宁武县水利水保局2020年度恢河流域支沟综合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年度恢河流域支沟综合

治理工程支出绩效评价报告

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年度恢河流域支沟综合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月国家财政部、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。**本项目为“恢河流域支沟综合治理工程”，根据《恢河流域支沟综合治理工程初步设计报告》及其批复文件，本项目主要建设内容如下：项目建设涉及前碌碌湾村沟、西栈沟、硫磺沟等8条支沟，涉及总长约28.3km。河道清淤疏浚工程，长1.6km；新建浆砌石堤防8.6km，格宾护坡8.5km，格宾护脚4.5km；支沟沿线植被建设面积约10.56hm²。

项目总体布置：首先清理部分河道内堆积大量垃圾及其他杂物，后根据各条支沟实际情况新建或修补浆砌石堤防，护脚护坡，在支沟两侧栽种景观防护林，形成观赏性、参与性强的景观林带，打造立体化的岸线空间。

**（2）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，具体各项目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：M7.5浆砌块石挡墙12965m³；河道清淤15000m³。

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523.88万元，占工程总预算投资成本4,453.21万元的11.76%。

截至2021年7月项目实际完工量为：河道疏浚（运距5㎞）6005m³；土石方开挖181660m³；土石方回填160150m³；砂砾石开挖9830m³；M7.5浆砌石挡墙28673m³；格宾石笼护坡9707m³；350g/㎡土工布29412m³；100PVC排水管3660m³；聚乙烯闭孔泡沫板5890m³；北京杨300株；山杨240株；国槐102株；刺槐262株；旱柳401株；复叶槭150株；樟子松402株；油松209株；云杉140株；山桃340株；山杏100株；榆叶梅155株；紫叶矮樱150株；丁香303株。

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2,113.92万元，占工程总预算投资成本4,453.21万元的47.47%。

（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，本项目初步设计投资5,136.95万元，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19,000万元用于山水林田湖草项目，其中宁武县水利水保局山水林田湖草项目1,183.70万元。

**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山水林田湖草项目到位资金1,183.70万元，实际支出1,183.70万元，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

| **收款单位** | **中标金额** | **支付金额** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- |
| 山东安澜工程建设有限公司 | 4504.65 | 1129.66 | 工程预付款 |
| 中国电建集团北京勘测设计研究院有限公司 | 137.38 | 34.34 | 工程勘测设计费 |
| 四川同创建设工程管理有限公司 | 78.80 | 19.70 | 工程监理费 |
| 小计 | 4720.83 | 1183.70 | -- |

（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；开展支沟治理可进一步防止山洪、水土流失、山体滑坡等自然灾害的发生，极大改善恢河流域的生态环境。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.具体目标**

（1）产出目标：项目对前碌碌湾村沟、西栈沟、硫磺沟等8条支沟，涉及总长约28.3km。河道清淤疏浚工程，长1.6km；新建浆砌石提防8.6km；格宾护坡8.5km；格宾护脚4.5km；支沟沿线植被建设面积约10.56hm²。

（2）生态效益：通过项目建设，保护耕地面积10000亩，提高支沟防洪能力，减少河道淤积。在支沟两岸栽种护堤植物，提高项目区林草覆盖面积，由原来的1.56%提升至5%，涵养水源，提高支沟蓄水能力。

（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：持续减少项目建设区域水土流失面积，提高保持水土能力。

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）评价对象和范围

本次绩效评价对象是宁武县水利水保局2020年度恢河流域支沟综合治理工程。

本次绩效评价范围是宁武县水利水保局2020年度恢河流域支沟综合治理工程及财政赤字国债专项资金1,183.7万元，对各项目建设过程、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7月2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年度恢河流域支沟综合治理工程的实际情况，本着全面反映宁武县水利水保局2020年度恢河流域支沟综合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年度恢河流域支沟综合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。

（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年度恢河流域支沟综合治理工程绩效评价综合得分67.25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17.8分，效益类指标得14.45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** | **得分** | **得分率（**%**）** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 20 | 100% |
| 过程 | 20 | 15 | 75% |
| 产出 | 30 | 17.8 | 59.33% |
| 效益 | 30 | 14.45 | 48.17% |
| 合计 | 100 | 67.25 | 67.25% |

（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，由于原材料供应不足等原因导致项目长期处于停工状态，截至2021年7月项目未完工，未组织验收。

**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，各条支沟均未完工，由于支沟未完成建设，支沟周围栽种工作滞后，项目整体完工进度占总施工规模的47.47%。

**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：通过支沟建设，提高了余庄乡、凤凰镇、阳方口镇3个乡镇8个村的防洪能力，减少河道淤积，提高支沟泄洪能力，保护了支沟两岸人民生命财产安全。

四、存在的问题

（一）项目整体实施进度滞后

评价工作中，评价组发现项目整体实际建实施进度滞后，据了解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，因此各项目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，各项目由于天气寒冷，无法继续组织施工。

**3.原材料原因**

项目主要建设任务是修建护堤护坝，需要大量石料，由于当地政策原因，仅有两家石料厂能够提供石料，且项目建设期正值百年党庆，为加强对安全施工的管理，对重型运输车辆也有严格要求，项目修建护堤护坝的石料严重供应不足，导致项目延期。

（二）项目进度表内容较少，具体完工成本计算依据不足

项目实际建设过程中每周按照各项目实际建设进度填写项目进度表上报宁武县水利水保局，项目进度表包括宁武县水利水保局2020年度恢河流域支沟综合治理工程、工程标段、主要工程量、上周完成量、本周完成量、累计完成量、完成投资额、完成投资占比。项目进度表基本可以反映各项目建设进度，但通过项目进度表及各项目初步设计报告对比，评价组发现项目进度表缺少完工投资额计算依据，评价组对每个项目完工量与各项目初步设计预算书进行对比后，各项目累计完成量×初步设计预算单价的结果与各项目施工单位计算金额存在差异，虽然项目进度表对各项目建设进度进行了汇总，但缺少累计完工投资额准确计算依据。

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。

建议宁武县水利水保局成立项目应急小组，结合各项目实际情况编写应急预案，分析各种突发性问题或困难出现的原因，提出解决办法，协调各方，解决项目在建设过程中出现的原料供应、民事纠纷、批复手续等各种问题。应急小组及小组成员要加强日常演练，提高应急处理能力，避免项目应突发性问题或困难出现长时间停工状态。

（二）增加项目进度表实质性内容，明确各工程量计算依据

项目进度表是项目建设期成本计算的有效依据，建议宁武县水利水保局完善补充项目进度表内容，各施工单位应在进度表中准确反映各项目工程标准主要工程量及预算单价，在汇报项目进度时，按照初步设计预算工程量及预算单价核算完工成本。在填写进度表时应增加监理单位、领导小组意见，三方一致同意后方可申报。宁武县水利水保局可按月份、季度或其他方式组织项目中期验收工作，对各项目单位一定期限内申报的工程量进行验收审核，保证项目申报完工量符合实际，确保项目资金用到实处，充分发挥应有作用。