宁武县芦芽山生物多样性保护项目资金

绩效评价报告

单位名称：宁武县林业局

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

宁武县芦芽山生物多样性保护项目

绩效评价报告

为深入贯彻落实《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）文件精神，全面实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益，增强财政支出的责任和效率意识，根据《宁武县财政局关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2020〕13号），受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司于2021年6月对宁武县芦芽山生物多样性保护项目进行了绩效评价，现将此次绩效评价情况报告如下。

# 一、基本情况

## （一）项目背景

党的十八大以来，习近平总书记多次从生态文明建设的宏阔视野提出“山水林田湖是一个生命共同体”的论断。2013年11月，习近平总书记在《中共中央 关于全面深化改革若干重大问题的决定》中正式提出：“山水林田湖是一个生命 共同体的理念。”2015年，党中央、国务院印发《生态文明体制改革总方案》中明确提出：“树立山水林田湖是一个生命共同体的理念，统筹考虑自然态各要素进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态循环能力维平衡。2015年10月，中共十八届五中全会提出：实施山水林田湖生态保护和修复工程，开展大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度。2017年10月，十九大报告要求“统筹山水林田湖草系统治理”。

山西省省委、省政府对生态文明建设高度重视，针对山西煤长水短，水资源严重匮乏，各种要素互相叠加，互为影响，生态损害严重的现实情况，着手汾河流域生态修复治理工作，立足山水林田湖草，统筹自然生态多种要素，以兴水增绿为重点，加强生态环境治理和保护，系统推进水土保持、水污染防治、水生态保护等工作。2018年6月，山西省启动实施汾河流域生态修复、持续推进太行山吕梁山水保生态建设的基础上，全面谋划实施六河生态修复，全面打响“两山七河”为重点的生态修复攻坚战。山西省人民政府关于印发《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）》

宁武县芦芽山生物多样性保护项目是《山西省山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案》的重要组成部分。根据《山西省山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案》中重点工程项目计划，其中“宁武县汾河源头生物多样性保护项目”要求：依托芦芽山国家自然保护区现有的基础设施及保护成建设生物多样性保护区，主要建设内容包括马营海省级湿地公园建设；划定重点保护区；拉网封禁、植被恢复建设；移民搬迁村土地绿化。大力种植乔木林和沙棘林，既能增加贫困户收入，又能给主要保护动物褐马鸡提供充足的食物来源；设立大型宣传标志碑牌。交通沿线、主要路口、村庄设置碑牌，提高保护生物多样性意识。”通过项目实施能够改善生态环境基底、稳定生态系统功能、促进生物多样性保护，提升公众保护意识，形成人与自然和谐共处的良好氛围，为全省提供可借 鉴、可复制、可推广的山水林田湖草生态保护修复工程实施经验。

2020年5月，中大工程设计有限公司完成《宁武县芦芽山生物多样性保护项目（含宁武县芦芽山生物多样性保护项目、宁武县退化草地补播及草地生物灾害防治项目）可行性研究报告》（以下简称“可研报告”），2020年5月25日，忻州市汾河中上游山水林田湖草生态保护修复工程试点领导组以忻汾试组（〔2020〕5号）对宁武县芦芽山生物多样性保护项目可行性研究报告进行了批复。可研报告包括五大建设内容：封育保护工程、植被修复工程、河流生态修复工程、环境提升工程以及科研宣教工程，具体规模：①封育保护工程：设立核心区界碑9处，实现封育面积6122hm²；②植被修复工程：实现生态造林2067.96hm²，疏林地提升1316.22hm²；③河流生态修复工程：实现河流近自然修复7.81km，河流生态湿地景观营造0.79km；④环境提升工程：实现乡村生活污水、生活垃圾治理10处，农业面源治理2867hm²；⑤科研宣教工程：实现科研监测设备布置100个，建立科研宣教馆3000m2，设立宣传教育牌6个，宁武县芦芽山生物多样性保护项目工程总投资18533.21万元。

## （二）主要内容及实施情况

### 该项目主要建设内容有警示保护工程、植被修复工程、河流生态修复工程、环境提升工程以及科研宣教工程。其中警示保护工程：设立核心区界碑19座，标识标牌19个，实现警示保护区域6122公顷；植被修复工程：实现生态造林2067.96公顷，疏林地提升1316.22公顷，五坝线两侧绿色廊道长约8.14km；河流生态修复工程：实现河流近自然修复8.75km；环境提升工程：实现乡村生活污水3处，农业面源治理2867公顷；科研宣教工程：现科研监测设备布置100个，建立科研宣教馆3045平方米，设立宣传教育牌6个。目前项目主体工程已完成80%，预计于六月底可全部完工。

（三）项目资金投入和使用情况

**1.资金投入情况**

根据宁武县行政审批服务管理局对项目初步设计批复文件，宁武县芦芽山生物多样性保护项目2020年度批复投资额18509.75万元，

2020年10月，根据《忻州市财政局关于下达2020年第四批政府债券资金及支出预算》（忻财债〔2020〕30号）的通知，下达宁武县第四批政府债券资金19000万元用于山水林田湖草项目，其中用于宁武县芦芽山生物多样性保护项目4175.1973万元。

**2.资金使用情况**

通过对项目财务资料的核查，2020年度宁武县芦芽山生物多样性保护项目实际支出4175.1973万元，无结余，预算执行率100%。

## （四）项目绩效目标

**1.总体目标**

以改善芦芽山国家级自然保护区生态环境条件，促进生物多样性提升为目标，逐步恢复项目区森林、草地、河流等生态系统的结构与功能，提升珍稀保护动植物栖息环境，促进生物多样性的保护与修复，为汾河上游生物多样性保护提供保障。

以科技创新为抓手，促进自然保护区生态监测、大数据分析、生物多样性保护的研究工作，从而提升生物多样性保护的技术储备，为后续生物多样性保护工作提供科学指导。

通过多种形式的宣教手段，提高当地群众生态意识，将生态保护理念转变成人们的自觉行动，达到人与自然和谐相处。

**2.具体目标**

（1）产出目标：

①植被修复工程：生态造林2067.96公顷，疏林地提升1316.22公顷，五坝线两侧绿色廊道长约8.14km；

②河流生态修复工程：河流近自然修复8.75km;

③环境提升工程：布置乡村生活污水3处，农业面源治理2867公顷；

④警示保护工程：设立核心区界碑19座，标识标牌19个，实现警示保护区域6122公顷；

⑤科研宣教工程：布置100个科研监测设备，建立科研宣教馆3045平方米，设立宣传教育牌6个。

以上建设内容按照批复时间建设完成，并及时组织验收，验收合格率达到100%；

（2）效益目标：

①森林植被覆盖率力争达到56.73%；

②通过河流近自然生态修复工程，水土流失治理率达到63%以上；

③提高乡村污水收集能力，完善村落基础设施建设，改善居民的人居环境。

④通过实施警示保护工程，减少人类活动对动物主要栖息地的干扰，促进核心区林草植被自然修复，使保护区动植物得到休养生息；

⑤通过科研宣教工程，布设科研监测点，研究珍稀动植物生物习性和人类活动对珍稀保护动植物的影响情况，对生态功能保护及生物多样性保护提供理论依据；

⑥建设宣传教育牌和科研宣教馆，充分挖掘地带性物种资源，加大法律法规和生物多样性保护宣传力度，提高公众参与和全民环保意识，为生物多样性保护提供思想理论和法律意识保障；

⑦项目区公众满意度达90%以上（含90%）。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的

本次绩效评价依据《宁武县财政局关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2020〕13号），对宁武县芦芽山生物多样性保护项目进行绩效评价。通过预算绩效评价，及时发现问题，总结经验，提出改进意见；一是为政府相关决策及下一年度预算安排提供依据；二是为林业局掌握项目动态、优化项目信息反馈机制、加强项目监管，进一步修改完善宁武县芦芽山生物多样性保护项目提供参考。

（二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县芦芽山生物多样性保护项目资金4175.1973万元，与此同时，对财政资金的监督、管理使用进行评价，根据评价结果，提出相关政策性意见。

绩效评价范围为宁武县芦芽山生物多样性保护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

根据财政资金计划下达时间、项目实施期限，项目绩效显现等因素，综合确定本次绩效评价基准日为2021年6月30日。

（四）绩效评价指标体系

**1.指标体系设计思路**

按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和山西省财政厅《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“突出项目资金、兼顾政策内容”的评价思路，结合宁武县芦芽山生物多样性保护项目的实际情况，本着全面反映宁武县芦芽山生物多样性保护项目的预算绩效管理情况，本着尽可能细化、量化、可操作的原则，结合计划标准、历史标准等制定指标的目标值，兼顾相关政策内容，设计形成了宁武县芦芽山生物多样性保护项目支出绩效评价指标体系，从决策、过程、产出和效益四个维度进行评价。

**2.权重设计思路**

本次绩效评价一级指标权重设计按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和山西省财政厅《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件要求执行，最终确定决策类指标权重占比20%，过程类指标权重占比20%，产出类指标权重占比30%，效益类指标权重占比30%。二、三级指标权重分值采用经验分配法，根据以往财政资金绩效评价指标体系权重的工作经验，对评价指标所代表的价值进行判断同时，根据二、三级指标与绩效目标的匹配性、在指标中的重要性、以及对一级指标的影响程度来合理确定评价指标的权重比例结构。

**3.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、25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、满意度问卷、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、方案实施完整性、组织机构健全性、项目管理规范性、政府采购规范性、日常监管有效性和档案管理规范性。产出类指标占权重分30分，从产出数量、产出质量、产出时效和产出成本四个角度考核项目实际完成率、质量达标率、完成及时率、成本节约率的情况。效益类指标占权重分30分，从项目的生态效益、可持续影响、满意度进行考核。

（五）绩效评价工作过程

接受宁武县财政局的委托后，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。具体工作分为前期准备、现场实施、报告撰写三个阶段。

**1.评价准备阶段**

根据山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件精神和《宁武县财政局关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2020〕13号）总体要求，明确评价目的和工作思路，联系林业局、施工方开展调研，收集相关政策文件和信息资料，编制绩效评价指标体系、评分标准和评价等级。

**2.组织实施阶段**

（1）围绕评价指标补充收集相关资料；

（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）满意度调查。向项目受益群体发放一定数量的满意度调查问卷，汇总受益群体对项目的意见及建议，形成满意度调查问卷分析。

（4）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。

**3.报告撰写阶段**

绩效评价组根据被评价单位的绩效情况，按要求撰写评价报告，并根据专家意见进一步完善、修改绩效评价报告，形成报告提交报送委托评价单位。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

宁武县芦芽山生物多样性保护项目绩效评价综合得分87.2分。评价等级为“良”。其中决策类指标得19分，过程类指标得18分，产出类指标得22.6分，效益类指标得27.6分。具体项目绩效得分见表3-1。

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 | 19 | 95% |
| 过程 | 20 | 18 | 90% |
| 产出 | 30 | 22.6 | 75.33% |
| 效益 | 30 | 27.6 | 92% |
| 合计 | 100 | 87.2 | 87.2% |

（二）评价结论

从现场调研情况看，通过实施宁武县芦芽山生物多样性保护项目，改善了芦芽山国家级自然保护区生态环境条件，促进生物多样性发展，逐步恢复项目区森林、草地、河流等生态系统的结构与功能，提升珍稀保护动植物栖息环境，促进生物多样性的保护与修复，为汾河上游生物多样性保护提供保障。但在以下几方面存在一些不足：项目实施过程不规范，变更手续不完备；个别村落植被存活率不达85%，后期需要补苗。

# 四、存在的问题

## （一）项目实施过程不规范，变更手续不完备

宁武县芦芽山生物多样性保护项目在2020年6月份通过可研批复后，立即组织招标工作，2020年9月14日确定EPC总承包方，2020年9月14日确定监理方，通过查看开工报审表于2020年9月18日已开工，但林业局未提供项目施工许可，初步设计报告于2020年12月30日初步设计正式通过审批。虽然项目有可行性研究报告及其批复文件来支撑项目前期建设，但项目建设“边施工边设计”违背了工程建设基本程序，增加了项目建设的不可预见性，项目建设随意性大，也给项目日常管理监督工作增加了阻碍。由于初步设计批复较晚，项目先行按照可研批复的建设规模及资金预算签订施工总承包合同，初步设计通过批复后，项目实际建设规模及资金预算改为初步设计批复内容，各项目可研批复及初步设计均存在不同程度的变更，但在评价过程中，林业局、施工方均未提供相关变更文件。

## （二）造林难度大，资金明显不足

宁武县造林区多为干旱土石山区，近年来随着造林任务的逐年增加，适宜造林地块所剩无几，剩余造林地大多是土少石头多，挖坑难度大，栽植大苗、容器苗，造林费用高，投资少，造林投资明显不足，使用裸根小苗造林成活率低，成效不明显。再者征地、架电等配套设施费用未列入项目预算，也影响到工程的实施进度。

## （三）禁牧令未严格执行，村落植被被羊啃的较多

按要求实行禁牧令是造林任务的监督职责，存在牛羊危害，管理难度大，造林面积大、涉及范围广，项目区传统的散养放牧习惯对新造林地造成了一定的危害，亟需破解林牧矛盾这一难题。经现场抽查发现个别村落存活率不达标。

# 五、相关建议

（一）规范项目实施程序，完善项目变更手续

建议林业局以后工作中要规范项目实施流程：一是做好项目前期准备工作，搞好项目立项前的调研和评估论证，避免项目设计深度不够，施工后发现个别设计内容不可行；二是要严格执行项目计划，计划一经批复，应严格按照计划施工，施工方不得擅自调整，如需调整的，经委托方同意，要及时履行报批手续。其次，要完善项目变更手续，由于项目在可研通过批复后，未通过初步设计批复就进行招标工作并开始施工，初步设计后对项目建设任务及资金预算均进行调整，根据《中华人民共和国预算法》（主席令第22号）要求，项目需要增加或者减少预算总支出的应当编制预算调整方案。建议林业局完善变更手续，补充调整方案，以反映项目实际建设任务目标及资金预算。

（二）加强后期管护，巩固造林成果

建议林业局及施工单位展开管护工作部署，明确管护重点，巩固造林绿化成果，建立造林绿化管护台账，加大对各个栽种点树木的管护、监控、巡查力度，特别是新栽幼树因人畜破坏或严重失水导致损毁死亡，安排后期补种，切实杜绝人畜、机械毁坏幼树等现象发生。加大管护宣传，营造爱林护绿氛围，在各个栽种点书写护林标语、张贴护林公告等，大力开展林木管护宣传，增强群众爱绿护绿意识，营造全民参与、齐抓共管、爱护树木的良好氛围。强化技术指导，科学开展抚育养护，组织技术人员对新栽树木进行全面排查，已成活的要加强抚育、除草、浇水能工作，确保树木成活。已死亡或快死亡的，要尽快补植，确保栽一棵，活一棵，造一片，成一片。