



佳木斯中诚会计师事务所
TEL: 17107600002

黑龙江省富锦市利用德国政府贷款 建设湿地生物多样性保护项目绩效 评价报告

英文名称: Sino-German Financial Cooperation Fujin Wetland
Biodiversity Conservation Project

(贷款号: KFW 2011.66.667)

(完工项目)

2022年3月



绩效评价结果

评价准则	权重 (%)	评价分值 (百分制)	加权平均得分	绩效等级
相关性	10	100	10	高度相关
效率	30	73.33	22	效率一般
效果	30	80	24	满意
可持续性	30	90	27	高度可持续
项目绩效	100	—	83	成功

绩效评价小组与被评价项目无利益冲突

评价小组

组长：赵岩

组员：杨林涛 姚树莲 王楠楠 彭圆鹤 葛广辉 王红 马玉芳



汇 率

货币单位----人民币

项目评估阶段 2021. 12	绩效评价阶段 2021. 12--2022. 3
1 人民币= 8 欧元	1 人民币= 0. 125 欧元
1 欧元= 0. 125 人民币	1 欧元=8 人民币

缩略语

缩略语与首字母

BH 米 P	生物多样性和栖息地管理计划
B 米 Z	德国联邦经济合作与发展部
CAP	社区活动计划，现在被称为社区投资计划
CBPF	中国生物多样性伙伴关系和行动框架.
CIP	社区投资计划，与社区活动计划相同
CNY	中国元，等同人民币
COD	化学需氧量
CPC	中国政府贡献（配套资金）
CTA	首席技术顾问
DFS	德国林业服务公司
DO	溶解氧
KfW	德国发展银行
EE	环境教育
EEO	环境教育官员
EUR	欧元
FC	财政合作
FCG	富锦市政府
FL*B	富锦土地管理局
F 米 G	财务管理指南
FSV	浮水和沉水水生植被
FWP	富锦湿地公园



FWPSC	富锦湿地公园项目指导委员会, 等同于项目领导小组
FWPSC	富锦湿地生物多样性保护项目指导委员会
GIZ	德国国际合作公司
NR	自然保护区
NWP	国家湿地公园
SHPB	三环泡自然保护区管理局
SHP-NR	三环泡自然保护区
SPWPP	三江平原湿地保护项目



目录

缩略语与首字母.....	2
第一章 评价报告摘要.....	6
1.1 项目概述.....	6
1.1.1 项目背景.....	6
1.2 项目绩效目标.....	7
1.3 项目内容和项目实施.....	8
1.3.1 项目内容:	8
1.3.2.项目实施包括招标采购阶段和验收投产阶段:	8
1.4 绩效评价概述.....	8
1.4.1 评价目的.....	8
1.4.2 评价框架的设计.....	9
1.4.3 评价实施情况.....	9
1.5 评价结论.....	9
1.5.1 相关性: 评价等级为“高度相关”	9
1.5.2 效率: 评价等级为“效率一般”	10
1.5.3 效果:评价等级为“满意”	10
1.5.4 可持续性: 评价等级 为“高度可持续”	11
1.6 经验、教训及建议.....	11
1.6.1 经验.....	11
1.6.1.1 保护了湿地生态和生物多样性.....	11
1.6.1.2 促进了湿地生态旅游和环境教育.....	11
1.6.1.3 提高了湿地管理水平和管理能力.....	11
1.6.2 教训.....	11
1.6.3 建议.....	12
第二章 评价报告正文.....	13
2.1 项目基础信息表.....	13
2.1.2 项目背景.....	13
2.1.3 项目内容和绩效目标.....	14
2.1.4 绩效目标.....	15
2.1.5 项目利益相关者.....	16
2.1.6 项目的监测评价与实施效果.....	16
2.2 绩效评价过程概述.....	16
2.2.1 绩效评价目的.....	16
2.2.2 评价设计与实施.....	17
2.2.3 绩效评价设计.....	17
2.3 绩效评价框架和评价方法.....	17
2.3.1 评价框架.....	17
2.3.2 评价方法.....	18
2.3.3 绩效评价证据收集和数据分析方法.....	18
2.4 评价局限性.....	19



2.4.1 基于《可行性研究报告》评价的局限性。.....	19
2.4.2 访谈对象的局限性。.....	19
2.4.3 面访与座谈结论的局限性。.....	19
第三章 绩效分析与评价结论.....	20
3.1 项目绩效分析.....	20
3.1.1 相关性.....	20
3.1.2 效率性.....	23
3.1.3 效果.....	26
3.1.4 可持续性.....	29
3.2 评价结论.....	33
3.2.1 相关性.....	33
3.2.2 效率.....	33
3.2.3 效果.....	33
3.2.4 可持续性.....	33
第四章 其他需要说明的事项.....	34
无.....	34
第五章 经验教训及建议.....	34
5.1 经验.....	34
5.1.1 保护了湿地生态和生物多样性.....	34
5.1.2 促进了湿地生态旅游和环境教育.....	34
5.1.3 提高了湿地管理水平和管理能力.....	34
5.2 教训.....	34
5.2.1 项目报账周期较长，影响资金使用效率.....	34
5.2.2 项目整体规划不足，影响后期跟踪维护.....	35
5.3 建议.....	35
5.3.1 注重项目遴选的科学性.....	35
5.3.2.注重机构能力的专业性.....	35
5.3.3 注重成果宣传的广泛性.....	35
附件.....	36
附件 1 绩效评价框架.....	36
附件 2 绩效评价任务书.....	44
附件 3 绩效评价方案.....	51
附件 4 绩效评价指标体系与打分标准.....	61
附件 5 面访记录.....	66
附件 6 问卷调查.....	73
附件 7《黑龙江省发展和改革委员会关于富锦市利用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护项目可行性研究报告的批复》.....	81
附件 8 招标文件及中标通知书.....	81
附件 9《黑龙江省富锦市拟用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护项目环境影响报告书》.....	81
附件 10 会计制度及内控制度.....	81



第一章 评价报告摘要

1.1 项目概述

1.1.1 项目背景

黑龙江省富锦市三环泡自然保护区位于黑龙江东北部三江平原。其包括一个国家级湿地公园、一个省级自然保护区和两个市级自然保护区，总面积达 68,511 公顷。在中国，三江平原湿地的独特性赋予了富锦湿地独特、丰富的生态系统。

随着农业的发展，大量农业开垦，使三江平原湿地面积已经大幅缩小到原有面积的五分之一。同时，在过去五十年中，由于大量的湿地转耕、严重污染，特别是当地农村为追求经济利益以不可持续的方式开发生物资源，加上管理的松懈，湿地中的动植物已经遭到严重破坏，导致生物多样性在减少，其水文功能，调节气候功能以及过滤功能在不断退化。

富锦市委市政府认真落实《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省生态环境保护“十三五”规划的通知》中关于“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持“绿水青山就是金山银山”“黑龙江的冰天雪地也是金山银山”，认真贯彻落实“五大规划”发展战略，以建设“美丽龙江”为统揽，以改善环境质量为核心，以解决突出环境问题为导向，以保障人民群众身心健康为落脚点，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划，补齐环境质量短板，提高人民群众幸福指数；实行最严格的环境保护制度，严格环境监管执法，防范环境风险；坚持绿色发展、绿色惠民，实现经济发展和生态环境保护协同推进，筑牢国家生态安全屏障，为实现全面建成小康社会目标打下坚实的环境基础”的指导思想，结合富锦实际情况，以制止和扭转湿地环境的退化为宗旨，以可持续发展的方式管理湿地，保护和恢复生物多样性，提高当地生态系统功能，促进社会经济和生态环保和谐发展。

开展三环泡湿地生物多样性保护工程项目，所需投资较大，富锦市财政来难以负担。恰逢此时，德国政府与中国政府在自然保护方面开展合作，德国政府通过资金贷款和技术援助等方式帮助中国开展相应的自然保护项目。湿地生物多样性保护就是中德环保合作内容之一。因此，富锦市申请了德国复兴信贷银行—中德财政合作生物多样性和自然资源保护框架项目。最终通过德方现场考察、专家评估后，达成了三环泡湿地生物多样性保护工程项目合作意向。2011年10月11日 德国政府与中华人民共和国政府的金融合作（FC）（政府协议），德国复兴信贷银行将给与借款人一笔不超过总额为 800 万欧元（约合人民币 6400 万元）的贷款，第一部分是 1,513,769.50 欧元，第二部分是 6,486,230.50 欧元，另有赠款 13.84 万欧元（约合人民币 111 万元），用于三环泡湿地生物多样性保护和修复。同时，创建了富锦国家湿地公园水管理系统，改善富锦国家湿地公园的基础设施，提升了湿地管理者的管理能力，促进了湿地社区发展，促进湿地保护和可持续利用。

目前三环泡湿地生物多样性保护工程已经建设完成，进入工程后期持续运营阶段。为了评价前期从项目立项、获得批复，申请向外方德国政府 KfW 贷款、签订合同，到资金到位、招标、工程建设及完工验收整个阶段的贷款管理和项目管理过程中的资金使用效率、项目管



理水平等内容在内的项目相关性、效率、效果和可持续性，富锦市财政局决定该项目进行绩效评价。

1.2 项目绩效目标

本项目活动要实现的目标包括：

指标 1: 与 2014 年基线相比，到 2018 年公园内的生境多样性有所增加或保持原样。

基线：(1)生境多样性：(a) 2014 年芦苇群落面积为 429 公顷；(b)保护/修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积- 55 公顷；(2)香蒲群落面积是 393 公顷。

指标 2: 2017 年公园内生物多样性与基线相比保持原样或增加：

基线：

鸟类：(a) 最少有 18 个种群的迁徙水鸟在公园内进行繁殖；(b) 最少有 23 个种的水鸟利用该公园进行迁徙停歇；(c) 2014 年至少有 10 个珍稀濒危物种在公园栖息停歇 (IUCN 保护名录)；

鱼类：(a) 2015 年至少有 4 种中上层鱼类；(b) 至少有 5 种底栖鱼类种群，及(c)至少有 5 种耐缺氧鱼类种群；

大型无脊椎动物和两栖动物：(a) 2015 年至少有 4 种蝴蝶；(b) 3 种蜻蜓；(c) 2 种蛙类。

指标 3: 园区周边村庄旅游业新增就业岗位数量。 目标值：80 个工作岗位。

指标 4: 截止到 2017 年，公园游客的数量与 2012 年的基线相比逐年增加

基线： 2012 年有 27,200 名游客。

目标值： 2017 年 100,000 名游客

指标 5: 保护园区内特定湿地生境的生态水量(2016 年起，公园内普通芦苇、受威胁湿地-湿草甸)；到 2019 年，水质(化学和生物参数)比 2014 年的基线有所改善。

水量基线： (a)在 2013 年，富锦湿地公园内的生态水位在 1.1 米至 2.8 米之间变化。

目标值： (a)水深:在出口堰处： 2.6 米和 2.8 米； (b) 最东南角纯芦苇沼泽：0.5- 1.5 米永久水位； (c) 湿草地:0-10cm； 在水下 1-2 个月，(d) 具有季节性洪水的用于给水鸟喂食的浅水裸露区， (在水资源管理计划中进行改进)。

地表水质量：

目标值：在 2018 年 100%的水面积应达到中国国家标准的物理化学水质标准第 3 类 (即地表水质:物理化学状况、化学物质(中国标准) 3 类水；湿地:用毫克/升为单位：湿地：化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)，总蛋白 TP 库区内(0.05)、溶解氧 DO (5)；沟渠:用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、氨氮 NH3-N(1)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)、总蛋白 TP 库区(0.05)、溶解氧 DO(0.01)。



1.3 项目内容和项目实施

1.3.1 项目内容:

(1) 土建工程, 主要内容为水闸工程、堤防工程、变更工程等;

(2) 生态景观工程; 主要内容有乱石路、三角光平台 2 座、凉亭 4 座、休息亭 1 座、钢桥 2 座、码头 1 座、观鸟台一座;

生态景观工程变更: 增加圆形栈道平台一座, 增加 3 座平台; 取消一座三角平台、调整景观亭位置; 码头规模扩大并增加靠水一侧台阶; 增加 2 座休息亭、原休息亭变更为休息平台; 新增临时道路; 及新增零星工程: 增加宣传牌 61 个, 增加导览图 10 幅, 增加座椅 77 把, 现有警示牌、宣传牌等更挨和维修共 8 个, 现有休息亭改造翻修, 覆盖仿真稻草, 在公园内新建超市一座;

(3) 铁栅栏工程;

(4) 湿地公园远程视频监控系统, 三环泡国家级自然保护区远程视频监控系统增项及变更系统和国家湿地地公园小间距 1 即显示系统。

(5) 湿地公园观鸟塔多媒体展示设备, 湿地公园内观鸟塔多媒体展示设备的采购与安装; 码头至观鸟塔主干线缆施工及观鸟塔内设备供电线缆施工。

(6) 湿地生物多样性保护工程, 路灯工程。

项目主要服务于三环泡湿地生物多样性的恢复和保护; 水资源改善; 提供旅游服务和向广大人民群众宣传生态环保。

1.3.2.项目实施包括招标采购阶段和验收投产阶段:

(1) 招标采购阶段

项目分三包进行招标采购, 分别是 2015 年 11 月 19 日、2016 年 2 月 22 日和 2017 年 9 月 6 日进行招标, 经过专家评审等环节, 最终确认中标单位, 并签订合同。

(2) 验收投产阶段 2018 年 9 月 27 日至 11 月 8 日, 富锦市建设工程预决算审计中心对工程进行了审计, 对富锦市湿地生物多样性保护工程建设项目竣工结算进行审查, 于 2018 年 11 月 13 日出具了“黑建通字”[2018]-179 号、[2018]-195 号、[2018]-196 号、[2018]-197 号审查报告。富锦市建设工程预决算审计中心出具了《利用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护建设项目竣工结算的审计报告》富预结字[2018]68 号。审定金额为 46, 092, 792.73 元, 审减金额 2, 262, 986.14 元, 审减率为 4.68%。

1.4 绩效评价概述

1.4.1 评价目的

本次绩效评价的总体目的是根据《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》(以下简称“《贷款赠款管理办法》”)和《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》(以下简



称“《操作指南》”)的基本原则和要求,对项目的相关性、效率、效果、可持续性以及综合绩效进行客观、科学、公正地评价。具体包括:

通过绩效评价,将本项目实际取得的生态效益成果与项目立项时设计的绩效目标对比,评价项目绩效目标实现程度及其与当前国家、地区和行业发展的吻合程度。

通过绩效评价,找出本项目实施和完工后运行中存在的问题和困扰,提出解决的建议,并为管理部门提供决策参考。

通过绩效评价,总结本项目实施和完工后运行中的经验和亮点,为以后类似的项目的实施提供宝贵经验。

1.4.2 评价框架的设计

评价小组根据《贷款赠款管理办法》和《操作指南》要求,与评价管理者进行了充分的沟通。围绕项目的相关性、效率、效果、可持续性准则,设计了绩效评价框架和绩效评价指标打分表,共包含4项评价准则,11项关键评价准则问题(一级指标),24项二级指标,35项三级指标(见附件1)

1.4.3 评价实施情况

评价小组根据《贷款赠款管理办法》和《操作指南》要求,在2021年12月至2022年3月期间,通过实施案卷研究-确定利益者-理解关键问题-开发评价指标-明确证据及其来源-选择证据收集方法-问卷调查-面访-座谈会-实地调研等一系列流程,按照《操作指南》给出评价规则和项目综合绩效评级方法,秉持客观严谨的态度对项目进行了评价,形成评价结论、经验教训和建议。

1.5 评价结论

本项目绩效评价总体评分为83分,绩效评价等级为“成功”。

1.5.1 相关性:评价等级为“高度相关”

项目目标和内容与国务院下达的《“十三五”生态环境保护规划》中“加强生态保护与修复,严密防控生态环境风险”精神高度一致;《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省生态环境保护“十三五”规划的通知》中“不断深化生态建设与修复,筑牢国家生态屏障。强化重点生态功能区保护。确定重点生态功能区边界,强化大小兴安岭森林生态功能区和三江平原湿地生态功能区保护建设”工作部署高度相符。项目产出设计符合《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省生态环境保护“十三五”规划的通知》中标准,又能因地制宜创新解决具体问题。项目产出考虑到了目标受益群体的利益,促进了生态保护事业发展需要,符合生态环保事业发展方向,具有明显的社会效益。



1.5.2 效率：评价等级为“效率一般”

项目实施流程合理，申请过程合理规范，招标采购及自验过程合理，但招标采购的时间与项目实施时间相比明显滞后，验收手续缺少工程竣工决算环节，工作任务基本完成。德国政府贷款为 800 万欧元，截止到 2018 年末，已经提款报账 777.39 万欧元，提款报账率为 96%。中方应配套资金为 2000 万人民币，截止到 2019 年项目结束，中方资金已经支出 493.28 万元人民币，到位率为 24.6%。项目不存在违规资金，资金使用合法合规。项目的机构设置和信息沟通机制能满足实施过程的需要，项目制度齐全。存在施工滞后和经济内部收益率低等有待改进的问题。

1.5.3 效果:评价等级为“满意”

本项目的总体实现效果良好。本项目是生态工程，以发挥生态效益为主。经济效益虽不占主要地位，但也达到了预期目的。

1.5.3.1 在生物多样性方面

保护修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积由基线 55 公顷扩大到 151 公顷；年芦苇群落面积基本保持基线的 429 公顷；香蒲群落面积也基本保持基线的 393 公顷；

迁徙水鸟在公园内进行繁殖数的种群由基线的 18 个，增加到 20 个；利用该公园进行迁徙停歇的水鸟种类数保持在基线的 23 种；在公园栖息停歇（IUCN 保护名录）珍稀濒危物种由基线的 10 种增加到 11 种；

底栖鱼类种群由基线 5 个增加到 6 个；中上层鱼类保持基线 4 种；耐缺氧鱼类种群保持基线 5 种；

蝴蝶、蜻蜓、蛙类分另保持在其基线的 4 种、3 种和 2 种。实现了公园内生物多样性增加或保持原样的目标。

1.5.3.2 水量水质方面

2016 年水量实现了(a) 出口堰:0.7-3.0m； (b) 纯芦苇沼泽 0.6-1.8 米永久水； (c) 湿草地:0-20cm； 在水下 3-4 个月， (d) 具有季节性洪水的用于喂食水鸟的浅水裸露区。基本实现了“(a)水深:在出口堰处: 2.6 米和 2.8 米； (b) 最东南角纯芦苇沼泽: 0.5- 1.5 米永久水位； (c) 湿草地: 0-10cm； 在水下 1-2 个月， (d) 具有季节性洪水的用于给水鸟喂食的浅水裸露区”的绩效目标。

水质按 2015 年:物理化学状况化学(中国标准;3) 湿地: 用毫克/升为单位: 湿地:pH 值: 7.79, 用毫克 /升: 化学需氧量 COD(6.5), 生化需氧量 BOD5(2.19), 沟渠: pH 值: 7.82; 用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(6.71)、生化需氧量 BOD5(1.82)、氨 NH₄(0.09)、总氮 TN(3.24)、总蛋白 TP(0.07)、总蛋白 TP 库区为(0.07)和 DO(9.43), 沟渠 pH 值: 7.82; 用毫克 /升为单位(化学需氧量(6.71), 生化需氧量 BOD5(1.82), 氨氮 NH₄-N(0.08), 总氮 TN(3.9), 总蛋白 TP(0.08), 溶解氧 DO(9.87)。基本达到了设定的“在 2018 年 100% 的水面积应达到中国国家标准的物理化学水质标准第 3 类 (即地表水质:物理化学状况、化学物质(中国标准) 3 类水; 湿地:用毫克/升为单位: 湿地: 化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2), 总蛋白 TP 库区内(0.05)、溶解氧 DO(5); 沟渠:用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、氨氮 NH₃-N(1)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)、总蛋白 TP 库区(0.05)、溶解氧 DO(0.01)”的绩效目标。



但由于湿地面积较小，对外源氮、磷的净化能力有一定的阈值，沼泽湿地对其净化能力是有限的，仅对周边产生较大的影响。

1.5.3.3 旅游发展方面

旅游收入从 2012 年到 2018 年能保持年均 19.12% 的环比增长率。项目完工后，基本能保持年旅游收入 100 万元左右，成为满足项目运营的重要经济来源。虽然旅游就业人数仅为 66 名，未达到项目设立时的 80 人就业目标，旅客也未达到年 10 万人的目标值。但，旅游事业的发展，特别是通过公园宣传主题设计和生物多样性景观，客观上对旅客进行了生态环保教育，取得了很好的社会效益，提高了人们的生态环保意识。

1.5.4 可持续性：评价等级 为“高度可持续”

本项目高度可持续。财政制度性经费保障和旅游收入补充，使项目运维费用预算保障率 $\approx 100\%$ ，能够满足运营需要；贷款还贷责任明确，还款机制有效，并可保证按期足额还贷；人员配备编制化，职责分工明晰；现有运营设备使用合理；目还带动生态科研事业的发展，并在管理和技术上不断创新。

1.6 经验、教训及建议

1.6.1 经验

1.6.1.1 保护了湿地生态和生物多样性

通过项目的实施建设，改善了富锦国家湿地公园的湿地生态环境，湿地水质较之前有了明显改善，湿地面积增加了 151 公顷，湿地生物多样性得到了进一步恢复，水鸟的种类较项目实施前增加了 5 种，而且随着时间的推移项目生态效果逐步体现，湿地生物多样性的恢复效果将更加明显。

1.6.1.2 促进了湿地生态旅游和环境教育

通过项目的实施建设，弥补了湿地公园旅游和服务设施的不足，增加了湿地公园的观赏性，促进了湿地生态旅游的发展。同时结合环境教育工作的开展，寓教于乐，使游客在游览中接受自然教育，将湿地保护深入人心，引导公众自觉加入环境保护的行列。

1.6.1.3 提高了湿地管理水平和管理能力

通过项目的实施建设，我们引进学习了先进的管理理念和方法，组织开展了科学系统的管理计划编制和实施、综合管理系统的开发和应用等工作，不仅提升了湿地管理人员的素质和能力，而且通过应用先进的管理方法和手段，提高了对湿地的科学管理能力和信息化管理水平，切实满足了湿地保护管理快速多元发展的刚性需要。

1.6.2 教训

1.6.2.1 项目报账周期较长，影响资金使用效率

由于项目实行的是报账制度，具体项目建设完成后再提请报账，因此需要大笔的垫付资金，对于如我市这种财政资金周转能力有限的财力情况，报账周期越长，对工程建设进度的



影响就越大。在以后的项目中，可以考虑通过简化报账环节和直接支付的方式，提高资金使用效率。

1.6.2.2 项目整体规划不足，影响后期跟踪维护

由于在项目规划设计时，所有项目资金全部应用于项目实施期，导致项目关账后，缺少后期的跟踪和维护资金，不利于项目成效的稳定显现和长期保持。应该考虑在项目设计时，能够配套制定项目完成后的跟踪维护机制，推动项目更可持续发展。

1.6.3 建议

1.6.3.1 注重项目遴选的科学性

建议立项部门在筛选利用国际金融组织贷款项目时，充分考虑项目特点和国际金融组织贷款项目管理程序，做好项目遴选和补充项目准备，提前做好摸底和调查，实时关注行业动态和国家政策变化，合理安排项目采购、合同授予和施工进场时间，及时修改和调整项目推进工作计划。

1.6.3.2 注重机构能力的专业性

建议加强机构能力建设。针对国际金融组织贷款项目的特殊性，加强对项目管理人员项目管理、合同采购、提款报账、安保政策等方面的培训，充分认识掌握国际金融组织贷款的程序和规则，提高各实施单位项目管理能力和相关工作人员业务能力，避免因程序问题影响项目进度。

1.6.3.3 注重成果宣传的广泛性

建议加强社会宣传。积极展示项目的防洪排涝、促进生物群落的多样性等成果，可以在省内外其他地区推广项目创新内容，交流经验共享数据，以扩大项目有利影响。



第二章 评价报告正文

2.1 项目基础信息表

2.1.1 项目概况	
项目名称	中文名称：黑龙江省富锦市利用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护项目
	英文名称：Sino-German Financial Cooperation Fujin Wetland Biodiversity Conservation Project
领域	环境保护
投资金额 其中：KFW 银行贷款 国内配套	8510.72 万元 6510.72 万元（800 万欧元贷款，13.6762 万欧元赠款）； 2000 万元
项目评价时间	2021 年 12 月--2022 年 1 月
贷款协议签定时间	2012 年 11 月
项目协议生效时间	2013 年--2018 年
实际开工时间	2014 年--2018 年
项目完成时间	2018 年
项目实施地点	中国.黑龙江省富锦市三环泡自然保护区
项目办	黑龙江三环泡国家级自然保护区管理局
项目实施和运营机构	黑龙江三环泡国家级自然保护区管理局

2.1.2 项目背景

黑龙江省富锦市三环泡自然保护区位于黑龙江东北部三江平原。其包括一个国家级湿地公园、一个省级自然保护区和两个市级自然保护区，总面积达 68,511 公顷。在中国，三江平原湿地的独特性赋予了富锦湿地独特、丰富的生态系统。

随着农业的发展，大量农业开垦，使三江平原湿地面积已经大幅缩小到原有面积的五分之一。同时，在过去五十年中，由于大量的湿地转耕、严重污染，特别是当地农村为追求经济利益以不可持续的方式开发生物资源，加上管理的松懈，湿地中的动植物已经遭到严重破坏，导致生物多样性在减少，其水文功能，调节气候功能以及过滤功能在不断退化。

富锦市委市政府认真落实《黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省生态环境保护“十三五”规划的通知》中关于“深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持“绿水青山就是金山银山”“黑龙江的冰天雪地也是金山银山”，认真贯彻落实“五大规划”发展战略，以建设“美丽龙江”为统揽，以改善环境质量为核心，以解决突出环境问题



为导向，以保障人民群众身心健康为落脚点，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划，补齐环境质量短板，提高人民群众幸福指数；实行最严格的环境保护制度，严格环境监管执法，防范环境风险；坚持绿色发展、绿色惠民，实现经济发展和生态环境保护协同推进，筑牢国家生态安全屏障，为实现全面建成小康社会目标打下坚实的环境基础”的指导思想，结合富锦实际情况，以制止和扭转湿地环境的退化为宗旨，以可持续发展的方式管理湿地，保护和恢复生物多样性，提高当地生态系统功能，促进社会经济和生态环保和谐发展。

开展三环泡湿地生物多样性保护工程项目，所需投资较大，富锦市财政难以负担。恰逢此时，德国政府与中国政府在自然保护方面开展合作，德国政府通过资金贷款和技术援助等方式帮助中国开展相应的自然保护项目。湿地生物多样性保护就是中德环保合作内容之一。因此，富锦市申请了德国复兴信贷银行--中德财政合作生物多样性和自然资源保护框架项目。最终通过德方现场考察、专家评估后，达成了三环泡湿地生物多样性保护工程项目合作意向。2011年10月11日 德国政府与中华人民共和国政府的金融合作（FC）（政府协议），德国复兴信贷银行将给与借款人一笔不超过总额为800万欧元（约合人民币6400万元）的贷款，第一部分是1,513,769.50欧元，第二部分是6,486,230.50欧元，另有赠款13.84万欧元（约合人民币111万元），用于三环泡湿地生物多样性保护和修复。同时，创建了富锦国家湿地公园水管理系统，改善富锦国家湿地公园的基础设施，提升了湿地管理者的管理能力，促进了湿地社区发展，促进湿地保护和可持续利用。

目前，三环泡湿地生物多样性保护工程已经建设完成，进入工程后期持续运营阶段。为了评价前期从项目立项、获得批复，申请向外方德国政府KfW贷款、签订合同，到资金到位、招标、工程建设及完工验收整个阶段的贷款管理和项目管理过程中的资金使用效率、项目管理水平等内容在内的项目相关性、效率、效果和可持续性，富锦市财政局决定该项目进行绩效评价。

2.1.3 项目内容和绩效目标

2.1.3.1 项目的地点、主要内容：

项目地点：黑龙江省富锦市锦山镇黑鱼泡滞洪区，地理坐标为 E:131°41'02.8" --131°46'09.2"，N:46°53'18.8" --46°56'18.5" 的外形不规则的多边形湿地。

2.1.3.2 项目内容主要为

土建工程，主要内容为水闸工程、堤防工程、变更工程等；

生态景观工程：主要内容有乱石路、三角光平台2座、凉亭4座、休息亭1座、钢桥2座、码头1座、观鸟台一座；

生态景观工程变更：增加圆形栈道平台一座，增加3座平台；取消一座三角平台、调整景观亭位置；码头规模扩大并增加靠水一侧台阶；增加2座休息亭、原休息亭变更为休息平台；新增临时道路；及新增零星工程：增加宣传牌61个，增加导览图10幅，增加座椅77把，现有警示牌、宣传牌等更挨和维修共8个，现有休息亭改造翻修，覆盖仿真稻草，在公园内新建超市一座；

铁栅栏工程；

湿地公园远程视频监控系统，三环泡国家级自然保护区远程视频监控系统增项及变更系统和国家湿地公园小间距1即显示系统。

湿地公园观鸟塔多媒体展示设备，湿地公园内观鸟塔多媒体展示设备的采购与安装；码头至观鸟塔主干线缆施工及观鸟塔内设备供电线缆施工。



湿地生物多样性保护工程，路灯工程。

项目主要服务于三环泡湿地生物多样性的恢复和保护；水资源改善；提供旅游服务和向广大人民群众宣传生态环保。项目计划总投资 8510.72 万元，实际完成投资 6712.40 万元，执行率为 78.87%。全部用于湿地项目建设。

2.1.4 绩效目标

本项目活动要实现的目标包括：

指标 1: 与 2014 年基线相比，到 2018 年公园内的生境多样性有所增加或保持原样
基线：(1)生境多样性：(a) 2014 年芦苇群落面积为 429 公顷；(b)保护/修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积- 55 公顷；(2)香蒲群落面积是 393 公顷。

指标 2: 2017 年公园内生物多样性与基线相比保持原样或增加：

基线：

鸟类：(a) 最少有 18 个种群的迁徙水鸟在公园内进行繁殖；(b) 最少有 23 个种的水鸟利用该公园进行迁徙停歇；(c) 2014 年至少有 10 个珍稀濒危物种在公园栖息停歇（IUCN 保护名录）；

鱼类：(a) 2015 年至少有 4 种中上层鱼类；(b) 至少有 5 种底栖鱼类种群，及(c)至少有 5 种耐缺氧鱼类种群；

大型无脊椎动物和两栖动物：(a) 2015 年至少有 4 种蝴蝶；(b) 3 种蜻蜓；(c) 2 种蛙类。

指标 3: 园区周边村庄旅游业新增就业岗位数量。

目标值：80 个工作岗位

指标 4: 截止到 2017 年，公园游客的数量与 2012 年的基线相比逐年增加

基线：2012 年有 27,200 名游客。

目标值：2017 年 100,000 名游客

指标 5: 保护园区内特定湿地生境的生态水量(2016 年起，公园内普通芦苇、受威胁湿地-湿草甸)；到 2019 年，水质(化学和生物参数)比 2014 年的基线有所改善。

水量基线：(a)在 2013 年，富锦湿地公园内的生态水位在 1.1 米至 2.8 米之间变化。

目标值：(a)水深:在出口堰处：2.6 米和 2.8 米；(b) 最东南角纯芦苇沼泽：0.5- 1.5 米永久水位；(c) 湿草地: 0-10cm；在水下 1-2 个月，(d) 具有季节性洪水的用于给水鸟喂食的浅水裸露区，(在水资源管理计划中进行改进)。

地表水质量：

目标值：在 2018 年 100%的水面积应达到中国国家标准的物理化学水质标准第 3 类 (即地表水质:物理化学状况、化学物质(中国标准) 3 类水；湿地:用毫克/升为单位：湿地：化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)，总蛋白 TP 库区内(0.05)、溶解氧 DO (5)；沟渠:用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、氨氮 NH₃-N(1)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)、总蛋白 TP 库区(0.05)、溶解氧 DO(0.01)。



2.1.5 项目利益相关者

外方政府贷款机构：德国 KfW 银行
中方管理部门：黑龙江省财政厅、富锦市政府、富锦市财政局
项目单位：黑龙江三环泡国家级自然保护区管理局
项目受益者：湿地公园周边村屯、农垦建三江管理局
其他利益相关者：技术咨询专家组、施工单位、设备设施维护单位

2.1.6 项目的监测评价与实施效果

2018年7月8日至20日期间项目验收检查团包括：Dr Guido KUCHELMEISTER、Prof Albert GOETTLE、Mr John HOWES、姜明博士等多名国内外专家，进行了实地考察验收，并与关键项目相关方的专家进行了会谈。2018年7月18日，检查团与项目工作人员、省级财政部门(DOF)、富锦发改委、富锦财政局及富锦水利部门召开了最后的总结研讨会，会中讨论了咨询小组的调查结果、经验教训和建议，包括项目的最终评价。

项目评估采用经济合作与发展组织(OECD)评价发展援助方法(2010)的发展协助委员会(DAC)的标准用于全面评估项目的质量和绩效。标准是相关性、有效性、效率、影响和可持续性。咨询专家对项目的目标和实现的产出水平进行了评价，并与项目管理办公室进行了审查和商定，整体评估确认了质量和性能。在完成项目目标方面，由于假设持续得到政府的支持整体项目效能被评为2，一个结果级的整体项目效果被评为3，即令人满意的结果——项目没有达到预期，但积极的结果占主导地位。

2.2 绩效评价过程概述

2.2.1 绩效评价目的

本次绩效评价的总体目的是根据《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》（以下简称“《贷款赠款管理办法》”）和《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》（以下简称“《操作指南》”）的基本原则和要求，对项目的相关性、效率、效果、可持续性以及综合绩效进行客观、科学、公正地评价。具体包括：

通过绩效评价，将本项目实际取得的生态效益成果与项目立项时设计的绩效目标对比，评价项目绩效目标实现程度及其与当前国家、地区和行业发展的吻合程度。

通过绩效评价，找出本项目实施和完工后运行中存在的问题和困扰，提出解决的建议，并为管理部门提供决策参考。

通过绩效评价，总结本项目实施和完工后运行中的经验和亮点，为以后类似的项目的实施提供宝贵经验。



2.2.2 评价设计与实施

2.2.2.1. 评价原则

绩效评价工作遵循以下基本原则：

(1) 依法实施，科学规范。依据国家相关法律、法规和政策制度开展评价工作：评指标要科学客观，评价方法要合理规范，基础数据要真实准确。

(2) 客观公正，公开透明。坚持中立立场，从客观实际出发，以事实为依据，公平地开展评价工作：评价结果要依法公开，接受监督。

(3) 目标导向，各方参与。以项目绩效目标作为绩效评价工作的起点和评价标准：在评价过程中推动利益相关方积极参与。

2.2.2.2 评价思路

为了对德国贷款建设湿地生物多样性保护项目进行科学、客观、公正的评价，将其成绩反映透问题反映准，本次绩效评价采取“会计+财务管理+资产评估+绩效评价”四位一体展开：

(1) 从绩效评价角度，评价项目绩效目标完成情况及完成程度、实际产生的效果以及相关目标群体的获益程度；

(2) 从会计角度，评价外国贷款项目资金到位及使用过程是否合规、会计核算是否合规、资产交付及管理是否合规；

(3) 从财务管理角度，评价项目投资回收期、项目预计现金流、净现值指数、项目投资回报率、项目内含报酬率等关键指标；

(4) 从资产评估角度，综合运用成本法、收益法评价项目投入合理性及产出的可持续。

2.2.3 绩效评价设计

为保证绩效评价工作的顺利实施，绩效评价小组依据《评价任务书》具体要求，及《评价操作指南》的要求设计绩效评价实施方案。充分考虑项目评价目的、项目描述、评价范围、利益相关方、关键评价问题、证据收集和分析方法、对评价任务的时间和报告要求等内容。

在认真研究了《评价任务书》后，我们对任务进行了分解，主要包含前期准备、设计、实施、报告等活动。前期成果主要有项目基础信息表、绩效评价框架、绩效实施方案、面访及实地调研任务表等

按分解的任务，对人员进行分组开展调研活动，与被评价单位沟通，到实地考察，收集资料并分析资料，具体见前项目任务分解与时间安排情况表。

2.3 绩效评价框架和评价方法

2.3.1 评价框架

绩效评价小组在充分理解评价任务大纲，明确评价任务的基础上，收集研究案卷资料，依据《操作指南》的要求，结合本项目特点，针对相关性、效率、效果可持续性准则，设计



和开发了 11 项关键评价准则问题（一级指标），24 项二级指标，35 项三级指标（见附件 1），形成了项目绩效评价指标体系。根据各评价指标的内容、特点和要求，确定证据来源及证据收集方法，形成了绩效评价框架。

2.3.2 评价方法

评价证据收集方案和评价任务分工及时间安排

在评价证据收集方案的设计方面，绩效评价小组按照可操作性和科学性原则设计绩效评价证据收集方案。为保证方案可操作性，在方案设计过程中广泛征求了各方意见，采取了“案卷分析→项目实施人面访+实地调研→受益群体问卷调查”的证据收集路线。

第一步，先进行案卷分析，一方面熟悉项目，收集案卷中的证据信息，明确项目实施的政策背景，另一方面明确案卷未能提供而对评价至关重要的证据信息，从而明确下一步调研的对象。

第二步，对案卷分析未能获得的信息，采用“项目实施人面访+实地调研”的方式加以收集。

第三步，对受益群体进行问卷调查，收集受益群体对于该项目的意见和建议。同时，不同方式收集的证据也可相互验证，提高证据信息的全面性和可信度。在评价任务的分工及时间安排方面，绩效评价小组在对评价任务进行科学分解的基础上，明确了各项任务的内部分工和时间要求。

2.3.3 绩效评价证据收集和数据分析方法

2.3.3.1 证据收集方法

①案卷研究：对项目相关文件，如项目评估文件、项目实施计划、设备采购及建设进度报告、主管部门相关规定制度、国家或地方的发展政策和战略、国际贷款政策等进行深入研究、比较和分析，从而为项目的相关性、效率、效果和可持续性提供充分证据。

②座谈会或面访：座谈会或面访由项目办和财政部门组织和协调，相关政府部门、项目办、项目实施和运行机构、行业专家和其他利益相关者参加。

③实地调研：由绩效评价小组人员与项目管理人员一起深入部分项目实施地对项目的工程进度、完成情况、工程质量以及受益人群满意度等进行实地调研。主要利用问卷调查的方式进行。

④问卷调查：由绩效评价小组发放调查问卷，对项目受益群体的满意度进行调查。

⑤集中会审：绩效评价报告初稿完成后，绩效评价小组组织行业专家对绩效评价报告进行集中审查。

2.3.3.2 绩效评价方法

本次绩效评价主要采用了加权平均法、变化分析法、贡献分析法和公众评判法。

本次绩效评价工作将通过对所获取的材料数据进行分析，结合考察项目的成果和影响，形成最终结论。



2.4 评价局限性

国际贷款项目绩效评价的局限性主要体现为：

2.4.1 基于《可行性研究报告》评价的局限性

《可行性研究报告》设定的阶段性绩效目标不明确、不具体，因此，其阶段性产出完成情况难以准确量化，且《可行性研究报告》编制时间较长，部分产业已与现市场环境不相适应，一定程度上影响项目实施。

2.4.2 访谈对象的局限性

本项目是以项目建设者和管理者为载体，其对项目在立项、材料申报等方面的参与度、思维模式局限，对完全了解相关政策及项目实施情况，访谈的效果存在一定局限。

2.4.3 面访与座谈结论的局限性

本项目涉及产业较多、地域分布广、受益群体较多，特别是评价的时间特别短。正常的国际贷款项目的绩效评价时间大多在半年左右，而我方从接受任务到任务要求完成的时间不到二个月，其中还有元旦春节两大假期。同时又是冬季，项目处于“静态状态”，无法从更多的人群了解项目内容。使评价小组实地调研和问卷调查对象均受到限制，评价的全面性会受到一定影响无法避免。



第三章 绩效分析与评价结论

3.1 项目绩效分析

3.1.1 相关性

相关性评价，我们设置了 2 个关键问题。“项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在地区的发展战略，并有效解决实际问题”和“项目受益群体定位是否适当”

准则	关键评价问题（一级指标）	评价指标		分值	评分标准	得分
		二级指标	三级指标			
相关性 10 分	1.1 项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在地区的发展战略，并有效解决实际问题？	1.1.1 项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在地区的发展战略，直接针对关键问题和需求（4 分）	项目目标与国务院关于印发国家环境保“十二五”规划的通知和国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》的目标和政策吻合度	2	项目目标与国务院关于印发国家环境保“十二五”规划的通知和国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》中提出的“以提高环境质量为核心，实施最严格的环境保护制度，打好大气、水、土壤污染防治三大战役，加强生态保护与修复，严密防控生态环境风险，加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化，不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平，为人民提供更多优质生态产品目标和政策相吻合，得满分。否则不得分	2
			项目目标与黑龙江省《《关于印发黑龙江省生态环境“十三五”规划的通知》中提出的战略目标的吻合度	2	项目目标与黑龙江省人民政府《关于印发黑龙江省生态环境“十三五”规划的通知》到 2020 年，全省生态环境质量总体改善。地表水水环境质量在总体稳定的基础上进一步改善，污染严重水体得到有效治理，饮用水安全得到有效保障；城市大气环境质量持续改善，重点行业和重点区域大气污染治理成效明显；土壤环境质量保持稳定；主要污染物排放总量显著减少；生态系统稳定性明显增强，农村环境质量初步改善；环境风险得到有效管控；生	2



					态环境治理体系与治理能力现代化取得进展，筑牢“美丽龙江”的环境基础，使生态文明建设水平与全面建成小康社会相适应。文件精神高度吻合。得满分，否则，不得分。		
		1.1.2 项目产出是否有效解决相关问题和需求（2分）	项目产出是否针对我国生态环保事业亟待作出相应调整的实际需求；是否针对我省生态环保的实际情况	2	项目产出主要针对我国生态环保和社会发展的矛盾，亟待做出调整的实际需求。（2分）	2	
1.2 项目受益群体定位是否适当？		1.2.1 目标受益群体定位的适当性	工程否与建设三环泡湿地恢复保护性工程可行性研究确定的群众定位的吻合度	2	湿地恢复工程（1）水渠改造（2）生态岛建设（3）湿地生态恢复区；其首要具有湿地生态监测系统可进行湿地监测，包括一套GIS公园信息管理系统，鸟类植物监测设备，水质监测系统（地表水、地下水水位和水质状况）。另外，还将开展一些科学研究，其中包括生态系统价值评价、生态旅游和湿地公园碳汇能力评估与制图。具有远程视频监控体系。宣传项目又是一项教育工程，其有宣教信息中心布展在湿地公园的管理服务区建设5处湿地公园的宣传栏，重点介绍湿地公园的自然概况、湿地类型、保护动植物等，对游览湿地公园的游人进行必要的宣传。	2	
		1.2.2 目标受益群体定位的适当性	项目是否以三环泡周边村屯为主要受益群体	2	项目满足以三环泡周边村屯为主要受益群体，得满分，否则不得分	2	



关键评价问题 1: “项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在地区的发展战略，并有效解决实际问题”

项目目标和内容设计的战略与政策吻合度

本项目属于湿地公路生物多样性保护性项目，为珍稀濒危野生动植物保护工程，生态系统恢复与保护工程，项目目标与国务院关于印发国家环境保“十二五”规划的通知和国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》中提出的“以提高环境质量为核心，实施最严格的环境保护制度，打好大气、水、土壤污染防治三大战役，加强生态保护与修复，严密防控生态环境风险，加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化，不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平，为人民提供更多优质生态产品目标和政策相吻合；

项目目标与黑龙江省人民政府《关于印发黑龙江省生态环境“十三五”规划的通知》到2020年，全省生态环境质量总体改善。地表水水环境质量在总体稳定的基础上进一步改善，污染严重水体得到有效治理，饮用水安全得到有效保障；城市大气环境质量持续改善，重点行业和重点区域大气污染治理成效显著；土壤环境质量保持稳定；主要污染物排放总量显著减少；生态系统稳定性明显增强，农村环境质量初步改善；环境风险得到有效管控；生态环境治理体系与治理能力现代化取得进展，筑牢“美丽龙江”的环境基础，使生态文明建设水平与全面建成小康社会相适应，与文件精神高度吻合。

项目产出是否针对我国生态环保事业亟待作出相应调整的实际需求；是否针对我省生态环保的实际情况

根据《黑龙江省富锦市拟用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护项目环境影响报告书》项目产出主要针对湿地面积减少，导致的湿地“地球之肾”能力下降，所引起的地下水位下降、土壤各种有机质含蓄下降、有害物质分解能力下降等生态调节能力减弱，以及野生动物如鱼类、鸟类濒临灭绝的严重生态危机的现实情况，开展恢复和保护，将有效地解决生态环保和社会发展的矛盾，项目建设和持续运用，满足我国生态环保事业亟待作出相应调整的实际需求。

特别是黑龙江省三江平原是我国重要的粮食生产基地。这里的生态的可持续将对粮食安全具有特别重要的意义。同时生态的可持续对本地的经济发展和社会发展，同样具有不可替代的作用。项目的建设符合我省的实际需要。

关键评价问题 2: “项目受益群体定位是否适当”

本项目湿地恢复和保护工程项目，受主要分布于富锦、友谊、宝清等交界地区等七星河主要流域。其内容主要有：

湿地恢复工程（1）水渠改造（2）生态岛建设（3）湿地生态恢复区更重要的是项目同时是一项能力建设工程。其首要具有湿地生态监测系统可进行湿地监测；其次具有远程视频监测体系；其三宣传项目又是一项教育工程，平均每年可以对7万游人进行生态环保宣传教育。项目与建设三环泡湿地恢复保护性工程的初始目的高度吻合。对周边的土壤保持，水生态保护和地下水补给，特别是三江平原的局部小气候均有正向的积极影响。

本项目建设完成后，直接受益人群为锦山镇富廷村、永阳村、黑鱼村、洪州村、民胜村四个村的村民，计1022人。其中直接受益人，有50人旅游就业，间接受益人群为锦山镇周边及其以东七星河流域的富锦市及建三江管理局所属部分地区，人口数近5万人。

项目相关性得分10分，相关性的绩效评价等级为“高度相关”



3.1.2 效率性

效率性准则的评价涉及 4 个关键问题，即“项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出？”、“项目预算是否按计划投入和使用？”、“项目管理机构设置是否适当？项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施？”和“项目的资源投入是否经济有效？项目内容设计和实施是否具有一定的创新性？”

准则	关键评价问题 (一级指标)	评价指标		分值	评分标准	得分	
		二级指标	三级指标				
效率 30 分	2.1 项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出	2.1.1 项目实施及完工的及时性 (2 分)	招标采购及时性	1	项目按可研报告规定的时间安排招标采购工作，得满分，否则不得分	0	
			项目完工验收及时性	1	工程完工时及时验收并做竣工决算报告，得满分，否则不得分	1	
		2.1.2 项目实施流程合规性 (6 分)	项目申请过程合规性	2	项目按外债项目申请规程设立、得满分；否则不得分	2	
			项目招标采购合规性	2	项目的招标程序公开透明，得 1 分工程施工按采购的合同条款执行，得 1 分	2	
			项目验收合规性	2	验收资料齐全并形成验收报告，得 2 分	1	
		2.1.3 实际产出与预期产出吻合度 (4 分)	采购数量完成率	2	采购数量与上级批准数量相符合，得满分。否则不得分	2	
			工程验收通过率	2	工程验收通过率=通过验收工程/采购工程；得分=验收通过率*指标分值	2	
		2.2 项目预算是否按计划投入和使用 8 分	2.2.1 资金到位情况(4 分)	配套资金到位率	2	配套资金到位率=配套资金到位数/配套资金应到位数；得分=资金到位率*指标分值	0.5
				贷款到位率	2	贷款资金到位率=贷款资金到位数/贷款资金应到位数；得分=资金到位率*指标分值	1.9
			2.2.2 预算执行情况 (4 分)	项目资金执行率	2	项目资金支出率=项目资金支出数/项目资金总额得分=项目资金支出率*指标分值	1.5
	项目违规资金总额占项目资金总额的比重			2	比重=违规资金总额/项目资金总额。等于 0 得满分，大于 0 不得分。	2	



2.3 项目管理机构设置是否适当? 项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施 (7分)	2.3.1 项目管理机构设置合理性 (2分)	实施项目单位管理机构设置合理性	2	单位有正式批复及科室分工, 得满分, 否则不得分	2
	2.3.2 人员配置合理性 (2分)	实施单位管理机构人员职责分工合理性	2	项目各科室人员充足, 得1分, 安排人员基本满足日常工作需要, 得1分	2
	2.3.3 是否分类制定了相关的管理制度和细则 (2分)	财务管理制度的有效性	1	项目财务管理按财务制度执行, 得满分, 否则不得分	1
		内部风险控制有效性	1	项目实施有完整的内部风险控制制度, 得满分, 否则不得分	1
	2.3.4 是否有有效的信息收集渠道 (1分)	与工程管理建立小沟通机制	1	项目工程有完整的沟通反馈机制, 得满分, 否则不得分	1
2.4 项目的资源投入是否经济有效? 项目内容设计和实施是否具有创新性	2.4.1 项目经济性 (2分)	实际内部收益率	2	内部收益率大于10%得满分, 否则不得分	0
	2.4.2 项目创新性 (1分)	创新之处获得市级媒体报道转载	1	一项市级报道得0.5分, 最高1分	0

关键问题 1：项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出？

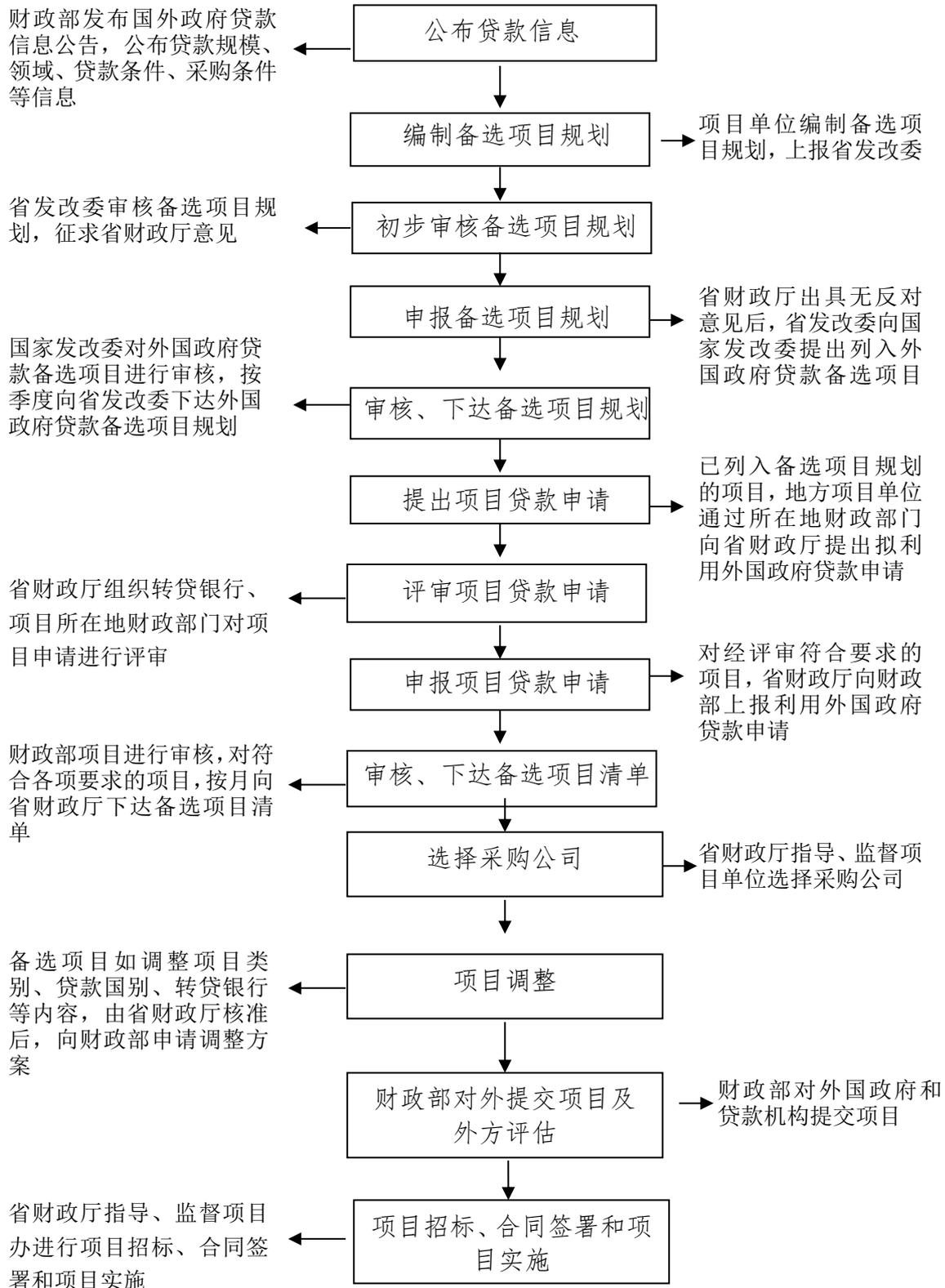
项目立项于2012年，由于前期准备工作过长，致使工程的政府采购工作直到2015年11月才开始进行，到2016年2月完成采购工作。比计划晚了很多，招标采购及时性差；此项不得分。

到2018年8月各项工程完工，2018年9月27日至11月8日，富锦市建设工程预决算审计中心对工程进行了审计，较为及时。

整个项目申请过程，从外债项目申请规程设立、谈判到签订合同均符合《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》、《黑龙江省发展和改革委员会关于富锦市利用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护项目可行性研究报告的批复》中的贷款流程规范。



申请国外贷款项目流程图





项目的招标程序公开透明，中标合同生效期间中标单位工程施工按采购的合同条款执行；

到 2018 年 8 月各项工程完工，2018 年 9 月 27 日至 11 月 8 日，富锦市建设工程预决算审计中心对工程进行了审计，对富锦市湿地生物多样性保护工程建设项目竣工结算进行审查。于 2018 年 11 月 13 日出具了“黑建通字”[2018]-179 号、[2018]-195 号、[2018]-196 号、[2018]-197 号审查报告。富锦市建设工程预决算审计中心出具了《利用德国政府贷款建设湿地生物多样性保护建设项目竣工结算的审计报告》富预结字[2018]68 号。只有工程结算报告，并没有工程竣工验收所需要的工程竣工决算报告和工程财务决算报告；

采购数量与上级批准数量相符合；工程验收通过率 100%。

关键问题 2：项目预算是否按计划投入和使用？

中方应配套资金为 2000 万人民币，截止到 2019 年项目结束，中方资金已经支出 493.28 万元人民币，到位率为 24.6%；德国政府贷款为 800 万欧元，截止到 2018 年末，已经提款报账 777.39 万欧元，提款报账率为 96%；截止到 2018 年末，已经提款报账 777.39 万欧元，折人民币 6219.12 万元，中方资金已经支出 493.28 万元人民币，执行率为 78.87；此项扣累计 2 分。

尚未有审计，纪检监察部门专项检查，未发现违规资金。

关键问题 3：项目管理机构设置是否适当？项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施？

实施项目单位管理机构设置，有富锦市机构编制委员会《关于成立富锦市湿地多样性保护项目领导小组的批复》，机构设置适当；

项目各科室人员充足，安排人员基本满足日常工作需要；各项财务管理按财务制度、内部控制制度齐全执行有效；有较为完善的项目工程有完整的沟通反馈机制。各项制度到位并能确保项目有效实施。

关键问题 4：项目的资源投入是否经济有效？项目内容设计和实施是否具有一定的创新性？

内部收益率仅为 0.23%，小于设定的 10%的标准，此项扣 2 分；本项目为生态环保项目，并不以经济效益为主，而是以生态社会效益为主，经济效益低不能否定项目存在的意义。项目实施过程中虽有一些创新，也有一些科研成果，但没有一项在市级报道，此项扣 1 分。

项目效率得分 22 分，绩效评价等级为“效率一般”

3.1.3 效果

效果性准则的评价涉及 2 个主要关键问题，即“项目是否实现了绩效目标？”和“预计项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体？”

准则	关键评价问题 (一级指标)	评价指标		分值	评分标准	得分
		二级指标	三级指标			
	3.1 项目是否实现了绩效目标？(22 分)	3.1.1 经济效益目标 (5 分)	旅游收入增长率	5	旅游收入增长率 = $\sqrt[3]{(2018 \text{ 年旅游收入} / 2015 \text{ 年旅游收入})}$ ， 大于等于 10%，得满分，比 10% 下降 2 个百分点扣 1 分	5



效果 30分	3.1.2 社会效益目标 (5分)	生态环保教育人数	5	年均大于2万人,得满分,不足2万,每减少1千人,扣1分,最低0分	5
		生物环境多样性	4	保持或扩大以下标准(a)2014年芦苇群落面积为429公顷;(b)保护/修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积-55公顷;(2)香蒲群落面积是393公顷。得满分,少一项扣1分	2
		水量水质	4	保持或扩大以下标准:(a)水深:在出口堰处:2.6米和2.8米;(b)最东南角纯芦苇沼泽:0.5-1.5米永久水位;(c)湿草地:0-10cm;在水下1-2个月,(d)具有季节性洪水的用于给水鸟喂食的浅水裸露区,在2018年100%的水面积应达到中国国家标准的物理化学水质标准第3类(即地表水质:物理化学状况、化学物质(中国标准)3类水;湿地:用毫克/升为单位:湿地:化学需氧量COD(20)、生化需氧量BOD5(4)、总氮TN(1)、总蛋白TP(0.2),总蛋白TP库区内(0.05)、溶解氧DO(5);沟渠:用毫克/升为单位(化学需氧量COD(20)、生化需氧量BOD5(4)、氨氮NH3-N(1)、总氮TN(1)、总蛋白TP(0.2)、总蛋白TP库区(0.05)、溶解氧DO(0.01)。得满分,少一项扣1分。	4
		生物多样性	4	保持或扩大以下标准:鸟类:(a)最少有18个种群的迁徙水鸟在公园内进行繁殖;(b)最少有23个种的水鸟利用该公园进行迁徙停歇;(c)2014年至少有10个珍稀濒危物种在公园栖息停歇(IUCN保护名录);鱼类:(a)2015年至少有4种中上层鱼类;(b)至少有5种底栖鱼类种群,及(c)至少有5种耐缺氧鱼类种群;大型无脊椎动物和两栖动物:(a)2015年至少有4种蝴蝶;(b)3种蜻蜓(c)2种蛙类。得满分,少一项扣0.5分。	2
3.2 预计项目	3.2.1 项目	项目受益群	4	受益群体与预期受益群体吻合,得满	4



	实际受益群体是否是项目的目标受益群体 (8分)	受益群体瞄准度 (4分)	体吻合度		分, 否则酌情打分	
		3.2.2 受益群体的满意度(4分)	受益群体的满意度	4	汇总度大于等于 90%, 得满分。每下降 5 个百分点扣 1 分,	2

关键问题 1：项目是否实现了绩效目标？对生态环境的贡献是否实现了项目设立时确定的绩效目标？

经济效益，旅游收入环比增长 18.31%；环保教育人数年均 2 万人以上；生态改善情况见下表：

序号	目标	完成情况
1	到 2019 年,公园内的栖息地多样性与 2014 年基线相比增加或维持不变。基线: (i)生境多样性: (a) 2014 年芦苇群落面积为 429 公顷: (b)保护/修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积- 55 公顷: (ii)香蒲群落面积是 393 公顷。	实际值因水利工程实施滞后, 2015 年生境多样性没有变化。保护/修复受威胁的湿地生境-湿草甸面积由基线 55 公顷增加到 151 公顷, 其他数据不详, 扣 2 分
2	2017 年公园内生物多样性与基线相比保持或增加。 基线: 鸟类(a) 最少有 18 个种群的迁徙水鸟在公园内进行繁殖, (b) 最少有 23 个种的水鸟利用该公园进行迁徙停歇(c) 2014 年至少有 10 个珍稀濒危物种在公园栖息停歇 (IUCN 保护名录); 鱼类:(a) 2015 年至少有 4 种中上层鱼类: (b) 至少有 5 种底栖鱼类种群, 及(c)至少有 5 种耐缺氧鱼类种群; 大型无脊椎动物和两栖动物: (a) 2015 年至少有 4 种蝴蝶; (b) 3 种蜻蜓(c) 2 种蛙类。	实际值: 2017 年(a)在公园内繁殖筑巢水鸟种群有 20 种(增加两种); (b)17 种迁徙水鸟在迁移期间利用公园栖息(减少 6 个物种); (c)10 个稀有和濒危繁殖物种 (增加一种)。变化的原因: 2014 年富锦公园及其周边均被洪水淹没, 吸引了大量的水鸟。2017 年为了水利工程施工方便, 公园内的水大部分被排走, 因此水鸟数量下降。应该在 2018 年重新确定新的基线, 用以评估水利工程的影响; 鱼类: (a)生活在在中上层的鱼类 4 种; (b)底层鱼种群 6 种; (c)5 种低缺氧种。底栖物种增加了一个。利用该公园进行迁徙停歇的水鸟种类数没有数据, 所有大型无脊椎动物和两栖动物没有数据, 扣 2 分
3	3.与 2012 年的基线相比至少 80 个额外的季节性就业机会是在公园外的五个村庄的居民那里创造的	50 个工作岗位或目标的 63%, 扣
4	4.到 2017 年,公园游客的数量与 2012 年的基线相比(4.5 万游客),每年增加 40%,即增加到 63000 名游客	2017 年底,现实的增加的是 7.5 万游客或固定目标的 75%



5	<p>公园的生态水量从 2016 年开始对公园内为特定的湿地栖息地有保障；到 2019 年，水质(化学和生物参数)比 2014 年的基线有所改善。</p> <p>水量目标值：(a)水深:在出口堰处： 2.6 米和 2.8 米； (b) 最东南角纯芦苇沼泽： 0.5- 1.5 米永久水位； (c) 湿草地： 0-10c 米；在水下 1-2 个月， (d) 具有季节性洪水的用于给水鸟喂食的浅水裸露区， (在水资源管理计划中进行改进)。</p> <p>地表水质量目标值：在 2018 年 100%的水面积应达到中国国家标准的物理化学水质标准第 3 类(即地表水质:物理化学状况、化学物质(中国标准) 3 类水；湿地:用毫克/升为单位：湿地：化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)，总蛋白 TP 库区内(0.05)、溶解氧 DO (5)；沟渠:用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(20)、生化需氧量 BOD5(4)、氨氮 NH3-N(1)、总氮 TN(1)、总蛋白 TP(0.2)、总蛋白 TP 库区(0.05)、溶解氧 DO(0.01)。</p>	<p>水量实际值：(a) 出口堰:0.7-3.0 米； (b) 纯芦苇沼泽 0.6-1.8 米永久水； (c) 湿草地:0-20c 米；在水下 3-4 个月， (d)具有季节性洪水的用于喂食水鸟的浅水裸露区，用公顷计算。因水利工程原因，2017 年不适用。地表水质量实际值 2015 年:物理化学状况化学(中国标准;3) 湿地：用毫克/升为单位：湿地:pH 值： 7.79, 用毫克 /升：化学需氧量 COD (6.5)，生化需氧量 BOD5(2.19)，沟渠； pH 值： 7.82；用毫克/升为单位 (化学需氧量 COD(6.71)、生化需氧量 BOD5(1.82)、氨 NH4(0.09)、总氮 TN(3.24)、总蛋白 TP(0.07)、总蛋白 TP 库区为(0.07)和 DO(9.43)，沟渠 pH 值： 7.82；用毫克 /升为单位(化学需氧量(6.71)，生化需氧量 BOD5(1.82)，氨氮 NH4-N(0.08)，总氮 TN(3.9)，总蛋白 TP(0.08)，溶解氧 DO(9.87)。得到改善。</p>
---	---	--

结论：生态效益扣 4 分，基本实现绩效目标

关键问题 2： 预计项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体？

项目受益群体瞄准度 100%，和目标瞄准度一致。除直接受益人群为锦山镇富廷村、永阳村、黑鱼村、洪州村、民胜村四个村的村民，计 1022 人，其中直接旅游就业 50 人。间接受益人群为锦山镇周边及其以东七星河流域的富锦市及建三江管理局所属部分地区，人口数近 5 万人。项目受益群体的覆盖率 100%大于目标 90%覆盖率；

指标受益群体的满意度 80.18%，未达到 90%的目标。

项目效果得 24 分 绩效评价等级为“满意”

3.1.4 可持续性

对于该项目的可持续性的评价主要有 3 个关键评价问题。即“项目财务是否具有可持续性？”、“项目实施是否具有可持续性？”和“项目绩效是否具有可持续性？”

准则	关键评价问题 (一级指标)	评价指标		分值	评分标准	得分
		二级指标	三级指标			
	4.1 项目财务是否具有可持续性 (12 分)	4.1.1 项目资金是否满足项目需要(6 分)	项目资金是否满足项目实施需要	6	国内配套资金满足需要，得 3 分，按时提款报账，得 3 分。	3
		4.1.2 能否按	能否按时偿	3	有还款计划，得满分，否则，不	3



可持续性 30分		时偿还贷款(6分)	还贷款?		得分。	
			是否有政府承诺保证	3	政府财政保证是否已经纳入本级财政, 附省财政厅还款承诺函、富锦市财政局还款承诺函。有满分, 否则不得分,	3
	4.2 项目后期实施是否具有可持续性(12分)	4.2.1 项目政策可持续性(4分)?	项目政策可持续性?	4	项目政策可持续, 得满分, 否则不得分	4
		4.2.2 人力资源可持续性(4分)	项目人员配备合理	4	项目人员配备合理, 得满分, 否则不得分	4
		4.2.3 项目运行机构中持续性(4分)	各科室全年正常运行情况	4	各科室, 全年正常运行, 得满分, 否则不得分	4
	4.3 项目绩效是否具有可持续性(8分)	提供服务质量的可持续性(4分)	旅游服务和生态宣传的可持续性	4	旅游项目可持续, 得2分; 生态宣传活动可持续, 得2分	4
		工程项目的可持续性(4分)	环保功能的可持续性	4	野生动物保持多样性, 得2分; 水生态不断改善, 得2分	4

关键问题 1: 项目财务是否具有可持续性? 项目资金是否满足项目实施需要?

中方应配套资金为 2000 万人民币, 截止到 2019 年项目结束, 中方资金已经支出 493.28 万元人民币, 到位率为 24.6%; 德国政府贷款为 800 万欧元, 截止到 2018 年末, 已经提款报账 777.39 万欧元, 提款报账率为 96%; 截止到 2018 年末, 已经提款报账 777.39 万欧元, 折人民币 6219.12 万元, 中方资金已经支出 493.28 万元人民币, 执行率为 78.87%; 此项扣 3 分;

能否按时偿还贷款?

有还款计划, 如下表:

第一部分资金

分期付款	日期		金额	
1	6.30	2023	24, 000.00	欧元
2	12.30	2023	24, 000.00	欧元
3	6.30	2024	24, 000.00	欧元
4	12.30	2024	24, 000.00	欧元
5	6.30	2025	24, 000.00	欧元
6	12.30	2025	24, 000.00	欧元
7	6.30	2026	24, 000.00	欧元
8	12.30	2026	24, 000.00	欧元
9	6.30	2027	24, 000.00	欧元
10	12.30	2027	24, 000.00	欧元



11	6.30	2028	24, 000.00	欧元
12	12.30	2028	24, 000.00	欧元
13	6.30	2029	25, 000.00	欧元
14	12.30	2029	25, 000.00	欧元
15	6.30	2030	25, 000.00	欧元
16	12.30	2030	25, 000.00	欧元
17	6.30	2031	25, 000.00	欧元
18	12.30	2031	25, 000.00	欧元
19	6.30	2032	25, 000.00	欧元
20	12.30	2032	25, 000.00	欧元
21	6.30	2033	25, 000.00	欧元
22	12.30	2033	25, 000.00	欧元
23	6.30	2034	25, 000.00	欧元
24	12.30	2034	25, 000.00	欧元
25	6.30	2035	25, 000.00	欧元
26	12.30	2035	25, 000.00	欧元
27	6.30	2036	25, 000.00	欧元
28	12.30	2036	25, 000.00	欧元
29	6.30	2037	25, 000.00	欧元
30	12.30	2037	25, 000.00	欧元
31	6.30	2038	25, 000.00	欧元
32	12.30	2038	25, 000.00	欧元
33	6.30	2039	25, 000.00	欧元
34	12.30	2039	25, 000.00	欧元
35	6.30	2040	25, 000.00	欧元
36	12.30	2040	25, 000.00	欧元
37	6.30	2041	25, 000.00	欧元
38	12.30	2041	25, 000.00	欧元
39	6.30	2042	25, 000.00	欧元
40	12.30	2042	25, 000.00	欧元
41	6.30	2043	25, 000.00	欧元
42	12.30	2043	25, 000.00	欧元
43	6.30	2044	25, 000.00	欧元
44	12.30	2044	25, 000.00	欧元
45	6.30	2045	25, 000.00	欧元
46	12.30	2045	25, 000.00	欧元
47	6.30	2046	25, 000.00	欧元
48	12.30	2046	25, 000.00	欧元
49	6.30	2047	25, 000.00	欧元
50	12.30	2047	25, 000.00	欧元
51	6.30	2048	25, 000.00	欧元



52	12.30	2048	25,000.00	欧元
53	6.30	2049	25,000.00	欧元
54	12.30	2049	25,000.00	欧元
55	6.30	2050	25,000.00	欧元
56	12.30	2050	25,000.00	欧元
57	6.30	2051	25,000.00	欧元
58	12.30	2051	25,000.00	欧元
59	6.30	2052	25,000.00	欧元
60	12.30	2052	25,000.00	欧元
61	6.30	2053	25,769.50	欧元
	总计		1,513,769.50	欧元

第二部分资金

分期付款	日期		金额	
1	6.30	2018	432,000.00	欧元
2	12.30	2018	432,000.00	欧元
3	6.30	2019	432,000.00	欧元
4	12.30	2019	432,000.00	欧元
5	6.30	2020	432,000.00	欧元
6	12.30	2020	432,000.00	欧元
7	6.30	2021	432,000.00	欧元
8	12.30	2021	432,000.00	欧元
9	6.30	2022	432,000.00	欧元
10	12.30	2022	433,000.00	欧元
11	6.30	2023	433,000.00	欧元
12	12.30	2023	433,000.00	欧元
13	6.30	2024	433,000.00	欧元
14	12.30	2024	433,000.00	欧元
15	6.30	2025	433,230.50	欧元
	总计		6,486,230.5	欧元

还贷责任的落实情况、还贷是否纳入本级财政预算？

已经纳入本级财政，后附省财政厅还款承诺函、富锦市财政局还款承诺函。

关键问题 2：项目实施是否具有可持续性？项目政策可持续性？

项目实施过程中和实施完成后，对湿地生物多样性保护的政策是一贯的、可持续的，并且随着国家对生物多样性的重视，项目政策可持续性更加凸显。

项目制定了富锦国家湿地公园管理理念（战略），总的管理计划下面包括 5 个子计划，即：生物多样性与栖息地管理计划、水管理计划、旅游与游客管理计划、社区与生计计划、公园管理与基础设施管理计划，项目结束后湿地公园的管理仍将按照这些计划持续开展，因此在项目运行机构中具有很好的持续性。

项目运行机构中持续性？

项目运营机构为政府批准的常设机构，项目人员配备合理，各科室，全年正常运行。此机构将长期对项目工程实施监管，不会因项目完成而中止或取消。

关键问题 3：项目绩效是否具有可持续性？