附件：

**2019年度南阳市环境污染防治攻坚战**

**项目绩效评价报告**

为客观、真实地反映2019年度南阳市环境污染防治攻坚战项目实施及绩效情况，全面贯彻落实《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）和《中共河南省委、河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（豫发〔2019〕10号）有关要求，健全绩效评价常态化机制，提高财政资金使用效益，根据2019年全市财政支出绩效评价工作计划，按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）及省、市有关文件的规定，我们对2019年度南阳市环境污染防治攻坚战项目进行了绩效评价，现将评价结果报告如下：

一、绩效评价工作基本情况

**（一）评价目的**

通过对“2019年度南阳市环境污染防治攻坚战项目”资金支出过程和结果的跟踪问效，进一步了解、掌握项目的实施进展情况，系统整理和分析存在的主要问题。从财政专项资金管理的角度探寻专项资金使用的经济性、效率性和效益性，并针对项目资金使用过程中出现的问题提出相关建议，强化支出责任，提高财政资源配置效率和使用效益，推动预算绩效管理工作，并为以后年度政府决策和部门预算安排提供依据。

**（二）评价过程**

依据我市财政支出绩效评价程序，市财政局组成了绩效评价工作组，明确了相关科室及职责分工，聘请具有注册会计师执业资格的社会中介机构人员全程参与，承担评价资料审核、资金拨付查证、项目实施所取得效果的核查等基础工作。通过拟定项目支出绩效评价方案、选取合适的绩效评价方式、设立绩效评价指标体系，并在收集、汇总、整理、分析项目单位上报的自评报告及其他相关资料的基础上，对项目实施单位进行了实地抽查与核实，对相关账簿和凭证资料进行了认真查阅，并在咨询有关专业人员的基础上形成本报告。

**（三）评价方法**

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）及省、市有关文件的规定，结合本项目专项资金的特点，本次绩效评价采取“比较法”为主、“公众评判法”为辅的评价方法，利用定量分析与定性分析相结合、全面考评与抽样分析相结合的评价方法实施绩效评价工作，整体反映财政支出所产生的社会效益、经济效益和可持续发展等，评价类型以完成结果评价为主，兼顾过程评价。

绩效评价基准日为2020年8月31日。

**（四）指标体系构建**

根据财政部评价指标体系并结合本项目实际情况，本次绩效评价对上述项目指标体系逐一进行构建后，根据项目的实际实施情况，进行评价后再按照权重进行汇总。评价指标体系依据财政部《项目支出绩效评价指标体系框架》，从项目设立的目的出发，按照“决策-过程-产出-效益”的逻辑路径分层设定，划分为 4 个一级指标，12 个二级指标和 18 个三级指标，总分值 100 分。其中：决策（15 分），主要评价立项依据充分性、绩效目标合理性等；过程（25 分），主要评价预算执行率、管理制度健全性等；产出（33 分），主要评价项目完成率、完成质量等；效益（27 分），主要评价生态效益和可持续影响等。

二、项目基本情况

**（一）项目决策背景**

打赢蓝天保卫战，是党的十九大作出的重大决策部署，事关满足人民日益增长的美好生活需要，事关全面建成小康社会，事关经济高质量发展和美丽中国建设。为加快改善环境空气质量，打赢蓝天保卫战。认真落实党中央、国务院决策部署和全国生态环境保护大会要求。2018年6月27日，国务院正式印发了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》（以下简称《行动计划》），对未来三年国家大气污染防治工作进行部署。

总体目标是：经过3年努力，大幅减少主要大气污染物排放总量，协同减少温室气体排放，进一步明显降低细颗粒物（PM2.5）浓度，明显减少重污染天数，明显改善环境空气质量，明显增强人民的蓝天幸福感。到2020年，二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上；PM2.5未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上，地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%，重度及以上污染天数比率比2015年下降25%以上；提前完成“十三五”目标任务的省份，要保持和巩固改善成果；尚未完成的，要确保全面实现“十三五”约束性目标。

为落实党中央国务院行动计划，《河南省污染防治攻坚战三年行动计划》(2018—2020年)提出，2019年全省PM2.5年均浓度达到60微克/立方米以下,PM10年均浓度达到98微克/立方米以下,全年优良天数比例达到65%以上。重点打好结构调整优化、工业企业绿色升级、柴油货车治理、城乡扬尘全面清洁、环境质量监控全覆盖五个标志性攻坚战役，在环境质量监控全覆盖方面，要做到：提升监测监控能力,提高预测预警水平,加强应急预警管控,完善联防联控机制,努力实现环境质量监控全覆盖。

《南阳市污染防治攻坚战三年行动方案》提出，2019年度全市PM2.5年均浓度达到40微克/立方米以下,PM10年均浓度达到92微克/立方米以下,全年优良天数达到270天以上。其中,宛城区、卧龙区、高新区和城乡一体化示范区PM 2.5年均浓度达到40微克/立方米以下,PM10年均浓度达到92微克/立方米以下,全年优良天数达到270天以上;其他县市区PM 2.5年均浓度达到38微克/立方米以下,PM10年均浓度达到87微克/立方米以下,全年优良天数达到284天以上。

为达到上述目标，市委、市政府主动作为，2019年度计划安排5000万元财政资金，专项用于大气治理攻坚。项目建设由环保局、城管局、民政局3个职能部门负责实施。根据实际工作需要，环保局、城管局、民政局共在全市范围共安排13个项目进行实施，实际拨付资金4,063.13万元，其中环保局7个项目，民政局1个项目，城管局5个项目。

各项目经费安排情况如下表所示：

|  |
| --- |
|  |
| 序号 | 项目实施单位 | 项目名称 | 预算资金（万元） |
| 1 | 环保局 | 中心城区固定遥感监测设备购置 | 1,000.00 |
| 2 | 环保局 | 2020年PM2.5达标规划实施方案编制 | 530.00 |
| 3 | 环保局 | 县级地表水考核断面自动化建设 | 513.73 |
| 4 | 环保局 | 2019年攻坚办公经费 | 250.00 |
| 5 | 环保局 | 混凝土搅拌站和砖瓦窑督查整治暨工业大气污染防治项目治理督查工作专项工作经费 | 102.40 |
| 6 | 环保局 | 挥发性有机物监测自动站设备购置及建设 | 258.00 |
| 7 | 环保局 | 挥发性有机物手工监测技术服务费 | 100.00 |
| 8 | 城管局 | 餐饮服务业油烟污染专项治理经费 | 150.00 |
| 9 | 城管局 | 中心城区“三绿指标”卫星遥感分析 | 89.50 |
| 10 | 城管局环卫处 | 多功能抑尘车购置 | 700.00 |
| 11 | 城管局环卫处 | 生活垃圾填埋场膜覆盖项目资金 | 200.00 |
| 12 | 城管局环卫处 | 生活垃圾处理厂增装雾炮除尘装置经费 | 34.00 |
| 13 | 民政局 | 殡仪馆火化炉尾气环保改造及大修资金 | 135.50 |
|  |  | 合计 | 4,063.13 |

**（三）项目实施情况**

1、市环保局7个项目

第一种情况已完成招标程序但未实施。共有3个，分别为：中心城区固定遥感监测设备购置费1000万元、2020年PM2.5达标规划实施方案编制530万元、挥发性有机物监测自动站设备购置及建设258万元；

第二种情况已实施但资金未支付。为挥发性有机物手工监测技术服务费项目，经政府采购招标后金额为83万，项目已实施但资金未支付。

第三种情况已实施仅支付部分资金。为县级地表水考核断面自动化建设项目，此项目属以前年度实施的8年期项目。2019年度经市政府同意，专项经费中支出该项目服务费用513.73万元，截止绩效评价日已支付本年度应支服务费的40%，金额205.49万元，其余部分待年度考核完成后，根据考核情况进行支付;

第四种情况已完成并且资金已全部支付。共有2个，分别为：年攻坚办公经费250万元、混凝土搅拌站和砖瓦窑督查整治暨工业大气污染防治督查专项工作经费102.40万元；

1. 城管局5个项目

第一种情况由局本级实施的2个项目。分别是：餐饮服务业油烟污染专项治理经费和中心城区“三绿指标”卫星遥感分析项目。截止到绩效评价基准日，餐饮服务业油烟污染专项治理经费，预算资金150万元，已付资金124.26万元；中心城区“三绿指标”卫星遥感分析项目，预算资金89.50万元，项目已完成资金已支付完毕。

第二种情况由环卫处实施的3个项目，分别是：多功能抑尘车购置、生活垃圾填埋场膜覆盖项目、生活垃圾处理厂增装雾炮除尘装置项目。截止到绩效评价基准日，3个项目已完成，资金已支付完毕。具体为：通过政府采购购置多功能抑尘车10台，中标价697.48万元，已支付完成；通过政府采购完成生活垃圾填埋场膜覆盖项目，招标金额199.67万元，已支付完成；通过政府采购购置生活垃圾处理厂增装雾炮除尘装置1套，招标金额33.99万元，已支付完成。

1. 民政局1个项目

民政局实施的为殡仪馆尾气改造项目，由民政局下属单位殡仪馆负责实施，项目已全部完成，且按照政府采购中标金额134.66万元支付完毕。

各项目实际支付情况如下表：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目实施单位 | 项目名称 | 预算资金（万元） | 实际支付资金（万元） | 备注 |
| 1 | 环保局 | 中心城区固定遥感监测设备购置 | 1,000.00 |  | 暂未实施 |
| 2 | 环保局 | 2020年PM2.5达标规划实施方案编制 | 530.00 |  | 暂未实施 |
| 3 | 环保局 | 县级地表水考核断面自动化建设 | 513.73 | 205.49 |  |
| 4 | 环保局 | 2019年攻坚办公经费 | 250.00 | 250.00 |  |
| 5 | 环保局 | 混凝土搅拌站和砖瓦窑督查整治暨工业大气污染防治项目治理督查工作专项工作经费 | 102.40 | 102.40 |  |
| 6 | 环保局 | 挥发性有机物监测自动站设备购置及建设 | 258.00 |  | 暂未实施 |
| 7 | 环保局 | 挥发性有机物手工监测技术服务费 | 100.00 |  | 已实施，招标金额83万尚未支付 |
| 8 | 城管局 | 餐饮服务业油烟污染专项治理经费 | 150.00 | 124.26 |  |
| 9 | 城管局 | 中心城区“三绿指标”卫星遥感分析 | 89.50 | 89.50 |  |
| 10 | 城管局环卫处 | 多功能抑尘车购置 | 700.00 | 697.48 |  |
| 11 | 城管局环卫处 | 生活垃圾填埋场膜覆盖项目资金 | 200.00 | 199.67 |  |
| 12 | 城管局环卫处 | 生活垃圾处理厂增装雾炮除尘装置经费 | 34.00 | 33.99 |  |
| 13 | 民政局 | 殡仪馆火化炉尾气环保改造及大修资金 | 135.50 | 134.66 |  |
|  |  | 合计 | 4,563.13 | 1837.45 |  |

三、绩效目标

**（一）总体绩效目标**

到2020年,我市达到国家环境空气质量二级标准,国家考核断面水质达到或优于Ⅲ类,主要污染物排放总量大幅减少,生态环境质量总体改善,全市生态文明水平与全面建成小康社会目标相适应。

**（二）具体绩效目标**

1.2019年度目标

(1)大气污染防治攻坚目标

全市PM2.5年均浓度达到40微克/立方米以下,PM10年均浓度达到92微克/立方米以下,全年优良天数达到270天以上。其中,宛城区、卧龙区、高新区和城乡一体化示范区PM 2.5年均浓度达到40微克/立方米以下,PM10年均浓度达到92微克/立方米以下,全年优良天数达到270天以上;其他县市区PM2.5年均浓度达到38微克/立方米以下,PM10年均浓度达到87微克/立方米以下,全年优良天数达到284天以上。

(2)水污染防治攻坚目标

全市主要河流(国家及省级)考核断面水质优良比例总体达到74%以上,地表水劣V类水质断面比例降至9%以内;市中心城区和各县市区建成区基本完成黑臭水体整治,市中心城区和各县市区城市集中式饮用水水源地取水水质达标率达到96%以上,南水北调中线工程水源地丹江口水库取水水质稳定达到Ⅱ类;地下水质量考核点位水质级别保持稳定。

(3)土壤污染防治攻坚目标

完成20%受污染耕地安全利用面积任务,累计完成11.9%受污染耕地土壤治理与修复示范面积任务,累计完成34.2%受污染耕地种植结构调整或退耕还林还草面积任务;建立污染地块优先管控名录。土壤污染防治体系逐步完善,土壤环境风险得到基本控制。

四、绩效分析

通过实施项目建设，总体上改善了南阳市环境空气与地表水质量，具体情况分析如下：

**（一）环境空气质量**

围绕《南阳市污染防治攻坚战三年行动方案》，2019年度在环境空气质量方面重点做了以下工作：

1、通过专项行动整治工业炉窑专项治理任务194个，工业企业无组织排放治理任务914个，非电提标改造任务12个，锅炉综合整治任务66台，铸造行业深度治理任务13个。

2、购买的多功能抑尘车，在城区道路清理工作中效果明显，与城区原有存量抑尘车辆构成完善的喷洒体系，能够保证在城区主次干道进行作业，落实了“三洒一冲”、“以克论净”制度。同时结合重污染天气预警等级相应增加道路冲洗、洒水、保洁频次，做到全天候湿润无扬尘，开展定期洗城行动，每周对全市主次干道全面清理、彻底清除积土积尘。

3、殡仪馆尾气改造项目，减少了排放尾气中的有害物质，切实改善周围的大气环境。

通过一系列项目的实施，2019年南阳市建成区可吸入颗粒物、细颗粒物、二氧化硫、二氧化氮、一氧化碳、臭氧年均浓度分别为92微克/立方米、60微克/立方米、7微克/立方米、29微克/立方米、1.6毫克/立方米、181微克/立方米，是全省连续6个月达到国家空气质量二级标准的三个城市之一，空气质量持续改善，实现了空气质量只能变好不能变坏的刚性要求。2019年南阳市建成区降水pH值均值为6.97，酸雨发生率为零，无酸雨污染。2019年空气质量优良天数为195天，全省排名第7名。

**（二）水环境**

围绕《南阳市污染防治攻坚战三年行动方案》，2019年度在水环境方面重点做了以下工作：

1、县级地表水考核断面自动化建设，使得市生态环境局能够实时监测南阳市辖区内主要流域水质情况。南阳市生态环境局按照“谁污染、谁赔偿，谁治理、谁受益”原则，牵头制定了《南阳市水污染防治攻坚考核断面生态补偿办法》，建立了赏罚分明的环境保护激励和约束机制。每月对全市17个县市区、47个河流考核断面水环境质量进行通报、排名，对县市区考核断面水环境质量提升的县市区实施奖励，对县市区水考核断面水环境质量下降的县市区实施财政扣款，强化了县市区抓好水污染防治攻坚工作的责任感和紧迫感。

1. 垃圾堆体实施膜覆盖，完善雨污分流设施，达到确保规范运行及环保督查要求。使得填埋垃圾与外界隔绝，减少生活垃圾的气味散发且有效收集沼气进行发电；进行雨污分流，达到雨水可以自然排放，防止雨水进入垃圾填埋堆体，极大的减少了垃圾渗滤液的产生量，有效的保护了大气环境与地表水、地下水资源。垃圾堆体膜覆盖，减轻了对周边空气的污染，改善了城区的大气、水质和居住环境，提高了城市品位，为建设生态宜居城市、实现节能减排目标、构建大美南阳发挥了积极作用。

通过一系列项目的实施，水质状况明显改善，情况如下：

河流水质现状：全市10条主要河流中，淇河、蛇尾河、丁河、丹江和老灌河均符合地表水Ⅱ类水质标准，水质状况为优；唐河、白河、湍河、泌阳河、刁河均符合或优于地表水Ⅲ类水质标准，水质状况良好。2019年全市18个国控、省控河流断面中，有15个监测断面水质符合或优于《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）Ⅲ类标准，10个参与国家考核的断面水质平均达标率为90.8%。

主要水库水质现状：2019年丹江口水库8个监测点位所测因子年均浓度均符合《地表水环境质量标准》（GB3838—2002）Ⅱ类水质标准，水质状况为优；鸭河口水库1个监测点位,所测因子年均浓度符合《地表水环境质量标准》（GB3838—2002）Ⅱ类水质标准，水质状况为优。2019年与上年相比，鸭河口水库和丹江口水库水质均为Ⅱ类水质类别，水质较为稳定，无明显变化。

地下水质量状况：依据《地下水质量标准》（GB/T14848-2017），2019年南阳市建成区地下水水质为Ⅲ类，无超标现象。

城市饮用水源地水质：2019年南阳市建成区地下饮用水源地东水厂、二水厂水质达标率为100%。地表饮用水源地（丹江口水库和鸭河口水库饮用水源保护区）4个监测断面水质均符合《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）Ⅱ类标准，无明显变化，水质达标率为100%。

五、存在的问题

**（一）项目绩效目标设置不明确，细化量化性差。**

项目实施单位对全面实施预算绩效管理认识不足，存在绩效目标（尤其是成本和效益指标）未设置或设置不明确，可细化、量化性差等问题，影响了项目实施过程中预算绩效“双监控”及考核评价工作的实施。

**（二）工作经费类项目支出与其他项目支出的边界不清晰。**

由于工作经费类支出预先未明确划分支出边界，导致项目支出范围及用途过于宽泛，仅根据支出凭证的相关附件资料，难以清晰界定支出行为是否可归属于大气攻坚项目。如：环保局大气攻坚专项工作经费、城管局餐饮服务业油烟污染专项治理经费2个项目，项目资金实际用于文印费、购置办公设备、培训费用等支出，无法判断其与大气攻坚项目的密切程度。

**（三）项目实施的效率不高，项目建设进展缓慢。**

截止绩效评价基准日，环保局承担的中心城区固定遥感监测设备购置项目、2020年PM2.5达标规划实施方案编制项目、挥发性有机物监测自动站设备购置及建设项目等3个项目，只是完成了相关的政府招标程序，项目建设尚未开始实施。

**（四）未按照工作规程开展工作。**

县级地表水考核断面自动化建设项目在运行过程中，在运维单位单周手工取水送检工作环节，存在检测结果未能及时取回，检测结果不能及时修正自动监测数据的问题，不符合《县级地表水项目运维考核办法》第三项 “运维质量管理与控制 ”中第二条 第五款“乙方应严格按照甲方的要求，落实水站‘单周比对、双周核查’”等质量管理措施。上述行为存在未能及时发现自动监测数据异常或失灵的风险和隐患。

六、建议

（一）强化预算编制的科学性与精细化，夯实预算绩效管理基础。各项目单位在编制预算时，要依照相关规定设置绩效目标，绩效目标要指向明确，至少要明确建设任务、产出、效益等，有利于对项目进行事中监控、事后评价。

（二）建议提高工作经费类项目预算编报的精细度，明确支出范围，划分支出边界，为财务核算、决算报表编制、绩效管理工作夯实基础。

（三）提高项目建设效率，加快项目实施进度，确保在项目实施年度内完成当年任务，提升财政资金使用综合效益。

（四）加强项目运营管控力度，规范工作管理机制。严格按照项目运维办法以及工作标准操作，提升工作质量和效率，消除风险隐患，确保数据真实可靠，科学规范，提高管控综合能力。

七、评价结论

根据预算绩效管理工作要求，对项目实施的整体情况进行了综合评价，评价结论如下：

**（一）项目决策情况**

决策指标包含 2 个二级指标和4个三级指标，分值 15 分，得分为 12 分，得分率 80%。资金安排符合政策及发展规划的要求，但评价中发现个别项目缺少必要的论证立项手续。

**（二）项目过程情况**

过程指标包含 2 个二级指标以及 6个三级指标，分值为25 分，得分为 21 分，得分率 84%。该项目资金到位及时、资金使用基本合规、管理制度健全、档案管理健全规范。评价中发现经费类支出边界不清晰、个别项目实施单位未严格按照运维办法操作等问题。

**（三）项目产出情况**

产出指标包含 4个二级指标以及 4个三级指标，分值33分，得分为 28 分，得分率 84.85%。评价过程中发现经费类项目产出数量、质量指标未明确，难以评价其实际产出效果；

**（四）项目效益情况**

效益指标包含 4 个二级指标以及 4 个三级指标，分值为 27 分，得分为 24 分，得分率 88.88%。项目整体从多方面改善了环境污染状况，对我市大气环境改善起到了显著作用，但存在个别项目未及时完成，不能发挥效益等情况。

**（五）评价综合结论**

根据绩效评价指标体系和评分标准，市财政局绩效评价工作组从预算管理、资金使用、项目管理以及社会综合效益等方面对项目专项资金使用情况进行了综合评价，该项目绩效评分结果为85分，项目综合评价等级为 “良”。