

菏泽市牡丹区 2020 年度财政重点项目 绩效评价报告

2021 年 10 月

目 录

摘 要.....	4
一、 项目情况概述.....	4
二、 评价工作基本情况.....	5
三、 评价结论和绩效分析.....	5
四、 经验教训和建议.....	6
(一) 主要经验.....	6
(二) 存在的问题.....	7
(三) 意见建议.....	8
前 言.....	10
一、 开展绩效评价的背景.....	10
二、 评价方式.....	10
正 文.....	10
一、 项目基本情况.....	11
(一) 项目立项.....	11
(二) 项目预算.....	11
(三) 项目计划实施内容.....	11
(四) 项目组织管理.....	11
二、 项目绩效目标.....	12
三、 绩效评价工作情况.....	13
(一) 绩效评价目的.....	13
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	14
(三) 绩效评价原则、评价方法、评价框架.....	15
(四) 数据采集方法及过程.....	19
(五) 绩效评价实施过程.....	20
(六) 绩效评价的局限性.....	22
四、 整体评价结论与分析.....	23
(一) 评价结论.....	23
(二) 绩效评价指标分析.....	23
五、 项目主要经验及做法.....	34
六、 存在的问题.....	34
七、 意见建议.....	35
八、 附件.....	36

项目基本情况				
项目名称	黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目			
项目负责人	陈军	联系电话	7799815	
地 址	菏泽市牡丹区李村镇、高庄镇、小留镇、胡集镇			
项目起止时间	2020.1.1-2020.12.30			
计划安排资金（万元）	255	实际到位资金（万元）	255	
其中：中央财政	255	其中：中央财政	255	
省财政		省财政		
市县财政		市县财政		
其它		其它		
实际支出（万元）	0			
项目绩效情况				
评价指标			指标 分值	评价 得分
一级	二级	三级		
决策 (10)	项目立项 (6)	立项依据充分性	4	4
		项目立项规范性	2	1
	项目目标 (4)	绩效目标合理性	2	2
		绩效指标明确性	2	2
过程 (26)	投入管理 (8)	预算执行率	5	0
		到位及时率	3	0
	财务管理 (8)	财务管理制度健全	3	1
		资金使用合规	3	3

		财务监控有效	2	2
	项目实施 (10)	管理制度健全性	4	4
		管理制度的执行	3	3
		项目质量	3	2
产出 (24)	项目产出 (24)	实际完成率(产出数量)	8	8
		完成及时率(产出时效)	8	0
		质量达标率(产出质量)	8	8
效益 (40)	项目效益 (40)	社会效益	10	8
		经济效益	10	7
		可持续发展	10	10
		社会公众或服务对象满意度	10	8
综合得分				73
评价等次				中

摘 要

一、项目情况概述

评价对象：黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目

评价范围：菏泽市牡丹区自然资源局组织管理情况以及项目实施情况，包括项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等情况。

项目主管部门：菏泽市牡丹区自然资源和规划局

具体实施单位：菏泽市牡丹区自然资源和规划局

项目具体内容：项目区共涉及五个乡镇 6 个露天矿山，共包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态保持工程、其他工程。

1.土地平整工程布局：根据项目区实际情况，对项目区坑塘的边坡进行修整，保证稳定性，部分坑塘底部进行整平，对于压占的土地进行推平，形成微地形。

2.田间道路工程布局：考虑项目区的景观特性，在部分项目区周围增加硬化道路。

3.农田防护与生态保持工程布局：项目区周边种植具有观赏性的垂柳，并在坑塘边坡撒播草籽。

4.其他工程布局：设置警示牌 6 个。

项目预算：项目全年预算数为 255 万元，实际全年执行数为 0 万元。

总体绩效目标:

1.修复历史遗留废弃矿山面积 28.77 公顷,实施区域历史遗留工矿废弃地复垦利用率 $\geq 50\%$ 。

2.修复后的地质环境稳定程度有提升,修复后与周边生态状况的和谐度有提升。

3.实施区域矿山地质灾害隐患下降,实施区域群众生命财产安全保障提升。

二、评价工作基本情况

受菏泽市牡丹区财政局委托,中协政慧(山东)绩效管理咨询有限公司负责菏泽市牡丹区自然资源局黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目的评价工作。中协政慧(山东)绩效管理咨询有限公司自 2021 年 9 月下旬开始,组成评价组,并制定绩效评价方案,在现场调研和资料收集的基础上,确定绩效评价指标体系、开展内部交流会,项目现场审查,并通过问卷方式进行广泛调查,最终分析整理形成评价报告。

三、评价结论和绩效分析

按照中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见,《山东省财政厅关于提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》(鲁财资环指〔2019〕38 号)、《财政部关于提前下达 2020 年度重点生态保护修复治理资金(第二批)的通知》(财资环〔2019〕63 号)、山东省财政厅《关于调整提前下达 2020 年中央历史遗留

废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》（鲁财建指〔2020〕13号）等文件要求，我们在收集、整理、汇总、分析项目档案资料的基础上，进行实地抽查与核实，评价组制定了评价指标体系，利用实地调研和社会调查获得的资料数据，按照指标体系的评分规则进行评价打分，形成了该项目评价报告。牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目评价整体得分为73分，按照不同得分绩效等级划定原则，该项目绩效评价等级为“中”。

四、经验教训和建议

（一）主要经验

1.加强组织领导

各级、各部门高度重视历史遗留废弃工矿土地整治工作，将其纳入生态环境保护目标任务和社会发展规划，主要领导要亲自抓、分管领导靠上抓，积极组织动员各方面力量广泛参与，及时研究解决工作中遇到的困难和问题，确保将压力传导到位、责任分解到位、任务落实到位。

2.落实治理责任

各项目所在地乡镇人民政府是历史遗留废弃工矿土地整治的责任主体，要按照方案要求和任务计划，确保资金投入，组织开展本辖区历史遗留废弃工矿土地整治工作。牡丹区、鄆城县自然资源主管部门负责治理工作的前期工作和实施管理，确保历史遗留废弃工矿土地整治工作取得实效。

3.加大扶持力度

加大政策支持力度，坚持“谁治理、谁受益”的原则，积极运用土地流转政策，给予优先承包权或定期免费使用等政策扶持，保障投资人的合法权益，调动投资人和使用人的积极性，构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山地质环境恢复和综合治理新机制。同时强化政府财政资金引领作用，对资金缺口较大、群众反映强烈、急需治理的地区，加大地方财政资金扶持力度。

4.创新治理模式

坚持“宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水”，因地制宜地推进历史遗留废弃工矿土地整治，探索矿山生态修复治理与土地复垦、观光旅游、养老疗养、种植养殖等绿色产业融合发展的可持续道路。

5.加强督导检查

菏泽市自然资源主管部门加强对全市废弃露天矿山生态修复工作的督导检查，确保修复任务如期完成。对按期完成或超额完成任务的，予以通报表扬；对未按期完成任务的，予以通报批评，并责令限期整改。

（二）存在的问题

1.根据2020年7月16日签订的《菏泽市牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目勘测、可行性研究、设计及预算编制合同》第三条明确表示合同签订生效后40日历天内完成全部工作，乙方提交设计成果。第七条乙方提交的设计方案通过市局

组织的专家审查后 30 日内，甲方向乙方支付总价款的 70%，即 13.72 万元。剩余 30% 款项待项目通过验收后 30 日内，甲方向乙方一次性结清。根据实际资金支出情况发现，2020 年并未支出项目资金，按照合同条款规定，应该至少于 2020 年年末支付总价款的 70%，因为资金未及时到位，存在违约风险。

2. 通过查阅自然资源提交的各类项目绩效文件发现，对于项目绩效工作未落到实处，存在实际支出情况与自评表实际执行数存在偏差的问题，可能相关业务人员对于“实际执行数”存在理解偏差，业务水平有待提高。

3. 项目中期未及时开展绩效监控，项目管理机制有待完善。项目管理机制的缺位，无法保障项目实施效果，特别是在实施周期的保障上，无法做到严格按照工作计划执行，会整体导致项目进度缓慢，工期延误，最终导致项目实施效果与设计方案产生偏差。

（三）意见建议

1. 建议项目单位根据合同约定时间付款，若出现因项目延期或款项需于当年支付情况，建议项目补充协议内容变更不要过大，预付款金额控制在 50% 内。有利于规范项目管理，保障项目单位和实施单位的合法权益，减轻项目单位付款压力。

2. 进一步优化项目管理流程，加强项目统筹管理和中期监控，加强项目的流程管理和流程控制，避免建设项目在实施过程中可能出现的经济管理事项风险，是项目实施单位和项目主管单位不

可推卸的责任，有效的项目管理有利于项目的实施效果和预期设计标准的控制参考，确保项目的建设实施不偏离主线，避免经济管理事项的风险责任，降低不可控事件的潜在风险和可能会发生的不利影响，确保项目的正常实施开展。

3.建议牡丹区自然资源局借鉴以往同类项目或其他同级地市类似项目经验结合部门实际工作制定一套切实可行的项目管理制度，便于全过程把控项目进度，主要应包含两部分内容：一是落实各参与科室的职责并结合项目计划的实际完成情况为年末人员绩效考核提供参考依据，二是明确各类项目在全过程中分阶段执行的时间安排要求，加强控制项目重要进度节点，合理规划项目时间，为项目按时完成提供充足的时间保障，在过程中及时进行中期跟踪、监督管理。

4.提高业务人员业务水平，建议为业务人员制定一套切实可行的学习计划，增加开展培训次数，侧重提高业务人员的绩效管理水平，提高政府资金的使用效率。

项目名称：黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目

项目单位：菏泽市牡丹区自然资源和规划局

主管部门：菏泽市牡丹区自然资源和规划局

评价机构：中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司

前 言

一、开展绩效评价的背景

为了加强财政支出管理，提高资金使用效益，检查财政支出项目的预期目标是否实现，项目是否可持续运行，帮助项目单位分析存在的问题，及时总结经验，改进项目管理措施，提高项目单位绩效管理水平和为预算决策提供正确、有力的依据。根据《中共中央国务院关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（中〔2018〕34号）、《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）、《山东省委省政府印发关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）等文件要求，决定开展财政支出绩效评价工作。

二、评价方式

本次评价通过获取项目单位实施项目相关资料、建立绩效评价指标体系、运用合理的绩效评价方法，对项目单位在执行项目期间的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，形成绩效评价结论，从而发现项目执行中存在的问题，提出针对性修改意见，从而帮助项目单位不断完善资金管理，更好地发挥项目资金作用。

正文

一、项目基本情况

（一）项目立项

按照中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见，自然资源部部署了黄河流域重点区域历史遗留废弃工矿土地整治工作。为贯彻落实《山东省财政厅关于提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》（鲁财资环指〔2019〕38 号）等有关文件精神，加快推进我区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治工作，根据《菏泽市黄河流域废弃露天矿山生态修复实施方案》要求，根据矿山所在地地理位置、区位条件和环境功能要求，充分结合地方发展规划需求，因地制宜开展矿山生态环境恢复治理，使之与周边环境相协调，达到经济、社会和环境效益相统一。

（二）项目预算

全年预算数为 255 万元，实际到位资金 0 万元，全年执行数为 0 万元，预算执行率 0%。

（三）项目计划实施内容

项目区共涉及五个乡镇 6 个露天矿山，共包含土地平整工程、田间道路工程、农田防护与生态保持工程、其他工程。

1.土地平整工程布局：根据项目区实际情况，对项目区坑塘的边坡进行修整，保证稳定性，部分坑塘底部进行整平，对于压

占的土地进行推平，形成微地形。

2.田间道路工程布局：考虑项目区的景观特性，在部分项目区周围增加硬化道路。

3.农田防护与生态保持工程布局：项目区周边种植具有观赏性的垂柳，并在坑塘边坡撒播草籽。

4.其他工程布局：设置警示牌 6 个。

（四）项目组织管理

建立管理机构，实施业主管理制，对项目实施全面的统一管理。

为保证工程质量，组建历史遗留废弃工矿土地整治项目领导小组。在领导小组的直接领导下，组织一支技术全面、工作经验丰富、业务能力强的专业技术骨干队伍参加治理工程施工及监理工作。

领导小组职责：领导指挥部治理工作，负责组织协调各部门工作。

指挥部职责：

- （1）以业主身份主持整个工程的实施。
- （2）发包设计、施工合同、选择各项工程的施工单位。
- （3）负责各项工作的竣工验收。
- （4）负责筹措资金、设计编制及审查阶段

二、项目绩效目标

1.修复历史遗留废弃矿山面积 28.77 公顷，实施区域历史遗

留工矿废弃地复垦利用率 $\geq 50\%$ 。

2.修复后的地质环境稳定程度有提升，修复后与周边生态状况的和谐度有提升。

3.实施区域矿山地质灾害隐患下降，实施区域群众生命财产安全保障提升。

三、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

随着财政支出规模的日益扩大，公共预算监督意识也相应的不断增强，全社会越来越关注财政资金的使用绩效，迫切要求探索创新财政资金绩效评价机制。通过一系列、全方位、多维度的绩效测评指标对专项经费使用效益进行分析，综合评价牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目经费资金安排的科学性、合理性、规范性和资金的使用成效，强化支出的使用责任，提高财务管理水平，以便及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，优化资源配置，提高项目管理水平和资金的使用效益。其作用可从外部作用和内部作用两个方面来表述。

根据《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、《中共山东省委 山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏

区财发〔2021〕22号）等文件要求，通过建机制、扩范围、抓重点、补短板，建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，促进绩效结果与预算安排和政策调整挂钩，实现预算和绩效管理的一体化、常态化、科学化、规范化，做到花钱必问效、无效必问责，大幅提升预算管理水平 and 政策实施效果。此次绩效评价“为加强预算绩效管理，强化预算支出责任，提高财政资金使用绩效”。

通过绩效评价，可以衡量项目资金使用效益，掌握项目资金使用的规范性、科学性，分析项目支出绩效目标完成情况，总结经验，分析存在问题，不断提高项目资金支出管理水平及项目实施效果。即“有利于提升预算管理水平、增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本”。

（二）绩效评价工作方案制定过程

我公司接受委托后，明确评价任务的内容后，立即成立了评价组，评价组制定绩效评价工作方案前，从以下几个方面对所需的相关资料进行了收集：

- （1）与项目相关的法律法规和规章制度；
- （2）与项目相关的各级政府制定的国民经济与社会发展规划、方针政策；
- （3）相关行业政策、行业标准及专业技术规范；
- （4）各级政府或财政部门关于财政支出绩效评价的管理办法及规定；

(5) 预算部门职能职责、发展规划、年度工作计划及工作目标;

(6) 申请预算时提出的资金申报书、项目绩效目标、项目可行性研究报告、项目实施计划与实施方案;

(7) 项目执行单位的预算管理制度、资金及财务管理办法、资金使用概况、专项审计报告等财务会计资料;

(8) 项目管理制度、项目管理数据、项目(部门)年度或季度工作总结;

(9) 项目有关财务资料, 预算执行报告;

(10) 绩效自评报告、上年度绩效评价报告或相关总结。

在收集并熟悉了项目单位提供的自评报告和项目其他文件后, 制定了部门基础信息表等文件, 本着可行性、科学性、客观性、简明性的原则设计绩效评价工作方案。

(三) 绩效评价原则、评价方法、评价框架

1. 评价原则

评价组在整个评价过程中坚持科学规范、独立公正、突出重点、系统性的原则。

1.1 科学规范原则。根据项目类型, 按照规范、公开、透明的要求制定科学、合理的绩效评价指标、评价标准、评价方法, 严格执行规定的程序对牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目整体支出进行客观、公正的评价。

1.2 独立公正原则。绩效评价委托第三方评价, 并积极为第

三方营造良好氛围，保证绩效评价的独立性与公正性。

1.3 突出重点原则。根据项目实际情况，这次绩效评价的重点从经费申请、使用过程、产出和效益四个方面进行评价。

1.4 系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，以定量分析为主、定性分析为辅，系统反映预算支出所产生的社会效益、经济效益、可持续影响和社会公众满意度等。

2. 评价方法

评价组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，坚持定量优先、简便有效的原则。根据本次评价对象的具体情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。

2.1 比较分析法

通过对本项目绩效目标与实施效果、历史与当期情况、同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

2.2 因素分析法

通过综合分析影响本项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

2.3 公众评判法

通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价本项目绩效目标的实现程度。

2.4 成本效益分析法

将本项目的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

3. 评价框架

3.1 绩效评价框架

绩效评价框架是开展绩效评价的核心。绩效评价框架包括评价准则、关键评价问题、评价指标、评分标准、证据、证据来源、证据收集方法等。

3.2 绩效评价指标与赋权

依据财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)中部门项目支出绩效评价共性指标体系框架,结合项目实际情况,本次牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中,一级指标4个,分别为决策、管理、产出、效益;二级指标7个,分别为项目立项、项目目标、投入管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益;三级指标19个。

相较于传统的“控制导向”的部门预算,绩效预算是以“结果、绩效为导向”的一种新的预算管理新模式,这种预算管理新模式将结果与投入联系起来,更加突出项目支出的结果。根据绩效预算管理新模式的要求,评价重点是项目支出的成本效率、项目支出的结果和社会效益。为此,在对评价指标体系赋权上,我们在借鉴已有评价指标赋权的一些共同做法的基础上,降低了项目投入和过程的权重,增加了绩效指标的权重,尤其是产出和社会效益指标的权重。具体而言,采用百分制,项目决策评价指标共占总分数的10%,项目管理评价指标占总分数的26%,项目产出指标占总分数的24%,项目效益指标占总分40%。分数分布如下表:

评价指标	权重	评级分值
决策	10%	10
管理	26%	26
产出	24%	24
效益	40%	40
综合	100%	100

3.3 绩效评价标准

评价标准主要参照计划标准、行业标准、历史标准等。计划标准是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。行业标准是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。历史标准是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

投入和产出指标的评价主要依据文件制度的记录和现场核查，产出和效益指标的评价主要依据绩效申报表、前一年执行结果、调查结果及调查问卷分析等。其中，调查问卷针对牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目工作满意度设定。

评价结果级别评定是根据综合评分方法取得的计分结果确定所属等级。依照牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）相关要求，本次评价结果级别按评价计分结果分为优秀、良好、合格、不合格。以下是《财政支出绩效评价计分结果级别评定对照表》：

评价等级	优	良	中	差
分值 S	$S \geq 90$	$90 > S \geq 80$	$80 > S \geq 60$	$S < 60$

（四）数据采集方法及过程

数据采集方法为评价过程中用于数据采集的方法，比如案卷研究、个别走访、实地调研、问卷调查、集中座谈、随机抽样等。评价小组根据绩效评价的预算和评价关键问题，在确保证据精确性的前提下，重点采取了以下方法。

1. 案卷研究

从菏泽市牡丹区自然资源局获取项目申请、评审资料，整理分析，判断项目立项的合理性、必要性、可行性。并且通过互联网、报刊等广泛搜索关于项目绩效评价的资料、数据，以提供相关分析的理论 and 现实基础，从而有利于更加客观、科学、全面、合理地做出绩效评价。

2. 实地调研与自评汇报

通过对项目实施单位的现场调研与核查，了解项目的最新动态和相关情况，并对项目开展情况有一个直观、多角度的判断。通过自评汇报沟通，了解项目的业务数据与部分财务数据，核实款项使用情况与产生的效益，使绩效评价量化指标更充分，也确保绩效评价与项目的衔接度更高。

3. 座谈会

召集项目实施单位负责人开座谈会，交流项目执行情况和所取得的成果，反映项目实施过程中存在的困难和问题，核实定性指标。形成座谈记录。

（五）绩效评价实施过程

根据牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）要求，我公司对绩效评价工作的开展进行了动员部署，并严格按照牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》，要求被评价单位根据通知，组织人员自查、自评，并编写项目绩效自评报告。

我公司接受委托后，成立了绩效评价组，选派专业人员进点，与菏泽市牡丹区自然资源局进行对接，进行前期准备工作，制定绩效评价前期工作计划，然后组织项目小组正式进驻现场，开展绩效评价工作。本次评价于2021年9月18日开展前期工作，于2021年10月9日出具绩效评价报告书，整个评价工作分以下五个阶段进行：

1. 接受委托阶段

我公司与菏泽市牡丹区财政局、菏泽市牡丹区自然资源局就绩效评价的有关事宜进行洽谈，明确评价目的，确定评价对象、范围及项目内容。此后，根据绩效规范的要求和本次评价的实际情况，拟订了绩效评价工作实施方案，成立本项目评价工作组。

接受委托后，工作组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）等文件，结合项目实施单位实施项目的实际情况，参照财政部项目支出绩效

评价共性指标体系框架，制定了针对此项目的评价程序和项目资金绩效评价指标框架。

2. 绩效评价核实阶段

按照绩效评价规范要求，绩效评价工作组在本阶段主要是收集准备有关资料，并对所有资料进行核实、验证。通过案卷研究、个别走访、实地调研、民意调查、集中座谈、随机抽样等方式，对被评价项目的相关资料信息进行收集。经过整理、分析，以评价项目在项目决策、项目管理上是否依法依规，在项目产出和效益方面是否高效可持续。

2.1 实地核查。2021年9月23日，评价小组实施了实地核查。本次核查及调研活动依据设计的绩效评价指标体系、调查问卷及后期数据处理分析模式，采取账务核查、实地考察、现场座谈、当面访谈、电话访谈相结合的方式，通过摸底抽样调查，获取项目运行情况及财政资金使用效益等绩效信息。

2.2 比对分析。通过对项目实施单位相关人员进行了面访座谈，收集了项目单位业务管理、财务管理等制度。经过对收集到的资料、民意调查情况进行比对和交叉验证后，最终确定用于继续分析和评价的证据。依据确定的证据，通过比较指标的实际情况与预期数据而进行变化分析，最终确认评价结果。

3. 绩效评价初步阶段

在绩效评价指标框架内，我们根据项目实施的实际情况，选择相应的评价指标，对收集到的资料及数据进行具体分析，按照

真实、客观、公正的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价，初步确定项目绩效的评价结果。

4. 绩效评价汇总阶段

本阶段，我们对初步确定项目绩效的评价结果进行逐级复核、汇总、分析，核查评价工作中是否存在重复和遗漏的情况。在此基础上，评价小组成员撰写项目绩效评价报告初稿，经评价组组长复核。

5. 提交报告阶段

向委托方提交项目绩效书初稿，在同委托方、被评价单位充分交换意见并作必要的修改后，向委托方提交正式的绩效评价报告。

（六）绩效评价的局限性

我们的责任是在实施绩效评价程序的基础上，对项目的执行、资金的使用进行绩效评价。选择的绩效评价程序取决于评估人员的判断，项目评价的可靠性基于相关部门和单位提供资料的全面性和准确性，评价小组尽可能地收集更为全面、有效、准确的文件和数据。但由于受客观因素的限制，只能在相关部门和单位提供的现有资料的前提下，结合应有的职业判断做出尽可能可靠的评价结论。同时，因评价小组人数、时间、样本量等限制，无法对各项目资金支出金额、宣传报道、专题调研等具体数量进行全面核实，只能根据项目单位提供的决算报表、会计账簿、文件资料及相关人员描述为准。同时，因评价小组专业的限制，有些业

务活动的数量和质量指标无法进行准确测算，在具体评价中针对活动的重要性作了相应地处理，即对影响评价总结果的活动选取了替代指标，对不影响评价总结果的活动未设指标评价，因此，评价总结果可能会稍有偏差。

四、整体评价结论与分析

（一）评价结论

采取定性和定量相结合的方法。权重确定方面，评价指标按照财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》要求，结合评价项目特点设置。评价时，考评人员分别采用不同的评价方法，对各指标定性定量分析，采用模糊综合评价法对评价结果进行综合处理，形成对项目预算支出实施效果的评价。

本次牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标 4 个，分别为决策、管理、产出、效益；二级指标 7 个，分别为项目立项、项目目标、投入管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益；三级指标 19 个，对该项目实施情况进行综合量化评价，综合评价得分为 73 分，结果级别为“中”。

（二）绩效评价指标分析

项目评价指标分值为 100 分。按项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四大类设一级指标，并进行评价。其中：

项目决策指标分值 10 分，在总分中占 10%，具体包括：项

目立项、项目目标 2 个具体二级指标和立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性 4 个三级指标。

项目过程指标分值 26 分，在总分中占 26%，具体包括：投入管理、财务管理、项目实施 3 个二级指标和预算执行率、到位及时率、资金使用情况、财务（资产）管理制度健全性、项目管理制度健全性、项目管理制度执行的有效性 6 个三级指标。

项目产出指标分值 24 分，在总分中占 24%，具体包括：项目产出 1 个二级指标和实际完成率（产出数量）、完成及时率（产出时效）、质量达标率（产出质量）3 个三级指标。

项目效益指标分值 40 分，在总分中占 40%，具体包括：项目效益 1 个二级指标和社会效益、经济效益、可持续发展指标、社会公众或服务对象满意度 4 个三级指标。

1、项目决策指标评价情况（10 分）

（1）立项依据充分性（4 分）

考核项目决策立项依据内容是否充分，用以反映和评价项目决策依据的充分性。

评分要点：①符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；②符合中长期实施规划内容。

评分标准：全部符合（4 分）；符合其中一项（2 分）；全部不符合（0 分）。

此项目通过矿山地质环境与土地资源调查，提出合理的矿山地质环境保护和治理措施，有效预防和治理矿山开发造成的地质灾害及矿山地质环境的破坏，促进矿产资源的合理开发利用和社

会经济、矿山地质环境的协调发展。

立项依据符合经济社会发展规划和部门年度工作计划、符合中长期实施规划内容。

此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

(2) 项目立项规范性 (2 分)

考核项目决策立项时是否按照相关规定实施，用以反映和评价项目决策程序的合规性。

评价要点：①项目符合申报条件；②项目制订了相关资金管理办法并履行相应手续。

评分标准：全部符合（2 分）；符合其中一项（1 分）；全部不符合（0 分）。

实施单位已按照项目实施要求，按规定程序向上级业务主管部门申请预算拨款，黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目资金由业务科室负责申报。申报文件真实、完整，符合申报条件。

单位已制定财务管理制度，但是未针对项目设定专项管理制度。

此项分值为 2 分，实际得分 1 分。

(3) 绩效目标合理性 (2 分)

考核项目决策立项时，对项目建设考核目标设置的合理性。

评价要点：①项目实施方案（或预算中）是否对绩效目标进行具体描述；②绩效目标与相应预算是否相关。

评分标准：全部符合（2 分）；符合其中一项（1 分）；全部不符合（0 分）。

实施单位在预算中对项目绩效目标进行了具体描述，指标可量化，设置准确，并且与预算相对应。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

(4) 绩效指标明确性 (2 分)

考核项目目标内容是否明确，用以反映和评价项目的目标内容的明确程度。

评价要点：①目标明确；②目标指标细化；③目标实施指标量化。

评分标准：符合全部三项（2 分）；符合其中二项（1 分）；符合其中一项及以下（0 分）。

通过查看 2020 年预算项目申报表内容，项目单位已对 2020 年度资金使用进行目标分解，具体目标通过数量、质量、时效、成本等指标进行划分，并且目标内容做到细化、量化。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

经评价工作组评价，项目决策指标实际得分为 9 分。

2、项目过程指标评价情况 (26 分)

(1) 预算执行率 (5 分)

实际执行数与全年预算数的比率，用以反映和评价项目资金实际执行情况。

评分标准：①预算执行率大于或等于 100%的，得满分；②预算执行率小于或等于 80%的，得 0 分；③预算执行率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定。

预算执行率=实际执行数/全年预算数×100%

根据项目资金有关批复文件、资金支出明细账等相关资料显示：项目总预算资金 255 万元，项目实施单位实际支出执行资金 0 万元，项目预算执行率为 0%。

此项分值为 5 分，实际得分 0 分。

(2) 到位及时率 (3 分)

计划时间内到位资金与应到位资金的比率，用以反映和评价项目资金落实的及时性。

评分标准：①及时到位 (3 分)；②未及时到位但未影响项目进度 (1.5 分)；③未及时到位并影响项目进度 (0-1 分)。

根据项目资金预算批复情况、资金支出明细账等相关资料显示：项目实施单位牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目资金总预算 255 万元，实际到位 0 万元，实际支出 0 万元。项目资金未及时到位，项目未按期交付验收。

此项分值为 3 分，实际得分 0 分。

(3) 财务管理制度健全 (3 分)

项目实施单位的财务管理制度是否健全，用以反映和评价项目财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。

评价要点：①制定部门财务管理制度；②制定相应的项目资金管理办法；③项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。

评分标准：全部符合以上三条 (3 分)；基本符合以上三条 (2 分)；不符合 (0 分)。

单位已制定部门财务管理制度，并未找到针对项目资金的相

应管理办法。

此项分值为 3 分，实际得分 1 分。

扣分原因：单位虽制定部门财务管理制度，但在此财务管理制度中未找到对应项目资金管理办法。

(4) 资金使用合规 (3 分)

项目资金的使用是否符合相关的财务管理制度的规定，反映和评价项目资金的规范运行情况。

评价要点：①符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关部门资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批过程和手续；②符合部门预算批复的用途；③不存在截留情况；④不存在挤占情况；⑤不存在挪用情况；⑥不存在虚列支出情况。

评分标准：符合全部六项（3分）；符合其中五项（2分）；符合其中四项（1分）；符合其中四项以下（0分）。

根据评价小组现场检查，此项目资金未到位，所以无法反映此项目资金的规范运行情况，此项不扣分。

此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

(5) 财务监控有效 (2 分)

项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和评价项目实施单位对资金运行的控制情况。

评价要点：①项目制定或具有相应的监控机制；②项目采取了相应的财务检查等必要的监控措施。

评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全

部不符合（0分）。

根据评价小组现场检查，因项目资金并未到位，所以未进行资金支出，无法反映和评价项目实施单位对资金运行的控制情况，此项不扣分。

此项分值为2分，实际得分2分。

（6）管理制度健全性（4分）

项目实施单位的业务管理制度是否健全，用以反映和评价项目业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。

评价要点：①制定项目管理制度、成立专门项目实施机构（2分）；②制定项目管理制度的绩效考核工作制度（2分）。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

根据评价小组现场检查，项目单位专款专用，设立了项目实施机构（相关工作由各职能科室承担），制定了项目管理制度的绩效考核工作制度。

此项分值为4分，实际得分4分。

（7）管理制度的执行（3分）

项目实施单位的业务管理制度是否严格执行，用以反映和评价项目业务管理制度的实施程度。

评价要点：①财政资金专款专用（1分）；②项目实施机构健全、人员分工明确（1分）；③实施项目的绩效考核工作（1分）。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的

相关材料进行评价。

根据评价小组现场检查项目实施单位，已根据相关制度规定进行绩效考核，并且组织机构健全，人员分工明确，但是因此项目 2020 年度未进行支出，所以无法对财政资金专款专用情况进行评价。

此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

(8) 项目质量 (3 分)

项目管理单位是否实施了有效的质量措施，用以反映和评价项目质量的控制情况。

评价要点：①专项资金是否按照相关文件规定的用途和范围使用（2 分）；②项目是否在规定时间内完成交付使用（1 分）。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

根据查证资料现场调查，自然资源局黄河流域历史遗留历史遗留废弃工矿土地整治资金是按照《山东省财政厅关于提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》（鲁财资环指〔2019〕38 号）、山东省财政厅《关于调整提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》（鲁财建指〔2020〕13 号）等有关文件要求使用。

但是由于疫情和资金到位不及时问题，项目并未在计划时间内完成交付验收。

此项分值为 3 分，实际得分 2 分。

经评价组评价，项目管理指标实际得分为 15 分。

3、项目产出指标（24分）

（1）实际完成率（产出数量）（8分）

项目实际拨款数与计划拨款数比率，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。

评分标准：①实际完成率等于100%的，得满分；②实际完成率小于或等于80%的，得0分；③实际完成率在80%-100%之间的，在0和满分之间计算确定。

实际完成率=（实际完成量/计划完成量）×100%

项目计划修复历史遗留废弃矿山面积28.77公顷，实施区域历史遗留工矿废弃地复垦利用率≥50%（数据来源于项目绩效目标表）实际完成实际修复矿山6处，修复总面积29.30公顷，全部为可供利用状态的土地，复垦利用率达到100%。其中耕地0.79公顷、草地0.91公顷、建设用地4.89公顷、其他可供利用的土地（水面、沟渠）22.71公顷（数据来自资源局工作情况汇报）。超额完成任务。

此项分值为8分，实际得分8分。

（2）完成及时率（产出时效）（8分）

项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和评价项目产出时效目标的实现程度。

评分标准：①实际完成时间≤计划完成时间的，计满分；②实际完成时间>计划完成时间的，计0分。

按照项目具体实施方案要求应与 2020 年 7 月 1 日-2020 年 10 月 31 日完成土地平整工程、道路工程、农田防护与环境保持工程、其他工程，2020 年 11 月底完成竣工验收。实际初审时间为 2021 年 1 月 11 日，实际完成时间晚于计划完成时间。

此项分值为 8 分，实际得分 0 分。

扣分原因：矿山和危化领域工作未完成，扣 8 分。

(3) 质量达标率（产出质量）（8 分）

项目完成的质量与项目预期要求的比较，用以反映和评价项目产出质量目标的实现程度。

评价要点：①项目管理机制是否健全（2 分）；②项目完成质量是否较好（3 分）；③财政资金效益发挥是否作用（3 分）。

评分标准每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

通过资料查询发现，项目管理机制健全，项目完成质量达标。

此项分值为 8 分，实际得分 8 分。

经评价组评价，项目产出指标实际得分为 16 分。

4、项目效益指标（40 分）

(1) 社会效益（10 分）

项目实施后，合理利用了土地，提高了环境容量，打造了绿色景观，可大大改善项目区的居住环境，提高窑厂附近居民的生活环境质量，同时，本项目的实施也能提高当地的经济收入，不仅将消除多年以来矿山和当地群众之间因地质环境恶化而形成

的矛盾，一定程度上维稳了社会，更重要的是落实了国家倡导的科学发展观和以人为本、促进人与自然和谐发展的理念，因此，该项目社会效益显著。

根据项目实施后对社会发展产生的间接影响进行评分。

此项分值 10 分，得分 8 分。

(2) 经济效益 (10 分)

经济效益包括直接经济效益和间接经济效益，间接经济效益难以定量、难以用货币表示，本次项目治理以生态修复为主，效益主要体现在生态修复后带来的农业产值、景观产值以及生态作用上，本次治理能有效改善项目区及周边生态环境，增强水土保持功能，促进农、林、渔等全面发展，为美丽乡村增光增彩。

根据项目实施后对经济发展所产生的间接影响评分。

此项分值为 10 分，实际得分 7 分。

(3) 生态效益指标 (10 分)

通过对项目区损毁土地的生态环境恢复治理，可涵养水源、保持水土、治理水土流失、降低洪涝灾害的发生频率，可以增加项目区内表土植被，美化环境，改善项目区及周边的小气候，改善农民生活环境。

此项分值为 10 分，实际得分 10 分。

(4) 社会公众或服务对象满意度 (10 分)

本次满意度调查主要采取现场询问、交流为主，调查问卷为辅的方式。经现场查看情况及调查问卷满意度显示，本项目具有

较好的市场成长性，实施方案成熟，社会效益明显，具有一定的抗风险能力。通过发放社会调查问卷的方式对黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目的满意度进行调研。经统计分析，综合满意度为 88%。

提供反映服务对象满意对评价材料，例如：调查问卷等形式；满意度评价设定为：1、（满意度 $\geq 90\%$ ）本项目得 10 分；2、（ $80\% \leq \text{满意度} < 90\%$ ）本项目得 8 分；3、（ $70\% \leq \text{满意度} < 80\%$ ）本项目得 6 分；4、（ $60\% \leq \text{满意度} < 70\%$ ）本项目得 4 分；5、满意度 60%以下本项目不得分。

此项分值为 10 分，实际得分 8 分。

经评价组评价，项目效益指标实际得分为 33 分。

五、项目主要经验及做法

1.加强组织领导

各级、各部门高度重视历史遗留废弃工矿土地整治工作，将其纳入生态环境保护目标任务和经济社会发展规划，主要领导要亲自抓、分管领导靠上抓，积极组织动员各方面力量广泛参与，及时研究解决工作中遇到的困难和问题，确保将压力传导到位、责任分解到位、任务落实到位。

2.落实治理责任

各项目所在地乡镇人民政府是历史遗留废弃工矿土地整治的责任主体，要按照方案要求和任务计划，确保资金投入，组织开展本辖区历史遗留废弃工矿土地整治工作。牡丹区、鄆城县自

然资源主管部门负责治理工作的前期工作和实施管理，确保历史遗留废弃工矿土地整治工作取得实效。

3.加大扶持力度

加大政策支持力度，坚持“谁治理、谁受益”的原则，积极运用土地流转政策，给予优先承包权或定期免费使用等政策扶持，保障投资人的合法权益，调动投资人和使用人的积极性，构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山地质环境恢复和综合治理新机制。同时强化政府财政资金引领作用，对资金缺口较大、群众反映强烈、急需治理的地区，加大地方财政资金扶持力度。

4.创新治理模式

坚持“宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水”，因地制宜地推进历史遗留废弃工矿土地整治，探索矿山生态修复治理与土地复垦、观光旅游、养老疗养、种植养殖等绿色产业融合发展的可持续道路。

5.加强督导检查

菏泽市自然资源主管部门加强对全市废弃露天矿山生态修复工作的督导检查，确保修复任务如期完成。对按期完成或超额完成任务的，予以通报表扬；对未按期完成任务的，予以通报批评，并责令限期整改。

六、存在的问题

1.根据 2020 年 7 月 16 日签订的《菏泽市牡丹区黄河流域历

史遗留废弃工矿土地整治项目勘测、可行性研究、设计及预算编制合同》第三条明确表示合同签订生效后 40 日历天内完成全部工作，乙方提交设计成果。第七条乙方提交的设计方案通过市局组织的专家审查后 30 日内，甲方向乙方支付总价款的 70%，即 13.72 万元。剩余 30%款项待项目通过验收后 30 日内，甲方向乙方一次性结清。根据实际资金支出情况发现，2020 年并未支出项目资金，按照合同条款规定，应该至少于 2020 年年末支付总价款的 70%，因为资金未及时到位，可能造成违约风险。

2.通过查阅自然资源提交的各类项目绩效文件发现，对于项目绩效工作未落到实处，存在实际支出情况与自评表实际执行数存在偏差的问题，可能相关业务人员对于“实际执行数”存在理解偏差，业务水平有待提高。

3.项目中期未及时开展绩效监控，项目管理机制有待完善。项目管理机制的缺位，无法保障项目实施效果，特别是在实施周期的保障上，无法做到严格按照工作计划执行，会整体导致项目进度缓慢，工期延误，最终导致项目实施效果与设计产生偏差。

七、意见建议

1.建议项目单位根据合同约定时间付款，若出现因项目延期或款项需于当年支付情况，建议项目补充协议内容变更不要过大，预付款金额控制在 50%内。有利于规范项目管理，保障项目单位和实施单位的合法权益，减轻项目单位付款压力。

2.进一步优化项目管理流程，加强项目统筹管理和中期监控，加强项目的流程管理和流程控制，避免建设项目在实施过程中可能出现的经济管理事项风险，是项目实施单位和项目主管单位不可推卸的责任，有效的项目管理有利于项目的实施效果和预期设计标准的控制参考，确保项目的建设实施不偏离主线，避免经济管理事项的风险责任，降低不可控事件的潜在风险和可能会发生的不利影响，确保项目的正常实施开展。

3.建议牡丹区自然资源局借鉴以往同类项目或其他同级地市类似项目经验结合部门实际工作制定一套切实可行的项目管理制度，便于全过程把控项目进度，主要应包含两部分内容：一是落实各参与科室的职责并结合项目计划的实际完成情况为年末人员绩效考核提供参考依据，二是明确各类项目在全过程中分阶段执行的时间安排要求，加强控制项目重要进度节点，合理规划项目时间，为项目按时完成提供充足的时间保障，在过程中及时进行中期跟踪、监督管理。

4.提高业务人员业务水平，建议为业务人员制定一套切实可行的学习计划，增加开展培训次数，侧重提高业务人员的绩效管理效率，提高政府资金的使用效率。

八、附件

附件1 牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩效评价指标表

附件2 牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩

绩效评价工作实施方案

附件 3 第三方评价机构营业执照

附件 4 2020 年项目绩效目标自评报告

附件 5 菏泽市黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治实施方案

附件 6 黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目工作情况汇报

附件 1

牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩效评价指标表

评价指标				指标 分值	评价 得分
一级	二级	三级	评分标准		
决策 (10)	项目立项 (6)	立项依据充分性	评分要点：①符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；②符合中长期实施规划内容。评分标准：符合全部二项（4分）；符合其中一项（2分）；全部不符合（0分）。	4	4
		项目立项规范性	考核项目决策立项时是否按照相关规定实施，用以反映和评价项目决策程序的合规性。评价要点：①项目符合申报条件；②项目制订了相关资金管理办法并履行相应手续。评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全部不符合（0分）。	2	1
	项目目标 (4)	绩效目标合理性	考核项目决策立项时，对项目资金考核目标设置的合理性。评价要点：①项目实施方案（或预算中）是否对绩效目标进行具体描述；②绩效目标与相应预算是否关相关。评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全部不符合（0分）。	2	2
		绩效指标明确性	考核项目目标内容是否明确，用以反映和评价项目的目标内容的明确程度。评价要点：①目标明确；②目标指标细化；③目标实施指标量化。评分标准：符合全部三项（2分）；符合其中二项（1分）；符合其中一项及以下（0分）。	2	2
过程 (26)	投入管理 (8)	预算执行率	评价要点及评分标准：①预算执行率大于或等于100%的，得满分；②预算执行率小于或等于80%的，得0分；③预算执行率在80%-100%之间的，在0和满分之间计算确定： 预算执行率=实际执行资金/全年预算资金×100%	5	0

		到位及时率	评分标准：①及时到位（3分）；②未及时到位但未影响项目进度（1.5分）；③未及时到位并影响项目进度（0-1分）。	3	0
财务管理 (8)		财务管理制度健全	项目实施单位的财务管理制度是否健全，用以反映和评价项目财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。评价要点：①制定部门财务管理制度；②制定相应的项目资金管理办法；③项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。评分标准：全部符合以上三条（3分）；基本符合以上三条（2分）；不符合（0分）。	3	1
		资金使用合规	项目资金的使用是否符合相关的财务管理制度的规定，反映和评价项目资金的规范运行情况。评价要点：①符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关部门资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批过程和手续；②符合部门预算批复的用途；③不存在截留情况；④不存在挤占情况；⑤不存在挪用情况；⑥不存在虚列支出情况。评分标准：符合全部六项（3分）；符合其中五项（2分）；符合其中四项（1分）；符合其中四项以下（0分）。	3	3
		财务监控有效	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和评价项目实施单位对资金运行的控制情况。评价要点：①项目制定或具有相应的监控机制；②项目采取了相应的财务检查等必要的监控措施。评分标准：符合两项（2分）；符合一项（1分）；不符合（0分）。	2	2
		项目实施 (10)	管理制度健全性	项目实施单位的业务管理制度是否健全，用以反映和评价项目业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。评价要点：①制定项目管理制度、成立专门项目实施机构（2分）；②制定项目管理制度的绩效考核工作制度（2分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	4

		管理制度的执行	项目实施单位的业务管理制度是否严格执行，用以反映和评价项目业务管理制度的实施程度。评价要点：①财政资金专款专用（1分）；②项目实施机构健全、人员分工明确（1分）；③实施项目的绩效考核工作（1分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	3	3
		项目质量	项目管理单位是否实施了有效的质量措施，用以反映和评价项目质量的控制情况。评价要点：①专项资金是否按照相关文件规定的用途和范围使用（2分）；②项目是否在规定时间内完成交付使用（1分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	3	2
产出 (24)	项目产出 (24)	实际完成率 (产出数量)	项目实际拨款数与计划拨款数比率，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。评价要点及评分标准：①实际完成率等于100%的，得满分；②实际完成率小于或等于80%的，得0分；③实际完成率在80%-100%之间的，在0和满分之间计算确定：对照绩效目标，对项目完成情况进行评价【完成率=(实际完成量/计划完成量)×100%】	8	8
		完成及时率 (产出时效)	评价要点及评分标准：①实际完成时间≤计划完成时间的，计满分；②实际完成时间>计划完成时间的；计0分。	8	0
		质量达标率 (产出质量)	项目完成的质量与项目预期要求的比较，用以反映和评价项目产出质量目标的实现程度。评价要点：①项目管理机制是否健全（2分）；②项目完成质量是否较好（3分）；③财政资金效益发挥是否作用（3分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	8	8
效益 (40)	项目效益 (40)	社会效益	项目实施应持续有相应的社会关注度。本项目评价时，按社会关注度进行综合评价。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。	10	8

		经济效益	该项目实施所产生的经济效益，用以反映和评价项目的效益成果实现程度。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会经济效益进行打分。	10	7
		可持续发展	该项目实施所产生的可持续发展影响，用以反映和评价项目的效益成果实现程度。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会发展进行打分。	10	10
		社会公众或服务对象满意度	提供反映服务对象满意对评价材料，例如：调查问卷等；满意度评价设定为：1、（满意度 $\geq 90\%$ ）本项目得10分；2、（ $80\% \leq \text{满意度} < 90\%$ ）本项目得8分；3、（ $70\% \leq \text{满意度} < 80\%$ ）本项目得6分；4、（ $60\% \leq \text{满意度} < 70\%$ ）本项目得4分；5、满意度60%以下本项目不得分。	10	8
综合得分				100	73
评价等次					中

附件 2

牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目

绩效评价工作实施方案

按照《预算法》关于开展财政绩效评价工作的规定和十九大关于“全面实施绩效管理”的要求，根据《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、《中共山东省委 山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》等文件要求，遵循“全面覆盖、规范实施、确保质量、注重成效”的工作原则，牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目为有计划、有步骤地开展项目绩效评价工作，根据该项目特点和有关绩效评价操作规范，特制定本方案。

一、评价目的

运用规范的绩效指标体系和科学的评价方法，全面、客观反映财政支出项目完成情况和实施效果同时，及时总结经验，分析存在的问题，采取有效措施改进和加强项目管理，为政府相关决策提供参考依据。

通过绩效评价，可以衡量项目资金使用效益，掌握项目资金使用的规范性、科学性，分析项目支出绩效目标完成情况，总结经验，分析存在问题，不断提高项目资金支出管理水平及项目实

施效果。即“有利于提升预算管理水平和增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本”。

二、评价对象

本次评价对象为 2020 年牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目。

三、评价内容

评价内容主要包括牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目决策、过程、产出、效益四部分。

项目决策具体包括：项目立项、项目目标 2 个具体二级指标和立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性 4 个三级指标。

项目过程具体包括：投入管理、财务管理、项目实施 3 个二级指标和预算执行率、到位及时率、财务管理制度健全性、资金合规性、财务监控有效性、项目管理制度健全性、管理制度的执行、项目质量 8 个三级指标。

项目产出具体的包括：项目产出 1 个二级指标和实际完成率（产出数量）、完成及时率（产出时效）、质量达标率（产出质量）3 个三级指标。

项目效益具体包括：项目效益 1 个二级指标和社会效益、经济效益、可持续发展、社会公众或服务对象满意度 4 个三级指标。

四、职责分工

成立评价工作小组，根据前期项目资料拟定绩效评价实施方案，设计绩效评价指标体系，分赴项目现场进行实地调研，开展面访调查，核实分析基础资料，对照评价指标进行评比打分，撰写项目评价报告。

职责分工：

项目负责人：负责项目整体进度把控，与报告审核工作。

项目组成员：1.负责采集、整理和提供项目所需相关资料，基础数据资料，撰写评价报告。2.负责协助做好项目资料的收集整理工作，评价工作小组进行实地考察评价。

五、评价指标和评定方法

（一）评价指标

依据财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）中部门项目支出绩效评价共性指标体系框架，结合项目实际情况，本次牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标4个，分别为决策、过程、产出、效益；二级指标7个，分别为项目立项、项目目标、投入管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益；三级指标19个。

（二）评定方法

评价组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，坚持定量优先、简便有效的原则。根据本次评价对象的具体

情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。

1、比较分析法

通过对本项目绩效目标与实施效果、历史与当期情况、同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

2、因素分析法

通过综合分析影响本项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

3、公众评判法

通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价本项目绩效目标的实现程度。

4、成本效益分析法

在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。将本项目的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

六、评价工作程序及具体要求

评价工作计划时间为2021年9月18日至2021年10月9日，主要包括前期准备、现场评价、综合分析、撰写评价报告四个阶段。各阶段工作进度安排如下：

1、前期准备阶段（9月18日至9月23日）。

1.1 成立评价工作小组，明确评价对象和范围及评价目的，充分考虑到人员结构、业务能力素质、利益关系回避、成员稳定

性等因素，工作组成员专业结构及业务能力必须满足项目评价工作需要。

1.2 评价组搜集并分析相关法律法规、政策文件以及项目资料，通过调研等方式充分了解被评价项目及相关单位业务情况，收集相关资料，充分了解项目立项、预算、实施内容、组织管理、绩效目标设置等内容，为编制评价方案奠定基础。

1.3 制定完善实施方案，就评价背景、评价思路、评价对象和内容、评价方法和进度安排等制定初步实施方案和绩效评价指标体系报委托方审核，并依据委托方提出的意见进一步完善实施方案和指标体系。

2、现场评价阶段（9月23日至9月26日）。

2.1 下达绩效评价通知书，召开进场会，听取情况介绍。由项目负责人及相关人员对项目进行总体介绍，主要包括项目目标设定、完成程度、业务组织管理情况、资金管理情况、项目产出及效益等情况介绍。

2.2 评价组采取勘察、问询、座谈、复核、发放调查问卷等多种方式，结合实行单位提供的项目资料以及情况介绍，对项目的实施和完成情况进行核实。

3、综合分析阶段（9月26日至9月29日）。

3.1 在与项目实施单位沟通过程中，进一步研究完善指标体系、实施方案以及调查问卷，尽量使其公允并具备可操作性。

3.2 对所掌握的有关资料信息进行分类、整理和初步分析，对调查问卷进行统计分析，形成现场评价意见。

3.3 根据现场评价记录，找出项目亮点和存在的问题。

3.4 对项目资金使用及管理的绩效情况进行评价组综合评议，并独立打分，汇总分析后，做出综合性评判。

4、撰写评价报告阶段（9月29日至10月9日）。

4.1 在对项目的立项、资金落实、业务管理、财务管理、项目产出、项目效益等情况进行综合评价的基础上，撰写项目支出绩效评价报告初稿。

4.2 针对评价过程中发现的问题，提出合理性建议和改进措施，单位内部审核通过后，将报告初稿报送委托方，并根据委托方的意见进一步修改完善报告。

附件 4

菏泽市牡丹区中央转移支付 2020 年度绩效自评报告

一、绩效目标分解下达情况

(一) 菏泽市下达中央历史遗留废弃工矿土地整治资金转移支付预算和绩效目标情况

根据《山东省财政厅关于提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》(鲁财资环指〔2019〕38 号)、山东省财政厅《关于调整提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》(鲁财建指〔2020〕13 号)等有关文件要求,菏泽市财政局转移支付 255 万用于牡丹区黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目。

绩效目标:修复历史遗留废弃矿山面积 28.77 公顷,实施区域历史遗留工矿废弃地复垦利用率 $\geq 50\%$ 。

二、绩效目标完成情况分析

(一) 资金投入情况分析

1. 项目资金到位情况分析

项目资金已全部到位。

2. 项目资金执行情况分析

项目资金已执行 100 万元。

3. 项目资金管理情况分析

项目资金严格按照相关文件要求管理,切实提高资金使用效益。

(二) 总体绩效目标完成情况分析

目前,项目设计、施工、监理等工作已完成,近期启动验收工作。

累计修复历史遗留废弃矿山面积 29.3839 公顷，实施区域历史遗留工矿废弃地复垦利用率 65%。

（三）绩效目标完成情况分析（根据年初绩效目标及指标逐项分析）

1. 产出指标完成情况分析

（1）数量指标

①修复历史遗留废弃矿山面积完成 102.13%。

②实施区域历史遗留工矿废弃地复垦利用率完成。

（2）质量指标

①修复后的地质环境稳定程度提升完成。

②修复后与周边生态状况的和谐度提升完成。

（3）时效指标

按时编制并启动 2020 年度实施方案完成。

2. 效益指标完成情况分析

（1）经济效益

无。

（2）社会效益

①实施区域矿山地质灾害隐患下降完成。

②实施区域群众生命财产安全保障提升完成

（3）生态效益

①实施区域矿山生态状况改善完成。

②实施区域露天矿山扬尘下降完成。

③实施区域露天矿山视觉污染较大改善完成。

（4）可持续影响

无。

3. 满意度指标完成情况分析

实施区域受益人群满意度达到 95%，完成。

三、偏离绩效目标的原因和下一步改进措施

因新冠肺炎疫情影响，项目推进受阻，下一步将加快进度，力争尽快完成验收任务。

四、绩效自评结果拟应用和公开情况无。

附件 5

菏泽市黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治 实施方案

为贯彻落实《财政部关于提前下达 2020 年度重点生态保护修复治理资金（第二批）的通知》（财资环〔2019〕63 号）、《山东省财政厅关于提前下达 2020 年中央历史遗留废弃工矿土地整治资金预算指标的通知》（鲁财资环指〔2019〕38 号）等有关文件精神，加快推进我市黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治工作，制定本实施方案。

一、指导思想

深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻学习领会习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话精神，将历史遗留废弃工矿土地整治与当地人民群众日常生活和可持续发展结合，最大限度发挥资金使用效率，为我市经济社会高质量发展提供生态环境支撑。

二、工作目标

2020 年年底前，充分利用中央财政资金，做好菏泽市牡丹区、鄄城县黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治工作，项目实施区生态环境和扬尘污染得到有效治理，视觉污染得到较大改善，

项目区生态环境明显改善。修复历史遗留废弃矿山 53.67 公顷，复垦利用率 50%以上。

三、主要任务

(一) 明确治理任务

根据本次资金下达情况并结合牡丹区、鄆城县实际，确定我市黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目清单，共开展治理项目 11 个，总面积 53.67 公顷（详见附表 1 项目台账）。其中，牡丹区 6 个整治项目，治理面积 33.41 公顷，资金来源全部为中央财政资金 300 万元，项目区位于李村镇、黄堽镇、小留镇、胡集镇、高庄镇；鄆城县 5 个整治项目，治理面积 20.26 公顷，资金来源为中央财政资金 200 万元，县级财政及社会资金 541.73 万元，项目区位于什集镇、引马镇、董口镇、旧城镇、古泉街道办事处。

(二) 开展综合整治

历史遗留废弃工矿土地整治项目应按照“一矿一策”的原则，坚持因地制宜，统筹安排，合理有序实施。牡丹区、鄆城县各有关部门要组织好本辖区项目整体实施工作，确保各类资金落实到位和合理使用，制定工期计划，强化安全生产意识，切实保障项目顺利实施。

（三）加强监督检查

市自然资源管理部门建立“菏泽市黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治台账”，加强对每个整治项目的调度，确保到2020年12月底前，我市黄河流域矿山地质环境得到有效治理，历史遗留废弃工矿土地整治工作完成，矿山地质环境得到极大改善。

四、工作安排

牡丹区、鄄城县自然资源主管部门要分阶段、按步骤组织开展历史遗留废弃工矿土地整治工作。

（一）前期准备

按照本方案确定的总体目标，完成整治工作前期土地清查、地形勘测、可行性研究、规划设计与预算编制等。治理规划设计应坚持生态优先、保护为先的原则，突出治理项目的科学性、系统性和合理性。

完成时限：2020年3月前。

（二）整治实施

将整治任务逐级分解，抓好落实，由具有施工资质的单位负责实施，确保工程质量。在保证地质环境稳定基础上，修复和提升土地资源利用价值，结合其他土地开发整理项目，最大限度恢复耕地。

完成时限：2020年10月底前。

（三）验收评估

按照有关项目和资金管理要求，在工程完成后牡丹区、鄆城县自然资源主管部门要及时组织开展验收。整治任务没完成、效果不佳的工程不得通过验收。

完成时限：2020年12月底前。

五、保障措施

（一）加强组织领导

各级、各部门要高度重视历史遗留废弃工矿土地整治工作，将其纳入生态环境保护目标任务和经济社会发展规划，主要领导要亲自抓、分管领导靠上抓，积极组织动员各方面力量广泛参与，及时研究解决工作中遇到的困难和问题，确保将压力传导到位、责任分解到位、任务落实到位。

（二）落实治理责任

各项目所在地乡镇人民政府是历史遗留废弃工矿土地整治的责任主体，要按照方案要求和任务计划，确保资金投入，组织开展本辖区历史遗留废弃工矿土地整治工作。牡丹区、鄆城县自然资源主管部门负责治理工作的前期工作和实施管理，确保历史遗留废弃工矿土地整治工作取得实效。

（三）加大扶持力度

要加大政策支持力度，坚持“谁治理、谁受益”的原则，积极运用土地流转政策，给予优先承包权或定期免费使用等政策扶

持，保障投资人的合法权益，调动投资人和使用人的积极性，构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山地质环境恢复和综合治理新机制。同时强化政府财政资金引领作用，对资金缺口较大、群众反映强烈、急需治理的地区，加大地方财政资金扶持力度。

（四）创新治理模式

坚持“宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水”，因地制宜地推进历史遗留废弃工矿土地整治，探索矿山生态修复治理与土地复垦、观光旅游、养老疗养、种植养殖等绿色产业融合发展的可持续道路。

（五）加强督导检查

市自然资源主管部门加强对全市废弃露天矿山生态修复工作的督导检查，确保修复任务如期完成。对按期完成或超额完成任务的，予以通报表扬；对未按期完成任务的，予以通报批评，并责令限期整改。

附件 6

黄河流域历史遗留废弃工矿土地整治项目 工作情况汇报

一、基本情况

（一）项目概述

根据牡丹区废弃工矿土地整治工作实际，我局上报 6 个整治项目，治理面积 29.38 公顷。

资金投入全部为中央补助资金，共 255 万元。

（二）目标任务完成情况

实际修复矿山 6 处，修复总面积 29.30 公顷，全部为可供利用状态的土地，复垦利用率达到 100%。其中耕地 0.79 公顷、草地 0.91 公顷、建设用地 4.89 公顷、其他可供利用的土地（水面、沟渠）22.71 公顷。

二、项目组织实施情况

（一）设计编制及审查阶段

2020 年 8 月，我局委托具有相关资质的设计单位编制了项目设计书及工程预算，并通过了市局组织的专家审查。

（二）组织实施阶段

项目的施工、监理等由我局通过招投标方式确定作业单位。

施工单位按照设计要求进场施工。监理方对工程进行全过程监理，确保各项修复任务在规定工期内全部完成。

（三）项目初验阶段

项目竣工后，我局按照验收资料清单组卷要求对各项材料整理成册，组织区直有关主管部门的专家对项目进行了自验。

按照验收程序要求，我局及时向市局申请项目初验，针对市局专家组提出的问题，责成施工、监理等有关单位尽快整改到位。

三、矿山生态修复工作成效

对窑厂原采矿区的采坑通过削高平低的方式进行平整，并进行土壤改良、植被恢复，完善相应的排灌设施，将治理区内土地恢复为可供利用的农用地，促进了土地资源可持续利用，提高了土地利用的社会效益、经济效益和生态效益。

其他废弃矿山通过对原采矿区的高陡边坡进行削坡、护坡、植被恢复、防护等方式，消除了因采矿活动产生的地质灾害隐患，保证了当地群众的生命财产安全。