

# 2020年重点水利工程建设市级补助资金 项目绩效评价报告

委托单位：济宁市财政局

主管部门：济宁市城乡水务局

评价机构：济宁长顺会计师事务所有限公司

2021 年 9 月

## 一、项目基本情况

### （一）项目立项背景及实施目的

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，积极践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”新时代治水方针，以“根治水患、防治干旱”为总目标，立足防大汛、抗大灾，抓牢抓实“新建、提升、整治”这个关键，新建一批重大水利工程，提升一批骨干河道、重点河段防洪能力，坚决整治存在安全隐患的工程，切实保障全省防洪安全，确保人民群众安居乐业。为补齐全省水利基础设施短板，加快重点水利工程建设，山东省人民政府于2019年10月10日《关于印发山东省重点水利工程建设实施方案的通知》（鲁政字〔2019〕189号），明确了指导思想、任务目标。

中共中央国务院发文《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1号）：加快中小河流治理和小型水库除险加固。中小河流治理要优先安排洪涝灾害易发、保护区人口密集、保护对象重要的河流及河段，加固堤岸，清淤疏浚，使治理河段基本达到国家防洪标准。到2020年，基本建成防洪抗旱减灾体系，重点城市和防洪保护区防洪能力明显提高，抗旱能力显著增强；加强河道水环境治理，增强城市抵御灾害能力和保障粮食安全，持续改善河道水质，稳步修复河网生态，维护河湖健康，大力推进水生态文明建设。

## （二）项目预算安排

### 1.项目投资（根据批复文件）

四类项目总投资183633.97万元，中央、省级资金73723.98万元，市级资金21754.95万元（其中2020年9266万元、2021年9126万元），其余资金由各县（市、区）自筹。

### 2.项目总预算（根据批复文件）

四类项目总预算100078.50万元（资金预算明细详见表1），其中：中央资金3366万元、省级资金64570万元，市级资金20792万元（2018年机场水利1400万元、2019年机场水利1000万元、2020年9266万元、2021年9126万元），县（市、区）按实收资金11350.50万元。

## （三）项目计划实施情况

1.重点河道治理,包括东鱼河（金乡段、鱼台段）、洙赵新河（嘉祥段、任城段）、大汶河（汶上段）、小沂河（曲阜上游段、邹城罗头段）、白马河（邹城上游段、微山下游段）和梁山柳长河河道治理,均已竣工验收，决算审计工作正在准备中。

批复河道治理：计划河道疏浚总长度115.194km，复堤24.7km，护坡1597.211km，砌石护坡22143.79m<sup>2</sup>，草坪7076.93m<sup>2</sup>，防汛修路94.147km，新建生产桥5座，加固桥和泵站25座，改建桥梁10座，改建节制闸2座，新建堤涵洞和涵闸45座，排灌站34座，维修加固水闸2座，管理房3处。

截至2020年底，完成河道疏浚总长度115.194km，复堤24.7km，护坡1597.211km，砌石护坡22143.79m<sup>2</sup>，草坪7076.93m<sup>2</sup>，防汛修路63.727km，新建生产桥5座，加固桥和泵站25座，改建桥梁10座，改建节制闸2座，新建堤涵洞和涵闸45座，排灌站34座，维修加固水闸2座，管理房3处等（鱼台30.42km防汛路2021年7月完成）。

2. 闸坝治理,包括嘉祥县（梁山闸、七山口闸、大曹闸、嘉祥村闸）、经开区（东秦闸）、金乡县（刘沙窝闸、李楼闸、洪庙闸、曹庄闸）、泗水县黄阴集闸，均已竣工验收，决算审计工作正在准备中。

批复闸坝治理：计划河道疏浚总长度0.11km，修路0.47km；改、扩建闸10座，改建管理所4处等；

截至2020年底，完成河道疏浚总长度0.11km，修路0.47km；改、扩建闸9座，改建管理所4处等（黄阴集闸2021年2月完成大坝护坡预制连锁块工程、管理房2021年建）。

3. 小型水库除险治理,包括曲阜（梨园、土门）水库治理工程，均已竣工验收，决算审计工作正在准备中。

批复小型水库除险治理。计划2个水库截渗防渗墙，大坝重筑坝顶C25砼硬化路，新建水库管理房2座等。

截至2020年底，完成2个水库截渗防渗墙，大坝重筑坝顶C25砼硬化路，新建水库管理房2座等。

4. 新机场河流迁建,建济宁机场影响的河道实施治理，河道

清淤、穿堤涵洞、桥、改建闸已于2019年4月完工；新开挖河道工程因占用基本农田，暂时停工。

批复河道疏挖总长度7.85km；新开挖排水沟3.87km；新建生产桥17座、涵洞6座、维修加固水闸1座等。

截至2019年底，完成河道疏挖总长度7.85km；新建生产桥10座、涵洞6座、维修加固水闸1座。未实施项目：排水沟3.87km，生产桥7座。

#### （四）项目组织管理

2019年12月，济宁市人民政府印发《济宁市重点水利工程建设实施方案》（济政字〔2019〕81号），明确责任分工，成立以市主要领导为组长、分管领导为副组长、各相关单位主要负责人为成员的济宁市重点水利工程建设领导小组。济宁市城乡水务局成立了以主要领导为组长、分管领导为副组长、各相关业务科室负责人为成员的济宁市重点水利工程建设推进领导小组，抽调技术骨干成立专班，集中办公，强力推进工程建设，制定推进工作方案，提出时间表、路线图，制定三个清单，即：任务清单、问题清单、责任清单。

各县（市、区）政府（管委会）为重点工程建设责任主体，成立工程建设工作领导小组，对工程前期、资金筹措、工程建设、质量安全等负总责，第一时间确定了设计单位，编制项目初步设计报告（代可研），组建项目法人具体负责项目管理。各级县市区水务局负责河道整治项目规划、财政资金申请、资

金使用管理的跟踪检查和绩效管理，以及配合济宁市水务局下达年度项目计划等工作。

## 二、项目绩效目标

### （一）总体绩效目标

提升济宁市内重要河流整体防洪除涝能力，堤防级别提高到2级，防洪标准达到50年一遇，除涝标准达到5年一遇，治理内容包括清淤疏浚和复堤工程、建筑物工程、交通工程。

### （二）2020 年度绩效目标

河道清淤疏浚115.304公里、复堤24.7公里、路0.47km、护坡15977.211km、护坡砌石（护草）护坡29220.72m<sup>2</sup>、修路94.147km，新建生产桥5座，加固桥和泵站25座、改扩建闸10座、洞（涵）45座、改建桥梁10座、改建节制闸12座、排灌站34座、管理房6处、维修加固水闸2座、2个水库截渗防渗墙等，提高区域内防洪减灾能力、保障周边群众及财产安全，通过治理建筑物增加灌排能力，保障群众农业生产。

## 三、评价基本情况

### （一）绩效评价目的

本次评价的目的主要是了解2020年重点水利工程建设市级补助资金项目使用情况和取得的效果，总结项目管理经验，发现项目管理存在的问题，进一步加强和规范项目资金管理，完善项目和资金管理办法，指导预算编制和申报绩效目标、优化财政支出结构提供决策参考和依据。

## （二）评价对象和范围

本次评价对象为市级财政预算安排的 2020 年重点水利工程建设市级补助资金项目，主管部门为济宁市城乡水务局，2020 年安排专项资金 9266 万元，涉及 12 个县市区（除高新区、太白湖新区）项目主体。根据济宁市市级预算支出项目第三方机构绩效评价工作规程（试行）的要求：现场评价原则上不低于具体项目实施单位总量的 30%（实地现场 11 个）、项目预算总金额的 60%。

## （三）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法和评价标准

### 1. 评价原则

（1）科学规范原则：绩效评价应当严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用书面评审与现场评价、定量与定性分析、共性和个性指标相结合的方法，准确、合理地评价。

（2）公正公开原则：绩效评价应当符合真实、客观、公正的要求，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关原则：绩效评价应当针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应当清晰反映出支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

### 2. 评价指标体系

依据相关性、重要性、可比性、系统性、经济性等原则，建立起了包括项目决策、过程、产出、效果等 4 个一级指标；项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出

数量、产出质量、产出时效、产出成本、项目效益等 10 个二级指标；立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效目标明确性、预算编制科学性、资金分配的合理性、资金到位率、预算执行率、项目完成率、社会效益、经济效益、满意度等 20 个三级指标；项目决策相符性、绩效目标与政策相符性、资金到位率、财务、业务管理制度的健全性、预算执行率、资金使用合法合规性、财务、业务合规性等 31 个四级指标。评价指标满分为 100 分，其中项目决策满分 15 分，项目过程满分 25 分，项目产出满分 25 分，项目效果满分 35 分。

### 3. 评价方法

按照科学规范、公开公正、分级分类绩效相关原则，综合运用成本效益分析法、比较法、公众评判法等方法开展绩效评价。

### 4. 评价标准

本次绩效评价总分设定为 100 分，绩效等级划分依据《山东省级预算支出项目第三方绩效评价工作规划（试行）》的通知，分为 4 个等级：综合得分在 90（含）—100 分为优；综合得分在 80（含）—90 分为良；综合得分在 60（含）—80 分为中；综合得分在 60 分以下为差。

#### （四）绩效评价工作过程

##### 1. 前期准备情况

根据济宁市财政局关于配合做好市财政重点绩效评价工作的函（济财绩函〔2021〕5 号）等文件要求，绩效评价组对接市水



务局收集项目相关政策，了解项目的实施情况，同时利用互联网收集相关文件及项目相关情况、社会各界对项目的评价等，在此基础上制定绩效评价工作方案。为了更独立、客观、公正、公平的完成评价工作，在确定评价指标体系后，评价小组成员通过对评价目的、原则、范围、内容和评价要求等方面的学习，充分熟悉了评价指标、评价方法及评价标准。

## 2. 制定工作方案

绩效评价组在与济宁市水务局、济宁市财政局等相关单位的调研基础上，遵循科学、规范、客观、公正的原则，结合项目实施的特点及实际情况，于 2021 年 7 月初完成了《2020 年重点水利工程建设市级补助资金项目绩效评价工作方案》，并提交济宁市财政局审核。济宁市财政局对方案以及方案中的绩效评价指标体系、评价方法及满意度调查问卷部分内容提出修改意见，根据相关修改意见对工作方案进行了修改。

## 3. 现场评价

根据《2020 年重点水利工程建设市级补助资金绩效评价工作方案》，绩效评价工作小组根据工作方案相关要求，于 2021 年 8 月 16 日至 31 日对各县区水务局承担 2020 年重点水利工程建设市级补助项目，专项资金 9266 万元涉及 12 个县（市区）水务局，现场查看 6 条河道、2 个水库、10 个闸坝工程管理部门资金和工程实施情况；项目实施现场及资料的真实性进行审核。按评价点数量不低于项目点总数的 30%，现场评价金额

不低于项目总金额的 60%的要求，本项目涉及 24 个点，现场抽查 11 个点，2020 年市级财政资金抽查率 69.40%，核实项目实际情况，收集资料、发放调查问卷及进行其他现场考评工作。

#### 4. 问卷调查

绩效评价组实地查看了重点水利工程建设专项资金项目运营情况，了解利益相关方对项目态度，并对管理单位、实施单位、施工单位、公众进行问卷调查。

#### 5. 非现场评价

根据《2020年重点水利工程建设市级补助资金绩效评价工作方案》，绩效评价工作小组根据工作方案相关要求，对现场抽查收集资料汇总，对12个县（市、区）4类项目逐一核实，通过抽查加权汇总。

#### 6. 评价分析及形成报告

根据书面审核和现场评价的情况，总结评价结论，归纳问题，分析原因，提出对策，按照规定的文本格式和协议要求撰写本次绩效评价报告，形成评价报告初稿。

#### 7.对报告初稿征求意见

报告初步形成后与被评价单位沟通，无异议后提交财政局审核。针对财政局的复核意见、补充相关资料，形成报告终稿。

#### 8. 正式提交绩效评价报告并归档。

### 四、评价结论和绩效分析

#### （一）综合评价情况及结论

通过现场评价及社会调查取得的信息，根据《2020 年重点水利工程建设市级补助资金绩效评价体系》的指标和评分标准，评分结果：综合得分 92.95 分，评价等级优。

表 4.绩效评价综合得分情况表

| 指 标 | 决 策    | 过 程    | 产 出    | 效 益    | 合 计    |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 分 值 | 15.00  | 25.00  | 25.00  | 35.00  | 100.00 |
| 得 分 | 14.60  | 21.37  | 24.40  | 32.58  | 92.95  |
| 得分率 | 97.33% | 85.48% | 97.60% | 93.09% | 92.95% |

决策类有充分的政府文件、实施方案，可研、批复、立项充分、合理，绩效目标不明确(部分县市区未提供具体年度绩效目标);过程类中央、省级资金(含债券)2020年到位率94.42%，市级资金2020年到位率100%，任城区、邹城市、微山县、梁山县、曲阜市县级配套资金未收到，影响资金支出率。该项目立项依据充分、资金使用合规，财务管理制度和项目管理制度较为健全，项目的实施，保护对象为重要的河流及河段清淤疏浚，闸坝加固堤岸，使治理河段基本达到堤防级别提高到2级，防洪标准达到50年一遇，除涝标准达到5年一遇。

## (二) 绩效分析

1. 决策。指标分值 15 分，实际得分 14.6 分，得分率为 85.48%。

项目立项依据充分、立项程序较规范、预算编制科学、资金分配合理。按照项目实施计划，部分项目设立了相关的绩效指标：河道清淤任务在 2020 年主汛期前按时完成，建筑物（防汛路、闸、涵洞、桥梁、泵站、管理房）堤防修复项目，按设

计规划在 2021 年 7 月前已竣工，部分已验收；曲阜水库 2 个项目无绩效目标、嘉祥洙赵新河项目无绩效目标、新机场河流迁建项目产出指标设置较为简单，未能将项目的目标任务数与计划数相对应，项目绩效指标设置不够明确。

2. 过程。指标分值 25 分，实际得分 21.37 分，得分率为 85.48%。

项目资金到位率 94.56%（原因：河道治理项目中央省级资金到位率 92.57%未及时到位，市级资金到位率 100%），预算执行率为 64.68%（原因：河道治理预算执行率 57.34%；小型水库除险加固预算执行率 76.49%；新机场河流迁建项目预算执行率 47.68%；闸坝治理项目预算执行率 119.65%，2019 年省级资金拨款 5128 万元，实际支付金额较少，2020 年支付工程款较多）。

项目在实施过程中，采用国库直拨方式拨付资金，截止2021年7月31日账面尚结存项目资金指标35909.59万元，金乡县、鱼台县、任城区省市级资金，滞留县（市、区）财政局，资金拨付进度滞后。

3. 产出。指标分值 25 分，实际得分 24.4 分，得分率为 97.60%。

河道整治项目共 8 个，已完工数量为 8 个；闸坝治理项目共 10 个，已完工数量为 10 个；小型水库除险加固项目共 2 个，已完 2 个；新机场河流迁建项目 1 个，未按计划完工，完工及时率为 95.83%。

#### ①重点河道治理

完成河道疏浚总长度 115.194km，复堤 24.7km，护坡

1597.211km，砌石护坡22143.79m<sup>2</sup>，草坪7076.93m<sup>2</sup>，防汛修路63.727km，新建生产桥5座，加固桥和泵站25座，改建桥梁10座，改建节制闸2座，新建堤涵洞和涵闸45座，排灌站34座，维修加固水闸2座，管理房3处等（东鱼河防汛修路30.42km于2021年完成）。

## ② 闸坝治理

完成河道疏浚总长度0.11km，修路0.47km；改、扩建闸9座，改建管理所4处等（黄阴集闸2021年2月完成大坝护坡预制连锁块工程、管理房2021年开始建，并已完工）等。

## ③ 小型水库除险治理

2个水库截渗防渗墙工程，大坝重筑坝顶 C25 砼硬化路，新建水库管理房 2 座。

4.效益。指标分值 35 分，实际得分 32.58 分，得分率为 93.09%。

本项目河流清淤、疏浚、岸坡整治、拦蓄的水功能区保护情况，将形成比较完善的流域防洪除涝体系，有利于维护社会稳定，促进流域经济社会的可持续发展。项目实施后，保护对象为重要的河流及河段清淤疏浚，闸坝加固堤岸，使治理河段基本达到堤防级别提高到 2 级，防洪标准达到 50 年一遇，除涝标准达到 5 年一遇。

## 五、主要经验做法、存在的问题及原因分析

### （一）主要经验做法

1. 征地补偿和移民安置工作由县政府和涉及乡镇政府负责完成。

2. 在环境保护工程 and 水土保持方面，在工程施工期间，工程建设单位严格按照上级有关要求执行，主要做好水环境保护、大气环境保护、生态环境保护及噪声污染防治，做好开挖土方的水土流失防护，确保工程顺利建设的同时，工程建设建设区域内的环境负面影响降至规定要求范围内。

3. 充分发挥市财政资金撬动引领作用，推动河道整治工作。通过发挥市级财政转移支付的引领作用，推动河道整治工作的有效开展，促进河岸环境美观性，改善区域水环境。

4. 项目实施单位对工程实行了公开招标方式，择优选择施工单位、监理单位、质量检测单位、代建单位、购置设备等，确保工程顺利实施、保证了工程建设质量，按工程进度完工。

## （二）存在的问题及原因分析

1. 预算的计划性（预算资金和项目的对应度）有待加强。

评价组通过资料收集、数据分析及现场核查，专项资金约束性不够，一是资金和项目的对应度不够；二是县区可能会进行涉农资金整合，导致实际实施项目可能会和预算中差别较大，未能体现预算的计划性和严肃性。

2. 资金执行率偏低，水利发展资金效果有待提升。

县级财政资金压力大，国库拨付工程款不及时，补偿款不能全部显示账面中。如洙赵新河（任城段、嘉祥段）、微山白

马河、嘉祥四闸账面有补偿款，其余项目账面未显示。任城区、邹城市、微山县、梁山县、曲阜市、县级资金未拨。

3.项目账目设置不规范，财务管理有待加强。

部分县区设置专账，进行单独核算，个别县区项目同时进行（如曲阜项目），无法区分单独项目金额。

4.指标分配的准确度有待提高。

洙赵新河（省级资金下达指标超预算，任城段986万元，嘉祥段1312万元），由于部分资金来自政府专项债券与县区其他项目一起发行，混为一体不能与具体项目相对应。大汶河项目省级资金指标少下达261万元，金乡四闸项目省级资金指标多下达261万元。

## 六、有关建议

为了从整体上优化项目产出，提升专项资金使用效益，最终达成提升重点水利工程巩固提升能力的总体目标，针对上述存在的问题，第三方评价机构提出如下建议：

（一）加强预算管理，建立项目库，提高预算的计划性。

建议水利局建立全市水利项目库，预算资金分配直接和项目库匹配，这样就能加强预算的计划性，其中区县转移支付资金也直接和项目挂钩，不会被整合到其他项目中；也能加强对资金的管理，专款专用，更有利于体现专项资金的效益。

（二）建立项目资金调度机制，提高资金执行率。

专项资金不能及时到位，资金支付不及时，影响项目的验

收和满意度调查。做好项目实施的跟踪检查工作，对立项实施的各种计划项目，定期不定期的对项目实施情况和经费支出情况进行跟踪检查，对能够按照合同要求组织实施，并实现预算绩效目标的项目给予充分肯定。

### （三）加强财政资金的监督，确保国有资产保值升值。

对于财政资金下拨重点水利建设工程，形成的国有资产要及时确权，如经开区东秦闸已确权。需要定期对资产进行检查盘点，保证资产的安全，发挥资产的效益，确保国有资产保值。

### （四）加强重点水利建设，强化督促检查指导。

加强对水利设施日常管理，保持其应有的除涝抗旱能力，以确保流域内人民群众生命财产的安全和保障工农业生产的稳定发展，是当地政府和人民群众的迫切要求。