

# **福建省 2023-2025 年惠安县惠女水库中型灌区 续建配套与节水改造项目绩效评价报告**

福州大学  
2025 年 11 月



福州大学经济与管理学院  
School of Economics and Management Fuzhou University

主评人签字： 刘琨

工 作 单 位：福州大学经济与管理学院

组 员：王伟亮 许建伟 施宇

## 报告正文

### 一、项目基本情况

#### （一）项目立项背景

水是事关国计民生的基础性自然资源和战略性经济资源。2019年4月，国家发展改革委、水利部印发的《国家节水行动方案》提出要“加快大中型灌区续建配套和现代化改造，加快补齐农村基础设施短板，推动农村基础设施提档升级”。2022年3月，为补齐大中型灌区灌排工程基础设施短板、保障国家粮食安全、加快水利现代化建设、促进农业现代化发展，水利部组织开展全国中型灌区续建配套与节水改造项目立项建议报告及实施方案编制工作。当年4月，福建省水利厅发布了《福建省水利厅关于做好中型灌区续建配套与节水改造项目前期工作的通知》（闽水函〔2022〕184号），开始推进中型灌区续建配套节水改造与高标准农田建设。

惠女水库灌区的水源及骨干水利工程建设时间早，受当时的经济和技术条件的限制，工程设计标准偏低，部分干支渠工程质量较差，渠系建筑物不配套，部分建筑物老化破损严重，灌区主要输水渠道渗漏严重，造成灌区灌溉效益低下。在此背景下，为充分提高灌溉水利用系数，合理利用水资源，改善灌溉条件，稳定粮食生产，促进当地经济发展，2022年6月惠安县水利局提出了“福建省2023—2025年惠安县惠女水库重点中型灌区续建配套与节水改造项目”的实施方案，

并于 2023 年 3 月获泉州市水利局的批复。

## **（二）项目建设内容**

实施方案设计主要包括续建配套与节水改造工程建设和信息化建设两个建设内容，具体内容如下：

- 1.渠首工程：惠女水库放水涵洞更换启闭机 2 台。
- 2.骨干输配水工程：渠道防渗衬砌 20.71km，其中渠道管道化 0.22km；清淤清杂 5.57km。
- 3.骨干排水工程：排水沟改造 1.02km；清淤清杂 2.44km。
- 4.渠系建筑物及配套设施：改造防汛道路 22 段，长度合计 8.93km；更换倒虹吸管道 0.41km；改造放水口 10 座；维修水闸 4 座，新建水闸 2 座；修缮管理房 3 处；设置标志牌 5 处、告示牌 60 处和安全警示牌 60 处。
- 5.用水量测及信息化平台：在惠女总干渠、惠东干支渠沿线增设 64 个监测站点，监测渠道水位、流速、流量信息，查看运行情况。建立惠女水库智慧灌区信息化综合管理平台，创建灌区信息化管理平台及移动智能终端 APP，科学进行水位流量的监测和超警戒预警。

## **（三）项目资金投入情况**

评价工作组通过现场调查、访谈询问、资料梳理等方法，对福建省 2023—2025 年惠安县惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目专项资金进行考察，根据调查情况，2023—2025 年中央、省、地方三级财政已拨付用于支持惠女

水库灌区改造项目的**预算资金共 2877.5 万元，资金总到位率 51.48%**，其中：中央水利发展资金 1292.5 万元、国债专项资金 1500 万元、省级水利专项资金 65 万元、县财政配套资金 20 万元。目前，**实际已支付资金 2577.72 万元，总预算执行率 89.58%**，其中：中央水利发展资金已开支 993.54 万元，预算执行率 76.87%；国债专项资金已开支 1500 万元，预算执行率 100%；省级水利专项资金已开支 65 万元，预算执行率 100%；县财政配套资金已开支 19.17，预算执行率 95.86%。如表 1 所示：

表 1 惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目预算拨付与执行情况  
(单位：万元)

| 类型     | 中央资金                     |                | 省级资金   | 县级配套    |
|--------|--------------------------|----------------|--------|---------|
| 批复投资金额 | 5589.04                  |                |        |         |
|        | 3850                     |                | 196    | 1543.04 |
| 到位资金   | 1292.5<br>(中央水利发<br>展资金) | 1500<br>(国债资金) | 65     | 20      |
|        | 2792.5                   |                |        |         |
|        | 2877.5                   |                |        |         |
| 资金到位率  | 72.53%                   |                | 33.16% | 1.3%    |
|        | 51.48%                   |                |        |         |
| 已支付资金  | 993.54                   | 1500           | 65     | 19.17   |
| 资金执行效率 | 76.87%                   | 100%           | 100%   | 95.86%  |
|        | 89.58%                   |                |        |         |

#### (四) 建设完成情况

续建配套与节水改造工程建设已基本完工，目前正在组织完工验收、项目决算等相关工作；信息化建设尚未完成验

收，正在对设备和平台进行调试。具体建设完成情况如表 3 所示：

表 2 惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目完成情况

| 序号 | 建设内容       |                    | 建设目标          | 完成情况          | 截至核查日完成情况 | 备注                    |
|----|------------|--------------------|---------------|---------------|-----------|-----------------------|
| 1  | 渠首工程       | 更换启闭机              | 2 台           | 2 台           | 已完成       |                       |
| 2  | 骨干输配水工程    | 渠道防渗衬砌             | 20.71km       | 20.71km       | 已完成       | 含管道 0.22km            |
| 3  |            | 清淤清杂               | 5.57km        | 5.57km        | 已完成       |                       |
| 4  | 骨干排水工程     | 排水沟改造              | 1.02km        | 1.02km        | 已完成       |                       |
| 5  |            | 淤清杂                | 2.44km        | 2.44km        | 已完成       |                       |
| 6  | 渠系建筑物及配套设施 | 改造防汛道路             | 22 段，8.93km   | 22 段，8.93km   | 已完成       |                       |
| 7  |            | 更换倒虹吸管             | 0.41km        | 0.41km        | 已完成       |                       |
| 8  |            | 改造放水口              | 10 座          | 10 座          | 已完成       |                       |
|    |            | 维修水闸               | 4 座           | 4 座           | 已完成       |                       |
| 9  |            | 新建水闸               | 2 座           | 2 座           | 已完成       |                       |
| 10 |            | 修缮管理房              | 3 处           | 3 处           | 已完成       |                       |
| 11 |            | 设置标志牌、告示牌和安全警示牌    | 3 处、60 处、60 处 | 3 处、60 处、60 处 | 已完成       |                       |
| 12 | 信息化建设      | 信息化管理平台及移动智能终端 APP | 1 套           | 1 套           | 未验收       | 正在调试                  |
| 13 |            | 增设监测站点             | 47 个          | 47 个          | 已完成       | 概算 64 个，施工图设计优化为 47 个 |

## （五）项目绩效目标

### 1.项目总体绩效目标

贯彻落实全面实施预算绩效管理，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，实现预算和绩效管理一体化，不断提高财政资金使用效益。

## 2.项目绩效评价指标

根据财政部《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167号）、《福建省省级财政专项资金管理办法》（闽政令〔2023〕233号）等相关文件要求，结合惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目实际执行情况，设计了项目评价指标体系，包括决策、过程、产出、效益等4个一级指标、12个二级指标、23个三级指标，满分100分，并相应设定了指标权重、标准值和评分标准等要素。

表 3 惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目绩效评价指标体系

| 一级指标        | 二级指标         | 三级指标               | 评价标准   |
|-------------|--------------|--------------------|--|
| 决策<br>(20分) | 决策依据<br>(6分) | 立项依据充分<br>(3分)     | 1.项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；<br>2.项目立项是否符合行业发展规划和政策要求；<br>3.项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；<br>4.项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣1分。 |
|             |              | 立项程序规范<br>(3分)     | 1.项目是否按照规定的程序申请设立；<br>2.审批文件、材料是否符合相关要求。<br>一项不符合扣1分。  |
|             | 目标设定<br>(6分) | 项目绩效目标设置合理<br>(3分) | 1.是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配；<br>2.项目绩效目标是否覆盖主要建设内容。<br>一项不符合扣2分。  |
|             |              | 产出指标清晰<br>(3分)     | 1.是否将整体的绩效目标细化分解为具体的工作任务，一个指标未细化扣0.5分；<br>2.指标是否可衡量，有具体量化值，存在一个不可衡量指标扣0.5分。  |
|             | 预算编制<br>(8分) | 预算编制科学性<br>(4分)    | 1.预算内容与项目内容是否匹配；<br>2.预算资金量是否与工作任务相匹配；<br>3.预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制。<br>以上每点1分，根据实际情况扣分  |
|             |              | 预算安排合理性<br>(4分)    | 1.预算资金分配依据是否充分，体现厉行节约从严从紧安排的导向；  |

| 一级指标        | 二级指标          | 三级指标                  | 评价标准   |
|-------------|---------------|-----------------------|--|
|             |               |                       | 2.资金分配额度是否合理。<br>根据实际情况扣分。   |
| 过程<br>(25分) | 组织管理<br>(10分) | 管理制度健全性<br>(4分)       | 1.是否已制定相应的财务和业务管理制度;<br>2.是否建立项目和项目库管理制度;<br>3.财务和业务管理制度是否合法、合规、完整;<br>4.项目库管理制度是否科学、合理,支持对项目实施开展过程监控和结果反馈。<br>以上每点1分,根据实际情况扣分。                |
|             |               | 项目执行情况<br>(4分)        | 1.项目是否按行业规范管理实施;<br>2.项目是否按实施方案执行;<br>3.项管档案保存是否规范、完整。<br>一项不符合扣2分,扣完为止。   |
|             |               | 专项资金项目披露情况<br>(2分)    | 1.专项资金中每项支出是否罗列有序;<br>2.专项资金用于招投评标材料是否齐全;<br>以上每点1分,根据实际情况扣分。  |
|             | 资金管理<br>(15分) | 资金到位情况<br>(2分)        | 得分=2×资金到位率,资金到位率=(实际到位资金/预算资金)×100%。<br>实际到位资金:中央、省、地方配套资金实际拨付金额。<br>预算资金:项目应付预算金额。  |
|             |               | 资金执行情况<br>(10分)       | 得分=6×预算执行率,预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%。<br>实际到位资金:中央、省、地方配套资金实际拨付金额。<br>实际支出资金:已实际支付到建设相关单位的资金。   |
|             |               | 资金使用规范性<br>(3分)       | 1.是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理规程的规定,资金的拨付是否有完整的审批程序和手续;<br>2.是否有反映项目执行的资金执行明细(发放明细);<br>3.资金是否用于奖励金发放,是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。<br>以上每点1分,根据实际情况扣分。 |
| 产出<br>(30分) | 数量指标<br>(7分)  | 建设内容完成情况<br>(7分)      | 渠首工程、骨干输配水工程、骨干排水工程、渠系建筑物及配套设施、信息化建设等,每少1项,扣2分。  |
|             | 质量指标<br>(7分)  | 工程施工质量达标程度<br>(7分)    | 渠首工程、骨干输配水工程、骨干排水工程、渠系建筑物及配套设施、信息化建设等质量达标满分,未达标1项扣2分。  |
|             | 时效性<br>(7分)   | 工程实施按时间进度完成情况<br>(7分) | 渠首工程、骨干输配水工程、骨干排水工程、渠系建筑物及配套设施、信息化建设等,每项超期5%,扣0.2分,每项2分扣完为止。   |
|             | 成本指标<br>(9分)  | 工程实际实施成本低于概算<br>(5分)  | 实际工程合同总价小于工程概算金额,不扣分;<br>实际工程合同总价超过工程概算金额5%,扣2分;<br>实际工程合同总价超过工程概算金额大于5%,但小于10%,扣4分;   |



| 一级指标         | 二级指标      | 三级指标              | 评价标准                                     |
|--------------|-----------|-------------------|--|
|              |           |                   | 实际工程合同总价超过工程概算金额超过 10%，不得分               |
|              |           | 工程实施关键成本单价合理（4 分） | 发现一处关键成本环节单价偏高，扣 0.5 分                   |
| 效益<br>(25 分) | 经济效益（8 分） | 恢复灌溉面积（4 分）       | 恢复灌溉面积 1.4 万亩，达到满分，每少 0.1 万亩扣 1 分。       |
|              |           | 改善灌溉面积（4 分）       | 改善灌溉面积 3.2 万亩，达到满分，每少于 0.5 万亩扣 1 分。      |
|              | 社会效益（7 分） | 渠系水利用效率提高（2 分）    | 系数由 0.64 提高到 0.66，达标满分，每少 0.1 个百分点扣 1 分。 |
|              |           | 灌溉水利用效率提高（2 分）    | 系数由 0.58 提高到 0.61，达标满分，每少 0.2 个百分点扣 1 分。 |
|              |           | 灌区灌溉保证率提高到（3 分）   | 保证率提高到 P=90%，达标满分，每少 1 个百分点扣 1 分。        |
|              | 满意度（10 分） | 受益群体满意度（10 分）     | 满意度≥95%满分，每少 5%扣 1 分。                    |

## 二、综合评价结论

### （一）项目综合评价

通过分析项目单位材料，结合实地走访、座谈交流等多维度评价，福建省 2023—2025 年惠安县惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目取得了一定成效，完善了灌排工程设施，提高了渠道通行节水效率，扩大有效灌溉面积，保障灌区居民用水安全，建设灌区智慧系统，实现水文信息实时监测等，但也存在项目概算编制的科学性不足、部分项目的建设超出预定期限、信息化系统的预期功能未能充分发挥等问题。

### （二）项目绩效分析

本次绩效评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指

标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用比较法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，福建省 2023—2025 年惠安县惠女水库中型灌区续建配套与节水改造工程项目整体支出绩效评价得分为 88.79 分，评级为“良”。

表 4 绩效评价指标得分汇总表

| 一级指标   | 权重分 | 得分           | 得分率    |
|--------|-----|--------------|--------|
| 决策     | 20  | 17           | 85%    |
| 过程     | 25  | 20.99        | 83.96% |
| 产出     | 30  | 25.8         | 86%    |
| 效益     | 25  | 25           | 100%   |
| 综合得分   | 100 | <b>88.79</b> | 88.79% |
| 绩效评定级别 |     | 良            |        |

### 三、主要问题及建议

#### （一）主要问题

##### 1.项目概算编制的科学性不足

根据批复的项目实施方案，项目概算金额为 5589.04 万元，而目前项目合同总金额 4059.64 万元，偏差 1529.4 万元，偏差率达 27.36%，远超一般行业惯例的 10%偏差率，其中工程建设相关费用偏差约 800 万元、独立费用偏差约 300 万元、预备费用偏差约 260 万元等，项目立项初期对工程施工数量、施工难度等内容论证不充分，概算编制科学性有待提高。

##### 2.部分项目的建设超出预定期限

信息化建设项目采购金额 443.4 万元，于 2024 年 5 月 31 日开工建设，总工期 6 个月。截至 10 月底，已完成出厂检验及货到初验收，仍处于调试及试运行阶段，超出预定期

限。调研发现，因受渠道不能全线通水影响，无法及时对所有流量计进行调试，至8月底具备全线通水条件后才开始全面进行调试试运行工作，鉴于信息化最终验收需经调试试运行一定时间且自检合格后方能开展，预计项目将超期1年。此外，工程建设项目也尚未完成验收程序，已超出预定期限2个月。项目建设超期，无法按期发挥其应有功效，影响财政资金的使用效率。

### **3.信息化系统的预期功能未能充分发挥**

信息化建设是本项目的主要建设内容之一。调研发现，其部分功能的实际效用并不理想，如流量监测功能，受渠道坡度、弯曲度等影响，存在流量数据异常情况；水情预警功能受监测设备数量及监测技术的限制，并不能做到水情的全面监测和预警，仍主要依靠人工巡检等传统方式；灌区数字化孪生建设仅是对流量站的动态仿真和VR全景拍摄，展示功能为主，实际效用不足等。

## **（二）相关建议**

### **1.强化前期论证，提升预算编制精准度**

建议项目单位在后续的相关建设项目中会同设计、造价咨询等单位，进一步深化项目前期现场勘察与设计工作。特别是对于地形复杂的建设工程，应充分考虑施工条件的特殊性与复杂性，采用更精确的工程量计算方法和更符合市场行情的计价依据，科学编制项目概算。同时，可引入第三方独立评审机制对重大项目的概算进行复核，有效控制概算偏差，

避免财政资金的闲置或浪费。

## **2.加强过程管控，确保项目建设按期推进**

一是建议项目单位建立健全项目进度动态管理机制，对类似信息化建设等专业性强的项目，实施关键节点控制和预警，及时发现并协调解决建设过程中的堵点、难点；二是完善合同管理，明确并严格执行工期延误的违约责任条款，形成有效约束；三是强化部门协同，特别是与供应商、技术实施方的沟通，确保资源投入和技术支持到位，保障项目整体按计划推进，尽快发挥投资效益。

## **3.聚焦功能实效，提升信息化应用水平**

建议项目单位在信息化系统设计与实施阶段，更加注重功能实用性与适用性，结合业务实际需求优化系统设计。一是加强对关键功能（如流量监测、水情预警等）的技术验证与场景测试，针对地形、环境等影响因素制定专项调试方案，确保数据准确、运行稳定；二是推动信息化与业务深度融合，避免“重展示、轻应用”，强化数据分析与决策支持能力；三是建立系统后期运维与持续优化机制，根据使用反馈及时调整完善功能，切实提升信息化建设的实际应用价值。