

# 2023年平定县药林寺革命老区生态修复项目 绩效评价报告

委托单位：阳泉市财政局

项目主管部门：平定县林业局

评价机构：阳泉中雅财务管理咨询有限公司

2024年10月

# 2023年平定县药林寺革命老区生态修复项目 绩效评价报告

为贯彻落实《中共阳泉市委 阳泉市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施办法》（阳发〔2019〕19号）精神，加强预算绩效管理，提高财政资金配置效率和使用效益，根据《阳泉市财政局关于开展2024年重点绩效评价工作的通知》（阳财绩〔2024〕14号）要求，阳泉中雅财务管理咨询有限公司受阳泉市财政局委托，于2024年6月至10月对“平定县药林寺革命老区生态修复项目”开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

## 一、基本情况

### （一）立项背景

1939年，抗日战争进入最艰苦的时期，根据地面临着封锁，药品物资匮乏，位于平定县县城东南部20公里处的张庄镇境内八路军药林寺利华制药厂应运而生，后更名为“北京制药厂”（现双鹤药业）。2005年6月，药林寺八路军利华制药厂旧址作为省、市、县的重点“爱国主义教育基地”，在开展爱国主义教育、弘扬革命精神，教育后人的活动中起到了很重要的作用。但随着时间的推移，药林寺周边的生态环境遭到了一定程度的破坏，尤其是2021年2月19日，平定县张庄镇范家掌村发生火情，蔓延至平定林场药林寺管护区，引发了森林火灾，致使平定林场药林寺管护区林木资产造成重大损失。经统计核实，平定林场药林寺管护区过火面积183.59公顷（2753.8亩），重点烧毁油松林面积66.3公顷（994.5亩），林木蓄积

量损失为2414.8立方米。此次森林火灾严重破坏了药林寺革命老区的生态环境，导致水土流失严重，生物多样性受损。

为了彻底改善药林寺革命老区的生态面貌，推动当地旅游及相关产业发展，从而促进县域经济快速发展。根据《山西省财政厅关于做好“十四五期间”中央专项彩票公益金管理工作的通知》（晋财综〔2022〕53号文件）文件精神，2022年2月，平定县发改委批复了该项目的可研报告，2022年9月，平定县财政局和平定县林业局联合组织，申报了平定县药林寺革命老区生态修复项目。2022年10月，平定县发改委批复了该项目的初步设计和项目概算。2023年1月，阳泉市财政局下达中央专项彩票公益金1000万元，县区配套财政资金77.62万元，森林保险赔偿135万元。项目总投资1212.62万元。

## （二）项目内容

项目建设内容包括药林寺火烧迹地生态修复建设、药林寺革命老区道路绿化长度、植物科普园和药林寺森林消防体系建设四部分。生态修复绿化面积 1022 亩，其中生态修复面积 934 亩；道路绿化面积 34 亩（长度 2475 米）；建设植物科普园面积 54 亩；森林消防体系建设包括防火隔离带 3 公里，铺设消防管道 5 公里，设置消防栓 10 套。生态修复规划栽植各类乔灌木株数 86877 株，其中：油松、五角枫、云杉、杜仲等各类乔木 65582 株，山桃、山杏、丁香、连翘等各类灌木 21295 株。

## （三）绩效目标

通过实施药林寺革命老区生态修复项目，重建火烧迹地公益林，增设防火隔离带，逐步完善药林寺森林消防体系，有效

提高药林寺革命老区涵养水量、保持水土、保护生物多样性等生态功能，改善生态环境质量，提升药林寺景区的景观效果，促进生态保护和红色纪念地的发展，推动平定县革命老区建设迈向新台阶。

#### （四）资金投入及使用情况

平定县药林寺革命老区生态修复项目总投资1212.62万元，其中：中央彩票公益金1000万元，县级财政配套资金77.62万元，其他资金135万元（森林保险赔偿金）。

截至2023年12月31日，平定县药林寺革命老区生态修复项目计划总投资1,212.62万元，实际到位资金1,212.62万元，资金到位率为100%。其中：2023年，根据阳财综〔2023〕1号资金下达文件，收到中央专项彩票公益金1000万元，资金到位率为100%；2022年和2023年，根据平财预〔2022〕2号、平财预〔2023〕3号资金下达文件，平定林场分别收到县级财政配套资金15万元和62.62万元，县级财政配套资金到位率为100%；2023年6月收到森林保险赔偿金135万元，资金到位率为100%。

截至2023年12月31日，该项目实际到位资金1,212.62万元，实际支出1,068.31万元，结余结转资金144.31万元，其中：县级财政配套资金结余结转31.60万元，其他资金（森林保险赔偿金）结余结转112.71万元。预算执行率为88.10%。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

#### 1. 绩效评价目的

本次绩效评价目的是全面了解中央专项资金使用是否合规、项目的完成情况、管理状况和实施效果，同时对项目涉及的相关政策从效率、效果、公平等角度做出客观分析，总结平定县药林寺革命老区生态修复项目取得的成绩及存在的问题，提出相应的改进建议，从而保证项目的持续开展，不断提高财政资金管理水平和，绩效评价结果将为下一年预算资金安排提供重要参考。

## 2. 绩效评价对象和范围

本次绩效评价的对象是平定县药林寺革命老区生态修复项目，生态修复面积1022亩，涉及资金1212.62万元。

### （二）评价指标体系

指标体系主要围绕项目决策、过程、产出、效果四方面，重点突出项目产出和项目效果。绩效评价指标包括4个一级指标、13个二级指标、31个三级指标。数据来源于法规与政府文件、管理制度、基础数据采集表、实地访谈、问卷等。

绩效评价指标体系框架

评价指标			权重
一级指标	二级指标	三级指标	
A 决策（20 分）	A1 项目立项（6 分）	A11 立项依据充分性	3
		A12 立项程序规范性	3
	A2 绩效目标（8 分）	A21 绩效目标合理性	4
		A22 绩效指标明确性	4
	A3 资金投入（6 分）	A31 预算编制科学性	3
		A32 资金分配合理性	3
B 过程（20 分）	B1 资金管理（8 分）	B11 配套资金到位率	3
		B12 预算执行率	3
		B13 资金使用合规性	2
	B2 组织实施（12 分）	B21 组织机构健全性	2
		B22 管理制度健全性	5

评价指标			权重
一级指标	二级指标	三级指标	
		B23 制度执行有效性	5
C 产出（30 分）	C1 产出数量 （10 分）	C11 生态修复绿化面积完成率	5
		C12 植物科普园建设完成率	3
		C13 森林消防体系建设完成情况	2
	C2 产出质量 （10 分）	C21 生态修复工程验收合格率	3
		C22 苗木质量合格率	2
		C23 苗木成活率	2
		C24 生态修复绿化率	3
	C3 产出时效 （6 分）	C31 完成及时性	6
	C4 产出成本 （4 分）	C41 成本控制	4
D 效益（30 分）	D1 社会效益 （10 分）	D11 游客人数增长情况	2
		D12 提供就业岗位	2
		D13 提升药林寺景区的景观效果	2
		D14 实现科普宣传	2
		D15 红色旅游资源利用	2
	D2 生态效益 （6 分）	D21 改善区域生态环境	3
		D22 保护生物多样性	3
	D3 可持续影响 （4 分）	D31 后续管护机制健全性	4
	D4 满意度 （10 分）	D41 周边居民满意度	5
		D42 社会公众满意度	5
总 分			100

### （三）评价方法及评价实施

#### 1. 评价方法

根据《阳泉市财政局关于印发〈阳泉市市级项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（阳财绩〔2021〕5号）文件规定，结合项目实际情况，本次主要采用比较法、因素分析法、公众评判等进行绩效评价。

（1）比较法：通过对平定县药林寺革命老区生态修复项目绩效目标与实施效果的比较，综合分析绩效目标实现程度。

本次评价工作，通过资金实际绩效与目标绩效之间比较，对项目资金进行综合评价。

（2）因素分析法：通过综合分析影响平定县药林寺革命老区生态修复项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。本次评价，以提高并优化财政资金使用效率为目标，分别就决策依据、决策程序，资金管理、使用状况，项目组织、完成情况，项目效益以及其他措施等因素进行分析评价。

（3）公众评判法：通过专家评估、公众问卷等对平定县药林寺革命老区生态修复项目财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

## **2. 评价实施**

评价工作将分为三个阶段：

**1. 第一阶段为准备阶段。**成立评价工作组，制定绩效评价工作方案。工作方案的主要内容包括：①评价工作的计划安排。②拟采用的绩效评价标准和评价标准。③拟采用的评价方法。设计完备的调查问卷，并对所调查的对象作出界定，对调查的方式予以明确等。

**2. 第二阶段为现场调研阶段。**评价人员深入被评价单位，进行实地核查验证。采取听取情况介绍、实地考察、发放调查问卷、座谈询问、对照查证复核等方式，对项目有关情况和基础材料进行核实。

现场勘查过程中，评价组主要抽取第五标段的植物生态园1亩和第四标段生态修复绿化1亩分别进行现场清点。计算样本苗木的实际成活率，结合项目单位自验收结果，综合分析生

态修复项目苗木成活情况并对照绩效目标进行评价。

评价组通过访谈和现场勘查以及发放问卷调查，了解项目实施后，每年前来药林寺革命老区的“红色旅游”景点参观的游客情况，实现科普宣传情况，红色旅游资源利用情况，提供就业岗位情况等，按照评价工作方案确定的评价指标、评价标准和评价方法，根据评价基础数据，对评价对象的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，进行量化打分，根据得分的不同情况将评价结果划分为四个等级：综合评分90分（含）以上的为“优”，80分（含）-90分为“良”，60分（含）-80分为“中”，60分以下的为“差”，形成评价初步结论。

**3. 第三阶段为撰写报告阶段。**根据有关规定及相关资料，整理、综合分析项目相关信息，撰写绩效评价报告初稿，与被评价单位沟通，报市财政局专家评审。根据绩效评价报告结果反馈意见进行整改，出具正式报告上报阳泉市财政局。

### **三、综合评价情况及评价结论**

#### **（一）总体评分结果**

经分析，平定县药林寺革命老区生态修复项目绩效评价总体得分为82.93分，评价等级为良。

#### **（二）评价结论**

基于以上评价结果，得出以下结论：平定县药林寺革命老区生态修复项目设定的建设任务如期完成。生态修复绿化面积1022亩，道路绿化2.5公里。栽植油松等46种乔木，山桃等26种灌木，花卉3种，果树11种。栽植党参等10种中药材，防火隔离带3公里，铺设消防管道5公里，安装消防栓



10 套。通过项目的实施，药林寺革命老区的区域生态环境得到改善，有效保护了森林公园生物多样性，提升了药林寺景区的景观效果，同时红色旅游资源得到有效利用，助推了社会公益事业发展。但是存在绩效目标未能细化、量化为具体的绩效指标，且指标设置不够全面，部分管理制度不够健全且执行不够到位，项目未按施工进度按时开工、完工，资金支付进度与工程安排进度不一致，苗木质量合格率、苗木成活率未达绩效目标，项目验收不及时等问题。

#### 四、绩效评价指标分析

##### （一）决策指标分析

该类指标是针对项目前期决策情况进行评价，包括项目立项、绩效目标、资金投入 3 个二级指标。具体包括立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性、资金分配合理性 6 个三级指标。满分为 20 分，项目该类指标总得分 17.5 分，折算为百分制得分 87.5 分，评价等级良。

##### （二）过程指标分析

项目过程包括资金管理和组织实施 2 个二级指标，包括配套资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、组织机构健全性、管理制度健全性、制度执行有效性 6 个三级指标。满分为 20 分，项目该类指标总得分 16.7 分，折算为百分制得分 83.5 分，评价等级良。

##### （三）产出指标分析

该类指标包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本 4 个二级指标，包括生态修复绿化面积完成率、植物科普园建

设完成率、森林消防体系建设完成情况、生态修复工程验收合格率、苗木质量合格率、苗木成活率、生态修复绿化率、完成及时性、成本控制 9 个三级指标，该类指标满分为 30 分，项目指标得分为 24.42 分，折算为百分制得分为 81.4 分，项目产出情况评价等级为良。

#### （四）效益指标分析

该类指标是针对项目效果情况进行评价，包括社会效益、生态效益、可持续影响、满意度 4 个二级指标。包括游客人数增长情况、提供就业岗位、提升药林寺景区的景观效果、实现科普宣传、红色旅游资源利用、改善区域生态环境、保护生物多样性、后续管护机制健全性、周边居民满意度和社会公众满意度 10 个三级指标。满分为 30 分，项目该类指标总得分 24.31 分，折算为百分制得分 81.03 分，评价等级良。

### 五、项目产出及效益实现情况

（一）项目建设内容全部完成，设定的建设任务绩效目标如期实现

项目单位克服开工时间比原计划晚了将近 3 个月的困难，积极调度，抓住施工黄金期，于 2023 年 12 月 30 日全部完成建设任务。共生态修复绿化面积 1022 亩，道路绿化 2.5 公里。共栽植油松、云杉等 46 种乔木，山桃、山杏等 26 种灌木，花卉 3 种，果树 11 种；栽植党参、甘草、黄芩等 10 种中药材，面积总计 1336 m<sup>2</sup>；建设植物科普园面积 54 亩，建设防火隔离带 3 公里，铺设消防管道 5 公里，安装消防栓 10 套。项目设定的建设任务的绩效目标如期实现。

（二）区域森林得到修复，生态环境有效改善

通过项目的实施，药林寺革命老区的区域生态环境得到有效改善，改善区域生态环境达 87.8%、区域小气候得到一定程度的调节，药林寺各项环境因子平均值均达到良，药林寺 PM2.5 浓度值达一级标准。区域空气质量得到一定净化，同时有效防止了水土流失，随着更新林地的逐步成熟，为各种动植物提供了良好的生存繁衍环境，种群数量更加丰富，保护生物多样性等诸多方面发挥了更为显著的作用，生态环境实现良性循环，产生了良好的生态效益。

### （三）景观效果得到提升，红色旅游资源有效利用

药林寺八路军制药厂旧址作为药林寺革命老区的“红色旅游”景点，项目实施后，大幅提升了药林寺景区的景观效果，前来参观的游客覆盖平定、昔阳、盂县及阳泉周边，人数多达上千人，且游客中年轻人占很大比重。开展红色旅游较好地弘扬了游客的爱国主义精神，对教育后人缅怀革命烈士，继承革命优良传统起到了积极的作用。

### （四）科普知识得到宣传推广，助推公益事业有效发展

项目在修复森林的同时，新建药林寺生态植物园 54 亩，栽植树松、五角枫、云杉、侧柏、山桃、山杏、丁香、连翘等各类乔灌木，同时种植党参、甘草、黄芩、桔梗、柴胡、苍术、车前子等十几种中药材，实现了对来访游客进行生态科普教育的目的；植物园以森林植物景观为核心，依托一定面积森林资源和新增植物品种，为药林寺景区增添一处小而特、小而美的乡村休闲游憩区，构建起乡村森林公园的文化长廊，有效传播了生态文明精神，为宣传党的方针政策，传播生态文化知识、展示乡风文明提供了良好的场所，有效助推社会公益事业发展。

## 六、存在的问题

### （一）部分管理制度不够健全，且执行不够到位

经查阅项目单位相关管理制度发现，业务管理制度和财务管理制度不同程度地存在缺项和漏项，如缺少项目进度控制计划和措施、项目验收制度；在财务管理方面，虽然对工程资金设立专户、专账、专人管理，单独建账、单独核算，但财务监控机制不够健全，且存在财务会计核算不够规范的情形，如支付的工程进度款和列支的监理费、设计费等在“单位管理费用”科目中核算，全部费用化，未通过“在建工程”归集，经与财务人员沟通，主要是因为会计软件系统中无“在建工程”科目设置，此外还存在烧毁的林木资产未进行账务处理，造成林木资产账实不符等问题。

### （二）项目未按时开工，影响了资金支付进度

根据作业设计要求，2023年1-3月，应完成外业调查、作业设计编制、招投标等准备工作，但2023年3月前仅完成外业调查及作业设计编制，招投标工作在6月才完成，2023年4月开工建设，应开展整地、栽植、成活管护，12月完工，实际6月27日才开工建设。导致7月19日才开始支付第一笔资金，比原定“4月开工即支付30%的资金”时间晚3个月。上述问题形成的主要原因为：第一次招标失败，第二次招标工作延后3个月。

### （三）苗木质量合格率和苗木成活率均未达绩效目标

评价组通过查阅相关资料及现场勘查了解到，五个标段的平均苗木质量合格率为95.6%，苗木质量合格率未达100%的绩效目标；根据项目施工合同要求，苗木成活率达到98%，但评

价组通过查阅相关资料及现场勘查了解到，五个标段的平均苗木成活率为 92.08%，未达 98%的绩效目标。经与项目负责人沟通，该问题形成的主要原因为：2024 年前半年天气极端干旱，加之交通条件不利，苗木浇水的水源问题不能及时解决。

#### （四）项目自验收把关不严，工程竣工验收不及时

根据工程项目相关验收规定，平定县药林寺革命老区生态修复项目应执行自验和工程竣工验收制度，项目建成后，依次由项目单位自验、主管部门组织相关部门进行工程竣工验收。经了解，该项目实施完成后，2023 年 12 月 20 日由平定林场、阳泉市伟宏建设监理有限公司、五个标段施工单位共同组成验收小组，分别从资金管理、项目管理和现场查验 3 方面按照有关程序对该项目进行自行验收，自验结果为：质量验收全部合格。但经评价组现场核查和抽样检查发现，无论从资金管理、项目管理还是现场查验 3 方面均存在不同程度的问题，如：存在资金核算不规范、业务管理制度不够健全、工期出现延误、苗木质量和苗木成活率不达标等问题，自验结果不准确，另外截止评价基准日，该项目还未组织工程竣工。

#### （五）项目绩效目标未细化、量化，且指标设置不够全面

从平定林场提供的绩效目标申报表看，一是绩效目标未细化、量化分解为具体的绩效指标，如：数量指标三级指标为“生态环境修复总面积”，指标值为 1022 亩，但未具体细化为各个标段的具体面积；二是指标设置的不够全面，如：数量指标未设置“栽植各类乔灌木的总株数，栽植中药材的总面积、道路绿化的面积”等，质量指标的三级指标未设置“生态修复工程验收合格率、苗木质量合格率、苗木成活率、生态修复绿

化率”等指标；社会效益三级指标未设置“游客人数增长情况、提供就业岗位、提升药林寺景区的景观效果、实现科普宣传、红色旅游资源利用”等指标。生态效益三级指标未设置“改善区域生态环境”等指标。

## 七、有关建议

（一）完善项目相关管理制度并有效执行，为后续类似项目建设提供制度保障

建议平定林场进一步建立健全项目进度控制计划、验收管理制度、财务监控制度等，确保后续类似项目在实施过程中有章可循，同时要规范会计核算，要按照会计法律法规和国家统一会计制度规定的程序和要求开展会计核算工作，支付施工单位的工程进度款和列支的监理费、设计费等应通过“在建工程”归集，待工程完工后，转为“林木资产”；及时将烧毁的林木资产进行账务处理；要严格执行《政府会计制度》相关规定，按照权责发生制核算，进一步提高核算水平。加强对项目的财务和业务监管，确保项目相关管理制度执行的有效性。

（二）根据施工进度按时开工，确保资金支付进度

建议在今后类似项目中，项目实施单位要周密部署，制定切实可行的建设进度计划，加强项目管理和协调，确保各项工作有序推进，严格按照施工建设进度执行，确保工程早日完工，同时要加强对工程进度的日常监管，确保资金支付进度与工程实施进度相匹配，避免因资金未及时拨付影响工程进度，或工程不达进度而提前拨付资金的现象发生。

（三）对病弱、死亡苗木要及时更换补植，确保苗木的成活率

项目工程完工后进入管护期，各施工队要采取有效措施对病弱、死亡苗木及时更换补栽，补栽后对其进行精心管理，对补栽的苗木进行浇水，对所栽树木扶正并培土踩实；定期松土除草，对栽植穴进行松土除草除灌；及时开展病虫害监测、防治工作，采用无公害农药或高效低毒农药对病虫害进行药剂防治；适时浇灌封冻水，保护苗木安全越冬；对树干进行涂白，减少树皮伤害，消灭越冬病虫害等，确保苗木成活率。

#### （四）建立有效的联动机制，尽早全面完成验收工作

建议项目各有关部门应建立有效的联动机制，在林场自验完成后，对自验收的结果进行复核，对每个验收环节中存在的问题要做到心中有数，重点突出，及时整改。同时县林业局应加强沟通协作，优化验收流程，组织相关部门开展工程竣工验收，竣工验收工作结束后还要尽快开展工程结算和工程财务竣工决算审计工作。

#### （五）科学设置绩效指标，确保绩效目标清晰准确、全面完整

建议项目实施单位要对今后类似建设项目加强绩效目标管理，要按照项目建设内容科学设置绩效目标，并将绩效目标分解为具体、明确的绩效指标，确保绩效指标科学、合理、可衡量，确保项目绩效目标全面完整。