

2022年中央财政林业改革发展资金（国土绿化试点示范项目）山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目  
绩效监控分析报告

委托单位：朔州市财政局

主管部门：山西省林业和草原局

评价机构：山西华若项目咨询有限公司

主评人：吴国章

2023年10月

# 2022年中央财政林业改革发展资金（国土绿化试点示范项目）山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目

## 绩效监控分析报告

为了规范预算资金管理，切实提高财政预算资金的使用效益，根据2023年朔州市财政局预算绩效管理工作安排，我们受朔州市财政局委托，成立绩效监控工作组。根据中共朔州市委、朔州市人民政府《关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（朔发〔2020〕9号）、《朔州市市级项目支出绩效评价管理办法》（朔财绩〔2021〕5号）、朔州市财政局《关于印发〈2023年度市级财政重点绩效评价实施方案〉的通知》（朔财绩〔2023〕9号）等文件的规定，对山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目专项资金的使用和管理情况，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益四个方面实施了综合监控，通过资料收集、现场核实座谈论证等环节形成本绩效监控报告。现将有关情况报告如下：

### 一、基本情况

#### （一）项目背景

2022年2月17日，山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目成功通过国家评选。项目通过评选后，于同年开展实施。为了加强对山西省朔州市永定河（桑

干河) 源头国土绿化试点示范项目的管理, 确保项目的顺利实施, 着力推进永定河源头(桑干河) 林草生态保护和高质量发展, 朔州市规划和自然资源局2022年5月, 制定了《山西省朔州市永定河(桑干河) 源头国土绿化试点示范项目实施管理办法》(朔自然资发〔2022〕187号)、《关于成立朔州市永定河(桑干河) 源头国土绿化试点示范项目实施日常管理领导组的通知》(朔自然资发〔2022〕188号)。

该项目涉及朔城区、平鲁区、右玉县, 主要建设内容为造林绿化、退化林修复、退化草原修复以及村庄绿化美化工程等工程。2022年, 该项目共收到财政资金20,954.10万元, 其中: 中央补助资金20,000.00万元、省级补助资金954.10万元。截至2022年底, 朔州市共完成造林绿化工程52,717.99亩、完成退化林修复工程22,594.50亩、完成退化草原修复工程9,698.10亩、完成村庄绿化美化工程140个。

山西省朔州市永定河(桑干河) 源头国土绿化试点示范项目通过造林绿化、退化修复、乡村绿化等工程的实施, 不仅能够增加森林面积、提升森林质量, 改善人居环境, 增强固碳增汇能力, 更有利于加强京津冀和汾渭平原大气污染防治联防联控, 为山西省打造资源型经济省份生态保护样板做出积极贡献。

## (二) 项目内容

根据《山西省朔州市永定(桑干河) 头国土绿化试点示范项目实施方案(2022—2023年)》(以下简称“项目实施

方案”），梳理出山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目内容主要涉及造林绿化工程66,530亩、退化林修复工程27,925亩、退化草原修复工程12,350亩以及村庄绿化美化工程159个。

### （三）绩效目标

以省政府着力建设华北地区重要绿色生态屏障，积极融入京津冀协同发展的战略定位为出发点，结合省林业和草原局绿化、彩化、财化同步进行的要求，以建设生态转型典范为目标开展永定河（桑干河）源头国土绿化试点建设任务，通过造林绿化、退化林修复、退化草原修复和村庄绿化美化工程，充分发扬“右玉精神”，打造晋北生态文明建设示范基地，为资源型大省实现碳中和、碳达峰的目标作出贡献。

### （四）资金投入及使用情况

山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目实际到位资金20,954.10万元，截至2022年底，共支出13,766.20万元，预算执行率为65.70%。资金用于永定河（桑干河）源头造林绿化工程、退化林修复工程、退化草原修复工程、村庄绿化美化工程支出，应对的主要内容是前期费用支付和工程款支付。

## 二、绩效监控工作开展情况

### （一）绩效监控目的、对象和范围

#### 1. 绩效监控目的

通过对山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目绩效监控，了解和掌握项目实施的具体情况，监控其项目资金安排的科学性、合理性、规范性和资金使用成效，及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，提高项目管理水平和资金的使用效益。

促使项目实施单位根据绩效监控中发现的问题，认真加以整改，及时调整和完善单位的工作计划和绩效目标并加强项目管理，提高管理水平，同时为项目后续资金投入、分配和管理提供决策依据。

## **2. 监控对象和范围**

本次绩效监控的对象为山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目，涉及资金20,954.10万元。本次绩效监控的范围为2022年中央财政林业改革发展资金（国土绿化试点示范项目）山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目的完成情况、专项资金投入的运行情况、项目实施后产生的绩效情况。

### **（二） 监控指标体系**

山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目共设置4个一级指标、13个二级指标和34个三级指标。

决策类指标（20分），主要从项目立项合规性、绩效目标设置的科学性、资金投入的科学性和合理性3个方面进行监控。过程类指标（20分），主要从资金管理和项目组织实施2个方面进行监控。产出类指标（30分），主要从数量指

标、质量指标、时效指标、成本指标4个方面进行监控。效益类指标（30分），主要从社会效益、生态效益、可持续影响、满意度4个方面进行监控。

### （三）监控方法及监控实施

本次绩效监控采用定量与定性监控相结合的方法，以材料核查、访谈、座谈、问卷调查、选点抽查为基础，综合应用成本效益分析法、比较法、公众评判法等多种方法，对预算资金的经济性、效率性、效益性和公平性进行综合监控。

## 三、综合监控情况及监控结论

### （一）综合监控情况

本次项目综合绩效监控运用监控指标体系及评分标准，通过数据采集、实地调研及访谈，对山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目运营情况进行客观监控，最终评分结果：总得分为86.74分，监控等级为“良”。具体见下表3-1。

表 3-1 绩效监控得分情况表

| 指标  | 决策      | 过程     | 产出     | 效益     | 合计     |
|-----|---------|--------|--------|--------|--------|
| 权重  | 20.00   | 20.00  | 30.00  | 30.00  | 100.00 |
| 分值  | 20.00   | 15.79  | 26.94  | 24.01  | 86.74  |
| 得分率 | 100.00% | 78.95% | 89.80% | 80.03% | 86.74% |

### （二）监控结论

从评分结果看，山西省朔州市永定河（桑干河）源头国土绿化试点示范项目扎实开展，有效推进，项目整体运行情况良好，但是在下一年度继续实施该项目时，需要进一步对

项目资金统筹规划管理水平、项目进度情况、项目验收情况等关注。主要存在问题如下：

一是项目过程方面，项目资金统筹规划管理水平有待加强，财政资金未按项目整体规划及时到位；资金执行率不高，到位财政资金未能高效使用。

二是项目产出方面，数量指标方面，造林绿化和退化草原修复项目未完成年度施工计划，项目推进相对较慢；质量指标方面，平鲁区造林项目未将树木成活率纳入项目验收及工作量确认考核指标。

三是项目效益方面，社会效益方面带动就业人数目标设定可能偏高，未具体结合项目进度等因素综合考量设定，具体实现效果与预定实现效果偏差过大。

#### **四、绩效监控指标分析**

##### **（一）项目决策**

决策类指标满分20.00分，实际得分20.00分，得分率为100.00%。

立项依据充分，立项程序规范，绩效目标合理明确，预算编制科学，资金分配合理。

##### **（二）项目过程**

过程类指标满分20.00分，实际得15.79分，得分率78.95%。

预算执行率为65.70%，资金使用合规，管理制度健全，项目招投标程度存在“不同投标人高级管理人员之间存在交

又任职”的高风险迹象。

### （三）项目产出

产出指标满分30.00分，实际得分26.94分，得分率为89.80%。

根据单位提供的资料及现场查看，项目完成造林绿化工程、退化林修复工程、退化草原修复工程完成率均大于90%，实际完成村庄绿化美化工程140个，验收合格，完成部分成本未超支。

### （四）项目效益

效益类指标满分30.00分，实际得分24.01分，得分率为80.03%。

有效带动当地6050人次收入，提升生态系统功能，合同中明确规定管护期间，主要存在的问题是在带动收入的人员数量未达到计划数。

## 五、项目产出及效益实现情况

本项目人工造林集中连片规划实施，因地制宜营造针阔混交林，在树种选择上，以乡土树种油松、落叶松、杏树、山桃为主，有目的地选择景观效益与生态效益并重的树种，既为项目区治理探索多种乔灌木造林经验，又达到植物多样性营造的示范，既有防风固沙生态效益，又有彩叶观花看果景观效益，为晋北生态建设作出试点示范。

## 六、存在的问题

### （一）投标人审查不严格，可能影响评标结果公平



经审查，右玉县有三家投标单位通过评审，其中右玉县山水园林绿化工程有限公司法定代表人同时还担任右玉县碧海绿化工程有限公司监事职务，两家公司共同参与了投标，属于住建部《严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为》文件中“不同投标人高级管理人员之间存在交叉任职的高风险迹象”，可能影响最终中标结果的公平性。

### （二）平鲁区未对树木成活率组织验收环节

平鲁区林业局未组织2022年度计划阶段性验收，以工程确认单确认工程量，未考虑本年度栽种树木成活率情况，施工合同中也未就树木成活率做出具体约定，未将树木成活率与工程款支付相挂钩，无法有效保证项目高质量完成。

### （三）未合理配置社会资本投入渠道和额度，且市、县（区）级配套资金未到位

根据财政部办公厅 国家林草局办公室《关于组织申报2022年中央财政国土绿化试点示范项目的通知》（财办资环〔2021〕64号）文件要求，要科学合理测算项目总投资，分别明确省级财政、市县级财政资金预算额度以及社会资本投入渠道和额度。但是，本项目资金来源主要由中央财政补助、省级财政补助和市县级财政配置组成，未合理配置社会资本投入渠道和额度，未能充分发挥财政资金的撬动引导作用，引导社会资本参与到项目建设当中；同时，市、县（区）级配套资金也未及时到位。

### （三）合同未约定支付方式和付款要求

抽样查阅朔城区、平鲁区、右玉县项目所对应的项目标段施工合同发现，朔城区所签署的施工合同仅约定了合同金额，但是未对付款方式做出明确约定。相关条款仅明文约定了质量要求，未对付款要求、付款时间做出明确约定。

### 三、有关建议

#### （一）严格投标人资格审查，确保招标结果的公正性

建议项目实施单位在实施类似项目时，应加大对招标公司工作的监管力度，保证招标工作的公平、公正、公开原则，加大对投标人的资格审查、投标人之间可能存在的影响招投标工作公平的高风险迹象等基础信息，确保招标结果的公正性。

#### （二）夯实项目管理水平，明确完善验收要求

国土绿化试点示范项目主要的工作任务在于植树造林，扩大绿化面积，植被成活率应当作为项目实施成果的重要考核指标，建议完善相关验收管理制度，明确植树造林的存活率。同时，要把控项目推进速度，高效高质地完成年度计划目标，分阶段验收、考核，保证项目整体质量。

#### （三）充分发挥财政资金撬动作用，引导社会资金投入

根据财政部办公厅 国家林草局办公室《关于组织申报2022年中央财政国土绿化试点示范项目的通知》（财办资环〔2021〕64号）文件要求，在落实地方政府主体责任的同时，鼓励充分发挥财政资金的撬动引导作用，引导、整合社会资金参与大规模国土绿化项目。项目实施规划中，应考虑社会资金的引入机制并设置对应额度，对接有能力、有想法的社会资本

投入国土绿化项目；同时，各县区应根据相关政策内容，跟踪监管，督促配套资金及时到位。

#### （四）加强合同管理，补充完善合同条款

工程施工合同应当明确约定付款方式和付款条件，以保护合同双方的利益安全。朔城区林业局作为项目的具体实施单位，应加强合同管理水平，在合同相关条款中明确约定项目的付款条件、付款时间、付款方式等，保护合同双方利益的同时，也可以有效保障项目的高质量验收，使施工方明确目标和项目预期实现效果，推动项目高效高质量完成验收。