2020-2021年度大通湖流域生态修复与

治理工程项目资金绩效评价报告

益阳市大通湖区发展改革和财政局：

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）《湖南省预算支出绩效评价管理办法》（湘财绩〔2020〕7号）《益阳市财政局关于加强预算绩效管理工作的通知》（益财绩﹝2019﹞198号）及《大通湖区发展改革和财政局关于做好2022年区级财政重点绩效评价工作的通知》（大财发〔2022〕52号）等文件要求，受贵局委托，我公司成立绩效评价工作组，于2022年5月23日至7月20日对大通湖流域生态修复与治理工程（以下简称该项目）资金进行绩效评价。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目基本情况

1. 项目背景。大通湖位于洞庭湖区中部大通湖垸内，是洞庭湖区最大的内湖。大通湖流域水资源总量虽然丰富，但由于区域径流时空分配不均匀，枯水季节径流量全年占比较小，部分时段和局部地区水资源紧缺，且水系连通阻塞，大通湖入湖水量锐减，水质下降，自净稀释能力降低，湿地萎缩，生物多样性遭到破坏，生态平衡系统变得非常脆弱，作为洞庭湖生态经济区的重要组成部分，进行生态修复综合治理刻不容缓。

为贯彻落实党的十九大报告关于加强生态系统保护和修复的有关要求，贯彻习近平总书记2016年1月在第一次推动长江经济带发展座谈会、2018年在深入推动长江经济带发展座谈会和全国生态环保大会上的重要讲话精神，结合湖南的实际情况，湖南省人民政府组织财政、国土资源、环保、林业、水利、农业、住建等部门和有关地方人民政府，编制了《湖南省湘江流域和洞庭湖生态保护修复工程试点方案（2018-2020年）》（以下简称试点方案），大通湖流域生态修复与治理工程是试点方案中水环境治理与生态修复工程的五个项目之一，是国家第三批试点和湖南省“一号重点工程”的重要内容。2019年7月，经益阳市水利局批复同意实施该项目，旨在通过生态修复和综合治理，建立完善大通湖流域水生态平衡系统，实现水资源合理配置和区域河湖水系连通，改善湖区水质，提高水体纳污承载能力，满足大通湖生态用水和农业灌溉用水需求。创造水清、湖美的自然生态景观环境，促进人与自然和谐共生。

（二） 项目主要建设内容

（1）泵站及水系工程：沟渠清淤疏浚12.34km；改扩建水系连通建筑物（进水涵闸）5座；生态补水泵站更新改造8座、泵站引水渠生态治理12.196km；新建排灌泵站1座、引水渠护砌2.382km；湖岸带生态建设15.7km；环湖低洼地生态治理2.2 km。

（2）水草种植工程：十五泵站引水渠、三千亩泵站引水渠、渔场二泵站出水渠、五七泵站引水渠、长征泵站引水渠、304泵站引水渠、305泵站引水渠等7条水渠水草种植；渔场灌排泵站主渠、右支渠等2条引水渠水草种植。

（3）湖岸生态带水草种植23.841km，其中环湖生态带16.431km（包括千山红、南湾湖、四季红段和河坝段），大新河5.72km，南剅河1.69km。

（4）环湖低洼地生态整治：包括大兴河出湖口南北侧、河坝镇鱼塘退养、千山红镇鱼塘退养等3处水草种植。

（三）项目绩效目标完成情况

该项目建设单位为大通湖区农业农村和水利局（以下简称区农业农村水利局），绩效目标完成情况如下：

1.泵站及水系工程（含引水渠水草种植）、湖岸生态带建设完成情况。根据湘江流域和洞庭湖生态保护修复工程试点攻坚行动指挥部办公室印发的《湘江流域和洞庭湖生态保护修复工程试点工程销号标准》，大通湖流域生态修复与治理工程分解销号目标，截至2020年12月15日，已全部完成销号目标任务。2021年2月，湖南省洞庭湖水利事务中心对销号项目进行了现场核实，销号目标及完成情况如下表：

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 项目内容 | 销号目标 | | 实际完成 | | |
| 单位 | 数量 | 单位 | 数量 | 完成率 |
| 一 | 沟渠清淤 | km | 9.19 | km | 12.34 | 134% |
| 1 | 五七河 | km | 8.9 | km | 8.9 | 100% |
| 2 | 南剅河 | km | 0.29 | km | 0.29 | 100% |
| 3 | 33电排渠 |  |  | km | 0.95 |  |
| 4 | 机一支渠 |  |  | km | 2.2 |  |
| 二 | 改扩建涵闸 | 处 | 5 | 处 | 5 | 100% |
| 三 | 南剅河湖岸生态带建设 | km | 23.841 | km | 24.66 | 103% |
| 四 | 新建渔场泵站 | 座 | 1 | 座 | 1 | 100% |
| 五 | 生态补水泵站更新改造 | 座 | 8 | 座 | 8 | 100% |
| 六 | 泵站引水渠护砌 | km | 7.116 | km | 7.116 | 100% |

2.生态植被防浪工程、生态植被种植工程完成情况。（1）生态植被防浪工程：设计松木桩加固长度2.096km，实际完成2.070km，完成率98.7%，平台整修加固完成10743.75m²，平台填筑完成土方12092.4m³，完成率100%。（2）生态植被种植工程：设计栽植芦苇竹450000株，实际完成476664株，完成率106%，人工除草12484m2，完成率100%。

3.大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期）：（1）2020年种植越冬植物6万亩，其中高密度种植区: 2020年国控点0.95万亩(以国控点为中心)，沿岸带1万亩(大湖西岸沿岸带:长300米、宽500米:大湖东岸沿岸带:长5000米，宽500米:大湖三千亩鱼塘:大湖南岸沿岸带:长2000米， 宽150米，竹排隔浪)。稀疏种植区:大湖区4万亩。（2）2021年种植水生植物7万亩。大湖区种植沉水植物5万亩，东部和南部沿岸带种植挺水植物1万亩，全湖沿岸带浮叶植物1万亩。

二、项目资金使用和管理情况

## **（一）项目资金指标下达情况。**2020年8月，湘财资环指〔2020〕22号文件《关于下达2020年重点生态保护修护治理专项资金的通知》2150万元，2020年9月，湘财农指〔2020〕42号文件《关于下达2020年第二批省级新增水利预算资金的通知》2750万元，2021年1月，湘财资环指〔2020〕51号文件《关于下达2021年中央重点生态保护修护治理专项资金的通知》2150万元。合计7050万元，资金到位率100%。

**（二）项目资金使用情况。**截止绩效评价日（2022年6月9日），该项目资金已使用6529.79万元（其中支付由农水局实施的生态修复与治理项目款3529.79万元，支付由河坝镇人民政府实施的大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期）款3000万元），退缴财政520.21万元。使用时间发生在2020年10月～2022年5月，由农水局实施的生态修复与治理项目具体使用明细情况如下：

1.支付该项目一、二、三、四标段施工工程款2944.2万元；

2.支付生态植被防浪工程施工工程款301.70万元；

3.支付生态植被种植施工工程款85.91万元；

4.支付该项目待摊投资（含项目设计、咨询、监理、检测、建设管理等费用）197.99万元。

（三）项目资金管理情况

1、制定资金管理办法。区农业农村水利局制定了《大通湖区农林水务局专项资金管理办法》（大农林水〔2017〕57号），明确了专项资金管理与申报、项目实施、资金拨付、绩效考核内容。同时制定了《财务管理细则》，明确资金使用范围和标准、审批程序、支付方式、资金监管等内容。

2、严格资金拨付和支付审核。对中央下达的重点生态保护修护治理专项资金、省级新增水利预算资金由区发展改革和财政局拨付到项目实施建设单位。项目实施后，根据合同约定，项目施工（实施）方提出资金申请，经会审联签手续后由国库集中核算中心统一支付。

三、项目组织实施情况

# （一）制定修复实施方案。2019年7月，根据《湖南省湘江流域和洞庭湖生态保护修复工程试点方案（2018-2020年）》，区农水局制定《湖南省益阳市大通湖流域生态修复与治理工程实施方案》，经市水利局组织专家审查后批复同意实施该项目（益水发〔2019〕83号）。2020年9月，大通湖区管委会根据与武汉大学梁子湖湖泊生态系统国家野外科学观测研究站签订的《大通湖水生植被种植与水质改善技术服务协议书》，委托武汉大学梁子湖湖泊生态系统国家野外科学观测研究站，根据大通湖生态系统现状,编制了《大通湖水生植被种植与水质改善实施方案》（第四期），确定2020年种植越冬植物6万亩，2021年种植水生植物7万亩。

（二）做好项目预算评审。2020年1月，大通湖区投资评审中心进行项目预算审核，审定项目预算资金7726.53万元（不包括建设征地移民补偿）。2020年11月，河坝镇委托大通湖区投资评审中心审核大通湖水生植被种植与水质改善项目（第四期）预算，审定金额4235.83万元。由于工程量变更，2021年11月，再次委托评审中心对变更项目预算评审，审定金额4430.94万元。

（三）做好项目工程设计。2020年3月底，建设单位委托招标代理机构就项目工程初步设计、技术设计、勘察设计公开招标，确定中标单位益阳市水利水电勘测设计研究院。2020年10月，河坝镇人民政府委托招标代理机构就大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期）设计公开招标，中标单位：益阳中土建筑规划设计有限公司。

（四）成立项目管理机构。为切实加快大通湖流域生态修复与治理工程建设进度，制定印发《大通湖流域生态修复与治理工程攻坚行动水利专项工作方案》。2020年4月，区管委会成立了由副区长周军为组长，区发改财政局局长为副组长，区自然资源局、生态环境分局、南洞庭保护管理局局长、农水局局长和项目分管副局长为成员的大通湖流域生态修复与治理工程专项攻坚领导小组，领导小组下设办公室，全面负责专项攻坚工作。同时按规定实行项目法人制，由区农业农村水利局水利建设项目管理中心任项目法人，并建立了工作专班制度，设立了督查组、现场组、资料组，明确了各参建方的职责，形成一级抓一级，层层抓落实的工作机制。河坝镇人民政府成立了由党委副书记高塬牵头，相关部门协调配合的大通湖水生植被恢复与水质改善工程工作专班，落实责任，协调解决项目推进中出现的各种问题。

（五）组织项目工程招投标和政府采购。该项目经大通湖区招标领导小组办公室核准备案后，分一至四标段（一标段工程内容:五七泵站引水渠2.6km、长征泵站引水渠2.7km、长征泵站节制闸两座及施工临时工程等；二标段工程内容:渔场泵站拆除重建及175m引水渠、沙堡洲一泵站拆除重建及438m引水渠、渔场二泵站和三千亩泵站维修改造及施工临时工程等；三标段工程内容:十五泵站引水渠 1.1km、十五泵站引水渠支渠0.7km、304泵站引水渠2.4km及施工临时工程等；四标段工程内容:350泵站支渠引水渠1.8km、水系连通建筑物改扩建、机电设备及安装工程、金属结构设备及安装工程及施工临时工程），于2020年7月由区农业农村水利局委托招标代理机构湖南华承项目咨询有限公司公开招标，确定中标单位分别为湖南佳信工程建设有限公司、怀化市水利电力工程建设总承包有限公司、湖南省金尚工程建设有限公司、湖南省瑞大工程建设有限公司。2020年9月，建设单位委托招标采购代理机构湖南广源工程咨询有限公司就项目施工监理服务进行政府采购，成交单位为湖南金地标工程项目管理有限公司。2020年12月、2021年4月，先后委托采购代理机构就大湖南岸生态植被防浪工程、大湖南岸生态植被种植工程进行政府采购，成交单位为湖南中武建筑工程有限公司。2020年12月，经区政府采购科同意，河坝镇人民政府就大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期），委托湖南腾星工程管理有限公司进行政府采购（单一来源采购形式），成交单位：大通湖生态投资发展有限公司。监理单位：深圳市建星项目管理顾问有限公司。

（六）加强工程质量监管。为加强工程质量监管，建设单位聘请了5名专业技术人员作为甲方现场管理人员，从项目开工之日起至项目竣工验收、审计完成止的全过程监管。另外还委托湖南科创高新工程检测有限公司对项目施工使用的建筑材料如：水泥、碎（卵）石、混凝土抗压强度进行取样检测，检测合格率100%。通过强化现场管理、工程质量检测，工程质量得到了有效保证。严把种子质量关，由生态公司组织,河坝镇、区治理办、武汉技术团队派人参加，组队外出进行种子质量考察把关。严格把握施工质量，施工单位严明责任，严格技术要领,规范技术操作。监理单位严格监督到位，发现问题及时上报，确保了水草种植质量。

（七）组织工程质量验收。该项目四个标段施工均于2021年2月底前完工。生态植被种植工程与生态带水生植被防浪工程于2021年4月底完工。建设单位分别于2021年2月6日、3月20日、4月20日、5月13日、5月20日组织设计、施工、监理、质量和安全监督机构、运营管理单位对该项目三标段、二标段、四标段、大湖南岸生态植被种植工程与生态带水生植被防浪工程、一标段进行完工验收，质量鉴定结论为合格。2021年8月25日，区农业农村水利局组织市水利局、区发改财政局、区生态环境分局、南洞庭自然保护区管理局、区自然资源局、河坝镇、千山红镇、南湖湾办事处以及设计、监理、施工等单位人员参加大通湖流域生态修复与治理工程竣工验收会议，并现场察看，通过了项目竣工验收。2021年12月，河坝镇人民政府组织设计、施工、监理、武汉大学技术团队相关人员对大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期）竣工验收，质量评定为合格。

（八）做好工程跟踪审计。2020年9月4日～2021年10月12日，区审计局派出审计组，对该项目一至四标段施工进行全过程跟踪审计。项目竣工后，审计组对建设方提供的工程结算金额进行复核审定。对在结算中工程量计算不准、材料价格不实导致工程多计工程量、虚增造价（单价）的问题，区审计局按照有关规定督促建设单位限期整改（调整工程结算造价），并将整改情况依法向社会公告。同时，区审计局对大通湖水生植被恢复与水质改善工程（第四期）进行了跟踪审计。

（九）做好移交管护工作。项目工程竣工后，对项目建设形成的固定资产造册登记，按照属地原则及时移交到河坝镇、千山红镇以及南湖湾办事处。乡镇结合实际制定管护制度和管理标准要求，成立了由主要领导负责的管护机构，建立专职管护队伍，做到责任明确、制度规范、管护到位，确保工程效益长期发挥。

四、绩效评价工作情况

根据相关政策规定和大发财〔2022〕52号文件要求，我公司成立了专项资金绩效评价工作组，主要采取座谈、查阅财务资金支付及项目建设管理资料、实地查看新建渔场泵站、沙堡洲一泵站、五七泵站、五七河、南剅河、河坝镇渔场、长征泵站等泵站新建改造、引水渠护砌、引水渠生态治理以及湖岸生态带建设质量等情况，发放现场问卷调查30份，采取问卷调查的方法了解社会公众对生态修复与治理项目实施的满意度，最后通过对相关资料进行综合分析，确定评价指标和标准，结合现场评价情况，得出评价结论，形成绩效评价报告。

五、绩效评价结果和主要绩效

根据该项目资金绩效评价指标体系和绩效检查情况，该项目整体绩效分值100分，实得90分，（详见附件：2021年度大通湖流域生态修复与治理工程项目资金绩效评价指标评分表），综合评价等级为“优秀”。主要绩效表现在以下几个方面：

（一）生态系统明显改善，水环境质量持续向好。该项目通过新建排灌泵站、涵闸改造、泵站更新改造及引水渠水草种植生态治理、湖岸生态带建设，生态系统得以逐步恢复和改善。

1.消减入湖污染负荷，改善大通湖水质。该项目共建设水生植物8429.88亩，其中沉水植物417.83亩，挺水植物5111.98亩，浮叶植物2900.07亩，水生植物群落生物量达到最大值和稳定状态后，参考长江中下游以及其他水体水生植物的监测、实验数据，预计每年可吸收消减化学需氧量（COD）为679.51t/a，总氮（TN）为84.22t/a，总磷（TP）为10.52t/a，分别占入湖量的13.10%、10.68%、11.89%。经省生态环境厅监测，大通湖国控断面水质2021年1月、7月、8月水质为Ⅴ类，较2020年有5个月水质为Ⅴ类（1月、6-9月）减少了2个月，2021年保持Ⅳ类水质目标，水质持续向好。

2.恢复水生态系统，提升生物多样性及水环境容量。该项目工程通过水生植物、退养减排等生态修复措施，可逐步恢复水生植被群落，从而改善项目区水环境，使水生态系统结构和功能得以优化并朝着良性稳定方向发展，达到能够自维持自修复的程度，从而提高湖泊的自净能力，提升大通湖水环境容量。

（二）推动产业结构调整，实现经济社会可持续发展效益。项目建成后，必将推动大通湖流域产业结构的调整，促进生态农业、生态养殖等经济产业的发展，同时能营造良好的湖滨湿地景观带，旅游环境能得到极大改观，带动当地生态旅游产业的发展，拉动地方经济的发展。通过对项目产业结构的调整，实现流域可持续发展，促进“两型”社会建设，实现“环境优化经济”目标。

## （三）社会反响良好，大通湖治理经验和成效得到国家和省相关部门的肯定以及中央媒体的报道。2021年2月23日至24日，省生态环境厅在益阳、常德召开了全省水生态环境保护工作现场会，大通湖水环境治理经验、成效在会上被推介。2021年2月，经省人民政府同意，大通湖流域纳入2022—2024年可持续发展试点区域，2021年12月，正式成为全国第二批水环境综合治理与可持续发展试点流域，这是继2017年大通湖流域纳入全国第一批重点流域水环境综合治理与可持续发展试点之后，再次纳入试点，也是湖南省唯一的试点区域。2021年8月7日，央视13套新闻频道《走进乡村看小康》节目以“湖南益阳小小水草为大通湖疗伤”为题报道了大通湖水环境治理的经验，为争取国家和省政策支持、资金支持，实现大通湖流域综合治理和可持续发展提供了有力保障。

（四）群众满意度高。本次评价组设计了大通湖流域生态修复与治理工程满意度调查问卷，现场走访河坝沙堡洲村、铭新村当地村民，发放调查问卷30份，收回问卷30份。问卷涉及对项目实施中环境保护、新建灌排泵站和生态补水泵站改造工程质量、沟渠清淤和引水渠生态治理及湖岸生态带建设质量、项目实施对改善水质水生态环境、项目实施对改善生产生活条件的满意度（满意、基本满意、不满意），其中，对项目实施中环境保护的满意度为100%，对新建灌排泵站和生态补水泵站改造工程质量的满意度为98%，对沟渠清淤和引水渠生态治理及湖岸生态带建设质量满意度96%，对项目实施对改善水质水生态环境的满意度为100%，对项目实施改善生产生活条件的满意度100%，综合满意度为98.8%。

六、存在的主要问题

（一）设计变更较多增加工程量，导致结算金额超出中标合同金额。该项目一至四标段工程、生态植被种植工程、生态带水生植被防浪工程总中标金额3545.7102万元，实际竣工结算审计金额为3829.7727万元，超中标合同金额284.06万元，平均超出比例为8%。

（二）未制定《大通湖区重点生态保护修复治理资金管理办法》。现有的2017年制定《大通湖区农林水务局专项资金管理办法》涵盖范围广，为共性通用的资金管理办法，重点生态保护修复治理资金支持范围、资金申报、资金分配、资金下达、资金使用有其特殊性和专一性，《农林水务局专项资金管理办法》并不完全适用于生态保护修复治理资金管理。

七、建议

（一）加强勘测设计水平，减少不必要的设计变更。首先，要加强前期基础工作，提高工作质量，确保合理的勘测设计周期，确保正常的资金和技术力量投入，保证勘测设计的前期工作深度，完善方案论证，避免设计缺项、漏项。其次，在建设期要加强与参建各方的协调与沟通，严格执行水利工程强制性标准，坚持设计原则，强化安全意识，避免人为的设计变更。第三，制定水利施工中设计变更管理办法。重大设计变更对工程建设的质量、安全等都具有重要影响，政府主管部门要根据水利施工工程实际，对设计变更类型进行划分，研究相关管理程序，明确各部门责任，制定提出水利工程设计变更管理办法，促进前期工作质量提高，制定严格的基建管理程序，更好地适应水利工程建设的需要。

# （二）制定《大通湖区重点生态保护修复治理资金管理办法》。为规范和加强重点生态保护修复治理资金管理，湖南省财政厅根据财政部印发的《重点生态保护修复治理资金管理办法》，下发了《湖南省重点生态保护修复治理资金管理实施细则》（简称《实施细则》），实施期限至2023年底。《实施细则》对资金支付范围、资金分配、资金申报、资金下达、工作职责、绩效评价、资金支付、资产管理作了明确规定。大通湖区生态修复治理是一项长期的系统工程，项目资金来源较多，建议项目实施单位联合区财政局制订《大通湖区重点生态保护修复治理资金管理办法》，进一步规范资金管理，完善财务内控制度，充分发挥资金效益。

附件：2020-2021年大通湖流域生态修复与治理工程资金绩效评价指标评分表

湖南世纪金源工程咨询有限公司

2022年9月30日