

2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）

国土综合整治项目支出

绩效评价报告

宁天华评报[2020]1020 号



天华会计师事务所
TIN WHA CPAs

地址：银川市金凤区宁安大街 490 号银川 IBI 育成中心 9 号楼

邮编：750002

电话：0951-4120528 0951-4120882

传真：0951-4120538



天华正业通二维码

目 录

摘 要.....	1
一、基本情况.....	1
（一）项目背景	1
（二）项目实施概况	1
（三）项目绩效目标	3
二、绩效评价工作开展情况.....	3
（一）绩效评价目的	3
（二）评价的对象范围和基准日	4
（三）评价依据	4
（四）绩效评价体系	4
1. 绩效评价原则	4
2. 指标评价体系	5
3. 评价方法.....	5
4. 评价标准.....	6
（六）绩效评价实施情况.....	6
1、前期准备.....	6
2、组织实施.....	7
3、撰写并提交评价报告	7
三、综合评价情况及评价结论	7
四、绩效评价指标分析	7
（一）项目决策情况	7
1、项目立项.....	7
2、绩效目标.....	13
3、资金投入.....	13
（二）项目过程情况	14
1、资金管理.....	14
2、组织实施.....	21

（三）项目产出情况	24
1、实际完成率	24
2、质量达标率	25
3、完成及时性	27
4、成本节约率	27
（四）项目效益情况	28
1、实施效益	28
2、受益对象满意度	31
五、主要经验及做法	32
（一）预算编制科学，资金分配合理	32
（二）管理制度健全，规范项目实施	32
（三）项目完成度高，实施效果较好	32
六、存在的问题	33
（一）立项程序存在瑕疵，绩效目标不够丰富、可量化	33
（二）结算进度滞后，预算执行率较低	33
（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高	34
（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高	34
（五）验收工作滞后，后期管护不力	34
七、提出的建议	35
（一）严格执行既定程序，进一步明确项目目标	35
（二）加快工程结算进度，提高资金使用效率	35
（三）规范财务核算，提高资金使用的合规性	35
（四）完善资金管理制度，加强资金监管	35
（五）及时进行项目验收，加强项目后期管护	36
八、其他需要说明的事项	36
附表	37

摘 要

● 概述

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，全面落实自治区第十二次党代会“生态立区”战略部署，统筹开展山水林田湖草系统保护和修复，自治区自然资源厅 2019 年 5 月 21 日下发《关于下达 2019 年度国土综合整治与矿山修复项目任务的通知》（宁自然资发[2019]205 号）文件，将平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目（以下简称 2019 年度平罗县国土综合整治项目）列入 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划，计划资金 850.00 万元。

截至 2020 年 7 月 31 日，自治区自然资源厅、财政厅已将 2019 年度平罗县国土综合整治项目专项资金 850.00 万元全部拨付至平罗县自然资源局；平罗县自然资源局支出项目资金 445.27 万元，预算执行率为 52 %。

2019 年度平罗县国土综合整治项目主要实施内容有土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护工程，经查看 4 个乡（镇）工程完工进度统计表，截至 2019 年底，各乡（镇）已完成工程进度平均值为：土地平整工程完成率为 85%，灌溉与排水工程完成率为 72%，田间道路工程完成率为 58%，农田防护工程完成率为 50%。本次绩效评价现场实地查看时，实际完成率已较 2019 年底的完成率有所提高，但由于平罗县自然资源局、各乡（镇）人民政府、施工单位、监理单位等尚未对最新已完成工程进度进行核验，故本次绩效评价采用已经各方签字确认的截至 2019 年底的工程进度评分。

截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目尚未组织验收。

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目综合得分为 81.86 分，财政支出绩效评价为良好。

● 主要经验及做法

（一）预算编制科学，资金分配合理

平罗县自然资源局于 2019 年 6 月委托宁夏捷创通达国土技术咨询有限公司编制 2019 年度平罗县国土综合整治项目初步设计预算书，该预算书编制依据充分，有明确的取费标准和计算方法，费用构成科学合理，且资金额度与年度目标相适应。资金分配与各乡镇（镇）的实施工程量相符，符合项目区实际。

（二）管理制度健全，规范项目实施

自治区自然资源厅针对土地整治项目于 2017 年 12 月制定了《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，从项目申报与审批、规划设计与预算、规划设计变更、项目实施管理、项目验收与档案管理、项目资金管理、责任追究等多个方面，明确了项目管理相关内容。该项目业务管理制度健全，规范了项目的组织实施。

（三）项目完成度高，实施效果较好

本次评价经现场查看项目实施情况，除个别村落外，2019 年度平罗县国土综合整治项目已基本完成。2019 年度平罗县国土综合整治项目对未利用地等低产田整理成高产田，促使土地利用率和生产力较大幅度提高；通过完善、配套水利工程，农作物耕种得到保证，项目区已由土地承包人种植了农作物，如崇岗镇下庙村、高庄乡银光村项目区种植了水稻，渠口乡分水闸村项目区种植了玉米，这些农作物的种植，一定程度上提高了当地经济发展，提高了农民收入。2019 年度平罗县国土综合整治项目通过田、水、路、林综合治理，项目区生态环境得到改善，土地垦殖率、绿色植被覆盖率得到提高，生态环境逐步得到改善，为农作物生长和当地群众生活提供了良好的生态环境。

● 存在的问题

（一）立项程序存在瑕疵，绩效目标不够丰富、可量化

2019 年度平罗县国土综合整治项目在申报、批复程序方面存在瑕疵，如①平罗县自然资源局未能提供开展前期调查摸底的相关记录；②平罗县自然资源局没有建立项目储备库，也没有对拟实施的项目内容在所在地乡（镇）、村进行公示，导致项目过程中存在项目实施所在村有村户不配合，从而延误了项目实施的情况；③平罗县发改委下达的批复中调整了项目实施期限和项目概算总投资，但未说明调整原因，也无与调整相关的论证性资料，且根据本次评价了解的项目实际实施情况，该项目计划完成

时限应为 2020 年 10 月份左右，与《项目实施方案》及自治区自然资源厅对项目设计的评审意见基本一致，与平罗县发改委下达的批复建设时限（2019 年 12 月）存在较大差异；④《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报告评审表》中对项目实施期限的描述不严谨。

2019 年度平罗县国土综合整治项目的绩效目标虽基本合理明确，但可量化性较低，缺少明确的成果要求，增加了后期实施监管的难度。事实上国土综合整治项目因整治的片区条件不同，其所能达到的效果也就不同，我们不能单纯地把提高耕地率作为最终目标，应该因地制宜的制定最切合实际的绩效目标，多维度考评项目执行的效益。

（二）结算进度滞后，预算执行率较低

本次绩效评价现场实地查看时，项目实际完成率已较 2019 年底的完成率有所提高，但由于平罗县自然资源局、各乡（镇）人民政府、施工单位、监理单位等尚未对最新已完成工程进度进行核验，我们仅取得各方签字确认的截至 2019 年底的工程进度表。截至 2020 年 7 月 31 日，整体预算执行率约为 63%（其中两个乡（镇）约为 75%，另两个乡镇约为 50%）。

（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高

2019 年度平罗县国土综合整治项目涉及的大多数项目支出程序合规合法、支出范围和标准也符合制度规定，但有个别支出存在支出范围、支付形式不合规的情况，主要为：①存在支出范围不合规的情况，如平罗县自然资源局使用 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金支付与项目无关的车辆维修费；②存在支付形式不合规的情况，如平罗县自然资源局将 4 个人的因公误餐报销款项直接转入其中 1 人账户中，未分别支付给 4 名报销人员；③存在支出标准不合理的情况，如平罗县自然资源局未依据聘用人员对各项目的贡献程度等标准在各项目之间分摊承担聘用人员工资。

此外，还存在会计基础工作不规范、会计信息不完整的情况，如账面未按项目独立核算项目收支、个别支出核算科目有误、2019 年 10 月 31 日之前的支付凭证未附财政直接支付申请和财政直接支付凭证、报销因公误餐补助未附有人签字的考勤表等。

（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高

自治区自然资源厅于 2017 年 12 月制定的《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，平罗县自然资源局未结合当地国土综合整治项目的实际情况和特点制定更为明晰的专项资金管理办法，如未明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的资金核算、支出范围、支付形式和支付标准等内容。

自治区自然资源厅和平罗县自然资源局未针对项目资金的收支情况开展专门的定期检查，仅依赖于各年度对各单位的整体收支审计，导致未能及时对 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规的情况进行整改。此外，平罗县自然资源局向 2019 年度平罗县国土综合整治项目实施的具体乡（镇）拨付协调费，但对已拨付协调费的后续支出是否合规并未进行监管。

（五）验收工作滞后，后期管护不力

《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求“项目合同段验收后，项目所在地国土资源局应及时将土地和有关设施移交给管护单位，并签订移交管护协议。管护单位应当建立设施管理和维护制度，对项目工程设施进行管理和维护，保证土地的有效使用和设施正常运转”。本次评价经现场查看，平罗县自然资源局已将已完成整治内容的土地移交给了 4 个乡（镇）的具体村队，各村队也通过竞价等方式将土地承包给个人，并已由承包人对土地进行利用（种植农作物）。但截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目涉及的 4 个乡（镇）的实施内容均尚未完成验收，也未与各乡镇签订移交管护协议，各乡（镇）也未制定具体的设施管理和维护制度。我们发现渠口乡分水闸村存在已平整的土地高低不平情况，此外，项目虽尚未验收、未办理正式的移交手续，但项目实施片区已经出现杂草丛生、垃圾遍布等污染现象。

● 提出的建议

（一）严格执行既定程序，进一步明确项目目标

自治区自然资源厅、平罗县自然资源局应严格执行项目管理制度、项目实施方案等规定中既定的程序，对既定制度中确实不符合实际情况或实际执行中确有困难的，及时修订制度或进行情况说明，但切不可走过场、走形式，只追求形式上的一致，而忽略了所执行工作的现实意义。应进一步明确项目目标，切实制定出符合当地国土整治规划的、因地制宜的项目绩效目标，避免空泛的绩效目标。

（二）加快工程结算进度，提高资金使用效率

平罗县自然资源局应根据项目实施的实际进度，及时督促监理单位、建设单位开展工程进度结算工作，在符合制度规定、合同约定的前提下，及时支付工程款，提高施工单位工作的积极性，提高项目资金的使用效率。该建议并不是鼓励项目实施单位盲目支付工程款项，而是根据项目施工方的工程实施实际情况，在把控工程质量的同时，不拖欠施工单位的工程款项，达到质量把控和调动积极性的协调统一。

（三）规范财务核算，提高资金使用的合规性

平罗县自然资源局应加强财务核算的规范性，按照项目专项核算专项资金，真实、准确、完整地反映专项资金的收支结余情况；应按照专项资金管理制度严格把控资金支付范围、支付标准、支付形式等内容，提高资金使用的合规性。

（四）完善资金管理制度，加强资金监管

自治区自然资源厅、平罗县自然资源局应结合本地实际情况和特点制定更为明晰的专项资金管理办法，明确专项资金的核算方法或辅助核算方法，规范会计核算基础工作；明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的资金支出范围、支付形式和支付标准等内容，避免出现不合规支出现象。

自治区自然资源厅和平罗县自然资源局应加强资金监管力度，针对项目资金的收支情况开展专门的定期或不定期检查，对项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规的现象及时进行整改，必要时引入第三方审计。

（五）及时进行项目验收，加强项目后期管护

平罗县自然资源局应及时组织对已完成项目进行验收，并根据《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》的相关要求，办理好资产移交手续，与项目实施乡（镇）、村签订移接管护协议，督促项目接收单位建立设施管理和维护制度，监督项目接收单位做好后期管护工作，切实提高项目实施效果，避免项目实施“头重脚轻”而弱化了财政资金的使用效益。

2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土 综合整治项目支出绩效评价报告

宁天华评报[2020] 1020 号

宁夏回族自治区自然资源厅：

我们接受宁夏回族自治区自然资源厅（以下简称自治区自然资源厅）委托，根据《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预[2020]10 号）和《自治区财政厅关于开展 2019 年度本级部门项目支出项目绩效评价的通知》（宁财（预）发[220]250 号）文件的要求，制定了 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目（以下简称 2019 年度平罗县国土综合整治项目）绩效评价实施方案。2020 年 8 月，我们按照绩效评价实施方案的要求成立了项目组，并对项目组成员培训后，深入到自治区自然资源厅、平罗县自然资源局及项目实施乡镇收集项目资料及数据、与项目有关负责人沟通、详细检查项目实施资料、汇总分析数据及有关资料后，形成了《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目支出绩效评价报告》。

一、基本情况

（一）项目背景

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，全面落实自治区第十二次党代会“生态立区”战略部署，统筹开展山水林田湖草系统保护和修复，自治区自然资源厅 2019 年 5 月 21 日下发《关于下达 2019 年度国土综合整治与矿山修复项目任务的通知》（宁自然资发[2019]205 号）文件，将平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目列入 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划，计划资金 850.00 万元。

（二）项目实施概况

根据平罗县自然资源局 2019 年 6 月制定的《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目实施方案》（以下简称《项目实施方案》），项目设计拆迁崇岗镇下庙村 10 队，渠口乡分水闸村 2 队、9 队，高庄乡银光村 4 队，灵沙乡胜利村 5、6、11 队共计 4 个乡（镇）4 个行政村的 7 个生产队 175 户闲置的房屋。项目区总面积 1514.7 亩，其中：村庄居民点综合整治面积 521.10 亩，未利用土地综合整治面积 548.55 亩，村庄内及周边凌乱耕地综合整治面积 445.05 亩。拆除居民点和村庄周围集中连片的盐碱地、沼泽地等未利用地经过土地复垦整理，可新增耕地 949.95 亩，新增耕地率 62.72%。复垦整治的村庄建设用地指标后期通过增减挂钩用于城镇建新区建设用地周转指标。项目总投资 2442.45 万元，其中，土地复垦工程投资 847.45 万元的资金来源即为自治区自然资源厅宁自然资发[2019]205 号文件计划的 850.00 万元自治区国土综合整治专项资金。

根据平罗县自然资源局 2020 年 6 月《关于 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目拆迁复垦片区变更的请示》，项目计划实施的 4 个乡（镇）实际拆迁户数为 223 户，由于其中灵沙乡胜利村 5 队的 24 户农户不同意征收拆迁复垦，故平罗县农业农村局申请将该 25 户变更调整为高庄乡幸福村 6 队的 31 户。变更增加资金从招标结余资金中解决，不另行增加资金。

根据《项目实施方案》，项目计划实施内容主要为（其中拆除拉运工程不使用 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金）：

1、拆除拉运工程

房屋拆除 37715.70 m²；硷地坪拆除 1834.14 m²；砖围墙拆除 2764.37 m²，土围墙拆除 4237.30 m²。建筑垃圾外运 163320.36 m³，运距为 2-10KM。

2、土地平整工程

推土机推土 134539m³；激光平地面积 1006.65 亩，深翻耕土地面积 1006.65 亩，地力培肥面积 1006.65 亩。

3、灌溉和排水工程

延伸斗渠 2 条，总长 1432 米；新修农渠 31 条，总长 13841 米；延伸斗沟 2 条，总长 1088 米；开挖农沟 28 条，总长 12106 米；修建渠（沟）道建筑物 1119 座，其中：农口 18 座，农沟尾水 17 座，畦田口 1084 座。

4、田间道路工程

修建田间道 2 条，长 1467 米；新建生产路 56 条，长 24212 米。

5、农田防护工程

种植新疆杨 1467 株，白腊 1467 株。

截至 2020 年 7 月 31 日，该项目尚未完成竣工验收，也无已完成工作的总结性资料，仅有一份征收补偿资金支付计划表，该表列示了已完成拆除户数，该表显示 4 个乡（镇）应拆迁户数为 223 户，已拆迁户数为 193 户，尚有 30 户未完成拆迁工作（包括不同意征收拆迁复垦的灵沙乡胜利村 5 队的 24 户农户）。故考虑项目变更情况后，应拆迁户数为 230 户，已拆迁户数为 193 户，尚有 37 户未完成拆迁工作。

（三）项目绩效目标

根据《项目实施方案》，项目严格按照《平罗县土地利用总体规划（2006-2020 年）》及《平罗县县城总体规划（2010-2020 年）》要求，通过拆除、整理分散居住或废弃闲置的农村院落，合理布局土地，优化土地使用结构，提高农村建设用地集约水平，推进县城村镇体系建设，增加有效耕地面积，提高农业生产率，改善农民生产、生活条件，有效盘活存量建设用地，切实保障县域经济发展对建设用地的需求。该项目可新增耕地 949.95 亩，新增耕地率 62.72%。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的

本次评价旨在通过检查 2019 年度平罗县国土综合整治项目的实施情况，考核资金支出效率和综合绩效，总结项目管理与执行经验，发现项目实施中存在的问题和不足，为相关部门决策、管理提供参考依据，进一步促进自治区国土综合整治项目的顺

利实施；推动建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，提升财政资金科学化、精细化管理水平；为以后国土综合整治项目预算安排提供重要依据。

（二）评价的对象范围和基准日

本次绩效评价的对象范围为 2019 年度平罗县崇岗镇下庙村、渠口乡分水闸村、高庄乡银光村、灵沙乡胜利村等 4 个乡（镇）的国土综合整治项目。

绩效评价基准日为：截至 2020 年 7 月 31 日。

（三）评价依据

- 1、《中华人民共和国预算法》；
- 2、《中华人民共和国土地管理法》；
- 3、《财政部、国土资源部关于印发<土地整治工作专项资金管理办法>的通知》（财建[2017]423 号）；
- 4、《自治区国土资源厅关于印发宁夏回族自治区土地整治项目管理办法的通知》（宁国土资发[2017]607 号）。
- 5、《关于印发全面推进预算绩效管理的指导意见的通知》（宁政办发[2013] 169 号）；
- 6、《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预[2020]10 号）；
- 7、《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预[2013]53 号）；
- 8、《自治区财政厅关于开展 2019 年度本级部门项目支出绩效评价的通知》（宁财（绩）发[2020]250 号）；
- 9、其他相关材料。

（四）绩效评价体系

1. 绩效评价原则

- （1）相关性原则。选定的绩效评价指标与所做的工作和完成的任务有直接联系。
- （2）重要性原则。对绩效评价指标在整个评价过程中的地位和作用进行筛选，选择最具有代表性、最能反映评价要求的绩效评价指标。

（3）可比性原则。对具有相似目标的工作选定共同的绩效目标，保证绩效结果可以相互比较。

（4）经济性原则。绩效评价指标要考虑现实条件和可操作性，能在合理的成本基础上取得绩效目标数据并进行评价。

（5）动态性原则。项目绩效评价是一个动态过程，反映专项资金项目绩效的指标体系同样不能一成不变，而应是动态性的、可补充的，可根据绩效评价工作的开展情况，不断调整、完善基本指标。

（6）系统性原则。应当将定量指标和定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等。

2. 指标评价体系

本次绩效评价指标体系中 1 至 3 级指标为《财政部关于印发<项目支出绩效管理办法>的通知》（财预[2020]10 号）文件后附“项目支出绩效评价指标体系框架（参考）”的绩效评价指标，我们结合项目的主要实施内容和预期绩效目标，遵循相关性、重要性、可比性、系统性和经济性的原则，设置了四级绩效评价指标（项目支出绩效评价指标体系详见附表）。

根据财预[2020]10 号文件的有关要求，该项目指标体系构成中，指标体系的权重分配为：项目决策占 15%、项目过程占 25%、项目产出占 30%、项目效益占 30%。

3、评价方法

通过案卷研究法、比较法、因素分析法和公众评判法等相应的评价方法进行打分。

（1）文献和资料研究：收集项目相关文献资料，进行研究；

（2）资金和财务合规性检查：了解财务制度、项目资金的审核程序，检查资金的划拨核准手续、使用记录、财务处理情况，可以分析并掌握项目资金和财务的合规性问题，并将了解到的情况进行汇总反映；

（3）访谈：组织与相关各方集中访谈和座谈，同时针对某些重要人士进行面对面个别访谈。通过对利益相关方的细分，针对性地进行深入细致的访谈、了解，可以

有效掌握项目情况、项目效果以及不足，尤其是各方关注的核心问题，进而得到相关各方如何改进项目质量、确保项目长效进行的各种意见和建议，并将这些情况整理反映到评价报告中；

（4）公众问卷抽样调查：根据评价指标需要，有针对性地根据项目内容设计调查问卷，最后将在访谈、座谈和调研的基础上对现有问卷进行完善，以求切实反映项目特点，具有针对性。

4. 评价标准

我们的绩效评价结果采用评分和评级相结合的形式，评价结果分优秀、良好、一般和差 4 个考评等级。依据我们制定的绩效评价指标体系打分后，综合得分在 90 分以上（含 90 分）为优秀，90 分以下及 80 分以上（含 80 分）为良好，80 分以下及 60 分以上（含 60 分）为一般，60 分以下为差。

（六）绩效评价实施情况

在对项目背景和执行过程进行调研的基础上，我们梳理了本次绩效评价的内容和目标，并围绕项目的绩效目标设计绩效评价指标体系和绩效评价所需资料清单和项目实施单位完成情况申报表、工作底稿以及调查问卷。按照评价方案要求开展绩效评价工作，采集数据、分析项目绩效、撰写和提交报告。具体评价工作流程如下：

1、前期准备

（1）成立评价小组，根据评价项目内容和实际情况，确定评价小组成员，并对项目组人员进行业务培训，包括对项目的理解，了解学习项目相关背景和内容、绩效目标和效果，统一评价思路和方法，落实评价任务；

（2）开展评价前调研，与项目相关部门工作人员联系，收集相关资料、政策法规和行业资料，准备评价实施阶段所需收集的资料清单；

（3）设计评价指标，编制项目评价方案和相关调查问卷；

（4）初步征求委托方和项目实施单位意见，完善指标体系；

（5）向委托方提交评价方案，并根据方案评审意见进行完善。

2、组织实施

（1）向自治区自然资源厅、平罗县自然资源局提供资料清单；联系项目实施单位，收集项目资料；

（2）对所收集到的项目资料进行查看，梳理支持本项目投入、项目过程管理、项目产出和效果的相关文件、数据及资料；与自治区自然资源厅、平罗县自然资源局积极沟通，进一步了解和掌握项目的实施情况，并前往项目实施乡镇进行现场查看项目实施情况、组织村民开展满意度调查。

3、撰写并提交评价报告

（1）经汇总分析项目资料后，通过召开会议、组织讨论，按照绩效评价指标体系对项目决策、过程、产出和效益打分，并草拟绩效评价报告；

（2）天华会计师事务所执行项目报告质量控制复核程序后，出具正式绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目在项目决策和执行过程工作中执行了国家、自治区的相关规定，但在项目立项、目标制定、档案管理、项目巡查和验收等方面仍有较大提升空间，项目单位财务管理制度基本健全，对项目资金的监督管理总体有效，但仍需重视并规范专项资金的使用，加强对财务原始单据审查和支出范围的审核。2019 年度平罗县国土综合整治项目基本实现了预期目标，对合理布局土地、优化土地使用结构、提高农村建设用地集约水平起到了积极作用。

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目综合得分为 81.86 分，项目支出绩效评级为良好。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1、项目立项

（1）立项依据充分性

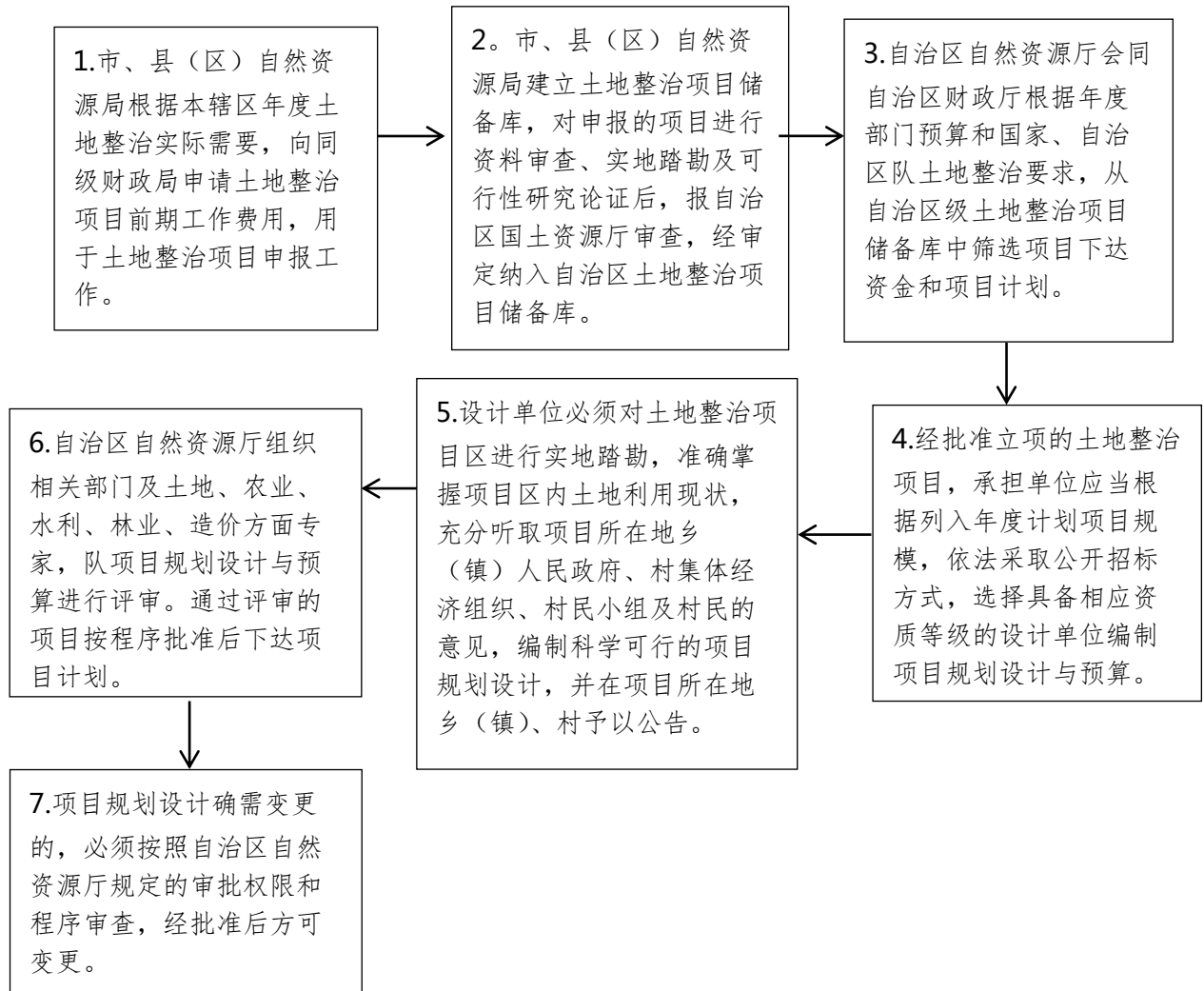
经查看项目相关资料，本项目立项符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责。此外，自治区自然资源厅制定了《宁夏回族自治区土地整治规划（2016-2020年）》；平罗县人民政府、自然资源局结合当地实际，制定了《平罗县土地利用总体规划（2006-2020年）》及《平罗县县城总体规划（2010-2020年）》，2019年度平罗县国土综合整治项目立项符合自治区自然资源厅及平罗县自然资源局土地整治中长期实施规划。

下图为自治区自然资源厅制定的《宁夏回族自治区土地整治规划（2016-2020年）》节选：

<p style="text-align: center;">宁夏回族自治区土地整治规划 （2016-2020年）</p> <p style="text-align: center;">宁夏回族自治区国土资源厅 二〇一八年四月</p>		<p style="text-align: center;">目 录</p>	
前言.....	1	前言.....	1
第一章 土地整治面临的形势.....	2	第一章 土地整治面临的形势.....	2
第一节 “十二五”土地整治工作成效.....	2	第一节 “十二五”土地整治工作成效.....	2
第二节 “十三五”土地整治新形势.....	5	第二节 “十三五”土地整治新形势.....	5
第二章 土地整治战略与目标.....	9	第二章 土地整治战略与目标.....	9
第一节 指导思想.....	9	第一节 指导思想.....	9
第二节 基本原则.....	9	第二节 基本原则.....	9
第三节 土地整治战略.....	11	第三节 土地整治战略.....	11
第四节 土地整治目标.....	12	第四节 土地整治目标.....	12
第三章 全面建设高标准农田 大力推进农用地整理.....	16	第三章 全面建设高标准农田 大力推进农用地整理.....	16
第一节 全面推进高标准农田建设.....	16	第一节 全面推进高标准农田建设.....	16
第二节 切实提高耕地质量稳定耕地数量.....	18	第二节 切实提高耕地质量稳定耕地数量.....	18
第三节 开展特色农产品产地为导向的土地整治.....	20	第三节 开展特色农产品产地为导向的土地整治.....	20
第四节 探索实施耕地修复养护.....	21	第四节 探索实施耕地修复养护.....	21
第五节 推进其他农用地整理.....	21	第五节 推进其他农用地整理.....	21
第四章 围绕乡村振兴战略 规范开展农村建设用地整理.....	23	第四章 围绕乡村振兴战略 规范开展农村建设用地整理.....	23
第一节 优化农村建设用地布局.....	23	第一节 优化农村建设用地布局.....	23
第二节 推进农村闲置低效土地整理.....	24	第二节 推进农村闲置低效土地整理.....	24
第三节 积极推进城乡建设用地增减挂钩.....	25	第三节 积极推进城乡建设用地增减挂钩.....	25
第五章 围绕建设沿黄经济区 有序开展城镇工矿建设用地整理.....	28	第五章 围绕建设沿黄经济区 有序开展城镇工矿建设用地整理.....	28
第一节 积极推进城镇低效用地再开发.....	28	第一节 积极推进城镇低效用地再开发.....	28
第二节 积极推进旧工矿用地改造.....	29	第二节 积极推进旧工矿用地改造.....	29
第三节 强化节地建设和历史文化保护.....	30	第三节 强化节地建设和历史文化保护.....	30
第六章 落实生态立区战略 积极开展土地复垦和土地生态整治.....	32	第六章 落实生态立区战略 积极开展土地复垦和土地生态整治.....	32
第一节 积极推进历史遗留和生产建设活动新损毁土地复垦.....	32	第一节 积极推进历史遗留和生产建设活动新损毁土地复垦.....	32
第二节 加强生态保护和修复建设.....	34	第二节 加强生态保护和修复建设.....	34

（2）立项程序的规范性

根据《自治区国土资源厅关于印发宁夏回族自治区土地整治项目管理办法的通知》（宁国土资发[2017]607号），土地整治项目的申报和审批、规划设计和预算、规划设计变更的基本流程为：



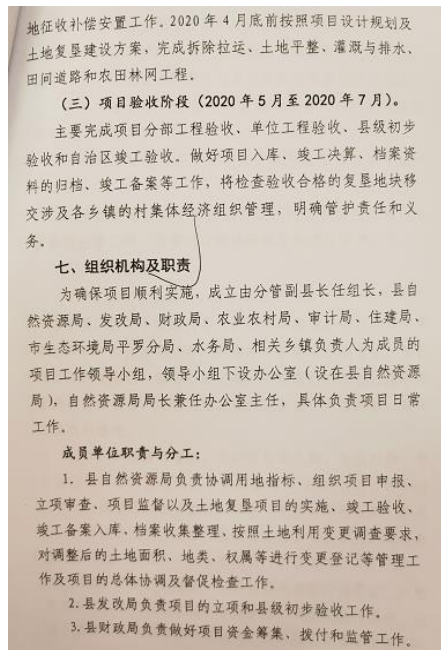
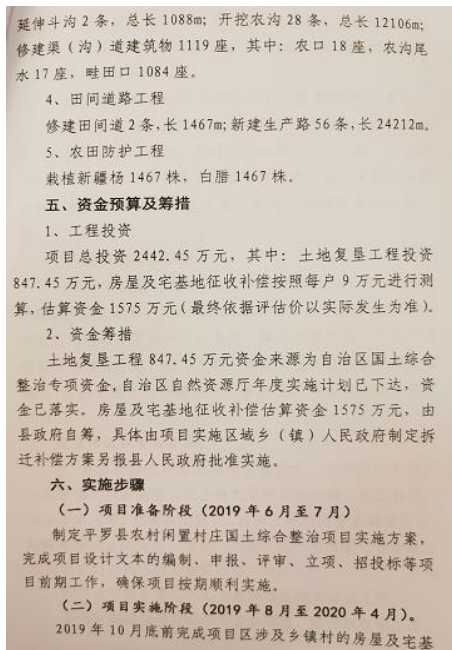
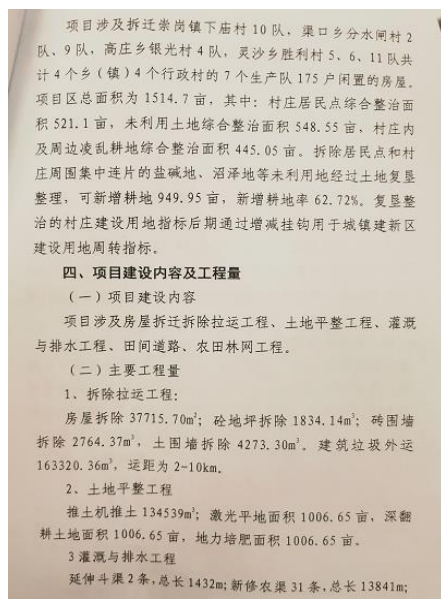
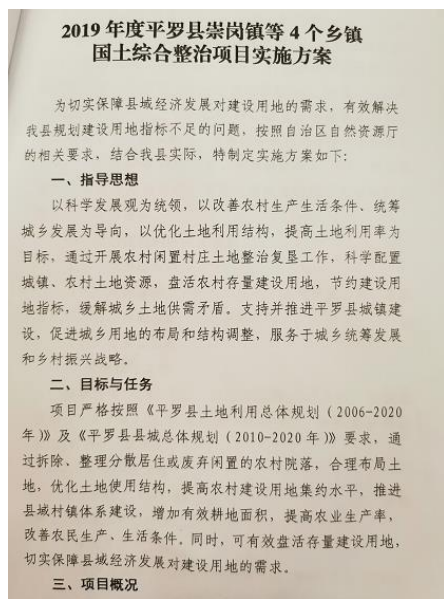
经我们查看本次评价取得的项目资料，2019 年度平罗县国土综合整治项目的立项程序为：

①2019 年 5 月 21 日自治区自然资源厅下发《关于下达 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目任务的通知》（宁自然资发[2019]205 号）文件，将平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目列入 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划，计划资金 850.00 万元；

②2019 年 6 月 3 日平罗县自然资源局向平罗县人民政府上报《关于批准实施 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目的请示》（平自然资发[2019]217 号），该请示附有《项目实施方案》，请示中写明“我局在调查摸底的基础上选择了 7 个空置率高、房屋破旧的村庄计划开展农村闲置村庄整治工作”，但本次评价平罗县

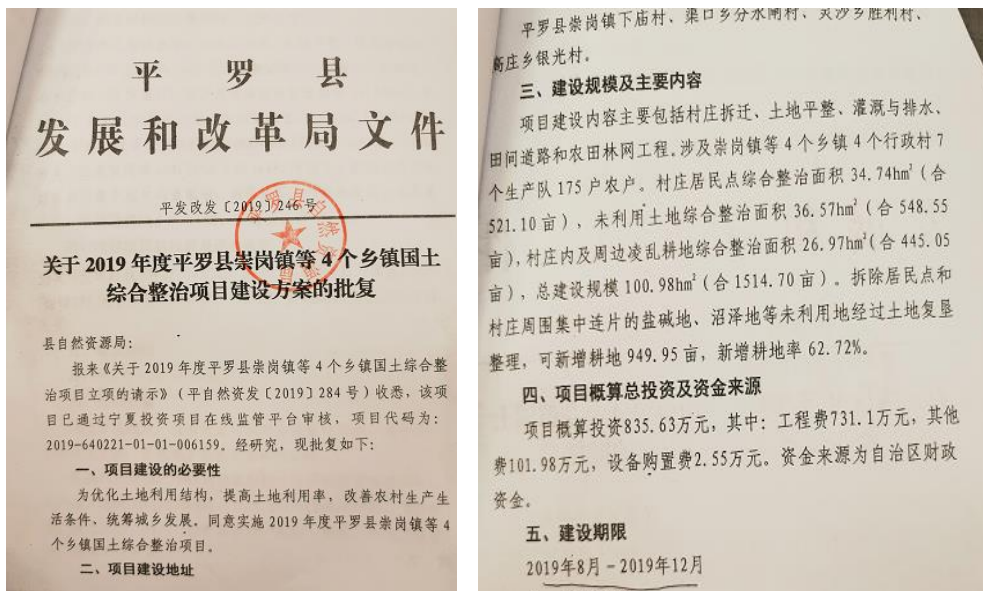
自然资源局未能提供开展调查摸底的相关记录。平罗县自然资源局没有建立项目储备库，也没有对拟实施的项目内容在所在地乡（镇）、村进行公示。《项目实施方案》中详细阐述了项目实施的指导思想、目标与任务、项目概况、项目建设内容及工程量、资金预算及筹措、实施步骤、组织机构及职责、工作要求等内容。从项目实施步骤的描述内容来看，项目准备阶段为 2019 年 6 月至 7 月，项目实施阶段为 2019 年 8 月至 2020 年 4 月，项目验收阶段为 2020 年 5 月至 7 月。

下图为《项目实施方案》节选内容图片：



③2019 年 7 月 12 日，平罗县发改委向平罗县自然资源局下发《关于 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目建设方案的批复》（平发改发[2019]246 号），同意实施 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目。批复的项目建设规模和主要内容与《项目实施方案》基本一致，但批复的建设期限为 2019 年 8 月—2019 年 12 月（见下图），与《项目实施方案》及自治区自然资源厅的批复建设期限存在较大差异；批复的项目概算总投资为 835.63 万元，较《项目实施方案》申报的 847.45 万元核减 11.82 万元，本次评价我们未取得该批复调整项目实施期限、项目概算总投资的相关论证性资料。

下图为平发改发[2019]246 号文件节选内容图片：



④2019 年 8 月 19 日，自治区自然资源厅下发《关于 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目的批复》（宁自然资发[2019]322 号）文件，文件中写明“7 月 1 日至 7 月 12 日，自然资源厅会同自治区财政厅、水利厅、农业农村厅、林草局等部门及相关方面专家，对列入 2019 年度计划的平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目……设计方案进行了评审，提出了修改完善意见，各设计单位按照评审意见也作了相应修改和补充完善，修改后的设计方案符合相关要求，可作为下一步工程实施的依据”。该文件后附《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报

告评审表》，评审意见中项目基本情况、工程量和投资预算等事项与平罗县自然资源局上报的《项目实施方案》内容基本一致，评审日期为 2019 年 7 月 1 日，有专家组组长签字。但存在的问题为“三、评审意见”中描述“建设工期 18 个月，规划建设期限为 2019 年 7 月到 2021 年 12 月……2019 年 8 月—2020 年 11 月为工程建设阶段，2020 年 12 月竣工验收”（详见下图），规划建设期限到 2021 年 12 月的描述有误，按照建设工期 18 个月、2019 年 7 月开始建设来推算，规划建设期限应为 2020 年 12 月。

下图为《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报告评审表》节选内容图片：

2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目 设计报告评审表	
项目名称	2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目
实施单位	平罗县自然资源局
报告编制单位	宁夏捷创通达国土技术咨询有限公司
评审轮次	第一轮评审
<p>2019 年 7 月 1 日，宁夏回族自治区自然资源厅生态修复处和国土整治修复中心组织召开了《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报告》（以下简称“设计报告”）审查会，有关财务、林草、水利、矿山地质环境、水土保持、预算等方面专家、项目实施单位和报告编制单位参加了会议。专家组听取和审阅该项目有关资料，经过质询和认真评审，形成以下审查意见：</p> <p>一、基本情况</p> <p>2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目涉及崇岗镇下庙村（10 队）、渠口乡分水闸村（2 队、9 队）、灵沙乡胜利村（5 队、6 队、11 队）、高庄乡银光村（4 队），共 4 个乡镇 4 个行政村 7 个队。项目建设规模 100.65hm²，新增耕地面积 63.33hm²，新增耕地率 62.92%。</p> <p>二、工程量与投资预算</p> <p>该设计报告内容和编写格式符合相关规范的编制要求。该工程设计及工程量测算基本符合实际，投资预算编制依据和费用构成基本合理，预算总投资 847.51 万元，基本能够满足项目需求。</p> <p>三、评审意见</p> <p>1、《设计报告》根据项目区存在问题，有的放矢，设计目标明确，设计原则合理，设计依据充分。通过对田、水、路、林、村进行综合整治，优化土地利用结构、提高土地利用效率、增加有效耕地面积、提高耕地质量，达到改善农业生产条件和生态环境的目标。</p> <p>2、项目区项目建设规模 100.65hm²，建设工期 18 个月，规划建设期限为 2019 年 7 月到 2021 年 12 月。2019 年 7 月底前完成工程建设实施办法，各项招投标文件，签订目标管理责任书，明确各级建设责任，并做好招标投标工作及项目开工前的各项准备工作；2019 年 8 月—2020 年 11 月为工程建设阶段；2020 年 12 月竣工验收。项目建设工期以及进度安排基本符合国土综合整治项目实施的要求。</p> <p>3、《设计报告》工程设计根据现场详勘及与当地群众交流沟通的基础上，结合实际地形、地质、工程造价、施工难易程度、项目区内外基础设施的协调等条件，全面规划，统筹安排土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程以及农田防护与生态环境保护工程。建设内容包括：拆除建筑垃圾外运 59573.42m³、庄基础土方外运 175581.10m³、庄基础土方改良盐碱地调运 25397.20m³、推土机推土 63331.84m³、深翻耕面积 63.33hm²、激光平地面积 63.33hm²、地力培肥面积 63.33hm²。延伸 U80 斗渠 1 条，砌护总长 228m；延伸 U80 斗渠 7 条，砌护总长 1104m；规划 U80 斗渠 17 条，砌护总长 8074m；延伸斗渠 1 条，开挖总长 213m；农沟清淤 27 条，清淤总长 13324m；延伸农沟 10 条，开挖总长 3857m；规划农沟 5 条，开挖总长 2005m，配套建筑物 940 座，其中：农口 17 座，总长 1702m，农渠 1 条，总长 188m，规划田间道 1 条，总长 219m；规划生产路 30 条，总长 10520m，栽植柳树 780 株。项目工程措施合理、设计方案可行，能够达到国土综合整治的目标。</p> <p>4、《设计报告》预算总投资 847.51 万元，其中工程施工费 738.52 万元，设备购置费 2.55 万元，其他费用 106.44 万元，投资预算编制依据和费用构成基本合理，能够满足项目需求。</p> <p>四、审查结论</p> <p>综上所述，《设计报告》编制依据较为充分，符合《关于下达 2019 年度国土综合整治项目与矿山生态修复项目任务书的通知》（宁自然资发〔2019〕205 号）要求。提出的国土综合整治项目选址及工程措施合理、设计方案可行，预算可满足国土综合整治的要求，为 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目提供了依据，同意通过评审。</p> <p>专家组组长签字：_____</p> <p>日期：2019 年 7 月 1 日</p>	

⑤2020 年 6 月 30 日，平罗县自然资源局向自治区自然资源厅上报《关于 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目拆迁复垦片区变更的请示》（平自然资发〔2020〕251 号），请示中阐明因灵沙乡胜利村 5 队有 24 户不同意征收拆迁复垦、提出高额补偿要求，造成征收补偿难度大，故在充分征求受益乡村及农户意见并报请县人民政府同意后，申请将灵沙乡胜利村 5 队 24 户拆迁复垦区域变更调整为拆迁复垦积极

性高的高庄乡幸福村 6 队 31 户的片区。自治区自然资源厅于 2020 年 7 月 29 日批复同意变更。

综上，2019 年度平罗县国土综合整治项目在立项过程中基本做到了立项依据充分、立项程序规范，但是 2019 年度平罗县国土综合整治项目在申报、批复程序方面存在瑕疵，如①平罗县自然资源局未能提供开展前期调查摸底的相关记录；②平罗县自然资源局没有建立项目储备库，也没有对拟实施的项目内容在所在地乡（镇）、村进行公示，导致项目过程中存在有村户不配合，从而延误了项目实施的情况；③平罗县发改委下达的批复中调整了项目实施期限和项目概算总投资，但未说明调整原因，也无与调整相关的论证性资料，且根据本次评价了解的项目实施情况，该项目计划完成时限应为 2020 年 10 月份左右，与《项目实施方案》及自治区自然资源厅对项目设计的评审意见基本一致，与平罗县发改委下达的批复建设时限（2019 年 12 月）存在较大差异；④《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报告评审表》中对项目实施期限的描述不严谨。故本次评价对 2019 年度平罗县国土综合整治项目立项方面的评价得分为 5.2 分（满分 6 分）。

2、绩效目标

2019 年度平罗县国土综合整治项目《项目实施方案》中制定的目标与任务为“项目严格按照《平罗县土地利用总体规划（2006-2020 年）》及《平罗县县城总体规划（2010-2020 年）》要求，通过拆除、整理分散居住或废弃闲置的农村院落，合理布局土地，优化土地使用结构，提高农村建设用地集约水平，推进县域村镇体系建设，增加有效耕地面积，提高农业生产率，改善农民生产、生活条件。同时，有效盘活存量建设用地，切实保障县域经济发展对建设用地的需求”，此外项目概况中提到项目实施“可新增耕地 949.95 亩，新增耕地率 62.72%”。该绩效目标合理、明确，但可量化性较低。故本次评价对 2019 年度平罗县国土综合整治项目绩效目标方面的评价得分为 3.5 分（满分 4 分）。

3、资金投入

（1）预算编制科学性

平罗县自然资源局于 2019 年 6 月委托宁夏捷创通达国土技术咨询有限公司编制 2019 年度平罗县国土综合整治项目初步设计预算书，该预算书编制依据充分，有明确的取费标准和计算方法，费用构成科学合理，且资金额度与年度目标相适应。

（2）资金分配合理性

2019 年度平罗县国土综合整治项目预算总投资为 847.51 万元，其中工程施工费 738.52 万元、设备购置费 2.55 万元、其他费用 106.44 万元。根据该项目工程施工阶段的中标情况及《关于 2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡镇国土综合整治项目拆迁复垦片区变更的请示》（平自然资发[2020]251 号）中描述的变更后资金调整情况，4 个实施乡（镇）的工程施工费用安排为：

金额单位：元

序号	项目实施地	预算金额	工程施工中标价	变更调整价	调整后工程施工费
1	崇岗镇下庙村	983,300.00	925,671.00		925,671.00
2	渠口乡分水闸村	2,092,400.00	1,902,182.98		1,902,182.98
3	高庄乡银光村	1,063,900.00	970,982.95		970,982.95
4	灵沙乡胜利村	3,245,600.00	3,013,755.79	-803,100.00	2,210,655.79
5	高庄乡幸福村			991,200.00	991,200.00
合计		7,385,200.00	6,812,592.72	188,100.00	7,000,692.72

工程施工费用安排与各乡镇（镇）的实施工程量相符，符合项目实际。

综上，2019 年国土综合整治项目在资金投入方面的得分为 5 分（满分 5 分）。

经评价，本次评价的 2019 年度平罗县国土综合整治项目决策评价的综合得分为：**13.7 分（满分 15 分）。**

（二）项目过程情况

1、资金管理

（1）资金到位情况

资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。2019 年度平罗县国土综合整治项目预算资金为 850.00 万元。2019 年 5 月 29 日《自治区财政厅、自治区自然资源厅关

于下达 2019 年度项目支出预算资金的通知》（宁财（资环）指标[2019]283 号）文件下达平罗县 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金 850.00 万元。项目资金到位率为 100%，且项目资金到位及时。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在资金到位情况方面的得分为 2 分（满分 2 分）。

（2）预算执行情况

1) 预算执行率

截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目的预算情况及支出情况如下表所示：

金额单位：元

序号	业务内容	合同金额（含变更调整）	已支付金额	单项实际支付率
1	崇岗镇下庙村工程施工费	925,671.00	460,000.00	49.69%
2	渠口乡分水闸村工程施工费	1,902,182.98	1,390,000.00	73.08%
3	高庄乡银光村工程施工费	970,982.95	1,500,000.00	49.77%
4	灵沙乡胜利村工程施工费	2,210,655.79	720,000.00	74.15%
5	高庄乡幸福村	991,200.00		
6	设备购置费			
7	其他费用		382,691.00	
合计		7,000,692.72	4,452,691.00	

预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。故截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目的预算执行率= 4,452,691.00/8,500,000.00×100%=52%。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在预算执行率方面的得分为 1.04 分（2 分×52%）。

2) 资金预算管理

经将 2019 年度平罗县国土综合整治项目预算汇总表与实际签订的合同价款进行核对，除崇岗镇下庙村田间道路工程合同金额超预算外，其他标段各个工程均未超除预算。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在资金预算管理方面的得分为 0.8 分（满分 1 分）。

（3）资金使用合规性

1) 资金支付程序、支出范围和标准的合规性

本次绩效评价，我们对 2019 年度平罗县国土综合整治项目的财务资料进行了全部检查。经查看，大多数项目支出程序合规合法、支出范围和标准也符合制度规定。但有个别支出存在支付形式不合规、支出范围不合规的情况，主要为：

①存在支付形式不合规的情况

如平罗县自然资源局账面 2019 年 10 月 44 号凭证支付因公误餐人员的误餐补助，凭证后附的电子打印版本的因公误餐情况统计表显示共有 4 个人参与报销，但后附的银行回单显示报销款项直接转入其中 1 人账户中，未分别支付给 4 名报销人员。

下图为 2019 年 12 月 79 号凭证后附的报销转账银行回单及因公误餐伙食补助表：

中国农业银行
AGRICULTURAL BANK OF CHINA
日期: 2019-12-24

中国农业银行客户专用回单
回单编号: 40180224091887119671

称 平罗县自然资源局	收 全 称 刘勇
号 29221001040041981	款 账 号 6228481208111159271
户行 中国农业银行股份有限公司平罗县支行	人 开户行 中国农业银行股份有限公司平罗县支行
额 (大写) 柒佰贰拾元整	币种: 人民币 (小写) 720.00
类 客户收付款入账通知	交易日志号 224091887
29221001040041981	摘要: 转账取款
账簿号:	附言: 2019年10-11月崇岗等四个乡镇国土整治因公误餐补助
账簿名称:	
账簿号:	
账簿名称:	

打印方式: 自助打印 已打印次数: 1 打印时间: 2019-12-30 16:32:48

平罗县自然资源局2019年10-11月因公误餐伙食补助统计（土地整治）

主管领导签字: *[Signature]*

姓名	地点	标准	数额	人员	时间	事由	金额
刘勇	崇岗	40	120	沈海国、刘军、刘勇	2019-11-5	崇岗等4个乡镇国土整治项目督促工程进度	720
刘勇	崇岗	40	120	沈海国、刘军、刘勇	2019-11-6	崇岗等5个乡镇国土整治项目协调处理问题	
刘勇	高庄	40	120	沈海国、刘军、刘勇	2019-11-7	高庄、渠口、渠口督促工程进度	
刘勇	渠口	40	120	郭永祥、沈海国、刘勇	2019-11-18	渠口分水闸村土地整治项目协调相关事宜	
刘勇	高庄	40	120	郭永祥、沈海国、刘勇	2019-11-19	高庄、渠口、渠口督促工程进度	
刘勇	渠口	40	120	沈海国、刘军、刘勇	2019-11-22	渠口督促工程进度	
合计			720				720

②存在支出范围不合规的情况

平罗县自然资源局账面 2019 年 12 月 96 号凭证支付 4 个乡镇国土整治用车（宁 B72160）的车辆维修费及清洗费 9,145.00 元，经查看凭证对应的车辆维修明细清单，

支付款项包括 2019 年 5 月 26 日至 2019 年 11 月 4 日的维修费用 7,365.00 元，对应的《平罗县自然资源局车辆行驶记录表》显示宁 B72160 车辆于 2019 年 5 月 16 日至 8 月 20 日期间的出车事由包括崇岗镇征地、陶乐项目区协调、卫片外业检查、商仁光伏电站测地、党月活动等多个事项，这些事项大多数与 2019 年度平罗县国土综合整治项目无关，故不应该使用 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金全额支付该笔支出。

下图为 2019 年 12 月 96 号凭证对应的车辆维修明细清单：

平罗县丁龙汽修车辆维修明细清单

序号	车号	维修时间	维修项目	金额(元)
1	宁B72160	2019.5.26	前减振器一对520元，机油、机滤165元，空滤20元	705.00
2			洗坐套100元，中门锁调节机构90元	190.00
3			后尾灯130元，小立柱2*55=110元，工时费150元	390.00
4		2019.6.21	机油、机滤165元，防冻液一桶90元	255.00
5			喷油头2*160=320元，缸垫75元，换挡拉线210元	605.00
6			前轮轴承2*150=300元，右前羊角轴头一个170元	470.00
7		2019.8.16	方向刹车拉杆90元，工时费350元	440.00
8			离合拉线45元，内拉手2*20=40元，方向轴管320元	405.00
9			方向接盘160元，钢板2*120=240元，传动轴十字轴75元	475.00
10		2019.9.6	后减振器2*110=220元，工时费150元	370.00
11			机油、机滤165元，空滤20元，气门室垫45元	230.00
12			气门摇臂轴2*170=340元，气门挺杆8*25=200元	540.00
13		2019.10.17	防冻液90元，空滤壳总成170元，凸轮轴210元	470.00
14			工时费300元	300.00
15			进气压力传感器110元，喇叭2*50=100元	210.00
16		2019.11.4	发电机皮带45元，曲轴后油封30元	75.00
17			后尾灯一个110元，水泵160元，工时费150元	420.00
18			喇叭断电机85元，组合开关160元	245.00
19		2019.11.4	暖风电机260元，修理费120元	380.00
20			暖风电阻100元，水管2*45=90元	190.00
合计				7365.00

下图为 2019 年 12 月 96 号凭证对应的平罗县自然资源局车辆行驶记录表：

日期	出发时间	车牌号	司机	出车事由	用车人	批准人	目的地	实际公里
8.16	9:00	72160	王新平	崇岗镇征地	王新平	王新平		
8.16	9:16	72160	王新平	陶乐项目区协调	王新平	王新平		
8.19	8:30	602	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.19	8:50	980216	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.19	9:20	036	王新平	商仁光伏电站测地	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.19	9:30	72160	王新平	商仁光伏电站测地	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:00	72161	王新平	商仁光伏电站测地	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:20	72160	王新平	商仁光伏电站测地	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:40	682	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:00	256	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:00	806	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.19	9:00	806	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	
8.20	9:00	806	王新平	卫片检查	王新平	王新平	商仁光伏电站	

③存在支出标准不合理的情况

平罗县自然资源局账面 2019 年 11 月 113 号凭证计提（后续已支付）4 个项目实施乡（镇）国土整治聘用人员（3 名）的 11 月工资 5,300.00 元、2019 年 12 月 60 号凭证计提（后续已支付）4 个项目实施乡（镇）国土整治聘用人员（3 名）的 12 月工资 5,300.00 元。经核实，该 3 名聘用人员为本项目服务的同时也为平罗县自然资源局实施的国土项目服务。平罗县自然资源局对该 3 名聘用人员 2019 年 11-12 月的工资使用 2019 年度国土综合整治项目资金支付，其他月份的聘用人员工资使用其他项目资金支付，平罗县自然资源局未依据聘用人员对各项目的贡献程度等标准在各项目之间分摊聘用人员工资。

下图为聘用人員工资表：

2019年四个乡镇国土整治聘用人员11月工资表

姓名	农行平罗县支行	月应发工资总额 (元)	缴费基数	养老保险6% (元)	医疗保险2%+13 (元)	失业保险0.5% (元)	扣发小计 (元)	实发工资 (元)
刘军	6228481208355297175	1800	3103	248	75	16	339	1461
郭永祥	6230521200000383672	1700	3103	248	75	16	339	1361
苏晓燕	6228481208092555976	1800	3103	248	75	16	339	1461
合 计		5300	9309	744	225	48	1017	4283

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在资金支付程序、支出范围和标准的合规性方面得 2.4 分（满分 3 分）。

2) 会计基础工作的规范性

经抽样查看财务资料，大多数项目支出在会计核算方面做得比较规范，但也存在财务核算不够规范的情况。如：

①存在账面未按项目独立核算的情况。平罗县自然资源局账面将所有 2019 年度平罗县国土综合整治项目支出全部计入“业务活动费用-资本性支出（基本建设）-基础设施建设”科目，该科目核算所有基础设施建设项目的相关支出，平罗县自然资源

局未再按照具体项目名称在该科目下进行辅助核算，导致各项目支出核算混杂，不利于掌握各项目资金的支出情况。

②存在核算科目有误的情况。本次评价现场查看过程中，我们在统计 2019 年度平罗县国土综合整治项目支出情况时，平罗县自然资源局财务人员称还有一笔支付三标段工程款的支出凭证，但由于会计明细科目核算有误，导致其未能找到该笔凭证，直到本绩效评价报告前两日，财务人员才将该笔凭证找见并提供给我们。经查看，该笔凭证误将支付的 24.00 万元的工程款计入了“业务活动费用-资本性支出-其他资本性支出-职务（岗位）工资”科目（见下图）。

记 账 凭 证		第 1 页 / 共 1 页	
2020 年 03 月 27 日		凭证号	记-74/财-74.预-41 号
核算单位: 平罗县自然资源局			
摘 要	科 目	借 方	贷 方
平罗县自然资源局2019年固海镇等四乡镇国土综合整治项目三标工程款	【财】5001[业务活动费用]/资本性支出/其他资本性支出/职务(岗位)工资	240,000.00	
平罗县自然资源局2019年固海镇等四乡镇国土综合整治项目三标工程款	【财】100201[银行存款-银行存款]/基本户(农业银行)		240,000.00
平罗县自然资源局2019年固海镇等四乡镇国土综合整治项目三标工程款	【财】7010201[行政支出-项目支出-材料费支出]/其他自然资源事务支出/其他自然资源事务支出/其他自然资源事务支出/其他自然资源事务支出	240,000.00	
平罗县自然资源局2019年固海镇等四乡镇国土综合整治项目三标工程款	【预】800102[资金结存-货币资金]		240,000.00

因此，2019年度平罗县国土综合整治项目在会计基础工作规范性方面得 1.8 分（满分 2 分）。

3) 会计信息真实性和完整性

经查看项目财务资料，大多数项目支出的财务信息完整，但也存在个别支出财务信息不完整，从而导致无法判断其真实性的情况。如：

①存在未附财政直接支付申请和财政直接支付凭证的情况。如从预算会计记账科目来看，2019年10月31日之前发生的支出事项均为财政直接支付，但是这些支出凭证后均未附财政直接支付申请和财政直接支付凭证，无法直接依据记账凭证判断这些支出的具体收款单位是谁。如2019年10月15-18号凭证、21-23号凭证、44号凭证，均存在这种问题。尤其是2019年10月44号凭证，该笔凭证报销事项涉及5个人的误餐补助，由于未付财政直接支付凭证，我们无法判断实际收款人是其中1个人，还是分别转给了5个人，从而无法判断该笔支出的支付形式是否合规。

下图为 2019 年 10 月 44 号凭证：

核算单位：平罗县自然资源局 2019 年 10 月 31 日 第 1 页 / 共 1 页

凭证号 记-44/财-44, 附-40 号

摘要	科目	借方	贷方
崇岗等四个乡镇国土整治9月因公误餐补助	【财】5001[业务活动费用]资本性支出（基本建设）/基础设施	1,160.00	
崇岗等四个乡镇国土整治9月因公误餐补助	【财】4001[财政拨款收入]其他自然资源事务支出/		1,160.00
崇岗等四个乡镇国土整治9月因公误餐补助	【财】7101020[行政支出-项目支出-行政运行]自然资源事务支出/基础设施费/专项支出	1,160.00	
崇岗等四个乡镇国土整治9月因公误餐补助	【财】600102[财政拨款收入-项目支出-其他自然资源事务支出/专项支出-专项支出]		1,160.00

平罗县自然资源局财务支出会审会签单

会签日期：2019 年 10 月 21 日 金额：¥ 1160.00

支出用途	经办人	张数	核报金额	会审会签人员	
				意见	姓名
19年9月因公误餐伙食补助（土地整治）	史贵	1	1160	同意	谷永祥 2019.10.28
				支付	王 2019.10.28
					王 2019.10.28
					王 2019.10.28
					王 2019.10.28
					王 2019.10.28
核报金额合计			大写：零佰零拾零万壹仟壹佰陆拾零元零角零分		

附件 1 张

②存在未附有人员签字的考勤表的情况

如 2019 年 10 月 44 号凭证、2019 年 12 月 79 号凭证支付因公误餐人员的误餐补助，凭证后仅附电子打印版本的因公误餐情况统计表，未附有相关人员签字确认的考勤表等内容，由于后附单据显示报销款项直接转入其中 1 人账户中（2019 年 12 月 79 号凭证报销 720.00 元），或不能反映转入了哪个人的账户中（2019 年 10 月 44 号凭证报销 1,160.00 元），导致不能直接判断报销事由的真实性。

下图为 2019 年 10 月 44 号凭证后附的因公误餐伙食补助表：

平罗县自然资源局2019年9月因公误餐伙食补助统计（土地整治） 经办人：谷永祥 主管领导签字：王 2019.10.28

经办人姓名	地点	标准	数额	人员	时间	事由	金额
郭永祥	高庄	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-2	高庄银光村土地整治项目现场协调工程事宜	1160
郭永祥	吴沙	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-4	吴沙乡胜利村土地整治项目现场协调工程事宜	
郭永祥	高庄	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-10	高庄银光村土地整治项目现场协调工程事宜	
郭永祥	渠口	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-18	渠口分水闸村土地整治项目现场协调工程事宜	
郭永祥	崇岗	40	200	陆波、沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-20	崇岗镇等四个乡镇土地整治项目现场协调工程事宜	
郭永祥	崇岗	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-23	崇岗镇等四个乡镇土地整治项目现场协调工程事宜	
郭永祥	崇岗	40	160	沈海国、刘军、郭永祥	2019-9-28	崇岗镇等四个乡镇土地整治项目现场协调工程事宜	
合计			1160				1160

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在会计信息完整性和真实性方面得 1.6 分（满分 2 分）。

4) 财务制度健全性

平罗县自然资源局依据财政部与国土资源部联合印发的《土地整治工作专项资金管理办法》（财建[2017]423 号）、自治区自然资源厅制定的《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，并结合本单位《财务管理制度》，对 2019 年度平罗县国土综合整治项目进行项目资金管理，未结合当地国土综合整治项目的实际情况和特点制定更为明晰的专项资金管理办法，如未明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的资金核算、支出范围、支付形式和支付标准等内容，导致出现上述因公误餐人员的补助标准和支付形式不明确、项目用车费用分摊标准不明确、项目聘用人员工资分摊标准不明确、报销支付形式不合规等问题。因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在财务制度健全性方面的得分为 1.5 分（满分 2 分）。

5) 资金监督管理

自治区自然资源厅和平罗县自然资源局未针对项目资金的收支情况开展专门的定期检查，仅依赖于各年度对各单位的整体收支审计，导致未能及时对 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规的现象进行整改。此外，平罗县自然资源局向 2019 年度平罗县国土综合整治项目实施的具体乡（镇）拨付协调费，但对已拨付协调费的后续支出是否合规并未进行监管。因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在资金监督管理方面得 0.8 分（满分 1 分）。

2、组织实施

（1）管理制度健全性

1) 业务管理制度健全性

自治区自然资源厅针对土地整治项目于 2017 年 12 月制定了《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，从项目申报与审批、规划设计与预算、规划设计变更、项目实施管理、项目验收与档案管理、项目资金管理、责任追究等多个方面，明确了项目管理相关内容，该项目业务管理制度健全。因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在业务管理制度健全性方面的得分为 2 分（满分 2 分）。

2) 组织管理机构健全性

2019 年度平罗县国土综合整治项目的《项目实施方案》中明确了由分管副县长任组长，县自然资源局、发改局、财政局、农业农村局、审计局、住建局、市生态环境局平罗分局、水务局、相关乡镇负责人为成员的项目工作领导小组，领导小组下设办公室，平罗县自然资源局局长兼任办公室主任，具体负责日常工作。《项目实施方案》也指明了成员单位的职责与分工。但本次评价过程中，我们未能取得该领导小组留下的任何形式的工作记录，也未能取得该领导小组具体到人的领导小组成员名单，事实上各个职能部门由于同时实施的项目较多，每个项目都需要设立领导小组，领导小组的设立重形式轻实质，并未形成健全的管理机构和管理机制。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在组织管理机构健全性方面得 0.8 分（满分 1 分）。

（2）制度执行有效性

1) 执行既定制度的有效性

经查阅项目资料，2019 年度平罗县国土综合整治项目在项目申报、组织实施、总结备案等程序上普遍能够按相关制度执行，但存在个别项目实施过程未严格按照制度执行的情况。比如：

①未建立土地整治项目储备库。《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求市、县（区）自然资源局应建立土地整治项目储备库，但平罗县自然资源局并未建立土地整治项目储备库。

②未进行充分调研和规划设计内容公示，导致项目实施受阻。《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求“设计单位必须对土地整治项目区进行实地踏勘，准确掌握项目区内土地利用现状，充分听取项目所在地乡（镇）人民政府、村集体经济组织、村民小组及村民的意见，编制科学可行的项目规划设计，并在项目所在地乡（镇）、村予以公告”。但平罗县自然资源局及设计单位前期调研不充分，也未对项目规划设计进行公示，导致项目实施中存在农户不配合的情况（灵沙乡胜利村 5 队的 24 户全不同意拆迁，经批准后更换为高庄乡幸福村 6 队；崇岗镇下庙村 10 队的 4 户不同意拆迁；渠口乡分水闸村 1 户不同意拆迁），又对项目实施内容进行调整，延缓了整个项目的实施进度。

③未办理移交手续，管护责任落实不到位。《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求“项目合同段验收后，项目所在地国土资源局应及时将土地和有关设施移交给管护单位，并签订移接管护协议。管护单位应当建立设施管理和维护制度，对项目工程设施进行管理和维护，保证土地的有效使用和设施正常运转”。本次评价经现场查看，平罗县自然资源局已将已完成整治内容的土地移交给了 4 个乡（镇）的具体村队，各村队也通过竞价等方式将土地承包给其他个人，并已由承包人对土地进行利用（种植农作物）。但截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目涉及的 4 个乡（镇）的实施内容均尚未完成验收，也未与各乡镇签订移接管护协议，各乡镇（镇）也未制定具体的设施管理和维护制度。

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在执行既定制度的有效性方面得 2.4 分（满分 3 分）。

2) 档案管理

平罗县自然资源局能将项目实施的基本资料进行整理归档，但项目实施前期的调研、项目实施过程中的会议记录、对项目实施的监督检查等过程资料没有留下痕迹并整理归档。比如本次评价期间现场了解，项目实施期间平罗县自然资源局曾多次赴实地协调各乡（镇）农户拆迁，并赴施工现场查看项目实施进度，但未能形成项目督导记录，并归档成册（仅有出车记录）。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在档案管理方面的得分为 0.9 分（满分 1 分）。

（3）项目质量可控性

1) 监督检查措施的健全性

《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》明确市、县（区）自然资源局负责本辖区内土地整治项目监督管理工作，平罗县自然资源局未在《项目实施方案》等文件中明确项目监督检查的具体措施，主要依赖于日常下乡协调处理有关事宜时对项目实施情况进行了解和监督，且未留下监督检查记录。也未建立社会监督、民众监督等公共监督渠道。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在监督检查措施的健全性方面得分为 1.5 分（满分 2 分）。

2) 项目自评

平罗县自然资源局未对 2019 年度平罗县国土综合整治项目开展自评，也未撰写项目实施情况的总结汇报资料。故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在项目自评方面的得分为 0 分（满分 1 分）。

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目过程评价的综合得分为：19.54 分（满分 25 分）。

（三）项目产出情况

1、实际完成率

2019 年度平罗县国土综合整治项目主要实施内容有土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护工程（拆除拉运工程不使用项目资金，故不统计在项目实施内容之中），由于该项目尚未竣工验收，平罗县自然资源局未提供已完成工作量的总结统计性资料，不能取得项目实际完成工作量，故不能与《项目实施方案》中计划实施内容进行比较。我们仅对取得的经查看 4 个乡（镇）工程完工进度统计表进行分析。截至 2019 年底，各乡（镇）已完成工程进度如下表所示：

	土地平整工程	灌溉与排水工程	田间道路工程	农田防护工程
一标段（灵沙乡胜利村）	70%	59%		
二标段（渠口乡分水闸村）	100%	100%	100%	100%
三标段（高庄乡银光村）	100%	100%	100%	100%
四标段（崇岗镇下庙村）	70%	30%	30%	
合计	340%	289%	230%	200%
平均完成率	85%	72%	58%	50%

本次绩效评价现场实地查看时，实际完成率已较 2019 年底的完成率有所提高，但由于平罗县自然资源局、各乡（镇）人民政府、施工单位、监理单位等尚未对最新已完成工程进度进行核验，故本次绩效评价采用已经各方签字确认的截至 2019 年底的工程进度评分。

故 2019 年度平罗县国土综合整治项目的实际完成率及得分为：

- （1）土地平整工程完成率为 85%，得分 3.4 分（4 分×85%）；

(2) 灌溉与排水工程完成率为 72%，得分 2.88 分（4 分×72%）；

(3) 田间道路工程完成率为 58%，得分 2.32 分（4 分×58%）；

(4) 农田防护工程完成率为 50%，得分 2 分（4 分×50%）；

2019 年度平罗县国土综合整治项目在实际完成率方面的得分总分为 10.6 分（满分 16 分）。

2、质量达标率

(1) 新增耕地率

根据《项目实施方案》，2019 年度平罗县国土综合整治项目需新增耕地面积 949.95 亩，新增耕地率 62.72%。本次评价，因平罗县自然资源局未形成项目的自评报告或工作总结，也未对新增耕地面积进行统计和评估，故我们无法直接判断截至 2020 年 7 月 31 日的新增耕地率。综合考虑后，我们依据土地平整工程完成率对该项评价指标进行打分，故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在新增耕地率方面的得分为 2.55 分（满分 3 分）。

(2) 工程质量情况

平罗县自然资源局尚未对 2019 年度平罗县国土综合整治项目进行验收。本次评价经现场实地查看，我们发现渠口乡分水闸村存在已平整的土地高低不平情况，此外，项目虽尚未验收、未办理正式的移交手续，但项目实施片区已经出现杂草丛生、垃圾遍布等污染现象，故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在工程质量情况方面的得分为 1.5 分（满分 3 分）。

以下为灵沙乡胜利村的现场查看图片：



以下为渠口乡分水闸村的现场查看图片：



（3）林木成活率

本次评价经现场实地查看，崇岗镇下庙村的林木成活率较高，但低于 90%，高庄乡银光村的林木成活率较低，由于项目还未施工完成，也尚在质保期，平罗县自然资源局项目负责人称已督促施工单位补种杨柳，使其成活率高于 90%。2019 年度平罗县国土综合整治项目在林木成活率方面的得分为 1.8 分（满分 3 分）。

下图为崇岗镇下庙村种植的林木生长情况：



下图为高庄乡银光村种植的林木生长情况：



3、完成及时性

根据《项目实施方案》，项目实施阶段为 2019 年 8 月至 2020 年 4 月，项目验收阶段为 2020 年 5 月至 2020 年 7 月，但截至 2020 年 7 月 31 日，项目尚未实施完成，也未组织验收。根据各分项工程的项目完成进度，我们加权平均求得的项目整体完成进度为 66%，故 2019 年度平罗县国土综合整治项目在项目完成及时性方面的得分为 1.28 分（满分 2 分）。

4、成本节约率

2019 年度平罗县国土综合整治项目尚未实施完毕，因此，我们尚不能准确判断项目完成后的成本节约率，仅能依据项目已签订的施工合同及已支付的其他费用进行判断。

经统计，截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目预算执行情况详见下表所示：

序号	业务内容	预算金额 (取自预算书)	取自工程施工合同金额或 已付款的其他费用	预算执行 比例
1	崇岗镇下庙村工程施工费	983,300.00	925,671.00	
2	渠口乡分水闸村工程施工费	2,092,400.00	1,902,182.98	
3	高庄乡银光村工程施工费	1,063,900.00	970,982.95	
4	灵沙乡胜利村工程施工费	3,245,600.00	2,210,655.79	

序号	业务内容	预算金额 (取自预算书)	取自工程施工合同金额或 已付款的其他费用	预算执行 比例
5	高庄乡幸福村		991,200.00	
6	其他费用	1,089,900.00	382,691.00	
合计		8,475,100.00	7,383,383.72	87%

故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在成本节约率方面的得分为 2.61 分（满分 3 分）。

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目产出评价的综合得分为：20.84 分（满分 30 分）。

（四）项目效益情况

1、实施效益

（1）经济效益

2019 年度平罗县国土综合整治项目对未利用地等低产田整理成高产田，促使土地利用率和生产力较大幅度提高，对项目区土地利用结构和产业结构的调整及土地综合利用产生较大的影响。通过完善、配套水利工程，农作物耕种得到保证，作物产量提高，从而农民收入提高。因此，该项目的实施对促进项目区经济发展、建设社会主义新农村有十分重要的意义。

本次评价实地查看时，我们看到项目区已由土地承包人种植了农作物，其中崇岗镇下庙村、高庄乡银光村项目区种植了水稻；渠口乡分水闸村项目区种植了玉米；灵沙乡胜利村项目区部分片区因整治前地貌地质水平较差，整治后暂时还达不到种植农作物或经济作物的标准，故灵沙乡胜利村先采取对项目区灌水种草的方式逐步改善土壤条件，以便以后年度种植经济作物。这些农作物的种植，一定程度上提高了当地经济发展，提高了农民收入。

下图为崇岗镇下庙村项目区种植的水稻，水稻长势良好：



下图为高庄乡银光村种植的水稻，水稻长势良好：



下图为渠口乡分水闸村种植的玉米，玉米长势良好：



因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在经济效益方面的得分为 4.5 分（满分 5 分）。

（2）社会效益

2019 年度平罗县国土综合整治项目的实施增加耕地面积，项目区通过种植农作物、树木等，逐步改善土壤条件，对维持区域耕地平衡起到很大作用。此外，项目区由承包人种植农作物后，雇佣当地农民参与种植，增加了当地农民的就业机会。

项目区实施项目之前均为居民点布局零散或废弃的农村院落，通过对项目区土地进行综合整治，将村庄内及周边凌乱耕地进行综合整治，一方面使得土地利用布局更加合理，另一方面推进了新农村建设，提高了乡镇村落的整体风貌。

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在社会效益方面的得分为 4.5 分（满分 5 分）。

（3）生态效益

2019 年度平罗县国土综合整治项目实施后，通过田、水、路、林综合治理，项目区水土资源得到合理利用，为逐步实现生态农业打好了基础；通过水保设施配套完善，有效增加抗御旱涝等自然灾害能力；项目区生态环境得到改善，土地垦殖率、绿色植

被覆盖率得到提高，生态环境逐步得到改善，为农作物生长和当地群众生活提供了良好的生态环境。

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在生态效益方面的得分为 5 分（满分 5 分）。

（4）可持续影响

国土综合整治可以改善生产条件、生活环境，可以改善农业结构；可以使小块变大田便于规模经营，有利于提高产能。农村土地整治应在农民自愿基础有序推进土地整治赋予人们新的土地利用观，大力推进土地整治，挖掘其内在的利用潜力，实现土地资源的可持续发展，对于经济、社会的发展具有十分重要的意义。

2019 年度平罗县国土综合整治项目实施后，随着不断种植农作物，项目区的土壤条件会不断改善，这无疑是对当地经济发展、环境发展十分有利的一项措施。但是本次评价时我们了解到，由于实施国土综合整治项目时，一般会伴随拆迁安置等工作，而国土综合整治项目资金不包含拆迁安置费用，拆迁安置费用一般由市、县（区）人民政府自筹解决，导致市、县（区）对国土综合整治项目的申报意愿不高，行动力也有所降低，这对项目长期有效地实施带来一定的阻力。

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在可持续影响方面的得分为 4 分（满分 5 分）。

2、受益对象满意度

本次评价，我们对项目区村民、承包人等受益对象进行了满意度调查，经调查统计，受益对象对 2019 年度平罗县国土综合整治项目的满意度见下表所示：

序号	调查内容	满意度			
		非常满意	满意	一般	不满意
1	对土地综合整治项目的整体评价	90%	10%	-	-
2	对农村景观和面貌改善的评价	100%	-	-	-
3	对农户利益提高方面的评价	90%	10%	-	-
4	对乡（镇）实施项目的公开度评价	100%	-	-	-
5	对土地整治后田块大小平整度评价	80%	10%	10%	-

序号	调查内容	满意度			
		非常满意	满意	一般	不满意
6	对土地整治后农田排灌设施设计和建设评价	90%	10%	-	-
7	对土地整治后田间道路质量评价	90%	10%	-	-
8	对土地整治后农田防护林质量评价	80%	20%	-	-
平均得分		90.00%	8.75%	1.25%	0.00%

受益对象满意度得分=10×90.00%+8×8.75%+6×1.25%=9.78 分。

因此，2019 年度平罗县国土综合整治项目在受益对象满意度方面的得分为 9.78 分（满分 10 分）。

经评价，2019 年度平罗县国土综合整治项目在效益方面的综合得分为：27.78 分（满分 30 分）。

五、主要经验及做法

（一）预算编制科学，资金分配合理

平罗县自然资源局于 2019 年 6 月委托宁夏捷创通达国土技术咨询有限公司编制 2019 年度平罗县国土综合整治项目初步设计预算书，该预算书编制依据充分，有明确的取费标准和计算方法，费用构成科学合理，且资金额度与年度目标相适应。资金分配与各乡镇（镇）的实施工程量相符，符合项目区实际。

（二）管理制度健全，规范项目实施

自治区自然资源厅针对土地整治项目于 2017 年 12 月制定了《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，从项目申报与审批、规划设计与预算、规划设计变更、项目实施管理、项目验收与档案管理、项目资金管理、责任追究等多个方面，明确了项目管理相关内容。该项目业务管理制度健全，规范了项目的组织实施。

（三）项目完成度高，实施效果较好

本次评价经现场查看项目实施情况，除个别村落外，2019 年度平罗县国土综合整治项目已基本完成。2019 年度平罗县国土综合整治项目对未利用地等低产田整理成高产田，促使土地利用率和生产力较大幅度提高；通过完善、配套水利工程，农作物耕

种得到保证，项目区已由土地承包人种植了农作物，如崇岗镇下庙村、高庄乡银光村项目区种植了水稻，渠口乡分水闸村项目区种植了玉米，这些农作物的种植，一定程度上提高了当地经济发展，提高了农民收入。2019 年度平罗县国土综合整治项目通过田、水、路、林综合治理，项目区生态环境得到改善，土地垦殖率、绿色植被覆盖率得到提高，生态环境逐步得到改善，为农作物生长和当地群众生活提供了良好的生态环境。

六、存在的问题

（一）立项程序存在瑕疵，绩效目标不够丰富、可量化

2019 年度平罗县国土综合整治项目在申报、批复程序方面存在瑕疵，如①平罗县自然资源局未能提供开展前期调查摸底的相关记录；②平罗县自然资源局没有建立项目储备库，也没有对拟实施的项目内容在所在地乡（镇）、村进行公示，导致项目过程中存在项目实施所在村有村户不配合，从而延误了项目实施的情况；③平罗县发改委下达的批复中调整了项目实施期限和项目概算总投资，但未说明调整原因，也无与调整相关的论证性资料，且根据本次评价了解的项目实际实施情况，该项目计划完成时限应为 2020 年 10 月份左右，与《项目实施方案》及自治区自然资源厅对项目设计的评审意见基本一致，与平罗县发改委下达的批复建设时限（2019 年 12 月）存在较大差异；④《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目设计报告评审表》中对项目实施期限的描述不严谨。

2019 年度平罗县国土综合整治项目的绩效目标虽基本合理明确，但可量化性较低，缺少明确的成果要求，增加了后期实施监管的难度。事实上国土综合整治项目因整治的片区条件不同，其所能达到的效果也就不同，我们不能单纯地把提高耕地率作为最终目标，应该因地制宜的制定最切合实际的绩效目标，多维度考评项目执行的效益。

（二）结算进度滞后，预算执行率较低

本次绩效评价现场实地查看时，项目实际完成率已较 2019 年底的完成率有所提高，但由于平罗县自然资源局、各乡（镇）人民政府、施工单位、监理单位等尚未对最新已完成工程进度进行核验，我们仅取得各方签字确认的截至 2019 年底的工程进

度表。截至 2020 年 7 月 31 日，整体预算执行率约为 63%（其中两个乡（镇）约为 75%，另两个乡镇约为 50%）。

（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高

2019 年度平罗县国土综合整治项目涉及的大多数项目支出程序合规合法、支出范围和标准也符合制度规定，但有个别支出存在支出范围、支付形式不合规的情况，主要为：①存在支出范围不合规的情况，如平罗县自然资源局使用 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金支付与项目无关的车辆维修费；②存在支付形式不合规的情况，如平罗县自然资源局将 4 个人员的因公误餐报销款项直接转入其中 1 人账户中，未分别支付给 4 名报销人员；③存在支出标准不合理的情况，如平罗县自然资源局未依据聘用人员对各项目的贡献程度等标准在各项目之间分摊承担聘用人工工资。

此外，还存在会计基础工作不规范、会计信息不完整的情况，如账面未按项目独立核算项目收支、个别支出核算科目有误、2019 年 10 月 31 日之前的支付凭证未附财政直接支付申请和财政直接支付凭证、报销因公误餐补助未附有人签字的考勤表等。

（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高

自治区自然资源厅于 2017 年 12 月制定的《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》，平罗县自然资源局未结合当地国土综合整治项目的实际情况和特点制定更为明晰的专项资金管理办法，如未明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的资金核算、支出范围、支付形式和支付标准等内容。

自治区自然资源厅和平罗县自然资源局未针对项目资金的收支情况开展专门的定期检查，仅依赖于各年度对各单位的整体收支审计，导致未能及时对 2019 年度平罗县国土综合整治项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规的情况进行整改。此外，平罗县自然资源局向 2019 年度平罗县国土综合整治项目实施的具体乡（镇）拨付协调费，但对已拨付协调费的后续支出是否合规并未进行监管。

（五）验收工作滞后，后期管护不力

《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求“项目合同段验收后，项目所在地国土资源局应及时将土地和有关设施移交给管护单位，并签订移交管护协议。管护单位应当建立设施管理和维护制度，对项目工程设施进行管理和维护，保证土地的有

效使用和设施正常运转”。本次评价经现场查看，平罗县自然资源局已将已完成整治内容的土地移交给了 4 个乡（镇）的具体村队，各村队也通过竞价等方式将土地承包给个人，并已由承包人对土地进行利用（种植农作物）。但截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度平罗县国土综合整治项目涉及的 4 个乡（镇）的实施内容均尚未完成验收，也未与各乡镇签订移接管护协议，各乡（镇）也未制定具体的设施管理和维护制度。我们发现渠口乡分水闸村存在已平整的土地高低不平情况，此外，项目虽尚未验收、未办理正式的移交手续，但项目实施片区已经出现杂草丛生、垃圾遍布等污染现象。

七、提出的建议

（一）严格执行既定程序，进一步明确项目目标

自治区自然资源厅、平罗县自然资源局应严格执行项目管理制度、项目实施方案等规定中既定的程序，对既定制度中确实不符合实际情况或实际执行中确有困难的，及时修订制度或进行情况说明，但切不可走过场、走形式，只追求形式上的一致，而忽略了所执行工作的现实意义。应进一步明确项目目标，切实制定出符合当地国土整治规划的、因地制宜的项目绩效目标，避免空泛的绩效目标。

（二）加快工程结算进度，提高资金使用效率

平罗县自然资源局应根据项目实施的实际进度，及时督促监理单位、建设单位开展工程进度结算工作，在符合制度规定、合同约定的前提下，及时支付工程款，提高施工单位工作的积极性，提高项目资金的使用效率。该建议并不是鼓励项目实施单位盲目支付工程款项，而是根据项目施工方的工程实施实际情况，在把控工程质量的同时，不拖欠施工单位的工程款项，达到质量把控和调动积极性的协调统一。

（三）规范财务核算，提高资金使用的合规性

平罗县自然资源局应加强财务核算的规范性，按照项目专项核算专项资金，真实、准确、完整地反映专项资金的收支结余情况；应按照专项资金管理制度严格把控资金支付范围、支付标准、支付形式等内容，提高资金使用的合规性。

（四）完善资金管理制度，加强资金监管

自治区自然资源厅、平罗县自然资源局应结合本地实际情况和特点制定更为明晰的专项资金管理办法，明确专项资金的核算方法或辅助核算方法，规范会计核算基础工作；明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的资金支出范围、支付形式和支付标准等内容，避免出现不合规支出现象。

自治区自然资源厅和平罗县自然资源局应加强资金监管力度，针对项目资金的收支情况开展专门的定期或不定期检查，对项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规的现象及时进行整改，必要时引入第三方审计。

（五）及时进行项目验收，加强项目后期管护

平罗县自然资源局应及时组织对已完成项目进行验收，并根据《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》的相关要求，办理好资产移交手续，与项目实施乡（镇）、村签订移接管护协议，督促项目接收单位建立设施管理和维护制度，监督项目接收单位做好后期管护工作，切实提高项目实施效果，避免项目实施“头重脚轻”而弱化了财政资金的使用效益。

八、其他需要说明的事项

由于项目主管单位年初未按财政部财预[2011] 285 号文件填制财政支出绩效目标申报表，财政支出绩效目标申报表不作为本次的绩效评价依据。

附：《2019 年度平罗县崇岗镇等 4 个乡（镇）国土综合整治项目财政支出绩效评价指标体系暨得分汇总表》

宁夏天华会计师事务所（有限公司）

中国注册会计师：

中国 银川

中国注册会计师：

二〇二〇年八月十五日