财政专户资金保值增值收益（含活期存款利息）应按规定上缴国库单一账户的规定。2021年8月，长沙市财政局根据市审计局《关于长沙市2019年至2020年新增地方政府专项债券资金管理和使用情况专项审计调查的审计决定》（长审决〔2021〕6号），下发了《关于上缴专项债券利息收入的通知》（长财建函〔2021〕70号），要求水业集团将2019年至2020年新增地方政府债券利息收入在9月15日之前缴至市财政局，水业集团已按要求整改到位。

（四）工程施工进度延期、滞后

望城三期项目施工合同约定工期为2018年9月11日至2019年12月5日，根据竣工验收资料，实际施工日期自2019年1月3日至2019年12月10日，开工延迟114天、竣工日期延迟5天。项目于2019年年底完成施工建设并通水运行，截至2021年6月30日，项目未完成整体结算。

工程施工进度延期的原因系办理施工许可花费较长时间，取得项目建筑工程施工许可证时间为2019年1月3日，故正式开工较计划时间延迟。工程未结算的原因系监管执行不到位，部分标段的结算资料不符合要求，导致无法完成项目整体竣工结算。

（五）财务管理不规范

根据企业会计准则关于借款费用相关规定，在所购建或者生产的符合资本化条件的资产达到预定可使用或者可销售状态之后发生的借款费用，应当在发生时根据其发生额确认为费用。望城三期项目实际于2019年底建设竣工，后期虽有零星工程未

完成需支付工程款，但不影响项目的使用状态，故 2020 年的专项债相关的贷款利息应计入水厂运营费用。望城自来水公司财务核算将地方专项债券自 2020 年 1 月至 2021 年 1 月期间的贷款利息 553.50 万元计入在建工程不符合会计准则，将虚增望城水厂三期项目的资产价值。

（六）满意度有待提高

现场评价小组对望城三期项目建设施工是否扰民、施工是否对周边生态环境造成负面影响、是否及时对施工所形成的绿地破损等生态影响进行修复、供水能力及提供的自来水水质污等方面设置调查问卷，对望城三期项目场地附近小区居民展开问卷调查，通过统计分析，附近居民对以上问题的满意度为 89.27%。主要反映问题是项目建设对周边生态环境造成负面影响、供水能力不足、水质一般等方面，满意度有待提高。

八、相关建议

（一）强化预算绩效管理，提高绩效管理水平

水业集团应完善绩效管理，针对项目总绩效目标制定各年度明确、合理的绩效目标，绩效目标做到细化量化，能有效反映项目的预期产出、融资成本控制、偿债风险管控、建设效果等。建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，加快专项债券资金使用进度并把资金落到项目上，监督年度投资计划的实施，审查建设项目资金的使用，同时确保绩效目标如期实现。

（二）优化项目实施方案，提升项目建设效能

水业集团、望城自来水公司在项目前期阶段应进行充分的摸底调查，开展必要的可行性研究、专家论证、风险评估，对项目实施区域整体现状进行充分把握，科学编制项目规划，结

合行业最新技术水平制定项目实施方案，并着重强化以下两个方面的平衡：一是项目设计阶段，要充分考虑成本与效能的平衡，对于可以利旧、改造、扩容的部分，要在充分评估可行性的基础上，尽可能考虑采用低投资成本的建设方案；二是要充分考虑项目短期效益与中长期效益的平衡。设计阶段要把项目发挥中长期效益摆在首要原则位置，实施阶段要贯彻落实项目设计方案，对于有多重解决方案的情形要综合研判项目投资、项目绩效等关键参数，以供水加压方案的选择为例，要充分对比不同方案解决项目覆盖区域内供水压力问题的效率和效果，选择单户综合投资成本最低的方案，切忌只求短期效益，忽视长远影响，如果建设区域性加压泵站的方式更能解决大范围供水压力问题，避免重复投入，降低维护成本，则原批复的桂芳加压泵站应继续实施，并尽快建设到位。

（三）加强财政专户资金保值增值收益管理

建议水业集团应强化财政专户资金保值增值收益的管理，一是加强财务核算，对一般公共预算、专项债券资金等方面来源的财政专户资金，要建立内部审计机制，确保相关收益核算准确。二是要按相关管理要求，定期主动对接财政部门，上报收益核算报表及凭证资料，按时将相关收益上缴。

（四）强化项目监管，推动项目进度

水业集团、望城自来水公司应强化施工监管，强化节点控制，优化施工组织，实施科学管理，加快推进项目建设，减少和杜绝进度滞后现象。制定专人负责，对项目实行进度控制、质量控制、费用控制、合同管理和组织协调，督促施工方按时报送竣工结算资料，从而有效保障项目结算进度。项目主管单位与市级主管部门要有计划地组织对专项资金进度的中期评

估、绩效监控等考核工作，及时整改问题，督促项目实施单位按质按量完成专项工作。

（五）加强财务培训，规范财务审批

望城自来水公司应加强人员财务培训，不断强化会计团队职业素质的提升和知识水平的提高，促进会计核算制度的完善，并严格按照会计准则要求编制会计凭证，确保财务核算准确。

（六）强化服务意识，提高居民满意度

水业集团、望城自来水公司、施工单位、监理单位等应加强项目建设施工管理，做到项目施工不扰民、不对周边生态环境造成负面影响或及时修复影响，加强供水能力和水质提升，以提高供水区域内人民群众对项目建设的满意度。

九、评价结论

长沙市本级政府 2020 年水务建设专项债券资金支出-望城水厂扩建工程（三期）项目，基本按照相关规定要求实施和管理，较好地完成了 2020 年度的目标任务。但也存在绩效目标不具体、资金使用不规范、概算编制不合理、施工延期等问题。按照项目立项、绩效目标、债券安排、资金管理、组织实施、项目产出、项目效益七个方面的指标体系进行总体评价，望城三期项目评价得分 83.7 分，评价等次为良。

长沙市财政局

2021 年 10 月 20 日