

利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目 绩效评价报告

Hunan Forest Sustainable Management Project Using German
Promotional Loan Performance Evaluation Report

（贷款编号：2015L-18）



湖南省财政厅

二〇二二年十二月

本次绩效评价结果

整个项目评价结果：

评价准则	权重（%）	评价分值 （百分制）	加权平均得分	绩效等级
相关性	20	100	20.0	高度相关
效率	50	87.3	43.6	效率高
效果	20	90.5	18.1	非常满意
可持续性	10	85	8.5	可持续
综合绩效等级	90.2			高度成功

各子项目评价结果：

序号	项目实施地点	得分	绩效等级
1	炎陵县	92.5	高度成功
2	攸 县	91.0	高度成功
3	桃源县	88.5	成功
4	桃江县	91.0	高度成功
5	双牌县	87.0	成功

项目绩效评价小组与被评价项目无利益冲突

利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目绩效评价领导小组

组长：祝孟辉（湖南省财政厅、党组成员）

副组长：兰定国（湖南省农村农业厅、副厅长）

成员：钟荣华（湖南省财政厅外经处、处长）

徐立群（湖南省财政厅外经处外贷办、主任）

陈克云（湖南省农业对外经济合作中心、主任）

周极宏（财政厅外经处、副处长）

联络员：刘礼（湖南省财政厅外经处（外贷办）四级调研员）

利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目绩效评价专家小组

组 长：黄伯军（湖南省农业对外经济合作中心、副主任）

副组长：刘礼（湖南省财政厅外经处（外贷办）四级调研员）

徐先春（湖南省农业对外经济合作中心、科长）

陈成文（湖南师范大学、二级教授）

成 员：雷国平、谢峥嵘、刘汇川、曾红远、陈海平、彭如良

汇 率

货币单位——人民币元

项目评估阶段	绩效评价阶段
2016 年 8 月	2022 年 10 月
1 元人民币=0.1250 欧元	1 元人民币= 0.13593815 欧元
1 欧元=8 元人民币	1 欧元=7.3463 元人民币

缩 写

KFW	德国复兴信贷银行
CNAO	中国国家审计署
CPMO	县项目办
EA	环境评估
EMDP	少数民族发展计划
FMM	财务管理手册
HPAO	湖南省审计厅
ICB	国际竞争性招标
MOF	财政部
NCB	国内竞争性招标
NFPP	国家森林保护工程
PDRC	省发改委
PFA	省林科院
PFinB	省财政厅
PFB	省林业厅
PFSDI	省林业勘察设计院
PIP	项目实施计划
PMP	病虫害管理计划
PLG	省项目领导小组
PMO	省项目管理办公室
PPM	参与式规划手册
PPMO	省项目办
PRA	参与式农村评估
SA	社会评估
SSG	科技支撑小组

目 录

评价报告摘要	3
一、项目概要	3
二、绩效评价概述	5
三、绩效评价结论	6
四、经验教训及建议	8
1 项目基础信息表	15
2 绩效评价过程概述	21
2.1 评价目的	21
2.2 评价设计与实施	21
2.3 绩效评价框架与绩效评级方法	23
3 绩效分析	25
3.1 相关性	25
3.2 效率	32
3.3 效果	67
3.4 可持续性	79
4 绩效评价结论	93
5 其他需要说明的事项	95
6 经验教训及建议	96
6.1 成功经验	96
6.2 失败教训	98
6.3 对策建议	100
7 附件	102
附件 1：绩效评价任务书	102
附件 2：绩效评价框架、指标体系与考核标准表	115

附件 3：总评价结果与各项目县评价结果得分表·····	122
附件 4：各具体指标评价得分与评价结果·····	123
附件 5：各子项目县评分表·····	127
附件 6：管理机构与农户主要建议汇总表·····	137
附件 7：调研计划书·····	138
附件 8：调研资料收集清单·····	140
附件 9：面谈、访谈问题清单·····	141
附件 10：调查问卷·····	143
附件 11：面访、座谈会会议记录·····	148
附件 12：经济效益分析表·····	180
附件 13：部分现场调研照片·····	184
附件 14 利益相关方反馈意见表·····	189

评价报告摘要

一、项目概要

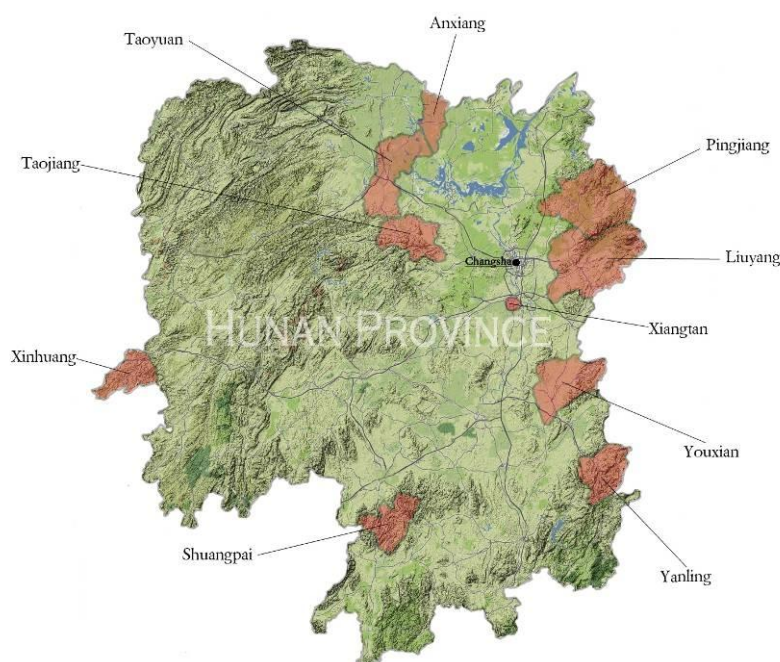
（一）项目目标

本项目是继中德财政合作湖南 I 期赠款项目(1998-2008)、湖南 II 期赠款项目(2005-2014)后,德国复兴信贷银行(KFW)资助的第 3 个项目(2017-2022),也是 KFW 资助湖南省的首个贷款项目。项目目标是运用德国“近自然林”理论和方法,通过专门设计的森林可持续经营模型(SFM)实现森林生产经营生态效益、社会效益和经济效益的协调发展,从而达到促进湖南森林提质改造与可持续发展的目的。具体目标为:一是改善林分结构、提高林分质量和木(竹)产量;二是增加森林碳汇,增强森林应对气候变化的能力;三是增加村民收入,促进林业经济发展。

（二）实施地点

项目实施地点为湖南省的炎陵县、攸县、桃源县、桃江县、双牌县等 5 个县。

图1 各项目县（点）分布图



（三）项目投资及资金筹措

1、项目投资。本项目总投资为 23800.17 万元。其中：基本投资为 22591.44 万元，占总投资的 94.92%；转贷费为 49.66 万元，占总投资的 0.21%；招投标费为 29.86 万元，占总投资的 0.13%；基本预备费为 1129.21 万元，占总投资的 4.74%。在基本投资中：营林工程费用为 15569.14 万元，占基本投资的 68.92%；扶持林产品加工为 2800.00 万元，占基本投资的 12.39%；服务与技术支持为 1983.15 万元，占基本投资的 8.78%；项目监测与评估为 189.48 万元，占基本投资的 0.84%；项目管理和机构发展为 2049.67 万元，占基本投资的 9.07%。

2、资金筹措：本项目资金筹措主要来源贷款资金和配套资金。贷款资金：德国政府促进贷款资金 19880.00 万元(折合 2840 万欧元)，占项目总投资的 83.53%。配套资金：省级配套资金 3216.17 万元，占总投资的 13.51%；县级财政配套资金 704 万元，占总投资的 2.96%。

（四）建设内容及规模

项目运用德国“近自然林”理论与方法改造林分 15790 公顷。其中：马尾松林 1529 公顷、杉木林 9577 公顷、湿地松林 2114 公顷、毛竹林 2570 公顷（材用毛竹林 1833 公顷，笋材两用林 737 公顷）。此外，还包括林道和作业道等森林经营基础设施建设、扶持项目区林产品加工企业发展及可持续森林经营技术培训、咨询、评估等建设内容。

（五）项目进展情况

本项目的建设地点为炎陵、攸县、桃源、桃江、双牌 5 县，项目实施主体 44 个。项目总投资 23800.17 万元，其中申请德国复兴银行贷款 19880.00 万元人民币(折合 2840 万欧元)，占总投资的 83.53%。项目建设期为 6 年，即 2017-2022 年。森林经营主体工程已在 2017-2022 年的 6 年内完成。其中，2017 年建设完成 38 公顷，占 0.24%；2018 年建设完成 5309 公顷，占 33.62%；2019 年建设完

成 6403 公顷，占 40.55%；2020 年建设完成 2960 公顷，占 18.75%；2021 年建设完成 1080 公顷，占 6.85%。扶持林产品加工 2800 万元，已在 2017 年完成。项目自 2022 年后进入后期抚育与管护阶段。具体见表 1。

表 1 德国促进贷款湖南森林可持续经营项目分进度建设进度表

项目	单位	规模						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	全省合计
1. 营林工程		38	5309	6403	2960	1080		15790
1.1 马尾松	公顷		210	729	300	290		1529
1.2 杉木	公顷		2272	4105	2410	790		9577
1.3 湿地松	公顷		1160	704	250			2114
1.4 材用毛竹		17	1242	574				1833
1.5 笋材毛竹	公顷	21	425	291				737
2. 林产品加工	万元	2800						2800

二、绩效评价概述

2022 年 8 月至 2022 年 12 月，绩效评价小组根据《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》（以下简称“《指南》”）和《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》（财政部 85 号令）的要求，对“利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目”的相关性、效率、效果、可持续性以及综合绩效进行全面评价。整个绩效评价过程分三个阶段进行：首先，制定绩效评价框架。项目绩效评价方案主要基于绩效评价框架来制定。评价小组在前期案卷研究工作的基础上，紧紧围绕评价《指南》和财政部 85 号令所确定的基本评价框架及所涉及的关键评价问题和评价指标来制定绩效评价指标体系，并采用案卷研究、座谈会、互联网检索以及实地调研等方式收集资料并对证据资料进行详细核实。其次，确定绩效评价程序。评价小组根据《指南》给出的评价规则和项目综合绩效评级方法，通过讨论分析，对项目相关方面逐一进行等级评定，形成最终评价结论。再次，总结项目实施的经验教训并提出相关对策建议。评价小组根据文献资料和实证调研结果，分析项目实施过程中存在的问题及其产生的原因，并针对性地提出了对策建议，为提高国内其他在建项目的管理水平和执行绩效提供借鉴和依据。

三、绩效评价结论

项目综合绩效评价为“高度成功”。

项目综合绩效评价得分为 90.2 分，评价等级为“高度成功”。其中，相关性评价得分为 100 分，评价等级为“高度相关”；效率评价得分为 87.3 分，评价等级为“效率高”；效果评价得分为 90.5 分，评价等级为“满意”；可持续性评价得分为 85 分，评价等级为“可持续”。5 个项目县中，3 个项目县评价等级为“高度成功”，占 60%，2 个项目县评价等级为“成功”，占 40%。

整个项目评价结果：

评价准则	权重 (%)	评价分值 (百分制)	加权平均得分	绩效等级
相关性	20	100	20.0	高度相关
效率	50	87.3	43.6	效率高
效果	20	90.5	18.1	非常满意
可持续性	10	85	8.5	可持续
综合绩效等级	90.2			高度成功

各子项目评价结果：

序号	项目实施地点	得分	绩效等级
1	炎陵县	92.5	高度成功
2	攸县	91.0	高度成功
3	桃源县	88.5	成功
4	桃江县	91.0	高度成功
5	双牌县	87.0	成功

3.1 相关性

项目相关性准则的绩效评价等级为“高度相关”。

项目高度契合当前中国和湖南林业经济发展的总战略、总规划和核心发展理

念。项目目标和内容与中国和湖南省的绿色、生态、环保、可持续发展战略和工作重点高度相符。项目设计紧紧围绕湖南省林业产业发展的核心问题、重点问题和难点问题，提出了针对性解决方案。项目设计理念和经营模型完全符合并能满足当前及未来相当长一段时间内林业产业可持续发展的需求。相关性准则绩效评价等级为“高度相关”。

3.2 效率

项目效率准则的绩效评价等级为“效率高”。

项目总体效率较高。项目基本上能按计划进度实施，各阶段的结果基本实现。第一，主体工程完成良好。项目建立了新的森林经营单位，编制了完善的森林经营规划；新造林、竹林低产林改造、加工企业扶持、咨询服务、科技推广与技术培训等方面效率很高。项目基本能按计划的时间周期内及时开工和及时完工，但在基础设施建设等内容方面存在一定偏差。第二，项目预算基本按计划投入和使用。项目在预算执行吻合度、资金使用合法性等方面效率较高，但资金到位率一般。第三，项目管理机构设置（和实施机构选择）适当，项目管理及内部控制到位并能确保项目有效实施。省、县两级项目管理机构体系完善，设置适当，能较好地促进项目协调推进。项目制定了完善的管理制度和实施细则，建立了有效的信息收集渠道和风险防控措施。第四，项目的资源投入经济有效，内容设计和实施机制具有创新性。项目的创新性设计对提高实施效率和效果的关联较高。但在实际经济内部收益率与预期经济内部收益率的相符程度方面一般。效率准则绩效评价等级为“效率高”。

3.3 效果

项目效果准则的绩效评价等级为“非常满意”。

项目总体效果很好，实现了所有阶段性绩效目标。主要表现在：第一，生态效果显著。项目增加了森林覆盖率，优化了林分结构，固碳效果显著，蓄水保肥效果明显，净化环境效果良好；第二，社会效果显著。项目增加了项目区村民的就业机会，提高了村民的经济收入和林业生产者的经营技术水平，提升了村民对项目工程的认知、认同和认可程度。同时，项目还促进了妇女的平等参与和取得了良好的扶贫帮困效果；第三，经济效果显著。实施主体财务盈利能力得到了提升，产品产量、经营收入得到了增加，市场竞争能力得到了提高。第四，项目实

际受益群体与目标受益群体一致。项目以“靶向需求”为原则，在选择目标受益群体方面瞄准精准。农户、林业公司（企业）、林业合作社、林产品加工企业和国有林场及弱势群体都在项目中受益。受益群体的满意度非常高，达到了预期效果。效果准则的绩效评价等级为“非常满意”。

3.4 可持续性

项目可持续性准则的绩效评价等级为“可持续”。

项目可持续性一般。主要表现在：第一，财务可持续性一般。如，运营和维护经费在持续满足项目后期发展与维护方面存在一定困难；县财政担保到期还款率一般；部分项目县没有建立还贷准备金制度或没有年度还贷的财政预算。实施主体到期还款率一般。第二，项目后期运营的政策支持和运行机制可持续性较好。如，项目政策可持续性较好，有稳定的制度和政策支持体系；项目运行机制可持续性较好，组织机构设置科学合理，职能明确清晰，人力资源、项目管理制度能确保项目后续可持续发展。第三，项目创新内容具有示范性和可推广性。项目工程利用率较高，创新内容能在其他地市推广。尤其是以“近自然林”理念为核心的森林可持续经营模型，较好地解决了当前我国林业产业发展中的瓶颈问题，实现了林业产业发展生态效益、经济效益和社会效益有机结合与协同发展。这一模式能在全省甚至全国范围内推广。可持续性准则绩效评价等级为“可持续”。

四 经验教训及建议

4.1 成功经验

项目绩效较好，实施效果与设计预期目的一致。总结起来，项目取得了以下成功经验：

1、组织机构与管理制度健全，项目执行科学、有序、高效

项目得到了省、县各级领导的高度重视。项目成立了专门的领导机构和管理机构（项目办），为项目的顺利开展和成功实施提供了强有力的组织保障。政府层面成立了由主管林业的副省长（副县长）为组长，各相关职能部门为成员的领导机构。项目办负责规章制度的制定和日常管理。省项目办按照利用德国促进贷款的执行文件和国家相关的管理办法和规定，全面、详细地制定了各项项目管理制度，明确了各级政府部门、咨询专家、项目实施机构、监理单位之间的职责和权限，对工作程序、招标采购、安全管理、提款报账、资金支付、资金控制和人

员培训等环节建章立制。县项目办根据项目要求制定了具体的实施准则。项目管理体制机制健全，管理方法科学、有序、高效，执行绩效良好。

2、经营模型设计理念先进，高度契合林业产业发展新趋势

项目引进德国“近自然林”理念与方法制定了森林可持续经营模型(SFM)。SFM 模型高度契合当前我国生态、绿色、环保的林业生产经营新的发展理念和新趋势。项目设计的 5 种森林可持续经营模型很好地解决了经济效益、生态效益和社会效益协同发展问题，实现了林业产业发展由传统外延扩大型模式向内涵提高型模式转变的目标。尤其是将竹材两用林、新造林（竹林）、低产林改造作为主要工程模型，实施效果良好，起到了很好的示范作用。

3、坚持“靶向需求”为原则，切实满足实施主体的首要需求

项目立足于湖南林业发展现状与特点，深入地分析了实施主体在林业生产经营活动中存在的首要需求。项目以“靶向需求”为原则制定了具有针对性和适用性的实施方案和操作流程，在资金、技术和产品营销等方面针对性地满足了经营主体的首要需求。实施主体的生产能力、技术水平和市场竞争力等方面得到了显著提升。项目产生的各种效益显著，实现了林业产业的综合开发、深层次和高质量发展。

4、注重“产、学、研”结合，以科技创新带动林业经济发展转型

项目以科技创新为抓手带动林业经济的发展转型。项目依托中国林科院、湖南林科院、中南林业科技大学和湘西林勘院等科研机构和高校对森林可持续发展中的生产技术、加工技术、碳中和模式、经济绩效评价模式等领域展开多学科交叉研究，取得了丰硕的研究成果。如，开发了杉木马尾松湿地松人工林近自然经营与质量提升技术；近自然经营竹林质量提升技术；近自然经营森林固碳增汇技术；构建了近自然森林经营投入产出效益评价模型。这些研究成果：一方面为项目成功实施提供了有力的科技支撑，另一方面也加速了湖南林业经济由传统“外延扩大型模式”向“内涵提高型模式”发展转型的步伐。同时，创新性的森林可持续经营理念和技术，为我国林业经济的转型发展提供了丰富的理论和实践经验。

5、以项目助力乡村振兴，取得了良好的社会效益

项目社会效益显著。主要表现为：首先，项目壮大了林业经济生产主体。各实施主体（造林大户、林场、林业合作组织、林业产品加工企业）的生产能力、技术水平、市场竞争力都得到了普遍提升，林业经济得到了发展壮大。其次，通

过扶持林业加工企业延伸了产业链，优化了农村产业结构。项目新建和扶持林产品加工企业 10 余家，这些企业在获得相应的技术和资金支持后扩大了生产、增加了林产品类型和附加值。如，建立了竹笋深加工基地、竹产品加工企业和林下种植养殖基地等，林业企业的发展壮大，使农村产业链得到了进一步延伸和优化。第三，增加了农村就业机会和农民收入。项目为当地的村民提供了 80 多万个就业机会，增加了村民收入，促进了农村的职业化发展。第四，为巩固精准扶贫成果，助力乡村振兴做出了显著贡献。项目实施单位在用工过程中，优先聘用贫困户劳动力，贫困户的经济收入显著提高，扶贫效果明显。同时，通过举办各种技术培训，提高了贫困人口素质和就业能力，从根本上巩固了脱贫成果。如炎陵县在项目实施中以提升贫困户自身能力为目标，采取“一对一”模式，将项目区内所有挂牌贫困户全部纳入项目，为他们提供资金、技术、培训、市场信息等，重点扶持贫困户就业创业，社会成效显著。

4.2 失败教训

本项目总体上实施比较成功，达到了预期的效果。但在评价过程中也发现了一些问题。这些问题在一定程度上影响了项目实施的进度和实施效果。

1、前期调研和准备工作不实，拖延了项目实施进度

首先，因前期调研和准备工作不够扎实，造成项目实施准备时间长，影响了项目建设进度，导致所有项目县未能按时开工和竣工，未能在规定的时间周期内完成项目实施任务。按照项目可研报告和德国促进贷款主管机构与湖南省签订的相关协议，项目在 2009 年就已经开始启动，但实际上直到 2016 年才正式确定，2017 年开始实施，到 2022 年才竣工。项目前期准备时间过长，不仅严重影响了项目的时效性，也给项目实施带来了诸多不确定性因素，如贷款汇率的变动较大，进而影响项目资金使用效率。其次，因前期调研和准备工作不实，导致中期调整幅度过大，拖延了项目实施进度。根据可研报告，项目原确定实施项目县为 8 县 1 市，但最终只有 5 个项目县得以实施，其他 4 个县市由于各种原因退出，导致原来计划的贷款资金不得进行大规模中期调整，不仅拖延了项目实施的进度，而且在资金调整过程中造成了各项目县之间的财务纠纷。如双牌县、桃源县就存在与其他项目县公摊费用和利息分割等方面的纠纷。再次，因前期调研和准备工作不实，对项目贷款担保的实际困难预估不足，导致部分项目县在实施过程中出

现财政“担保难”问题。

2、缺乏应对突发事件相应预案，影响项目目标的实现

林业项目相对其他项目而言，面临的各种风险更多、更高，风险发生的不可预知性更强，且部分风险是由不可抗力造成的。在本项目实施过程中，因受天灾和社会经济发展风险的影响，部分项目目标未能在预定计划周期内按时实现。如受旱灾与疫情影响，部分实施主体损失较大，造成后续发展资金短缺，还贷困难，严重影响了项目后期的发展和可持续经营。虽然，项目在开始之初，可研报告中对各种可能潜在的风险有过预估，也提出了相应的对策。但是项目管理机构在实际操作中却并没有对突发性灾难造成的后果制定具体的、针对性的解决方案或应急预案。

3、财务管理不够规范，资金使用效率有待提升

项目资金使用具有较强的时效性，保证项目资金按时足额发放至实施主体，事关项目实施的成败。在本项目中：第一，因财务管理方面不规范、资金使用效率不高，影响了项目的实施质量。如贷款资金前期在各项目县分割时间过长导致资金使用周期缩短。项目在2016年正式开始实施，但部分项目实施主体直到2018才得到贷款，根据项目协议，2022年要进行第一期还款，这就导致部分实施主体资金使用的周期短，而贷款的利息却是按照原来约定的时间和金额来偿还，从而影响了资金使用的效率，也增加了实施主体的负担。第二，部分项目县（办）或项目实施单位未设立项目专账，未对项目资金单独核算；部分设立了项目专账的单位也未能准确、完整反映项目资金到位情况、配套资金落实情况及项目进度情况。第三，项目资金未能完全做到“专款专用”。部分国有林场或集体所有制林场在贷款资金使用上并没有按照项目设计的模型针对性使用项目资金。如炎陵县的部分国有林场用项目资金用于其他林业经营活动；桃源县的部分林场将项目资金部分用于其他林业项目。这些问题既违背了项目专款专用的原则，也影响了项目实施的效果。第四，配套资金使用和落实不到位，造成项目资金使用效率降低。由于配套资金存在部分不足额、不及时的情况，导致部分实施主体不得不将部分贷款资金用于主体工程之外的其他开支，造成项目资金使用效率降低。此外，在财务管理方面，部分县项目办存在无汇总财务报表，无自筹资金财务专帐等问题。

4、县级监管不够到位，项目实施中的问题未能及时发现和解决

在本项目中，县级主管单位对项目的定期巡检监管次数过少，无相关检查监督报告和整改报告。首先，没有建立定期自查的相关制度或机制。建立定期自查制度的目的是对项目实施周期内存在的问题、困难、实施主体的需求进行自查自纠，及时解决出现的新问题，确保项目规范、高效运行。在本次绩效评价中，所有项目县都未建立定期自查的相关制度或机制。其次，项目缺乏定期审计制度。定期审计是自查监管的重要手段和方法。本项目在实施周期内，所有项目县都未对项目进行过县级审计，导致在项目执行过程中的许多问题不能被及时发现和及时处理，导致后期问题积累较多，严重影响了项目实施的绩效。如本项目中贷款资金中期调整造成公摊费用分割问题，利息分摊问题等纠纷就没有得到及时解决。最后，县级主管部门对项目的检查次数过少，项目实施过程缺乏有效监督和及时监督。

4.3 对策建议

针对本次绩效评价过程中发现的主要问题，提出以下建议：

1、做足做实项目实施前期准备工作，确保项目顺利实施

项目实施是一项系统工程，牵涉多方利益，面临各种矛盾问题。在项目实施前一定要准确理解和把握项目理念和管理要求，要对项目实施中可能出现的情况与存在问题进行深入、细致、科学的研判，减少项目实施风险。首先，项目管理部门要高度重视对实施单位和实施主体进行外资贷款项目的程序和规则培训，使之准确把握项目实施的基本流程、要求和操作规范。再次，要充分预估项目实施过程中可能会产生的各种阻碍因素和存在的困难，并针对这些阻碍因素制定解决方案。最后，要严格执行外资贷款项目的程序和规则，保证实施程序到位，避免违规操作。只有严格按项目要求，把前期准备工作做实、做细、做足，才能确保项目按时保质完成，实现项目总目标。

2、制定弹性还贷机制，减缓贷款资金偿还压力，确保项目的可持续性

林业经济的高风险性，会带来诸多不确定性，这些风险会影响项目预期效果。因此，在项目实施过程中制定弹性化的还贷机制是应对各种风险可能造成项目失败的较好方式。如遭不可抗力因素造成的项目效益减少，还贷困难，还贷机制应有弹性。针对本项目实施主体遭遇疫情和自然灾害的影响，导致贷款压力增大、

还款困难的情况，建议省、县项目办请示上级主管部门，制定延缓还贷或其他减轻实施主体贷款的弹性还贷机制。如果地方财政允许，那些实施主体到期贷款的部分可考虑先由地方政府垫付，实施主体与地方财政部门签订延期还贷协议；如果地方财政无力偿还，则由上级主管部门与德国促进贷款主管机构进行协商延长还贷期限。制定弹性还贷机制不仅可以减少实施主体的后顾之忧，也能确保项目的后续可持续性发展。

3、严格落实配套资金，切实保障项目资金及时足额到位

配套资金是项目资金来源的重要组成部分，是保障项目运行的“安全阀”。项目配套资金如果不能及时足额到位，不仅会影响项目的正常运转和实施效果，也会降低贷款资金的使用效率。本项目因县级配套资金实际到位率过低且与其他项目捆绑打包现象普遍，影响了资金使用效率。为此，提出如下建议：第一，从政策层面确保配套资金及时足额到位，进一步完善县级配套资金落实制度和具体实施细则。第二，提高配套资金执行效率。建议省项目办成立配套资金专项监管小组，对未到位的配套资金进行监督检查，督促各级配套资金及时足额发放至实施主体。第三，建立外贷项目配套资金基金或预备金制度，为新的外贷项目落地提供资金保障。

4、健全监管制度，确保项目规范与高效运行

对项目进行监督是保证项目良性运行的重要手段。监督制度包括外部巡检监督和内部巡检监督。在本次评价中发现的资金使用不规范问题、财务纠纷问题、配套资金不能及时足额到位问题都与定期监管制度的缺失有关。为此，提出如下建议：第一，建立以“他查”为主的常态化审计制度。县级项目管理机构要定期委托审计部门对项目实施中、实施后开展常规审计。帮助项目管理机构及时发现项目实施过程中存在的问题、及时提出相应整改方案。其次，建立常态化的巡检监督制度。县级项目管理部门要成立专项巡检监督小组，对实施主体的实施情况开展常态化的监督检查，及时发现和解决项目实施过程中的各种问题，确保项目运行的安全、规范和高效。第三，构建多渠道自查监督机制，扩展自查监督途径。在制定自查监督制度时，尤其要充分发挥项目实施主体或受益群体对项目监督作用。项目实施主体或受益群体是项目的直接施行者或利益关联方，他们对项目中的各种不规范行为最了解，所反映的问题也最实际。因此，在建立自查监督机制

时要充分调动实施主体或受益群体监督的积极性和主动性,让实施主体充分参与项目管理,共同保障项目规范实施、实现项目目标。

1. 项目基础信息表

表一 项目基础信息表

(一) 项目概况	
项目名称	德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目
领域	林业
投资金额 其中：国际金融组织贷款 国内配套	项目投资总金额：30172 万元人民币 德国复兴信贷银行贷款：25202 万元人民币 国内配套：4970 人民币
项目（预）评估时间	2016 年 4 月
贷款协议签订时间	2017 年 4 月
贷款协议生效时间	2017 年 12 月
项目预计和实际开工时间	项目预计开工时间：2017 年 4 月 项目实际开工时间：2017 年 4 月
完工时间	2022 年 4 月
实施地点	湖南省（5 个县）：攸县、桃源县、双牌县、炎陵县、桃江县
项目办	湖南省林业厅外资项目管理办公室
项目实施和运行机构	5 个项目县市林业局项目办
(二) 项目背景	
气候变化、大气污染是当今人类面临的严峻挑战，危及人类生存和发展。森林既是碳吸收汇，也是排放源，在应对气候变化与大气污染中具有减缓和适应双重功能。森林在应对气候变化与大气污染中的独特作用使国际社会认识到保护森林，提高森林质量，推动森林可持续经营，是应对气候变化与大气污染的必然选择。经过多年的努力，湖南林业得到了长足发展，森林资源呈现有林地、活立木蓄积、森林覆盖率呈“三增长”的良好态势。湖南目前已经是森林面积大、覆盖率高的现状，但普遍存在经营水平低、效益差的问题。单位蓄积远低于全国和世界水平。湖南林业发展必须由传统的外延扩大型模式转向内涵	

提高型模式的方向发展；由单纯追求森林面积增长，转向提高森林资源质量和优化布局、结构，更好发挥森林生态系统整体效益的方向发展。如何利用先进技术提高森林质量、实现森林可持续经营，充分发挥森林的生态、经济和社会效益就是急需解决的课题，引入符合实际的森林可持续经营项目对于湖南林业发展至关重要。

湖南省许多林业项目得到了德国复兴信贷银行（KFW）的长期财政支持。利用德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目的提出是基于湖南省先期成功实施了一项由德国政府无偿援助的可持续森林经营项目。这个即将竣工验收的项目历时 9 年、完成森林可持续经营 17600 公顷，在管理和技术上为湖南积累了丰富的经验。中德双方于 2008 年开始讨论在无偿援助的森林经营项目结束后，利用德国促进贷款在湖南实施一个扩展了技术深度的可持续森林经营项目，2009 年底拟定项目框架，编制了项目建议书。本项目为继中德财政合作湖南 I 期赠款项目（1998-2008）、湖南 II 期赠款项目（2005-2014）之后，得到德国复兴信贷银行资助的第 3 个项目，这也是 KFW 资助湖南省的首个贷款项目，同时也是专门设计的森林可持续经营（SFM）项目，旨在运用德国“近自然林”理论和方法，对项目区内马尾松林、杉木林、湿地松林、杨树林和毛竹林进行提质改造，使其林分质量显著提高，提高其经济效益和生态效益，为湖南省发展森林可持续经营及运转做出贡献。

（三）项目活动内容和目标

1、项目活动内容

项目运用近自然林森林经营理念改造林分 15790 公顷。其中：马尾松林 1529 公顷、杉木林 9577 公顷、湿地松林 2114 公顷、毛竹林 2570 公顷（材用毛竹林 1833 公顷，笋材两用林 737 公顷）。此外，项目还包括林道和作业道等森林经营基础设施建设、扶持项目区林产品加工企业发展及可持续森林经营技术培训、咨询、

评估等建设内容。

项目的主体建设内容包括以下 6 个方面：

①在面积为 25000 hm² 的森林中，规划和实施 5 个主要可持续森林经营模型（含 2 个毛竹子类型），制定参与式规划和森林经营方案，建立森林经营单位，实施基于目标树的森林经营干扰。

②作为森林经营或林分改造的一部分，加强基础设施建设，包括新建和整修作业道、集材道、机耕道和二级林道建设等。

③林产品加工瞄准支持市场准入的发展和提升加工企业吸收项目森林可持续经营（SFM）所产原材料的能力。

④提供项目实施所必需的车辆和设备。

⑤提供森林可持续经营（SFM）相关培训和贷款管理方面的培训。

⑥监测和评价森林可持续经营（SFM）实施和规划的所有活动和贷款管理。

2、项目活动目标

项目建设采用先进的森林经营理论和方法，编制森林可持续经营模型，采用近自然林森林可持续经营方式，改善林分结构、提高林分质量和木(竹)产量，通过增加森林碳汇，增强森林应对气候变化的能力，实现森林经济效益、生态效益和经济效益的和谐统一，促进湖南森林提质改造和可持续发展。

四、项目利益相关方

根据项目设计和前期社评报告与可研报告的调研结论，本项目的利益相关方主要有：

1、湖南省林业厅：湖南省林业厅是本项目的发起者和设计者者，是本项目的最高主管单位，统筹整个项目的各项安排，并对项目的执行进行宏观管理。同时，负有督促承贷方还款的责任和义务。湖南省林业厅是项目的主要参与者和直接利益关联方。

2、县人民政府：县级人民政府是介于地市级和乡镇两级政府之间的地方政权机构，主要通过法律和政策等方式来组织、实施本项目；各项目县政府是项目贷款的承担主体；县级林业部门是县政府的下属机构，县政府有责任督促

其各项工作的执行和执行的监督执行的质量。县政府有责任督促作为其下属机构的县级林业部门执行有关的各项工作并监督其工作质量。县政府主要通过林业合作社和农户的合作而参与本项目。项目县政府主要是承担组织协调的作用。项目县林业局是项目筹建时的主要职能机构，也是项目实施时的主要协作机构。

3、县林业局：作为县一级的林业方面的主要代理人，通常要执行一系列大型林业项目。县林业局将是项目顺利执行的中坚力量，项目的各项活动都将由县级林业局直接操作，以宏观指导及政策管理者的身份参与本项目，成为项目与农户的组织者、协调者。乡镇林业站是具体的技术服务部门，在乡镇政府与村民之间，林业部门与村民之间起着桥梁作用。乡镇林业站协助乡(镇)人民政府制定林(竹)木产业发展规划和年度计划，组织和指导农村集体、个人开展林(竹)木生产经营活动。推广林(竹)木生产经营的科学技术，开展技术培训、技术咨询和技术服务等社会化服务，为林(竹)木生产经营主体提供产前、产中、产后服务。

4、村级组织：村级组织是本项目实施过程中的基层社会组织，参与本项目的基层管理。通过村级组织，一方面将参与项目的农户、合作社、公司(企业)等实施主体的意见、建议和诉求反映给上级部门；另一方面将上级部门对本项目的基本要求、项目目的、意图等传达给实施主体。村级组织是项目管理的重要参与者和直接利益关联方。

5、社区森林经营单位：森林经营单位是林地所有人的特殊组织，负责成片林区和对某个森林经营方案实施，贷款申请和偿还。森林经营单位内部成员有着不同大小和不同类型的森林资源，可以是个人所有的或集体所有的。

6、国有林场(SFF)：国有林场有下列特征：①土地所有权单一，②森林经营投入不足，③通常森林经营理念落后，④贷款管理容易(能力，控制力)，⑤有很强的可持续森林经营(SFM)示范潜力。国有林场是项目贷款借款人，他们可以更好地与林场附近区域持有土地所有权证的单个农户合作。

7、共管林场：这类林场也享受项目的贷款支持。但是值得注意的是这类林场许多仍然存在土地使用权和利益分享方面的争议。为了确保贷款安全和避免引发社会问题，不能将存在冲突或纠纷的林地纳入项目。

8、社区集体林场：社区林中除个人所有土地权外，还有部分集体林场。这些集体林场是所有村民共有财富（如经营权未与第3方签订合同），他们以小户的形式纳入项目。并且，由于当前的集体性质，这些集体林场很容易转变为股份制合作形式。

9、造林大户：每个县都有林场大户，他们也是贷款人。考虑到这样的林场主适合森林经营规划和实施森林可持续经营。因此，极有可能 SFM 经营效果好，让一定比例的这种大户申请贷款也可以起到示范的作用。

10、“公司+农户”模式：除了常规的森林经营单位概念中的森林经营方案，还有一种流行的商业模式即“公司+农户”模式，也是项目贷款人。这种合作形式，由加工企业带领签订为企业提供原材料合同的单个农户。

11、林业加工企业：主要是指专门从事林业产品加工的各类公司和企业。林业加工企业可以就地将林（竹）业原材料加工成成品，产生经济效益。同时，通过收购木材、竹材解决造林主体的后顾之忧，通过林产品深加工延伸产业链提高林产品附加值。

此外，项目县其他与项目有关的各部门也是本项目的利益关联方，虽然这些部门参与项目的程度不如以上单位和组织，但是项目的成功实施需要这些部门的紧密配合。这些部门主要有各市县的发改局、水利局、环保局、妇联、乡村振兴局、农业局、乡镇人民政府等。

五、项目的监测评价与实施效果

1、监测评价

本项目的监测活动在项目监测年进行。监测内容主要有：

（1）项目实施管理监测，包括施工进度与每阶段完成程度、各级管理机构执行效率、项目物资采购、培训与技术推广、资金使用与管理；

（2）项目实施质量监测，包括林（竹）木林基地建设、附属设施建设、能力建设和技术支撑活动、造林成活率、面积核实率、环保措施合格率等监测；

（3）项目实施成效监测，包括经济效益成效、生态环境成效和社会成效监测。

项目中期评价。在项目执行 2-3 年后开展，根据项目执行情况和监测结果进行的评价。根据评价结果，对项目预期目标及项目建设方案再次进行调整，

以使项目目标和项目建设方案更加切实可行。中期评价是项目中期调整的依据。

项目竣工评价。项目竣工评价是在项目投资结束后进行，它是对项目全过程的回顾。包括项目的实施情况，组织—机构—管理方面安排是否适宜；财务及经济分析所依据的假设是否符合实际；项目产生的生态、社会影响如何；有哪些成功的作法和不足之处。

2、实施效果

本项目运用近自然林森林经营理念实现了改造项目区林分结构 15790 公顷。其中：马尾松林 1529 公顷、杉木林 9577 公顷、湿地松林 2114 公顷、毛竹林 2570 公顷（材用毛竹林 1833 公顷，笋材两用林 737 公顷）。此外，还有林道和作业道等森林经营基础设施建设、扶持项目区林产品加工企业发展及可持续森林经营技术培训、咨询、评估等建设内容。

本项目计算期 30 年，项目建成后，在计算期内，可生产木材 95.56 万立方米，薪材 25.37 万吨，竹材 76.7 万吨。计算期末活立木蓄积增量为 207.73 万立方米。项目总收入 295311.94 万元，总成本 110503.26 万元（包括经营成本 68686.5 万元、税费 18016.59 万元），总净利润 184808.68 万元。

项目建设可以增强森林涵养水源、保持水土的功能，增加森林的碳储量，为应对全球气候变化做出贡献。项目建设将有利于改善区域环境，增加就业（提供约 86.75 万个工日的用工）和农民收入，促进区域经济可持续发展，推动项目区林业机构能力建设，提高森林经营水平，促进林业可持续发展。

项目共支持和扶持 44 个项目实施主体，包括林业合作社、国有林场、股份制林场、林业经营公司和林产品加工企业。共开展培训 11379 人次，其中省级培训 1078 人次、县级及受益人培训 10301 人次。完成了项目地理信息数据库建设。

在附属基础设施建设方面，已经完成简易林道 542.46 千米，占计划数的 114.8%；完成简易管护棚建设 54 个，占计划数的 100%，完成防护带建设 342 处，占 167.5%。

2. 绩效评价过程概述

2.1 评价目的

本次绩效评价是依据“财政部 85 号令”和《指南》的基本原则和要求，运用评价准则、评价方法、评价指标及评价标准，结合项目预先设定的绩效目标，对项目绩效进行评价。本绩效评价是项目完工绩效评价，是以增强湖南省利用德国促进贷款湖南森林可持续发展项目的管理效能，以项目实现的经济、社会、生态成效为目标导向，全面考察项目的设计、决策、准备、实施、技术、制度、管理、体制、机制、运行、示范、完工、结果及影响，从相关性、效率、效果、可持续等方面对项目实现的全过程进行评价。通过绩效评价：一是总结经验教训，完善项目管理制度；二是改进项目实施的体制机制，建立、健全合理有效的制度体系，推广资金使用效率，提升项目绩效；三是更好地保障项目高效能、高质量和可持续运行，同时为政府优化决策和推广最佳实践提供对策建议和有效信息。

2.2 评价设计与实施

2.2.1 评价原则

绩效评价工作遵循以下基本原则：

1、依法实施，科学规范。依据国家相关法律、法规和政策制度开展评价工作；评价指标科学客观，评价方法合理规范，基础数据真实准确。

2、客观公正，公开透明。坚持中立立场，从客观实际出发，以事实为依据，公平合理开展评价工作；评价结果依法公开，接受监督。

3、目标导向，各方参与。以项目绩效目标作为绩效评价工作的起点和评价标准；在评价过程中推动利益相关方全面参与。

2.2.2 评价设计

本次绩效评价根据财政部 85 号令和《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》为准绳，将整个绩效评价过程分为前期准备阶段、绩效评价框架设计阶段、具体实施方案设计阶段和实施三个阶段来进行。第一阶段前期准备阶段。首先，项目评价小组与省财政厅、省林业局、省发改委等项目主管部门和实施主管部门的负责人召开了项目绩效评价动员和启动会议，明确本次绩效评价的意义、目的和要求。其次，评价小组详细查阅项目的相关文件和资料，从整体上充分把握项

目的基本情况。查阅的资料包括：项目设计报告、环境评估报告、社评报告、贷款协定、项目协定、项目可行性研究报告、项目进度报告、项目监测报告、监理报告、财务报告、审计报告和相关批复文件扫描复印件等案卷资料，充分了解了本项目的实施背景、项目目标、项目内容、实施过程等信息以及绩效评价的相关要求。第二阶段设计绩效评价框架和实施方案。评价小组以《指南》的四个准则和关键评价问题为依据，根据本项目的实施的基本目的、内容、要求和基本特点构建了一个由 14 个一级指标，37 个二级指标构成的绩效评估框架。这些指标包括准则、关键问题、评价指标、评价依据、证据来源、证据收集方法等内容。然后根据各指标对绩效评价的影响采用加权赋值的方法构建绩效评价框架（详见附件 2）。第三阶段设计绩效评价实施方案。在该阶段，项目小组在前期工作的基础上细化评价任务，对每项评价活动做出具体安排。包括：评价任务分解、评价小组分工、调研时间安排、面访设计、座谈会和实地调研问题清单设计等，形成评价实施方案。

2.2.2 评价实施

评价小组根据评价实施方案，进行证据材料收集、筛选和分析。在此基础上，对绩效评价指标进行评价。绩效评价工作主要包括证据资料收集整理、分析评价和结论建议三个部分。（1）证据收集整理。项目小组采用以下几种方法收集证据：一是案卷研究。对项目文件进行研究、比较、分析，包括行项目申请报告、贷款协定、项目协定、可行性研究报告、环境评估报告、社会影响评估报告、项目进度报告、项目监测报告、审计报告、德国专家团检查备忘录、结题总结报告、相关批复文件等。二是座谈会。针对项目资金使用情况、实施情况、机构能力建设情况及产生的社会经济效益等问题在湖南省项目办、地方政府及各区县林业局项目办分别召开了相关部门座谈会和实施主体、合作社及农户参加的座谈会。三是实地调研。评价小组对全部项目实施区县项目工程现场进行实地调研、考察。在收集到大量的证据后，评价小组把不同来源的证据进行对比和交叉验证，剔除错误的信息，最后确定可用于回答关键问题和反映指标的证据。四是当面访谈。针对实施项目点林业经济发展的相关政策、现状，项目实施情况及产生的社会效益、生态效益和经济效益等问题分别面访省项目办、县项目办和实施主体等利益相关方。五是问卷调查。对项目的受益群体进行问卷调查，针对项目农户，在 5 个项

目县随机发放问卷 500 份，收回有效问卷 491 份；针对项目实施管理机构发放问卷 20 份，回收有效问卷 100 份（见表 2-1）。（2）分析评价。数据收集完成后，评价小组对所获数据采用个案分析、频数分析、加权分析和变化分析等方法对不同类型的数据和资料进行细致深入分析。通过分析一一对比所得证据与评价指标之间的差异，从而得出实际实施绩效与项目预期设计目标的实现程度。通过对比项目实施前后的相关性、效率性、效益性和可持续性，最终得出项目的实际绩效水平。（3）结论和建议。根据绩效评价结果得出结论和建议，具体包括评价结论、经验教训和对策建议三部分内容。评价结论包括两部分内容：一是项目综合绩效等级，二是从相关性、效率性、效果性、可持续性等方面对项目绩效的总体评价。通过绩效评价总结出有助于开展其他类似项目或提高被评项目成效的经验和教训，具体包括项目在准备、设计和实施过程中的最佳实践和突出问题及其对项目绩效的影响；结合评价结论和经验教训，针对被评项目存在的问题，着眼于提高在建项目的绩效和未来项目的立项、设计和管理水平，从项目设计、完善项目管理、提升项目绩效、优化政府决策等方面提出对策建议。

最后，形成的评价报告初稿，然后与利益相关方充分沟通、征求意见，最后完善报告，出具报告终稿。

表 2-1 调查问卷回收情况

序号	子项目地点	针对项目农户		针对项目实施管理机构	
		发放数量	有效数量	发放数量	有效数量
1	攸县	100	100	20	20
2	桃源县	100	100	20	20
3	双牌县	100	96	20	20
4	炎陵县	100	95	20	20
5	桃江县	100	100	20	20
合计		500	491	100	100

2.3 绩效评价框架与评级方法

2.3.1 绩效评价框架

该项目绩效评价框架包括评价准则、关键问题、一级指标、二级指标、评价

证据、证据来源、证据收集方法等内容。

2.3.2 绩效评级方法

该项目绩效评价分值将采用百分制，绩效评级将按照四个步骤执行：第一，运用既定的分析方法和评分标准，根据收集整理的证据，对各项评价指标进行打分；第二，对每个关键评价问题下的各项指标得分进行加权平均，得出每个关键评价问题得分；第三，对每个评价准则下的关键评价问题得分进行加权平均，得出各个评价准则最终的评价分值，并相应确定四个准则的绩效等级。具体等级设定为：相关性：90-100 分，高度相关；80-89 分，相关，50-79 分，基本相关，49 分以下不相关；效率：90-100 分，效率非常高；80-89 分，效率高，50-79 分，效率一般高，49 分以下效率低；效果：90-100 分，效果非常满意；80-89 分，效果满意，50-79 分，效果一般满意，49 分以下效果不满意；可持续性：90-100 分，高度可持续；80-89，可持续，50-79 分，一般可持续，49 分以下不可持续；第四，根据四个评价准则的权重设置，对四个准则的评价分值进行加权平均，得出项目综合绩效分值，确定相应指标的绩效等级。

3. 绩效分析

本次评价以《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》确定的基本原则为基础，根据 5 个项目县的实际调研结果和收集的前期资料，采用加权分析、频数统计分析和可变分析的方法，分别对项目实施的相关性、效率、效果和可持续性 < 及综合绩效进行分析评价。

3.1 相关性

相关性是指项目目标与国家、行业和所在区域的发展战略、政策重点以及需求的相符程度。设置“项目目标和内容是否符合当前国家、行业和所在区域的发展战略，并能够有效解决实际问题”、“项目目标受益群体定位（及其首要需求的确定）是否适当”2 个关键问题进行评价。

关键问题 1：项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业和所在区域的发展战略，并能够有效解决实际问题

针对该关键问题的评价，设置“项目目标与中国和湖南省发展战略和政策重点的相符程度”、“项目产出设计是否针对湖南省森林可持续经营发展的问题”2 个一级指标进行评价。

（1）项目目标与中国和湖南省展战略和政策重点的相符程度

针对这一一级评价指标，设置 2 个二级指标进行评价，即“项目目标与中国林业经济发展的战略和政策重点的相符程度”、“项目目标与湖南省林业经济的发展战略和政策重点的相符程度”。

1) 项目目标与中国林业经济发展战略和政策重点的相符程度。党和政府历来高度重视林业经济的发展，并制定了系列发展战略和规划。体现中国林业经济发展战略和政策重点的文件文本主要有：中共中央国务院在 2003 年发布的《关于加快林业发展的决定》中确定我国林业产业发展的总体规划和基本目标是实现林业产业发展内涵从传统商用林向生态转型，从粗放型向集约型转型，提升森林覆盖率，强化生态功能；在《十四五规划》中提出我国林业产业发展的具体目标是广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现；坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，实施可持续发展战略；开展大规模国土绿化行动，推行林长制。在党的二十大报告中指出：推动

绿色发展，促进人与自然和谐共生，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。此外，国家林业局提出实现林业部门发展目标的五项措施，森林可持续经营则是此项措施的主要组成部分。本项目的启动正是顺应国家林业产业发展的大势而设计。具体见表 3-1。

据此，本项目目标和内容全部能在国家总体发展理念、发展战略、政策文本中找到对应的文本内容。项目目标与中国林业经济发展的战略和政策重点高度相符。该指标评价等级为“高度相关”，评价得分为 100 分。

表 3-1 国家林业发展战略与规划文件专栏

国家林业产业发展战略与规划文件
(1) 《中国共产党第二十次代表大会报告》(2022 年)；
(2) 《林业建设项目管理文件资料汇编》(国家林业局发展计划与资金管理司 2006 年 10 月)；
(3)《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》(2009 年中共中央、国务院 1 号文件)；
(4)《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(2009 年中共中央、国务院 1 号文件)；
(5)《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划（2021-2025 年）》（党中央、国务院 2021 年)；
(6)《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》（党中央、国务院 2018 年)；
(7)《林业发展“十四五”规划》(国家林业局 2021 年)。

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

2) 项目目标与湖南省林业经济发展战略和政策重点的相符程度。湖南是一个林业大省，林业资源非常丰富，林业产业是湖南的重要支柱产业之一。湖南省委省政府一直高度重视林业产业的发展，制定了一系列林业产业发展的政策、制度和规划。如，在 2012 年出台的《绿色湖南建设纲要》提出：“健全森林经营措施，不断提高林地生产力和森林质量，增强森林整体碳汇功能。力争至 2020 年，湖南初步建成山清水秀的生态环境体系。”在《湖南省应对气候变化中长期规划（2014—2020 年）》中提出实施林业碳汇工程及其目标：“到 2015 年，森林覆盖率稳定在 57%以上，森林蓄积量达到 4.74 亿立方米；到 2020 年，森林蓄积量达

到 5 亿立方米。”在《湖南省国民经济和社会发展第十三个五年（2016-2020 年）规划纲要》中提出：“加强生态林体系保护和建设，增加森林碳汇。”“提升生态系统功能。开展大规模国土绿化行动，推进林业重点工程建设。加强天然林保护，保护培育森林生态系统，提升森林质量效益。”在《湖南省国民经济和社会发展第十四个五年（2021-2025 年）规划纲要》中进一步明确将“森林生态系统保护与修复工程”列为“生态安全保障”的首要建设项目，投资总额达 728.57 亿元，同时制定了具体的发展指标。可见，实现林业可持续发展是湖南省社会经济发展的核心内容之一，也是湖南林业未来发展的基本趋势。具体见表 3-2、表 3-3。

据此，本项目目标和内容能在湖南省林业经济发展战略、政策中全部找到对应的文本，项目目标和内容设计与湖南省林业经济发展战略、理念和政策高度契合。该指标评价等级为“高度相关”，评价得分为 100 分。

表 3-2 湖南林业产业发展战略与规划文件专栏

湖南林业产业发展战略与规划文件	
(1)《绿色湖南建设纲要》(湖南省政府，2012 年)； (2)《湖南省应对气候变化中长期规划（2014—2020 年）》(湖南省政府，2014 年)； (3)《湖南省国民经济和社会发展第十三个五年（2016-2020 年）规划纲要》(湖南省政府，2016 年)； (4)《湖南省国民经济和社会发展第十四个五年（2021-2025 年）规划纲要》(湖南省政府，2021 年)； (4)《湖南省林业发展“十四五”规划》(湖南省政府，2021 年)； (6)《湖南省乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》(湖南省政府，2018 年)。	

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

表 3-3 湖南省“十四五”林业发展近期和远期主要指标表

序号	指标	属性	2020 年	2025 年	2035 年
1	森林覆盖率（林木绿化率）（%）	约束性	59.96	≥59	≥60
2	森林蓄积量（万立方米）	约束性	58811.19	≥71000	≥100000
3	乔木林单位面积蓄积量（立方米/公顷）	预期性	65.03	≥72	≥94
4	草原综合植被盖度（%）	预期性	87.04	≥87	≥87
5	湿地保护率（%）	预期性	75.77	≥72	≥75

序号	指标	属性	2020 年	2025 年	2035 年
6	自然保护地面积占比 (%)	预期性	10.78	11 左右	12 左右
7	国家重点保护野生动/植物种数保护率 (%)	预期性	95.81	≥85	≥85
8	森林火灾受害率 (%)	预期性	≤0.9	≤0.9	≤0.9
9	林业有害生物成灾率 (‰)	预期性	控制在国家下达的指标之内		
10	林业产业总产值 (亿元)	预期性	5099	≥6500	≥9600
11	森林生态系统服务价值 (亿元)	预期性	11763.22	≥10000	≥12000
12	林业科技进步贡献率 (%)	预期性	55	63	68

(资料来源：评价小组收集、整理、分析)

(2) 项目产出设计是否针对湖南省林业经济发展战略

湖南是我国南方森林资源大省。全省总面积 21,183,500 hm²，其中林地面积 12,931,889 hm²，占 61%。但森林资源组成中幼龄林及中龄林比例较大，平均蓄积量较低，仅为 50 m³/hm²，与发达国家相比差距较大。2016 年以来，湖南林业得到了长足发展，森林资源呈现有林地、活立木蓄积、森林覆盖率呈“三增长”的良好态势。湖南目前已经是森林面积大、覆盖率高的现状，但普遍存在经营水平低、效益差的问题。单位蓄积远低于全国和世界水平。湖南林业发展的总发展战略是：实现林业产业发展由传统的外延扩大转向内涵提高，由单纯追求森林面积增长，转向提高森林资源质量和优化布局、结构，更好发挥森林生态系统的整体效益。因此，如何利用先进技术提高森林质量、实现森林可持续经营，充分发挥森林的生态、经济和社会效益是急需解决的课题，引入符合实际的森林可持续经营项目对于湖南林业发展至关重要。首先，本项目将实现湖南森林可持续经营发展理念的推广与实践，实现林业产业的转型。其次，本项目很好地解决了林业产业中生态效益、经济效益和社会效益的协调发展问题。鉴于湖南省现有大量针叶林幼龄林和中龄林，项目注重引入有效的劳动力和成本投入实施 SFM 模型，从而促进项目区森林发挥稳定生态功能，同时也能产生经济效益，使项目区人民生活水平得到改善。因此，项目的成功实施将为湖南省发展森林经营作出贡献，更好地优化林分结构，实现生态功能，直接或间接地提高农村生活水平，增强湖南省林产品加工或初加工能力，为提高林产品市场竞争力作出贡献。

可见，项目内容主要是针对湖南林业产业发展中存在的短板而设计，能有效

地解决湖南林业产业发展战略中的“瓶颈”问题。项目实施区域与湖南林（竹）木发展战略规划高度吻合。该指标绩效评价等级为“高度相关”，评价得分为 100 分。

关键问题 2：项目目标受益群体定位（及其首要需求的确定）是否适当

针对该关键问题，设置 1 个一级指标进行评价，即“项目产出是否符合并满足当前及未来湖南人工林及农户、林业大户、林业公司（企业）、社区居民的需求”。本项目的实施主体主要包括各种形式的林业合作社、林业协会、国有林场、共管林场、社区集体林场、林业大户、林业经营公司和林产品加工企业。它们都是项目的受益主体。见表 3-4。

本项目共涉及 5 个县（市/区），58 个乡镇，143 个村的 6763 户农户。通过对项目县的实地考察与资源评估，经筛选、最终确了 44 个项目实施主体，包括林业大户、林业合作社、国有林场、股份制林场、林业经营公司和林产品加工企业。见表 3-4。因此，项目目标受益群体主要是林业大户、林场、专业合作社（公司/企业）和社区居民。目标受益群体从项目中得到的需求包括：第一，解决实施主体的资金问题；第二，解决实施主体的技术问题；第三，增加社区居民的经济收入，改善项目区生产生活的基础设施条件。

第一，林业大户。项目实施以来，总计有 87 家从事林业生产经营的林业大户直接或间接参与项目活动。林业大户在本项目中能得到的需求主要有：一是接受了“近自然林”经营理念培训，实现了林业生产模式的转型。通过与项目实施主体座谈，所有林业大户都接受了“近自然林”营造林模式并表示高度的赞同。虽然这一模式增加了他们的间伐木材、森林养护的人力成本，但都认为这一模式能很好地保护森林植被，能有效提升林业生态功能；二是获得了先进的林业生产技术。通过与项目实施主体座谈，林业大户都表示在项目中学到了造林技术和经营方法。据调研，科技含量不高、生产技术落后是造林大户面临的最大的生产经营瓶颈。针对这一实际需求，省项目办、县项目办为造林大户开展了定期的、系统的林业生产技术培训。其中，举办林业生产技术类培训 132 次，举办林产品加工技术培训 98 次，林产品市场开拓讲座 30 余次，1000 余人次参加。三是得到了一定的发展资金，扩大了生产经营规模。据统计，各造林大户在本项目中平均获得了 30.8 万元的贷款资金和配套资金支持，解决了部分资金短缺问题。四是项目获得了一定的经济收益。通过实施本项目，林业大户的造林质量、林产品质量

都得到了显著提升，与项目实施前相比经济收益平均增加 114.3%。尤其是竹业类实施主体，均表示新的生产模式大大提升了竹子的品质及价格。

第二，林业专业合作社、林业企业（公司）。林业专业合作社、林业企业（公司）是本项目的直接实施主体，也是最大的受益目标群体。其满足的主要需求：一是解决了资金短缺问题。通过本项目，林（竹）木专业合作社、林（竹）木企业（公司）平均得到了 346.9 万元资金支持，一定程度上解决了发展的资金短缺问题。通过与项目实施主体座谈，林业专业合作社、林业企业负责人都认为本项目提供的贷款很好地解决了自身发展的资金短缺问题；二是解决技术问题。项目实施中，项目管理方为实施主体举办集中性、专门性技术培训班 3 次/年，其中包括去国外（德国）进行考察、学习 1 次。通过培训、学习、参观考察等活动，实施主体学到了先进的经营理念和生产技术。三是购置了先进的生产设备。据调查，实施主体在项目中购置了挖机、铲机、砍伐机等先进生产设备，提升了生产效率，降低了劳动强度。

第三，社区农户/居民。项目为当地农户创造了诸多工作岗位和增收机会。据统计，项目实施以来共有 13256 人/次农民通过不同形式的方式从项目中获利或受益。一是项目为社区居民带来一定的经济收入。据统计，社区居民通过土地租赁、土地流转、劳务用工等，每人每年平均增加了 2000 元左右的经济收入。其中，在林业企业上班的居民，每年平均增加收入 40000-50000 元。二是林业加工企业收购农户的木材、竹子等林产品，解决了散户销路问题。据统计，农户通过此项收入每年约增加 3000 元左右。三是项目的基础设施建设在客观上便利了社区居民的生产和生活。调查表明，各项目县平均修建山林简易道路 9.65 公里，林间作业道 12.3 公里。这些林业基础设施的修建很好地满足和方便了项目区居民的生产和生活。

第四，国有林场（股份制林场）。国有林场（股份制林场）是本项目主要的实施主体之一。在本项目中，国有林场和股份制林场占了 75% 的贷款。国有林场（股份制林场）在本项目中满足的需求主要是：一是贷款资金扩大了生产经营规模。据统计，87.3% 的林场利用贷款资金新造了用材林、竹林和流转山林，生产规模得到了扩大。二是加强了技术力量。据统计，78.6% 的林场利用贷款资金引进生产加工设备、新技术和人才，生产效率得到了很大提高。三是完善了基础设施建设。据统计，88.3% 的林场利用贷款资金改善了基础设施。如，修建了作业

道、防护带和部分灌溉设施，生产环境得到了改善。

第五，林业加工企业。本项目共向林业加工企业提供贷款资金 2800 万元，重点扶持 7 家林业加工企业。据调查，被扶持的加工企业利用贷款资金扩大了生产规模、改进了生产设备、引进了新的生产技术。同时，各加工企业通过省（县）项目办举办的各种技术培训和交流活动获得了先进的技术和管理经验。

项目产出充分考虑到了不同利益相关者的利益，很好地符合并满足当前及未来湖南人林业户、林业公司（企业）、林业加工企业、社区居民和各类林场的现实和急切需求。据此，该指标评价等级为“高度相关”，评价得分为 100 分。

表 3-4 项目实施主体统计表

序号	项目县	实施主体	实施主体名称
	合计	44	
1	炎陵县	9	炎陵县绿源林场、炎陵县福利垅林场、湘山林场、炎陵县青石冈国有林场、炎陵县大院国有林场、十都龙源笋竹两用林开发专业合作社、策源到坑楠竹培育专业合作社、平乐新山楠竹种植专业合作社、石洲乡绿炎楠竹种植农民专业合作社
2	攸县	15	攸县黄丰桥林场、机关林场、攸县木材公司、株洲市亚材林业有限公司、莲塘坳镇林场、湖南省尚竹家居用品有限责任公司攸县分公司、攸县强盛林木种植专业合作社、建林竹木开发园、攸县景鸿造林专业合作社、攸县亮其造林专业合作社、攸县柏市镇双源林业有限责任公司、图强造林专业合作社、攸县金富林木种植专业合作社、湖南省春泰生态农业开发有限责任公司、攸县清平造林专业合作社
3	桃源县	9	桃源县华森林业专业合作社、湖南成合佳园农林科技有限公司、桃源县强森林业专业合作社、湖南新联盟森林培育专业合作社、湖南曙光新能源科技有限公司、湖南跃宇竹业有限公司、桃源县兴隆街乡夷望溪林业专业合作社、桃源县菊丰粮油专业合作社、湖南长笛龙吟竹业有限公司
4	桃江县	7	桃花江国有林场、桃江世林竹笋合作社、桃花江竹业有限公司、万维竹业有限公司、湖南竹材科技有限公司、板溪国有林场、桃江县汇泉农业发展有限公司
5	双牌县	4	双牌县五星岭国有林场、双牌县打鼓坪国有林场、双牌县浈泊国有林场、双牌县森工林场

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

本项目目标和内容设计高度符合当前国家、行业和所在区域的发展战略，并能够有效解决实际问题，项目目标受益群体定位（及其首要需求的确定）针对性

很强，非常适当。依据绩效评价框架及指标打分和权重设置标准，相关性指标绩效评价等级为“高度相关”，评价得分 100 分。具体见表 3-5。

表 3-5 相关性指标得分及评价结果

评价准则	关键问题	评价指标		指标得分		绩效等级
		一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
相关性	项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业 and 所在区域的发展战略，并能够有效解决实际问题（100 分）	项目目标与中国和湖南省展战略和政策重点的相符程度（100 分）	项目目标与中国林业经济发展的战略和政策重点的相符程度	4	100	高度相关
			项目目标与湖南省林业经济的发展战略和政策重点的相符程度	4	100	高度相关
		项目产出设计是否针对湖南省林业经济发展战略		6	100	高度相关
	项目目标受益群体定位（及其首要需求的确定）是否适当（100 分）	项目产出是否符合并满足当前及未来湖南人工林及农户、林业户、林业公司（企业）、社区居民、林场的需求		6	100	高度相关
总得分	100					
绩效等级	高度相关					

3.2 效率

效率是指项目实施中资源投入是否经济有效，各种资源是否最大限度地发挥了其效用，各项目管理机构的执行效率是否高效。针对这一指标，设置四个关键问题进行评价，即“项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出”、“项目预算是否按计划投入和使用”、“项目管理机构设置（和实施机构选择）是否适当、项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施”、“项目的资源投入是否经济有效、项目内容设计和实施机制是否具有一定的创新性”。

关键问题 1：项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出

时效性是项目执行效率的重要指标之一。针对该关键问题，设置 2 个一级指

标进行评价，即“项目是否按计划的时间周期实施”、“项目是否按计划实现了阶段性产出”。

(1) 项目是否按计划的时间周期实施

对该一级评价指标，设置“项目开工的及时性”和“项目完工的及时性”2个二级评价指标进行评价。

1) **项目开工的及时性。**本项目自立项后，经历了几次大的调整。最初确定了11个项目实施县，后因为各种原因有6个项目县退出，最终确定实施项目县为5个。由于前期项目县调整过大，准备时间延长，导致项目的开工时间都有不同程度的推迟。省项目办原计划开工时间为2017年4月。在5个子项目中，攸县、炎陵县和桃江县延迟了4个月开工，桃源县和双牌县延迟了5个月开工。但延迟开工的时间都在6个月内。根据评价规则，各县实际开工时间与项目规定的开工时间总体相符。因此，该项指标评价等级为“效率高”，评价得分为86.7分。具体见表3-6。

表3-6各项目县开工时间

序号	项目实施地点	规定开工时间	实际开工时间
1.	攸县	2017年4月	2017年8月
2.	炎陵县	2017年4月	2017年8月
3.	桃江县	2017年4月	2017年8月
4.	双牌县	2017年4月	2017年9月
5.	桃源县	2017年4月	2017年9月

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

2) **项目完工的及时性。**项目完工是指各县圆满实现项目预先设计的各项任务目标。项目原定的完工时间为2022年4月。到2022年4月项目贷款已经全部发放到承贷主体。其中，新造林和竹林改造的任务全部完成。林产品加工企业的贷款也已经全部用来购买设备、原材料等生产活动。贷款资金使用率完成100%。但由于部分县级配套资金未能完全及时足额到位，导致部分项目目标没有完成。见表3-7。大部分县能按照项目设计要求完成主体工程建设任务，顺利完工。但还有部分需使用配套资金完成的项目目标没有完全达到。据此，该指标评价等级为“效率高”，评价得分为83.3分。

表 3-7 各县完工的及时性

序号	实施地点	计划完工时间	未及时完工原因	完工时间
1.	攸县	2022 年 4 月	国内配套资金目标未达成	2022 年 11 月
2.	炎陵县	2022 年 4 月	国内配套资金目标未达成	2022 年 11 月
3.	桃江县	2022 年 4 月	国内配套资金目标未达成	2022 年 11 月
4.	双牌县	2022 年 4 月	国内配套资金目标未达成	2022 年 11 月
5.	桃源县	2022 年 4 月	国内配套资金目标未达成	2022 年 11 月

（资料来源：评价小组收集、整理）

评价小组认为，导致部分项目市县不能按时开工和完工的原因主要是：一是项目实施前实施项目县调整幅度过大，导致前期准备时间过长，从 2015 年省政府与德国促进贷款主管机构签订贷款合同，到 2016 年才完全确定实施项目县，2017 年才正式实施，耽搁了 2 年多的时间。二是中期调整幅度过大，导致部分项目县中途增加贷款资金过多，延缓了整个项目的及时完工。如，炎陵县、桃江县中期增加资金幅度达 300 万欧元，使该县无法按时完成项目的任务目标。三是部分县财政局不愿承担贷款担保责任，中期退出项目，延误了项目开工和完工的及时性。

据此，项目按时开工、完工的实际时间与预定时间吻合度一般。该指标评价等级为“效率高”，评价得分 85.0 分。

（2）项目是否实现了预期产出

本项目主要预期产出包括建立森林经营单位、编制森林经营规划、实施森林经营模型、鼓励和支持林产品加工、提供项目咨询服务、进行科技推广与技术培训和加强项目基础设施建设等基本内容。至本次评估，项目主体工程目标已经全部完成，实现了项目预期产出。

1) **建立森林经营单位相符程度。**项目运用“近自然林”森林可持续经营理念与方法完成改造林分 15790 公顷，任务达标 100%。其中，马尾松林 1529 公顷、杉木林 9577 公顷、湿地松林 2114 公顷、毛竹林 2570 公顷（材用毛竹林 1833 公顷，笋材两用林 737 公顷）。但在工程技术标准执行方面存在一定偏差，如存

在部分林场新植林（竹）“号木”不规范；苗木选择不符合要求等问题。具体见表 3-8。

表 3-8 建立森林经营单位相符程度

	类型	单位	面积	备注	相符程度
营林工程		公顷	15790		相符
1.1	马尾松	公顷	1529		相符
1.2	杉木	公顷	9577		相符
1.3	湿地松	公顷	2114		相符
1.4	毛竹	公顷	2570		相符
1.5	林产品加工	万元	2800	400 万欧元	相符

（资料来源：评价小组收集、整理）

各项目县在建立森林经营单位内容上很好地执行了项目要求标准，并按计划取得了相应阶段性产出。同时，新造林（竹）、林（竹）分改造的各项工程技术标准等技术内容也与项目预期设基本一致，但存在部分不符技术要求的问题。该指标评价等级为“效率高”，评价得分 86.7 分。

2) 编制森林经营规划相符程度。森林经营规划是项目实施的基本指南和指标。科学、合理、可操作的项目规划能很好地提升项目实施的效率，取得更好的效果。项目在实施之前制定了较详细的森林经营规划，且完成状况较好。其中：项目完成参与式规划 15790 公顷，完成率 100%；完成监理 15790 公顷，完成率 100%；购置办公设备 37 台，完成率 100%；购置与开发森林经营管理软件 6 套，完成率 100%。但因项目县级配套资金到位不足额、及时影响了部分森林经营规划的实现。具体见表 3-9、表 3-10。

表 3-9 森林经营规划相符程度

	项目类型	单位	金额	备注	相符程度
1	森林经营规划(参与式)	公顷	15790	非项目规划 15790 公顷	高度相符
2	监理	公顷	15790	非项目规划 15790 公顷	高度相符
3	办公设备	台	37		相符
5	软件	套	6		相符

（资料来源：评价小组收集、整理）

表 3-10 项目规划指标完成状况表

（单位：万元）

类型		单位	合计	单位成本	利率%	投资									
						合计	完成状况	单项成本	森林经营类型内占比%	德贷	占比%	配套			完成状况
												小计	省配套	县配套	
1	森林经营	ha	15,790			15569.14	完成			15569.14	65.4	3920.7	3216.17	704	部分完成
1.1	马尾松	ha	1,529	5,704	1.3	872.14		872.14	5.60%	872.14					
1.2	杉木	ha	9,577	6,024	1.3	5769.18		5769.18	37.10%	5769.18					
1.3	湿地松	ha	2,114	5,534	1.3	1169.88		1169.88	7.50%	1169.88					
1.4	材用竹	ha	1,833	28,354	1.3	5197.29		5197.29	33.40%	5197.29					
	笋材两用	ha	737	34,744	1.3	2560.63		2560.63	16.40%	2560.65					
2	森林加工				3	2,800.00	完成			2,800.00	11.8				完成
3	设备					114.8	完成					114.8	114.8		完成
4	管理费	Year	6			360	完成					360	120	240	完成
5	经常性开支	Year	6			540	完成					540	480	60	完成
6	培训与推广	Year	6			1,331.90	完成					1331.9	927.9	404	完成
7	技术支持	ha			1.3	1374.35	完成			1009.61	4.24	364.74	364.74		完成
7.1	森林经营方案（参与式）	ha	31,580	260	1.3	820.13	完成			820.13					完成
7.2	监理	ha	15,790	68		214.74	完成					214.74	214.74		完成
7.3	监测与评估	ha	15,790	120	1.3	189.48	完成			189.48					完成
7.4	科研与成果					150.00	完成					150	150		完成
8	咨询费	PM			1.3	501.25	完成			501.25	2.11				完成
9	转贷费					49.66	完成					49.66	49.66		完成
10	招投标费					29.86	完成					29.86	29.86		完成
11	基本预备费					1,129.21	完成					1129.21	1129.21		完成
合计						23,800.17				19880.00	0.84	3920.17	3216.17	704.0	16.5

(资料来源:评价小组收集、整理)

各县在规划森林经营内容上很好地执行了项目要求标准,基本按计划取得了相应阶段性产出。该指标评价等级为“效率高”,绩效评价得分 86.7 分。

3) 实施森林经营模型相符程度。森林经营模型(Forest management model)是一个自然性质、经营目标和技术特征基本一致的经营对象类型,是项目用于区分和组织各类经营活动以及计算造林经营投入的一级经营对象。项目根据湖南林业产业的特点共设计了马尾松森林经营模型(M1)、杉木森林经营模型(M2)、湿地松森林经营模型(M3)和毛竹材用林经营模型(M4-1)、毛竹笋材两用林经营模型(4-2)5种经营模型,并对每个模型进行了技术设计和效益分析。其中,马尾松森林经营模型(M1)完成 1529.0 公顷、占项目建设总规模的 9.7%;杉木森林经营模型(M2)完成 9577.0 公顷、占项目建设总规模的 60.7%;湿地松森林经营模型(M3)完成 2114.0 公顷、占项目建设总规模的 13.4%;毛竹材用林经营模型(M4-1)

完成 1833.0 公顷、占项目建设总规模的 11.6%；毛竹材用林经营模型 (M4-2) 完成 737.0 公顷、占项目建设总规模的 4.7%。营造林地按地类分：有林地 13220.0 公顷，占项目建设总规模的 83.7%；竹林地 2570.0 公顷，占项目建设总规模的 16.3%。按林地权属分：国有 7454.0 公顷，占项目建设总规模的 47.21%；集体 8336 公顷，占项目建设总规模的 52.79%。各模型设计目标与实际完成的相符程度具体见表 3-11、表 3-12、表 3-13、表 3-14、表 3-15。

表 3-11 马尾松林林况描述、经营目标及生产目标 (M1) 的相符程度

森林类型	指标类型	相符程度
上层物种组成	马尾松占 90%或以上，只有单株或小片栎树、枫香、桉木、栎树、樟树、杉木和其他树种	相符
第 2 层物种组成	以阔叶树为主，有单株或小片马尾松或杉木	相符
林分起源	由曾经被砍伐的林地/人工林遗留的母树天然更新而成	相符
林上层树龄	8-25 年	相符
密度/冠层郁闭度	0.7 以上	相符
平均胸径	8 厘米以上	相符
蓄积量	100-120 立方米/公顷	相符
天然更新潜力	平均密度中等；部分地区幼苗估计 1000~3000 株/公顷	相符
林下生长状况描述	林下生长灌木、草本、禾本，盖度从稀少到稠密	相符
立地条件		
总体状况	水分条件中至良好	相符
土壤	主要为红黄壤和黄壤	相符
坡度条件	坡度平缓至中等坡度，最大达 40 度	相符
经营目标	将马尾松近纯林改造成为上层为优质阔叶树为主的林分，马尾松和杉木以单株或组状混交。	相符

生产目标	松树及阔叶树优质大径材。	相符
------	--------------	----

(资料来源: 评价小组收集、整理)

表 3-12 杉木林林况描述、经营目标及生产目标 (M2) 的相符程度

森林类型	指标类型	相符程度
林上层树种组成	杉木占 90%或以上, 阔叶树单株或小片混生, 主要是白栎、枫香、桉木和其他	相符
林下层物种组成	零星分布单株阔叶树; 天然更新潜力低	相符
林分起源	人工林	相符
林上层树龄	8-20 年	相符
密度/冠层郁闭度	0.7 以上	相符
平均胸径	8 厘米以上	相符
蓄积量	140-160 立方米/公顷	相符
天然更新潜力	密度低, 有些地方幼苗估计 50~300 株/公顷	相符
林下生长状况描述	林下灌木、草本、禾本从稀疏、中等到稠密变化	相符
立地条件		
总体状况	水分状况中等到良好	相符
土壤	红黄壤和黄壤	相符
坡度条件	达 25 度, 如果 25 度以下面积比例太小最大可达坡度 40 度	相符
经营目标	杉木大径材和优质阔叶树, 杉木混交单株或小片阔叶树	相符
生产目标	杉木和阔叶树的优质大径材	相符

(资料来源: 评价小组收集、整理)

表 3-13 湿地松林况描述、经营目标及生产目标的相符程度

森林类型	指标类型	相符程度
------	------	------

林上层树种组成	湿地松是上层唯一的树种，占 90%或以上，部分混生火炬松	相符
林下层物种组成	天然更新密度中等，阔叶树种多样(石栎、林(竹)木、枫香、锥栎、樟树)，杉木矮灌丛，灌木植被占总盖度达 30%	相符
森林类型	指标类型	相符程度
林分起源	人工林	相符
林上层树龄	8-20 年	相符
密度/冠层郁闭度	0.7，部分因 2008 年冰雪灾害地方略低	相符
平均胸径	8 厘米以上	相符
蓄积量	80-120 立方米/公顷	相符
天然更新潜力	密度低，有些地方幼苗估计 50~300 株/公顷，分布不均	相符
林下生长状况描述		
常见林分	树木生长水分条件中等，旱季可能短期缺水	相符
土壤	中到深厚的壤土，淤泥比例相当高	相符
坡度条件	主要在低坡和中坡，常常是南、东和西向坡面，南向坡面少见	相符
海拔	通常在低海拔 100~400 米	相符
经营目标	将纯松林改造为针阔混交林，下一代优质阔叶树以单株和成组状混交；形成复层林分结构	相符
生产目标	松木优质大径材	相符

(资料来源：评价小组收集、整理)

表 3-14 毛竹林林况描述、经营目标及生产目标的相符程度

森林类型	指标类型	相符程度
物种组成	毛竹林林分低质到中质，林上层没有或只有少数枫香阔叶树	相符
林分起源	人工林和天然林	相符
上层树龄	5 年以上	相符

蓄积量	立竹数在 1500~2800 根/公顷范围内变化	相符
天然更新潜力	高(竹子)；低(阔叶树)	相符
下层生长描述	杂草和禾草	相符
立地条件		
总体状况	低海拔处(25~500 米)水分条件尚可	相符
土壤	主要为红壤，土层深度大于 30 厘米	相符
坡度条件	重要是低坡和中坡，通常不超过 10 度	相符
经营目标	前 2-4 年经营期调整立竹度，砍去 5 年龄以上的竹材，调整林分组成，留笋养竹，改善土壤条件	相符
生产目标	立竹度约 2200-2300 根/公顷，实现每公顷每年收获 6 吨或以上，收获竹材直径最小为 10 厘米。	相符

(资料来源：评价小组收集、整理)

表 3-15 毛竹林林况描述、经营目标及生产目标的相符程度

森林类型	指标类型	相符程度
物种组成	毛竹林林分低质到中质，林上层没有或只有少数枫香阔叶树	相符
林分起源	人工林和天然林	相符
上层树龄	5 年以上	相符
蓄积量	立竹数在 1500~2800 根/公顷范围内变化	相符
天然更新潜力	高(竹子)；低(阔叶树)	相符
下层生长描述	杂草和禾草	相符
立地条件		
总体状况	低海拔处(25-500 米)水分条件尚可	相符
土壤	主要为红壤，土层深度大于 30 厘米	相符
坡度条件	重要是低坡和中坡，通常不超过 10 度	相符

经营目标	推进竹林可持续经营，提高林分质量和林地产量（竹笋和竹材）。	相符
生产目标	立竹 2700 株左右，平均胸径达到 9cm 以上，林分结构合理。	相符

（资料来源：评价小组收集、整理）

各项目县在完成新造林（竹）和低产林（竹）生产经营模型内容上很好地执行了项目要求标准，并按计划取得了相应产出，与项目预先设计的内容相符。该指标评价等级为“效率非常高”，评价得分为 93.3 分。

4) **鼓励和支持林产品加工完成程度。**林产品加工主要是为了支持市场的发展和提升加工企业吸收森林可持续经营(SFM)项目所产原材料的能力。项目完成林产品加工贷款 2800.00 万元，共支持了 3 个项目县中的 7 个实施主体。其中，支持公司（企业）6 个，森工林场 1 个。目标任务完全达成。但在实施主体的数量和贷款资金额度的力度还不够。具体见表 3-16。

表 3-16 林产品加工规模表

（单位：万元）

单位	林产品加工	相符状况
合 计	2800.00	相符
桃源县	700.00	相符
湖南曙光新能源科技有限公司	200.00	相符
湖南跃宇竹业有限公司	100.00	相符
湖南长笛龙吟竹业有限公司	400.00	相符
桃江县	1900.00	相符
桃花江竹业有限公司	400.00	相符
万维竹业有限公司	600.00	相符
湖南竹材科技有限公司	900.00	相符
双牌县	200.00	相符
双牌县森工林场	200.00	相符

（资料来源：评价小组收集、整理）

项目县在鼓励和支持林产品加工内容上很好地执行了项目要求标准，并按计划取得了相应产出，与项目预先设计的内容相符。该指标评价等级为“效率高”，评价得分为 80 分。

5) **项目咨询服务、科技推广与技术培训的完成程度。**项目评价时，项目咨询服务、科技推广与技术培训的等内容完成状况良好。各实施主体的生产规模、

技术实力、人力资本积累水平、专业化生产能力等方面都得到了显著提升。首先，技术实力得到了显著提升。实施主体通过参加各种技术培训，掌握了先进的林业生产技术，形成了专业的作业科技队伍。各实施林场、造林大户和林业组织有专业技术人员 2-3 人。加工类企业和国有林场专业技术团队配备率为 100%。其次，技术实力得到进一步加强。在项目扶持的林业加工企业中，平均引进先进生产设备 4 台，引进先进技术 5 项。再次，项目通过多项举措，开展了多次技术培训与推广。省项目办为全面有效地实施了培训与推广计划的各项内容。通过举办技术培训班，全方位地向各项目实施单位推广各项技术要点、科研成果和先进技术，并采取各种措施促进项目对新技术的吸收和运用。其中，举办省级技术及管理培训 6 次，联合财政部门举办了财务培训 5 次；举办县级培训活动 578 次，总计接受培训 27043 人/次。主要培训活动和内容有：一是由湖南省林业厅外资办主办的管理、财务、工程的培训。平均每年开展培训 1 场，共培训 12475 人/次。二是各项目市县每年组织 2-3 场项目管理和技术培训。林业企业、林业（农业）专业合作社、造林大户广泛参与，现场分发多种技术资料、组织省内顶级专家传授多项实用技术，参与人次共 14568 人/次。三是累计建设示范项目 435.5 公顷，并平均每年组织 2 次参观、学习和交流活动。四是依托湖南省林业科学院组建了技术指导团队，对项目作业设计、营造林施工、抚育等进行现场指导。专家现场指导和培训人员 679 人次。五是编制和出版了一系列技术材料。具体见表 3-17、表 3-18、表 3-19、表 3-20。

从资金、技术、人才三个方面来看，项目实施主体的生产能力、经营能力都得到了大幅提升，实施效果与项目预期高度相符，很好地实现了全部预期产出。项目培训内容、规模也与项目设计高度相符。据此，该指标评价等级为“效率非常高”，评价得分为 100 分。

表 3-17 每年技术培训状况

（单位：人/天）

序号	单位	人数	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
	合计	27043	1520	2384	2887	1544	5023
1	省级	12475 人次	400	230	488	248	200
2	县级、受益人级	14568 人次	1120	2154	2399	1296	4823

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

表 3-18 项目培训计划专栏

(1) 培训要求

根据“利用德国促进贷款湖南森林可持续发展项目”的特点，在确定本项目技术培训时，既要考虑项目实施的要求，又要满足以下三点：

- ①充分吸取已实施的外资项目技术培训的经验和教训；
- ②通过社评的农户调查，了解广大造林农户对技术培训的要求；
- ③省项目办、县项目办、乡镇林业站、林（竹）木合作社、造林实体对技术培训的要求。

(2) 培训内容

技术培训内容重点突出项目实施的技术标准和操作规程以及先进实用技术的培训。具体包括以下内容：

①项目管理培训。重点是“项目实施管理与质量控制”、“项目资金与财务管理”、“项目采购”等。

② 树种选择和生产。围绕“利用德国促进贷款湖南森林可持续发展项目”的技术标准和规程进行，主要是“树种选择和培育标准”、“苗木技术及苗圃管理”等有关技术标准和规程等。

③幼林栽培与抚育技术培训。针对“利用德国促进贷款湖南森林可持续发展项目”的营造林技术规程和环保规程进行，主要是“亲自然经营模式”基本技术要领、“环境保护、病虫害防治和农药的安全使用”。

(3) 培训的实施方式

对于项目营造林关键技术和项目管理知识方面的成果的推广，主要采取举办培训班的形式，分别对各类技术和管理人员进行强化培训，以提高他们的科学素质和技术水平。

培训班主要由省级培训、县级培训和受益人级别培训三个层次逐级进行组织培训：

省级培训：主要由省项目办组织对县项目办管理和技术人员进行培训，让他们掌握如何培训乡镇林业站、造林实体、林（竹）木合作社技术人员。

①项目管理培训，内容包括“项目实施管理与质量控制”、“项目资金与财务管理”、“项目采购”。

②林（竹）木品系选择和培育标准，内容包括“树种选择和培育标准”、“苗木技术及苗圃管理”等有关技术标准和规程。

③幼林技术培训，内容包括“幼林种植”、“环境保护、病虫害防治和农药的安全使用”。

县级培训：主要由县项目办对乡镇林业站、造林实体、林场、林业合作社技术人员进行培训，让他们掌握如何培训造林农户、造林实体施工人员、合作社社员，且能按有关要求实施项目。

①树种选择和培育标准，内容包括“树种选择和培育标准”、“苗木技术及苗圃管理”等有关技术标准和规程。

②林（竹）木林技术培训，内容包括“幼林种植”、“环境保护、病虫害防治和农药的安全使用”。

受益人级别：主要由县项目办对造林农户、造林实体施工人员、林业合作社社员进行培训，让他们按有关要求实施项目。

人工林技术培训，内容包括“幼林种植”、“环境保护、病虫害防治和农药的安全使用”，以及实地培训。

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

表 3-19 培训计划完成情况一览表

培训内容	主办单位	培训对象	培训方式	培训数	完成时间
				（人天）	（年度）
（一）省级培训				1820	2015、2016、2017、2018
1. 项目管理培训				420	2015、2016、2017、2018
1.1 项目实施管理与质量控制：使项目管理人员能够按照有关项目管理的规章和条例的要求组织项目实施、检查验收和质量评价。	省项目办	县项目办	集中培训	140	2015、2016、2017、2018
1.2 项目资金与财务管理：使项目的各级财务管理人员能够遵照项目资金管理会计条例进行操作，使投入资金和还贷金及时到位	省项目办	县项目办 管理人员、 财务人员	集中培训	140	2015、2016、2017、2018
1.3 项目采购：使县级项目采购人员能够运用项目采购指南自行开展项目采购，并且及时通过交流解决采购中出现的问题	省项目办	县项目办 管理人员、 采购人员	集中培训	140	2015、2016、2017、2018
2. 树种选择和生产				840	2015、2016、

培训内容	主办单位	培训对象	培训方式	培训数	完成时间
				(人天)	(年度)
					2017、2018
2.1 树种选择和培育标准：使有关管理人员和技术人员能够按照项目苗木标准的要求，进行项目造林苗木的计划、选择、供应和质量控制。	省项目办	县项目办技术人员、苗圃技术人员	集中培训	420	2015、2016、2017、2018
2.2 苗木技术和苗圃管理：要使项目管理人员和苗圃管理人员掌握先进的苗木培育技术及苗圃经营管理方法。包括容器育苗、扦插育苗、播种育苗等育苗技术和科学有效的苗圃管理模式。	省项目办	县项目办技术人员、苗圃技术人员	集中培训	420	2015、2016、2017、2018
3. 产改林技术管理				560	2015、2016、2017、2018
3.1 新造林经营：使有关管理人员和技术人员能够按照项目统一的技术标准或规程进行作业设计、营造林施工和经营管理。	省项目办	县项目办管理人员、技术人员	集中培训	280	2015、2016、2017、2018
3.2 环境保护、病虫害防治和农药的安全使用：使项目技术人员理解和掌握项目环境保护规程中的各项内容，且按照有关要求实施项目。同时能够监测项目营造林病虫害发生情况，并且能够根据危害状况进行防治。	省项目办	县项目办管理人员、技术人员	集中培训	280	2015、2016、2017、2018
(二) 县级培训				2520	2015、2016、2017、2018
1. 树种选择和生产				1680	2015、2016、2017、2018
1.1 树种选择和培育标准：使有关管理人员和技术人员能够按照项目苗木标准的要求，进行项目造林苗木的计划、选择、供应和质量控制。	县项目办	乡镇林业站、造林实体、合作社技术	集中培训	840	2017、2018、2019、2020、2021
1.2 苗木技术和苗圃管理：要使项目管理人员和苗圃管理人员掌握先进的苗木培育技术及苗圃经营管理方法。	县项目办	乡镇林业站、造林实体、合作社技术人员	集中培训	840	2015、2016、2017、2018

培训内容	主办单位	培训对象	培训方式	培训数	完成时间
				(人天)	(年度)
2. 技术管理				840	2017、2018、 2019、2020、 2021
2.1 新改林经营：使有关管理人员和技术人员能够按照项目统一的林(竹)木林管理技术标准或规程进行作业设计、营造林施工和经营管理。	县项目办	乡镇林业站、造林实体、合作社技术人员	集中培训	420	2017、2018、 2019、2020、 2021
2.2 环境保护、病虫害防治和农药的安全使用：使项目技术人员理解和掌握项目环境保护规程中的各项内容，且按照有关要求实施项目。同时能够监测项目营造林病虫害发生情况，并且能够根据危害状况进行防治。	县项目办	乡镇林业站、造林实体、合作社技术人员	集中培训	420	2017、2018、 2019、2020、 2021
(三) 受益人级别培训				10080	2017、2018、 2019、2020、 2021
1.1 新改林经营：使有关管理人员和技术人员能够按照项目统一的林(竹)木林管理技术标准或规程进行作业设计、营造林施工和经营管理。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、合作社社员	现场集中培训	4200	2017、2018、 2019、2020、 2021
1.2 环境保护、病虫害防治和农药的安全使用：使项目技术人员理解和掌握项目环境保护规程中的各项内容，且按照有关要求实施项目。同时能够监测项目营造林病虫害发生情况，并且能够根据危害状况进行防治。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、合作社社员	现场集中培训	2800	2017、2018、 2019、2020、 2021
1.3 实地培训：现场演示营造林技术要点，宣教环境保护、病虫害防治和农药的安全使用。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、合作社社员	现场集中培训	3080	2017、2018、 2019、2020、 2021

(资料来源：评价小组收集、整理、分析)

表 3-20 国内外考察与培训计划表

计划内容	合计 (人周)	批次	时间安排(年度)	相符情况	备注
国内考察	108	2	2018、2020	完成	考察时间 1 周
国外短期 培训与考 察	60	1	2019	完成	培训时间 2 周(其中管理 人员 15 人技术人员 15 人。

(资料来源:评价小组收集、整理)

6) 项目基础设施建设的完成程度。项目附属设施建设中,已完成简易林道 623.13 千米,占计划数的 100%;完成简易管护棚建设 69 个,占计划数的 100%;完成防护带建设 342 处,占 167.5%。但在项目设计中缺乏部分必要的基础设施建设内容。如,本项目设计中因没有简易灌溉设施建设等内容,导致在实施过程中遇到干旱时大量新造苗木和竹林枯死给项目造成了较大损失。见表 3-21、表 3-22。

评价小组认为,各县在项目基础设施建设内容上较好地执行了项目要求标准,项目产出与项目设计产出基本一致。但因部分基础设施建设内容的缺失,导致项目抗风险能力降低,对项目的顺利实施造成一定的影响。据此,该指标评价为“效率一般高”,评价得分为 75.0 分。

表 3-21 简易林道和作业道建设规模

(单位:千米)

序号	项目建设地	合计	2017 年度	2018 年度	2019 年度
	全省	623.13	211.71	219.52	191.9
1	攸县	86.87	40.38	3.79	22.7
2	炎陵县	37.2	12	15	10.2
3	桃源县	39	7.5	5.8	25.7
4	桃江县	58.83	18.12	21.76	18.95
5	双牌县	95.74	32.15	-	-

(资料来源:评价小组收集、整理、分析)

表 3-22 简易作业棚建设规模

(单位:个)

序号	项目建设地	合计	2017 年度	2018 年度	2019 年度
	全省	69	20	27	22

1	攸县	11	3	6	2
2	炎陵县	14	4	6	4
3	桃源县	17	6	7	4
4	桃江县	15	4	5	6
5	双牌县	12	3	3	6

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

项目在建立森林经营单位、编制森林经营规划、实施森林经营模型、鼓励和支持林产品加工、项目咨询服务、科技推广与技术培训和项目基础设施建设等建设内容方面的完成程度较好，很好地实现了相应的阶段性产出；项目预定的基础设施建设内容的完成。该指标评价等级为“效率高”，评价得分为 87 分。

综上所述，项目在按计划进度实施方面为“效率一般高”，评价得分 75 分；在实现相应的阶段性产出方面为“效率高”，评价得分为 87 分。根据评分标准，关键评价问题“项目是否按计划进度实施，并实现了相应的阶段性产出”，综合评价等级为“效率高”，评价得分为 81 分。见表 3-23。

表 3-23 主要经济技术指标完成状况

序号	项目	单位	指标	完成程度
1	建设地点	个	5	县
2	建设规模	公顷	15790	全部完成
3	主要建设内容			
3.1	森林经营			
3.1.1	营林工程	公顷	15790	全部完成
3.1.1.1	马尾松	公顷	1529	全部完成
3.1.1.2	杉木	公顷	9577	全部完成
3.1.1.3	湿地松	公顷	2114	全部完成
3.1.1.4	毛竹	公顷	2570	全部完成
3.1.2	林产品加工	万元	2800	400 万欧元
3.2	咨询与技术服务			
3.2.1	培训			
3.2.1.1	省级培训	人天	252	全部完成
3.2.1.2	县级培训	人天	6175	全部完成
3.2.1.3	受益人培训	人天	44941	全部完成
3.2.1.4	国内考察	人周	108	全部完成
3.2.1.5	国外培训	人周	60	全部完成
3.2.2	咨询	人天	1440	全部完成
3.3	项目监测评估	公顷	15790	
3.4	项目管理和机构发展			

表 3-23 主要经济技术指标完成状况

序号	项目	单位	指标	完成程度
3.4.1	森林经营规划(参与式)	公顷	15790	全部完成（非项目规划）
3.4.2	监理	公顷	15790	全部完成（非项目规划）
3.4.3	办公设备	台	37	全部完成
3.4.5	软件	套	6	全部完成
4	总投资	万元	23800.17	全部完成
4.1	基本投资	万元	22591.44	全部完成
4.2	转贷费	万元	49.66	全部完成
4.3	招投标费	万元	29.86	全部完成
4.4	基本预备费	万元	1129.21	全部完成
5	资金来源			
5.1	德国促进贷款	万元	19880	全部完成
5.2	省级配套	万元	3216.17	部分完成
5.3	县级配套	万元	704	部分完成

（资料来源：评价小组收集、整理）

关键问题 2：项目预算是否按计划投入和使用

针对该关键问题评价，设置 3 个一级指标进行评价，即“预算执行吻合度”、“资金到位率”、“资金使用合法合规性”

（1）预算执行吻合度

项目实际资金使用与预算的吻合度较好，仅小部分资金超出预算。据统计，各项目县实际使用资金与预算资金的吻合率为 90.1%。其中，公摊费用超预算 6.1%，其他超出预算资金为 3.9%。主要表现为：一是公摊费用超出部分预算。本项目的公摊费用为服务与技术支持、项目监测与评估费、项目管理和机构发展等基本内容支出的费用。其中：服务与技术支持 1983.15 万元，占基本投资的 8.78%；项目监测与评估 189.48 万元，占基本投资的 0.84%；项目管理和机构发展 2049.67 万元，占基本投资的 9.07%。公摊费用总计达 4222.65 万元，占了总投资的 18.42%。在座谈会中，实施主体反应此项费用过高，增加了资金使用负担。第二，各类检查、评估、验收费用开支超支。座谈会中，项目实施主体反映各种检查、验收开支过重。根据调查，这一项开支超出预算的 11.4%。其主要原因是中期贷款资金调整幅度过大和各类行政开支支出预算不精细导致超出预算支出。

经评价小组综合评价，项目实际资金使用与预期设计要求相符程度较好。该项指标评价等级为“效率非常高”，评价得分为 90.0 分。

(2) 资金到位率

项目贷款资金到位率按时足额，配套资金到位率一般。

1) **贷款资金到位率**。至本次评价时，德国促进贷款资金 2840 万欧元（合计人民币 19880.00 万元）全部提款完毕。截止到 2022 年 4 月，县贷款资金到位 19880 万元人民币（提款到位率 100%），到位资金拨付 19880 万元人民币（拨付率 100%）。在已经发放的贷款中，所有项目县都采取从县到实施主体“一卡通”的支付方式。资金到位周期一般为 7 天左右，时效性较高。见表 3-24。

据此，所有项目贷款资金都能到位及时、足额到位，该指标绩效评价等级为“效率非常高”，得分 100 分。

表 3-24 各县贷款资金转贷至实施主体情况一览表（单位：万元）

序号	项目实施地点	已报账资金	已发放资金	未发放资金
1.	攸县	1356.7	1356.7	0
2.	炎陵县	1951	1951	0
3.	桃江县	1502.81	1502.81	0
4.	桃源县	1810.4961	1810.4961	0
5.	双牌县	1200	1200	0

（资料来源：评价小组收集、整理）

2) **配套资金到位率**。国内项目配套资金到位率总体一般。本项目的省级配套资金为 3216.17 万元，占总投资的 13.51%；县级财政配套资金为 704 万元，占总投资的 2.96%。至 2022 年 4 月，省级配套资金 3216.17 万元已到位 2400 万元，到位率 74.6%；县级配套资金到位为 534 万元，到位率为 75.8%。具体见表 3-25。

评价小组认为，项目国内配套资金到位率一般。存在的主要问题是：第一，各级配套资金未能按照相应比例及时配套。第二，县级配套资金中，以其他项目打捆配套资金比例过高，占到县级财政配套资金的 35.6%，部分项目县甚至高达 80%。该指标评价等级为“效率一般高”，评价得分为 76.7 分。

据此，资金到位率指标绩效评价等级为“效率高”，评价得分为 88.4 分。

表 3-25 县级配套资金到位情况表（单位：万元）

序号	项目实施地点	县级应配套资金	实际已到位配套资金	县级配套资金到位率（%）
----	--------	---------	-----------	--------------

1	攸县	320.03	165.3	51.7
2	炎陵县	480	348.4	72.6
3	桃江县	320	220.8	69.0
4	桃源县	416	249.3	59.9
5	双牌县	240	240	100

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

3) 资金使用合法合规性。项目绝大部分资金使用合法合规，仅存在少量资金使用不合法合规现象。主要表现为：行政开支超支、项目记载不准确、不完整，支出凭据不齐全、部分工程未按规定进行招投标和政府采购、少列支出、办公设备超支等方面的问题。截至 2022 年 10 月，项目投资累计完成额 23800.17 万元，项目违规资金累计为 58.8 万元，项目违规资金仅占投资总额的 0.003%。项目资金使用总体合法合规。见表 3-26。

表 3-24 违规资金情况统计表

（单位：万元）

违反国家法规或贷款协定的问题	违规金额	百分比（%）
行政开支超支	10.3	17.5
项目记载不准确、不完整，支出凭据不齐全	27.9	47.4
部分工程未按规定进行招投标和政府采购	16.4	27.9
少列支出	2.6	0.04
办公设备超支	1.6	0.03
挪用	—	—
拆借	—	—
总计	58.8	100

（数据来源：2016-2022 年各县财务报表）

项目资金使用符合项目财务管理的相关规定，仅存在少量资金使用不规范行为和现象。该指标绩效评价等级为“效率非常高”，评价得分为 95.0 分。

综上所述，本项目在预算执行吻合度方面为“效率非常高”，评价得分为 90.0 分；资金到位率方面为“效率高”，评价得分为 83.4 分；在资金使用合法合规性方面为“效率非常高”，评价得分 95.0 分。根据评分标准，关键评价问题“项目预算是否按计划投入和使用”评价等级为“效率高”，得分 89.4 分。

关键问题 3： 项目管理机构设置（和实施机构选择）是否适当、项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施

针对该关键评价问题，设置“项目管理机构设置（和实施机构选择）是否适当”、“项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施”2个一级指标进行评价。

（1）项目管理机构设置（和实施机构选择）是否适当

针对该一级评价指标，设置2个二级评价指标进行评价，即“是否有专门的项目管理办公室、并配备足够人员”，“是否促进项目协调推进”。

1) 是否有专门的项目管理办公室，并配备足够人员。项目建立了适合国情的、健全高效的管理组织机构：一是成立了湖南省林业外资项目领导小组，由主管林业的副省长任组长，成员由省发展和改革委员会、省财政厅、省林业局等部门的负责人组成。省项目领导小组负责项目的领导和决策，审定项目计划纲要，按照要求落实配套资金，研究、协调、解决项目实施过程中的有关重大问题。按照分工不分家的方式采取能级管理，由湖南省财政厅负责项目的财务管理，湖南省林业厅负责项目的技术管理。在省林业厅内设置项目办公室作为执行和办事机构，负责组织项目的全面工作。二是各项目县设立了专门的项目办。项目办由主管林业的副县长为组长，成员由县各职能部门的主要负责人组成。主要负责营造林实体、林业合作社的审定和县级配套资金的筹集，协调各单位之间的关系，保证项目的顺利实施。县财政局负责贷款资金转贷合同管理、配套资金拨付、组织提款报账、督促还贷等资金管理。县林业局负责项目规划、作业设计和年度实施计划编制、组织工程实施、技术指导、协助财政局和实施主体提款报账等业务工作。调查结果显示：认为本项目管理机构的设置能满足项目建设的需求的占94.1%，认为“基本满足”的占2.5%，认为不太满足的占3.4%。见图2、表3-27。

此外，在办公场地和人员配置方面，省级项目管理办公室现有办公用房12间，其中外国专家办公室2间、会议室1间、资料室1间；配备项目经理1人、工程主管1人、财务主管1人、项目助理1人，其他技术和行政支持人员若干。县级管理机构都配备了专门办公场所和充足的专职工作人员。首先，5个项目县都设立专门的项目办或专门独立的办公场所。其次，项目县都配备了专职工作人员、技术人员和行政人员，项目办的专职工作人员都在3人以上。实地调查表明，

5 个项目县管理本项目的人员平均 4 人。配备专职管理人员 5 人及以上的为 1 个县，占 20.0%；配备专职管理人员 4 人的有 1 个县，占 20.0%；配备专职管理人员 3 人的有 3 个县，占 60.0%。见表 3-28。

图 2 项目管理机构一览图

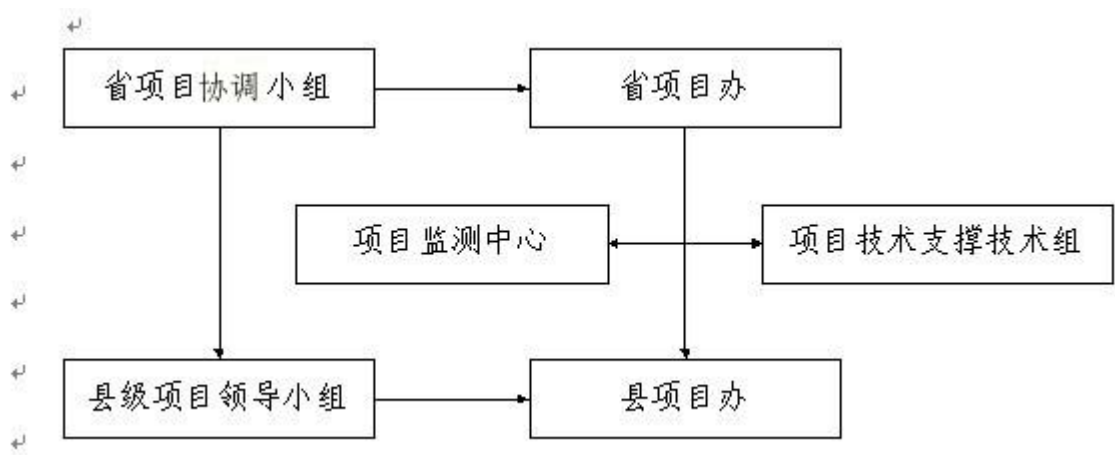


表 3-27 项目管理机构设置与职能表

1 省级项目管理机构 (1) 项目协调小组 目前，湖南省已成立林业外资项目领导小组，由主管林业的副省长任组长，成员由省发展和改革委员会、财政厅、林业厅等部门的负责人组成。本项目拟在现有的省级林业外资领导机构的架构下，成立项目协调小组，主要负责项目的领导和决策，审定项目计划纲要，按照要求落实配套资金，研究、协调、解决项目实施过程中的有关重大问题。 (2) 项目办公室 在省林业厅内设置项目办公室，项目办公室作为省级项目(实施)协调小组的执行和办事机构，定期向项目协调小组汇报项目进展情况和有关重大问题，协调处理项目实施过程中的有关问题。负责组织项目的全面实施，包括组织审批总体设计、计划调整、质量监督和检查验收、资金管理和贷款资金的提款报账等。 ①根据项目活动的实际和要求，制定施工设计方法和检查验收办法等。 ②负责组织实施项目的营造林活动、物资设备采购、科技培训和推广、林改支持、监测评价等建设内容，对各县项目建设活动的质量进行检查把关。 ③负责县以下项目实施地点、实施内容的调整和审批。 ④管好用好项目资金，办理提款报账，检查和督促各级配套资金的筹集、落实和使用。 ⑤负责编制项目的年度财务决算报表，配合审计部门做好项目的年度审计工作。

⑥负责编制并上报年度项目计划、采购计划和资金使用计划，编制前期进展报告、中期报告和竣工报告等。

⑦负责做好德促等有关部门对项目检查指导的接待工作。

(3) 项目监测中心

按照确定的监测机构负责对项目规划的实施进行监测。通过项目管理监测、林分质量监测、实施成效监测等，有针对性地监测营造林进度和质量、资金使用效果、环境影响、实施效果等具体动态，以便及时发现问题，解决问题，提供给决策部门适时对项目作出必要的调整安排，确保项目总目标顺利实现。

(4) 项目科技支撑技术组

提供项目技术咨询和管理咨询。协助项目开展培训、协助项目执行机构制订项目执行计划和年度工作计划；引进先进的林业理念、技术和管理经验；对项目实施中存在不足提出建议；对限制因素进行协调；评估项目实施对项目区及受益者的社会经济影响。

2 县级项目管理机构

(1) 县级项目领导小组

县级项目领导小组由主管县(市)长任组长，县(市)发展和改革局、财政局、林业局等部门的负责人为成员。该小组是项目的领导和决策机构，负责营造林公司、林(竹)木合作社和林(竹)木大户的审定和县级配套资金的筹集，协调各单位之间的关系，保证项目的顺利实施。

(2) 县项目办公室

在县(市)林业局内设置县项目办公室，负责项目的具体实施工作。在县项目领导小组的直接领导下，负责组织项目的全面实施，包括项目施工设计、计划的调整、质量监督和检查验收、资金管理和贷款资金的提款报账等。

①根据项目活动的实际和要求，编制项目年度施工设计。

②负责组织实施项目的营造林活动、物资采购、推广培训、林改支持、监测评价等建设内容，对各项目营造林实体完成建设活动的质量进行检查把关。

③落实自筹资金，管好用好项目资金，组织提款报账。

④负责编制本县的年度财务决算报表(包括省级和市级使用的项目资金)，配合审计部门做好项目的年度审计工作。

⑤负责编制并上报年度项目计划、采购计划和资金使用计划，编制前期进展报告、中期报告和竣工报告等，并收集和管理项目实施资料、信息，及时向省项目办公室反馈。

⑥负责做好德国促进贷款湖南森林可持续经营项目主管机构与上级有关部门对项目检查指导的接待工作。

(资料来源：评价小组收集、整理、分析)

表 3-28 项目管理办公室专职人员统计表

	专职工作人员数量			
	5 人及以上	4 人	3 人	2 人及以下
数量	1	1	3	0
占比	20.0%	20.0%	60.0%	0

（数据来源：项目绩效评价小组调研收集）

省级项目机构构建的管理体系完善，设置适当，县级管理机构设有专门办公场所和充足的专职工作人员，很好地促进了项目的有效管理和顺利实施。据此，该指标绩效评价等级为“效率非常高”，评价得分 100 分。

2) 是否促进项目协调推进。项目管理机构非常重视各部门之间的协调合作，每年不定期召开各部门之间协调会 1 次以上，研究解决项目实施过程中出现的各类重大问题，提出解决方案。首先，各项目县成立以主管林业副县长为组长的项目组，负责各项目管理部門之间得工作衔接、沟通和会议召集工作。其次，各项目县不定期召开财政、发改、环保、扶贫、水利等相关管理部门协调会议 1 次以上。调研结果表明，在 5 各项目区县中，每年召开 3 次部门协调会议的 1 个县，占 20.0%；每年召开 2 次以上部门协调会议的有 2 个县，占 40.0%；每年召开 1 次部门协调会议的 2 个县，占 40.0%。在整个项目实施过程中，各项目县管理机构运行良好，各职能部门各司其职，共同促进项目协调推进。见表 3-29。

表 3-29 县级项目管理部门会议召开情况

	年均会议次数			
	3 次及以上	2 次	1 次	1 次以下
数量	1	2	2	0
占比	20.0%	40.0%	40.0%	0

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

各级领导小组定期召开领导小组会议，发挥了重要的决策、监督和引领作用。大部分项目县每年召开 1 次及以上领导小组会议，总体上促进了项目协调推进和顺利实施。但是每年协调会议召开次数不够，导致项目实施过程中部分积累的问题没有及时得到解决。该项指标绩效评价等级“效率高”，评价得分 80 分。

项目管理机构设置得当，人员配置能满足项目实施的需求。指标“是否有专门的项目办公室，并配备足够人员”评价等级“效率非常高”，评价得分 100 分。指标“是否促进项目协调推进”评级等级为“效率一般高”，评价得分 80 分。据

此，“项目管理机构设置（和实施机构选择）是否适当”这一指标的评价等级为“效率非常高”，评价得分 90 分。

（2）项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施

针对该一级评价指标，设置 3 个二级评价指标，即“是否制定完善的项目管理制度和实施细则，并落实到位”、“是否建立有效的信息收集渠道”和“是否建立有效的风险防控措施”。

1) 是否制定完善的项目管理制度和实施细则，并落实到位。项目建立了完善、科学和严格的项目管理制度与实施细节，为项目顺利实施提供了有力保障。主要表现为：第一，省级项目办制定了严格、规范、科学和体系化的项目管理、实施规范方面的制度与规程。省级项目办根据利用德国促进贷款湖南森林可持续发展项目、国内外资贷款项目要求等文件精神，结合本省项目实施的基本要求，制定了管理制度、规程及实施细则，形成了一套完善的，具有科学性、实用性和可操作性的项目规程体系（包含 11 个项目管理文件和 8 个技术管理文件）。这些项目文件为项目实施提供了明确依据和技术支持，为保证项目成功提供了有力的制度支持。第二，各项目实施县、林业局和外资贷款管理机构（外资办）则根据国家 and 省级制定的各项目管理制度的文件和实施细节，结合本县具体情况制定了更加具体、本土化和可操作化的项目实施文件。调查表明：5 个项目县都制定了自身项目管理文件和制度。其中：制定了 8 项以上的有 1 个县，占 20.0%；7 项的有 3 个县，占 60.0%；制定 6 项及以下的有 1 个县，占 20%。各项目县都非常重视本项目的管理，重视项目实施的规范性和效率性。但也存在一定的问题。首先，各项目县在财务制度相关文件的制定方面存在不健全现象。主要表现为：一是没有制定常态化的审计管理制度。调查表明，5 个项目县都没有常态化审计安排。常态化的审计制度是保证项目运行规范和贷款资金安全，保障专款专用的重要手段和途径。同时，审计还能及时发现项目实施中存在的各种问题，是这些问题能够得到及时解决的主要方法。如，双牌县由于中期资金调整，资金变化较大，但是一直到项目实施完工该县的公摊资金、利息支付等却一直在按照原来的贷款资金额度在缴纳，导致这一问题在很长一段时期内都没有得到解决，实施主体意见较大。二是缺乏各县级项目管理机构之间的协调性文件。在调查中，5 个项目县都没有制定项目管理机构如何进行衔接、协调和责任分工等方面的文件或制度，导致了各县级管理机构在参与项目管理方面缺乏常态化，一些涉及到本应该由其

他管理机构履行的职能不能实现。如，生态环保部门在项目实施中对项目生态方面的监管过少、乡村振兴局对项目带来的扶贫问题不了解等问题突出。在管理机构座谈会上，部分参会人员甚至对项目不熟悉、不了解。对项目工作人员的调查结果显示：只有 87.3% 的认为项目管理制度非常健全；只有 88.4% 的认为各项项目管理制度得到了严格执行。见表 3-30、表 3-31、见表 3-32。

省级层面项目管理机构制定了较为完善的管理制度和实施细则，但在县级层面，项目管理实施细节或技术文件方面有待进一步完善。各项规章制度和实施细节的贯彻落实等方面还有待进一步提升。该项指标评绩效评价等级为“效率非常高”，评价得分为 90.0 分。

表 3-30 省级项目管理制度一览表

类型	文件名称
项目管理文件	《项目管理办法》、《外国政府贷款管理规定》、《外国政府贷款转贷管理办法》、《项目财务管理办法》、《项目合同及档案管理办法》、《项目采购管理规程》、《项目半年及年度进展报告书写规程》、《项目培训与推广管理办法》、《项目物资管理办法》、《项目档案管理办法》
技术管理文件	《湖南省林业条例》(湖南省人大常委会 1993 年 11 月 15 日颁布)；《森林抚育规程》(GB/T15781—2009)；《近自然森林可持续经营技术规程》(DB43/T 1027-2015)。

(资料来源：利用德国促进贷款湖南森林持续经营发展项目办公室)

表 3-31 各项目区设立财务专账与核算状况表

序号	财务专账（专户）	项目区
1	建立专账、完整核算项目区	攸县、炎陵县、桃源县、桃江县、双牌县
2	建立专账、未完整核算项目区	无
3	未建立专账项目区	无

(资料来源：评价小组收集、整理、分析)

表 3-32 项目实施管理机构管理制度情况调查结果

问题	问卷选项及结果			
您认为所在单位的管理制度是否健全？	选项	非常健全	基本健全	不太健全
	比例	87.3%	11.6%	2.1%
您认为所在单位的各项管理制度是否得到严格执行？	选项	严格执行	部分执行	形同虚设
	比例	88.4%	10.3%	2.3%

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

2) 是否建立有效的信息收集渠道。本项目信息收集渠道完备、有效。主要体现在：第一，开展了广泛的事前、事中和事后公参活动，充分掌握了项目实施的舆情民意。项目根据《参与式磋商指南》在各镇、村（组）开展了广泛的社会磋商活动。如，召开了项目实施动员会、土地流转协调会等各类会议 278 次，参加人数 10975 人/次。第二，建立常态化的舆情民意收集制度。各项目实施点指派专人对项目实施过程中村民和项目实施主体的意见和建议进行收集和及时反馈，确保项目实施中出现的各类问题及时得到了解决，预防和化解了可能存在的矛盾和冲突，保障了项目的顺利实施。调查表明：5 各项目县共收集各类信息 23678 条，及时预防和化解了各类矛盾与冲突 678 次。在信息反馈中，86.4% 的信息得到了省、县项目办的及时回复和解决。第三，在充分沟通与协商的前提下签订施工合同。各项目县与实施主体签订施工合同（小班合同）6368 份；各实施主体与村民签订土地流转、租赁和用工合同 9876 份。在合同的签订过程中，工作人员反复对项目的基本要求、内容和实施规则以及项目实施主体的权利和义务进行讲解，在充分尊重实施主体意愿和平等协商的基础上才正式签订。实地调研表明，5 个项目县都没有发生合同方面的纠纷。农户调查问卷结果显示：在被问到“在项目过程中，当地管理部门是否与居民有充分的沟通？”时，94.5% 的选择“很充分”，4.2% 的选择“是，但较少”，1.7% 的选择“几乎没有”。

据此，各项目县较好地按照外贷项目“公参”的要求，充分发动、广泛宣传、各级联动，实现了项目点村民和实施主体的知情权、参与权，得到了村民的广泛了解和支持；项目建立了畅通、有效的信息收集、反馈渠道和制度，有效地促进了项目组、政府部门与当地居民的沟通，更好地契合了各利益相关者需求，获得了各利益相关者的广泛支持。该指标评价等级为“效率非常高”，评价得分为 100

分。

3) 是否建立有效的风险防控措施。有效的风险防控制度或体系是保障项目实施顺利和成功的安全网。林业项目建设具有周期长、投资大、对自然环境因素依赖性强等特点，导致其会经常面临自然、受益群体、组织管理和计划执行、汇率及物价、技术等方面的风险。本项目在实施中存在的主要风险主要有：一是自然风险。林业生产最容易受到自然灾害的影响，而且一旦发生此类风险其结果往往是毁灭性的。这些灾害主要包括森林火灾、病虫害、气候灾害等。因此，构建自然风险防范体系对林业经济而言至关重要。从自然风险分析及防范措施表来看，本项目类风险较高。如 2018 年在桃江县、桃源县曾经出现过蝗灾导致部分新造树苗、竹林受损严重；2022 年的旱灾，部分项目实施点的树木、竹林干死、枯死现象普遍。同时，在评价过程中部分项目点曾发生过森林火灾，如双牌县在项目实施刚结束的时候就发生严重的山火。基于此，各项目点制定了详细的自然风险防范体系，提出了具体防范措施。从总体来看，防范效果较好。二是受益群体风险。项目区及其成员不仅是项目的受益者，也是项目活动的参与者，是项目的主体。他们的素质观念及文化水平可以成为项目成功的保障，也有可能成为项目实施的风险因素。同时，项目实施的生态保护目标和农民通过参加营造林项目增加经济收入的预期之间存在明显的差别，也可能成为项目实施中的风险因素。据此，项目对于受益群体文化水平低，传统观念和小农意识的状况，加强了宣传，强化生态建设重要性的引导。在项目实施的不同阶段，针对农民的不同需求开展多种内容和形式的培训，提高农民的认识，通过多种途径提高项目参与的收入和利益。从总体来看，防范效果较好。三是组织管理、计划执行风险。组织管理、计划执行风险主要表现在政府或林业局组织技术人员、林农力度不够、技术支持服务体系不完善、种苗质量差等方面的风险。据此，项目建设有计划地加强了组织管理能力建设，进行人员培训，搞好技术服务，严格按设计施工，强化计划、工程、信息、经营技术等全程项目监测管理，保证落实，有效避免了此类风险。从总体来看，防范效果较好。四是汇率及物价风险。汇率变动将会对承贷方造成不利，造成投资资金的逆差。国内物价市场可能由于通货膨胀导致物价上涨，为项目结算带来极大的物价上涨风险。为了应对汇率及物价风险，项目设置了汇率及物价风险预备费；同时，根据预测计价结算货币汇率的变动趋势，减少了汇率及物价风险。从总体来看，防范效果较好。五是技术风险。项目区实施了多个国

家重点工程造林，积累了大量项目造林经验，项目技术风险极小。本项目的机构支持和技术提高建设将最大限度地为当地社区和农户提供培训的机会。针对技术风险项目管理单位从技术操作和工程质量管控两个方面制定防控措施：第一，技术操作防控措施。省项目管理办公室专门聘请湘西林勘院负责项目技术问题。湖南省林业科学院、湖南省森林资源与生态环境监测中心在项目周期内每年定期对项目实施过程进行监控和技术指导。项目实施过程中没有发生重大技术问题。第二，工程质量风险防控体系。项目实施过程中，对工程质量采取两级验收检查方式：一是项目实施主体完工后由所在区县的县级林业专业验收机构进行验收检查。二是省林业局聘请湖南省林业调查规划设计院每年对项目区县进行抽查。抽查面积不低于总施工面积的 30%。评价小组查阅省、县两级验收报告文件后，工程质量总体较好，各项工程质量合格率 93.4%，仅存在少量不符技术规范问题。从总体来看，本项目风险防范效果较好。具体见表 3-33、表 3-34。

表 3-33 风险因素和风险程度分析表

序号	风险因素	风险程度	说 明
1	市场风险		
1.1	产品价格	较大	从目前市场木材与竹材及其产品的价格看，项目定价较为稳妥，具有较高的抗风险能力。但随着各类林产品替代产品的不断出现，木材和竹材作为原材料的价格，受市场影响较大。
1.2	竞争力	一般	木材和竹材作为生产家具或板材的原料，具有较强的市场竞争能力；项目最终产品科技含量较高，区位优势明显，产品成本较低。
2	自然与环境风险		
2.1	火灾	大	基地分布面较广，与农用地交错接合，林农用火频繁，防火任务较为艰巨，建议与项目区的乡、村共同建立森林防火体系。
2.2	病虫害	一般	林（竹）木烟煤病、林（竹）木软腐病、林（竹）木毒蛾、林（竹）木尺蠖、林（竹）木毛虫是危害林（竹）木的主要病虫害，危害严重时将导致产量大幅下降甚至植株死亡。
2.3	干旱	较大	林（竹）木生长要求水分充足，年降水量一般在 1000 毫米以上。

表 3-33 风险因素和风险程度分析表

序号	风险因素	风险程度	说 明
3	受益人实施能力风险	较大	包括受益人在技术、实施能力和财力方面的风险。
4	资金风险	较大	项目投资规模巨大，如资金供应困难或者资金来源中断，将导致项目工期延长或被迫中止。劳动力价格、物价上涨也将影响项目的实施。
5	工程建设风险	较大	工程建设工序较复杂，工程质量、进度、苗木质量和后期抚育管理对项目建设影响较大。
6	社会风险	较大	基地建设的林地所有权为集体所有，经营权为农户所有，要把千家万户的林地集中起来规模经营，且维持长达数十年的经营困难较大，如果土地不能及时落实，将影响到工程的建设进度和投入成本。同时，项目利益如果分配不公，也将带来不利的影响。

（资料来源：评价小组收集、整理、分析）

表 3-34 风险防控措施及效果评价表

风险类型	防控措施	效果评价
市场风险	①加强工程建设全面质量管理，通过有成效的管理，努力降低投资和经营成本，构成较大的价格变化空间，以增强产品竞争力。②强化技术服务网络，密切与科技支撑单位的协作，加强科研力度，确保科研投入，不断提高产品质量，依靠科技进步提升产品的市场竞争力。③加强产品的宣传力度，提高产品的知名度。	较好
自然与环境风险	①自然与环境风险有其不确定性，如火灾、病灾、干旱等自然灾害，可采用购买林业商业保险的方式，将风险转移出去。②提高树木品种的适用性；③坚持“预防为主、科学防控、依法治理、促进健康”的方针，加强病虫害预测预报体系建设，做到准确预报，及时防治，确保安全。④加强与项目区县林业局的合作，以当地现有的森林防火组织为依托，实施联防护林防火；不断完善项目区森林防火基础设施建设，在与农地、村庄火险系数较高的交界处，开设防火线或营造防火林带；做好森林防火宣传教育工作，确保野外生活、生产用火安全；根据有关法律法规制订详细、责任到人的森林防火制度，加强日常巡山，尽量及时发现和排除险情。	一般
受益人实施能力风险	省项目办和县级项目办给合作社和小农户提供充足的、多方面的培训和技术支持。	较好

资金风险	①采取多种融资渠道筹措资金，确保项目建设资金按时、足额到位，保证工程按质按期完成。②设置预警线，当劳动力和物价上涨超出预警线，及时调整规划和规模；同时预留物价风险预备费。	较差
工程建设风险	①苗木是确保项目建设成功的关键，项目造林所用的苗木必须是经国家有关部门通过审定的优良品种，严禁使用其它苗木。②项目建设要严格执行《湖南省营造林工程管理办法(试行)》(湖南省林业厅，2008年)。按设计的技术标准施工，保证技术到位、管理到位。③采取招标投标制，选择有资质、信誉好的设计、施工、监理单位。④实行工程监理制，从造林设计到竣工验收整个过程进行质量监理，严格把好每道工序质量关，保证工程建设质量。	较好
社会风险	①项目业主要充分考虑林地经营者的利益，在保证经营者利益的前提下，寻求行之有效的经营方式，签订土地使用合同或协议书，明确双方的责任、义务与权益，确保项目建设顺利进行。②宣传项目，提高项目的透明度，让农户充分理解和参与项目劳务。③加强与项目区各级政府的联系和沟通，项目区各级政府要给予业主大力支持，积极做好林农的工作，协助业主维护林地的经营；同时，给予一些优惠政策，尤其是应将项目贷款争取纳入农(林)业贴息贷款，降低投资和经营成本，增强项目的竞争能力。	较好

(资料来源：评价小组收集、整理、分析)

项目建立了完善的风险防控体系，采取了有效的风险防控措施。从防控效果来看，工程建设风险、社会风险的防控效果较好；市场风险、受益人实施能力风险、自然与环境风险防控效果一般。据此，该项指标评价等级为“效率一般高”，评价得分为 70.0 分。

本项目制定了完善的项目管理制度和实施细节，指标“是否制定完善的项目管理制度和实施细节，并落实到位”评价等级为“效率非常高”，评价得分为 90 分；信息收集渠道多样，畅通，指标“是否建立有效的信息收集渠道”评价等级为“效率非常高”，评级得分 100 分；制定了一定的风险防控机制，指标“是否建立有效的风险防控措施”评价等级为“效率一般高”，评价得分 70 分。据此，“项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施”这一一级指标的评价等级为“效率一般高”，评价得分 86.7 分。

关键问题 4：项目的资源投入是否经济有效、项目内容设计和实施机制是否具有一定的创新性

针对该关键问题评价，设置 2 个一级指标进行评价，即“项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度”、“项目的创新性设计提高效率 and 效果的程度”。

(1) 项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度

项目的投入产出与成本的有效性主要表现为实际经济内部收益率与预期经济内部收益率的一致程度。经测算，本项目投入产生的实际经济内部收益率与预期经济内部收益率较高。经济评价模型显示，本项目的基准收益率为 10%，而平均预期受益率为 21.86%。其中：模型 1-马尾松（M1）预计每公顷总收入 114,000 元，每公顷原值 68,000 元，总成本 16,200 元，每公顷净收入 29,800 元（投入/净产出比 183.95%），净现值约 9,400 元，内部收益率 22.15%（基准收益率 10%）。以 15 年期计算，模型的经济表现为投入/净产出比 88.89%（总收入 27,000 元，净收入 4,800 元，总成本 5,400 元），内部收益率 13.45%，大于基准收益率；模型 2-杉木模型（M2）模型以 40 年期计，每公顷预期总收入 224,000 元，每公顷原值 82,000 元，总成本 60,000 元。净现值 24,500 元，内部收益率 32.46%。以 15 年期计，每公顷预期总收入 55,000 元，总成本 13,000 元（净现值约 13,000 元；内部收益率 14.52%）。内部收益率大于基准收益率；模型 3-湿地松模型（M3）模型以 40 年期计，每公顷预期总收入 138,000 元，每公顷原值 60,000 元，总成本 56,000 元（投入/产出比 246%）。净现值达 12,500 元，内部收益率 13.86%。以 15 年期计，每公顷预期总收入 50,000 元，总成本 20,000 元（内部收益率 11.68%）。内部收益率大于基准收益率；模型 4-笋材两用毛竹近纯林（M4-1），以 40 年期计每公顷预期总收入 467,000 元，每公顷原值 148,000 元，总成本 154,000 元（投入/产出比 303%）。净现值达 31,200 元，内部收益率 24.56%。以 15 年期计，每公顷预期总收入 150,000 元，总成本 64,000 元（内部收益率 19.58%，净现值 22,000 元）。内部收益率大于基准收益率。模型 4 类型 1（M4-2）-毛竹材用近纯林，以 40 年期计算每公顷预期总收入 247,600 元，总成本 78,000 元；净现值 26,000 元；内部收益率 16%。内部收益率大于基准收益率。具体见表 3-35。

经济评价模型测算结果表明，长期来看 5 个项目模型的预期经济内部收益率都大于基准收益率，项目的投入产出与成本有效性原则基本相符。但由于林业经济短期经济效益不明显，导致项目至评价时的实际经济内部收益率与预期经济内部收益相符程度一般。该指标绩效评价等级为“效率一般高”，得分 73.3 分。

表 3-35 SFM 模型总回报率和计算得出的利率

序号.	组分	模型		基准收益率	内部收益率 IRR	利率及贷款期		
						利率	宽限期 (年)	偿还期
1	森林经营							
		1	马尾松	10%	22.15%	4.2%	5	10
		2	杉木	10%	32.46%	4.2%	5	10
		3	湿地松	10%	13.86%	4.2%	5	10
		4-1	毛竹笋材两用林	10%	24.56%	3.5%	5	10
		4-2	毛竹材用近纯林	10%	16%	3.5%	5	10
2	基础设施					2.0%	5	10
3	林产品加工					8.0%	1	5
4	车辆					2.0%	5	10
5	咨询					1.0%	5	10
6	不可预见费					4.2%	5	10

(资料来源：评价小组收集、整理)

(2) 项目的创新性设计提高效率和效果的程度

项目的创新设计主要体现在两个方面：第一，创新森林经营理念。项目引进德国“近自然林”理论与方法，采用“间植”模式，改变了国内传统的成片全垦新造的林木种植模式，很好地保护了森林植被和动物多样性。同时，项目对目标树木进行标号管理，实时检测目标树木的生长状况，提高了森林管理的绩效。第二，提升了项目成果的学术水平和应用价值，推广了项目实施和开展的各项成果。项目了安排 150 万元用于项目科学研究与应用，成立了“近自然森林经营提质增汇专项研究”及效益分析专项课题。取得的成果主要有：出版了近自然森林经营理论及项目实施过程图片画册；在《湖南林业科技》出版专刊《近自然经营森林提质增汇技术研究及效益分析》课题相关研究论文；出版了专著《近自然经营森林质量精准提升技术》；取得了鉴定申报科技成果《近自然经营森林提质增汇技术研究及效益分析》。项目创新性成果获得了国内外同行好评，部分成果已实现了转化，产生了很好的经济和社会效益。详见下表表 3-36。

表 3-36 科技创新性成果一览表

序号	项目名称	研究内容课题名称	经费(万元)	计划年度	完成状况
1	《近自然森林经营森林提质增汇技术专项研究及效益分析》	杉木马尾松湿地松人工林近自然经营与质量提升技术	60	2018-2022	已完成
2		近自然经营竹林质量提升技术研究	20	2018-2022	已完成
3		近自然经营森林固碳增汇技术研究及示范	50	2018-2020	已完成
4		近自然森林经营投入产出效益评价研究	20	2018-2020	已完成
合计			150		

(资料来源:评价小组收集、整理)

项目在森林可持续经营理念、内容、技术和管理机制方面都有较好的创新性。先进的理念、技术和管理模式,确保了项目实施的成功,也更好地实现了项目实施的效率和效果。该项指标评价等级为“高度相符”,评价得分 90 分。

据此,本项目在实际经济内部收益率与预期经济内部收益率的相符程度方面为“效率一般高”,评价得分 73.3 分;在项目的创新性设计提高效率和效果的程度方面为“效率非常高”,评价得分 90 分。根据评分标准,关键评价问题“项目的资源投入是否经济有效、项目内容设计和实施机制是否具有一定的创新性”,综合评价等级为“效率一般高”,评价得分 81.7 分。

通过综合分析,本项目总体执行效率较好,在项目按计划进度实施,并实现了相应的阶段性产出、预算基本按计划投入和使用、管理机构设置(和实施机构选择)适当、管理及内部控制到位并能确保项目有效实施、资源投入经济有效、内容设计和实施机制具有一定的创新性。依据绩效评价框架及指标打分和权重设置标准,效率评价得分为 85.3 分,评价等级为“效率高”。具体见表 3-37。

表 3-37 效率评价指标得分与评价结果

评价 准则	评价指标		指标得分		评价等级
	一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
	项目是否按计划的时间周期实施(85分)	项目开工的及时性(3分)	2.6	86.7	效率高
		项目完工的及时性(3分)	2.5	83.3	效率高
		建立森林经营单位相符程度(3分)	2.6	86.7	效率高

效率	项目是否实现了预期产出 (87.0分)	编制森林经营规划相符程度(3分)	2.6	86.7	效率高
		实施森林经营模型相符程度(3分)	2.8	93.3	效率非常高
		鼓励和支持开展林产品加工的相符程度(2分)	1.6	80	效率高
		项目咨询服务、科技推广与技术培训的完成程度(2分)	2	100	效率非常高
		项目基础设施建设完成程度(2分)	1.5	75	效率一般高
	预算执行吻合度(90分)		3.6	90	效率非常高
	资金到位率 (88.4分)	贷款资金到位率(3分)	3	100	效率非常高
		国内配套资金到位率(3分)	2.3	76.7	效率一般高
	资金使用合法性(95分)	项目违规资金总额占项目资金总额的比重(4分)	3.8	95	效率非常高
	项目管理机构设置和实施机构选择是否适当(90.0分)	是否有专门的项目管理办公室,并配备足够人员(2分)	2	100	效率非常高
		是否促进项目协调推进(2分)	1.6	80	效率高
	项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施(86.7分)	是否制定完善的项目管理制度和实施细则,并落实到位(2分)	1.8	90	效率非常高
		是否建立有效的信息收集渠道(2分)	2	100	效率非常高
		是否建立有效的风险防控措施(2分)	1.4	70	效率一般高
	项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度(73.3分)		2.2	73.3	效率一般高
	项目的创新性设计提高效率		2	90	效率非常高

	和效果的程度 (90 分)				
总得分	87.3				
评价结果	效率高				

3.3. 效果

良好的效果是项目实施的基本目的。效果性是指项目实施完工后是否完成了预期目标，产生了预期的效用，项目的预期收益群体的利益是否得到了实现，实现程度如何。因此，结合本项目的绩效目标及目标受益群体的首要需求，效果评价设置“项目是否实现了阶段性绩效目标”和“项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体”2个关键性问题进行评价。

关键问题 1：项目是否实现了阶段性绩效目标

根据项目目标分解，本项目的基本目标是实现经济效益、社会效益和生态效果的协同发展。针对该关键问题评价，设置3个一级指标进行评价，即“项目的生态效果”、“项目的社会效益”、“项目的经济效益”。

(1) 项目生态效果

本项目是一个环境友好型项目，项目建成后可以对生态环境起到改良作用。针对这一一级指标，设置3个二级指标进行评价，即“碳汇提高的程度”、“森林覆盖率提高的程度”、“蓄水保肥能力的提升的程度”。

1) **森林碳汇提质的程度。**项目实施以后各区县的森林碳汇能力有明显增加。林（竹）木的固碳作用明显，能通过光合作用储存大气中的碳，增加林（竹）木生态系统的碳储量，从而能增强森林生态系统的碳汇功能。项目实施后，新造林地（竹）增加了碳汇、调节了小区域气候。据测算，本项目碳汇增加状况为：杉阔混交林的碳储量为8.1吨/公顷/年；速阔混交林的碳储量为3.3吨/公顷/年、珍贵树种混交林的碳储量为12.3吨/公顷；毛竹林每年的碳储量2.1吨/公顷/年。在计算期内由于新造和改造培育林木（竹），新增碳储量约为9.49万吨/年。见表3-38。

据此，评价小组认为，项目较好地实现了提升森林碳汇提质的阶段性目标，并达成计划成果。该指标评价等级为“非常满意”，评分为100分。

表 3-38 各项目县碳汇增加状况表

(单位: 吨/年)

项目县	碳储量(小计)	杉阔混交林	速阔混交林	珍贵树种混交林	毛竹林
攸县	2.4	0.8	0.4	0.6	0.6
炎陵县	2.8	1.1	0.5	0.7	0.5
桃源县	1.7	—	0.3	0.4	1.0
桃江县	1.4	—	—	0.3	1.1
双牌县	1.2	0.2	0.4	—	0.6
总计	9.49				

(资料来源: 省生态环保局监测数据, 评价小组整理)

2) **森林覆盖率提高的程度。**项目在规划设计中对新造林的土地使用有严格的规定, 即新造幼林不得毁坏原有林地, 而采取“补植”、“间植”的方法。同时, 在新造林地的选择上主要以荒山、荒地、迹地、疏残林地为主, 增加了项目区的森林覆盖率。项目建成后, 改善林分质量森林面积 15790.0 公顷, 项目区森林覆盖率得到了提升, 生态功能得到加强。见表 3-39。

表 3-39 新造林(竹)木林造林地类型与面积

(单位: 公顷)

	造林地类型	造林面积	占比%
1	原有林地“补植”“间植”	9840.6	62.3
1	荒山	3450.2	21.9
2	石漠化山地	1045.6	6.6
3	迹地	876.3	5.5
4	疏残林	557.3	3.5
总计	15790.0		

(资料来源: 评价小组收集、整理、分析)

项目较好地实现了增加森林覆盖率的阶段性目标, 并达成计划成果。该项指标评价等级为“非常满意”, 评分为 100 分。

3) **蓄水保肥效益。**项目增强了森林涵养水源功能, 有效遏制了旱、涝等自然灾害的发生。主要表现为: 一是由于林分质量的提高, 单位森林蓄积量的增加, 等量森林的蓄水功能得到加强, 在涵养水源方面效益显著。二是项目减少了水土流失, 减少了土壤中的有机养分流失。三是通过森林循环, 不断地增加土壤有机

质，从而使土壤的肥力得到提高。四是项目建设将针叶林改造成乡土阔叶林，在水土保持、保肥方面效益明显。五是新造竹林，更好地维护了森林植被。根据《森林生态系统的水源涵养功能及其计量方法》测算，项目新增的 15790.0 公顷有林（竹）地每年每公顷可增加蓄水量 837.4 吨，每年可增加涵养水源 433.12 万吨，按每吨水 1.5 元计算，蓄水效益为 766.45 万元；每公顷森林每年可固土 120 余吨，保土效益按每吨 3.5 元计算，15790.0 公顷的林（竹）地将可以减少土壤侵蚀的效益为 312.46 万元；每公顷森林每年可以保肥 0.6 吨，每吨肥料按 2000 元计算，产生的保肥效益为 1543.9 万元。

此外，为了防止建设期间发生严重的水土流失，项目还采取了以下措施：选择适宜的造林地及低产抚育改造林地，禁止选择坡度大于 25° 的地方；造林整地不搞全垦，以穴垦、“间植”为主，并在山顶、山腰和山脚适当保留一定宽度的原生植被带；尽量避开雨期施工，并做好防冲刷流失的工作；作业道、管护棚等附属工程建设应尽量依山就势，避免大挖大填，尽可能减少对原地表及植被的破坏；对造林整地及作业道开挖的土石方（含表土）及时回填利用，严禁随意堆放；各基地建设前应独立编制水土保持方案，落实好各项水土保持措施。实地调研表明，项目县都严格落实了这些措施。

据此，项目在实现蓄水保肥效益的阶段性的目标方面很好。该项指标绩效评价等级为“非常满意”，该项指标评分为 100 分。

4) 生物多样性的提升程度。项目新造林增加了森林植被，为野生动物提供了较为广阔的生存空间，保护了生物多样性。项目区新增或回归的野生动物达 110 余种，鸟类、畜类、鱼类、虫类等野生动物的种类明显增加，生物多样性的生态环境正在形成。

据此，项目较好地实现了增加生物多样性的阶段性的目标，并达成计划成果。该项指标评价等级为“非常满意”，评分为 100 分。

此外，项目还在以下几个方面产生了生态效益：一是项目建设改善生态景观，美化人居环境，为项目区人民的生产和生活创造良好的空间；二是项目改善了空气小循环系统，调节了小气候，净化空气，庇护农田等。综合以上分析，项目在提升森林碳汇、增加森林覆盖率和提升水土蓄水保肥方面效益非常显著，生态效益很好。据此，生态效果指标评价等级为“非常满意”，评价得分为 100 分。

（2）项目的社会成效

项目的社会效果指项目实施以来在促进当地社会发展与进步过程中发挥的功能和作用。针对这一一级指标，设置“就业人数增加程度”、“提高农民的技术水平程度”、“农民对工程的认识程度”3个二级指标来进行评价。

1) 就业人数增加程度。项目增加了项目区村民的就业机会，提高了村民收入。首先，项目提供的收入机会增多，人们的生活水平得到显著提升，产生了良好的社会效果。在项目建设过程中，营造林、管护和培育等活动需要大量的人力资源。据统计，本项目建设用工量为86.75万个工日，按100元/日计算，项目区居民劳务用工收入增加8675万元。农户通过整地、植树、抚育、护林、施肥等作业，平均每人每年增加收入3200元左右。同时，项目用地还带来土地流转和租金收入。调查显示：通过土地流转每户农户平均增加土收入1230元左右；增加土地租金收入670元/年左右；增加土地分红（股份制林场、造林大户）收入1670元/年左右。其次，项目优先为贫困户提供增收机会，取得了良好的扶贫效果。据统计，每个项目实施主体平均解决了2.1户贫困户的脱贫。如，项目通过购买劳务、苗木、收购竹子，土地租赁等多种方式支持的贫困人口（建档立卡户）达0.81万人，每年人均提高收入在2000-3000元之间。具体做法是：第一，以优惠的价格优先流转、租赁贫困户的林地，为其提供经济支援；第二，将就业机会优先提供给贫困户，如优先聘用贫困从事各项作业，优先聘请贫困户担任护林员、抚育员等；第三，通过各种技术培训，增强了就业困难群体的就业能力。贫困户在项目实施周期内参与各种技术培训3432人次，78.6%的贫困户通过项目主办的各类培训掌握了一定的林业生产技术。通过这一系列举措，项目区内贫困户脱贫率已经达到100%以上，产生了良好的社会效益和示范效应。

调查结果显示，在问到“您认为该项目是否有助于为本地居民创造就业机会？”时，98.4%选择“很有帮助”，1.1%选择“有一定帮助”，0.5%选择“不太有帮助”；在问到“您及家人在本项目中的受益程度如何？”时，86.1%选择“受益很大”，13.3%选择“有一定受益”，0.6%选择“几乎没受益”。

项目在增加农户就业机会、增加农户经济收入、提升其就业技能等方面取得显著成效，阶段性绩效目标全部完成。该指标评价等级为“非常满意”，评价得分为100分。

2) **提高农民的林业生产技术水平程度。**项目为实施主体和农户进行了一系列的林(竹)木生产技术培训,生产技术有了显著的提高。项目共计培训项目区农民 56810 人/次。调查表明,问到“项目是否提高了你的林业生产技术水平”问题时,80.3%的认为有了很大提高,11.4%的认为有了较大提高,8.3%的认为没有提高。见表 3-40。

据此,评价小组认为,通过对项目区农户的各种培训,农户的技术水平有了较大提高,项目实施效果为较高程度相关。该指标评价等级为“非常满意”,评价得分为 100 分。

表 3-40 农户培训状况一览表

培训内容	实施单位	参加对象	培训方式	人数	培训时间
营造林经营:使有关管理人员和技术人员能够按照项目统一的营造林管理技术标准或规程进行作业设计、营造林施工和经营管理。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、林业合作社社员	现场集中培训	3400	2016、2017、2018、2019、2020、2021
环境保护、病虫害防治和农药的安全使用:使项目技术人员理解和掌握项目环境保护规程中的各项内容,且按照有关要求实施项目。同时能够监测项目营造林病虫害发生情况,并且能够根据危害状况进行防治。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、林业合作社社员	现场集中培训	2800	2016、2017、2018、2019、2020、2021
实地培训:现场演示营造林技术要点,宣教环境保护、病虫害防治和农药的安全使用。	乡林业站、造林实体、林业合作社	造林农户、造林实体施工人员、林业合作社社员	现场集中培训	3080	2016、2017、2018、2019、2020、2021

(资料来源:评价小组收集、整理、分析)

3) **农民对工程的认识程度。**项目实施中,县级项目办和各实施主体在项目区内开展了广泛的公参活动。通过开座谈会/动员会、发放宣传单/册、墙画、黑板报、手机短信、微信群和广播电视等各种宣传手段对项目实施目的、内容、方法、意义等进行了广泛的宣传发动。实地调研表明,项目实施点的村民对本项目的认知度普遍较高,对项目可能给自身和本地社会经济发展的作用与功能普遍比较

赞赏。首先，各县在项目实施之前都召开了村民大会，动员村民积极参与本项目的建设和实施，参会人数达 45678 人次；其次，发放各类宣传材料 12765 册/幅；建立微信群，QQ 群 265 个；进行广播电视宣传 4 次。在对“你对工程的认识程度如何”问题的调查中，87.3%的选择非常了解，10.6%的选择一般了解，仅有 2.1%的人选择不了解。在对工程建设的满意度问题的调查结果显示，96.3%的农户表示非常满意，只有 2.5%的农户表示不满意，还有 1.2%的农户表示不知道。

据此，评价小组认为，农民对工程的认识程度和满意程度都较高。该项指标的绩效评价等级为“非常满意”，评价得分 90 分。

同时，项目在促进妇女平等参与、提升妇女生产技能和社会地位等方面也取得了良好的社会效益。主要表现在：第一，女性是项目活动参与主体。妇女广泛参与种植、抚育、施肥、加工等工作，比例高达 87.4%。第二，妇女平等参与项目管理。本项目实施主体中共有女性负责人 8 人，在管理机构中有女性 164 人。各类座谈会、培训、项目管理协调会议中都保持一定的女性代表。第三，项目实现了男女劳动力的同工同酬。调查结果显示，在问到“在项目过程中，妇女能否公平平等参与和受益？”时，90.7% 选择“能”，5.8%选择“说不清”，4.5%选择“否”。因此，项目对妇女发展起到了较好的促进作用：一是妇女在项目中学到了新技术，增强了其就业和创业能力；二是妇女通过劳动增加了经济收入，提升了经济地位；三是妇女通过参与项目管理、决策活动，提升了其政治地位。

据此，评价小组认为，项目在增加就业机会，增加农户收入、提高农户林（竹）木生产技术和实现妇女平等方面产生了较好的社会效益。社会效果指标评价等级为“非常满意”，评价得分为 100 分。

（3）项目经济成效

项目的经济成效是指实施主体通过项目实施后在经营能力与水平、实际经济效益提升的程度。良好的经济成效是项目可持续发展的基础和核心。针对这一一级指标，设置“实施主体财务盈利能力提升的程度”和“实施主体产品产量、经营收入增加的程度”、“实施主体市场竞争能力的提升程度”2 个二级指标和经济效益评价模型对整个项目的经济效益进行评价。

1) “**实施主体财务盈利能力提升的程度**”和“**实施主体产品产量、经营收入增加的程度**”。项目根据各项目县林业经济生产的基础和条件，设计了不同的经营模型。

从总体来看，各模型的长期经济效益都较好，但模型之间存在一定差异。

第一，模型 1-马尾松。该模型的特点是林分质量中等、年龄在 15-25 年的马尾松林，优势层只有少数阔叶树，但是第二层却有数量众多的阔叶树，天然更新的可能性中或高。测算林分蓄积量约为 100-120 m³/hm²。模型的经营目标是将林分转变成为高质量的阔叶树为优势的林分，马尾松和杉木单生或成组混生。生产目标是获得松树和阔叶树的优质大径材，林分蓄积量增长到 300 m³/hm²。长期生产期望是每 10 年收获 15%-20%的蓄积量，保留蓄积的树木胸径达到 40cm。经营措施是培育目标树，改善基础设施，整个经营期两次补植，4 次疏伐和间伐。模型预计每公顷总收入 114,000 元，每公顷原值 68,000 元，总成本 16,200 元，每公顷净收入 29,800 元（投入\净产出比 183.95%），净现值约 9,400 元，内部收益率 22.15%（基准收益率 10%）。以 15 年期计算，模型的经济表现为投入/净产出比 88.89%（总收入 27,000 元，净收入 4,800 元，总成本 5,400 元），内部收益率 13.45%，大于基准收益率，这表明该模型是能盈利的。

第二，模型 2-杉木模型。该模型选用 20 年林龄的优质杉木林和混生单种阔叶树的杉木林。模型的经营目标是获得大径材和优质的单生或成组混生阔叶树。生产目标是每 10 年收获 20%~40%林分蓄积量。经营措施是择伐和目标树经营，改善基础设施（人行通道和集材道），整个经营期两次补植，4 次疏伐和间伐（与马尾松模型相似）。模型以 40 年期计，每公顷预期总收入 224,000 元，每公顷原值 82,000 元，总成本 60,000 元。净现值达 24,500 元，内部收益率 32.46%。以 15 年期计，每公顷预期总收入 55,000 元，总成本 13,000 元（净现值约 13,000 元；内部收益率 14.52%）。备选方案中以 12-15 年龄林，蓄积量约 90 m³ 进行计算，模型有相当好的内部收益率，有很好的盈利能力。

第三，模型 3-湿地松模型。适合于模型 3 的林分特征是林龄 15 年，蓄积量约 70 m³/公顷的湿地松林分，上层 90%以上是湿地松，部分混生火炬松。经营目标是将纯松树林转变成松树-阔叶树混交林，阔叶树以成组混交，整体形成多层林分结构。生产目标是获得胸径大于 45cm 的大径材和松脂。经营措施与马尾松和杉木模型相似。模型以 40 年期计，每公顷预期总收入 138,000 元，每公顷原值 60,000 元，总成本 56,000 元（投入/产出比 246%）。净现值达 12,500 元，内部收益率 13.86%。以 15 年期计，每公顷预期总收入 50,000 元，总成本 20,000

元(内部收益率 11.68%)。备选方案中以 20 年龄林进行计算(蓄积量 100 m³/hm²), 头 10 年减少采伐量, 模型表现与主模型总体上也没有显著差异。湿地松模型有很好的盈利能力。

第四, 模型 4-笋材两用毛竹近纯林。该模型毛竹林的特点是毛竹低质到中等质量, 上层仅有少数(或没有)单种阔叶树。作为笋材生产的林分通常收益好, 通过保护阔叶树可以保护立地质量。该林分生产目标为: 每公顷立竹度 2,200-2,300 根, 4-7 年后, 竹笋产量大于 4,500 kg, 竹材产量大于 3,000 kg。经营措施是林地清理、土肥管理、林分结构调整、留笋养竹、病虫害控制。40 年期每公顷预期总收入 467,000 元, 每公顷原值 148,000 元, 总成本 154,000 元(投入/产出比 303%)。净现值达 31,200 元, 内部收益率 24.56%。以 15 年期计, 每公顷预期总收入 150,000 元, 总成本 64,000 元(内部收益率 19.58%, 净现值 22,000 元)。笋材两用竹林模型通常需要高投资, 但是林分经营 5 年后就能盈利。从长远角度看, 林分经营期越长模型表现越好。总体上, 该模型也具有较好的盈利能力。

第五, 模型 4 类型 1-毛竹材用近纯林。林分状况与模型 4 相似。经营目标包括砍去 5 年以上的老竹以调整立竹度, 留笋养竹, 土肥管理。生产目标是获得每公顷 2,200-3,000 根的立竹度, 每年每公顷收获 6 吨或 6 吨以上。经营措施同模型 4。总之, 两种模型, 主模型和备选模型的表现都与笋材两用林模型相似, 盈利水平较一般(总收入 247,600 元, 总成本 78,000 元; 净现值 26,000 元; 内部收益率 16%)。

但是林业产业存在着生产周期长、见效慢、投资大、市场风险高等方面的风险。在绩效评价时, 81.2%的实施主体认为自身财务盈利能力有了很大提升, 10.4%的实施主体认为提升程度一般, 只有 8.4%的认为没有得到提升。

第六, 林(竹)业加工企业。林产品加工主要是为了支持市场的发展和提升加工企业吸收森林可持续经营(SFM)项目所产原材料的能力。项目为林产品加工企业贷款 2800.00 万元, 支持 3 个项目县的 7 个实施主体, 其中公司 6 个, 森工林场 1 个。在项目资金的支持下, 各加工企业的生产规模扩大, 盈利水平较较好。项目单位投资平均总收入 37,700 元, 总成本 22,000 元; 净现值 157,00 元; 内部收益率 12%。项目的经济效果良好。

综合以上分析，项目引进了新理念、资金和技术，促进了传统林业生产经营模式的转变，提升了林（竹）木专业合作社、林（竹）木企业、林（竹）木大户和林业加工企业的生产经营能力。项目阶段性绩效目标完成，达到了预期成果。但由于林业经济的生产特点，导致项目短期内经济效益不明显，对实施主体短期的财务盈利能力提升程度有限。因此，该项指标“实施主体财务盈利能力提升的程度”和“实施主体产品产量、经营收入增加的程度”评价等级为“基本满意”，评价得分为 55 分。

2) 实施主体市场竞争能力的提升程度。实施主体的市场竞争能力得了较大的提升。主要表现在：第一，实施主体的市场份额增加。项目实施以来，各实施主体的市场占有份额都有了较明显的提升。据统计，在湖南省林产品市场的份额提升了 1.6%，在全国的林产品市场的份额提升了 0.03%。第二，通过引进先进技术和造林理念林产品质量提高，种类增多，市场竞争力得到了进一步提升。调查表明，5 个项目区平均增加林业深加工产品 8 个。如，桃源县绿森竹业有限公司通过引进先进技术和新产品开发，增加竹制刀叉、刀盘、U 盘，这些新产品生态环保，契合了林产品可持续经营的发展理念。第三，规模效益彰显。在项目支持下，实施主体扩大了生产规模，增加了市场竞争能力。项目平均引进或新增生产线 3 条，林产品市场供给能力得到了显著提升。各林业生产主体通过项目资金新造竹林、用材林平均 132.7 公顷。实施主体通过规模效应，降低了经营成本，优化了配置生产要素，形成了一定的经济规模，产生了更好的经济效益。第四，通过科技兴“林”，科技竞争能力得到了显著提升。项目以相关科研部门为依托，大力引进林业生产新技术、新成果，提高了林业生产科技含量，加强技术创新，夯实竞争能力，也加速了产品向国际接轨。但是，评价过程中发现，由于各实施主体生产经营规模小，产品没有形成品牌效应，再加上近几年由于疫情影响，经济效益一般，导致其市场竞争能力的提升有限。该指标绩效评价得分为 90 分，评价等级为“非常满意”。

项目实施主体在产品质量、综合规模和科技实力等方面的竞争能力得到了提升，经济效益目标取得较好的效果。该指标评价等级为“基本满意”，评价得分 72.5 分。

此外，评价小组认为，项目还在以下几个方面取得了明显的经济效益、社会

效益和生态效益：第一，促进了地方经济的发展与繁荣。项目建设有利于调整当地的产业结构，带动林（竹）木加工业、运输业、农资等相关行业的发展，对周边地区具有较强的辐射带动作用，促进了项目区及周边地区的经济持续、健康发展。第二，发展壮大林业产业。长期以来，湖南林业产业存在着由于林（竹）木原料林后备资源不足，影响了企业的竞争实力，制约了林业产业的发展壮大。项目将发展林（竹）木丰产林基地为主要内容，可以实现资源的定向培育，有利于林业产业体系的发展壮大。第三，有利于林业科技成果的转化和应用。项目建设可促进林（竹）木科研成果的转化，有利于提高林（竹）木科研水平和经营水平。第四，有利于优化景观、改善农村生态面貌和人居环境。林（竹）木常年翠绿，具有形成“林海”、“竹海”等景观功能，新造的林（竹）木林为项目区增加了森林面积，改善该区域生态面貌和当地居民的生活环境，绿化美化当地的景观。

关键问题 2：项目实际受益群体是否是项目的目标受益群体

针对该关键问题评价，设置 2 个一级指标进行评价，即“项目对目标受益群体的瞄准度”、“项目受益群体满意度”。

（1）项目对目标受益群体的瞄准度

本项目目标受益群体（实施主体）主要是国有林场、股份制林场、林业合作社和林业公司。其中：国有林场 8 个，面积 7454.0 公顷，占项目营造林总面积的 47.21%；股份制林场 6 个，面积 2619.0 公顷，占项目营造林总面积的 16.58%；林业合作社 16 个，面积 4198.0 公顷，占项目营造林总面积的 26.59%；林业公司 7 家，面积 1519.0 公顷，占项目营造林总面积的 9.62%。第一，国有林场。国有林场经营的面积达 7454.0 公顷，占总面积的 47.21%。其土地权属为集体，林地使用权、林木所有权、林木使用权为集体或者个人。国有林场与县项目办签订合同，负责森林经营活动，组织农户以投工的形式参与；收益的成果由国有林场商定资金分配办法。第二，股份制林场。股份制林场经营的面积达 2619.0 公顷，占总面积的 16.58%。其土地权属为集体，林地使用权、林木所有权、林木使用权为集体或者个人；由股份制林场与市项目办签订合同；由股份制林场负责森林经营活动，组织农户以投工的形式参与；收益的成果由股份制林场商定资金分配办法。第三，林业合作社。林业合作社经营的面积为 4198.0 公顷，占总面积的 26.59%。其经营模式为：其林地所有权为集体，林地使用权、林木所有权、

林木使用权均为林业专业合作社。一级合同由林业合作社与县项目办签订；二级合同由林业合作社与土地所在的村集体或农户签订。林业合作社主导进行租地或农户土地入股合作社，营造林工作由入社农户参与，劳动力优先安排入社农户，按工日付报酬。合作社全权管理，聘请专职护林员护林。对于收益的分配，集体或农户以土地入股林业合作社，不需付土地租金流转的土地，林地有收益后，收益按集体或农户与林业合作社约定的合同比例分红，合作社的收益部分按成员入股比例分成。第四，林业公司。林业公司经营的面积为 1519.0 公顷，占总面积的 9.62%。其土地权属、林地使用权、林木所有权、林木使用权均为集体。林业公司与县项目办签订造林合同；统一由企业组织农户以投工的形式参与或者由企业聘请造林专业队伍组织实施。林业公司全权管理长期的经营，聘请专职护林员护林；由企业统一进行收益分配。第五，林业加工企业。项目共支持和扶持 7 家林业加工企业，支持贷款 2800 万元，平均每家企业 400 万元。但本项目的 5 个项目县林产品加工能力不均衡，部分项目县林产品加工能力强，木材和竹材原材料甚至需要从周边地区“进口”，另外一部分项目县林产品加工薄弱，其木材和主材销售到外地。项目贷款通过支持有高科技含量、规模大的龙头企业，帮助龙头企业获得更高的收益，来带动整个地区林产业的发展，使林农能够获得更稳定、更高的收益；在林产品加工能力薄弱的项目县，项目贷款主要支持一些小规模的企业或初加工企业，帮助企业尽可能多的吸收更多当地原材料，提升企业的生产能力和技术水平，帮助林农降低运输成本；在木材/竹材市场欠发达的项目县，则向木材交易商(中间商)提供贷款，使他们能够拓宽当地的木材交易市场范围，使当地林农的木材和竹材产品获得更高的收益。详见表 3-41。

3-41 实施主体贷款面积实施状况

(单位：公顷)

项 目	经营主体				
	合计	国有林场	股份制林场	林业合作社	林业公司
面 积	15790	7454	2619	4198	1519
百分比	100	47.21	16.58	26.59	9.62

(资料来源：评价小组收集、整理)

项目对目标受益群体基本实现了精准瞄准、有效覆盖，保障了项目实施的针对性和公平性。但在实施主体座谈会中，大部分实施主体希望增加贷款资金额度，

适度再降低些贷款利率。该指标评价等级为“非常满意”，评价得分 90.0 分。

(2) 项目受益群体满意度

项目受益群体满意度高。实施主体调查结果表明，94.4%的认为非常满意，3.1%认为一般，2.5%的表示不好说，没有不满意的；对项目区农户的调查结果表明：86.2%的认为非常满意，11.3%的认为一般，2.5%的人认为不满意。本项目受益群体的满意很高，达到了项目预期产出。该项指标绩效评价等级为“非常满意”，得分为 90.0 分。

通过综合分析，项目在生态效益、社会效益、经济效益、目标受益群体的瞄准度、受益群体的满意度等方面都取得良好的效果。依据绩效评价框架及指标打分和权重设置标准，效果评价等级为“非常满意”，评价得分为 90.5 分。具体见表 3-42。

表 3-42 效果指标得分及评价结果

评价准则	评价指标		指标得分		评价等级
	一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
效果 (90.5 分)	项目的生态成效实现程度 (100)	碳汇提质的程度 (2 分)	2	100	非常满意
		森林覆盖率与林分结构提高的程度 (2 分)	2	100	非常满意
		蓄水保肥能力的提升的程度 (1 分)	1	100	非常满意
		生物多样性的提升程度 (1 分)	1	100	非常满意
	项目的社会成效 (100 分)	就业人数增加程度 (2 分)	2	100	非常满意
		提高农民的技术水平程度 (2 分)	2	100	非常满意
		农民对工程的认识程度 (2 分)	2	100	非常满意
	项目的经济成效 (72.5 分)	实施主体财务盈利能力提升的程度 (2 分)	1	50	基本满意
		实施主体产品产量、经营收入增加的程度 (2 分)	1.2	60	基本满意
		实施主体市场竞争能力的提升程度 (2 分)	1.8	90	基本满意
	项目对目标受益群体的瞄准度 (90 分)		0.9	90	非常满意
	项目受益群体的满意度 (100 分)		0.9	90	非常满意
总得分	90.5 分				
评价等级	非常满意				

3. 4. 可持续性

可持续性是指项目在完工后，项目实施所取得的各项产出能不能得到有效的维护，项目后期发展有没有足够的支持资源保证其发展的持续性。针对这一指标，设置“项目财务是否具有可持续性”、“项目实施是否具有可持续性”、“项目绩效是否具有可持续性，或者项目创新内容是否具有示范性和可推广性”三个关键问题进行评价。

关键问题 1：项目财务是否具有可持续性

针对该关键问题评价，采用 2 个一级指标进行评价，即“运营和维护经费能否持续满足需要”、“项目是否能按时偿还贷款”

(1) 运营和维护经费能否持续满足需要

运营和维护经费的满足程度来自于其经济收益与成本支出的盈余。良好的盈余能力是保障项目可持续的关键和基础。针对这一指标主要从项目的经济收益和成本支出两个方面进行分析，通过比较来评价其持续发展的能力。

1)项目经济收益。根据项目特点，确定项目的计算期为 30 年。根据各森林经营模型的单位面积产量指标及各模型的规划面积，测算出项目的木(竹)材产量以及计算期末活立木价值。在产出物收入方面，项目建成后，在计算期内可生产木材 95.56 万立方米，薪材 25.37 万吨，竹材 76.7 万吨。计算期末活立木蓄积增量为 207.73 万立方米。在经济收入方面，项目建成后，根据各树种的产品产量及相应的销售价格计算，项目营林部分收入 295311.94 万元，包括期末活立木增量价值 150271.64 万元。在经营成本方面，根据项目建设规模和项目营林模型的成本指标测算，项目营造林的经营成本为 68686.5 万元。在税费方面，根据国家现有税费标准和各种产品销售收入测算，项目属免缴农林特产税和城建税及教育费附加，根据湖南省物价局的相关文件规定，育林基金按木材和竹材销售收入的 10%缴纳，总计 18016.59 万元。根据项目收入、成本和税费测算，项目在计算期内可获得税后利润 184808.68 万元。项目的长期经济效益良好。见表 3-43、附表 12。

表 3-43 项目收入状况

	产品类型	产量
产出物	木材	95.56 万立方米
	薪材	25.37 万吨

	竹材	76.7 万吨
总收入	295311.94 万元	
总税费	18016.59 万元	
总利润	184808.68 万元	

(资料来源: 评价小组收集、整理)

2) 项目投资状况。投资以各经营类型单位投资和森林经营面积进行测算,其测算的内容包括营林工程建设费用(含材料费、劳务费等工程直接费用)、机构能力建设和技术支撑(包括培训与技术服务费、咨询费、监测评估费、项目管理费等)、转贷费、招投标费、基本预备费和省项目办经费摊销等。营林工程直接费用包括材料费(种苗费、肥料费等), 劳务费(林地清理费、垦复费、施肥费、标树或号竹费、采伐费、补植费、木材运输费等费用)以及林道、作业道、灌溉等配套设施建设费用。其中种苗和肥料按 2016 年初的市场价格计算, 即毛竹专用肥 2.6 元/千克, 林道按 240 元/公顷, 作业道按 500 元/公顷计算, 森林保险费按 24 元/公顷·年计算, 劳动力工价按 160 元/工日计算。通过单位面积的苗木数量、肥料数量、用工量等和相应的单价之积, 得到各经营类型单位投资额。机构能力建设和技术支撑部分的费用中, 省级监测费按 82 元/公顷计算, 监理费按照 136 元/公顷计算, 管理费 360 万元(其中, 省配套管理费 120 万元, 县配套管理费 240 万元), 森林经营规划费用按每公顷 260 元计算, 其他相关能力建设和技术支撑费用的单位投资。转贷费按德国促进贷款资金的 0.25%计算, 招投标费按办公设备、车辆及化肥等采购费用的 1%计算, 基本预备费按照基本投资费的 5%计算。项目总投资 23800.17 万元, 其中: 基本投资 22591.44 万元, 占总投资的 94.92%; 转贷费 49.66 万元, 占总投资的 0.21%; 招投标费 29.86 万元, 占总投资的 0.13%; 基本预备费 1129.21 万元, 占总投资的 4.74%。在基本投资中, 营林工程费用 15569.14 万元, 占基本投资的 68.92%; 扶持林产品加工 2800.00 万元, 占基本投资的 12.39%; 服务与技术支持 1983.15 万元, 占基本投资的 8.78%; 项目监测与评估 189.48 万元, 占基本投资的 0.84%; 项目管理和机构发展 2019.67 万元, 占基本投资的 9.07%。按年度分为: 第 1 年投资 3373.17 万元, 占总投资的 14.17%; 第 2 年投资 9094.73 万元, 占总投资的 38.21%; 第 3 年投资 6926.5 万元, 占总投资的 29.1%; 第 4 年投资 2559.49 万元, 占总投资的 10.75%; 第 5 年投资 1243.92 万元, 占总投资的 5.23%; 第 6 年投资 602.37 万元, 占总投资

的 2.53%。按建设单位分：省项目办 1984.04 万元，炎陵县 2732.73 万元，攸县 3177.54 万元，桃源县 4715.09 万元，桃江县 5889.23 万元，双牌县 5301.83 万元。见表 3-44、表 3-45、附表 12。

表 3-44 各经营模型单位投资表

（单位：元/公顷）

编号	树种	种苗费	肥料费	劳务费	配套设施			森林保险	合计
					林道	作业道	灌溉设施		
M1	马尾松	300		4640	240	500		24	5704
M2	杉木	300		4960	240	500		24	6024
M3	湿地松	450		4320	240	500		24	5534
M4-1	材用毛竹	300	1170	25120	240		1000	24	28354
M4-2	笋材毛竹	300	1560	31120	240	500	1000	24	34744

（资料来源：评价小组收集、整理）

表 3-45 项目分投资来源年度估算表

（单位：万元）

资金来源	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
德国政府促进贷款	3018.27	8046.4	6053.43	1884.94	745.8	131.16	19880
省级配套投资	294.88	920.3	710.27	546.75	385.32	358.65	3216.17
县级配套投资	60.00	127.8	162.8	127.8	112.8	112.8	704
总投资	3373.17	9094.73	6926.49	2559.49	1243.92	602.37	23800.17

（资料来源：评价小组收集、整理）

项目在计算期内可获得税后利润 184808.68 万元，总投资为 23800.17 万元，项目财务总体具有可持续性。但是在实施主体座谈会上，大部分实施主体表示项目的运营和维护经费存在一定困难，大部分实施主体表示目前和经后一段时间内项目运营和维护经费可能出现短缺。造成这种状况的原因主要是：首先，项目短期效益不显著，导致项目运营和维护经费可持续困难。通过对项目经营收入估算，项目在 2019 年以前，经营收入较少。其次，由于实施主体自身盈利能力有限，尤其是国有林场的用材林受到国家生态政策限制，新造林不能完全产生经济效益，

导致实施主体在项目后期管护和抚育阶段缺乏资金支持。问卷调查结果也显示，100%的实施主体都认为后期资金缺乏。

据此，评价小组认为，本项目的“运营和维护资金能否得到保障”这一指标的绩效评价等级为“基本可持续”，评价得分为 50 分。

（2）项目是否能按时偿还贷款

按时偿还贷款是项目能否继续获得后续资金支持，实现项目可持续发展的重要基础。针对这一一级指标，设置“项目县到期还款率”、“实施主体到期还款率”、“财政资金垫付率”、“地方财政还贷准备金的储备情况”4 个二级指标进行评价。

项目贷款偿还期为 15 年，宽限期 5 年，还款期 10 年，自贷款拨付后的第 6 年开始偿还。加工企业宽限期 1 年，还款期 5 年。利息自贷款拨付第 1 年起开始支付，每半年支付 1 次。森林经营单位和其他贷款参与方的利息支付和本金返还通过当地外资办支付，程序与拨付程序相似。

1) 项目县到期还款率。项目县是贷款担保单位，实施主体是实际债务人，是承贷承还单位，当实施主体出现经济风险，无力偿还债务时则由项目县承担还贷责任。总体来看，本项目贷款责任划分明确，但存在一定风险。第一，项目县与还贷主体在还贷关系上权责明确。项目县与实施主体均签订了转贷协议，明确了还贷责任与义务，还贷率在法律与政策范围内有一定保障。实施主体与担保县的财政部门通过签订《转贷协议》等文件划分彼此债权债务关系。第二，还贷担保手续健全，担保基本到位。在转贷协议中，各实施主体以林权、土地、固定资产做抵押和公职人员担保等方式，确保贷款能够得到及时偿还。调查显示，在已经落实的转贷资金中，100%的实施主体与项目县市区财政部门签订了《转贷协议》。其中，44.6%的以林权作抵押物，38.7%的以土地作为抵押物，14.7%的以其他固定资产作为抵押物，2.0%的采取公务员担保。抵押贷款手续合规合法。但需要特别指出的是：一是林权抵押存在一定风险。据调查，部分实施主体林权产权不够清晰可能会存在一些纠纷。如，座谈会上有部分实施主体表示当前林权证没有完全落实；其次，部分实施主体在固定资产抵押过程中，存在着主体责任不清的问题。如，部分实施主体存在将同一固定资产重复抵押。再次，以公职人员作为贷款担保这一模式存在着较大的债务风险，因本项目的还款期限较长，在整个还款周期内公职人员可能存在退休、病退和死亡等不确定性因素，容易产生债务纠纷。第三，项目县持续财政困难的实际状况也可能会影响还贷率。调查中，有 3 个项

目县由于地方财政困难，没有建立还贷基金（准备金），这会影响到当实施主体没有还贷能力时政府也不能代还，从而影响整个项目的还贷率。

据此，从贷款责任落实情况看，项目转贷协议签署手续完备，责任明确，贷款担保落实到位。但县级到期还贷准备金状况不理想，存在较大风险。据此，该项指标绩效评价等级为“基本可持续”，评价得分为 50 分。

2) 实施主体到期还款率。本项目的还贷方式为：贷款偿还期为 15 年，宽限期 5 年，还款期 10 年，从贷款拨付后的第 6 年开始偿还。加工企业宽限期 1 年，还款期 5 年。利息从贷款拨付第 1 年起开始支付，每半年支付 1 次，各县不能用贷款资金支付贷款利息。贷款资金的最终偿还责任由各实施主体承担。各项目县财政局作为该县人民政府的债权和债务代表，负责以欧元现汇按时向财政厅还本付息。贷款采用等额本金还款的偿还方式。还款期内每年的 5 月 15 日、11 月 15 日支付本息。由各实施主体承担使用贷款发生的全部汇率和利率变动风险。由县财政担保，项目实施主体还款。考虑到加工业较好的收益，根据 2015 年 1 月 25 日签署的备忘录，贷款给加工企业的利率要比原条件高、还款期和宽限期要短，以补偿项目实施的间接费用（比如咨询服务费等），减少贷款人公共债务负担。项目公共债务主要包括咨询、项目监测与评估、森林经营规划等，共计 1510.86 万元。为了减少加工企业贷款风险，第 5 年末将一次性收回全部贷款本金，第 6 年初经评估确认后再次放贷，当年年末开始分 10 年等额还本金。经计算，加工企业的贷款利率增加收益为 378.56 万元，这部分收益将补偿全部公共贷款的利息，共计 26.7 万元，余下的 351.86 万元作为贷款准备金预留，防备部分加工贷款未贷出所带来的风险。公共债务的本金偿还将分摊到各实施主体，分摊原则是根据贷款额按比例分摊。见表表 3-46、表 3-47、表 3-48、表 3-49。

根据项目还款规则和方法，实地调查表明，63.8%的实施主体认为还款可能存在一定问题，有 28.4%的认为还贷不存在问题，8.9%的实施主体表示不好说。

据此，本项目实施主体到期还贷率总体一般，存在较高风险。一是新造用材林和新造竹林生长周期较长，一般需要 10 年左右才能进入收益期，前期基本处于投入阶段，经济效益见效慢，存在一定还款压力；二是林业产品易受到市场、自然和政策风险影响，还款存在一定风险。据此，该项指标绩效评价等级为“基本可持续”，评价得分为 50 分。

表 3-46 贷款还本付息表

(单位: 万元)

年度	年初(1月)累计贷款额	当年发放(12月)贷款	当年(12月)偿还贷款额	当年支付利息			年末(12月)累计贷款额
				小计	6月支付	12月支付	
合计		19880.00	19880.00	2072.37	1036.18	1036.18	
第1年		3018.27					3018.27
第2年	3018.27	8046.40		39.24	19.62	19.62	11064.67
第3年	11064.67	6053.43		143.84	71.92	71.92	17118.10
第4年	17118.10	1884.94		222.54	111.27	111.27	19003.04
第5年	19003.04	745.80		247.04	123.52	123.52	19748.84
第6年	19748.84	131.16	1988.00	256.73	128.37	128.37	17892.00
第7年	17892.00		1988.00	232.60	116.30	116.30	15904.00
第8年	15904.00		1988.00	206.75	103.38	103.38	13916.00
第9年	13916.00		1988.00	180.91	90.45	90.45	11928.00
第10年	11928.00		1988.00	155.06	77.53	77.53	9940.00
第11年	9940.00		1988.00	129.22	64.61	64.61	7952.00
第12年	7952.00		1988.00	103.38	51.69	51.69	5964.00
第13年	5964.00		1988.00	77.53	38.77	38.77	3976.00
第14年	3976.00		1988.00	51.69	25.84	25.84	1988.00
第15年	1988.00		1988.00	25.84	12.92	12.92	
利率: 1.30%							

(资料来源: 评价小组收集、整理)

表 3-47 项目公共债务表

(单位: 万元)

资金来源	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
咨询	96.8	81.6	80.6	80.6	80.6	81.6	501.26
项目监测与评估	0.31	16.33	55.99	43.09	23.89	49.86	189.47
森林经营规划(参与式)		820.13					820.13
合计	97.11	918.06	136.59	123.69	104.49	131.46	1510.86

(资料来源: 评价小组收集、整理)

表 3-48 项目加工企业贷款补偿公共债务还本付息表

(单位: 万元)

年度	加工企业年初累计贷款	加工企业还银行贷款(年末)	盈余利息	年初累计公共贷款	当年发放公共贷款	当年偿还贷款公共款	当年支付公共贷款利息			公共贷款余款准备金	年末累计还款准备金	年末累计公共贷款
							小计	6月支付	12月支付			

表 3-48 项目加工企业贷款补偿公共债务还本付息表

(单位: 万元)

年度	加工企业年初累计贷款	加工企业还银行贷款(年末)	盈余利息	年初累计公共贷款	当年发放公共贷款	当年偿还贷款公共款	当年支付公共贷款利息			公共贷款余款准备金	年末累计还款准备金	年末累计公共贷款
							小计	6月支付	12月支付			
合计		2,800.00	378.56		1510.86	1510.86	351.86	175.93	175.93	26.7		
第1年	2800				97.11							97.11
第2年	2800		36.4	97.11	918.08		2.91	1.46	1.46	33.49	33.49	1015.19
第3年	2800		36.4	1015.19	136.59		30.46	15.23	15.23	5.94	39.43	1151.78
第4年	2800		36.4	1151.78	123.68		34.55	17.28	17.28	1.85	41.28	1275.46
第5年	2800		36.4	1275.46	104.48		38.26	19.13	19.13	-1.86	39.41	1379.94
第6年	2800	280	36.4	1379.94	130.92	151.086	41.40	20.70	20.70	-5.00	34.42	1359.77
第7年	2520	280	36.4	1359.774		151.086	40.79	20.40	20.40	-4.39	30.02	1208.69
第8年	2240	280	32.76	1208.688		151.086	36.26	18.13	18.13	-3.50	26.52	1057.60
第9年	1960	280	29.12	1057.602		151.086	31.73	15.86	15.86	-2.61	23.91	906.52
第10年	1680	280	25.48	906.516		151.086	27.20	13.60	13.60	-1.72	22.20	755.43
第11年	1400	280	21.84	755.43		151.086	22.66	11.33	11.33	-0.82	21.38	604.34
第12年	1120	280	18.2	604.344		151.086	18.13	9.07	9.07	0.07	21.44	453.26
第13年	840	280	14.56	453.258		151.086	13.60	6.80	6.80	0.96	22.41	302.17
第14年	560	280	10.92	302.172		151.086	9.07	4.53	4.53	1.85	24.26	151.09
第15年	280	280	7.28	151.086		151.086	4.53	2.27	2.27	2.75	27.01	

(资料来源: 评价小组收集、整理)

表 3-49 公共债务分摊表

(单位: 万元)

单位	森林经营投资合计	公共债务分摊
湖南省	18369.14	1510.86
炎陵县	2114.86	173.96
炎陵县绿源林场	608.29	50.04
炎陵县福利垌林场	33.73	2.77
湘山林场	50.59	4.16
炎陵县青石冈国有林场	770.22	63.35
炎陵县大院国有林场	147.96	12.17
十都龙源笋竹两用林开发专业合作社	217.65	17.9
策源到坑楠竹培育专业合作社	148.88	12.25
平乐新山楠竹种植专业合作社	68.77	5.66
石洲乡绿炎楠竹种植农民专业合作社	68.77	5.66
攸县	2517.89	207.11
攸县黄丰桥林场	782.76	64.39

单位	森林经营投资合计	公共债务分摊
机关林场	57.22	4.71
攸县木材公司	99.38	8.17
株洲市亚材林业有限公司	210.29	17.3
莲塘坳镇林场	58.13	4.78
湖南省尚竹家居用品有限责任公司攸县分公司	147.32	12.12
攸县强盛林木种植专业合作社	144.67	11.9
建林竹木开发园	71.6	5.89
攸县景鸿造林专业合作社	72.28	5.95
攸县亮其造林专业合作社	153.56	12.63
攸县柏市镇双源林业有限责任公司	87.33	7.18
图强造林专业合作社	44.2	3.64
攸县金富林木种植专业合作社	386.42	31.79
湖南省春泰生态农业开发有限责任公司	129.25	10.63
攸县清平造林专业合作社	73.48	6.04
桃源县	4007.82	329.67
桃源县华森林业专业合作社	448.69	36.91
湖南成合佳园农林科技有限公司	603.53	49.64
桃源县强森林业专业合作社	246	20.24
湖南新联盟森林培育专业合作社	621.77	51.14
湖南曙光新能源科技有限公司	200	16.45
湖南跃宇竹业有限公司	100	8.23
桃源县兴隆街乡夷望溪林业专业合作社	296.6	24.4
桃源县菊丰粮油专业合作社	130.62	10.74
湖南长笛龙吟竹业有限公司	1360.61	111.92
桃江县	5475.57	450.4
桃花江国有林场	1015.16	83.5
桃江世林竹笋合作社	1163.87	95.74
桃花江竹业有限公司	400	32.9
万维竹业有限公司	600	49.35
桃花江实业有限公司	900	74.03
板溪国有林场	239.61	19.71
桃江县汇泉农业发展有限公司	1156.93	95.16
双牌县	4251.72	349.73
双牌县五星岭国有林场	1109.95	91.3
双牌县打鼓坪国有林场	1368.61	112.58
双牌县泂泊国有林场	964.25	79.31
双牌县森工林场	808.92	66.54

（资料来源：评价小组收集、整理）

3) 财政资金垫付率。项目县财政资金垫付率不高，到期垫付存在一定风险。调查显示，5 个项目县中只有 2 个县的财政部门表示能进行财政垫付，占 40.0%；还有 3 个项目县表示不能进行财政垫付，占 60.0%。本项目原来设计有 11 个项目县，其中 6 个县正是由于财政垫付困难而退出项目。双牌县原来计划贷款 300 万欧元，后来也因此减少了 230 万欧元。可见，项目县的财政垫付率不高，财政垫付还贷存在一定困难。

据此，评价小组认为，各县财政资金垫付率一般。该项指标评价等级为“基本可持续”，评价得分 70 分。

4) 地方财政还贷准备金的储备情况。项目还贷准备金计划一般，大部分项目县都没有建立专门的还贷准备金制度。调查表明，5 个项目县中，仅有 1 个项目县建立了还贷准备金，占 20.0%；仅有 2 个项目县将还贷资金纳入每年的财政预算中，占 40.0%，还有 2 个项目县既没有还贷准备金制度，也没有还贷的年度财政预算，占 40.0%。可见，各项目县的地方财政准备金储备状况为一般。主要原因是：第一，部分项目县没有外资贷款项目实施经验，对外资贷款相关财务制度掌握不够透彻；第二，部分项目县财政困难，无力建立还贷准备金。

各项目县的还贷准备金储备制度建设还有待进一步完善。该项指标评价等级为“可持续”，评价评分为 80.0 分。

项目县到期还款率较差，实施主体到期还款率一般，财政资金垫付率较低，还款准备金充足率较差。据此，“能否按时偿还贷款”指标的绩效评价等级为“基本可持续”，评价得分 62.5 分。

综上所述，项目“运营和维护经费能否持续满足需要”指标的评价等级为“基本可持续”，评价得分 50.0 分；“项目是否能按时偿还贷款”指标的评价等级为“基本可持续”，评价得分 62.5 分。根据评分标准，关键评价问题“项目财务是否具有可持续性”综合评价等级为“基本可持续”，评价得分 56.3 分。

关键问题 2：项目后期运营是否具有可持续性

针对该关键问题评价，设置 3 个一级指标进行评价，即“运行机构的可持续性”、“人力资源可持续性”、“政策、制度安排的可持续性”。

(1) 运行机构的可持续性

项目成立了由中央、省级、县级项目管理机构，项目组织机构设置科学、合

理、高效，职能明确、清晰，各级机构运行状况良好。在省级运行机构方面：第一，建立项目执行机构(PEA)。湖南省林业厅是项目执行机构(PEA)。负责项目的整体支持、监督和管理。第二，建立了省外资项目办公室(FFPO)。省外资办接受省林业厅的委托，直接负责项目技术和组织实施，确保省林业厅有效控制项目准则、模型和经验教训。同时，省外资项目办公室负责向湖南省林业厅、国家林业局各部门报告项目主要的结果和经验，确保项目框架下由 KFW 援助的项目协调小组对项目进行有效管理。第三，成立了省项目领导小组。项目专门成立了省项目领导小组，负责协调项目相关部门的整体规划和实施。由副省长担任组长，省发改委，省财政厅、省林业厅，省审计厅领导以及其他有关部门机构代表 5-6 人组成。领导小组负责协调项目整体规划和财政预算，并负责政策决策和整体指导中方配套资金到位以及解决项目实施过程中发现的重大问题，领导小组每年举行 2 次会议。领导小组得到各科研院所人员组成的科技支撑组的支持。第四，委托省林业调查规划设计院(FDRI)为主要技术指导机构。省林业调查规划设计院与县外资办、森林经营单位和乡镇林业站密切合作，负责森林经营方案的编制。第五，建立了项目监测中心(PMC)。省外资办成立项目监测中心，负责收集和分析项目框架下 SFM 实施的相关数据和影响。此外，省财政厅除了在省领导小组中担任角色以外，还负责贷款程序和贷款管理的监测和监督。在县级运行机构建设方面，成立了县外资办。县外资办密切与森林经营单位合作，负责协调、监督和管理所有 SFM 的一切活动和项目框架中加工企业项目措施的执行情况。县外资办还要与下级乡镇林业站密切合作，参与森林经营和参与式规划以及项目运行。

项目运行机构的可持续性较好，能够确保项目实施中和后续可持续发展的稳定运行。该项指标评价等级为“高度可持续”，评价得分 100 分。

(2) 人力资源可持续性

项目在人力资源的保障方面也具有较好的可持续性。湖南省林业外资项目管理办公室现有工作人员 11 人（借用省林科院 1 人），其中主任 1 名、副主任 2 名、调研员 1 名、主任科员 2 名、副主任科员 1 名、科员 3 名、工勤人员 1 名。工作人员中研究生学历 4 人、本科学历 5 人，有高级职称 4 人、中级职称 1 人。县外资办将配备 2-3 名林业技术人员和 1-2 名支撑(财务)人员。这些工作人员都是有 SFM 和近自然林业操作经验的技术人员。

同时，省县项目办定期组织开展人力资源建设和培训，高度重视员工能力的

充分发挥和持续提升。调查表明：认为在当前本项目管理机构工作中可以充分发挥自身才能的占 96.2%；认为单位经常组织培训的 96.1%；认为单位每次培训对工作有益的占 98.4%。员工对相关培训的认可和满意度较高。见表 3-50。

表 3-50 项目实施管理机构人力资源建设情况调查结果

问题	问卷选项及结果			
在当前本项目管理机构工作是否可以发挥您的才能？	选项	充分发挥	一般	不能发挥
	比例	96.2%	3.3%	0.5%
您所在单位是否经常组织培训？	选项	经常培训	偶尔培训	不培训
	比例	96.1%	2.2%	1.7.%
单位每次培训对您的工作是否有益？	选项	非常有益	部分有益	几乎无益
	比例	98.4%	1.2%	0.4%

（数据来源：项目绩效评价小组调研收集）

据此，评价小组认为，本项目的人力资源配置合理，工作人员数量充足、专业结构合理、分工明确，是一支具有较强工作能力的团队，人力资源可持续性情况良好，能够确保项目后续稳定良好运作。该指标评价等级为“高度可持续”，评价得分为 100 分。

（3）政策、制度安排的可持续性

评价小组查阅了项目机构管理制度和政策文件、检查备忘录，并与省、县项目办人员进行了座谈和问卷调查了解到，项目管理政策、制度具有较好一致性和持续性。项目在实施初期，制订了必要的管理制度、规程及实施细则，形成了一套完善的项目规程体系，很好地保证了各项管理制度在整个项目实施周期内的高度适用性。这些制度与政策对项目实施周期结束后同样具有执行力。如《项目管理办法》、《外国政府贷款管理规定》、《外国政府贷款转贷管理办法》、《项目财务管理办法》、《项目合同及档案管理办法》、《项目采购管理规程》、《项目半年及年度进展报告书写规程》、《项目培训与推广管理办法》、《项目物资管理办法》、《项目档案管理办法》、《造林技术规程》（GB/T 15776-2006）、《LY/T 1557-2000 名特优经济林基地建设技术规程》（国家林业局）、《林木种苗工程项目建设标准（试行）》（国家林业局 2004 年）、《林业工程病虫害综合防治技术规程》（湖南省地方标准 DB/T038-94）。见表 3-51。这些政策从管理和技术层面很好地保证了项目发展的可持续性。首先，在财务管理方面，由各级项目办设专用账户，实行专户管

理，专款专用，统一分配，统一管理，不得挪用。项目资金管理程序实行报账制，按照施工作业的有效面积、建设进度和建设质量分期分阶段地拨入，以实现资金投向合理，实施效益显著。各级项目办严格按照《项目财会管理指南》执行，并接受上级主管部门和审计部门的监督检查。各项目办配备专职主办会计 1 人，并保持相对稳定，人员调整须报经省项目办批准。在物资管理方面，省项目办负责项目物资设备的采购、管理和发放，建立物资管理台账，保证项目实施所需物资的供应。各项目县生产所需的种苗、肥料、工具及基建材料由县项目办按计划并调配到位，保证项目按规划工期顺利完成。在工程管理方面，一是抓好检查验收和质量监控。严格按照施工设计进行施工。施工完成后，按施工工序(苗木、整地、栽植、抚育)分阶段分层次检查验收。二是必须加强种苗管理，严格按照定点供种、定点育苗、定点供苗的“三定”要求，选用良种，培育壮苗，保证使用一级苗造林。三是必须严格按照作业设计要求，做到适地适树、科学整地、合理密度、精心栽植、及时抚育，确保施工质量。四是抓好病虫害防治、防火、防止乱砍滥伐等“三防”工作，巩固项目成果。

表 3-51 政策、制度一览表

管理文件	技术文件
《项目管理办法》、《外国政府贷款管理规定》、《外国政府贷款转贷管理办法》、《项目财务管理办法》、《项目合同及档案管理办法》、《项目采购管理规程》、《项目半年及年度进展报告书写规程》、《项目培训与推广管理办法》、《项目物资管理办法》、《项目档案管理办法》、	《造林技术规程》(GB/T 15776-2006)、《LY/T 1557-2000 名特优经济林基地建设技术规程》(国家林业局)、《林木种苗工程项目建设标准(试行)》(国家林业局 2004 年)、《林业工程病虫害综合防治技术规程》(湖南省地方标准 DB/T038-94)

(资料来源：评价小组收集、整理)

项目组织机构设置合理，管理制度、政策健全有效，人力资源有保障，且考虑到了项目实施周期内及后续一段时间内的适用性和可持续性，能够较好地确保项目后期的稳定良好运行。该项指标评价等级为“高度可持续”，评价得分为 100 分。

关键问题 3：项目绩效是否具有可持续性（或者项目创新内容是否具有示范性和可推广性）

针对该关键问题，设置“产出有效利用率”和“项目创新内容能否在其他地市可复制”两个一级指标进行评价。

(1) 产出有效利用率

项目产出有效利用率较高。主要表现为：第一，项目采用“近自然”营造林的新理念、新技术、标准进行作业，普及率 100%。第二，科研产出利用率和转换率较高。为提升产出有效利用率，项目专门成立了“近自然森林经营提质增汇专项研究及效益分析”课题组。课题组的研究成果在项目区外进行广泛的推广运用。如，在整个湖南地区推广了杉木马尾松湿地松人工林近自然经营与质量提升技术和竹林质量提升技术；建立了近自然经营森林固碳增汇技术及示范区，供林业生产经营单位学习交流；建立了近自然森林经营投入产出效益评价研究中心，为林业生产经营者提供技术指导。

项目产出有效利用率较高，实施效果明显。该项指标评价等级为“高度可持续”，评价得分 95.5 分。

(2) 项目创新内容能否在其他地市可复制

项目符合国家利用外资的政策和国家关于发展生态林业的规划，有利于森林恢复和发展，有利于推广和普及绿色经济理念，强化区域绿色发展意识，促进经济发展的可持续性。项目实施具有良好的生态效益和社会效益，且有较好的经济效益。新的森林可持续经营理念 and 模式在全省进行了推广。省林业局召集各县市林业部门负责人召开相关经验会、技术培训会议 25 次。座谈会上，省林业局负责人表示目前湖南省已经有 90% 以上的县林业局开始采用这一模式。同时，这一模式也可以在全国范围内进行推广。

据此，评价小组认为，项目创新内容理念先进，可操作性强，实施效果明显，该项指标评价等级为“高度可持续”，评价得分 100 分。

本项目产出利用率很高，评价等级为“高度可持续”，评价得分 95.5 分；项目创新内容在其他地市可复制，评价等级为“高度可持续”，评价得分 100 分。根据评分标准，关键评价问题“项目绩效是否具有可持续性，或者项目创新内容是否具有示范性和可推广性”综合评价等级为“高度可持续”，评价得分 97.8 分。

通过综合分析，项目在运营和维护、能否按时偿还贷款等方面可持续性一般；在机构、人力资源、政策、机制、产出有效利用、内容创新等方面具有较好的可持续性。依据绩效评价框架及指标打分和权重设置标准，项目可持续性评价等级

为“可持续”，评价得分为 85.0 分。具体见表 3-52。

表 3-52 可持续性指标得分及评价结果

评价 准则	评价指标			指标得分		评价等级
	一级指标		二级指标	平均加权	百分制	
可持续性 (85 分)	运营和 维护经 费能否 持续满 足需要 (56.3)	项目运营和维护 经费能否持续满 足需要（50 分）		0.5	50	基本可持续
		能否按时偿还贷 款 (62.5 分)	县到期还款率（1 分）	0.5	50	基本可持续
			实施主体到期还款率（1 分）	0.5	50	基本可持续
			财政资金垫付率（1 分）	0.7	70	基本可持续
			还款准备金充足率（1 分）	0.8	80	可持续
	项目后 期运营 是否具 有可持 续 性 (100)	机 构 可 持 续 性 (100 分)		1	100	高度可持续
		人力资源可持续 性（100 分）		1	100	高度可持续
		政策、机制安排可 持续性（100）		1	100	高度可持续
	项目绩 效是否 具有可 持续性 (97.8)	产出有效利用率 (95. 5 分)		0. 95	95. 5	高度可持续
		项目创新内容能 否在其他地市可 复制（100 分）		1	100	高度可持续
总得分	85 分					
评价等级	可持续					

4、绩效评价结论

4.1 本次绩效评价结果

项目综合绩效评价为“高度成功”。

项目综合绩效评价得分为 90.2 分，评价等级为“高度成功”。其中，相关性评价得分为 100 分，评价等级为“高度相关”；效率评价得分为 87.3 分，评价等级为“效率高”；效果评价得分为 90.5 分，评价等级为“满意”；可持续性评价得分为 85 分，评价等级为“可持续”。5 个项目县中，3 个项目县评价等级为“高度成功”，占 60%，2 个项目县评价等级为“成功”，占 40%。

整个项目评价结果：

评价准则	权重 (%)	评价分值 (百分制)	加权平均得分	绩效等级
相关性	20	100	20.0	高度相关
效率	50	87.3	43.6	效率高
效果	20	90.5	18.4	非常满意
可持续性	10	85	8.5	可持续
综合绩效等级	90.2			高度成功

各子项目评价结果：

序号	项目实施地点	得分	绩效等级
1	炎陵县	92.5	高度成功
2	攸县	91.0	高度成功
3	桃源县	88.5	成功
4	桃江县	91.0	高度成功
5	双牌县	87.0	成功

4.2 绩效分析

(1)相关性

项目相关性准则的绩效评价等级为“高度相关”。

项目高度契合当前中国和湖南林业经济发展的总战略、总规划和核心发展理念。项目目标和内容与中国和湖南省的绿色、生态、环保、可持续发展战略和工作重点高度相符。项目设计紧紧围绕湖南省林业产业发展的核心问题、重点问题和难点问题，提出了针对性解决方案。项目设计理念和经营模型完全符合并能满足当前及未来相当长一段时间内林业产业可持续发展的需求。相关性准则绩效评价等级为“高度相关”。

(2)效率

项目效率准则的绩效评价等级为“效率高”。

项目总体效率较高。项目基本上能按计划进度实施，各阶段的结果基本实现。第一，主体工程完成良好。项目建立了新的森林经营单位，编制了完善的森林经营规划；新造林、竹林低产林改造、加工企业扶持、咨询服务、科技推广与技术培训等方面效率很高。项目基本能按计划的时间周期内及时开工和及时完工，但在基础设施建设等内容方面存在一定偏差。第二，项目预算基本按计划投入和使用。项目在预算执行吻合度、资金使用合法性等方面效率较高，但资金到位率一般。第三，项目管理机构设置（和实施机构选择）适当，项目管理及内部控制到位并能确保项目有效实施。省、县两级项目管理机构体系完善，设置适当，能较好地促进项目协调推进。项目制定了完善的管理制度和实施细则，建立了有效的信息收集渠道和风险防控措施。第四，项目的资源投入经济有效，内容设计和实施机制具有创新性。项目的创新性设计对提高实施效率和效果的关联较高。但在实际经济内部收益率与预期经济内部收益率的相符程度方面一般。效率准则绩效评价等级为“效率高”。

(3)效果

项目效果准则的绩效评价等级为“非常满意”。

项目总体效果很好，实现了所有阶段性绩效目标。主要表现在：第一，生态效果显著。项目增加了森林覆盖率，优化了林分结构，固碳效果显著，蓄水保肥

效果明显，净化环境效果良好；第二，社会效果显著。项目增加了项目区村民的就业机会，提高了村民的经济收入和林业生产者的经营技术水平，提升了村民对项目工程的认知、认同和认可程度。同时，项目还促进了妇女的平等参与和取得了良好的扶贫帮困效果；第三，经济效果显著。实施主体财务盈利能力得到了提升，产品产量、经营收入得到了增加，市场竞争能力得到了提高。第四，项目实际受益群体与目标受益群体一致。项目以“靶向需求”为原则，在选择目标受益群体方面瞄准精准。农户、林业公司（企业）、林业合作社、林产品加工企业和国有林场及弱势群体都在项目中受益。受益群体的满意度非常高，达到了预期效果。效果准则的绩效评价等级为“非常满意”。

(4) 可持续性

项目可持续性准则的绩效评价等级为“可持续”。

项目可持续性一般。主要表现在：第一，财务可持续性一般。如，运营和维护经费在持续满足项目后期发展与维护方面存在一定困难；县财政担保到期还款率一般；部分项目县没有建立还贷准备金制度或没有年度还贷的财政预算。实施主体到期还款率一般。第二，项目后期运营的政策支持和运行机制可持续性较好。如，项目政策可持续性较好，有稳定的制度和政策支持体系；项目运行机制可持续性较好，组织机构设置科学合理，职能明确清晰，人力资源、项目管理制度能确保项目后续可持续发展。第三，项目创新内容具有示范性和可推广性。项目工程利用率较高，创新内容能在其他地市推广。尤其是以“近自然林”理念为核心的森林可持续经营模型，较好地解决了当前我国林业产业发展中的瓶颈问题，实现了林业产业发展生态效益、经济效益和社会效益有机结合与协同发展。这一模式能在全省甚至全国范围内推广。可持续性准则绩效评价等级为“可持续”。

5、其他需要说明的事项

（1）项目最先设计项目县为 11 个，但部分项目县因财政担保困难问题经请示财政厅、省发改委、省林业局同意退出。最终确定实施的项目县仅为 5 个。项目县调整幅度较大。

（2）贷款资金中期调整幅度较大，部分项目县在公摊费用分担方面存在分割纠纷。如，双牌县原计划贷款 300 万欧元，但实际贷款仅 70 万欧元，而该县的公摊费用则按照原计划贷款金额分摊，实施主体意见较大。

(3) 由于受天灾和疫情影响,部分实施主体受灾严重,经营困难,还贷压力较大,希望贷款发放方能延长还款期限。

(4) 公摊费用过高,降低了资金的使用效率。实施主体普遍希望在以后的项目设计中减少公摊费用比例或压缩部分前期费用。

6、经验教训及建议

6.1 成功经验

项目绩效较好,实施效果与设计预期目的一致。总结起来,项目取得了以下成功经验:

1、组织机构与管理制度健全,项目执行科学、有序、高效

项目得到了省、县各级领导的高度重视。项目成立了专门的领导机构和管理机构(项目办),为项目的顺利开展和成功实施提供了强有力的组织保障。政府层面成立了由主管林业的副省长(副县长)为组长,各相关职能部门为成员的领导机构。项目办负责规章制度的制定和日常管理。省项目办按照利用德国促进贷款的执行文件和国家相关的管理办法和规定,全面、详细地制定了各项项目管理制度,明确了各级政府部门、咨询专家、项目实施机构、监理单位之间的职责和权限,对工作程序、招标采购、安全管理、提款报账、资金支付、资金控制和人员培训等环节建章立制。县项目办根据项目要求制定了具体的实施准则。项目管理体制机制健全,管理方法科学、有序、高效,执行绩效良好。

2、经营模型设计理念先进,高度契合林业产业发展新趋势

项目引进德国“近自然林”理念与方法制定了森林可持续经营模型(SFM)。SFM模型高度契合当前我国生态、绿色、环保的林业生产经营新的发展理念和新趋势。项目设计的5种森林可持续经营模型很好地解决了经济效益、生态效益和社会效益协同发展问题,实现了林业产业发展由传统外延扩大型模式向内涵提高型模式转变的目标。尤其是将竹材两用林、新造林(竹林)、低产林改造作为主要工程模型,实施效果良好,起到了很好的示范作用。

3、坚持“靶向需求”为原则,切实满足实施主体的首要需求

项目立足于湖南林业发展现状与特点,深入地分析了实施主体在林业生产经营活动中存在的首要需求。项目以“靶向需求”为原则制定了具有针对性和适用性的实施方案和操作流程,在资金、技术和产品营销等方面针对性地满足了经营

主体的首要需求。实施主体的生产能力、技术水平和市场竞争力等方面得到了显著提升。项目产生的各种效益显著，实现了林业产业的综合开发、深层次和高质量发展。

4、注重“产、学、研”结合，以科技创新带动林业经济发展转型

项目以科技创新为抓手带动林业经济的发展转型。项目依托中国林科院、湖南林科院、中南林业科技大学和湘西林勘院等科研机构和高校对森林可持续发展中的生产技术、加工技术、碳中和模式、经济绩效评价模式等领域展开多学科交叉研究，取得了丰硕的研究成果。如，开发了杉木马尾松湿地松人工林近自然经营与质量提升技术；近自然经营竹林质量提升技术；近自然经营森林固碳增汇技术；构建了近自然森林经营投入产出效益评价模型。这些研究成果：一方面为项目成功实施提供了有力的科技支撑，另一方面也加速了湖南林业经济由传统“外延扩大型模式”向“内涵提高型模式”发展转型的步伐。创新性的森林可持续经营理念和技术，为我国林业经济的转型发展提供了丰富的理论和实践经验。

5、以项目助力乡村振兴，取得了良好的社会效益

项目社会效益显著。主要表现为：首先，项目壮大了林业经济生产主体。各实施主体（造林大户、林场、林业合作组织、林业产品加工企业）的生产能力、技术水平、市场竞争力都得到了普遍提升，林业经济得到了发展壮大。其次，通过扶持林业加工企业延伸了产业链，优化了农村产业结构。项目新建和扶持林产品加工企业 10 余家，这些企业在获得相应的技术和资金支持后扩大了生产、增加了林产品类型和附加值。如，建立了竹笋深加工基地、竹产品加工企业和林下种植养殖基地等，林业企业的发展壮大，使农村产业链得到了进一步延伸和优化。第三，增加了农村就业机会和农民收入。项目为当地的村民提供了 80 多万个就业机会，增加了村民收入，促进了农村的职业化发展。第四，为巩固精准扶贫成果，助力乡村振兴做出了显著贡献。项目实施单位在用工过程中，优先聘用贫困户劳动力，贫困户的经济收入显著提高，扶贫效果明显。同时，通过举办各种技术培训，提高了贫困人口素质和就业能力，从根本上巩固了脱贫成果。如炎陵县在项目实施中以提升贫困户自身能力为目标，采取“一对一”模式，将项目区内所有挂牌贫困户全部纳入项目，为他们提供资金、技术、培训、市场信息等，重点扶持贫困户就业创业，社会成效显著。

6.2 失败教训

本项目总体上实施比较成功，达到了预期的效果。但在评价过程中也发现了一些问题。这些问题在一定程度上影响了项目实施的进度和实施效果。

1、前期调研和准备工作不实，拖延了项目实施进度

首先，因前期调研和准备工作不够扎实，造成项目实施准备时间长，影响了项目建设进度，导致所有项目县未能按时开工和竣工，未能在规定的时间周期内完成项目实施任务。按照项目可研报告和德国促进贷款主管机构与湖南省签订的相关协议，项目在 2009 年就已经开始启动，但实际上直到 2016 年才正式确定，2017 年开始实施，到 2022 年才竣工。项目前期准备时间过长，不仅严重影响了项目的时效性，也给项目实施带来了诸多不确定性因素，如贷款汇率的变动较大，进而影响项目资金使用效率。其次，因前期调研和准备工作不实，导致中期调整幅度过大，拖延了项目实施进度。根据可研报告，项目原确定实施项目县为 8 县 1 市，但最终只有 5 个项目县得以实施，其他 4 个县市由于各种原因退出，导致原来计划的贷款资金不得进行大规模中期调整，不仅拖延了项目实施的进度，而且在资金调整过程中造成了各项目县之间的财务纠纷。如双牌县、桃源县就存在与其他项目县公摊费用和利息分割等方面的纠纷。再次，因前期调研和准备工作不实，对项目贷款担保的实际困难预估不足，导致部分项目县在实施过程中出现财政“担保难”问题。

2、缺乏应对突发事件相应预案，影响项目目标的实现

林业项目相对其他项目而言，面临的各种风险更多、更高，风险发生的不可预知性更强，且部分风险是由不可抗力造成的。在本项目实施过程中，因受天灾和社会经济发展风险的影响，部分项目目标未能在预定计划周期内按时实现。如受旱灾与疫情影响，部分实施主体损失较大，造成后续发展资金短缺，还贷困难，严重影响了项目后期的发展和可持续经营。虽然，项目开始之初，可研报告中对各种可能潜在的风险有过预估，也提出了相应的对策。但是项目管理机构在实际操作中却并没有对突发性灾难造成的后果制定具体的、针对性的解决方案或应急预案。

3、财务管理不够规范，资金使用效率有待提升

项目资金使用具有较强的时效性，保证项目资金按时足额发放至实施主体，

事关项目实施的成败。在本项目中：第一，因财务管理方面不规范、资金使用效率不高，影响了项目的实施质量。如贷款资金前期在各项目县分割时间过长导致资金使用周期缩短。项目在2016年正式开始实施，但部分项目实施主体直到2018才得到贷款，根据项目协议，2022年要进行第一期还款，这就导致部分实施主体资金使用的周期短，而贷款的利息却是按照原来约定的时间和金额来偿还，从而影响了资金使用的效率，也增加了实施主体的负担。第二，部分项目县（办）或项目实施单位未设立项目专账，未对项目资金单独核算；部分设立了项目专账的单位也未能准确、完整反映项目资金到位情况、配套资金落实情况及项目进度情况。第三，项目资金未能完全做到“专款专用”。部分国有林场或集体所有制林场在贷款资金使用上并没有按照项目设计的模型针对性使用项目资金。如炎陵县的部分国有林场用项目资金用于其他林业经营活动；桃源县的部分林场将项目资金部分用于其他林业项目。这些问题既违背了项目专款专用的原则，也影响了项目实施的效果。第四，配套资金使用和落实不到位，造成项目资金使用效率降低。由于配套资金存在部分不足额、不及时的情况，导致部分实施主体不得不将部分贷款资金用于主体工程之外的其他开支，造成项目资金使用效率降低。此外，在财务管理方面，部分县项目办存在无汇总财务报表，无自筹资金财务专帐等问题。

4、县级监管不够到位，项目实施中的问题未能及时发现和解决

在本项目中，县级主管单位对项目的定期巡检监管次数过少，无相关检查监督报告和整改报告。首先，没有建立定期自查的相关制度或机制。建立定期自查制度的目的是对项目实施周期内存在的问题、困难、实施主体的需求进行自查自纠，及时解决出现的新问题，确保项目规范、高效运行。在本次绩效评价中，所有项目县都未建立定期自查的相关制度或机制。其次，项目缺乏定期审计制度。定期审计是自查监管的重要手段和方法。本项目在实施周期内，所有项目县都未对项目进行过县级审计，导致在项目执行过程中的许多问题不能被及时发现和及时处理，导致后期问题积累较多，严重影响了项目实施的绩效。如本项目中贷款资金中期调整造成公摊费用分割问题，利息分摊问题等纠纷就没有得到及时解决。最后，县级主管部门对项目的检查次数过少，项目实施过程缺乏有效监督和及时监督。

6.3 对策建议

针对本次绩效评价过程中发现的主要问题，提出以下建议：

1、做足做实项目实施前期准备工作，确保项目顺利实施

项目实施是一项系统工程，牵涉多方利益，面临各种矛盾问题。在项目实施前一定要准确理解和把握项目理念和管理要求，要对项目实施中可能出现的情况与存在问题进行深入、细致、科学的研判，减少项目实施风险。首先，项目管理部门要高度重视对实施单位和实施主体进行外资贷款项目的程序和规则培训，使之准确把握项目实施的基本流程、要求和操作规范。再次，要充分预估项目实施过程中可能会产生的各种阻碍因素和存在的困难，并针对这些阻碍因素制定解决方案。最后，要严格执行外资贷款项目的程序和规则，保证实施程序到位，避免违规操作。只有严格按项目要求，把前期准备工作做实、做细、做足，才能确保项目按时保质完成，实现项目总目标。

2、制定弹性还贷机制，减缓贷款资金偿还压力，确保项目可持续。

林业经济的高风险性，会带来诸多不确定性，这些风险会影响项目预期效果。因此，在项目实施过程中制定弹性化的还贷机制是应对各种风险可能造成项目失败的较好方式。如遭不可抗力因素造成的项目效益减少，还贷困难，还贷机制应有弹性。针对本项目实施主体遭遇疫情和自然灾害的影响，导致贷款压力增大、还款困难的情况，建议省、县项目办请示上级主管部门，制定延缓还贷或其他减轻实施主体贷款的弹性还贷机制。如果地方财政允许，那些实施主体到期贷款的部分可考虑先由地方政府垫付，实施主体与地方财政部门签订延期还贷协议；如果地方财政无力偿还，则由上级主管部门与德国促进贷款主管机构进行协商延长还贷期限。制定弹性还贷机制不仅可以减少实施主体的后顾之忧，也能确保项目的后续可持续性发展。

3、严格落实配套资金，切实保障项目资金及时足额到位

配套资金是项目资金来源的重要组成部分，是保障项目运行的“安全阀”。项目配套资金如果不能及时足额到位，不仅会影响项目的正常运转和实施效果，也会降低贷款资金的使用效率。本项目因县级配套资金实际到位率过低且与其他项目捆绑打包现象普遍，影响了资金使用效率。为此，提出如下建议：第一，从政策层面确保配套资金及时足额到位，进一步完善县级配套资金落实制度和具体

实施细则。第二，提高配套资金执行效率。建议省项目办成立配套资金专项监管小组，对未到位的配套资金进行监督检查，督促各级配套资金及时足额发放至实施主体。第三，建立外贷项目配套资金基金或预备金制度，为新的外贷项目落地提供资金保障。

4、健全监管制度，确保项目规范与高效运行

对项目进行监督是保证项目良性运行的重要手段。监督制度包括外部巡检监督和内部巡检监督。在本次评价中发现的资金使用不规范问题、财务纠纷问题、配套资金不能及时足额到位问题都与定期监管制度的缺失有关。为此，提出如下建议：第一，建立以“他查”为主的常态化审计制度。县级项目管理机构要定期委托审计部门对项目实施中、实施后开展常规审计。帮助项目管理机构及发现项目实施过程中存在的问题、及时提出相应整改方案。其次，建立常态化的巡检监督制度。县级项目管理部门要成立专项巡检监督小组，对实施主体的实施情况开展常态化的监督检查，及时发现和解决项目实施过程中的各种问题，确保项目运行的安全、规范和高效。第三，构建多渠道自查监督机制，扩展自查监督途径。在制定自查监督制度时，尤其要充分发挥项目实施主体或受益群体对项目监督作用。项目实施主体或受益群体是项目的直接施行者或利益关联方，他们对项目中的各种不规范行为最了解，所反映的问题也最实际。因此，在建立自查监督机制时要充分调动实施主体或受益群体监督的积极性和主动性，让实施主体充分参与项目管理，共同保障项目规范实施、实现项目目标。

7、 附 件

附件 1：绩效评价任务书

一、评价目的

本次绩效评价的总体目的是依据《财政部办公厅关于开展 2022 年国际金融组织和外国政府贷款赠款项目绩效评价工作的通知》[财办国合(2022)7 号]要求与《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》的基本原则、方法对“德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目”的相关性、效率、效果、可持续性以及综合绩效进行科学、客观、公正的评价。具体包括：

第一，通过绩效评价，评价项目取得的经济效益、社会效益和生态效益与项目设计目标的实现程度及与当前国家、地区和行业发展的吻合程度，如果存在偏差则分析其原因，并提出相应的解决建议与对策；

第二，通过绩效评价，改进项目管理和实施过程中的工作方法，提升各级项目管理单位和执行机构对国际金融组织贷款项目的管理水平和执行绩效，推动绩效评价工作的制度化、常态化、规范化和科学化发展；

第三，通过绩效评价，总结项目在实施过程中的经验与不足，为促进项目的可持续发展和巩固后期成果提供改进的意见和建议，同时为今后实施同类项目提供借鉴和参考。

二、项目描述

（一）项目目标

该项目将推动湖南森林可持续经营发展作为项目理念。在湖南省现存大量针叶林幼龄林和中龄林的前提下，项目通过引入有效的劳动力和成本投入实施 SFM 模型，达到既能促进项目区森林发挥稳定生态功能，又能实现较好的经济效益和提高项目区社会经济发展水平，提升项目区人民生活质量的总体目标。因此，项目的成功实施将为湖南省发展森林经营作出贡献，更好地实现林分的生态功能，

直接或间接地提高项目区农村居民生活水平，增强湖南省林产品加工或初加工能力，为提高林产品市场竞争力作出贡献。

（二）实施地点

湖南省林业厅外资办通过综合考察，选定项目实施地点为：双牌、桃源、桃江、炎陵、攸县等 5 个项目县。

（三）投资规模

该项目在湖南省内 5 个项目县实施，实施森林可持续经营面积 25000 hm²。

本项目预计总投资人民币 30172 万元（德国复兴银行贷款 25202 万元，占 83.5%，中方配套资金赠款 4970 万元。包括省级配套 3353 万元和县级配套 1617 万元，占 16.5%）。其中：森林经营投资 15930 万元，占总投资的 52.8%；基础设施投资 4000 万元，占总投资的 13.3%；林产品加工投资 3060 万元，占总投资的 10.1%；车辆及设备购置 620 万元，占总投资的 2.1%；项目管理费 1200 万元，占总投资的 4.0%；经常性支出 750 万元，占总投资的 2.5%；培训与推广 603 万元，占总投资的 2.0%；技术支撑 1970 万元，占总投资的 6.5%；咨询 602 万元，占总投资的 2.0%；基本预备费 1437 万元，占总投资的 4.8%。

（四）贷款条件

本项目贷款的偿还期 15 年，宽限期 5 年，还款期 10 年（杨树和龙脑樟模型盈利前景好，通常宽限期 3 年，还款期 5 年。加工企业一般宽限期 1 年，还款期 5 年）。利息应该自贷款拨付第 1 年起开始支付，每半年支付 1 次。项目县负责贷款偿还，但还必须通过省财政厅和市政府进行还贷担保。项目贷款币种为欧元。本项目采取差别利率，即不同模型应用不同的利率，盈利能力强的部分采取高利率，而经济效益低的部分采取低利率。马尾松、杉木、湿地松模型利率为 4.2%；毛竹笋材两用林、毛竹材用近纯林、毛竹材用混交林模型利率为 3.5%；杨树、龙脑樟模型利率为 5.2%。此外，用于基础设施的部分利率为 2.0%；用于林产品加工部分的利率为 8.0%；用于车辆部分的利率为 2.0%；用于咨询部分的利率为 1.0%；不可预见费开支部分利率为 4.2%。森林经营单位和其他贷款参与方的利

息支付和本金返还应通过当地外资办支付，程序与拨付程序相似。

（五）建设内容及规模

项目期限为 6 年，即 2012 年至 2017 年。项目的主体建设内容包括以下 6 个方面：

①在面积为 25000 hm^2 的森林中，规划和实施 7 个主要可持续森林经营模型（含 2 个毛竹子类型），制定参与式规划和森林经营方案，建立森林经营单位，实施基于目标树的森林经营干扰。

②作为森林经营或林分改造的一部分，加强基础设施建设，包括新建和整修作业道、集材道、机耕道和二级林道建设等。

③林产品加工瞄准支持市场准入的发展和提升加工企业吸收项目森林可持续经营（SFM）所产原材料的能力。

④提供项目实施所必需的车辆和设备。

⑤提供森林可持续经营（SFM）相关培训和贷款管理方面的培训。

⑥监测和评价森林可持续经营（SFM）实施和规划的所有活动和贷款管理。

三、评价范围

1、时间范围：2016 年 12 月-2022 年 12 月，共 6 年。

2、地域范围：双牌、桃源、桃江、炎陵、攸县 5 个项目县的所有项目区（点）。

3、受益群体范围：（1）农户。项目直接实施者；（2）村。项目实施的基层社会组织；（3）林业合作社。由社员提供林地和资金所组成的林业生产经营性组织；（4）国有林场。林地所有权、使用权和经营权属于国有的林场。（5）股份制林场。以多人参股的形式组建的林场，拥有林业经营权。（6）林业公司。完全按照企业模式组建的市场组织，拥有林业的经营权，按市场模式运营，以获得经济效益为主。（7）共管林场。这类林场也享受项目的贷款支持。（8）社区集体林场。社区林中除个人所有土地权外，还有部分集体林场。（9）造林大户。每个县都有林场大户，他们是贷款人。（10）“公司+农户”模式。除了常规的森林经营单位概念中的森林经营方案，还有一种流行的商业模式即“公司+农户”模式，也是

项目贷款人。

四、利益相关方

根据项目设计和前期社评报告与可研报告的调研结论，本项目的利益相关方主要有：

1、湖南省林业厅：湖南省林业厅是本项目的发起者和设计者者，是本项目的最高主管单位，统筹整个项目的各项安排，并对项目的执行进行宏观管理。同时，负有督促承贷方还款的责任和义务。湖南省林业厅是项目的主要参与者和直接利益关联方。

2、湖南省发改委：湖南省发展和改革委员会：项目审批机构。负责进行项目立项和投资规划，并将项目报经国家有关部门批准。

3、湖南省财政厅：项目对外窗口。负责世行贷款管理（包括贷款支付、偿还等）和项目财务管理等。

4、县人民政府：县级人民政府是介于市(地级)、乡两级政府之间的地方政权机构，主要通过法律和政策等方式来组织、实施本项目；各项目县政府是项目贷款的承担主体；县级林业部门是县政府的下属机构，县政府有责任督促其各项工作的执行和执行的监督执行的质量。县政府有责任督促作为其下属机构的县级林业部门执行有关的各项工作并监督其工作质量。县政府主要通过林业合作社和农户的合作而参与本项目。项目县区政府主要是承担组织协调的作用。项目县区林业局是项目筹建时的主要职能机构，也是项目实施时的主要协作机构。

5、县林业局：作为县一级的林业方面的主要代理人，通常要执行一系列大型林业项目。县林业局将是项目顺利执行的中坚力量，项目的各项活动都将由县级林业局直接操作，以宏观指导及政策管理者的身份参与本项目，成为项目与农户的组织者、协调者。乡镇林业站是具体的技术服务部门，在乡镇政府与村民之间，林业部门与村民之间起着桥梁作用。乡镇林业站协助乡(镇)人民政府制定林（竹）木产业发展规划和年度计划，组织和指导农村集体、个人开展林（竹）木生产经营活动。推广林（竹）木生产经营的科学技术，开展技术培训、技术咨询

和技术服务等社会化服务，为林（竹）木生产经营主体提供产前、产中、产后服务。

6、村级组织：村级组织是本项目实施过程中的基层社会组织，参与本项目的基层管理。通过村级组织，一方面将参与项目的农户、合作社、公司（企业）等实施主体的意见、建议和诉求反映给上级部门，另一方面将上级部门对本项目的基本要求、项目目的、意图等传达给实施主体。村级组织是项目管理的重要参与者和直接利益关联方。

7、社区森林经营单位：森林经营单位是林地所有人的特殊组织，负责成片林区和对某个森林经营方案实施，贷款申请和偿还。森林经营单位内部成员有着不同大小和不同类型的森林资源，可以是个人所有的或集体所有的。

8、国有林场(SFF)：国有林场 SFF， 适用下列特征：①土地所有权单一，②森林经营投入不足，③通常森林经营理念落后，④贷款管理容易（能力，控制力），⑤有很强的可持续森林经营（SFM）示范潜力。国有林场是项目贷款借款人，他们可以更好地与林场附近区域持有土地所有权证的单个农户合作。

9、共管林场：这类林场也享受项目的贷款支持。但是值得注意的是这类林场许多仍然存在土地使用权和利益分享方面的争议。为了确保贷款安全和避免引发社会问题，不能将存在冲突或纠纷的林地纳入项目。

10、社区集体林场：社区林中除个人所有土地权外，还有部分集体林场。这些集体林场是所有村民共有财富（如经营权未与第3方签订合同），他们以小户的形式纳入项目。并且，由于当前的集体性质，这些集体林场很容易转变为股份制合作形式。

11、造林大户：每个县都有林场大户，他们是贷款人。考虑到这样的林场主适合森林经营规划和实施森林可持续经营，因此，极有可能 SFM 经营效果好，让一定比例的这种大户申请贷款，如可以起到示范的作用。

12、“公司+农户”模式：除了常规的森林经营单位概念中的森林经营方案，还有一种流行的商业模式即“公司+农户”模式，也是项目贷款人。这种合作形

式，由加工企业带领签订了为企业提供原材料合同的单个农户。

此外，项目市县其他与项目有关的各部门也是本项目的利益关联方，虽然这些部门参与项目的程度不如以上单位和组织，但是项目的成功实施需要这些部门的紧密配合。这些部门主要有各市县的发改局、水利局、环保局、妇联、乡村振兴局、农业局、乡镇人民政府等。

五、关键评价问题

根据依据《财政部办公厅关于开展 2022 年国际金融组织和外国政府贷款赠款项目绩效评价工作的通知》与《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》的要求和本项目设计的目的，本次绩效评价的关键问题主要是：

1、项目目标与内容是否当前国家、行业与项目实施地区的发展战略、规划和政策高度契合，是否能够解决了社会经济发展中的实际问题？

2、项目的实际收益群体是否是项目预先设计的受益群体，各群体在项目实施过程中实际受益状况如何？

3、项目实际进度与项目设计的进度是否相一致，每一个阶段的各种产出是否得到了实现，如果没有实现，原因是什么？

4、项目资金的使用是否安全、规范、高效和具有计划性，是否做到了“专款专用”，各级预算资金是否严格按照计划进行？

5、项目所需的各级配套资金是否能按时足额到位，项目后续发展所需的资金能否得到保障？

6、项目实施主体和承担还贷责任各级部门的还贷能力如何，是否制定了切实可行的还贷计划？

7、各级项目管理机构的设置是否科学、合理，机构运行是否廉洁、高效、畅通且具有较强执行力，是否保证了项目的顺利实施？

8、项目是否实现了预期所设计的总体经济效益、生态效益和社会效益，其实现程度如何？

9、湖南省引进和制度化可持续森林经营理念的创新性及优势、劣势是什么？

10、湖南省引进和制度化可持续森林经营理念是否具有后续发展的可持续性，是否具有可推广性？

六、证据来源与收集方法

本项目绩效评价将使用多种证据来源和收集方法来获取相关信息，保证评价所需信息具有高度的相关性、有效性、可靠性和准确性。相关性，即所收集的证据要与指标密切相关；有效性，即所收集的证据要能真实反映指标内容；可靠性，即测量相同指标的证据应能够通过相同方法收集并验证；准确性，即所收集的证据要准确，特别是利益相关方观点，要注意其代表性。

1、证据来源

本项目绩效评价的证据来源主要有：

（1）制度、政策和法规

- 国家相关法律、法规、规章；
- 国家发展规划和相关部门行业发展规划及政策，地方政府制定的发展规划和政策；
- 国际金融组织的有关制度规定。

（2）项目文件和相关报告

- 国际金融组织的项目文件和报告，主要包括：贷款协议、立项评估报告、项目进展报告、中期检查报告、完工报告以及后评价报告等；
- 国家发展改革部门的项目立项批复报告；
- 项目单位的项目执行文件和报告，主要包括：项目可行性研究报告、评估报告、社会影响评价报告、环境影响评价报告，项目执行过程中的有关财务会计资料、工作总结、监测报告、项目进度报告、项目验收报告，项目后评价报告等；
- 财政部、审计署对项目执行情况的专项检查、专项审计报告；
- 有关行业部门如环境部门、林业部门等的报告；
- 研究机构或咨询机构提供的与项目相关的研究资料、分析报告和咨询报告等。

（3）评价小组直接收集的证据

- 相关利益者座谈会记录；
- 对相关人员的面访记录；
- 实地调研所获得的信息；
- 问卷调查结果；
- 评价小组采用其他方法收集的数据。

2、证据收集方法

（1）文献研究法。即项目评价小组通过详细查阅与项目相关的各种文献资料来获取证据。这些文件包括各种项目文件、国家和地区的相关法律法规、政策、规划和发展战略文件、与项目相关的各类研究、咨询报告等。在评价过程中，项目小组将会对所获取的相关证据逐一进行核实、比对，最后选定证据来源。

（2）关键人物面谈法。即评价小组在各项目区抽取对项目实施有关键影响的人物进行深度访谈来获取证据。面谈人数根据项目区规模而定，一般每个项目区为 5-10 人。面谈前要做好以下准备工作：一是要事先准备好面谈问题清单；二是要合理安排访谈时间；三是面谈对象要具备关键性。面谈要重点注意以下几个方面的问题：第一，问题清单一定要紧扣评价的关键问题，不同访谈对象设计不同访谈问题；第二，访谈对象一定要涉及到各个利益关联方，在本项目中至少应该包括项目管理人员、负责项目实施和运行的人员、项目受益人、参与项目设计、实施等的行业专家等几类。第三，访谈过程一定要在平等、和谐和无干扰的环境中进行。

（3）开座谈会法。即将各与项目评价相关的部门和实施方代表召集起来围绕所设计的问题清单进行座谈来获取证据。评价小组在评价过程中将召开两类座谈会。第一类座谈会代表以项目管理部门相关负责人为主。第二类座谈会以项目实施方代表为主。召开座谈会，要重点注意以下几个方面：第一，所召集的各个代表一定是项目的亲身参与者，对项目有一定的了解，同时参会人员还必须具有较好的语言表达能力和沟通能力；第二，座谈会的问题清单一定是评价的核心问

题，且要根据不同座谈会设计不同问题清单，切忌座谈变成闲谈；第三，座谈会的程序、人员、时间、地点安排要合理。

（4）问卷调查法。即项目评价小组以事先设计好的调查问卷来获取证据的方法。问卷调查基本步骤：一是根据评价目的，设计好调查问卷；二是调查员将问卷直接发放的形式让调查对象当面填写；三是问卷回收；四是整理和分析问卷。问卷调查要重点注意以下问题：第一，在问题设计方面，相关问题的设计要以评价目的为核心且通俗易懂，尽量避免使用专业性太强的术语，基线数据问题要准确详细；第二，在调查对象的选取上，要兼顾性别结构、年龄结构、民族结构、收入结构和职业结构；第三，问卷回收的样本总量（每个项目市、县不少于 200 份）要能够保证所获数据的信度和效度，第四，要适度控制问卷长度。

（5）实地调研。评价小组成员深入项目实现现场进行实地调研、考察，通过观察、咨询直接获得第一手证据资料。实地调研要重点注意以下几个方面：第一，要选择合适调研地点和合理安排调研日期；第二，要实现确定好调研问题清单；第三，要通过拍照、视频，音频等手段保留好第一手证据资料。实地调研能获得文献调查、问卷调查、座谈会和访谈所无法获得的第一手资料。

七、预期成果

评价小组将在限定时间内提交以下成果：

- 1、在 2022 年 6 月 20 日之前提交《绩效评价实施方案》；
- 2、在 2022 年 12 月 30 日之前提交《绩效评价报告（初稿）》；
- 3、在 2022 年 3 月底之前根据《指南》及委托方要求对初稿进行修改，并提交定稿的《绩效评价报告》。

各报告的格式将严格按照《指南》的要求执行。

八、评价组织机构及专家小组

1、成立绩效评价领导协调小组。由湖南省财政厅党组成员、副厅长祝孟辉任组长，湖南省农村农业厅副厅长兰定国任副组长；湖南省财政厅外经处邓卫平处长、外贷办徐立群主任，湖南省农业对外经济合作中心陈克云主任和财政厅外

经处周极宏副处长为领导小组成员。

2、成立项目绩效评价工作小组。项目绩效评价工作小组由绩效评价专家、行业专家等人员组成（见表1）。湖南省农业对外经济合作中心黄伯军副主任（项目管理、绩效评价专家）任项目绩效评价小组组长，湖南省财政厅外经处（外贷办）刘礼四级调研员（经济专家）任项目绩效评价小组副组长。

绩效评价小组应具备以下特点和能力：

（1）评价小组具备扎实的项目管理及绩效评价专业知识和技能，有丰富的绩效评价的经验；

（2）评价小组成员都具备良好的沟通能力及专业知识；

（3）评价小组成员具有良好的组织协调能力，能很好地按计划开展绩效评价活动，协调各种资源，能保证绩效评价任务按质按量完成。

（4）评价小组成员由与项目相关的不同领域专家构成，专业特长互补；

（5）评价小组组长是项目管理和绩效评价领域权威，具有丰富的绩效评价成功经验。

表1 项目绩效评价小组名单

序号	姓名	年龄	所在单位	学历	职务/职称	专业
1	黄伯军	58	湖南省农业对外经济合作中心	硕士	副主任	绩效评价
2	刘礼	40	湖南省财政厅外经处（外贷办）	硕士	四级调研员	财务专家
3	徐先春	60	湖南省农业对外经济合作中心	专科	顾问/高级农艺师	绩效评价
4	陈成文	56	湖南师范大学	博士	教授	社会学
5	胡明	44	湖南省农业对外经济合作中心	硕士	科长	经济管理
5	代军	39	湖南省财政厅外经处（外贷办）	硕士	一级主任科员	经济学
6	谢峥嵘	53	湖南省农业对外经济合作中心	本科	高级农艺师	项目管理

7	雷国平	59	湖南省农业对外经济合作中心	本科	高级经济师	财务专家
8	曾红远		湖南省农业对外经济合作中心	博士	农艺师	项目管理
9	刘汇川	40	湖南省农业对外经济合作中心	本科	科长	项目管理
10	陈海平	43	湖南师范大学	博士	副教授	绩效评价
11	彭宇良		湖南师范大学	硕士	讲师	绩效评价

备注：评价小组成员及任务分工将根据最终采购结果及评价工作实际需要进行适当调整。

九、实施计划

本项目评价预计于 2022 年 7 月 20 日开始，至 2022 年 12 月 30 日结束。根据委托方的任务要求，制定以下实施计划：

表 2 评价任务实施计划

序号	活动描述	时间安排	负责人
1	签订任务合同	2022 年 5 月	管理部门、评价小组
2	开发绩效评价框架	2022 年 6 月	评价小组
3	形成评价实施方案	2022 年 7 月	评价小组
4	评价实施	2022 年 7-10 月	评价小组
5	提交报告初稿	2022 年 11 月	评价小组
6	利益相关方反馈	2022 年 12 月	管理部门及其他利益相关方
7	提交评价报告终稿	2022 年 12 月	评价小组

根据本次绩效评价的实施计划，评价小组的任务分解与时间安排如下：

表 3 绩效评价任务分解与时间安排

序号	评价活动	产出	负责人	时间
1	评价任务分解与分工	评价任务初步安排	黄伯军	6 月 1 日-6 月 15 日
2	案卷研究	项目基础信息表	陈成文、陈海平、徐先春	6 月 15 日-7 月 15 日
3	开发绩效评价框架	项目绩效评价框架	黄伯军、徐先春、陈成文、陈海平	6 月 15 日-7 月 15 日
4	设计面访问题清单	面访问题清单	陈成文、雷国平、刘汇川、陈海平	6 月 15 日-7 月 15 日
5	设计座谈会问题清单	座谈会问题清单	陈成文、陈海平、雷国平	6 月 15 日-7 月 15 日

6	设计实地调研问题清单	实地调研问题清单	陈成文、陈海平、雷国平	6月15日-7月15日
7	完成绩效评价实施方案	绩效评价实施方案	黄伯军、徐先春、陈成文	6月15日-7月15日
8	面访	面访记录	胡明、陈海平、雷国平	7月15日-9月30日
9	举行座谈会	座谈会记录	胡明、陈海平、雷国平	7月15日-9月30日
10	实地调研	实地调研记录	徐先春、陈海平、雷国平、胡明	7月15日-9月30日
11	证据整理	根据指标整理汇总的证据	陈成文、陈海平、胡明	10月1日-11月1日
12	评价分析	形成绩效评价分析结果、评价结论、经验教训和改进建议	黄伯军、徐先春、陈成文、陈海平、	11月16日-11月15日
13	撰写绩效评价报告初稿	绩效评价报告初稿	黄伯军、徐先春、陈成文、陈海平	11月15日-12月15日
14	与利益相关方沟通	利益相关方的建议和意见汇总	徐先春、陈成文	12月15日-12月30日
15	完善并形成绩效评价报告终稿和报告摘要终稿	绩效评价报告终稿和绩效评价报告摘要终稿	黄伯军、徐先春、陈成文	12月15日-12月30日

十、费用与支付

费用预算：300000 元人民币（以采购实际成交价为准）。

支付方式：提交最终项目绩效评价报告并通过审核后 10 个工作日内一次性支付。

十一、管理部门的责任

在本次绩效评价中各项目管理部门应全力协助评价小组圆满完成评价任务，其基本责任主要有：

- 协助评价小组获得与项目评价相关的各项文件资料，如可行性研究报告、检查备忘录、项目监测报告、绩效评价报告、项目完工报告等相关文件；

- 衔接评价小组与各县项目办之间各种任务安排；
- 为评价小组的证据收集提供必要的协调或发文；
- 为绩效评价小组咨询相关专家提供必要的支持。

评价小组定期向项目绩效评价领导小组和湖南省财政厅外经处（外贷办）报告工作进展情况，并接受其监督。

十二、评价结果应用与公开

1、结果应用

一是将德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目绩效评价结果及时通报相关主管部门或地区政府，并将其作为申报和审核新项目的重要参考。二是及时向该项目实施机构及其主管部门反馈绩效评价结果，吸取经验教训，改善项目管理，或调整项目内容。三是建立并运用绩效评价信息交流平台，促进项目管理最佳实践、经验教训和绩效评价工作经验的共享与交流。

2、报告公开

湖南省财政厅、林业厅按照政府信息公开有关规定，在适当范围内公开绩效评价结果。针对不同公开对象，采用不同的公开方式。评价报告使用对象包括项目办、项目实施和运行机构，地方政府和省内相关主管部门，项目受益群体和其他利益相关方，提供贷款的国际金融组织和其他国外合作伙伴以及社会公众。

附件 2：绩效评价框架、指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20 分)	项目目标与 中国和湖南 省展战略和 政策重点的 相符程度 (8 分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度 (4 分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、 规章 ●可研报告	4 分	4 分：高度相符 2 分：中度相符 1 分：低度相符 0 分：不相符	
		项目目标与湖 南省林业经济 的发展战略和 政策重点的相 符程度 (4 分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规 划及政策 ●地方政府制定的发展 规划和政策 ●可研报告	4 分	4 分：高度相符 2 分：中度相符 1 分：低度相符 0 分：不相符	
	项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略 (6 分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省林 (竹) 木产 业发展规划 ●可研报告	6 分	6 分：高度相符 4 分：中度相符 2 分：低度相符 0 分：不相符	
	项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、 林业大户、 林场、林业 公司 (企业)、 社区居民的 需求 (6 分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6 分	6 分：高度相符 4 分：中度相符 2 分：低度相符 0 分：不相符	
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
2、效率性 (50 分)	项目是否按 计划的时间 周期实施 (6 分)	项目开工的及 时性 (3 分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3 分	3 分：延迟 1 个月 2 分：延迟 1-3 个月 1 分：延迟 3-6 个月 0 分：延迟 6 个月	

					以上	
		项目完工的及时性（3分）	● 行长建议书 ● 项目进度报告 ● 检查团备忘录 ● 中期调整报告	3分	3分：延迟1个月内 2分：延迟1-3个月 1分：延迟3-6个月 0分：延迟6个月以上	
	项目是否实现了预期产出（15分）	建立森林经营单位相符程度（3分）	● 行长建议书 ● 项目总结报告 ● 项目进度报告 ● 检查团备忘录	3分	3分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
		编制森林经营规划的相符程度（3分）	● 项目进度报告 ● 项目监测报告 ● 检查团备忘录 ● 利益相关方观点	3分	3分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
		实施森林经营模型的相符程度（3分）	● 项目进度报告 ● 项目监测报告 ● 检查团备忘录 ● 利益相关方观点	3分	3分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
		鼓励和支持开展林产品加工的相符程度（2分）	● 项目进度报告 ● 项目监测报告 ● 检查团备忘录 ● 利益相关方观点	2分	2分：高度相符 1.5分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
		项目咨询服务、科技推广与技术培训的完成程度（2分）	● 项目咨询服务报告 ● 项目监测报告 ● 检查团备忘录 ● 利益相关方观点	2分	2分：高度相符 1.5分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
		项目基础设施建设的完成程度（2分）	● 项目咨询服务报告 ● 项目监测报告 ● 检查团备忘录 ● 利益相关方观点	2分	2分：高度相符 1.5分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	
	预算执行吻合度（4分）		● 检查团备忘录 ● 项目进度报告 ● 提款报账资料 ● 审计报告	4分	4分：计划与实际吻合度 $\geq 90\%$ 3分：计划与实际吻合度80%-89% 2分：计划与实际吻合度60%-79% 1分：计划与实际吻合度 $< 60\%$	
		贷款资金到位率（3分）	● 检查团备忘录 ● 项目进度报告		3分：按计划到位率 $\geq 90\%$	

	资金到位率 (6分)		●提款报账资料 ●审计报告 ●利益相关方观点	3分	2分：按计划到位率 80%-89% 1分：按计划到位率 60%-79% 0分：按计划到位率 <60%	
		国内配套资金到位率 (3分)	●检查团备忘录 ●项目进度报告 ●提款报账资料 ●审计报告 ●利益相关方观点	3分	3分：按计划到位率 ≥90% 2分：按计划到位率 80%-89% 1分：按计划到位率 60%-79% 0分：按计划到位率 <60%	
	资金使用合法合规性 (4分)	项目违规资金总额占项目资金总额的比重 (4分)	●检查团备忘录 ●项目进度报告 ●提款报账资料 ●审计报告 ●利益相关方观点	4分	4分：违规资金使用率 <1% 3分：违规资金使用率 1%-5% 2分：违规资金使用率 5%-10% 1分：违规资金使用率 ≥10%	
	项目管理机构设置和实施机构选择是否适当 (4分)	是否有专门的项目管理办公室，并配备足够人员 (2分)	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目管理手册 ●利益相关方观点	2分	2分：有专门办公室，专职人员 3人以上 1分：有专门办公室，专职人员 2人 0分：无专门办公室，专职人员 1人以下	
		是否促进项目协调推进 (2分)	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目管理手册 ●利益相关方观点	2分	2分：协调推进很好 1分：协调推进一般 0分：协调推进较差	
	项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有	是否制定完善的项目管理制度和实施细则，并落实到位 (2分)	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目管理手册 ●利益相关方观点	2分	2分：制定了制度和实施细节，落实到位 1分：制定了制度和实施细节，落实一般 0分：没有制定制	

	效实施（6分）				度和实施细节	
		是否建立有效的信息收集渠道（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目管理手册 ●利益相关方观点	2分	2分：信息收集与反馈渠道有效、畅通 1分：信息收集与反馈渠道一般 0分：无信息收集与反馈渠道	
		是否建立有效的风险防控措施（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目管理手册 ●利益相关方观点	2分	2分：措施得当、有效 1分：措施一般 0分：没有相关措施	
	项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度（3分）		●检查团备忘录 ●利益相关者观点	3分	3分：非常符合 2分：比较符合 1分：基本符合 0分：不符合	
	项目的创新性设计提高效率 and 效果的程度（2分）		●检查团备忘录 ●利益相关者观点	2分	2分：有比较大的提高 1分：有一些提高 0分：没有提高	
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
3、效果性（20分）	项目的生态成效实现程度（6分）	碳汇提质的程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：高度提质 1分：低度提质 0分：没有提质	
		森林覆盖率与林分结构提高的程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：显著提高 1分：一般提高 0分：没有提高	
		蓄水保肥能力的提升的程度（1分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	1分	1分：高度提升 0.5分：低度提升 0分：没有提升	
		生物多样性的提升的程度（1分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	1分	1分：高度提升 0.5分：低度提升 0分：没有提升	
		就业人数增加	●行长建议书	2分	2分：显著增加	

	项目的社会 成效（6分）	程度（2分）	●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点		1分：增加一般 0分：没有增加		
		提高农民的技术水平程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：高度提高 1分：低度提高 0分：没有提高		
		农民对工程的认识程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：高度提升 1分：低度提升 0分：没有提升		
	项目的经济 成效（6分）	实施主体财务 盈利能力提升 的程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：显著提升 1分：较好提升 0分：没有提升		
		实施主体产品 产量、经营收入 增加的程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：显著增加 1分：较大增加 0分：没有增加		
		实施主体市场 竞争能力的提 升程度（2分）	●行长建议书 ●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	2分	2分：高度提升 1分：低度提升 0分：没有提升		
	项目对目标 受益群体的 瞄准度（1分）		●行长建议书 ●利益相关者观点	1分	1分：目标与实际 收益群体部分高 度一致，受益 0.5分：目标与实 际收益群体部分 基本一致，受益 0分：目标与实际 收益群体不一致， 未受益		
	项目受益群 体的满意度 （1分）		●检查团备忘录 ●项目监测报告 ●利益相关者观点	1分	1分：很满意 0.5分：基本满意 0分：不满意		
	评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
		一级指标	二级指标				
	项目运营和 维护经费能 否持续满足 需要（1分）		●行长建议书 ●初步设计批复 ●检查团备忘录 ●利益相关者观点	1分	1分：完全能满足 0.5分：基本能满 足 0分：不能满足		

4、可持续性（10分）	能否按时偿还贷款（4分）	地（市）、县（区） 到期还款率（%） （1分）	●项目贷款协议 ●转贷协议书 ●利益相关者观点	1分	1分：到期还款率 ≥90% 0.5分：到期还款率 70%-89% 0分：到期还款率 <70%	
		实施主体到期 还款率（%）（1分）	●利益相关者观点 ●年度财务报表 ●还贷基金	1分	1分：到期还款率 ≥90% 0.5分：到期还款率 70%-89% 0分：到期还款率 <70%	
		财政资金垫付 率（%）（1分）	●利益相关者观点 ●地方政府年度财务报表 ●地方政府还贷基金	1分	1分：资金垫付率 ≥90% 0.5分：资金垫付率 70%-89% 0分：资金垫付率 <70%	
		还款准备金充足率（%）（1分）	●利益相关者观点 ●度财务报表 ●还贷基金	1分	1分：准备金充足率 ≥90% 0.5分：准备金充足率 70%-89% 0分：准备金充足率 <70%	
	机构可持续性（1分）		●国家和湖南省相关政策文本 ●利益相关者观点	1分	1分：高度可持续 0.5分：中度可持续 0分：不可持续	
	人力资源可持续性（1分）		●国家和湖南省相关政策文本 ●行长建议书 ●利益相关者观点	1分	1分：高度可持续 0.5分：中度可持续 0分：不可持续	
	政策、机制安排可持续性（1分）		●国家和湖南省相关政策文本 ●项目办提供资料 ●利益相关者观点	1分	1分：高度可持续 0.5分：中度可持续 0分：不可持续	
	产出有效利用率（1分）		●项目办提供资料 ●利益相关者观点	1分	1分：高度可持续 0.5分：中度可持续 0分：不可持续	

	项目创新内容能否在其他地市可复制（1分）		●项目办提供资料 ●利益相关者观点	1分	1分：高度可持续 0.5分：中度可持续 0分：不可持续	
--	----------------------	--	--	----	-----------------------------------	--

附件 3： 总体评价结果与各项目县评价结果得分表

整个项目评价结果：

评价准则	权重（%）	评价分值 （百分制）	加权平均得分	绩效等级
相关性	20	100	20.0	高度相关
效率	50	87.3	43.6	效率高
效果	20	90.5	18.1	非常满意
可持续性	10	85	8.5	可持续
综合绩效等级	90.2			高度成功

各子项目评价结果：

序号	项目实施地点	得分	绩效等级
1	炎陵县	92.5	高度成功
2	攸县	91.0	高度成功
3	桃源县	88.5	成功
4	桃江县	91.0	高度成功
5	双牌县	87.0	成功

附件 4：各具体指标评价得分与评价结果

1. 相关性指标得分及评价结果

评价准则	关键问题	评价指标		指标得分		绩效等级
		一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
相关性	项目目标和内容设计是否符合当前国家、行业 and 所在区域的发展战略, 并能够有效解决实际问题 (100 分)	项目目标与中国和湖南省展战略和政策重点的相符程度 (100 分)	项目目标与中国林业经济发展的战略和政策重点的相符程度	4	100	高度相关
			项目目标与湖南省林业经济的发展战略和政策重点的相符程度	4	100	高度相关
		项目产出设计是否针对湖南省林业经济发展战略		6	100	高度相关
	项目目标受益群体定位 (及其首要需求的确定) 是否适当 (100 分)	项目产出是否符合并满足当前及未来湖南人工林及农户、林业户、林业公司 (企业)、社区居民、林场的需求		6	100	高度相关
总得分	100					
绩效等级	高度相关					

2. 效率评价指标得分与评价结果

评价准则	评价指标		指标得分		评价等级
	一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
效率	项目是否按计划的时间周期实施 (85 分)	项目开工的及时性 (3 分)	2.6	86.7	效率高
		项目完工的及时性 (3 分)	2.5	83.3	效率高
	项目是否实现了预期产出	建立森林经营单位相符程度 (3 分)	2.6	86.7	效率高
		编制森林经营规划相符程度 (3 分)	2.6	86.7	效率高
		实施森林经营模型相符程度 (3 分)	2.8	93.3	效率非常高

	(87.0 分)	鼓励和支持开展林产品加工的相符程度 (2 分)	1.6	80	效率高
		项目咨询服务、科技推广与技术培训的完成程度 (2 分)	2	100	效率非常高
		项目基础设施建设完成程度 (2 分)	1.5	75	效率一般高
	预算执行吻合度 (90 分)		3.6	90	效率非常高
	资金到位率	贷款资金到位率 (3 分)	3	100	效率非常高
	(88.4 分)	国内配套资金到位率 (3 分)	2.3	76.7	效率一般高
	资金使用合法性 (95 分)	项目违规资金总额占项目资金总额的比重 (4 分)	3.8	95	效率非常高
	项目管理机构设置和实施机构选择是否适当 (90.0 分)	是否有专门的项目管理办公室,并配备足够人员 (2 分)	2	100	效率非常高
		是否促进项目协调推进 (2 分)	1.6	80	效率高
	项目管理及内部控制是否到位并能确保项目有效实施 (86.7 分)	是否制定完善的项目管理制度和实施细则,并落实到位 (2 分)	1.8	90	效率非常高
		是否建立有效的信息收集渠道 (2 分)	2	100	效率非常高
		是否建立有效的风险防控措施 (2 分)	1.4	70	效率一般高
	项目的投入产出与成本有效性原则的相符程度 (73.3 分)		2.2	73.3	效率一般高
	项目的创新性设计提高效率和效果的程度 (90 分)		2	90	效率非常高

总得分	87.3
评价结果	效率高

3. 效果指标得分及评价结果

评价准则	评价指标		指标得分		评价等级
	一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
效果 (90.5分)	项目的生态成效实现程度（100）	碳汇提质的程度（2分）	2	100	非常满意
		森林覆盖率与林分结构提高的程度（2分）	2	100	非常满意
		蓄水保肥能力的提升的程度（1分）	1	100	非常满意
		生物多样性的提升程度（1分）	1	100	非常满意
	项目的社会成效（100分）	就业人数增加程度（2分）	2	100	非常满意
		提高农民的技术水平程度（2分）	2	100	非常满意
		农民对工程的认识程度（2分）	2	100	非常满意
	项目的经济成效（72.5分）	实施主体财务盈利能力提升的程度（2分）	1	50	基本满意
		实施主体产品产量、经营收入增加的程度（2分）	1.2	60	基本满意
		实施主体市场竞争能力的提升程度（2分）	1.8	90	基本满意
	项目对目标受益群体的瞄准度（90分）		0.9	90	非常满意
	项目受益群体的满意度（90分）		0.9	90	非常满意
总得分	90.5分				
评价等级	满意				

4. 可持续性指标得分及评价结果

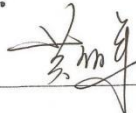
评价准则	评价指标		指标得分		评价等级
	一级指标	二级指标	平均加权	百分制	
可持续性	运营和维护经费能否持续满足需要（56.3）	项目运营和维护经费能否持续满足需要（50分）	0.5	50	基本可持续
		县到期还款率（1分）	0.5	50	基本可持续
		能否按时偿还贷款 实施主体到期还款率（1分）	0.5	50	基本可持续

(85 分)	)	款 (62.5 分)	财政资金垫付率 (1 分)	0.7	70	基本可持续
			还款准备金充足率 (1 分)	0.8	80	可持续
	项目后期运营是否具有可持续性 (100)	机构可持续性 (100 分)		1	100	高度可持续
		人力资源可持续性 (100 分)		1	100	高度可持续
		政策、机制安排可持续性 (100)		1	100	高度可持续
	项目绩效是否具有可持续性 (97.8)	产出有效利用率 (95.5 分)		0.95	95.5	高度可持续
		项目创新内容能否在其他地市可复制 (100 分)		1	100	高度可持续
	总得分	85 分				
评价等级		可持续				

附件 5：各子项目县评分表

1、攸县

1、攸县评分表

子项目地点	攸县	评分	91.0
主要经验	1、项目管理部门协调，县级项目管理部门协调配合性较好； 2、实施主体选择精准，切实解决了实施主体的关键需求问题 3、项目模型选择得当，项目实施模型切合当地林业发展特点。		
主要建议	1、进一步加强对林业加工企业的支持力度，延伸林产品的产业链和提高林产品附加值； 2、制定明确的县级财政配套制度，减少县级配套资金捆绑配套的比例； 3、建立一支稳定的项目管理队伍，减少项目管理人员的流动性。		
子项目负责人意见	 2023.3.24		
评价小组意见	同意评价通过。  3.27		

攸县（市、区）子项目绩效评分指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20分)	项目目标与 中国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、 规章 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目目标与湖 南省展战略和 政策重点的相 符程度(8分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规 划及政策 ●地方政府制定的发展 规划和政策 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
	项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略(6分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省油茶产业发展 规划 ●可研报告	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
	项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民的需 求(6分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
2、效率性 (50分)	项目是否按 计划的时间 周期实施(6 分)	项目开工的及 时性(3分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3分	3分：延迟1个月 内 2分：延迟1-3个 月 1分：延迟3-6个 月 0分：延迟6个月 以上	2

2、桃江县

桃江县评分表

子项目地点	桃江县	评分	91.0
主要经验	1、充分利用本地林业资源支持林业加工企业发展，延长产业链带动林业经济发展转型； 2、领导重视，各部门协调配合，很好地保障了项目运行机制的高效运转； 3、重视林业技术创新与研发，以科技创新开发新产品提升了林业企业的市场竞争能力保证了项目可持续性。		
主要建议	1、建议继续加大对林业企业的支持力度，充分利用各类项目资金进一步发展壮大林业加工企业； 2、建议适当延长贷款还贷周期和减少公摊费用，减轻企业还贷压力； 3、建议建立和完善县级还贷准备金制度，降低还贷风险。		
子项目负责人意见	彭斌		
评价小组意见	同意。 黄明 3.27		

桃江县(市、区)子项目绩效评分指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20分)	项目目标与 中国林业经济发 展的战略和政 策重点的相 符程度(4分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相 符程度(4分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、 规章 ●可行性研究报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目目标与湖 南省林业经济 发展的战略和 政策重点的相 符程度(4分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规 划及政策 ●地方政府制定的发展 规划和政策 ●可行性研究报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
	项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民的需求(6分)	项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略(6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省油茶产业发展 规划 ●可行性研究报告	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
		项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民的需求(6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
2、效率性 (50分)	项目是否按 计划的时间 周期实施(6 分)	项目开工的及 时性(3分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3分	3分：延迟1个月 内 2分：延迟1-3个 月 1分：延迟3-6个 月 0分：延迟6个月 以上	2

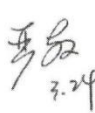
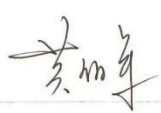
3、桃源县

桃源县评分表			
子项目 地点	桃源	评分	88.5
主要经验	1、坚持生态效益、经济效益和社会效益协同发展，项目成效显著； 2、因地制宜选择实施模型，项目内容有效弥补了当地林业经济发展的短板； 3、管理队伍专业、高效、稳定，确保了项目的实施顺利。		
主要建议	1、加强项目实施前需求调查，精准选择项目实施主体，尽量减少或避免中期调整； 2、进一步扶持林业加工企业，延长当地林业经济产业链和增加产品附加值； 3、进一步加强对项目的支持力度，为项目可持续发展提供资金和技术支持。		
子项目负 责人意见	王明 3.24		
评价小组 意见	同意 姜明 2/3		

桃源县(市、区)子项目绩效评分指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20分)	项目目标与 中国湖南省 发展战略和 政策重点的 相符程度(8 分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、 - 规章 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目目标与湖 南省林业经济 的发展战略和 政策重点的相 符程度(4分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规 - 划及政策 ●地方政府制定的发展 - 规划和政策 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略(6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省油茶产业发 - 展规划 ●可研报告	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
		项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民需求 (6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
2、效率性 (50分)	项目是否按 计划的时间 如期实施(6 分)	项目开工的及 时性(3分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3分	3分：延迟1个月 内 2分：延迟1-3个 月 1分：延迟3-6个 月 0分：延迟6个月 以上	2

4、双牌县

双牌县			
子项目地点	双牌	评分	87.0
主要经验	1、各级领导重视，管理部门之间协作配合良好； 2、人才队伍稳定，林业科技人员配置充足； 3、重视档案管理，内务管理井然有序，资料齐全。		
主要建议	1、加强前期实施主体选择的精准性，避免或减少实施主体中期退出和大规模资金调整； 2、严格财务管理制度，加强与县财政部门的协调与沟通。 3、进一步完善风险管控机制，降低项目实施风险。		
子项目负责人意见	 3.24		
评价小组意见	  3.27		

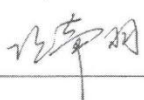
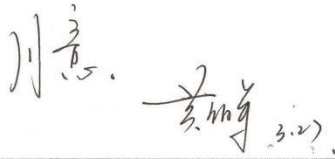


双牌县(市、区)子项目绩效评分指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20分)	项目目标与 中国和湖南 省展战略和 政策重点的 相符程度(8 分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、规章 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目目标与湖 南省林业经济 的发展战略和 政策重点的相 符程度(4分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规划及政策 ●地方政府制定的发展规划和政策 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
	项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略(6分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省油茶产业发展规划 ●可研报告	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
	项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民的需求(6分)		●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
2、效率性 (50分)	项目是否按 计划的时间 周期实施(6 分)	项目开工的及 时性(3分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3分	3分：延迟1个月 内 2分：延迟1-3个 月 1分：延迟3-6个 月 0分：延迟6个月 以上	2

5、炎陵县

炎陵县评分表

子项目 地点	炎陵	评分	92.0
主要经验	1、领导高度重视，制定了完善的管理制度，保障了项目执行效能； 2、实施主体选择精准，有效保障项目的顺利实施并取得成功； 3、经营模型选择科学合理，项目内容与当地林业经济发展现状高度契合。		
主要建议	1、建议适当增加实施主体数量，让更多实施主体受益； 2、建议相关部门继续给与相应资金和项目支持，实现可持续发展； 3、建议根据林业经济的特点，建立相应加工企业，延生产业链。		
子项目负 责人意见			
评价小组 意见			

炎陵县(市、区)子项目绩效评分指标体系与考核标准表

评价准则	评价指标		考核依据	分值	得分标准	得分
	一级指标	二级指标				
1、相关性 (20分)	项目目标与 中国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	项目目标与中 国林业经济发 展的战略和政 策重点的相符 程度(4分)	●国家发展规划 ●乡村振兴战略 ●国家相关法律、法规、规章 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目目标与湖 南省展战略和 政策重点的相 符程度(8分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●相关部门行业发展规 划及政策 ●地方政府制定的发展 规划和政策 ●可研报告	4分	4分：高度相符 2分：中度相符 1分：低度相符 0分：不相符	4
		项目产出设 计是否针对 湖南森林可 持续发展战 略(6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●湖南省油茶产业发 展规划 ●可研报告	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
		项目产出是 否符合并满 足当前及未 来湖南人工 林及农户、林 业大户、林 场、林业公司 (企业)、社 区居民的需求 (6分)	●行长建议书 ●项目实施计划 ●可行性研究报告 ●利益相关者观点	6分	6分：高度相符 4分：中度相符 2分：低度相符 0分：不相符	6
	评价准则	评价指标	考核依据	分值	得分标准	得分
2、效率性 (50分)	一级指标	二级指标				
	项目是否按 计划的时间 如期实施(6 分)	项目开工的及 时性(3分)	●行长建议书 ●项目进度报告 ●中期调整报告	3分	3分：延迟1个月 内 2分：延迟1-3个 月 1分：延迟3-6个 月 0分：延迟6个月 以上	2

附件 6：管理机构与农户主要建议汇总表

管理机构与农户主要建议汇总一览表

	主要建议汇总
管理机构	1、希望省林业局继续加强对项目后期的政策扶持与资金支持，确保项目的后期发展的可持续； 2、希望延缓贷款，省林业局和贷款方法方进行协商能不能将还款期限再延长些； 3、希望省林业局牵头制定森林管护联防联控制度； 4、尽快落实实施林权证
农户	1、希望县林业局多争取项目继续加强对实施主体的资金和技术支持； 2、希望能延缓贷款，根据灾情和疫情造成的影响进行评估，确定延缓贷款的具体实施方案，减轻还贷负担； 3、希望减轻项目的公摊费用； 4、希望增加每亩的投资金额，最好是能提高至 1000 每亩。

附件 7：德促湖南省森林可持续经营项目绩效评价调研计划书

一、调研要求

- 1、参加人员：（1）项目实施单位负责人。包括参与项目的所有国有林场、股份制林场、林业公司（企业）、林业合作组织的负责人；（2）相关职能部门代表。各职能部门座谈会人员必须是参与过本项目且有一定了解的人员。
- 2、各项目县（区、市）主管林业的县级领导必须参加；
- 3、每个项目区居民调查问卷 60 份；
- 4、每个项目区项目实施管理机构调查问卷 10 份。
- 5、现场实地考察随机抽取 2-3 个项目点。

二、调研安排

序号	调研地点	调研时间	参加单位	调研人员	调研内容	备注
1、攸县		10 月 10 日 上午座谈会： 9：00-10：00 职能部门座谈 10：30-11：30 实施主体座谈 下午看现场	项目实施主体（林场、林业企业、合作组织等）； 林业局、发改局、财政局、环保局、妇联、乡村振兴局、水利局	全体调研人员	查阅资料； 实施主体座谈会； 职能部门座谈会； 实地调研（看现场）	资料收集清单； 面访问题清单； 调查问卷
2、炎陵县		10 月 12 日 上午座谈会： 9：00-10：00 职能部门座谈 10：30-11：30 实施主体座谈 下午看现场	项目实施主体（林场、林业企业、合作组织等）； 林业局、发改局、财政局、环保局、妇联、乡村振兴局、水利局	全体调研人员	查阅资料； 实施主体座谈会； 职能部门座谈会； 实地调研（看现场）	资料收集清单； 面访问题清单； 调查问卷
3、桃源县		10 月 15 日 上午座谈会： 9：00-10：00 职能部门座谈 10：30-11：30	项目实施主体（林场、林业企业、合作组织等）； 林业局、发改局、财政局、环保局、	全体调研人员	查阅资料； 实施主体座谈会； 职能部门座谈会； 实地调研（看现场）	资料收集清单； 面访问题清单； 调查问卷

		实施主体座谈 下午看现场	妇联、乡村振兴 局、水利局			
4、 桃 江 县		10月17日 上午座谈会： 9：00-10：00 职能部门座谈 10：30-11：30 实施主体座谈 下午看现场	项目实施主体（林 场、林业企业、合 作组织等）； 林业局、发改局、 财政局、环保局、 妇联、乡村振兴 局、水利局	全体 调研 人员	查阅资料； 实施主体座谈会； 职能部门座谈会； 实地调研（看现场）	资料收集 清单； 面访问题 清单； 调查问卷
5、 双 牌 县		10月19日 上午座谈会： 9：00-10：00 职能部门座谈 10：30-11：30 实施主体座谈 下午看现场	项目实施主体（林 场、林业企业、合 作组织等）； 林业局、发改局、 财政局、环保局、 妇联、乡村振兴 局、水利局	全体 调研 人员	查阅资料； 实施主体座谈会； 职能部门座谈会； 实地调研（看现场）	资料收集 清单； 面访问题 清单； 调查问卷

注：因为交通和地区分布不均等因素影响，具体时间可能会有一定变化，实际调研时间以绩效评估小组提前通知为准。

附件 8：调研资料收集清单

1. 项目协调会备忘录
2. 操作手册
3. 贷款协议
4. 发改委批复
5. 可研报告和社会环境检测
6. 科研课题结题报告
7. 项目资料
8. 环评与社评报告
9. 进展报告
10. 林业厅项目立项函
11. 审计报告
12. 项目可行性研究报告
13. 资金申请报告请示及回复函
14. 总体设计
15. 个项目点每年审计批复
16. 各项目点投入与产出状况
17. 项目中期检查报告
18. 项目竣工报告

附件 9：绩效评价面谈、访谈问题清单

县（区）项目管理相关部门座谈会问题清单（一）

一、林业局（提供相应文件与数据资料）

1. 各项目区是否全部都能按期按质完工？如果不能按期完工，其原因是什么？
2. 项目工程建设的实施情况如何，各项目设计的配套林业基础设施建设是否按计划得到了实施？
3. 项目绩效目标的总体实现程度如何？经济效益、生态效益和社会效益实现程度如何？
4. 项目实施后，是否改变了当前林业经营模式？项目实施主体林业生产经营的可持续性状况如何？
5. 项目的实际受益群体是谁？是否能有效满足当前林业发展的需要及周边个体农户、林场、村组和社区居民的需求？
6. 县级各相关部门和管理机构对该项目的支持程度如何，是否能积极配合林业部门活动保障项目的顺利推进？
7. 本项目实施过程中有哪些值得总结的经验、问题和改进建议？

二、发改局（提供相应文件资料）

1. 项目目标是否与当地经济、社会、生态发展目标相适应？
2. 项目是否纳入了当地“十四五规划”之中？
3. 项目是否纳入乡村振兴计划？
4. 当地主要领导对林业产业的重视和扶持程度如何？
5. 当地是否制定了林业可持续发展的相关规划？

三、财政局（提供相应财务数据资料）

1. 项目资金的配置和使用是否符合合法开署贷款项目的有关规定？
2. 项目报账与支付是否便捷和及时？
3. 项目配套资金是否及时到位？
4. 地方还贷储备金情况如何？项目还款是否有保障？
5. 有无资金挪用、套用和留滞情况？是否保证了专款专用？
6. 在项目资金管理方面是否设立专户或转账？
7. 当地财政对林业领域的支持程度如何？

四、环保局（提供相应数据和文件资料）

1. 项目是否有环保配套措施？如果有，是如何落实的？
2. 是否派出专门环保技术人员参与本项目？
3. 项目实施有没有造成生态环境二次破化现象？如果有，主要表现和原因是什么？
4. 项目的实施对当地环境有何影响？（短期效应与长期效应如何？）
5. 项目碳汇增加情况如何让？

五、妇联（提供相应数据资料）

1. 在项目实施中，管理部门是否为当地妇女提供了充分的相关科技培训和咨询服务？
2. 当地妇女在项目中是否实现了平等参与？
3. 当地妇女在项目中如何受益，实际受益程度如何？

4. 通过参与该项目妇女能力得到了哪些方面的发展与提升？

六、乡村振兴局（提供相应数据资料）

1. 项目是否为当地贫困农户带来了更多的就业机会？
2. 贫困农户在项目是否实际受益？生活改善状况如何？
3. 通过项目，贫困户的生产技能是否得到了提升？
4. 项目在脱贫攻坚行动中是否发挥了作用，贡献率如何？
5. 当前项目区有没有存在“返贫”问题，原因是什么？
6. 当地项目扶贫项目多吗？效果怎么样？

七、水利局（提供相应数据资料）

1. 项目对当地水土保持和水源涵养有何影响？
2. 项目区有没有因项目工程造成的水质变化？如果有，原因是什么？
3. 项目实施以来，当地的降雨量和林地持水力有什么变化？

注：项目管理机构参与座谈会的部门：林业局、财政局、发改委、环保局、乡村振兴局、妇联、水利局

项目实施主体座谈会问题清单（二）

1. 请简单介绍一下单位的基本情况。（机构设置、规模、经营状况等）
2. 请介绍你们实施项目的基本情况。（重点介绍新的经营模式）
3. 你们项目实施的总规模多大？总投资多少？自己已经投入资金多少？利用德国促进贷款资金多少？已经报账多少？还需要多少？
4. 配套资金来源到位情况怎么样？报账资金是否足额、及时到位？
5. 报账手续是否简单，快捷？报账过程中遇到的主要困难是什么？
6. 项目提倡的新的林业经营模式是否得到了认同？新的经营模式给单位带来了哪些方面的改变？
7. 请具体谈一谈你们是如何实施项目的？如何采购苗木和肥料、如何选择种树和抚育？如何进程配套设施建设？
8. 单位的经济效益是否得到了增加？单位的后续发展能力是否得到了提升？项目实施过程中遇到的困难有哪些？最大的困难是什么？
9. 项目实施前后，你们如何动员单位职工和当地居民参与项目的？当地居民是否从项目中受益？如何受益？
10. 项目实施前后，你们单位职工和当地居民是否有参与项目决策和磋商的机会？
11. 在项目实施以来，你们参与了县项目办的哪些培训考察活动？如果有，那些人参加？县项目办到你们那里举行了几次培训活动？本单位是否配有专门的技术人员？
12. 项目可持续性如何？现有的经营状况能否维系项目的可持续发展？如何解决后续发展的可持续问题？
13. 在本项目实施过程中有哪些值得总结的经验、问题和改进建议？

项目实施主体座谈会代表：国有林场、股份制林场、共管林场、社区集体林场、“公司+农户”林业合作组织、林业企业（公司）、造林大户。

附件 10：调查问卷

调查问卷（一）

项目实施管理机构调查问卷

您好！

本次调查旨在了解利用德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目的实施情况及带来的多方面影响。问卷仅用于统计分析，不会对外公开。请您在符合实际情况的选项前打“√”。

感谢您的参与和支持！

利用德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目绩效评价小组

2022 年 9 月

调查地点：调查对象：

联系电话：调查员：

调查时间：2022 年月日

1. 您在当前本项目管理机构中主要从事哪方面的工作？
A. 管理工作 B. 技术工作 C. 协调工作 D. 其他
2. 您以前有过项目管理方面的经验吗？
A. 有 B. 没有
3. 您有没有专门从事过项目管理方面的专业学习？
A. 有 B. 没有
4. 您觉得现在的项目管理机构效率如何？
A. 效率很高 B. 效率一般 C. 效率很差 D. 不好说
5. 您所在的项目管理机构有专职人员多少人？
A. 1 人 B. 2 人 C. 3 人以上
6. 您所在单位是否经常组织与项目有关的各种培训？
A. 经常培训 B. 偶尔培训 C. 没有培训（跳答第 7 题）
7. 您平均每年参加多少次和项目有关的培训？
A. 1 次 B. 2 次 C. 3 次以上
8. 您参加的培训主要是哪方面的内容？
A. 项目管理 B. 项目技术 C. 项目宣传
9. 您认为所在单位项目管理制度和实施细节是否健全？
A. 非常健全 B. 基本健全 C. 不太健全

10. 您认为本项目管理机构的设置能否满足项目建设的需求?
A. 能够满足 B. 基本满足 C. 不太满足
11. 您认为所在单位的各项管理制度是否得到严格执行?
A. 严格执行 B. 部分执行 C. 形同虚设
12. 您认为县（区）政府主要领导对本项目是否足够重视?
A. 非常重视 B. 比较重视 C. 一般 D. 不重视
13. 您认为您所在县（区）的环保、财政等相关部门对本项目支持程度如何?
A. 非常支持 B. 比较支持 C. 一般 D. 不支持
14. 您认为本项目的相关政策、管理制度是否具有可持续性?
A. 非常高 B. 比较高 C. 不太高
15. 您所在单位专门负责本项目管理或协调的人员是否稳定?
A. 非常稳定 B. 基本稳定 C. 不太稳定
16. 您认为所在单位的各项工作分配是否合理?
A. 非常合理 B. 基本合理 C. 不太合理
17. 您认为本项目取得了效果如何?
A. 效果很好 B. 效果一般 C. 效果不好 D. 不好说
18. 您认为森林可持续发展经营模式对当地的林业经济发展有什么影响?（多选）
A. 改变了传统的经营模式
B. 增强了林业经济发展能力
C. 改善了当地生态环境
D. 促进了当地林分结构的改善
E. 改善了当地林业基础设施建设
F. 没有什么影响
19. 您预计本项目建成后促进当地经济社会发展效果将是否明显?
A. 非常明显 B. 一般 C. 不太明显
20. 您认为本项目将会对当地林业经济发展带来负面影响吗?
A. 不会 B. 会（请注明）
21. 您在项目管理过程遇到的主要困难是什么?（多选）
A. 实施主体的不理解
B. 实施地居民的不配合
C. 项目要求太多、事情繁琐
D. 项目实施的体制机制不够畅通
E. 相关机构之间的协调困难

F. 其他（请注明）

22. 作为项目管理机构人员，您对项目管理方面有什么建议和意见？

再次感谢您的配合！！！！

调查问卷（二）

项目区农户调查问卷

您好！

本次调查旨在了解利用德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目的实施情况及带来的多方面影响。问卷仅用于统计分析，不会对外公开。请您在符合实际情况的选项前打“√”。

感谢您的参与和支持！

利用德国促进贷款湖南省森林可持续经营项目绩效评价小组

2022 年 9 月

调查地点：调查对象：

联系电话：调查员：

调查时间：2022 年月日

1. 您的性别是 。

女 B. 男

2. 您的年龄 。

3. 您的政治面貌是 。

A. 党员 B. 团员 C. 民主人士 D. 一般群众

4. 您是否为少数民族？

A. 是 B. 否（跳答第 5 题）

4a 您是 。

A. 土家族 B. 白族 C. 瑶族 D. 苗族 E. 其他

5. 您以前是否是建档立卡的贫困户？

A. 是 B. 否（跳答第 6 题）

5a. 您是否已经脱贫？

A. 是 B. 否

6. 您参与了本项目吗？

A. 参与 B. 没有参与（跳答第 9 题）

7. 您参与本项目的主要形式是？

A. 在项目中做工 B. 参与项目的村级管理
C. 将土地流转给项目实施者 D. 参与项目的物资买卖活动

8. 您及家人在本项目中的受益程度如何？

A. 受益很大 B. 有一定受益 C. 几乎没有受益

8a. 您在本项目中，每年能增加多少收入元。其中：做工元；土地流转收入元；
物资买卖活动元；其他元。

8b. 您认为项目实施后，您的生活水平提高了吗？

- A. 有很大提高 B. 有所提高 C. 几乎没有
9. 在您所在的项目区，项目实施主体是否优先考虑使用本地劳动力？
A. 是 B. 不是
10. 在项目过程中，当地管理部门是否与居民有充分的沟通？
A. 是 B. 是，但较少 C. 几乎没有（跳答第 6 题）
- 10a. 当地管理部门与您有几次沟通？
A. 1 次 B. 2 次 C. 3 次及以上
11. 您参加过项目主管部门提供的相关技能培训吗？
A. 经常参与 B. 一般 C. 几乎没有
12. 在项目过程中，妇女是否能够公平、平等参与和受益？
A. 是 B. 说不清 C. 否
13. 在项目过程中，少数民族居民是否能够公平、平等参与和受益？
A. 是 B. 说不清 C. 否
14. 您认为该项目是否有助于为本地居民创造就业机会？
A. 很有帮助 B. 有一定帮助 C. 不太有帮助
15. 您认为该项目，对发展本地的经济有帮助吗？
A. 很有帮助 B. 有一定帮助 C. 不太有帮助
16. 您认为该项目将是否有助于本地林业专业合作社的发展？
A. 很有帮助 B. 有一定帮助 C. 不太有帮助
17. 您认为该项目将是否有助于本地森林环境和生态功能的改善？
A. 很有帮助 B. 有一定帮助 C. 不太有帮助
18. 你认为该项目是否会给当地带来不利影响？
A. 不会 B. 会（请注明）
19. 您认为本项目的经济效益、社会效益和生态效益中哪个更重要？
A. 经济效益重要 B. 社会效益重要 C. 生态效益重要 D. 都重要
20. 本项目完成后，您还有什么建议和意见？

再次感谢您的配合！！！！

附件 11：面访、座谈会会议记录

一、绩效评价工作动员暨布置会会议记录

时间：2022 年 8 月 21 日，上午 9：00-11：00

地点：湖南省林业厅 603 会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平

会议由评价小组组长湖南省农业对外经济合作中心副主任黄伯军主持。参加会议的人员有：湖南省林业厅副巡视员张凯锋、湖南省林业厅外资办主任李书明、湖南省财政厅外经处四级调研员调研员刘礼、湖南省农业对外经济合作中心高级会计师雷国平、湖南省林业厅外资办法开署项目办全体工作人员及其他调研小组成员。

首先，省财政厅调研员刘礼做了发言。他简要介绍了省内国外贷款的基本情况，并对此项目评估提出了几点要求：第一，希望各单位高度重视，保证此次评价工作的顺利开展；第二，希望大家密切配合评价工作，并把握项目进度；第三，客观公正，实事求是地搞好此次评价；此外，他还强调，此次项目工作任务量大，所以希望各部门都认真努力工作，共同完成好此次任务。

湖南省农业对外经济合作中心副主任黄伯军介绍了本次法开署贷款湖南森林可持续发展项目绩效评价的基本要求、任务内容和基本原则。他多次强调绩效评价对搞好项目的重要意义和作用。最后，他拜托省林业局对这一次评价公正给予大力支持和配合。

湖南省林业厅副巡视员张凯锋欢迎相关单位和调研小组的到来，他代表省林业局表态会高度重视此次评价工作。他向评价小组承诺一定尽全力支持和配合有关部门搞好此次评价工作。

随后，湖南省林业厅外资办主任李书明介绍了湖南省森林可持续发展项目的基本情况，向评价小组介绍项目管理办公室的人员安排和分工。最后，他要求各相关职能部门一定要尽力配合评价小组在资料提供、查阅和咨询的相关工作。

此后，由绩效评价小组组长黄伯军发言。首先介绍了绩效评价的目的。1、对本项目的相关性、效率性、效果性、可持续性以及综合绩效进行客观公正地绩效评价。2、加强国际金融组织贷款项目的自主监督与管理，改进项目执行中的薄弱环节，提高在建项目及国际金融组织贷款的管理水平和执行绩效。3、进一步丰富和完善国际金融组织贷款项目绩效评价方法体系，推动绩效评价工作的制度建设。4、通过绩效评价，对湖南森林可持续发展项目的经验教训进行评价与总结，促进项目运营方更好实施本项目的后续建设、维护和成果巩固，为今后同类项目的开展提供借鉴和参考。接着，还对项目实施时间范围、具体实施内容、4类受益群体、8个利益相关单位以及评价方法进行了详细的介绍，强调了评价的10个关键问题。最后，对本次调研提出了几点工作要求：1、正式下文，要求11县市区积极配合，组织相关部门（政府、财政、发改委、林业、妇联、乡村振兴局、环保）座谈会，项目办全体成员座谈会（项目乡、村）。2、问卷调查，各县协助对受益农户进行抽样调查，不少于100份。3、组织面访。少量项目农户，包括贫困农户、少数民族、妇女，国有农场、林业合作社负责人。4、现场调查，检查主要建设工程。5. 提供各县项目工程进展报告，项目进度表，各县统计局提供统计年报。

最后，湖南省林业厅外资办戴少军副主任对湖南省森林恢复与发展项目的执行进展总体情况作了细致介绍，从机构设置、技术支持、物资采购、财务报账与支付方式等方面，全面总结了项目当前的进展、成效和挑战。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	张凯锋	湖南省林业厅	副巡视员
2	李清菊	湖南省财政厅外经处（外贷办）	调研员
3	李书明	湖南省林业厅外资办	主任
4	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
5	戴少军	湖南省林业厅外资办	副主任
6	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师

7	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
8	刘 礼	湖南省财政厅外经处	调研员
9	陈成文	湖南师范大学	教授
10	陈海平	湖南师范大学	副教授/博士

二、各市、县、区座谈会会议记录

（一）炎陵县座谈会会议记录

1、炎陵县项目管理相关部门座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 10 日，上午 9：00-10：00

地点：炎陵县林业局 410 会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由炎陵县肖志高副县长主持。他首先向参与座谈会的县项目管理部门与会人介绍了专家组成员，随后简单传达了省财政厅、省林业厅关于这一次评估的相关要求。肖副县长表示对专家组的到来表示欢迎，并对参会各部门的代表提出要尽最大努力配合这一次评价工作。评价小组组长、省农业农村局外贷中心副主任黄伯军概要地介绍了此次绩效评价的目的和要求，并介绍了调研小组的成员。随后，黄主任就绩效评价的几个方面做了进一步的解释

和说明，并就每个相关部门座谈的问题进行了简短的要求说明。

财政局：炎陵县的贷款资金已经全部发放到位，实施主体报帐基本在一个星期内就能完成。在项目资金的管理和使用过程中没有存在违规违法资金的使用情况，我们都是严格按照外贷资金管理办法进行的。我们局以前参加过由林业局牵头举行的项目协调会，但不是我。县每年财政预算都会将还贷资金纳入财政预算，但没有建立专门的还贷储备金制度，因为炎陵是一个国家级贫困县，县财政本来就困难。

发改局：林业是我县重要的支柱产业之一。炎陵县是典型的林业县，我们对林业经济的发展一直非常重视。目前炎陵县林业发展存在的最大问题是资金和技术问题。项目为我们炎陵的林业经济发展提供很好的机会。项目立项之初就已经充分考虑了项目与我县经济发展的客观实际。在《炎陵县十四五规划中》已经将该项目纳入重点扶持项目之一。林业项目是我县“乡村振兴计划”的重要组成部分。

妇联：我们县是劳动力输出县，县里尤其是农村的男性劳动力基本外出务工去了，妇女是农村劳动力的主力军。项目的相关劳动活动基本上都是由妇女完成的。项目实施后，很好地保证了妇女的平等参与，为妇女提供了就业机会，妇女的经济地位得到了提高；妇女在项目参与中学会了一定技术，增强了她们就业能力。

环保局：林业项目本来就是生态友好型的，尤其是本项目的“近自然林”经营理念，既能很好地保护环境，又能产生一定的经济效益。项目实施以来，我县生态环保状况有了很大改观和改良。虽然可能这些变化不都是由项目带来的，但是项目增加了森林覆盖率，保护了植被，这些都是能看的到了。环保局在项目开始之初对项目的环境问题进行了监督检查，没有发现生态破坏问题。项目实施以后，对当地的生态环境起到了很好的改善作用。炎陵本来就是一个森林大县，人们生态环保意识一直以来就较高，植树造林有很好的社会基础。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1.	肖志高	县政府	副县长
2.	林高远	县发改局	副局长
3.	朱志军	县环保局	办事员

4.	李俊玲	县妇联	副主席
5.	陈家俊	县财政局	副局长
6.	龙海发	县财政局	办事员
7.	孙凤霞	县林业局	办事员
8.	罗峻铭	县林业局	办事员
9.	胡海峰	县林业局	工程
10.	罗子浩	县林业局	财务
11.	周发江	县林业局	综合
12.	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
13.	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
14.	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
15.	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授/博士
16.	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

2、炎陵县林业局、实施主体座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 11 日，上午 10：00-11：00

地点：炎陵县林业局 410 会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



首先，黄伯军副主任简单介绍了此次绩效评价的目的和意义，简单介绍了调研小组成员，对评价工作的要求和程序尽心了说明。然后，炎陵县林业局副局长唐松华副局长介绍：湖南省炎陵县森林可持续展项目自 2016 年 8 月开始实施，到 2022 年已经顺利完工。该项目从实施以来，对炎陵县的生态建设和林业发展有很好的效果。在 2013 年争取到这个项目以来，该项目围绕着炎陵林业经济发展的特点，立足本地丰富的林业资源，以项目为契机，很好地实现了林业产业转型，如大力发展林业旅游，生态康养等新兴产业。项目实施以来，县、林业局领导高度重视，并且成立了专门的领导小组进行专项管理。项目得到了实施主体的热烈拥护，也得到了项目所在地农户的大力支持。项目在炎陵县取得了较大的成效，生态效益得到了明显改善，社会效益比较明显，解决了一部分人的就业问题，也为实施主体带来

了比较客观的经济效益。

青石国有林场负责人：项目非常契合林业产业的发展趋势。但后期管护资金需求大，建议增加后期资金支持。我们林场采用的是林权抵押贷款，目前项目的经济效益还不够明显。现在存在的最大问题是资金问题。后期还款可能会存在一定困难。

绿炎林业合作组织负责人：我们合作社从 2018 年开始实施本项目，贷款资金 1600 多万元。我觉得主要是这种森林经营理念特别好，在我们合作社已经得到了各社员的高度认可。这种模式实现了一定程度上的经济、生态和社会效益的协调发展，解决了长期存在的经济效益与生态效益冲突的问题。我们社有专门的技术小组，对实施这一模式不存在技术问题。但是，目前楠竹市场不景气，成本上涨，我们社的经济效益不明显，后期还款还是存在一定问题。

竹业林业合作社负责人：我是来自绿园林业合作社的负责人，我们合作社规模不大，现在有社员 36 人，主要是利用我们本地丰富的竹林资源从事竹类产品加工，竹架板，竹木家具是我们以前的主要产品。2016 年我们合作社争取到了贷款项目，贷款资金 364 万元，改造竹林面积大概是 700 多亩。目前，所有贷款都已经到账，报账程序还是比较清楚，也还比较及时，一般是林业局提前一两个月就让我们准备材料，资金到账周期一般在 15 天左右。到项目完工，我们通过竹林提质改造取得了较明显的效果。首先是竹子的成活率大大提高，以前竹子在春天长成以后往往会有一部份会死掉，但是我们采用竹林专用肥技术后，成活率明显提高。其次，竹子的质量明显改善。通过提质改造的竹林，长势特别好，竹子又高又粗，这对我们竹产品加工组织来说是很好地的原材料。所以我们的竹类家具，竹类建材产品都销路非常好。也大大提高了我们的经济效益。我们在实施过程遇到的问题主要是两个方面。第一，是能不能继续给我们提供类似项目解决我们后期发展问题。第二，希望林业部门继续为我们提供技术支持。

林业公司负责人：我们公司是一家从事林（竹）木、茶叶和黄桃等林产品的公司，是县里的林业示范企业。公司现在整体效益还算可以。2016 年 8 月，我们公司争取到了法开署贷款项目。项目落地后，公司领导高度重视，专门成立管理小组。还贷没有什么问题，因为我们公司目前经济效益还算可以。我们的贷款资金主要用于针阔商用混交林的建设。目

前，我们主要栽培的树种是楠木、黄花梨等比较名贵的树种。同时，我们也利用贷款资金修建了一些简易的作业路和一些基础设施。目前，栽培的树种长得很好。我们的主要问题是，希望林业部门继续为我们提供技术和资金支持。因为，林业经济资金周转慢，对我们后续发展还是有一定的压力。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1.	唐松华	炎陵县林业局	局长
2.	万跃华	炎陵县林业局	总工
3.	徐远新	炎陵县林业局	工程
4.	唐艳	炎陵县林业局	财务
5.	徐桢	炎陵县林业局	综合
6.	雷勇	炎陵县林业局	工程
7.	李艳军	炎陵县国有林场	副场长
8.	唐晓辉	林业合作社	负责人
9.	肖小平	林业合作社	负责人
10.	张明敏	林业公司	副总经理
11.	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
12.	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
13.	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
14.	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
15.	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

（二）攸县座谈会会议记录

1、攸县项目管理相关部门座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 11 日，上午 9：00-10：00

地点：攸县政府二楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



攸县政府办主任刘芳军首先代表县领导小组表示对专家组的到来表示欢迎。他说，攸县是一个林业大县，林业经济是整个县域经济发展的重点。湖南省委省政府也对攸县的林业经济给予了大力支持。项目能落地攸县是雪中送炭。首先，该项目对我县的林业经营模式是一次变革。我主管林业多年，攸县以前一直延续传统的造林模式和生产模式。林业经济的总体竞争力不强。项目给我们带来了先进的造林理念，也改变了我们的林业经营思路。其次，该项目实施以来，我县的生态效益有了明显的改善，虽然不能说这完全是该项目的功劳，但

是该项目至少发挥了重要的作用，如有些实施主体利用该项目资金，流转了一部分荒地来造林，这就有效地增加了我县的森林覆盖率。再次，该项目也给我县带来了较好的社会效益，如在一些项目区内，农民的收入增加了，贫困人口减少了，农民通过在工作中就业，提高了生活水平。等等。最后，他表示，对这一次评估工作一定认真对待，也欢迎专家小组提出批评和建议。

县财政局：我们财政局自项目落地后对项目资金的使用一直进行跟踪，没有发现有什么财务问题。在项目资金管理上一直是专户专账的管理制度。项目实施过程中，我局对实施主体的报帐都采取绿色通道的模式，应办尽办、应办快办，保证贷款资金足额及时到实施主体手里。在还贷准备金制度方面，我们县没有建立专门的还贷准备金，但是每年的财政预算中有这方面的考虑。这是我们县在项目实施中存在的一个问题，我会向领导反映，争取尽快建立这一制度。

县环保局(陈艳波)：说实在的我们环保局没有专门就这一项目进行过环境检测，因为环境检测需要专业人员和检测设备。我们只是在全县某些地方设立专门固定的检测点，所以我们得到的数据是全县的基本数据。但是，在项目实施点，我们局会进行一定的环境巡查，如没有水土流失、有没有污染、特别是对林业加工企业是重点检测对象。在我们的日常巡查中，项目实施点没有发现什么严重的污染问题。我认为这个项目对改善生态环境是有很大好处的。可以增加森林覆盖率、可以减少全伐造成的水土流失等问题。

县妇联：我认为该项目对妇女同志来说是得到了很多好处的。我参加过本项目的几次磋商会议，每次会议中都会有一定数量的妇女参加。据我了解，在项目的实施过程中，男女基本是同工同酬的。现在农村的年轻男性都外出打工了，留在家里基本上是妇女同志。一般来说，她们没有什么赚钱的机会。项目来了以后，她们就可以在项目中通过植树、抚育、施肥等劳动来获得一定的收入。同时，她们也通过参加项目的相关培训学会一定的造林技术。至于具体的数据，我们没有专门进行调研，所有也说不上来。但总之我觉得这个项目对女性来说是很好的一个项目。

县水利局：我们水利局主要工作是进行水文调查等方面的工作。但是就本项目而言，我们确实没有就每个项目点水文状况进行专门调查。但是，就我的观察实事求是来说，项目

区的水文变化不大。当然，水文的改变主要是受大环境的影响，项目区的几十公顷林地的变化可能影响不大。但是从纵向来比较，我们县这几年的水文变化还是很大的，今年百年一遇的大旱灾，我们县的许多河流都没有断流，有充足的水源。这得益于森林覆盖面积的提升。

县发改局：我们攸县本来就是以林业立县的，是全国重点林业县之一。我们攸县的森林覆盖率达 80%以上，所以县领导一直将发展林业作为经济工作的中心之一。在一些项目的扶持，林业企业的支持等方面都是重点关注的。本项目纳入了《攸县十三五规划》之中，同时也纳入“乡村振兴计划”。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1.	刘芳军	县政府	政府办主任
2.	唐梅芬	县发改局	副局长
3.	颜丽丽	县妇联	主任
4.	罗贞红	县财政局	办事员
5.	陈艳波	县环保局	科员
6.	谢华	县水利局	股长
7.	孙艳	县法开署项目办	副主任
8.	刘喜春	县法开署项目办	办事员
9.	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
10.	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
11.	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
12.	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
13.	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

2、攸县林业局、项目实施主体座谈会会议记录

时间：2018年10月12日，上午10:00-11:00

地点：攸县政府二楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



攸县林业局朱向阳局长首先代表林业局发言：首先，他介绍了攸县县项目实施的基本情况。项目实施以来，取得了较好的效果，各实施主体都比较满意。项目实施进度良好，项目按计划开工，按计划完工。项目在实施以来具有三个特点：首先是上下左右联动好，我们会深入基层林场，林农的承包林场，了解需求，资金及时有效的运用。其次是层层环环把关好，我县县委县政府高度重视，积极协调各部门的工作情况，在其他各县普遍做法上加上了一条由审计部门监督的做法，得到了很好的效果。最后是指导培训好，多次邀请省厅林业专家到现场指导工作，培训林农的专业技术。

亚材林业有限公司（刘本才经理）：我们公司利用德国促进贷款新造林 4000 多亩，项目实施中严格按照项目设计的基本内容和规范来进行。项目对解决当地劳动力就业有嗯哒帮助，目前我们就专门请了 8 个固定工为我们建房搭棚，还有抚育每次都需要 60-80 人。由于这几年整个市场低迷，公司效益不是很好，所以在还贷方面存在一定压力。同时，我觉得项目支持资金只有 300 元一亩有点少，最好是 800-1000 元每亩。另外这个项目的公摊费用和设计费用有点过高，增加了我们的资金压力。

黄丰桥林场（洪林飞场长）：我们林场有职工 317 人，共有林地 1568.1 公顷。项目实施的楠竹模型贷款 180 多万元。项目能够很好地实现生态效益。同时，我们为当地居民提供了几万个工作岗位，经济收入相当可观。本项目经济效益得到了提升，碳汇增加，是优点。项目存在的问题主要有：第一，还款周期过短，希望延长还款周期；第二，每亩投入成本太低，希望能增加投入；第三，根据林业特点提供具体的资金使用去向，投入和产出的一致性是否一致。

建林竹业开发公司（谭建林董事长）：我们是各林业合作社组织。主要产品有竹纤维、竹笋加工、竹架板等。现在用工 200 多人，平均每天用工 100 多人。我贷款 200 多万元，需还款 230 多万元。通过亲身参与项目的实施，认为这个项目对我们的帮助是很大的。一是改变了我们的林业经济发展理念。法开署倡导的内涵式发展、可持续发展不仅为我们林业经济发展指明了方向，也为我们找到了新的经济增长点。二是为我们提供了先进的竹林改造技术。项目提倡的号竹技术、竹类专用肥技术和支撑木技术很好地改善了我们竹类产品的质量。我们公司现在生产的竹类产品市场行情一直比较。存在的问题，我认为主要是后期可能有很多的风险。我现在最担心的是将来市场不景气可能对我们的还贷造成影响，所有希望省、县有关部门对我们继续提供支持。

存在的问题：第一，公摊费用过高，甚至高于银行利息；第二，干旱导致减产，马上还款难度比较大；第三，没有政策方面的支持。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	江晓来	县林业局	总工程师
2	李俊玲	县林业局	主任
3	黄建国	县项目办	办事员
4	刘本才	亚材林业有限公司	经理
5	洪林飞	黄丰桥林场	场长
6	谭建林	建林竹业开发公司	负责人
7	张文勇	县卧龙林业有限公司	主任
8	龙秋华	湖南省慧科生态园林开发有限公司	经理
9	谭本斌	森源林木合作社	负责人
10	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
11	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
12	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
13	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
15	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

（三）桃江县座谈会会议记录

1、桃江县项目管理相关部门座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 15 日，上午 9：00 -10：00

地点：林业局三楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



桃江县副县长首先对评估专家组的到来表示热烈欢迎。同时，对来参会的各部门人员表示感谢，要求各部门一定要积极配合好这次工作。座谈会由湖南省农村农业厅外经中心黄伯军副主任主持。黄副主任首先介绍了参与评价的各专家。重点强调了此次评价的目的、意义和希望能得到的基本信息。最后，提出了对这次评估的一些要求。

林业局：林业局总工程师对项目进行了简单介绍。本项目通过建立笋材两用林提升了林业经济效益，在整个县起到了很好的示范效应。我们林业局对项目实施过程加强监管。贷

款资金是委托经开区代管的。抵押物为土地和固定资产。本项目还贷期为 10 年，到时还本还息，各项目实施从目前的经营状况来看应该没有大问题。项目的实际经济效益和社会效益受益群体各实施主体，但生态效益却是大家共有的。预计项目完工后，能有效满足当前及未来人工生态林及周边个体农户、林场、村组和社区居民的需求。项目领导小组认真履行职责，切实做好项目实施中的组织领导、配套资金落实等工作，积极协调解决项目建设中遇到的各种问题；林业部门充分发挥主体作用，制定项目规划和实施方案，做好组织管理和监督检查；发改部门将项目建设纳入年度经济和社会发展规划，会同林业部门落实配套资金投资计划；财政部门保证项目资金投入，加强资金监管，提高资金使用效益；环保、水利等部门也大力支持，为项目实施创造良好条件。

发改局：项目目标与我县的经济、社会、生态发展目标相适应，并且生态效益明显、经济效益突出、社会效益长远。项目已经纳入了当地“十三五规划”之中，也纳入“乡村振兴计划”之中。

财政局：资金的配置和使用符合的规定。贷款资金报帐与到位及时，我们对资金的使用全程进行了监管，没有发现在存在违规操作或违规使用的情况。项目设有专门的拨款流程。我们县没有建立还贷准备金制度。

环保局：项目实施中没有发现什么严重的生态环保问题。林业生产企业基本上在工业园区，我们每年都会定期对园区进行环境监督检查。在生产中，各种配套设施比较健全，落实比较到位。这个项目有三个企业在工业园区，我们有他们的环保资料，没有发现什么环保问题。

市妇联：在本项目中，主要用工是以妇女为主的。现在我们这些本土企业很难在本地招到青年男性劳动力，所以基本上都是以妇女为主。此项目真是为妇女同胞们提供相当多的就业机会，增加了她们的收入水平。同时，管理部门为当地妇女提供了充分的相关科技培训和咨询服务。当地妇女实现了与男同志一样平等参与到项目中来。当地妇女在项目中是真正的参与者与受益者。

乡村振兴局：项目扶贫是我们桃江县乡村振兴战略的重要组成部分。在我们的规划中就是要通过培育和扶持林业和农业企业来提升农村经济的内发动力。因此，在项目实施前，

项目的分配就充分与我们局对接，我们首先向扶贫村、贫困户倾斜。项目给当地贫困人口来了更多的就业机会。项目实施乡镇村不仅参与到项目中来，同时安排了 10 多个贫困户作为护林员，为 186 个经济困难户提供了投工投劳的机会，给贫困户带来 263 万元实惠。

水利局：本项目是一个典型的环境友好型项目，项目近自然林的经营理念很好地保护了生态环境、涵养了水源。具体的作用体现在：一是涵养水源方面：造林绿化是涵养水源的主要措施之一。通过截留降水、涵蓄土壤水分、抑制蒸发、缓和地表径流等方式，年可涵养水源 353 万立方米，特别是洞庭湖流域的涵水能力提高了约 10 个百分点。二是固土保肥方面。通过对生态脆弱地带的新造林与生态恢复，年可固土量 35 万立方米，有效减少了矿物水土流失、肥力下降。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	李副县长	县政府	副县长
2	林雪麟	林业局	局长
3	江来军	财政局	党组成员
4	张怀成	水务局	副局长
5	李莉莉	乡村振兴局	科员
6	龙啸来	环保局	副局长
7	胡丽珊	市妇联	副主席
8	江小江	发改局	副局长
9	李昊翔	林业局	总工
10	吴佳霖	市林业局	股长
11	胡丽珊	林业局	科员
12	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
13	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
14	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
16	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
17	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/博士

2、桃江县林业局、项目实施主体座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 15 日，上午 10: 00 -11: 00

地点：林业局三楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由桃江县林业局局长支持。介绍了项目小组的成员，并详细地介绍了此次评价工作的要求和实施主体需要准备的材料，介绍了这一次评估的意义和基本要求。然后，评价小组组长黄伯军科长就评估的目的和要求。

松花江竹业：我们公司是专业的竹制品公司，主要生产竹类建材和家具用材。目前竹制品市场不景气，产品的销路一般，企业利润较低。 我们现在最大的心愿就是政府能够继续为我们提供项目支持，尤其是这几年的疫情和自然灾害的影响实在太太大，许多企业都快支撑不下去。就目前来说，我们公司的还贷还不是问题，能够按期偿还贷款。

万维竹业有限公司：项目实施以来，我们公司效益增长还是比较明显的，增加了经济收入。在项目实施以前，我们公司一直存在着两个方面的问题：一是资金短缺问题；二是技

术问题。因为长期以来，我们的生产主要是采用传统工艺，所以产品在市场当中并没有什么竞争优势。项目实施以后，为我们提供了低息贷款，尤其是为我们提供了国外先进的竹材生产技术，使我们的生产规模和产品特色有了很大的提升。

桃花江林场：在项目实施过程中，林业工作人员会随时和我们保持联系，他们派专业的人员跟踪指导，随时解答我们咨询的问题，联系电话是畅通的。在项目实施前，管理部门都会到各村进行技术培训，根据磋商结果进行指导造林，对项目实施过程中的各项技术问题有专人及时解答。根据当地的土质，给我们提供帮助。也组织我们进行专业的培训学习怎样造好一片林，管好一片林。一是林农在树种与造林模型选择上有自主权，二是林地清理时保留了原有有价值的乔灌木，加强了生物多样性的保护，三是推进自然林生产模式，逐步形成多树种混交林。建议多实施此类项目，让林农得到更多的实惠。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	李小璐	林业局	副局长
2	钱皓薰	林业局	总工
3	胡江丽	林业局	股长
4	江晓来	林业局	科员
5	李俊海	林业局	科员
6	李丽华	博林林业合作社	负责人
7	龙跃和	有限公司	经理
8	朱军林	竹业有限公司	经理
9	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
10	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
11	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
12	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
13	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

（四）桃源县座谈会会议记录

1、项目管理相关部门座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 17 日，上午 9：00 -10：00

地点：林业局六楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由林业局钟局长主持。他首先介绍了评估组的专家，然后就这次评估的目的和内容向各参会单位的代表进行了说明。然后，县主管林业的副县长发言，对专家组的到来表示欢迎，并就桃源县项目实施的整体情况进行了简要的介绍，对参会的代表进行了要求。评估小组组长黄伯军副主任向各部门参会代表介绍了评估的作用和基本内容。

发改局：通过建立“近自然林”的森林经营模式，充分利用森林资源，提升林业经济的各种效益，增加树种多样性和森林覆盖率，改善林分结构和生态景观，提高森林生态系统

对气候灾害的适应性和抗逆性，增强其环境功能，促进“生态立县”战略目标的实现”与我县的发展战略相契合。项目纳入了“十三规划”之中，也纳入了“乡村振兴计划”之中。

财政局：县财政对我县内所有的项目都建立专门的监管制定，每年都会对项目资金进行专项检查。我们在检查过程中没有发现什么问题，每一笔贷款的使用都是合法合规的。财务报账简单明了，一般也就是一个星期左右吧，对项目资金我们局都是加快办理的，实施主体基本上比较满意。我县已经将还款计划纳入财政预算。

环保局：这个项目的生态效益还是很明显的。至于那些项目中的加工企业我们都有备案，也定期对他们的污染问题进行巡查，目前没有发现污染方面的问题。在实施新造林和改造造林过程中没有发二次破坏现象。我们在项目实施前，就会对项目进行充分的环境评估。项目实施中，基于不同地形采取不同整地方式。项目实施后，通过环保合格率来判定小班合格。项目实施对我县生态环境有着深远的影响。短期内通过近自然林经营，能充分示范项目林的营造林理念，产生相对碳汇。

乡村振兴局：整个林业项目资金自去年省政府关于整合涉农资金文件后，基本上资金分配方面都会留向精准扶贫单位。但本项目在文件之前就已完成。项目区域涉及较多扶贫村，林业局为生态补偿一批牵头单位。同时项目通过造林、抚育等活动，为贫困农户带来了一定的就业和收入。近 300 名贫困农户在项目中通过参与项目投工投劳获取收入，据不完全统计，每年贫困农户每年投工投劳 20 个工日以上，年收入为 3000 元左右，同时通过法开署项目，贫困农户（2013-2022 年）生活水平得到了显著提高。

水利局：项目对保持我县的水土流失、涵养水源和有着非常重要的作用。项目实施区域河流量明显增加，水质变清了，这几年我们县一直没有发生泥石流和山洪等自然灾害。我认为这与项目实施增加森林覆盖率有着密不可分的关系。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	张俊林	林业局	分管领导
2	胡峻秀	林业局	工程人员
3	陈涛和	林业局	财务人员

4	李晓慧	水利局	科长
5	胡仲俊	环保局	主任
6	马倩	财政局	科员
7	陈浩翔	发改局	科员
8	田艺苗	乡村振兴局	副主任
9	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
10	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
11	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
12	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
13	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

2、桃源县林业局、项目实施主体座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 17 日，上午 10: 00 -11: 00

地点：林业局六楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由林业局周副局长支持。周副局长首先向实施主体介绍了专家组成员，并就本次评价的目的、内容和意义进行了说明。评价组长徐先春对各位实施主体的到来表示感谢并就这次评估的基本要求和作用做了简单的介绍。

曙光新能源：我们公司以前主要生产物质颗粒，后来因为国家政策变化，项目不得不停工，对企业进行改制，现在主要是从事竹业原材料加工方面的业务。我们公司从 2017 年开始实施项目，利用贷款资金对生产品种和生产技术进行提级改造，目前来看效果不错。项目的主要问题是：一是还款压力比较大，希望能延缓贷款期限；二是公摊费用过大，能不能取消公摊费用；三是由于干旱造成了巨大损失；四是希望能为我们继续提供资金或项目。

跃宇竹业有限公司：我们是生产竹类家具和板材的公司。我们利用贷款资金增加了生产线和竹林改造培育。我们原计划是贷款 100 万，实际是贷款了 500 万元，中期进行了资金的调整。我们公司制定了还款计划，会有计划有规划地进行还款。但是由于现在整个经济都不是很景气，公司效益一般。建议能不能够延期还款，我们的还款压力还是很大的。

强森林业：我们主要是林业生产类的公司，主要造经济林。我们公司这两年遭受得灾害比较严重，2021 年遭到蝗虫灾害，2022 年又遭受了旱灾，目前又 40%以上的竹子都被干死了，未来 2-3 年内估计都没有竹子可砍。项目资金主要用于肥料和人工费。还款有一定压力，几乎没有能力还款。项目的公摊费用过高，这个很不合理。

华森林业：我们也是主要从事林业经济林种植的公司，今年林子受到的旱灾影响太大。通过项目建设，带动了林区的林木种苗、林产品加工、运输业的发展，提升区域森林质量，改善了生态景观，美化了人居环境，增加了碳汇，增加了森林蓄积量，为林场的下一步发展奠定了基础，做了林场想做而没有资金投入发这部分工作。存在的问题主要是，项目减少投入大，涉及建设事项多，项目管理配套资金较少，对项目实施造成一定影响，建议上级部门充分考虑施工单位的实际情况，增加工作经费，以利项目的顺利实施。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	胡灿华	林业局	分管领导
2	张国湘	林业局	工程人员
3	李显华	林业局	财务人员
4	张子强	华森林业有限公司	副场长
5	李小萌	曙光新能源	经理
7	张璐	跃宇竹业有限公司	经理
8	陈晓红	强森林业	经理
9	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任

10	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
11	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
12	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
13	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

（五）双牌县座谈会会议记录

1、项目管理相关部门座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 19 日，上午 9：00 -10：00

地点：政府三楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由林业局副局长主持。首先对评价小组的到来表示欢迎，一一介绍了评价专家，然后就本次绩效评价的基本目的、意义和内容进行了说明，并就项目的具体实施过程和基本情况进行了汇报。评价小组组长黄伯军副主任对各单位能参与这次座谈表示感谢，并对这次评价的要求和基本内容做了简单说明。

财政局：我们县财政对项目资金都进行了比较严格的管理。资金的使用不存在什么问题。但是本项目的配套资金问题一直没有得到落实。我们设立了专户，做到了项目资金专款

专用。项目报账与支付都做到了便捷及时，没有发生延发拖欠问题。我们县贷款资金不多，县里每年准备了还贷资金，包括其他项目也一样，还贷保障不成问题。

环保局：项目实施过程中没有发现环境污染等方面的问题。这个项目的造林理念是很先进很环保的。肥料是由省里统一采购的，符合使用的环保标准，技术标准也是严格按照项目规定的进行，没有出现全垦等毁林造林的现象。我们环保局对项目环境问题一直高度重视。一是建立了专门的环境管理制度，对各类项目实施过程种可能产生的环境问题进行不定期巡查，并且派专人负责。

水利局：项目从设计理念来看能增加森林覆盖率，有利于水土保持和涵养水源。在项目实施周期内，我县的水文状况有了明显的改观，水源更加丰足了，水质更好了，河流的泥沙含量明显降低。当然，这些变化不一定完全是这个项目的作用，但是和我县这些年来一直坚持用先进的造林理念来发展林业经济是分不开的。目前，我认为主要是三个方面：第一，森林水土保持功能增强了。由于项目新造林增加，森立覆盖了提高了。枯枝落叶和树冠等很好地减缓了雨水落地的速度，树木根系对土壤的固土作用，有效地控制了水土流失，减少了自然灾害。第二，森林地表径流量和径流速度，增加土壤拦截量，将地表径流转化为地下径流，从而起到滞洪和减少洪峰流量的作用。第三，水源涵养林在减少进入水体的泥沙量，物理和生物污染方面效果明显。水中的污染物在通过林冠下的枯枝落叶层时得到过滤和净化。

乡村振兴局：我双牌县在精准扶贫以前是一个典型的贫困县，山多地少，耕地更少。因此，林业经济是很多地方的主要收入来源，以前很多人就是靠采伐卖树维持生活来源的。项目来了以后，我们开始转变思路，以项目为依托带动项目区老百姓的脱贫致富。我认为至少在这几个方面为我们的扶贫工作产生了重要作用：一是项目的各项施工活动，为贫困户提供了赚钱的机会，他们的收入增加了；二是项目为他们进行各种各样的技术培训，提高了他们的生产技能。三是他们通过土地流转获得了一定的收入。所以这个项目对我们的扶贫目标的实现是有很好的作用的。

发改局：林业经济是我县经济支柱。在立项之初，我们对这个项目就高度重视。这个项目是第一批纳入“十四五计划”的项目之一。同时，也纳入了“乡村振兴计划”。在项目落地后，我们也对项目实施过程进行了一定的监控，主要是考查项目实施的实际效果和我们

批复时的要求是不是一致，考查表明项目很好地实现了我们的要求。

妇联：在我们双牌县，女性半边天，尤其是农村现在的主要劳动力就是年轻女性。项目需要大量的用工，其中绝大多数用工就是由女性来完成的。我们做个大概的估计，项目每年为女性增加的经济收入在 4000-6000 元之间。因此，本项目对促进妇女权益的发展产生了很好的作用。一是增加了妇女的就业机会。现在农村基本上都留守妇女，她们要照顾家里，带小孩，很多人都不可能去很远的地方打工。项目实施以后，她就可以在家门口赚钱了。二是提高了她们参与管理的权利。在我参加的项目座谈会、协调会种，每次会议中都有一定比例。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	张家麟	林业局	副局长
2	黄珊珊	林业局	工程
3	李辉	林业局	财务
4	胡骏保	环保局	主任
5	田世荣	财政局	科员
6	黎子云	发改局	科员
7	李显龙	乡村振兴局	副主任
8	周俊明	妇联	科员
9	陈海军	水利局	科员
10	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
11	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
12	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
13	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
14	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

2、双牌县林业局、项目实施主体座谈会会议记录

时间：2022 年 10 月 19 日，上午 10: 00 -11: 00

地点：县政府三楼会议室

调研人员：全体调研人员

记录整理人：陈海平



会议由双牌县林业局周局长主持，他首先介绍了项目组成员，并就本次评价的基本要求向各参会的实施主体代表进行了说明。评估小组组长黄伯军副主任对实施主体代表参会表示感谢，并就评价工作要向实施主体了解的基本情况进行了说明。

打鼓坪林场（龙书记）：我们是一家国有林场，现有职工 200 多人，事业制改制后我们林场职工工资基本靠林业经济支撑。项目的近自然经营理念或模式得到了林场职工和当地村民的高度认可。我自己参加了省级培训 2 次，参加了县级培训 5 次。我们通过这个项目贷款了 100 多万元，再加上省级和县级资金配套一下子就解决了我们一千多万发展资金的问题。贷款资金比国内银行贷款资金相比，一是周期长，二是金额较大。所以，我认为该项目对我们来说最大的受益就是提供了发展资金。存在的问题，主要是项目单价太低导致实施面积减

少。同时，林业经济的生产成本高，我们还款的压力较大，因为现在木材市场不景气。

龙泊林场（李场长）：我们林场的基本情况是：现有正式职工 100 多人，还有专门请的当地村民做事的有 40 多人。现在林场的条件不是很好，我们国有林场现在不允许砍伐所以现在公司经营存在一定困难。项目实施后，帮助我们解决了一部分资金方面的难题。我们主要是利用资金改造了林分结构。我认为，这个项目对我们实施主体的好处，除了资金问题以外，还有一个最大的好处就是，为我们提供了先进的造林技术。通过这个项目解决了我们公司很多技术难题。我们经常参加项目举办的各种培训会，省、县两级管理部门都经常举办技术培训，而且上级管理部门还经常专门派技术专家来我们公司进行指导，是我们学会先进的造林技术。存在的问题：一是造林项目本是一个以生态效益为主的，所以资金还贷不应都由我们林场来承担；二是项目的每亩单价应该根据市场变化进行调整。

五星岭林场（陈副场长）：我们林场规模一般，有员工 100 多人。项目贷款资金也是 100 万元左右，项目资金主要用于杉木+一般阔叶树造林经营模式（M3）。项目改变了营造林模式，改善了林分结构，树龄结构更加合理优化，病虫害减少了。村民愿意在我们林场上班的话我们就优先给他们提供工作，尤其是对于贫困户来说，我们都是比较照顾的。一般每年可以获得收入 3000-5000 元左右。我认为，这个不仅是为我们实施主体解决了资金和技术问题，同样也为发展项目区的社会经济提供很好的机会和条件。至于问题，我觉得最大的问题还是项目后期发展的资金压力问题，虽然项目已经结束，但是后期发展、维护还需要大量的资金。靠项目还贷存在一定问题。

双牌农业公司（胡经理）：我们是新成立的一家以林产品和农产品生产为主的企业。在项目实施中主要是通过土地流转对一些次生林和荒地、自留地等进行造林。在 2016 年项目实施以来，我们利用项目资金流转了当地将近 2000 多亩荒山，选择一些适合在我们当地生长的胡杨、梧桐等阔叶树树种，这些树种生长速度快，对环境的要求相对较低，容易成活。本项目引进国外先进的造林理念，模式，培训了一大批技术人员，造林的效果明显。项目实施以后，我们当地的大部分荒山都变绿了，空气清新了许多，鸟儿、野生动物也都回来了。

参会人员名单

序号	姓名	工作单位	职务/职称
1	周梓铭	林业局	副局长
2	李海华	林业局	工程
3	胡仲俊	林业局	财务
4	张林鸾	林业局	综合
5	龙书记	打鼓坪林场	经理
6	李场长	龙泊林场	经理
7	陈副场长	五星岭林场	经理
8	胡经理	双牌农业公司	工程师
11	黄伯军	湖南省农业对外经济合作中心	副主任
12	徐先春	湖南省农业对外经济合作中心	科长/高级工程师
13	雷国平	湖南省农业对外经济合作中心	高级工程师
14	陈成文	湖南师范大学社会学系	教授
15	陈海平	湖南师范大学社会学系	副教授/ 博士

附件 12：项目经济效益分析表

1、项目收益分析

表 1 项目收入

	产品类型	产量
产出物	木材	95.56 万立方米
	薪材	25.37 万吨
	竹材	76.7 万吨
总收入	295311.94 万元	
总税费	18016.59 万元	
总利润	184808.68 万元	

表 2 SFM 模型总回报率和计算得出的利率

序号.	组分	模型		内部收益率 IRR	利率及建议贷款期		
					利率	宽限期 (年)	偿还期
1	森林经营						
		1	马尾松	22.15%	4.2%	5	10
		2	杉木	32.46%	4.2%	5	10
		3	湿地松	13.86%	4.2%	5	10
		4-1	毛竹笋材两用林	24.56%	3.5%	5	10
		4-2	毛竹材用近纯林	16%	3.5%	5	10
2	基础设施				2.0%	5	10
3	林产品加工				8.0%	1	5
4	车辆				2.0%	5	10
5	咨询				1.0%	5	10
6	不可预见费				4.2%	5	10

2、项目投资分析

表 1 项目投资估算与资金筹措表

类型		单位	数量	单位投资 (元)	总投资	占总数%
1	森林经营	hm ²	25,000		15,930	52.8
1.1	松、杉、阔叶树	hm ²	16000	2700	4,320	
1.2	竹林	hm ²	6000	18000	10,800	
1.3	杨树	hm ²	1500	2700	405	
1.4	樟树	hm ²	1500	2700	405	
2	基础设施				4,000	13.3
3	林产品加工				3,060	10.1
4	车辆				410	1.4
5	设备				210	0.7

6	管理费	年	15	800,000	1,200	4.0
7	经常性支出	年	15	500,000	750	2.5
8	培训和推广	年	15	402,033	603	2.0
9	技术支持	hm ²			1,970	6.5
9.1	森林经营规划	hm ²	50,000	250	1,250	
9.2	参与式规划	hm ²	50,000	80	400	
9.3	监督	hm ²	25,000	68	170	
9.4	监测评估	hm ²	25,000	60	150	
10	咨询	人月	49	122,809	602	2.0
11	基本预备费				1,437	4.8
合计					30,172	

表 2 各经营模型单位投资表

单位：元/公顷

编号	树种	种苗费	肥料费	劳务费	配套设施			森林保险	合计
					林道	作业道	灌溉设施		
M1	马尾松	300		4640	240	500		24	5704
M2	杉木	300		4960	240	500		24	6024
M3	湿地松	450		4320	240	500		24	5534
M4-1	材用毛竹	300	1170	25120	240		1000	24	28354
M4-2	笋材毛竹	300	1560	31120	240	500	1000	24	34744

表 3 项目分建设内容概算表

表 13-3

单位：万元

项目	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
1. 基本投资	3202.79	8604.03	6604.28	2401.15	1208.67	570.53	22591.44
1.1. 营林工程	121.16	7128.57	5916.84	1761.25	641.31		15569.14
1.2 林产品加工	2800						2800
1.3 培训与技术服务	131.63	1234.06	531.59	484.05	411.51	414.68	3207.5
1.4 项目监测与评估	0.31	16.33	55.99	43.09	23.89	49.86	189.47
1.5 项目管理和机构发展	150.52	1088.63	215.55	227.29	195.47	172.21	2049.67
2. 转贷费	7.58	17.12	17.21	5.01	2.39	0.35	49.66
3. 招投标费	2.72	13.48	4.92	3.32	2.45	2.97	29.86
4. 基本预备费	160.08	430.1	330.09	120.01	60.41	28.52	1129.21
总投资	3373.17	9064.73	6956.50	2529.49	1273.92	602.37	23800.17

表 3-35 项目分投资用途概算表单位：万元

	总计
--	----

项目	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
合计	3373.17	9064.73	6956.50	2529.49	1273.92	602.37	23800.17
I 基本投资	3202.79	8604.03	6604.28	2401.15	1208.67	570.53	22591.44
A. 森林经营	2921.16	7128.57	5916.84	1761.25	641.31		18369.14
1. 营林工程	121.16	7128.57	5916.84	1761.25	641.31		15569.14
1.1 种苗费	1.14	176.67	202.65	92.55	32.4		505.41
1.2 肥料费	5.27	211.61	112.55				329.43
1.3 劳务费	108.06	6167.98	5025.94	1442.56	526.4		13270.94
1.4 林道	0.91	127.42	153.67	71.04	25.92		378.96
1.5 作业道	1.9	265.45	320.15	148	54		789.5
1.6 灌溉设施	3.8	166.7	86.5				257
1.7 森林保险费	0.09	12.74	15.37	7.1	2.59		37.9
2. 林产品加工	2800						2800
B. 货物与设备		91.4	5.85	5.85	5.85	5.85	114.80
1. 办公设备		29.75					29.75
2. 软件		61.65	5.85	5.85	5.85	5.85	85.05
C. 服务与技术支持	131.63	1234.06	531.59	484.05	411.51	414.68	3207.5
1. 培训及考察	34	258.9	305.3	258.9	237.4	237.4	1331.9
2. 咨询	96.8	81.6	80.6	80.6	80.6	81.06	501.26
3. 项目监测与评估	0.31	16.33	55.99	43.09	23.89	49.86	189.47
4. 森林经营规划		820.13					820.13
5. 监理	0.52	27.1	59.7	71.46	39.62	16.36	214.74
6. 科研与成果		30	30	30	30	30	150
D. 其他	150	150	150	150	150	150	900
1. 管理费	60	60	60	60	60	60	360
2. 经常性支出	90	90	90	90	90	90	540
II 转贷费	7.58	17.12	17.21	5.01	2.39	0.35	49.66
III 招投标费	2.72	13.48	4.92	3.32	2.45	2.97	29.86
IV 基本预备费	160.08	430.1	330.09	120.01	60.41	28.52	1129.21

表 4 各项目县年度投资状况表

(单位: 万元)

单位	总计						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
合计	3373.17	9094.73	6926.49	2559.49	1243.92	602.37	23800.17
省项目办	124.52	465.3	309.6	418.44	329.62	336.36	1984.04

炎陵县	81.75	1394.58	659.58	501.2	46.59	48.76	2732.43
攸县	95.04	1062.08	1853.29	66.34	49.07	51.74	3177.54
桃源县	788.67	312.61	2663.24	674.92	221.94	53.77	4715.09
桃江县	1963.79	3718.97	81.73	50.99	37.55	36.27	5889.23
双牌县	319.4	2140.99	1359.06	847.6	559.15	75.71	5301.86

表 5 项目分投资来源年度估算表

单位:万元

资金来源	2017	2018	2019	2020	2021	2022	合计
德国政府促进贷款	3018.27	8046.4	6053.43	1884.94	745.8	131.16	19880
省级配套投资	294.88	920.3	710.27	546.75	385.32	358.65	3216.17
县级配套投资	60.00	127.8	162.8	127.8	112.8	112.8	704
总投资	3373.17	9094.73	6926.49	2559.49	1243.92	602.37	23800.17

附件 13：部分现场调研照片

现场调研：



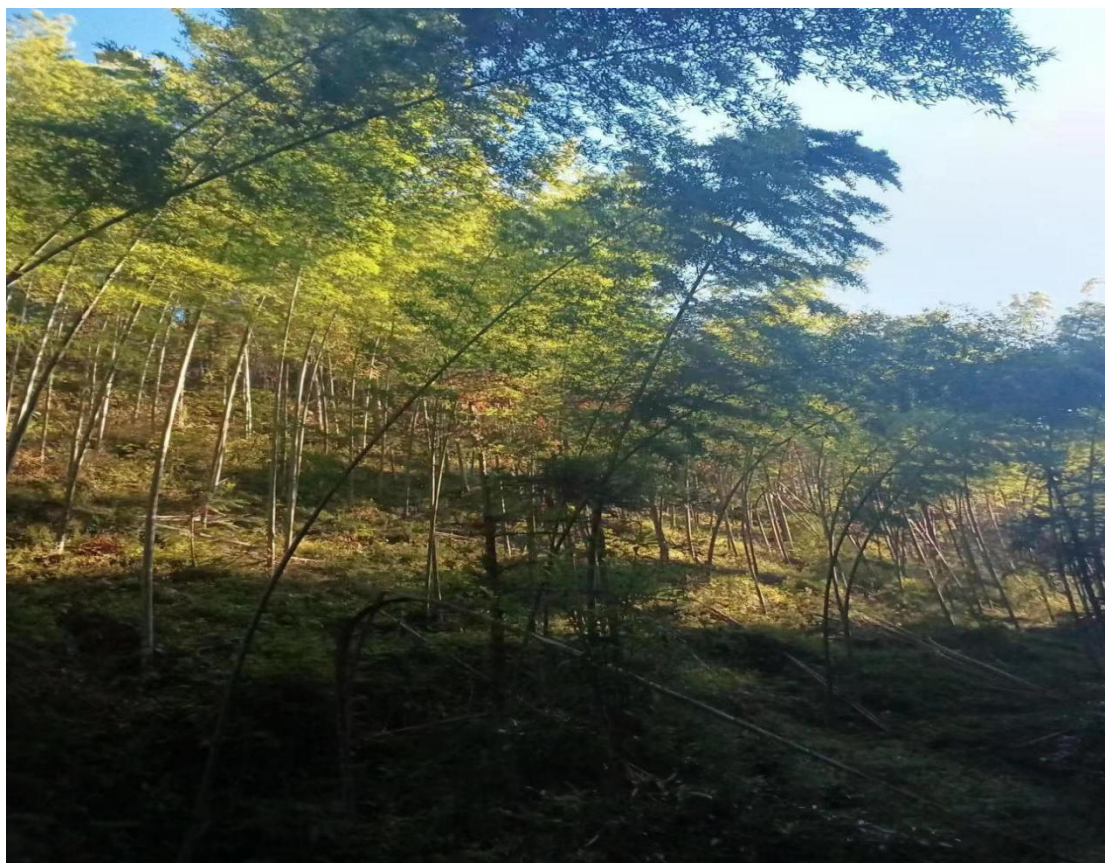
营造林工程效果：



增加森林覆盖率



提升木材质量



竹林低产林改造



项目标志牌



号木标志管理



简易林道建设

林（竹）业加工产品：



竹制家具用品



家具板材

湖南省林业局

关于反馈《利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目绩效评价报告（咨询意见稿）》意见的函

利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目绩效评价专家小组：

你小组编制的《利用德国促进贷款湖南森林可持续经营项目绩效评价报告（咨询意见稿）》收悉，经研究，我站对报告无修改意见。

