天津市西青区农业农村委员会

2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《项目支出绩效评价管理办法》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》等文件要求，我们对2021年度天津市西青区农业农村委员会的“2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金”项目开展了绩效评价。现将有关情况报告如下：

## 一、项目基本情况

#### （一）项目概况

##### 1.项目背景

生态文明是实现人与自然和谐发展的必然要求，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。2018年5月18日至19日，全国生态环境保护大会在北京召开，国家主席习近平出席会议并发表讲话指出生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题，新时代推进生态文明建设，必须坚持好“坚持人与自然和谐共生”等六项原则，加大力度推进生态文明建设、解决生态环境问题，坚决打好污染防治攻坚战，推动我国生态文明建设迈上新台阶。会议提出通过加快构建生态文明体系建成美丽中国的目标：到2035年，生态环境质量实现根本好转，美丽中国目标基本实现；到本世纪中叶，建成美丽中国。

加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控、建设绿色生态屏障，实现滨海新区与中心城区“两城夹绿”，是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、落实国家推进生态文明建设要求和京津冀协同发展重大国家战略的重要举措，是加快建设生态宜居的现代化天津、推动天津高质量发展的实际行动。为做好滨海新区与中心城区中间地带绿色生态屏障建设工作，严格规划管控，天津市人民代表大会常务委员会作出《关于加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控建设绿色生态屏障的决定》。

为贯彻市人大常委会的上述决定，天津市规划局制定了《天津市加强滨海新区和中心城区中间地带规划管控建设绿色生态屏障实施细则》。基于以上实施细则，提出西青区双城管控区生态建设的总体布局，提出对滨海新区与中心城区中间地带建设绿色生态屏障实行严格规划管控，分为一级管控区、二级管控区和三级管控区，要坚持以人为本、生态优先，提高城市发展持续性、宜居性的原则，加强滨海新区与中心城区中间地带规划管控、建设绿色生态屏障。2019年10月25日，天津市政府印发《天津市人民政府关于<天津市双城中间绿色生态屏障区规划（2018-035年）>3个规划的批复》（津政函〔2019〕114号）批复同意《天津市双城中间绿色生态屏障区规划（2018-035年）》等三项规划，要求要在批复规划的指导下，开展双城中间绿色生态屏障区造林绿化、环境治理、土地利用、产业转型、基础设施、发展建设等其他专项规划和区级生态屏障区规划的编制，指导该区域生态建设发展。同时，西青区农委先后实施建设了西青郊野公园和西青生态储备林项目，对于改善区域绿化水平、人居环境等具有重要意义。

西青区划入双城中间地带管控范围的区域面积68.5平方公里，根据西青区绿色生态屏障区规划要求和建设计划，西青区计划采取分步实施、逐步推进的方式实施建设，西青区拟首先启动绿色生态屏障一期项目建设，其实施后能够使实施区域遭到破坏的生态系统得到修补，提升区域绿化率和绿化质量，人口居住环境，促进城镇整体建设水平提升，符合市政府文件要求，其实施后将加快西青区绿色生态屏障建设，并推进双城中间地带规划管控建设绿色生态屏障的总体进度。

##### 2.主要内容

该项目建设地点为包括生态绿廊区域 5.18 平方公里（7770 亩）和生态片林区域4.70 平方公里（7053 亩），范围总面积 9.88 平方公里（14823 亩），涉及西青区大寺镇和王稳庄镇。项目建设期2年，自2020年1月至2021年12月。建设内容包括生态绿廊区域的土方工程、绿化工程、道路铺装、景观构筑物、水利设施、保留建筑物改造及其他相关配套设施建设；生态片林区域的土方工程、植树造林、铺装工程、排溉设施及保留建筑改造等工程。

##### 3.项目组织管理

项目实施主体为天津市西青区农业农村委员会 。

##### 4.资金投入和使用情况

本项目总投资约13.82亿元，资本金来源于西青区财政资金投入约3.32元，同时申请发行政府专项债券10.5亿元，2020年发行9.9亿元，2021年发行债券1.5亿元。

本项目2021年申请财政预算金额15,000.00万元，项目实际到位财政资金15,000.00万元，项目实际支出财政资金7,171.50万元，预算执行率47.81%。

#### （二）项目绩效目标

西青区农业农村委员会制定的“西青区环外园林绿化设施养管项目债券资金”项目2021年度总体目标是拨付建设项目债券资金15000万元，实施西青区绿色生态屏障建设项目。预期项目设计绩效指标8项：

1.数量指标：拨付专项债券资金15000万元。

2.质量指标：造林绿化成活率大于95%。

3.时效指标：专项债券资金在年底前完成拨付。

4.成本指标：专项债券资金15000万元。

5.经济效益指标：改善区域投资环境。

6.社会效益指标：改善空间规划布局。

7.生态效益指标：改善生态环境。

8. 服务对象满意度指标：服务对象满意度大于等于95%。

## 二、绩效评价工作情况

#### （一）绩效评价目的、对象和范围

##### 1.绩效评价的目的

绩效评价是以科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关为原则，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正地评价。

对西青区农业农村委员会 2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金的绩效评价，可以清楚地了解项目的效益情况和财政资金的使用情况，全面反映项目资金产出和结果的经济性、效率性和效益性，从而为今后的类似项目提供有益经验，以便提高财政资金配置效率和使用效益，提升西青区财政资金科学化管理水平。

##### 2.绩效评价的对象和范围

本次评价对象为西青区农业农村委员会 2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金，评价资金范围为西青区农业农村委员会 2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目使用债券资金7,171.50万元。评价基准日为2021年12月31日。

#### （二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法

##### 1.绩效评价原则

（1）科学规范。绩效评价应当运用科学合理的评价指标体系和方法，按照规范的程序，对支出绩效进行客观、公正地反映。

（2）统筹兼顾。单位自评、部门评价和财政评价应职责明确，各有侧重，相互衔接。

（3）激励约束。绩效评价结果应与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向，有效要安排、低效要压减、无效要问责。

（4）公开透明。绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受有关机构和社会监督。

##### 2.绩效评价指标体系

评价指标体系分为四大部分，即项目决策、项目过程、项目产出、项目效益。这四大部分反映了一个项目从项目决策、组织实施到产生效益的整个过程，采取百分制的计分方式，根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：评价得分在90（含）-100分为“优”，80（含）-90分为“良”，60（含）-80分为“中”，0-60分为“差”。其中，决策类指标按照项目支出绩效评价指标体系框架参考进行设置；过程类指标在结合项目特点的基础上对组织实施进行细化新增；产出类指标则以项目实际产出的产品或提供的服务数量、实际达到既定质量标准进行考察；效益类指标从产生的社会效益和可持续影响方面进行考察。

##### 3.绩效评价方法

根据《项目支出绩效评价管理办法》、《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》，结合本项目特点，成立专门绩效评价工作组进行评价体系的构建。

评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采用“以结果为导向、基于证据”的绩效评价方法，主要从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益四个方面对评价目标进行逐步分解，从定性与定量两个角度综合考量，评价资金使用的效率与效益。评价主要采用因素分析法、公众评判法。

因素分析法是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

公众评判法是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。

#### （三）绩效评价工作过程

根据本次项目的实际情况，我们将本次绩效评价工作过程分为前期准备、项目调研、现场评价、撰写绩效评价报告初稿及征求意见、形成绩效评价报告等五个阶段进行。

##### 1.前期准备阶段

了解项目基本情况，建立评价工作组，初步获取、搜集项目立项申报、预算编制等基础资料。

##### 2.项目调研阶段

（1）前期调研与沟通

评价工作组与西青区农业农村委员会进行前期调研与沟通工作，充分了解项目实施目的、主要内容、预期解决的问题，为初步编制绩效评价工作方案、设计绩效评价指标体系等工作做准备。

（2）资料收集

通过制定资料清单形式搜集项目立项材料、项目管理制度、预算执行等资料。在对项目立项、实施、自评等全过程资料的搜集、整理、分析的基础上，编制访谈提纲及调查问卷，形成绩效评价工作方案、设计绩效评价指标体系。

##### 3.现场评价阶段

（1）对项目资金的收支情况进行审核，主要包括资金申请与预算批复的法定程序，资金拨付、支出及财务管理的规范情况。

（2）对项目资金的实施情况进行审核，主要包括评价项目有关的立项、项目管理办法、招投标资料、竣工报告等文件资料。

（3）根据具体审核情况，绩效评价工作组从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益方面对项目进行分析评价，确定绩效评价指标体系。

（4）问卷调查，抽取西青区王稳庄附近的居民，主要调研西青区绿色生态屏障建设是否改善了当地生态环境、是否有利于增强人民的生活幸福感。

##### 4.撰写绩效评价报告初稿及征求意见阶段

（1）绩效评价工作组根据项目核实情况，按照所确定的评价指标体系对项目绩效情况进行评价打分，得出绩效等级；

（2）总结评价结论，同时归纳问题、提出建议，形成绩效评价报告初稿，并与西青区农业农村委员会交换意见。

##### 5.形成绩效评价报告阶段

按照评价规则修改评价报告初稿，形成绩效评价报告。

## 三、综合评价情况及评价结论

根据《西青区农业农村委员会 2021年西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金绩效评价指标体系评分表》（详见附表2）的最终总得分，可以用来综合判断本项目的绩效情况，绩效评价分值采用百分制评分，评价得分90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、60（含）-80分为中、60分以下为差。本项目综合总得分88.91分，评价结论为“良”，其中项目决策12分，项目过程14.91分，项目产出26分，项目效益36分。

具体情况见表1：

表1西青区绿色生态屏障一期建设项目债券资金得分情况表

| 指标 | 项目决策 | 项目过程 | 项目产出 | 项目效益 | 合计 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 分值 | 12 | 18 | 30 | 40 | 100 |
| 得分 | 12 | 14.91 | 26 | 36 | 88.91 |
| 得分率 | 100% | 82.85% | 86.67% | 95.00% | 88.91% |

评价结论：一是项目决策方面，西青区绿色生态屏障一期建设项目立项依据充分，立项程序规范，绩效目标设置合理、准确，预算编制标准明确，资金分配合理。二是项目过程方面，财政资金到位及时，预算执行基本合理，实施程序规范，管理制度或办法健全。但是，在项目实施过程中存在预算执行率较低、资金使用未按照合同约定付款的问题。三是项目产出方面，本项目2021年完成了大部分任务指标，但存在少部分项目未在项目完成时限内完成项目建设。四是项目效益方面，本项目植树造林，对区域保持水土、涵养水源、调节气候、固碳释氧等方面具有促进作用，同时显著改善生态环境，但是本项目未按照未在预定时间内完工，原计划产生的经济效益没有实现。

## 四、绩效评价指标分析

#### （一）项目决策情况分析

##### 1.项目立项情况

主要考察项目的立项依据充分性、立项程序规范性。本项目申报条件符合发展规划、部门职责，有市级层面和区级层面的相关政策文件和批复，立项依据充分，项目申请、审批过程规范。

##### 2.项目目标设置情况

主要考察项目绩效目标合理性、明确性。本项目结合实际实施情况设置了绩效指标，涵盖数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标、服务对象满意度指标等，指标设置完整、合理。

##### 3.资金投入

主要考察项目预算编制科学性、资金分配合理性。本项目预算编制标准明确，有具体的预算编制过程，预算申请流程合规、资金分配情况合理。

#### （二）项目过程情况

##### 1.资金管理及使用情况

主要考察项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性。本项目全年预算总计1,5000万元。截至2021年12月31日，本项目实际到位财政资金1,5000万元，项目实际支出财政资金7,171.50万元，预算执行率47.81%。经账务审查，未发现有资金使用不合规的情况，项目资金拨付及时，相关资金支出全部用于本项目，经费未出现违法违规使用问题，做到了专款专用，但存在未按照合同约定期限付款的情况。

##### 2. 组织实施情况

主要考察实施程序是否规范、管理制度健全性是否健全、制度执行有效性。为保证工程按质按量按期高标准完成，区委、区政府成立绿色生态屏障规划管控建设工作领导小组和西青区绿色生态廊道建设工程指挥部，同时抽调专业人员组建工程现场管理项目部，全面负责工程建设的推动和工程现场的管理工作。

本项目的管理制度主要有：农业农村委制度汇编2021版。

经账务审查，资金付款凭证后附财务事项报告审批单，直接支付入账通知书等审批文件，制度执行有效。

##### （三）项目产出情况

主要考察项目的产出数量的实际完成情况、产出质量的质量达标情况、产出时效的完成及时性。根据本项目编制的项目支出绩效目标表设置的预期项目设计产出绩效指标以及实际产出情况如下：

（1）产出数量：预计发行专项15000万元，实际发行15000万元，完成率100%。

根据《2021年天津市绿色生态屏障建设实施方案》：2021年西青区绿色生态屏障一期建设任务：王稳庄镇拆迁工程计划拆迁建筑面积4.5万平方米、王稳庄计划植树造林200亩，种植乔木1.4万株、提升改造600亩高标准农田、完成西青绿色生态屏障一期建设项目小金庄街段6.44公里、小年庄段8.1公里、绿色生态廊道游览路（小泊村-洪泥河）11.95公里、小泊段4.9公里四个道路交通工程任务。2021年实际完成情况：共拆迁旧有村庄、厂房等15万平方米；新增造林9083亩，栽植各类树木46万余株提升改造600亩高标准农田；西青绿色生态屏障一期建设项目小金庄街段6.44公里、小年庄段8.1公里竣工完成。

（2）产出质量：预计造林绿化成活率大于95%，实际完成情况：经市级验收总体成活率结果大于95%。

（3）产出时效：专项资金在2022年底前完成拨付。截至2021年12月31已经完成拨付7,171.50万元，计划2022年年底前全部完成。

##### （四）项目效益情况

主要考察项目实施后的综合社会效益、考察项目实施能否持续促进经济增长、以及公众对项目的满意度情况。

（1）经济效益指标：预计改善区域投资环境。实际完成情况为绿色生态屏障区域投资环境已显著改善。但是由于西青区绿色生态屏障一期建设未按照原计划于2021年12月31日完工，故未产生《2021年第三批天津市政府债券西青区京津冀协同发展（西青区绿色生态屏障一期建设项目）财务报告》中预计2021年预计产生的收益。

（2）社会效益指标：预计改善空间规划布局。实际完成情况为绿色生态屏障区域空间规划布局已显著改善。

（3）可持续发展指标：预计改善生态环境。实际完成情况为绿色生态屏障区域植树造林，对区域保持水土、涵养水源、调节气候、固碳释氧等方面具有促进作用，同时显著改善生态环境。

（4）满意度指标：预计服务对象满意度大于或等于95%。实际完成情况为绿色屏障建设项目涉及到的王稳庄镇的随机抽样居民对项目表示100%满意。

## 五、存在的主要及建议

##### （一）存在的问题

##### 1.部分项目进度滞后

本项目属于施工项目，受新冠肺炎等因素影响，部分项目的项目进度滞后。根据项目验收报告和自评报告材料情况，截至2021年12月31日，仍有少部分项目未在项目完成时限内完成项目建设，如绿色生态廊道游览路（小泊村-洪泥河）、小泊段4.9公里道路施工。

##### 2.资金使用效率不理想

本项目全年预算总计1,5000万元。截至2021年12月31日，本项目实际到位财政资金1,5000万元，项目实际支出财政资金7,171.50万元，预算执行率47.81%。

##### 3.项目管理与资金管理不够规范，管理流程有待优化

项目管理与资金管理是实现绩效目标的重要手段，起着举足轻重的作用。

在检查过程中发现奥林华天展览展示（天津）有限公司负责西青区绿色生态屏障西部驿站展示中心和西兰食堂项目设备采购和安装程序，按照合同约定，在支付完30%预付款后，67%的款项在验收后28日内付款，而西青区农业农村委员会在2021年11月30日未验收的情况下付款2,460,440元工程款。

通过检查西青区绿色生态屏障一期建设项目绿色生态廊道（小金庄片区）园林建设工程质量施工单位竣工报告中发现单位质量综合验收报告中验收结论未填写、施工单位项目负责人未签字。

##### （二）相关建议

1.针对部分项目进度滞后的问题，建议建立健全各项监管机制，加强项目全过程有效监管；建议对项目承担单位在年初应明确项目实施的具体内容、进度要求，对项目建设划分出可以考核的阶段，并明确每个阶段完成的时间节点，以利于对项目执行的监督、考核；加强对项目实施事前、事中、事后的全过程监督，及时发现、解决项目实施过程中存在的各类问题，必要时开展督办约谈，对于未能按时按质完成任务的项目实施问责，确保项目能够按时完工。

2.针对资金使用效率不理想的问题，我们建议加强预算编制管理，促进项目顺畅实施；提前做好项目实施规划，在项目各项实施条件充分的前提下，提出切实可行的项目资金分配预算，加强对项目实施跟踪和督促，积极组织项目实施，加快项目支出进度，保障项目的顺利实施，确保项目能够实现年度绩效目标的预期效果，提高项目管理水平和财政资金使用效益。

3.针对项目管理与资金管理不够规范的问题，我们建议应在项目开展过程中，通过对资金使用、绩效目标完成情况的分析，开展必要的阶段性检查，以便及时发现项目实施中存在的问题，提出相应的改进意见，保障项目实施进度；监督实际施工进度和竣工验收流程，严格按照合同要求，保证工程进度款项的及时支付。