

# 长沙市本级政府 2019 年“两供两治” 专项债券资金支出项目 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）财政部《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〔2020〕2号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2020年5月至7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）2019年“两供两治”专项债券资金支出-长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（三期）项目（以下简称“花桥三期”）实施了绩效评价。

## 一、评价实施情况

本次评价以评价对象的相关法规政策文件资料为依据，综合专项债券资金管理办法等为基础，评价采取指标体系法，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、组织实施管理、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，根据预定的评价指标体系对“花桥三期”项目“两供两治”专项债券资金进行评价，现场评价的专项债券资金总额为 12,500.00 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）：长沙市 2020 年总供水规模达到 400 万立方米/日，水厂出水必须达到 I 类饮用水标准，并在近期向部分条件较好的小区供应直饮水，远期向全市供应直饮水；远期规划污水处理厂 14 座，污水处理厂控制规模达 353 万吨/天；提高城市排水管网普及率和污水处理率，城市污水管网的普及率远期达到 100%，城市污水处理率远期达到 100%，再生水回用比例达到 10%以上。根据《湖南省城镇污水处理厂主要水污染物排放标准》（DB43/T1546-2018）要求，出水水质需达到一级标准。长沙市花桥污水处理厂位于长沙市雨花区黎托乡花桥村，地处浏阳河与圭塘河两河交汇的南岸，于 2009 年 5 月正式投入运行，一期处理规模为 16 万吨/天，二期扩建工程于 2015 年底完成，扩建后总处理能力达到 36 万吨/天，出水水质由《城镇污水厂污染排放标准》（GB18918-2002）中的一级 B 标准提到一级 A 标准，但部分指标还未能 100%达到一级标准的要求。“花桥三期”项目的建设，不仅可满足城市污水处理率的要求，而且可为浏阳河及湘江流域水环境治理提供有效保障，有利于完善长沙市环保

基础设施，提高城市污水收集处理能力和标准，改善长沙市内生态环境，保证浏阳河和湘江水质安全，进一步完善城市污水排放、收集和处理系统。

## **（二）立项情况**

1.2018年7月12日，长沙市发展和改革委员会下达《长沙市发展改革委员会关于长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（三期）项目立项的批复》（长发改审〔2018〕181号），同意长沙市排水有限责任公司组织实施“花桥三期”项目建设。

2.2019年7月15日，长沙市财政局以（长财预〔2019〕79号）确定“花桥三期”项目发行“两供两治”专项债资金12,500.00万元。

## **（三）绩效目标**

“花桥三期”项目总体绩效目标为扩建20万吨/天污水处理规模，花桥污水处理厂三期一体化处理规模达到46万吨/天，提标出水水质达省一级标准；按现行污水处理费实际结算价格2.47元/吨计算，预期污水处理费收入达18,031.00万元/年。阶段性目标为：2019年完成可研审批及厂区征地手续，启动现有生产设备的挖潜扩容工作；2020年完成主要工艺构筑物的土建主体施工。

## **三、项目资金情况**

### **（一）债券项目资金总额及组成**

“花桥三期”项目本次评价资金总额12,500.00万元，均为长沙市2019年“两供两治”专项债券资金。“花桥三期”项目总投资

115,687.27 万元，其中：资本金 27,778.27 万元、计划申请发行政府专项债券 77,909.00 万元、其他融资 10,000.00 万元。

## **（二）债券资金安排和到位情况**

根据长沙市财政局（长财预〔2019〕79号）以及《转贷协议书》，安排“花桥三期”项目“两供两治”专项债券资金 12,500.00 万元，专项债券资金实际于 2019 年 9 月 30 日，一次性拨付至长沙市排水有限责任公司在广发银行长沙人民路支行开立的账号为 9550880077223900334 的“双控户”，专项债券资金到位率为 100%。

## **（三）债券资金使用情况**

截至 2020 年 4 月 30 日止，“花桥三期”项目专项债券资金累计已使用 9,419.94 万元，资金使用率为 75.36%，其中项目工程款支出 2,804.42 万元、征地拆迁费支出 5,855.23 万元、勘察设计费等其他费用支出 760.29 万元。

## **（四）债券资金管理情况**

“花桥三期”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，长沙市水业集团有限公司收到长沙市财政局的专项债券资金之后，在 5 个工作日内转入了长沙市排水有限责任公司设立的“双控户”管理。长沙市排水有限责任公司执行长沙市水业集团有限公司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**

根据《转贷协议书》约定，“花桥三期”项目专项债券资金借贷期限为 10 年，自 2019 年 9 月 25 日至 2029 年 9 月 25 日，到期一次归还本金，年利率 3.36%，每半年结算一次。2020 年上半年应支付利息 210.00 万元，实际已于 2020 年 4 月 28 日将 210.00 万元缴入长沙市财政局指定账户，资金来源于长沙市排水有限责任公司其他自有资金，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**

“花桥三期”项目具体由长沙市水业集团有限公司组织建设，由长沙市排水有限责任公司进行财务核算及建成后的运营。2019 年 3 月 25 日取得《长沙市发展和改革委员会关于长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（三期）可行性研究报告的批复》（长发改审〔2019〕58 号）；2019 年 7 月 26 日取得《长沙市住房和城乡建设局关于长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（三期）初步设计的批复》（长住建市政初设批〔2019〕7 号）；2019 年 9 月 30 日取得《长沙市生态环境局关于长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（三期）环境影响报告书的批复》（长环评〔2019〕45 号）。项目实际于 2019 年 8 月开工，截至 2020 年 4 月底，已完成厂区征地手续和临建区域施工，细格栅、流量分配井土方开挖等工程，计划 2021 年 12 月完工。

### **（二）项目管理情况**

“花桥三期”项目的建设管理遵照长沙市水业集团有限公司

的相关规定执行，初步概算经湖南日升工程咨询有限公司审核并出具报告；经公开招标，确定中机国际工程设计研究院有限责任公司、湖南捞刀河建设集团有限公司和湖南省洞庭水电咨询监理有限公司等为设计、施工与监理单位。由于正在建设过程中，项目尚未进行工程验收和质量检测，截至 2020 年 4 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范；长沙市排水有限责任公司编制了专项债券还本付息计划，资金使用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“花桥三期”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**

“花桥三期”项目管理方面未制定单独的制度，按照长沙市水业集团有限公司所制定的《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执行，并制订了《施工现场安全事故应急救援预案》，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

### （一）促进城市总体规划实现，改善城市环境和投资环境

长沙是湖南省政治、经济、文化、交通、科技、金融、信息中心，是华中地区主要的中心城市及经济中心之一，市区面积 969 平方公里，市区人口 313.3 万。随着长沙市的持续发展，对湘江水环境质量要求持续提高，根据《长沙市城市总体规划（2003-2020）》（2014 年修订），长沙市污水排放口布置及排放标准必须依据水资源保护规划进行，远期污水处理厂控制规模达 353 万吨/天，出水水质需达到一级标准。“花桥三期”项目地处浏阳河与圭塘河两河交汇的南岸，建成投产后，可实现花桥污水处理厂纳污范围东至浏阳河、北起圭塘河口、西自桂花路口、南自时代阳光大道，涵盖部分老城区和井圭、高桥、黎托、高铁新城等 9 个片区，纳污区总面积将达 88.5 平方公里，容量人口达 166.2 万人，三期一体化污水处理能力达 46 万吨/天。上述区域的开发和建设是近年来长沙市区域建设和发展的重点，伴随城市化进程和经济建设的发展，人口不断增加，污水量将随之增大。“花桥三期”项目的建设将进一步完善区域内的城市基础设施，可减少污染物排放量，改善城市水环境，减轻市区河道和浏阳河的污染程度，使人民生活环境质量逐步提高；有利于改善高铁新城片区总体环境质量，树立长沙旅游城市的好形象；有利于改善城市投资环境，促进对外招商引资、促进区域发展，保持经济持续稳定的增长。

## **(二) 保障项目加快实施，降低项目建设总成本**

专项债券的发行保证了资金快速到位，有效保障项目加快实施进度，缩短建设周期，可提前提高污水处理厂的日处理能力。截至目前，“花桥三期”厂区征拆除剩余 2 户尚未签约外（其中 1 户在远期规划用地内），已完成拆迁腾地，临建区域、尾水箱涵涉水部分、配水井、细格栅推进基础和底板施工已完工，生物池土方完成 90%，均超原计划投资进度。“花桥三期”可研批复项目总投资 115,687.27 万元，根据批复原计划申请银行贷款 88,138.00 万元，贷款年利率为 5.635%，期限 15 年，累计财务成本为 74,498.64 万元。根据预期收益与融资平衡方案，筹资方式改变为资本金 27,778.27 万元、申请发行政府专项债金额 77,909.00 万元、其他融资 10,000.00 万元；如申请发行“两供两治”专项债券资金全部到位，按年利率 3.36% 计算，累计财务成本将减少 36,949.38 万元，项目总财务成本下降为 37,549.26 万元，较可研批复计划下降约 50%。

## **(三) 提高污水处理规模及收入，增强营运与财务能力**

花桥污水处理厂一期工程设计规模为 16 万吨/天，二期改造工程设计规模为 20 万吨/天，随着经济发展、城市扩张以及管网截流规模的限制，处理水量已经趋于饱和，接近满负荷运行。“花桥三期”项目设计规模为 20 万吨/天，工程截流的合流污水工程设计规模为 52 万吨/天，尾水管工程新建尾水管尺寸为 2-3m\*2.5m 箱涵。“花桥三期”项目建设完成后，污水处理厂三期一体化处理规模将达到 46 万吨/天，且管网配套工程即截流合流



污水量大于处理能力。污水处理费收入按照目前实际结算价格 2.47 元/吨，处理量按年设计污水处理量 7300 万吨测算，剔除建设期以及投产前三年可能未饱和运行的情况，第 6 年起污水处理费收入将增加 18,031.00 万元/年，增强了长沙市排水有限责任公司的营运与财务能力。

## 七、存在的问题

### （一）资金筹措调度计划能力和债券资金使用率有待提高

“花桥三期”项目 2019 年发行“两治两供”专项债 12,500.00 万元，年利率为 3.36%；同年 7 月长沙市排水有限责任公司向农业发展银行开福区支行以抵押担保方式贷款 10,000.00 万元，年利率为 4.545%。截至 2020 年 4 月 30 日，专项债资金（优先使用）累计使用 9,419.94 万元，使用率为 75.36%。在债券资金仍未使用完之前，应综合考虑项目实施用款计划，作出科学合理安排。过早通过商业银行办理贷款提取使用，增加了财务成本。

### （二）项目融资结构不合理

根据预期收益与融资平衡方案，“花桥三期”项目总投资为 115,687.27 万元，其中：资本金 27,778.27 万元、计划申请发行政府专项债金额 77,909.00 万元、其他融资 10,000.00 万元。截至 2020 年 4 月 30 日，长沙市排水有限责任公司累计筹集资金 39,562.13 万元，其中：单位自有资金 17,062.13 万元、专项债资金 12,500.00 万元、银行贷款 10,000.00 万元。计划申请发行政府专项债金额占总投资的 67.34%，实际已发行专项债资金占已

到位资金的 31.6%，如专项债发行政策有变或建成投产后未达运营预期，则预期收益与融资平衡方案测算的还本付息覆盖率将降低，增加专项债本息偿还风险。

### **（三）未严格按照合同约定支付工程款**

根据长沙市排水有限责任公司 2019 年 10 月 21 日与湖南捞刀河建设集团有限公司签订的《合同协议书》，第三部分合同专用条款 12.4 工程进度款支付，“关于付款周期的约定：项目无预付款，按照工程形象进度完成情况付款。形象进度完成 10%，付至合同价的 10%...”。2019 年 11 月 25 日项目完成量统计表中监理单位核定量合计为 2,428.36 万元，签订的合同总价为 24,231.90 万元(含安全文明施工费 539.89 万元)，并据此于 2019 年 12 月首次支付工程进度款 2,420.00 万元。2020 年 3 月 27 日单独支付安全文明措施费 539.89 万元，根据上述合同约定，支付进度款时无需单独支付安全文明措施费。

### **（四）项目年度绩效目标未量化为具体指标**

长沙市排水有限责任公司未针对专项债资金使用制订具体的绩效目标，年度任务未具体量化为指标，未能将项目建设进度通过清晰、可衡量的指标值予以反映，无法细化评价项目具体实施管理情况。

### **（五）债券资金存款利息收入未上缴国库**

截至 2020 年 4 月 30 日，“两供两治”专项债资金累计产生利息收入 10.08 万元，长沙市排水有限责任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）第二十九条“财政专户资金保值增值管理取得的收益（包括活期存款利息），除按照资金管理规定纳入本金统一核算或已指定用途外，应按规定上缴国库单一账户”之规定。

### **（六）项目过程管理欠规范**

绩效评价小组在“花桥三期”项目进行现场评价时，发现拆迁区域内存在建筑垃圾堆放的现象，且散发出腐臭味；根据群众问卷调查反馈，平时项目实施过程中也存在周边环境脏乱的情况。另外，长沙市排水有限责任公司未能提供主管部门对项目的实施进度、质量、环保、安全生产和资金使用等进行专项检查的文件或结论；部分项目建设实施管理资料未及时归档，如拆迁补偿协议、拆迁户档案资料以及工程建设中期支付凭证等在现场评价期间需延时提供。

## **八、相关建议**

### **（一）精准制订资金使用与筹资计划**

长沙市排水有限责任公司应从项目建设实施整体进度与合同款项支付约定层面入手，结合实际筹融资环境，精准制订筹资计划，提高编制资金使用预算的水平，以及资金的使用效率，通过合理安排筹融资时间及提款额度，降低项目总财务成本。

### **（二）加强专项债券风险控制**

“两治两供”专项债发行受国家政策的影响，一旦发行条件变化导致专项债发行额度达不到计划资金需求，资金不能及时到位将影响项目的建设进度。建议长沙市排水有限责任公司制

订筹融资预案，适当提高其他筹资比例，降低融资政策风险，防止因资金筹措不达预期影响项目建设进度；要高度重视项目预期收益与融资平衡方案的编制，充分论证，在进行收益测算时，应采用谨慎性原则，测算项目收益的最悲观估计，并采用敏感性分析；完善专项债本息偿还计划，对偿付本息资金来源予以明确具体。同时，根据已审批的收益与融资平衡方案，加强项目的实施监控，及时修正可能产生的偏差，最大限度地提高项目运营收益，有效管控各类风险，确保“两供两治”专项债本息按约偿付。

### **（三）定期清理上缴专项债资金存款利息收入**

截至 2020 年 4 月 30 日止，“两供两治”专项债资金累计产生存款利息收入 10.08 万元。建议长沙市排水有限责任公司将上述利息收入上缴国库，并且今后按季度与财政部门结算，定期将专项债资金产生的存款利息收入上缴国库。

### **（四）完善项目实施过程管理**

一是应完善绩效管理，根据项目总绩效目标制订各年度明确、细化、量化、合理的绩效目标；二是严格按照合同进度款支付约定条款执行，对一次性支付的安全文明施工费在后续工程进度支付中予以扣回；三是重视周边群众对脏乱现象意见反映的整改，要求施工单位对建筑垃圾及时进行妥善处置。四是完善档案管理制度与执行，根据项目实施进度，及时将相关过程资料整理归档。五是项目主管部门和实施单位要细化监管措施，要形成有督查必有结论，有问题必有整改反馈，对专项债

券资金实行穿透式、全过程监控。

## 九、评价结论

长沙市本级政府 2019 年“两供两治”专项债券资金支出-长沙市花桥污水处理厂改扩建工程（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 2019 年度的目标任务。但也存在资金筹措调度计划能力和债券资金使用率有待提高、项目融资结构不合理、未严格按照合同约定付款等问题。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，项目综合评价得分 87.87 分，评价等次为良。

长沙市财政局绩效评价组

2020 年 8 月 7 日

