

# 孟津县财政支出绩效评价报告

编号：〔 〕 号

评价形式：综合评价

项目全称：2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目

评价类型：事前评价 事中评价 事后评价

评价机构：财政部门 预算部门

第三方评价（中介机构 专家组）

被评价单位（公章）

评价机构（公章）

孟津县财政局

制

# 2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质 改造项目绩效评价报告

为贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共洛阳市委 洛阳市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（洛发〔2021〕3号）等文件精神，为加强预算绩效管理，强化支出责任，提高财政资源配置效益和资金使用效益，依据《孟津县人民政府关于推进孟津县预算绩效管理的实施意见（孟政〔2016〕18号）》的要求，根据《孟津县财政支出绩效评价管理暂行办法（孟政办〔2016〕44号）》等文件的有关规定，按照遵循科学规范、公正公开的原则，通过查看资料、听取汇报、现场调研、问询调查等方式，对孟津县“2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目”的开展情况及实施效果进行绩效评价，形成本评价报告。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1.项目背景

耕地资源是社会经济发展的重要物质基础，是农业可持续发展的重要保障。做好耕地质量提升工作，科学合理保护和利用耕地，对于促进耕地资源的可持续利用、生态文明建设和维护粮食安全具有十分重要的意义。

实施耕地提质改造是创新耕地占补的新方式，是推进耕地质量建设的新举措。十八大以来，中共中央、国务院对严

防死守 1.20 亿  $\text{hm}^2$  耕地保护红线、确保使用耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重提出了新的要求，保护耕地资源、提升耕地质量已上升为国家战略。总书记在中央经济工作会议中强调要毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度，提出了“占优补优、占水田补水田、数量质量并重”的更高要求，并加强对耕地占补平衡的监管，坚决防止耕地占补平衡中出现的补充数量不到位、补充质量不到位问题，防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象，耕地提质改造势在必行。

为了落实和完善耕地占补平衡制度，国土资源部和中共中央国务院相继出台了《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8号）、《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）、《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）等文件，进一步要求各地切实保护耕地，为经济社会发展提供用地服务和保障。

为贯彻落实国土资源部《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）的精神，结合河南省实际，制定了《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的意见》（豫国土资规〔2018〕2号），进一步改进耕地占补平衡管理，建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制，通过“算大帐”的方式，落实占一补一、占优补优、占水田补水田，促进耕地数量、质量和生态三位一体保护。

洛阳市制定了《关于印发洛阳市耕地占补平衡项目管理办法的通知》（洛国土资〔2016〕1号）、《关于进一步加强耕地保护工作的实施意见》（洛发〔2018〕21号）和《洛阳市土地利用总体规划（2006~2020年）》等文件，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，守住耕地保护红线，严格保护永久基本农田，确保洛阳市耕地占补平衡，建立健全县级政府耕地保护责任制度。

为切实搞好土地开发整理工作，有效增加耕地面积，提高耕地质量，改善生态环境，确保孟津县耕地总量动态平衡，达到耕地“占一补一”。孟津县自然资源局依据《孟津县土地利用总体规划（2010—2020）》和《孟津县土地开发整理专项规划（2016—2020）》，结合本区域的实际情况，向洛阳市自然资源和规划局报送《2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇16个村耕地提质改造项目立项的请示》（孟自然资〔2019〕6号）、《2019年孟津县麻屯镇聂屯村等2个镇6个村耕地提质改造项目立项的请示》（孟自然资〔2019〕5号）和孟津县2019年第二批补充耕地储备项目立项申请。洛阳市自然资源和规划局按照《河南省国土资源厅关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的意见》（豫国土资规〔2018〕2号）、《关于印发河南省补充耕地项目管理办法（试行）的通知》（豫国土资规〔2015〕1号）和洛阳市国土资源局《关于印发洛阳市耕地占补平衡项目管理办法的通知》（洛国土资〔2016〕1号）等文件要求，对项目立项进行批复（（洛自然资〔2019〕139号）、（洛自然资〔2019〕140号）和

（洛自然资〔2020〕249号）），原则上同意项目立项。

## 2.主要内容及实施情况

孟津县 2019 年规划设计两期补充耕地项目，第一期包括横水镇阎庄村等 4 个镇 11 个村耕地提质改造项目和麻屯镇聂屯村等 2 个镇 5 个村耕地提质改造项目；第二期为孟津县 2019 年第二批补充耕地储备项目。

根据文件（孟自然资〔2020〕84 号、洛自然资〔2020〕189 号）精神，2019 年孟津县横水镇阎庄村等 4 个镇 11 个村耕地提质改造项目，涉及横水镇阎庄村，会盟镇吕家村、新华园村，白鹤镇河清村、牛王村、曙光村、王良村、苇园村，小浪底镇下梭楞沟村、小浪底水库、东达宿村。建设总规模 40.9816hm<sup>2</sup>，计划总投资 686.11 万元，预计新增耕地 24.9449hm<sup>2</sup>，主要建设内容包括土地平整、农田水利工程、标志牌工程和生态防护工程。

根据文件（孟自然资〔2020〕83号、洛自然资〔2020〕190号）精神，2019年孟津县横水镇阎庄村等2个镇5个村耕地提质改造项目，涉及马屯镇聂屯村，城关镇李家窑村。建设总规模8.5573hm<sup>2</sup>，计划总投资212.48万元，预计新增耕地7.3261hm<sup>2</sup>。主要建设内容包括土地平整、农田水利工程、电力工程、田间道路工程、标志牌工程、农田防护工程等。

根据文件（孟自然资〔2020〕154号、洛自然资〔2020〕255号）精神，孟津县2019年第二批补充耕地储备项目涉及小浪底镇下梭楞沟村、李家岭村、庙护村；白鹤镇河清村、苇园村、王良村、北张庄村；城关镇杨庄村、狮子院村；朝

阳镇刘家寨村；平乐镇丁家沟村，共5个镇11个行政村。项目区总规模39.3199hm<sup>2</sup>，新增耕地面积29.9184hm<sup>2</sup>；主要内容包含土地平整工程、水利工程、田间道路工程、生态防护工程、标志牌工程等。



根据《河南省国土资源厅办公室关于抓紧开展耕地提质改造项目验收的通知》（豫国土资办名电〔2018〕2号）和洛阳市国土资源局《关于印发洛阳市耕地占补平衡项目管理办法的通知》（洛国土资〔2016〕1号）文件的要求，孟津县自然资源局对2019年麻屯镇聂屯村等2个镇5个村耕地提质改造项目和2019年横水镇阎庄村等4个镇11个村耕地提质改造项目进行了初步验收（孟自然资〔2021〕19号、孟自然资〔2021〕20号），完成了工程结算评审工作，但未进行项目

竣工验收和项目审计；二期未进行验收和工程结算评审及项目审计工作；项目一期与二期的工程款均未支付。

### **3.资金投入和使用情况**

2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目一期工程结算评审总投资632.69万元，二期总投资（中标价）689.56万元，截止2021年9月22日，项目未进行支付。

#### **（二）项目绩效目标**

依据招标文件，项目一期建设期为90日历天，二期建设期为60日历天；项目建设质量符合国家质量验收备案标准。

通过灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持及土地平整等工程的建设，增加有效耕地面积，改善农作物生长条件，提高耕地质量和土地利用率，使项目区内耕作田块规整、集中、连片；提高项目区抵御旱涝灾害能力及耕地产出能力，增加项目区农业生产总值；输配电工程等配套设施的建设为服务项目用电之需；田间道路工程实施后形成完善的田间生产路网体系，降低耕作成本，方便农民生产生活。农田生态防护工程改善农田生态环境；经整治的基本农田平均质量提高1个或2个等级。

## **二、绩效评价工作开展情况**

### **（一）绩效评价目的、对象和范围**

#### **1.评价目的**

通过对财政资金使用情况和使用效果的综合评价，旨在

把握财政资金在孟津县自然资源局财政支出项目中管理的规范化、制度化、科学化水平，总结财政资金在该类项目支出中的经验与不足，为以后年度同类型项目资金的管理和预算安排提供参考。同时加强对财政投入资金的监督和管理，优化支出结构，实现公共资源的合理配置，切实提高财政支出的经济性、效率性和有效性。

## **2.评价对象和范围**

本次评价对象是“2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目”计划投资1875.89万元（一期898.59万元，二期977.3万元）财政资金的使用绩效。绩效评价范围为2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇11个村耕地提质改造项目、2019年孟津县麻屯镇聂屯村等2个镇5个村耕地提质改造项目和孟津县2019年第二批补充耕地储备项目绩效目标的设定情况、资金投入和使用情况、为实现绩效目标制定的业务管理制度、财务制度和采取的措施、绩效目标的实现程度及效果等。

## **（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准**

### **1.评价原则**

根据有关财政支出绩效评价的规定和2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目建设资金相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。

## 2.评价指标体系

绩效评价专家组以《孟津县财政支出绩效评价指标体系（试行）（孟财〔2016〕119号）》给出的绩效评价指标体系为基础，结合项目特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并选设评价指标（附件一）。

## 3.评价方法

### （1）资料查阅法

专家组通过对孟津县自然资源局提交的资料，并通过互联网资料查阅，对项目开展和管理情况进行整体了解。

### （2）成本效益分析法

专家组根据孟津县自然资源局制订的项目工作方案等资料，将项目资金投入与项目产出和效益情况进行关联性分析。

### （3）座谈交流法

专家组与孟津县自然资源局项目负责人开展座谈，全面了解项目开展情况、资金到位情况、项目效果及存在的问题。

### （4）因素分析法

专家组根据已掌握的资料，综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素。

### （5）公众评判法

专家组通过现场调研、询问检查等方式进行实地考察验证。进一步了解项目实施过程、实施成果及相关人员对该项目的期望、意见和建议。

## 2.评价标准

根据相关法律法规、项目绩效目标及相关管理办法，以计划标准、监督检查与绩效管理等内容作为评价标准。



### **(三) 绩效评价工作过程**

#### **1. 前期准备**

2021年4月25日-5月10日，根据项目财政支出绩效评价的特点和具体要求，组建了以河南科技大学土木工程学院梁斌教授为评价专家组组长，张萍（河南科技大学工程造价专业副教授）、杨萌（河南科技大学土木工程专业博士）、于英霞（河南科技大学工程管理专业副教授）为成员的绩效评价专家组，组织召开绩效评价工作布置会，明确评价目的。专家组通过前期调研、查阅和梳理项目资料，了解项目开展情况，商讨评价方式和重点，制定项目评价方案和项目评价

指标体系（附件一）。

## 2.组织实施

### （1）评价单位汇报、座谈

2021年5月12日，专家组到孟津县自然资源局进行座谈，听取孟津县自然资源局项目负责人关于项目实施情况的工作汇报。查看2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目建设文件和其它相关资料，了解项目的实施背景、实施流程及内容、项目管理制度、资金使用的流程、项目产出和效益及项目实施过程中存在的实际问题。



### （2）资料核查

2021年5月12日，专家组会同孟津县财政局等相关人员根据孟津县自然资源局提供的项目总结和自评报告，围绕项

目立项、资金落实、业务管理、财务管理、项目产出和效益等方面的评价指标，对项目单位的基础数据及相关材料进行核查，核实相关制度是否完善，审批程序是否规范、招投标资料及项目建设过程资料是否完备规范等。重点关注了预算资金拨付、公开招投标资料、实施主体佐证材料等。

### （3）实地勘察

根据建设内容，专家组逐项查验项目产出的数量和质量，并对项目实施效果进行现场访谈，深入调查取证。重点关注项目实际完成情况、项目产出和实施效果的原始数据资料、项目参与单位对项目评价和建议等。

### 3.分析评价

专家组根据查阅资料、实地勘察、座谈沟通等整理出的有效信息，召开项目评价专家组座谈会，讨论沟通项目实施产生的绩效、存在的主要问题和原因及项目改进建议，结合已确定的评价指标、评价标准和评价方法，对2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目开展整体情况进行评价，撰写项目绩效评价报告。

## 三、综合评价情况及评价结论

绩效评价专家组成员认为该项目总体上完成了项目建设内容，一定程度上改善了农业生产条件，为农业发展奠定了较好的基础，取得了一定的成效。但由于其在工作中对绩效目标不够重视，对项目产出的绩效缺少分析、总结，“2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目”绩效得分为65.7分，绩效等级为“及格”（附件二）。

## 四、绩效评价指标分析

### （一）项目决策情况

此部分有三个指标：项目立项（5分）、绩效目标（5分）、资金投入（5分），满分15分。专家组评分11.1分。

#### 1.项目立项

考核项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，项目申请、设立过程是否符合相关要求。

##### （1）立项依据充分性

该项目由洛阳市自然资源和规划局批复立项，符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，符合行业发展规划和政策要求；与部门职责范围相符，属于部门履职所需；该项目属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则；未发现该项目与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。项目的规划较为科学、规范，但仍有进一步改进和完善的空间。专家组评价该项目此部分得分2分。

##### （2）立项程序规范性

根据项目实施单位提交的资料以及现场核查的实际情况，该项目通过文件（洛自然资〔2019〕139号）、（洛自然资〔2019〕140号）和（洛自然资〔2020〕249号）等的批复，立项条件符合申报要求，并按照规定程序申请设立。根据项目单位提交的资料以及现场核查的实际情况，项目事前经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估和集体决策等。项目前期进行了实地考察，征求了项目区群众意见，也上交了立项请示，手续完备。各个项目区的群众均对项目的

前期工作表示支持，申报项目的立项条件较为成熟。专家组评价此部分得分 2 分。

## 2.绩效目标

考核该项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等。

(1) 绩效目标合理性。耕地提质改造是提高耕地质量，实现耕地占补平衡的重要举措，目的是增加有效耕地数量和质量，保护耕地，确保耕地总量动态平衡，缓解耕地占补压力，为国民经济和社会全面可持续发展提供土地保障。整体看，该项目所设定的绩效目标依据较为充分，绩效目标符合项目的要求和标准。专家组评价该项目此部分得分 1.6 分。

(2) 绩效指标明确性。建设方案中关于建设成效评价的相关指标不完整，如新增粮食产能、新增农业产值、减少农业生产成本、受益群众人数等。专家组评价该项目此部分得分 1 分。

## 3.资金投入

考核项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应。项目预算资金分配是否有测算依据，与项目或地方实际是否相适应。

(1) 预算编制科学性。该项目预算编制的论证依据及标准不够明确。从项目立项批复、可行性研究报告批复到规划设计批复，资金额度变化很大。经过规划设计评审整改以后，项目的资金量与工作任务基本匹配。专家组评价该项目

此部分得分 1.5 分。

(2) 资金分配合理性。项目资金分配依据项目不同标段实施内容分别进行招标采购确定中标价，一期项目结束后进行了工程结算评审，流程较为规范，依据较为充分，资金分配额度较合理，与项目内容和地方实际相适应。二期项目目前还未进行结算评审工作，项目整体未进行资金支付。专家组评价该项目此部分得分 3 分。



## (二) 项目过程情况

此部分有二个指标：组织实施（10分）、资金管理（15分）。满分 25 分。专家组评分 12.8 分。

### 1. 组织实施

主要考核项目实施单位的财务和业务管理制度是否健

全，项目实施是否符合相关管理规定。

(1) 管理制度健全性。孟津县自然资源局具体负责项目立项申报、组织项目实施、项目验收、项目自评等工作。依据项目单位提供资料，项目的管理制度较为健全，专家组评价该项目此部分得分 5 分。

(2) 制度执行有效性。孟津县自然资源局能够遵守相关法律法规，但专家组发现项目在实施过程中并未严格按照各项管理制度执行。项目合同书较为齐全并及时归档，但项目其他资料归档不够及时也不够规范；项目延期较多，目前还未进行竣工验收和资金支付等工作；项目实施的人员数量及专业水平有待提高；信息支撑等落实到位有限。专家组评价该项目此部分得分 3.8 分。

## 2.资金管理

主要考核该项目实际到位资金与预算资金的比率，项目预算资金是否按照计划执行，项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定。

### (1) 资金到位率

绩效评价专家组通过查阅资料及座谈获悉，该项目计划投资全部来自财政资金，截止 2021 年 9 月 7 日，资金到位率 0%。专家组评价该项目此部分得分 0 分。

(2) 预算执行率。该项目未进行资金的支付申请及资金支付等工作，预算执行率为 0%。专家组评价该项目此部分得分 0 分。

(3) 资金使用合规性。该项目资金尚未拨付，一期项

目进行了工程结算评审工作，根据项目管理制度中有关资金使用的相关规定，专家组评价该项目此部分得分 4 分。

### **(三) 项目产出情况**

此部分有四个指标：产出数量（8 分）、产出质量（8 分）、产出时效（7 分）、产出成本（7 分）。满分 30 分。专家组评分 17 分。

#### **1. 产出数量**

该指标考核该项目实施的实际产出数量与批准下达的建设任务的相符程度。

2019 年孟津县横水镇阎庄村等 4 个镇 11 个村耕地提质改造项目总规模 23.8231  $\text{hm}^2$ ，其中新增耕地 15.8945  $\text{hm}^2$ ，除会盟镇新花园村耕地质量等级未变外，其他地块国家利用等别提高了一个等级；完成新打配套机井 4 眼，埋设地埋管 10199m，井房 5 座，架设高压线 1358m，低压地埋线 370 m，变压器 4 台；修筑田间道 1484m；种植防护林 33210 棵；标识牌 3 个。

2019 年孟津县麻屯镇聂屯村等 2 个镇 5 个村耕地提质改造项目总规模 5.0996  $\text{hm}^2$ ，其中新增耕地 4.3855  $\text{hm}^2$ ，国家利用等别提高了一个等级。完成新打配套机井 1 眼，埋设地埋管 1606 m，井房 1 座，架设高压线 120 m，低压地埋线 20 m，变压器 1 台；修筑田间道 845 m；种植防护林 3966 棵；标识牌工程 2 个。

孟津县 2019 年第二批补充耕地储备项目因未进行初步验收，无项目实施相关资料，无法衡量产出情况。专家组评

价该项目此部分得分6分。

## **2.产出质量**

项目一期只进行了初步验收，项目二期未进行初步验收，专家组根据现场勘察及已验收结果，评价该项目此部分得分6分。

## **3.产出时效**

产出时效主要用来考核项目建设任务是否按计划批复时间完成。根据项目单位提交的自评材料以及现场核查发现，项目一期实施完毕进行了初步验收，项目二期还未进行初步验收，实际进度较计划进度滞后，完成及时率大于20%。专家组评价该项目此部分得分0分。

## **4.产出成本**

主要用来考核项目在工程质量“物有所值”的基础上，是否能够体现财政资金的节约。

截止2021年9月22日，项目未进行竣工验收，只有一期项目进行了工程结算评审。因此，项目的产出成本有待审计结果后进行评定。根据项目变更情况及投资成本估算，专家组评价此部分得分5分。

### **(四) 项目效益**

此部分有三个指标：经济效益(5分)、社会效益(5分)、生态效益(5分)、可持续影响(5分)、满意度(10分)，满分30分。专家组评分24.8分。

#### **1.经济效益**

用于考核项目建设前后，项目区内单位耕地上粮食和其

他作物产能、产值是否有所增加。根据专家现场走访调查，已投入使用的耕地农作物单产有一定程度提高，项目区农作物产量有所增加；但还有建成未投入使用的项目区。专家组评价该项目此部分得分4分。

## **2.社会效益**

本项目的社会效益主要体现在项目的实施有利于改善受益乡村的生活生产条件；农业生产劳动强度得以降低，从而节约了人力成本，促进了农村剩余劳动力的转移；田间道路等设施建成后，不仅方便了农民出行与劳动耕作，而且改善了乡村面貌。但尚有地块儿间道路未实施完毕，不能及时解决交通问题。专家组评价该项目此部分得分4分。

## **3.生态效益**

通过本项目的实施，农田抗旱防涝能力显著增强，可以在一定程度上达到节约水资源的目的，同时生态防护工程的建设改善了乡村面貌。专家组评价该项目此部分得分5分。

## **4.项目可持续影响**

项目开展符合国家和地方的相关政策，具有可持续性；根据现场核查的实际情况，绝大部分项目区的工程利用情况良好，但是少数项目区未利用或工程利用效用尚不能完全得到体现；项目建设完成后，耕地提质改造土地权属属原集体所有，改造后土地被移交给当地村委，但对于管护质量的要求、资金的投入等缺少明确的规定，在后续管护人员、制度、资金等方面存在缺陷。专家组评价该项目此部分得分3.8分。

## **3.社会满意度**

该指标主要从项目直接受益人满意程度和受益乡村满意程度进行评价。整体上来说，项目建成后，项目区内的乡村均能在不同程度上从中获益。多数农户认为项目实施后改善了生产条件和当地的生态环境，这些数据均说明本项目的建设使项目区绝大多数农民受益。绩效评价专家组通过调研了解到，社会满意度较高。专家组评价该项目此部分得分8分。



## 五、存在的主要问题及原因分析

### （一）存在的主要问题

#### 1.项目变更较多，但变更支撑文件不全

洛阳市自然资源和规划局批复2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇16个村耕地提质改造项目立项（洛自然资〔2019〕

139号)、批复2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇11个村耕地提质改造项目规划设计(洛自然资〔2020〕189号);批复2019年孟津县马屯镇聂屯村等2个镇6个村耕地提质改造项目立项(洛自然资〔2020〕140号)、批复2019年孟津县马屯镇聂屯村等2个镇5个村耕地提质改造项目规划设计(洛自然资〔2020〕190号);孟津县发改委批复2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇11个村耕地提质改造项目可行性研究报告(孟发改投资〔2020〕71号)、2019年孟津县马屯镇聂屯村等2个镇5个村耕地提质改造项目可行性研究报告(孟发改投资〔2020〕70号)。在上述文件中,项目区数目发生变化,但无说明这种变化的支撑材料。在绩效评价过程中,评价专家组只有项目一期第七标段施工内容的一份变更说明。

另外,项目可行性研究报告批复以后,经过规划设计评审整改,实际实施工程内容与可行性研究报告批复内容差距较大,投资额也发生较大变化,也无相应的支撑材料说明。

## **2.项目整体工期延长,工期滞后**

按照可行性研究报告批复,2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目计划工期为3个月,开工日期2020年8月20日(合同工期90日历天);孟津县2019年第二批补充耕地储备项目计划工期3个月,招标文件中工期为60日历天,2020年12月21日签订施工合同(合同工期60日历天)。截止2021.9.22该项目均未进行竣工验收。

## **3.项目实施过程资料未及时归档**

按照基本建设程序，项目资料包括项目建设全过程资料，但是该项目在实施过程中，除了项目合同资料外，其他项目资料管理不规范，没有按照要求及时归档，导致在绩效评价过程中所需资料不能及时到位。

#### **4.项目绩效指标不够明确**

项目实施文件中有关于项目的绩效目标的表述，但与项目绩效目标对应的绩效指标不明确、不完整。项目评价过程未见项目绩效指标申报表等资料。绩效指标的设定是为了更好的更具体的监控项目的实施，并与绩效评价工作相结合，也是财政拨付资金的依据。但是该项目存在的这些问题，不利于项目实施的过程管控，也不利于绩效评价工作的有效开展。

#### **5.自评报告完整性存在不足**

项目实施单位应按照项目绩效评价的有关规定，在项目实施完毕后开展绩效自评工作，形成自评报告。根据项目自评报告的内容构成，要求进行详细的评价，对未完成绩效目标或超过年初设定的绩效指标较多的情况进行原因分析和说明，研究制定整改措施。本项目绩效自评报告中绩效评价指标分析、主要经验及做法、存在的问题及原因分析、有关建议等内容陈述不详细，没有针对该项目做完整的总结分析，影响评价结果应用。

#### **6.后期管护未落实**

实施提质改造后的项目区，有部分地区使用效率并不高，因种植粮食收益不大，导致农民种田意愿下降。因坡度与面

积限制，工程量多资金投入大，但改造后的农田因交通不便等因素造成农民耕种积极性不高。同时城市的发展提供了更多的就业机会，吸引农民进城务工，这导致农村务农的人数不断减少，部分改造后的田块还是会被撂荒，未见后期管护落实相关材料。建成以后的机井房也缺少管护，很多管道发生锈蚀，管线随意在机井房内，存在很大的安全隐患。



### **7.合同签订不严谨，项目资金未到位，未进行工程价款等费用的支付**

合同签订不严谨，比如项目二期三标段中标价为1496186.75元，但合同签订为1496168.75元。施工合同约定，按照工程施工进度，分期支付工程款，每次支付实际完成工程量价款的80%；经终验合格后付至全部工程款的97%；

剩余 3%工程款，待质保期满后且无质量问题，30 日内一次性付清。监理合同约定，在项目竣工后 10 日内，由甲方向乙方支付监理费用总额的 80%。但截至 2021 年 9 月 22 日，项目资金到位率为 0，所有费用未支付。

#### **8.项目资金批复与提供资料不一致，来源不详**

2019年孟津县马屯镇聂屯村等2个镇5个村耕地提质改造项目可行性研究报告的批复文件（孟发改投资〔2020〕70号）批复项目投资估算1342.62万元；孟津县自然资源局提供文件“2019年孟津县横水镇阎庄村等2个镇5个村耕地提质改造项目”项目实施计划中，“项目预算总投资1438.98万元，其中工程施工费为1122.58万元。按整理规模118.9334公顷计算，每公顷投入量约为12.10万元（8066元/亩）”。

2019年孟津县马屯镇聂屯村等4个镇11个村耕地提质改造项目可行性研究报告的批复文件（孟发改投资〔2020〕71号）批复项目投资估算2852.81万元；孟津县自然资源局提供文件“2019年孟津县横水镇阎庄村等4个镇11个村耕地提质改造项目”项目实施计划中，“项目预算总投资1890.03万元，其中工程施工费为1538.08万元。按整理规模186.7835公顷计算，每公顷投入量约为10.12万元（6746元/亩）。”

上述项目一期可行性研究报告批复投资估算合计4195.43万元，招标控制价为699.17万元，提供资料预算总投资3329.01万元。

孟津县2019年第二批补充耕地储备项目可行性研究报告的批复文件（孟发改投资〔2020〕72号）批复投资估算为1165.38万元，规划设计批复文件（洛自然资〔2020〕255号）概算投资977.3万元，项目招标控制价为696.69万元。

从以上可以看出，项目批复文件、孟津自然资源局提供的计划文件以及招标控制价等支撑材料中投资额度偏差较大，而计划文件的数据来源不详，没有具体的论证文件。

## （二）原因分析

1. 项目变更较多及项目建设的工期滞后的原因：前期决策论证不充分，项目区内的宣传工作未做到位，项目管理过程不规范，没有对整个项目周期做出明确的划分，一方面给管理工作带来不便，另一方面也为最终任务不能按时完成埋下隐患。

2. 项目实施过程资料未及时归档的原因：项目单位没有专职负责资料管理的工作人员，平时工作中对资料的收集整理未加重视，对资料收集的内容、存放要求不清楚，导致项目在绩效评价时用到的资料不能及时提供。

3. 项目绩效指标不够明确的原因：孟津县自然资源局对项目实施需要的项目目标设定及指标确定的内容及作用不够清楚，对项目过程控制及绩效评价工作理解不到位。

4. 自评报告完整性存在不足的原因：孟津县自然资源局对绩效评价工作实施的具体步骤、实施内容以及绩效评价的作用认识还不到位；具体负责各项工作的职能部门工作协调性不足，缺少专业管理人员对项目绩效的具体工作进行有效

管理。

5. 后期管护未落实的原因：项目要保质保量按时完成才能正常移交使用。目前项目未进行竣工验收，后续工作无法开展或者开展不规范，没有落实管护责任，存在重建设轻管护的问题。

6. 合同签订不严谨，项目资金未到位，未进行工程价款等费用支付的原因：项目管理是全过程、全方位和全员参与的管理，合同签订是项目管理的一个重要环节，中标价就是合同价，项目单位或负责合同签订人员对合同签订的细节问题没有认真对待；其次，未按照合同约定支付工程项目费用，与资金未到位有一定关系。

7. 项目资金批复与提供资料不一致，来源不详的原因：项目实施单位对项目实施过程的资料收集整理工作不规范，已经发生变更的资料缺失变更过程资料支撑，使得数据的前后矛盾无法解释。

## **六、有关建议**

为提高 2019 年孟津县麻屯镇横水镇 6 个镇 16 个村两个耕地提质改造项目以及其他同类专项资金的使用绩效，提高项目组织管理水平，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议，供参考。

### **（一）进一步加强领导，强化责任**

在实践中总结经验，对比目标查找不足，进一步加强领导，提高管理人员及业务人员的思想政治素质和管理服务水平，强化责任。进一步提高前期决策、规划设计、施工建设

等全过程控制水平，牢固树立服务意识、责任意识、勤政意识、廉政意识，增强服务本领，确保项目有效开展。

## **（二）加强调研，摸清可供提质改造项目建设的家底，科学谋划合理布局**

首先，利用现有的土地利用现状数据，对尚未开展提质改造项目建设的耕地现状应从空间分布、连片程度等方面进行充分的分析，认真做好勘测定界和实地调查论证工作，对提质改造规模、布局作出合理安排；其次实施提质改造的土地整治项目要具有一定建设规模，同时充分发挥国土、农业、水利、林业、财政等相关部门的协同作用，共同推进提质改造项目实施，坚持因地制宜，从自然条件和生态建设要求出发，实现集中连片，统一规划、统一设计、统一实施，发挥规模效益；最后要坚持尊重农民意愿，充分征求农村集体经济组织和农民意见，确保改造后的耕地能够得到及时耕种，及时发挥效益。

## **（三）注重过程规范**

项目过程规范是项目产出的重要保障，要实现目标产出，就必然要进行规范化管理。首先，项目管理资料要按照档案管理相关要求规范管理，包括项目的立项资料、设计文件、招投标文件、工程监理、验收、审计、变更等所有与项目建设相关的资料等。完善项目过程监管，有效提升项目开展的进度。建议项目建设整个过程进行阶段性划分，并在每年的检查方案中，将上年度的项目建设任务完成情况的检查纳入其中，为保证项目建设任务按期完成设置第一道防线。同时，

对进度滞后项目采用通报、督查等方式，督促其提升进度。完善合同签订环节工作，对合同内容要慎重考虑。比如资金使用问题，根据项目特点和具体情况在资金拨付等方面要充分考虑，尽可能避免索赔的发生。及时跟踪评定实施项目后的耕地质量等级评定，评价相关效益，总结项目实施经验。

#### **（四）加强管护健全机制**

耕地作为一种资源，既有数量的概念，更有质量的要求。严格保护耕地、做到数量不减少，还必须要加强耕地质量保护、做到质量有提高。

提高耕地的质量，首先在规划设计方面应论证项目的可行性，不夸大其词，并加强管理及验收。连片集中的建设规划有利于耕地提质改造建设，同时重要的是明确管护责任、管护主体以及管护义务，促进高质量的耕地提质改造，保证改造成果的高效优质。

积极引导农民或农业种植大户充分利用改造后的项目区田块，通过农业结构调整或土地流转，获取合理的土地收益。只有采取一定措施，才能使实施后的耕地提质改造项目发挥最大的效益。

#### **（五）强化绩效管理意识，提高绩效管理水平**

进一步加强组织领导，从源头上提升各部门对预算绩效管理认识，积极开展绩效跟踪监控，及时纠偏，确保绩效目标实现。严格按文件规定要求开展绩效自评工作，通过自评，查找问题、总结经验，不断提升绩效管理水平，提高财政资金使用效益。

附件一：项目绩效评价表

附件二：2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目招投标情况一览表

评价工作组成员签名：

评价工作组联系电话：

评价专家组组长签名：

评价专家组联系电话：0379-65627371

评价工作开展时间：2021年4月24日至

2021年9月22日

## 附件一：项目绩效评价表

2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目支出绩效评价指标体系

一级指标	分值	二级指标	分值	三级指标	分值	评价要点	评价标准	得分
决策	15	项目立项	5	立项依据充分性	3	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求；是否按当地政府和主管部门要求编制开发规划，申报项目是否符合规划。 ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	具备一个得分要素，得到指标分值的20%。	2
				立项程序规范性	2	①立项条件是否符合申报要求；项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③项目是否对申报项目进行实地考察，是否征求项目区群众意见；事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、绩效评估、集体决策。	具备要素①和②之一的，得到指标分值的60%；具备要素③，得到指标分值的40%。	2
		绩效目标	5	绩效目标合理性	2	①项目是否预先设有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额相匹配。	具备要素①，得到指标分值的40%；如不具备，该指标分值为0。具备要素②③④，分别得到指标分值的20%。	1.6
				绩效指标明确性	3	①项目是否将绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值对项目予以体现； ③绩效指标是否与项目目标任务相对应。	具备得分要素①，得到指标分值的40%；具备要素②③，分别得到指标分值的30%。	1

		资金投入	5	预算编制科学性	2	①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容是否与项目内容匹配； ③预算内容测算依据是否准确，是否按照标准编制； ④预算确定项目投资额是否与工作任务相匹配。	具备一个得分要素，得到指标分值的 25%。	1.5
				资金分配合理性	3	①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。	具备一个得分要素，得到指标分值的 50%。	3
过程	25	组织实施	10	管理制度健全性	5	①孟津县自然资源局是否已制定与本项目相关的财务和业务管理制度； ②孟津县自然资源局制订的与本项目有关的财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	具备一个得分要素，得到指标分值的 50%。	5
				制度执行有效性	5	①项目实施是否严格遵守相关文件和批复要求； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等相关资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备等是否落实到位。	具备一个得分要素，得到指标分值的 25%。	3.8
		资金管理	15	资金到位率	5	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 ①孟津县自然资源局是否按要求及时进行项目资金申报； ② 财政资金是否及时足额拨付到孟津县自然资源局； 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。 预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。	资金到位率≤100%，且未对项目开展造成不良影响，得分等于指标分值*资金到位率；资金到位率 < 100%，且对项目开展造成不良影响，得分等于 0。	0

				预算执行率	5	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）内项目实际拨付资金。	得分等于指标分值*预算执行率。	0
				资金使用合规性	5	①资金使用是否符合国家财经法规和财务管理制度以及专项资金管理规定的规定； ②资金拨付是否有完整的审批程序和手续； ③资金使用是否符合项目预算批复的用途范围； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	具备一个得分要素，得到指标分值的25%。但如缺少要素③或④指标得分为0。	4
产出	30	产出数量	8	年度任务目标完成数量	8	实际完成率=（实际产出数量/计划产出数量）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出数。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或项目期）内计划产出数。 工程完成数量是否与批准下达的建设任务相符。	得分等于指标分值*实际完成率；超额完成得满分。	6
		产出质量	8	年度任务目标完成质量	8	质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的项目数量。既定质量根据项目招标或合同约定的绩效指标值。 工程建设质量是否达到工程建设验收标准。	得分等于指标分值*质量达标率。	6
		产出时效	7	完成及时性	7	完成及时率=[（实际完成时间-计划完成时间）/计划完成时间]×100% 实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间； 计划完成时间：按照项目实施计划、预先设定的绩效目标或相关规定完成项目所需的时间。	完成及时率≤0的，得7分；0<完成及时率≤10%的，得5分；10%<完成及时率≤20%的，得3分；>20%的不得分。	0

		产出成本	7	成本节约率	7	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出。	成本节约率≥5%时，得7分；5%>成本节约率≥0时，得5分；成本节约率<0时，得0分。	5
效益	30	项目效益	30	经济效益	5	经建设前后比较，某一种或多种作物在项目区内单位耕地上增加的粮食产能。	通过实地核查和典型地块分析，根据产能增加情况酌情给分。	4
				社会效益	5	项目建设后，项目区内直接受益的人口总数量。	依据项目可行性研究和初步设计文件，以及项目实地调查情况给分。	4
				生态效益	5	项目实施后植被、节水灌溉等情况。	根据生态环境效益的提升程度酌情评分。	5
				可持续影响	5	①项目实施的可持续性；已建成工程利用情况。 ②项目竣工验收后，办理移交手续，与项目管护单位（一般为村级集体经济组织或项目区土地承包经营人）签署管护协议。	具备一个得分要素，得到指标分值的50%。根据调研了解情况相应给分。	3.8
				满意度	10	①项目建设后，受益乡村对项目建设的满意程度； ②项目建设后，土地权益人对项目建设的满意程度；	通过调查，了解项目区受益乡村及土地权益人对项目建设的总体满意程度。根据调研了解情况相应给分。	8
整体评价	100							65.7

附件二：

2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目招投标情况一览表

序号	项目名称	采购编号	采购方式	招标代理单位	招标时间	开标时间	中标单位	中标金额/元	审定金额/元	备注
1	2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目	2020-07-6	公开招标	法正项目管理集团有限公司	2020-08-03	2020年08月26日09时30分(北京时间)	河南贵弘建筑工程有限公司	529092.98	382322.44	
							林竣建设有限公司	1056699.12	985026.21	
							河南飞腾建筑有限公司	895313.10	861529.21	
							河南省华州建设工程有限公司	540092.87	392773.41	
							河南鑫品建筑工程有限公司	773881.80	773219.91	
							河南建业机电设备有限公司	543806.26	483739.81	
							河南润禾建筑工程有限公司	882889.01	875306.56	
							河南炳焱建筑工程有限公司	603932.70	525044.77	
河南天富建筑工程有限公司	1008159.07	968571.19								

2	2019年孟津县麻屯镇横水镇6个镇16个村两个耕地提质改造项目监理	SDFZLY20200903-578号	竞争性谈判	法正项目管理集团有限公司	2020-09-03	2020年9月9日14时30分(北京时间)	河南海纳建设管理有限公司	成交费率: 1.27%		
3	孟津县2019年第二批补充耕地储备项目	2020-11-57	公开招标	法正项目管理集团有限公司	2020-11-17	2020年12月07日09时30分(北京时间)	河南飞腾建筑有限公司	586384.96		
							河南京都建筑安装有限公司	1432981.10		
							3标			废标
							中阔建设管理有限公司	671374.54		
							山东益通安装有限公司	699795.42		
							河南超远建筑工程有限公司	493881.27		
							河南省中茂源建设工程有限公司	455947.55		
							河南省华州建设工程有限公司	971897.19		
4	孟津县2019年第二批补充耕地储备项目三标段(二次)	2020-11-57	公开招标	法正项目管理集团有限公司	2020-12-09	2020年12月31日09时30分(北京时间)	河南智澜建筑工程有限公司	1496186.75		
5	孟津县2019年第二批补充耕地储备项目监理	SDFZLY20201217	竞争性谈判	法正项目管理集团有限公司	2020-12-17	2020年12月23日14时30分(北京时间)	河南仁诚工程管理服务有限公司	1.28%(成交费率)		

注：1. 2019 年孟津县麻屯镇横水镇 6 个镇 16 个村两个耕地提质改造项目

一标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、灌溉与排水工程、电力工程、设备购置等；控制价 537983.30 元。

二标段：工程内容包含灌溉与排水工程、电力工程、设备购置等；控制价 1067410.40 元。

三标段：工程内容包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程、标志牌工程等；控制价 904393.60 元。

四标段：工程内容包含土地平整工程、灌溉与排水工程、农田防护与生态环境保持工程、标志牌工程、设备购置等；控制价 548378.43 元。

五标段：工程内容包含灌溉与排水工程、电力工程、设备购置等；控制价 794540.41 元。

六标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、田间道路工程等；控制价 548775.61 元。

七标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、田间道路工程、标志牌工程等；控制价 884811.11 元。

八标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、田间道路工程、标志牌工程等；控制价 605941.42 元。

九标段：工程内容包含灌溉与排水工程、电力工程、田间道路工程、设备购置等；控制价 1011713.20 元。

2. 孟津县 2019 年第二批补充耕地储备项目

一标段：工程内容包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程等；控制价 592285.45 元。

二标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、标志牌工程等；控制价 1443988.82 元。

三标段：工程内容包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程等；控制价 1508304.08 元。

四标段：工程内容包含灌溉与排水工程、电力工程、设备购置等；控制价 672664.64 元。

五标段：工程内容包含灌溉与排水工程、电力工程、设备购置等；控制价 710388.78 元。

六标段：工程内容包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保持工程等；控制价 496669.30 元。

七标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程等；控制价 474870.23 元。

八标段：工程内容包含土地平整工程、农田防护与生态环境保持工程、田间道路工程等；控制价 979699.98 元。