

# 2019 年度天津市中心城区一、二级河道及 外环河水环境维护项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》(津财绩效[2020]12号)等文件要求,天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组,于2020年9月—10月,对2019年度天津市水务局的“天津市中心城区一、二级河道及外环河水环境维护”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为81.69分,评价等级为“良”,有关情况如下。

## 一、项目基本情况

### (一)项目背景

#### 1. 项目立项依据

为贯彻落实国家和我市对河道管理的标准和要求,实现中心城区河道环境维护常态化,为天津市民打造环境优美的河道,天津市海河管理中心(以下简称“海河管理中心”)和天津市排水管理事务中心(以下简称“排水管理中心”)依据天津市水务局(以下简称“市水务局”)下发的《市水务局关于中心城区一级河道及外环河水环境维护项目实施方案的批复》(津水河湖[2019]3号)和《市水务局关于2019年中心城区二级河道水环境维护项目的批复》(津水河湖[2019]2号)等相关文件,在2019年继续实施中心城区一级

河道及外环河水环境维护项目(以下简称“一级河道项目”)和中心城区二级河道水环境维护项目(以下简称“二级河道项目”),聘用专业养护单位对中心城区一、二级河道及外环河进行日常保洁,对河道季节性生长的水生物进行适时打捞和处置,并利用已有水生生态设施对重点区域实施水生态治理,缓解蓝藻水华聚集情况,维护河道水环境。

## 2. 项目实施主体

项目实施主体为市水务局,一级河道项目具体实施单位为海河管理中心,二级河道项目具体实施单位为排水管理中心。

### (二)项目主要内容及目标

#### 1. 项目主要内容

一级河道项目主要内容:一是水环境维护。对海河、北运河、新开河、子牙河、外环河水面漂浮物、浮萍、水草、违规渔网等的日常清理、打捞及清运,堤顶和内堤坡垃圾捡拾及砌石护坡杂草的清除,产生垃圾的外运及处置工作;外环河东丽段现已安装的70组EHBR膜系统维护与更换、管道管件维护与更换、设备维护、日常巡视维护等。二是水生态维护。对海河、新开河、外环河进行曝气及蓝藻应急打捞处置;购置蓝藻药剂并喷洒投放于海河、新开河、外环河,用于增强水质自净能力、快速清洁水体、预防和处理蓝藻暴发现象。

二级河道项目主要内容:一是水环境维护。包括津河、卫津河等14条中心城区市管二级河道进行水面漂浮物、浮萍、水草、违规

渔网等的日常清理、打捞及清运,堤顶和内堤坡垃圾捡拾及砌石护坡杂草的清除,产生垃圾的外运及处置工作;护仓河、张贵庄、小王庄、陈台子河上已安装的 1612 组 EHBR 膜系统维护与更换、管道管件维护与更换、设备维护、日常巡视维护等工作。二是水生态维护。维护河道已安装的水生态治理设施,确保水流通畅,提高河道水质。

## 2. 项目绩效目标

一级河道项目绩效目标:一是对河道进行水环境日常维护,逐步改善河道生态环境,使生物多样性恢复,提升水体自净能力,给天津城市景观添彩。二是在河道水循环、补水和控源截污的基础上,不发生大规模蓝藻暴发现象,缓解水华现象;对重点点位曝气增氧,增加水体扰动,缓解蓝藻水华聚集程度;适时打捞清理河道腐烂阻水水生植物,避免二次污染河道水体水质。

二级河道项目绩效目标:一是通过运用安全、高效、持续的措施,保持河道的水环境,使生物多样性恢复,提升水体自净能力,给天津城市景观添彩。二是通过水生态治理、设施日常维护,对重点河道段尽可能抑制蓝藻暴发、消除水华现象,水体水质达到《城市黑臭水体整治工作指南》中“不黑不臭”的目标。

### (三)项目资金情况

本项目共涉及市财政资金 3140.60 万元,其中一级河道项目资金 1410.60 万元,二级河道项目资金 1730 万元。截至评价时点 2020 年 9 月 10 日,本项目实际到位财政资金 3140.60 万元,资金

到位率 100%，资金到位及时率 100%；项目实际支出财政资金 3040.75 万元，预算执行率 96.82%，结余资金 99.85 万元尚未上缴财政。具体情况见表 1：

**表 1 中心城区一、二级河道及外环河水环境维护项目预算执行情况表**

单位：万元

项目名称		资金计划 下达金额	实际到位 资金	实际支付 资金	预算执行率
一级河道 项目	水环境维护	877	877	877	100%
	水生态维护	533.60	533.60	533.52	99.99%
小计		1410.60	1410.60	1410.52	99.99%
二级河道 项目	水环境维护	1130	1130	1037.46	91.81%
	水生态维护	600	600	592.77	98.80%
小计		1730	1730	1630.23	94.23%
合计		3140.60	3140.60	3040.75	96.82%

## 二、绩效评价情况

### (一)绩效评价方法

结合项目具体情况，本次绩效评价采用案卷研究法、公众评判法及数据统计分析法等方法，从项目决策、项目过程、项目产出以及项目效益四个方面开展评价。

### (二)绩效评价结果

经过综合评价，天津市中心城区一、二级河道及外环河水环境维护项目得分 81.69 分，评价等级为“良”。其中，项目决策 12 分、项目过程 17.44 分、项目产出 37.25 分、项目效益 15 分。具体情况见表 2：

表 2 中心城区一、二级河道及外环河水环境维护项目绩效得分情况表

单位:分值

项目名称	指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
中心城区一、二级河道及外环河水环境维护项目	分值	17	23	40	20	100
一级河道项目	得分	12	18	34.50	16	80.50
二级河道项目	得分	12	16.88	40	14	82.88
综合得分		12	17.44	37.25	15	81.69
综合得分率		70.59%	75.83%	93.13%	75%	81.69%

评价结论:本项目立项依据充分,绩效目标基本明确。项目资金到位及时,预算执行率高,财务管理制度健全,项目过程管理比较规范。项目产出任务整体完成良好,取得了较好的生态效益及社会效益。但在决策程序规范性、绩效目标细化和量化设置、项目实施过程管理、项目作业方式等方面需要进一步加强。

### 三、项目产出及绩效

#### (一)项目产出情况

##### 1. 一级河道项目产出情况

(1)完成海河、北运河、新开河、子牙河、外环河,共计 112.50 公里的河道保洁工作,包括河道水面漂浮物、浮萍、水草、违规渔网等日常清理、打捞及清运,堤顶和内堤坡垃圾捡拾及砌石护坡杂草的清除,产生垃圾的外运及处置工作。

(2)完成对外环河东丽段上现已安装的 70 组 EHBR 膜系统维护与更换、管道管件维护与更换、设备维护、日常巡视维护等工作。

(3)完成海河、北运河、新开河、外环河等河道腐烂枯黄水草应急打捞工程,水草打捞量 2.66 万立方米。

(4)完成海河、北运河、新开河、外环河水生态设施维护工作,安排专业曝气船 1 台、自制蓝藻曝气船 2 台和 500 型不锈钢除藻设备 1 套,安装运行曝气喷泉 36 台,进行曝气及蓝藻应急打捞处置。

(5)完成蓝藻药剂处置工作,购置蓝藻分解素 1.19 万公斤、氨氮降解剂 829.60 公斤、锁磷剂 1.05 万公斤,喷洒投放于海河、新开河和外环河。

## 2. 二级河道项目产出情况

(1)完成津河、卫津河等中心城区市管二级河道 14 条,共计 118.14 公里的河道保洁,包括保洁范围内河道水面漂浮物、浮萍、水草、违规渔网等日常清理、打捞及清运,堤顶和内堤坡垃圾捡拾及砌石护坡杂草的清除,产生垃圾的外运及处置工作。

(2)完成对护仓河、张贵庄、小王庄、陈台子河上现已安装的 1612 组 EHBR 膜系统维护与更换、管道管件维护与更换、设备维护、日常巡视维护等工作。

(3)完成对卫津河双峰道排水口处已安装的一体化处理设备维护工作。

(4)完成更换并维护浮床、浮岛框架材料 3915 平方米,购买水生植物 1.08 万平方米,维修安装曝气喷泉 26 套,铺设电缆 3938 米的工作。

(5)完成蓝藻药剂处置工作,购置颗粒生物酶 2000 公斤、蓝藻溶解酶 2.15 万公斤、微生物净水剂 1.57 万公斤、生物抑藻剂 1.36 万公斤,应急投放或喷洒于重点河道段。

## (二)项目实现的效益

### 1. 生态效益情况

通过设置人工浮岛、河岸植被修复等生态措施,对河道水质、河道及堤岸生态多样性起到了较好的改善和修复作用。水生态维护过程中结合挺水植物、浮水植物和沉水植物的合理布置,创造富有活力的绿化空间,形成绿地、河道和水生生态系统,美化水面景观,改善河道外貌,恢复河道自然生态。但个别河道段仍然存在河水黑臭、水面和堤岸垃圾浮现等现象。

### 2. 社会效益情况

一、二级河道总体卫生情况较好,河道水面几乎看不到水草等可见漂浮垃圾,河道堤岸环境整洁,基本达到了不黑不臭的程度,改善了两岸人居环境,为城市居民提供了休闲娱乐和认识水、欣赏水的场所,提高了人民生活水平和生活质量,丰富了城市内涵,提升了城市形象和城市竞争力,为打造一个天蓝、水碧、地绿、景美、人与自然和谐发展,宜工、宜商、宜居、宜游的生态城市做出了贡献。

### 3. 可持续影响效益情况

一级河道项目由海河管理中心负责管理,二级河道项目由排水管理中心负责管理,上述两家单位均制定了项目管理办法和具

体实施方案,建立了海河管理中心经济业务内部控制管理制度,相关人员执行落实基本到位,经评价组现场走访查看各河道总体保洁情况较好,项目实施效果可持续性较好。

#### 四、存在的主要问题

##### (一)水环境治理相关政策落实的系统性有待加强

近年来,我市陆续推行了“河长制”、“一河一策”、“雨污分流”等多项水环境治理举措,各项治理政策的实施应具有系统性、整体性和协同性。本项目的实施仅是从河道水环境日常维护的工作角度出发,未充分考虑与我市其他相关水环境治理政策的协同性,在全市水环境治理政策落实的系统性方面还需要进一步加强。

##### (二)项目作业方式和实施成本有待进一步优化

河道水面清理主要靠人工打捞,与采用专业化的电动打捞设备相比,不仅河道治理工作效率较低,而且导致项目实施成本较高;蓝藻药剂未能根据不同季节水温变化和气象条件变化对蓝藻等水生植物生长的影响科学配药和喷洒,而是每次作业均采用同一投入量和喷洒方式,一方面可能因药剂投入量过多造成财政资金浪费,另一方面可能因投入量不足无法达到治理效果,降低财政资金的使用效益。

##### (三)项目治理效果需要进一步提升

通过调研走访,一、二级河道总体卫生情况较好,河道水面几乎看不到水草等可见漂浮垃圾,河道堤岸环境整洁,基本达到了不黑不臭的程度。但中心城区二级河道张贵庄河津滨大道河段存在



水体颜色发黑、明显恶臭现象。

同时,从天津市便民专线(8890)反馈的市民投诉河道内水草、堤岸垃圾等事项的办理数量来看,2019年度为129份,较2018年度的106份未下降。项目治理效果还需进一步提升。

#### (四)项目管理需要进一步加强

一是项目立项的程序不合规。本项目中水生态设施运行维护项目的立项、批复、资金下达通知均为后置程序,均在市财政局下达资金后补办相关程序。

二是绩效目标指标匹配性不足,设置不够细化、量化。部分绩效目标未能通过清晰、可衡量的绩效指标予以体现,具体情况如下:

一级河道项目绩效目标未设置社会效益指标,未能与本项目实施方案中的效益分析相对应。一级河道项目和二级河道项目绩效目标申报表中部分绩效目标未通过细化、量化的指标值予以体现,如生态效益中三级指标为改善水环境及控制蓝藻大规模暴发,指标值为有效改善。

三是项目过程管理的精细化、规范化程度不足,主体责任落实不到位。具体表现在:

##### 1. 合同签订程序后置

一级河道水环境维护项目存在工作开展在先、合同签署滞后的情况。技术服务方案已于2018年12月提交,但服务采购日期、合同签订日期均为2019年7月11日,在双方责任与义务未确立

的情况下,影响项目正常开展,可能会造成服务成果不符合质量要求,但无法对造成的恶劣影响进行追责的风险。

二级河道水环境维护项目存在合同签批滞后的情况。中心城区二级河道水环境维护项目中第1—9标段涉及到的9份工程施工合同,合同签订日期为2019年5月15日,合同审批日期为2019年6月5日,合同审批程序滞后,可能会因合同条款未经有效审核,导致服务条款中存在对委托方不利的情形,从而带来服务质量风险和法律纠纷风险。

#### 2. 存在未及时入账的固定资产

一级河道水环境维护项目施工中海河管理中心购置的两台打捞船,未取得合法发票凭证,未记录于海河管理中心固定资产账簿,可能导致国有资产流失。

#### 3. 施工作业操作与合同约定不一致

通过检查施工记录发现,一级河道项目和二级河道项目实际施工中派出的船只、作业人员数量与对应合同中约定的船只、人员数量均不一致,且未发现合同变更协议,合同约定投入保洁船只数量不少于8台、保洁人员不少于16人,实际投入7台保洁船及14名打捞人员。

#### 4. 合同日期约定不明

一级河道水环境维护项目部分合同文件中未签署日期,但合同服务期限条款中约定以合同签订之日起计算服务时间,由于无法确定服务起止时间,存在合同执行风险及违约责任无法追溯的风险。

#### 5. 未按相关项目管理办法规定支付款项

海河管理中心制定的《中心城区一级河道及外环河水环境维护项目管理办法》中规定“实行以考代验,根据日常考核情况确定资金拨付等级”、“按专项管理,根据管理单位要求按规定次数完成,验收合格后阶段性拨付资金”。但评价组在检查过程中发现海河管理中心存在工程款支付金额、比例及时间违反项目管理办法规定的情形,涉及资金共计 766.33 万元。

#### 6. 实际付款情况与合同付款条款约定不符

海河管理中心存在未按工程施工合同履行进度支付合同款,而是将全部款项一次性支付的情形,涉及资金共计 187.34 万元。排水管理中心合同约定为按季度根据考核成绩拨付资金,但实际未按约定付款时间执行,涉及合同金额 1020.72 万元,未按合同约定付款时间付款金额 825.13 万元,占比 80.84%。

#### 7. 付款审批程序不严谨

排水管理中心在二级河道水环境维护项目的资金支付审批单中仅有相关审批人员签字,缺少审批日期,审批签字不规范,可能存在付款程序后置的问题。

#### 8. 个别产出数据不真实

一级河道水环境维护项目保洁施工记录数据存在不准确、不真实的情况。

### 五、相关建议

(一)充分利用各类水环境治理政策的协同性,多举措助推项

## 目整体效能

通过推行“河长制”、“一河一策”、“雨污分流”等水污染防治举措,将河道管理保护工作与依法治污有机结合,与深化改革有机结合,实现天津市水环境治理政策的系统性、整体性、协同性,并为政策实施设定合理量化的治理目标。同时进一步推进水环境治理整体规划和综合治理,加强河道水体污染负荷调查、水质评价等工作,考虑控源截污措施相结合,例如加强雨污分流、源头截污、增加执法力度杜绝偷排污水等工作,防止未达到相关排放标准的污水或废水随意进入河道而污染水质,引发水体富营养化现象、危害生态环境。

### (二)充分调研河道情况,进一步优化作业方式

评价组在进行实地勘察过程中发现海河、子牙河流域具备使用电力打捞船对蓝藻、黑臭河浮泥、油污、浮萍、水葫芦、落叶、花絮、生活垃圾及其它微细无序状水面漂浮物进行大面积、自动化、高效率收集处理的条件。一是可以极大提高工作效率,二是可以节约施工成本,三是可以减少人员投入降低施工过程中的风险,四是打捞船采用电力运转不会对水环境产生二次污染。

### (三)严格规范项目立项程序,提升绩效指标的可衡量性

建议项目主管部门严格按照立项程序进行项目立项,确保项目立项规范、合规。同时严格审查项目建设的必要性和建设规模的合理性,进一步提高预算编制科学化、精细化水平,避免过度投资引发投资浪费,有效发挥财政资金效益。

从立项环节,加强对生态效益及社会效益等具体量化指标的设置,将治理成果通过数据的变化进行直观反应。如对于水质蓝藻细胞密度等应设定数量标准。

(四)加强内部控制管理,强化项目过程管理,落实项目单位主体责任

项目实施单位应进一步完善内部控制管理,严格落实内部控制管理制度,保证工作程序规范、合规,强化事前控制,避免决策滞后。加强对固定资产登记入账,合同签订、履约、验收标准以及约束机制等方面的管理,强化项目风险管控意识。