

中华人民共和国住房和城乡建设部

市政公用设施建设项目 后评价导则



中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

市政公用设施建设项目后评价导则 / 住房和城乡建设部标准定额所主编. —北京: 中国计划出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 80242 - 530 - 9

I. ①市… II. ①住… III. ①城市公用设施—市政工程—项目评价 IV. ①TU99

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 171911 号

市政公用设施建设项目后评价导则

中华人民共和国住房和城乡建设部 发布

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

787 × 1092 毫米 1/16 4.25 印张 67 千字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—6000 册

☆

ISBN 978 - 7 - 80242 - 530 - 9

定价: 26.00 元

住房和城乡建设部
关于批准发布《市政公用设施建设项目后评价导则》的通知

建标〔2010〕113号

国务院有关部门，各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市、计划单列市建委及有关部门，新疆生产建设兵团建设局：

为加强和改进市政公用设施建设项目的管理，建立和完善市政公用设施建设项目后评价制度，规范项目后评价工作，提高项目决策水平和投资效益，根据《关于印发〈2006年工程项目建设标准、投资估算指标、建设项目评价方法与参数编制项目计划〉的通知》（建标函〔2006〕172号）的要求，由住房和城乡建设部负责编制的《市政公用设施建设项目后评价导则》，经有关部门会审，现批准发布，自2010年10月1日起施行。

本导则的管理和解释工作由住房和城乡建设部负责。

中华人民共和国住房和城乡建设部

二〇一〇年七月二十日

编制说明

《市政公用设施建设项目后评价导则》是根据国家发展改革委和建设部下达的任务，由住房和城乡建设部标准定额研究所组织有关单位和专家共同编制的。

在编制过程中，编制组开展了广泛深入的调查研究，收集了大量资料，在认真总结市政公用设施建设项目后评价经验教训、开展专题研究的基础上，结合市政公用设施建设项目后评价的特点，以《中央政府投资项目后评价管理办法》（试行）为依据，确定了《市政公用设施建设项目后评价导则》的内容。征求意见稿完成后，广泛征求了有关部门、单位及专家的意见，多次召开座谈会讨论，最后召开审查、复审会，会同有关部门审查定稿。

《市政公用设施建设项目后评价导则》由过程评价、效果评价、目标与可持续性评价、后评价结论与建议、后评价的组织管理与实施、后评价常用方法组成。

在《市政公用设施建设项目后评价导则》的使用过程中，请各有关部门和单位注意总结经验，积累资料。如发现需要修改和补充之处，请将意见告住房和城乡建设部标准定额研究所（地址：北京市三里河路9号，邮政编码：100835），以便今后修订时参考。

本导则的主编单位、参编单位和编制组成员：

主编单位：住房和城乡建设部标准定额研究所

参编单位：中国国际工程咨询公司

清华大学

广东省国际工程咨询公司

编制组成员：史富文 刘春林 胡传海 苑志杰 蔚林巍 李素芬

刘咏 林艳 秦咸悦 朱洪 蒋主浮 龚岸桥

二〇一〇年七月

目 录

市政公用设施建设项目后评价导则	(1)
1 总则	(3)
2 过程评价	(5)
3 效果评价	(9)
4 目标与可持续性评价	(12)
5 后评价结论与建议	(13)
6 后评价的组织管理与实施	(14)
7 后评价常用方法	(16)
市政公用设施建设项目后评价导则条文说明	(17)
附录 1：市政公用设施建设项目后评价报告参考文本格式	(47)
附录 2：城市道路项目后评价报告参考文本格式	(53)

市政公用设施建设项目 后评价导则

1 总 则

1.1 为加强市政公用设施建设项目（以下简称“市政项目”）的管理，规范和指导市政项目后评价工作，提高市政项目决策的科学化水平，充分发挥投资效益，根据《中央政府投资项目后评价管理办法》（试行）的要求，制定本导则。

1.2 市政项目后评价是在项目建设完成并投入使用或运营一定时间后，在对项目全过程分析和评价的基础上，将项目实际达到的效果和影响与项目决策时确定的各项目标进行对比，找出差距，分析原因，总结经验教训，提出对策建议，反馈给决策部门，用以提高投资决策水平和投资效益的工作。市政项目后评价也可以针对市政项目建设的某一问题进行专题评价。

1.3 本导则适用于政府投资的市政供水、排水、供热、燃气、垃圾处理、城市轨道交通、城市道路、园林绿化等专业建设项目的后评价工作。其他资金来源的市政项目，可根据项目具体情况参照本导则执行。

1.4 市政项目后评价应考虑市政项目的公共性、公益性、服务性、规划符合性、政府指导性、关联性等特点。

1.4.1 公共性。市政项目的服务对象是普通社会公众，具有较强的社会影响和较高的社会关注度，后评价时应注重其社会公平和环境影响。

1.4.2 公益性。市政公用设施是为了满足社会的某种需要，是为社会服务的产物，其服务不以盈利为目的，主要是增进社会公众福利，后评价时应注重项目的社会效益。

1.4.3 服务性。项目建设目标是为城市提供基础设施产品和服务，其最终目标是增加或提供一定服务功能，形成具有一定使用价值的固定资产，后评价时应重点关注项目的群众满意度目标是否实现。

1.4.4 规划符合性。市政项目是在城市总体规划与专项规划的指导下建设的，项目的建设规模既要满足城市近期需要，又要考虑经济社会中长期发展的要求。

1.4.5 政府指导性。市政项目主要是政府投资，政府是市政公用事业的责任主体，对市政公用事业实施行业监管和以政府指导价或政府定价为核心的规制。市政项目可分为经营性项目和非经营性项目。经营性项目是指项目实体实行自主经营、自负盈亏的项目，或因政策性原因，难以补偿项目运营成本、回收投

资，需要政府给予部分运营补贴的项目，此类项目一般采取市场定价的规制；非经营性项目是指不实行收费，全部由政府投资建设，并给予全部运营补贴的项目，此类市政项目无直接财务收入，一般采取政府指导价或政府定价的规制。

1.4.6 关联性。市政项目具有网络效应、规模经济效益和集合影响，单个项目评价往往不能完整反映项目之间的关联效益和关联成本。从区域容量或区域规划的角度，对项目群进行综合分析，有利于优化资源配置、降低不利影响、统筹建设时序和明确投资重点。

1.5 市政项目后评价应遵循独立、公正、客观、科学的原则；评价过程要透明，评价资料要真实可信。

1.6 市政项目后评价的内容包括过程评价、效果评价、目标与可持续性评价、后评价结论与建议等。

2 过程评价

2.1 市政项目过程评价是对评价时点之前的各个阶段在回顾的基础上，确认整个项目建设过程是否按计划实施，分析项目过程中发生的偏离和原因及其对项目实施效果产生的影响，对项目实施全过程的管理水平和工作质量作出评价。

2.2 市政项目过程评价可分为项目前期决策阶段评价、项目准备阶段评价、项目建设实施阶段评价和项目运营阶段评价。

2.3 项目前期决策阶段评价回顾的主要内容包括项目建议书的编制、评估和批复，项目可行性研究报告（或资金申请报告）的编制、评估和批复，以及其他报批手续。

2.3.1 项目建议书的编制。主要内容包括对项目建设的必要性、拟建地点、拟建规模、投资估算、资金筹措、经济效益和社会效益等方面的分析；报告编制单位的选择方式和资质等。

2.3.2 项目建议书的评估。包括对项目建议书的评估意见和主要结论，评估单位的选择方式和选择程序，评估单位的资质等。

2.3.3 项目建议书的批复。包括对建设内容、建设规模、投资估算和资金筹措及其他前期工作等内容的审批意见。

2.3.4 项目可行性研究报告的编制。主要内容包括项目在技术和经济上的必要性、合理性和可行性，社会效益、节能和资源综合利用、生态环境影响的分析论证，建设和运行保障条件的落实；报告编制单位的选择方式和资质等。

2.3.5 资金申请报告。主要内容包括项目单位的基本情况、建设项目的的基本情况、申请资金的主要原因、有关建设资金的落实情况，以及审批部门要求提供的其他内容等。

2.3.6 项目可行性研究报告（或资金申请报告）的评估。包括对项目可行性研究报告（或资金申请报告）主要内容的评估意见和主要结论，评估单位的选择方式和选择程序，评估单位的资质等。

2.3.7 项目可行性研究报告（或资金申请报告）的批复。包括对可行性研究报告、资金申请报告主要内容的审批意见等。

2.3.8 其他报批手续。包括规划许可、环境保护、土地使用、资源利用等前期重要手续的相关报告，承办单位及批复文件等。

2.4 项目前期决策阶段的评价要点：

1. 前期决策工作的合规性。对项目建议书、可行性研究报告（或资金申请报告）的编制及评估工作的合规性评价。

2. 决策结论的科学性和合理性。对项目建议书、可行性研究报告（或资金申请报告）批复结论的科学性和合理性的评价，批复内容如有变化，需进行合理性分析。

3. 报告的质量。对项目建议书、可行性研究报告（或资金申请报告）、评估等报告内容的完整性、深度及合理性的评价。

4. 单位资质的合规性。对项目建议书、可行性研究报告（或资金申请报告）的编制和评估等相关单位资质合规性的评价。

5. 资料的完整性。对项目前期决策阶段资料管理工作的评价。

2.5 项目准备阶段评价回顾的主要内容包括项目勘察，项目初步设计的编制、审查和批复，项目招投标、资金筹措方案、开工准备等。

2.5.1 项目勘察。主要内容包括勘察方案、勘察目的、技术标准和任务、场地水文地质条件、工程地质条件、抗震设计条件、地基方案建议、勘察结论与设计建议；勘察单位的选择方式和选择程序；勘察单位的资质等。

2.5.2 项目初步设计的编制。主要内容包括项目建设条件、建设内容、工程规划设计、施工组织、工程实施与管理、投资概算、效益分析；设计单位的资质等。

2.5.3 项目初步设计的评审。包括对项目初步设计主要内容的审查意见和主要结论，审查单位的选择方式，审查单位的资质等。

2.5.4 项目初步设计的批复。包括对建设内容、建设规模、总概算、工期等内容的审批意见。

2.5.5 项目招投标。包括业主招标时所具备的条件，招标方案及其报备手续，招投标过程的监督机制，招投标效果；招标单位或代理机构的资质等。

2.5.6 项目资金筹措方案。包括融资模式，风险管理与防范，融资方案的比选等。

2.5.7 项目开工准备。包括项目法人的组建、土地征购及拆迁安置、必要的材料设备准备、施工组织设计、施工图设计、工程进度计划、资金使用计划、建设规划许可、施工许可、开工报批等。

2.6 项目准备阶段的评价要点：

1. 单位资质的合规性。对勘察、初步设计编制、初步设计评审、招投标、施工、监理等单位资质合规性的评价。

2. 准备工作的质量。对勘察、初步设计编制、初步设计评审、招投标等

工作内容的完整性、深度及合理性的评价。

3. 程序的完整性和合规性。对勘察、设计、招投标、开工等准备工作手续完整性和合规性的评价。

4. 批复意见的合理性。对初步设计、招投标等审批意见的合理性的评价。

5. 资料的完整性。对项目准备阶段资料管理工作的评价。

2.7 项目建设实施阶段评价回顾的主要内容包括工程建设管理、项目合同管理、工程项目控制、项目资金到位和使用、设计变更和变更设计、工程监理、项目试运行、项目竣工验收。

2.7.1 工程建设管理。包括组织管理机构、管理制度和管理水平等。

2.7.2 项目合同管理。包括合同文本的合规性、合同的执行情况等。

2.7.3 工程项目控制。包括投资、进度、质量、安全等控制目标，控制措施及执行效果，对项目效益效果的影响等。

2.7.4 项目资金到位和使用。包括资金来源结构及其对融资成本的影响，资金到位及其对工程进度的影响，资金支付管理制度及执行情况等。

2.7.5 设计变更和变更设计。包括变更的主要内容与原因，重大变更的报批手续，引起的资金变化，对项目建设实施及效益效果的影响等。

2.7.6 工程监理。包括工程监理的人员配备、组织机构、监理措施、履行职责情况等。

2.7.7 项目试运行。包括项目运行及管理的组织机构、运行制度、技术及管理操作文件、定岗定编以及人员的招聘与培训、运行费用及条件的落实、主要设施和设备的调试运转、项目运行外部条件的配套、试运行时间及效果等。

2.7.8 项目竣工验收。包括工程单项验收，环保、消防、安全、档案等专项验收，竣工决算与审计情况，整体工程竣工验收，遗留问题的处理措施等。

2.8 项目建设实施阶段的评价要点：

1. 合同的执行和管理效果。

2. 投资控制措施与效果。

3. 进度控制措施与效果。

4. 质量控制措施与效果。

5. 监理工作效果。

6. 卫生、安全、环境控制措施与效果。

7. 资金到位的适时性和支付管理程序的合规性。

8. 组织机构和管理制度的科学性和合理性。

9. 档案资料完整性和管理工作的规范性。

10. 试运行准备工作的充分性。

11. 竣工验收程序的合规性。

2.9 项目运营阶段回顾与总结的主要内容，包括项目生产能力和技术水平、项目的经济效益及效果、项目运营管理、项目的环境影响、项目的社会效益及影响。

2.9.1 项目生产能力和技术水平。包括设计能力的实现程度及其原因分析，项目设施和设备运行负荷情况及其原因分析，工艺、技术和装备的先进性和适用性，市政项目的使用情况，项目设备和配套设施运行情况，设备国产化程度，资源、能源合理利用情况等。

2.9.2 项目的经济效益及效果。包括项目的财务收入和费用分析、财务效益分析、经济效果分析等。

2.9.3 项目运营管理。包括运营管理组织机构的设置，行政和技术管理规章制度的制定情况，人力资源的管理及配置情况，设备维修养护制度及执行情况、维护费用的资金安排等。

2.9.4 项目的环境影响。包括项目单位环境保护管理的规范性、环境设施运行的稳定性、各类污染物排放的达标性分析等。

2.9.5 项目的社会效益及影响。包括项目对区域经济社会发展的影响、对当地居民生活影响状况等。

项目运营阶段的评价要点参考本导则“效果评价”部分。

3 效果评价

3.1 市政项目效果评价是在过程评价的基础上，对项目实施的效果作出全面分析评价，并为项目目标与可持续性评价提供依据。

3.2 市政项目效果评价内容可分为技术评价、经济评价、运营管理评价、环境影响评价和社会评价。

3.3 技术评价的主要内容包括项目技术选择、项目产能及功能目标实现程度、项目资源利用效果、项目其他技术指标分析。

3.3.1 项目技术选择。包括场址、工艺路线、技术方案和设备选择的合理性等。

3.3.2 项目产能及功能目标实现程度。包括项目产出提供的服务规模和能力指标等。

3.3.3 项目资源利用效果。包括节能、减排、节水效果指标等。

3.3.4 项目其他技术指标分析。包括技术安全、新技术、新工艺应用效果指标等。

3.4 经济评价的主要内容包括项目财务分析、项目经济分析。对经营性市政项目，主要评价内容包括项目财务分析、项目经济分析。对非经营性市政项目，主要评价内容包括投资分析和运营成本分析、项目经济分析。

3.4.1 项目财务分析。包括项目投资分析、运营成本分析、收入分析、财务持续能力分析、项目现金流量分析。评价指标包括投资、财务成本、项目运营财务收支比、项目运营自偿率、项目投资财务效益等指标。其中：

1. 项目运营财务收支比 = 项目当年总现金收入/项目当年总现金支出

2. 项目运营自偿率 = 项目年均财务收入/项目年均总成本费用

3. 项目投资财务效益指标可采用财务内部收益率 (*FIRR*) 和财务净现值 (*FNPV*) 变化率表示：

$$FIRR_{\text{变化率}} = FIRR_1 / FIRR_0$$

$$FNPV_{\text{变化率}} = FNPV_1 / FNPV_0$$

*FIRR*₁ 和 *FNPV*₁ 是指后评价测算值，*FIRR*₀ 和 *FNPV*₀ 是指经批复的可行性研究报告或初步设计给出的数值。

3.4.2 项目经济分析。项目经济分析指标包括项目投资经济内部收益率

(*EIRR*) 和经济净现值 (*ENPV*) 变化率、效果费用比率指标。

$$EIRR_{\text{变化率}} = EIRR_1 / EIRR_0$$

$$ENPV_{\text{变化率}} = ENPV_1 / ENPV_0$$

$EIRR_1$ 和 $ENPV_1$ 是指后评价测算值, $EIRR_0$ 和 $ENPV_0$ 是指经批复的可行性研究报告或初步设计给出的数值。

项目费用效果分析指标可采用效果费用比率表示。

$$R_{E/C} = E/C$$

其中, $R_{E/C}$ 指效果费用比率, E 指项目投资效果, C 指项目总投资费用。

3.5 运营管理评价的主要内容包括组织管理、档案资料管理、运行与安全管理、人员管理、服务质量管理等。

3.5.1 组织管理。包括项目运营期间的组织机构、管理体制、运营机制、规章制度及经费落实等方面的情况。

3.5.2 档案资料管理。包括工程项目档案及运营资料的完整性和准确性等。

3.5.3 运行与安全管理。包括运营服务安全和风险管理、突发事件和事故处理能力、项目设施设备利用效率和维修保养状况等。

3.5.4 人员管理。包括员工学习及成长、人力资源状况、劳动生产率、服务成本、员工培训人数百分比等。

3.5.5 服务质量管理。包括项目的服务质量状况、服务质量信息反馈与处理机制、服务对象的满意度等。

3.6 环境影响评价的主要内容包括污染物的排放控制、资源综合利用、环保措施的落实、对生态环境的影响等。

3.6.1 污染物的排放控制。包括废气、废水、垃圾、噪声等排放控制指标。

3.6.2 资源综合利用。包括对水资源、土地资源等自然资源的综合利用。

3.6.3 环保措施的落实。包括对项目环境影响评价文件确定的环保措施是否落实、处理措施是否达到预期效果、项目施工和运营期间对环境所造成的实际影响等。

3.6.4 对生态环境的影响。包括对大气环境、气候、水土保持、生物多样性的影响等。

3.7 社会评价的主要内容包括项目的社会效益及社会影响效果。

3.7.1 项目的社会效益。包括项目对区域经济发展和区域均衡发展的贡献,项目对当地居民生活质量改善目标的实现程度,项目对创造就业机会目标的

实现程度等。

3.7.2 社会影响效果。包括项目引起的征地拆迁，移民安置的落实情况，公众对项目决策的参与度，公众对项目效果的满意度等。

4 目标与可持续性评价

4.1 市政项目目标评价，是在对项目全过程回顾和总结的基础上，根据项目所达到的实际效果，对照项目决策时确定的目标进行评价。

目标评价包括项目目标的适宜性评价和实现程度评价。

4.1.1 项目目标的适宜性评价，包括对项目目标的确定是否合理、准确，项目建设的必要性是否充分，宏观和微观目标的明确程度等进行评价。

4.1.2 项目目标的实现程度评价，包括对工程目标、技术目标、经济目标、影响目标等方面进行评价。

1. 工程目标。包括对工程建设规模、工程质量、设备设施的运行状况等是否达到初步设计文件批复的要求进行评价。

2. 技术目标。包括对项目技术水平、设施和设备的主要技术指标、实际形成能力等是否达到决策目标进行评价。

3. 经济目标。包括对经济分析及财务分析主要指标、运营成本、投资效益等是否达到决策目标进行评价。

4. 影响目标。包括对项目实现的社会经济影响、项目对自然资源综合利用和生态环境的影响以及对相关利益群体的影响等是否达到决策目标进行评价。

4.2 市政项目的可持续性评价，是在当前经济社会环境条件下，根据项目现有的信息和资料，对项目在后评价时点之后的可持续发展能力进行预测评价。

市政项目可持续性评价包括对影响项目运行的内部因素和外部条件两方面进行分析和评价。

4.2.1 内部因素。包括对项目的技术水平、能耗及环保水平、人才素质、财务状况、组织运营管理水平等进行分析和评价。

4.2.2 外部条件。包括对政策、城市发展规划、市场需求、政府行业监管、定价机制、自然资源、生态环境、资金来源、技术进步等进行分析和评价。