宁武县汾河沿线湿地治理项目

资金绩效评价报告

部门名称：宁武县汾河治理事务中心

委托单位：宁武县财政局

评价机构：山西亚泰会计师事务所有限公司

二〇二一年十月

宁武县汾河沿线湿地治理项目

资金绩效评价报告

根据《中华人民共和国预算法》规定，按照《中共山西省委 山西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》 （晋发〔2018〕39号）、山西省财政厅《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）的要求，受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司对宁武县汾河沿线湿地治理项目开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

# 一、基本情况

## （一）项目背景

2015年党中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》明确提出“树立山水林田湖是一个生命共同体的理念，统筹考虑自然生态各要素进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡”的要求。2016 年9月，财政部、原国土资源部、原环境保护部联合印发了《关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》（财建〔2016〕725 号），进一步明确了山水林田湖生态修复工作的重要性、迫切性。开展山水林田湖草生态保护修复是生态文明建设的重要内容，是贯彻绿色发展理念的有力举措，是破解生态环境难题的必然要求。

《国务院关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》（国发〔2017〕42号）文件提出：“加强资源开发地区生态保护修复治理。加快推进国土综合整治，实施太行山、吕梁山生态保护修复工程，推进山水林田湖生态保护工程试点。”“全面落实河长制，创新河湖管护体制机制，加快推进汾河等流域生态修复和系统治理。”

加快山水林田湖草生态保护修复，实现格局优化、系统稳定、功能提升，关系生态文明建设和美丽山西建设进程，也关系国家生态安全格局和中华民族永续发展。《山西省财政厅、山西省自然资源厅、山西省环境保护厅关于做好山西省汾河中上游山水林田湖草生态保护修复工程试点工作的通知》（晋财建二〔2018〕189号）文件明确了山西省汾河中上游山水林田湖草生态保护修复工程试点工作开展的要求：成立专项工作领导小组、研究制定专项工作方案、做好项目前期准备工作。

2019年9月18日，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上发表重要讲话，强调治理黄河，重在保护，要在治理，要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理，统筹推进各项工作，加强协同配合，推动黄河流域高质量发展。汾河作为黄河的第二大支流，汾河流域综合治理对黄河大保护具有重要意义。

为全面贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设的总体部署和要求，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，统筹推进山水林田湖草系统治理，山西省组织编制了《山西省山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案》，方案重点围绕“汾河上游生态保护修复区、五台山及周边生态保护修复区、沿黄水土保持及生态保护修复区、太原西山矿区生态保护修复区”四大功能区展开，其中《山西省汾河中上游山水林田湖草生态保护工程试点实施方案》已纳入国家第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点，获得中央20亿元的资金支持。

《关于印发<忻州市汾河中上游山水林田湖草生态保护工程试点项目管理办法（试行）>的通知》（忻汾试组〔2019〕6号）文件明确了山水林田湖草生态保护工程试点项目从项目前期到监督检查的工作要求。

根据相关政策及文件指示，忻州市编制了《忻州市汾河中上游山水林田湖草生态保护工程试点实施方案》，宁武县编制了《宁武县汾河中上游山水林田湖草生态保护工程试点实施方案》（以下简称《方案》），《方案》坚持“修山、治污、增绿、扩湿、整地”并重的原则，“通过整沟治理、整村搬迁、乡村风貌整治”三条途径，立足“生态走廊、经济走廊、文旅走廊、脱贫走廊”四个定位，倾力打造具有宁武特色的山水林田湖草生命共同体。《方案》中确定的工程主要包括宁武县汾河流域重要水源地水源涵养林建设项目、宁武县汾河流域水土流失综合治理项目、宁武县汾河沿线湿地治理项目、宁武县汾河沿线湿地治理等20多项。

## （二）主要内容及实施情况

### 1.项目实施时间

宁武县汾河沿线湿地治理项目计划工期1年：工期准备期1个月，主体工程施工期10个月，工程完建期1个月。该项目实际于2020年3月28日开工，截至2021年9月30日，该项目未完工。

### 2.项目内容与范围

宁武县汾河沿线湿地治理项目主要建设内容包括：

沿汾河生态绿廊建设工程：在汾河两岸堤防外侧建设30m生态林带，长度共计44.21km，建设总面积132.63hm2；

人景互动生态核建设工程：结合宁化古城、石家庄镇两个人文气息浓厚的节点，打造人景互动生态核，面积共计31.74hm2；

自然生态复合体建设工程：结合坝门口村、头马营村、蒯屯关村三个重要的生态节点，恢复自然生态复合体，面积共计16.37hm2；

山水营地建设工程：结合二马营村、头马营村、化北屯乡、山寨村、蒯屯关村、川湖屯村、定河村的村旁沟口位置，建设山水营地，面积共计11.63hm2；

河滩湿地生态恢复工程：选择高程在3-5年一遇设计洪水以上的河滩湿地进行生态修复，面积共计59.71hm2。

## （三）项目资金投入和使用情况

### 1.资金投入情况

宁武县汾河沿线湿地治理项目2020年财政专项资金为500万元，项目资金来源财政赤字国债，主要用于打造人景互动生态核、建设山水营地、建设生态绿廊等。

### 2.资金使用情况

截至2021年9月30日，已全部支出。资金具体使用情况见表1-1。

表1-1 资金使用情况表

单位：万元

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目名称** | **支付单位** | **收款单位** | **资金来源** | **金额** | **支付明细** |
| 宁武县汾河沿线湿地治理项目 | 宁武县国库集中支付中心 | 中建交通建设集团有限公司宁武县汾河沿线湿地环境治理试点项目EPC总承包项目部 | 忻财债〔2020〕30号 | 500 | 工程款 |

## （四）项目绩效目标

### 1.总体目标

有效解决试点区生态环境难题，将试点区建成集“生态友好、环境美丽、功能完善和文化永续”的生命共同体，打造“山青、水绿、林郁、田沃、河美”的生态安全带，成为华夏文明永续发展的重点区域，达到区域生态“格局优化、系统稳定”和脱贫攻坚的目标。

### 2.具体目标

（1）打造3个人景互动生态核，3个自然生态复合体，面积共计76.32hm2（含县配套28.21hm2）；

（2）打造山水营地7个，面积共计11.63hm2；

（3）沿汾河两岸堤防外侧建设生态林带，面积共计132.63hm2；

（4）在汾河主河道进行河滩湿地生态恢复，面积共计59.71hm2。

# 二、绩效评价工作情况

## （一）评价目的

全面反映宁武县汾河沿线湿地治理项目2020年所涉及的资金产出和结果的经济性、效率性、效益性和公平性，及时发现问题，分析原因，提出建议，为项目主管部门掌握项目动态、优化项目信息反馈机制，加强项目监管、强化政企合作机制提供可行性参考建议；同时为财政部门加强财政支出管理，科学配置资源，提高财政资金使用效益，合理安排以后年度财政预算提供参考。

## （二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县汾河沿线湿地治理项目2020年财政专项资金500万元。

绩效评价的范围是宁武县汾河沿线湿地治理项目资金产生的绩效以及为产生绩效所经历的各环节过程，具体绩效评价范围包括项目决策、过程、产出、效益。

## （三）评价基准日

评价小组于2021年8月进入现场收集资料并进行实地查看，于2021年10月撰写宁武县汾河沿线湿地治理项目资金绩效评价报告，因此，该项目绩效评价时段为2020年1月1日－2021年9月30日。评价基准日是2021年9月30日。

## （四）绩效评价指标体系

### 1.指标体系设计思路

参照绩效评价的基本原理、原则和项目特点，评价组结合《财政支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《山西省财政厅关于印发 <省级项目支出绩效评价管理办法>的通知》（晋财绩〔2020〕17号）等文件的要求，从决策类（包括项目立项、绩效目标、资金投入）、过程类（包括资金管理、组织实施）、产出类（包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本）、效益类（包括项目效益、可持续性）四个维度进行评价。

### 2.指标体系具体内容

指标体系由4项一级指标、13项二级指标、24项三级指标构成。数据主要来源于政策文件、制度文件、档案资料、基础表、访谈等。决策类指标占权重分20分，从项目立项、绩效目标、资金投入三个角度考核项目立项依据充分性和立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性以及预算编制科学性、资金分配合理性的情况。过程类指标占权重分20分，从资金管理和组织实施两个角度考核项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性。产出类指标占权重分30分，从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个角度考核项目完成情况、项目质量达标情况、项目完成时效、项目成本节约率。效益类指标占权重分30分，从项目的社会效益、生态效益、可持续影响、满意度进行考核。

## （五）绩效评价工作过程

按照宁武县财政局的委托要求，我公司高度重视，积极筹备，成立项目领导组负责评价过程的协调和督导。领导组下设评价工作组，集合注册会计师、绩效评价师等多个专业于一体，切实结合本项目的特点，在实地调研阶段，设置现场评价小组，负责绩效评价方案的制定、资料收集整理、拟定评价指标、细化评分标准、开展社会调查、进行对象访谈、评价报告的撰写、审核和修改等具体工作。

本次绩效评价工作分为评价准备阶段、组织实施阶段、报告撰写阶段三个阶段。

### 1.评价准备阶段

制定项目评价实施方案。在收集、审核资料的基础上，根据项目具体情况制定绩效评价实施方案，并拟定评价指标体系，细化评分标准。

### 2.组织实施阶段

（1）收集、审核资料。在全面收集资料的基础上，根据评价工作方案，对已收集的资料进行分类整理、审查和分析。

（2）现场勘查。根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料，现场勘查项目建设情况及运营情况。

（3）综合评价。根据评价工作方案确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，对评价对象的情况进行全面的定量定性分析和综合评价，形成评价结论。

### 3.报告撰写阶段

（1）撰写评价报告。根据被评价单位的绩效评价情况，按要求撰写绩效评价报告。

（2）与被评价部门（单位）交换意见。与被评价部门（单位）交换意见后，对报告进行修改完善，形成评价结论，将评价报告报送宁武县财政局审核。根据被评价单位意见进一步完善、修改绩效评价报告，并提交正式绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）综合评价情况

本次评价以2021年9月30日为评价基准日，采用比较法、综合指数评价法和公众评判法进行绩效评价，对宁武县汾河沿线湿地治理项目实施了现场核查、对比分析、指标评分、报告撰写等必要的评价程序，最终结果详见表3-1。

宁武县汾河沿线湿地治理项目2020年专项资金绩效评价得分为71.03分，评价等级为“中”。

表3-1 项目总体绩效评价评分表

| **一级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 16 | 80% |
| 过程 | 20 | 13.50 | 67.50% |
| 产出 | 30 | 23.53 | 78.43% |
| 效益 | 30 | 18 | 60.00% |
| 合计 | 100 | 71.03 | 71.03% |

## （二）评价结论

宁武县汾河沿线湿地治理项目立项依据充分，专项资金保障落实情况良好，项目申报规范。总体而言，汾河沿线湿地治理项目资金基本取得了良好的社会效益和可持续影响，但某些方面仍存在一定的问题和不足。

项目决策方面：宁武县汾河沿线湿地治理项目立项依据充分，立项程序规范；预算编制科学合理，资金分配合理；绩效目标划分成三级绩效指标，但其指标设置不够细化、较为笼统，不能够反映项目主要情况。

项目过程方面：宁武县汾河沿线湿地治理项目资金到位率100%，预算执行率100%，资金使用合规，项目管理制度健全；但是项目初步设计编制滞后，项目结算方式与合同约定不符、项目无验收资料、资金档案管理不规范、项目投资额调整等情况。

项目产出方面：截至绩效评价基准日，宁武县汾河沿线湿地治理项目完工项目比重占95.30%，项目成本控制良好；项目进行了分部工程验收，但未提供验收报告。

项目效益方面：项目实施后，在6-8月份旅游人数增加，带动了当地旅游业发展，促进经济增长；湿地面积的增加，可以涵养水源，补充地下水，保护生物多样性；就该项目已完工工程，受益群众满意度达90%以上。但林草覆盖率全年实际完成值未达预期；未制定后期管护制度、明确管护主体。

# 四、存在的问题

## （一）土地类型多样，工程用地矛盾突出

宁武县汾河沿线湿地治理环境治理试点项目工程占地主要包括人景互动生态核、自然生态复合体、山水营地。汾河生态绿廊等工程占用的耕地、林地、草地等。征地类型包括永久征地、绿化征地两个部分。其中人景互动生态核、自然生态复合体、山水营地为绿化征地。汾河生态绿廊中部分用地为永久征地，部分用地为绿化征地。总征地面积 3349 亩，其中永久征地面积924亩（国有217亩，集体所有707亩），绿化征地2425亩（国有356亩，集体所有2069亩）。

汾河沿线湿地治理项目主要涉及东寨镇、化北屯乡、西马坊乡、石家庄镇、迭台寺乡、圪廖乡等，人口较多。此次征地土地类型多样，包括耕地、林地、草地、交通运输用地、水域及水利设施用地、城镇村及工矿用地等，导致工程用地矛盾突出。

## （二）项目立项审批时间长

项目单位依据《关于宁武县山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案（2018-2020年）的通知》（宁发〔2019〕2号）文件实施宁武县汾河沿线湿地治理项目，该项目可行性研究报告于2019年4月编制，2019年11月15日进行立项请示，批复时间为2019年11月18日，2020年1月14日《宁武县治汾指挥部办公室 关于<山西省汾河中上游山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案（2018-2020年）>修改意见的报告》（宁政〔2020〕2号）文件对项目内容进行了调整，项目于2020年3月28日开工，项目从可研编制到项目开工，历时近一年，立项审批时间过长。

## （三）项目未执行项目公告制

《关于印发<忻州市汾河中上游山水林田湖草生态保护工程试点项目管理办法（试行）>的通知》（忻汾试组〔2019〕6号）文件第三章“建设管理”第十二条规定：“项目建设前，项目法人应当在项目所在地重要节点、交通和人流汇集处设置公示公告牌，将项目建设内容、主要技术措施、投资总额、建设期限、预期目标、法人代表或行政负责人等向受益区群众公开公示，接受社会、群众监督，向受益区群众普及生态保护修复知识。”

根据现场核查，宁武县汾河沿线湿地治理项目在项目建设前未在项目所在地重要节点、交通和人流汇集处设置公示公告牌。

# 五、有关建议

## （一）确定工程治理范围，及早开展土地征用工作

项目单位在项目批示后，应当加紧对项目实施地的勘察、设计工作，尽快确定工程治理范围，明确治理线，对治理范围内的建筑、居民等社情、民情进行摸底调查，确定征收范围。针对项目实施需要征收的土地，提供项目征地计划表和土地征用所需相关手续，尽早开展土地征用工作，执行土地征收程序，为加快工程建设进度做好准备。

## （二）依托审批管理系统，缩短审批用时

建议项目审批时将报送的纸质资料电子化，依托我省工程建设项目审批管理系统和现代化信息设备，推进工程建设项目审批管理系统与审批监管平台等相关部门审批信息系统的互联互通，提高审批材料传送效率，多部门协同办理，审批数据实时共享，实现全流程、全覆盖、全层级、审批事项一家牵头、一张表单并联办理，优化工程建设项目审批流程，缩短项目审批用时。

## （三）严格执行公示公告制

为推进该项目的顺利实施，如期完成各项绩效指标，确保项目建设质量和效益，建议项目单位严格实行项目公示公告制，项目建设前，在项目所在地重要节点、交通和人流汇集处设置公示公告牌，公开相关政策法规、主要任务建设、投资总额、资金来源等项目相关内容，同时，利用政府网站进行政务公开；项目实施过程中，对项目实施情况和资金使用情况进行阶段性公示；项目交工验收后，将项目名称、工程内容、设计单位、监理单位、施工单位、开竣工日期、验收结果等内容进行公示。