

东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称：挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程

受托单位：广东省环境技术中心

绩效评价报告编号：DGCZ-JX-2018-012

提交日期：2018 年 8 月

摘要

中心涌为横贯挂影洲围主要河涌,始于石龙镇旧城区,自东向西经石碣镇最后于高埗镇高埗村汇入东江南支流,总长 16.1km,其中石龙镇内长 1.5km (均为暗涵),石碣镇内长 7.6km (其中上游 5.56km 为暗涵),高埗镇内长 7.0km。随着工业发展和人口增多,河涌水环境恶化问题成为制约区域发展的不利因素,中心涌流域水环境整治对挂影洲围乃至东莞市的发展和居民生活安全具有十分重要意义。

2007 年 12 月,东莞市委、市政府作出了全面实施运河综合整治重大决策,要求对包括挂影洲中心涌在内的主要河涌按照“安全河、清水河、景观河”总目标综合整治。2013 年 1 月,挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程纳入东莞市 2013 年度重大项目。示范工程中景观、桥梁、水利工程资金来源从统筹水乡地区发展年度资金中解决;截污、清淤工程由市水务投资集团融资解决,市镇按 5:5 分担;属地镇负责工程涉及的征地拆迁及其费用。石碣沙腰污水处理厂扩建工程工期在 2013 年 4 月 30 日前开工建设,2014 年 6 月底前完工;防洪排涝、截污管网、清淤、景观绿化、桥梁等其它工程要在 2013 年 7 月底前动工,2014 年底前全面完成。

东莞市财政局委托广东省环境技术中心作为第三方评估机构对挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程进行绩效评价。至评价时间,东莞市财政资金实际已投入市城建局负责的水利工程、清淤工程、景观绿化工程、桥梁工程 29032.67 万元,其中工程建设投资 18709.9 万元,建设用地费 10322.77;投入高埗镇截污管网(一标)564.03 万元。石碣沙腰污水厂扩建工程配套管网工程属于本项目范围内的截污工程,由市水投集团自筹投入 2110.57 万元(估算值),高埗镇截污管网(一标)自筹投入 463.05 万元。项目的水利工程和截污工程实体工程已建成投入使用,景观绿化工程、清淤工程和桥梁工程的剩余工程仍在实施,工程整体建设进度缓慢,工期滞后。根据中心涌沿岸现场情况及水质监测数据,水环境质量仍然是劣 V 类,现场感官河道水体重度黑臭明显,水环境治理未能取得预期效果。示范工程在项目计划和目标实现等方面存在不足,实施过程中的工期推进、工程协调和衔接也存在一定问题,目标制定和计划实施对项目绩效实现有较大影响,示范工程综合效益不好,资金使用效率不高。项目评价结果为 67.8 分,绩效等级为低。示范工程的建设成效,须以水环境质量改善为核心目标,以综合效益作为评价,落实水环境治理主体责任,系统采取措施加强中心涌水环境治理。

关键词: 财政资金 挂影洲围 水环境整治 示范工程 绩效评价

目 录

一、项目概况.....	1
(一) 项目背景及基本情况	1
(二) 项目实施主要内容	2
(三) 绩效目标	4
(四) 项目资金安排和使用情况	4
1、项目投资及资金安排	4
2、项目实际投入资金	5
3、项目实施情况	6
二、绩效评价结果	8
三、项目绩效存在问题	10
(一) 示范工程未取得应有效果，中心涌水质未有效改善	10
(二) 项目论证不够充分，设计方案考虑不细致	11
(三) 示范工程项目建设管理还有待进一步完善	12
(四) 资金预算编制不够准确，预算执行缓慢	14
(五) 工程建设文件不完善，档案资料管理不规范	14
四、建议	14
(一) 突出重点科学制定方案，合理采用水污染治理技术	14
(二) 充分认识项目前期和设计准备阶段工作的重要性	16
(三) 落实水环境治理主体责任，加强工程建设管理	17
(四) 细化预算编制，提高预算编制准确性	18
(五) 加强和完善工程档案资料管理	19

根据《印发关于全面推进预算绩效管理工作意见的通知》（东府办〔2014〕49 号）、《关于对挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程开展重点绩效评价的通知》（东财函〔2018〕1038 号）以及《东莞市预算绩效管理重点绩效评价操作指引》（试行）（2015 年修改稿）有关要求，东莞市挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程（以下简称“示范工程”）纳入 2018 年度财政支出第三方重点绩效评价范围。受东莞市财政局委托，广东省环境技术中心于 2018 年 5 月至 8 月进行了挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程绩效评价，评价结果为 67.8 分，绩效等级为低。

一、项目概况

（一）项目背景及基本情况

挂影洲围四面由东江北干流、潢涌水道、东江南支流包围，包括石碣、高埗、石龙三镇，总面积 63.15km²。中心涌为横贯挂影洲主要河涌，由明渠和暗涵组成，总长 16.1km，其中石龙镇内长 1.5km（均为暗涵），石碣镇内长 7.6km（其中上游 5.56km 为暗涵），高埗镇内长 7.0km，出口在高埗水闸处汇入东江。中心涌作为挂影洲主要内河涌，污染不仅影响周边水环境，还直接影响东莞及下游东莞市区及其他镇区饮用水安全。

2007 年 12 月，东莞市委、市政府作出全面实施运河综合整治的重大决策，要求对包括挂影洲中心涌在内的主要河流按照“安全河、清水河、景观河”总目标进行综合整治。2013 年 11 月，东莞市发展和改革局东发改〔2013〕347 号文件批复项目建议书，工程总投资 40927.37 万元（不含 5000 万元的高

埗段截污管网工程），其中：水利工程 21710 万元；截污工程 5587.51 万元；清淤工程 2429.86 万元；桥梁工程 4700 万元；景观绿化工程 6500 万元。项目由东莞市城建工程管理局（以下简称“市城建局”）、市水务投资集团有限公司（以下简称“市水投集团”）负责实施，其中，截污管网工程作为石碣沙腰污水处理厂扩建工程配套工程由市水投集团作为实施主体，水利工程、清淤工程、景观绿化工程、桥梁工程由市城建局作为实施主体。

市政府会议纪要〔2013〕51 号文件要求，石碣沙腰污水处理厂扩建工程要在 2013 年 4 月 30 日前开工建设，2014 年 6 月底前完工；防洪排涝、截污管网、清淤、景观绿化、桥梁等其它工程要在 2013 年 7 月底前动工，2014 年底前全面完成。

（二）项目实施主要内容

2013 年 11 月，东莞市水务局分别以《关于挂影洲围中心涌水环境综合整治——截污管网工程初步设计的批复》（东水务复〔2013〕308 号）、《关于东莞市挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程初步设计的批复》（东水务复〔2013〕310 号）对市水投集团、市城建局负责实施的工程初步设计进行批复。

挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程建设任务是对挂影洲围中心涌流域的水环境进行综合整治，提高流域防洪治涝能力，改善区域内水环境，促进流域内社会经济继续健康协调发展。

1、东莞市城建工程管理局建设内容

（1）排涝工程按 20 年一遇 24 小时暴雨一天排涝标准设计，级别 3 级。

（2）水利工程

- ①新建拦污节制闸 1~7 号共 7 座;
- ②新建设计引水流量为 $9.82\text{m}^3/\text{s}$ 的中心涌调水动力泵站系统;
- ③整治中心涌长 2.2km 明渠;
- ④扩建石碣水闸 (2 孔, 每孔净宽 6m) 及沙腰水闸 (3 孔, 每孔净宽 5m);
- ⑤对长 1.27km 塘厦涌、长 2.4km 卢林涌及长 2.1km 北排涌进行清障;
- ⑥对长 1.1km 的大洲排水渠进行扩建、长 1.25km 的石碣排水渠及长 0.9km 的沙腰排水渠进行扩建及沿线截污。

(3) 新建中心涌自动化控制系统。

(4) 中心涌明渠段全线清淤, 对瓶颈河段进行拓宽, 清淤河道总长约 8.9km, 总清淤量为 16.36 万 m^3 (水下方), 淤泥固化处理量约 17 万 m^3 (水下方), 外运量 9.65 万 m^3 。

(5) 新建桥梁 6 座, 改造桥梁 5 座, 拆迁重建桥梁 6 座。

(6) 整治景观绿化面积 20 万 m^2 , 拆迁面积 4060m^2 。

工程概算投资控制在 35375.92 万元内 (不含高埗段截污管网工程), 其中水利工程 21696.54 万元; 清淤工程 2480.16 万元; 桥梁工程 4699.5 万元; 景观绿化工程 6499.72 万元。

2、东莞市水务投资集团有限公司建设内容

建设截污管总长约 6459m (其中中心涌沿线截污干管长 5615m, 中心涌暗涵截污管长 280m, 污水厂管长 366m, 尾水排放管长 198m)。管径 DN500~DN1500。工程概算总投资 5605.23 万元。

经多方协商，截污工程中约 2300 万元属高埗范围截污管网工程分拆出来，与后来增加的高埗镇截污管网工程整合，并单独立项（投资约 7300 万元），高埗镇作为业主单位实施。

分拆后，挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程截污管网工程，总长度 3248 米，管径 DN500-DN1600，管道埋设深度 2.5-11.2 米，由东莞市水务投资集团有限公司自筹投资建设。

（三）绩效目标

2007 年 12 月，东莞市委、市政府依据《东莞市水务发展“十二五”规划》作出了全面实施运河综合整治的重大决策，要求对包括挂影洲围中心涌在内的主要河流按照“安全河、清水河、景观河”总目标进行综合整治。

《关于挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程有关事项的复函》（东府办复〔2013〕625 号）文件指出，要切实把前期工作做深做细，根据轻重缓急安排好资金事项，按照政府投资管理办法严格控制工程造价、争取合理工期、确保工程质量，使该工程真正成为东莞治水的样板工程，进一步推进水乡地区水环境治理工作。

（四）项目资金安排和使用情况

1、项目投资及资金安排

按照东府办复〔2013〕625 号文件，以优化调整后投资估算 45927.37 万元开展示范工程建设，其中水利工程 21710 万元；截污工程 10587.51 万元；清淤

工程 2429.86 万元；桥梁工程 4700 万元；景观绿化工程 6500 万元。示范工程在实施过程中划分为各标段，标段划分及投资估算详见表 1。

表 1 挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程标段划分及投资估算

标段名称		投资估算（万元）	设计单位
水利工程	水利（一标）	10600	东莞市水利勘测设计院有限公司
	水利（二标）	8410	
	机电及金结部分（三标）	1500	
	泵闸调度中心监控系统（四标）	1200	
景观绿化（五标-5 个分标）		6500	东莞市岭南景观及市政规划设计有限公司
桥梁工程（六标）		4700	北京市市政工程设计研究总院有限公司、东莞市岭南景观及市政规划设计有限公司
清淤工程（七标）		2429.86	同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司
截污工程 （由水投集团和高埗镇实施）		10587.51	
合计		45927.37	

市政府会议纪要〔2013〕51 号和东发改〔2013〕347 号文件指出，水利工程、桥梁工程、景观绿化工程建设资金由市财政全额承担，从统筹水乡地区发展年度资金中划拨；截污工程——石碣沙腰污水厂扩建工程配套管网资金由市水投集团通过融资方式解决（石碣沙腰污水处理厂不在此次评价范围，配套管网属此次评价范围）。高埗截污次支管网工程建设资金由市财政先行全额出资，市镇按 5：5 分担。

2、项目实际投入资金

市城建局负责的水利、清淤、桥梁和景观绿化工程，资金全部由市财政投入，市水投集团负责建设截污工程中的石碣沙腰污水厂配套管网工程，资金由

东莞市石鼓污水处理有限公司通过自筹解决。高埗镇截污工程由高埗镇政府实施，分为一标和二标两个标段，一标属本次示范工程评价范围，资金来源于市财政补助和自筹资金。

至评价时间，具体投入资金情况见表 2：

表 2 挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程投入资金情况

序号	建设内容		实施单位	资金投入（万元）		备注
				市财政	自筹	
1	水利、清淤、桥梁和景观绿化工程	水利工程	市城建局	12178.35	——	实际投入资金合计 29032.67 万元，减去用地费则为 18709.9 万元
		桥梁工程		1555.69	——	
		景观绿化工程		1825.85	——	
		清淤工程		1020.00	——	
	工程其它费用			2130.01	——	
	建设用地费			10322.77	——	
2	截污工程——石碣沙腰污水厂配套管网工程		市水投集团	——	2110.57（估算值）	其配套管网属于本项目范围内的截污工程
3	截污工程——高埗镇截污管网（一标）		高埗镇政府	564.03	463.05	财政和自筹两者小计 1027.08 万元

3、项目实施情况

（1）水利工程、清淤工程、景观绿化工程、桥梁工程（市城建局）

市城建局负责组织实施的水利工程、清淤工程、桥梁工程、景观绿化工程按标段划分为水利工程 2 个标、景观绿化 5 个标、机电及金结 1 个标、泵闸调度中心控制 1 个标、市政桥梁 2 个标、清淤 1 个标等共 12 个标段。

低涌旧桥属高埗镇地方道路桥梁，由高埗镇负责管养，经检测评定为危桥，拆除重建内容增加纳入示范工程范围一并实施。

清淤工程 2017 年 11 月具备开工条件。2017 年 10 月，市城建局委托原测量单位对清淤河道重新测量，显示现状淤泥面标高比基于 2013 年 4 月勘测成果的原设计提出的平均标高高出 35 厘米，致清淤工程量增加，工期延后。

各标段划分及目前完工情况见表 3。

表 3 水利工程、清淤工程、景观绿化工程、桥梁工程建设情况

序号	标段		施工单位	完工情况
1	水利一标		河南省地矿建设工程(集团)有限公司	完工
2	水利二标		江西省降龙水利水电建设工程有限公司	完工
3	金结与配电		福建省水利水电工程局有限公司	完工
4	泵闸调度监控系统		广州杰赛科技股份有限公司	完工
5	桥梁工程		东莞市泰山建设工程有限公司	完工
6	低涌桥重建工程		广东思齐建设工程有限公司	施工中
7	清淤工程		广东钧意建筑集团有限公司	施工中
8	景观绿化工程	一分标	东莞市昌达园林绿化工程有限公司	完工
9		二分标	东莞市园林绿化工程有限公司	施工中
10		三分标	深圳市华美绿环境建设工程有限公司	施工中
11		四分标	东莞市冠城园林绿化工程有限公司	施工中
12		五分标	东莞市胜隆建筑工程有限公司	施工中

项目于 2014 年 2 月 26 日正式动工，水利工程于 2016 年 5 月完成，2016 年 9 月中旬移交使用单位运行，2016 年 9 月 13 日市运河治理中心开始实施工程泵闸联调系统试运行，为期半年调试已结束；桥梁工程（不含低涌桥重建工程）于 2016 年 10 月完成；景观绿化石碣段（一分标）2017 年 1 月完成，2018 年 7 月移交给石碣镇管养。在未完成的工程内容中，景观绿化石碣段基

本完成，景观绿化高埗段完成 58%；清淤工程完成下游的 3.45km，占合同量的 71%；原计划的桥梁工程完成，增加的低涌旧桥重建工程完成 24%工程量。

(2) 截污工程（市水投集团、高埗镇政府）

①石碣沙腰污水厂扩建工程配套管网（市水投集团）

挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程截污管网工程，总长度 3248 米，管径 DN500-DN1600，管道埋设深度 2.5-11.2 米，由东莞市水务投资集团有限公司自筹投资建设。山西省水利建筑工程局与东莞市石鼓污水处理有限公司 2014 年 3 月 10 日以 10002.7009 万元承包价就上述工程建设内容签订了协议。计划开竣工时间为 2014 年 2 月 14 日至 2014 年 12 月 18 日，施工总工期 302 日历天。实际开工日期 2014 年 3 月 28 日，实际完成竣工验收时间 2016 年 11 月 15 日，竣工验收规模 3268m。

②高埗镇截污工程（高埗镇政府）

高埗段截污管网工程（第一标）（以下简称“一标”）由石碣沙腰污水处理厂扩建工程及配套管网项目中分拆，高埗镇作为业主单位负责实施。高埗镇政府委托高埗镇政府规划建设办作为建设主体，广东莞龙建设工程有限公司中标承建高埗段截污管网工程（第一标），合同价 1326 万元，管线长度 3640m。根据评价汇报情况，高埗段截污管网工程（第一标）已完工，实际建设管道长度 3.2~3.3km，实际支付完成投资 1027.08 万元。由于工程资料提供不齐全，未见该工程竣工（完工）报告。

二、绩效评价结果

经综合评价，东莞市挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程**评价结果**

为 67.8 分，绩效等级为低。评分见表 4，具体评价指标体系及评分内容详见文后附表。

表 4 挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程绩效评价指标评分总表

指标	前期工作 (15 分)	项目管理 (25 分)	项目产出 (30 分)	项目效果 (30 分)	总分
评分	11.8	19.6	18	18.4	67.8
占单项指标比例	78.7%	78.4%	60%	61.3%	

示范工程建设内容多，项目类型涉及水利、截污、清淤、桥梁和景观绿化等多类型工程，建设时间长，资金使用量大。本次绩效评价采用资料审查和现场重点评价结合，结果反映，至评价时，在工程建成方面，水利工程和截污工程建成投入使用，景观绿化工程、清淤工程和桥梁工程剩余部分工程仍在建设中。项目所含的水利工程各项建设内容投入使用，“安全河”目标基本实现但也有待工程检验。而对于“清水河、景观河”目标，根据中心涌沿岸现场情况及水质监测数据，水环境质量仍然是劣 V 类，水环境治理未能取得预期效果。截污工程不完善，清淤工程、景观工程未完成，中心涌动力泵站存在制约因素，在效果上未能充分发挥引水活源功能，项目的“清水河”、“景观河”未能实现预期目标。

示范工程绩效较低体现在项目整体工期严重滞后，整治效果不佳，预算资金支出缓慢。示范工程在项目计划、前期工作和项目准备阶段不足，项目目标制定和计划实施对项目绩效和目标实现有较大影响，实施过程中的工程协调和衔接、工期推进也存在一定问题，最终影响项目产出及效果，未能较好实现工程示范效应。示范工程的建设成效，须以水环境质量改善为核心目

标，以综合效益作为评价，系统采取措施加强中心涌水环境治理。

三、项目绩效存在问题

（一）示范工程未取得应有效果，中心涌水质未有效改善

示范工程纳入东莞市 2013 年度重大项目，社会关注度较高，但水环境治理也未能达到预期改善效果，社会满意度不高。市水务中心数据显示，水环境质量仍然是劣 V 类，中心涌河道水环境状况重度黑臭明显。示范工程采用“截污、清淤、活源、治堤”的总体技术路线开展中心涌综合整治，但是在水环境治理方面对于经济性和长效性考虑不足。示范工程项目对中心涌暗渠段长期淤积污染考虑不足，上下游未能作为整体，系统地纳入示范工程综合整治。另一方面，清淤工程短期可快速改善水质，但工程投资巨大，难以长期清淤投入，仅采用清淤措施不能保证水环境治理可持续性，示范工程的截污工程收集污水不完善，导致入河污染物增加。截污工程污水收集不完善的主要问题有，沿涌仍有排污口污水排入中心涌；1 号闸附近污水检查井 4 个、4 号闸附近检查井 3 个，发现个别检查井污水倒流，污水未能收集进入污水厂；高埗段截污管道（第一标）起始端范围内检查井和与石碣镇交界处高埗段两岸部分检查井无收集污水现象；高埗镇管网沿途泵站因缺乏有效维护管理，导致污水不能有效输送进入污水处理厂。针对恢复中心涌水体自身净化功能的措施，示范工程考虑不足。动力泵站调水补水受到外江水位以及运行成本等因素制约，中心涌泵站引水活源、提高河道水动力的调度工作也不完善。

示范工程建设内容较多，其水利工程包含内容有新建拦污节制闸；扩建

石碣水闸及沙腰水闸；塘厦涌、卢林涌及北排涌清障；大洲排水渠、石碣排水渠及沙腰排水渠扩建及沿线截污。景观绿化工程包括有打造三个景观节点，分别为打造启航节点（石碣箱涵景观节点）田园风光区；中心桥景观节点水乡风情区；高埗旧政府景观节点人文生活区。示范工程效果不理想还主要体现在上述工程内容中，中心涌1号、4号节制闸和动力泵站周边水体，水面垃圾漂浮堆积，水质感受较差，同时也影响“启航”节点绿化景观体验；通过中心泵站引水的石碣水渠进入中心涌的入口同样存在水质黑臭和大量垃圾漂浮情况；大洲、石碣、沙腰排渠已拓宽整治，但污水整治效果不良，大洲水体黑臭，缺乏流动性成为死水沟；景观绿化工程不完整，沿途也可见部分绿化破坏或维护不当；塘厦涌清障疏浚后，涌岸建筑垃圾随意堆放。

（二）项目论证不够充分，设计方案考虑不细致

示范工程前期策划是在保证“安全河”的基础上，启动“清水河”整治规划，最后才做两岸美化等“景观河”工程。然而由于工程所含的各类型工程众多，水环境治理工作重点不突出，水环境治理目标细化指标不明确。示范工程任务重艰巨，工期紧迫，前期方案论证过程中，虽然中心涌治理迫切，但建设方案不稳定，项目建议书批复后，未经可行研究阶段的建设条件稳定性、技术可行性和投资合理性论证，直接开展初步设计及后续工作。示范工程项目建议书阶段工程内容调整变化较大，本项目可研报告为初步设计之后在工程实施过程中补报，其编制仅有报批程序上的意义，而没有项目论证作用。前期工作准备不充分对项目实施较为不利，项目论证不充分给下一阶段

的工作开展带来的依据不足，致使示范工程没有突出和细化水环境质量改善核心目标，工程类别繁杂，非污染治理的部分工程实施过程中相互交叉影响较大，项目进度缓慢，最终影响工程建设成效。

设计阶段采用单一来源采购，存在市场竞争不充分的问题，而本项目受到建设规模大、工点较多、技术要求高、征地拆迁量大等制约因素，设计工作对项目了解不够深入，设计方案不稳定，专业之间沟通不足，治理措施考虑不全面，难以做到工程数量准确，不但影响初设批复，后续也造成较多变更和导致投资增加，影响项目推进。

示范工程主要是针对挂影洲围中心涌明渠段进行水环境综合整治，挂影洲围仍有中心涌暗涵以及与中心涌明渠相交错的支流未能得到有效截污。工程建设忽略了有价值的方案或方案论证不足。例如，中心涌暗涵段清淤措施，是河涌水污染治理“控源”的合理技术路线，但未在方案中体现和进行多方案技术经济比选；对于中心涌水体基本失去自净能力或自净能力极弱的状况，工程设计对恢复河涌水体自身净化功能的措施考虑不足；部分工程如高埗镇截污管网工程（第一标）也出现不能完全按照设计图施工，发生变更和设计漏项情况。此外，设计还存在一些与实际结合不够，方案设计与现场不符，现场无法按设计要求施工等设计考虑不周的问题，都对工程建设进度及项目效果产生一定影响。

（三）示范工程项目建设管理还有待进一步完善

一是工程缺乏统筹，各工程之间衔接不够。景观绿化、清淤工程目前还在实施中，其工期滞后主要原因有征地拆迁进度缓慢，以及高埗镇截污管网

工程施工冲突，移交工作面的影响等。为了实现项目完工与工程移交衔接，市城建局项目组在实施过程多次与相关单位沟通，协调沟通对促进工程进展起到一定作用，但效果不明显，进展仍然缓慢。示范工程建设缺乏对项目全局负主体责任的单位或机构统筹建设，影响项目的投资控制和工期推进。

二是征地拆迁影响大，项目建设进展缓慢。示范工程项目推迟 4 年仍未整体完成。按照要求，石碣沙腰污水处理厂扩建工程需 2013 年 4 月 30 日前开工建设，2014 年 6 月底前完工；防洪排涝、截污管网、清淤、景观绿化、桥梁等其它工程需 2013 年 7 月底前动工，2014 年底前全面完成。而实际建设情况，不论示范工程整体还是各子项工程的建设进度均严重滞后，既不能达到市政府工作会议纪要 51 号文的计划时间，也不能满足各项目招投标及合同签订的计划开竣工时间。工期滞后严重的主要原因有前期工作不够细致，未预见性因素考虑不足，工期确定不够合理，设计方案变化调整大，专业之间沟通协调不够，工程实施交叉影响，工程量不细致，征地范围确定不及时，征地拆迁进度缓慢等。征地拆迁缓慢有主观上不够重视、措施不力的原因之外，还有诸如工程变更频繁，设计多次调整，导致征地红线不能确认而延误属地镇开展工作等原因。工期延后对项目建设造成极大的成本浪费。

三是部分工程内容数量不一致，工程变化调整不规范。项目建议书批复文件对项目建议书的截污工程内容发生变化；同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司编制的初步设计文件说明书（报批稿）出现多版本，实际建设参照的初步设计规模未见水务局初步设计批复意见及相关调整说明或文件；高埗段截污管网工程（第一标）工程量变更差异，工程调整变更手续不完善。

(四) 资金预算编制不够准确，预算执行缓慢

示范工程立项时，工程投资 4.59 亿元（含高埗镇其他管网 5000 万元，不含建设用地费），实施过程中，市城建局负责的工程投资 28182.66 万元，高埗镇一标、二标工程 4601.85 万元，石碣镇管网 2110.57 万元，合计 3.49 亿元。由于项目前期工作以及设计阶段方案变化较大，编制依据不充分，预算编制不够准确，形成较多预算结转结余。工程进展缓慢，也导致预算资金未及时支出，预算执行进度缓慢。预算偏大造成财政资金沉淀，财政资金效益不高。

(五) 工程建设文件不完善，档案资料管理不规范

建设工程档案资料管理不规范，不能满足《基本建设项目档案资料管理暂行规定》的要求，工程项目基本没有建立完整的工程档案资料管理，资料零散，部分资料不能提供，给现场评价带来一定影响。

例如，部分批复文件不齐全，评价过程未见水务局对截污工程可行性研究报告的审核意见；高埗镇截污管网工程没有初步设计批复文件；市政府办公室《关于挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程有关事项的复函》（东府办复〔2013〕625 号）明确由市环境保护局、水务局做好中心涌水质的对比检测，评价期间未见环保部门对中心涌水环境质量的相关监测数据。

四、建议

(一) 突出重点科学制定方案，合理采用水污染治理技术

挂影洲围水环境综合整治示范工程 2013 年启动建设，采用的总体技术路

线基本适用。2015 年住房城乡建设部、环境保护部印发了《城市黑臭水体整治工作指南》，城市黑臭水体整治技术的选择应遵循“适用性、综合性、经济性、长效性和安全性”等原则。城市黑臭水体整治应按照“控源截污、内源治理；活水循环、清水补给；水质净化、生态修复”基本技术路线具体实施。示范工程基本能按照上述技术路线开展，然而对于经济性和长效性考虑不足。

外源截污和内源清淤是水环境治理两大主要措施，同时需辅以生态修复和引水活源，恢复水体自净功能才能达到长治久清目的。采用清淤措施时应当充分考虑清淤工程的辩证关系，合理的清淤可有效解决河涌内源污染，示范工程项目对中心涌暗渠段长期淤积污染考虑不足，上下游未能作为整体，系统地纳入示范工程综合整治。另一方面，清淤工程短期可快速改善水质，但工程投资巨大，难以长期清淤投入，仅采用清淤措施不能保证水环境治理可持续性，还须彻查各种污染源，加强排水管理，通过强化截污工程、面源治理等措施控制河道外源性污染源。

针对恢复中心涌水体自身净化功能的措施，示范工程考虑不足。中心涌泵站引水活源，提高河道水动力的调度工作也不完善，且动力泵站调水补水受到外江水位以及运行成本等因素制约，下一步应当做好泵闸联调运行成本核算，重点评估水质改善与运行成本之间的关系，做好中心涌治污成本承受能力分析及优化调度方式。运行过程中对引水活源工程的调水规模合理性及效果做好细致记录和实证研究，实践中检验引水活源调水规模的合理性和优化运行参数。河道清淤后需充分考虑后续手段，适当保留底泥活性，开展河道生态修复工作，提高河道水体自净能力，实现水质根本性改善。在完成水

环境治理工程建设后，引入长效机制，注重后续管理等相关工作，充分保证治理效果。

景观绿化等多项工程需结合中心涌流域水环境持续改善才能体现效果，只有中心涌水环境质量持续改善，并提高沿岸村居的保护意识和加强后续维护管理，才能形成完整的景观体系变化和实现示范工程亲水感受体验。

(二) 充分认识项目前期和设计准备阶段工作的重要性

项目从立项开始到竣工结束分为前期准备、工程实施、后期竣工三个主要阶段，项目前期准备阶段最为重要，也是项目建设能否充分发挥效益的关键。虽然示范工程建设迫切，但需按照项目基本建设程序开展实施，充分重视前期和准备阶段工作，将项目建议书、可研报告、初步设计三个环节有机结合，加强各环节细节工作，广泛考虑与项目相关的诸多因素，开展必要的多方案技术经济可行性论证。初步设计应严格按照招投标要求公开招标，采用市场竞争，多方案比较，择优选择并吸纳各方案优点。

规范的建设程序为工程建设提供有效保障，完善的项目可行性研究为初步设计提供充分依据，合理的设计概算编制和报审为后期的投资控制提供依据。项目实施过程中需针对存在的各种制约因素，突出重点，扎实做好论证工作，解决前期工作中出现的问题，防范项目风险，避免前期论证不充分给后续工程设计、方案制定带来较大调整以致影响项目实施成效。为取得较好水环境整治效果，示范工程早期需梳理好各项工程内容与东莞市同期实施的其他任务之间的关系，做好水质控制规划，以水环境质量改善为核心合理控

制工程规模。

项目实施过程中，还缺少环保行政主管部门对中心涌及其水系的水环境质量的监督管理，建议建立完整的中心涌流域水环境监测和管理系统，及时掌握河道水量、水质的变化，以及做好对监测断面水质升降变化情况的评估。加快推进建立由水动力学、水质预测模型和优化决策模型等功能模块组成的水质水文管理系统，实现水环境管理的数字化和自动化。

（三）落实水环境治理主体责任，加强工程建设管理

挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程从前期立项至后期移交管养，所涉及的部门众多，其存在问题是责任分散，缺少对水质目标责任总体负责的管理机构，水环境污染治理主体不明确。工程建设过程中除了市运河整治办组织协调之外，市府办也多次协调和介入工程实施。虽然多部门协调，但示范工程水环境治理主体责任不落实。随着中心涌水环境治理的范围逐步扩大到挂影洲围全流域范围，建议结合河长制的实施，明确责任主体部门，落实水环境治理主体责任，对项目进行高效计划、组织和指导，从机构设置、部门联审、技术保障、土地征用、形象进度、质量控制、日常管理、责任考核等方面完善制度体制，强化资源合理配置，加强项目跟踪管理，提高资金使用效率，将工程建设目标和水环境质量改善目标紧密结合，实现项目全过程动态管理。

对于征地拆迁，首先要在项目前期坚持充分调查原则，准确把握拆迁重点，在建设方案的设计方面，根据合理设计的原则，综合安全质量、土地节

约、环境效益和社会经济效益等因素进行考量，制定的最优施工方案，合理确定征拆范围，及早落实征拆红线。其次，广泛加强宣传，提高公众舆论的正确引导，让镇街、村居居民理解示范工程项目属于涉及公共利益、改善民生的公共项目，充分调动镇街、村居治污积极性，为征地拆迁提供原动力，推动征拆工作顺利开展。

项目建设单位要在严格执行项目施工规定的基础上，根据时间节点和项目进度，强化措施，对于未完工项目制定后续工作计划，设定工作目标，分解工作任务，责任落实，确保工程实施各环节有序衔接，并要完善考核机制，对工作进度、日常工作管理等进行量化考核，强化责任绩效，以确保工程进度计划的严肃性，从而保证项目计划目标的实现，提高资金效率。

（四）细化预算编制，提高预算编制准确性

在示范工程建设之后，挂影洲围即将开展中心涌全流域范围内 20 条内河涌的整治工作。为进一步优化财政资金配置，提高财政资金使用效益，建议在下一步工程实施前，充分实行项目绩效目标管理，将绩效目标管理与部门预算编审环节结合，预算编制同步编制投资计划和项目实施计划，根据工作计划细化预算编制，避免在预算编制中留有较大余地。提前做好项目规划、评估评审和可行性论证等前期准备工作，确保列入预算的工程项目成熟、可行，提高项目预算编制的科学性和准确性。切实加强对预算执行工作的组织领导，明确职责，抓好落实。

（五）加强和完善工程档案资料管理

建议按照《基本建设项目档案资料管理暂行规定》等有关法规，提前部署，加强项目归档资料的管理。

项目建设单位应当自上而下成立档案管理机构和目标责任制，配备专业人员负责档案的收集、整理和归档工作，按照相关规范和要求整理立卷后归档，档案资料归档需明确“全面、系统、完整、规范、准确”的档案管理目标。工程档案资料包括完整的技术资料、施工管理资料、工程验收、运营维护资料均应收集齐全，实施过程需坚持做到工程建设与档案工作同步进行，工程建设进度与竣工资料的收集、整理、审查同步进行，工程交工验收与竣工验收资料整理同步进行，并按单位、分部、分项工程进行分类、整理、编册、归档。同时应当做好工程验收和各单项工程建成投入使用后产生的效益、效果等分析和经验总结。

项目评价小组人员名单：

李景杰 沈会山 陈际帆

王春平 黄章富 林双双

项目负责人签字：

李景杰

受委托机构（公章）：广东省环境技术中心



附表 东莞市挂影洲围中心涌水环境综合整治示范工程评价指标体系评分

一级指标		二级指标		三级指标		评价得分
名称	权重	名称	权重	名称	权重	
前期工作	15	项目立项	10	项目立项规范性	2	1.6
				绩效目标合理性	3	2.5
				绩效指标明确性	5	3.2
		预算配置	5	资金预算	5	4.5
		逆指标	扣分指标	资金到位率	-3	
			扣分指标	资金到位及时率	-2	
项目管理	25	建设管理	13	管理制度健全性	2	1.6
				制度执行有效性	5	3.6
				项目实施计划性	2	1.3
				项目质量可控性	4	3.4
		财务管理	7	财务制度健全性	2	2
				资金使用合规性	3	3
				财务监控有效性	2	1.6
		投资管理	5	建安工程设计变更率	2	1.5
				合同管理	2	1.2
				合同结算争议率	1	1
		逆指标	扣分指标	三公经费违规支出	-5	
			扣分指标	预算绩效管理保障机制	-2	-0.6
产出	30	项目产出	30	实际完成情况	8	5
				完成及时率	7	3
				质量达标率	7	6.4
				基建预算控制	8	6.3
		逆指标	扣分指标	概算超额率	-3	-0.5
			扣分指标	资源浪费	-5	-1
			扣分指标	完工结算及时性	-2	-1.2
效果	30	项目效果	30	财务经济效益	5	3.4
				社会效益	9	6.9
				环境效益	5	1.7
				可持续影响	6	4.2
				社会评价	5	2.7
		逆指标	扣分指标	对环境污染影响	-3	-0.5
			扣分指标	对周围群众工作生活影响	-2	
			扣分指标	安全生产事故	-5	
总分						67.8