额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目财政支出事前绩效评估报告

项目名称：额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目建设项目

项目单位：额敏县喀拉也木勒镇人民政府

主办单位：额敏县发改委

填报时间：2022年8月

目 录

[一、评估对象概况 1](#_Toc86156499)

[1、立项依据 1](#_Toc86156500)

[2、背景 1](#_Toc86156501)

[3、实施主体 4](#_Toc86156509)

[4、主要内容 5](#_Toc86156510)

[5、预算情况 5](#_Toc86156511)

[二、评估的方式方法 6](#_Toc86156512)

[（一）评估程序 6](#_Toc86156513)

[（二）评估方式 7](#_Toc86156514)

[（三）评估方法 8](#_Toc86156515)

[（四）评估人员 9](#_Toc86156516)

[三、评估内容 9](#_Toc86156517)

[（一）相关性 9](#_Toc86156518)

[（二）预期绩效的可实现性 12](#_Toc86156519)

[（三）实施方案的有效性 14](#_Toc86156520)

[（四）预期绩效的可持续性 16](#_Toc86156521)

[（五）财政资金投入的可行性风险 17](#_Toc86156522)

[四、评估结论 18](#_Toc86156523)

[五、评估的相关建议 18](#_Toc86156524)

[六、其他需要说明的问题 19](#_Toc86156525)

自治区本级财政支出事前绩效评估报告

一、评估对象概况

## 1、立项依据 ：《关于新额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）》（首辅工程设计有限公司）；

《关于对额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（额改发[2021]210号）。

**2、背景**长期以来，由于额敏县旅游建设落后，影响了旅游业发展，成为额敏县旅游业发展的一大短板。项目建设有利于提高额敏县旅游业服务水平和档次，丰富当地旅游产品，促进旅游项目的规范化，充分发挥旅游资源优势，进一步促进本地旅游业发展。该项目是项目建设有利于改善景区旅游环境，提升旅游品质，带动当地创业户收益。目前制约额敏县及当地旅游业发展的突出问题是旅游项目开发少、档次低，整体服务设施严重匮乏，很大程度制约了旅游业的发展，同时环境保护设施的缺乏也造成旅游区生态环境的恶化，直接影响到多渠道的资金注入及旅游区的进一步保护和开发。

**3、实施主体**

预算部门单位喀拉也木勒镇人民政府，职责分工明确，可保证预算按既定目标实施，达到预定效益。并健全了与该预算实施相关的组织机构，具体情况如下：

项目主要责任部门

主管部门：额敏县发改委

喀拉也木勒镇人民政府：负责项目前期手续的办理，包括申请资金、立项、预算、初步设计等，配合招标办完成项目招投标。

额敏县乡村振兴局：负责项目建设阶段的管理，督促施工单位按照工程进度施工，协调解决项目建设过程中出现的问题。

财务监管部门：纪检委

职责：负责项目实施过程资金使用情况的监管，确保项目资金使用合法合规。

项目协助部门：

职责：受政府委托负责项目建设的管理，加强项目建设过程的监管，保证项目按照进度建设，保证工程质量。

（1）成立专项建设资金管理使用工作领导小组。

为确保额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目建设项目的顺利实施，镇党委成立项目领导小组：

组长 ：张长兴（党委书记）

副组长：阿斯力汗·巴再（党委副书记、镇长）

副组长：宁叙甍（副镇长）

**4、主要内容**

额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目建设项目具体为：

新建花毯小镇游客集散中心：1.外围形象界面提升与内部环境建设；2.露营地设施建设；3.现有7245平方米道路提升和改造、现有广场等提升和改造；4.相关配套设施的建设与提升。新建海航景区：1.景区入口建设；2.海航滑翔翼基地建设滑翔伞基地落点木屋2座、45平方米木平台及相关配套设施；3.空中花海建设；4.海航之脊新建马棚及配套木屋等相关附属设施；5.大美谷地建设道路及平台130平方米；6.海航之星建设；7.相关配套设施的建设与提升。

计划开工日期： 2022年9月

计划竣工日期：2023 年 **10** 月

**5、预算情况**

项目总投资估算为2500万元，其中:建筑工程费1271.60万元，占总投资的 50.86%；设备费用87万元，占总投资的3.48%；安装工程费781.80万元，占总投资的31.27%；其他费用174.42万元，占总投资的6.98%；预备费185.19万元，占总投资的7.41%。

二、评估的方式方法

**（一）评估程序**

1.时间安排：本次评估于：2022年8月1日至2022年8月15日期间进行，主要环节包括：

——前期准备：按照县财政局有关文件要求，额敏县喀拉也木勒镇人民政府组织相关人员进行了自评价。

——组织实施：我单位对项目单位自评报告中的数据及相关情况进行审核、确认，进行项目现场勘察，调查走访项目周边群众及单位，严格按照文件要求，实事求是、客观公正地进行本次绩效评价工作。首辅工程设计有限公司：为了保证项目实施的质量和效益，由项目建设单位成立项目管理机构，负责项目全方位管理工作。项目管理机构主要负责项目施工期间的组织、落实、协调、监督管理和项目验收。项目建成后组织机构：作为额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目，最低需要 4 个职能部门，即群工部、运维部、办公室等。人员编制不能少于 10 个。进行了项目初步设计、项目概算等可行性研究。

——分析评价：对各专项项目的分析评价，首先根据评价项目的实际情况确定各项具体评价指标，各项指标根据预期绩效目标值评判实际达到的绩效目标给出适当得分。

具体进度：收集相关基准数据，确定绩效标准，前期按照州财政局有关文件要求，对项目的绩效指标进行了梳理：项目资金来源为地方政府专项债券资金 2000万元，地方配套资金 500 万元，预期投入2500万元，主要用于新建花毯小镇游客集散中心：1.外围形象界面提升与内部环境建设；2.露营地设施建设；3.现有7245平方米道路提升和改造、现有广场等提升和改造；4.相关配套设施的建设与提升。新建海航景区：1.景区入口建设；2.海航滑翔翼基地建设滑翔伞基地落点木屋2座、45平方米木平台及相关配套设施；3.空中花海建设；4.海航之脊新建马棚及配套木屋等相关附属设施；5.大美谷地建设道路及平台130平方米；6.海航之星建设；7.相关配套设施的建设与提升。节约水资源，更加有利于保护耕地生态环境，降低村民水费成本。

**（二）评估方式**

本次绩效评估秉承科学规范、公平公正、分级分类、绩效相关等原则，按照项目立项、预算管理、项目实施的分析路径，结合额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目相关制度、政策法律和国家发展战略。

1. 运用数据采集方法及过程方式，原因是：我院受额敏县喀拉也木勒镇人民政府的委托，承担“额敏县喀拉也木勒镇阿克阔麦村基础设施建设”的编制工作。编制人员经过现场踏勘和调查，对基础资料进行了系统的收集、分析和研究工作，并对项目的技术和实施方案进行了进一步的设计讨论，对方案进行了深化设计。通过对项目可行性报告、项目可行性研究报告批复等文件资料，对项目预算资金总额、资金来源，项目资金支出的构成以及绩效评价指标中定性和定量数据进行采集、分析，形成直观有效的数据资料，为评估结论提供可靠的数据支撑。

（2）撰写报告情况及过程方式，原因是：结合本单位绩效评估工作安排，对收集的定性、定量指标资料进行汇总和分析，形成绩效评价报告，并在规定时间内上报，项目建设有利于边疆地区的政治、社会稳定。发展生产、繁荣经济、改善民生，人民生活不断改善是保证边疆政治、社会稳定的基础。项目建成后，为农牧业增效，农牧民增收提供有力的保障。采用项目问卷调查的方式，能够使调查结果更加容易量化，同时问卷调查法的结果更容易统计处理和分析。通过对额敏县喀拉也木勒镇阿克阔麦村基础设施建设采用问卷调查的方法，随机抽取60位与项目未来影响相关的人员进行调查，并对收集到的相关信息进行分析归类，形成调查结论，并运用到项目评估结论中。

**（三）评估方法**

本次事前评估主要采用成本效益分析法、公众评判法。

成本效益分析法是通过将政策、项目的预算支出安排与预期效益进行对比分析，进行评估；

公众评判法是通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

本次项目支出绩效自评采用成本效益分析法，主要原因是结合项目的以“科学发展观”为指导，坚持保护与开发并重的方针。一方面根据和额敏县喀拉也木勒镇自身发展的特点，合理定位，将额敏县喀拉也木勒镇阿克阔麦村基础设施建设，促进经济、社会、环境的发展，能够有效的节约水资源，利于生态环境保护，对比绩效目标设定值及项目受益群体满意度，对项目实际情况进行综合评价。在评估过程中查阅相关文件政策、可行性研究报告、可行性研究报告批复等资料，采集项目资金落实到位情况、项目管理构成等数据资料。

本次项目支出绩效自评采用公众评判法，主要原因是通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，对问卷调查收集到的信息，进行详细的分析和统计汇总，以此来评价绩效目标实现程度及被调查人员对项目实现的预期。

**（四）评估人员**

额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施项目评估工作领导小组如下：

组长 ：张长兴（党委书记）

副组长：阿斯力汗·巴再（党委副书记、镇长）

副组长：宁叙甍（副镇长）

三、评估内容

**（一）相关性**

**1、政策和项目相关性：**

该项目符合国家宏观政策、发展规划，经《额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告》。

**2、职能相关性：**

该项目实施内容与项目实施单位职能密切相关。额敏县喀拉也木勒镇人民政府职能是：（1）制定和组织实施经济、科技和社会发展计划，制定资源开发技术改造和产业结构调整方案，组织指导好各业生产，协调好本乡与外地区的经济交流与合作，抓好招商引资，[人才引进](http://www.so.com/s?q=%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%BC%95%E8%BF%9B&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)项目开发，不断培育市场体系，组织经济运行，促进经济发展。（2）制定并组织实施村镇建设规划，部署重点工程建设，地方道路建设及公共设施，水利设施的管理，负责土地、林木、水等自然资源和[生态环境](http://www.so.com/s?q=%E7%94%9F%E6%80%81%E7%8E%AF%E5%A2%83&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)的保护，做好护林防火工作。（3）负责本行政区域内的民政、计划生育、文化教育、卫生、[体育](http://www.so.com/s?q=%E4%BD%93%E8%82%B2&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)等社会公益事业的综合性工作，维护一切经济单位和个人的正当经济权益，取缔非法经济活动，调解和处理[民事纠纷](http://www.so.com/s?q=%E6%B0%91%E4%BA%8B%E7%BA%A0%E7%BA%B7&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)，打击刑事犯罪维护社会稳定。（4）按计划组织本级[财政收入](http://www.so.com/s?q=%E8%B4%A2%E6%94%BF%E6%94%B6%E5%85%A5&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)和地方税的征收，完成国家财政计划，不断培植税源，管好财政资金，增强财政实力。（5）抓好[精神文明建设](http://www.so.com/s?q=%E7%B2%BE%E7%A5%9E%E6%96%87%E6%98%8E%E5%BB%BA%E8%AE%BE&ie=utf-8&src=internal_wenda_recommend_text" \t "_blank)，丰富群众文化生活，树立社会主义新风尚。（6）完成上级政府交办的其它事项。

**3、需求相关性：**

该项目是项目建设有利于促进经济、社会、环境的发展，能够有效的节约水资源，利于生态环境保护。

**4、财政投入相关性：**

预算资金为该项目的顺利建成提供可靠的资金保障，项目预算与绩效目标相匹配，预算编制符合相关规定，编制依据充分，资金投入和使用过程中成本节约的预期水平和程度及资金使用、投入产出比合理。

**5、产出与效果相关性：**

该项目项目建成后，可增加劳动就业人数，对促进地方经济和国民经济的发展具有积极的推动作用。本项目将带动劳动就业人数，人员均从当地招聘，为劳动就业提供了大量的机会。创业项目进驻额敏县，必然会增加大量的就业岗位，带动剩余劳动力和失业人口的就业，减轻地方的就业压力，缓解社会矛盾。项目建设对创建和谐社会起着积极的促进作用。

**（二）预期绩效的可实现性**

**1、绩效目标明确合理性：**

本项目绩效目标依据充分，项目内容有针对性，与将地方农牧业、旅游业与地方文化的发展相结合，突出特色，积极创造新的就业岗位，推动牧民向第三产转移，提高整体素质。

加强对国家级自然保护区旅游资源的开发，弘扬东归文化，形成自然与人文协调发展的格局。

以市场为导向，不断满足国内、国际两个市场的需求，完善基础设施配套，合理配置功能空间，加快特色产品开发。

以全面建设和谐社会和区域性代表景区为目标，贯彻可持续发展的思想，建设优良的生态景观环境。

合理安排重点建设的内容和进度，实现景区按计划、有步骤的建设。

完善景区功能布局，提出建设投资预算和建设发展计划。

完善支撑体系规划，从政策扶植、管理体制与运营机制、人才科技出发，保障规划的良性实施。按照科学发展观，以人为本促进人与自然和谐发展，提高人民 生活质量为目标，以生态学的理论和观点为指导，因地制宜，发挥 地方特色，打造山水城市，把额敏县喀拉也木勒镇建设成为生态健全、景 观优美、人与自然和谐相处的美丽乡镇。与现实需求匹配，基本符合目标明确性和目标、合理可行性要求。

**2、绩效目标细化、量化程度：**

本项目设置绩效指标共12项，具体内容如下：

（一）产出指标

（1）产出指标中的数量指标2项，分别为：指标1：新建花毯小镇游客集散中心，指标值：1.外围形象界面提升与内部环境建设；2.露营地设施建设；3.现有7245平方米道路提升和改造、现有广场等提升和改造；4.相关配套设施的建设与提升。指标2：新建海航景区，指标值：1.景区入口建设；2.海航滑翔翼基地建设滑翔伞基地落点木屋2座、45平方米木平台及相关配套设施；3.空中花海建设；4.海航之脊新建马棚及配套木屋等相关附属设施；5.大美谷地建设道路及平台130平方米；6.海航之星建设；7.相关配套设施的建设与提升；

（2）产出指标中的质量指标1项，分别为：指标1：项目（工程）验收合格率，指标值：=100%；

（3）产出指标中的时效指标2项，分别为：指标1：项目（工程）开工及时率，指标值：2022年9月；指标2：项目（工程）完成及时率，指标值：2023年10月。

（4）产出指标中的成本指标1项，分别为：指标1：新建花毯小镇游客集散中心成本，指标值：≤1682万元；指标2：新建海航景区成本，指标值：≤818万元；

（二）效益指标

（1）效益指标中的社会效益指标1项，分别为：指标1：提高劳动就业人数，指标值：有效提高

（2）效益指标中的经济效益指标1项，分别为：指标1：改善投资环境，指标值：有效改善；

（3）效益指标中的可持续影响指标1项，分别为：指标1：有效刺激和带动其他相关产业的发展，指标值：长期带动；

（三）满意度指标；

（1）满意度指标1项，分别为：指标1：受益群众满意度，指标值：≥95%；

**3、政策预期效益可实现程度：**

根据对该项目的历史数据分析研究及可行性研究报告研究结论等信息，产出指标、效益指标、满意度指标均可实现。

**（三）实施方案的有效性**

**1、政策和项目内容明确性：**

该项目的实施方案内容包含项目立项依据符合国家大政方针，实施目标明确清晰，实施方案设计、概算合理可行，实施内容科学，资金保障充分，符合相关法律法规及制度规定，编制合理。在项目实施阶段，加强项目的监督与管理，规范施工，确保工程质量。建议认真做好项目的施工图勘察设计工作，处理好每一个工程细节，力争降低造价，控制投资。

**2、决策程序规范性：**

单位严格按照财务制度管理相关办法，经财经领导小组会议集体审议项目每笔支出，在业务、风控、财务、人事等各类内控制度健全。

**3、预算编制科学合理性：**

单位通过编制年度预算、预算执行分析及信息反馈等管理手段，稳步走向“事前有预算、事中有监控、事后有分析”的科学财务管理模式。

**4、组织机构健全有效性：**

机构设置情况：额敏县喀拉也木勒镇人民政府，政府共下22个处室，分别是：党政办、纪检办、宣传部、项目办、乡村振兴办、团委、计生办、统战部、林业站、妇联、农经站、农技站、武装部、农机站、安居办、兽医站、司法所、财政所、综治办、民政办、综治办、就业办等。

项目管理人员情况：组长 ：张长兴（党委书记），副组长：阿斯力汗·巴再（党委副书记、镇长）副组长：宁叙甍（副镇长，项目分管领导）。

**5、技术方案科学合理性：**

项目设计以“实用、经济”为原则，严格按照国家相应规范，规定及标准进行设计，通过加强组织领导，认真安排部署。明确职责分工，层层抓好落实。各部门有效协调配合，稳步有序推进项目施工建设。严格落实财经纪律，严抓资金监督管理。

**6、管理制度健全有效性：**

保护生态的原则。建设项目设置在自然保护区以外或允许开发的实验区内；

统筹发展的原则。深入考虑本地资源、 自然条件、 生态制约、社会经济、旅游业发展等各种因素；

突出特色性的原则。旅游业发展要将高原气候、草原风光、 悠久的历史渊源、民族文化特色与现代城镇风貌相结合；

可持续发展的原则。科学发展，规模适度，控制影响生态环 境的各种因素。

**7、管控措施健全有效性：**

单位建立了项目管理制度，并对其不断的调整和修改，以达到对于项目的控制和监督，同时结合项目验收考核制度，严格对项目进行验收及考核。严格执行单位内部集体议事机制和岗位分离制度，建立了项目决策和集体议事机制，项目过程管理中集体议事、决策事项均留下相关印证资料，并在项目建设各重要环节都有相关的审核制度及流程，确保资金的使用合规合理。

**（四）预期绩效的可持续性**

**1、政策和项目的可持续性：**

项目建设有利于边疆地区的政治、社会稳定。发展生产、繁荣经济、改善民生，人民生活不断改善是保证边疆政治、社会稳定的基础。项目建成后，为农牧业增效，农牧民增收提供有力的保障。

通过项目建设，能改善本村农业生态环境质量，促进经济、社会、环境的发展，能够有效的节约水资源，利于生态环境保护。

**2、预期产出及效果的可持续性：**

将喀拉也木勒镇项目投入使用后，在一定程度增加了脱贫户的收入，同时提高生活水平。

**3、组织管理机构的可持续性：**

按照喀拉也木勒镇人民政府前期建设项目领导小组的相关要求，统筹推进项目工作，协调处理项目实施过程中的安全重大突发事件及相关应急工作，有效解决了项目建设过程中的重点、难点问题，确保项目如期投入使用，促进我单位项目管理工作又好又快发展。

机构设置情况：党政办、纪检办、宣传部、项目办、乡村振兴办、团委、计生办、统战部、林业站、妇联、农经站、农技站、武装部、农机站、安居办、兽医站、司法所、财政所、综治办、民政办、综治办、就业办等。

项目管理人员情况：组长 ：张长兴（党委书记），副组长：阿斯力汗·巴再（党委副书记、镇长）副组长：宁叙甍（副镇长，项目分管领导）等22个科室。

**（五）财政资金投入的可行性风险**

该项目符合国家宏观政策、发展规划，经《额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告》，项目预算资金中地方政府专项债券资金 2000万元，地方配套资金500万元，财政资金投入能够得到有效保障，项目单位无类似项目得到财政资金重复支持，财政资金支持方式科学合理，能够产生较好的社会效益，资金投入产出效果显著，资金投入为可持续投入，后续资金保障充足，资金投入政策执行符合国家相关规定。

四、评估结论

通过对额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目资金事前绩效评估情况进行评价分析，该项目建设目标内容明确，决策依据充分，项目具有唯一性，项目决策过程规范；预算管理完善，预算内容明确，遵循原则正确，预算依据充分；项目实施可行性，项目可行性研究充分，绩效目标规范，绩效目标内容明确，效益分析合理；依据资金来源合规，资金构成合理，筹资成本经济，筹资风险可控。

项目建设有利于边疆地区的政治、社会稳定。发展生产、繁荣经济、改善民生，人民生活不断改善是保证边疆政治、社会稳定的基础。项目建成后，为农牧业增效，农牧民增收提供有力的保障。

因此，本项目建设是可行的，也是非常必要的。

五、评估的相关建议

（一）建议完善事前绩效日常监督的管理制度、考核办法。严格根据制度的规定进行对项目预算的审核不断提高管理效率，保证财政资金投入效益的最大化、保证工程进度的及时性。

（二）建议强化对项目建设过程控制管理工作的统筹、指导和监督，同时细化各类项目的控制，对项目进行全过程监督管理。继续加强预算管理和学习，做好编制预算，做好前期调查研究和分析，提高项目的执行的科学性和合理性。不断提升预算评估管理水平，做好前期调查研究和分析，合理设置预算指标及权重比例，提高项目绩效评估管理的科学性和合理性，保障项目预期目标的实现。

六、其他需要说明的问题

无。

七、附件

**（一）相关背景及发展规划**

设计依据

1、相关法律、法规、规划和产业政策

《中华人民共和国节约能源法》（2007 年修订）（中华人民共和国主席令第七十七号）；

《中华人民共和国可再生能源法》（2005 年 2 月 28 日）；

《中华人民共和国清洁生产促进法》（2012 年 6 月 29 日）；

《国家发展改革委关于加强固定资产投资项目节能评估和审查工作的通知》（2010 年）；

《国家发展改革委关于印发固定资产投资项目节能评估和审查指南》（2014 年）；《新疆维吾尔自治区固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法》（修订稿）；

《固定资产投资项目节能评估和审查条例》（2010 年）；

《节能中长期专项规划》（发改环资[2004]2505 号）；

《国务院关于发布促进产业结构调整暂行规定的通知》（国发[2005]40 号）；《中国的能源状况与政策》（2010 年）。

**（二）立项申请材料**

《关于新额敏县喀拉也木勒景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告》。

**（三）相关管理制度**

1.《中华人民共和国城乡规划法》

2.《建设项目用地预审管理办法》