

晋江市 2023-2024 年海丝名城国土绿化试点 示范项目绩效评价报告

委托单位：晋江市财政局

评价机构：中粤咨询（广东）有限公司

评价日期：2025 年 7 月

一、评价项目基本情况

(一) 项目主要内容

21 世纪海丝名城国土绿化试点示范项目聚焦泉州湾海岸带、晋江流域、戴云山脉等生态区位重要但基础薄弱的区域，因地制宜实施泉州湾海岸带修复、晋江流域水源涵养林提升、戴云山脉碳汇林建设“三大工程”。晋江市林业和园林绿化局(以下简称“林业园林局”)接泉州市林业局造林绿化计划的任务分解安排,国土绿化试点示范项目计划完成 9685 亩补造修复工作及更替修复工作，分两个年度实施，2023 年度进行 4800 亩补造修复工作，2024 年度进行 4003 亩补造修复及 882 亩更替修复工作。

(二) 资金总体情况分析

根据预算编制文件，本项目预算总投资 1,601.90 万元，其中 2023 年度 620.47 万元、2024 年度投资 981.43 万元。根据《泉州市 21 世纪海丝名城国土绿化试点示范项目绩效目标表》，2023-2024 年，本项目预计安排预算 1,532.09 万元，截至评价基准日（2024 年 12 月 31 日），林业园林局实际收到财政预算 823.43 万元，实际支出 776.49 万元，其中中央补助资金支出 766.71 万元，市级补助资金支出 9.78 万元，预算执行率为 93.28%。

二、评价结论

根据现场访谈、实地核查和资料审阅获取的数据信息，结

合晋江市 2023-2024 年海丝名城国土绿化试点示范项目相关材料，评价组对该项目进行了独立客观的评价。**从项目决策来看**，立项依据充分、程序规范，绩效目标已细化为具体指标，但存在预算编制科学性不足、部分绩效指标合理性欠缺且可衡量性低的问题。**从项目过程来看**，资金使用合规且预算执行率较高，已开展基础实施工作，但专项资金管理制度缺失，项目作业设计、监理及验收资料存在短板。**从项目产出来看**，补植修复面积达标、林木良种使用率满分，但更替修复面积未达预期，栽植时间不合规，部分项目单位成本超标准。**从项目效益来看**，项目区群众满意度较高，对区域生态系统功能有一定改善作用，但社会效益未体现，碳汇增量缺乏佐证，植后跟踪保障不到位。最终评定绩效得分为 68.16 分，评价等级为“中”。

三、存在问题

（一）项目资金管理不到位

1.预算安排与工作任务不匹配，未充分体现年度支付导向

本项目预算编制时，在安排当年度的预算金额未指向当年度完成验收的项目。根据预算编制文件，项目预算总投资 1,601.90 万元，《泉州市 21 世纪海丝名城国土绿化试点示范项目绩效目标表》明确 2023-2024 年预计安排预算 1,532.09 万元，但项目实际签订的施工合同款合计 1,615.18 万元，预算安排金额与施工合同总价款存在差异。该情况导致预算年度支付导向不清晰，未能准确对应项目年度实际支付需求，影响资金拨付

与项目推进的协同性。

2.项目推进滞后导致预算资金到位率不足

根据预算编制文件及《泉州市 21 世纪海丝名城国土绿化试点示范项目绩效目标表》，本项目 2023-2024 年预算总投资 1,601.90 万元，其中 2023 年度 620.47 万元、2024 年度 981.43 万元，绩效目标表预计同期安排预算 1,532.09 万元。由于晋江市采用国库集中支付模式，需单位完成实际工作后向财政局申请资金支付。截至评价基准日（2024 年 12 月 31 日），因林业园林局未完成既定工作任务，导致资金到位进度受阻，实际收到财政预算资金 823.43 万元，预算到位率仅为 53.75%。

3.管理制度不健全，资金监管缺乏属地化制度支撑

根据《福建省省级财政林业相关专项资金管理办法》（闽财规〔2024〕23 号）等省级文件要求，地市需结合本地实际制定对应的专项资金管理实施办法，确保资金管理与属地工作需求精准衔接。但本单位未针对国土绿化专项资金项目制定专门的属地化管理办法，不符合省级关于专项资金分级管理的制度要求。同时，省级层面的《福建省省级财政国土绿化专项资金管理办法》作为通用性管理规范，内容侧重原则性要求，缺乏对地市具体项目实施流程、资金支付标准、绩效监控细则等实操环节的细化规定，针对性和可操作性不足。单位未结合自身工作实际制定配套管理办法，导致国土绿化专项资金使用缺乏明确的属地化管理依据，不利于实现对资金分配、使用、监督

全流程的规范化管理，影响资金使用效益和管理质量。

（二）项目前期设计与规划不够细化

1.项目作业设计不合理，项目作业设计不够细化

一是主管部门未对第三方作业设计开展合理性评价并出具意见，作为设计审批依据。二是**现场勘查**存在部分实际施工与作业设计存在不一致情况，如部分区域施工时比原设计多增加了观花植物如碧桃，苗木栽植存在局部种植过密情况，未按照作业设计种植比例采用混交方式进行点状与块状栽植。三是设计阶段未充分勘测墓地分布并标注位置，导致施工后因墓地纠纷引发人为破坏，影响造林效果。

2.投资概算的资金占比不合理，人工成本过高

根据《晋江市 2024 年度国土绿化试点示范项目作业设计》中投资概算的资金占比不合理。一是苗木费 323.63 万元，占总投资 32.69%，该占比高于常规 3%-12%。清单中多为小苗，小苗价格相对偏低，正常情况下不应导致如此高的占比，根据作业设计中市场询价的苗木单价、所需苗木数量，作业设计时苗木成本占比偏高，相关依据数据见表 5-1、5-2。二是肥料费 26.24 万元，肥料费占总投资仅 2.65%，显著低于行业合理区间，且与项目实际修复需求不匹配，其不合理性主要基于以下三个方面：

（1）不符合行业常规投入标准。在林业绿化及退化林修复类项目中，肥料作为保障苗木存活、促进生长的核心物资，其

费用占比经过长期实践形成了相对统一的合理范围。根据林业工程建设相关规范及行业普遍执行标准，绿化施肥及土壤改良相关费用占项目总投资的比例通常为 5%-10%，该比例是确保苗木种植后 2-3 年关键生长期养分供给的最低保障标准。此次 2.65% 的占比不足常规最低标准的一半，明显偏离行业共识，未达到项目基础投入要求。

（2）与项目实际修复需求严重脱节。该项目属于退化林皆伐更新修复类项目，且涉及山地施工，苗木选用以小苗为主，此类场景对肥料及土壤改良的需求显著高于普通绿化项目：一方面，退化林地本身存在土壤肥力衰退、养分匮乏等问题，部分区域可能伴随土壤板结、理化性质不佳等情况，需通过补充有机肥、实施土壤改良措施改善立地条件，为苗木生长创造基础环境；另一方面，小苗根系发育尚未成熟，抗逆性较弱，定植后需持续供给养分以促进根系扎根、枝叶生长，才能提高存活率。但该项目不仅肥料费占比极低，且未提供有机肥补充、土壤改良及抚育追肥的详细实施方案，无法满足退化林修复的核心技术需求，与项目实际工况及苗木生长规律相悖。

（3）将直接影响项目修复成效与投资效益。肥料投入不足将直接导致苗木生长所需的氮、磷、钾等关键养分匮乏，进而引发一系列问题：一方面小苗存活率降低，可能出现定植后枯萎、死亡等情况，无法实现退化林生态修复的核心目标；另一方面即使苗木勉强存活，也会因生长不良导致植株瘦弱、抗病

虫害能力差，后续需投入更多人力、物力进行补植、养护，反而增加额外成本；最后土壤肥力未得到有效改善，可能导致修复后的林地生态功能恢复缓慢，难以达到项目验收标准，造成前期投资效益流失。三是劳务费 405.90 万元，占总投资 41.00%（不含苗木抚育费），显著高于常规的 6%-16%。虽因山地施工成本较高，但未单独作出说明，无法确定其合理性。四是苗木抚育费未被明确列支，而是含在苗木费中，未按要求拆分标注或单独编制后期管理预算，项目费用结构不清晰，不利于对项目成本的控制和管理。

（三）政府采购与合同管理不规范

1.采购类别划分混乱

本项目一共分 5 个标的进行采购，2023 年分别与耀华园林签订《货物类合同》、与晋江海川市政园林签订工程采购合同；2024 年与福建利岚建设、福建迅克生物签订《服务类合同》。同一绿化修复工程（属建筑服务范畴）被拆分为“货物、工程、服务”三类，违反政府采购品目“按实质统一划分”的原则。

2.项目比价依据资料不足，每亩造价偏高

根据《福建省泉州市 21 世纪海丝名城国土绿化试点示范项目实施方案（2023-2024 年）》投资标准说明：规划造林地造林 2400 元/亩，补植修复 1200 元/亩，块状皆伐更新 2000 元/亩，带状皆伐更新 2400 元/亩，抚育修复中割灌除草 460 元/亩，综合抚育 600 元/亩，间伐抚育 1100 元/亩。晋江市国土绿化试

点示范项目 2023 年和 2024 年涉及主要为补植修复，按照方案投资标准不应超过 1200 元/亩。实际比价依据资料不足，工程造价上的采购清单栽种苗木按株计算综合单价，未按亩计算。而按采购合同价款、亩数，每亩造价较高，如 2024 年第 1 包，通过政府采购，中标单位为福建利岚建设工程有限公司，中标价为 449.56 万元，合同未载明是更替修复或补植修复，总修复 2795 亩，综合单价达 1608.45 元/亩；2024 年第 2 包，中标单位为福建迅克生物科技有限责任公司，中标价为 452.30 万元，合同未载明是更替修复或补植修复，总修复 2363 亩，综合单价达 1914.10 元/亩。

（四）项目实施管理不规范

1.项目未按规定标准实施

一是精品示范工程面积未达到要求。根据规定，精品示范工程面积不少于各造林类型项目总面积的 10%，根据验收报告、绩效自评报告，本项目截至 2024 年末，总共种植 10,065 亩，其中精品面积是 948 亩，常规是 9,117 亩，精品占比为 9.42%，未达标准。二是栽植时间不符合规定。按要求，苗木需于春节前后进行苗木栽植，栽植时间控制在 2 至 4 月份，但 5 个项目开工时间为 2023 年 11 月 8 日、2024 年 5 月 31 日、2024 年 10 月 24 日、2024 年 12 月 25 日，均不在规定的时段内。

2.履约验收不够全面仔细，资料不完整

一是监理单位应按照相关规定的种苗质量要求验收苗木，

但现场未提供苗木验收资料，单位也未提供苗木验收单，完工验收未按照招投标文件及合同内容验收，部分精品苗木数量不符。二是项目资料不完整。缺乏实地勘察资料及设计变更资料；施工日志简单重复，未反映实际施工细节；监理过程资料缺失，无监理周报、月报，无法追溯项目实施全过程。

3.造林绿化实施质量有待提升

一是基础施工不够规范。部分林地清理不到位、劈带不明显、种植不到位。特别是墓地较多地块种植效果不佳。二是抚育措施落实不到位。少数山场补植、除萌、劈草等措施落实不均匀、不全面，后续抚育跟不上，生长量较差，一定程度影响了造林成效。三是苗木密度不合理。现场苗木密度过大，部分苗木种植距离过于接近，待苗木成型后显得过于拥挤，尤其是银合欢生长速度快，会挤占其余品种苗木生长发育，且景观效果不佳。

（五）绩效管理水平有待提高

1.绩效目标合理性不足

评分标准与目标值未统一，本项目共设置 7 项个性指标，有 3 项标准与目标值不一致，如“森林环境改善”指标目标值为“ $\geq 100\%$ ”评分标准为“成活率大于 85%及以上满分，反之不得分”；“投入资金控制率”指标计算公式为“投入使用率=投入实际费用/投入总费用”评分标准为“投入超过最高控制价，扣分 5 分；不超过，不扣分”目标值为“ $\leq 100\%$ ”三者表

达意思不一致，根据计算公式、评分标准，目标值应为“ $\geq 100\%$ ”，指标名称应改为“成本节约率”。

2.个别指标可衡量较低

如“生态景观建设提升整体生活环境”表述较为模糊，缺少具体的衡量标准和量化方法，也未细化具体效果，事后难以判断是否达到预期目标。

3.绩效自评深度有待提高

绩效自评侧重呈现项目完成数据与成效，对绩效目标达成的深度分析不足。未结合极端气候导致苗木死亡、村民散养牲畜啃食苗木等影响因素，量化评估这些问题对造林成活率、项目推进时效等核心绩效指标的具体影响程度；同时缺乏对绩效指标设置合理性的反思，未针对“林业+园林”融合模式下的景观塑造成效、精品工程质量等创新性成果设计专项评价指标，自评未能充分体现“以评促优、以评促改”的核心价值，仅停留在基础数据罗列与成效总结层面。

四、相关建议

（一）优化预算编制与执行衔接

一是建议林业园林局在以后开展项目时，以实际工作任务为核心，测算工程量与造价，确保预算投资额与合同款匹配。对超预算部分，需补充专项说明并履行审批程序，严禁无依据超付工程款。二是建立预算执行动态监控机制，定期比对预算安排、资金到位与合同履行进度，对资金缺口及时预警，协调

财政部门加快拨付，确保资金到位率与项目进度匹配。三是在预算编制时，跨年度项目以当年度完成验收的项目所需资金进行编制，而非按当年立项项目所需预算编制。

（二）规范作业设计流程

一是主管部门对第三方作业设计开展实质性评价，重点审核设计与现场的匹配性（如墓地分布、苗木密度），出具书面评价意见作为审批依据。对未通过评价的设计，责令修改后重新报批。

二是建立设计与施工的衔接机制，施工前必须进行现场复核，对需调整的内容（如新增观花植物、种植方式变更）履行设计变更审批程序，留存变更依据并存档。

（三）优化投资概算结构

一是参照行业常规标准（苗木费 20%-30%、劳务费 25%-35%），重新测算 2025 年及后续项目的投资概算，降低小苗采购占比，适当提高肥料费与土壤改良投入，确保资金分配合理。

二是单独列支苗木抚育费，明确预算金额与支付节点，避免与苗木费混淆。对山地施工导致的劳务费超支，需在概算中单独列明并附测算依据，报财政部门备案。

（四）强化比价依据与造价控制

一是补植修复项目必须按亩核算造价，采购清单需明确每亩苗木数量、品种及综合单价，参考方案 1200 元/亩的标准设

置最高限价。二是建立“亩均造价数据库”，按造林类型（补植修复、更替修复等）分类统计历史数据，作为后续项目比价的基准，确保造价透明可控。

（五）严格执行项目实施标准，提升造林实施质量

一是对精品示范工程面积不足问题，2025 年或后续项目需优先补足差额，确保精品面积占比不低于 10%；验收时重点核查面积统计依据，杜绝虚报。二是根据项目特点，变更政府采购时间节点，使项目开展时间适于苗木栽植要求及生长季节。

三是针对林地清理、劈带不规范等问题，制定《绿化施工操作手册》，明确技术标准（如林地清理深度、劈带宽度），并在施工前对工人开展培训。四是对苗木过密区域进行疏伐，重点控制银合欢等速生品种的密度，确保苗木间距符合生长需求，筛选混合种植品种，避免互相抢占生长空间的问题；建立抚育台账，明确抚育频次与责任单位，定期检查生长情况。

（六）完善验收与资料管理

一是监理单位必须按种苗质量标准出具验收单，附苗木检疫证明、规格检测记录等资料；完工验收时对照招投标文件与合同，逐项核对精品苗木数量，对不符合部分要求整改并暂停支付尾款。

二是建立“项目资料清单制度”，明确需存档的资料类型（勘察记录、设计图纸、施工日志、监理月报等），要求施工单位每周提交施工日志、监理单位每月提交监理报告，确保资

料完整可追溯。

（七）强化绩效管理理念

一是建议组织相关人员进行专业的预算绩效管理知识学习，加强绩效目标的编制；根据项目资金的实际支出方向以及各年度的工作任务设置指向明确、合理可行、细化量化的绩效目标；设置绩效指标时应考虑该绩效指标的可衡量性，定量指标可以用客观数据去评价，定性指标可尽量通过量化手段去实施评价。

二是深化绩效自评，发挥以评促改作用。增加问题影响量化分析，在自评中结合极端气候、苗木啃食等实际问题，测算其对造林成活率、项目推进时效等核心指标的具体影响幅度，清晰呈现目标达成偏差的成因。补充指标设置合理性反思，针对“林业+园林”融合模式，增设“精品工程达标率”“景观融合满意度”“特色树种景观呈现效果”等专项评价指标，全面反映创新成果；同时总结指标设定中的不足，为后续项目指标优化提供依据。建立自评与改进联动机制，在自评报告中明确问题整改方向、责任主体及完成时限，将自评结果与后续项目实施、指标设定、资源配置直接挂钩，真正实现“以评促优、以评促改”。