

济宁市2020年度水、大气、土壤、农保等环境
污染防治综合生态补偿及环保重点建设资金
绩效评价报告

委托单位：济宁市财政局

项目主管部门：济宁市生态环境局

评价机构：微山信衡有限责任公司会计师事务所

2021年8月

一、项目基本情况

（一）项目立项

济宁市委、市政府为坚定践行习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神，深入贯彻新发展理念，坚持以人民为中心，深刻理解“绿水青山就是金山银山”的思想内涵和实践路径，以改善生态环境质量为核心，满足人民群众日益增长的优美生态环境需要，确保完成党中央、国务院关于生态环境保护的决策部署和国家、省、市下达的目标任务，2020年济宁市财政局、济宁市生态环境局根据《济宁市人民政府办公室关于印发〈济宁市财政专项资金管理办法〉的通知》（济政办发〔2020〕9号）和市环保工作实际情况，围绕打好污染防治攻坚战的目标、任务，安排市级及以上专项资金6000万元。

（二）项目预算及使用情况

1. 预算编制情况

济宁市2020年水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生态补偿及环保重点项目建设资金预算金额6,000.00万元（其中当年拨款2,674.57万元、上年结转3,325.43万元），共包含40个项目，其中2019年结转项目7个，2020年预算项目33个。

2. 预算执行情况

济宁市2020年水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生态补偿及环保重点项目建设资金预算金额6,000.00万元，2020年支出3,882.89万元，结余或结转资金2,117.11万元。

（三）项目计划实施内容

济宁市2020年水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生态补偿及环保重点项目建设资金包含40个项目，其中技术服务项目18个，运维及监测项目13个，设备采购项目6个，重点建设项目1个，污染防治保障工作项目2个。

（四）组织管理及完成情况

1.组织管理

济宁市财政局负责项目资金的拨付、监督管理、项目类专项资金的备案及资金使用绩效的评价。济宁市生态环境局负责项目目标的规划、制定，负责项目的具体实施。

2.完成情况

济宁市2020年度水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生态补偿及环保重点建设资金共40个项目（2020年全部完成的项目23个，按计划或节点完成的项目10个，未完成的项目7个）。

二、项目绩效目标

总体目标：济宁市全市及各县（市、区）全面完成“十三五”规划确定的各项生态环境约束性指标，生态环境质量持续改善，主要污染物排放总量持续减少，环境风险得到有效管控，生态环境保护水平与全面建成小康社会目标相适应。

年度目标：评价组结合前期调研情况以及对本项目实施内容、实施目的、实施计划的了解，梳理项目年度绩效目标如下：全市二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放总量比2015年分别累计削减30.4%、34.3%、12.55%、15.08%以上，细颗粒物（PM2.5）平均浓度完成国家、省下达的约束性指标，力争控制在53微克/立

方米以下，空气质量优良天数比例达到63.1%；全市20个国控、省控断面水质年度均值达到考核目标要求，3个城市饮用水水源地水质达到三类标准；污染耕地安全利用率达到95%左右，污染地块安全利用率不低于90%；服务对象满意度不低于90%。

三、评价基本情况

（一）评价目的

为深入贯彻落实中央、省、市关于全面实施绩效管理有关要求，进一步推进预算绩效管理，通过对项目的决策、过程、产出和效益四个方面进行客观、公正的评价，总结环保专项资金项目实施过程中的经验，发现问题，提出改进该项目立项决策、组织实施、运行管理的具体建议，进一步加强项目管理，提高财政资源配置效率和使用效益，为下一步预算资金安排提供重要参考。

（二）评价对象与范围

1.绩效评价的对象

济宁市2020年度水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生态补偿及环保重点建设资金预算金额6,000.00万元。

2.绩效评价范围

绩效评价采取现场和非现场相结合的方式实施，评价范围根据具体评价要求确定。现场评价和实地核查范围涉及全市11个县（市、区）及3个功能区，项目整个实施过程，包括项目决策、项目实施和项目成果验收等。

（1）技术服务项目，现场评价全覆盖；（2）运维及监测项目，现场评价全覆盖，且对126个乡镇和化工园区空气自动监测站委托

运营及比对项目随机选取部分空气站进行现场勘察，查看实地运维情况；(3)设备采购项目，我们选取不低于30%的数量和60%的金额进行现场评价；（4）重点建设项目进行现场评价；(5)污染防治保障工作，现场评价全覆盖。

（三）评价依据

1.《中共山东省委、山东省人民政府关于加快推进生态文明建设的实施方案》（鲁发〔2016〕11号）；

2.济宁市委、市政府《关于印发〈济宁市加快推进生态文明建设的实施方案〉的通知》（济发〔2017〕8号）；

3.国家相关法律法规和财务会计制度。

（四）评价原则和评价方法

1.评价原则

本次绩效评价秉承科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则。

2.评价方法

根据项目特点选择适当的评价方法，采用因素分析法和专家评判法为主，公众评价法为辅，以现场评价为主，非现场资料评价为辅，聘请本领域专家参与并提供技术支持。

（五）绩效评价指标体系

1.评价指标体系

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、济宁市财政局《济宁市市级项目支出第三方机构绩效评价工作规程（试行）》（济财绩〔2020〕5号）和《济宁市市级项

目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（济财绩〔2020〕6号）等文件的相关要求，采取百分制的计分方式，对于本项目我们以“决策、过程、产出和效益”4个方面为一级指标，设计了45项具体评价指标与指标权重，其中决策标准分15分，项目过程标准分25分，项目产出标准分35分，效益标准分25分，该指标反映项目的环境效益、可持续影响和社会公众或服务对象满意度等。

2.绩效评价级次评价标准

依据济宁市财政局《济宁市市级项目支出第三方机构绩效评价工作规程（试行）》（济财绩〔2020〕5号）和《济宁市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（济财绩〔2020〕6号），分为优、良、中和差4个等级，其中：90分以上（含90分）为“优”，90-80分（含80分）为“良”，80-60分（含60分）为“中”，60分以下为“差”。

（六）评价人员组成

评价组成员共12人，分为以下3个职责小组，小组成员根据实际情况进行分工。针对本项目的专业技术性，聘请一名环保领域专家全程提供专业技术支持。

（七）绩效评价工作过程

根据相关政策规定和文件要求，本次评价主要包括前期准备、组织实施及分析评价、撰写与提交评价报告三个阶段。

四、评价结论及分析

（一）评价结论

济宁市2020年水、大气、土壤、农保等环境污染防治综合生

态补偿及环保重点项目建设资金评价综合得分90.99分，对应绩效评价等级为“优”。详见表1。

表1. 绩效评价得分情况表

一级指标	权重	分值	最终得分
决策	15%	15	13.00
过程	25%	25	21.34
产出	3%	35	31.89
效益	25%	25	24.76
合计	100%	100	90.99
评价等级	优		

（二）评价指标分析

具体从决策、过程、产出和效益四个方面分析绩效评价指标。

1.决策（15分）

评价得分为13分，得分率为86.67%。绩效目标设定与污染防治等整体工作要求基本相符，但绩效目标未在数量、质量、时效、效益、满意度等方面设置细化、量化的绩效指标。

2.过程（25分）

评价得分为21.34分，得分率为85.36%。济宁市生态环境局及各县（市、区）分局严格按照国库集中支付管理制度的规定对资金拨付逐级审批，按照项目进度或合同约定的付款条款进行拨付。但项目过程控制存在不足，缺乏对使用设备的跟踪管理等后续工作的监控信息。

3.产出（35分）

评价得分为31.89分，得分率为91.11%。部分项目存在未如期开展和部分环保专项资金滞留在县(市、区)财政，尚未拨付到项目单位，未及时发挥财政专项资金效益等问题。

4.效益（25分）

评价得分24.76分，得分率为99.04%。环境效益得分12分，可持续影响得分6分，社会公众或服务对象满意度得分6.76分，得分率96.57%。社会公众满意度为95.23%，实施单位满意度为98.25%。

五、项目主要绩效

（一）生态环境持续改善，污染防治工作取得实效

全面完成了2020年度、三年攻坚和“十三五”规划确定任务目标。

空气环境方面：济宁市“十三五”二氧化硫、氮氧化物的减排目标，分别列全省第四位和第一位，截止2020年底，济宁市COD、氨氮、二氧化硫、氮氧化物四项主要污染物较2015年分别削减12.6%、15.1%、30.4%、34.3%，削减比例超出国家和省下达的减排目标1.5、2.1、4.9、1.1个百分点，超额完成省下达“十三五”任务的11.9%、13.97%、16.1%、3.2%。

水环境方面：“十三五”期间，济宁市继续加大水污染防治力度，统筹上下游、左右岸齐抓共管，强化水质断面治理，布局建设水质净化工程，确保断面水质稳定达标。2020年全市20个国控、省控断面水质年度均值全部达到十三五期间和2020年度考核目标要求，3个城市饮用水水源地水质均达到三类标准。南四湖及入湖

口水质优良率100%，国控地表水考核断面优良水体数量位居全省第1位。南四湖流域连续17年稳定达标，南四湖流域水环境质量稳定达标，并跻身全国14个水质良好湖泊行列。

土壤环境方面：全面加强土壤环境管理，完成590个建设用地块落实状况调查、风险评审，污染耕地安全利用率100%，污染地块安全利用率100%，

（二）项目的依法实施，保障了治污的精准性

济宁市生态环境局贯彻新发展理念，把握“精准、科学、依法治污”的工作方针。坚持依法行政、依法推进、依法保护，以法律武器治理环境污染，用法治力量保护生态环境。

（三）开展疫情防控专项行动，确保环境安全

自新冠肺炎疫情发生以来，济宁市生态环境局积极开展疫情期间医疗废物处置、医疗废水处理、应急监测等各项工作，实时监控、快速处置。

（四）项目的实施，提升了农村环境治理能力，改善了乡村环境质量

以农村环保基础设施建设等为抓手，因地制宜、分类施策，统筹推进农村环境治理能力提升。项目的实施，改善了环境质量，提升了人民群众的获得感和幸福感。

六、存在的问题

（一）绩效目标编制不够完善，指标未能细化量化

绩效目标申报表在产出和效益目标不够细化和准确，对项目的实施内容和环境效益未能通过具体的目标体现出来；同时指标

及指标值设定也不够细化和量化，未能反映项目内容的完成情况以及未能体现项目完成后产生的效益。

（二）项目碎片化、资金分配过于零散

2020年度水、大气、土壤、农保等污染防治综合生态补偿及环保重点项目建设资金共40个项目，其中30万元以下的项目5个，项目碎片化、资金分配过于零散，难以集中力量解决环保突出问题。

（三）预算执行率偏低

2020年预算执行率64.71%，预算执行率偏低，有待进一步提高。一是部分项目申报资料不及时，资金无法支付，如国家土壤项目15万元；二是部分项目约定签订合同后预付部分资金，待项目完成经验收合格后拨付全部资金，导致项目资金拨付少，如济宁市2020年排污许可证核发及年度执行报告审核技术支撑服务工作方案项目预算及合同金额为273.20万元，根据约定合同签订生效后支付20%合同款即54.46万元，剩余费用218.74万元在验收认可后全部支付；三是部分项目未如期开展，如济宁市生态环境局任城分局化工企业聚集区及周边地下水污染防控项目；四是部分环保专项资金滞留在县(市、区)财政，尚未拨付到项目单位，未及时发挥财政专项资金效果。

七、意见建议

针对评价中发现的一些问题，提出如下建议：

（一）完善项目绩效目标编制工作，量化项目绩效指标

建议济宁市生态环境局下一年度在此项目立项时，参照已完

善的绩效目标体系，根据项目计划完成内容和预算安排情况，对绩效目标进行调整，并赋予合适的指标值，从而反映项目内容的完成情况和预期效益。

（二）资金投向注重实效，集中力量解决环保突出问题

发挥财政资金聚集效应，集中力量解决环保突出问题。建议生态环境部门围绕打好污染防治攻坚战的目标、任务，选择当前迫切需要解决、又具有普遍性的突出问题，统筹使用专项资金，发挥财政资金聚集效应，集中力量对某一区域、某一行业或某一种污染物开展治理，逐个攻克难关，争取经过三至五年时间，完成几个重点领域的主要任务，解决影响本区域生态环境质量的突出问题，使资金投入绩效得以集中呈现。

（三）增强预算管理意识，加强项目管理，提高预算水平与预算执行率

一是在编制预算时，加强科室之间的沟通、协调，由项目单位或科室根据年度计划编制预算，确定项目实施周期，减少年中因临时安排导致项目无法完成的情况发生。

二是要按照全面实施预算绩效管理的要求，建立业务为主、财务为辅的管理机制，各科室、各单位对本科室、本单位预算绩效负责，项目责任人对项目预算绩效负责，落实花钱问效主体责任。

三是预算编制要精准，最大程度保证预算编制与实际相符，避免由于预算编制金额过大，造成预算执行率低的情况发生，从而提高预算执行率。

四是健全项目管理责任制，加强项目管理及对专项资金的检查力度。1.强化管理部门职责，不提高管理的科学化和精细化水平。建议市生态环保部门和各级财政局要加强项目管理和资金管理，全面跟踪推进项目建设，监督资金拨付、使用情况，并协调解决项目实施中遇到的问题。强化项目实施单位主体责任，增强项目执行的严肃性和约束力，按相关规定使用专项资金，全力推进项目建设，确保专项资金取得预期的经济效益、社会效益和环境效益。2.协同监管，提高资金使用效率。建议市生态环保部门和各级财政局督促县(市、区)分局在严格资金拨付审批的同时适当简化手续，适当限定县(市、区)分局资金拨付时限，加快项目实施及资金拨付进度，提高资金使用效率。3.成立专项资金检查组，加大检查力度。建议市生态环保局成立专项资金检查组，定期抽查各项目进度及资金的使用情况，对资金管理不到位、项目监管力度不够的科室和县（市区）分局进行通报批评。