

2019 年度江门市本级财政支出重点绩效评价

**林业发展及保护专项资金
重点绩效评价报告**

项目主管单位：江门市自然资源局

委托单位：江门市财政局

评价机构：广州捷诚信息咨询有限公司

2020 年 6 月

目 录

一、项目基本情况.....	- 2 -
(一) 项目背景.....	- 2 -
(二) 资金用途及分配.....	- 2 -
(三) 项目绩效目标.....	- 4 -
二、绩效分析.....	- 4 -
(一) 项目立项.....	- 5 -
(二) 项目管理.....	- 7 -
(三) 项目绩效.....	- 11 -
三、评价结论.....	- 15 -
四、主要绩效.....	- 15 -
(一) 保障工资正常发放, 确保林场和谐稳定.....	- 15 -
(二) 实施生态还林工程, 促进生态文明建设.....	- 15 -
(三) 落实生态效益补偿, 提升林场管护能力.....	- 16 -
(四) 履行林业保护职责, 推进林业保护事业.....	- 16 -
五、存在问题.....	- 17 -
(一) 预算绩效管理意识有待强化.....	- 17 -
(二) 预算编制科学性有待提升.....	- 17 -
(三) 项目建设管理水平有待提高.....	- 18 -
(四) 林场经营发展方式有待完善.....	- 18 -

六、相关建议.....	- 19 -
(一) 规范设置绩效指标, 强化绩效管理理念	- 19 -
(二) 加强项目前期论证, 提高预算编制水平	- 19 -
(三) 规范项目实施过程, 提升项目管理水平	- 20 -
(四) 创新林场经营模式, 促进林场持续发展	- 20 -

摘要

2019年财政下达市自然资源局林业发展及保护专项资金4,384.42万元，专项用于生态公益林扩面项目、国有林场改革补助、生态公益林效益补偿、义务植树、森林资源培育、森林病虫害防治、森林防火监测等支出。

受江门市财政局委托，第三方对2019年度林业发展及保护专项资金进行绩效评价。本次评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，坚持“以实事为依据，以结果为导向”的思路，经综合评定，项目得分为83.76分，绩效等级为“良”。

评价结果表明，2019年度林业发展及保护专项资金实施效果较好，基本达到预期目标。一是保障工资正常发放，确保林场和谐稳定。二是实施生态还林工程，促进生态文明建设。三是落实生态效益补偿，提升林场管护能力。四是履行林业保护职责，推进林业保护事业。

评价结果也发现，林业发展及保护专项资金在项目立项、项目管理方面存在如下问题：一是预算绩效管理意识有待强化。二是预算编制科学性有待提升。三是项目建设管理水平有待提高。四是林场经营发展方式有待完善。四是创新林场经营模式，促进林场持续发展。

林业发展及保护专项资金 重点绩效评价报告

一、项目基本情况

(一) 项目背景

根据《江门市自然资源局职能配置内设机构和人员编制规定》（江办发〔2019〕42号），市自然资源局职能职责为负责林业管理工作、负责林业及其生态保护修复和监督管理、负责陆生野生动植物资源的监督管理、负责推进林业改革和维护林农合法权益的工作、组织编制森林火灾防治规划并指导实施等，管理下属单位23个，其中：行政单位6个，事业单位17个。7个市属国有林场为公益二类事业单位，主要职能为木材生产、营造林生产、森林资源管护、森林防火、林区公路管护等。为顺利完成这些职能工作，保障林业经济可持续发展，2019年财政下达部门预算资金林业发展及保护资金4,384.42万元，专项用于生态公益林扩面项目、国有林场改革补助、生态公益林效益补偿、义务植树、森林资源培育、森林病虫害防治、森林防火监测等支出。

受江门市财政局委托，本次评价范围：2019年林业发展及保护专项资金4,384.42万元的使用绩效。

(二) 资金用途及分配

2019年财政批复安排林业发展及保护专项资金4,384.42万元，其中，三个下属单位未纳入本次绩效评价，资金共55.65万元（公安局森林分局4.8万元，防治站13.5万元，林科所37.35万元），因此纳入本次绩效评价的资金为4,328.77万元，项目实施单位为市自然资源局345.5万元和7个市属国有林场3,983.27万元。资金分配及用途如表1-1。

表1 2019年度林业发展及保护专项资金用途及分配表

序号	资金使用单位	资金用途					金额 (万元)
		市属国有林场改革市级补助资金	市属国有林场扩大生态公益林面积	市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林效益补偿	森林生态效益补偿	其他	
1	江门市自然资源局					345.5	345.5
2	江门市古斗林场	153	114.11		8.84		275.95
3	江门市古兜山林场	121.22		11.56	29.81		162.59
4	江门市大沙林场	304.48	5.55	25.17	4.59		339.79
5	江门市河排林场	535.07	1039.41	51.90	32.75		1659.13
6	江门市狮山林场	224.10	67.92	20.79	2.96		315.77

序号	资金使用单位	资金用途					金额 (万元)
		市属国有林场改革市级补助资金	市属国有林场扩大生态公益林面积	市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林效益补偿	森林生态效益补偿	其他	
7	江门市四堡林场	247.05	738.64	2.81	2.40		990.9
8	江门市西坑林场	188.96		37.53	12.65		239.14
9	合计	1773.88	1965.63	149.76	94	345.5	4328.77

(三) 项目绩效目标

总目标: 建立职能定位明确、管理科学规范、政策保障有力的现代国有林场, 全面提高森林资源总量和质量, 实现生态得保护、林场得发展、职工生活得保障, 资源增长、收入增加, 确保国有林场社会和谐稳定。

二、绩效分析

受江门市财政局委托, 广州捷诚信息咨询有限公司作为第三方, 组织评价专家对 2019 年度林业发展及保护专项资金开展绩效评价工作。专家组采用座谈交流法、资料审阅法、实地审核等方法, 全方位、多视角对该项目进行评价, 以掌握项目实施客观状况, 核实自评材料和各种数据的真实性和准确性。

（一）项目立项

该指标主要从绩效目标、绩效指标、资金预算三个方面考察项目规范性和科学性。指标分值15分，评价得分12分，得分率为80%。

1.绩效目标，即绩效目标合理性。指标分值5分，评价得分5分，得分率100%。

一是绩效目标设立符合政府决策部署。市属国有林场改革市级补助资金申请政策依据《江门市人民政府关于印发市直属国有林场改革实施方案的通知》（江府〔2018〕8号），市属国有林场扩大生态公益林面积预算申请政策依据《关于印发〈江门市直属国有林场扩大生态公益林面积实施方案〉的通知》（江林业园林〔2018〕61号）。二是绩效目标与实施单位职能职责密切相关。江门市林业发展及保护专项资金项目实施单位为市自然资源局和7个市属国有林场，林业发展及保护是其职能职责之一。三是专项资金有助于促进林业发展及保护事业发展。7个市属国有林场改革总体目标是建立职能定位明确、管理科学规范、政策保障有力的现代国有林场，全面提高森林资源总量和质量，实现生态得保护、林场得发展、职工生活得保障，资源增长、收入增加，确保国有林场社会和谐稳定。

2.绩效指标，即绩效指标明确性。指标分值5分，评价得分4分，得分率80%。

林业发展及保护专项资金是市自然资源局一级项目，一级项目分解成若干个二级项目，主要包括市自然资源局 15 个和 7 个市属国有林场的二级预算项目。根据现场评价座谈情况，二级项目虽在预算申报时设置了较为明细的绩效指标，但存在绩效指标设置不够规范的问题，如产出数量、产出质量指标设置不科学，产出和效益指标混淆等。因二级项目未设置明细、可衡量的绩效指标且绩效指标设置不规范，根据评分标准，该指标扣 1 分。

3.资金预算，即预算编制准确性。指标分值 5 分，评价得分 3 分，得分率 60%。

2019 年纳入绩效评价范围资金为 4,328.77 万元,其中市自然资源局 345.5 万元、古斗林场 275.95 万元、古兜山林场 162.59 万元、大沙林场 339.79 万元、河排林场 1,659.13 万元、狮山林场 315.77 万元、四堡林场 990.9 万元、西坑林场 239.14 万元。市自然资源局的资金主要用于局本级履行林业发展及保护职责所安排的部门预算项目；7 个市属国有林场安排预算主要用于市属国有林场改革市级补助资金、市属国有林场扩大生态公益林面积、市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林效益补偿、森林生态效益补偿等。项目实施过程中，财政统筹收回 1,071.12 万元，主要原因：一是河排林场和四堡林场实施进度滞后导致工程款未能支出而被财政统筹收回；二是市属国有林场分类改革人员经费补助因国家提高退休人员退休费导致财政补助

减少、林场 2019 年预计招收干部职工未及时到位原因被财政统筹收回部分。根据评分标准，预算编制的科学性较欠缺，该指标扣 2 分。

（二）项目管理

该指标主要从财务管理和业务管理两个方面考察财务制度健全性、资金使用合规性、资金使用效率性、财务监控有效性、管理制度健全性、组织实施合规性、项目质量可控性等方面的情况。指标分值35分，评价得分26分，得分率为74.3%。

1.财务管理，包括财务制度健全性、资金使用合规性、资金使用效率性、财务监控有效性指标。指标分值 18，评分得分 14 分，得分率 77.8%。

（1）财务制度健全性。指标分值2分，评价得分1分，得分率为50%。

一是市自然资源局制定了《江门市自然资源局经费报销和审批管理办法》（江自然资〔2019〕571号），内容包括资金使用及管理、经费支出程序及审批等。二是各林场制定了相应的财务管理制度。如古斗林场制定了《江门市古斗林场专项资金管理制度》，江门市狮山林场制定《江门市狮山林场专项资金管理制度》。

存在问题：林业发展及保护专项资金作为市自然资源局一级项目，未制定相应的专项资金管理办法，一定程度上影响专项资金的规范使用和绩效评价。根据评分标准，该指标扣 1 分。

（2）资金使用合规性。 指标分值8分，评价得分8分，得分率为100%。

一是资金使用符合相关管理办法（实施方案）。如市属国有林场改革市级补助资金根据《江门市人民政府关于印发市直属国有林场改革实施方案的通知》（江府〔2018〕8号）主要用于支出在职人员、编内退休人员和护林员的工资；森林生态效益补偿根据《关于印发〈市属国有林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态林专项资金使用管理办法〉的通知》（江林业园林〔2015〕224号）、《关于印发〈广东省省级生态公益林补偿资金管理办法〉的通知》（粤财农〔2018〕322号）主要用于弥补林场商品林面积减少木材采伐减少经营收入降低所引起的损失。二是资金使用规范。市自然资源局资金的支付审批根据《江门市自然资源局经费报销和审批管理办法》，采用国库集中支付，财务核算准确，未发现挪用、截留、挤占等不按规定用途使用资金的问题。

（3）资金使用效率性。 指标分值5分，评价得分2分，得分率为40%。

纳入本次绩效评价的项目资金为 4,328.77 万元，结转 2020 年使用 462.78 万元，财政统筹收回 1,071.12 万元，资金支出 2,794.88 万元，支出率 64.57%。预算支出率见表 2-1。

表 2-1 预算资金支出率

序号	实施单位	预算 (万元)	财政统筹 (万元)	结转 2020 (万元)	实际支出 (万元)	预算支出 率 (%)
1	市自然资源局	345.5	21.38	15.84	308.28	89.23%
2	7 个市属国有林场	3,983.27	1,049.74	446.932	2,486.60	62.43%
3	合计	4,328.77	1,071.12	462.77	2,794.88	64.57%

7 个市属国有林场预算支出率 62.43%，偏低，主要原因：
一是部分林场生态公益林扩面项目实施进度较慢。根据现场座谈，河排林场、四堡林场因前期工作（规划设计、审批、立项）周期过长，导致工程款未支付。**二是**部分林场生态公益林扩面工程抚育款结转未用。古斗林场和狮山林场按规划设计需跨年度实施森林抚育。**三是**市属国有林场改革市级补助资金支出率偏低，一方面是国家提高退休人员退休费，社保局发放的退休费提高而导致财政补助相应减少；另一方面林场预计 2019 年招收的干部职工未按预定时间到位，而导致预算的在职人员工资 2019 年不用发放。根据评分标准，该指标扣 3 分。

（4）财务监控有效性。 指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。

市自然资源局制定了《江门市自然资源局经费报销和审批管理办法》，该办法明确了各类支出类型的审批流程，包括经办人、

业务科室负责人、分管领导、财务审核、分管财务领导、局长、局党组会议等流程，为专项资金的使用建立了有效的监控机制。

2.业务管理，包括管理制度健全性、组织实施合规性、项目质量可控性三个指标。指标分值 17 分，评价得分 12 分，得分率 70.6%。

（1）管理制度健全性。指标分值4分，评价得分2分，得分率为50%。

一是市自然资源局因 2019 年机构调整原因，制度主要是采用市相关部门的有关制度，如政府采购、招投标等。二是各林场制定了较完善的项目管理制度。如：狮山林场制定了《江门市狮山林场工程管理制度》，古斗林场制定了《项目建设管理制度》。但存在部分林场管理制度不够健全完成，根据评分标准，该指标扣 2 分。

（2）组织实施合规性。指标分值8分，评价得分6分，得分率为75%。

一是市自然资源局经费类项目组织实施规范。市自然资源局项目按照市委市政府、市财政局等综合管理部门的财经制度执行，符合政府采购、中介服务超市、购买服务等相关制度。二是造林工程建设类项目组织实施规范。市属国有林场扩大生态公益林面积主要用于实施还林工程，按照造林工程的相关规定进行规划设计、审批、立项、预算投资评审等程序组织实施。三是补助类资

金组织实施规范。市属国有林场改革市级补助资金、市属饮用水源第一重山商品林调整为生态公益林效益补偿、森林生态效益补偿等经费补助类项目等由市财政按有关规定直接拨付给个人和相关单位。

存在问题：部分造林项目2019年度实施较缓慢。河排林场位于自然保护区内的古斗林场承包经营的商品林967.5亩，由于省不准予采伐，与《实施方案》规定赎回调增生态公益林面积任务5,183亩对比减少967.5亩。河排林场位于自然保护区内的个体承包经营的商品林182亩，由于省不准予采伐，与文件规定2019年需还林的任务面积4,060.5亩对比减少182亩。根据评分标准，部分项目实施条件不满足，该指标扣2分。

（3）项目质量可控性。指标分值5分，评价得分4分，得分率为80%。

市自然资源局是新组建的机构，尚未建立较完整的项目质量检查、验收等制度。林场虽建立了一些制度，但是不够健全完善。根据评分标准，该指标扣1分。

（三）项目绩效

该指标主要从项目产出、项目绩效两个方面考察项目实际完成数、质量达标数、完成及时性、经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、满意度情况。指标分值50分，评价得分45.76分，得分率为91.5%。

1.项目产出。包括实际完成数、质量达标数、完成及时性。指标分值 25 分，评价得分 23.76 分，得分率为 95.0%。

(1) 实际完成数。指标分值10分，评价得分9.17分，得分率为91.7%。

市自然资源局2019年度实施15个项目，实施完成14个项目，市自然资源局林业政策与宣传项目未实施。7个林场组织实施市属国有林场改革分类资金、扩大生态公益林面积、市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林项目、森林生态效益补偿资金等4类项目及市自然资源局项目转下达安排的林业有害生物预测预报与防治及大沙林场防风防护专项支出项目基本完成，四堡林场、河排林场因前期工作滞后，项目未实施完成。根据评分标准，该指标扣0.83分。

(2) 质量达标数。指标分值10分，评价得分10分，得分率为100%。

市自然资源局和7个林场已实施完成的项目质量均达到规定要求。业务经费类项目按市自自然资源局和项目合同进行实施。

(3) 完成及时性。指标分值5分，评价得分4.59分，得分率为91.7%。

市自然资源局部门预算项目均按合同的要求及时完成相关工作。市属国有林场改革市级补助资金由财政部门及时核拨给在职人员、编内退休人员和护林员；市属饮用水源第一重山商品林

调整为生态公益林效益补偿、森林生态效益补偿及时拨给有关单位。根据评分标准，该指标扣0.41分。

2.项目效果。包括预算控制、国有林场职工参保率、国有林场生态公益林面积占比、薇甘菊防治率、可持续影响、受益对象满意度情况。指标分值 25 分，评价得分 22 分，得分率为 88%。

(1) 预算控制。指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率为 80%。

2019年林业发展及保护专项资金已实施完成项目预算控制较好，未发生超出预算项目。因四堡林场、河排林场项目实施慢，预算支出较少，根据评分标准，扣1分。

(2) 国有林场职工参保率。指标分值4分，评价得分4分，得分率为100%。

市属国有林场改革市级补助资金保障了林场在编、退休、编外护林的工资正常发放，国有林场职工参保率达100%，确保国有林场社会和谐稳定。

(3) 国有林场生态公益林面积占比。指标分值4分，评价得分4分，得分率为100%。

2019年实施的林业发展及保护专项资金市属国有林场扩大生态公益林面积项目的实施提升了生态公益林面积占比，2019年国有林场生态公益林面积占比达73.93%，有效保护了生态环境和国土安全、林区社会治安稳定，生态环境良好。截止现场评价日

期2020年5月28日，市政府已批复同意《江门市自然资源局关于河排林场调整扩大生态公益林面积实施方案的请示》（办（市内〔2020〕01237）号），林场生态公益林占比已完成年度任务。

（4）薇甘菊防治率。指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。

2019年财政投入“林业有害生物预测预报与防治资金”的投入确保了防止薇甘菊蔓延扩散，全面提高森林资源总量和质量。薇甘菊发生盖度为0.6%，防治率达95%。通过项目的实施，达到了林业有害生物预测预报与防治的效果。

（5）可持续影响。指标分值4分，评价得分3分，得分率为75%。

一是政策可持续。市属国有林场改革分类资金、扩大生态公益林面积、市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林项目、森林生态效益补偿资金等项目均有相应的政策保障。二是资金有保障。林业发展及保护资金的产出主要是林业和生态公共服务产品，其投入主要是依靠各级政府财政资金。三是实施机构和制度健全。林业发展及保护资金实施主体主要是自然资源局和市属国有林场，具有相应的管理和技术人员，管理制度也较健全。但存在林场经营模式较单一，林场经济发展的可持续发展长效机制仍不够健全，该指标扣1分。

（6）满意度情况。指标分值5分，评价得分4分，得分率为

80%。

林业发展及保护专项资金，受益对象主要是林场及其职工。根据现场满意度调查情况，满意度占比达85%，。根据评分标准，该指标得4分。

三、评价结论

通过分析项目单位提供的相关资料、专项资金管理办法等，结合资料审查、专家评审、现场核查等情况，总体上看，2019年度江门市林业发展及保护专项资金实施效果较好，基本达到预期目标。经综合评定，2019年度江门市林业发展及保护专项资金使用绩效得分为**83.76**分，绩效等级为“良”。

四、主要绩效

（一）保障工资正常发放，确保林场和谐稳定

2019年度市属国有林场改革市级补助资金预算安排1,773.38万元用于7个林场投入及保障国有林场在职人员、退休人员、编外人员工资福利。该项资金保障了国有林场840名干部职工队伍稳定，保障护林员全心全意护林，为安全有效管护林场72万亩森林面积提供了资金支撑。据统计，2019年干部职工工资增长率大于5%。该补助资金的使用，林场得发展、职工生活得保障，资源增长、收入增加，确保国有林场社会和谐稳定。

（二）实施生态还林工程，促进生态文明建设

2019年市属国有林场扩大生态公益林面积安排1,965.63万元。2019年国有林场赎回商品林调增生态公益林面积5,183亩和11,437亩还林工程项目,国有林场生态公益林面积占比达73.93%。项目的实施,全面提高森林资源总量和质量,实现生态得保护,促进了林业生态文明建设。

(三) 落实生态效益补偿,提升林场管护能力

2019年预算安排森林生态效益补偿资金项目94万元和市属林场饮用水源第一重山商品林调整为生态公益林生态效益补偿项目149.76万元,两项资金共243.76万元,专项用于弥补林场商品林面积减少木材采伐减少经营收入降低所引起的损失。资金主要用于林场干部职工、护林员工资补贴支出和森林管护设备设施支出。林场管护省级以上生态公益林面积47.33万亩,管护市级生态公益林面积5.9万亩。生态公益林有效管护率100%。生态公益林管护工作也得到进一步加强,有效遏制森林火灾和病虫害发生,生态公益林区域内森林火灾受害率0‰,病虫害成灾率 $\leq 0.3\%$,提高了生态防护能力,有效制止了在生态公益林区域内开矿、采石等违规行为,人民群众得实惠,生态受保护,社会更和谐。

(四) 履行林业保护职责,推进林业保护事业

市自然资源局负责林业管理工作、负责林业及其生态保护修复和监督管理、负责陆生野生动植物资源的监督管理、负责推进

林业改革和维护林农合法权益的工作、组织编制森林火灾防治规划并指导实施等。2019年预算安排345.5万元实施15个部门预算项目，专项用于义务植树、森林资源培育、森林病虫害防治、森林防火监测等，项目的实施促进林业发展及保护基础工作。

五、存在问题

（一）预算绩效管理意识有待强化

一是项目绩效指标不够明确具体。林业发展及保护资金作为主管部门市自然资源局的一级项目，各资金使用单位申请的二级项目绩效目标和绩效指标设置不规范，同时还存在部分二级项目漏填绩效指标的问题。

二是部分资金使用单位绩效认识不到位。资金使用单位普遍存在“重投入轻管理”、“重支出轻绩效”的观念。现场核查发现扩大生态公益林面积类项目存在建设进度滞后，一定程度上影响财政资金使用效益。

三是个别资金使用单位对绩效管理不够重视。评价过程中，发现个别资金使用单位提交资料不及时，自评报告撰写质量不高，佐证材料提供不完整，反映资金使用单位对绩效管理不够重视。

（二）预算编制科学性有待提升

2019年预算安排7个市属国有林场改革市级补助资金1,773.88万元，2019年实际支出1,314.62万元，财政收回统筹资金459.26万元，年初预算和实际支出的差异率达25.89%，主要

是因为国家提高退休人员退休费导致财政核补资金减少及林场预计招收干部职工未按规定时间到位而导致该部分工资不用支出，反映出林场的预算编制的严谨性和科学性有待提升。

（三）项目建设管理水平有待提高

一是部分项目实施进度缓慢。部分市属国有林场扩大生态公益林面积建设项目进度较滞后，造成财政资金沉淀，影响财政资金效益发挥。如：江门市四堡林场 2019 年 7 月才获得江门市发改局立项批复，2019 年 10 月经财政投资预算评审，截至现场评价日期 2020 年 5 月 28 日，尚有 20%造林任务和 2 次抚育未完成；江门市河排林场也仅完成了规划设计、审批、立项等前期工作，截止现场评价日期 2020 年 5 月 28 日，尚在办理政府采购手续，进度严重滞后。

二是项目管理制度不够健全。一方面，林业发展及保护专项资金作为市自然资源局一级项目，未制定相应的专项资金管理办法。另一方面，现场核查发现部分单位财务、项目虽制定了管理制度，但不够健全，一定程度上影响项目的实施和推进。

（四）林场经营发展方式有待完善

目前，市属林场为公益二类核补单位，由于林场生态公益林面积大，可经营的商品林地少而导致林场经营收入少，但林场还需承担干部职工工资福利、日常经费开支、营造林生产、林区公路维护、森林防火、病虫害防治等资金，导致部分林场正常运转

出现资金缺口。林场的经营方式较单一，仍需进一步健全促进林经济发展的可持续发展长效机制。

六、相关建议

为提高江门市林业发展及保护资金使用绩效，切实发挥项目的经济与社会绩效，吸取经验与教训，避免同类项目建设中出现同类问题，提出如下几点建议。

（一）规范设置绩效指标，强化绩效管理理念

一是合理规范设置绩效指标。党的十九大报告明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。绩效目标既是全面绩效管理原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。建议财政部门安排年度预算时要求各资金使用单位在申报绩效目标的同时设置清晰、可衡量的绩效指标。

二是开展培训以提升绩效认识。建议各资金使用单位加强对预算绩效管理政策学习，准确理解绩效内涵、原理、方法和内容，强化业务管理人员和财务人员的绩效管理理论水平，切实提高对绩效管理的认识。

三是压实绩效管理的主体责任。建议压实各资金使用单位绩效管理主体责任，以督促资金使用单位改变传统“只管花钱不问绩效”的观念，切实提高对绩效的重视。

（二）加强项目前期论证，提高预算编制水平

建议各林场综合考虑单位工作职能、项目实施条件、项目可行性等，加强部门预算项目支出预算编制前的研究准备工作，进行充分论证，必要时可以委托第三方进行可行性研究，增强项目支出预算编制合理性，确保项目资金下达后能够顺利实施。

（三）规范项目实施过程，提升项目管理水平

一是采取“提前谋划、分工协作、加强沟通”等工作方式，将项目的建设方案、存在的困难、实施的计划目标、进展情况、计划安排、存在问题等积极进行沟通，请求协调有关部门积极配合，提高工作效率，以达到加快推进项目建设。同时建议对项目进度严重滞后的，采取督导、通报等方式，以鞭策建设单位加快建设进度。

二是完善相关管理制度。建议各资金使用单位结合林业项目特点，完善相关项目管理和财务管理制度，从而做到项目管理过程中有章可循、有据可依。

（四）创新林场经营模式，促进林场持续发展

一是积极发展经济林，多种经营并举。单一的营林生产必须向多种经营方向发展，林场充分发挥其资源优势，发展立体林业，调整林场产业结构，搞活经济，以短养长，促进林场自身发展的有效措施，是变资源优势为商品优势的重要手段，是林场经济增长所在，也是解决林场资金缺口的重要手段。

二是加强生态公益林建设，发挥生态效益和经济效益的统一。

生态建设是国有林场的立业之本，生态公益林的开发利用必须坚持以保护为主，妥善处理保护、利用和发展三者关系，实现人与自然和谐发展。积极发展森林生态旅游、森林康养、林下经济、绿化苗木销售等新业态，促进林场可持续发展。

附件：1. 2019 年度江门市林业发展及保护资金使用绩效评
说明

2. 2019 年度江门市林业发展及保护资金使用绩效评
表

附件 1:

2019 年度江门市林业发展及保护资金

绩效评价说明

一、评价目的

通过绩效评价，衡量2019年度江门市林业发展及保护资金使用绩效，检测资金使用是否达到预期目标，资金管理是否规范，资金使用是否有效，并总结经验，分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政支出项目管理，切实提高财政资金使用效益。

二、评价原则和方法

根据江门市有关财政支出绩效评价的规定，遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。评价基准日为2019年12月31日。

三、评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》;
2. 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》;
3. 《中共广东省委广东省人民政府关于全面实施预算绩效管

理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）；

4.《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；

5.《江门市人民政府关于全面实施预算绩效管理的意见》（江府〔2020〕6号）；

6.《关于做好2020年市本级预算资金绩效评价工作的通知》；

7.《江门市人民政府关于印发市直属国有林场改革实施方案的通知》（江府〔2018〕8号）；

8.《江门市人民政府办公室关于印发<江门市饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林规划方案>的通知》（江府办函〔2015〕68号）；

9.《关于印发<市属国有林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态林专项资金使用管理办法>的通知》（江林业园林〔2015〕224号）；

10.《关于印发<江门市直属国有林场扩大生态公益林面积实施方案>的通知》（江林业园林〔2018〕61号）。

四、评价指标体系

评价指标体系分为项目立项、项目管理、项目绩效三大部分。指标体系采取百分制的计分方式（详见表1），其中项目立项标准分为15分，该部分指标主要考核项目绩效目标、绩效指标、资金预算情况；项目管理标准分35分，该部分指标主要考核项目财务管理、业务管理等情况；项目的绩效标准分为50分，该部分指

标主要考核项产出、效益等情况。

表 1 2019 年度江门市林业发展及保护资金绩效评价指标体系

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明
项目立 项（15 分）	绩效目标 （5分）	绩效目标 合理性	5	评价要点： ①是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和管委会及区政府决策； ②是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关； ③项目是否为促进事业发展所必需； ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。
	绩效指标 （5分）	绩效指标 明确性	5	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目年度任务数或计划数相对应； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。
	资金预算 （5分）	预算编制 科学性	5	评价要点： ①评价年度内项目预算是否有调整； ②项目预算有调整的，是否履行了相关手续； ③项目预算调整金额及原因分析。
项目管 理（35 分）	财务管理 （18分）	财务制度 健全性	2	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目资金管理办法； ②项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。
		资金使用 合规性	8	评价要点： 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办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。
		资金使用 效率性	5	评价要点：①项目实际支出规模是否与项目预算资金相符，以预算支出完成率为主要考核指标； $\text{预算支出完成率} = (\text{年终执行数} / (\text{年初预算数} \pm \text{年中预算调整数})) \times 100\%$ 。年终执行数：项目（用款）单位实际已完成的资金支出数，不含转拨资金数。年中预算调整数：指经批准的预算调整数，不含指标分解数。②项目资金结余情况及原因分析。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标说明
	业务管理 (17分)	财务监控有效性	3	评价要点： ①是否已制定或具有相应的监控机制； ②是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。
		管理制度健全性	4	评价要点：①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。
		组织实施合规性	8	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和业务管理规定； ②项目调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位； ⑤是否按规定执行了政府采购、招投标、投资评审、法人负责制、合同管理、质量监理等各项制度。
		项目质量可控性	5	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目质量要求或标准； ②是否采取了相应的项目质量检查、验收等必需的控制措施或手段。
项目绩效 (50分)	项目产出 (25分)	实际完成数	10	实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。 实际产出数：一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。
		质量达标数	10	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。 质量达标产出数：一定时期(本年度或项目期)内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。 既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。
		完成及时性	5	完成及时率=[(计划完成时间-实际完成时间)/计划完成时间]×100%。 实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。
	项目项目效益 (25分)	预算控制	5	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。实际成本：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目预算为参考。
		国有林场职工参保率	4	反映国有林场职工参保情况。

一级指标	二级指标	三级指标	分值	指标说明
		国有林场生态公益林面积占比率	4	根据江门市国有林场改革实施方案，生态公益林面积占林业用地面积的比例是否达到年度要求。
		薇甘菊防治率	3	指薇甘菊防治效果情况。
		可持续影响	4	指林业发展及保护的政策、资金、制度、机构等情况
		受益对象满意度	5	受益对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人，一般采用问卷调查的方式。
评价等级			100	

五、评价流程

江门市财政局委托第三方机构成立评价小组，负责2019年度江门市林业发展及保护资金绩效评价工作的组织、协调和具体实施。在对市自然资源局及7个市属国有林场自评材料分析审核的基础上，结合现场核查评价情况，发现典型问题，对该财政资金使用绩效作出客观、科学的评价。具体评价流程如下：

（一）前期准备。

收集资料，研究和制定指标评分标准，制定相关评价工作方案，市财政局印发绩效评价工作文件。各项目单位按要求提交自评报告、绩效自评指标表及相关佐证材料。

（二）材料审核分析。

评价小组对各项目单位提交的绩效自评资料进行收集、分类

整理，并对自评材料的有关内容进行审核，重点对绩效自评表填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并记录审核过程中发现的问题，为开展现场评价提供情况参考。

（三）现场核查评价。

根据《关于做好2020年市本级预算资金绩效评价工作的通知》（江财评函〔2020〕2号），江门市财政局委托第三方机构组成评价小组对2019年度江门市林业发展及保护资金项目单位进行核查。

评价小组在了解收集资料的同时，深入项目现场，对项目进行核查。一是听取资金使用单位对资金使用情况的介绍，二是核查及收集与资金使用有关材料，了解资金分配、使用、绩效等具体情况。三是实地查看项目现场，了解林业发展及保护专项资金使用效果。

（四）综合分析评价。

评价小组对自评报告及佐证材料进行整理汇总，结合现场座谈会情况，对项目立项、项目管理、项目绩效等进行全面、系统的分析，剖析存在问题，提出建议，形成初步评价意见。

（四）评价报告征求意见。

江门市财政局将《2019年度江门市林业发展及保护资金使用绩效第三方评价报告（初稿）》反馈至主管部门征求意见，并根据意见对评价报告进行完善。

(五) 出具评价报告。

评价小组根据评价报告征求意见反馈意见进行修改完善,形成正式评价报告。

附件 2:

2019 年度江门市林业发展及保护资金使用绩效评价评分表

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明	评分标准	评分	扣分原因
项目 立项 (15 分)	绩效目 标 (5 分)	绩效目 标合理 性	5	评价要点: ①是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和管委会及区政府决策; ②是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关; ③项目是否为促进事业发展所必需; ④项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。	目标明确(5分),基本明确(3分),不明确(0分)	5	
	绩效指 标 (5 分)	绩效指 标明确 性	5	评价要点: ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; ③是否与项目年度任务数或计划数相对应; ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	全面细化量化指标(5分),主要目标细化量化(3分),无量 化指标(0分)	4	二级项目绩效指标设置不规范,扣 1 分
	资金预 算 (5 分)	预算编 制科学 性	5	评价要点: ①评价年度内项目预算是否有调整; ②项目预算有调整的,是否履行了相关手续; ③项目预算调整金额及原因分析。	预算没有调整(5分),有调整, 有相关手续并说明了原因(3 分),预算有调整,但没有相 关手续,或原因不合理(0-2 分)	3	项目实施过程中,财政统筹收回 1,071.12 万元,扣 2 分。
项目 管理 (35 分)	财务管 理(18 分)	财务制 度健全 性	2	评价要点: ①是否已制定或具有相应的项目资金管理办法; ②项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。	制订专项资金管理办法(2分), 具有相关资金管理办法(1分), 无管理办法(0分)	1	未制定专项资金管理办法,扣 1 分。

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明	评分标准	评分	扣分原因
分)		资金使用 合规性	8	评价要点： 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办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③项目的重大开支是否经过评估认证； ④是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。	资金使用完全合规（8分），基本合规（5分），不合规（0分）。其中：虚列（套取）扣5-10分；支出依据不合规扣2分；截留、挤占、挪用扣4-8分；超预算范围开支扣3-8分。	8	
		资金使用 效率性	5	评价要点：①项目实际支出规模是否与项目预算资金相符，以预算支出完成率为主要考核指标；预算支出完成率=（年终执行数/（年初预算数±年中预算调整数））×100%。年终执行数：项目（用款）单位实际已完成的资金支出数，不含转拨资金数。年中预算调整数：指经批准的预算调整数，不含指标分解数。②项目资金结余情况及原因分析。	预算支出完成率≥95%得5分，每下降10%（含10%），扣1分，扣完5分为止。其中：预算支出完成率在20%（不含20%）以下的，扣20分。	2	纳入本次绩效评价的项目资金为4,328.77万元，结转2020年使用462.78万元，财政统筹收回1,071.12万元，资金支出2,794.88万元，支出率64.57%，扣3分。
		财务监 控有效 性	3	评价要点： ①是否已制定或具有相应的监控机制； ②是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段。	财务监控措施有效（3分），基本有效（2分），无效（0分）	3	
	业务管 理（17 分）	管理制 度健全 性	4	评价要点：①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	项目管理制度健全（4分），基本健全（2分），不健全（0分）	2	管理制度不够健全，扣2分。

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明	评分标准	评分	扣分原因
		组织实 施合规 性	8	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和业务管理规定； ②项目调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位； ⑤是否按规定执行了政府采购、招投标、投资评审、法人负责制、合同管理、质量监理等各项制度。	完全按制度执行（8分）基本执行（5分），未执行（0分）。 其中：发生较大等级以上生产安全事故的，扣20分。	6	部分项目实施条件不满足，扣2分。
		项目质 量可控 性	5	评价要点： ①是否已制定或具有相应的项目质量要求或标准； ②是否采取了相应的项目质量检查、验收等必需的控制措施或手段。	质量监控措施全面到位（5分）， 基本到位（3分），不到位（0分）	4	林场虽建立了一些制度，但是不够健全完善。根据评分标准，该指标扣1分。
项目 绩效 (50 分)	项目产 出 (25分)	实际完 成数	10	实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。 实际产出数：一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。 计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。	该项得分按照完成及时率乘以10分计算。	9.17	四堡林场、河排林场因前期工作滞后，项目未实施完成，扣0.83分。
		质量达 标数	10	质量达标率=(质量达标产出数/实际产出数)×100%。 质量达标产出数：一定时期(本年度或项目期)内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。 既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。	该项得分按照质量达标率乘以10分计算。	10	

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明	评分标准	评分	扣分原因
	项目项目 效益 (25分)	完成及 时性	5	完成及时率=[(计划完成时间-实际完成时间)/计划完成 时间]×100%。 实际完成时间:项目实施单位完成该项目实际所耗用的时 间。 计划完成时间:按照项目实施计划或相关规定完成该项目 所需的时间。	该项得分按照完成及时率乘以 5分计算。	4.59	四堡林场、河排林场因前期工作滞后, 项目未实施完成,扣0.41分。
		预算控 制	5	成本节约率=[(计划成本-实际成本)/计划成本]×100%。 实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作 目标实际所耗费的支出。计划成本:项目实施单位为完成 工作目标计划安排的支出,一般以项目预算为参考。	根据项目在实施过程中实际支 出是否超过预算,如超过预算 不得分,未超过预算且有结余 的,得满分。如项目实施进度 较慢,预算支出较少,视情况 酌情扣分。	4	四堡林场、河排林场因前期工作滞后, 资金支付较少,扣1分。
		国有林 场职工 参保率	4	反映国有林场职工参保情况。	国有林场职工参保率达到95% 以上,得满分,每减少1%扣1 分,直至扣完为止。	4	
		国有林 场生态 公益林 面积占 比率	4	根据江门市国有林场改革实施方案,生态公益林面积占林 业用地面积的比例是否达到年度要求。	江门市国有林场改革实施方案 中对生态公益林面积占比目 标,并结合年度建设任务完成 情况,进行综合评定	4	
		薇甘菊 防治率	3	指薇甘菊防治效果情况。	防治率达到95以上,得满分。 每减少1%扣1分,直至扣完为 止。	3	

一级 指标	二级 指标	三级指 标	分 值	指标说明	评分标准	评分	扣分原因
		可持续 影响	4	指林业发展及保护的政策、资金、制度、机构等情况	政策、资金、制度、机构等情况健全，每有一项不完善和健全的，扣1分，直至扣完为至。	3	林场经营方式较单一，可持续发展有待完善，扣1分。
		受益对 象满意 度	5	受益对象是指因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人，一般采用问卷调查的方式。	满意度90%的（5分），≥80%（4分），≥70%（3分），≥60%（2分），≥50%（1分），低于50%或出现上访、涉诉问题（0分）。	4	满意度为85%，扣1分。
评价等级			100		评价得分	83.76	