宁武县水利水保局2020年度

财政赤字国债专项资金绩效评价报告

（恢河干流生态植被建设工程项目）

单位名称：宁武县水利水保局

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

宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设工程项目

专项资金绩效评价报告

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《关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2021〕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10月对宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设项目专项资金进行了绩效评价，现将此次绩效评价情况报告如下。

一、项目基本情况

（一）项目概况

### 1.项目背景

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》中提出“山水林田湖是一个生命共同体”的理念，创新了中国特色的人地关系思想。习近平总书记指出：“人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树”。要统筹山水林田湖草系统治理，全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。

2015年10月，在中共十八届五中全会上党中央和国务院高度重视生态文明建设，会议提出“实施山水林田湖生态保护和修复工程，筑牢生态安全屏障，开展大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度”。2016年9月国家财政部、原国土资源部、原环境保护部为贯彻落实党的十八届五中全会提出的实施山水林田湖生态保护和修复工程、筑牢生态安全屏障这一精神，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）。文件指出各级部门首先应充分认识开展山水林田湖生态保护修复的重要意义，加快山水林田湖生态保护修复，实现格局优化、系统稳定、功能提升。山水林田湖生态保护修复工作关系国家生态文明建设和美丽中国建设进程，关系国家生态安全和中华民族永续发展。其次要积极推进山水林田湖生态保护修复工作，各地要认真学习领会并贯彻落实党中央、国务院关于开展山水林田湖生态保护修复的部署要求，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，以“山水林田湖是一个生命共同体”的重要理念指导开展工作，充分集成整合资金政策，对山上山下、地上地下、陆地海洋及流域上下游进行整体保护、系统修复、综合治理，真正改变治山、治水、护田各自为战的工作格局。最后要加强对地方开展山水林田湖生态保护修复的指导和支持，各地要充分认识加快推进山水林田湖生态保护修复工作的重大意义，积极行动起来，加强组织协调、健全体制机制、完善保障措施，切实抓好山水林田湖生态保护修复重大工程组织实施，推动生态环境状况持续改善，为美丽中国建设作出更大的贡献。

2017年10月，习近平总书记在中共十九大报告中强调“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，统筹山水林田湖草系统治理，实行最严格的生态环境保护制度，形成绿色发展方式和生活方式，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献”。同时中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中要求整合财政资金推进山水林田湖生态修复工程。

山西省委、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，着手恢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。

### 2.项目主要建设内容及实施情况

（1）主要建设内容

本项目为“恢河干流生态植被建设工程”，根据《宁武县恢河干流生态植被建设项目初步设计报告》及其批复文件，本项目主要建设内容如下：项目建设涉及暖水湾村、阳方村、马家湾村、大河堡村、西关村、刘家园村、杨庄村、坝上村八个村落。结合恢河干流沿线护堤林现状及河道两岸实际情况，建设长约13km，宽20m，面积约27.5公顷的护堤林。绿化带范围以防护林为主，主要以不同的乔木以纯林形式交替种植，关键节点采用自然式景观林种植，选取当地优势乡土种树且具有一定观赏功能的乔木为主（两种以上），形成复合混交群落，旨在打造一条天然绿色防护屏障林、水相伴相依，滨水林带覆盖的绿色森林通道。

项目总体布置：立于适地适树的原则上进行植物选择，以提高植物成活率，冀望适生品种在较短时间内使遭到破坏的生态系统逐步恢复或使生态系统向良性循环方向发展。对缺少护堤林带的部分补充乔灌草种植，多选用常绿植物进行设计如樟子松，油松等；补充波斯菊等开花地被，将裸露地表全面覆盖。针对山脚土壤裸露现象，主要采取纯林、乔灌草结合混交等模式进行生态修复，利用生态系统自我恢复能力，辅以人工措施，使遭到破坏的生态系统逐步恢复或使生态系统向良性循环方向发展，选择山杏等营造滨河花灌林带，选择馒头柳，新疆杨等生命力较强，耐贫瘠的乔木进行植被种植。针对生境破坏严重的河段，模拟自然生态，进行灌草栽植恢复植被，重塑河道生态系统，使河道恢复近自然状态。选择拂子茅等耐水湿植被进行植被建设。

（2）项目实施情况

由于上级领导部门要求水利水保局尽快开展山水林田湖草项目建设工作，因此水利水保局在项目可行性研究报告通过批复后立马组织施工，由于首次开工于2020年9月底，项目在短暂施工后进入霜冻期，不利于施工，且项目初步设计批复于2021年完成，因此，本次绩效评价对两次施工时段的完工工程量均进行梳理汇总，具体项目各时段实际建设进度如下：

截止2020年12月31日，项目实际完工量为：馒头柳1028株，樟子松1294株，金枝槐477株，新疆杨713株，北京栾436株，金叶白蜡222株，云杉50株，山杏332株，丛生榆叶梅775株，整理绿化用地62190.48㎡。

按照已完工建设成本与预算投资成本对比核算项目进度的方法，截止2020年12月31日，项目已完工工程量投资额约357万元，占工程总预算投资成本2919.91万元的12.23%。

截止2021年7月，项目实际完工量为：栽种馒头柳274株，油松A242株，油松B3452株，云杉A22株，樟子松2922株，黄金槐2212株，新疆杨782株，山杨1709株，北京栾A37株，北京栾B547株，金叶白蜡A75株，金叶白蜡B149株，云杉B2300株，山杏A6株，山杏B288株，丛生榆叶梅A50株，丛生榆叶梅B1411株，北美海棠A153株，北美海棠B104株、紫丁香181株，紫叶矮樱174株，连翘1089.9㎡，黄刺玫20069.77㎡，红王子锦带685.62㎡，缀花草坪138132.86㎡，波斯菊20258.9㎡，黑心菊1309.02㎡，红蓼8450.45㎡，水葱2002.27㎡，千屈菜34971.09㎡，拂子茅12044.91㎡，整理绿化用地239014.79㎡。土方开挖55000m³，土方回填60000m³。

按照已完工建设成本与预算投资成本对比核算项目进度的方法，截止2021年7月，项目已完工工程量投资额约2316.12万元，占工程总预算投资成本2919.91万元的79.32%。

（二）项目资金投入及使用情况

**1.项目资金投入情况**

根据《宁武县行政审批服务管理局关于宁武县恢河干流生态植被建设项目初步设计的批复》（宁审管许可〔2021〕16号）文件，本项目批复初步设计预算总投资核定为3349.09万元。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，其中水利水保局恢河干流生态植被建设工程项目915.22万元。

**2.项目资金使用情况**

通过对项目财务资料的核查，2020年度水利水保局山水林田湖草项目到位资金915.22万元，实际支出915.22万元，预算执行率100%，具体资金支出情况见下表1-1：

表1-1 2020年项目资金支出明细

| **项目** | **收款单位** | **中标金额** | **支付金额** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 恢河干流生态植被建设工程 | 太原市政建设集团有限公司 | 3481.37 | 873.29 | 工程预付款 |
| 河南省景观规划设计研究院有限公司 | 54.75 | 13.69 | 工程设计费 |
| 河南省地矿建设工程（集团）有限公司 | 50.15 | 12.54 | 工程勘测费 |
| 山西宏强建设工程监理有限公司 | 62.80 | 15.70 | 工程监理费 |
| **合计** | **3649.07** | **915.22** | **--** |

## （三）绩效目标

1.项目总体目标

宁武县为恢河源头，是下游地区的生态贡献区，又是生态脆弱区，老百姓生活上喝不上水、生产上用不上水、景观上看不上水、生态上受不了益。通过开展恢河干流河道整治、治沙清水、拦河蓄水工作，打造水域景观并保证行洪安全；通过恢河河道治理、湿地建设及生态防护林（水土保持林）建设，促进治理段附近生态恢复，美化环境，形成区域“小气候”，呈现人水和谐新景象；通造林绿化、湿地建设能涵养水源、保持水土、净化水质，营造生态宜居，自然和谐的居家之地。通过项目建设促进生态环境持续改善，促进宁武转型发展、可持续发展；重现恢河河流水量丰沛起来、水质好起来、风光美起来的生态景观。

2.项目具体目标

（1）产出目标：结合恢河干流沿线堤防林现状及河道两岸实际情况，建设长约13km，宽20m，面积约27.5hm²的护堤林工程，恢复植被，恢复生境。

（2）生态效益：通过项目建设，提高林草覆盖面积27.5hm²，提高水涵养面积27.5hm²，减少水土流失面积。提升生态系统自我修复能力，增强生态系统稳定性。

（3）社会效益：通过项目建设，使项目建设区域内约30000人口受益，改善人居环境，提高生活质量，促进试点区社会发展与环境改善的和谐统一，保障生产、生活和生态的永续发展。

（4）可持续影响：可持续促进恢河流域水环境质量的改善，使得宁武县区域内省控、国控断面水质基本达到水环境功能区划要求。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

为贯彻国家、省委、市委〈关于全面实施预算绩效管理的意见〉指示精神，实现预算和绩效管理一体化，着力提高财政资源配置效率和使用效益，改变预算资金分配的固化格局，提高预算管理水平和政策实施效果。通过本次绩效评价工作全面反映宁武县水利水保局牵头实施山水林田湖草项目所涉及的项目产出、资金收支的经济性、效率性、效益性和公平性，及时发现问题，分析原因，提出建议，总结经验，加强财政支出管理，科学配置资源，提高财政专项资金使用效益。

（二）评价对象与范围

本次绩效评价对象是2020年度宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设项目及财政赤字国债专项资金915.22万元。

本次绩效评价范围是2020年度宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设项目及财政赤字国债专项资金915.22万元，对项目建设过程、产出效益、资金使用等方面进行综合评价。

（三）评价基准日

本次绩效评价基准日为2021年07月02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《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，结合宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设项目的实际情况，本着全面反映宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设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，设计形成了宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设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、12项二级指标、22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、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，从项目的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响、满意度进行考核。具体指标体系详见下表：

## （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《关于开展2020年度项目支出绩效评价工作的通知》（宁财字〔2021〕13号）总体要求，明确评价目的和工作思路，联系主管单位、实施单位开展调研，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

宁武县水利水保局恢河干流生态植被建设项目得分84.54分，评价等级为“良”，具体项目得分及评价等价如下表3-1：

表3-1 项目得分明细表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **权重分值** | **实际得分** | **得分率** |
| A决策 | 20 | 20 | 100% |
| B过程 | 25 | 17 | 85% |
| C产出 | 30 | 20.35 | 67.84% |
| D效益 | 30 | 27.19 | 90.16% |
| 合计 | 100 | 84.54 | 84.54% |

（二）评价结论

从现场调研情况看，项目基本按照计划完成了年度工作任务，资金支出严格执行了相关政策规定，通过项目建设，栽种生态林、护堤林、堤防防护林等生态植物，配合新建的河堤，有效减少了地表固定污染物落入恢河干支流，提高了恢河干流水质净化能力，改善了河道水质质量。在保持水土、防风固沙、调节气候、净化空气的同时，改善了项目实施区域附近的生态环境和人居环境。但同时存在一些问题，如：项目实施流程不规范，变更手续不完备，部分施工点与当地村民存在纠纷，影响了项目建设进度。

四、存在问题

（一）项目实施流程不规范，变更手续不完备

根据对项目资料的核查，评价组发现宁武县水利水保局山水林田湖草项目在2020年6月份可研批复通过后，立即组织招投标工作，2020年9月份，确定了项目勘察、设计、施工、监理中标单位，与中标单位签订了项目勘察、设计、施工总承办合同和项目监理合同。9月中旬各项目正式开始施工。各项目初步设计报告于2020年10月完成编制，2021年1月底项目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，项目先行按照可行性研究报告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，且项目进度表，存在实际栽种树木数量远超计划栽种数量的情况，评价过程中，水利水保局未提供相关变更文件。

（二）部分施工地点与当地村民存在土地纠纷影响项目建设进度

本项目在项目建设区域内与当地村民存在土地纠纷，据了解当地村民反映项目建设区域占用了村民土地，导致项目部分护坝工程一直停工延期，而由于恢河源头生态建设部分植物需等待护坝建成后才能进行栽种工作，因此两项工程在下余庄至庙儿沟段施工地点交叉处均处于停工状态台，需等待纠纷解决后才能修建护坝，栽种护堤林。

五、相关建议

（一）规范项目实施流程，完善项目变更手续

项目前期规划工作，是项目建设成功的关键。建议水利水保局以后工作中要规范项目实施流程：一是要按照国家和省对项目建设的指导思想、目标任务来安排项目建设内容，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，项目建设出现边勘察、边设计、边施工的“三边”现象；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，不得擅自调整，项目建设内容确需调整的，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，但水利水保局未进行变更手续，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。建议水利水保局完善变更手续，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）统筹协调，有序推进项目建设

首先，应分析阻碍项目建设的主要原因，研究赶工措施；其次，可以考虑重新调整施工进度计划，进一步细化项目建设进度计划；把生产任务责任落实到各管理人员，明确责任。加强生产调度、协调管理，合理安排施工顺序，提前准备，及时组织动态管理，统筹协调各方关系，有序推进项目建设。