

广东省 2011 年农村饮水安全

省级补助专项资金

第三方绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

二〇一二年十一月十三日

前 言

财政支出绩效评价是指财政部门 and 预算部门（单位）或第三方机构根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。通过引入第三方对财政专项资金实施绩效评价，建立健全财政收支绩效的社会评价体系，能有效克服传统的政府绩效内部评价的局限，拓宽社会参与渠道，有利于提高财政资金使用绩效评价的公信力、民主性和科学性，有利于推动服务型政府建设，提高政府管理绩效，其意义重大。

2011 年农村饮水安全省级补助专项资金绩效评价，系广东省 2012 年引入第三方评价财政资金使用绩效试点工作之一。经过财政绩效管理业务服务集中采购，省财政厅整体委托中水珠江规划勘测设计有限公司，对该专项资金使用绩效实施第三方评价。本次评价采用绩效自评、书面评审、现场评价的方式与流程进行。首先资金使用单位和水利主管部门对 569 个评价项目作自评；基于被评价单位提供的自评材料，中水珠江设计公司对 569 个项目相应作书面评审；遵循代表性、独立性原则，以项目属性、区域分布、资金额大小、书面评审情况为配额条件，按 10% 的比例选取 8 个地市 18 个县域的 57 个项目，进行现场评价。通过书面评审及现场评价，对照项目自评结果，最终形成综合评价，评估水平、总结经验、发现问题、提出措施，为进一步改进和提高农村饮水安全专项资金管理水平和使用效益提供决策参考。在此基础上，形成了本报告。

本报告从评价思路、评价过程、评价结果、对策建议等几方面进行阐述；对有关结论、原因、建议等作出具体阐释，并给予材料支持；同时，整理汇编项目有关评价的原始素材、记录文件等，作为佐证材料。

本报告由中水珠江规划勘测设计有限公司完成。



目 录

前 言	2
目 录	3
报告摘要	5
第一章 评价说明	13
一、评价项目背景	13
二、评价目的	14
三、评价范围与对象	14
四、评价依据	16
五、评价体系	16
六、实施过程及评价流程	18
七、其他说明	20
第二章 绩效自评	22
一、资金使用单位自评	22
(一) 自评情况。	22
(二) 自评结果。	22
(三) 主要绩效。	26
(四) 存在问题。	27
二、主管部门自评	27
(一) 总体评价。	27
(二) 具体分析。	28
(三) 综合效益。	29
(四) 主要问题。	29
(五) 改进措施。	30
三、自评结果分析	30
第三章 书面评审	32
一、书面评审前期准备	32
二、书面评审总体得分	33
三、评审结果的维度分析	33
(一) 按项目属地分类。	34
(二) 按项目规模分类。	35
(三) 按建设内容分类。	36
(四) 按中央补助资金到位时间分类。	36
(五) 按评价指标分类。	36
第四章 现场评价	43
一、现场评价项目的选取	43
二、现场评价主要方法	46
三、现场评价总体得分	46
四、现场评价结果分析。	47
(一) 按项目属地分析。	47
(二) 从群众满意度角度分析。	48



(三) 从建设内容角度分析。	48
(四) 从中央补助资金到位时间角度分析。	49
(五) 按评价指标分析。	49
五、核查发现的主要问题	53
(一) 项目的前期准备方面的问题。	53
(二) 项目的建设管理方面的问题。	55
(三) 项目的资金管理方面的问题。	61
(四) 项目的产出与绩效方面的问题。	66
第五章 综合评价	70
一、主要绩效	70
(一) 提高了农民群众健康水平, 社会效益显著。	70
(二) 解放了农村劳动力、推动了新农村经济建设的发展, 经济效益较好。	71
(三) 改善了农村生活环境, 促进了社会主义新农村建设。	71
(四) 促进了社会和谐发展, 树立了良好的政府形象, 具有较大的政治效益。	71
二、存在问题	71
(一) 部分项目建管过程中, 监管与实施不规范。	72
(二) 资金管理的规范化、科学化有待进一步加强。	73
(三) 可持续发展的长效机制有待进一步健全。	74
第六章 对策建议	76
一、采取有效措施, 健全督查落实倒逼工作机制, 加快我省农村饮水安全建设进度	76
二、因地制宜, 狠抓前期, 严把规划、设计、审批关	76
三、增加各级财政投入, 同时优化专项资金分配办法	77
四、健全管理机制, 实现供水工程长效良性运行	78
五、重视存在的问题, 认真落实整改措施	78
附件 1 评价小组分工一览表	79
附件 2 绩效评价指标表	81
附件 3 未提交自评基础信息表或未进行自评绩效打分的项目汇总	83
附件 4 佐证材料欠缺较多的项目及未提供市级自评报告地区汇总	84
附件 5 2011 年广东省农村饮水安全省级补助专项资金使用绩效现场评价得分汇总表	85



报告摘要

农村饮水安全工程是关系我国几亿农民生活健康和生存条件的民生工程。党中央、国务院和省委、省政府历来对农村饮水安全高度重视。为推进该项工程建设，省财政设立了专项资金。为科学、客观、全面、规范地评价专项资金使用绩效，通过政府集中采购，省财厅整体委托中水珠江规划勘测设计有限公司（以下简称中水珠江设计公司），对 2011 年度农村饮水安全省级补助专项资金（4.80 亿元，涉及 569 宗农村饮水安全工程）进行独立第三方评价，评价基准日为 2011 年 12 月 31 日。通过引入第三方评价主体，采用科学、规范的方法，依据既定的评价技术体系，基于预期目标实现程度，对资金使用过程及整体绩效（经济性、效率性、有效性和公平性）进行综合评判，进而总结经验、剖析存在问题、提出对策措施，为进一步改进和提高农村饮水安全专项资金管理水平和使用效益提供决策参考。

中水珠江设计公司组成专家评价工作组，遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，和“以绩效为导向、突出结果”的评价思路，经不断完善，制定了涵盖前期准备、实施过程、项目绩效等 3 个一级指标，9 个二级指标、15 个三级指标及 18 个四级指标的指标体系。在此基础上，绩效评价按照统一的技术体系，优化工作流程，强化报告的专业性；同时，采用目标预定与实施效果比较、定性与定量综合分析、信息技术和数理统计技术支撑，按项目属地分类、项目规模分类、建设内容分类、中央补助资金到位时间分类、群众满意度分类、评价指标分类等多种维度分析，对项目政策制定、投入、产出、结果和影响进行全面的评价。

本次评价采用绩效自评、书面审核、现场核查、综合评价的方式与流程进行。资金使用单位和水利主管部门对 569 个评价项目均作了自评，并提供了相应的佐证材料。基于被评价单位提供的自评材料，中水珠江设计



公司对 569 个项目相应作了书面评审。遵循代表性、独立性原则，以项目属性、区域分布、资金额大小、书面评审情况为配额条件，按 10% 的比例现场抽样核查了 8 个地市 18 个县域的 57 个项目，占总项目数的 10.02%，涉及金额 8,408.90 万元，占专项资金总额 17.52%。评价小组分批次现场查看了 57 个项目的水源点、取水工程、输水工程、净水工程和配水工程等主要建筑物的完成情况，检查末梢水的水质、水压情况，了解项目实施前的状况，对实施后水质、水源保证率及方便程度、管护情况等指标、效益进行核实；在项目现场向当地村民和干部职工派发了 570 份满意度调查问卷；召开了 57 场由当地水利、财政部门、项目建设单位代表、各类专家参加的询问答辩会。

绩效自评，资金使用单位和水利主管部门普遍自我评价较高，平均为 85.14 分。**书面评审**，评价小组依据自评材料（含佐证材料）对 569 个项目，10,000 多个信息点进行审核、分析与评分，最后得出各项目的书面评审分数平均为 71.29 分，比自评平均分低了 13.85 分，差距明显。**现场评价**，评价小组对 8 个地级市的 57 个项目进行了现场核查，核对了资金使用单位提供评价资料和数据的真实性、准确性。经过评价小组的专业核查，核定现场评价平均得分为 76.49 分，其中 569 个项目中 336 个中央补助资金 2011 年已到位的项目，平均绩效得分为 80.34 分，233 个中央补助资金 2012 年才能到位的项目，平均绩效得分为 69.38 分。

最后，评价小组通过对自评得分、书面评审得分和现场评价得分三者间的交叉对比分析，**综合评价认定**：资金使用单位和水利主管部门的自评得分相对高估；同时，虽然现场评价得分较书面评审得分高，但不同的指标得分差距明显，一部分指标现场评价得分高于书面评审得分，主要是因为资金使用单位报送评价材料不完整所致，而另一部分指标现场评价得分低于书面评审得分，主要是受资金使用单位报送评价材料的真实性所影响，可见书面评审具有全面性，但缺乏真实性核查。现场核查基于绩效自评与



书面评审结果进行抽样，其结果更具代表性与真实性，按照评价方案设计，这一结果即为最终评价绩效。从而，2011 年度广东省农村饮水安全省级补助资金使用的综合绩效得分为 76.49，绩效等级为中。

综合评价结果表明，2011 年农村饮水安全省级补助专项资金使用绩效的，政策实施效果基本达到了预期目标，取得了一定的成绩。主要体现在：**第一，提高了农民群众健康水平，社会效益显著。**农村饮水安全工程的实施，使农村与水有关的疾病发病率大幅度降低，特别是降低了由于水质问题引发传染病的可能性，提高了该区群众特别是妇女儿童的健康水平。据调查，喝上洁净水后，肠道传染病等发病率降低了 47%，相应减少了医药费支出，减轻了群众的经济负担，使群众真正得到了实惠，被农民群众誉为“民心工程”。**第二，解放了农村劳动力、推动了新农村经济建设的发展，经济效益较好。**用上自来水后，农村劳动力从以前找水、拉水、背水中解放出来，从而促进了农村畜禽养殖业庭院经济的发展，据调查，庭院经济的发展，每人每年可增加收入 200 元，获得了较好的经济效益；同时，强壮劳动力外出打工或经商，进一步增加了农民的收入。**第三，改善了农村生活环境，促进了社会主义新农村建设。**农村饮水安全问题的解决，广大农民群众不仅能喝上干净的自来水，而且还用上了洗衣机、热水器等家用电器，带动了改厨、改厕、改房、改路等工程建设；提高了群众生活质量，出现了灶台清洁、庭院绿荫的新景象，促进了社会主义新农村建设。**第四，促进了社会和谐发展，树立了良好的政府形象，具有较大的政治效益。**缺水问题的解决，也解决了农民群众为争水、抢水、担水而常发生的打架斗殴、邻居不和，甚至集众闹事造成人员伤亡，而带来的严重社会问题，社会发展更加和谐了。在饮水安全工程的实施过程中，各级党员干部以身作则，以实际行动为群众排水忧、解水难，密切了党群关系和干群关系，树立了良好的政府形象。

评价过程中也发现，无论是项目单位还是主管部门，在项目建设和资



金管理等方面均存在部分亟待解决的问题，主要体现在：**第一，部分项目建管过程中，监管与实施不规范。**一是部分项目立项手续不合规，审批存在漏洞，如梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程等 9 宗工程，建设规模日供水量超 1,000 吨/日，未按规定向市级发改、水利部门申请立项审批，仅由县级相关部门的批复即予立项。**二是**资金申请材料对专项资金绩效目标实现需满足的四项建设标准的论述欠翔实、完整，如揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等 15 宗工程的设计报告未充分响应四项建设标准的要求，设定的目标抽象、模糊，缺乏具体和可量化的指标，给事后的项目验收与绩效目标实现度的评价带来困难。**三是**部分项目规划方案没有进行科学的分析和调查，缺乏可操作性，如部分市县为了申报项目和争取资金，名为可行性实为可批性，没有进行科学的分析和调查，规划方案缺乏可操作性，难以保证项目的顺利实施，书面评审发现有 338 宗工程、现场发现有 35 宗工程存在此问题。**四是**部分应按基建程序管理的项目，项目法人组建不合规，项目建设单位组织机构不健全或分工不明确，项目实施的保障机制不健全，在一定程度上影响了管理措施的有效发挥，影响了资金使用效益的提高，如揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等 5 宗工程，该类项目占现场评价项目的 8.77%。**五是**部分项目未按规定实行工程监理制，如现场核查项目河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程等 4 宗工程；选定无资质的施工单位进场施工，如现场核查项目河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程等 7 宗工程；项目变更及调整未履行报批手续，如现场核查项目河源市紫金县敬梓镇农村饮水安全(二期)工程等 17 宗工程。**六是**部分项目存在监督检查不到位或效果不明显的情况，表现为工程进度滞后、工程质量等级不高等方面，实施过程中的监督检查工作有待加强。现场评价发现中央补助资金 2011 年已经下达的部分项目，当年底并没有完成，如揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程等 4 宗工程；大部分工程仅通过了监理单位组织的进行分部质量评定和分部工程验收，工程验收进展缓慢。另外，



现场评价发现工程质量等级不高，普遍为合格。**第二，资金管理的规范化、科学化有待进一步加强。**一是地方自筹资金中，市级、县级财政自筹资金到位率低，专项资金的引导、拉动作用不明显。全省抽查的 57 个项目，市县两级财政的自筹资金合计仅占地方需自筹资金总额的 5.22%，与市、两级财政自筹资金应不低于地方自筹的 30% 的要求相距甚远，部分市、县未按规定落实自筹资金，市县“等、靠、要”的思想严重。二是省级及以上专项资金的分配办法有待优化。书面评审发现，项目绩效与项目所在地、实施难易程度等有关。山区县（408 个项目）的绩效得分明显低于非山区县（125 个项目）及珠三角平原区（36 个项目），原因与山区县项目规模小，单个项目的工程点多且分散，建设管理及运行维护成本高、规范化管理较难实现等因素有关。因此，现有的不论项目所在地及实施难易程度等，按解决饮水安全人口数量，以统一的标准进行分配的省级及以上专项资金的分配办法有待优化。三是资金使用率低、部分项目资金支出不及时、部分项目财务管理和会计核算不规范。现场评价发现，资金使用率绩效得分仅为 34.91 分，与评价基准日 2011 年 12 月 31 日前主要以支付前期费用、工程预付款等小部分资金为主有关，但已完工程的结算进展缓慢也是原因之一。如揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程等 18 宗工程（占抽查项目的 31.58%）建设资金支付不及时；梅州市丰顺县潘田镇新联及新南片饮水安全工程等 16 宗工程（占抽查项目的 28.07%）支出，以收据入账，资金未实行在专户中专账核算等。**第三，可持续发展的长效机制有待进一步健全。**一是部分市县未按规定划定农村饮用水水源保护区，导致农村饮用水水源地保护和管理缺失，未能有效保证农村引用水安全。二是重建轻管的问题比较突出。有些地方工程建好就转交，未组建管护机构或管理人员不落实。三是缺乏必要的净化或消毒设施，达不到水质处理要求；部分项目的水质未进行监测或未经检验，无法保障饮水的安全。



通过综合评价和分析，第三方评价机构提出如下建议：**第一，采取有效措施，健全督查落实倒逼工作机制，加快我省农村饮水安全建设进度。**农村饮水工程单靠水利部门一家组织很难实施，只有依靠各级政府的力量，才能真正达到各级政府相关部门的协调配合，才能动员乡镇和广大受益区群众建设农村饮水工程的积极性。为此，应严格督查落实各地建立行政首长负责制和倒逼工作机制，对工程建设进度和配套资金落后的地区，定期通过网络、简报等形式在全省范围进行通报，及时对第一责任人发出工作责任通知书，以加快我省农村饮水安全建设进度。**第二，因地制宜，狠抓前期，严把规划、设计、审批关。**一是建议市县水利部门按照“规模适度，以集中供水为主”的思路，狠抓规划、设计等前期工作。在摸底调查的基础上，合理选择工程形式，科学编制农村饮水规划。二是建议市县发改、水利部门完善设计审批办法，严把审批关，杜绝越权审批。对于未落实“公开、公示”要求，充分征询村民意见的项目，不予审批；各级审批部门应各司其责，按规定应由上级部门审批的项目，不得擅自审批。**第三，增加各级财政投入，同时优化专项资金分配办法。**一是根据财力可能，适当提高中央及省级财政补助标准。近年来，人工、材料等生产物资的价格上涨快，工程建设人均投资提高较大，造成许多工程项目因此难以实施。部分项目出现的设计变更或方案调整除了地方自筹不足原因外，建设成本上涨幅度大也是一方面原因；此外在分析资金支出率低的原因过程中，还发现部分项目有拖欠工程款等情况。因此，从利于项目推进出发，建议根据财力可能，适当提高中央及省级补助标准（如财力不许可，可考虑将部分小型农田水利建设补助资金，或农村公益设施建设补助资金调整用于增加解



决饮水安全工程补助)。二是强化市、县两级政府主体责任，切实采取有效措施，落实自筹资金。市县两级政府应进一步加强资金筹措，采取“政府主导投入、镇村积极筹资、群众合理负担、社会自愿捐助”的办法，多渠道筹集工程建设资金，大力推进饮水安全工程建设。三是综合考虑各种影响因素，优化专项资金分配办法。为确保政策的协调性，建议省财政厅、省水利厅在继续维持按各地列入规范的解决饮水安全人口数量，以统一的标准分配原定省级及以上补助资金的前提下，将新增加（新增预算或调整支出结构安排）的中央及省级财政补助资金按以下因素进行分配：适当增加对贫困市、县的投资比例，减轻贫困市、县级自筹资金的压力；建立以奖代补机制，对解决饮水安全工作先进地区（主要针对贫困地区）给予增加工程补助资金的奖励。

第四，健全管理机制，实现供水工程长效良性运行。

一是明确工程产权归属，同时实行分类管理。重点要根据投资渠道、工程规模等明晰产权，确定责任主体，明确权利和义务，因地制宜对各类农村饮水工程实行分类管理。

二是多方筹措资金，落实管护经费。逐步探索建立多元化的农村供水工程管理经费投入机制，如建立县级工程维修基金，通过农村供水工程水费收取、财政补助及社会捐助等方式多渠道筹措资金，保证项目运行维护的资金需要。

三是要加大宣传力度，完善水价政策，加强水费计征。针对农民用水观念守旧的情况，应大力宣传使用安全、卫生饮用水的益处；针对少数地方群众对计征水费存在抵触情绪的情况，应加强水费征收必要性的正面宣传工作。水价的形成应当注重群众的意见，实行公告制度和听证会制度。各地物价主管部门和水行政主管部门要加强对供水价格的调查了解，以及水费征收和使用情况等的监督检查。

第五，



重视存在的问题，认真落实整改措施。建议省水利厅和市县各级政府及水利、财政等有关部门要引起高度重视，切实采取有力措施，制定有效工作方案，逐一落实整改，进一步提升专项资金使用绩效，并将整改情况报省财政厅备案。



第一章 评价说明

按照中共中央政治局委员、省委书记汪洋同志关于财政部门要研究财政资金使用绩效引入第三方评价办法，在强化预算监督管理、提高资金使用绩效上闯出一条新路的指示精神，在 2011 年第三方评价财政资金使用绩效第一批试点工作的基础上，2012 年省财政厅将组织开展第二批试点工作。2011 年农村饮水安全省级补助专项资金（以下简称农村饮水资金）纳入 2012 年第三方评价范围，经过财政绩效管理业务服务集中采购，省财政厅决定整体委托中水珠江规划勘测设计有限公司（以下简称中水珠江设计公司）独立实施第三方绩效评价。

本项评价工作自 2012 年 3 月启动，基于统一的技术体系与操作流程，经资金使用单位与主管部门自评、第三方书面评审及现场评价、综合分析评价，形成专业报告，历时半年。

一、评价项目背景

水是生命之源、生产之要、生态之基，农村饮水安全工程是关系我国几亿农民生活健康和生存条件的民生工程。饮水作为生产生活的第一要务，日益受到人民群众的高度关注。党中央、国务院历来对农村饮水工作高度重视。2004 年，我国政府宣布在提前一年完成“十五”农村饮水解困任务，解决全国 6,700 多万农村人口的饮水困难问题的基础上，全国农村饮水工作由饮水解困已经转向解决饮水安全。我国农村饮水不安全，主要指饮用水氟超标、砷超标、饮用苦咸水、饮用污染严重的地表水、饮用污染严重地下水及其他饮水水质超标，水量、用水方便程度和水源保证率不达标。全国农村饮水安全总体情况是，供水设施普遍简陋、规模较小，以传统、落后的分散式供水为主，自来水普及率低，管理落后。目前，全国农村饮水安全工程建设已经形成了良好的发展态势。2011 年颁布的《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》（中央 1 号文件）及中央水利、农村工作会议精神，均明确提出“继续推进农村饮水安全建设，到 2013 年解决规划内农村饮水安全问题，“十二五”期间基本解决新增农村饮水不安全人口的饮水问题”。中央要求“东部较发达地区要率先解决农村饮用水安全问题，有条件的地方尽早实现城乡统筹区域供水”。

“争当全国水利排头兵，打造水利现代化强省”是广东省委、省政府对广东水利提出的要求。广东省解决农村饮水安全工程建设任务仍然非常艰巨，须迎难而上，全面启



动、加速推进，争当全国解决农村饮水安全问题的排头兵。2006 年召开的广东省政府十一届 6 次常务会议审议通过了《广东省农村饮水安全工程建设实施方案》，依据实施方案省财政设立了农村饮水安全专项资金，并提出本专项资金设立的绩效总目标是，用 7 年（2006 年至 2012 年）时间投入 73.4 亿元完成解决全省 1,645.5 万人的农村饮水安全工程建设任务，比中央要求的时间提前 3 年。“十一五”期间计划解决 750.8 万人（第一阶段从 2006 年至 2008 年，用 3 年时间优先解决 199.7 万人饮用水含氟、含砷超标和饮用苦咸水问题），“十二五”期间计划再用 2 年（2011 年至 2012 年）解决 894.7 万人。其中 2011 年阶段性目标是，解决 301.3207 万人农村饮水不安全问题，同时，解决 1,645.5 万人农村饮水安全规划以外的新增 28.0002 万人农村学校师生饮水安全问题。根据广东省农村饮水安全建设规划，解决全省农村 1,645.5 万人饮水不安全问题，共需投入资金约 73.4 亿元。“十一五”期间需投入资金 33.5 亿元，每年平均投入约 6.7 亿元，新增工程供水能力 84 万吨/日，“十二五”期间投入资金 39.9 亿元，每年平均投入约 19.95 亿元，新增工程供水能力 100.33 万吨/日。

二、评价目的

为加强农村饮水安全专项资金管理，通过引入第三方开展绩效评价，建立健全财政收支绩效的社会评价体系，客观公正地核查农村饮水资金预期目标实现程度，考评资金支出效率和综合效果，及时总结经验，分析存在问题及原因，切实采取有效措施进一步改进和加强财政专项资金管理，不断提高财政专项资金管理水平和使用效益，为同类专项资金预算安排提供重要依据。

三、评价范围与对象

本次绩效评价范围为省财政 2011 年度安排的农村饮水第一批资金共计 4.7998 亿元（资金下达情况详见表 1-1），对象是 569 个项目，涉及 14 个市 56 个县（市、区）。评价基准日为 2011 年 12 月 31 日。

表 1-1 2011 年农村饮水安全专项资金下达情况表

序号	资金下达文件名称及文号	资金下达时间	金额 (万元)	项目数 (个)	涉及的地区
1	关于下达 2011 年度农村饮水安全工程省级补助资金的通知（粤财农〔2011〕149 号）	2011 年 5 月	47,998	569	14 个市 56 个县 (市、区)
合计			47,998	569	14 个市 56 个县 (市、区)

从地域分布看，569 个项目涵盖了粤北、粤东、珠三角及粤西全省范围。作为本次



评价的范围，其数量与金额分配情况如表 1-2 所示。

表 1-2 2011 年农村饮水安全专项资金分配情况表

地区		项目数量	总投资 (万元)	本次下达省级补 助资金(万元)
粤北	韶关市	98	10,629.05	2,899
	河源市	43	10,950.55	3,570
	梅州市	85	14,699.33	4,813
小计		226	36,278.93	11,282
粤东	汕头市	56	8,576.17	3,125
	汕尾市	5	2,891.04	702
	潮州市	6	2,333.66	725
	揭阳市	40	27,464.83	9,197
小计		107	41,265.7	13,749
珠三角	惠州市	65	7,280.71	1937
	江门市	2	537.12	125
	肇庆市	35	8,941.77	3,058
小计		102	16,759.6	5,120
粤西	阳江市	11	7,526.95	2,564
	湛江市	11	16,093.56	4,283
	茂名市	105	38,309.26	10,241
	云浮市	7	2,183.27	759
小计		134	64,113.04	17,847
合计		569	158,417.27	47,998

各项目建设资金均由中央补助资金、省级补助资金及市县（市、区，下同）自筹资金构成。根据《广东省农村饮水安全工程建设实施方案》提出的用 7 年（2006 年至 2012 年）时间投入 73.4 亿元完成解决全省 1,645.5 万人的农村饮水安全工程建设任务总目标，广东省的完成时间将比中央要求的时间提前 3 年。为争当全国解决农村饮水安全问题的排头兵，广东省将 569 个项目中，中央补助资金 2012 年才能到位的 233 个项目提前至 2011 年实施，占本次评价项目的 40.95%；其余 336 个项目的中央补助资金已于 2011 年到位。569 个项目的省级补助资金全部于 2011 年到位。

绩效评价首先由各资金使用单位和县、市、省级水利主管部门进行自评，然后由第三方组成评价工作小组对所有项目材料进行书面评审，同时抽取有代表性的部分项目（共 57 个）进行现场评价，核查勘验范围覆盖 8 个地级以上市，涉及资金额 8,408.90 万元，占项目总数比例为 10.02%，占资金总额比例为 17.52%。



四、评价依据

本次评价主要依据省有关部门颁布的相关文件:

(一) 广东省水利厅等部门《关于印发〈广东省农村饮水安全工程建设实施方案〉的通知》(粤水农〔2008〕25号);

(二) 广东省水利厅、省发展和改革委员会、省财政厅、省卫生厅《关于印发〈广东省农村饮水安全工程建设及资金管理实施细则〉的通知》(粤水农〔2008〕51号);

(三) 广东省财政厅、审计厅、监察厅、人事厅联合印发的《关于印发〈广东省财政支出绩效评价试行方案〉的通知》(粤财评〔2004〕1号);

(四) 关于印发《广东省财政支农专项资金报账制实施办法》的通知(粤财农〔2005〕117号);

(五) 广东省财政厅《关于开展农村饮水安全省级补助专项资金使用绩效第三方评价工作的通知》(粤财农〔2012〕154号);

(六) 各资金使用单位提交的《绩效自评报告》、《自评基础信息表》及《绩效评价指标表》。

(七) 其它水利工程建设和管理的有关规定、办法等。

五、评价体系

根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》，中水珠江设计公司自 2012 年 3 月份承接该项目以来，结合本专项资金项目特点，组织人力、财力，成立专门评价组进行评价体系的构建。评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采用“以结果为导向、突出绩效”的绩效评价方法，主要从项目前期工作、实施过程、项目绩效等三个方面对评价目标进行逐步分解，从定性与定量两个角度综合考量，评价资金使用的效率与效益。评价采用目标预定与实施效果比较方法，将各项目立项书中的绩效目标与其实际所产生的效益进行对比，对专项资金的使用绩效作出全面评价。

评价指标体系分为项目前期工作、项目实施过程、项目的绩效三大部分，详见表 1-3。这三大块反映了一个项目从立项到产出、效益的整个过程。采取百分制的计分方式，其中项目前期工作标准分 20 分，该部分反映项目立项是否经过科学的决策程序，目标设置是否完整、科学，目标实现的保障机制（组织机构及制度措施）是否健全、完备等情况；项目实施过程标准分 30 分，该部分反映项目资金管理过程中的，资金到位、资金支出、财务合规等方面的情况；反映项目实施过程中的规范性、监管是否到位等情况；



项目的绩效标准分 50 分，该部分反映项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度及项目产生直接或间接的经济效益、社会效益、环境影响、影响可持续性，以及服务对象对项目实施的满意程度等。资金使用单位自评、主管部门自评、第三方书面评审、第三方现场评价均采用相同的绩效指标体系及其评分与评级规则。

表 1-3 广东省 2011 年农村饮水安全专项资金绩效评价指标体系

评价指标								指标说明
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	
前期工作	20	前期研究	7	论证决策	7	(1) 立项合规性	7	反映立项论证的充分性，是否符合相关管理办法；项目设立是否经过科学决策程序。
		目标设置	6	目标完整性	3	(2) 目标设置完整性	3	反映目标设置是否包含饮水安全工程建设内容、建成后供水范围、解决饮水问题人数、工程投资、工期等，是否具体化到指标及其目标值。
				目标科学性	3	(3) 目标设置科学性	3	反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化；资金绩效目标是否与项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。
		保障机制	7	组织机构	3	(4) 组织机构健全性	3	反映保障项目实施的机构是否健全、分工是否明确。
				制度措施	4	(5) 制度完备性	4	反映是否制定了相应的资金管理、财务核算、项目管理制度或细则等。
		实施过程 实施过程	30	资金管理	17	资金到位	3	(6) 资金到位率
资金支付	6					(7) 支出及时性	2	反映资金支出及时性，资金支出时间与项目规定支出时间的相符程度。
						(8) 资金使用率	4	反映各类资金的实际支出情况，资金支出总额与到位资金对比。
财务合规性	8					(9) 财务合规性	8	反映资金支出规范性，包括资金管理、费用支出等制度是否严格执行；会计核算是否规范反映是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况。

广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

评价指标								指标说明
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	
		项 目 管理	13	实施 程序	8	(10) 实施 规范性	8	反映项目实施过程是否规范；项目招投标、调整等是否履行相应手续等。
		项 目 管理	13	项目 监管	5	(11) 项目 监管情况	5	反映主管部门对项目的检查、监控、督促等管理的情况。
项目 绩效	50	经 济 性	5	成本 控制	5	(12) 预算 控制情况	5	反映对项目成本（预算）控制、节约等情况(支出是否节约)。
		效 率 性	10	进 度、 质量 及安 全	10	(13) 进 度、质量 及安全 生产情况	10	反映项目实施（完成）的进度、质量及安全生产等情况。
		效 果 性	30	社会 经济 效益	17	(14) 解决 饮水安全 人数	8	反映项目实施后已解决饮水安全人口的情况。
						(15) 带动 效益	9	反映项目实施后受益范围，如受益人口数量等情况；反映对解放农村劳动力；对集体农村经济的建设和农民畜禽养殖业的庭院经济发展，对于促进当地农民脱贫致富产生的效益。
				可持 续发 展	13	(16) 管 护 机构及制 度落实情 况	5	反映项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目持续发展的因素。
						(17) 水源 安全保障 能力	8	反映饮用水水源保护力度，以及项目实施对人、环境、资源是否带来可持续发展。
公 平 性	5	公共 属性	5	(18) 群众 满意度	5	反映项目实施对增加群众对党和政府的信任度、促进社会和谐发挥的作用，项目实施是否造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪。		

六、实施过程及评价流程

本次评价工作自 2012 年 3 月启动，中水珠江设计公司管理层高度重视本项工作。



为保质按期完成本职工作，公司组建了由具有丰富工程管理、国家大中型工程稽察、造价咨询、绩效评价和财务专业人员组成（详见附件 1）的项目团队。具体由评价工作小组来制订评价计划与实操方案，为评价实施提供工作指引和具体安排。为减少人为因素的影响，做到独立、客观、公正、公平，团队成员通过对评价项目概况、评价范围、实施步骤等相关内容的学习，对评价指标、评价方法及评价标准有了深刻的认识，做到了认识的统一、把握评分标准尺度的统一。基于统一的技术体系与操作流程，经资金使用单位与各级主管部门自评、第三方书面审核及现场核查，形成专业报告，历时半年。评价报告由中水珠江设计公司在实施独立第三方评价的基础上完成。

本次评价工作分为五个步骤：**第一步**，各资金使用单位按要求提交《自评基础信息表》并汇总到上一级水利部门，县、市水利部门及省水利厅逐级审核、汇总，并提交中水珠江设计公司；同时资金使用单位按要求需认真收集整理佐证材料，并提交中水珠江设计公司。**第二步**，资金使用单位、县级水利部门、地级水利部门及省水利厅，分析农村饮水安全资金支出项目的有关绩效情况，形成资金使用绩效自评报告，抄送中水珠江设计公司。**第三步**，书面评审，中水珠江设计公司对自评材料进行审核与分析。针对资金使用单位和主管部门的自评结果，对全部被评项目进行自评结果的总量及结构分析，发现存在问题。**第四步**，现场评价，在自评诊断的基础上，中水珠江设计公司组织专家组对项目进行现场抽样核查（抽取河源、梅州、揭阳、汕头、肇庆、惠州、湛江、茂名等 8 个地市共 57 个项目进行实地勘验核实，项目抽样比例为 10.02%），甄别典型问题，剖析问题产生原因。**第五步**，总结评价结论，归纳问题，分析原因，提出对策；形成并提交第三方评价报告。



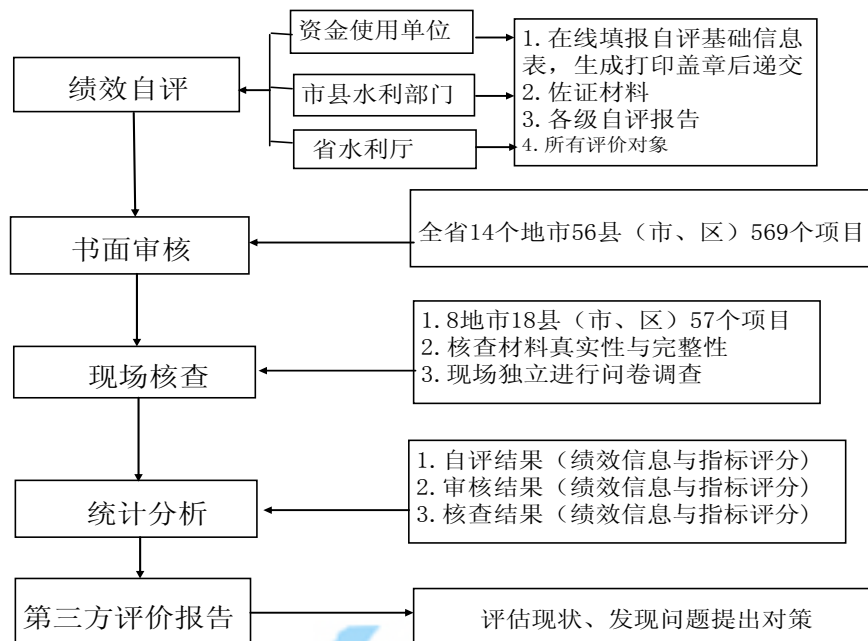


图 1-1 农村饮水安全资金使用第三方绩效评价流程

评价工作历时半年，评价时间安排见表 1-4。

表 1-4 广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金绩效评价时间表

工作内容	4 月 28-6 月 5 日	6 月 5 日-7 月 20 日	7 月 20 日~8 月 20 日	8 月 20 日-9 月 10 日	9 月 10 日-10 月 30 日
前期准备	→				
书面评审		→			
现场评价		→			
报告（初稿）撰写			→		
征求意见 修改提交报告（终稿）				→	

七、其他说明

鉴于本次评价中部分项目的中央补助资金到位时间较特殊，对此类项目的评价标准作了特别处理；另外，本报告中涉及的部分专业术语，有必要在此一并说明：

□自 2006 年起，广东省政府为加快实施农村饮水安全工程，决定“提前下达省级补助资金”；因此本次评价的 569 个项目中，有 233 个项目的省级补助资金下达时间早



于相应的中央补助资金下达时间，提早至 2011 年下达；该 233 个项目的中央补助资金 2012 年才能到位。考虑到中央补助资金约占项目总投资的 30%，为客观起见，在书面评审、现场评价时，该类项目的主要建设内容按要求在评价截止期前已完成的，其前期准备、实施过程及相应取得效益，评价过程如实给以反映并体现在相应的绩效得分中。

□农村饮水不安全标准：水质、水量、方便程度和保证率四项指标中任何一项达不到《农村饮水安全卫生评价指标体系》基本安全规定的饮水不安全。

□农村饮水安全工程建设标准：

按国家开展农村饮水安全工程建设的要求和农村饮水安全评价指标，结合广东省的特点，解决农村饮水安全的工程建设标准（以下简称四项建设标准）是：

1、水质：供水水质应符合国家《生活饮用水卫生标准》（GB5749）的要求，水源缺乏地区应符合《农村实施〈生活饮用水卫生标准〉准则》三级以上的各项标准。

2、水量：集中供水工程人均最高日用水量标准控制在 80 升~120 升；分散供水工程人均最高日用水量标准控制在 80 升。

3、水源保证率：供水水源保证率不低于 90%。

4、供水方式与方便程度：所有乡镇和受益人数达 1,000 人以上的项目都要建设集中供水工程，供水到户率要达到 70%以上。建设公共给水点的地区，应确保村民取水往返时间不超过 20 分钟。



第二章 绩效自评

绩效自评包括资金使用单位自评和各级主管部门自评。资金使用单位按照要求在网上填报《自评基础信息表》，并提交相应的佐证材料；各级主管部门逐级对其进行核实、汇总、分析，形成本级自评报告，提交中水珠江设计公司。中水珠江设计公司自评单位提交的绩效信息资料及自评报告进行分析，主要以各资金使用单位自评得分为数据源，从总体上概括与分析所有项目的绩效得分，将得分录入软件分析平台，运用描述统计方法，对得分进行频数、比例分析，并依据不同项目属地、中央补助资金到位时间和评价指标对得分结构进行深入剖析，作为下一阶段评审工作的重要参考。

一、资金使用单位自评

（一）自评情况。

截止 2012 年 8 月 13 日，本次计划评价的 569 个项目的资金使用单位，均提交了自评材料，但韶关市翁源县的 11 个项目、南雄市的 25 个项目及茂名市信宜市的 69 个项目佐证材料欠缺多，另外，韶关市翁源县的 11 个项目及茂名市化州市的 5 个项目未进行绩效自评打分。

（二）自评结果。

对 569 个资金使用单位自评得分表进行统计分析，结果表明，农村饮水安全专项资金绩效全省自评得分为 **85.14 分**，绩效等级为**良**，得分高，反映各单位对其所承担项目的前期准备、组织实施及绩效完成情况普遍自我感觉较好，自我评价项目管理工作成效明显。绩效自评得分与绩效等级情况详见表 2-1。

表 2-1 绩效自评得分与绩效等级表

项目	优	良	中	低	差 (含未作自评打分的 16 个项目)	合计
宗数	292	184	11	60	22	569
比例 (%)	51.32	32.34	1.93	10.54	3.87	100
平均得分	85.14					



1. 按项目地域分析。

在地域上，粤北、粤东、珠三角均高于全省平均 85.14 分，分别为 87.35 分、88.78 分、90.05 分，绩效等级均良以上；粤西地区绩效自评得分 74.69 分，绩效等级为中。总体上，除粤西地区外，其余三个地区的得分相差不大，三个地区均对自身工作的绩效评价较高。详见图 2 - 1。

项目绩效自评得分的地域分布

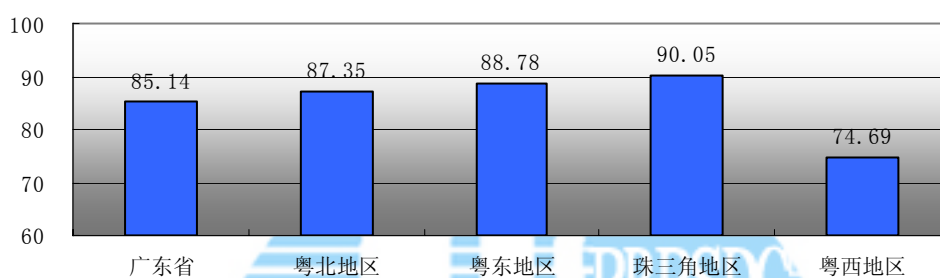


图 2-1 项目绩效自评得分的地域分布

具体到 14 个市，得分最高的是梅州市（得分为 95.99 分），最低的是茂名市（得分为 70.93 分），90 分以上共 5 个，比例为 35.71%；80-90 分共 7 个，比例为 50.0%；70-80 分共 2 个，比例为 14.29%。详见图 2 - 2。

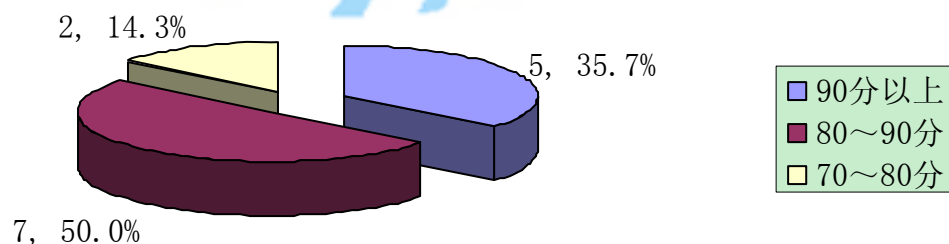


图 2-2 各地市项目绩效自评得分

2. 按中央补助资金到位时间分析。



569 个项目中中央补助资金 2012 年才能到位有 233 个, 占本次评价项目的 40.95%; 其余 336 个项目的中央补助资金已于 2011 年到位。从自评得分上看, 两类项目的绩效情况差别大, 233 个项目的平均得分为 77.58 分, 属中等; 336 个项目的平均得分为 90.39 分, 属优等。

3. 按评价指标分析。

依据项目评价指标体系, 分别从项目投入、项目过程和项目绩效三个维度进行分析。

(1) 项目前期准备。

项目的前期准备作为绩效评价的一级指标, 向下可分解为前期研究、目标设置、保障机制 3 项二级指标, 并进一步分解为 5 项三、四级指标。立项合规性、目标完整性、目标科学性、组织机构健全性及制度完备性 5 项四级指标得分情况如图 2-3 所示。可见, 5 项具体指标中得分最高为目标设置完整性, 全省平均分为 97.13 分; 其次为立项合规性, 平均得分 96.03 分; 制度完备性得分最低, 全省均值为 82.16 分, 反映项目建设、资金管理等相关制度有待完善。

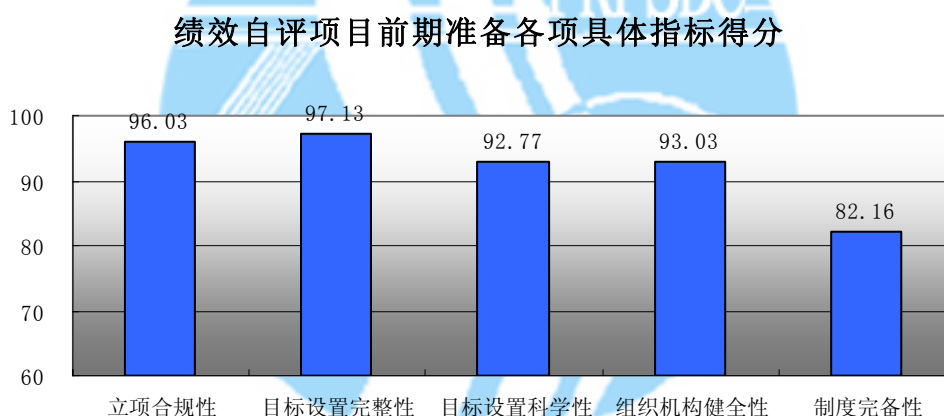


图 2-3 绩效自评项目前期准备各项具体指标得分

(2) 项目资金管理。

项目实施过程管理主要包括项目资金管理及项目建设管理两方面。项目的资金管理作为绩效评价的二级指标, 向下可分解为 3 项三级指标、4 项四级指标。资金到位率、支出及时性、资金使用率及财务合规性 4 项四级指标得分情况如图 2-4 所示。可见, 得分最高为财务合规性, 全省平均分为 95.98 分; 其次为资金到位率, 平均得分 93.06 分;

资金使用率得分最低,全省均值仅为 83.04 分,反映相关部门单位在项目建设、资金管理等方面的效率不高,资金使用率有待进一步提高。

绩效自评项目资金管理各项具体指标得分

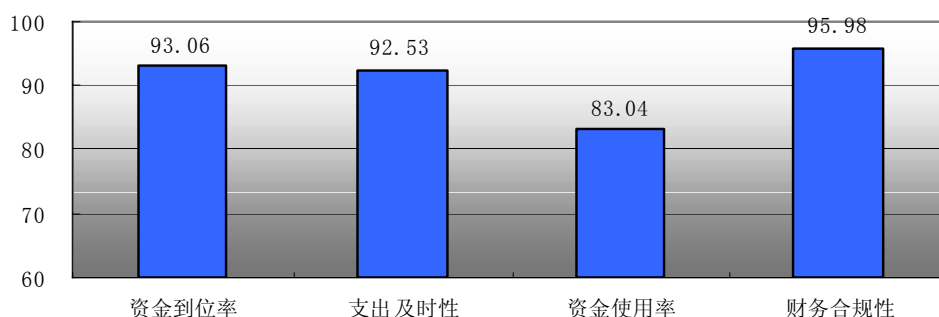


图 2-4 绩效自评项目资金管理各项具体指标得分

(3) 项目建设管理。

项目建设管理是项目实施过程管理的另一重要体现。项目建设管理作为绩效评价的二级指标,向下可分解为 2 项三级、四级指标。实施规范性及项目监管情况 2 项四级指标的得分情况如图 2-5 所示。可见,2 项具体指标中得分实施规范性得分相比更高,全省平均分为 88.29 分,说明资金使用单位自我评价能按相关规定、制度规范建设行为;项目监管情况全省平均得分 80.25 分,反映相关部门对其在各自领域的监管工作感觉良好。

绩效自评项目建设管理各项具体指标得分

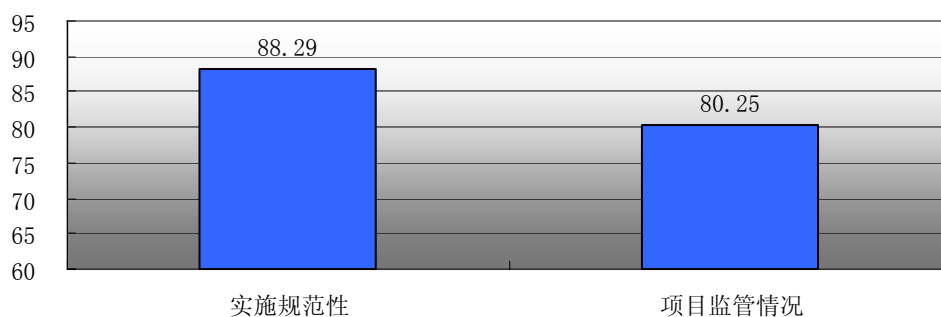


图 2-5 绩效自评项目建设管理各项具体指标得分

(4) 项目绩效。

项目绩效作为绩效评价的一级指标，向下可分解为经济性、效率性、效果性、公平性 5 项二级指标，并进一步分解为 5 项三级指标、7 项四级指标。预算控制情况、进度质量安全生产情况、解决饮水安全人数、带动效益、管护机构及制度落实情况、安全保障能力及群众满意度等 7 项四级指标得分情况如图 2-6 所示。可见，7 项具体指标中，得分最高为管护机构及制度落实情况，全省平均分为 89.10 分；其次为预算控制情况，平均得分 85.83 分；带动效益的得分最低，全省均值仅为 71.46 分。

绩效自评项目效益具体指标得分

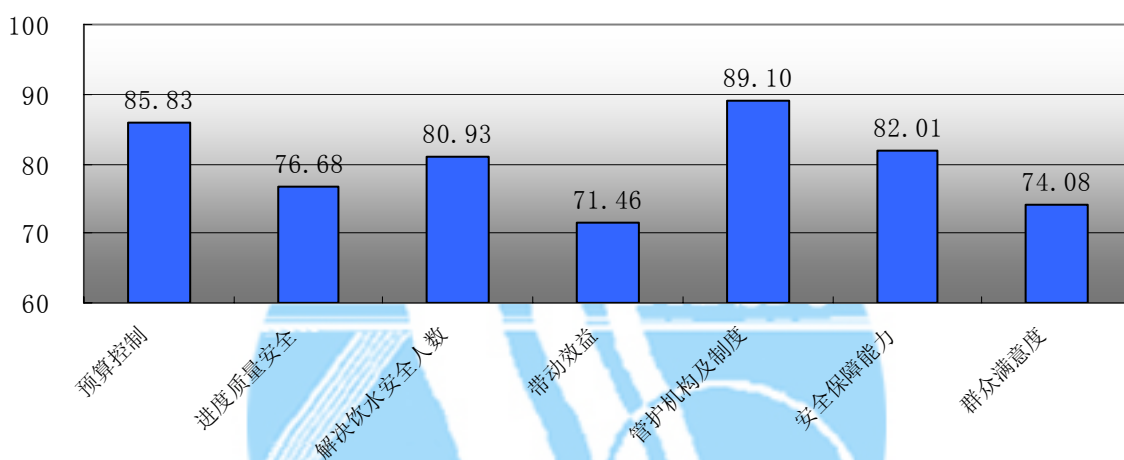


图 2-6 绩效自评项目效益具体指标得分

(三) 主要绩效。

根据资金使用单位提交的自评报告，主要绩效如下：

1. 按省委、省政府的统一部署，569 宗农村饮水安全工程在 2011 年底均基本完成，基本解决了全省 301 万人的农村饮水安全问题，实现了 2011 年度既定目标。
2. 严格执行（或参照）基本建设程序，规范建设管理，工程实施过程中，严格执行“项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制”，确保建设进度、建设质量、工程安全和资金安全。
3. 资金管理过程规范，严格执行国家和省相关基本建设的财经法规制度，做到专款专用，未截留、挤占、挪用项目资金；项目资金在专户中专帐核算；规范执行财政直接支付或报账制。



4. 各级职能部门监督、检查工作到位，项目实施过程中未发生质量事故、安全生产事故及违法违纪案件。

5. 管护机构及管理人员落实，根据工程规模明确了由镇水管所、村集体、用水户协会等多种形式的管护机构；严格执行既定的运行管理制度。

6. 有关县（市、区）政府均出台了水源保护办法，划定供水水源保护区和供水工程管护范围，落实具体保护措施、巡查及管护职责。各地疾病预防控制中心（卫生检测）中心定期对饮水工程的水源、出厂水和管网末梢水的水质进行检验和监测。

7. 通过实施农村饮水安全工程，提高了农村群众的健康水平，减少了医疗费用支出；解放了农村劳动力，推动了新农村经济的发展；改善了农村环境卫生和群众的生活条件。项目实施推动了社会主义新农村建设，增强了群众对党和政府的信任度，促进了社会和谐。

（四）存在问题。

农村饮水工程的实施，虽然取得了显著成绩，但从资金使用单位的自评结果看，存在以下几方面的问题：

1. 农村饮水安全工程从 2006 年开始规划到 2011 年实施历时几年，期间由于物价上涨、征地青苗补偿成本增加等原因，控制投资成本难度大。尤其是山区县，农村人口居住区较分散，供水方式以分散的单村供水为主，取水点均为山溪水，距离村庄较远，管道铺设长且分散，加大了工程投资。

2. 近一半项目的中央补助资金 2012 年才能到位，带来进度滞后的问题，影响了此类项目的绩效水平。

3. 市县财力有限，市县自筹资金难以落实到位。

4. 部分地区水费收入不保障，管护经费落实情况不理想。部分地区农村经济发展水平较低，农民承受能力有限或支付意愿不强，水费征缴有困难；部分地区水价偏低，甚至低于成本水价，管护经费落实情况不理想。

二、主管部门自评

（一）总体评价。

农村饮水安全工程的实施后，将解决受益地区群众的饮水不安全问题，改善人民群众的生活条件和居住环境，提高人民群众健康水平，推动我省经济社会的可持续发展。



（二）具体分析。

自 2006 年起，我省按照国家发展改革委、水利部的统一部署，加快实施农村饮水安全工程。省政府连续召开了 4 次联席会议、3 次现场会议和 1 次视频工作会议，商议和决策了包括“提前下达省级补助资金”等一系列有效加快工程建设的措施。通过全省上下的共同努力，至 2011 年底，已安排农村饮水安全专项投资 68.46 亿元（其中省以上补助资金 43.37 亿元，地方自筹资金 25.09 亿元），已累计建成 2,984 宗饮水安全工程，累计解决了 1,362 万农村居民和 46 万农村学校师生的饮水不安全问题，全省农村供水保障体系日趋完善，农村饮水工程已经成为各级政府的“民生水利品牌”。

1. 前期工作。

从 2005 年初至 2007 年底，我省在国家及省有关部门多次组织专家对农村饮水安全现状调查成果进行复核评估的基础上，完成了饮水不安全人数的入村入户建档工作，初步建立了计算机信息管理系统；完成了工程总体规划和“十一五”规划，并经水利部、国家发改委、卫生部等部门审查通过，确认我省纳入国家规划解决的农村饮水不安全人数为 1,645.5 万人，地域主要分布在珠江三角洲以外的 15 个地级市。

各市、县（市、区）严格按照中央各部委确定的饮水不安全人数，统筹进行工程规划，逐宗进行工程设计，由县或市水利和发展改革委部门审查立项后，市编制建议计划报省水利、发展改革委、卫生和财政部门，再由省统一报中央批准实施。

2. 建设管理。

一是落实工程建设“四制”。严格按工程基建程序要求，落实工程建设“四制”（项目法人制、招标投标制、建设监理制、合同管理制），对工程建设实施全过程监督与控制。

二是强化工程质量与安全管理。在工程实施过程中，做到明确工程项目建设法人，明确建设管理单位，建立质量保证体系。各项目施工组织健全，有行政责任人、技术责任人和村民代表。在工程施工质量方面形成一套以项目法人负责、施工企业保证、监理单位控制、水利主管部门监督的质量保证体系，项目法人、设计单位、施工单位、监理单位认真履行各自的职责，按照水利工程建设的相关规范要求，严把工程各个环节质量关，派出技术人员深入工程现场监督工程施工进度和工程质量，对工程质量定期和不定期进行监督检查，对检查发现问题及时作出处理、整改，有效地保证了工程建设的进度和质量安全。通过自查，工地实施过程中均未发生安全事故。



三是进度方面基本按计划实施，但验收工作进展缓慢。2011 年已下达中央计划资金的 336 宗工程项目，基本都能按施工计划实施建设。由于工程验收程序复杂和人手不足，资料整编不能及时跟上，工程竣工验收率偏低。

3. 资金管理与使用合规。

我省农村饮水安全工程的项目资金管理和使用，严格按照有关基建项目资金管理办法执行，对工程项目实行规范化管理，在各项目单位开设专户管理建设资金，确保工程建设顺利，资金使用安全。

各县（市、区）设立了农村饮水安全工程资金专户，实行专户储存，专人专户管理，财政集中支付。项目资金的支付，严格履行合同规定，工程进度款及结算，经有关单位负责人核准签字后方可支付，严格按规定的程序办理资金的拨付手续。未发现资金挤占、挪用、滞留等违规使用情况。

（三）综合效益。

农村饮水安全工程是以人为本、建设和谐社会和小康社会，实现农村经济全面、协调、持续健康发展的重要举措。工程实施后，解决了工程受益区的群众饮水不安全问题，提升了受益区群众的健康水平，提高了生活质量，改善了农村生活环境，加快了农村社会经济的发展，具有较好的经济和社会效益。

一是改善了农村人口生存环境和生活条件，提高了群众生活质量和健康水平，减少和消除了地方性疾病，减轻了群众的经济负担，使群众真正得到了实惠。

二是解放和发展了农村劳动生产力，促进了农村经济的发展。节省的劳动力投入到发展经济项目中，创造了更大的经济效益。

三是促进了社会精神文明建设和社会安定，民心稳定，消除了因水荒造成的水事纠纷。

四是树立了良好的政府形象，密切了党群关系和干群关系。

五是进一步提高了农民群众的环境意识和节水意识，共同保护赖以生存的自然环境和珍贵的水资源，造福社会，造福后代。

（四）主要问题。

一是补助标准低，群众自筹压力大，个别地区积极性不高，观望气氛较浓；部分地区配套资金不落实，建设资金缺口大，进度较慢；二是工程建后管理方面存在制水工艺水平低和生产设备简陋，工程产权不清、管理不到位等现象；三是部分市县未按规定划



定农村饮用水源地保护区，存在工程水源地监督管理不到位现象；四是部分工程未按照设计要求安装消毒、净化设施设备，水质安全检测频率达不到规范标准；五是部分县（市、区）未按要求编制农村饮水突发应急预案等措施；六是小型供水工程建设管理难度大，部分地区存在取水纠纷协调问题；七是验收工作进展缓慢。

（五）改进措施。

一是切实加强组织领导。全面落实农村饮水安全保障行政首长负责制，逐步落实工程建设、管理以及水源地保护责任。

二是切实加强建设管理。纳入 2012 年建设任务的工程逐宗建立质量追踪制度，突出工程建设质量、水质设施建设和卫生学评价工作，重视建后管理问题，落实工程水源地保护和农村水质监测网络建设工作。

三是切实加强资金筹措。继续强化现行有效的资金筹措办法，要求各地要切实用好政策，落实好市县配套资金，努力积极争取 2012 年投入工程的公共财政资金比 2011 年有所增加。

四是继续加强监督检查。加大对后进地区的督导力度。

五是切实加强建后管理。深入开展已建工程的建设质量和建后管理措施“回头看”活动，组织各市开展工程建设质量和管理交叉检查活动，持续加强我省农村饮水安全工程建设和建后管理工作，切实提高我省农村饮水安全工程建后管理水平。大力加强农村饮水技术培训，加大新技术推广力度，提高农村饮水安全信息化水平。

三、自评结果分析

569 个项目的资金使用单位自评分超过 90 分的有 292 个，占全省 51.32%；自评分介于 80~90 分的有 184 个，占全省 32.34%；其余 93 个项目的自评分低于 70 分，占全省的 16.34%。全省有 476 个项目（占 83.66%）的绩效等级为良以上，说明资金使用单位对各自在本项目中的工作成效普遍感觉满意。

鉴于 569 个项目的资金使用单位基本为镇级水利部门，其绩效自评主要是在 56 个县的指导下完成的，故 569 个项目的自评结果与 56 个县级水利部门的自评结果是一致的。

14 个市的市级自评中，绩效等级为优的有 5 个市，等级为良的有 7 个市，其余 2 个市的等级为中。绩效等级良以上的市占全省的 85.71%。绩效等级为中的是韶关市、茂名市两市，也是项目数量最多的两市，其中韶关 98 个项目，茂名 105 个项目；项目多



是否影响了本项资金的绩效水平，有待书面评审、现场评价中作进一步分析。

省水利厅的自评报告中未提及本次专项资金使用评价的绩效得分及相应的绩效等级。自评报告主要阐述了项目立项、进度计划与质量等级、投资控制、安全生产及建后管理等方面情况。其中，2011 年已下达中央补助资金的 336 宗工程已完工，解决了 169.3983 万农村居民饮水不安全问题，取得了预期的经济、社会效益；2011 年未下达中央补助资金的 233 宗工程完工后，计划解决 131.9224 万农村居民的饮水不安全问题，将改善人民群众的生活条件和居住环境。认为全省农村饮水安全工作形成了“上下联动、各方参与、齐抓共管、运转协调”的良好工作格局，全省农村饮水安全工程建设项目得到了有效管理。



第三章 书面评审

为审核、分析与评价资金使用单位所报送自评材料的完整性、规范性、内容有效性以及所反映的绩效情况，区分资金使用单位在项目材料管理效果与工作态度方面的差异，需要对项目自评材料中反映的前期准备、实施过程和项目绩效情况进行书面评审、诊断与分析。书面评审的内容包括：对项目材料的完整性进行审核评价，即审核资金使用单位是否按照评价要求及时提供完整、规范、有效的项目自评材料；对项目资金管理与组织实施的规范性进行审核评价，即审核项目的资金使用与组织实施是否遵循相应资金管理办法和项目管理制度规定与要求，是否存在违规违法的行为；对项目绩效的效益性进行审查，即审查项目立项申报的绩效目标的实现程度，以及项目实施所取得的社会经济效益。绩效审核的主要方法是目标对比法与效益分析方法，重点考察项目实施情况和效益，以及项目在实施过程中存在的问题。

书面评审的方法采用专家评价法，由管理、财务、技术专家依据事先制定的专家评价表进行分析与评分，最后汇总得出各项目的书面评审得分。专家的书面评审结果将充分反映专家的专业判断与分析，并与资金使用单位自评及主管部门评价结果形成对照，从中发现差异与问题，并为遴选出一定数量的、覆盖全省代表性区域的典型项目并为对其实施现场重点核查提供依据。

一、书面评审前期准备

本次评价共收到 569 个资金使用单位提交的自评材料。依据评价方案，专家组对各单位所报送自评材料的及时性、完整性、规范性和内容有效性进行评审。通过分析发现，本次评价的自评材料报送存在以下问题：

（一）自评材料未按要求时间及时报送。按评价通知要求，资金使用单位需在 2012 年 6 月 5 日前，县、市水利部门、省水利厅需在 6 月 20 日至 7 月 15 日期间完成《自评报告》的逐级报送；资金使用单位还应同时完成《广东省财政绩效管理信息系统》中《基础信息表》的网上报送，并在 6 月 5 日前提交佐证材料。但实际情况是，截止 2012 年 6 月 5 日，仅有 139 个资金使用单位完成了信息系统中《基础信息表》的报送；最早报送佐证材料的是江门市的台山市及肇庆市的高要市，时间是 6 月 6 日；县、市级水利部门大部分在 7 月中旬至 8 月中旬才提交《自评报告》，部分市级水利部门截止 8 月 13 日仍未提交《自评报告》，部分单位甚至在省财厅通报工作进度之后才提交相关材料，具体



见附件 3、4。另外，韶关市翁源县、云浮市郁南县、云浮市新兴县，经反复催促，分别直至 8 月 1 日、8 月 6 日、8 月 9 日才提交佐证材料，翁源县、郁南县及新兴县为全省报送材料最晚的三个县。

因本次绩效评价工作涉及面广，项目数量多，受个别市、县水利部门提交资料影响，省水利厅直至 8 月 24 日才提交其自评报告。

（二）报送的自评材料欠完整，尤其是资金管理相关材料。资金使用单位报送的自评材料不完整，如韶关市翁源县首次提供的佐证材料，仅为要求的 29 类材料中的可研批复文件等 8 类材料，茂名市信宜市首次提供的佐证材料，仅为有 13 类材料，等等。再如，韶关市翁源县 11 个项目未报送《自评基础信息表》（8 月 13 日前未报送，仅通报后在信息系统中作了补充）、茂名市化州市 5 个项目报送的《自评基础信息表》未填报自评得分，具体见附件 3、4。对于无相应佐证材料证明的四级指标，其相应的绩效分按零分处理。

另外，资金管理相关材料普遍缺失严重、部分材料模糊不清，未能全面、完整反映项目资金的到位及支出情况。如中央及省级补助资金、市级自筹资金、县级自筹资金仅提供资金下达通知，缺预算拨款凭证、预算变动通知书等资金的进账凭证；所提供的有限的工程款（或资金）申请及审批材料、预算拨款凭证等，无法核实已支出的资金总额的准确性。

自评材料报送情况反映，资金使用单位及部分水利、财政部门对本次评价工作不够重视。

二、书面评审总体得分

对 569 份书面评审得分表进行统计分析，结果表明，农村饮水安全专项资金使用绩效全省书面评审得分为 **71.29**，绩效等级为**中**，与资金使用单位的自评为 **85.14** 的得分相差 **13.85** 分，差距明显。这说明，专家对项目管理与实施效果的评价低于资金使用单位自身的评价，两者形成落差，需要对专家的书面评审与分析结果进行深入的分析，总结并归纳所存在的突出问题，并通过现场评价环节进一步核实与分析，深入研究项目实施中出现的共性和关键问题，为项目的后续维护与实施提供建设性的改进建议，以进一步提升专项资金的使用绩效。

三、评审结果的维度分析



为区分专家评价在不同项目属地、项目规模、供水方式、中央补助资金到位时间及评价指标等维度的差异，总结专家对不同维度的评价特点，需要对书面评审结果进行结构分析。分析发现，从项目地域来看，珠三角地区的得分高于粤东、粤北和粤西地区；从项目规模来看，规模大的项目得分高；从建设内容的不同来看，以铺设管网为主的项目的绩效得分相对较高；从中央补助资金到位时间来看，2011 年中央补助资金到位的项目绩效得分较 2012 年才能到位的项目的得分高；从评价的一级指标的得分来看，项目前期准备的得分最高（75.35 分），其次是实施过程（73.90 分），两则差距不明显，项目绩效的得分最低（68.10 分），反映项目实施带来效益的一级指标的得分最低，且低于 70 分，表明专项资金使用 2011 年度绩效目标完成不理想，应分析原因、找出对策。

（一）按项目属地分类。

569 个农村饮水安全项目分布于全省 14 个地级市，可按粤北、粤东、珠三角、粤西 4 个地区进行分类，专家评审发现，这四类地区的绩效得分呈现出一定的差别性。从图 3-1 可知，珠三角地区的得分最高（79.88 分）；粤东、粤北地区相对较低（分别为 73.90 分和 72.30 分），粤西地区最低（60.97 分）。

书面评审地区绩效得分情况

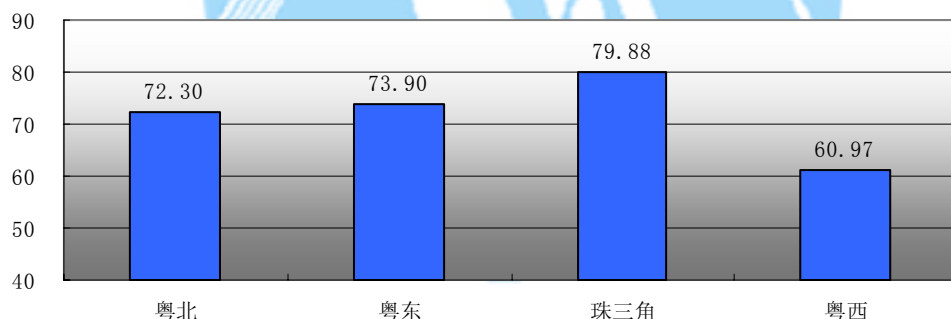


图 3-1 书面评审地区绩效得分情况

具体到 14 个地级市的绩效得分，云浮市、江门市的得分最高，分别为 83.83 分和 82.07 分。其中，得分超过 80 分的地市有 4 个，比例为 28.57%；8 个市的绩效分在 70 ~ 80 分区间，比例为 57.15%；1 个市的绩效分在 60 ~ 70 分区间，比例为 7.14%；1 个市的绩效分低于 60 分，比例为 7.14%。详见图 3-2。

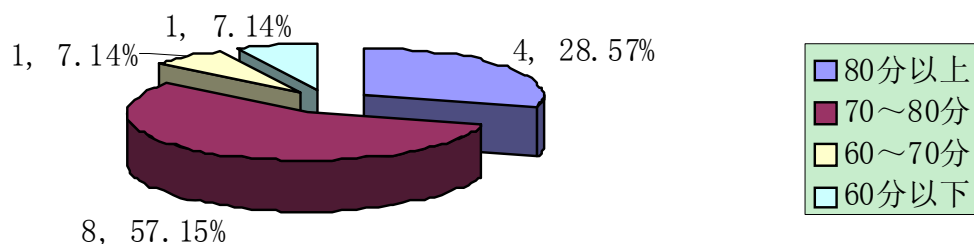


图 3-2 书面评审各市绩效得分情况

结合补助标准分类，将 569 个项目按山区县、东西两翼和粤北非山区县（市、区）以及江门的恩平、台山市（简称东西两翼及粤北非山区县）、除广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等 6 个市以外的珠江三角洲经济区（简称珠三角经济区）分为三类。山区县（408 个项目）、东西两翼及粤北非山区县（125 个项目）及珠三角经济区（36 个项目）三类地区的项目绩效得分分别为 70.05 分、73.42 分和 78.03 分，山区县的项目得分明显低于非山区县及珠三角平原区，原因与山区县项目规模小，单个项目的工程点多且分散，建设管理及运行维护成本高、规范化管理较难实现等因素有关，这点在后面按建设规模大小分析项目绩效水平得到的结论是一致的。详见图 3-3。

书面评审不同地区项目的绩效得分

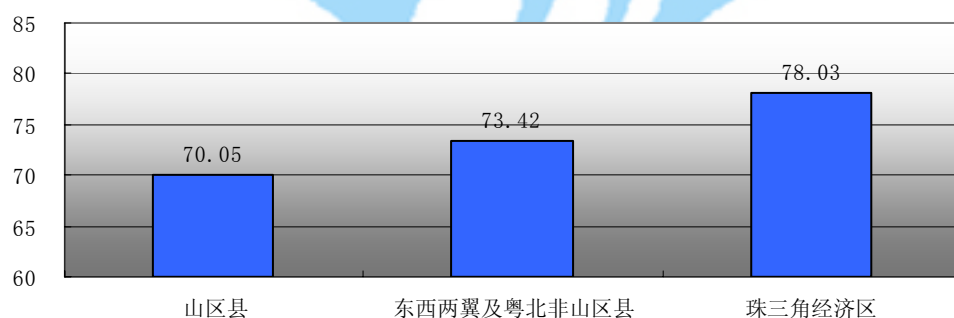


图 3-3 书面评审不同地区项目的绩效得分情况

（二）按项目规模分类。

将全省 569 个专项资金补助项目，按项目规模（日供水量）大小不同，可分为 1,000



吨/日以上、500~1,000 吨/日及 500 吨/日以下三类，与之对应的项目分别有 99 个（占 17.40%）、90 个（占 15.82%）、380 个（占 66.78%）。三种不同规模项目的绩效得分的分别为 75.66 分、72.79 分和 69.80 分。分析发现，项目的规模对其绩效得分的影响较明显，项目规模大绩效水平高。另外，建设规模小的项目主要集中在山区县；前述山区县绩效水平相对较低在此得到了验证。详见图 3-4。

书面评审不同规模项目的绩效得分

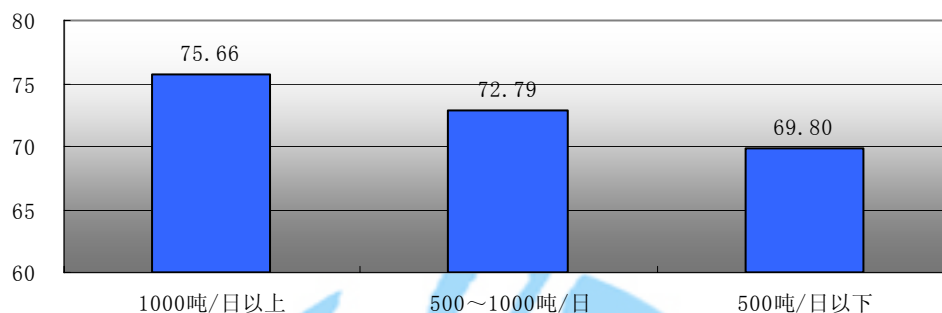


图 3-4 书面评审不同规模项目的绩效得分情况

（三）按建设内容分类。

全省 569 个专项资金补助项目按照因地制宜建的原则确定建设方案，各项目的建设内容因取水、输配水方式的不同各异。其中，以铺设管网为主要建设内容的项目有较多，共 111 个（占 19.51%），其绩效得分为 75.69 分；其余 458 个（占 80.49%）项目的绩效得分为 70.23 分。显然，铺设管网为主的项目，绩效得分相比较较高。因此，在现有水厂供水能力有富余的情况下，应尽量采用铺设管网的方式解决农村饮水安全问题，实现城乡一体化供水。

（四）按中央补助资金到位时间分类。

全省 569 个专项资金补助项目中，336 个项目的中央补助资金于 2011 年到位，其余 233 个项目的中央补助资金 2012 年才能到位，相应的绩效得分分别为 76.42 分和 63.90 分，两者相差 12.52 分，差距明显。因中央补助资金占项目投资的比例约 30%，中央补助资金到位时间较迟给绩效水平带来的影响，是可以预见的。但同时也反映存在，市县普遍过度依赖上级补助，未积极主动、想法设法筹集资金的现象。

（五）按评价指标分类。

在专项资金绩效总体结果的基础上，进一步对具体指标得分结构进行探讨，可了解



各项目普遍存在的绩效“弱项”，从而有针对性地加以改善。依据绩效评价指标体系，分别从项目前期准备、项目资金管理、项目建设管理、项目绩效四个方面进行分析。为方便比较，分析时将所有指标得分依据其权重统一换算成 100 分制。

1. 项目前期准备。在项目前期准备方面，在 5 项四级指标中，得分最高的是目标设置完整性（91.10 分），其次是立项合规性（89.78 分）；再次是组织机构健全性（69.83 分），制度完备性和目标设置科学性为得分最低的两项（分别为 62.21 分、48.80 分），详见图 3-5。

书面评审项目前期准备5项四级指标得分

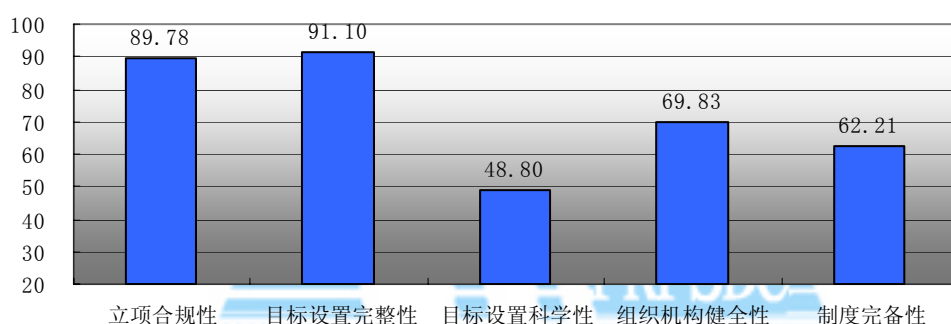


图 3-5 书面评审项目前期准备 5 项四级指标得分

专家书面评审发现，多数资金使用单位能按要求履行项目立项手续、设计报告深度满足要求、组织机构较健全且制度措施较完备。但目标设置科学性是“短板”，值得引起关注。

存在的问题：**一是**部分项目立项审批不合规，发现汕头、河源、梅州、湛江、茂名 5 市共 34 个项目未根据项目规模，向地一级发改、水利部门申请报批。**二是**部分项目设计报告内容过于简单，反映本专项资金的目标设置包含内容不够完整。发现河源、梅州、惠州、肇庆 4 市共有 20 个项目的报告未明确工程建设内容、建成后供水范围、解决饮水不安全人数等；另有 61 个项目的报告未明确工期。**三是**体现绩效目标科学性的关键环节的工作不到位，本专项资金设立的意图在部分项目中未能体现。如全省有 338 个项目未进行设计公示方案，充分征求村民意见，反映前期工作关键环节的工作不到位；151 个项目的设计报告未全面响应“四项建设标准”。**四是**部分项目的建设管理机构不健全，尤其是部分项目未按规定组建项目法人。发现韶关、河源、梅州、惠州、阳江、湛江、

茂名、潮州、揭阳 9 市 55 个项目的建管机构不健全；汕头、韶关、河源、阳江、湛江、揭阳 6 市 14 个项目未按规定组建项目法人。**五是**制度保障措施欠完备。全省有 76 个项目未针对本项目制定相应的制度、方案或细则等。

2. 项目资金管理。在项目资金管理方面，4 项四级指标中，资金到位率得分最高（92.02 分），其次是财务合规性（87.32 分），再次资金使用率（70.09 分），最低是支出及时性（56.94 分）。详见图 3-6。

书面评审项目资金管理4项四级指标得分

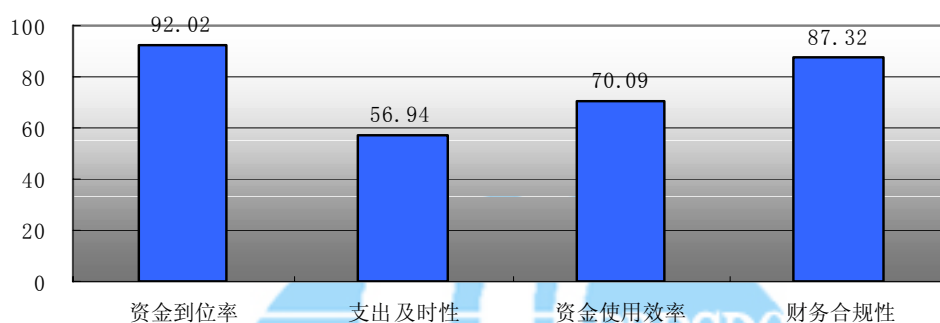


图 3-6 书面评审项目资金管理 4 项四级指标得分

书面评审发现，项目资金管理各个指标得分差异较大。**一是上级补助资金**到位率高，但市县自筹资金到位率低。资金到位率表面上很高，通过对资金使用单位上报的数据汇总分析发现，主要是上报数据中群众自筹部分的比例高，远高于地方政府自筹的比例，实际情况是否真如此，有待现场评价核实。进一步分析发现，市县自筹资金到位率低。地方应落实的自筹资金总额为 61,342.07 万元，实际到位为 47,704.09 万元，其中市级仅为 4,018.14 万元，县级仅为 6,868.57 万元，分别占地方应落实自筹资金的 6.55% 和 11.20%，比例明显偏低。市级自筹资金到位率最高的是惠州市，为 36.42%；最低的是茂名市，到位率仅为 0.56%；到位率主要集中在介乎 0 和 10% 区间的，有 10 个市，介乎 10% 和 20% 区间的，有 3 个市，仅惠州一个市超过 30%。另外，县级自筹资金到位率最高两个市是江门市和惠州市，分别为 37.48% 和 36.21%；最低的是潮州市和茂名市，分别为 0 和 0.23%；到位率主要集中在介乎 0 和 10% 区间的，有 5 个市，介乎 10% 和 20% 区间的，有 4 个市，介乎 20% 和 30% 区间的，有 2 个市，仅江门市和惠州市 2 市超过 30%。详见表 3-1。

表 3-1 地方自筹资金到位情况表

地区	项目数量	地方需自筹资金总额(万元)	地方各类自筹资金到位总额(万元)						
			市级	占地方需自筹比例(%)	县级	占地方需自筹比例(%)	群众	占地方需自筹比例(%)	合计
韶关市	98	4,766.95	283.06	5.94	177.22	3.72	2,120.48	44.48	2,580.76
河源市	43	3,720.85	439.38	11.81	396.11	10.65	2,885.36	77.55	3,720.85
梅州市	85	4,982.03	301.33	6.05	1271.77	25.53	3,408.93	68.42	4,982.03
汕头市	56	2,252.97	406.60	18.05	379.41	16.84	438.12	19.45	1,224.13
汕尾市	5	1,474.04	57.54	3.90	35.92	2.44	1,353.58	91.83	1,474.04
潮州市	6	870.86	43.39	4.98	0	0.00	488.58	56.10	531.97
揭阳市	40	8,758.33	520.42	5.94	2173.23	24.81	4,894.24	55.88	7,587.88
惠州市	65	3,359.61	1223.63	36.42	1216.8	36.21	896.34	26.68	3,336.69
江门市	2	284.92	50.85	17.85	106.8	37.48	0	0.00	157.65
肇庆市	35	2,772.67	186.70	6.73	404.16	14.58	1,762.78	63.58	2,353.64
阳江市	11	2,353.45	217	9.22	135.7	5.77	266.57	11.33	619.27
湛江市	11	7,450.36	175	2.35	452.13	6.07	3,210.79	43.10	3,837.92
茂名市	105	17,642.56	98.38	0.56	41.09	0.23	14,195.81	80.46	14,335.28
云浮市	7	652.47	14.86	2.28	78.35	12.01	546.78	83.80	639.99
合计	569	61,342.07	4018.14	6.55	6868.57	11.20	36,817.38	60.02	47,704.09

二是资金的使用率不高，全省平均为 74.31%。全省 14 个市 569 个项目中，使用率最高的是梅州市（95.05%），最低的是云浮市（18.13%）。具体见图 3-7。

14个地级市的资金使用率

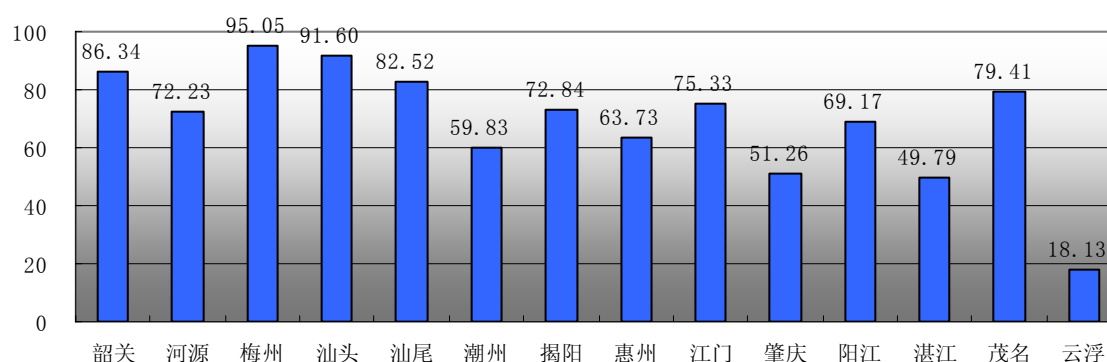


图 3-7 14 个地级市的资金使用率



分析发现，在全部 14 个市中，集中在 50%和 90%的区间，共有 10 个市，占 78.57%。其中，使用率高于 90%的有 2 个市，分别为汕头市、梅州市；介于 80%和 90%之间的有 2 个市，分别是韶关市、汕尾市；介于 70%和 80%之间有 4 个市；而低于 70%的也有 4 个市，分别是潮州市、惠州市、肇庆市和阳江市。详见表 3-2。

表 3-2 各市的项目资金使用情况表

地区	项目数量	资金支出总额 (万元)	到位资金总额 (万元)	使用率 (%)
韶关市	98	6,119.13	7,087.06	86.34
河源市	43	6,860.22	9,498.14	72.23
梅州市	85	13,354.59	14,049.41	95.05
汕头市	56	6,913.33	7,547.33	91.60
汕尾市	5	3,296.27	3,994.66	82.52
潮州市	6	1,193.45	1,994.77	59.83
揭阳市	40	15,425.31	21,176.79	72.84
惠州市	65	4,625.14	7,257.79	63.73
江门市	2	308.75	409.85	75.33
肇庆市	35	3,361.92	6,558.34	51.26
阳江市	11	3,543.74	5,123.37	69.17
湛江市	11	4,744.70	9,528.62	49.79
茂名市	105	23,156.80	29,161.88	79.41
云浮市	7	393.48	2,170.79	18.13
合计	569	93,296.83	125,558.79	74.31

三是财务合规性较高，但也存在个别资金使用单位报账不规范。发现的问题中，以未实行专帐核算、以收据入账不及时提供发票等为主。

四是支出及时性得分最低。书面评审发现，主要原因是按现行财政资金管理办法，资金拨付审批环节较多，因此更需要参建单位积极主动，水利及财政部门大力支持、通力协作，为工程顺利推进创造条件。

3. 项目建设管理。在项目组织实施过程中的建设管理规范性，是绩效评价一重点考评对象。实施规范性及项目监管情况 2 项四级指标均包含了 3 项考察内容。实施规范性指标得分不高，为 75.88 分；主要原因是项目调整现象普遍，同时又未履行报批手续；设计监理施工资质或合同文件佐证材料欠缺，也影响了本指标的得分。项目监管情况得分低，仅为 48.26 分；说明建设过程中的“公开、公示”及相关职能部门的监督检查工作不落实，在此也同样存在过程资料不注重收集整理、相关佐证材料缺失的情况。详见



图 3-8。

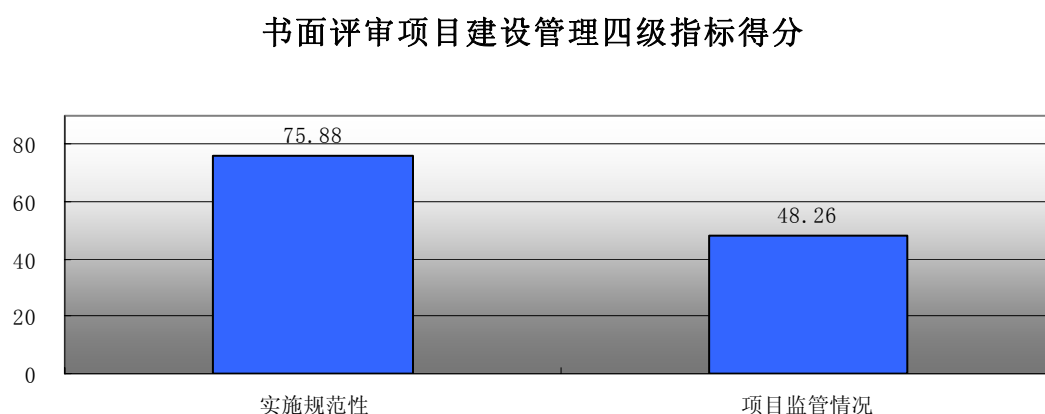


图 3-8 书面评审项目建设管理四级指标得分

4. 项目绩效。项目绩效主要考评资金使用经济性如何、进度质量及安全生产情况等效率性如何、专项资金使用产生的社会效益情况、实施后的可持续性情况及群众满意度如何。在项目产出方面，在 7 项四级指标的得分中，解决饮水安全项得分最高，为 95.61 分；其次是进度质量及安全生产情况，为 73.99 分；再次是群众满意度，为 71.39 分；预算控制得分排第四，为 66.61 分；带动效益得分排第五，为 57.49 分，说明饮水安全解决的同时带来的辐射效应一般，通过部分群众对现时的饮水安全带来的经济社会效益感触不深；水源安全保障能力得分排第六，为 55.78 分，说明水源地保护及水质监测工作有欠缺，部分项目随意取消消毒、净化设施，安全保障能力不强；管护机构及制度落实情况排名最后，为 49.24 分，说明各级部门“重建轻管”观念严重，部分项目建后处于无人管护状态。详见图 3-9。

书面评审项目绩效7项四级指标得分

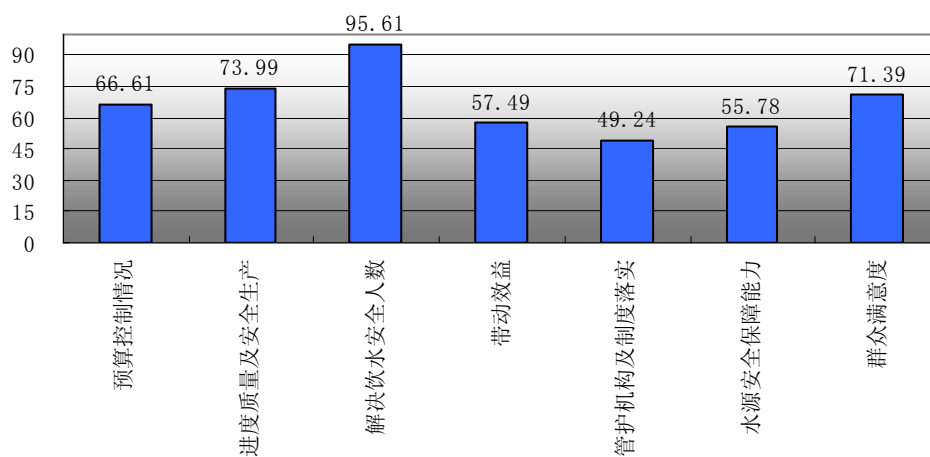


图 3-9 书面评审项目绩效 7 项四级指标得分



第四章 现场评价

在自评与审核的基础上，通过现场评价进一步甄别自评报告及佐证材料的真实性，为全省补助资金整体绩效评分提供更贴近实际情况的依据，发现典型问题。

一、现场评价项目的选取

按照省财政厅《关于开展农村饮水安全省级补助专项资金使用绩效第三方评价工作的通知》（粤财农〔2012〕154号）要求，根据项目属性、区域分布、资金额大小、书面评审结果优劣等因素，按照 10% 的比率随机选取现场评价对象，组织专家评价小组开展现场评价。

通过对本专项资金补助项目的归类与分析，发现存在以下方面的特性，并以此作为现场核查项目选取的依据。

一区域分布方面，569 宗农村饮水工程分布于全省 14 个地级市，其中粤东地区 107 宗涉及 4 市（汕头市 56 宗、汕尾市 5 宗、潮州市 6 宗、揭阳市 40 宗）；粤北地区 226 宗涉及 3 市（河源市 43 宗、梅州市 85 宗、韶关市 98 宗）；珠三角地区 102 宗涉及 3 市（惠州市 65 宗、江门市 2 宗、肇庆市 35 宗）；粤西地区 134 宗涉及 4 市（阳江市 11 宗、湛江市 11 宗、云浮市 7 宗、茂名市 105 宗），详见表 4-1、表 4-2。项目数量最多的是茂名市，105 个项目，仅信宜市就有 77 个项目；其次是韶关市，98 个项目；再次梅州市，85 个项目，该市五华县 31 个项目，丰顺县 28 个项目。从 569 个项目在粤东、粤北、珠三角及粤西四个地区的数量分布比例及省级补助资金分布比例（见表 3）看，粤北、粤西、粤东地区所占比例均较大，故上述三地区均各选取 2 个地级市进行现场评价；另外珠三角地区作为省级补助资金所占比例小及单个项目平均资金规模最小的典型，亦各选取 2 个地级市进行现场评价。

二省级补助资金额度方面，14 个地级市中资金最多的是茂名市，10,241 万元；其次是揭阳市 9,197 万元；再次是梅州市 4,817 万元。项目平均资金规模方面，14 个地级市中平均资金规模最大的是湛江市，平均 389 万元/宗；其次阳江市和揭阳市相当，平均约 230 万元/宗。项目平均资金规模最小的两个市分别是韶关市、惠州市，约 30 万元/宗。

57 个项目在广东四个地区具体的分布，拟按项目数量及省级补助资金各占一半权重计算初选，见表 3。



表 4-1

项目基本情况表 1

类别	项目数量 (宗)	数量多少 排序	省级补助资 金(万元)	资金规模 排序	项目平均 资金规模 (万元)	平均资金 规模排序
合计	569		47,998		84	
汕头	56	5	3,125	7	56	12
韶关	98	2	2,899	8	30	14
河源	43	6	3,570	5	83	9
梅州	85	3	4,813	3	57	11
惠州	65	4	1,937	10	30	13
汕尾	5	13	702	13	140	4
江门	2	14	125	14	63	10
阳江	11	10	2,564	9	233	2
湛江	11	9	4,283	4	389	1
茂名	105	1	10,241	1	98	7
肇庆	35	8	3,058	6	87	8
潮州	6	11	725	12	121	5
揭阳	40	7	9,197	2	230	3
云浮	7	12	759	11	108	6

表 4-2

项目基本情况表 2

	项目数量 (宗)	比例	省级补助 资金 (万元)	比例	拟选取现场 评价项目数 (个)	备注
合计	569	100.00%	47,998	100.00%	57	按项目 数量及 省级补 助资金 各占一 半权重
△粤东	107	18.80%	13,749	28.64%	14	
○粤北	226	39.72%	11,282	23.51%	18	
※珠三角	102	17.93%	5,120	10.67%	8	
☆粤西	134	23.55%	17,847	37.18%	17	

三书面评审结果方面，按要求资金使用单位、县级水利部门、市级水利部门及省水利厅应在 7 月 15 日前完成绩效自评，中水珠江设计公司应在 7 月 20 日前对所有自评材料（重点审核《基础信息表》）进行评审、分析，为开展现场评价提供情况参考。因资金使用单位、县级水利部门、市级水利部门及省水利厅未按要求及时提交自评材料，直接影响到书面评审、现场评价及评价报告的完成时间，评价组在征求省财政厅的意见后，



在总体上遵循粤财农〔2012〕154 号文要求的基础上，根据书面评审进度，采取了分批实施现场评价的工作方式。书面评审结果优劣详见表 4-3。

表 4-3 现场核查抽样项目的书面评审得分分布

按书面评审得分	项目数（个）		
	总	抽样	抽样比
90分以上	3	2	66.67%
80~90分	141	24	17.02%
70~80分	247	21	8.50%
60~70分	88	5	5.68%
60分以下	90	5	5.56%
合计	569	57	

在考虑项目区域分布、资金额大小初选，同时结合项目的属性及书面评审情况，最终选定的现场评价对象中，粤北地区的梅州市 10 个项目、河源市 8 个项目；粤西地区的茂名市 15 个项目、湛江市 2 个项目；粤东地区的揭阳市 10 个项目、汕头市 4 个项目；珠三角地区的肇庆市 4 个项目、惠州市 4 个项目。另外，所选取的 57 个现场评价对象中，2011 年 12 月 31 日前中央和省级补助均已到位的有 37 个，占 64.91%；其余 20 个项目的中央补助 2012 年才能到位，占 35.09%。8 市 57 个的现场评价对象具体情况，详见表 4-4。

表 4-4 2011 年农村饮水安全专项资金项目现场核查情况表

地市	专项资金安排		现场核查情况			
			抽查项目		抽查资金	
	项目（个）	资金（万元）	数量（个）	比例（%）	金额（万元）	比例（%）
专项资金总计	569	47,998	57	10.02	8,408.90	17.52
汕头市	56	3,125	4	7.14	376.70	12.05
揭阳市	40	9,197	10	25.00	3,222.60	35.04
河源市	43	3,570	8	18.60	667.40	18.69
梅州市	85	4,813	10	11.76	661.30	13.74
惠州市	65	1,937	4	6.15	70.80	3.66
肇庆市	35	3,058	4	11.43	292.00	9.55
湛江市	11	4,283	2	18.18	1,021.30	23.85
茂名市	105	10,241	15	14.29	2,096.80	20.47

57 个现场核查项目占总项目数的 10.02%；涉及金额 8,408.90 万元，占专项资金的



17.52%。

二、现场评价主要方法

(一) 实地考察。主要包括：与当地的水利、财政部门、项目建设单位、项目设计单位人员一起先赴现场了解项目概况（项目单位在现场应提供考评项目的初步设计报告及技施设计图纸，供现场查阅），现场重点检查水源点、取水工程、输水工程、净水工程和配水工程等主要建筑物的完成情况，检查末梢水的水质、水压情况，了解项目实施前的状况，对实施后水质、水源保证率及方便程度、管护情况等指标、效益进行核实。现场派发调查问卷并回收，作为评价的第一手资料。

(二) 询问答辩。中水珠江公司召开由当地水利、财政部门、项目建设单位、项目设计单位代表参加的询问答辩会。对专家组提出的问题，有关部门、单位代表要按要求予以现场答复或会后书面答复。询问答辩会要求参会代表均需签到，并由中水珠江公司专人对会议有关事项作详细的记录。

(三) 材料核实。水利、财政部门和项目建设单位按要求提供有关佐证材料，专家组对各数据和资料的真实性、准确性进行核实。对未能现场提供的资料，有关部门单位按专家组的要求限期提供；逾期不提供的，有关指标按零分核定。

对提供的材料重点作以下两个方面的要求：一是反映项目建设内容的相关材料应齐备，如初设设计报告、概算书、建筑安装合同工程量清单、管材采购清单、设备采购清单等；二是反映项目实行专帐核算的相关资金材料应齐备，如评价基准日（2011 年 12 月 31 日）前，各类资金到位的进账凭证，资金支出记账凭证等，对基础信息表中申报的金额等数据，应能合理解释其来源。

在程序上，评价专家共分为四个小组，评价小组由财务、管理、技术三方面专家组成。评价小组分别前往上述 8 个地级市及下属县（市）区进行核查，其中：第一组河源市、梅州市，共核查了 18 个项目；第二组赴肇庆市、惠州市，共核查了 8 个项目；第三组赴揭阳市、汕头市，共核查了 14 个项目；第四组赴湛江市、茂名市，共核查了 17 个项目。四个小组都在各级水利部门、财政部门 and 资金使用单位的大力支持和配合下，顺利完成了 57 个项目的现场评价任务。

三、现场评价总体得分

57 个项目现场评价绩效平均得分为 **76.49** 分，绩效等级属**中**，详见表 4-5 及附件 5。现场评价得分较书面评审得分（**71.29** 分）高，主要原因是资金使用单位对现场评价较



重视，提供的佐证材料较书面评审阶段更完备，而且书面评审对未能提供佐证材料的指标按零分处理。

表 4-5 现场核查项目绩效得分与绩效等级表

项目	优	良	中	低	差	合计
宗数	2	24	21	5	5	57
比例 (%)	3.51	42.11	36.84	8.77	8.77	100
平均得分	76.49					

四、现场评价结果分析。

(一) 按项目属地分析。

所选 57 个项目覆盖了粤北、粤东、珠三角、粤西四大区域，专项资金绩效现场核查结果也显示出一定的地区差异性。

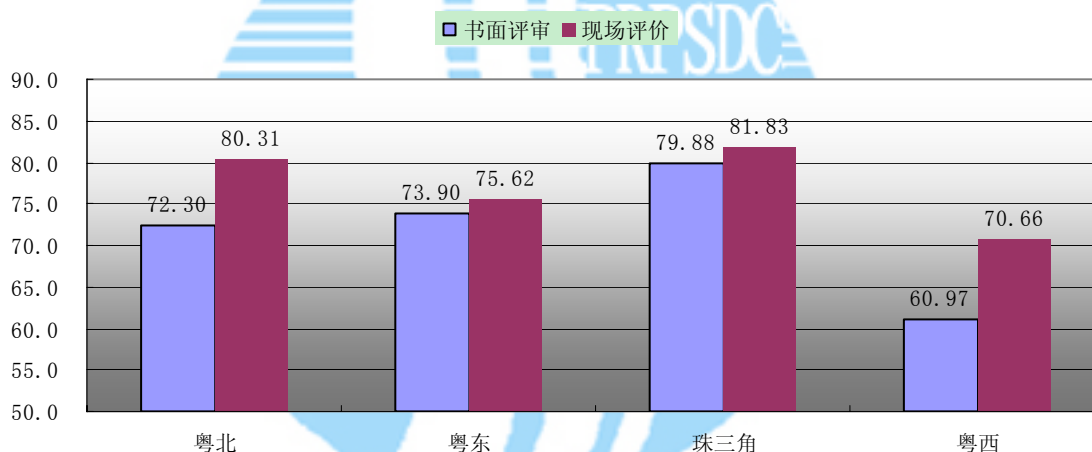


图 4-1 现场评价绩效得分地区差别

由图 4-1 可知，绩效分高低排序方面，书面评审及现场评价珠三角地区均最高，粤北、粤东地区得分排名在其后，粤西地区排名均在最后。珠三角地区绩效水平高，与其经济发展程度高，市、县级财政投入资金大，制度化、规范化管理工作到位有关。从 8 个现场核查市得分情况看，见图 4-2，同一区域不同地级市间的绩效水平相差不大。通过分析不同区域的项目总体绩效水平，对专项资金补助标准的进一步调整优化会有所启迪。

现场评价8市绩效得分

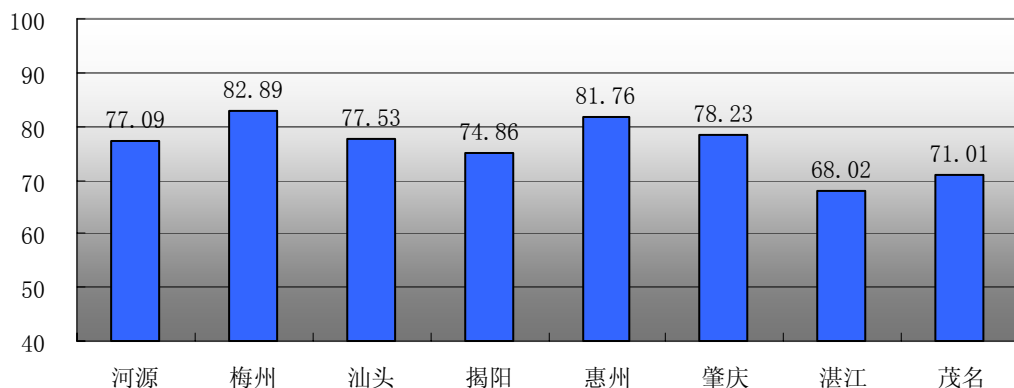


图 4-2 现场评价 8 市绩效得分情况

(二) 从群众满意度角度分析。

群众满意度作为专项资金绩效的一项重要评价因子，理应对绩效水平产生影响。因第三方独立进行的问卷调查仅在抽样核查的 8 个地市进行，因此考察 8 个地市群众满意度与核查绩效的关系，如图 4-3 所示。总体而言，群众满意度与资金绩效表现为正相关，满意度较高的地市，专项资金绩效也相对较高。

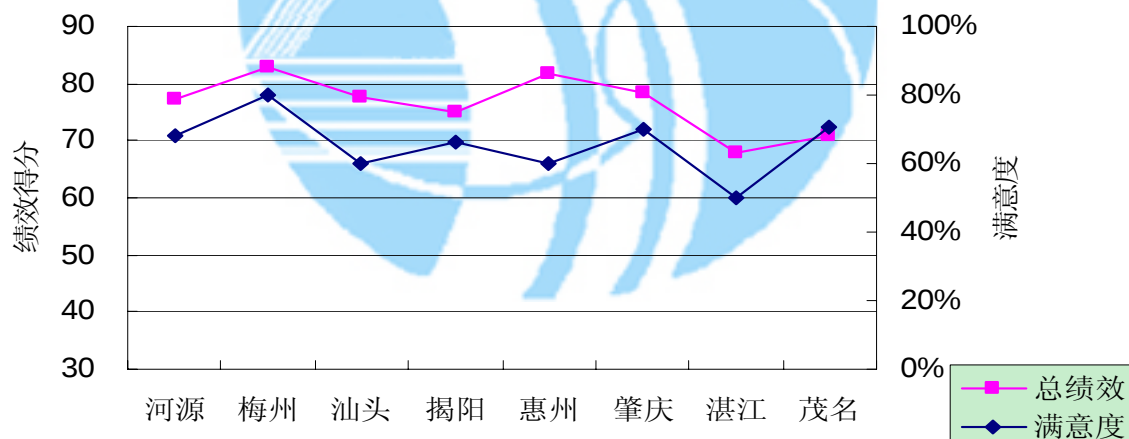


图 4-3 8 个地市专项资金绩效与群众满意度关系

(三) 从建设内容角度分析。

现场核查的 57 个项目中，利用县级、镇级现有水厂富余的供水能力，通过以扩网（铺设管网）为主要建设内容的方式解决农村饮水安全的项目，有 14 个（占 24.56%），其绩效得分为 80.67 分；其余 43 个（占 75.44%）项目的绩效得分为 75.13 分。主要建

设内容为扩网（铺设管网）的项目，绩效得分明显较高。可见，解决农村饮水安全，应朝着以城乡一体化或以乡镇为中心、连片的、适度规模的集中式供水为主，分散式供水为辅的方向发展。

（四）从中央补助资金到位时间角度分析。

现场核查的 57 个项目中，中央补助资金 2011 年到位的有 37 个，其余 20 个项目的中央补助资金 2012 年才能到位，两类项目相应的绩效得分分别为 80.34 分和 69.38 分，相差 10.96 分，差距较明显。市县普遍反映本级财力有限，筹集资金困难，现有的中央、省级补助标准偏低。评价小组普遍感受到地方“等、靠、要”的思想严重，部分中央资金暂未下达的项目，部分项目未能在 2011 年动工，闲置省级补助资金，导致专项资金的绩效水平低。

（五）按评价指标分析。

现场评价采用与书面评审相同的指标体系，同样进行项目前期准备、项目实施过程管理（资金管理、建设管理）、项目绩效三个方面的评价，对其得分结构进行分析有助于了解各项目资金绩效的共同“弱项”，并与自评、审核结果形成比较。

一现场核查四级指标横向比较。18 项指标得分率如图 4-4 所示。由图 4-4 可知，现场核查得分最高的是目标设置完整性和制度完备性指标，均为 98.25 分，平均得分超过 90 分的还有财务合规性指标，表明专项资金申请材料对绩效目标的论述完整，地方出台了相关的规章制度，资金支出规范。得分相对较高的立还有项合规性、组织机构健全性、资金到位率、实施规范性、项目监管情况、预算控制情况 6 项，平均得分均在 80 分以上。18 项指标中得分最低是资金使用率指标，得分低于 60 分，属于明显的弱项，受项目开工时间晚、结算工作仍在进行中等因素影响。



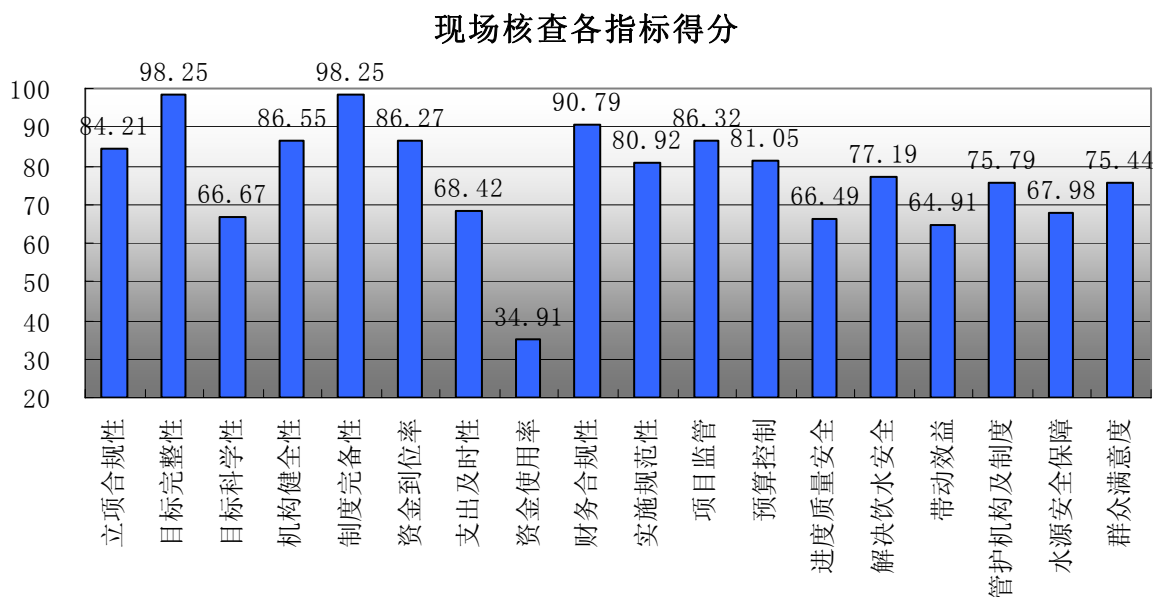


图 4-4 现场核查各指标得分情况

二绩效自评、书面审核及现场核查三类评价各项四级指标纵向比较。

在项目前期准备方面，由图 4-5 可知，5 项指标中目标设置的完整性在三类评价中都是最高的，反映资金申请材料中绩效目标包含的内容全面、完整。三类评价中均相对得分较高的还有立项合规性指标，但现场核查该项指标得分不高，仅 84.21 分，发现还是有 9 个项目的立项审批手续不合规，应引起相关部门的重视。目标设置的科学性指标得分，书面审核及现场核查环节均最低，书面审核环节得分仅 48.80 分，反映了项目单位提交的佐证材料不完整，如部分项目的设计报告仅提供封面、目录等；现场核查发现 35 个项目存在设计方案未实行“公开、公示”征询村民意见，10 个项目的供水水质未明确响应达到饮水安全的建设标准，12 个项目的水量、水源保证率或供水方式未明确响应达到饮水安全相应的建设标准，影响了前期阶段对绩效目标及实现目标拟采取的措施是否合理、科学的判断。

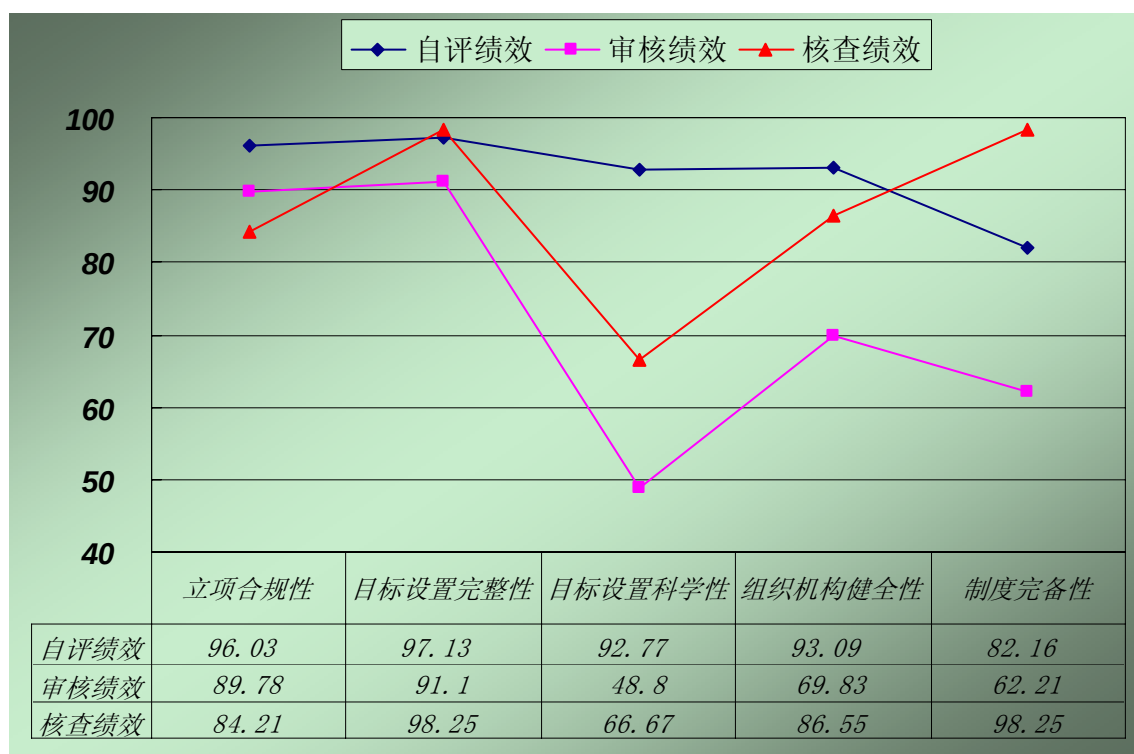


图 4-5 项目前期准备的四级指标绩效评价得分

在项目实施过程管理方面，由图 4-6 可知，**资金到位率**的得分是 5 个四级指标在三类评价中均相对较高，但书面审核、现场核查发现均存在市县级自筹资金比例低，群众自筹部分比例过高的问题。另外，**财务合规性**四级指标的得分也是一致相对高，说明资金支出规范，会计核算规范，能严格执行相关财经制度。现场核查环节**实施规范性**得分 80.92 分，勉强达到了良好的绩效水平，核查发现存在两类主要问题，一是项目单位对基建程序中的规定落实不到位；二是部分项目的调整未按规定履行报批手续。现场核查环节**资金支出及时性**得分 68.42 分，核查发现有 26 个项目存在资金支付不及时的问题。**资金使用率**得分是现场核查环节得分最低的一项四级指标，仅 34.91 分，有项目开工时间主要集中在 2011 年第三、第四季度，截止评价期已支出资金以前期费用及预付款等小部分资金为主的原因，造成截止评价期的资金使用率普遍低。

另外，现场核查的使用率较绩效自评、书面审核均低，主要原因是统计截止期不一致；经现场核实，资金使用单位填报的资金支出金额是截止填报日期前的支出额，其中包含了评价基准期以后 2012 年支出的金额；第三方现场评价则严格遵照评价基准期这一时间节点，仅统计评价基准期之前的支出额。

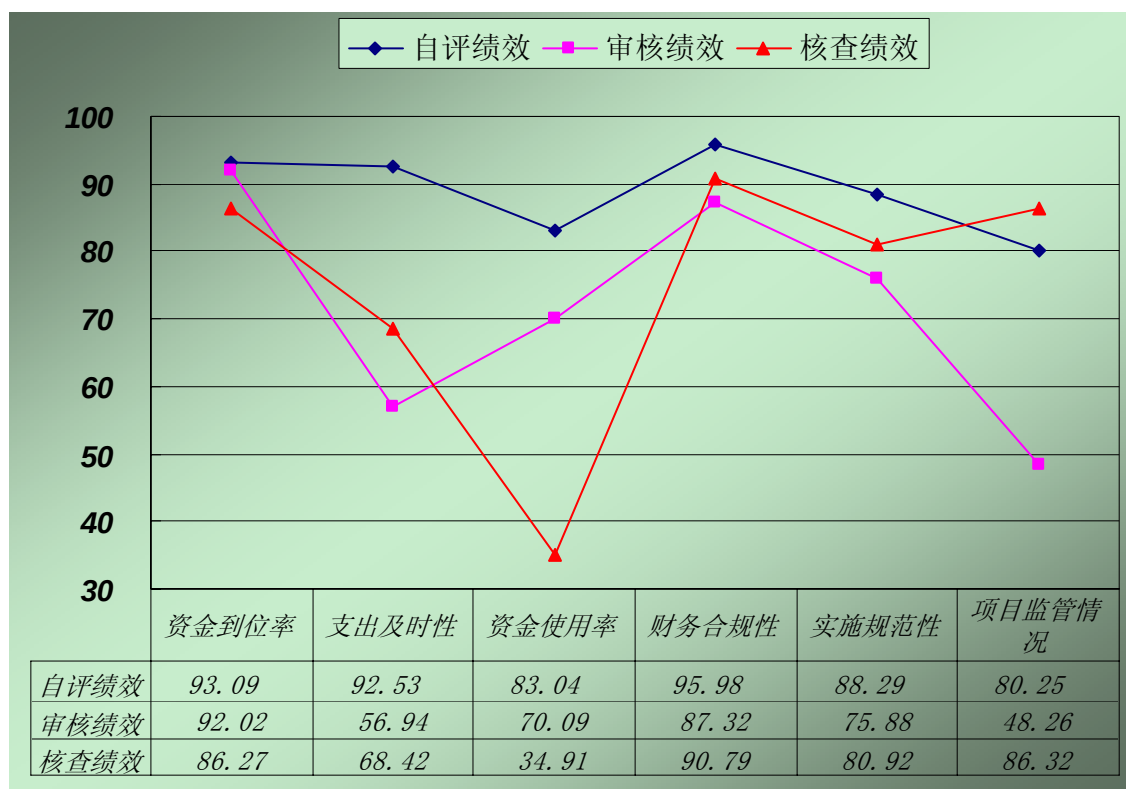


图 4-6 项目实施过程的四级指标绩效得分

在项目绩效方面，由图 4-7 可知，现场核查仅预算控制一项指标超过 80 分，管护机构及制度落实、群众满意度两项指标超过 70 分，其余进度质量安全生产、解决饮水安全、带动效益及水源安全保障能力四项指标均低于 70 分；总体得分不高，体现出总体绩效水平不高。

预算控制情况指标，资金使用单位均能按招投标相关规定严格执行。鉴于农村饮水安全项目相对别的水利项目投资规模较小，按规定部分项目（22 个项目，占 57 个项目的 38.60%）可不进行公开招投标；但从提高财政资金的经济性角度，建议尽量以镇为单位，跨村将投资规模小的项目捆绑在一起，实行公开招投标，有利于优选资质条件好的施工单位参与项目的实施，同时起到节约财政资金，提高资金使用效率。

进度、质量及安全生产指标，现场核查仍未完工的 13 宗工程中，中央补助资金 2011 年已到位的工程有 4 宗；中央补助资金 2012 年才能到位的工程有 9 宗。工程质量等级不高，普遍为合格，PVC-U 塑料管外露于地表、水池混凝土表面存在蜂窝麻面等问题较突出。安全生产工作普遍做的好，57 个项目均未发生安全生产事故。

解决饮水安全、带动效益及群众满意度指标，通过对农户的问卷调查表明，89.47%的受访户认为农村饮水安全项目的实施带来的社会经济效益好或很好，91.23%的受访户认为满意或很满意。鉴于部分项目未能按计划完工或实现主体工程完工，部分包含几个工程点的项目甚至无一实

现供水，导致解决饮水安全的年度目标未能全面实现，影响了专项资金社会效益的及时、全面发挥。**管护机构及制度落实指标**，核查的 57 个项目中有 21 个项目，未落实管护机构或管理人员不落实，部分项目正处于建后无人管护的状态，“重建轻管”的现象在农村饮水安全项目上也存在。**水源安全保障指标**，水源地保护和水质监测工作有待加强，水源安全保障能力不强，影响项目效益的可持续性；发现茂名市的化州市、高州市、信宜市均未按要求划定供水水源保护区和供水工程管护范围，制定保护办法；19 个项目应装未装净化、消毒设施；15 个项目未对水质进行监测、检验。

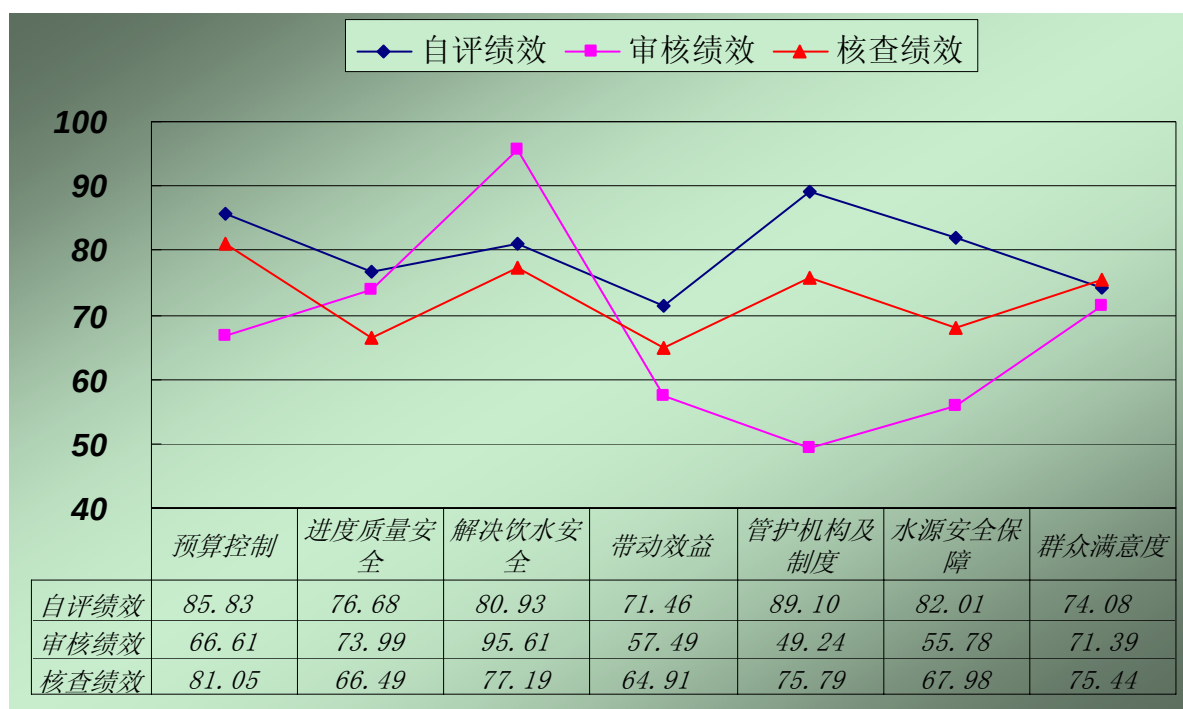


图 4-7 项目绩效的四级指标得分

五、核查发现的主要问题

在各方面的共同努力，广东省 2011 年农村饮水安全工程任务基本完成，基本解决了年度规划范围内农村饮水不安全问题，基本达到了农村饮水安全专项资金设立的 2011 年年度绩效目标，政策实施效果良好，群众满意度较高。但现场评价也发现，部分市县政府及部门对这项工作不够重视，工作措施不到位，疏于管理和指导；主要体现在前期工作、建设管理、资金使用等方面，具体如下：

（一）项目的前期准备方面的问题。主要表现为部分项目存在立项审批不合规、设计报告对工程建设标准响应不全面、设计方案未充分征询村民意见等。

1. 部分项目申报和审批手续不合规，项目立项管理有待加强。根据省水利厅、省



发展改革委、省财政厅、省卫生厅联合制定的《关于印发广东省农村饮水安全工程建设及资金管理实施细则的通知》(粤水农〔2008〕51号)(以下简称《建设及资金管理实施细则》)(粤水农〔2008〕51号))第九条规定:“农村饮水安全工程项目实行分级审批。”。日供水 5 万吨以下的农村饮水安全工程可行性研究报告由地级市水利部门提出审查意见,报同级发展改革部门审批;日供水 1,000 吨以下的农村饮水安全工程可行性研究报告由县级水利部门提出技术审查意见后,报同级发展改革部门审批。项目初步设计由市、县(市、区)发展改革部门委托同级水利部门批复。但现场核查发现,梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程等 9 宗工程,存在项目申报和审批手续不合规的情况,占抽查项目总数的 15.79%,详见表 4-6。

表 4-6 申报和审批手续不合规的项目汇总表

序号	项目名称	不合规情况
1	梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程	建设规模 1,249 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
2	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程	建设规模 1,129 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定可研、初设应分别由地级市发改、水利部门审批,实际由县级部门审批
3	揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程	建设规模 2,030 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
4	茂名市化州市良光镇农村饮水安全工程	建设规模 1,129 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定可研、初设应分别由地级市发改、水利部门审批,实际由县级部门审批
5	茂名市高州市泗水镇农村饮水安全工程	建设规模 1,825 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
6	茂名市高州市谢鸡镇农村饮水安全工程	建设规模 3,300 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
7	茂名市高州市分界镇农村饮水安全工程	建设规模 2,970 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
8	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	建设规模 1,512 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批
9	茂名市信宜市朱砂自来水厂工程	建设规模 1,465 吨/日(大于 1,000 吨/日),按规定初设应由地级市水利部门审批,实际由县级部门审批

2. 部分项目初步设计报告,对农村饮水安全工程四项建设标准未全面响应、设计深度不足,专项资金绩效目标设置的完整性有待进一步完善。《建设及资金管理实施细则》



（粤水农〔2008〕51号）第五条，明确了农村饮水安全工程的水质、水量、水源保证率及供水方式四项建设标准，但现场核查发现，揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等 15 宗工程的设计方案未全面响应四项建设标准，占抽查项目总数的 26.32%，详见表 4-7。

表 4-7 对农村饮水安全工程四项建设标准未全面响应的项目汇总表

序号	项目名称	未响应情况
1	揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程	水源保证率未明确
2	汕头市潮阳区西胪镇兴平村饮水安全工程	水源保证率未明确
3	汕头市潮阳区金灶镇东坑村农村饮水安全工程	水源保证率未明确
4	肇庆市广宁县五和镇农村饮水安全工程	水质标准及水源保证率未明确
5	肇庆市怀集县闸岗镇农村饮水安全工程（二期）	水质标准未明确
6	肇庆市怀集县岗坪镇农村饮水安全工程	水质标准未明确
7	肇庆市怀集县大岗镇农村饮水安全工程（二期）	水质标准未明确
8	茂名市化州市丽岗镇农村饮水安全工程	水源保证率未明确
9	茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程	水质标准及水源保证率未明确
10	茂名市信宜市大成镇大樟饮水工程	水质标准及水源保证率未明确
11	茂名市信宜市水口自来水厂扩网工程	水源保证率未明确
12	茂名市信宜市怀乡镇木格饮水工程	水质标准及水源保证率未明确
13	茂名市信宜市合水镇新云饮水工程	水质标准及水源保证率未明确
14	茂名市信宜市白石镇利试饮水工程	水质标准及水源保证率未明确
15	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	水质标准及水源保证率未明确

3. 部分项目设计方案未充分征询村民意见，专项资金绩效目标设置的科学性有待进一步提高。河源市东源县漳溪乡农村饮水安全工程等 35 宗工程未在项目受益范围公开设计方案，充分征求村民意见，占抽查项目总数的 61.40%；由此带来的是实施过程中水源点选取的水事纠纷，有些方案甚至不切合当地实际，实施过程中只能对其进行调整，直接影响到工程的顺利开展及按期完成。

（二）项目的建设管理方面的问题。主要表现为部分项目未按基建程序（或参考基建程序）要求组建项目法人、未实行工程监理制、违规选定无资质的施工队伍进场施工、不经报批擅自变更建设方案、监督检查不力、工程进度滞后等。

1. 部分项目建设单位组织机构不健全或分工不明确，部分项目未按规定组建项目法



人，保障机制不健全。现场核查发现，茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程等 13 宗工程建设单位组织机构不健全或机构内部分工不明确，占核查项目的 22.81%，详见表 4-8。

表 4-8 建设单位组织机构不健全或机构内部分工不明确的项目汇总表

序号	项目名称	建设规模 (吨/日)	不合规情况
1	茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程	333.4	分工不明确
2	茂名市信宜市大成镇大樟饮水工程	213.0	分工不明确
3	茂名市信宜市水口自来水厂扩网工程	686.0	分工不明确
4	茂名市信宜市怀乡镇木辋饮水工程	139.6	分工不明确
5	茂名市信宜市合水镇新云饮水工程	110.5	分工不明确
6	茂名市信宜市白石镇利试饮水工程	298.0	分工不明确
7	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	304.4	分工不明确
8	肇庆市广宁市五和镇农村饮水安全工程	945	机构设置不健全，分工不明确
9	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程	1,129.0	日供水规模超过千吨，未按基建程序组建项目法人
10	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	5,805.0	日供水规模超过千吨，未按基建程序组建项目法人
11	湛江市廉江市河唇镇饮水安全工程	3,253.4	日供水规模超过千吨，未按基建程序组建项目法人
12	揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程	2,030.0	日供水规模超过千吨，虽已按基建程序组建项目法人，但批复单位非县级及以上人民政府
13	揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程	6,700.0	日供水规模超过千吨，虽已按基建程序组建项目法人，但批复单位非县级及以上人民政府



《建设及资金管理实施细则》（粤水农〔2008〕51号）第六条及第二十二条分别规定：“日供水 1,000 吨（或供水人口 1 万人）以上的单项工程按照基本建设项目管理程序管理，其他工程参照基本建设程序管理。”、“按照基建程序管理的项目，应实行项目法人制，按有关规定组建项目法人，并任命法人代表。”。但现场核查发现，揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等 5 宗日供水规模均超过 1,000 吨的工程，由镇政府（而非县级及以上人民政府（或同级水行政主管部门））发文成立项目法人，不符合基本建设项目管理关于项目法人成立的有关规定。占核查项目的 8.77%，详见表 4-9。

表 4-9 未按基本项目管理程序规定组建项目法人的项目汇总表

序号	项目名称	不合规情况
1	揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程	项目法人由镇政府发文成立，非县级及以上人民政府（或同级水行政主管部门）的批复文件
2	揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程	项目法人由镇政府发文成立，非县级及以上人民政府（或同级水行政主管部门）的批复文件
3	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程	仅成立建设工作领导小组，不符合项目法人成立规定
4	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	仅成立建设工作领导小组，不符合项目法人成立规定
5	湛江市廉江市河唇镇饮水安全工程	仅成立建设工作领导小组，不符合项目法人成立规定

2. 部分项目未实行工程监理制、选定无资质的施工单位进场施工、项目变更及调整未履行报批手续等不合规或欠规范，实施过程中的规范性有待加强。

一是未实行工程监理制。根据《水利工程建设监理规定》（水利部令第 28 号）第三条规定：“总投资 200 万元以上且符合下列条件之一的水利工程建设项目，必须实行建设监理：（一）关系社会公共利益或公共安全的；（二）使用国有资金投资或者国家融资的；”。但现场检查发现，河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程等 4 宗工程，未按上述规定实行工程监理制，占核查项目的 7.02%，详见表 4-10。

表 4-10 未实行工程监理制的项目汇总表

序号	项目名称	总投资（万元）
1	河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程	273.90
2	梅州市五华县横陂镇湖塘片农村饮水安全工程	229.67
3	梅州市五华县安流镇大都片农村饮水安全工程	259.61
4	梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程	451.58



二是选定无资质的施工单位进场施工。根据水利部《关于贯彻落实《国务院批转国家计委、 财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理若干意见的通知》的实施意见》（水监管〔2001〕74 号）第三条加强建设管理第（五）点加强施工管理中规定：“施工企业承担水利工程施工业务，必须持有水利水电工程施工企业资质证书。”。但现场检查发现，河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程等 7 宗工程违规选定无资质的施工单位实施本农村饮水安全工程，占核查项目的 12.28%，详见表 4-11。由此带来的是工程质量、安全等方面的隐患，实践证明选好有资质、有信用、有业绩的施工队伍，是施工进度、工程质量、安全生产的有力保证。

表 4-11 施工单位无资质的项目汇总表

序号	项目名称
1	河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程
2	河源市龙川县通衢镇农村饮水安全工程
3	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程
4	梅州市梅县梅南镇农村饮水安全工程
5	梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程
6	梅州市丰顺县潘田镇新联及新南片饮水安全工程
7	梅州市丰顺县丰良镇仙洞片农村饮水安全工程

三是项目变更及调整未履行报批手续。根据《国务院批转国家计委、财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理若干意见的通知》（国发〔2000〕20 号）第五条加强水利工程建设项目的计划与资金管理中的第（八）点规定：“设计变更、子项目调整、建设标准调整、概算预算调整等，须按程序上报原审批单位审批。”。但现场核查发现，河源市紫金县敬梓镇农村饮水安全(二期)工程等 16 宗工程，因各种原因在实施过程中对原方案供水方式、水源点选取、水处理工艺等方面进行了调整或修改的同时，未按程序上报原审批单位审批，占核查项目的 28.07%，详见表 4-12。部分项目的变更、调整是否带来农村饮水安全工程建设标准的变化，是否会影响工程完工后解决饮水不安全目标的实现，在原审批单位批复前，尚无法确认。引起变更、调整的原因较多，调查发现，调整多的原因与地方自筹资金到位率低，设计方案未充分征询村民意见等有较大关系。



表 4-12 未履行设计变更、项目调整报批手续的项目汇总表

序号	项目名称	变更或调整主要内容
1	河源市紫金县敬梓镇农村饮水安全(二期)工程	水源点变更
2	汕头市潮阳区河溪镇西陇村农村饮水安全工程	水厂建筑物布置变更, 加氯设备调整至泵房内
3	汕头市潮阳区西胪镇兴平村饮水安全工程	水源点由山塘调整为山溪取水
4	汕头市潮阳区金灶镇东坑村农村饮水安全工程	初设一体化设备调整为砂碳净水系统
5	汕头市潮阳区西胪镇埔尾村饮水安全工程	水源点原选取水库, 后调整为建水陂取水; 水处理工艺由重力式滤阀调整为一体化设备
6	肇庆市怀集县闸岗镇农村饮水安全工程(二期)	初设方案有蓄水池、一体化设备, 具体实施时取消了该项目
7	肇庆市怀集县岗坪镇农村饮水安全工程	初设方案建蓄水池, 具体实施时取消了该项目
8	茂名市化州市丽岗镇农村饮水安全工程	部分受益村初步设计为打井的取水方式, 实施时调整为扩网
9	茂名市化州市良光镇农村饮水安全工程	部分受益村初步设计为打井的取水方式, 实施时调整为扩网
10	茂名市高州市泗水镇农村饮水安全工程	初设方案为打井、引山泉水取水, 具体实施调整为扩网
11	茂名市高州市分界镇农村饮水安全工程	分界镇分界村初设方案为建蓄水池、溢洪道、输水涵、提水钢管、一体化设备, 实施时调整为扩网; 储良村初设方案为扩网, 实施时调整为打井取水
12	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	曹江初设处理工艺采用一体化设备的方案, 具体实施调整为新建曹江镇自来水厂供水方案
13	茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程	初设处理工艺采用一体化设备的方案, 具体实施调整为打井、铺设管网方案
14	茂名市信宜市大成镇大樟饮水工程	初设建设内容为合叉河、坑尾、豆付坪三个工程点, 实施时调整为合叉河、豆付坪两工程个点
15	茂名市信宜市怀乡镇木辋饮水工程	初设建设内容为高新一、岭排、盐埠、仙人四个工程点, 而具体实施调整为一个工程点
16	茂名市信宜市白石镇利试饮水工程	初设方案为建水陂、粗滤池、一体化设备、清水池, 具体实施调整为水陂、滤池、清水池
17	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	初设建设内容为禾乐垌、大田垌、宁埗、湾垌角、圩队五个工程点, 具体实施调整为一个工程点

2. 部分项目存在监督检查不到位或效果不明显的情况, 表现为工程进度滞后、工程质量等级不高等方面, 实施过程中的监督检查工作有待加强。



一是工程进度滞后，未按进度计划如期完成，仅部分项目完成初步验收。广东省农村饮水安全工程 2011 年的阶段性目标是解决 301.3207 万人农村饮水不安全问题，同时，解决规划外新增 28.0002 万人农村学校师生饮水安全问题。现场核查的 57 宗工程中的 37 宗中央补助资金 2011 年已下达的工程，按要求应于 2011 年底前完成，现场核查发现其中的 4 宗实际并未完成。考虑到 57 宗工程中的 20 宗，其中央补助资金 2012 年才能下达，且中央补助资金仅占相应项目投资的 30%，根据地方自筹资金应与省级补助资金同步到位的原则，要求截止 2011 年底此 20 宗工程的主体工程应基本完工，但现场检查发现，此类项目中的部分并未能实现主体工程完工，部分甚至推迟至 2012 年才开工；闲置财政资金，影响了工程效益的尽早发挥。2011 年底未完工（或主体工程未完工）的项目有 18 个，占检查项目的 31.58%，详见表 4-14。

表 4-14 2011 年底未完工（或主体工程未完工）的项目汇总表

序号	项目名称	备注	中央补助资金到位时间
1	揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程	实施时调整为由惠来县第三水厂供水，该水厂在建	2011
2	揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程	仅高埔水厂实现供水，大坑、山下、社径水厂因水源未解决等原因未完工	2011
3	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	仅实现部分受益范围完工通水，在建	2011
4	信宜市水口自来水厂扩网工程	仅实现部分受益范围完工通水，在建	2011
5	揭阳市惠来县惠城镇北片农村饮水安全工程	在建	2012
6	揭阳市普宁市流沙东街道农村饮水安全工程	仅实现部分受益范围完工通水，在建	2012
7	揭阳市普宁市洪阳镇农村饮水安全工程	在建	2012
8	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程	仅实现部分受益范围完工通水，在建	2012
9	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	该项目共有 19 个工程点，目前只有八个完成大口井、水塔等项目。	2012
10	茂名市信宜市怀乡镇木格饮水工程	2012 年 3 月份开工，在建	2012
11	茂名市信宜市朱砂自来水厂工程	在建	2012
12	茂名市信宜市大成镇大樟饮水工程	仅实现部分受益范围完工通水，在建	2012
13	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	在建	2012



二是工程质量等级不高。部分完成初步验收的项目，质量评定等级仅为合格。现场检查发现部分建（构）筑物外观质量不高，混凝土表面存在蜂窝、麻面；部分 PVC-U 塑料管未按要求埋深铺设或外露，增加了工程后续的管护成本，影响了工程效益发挥的可持续性。

（三）项目的资金管理方面的问题。主要表现为市级、县级自筹资金到位率低、资金使用率低、部分项目资金支出不及时、部分项目拨付资金不合规等。

1. 地方自筹资金中，市级、县级自筹资金到位率低；群众自筹资金多数采取投劳折资的形式，占地方需自筹资金的比例偏高。全省抽查的 57 个项目地方应落实的自筹资金总额为 11,673.24 万元，实际到位 8,159.86 万元，占地方需自筹资金的 69.90%，详见表 4-15。

进一步分析发现，市级、县级自筹资金到位率不高，市县两级财政的自筹资金合计仅占地方需自筹的 5.22%，与市、两级财政自筹资金应不低于地方自筹的 30% 的要求相距甚远。其中湛江市的市级自筹资金、13 个县（市、区）（河源市的东源县、龙川县、紫金县，梅州市的五华县、丰顺县，揭阳市的惠来县、普宁市、揭西县，肇庆市的广宁市，惠州市的惠阳区，湛江市的廉江市及茂名市的化州市、信宜市）的县级自筹资金不到位。市级自筹资金到位 470.02 万元，平均到位率（占地方需自筹比例，下同）4.03%，到位率最高的是惠州市，为 38.72%；县级自筹资金到位 138.76 万元，平均到位率 1.19%，到位率最高的也是惠州市，为 19.02%；市级自筹资金到位率普遍较县级到位率高。

全州市级、县级自筹资金到位率最高的均为惠州市，其中惠州市级自筹资金按 100 元/人、县级自筹资金按 146 元/人的标准补助；市级配套资金到位率较高的还有江门、潮州、汕头、韶关等市，值得肯定。

群众自筹资金主要以投工投劳、以地折款的形式投入资金，共计 7,551.09 万元，占地方需自筹资金的 64.69%，所占比例偏高。



表 4-15 现场核查项目地方自筹资金落实情况

地区	项目数量	地方需自筹资金总额 (万元)	地方各类自筹资金到位金额 (万元)							到位率 (%)
			市级	占地方需自筹比例 (%)	县级	占地方需自筹比例 (%)	群众	占地方需自筹比例 (%)	合计	
河源市	8	689.65	72.16	10.46	-	-	256.12	37.14	328.28	47.60
梅州市	10	622.12	42.76	6.87	29.60	4.76	479.57	77.09	551.93	88.72
揭阳市	10	3,393.67	201.66	5.94	17.62	0.52	2,368.75	69.80	2,570.41	75.74
汕头市	4	305.57	47.09	15.41	47.09	15.41	211.34	69.16	305.52	99.98
肇庆市	4	240.53	16.09	6.69	44.00	18.29	30.11	12.52	90.20	37.50
惠州市	4	94.62	36.64	38.72	18.00	19.02	-	-	54.64	57.75
湛江市	2	1,472.73	-	-	-	-	136.42	9.26	136.42	9.26
茂名市	15	4,854.35	53.62	1.10	0.07	0	4,068.78	83.82	4,122.47	84.92
合计	57	11,673.24	470.02	4.03	138.76	1.19	7,551.09	64.69	8,159.86	69.90

2. 部分资金支出不及时。现场核查的大部分项目能做到及时支付资金,说明参建各方能严格遵守合同的约定,及时支付资金,为农村饮水安全工程项目的顺利实施提供了资金方面的保障。但也有 18 个项目(占抽查项目的 31.58%)存在支付不及时的现象,如表 4-16。造成资金支出不及时的原因,主要是资金支付审批环节较多,涉及监理、项目法人、地方水利、地方财政等多部门,各部门的工作效率有待提高。

表 4-16 资金支出不及时的项目汇总表

序号	项目名称	情况	进度款申请时间	到帐时间
1	揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程	超过规定的时间(28 天内)支付, 56 天内支付	2011.8.15	2011.9.25
2	揭阳市普宁市麒麟镇农村饮水安全工程	超过规定的时间(28 天内)支付, 56 天内支付	2011.11.22	2011.12.22
3	揭阳市普宁市洪阳镇农村饮水安全工程	预付款支付时间 89 天		
4	茂名市化州市良光镇农村饮水安全工程	超过规定的时间(28 天内)支付, 56 天内支付	2011.9.16	2011.10.26
5	茂名市高州市泗水镇农村饮水	超过规定的时间(28 天内)支	2011.8.26	2011.9.27



广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

序号	项目名称	情况	进度款申请时间	到帐时间
	安全工程	付, 56 天内支付		
6	茂名市高州市谢鸡镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付	2011. 8. 26	2011. 9. 30
7	茂名市高州市分界镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付	2011. 8. 26	2011. 9. 27
8	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付	2011. 8. 26	2011. 9. 30
9	茂名市信宜市朱砂自来水厂工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付	2012. 5. 7	2012. 6. 7
10	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付	2012. 4. 6	2012. 5. 7
11	河源市紫金县敬梓镇农村饮水安全(二期)工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
12	河源市紫金县中坝镇农村饮水安全(二期)工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
13	河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
14	河源市龙川县通衢镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
15	梅州市丰顺县丰良镇仙洞片农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
16	梅州市丰顺县留隍镇溪南片饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 56 天内支付		
18	揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程	超过规定的时间 (28 天内) 支付, 84 天内支付		

3. 资金使用率低。现场抽查的 57 个项目的资金使用率平均为 34.91%, 详见表 4-17, 原因除了项目开工时间集中在 2011 年第三、四季度, 截止评价基准期, 仅支付前期发生的勘测设计费、招标代理费、工程预付款及少量进度款以外, 已完工项目的结算工作推进缓慢也是因素之一。核查发现, 部分已完工项目的结算仍在在上或、审核中, 不利于项目及时验收, 移交运行管理, 尽早发挥工程效益。



表 4-17 8 市的项目资金使用情况表

地区	项目数量	资金支出总额 (万元)	到位资金总额 (万元)	使用率 (%)
河源市	8	316.04	1,472.08	21.47
梅州市	10	666.27	1,886.33	35.32
汕头市	10	719.17	1,065.72	67.48
揭阳市	4	3,390.26	8,075.81	41.98
惠州市	4	128.36	197.44	65.01
肇庆市	4	254.73	476.30	53.48
湛江市	2	230.10	1,157.72	19.88
茂名市	15	2,392.20	7,669.25	31.19

4. 资金支出规范性有待加强，个别项目存在违规拨付资金等问题。抽查的 57 个项目多数能按照财政部《基本建设财务管理规定》（财建〔2002〕394 号）、《农村饮水安全项目建设资金管理办法》（财建〔2007〕917 号），以及省财政厅关于印发《广东省财政支农专项资金报账制实施办法》的通知（粤财农〔2005〕117 号）等有关财经制度进行管理和核算。但现场抽查也发现梅州市丰顺县潘田镇新联及新南片饮水安全工程等 16 宗项目（占抽查项目的 28.07%），存在不严格执行资金管理、费用支出等制度的情况，表现在以收据入账、资金未实行在专户中专账核算等方面。详见表 4-18。



表 4-18 资金支出不合规的项目汇总表

序号	项目名称	资金管理存在问题
1	梅州市丰顺县潘田镇新联及新南片饮水安全工程	2011.9.21 工程款 40 万元、2011.12.7 工程款 30 万元，以收据入账
2	梅州市丰顺县丰良镇仙洞片农村饮水安全工程	2011.9.8 工程款 20 万元、2011.9.26 工程款 10 万元、2011.11.14 设备管材款 30 万元，以收据入账
3	揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程	2012.1.13 工程款 366 万元、2012.5.24 工程款 149 万元、2012.6.30 工程款 251 万元，以收据入账
4	揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程	2012.1.16 备料款 100 万元，以收据入账
5	揭阳市揭西县塔头镇农村饮水安全工程	2011.9.19 工程款 323.5 万元及 9.23 工程款 20.217 万元均未提供发票
6	揭阳市揭西县五经富镇农村饮水安全工程	2011.9.8 工程款 209.5 万元及 9.23 工程款 13.716 万元均未提供发票
7	汕头市潮阳区西胪镇兴平村饮水安全工程	未实行专账核算
8	汕头市潮阳区金灶镇东坑村农村饮水安全工程	未实行专账核算
9	汕头市潮阳区西胪镇埔尾村饮水安全工程	未实行专账核算
10	肇庆市广宁市五和镇农村饮水安全工程	未实行专账核算
11	惠州市惠东县梁化镇晨光村供水工程	项目资金不在县水利专户中核算，在县基建专户中核算
12	惠州市惠东县大岭镇白沙布村供水工程	项目资金不在县水利专户中核算，在县基建专户中核算
13	惠州市惠东县平山街道办事处黄排村供水工程	项目资金不在县水利专户中核算，在县基建专户中核算
14	茂名市化州市丽岗镇农村饮水安全工程	未实行专账核算
15	茂名市化州市良光镇农村饮水安全工程	未实行专账核算
16	茂名市化州市南盛街道办农村饮水安全工程	未实行专账核算



（四）项目的产出与绩效方面的问题。主要表现为部分市县未按规定划定农村饮用水水源保护区、部分项目管护机构或人员不落实、部分项目应装未装净化消毒设备、部分项目的水质未进行监测或未经检验，供水安全保障能力不足等。

一是部分项目未按规定划定农村饮用水水源保护区。根据《广东省农村供水工程建后管理工作指导意见》（粤农饮办〔2011〕9号）第（六）条强化水源保护，完善应急预案规定：“各县级以上政府应组织环境保护、发展改革、水利、建设、卫生、林业等部门划定饮用水水源保护区，并按照有关规定报批后公布。”。现场核查发现，茂名市化州市、高州市、信宜市均未按要求由县级以上政府划定饮用水水源保护区和供水工程管护范围，未制定保护办法。

二是部分项目管护机构或人员不落实。《建设及资金管理实施细则》（粤水农〔2008〕51号）第三十六条规定，农村饮水工程建后管理要按照水利部《关于加强村镇供水工程管理的意见》的要求，明确管理主体。鉴于绝大部分工程已实现部分供水或全面供水，现场检查发现部分项目目前处于无管护机构、无管理人员的状态，影响了工程发挥效益的可持续性，详见表 4-19。



表 4-19 管护机构或人员不落实的项目汇总表

序号	项目名称	备注
1	河源市东源县漳溪乡农村饮水安全工程	未落实管理人员
2	河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程	未落实管理人员
3	河源市东源县曾田镇农村饮水安全工程	未落实管理人员
4	河源市龙川县通衢镇农村饮水安全工程	未落实管理人员
5	梅州市五华县横陂镇湖塘片农村饮水安全工程	未落实管理人员
6	梅州市五华县河东镇油田片农村饮水安全工程	未落实管理人员
7	梅州市梅县梅南镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
8	梅州市梅县南口镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
9	揭阳市揭西县五经富镇农村饮水安全工程	仅实现部分受益范围通水
10	梅州市丰顺县潘田镇新联及新南片饮水安全工程	未落实管理人员
11	揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
12	揭阳市惠来县惠城镇北片农村饮水安全工程	未落实管理人员
13	汕头市潮阳区河溪镇西陇村农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
14	汕头市潮阳区西胪镇兴平村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
15	汕头市潮阳区西胪镇埔尾村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
16	肇庆市广宁市五和镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
17	肇庆市怀集县闸岗镇农村饮水安全工程（二期）	管护机构及人员不落实
18	肇庆市怀集县岗坪镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实
19	肇庆市怀集县大岗镇农村饮水安全工程（二期）	未落实管理人员
20	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	管护机构及人员不落实
21	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	管护机构及人员不落实

三是未按要求安装净化、消毒设施，无水质检测报告。生活饮用水水质主要受水源水质、水处理工艺和配水系统制约，需要有与水源水质相匹配的水处理工艺、卫生的供水系统（配水管网和调节构筑物）以及有效的检测手段才能保证饮用水安全。根据《农村实施〈生活饮用水卫生标准〉准则》中第 2.2 款规定：“集中式给水除根据需要具备必要的净水设施外，必须进行消毒，保证正常运转，并建立健全管理制度和操作规程，以保证供水质量。”。但现场核查发现，梅州市五华县双华镇双华片农村饮水安全工程等 19 宗工程，在实施过程中初设批复方案中的净化或消毒设施实际并未安装，占核查项目的 33.33%，详见表 4-20。



表 4-20 应装未装净化或消毒设施的项目汇总表

序号	项目名称	备注
1	河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程	未装消毒设施
2	河源市龙川县通衢镇农村饮水安全工程	未装消毒设施
3	河源市龙川县登云镇农村饮水安全工程	未装消毒设施
4	梅州市五华县双华镇双华片农村饮水安全工程	未装消毒设施
5	梅州市五华县横陂镇湖塘片农村饮水安全工程	未装消毒设施
6	梅州市五华县安流镇大都片农村饮水安全工程	未装消毒设施
7	梅州市五华县河东镇油田片农村饮水安全工程	未装消毒设施
8	梅州市丰顺县黄金镇隍洞片饮水安全工程	未装消毒设施
9	揭阳市揭西县五经富镇农村饮水安全工程	未装消毒设施
10	汕头市潮阳区河溪镇西陇村农村饮水安全工程	未装消毒设施
11	肇庆市怀集县岗坪镇农村饮水安全工程	未装净化设施
12	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	未装消毒设施
13	湛江市廉江市河唇镇饮水安全工程	未装消毒设施
14	茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程	未装消毒设施
15	茂名市信宜市大成镇大樟饮水工程	未装消毒设施
16	茂名市信宜市怀乡镇木铎饮水工程	未装消毒设施
17	茂名市信宜市合水镇新云饮水工程	未装消毒设施
18	茂名市信宜市白石镇利试饮水工程	未装消毒设施
19	茂名市信宜市大成镇大成饮水工程	未装消毒设施

四是部分项目的水质未进行监测或未经检验。《建设及资金管理实施细则》（粤水农〔2008〕51号）第四十一条规定：“各农村饮水工程须加强水质监测工作。”。现场检查发现，部分项目未进行水源、出厂水和管网末梢水的水质检验和监测或分区域定期进行水质监测，详见表 4-21。



表 4-21 未进行水质监测、检验的项目汇总表

序号	项目名称	备注
1	河源市东源县漳溪乡农村饮水安全工程	管网末梢水水质未进行检验
2	河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程	管网末梢水水质未进行检验
3	河源市东源县曾田镇农村饮水安全工程	管网末梢水水质未进行检验
4	梅州市五华县双华镇双华片农村饮水安全工程	管网末梢水水质未进行检验
5	梅州市五华县河东镇油田片农村饮水安全工程	管网末梢水水质未进行检验
6	揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程	水源水质未进行检验
7	揭阳市普宁市高埔镇农村饮水工程	大坑水厂、山下水厂、社径水厂未进行水源、出厂水、末梢水水质检验
8	揭阳市普宁市洪阳镇农村饮水安全工程	水源、出厂水、末梢水水质未进行检验
9	揭阳市揭西县五经富镇农村饮水安全工程	水源、出厂水、末梢水水质未进行检验
10	肇庆市广宁市五和镇农村饮水安全工程	水质检测报告不规范
11	湛江市廉江市横山镇饮水安全工程	水源水质未进行检验
12	湛江市廉江市河唇镇饮水安全工程	出厂水、末梢水水质未进行检验
13	茂名市化州市丽岗镇农村饮水安全工程	赤坎水厂出厂水水质未进行检验
14	茂名市高州市曹江镇农村饮水安全工程	末梢水水质未进行检验
15	茂名市信宜市怀乡镇木辇饮水工程	水源、出厂水、末梢水水质未进行检验



第五章 综合评价

突出结果与注重过程控制相结合是财政资金使用绩效评价的内在要求，本次评价的主要标准是资金预定绩效目标的实现程度。

在资金使用单位及各级主管部门自评的基础上，第三方对全省 569 个项目的绩效自评进行了书面评审，并对 57 个项目的绩效进行了现场核查。针对补助资金，全省 14 市 569 个项目，绩效自评得分为 85.14，书面评审绩效得分为 71.29 分；现场核查(抽样)全省 8 市 57 个项目，核查绩效得分为 76.49 分。现场核查基于绩效自评与书面评审结果进行抽样，其结果更具代表性与真实性，按照评价方案设计，这一结果即为最终评价绩效；2011 年度广东省农村饮水安全省级补助资金使用的综合绩效得分为 **76.49**，绩效等级为“中”。

第三方认为，农村饮水安全省级补助资金使用的政策实施效果基本达到了预期目标，基本解决了年度规划范围内农村的饮水不安全问题。但在，部分地区、部分项目还存在过程管理不规范等突出问题，有待日后不断加以完善。

一、主要绩效

推进农村饮水安全工程建设，是中央和省委、省政府的重要决策部署。近年来，全省各地、各部门特别是联席会议各成员单位和有关市县认真落实省委、省政府的部署要求，深入贯彻落实科学发展观，从保障人民群众生命安全和健康的高度，大力推进农村饮水安全工程建设，各项工作取得了显著成绩。

农村饮水安全项目的实施，基本解决了年度规划范围内农村的饮水不安全问题，减少了农村人口疾病发生、提高了农民的健康水平；解放了农村劳动力、推动了新农村经济建设的发展，改善了农村生活环境，促进了社会主义新农村建设；促进了社会和谐发展，树立了良好的政府形象，给相关地区农村带来了一定的社会效益、经济效益，群众满意度较高。

（一）提高了农民群众健康水平，社会效益显著。

据世界卫生组织统计，在发展中国家，80%的疾病由不安全的饮水和恶劣的卫生条件造成，妇女儿童受危害最严重。农村饮水安全工程的实施，让广大农民群众得到了实惠，解决了饮水安全问题，减少了疾病的发生，提高了健康水平。饮水问题的解决，使农村与水有关的疾病发病率大幅度降低，特别是降低了由于水质问题引发传染病的可能



性。环境卫生和个人卫生的改善,降低了与卫生条件有关的疾病发病率,提高了该区群众特别是妇女儿童的健康水平。据调查,喝上洁净水后,肠道传染病等发病率降低了 47%。特别是相应减少了医药费支出,据有关部门预测,项目区群众每年每户可节约医疗费支出 300 元以上,减轻了群众的经济负担,使群众真正得到了实惠,被农民群众誉为“民心工程”。

(二) 解放了农村劳动力、推动了新农村经济建设的发展,经济效益较好。

用上自来水后,农村劳动力从以前找水、拉水、背水中解放出来,从而促进了农村农村畜禽养殖业庭院经济的发展,据调查,庭院经济的发展,每人每年可增加收入 200 元,获得了较好的经济效益;同时,强壮劳动力外出打工或经商,进一步增加了农民的收入。

(三) 改善了农村生活环境,促进了社会主义新农村建设。

建设社会主义新农村的总目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。随着农村饮水安全问题的解决,广大农民群众不仅能喝上干净的自来水,而且还用上了洗衣机、热水器等家用电器,带动了改厨、改厕、改房、改路等工程建设;提高了群众生活质量,出现了灶台清洁、庭院绿荫的新景象,促进了社会主义新农村建设。实施农村供水、环境卫生和健康教育“三位一体”,安全供水、节水、生活污水排放处理“三结合”等综合措施,改善了农村的整体面貌,形成良好的人居环境。

(四) 促进了社会和谐发展,树立了良好的政府形象,具有较大的政治效益。

缺水问题的解决,也解决了农民群众为争水、抢水、担水而常发生的打架斗殴、邻居不和,甚至集众闹事造成人员伤亡,而带来的严重社会问题,社会发展更加和谐了,促进了社会精神文明建设,社会安定,民心稳定。

解决农村饮水困难问题,一直是群众迫切想解决的问题,在饮水安全工程的实施过程中,各级党员干部以身作则,以实际行动为群众排水忧、解水难,党员干部与人民群众的感情更为融洽了,各级党委政府和农村群众的关系更加和谐了。广大群众把农村饮水安全工程称为“德政工程”、“民心工程”、“富民工程”,密切的党群关系和干群关系,树立了良好的政府形象。

二、存在问题

在专项资金使用的不同阶段,各级主管部门承担着重要的项目建设及其支出监管职能,项目单位负有严格执行相关管理规定、按时按质完成项目建设内容的重要责任。但



评价过程中发现,无论是项目单位还是主管部门,在项目建设和资金管理等方面均存在部分亟待解决的问题,可以归纳为以下几个方面:

(一) 部分项目建管过程中, 监管与实施不规范。部分项目立项审批手续不合规; 资金申请材料对专项资金绩效目标实现需满足的四项建设标准的论述欠翔实、完整; 部分项目规划方案没有进行科学的分析和调查; 部分项目未按基本建设程序中的“四制”执行; 部分项目方案调整不经报批直接实施; 监督检查不到位或效果不明显的情况导致项目总体进度滞后; 质量等级不高。

一是部分项目立项手续不合规, 审批存在漏洞。根据省水利厅、省发展改革委、省财政厅、省卫生厅联合制定的《关于印发广东省农村饮水安全工程建设及资金管理实施细则的通知》(粤水农〔2008〕51号)的规定,农村饮水安全工程项目实行分级审批。但在书面评审环节,发现34个项目(包括现场评价发现的9个项目)存在,建设规模日供水量超1,000吨/日,未按规定向市级发改、水利部门申请立项审批,仅由县级相关部门的批复即予立项的情况。项目单位与各级主管部门应提高对相关规定的认识与把握,通过自查,杜绝此类现象发生。

二是部分项目资金申请材料对专项资金绩效目标实现需满足的四项建设标准的论述欠翔实、完整。本专项资金设立的绩效目标是,解决农村饮水安全。为此,省水利厅等四部门联合制定的《关于印发广东省农村饮水安全工程建设及资金管理实施细则的通知》(粤水农〔2008〕51号),明确了解决农村饮水安全工程应达到的四项建设标准。现场评价发现,揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等15宗工程的设计报告未充分响应四项建设标准的要求,设定的目标抽象、模糊,缺乏具体和可量化的指标,给事后的项目验收与绩效目标实现度的评价带来困难。建议省、市技术主管部门加强对地方的业务指导,统一标准,规范设计。

三是部分工程规划方案没有进行科学的分析和调查, 缺乏可操作性。部分市县为了申报项目和争取资金,名为可行性实为可批性,没有进行科学的分析和调查,规划方案缺乏可操作性,难以保证项目的顺利实施。农村饮水安全工程建设按规定实行“公开、公示”制度,其中包括前期的工程设计方案,应在项目受益范围做好“公开、公示”工作,充分征求村民意见。书面评审发现全省338宗(包括现场发现的35宗)工程,规划方案未征询村民意见,包括未保留相关过程资料。实施过程中出现水源点无法落实或方案欠合理等问题,需作相应变更处理,影响了工程按计划如期展开,尽早完成,充分



发挥专项资金的效益。建议各级主管部门严把审批关，相关单位重视规划设计工作，并落到实处。

四是部分应按基建程序管理的项目，项目法人组建不合规，项目建设单位组织机构不健全或分工不明确。项目实施的保障机制不健全，在一定程度上影响了管理措施的有效发挥，影响了资金使用效益的提高。按省水利厅等四部门联合制定的实施细则的规定，建设规模日供水量 1,000 吨（或供水人口 1 万人）以上的单项工程按照基本建设项目管理程序管理，其他工程参照基本建设程序管理。现场评价发现揭阳市惠来县葵潭镇村管饮水安全工程等 5 宗工程，其项目法人的组建不合规，违背了基建程序“四制”中的“项目法人制”相关规定；另外茂名市信宜市池洞镇西村高垌饮水工程等 9 宗参照基建程序管理的工程，其建设单位组织机构不健全或分工不明确，反映了项目的保障机制不健全。

五是部分项目未按规定实行工程监理制、选定无资质的施工单位进场施工、项目变更及调整未履行报批手续等，实施过程管理的规范性有待加强。主要体现在，项目单位未规范执行基建程序的有关规定，如河源市东源县上莞镇农村饮水安全工程等 4 宗工程，未按规定实行工程监理制，河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程等 7 宗工程违规选定无资质施工单位进场施工；部分项目的调整未按规定履行报批手续，如河源市紫金县敬梓镇农村饮水安全（二期）工程等 17 宗工程的调整未按规定报原审批部门批复。

六是部分项目存在监督检查不到位或效果不明显的情况，表现为工程进度滞后、工程质量等级不高等方面，实施过程中的监督检查工作有待加强。按省水利厅等四部门联合制定的实施细则的规定，各市要建立健全行之有效的监督管理机制，各市、县（市、区）财政和监察等部门要对农村饮水资金使用情况定期进行经常性检查。现场评价发现中央补助资金 2011 年已经下达的部分项目，当年底并没有完成，如揭阳市惠来县华湖镇农村饮水安全工程等 4 宗工程；大部分工程仅通过了监理单位组织的进行分部质量评定和分部工程验收，工程验收进展缓慢。另外，现场评价发现工程质量等级不高，普遍为合格，PVC-U 塑料管外露于地表、水池混凝土表面存在蜂窝麻面等问题较突出。反映各级部门监督检查不到位或效果不明显的情况，工作有待加强。

（二）资金管理的规范化、科学化有待进一步加强。市、县级财政自筹到位率低，专项资金的引导、拉动作用不明显；专项资金分配办法有待优化；资金使用率低、部分项目资金支出不够及时、部分项目财务管理和会计核算不规范。

一是市级、县级财政自筹资金到位率低，专项资金的引导、拉动作用不明显。全省抽查的 57 个项目地方应落实的自筹资金总额为 11,673.24 万元，实际到位 8,159.86 万



元，占地方需自筹资金的 69.90%，部分市、县未按规定落实自筹资金；进一步分析发现，市级、县级财政自筹资金到位率不高，市县两级财政的自筹资金合计仅占自筹资金总额的 5.22%，与市、两级财政自筹资金应不低于地方自筹的 30% 的要求相距甚远。现场评价发现，市县“等、靠、要”的思想严重；省级以上专项资金的引导、拉动市县财政资金投入的作用不明显。

二是省级及以上专项资金的分配办法有待优化。现有的省级及以上专项资金分配办法，不论项目所在地及实施难易程度等，按解决饮水安全人口数量，以统一的标准进行分配。书面评审发现，项目绩效与项目所在地、实施难易程度等有关。山区县（408 个项目）、东西两翼及粤北非山区县（125 个项目）及珠三角经济区（36 个项目）三类地区的项目绩效得分分别为 70.05 分、73.42 分和 78.03 分，山区县的绩效得分明显低于非山区县及珠三角平原区，原因与山区县项目规模小，单个项目的工程点多且分散，建设管理及运行维护成本高、规范化管理较难实现等因素有关。因此，省级及以上专项资金的分配办法应结合项目实施的难易程度等因素进行优化。

三是资金使用率低、部分项目资金支出不及时、部分项目财务管理和会计核算不规范。现场评价发现，资金使用率绩效得分仅为 34.91 分，与项目开工时间集中在 2011 年三、四季度，评价基准日 2011 年 12 月 31 日前主要以支付前期费用、工程预付款等小部分资金为主有关，但已完工工程结算进展缓慢也是造成使用率低的原因之一，应引起相关部门的重视。现场评价还发现，18 宗工程（占抽查项目的 31.58%）建设资金支付不及时；16 宗工程（占抽查项目的 28.07%）支出，以收据入账、资金未实行在专户中专账核算等。

（三）可持续发展的长效机制有待进一步健全。部分市县未按规定划定农村饮用水水源保护区、部分项目管护机构或人员不落实、部分项目应装未装净化消毒设备、部分项目的水质未进行监测或未经检验，供水安全保障能力不足等。

一是部分市县未按规定划定农村饮用水水源保护区，导致农村饮用水水源地保护和管理缺失，未能有效保证农村引用水安全。目前，我省农村地区还是以分散式供水为主，水源分布分散，保证率低、污染源量多面广，部分农村水源地没有划定供水水源保护区，没有保护管理措施与水质预警实时监测体系，保护管理难度大。如茂名市的化州市、高州市、信宜市均未按要求划定供水水源保护区和供水工程管护范围，制定保护办法，无法有效保证农村应用水安全。



二是重建轻管的问题比较突出。有些地方工程建好就转交，未组建管护机构或管理人员不落实。现场评价发现，57 个项目中的 21 个项目，未落实管护机构或管理人员不落实，“重建轻管”的现象在农村饮水安全项目上也存在。部分管理人员素质低，没有经过专门培训；部分项目正处于建后无人管护的状态，厂区布局凌乱，杂草丛生，形象差，不利于解决饮水安全效益的可持续性发挥。

三是缺乏必要的净化或消毒设施，达不到水质处理要求；部分项目的水质未进行监测或未经检验，无法保障饮水的安全。核查发现，由于资金限制或设计深度原因，小型集中供水工程尤其是分散式供水工程，普遍缺少净化或消毒设备，造成饮用水中细菌学指标、污染物、有害物质超标。对存在此类问题的河源市龙川县田心镇农村饮水安全工程 19 宗工程，应采取补救措施，以免影响工程的实施效果。另外，部分项目，如河源市东源县漳溪乡农村饮水安全工程 15 宗工程，未对水质进行监测、检验，无法保障饮水的安全。



第六章 对策建议

农村饮水工程点多、面广、线长和建后管理难度大的问题，为实现农村饮水安全工程“建得成、管得好、用得起、长受益”的目标，应着眼于工程长期发挥效益和农民长期得到实惠，实行“规划先行”和“管理先行”。在抓好工程建设质量和安全的同时，应着力在工程管理、工程运营和行业管理体制机制创新上下功夫，重视政策研究，解决后续经营管理问题。

为提高本专项资金以至其他同类专项资金的使用绩效，提高项目建设管理绩效，针对评价过程中发现的问题，第三方评价机构提出如下建议。

一、采取有效措施，健全督查落实倒逼工作机制，加快我省农村饮水安全建设进度

农村饮水工程是一个系统的综合性工程，也是一项关系群众切身利益和改善民生的基础性工程。这些工程涉及面广，投资集中，政策性强，社会各届也较为关注，如果单靠水利部门一家组织很难实施。实践证明，只有依靠各级政府的力量，才能真正达到各级政府相关部门的协调配合，才能动员乡镇和广大受益区群众建设农村饮水工程的积极性，才能真正把饮水安全这项德政工程、民心工程办实办好。

鉴于专项资金 2011 年度绩效目标尚未全面实现，为此，应严格督查落实各地建立行政首长负责制和倒逼工作机制，对工程建设进度和配套资金落后的地区，定期通过网络、简报等形式在全省范围进行通报，及时对第一责任人发出工作责任通知书，以加快我省农村饮水安全建设进度。

二、因地制宜，狠抓前期，严把规划、设计、审批关

一是建议市县水利部门按照“规模适度，以集中供水为主”的思路，狠抓规划、设计等前期工作。前期工作是工程建设的基础，更是保证工程高标准、高质量建设的关键。建议水利部门按照“立足当前、着眼长远、因地制宜”的原则，在摸底调查的基础上，按照“规模适度，以集中供水为主”的解决思路，合理选择工程形式，科学编制农村饮水规划；严格管理和配置水资源，在县域范围内制定高起点、高标准的供水规划。重点要做好：充分利用现有水厂对周边地区通过管网延伸，扩大供水范围，提高水厂周边地区群众的饮用水水质和水厂效益；对不具备城乡一体化供水条件的地区，工程规划应打破镇、村、组界限，尽可能实现集中供水，扩大供水规模；在现有水源许可的情况下，建设新的供水工程，要选择分质供水的方案，让农民喝干净卫生的饮用水，其他生活用



水还用原来的水，以免造成供水设施的闲置和浪费；尽早形成覆盖全县农村的供水安全保障体系，形成城乡统筹、规模供水的新格局，以便于实施专业化、规范化的运行管理。

二是建议市县发改、水利部门完善设计审批办法，严把审批关，杜绝越权审批。对于未落实“公开、公示”要求，充分征询村民意见的项目，不予审批，以利于项目的顺利实施；各级审批部门应各司其责，按规定应由上级部门审批的项目，不得擅自审批。

三、增加各级财政投入，同时优化专项资金分配办法

一是根据财力可能，适当提高中央及省级财政补助标准。依据我省不同地区、不同类型的典型工程测算农村饮水安全工程人均综合投资指标为 446 元/人。但近年来，人工、材料等生产物资的价格上涨快，工程建设人均投资提高较大，造成许多工程项目因此难以实施。部分项目出现的设计变更或方案调整除了地方自筹不足原因外，建设成本上涨幅度大也是一方面原因；此外在分析资金支出率低的原因过程中，还发现部分项目有拖欠工程款等情况。因此，从利于项目推进出发，建议根据财力可能，适当提高中央及省级补助标准（如财力不许可，可考虑将部分小型农田水利建设补助资金，或农村公益设施建设补助资金调整用于增加解决饮水安全工程补助）。

二强化市、县两级政府主体责任，切实采取有效措施，落实自筹资金。中央及省级补助专项资金起引导和拉动作用，目的是带动地方自筹资金的落实，共同实现解决农村饮水安全的绩效总目标。市县两级地方政府应进一步加强资金筹措，采取“政府主导投入、镇村积极筹资、群众合理负担、社会自愿捐助”的办法，由各县区政府、各有建设任务的镇政府及村委会，采取合股建设、合作经营，部门支持、挂钩单位扶助，社会捐助、群众自筹等办法，多渠道筹集工程建设资金，大力推进饮水安全工程建设。

三是综合考虑各种影响因素，优化专项资金分配办法。为确保政策的协调性，建议省财政厅、省水利厅在继续维持按各地列入规范的解决饮水安全人口数量，以统一的标准分配原定省级及以上补助资金的前提下，将新增加的中央及省级财政补助资金（新增预算或调整支出结构安排）按以下因素进行分配：适当增加对贫困市、县的投资比例，减轻贫困市、县级自筹资金的压力；建立以奖代补机制，对解决饮水安全工作先进地区（主要针对贫困地区）给予增加工程补助资金的奖励。



四、健全管理机制，实现供水工程长效良性运行

根据投资渠道、工程规模等明晰产权，分别确定其相应的运行管理模式；多方筹措资金，落实管护经费；完善水价政策，同时通过正面宣传等措施落实水费征收，实现供水工程长效良性运行。

一是要明确工程产权归属、确定责任主体，因地制宜对农村饮水工程实行分类管理。要根据投资渠道、工程规模等明晰产权，确定责任主体，明确权利和义务，因地制宜对农村饮水工程实行分类管理。农户自用为主的小（微）型分散饮水工程，实行“自建、自有、自管、自用”的方式；城市水厂管网延伸的原则上由城市水厂负责管理，也可根据实际情况分级管理；村镇集中供水工程由村镇水厂或供水管理机构管理；联村、单村供水工程由村委会、农民用水合作组织或经营权承包等方式管理。

二是要多方筹措资金，落实管护经费。逐步探索建立多元化的农村供水工程管理经费投入机制，如建立县级工程维修基金，通过农村供水工程水费收取、财政补助及社会捐助等方式多渠道筹措资金，保证项目运行维护的资金需要。

三是要加大宣传力度，完善水价政策，加强水费计征。合理的水价和水费收入是保证农村饮水工程良性运行的关键。针对农民用水观念守旧的情况，应大力宣传使用安全、卫生饮用水意义；针对少数地方群众对计征水费存在抵触情绪的情况，应加强水费征收必要性的正面宣传工作；水价的形成应当注重群众的意见，实行公告制度和听证会制度。此外，各地物价主管部门和水行政主管部门要加强对供水价格的调查了解，以及水费征收和使用情况等的监督检查。

五、重视存在的问题，认真落实整改措施

第三方评价的最终目的在于肯定成效，针对存在问题提出建议，督促有关各方完善管理，提高财政专项资金的使用绩效。如本报告第五章第二大点所述，第三方评价发现，2011 年农村饮水安全专项资金使用，在前期准备、项目管理和资金管理过程中存在一些突出问题，对此，建议省水利厅和市县各级政府及水利、财政等有关部门要引起高度重视，切实采取有力措施，制定有效工作方案，逐一落实整改，进一步提升专项资金使用绩效，并将整改情况报省财政厅备查。



附件 1 评价小组分工一览表

工作环节		姓名	性别	单位	职称/职务	专业领域
书面审核		张松风	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	绩效管理
		吴莉莉	女	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		张光兴	男	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		赵 芳	女	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		刘燕婧	女	广州而翔会计师事务所	会计师	财务管理
		邓松云	女	中水珠江设计公司	会计师	财务管理
		李能森	男	中水珠江设计公司	工程师	绩效管理
		王 强	男	中水珠江设计公司	工程师	绩效管理
		曾文泽	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
		连新华	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
		胡顺能	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
		赵 菲	女	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
		卢 威	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
现场评价	第一组 (河源市、梅州市)	林少明	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		李能森	男	中水珠江设计公司	工程师	绩效管理
		赵 芳	女	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		王 强	男	中水珠江设计公司	工程师	绩效管理
		凌 空	女	中水珠江设计公司	会计师	财务管理
	第二组 (揭阳市、汕头市)	张松风	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	绩效管理
		师彦芳	女	广州而翔会计师事务所	注册会计师	财务管理
		陆抗珍	女	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		胡顺能	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理



广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

		卢 威	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
	第三组 (湛江市、茂名市)	张光兴	男	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		卢惠章	男	珠江水利委员会科学 学研究院	教授级高级工程师	技术管理
		陈胜良	男	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		刘燕婧	女	广州而翔会计师事 务所	会计师	财务管理
		曾文泽	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
	第四组 (肇庆市、惠州市)	吴莉莉	女	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		陈共建	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		邓松云	女	中水珠江设计公司	会计师	财务管理
		连新华	男	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
		赵 菲	女	中水珠江设计公司	助理工程师	绩效管理
报告撰写		林少明	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		陈共建	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		张松凤	男	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	绩效管理
		吴莉莉	女	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		张光兴	男	中水珠江设计公司	高级工程师	绩效管理
		陆抗珍	女	中水珠江设计公司	教授级高级工程师	技术管理
		卢惠章	男	珠江水利委员会科学 学研究院	教授级高级工程师	技术管理



附件 2 绩效评价指标表

评价指标								指标说明
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标		
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	
前期工作	20	前期研究	7	论 证 决 策	7	(1) 立 项 合 规 性	7	反映立项论证的充分性，是否符合相关管理办法；项目设立是否经过科学决策程序。
		目标设置	6	目 标 整 齐	3	(2) 目 标 设 置 完 整 性	3	反映目标设置是否包含饮水安全工程建设内容、建成后供水范围、解决饮水问题人数、工程投资、工期等，是否具体化到指标及其目标值。
				目 标 科 学 性	3	(3) 目 标 设 置 科 学 性	3	反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化；资金绩效目标是否与项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。
		保障机制	7	组 织 机 构	3	(4) 组 织 机 构 健 全 性	3	反映保障项目实施的机构是否健全、分工是否明确。
				制 度 措 施	4	(5) 制 度 完 备 性	4	反映是否制定了相应的资金管理、财务核算、项目管理制度或细则等。
实施过程 实施过程	30	资金管理	17	资 金 到 位	3	(6) 资 金 到 位 率	3	反映各类资金的到位情况。
				资 金 支 付	6	(7) 支 出 及 时 性	2	反映资金支出及时性，资金支出时间与项目规定支出时间的相符程度。
						(8) 资 金 使 用 率	4	反映各类资金的实际支出情况，资金支出总额与到位资金对比。
				财 务 规 范 性	8	(9) 财 务 合 规 性	8	反映资金支出规范性，包括资金管理、费用支出等制度是否严格执行；会计核算是否规范反映是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况。
		项目管理	13	实 施 程 序	8	(10) 实 施 规 范 性	8	反映项目实施过程是否规范；项目招投标、调整等是否履行相应手续等。
		项目管理	13	项 目 监 管	5	(11) 项 目 监 管 情 况	5	反映主管部门对项目的检查、监控、督促等管理的情况。



项目绩效	50	经济性	5	成本控制	5	(12) 预算控制情况	5	反映对项目成本（预算）控制、节约等情况（支出是否节约）。
		效率性	10	进度、质量及安全	10	(13) 进度、质量及安全情况	10	反映项目实施（完成）的进度、质量及安全生产等情况。
		效果性	30	社会经济效益	17	(14) 解决饮水安全人数	8	反映项目实施后已解决饮水安全人口的情况。
						(15) 带动效益	9	反映项目实施后受益范围，如受益人口数量等情况；反映对解放农村劳动力；对集体农村经济的建设和农民畜禽养殖业的庭院经济发展，对于促进当地农民脱贫致富产生的效益。
				可持续发展	13	(16) 管护机构及制度落实情况	5	反映项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目可持续发展的因素。
						(17) 水源安全保障能力	8	反映饮用水水源保护力度，以及项目实施对人、环境、资源是否带来可持续发展。
		公平性	5	公共属性	5	(18) 群众满意度	5	反映项目实施对增加群众对党和政府的信任度、促进社会和谐发挥的作用，项目实施是否造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪。

附件 3 未提交自评基础信息表或未进行自评绩效打分的项目汇总

地级市	市、县（市、区）	数量	项目名称	备注
统计截止时间为 2012 年 8 月 13 日				
韶关市	翁源县	11	官渡镇农村饮水安全工程	未提交自评基础信息表
			松岗村农村饮水安全工程	
			黄塘胜利富陂村农村饮水安全工程	
			镇区联益村农村饮水安全工程	
			龙体村饮水安全工程	
			龙化村饮水安全工程	
			珍珠村饮水安全工程	
			马墩村农村饮水安全工程	
			集义村饮水安全工程	
			松塘村饮水安全工程	
			鹤仔村饮水安全工程	
茂名市	化州市	5	化州市新安镇农村饮水安全工程	未进行自评绩效打分
			化州市良光镇农村饮水安全工程	
			化州市林尘镇农村饮水安全工程	
			化州市那务镇农村饮水安全工程	
			化州市合江镇农村饮水安全工程	



附件 4 佐证材料欠缺较多的项目及未提供市级自评报告地区汇总

地级市	市、县 (市、区)	项目 个数	备注
全省合计		105	统计截止时间为 2012 年 8 月 13 日
韶关市		36	未提供正式的市级自评报告（仅提供其电子版）
1	翁源县	11	仅提供可研批复文件，初设批复文件，初设报告及概算书，设计合同，施工单位资质证书，施工合同，中标通知书，施工图纸，其他佐证材料应按照粤财农〔2012〕154 号文附件 3 要求完善。
2	南雄市	25	缺自评报告，施工图纸，项目月报，安全生产证明，运行管理机构的证明文件
茂名市		69	除现场抽查的 8 个项目外的其余 69 个项目
1	信宜市	69	仅提供基础信息表，可研批复文件，初设批复文件，初设报告及概算书，项目实施组织机构成立文件、资金到达专户的进账凭证及附件、施工单位资质证书，施工合同，监理单位资质证书、中标通知书，施工图纸、安全生产证明，投劳折资证明，公开公示证明材料，其他佐证材料应按照粤财农〔2012〕154 号文附件 3 要求完善。
云浮市			未提供市级自评报告
惠州市			未提供市级自评报告
湛江市			未提供正式的市级自评报告（仅提供其电子版）
汕尾市			未提供正式的市级自评报告（仅提供其电子版）



附件 5 2011 年广东省农村饮水安全省级补助专项资金使用绩效现场评价得分汇总表

指标得分		一级	名称	一、前期准备					二、实施过程					三、项目绩效								合计	绩效等级
			分值	20					30					50									
			序号	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)		
			分值	2	2	3	3	3	8	4	5	4	3	3	7	4	4	4	4	2	9		
	平均分			5.89	2.95	2.0	2.60	3.93	2.59	1.37	1.40	7.26	6.47	4.32	4.05	6.65	6.18	5.84	3.79	5.44	3.77	76.49	中
1	河源市 (8宗)	紫金敬梓镇		7	2	3	3	4	3	1	1.16	8	5	3	5	8	8	7	2	3	5	78.16	中
2		紫金中坝镇		7	2	3	3	4	2.99	1	1.18	8	8	3	5	6	8	7	2	3	5	79.17	中
3		东源漳溪乡		7	3	2	3	4	2.71	2	1.65	8	8	4	5	8	8	8	2	6	5	87.36	良
4		东源上莞镇		7	3	2	3	4	2.71	2	1.49	8	5	4	5	8	8	6	2	6	3	80.20	良
5		东源曾田镇		7	3	2	3	4	2.75	2	1.43	8	8	4	5	8	8	8	2	6	5	87.18	良
6		龙川田心镇		7	3	3	3	4	1.99	1	0	8	5	3	0	8	8	9	5	5	5	78.99	中
7		龙川通衢镇		7	3	3	3	4	1.44	1	0	8	5	3	0	6	8	8	2	5	5	72.44	中
8		龙川登云镇		0	3	3	0	4	2.21	0	0	8	5	3	3	6	0	3	5	5	3	53.21	差
9	梅州市 (10宗)	五华双华镇双华		7	3	3	3	4	2.75	2	1.04	8	8	5	3	8	8	7	2	3	5	82.79	良
10		五华横坡镇湖塘		7	3	3	3	4	3	2	0.87	8	5	5	3	8	8	8	2	3	5	80.87	良
11		五华安流镇大都		7	3	3	3	4	2.05	2	3.5	8	5	5	3	8	8	7	2	3	5	81.55	良
12		五华河东镇油田		7	3	3	3	4	2.79	2	0.71	8	8	5	3	8	8	8	2	3	5	83.50	良



广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

项目得分	指标	一级	名称	一、前期准备					二、实施过程					三、项目绩效							合计	绩效等级	
			分值	20					30					50									
			序号	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)			(18)
			分值	2	2	3	3	3	8	4	5	4	3	3	7	4	4	4	4	2			9
13	揭阳市 (10宗)	梅县梅南镇	7	3	3	3	4	2.84	2	0.62	8	5	5	3	10	8	7	2	8	5	86.46	良	
14		梅县南口镇	0	3	3	3	4	2.84	2	0.55	8	5	5	3	10	8	7	2	8	5	79.39	中	
15		丰顺潘田镇新联及新南	7	3	2	3	4	2.75	2	2.94	6	5	3	3	8	8	7	2	8	5	81.69	良	
16		丰顺丰良镇仙洞	7	3	2	3	4	3	1	2.01	6	5	5	3	8	8	7	5	8	5	85.01	良	
17		丰顺留隍镇溪南	7	3	2	3	4	3	1	2.37	8	5	3	3	6	8	7	5	8	5	83.37	良	
18		丰顺黄金镇隍洞	7	3	2	3	4	2.79	2	1.43	8	5	5	3	8	8	7	5	5	5	84.22	良	
19		惠来华湖镇	7	3	2	3	0	2.77	0	1.17	6	8	3	5	4	0	5	2	6	3	60.94	低	
20		惠来鳌江镇	7	3	2	3	4	2.74	2	2.14	8	8	5	5	6	8	7	5	8	3	88.88	良	
21		惠县葵潭镇	0	3	1	0	4	2.55	2	0	6	8	5	3	4	8	7	5	8	5	71.55	中	
22		惠来惠城镇北片	7	3	2	3	4	2.5	0	0	8	8	3	3	0	0	0	2	8	0	53.50	差	
23	普市高埔镇	7	3	2	0	4	2.8	1	2.46	8	8	3	5	4	0	5	5	6	3	69.26	低		
24	普市麒麟镇	7	3	3	3	4	2.89	1	1.94	8	8	5	5	8	8	5	5	8	5	90.83	优		
25	普宁流沙东街道	7	3	3	3	4	2.8	2	0	8	8	4	5	4	0	5	5	8	3	74.8	中		
26	普市洪阳镇	7	3	3	3	4	2.54	0	0	8	8	4	5	6	0	5	5	6	3	72.54	中		
27	揭西塔头镇	7	3	2	3	4	2.45	2	1.05	6	8	5	3	6	8	7	5	8	5	85.50	良		
28	揭西五经富镇	7	3	2	3	4	2.79	2	2.97	6	8	5	3	6	8	7	5	3	3	80.76	良		



广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

指标 项目 分		一级	名称	一、前期准备					二、实施过程					三、项目绩效							合计	绩效等级	
			分值	20					30					50									
			序号	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)			(18)
				分值	2	2	3	3	3	8	4	5	4	3	3	7	4	4	4	4			2
29	汕头市 (4宗)	潮阳河溪镇西陇	7	3	3	3	4	3	0	3	8	5	5	5	7	8	7	2	5	3	81.00	良	
30		潮阳西胪镇兴平	7	3	1	3	4	3	0	2.43	5	5	4	5	7	8	5	2	8	3	75.43	中	
31		潮阳金灶镇东坑	7	3	1	3	4	3	0	1.97	5	5	5	3	9	8	5	5	8	3	78.97	中	
32		潮阳西胪镇埔尾	7	3	2	3	4	3	0	2.71	5	5	4	3	7	8	5	2	8	3	74.71	中	
33	肇庆市 4宗	广宁五和镇	7	2	0	2	4	2.74	2	3.52	5	8	5	5	8	8	7	2	6	5	82.26	良	
34		怀集闸岗镇	7	3	1	3	4	1.98	2	0.94	8	5	3	5	6	8	5	2	8	3	75.92	中	
35		怀集岗坪镇	7	3	1	3	4	2.09	2	0.91	8	5	3	5	6	8	5	2	5	3	73.00	中	
36		怀集大岗镇	7	3	1	3	4	1.65	2	1.07	8	8	3	5	6	8	5	5	8	3	81.72	良	
37	惠州市 4宗	惠阳永湖镇	7	3	2	3	4	1.91	0	1.85	8	8	5	3	8	8	5	5	8	3	83.76	良	
38		惠东梁化镇	7	3	2	3	4	2.32	2	2.43	5	8	5	3	8	8	3	5	8	1	79.75	中	
39		惠东大岭镇	7	3	3	3	4	3	2	3.57	5	8	5	3	8	8	9	5	8	3	90.57	优	
40		惠东平山街道办	7	3	3	3	4	2.41	2	1.27	5	8	5	3	8	8	7	5	8	5	87.68	良	
41	湛江市 2宗	廉江横山镇	7	3	2	0	4	1.54	2	0	8	8	5	5	4	0	0	2	3	0	54.54	差	
42		廉江河唇镇	7	3	2	0	4	1.18	2	2.32	8	8	5	5	6	8	7	5	3	5	81.50	良	
43	茂名市 (1	化州丽岗镇	7	3	1	3	4	1.93	1	3.03	5	5	5	5	8	8	7	5	3	3	77.96	中	
44		化州良光镇	0	3	2	3	4	1.63	1	2.5	5	5	5	3	8	8	7	5	5	3	71.13	中	
45		化州南盛街道办	7	3	3	3	4	1.86	2	3.5	5	8	5	5	8	8	7	5	5	3	86.36	良	



广东省 2011 年农村饮水安全省级补助专项资金第三方绩效评价报告

项目得分	指标	一级	名称	一、前期准备					二、实施过程					三、项目绩效						合计	绩效等级		
			分值	20					30					50									
			序号	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)			(17)	(18)
			分值	2	2	3	3	3	8	4	5	4	3	3	7	4	4	4	4			2	9
46	5 宗)	高州泗水镇	0	3	3	3	4	2.99	1	1.23	8	5	4	5	10	8	7	5	5	5	80.22	良	
47		高州谢鸡镇	0	3	3	3	4	3	1	0.8	8	8	5	5	8	8	7	5	5	5	81.80	良	
48		高州分界镇	0	3	3	3	4	3	1	0.71	8	5	4	5	8	8	5	5	5	5	75.71	中	
49		高州曹江镇	0	3	3	3	4	2.99	1	1.58	8	5	5	5	4	0	5	2	3	5	60.57	低	
50		信宜池洞镇	7	3	0	2	4	3	2	1.52	8	5	5	5	6	8	5	5	2	3	74.52	中	
51		信宜朱砂自来水	0	3	2	3	4	3	1	0	8	8	3	5	4	0	0	5	5	0	54.00	差	
52		信宜大成镇大樟	7	3	0	2	4	3	0	0	8	5	5	5	4	0	7	5	2	5	65.00	低	
53		信宜水口自来水厂	7	3	1	2	4	1.91	2	0	8	8	5	5	4	0	5	5	5	5	70.91	中	
54		信宜怀乡镇	7	3	0	2	4	3	2	0	8	5	5	5	4	0	5	5	0	3	61.00	低	
55		信宜合水镇	7	3	0	2	4	3	2	1.12	8	8	5	5	6	8	5	5	2	5	79.12	中	
56		信宜白石镇	7	3	0	2	4	2.96	2	0.93	8	5	5	5	7	8	5	5	2	3	74.89	中	
57		信宜大成饮水	7	3	0	2	4	3	1	0	8	5	3	5	4	0	0	5	2	0	52.00	差	

