

泽库县农牧水利和科技局 2019 年 退牧还草工程的绩效评价报告

一、项目基本情况

(一)项目实施背景及内容。泽库县土地总面积 6658.06 平方千米，天然草地占绝大部分，面积 978.75 万亩，占全县土地总面积的 98%，全县土壤类型多样，主要以高山草甸土、高山灌丛草甸土、山地草甸土、沼泽土为主。近年来由于雪灾、沙城暴等自然灾害的影响、农牧民过度放牧以及狼毒、鼠害、草原毛虫危害导致草地荒漠化日益严重，为缓解草地生态进一步恶化，泽库县农牧水利和科技局实施退牧还草工程。

截止 2018 年，通过实施退牧还草等工程，累计建设草原围栏 190 万亩，其中休牧围栏 140 万亩，划区轮牧围栏 50 万亩；退化草原改良 44.9 万亩；人工种草 2 万亩；无毒害草治理；黑土滩退化草原治理 16.75 万亩。

泽库县 2019 年退牧还草工程根据青海省林业和草原局《青海省林业和草原局关于 2019 年度退牧还草工程作业设计的批复》(青林草〔2019〕867 号)文件实施，项目建设工期为 2019 年 7 月—2020 年 8 月。主要建设内容及规模：划区轮牧围栏建设 20 万亩、毒害草治理 10 万亩、退化草原改良 20 万亩、人工种草 5 万亩、黑土滩治理 15 万亩。

项目资金到位、使用情况。泽库县 2019 年退牧还草工程投入资

金共计 6940.00 万元。该项目以实际完成工程量向财政申请直接支付，截止 2020 年 8 月 4 日，泽库县 2019 年退牧还草工程项目资金共支出 40,764,363.51 元。

（二）项目绩效目标。

短期目标:通过实施退牧还草工程，结合草原生态保护补助奖励机制的落实，使 20 万亩天然草原得到合理利用、25 万亩中度退化草地得到恢复、15 万亩黑土滩和 10 万亩毒害草得到综合治理。

长期目标:草原植被得以休养生息，植被覆盖率大幅增高，生物多样性增加，生态功能增强，使草原生态系统向良性循环的方向发展，促进区域经济的发展和繁荣。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的。根据相关文件要求，结合评价项目的情况和特点，了解和掌握项目实施的情况，对项目投入、实施过程、产出、效益等，运用科学、规范的绩效评价方法，科学、客观、公正的对项目管理及项目产出进行整体综合性评价，发现项目中存在的问题，及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，提高项目管理水平及资金的使用效益。

（二）绩效评价原则

1、科学规范原则：本次绩效评价将严格执行规定的程序，按照科学可行的要求，采用定量与定性相结合的方法；

2、公开公正原则：绩效评价本着“真实、客观、公正”的原则，依法公开并接受监督；

3、分级分类原则：本次绩效评价由项目组根据评价对象的特点组织实施；

4、绩效相关原则：本次绩效评价将针对建设项目具体投入及相关效益进行综合评价，评价结果应与资金投入和绩效之间存在紧密的对应关系。

（三）绩效评价依据

1、青海省林业和草原局《关于 2019 年度退牧还草工程作业设计的批复》（青林草〔2019〕867 号）

2、泽库县财政局《关于下达 2019 年退牧还草（州市级）中央基建投资支出的通知》（泽财建字〔2019〕491 号）

3、《2019 年泽库县退牧还早工程作业设计》

4、《会计师事务所财政支出绩效评价业务指引》

5、相关行业政策、行业标准及专业技术规范

6、资金及财务管理办法，财务会计资料

（四）评价指标体系

针对项目情况，从项目决策、项目管理和项目绩效三大方面拟订绩效评价指标，设定 3 个一级指标、9 个二级指标、24 个三级指标。项目决策、项目管理和项目绩效共设 100 分，项目决策占比 17%，项目管理占比 47%，项目绩效占比 36%。

（五）评价方法

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，以及泽库县农牧水利和科技局 2019 年退牧还草工程项目自身的特点，本次

评价工作采用查证资料于复核等程序进行绩效评价。在比较分析项目资料的基础上，以现场或非现场方式，通过询问、查看影像资料等形式，核查项目资料是否真实、合理，从而对项目产生的效益做出判断和评价。

三、综合评价结果及评价结论

（一）评价结果档次表

评价档次	优秀	良好	合格	不合格
总体评价分值	$S \geq 90$ 分	$90 \text{ 分} > S \geq 75$ 分	$75 \text{ 分} > S \geq 60$ 分	$S < 60$ 分

（二）综合评价结论

本项目总体绩效的最终评价结果为 81 分，其中：项目决策满分 17 分，扣分 8 分，实际得分 9 分；项目管理满分 47 分，扣分 2 分，实际得分 45 分；项目绩效满分 36 分，扣分 9 分，实际得分 27 分。绩效等级为良好。（详见附件）

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策（指标分 17 分，实际得分 9 分）主要评价项目立项情况、绩效目标设立情况和资金来源。

1、科学决策。泽库县农牧水利和科技局按照省委政府“一优两高”重大战略部署，以保护生态环境为目标，以林草融合发展为方向，通过实施划区轮牧、退化黑草原改良、黑土滩治理、人工种草、毒害草综合治理，使区域草地的牧草得以休养生息，达到保护和改善草地生态环境的目的。该项目实施前期委托湖北天弈工程咨询有限公司青海分公司编制了《2019 年泽库县退牧还草工程作业设计》并取得青

海省林业和草原局批复，项目实施具有必要性，且项目所需资金已列入青林草局投资计划，能将保证项目实施顺利。项目前期程序规范，但项目建设单位未制定项目监管办法、目标实现要求、项目验收标准等管理细则。

2、绩效目标。该项目按照《2019年泽库县退牧还草工程作业设计》实施，项目产出明确，但作业设计中未对项目绩效目标提出要求，无量化指标对项目效果进行考核评价。

3、资金来源。该项目所需资金由中央基建投资预算解决，预算资金 6940 万元，其收支由专账核算，专项资金来源有保障，使项目顺利实施。

（二）项目管理（指标分 47 分，实际得分 45 分）主要评价项目的投入管理、财务管理和项目前期管理情况。

1、资金到位率。该项目按照实际发生工程量向泽库县财政局申请支付，项目资金在向县财政提交申请后及时拨付，资金到位率为 100%。

2、资金使用。泽库县农牧水利和科技局 2019 年退牧还草工程项目预算资金 6400.00 万元，2019 年退牧还草工程项目资金共支出 40,764,363.51 元。经检查相关财务资料，未发现挪用、挤占、截留专项资金现象。

3、专项资金管理。财务管理制度、资金管理制度健全；财务开支审批制度建立健全；建立台账，上级拨入、本级支出、发放使用及结余情况清楚明晰。

4、项目前期管理情况。项目申报规范性方面：该项目前期《2019年退牧还草作业设计的报告》申报材料、以及材料的提交时间和提交流程等事项符合规范；项目管理制度及安全性方面：该项目按照《2019年泽库县退牧还草工程作业设计》实施，但项目单位未制定相应的项目管理制度；项目立项批复方面：项目根据青海省林业和草原局《关于2019年度退牧还草工程作业设计的批复》（青林草〔2019〕867号）文件开展实施；招投标程序方面：项目实施单位委托四川良友建设咨询有限公司进行标段一至标段十七的项目招投标，招标程序按照相关要求执行，招标程序规范；委托青海鼎誉工程咨询有限公司进行标段十八至标段四十四的项目招投标，招标程序按照相关要求执行，招标程序规范。项目经公开招标后评标，确定中标施工单位，与评标有关的资料完整，并已按要求归档。

5、项目实施情况

截止2020年8月4日，该项目已完成2019年退牧还草工程44个标段招投标程序并签订《2019年度泽库县退牧还草工程划区轮牧围栏建设项目网围栏采购安装及运输》、《2019年度泽库县退牧还草工程退化草原改良项目施工合同》等合同进行施工。

（三）项目效益（指标分36分，实际得分27分）主要对预期经济效益、预期社会效益、预期生态效益及可持续性等方面进行评价。

1、预期经济效益。通过项目的实施，牧民的畜牧方式向舍饲、半舍饲现代畜牧业生产方式转变，项目建设能够提高鲜草产量，从而产生直接的经济效益。

2、预期社会效益。通过项目的实施，农牧民的传统畜牧业发展思想随之发生重大转变，向集约化、高效性、和谐性转换，自觉保护生态意识明显增强。

3、预期生态效益。通过项目的实施，草原植被得以休养生息，植被覆盖度增加，生物多样性更加丰富，草原生态系统趋于良性循环，促进生态环境与草食畜牧业持续、健康与协调发展，实现人与自然和谐相处。

4、项目可持续性。退牧还草项目作为我国一项重大的生态工程，对于缓解我国生态环境不断恶化的趋势，减少和遏制水土流失及土地荒漠化等生态问题具有重大的意义。传统的四季放牧制度对草原生态环境产生了巨大的影响，由于牲畜数量增加，草原面积相对缩小，放牧对草原的破坏日渐明显，因此实行季节性休牧、草畜平衡和基本草原保护制度是保护草原生态环境，促进畜牧业可持续性发展的有效措施。

五、评价中发现的主要问题

（一）未设立绩效目标。未按照该项目的实施方案设立绩效目标、绩效指标，根据相关要求设立产出指标（数量、质量、成本、时效指标等）、效益指标（社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响指标等）、满意度指标。

（二）未建立该项目的管护机制。项目建设单位按照《2019年泽库县退牧还草工程作业设计》实施，但未制定项目监管办法、目标实现要求、项目验收标准等项目管理细则以应对后期对草滩的长效管

护治理。

六、提出的建议

（一）设立绩效目标，加强全过程绩效管理。制定该项目的效益目标，进一步细化、量化绩效指标，规范绩效指标设置，建立项目监管办法、项目验收标准等细则，确保绩效目标如期保质保量实现。

（二）建立长效管护机制。确保财政资金安全有效使用和项目的顺利有序实施，以及项目完成后对草滩的长效管护，项目实施单位应建立健全项目长效管护机制，在项目完成后开展有效的长期治理工作。

（三）收集农牧民意见并完善工作。在退牧还草项目实施过程中需适当采取当地牧民的意见和建议，并将其整合到工程实施中，将会有利于项目目标的实现。

（四）进一步制定和完善相关管理制度。进一步制定和完善相关管理制度，包括日常管理制度和监督反馈机制，并提出明确的质量考核标准，就当地牧民反馈的情况，及时进行研究、解决和反馈，提高受益人群的满意度。