

# 岳阳市 2020 年市级重大政策和重点项目 绩效执行结果

为贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）精神，我们按照省、市党委政府的统一安排和部署，严格预算绩效管理，重点绩效评价扩面提质，推动了财政资金聚力增效。岳阳全面绩效管理不断探索创新，2020年再次荣获省级先进单位。

## 一、全面预算绩效管理情况

**1、做优事前绩效目标管理。**按照“谁申请资金，谁设定目标”原则，2020年市级预算绩效目标与预算实现了系统同启、运行同步，全市所有使用财政资金的预算单位提交了绩效目标申报表。根据绩效目标第三方跟踪评审分析，66家一级预算单位及133家二级预算单位认真对标绩效目标编制的完整性和相关性，进行事前优化评估。主要针对预算资金的预期投入、产出和效果，对应绩效指标的细化与量化。共审核183个部门整体支出，涉及资金48.52亿元；审核571个专项支出，涉及资金10.96亿元。跟踪审核目标数相对上年同期减少13.13%，预算单位自主申报绩效目标能力增强，全面规范设置绩效目标已逐步成为“花钱问效”责任常态。

**2、做实事中绩效运行监控。**预算批复后，同步对2020年财政资金项目实施进度及预期实现程度进行了跟踪监控。所有

预算单位的部门整体支出和 100 万元以上专项资金，按节点要求提供了 1-9 月及 1-11 月份的资金监控表。截至 9 月底，重点监控 8 个预算项目资金 1.2 亿元，财政跟进项目进度拨付 5919 万元，项目支出 4294 万元，支出实现率 72.6%（详见附件 3）。截至 11 月底，市本级完成支出 84.75 亿元，完成预算支出 65%，同期进度降低 18%。其中：55 家预算单位资金绩效监控较好，绩效目标运行清晰，发现问题能提出相应的纠偏措施并加以整改。还有部分预算单位仍存在专项资金使用与管理偏差滞后因素，其绩效监控报告内容简单，对绩效目标偏差问题缺乏深度分析，无法有效监控绩效目标的实现程度，部分单位的整体绩效管理理念还有待进一步提升。

**3、做强事后评价结果应用。**针对年初李爱武市长在《2019 年财政支出绩效评价情况的报告》中的“财政支出绩效评价工作十分重要，需要持续改进和提升”“结果要综合适用于面上的监管”等批示。财政与审计聚集体合力，试点推行财审协同联动机制：**一是**组织对排名靠后的预算单位实施约谈。先后组织对上年度 2 家绩效自评质量较差，以及 2 家重点绩效评价评分靠后的 4 家预算单位项目负责人进行了集中约谈，针对突出存在的问题实施了绩效责任约束。**二是**跟踪督促 16 家责任单位落实问题整改。严格对照绩效评价报告提出的问题与建议清单，督促被评价单位制定整改方案，明确整改责任人与整改时间表，对表落实整改并对号销号。**三是**将评价结果与预算

安排及政策调整挂钩。针对 10 个重点评价低效项目提出了预算调整意见，对 10 个预算单位 2020 年专项资金提出结构性调整，建议调减项目预算资金 1940 万元。同时建议对长期沉淀的资金一律收回，并按照有关规定统筹用于亟需支持的领域。

**4、做严绩效管理责任约束。**一是在全省率先出台了《预算绩效评价工作内部风险防控办法》，并成功开启了财政绩效评价第三方网上中介超市管理模式，从制度上规避了预算绩效评价风险，规范了局内及局外之间的绩效管理行为。二是响应省厅关于建立全面预算绩效管理工作协同联动机制的意见，先行先试，适时将市审计局负责人调整为市预算绩效管理领导小组主要领导成员。本年度制定的《预算绩效管理工作方案》与《审计工作计划》相结合，上报的绩效评价结果和同级审计主题相结合，实现了财政与审计信息的共享共用。三是提出以市委市政府名义出台了《岳阳市预算绩效管理实施办法》，提升全面预算绩效管理实施层级，逐步实施绩效管理“五项挂钩机制”与“五项约束机制”，真正实行问责到人和终身问责，让预算绩效管理真正成为硬约束、硬要求、硬杠杠。

## **二、重点绩效评价实施情况**

**1、重点选项，重点关注成本效益。**2020 年财政绩效评价主导“扩面提质”，切实以党委、政府关心关注的，其效果好坏直接影响政府形象与决策的重点民生支出为主线，在市直部门全面开展绩效自评自控基础上，聚焦资金使用与项目管理存

在的短板弱项，关注成本效益。重点选项上报市政府审定，涉及整体支出与政策项目支出，持续关注社保医疗、教育科技、农业农村及应急防疫等民生支出，并扩面延伸对非税收入成本及政府土地收储债务等领域的绩效评价：一是针对近2年预算执行的城乡居民医疗保险；基本公共卫生、市直公立医院改革；引导村民规范建房等7个支出项目，以及择选了城陵矶新港区2019年土地储备专项债务项目开展重点评价；涉及评价资金15.82亿元。

**2、重点评价，重点突出问题导向。**2020年财政绩效评价坚持以绩效与问题为导向，通过对不同评价类型、评价层次与评价方法等方面的拓展创新，第三方绩效评价内涵不断得到丰富，评价结果更加客观公正，对预算单位绩效理念的影响触动较大。一是全面评价了财政资金投入与产出的应有绩效。各部门整体支出围绕中心工作，重点任务，统筹安排使用专项资金的力度不断加大。专项资金目标趋向明确、投向更加集中，在落实上级和市委市政府的重大决策部署、改善民生及落实“六稳”“六保”等方面发挥既定作用。二是认真分析了专项资金仍存在一些突出问题。指出了部分专项把握政策不精准、专账资金使用不规范、资金配置重心较分散、支出进度不及时等共性问题；同时针对执行率不高、效益低下的专项资金所突出的个性问题，对点提出了第三方责任性建议（见附件1）。

### **三、预算绩效评价应用建议**

**1、综合评价。**经复核认为，2020年受托第三方独立完成的重点绩效监控与评价报告，对项目综合绩效评价评分客观、公正，较真实反映了资金使用绩效情况。采集第三方评价报告评分数据，2020年度7个重大政策和重点项目绩效评价项目的综合评分为84.3分，总体评价等级为优良。得益于市委市政府领导对全面绩效管理的高度重视及大力推动，预算单位“讲绩效、重绩效、用绩效”意识增强，被评价单位的整体绩效质量同比上年明显提升（见附件2）。

**2、应用建议。**全面实施预算绩效管理，重在绩效评价结果应用，重在突出支出责任和效率。各预算部门及项目单位作为预算支出责任主体和主体责任人，要认真对标第三方绩效评价报告列举的问题与建议，加快落实整改，报市财政局备案；财政部门将以“预算单位自评+财政重点评价”结果，督促预算单位加大绩效管理各环节的推进力度，优化财政支出结构，硬化绩效管理约束，确保绩效评价结果公开及有效应用。

## 2020 年市级重大政策和重点项目第三方重点绩效评价点评

2020 年开展的重点绩效监控与绩效评价项目，通过采用“单位自评+第三方评价+财政审核”相结合模式，以第三方绩效评价报告为点评依据，分项提出要点问题与建议。

### 一、城陵矶新港区土地储备专项债务绩效评价点

**项目绩效：**城陵矶新港区 2019 年新增 18 个土地储备项目，争取上级专项债券 8 亿元。项目自 2019 年 10 月至 2023 年 12 月实施，收储土地面积 148.32 万平方米（折合 2224.89 亩），测算预期土地出让收入 17 亿元。专项债券资金主要用于储备土地征收、地上物拆迁、土地平整、资产估价征收、征用土地补偿及基础设施建设。通过专项债券资金注入，为城陵矶新港区重大项目建设提供了要素保障。

### 主要存在问题

1、**重大项目项目立项缺少评估论证。**2019 年初土地储备债务资金预算为 6.2 亿元，而实际下达土地储备债务资金预算 8 亿元，相当年初预算 1.3 倍。项目出台前，对重大项目绩效目标把控不力，未进行重大项目进行事前绩效评估；未对立项的必要性、投入的经济性、目标的合理性、方案的可行性进行

论证；未对项目预期收益与融资平衡方案、项目收支平衡可行性方案进行分析，导致目标约束力不强。

**2、储备库项目随意调换，实施项目偏差较大。**依据项目单位提交土地储备项目库与下达的项目进行对比，前8个项目未列入储备项目库，存在随意性编凑项目；后10个项目虽列入项目储备库，但在项目位置、计划土地储备成本、储备面积上存在较大差异。土地储备库项目随意调换，项目调整变更不规范，不符合土地储备项目库管理要求。导致同一项目建设内容调整到多个不同项目中。如储备地块76实施拆迁征用长江组项目资金，分别在序号11号益海嘉里岳阳食品生产加工项目、序号12号传化岳阳公路港项目、序号14号商贸物流园分别出现，同一建设内容在不同3个项目申报资金中同时出现。

**3、储备中心设置多个帐户，专项资金存在趴帐现象。**土地储备资金实行专款专用、分账核算，并实行预决算管理。但储备中心在光大银行、农行、建行、交行等4家银行分设4个银行帐户，不利于专项资金的专款专用管理和监督。2019年批复下达18个土地储备项目18个债券资金8亿元，截至到2019年12月31日止，仅只有1个项目实际使用专项资金0.5亿元，高达7.5亿元资金“趴帐”，停留在土地储备中心帐户。

**4、政府隐性债务风险加大，新旧债务还本付息吃紧。**根据城陵矶新港区政府隐性债务化解方案的报告显示，2019-2023年为新港区债务还款高峰期，部分到期隐性债务难以靠自

有资金偿还，还需开展借新还旧或进行展期 49.39 亿元。2019 年安排新债替换隐性债务偿还 2.07 亿元，债务偿还情况未作说明；根据岳阳市财政局关于 2019 年省财政厅代发地方政府债券还本付息有关事项的通知，新港区 2019 年新增应还利息总额达 1.01 亿元，置换应还利息 6862 万元（未提供利息偿还情况）。

**5、实施效果缺乏监督，项目绩效难以实现。**主管部门未能组织项目实施单位对项目实施过程和实施结果，即“借、用、管、还”全过程进行跟踪监督检查和绩效管理，没有从数量、质量、时效、成本、效益等方面，对实施项目进行监督评价，整改和纠偏，导致项目资金使用效益不高。18 个项目只有 1 个项目拨付了项目资金 5000 万元，多数项目实际未发生资金支付。虽然年度资金下达时间较迟（10-11 月），但可以对条件成熟的项目先进行实施，待资金下达后进行补还。因项目实施进度严重滞后，影响资金使用效率，致使当期绩效目标难以实现。

### 评价结果建议

**1、科学编制项目预算，增强预算的刚性约束。**建议新港区对投资估算不准确项目重新进行风险评估，对项目发生变化拆迁补偿数量虚列项目按程序调减投资，对收益测算虚高产出达不到预期项目，应采用谨慎性原则，重新分析土地储备收益可能出现的波动或下行的情况下，项目收益是否偿还融资成

本。

**2、加强前期评估论证，完善项目申报机制。**重大债务资金项目申报必须进行必要的可行性论证、专家评估、事前绩效评估，评估的结果应作为项目申报立项的必要条件，并与预算评审有机衔接，提高评估的效率和质量，对按照规定的程序组织遴选拟申报债券的项目，本级政府应正式文件批复，并建立项目库，年度新增项目严格从项目库中选取上报。

**3、加大项目实施力度，规范项目调整机制。**从项目储备库通过择优扶强、突出重点、保证效益的基础上优选项目，按轻重缓急优先项目，保证出台项目的加快实施，不可随意调整项目及预算投资，对难以实施、效益难以实现的确需调整的项目，按照规定程序，上报上级财政部门报批，在控制总额前提下，进行必要的调整。

**4、加强资金监督管理，防止资金沉淀浪费。**财政部门和项目主管部门要进一步加大对债券资金的监督检查力度，紧盯债券资金使用，加强跟踪问效，切实提高资金使用效益，坚决防止资金沉淀浪费。

## **二、市教体局的第十五中学扩建工程项目绩效评价点**

**项目绩效：**市十五中按“省示范性普通高中 I 类标准”新建多功能厅及相关配套设施，总建筑面积 1867m<sup>2</sup>。2017-2019 年安排预算 761 万元，共支出 596 万元。市第三中教学楼危房拆除，重建一栋五层教学楼及相关配套设施，总建筑面积 3200

平米。2017-2020 年安排预算 600 万元，共计支出 570 万元。市教育建设投资资产管理中心为项目实施单位。

### **主要存在问题**

**1、委托设计服务不规范。**第十五中学扩建工程（多功能厅）建设项目设计服务在前，设计合同签订在后。领取建筑（蓝图）日期为 2017 年 7 月 29 日，签订设计合同时间为 2017 年 11 月 10 日，图纸完成延后近 4 个月才签订设计合同。

**2、竣工验收进度影响资金沉淀。**第十五中学改扩建工程（多功能厅）建设项目已于 2019 年 2 月完成建设，至评价截止日，未办理工程主体工程质量验收、尚未开始办理财务竣工决算审计，造成项目资金沉淀 165 万元。第三中学教学楼及附属工程建设项目，于 2020 年 1 月完成建设，至今未办理工程主体工程质量验收，尚未开始办理财务竣工决算，造成项目资金“趴帐” 30 万元。

### **评价结果建议**

**1、建立健全项目管理制度。**强化项目实施进度管理考核，严格控制项目建设期，避免建设期超计划而增加项目成本。项目建设程序及招投标管理严格按照有关法律法规进行，做到程序合法合规。项目相关的所有资料应按照相关管理办法进行档案管理，包括前期立项、可研论证，规划设计图件及预算、招投标文件、合同、会议纪要、工程施工文件、工程各项验收资料、审计报告、工作总结等。

**2、加强项目实施管理，提高财政资金使用率。**一是项目单位抓紧对承包人提交的工程竣工报告进行审定，组织有关单位进行正式竣工验收。二是项目单位抓紧落实分部财政审价备案，以便财务部门实施财务竣工决算程序，核算财政拨款的结余情况，及时上交多余的项目拨款，提高财政资金的使用效率。

### **三、市口岸办的电子口岸建设项目绩效评价点**

**项目绩效：**市电子口岸建设项目投资估算 2961 万元，实际完成投资 2489 万元（含长沙海关拨入 127.79 万元），已付款 2466 万元，未付款 22.8 万元（质保金）。岳阳电子口岸建设适应“一区一港四口岸”发展需求，加快通关速度，降低运营成本，满足本市物流大进大出，快进快出，提高了口岸行政效率。

#### **主要存在问题**

**1、建设超长延期，影响建设进度。**《关于岳阳电子口岸单一窗口平台建设可行性研究报告的批复》文件的项目建设期为 12 个月，《关于城陵矶联检大楼修缮改造工程可行性研究报告的批复）文件的项目建设期为 8 个月，市电子口岸建设项目实际建设期间从 2016 年延续到 2019 年才完工。

**2、项目变更较大，建安工程超概。**市电子口岸建设项目存在部分施工变更较大，却无补充批复。概算批准的建筑安装工程为 277.86 万元，实际竣工的建安工程费 1001 万元，超过

概算 723.66 万元（超概 260%），占用了设备及其他分项投资。

**3、缺乏专业运维，运维成本剧增。**市电子口岸建设项目建成的岳阳电子口岸“单一窗口”平台在建成之后，没有专业人员培训计划，一直无专业人员进行运行维护，运维成本加剧。2019 年运行费 17.67 万元，2020 年提出运行、维护金额合计 167.18 万元，暂未得到主管部门与财政部门批准，若后期运行维护问题将严重影响平台的正常运营。

### 评价结果建议

**1、健全管理制度，保障有序运营。**项目实施单位应成立项目领导小组，加强对项目的管理，应制定切实的项目管理、专项资金管理、档案管理、后续运营管理等各项规章制度，保障项目有序完成，并发挥其应有的效益。

**2、谨慎项目变更，确保投资效果。**严格按照立项批复的投资规模执行，尽量减少项目变更，防止项目投资重心转移，影响设备主体投资效果。对已有变更项目，应完善变更手续，确保依法合规。

**3、降低运维成本，提升平台效能。**岳阳电子口岸“单一窗口”平台应建立有效的运行维护机制，降低运维成本，应加快培育或引进专业运维人才，确保平台正常运营，发挥其应有的效能。岳阳电子口岸“单一窗口”平台实现了岳阳本地特设的信息服务、信息查询、口岸通关协同服务、跨境电商公共服务，但是未真正实现单一窗口办理进出口通关服务。在后续过

程中，应当加强与海关及税务系统整合，让电子口岸真正成为电子“单一窗口”，满足社会和经济发展的需求。

#### **四、市医保局的城乡居民医疗保险项目绩效评价点**

**项目绩效：**2019年市辖区城乡居民医保基金（合并城乡医保）当年收入6.61亿元，上年结转3.82亿元；当年支出4.71亿元，年末结余1.9亿元，滚存结余5.72亿元，滚存节余率54.8%，相对上年增加50%。在财政支出分配上，财政对医保的补助力度逐年递增，医保承受力与保障力得到提升。

#### **主要存在问题**

**1、市辖区参保率小幅下降，应保尽保目标有差距。**2019年市辖区城乡居民医保应参保人数和实际参保人数表现为一升一降，存在底数偏差。应参保人数49.14万人，比2018年增加2.82万人，增长0.58%；而实际参保人数46.91万人，比2018年减少5794人，参保率95.47%，比2018年参保率96.14%减少0.67个百分点，实现应保尽保全覆盖目标还存在差距。

**2、医保数据统计质量不高，履行监管职责不到位。**根据医保部门提供的医保数据统计分析，岳阳楼区医疗服务协议书停留在纸上，欠缺有关协议执行结果，医保数据质量参差不齐。目前未履行年度监管及医药医疗机构考核通报职责，对定点医疗机构医药点监管无力，只有云溪区对全区范围内76家协议医药机构的医保医药服务及协议履行情况进行了检查考核通报。

**3、参保报销手续复杂，群众满意度不高。** 医保系统尚未完全实现互联互通，县市区系统之间信息沟通不畅，医保数据不能共享，在外就医不能享受统筹结算的便利，报销手续麻烦，导致外出务工人员 and 高校就读学生参加本地医保的积极性不高；又由于近几年城乡居民筹资标准增幅 10%以上，对收入不高的参保家庭，存在缴费压力，调查问卷群众满意度不高。

### 评价结果建议

**1、构建医保数据统计体系，规范医保监管行为。** 全市医保数据应建立统一的统计报表体系。避免数据失真导致部分人数多头参保套取财政资金，提高医保数据质量。医疗保障关乎民生，医疗服务协议书不能只停留在纸上，医保部门要严格落实协议的执行结果，履行年度监管及医药医疗机构考核通报职责，定期通报各医疗机构执行医保政策情况。

**2、完善与缴费水平相适应的调整机制。** 一方面要探索更加精准的个人参保费用标准，平衡基本医保与大病保险支出需要，逐步缩小实际住院费用支付比例之间的差距，减少群众期望值和实际受益的差异。一方面要不断完善居民医保门诊统筹保障机制，加强基本医疗、大病保险、医疗救助、疾病应急救助等制度的衔接，保障广大人民群众获得与全市经济社会发展水平相适应的医疗保障，切实减轻贫困大病患者的医疗支出负担。

**3、建立互联互通的城乡医保服务网络体系。** 城乡医保政

策制定的初衷，就是鼓励广大城乡居民在城乡之间自由流动，顺畅转保，实现城乡关系协调发展。借鉴职工医保运作模式，探索建立在全国范围内顺畅的医保服务体系，打消城乡居民参保顾虑，实现甲地参保乙地就诊，网上统筹结算，减少中间环节，切实增强群众参保的积极性。

### **五/1、市卫健委的基本公共卫生专项绩效评价点**

**项目绩效：**2018-2019 年度，市级配套安排市辖区基本公共卫生服务项目预算 2740 万元，其中 2019 年预算 1395 万元，实际安排资金 1424 万元，达到市区常住人口基本公共卫生服务补助资金 65 元/人。实施基本公共卫生服务项目，有效预防和控制传染病和慢性病的发生，提高了突发公共卫生事件的应急处置能力，使广大居民逐步享有均等化的基本公共卫生服务。

#### **主要存在问题**

**1、政策宣传不够深入，均等化服务尚未普及。**目前基本公共卫生服务项目的宣传媒体单一，宣传资料缺乏；部分居民对基本公共卫生服务项目具体内容不知晓、不理解，不配合。村级宣传和服务网络有待加强，乡村、站所医生基本公共卫生服务的作用没有完全发挥，存在资源闲置浪费。

**2、项目实施进度迟缓，资金分配有失合理。**受项目实施检查考核进度影响，各辖区对乡村基本公卫项目经费拨付进度相对滞后，经济技术开发区 2018 年 6 月 30 日前预拨给乡村医

生的项目资金未达到 50%。基本公卫项目共有 12 项，资金分配重心不明确，基础性项目和重点项目的资金拨付比例差别不大，导致重点人群及重大项目的服务存在缺失。

**3、项目开展不均衡、存在轻服务现象。**基本公卫和基本医疗的融合还存在误区，从事基本医疗就没有时间从事基本公卫；基层人才短缺，市辖区内基本公共卫生服务具体项目开展不均衡，部分医务人员观念滞后，存在重医疗、轻公卫的现象。少数院、社区的居民健康档案失访率较高，动态更新不及时，高血压和糖尿病患者随访准确率有待提高。

### 评价结果建议

**1、健全内部管理制度。**市、区卫健委应进一步督导基层卫生院、社区服务中心建立、健全基本公共卫生服务项目的管理制度，包括业务、财务、专项资金、监督等在内的内部管理制度。从领导组织、管理机制、专业技术指导出发，明确专业公共卫生机构与基层医疗卫生单位的责任和分工，保障基本公共卫生工作开展做到有序化、常态化、持续化。

**2、规范项目资金使用。**一是市、区卫健委管理部门应配合财政部门，按照“年初预拨、考核结算”的办法，加强专项资金使用情况的监督、检查，确保专款专用。二是市、区卫健委管理部门应根据各地的实际情况，指导将基本公共卫生服务项目的 12 项具体内容，分别情况，制定合理的资金分配比例，推动公卫工作的全面开展。

3、提升项目服务水平。强基础重点在人才。加强队伍建设，拓宽基层医疗卫生单位专业技术人才的引进渠道。进一步加强基层公共卫生人员的培训力度，全面提高基层公共卫生服务人员的业务素质。

## 五/2、市卫健委的市直公立医院改革项目绩效评价点

**项目绩效：**2018-2019年度市直公立医院改革项目市级安排补助资金2646万元，全部拨付给了市直五家公立医院。其中：市一医院1270万元（含南院）占比48%、市二医院、市中医院、市妇幼保健院、市康复医院等1376万元。市直公立医院综合改革推行药品零差价机制，百元医疗收入中的耗材明显降低，群众在公立医院就医的药品费用负担稍有减轻。

### 主要存在问题

1、公立医院改革方案落地不实。市公立医院综合改革于2016年试点铺开。除市康复医院制定了初步改革实施方案，其他四家医院都未制定详细的改革实施方案。但财政安排预算资金对其实行药品零差价补助，而市直公立医院自身未按照国家要求进行实质性综改，绩效目标未能有效落地。

2、综合指标完成情况不均衡。一是医疗服务收入占医疗收入的比重应达到 $\geq 35\%$ ，2018年市一医院26.39%、市二医院28.60%、市中医院32.64%，三家未达到要求。2019年市一医院25.61%、市二医院32.00%、市中医院31.10%，三家仍未达到要求，相比2018年没有提升。二是公立医院药占比（不含

中药饮片)应降到 $\leq 30\%$ 。2018年市一医院31.25%，市康复医院30.87%，2家未达到要求。2019年市一医院31.58%，市康复医院33.74%，2家未达到要求。三是百元医疗收入(不含药品收入)中消耗的卫生材料费应降到 $\leq 20$ 元。2018年市一医院(南院)22.85元，市二医院25.30元，2家未达到要求。2019年市二医院24.40元，1家未达到要求。

### 评价结果建议

1、**加快推进公立医院综合改革。**市直公立医院应加强对公立医院综合改革管理，成立领导小组，加强领导，制度切合自身实际的改革方案，在落实零差价补偿措施的同时，组织相关职能部门着手解决公立医院改革的其他配套改革问题，让公立医院能满足社会和老百姓的需求。

2、**强化公立医院医疗服务能力。**公立医院应建立、完善提供医疗服务的必需的硬件设施，更应该加强医疗人才队伍的建设，培养、引进医疗人才，加大提供医疗服务的能力，解决就医难问题。

## 六、岳阳县、平江县铁山两保资金中的生态公益林专项补偿项目绩效评价点

**项目概况：**铁山两保资金中的生态公益林专项补偿范围为市级林业部门测算划分出来的保护区，包括铁山水库、金凤水库、新墙水库及其集雨区和枢纽工程；铁山城镇供水渠道、管道、箱涵及渠道的迎水坡面。保护区分为一级、二级保护区和

准保护区。补偿标准为：一级、二级保护区 30 元/亩、准保护区 15 元/亩。补偿金额拨付到岳阳县与平江县财政，由属地县人民政府制定具体管理办法并组织实施。

**项目绩效：**2018-2019 年市级安排生态公益林补偿专项资金 1724 万元，共涉及岳阳与平江 2 县 5 乡镇 3 国有林场，受益 153 个村。生态公益林森林覆盖面积 48.08 万亩，其中：一级、二级保护区 9.32 万亩（岳阳县），准保护区 38.76 万亩（岳阳县 30 万亩、平江县 8.76 万亩）。实施生态公益林补偿专项，在集雨区林地保障进出道路通畅、筑牢植保、森林防火、水库水质提升等方面发挥了应有效益。

### **主要存在问题**

**1、资金分配依据不合规。**岳阳县公益林项目资金按照林区住户每户平均进行分配，如毛田镇孟城村和毛田镇道仁村都是按照人均分配的方法进行公益林补偿金的分配，违反《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》第十三条“各级财政部门和林业主管部门不得脱离管护任务随意切块下达资金，也不得搞平均分配”的规定。

**2、超标准提取护林管护费。**平江县板江乡从近 2 年生态公益林项目资金（262.80 万元）中，按照 20%比例提取（52.56 万元）护林项目支出（52.56 万元），用于人员经费、河道清淤、印刷等办公性支出，存在支出偏差。一是超标准提取护林管护费，按规定提取的护林管护费标准为 0.25 元/亩，

平江县板江乡公益林面积 8.76 万亩，两年可提取管护费 4.38 万元，多计提 48.18 万元。二是挪用护林项目支出用于日常公用经费，护林管护费项目支出“用于山林森林防火预防与扑救、林区道路建设与维护及生态林管护考核经费”。该费用未进行专款专用专户核算，而是与公用经费混合使用。违反《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》第七条“各级财政部门和林业主管部门发生的相关管理经费由同级财政预算另行安排，不得在财政补偿基金中列支”的规定。

**3、项目管理责任不到位。**一是未签订公益林管护合同，如：岳阳县公益林项目未与领取补偿金的村民签订管护合同或者责任状，不符合《中央财政森林生态效益补偿基金管理办法》第十一条，国有林业单位应与管护人员、集体应与个人签订管护合同。二是未开展目标项目验收，如：检查岳阳县公益林项目监管情况时，相关责任部门未能提供项目监管、检查、验收资料。三是个人公益林面积多年未核实更新。在现场走访发现，岳阳县 4 名、平江县 1 名村民，领取了生态公益林补偿金，却不清楚自己负责的公益林地址和面积，尚未落实生态公益林专项补偿应尽的维护保养工作。

### 评价结果建议

**1、严格资金使用。**严格按照补偿资金管理办法，依据村民实际负责维护保养的生态林面积计算分配补偿资金。并按照规定用途使用项目资金，不得挪用。

2、**收回超标准提取费用。**严格按照规定提取护林管护费，据实收回或调整超标准提取的专项护林项目支出 48.18 万元。

3、**加强项目管理。**强化项目管理，落实项目合同、项目检查验收等监督管理程序，落实公益林的维护保养工作，确保项目按时保质保量完成。

## 七、市农业农村局的引导村民规范建房（含厕所革命）项目绩效评价点

**项目绩效：**2018-2019 年市级安排引导村民规范建房（含厕所革命）项目资金 4000 万元，由市级下拨县级财政予以拨付到乡镇统筹使用，“先建后补”，实际完成支出 3964 万元。按照规划先行、“拆、建、管”并重、“大集中”与“小集中”相结合的原则，因地制宜，全面推进农村人居环境整治取得成效。

### 主要存在问题

1、**选址难，土地指标购买压力大。**规范建房不论大小建房点，选址都较困难。远离城镇中心对生活不便利，靠近城镇中心可用土地少；购买土地指标占用基本农田压力大，开发利用荒山林地的国土调规手续也难，且无相关政策支持。选址难，影响了规范建房的引导进度。

2、**集中难，规范建房入住率不高。**规范建房初期，倡导 30-50 户大集中点建设，但一个村落集中建房人数达不到要求，多选择小集中建房。各县按照先规范先建设，先由施工队伍垫资、待入户审批资格通过后购买，而当地农民购买力有

限，影响了群众意愿建房的积极性；又因为出门在外打工的，为了小孩可能计划在城市安家，导致目前部分建房点入住率不高。如临湘市大集中点入住率不足 60%，小集中建房点临湘白羊田和聂市等地建设 30 户入住率不到 2 户。

**3、改厕工作宣传不到位，农户自身积极性低。**农村新（改）建厕所（即厕所革命）项目，以奖代补（奖补标准 100 元/户），重在科学指导、引导各地开展农村改厕工作。由于改厕行动主题宣传不到位，老百姓不太清楚厕改的真正利益，涉及投入成本较大，未能调动老百姓积极性，政府推进农村改厕难，改厕成效低于预期目标。

### 评价结果建议

**1、就近相对集中选址。**在原有村庄范围内调整集体土地规划，选择相对集中的位置选定建房点。如果原有村庄确实已经难以协调，就近在靠近乡村公路的大面积菜地进行征收规划建设，降低购买土地指标资金压力，政策上要群策群力以市级政府为主，县级政府配合，相关市县部门联动参与的模式，合力推动农村规范建房。

**2、统一规范建房奖补标准。**规范建房重点规范一户一宅的选址、户型、大小与质量标准的规划。财政奖补资金标准有限，重在激励引导。2018-2020 年近 3 年来，市级奖补标准不一，政策不平衡，奖补政策持续执行有难度，补贴标准、范围和方式等政策措施有待完善。

**3、加大改厕宣传力度。**厕改是社会文明进步的体现。农

村改厕工作，要切合老百姓自身利益，鼓励党员带头实施；加大加深宣传力度，加强技术指导和检查监督工作，做到改造一个，成功一个，带动一片。

## 附件 2

### 2020 年度重大政策和重点项目第三方绩效评价评分及应用表

| 序号 | 重点绩效评价项目              | 报告编号                       | 项目资金<br>(万元) | 综合评分 | 第三方建议                             |
|----|-----------------------|----------------------------|--------------|------|-----------------------------------|
| 1  | 城陵矶新港区 2019 年土地储备专项债务 | 中化 20DXNXYXTXN002          | 81185        | 82   | 加强资金监督管理，防止资金沉淀浪费                 |
| 2  | 市教体局市十五中报告厅与第三中改造项目   | 湘中智诚所(2020)-554号           | 1361         | 85   | 加快项目竣工验收，减少资金沉淀                   |
| 3  | 市口岸办市电子口岸建设           | 湘公会司专审字(2020)第 246 号       | 2480         | 83   | 降低运维成本，提升平台效能                     |
| 4  | 市医保局城乡居民医疗保险          | 中化 20DXNXYXXN003           | 66137        | 88   | 完善与缴费水平相适应的调整机制                   |
| 5  | 市卫健委基本公共卫生、市直公立医院改革   | 湘公会司专审字(2020)第 245 号、244 号 | 2000         | 87   | 降低 2021 年“药品零差价”财政补贴。降低基本公卫财政配套资金 |
| 6  | 岳阳县、平江县铁山两保资金-生态公益林补偿 | 湘圆绩评字(2020)第 6003 号        | 1724         | 81   | 收回超标准提取 20%护管费 48.18 万元。          |
| 7  | 市农业农村局引导村民规范建房(含厕所革命) | 湘佳诚所(2020)专审字第 083 号       | 4000         | 84   | 统一规范建房奖补标准，提高厕改积极性                |

|    |        |      |          |
|----|--------|------|----------|
| 总计 | 158287 | 84.3 | 绩效评价整体优良 |
|----|--------|------|----------|