

三门峡市城市生态水系连通工程项目
专项债券资金绩效评价报告

国审咨字〔2023〕53号

河南国审会计师事务所有限公司

二〇二三年五月

目 录

一、 项目基本情况	- 1 -
(一) 项目立项背景及目的	- 1 -
(二) 项目主要内容	- 2 -
(三) 项目资金投入及使用情况	- 3 -
(四) 项目实施情况	- 3 -
二、 绩效评价工作开展情况	- 4 -
(一) 绩效评价依据	- 4 -
(二) 绩效评价内容	- 5 -
(三) 绩效评价原则	- 5 -
(四) 绩效评价方法	- 5 -
(五) 绩效评价指标体系	- 6 -
三、绩效评价结论	- 6 -
四、主要成效及经验	- 8 -
(一) 主要成效	- 8 -
(二) 主要推进措施	- 8 -
五、存在的问题和建议	- 9 -
(一) 存在的问题	- 9 -
(二) 相关建议	- 10 -

三门峡市城市生态水系连通工程项目专项债券 资金绩效评价报告

国审咨字（2023）53号

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及目的

三门峡全市河溪 3000 多条，分属长江、黄河两大水系。以熊耳山为界，以南属于长江流域，其他地区属黄河流域。流经三门峡以及境内河流 118 条，总河长 9,152.16km，流域面积 100k m² 及以上河流 43 条（包括黄河），其中黄河流域 39 条，长江流域 4 条。

三门峡市水资源总量不足、人均偏少，且时空分布不均，开发利用难度较大，水资源的时空分布与社会经济发展布局不相匹配，城镇供水水源单一，应急备用水源地不足，山丘区缺乏必要的水源，用水保证率偏低。随着社会经济的发展，工农业生产、城镇生活、生态环境等用水量持续增加，水资源供需矛盾日趋突出，水资源短缺已成为制约区域经济社会可持续发展的瓶颈。同时，三门峡市地表水的开发利用程度较低，水资源利用多以开采地下水为主，地下水位持续下降，形成大面积水位降落，并形成区域地下水降落漏斗，自 2007 年以来，地下水可开采量逐年减少，漏斗及外围监测井地下水位也逐年下降，地下水污染日趋严重，为改善和保护地下水，根据最严格的水资源管理办法，必须压缩减地下水的开采。已治理河道缺乏供水水源，苍龙涧河无水可蓄，青龙涧河仅在三门峡旅游节时，水面满足景观需求；溜阳河、金水河、五里河、席村沟河等河流除雨季外大部分时段干涸无水。

为了优化水资源配置，实现高水高用、优水优用、循环增效，提高生态、生活、工业用水保证率，三门峡市政府对城市生态水系进行了规划，加快了三门峡市的绿色、生态发展步伐，其中三门峡市生态水系连通工程是三门峡市城市生态水系工程的重要组成部分，包括张家河水库至火烧羊沟引水工程与沟水坡水库至苍龙涧河引水工程，该项目实施完成后，可使区域水源互连互通，起到水资源优化配置、循环利用的功能，对苍龙涧河、青龙涧河、淄阳河、金水河、五里河、席村沟等河流生态用水进行了补充，对部分企业的工业用水进行了优化配置，对三门峡市生态水系建设、商务中心区、陕州区及城乡一体化示范区区域价值的提升及区域水资源的优化配置具有非常重要的意义，该项目的建设是非常有必要的。

（二）项目主要内容

2019年8月20日，三门峡市水利局印发的《关于三门峡市城市生态水系连通工程初步设计报告的批复》（三水发〔2019〕93号）反映，三门峡市城市生态水系连通工程的主要任务是连通青龙涧河、火烧羊沟、苍龙涧河水系。通过新建泵站从天鹅湖、苍龙湖分别提水至青龙湖、南山湖、欢乐谷、苍龙涧河1#橡胶坝前，调蓄后给青龙涧河、火烧羊沟、苍龙涧河生态补水。设计总引水流量2立方米/秒，设计年平均引水量2102万立方米。

三门峡市城市生态水系连通工程对天鹅湖及苍龙湖升级改造，清淤扩挖，新建配套苍龙湖泵站和青龙涧河5座泵站。新建三条供水线路：天鹅湖至青龙湖的1#、4#、5#、6#管线，天鹅湖至南山湖、欢乐谷的2#管线，苍龙湖至苍龙涧河1#橡胶坝前的3#

管线。新建供水管线总长 16.76km。

（三）项目资金投入及使用情况

截至 2023 年 1 月 31 日，该项目投入政府专项债券资金 148,103,217.41 元，支付资金 147,061,428.92 元，资金支付率 99.30%。每半年支付一次债券利息，到期还本并支付最后一次利息。

（四）项目实施情况

2019 年 2 月 14 日，三门峡市自然资源和规划局下发《关于三门峡市城市生态水系连通工程用地征求意见的复函》（三自然资函〔2019〕2 号），该项目为引水工程管道项目，不涉及新增用地。根据《河南省国土资源厅关于转发国土资源部建设项目用地预审管理办法的通知》（豫国土资发〔2016〕128 号）第六条“不涉及新增用地，在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内使用已批准建设用地进行建设项目，可不进行建设项目用地预审”的规定，该项目可不进行用地预审。

2019 年 2 月 19 日，三门峡市自然资源和规划局下发《关于三门峡市城市生态水系连通工程选址的意见》，同意城市生态水系水源工程南线方案，同时建议建设单位进一步核实相关资料，深化优化线路方案。

2019 年 2 月 27 日，三门峡市环境保护局下发《关于三门峡市城市生态水系连通工程环境影响报告表的审批意见》（三环审〔2019〕5 号）文件，同意三门峡市城市生态水系连通工程项目建设。

2019 年 2 月 28 日，三门峡市发展和改革委员会下发《关于三门峡市城市生态水系连通工程可行性研究报告的批复》（三发改

农经〔2019〕38号)文件,同意三门峡市城市生态水系连通工程项目建设。

该项目通过公开招标方式确定施工单位(中国水利水电第十一工程局有限公司、河南安鑫建筑工程有限公司)、勘察设计单位(三门峡市水利勘察设计有限责任公司)、监理单位(中盛博华工程咨询有限公司)、重要设备及材料供应单位(郑州海世鸿阀门有限公司、上海凯泵泵业(集团)有限公司、长葛市宇龙宏兴管业有限公司)。

2020年2月28日,监理单位下发合同工程开工批复,2021年8月13日已完工,截至目前尚未进行竣工验收。

三门峡市城市生态水系连通工程的主要任务是连通青龙涧河、火烧羊沟、苍龙涧河水系。通过泵站从天鹅湖、苍龙湖提水至青龙湖、南山湖、欢乐谷、苍龙涧河1#橡胶坝前,调蓄后分别给青龙涧河、火烧羊沟、苍龙涧河补水,设计日均循环水量5.76万 m^3 。工程主要包含泵站工程、管线工程、调蓄水工程三大部分,其中泵站总装机容量规模4310kw,输水管线长18.729km,调蓄湖总容积为152.81万 m^3 。

二、绩效评价工作开展情况

(一)绩效评价依据

1. 预算绩效管理相关文件。主要包括《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)、财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)、《中共河南省委河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(豫发〔2019〕10号)、《中共三门峡市委三门峡市政府关

于全面实施预算绩效管理的实施意见》（三发〔2020〕14号）、《三门峡市财政局关于印发〈三门峡市市级预算项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（三财效〔2021〕1号）、《河南省财政厅关于开展2022年度专项债券项目资金重点绩效评价工作的通知》（豫财债函〔2023〕16号）、《三门峡市财政局关于开展2022年度专项债券资金重点绩效评价工作的通知》（三财债函〔2023〕14号）等文件。

2. 政府专项债券资金管理相关文件。主要包括《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《河南省政府专项债券项目资金绩效管理办法》、《三门峡市政府专项债券项目资金绩效管理办法》等文件。

3. 其他涉及资金及项目的相关依据。

（二）绩效评价内容

本次绩效评价围绕项目实施标准，对项目资金的管理和使用情况进行综合评价。综合考虑项目决策、项目管理、项目产出和项目效益等多种因素，重点关注资金的专款专用、项目建设情况，以作出准确评价。

（三）绩效评价原则

本次绩效评价遵循客观性、相关性、重要性、可比性、重点突出、系统高效和经济性等原则。

（四）绩效评价方法

绩效评价方法是指用于分析绩效数据，得出评价结论的各种经济分析、评估和评价方法。绩效评价方法的选用应当坚持简便有效的原则。根据项目具体情况，本次绩效评价主要采取收集并查阅资料、问卷调查、现场勘查、数据统计和分析的方式进行，具体实施过程包括管理制度收集及查阅、数据采集及梳理、资金管理及使用的核实、现场查看效果、开展问卷调查、系统分析项目的管理和建设情况等。

（五）绩效评价指标体系

本次评价指标体系包括评价指标体系和基础表两部分，评价指标体系是评价的主要依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位填报并对数据的真实性负责。评价组根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合项目绩效目标，按照逻辑分析法对指标体系进行设计、优化。绩效评价组根据《河南省财政厅关于开展 2022 年度专项债券项目资金重点绩效评价工作的通知》（豫财债函〔2023〕16 号）、《三门峡市财政局关于开展 2022 年度专项债券资金重点绩效评价工作的通知》（三财债函〔2023〕14 号）等相关文件的要求，从决策、管理、产出、效益等四个方面入手，围绕资金投入、项目管理等方面客观分析项目产出和效果，体现从投入到产出、效果和影响力因素的绩效逻辑路径。

本次评价共设计 4 个一级指标、13 个二级指标和 32 个三级指标。着重突出结果导向，产出、效益指标分值占 60 分。

三、绩效评价结论

评价工作组坚持定量优先、定量与定性相结合的方式，综合运用成本效益分析法、比较法和因素分析法等方法，对项目相关

内容进行调查、核实和分析。该项目绩效评价总得分 83.33 分，绩效评价等级为：良。

评价工作组对项目单位提供的招投标资料、合同资料、财务类资料、项目绩效资料等进行查阅，并进行问卷调查、实地查看，项目的实施，供水能力、区域生态环境、宜居的生活环境和投资环境明显提升，基础设施水平得到明显改善，提高了城市品位，带动周边土地升值，带动社会资本投入，社会效益、生态效益明显。但也存在项目管理不到位、运营机制不健全等问题，需进一步改进。

具体评分表如下：

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分
A 决策	15	A1 项目立项	4	A11 立项依据充分性	2.00	2.00
				A12 立项程序规范性	2.00	2.00
		A2 专项债券申请情况	6	A21 支持领域合规性	2.00	2.00
				A22 手续办理完备性	2.00	1.90
				A23 配套资金到位率	1.00	0.00
				A24 项目文本科学性	1.00	1.00
		A3 绩效管理情况	5	A31 事前绩效评估	1.00	1.00
				A32 绩效目标设定	1.00	1.00
				A33 绩效目标合理性	1.00	1.00
				A34 绩效指标明确性	2.00	1.40
B 管理	25	B1 资金管理	8	B11 纳入预算情况	2.00	2.00
				B12 资金使用规范性	2.00	2.00
				B13 资金支出进度	2.00	2.00
				B14 专项债券本息偿还计划执行情况	2.00	2.00
		B2 项目管理	10	B21 项目建设	8.00	7.47
				B22 运营管理	2.00	0.00
		B3 资产管理	1	B31 项目竣工后资产备案和产权登记情况	1.00	0.00
		B4 其他管理	6	B41 债券项目信息公开、项目信息填报、问题整改及其他管理问题	6.00	5.25
C 产出	30	C1 项目建设	30	C11 建设进度	6.00	2.25
				C12 建设质量	6.00	4.50
				C13 建设成本	10.00	10.00
				C14 资金成本	2.00	1.33
				C15 形成资产	6.00	4.50

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	得分
D 效益	30	D1 经济效益	2	D11 年收入实现情况	2.00	0.00
		D2 社会效益	6	D21 供水能力提升	3.00	3.00
				D22 基础设施水平改善	3.00	3.00
		D3 生态效益	6	D31 生态用水保证率	3.00	3.00
				D32 对生态生活环境的影响	3.00	3.00
		D4 可持续影响	6	D41 带动投资	2.00	2.00
				D42 支持发展	2.00	2.00
D43 项目持续影响	2.00			1.00		
D5 满意度	10	D51 社会公众或服务对象满意度	10.00	9.74		
整体评价	100		100		100.00	83.33

四、主要成效及经验

（一）主要成效

1. 三门峡市城市生态水系连通工程的建设连通了青龙涧河、火烧阳沟、欢乐谷、苍龙涧河等水系，实现三门峡市城区生态水系良性循环。截至目前，已累计向青龙涧河、欢乐谷生态补水 658 余万立方米。
2. 工程的实施，增加了河道生态水量，改善了河道水生环境，实现了三门峡市城区区域水系互连互通，水资源高效利用、水生态系统修复、水环境综合治理。

该工程实施后发挥的效益，完全响应了黄河流域生态保护和高质量发展的目标之一“加强生态保护治理”。

（二）主要推进措施

1. 三门峡市领导高度重视，相关单位大力支持。三门峡市领导对城市生态水系连通工程高度重视，高位推动。时任市委书记多次深入施工现场，察看工程建设进度，提出具体要求；时任市长现场调研，推动实施；市政协主席召开专题会议强力推进；副市长主持召开项目推进协调会，专题研究解决工程建设难题。三门峡市发改委、财政局、自然资源局、城管局等单位大力支持配

合，为工程建设顺利推进提供了有利环境。

2. 三门峡市水利局全力以赴，成立工作专班。一是成立建管处，抽调精兵强将参与工程建设；二是分管局长长驻工地，设立一线指挥部，克难攻坚，调度推进，强力推进工程建设；三是细分工程单元，优化施工方案，倒排工作计划，卡位时间节点，根据难易程度，逐项突破，逐步铺开工作面；四是每天召开工地例会，总结研判，现场解决问题，保证项目顺利推进。

3. 三门峡市财政局积极筹措资金，保证工程顺利进展。该项目是三门峡市财政申报的第一批专项债项目，专项债券资金到位1.95亿元。

五、存在的问题和建议

（一）存在的问题

1. 未取得建设工程规划许可证

该项目未取得建设工程规划许可证，且未提供无需办理建设工程规划许可证的依据资料。

2. 项目建设进度滞后

根据工程施工单位管理工作报告、开工报告、施工合同、单位工程验收鉴定书、说明，该项目实际开工日期2020年3月3日，实际完工日期2021年8月13日。截至目前，未办理竣工结算，未进行竣工验收。

3. 采购管理不规范

该项目施工合同、监理合同、输电变配电工程合同、钢管管材及管件合同签订日期超中标通知发出日30天。

4. 运营机制不健全

该项目2021年8月13日已完工，截至目前，主管部门未建

立运营机构，未建立健全运营管理制度，无后期运营中长期规划，未进行资产备案及产权登记，未取得运营收入。

（二）相关建议

1. 深化项目管理，提升管理水平

一是应根据《中华人民共和国城乡规划法》的相关规定，取得建设工程规划许可证。二是项目单位应严格遵守并执行国家、部门相关管理制度，项目主管单位要加强对各项目实施单位的动态跟踪、监督检查；建设单位要认真分析项目进度滞后原因，按照相关规定及时进行竣工结算，竣工验收。三是按国家规定严格履行项目招标和政府采购的相关程序；重视项目合同管理与档案管理等工作。此外，因项目实施条件变化等原因导致专项债券资金无法及时有效使用时，应及时上报主管部门，按照《地方政府专项债券用途调整操作指引》的相关规定予以调整。

2. 重视绩效管理，提高资金使用效益

建议三门峡市相关部门进一步建立健全全过程预算绩效管理链条，将绩效理念和方法深度融入专项债券项目的预算编制、申报审核、执行监督、评价应用等全过程，构建事前绩效评估、事中绩效目标管理与运行监控、事后绩效评价和结果应用的闭环系统。此外，建议通过加强绩效管理组织领导、加强绩效管理监督问责、加强绩效管理工作考核等方式进一步推进和深化绩效管理工作。同时，建议各项目单位重视绩效管理工作，加强绩效理论学习，深刻理会绩效管理理念，做好绩效目标申报、绩效运行监控和绩效自评及结果应用等工作，以提高政府专项债券资金的使用效益。

3. 完善专项债券资金管理制度，加强专项债券资金全生命周期风险管理。加强对专项债务的管理和监督，防范风险管控，出台政府债务风险应急处置预案，细化项目的预算资金，分解项目各年度资金实际需求，健全财务管理制度和内部控制制度。

4. 加快组建运营机构，建立健全运营机制

主管部门应尽快建立项目运营机构，建立健全运营管理体制、制度和条例，制订后期运营中长期规划，尽快取得运营收入。

河南国审会计师事务所有限公司

二〇二三年五月三十一日