宁武县水利水保局2020年度恢河河道水质改善治理工程绩效评价报告

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2020年度恢河河道水质

改善治理工程绩效评价报告

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〔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7月对宁武县水利水保局2020年度恢河河道水质改善治理工程进行了绩效评价，现将此次绩效评价情况报告如下。

一、基本情况

（一）项目背景

2013年11月，习近平总书记指出“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，在党的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月财政部、原国土资源部、原环境保护部为贯彻落实党在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。

（二）主要内容及实施情况

（1）主要内容。项目建设范围起点位于阳方口村附近，北至恢河宁武县界，涉及河道总长约3.1km，总面积约30hm²，其中水源涵养区面积约27.72hm²，生态种植林区2.28hm²。

水源涵养区总体布置为：在保证河道自身功能的前提下，结合现状河道生态，对两岸进行水生植物补植，以恢复河道生态为主，补植能够吸收氨氮，耐污能力强的水生植物，打造会呼吸的生态河，对项目区内恢河段进行水资源涵养，调节气候促进自然界水分良性循环。

生态种植林区总体布置为：生态种植林区位于水质监测站北侧高地上，种植林面积为2.28hm²，现状为荒地，为改善生物多样性，提升生态功能，对荒地进行生态造林，造林树种选择山杏，北美海棠，沙棘等乡土植物，根据山地走势在较为平坦的地区片状混交种植，创造出更大的生态效益与经济效益。

（2）项目实施情况：由于上级领导部门要求宁武县水利水保局尽快开展山水林田湖草项目建设工作，因此宁武县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，具体各时段实际建设进度如下：

截至2020年12月31日，项目实际完工量为：阳方口大桥下换填土方8000m²、阳方口大桥下东侧修砂卵石路面500m、污水检测站北平整土地5000m²并换填1500m²、污水检测站北平整土地500m²并换填150m²。

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，截至2020年12月31日，项目已完工工程量投资额约64.96万元，占工程总预算投资成本1167.50万元的5.56%。

截至2021年7月，项目实际完工量为：土方换填21000m²；垃圾清运22800m²；砂砾石路面500m；云杉550株；油松342株；白蜡642株；旱柳66株；金叶榆335株；新疆杨218株；山楂50株；垂丝海棠147株；北美海棠313株；山杏233株；连翘1318m²；沙棘355m²；黄刺玫354m²；荻896m²；胡枝子257m²。

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，截至2021年7月，项目已完工工程量投资额约167.20万元，占工程总预算投资成本1167.50万元的14.32%。

（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，恢河河道水质改善治理工程2020年度批复投资额1393.43万元，2020年10月，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，其中用于宁武县水利水保局恢河河道水质改善治理工程616.61万元。

**2.资金使用情况**

通过对项目财务资料的核查，2020年度宁武县水利水保局恢河河道水质改善治理工程实际支出616.61万元，无结余，预算执行率100%，资金支付明细如下表1-1：

表1-1 项目资金支出明细

| **收款单位** | **中标金额（万元）** | **支付金额（万元）** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- |
| 鸿达建设有限公司 | 2,263.25 | 586.90 | 工程预付款 |
| 人禾设计工程集团有限公司 | 41.84 | 10.46 | 工程设计费 |
| 中国兵器工业北方勘察设计研究院有限公司 | 33.70 | 8.43 | 工程勘测费 |
| 山西安宇建设监理有限公司 | 43.30 | 10.82 | 工程监理费 |
| **小计** | **2,382.09** | **616.61** | **--** |

（四）项目绩效目标

**1.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；通过造林绿化、湿地建设、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。

**2.具体目标**

（1）产出目标：在批复工期内完成项目建设任务，建设水源涵养区面积27.72hm²，主要栽种芦苇、千屈菜、水葱等水生植物。生态种植林区2.28hm²，主要栽种山楂、山杏油松等植物。在批复工期内完成建设任务，栽种植物数量100%达标，存活率≥95%，项目总投资不超过预算批复。

（2）生态效益：通过项目实施，提高林草覆盖面积2.28hm²，提高水源涵养区面积27.72hm²，促进治理段附近生态恢复、美化环境、形成区域“小气候”、保护生物多样性、保持水土涵养水源，呈现人水和谐新景象。

（3）社会效益：通过项目建设，使项目建设区域内约20000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、绩效评价工作开展情况

（一）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2020年度恢河道水质改善治理工程所涉及的项目产出、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）评价对象和范围

本次绩效评价对象和范围是宁武县水利水保局2020年度恢河河道水质改善治理工程及2020年度财政赤字国债专项资金616.61万元，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2020年度恢河河道水质改善治理工程的实际情况，本着全面反映宁武县水利水保局2020年度恢河河道水质改善治理工程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2020年度恢河河道水质改善治理工程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、23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、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、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资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、建设方案完备性、建设流程规范性、合同执行有效性、施工协调有效性和验收及时性。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、生态效益、可持续影响进行考核。

（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〔2021〕13号）总体要求，明确评价目的和工作思路，联系宁武县水利水保局、施工单位开展调研，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2020年度恢河河道水质改善治理工程绩效评价综合得分64.01分。评价等级为“中”。其中决策类指标得20分，过程类指标得15分，产出类指标得15.15分，效益类指标得12.86分。具体项目绩效得分见表3-1。

表3-1 项目绩效得分总表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **一级指标** | **权重分值** | **实际得分** | **得分率** |
| A决策 | 20 | 20 | 100% |
| B过程 | 20 | 15 | 75% |
| C产出 | 30 | 15.15 | 50.5% |
| D效益 | 30 | 12.86 | 42.87% |
| 合计 | 100 | 63.01 | 63.01% |

（二）评价结论

**1.决策指标**

本项目依据《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）》、《山西省汾河中上游山水林田湖草生态保护修复工程试点（忻州）区实施方案（2018-2020年）》、《宁武县山水林田湖草生态保护修复工程试点项目恢河干支流河道生态治理工程可行性研究报告》及项目初步设计报告开展工作，项目立项程序规范、依据充分。项目按照建设规模设置了绩效目标，通过可衡量的指标值予以体现。

**2.过程指标**

项目管理制度健全，制度执行有效，项目建设过程中，施工单位按照项目设计批复要求进行施工，监理单位、宁武县水利水保局领导小组对项目整体进行监督管理。项目专项资金预算执行率高达100%，资金使用合规、层层审批、专款专用。但是由于项目未等到初步设计批复就开始施工，建设流程有待规范，解决项目突发性问题或困难的方式方法需要加强提高。

**3.产出指标**

由于项目部分审批手续较晚，原材料供应不足等原因，项目整体建设进度滞后，截至2021年7月，项目未完工，仍在建设期间，工程已完成生态种植林建设任务，但水涵养区建设任务因施工区域发生调整，需等批复手续通过后施工，项目整体完工进度占总施工规模的14.32%。

**4.效益指标**

由于项目仍在建设期，项目实际产生的效益与预期效益存在差异，项目主要的效益为：通过生态林及水生植物、地被植物等栽种，提高恢河干流及支流林草覆盖面积和水源涵养面积，保持了各项目建设区域水土，降低了水土流失面积，改善了恢河干流及支流的水源水质；同时改善建设区域生态环境，提高人居环境质量，提升县城生态形象。

四、存在的问题

根据对项目资料梳理及现场核查，恢河河道水质改善治理工程存在的主要问题如下：

（一）项目整体实施进度滞后

评价工作中，项目实际建设实施进度滞后，影响项目实施进度的原因主要有以下几点：

**1.项目实施流程不规范。**由于项目实施流程不规范，考虑到项目建设规模及资金预算可能存在调整变更，因此2020年在短暂施工后，需等待项目初步设计批复通过后才能继续组织施工。

**2.当地气候影响。**项目首次开工于2020年9月中旬，在短暂施工后，宁武县进入低温霜冻期，由于天气寒冷，影响植物成活，栽种工作无法进行，无法继续组织施工。

**3.变更批复手续不全。**本项目水生植物由于栽种地点发生变更需调整施工地点，但截至2021年7月，变更未取得批复，导致项目延期。

（二）初步设计部分内容未结合实际

**1.建设工期。**通过对项目资料核查，项目总承包合同和初步设计报告中，项目建设总工期共4个月，其中，勘察设计期限1个月，主体工程建设期限4个月。项目实际于2020年9月中旬首次开工，马上进入宁武县霜冻期，且项目受其他因素影响，一度处于停工状态，建设工期仅4个月未考虑当地实际气候和其他因素。

**2.水生植物。**本项目在河道栽种大面积水生植物以提高涵养水源的能力，净化恢河水质。据了解，宁武县由于气候原因，汛期短时强降雨、大风等天气较为频繁。在河道栽种水生植物是否能够抗住山洪冲刷存在很大的不确定性，若突发较大的山洪，很可能损毁已栽种的水生植物，造成项目资金浪费。

五、有关建议

（一）统筹协调，有序推进项目建设

首先，应分析阻碍项目建设进度的主要原因，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。

（二）多方面考虑问题编制项目建设方案

建议宁武县水利水保局要加强对项目建设方案的编制工作及编制完成后的审核工作，要结合当地实际情况，本项目中虽然栽种水生植物对水源涵养能够发挥巨大作用，但由于项目实际栽种是正值雨季，山洪多发，新栽种水生植物生存能力弱。实际实施过程中，栽种水生植物时临时变更施工点，影响了项目整体建设进度。因此，宁武县水利水保局应在以后工作中对项目相关建设方案进行更加严格的审核，合理规划，保障项目有序推进。