



从“工程量”到“生态成效”的绩效评价重构及对公用事业企业的信用影响

公用二部 | 张金晶

2026 年 9 月 22 日

摘要：

“十五五”时期，生态保护正由单项工程治理转向系统治理和全过程监管。实践中，部分生态保护项目绩效评价较为侧重“工程量”指标，对工程的长期“生态成效”的关注相对不足，且容易忽视区域和项目差异。生态保护项目绩效评价重构的核心，并非取消投入与工程指标，而是补充设置差异化的生态成效评价指标，并将评价结果纳入下一年度预算安排，建立绩效结果与资金的责任闭环，建立可追溯的项目绩效档案。从信用影响看，绩效周期延长可能带来回款风险，对于大型国有企业而言，绩效周期延长带来的短期资本压力总体可控，但对于地方公用事业企业和中小环保企业，则更易造成应收款项沉淀和债务增长。整体来看，将生态保护项目绩效评价由“工程量”向“生态成效”转变，避免重建设、轻成效，有利于提高财政资金配置效率和生态保护项目的长期治理质量。

关键词：生态保护项目；绩效评价；“十五五”时期；生态成效；信用风险

正文：

一、研究背景：工程完成不等于生态目标实现

生态保护项目主要包括山水林田湖草沙一体化保护修复、国土绿化与水土流失治理、河湖湿地和水环境修复、历史遗留矿山生态修复、荒漠化及石漠化治理、生物多样性保护以及相关监测管护项目。这类项目兼具工程建设、生态修复和长期运营属性，承做主体通常是具有相应专业资质和实施能力的园林绿化与生态工程企业、水务企业、水利工程企业等公用事业企业；对于投资规模较大、涉及多个生态要素的综合治理项目，地方公用事业企业还可能作为项目业主，与工程施工、设计咨询及监测单位组成联合体，共同负责项目建设。

2026年8月，生态环境部等六部门印发《生态保护“十五五”规划》（以下简称《规划》），《规划》提出，持续推进年度全国生态质量评价，强化生态状况评估和生态保护修复成效评估，并加强重大生态保护与修复工程全过程监督评估。这一部署表明，“十五五”时期，生态保护项目的管理重心正在由“是否完成建设任务”向“是否形成稳定生态成效”延伸，生态保护项目绩效评价面临目标转换。植树造林、矿山修复、湿地恢复、河湖治理等项目均可形成直观工程量，但工程量只是生态改善的必要条件，并非充分条件。植被能否持续存活、生境是否真正改善、水土流失是否得到控制以及生态风险是否降低，往往需要跨年度监测才能判断。

中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》提出，构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；财政部《项目支出绩效评价管理办法》进一步明确，项目支出绩效评价应依据设定的绩效目标，运用科学、合理的评价方法，对财政支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观评价。由此看，预算执行率、资金到位率、工程完成率和验收合格率容易量化、便于核验，能够反映资金投入和项目管理情况，但不能替代对生态效益及其持续性的判断，绩效评价不应止于程序核验。

生态保护项目绩效评价最突出的问题，不是指标数量不足，而是评价链条在工程验收处过早结束。改进方向也不是简单增加一批复杂生态指标，而是重新建立投入、产出、结果和持续性之间的因果联系。评价既要保留资金合规与工程质量指标，也要以少量、关键、可持续监测的生态结果指标作为核心，并通过基线、复核和结果应用，使评价真正影响后续资金安排。

二、现实偏差：评价方式如何影响资金配置和治理行为

实践中，部分生态保护项目绩效评价较为侧重“工程量”指标，而评价规则会对资金配置方向产生反向塑造，当绩效主要依据投资进度和工程数量时，容易施工、便于验收、短期可见的项目更容易获得预算支持，而长期监测、生境维护、自然恢复和风险预防等工作可能被低估。目前，决策与过程指标主要考察立项依据、资金到位率、预算执行率、资金使用合规性等，产出指标主要考察修复或治理面积、工程完成率、验收合格率、建设时效和成本控制等。长此以往，资金可能持续流向较易完成的工程，管理部门也容易将资金执行进度视为项目推进程度；若项目前期论证不足、治理对象识别不准，较高的预算执行率反而可能固化低效投入；建设主体、运营主体和监管主体之间的责任分割，也会导致问题出现后才追加财政投入进行修复，降低前期资金的实际使用效率。

评价在竣工后终止，实施主体更有动力满足一次性验收要求，而难以对生态保护项目开展持续管护，对工程的长期“生态成效”的关注相对不足；同时，验收之后缺乏对项目后续变化的经济约束，容易形成验收即退出的管理惯性。造林面积、修复面积、治理河道长度和设备建设数量等产出指标直观可核，而生态系统恢复具有明显时滞，且会受到气候、物种演替、人为活动和后期维护等因素影响。竣工时的成活率、覆盖率或设施运行状态，不能充分代表数年后的治理结果，完成造林面积也不等于植被群落稳定，完成湿地工程不等于生境功能恢复。

为便于横向比较，对所有生态保护项目使用统一评价指标，评价结果容易忽视区域差异及项目差异，偏离项目真正需要解决的问题；但若完全由项目单位自行设定指标，又容易降低目标约束。统一的评价逻辑和基本规则是合理评价的前提，允许依据项目类型、区域特征与主要生态问题设置差异化指标，是提升评价科学性和结果准确性的关键。不同区域的生态本底、气候条件、治理目标和自然恢复速度差异显著，矿山修复、荒漠治理、湿地保护和城市近自然修复也不宜使用同一套结果指标。

三、评价重构：差异化指标设计与预算绩效联动

投入与工程完成度指标仍是绩效评价不可缺少的基础层，但在生态成效评价方面，应按照生态系统类型、区域条件等，设置差异化的评价指标。预算执行率、资金到位率、建设时效和验收合格率能够揭示管理效率、成本控制和工程质量，但只能证明项目按照程序实施，不能作为生态效果的替代变量。项目立项时应形成空间边界明确、数据来源可核验的基线，并从主要问题中选择少量关键指标。例如，水土流失治理关注侵蚀变化和植被稳定性，湿地修复关注水文连通和生境状况，矿山修复关注土地稳定、污染风险与植被恢复。指标不求面面俱到，而应能够证明核心问题是否缓解。在全国或省级层面，可以保留少量共性指标，项目层面则围绕核心问题选择差异化指标，并明确目标值、数据来源、监测频率和责任主体。同时，生态质量变化受到天气、上游来水、土地利用和周边人为活动等多重因素影响，生态的改善或退化不应简单归因于单个项目。评价应结合治理前后变化、相邻区域对照、历史趋势和重大外部事件进行综合判断；在不具备严格因果识别条件时，可评价项目贡献程度，不宜作绝对归因。

生态保护项目不宜仅进行一次竣工评价，应根据项目类型设置合理观察期，并在关键年份开展复核，将评价结果纳入下一年度预算安排，建立绩效结果与资金的责任闭环。短期评价主要判断工程质量和初步变化，中期评价关注生态结果是否稳定，后期评价则检验管护机制和风险是否反弹。对于自然恢复周期较长的项目，可以采用阶

阶段性目标而非要求短期达到最终状态，但必须明确每一阶段的预期变化和纠偏条件。生态保护资金也不应全部在建设期支付和确认绩效，可根据项目特点将预算分为建设投入、管护投入和成效激励，预留一定比例资金与中后期复核结果挂钩。对成效持续、资金使用规范的项目，可给予后续管护和扩展支持；对尚未显现最终效果但阶段目标合理的项目，应保持必要资金连续性；对工程完成但结果长期不达预期的项目，应分析方案、施工和管护责任，并相应调整后续预算；对重复建设、数据失真或长期无效的项目，应减少资金、追究责任并公开问题。评价的目标不是机械奖惩，而是推动资金持续流向有效措施。

《规划》提出，建立相关部门数据资源融合共享机制，推动自然资源状况和生态状况调查监测数据动态更新，并建设生态监测与评估数字底座。在此基础上，可进一步建立可追溯的项目绩效档案。目前，资金支付、工程进度和资产形成数据通常由项目或财政系统管理，遥感、样地、生物多样性和人为活动数据则分散在不同业务部门，两类数据缺乏统一项目编码、空间边界和时间尺度。未来要以项目编码和空间范围为基础，打通资金投入和生态结果之间的对应关系，关联预算、合同、工程、遥感、地面监测和后期管护信息，形成可追溯的项目绩效档案。

四、对项目实施主体及信用分析的启示

上述评价偏差与重构方向，不仅影响财政资金配置，也直接改变生态项目实施主体的经营环境和信用风险特征。

在信用评级中，除关注政策支持、订单规模和工程进度外，还需要关注环保项目的生态绩效与回款条件，识别项目可能存在的工程履约责任、外部生态等风险及其可能引发的信用风险，尽量还原项目的现金流流向及项目实施主体的实际偿债能力。生态保护任务增加能够为相关公用事业企业带来订单，但企业信用水平最终取决于项目能否按约回款、后续责任是否清晰以及现金流能否覆盖债务。对承担生态保护项目的地方国有企业和环保企业而言，工程验收并不一定是财政回款和运营责任终止。若绩效支付条件主要与工程进度挂钩，回款确定性相对较高；若逐步转向生态成效付费，则公用事业企业还需承担更长观察期和更复杂的履约风险。此外，如果项目生态目标设置模糊、后续绩效条件不清或整改责任不断追加，企业可能面临应收款延迟、持续垫资和维护支出增加。

对于大型国有企业而言，生态保护项目绩效周期延长带来的短期资本压力总体可控，但其长期信用影响仍取决于项目回款、低收益资产积累等情况。大型国有企业通

常融资渠道较畅通、业务和区域分散度较高，单一项目回款延迟对整体流动性的影响通常有限，评级重点应放在低收益项目持续积累、非主业扩张及整体资本支出强度。同时，绩效评价转向生态成效，将提高大型国有企业在方案设计、持续监测和专业运营等方面的能力，有助于提升企业的项目执行能力、专业运营能力和公共服务履责水平；具备全过程服务能力、数据基础和长期管护经验的大型国有企业，也更可能获得稳定项目和合理回报，财政资金向治理能力较强的主体集中，实现正向循环。

对于地方公用事业企业和中小环保企业，绩效周期延长更容易造成应收款项沉淀和债务增长，与此同时，生态成效付费模式要求企业具备持续监测和长期管护能力，对企业的生态治理能力提出更高要求。地方公用事业企业和中小环保企业对单一区域财政、单一客户和垫资融资依赖更高，评级中应重点关注区域财力、项目付费责任、融资可得性与备用流动性，绩效复核周期延长可能造成应收款项增加、占用营运资金，企业若依赖外部融资弥补现金流缺口，其债务规模和流动性压力可能相应上升。同时，依赖低价施工、缺少后续运营能力及生态治理能力的主体可能面临业务收缩，政策转换期还可能面临因评价规则不稳定而加剧企业的非经营性风险。

五、总结

生态保护项目绩效评价由工程完成度转向生态成效，不是否定预算执行和工程验收，而是纠正其被过度用作最终效果判断的偏差。本文认为，现行评价的关键断点在于工程验收之后缺少持续监测、责任追踪和预算反馈，导致资金配置偏好可见工程，实施主体偏重短期交付，评价结果难以实质影响后续决策。改进的核心是补充设置差异化的生态成效评价指标，将评价结果纳入下一年度预算安排，建立绩效结果与资金的责任闭环，建立可追溯的项目绩效档案。对公用事业企业而言，生态保护项目是否形成可回收的经营现金流、项目建设资金能否按期拨付、后续管护及整改责任是否清晰，是影响企业信用水平的关键。整体而言，将绩效评价由工程完成度评价转化为生态成效评估，避免重建设、轻成效，有利于提高财政资金配置效率和生态保护项目的长期治理质量。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的合法性、真实性、准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议或决策依据。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。