

国际金融组织贷款在建项目绩效评价

亚洲开发银行贷款贵州省农业综合开发长江
绿色生态廊道项目
绩效评价报告

评审机构名称：贵州省财政厅投资评审中心

项目单位名称：贵州省农业农村厅

评审报告编号：黔财评审（2022）39 号

评审报告时间：2022 年 12 月 16 日

评价报告摘要

一、项目概述

为贯彻落实中共中央、国务院的有关精神，加快推进长江流域生态文明先行示范带建设，提高绿色生态廊道项目建设成效，在湖北、湖南、重庆、四川、云南、贵州等6省（市）实施农业综合开发长江绿色生态廊道项目。农业综合开发长江绿色生态廊道项目的贷款协议于2019年4月30日签署，2019年8月26日生效。贵州地处长江中上游，是实施长江绿色生态廊道项目的重要省份之一，贵州省项目集中在铜仁市进行实施。贵州省农业综合开发长江绿色生态廊道项目（以下简称“贵州长江绿色生态廊道项目”）的建设内容包括现代化农业体系建设、面源污染防治工程和机构协调及能力建设三个方面。

贵州长江绿色生态廊道项目实施周期为2019年6月至2024年5月。截至2022年8月31日，现代化农业体系建设的综合完成进度为38.47%，面源污染防治工程的综合完成进度为5.13%，而机构协调及能力建设的综合完成进度为15.25%，与序时进度存在很大的差异。该项目的投资估算为49,044万元，其中：利用亚行贷款5,000万美元（折合人民币33,500万元），地方财政配套13,400万元，农民自筹资金（含企业、合作社自筹）2,144万元。截至2022年8月31日，累计报账资金7,897.98万元，其中：亚行提款报账资金5,270.08万元。

2022年6月，贵州省财政厅按照财政部的总体部署启动了贵州长江绿色生态廊道项目绩效评价工作，并制定了绩效评价任务大纲。绩效评价小组根据绩效评价任务大纲的相关要求，制定了绩效评价框架和实施方案，并以此为基础，采用案卷分析、问卷调查、面访和座谈会等方式搜集绩效评价证据。绩效评价小组在归纳整理证据的基础上，按照评分标准对各项指标进行评分，完成初稿撰写工作，并在征求利益相关方意见的基础上，最终形成绩效评价报告。

二、评价结论

本项目总体综合绩效评价为“实施不太顺利”。

1、相关性

项目相关性准则的绩效评价等级为“高度相关”。

项目目标和内容设计与国家、贵州省和铜仁市农业现代化和面源污染防治方面的规划高度吻合；项目产出紧紧围绕铜仁市农业现代化体系建设和面源污染防治的实际需求；项目目标受益群体和首要需求定位恰当。

2、效率

项目效率准则的绩效评价等级为“效率低”。

现代化农业体系建设的综合完成进度为 38.47%，面源污染防治工程的综合完成进度为 5.13%，而机构协调及能力建设的综合完成进度为 15.25%，均与序时进度存在很大的差异；现代化农业体系建设的产出完成情况为 13.79%，面源污染防治工程的产出完成情况为 15.53%，而机构协调及能力建设的产出完成情况为 40.30%，均于时序产出同样存在较大差异；已实现产出项目验收合格率为 100.00%；实际报账进度与计划报账进度的吻合度为 21.50%；未发现违规使用资金行为；省、市、县三级层面均成立项目管理办公室，但人员配置不足，影响了项目协调推进；存在有效的信息反馈渠道；各级管理机构职责清晰；未发现项目内控制度设计缺陷；内控执行存在重要缺陷；项目成本有效；项目在内容设计和实施方面存在创新。

3、效果

项目效果准则的绩效评价等级为“满意”。

农业改造目标完成情况与时序进度的吻合度为 60.75%；化学杀虫剂减施 45.83%，化肥减施 23.78%，提前完成目标，但上述两项目标的完成并非完全是由该项目所带来的，与铜仁市农业农村部门各级各类资金的持续投入息息相关；项目受益群体瞄准度非常高；被调查对象对项目实施的满意度为 95.25%。

4、可持续性

项目可持续性准则的绩效评价等级为“高度可持续”。

项目资金投入都能满足项目实施的需要；贷款偿还不存在任何风险；项目机构具有高度可持续性；项目人力资源在后期实施过程中高度可持续；项目后期实施受到中标单位对报账规则的熟悉程度和中标金额下浮程度等因素的影响。

三、经验教训及建议

(一) 经验

1、项目实施的前期准备工作是项目顺利实施的前提条件

绩效评价小组调研结果显示,项目实施前期准备工作的细化程度与项目推进速度紧密相连。贵州长江绿色生态廊道项目属于农业综合开发类项目,项目实施的前期准备工作包括项目支持产业、项目实施地点选择以及项目所在地村民协调等内容,上述准备工作的充分与否直接关系着项目的推进进度。如碧江区项目实施前期的准备工作相对较为充分,其项目推进进度优于其他地区。

2、合理选择项目类型有利于助推一二三产业融合发展

合理选择项目类型,在很大程度上有利于助推一二三产业的融合发展,并形成了一二三产业交叉融合的现代产业体系,实现了高标准农田和产业发展一体化、集成式建设格局。以玉屏县为例,通过该项目的实施,其在一定程度上实现了一二三产业的融合发展,具体表现:(1)项目采取集中连片式开发的原则对以玉屏县新店镇洞坪村、沙水坪村为中心的1,000亩农田进行综合治理,把洞坪村和沙水坪村打造成以生产有机产品为主体的花园式有机农庄,形成产加销、农工贸旅一体化经营的良好格局;(2)贵州黔山舞水农业发展有限公司依托该项目在新店镇洞坪村建设新建0.5公顷高科技温室大棚,积极引导农民更多地从事食品工业生产,进一步促进了玉屏有机蔬菜的发展;(3)2021年,玉屏县将洞坪村、沙水坪村打造成乡村农旅、农家乐服务行业、特色农产品销售等为一体化的农业综合发展村寨,带动老百姓致富。

3、提高项目沟通效率是管理好项目实施的主要方法

项目在实施过程中存在各种不确定性因素,会使项目目标产生偏移,需要项目业主、施工单位与国家项目办、省项目办及亚行的沟通。项目办在项目实施过程中同时还要扮演信息枢纽角色,对于项目反馈的信息必须能够及时传递给亚行和相关部门,同时对亚行的要求和各种审批也要及时传达到各子项目。因此,在项目管理中,提高项目沟通效率显得尤为重要,相关管理人员只有在熟知各种亚行版本报告内容、采购办法、管理制度和项目实施流程等基础上,才能根据项目实施情况与亚行进行有效沟通。这样就能及时发现项目实施中存在的困难和问

题，及时获得相关部门指导，使项目的预定目标能够顺利实现。

(二) 教训

1、中标金额下浮程度较大，影响了项目实施进度

截止 2020 年 8 月 31 日，完成中标的 34 个土建合同包总体中标金额的下浮比例为 19.76%，其中：中标金额下浮超过 30% 的合同包 2 个，下浮在 20% 至 30% 的合同包 15 个，下浮在 10% 至 20% 的合同包 13 个。中标金额大幅下降的不利影响包括如下三个方面：一是增加了省项目办、市县项目办与国家项目办的沟通时间；二是项目施工单位中标后，部分原料价格持续上涨，垫资压力持续加大，进而影响了项目的实施进度，如 2021 年水泥价格由 300 元/吨上升至 800 元/吨，影响了部分施工单位的施工进度；三是受前期结余资金较大的影响，项目建设内容调整幅度较大。

2、项目调整不及时

贵州长江绿色生态廊道项目存在项目调整不及时的情况。如江口县核心建设区域建设内容被江口县岑忙村 2000 库高标准粤港澳蔬菜直供基地项目所覆盖，导致项目不能按照原亚行批复土建合同包计划组织实施。

3、部门重视程度有待进一步提高

贵州长江绿色生态廊道项目存在部分地区重视程度不够的情况，具体表现为：一是市县层面在实施前期未整合水利建设、计划财务、涉外翻译等专业力量推动项目实施；二是管理人员不足，省市县均由农业农村部门农田建设管理处（科、股）承担亚行项目全部管理服务，工作量超出个人承受能力。如印江县仅为该项目配备了管理人员 2 名，且 1 名不熟悉项目的具体情况。

4、部分地区项目管理人员变动频繁，管理经验不足

贵州长江绿色生态廊道项目存在部分地区项目管理人员变动频繁，管理经验不足的情况，具体表现为：一是未形成稳定的项目管理团队，经办人员调整频繁，工作衔接程度不够，服务质量不高；二是管理人员管理能力不足。该项目对管理人员的综合素质要求极高，现有人员不能满足工作的需要，导致招投标管理效率较低，如印江县项目管理人员对项目的熟悉程度不足，影响了项目实施进度。

5、中标单位对亚行报账规则不熟悉

贵州长江绿色生态廊道项目存在报账审核周期过长，中标单位对亚行报账规

则不熟悉的情况，具体表现为：一是中标单位不熟悉报账规则，对报账材料的准备程度不足，存在报账材料反复修改的情况；二是部分县（区、市）对报账材料的审核周期过长，如江口县财政局由于对项目熟悉程度不高，导致在项目实施前期审核报账材料的周期为 9 天。

（三）建议

1、加强与投标单位的沟通，降低中标金额下浮严重对项目实施的影响

为推动中期调整项目的顺利实施，省项目办、市农业农村局会同项目所在地农业农村局对 2022 年 8 月 31 日以前施工单位的中标金额进行分析，并加强与投标单位的协调沟通，降低中标金额大幅下降对项目实施进度的影响。

2、强化亚行报账规则的培训力度

铜仁市农业农村局应进一步强化项目所在地农业农村局和中标单位对亚行报账规则的培训力度。必要时，由铜仁市农业农村局通过公开招投标聘请第三方中介机构协助项目施工单位准备报账资料，化解中标单位对亚行报账规则不熟悉的矛盾。

3、配齐项目管理人员，充实项目管理力量

项目所在地区县级层面应根据亚行、国家项目办和项目管理手册的相关要求，合理整合水利建设、计划财务、涉外翻译等方面的专业力量，配齐项目管理人员，尤其是配齐熟悉工程项目的管理人员，形成一支稳定的项目管理队伍。必要时，项目所在地农业农村部门应聘请第三方中介机构协助开展项目管理。

4、县级层面应加大对项目推进进度的监督检查力度

县级层面应组织相关人员加大对当前实施项目的监督检查力度和频次，进一步消除项目实施过程中面临的阻碍因素，在确保质量的情况下，紧抓工期节点，强抓项目实施进度。