

固化物填埋场建设及运行项目

绩效评价报告（简版）

委托单位：莒南县财政局

主管单位：莒南县综合行政执法局

评价机构：山东德睿融投资咨询有限公司

2023年9月



固化物填埋场建设及运行项目

绩效评价报告（简版）

为进一步加强莒南县财政专项扶贫资金管理，提高财政资金使用效益，受莒南县财政局委托，山东德睿融投资咨询有限公司组成评价小组，对莒南县固化物填埋场建设及运行项目开展绩效评价。。

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

莒南县环境卫生管理处，位于莒南县洪石路7号，所属街道为莒南县十字路街道，主管单位为莒南县综合行政执法局，管理机关为莒南县事业单位监督管理局，经费来源为差额拨款的方式，主要负责全城的垃圾清理清运和全城道路保洁任务。伴随全县经济的高速发展，大量人口进入县城居住，生活垃圾和生活污水的产量也不断增加，解决生活垃圾焚烧飞灰固化物的填埋成为县重要问题。莒南县固化物填埋场建设项目能有效解决当前莒南县飞灰固化物的无害化处理难题，对于维护莒南县环境卫生面貌，防治环境污染有着重大的意义，是莒南县公益性的重点民生工程。此外，该项工程建设与莒南县的发挥相协调，既能保护环境，又能最大程度地发挥工程的社会效益、经济效益和环境效益，是实现青山绿水的重要举措，对实施可持续发展战略是非常有意义的。

（二）项目预算安排和支出情况



莒南县政府提供 2380.88 万元（不包括土地征收需缴纳的划拨土地收入和耕地开垦费 1085.6899 万元）专项经费用于固化物填埋场的建设及运行。其中一期建设工程总投资 1118.51 万元，资金来源全部由县财政拨付。资金主要用途为生活垃圾焚烧发电厂的飞灰处置配套工程，建设内容包括填埋库区、库区底部防渗层、垃圾掩挡围堤、渗滤液导出及排除系统、渗滤液调节池、渗滤液池导排系统、公用工程及辅助设施。总用地规模为 40000 m²。填埋区总有效库容 212430m³，使用年限 21 年，其中北侧填埋 1 区有效库容 86710 m³，南侧填埋 2 区有效库容 125720 m³。本着分期建设、分区填埋的原则，莒南县环境卫生管理处于 2022 年初申请 2022 年度项目经费预算 300 万元。县财政局批准预算为 300 万元，截至 2022 年 12 月 31 日，财政已全额拨入 300 万元经费。截至调研期间，基础完成工程量约 561.33 万元，按照合同约定并经财政局评审中心审定需支付施工企业完工程量的 40%，合计 224.53 万元。2022 年预算 300 万元，目前已支付 85.9755 万元。

（三）项目主要内容和实施情况

莒南县环境卫生管理处于 2022 年 1 月申请预算 300 万元，县财政局 2022 年度全额拨入经费，资金到位率为 100%，实际支出 85.9755 万元，预算执行率为 28.66%，结余资金 214.0245 万元。从支出类别看，资金主要用于本年度的建设



工程款 83.3 万元，占总支出 96.89%；用于工程监理费 1.84 万元，占总支出 2.11%；用于树木补偿款 0.8355 万元，占总支出 1%。整体项目固化物填埋厂于 2021 年 10 月份开工建设，完成前期基础工程后停工。于 2023 年 5 月复工，截止调研期间，由于双方就补充协议内容未能达成一致意见再次停工，正在就复工进行多次协商沟通。

二、项目绩效目标

（一）项目总体目标

本项目长期绩效目标主要是规划用地面积 40000 m²，总建筑面积 300.2 m²（填埋区属构筑物，不计入总建筑面积），主要建设填埋区、生产管理用房、门卫及计量间。其中，生产管理用房建筑面积 257.5 m²；门卫及计量间建筑面积 42.7 m²；填埋区：根据飞灰稳定化物的年填埋量为 9927m³/a，北侧飞灰填埋区有效库容 86710 m³，南侧飞灰填埋区有效库容 125720 m³，填埋区总有效库容 212430m³，使用年限 21 年。项目完成后可进一步优化莒南县的环境质量，对加强环境保护工作、保障人民的身体健康、促进莒南县经济的可持续发展、推动社会主义现代化的进程具有十分重要的意义。

（二）年度绩效目标

垃圾焚烧后会产生大量飞灰，飞灰中含有大量的有毒有害物质，对环境和居民的生活会带来严重影响，所以要对飞

灰进行安全处置。尽快完成北侧填埋 1 区的建设等一期部分工程，对垃圾焚烧的飞灰危险废物做一个综合管理。

根据绩效目标，莒南县环境卫生管理处制定了下表所示的年度绩效目标表：

表 1：项目绩效目标表

项目名称	固化物填埋场建设及运行项目		
项目类型	专项资金类项目		
主管部门及代码	莒南县综合行政执法局	实施单位	莒南县环境卫生管理处
项目起止时间	2022 年 1 月 1 日 至 2022 年 12 月 31 日		
项目资金申请（万元）	年度资金总额	300	
项目概况及年度资金总额测算说明	<p>本项目是生活垃圾焚烧发电厂的飞灰处置配套工程，建设内容包括填埋库区、库区底部防渗层、垃圾掩挡围堤、渗滤液导出及排除系统、渗滤液调节池、渗滤液池导排系统、公用工程及辅助设施。项目位于莒南县十字路街道王庄子村东南现有生活垃圾处理场西侧，总用地规模为 40000 m²。填埋区总有效库容 212430m³，使用年限 21 年，其中北侧填埋 1 区有效库容 86710 m³，南侧填埋 2 区有效库容 125720 m³，本着分期建设、分区填埋的原则，该建设项目共分两期建设，其中本次计划建设的一期工程包括北侧填埋 1 区、调节池、办公区、场区道路，预计工期 4 个月。南侧填埋 2 区作为二期建设工程择时建设。</p> <p>年度资金测算说明：基础完成工程量约 561.33 万元，按照合同约定并经财政局评审中心审定需支付施工企业完工程量的 40%，合计 224.53 万元。2022 年预算 300 万元，目前已支付 85.9755 万元。</p>		
总体目标	中长期目标	年度目标	
	<p>本项目长期绩效目标主要是规划用地面积 40000 m²，总建筑面积 300.2 m²（填埋区属构筑物，不计入总建筑面积），主要建设填埋区、生产管理用房、门卫及计量间。其中，生产管理用房建筑面积 257.5 m²；门卫及计量间建筑面积 42.7 m²；填埋区：根据飞灰稳定化物的年填埋量为 9927m³/a，北侧飞灰填埋区有效库容 86710 m³，南侧飞灰填埋区有效库容 125720 m³，</p>	<p>垃圾焚烧后会产生大量飞灰，飞灰中含有大量的有毒有害物质，对环境和居民的生活会带来严重影响，所以要对飞灰进行安全处置。尽快完成北侧填埋 1 区的建设等一期部分工程，对垃圾焚烧的飞灰危险废物做一个综合管理。</p>	



	填埋区总有效库容 212430m ³ ，使用年限 21 年。项目完成后可进一步优化莒南县的环境质量，对加强环境保护工作、保障人民的身体健康、促进莒南县经济的可持续发展、推动社会主义现代化的进程具有十分重要的意义。				
年度绩效 指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出 指标	数量指标	办公区	1 座	
			厂区院墙	4 面	
			改道水渠	1 圈	
			周边监测井	2 个	
		质量指标	工程质量合格率	100%	
			资金使用合规率	100%	
			时效指标	项目完工及时率	100%
	资金支付及时率	100%			
	成本指标	项目成本	成本超标率	5%	
			成本节约率	100%	
	效益指标	社会效益	规范有害气体的处置	保障	
			提高莒南县的配套设施水平	提升	
			解决环境污染问题	有效	
提高公众环保意识			提高		
生态效益		生态修复	有效		
可持续效益		技术可持续性	持久		
		服务对象满意度	居民满意度	≥90%	
其他问题 说明					

三、评价基本情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

本次对固化物填埋场建设及运行项目进行评价的目的是：全面了解该项目专项资金的具体使用、执行情况以及综合效果，帮助项目单位分析存在的问题，及时总结经验，改



进项目管理措施，提高项目单位绩效管理水平和，保证财政资金使用管理的规范性、安全性和有效性，检查财政支出是否实现了预期绩效目标，项目是否可持续运行等。

2. 评价对象与范围

本次绩效评价由山东德睿融投资咨询有限公司对所有项目资料进行书面评审、进行现场实地查看走访以及数据比对分析基础上完成。绩效评价的对象固化物填埋场建设及运行项目资金 2022 年度的使用绩效，该项目经费预算为 300 万元，截至 2022 年 12 月底全额拨入经费，截至 2022 年 12 月 31 日，实际项目支出经费 85.9755 万元。

(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准

1. 绩效评价原则

本次绩效评价受莒南县财政局委托，进行第三方绩效评价，评价过程遵循以下原则：科学规范原则、绩效相关原则、政策相符原则、经济合理原则、依据充分原则、独立评价原则、回避原则、反馈原则、保密原则等。

2. 评价指标体系

评价指标依据《项目支出绩效评价指标体系框架》（财预〔2020〕10号）《山东省省级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（鲁财绩〔2020〕4号）等文件有关规定，结合部门绩效目标和自评表等实际情况进行指标的细化量



化和分值设定。绩效评价指标体系设置包括决策、过程、产出、成本、效益、满意度 6 个一级指标、若干个二级指标和三级指标，满分为 100 分。

3. 绩效评价方法

本次绩效评价属于项目完成结果评价，主要通过案卷资料审阅、现场调研、实地评价、数据比对分析等方法，对项目资金使用情况、该项目实现的社会效益及其他效益情况等方面进行现场评价，从而对该专项资金项目的投入、过程、产出及效果进行量化打分。

(三) 绩效评价工作过程

本次绩效评价是在项目执行单位提供评价所需材料的基础上，对所有项目资料进行现场和非现场综合评价。本次绩效评价组织实施过程共分为四个阶段，包括评价准备、组织实施、评价分析、报告撰写。

四、评价结论和绩效分析

(一) 综合评价结论

本次固化物填埋场建设及运行项目得分 82.5 分。评价等级为良。

绩效评价综合得分情况表

指标	决策	过程	产出	成本	效益	满意度	合计
分值	20	20	25	10	20	5	100
得分	15.5	16	17	10	20	4	82.5



得分率	77.5%	80%	68%	100%	100%	80%	82.5%
-----	-------	-----	-----	------	------	-----	-------

五、存在问题及原因分析

（一）项目申请工作流于形式，资金支付及时性需提升

本项目为跨年度项目，莒南县行政审批服务局对于莒南县环境卫生管理处飞灰固化物填埋场建设项目的批复文件为 2019 年 10 月 25 日印发，在可行性研究报告中详细地标注了项目投资的估算表，分为工程费用、工程建设其他费用、预备费，总计投资 2380.88 万元。但是对照战略合作协议及具体建设方案中投入建设期的阶段性目标构建并未完善，对于前期完成的基础工程量也未进行及时的支付。飞灰固化物填埋厂于 2021 年 10 月份开工建设，完成前期基础工程后停工。于 2023 年 5 月复工，截止调研期间，由于双方就补充协议内容未能达成一致意见再次停工。2022 年度资金预算 300 万，跨年度资金仅支付 85.9755 万元，支付率仅为 28.66%，支付资金时效滞后，影响了项目实施、效益的发挥。

（二）项目绩效目标设置不够科学，部分产出指标缺乏合理性有待优化

一是绩效目标设置不够具体。本项目中实施单位虽然填报了项目支出绩效目标表，但存在绩效目标填报不规范，预算投资额论证不充分的问题。例如未对中长期绩效目标与年度目标进行区分设置，未对年度预算 300 万元进行细化分解测算。

二是部分绩效指标设置不规范。实施单位未规范且详细地对



申请的年度资产总额测算进行细化分解，各项费用支出类别在填报绩效目标申报表时并进行分类清晰的测算。说明绩效管理理念还未深入，预算绩效管理主体意识不强，该项目单位未将预算绩效管理作为加强预算管理，提升资金使用绩效的有效管理模式，绩效管理工作存在被动应付，被推着走的情况。

（三）监督有效性不足，可持续发展长效机制有待健全

固化物填埋场建设及运行管理是一个长期工程，是一项跨年度的项目，项目完工后的有效监管落实略显不足，对交付的前期基础工程还未进行竣工验收和监管。目前尚未针对莒南县固化物填埋场建设及运行的政策任务制定资金管理细则，包括组织管理、资金使用以及梳理其他渠道经费争取情况等，对未来财政资金投入方式、持续发展的资金保障水平进行预测，资金管理实施缺乏长效保障机制。

六、意见建议

（一）加强项目内控管理，提升资金支付时效性

针对项目前期工作周期长、重新开工难度大的情况，应加强沟通协调，建立相应的工作协调机制，统筹推进地区固化物填埋场的建设及运行的申报工作进度。同时落实项目主体责任，强化对专项资金的及时到位，促进项目的顺利实施建设。为保障项目工程按期开工，建议项目实施单位及施工单位根据项目建设周期及现场实际情况，制定出总体进度计划。在



此基础上，编制相应的细部进度计划，将各个细部进度计划按照需要的管理时间进行汇总，形成季度、月、周的进度计划。在项目建设过程中，对施工队伍实际进度进行跟踪监督，确保项目进度控制有效。另外，加强执行中的过程管理和监督机制，保障工程进度，提高项目管理水平，按照相关约定和规定及时拨付资金，对于无法按进度实施工作或无法按时完成工作的相关责任人，应落实项目绩效考核制度，坚持将绩效考核结果与奖励挂钩。确保后续运营维护工作有序开展，项目效益可持续产生。

（二）增强预算绩效管理意识，明确责权，建立健全管理机制

要充分认识到全面实施绩效管理的必要性，科学设置绩效目标，积极开展绩效管理学习和培训工作，强化绩效管理激励约束机制，对未按规定设定绩效目标或绩效目标审核不通过的，财政不予安排预算资金。

建议综合行政执法局等有关部门，进一步根据上级有关文件精神及部门职责，主动认领环境卫生管理处的项目管理体制、基础建设、项目申请、资金申请、资产管理等方面的归口职责，建立健全对环境卫生管理处的管理和扶持机制，推动落实各项扶持政策，调动环境卫生管理处的办事积极性。同时明确监管职责，在其办业务的各环节尤其是专项资金管理、办事规范性约束上不能越位但更不能缺位，在保障其合法办



事自主权的基础上，大力推进管办评分离，建立项目第三方质量认证和评估制度，积极引导环境卫生管理处服务社会需求，促进经济发展。

（三）强化固化物填埋场管理体系，健全长效管护机制

为了保质保量尽快完成项目建设，协调好建设过程中的各方面关系，解决建设过程中出现的问题，对项目建设的整个过程进行有效的监督和管理，在项目建设前提成立建设领导小组，全面负责项目的建设管理工作。除前述项目进度管理外，还应对项目质量管理和资金管理做好计划。项目的质量控制贯穿于项目从项目需求调研、项目设计、项目施工、项目验收等各个环节，严格执行相关环节的支付要求。建设单位成为专项小组，随时监督检验项目实施，为保证项目实施进度的前提下各施工节点在经建设单位同意后，方可进入下一阶段施工。同时，根据项目的进度情况做好资金拨付的计划工作。对标省内外同类新型政府投入机制及产出效益情况，以分析当期绩效实现情况为基础，突出优势，找寻差距，分析固化物填埋场未来长效发展机制。在政府治理有害气体的同时，建议引入市场机制，发挥市场活力，推动固化物处理市场化运作，逐步由管理者的角色转变为监督评估的角色。另外，积极推进成本管控措施，在项目执行过程中，应采取有效措施，认真贯彻执行各项制度，构建定期检查机制，建立业务开展和资金使用的定期报告制度强化与财政资金的核



对工作。