

报告编码：C216202310066

湖北省预算绩效评价报告

(摘要版)

报告名称：港口航道设施建设养护省级补助资金项目绩效评价报告

预算部门（单位）：湖北省港航事业发展中心

预算年度：2022 年度

评价类型：项目 政策 部门整体

评价单位：湖北汉牛会计师事务所有限公司

主评人 1：肖勇

主评人 2：张焜

专家：刘卫东

正式提交日期：2023 年 6 月 30 日

目录

一、评价结论.....	- 1 -
(一) 绩效评价分数和等级.....	- 1 -
(二) 绩效评价指标情况.....	- 1 -
1. 项目决策方面.....	- 1 -
2. 项目过程方面.....	- 1 -
3. 项目产出方面.....	- 2 -
4. 项目效果方面.....	- 2 -
(三) 项目成效、存在的问题和原因.....	- 2 -
(四) 下一步拟改进措施.....	- 7 -

港口航道设施建设养护省级补助资金项目 绩效评价报告

一、评价结论

（一）绩效评价分数和等级

港口航道设施建设养护省级补助资金项目（以下简称项目）为持续性、常年性省级对下转移支付项目。本次项目绩效评价采取分层随机抽样方法，选取全省 12 个市县的 16 个不同类别的具体项目作为样本项目，实施了案卷分析、现场访谈、调研和审核等评价工作程序。经综合评价，项目绩效评价得分 85.84 分，评价结果为“良”。

（二）绩效评价指标情况

1. 项目决策方面

项目决策权重 15 分，得 13.19 分，扣 1.81 分。

评价结论：项目立项基本规范，预算编制及资金分配科学合理。

主要扣分点：部分市县项目立项审批手续不全，概算编制偏大。部分项目未设置绩效目标和绩效指标。

2. 项目过程方面

项目过程权重 25 分，得 21.43 分，扣 3.57 分。

评价结论：项目管理制度健全完善，资金管理及制度执行基本规范有效。

主要扣分点：个别项目地方自筹资金不到位；部分项目专项资金滞留财政部门较多。部分项目建设管理程序及“四制”执行不规范。

3. 项目产出方面

项目产出权重 32 分，得 28.79 分，扣 3.21 分。

评价结论：项目产出总体较好。

主要扣分点：航道整治项目建设进度偏慢、投资未按期完成；部分绿色航运项目投资计划未完成。

4. 项目效果方面

项目效果权重 28 分，得 22.43 分，扣 5.57 分。

评价结论：项目效益整体正常。

主要扣分点：已建成的绿色航运项目投入运营后产能利用不充分，效益不明显。个别地区水路货运量增速放缓甚至出现负增长。部分地区地方经费保障不充分，体制机制运行不够顺畅，影响项目可持续运行。

(三) 项目成效、存在的问题和原因

1. 项目成效

一是项目实施全面提升航道设施能力，完善了干支衔接的江河联运通道。二是全力推进船舶污染物集中接收转运设施建设，促进水运绿色低碳发展。三是加强汉江等高等级航道及航道通航设施养护管理，拓展航运服务功能。四是大力推动船舶管理专项治理和船舶碰撞桥梁隐患治理，保障人民群众生命和财产安全，

营造了安全稳定发展环境。

2. 以前年度结果应用情况

2022年6-7月，省交通运输厅委托第三方机构开展2021年度项目绩效评价工作；8月，项目绩效评价结果提交厅党组专题审议；9月，根据厅主要领导批示，召开项目绩效评价结果反馈会，督促项目执行单位针对绩效评价发现的问题逐条分析原因，研究解决办法，落实整改措施。

2023年3月，下发关于加强绩效评价结果应用文件。针对2021年度项目绩效评价存在问题的荆州市、宜昌市、襄阳市、十堰市，在计划补助总额基础上各扣减20万元，全部用于支持武鄂黄黄发展。同时，文件规定从2023年起，对项目资金未使用、被统筹的县市，不予安排年度项目资金；对预算执行率低、超范围支出的县市，视问题严重程度扣减部分年度项目资金；对项目实施效果不明显的县市，减少安排年度同类项目资金。

3. 存在的问题和原因

(1) 项目绩效尚未充分发挥

一是船舶污染物接收转运码头项目产能利用较低。除猗亭区项目建成后设计能力利用率达到71.82%外，其他完工项目均低于20%。主要原因一方面受疫情、经济下行和2022年极端天气等因素影响，水运行业仍处于缓慢复苏状态，水上航行的客货运船舶数量偏少；另一方面，大部分码头刚投入使用，相关机构、人员及经费保障等不够充分，影响项目正常营运及产能利用。

二是 LNG 加注码头项目效益有待发挥。由于国家和地方政府缺乏支持 LNG 动力船建造和更新的财政政策，加之近几年 LNG 供应的量、价不稳定，船东建造、更新和使用 LNG 动力船的积极性不高，导致项目节能减排和优化用能结构的作用不能发挥。秭归县水运应用 LNG 项目于 2023 年 3 月取得港口经营许可，截至评价日为过往船舶加注约 160 吨 LNG 燃料，全年预估 2000 吨左右，与 3.1 万吨/年的设计能力相比相差较大。鄂州港 LNG 加注码头 1 号泊位于 2022 年 12 月建成并投入试运营，由于 LNG 加注成本较高以及来往 LNG 船舶极少，目前尚未正式开展加注业务。

(2) 项目体制、机制运行不够顺畅

全省交通行业事业单位分类改革后，交通港航部门和交通综合行政执法机构的职责和权限尚未理顺，相应的机构设置、职能配置、责任边界、工作流程不清晰，实际工作中存在多头管理、权责不清、工作效率不高等问题，新的“省、市、县”三级交通港航管理机制尚未完全建立。

(3) 项目要素保障能力不足

一是项目用地、环境保护等要素直接影响项目建设和投资计划的落实。如，唐白河、唐河航道整治工程受基本农田调整影响，2023 年 5 月才取得国家自然资源部关于项目用地征收的批复，导致项目航运枢纽工程启动时间较晚、整体进度滞后。同时，项目部分施工断面位于双沟水厂（系饮用水源保护区），由于涉及水厂搬迁和选址重建，项目建设进度也受到较大影响。浠水河航

道整治工程也存在因无法办理征地，调整项目原设计的疏浚作业方式，导致建设进度滞后的情况。

二是地方配套资金保障能力不足。随着防控地方政府债务风险各项政策措施落实，项目建设中的资金供需矛盾逐渐加大，导致部分项目建设进度滞后、完工项目后续运营困难。如，涑水航道整治工程由于地方配套资金未及时到位，自 2022 年 8 月以来一直处于停工状态。部分船舶污染物接收转运码头项目建成后，因运行经费来源未落实，影响码头正常运营。

三是项目立项审批手续不规范。唐白河、唐河航道整治工程于 2021 年 12 月开工，截至评价日尚未取得规划许可证和土地使用证；秭归县水运应用 LNG 项目在初步设计批复时，尚未办理建设工程规划许可证和土地使用证。

四是项目概算编制不合理。黄梅、猗亭港口船舶污染物接收转运码头以及秭归县水运应用 LNG 等项目已完工，实际完成建安投资少于批复的概算较多，主要原因是项目概算编制过大，未充分考虑当地经济承受能力，导致在施工过程中压减项目建设规模。

(4) 项目制度执行不够有效。主要表现在：

①未批先建、审批流程倒置。猗亭区船舶污染物接收转运处置码头等项目未办理施工许可证和质量监督手续；黄梅县船舶污染物接收转运码头改建工程未办理防洪影响评价，项目环评批复系完工后补办。

②采购招标不规范。**一是**先定后招。如，巴东港船舶污染物

接收转运码头项目的水工施工和趸船建造项目的采购时间均为2021年3月，而建设单位已在2020年9-10月分别支付项目预付款各20万元。二是未批先招。如，秭归县水运应用LNG项目的码头水工及监理服务项目、汉江武汉段船舶溢油应急库项目的水工工程项目，在招标时尚未取得有关初步设计(或施工图设计)批复。三是先实施后补签合同。如，襄州区交通运输局与湖北申林林业科技有限公司签订唐白河、唐河航道整治工程有关林地现状调查服务合同，合同签订时间与调查报告完成时间为同一天。

③转分包不合规。浠水航道整治工程的航运工程项目中标方江苏中路交通发展有限公司未报经建设单位批准，将航标工程及航道信息化工程分包给武汉麦达电子有限公司，将趸船建造及安装工程分包给理工光大造船鄂州股份有限公司。浠水河航道整治工程的疏浚料综合利用工程等项目，也存在此类问题。

④工程变更不规范。一是工程变更手续缺失。如，浠水河航道整治工程由于前期地勘不充分，建设过程中增加兰溪大桥下游石方开挖工程（造价约600万元），未办理相关变更手续。二是工程变更手续不完善。如，巴东港船舶污染物接收转运码头项目的污水泊位设计为架空斜坡道、实际建设实体斜坡道，固体物泊位设计为钢吊桥、实际建设钢跳板连接等，相关工程变更签证单无设计单位盖章、设计人员签字。

⑤质量、安全、环保管理措施落实不到位。一是质量控制不到位。黄梅县船舶污染物接收转运码头改建工程完工后，未委托

具有相应资质的检测机构进行质量检测。二是环境保护措施落实不到位。唐白河、唐河航道整治工程项目的建设单位未严格执行当地政府有关项目建设的承诺和环境影响报告书的要求，在双沟水厂取水口未关停的情况下即已开始施工。三是项目安全设施设计滞后。汉江武汉段船舶溢油应急库建设项目的安全设施设计于2021年12月28日完成，比项目交工验收时间晚近5个月。

(5) 专项资金滞留较多

一是秭归县水运应用 LNG 项目、巴东港船舶污染物接收转运码头项目均已完工，当地财政部门因资金调度等原因，各有1,000万元专项资金未及时拨付、形成滞留。二是襄阳市财政部门未按省级专项资金分配方案下达市港航发展服务中心港口航道设施养护补助资金548万元。三是唐白河、唐河航道整治工程以及鄂州港 LNG 加注码头、浠水河航道整治工程等3个项目因进度滞后，滞留专项资金8,441.99万元。

(四) 下一步拟改进措施

1. 拟整改情况

(1) 加强绿色航运项目政策研究。一是落实行业管理职责，研究出台支持 LNG 行业政策。地方政府和行业主管部门应研究制定 LNG 加注船建造财政补贴、融资支持、税收减免、优先过闸等配套政策，提高船东使用 LNG 燃料动力的积极性，保障 LNG 加注码头及时投入使用和正常运行。同时，鼓励港航企业、能源企业等各类社会资本参与 LNG 加注码头设施建设和经营，做好 LNG 在

内河水运的应用和推广工作，促进 LNG 加注码头资源的共享共用。在满足安全要求的前提下，鼓励采用“油气合一”加注方式，与水上服务区、加油站相结合，集约节约使用土地和岸线资源。

二是开展船舶污染物接收转运码头运营调查研究，精准综合施策。各地交通港航部门要明确职责，结合船舶污染物接收转运码头运行和管理实际，在完善机构、补充人员、落实经费、市场开拓和市场化运作、设施配套和人才队伍建设等方面开展实地调研，协助项目运营单位及时解决存在的困难和问题，推进岸上污水垃圾接收设施与城镇市政处理设施有效衔接，推动建立项目营运保障机制，促进水运行业发展提质增速。

(2) 理顺行业管理体制机制。结合全省交通运输综合执法改革实际，各级交通港航部门要围绕新机构、新职能、新定位，理清部门工作职责，厘清责任边界，完善制度规则，畅通横向纵向关系，同时优化机构设置、职能配置和 workflows，着力解决权责交叉、多头管理的问题，构建职能清晰、权责明确、管理规范、运行顺畅的工作机制。

(3) 强化项目要素保障。一是加强与发改、财政、国土、规划、环保等部门的沟通协调，进一步优化项目报建以及规划、用地等前期审批流程，压减审批时间，积极探索规划信息的“多规合一”和多部门业务信息的“互联互通”，推动项目早开工。二是按照统筹协调、分级管理、合力共建的原则，明确省级与地方交通港航部门的事权划分，科学编制项目投资计划，完善分工协

作机制，优化考核评价体系，健全激励约束机制，加快推进项目实施。**三是强化资金保障。**明确地方政府应承担的财政支出责任，积极争取国家项目投资补助资金和定额补助资金，争取政府债务资金用于交通水运事业发展，提高公共财政对交通水运公益性投入的保障能力。巩固和完善现有投融资政策，探索创新投融资机制，积极拓宽投融资渠道。加大水运建设领域开放合作力度，引导和鼓励社会资本参与水路交通基础设施建设、养护和运营，保障项目可持续发展。

(4) 规范项目建设管理。一是加强与有关主管部门的协调沟通，依法按程序办理施工许可及质量监督等手续，严格落实环评要求及环保措施，坚决杜绝未批先建和审批流程倒置等问题。二是规范政府采购程序，按照公开、公正、公平竞争原则，择优选定项目实施单位，杜绝先定后招、未批先招等违规行为发生。三是强化项目实施管理。项目建设单位要综合考虑各种不确定因素，提前谋划，优化实施方案，建立健全项目进度跟踪和应急事件处理机制，有效应对可能导致项目延期、中断或发生重大调整等突发事件，确保项目有序推进。要严格项目建设规模和标准，依法依规审核项目转分包，完善工程变更手续，落实质量、安全、环保管理措施，切实保障项目实施质量。

(5) 严格项目资金管理。一是按规定编制资金使用计划，优化资金拨付、管理和使用程序，及时支付合同款项，强化预算执行通报和调度分析，不断提高资金使用效率。二是对资金使用效

率不高、项目进度缓慢等问题要开展专题研究，及时发现问题并查找原因，制定切实可行的整改措施，强化整改落实，确保绩效目标顺利实现。

2. 拟与预算安排相结合情况

将项目绩效评价结果作为下年度资金安排、分配及政策调整的重要依据。在 2023 年已经开展 2021 年度绩效评价结果应用的基础上，对 2022 年度航道整治项目建设进展慢、绿色航运项目绩效不够充分、航道港口养护及水运行业发展经费项目绩效较差地区，在 2024 年度资金分配时作更大幅度的调减乃至取消，突出奖优罚劣，进一步优化专项资金支出结构，切实提高财政资源配置效率和使用效益，更好地服务水运事业高质量发展。