# 2020年常德市园林绿化提质改造专项资金

# 绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，湖南新中元会计师事务所和湖南天平正大会计师事务所常德分所采用混编重组的方式对2020年常德市园林绿化提质改造专项资金进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

为践行生态文明城市建设，美化城市环境、提升城市品质,满足市民对城市宜居的需求，根据《城市绿化条例》（国务院令第100号）、《湖南省实施<城市绿化条例>办法》等文件，设立了园林绿化提质改造专项。

2.项目主要内容

该专项2020年年初预算安排5300万元。项目内容为绿地提质改造等工程建设、生态园林城市创建、拆违（围）建绿奖补等工作经费以及江北城区花化。项目管理单位为常德市园林绿化服务中心（以下简称“市园林服务中心”）。

项目内容详见下表：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目 名称 | 子项目名称 | 子项目个数 | 年初预算安排（万元） |
| 一 | 工程建设项目 | 植物园建设前期费用 | 1 | 100.00 |
| 绿地提质改造 | 9 | 1,500.00 |
| 绿地增色增花增香 | 6 | 740.00 |
| 绿地新建 | 2 | 405.00 |
| 公园绿地管理用房提质改造 | 2 | 192.50 |
| “两线”提质改造 | 10 | 260.00 |
| 小计 | 30 | 3,197.50 |
| 二 | 生态园林城市创建 | 宣传费 | 1 | 70.00 |
| 全市绿线界碑、界桩制作 | 1 | 20.00 |
| 城市园林绿化普查 | 1 | 40.00 |
| 古树名木后备资源普查 | 1 | 50.00 |
| 预留经费 | 1 | 80.00 |
| 小计 | 5 | 260.00 |
| 三 | 相关工作经费 | 拆违（围）建绿奖补 | 1 | 100.00 |
| 科研基地提质、设备更换维修 | 1 | 100.00 |
| 乡村振兴建设 | 1 | 50.00 |
| 其他费用（科研、质监、车辆更换） | 1 | 92.50 |
| 小计 | 4 | 342.50    0 |
| 四 | 江北城区花化 | 城区花化 | 1 | 976.92 |
| 景点花化 | 1 | 423.08 |
| 大型活动预留 | 1 | 100.00 |
| 小计 | 3 | 1,500.00 |
|  |  | 总计 | 42 | 5,300.00 |

3.实施情况

市园林服务中心联合市财政局将花化资金以外的专项资金3800万元进行了细化安排，明确了子项目内容、预算金额、工作完成时间安排。2020年4月以《常德市财政局请示报告单》（常财专报〔2020〕28号、29号）报市政府批复同意。因部分工程建设项目无法实施，2020年9月经报市领导同意，调减了朗州北路渠化岛等4个绿地提质改造子项目和长港水系风光带等2个绿地增色增花增香子项目，合计调减预算资金680万元。

为落实花化工作任务，2020年4月市园林服务中心下达了《关于2020年江北城区花化生产任务分配的通知》，对本单位科研中心，下属城东、城西两个城区绿化管理处，滨湖、诗墙、屈原、白马湖、丁玲五个公园，以及景中景公司和老河街公司共10家单位布置了2020年花化生产任务，明确了各单位工作区域、内容和资金预算；并在当年6月和9月对花化任务完成情况进行了检查和通报，督促花化工作完成。

详见附件1：项目明细表。

4.资金投入和使用情况

（1）资金投入情况。2020年该专项年初预算5300万元，年中调减680万元，项目预算总金额4620万元。

（2）资金使用情况

该专项中工程建设项目资金根据《常德市财政局关于印发<加强市本级城市建设改造维修项目资金管理的有关事项>的通知》（常财办发〔2017〕28号）要求，按施工进度拨付；工作经费实行财政审核拨付；花化资金指标额度由财政直接下达到市园林服务中心，市园林服务中心按项目进度直接支付，或根据需要拨付至下属单位。

2020年市财政拨付2,456.88万元，市园林服务中心实际使用1,773.38万元，年末结转683.50万元。2020年另从2019年结转的指标中列支935.94万元用于该项目。合计支付使用2,709.32万元。

（二）项目绩效目标

1.总体目标

逐步加大城区园林绿化投入，推进城区绿化提质改造、实施绿地增色增花增香、新建绿地和花化，美化市区，提升城市绿化及管护水平，提升常德城市形象，改善市民居住环境，提升人民群众的幸福感，为创建国家生态园林城市助力。

2.2020年年度目标

（1）产出数量

①工程建设项目：植物园建设方案设计项目1个；绿地提质改造项目5个，改造面积29350㎡；绿地增色增花增香项目4个，新植花卉5080株；绿地新建项目2个，建设面积8200㎡；公园绿地管理用房提质改造项目2个，改建面积570㎡；“两线”绿化提质改造项目10个，改造面积23345㎡。

②生态园林城市创建工作：与6家及以上媒体签订宣传合作协议，进行宣传报道；绿线公示牌制作5个、界桩制作31个；市城区附属绿地绿化普查2期；常德市一城四区古树古木后续资源普查1期。

③相关工作经费：拆违（围）建绿奖补2处；购置废弃物厂有机基质流水线处理设备1套、抓料机1台；乡村振兴绿化建设5300㎡；引种特色植物70种以上；拟新建绿地绿化区域种植土检测100组；城西绿化处车辆更换补助3台。

④江北城区花化：江北城区花草栽种养护19149.26㎡、花草季节更新5次；江北城区花化景观布景22次。

（2）产出质量：工程质量验收合格率、绿植成活率、奖补资金拨付准确率、种植土检测整改落实率等指标均达100%；花草景观优良率≥90%，花草养护到位率≥90%。

（3）产出时效：各项工作按计划完成及时率100%。

（4）产出成本：各子项目成本节约率≥0。

（5）满意度：社会公众满意度≥90%。

二、绩效评价工作开展情况

新中元所和天平正大所接受常德市财政局的委托后，分别成立了绩效评价小组，结合项目实际情况制定了绩效评价实施方案。2家事务所同时进场进行现场评价，评价过程中，实施了听取项目情况介绍、收集和核实相关资料、核查财务会计记录等程序，实地查看了“两线”提质改造、市人民医院院内绿化、穿紫河、柳叶湖风光带增色增花增香和江北城区花化等子项目情况。经综合分析并与项目单位、市财政局沟通交流后，形成本评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分80.9分，评价等级为“良”，扣（得）分明细如下：

（一）决策总分20分，实得19.31分，扣0.69分，扣分明细：

1.6个子项目事前可行性研究、专家论证不足，扣0.13分；

2.部分资金未设置绩效指标，扣0.26分；花化面积、景观布景次数指标值设置错误，与任务数不对应，扣0.28分。

3.子项目生态园林城市创建中预留经费分配依据欠充分，扣0.02分。

（二）过程总分20分，实得17.07分，扣2.93分，扣分明细：

1.预算执行率38.38%，扣1.63分。

2.支付郑州园博园常德展园工程款79.26万元、子项目园林质监经费中列支劳务派遣人员工资9.5万元，花化资金288.83万元用于绿化改造，不符合预算批复，扣0.6分。

3.无采购管理制度、花圃管理制度，扣0.2分。

4.未与财政联合制定专项资金管理办法，扣0.1分。

5.花化项目业务管理制度执行欠到位、业务考核制度执行欠到位，扣0.40分。

（三）产出总分36分，实得22.52分，扣13.48分，扣分明细：

1.产出数量：完成率为58.52%，扣6.64分。

2.产出质量：未获取种植土检测整改相关资料，花化项目质量指标未完成，扣1.96分。

3.产出时效：15个子项目未按时完成，扣2.74分。

4.产出成本：生态园林城市创建中的宣传费、预留经费和花化项目超预算计划，扣2.14分。

（四）效益总分24分，实得22分，扣2分，扣分明细：

1.社会效益待提升，扣1分。

2.生态效益待提升，扣1分。

详见附件2：绩效评价指标评分表。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。本项目根据《城市绿化条例》（国务院令第100号）等文件设立，项目立项依据充分，但部分子项目前期可行性研究、专家论证不足，年中进行了削减调整。

2.绩效目标。项目设定的绩效目标依据较为充分，符合客观实际。依据绩效目标设定的绩效指标欠细化、量化。

3.资金投入。专项资金总体上预算编制较为科学，资金分配较为合理。

（二）项目过程情况

1.资金管理情况

（1）资金到位率。专项资金调整后应到位4,620万元，实际均已到位，资金到位率100%。

（2）预算执行率。2020年度市园林绿化服务中心共支付使用当年度预算资金1,773.38万元，预算执行率38.38%。

（3）资金使用合规性。根据现场核查的情况，存在部分资金使用与预算批复不一致等情况。

2.项目组织实施情况

（1）管理制度健全性。市园林绿化服务中心沿用原《常德市风景园林绿化管理局财政专项资金管理办法》《园林局工程建设管理内部规程》和《园林绿化工程质量监督管理暂行办法》等各项内控制度，但资金管理办法未联合财政部门制定，无采购管理制度、花圃管理制度。

（2）制度执行有效性。经现场核查，花化项目存在业务管理制度执行欠到位、业务考核制度执行欠到位等情况。

1. 项目产出情况

1.产出数量

| 项目 | | 子项目 | | 指标值及单位 | | 实际完成值 | | 完成情况 | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 工程建设项目  工程建设项目 | | 植物园建设方案设计 | | 1项 | |  | | 未完成 | |
| 绿地提质改造 | | 5个，29350㎡ | | 2个，6551㎡ | | 未完成 | |
| 绿地增色增花增香 | | 4个，5080株 | | 4个，2075株 | | 未完成（另有项目内容以m2为单位验收，无法比对） | |
| 绿地新建 | | 2个，8200㎡ | |  | | 未完成 | |
| 公园绿地管理用房改造 | | 2个，570㎡ | | 1个，122㎡ | | 未完成 | |
| “两线”提质改造 | | 10个，23345㎡ | | 10个，29647.5㎡ | | 完成 | |
| 生态园林城市创建 | | 宣传工作 | | 6家 | | 7家 | | 完成 | |
| 绿线公示牌、界桩制作 | | 5个、31个 | | 5个、31个 | | 完成 | |
| 市城区附属绿地普查 | | 2期 | | 1期 | | 未完成 | |
| 古树名木后续资源普查 | | 1期 | |  | | 未完成 | |
| 工作经费 | | 拆违（围）建绿奖补 | | 2个 | |  | | 未完成 | |
| 购置科研设备 | | 1套、1台 | | 1套、1台 | | 完成 | |
| 乡村振兴绿化建设 | | 1个 | | 1个 | | 完成 | |
| 特色植物引种 | | ≥70种 | | 107种 | | 完成 | |
| 种植土检测 | | 100组 | | 57组 | | 未完成 | |
| 城西绿化处更换车辆奖补 | | 3台 | | 3台 | | 完成 | |
| 江北城区花化 | | 花草栽种养护 | | 19149.26㎡ | | 19149.26㎡ | | 完成 | |
| 花草季节更新 | | 5次 | | 5次 | | 完成 | |
| 景点花化 | | 22处 | | 22处 | | 完成 | |

如上表所示，工程建设项目6个子项目中1项已完成，5项未完成；生态园林城市创建工作4个子项目中2项已完成，2项未完成；相关工作经费6个子项目中4项已完成，2项未完成；江北城区花化3个子项目均已完成。

2.产出质量

（1）根据竣工验收备案表，工程质量验收合格率100%，目标完成。

（2）根据竣工验收备案表，栽种绿植成活率100%，且根据合同约定，工程竣工后，建设单位对绿化部分负责养护管理保活一年，目标完成。

（3）城西绿化处车辆更换奖补资金拨付准确，目标完成。

（4）未获取种植土检测整改相关资料，目标未完成。

（5）根据问卷调查和现场核查，花草景观优良率为89.18%，目标未完成。

（6）根据问卷调查和现场核查，花草景观养护不到位，目标未完成。

3.产出时效。经比对常财专报〔2020〕29号文件中项目责任目标，剔除年中预算调整取消的6个子项目后，有12个未按时完成，目标未完成。花化项目根据问卷调查花草养护及时率84.10%，现场查看存在养护不及时现象，目标未完成。

4.产出成本。生态园林城市创建中的宣传费、预留经费和花化项目超预算计划，目标未完成。

（四）项目效益情况

1.经济效益

增加了非税收入。科研基地设备提质改造后，对江北城区园林植物废弃物的年回收处理量提升到10000m³以上。2020年取得废弃物处置收入13.85万元，同比去年增加1.76万元，增幅14.54%。

2.社会效益

美化了城市形象。为市民提供了舒适的生活环境，为常德市创建国家生态园林城市助力。

3.生态效益

优化了城区环境。提升了城市吸碳排氧、吸尘降噪的生态防护能力，为城市生态环境建设做出了贡献。

4.可持续影响

项目实施一定程度上推动了城区园林建设发展，改善了城区居民的生活环境，促进了经济社会可持续发展。

5.满意度

根据获取的177份有效问卷调查，综合满意度达91.75%，目标完成率100%。

五、存在的主要问题及原因分析

（一）绩效目标管理欠到位

1.绩效指标不完整。生态园林城市创建经费260万元未按子项目设置数量指标，相关工作经费中子项目科研基地提质、设备更换及其他专项费用合计192.50万元均未设置数量指标。

2.指标值设置欠准确。单位填报的《2020年专项资金绩效目标表》设置的花化面积完成目标为43000㎡、景点花化24处，而单位年初下达的工作任务中花化面积为19149.26㎡、景点花化为22处，指标值设置不准确。

3.指标单位前后不一致。子项目中绿地增色增花增香工程栽种苗木年初申报的绩效指标均以“株”为单位设置，但实际验收时另有部分内容以“㎡”为单位进行竣工验收，两者不相匹配，无法准确核实绩效目标完成情况。

原因分析：未严格落实“分解细化各项工作要求，全面设置项目绩效目标”相关要求；指标值与指标单位填报时欠认真细致，与实际情况不相符。

（二）制度执行不到位

1.花化项目业务管理制度执行不到位。单位业务管理科室仅有《花化每季换花登记表》，其记录简单，仅有编号、单位、换花年月、签字栏，无项目实施区域、内容、面积、验收记录等基本信息。3家项目实施单位的业务台账也欠规范，如城西绿化管理处的业务台账2020年7月后无养护记录，只有花草栽种记录；城东绿化管理处业务台账系电脑打印，签字笔迹一致；景中景绿化公司业务台账也系电脑打印，无2020年1月和2月的养护巡查记录，无实施人员签名，日常业务管理不到位。

2.花化项目业务考核制度执行欠到位。单位制订的《常德市江北城区花化管理制度》中规定了考核对象和范围、考核方式、考核标准以及奖惩措施，但单位未落实到对花化项目考核中，导致出现了有些花化地段管护不到位，存在缺损、杂草零乱、卫生状况差的现象。如柏园桥、市一中天桥今年五一节前未按时间节点更换花草，柏园桥上部分花草已开谢，花草缺损未补种，杂草未及时拔除，影响整体观感。

原因分析：项目单位未严格执行管理制度，监管考核不到位。

（三）资金支付使用率低

资金支付使用情况表

金额单位：万元

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 项目 | 年初预算 安排 | 年中调整 | 从上年结转总指标中列支 | 可使用  金额 | 实际使用 |
| 工程建设 项目 | 3,197.50 | -680.00 | 250.79 | 3,370.79 | 585.72 |
| 生态园林 城市创建 | 260.00 |  | 266.48 |
| 工作经费 | 342.50 |  | 205.41 |
| 江北城区 花化 | 1,500.00 |  | 685.15 | 2,184.98 | 1,651.71 |
| 合计 | 5,300.00 | -680.00 | 935.94 | 5,555.77 | 2,709.32 |

如上表所示，年初预算安排专项资金5,300.00万元，年中调减680.00万元，从上年结转总指标中列支935.94万元，合计可使用指标5,555.77万元，实际支付使用2,709.32万元。以此计算专项资金使用率为48.77%，主要受工程建设项目资金使用率低影响。工程建设项目年初预算金额3,197.50万元，2020年实际支付使用585.72万元。

工程建设项目简表

金额单位：万元

| 序号 | 项目类别 | 个数 | 年初预算 金额 | 已签合同金额 | 合同金额占预算金额比例 | 支付 金额 | 预算 执行率 | 备注 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 一 | 调整取消 | 6 | 680.00 |  |  |  |  |  |
| 二 | 未实施 | 1 | 100.00 |  |  |  |  | 选址未确定 |
| 三 | 已实施 | 23 | 2,417.50 | 2,239.76 | 92.65% | 585.72 | 24.23% |  |
| （一） | 已完工未决算评审 | 17 | 1,172.50 | 1,326.24 | 113.11% | 518.26 | 44.20% | 合同金额超预算金额原因为“两线”提质改造项目投资计划含其他来源资金 |
| 1 | 市园林绿化服务中心实施 | 17 | 1,172.50 | 952.75 | 113.11% | 518.26 | 44.20% |  |
| 2 | 柳叶湖市政绿化处实施 | 373.49 |  |  | 市财政2021年3月30日拨付350万至柳叶湖财政 |
| （二） | 未完工 | 6 | 1,245.00 | 913.52 | 73.38% | 67.46 | 5.42% |  |
|  | 合计 | 30 | 3,197.50 | 2,239.76 | 70.05% | 585.72 | 18.32% |  |

如上表所示，工程建设项目年初共安排了30个子项目，年中调整取消了6个、1个未实施，该7个项目预算金额为780万元。

已实施的23个子项目年初预算安排2,417.50万元，已签合同2,239.76万元，占年初预算安排的92.65%。截至2020年12月31日止，17个已竣工验收未决算评审，6个尚未完工。已支付585.72万元，占年初预算安排的24.23%，占已签合同金额的26.15%；尚待支付1,654.04万元，占年初预算安排的68.42%，占已签合同金额的73.85%。

原因分析：

（1）事前可行性研究、专家论证不足，导致6个项目取消，1个项目未实施。

（2）项目批复5月初下达，下达时间较迟。

（3）子项目规模和难易程度不一，前期工作所需时长约3-6月。

（4）2020年10月发布了新的建设工程定额，三闾桥绿地提质改造等项目重新按新定额编制预算后再送审。

1. 不可预见因素影响，仙源社区公园项目计划初期是由社区提供的建设地点，前期现场踏勘时未见土地纠纷，但正式进场施工时有居民前来阻工，提出土地权属问题，导致项目停工约5个月，后经与仙源社区、居民全力沟通，于2021年4月正式开工。
2. 根据合同约定按工程进度付款，一般是工程竣工验收后付至70%，待财政决算评审后付至95%。部分已完工项目未及时付款。

详见附件3：工程建设项目明细表。

（四）资金使用欠合规

部分支出不符合预算批复，如支付郑州园博园常德展园工程款79.26万元、园林质监经费中支付的9.50万元劳务派遣人员工资、花化资金中支付的绿化改造工程款288.83万元等，均与预算批复不符。

原因分析：项目单位未严格执行相关管理制度和规定。

六、有关建议

（一）加强绩效目标管理

一是全面设置绩效指标。应分别按子项目完整设置绩效指标，并细化量化。二是准确填报指标值。指标值应与项目目标任务数一致。三是准确填报指标值单位。指标值单位应与项目内容一致，便于考核。

（二）严格制度执行

建议项目主管单位建立规范的花化项目监管台账，加强项目监管，落实考核奖惩制度；同时规范花化项目实施单位的业务台账管理，做到业务实施有据可查。

（三）加快项目执行

一是加强工程建设项目前期调研，确保项目顺利落地，避免中途变更或取消。二是倒排进度，严格按项目责任目标落实到位。

（四）加强资金管理

严格执行国家有关财务制度规定，确保项目资金专款专用，保证资金支出合法合规性。花化资金中支付的绿化改造工程款288.83万元资金使用和预算批复不一致的应履行调整报批手续。

1. 其他需要说明的问题

（一）本次绩效评价的局限性

本次绩效评价过程中，评价小组查看项目现场时随机访问附近的社会公众完成了满意度调查，查看现场以已完工的工程建设项目和花化项目为主，未能以项目全貌了解社会公众满意度情况，存在一定的局限性。

附件：1.项目明细表

2.项目支出绩效评价指标评分表

3.工程建设项目明细表

4.调查问卷汇总