2022年度巴音昌胡格草原旅游基础设施

及镇区基础设施建设项目支出

绩效评价报告

|  |  |
| --- | --- |
| 评价委托单位： | 伊金霍洛旗绩效评价税收服务中心  |
| 项目主管单位： | 伊金霍洛旗伊金霍洛镇人民政府  |
| 评价机构： | 内蒙古中科云创管理咨询有限公司  |

**2022年度巴音昌胡格草原旅游基础设施**

**及镇区基础设施建设项目支出绩效评价报告**

一、项目基本情况

**（一）项目背景**

随着社会经济不断发展，加速消费结构的变化，人民生活水平也在不断提高，因此大力发展旅游业是国家政策的重点支持范围。与此同时，内蒙古自治区也积极响应国家号召，将旅游业定为区内重要的第三产业支柱，并给予大力支持。内蒙古被称之为祖国的“北大门”，拥有优越的地理位置和得天独厚的旅游资源与民族文化，因此草原旅游是内蒙古旅游业发展的重要项目，它以自身的独特性、融合性占据了内蒙古旅游业发展的先导地位。在内蒙古各地区，伊金霍洛镇是旅游大镇，坐落于伊金霍洛旗中部，总面积717平方公里，总人口7572户17019人，常住人口3284户6896人，下辖嘎查村16个、社区1个。近年来，伊金霍洛镇街区基础设施和旅游基础设施老化破损严重，公共设施存在多处安全隐患，既制约了文旅产业发展，又降低了居民的生活质量。

为改善伊金霍洛镇基础设施条件和文化旅游环境，根据《伊金霍洛旗委第十五届57次常委会会议纪要》（〔2018〕4号）、《中共伊金霍洛镇第四届委员会第五十一次党委会会议纪要》（〔2022〕33号）及《伊金霍洛镇人民政府关于申请旅游基础设施和镇区基础设施建设资金的报告》（伊霍政字〔2022〕72号）等文件要求，实施巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设项目，改善我镇基础设施条件和文化旅游环境，从而带动我区旅游业的发展。

**（二）项目内容**

项目对伊金霍洛镇草原旅游基础设施进行建设，包含东联路绿化、巴音昌胡格草原环境提升工程、道路两侧硬化、绕城路灌缝、草皮滩生态补水旧塘坝修复淤泥补水管道、绕城路路面标线工程等。

**（三）****项目资金投入情况**

1.预算安排及资金分配

根据《伊金霍洛旗委第十五届57次常委会会议纪要》（〔2018〕4号）、《中共伊金霍洛镇第四届委员会第五十一次党委会会议纪要》（〔2022〕33号）、《伊金霍洛镇人民政府关于申请旅游基础设施和镇区基础设施建设资金的报告》（伊霍政字〔2022〕72号）等文件，2022年巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设项目预算批复资金420万元，拨付到位420万元，资金主要用于支付各子项目工程尾款。

2.资金使用情况

2022年巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设项目实际支出419.76万元，预算执行率为99.94%。

**2022年巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设项目资金支出明细**

**单位：万元**

| **序号** | **款项名称** | **金额** | **付款时间** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 蒙汉情绿化公司巴音昌胡格东联路绿化工程款 | 46.39 | 2022年11月8日 |
| 2 | 蒙汉情绿化公司巴音昌胡格草原环境提升工程款-道路两侧硬化 | 94.81 | 2022年11月8日 |
| 3 | 怡德建设绕城路路面标线工程款 | 23.97 | 2022年11月8日 |
| 4 | 怡德建设镇区绕城路灌缝工程款 | 34.83 | 2022年11月8日 |
| 5 | 汇普商贸草皮滩零星工程款 | 103.26 | 2022年11月8日 |
| 6 | 恒钰建筑草皮滩生态补水旧水塘坝修复淤泥、补水管道工程款 | 96.74 | 2022年11月8日 |
| 7 | 盛德诚会计事务所16个嘎查村财务状况专项审计费 | 4.8 | 2022年12月7日 |
| 8 | 高乐工程造价咨询16个村清产核资服务费 | 4.8 | 2022年12月8日 |
| 9 | 高乐工程造价咨询公司管线土方回填工程造价咨询款 | 0.3 | 2022年12月8日 |
| 10 | 高乐工程造价咨询服务费 | 0.3 | 2022年12月19日 |
| 11 | 高乐工程造价咨询管线土方开挖及管道敷设工程结算审核费 | 0.69 | 2022年12月8日 |
| 12 | 瑾达项目工程造价审计费 | 0.6 | 2022年12月19日 |
| 13 | 瑾达项目管理有限公司达尔扈特配套管网等工程竣工结算审核费 | 7.12 | 2022年12月8日 |
| 14 | 博丰工程造价咨询草皮滩生态补水工程竣工结算审核费 | 1.16 | 2022年12月8日 |
| 合计 | 419.76 |  |

**（四）项目绩效目标**

1.项目总体目标

通过巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设工程项目的建设，完善伊金霍洛镇的基础设施，有效改善区域交通环境，美化城市景观，优化人居条件，为区域内的旅游资源开发提供有力保障，全力助推旅游业的发展，有效带动伊金霍洛旗的经济发展。

2.项目年度目标

东联路绿化工程完工率100%，环境提升工程完工率100%，绕城路路面标线工程完工率100%，绕城路灌缝工程完工率100%，草皮滩生态补水旧水塘坝、修复淤泥补水管道工程完工率100%，各项审计、造价完成率100%；工程验收通过率100%，东联路绿化工程养护合格率100%；项目按时完成。带动当地经济发展效果显著；优化人居环境效果显著；游客数量显著增加；项目运维管护可持续；景区游客满意度≥90%。

**2022年度项目绩效目标情况**

| **绩效指标** | **一级指标** | **二级指标** | **三级指标** | **指标性质** | **指标方向** | **年度指标值** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 绩效指标 | 产出指标 | 数量指标 | 绕城路路面标线工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 环境提升工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 道路两侧硬化工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 东联路绿化工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 镇区绕城灌缝工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 草皮滩生态补水旧塘坝修复淤泥补水管道工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 质量指标 | 绕城路路面标线工程验收合格率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 环境提升工程验收合格率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 道路两侧硬化工程验收合格率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 东联路绿化工程验收合格率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 镇区绕城灌缝工程验收合格率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 草皮滩生态补水旧塘坝修复淤泥补水管道工程完工率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 时效指标 | 各项工程完工及时率 | 正向 | 等于 | 100% |
| 成本指标 | 项目总成本 | 反向 | 小于等于 | 420万元 |
| 效益指标 | 经济效益 | 带动伊金霍洛镇的经济发展 | 定性 | 　 | 显著 |
| 社会效益 | 改善区域交通环境 | 定性 | 　 | 显著 |
| 为区域内的旅游资源开发提供有力保障 | 定性 | 　 | 显著 |
| 生态效益 | 保护草原生态发展 | 定性 | 　 | 显著 |
| 美化城市景观 | 定性 | 　 | 显著 |
| 可持续影响 | 基础设施可使用年限 | 正向 | 大于等于 | 3年 |
| 满意度指标 | 服务对象满意度 | 委托方满意度 | 正向 | 大于等于 | 95% |
| 游客满意度 | 正向 | 大于等于 | 90% |
| 伊金霍洛镇人民群众满意度 | 正向 | 大于等于 | 90% |

二、评价结论

评价工作组运用科学的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及访谈，对2022年巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设项目进行客观评价，综合评分。本次绩效评价综合评分结果为70.2分，综合评定等级为“中”。该项目主要用于巴音昌胡格草原旅游基础设施及镇区基础设施建设工作。经评价分析，该项目总体实施情况一般，各项建设任务均已完成，但项目管理水平较差，业务管理制度不完善，部分子项目的政府采购未进行公开；合同签订不规范，未明确具体实施内容及质量标准；监理施工资料缺失；项目验收不规范等。财务监管不到位，资金使用不合规。项目效益一般，可持续性较差。

三、存在的问题及原因分析

（一）项目立项程序不规范

该项目属于工程类项目，且涉及资金数额较大，项目立项前未进行必要的可行性研究和事前绩效评估，立项程序不规范。

（二）资金使用不合规

评价组通过资料核查，发现部分子项目资金使用不合规，例如2022年11月19#财务凭证“支怡德建设绕城路路面标工程款”不符合合同约定的服务内容，且资金支付无调整手续。

（三）项目管理水平较差

1.项目管理制度不完善，执行不到位。项目业务管理制度不健全，缺少对政府采购程序的相关规定或管理办法，导致政府采购存在以下问题：①部分子项目缺失招标采购资料，如“绕城路路面标线工程”“绕城路灌缝工程”及“各个造价咨询、审计结算项目”等；②该项目的政府采购资料均未在“内蒙古自治区政府采购网”及“鄂尔多斯市公共资源交易中心”进行公开，无法核查项目的采购流程是否规范。③自行采购的，无采购过程资料，未进行比价。

2.合同管理不到位。①部分子项目合同工程内容不具体、实施内容不明确，无法核实项目验收内容与合同约定是否一致；②“绕城路路面标线工程”子项目的合同发包方未盖公章或合同章；③“绕城路灌缝工程”子项目未签订合同；④“绕城路路面标线工程”子项目实际实施过程中发现更改了合同实质性内容，且未签订补充合同或走相关审批流程。

3.项目监理资料缺失。根据项目单位提供的资料，未见工程监理的招标采购资料及合同，现场核查时无监理日志及监理核查资料。

（四）项目验收不规范，部分子项目验收延期

1.项目验收不规范。①部分子项目验收标准不明确，验收单上项目单位未盖公章，如2022年12月137#凭证支付高乐工程造价咨询公司管线土方回填工程造价咨询款3,000.00元；②“环境提升工程”“路面标线工程”“绕城路灌缝工程”以及“草皮滩零星工程”的验收单无验收意见；③“达尔扈特配套管网等工程竣工结算审核费”的验收单“开工日期”与“完工日期”存在手写更改问题。

2.部分子项目验收延期。如“草皮滩零星工程”合同约定于2019年9月25日竣工，实际在2019年11月1日完成验收；“草皮滩生态补水旧水塘坝、修复淤泥补水管道”合同约定于2019年7月10日竣工，实际在2019年12月20日完成验收。

（五）项目效益未充分显现

根据项目单位提供的《政府工作报告》，乡村旅游整体带动了经济指标增长，但未明确巴音昌胡格草原旅游基础设施建设项目带来的经济影响，该项目的经济效益无相关经济数据支撑。评价组通过问卷调查及现场核查发现，在七、八月草原旅游旺季，巴音昌胡格草原旅游景区的游客人数仍然较少，项目社会效益一般。造成此种现象的原因，一是景区宣传不到位，知名度较低；二是景区娱乐设施较少，景点单一。

（六）项目可持续性较差

项目单位未建立运维管护相关管理制度及对运维方的考核办法，未明确项目运维方及运维管护内容，项目的运维管护未落实，可持续性较差。

四、有关建议

（一）规范立项程序，进行可行性研究

可行性研究作为项目投资决策、工程设计、设备订货、施工准备等基本建设前期工作的依据，是项目投资的首要环节，也是必不可少的一个环节，它决定着一个建设项目是否应该投资和如何投资。建议项目单位对后续的工程项目进行可行性研究，规范立项，减少因决策错误导致的财政资金浪费。

（二）加强财务监管，严格规范使用资金

项目单位应加强财务监管，确保资金使用的合规性。进一步更新细化预算安排、资金分配、项目审批、财务支出、资产管理等各项制度，梳理和规范各项工作流程，形成程序规范、制约有效的办事机制，确保财政资金使用安全。规范财务管理，严格执行专项资金管理、财务管理制度、政府采购管理制度的相关规定，做到“专账核算”和“专款专用”，列入政府采购目录的项目严格执行政府采购程序，严格按申报项目执行预算，严禁将专项资金用于上年度结转或与本项目不相关的支出，提高会计信息质量。

（三）加强单位内控建设，规范政府采购管理，提高项目管理水平，规范项目验收管理和档案管理，保障项目实施质量

建议项目单位加强单位内控建设，提高制度执行有效性；规范政府采购流程管理，根据项目特点选取合适的政府采购方式，充分进行市场调研，多方面咨询论证，避免仅对一家企业进行询价的情况发生，坚决杜绝政府采购定向采购情况发生，维护政府采购公平性原则。

规范合同管理，加强对施工单位和监理单位的监管。合同签订要明确实施内容、时间及达到的质量标准，实施内容要具体到修建栈道长度、河水清淤面积、硬化路面长度、道路绿化栽种的树木种类及棵数等，按照合同约定好的内容进行规范验收，降低合同履行的隐患。在项目实施过程中及时审查监理大纲、监理日志、施工图纸、进度计划等资料；项目竣工验收后，将监理资料、施工过程资料、竣工验收等资料备案留档。

针对工程类项目制定明确项目验收制度和档案管理制度，项目完成后按照管理制度及时验收，并统一管理项目实施中产生的日常巡检记录、施工记录及验收报告，以便于随时查阅和核对，为项目后期验收和考核提供依据。同时，建议项目单位将项目付费与进度或验收结果挂钩，为项目的实施质量提供保障。

（四）加强进度控制，及时进行项目验收

建议项目建设单位在项目实施过程中保持对每个工程环节的进度控制，将实际工期控制在计划工期之内。对于天气因素影响施工的，建议优先安排易受季节条件影响的工序，尽量使其避开季节因素对施工的影响。在工程完工后，及时进行项目验收。

（五）加强草原旅游的宣传力度，完善配套设施，带动经济发展

一方面建议加强巴音昌胡格草原旅游的宣传力度，针对游客群体的不同，可分为以下三种方式进行宣传推介。①学生群体：针对学生群体可采取与学校合作的“研学”方式进行推广，通过集体旅行、集中食宿的方式开展研究性学习和旅行体验相结合的教育活动；②成年人群体：采取线下举办活动与线上媒体推广的方式，如举办音乐节、那达慕大会等活动，在“抖音、快手”等软件上加大对景区的宣传，扩大景区的知名度；③老年人群体：可采取与旅行社合作的方式，增加老年人群体的游客数量。

另一方面建议完善景区的配套设施，用优惠政策吸引各类商家入驻，完善景区配套的娱乐设施、餐饮、住宿、卫生间等，合理收费，提高服务质量，增强景区的回头客效应。

（六）加强运维管护可持续性

建议项目单位明确巴音昌胡格草原的运维方及运维内容，制定运维管护相关管理办法并严格按照制度执行，落实运维管护责任，加强项目的可持续发展。