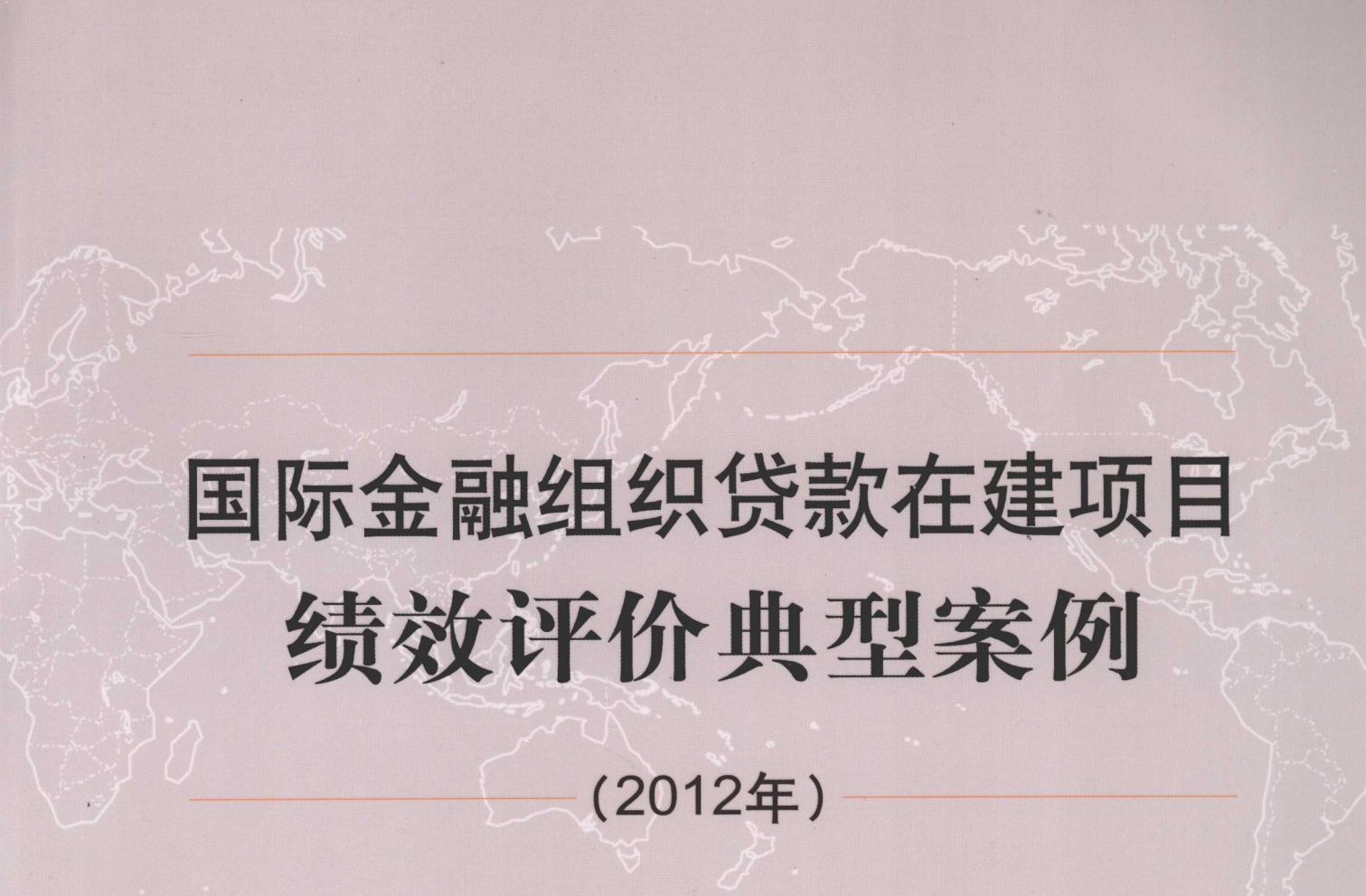




国际金融组织贷款在建项目 绩效评价典型案例

(2012年)

财政部国际司 编

GUOJI JINRONG ZUZHI DAIKUAN
ZAIJIAN XIANGMU
JIXIAO PINGJIADIANXING ANLI



经济科学出版社
Economic Science Press

· 013033997

F832.6
103
2012

国际金融组织贷款在建项目 绩效评价典型案例

(2012年)

财政部国际司 编



**GUOJI JINRONG ZUZH DAIKUAN
ZAIJIAN XIANGMU
JIXIAO PINGJIADIANXING ANLI**



经济科学出版社
Economic Science Press

F832.6
103
2012

700330310 .

图书在版编目 (CIP) 数据

国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例: 2012 年/
财政部国际司编. —北京: 经济科学出版社, 2013. 3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2719 - 5

I. ①国… II. ①财… III. ①国际性金融组织 - 国际
信贷 - 项目评价 - 案例 - 中国 - 2012 IV. ①F832. 6
②F831. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 279753 号

责任编辑: 王 娟
责任校对: 徐领柱
责任印制: 李 鹏

国际金融组织贷款在建项目绩效评价典型案例

2012 年

财政部国际司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华玉装订厂装订

787 × 1092 16 开 28.5 印张 900000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2719 - 5 定价: 76.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编 委 会

主 编：邹加怡

副主编：陈诗新 吴晋康

成 员：王 玮 刘 芳 秦 杰

前言

自1980年我国恢复在世界银行的合法席位以来，我国与世界银行（世行）、亚洲开发银行（亚行）、国际农业发展基金、全球环境基金、欧洲投资银行等国际金融组织的合作不断扩展，成效显著。截至2012年9月底，我国利用国际金融组织贷款协议金额累计达822.83亿美元，支持建设了579个项目，项目建设规模超过1万亿元人民币。这些资金和项目重点支持了交通、城建环保、农业、能源、教育、卫生等优先领域，对促进我国改革开放和经济社会协调发展发挥了重要作用。

提高绩效是现代政府管理的核心目标之一，受到我国政府高度重视和全社会广泛关注。我国“十二五”规划明确提出，要完善政府绩效评估制度，提高政府公信力。世行、亚行等国际金融组织已形成了一套完整、有效的绩效评价理论方法和管理体系。财政部国际司作为中国与国际金融组织合作的窗口管理部门，从2003年起，积极借鉴世行、亚行等国际金融组织的经验，从理论研究、制度建设、能力加强和评价实践等方面稳步推进国际金融组织项目绩效评价工作，以建立符合中国国情的国际金融组织项目绩效评价制度体系，不断提升国际金融组织项目绩效管理水平。

在理论研究方面，系统梳理了世行、亚行等国际金融组织的绩效评价理论与方法，开发了完工与在建项目评价框架，提炼了农业、城建环保领域项目的绩效评价指标体系。在制度建设方面，初步形成了以《国际金融组织贷款项目绩效评价管理暂行办法》为基础，以《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》为核心的制度框架体系。在能力加强方面，依托上海国际发展评价培训项目（SHIPDET），为包括中国在内的36个国家、地区和国际机构的1234名政府官员和评价专业人员开展了绩效评价培训，其中中方人员731名。在评价实践方面，截至目前已对121个国际金融组织项目开展了绩效评价，其中在建项目57个，完工项目64个，涉及环保、城建、能源、农业、教育、卫生和交通等多个行业，并先后编辑并出版了5本典型案例集。这些有力地推动了国际金

融组织贷款项目绩效评价工作，大幅地提升了地方财政部门和相关单位的评价能力，进一步宣传了绩效评价的理念、方法和实践成效。

2012年，财政部突出强调加强预算绩效管理工作的的重要性，要求将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理的各个方面。财政部国际司在进一步完善国际金融组织项目绩效评价管理制度的同时，继续推进各地对国际金融组织贷款在建项目开展绩效评价，并借以实现三个目的：一是进一步完善在建项目绩效评价指标框架；二是检验三分制与百分制计分方式的优劣；三是鼓励地方财政部门 and 绩效评价专家组发挥积极性和主动性，根据项目实际情况，设计个性指标，并对评价准则及其指标的权重提出建议。

我们从各省（区、市）提交的绩效评价报告中精选出了10个案例，修改完善后汇编成书，供读者参阅。这10个案例的评价报告体系完整、内容翔实，评价方法得当有效，评价结果客观可靠。同时，这些案例也各有特色，如：上海、青岛、广东、山西等省（市）的评价准则及其指标的权重设计充分体现了在建项目的特点；河北、江西等省的项目评价同时采用了三分制和百分制的计分方式，提出了因计分方式不同可能使绩效等级产生差异的问题；河南、云南、江苏等省对项目实施经验与问题的总结较为深刻；新疆在评价过程中采用了数理统计的方法进行数据分析，体现了较强的客观性。

我们希望本书的编辑出版，能够促进各级财政部门加强国际金融组织贷款项目的绩效管理，提升贷款项目管理水平，提高贷款项目成效，并为财政支出项目绩效管理工作提供参考和借鉴。由于经验所限，本书还存在许多不足，诚望广大读者提出宝贵意见。



二〇一二年十二月

总 目 录

亚洲开发银行贷款青岛水资源利用及湿地保护项目绩效评价报告	(1)
世界银行贷款职业教育发展（广东）项目绩效评价报告	(41)
世界银行贷款上海城市环境项目 APL 三期绩效评价报告	(83)
国际农发基金贷款大别山区扶贫项目绩效评价报告	(123)
世界银行贷款江西赣江石虎塘航电枢纽工程绩效评价报告	(171)
亚洲开发银行贷款新疆城市交通与环境改善项目绩效评价报告	(223)
世界银行贷款江苏供水和污水项目绩效评价报告	(283)
亚洲开发银行贷款白洋淀生态建设与环境综合治理项目绩效评价报告	(335)
世界银行贷款山西煤层气开发利用示范项目绩效评价报告	(379)
亚洲开发银行贷款云南中部公路发展项目绩效评价报告	(413)

亚洲开发银行贷款青岛水资源 利用及湿地保护项目

绩效评价报告

(贷款编号: 2494 - PRC)

青岛市财政局
2012年9月

本次绩效评价结果

评价准则	绩效评级
相关性	高度相关
效率	效率很高
效果	预期大部分可以实现
可持续性	很高
综合绩效	很好

本评价小组与被评估项目不存在任何利益冲突

评价小组

组长：董晓萍
成员：王立鹏 吕丰益 刘宏伟 马云

汇 率

货币单位——人民币元

项目生效阶段	绩效评价阶段
(2009 年 9 月)	(2012 年 8 月)
1 人民币元 = 0.1464 美元	0.1572 美元
1 美元 = 6.8308 人民币元	6.362 人民币元

目 录

项目关键信息	(5)
执行摘要	(7)
1 引言	(9)
1.1 项目描述	(9)
1.2 绩效评价目的	(12)
2 绩效评价概述	(12)
2.1 绩效评价设计过程	(12)
2.2 绩效评价框架	(13)
2.3 证据收集方法	(13)
2.4 绩效评价实施过程	(13)
2.5 绩效评价的局限性	(14)
3 绩效分析	(14)
3.1 项目相关性分析	(14)
3.2 项目效率分析	(17)
3.3 项目效果分析	(19)
3.4 项目可持续性分析	(21)
4 需要说明的事项	(22)
5 绩效评价结论	(23)
6 经验、问题与建议	(24)
6.1 经验	(24)
6.2 问题	(24)
6.3 建议	(25)
附件	(26)
附件 1 绩效评价任务大纲	(26)
附件 2 绩效评价框架	(29)
附件 3 绩效评价指标体系评分标准	(35)
附件 4 项目评分结果	(39)
附件 5 调查问卷 (略)	(40)
附件 6 面访、座谈会和实地调研情况 (略)	(40)

项目关键信息

项目名称		中文：青岛水资源利用及湿地保护工程 英文：Qingdao Water Resources and Wetland Protection
项目投资 金额	总投入	10 亿元人民币
	亚行贷款	4 500 万美元
	国内配套	7 亿元人民币
贷款合同签订时间		2009 年 5 月 25 日
项目实际生效时间		2009 年 9 月 3 日
项目实际开工时间		2010 年 3 月 31 日
项目计划完工时间		2014 年 3 月 31 日
项目实际关闭时间		2014 年 8 月 31 日
项目地点		山东省青岛市胶州市
项目目标		青岛水资源利用及湿地保护工程的实施目标是提高胶州市对城市污水的收集和处理水平，加大对雨水的拦蓄和利用量，提升城市防洪能力，从而逐步改善胶州市城区的水体环境，降低对城区下游大沽河入海口湿地的污染，保护区域的水环境和生态，实现城市发展与区域水体环境的和谐统一，促进经济、社会和环境的协调发展
项目组成		(1) 洪水和水资源综合管理（二里河拦蓄水工程、城区河道综合整治工程、城区雨水排放工程）； (2) 污水排放管网改善工程； (3) 非工程措施； (4) 项目管理援助
项目办		胶州市三河整治建设指挥部
项目实施和 运行机构		(1) 三河整治工程项目：胶州市三河整治建设指挥部； (2) 非工程措施项目：胶州市三河整治建设指挥部或委托相应的专业机构； (3) 项目管理援助金：胶州市财政局； (4) 工程周转金：胶州市财政局； (5) 技术援助和培训：宜生环境技术工程（上海）有限公司

执行摘要

概述

青岛水资源利用及湿地保护工程是亚洲开发银行提供贷款建设的项目。该工程由洪水和水资源综合管理（二里河拦蓄水工程、城区河道综合整治工程，城区雨水排放工程）、污水排放管网改善工程、非工程措施和项目管理援助四个部分组成，项目总投资额为 10 亿元人民币，其中亚行提供贷款额为 4 500 万美元。

青岛水资源利用及湿地保护工程于 2009 年 9 月 3 日开始建设，预计完工时间为 2014 年 3 月 31 日。项目在实施过程中，实际进度与计划进度一致。

评价结论和绩效分析

本项目的综合绩效评价得分 91.9 分，评价结论为“很好”。

（1）相关性：高度相关

项目在设计及评价时，符合中国的发展政策和优先重点以及国际金融组织对中国的援助战略，符合国家及地方关于加强水利工程建设、加强水资源管理、保护环境等相关政策，对地方的实际问题及需求针对性强，能够有效改善当地城区的水体环境，提高当地市民的生活质量。

（2）效率：很高

项目按计划开展设计的各项活动。所有子项目均能够及时开工、开展招投标和土建工作，实现了计划规定的当期产出；项目管理能满足项目有效和顺利地实施，政府组织保障有力，各部门工作开展协调有序，按计划落实并使用了各项资金预算，资金使用符合国际金融组织及国家有关制度、法规。

（3）效果：预期大部分可以实现

项目设计的目标目前已部分实现，预期到项目最终完成，大部分计划目标可以得到实现。项目完全覆盖了设计的目标群体，实际受益群体与设计群体相符，瞄准度较高。相对于既定目标，项目成本适当。

（4）可持续性：很高

项目赖以运行的政策、机制安排可行，均能落实到位，所有项目都签署了还贷协议，合理地落实了还贷责任。财政部门在还贷准备金方面已做出了安排，项目完工后，项目贷款均可按时顺利偿还。

经验、教训和建议

（1）经验

①政府的大力支持是项目成功实施的关键。胶州市政府从项目开始就严格按照外资项目管理的规程，加强项目管理，成立了胶州市三河整治建设指挥部，胶州市主要领导亲自挂帅，通过政府协调，规划、财政、水利、城建等综合管理部门加强配合，提高任务的执行力，保证了全面、快速地落实项目设计和实施任务，取得显著成效。

②做好项目前期的论证与规划是项目科学实施、顺利运行的保证。项目实施单位和国内相关管理部门按照亚洲开发银行的要求，结合我国国情对项目进行了科学、详细的论证，精心做好项目规划，并对项目实施过程中可能出现的问题进行了分析评估，提高了项目实施的效率。

③注重人员培训是项目顺利实施的重要因素。由于购置的许多污水处理设备和环境监测设备都属国内一流厂家生产，技术先进，项目实施单位非常注重相关技术培训，接受培训的人员涵盖技术人员、项目管理执行人员等。通过技术培训提高了受培训者的技能，也为项目的顺利、高效执行提供了保证。

(2) 教训

①青岛水资源利用及湿地保护工程的前期准备经历了行业考察、预评估、评估、谈判、生效执行等阶段，从2007年到2009年，时间跨度大，直接影响项目实施的成效。

②项目单位缺乏亚行项目资金管理经验，在项目设计、项目管理过程中的某些做法与亚行的有关要求不能契合，影响了项目进度。

(3) 建议

①科学合理的设计至关重要。建议在进行详细设计前，得到足够的信息（特别是工程地质资料），以便在施工阶段减少不必要和可预防的变更，避免工程延期。

②建议根据项目实施过程中出现的问题，更灵活、适时地进行项目调整，并给予项目当地政府一定的自主调整权限，允许他们根据地方经济社会发展实际和项目实施情况进行适度调整。

③建议项目开始即成立相对固定的管理单位，既负责工程的建设，又负责工程后期的管理。工程完工后对项目进行跟踪服务，必要时当地政府给予一定的政策和资金支持，保证项目持续发挥作用。

④各级政府要引导地方企业提高水资源、生态环境保护意识，加强节约用水、科学用水、生态环境保护宣传，把科学发展的理念落实到具体的政策制定中去，切实做到保障和改善民生。

1 引言

1.1 项目描述

1.1.1 项目背景

(1) 水资源宏观背景。中国是一个水资源贫乏的国家,人均水资源占有量较低。随着中国人口的增加,经济的发展和城市化进程的加快,中国水资源形势将更加严峻,水资源紧缺与经济社会发展的矛盾日益突出。与此同时,水环境恶化的趋势并未得到有效的遏制,水环境的不断恶化,破坏了生态系统,进一步加剧了水资源紧缺的矛盾。

以水资源紧缺、水污染严重和洪涝灾害为特征的水资源问题已经成为中国可持续发展的重要制约因素,成为实现新时期经济社会发展目标的基础性、全局性和战略性的重大问题,加强水资源的保护和治理已成为实现经济社会可持续发展的必由之路。

中国政府高度重视水资源在经济社会可持续发展中的基础性作用,始终把水资源作为国家的一项重要战略资源予以高度重视。党的十七大报告提出,要加大节能环保投入,重点加强水、大气、土壤等污染防治,改善城乡人居环境。胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上强调指出,要坚持兴利除害结合、开源节流并重、防洪抗旱并举,对水资源进行合理开发、高效利用、优化配置、全面节约、有效保护和综合治理,下大气力解决洪涝灾害、水资源不足和水污染问题。

为加强水资源的管理和利用,国家有关部门先后编制了《水利发展“十一五”规划》、《生态建设和环境保护重点专项规划》等一系列规划,并相继出台了《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》以及《中华人民共和国防洪法》等一系列政策法规,提出了“全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理”的水资源管理方针,对水资源的发展制定了发展目标和措施,要求各级政府采取有效措施,加强水资源保护和水污染防治的监督管理,保护自然植被和湿地,涵养水源,防止水流堵塞和水源枯竭,加强水质污染和水土流失防治,严禁破坏和污染水资源行为,以改善水资源生态环境,实现水资源的可持续发展。

青岛市在水资源管理方面做了大量工作,在水资源的可持续利用方面走在全国的前列。为促进青岛市经济的可持续发展,保证地表水环境质量和水污染物综合排放符合国家的有关规定,青岛市水资源管理部门先后编制了《大沽河及重点边界河道综合治理规划》、《大中型水库除险加固规划》、《青岛市“十一五”水利建设规划》、《二十世纪初期青岛市水资源可持续利用规划》、《青岛市防洪规划》及节水灌溉、乡镇供水、水土保持等各专业规划。这一系列规划明确了水资源开发利用以及水、水域、水工程保护要求,使水资源管理保持了连续性和规范化,对于实现青岛市水资源可持续发展的总体战略目标具有重要意义。

(2) 胶州市水资源现状及存在问题。

①胶州市水资源现状。胶州为东亚季风区大陆性气候,冬旱夏涝,土壤保水性差,多年平均地表水资源量为 1.827 亿立方米,地下水资源量为 1.094 亿立方米,水资源总量为 2.262 亿立方米,人均水资源量很低。

胶州城区水源主要有青年水库、山洲水库和前韩水源地,由庄里头水厂和前韩水厂供水,其中前韩水厂位于大沽河右岸,供水水质为砂层浅井地下水,庄里头水厂位于市区南部,主要水源为山洲水库和青年水库。胶州城区主要河流有云溪河、三里河,两条河均源短流急、汛期暴涨暴落、枯季干涸断流。目前,胶州水资源日渐短缺,供需矛盾日益突出,严重制约着国民经济和社会的发展。

针对胶州市的水资源现状,胶州市依据国家的有关政策法规编制了一批综合规划和专项规划,水资源

规划工作逐步完善。近年来,胶州市先后加大了小流域水土保持综合治理力度,实施了大沽河六期险工护砌工程、大沽河入海口下游治理一期工程、东部滞洪区一期建设工程以及城区部分河道的清淤整治工程等,胶州市的水资源、水环境得到了初步改善。

②存在主要问题。随着胶州城市规模的扩大,城市居民人口的增加,粗放型企业投产项目增多,加之结构布局的不合理,水资源总体需求量呈明显增长趋势。用水量的增加导致城市排水量的增加,加大了水资源的污染负荷。水资源已经成为影响胶州市经济社会可持续发展的一个重要方面。胶州市水资源治理主要存在以下几方面的问题:

a. 水库调蓄能力弱。二里河水库因设计标准较低,拦蓄能力差,加上长期运行,两侧边坡坍塌严重,沟底淤积和杂草丛生,现有库容很小,水库周边植被不足,水库涵养水源能力很差,已基本失去蓄水、防洪的作用,直接导致胶州市城市防洪形势严峻,下游河道生态环境用水缺乏,水体逐步恶化。

b. 河道淤积,行洪能力弱。城区污水的排放又造成了下游河道的淤积,使河道接纳地表水的能力明显下降,河道行洪能力不足,防洪标准亟待提高,严重威胁两岸群众的生产生活。同时,河道两侧没有护砌,绿化植被不完善,水土保持情况较差,水土流失较为严重。

c. 排水系统不完善、河道污染严重。胶州市城市排水系统建设严重滞后,老城区主要道路的排水管网多是根据以前规划建设完成。随着城区规模的不断发展,城市排水量持续增加,原有管网路线排水能力已明显不足,且原老城区的排水管线仍为雨污混流,城区内大量生活污水和工业废水直接排入附近的河道内。流经胶州市区的河道,常年径流量不大,自身净化能力极差,污水排入河道内,河道土壤下渗也使河流区域地下水受到污染,其下游作为青岛市饮用水源之一的大沽河地下水库也受到了一定程度的影响。

(3) 项目提出背景和建设必要性。

①项目提出背景。近几年来,针对胶州水资源不足、水环境恶化,水资源供需矛盾日益突出的问题,胶州市委、市政府以改善水资源环境,控制污染源为核心,坚持生态保护与污染防治并重,突出重点领域、重点区域、重点污染源和重点污染物的综合治理,全面促进了经济、社会 and 环境的协调发展。胶州市先后编制了《胶州市城市总体规划》、《胶州市环境保护“十一五”发展规划》以及《胶州市水利“十一五”发展规划》,分别对胶州市水资源问题的解决和发展作出了详细的规划,提出“集中力量解决突出的水资源问题,完善城区排水管网,加强河道的整治”。

为加快改善胶州市水资源环境,治理水体污染,胶州市政府决定从水量和水质控制两方面入手,坚持充分保护、合理利用区域内的水资源的原则,进一步提高污水集中收集处理率,完善城区防洪工程设施,改善城区河道生态系统。为实现上述目标,胶州决定实施水环境综合整治项目,进行二里河拦蓄水工程、河道综合整治工程及城市排水工程建设,提高二里河水库的调蓄能力和城区内河流的防洪能力,减少城市污水的直接排放量,提高城区河道水体的水质。

为了推进项目进展,2007年10月,胶州市委、市政府召开了胶州市水资源治理工作会议,确立了由胶州发改局、水利局、规划局、环保局和建设局为成员的工作小组,全面负责项目的前期准备和组织协调工作。

②项目建设必要性。

a. 项目建设符合国家和青岛市有关水资源管理的法规规划要求针对目前日益严峻的水资源问题,国家先后出台了《水利发展“十一五”规划》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》和《中华人民共和国防洪法》等一系列法规、规划。青岛市政府也根据自身城市的发展特点、产业布局和水资源条件出台了多项地方性法规和规划,提出了“保护水资源,采取有效措施,防治水土流失和水体污染,改善生态环境”,“把解决好关系群众切身利益的水问题放在更加优先的位置,增强防灾减灾能力,强化水资源的节约与保护,提高防洪、供水和生态安全保障程度,以水资源和水利工程的可持续利用,促进经济社会又好又快发展”等目标。本项目的建设内容符合国家和青岛市的有关水资源开发、利用和治理的法规和规划要求,项目的实施能够提高胶州城市防洪标准、改善水资源环境。

b. 项目建设是促进经济、环境协调发展的需要。良好的水资源环境对社会经济的持续发展有巨大的支撑作用。要走可持续发展之路,必须树立水资源与水环境的忧患意识,使经济发展水平与资源条件、环境状况相适应。城市的可持续发展要在保证经济稳步增长的同时,合理的水资源利用目标,处理好短