宁武县水利局恢河源头生态建设工程项目

专项资金绩效评价报告

部门名称：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

宁武县水利局恢河源头生态建设工程项目

专项资金绩效评价报告

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水利水保局2020年恢河源头生态建设工程项目专项资金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）项目概况

### 1.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。

### 2.主要内容及实施情况

（1）主要建设内容

本项目为“恢河源头生态建设工程”，根据《恢河源头生态建设工程初步设计报告》及其批复文件 ，本项目主要建设内容如下：建设工程分为护堤林及堤防防护林、山体生态防护林两部分。工程起点南至011乡道与宁白线交汇处，往北经过小木厂村、大木厂村、上余庄村、下余庄村，终点至西栈沟，总长度约6.3km，总建设面积约161.82hm²，其中护堤林及堤防防护林面积约6.52hm²，山体生态防护林面积约155.30hm²。

堤防防护林和护堤林总体布置为：在建设区河道内规划为堤防防护林，种植水生植物已达到改善水质涵养水源的作用，河道两岸为护堤林，种植旱柳、青杨、丁香等营造乔灌混交林，减少日常生活垃圾及粉尘对水源的污染。

生态防护林总体布置为：河道东侧山体为生态防护林建设区域，主要是补植落叶松、山杏、山杨等营造针阔、乔灌混交林，保持水土，减少沙土流入河道，改善河道水质。

（2）项目实际进度

由于上级领导部门要求水利局尽快开展山水林田湖草项目建设工作，因此水利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：

截止至2020年12月31日，项目实际完工量：栽植旱柳1985株养护浇水、做防冻；栽植新疆杨1680株养护浇水、做防冻；栽植山杏666株养护浇水、做防冻；栽植丁香A1908株养护浇水；栽植榆叶梅1832株养护浇水；栽植连翘5873m²养护浇水；栽植黄刺玫5630m²养护浇水；栽植丁香B6120m²养护浇水；栽植拂子矛12036m²养护浇水；种植波斯菊5458m²养护浇水；种植草坪2000m²养护浇水；种植野花组合12697m²养护浇水；整理绿化用地59772m²；栽植油松23925株养护浇水；栽植油松3911株养护浇水；栽植华北落叶松86035株养护浇水；栽植山杨11889株养护浇水；栽植沙棘80843株养护浇水。

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，截止至2020年12月31日，项目已完工工程量投资额约1377.96万元，占工程总预算投资成本1604.75万元的85.87%。

截止至2021年7月，项目实际完工量：栽植旱柳1197株及养护浇水；栽植新疆杨1680及株养护浇水；栽植山杏813株及养护浇水；栽植丁香A338株养护浇水；栽植榆叶梅146株养护浇水；栽植连翘716m²养护浇水；栽植黄刺玫5983m²养护浇水；栽植丁香B6782m²养护浇水；栽植拂子矛14036m²养护浇水；种植波斯菊716m²养护浇水；栽植马蔺4769m²养护浇水；种植草坪2000m²养护浇水；种植野花组合12697m²养护浇水；整理绿化用地59772m²；栽植油松111605株养护浇水；栽植油松3911株养护浇水；栽植华北落叶松73707株养护浇水；栽植山杨11889株及养护浇水；栽植沙棘99956株养护浇水。

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，截止至2021年7月，项目已完工工程量投资额约1380.09万元，占工程总预算投资成本1604.75万元的86%。

### 3.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，恢河源头生态建设工程2020年度批复投资额1911.98万元，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，其中用于水利局恢河源头生态建设工程285.65万元。

（2）资金使用情况

通过对项目财务资料的核查，2020年度水利局恢河源头生态建设工程实际支出285.65万元，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

| **项目** | **收款单位** | **中标金额** | **支付金额** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 恢河源头生态建设工程 | 山西二建集团有限公司 | 3251.60 | 248.62 | 工程预付款 |
| 人禾设计工程集团有限公司 | 51.44 | 12.86 | 工程设计费 |
| 中国兵器工业北方勘察设计研究院有限公司 | 46.34 | 11.59 | 工程勘测费 |
| 四川同创建设工程管理有限公司 | 50.30 | 12.58 | 工程监理费 |
| **小计** | **3399.68** | **285.65** | **--** |

## （二）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。

**2.具体目标**

（1）产出目标：总建设面积约161.82hm²，其中护堤林及堤防防护林面积约6.52hm²，山体生态防护林面积约155.30hm²。

（2）生态效益：通过项目建设，提高林草覆盖面积1.61hm²、提高水涵养面积155.30hm²。

（3）社会效益：通过项目建设，使项目建设区域内约60000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

根据绩效评价中发现的问题，分析原因，提出建议，为财政部门规范和加强财政专项扶贫资金管理，提高资金使用效益，科学配置资源，提高财政资金的使用效益，为合理安排以后年度财政预算安排提供重要的参考依据。

## （二）绩效评价对象和范围

本次绩效评价对象是宁武县水利局“恢河源头生态建设工程”及2020年度财政赤字国债专项资金285.65万元。

本次绩效评价范围是宁武县水利局“恢河源头生态建设工程”及2020年度财政赤字国债专项资金285.65万元，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）绩效评价时段及基准日的确定

本次绩效评价基准日为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）、《山西省项目支出绩效评价管理办法》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、管理制度健全性和制度执行有效性的情况。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。效益类指标占权重分30分，从项目的社会效益、经济效益、可持续性进行考核。

表2-1 绩效评价指标体系

| **一级指标** | **分值** | **二级指标** | **分值** | **三级指标** | **分值** | **目标值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| A决策 | 20 | A1项目立项 | 8 | A101立项依据充分性 | 5 | 充分 |
| A102立项程序规范性 | 3 | 规范 |
| A2绩效目标 | 6 | A201绩效目标合理性 | 3 | 合理 |
| A202绩效指标明确性 | 3 | 明确 |
| A3资金投入 | 6 | A301预算编制科学性 | 4 | 科学 |
| A302资金分配合理性 | 2 | 合理 |
| B过程 | 20 | B1资金管理 | 8 | B101资金到位率 | 3 | 100% |
| B102预算执行率 | 3 | 100% |
| B103资金使用合规性 | 2 | 合规 |
| B2组织实施 | 12 | B201管理制度健全性 | 2 | 健全 |
| B202制度执行有效性 | 2 | 有效 |
| B203建设方案完备性 | 3 | 完备 |
| B204建设流程规范性 | 2 | 规范 |
| B205施工协调有效性 | 2 | 有效 |
| B206验收及时性 | 1 | 及时 |
| C产出 | 30 | C1产出数量 | 10 | C101实际完成率 | 10 | 100% |
| C2产出质量 | 10 | C201质量达标率 | 10 | 100% |
| C3产出时效 | 5 | C301完成及时性 | 5 | 100% |
| C4产出成本 | 5 | C401成本节约率 | 5 | ≥0% |
| D效益 | 30 | D1生态效益 | 12 | D101提高林草覆盖面积 | 6 | -- |
| D102提高水涵养面积 | 6 | -- |
| D2社会效益 | 6 | D201受益总人口 | 6 | -- |
| D3可持续影响 | 6 | D301持续改善恢河水质 | 6 | -- |
| D4满意度 | 6 | D401受益群众满意度 | 6 | ≥90% |
| 合计 | 100 | -- | 100 | -- | 100 | -- |

## （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组织评价人员业务培训、实施过程的协调和督导。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

（1）制定项目评价实施方案。在收集、审核资料的基础上，和主管部门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，于9月25日前报宁武县财政局统计评价股审核。

（2）确认项目评价实施方案。宁武县财政局于9月30日前组织预算绩效评价专家对上报的项目评价实施方案及指标体系进行审核论证。

### 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，根据经审核后的评价工作方案，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，因项目涉及村（居民）较多，本次绩效评价将采用抽样调查进行实地考察验证。

（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。与被评价机构（单位）交换意见后，对报告进行修改完善，形成评价结论，于10月30日前将评价报告报送宁武县财政局审核。根据专家意见进一步完善、修改绩效评价报告，于12月30日前形成终稿，并提交正式绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）总体评分结果

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2020年生态环境局水污染防控与修复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，最终形成如下评价结果，详见表3-1。

2020年生态环境局水污染防控与修复治理项目资金绩效评价得分为78.94分，评价等级为“中”。

表3-1 项目绩效评价评分表

| **一级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 19 | 95% |
| 过程 | 20 | 15 | 75% |
| 产出 | 30 | 23.60 | 78.67% |
| 效益 | 30 | 21.34 | 71.33% |
| 合计 | 100 | 78.94 | 78.94% |

## （二）评价结论

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。水利局山水林田湖草项目管理制度健全，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、水利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，由于项目建设进度滞后，截止至2021年7月，项目未完工，未组织验收。

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，截止至2021年7月，项目未完工，仍在建设期间，工程已完成大部分生态种植林及水生植物栽种任务，但由于部分栽种点与恢河干流生态植被建设项目存在交叉，需等河坝建成后施工，项目整体完工进度占总施工规模的86%；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，提高恢河干流林草覆盖面积和水源涵养面积，保持了项目建设区域水土，降低了水土流失面积，改善了恢河干流水源水质；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，恢河源头生态建设工程存在的主要问题如下：

（一）恢河源头生态建设项目栽种植物需加强管护

恢河源头生态建设工程堤防防护林建设内容为栽种水生植物，包括在河道种植观赏草类——佛子茅，规格为高度30-40cm，冠幅≥20cm。通过实地查看，种植于河道的佛子茅整体生长规模小于设计规模，且实地查看时正处于宁武雨季，在河道栽种的水生植物，本身生长规模已经不达标，在雨水、洪水冲击后是否能够存活存在很大不确定性，可能会造成项目资金浪费。

位于河道东侧山体的生态防护林在山坡及半山腰的新栽种树苗存在被羊群、野生动物啃食、山顶落石砸毁的现象，且部分树坑周围杂草较多，不利于植物生长。新栽种的杏树密度大，生长后容易出现树枝交叉的情况，不利于植物成活。

（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）加强后期管护，落实管护责任

建议水利局及各项目施工单位、监理单位展开管护工作部署，明确管护重点，巩固造林绿化成果。各项目应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，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。

（二）多方面考虑问题编制项目建设方案

建议水利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，水利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。