

# 2021年度入境和入湖河流断面水质自动 监测站建设项目绩效评价报告

## 一、基本情况

### （一）项目立项背景及实施目的

南四湖承接苏鲁豫皖4省32个县（市、区）的53条客水，由于我市入境河流众多，大部分入境河流未设置监控断面，水质无法确保达到地表水Ⅲ类标准，致使大量超标客水涌入我市，导致我市水污染防治工作长期处于不利的被动局面。为及时掌握入境河流水质情况，自2020年10月14日以来，市生态环境局连续组织开展了人工取样监测。经汇总，近期入湖河流监测情况，确定了40条入境河流，其中，微山27条、金乡3条、兖州3条、嘉祥2条、泗水2条、鱼台1条、梁山1条、汶上1条，省内枣庄、菏泽、泰安32条，外省徐州8条。监测期间，除少数入境河流外，大部分河流不能稳定达到地表水Ⅲ类标准。

地表水环境质量日益受到各级政府和社会公众的重视，水环境质量状况已成为考核地方政府履责情况的一项重要指标，现阶段地表水环境质量监测仍以每月一次的手工采样，实验室分析为主，存在工作任务繁重、数据时效性不足，易受外部因素干扰等问题，无法满足新形势下环境管理需要和社会公众期待。与手工监测相比，自动监测具有连续、实

时、全天候等优势，能及时预警和防范水环境风险，进一步提升水环境管理水平，是地表水环境质量监测发展的方向，推进地表水环境质量监测网水站建设，进一步完善水质自动监测网络，全面提升水质监测预警能力，是进一步提高地表水监测数据质量，厘清水环境保护责任，推动水环境质量持续改善的重要举措。

## （二）项目主要内容及实施情况

2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目计划建设入境及县界河流断面水质自动监测站共36个。

2021年4月，济宁市生态环境局通过公开招标采购的方式确定了北京尚洋东方环境科技有限公司、宇星科技发展（深圳）有限公司、力合科技（湖南）股份有限公司、杭州绿洁环境科技股份有限公司四家单位建设36个重点入境及县界河流断面水质自动监测站，并负责运营维护及设备更新。通过公开招标采购的方式确定了青岛京诚检测科技有限公司进行36个水质自动监测站的数据比对工作。

## （三）资金投入及使用情况

2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目采用“建设—运营”一体（简称BO）的模式，由运营单位建设，按5年使用年限折旧，政府购买服务，微型（小型）监测站建设费用约1962万元（未包含每年的运营费用），由中标运营单位投资。需运营费39.364万元/站·年、比对费2.668万元/站·年，36个站共计1513.152万元/年，5年合计

7565.76万元，后调增两台设备价格，单站设备价格上调10万元，调增预算资金360万元，项目预算金额为7925.76万元。济宁市财政保障中心评审审定项目运营费36.64万元/站·年、比对费2.668万元/站·年，36个站共计1415.088万元/年，5年合计7075.44万元。按照“信息共享，费用分级负担”的原则，市财政负担全部比对费= $2.668 \times 36=96.048$ 万元/年，并按每个微型监测站补贴20万元/站·年运营费，市财政负担年费用= $96.048+(20 \times 36)=816.048$ 万元，5年合计4080.24万元，剩余所需运营费由各县市区财政负担。其中2021年度项目预算资金为1513万元，实际到位资金1512.37万元，根据约定合同签订后付20%，第二年按考核成绩支付资金，本年应支付金额1285.79万元，实际支付金额1285.79万元，资金全部来源于济宁市市市级财政。

#### （四）项目绩效目标

总目标：按国家技术规范要求，优化筛选符合建站条件的河流断面建设水质自动监测微（小型）站，初步形成职责清晰、省、市、县域间协同、信息共享的生态环境监测网络，客观地反映生态环境质量及变化趋势、潜在生态环境风险、生态环境建设成效，逐步协同建立跨区域性联动治水，全面推进全市河流污染治理新局面打下坚实基础。

年度目标：计划完成36个重点入境及县界河流断面水质自动监测站的建设任务，监测设备运行率 $\geq 90\%$ ，监测数据

准确率 $\geq 90\%$ ，完善水质自动监测网络，提升水质监测预警能力，提高地表水监测数据质量。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）评价目的

本次绩效评价旨在通过对 2021 年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目财政资金的使用和效果情况分析，全面客观反映项目实施情况、目标实现程度、预算编制及执行情况，科学评价财政资金使用效率、发挥效益，发现项目实施过程存在的问题，提出改进措施与建议，为政府相关决策及以后年度预算资金安排提供参考，促进财政资金科学合理分配，强化预算单位的支出责任，提高预算单位对财政资源配置和使用效能的认识水平，规范资金管理，提高财政资金使用效益。

### （二）评价对象与范围

评价对象为 2021 年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目涉及的济宁市级财政资金 1513 万元。

评价范围为 2021 年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目实施情况、目标实现程度、预算编制及执行情况，财政资金使用效率、发挥的效益。

### （三）评价原则、评价方法

#### 1. 评价原则

科学规范原则、公正公开原则、绩效相关原则。

## 2.评价方法

比较法、因素分析法、公众评判法。

### (四) 绩效评价指标体系

2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目绩效评价体系主要包括一级指标4项、二级指标10项、三级指标19项，四级指标30项。本次绩效评价总分为100分，其中项目决策15分，项目过程20分，项目产出40分，项目效益25分。

绩效评价结果等级划分标准：综合得分在90分（含90分）以上为“优”；综合得分在80~90分（含80分）为“良”；综合得分在60~80分（含60分）为“中”；综合得分在60分以下为“差”。

### (五) 绩效评价工作过程

本次绩效评价时间为2022年7月4日至8月31日，绩效评价工作分为评价准备、组织实施、撰写提交报告三个阶段。

## 三、综合评价情况及评价结论

2021年按计划完成了36个重点入境及县界河流断面水质自动监测站的建设任务，水质自动监测站建成后即已投入正常运行，水质自动监测站监测设备运行率平均为98.43%、监测数据准确率平均为99.5%，监测设备运转情况良好，初步形成职责清晰、省、市、县域间协同、信息共享的生态环境监测网络，项目受益群众满意度为92.42%，水质监测数据

使用人员满意度为95.62%，社会公众或服务对象满意度水平较高。项目的实施提升了水质监测预警能力，提高了地表水监测数据质量，切实提升了水环境管理水平。

2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目的绩效评分结果为93.55分。评价等级为优。

#### 四、绩效评价指标分析

##### （一）项目决策情况

决策指标分值为15分，得分14分，得分率93.33%，包括项目立项、绩效目标和资金投入3个二级指标、6个三级指标。

##### **1.项目立项充分性，本项分值2.5分，得2.5分。**

项目符合国家法律法规、生态环境监测规划；项目立项与济宁市生态环境局职责范围相符，属于部门履职所需；属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则，未与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。项目立项依据充分。

##### **2.立项程序规范性，本项分值1.5分，得1.5分。**

项目按照规定的程序申请设立，申请、审批文件齐全，事前已经过集体决策、财政评审等程序。项目立项程序规范。

##### **3.绩效目标合理性，本项分值3分，得3分。**

项目绩效目标与实际工作内容相关，符合正常的业绩水平，与预算确定的项目资金量相匹配。

**4.绩效指标明确性，本项分值2分，得2分。**

项目绩效目标已细化分解为具体的绩效指标，指标内容及指标值基本清晰可衡量，与项目目标任务数或计划数相对应。

**5.预算编制科学性，本项分值4分，得3分。**

项目预算金额与政府采购签约金额相差18.89%，差异较大；2021年项目预算与实际支出存在一定差异，说明预算额度测算依据不够充分、预算编制不够准确，预算确定的项目资金量与工作任务不能完全相匹配。

**6.资金分配合理性，本项分值2分，得2分。**

项目预算资金是依据合同约定分配，预算资金分配依据充分，资金分配额度合理。

**(二) 项目过程情况**

过程指标分值为20分，得分17.55分，得分率87.75%，包括资金管理和组织实施2个二级指标、5个三级指标。

**1.资金到位率，本项分值2分，得2分。**

项目年初预算资金1513.00万元，实际到位资金1512.37万元，资金到位率为99.96%。

**2.预算执行率，本项分值3分，得2.55分。**

项目年初预算资金1513.00万元，全年实际支付1285.79万元，预算执行率为84.98%。

**3.资金使用合规性，本项分值5分，得5分。**

**(1) 资金使用规范性**

项目资金的使用范围、支出依据符合相关规定符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，符合项目预算批复或合同规定的用途，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等问题。

**(2) 资金拨付合规性**

项目资金拨付有完整的审批程序和手续。

**(3) 政府采购规范性**

项目采购经过政府采购程序，招投标程序合规、合同签订规范。

**4.管理制度健全性，本项分值2分，得2分。**

管理制度合法、合规、完整，财务制度符合相关财务会计制度的规定。

**5.制度执行，本项分值8分，得6分。**

**(1) 制度执行情况**

项目严格按照实施方案实施，监测仪器、设备等均满足国家有关技术规定，业务管理制度执行基本有效。运营单位未按要求报送相关记录。

**(2) 项目调整及支出调整手续完备性**

项目费用应按照“信息共享，费用分级负担”的原则，市财政负担全部年比对费，运营费由市级、县级财政共同负担，实际项目资金来源全部为市级财政，且缺少相关调整手续。

### （三）项目产出情况

产出指标分值为 40 分，得分 40 分，得分率 100%，包括产出数量、产出质量、产出时效和产出成本 4 个二级指标、4 个三级指标。

#### **1.实际完成率，本项分值18分，得18分。**

##### （1）水质自动监测站建设数量

项目计划建设水质自动监测站36个，实际建设36个，完成了重点入境及县界河流断面水质自动监测站建设任务。

##### （2）水质自动监测完成率

水质自动监测站能够按监测要求完成常规五参数、高锰酸盐指数、氨氮、总磷、总氮、氟化物共10项监测项目及流量监测；监测频次为每天监测6次，监测时间为每天0:00开始，4小时一次，每周监测7天，水质自动监测完成率为100%。

##### （3）监测站比对工作完成情况

青岛京诚检测科技有限公司完成了水站的数据审核与日常质控工作。

#### **2.质量达标率，本项分值10分，得10分。**

##### （1）竣工验收合格率

36个水质自动监测站均通过了验收。第三方监测单位青岛京诚检测科技有限公司对36个水质自动监测站监测数据进行了比对，数据比对结果为合格。

##### （2）监测设备运行率

2021年水站投入使用以来，36个水站监测设备运行率平

均为98.43%。

### （3）监测数据准确率

2021年水站投入使用以来，36个水站监测数据准确率平均为99.5%。

## **3.完成及时率，本项分值5分，得5分。**

### （1）水站建设及时性

项目2021年4月开工建设，于2021年5月竣工，2021年7月14日通过竣工验收，项目按合同约定时间建设完成并通过验收。

### （2）水站投入使用及时性

项目建成后水站即已投入正常运行，水站投入使用及时。

## **4.成本节约率，本项分值2分，得2分。**

产出成本控制措施的有效性：项目投资评审金额为7074.44万元，政府采购签约金额为6428.97万元，采购成本未超过投资评审金额，成本节约率为11.67%，成本控制措施有效。

## （四）项目效益情况

效益指标分值为25分，得分22分，得分率88%，包括项目效益1个二级指标、4个三级指标。

## **1.社会效益，本项分值3分，得2分。**

### （1）地表水环境质量状况公示

济宁市生态环境局仅公开了国控、省控地表水环境质量状况，市控地表水环境质量状况未公开。

## (2) 生态环境监测网络信息共享

初步形成职责清晰、省、市、县域间协同、信息共享的生态环境监测网络。

### **2.生态效益，本项分值6分，得6分。**

#### (1) 地表水质提升

2020年济宁市水环境质量指数5.927，同比改善2.4%，2021年济宁市水环境质量指数5.82，同比改善1.8%；社会公众对居住地附近河流的水质情况满意度为90.5%，满意度水平较高，说明济宁市水环境质量稳步改善。

#### (2) 水环境管理水平提升

项目36个水站已全部建成并投入使用，能够通过无线传输方式实时将采集的重点河流断面监测数据上传至济宁市环境自动监控平台，能及时预警和防范水环境风险，切实提升了水环境管理水平。

### **3.可持续影响，本项分值6分，得5分。**

长效管理机制健全性：济宁市生态环境局制定了《济宁市重点入境及县界河流断面水质自动监测站比对项目长效管理制度》、济宁市重点入境及县界河流断面水质自动监测站运维检查考核评分表，运营单位建立了相应的保障制度，项目长效管理机制健全。项目单位缺少考核相关的佐证材料，项目后续考核不够规范。

#### 4.满意度，本项分值10分，得9分。

项目受益群众满意度为92.42%，水质监测数据使用人员满意度为95.62%，社会公众或服务对象整体满意度水平较高。

### 五、主要经验做法、存在的问题及原因分析

#### （一）主要经验做法

1.按照“专业队伍运营维护、专业机构移动比对、生态环境部门质控考核、政府购买合格数据”的管理模式，采用“建设—运营”一体（简称BO）的模式，由运营单位建设，按5年使用年限折旧，政府购买服务，项目市场化管理，建设经营一体化，两者责任人归一，权责分明。

2.采取经济手段、资格管理和法律法规相结合的考核机制。市生态环境局负责对运营单位的全面管理，县级负责辖区内水站的考核和监测条件保障，并随时向市生态环境局反映运营问题和数据疑问。考核机制采取经济手段、资格管理和法律法规相结合的考核机制，运营单位必须在市生态环境局指定账户打入合同总金额的5%用作为履约保证金（运营抵押），对达不到运营要求或违规操作的，扣减相应的运营费用直至终止运营合同、取消济宁境内运营资格、情节严重触犯刑律的移交司法部门依法处理，其运营设备由运营单位自行处理。

3.长效管理机制健全，确保水站的正常运行和监测数据的准确可靠。济宁市生态环境局制定了《济宁市重点入境及

县界河流断面水质自动监测站比对项目长效管理制度》、济宁市重点入境及县界河流断面水质自动监测站运维检查考核评分表，运营单位建立了相应的保障制度，包括：水质自动监测站安全责任制度、水质自动监测站管理人员岗位职责、水质自动监测站应急管机制、水质自动监测站仪器设备运行维护管理制度等，项目长效管理机制健全。

4.领导重视、各科室分工明确。济宁市生态环境局政府采购与项目推进工作领导小组召开会议，研究2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目政府采购工作有关事宜，监测科、水生态环境科、规划财务科按照《关于成立政府采购与项目推进工作领导小组的通知》（济环办〔2020〕21号）责任分工要求负责水站建设前期选址、财政投资评审、招投标、建设管理等工作，相关县市区分局负责落实“四通一平”（通水、通电、通路、通讯和场地平整）工作等配套设施。制定切实可行的实施方案，项目实施过程中对实施进展情况进行监督和检查，及时发现并纠正项目实施过程中存在的问题，确保按时完成水站建设任务。

## （二）存在的问题及原因分析

### 1.预算编制方面

预算编制质量有待进一步提升。济宁市生态环境局编制的2021年度入境和入湖河流断面水质自动监测站建设项目预算金额为7565.76万元，后调增预算资金360万元，项目预算金额为7925.76万元，经济宁市财政保障中心评审审定项目

金额为7074.44万元，实际通过政府采购签约金额为6428.97万元，项目预算金额与政府采购签约金额相差18.89%，差异较大；2021年初预算资金1513万元，全年实际支付1285.79万元，项目预算与实际支出存在一定差异，说明预算额度测算依据不够充分、预算编制不够准确，预算确定的项目资金量与工作任务不能完全相匹配。

## 2.项目管理方面

(1) 项目资金来源与实施方案不一致。根据《济宁市重点入境和人湖河流断面水质自动监测站项目建设实施方案》，项目费用应按照“信息共享，费用分级负担”的原则，市财政负担全部比对费= $2.668 \times 36 = 96.048$ 万元/年，并按每个微型监测站补贴20万元/站·年运营费，市财政负担年费用= $96.048 + (20 \times 36) = 816.048$ 万元，5年合计4080.24万元，剩余所需运营费2348.73万元由各县市区财政负担，实际项目资金来源全部为市级财政，且缺少相关调整手续。

(2) 市控地表水环境质量状况未公示。根据济宁市生态环境局信息公开制度，本部门负责的环境质量状况应对外提供政府信息公开服务，济宁市生态环境局仅公开了国控、省控地表水环境质量状况，市控地表水环境质量状况未公开。

(3) 制度执行不够规范。根据招标文件第三章技术标准和要求，运营单位针对水质自动监测站应建立单独的水质自动监测站设备及运行情况的档案资料库，建立水质自动监

测站备品备件及易耗品库，并且作好详细的备品备件使用记录工作。每次完成巡检、维修、核查、比对、备件更换、年度检修及性能测试后，都要做好详细记录，每半年存档1次并报市生态环境监测中心，通过实地考察发现运营单位未按要求报送相关记录。

（4）项目后续考核不够规范。项目单位应定期对建设运营单位、比对单位进行考核，通过查阅项目档案资料发现，项目单位缺少考核相关的佐证材料，项目后续考核不够规范。

## 六、有关建议

1. 提高预算编制的科学性和准确性。预算编制要进行科学论证，编制依据要充分，合理的测算预算额度，提高预算资金编制的准确性，以达到提高财政资金使用效率的目的，避免财政资金的闲置。

2. 严格执行实施方案中项目费用按照“信息共享，费用分级负担”的原则，市财政负担全部年比对费，运营费由市级、县级财政共同负担；同时应充分利用中央、省生态环保相关政策，积极申请将水质自动监测站项目纳入上级支持范围，争取资金缓解市级财政资金压力。

3. 规范信息公开制度。严格按照《济宁市生态环境局信息公开制度》，主动公开本部门职责范围内各类政府信息，切实保障群众的知情权、监督权，便于公民、法人或者其他组织依法获取济宁市生态环境局的政府信息，提高政府工作

透明度。

4. 加强制度执行力度、规范后续监督考核工作。项目实施过程中运营单位要严格执行各项项目管理制度，按要求建立档案资料库，做好巡检、维修、核查、比对、备件更换、年度检修及性能测试等工作记录，每半年存档并报市生态环境监测中心。项目管理单位要加强对运营单位的定期考核，严格落实经济手段、资格管理和法律法规相结合的考核机制。

## 七、其他需要说明的问题

评价报告涉及的项目内容和数据均出自项目单位所提供的项目相关资料，项目单位应对其提供的项目资料的真实性、合法性、完整性负责。绩效评价的可靠性基于项目单位提供资料真实性、完整性，评价组本着严谨客观的态度完成此次绩效评价工作，从前期调研、方案设计和修改、数据采集到报告撰写，评价组尽量做到了科学和全面，报告使用人对评价结果的把握应建立在对本报告所提供的有关评价结果的各项条件及说明的认真阅读和理解的基础之上。项目组成员与委托评价单位之间不存在任何特殊的、需要回避的利害关系，评价人员在评价过程中恪守了职业道德规范。

由于绩效评价工作本身的复杂性，并受到评价手段和方案设计经验等方面的限制，我们设计的绩效评价指标体系在评价权重的分配、指标标杆值的设定以及数据来源的选择等

方面还不够完善和充分，可能在公正、公平、科学性方面存在局限。

对于定性的指标，我们主要从调查问卷、调查访谈中获取到信息和数据的，由于项目效益的滞后性，调研评价客观性存在一定局限。

满意度指数来源于随机抽取的样本，因项目成果使用者、项目实施机构抽样的局限性和样本量限制对调查结果产生影响，导致评价结论可能存在缺陷。