

2023 年安六安市霍山县生活垃圾焚烧发电 项目绩效评价

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市生活垃圾管理办法》（建设部令第 157 号）、《安徽省环境保护条例》（2017 修订）、《安徽省生活垃圾分类管理条例》以及《关于规范城市生活垃圾跨界清运处理的通知》（建城[2017]108 号文）等文件精神，为加强城市生活垃圾清运处理管理，规范垃圾跨界转移处置行为，提高生活垃圾无害化、减量化和资源化处理水平，继续实施霍山县生活垃圾焚烧发电项目。

2. PPP 模式基本安排

（1）运作模式

2023 年安徽省霍山县生活垃圾焚烧发电项目采用 BOT（建设-运营-移交）模式实施。

（2）投融资结构

霍山海创环保科技有限公司由中国海螺创业控股有限公司（简称：“海螺创业”）投资成立，注册资本 5000 万元，位于霍山县经济开发区老皇寺村，主要从事生活垃圾焚烧发电、生活污水及相关残渣处理和其他生物质回收及一般工业废弃物处理。

2017 年 12 月 18 日，霍山县人民政府与霍山海创环

保科技有限责任公司签订《霍山县生活垃圾焚烧发电项目特许经营协议》，特许经营期 30 年（含建设期）。

（3）回报机制

项目回报机制政府付费模式，政府支付垃圾处置费用补贴 65 元/吨。项目投产发电后第一年内生活垃圾日平均送达保底量为 150 吨，若生活垃圾日平均送达量低于 150 吨，按 150 吨的垃圾量，自第二年及以后每年度的生活垃圾日平均送达保底量为 180 吨。

（二）项目绩效目标

实施霍山县生活垃圾焚烧发电项目，规范生活垃圾收运体系，保障食品卫生安全和人体健康，提高垃圾无害化、减量化和资源化处理水平，有效提升霍山县环境卫生管理水平和保障能力，改善城乡生活环境。

（三）项目主要参与方

（1）资金支付部门：霍山县城市管理行政执法局（以下简称“县城管局”）；

（2）项目主管部门：霍山县城市管理行政执法局；

（3）项目公司：霍山海创环保科技有限公司。

（四）项目实施情况

特许经营权行使区域范围为霍山县。2023 年，霍山海创累计收运生活垃圾 71907.02 吨。

（五）资金的来源和使用情况

1. 资金的来源

依据《霍山县生活垃圾焚烧发电项目特许经营协议》，

县城管局依据每季度垃圾处置进厂量，按季度拨付垃圾处置费用补贴。

2. 资金使用情况

2023年01月01日至2023年12月31日，县城管局共拨付垃圾处置费用补贴467.4万元。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

通过绩效评价，总结2023年霍山县生活垃圾焚烧发电项目在项目管理、项目产出等方面的经验，查找其存在的不足，提出相关科学合理的政策建议，从而合理配置公共资源，促进财政资金在霍山县生活垃圾焚烧发电项目中的发挥使用效益。

（二）绩效评价对象、范围与时段

1. 评价对象：2023年霍山县生活垃圾焚烧发电项目。
2. 评价范围：项目管理、项目产出和项目实施效果等。
3. 评价时段：2023年1月1日至2023年12月31日。

（三）绩效评价工作方案制定过程

在充分了解项目基本情况与资金使用实际情况的前提下，根据评价工作规范，针对评价的目的，拟定绩效评价工作方案。

（四）绩效评价原则与方法

1. 评价原则

（1）科学规范原则

绩效评价应当注重财政支出的经济性、效率性和有效

性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）绩效相关原则

绩效评价应重点对项目绩效情况进行评价，考察项目产出情况，对项目产出带来的社会效益、生态效益、可持续影响及满意度进行分析和评价，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（3）依据充分原则

绩效评价所涉及的政策文件，相关资料、信息和数据均来源正式渠道、依据充分。

（4）独立评价原则

评价小组以独立身份开展评价活动，不受任何机构和个人的干预和影响，独立作出评价结论。

2. 评价方法

（1）成本效益分析法：是将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标的实现程度。

（2）比较法：是通过对绩效目标与实施结果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。

（3）问卷调查法：针对社会公众设计问卷调查表，通过对问卷调查结果的统计、分析，评价项目取得的效益。

（4）现场勘察法：通过对项目公司、餐饮服务企业等实地勘察，对项目公司履约情况进行评价。评价技术方法的选用坚持定量优先、简便有效的原则，确实不能以客观

的量化指标评价的，在定性分析的基础上，根据绩效情况予以评价，以提高绩效评价质量。根据对象不同，选用一种或多种方法。

（五）绩效评价实施过程

1. 前期准备

成立绩效评价工作组，明确各成员的工作职责，拟定工作方案；向被评价单位交付绩效评价所需资料清单，与被评价单位对接、确定前期现场沟通时间。

2. 前期沟通及资料收集 与被评价单位进行座谈，了解项目目标设定及完成情况，资金的安排、使用、管理及项目组织实施等情况，了解资金使用取得的成效、存在的主要问题。

3. 现场评价及勘察 收集并复核绩效评价相关资料，查阅被评价单位提供的绩效评价基础数据资料、辅证材料、财务资料；实地勘察项目实施情况，对项目质量进行考核评价。

4. 数据分析及撰写报告 评价小组将按照评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，做到依据充分、数据真实、内容完整、客观公正、结论明确；总结归纳，并提炼结论撰写报告。

（六）数据收集方法

要求被评价单位提供与本次评价相关的财务会计资料及餐厨垃圾收运处理等相关作业记录及其他相关资料。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

通过对生活垃圾的收集、运输、处理等环节进行规范化管理，加强了城市生活垃圾清运处理管理，规范垃圾跨界转移处置行为，提高生活垃圾无害化、减量化和资源化处理水平，有效提升霍山县环境卫生管理水平和保障能力，改善城乡生活环境。但同时评价发现，监督考核及项目满意度水平有待提高。评价组对指标体系进行评分，评价得分 93.5 分，评价等级为“优”。具体指标得分详见下表：

绩效指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	分值	得分	得分率 (100%)
项目决策	项目立项	立项依据充分性	4	4	100%
		立项程序的合规性	4	4	100%
	绩效目标	绩效目标合理性	4	3	75%
		绩效目标明确性	4	4	100%
项目过程	组织实施	管理制度健全性	4	3	75%
		制度执行有效性	5	5	100%
	信息公开	运营信息公开情况	4	2	50%
	监督管理	监督考核制度情况	4	4	100%
		月度考核情况	5	5	100%
		现场勘察情况	6	6	100%
	资金管理	预算执行率	3	2.6	87%
		资金使用合规性	4	4	100%
		资金支付及时性	3	2.6	87%
项目产出	产出数量	清运数量完成率	6	6	100%
	产出时效	清运及时性	6	5.3	88%
	安全保障	安全事故发生数	8	8	100%
项目效果	社会效益	减少社会食品安全隐患	4	4	100%
	经济效益	增加经济收入	4	4	100%

	生态效益	减轻环境污染	2	2	100%
		现场勘察情况	2	1	50%
	可持续影响	提高公众的环卫素养	4	4	100%
	满意度	服务对象及社会公众满意度	10	10	100%
合计			100	93.5	94%

（二）绩效分析

1. 项目决策，总分 16 分，得 14 分。

该类指标共设置 2 个二级指标，4 个三级指标，从项目立项和绩效目标设定两个方面进行考察。

（1）立项依据充分性 4 分，得分 4 分。

2023 年霍山县生活垃圾焚烧发电项目的实施符合《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市生活垃圾管理办法》（建设部令第 157 号）、《安徽省环境保护条例》（2017 修订）、《安徽省生活垃圾分类管理条例》以及《关于规范城市生活垃圾跨界清运处理的通知》（建城[2017]108 号文）和县城管局职能职责的相关要求及规定。依据评分标准，得 4 分。

（2）立项程序的合规性 4 分，得 3 分。

霍山县生活垃圾焚烧发电项目通过了可行性研究和专家论证，2023 年度开展了项目事前绩效评价但未见风险评估相关资料。依据评分标准，得 3 分。

（3）绩效目标合理性 4 分，得 4 分。

依据《项目支出绩效目标申报表》，项目所设定的绩效目标依据充分，符合客观实际，且与实际工作相关联，合理可行。依据评分标准，得 4 分。

(4) 绩效目标明确性 4 分，得 4 分。

依据《项目支出绩效目标申报表》项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标。依据评分标准，得 4 分。

2. 项目过程，总分 38 分，得分 34.2 分。

该类指标共设置 4 个二级指标，9 个三级指标，从组织实施、信息公开、监督管理、资金管理四个方面进行考察。

(1) 管理制度健全性 4 分，得 3 分。

霍山海创制定了财务管理制度、业务管理制度（如：安全生产、隐患排查等制度），但部分应急事故预案未及时报批通过。依据评分标准，得 3 分。

(2) 制度执行有效性 5 分，得 5 分。

霍山海创遵守相关法律法规和业务管理的规定，并按已制定的制度有效执行。依据评分标准，得 5 分。

(3) 运营信息公开情况 4 分，得 2 分。

霍山海创每季度报送生活垃圾处置情况，存在一定时差性。依据评分标准，得 2 分。

(4) 监督考核制度情况 4 分，得 4 分。

县城管局定期对生活垃圾的收集、运输、处理各环节进行现场监督。依据评分标准，得 4 分。

(5) 月度考核情况 5 分，得 5 分。

2023 年，县城管局、环卫所定期对霍山海创垃圾焚烧业务流程进行现场考核评价。依据评分标准，得 5 分。

(6) 现场勘察情况 6 分，得 6 分。

绩效评价过程中，对霍山县垃圾焚烧电厂周边进行了现场勘察。周边基本无垃圾泄露、无异味。依据评分标准，得 6 分。

(7) 预算执行率 3 分，得 2.6 分。

2023 年项目资金以预算指标形式下达，预算金额 480 万元，实际支出 467.4 万元，预算执行率 97%。依据评分标准，得 2.6 分。

(8) 资金使用合规性 4 分，得 4 分。

项目资金使用符合国家财经法规和财务管理制度以及县城管局有关资金管理规定的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复和合同规定的用途；未发现项目资金使用存在截留、挤占、挪用、虚报套取等情况。依据评分标准，得 4 分。

(9) 资金支付及时性 3 分，得 2.6 分。

根据计算，本项目 2023 年 4 季度垃圾处置费用补贴存在一个月逾期。依据评分标准，得 2.6 分。

3. 项目产出，总分 20 分，得分 19.3 分。该类指标共设置 3 个二级指标，3 个三级指标，从产出数量、产出时效、安全保障三个方面进行考察。

(1) 清运数量完成率 6 分，得 6 分。

根据特许经营协议，生活垃圾处理数量 ≥ 180 吨/日。根据霍山海创 2023 年生产月报，全年累计处理生活垃圾 71907.02 吨，平均 197.01 吨/日。依据评分标准，得 6 分。

(2) 清运及时性 6 分，得 5.3 分。

2023 年度，霍山海创在霍山县域垃圾收运及处置基本及时，除机组检修特殊情况外存在延迟情况。依据评分标准，得 5.3 分。

(3) 安全事故发生数 8 分，得 8 分。

根据资料，霍山海创 2023 年度未发生安全事故。依据评分标准，得 8 分。

4. 项目效果，总分 26 分，得分 25 分。该类指标共设置 5 个二级指标，6 个三级指标，从社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响、满意度五个方面进行考察。

(1) 社会效益-减少社会食品安全隐患 4 分，得分 4 分。

项目的实施，将生活垃圾与生活垃圾分离处理，有效缓解了“地沟油”等食品安全隐患。依据评分标准，得 4 分。

(2) 经济效益-增加经济收入 4 分，得分 4 分。

根据资料，中峰公司 2023 年全年累计处置生活垃圾 7.19 万吨，累计上网电量 5012.92 万度。依据评分标准，得 4 分。

(3) 生态效益-减轻环境污染 2 分，得分 2 分。

与传统的填埋和焚烧方式相比，垃圾处理设备通过高温焚烧的方式实现垃圾的无害化、减量化、资源化处理，减少了对空气、土壤和水体的污染。依据评分标准，得 2 分。

(4) 生态效益-现场勘察情况 2 分，得分 1 分。

绩效评价过程中，我们对霍山县生活垃圾焚烧项目周边进行了现场勘察。部分地域垃圾收储不及时。依据评分标准，得 1 分。

(5) 服务对象及社会公众满意度 10 分，得分 10 分。

通过对霍山县生活垃圾焚烧电厂周边居民走访交流，当地居民对于生活垃圾无害化处置给予强烈支持。依据评分标准，得 10 分。

四、主要的经验做法及存在的主要问题

（一）主要的经验做法

1. 监管措施有力，确保规范运行

县城管局始终将生活垃圾监管作为重点工作，对霍山海创实施了严格的监管措施。首先协助建立了垃圾监管制度，明确监管标准、要求和程序，确保霍山海创在垃圾处理环节均符合相关规定。其次加强对霍山海创的日常监督检查，定期开展专项检查和随机抽查，确保公司运营的规范性和安全性。

2. 创新城市生活垃圾处理方式，科学可持续发展

（1）资源回收利用。通过科学的处理方法，将生活垃圾转化为可再利用资源，2023 年霍山县生活垃圾处理项目累计处理生活垃圾 71907.02 吨，累计上网电量 5012.92 万度。实现了废弃物的资源化利用，减少了对自然资源的依赖。

（2）助力城市垃圾分类。县城管局多次牵头组织开展生活垃圾分类主题宣传系列活动。主动走进集贸市场、学校、大型商超、餐饮企业等场所进行规范生活垃圾收运宣传，走进社区、居民小区进行厨余垃圾分类投放宣传。生活垃圾分类宣传提高公众对垃圾分类和资源节约的意识，促进全社会形成环保的生活方式和消费观念。

(3) 生活垃圾项目还能带动相关产业的发展，创造就业机会。此外，集中处理生活垃圾可以提高处理效率，降低垃圾处理成本，减轻财政负担。

(4) 将生活垃圾转化为肥料、生物柴油等资源，减少其随意倾倒和填埋所带来的土地资源浪费和环境污染，有效避免生活垃圾滋生细菌、病毒和异味，降低对土壤、水源和空气的污染风险。实现了资源的循环利用和环境保护的双赢。可持续发展符合可持续发展的理念，有助于建立循环经济增长模式，促进城市的绿色、低碳、可持续发展。

(二) 存在的主要问题

霍山县生活垃圾焚烧项目垃圾量不足。本项目产能为400吨/天，霍山县2023年实际生活垃圾进厂仅197吨/天，加上岳西县特许经营权协议垃圾140吨/天，垃圾进厂仍存在缺口，不足以发挥正常产能。

五、相关建议

无。