

上海市生态环境局
2016 年度土壤污染防治中央财政对地方专
项转移支付资金支出
绩效评价报告

沪财瑞会绩效（2019）4-17 号

项目名称：“农用地污染详查工作”项目

项目单位：（原）上海市环境保护局

主管部门：（原）上海市环境保护局

委托部门：上海市生态环境局

评价机构：上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年六月

目 录

摘 要	I
前 言	1
一、项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 绩效目标	13
二、绩效评价工作情况	14
(一) 绩效评价的目的	14
(二) 绩效评价工作方案制定过程	15
(三) 绩效评价原则、评价方法	15
(四) 数据采集方法及过程	16
(五) 绩效评价实施过程	17
(六) 绩效评价的局限性	18
三、评价结论和绩效分析	19
(一) 评价结论	19
(二) 具体绩效分析	20
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	38
(一) 主要经验及做法	38
(二) 存在的主要问题	39
(三) 改进建议	41

摘要

为推进财政支出预算绩效管理，强化预算支出责任理念，进一步规范中央对地方项目转移支付绩效目标管理，进一步提高项目资金使用的效率和效益，确保财政资金投入能充分发挥效用，落实《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）、《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、上海市《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩〔2014〕22号）等文件精神，受上海市生态环境局委托，上海财瑞会计师事务所有限公司对（原）上海市环境保护局（以下简称（原）“市环保局”）“农用地污染详查工作”项目的中央财政对地方专项转移支付资金支出情况开展绩效评价工作，形成绩效评价报告。

根据《全国土壤污染状况详查总体方案》要求，本市土壤污染状况详查工作经费由中央财政转移支付专项资金和市级财政资金组成，纳入（原）市环保局2017、2018、2019、2020年度部门预算（一次性项目）。项目总预算8,907.38万元，其中，中央财政2016年度土壤污染防治转移支付专项资金2,364.00万元、市级财政安排专项预算资金6,543.38万元。本次仅对中央财政转移支付2016年度土壤污染防治专项资金2,364.00万元支出情况进行绩效评价。根据市生态环境局提供的项目会计资料，截止2018年12月31日，2016年中央财政土壤污染防治转移支付专项资金（第二批）实际支出2,355.67万元，项目预算执行率为99.65%。“农用地污染详查工作”项目按期完成，形成数据、图册、报告、样品库等详查成果。

一、评价结论

（一）评价结果

运用项目组设计并经专家评审论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取的数据，项目组对（原）市环保局“农用地污染详查工作”项目（2016年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金）支出绩效进行客观评价，最终评价得分为89.66分，得分率为89.66%，属于“良”。

（二）主要绩效

“农用地污染详查工作”（2016年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金）支出的主要绩效包括：项目决策正确，能够充分适应国务院、国家部委和本市环保战略目标、符合市生态环境局的职责；项目立项依据充分、立项过程基本规范；项目管理和执行力较强、政府采购规范。项目绩效较好，各子项目计划完成率均达到99%以上，形成《上海市农用地土壤污染状况详查技术报告》及相关图件和样品库，建成市农用地土壤审查数据管理平台等最终成果，全面完成2018年年底前查明土壤污染对农产品质量的影响的详查任务。

二、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 设立领导协调组、技术支持组等组织管理机构，多部委协同工作，提高项目执行力

该项目设立了上海市土壤污染详查领导协调组及办公室，参与委办局包括（原）市环保局、市财政局、（原）市规划国土资源局、（原）市农委等多部委。领导协调组负责对详查工作的统一领导和协调监督，审核详查实施方案、管理机制、年度计划及详查成果等。领导协调组办公室设在（原）市环保局，履行详查工作组织实施和日常管理的具體工作，从组织架构上落实和保障了项目协调和监督。

根据该项目的专业技术特点，成立技术支持组，由总体技术组和相关分项工作组构成。总体技术组负责组织制定详查工作实施方案，负责对接国家详查技术要求，负责技术支持、骨干培训，技术评估和技术报告审查，集成详查成果。下设分项工作组，由各牵头单位负责，开展分项工作，配合总体技术组集成项目报告等。专门的技术支撑架构，从专业角度落实和保障项目协调和监督。

多部委协同，组织和技术并举，提高了项目执行力。

2. 采用合适的项目采购方式，确保项目按时完成

上海市政府要求于 2018 年上半年完成本市土壤详查工作，较国家生态环境部的方案进度提前。（原）市环保局在制定 2016 年土壤污染防治专项资金使用计划后，即及时与市财政局沟通，申请政府采购编号并将项目采购方式由公开招标变更为竞争性磋商，既充分考虑项目技术性强、服务性突出，符合和适用竞争性磋商方式，又缩短采购过程时间，确保项目任务的及时完成。

（二）存在的主要问题

1. 项目成本预算控制动态调整不到位

项目组了解，该项目中“农用地土壤样品采集”、“农产品样品采集”子项目预算是参考市财政局、物价局（沪物费〔2015〕051号）、（沪财预联〔2005〕28号）文明确的收费标准与该项目农用地土壤样品采集、农产品样品采集布设点位数乘积确定的。该项目在实施过程中因土壤布设点位土地非农用、农产品已收获无法采集到样品，（原）市环保局向国家生态环境部申请舍弃农用地土壤采样点位68个、取消31个农产品采样点位。项目组按经财政部门评审确认的项目预算测算明细，因布设点位量减少预估应调减项目预算9.33万元左右。而查阅农用地土壤样品采集、农产品样品采集、分析等子项目竞争性磋商文件和技术服务签约合同时发现，合同款项即预算金额，线下补充合同内容虽明确了“完成不大于总样品数量10%的密码平行样”等增加工作量的履约细化要求，但文件和合同中均未明确可能因为工作量减少调整合同款项标的内容。项目动态预算控制与合同实际履约条款不同步，项目成本预算控制动态调整不到位。

2. 合同管理存在不足

“农用地污染详查工作”项目资金使用均通过政府采购签约支付。经核查，个别合同款项支付未履约，存在拖延付款情况。如2017年11月20日与上海市化工环境保护监测站签订的“农用地土壤pH和无机项目分析”合同付款方式约定，“于合同签订后一个月内支付服务商款项1,452,720.00元”。经查，实际付款时间为2018年9月12日，滞后10个月，也未就该情况签订补充合同。

项目评价组核查了 8 个在政府采购平台签订的技术服务合同，其中有 1 个合同无签约时间落款，1 个合同在合同封面注明签订日期为 2017 年 12 月 1 日，合同内页签约时间落款为 2017 年 11 月 20 日。合同签约审核存在缺陷。

（三）改进建议

1、建议市生态环境局加强财政支出项目预算执行管理，对按主管部门明文的收费标准测算的项目支出预算，在实施服务采购和签约时，应向供应商明确和补充相关按实结算合同款项的条款，以维护单位合理权益、控制成本预算。

2、建议市生态环境局健全完善合同管理内控措施，加强合同签约审核；明确合同履行监管职责，切实履行合同约定，以规避法律风险。

前 言

为推进财政支出预算绩效管理，强化预算支出责任理念，进一步规范中央对地方项目转移支付绩效目标管理，进一步提高项目资金使用的效率和效益，确保财政资金投入能充分发挥效用，落实《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）、《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、《上海市预算绩效实施管理办法》（沪财绩〔2014〕22号）等文件精神，受上海市生态环境局委托，上海财瑞会计师事务所有限公司对（原）上海市环境保护局（以下简称“（原）市环保局”）“农用地污染详查工作”项目（2016年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金）支出情况开展绩效评价工作，形成绩效评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景及目的

土壤是经济社会可持续发展的物质基础，关系人民群众身体健康，关系美丽中国建设，保护好土壤环境是推进生态文明建设和维护国家生态安全的重要内容。当前，我国土壤环境总体状况堪忧，部分地区污染较为严重，已成为全面建成小康社会的突出短板之一。2016年5月28日，国务院印发《土壤污染防治行动计划的通知》（国发〔2016〕31号），部署开展土壤污染调查，以掌握土壤环境质量状况。明确在现有相关调查基础上，以农用地和重点行业企业用地为重点，开展土

壤污染状况详查，2018 年底前查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响。

为贯彻落实国务院通知精神，2016 年 12 月，生态环境部、财政部、国土资源部、农业部和卫生计生委联合印发了《全国土壤污染状况详查总体方案》（环土壤〔2016〕188 号），总体方案明确目标：2018 年底前查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响；2020 年底前掌握重点行业企业用地中污染地块的分布及其环境风险情况。方案明确，各省（区、市）人民政府是组织实施详查工作的责任主体。建立由省级环境保护部门牵头，国土资源、农业、卫生计生等部门参加的协调机制。要根据《总体方案》，抓紧制定本行政区域详查工作的实施方案，进一步细化工作措施和责任分工，明确工作机制，落实资金投入。

上海市较早开展了土壤污染防治工作，但总体上仍处于起步阶段，目前对于上海本市土壤环境质量的认知仍停留在大尺度层面，土壤环境数据信息化管理水平滞后，限制了对本市土壤问题的总体研判。为贯彻落实国务院《土壤污染防治行动计划的通知》和国家部委《全国土壤污染状况详查总体方案》，2016 年 12 月，上海市人民政府印发《上海市土壤污染防治行动计划实施方案》（沪府发〔2016〕111 号），具体提出根据国家总体部署，结合本市相关工作基础，以农用地、重点行业企业用地和潜在污染场地为重点，深入开展全市土壤污染状况详查。要求于 2017 年底前，完成潜在污染场地排查，形成潜在污染场地清单，建立潜在污染场地优先管控名录；2018 年底前，查明农用地土

壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响，掌握重点行业企业用地中污染地块的分布及其环境风险情况。

为贯彻落实《土壤污染防治行动计划》（国发〔2016〕31号）和《上海市土壤污染防治行动计划实施方案》（沪府发〔2016〕111号），根据《全国土壤污染状况详查总体方案》（环土壤〔2016〕188号）的要求，（原）市环保局会同市财政局、（原）市规划国土资源局、（原）市农委对本市土壤污染状况详查工作进行了研究，编制《上海市土壤污染状况详查实施方案》，并上报生态环境部、财政部、（原）国土资源部、（原）农业部备案。方案明确，在已有调查基础上，以本市农用地和重点行业企业用地为重点，2018年6月底前基本查明农用地土壤污染的面积及其分布，基本掌握重点行业企业用地中污染地块的分布及其环境风险情况，结合农业生产季节性特点，2018年年底前查明土壤污染对农产品质量的影响，全面完成详查任务。

2. 预算资金来源及使用情况

（1）项目预算及投入

根据《全国土壤污染状况详查总体方案》要求，本市土壤污染状况详查工作经费由中央财政资金和市级财政资金组成。项目总预算8,907.38万元，其中，中央财政转移支付2016年度土壤污染防治专项资金2,364.00万元、市级财政安排专项预算资金6,543.38万元。

（本次仅对中央财政转移支付2016年度土壤污染防治专项资金支出进行绩效评价。）

根据《财政部关于下达2016年土壤污染防治专项资金（第二批）

预算的通知》(财建〔2016〕942号),中央下达本市专门用于土壤污染详查工作的2016年土壤污染防治专项资金预算为2,364万元。项目预算明细详见表1-1:

表 1-1 2016 年度“土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金项目”(第二批) 预算及投入明细表

序号	子项目	单价(元)	数量(个.项)	总额(万元)	测算依据	2017年投入(万元)	2018年投入(万元)
1	样品采集-农用地土壤	975.00	5643个	550.00	沪物费【2015】051号;沪财预联【2005】28号	400.00	150.00
2	样品采集-农产品	975.00	586个	57.00	同上	40.00	17.00
3	样品制备	350.00	6623个	230.00		150.00	80.00
4	样品分析测试	172.47	88,539项	1,527.00	表层土壤:测定pH、重金属等指标按850元/样计,3974个;测定pH、重金属及可提取态等指标按2050元/样计,1333个;测定pH、有机质、机械组成、阳离子交换量、重金属及可提取态等指标按2500元/样计,671个;测定多环芳烃指标按900元/样品计,3575个;测定其他特征污染物指标平均按1933元/样计,1939个。 农产品:测定重金属指标按800元/样计,645个。 测算依据:《关于调整本市部分环保行政事业性收费项目及收费标准的通知》(沪价费[2005]051号、沪财预联[2005]28号)以及《广东省农用地土壤污染详查样品分析测试项目招标文件》	1,000.00	527.00
	合计			2,364.00		1,590.00	774.00

(2) 专项资金使用情况

根据市生态环境局提供的项目会计资料,截止2018年12月31日,2016年中央转移支付土壤污染防治专项资金(第二批)实际支出2,355.67万元,项目预算执行率为99.65%,详见表1-2所示:

表 1-2 2016 年度“土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金项目”(第二批) 预算资金使用明细表

单位:万元

子项目内容	预算明细	实际支出金额	2017年度支出金额	2018年度支出金额	预算执行率(%)
农用地土壤样品采集	550.00	550.00	400.14	149.86	100.00%
农产品样品采集	57.00	56.94	40.10	16.84	99.89%

子项目内容	预算明细	实际支出 金额	2017 年度 支出金额	2018 年度 支出金额	预算执行率 (%)
农用地土壤样品制备	230.00	206.00	134.50	71.50	89.57%
农用地土壤多环芳烃和总石油烃分析	1,527.00	311.25	204.06	107.19	100.00%
农用地土壤 pH 和无机项目分析		807.72	529.61	278.11	100.00%
农用地土壤理化性质分析		30.60	19.89	10.71	100.00%
农用地土壤酚类化合物分析		18.60	12.21	6.39	102.69%
农用地土壤自选项目分析		300.00	200.24	99.76	100.00%
农产品样品制备和农产品无机项目分析		74.56	49.35	25.21	100.00%
总计		2,364.00	2,355.67	1,590.10	765.57

(3) 专项资金合同签订及履行情况

根据市生态环境局提供的项目会计资料，截止 2018 年 12 月 31 日，2016 年中央转移支付土壤污染防治专项资金（第二批）签订的合同金额为 2,355.67 万元，实际支出金额为 2,355.67 万元，所有合同均已支付完毕，具体合同签订及履行情况详见表 1-3 所示：

表 1-3 2016 年度“土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金项目”（第二批）

合同签订及履行情况表

单位：万元

供应商名册	合同内容	合同日期	合同金额	约定付款方式	已付合同金额	实际支付情况	合同付款率 (%)
上海市地质调查研究院	农用地土壤样品采集	2017.11.20	550.00	①合同签订后一个月内支付 400.14 万元； ②项目验收后一个月内支付 149.86 万元	550.00	符合条款	100.00
上海实朴检测技术服务有限公司	农产品样品采集	2017.11.20	56.94	①合同签订后一个月内支付 40.10 万元； ②项目验收后一个月内支付 16.84 万元	56.94	符合条款	100.00
中检集团理化检测有限公司	农用地土壤样品制备	2017.11.20	206.00	①合同签订后一个月内支付 134.50 万元； ②项目验收后一个月内支付 71.50 万元	206.00	符合条款	100.00
上海市环境科学研究院	农用地土壤多环芳烃和总石油烃分析	2017.11.20	311.25	①合同签订后一个月内支付 204.06 万元； ②项目验收后一个月内支付 107.19 万元	311.25	符合条款	100.00
①上海市化工环境保护监测站； ②中检集团理化检测有限公司	农用地土壤 pH 和无机项目分析	合同封面签订日期 2017 年 11 月 20 日， 合同内无签约时间落款	807.72	①合同签订后一个月内支付上海市化工环境保护监测站 1,452,720.00 元，支付中检集团理化检测有限公司 3,843,380.00 元； ②项目验收后一个月内支付上海市化工环境保护监测站 762,856.00 元，支付中检集团理化检测有限公司 2,018,244.00 元	807.72	实际于 2018 年 9 月 12 日支付上海市化工环境保护监测站 1,452,720.00 元，较合同签订日期滞后 10 个月	100.00
上海实朴检测技术服务有限公司	农用地土壤理化性质分析	2017.11.20	30.60	①合同签订后一个月内支付 19.89 万元； ②项目验收后一个月内支付 10.71 万元	30.60	符合条款	100.00
中检集团理化检测有限公司	农用地土壤酚类化合物分析	2017.11.20	18.60	①合同签订后一个月内支付 12.21 万元； ②项目验收后一个月内支付 6.39 万元	18.60	符合条款	100.00
上海市检测中心	农用地土壤自选项目分析	合同封面注明签订日期为 2017 年 12 月 1 日，合同内页签约时间落款为 2017 年 11 月 20 日。	300.00	①合同签订后一个月内支付 200.24 万元； ②项目验收后一个月内支付 99.76 万元	300.00	符合条款	100.00
上海实朴检测技术服务有限公司	农产品样品制备和农产品无机项目分析	2017.11.20	74.56	①合同签订后一个月内支付 49.35 万元； ②项目验收后一个月内支付 25.21 万元	74.56	符合条款	100.00
总计			2,355.67		2,355.67		100.00

3. 项目实施情况

根据《上海市土壤污染状况详查实施方案》和（原）市环保局编制的《上海市市级财政项目预算评审申报文本》，该项目主要实施内容为：“2018年6月底前基本查明农用地土壤污染的面积及其分布；结合农业生产季节性特点，2018年年底前查明土壤污染对农产品质量的影响，全面完成详查任务”。“农用地土壤污染状况详查。以耕地为重点，兼顾园地。围绕已有调查发现的土壤污染点位超标区、重点污染源影响区和问题突出区域，开展农用地土壤污染状况详查，查明农用地土壤污染的面积、分布及污染程度，综合评价土壤污染环境风险；开展土壤与农产品协同调查，初步查明土壤污染对农产品质量的影响。调查成果有效支撑农用地分类管理和安全利用，保障农业生产环境安全。”

项目组核实，“农用地污染详查工作”项目于2018年底已完成，具体实施内容和实际进度如表1-4所示：

表 1-4 2016 年度“土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金项目”（第二批）
项目计划实施内容和实际进度

序号	项目内容	具体实施内容	项目计划 实施时间	实际进度和完成情况
1	前期工作	按照全国土壤污染状况详查总体方案和本市土壤污染防治行动计划实施方案，编制《上海市土壤污染状况详查实施方案》；四委办局将方案联合报送市政府审批同意后，于2017年12月联合上报国家相关部委备案。	2017年11月 -2017年12月	2017年12月21日将《实施方案》上报国家相关部委备案
2	农用地土壤污染状况详查主体工作	布设农用地土壤详查点位5643个。完成农用地土壤样品采集、样品制备、样品分析测试、数据上传、审核与入库等工作内容。	2017年11月 -2018年6月	截至2018年6月30日，已基本完成布设农用地土壤详查点位5575个及所有工作内容。（舍弃68个点位。）
3	农产品协同调查	布设农产品协同调查点位586个。完成农产品样品采集、样品制备、样品分析测试、数据上传、审核与入库等工作内容。	2017年7月-2018 年11月	截至2018年10月30日已基本完成布设农产品协同调查点位555个及所有工作内容。（取消31个点位。）

序号	项目内容	具体实施内容	项目计划 实施时间	实际进度和完成情况
4	成果利用	为完成 474 个农用地详查数据评价、调查图制制作和报告撰写，完成上海市土壤详查数据管理平台建设等工作，并与国家土壤环境信息化管理平台对接提供基础数据支撑。	2018 年底前	2018 年底基本完成。尚未与国家土壤环境信息化管理平台对接。

4. 项目组织及管理

(1) 项目组织架构

上海市财政局是中央转移支付资金的主管部门，负责中央转移支付财政支出预算专项资金的预算审批，执行国库拨付、支付监督，对项目绩效管理全面监管。

(原)上海市环境保护局是项目预算主管部门和项目预算单位，负责中央财政转移支付专项资金预算编报、执行和决算；开展中央转移支付专项预算资金绩效管理工作，接受财政部门绩效管理工作监管。

上海市土壤污染详查领导协调组：(原)市环保局会同市财政局、(原)市规划国土资源局、(原)市农委等部门共同成立，负责对详查工作的统一领导和协调监督，审核详查实施方案、管理机制、年度计划及详查成果等。

市土壤污染详查领导协调组办公室：设在(原)市环保局，是详查工作组织实施和日常管理的具体办事机构，落实领导协调组决定事项，负责统筹、协调和督促各项工作的具体实施，负责对接国家详查工作要求，以及报送经领导协调组审定后的详查工作成果等。

市土壤污染详查总体技术组：负责组织制定详查工作实施方案，负责对接国家详查技术要求，组织对各分项工作进行技术指导和技术支持，负责对详查技术骨干人员进行培训，组织开展阶段成果的技术

评估和技术报告审查，汇总集成详查成果数据，组织编写详查工作成果集成报告等。下设分项工作组，负责制定分项工作实施技术方案，组织实施分项工作任务，开展分项工作技术培训，整理分项工作成果，编写分项技术报告以及决算报告等，配合总体技术组编写详查实施方案和成果集成报告等。总体技术组具体工作安排及牵头单位详见表 1-5：

表 1-5 上海市土壤污染详查技术分项工作组及牵头单位

序号	分项工作组	牵头单位
1	农用地土壤样品采集	上海市地质调查研究院
2	农产品样品采集	上海市农业技术推广服务中心
3	重点行业企业用地调查和采样	上海市环境科学研究院
4	样品制备、流转与测试	上海市环境监测中心
5	质量保障与控制	上海市环境监测中心
6	基础信息与详查数据汇总及数据库录入	上海市环境科学研究院
7	环保专网及信息化支持	上海市环境保护信息中心

（2）项目管理实施情况

①项目预算的申请与批复

财政部 2016 年 12 月印发《关于下达 2016 年土壤污染防治专项资金（第二批）预算的通知》（财建〔2016〕942 号），明确所批复专项资金专门用于土壤污染详查工作。其中，批复上海市 2016 年土壤污染状况详查经费预算 2,364.00 万元。（原）市环保局于 2017 年 9 月函市财政局《关于商请拨付 2016 年土壤污染防治专项资金的函》（沪环保规〔2017〕342 号），申请拨付专项资金。市财政局下达项目中央转移支付专项资金分配指标，纳入（原）市环保局 2017 年和 2018 年财政支出部门预算。

②项目资金使用流程

(原)市环保局于2017年9月启动项目实施,根据项目特性,向市财政局申报将项目政府采购形式变更为竞争性磋商方式;市财政局于2017年10月下达《政府采购审批情况告知单》,同意该项目中“农用地土壤样品采集”、“农用地土壤样品制备”、“农用地土壤分析”等选择供应商的政府采购采用竞争性磋商方式。

(原)市环保局根据项目政府采购合同签约和项目实施进度,向市财政局申请国库拨付合同款项申请,市财政局审核后由市财政国库直接拨付项目供应商。

③项目实施流程

项目组考察了解,“农用地污染详查工作”项目根据《上海市土壤污染状况详查实施方案》(沪环保总〔2017〕441号),农用地土壤污染状况详查工作实施流程及成果如图1:



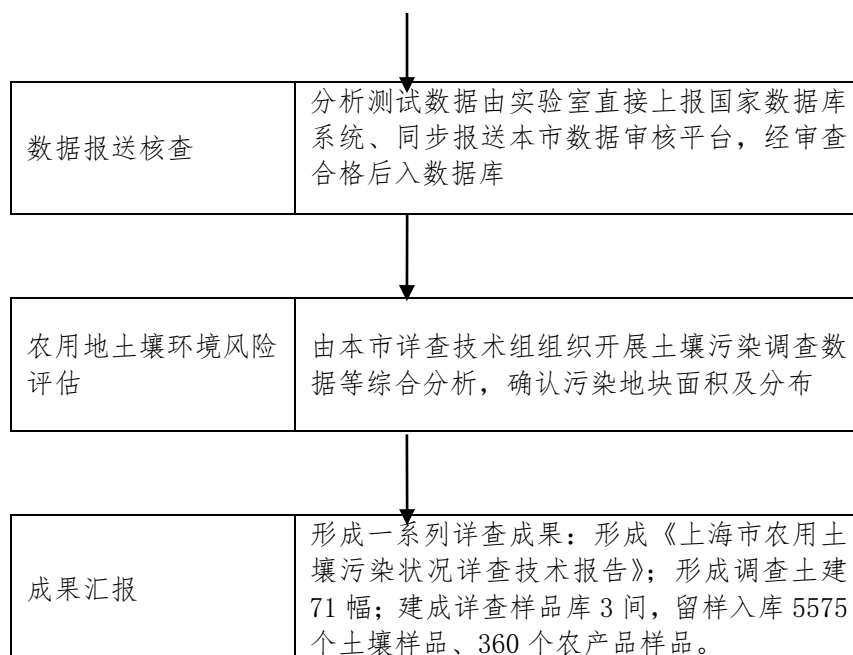


图1 上海市农用地土壤污染详查工作流程图

(3) 项目管理制度

该项目主要管理制度包括但不限于：

国务院《土壤污染防治行动计划》

国家生态环境部等四部委《全国土壤污染状况详查总体方案》

国家财政部、生态环境部《土壤污染防治专项资金管理办法》（财建〔2016〕601号）

上海市人民政府《上海市土壤污染防治行动计划实施方案》（沪府发〔2016〕111号）

（原）市环保局等四委办《上海市土壤污染状况详查实施方案》（沪环保总〔2017〕441号）

财政部《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）

财政部《关于开展2017年度中央对地方专项转移支付绩效目标自评工作的通知》（财预〔2018〕29号）

(原)市环保局《关于加强中央专项资金管理提高使用绩效的通知》(沪环保规〔2017〕149号)

(原)市环保局内控制度等

(二) 绩效目标

(原)市环保局根据市财政局项目预算评审规定,编制并申报2018年度《上海市市级财政项目预算评审申报文本》,设置有项目总目标和年度绩效目标、绩效分解指标,但未提供《中央对地方专项转移支付项目绩效目标申报表》。项目组根据《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》(财预〔2015〕163号)要求,在与项目单位充分沟通、前期调研的基础上,对2016年度“土壤污染防治中央对地方专项转移支付资金项目”的绩效总目标和分解目标、绩效指标进行归纳和调整。

1. 项目绩效总目标

通过本市农用地土壤污染状况详查工作开展,于2018年底前查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响,为加大本市土壤污染防治力度,加快改善本市土壤环境质量,保障农产品质量和人居环境安全提供基础支撑。确保到2020年受污染耕地安全利用率达到95%左右,污染地块安全利用率达到95%左右。全市土壤环境质量总体保持稳定,农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障,土壤污染防治体系基本建成。

2. 项目绩效分解目标

项目产出目标：

数量目标：完成 474 个农用地土壤详查单元采集、制备、测试分析计划，完成农产品样品采集、制备、测试分析计划；

质量目标：样品采样、制备质控检查措施有效，分析数据审核准确、可靠性 100%

时效目标：项目计划实施进度及时

项目效果目标：

环保效益：完成 474 个农用地土壤详查单元的数据评价报告、调查图件制作和样品库建设；建设形成上海市农用地土壤审查数据管理平台；按照国家要求统一发布本市土壤污染状况详查成果；

满意度：项目成果使用部门满意度 $\geq 90\%$ 。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价的目的

本次绩效评价遵循《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、财政部《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）文件精神，对（原）市环保局“农用地污染详查工作”项目中央财政转移支付专项资金立项决策、执行程序、评价规则等方面进行绩效评价，总结预算管理、财务管理、政府采购管理、合同管理、资金支付管理等方面建立完善内控制度的经验和教训；总结和评价 2016 年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付“农用地污染详查工作”项目投入产出、效率效益的内在联

系和必然结果。通过绩效评价查找项目过程存在的不足和问题，提出科学合理的建议，从而进一步加强和规范中央对地方专项转移支付资金项目专项资金的预算绩效管理，切实提高项目支出预算的执行力和效益。

（二）绩效评价工作方案制定过程

根据前期调研结果和对相关文件资料的研读，结合项目实际开展情况，形成项目绩效评价指标体系和方案初稿，并在规定时间内提交市生态环境局，组织专家评审。根据专家评审意见修改调整评价方案，形成了最终的项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。

（三）绩效评价原则、评价方法

1. 评价原则

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关的原则：

（1）科学规范。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开。绩效评价客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）绩效相关。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 评价方法

本次绩效评价采用的方法是指标评价法、社会调查法。绩效评价

指标的研发遵循定量为主，定量、定性相结合的原则；参照规定的政策标准及采集的相关数据材料制订评价标准。

（原）市环保局“农用地污染详查工作项目”绩效评价指标体系按照逻辑分析法设计，包括项目决策、项目管理、项目绩效三类指标，围绕资金使用、项目管理、资源配置等方面，客观分析项目的产出和效果，进而提出完善意见。整个评价框架构成体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由本项目绩效项目组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性制定形成，经专家论证完善后最终确定。

注重其科学性、实用性、可实现性和可操作性，尽可能地设计客观性的量化指标，并适当使用定性指标；既关注（原）市环保局的工作目标，也考虑项目单位工作人员的工作体验和感受，做到相互补充，科学可行，确保充分体现和真实反映本项目绩效目标的完成情况和绩效状况以及评价的政策需要。

（四）数据采集方法及过程

绩效评价工作方案确定后，评价组针对不同的绩效指标采取了不同的数据采集方法，具体过程及对应的数据采集内容如下：

- 1、获取项目相关文件：了解项目的背景、管理制度，实施情况等

基本内容；

2、基础数据表：由市生态环境局填写，评价组进行核对，为评价报告的撰写，特别是评价指标的打分提供数据支持；

3、访谈调研：评价人员与市生态环境局的财务部门、项目管理部门的相关工作人员进行沟通，了解项目组织、实施、管理的具体情况，了解和评估财政资金使用的效率和效益，发现资金使用和项目管理中存在的问题；

4、问卷调查：为客观测定财政资金的使用效果，依据公共支出绩效评价“为公众服务”的原理，引入“满意度”指标，针对项目成果使用者和项目参与人员开展满意度调查。2019年6月，项目组完成了本次绩效评价的电子问卷调查程序。电子问卷发放和回收情况详见表2-1。

表 2-1：问卷发放和回收情况统计表

项目结果使用者 (领导协调组和总体技术组相关人员)				项目实施者 (分项工作组相关人员)			
发放数	回收数	回收率	有效问卷	发放数	回收数	回收率	有效问卷
10	10	100.00%	10	10	10	100.00%	10

5、资料整理与分析：评价组对通过以上方法获取的数据进行整理、分类、分析，为评价报告撰写提供数据支撑。

(五) 绩效评价实施过程

1. 人员分工

我公司受托负责本项目绩效评价工作，包括前期调查，制定工作方案，调查取数，撰写评价报告。同时，本公司聘请相关的顾问专家，提供评价前期辅导工作，协助并指导进行方案设计、指标体系的设立和建立，确保该类指标体系客观合理，协助指导评价报告的撰写。本公司具体人员名单如表 2-2 所示：

表 2-2 评价项目组成员及分工

序号	姓名	具体工作
1	周峰	项目负责。复核以及项目质量和进度控制
2	潘玮	项目联络、方案及报告撰写。参与访谈、问卷调查
3	徐珩	问卷调查、访谈数据收集统计；资料收集整理

2.评价时间及主要工作进程安排

本次项目的评价实施的时间为 2019 年 4 月至 2019 年 6 月。具体安排如表 2-3:

2-3 绩效评价工作进度安排

序号	项目内容	进度安排
1	(1) 评价组成立 (2) 项目启动	2019年4月1日
2	(1) 资料获取 (2) 相关工作人员沟通访谈工作	2019年4月1日-2019年4月30日
3	(1) 工作方案撰写	2019年5月1日-2019年5月31日
4	(1) 社会调研开展, 补充访谈、完善政策评价支撑数据、资料 (2) 工作方案提交、专家评审; 方案修改、完善	2019年6月1日-2019年6年10日
5	(1) 数据分析 (2) 报告撰写	2019年6月10日-2019年6月25日
6	(1) 报告提交、专家评审 (2) 报告修改及定稿	2019年6月25日-2019年6月30日

(六) 绩效评价的局限性

由于绩效评价工作本身的复杂性, 并受到评价手段和方案设计经验等方面的限制, 我们设计的绩效评价指标体系在评价权重的分配、指标标杆值的设定以及数据来源的选择等方面还不够完善和充分, 可能在公正、公平、科学性方面存在局限。

对于定性指标, 我们主要从调查问卷、调查访谈和单位工作总结中获取到信息和数据的, 由于本项目产出成果具有一定的保密性, 评价组无法直接获取并披露, 调研评价客观性存在一定局限性。

满意度指数来源于随机抽取的样本，因项目成果使用者、项目实施机构抽样的局限性和样本量限制，我们使用的方法受到一定影响，评价结论可能存在缺陷。

我们努力在现有的条件下尽量做到科学、准确、客观、公正的评价。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评价结果

运用项目组设计并专家评审论证的评价指标体系及评分标准，通过基础数据采集、问卷调查及访谈获取的数据，项目组对（原）市环保局“农用地污染详查工作”项目（2016年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金）支出绩效进行客观评价，最终评价得分为89.66分，得分率为89.66%，属于“良”。具体情况如表3-1所示：

表3-1：2018年度“上海市土壤污染状况详查”（2016年度土壤污染防治）中央对地方转移支付专项资金项目绩效评价得分汇总表

指标类别	A 决策目标	B 投入与管理目标	C 产出和效果目标	合计
权重	10.00	25.00	65.00	100.00
分值	7.70	20.16	61.80	89.66
得分率	77.00%	80.64%	95.08%	89.66%

综合评价，该项目完成情况良好，通过规范的项目决策、较为健全的项目管理机制，较好地完成了2018年度“上海市土壤污染状况详查”项目。从项目组调研和满意度调查结果分析，项目取得了较好的产出和效益。

2. 主要绩效

“农用地污染详查工作”（2016 年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金）支出的主要绩效包括：项目决策正确，能够充分适应国务院、国家部委和本市环保战略目标、符合（原）市环保局的职责；项目立项依据充分、立项过程基本规范；项目管理和执行力较强、政府采购规范。项目绩效较好，各子项目计划完成率均达到 99% 以上，形成《上海市农用地土壤污染状况详查技术报告》及相关图件和样品库，建成市农用地土壤审查数据管理平台等最终成果，全面完成 2018 年年底前查明土壤污染对农产品质量的影响的详查任务。

（二）具体绩效分析

1. 项目决策

项目决策指标主要从战略目标适应性、项目立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标明确合理性四个方面对项目立项、项目目标进行考察。项目决策类指标设置权重分为 10.00 分，实际得分 7.70 分，得分率为 77.00%。评价得分情况见表 3-2。

表 3-2：项目决策指标评价得分情况

指标名称	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率 (%)
A11. 战略目标适应性	2	适应	适应	2	100.00
A12. 项目立项依据充分性	2	充分	充分	2	100.00
A13. 项目立项规范性	2	规范	启动前未评估	1.7	85.00
A21. 绩效目标明确性	4	明确、细化、完整、可衡量	基本明确、不够完整和细化	2	50.00
合计	10			7.7	77.00

A11 战略目标适应性：

本指标考察项目是否与国家和地区的战略目标、发展计划以及部门的基本职能和工作计划相适应。

2016年12月，生态环境部、财政部、国土资源部、农业部和卫生计生委联合印发了《全国土壤污染状况详查总体方案》(环土壤〔2016〕188号)，总体方案明确目标：2018年底前查明农用地土壤污染的面积、分布及其对农产品质量的影响；2020年底前掌握重点行业企业用地中污染地块的分布及其环境风险情况。方案明确，各省(区、市)人民政府是组织实施详查工作的责任主体。建立由省级环境保护部门牵头，国土资源、农业、卫生计生等部门参加的协调机制。要根据《总体方案》，抓紧制定本行政区域详查工作的实施方案，进一步细化工作措施和责任分工，明确工作机制，落实资金投入。

为贯彻落实《土壤污染防治行动计划》(国发〔2016〕31号)和《上海市土壤污染防治行动计划实施方案》(沪府发〔2016〕111号)，根据《全国土壤污染状况详查总体方案》(环土壤〔2016〕188号)的要求，(原)市环保局会同市财政局、(原)市规划国土资源局、(原)市农委对本市土壤污染状况详查工作进行了研究，编制《上海市土壤污染状况详查实施方案》，并上报生态环境部、财政部、国土资源部、农业部备案。

综上所述，该项目与国家和地区的战略目标、优先发展重点相符合，能支持部门目标的实现。

该项指标权重分为2分，根据评分规则评价得2分。

A12. 项目立项依据充分性：

本指标考察项目立项是否有充分的依据，是否符合国家、本市的

相关规定，是否与项目单位职责密切相关。

（原）市环保局“农用地污染详查工作-2016 年度土壤污染防治中央财政对地方专项转移支付资金支出项目”的立项依据主要包括：国务院《土壤污染防治行动计划》（国发〔2016〕31 号）第一条所述内容；生态环境部、财政部、国土资源部、农业部、国家卫生和计划生育委员会联合印发《全国土壤污染状况详查总体方案》（环土壤〔2016〕188 号）第二条所述内容；上海市人民政府《上海市土壤污染防治行动计划实施方案》（沪府发〔2016〕111 号）第二条所述内容；（原）市环保局、市财政局、（原）市规划国土资源局、（原）市农委《关于上报备案本市土壤污染状况详查实施方案的报告》（沪环保总〔2017〕441 号）。

该项目立项依据充分，符合国家相关政策规定，与项目单位职责密切相关。

该项指标权重分为 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

A13. 项目立项规范性：

本指标考察项目立项过程是否规范，相关文件是否齐全，预算编制是否合理论证。

（原）市环保局会同市财政局、（原）市规划国土资源局、（原）市农委对本市土壤污染状况详查工作进行了研究，编制《上海市土壤污染状况详查实施方案》，并上报生态环境部、财政部、国土资源部、农业部备案。

（原）市环保局申请“农用地污染详查工作”项目预算资金，根据市财政局项目预算评审规定，于2018年7月30日编制并上报2018年度《上海市市级财政项目预算评审申报文本》，经财政重点评审核定项目预算资金。市财政局下达项目中央转移支付专项资金分配指标，纳入（原）市环保局2018年度财政支出部门预算。项目立项程序和项目立项资料基本完整规范。但项目评价组关注到，“农用地污染详查工作”项目实际于2017年启动实施，项目启动前未进行必要的论证和风险评估。

该项指标权重分2分，根据评分规则评价得1.70分。

A21. 绩效目标明确、合理性：

本指标考察项目所设定的绩效目标是否明确，是否依据充分，是否符合客观实际；是否细化、可衡量、可操作，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。

（原）市环保局根据市财政局项目预算评审规定，编制了2018年度《上海市市级财政项目预算评审申报文本》，设置有项目总目标和年度绩效目标、绩效分解目标。项目总目标明确，符合项目实际要求；绩效指标基本细化，并设有完成时间限制。但未设置产出质量指标，目标值不够明确，缺乏可衡量性。项目评价组还关注到，市生态环境局未提供《中央对地方专项转移支付项目绩效目标申报表》，与《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》的要求不符。

该项指标权重分4分，根据评分规则评价得2分。

2. 项目管理

项目管理指标主要从投入管理、财务管理和项目实施管理等3方面对项目的管理情况进行考核，指标设置权重分共25分，实际得分20.16分，得分率为80.64%，评价得分情况见表3-3。

表3-3： 项目管理指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
B11. 项目预算执行率	6	总预算、子项目均95%以上	总预算100.04%；子项目1项89%，3项超预算。	4.68	78.00
B12. 合同款支付及时率	3	符合合同条款	履约有拖延	1.80	60.00
B21. 资金使用规范性	2	合法合规	未专帐核算	1.33	66.50
B22. 财务管理制度健全性	2	健全完善	健全完善	2	100.00
B23. 项目财务监控有效性	3	监控有效	基本有效	2.7	90.00
B31. 项目管理制度健全性	3	健全完善	不够健全	2.25	75.00
B32. 项目管理制度执行规范性	3	执行规范	稍有欠缺	2.7	90.00
B33 政府采购规范性	3	合法合规	基本合法合规	2.7	90.00
小计	25			20.16	80.64

B11. 项目预算执行率

本指标考察项目预算资金执行进度与控制情况，反映预算编报及执行的准确性状况。项目预算执行率=实际支出金额/项目预算金额×100%。

根据《财政部关于下达2016年土壤污染防治专项资金（第二批）预算的通知》（财建〔2016〕942号），中央下达本市专门用于土壤污染详查工作的“2016年土壤污染防治中央转移支付专项资金”预算为2,364万元，系纳入（原）市环保局2017年度和2018年度部门预算的“农用地污染详查工作”项目预算资金。根据市生态环境局提供的相关资料，因土壤点位土地非农用，于2018年8月向生态环境部申请

舍弃采样点位 68 个；因农产品已收获无法采集到样品，于 2018 年 10 月向生态环境部申请取消 31 个农产品采样点位。项目组按经财政部门评审确认的项目预算测算明细，预估应调整项目预算-9.33 万元左右。

根据市生态环境局提供的项目会计核算资料，截止 2018 年 12 月 31 日，“农用地污染详查工作”项目预算资金实际支出 2,355.67 万元，项目批复预算执行率 99.65%。如考虑实际成本预算因素，项目总预算执行率应该为 100.04%。明细如下表：

子项目内容	预算批复	支出金额	预算执行率 (%)	应调整预算	调整的执行率 (%)	备注
农用地土壤样品采集	550.00	550.00	100.00	543.56	101.18	2018 年 10 月调减采样点位 68 个
农产品样品采集	57.00	56.94	99.89	54.11	105.23	2018 年 8 月调减采样点位 31 个
农用地土壤样品制备	230.00	206.00	89.57	230.00	89.57	
农用地土壤多环芳烃和总石油烃分析	1,527.00	311.25	101.03	1,527.00	101.03	
农用地土壤 pH 和无机项目分析		807.72				
农用地土壤理化性质分析		30.60				
农用地土壤酚类化合物分析		18.60				
农用地土壤自选项目分析		300.00				
农产品样品制备和农产品无机项目分析		74.56				
总计	2,364.00	2,355.67	99.65	2,354.67	100.04	

该项指标权重分 6 分，根据评分规则得 4.68 分。

B12. 合同款支付及时率

本指标考察合同款项支付是否按照合同付款条款执行。公式：合同支付及时率=实际支付金额/按合同约定应支付金额*100%。

根据市生态环境局提供的项目会计资料，截止 2018 年 12 月 31 日，2016 年中央转移支付土壤污染防治专项资金（第二批）签订的合

同金额为 2,355.67 万元，实际支出金额为 2,355.67 万元，所有合同均已支付完毕。经核查，合同款项支付基本按照合同付款条约履行，但 2017 年 11 月 20 日与上海市化工环境保护监测站签订的“农用地土壤 pH 和无机项目分析”合同中约定“于合同签订后一个月内支付上海市化工环境保护监测站 1,452,720.00 元”，实际支付时间为 2018 年 9 月 12 日，滞后 10 个月。市生态环境局解释滞后支付原因为合同约定支付时间接近年底，上海市化工环境保护监测站作为事业单位，其相关账务已经处于关账状态，故延期到 2018 年度，和第二笔专项资金一起拨付，但并未签订补充合同。评价组了解，该合同虽有延迟付款，但未影响项目实施进度。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则得 1.80 分。

B21. 资金使用规范性

本指标考察项目资金使用是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性。

根据核对市生态环境局提供的会计资料，项目评价组核查了“农用地污染详查工作”项目中央财政转移支付专项资金使用明细，基本符合国家法律法规以及有关专项资金管理办法的规定，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，符合项目预算批复和合同规定的用途，项目预算资金能专款专用。

但（原）市环保局未对 2016 年土壤污染防治专项资金（第二批）进行专账核算。经了解，2016 年土壤污染防治中央转移支付专项资金

（第二批）由市财政局下达项目资金分配指标，纳入（原）市环保局 2017 年度和 2018 年度财政支出部门预算，（原）市环保局未按资金来源单独设账核算。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 1.33 分。

B22. 财务管理制度健全性

本指标考察项目财务制度是否健全、完善、有效，用以反映和考核内控制度对资金规范、安全运行的保障情况。

市生态环境局制定了比较完善的内控制度，每年汇编印发内控制度修订文本，如 2016 年 8 月印发了《上海市环境保护局关于进一步加强 2017 年度部门预算项目申报工作的通知》、《上海市环境保护局关于加强财政支出执行管理全面完成 2017 年度进度考核的通知》（2017 年 5 月）、《上海市环境保护局关于加强中央专项资金管理提高使用绩效的通知》（2017 年 4 月）等 2017 年度修订或新增的内控制度，财务内控制度基本完善规范。

该项指标权重分 2 分，根据评分规则评价得 2 分。

B23. 项目财务监控有效性

本指标考察项目单位在预算执行、财务收支审核和专项资金使用合规性方面，财务监控是否基本有效，用以评价项目成本效益的控制情况。

（原）市环保局根据项目特性，经市财政局同意，该项目采用竞

竞争性磋商方式选择供应商，确保项目预算资金执行力。（原）市环保局根据项目政府采购合同签约和项目实施进度，向市财政局申请国库拨付合同款项申请，由市财政局审核后，通过国库直接拨付项目供应商，项目资金支付方式符合相关规定。但项目组在核查财务支出相关凭证时发现，在申请拨款流程资料中未附内部审核单据，存在项目支出单据控制缺陷；财务部门对项目合同付款履约的监督也需加强。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.7 分。

B31. 项目管理制度健全性

本指标考察与项目直接相关的业务管理制度是否健全、完善和有效，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。

项目评价组查阅了（原）市环保局制定的与中央转移支付资金项目有关的规章制度，（原）市环保局印发了包括《上海市环境保护局关于加强中央专项资金管理提高使用绩效的通知》、《上海市环保局、市档案局关于贯彻实施〈环境保护档案管理办法〉的通知》、《上海市生态环境局机关采购管理办法(试行)》等内控制度，相关制度基本完善。但未提供项目合同管理制度。

该项指标权重分 3 分，根据评分规则评价得 2.25 分。

B32. 项目管理制度执行规范性

本指标考察项目实施是否符合相关项目业务管理规定，用以反映和考核项目管理制度的有效执行和质量控制情况。

该项目遵守相关法律法规的规定，内部控制制度总体执行有效，对项目参与人员定期组织开展国家、市级培训，对项目供应商定期进行督查指导，并基本按照《上海市土壤污染状况详查实施方案》的质控要求，采取了质控检查、验收、安全等必需的控制措施或手段。项目组查阅了项目合同书、验收报告、技术鉴定测试等资料，材料基本齐全。

项目评价组核查项目在政府采购平台签订的技术服务合同（8个），其中有1个合同无签约时间落款，1个合同在合同封面注明签订日期为2017年12月1日，合同内页签约时间落款为2017年11月20日。合同签约审核存在缺陷。

该项指标权重分3分，根据评分规则评价得2.7分。

B33. 政府采购规范性

本指标考察项目实施政府采购政策合法合规性，采购程序规范性，用以评价项目政府采购法规执行规范性和成本效益的控制情况。

（原）市环保局根据项目特性，经市财政局同意，该项目中“农用地土壤样品采集”、“农用地土壤样品制备”、“农用地土壤分析”等事项的政府采购采用竞争性磋商方式选择供应商。项目组检查了“农用地污染详查工作”项目（2016年土壤污染防治中央转移支付专项资金）涉及的政府采购资料，采购程序规范，未发现存在违法违规情况。

但项目评价组查阅“农用地土壤样品采集”、“农产品样品采集”竞争性磋商文件时发现，在“货物（或服务）需求一览表”中的“付款

进度”栏，具体列示了合同签订后按预算金额测算的付款方式。根据市生态环境局提供的相关资料，因土壤布设点位土地非农用和无农产品作物，项目实施过程中有申请舍弃布设采样点位、取消采集样品布设点位的变动；而项目组了解经财政部门评审确认的项目预算测算是依据（沪物费〔2015〕051号）、（沪财预联〔2005〕28号）单位收费标准和样品采集布设点位数量乘积确定的，如样品采集布设点位量变动，应调整项目成本预算数。磋商性谈判文件中未考虑和注明这一点，存在成本预算控制动态调整缺陷。

该项指标权重分3分，根据评分规则评价得2.7分。

3. 项目绩效

项目绩效指标主要主要从项目产出、项目效果两方面进行考察，项目绩效类指标设置权重分共65分，实际得分60.55分，得分率93.15%，评价得分情况见表3-4。

表3-4：项目绩效类指标评价得分情况

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
C11. 土壤样品采集计划完成率	10	100%	100%	10	100.00
C12. 农产品样品采集计划完成率	10	100%	100%	10	100.00
C13. 土壤样品采集质控督导措施有效性	3	监控措施有效	监控措施有效	3	100.00
C14. 样品制备质控督导措施有效性	3	监控措施有效	监控措施有效	3	100.00
C15. 分析数据审核准确、可靠性	4	100.00%	一起不合格记录	3.8	95.00
C16. 项目计划实施进度及时性	5	及时	基本完成	4	80.00
C21. 完成详查单元数据评价报告	5	形成成果	形成成果	5	100.00
C22. 形成调查图件制作和样品库	5	形成成果	形成成果	5	100.00
C23. 建成市农用地土壤审查数据管理平台	5	形成成果	形成成果	5	100.00
C24. 统一发布土壤污染状况详查成果	5	信息公开	涉及保密，未发布	3	60.00

三级指标	权重	标杆值	业绩值	得分	得分率(%)
C25. 项目成果使用部门满意度	10	90%以上	97%及 96.25%	10	100.00
小计	65			61.8	95.08

C11. 土壤样品采集计划完成率

本指标考察完成 474 个农用地详查单元、布设农用地土壤详查点位 5643 个、土壤样品采集、样品制备、样品流转、样品分析测试计划数量完成情况。公式：土壤样品采集计划完成率=实际农用地详查单元、土壤详查布设点位、采集样品数量/计划详查单元、布设点位及样品采集数量*100%。

《上海市土壤污染状况详查实施方案》原计划完成 474 个农用地详查单元、5643 个详查点位的土壤样品采集、制备流转、分析测试等工作。(原)市环保局于 2018 年 8 月 15 日,向生态环境部土壤生态环境司申请取消上海市农用地详查点位 68 个。

项目评价组查阅了由全国土壤污染状况详查工作办公室发布的《全国农用地土壤污染状况详查周报》(2018 年第 48 期),周报显示:到 2018 年 12 月,上海已完成土壤样品采集 5575 份,采样进度 100.00%;完成土壤样品制备 5575 份,制样进度 100.00%;完成土壤样品测试 5575 份,测试进度 100.00%。

该项指标权重分 10 分,根据评分规则评价得 10 分。

C12. 农产品样品采集计划完成率

本指标考察完成布设农产品协同调查点位 586 个、农产品样品采集、样品制备、样品流转、样品分析测试计划数量完成情况。公式：

农产品样品采集计划完成率=实际农产品协同调查点位、采集样品数量/计划调查点位及样品采集数量*100%。

《上海市土壤污染状况详查实施方案》计划完成 586 个农产品协同调查点位的农产品样品采集、制备流转、分析测试等工作。(原)市环保局于 2018 年 8 月 15 日,向生态环境部土壤生态环境司申请取消上海市农用地详查点位 68 个,其中包含农产品协同点位 6 个。6 个农产品协同点位中有 1 个点位申请调整迁移至同一单元格内其他点位,取消农产品点位 5 个。(原)市环保局于 2018 年 10 月 30 日,向生态环境部土壤生态环境司申请取消上海市农用地详查农产品点位 26 个。

项目评价组查阅了由全国土壤污染状况详查工作办公室发布的《全国农用地土壤污染状况详查周报》(2018 年第 48 期),周报显示至 2018 年 12 月,上海已完成农产品样品采集 555 份,采样进度 100.00%;完成农产品样品制备 555 份,制样进度 100.00%;完成农产品样品测试 555 份,测试进度 100.00%。

该项指标权重分 10 分,根据评分规则评价得 10 分。

C13. 土壤样品采集质控督导措施有效性

本指标考察现场采样阶段质控检查计划的执行情况,以反映采样计划完成的质量状况。

根据实施方案计划,上海市环境监测中心作为本市详查工作的质量控制实验,全面负责本市详查质量管理工作。

2017 年 11 月至 2018 年 7 月间,上海市农用地详查质控实验室、

国家土壤污染状况详查办对负责土壤样品采集的供应商上海市地质调查研究院和中检集团理化检测有限公司共组织了 17 次指导监督。

2017 年 11 月至 2018 年 11 月间,上海市农用地详查质控实验室、国家土壤污染状况详查办对负责农产品样品采集的供应商上海实朴检测技术服务有限公司共组织了 9 次指导监督。

项目组对上述指导监督的相关记录进行了抽查,抽查情况如下表。

涉及项目	被检单位	检查单位	发现问题数	整改情况
农产品采样、制备、分析测试	上海实朴检测技术服务有限公司	上海市农用地详查质控实验室	21	相关问题已整改并提交《土壤详查专家督查组现场审查指出问题整改记录表》
农产品采样、制备、分析测试	上海实朴检测技术服务有限公司	国家土壤污染状况详查办	2	相关问题已整改并提交确认报告和情况说明
土壤采样	上海市地质调查研究院	国家土壤污染状况详查办	1	相关问题已整改并提交《上海市土壤污染详查样品采集质量问题评估及整改报告》

该项指标权重分 3 分, 根据评分规则评价得 3 分。

C14. 样品制备质控督导措施有效性

本指标考察制备阶段对制备实验室监控检查情况, 以反映样品制备计划完成的质量状况。

根据实施方案计划, 上海市环境监测中心作为本市详查工作的质量控制实验, 全面负责本市详查质量管理工作。

2017 年 12 月至 2018 年 9 月间, 上海市农用地详查质控实验室、国家土壤污染状况详查办对负责土壤样品制备的供应商中检集团理化检测有限公司共组织了 6 次指导监督。

2017 年 11 月至 2018 年 11 月间, 上海市农用地详查质控实验室对负责农产品样品制备的供应商上海实朴检测技术服务有限公司共组

组织了 7 次指导监督。

项目组对上述指导监督的相关记录进行了抽查,抽查情况如下表。

涉及项目	被检单位	检查单位	发现问题数	备注
农产品采样、制备、分析测试	上海实朴检测技术服务有限公司	上海市农用地详查质控实验室	21	相关问题已整改并提交《土壤详查专家督查组现场审查指出问题整改记录表》
农产品采样、制备、分析测试	上海实朴检测技术服务有限公司	国家土壤污染状况详查办	2	相关问题已整改并提交确认报告和情况说明
土壤制备、分析测试	中检集团理化检测有限公司	上海市农用地详查质控实验室	13	相关问题已整改并在《农用地土壤污染状况详查监督总结》中对检查问题的整改情况进行记录
土壤制备、分析测试	中检集团理化检测有限公司	国家土壤污染状况详查办	3	相关问题已整改并提交《农用地土壤污染状况详查项目现场监督整改报告》

该项指标权重分 3 分,根据评分规则评价得 3 分。

C15. 分析数据审核准确、可靠性

本指标考察样品分析测试阶段质控样品分析、专家飞行检查结果,以反映样品分析测试计划的完成质量状况。

根据实施方案计划,上海市环境监测中心作为本市详查工作的质量控制实验,全面负责本市详查质量管理工作。

上海市农用地详查质控实验室、国家土壤污染状况详查办对负责土壤和农产品样品分析测试的供应商共组织了 68 次指导监督。项目组对上述指导监督的相关记录进行了抽查。

国家环境分析测试中心、上海市环境监测中心等单位对各供应商提交的各项目分析数据进行了 24 次考核,其中 2017 年 7 月,上海市检测中心提交的二噁英分析不合格,其余 23 次考核结果均为合格。

上海市农用地详查质控实验室对各项目的分析数据通过对统一监控样、室内密码平行样、室间密码平行样、留样复检等进行测试,以达到质量控制目的。

该项指标权重分 4 分，根据评分规则评价得 3.8 分。

C16. 项目计划实施进度及时性

本指标考察土壤和农产品污染状况详查进度完成情况，以反映项目实施的时效性。

经评价组查阅项目实施资料 and 文件报告，该项目基本能按计划进度完成实施内容，个别事项完成节点有拖延。如下表所示：

序号	项目内容	具体实施内容	项目计划实施时间	实际进度
1	前期工作	按照全国土壤污染状况详查总体方案和本市土壤污染防治行动计划实施方案，编制《上海市土壤污染状况详查实施方案》；四委办局将方案联合报送市政府审批同意后，于 2017 年 12 月联合上报国家相关部委备案。	2017 年 11 月 -2017 年 12 月	2017 年 12 月 21 日将《实施方案》上报国家相关部委备案
2	农用地土壤污染状况详查主体工作	布设农用地土壤详查点位 5643 个。完成农用地土壤样品采集、样品制备、样品分析测试、数据上传、审核与入库等工作内容。	2017 年 11 月 -2018 年 6 月	截至 2018 年 6 月 30 日，已基本完成布设农用地土壤详查点位 5575 个及所有工作内容。（舍弃 68 个点位。）
3	农产品协同调查	布设农产品协同调查点位 586 个。完成农产品样品采集、样品制备、样品分析测试、数据上传、审核与入库等工作内容。	2017 年 7 月-2018 年 11 月	截至 2018 年 10 月 30 日已基本完成布设农产品协同调查点位 555 个及所有工作内容。（取消 31 个点位。）
4	成果利用	为完成 474 个农用地详查数据评价、调查图制制作和报告撰写，完成上海市土壤详查数据管理平台建设，并与国家土壤环境信息化管理平台对接提供基础数据支撑。	2018 年底前	2018 年底基本完成数据分析、图件制作、报告初稿撰写、数据库构建等工作。但尚未与国家土壤环境信息化管理平台对接。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 4 分。

C21. 完成详查单元数据评价报告

本指标考察农用地土壤污染状况详查效果。

市生态环境局按照《关于认真组织做好农用地土壤污染状况详查成果集成工作的通知》（环办土壤〔2018〕39号）的要求，全面总结农用地详查工作，凝练农用地详查成果，形成《上海市农用地土壤污染状况详查技术报告》，开展了农用地详查表层土壤环境质量数据分析与评价、农产品协同调查数据分析与评价，进行了农用地土壤环境质量类别判定，汇总统计了农用地土壤环境质量类别的面积，提出了农用地土壤污染风险管控建议。

该成果属于国家秘密文件资料、信息数据，必须严格执行国家有关保密法律法规，确保不发生失泄密问题。

该项指标权重分5分，根据评分规则评价得5分。

C22. 形成调查图件制作和样品库

本指标考察农用地土壤污染状况详查效果。

本项目共形成调查图件71幅，包括：上海市土壤类型分布图、上海市详查单元空间分布图、上海市重点污染源空间分布图、上海市详查点位表层土壤pH值空间分级图、上海市详查点位表层土壤评价结果空间分布图、上海市详查点位表层土壤累积性评价结果空间分布图、上海市评价单元表层土壤环境质量类别空间分布图、上海市农用地土壤环境质量类别空间分布图等。（该成果属于国家秘密文件资料、信息数据，必须严格执行国家有关保密法律法规，确保不发生失泄密问题。）

建设完成上海市土壤污染状况详查样品库3间，详查样品库总面积180平方米，并配套350立方米的智能移动密集样品架，并按照相

关技术要求完成5575个土壤样品和360个农产品样品的留样入库工作。

该项指标权重分5分，根据评分规则评价得5分。

C23. 建成市农用地土壤审查数据管理平台

本指标考察农用地土壤污染状况详查效果。

由上海市环境监测中心建设的上海市土壤环境监测信息管理系统于2019年2月25日至2019年3月6日完成验收测试，并出具测试报告。

上海市土壤环境监测信息管理系统采用B/S架构，是一款行业应用软件，整合上海市现有土壤环境污染信息资源，运用信息化技术，基于涵盖点位布设、样品采集、流转、制备、保存分析测试全过程的调查与质控技术体系，建立涵盖数据获取、存储、传输、报送、审核入库、汇总分析全过程的信息管理系统。

该项指标权重分5分，根据评分规则评价得5分。

C24. 统一发布土壤污染状况详查成果

本指标考察农用地土壤污染状况详查信息公开情况，以反映项目社会效益。

《全国土壤污染状况详查总体方案》（环土壤【2016】188号）有如下要求：“参与详查的单位和个人，对在详查工作中使用或获得的、属于国家秘密文件资料、信息数据，必须严格执行国家有关保密法律法规，确保不发生失泄密问题。本次详查成果，将按国家要求统一发

布，任何单位和个人不得擅自公布详查成果。”现国家尚未发布详查成果，故市生态环境局不得对土壤污染状况详查信息进行公开。

该项指标权重分 5 分，根据评分规则评价得 3 分。

C25. 项目成果使用部门满意度

本指标考察市项目协调领导组、总技术组对农用地土壤详查结果的满意度，以反映项目实施的社会效应。

本次对项目结果使用方（项目领导协调组、项目总体技术组等相关人员）随机发放 10 份满意度调查问卷，回收 10 份，回收率 100.00%，有效答卷 10 份，有效率 100%。汇总调查问卷平均满意度为 97.00%；对项目实施者（项目分项工作组等相关人员）随机发放 10 份满意度调查问卷，回收 10 份，回收率 100.00%，有效答卷 10 份，有效率 100%。汇总平均满意度为 96.25%。

调查问卷结果显示，项目管理者 and 项目实施者对该项目均非常满意。

该项指标权重分 10 分，根据评分规则评价得 10 分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 设立领导协调组、技术支持组等组织管理机构，多部委协同工作，提高项目执行力

该项目设立了上海市土壤污染详查领导协调组及办公室，参与委

办局包括（原）市环保局、市财政局、（原）市规划国土资源局、（原）市农委等多部委。领导协调组负责对详查工作的统一领导和协调监督，审核详查实施方案、管理机制、年度计划及详查成果等。领导协调组办公室设在（原）市环保局，履行详查工作组织实施和日常管理的具體工作，从组织架构上落实和保障了项目协调和监督。

根据该项目的专业技术特点，成立技术支持组，由总体技术组和相关分项工作组构成。总体技术组负责组织制定详查工作实施方案，负责对接国家详查技术要求，负责技术支持、骨干培训，技术评估和技术报告审查，集成详查成果。下设分项工作组，由各牵头单位负责，开展分项工作，配合总体技术组集成项目报告等。专门的技术支撑架构，从专业角度落实和保障项目协调和监督。

多部委协同，组织和技术并举，提高了项目执行力。

2. 采用合适的项目采购方式，确保项目按时完成

上海市政府要求于 2018 年上半年完成本市土壤详查工作，较国家生态环境部的方案进度提前。（原）市环保局在制定 2016 年土壤污染防治专项资金使用计划后，即及时与市财政局沟通，申请政府采购编号并将项目采购方式由公开招标变更为竞争性磋商，既充分考虑项目技术性强、服务性突出，符合和适用竞争性磋商方式，又缩短采购过程时间，确保项目任务的及时完成。

（二）存在的主要问题

1. 项目成本预算控制动态调整不到位

项目组了解，该项目中“农用地土壤样品采集”、“农产品样品采集”子项目预算是参考市财政局、物价局（沪物费〔2015〕051号）、（沪财预联〔2005〕28号）文明确的收费标准与该项目农用地土壤样品采集、农产品样品采集布设点位数乘积确定的。该项目在实施过程中因土壤布设点位土地非农用、农产品已收获无法采集到样品，（原）市环保局向国家生态环境部申请舍弃农用地土壤采样点位68个、取消31个农产品采样点位。项目组按经财政部门评审确认的项目预算测算明细，因布设点位量减少预估应调减项目预算9.33万元左右。而查阅农用地土壤样品采集、农产品样品采集、分析等子项目竞争性磋商文件和技术服务签约合同时发现，合同款项即预算金额，线下补充合同内容虽明确了“完成不大于总样品数量10%的密码平行样”等增加工作量的履约细化要求，但文件和合同中均未明确可能因为工作量减少调整合同款项标的内容。项目动态预算控制与合同实际履约条款不同步，项目成本预算控制动态调整不到位。

2. 合同管理存在不足

2018年度“上海市土壤污染状况详查”项目专项资金使用均通过政府采购签约支付。经核查，个别合同款项支付未履约，存在拖延付款情况。如2017年11月20日与上海市化工环境保护监测站签订的“农用地土壤pH和无机项目分析”合同付款方式约定，“于合同签订后一个月内支付服务商款项1,452,720.00元”。经查，实际付款时间为2018年9月12日，滞后10个月，也未就该情况签订补充合同。

项目评价组核查了8个在政府采购平台签订的技术服务合同，其

中有 1 个合同无签约时间落款，1 个合同在合同封面注明签订日期为 2017 年 12 月 1 日，合同内页签约时间落款为 2017 年 11 月 20 日。合同签约审核存在缺陷。

（三）改进建议

1、建议市生态环境局加强财政支出项目预算执行管理，对按主管部门明文的收费标准测算的项目支出预算，在实施服务采购和签约时，应向供应商明确和补充相关按实结算合同款项的条款，以维护单位合理权益、控制成本预算。

2、建议市生态环境局健全完善合同管理内控措施，加强合同签约审核；明确合同履行监管职责，切实履行合同约定，以规避法律风险。

上海财瑞会计师事务所有限公司

二〇一九年六月