

2020 年会昌县林业局低质低效林改造 项目支出绩效监控报告

编制单位：南昌洪城会计师事务所有限责任公司

2020 年 11 月 12 日



目 录

一、项目年度预算安排情况-----	1
(一)项目年度预算安排总体情况-----	1
(二)项目分布情况及项目年度预算安排数-----	1
二、1-9月项目预算执行情况-----	1
(一)项目年度预算总体执行情况-----	1
(二)项目具体执行情况-----	1
三、绩效运行监控工作开展情况-----	4
(一)绩效监控目的、对象和范围-----	4
1.绩效监控目的-----	4
2.监控对象-----	4
3.监控范围-----	4
(二)绩效监控方式方法-----	4
(三)绩效监控工作过程-----	5
1.绩效监控的业务流程-----	5
2.形成绩效监控报告-----	6
四、综合监控结果-----	6
(一)项目实际产出情况-----	6
(二)效果和效益情况-----	8
(三)项目按照现有执行轨迹可能达到的最终状态、实现的最终效果，可能产生或出现的问题-----	10
五、主要经验及做法-----	11
六、存在的问题及原因分析-----	11
1.项目管理流程待规范-----	11
2.项目资金管理规范性不足-----	12
七、下一步改进措施-----	13
1.规范项目流程管理，提升项目管理规范性-----	13
2.加强项目资金监管力度，提高资金使用效率-----	13
八、其他需要说明的问题-----	14
附件 1：项目支出绩效运行监控表-----	15

一、项目年度预算安排情况

（一）项目年度预算安排总体情况

会昌县林业局（以下简称：县林业局）低质低效林改造项目共筹集低质低效林改造资金 1000.00 万元元（资金由本级县财政资金支持全部 1000.00 万元），根据所实际需金额，按批次向会昌县财政局申请项目资金。

（二）项目分布情况及项目年度预算安排数

低质低效林改造项目涉及会昌县白鹅乡、西江镇、小密乡等共计 19 个乡镇，县林业局针对县人民政府办公室下发《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》中低改总任务 5.82 万亩，其中：更替改造 0.6 万亩、补植改造 2.44 万亩、抚育改造 1.68 万亩、封育改造 1.1 万亩，结合全县 19 个乡镇的低改示范基地任务开展低质低效林改造工作，安排 1000.00 元资金满足项目工作开展需要。

二、1-9 月项目预算执行情况

（一）项目年度预算总体执行情况

截止至 2020 年 9 月 30 日，低质低效林改造项目共支出 0.00 万元，项目资金县财政局尚未下发至县林业局，同时县林业局当年开展补植改造项目尚未开展最终验收工作，未进行资金支付。

（二）项目具体执行情况

低质低效林改造项目根据《江西省人民政府关于在重点区域开展森林美化彩化珍贵化建设的意见》（赣府发〔2018〕19 号）、《赣州市人民政府关于印发赣州市 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案的通知》（〔2019〕176 号）、《会昌县 2019-2020 年度低质低效

林改造实施方案》等文件要求，县林业局根据实施方案内容中安排的低改总任务结合各乡镇低改基地建设任务开展低质低效林改造工作，由于县林业局各类项目同时开展，导致其虽在 2020 年 9 月 30 日完成会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造自查验收工作，但尚未对项目完成情况开展最终验收工作，导致补植改造子项目工程款和抚育改造子项目款尚未进行支出。

2020 年，县林业局根据上级文件指示，延续开展低质低效林改造工作，根据《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》要求，完成低改任务 5.82 万亩（含重点区域建设任务 0.08 万亩），其中：更替改造 0.6 万亩、补植改造 2.44 万亩、抚育改造 1.68 万亩、封育改造 1.1 万亩以及 22 个低改基地建设任务，同时重点关注 206、357 等国道、会杉线、庄黄线省道沿线及和君小镇、汉仙岩景区、会昌山国家森林公园内及周边低质低效林和疏林地、火烧迹地、废弃矿山等生态脆弱、亟需恢复区域，其低效林地全部纳入今冬明春低改范围，做到应改尽改。根据项目实施方案等文件内容，现制定项目绩效目标表，具体目标表情况如下：

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值
产出指标	数量指标	完成 0.6 万亩低质低效林更替改造	100.00%
		完成 2.44 万亩低质低效林补植改造	100.00%
		完成 1.68 万亩低质低效林抚育改造	100.00%
		完成 1.1 万亩低质低效林封育改造	100.00%

		完成 22 个低改示范基地建设	100.00%
	质量指标	重点区域建设完成率	100.00%
		改造验收合格率	100.00%
		基地建设合格率	100.00%
		建设改造条件合规率	100.00%
	时效指标	项目建设完成及时率	100.00%
		项目资金发放及时性	100.00%
	成本指标	项目成本控制率	100.00%
		县级配套资金达标率	100.00%
	效益指标	经济效益指标	林农收入增长率
林业产业总产值提升率			100.00%
社会效益指标		林木树种结构优化	100.00%
		森林抗害提升	100.00%
		经营机制创新	100.00%
环境效益指标		优化林木生态环境	100.00%
可持续影响指标		考评机制执行有效性	100.00%
		管护机制执行有效性	100.00%
满意度指标	服务对象满意度指标	林农满意度 \geq 90%	100.00%

三、绩效运行监控工作开展情况

(一) 绩效监控目的、对象和范围

1. 绩效监控目的

根据县人民政府下发《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》中安排县林业局开展低质低效林改造项目的工作任务，组织有关人员对 2020 年 1-9 月的项目绩效情况开展运行监控，全面掌握绩效目标实现程度、项目实施进度、支出执行进度，对偏离目标的原因进行分析，对全年绩效目标完成情况进行预计，对预计不能完成目标的原因进行说明。

2. 监控对象

纳入本次运行监控的项目，县林业局为项目主管单位，由县林业局营业股为主要建设处室组织实施，各乡镇负责协助项目工作开展。

3. 监控范围

低质低效林改造项目实施范围为会昌县全县辖区林区，重点关注境内 206、357 等国道、会杉线、庄黄线省道沿线及和君小镇、汉仙岩景区、会昌山国家森林公园内及周边低质低效林和疏林地、火烧迹地、废弃矿山等生态脆弱、亟需恢复区域，共涉及会昌县白鹅乡、西江镇、小密乡等共计 19 个乡镇；绩效监控范围包括项目实施进度、资金拨付等，监控项目时段为 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 9 月 30 日。

(二) 绩效监控方式方法

绩效运行监控采取目标比较法，用定量分析和定性分析的方式，将财政资金的绩效实现情况与预期绩效目标进行比较，围绕预算执行、任务完成、实施措施、资金管理及使用、效益情况等进行分析评

判。

（三）绩效监控工作过程

1.绩效监控的业务流程

（1）监控前期准备

了解评监控对象情况：根据主管部门（单位）的介绍及相关文件的解读，了解预算绩效管理项目情况，确定本次绩效监控类型、适用的原理框架、监控重点领域及涉及到的相关方。

选择绩效监控团队：基于对项目情况了解，选择合适的绩效监控团队，明确工作任务、时间安排及相关要求，准备绩效监控工作所需材料。

（2）绩效监控实施

监控证据的收集：绩效监控工作的科学合理开展建立在坚实的证据基础之上。绩效监控团队决定从项目资金入手，安排2名成员到项目实施单位进行财务核查，一方面对专项资金支出合法性、合理性和合规性进行客观、公正的核查，另一方面通过对资金进行梳理汇总分类，掌握项目组织实施的情况。

监控证据审核：对收集到的监控证据，运用职业判断，通过核实基础数据的全面性、真实性以及统计口径的一致性，增加监控证据的可置信程度。

形成监控结论：监控结论按照既定要求在内外组织讨论，从各监控维度对相关细节问题进行核实并权衡，对已实现的绩效目标总结相关经验与做法，对存在的问题分析影响项目绩效目标及资金预算使用的主要因素，并提出对应建设性意见以供被监控部门参考。

2.形成绩效监控报告

(1) 撰写绩效监控初稿

绩效监控团队根据前述绩效分析和监控结论，按照要求提炼撰写绩效报告，并在绩效监控团队内部进行审核，主要关注报告格式是否规范，内容是否完整；绩效数据是否真实、可靠，是否进行了必要的核实工作；报告逻辑是否清晰，分析问题是否透彻。

(2) 绩效监控报告复核

质量复核组将对监控团队提交的监控报告初稿进行复核，主要关注报告结论是否全面、准确；经验、教训的总结是否深刻，建议是否可行等。

(3) 形成绩效监控报告终稿

在质量复核组对绩效监控报告意见和建议的基础上，修改并完善形成最终绩效监控报告。

四、综合监控结果

(一) 项目实际产出情况

根据赣州市人民政府印发《赣州市 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》和会昌县人民政府印发《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》要求，会昌县需完成低改任务 5.82 万亩（含重点区域建设任务 0.08 万亩），其中：更替改造 0.6 万亩、补植改造 2.44 万亩、抚育改造 1.68 万亩、封育改造 1.1 万亩，以及 22 个低改示范基地建设。

截止至 2020 年 9 月 30 日，县林业局共计完成低改任务万亩，其中：更替改造 0.80 万亩，补植改造 2.44 万亩、抚育改造 1.68 万亩、

封育改造 1.1 万亩，各项改造均按《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》分类实施改造要求进行实施；完成 22 个低改示范基地建设，各基地面积均符合《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》“县政府主要领导和分管领导分别建设一个面积不少于 300 亩的低改基地，县林业局主要领导、乡（镇）政府主要领导分别建设一个面积不少于 200 亩的低改基地”等要求；项目产出情况整体完成较好，但低质低效林改造项目同时存在一些不足支出，详细情况为：①补植改造子项目验收工作开展缓慢，项目分 6 个标段开展招投标工作，合同约定 2020 年 5 月 16 日完成，实际项目建设按照合同正常完成，但县林业局验收工作开展进度缓慢，于 2020 年 9 月 30 日完成自查验收工作，但尚未开展最终验收工作；②更替改造子项目由群众开展，县林业局对群众完成情况进行验收，因未开展验收工作导致项目具体完成情况只能以自验工作为准，虽记录各乡镇完成情况，但无充分留痕纸板记录，不利于项目实际完成情况的佐证；③封育改造子项目因未涉及资金安排，故县林业局主要在偏远林区进行立公示牌，通过封林进行自然恢复，但因未开展验收工作导致项目具体完成情况只能以自验工作为准，虽记录各乡镇完成情况，但无充分留痕纸板记录，不利于项目实际完成情况的佐证；④抚育改造子项目委托广东惠邵实业发展有限公司赣州分公司进行开展，因尚未开展验收，虽约定完成 1.68 万亩，但考虑实际情况可能超出，故尚未签订合同，待项目建设完成，以验收数据为准进行合同签订，违背项目合同管理流程；⑤补植改造子项目和抚育改造子项目因尚未完成最终验收，故

未进行资金支付，导致项目资金支出缓慢，可能存在需跨年度支付情况。

（二）效果和效益情况

根据会昌县人民政府印发《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》文件要求，县林业局开展低质低效林改造项目逐步优化树种结构，提升林分质量，增强森林对火灾和病虫害的抵抗能力，达到改善森林景观，提高森林生态效益、社会效益和经济效益目标；同时注重低改生态效益与经济效益相结合，在充分生态优先的前提下，充分考虑林农的经济利益，鼓励群众积极参与，鼓励林农种植具有较高生态价值，又有较好经济效益的树种，在保护与改善生态的同时，充分调动群众在承包林地上实施低改的积极性和主动性，促进农木增收；加强对低改新造林和幼林抚育管护工作，建立管护机制，落实管护主体，实行“造管一体”，并将低改工作纳入高质量发展考评的重要内容，从作业设计、苗木质量、施工质量、任务完成及基地建设等方面开展绩效评价工作，在重点时间和关键节点开展督察工作，确保年底低改工作取得实效。

截止至 2020 年 9 月 30 日，县林业局完成效益情况主要为：①通过委托江西林悦交通工程有限公司、赣州兴盛建设工程有限公司等 6 家公司开展补植改造，按照《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》对树种要求，达到优化全县辖区内林场树种的优化效果，并结合抚育改造、封育改造等措施，对周边低质低效林和疏林地、火烧迹地等生态脆弱区域进行恢复，优化和提升全县森林生态环境，并提升全县林业产业总产值；②县林业局安排护林员对林区进行巡山工

作，及时发现乱砍滥伐、偷砍林木、监测火灾和虫灾等危害林木正常发展情况，依据《会昌县护林员管理办法等配套制度》对护林员工作进行考核和安排，要求护林员每月出勤应达 22 天，巡山天数应达 15 天，强化巡山管护力度和巡山工作规范性，增强管护工作开展的有效性；③县林业局积极鼓励引导社会主体参与低改工作，安排其合作企业会昌县艺海林业有限公司与乡（镇）林农（含贫困户）签订股份合作造林协议，由会昌县艺海林业有限公司提供投资资金，负责经营管理，林农提供林地及负责管护，将低改与脱贫攻坚相结合，保障低改工作的顺利开展，又提高林农（含贫困户）收入，促进社会事业的发展；④县林业局通过开展低质低效林改造项目和加强管护工作，提高全县森林对虫灾的抵抗能力和减少森林火灾带来的损失，主要为县林业局于每年的秋季安排人员，按照国家林草局新修订的《松林线虫病防治技术方案》要求，开展松材线虫病的监测工作，对全县林木情况进行普查，落实到具体山头、地块、小班，做出不到死角和盲点，减少松林线虫病发生情况；同时护林员对森林火灾进行及时督察，根据 2019-2020 年森林火灾发生情况汇总表可得，火灾起火到扑灭时间间断明细减少；整体低质低效改造项目工作均较好地落实到位，效益完成情况良好；但低质低效林改造项目效益情况同时存在不足之处，①因开展补植改造工作由局本级进行汇总开展工作，未由乡（镇）进行分别实施，故无法对各乡（镇）低改工作实施成效进行考评，不利于促进乡（镇）主体落实低改工作，并协调开展；②由于森林火灾发生多因人为导致，故火灾发生频率存在不可控情况，故其发生频次和火灾面积未出现明细下降趋势。

（三）项目按照现有执行轨迹可能达到的最终状态、实现的最终效果，可能产生或出现的问题

低质低效林改造项目的任务目标完成情况良好，低质低效林改造工作基本完成，更替改造、补植改造、抚育改造、封育改造等任务基本完成，但因项目最终验收开展迟滞，导致项目资金支出缓慢，资金支付可能会存在跨年情况；由于补植改造工作由局本级进行汇总开展招投标工作，故对于乡（镇）的作业设计、苗木质量、施工质量、任务完成及基地建设等无法开展绩效考评工作；抚育改造子项目委托第三方进行开展，但邀标流程过于简单，由县林业局进行电话邀标，由具备资质企业参与项目投标环节，但各企业未报价单为手写，并未盖具公司公章，不利于佐证报价单的真实性，同时项目由广东惠邵实业发展有限公司赣州分公司中标开展，但县林业局因无法明确最终抚育改造面积，以中标单位先开展工作，工作完成后以验收面积作为支付依据，故项目暂时未签订合同，违反项目合同管理流程。

根据县林业局截至 2020 年 9 月 30 日开展情况，低质低效林改造项目任务最终能够完成，并基本可达到《会昌县 2019-2020 年度低质低效林改造实施方案》要求“优化树种结构，提升林分质量，增强森林对火灾和病虫害的抵抗能力，达到改善森林景观，提高森林生态效益、社会效益和经济效益目标”，并能够发挥引导社会主体参与低改工作，促进林农（含贫困户）收入增长，促进脱贫攻坚社会事业类工作开展。

五、主要经验及做法

无

六、存在的问题及原因分析

1.项目管理流程待规范

一是项目合同管理流程存在不合规情况。依照项目管理流程要求，项目开展因先签订合同，后开展项目，但县林业局实际实施时，存在前后颠倒情况以及部分资料未完全按规范要求，未能按照正常流程开展项目管理，如：县林业局开展抚育改造工作，通过邀标挑选第三方进行工作开展，但邀标环节中，各参与投标公司的报价单未盖具其公司公章，无法保障报价单和邀标流程的真实性；同时因县林业局因无法明确最终抚育改造面积，故未开展邀标会议，确认由广东惠邵实业发展有限公司赣州分公司实施抚育改造工作，但未签订合同，拟待项目完成验收后，根据项目验收面积确认项目最终完成量后，然后再与广东惠邵实业发展有限公司赣州分公司签订合同，确认项目最终所需资金，违反项目合同流程管理工作；

二是项目验收工作开展迟滞。县林业局开展补植改造工作，通过开展公开招标，对项目任务数以及各乡（镇）分配数委托江西林悦交通工程有限公司、赣州兴盛建设工程有限公司、江西龙凤轩建设工程有限公司等6家中标实施，合同约定开工时间为2020年3月16日，竣工时间为2020年5月16日，依照《会昌县2019-2020年度低质低效林改造实施方案》“2020年10-11月完成检查验收和绩效评估工作”但实际截至评价组入场尚未开展最终验收工作，虽在2020年9月30日开展自查验收工作，因最终验收工作未能及时开展，无法明确各乡

(镇)补植改造工作完成情况,以及抚育改造同未开展最终验收工作,导致项目实际完成情况的资料依据性不足,不利于对项目整体完成情况的监督监管工作开展,同时因低质低效林改造项目为延续项目,该年度工作开展迟滞,易影响项目下一阶段工作实施进度,不利于项目完成成效的统计,为下一阶段工作开展提供参考。

2.项目资金管理规范性不足

一是项目资金安排存在混用情况。县林业局开展低质低效林改造项目主要资金支出用于补植改造子项目,项目预算安排为1000.00万元,但通过现场核查发现,依据《会昌县2019-2020年度低质低效林补植改造和森林“四化”建设项目实施方案》和《关于会昌县2019-2020年度低质低效林补植改造和森林“四化”建设项目预算审核的批复》(会财评字〔2020〕1号)以及招投标文件,县林业局分6个标段,由江西林悦交通工程有限公司、赣州兴盛建设工程有限公司、江西龙凤轩建设工程有限公司等6个公司开展,合同签订金额为2881.31万元,超出项目预算安排资金,预计使用会昌县2019年度长防林(退化林修复)项目资金550.00万元,省低产低效改造项目402.00万元,市级补助476.60万元,森林“四化”资金500.00万元等其他专项资金完成,利用多个项目混和使用完成该项目,存在挪用其他专项资金嫌疑,并于项目预算安排偏差过大;

二是项目资金支出迟滞。现场核查发现,截至评级组入场,项目专项资金尚未发生支出,主要因项目验收迟滞,尚未完成最终验收工作,无法满足项目资金支出条件,导致项目资金支出迟滞,并可能存在跨年支付情况,易导致项目资金沉淀,从而成为沉淀资金被收回风

险，同时项目资金支出迟滞，无法发挥项目资金最大化效益，影响资金使用效率以及项目预期效益的达成。

七、下一步改进措施

1.规范项目流程管理，提升项目管理规范性

主管单位在进行项目实施时，应当根据项目实施方案和实施标准结合自身情况，制定该项目专项业务管理办法和资金管理办法，提高对项目管理监管的依据性。同时，主管单位实施项目建设时，应该严格按照政府单位通用管理制度，对项目招投标流程和合同签订流程严格按照既定顺序，招投标后及时签订合同后，开展项目，以保障项目流程管理的规范性，增强主管单位对项目整体实施情况进行监管的力度，有利于及时发现项目执行偏差情况及时调整。项目在实际执行时，应该严格按照项目实施方案或常规项目实施流程开展，既保障主管单位对项目整体进度的掌控，又利于为项目下一阶段开展提供依据性，为项目整体预期效益的达成提供基础，如：项目按照合同约定进行开展实施，项目建设完工后，应当及时开展项目竣工验收工作，以及及时对于项目建设情况和为项目完成情况提供佐证资料，以便开展下一步工作。

2.加强项目资金监管力度，提高资金使用效率

主管单位开展项目时，前期应当结合项目预算安排对项目计划支出进行资金测算，项目任务量以及所需资金应当与预算安排相符合，同时应当明确单位内各项目资金支出方向，不应当多项目资金共同完成一项任务，即使各项目完成工作类似，但应当进行区分并进行分类别开展，不应为简化步骤而多项目资金混和使用，容易导致各项目之

间相互挤占，从而导致项目资金支出存在违规情况。同时，主管单位在进行项目管理时，应当关注项目资金支出进度，结合实际情况加速项目资金支出进度，或与项目实施进度想符合，为项目开展提供资金保障，既可加速项目资金使用效率，又可推动项目完成进度。

八、其他需要说明的问题

无

南昌洪城会计师
事务所有限责任公司



法人代表：金平

评价人员：王明波、王鹏

谢锦涛、罗志华

朱思晗

二〇二〇年十一月十二日

附件 1：项目支出绩效运行监控表

项目支出绩效目标执行监控表					
(2020 年度)					
项目名称		低质低效林改造			
主管部门及代码	会昌县林业局 621001	实施单位	会昌县林业局营业部		
项目资金 (万元)	年初预算数	1-9 月执行数	1-9 月执行率	全年预计执行数	
	年度资金总额:	1000.00	0.00	0.00%	0.00
	其中: 本年一般公共预算拨款 其他资金	1000.00 /	0.00 /	0.00% /	0.00 /
年度 总体 目标	<p>1. 全县计划完成低改任务 5.82 万亩 (含重点区域建设任务 0.08 万亩), 其中: 更替改造 0.6 万亩、补植改造 2.44 万亩、抚育改造 1.68 万亩、封育改造 1.1 万亩。通过实施改造, 逐步优化树种结构, 提升林分质量, 增强森林对火灾和病虫害的抵抗能力, 达到改善森林景观, 提高森林生态效益、社会效益和经济效益目标;</p> <p>2. 低质低效林改造境内 206、357 等国道、会杉线、庄黄线省道沿线及和君小镇、汉仙岩景区、会昌山国家森林公园内及周边低质低效林和疏林地、火烧迹地、废弃矿山等生态脆弱、亟需恢复区域, 其低效林地全部纳入今冬明春低改范围, 做到应改尽改。同时, 进一步巩固厦蓉、济广等高速公路和赣瑞龙高铁沿线的低改效果, 持续做好饮用水源地, 城镇、村庄和重点景区周边低改工作。</p>				

一级指标	二级指标	三级指标	年度指标值	1-9月执行情况	全年预计完成情况	偏差原因分析					完成目标可能性		备注	
						经费保障	制度保障	人员保障	硬件条件保障	其他	原因说明	确定可能		完全不可能
产出指标	数量指标	完成0.6万亩低质低效林更替改造	100.00%	100.00%	100.00%									
		完成2.44万亩低质低效林补植改造	100.00%	100.00%	100.00%									
		完成1.68万亩低质低效林抚育改造	100.00%	100.00%	100.00%									
		完成1.1万亩低质低效林封育改造	100.00%	100.00%	100.00%									

效益指标	成本指标	项目成本控制率	100.00%	0.00%	0.00%				依据《关于会昌县2019-2020年度低质低效林补植改造和森林“四化”建设项目预算审核的批复》（会财评审核的批复）（会财评审字【2020】1号）文件内容，项目预算安排资金2881.31万元，项目预算安排1000.00万元，项目预计安排偏差为188.13%。	√		
			县级配套资金达标率	100.00%	0.00%	0.00%	√			县财政局尚未拨付项目资金至县林业局。	√	
			林农收入增长率	100.00%	100.00%	100.00%						
效益指标	林业产业总产值提升率	100.00%	100.00%	100.00%								

满意度指标	服务对象满意度指标																	
		林农满意度≥90%	100.00%	100.00%	100.00%													