深圳市生态环境局2017-2019年环境科研

资金项目绩效评价报告

深圳市财政局

根据工作计划，深圳市财政局组建绩效评价工作组，对深圳市生态环境局“2017—2019年环境科研资金项目”实施了绩效评价，涉及财政资金预算9,316万元，其中2017年预算3,000.00万元，2018年预算3,000.00万元，2019年预算3,316.00万元。项目绩效评价综合得分为72.65分，绩效评级为“中”。

一、被评价对象基本情况

为加快建设和谐深圳、效益深圳和国际化城市、国家创新型城市，2007年1月，深圳市委、深圳市人民政府印发《关于加强环境保护建设生态市的决定》（深发〔2007〕1号），就加强环境保护，提高生态环境质量作出若干决定。其中，为健全环境保护长效机制，完善生态市建设保障体系，提出要进一步完善环保投入机制，明确了“市财政每年拨款3,000万元，用于环保奖励和环境科研工作”。为此，为规范环境科研资金的使用和加强环境科研课题的管理，市生态环境局、市财政局联合印发环境科研资金与课题相关管理制度，对环境科研资金的资助范围、管理职责、课题立项程序、资金使用、课题实施、课题验收、绩效评估及监督检查等内容进行规定，并明确了各职能部门的管理分工及职责。

市生态环境局作为环境科研资金的主管部门，负责制定环境科研课题申请指南，受理课题申请、对资料进行形式审查，并组织课题筛选、专家评审、结果公示；负责跟踪、检查环境科研资金使用和课题实施情况，建立和管理课题档案；负责课题验收，组织开展课题绩效评价。

二、绩效评价工作及结果

**一是**确定本次评价工作思路、路径、方法，通过采取座谈访谈、抽样检查、穿行测试、成本效益分析等方法，对具体课题的投入、产出和效益进行核查比对分析。

**二是**对照评价指标体系，根据收集的佐证材料，逐项核实项目绩效实现情况，综合归集和深入分析本次评价的结论。

评价结果显示，2017—2019年环境科研资金通过在大气环境、水环境和饮用水源保护、土壤和固废、噪声治理，以及环境综合管理等领域支持一系列科研课题研究工作，为深圳市相关环境管理决策提供了一定支撑，有助于推进具体环境问题的解决，并提升了深圳市环境科研水平。但是，结合评价指标来看，该项目存在着顶层规划不足、课题立项不够充分、预算管理责任落实不够到位、项目实施和资金监管规范性有待提高等问题，专项资金投入的经济性和效率性仍有较大的提升空间。

三、项目取得的主要绩效

**一是**市生态环境局通过生态课题立项和研究，形成了多项研究报告和规范性文件制度草案。2017—2019年，市生态环境局科研资金项目立项的68项课题中，41项在2019年底前已通过验收并结题，另有8项在2020年10月30日前完成了验收。环境科研课题围绕深圳市环境保护工作需求开展研究并形成相关研究成果，主要以研究报告和规范性文件制度草案为主，经对2019年底前验收项目成果进行统计，现已形成研究报告51份、规范性文件草案49份、专利9个、专著2部、发表论文18篇，获得2个奖项。

**二是**开展污染防治技术及基础研究，推动污染源精准解析和防治，促进改善全市生态环境。市生态环境局聚焦城市污染治理短板，着眼于水环境治理、大气污染治理、噪声污染治理等亟待解决的环境问题，开展了一系列课题研究，有效推动了复杂环境问题的改善。环境科研课题除了涉及水环境治理、大气污染治理、噪声污染治理，还涉及土壤和地下水防治，固体废弃物污染防治等方面，在较为紧迫的环境问题的治理上，开展科研课题研究能够较为精准找出环境问题成因，成果能够较为准确地应用在治理突出环境问题，为环境质量提升提供有力支撑。

**三是**开展生态文明建设创新研究，为全国生态文明建设提供“深圳经验”。环境科研探索环境保护和生态文明建设的创新机制，开展深圳市生态文明建设研究，为深圳生态文明体系添砖加瓦。近年课题中，研究内容涵盖了生态保护红线划定、生态补偿制度研究、自然资源资产负债表、生态文明考核等多个领域，相关研究成果成为深圳市生态文明制度体系的基础，也为全国生态文明建设提供了深圳经验。如深圳市2016年开展的“深圳市环境经济核算（绿色GDP2.0）研究”课题，完成了原环保部环境经济核算地方试点工作任务，试点成果得到原环保部政法司的肯定，为全国环境经济核算体系构建提供了“深圳经验”。

**四是**开展环境管理体系和技术规范研究，为行政管理决策提供科学、专业的参考依据，有效提升我市环境管理水平。环境科研课题立足深圳市环境管理，开展具体领域的政策法规和技术规范研究，形成了环境管理和执法的标准，应用到各类环境执法管理中，弥补了现有环境保护管理短板，进一步推动深圳环境治理体系现代化发展。例如，2017年“深圳市建筑施工噪声污染防治相关技术规范研究”课题，研究成果编制形成深圳市地方标准《建设工程施工噪声污染防治技术规范》（DB4403/T 63-2020），于2020年5月1日发布实施。该课题研究为建设、施工单位提供了技术指导，也为政府部门提供了监管依据，为从源头防治建筑施工噪声扰民，提升建筑施工单位噪声污染防治的标准化、规范化水平作出了有益探索。

四、项目存在的主要问题

**1.环境科研工作顶层设计不足，课题立项规划和统筹安排不够，课题征集面较窄。**

**一是**环境科研工作缺少系统规划，课题来源相对较窄。市生态环境局未实现规划与目标先行，未结合专项经费的目标对环境科研课题进行系统性、前瞻性规划部署。该专项资金投入已超过13年，但市生态环境局未能根据深圳市环境治理和发展的实际需求和变化情况，制定明确的中长期环境科研规划及年度环境科研工作重点，缺少“自上而下”的统筹规划，无法为课题设立提供有效支撑。从课题需求的征集方式来看，市生态环境局仅面向内设机构及下属单位征集课题需求，未充分考虑社会各界对于环境科研的需求，课题来源较窄。

**二是**同领域课题系统性规划不足，衔接关系不够明确。评价发现部分环境科研课题在研究对象选取和研究内容设计方面统筹性不足，不同年度立项的同个领域课题形成的课题成果关联性不强，也未有明显的衔接递进关系，缺少对具体领域环境问题研究需求的系统性规划，课题信息未能实现共建共享，一定程度上造成研究资源的重复投入。

**三是**部分课题不属于环境科研范畴，立项内容与市生态环境局履职工作内容存在交叉。主要表现为：部分课题立项内容为市生态环境局履职工作内容，不应通过环境科研课题实现；部分课题研究内容和开展方式简单，本属于市生态环境局能力范围内，不具有开展研究的必要性，不符合环境科研资金的支持范围；部分履职工作所需的对外技术咨询服务被纳入研究课题，在该项目中安排。

**2.项目实施全过程管控不到位，进度安排不合理，立项评审、项目采购和合同管理不够规范，影响资金使用效率和效益。**

**一是**项目整体进度安排不佳，课题立项启动晚、周期长，影响课题时效性和预算支出进度。**二是**立项评审制度规范不够健全，立项重复甄别机制不够完善，影响最终课题设立的合理性。**三是**部分投标单位参与课题前期咨询影响项目招标公平性。**四是**课题项目委托合同缺乏标准，部分课题合同约定条款与课题立项计划不相符，合同要素不全，权责利约定不明确。

**3.课题结题验收存在延期，整体验收规范性不足，实质性检查不充分。**

**一是**课题存在延期验收情况，进度管理控制不足。2017-2019年度已经通过验收的49项课题中，共有20项课题验收时间超过合同约定周期，占验收课题比例的40.82%，个别课题延期严重。

**二是**课题验收不够严谨，实质性检查不充分。市生态环境局未对课题“经费使用合理性”进行实质性评价和验收；验收意见较为简单，基本均为“一致通过”，且部分未完成合同约定成果的课题仍通过验收。

**4.项目实施效益呈现不足，部分课题存在未完成立项目标的情况，部分课题研究成果未得到有效应用，绩效责任意识有待加强。**

**一是**市生态环境局开展课题绩效评价的评价结果一般，反映出课题在实施管理和结果应用等方面仍有不足。**二是**部分课题成果未实现立项目标和合同约定内容。**三是**部分课题研究内容简单，未提出有价值的研究结论，课题完成水平一般。**四是**部分课题研究成果未得到有效应用，课题效益呈现不足。

**5.环境科研资金预算管理基础薄弱，预算编制与实际科研需求不符，影响资金投入合理。**

**一是**环境科研资金预算编制不够细化，未落实到实际科研需要立项的课题项目。市生态环境局每年依照确定的3,000万元基数进行预算申请，未根据实际科研需求细化测算所需课题项目的数量、成本，整体预算没有清晰的费用构成明细，不符合“先有项目、后有预算” 的预算编制管理准则。

**二是**标准执行不到位，具体课题预算编制依据不充分。评价发现，市生态环境局虽然制定了具体课题预算编制《指南》，但内部各部门在实际课题申报中并未严格落实，部分课题预算编制缺少预算明细表，部分课题执行后列支的间接费用比例大大超出预算编制的比例标准。

**三是**预算管理周期与项目实施的周期错位，影响项目资金安排的可持续性。目前环境科研课题资金各年度预算包括支付往年课题的尾款和当年立项课题的首付款两部分，评价分析发现，从2007年立项以来，该项目待支付以前年度课题项目采购的尾款数额和占比逐年增加，同比增幅也越来越大，如此不科学的增长，每年3,000万元的基数将只能用于支付“尾款”，项目预算可持续性较差。

**6.课题经费监管缺位，成本控制机制缺失，整体投入经济性不足，进一步反映课题经费预算虚高。**

**一是**缺少有效的成本控制机制和措施，市生态环境局对课题经费支出监管缺位。**二是**课题实际支出经费较合同额差异较大，公共费用分摊比例过高，反映出课题成本偏高，侧面反映课题经费预算虚高。**三是**软课题经费安排较其他地区和部门安排的规模高。**四是**课题经费投入与课题人力投入不匹配。**五是**课题实际支出存在不合理、不合规的情况。

**7.绩效责任意识不强，全过程预算绩效管理落实不到位。**

**一是**绩效目标和指标设置合理性不足。**二是**绩效运行监控内容不够全面，未开展预算执行进度的监控。**三是**未对课题管理存在的问题进行剖析，绩效自评结果不够真实客观。从总体上看，市生态环境局对环境科研资金的全过程预算绩效管理基础较为薄弱，绩效管理意识和工作质量有待提升。

五、重点围绕上述问题提出相关改进建议

**一是加强环境科研顶层设计和工作规划，提高决策科学性。**市生态环境局要结合深圳“十四五”生态环境规划制定，做好环境科研工作谋篇布局；结合已有科研成果，全面剖析现实需求，设计更为科学的研究路径；厘清环境科研课题支持边界与范围，提高立项依据充分性。

**二是市生态环境局应按照“先有项目，后有预算”的原则编制预算，**规范生态科研课题预算管理（资环处已根据我处提供的绩效评价初步结论，按原有基数的80%安排2021年生态科研课题经费预算2,400万元，削减600万元）;**2022年及以后年度应视实际科研需求和往年课题完成及成果应用情况，编实编细课题经费预算及测算依据，摒弃通过固化的存量资金规模来安排项目的做法，年度无科研需求的，不再安排课题经费预算**。

**三是提高项目标准化、精细化管理水平。在标准建设方面，**市生态环境局应参照行业标准、历史标准及市场行情，结合课题难易程度，科学测定课题预算，推进课题项目支出标准化；**在制度建设方面，**及时修订环境科研资金管理办法及相关实施细则，提高课题实施和经费管理的规范化水平; **在课题立项方面，**结合课题库管理，压缩立项周期，并加强评审制度规范建设; **在课题采购管理方面，**通过竞争择优的方式选择承担科研课题的技术队伍，从实施前端把控科研质量水平; **在课题合同管理方面，**建立统一的课题合同文本，明确约定开展课题科研的相关要求；**在课题验收管理方面，**做好课题进度管理，定期开展课题进度核查，并加强对课题成果完成质量的实质性审核。

**四是提高成本控制意识，保障资金投入的经济性和合理性。**市生态环境局应牢固树立过紧日子和“花钱必问效、无效必问责”的绩效理念，切实做好课题成本核算，建立有效的成本管控机制和措施。同时，强化政府购买服务管理，确保支出物有所值。

**五是将绩效理念和方法深刻植入部门预算管理全程，提高财政资金使用效率和效益。**市生态环境局应严格事前绩效目标管理，做实绩效运行监控；深入开展绩效评价（自评），“刀刃向内”、深入剖析本部门项目实施和资金管理存在的问题及原因，落实绩效问题整改；加强绩效评价结果应用，提升本部门环境科研能力和预算管理水平。