

**2019 年度海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区
4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复
项目支出绩效评价报告
宁天华评报[2020]1021 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	2
1、海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目	2
2、西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目	3
3、隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目	4
4、红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目	5
（三）项目绩效目标	6
1、海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目	6
2、西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目	6
3、隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目	7
4、红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目	7
二、绩效评价工作开展情况	8
（一）绩效评价目的	8
（二）评价的对象范围和基准日	8
（三）评价依据	8
（四）绩效评价体系	9
1. 绩效评价原则	9
2. 指标评价体系	9
3. 评价方法	10
4. 评价标准	10
（五）绩效评价实施情况	11
1、前期准备	11
2、组织实施	11
3、撰写并提交评价报告	12
三、综合评价情况及评价结论	12
四、绩效评价指标分析	12
（一）项目决策情况	12

1、项目立项.....	13
2、绩效目标.....	15
3、资金投入.....	16
（二）项目过程情况	16
1、资金管理.....	16
2、组织实施.....	23
（三）项目产出情况	26
1、实际完成率	26
2、质量达标率	29
3、完成及时性	35
4、成本节约率	36
（四）项目效益情况	37
1、实施效益.....	37
2、受益对象满意度.....	39
五、主要经验和做法.....	43
（一）立项依据充分，立项程序规范	43
（二）管理制度健全，规范项目实施.....	43
（三）资金到位及时，保障项目实施.....	44
六、存在的问题	44
（一）实施方案、组织机构不够健全	44
（二）预算编制不够科学、合理.....	44
（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高	45
（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高.....	45
（五）验收、结算进度滞后，资金支付进度与工程结算进度不符.....	46
七、提出的建议	46
（一）制定项目实施方案，明确组织机构和职责	46
（二）落实现场踏勘工作，提高项目预算的合理性.....	46
（三）规范财务核算，提高资金使用合规性.....	47
（四）完善资金管理制度，加强资金监管力度.....	47
（五）加快验收、结算工作，力求支付进度与工程进度相匹配	47
八、其他需要说明的事项.....	47
附表.....	49

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，将海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目（计划资金 900.00 万元），西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目（计划资金 721.00 万元），隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目（计划资金 900.00 万元），红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目（计划总资金 1,980.00 万元，其中 2019 年度资金为 1,000.00 万元）列入 2019 年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划，计划资金合计 3,521.00 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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目专项资金 3,521.00 万元全部拨付至 4 个县（区）自然资源局；4 个县（区）合计支出项目资金 2,754.32 万元，预算执行率约为 78%。

截至 2020 年 7 月 31 日，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目尚未竣工验收。

经评价，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目综合得分为 82.25 分，项目支出绩效评级为良好。

● 主要经验及做法

（一）立项依据充分，立项程序规范

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）》；海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区人民政府、自然资源局分别结合当地实际，制定了当地土地治理规划，如海原县制定了《海原县“一带两廊”生态建设规划（2018-2035 年）》，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目立项符合自治区自然

资源厅及各县（区）自然资源局土地整治中长期实施规划，且在项目立项过程中基本做到了立项依据充分、立项程序规范，尤其是在项目变更过程中严格执行了土地整治项目管理相关规定进行调查、请示程序。

（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）资金到位及时，保障项目实施

2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目于 2019 年 7 月开始实施，自治区财政厅、自治区自然资源厅于 2019 年 5 月 29 日《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）文件下达海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区 4 个县（区）2019 年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金合计 3,521.00 万元。项目资金到位及时，资金到位率为 100%，充分保障了项目的正常实施。

● 存在的问题

（一）实施方案、组织机构不够健全

因本项目为自治区自然资源厅直接批复项目，4 个县（区）自然资源局直接按照经批准的项目设计报告执行项目，未再制定单独的项目实施方案，也未就该项目成立专门的多部门联动的组织管理机构。西吉县自然资源局《自然资源局关于成立内控领导小组的通知》（西自然函字[2019]21 号）成立了内控工作领导小组，该小组对西吉县自然资源局所有内部控制事项进行监督管理，但不具有针对性。红寺堡区《吴忠市红寺堡区自然资源局关于 2019 年国土综合整治和生态修复项目建设情况的报告》显示该项目分管领导及具体负责人共 3 名，没有明确到个人的职责划分，也没有形成多部门联动机制。

（二）预算编制不够科学、合理

4个县（区）自然资源局聘请的项目设计单位均编制了项目预算书，虽然预算书中均列示了明确的取费标准和计算方法，且预算资金额度未超出年度预算资金计划，整体来说预算编制科学、合理，但个别县（区）的预算存在以下问题：①西吉县、隆德县、海原县项目预算书未分标段编制预算；②经将各分项工程的预算金额与项目实际执行时签订的合同金额进行比对，我们发现红寺堡区多项分项工程的实际执行金额偏离了预算金额，如一标段土方工程合同金额为预算金额的 141.77%、削方拉运回镇工程合同金额为预算金额的 143.78%；二标段栽植柠条工程合同金额为预算金额的 197.03%，侧面反映出该预算编制的科学性、合理性较低，偏离了项目区工程量的实际情况。

（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高

2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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，但有个别支出在支出合规性、会计核算、会计真实性方面存在问题，如：①存在合同支付条款约定不明确，导致无法准确判断支付进度是否符合约定的情况，如西吉县项目签订的工程施工合同未约定支付比例；②存在支付进度与合同约定条款不一致的情况，如红寺堡区项目各标段工程款支付进度均已达到 75%，但其中第五标段的工程施工量尚未达到 100%，与合同约定不一致；③存在未对项目收支专项核算的情况，如西吉县和隆德县账面未按项目专项核算项目收支；④存在个别支出财务信息真实性存疑的情况：如隆德自然资源局账面 2020年7月4号凭证支付项目实施期间的租车费 14,960.00元，但凭证后附的派车单记录的内容存疑，如存在同一辆车前后里程不衔接（如 2019年11月15日的里程起码低于 2019年11月8日里程止码）、同一辆车在前后两次出车之间的里程增长不合理（如同一辆车自 2019年11月10日至 2019年11月23日的14天中行驶了 45020公里，即每天行驶 3215公里）。

（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高

4个县（区）自然资源局均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，致使各县（区）在项目支出类会计科目的使用上出现不一致（4个县（区）出现3种核算科目）。

自治区自然资源厅和4个县（区）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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规情况进行整改。

（五）验收、结算进度滞后，资金支付进度与工程结算进度不符

本次绩效评价现场实地查看时，西吉县项目实际完成率已较2019年底的完成率有所提高（已基本完工），但由于西吉县自然资源局、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（完工进度仅为36%），并据此评分，导致西吉县项目在实际完成率、完成及时性方面的得分较低。

通过西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目2019年12月13日的工程进度表计算得出的工程完工进度仅为36%，但经查看记账凭证，截至2019年底，西吉县自然资源局向施工单位支付的工程施工费已达到合同金额的69%，资金支付进度与项目完工进度不符。

● 提出的建议

（一）制定项目实施方案，明确组织机构和职责

各县（区）自然资源局应在取得项目批复后，制定切实可行的项目实施方案，不可直接以设计报告代替实施方案。项目设计方案是项目实施初期聘请外部机构初步设计的项目计划实施内容，在经历申报、评审过程之后，项目实施期限、项目具体实施内容都会发生变化，项目实施单位应根据自治区自然资源厅对项目的最终批复，制定专门的项目实施方案，对项目实施期限、项目实施内容、项目组织管理机构、项目监督管理等内容做出明确、充分的要求，以便作为整个项目实施期间的指导性文件。同

时，应成立多部门联动的组织管理机构，明确职责划分。国土综合整治和生态修复项目应为一项多部门联合开展的项目，只有多部门联动配合，才能使项目区各项配套措施得以保障，最终提高项目实施效果和资金使用效益。

（二）落实现场踏勘工作，提高项目预算的合理性

各县（区）自然资源局应督导项目设计单位进行实地踏勘，编制与项目实施内容、工程量相匹配的项目预算书，提高项目预算的科学性、合理性，进而实行经济核算，便于考核工程成本。

（三）规范财务核算，提高资金使用合规性

各县（区）自然资源局应加强财务核算的规范性，按照项目核算专项资金，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，加强资金监管力度

自治区自然资源厅、各县（区）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，明确专项资金的使用与核算；明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的支出范围、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各县（区）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）加快验收、结算工作，力求支付进度与工程进度相匹配

西吉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、施工单位开展工程进度验收、结算工作。同时，应完善合同要素，在合同中约定付款比例及付款条件，并按照合同约定的付款进度支付工程款。

2019年度海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区 4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复 项目支出绩效评价报告

宁天华评报[2020]1021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年度海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目（以下简称2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目）项目支出绩效评价实施方案。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、海原县自然资源局、西吉县自然资源局、隆德县自然资源局、红寺堡区自然资源局及项目实施具体乡（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年度海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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,将海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目(计划资金900.00万元),西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目(计划资金721.00万元),隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目(计划资金900.00万元),红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目(计划总资金1,980.00万元,其中2019年度资金为1,000.00万元)列入2019年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划,计划资金合计3,521.00万元。

(二)项目实施概况

1、海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目

根据《2019年度海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目实施方案》(以下简称海原县《项目实施方案》)及《关于2019年度海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目实施方案的批复》(海发改发[2019]400号),项目区建设规模103.0740公顷,建设内容包括土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程以及农田生态环境保持工程等内容,其中:

(1)土地平整工程:主要为建筑物拆除、建筑垃圾清理、客土调配、田块内部平整和田坎修筑,工程量主要为:建筑物、构筑物拆除4308m³,建筑废料清理34988m³,推土机推土(30-40米)424395m³(其中土地平整247037m³,客土覆土90400m³,削坡86958m³),推土机推土(60-70米)879879m³,机械运土(0.5-1公里)129371m³(其中建筑垃圾清理34988m³,客土覆土90400m³,削坡客土3983m³),田埂修筑4255m³。

(2)灌溉与排水工程:新建暗管61条,总长19064.75米,其中干管12条,支管49条;新建给水栓763座,阀门井252座,泄水井61座。

(3)田间道路工程:规划4.0米砂石路面田间道6条,长度3509.36米;2.5米砂石路面生产路45条,长度13195.99米。

(4)农田防护与生态环境保持工程:规划种植防护林2339株,沿道路两旁单排种植,株距3米,树种为胸径5厘米的新疆杨与早柳(间隔种植);削坡、护坡12处,其

中客土调配 3983 万，修建截流沟 25 条，长度 17327.04 米，栽植红柳 17327 株，推土机推 86958m³，爬山虎 7802 株，埋设砼立柱 987 根，围设铁丝网 9362.52 m²；设置警示牌 12 座；撒播草籽 22.78 公顷，其中坡地及水土流失防治 11.98 公顷，平地土壤修复 10.80 公顷。

项目概算总投资 1,268.00 万元，其中：工程施工费 1,077.87 万元，其它费用 153.20 万元，不可预见费用 36.93 万元。项目所需资金由自治区政策财政专项拨付 900.00 万元，不足部分由海原县自然资源局使用以往土地项目结余资金补充。海原县人民政府《常务会议纪要》（2019 年度第 58 次）研究决定使用宁夏高标准农田建设项目 3,687,737.93 元结余资金整合用于 2019 年度海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目。

项目建设期限为 2019 年 9 月至 2020 年 9 月。

2、西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目

根据《2019 年度西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目设计报告》（以下简称西吉县《项目初设报告》），项目区建设规模 33.45 公顷（502 亩），项目位于西吉县马莲乡、将台堡镇，范围为马莲河马莲乡张堡塬村段至将台堡镇火家沟村段河道及两侧，区域内设计治理的河道全长 2299 米，宽度约 50-200 米，建设内容包括耕地修复工程、水环境治理工程、道路工程、生态环境保护工程和其他工程等内容，其中：

（1）耕地修复工程：垃圾清运 3500 m³；耕作层剥离 4.22 公顷，剥离土方量 1.27 万 m³；土地平整 12.11 公顷，平整土方量 8.44 万 m³；客土回填 12.11 公顷，回填土方量 6.06 万 m³（其中原剥离量 1.27 万 m³，外运土方量 4.79 万 m³）；地力培肥 12.11 h m²，土地翻耕 12.11 公顷。

（2）水环境整治工程：河道疏浚 1919m，疏浚土方量 5.64 万 m³；I 型浆砌石护堤 3500 米，其中左岸 1885m，右岸 1615m；II 型浆砌石护堤 644 米，其中左岸 314m，右岸 330m；修建过水路面护坦 3 座；溢流堰 1 座；4#砂坑填筑平台 8370 m³，陡坎削坡 355m。

（3）道路工程：修建护堤路 2 条，总长 2100 米： 2.5X4m 双跨桥（道路过支沟）3 座。

（4）生态环境保持工程：栽植护堤生态景观林 4259 株（其中柳树 1420 株、国槐 1420 株、山桃 1419 株）；河道生态保持林 6888 株（其中柳树 2296 株、国槐 2296 株、山桃 2296 株）； 4#砂坑填筑平台种草 900 m²；栽植 4#、6#砂坑陡坎防护林 355 株（其中柳树 178 株、山桃 177 株），护堤上部空心砖植草护坡 3730 m²。

（5）其他工程：客土源削坡种草 2000 m²；挖掘施工导流槽 4144m；设置安全警示牌 4 处。

项目预算总投资为 721.00 万元，其中工程施工费 625.03 万元，其他费用 95.97 万元，资金来源为自治区财政资金。

项目计划工期为一年，计划实施期限为 2019 年 6 月至 2020 年 6 月。

3、隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目

根据《隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复（一期）项目实施方案》（以下简称隆德县《项目实施方案》），项目区东起凤岭乡的冯碑村村界，西至神林乡交界，涉及隆德县凤岭乡冯碑、齐兴和李士三个行政村，全长 8.5 公里，本项目治理面积 516 亩，建设内容包括陡坎生态修复工程、湿地修复工程、河堤修复工程、农业生态林工程等内容，其中：

（1）陡坎生态修复工程：陡坎生态修复工程一共分为 4 段，陡坎削坡总长度为 1907 米。

（2）湿地生态修复工程：湿地修复工程一共分为 4 处，共计开挖土方工程量是 20779.85 立方米。

（3）河堤修复工程：1）河道清淤：河道清淤总长度 8458km；2）浆砌石护堤：①浆砌石护堤（直墙式护坡）共计长度 165 米，②浆砌石护堤（斜坡式护坡）共计长度 4362 米。

（4）农业生态林工程：共计栽种各种树木 1479665 株。

项目预算总投资为 900.00 万元，其中工程施工费 804.01 万元，其他费用 96.00 万元，资金来源为自治区财政资金。

建设期安排自 2019 年 10 月 11 日之前完成前期准备工作，2019 年 10 月 12 日开始施工，到 2020 年 4 月 30 日完成主体工程，5 月底竣工。

4、红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目

根据《红寺堡区罗山周边采砂坑矿山地质环境恢复治理项目设计报告》（以下简称红寺堡区《项目初设报告》）及《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）文件后附的评审资料，项目区总治理面积 397.15 公顷，建设内容包括削方拉运回填工程、场地平整工程、砌护工程和生态恢复工程等内容，其中：

（1）削方拉运回填工程：削方总土方量为 1259454.67m³，回填总土方量为 1247133.18 m³，其中鲁家窑治理区削方拉运回填土方量 1136059.94 m³，水套沟治理区削坡放坡土方量 107927.32 m³，削方拉运回填土方量 15467.41 m³，挖运回填运距均在 500m 以内，回填区采用机械自重碾压；

（2）场地平整工程：总平整面积为 66.4 公顷，平整土方量为 199200 m²；

（3）砌护工程：砌护总长度为 1287m；

（4）生态恢复工程：共分为三部分，一部分为播撒草籽，一部分为灌木柠条栽植，一部分为栽植文冠果及养护；播撒草籽总面积为 393.17 公顷；灌木柠条栽植面积为 141.25 公顷，共栽植 470833 丛，即 1883332 株，养护期为 2 年；栽植文冠果面积 3.98 公顷，果树共 2334 株，换土 2334 m²，养护期为 2 年。

项目总投资 1,980.69 万元，其中工程施工费 1762.13 万元，其他费用 218.56 万元，资金来源为自治区财政资金，其中 1,000.00 万元为 2019 年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金，剩余部分由 2020 年度自治区财政资金拨付。

项目建设期限为 2019 年 6 月至 2020 年 6 月。

截至 2020 年 7 月 31 日，4 个县（区）的项目均尚未完成验收。

（三）项目绩效目标

1、海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目

根据海原县《项目实施方案》，项目绩效目标为：

（1）贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，具体落实海原县土地利用总体规划和海原县土地整治规划，通过土地平整工程建设，恢复项目区开发破坏前的耕地生产基础条件，有效保护农业用地，通过农田水利、田间道路工程建设，恢复土地生产能力，提高土地质量和土地利用率，增加有效耕地面积，提高粮食生产产量。

（2）通过生态修复和农田防护与生态环境保持工程建设，综合治理渠、路、林、村，配套、完善农业基础设施，改善农业生产条件，保证土地可持续利用和农业可持续发展。同时，改善农村面貌，方便农民生产与生活，促进社会主义新农村建设。

（3）降低农业生产成本，提高项目区农民的农业经济收益，促进农民增收，实现城乡统筹协调发展。

（4）通过渠、路综合布局，增强项目区耕地抗旱能力，改善区内生态环境和农田小气候，使项目区的资源配置效率得以较大程度的提高。

2、西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目

根据西吉县《项目初设报告》，项目绩效目标为：对已破坏耕地和河道，河滩内环境进行综合治理，消除地质灾害隐患，防止水土流失，恢复和保护耕地，保护基本农田、居民点、文物遗址、希望小学和公路等公共设施，增强马莲河整体防护和洪水通行能力。经过国土综合整治，使其与周边地貌景观相融合，降低对地形地貌景观的影响，改善视觉效果；使破坏压占的耕地恢复利用功能，为当地百姓生产生活创造良好条件。具体为：

（1）保护耕地面积。项目实施后，可保证河滩内 16.39 公顷耕地（其中含恢复的 7.89 公顷，现状种植的 8.50 公顷）及河道两岸二级阶地上 148.37 公顷耕地不再受河流侵蚀，减少水土流失，保护耕地面积。

（2）恢复耕地面积。通过对河道内部分采砂弃坑进行平整、回填、覆土治理，可以有效恢复耕地面积 7.89 公顷。

（3）改善河道内部生态环境。项目通过河道疏浚、护堤砌护，可以有效改善河道内脏、乱、差现状，改善河道内生态环境，同时对周围村庄环境起到保护作用。

（4）保护村庄、道路等公共设施。通过岸坡砌护，可以防止离岸坡较近的村庄、公路、电力设施等遭到破坏。

（5）通过砂坑回填、岸坡砌护和种植生态林，改善河道视觉效果。项目实施后通过工程改善河道内破坏的地形地貌，使河道与周围村庄、道路等地物相融合，有效降低对地形地貌景观的影响，并与《乡村振兴战略规划（2018- -2022 年）》中提出持续改善农村人居环境等思想有效衔接。

（6）通过工程实施，有效保护文物遗址（秦长城）144m，保护希望小学1座。

（7）保证河道过流能力和行洪能力，治理水土流失，防止次生地质灾害的发生。通过岸坡砌护工程的实施，可以防止河流对两岸山体的直接侵蚀，减小水土流失，同时可以加强河道汛期的排洪能力，消除地质灾害隐患的发生。

3、隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目

根据隆德县《项目实施方案》，项目绩效目标为：采取植物措施和工程措施相结合的方法，对朱庄河进行综合治理，保护基本农田不受侵蚀，保护水源地，改善地表水水质，维持天然生态河流，还原水面，绿化河道。基本共同营造水清、流畅、岸绿、景美的生态环境。通过对516亩破坏的生态进行生态修复，很大程度上解决好项目区存在的水土流失等生态环境恶化等问题，遏制水土流失，恢复水土保持功能，改善生态环境，让项目区六盘山水源涵养区和水土保持功能将得到很大提高，带动南部山区绿岛生态环境建设。

4、红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目

红寺堡区《项目初设报告》，项目绩效目标为：通过对鲁家窑片区内矿山地质环境治理恢复，使项目区内存在历史欠账的、责任人灭失的废弃矿山地质环境问题及地质灾害隐患得到有效治理，矿山生态环境得到保护。彻底改变项目区满目疮痍的地形地貌景观现状，提升通用机场和弘德工业园区周边的整体形象，全面促进经济发展。通过对水套沟片区水套沟河道采砂坑的恢复治理工作，消除采砂河道潜在的地质灾害隐患，保证两岸的光伏站及农田的财产安全，彻底改变水套沟河道满目疮痍的地形地

貌景观现状，为实现当地经济的可持续发展，构建和谐社会奠定良好的基础；通过与《红寺堡区土地利用总体规划（2006-2020年）》等相关规划相结合，使治理后的土地得到有效的利用，最大限度的提高现有破坏土地的利用价值。

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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的实施情况，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海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目（计划资金 900.00 万元）；西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目（计划资金 721.00 万元）；隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目（计划资金 900.00 万元）；红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目（计划总资金 1,980.00 万元，其中 2019 年度资金为 1,000.00 万元），计划资金合计 3,521.00 万元。

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，并结合项目实际情况，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去；

（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

本次绩效评价对 4 个县（区）所实施的项目分别进行评分，再按照各县（区）预算资金权重，加权平均形成项目综合绩效评价得分。但针对“项目过程—资金管理—资金使用合规性”指标下的“资金支付程序、支出范围和标准的合规性”、“会计基础工作的规范性”、“会计信息真实性”、“会计信息完整性”指标不以 4 个县（区）的加权平均分值得分，而是根据既定指标分值扣除 4 个县（区）所有扣分项后的分值作为最终评价分值。

根据项目资金分配情况，我们计算的 4 个县（区）的得分权重见下表所示：

项目实施县（区）名称	预算资金（万元）	预算资金权重
海原县	900.00	26%
西吉县	721.00	20%
隆德县	900.00	26%
红寺堡区	1,000.00	28%
合计	3,521.00	100%

（五）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及海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区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及海原县、西吉县、

隆德县、红寺堡区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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目综合得分为82.25分，项目支出绩效评级为良好，具体为：

项目实施县（区）名称	预算资金（万元）	预算资金权重	评价得分
海原县	900.00	26%	82.07
西吉县	721.00	20%	77.94
隆德县	900.00	26%	87.60
红寺堡区	1,000.00	28%	84.52
合计/平均分	3,521.00	100%	82.25

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）》；海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区人民政府、自然资源局分别结合当地实际，制定了当地土地治理规划，如海原县制定了《海原县“一带两廊”生态建设规划（2018-2035年）》，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目立项符合自治区自然资源厅及4个县（区）自然资源局土地整治中长期实施规划。

下图为海原县自然资源局制定的《海原县“一带两廊”生态建设规划（2018-2035年）》节选：

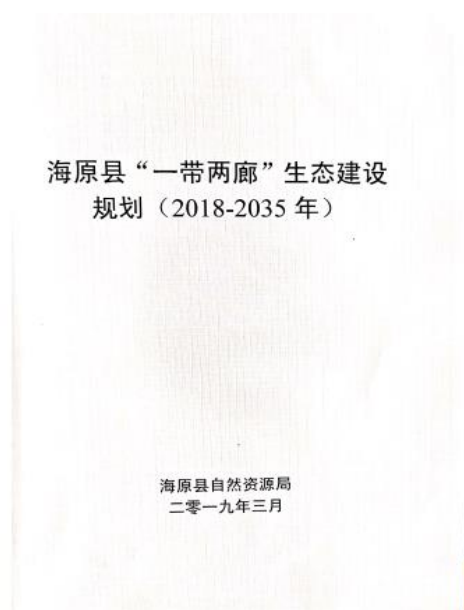
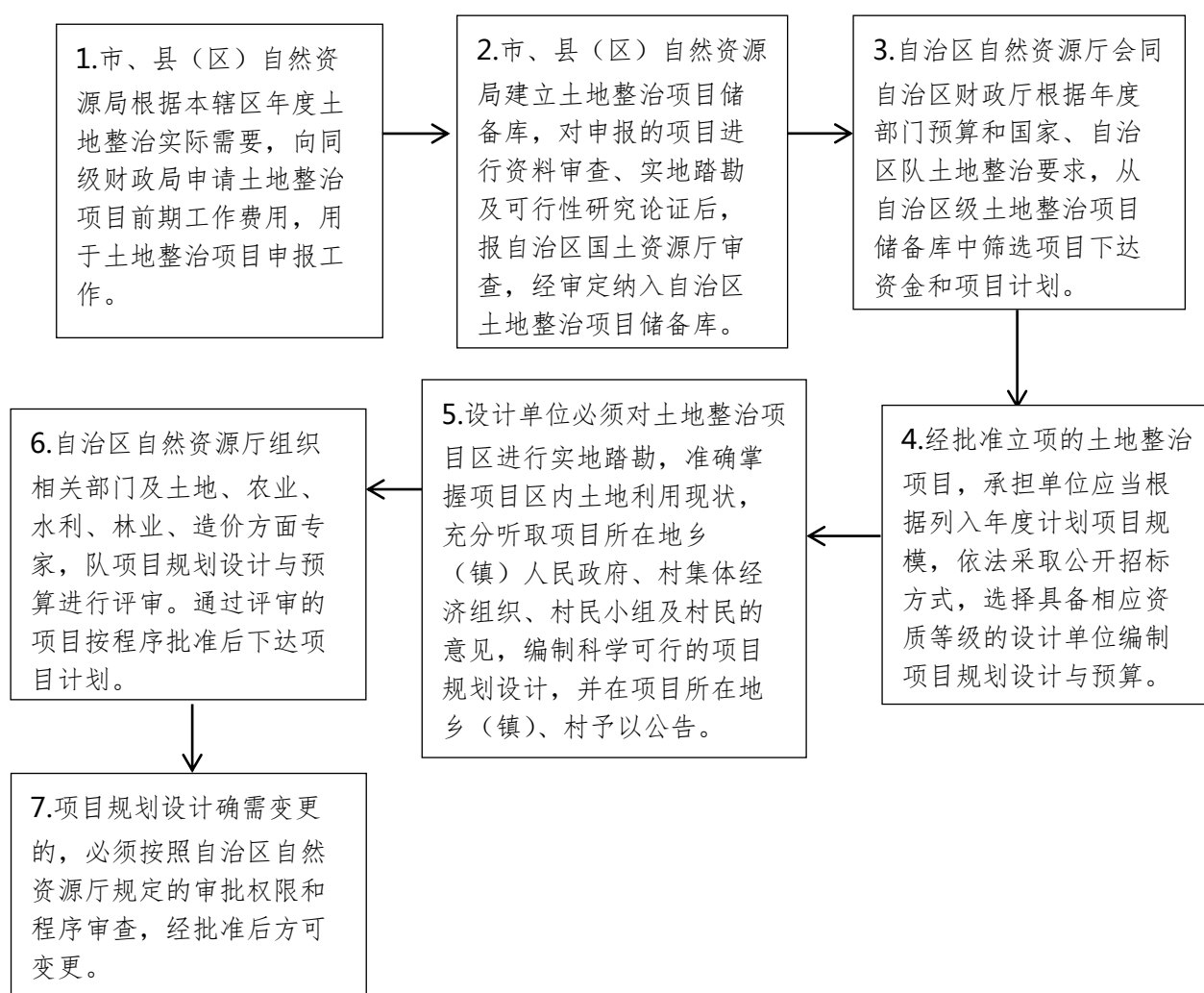


表 5-1：矿山生态修复工程近期项目表（2018-2020 年）

序号	项目名称	建设地点	面积（公顷）	建设任务	投资（万元）	年度
1	海原县三河镇六窑、红城等村（清水河三河段）山水林田湖草生态保护修复工程项目	三河镇六窑、红城等村	109.06	土地平整和植物修复（土地平整、覆土、土壤施肥、灌溉与排水、植物修复、地质灾害治理工程等）	1484	2019
2	海原县范麻河山水林田湖草生态保护修复工程项目	三河镇唐堡等村	78.13	土地平整和植物修复（土地平整、覆土、土壤施肥、灌溉与排水、植物修复、地质灾害治理工程等）	1063	2020
3	海原县七营镇查河村（清水河七营段）山水林田湖草生态保护修复工程项目	七营镇查河村	72.62	土地平整和植物修复（土地平整、覆土、土壤施肥、灌溉与排水、植物修复、地质灾害治理工程等）	988	2020
合计			259.81		3534	

（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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的立项程序为：

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，将海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目，西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目，隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目，红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目四个项目列入2019年度国土综合整治与矿山生态修复项目计划，计划资金合计3,521.00万元。

②2019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”，该文件后附了经专家组长签字的 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的设计报告评审表。

③因该项目为厅级批复项目，西吉县、隆德县、红寺堡区自然资源局均未再将项目上报本县（区）发改委进行审批，项目实施中也是直接采用自治区自然资源厅审批通过的初步设计内容开展工作；海原县项目因需使用以往土地项目结余资金补充项目资金不足部分（项目概算总投资 1,268.00 万元，项目所需资金由自治区财政专项拨付 900.00 万元，不足部分由海原县自然资源局补充），故海原县自然资源局向海原县发改委申报项目，海原县发改委于 2019 年 8 月下发《关于 2019 年度海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目建设方案的批复》，同意建设该项目。

④海原县、西吉县自然资源局在项目实施中均涉及项目实施内容变更，海原县自然资源局 2020 年 6 月 1 日向自治区自然资源厅上报《海原县自然资源局关于 2019 年度海原县三河镇六窑、唐堡村国土综合整治项目变更的请示》（海自然资发[2020]156 号），请示中阐明在项目实施过程中由于极小部分的陡坎削坡工程影响到项目总体的协调美观性和安全性，结合当地群众的诉求和项目建设实际要求，需要对该区域的范围进行外扩。西吉县变更永久性标志牌事宜也履行了相应的审批程序。

综上，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在项目立项过程中基本做到了立项依据充分、立项程序规范，故本次评价对 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目立项方面的加权平均得分为 6 分（满分 6 分）。

2、绩效目标

2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的《项目实施方案》或《项目初设报告》中制定的绩效目标详见本报告“一、项目的基本情况（三）项目绩效目标”，通过查阅 4 个县（区）分别制定的绩效目标可以看出，4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目总体来说绩效目标合理、明确，但除西吉县有较为明确的可量化目标外，其他 3 个县（区）项目的绩效目标可量化性较低。故本次评价对 2019

年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目绩效目标方面的加权平均得分为 3.33 分（满分 4 分），其中：海原县 3.5 分、西吉县 4 分、隆德县 3 分、红寺堡区 3 分。

3、资金投入

（1）预算编制科学性

4 个县（区）自然资源局聘请的项目设计单位均编制了项目预算书，虽然预算书中均列示了明确的取费标准和计算方法，且预算资金额度未超出年度预算资金计划，整体来说预算编制科学、合理，但个别县（区）的预算存在以下问题：①西吉县、隆德县、海原县项目预算书未分标段编制预算；②经将各分项工程的预算金额与项目实际执行时签订的合同金额进行比对，我们发现红寺堡区多项分项工程的实际执行金额偏离了预算金额，如一标段土方工程合同金额为预算金额的 141.77%、削方拉运回镇工程合同金额为预算金额的 143.78%；二标段栽植柠条工程合同金额为预算金额的 197.03%，侧面反映出该预算编制的科学性、合理性较低，偏离了项目区工程量的实际情况。故本次评价对 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目预算编制科学性方面的加权平均得分为 1.58 分（满分 2 分），其中：海原县 1.8 分、西吉县 1.8 分、隆德县 1.8 分、红寺堡区 1 分。

（2）资金分配合理性

经查看 4 个县（区）各标段合同，工程施工费用安排与各标段的实施工程量相符，符合项目实际。故本次评价对 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目资金分配合理性方面的加权平均得分为 3 分（满分 3 分）

经评价，本次评价的 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目决策评价的综合得分为：13.91 分（满分 15 分），其中：海原县 14.3 分、西吉县 14.8 分、隆德县 13.8 分、红寺堡区 13 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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目预算资金为 3,521.00 万元。2019 年 5 月 29 日《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）文件下达海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区4个县（区）2019年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金合计3,521.00万元。项目资金到位及时，资金到位率为100%。故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在资金到位情况方面的加权平均得分为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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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	实际到位资金	实际支出资金	预算执行率
1	海原县项目	9,000,000.00	6,805,203.42	76%
2	西吉县项目	7,210,000.00	4,585,392.93	64%
3	隆德县项目	9,000,000.00	6,152,570.67	68%
4	红寺堡区项目	10,000,000.00	10,000,000.00	100%
合计		35,210,000.00	27,543,167.02	78%

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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的综合预算执行率为78%。故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在预算执行率方面的得分为1.56分（2分×78%），其中：海原县1.52分、西吉县1.28分、隆德县1.36分、红寺堡区2分。

需要说明的是红寺堡区项目总投资1,980.69万元，资金来源为自治区财政资金，其中1,000.00万元为2019年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金，剩余部分由2020年度自治区财政资金拨付，截至2020年7月31日，红寺堡区项目实际支出13,729,582.78元，使用宁财（资环）指标[2019]283号指标资金（2019年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金）支出10,000,000.00元，使用宁财（资环）指标（2019）

790 号指标资金支出 3,729,582.78 元。经检查各标段工程施工费支出情况，各标段工程施工费支出比率均为 75%，未支出部分为暂扣的后期维护质保金。

2) 资金预算管理

经将 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目预算汇总表与实际签订的合同价款进行核对，①海原县无分标段预算，仅有分项工程预算，合同金额未超出预算金额；②西吉县无分标段预算，从分项工程合计数来看，道路工程、其他工程均超出预算金额（其中道路工程合同金额为预算金额的 150.11%，其他工程为预算金额的 155.57%，但该两个分项工程的资金额较低，两项工程合计超出 15.63 万元）；③隆德县无分标段预算，从分项工程合计数来看，仅有河堤生态修复工程合同金额略高于预算金额（为预算金额的 104.12%）；④红寺堡区项目除五标段外，其余四个标段土方工程合同金额均超预算金额，三标段、四标段生态恢复工程合同金额占预算金额的比重低于 50%，二标段、五标段生态恢复工程合同金额约占预算金额的 50%，但项目整体合同金额未超出资金预算总额，且分项工程合计数中只有土方工程超出了预算金额。故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在资金预算管理方面的加权平均得分为 0.77 分（满分 1 分），其中：海原县 1 分、西吉县 0.8 分、隆德县 0.9 分、红寺堡区 0.4 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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的财务资料进行了检查。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存在合同支付条款约定不明确的情况

如西吉县项目各标段工程施工合同中未约定付款比例及付款条件，未明确工程质保金，截至 2020 年 7 月 31 日，工程施工费用实际支付比例（实际支付金额与合同金额之比）约为 70%，无法准确判断未支付部分中多少为暂扣的质保金，多少是尚未支付的工程款。

②存在支付进度与合同约定条款不一致的情况

如红寺堡区自然资源局与各标段施工单位签订的施工合同约定的工程款支付进度为“工程量完成 60%，支付工程合同总价的 40%；工程完工后付至合同总额的 75%；工程竣工验收合格、办理竣工结算后，支付至工程合同总价的 95%；留工程合同总价的 5%作为质量保证金，质保期为一年，质保期满一次性付清（不计利息）”。经查看红寺堡区自然资源局记账凭证，截至 2020 年 7 月 31 日，各标段工程款支付进度均已达到 75%，但其中第五标段的工程尚未完工。

因此，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在资金支付程序、支出范围和标准的合规性方面得 2.6 分（满分 3 分），其中：海原县 3 分，西吉县 2.8 分，隆德县 3 分，红寺堡区 2.8 分。

2) 会计基础工作的规范性

经检查财务资料，各县（区）会计核算整体上较为规范，但在专项核算方面各县（区）存在不一致的情况，预算会计均能够按照预算指标进行专项核算，但财务会计只有海原县和红寺堡区对该项目进行了专项核算，西吉县和隆德县未进行专项核算。

核算规范的如海原县财务会计核算时，将该项目支出全部计入“业务活动费用—项目支出—财政拨款支出/功能分类：220.01.99—国土海洋气象等支出—国土资源事务—其他国土资源事务支出/经济分类：310.05—资本性支出—基础设施建设/专款项目：134.01.01—220 自然资源海洋气象等支出-22001 自然资源事务—2200199 其他自然资源事务支出（2019 年国土综合整治项目）”，详见下图所示：

海原县自然资源局 2019 年 12 月			
财务会计			
摘要	会计科目	借方	贷方
第二次给宁夏禹泽建设工程有限公司支付2019年三河镇六窑唐堡等村国土综合整治项目一标段工程款	5001.02.01 业务活动费用—项目支出—财政拨款支出/功能分类:220.01.99—国土海洋气象等支出—国土资源事务—其他国土资源事务支出/经济分类:310.05—资本性支出—基础设施建设/专款项目:134.01.01—220自然资源海洋气象等支出—22001自然资源事务—2200199其他自然资源事务支出（2019年国土综合整治项目）	1,000,000.00	
第二次给宁夏禹泽建设工程有限公司支付2019年三河镇六窑唐堡等村国土综合整治项目一标段工程款	1002.02.08 银行存款—银行存款—信用社 5002597900019		1,000,000.00

再如红寺堡区财务会计核算时，将该项目支出全部计入了“在建工程”科目，并在“在建工程”科目下对项目支出进行了专项核算。详见下图所示：

2020年01月21日

财务会计 Financial Accounting

摘要
Summary

会计科目
Account

借方
Debit

贷方
Credit

罗山周边采沙坑矿山地质环境
复治理项目设计费-北京岩土
工程勘察院有限公司

1613[在建工程] 16130301[特殊投资-设计
费] 008[林业和草原管理室] 04605[矿山治
理] 625[北京岩土工程勘察院有限公司]
2200199[其他国土资源事务支出] 31099[其他
资本性支出] 048[宇财(资环)指标
[2019]283号(实拨1000万2200199, 10万
2200199, 13万2200199, 23万2200199)]

377,600.00

罗山周边采沙坑矿山地质环境
复治理项目设计费-北京岩土
工程勘察院有限公司

1002[银行存款] 100210[农业银行
17075] 048[宇财(资环)指标
[2019]283号(实拨1000万2200199
, 10万2200199, 13万2200199, 23
万2200199)]

302,080.00

罗山周边采沙坑矿山地质环境
复治理项目设计费-北京岩土
工程勘察院有限公司

2307[其他应付款] 230704[其他]
04605[矿山治理] 625[北京岩土工
程勘察院有限公司]

75,520.00

海原县、红寺堡区虽对项目核算使用的科目不同，但都能实现专项资金专项核算的目的。

西吉县、隆德县自然资源局财务会计未按照项目核算专项资金，账面将该项目支出全部计入“业务活动费用-商品和服务费用”科目，未再按照具体项目名称在该科目下设辅助核算科目，而该科目核算内容较多，导致项目支出核算混杂，不便于掌握各项目资金的支出情况。

因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在会计基础工作规范性方面得1.6分（满分2分），其中：海原县2分，西吉县1.8分，隆德县1.8分，红寺堡区2分。

3) 会计信息真实性

经查看4个县（区）项目财务资料，大多数项目支出的财务信息真实可靠，但隆德县自然资源局存在个别支出财务信息真实性存疑的情况。

隆德自然资源局账面2020年7月4号凭证支付项目实施期间的租车费14,960.00元，该凭证后附资料显示在项目实施期间（2019年5月至2020年6月）多次租赁车辆前往项目实施现场查看项目，经检查凭证后附的汽车租赁公司派车单，存在以下问题：

①隆德自然资源局距项目实施位置往返 40 公里，出车单记录里程最少 130 公里，最多 210 公里，大部分为 180 公里，项目人员解释为存在使用车辆顺路查看其它项目或者进行地质勘察等其它工作的情况。

②经检查派车单中车辆起止里程，存在同一辆车前后里程不一致情况，例如常常汽车租赁有限公司 2019 年 11 月 8 日派车单显示派出车牌号为宁 AM300L 的车辆里程起码为 83600 公里、止码为 83750 公里，但常常汽车租赁有限公司 2019 年 11 月 15 日派车单显示的该车辆里程起码为 72600 公里、止码为 72780 公里，即 2019 年 11 月 15 日的里程起码反倒低于 2019 年 11 月 8 日里程止码。再如常常汽车租赁有限公司 2019 年 11 月 10 日派车单显示派出车牌号为宁 DCK116 的车辆里程起码为 38400 公里、止码为 38580 公里，但常常汽车租赁有限公司 2019 年 11 月 23 日派车单显示的该车辆里程起码为 83600 公里、止码为 83780 公里，即该车辆自 2019 年 11 月 10 日至 2019 年 11 月 23 日的 14 天中行驶了 45020 公里（每天行驶 3215 公里）。类似情况还有很多，我们不再一一列举。我们对该笔凭证记录的汽车租赁情况的真实性存疑，进而对该笔凭证支付的租车费用金额的真实性存疑。

下图为宁 AM300L 车辆 2019 年 11 月 8 日、2019 年 11 月 15 日的派车单：

常常汽车租赁有限公司
(派车单) 2019年11月8日

租 赁 方 信 息	单位名称	自然资源局	出发地	隆德	里程起码	83600 Km
	联系人	李斌	途经地		里程止码	83750 Km
	联系电话		目的地	凤岭	行驶里程	150 Km
	租车事由	凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车				
车 辆 信 息	车号	宁AM300L	驾驶员	李斌	车型	SUV
	随车设备	三角警示牌 有□无□ 安全锤 有□无□ 修理工具 有□无□ 防雨毯 有□无□ 灭火器 有□无□ 备胎 有□无□				
出 车 简 况	车外外观	有□无□	轮胎状况	有□无□	车辆卫生	有□无□
	车后外观	有□无□	轮胎状况	有□无□	车辆卫生	有□无□
行 驶 中 是 否 出 现 异 常 情 况	无	无				
	无	无				
租 车 事 由	凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车					
租 车 费 用 评 价	租车单位(公章) 隆德自然资源局 租车单位(公章) 隆德自然资源局 调度员(签字) 李斌 承租人(签字) 李斌 联系电话: 联系电话: 交车人 收车人 交接时间: 交接时间:					
本 单 结 算 金 额	340.00 元 大写: 叁佰肆拾元整					

常常汽车租赁有限公司
(派车单) 19年11月15日

租 赁 方 信 息	单位名称	自然资源局	出发地	吴旗	里程起码	72600 Km
	联系人	李斌	途经地		里程止码	72780 Km
	联系电话		目的地	凤岭	行驶里程	180 Km
	租车事由	凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车				
车 辆 信 息	车号	宁AM300L	驾驶员	李斌	车型	SUV
	随车设备	三角警示牌 有□无□ 安全锤 有□无□ 修理工具 有□无□ 防雨毯 有□无□ 灭火器 有□无□ 备胎 有□无□				
出 车 简 况	车外外观	有□无□	轮胎状况	有□无□	车辆卫生	有□无□
	车后外观	有□无□	轮胎状况	有□无□	车辆卫生	有□无□
行 驶 中 是 否 出 现 异 常 情 况	无	无				
	无	无				
租 车 事 由	凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车					
租 车 费 用 评 价	租车单位(公章) 隆德自然资源局 租车单位(公章) 隆德自然资源局 调度员(签字) 李斌 承租人(签字) 李斌 联系电话: 联系电话: 交车人 收车人 交接时间: 交接时间:					
本 单 结 算 金 额	340.00 元 大写: 叁佰肆拾元整					

下图为宁 DCK116 车辆 2019 年 11 月 10 日、2019 年 11 月 23 日的派车单：

常常汽车租赁有限公司											
(派车单) 19年11月10日											
租赁方信息	单位名称	自然资源局	出发地	县城	里程起	38400 Km	车辆行驶记录	途经地	里程止	38580 Km	
	联系人	李强	目的地	凤岭	行驶里程	180 Km					
	联系电话		出发时间	8:50	收车时间	16:20					
	租车事由										
车辆信息	车号	宁DCK116	驾驶员	苏平军	车型	SUV	随车设备	三角警示牌	有	安全锤	有
	车况	完好	轮胎	完好	车辆卫生	完好		灭火器	有	防雨布	有
行驶里程	出发前	38400	收车后	38580	行驶里程	180	费用	油费	无	过路费	无
	合计	无	合计	无	合计	无					
附件：凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车。											
租车单位（公章）：自然资源局 调度员（签字）：李强 联系电话：13995555555											
租车单位（公章）：自然资源局 承租人（签字）：苏平军 联系电话：13995555555											
本单结算金额：340.00 元 大写：叁佰肆拾元整											

常常汽车租赁有限公司											
(派车单) 19年11月23日											
租赁方信息	单位名称	自然资源局	出发地	县城	里程起	38400 Km	车辆行驶记录	途经地	里程止	38580 Km	
	联系人	李强	目的地	凤岭	行驶里程	180 Km					
	联系电话		出发时间	8:50	收车时间	17:50					
	租车事由										
车辆信息	车号	宁DCK116	驾驶员	苏平军	车型	SUV	随车设备	三角警示牌	有	安全锤	有
	车况	完好	轮胎	完好	车辆卫生	完好		灭火器	有	防雨布	有
行驶里程	出发前	38400	收车后	38580	行驶里程	180	费用	油费	无	过路费	无
	合计	无	合计	无	合计	无					
附件：凤岭乡朱庄河流域生态修复工程用车。											
租车单位（公章）：自然资源局 调度员（签字）：李强 联系电话：13995555555											
租车单位（公章）：自然资源局 承租人（签字）：苏平军 联系电话：13995555555											
本单结算金额：340.00 元 大写：叁佰肆拾元整											

因此，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在会计信息真实性方面得 0.5 分（满分 1 分），其中：海原县 1 分，西吉县 1 分，隆德县 0.5 分，红寺堡区 1 分。

4) 会计信息完整性

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的情况。如存在未附工程进度确认表的情况。西吉县支付工程施工费用时，凭证后未附由实施单位、监理单位、建设单位等签字确认的工程进度结算单（或确认表）。

因此，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在会计信息完整性方面得 0.8 分（满分 1 分），其中：海原县 1 分，西吉县 0.8 分，隆德县 1 分，红寺堡区 1 分。

5) 财务制度健全性

4 个县（区）自然资源局针对 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的专项资金管理整体上依据财政部与国土资源部联合印发的《土地整治专项资金管理办法》（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》中关于资金管理的相关规定，结合本单位《财务管理制度》进行项目资金管理，但《土地整治工作专项资金管理办法》、《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》都是较为总领性办法，4个县（区）自然资源局均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。故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在财务制度健全性方面的得分为1.5分（满分2分）。

6) 资金监督管理

自治区自然资源厅和4个县（区）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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规情况进行整改。因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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。故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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

因本项目为自治区自然资源厅直接批复项目，4个县（区）自然资源局直接按照经批准的项目设计报告执行项目，未再制定单独的项目实施方案，也未就该项目成立专门的多部门联动的组织管理机构。西吉县自然资源局《自然资源局关于成立内控领导小组的通知》（西自然函字[2019]21号）成立了内控工作领导小组，该小组对西吉县自然资源局所有内部控制事项进行监督管理，但不具有针对性。红寺堡区《吴忠市红寺堡区自然资源局关于2019年国土综合整治和生态修复项目建设情况的报告》显示

该项目分管领导及具体负责人共 3 名，没有明确到个人的职责划分，也没有形成多部门联动机制，国土综合整治和生态修复项目应为一项多部门联合开展的项目，只有多部门联动配合，才能使项目区各项配套措施得以保障，最终提高项目实施效果和资金使用效益。故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在组织管理机构健全性方面的加权平均得分为 0.24 分（满分 1 分），其中：海原县 0 分，西吉县 0.5 分，隆德县 0 分，红寺堡区 0.5 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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在项目申报、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：

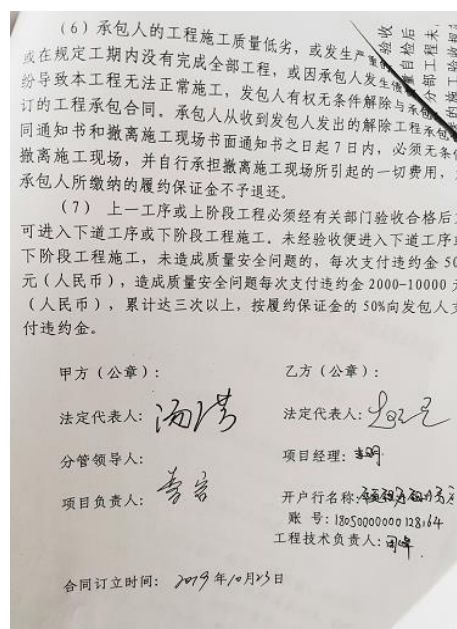
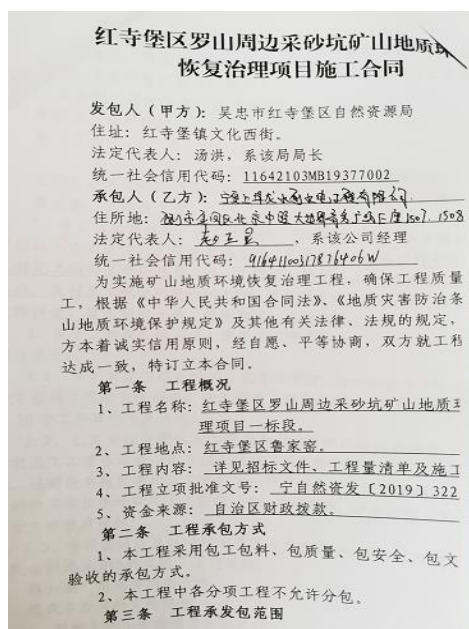
①未建立土地整治项目储备库。《宁夏回族自治区土地整治项目管理办法》要求市、县（区）自然资源局应建立土地整治项目储备库，但 4 个县（区）自然资源局并未建立土地整治项目储备库。

②未制定项目实施方案。因本项目为自治区自然资源厅直接批复项目，4 个县（区）自然资源局直接按照经批准的项目设计报告执行项目，未再制定单独的项目实施方案（海原县《项目实施方案》从内容实质上看也是设计报告，只是换了名称）。但项目设计方案是项目实施初期聘请外部机构初步设计的项目计划实施内容，在经历申报、评审过程之后，项目实施期限、项目具体实施内容都会发生变化，项目实施单位应根据自治区自然资源厅对项目的最终批复，制定专门的项目实施方案，对项目实施期限、项目实施内容、项目组织管理机构、项目监督管理等内容做出明确、充分的要求，以便作为整个项目实施期间的指导性文件。

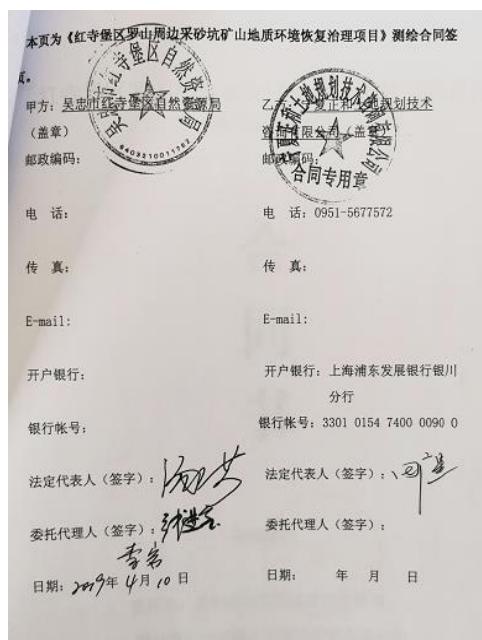
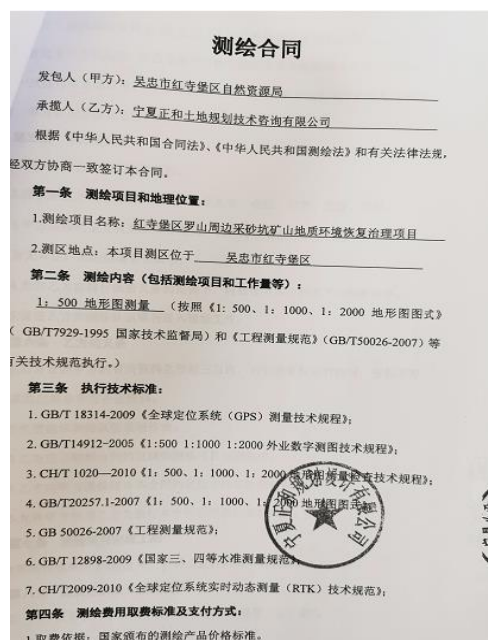
③未按照设计报告中规定的项目实施期限完成项目内容。本次评价的基准日为 2020 年 7 月 31 日，如果按照 4 个县（区）的设计报告，除海原县项目（设计报告中项目完成期限为 2020 年 9 月）外，西吉县、隆德县、红寺堡区的项目（设计报告中项目完成期限为 2020 年 6 月）均应已经完工（指完成竣工验收程序），但实际上该 3 个县（区）均尚未完工。

④存在合同要素不全的情况。红寺堡已签订合同中存在合同未盖章、合同无签订日期的情况,如:

该项目一标段、五标段合同中甲乙双方均未盖章,下图为一标段合同节选:



该项目测绘合同、环境影响评价技术合同等合同中无乙方签订日期,下图为测绘合同节选:



因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在执行既定制度的有效性方面的加权平均得分为2.4分（满分3分），其中：海原县2.6分，西吉县2.4分，隆德县2.4分，红寺堡区2.2分。

2) 档案管理

4个县（区）自然资源局均未将项目实施的基本资料进行整理归档，项目前期资料由项目负责人单独保管，招投标资料放在档案室，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均未留下痕迹并整理归档，导致项目资料零散，无法向本次绩效评价人员提供完整的项目实施资料。因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在档案管理方面的得分为0.2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，4个县（区）自然资源局均未下达成文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。因此2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在监督检查措施的健全性方面得分为0.5分（满分2分）。

2) 项目自评

4个县（区）自然资源局均未对2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目开展自评，也未撰写项目实施情况的总结汇报资料，故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在项目自评方面的得分为0分（满分1分）。

经评价，本次评价的2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目过程评价的综合得分为：17.47分（满分25分），其中：海原县19.12分、西吉县18.38分、隆德县17.96分、红寺堡区18.90分。

（三）项目产出情况

1、实际完成率

本次绩效评价取得的已经项目实施单位、监理单位、建设单位等多方签字确认的最新的工程进度表显示的各县（区）工程进度分别为：

（1）海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目 2020 年 5 月 27 日的工程进度显示的完成率为：

项目标段	土地平整工程	灌溉与排水工程	田间道路工程	农田防护与生态环境保持工程
一标段	83%	46%	70%	0
二标段	77%	74%	78%	0
三标段	72%	69%	80%	72%
四标段	80%	80%	85%	13%
平均完成率	78%	67%	78%	21%

故海原县国土综合整治和矿山生态修复项目的实际完成率得分合计 9.76 分（满分 16 分），其中：

- 1) 土地平整工程完成率为 78%，得分 3.12 分（4 分×78%）；
- 2) 灌溉与排水工程完成率为 67%，得分 2.68 分（4 分×67%）；
- 3) 田间道路工程完成率为 78%，得分 3.12 分（4 分×78%）；
- 4) 农田防护工程完成率为 21%，得分 0.84 分（4 分×21%）。

（2）西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目 2019 年 12 月 13 日的工程进度显示的完成率为：

项目标段	耕地修复工程	水环境治理工程	道路工程	生态环境保持工程及其他工程
一标段	34.99%	46.58%	51.02%	27.3%
二标段	19.43%	46.26%	59.27%	2.20%
平均完成率	27.21%	46.42%	55.15%	14.75%

故西吉县国土综合整治和矿山生态修复项目的实际完成率得分合计 5.75 分（满分 16 分），其中：

- 1) 耕地修复工程完成率为 27.21%，得分 1.09 分（4 分×27.21%）；

- 2) 水环境治理工程完成率为 46.42%，得分 1.86 分（4 分×46.42%）；
- 3) 道路工程完成率为 55.15%，得分 2.21 分（4 分×55.15%）；
- 4) 生态环境保持工程及其他工程完成率为 14.75%，得分 0.59 分（4 分×14.75%）。

（3）隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目 2020 年 5 月 21 日的工程进度显示的完成率为：

项目标段	河堤生态修复工程	陡坎生态修复工程	湿地修复工程	农业生态林工程
项目整体	90%	100%	98%	95%

故隆德县国土综合整治和矿山生态修复项目的实际完成率得分合计 15.32 分（满分 16 分），其中：

- 1) 河堤生态修复工程完成率为 90%，得分 3.6 分（4 分×90%）；
- 2) 陡坎生态修复工程完成率为 100%，得分 4 分（4 分×100%）；
- 3) 湿地修复工程完成率为 98%，得分 3.92 分（4 分×98%）；
- 4) 农业生态林工程完成率为 95%，得分 3.8 分（4 分×95%）。

（4）红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目 2020 年 6 月份的工程进度显示的完成率为：

项目标段	场地平整工程	削方拉运回填工程	砌护工程	生态修复工程
一标段	100%	100%	100%	100%
二标段	100%	100%	100%	100%
三标段	100%	100%	100%	100%
四标段	100%	100%	100%	0
五标段	100%	100%	100%	79%
平均完成率	100%	100%	100%	76%

故红寺堡区国土综合整治和矿山生态修复项目的实际完成率得分合计 15.04 分（满分 16 分），其中：

- 1) 场地平整工程完成率为 100%，得分 4 分（4 分×100%）；
- 2) 削方拉运回填工程完成率为 100%，得分 4 分（4 分×100%）；
- 3) 砌护工程完成率为 100%，得分 4 分（4 分×100%）；
- 4) 生态修复工程完成率为 76%，得分 3.04 分（4 分×76%）。

本次绩效评价现场实地查看时，海原县、西吉县项目的实际完成率已较上述完成率有所提高，但由于海原县、西吉县自然资源局、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最新工程进度表显示的工程进度评分。

综上，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在实际完成率方面的加权评价得分总分为 11.89 分（满分 16 分），其中：海原县 9.76 分，西吉县 5.75 分，隆德县 15.32 分，红寺堡区 15.04 分。

2、质量达标率

（1）土地平整工程、田间道路工程质量情况

经实地查看，4 个县（区）项目的土地平整工程、田间道路工程整体完成质量较高，但 4 个县（区）均存在不同程度的问题，如：①海原县项目区农户反应了两个问题，一是土地虽然平整度很好，但是里面石头较多，不利于种植；二是在实施灌溉时，土地容易塌陷；②西吉县项目区存在未清理项目区堆放的土方；③隆德县项目区河堤两侧道路为临时道路，本次项目实施未对临时道路进行改建，由于隆德气候湿润，雨后河堤两侧道路泥泞难行；④红寺堡区项目区部分路面存在一些大块的石头未清理。

下图为海原县平整土地后的现场照片，整体平整度较好：



下图为隆德县平整土地并种植了农作物后的现场照片：



但隆德县项目区河堤两侧道路为临时道路，本次项目实施未对临时道路进行改建，由于隆德气候湿润，雨后河堤两侧道路泥泞难行：



下图为红寺堡区平整土地后的现场照片，整体较为平整：



但红寺堡区项目区部分路面存在一些大块的石头未清理：



故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在土地平整工程、田间道路工程质量情况方面的得分为 2.5 分（满分 3 分），其中：海原县 2.5 分，西吉县 2.5 分，隆德县 2.5 分，红寺堡区 2.5 分。

（2）灌溉与排水工程质量情况

4个县（区）自然资源局尚未对2019年度国土综合整治和矿山生态修复项目进行验收。本次评价经现场实地查看，涉及灌溉与排水工程的县区工程完成度较高，质量较好，尤其是海原县自然资源局联合水利部门，在项目区铺设了滴灌水管，保障了项目区已种植农作物的用水需求（但本次评价满意度调查时有土地承包人反映农田排灌工程尚未完成，只配套了一部分）。

下图为海原县项目区内实施的灌溉和排水工程及水利部门配套铺设的滴灌水管：



红寺堡区未设计灌溉和排水工程，也未联合其他部门实施配套措施，导致项目区干旱缺水，已种植树木和作物因缺水未能成活。

下图为红寺堡区的项目实施区，可以看到无配套水利设施，导致幼苗枯死：



西吉县、隆德县项目实施现场未发现明显问题。

故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在灌溉与排水工程质量情况方面的得分为 2.86 分（满分 3 分），其中：海原县 3 分，西吉县 3 分，隆德县 3 分，红寺堡区 2.5 分。。

（3）林木成活率

本次评价经现场实地查看，海原县项目区一二标段林木成活率高，达到 90%左右，三四标段林木成活率为 70%左右；西吉县项目区部分林木未能成活，林木成活率未达到 80%，，主要是所种植的山桃成活率较低造成，需要后期继续补种；隆德县项目区林木成活率高，达到 90%左右；红寺堡区受气候干旱影响，项目区草籽播撒及柠条栽种情况不理想，播撒的草籽全部未生长，栽种柠条成活率不足 30%，其中五标段已完成河道平整及一侧河道护坡砌护，但播撒的草籽全部未生长，沿路栽种的苗木全部干枯，成活率为 0。

下图为海原县项目区种植的林木生长情况，该片区林木成活率较高：



下图为西吉县项目区种植的林木生长情况：



下图为隆德县项目区种植的林木生长情况：



下图为红寺堡区项目区种植的林木生长情况：



故 2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在林木成活率方面的得分为 2.07 分（满分 3 分），其中：海原县 2.5 分，西吉县 2.5 分，隆德县 3 分，红寺堡区 0.5 分。

3、完成及时性

根据 4 个县（区）《项目实施方案》或《项目设计报告》，海原县项目建设期限为 2019 年 9 月至 2020 年 9 月；西吉县项目建设期限为 2019 年 6 月至 2020 年 6 月；隆德县项目建设期限为 2019 年 10 月至 2020 年 5 月；红寺堡区项目建设期限为 2019 年 6 月

至2020年6月。但截至2020年7月31日，各县（区）项目均尚未实施完毕，也未组织竣工验收。根据各分项工程的项目完成进度，我们加权平均计算项目整体完成进度为74%。故2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在项目完成及时性方面的得分为1.49分（满分2分），其中：海原县1.22分，西吉县0.72分，隆德县1.92分，红寺堡区1.88分。

4、成本节约率

2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目尚未实施完毕，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，4个县（区）预算执行情况详见下表所示：

县（区）	项目	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
海原县	工程施工费	10,778,600.00	9,809,657.66	
	其他费用	1,532,000.00	252,200.00	
	不可预见费	369,300.00		
	小计	12,679,900.00	10,061,857.66	79%
西吉县	工程施工费	6,250,300.00	5,932,291.97	
	其他费用	959,700.00	465,392.93	
	小计	7,210,000.00	6,397,684.90	89%
隆德县	工程施工费	8,040,000.00	7,716,371.28	
	其他费用	960,000.00	365,293.29	
	小计	9,000,000.00	8,081,664.57	90%
红寺堡区	工程施工费	17,621,300.00	16,654,159.61	
	其他费用	2,185,600.00	1,238,963.42	
	小计	19,806,900.00	17,893,123.03	90%
合计		48,696,800.00	42,434,330.16	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），其中：海原县2.37分，西吉县2.67分，隆德县2.7分，红寺堡区2.7分。

经评价，本次评价的2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目产出评价的综合得分为：23.42分（满分30分），其中：海原县21.35分、西吉县17.14分、隆德县28.44分、红寺堡区25.12分。

（四）项目效益情况

1、实施效益

（1）经济效益

2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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蔬菜作物、经济作物，其中海原县项目区种植了西葫芦、枸杞；西吉县项目区通过对河道内部分采砂弃坑进行平整、回填、覆土治理，可以有效恢复耕地面积 7.89 公顷；隆德县项目的实施，可建设经果林近 50 亩，年收入近 6 万元，可以提高人民群众的经济收入；红寺堡区项目通过削坡放坡、平整工程、撒播草籽措施，可治理的土地约 352.97 公顷，实施矿山地质环境保护与恢复治理后，会取得显著的经济效益。

下图为海原县项目区种植的西葫芦，西葫芦已成熟：



因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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经济作物后，雇佣当地农民参与种植，增加了当地农民的就业机会。

红寺堡区项目的实施可消除崩塌、泥石流等地质灾害隐患，对下游居民及行人安全的威胁将会减少，同时对项目区内因开采遗留的开采坑、废弃矿堆进行平整后，也可使通用机场周边、盐中高速及慈善大道两侧的景观得到改观。

因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目实施后，项目区面貌将发生重大改变，实现田成方、林成网、路相连的格局。在保护生态环境的前提下，生产用地、生活用地和生态用地结构的合理搭配，将使项目区的生态系统大为改观，有利于建立新的农业生态系统，并使项目区进一步提高了防治水土流失、大大降低了项目区内土地水侵、风蚀、水土流失的可能，更加可以起到调节气温，抗御自然灾害的能力，极大的改善生态环境，营造出人与自然和谐共存的美好景象，必将带来良好的生态环境效益。

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。

本次现场查看看到西吉县项目区治理的河道原本已冲刷到火家沟村希望小学及村部根基位置，村部周围还有几处秦长城遗址，项目实施后秦长城遗址、希望小学及村

部都可以免受山洪侵害，同时填埋矿坑增加了有效耕地面积，对改善周边生态环境起到积极作用。

隆德县项目实施后，河道布局更加合理，与周围农田村庄有机融为一体，景色宜人。下图为隆德县项目区的现场照片：



因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在生态效益方面的得分为4.5分（满分5分）。

（4）可持续影响

国土综合整治是一项推动田、水、路、林综合整治的系统工程。农村土地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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目实施后，随着不断种植经济作物，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。

因此，2019年度4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在可持续影响方面的得分为4.5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 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目的满意度分别为：

（1）海原县三河镇六窑、唐堡等村国土综合整治项目

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	60%	30%	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	30%	60%	10%-	
4	对乡（镇）实施项目的公开度评价	90%	10%		
5	对土地整治后田块大小平整度评价	80%	20%		
6	对土地整治后农田排灌设施设计和建设评价	70%	20%	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	70%	20%	10%	
平均得分		74%	20%	5%	0%

海原县项目受益对象满意度得分=10×74%+8×20%+6×5%=9.3 分。

（2）西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目

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	100%			
2	对农村景观和面貌改善的评价	90%	10%-		
3	对农户利益提高方面的评价	100%			
4	对工程实施必要性的评价	100%			
5	对矿坑填埋修复土地平整度的评价	80%	20%		

序号	调查内容	满意度			
		非常满意	满意	一般	不满意
6	对河道疏浚、护堤砌护工程的评价	80%	20%		
7	对河道两侧道路质量的评价	60%	40%		
8	对土地整治后河道两侧防护栏质量的评价	70%	30%		
平均得分		85%	14%	0%	0%

西吉县项目受益对象满意度得分=10×85%+8×14%=9.62分。

（3）隆德县朱庄河流域凤岭乡国土空间生态修复项目

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	80%	20%		
3	对农户利益提高方面的评价	70%	30%		
4	对乡（镇）实施项目的公开度评价	100%			
5	对河堤生态修复工程质量的评价	30%	70%		
6	对陡坎生态修复工程质量的评价	60%	40%		
7	对河道湿地生态修复工程质量的评价	60%	40%		
8	对农田防护林质量的评价	70%	30%		
平均得分		70%	30%	0%	0%

隆德县项目受益对象满意度得分=10×70%+8×30%=9.4分。

（4）红寺堡区罗山周边采砂坑矿山生态修复项目

红寺堡项目实施区因离居民区较远，且项目区在项目实施前为砂石采矿区，项目实施区周边无可以调查的受益对象，本次评价，经向红寺堡区自然资源局了解项目实

施前的当地情况及红寺堡区自然资源局对该项目实施情况的整体评价，考虑到由于项目未配套实施灌溉水利工程，对土地可持续利用影响较大，实施效果受到影响，综合考虑给予 9.5 分。

下图为红寺堡区项目实施前的照片：



下图为红寺堡区项目实施后的照片：



因此，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在受益对象满意度方面的得分为 9.45 分（满分 10 分）。

经评价，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目在效益方面的综合得分为：27.45 分（满分 30 分），其中海原县 27.3 分，西吉县 27.62 分，隆德县 27.4 分，红寺堡区 27.5 分。

五、主要经验和做法

（一）立项依据充分，立项程序规范

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）》；海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区人民政府、自然资源局分别结合当地实际，制定了当地土地治理规划，如海原县制定了《海原县“一带两廊”生态建设规划（2018-2035 年）》，2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目立项符合自治区自然资源厅及各县（区）自然资源局土地整治中长期实施规划，且在项目立项过程中基本做到了立项依据充分、立项程序规范，尤其是在项目变更过程中严格执行了土地整治项目管理相关规定进行调查、请示程序。

（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）资金到位及时，保障项目实施

2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目于 2019 年 7 月开始实施，自治区财政厅、自治区自然资源厅于 2019 年 5 月 29 日《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）文件下达海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区 4 个县（区）2019 年度国土综合整治和矿山生态修复项目资金合计 3,521.00 万元。项目资金到位及时，资金到位率为 100%，充分保障了项目的正常实施。

六、存在的问题

（一）实施方案、组织机构不够健全

因本项目为自治区自然资源厅直接批复项目，4 个县（区）自然资源局直接按照经批准的项目设计报告执行项目，未再制定单独的项目实施方案，也未就该项目成立专门的多部门联动的组织管理机构。西吉县自然资源局《自然资源局关于成立内控领导小组的通知》（西自然函字[2019]21 号）成立了内控工作领导小组，该小组对西吉县自然资源局所有内部控制事项进行监督管理，但不具有针对性。红寺堡区《吴忠市红寺堡区自然资源局关于 2019 年国土综合整治和生态修复项目建设情况的报告》显示该项目分管领导及具体负责人共 3 名，没有明确到个人的职责划分，也没有形成多部门联动机制。

（二）预算编制不够科学、合理

4 个县（区）自然资源局聘请的项目设计单位均编制了项目预算书，虽然预算书中均列示了明确的取费标准和计算方法，且预算资金额度未超出年度预算资金计划，整体来说预算编制科学、合理，但个别县（区）的预算存在以下问题：①西吉县、隆德县、海原县项目预算书未分标段编制预算；②经将各分项工程的预算金额与项目实

际执行时签订的合同金额进行比对，我们发现红寺堡区多项分项工程的实际执行金额偏离了预算金额，如一标段土方工程合同金额为预算金额的 141.77%、削方拉运回镇工程合同金额为预算金额的 143.78%；二标段栽植柠条工程合同金额为预算金额的 197.03%，侧面反映出该预算编制的科学性、合理性较低，偏离了项目区工程量的实际情况。

（三）资金使用合规性、会计信息质量有待进一步提高

2019 年度 4 个县（区）国土综合整治和矿山生态修复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，但有个别支出在支出合规性、会计核算、会计真实性方面存在问题，如：①存在合同支付条款约定不明确，导致无法准确判断支付进度是否符合约定的情况，如西吉县项目签订的工程施工合同未约定支付比例；②存在支付进度与合同约定条款不一致的情况，如红寺堡区项目各标段工程款支付进度均已达到 75%，但其中第五标段的工程施工量尚未达到 100%，与合同约定不一致，③存在未对项目收支专项核算的情况，如西吉县和隆德县账面未按项目专项核算项目收支；④存在个别支出财务信息真实性存疑的情况；如隆德自然资源局账面 2020 年 7 月 4 号凭证支付项目实施期间的租车费 14,960.00 元，但凭证后附的派车单记录的内容存疑，如存在同一辆车前后里程不衔接（如 2019 年 11 月 15 日的里程起码低于 2019 年 11 月 8 日里程止码）、同一辆车在前后两次出车之间的里程增长不合理（如同一辆车自 2019 年 11 月 10 日至 2019 年 11 月 23 日的 14 天中行驶了 45020 公里，即每天行驶 3215 公里）。

（四）资金管理制度不够健全，资金监管力度不高

4 个县（区）自然资源局均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，致使各县（区）在项目支出类会计科目的使用上出现不一致（4 个县（区）出现 3 种核算科目）。

自治区自然资源厅和 4 个县（区）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4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目资金支出过程中出现的个别资金使用不合规情况进行整改。

（五）验收、结算进度滞后，资金支付进度与工程结算进度不符

本次绩效评价现场实地查看时，西吉县项目实际完成率已较2019年底的完成率有所提高（已基本完工），但由于西吉县自然资源局、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（完工进度仅为36%），并据此评分，导致西吉县项目在实际完成率、完成及时性方面的得分较低。

通过西吉县张堡塬村、火家沟村国土综合整治项目2019年12月13日的工程进度表计算得出的工程完工进度仅为36%，但经查看记账凭证，截至2019年底，西吉县自然资源局向施工单位支付的工程施工费已达到合同金额的69%，资金支付进度与项目完工进度不符。

七、提出的建议

（一）制定项目实施方案，明确组织机构和职责

各县（区）自然资源局应在取得项目批复后，制定切实可行的项目实施方案，不可直接以设计报告代替实施方案。项目设计方案是项目实施初期聘请外部机构初步设计的项目计划实施内容，在经历申报、评审过程之后，项目实施期限、项目具体实施内容都会发生变化，项目实施单位应根据自治区自然资源厅对项目的最终批复，制定专门的项目实施方案，对项目实施期限、项目实施内容、项目组织管理机构、项目监督管理等内容做出明确、充分的要求，以便作为整个项目实施期间的指导性文件。同时，应成立多部门联动的组织管理机构，明确职责划分。国土综合整治和生态修复项目应为一项多部门联合开展的项目，只有多部门联动配合，才能使项目区各项配套措施得以保障，最终提高项目实施效果和资金使用效益。

（二）落实现场踏勘工作，提高项目预算的合理性

各县（区）自然资源局应督导项目设计单位进行实地踏勘，编制与项目实施内容、工程量相匹配的项目预算书，提高项目预算的科学性、合理性，进而实行经济核算，便于考核工程成本。

（三）规范财务核算，提高资金使用合规性

各县（区）自然资源局应加强财务核算的规范性，按照项目核算专项资金，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，加强资金监管力度

自治区自然资源厅、各县（区）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，明确专项资金的使用与核算；明确规定符合当地实际的国土整治专项资金的支出范围、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各县（区）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）加快验收、结算工作，力求支付进度与工程进度相匹配

西吉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、施工单位开展工程进度验收、结算工作。同时，应完善合同要素，在合同中约定付款比例及付款条件，并按照合同约定的付款进度支付工程款。

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年度海原县、西吉县、隆德县、红寺堡区4个县（区）国土综合整治和矿山生态修复项目财政支出绩效评价指标体系暨得分汇总表》

（本页为签署页，无正文）

宁夏天华会计师事务所（有限公司）

中国 银川

中国注册会计师：

中国注册会计师：

二〇二〇年八月十五日