宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

部门名称：宁武县汾河治理事务中心

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

宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

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汾河治理事务中心2020年统筹整合财政资金开展了绩效评价，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

党的十八大以来，习近平总书记在多个场合反复强调，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，要深刻认识加强生态文明建设的重大意义。以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，使生态文明建设成为“五位一体”总体布局中不可或缺的重要内容，“美丽中国”成为社会主义现代化强国的奋斗目标。

2016年国务院办公厅发布了《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号），提出在各省（区、市）的连片特困地区县和国家扶贫开发工作重点县开展试点。2016年07月22日，山西省人民政府办公厅发布了《关于统筹整合使用财政资金实施精准扶贫的意见》（晋政办发〔2016〕101号），统筹整合使用财政资金范围，包括中央安排的涉农资金和省、市、县安排的可用于贫困县的财政性资金。

2017年10月18日，习近平同志在十九大报告中指出，坚持人与自然和谐共生。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。

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，突出问题导向，聚焦深度贫困，强化主体责任，优化政策供给，着力推进贫困地区水利基础设施建设，着力提升贫困地区水利管理能力，着力加强水利扶贫工作作风建设，扎实推进行业扶贫、定点扶贫、片区联系、对口支援和革命老区“五位一体”水利扶贫各项工作，为打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会提供坚实的水利支撑和保障。2018年8月15日，水利部《关于印发水利扶贫行动三年（2018—2020年）实施方案的通知》（水扶贫〔2018〕200号），明确提出“不断加强贫困地区防洪减灾能力建设”和“继续加大贫困地区水土流失综合治理”作为水利扶贫行动三年的重点任务。

为深入贯彻党中央、国务院打赢脱贫攻坚战的重大决策部署，全面落实中央第九巡视组对水利部党组开展脱贫攻坚专项巡视反馈意见要求，进一步加大对贫困地区水土保持支持力度，充分发挥水土保持助力脱贫攻坚的重要作用。2019年4月2日，水利部《关于进一步加大对贫困地区水土保持支持力度助力脱贫攻坚的意见》（办水保〔2019〕67号），提出：“把加快贫困地区特别是深度贫困地区水土流失综合防治摆上更加重要的位置，切实加强组织领导，明确目标责任，进一步加大对贫困地区水土保持支持力度，为打赢脱贫攻坚战，全面建成小康社会奠定坚实基础”，“在中央加大对贫困地区水土保持投入的同时，各地要强化地方主体责任，进一步加大省级资金对贫困地区倾斜支持力度。要严格落实国家在贫困地区安排的公益性建设项目取消县级和西部连片特困地区地市级配套资金的政策。认真落实涉农资金统筹整合政策有关要求，支持县级统筹整合涉农资金优先集中用于深度贫困地区、贫困人口相对集中的区域”。

2020年8月26日，宁武县脱贫攻坚总指挥部《关于印发宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案的通知》（宁脱贫攻坚部〔2020〕20号），明确指出年度统筹整合原则、范围以及资金规模，统筹整合各类资金34,572.17万元，其中：中央专项扶贫资金11,179.8万元（以工代赈资金294万元），中央彩票公益金支持贫困革命老区脱贫攻坚资金1,000万元，省级专项扶贫周转金573.60万元，市级专项扶贫资金1,031.40万元，县级专项扶贫资金5,500万元，部门整合资金15,287.37万元（中央资金11,980.37万元，省级资金3,307万元）。

## （二）主要内容及实施情况

宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合财政资金共涉及6个项目，包括汾河源头生态治理工程（水土保持）、汾河源头生态治理工程（河道治理）、大西沟流域水土保持综合治理、洪河源头小流域水土保持综合治理、瓦窑沟流域水土保持综合治理、碳窑坪小流域综合治理。每个项目的具体实施内容见表1-1。

表1-1 各项目主要实施内容表

| **序号** | **项目名称** | **实施地点** | **建设内容与规模** | **建设期限** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 汾河源头生态治理工程（水土保持） | 余庄、迭台寺、东寨、化北屯、石家庄、西马坊、新堡7个乡镇，43个自然村和1个林场 | 治理面积51.73㎡，布置林草措施面积1.90㎡，封禁治理面积20.25㎡，保土耕作面积15.58㎡ | 2018.9-  2019.9 |
| 2 | 汾河源头生态治理工程（河道治理） | 东寨镇窑子湾、三马营、二马营、宫家庄村、石家庄镇潘家湾村、怀道乡怀道村3个乡镇6个村庄 | 1.河道治理总长度5.3437km；2.河道清理疏浚5.0265km；  3.源头坡面及周边整治面积634.33亩，树化石展厅周边坡面绿化100.5亩，1037m通道两侧栽植行道树346棵；  4.干流潘家湾段生态湿地26.16亩；  5.汾河源头9座旧堰修复；  6.二马营护堤林 | 2018.9-  2019.9 |
| 3 | 大西沟流域水土保持综合治理 | 凤凰镇大河堡村 | 新建拦沙堰2座，洪水标准为20年一遇，设计淤积年限为5年。在沙道左岸修建生产道路795米，在拦沙堰周围荒坡地种植水保林38.88公顷。 | 2018.5.30-  2018.7.20 |
| 4 | 洪河源头小流域水土保持综合治理 | 余庄、迭台寺、东寨、化北屯、石家庄5个乡镇，暖泉沟、瓦窑沟、宫家庄等22个村 | 综合治理面积19.7㎡，其中：水保造林面积9.7㎡，包括营造经济林0.15㎡、乔木林1.12㎡、灌木林8.42㎡；封禁治理面积10.05㎡ | 2017.9-  2018.12 |
| 5 | 瓦窑沟流域水土保持综合治理 | 凤凰镇瓦窑沟村 | 修建拦沙堰1座，拦沙坎4座，浆砌石排洪渠310.4米、铅丝石笼排洪渠20米、水保经济林1.1公顷 | 2018.5.13-  2018.6.18 |
| 6 | 碳窑坪小流域综合治理 | 东寨镇李家圪洞、车道沟、碳窑坪、东寨、程家圪洞、窑子湾、坝沟湾、小西沟、石窑沟 | 新增水土保持综合治理面积14.82㎡，其中水保林6.54㎡，封禁治理面积8.16㎡ | 2016.10.29-  2017.8.29 |

## （三）项目资金投入和使用情况

（1）资金投入情况

宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合财政资金为1,078.28万元，资金用于上述6个项目。

（2）资金使用情况

宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合财政资金为1,078.28万元，截至评价基准日（2020年12月31日）实际支出1,027.35万元，结余50.93万元。具体项目资金使用情况详见表1-2。

表1-2 宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合资金使用统计表

资金单位：万元

| **序号** | **项目名称** | **预算数** | **支出数** | **结余数** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 汾河源头生态治理工程（水土保持） | 400 | 399.89 | 0.11 |
| 2 | 汾河源头生态治理工程（河道治理） | 449 | 448.87 | 0.13 |
| 3 | 大西沟流域水土保持综合治理 | 51.02 | 17.71 | 33.31 |
| 4 | 洪河源头小流域水土保持综合治理 | 80 | 80 | 0 |
| 5 | 瓦窑沟流域水土保持综合治理 | 38.26 | 20.88 | 17.38 |
| 6 | 碳窑坪小流域综合治理 | 60 | 60 | 0 |
| 合计 | | 1,078.28 | 1,027.35 | 50.93 |

## （四）项目绩效目标

**1.总体目标**

通过开展各项水土保持工程，涵养水源，调节小气候，改善宁武县生态环境和农业生产基础条件，减少水、旱、风沙等自然灾害。

**2.具体目标**

按照《关于印发宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案的通知》（宁脱贫攻坚部〔2020〕20号）文件，项目绩效目标梳理详见表1-3。

表1-3 宁武县汾河治理事务中心项目绩效目标统计表

| **序号** | **项目名称** | **维度** | **目标** | **目标值** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 汾河源头生态治理工程（水土保持） | 产出 | 治理面积 | 51.73㎡ |
| 布置林草措施面积 | 1.90㎡ |
| 封禁治理面积 | 20.25㎡ |
| 保土耕作面积 | 15.58㎡ |
| 效益 | 水土流失治理度 | 82.60% |
| 林草覆盖增加 | 33.32% |
| 人年均增收 | 800元 |
| 2 | 汾河源头生态治理工程（河道治理） | 产出 | 河道治理总长度 | 5.34km |
| 河道清理疏浚 | 5.00km |
| 源头坡面及周边整治面积 | 634.33亩 |
| 树化石展厅周边坡面绿化 | 100.50亩 |
| 1037m通道两侧栽植行道树 | 346棵 |
| 干流潘家湾段生态湿地 | 26.16亩 |
| 汾河源头旧堰修复 | 9座 |
| 二马营护堤林 | -- |
| 效益 | 达到河道防洪标准 | 10年一遇 |
| 净化汾河源头空气、土体、水体 | 净化 |
| 人均劳务收入 | 800元 |
| 3 | 大西沟流域水土保持综合治理 | 产出 | 新建拦沙堰 | 2座 |
| 达到洪水标准 | 20年一遇 |
| 淤积年限 | 5年 |
| 沙道左岸修建生产道路 | 795米 |
| 拦沙堰周围荒坡地种植水保林 | 38.88公顷 |
| 效益 | 拦蓄泥沙 | 1.58万m³ |
| 新增水保林 | 38.80公顷 |
| 年实现产值 | 4.66万元 |
| 4 | 洪河源头小流域水土保持综合治理 | 产出 | 营造经济林 | 0.15㎡ |
| 乔木林 | 1.12㎡ |
| 灌木林 | 8.42㎡ |
| 封禁治理面积 | 10.05㎡ |
| 效益 | 年新增蓄水效益 | 21.21万㎡ |
| 保土效益 | 5.97万吨 |
| 水土流失治理度 | 41.37% |
| 农民人均收入增加 | 523元 |
| 5 | 瓦窑沟流域水土保持综合治理 | 产出 | 修建拦沙堰 | 1座 |
| 修建拦沙坎 | 4座 |
| 浆砌石排洪渠 | 310.40m |
| 铅丝石笼排洪渠 | 20m |
| 水保经济林 | 1.10公顷 |
| 效益 | 拦蓄泥沙 | 920m³ |
| 新增水保林 | 1.10公顷 |
| 年实现产值 | 1.39万元 |
| 6 | 碳窑坪小流域综合治理 | 产出 | 水保林 | 6.54㎡ |
| 封禁治理面积 | 8.16㎡ |
| 效益 | 水土保持治理度 | 81.90% |
| 改善项目区生态环境 | 有效改善 |

# 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）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县汾河治理事务中心2020年统筹整合财政资金1,027.346833万元，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汾河治理事务中心2020年统筹整合财政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

根据本次绩效评价对象，绩效评价时段为2020年1月1日－2020年12月31日。

评价基准日是2020年12月31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）、《山西省财政厅关于印发 <省级项目支出绩效评价管理办法>的通知》（晋财绩〔2020〕17号）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、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、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、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、项目成本节约率。效益类指标占权重分30分，从项目的经济效益、社会效益、可持续影响、满意度进行考核。

### 3.绩效评价等级

财政资金的绩效评价结果实行百分制，根据不同得分将评价结果划分为四个等级，分别为：90（含）-100分为优，80（含）-90分为良，60（含）-80分为中，60分以下为差。

## （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评价过程的协调和督导。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、开展社会调查、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

制定项目评价实施方案。在收集、审核资料的基础上，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。

### 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，现场勘查项目建设情况及运营情况。

（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。与被评价部门（单位）交换意见后，对报告进行修改完善，形成评价结论，将评价报告报送宁武县财政局审核。根据被评价单位意见进一步完善、修改绩效评价报告，并提交正式绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）综合评价情况

本次评价以2020年12月31日为评价基准日，采用比较法、综合指数评价法进行绩效评价，对宁武县汾河治理事务中心2020年财政统筹整合资金扶贫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，表3-2。

宁武县汾河治理事务中心2020年财政统筹整合资金扶贫项目绩效评价得分为81.97分，评价等级为“良”。

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 | 17 | 85% |
| 过程 | 20 | 15.80 | 79% |
| 产出 | 30 | 26.39 | 87.97% |
| 效益 | 30 | 22.78 | 75.93% |
| 合计 | 100 | 81.97 | 81.97% |

## （二）评价结论

大西沟水土保持综合治理项目立项程序规范，申报资料较为完整，缺乏会议纪要；绩效目标制定依据充分，目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率低。项目管理制度健全、建设方案较为完备、财务制度健全、财务监控有效；但结算方式与合同约定的付款方式不一致、项目未进行结算审计。项目建设内容已全部完成，且提供了验收资料，但项目实际工期比计划工期晚七个月。项目通过种植水保林，可涵养水源、改善土质；新建拦沙堰，可拦截泥沙，减少自然灾害，但该拦沙堰只能拦截上游泥沙，对下游泥沙拦截力度不够；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

瓦窑沟水土保持综合治理项目立项程序规范，申报资料完整；绩效目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率低。项目管理制度健全、建设方案较为完备（缺乏人员、工程进度安排）、财务制度健全、财务监控有效；但结算方式与合同约定的付款方式不一致、项目未进行结算审计。项目已在预期时间内完成全部工程量并提供了验收资料，但验收不细化。项目通过种植水保林，可涵养水源、改善土质；通过修建拦沙堰、拦沙坎、浆砌石排洪渠、铅丝石笼排洪渠，可拦截泥沙，减少地表径流，减少自然灾害；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

汾河源生态治理工程（水土保持）项目立项程序规范，申报资料完整；绩效目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率较低。项目管理制度健全、建设方案完备、财务制度健全、财务监控有效；该项目四标段、九标段工程合同未约定付款方式，其余标段结算方式与合同约定的付款方式不一致；项目已在预期时间内完工，未验收。该项目通过种植油松、落叶松、沙棘等，可涵养水源，但幼苗受到了羊群以及人为的破坏，存活率未达预期；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

洪河源头小流域水土保持综合治理项目立项程序规范，申报资料完整；绩效目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率高。项目管理制度健全、建设方案较为完备（施工进度安排不合理）、财务制度健全、财务监控有效；项目结算方式与合同约定的付款方式不一致。项目未验收。该项目通过种植油松、落叶松、沙棘等，可涵养水源，但幼苗受到了羊群以及人为的破坏，存活率未达预期；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

碳窑坪小流域综合治理项目立项程序规范，申报资料较为完整，缺乏会议纪要；绩效目标制定依据充分，目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率高。项目管理制度健全、建设方案较为完备、财务制度健全、财务监控有效；项目结算方式与合同约定的付款方式不一致。项目已验收已审计、未提供验收报告，验收鉴定书中表明配套资金相关部分项目未完成，项目完成时间比预期推迟了三个月。该项目通过种植油松、落叶松、沙棘、云杉、白水杏等，可涵养水源，但幼苗受到了羊群以及人为的破坏，存活率未达预期；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

汾河源头生态治理工程（河道治理）项目立项程序规范，申报资料完整；绩效目标清晰，但指标设置不够细化；资金到位及时，预算执行率较低。项目管理制度健全、建设方案完备、财务制度健全、财务监控有效；合同管理不规范，结算方式与合同约定的付款方式不一致。该项目二标段、三标段未完工，其余标段完工未验收。该项目通过河道清淤、修建生态堤防等工程，可拦截泥沙、减少自然灾害；项目已制定后期管护制度，但执行力度不够；项目受益群众满意度达90%。

# 四、存在的问题

总体而言，宁武县汾河治理事务中心2020年财政统筹整合资金基本实现了预期的绩效目标，但某些方面仍存在一定的问题和不足，主要有：

## （一）合同管理不规范

评价组在评价过程中，发现项目单位实施的6个项目工程合同内容不完整，合同中均未写明工程概况以及具体的合同工期；汾河源头生态治理工程（水土保持）项目中四标和九标的工程合同协议书未约定结算方式，在专用条款中也未进行补充说明；洪河源头小流域水土保持综合治理工程合同未写明合同签订时间。

## （二）缺乏后期管护

通过查看项目单位提供的资料，汾河源头生态治理工程（水土保持）项目对幼林的管护作出了明确规定，同时提到为了防止人、畜破坏，应加强宣传教育，建立与健全护林组织，制定必要的制度。通过对汾河源头生态治理工程（水土保持）项目的实地查看，栽种的树苗周围杂草、灌木较多，幼苗的生长环境较差，且较多树苗遭到了羊群的破坏以及不同程度的人为破坏。

## （三）前期规划不合理

大西沟沟口紧邻居民区，每当暴雨发生，水土流失严重，泥沙经由雨水冲刷至下游居民街道，影响下游道路通行。通过对项目资料的查看，该项目在沟道内新建了两座拦沙堰，沟道左岸修建了一条生产道路，在流域范围内土地条件较好的荒坡地种植水保林，但是在实地调研过程中，通过现场观察以及对附近居民的询问，发现新建的两座拦沙堰能控制坝上游的泥沙，对坝下游的泥沙拦截力度不够。

# 五、有关建议

针对上述问题及不足，评价组经过仔细研究，认为在以后的项目实施过程中需从以下几个方面改进：

## （一）规范合同管理

建议项目单位提高合同管理意识，明确合同管理流程，合同的决策、审核、审批、签订、履行要严格遵守国家的法律法规。对合同签订和审批进行严格把关，在合同审批流程结束后，合同双方要对合同内容，合同日期，签字盖章进行严格审核，避免出现合同内容不完整、合同日期空白等现象。针对建筑工程类合同，合同内容及格式可参照《建设工程施工合同（示范文本）》。

## （二）加强项目后续管理

建议项目单位积极开展项目后期管护工作，贯彻谁经营、谁管护、谁受益的原则，明确管护主体、管护重点，使管护人员层层有人抓、事事有人管。加大对幼苗的管护、巡查力度，及时清除幼苗周围的杂草、灌木，为幼苗提供一个良好的生长环境；加强宣传教育，提高群众对保护幼苗的意识，减少羊群以及人为破坏现象的发生；对死亡的幼苗，要尽快补植，确保幼苗存活率，力促项目的绩效发挥能够长效长远。

## （三）深入考察，做好前期规划工作

建议项目单位在建设工程项目时注重前期规划，事先到现场进行初步考察，通过与项目实施地群众进行沟通，掌握项目实施地的基本情况和信息，根据实际情况、群众需求、建设的必要性和建设地点，初步拟定实施内容，根据投资金额以及建设期限，进一步论证，调整、完善和细化建设方案，完成项目的可行性研究报告。