

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2022 年上海市市属国企公益林养护补贴

主管部门：上海市绿化和市容管理局

委托单位：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海港融投资管理有限公司

二〇二四年三月

主评人：韦岸

评价组成员：封雅琴、蒋亿文、蔡庆、蒋诗卉

评价时间：2023年10月至2024年3月

主评人签章：

目 录

摘 要.....	1
一、基本情况.....	10
（一）项目概况.....	10
（二）项目绩效目标.....	50
二、绩效工作开展情况.....	55
（一）评价目的、思路与对象范围等.....	55
（二）社会调查方案.....	59
（三）指标体系.....	63
（四）绩效评价工作过程.....	64
三、综合评价情况.....	66
（一）评价结论.....	66
（二）评价得分.....	66
四、评价指标分析.....	68
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	82
（一）主要经验及做法.....	82
（二）存在的问题及原因分析.....	83
六、有关建议.....	84

2022年上海市市属国企公益林养护补贴 绩效评价报告摘要

一、项目概况

上海市目前共有光明、上实、城投、地产4家市属国企参与造林与养护工作。截至2022年末，市属国企公益林面积为12万亩，约占本市森林资源面积总量（为189.8万亩）的6.5%。

根据上海市绿化和市容管理局制定的《上海市市属国企公益林养护补贴项目管理办法》，国企公益林养护补贴标准上限为1.1元/平，根据养护质量抽查结果分为一、二级，分别按100%和70%结算补贴。

2020年-2022年间，国企公益林的考核平均一级比为78.77%，平均实际补贴单价为1.03元/平。项目年均资金规模约为7000万元。2022年，“市属国企公益林养护补贴”项目实际执行资金7231万元，预算执行率为100%。

二、绩效分析

评价结果显示，近年项目执行情况总体良好，2022年相关国企切实完成了约12万亩公益林的养护工作。

近年来国企公益林对本市森林覆盖率的逐年稳步增长起到了一定的支撑和保障作用，2022年国企公益林面积增量在全市森林资源面积增量中占比约达20%。

此外，市绿容局通过建立养护质量考核结果通报机制，促使国企间形成公益林养护质量的“比学赶超”氛围，有效激发各国企的养护责任意识，保障国企所属公益林稳定性，提高养护质量。相关国企补贴资金使用规范，且普遍具有投入自筹资金实施养护的行为与意愿。

但评价过程中发现，项目存在补贴体系不够完善、补贴标准不够科学合理、管理考核体系有待加强、林地质量与生态服务价值较低的问题，需在后续工作过程中进一步完善。

三、主要经验及做法

（一）政策支撑、保障有力，森林覆盖率逐年提升

《上海市推进林业健康发展促进生态文明建设若干政策措施》中设立了多项林业发展相关补贴，涵盖造林、养护、保险等方面，有效保障了本市林业的健康、长效发展。

截至 2022 年末，上海市森林资源面积为 189.8 万亩，森林覆盖率达 18.51%，分别较 2021 年增加 5.1 万亩和 0.49%。其中，市属国企公益林面积为 12 万亩（占全市公益林面积约 18%），较 2021 年增加近 1 万亩，占全市森林资源面积增量的 20%，对本市森林覆盖率的逐年提升产生了较大贡献。

（二）通报机制创新有效，末端资金使用规范

市绿容局每年以发布红头文件的方式向市属国企及各区公开发布公益林养护质量考核结果，促使国企间形成养护质量的“比

学赶超”效应，一定程度上激发了各国企的养护责任意识。

此外，相关国企层面的资金使用情况良好，未见挪用、克扣养护补贴情况。近年各国企平均自筹投入养护资金约 70 万元/年，折约 0.05 元/平，且普遍（约 67%受访对象）称后续仍愿意自筹资金用于林地养护，可接受的自筹配套力度分布在（0,1]元/平的区间内。

四、主要问题

（一）补贴体系与设计尚需完善

一是补贴体系有待完善。现行补贴模式对国企自有资金的杠杆撬动效应不显著。市绿容局本身不具备对国企的行政管理权限（属市国资委），存在行业管理抓手薄弱的问题。目前本市暂未形成公益林相关的“造血”机制，不利于“托底养护”的模式变革。

二是补贴标准有待优化。现行补贴标准未按林地建成年限进行分档，与养护工作的客观实际不符（常规养护投入与林地年限成反比），约 25%公益林建成至今超过 10 年，与 42%新建成林地（5 年内）享同等补贴标准。

三是补贴结算比例分级不细化，“奖优罚劣”效应不显著。现行补贴结算比例按市绿容局年度考核结果分为一、二级 2 档，分别对应 100%和 70%的补贴比例，2020 年-2022 年各国企实际获补单价分布在[1.02, 1.07]元/平的区间内，上下限差异率不足 5%，对国企持续提高养护质量的激励效应较弱，且不利于通过资金创

建监管抓手。

(二) 项目管理存在欠缺，林地质量与生态价值水平较低

一是在作业标准方面，《技术规程》中未明确各项养护作业的具体频次要求。在考核体系方面，现行养护质量考核侧重林地基础环境，未设置具体的林地质量相关标准，且未充分关注末端实际作业量（作业频次与覆盖率等）。在考核实施方面，国企对服务商的考核存在一定“形式化”特征，近年间仅发生极少量考核扣款情况。在抚育推进方面，未明确中长期推进计划、资金来源/配比、成本标准等要素，近年国企公益林年均抚育面积不足 2%。

二是配套管理存在欠缺。市绿容局未建立补贴资金使用情况的备案机制，对国企的实际养护投入掌握不充分；2022 年养护补贴核算存在细微偏差（目前已整改完成）。部分国企未建立养护质量考核结果与责任人收入挂钩的绩效考核机制（压实养护责任）和有效的养护资金分配机制（按林地实际，分级分档差异化投入资金）。

受上述问题影响，2022 年相关国企在市绿容局养护质量考核中的平均一级养护质量比率为 71.3%（低于各区养护公益林平均水平 85.3%），截至 2022 年末，本市单位面积森林蓄积量较“十四五”规划目标仍存差距（70/75 立方米/公顷）；国企公益林主要集聚的崇明、奉贤两区，森林生态服务价值较“十三五”末期全市平均水平提升不明显（分别为 0.83、0.85 万元/亩）。

五、评价结论

本次对“市属国企公益林养护补贴”项目的评价得分为 82.82 分，评价等级为“良”。

六、有关建议

（一）进一步优化补贴制度设计，完善补贴与考核标准建设

一是进一步明确补贴性质，优化补贴设计。建议市绿容局会同市发改委、市国资委等部门研究制定相关举措，进一步发挥财政补贴对国企公益林养护投入的杠杆撬动作用。在此基础上研究制定配套机制，通过推进林权改革、完善碳交易体系等方式兑现林地的资产属性与生态价值，进而激发国企建林养林的内源动力，调动其工作积极性。同时通过与各国企签订多方养护责任书等方式，明确各方权责，推动项目行政管理与行业管理有效融合，强化项目监管抓手。

二是进一步细化补贴标准，提升资金使用效率。建议市绿容局参考其他地区同类项目补贴模式，根据林业工作实际，设计与树龄挂钩关联的养护补贴标准（补贴单价与树龄成反比），同时进一步细化考核结果（补贴结算比例）分级，提高各国企实际获补单价的差异率，进而发挥激励效应，夯实监管抓手（评价组经排摸调研，设计了基于“树龄分档+考核分级”的补贴资金测算框架，预设参数下，预期降低常规养护经费 2400 万元/年，供相关方研究、参考）。

(二) 优化资金结构与管理机制，着力提高林地质量

一是深化质量考核标准，加快林地抚育推进。建议市绿容局以补贴设计调整完善为契机，优化养护质量考核标准，增设林地郁闭度、林木胸径、林间密度等具体、量化的质量相关指标，并将常规养护的降本金额用于公益林抚育工作，并制定配套机制，明确推进计划、质量要求、政企资金配比等要素，实现项目资金结构优化，促使本市林业发展提质增效（预期可将年均抚育面积比自 2%提升至 8%）。

二是明确服务标准，完善监管体系。建议市绿容局与相关国企进一步完善监督管理体系。市绿容局应加快明确不同立地条件下林地养护具体工作的频次要求；相关国企应提高针对末端养护服务商实际工作量的监督考核，并加强结果应用。

三是健全配套机制，优化项目管理。建议市绿容局建立养护补贴资金的使用情况备案机制，充分掌握末端资金使用情况。建议相关国企加快建立公益林养护责任人绩效考核机制，将养护质量考核结果与责任人收入挂钩关联。

财政项目支出绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

森林具有优化人居环境、构筑城市生态屏障等多元功能，是实现“生态优先、绿色发展”的重要载体。其中生态公益林是以保护和改善生态环境（防风固土、水源涵养、水土保持等）为经营目标的林地类型，因不具经济效益，普遍通过财政补贴承担建设、管养经费。

上海市地处平原，区域内天然林地较少，且土地资源稀缺，随着社会经济的发展与“生态城市”建设目标的提出，“十二五”以前仅由各区承建并管养公益林的模式已不足以完成日益繁重的造林任务。

经上海市发展和改革委员会、上海市财政局、上海市绿化和市容管理局、上海市规划和自然资源局（以下简称市发改委、市财政局、市绿容局、市规资局）等部门协商一致，于2010年-2016年间先后引入光明、上实、城投、地产四家市属国企参与生态造林工作。由市绿容局作为预算主管部门设立“市属国企公益林养护补贴”项目，制定《上海市市属国企公益林养护补贴项目管理办法》，纳入《上海市推进林业健康发展促进生态文明建设若干政

策措施》(以下简称管理办法、若干措施),期间养护补贴均为1元/平米。2019年,《若干措施》到期修订,养护补贴上调至1.1元/平米并沿用至今。

《管理办法》明确,针对市属国企管养公益林,补贴面积以本市森林资源监测结果(航拍与外业踏勘)为准;补贴单价根据市绿容局对养护质量的抽查结果分档确定;资金用途包括林地巡护、割灌除草、林内保洁、排涝、修枝、浇水、施肥、松土生物多样性保护、林分抚育、病虫害防治、防灾减灾及林地设施维护等。

项目相关的主要沿革与演变情况如下:

——公益林建设与管养主体

项目所涉四家市属国企参与公益林建设与管养工作的时点如下:

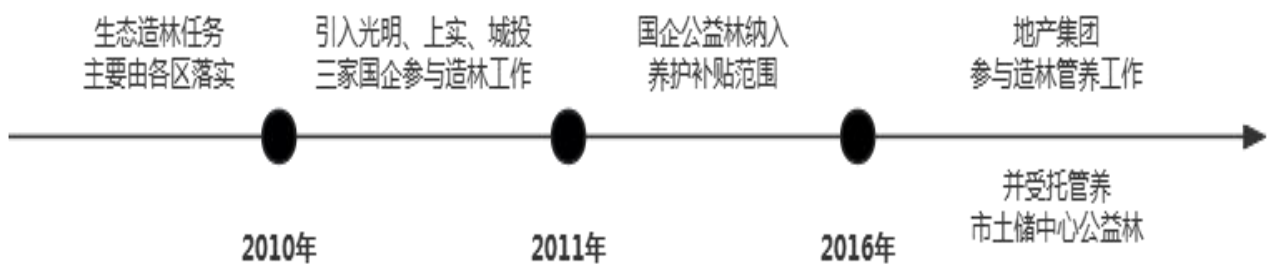


图1-公益林建设与管养主体演变时间轴

——《管理办法》核心要素

近年内管理办法核心要素的演变情况如下图所示:

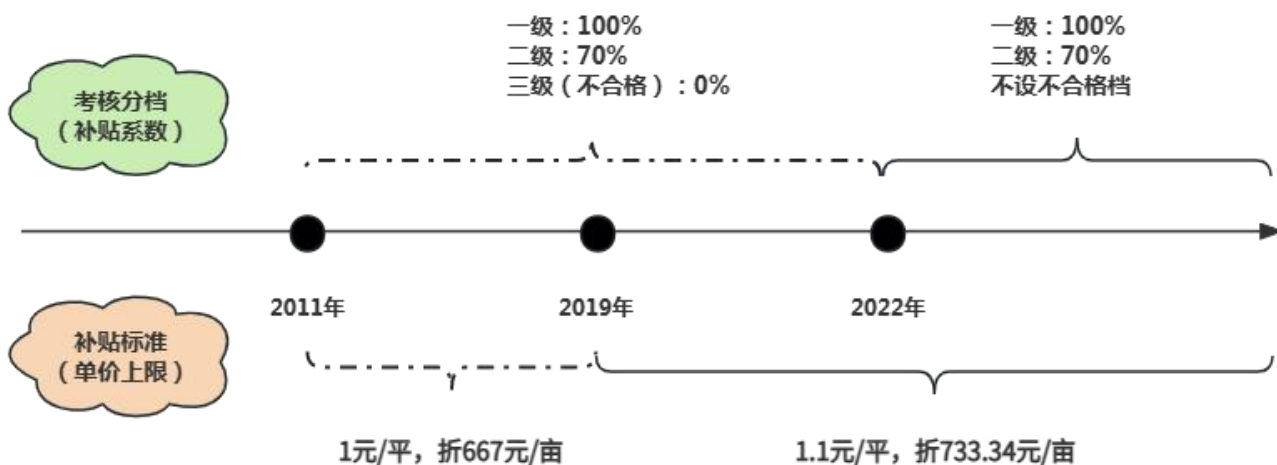


图2-近年《管理办法》核心要素演变时间轴

截止到2022年末，上海市森林资源总面积为189.8万亩，森林覆盖率为18.51%，其中公益林面积共计78.74万亩，市属国企管养面积约12万亩，约占本市公益林面积总量的15%。

2022年市属国企公益林养护补贴项目通过年中追加安排预算，调整后预算及执行金额为7231万元，调整后预算执行率为100%。

2.项目立项依据

《关于本市国有企业建设公益林及养护管理的建议》（市绿容局，2012年4月12日）

「目前国有企业参与公益林建设涉及光明、上实、城投三家公司，其营造的公益林是我市生态和自然资源的重要组成部分，建议作市级公益林并落实养护管理，参照本市森林生态转移支付

标准（1.3-1.5 元/平方米/年）纳入城市维护项目。」

《市绿容局情况专报》（2012 年 9 月 23 日）

「在与市发改委、市财政局沟通《关于 2013-2015 年本市推进林业建设管理的若干政策措施》已达成共同意见，同意将国有企业的公益林养护管理费补贴纳入 2013-2015 年林业建设管理补贴政策中，养护管理费补贴标准为每平方米 1 元（即每亩 667 元），2011-2012 年国有企业公益林市财政补贴资金按照 1 元每平米补贴。」

《关于公益林养护资金工作》（市土储中心会议纪要，2018-14）

「市土储中心负责实施奉贤华电灰坝垦区等四期造林项目已竣工并通过验收，根据中心与上海地产集团签订的《公益林委托管理协议》，由上海地产集团负责中心所属的林业资源管理，中心收到市级补贴的公益林养护费后，全额拨付至上海地产集团。」

《2019-2021 年本市推进林业健康发展促进生态文明建设的若干政策》（沪发改地区〔2019〕13 号）

「市属国企公益林养护补贴项目实施范围为光明食品集团、上实集团、上海地产集团和上海城投公司等市属国企已建和新建，并纳入本市森林资源管理范围内的公益林。补贴面积以上年度本市森林资源监测结果中核定的公益林面积为准，补贴资金为每年 1.1 元/平米，市绿容局每年对国企公益林养护质量三个等级进行考核，对于二级养护质量的，按 70% 补贴，对于三级养护质量的，

不予补贴。」

《2022-2024 年本市推进林业健康发展促进生态文明建设的若干政策》（沪发改地区〔2022〕15 号）

「市属国企公益林养护补贴项目根据市绿化市容局每年对市属国企公益林养护质量考核结果，对一级养护质量的，全额补贴，对于二级养护质量的，按比例补贴资金标准的 70%。」

3.项目内容与完成情况

（1）项目内容

市属国企公益林养护补贴项目的主要内容是按照《管理办法》中明确的补贴范围与标准，对本市四家参与公益林建设和管养的市属国有企业进行公益林面积核定、养护质量考核与资金补贴，促使国有企业更好承担社会责任，做好各自权属范围内的公益林日常养护与抚育工作，包括林地巡护、割灌除草、林内保洁、排涝、修枝、浇水、施肥、松土生物多样性保护、林分抚育、病虫害防治、防灾减灾及林地设施维护等，确保公益林茁壮成长，推进本市林业健康发展。

——公益林面积

近三年,经核定的市属国企公益林管养面积分布与变化如下:

表 1-近三年市属国企公益林管养面积情况表, 单位: 亩, %

年度	养护主体	核定面积	占比
2020 年	光明	57743	60.93%
	上实	18065	19.06%
	城投	8399	8.86%
	地产	10570	11.15%
	其中土储	6430	6.78%
	合计	94777	100%
2021 年	光明	57270	57.50%
	上实	22350	22.44%
	城投	9345	9.38%
	地产	10635	10.68%
	其中土储	6510	6.54%
	合计	99600	100%
2022 年	光明	76214	62.06%
	上实	26768	21.80%
	城投	9105	7.41%
	地产	10718	8.73%
	其中土储	6534	5.32%
	合计	122804	100%

注 1: 公益林面积数据动态变化, 由主管部门每年结合遥感与现场外业踏勘测定, 一般总量趋增, 系由于国企按政府部门下解的任务指标开展造林工作; 减少情况可能原因包括林窗、征占等。

注 2: 表中公益林的所处土地的使用权均为建设主体所有, 接取造林任务指标后, 设法腾出并建设为公益林地, 对企业而言是可利用土地资源的消耗, 影响其经济效益, 是国企承担社会责

任的具象体现。

注 3：市土储中心建有少量公益林，因部门预算体系等相关原因，自 2016 年起委托地产集团管养，相关补贴均全额转拨至地产集团，下文不再对该情况重复说明。

——地理位置分布

由于上海市土地资源稀缺，市属国企公益林主要分布在崇明、奉贤、浦东南汇等区域，示例如下：



图 3-项目所涉公益林分布示例图

(以地产集团 2022 年为例，含土储中心托管部分)

——养护质量考核办法

根据《上海市市属国企公益林养护补贴项目管理办法》，国企公益林养护补贴与养护质量考核结果挂钩，故市绿容局制定《上海市公益林养护质量考核实施细则》，核心要素如下：

表2-《实施细则》核心要素汇总示意表

序	文件要素	具体内容
1	考核范围	本市纳入生态补偿转移支付（各区）或享受养护补贴（市属国企）的公益林
2	考核方式	采取 随机抽样方法 ，抽查面积 不低于5% ，所抽取的地块中，需包含不少于3块集中（小班间距在20米以内）连片50亩以上的地块
3	考核内容	1) 日常养护情况 三乱：乱搭建、乱种养、乱堆放； 七无一完善：无倾倒垃圾淤泥、重大病虫害、森林火灾、倒伏/枯死木、恶性杂草、使用化学除草剂、张网捕鸟； 道路和沟渠等设施完善通畅； 养护效果：林间密度合理，林木生长健康 2) 林地抚育情况 计划落实与抚育成效 3) 考核监督情况 养护主体制度建设、组织架构、责任落实等
4	等级评定	日常养护、林地抚育和考核监督3类考核内容分别占70%、20%和10%的分值（如无抚育计划，20%权重计入日常养护）； 以抽选样本的综合得分率推算养护主体 一级养护比例 ， 二级养护比例=1-一级养护比例
5	考核安排	由 市林业总站 组成考核组，在每年7月底前完成考核，通过内业查验资料和外业实地踏查考核

注：《实施细则》及具体评分标准详见附件。

评价组对比管理办法、实施细则与考核报告发现，2020-2021年间实行的实施细则与管理办法存在偏差。具体是指养护等级评

定时，未按管理办法设置三级养护质量评定标准（不予补贴），所有国企公益林的养护质量均划为一级或二级，享 100%或 70%的养护补贴标准。

——养护工作内容与标准

上海市公益林养护应参照《生态公益林养护技术规程》（DG/TJ08—2096）实施，文件中的主要内容汇总如下：

表 3-公益林养护地标主要内容汇总表

养护大类	养护内容	具体工作	地标相关要求
林地巡护	日常巡护	按巡查路线，发现并处理环境脏乱、设施损坏、违章搭建、恶性杂草、使用化学除草剂、捕猎砍伐、林地侵占等情况，并做好巡护日志记录	频度≥每周 3 次
	专业巡护	包括森林防火、病虫害监测、野生动物保护、疫源疫病防控、灾后灾情巡护和森林长期定位观测样地巡护等	各类巡护频度每天-每月不等
日常养护	割灌除草	采用人工或机械方法去除林地内杂草， 严禁使用化学除草剂 （公益林一般在生态保护区附近）	无恶性杂草 控制杂草高度 不得裸露土壤
	林内保洁	清理林地内、周边、林内水域的垃圾、堆放物、漂浮物	-
	排涝	保持林地内沟渠畅通，修复破损沟渠、清理淤堵	-
	修枝浇水 施肥松土	根据林地特性（树种、树龄、土壤/气候条件）等进行修枝、浇水、施肥和松土等林地养护工作	-
病虫害防治	-	发现、上报、配合病虫害扑灭和除治工作，及时清理病弱木合枯死木，选用符合规定的农药	发现后 24 小时内上报

养护大类	养护内容	具体工作	地标相关要求
防灾减灾	防火 防风 防冻	做好相关灾害的宣传、预防和应急处置预案；如台风前对林木采取培土、加固、疏枝等防护措施，台风后采取扶正风倒木、修剪风折枝、适时补植等补救措施	-
设施维护	基础设施与 养护设施	对基础设施（如路桥坡沟、隔离网、标识牌等）和养护设施（如道班房、枝条粉碎场、割草机等）定期检修、清理和维护，确保设施正常使用	-
林分抚育	-	可理解为深度养护工作 ，旨在改善森林树种组成、林龄结构和空间分布，培育健康稳定、优质高效的森林生态系统；具体方式包括抚育采伐（调整林间密度促使树木生长等）、补植、人工促进天然更新等； 应进行作业设计并报区级林业主管部门批复，市级林业主管部门备案	郁闭度、胸径 成活率等 专业指标

注：林分抚育是提高林地质量的必要措施，也是本市公益林下一阶段拟重点推进的工作方向，因涉及采伐、补种、粉碎等工作环节，成本远高于常规养护，国企基本不自发开展抚育工作，目前市绿容局向部分国企部署少量抚育任务（不做另行补贴，涵盖在养护补贴内，近年均集中在光明和上实两家国企，2020-2022年间，光明和上实的年均抚育任务约为2000亩和500亩，即年均抚育面积约为国企公益林面积总量的2%）。



图 4-调研照片，较健康林地，约 15 年树龄，密度适中，长势良好



图 5-调研照片，恶性杂草，一枝黄花



图6-调研照片，约15年树龄，未抚育，密度过高，长势较差



图7-国企提供照片，2021-2022年台风烟花/梅花对公益林影响

——国企养护管理模式

经实地调研走访，评价组对项目所涉四家国企的公益林养护管理模式进行了梳理汇总，具体如下：

表 4- 国企公益林养护管理模式要素汇总表

养护主体	林地分布	养护工作实施方式
光明	较为分散，涉及崇明、奉贤、浦东等多个区域	自行养护部分+购买第三方服务
上实	相对集中，主要位于在崇明	集团委托下属农业子公司养护
城投	相对集中，主要集中在浦东老港区域，少量分布在崇明青草沙水库	购买第三方服务
地产	相对集中，主要集中在崇明，少量位于奉贤	购买第三方服务

由于公益林总体分布间隔较远，各相关国企一般划分标段/片区，通过委托专业第三方、自行养护等方式对公益林进行管养，参照市绿容局养护质量考核要求，对养护供应商或子公司进行养护质量监管。

（2）项目完成情况

——市绿容局养护质量考核结果

近年来，市绿容局对国企公益林养护质量的考核结果如下：

表 5-近年市属国企公益林养护质量考核情况汇总示意表，单位：亩，%

年度	主体	核定面积	抽查面积	抽查面积比	认定一级比	认定二级比	各区平均一级比
2020 年	光明	57743	3118	5%	88.19%	11.81%	85.50%
	上实	18065	3848	21%	90.39%	9.61%	
	城投	8399	8399	100%	73.41%	26.59%	
	地产	4140	633	15%	88.01%	11.99%	
	土储	6430	502	8%	81.95%	18.05%	
合计/平均		94777	16500	17%	84.59%	15.41%	
2021 年	光明	57270	5819	10%	79.44%	20.56%	88.17%
	上实	22350	4653	21%	76.77%	23.23%	
	城投	9345	3108	33%	85.41%	14.59%	
	地产	4125	1127	27%	84.30%	15.70%	
	土储	6510	1037	16%	82.96%	17.04%	

年度	主体	核定面积	抽查面积	抽查面积比	认定一级比	认定二级比	各区平均一级比
合计/平均		99600	15744	16%	80.41%	19.59%	
2022 年	光明	76214	4185	5%	82.60%	17.40%	85.30%
	上实	26768	1573	6%	77.80%	22.20%	
	城投	9105	1014	11%	75.80%	24.20%	
	地产	4184	259	6%	77.10%	22.90%	
	土储	6534	1194	18%	81.40%	18.60%	
合计/平均		122804	8225	7%	71.30%	28.70%	
2023 年	光明	84297	4741	6%	72.25%	27.75%	84.15%
	上实	32054	1780	6%	72.46%	27.54%	
	城投	8872	717	8%	75.88%	24.12%	
	地产	10618	3605	34%	80.91%	19.09%	
合计/平均		135841	10843	8%	75.40%	24.60%	

注：表中“年度”代表养护质量考核结果的发布年度（一般于每年 2-3 月核定森林资源面积，4-6 月根据核定面积确定抽样对象并开展考核，7-8 月发布结果）。

数据显示，2020年以后，国企公益林养护质量一级率呈较大幅的下滑态势，主要系由于市绿容局基于补贴标准上调（至1.1元）和林地现状（相对成熟，养护重心应从基础养护过度为提高质量）考量，遵循“从严评分”原则进行考核所致。

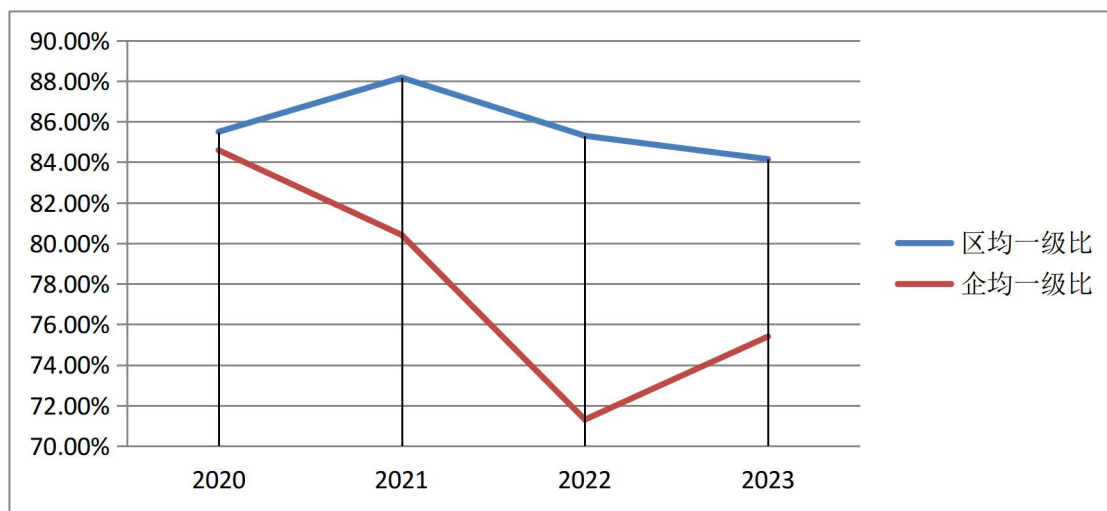


图8-近年公益林养护质量考核结果走势示意图

注：各区公益林享市级生态补偿转移支付，因含土地流转费等，总体单价高于国企公益林养护补贴，由各区自行统筹使用，由于林地更成熟、补贴总额高、另有配套资金等原因，区级公益林养护质量在相同考核标准下一般优于国企养护质量。

各国企在近年养护质量考核中发现的主要问题包括有恶性杂草、使用化学除草剂、林相不良、林内空窗、未及时清理倒伏/枯死木等，相关情况汇总如下表所示：

表6-近年养护国企公益林养护考核发现问题与不合格率

主体	年度	主要问题	不合格率
光明	2020年	倒伏/枯死木、基础设施不完善、乱种乱搭	0.0%
	2021年	恶性杂草、化学除草剂、林分郁闭度过高	0.0%
	2022年	林分过密、恶性杂草、倒伏/枯死木、火灾隐患	0.2%
	2023年	林地养护效果差、倒伏/枯死木、恶性杂草、乱堆放	2.2%
上实	2020年	乱种乱搭、化学除草剂、倒伏/枯死木、郁闭度过高	0.0%
	2021年	林相不良、林内空窗等	0.0%
	2022年	林分过密、倒伏/枯死木、火灾隐患、化学除草剂	0.0%
	2023年	倒伏/枯死木、林地养护效果差、恶性杂草、火灾隐患	0.0%
城投	2020年	恶性杂草、未落实抚育计划、火灾隐患	0.0%
	2021年	树种死亡率较高、森林质量不高、林相不良	0.0%
	2022年	自查标准和频率低，老港西侧林带养护质量较差	4.7%
	2023年	林地养护效果差、倒伏/枯死木	0.0%
地产 (含土储)	2020年	倒伏/枯死木、林内积水、郁闭度过高	0.0%
	2021年	林相不良、林内空窗	0.0%
	2022年	林分过密、倒伏木/枯死木、三乱、使用除草剂等	0.0%
	2023年	林地养护效果差、倒伏/枯死木、恶性杂草、乱堆放等	11.2%

——国企养护实施情况

2020-2022年间，四家国企根据管辖范围内林地分布情况与企业实际，通过购买服务与自行养护等方式，对公益林实施具体养护。

1) 购买服务相关内控管理规定

项目所涉4家国企均按市国资委管理要求编制了内控管理规定，公益林养护等服务类项目超过限额须进行公开招标（各国企限额分布在100-400万元区间内），低于限额采取询比价等方式确定供应商。经审核，四家国企在2020-2022年间有关公益林养护

的购买服务行为，程序、方式均符合各自的内控管理规定。

2) 末端养护单位确定情况

经实地调研与访谈了解，因生态林总体较为分散，4家市属国企在公益林养护工作中合计与超过30家末端养护单位（包括下属公司和市场化养护单位）存在委托养护关系，具体情况如下（相关招投标资料与养护服务合同详见附件）：

表7-国企生态林区域分布与养护单位相关情况汇总表

养护主体	区域分布	相关养护单位
光明	崇明农场、五四农场、前哨农场、花博园区、海湾森林公园等7处	下属子公司约5家（自行养护），其他服务商近20家
上实	崇明生态基地周边（相对集中成片）	1家，上实现代农业开发有限公司（集团下属农业公司）
城投	老港生态环保基地、基地西侧林带、青草沙水源地3处	3家（分别对应3个区域）
地产（含土储）	东风西沙、横沙东滩南/北片、崇明北沿、奉贤华电灰坝、团结沙等7处	下属子公司1家（地产园林），其他服务商4家

3) 内部监管考核情况

各国企内部的监管考核主要包括对具体养护单位工作质量考核及对责任人（一般为子集团/公司领导）绩效考核两个方面。

在养护质量考核层面：各国企均按《管理办法》要求设计了针对末端养护单位的监管考核机制，通过日常巡查、组织专家验收等方式对公益林养护质量进行评分并将巡查、验收或考核结果与款项结算挂钩，近年国企内部进行的养护工作质量考核结果汇总如下：

表 8- 国企内部养护质量考核情况汇总示意表

养护主体	养护质量考核机制	近年养护质量考核结果	近年考核扣款情况
光明	总部对责任子公司进行年度养护质量考核，作为补贴资金分配依据；子公司各自对供应商进行考核评分	近年总部对各责任子公司的考核结算系数分布在 98%-103% 的区间内	总部对责任子公司拨付资金总额基本与补贴资金持平（有增有减）；各子公司对养护服务供应商基本未扣款
上实	每季度由主管子公司对实施子公司（农业领域）的养护质量进行考核评分	近三年内部考核平均分为 81.38 分	2022 年，受台风和疫情影响，三季度养护考核得分低于 80 分，扣款 10 万元
城投	每月由主管子公司组织现场巡查，对养护服务供应商进行评分或一级比评定	全年均分或一级比均在 90 分或 90% 以上	2021 年，老港西侧林带，明沟清理不及时，扣款 4000 元
地产 (含土储)	每月巡查评分，每年组织行业专家对养护服务质量进行验收，确定结算系数	专家组年度评分分布在 [83, 97] 分的区间内	2021 年，团结沙、横沙三期两片区扣减合同款 2%（约 2 万元）；2022 年团结沙扣减合同款 2%（约 4000 元）

在养护责任人绩效考核考核层面：部分国企设有针对生态林养护工作责任人（多为子集团/公司领导）的绩效考核机制（生态林养护质量与责任人绩效奖金关联挂钩），相关情况如下：

表 9- 各国企关于生态林养护责任人绩效考核情况汇总示意表

养护主体	养护责任人绩效挂钩机制
光明	集团与相关子公司签订《公益林养护责任书》，养护情况纳入相关子公司年度经营业绩考核指标，权重占比为 1%-3%
上实	纳入农业子公司年度经营考核指标，权重约 10%
城投	截至 2022 年末未建立相关机制

地产（含土储）	截至 2022 年末未建立相关机制
---------	-------------------

——养护供应商层面

调研过程中了解到，由于各林地客观情况不同（立地条件、建设年限等），且《技术规程》等相关文件中未明确部分养护工作的实施频率，养护供应商普遍按照林地实际情况开展养护工作，主要工作量与成本集中在除草、补植等方面，修枝、保洁等养护作业实施、开展频率不高，一定程度上影响了日常养护质量。

相关情况如下表所示：

表 10-供应商作业频率与考核情况汇总示意表

养护作业	技术规程要求频次	考核要求	实际作业情况与考核结果
巡护	≥156 次/年	无乱搭建、乱堆放、张网捕鸟、火灾隐患等情况	作业情况： 不单独安排，在其他作业中带过； 考核结果： 近年光明、上实、地产 3 家国企有扣分
除草	≥4 次/年	不使用化学除草剂、无恶性杂草	作业情况： 3 次，除冬季外每季度开展 1 次； 考核结果： 近年 4 家国企均有扣分
病虫害防控	≥3 次/年	无重大病虫害	作业情况： 每年对约 20%的林木进行 1 次除虫； 考核结果： 良好
保洁	未明确	及时清理枯死木、无倾倒垃圾等情况	作业情况： 每年对约 30%林地进行 1 次保洁； 考核结果： 近年 4 家国企均有扣分

养护作业	技术规程要求频次	考核要求	实际作业情况与考核结果
修枝	未明确	林间密度适中 林相较好	作业情况： 每年对约 5%林地进行 1 次修枝； 考核结果： 近年 4 家国企均有扣分
补种	未明确	无林窗	作业情况： 每年约 3%，即每年每亩 3-4 棵； 考核结果： 近年上实、地产 2 家国企有扣分

注：平均每亩约 90 棵树。

(3) 资金来源与使用情况

1. 资金来源与规模

“市属国企公益林养护补贴”项目的资金来源为上海市林业建设专项资金（非绿容局部门预算），每年由市绿容局测算所需经费，并报市发改委、市财政等部门备案，拨付时由市绿容局根据核定的公益林面积与养护质量考核结果，测算各国企养护补贴金额后，向市财政局报送资金拨付申请函，审批后由市财政局对外拨付至相关国企。

2020 年-2022 年间，项目的预算安排与执行情况如下：

表 11-近年预算安排、调整与执行情况表，单位：万元，%

年度	调整后预算	执行金额	调整后预算执行率
2020 年	6950.33	6950.33	100%
2021 年	6751.79	6751.79	100%
2022 年	7231.00	7231.00	100%

国企公益林养护补贴年均资金规模约 7000 万元，除养护补贴外，另享有公益林建设和保险补贴（需国企自行承担、配套部分资金），补贴资金年均规模约 5000 万元。即本市对四家市属国企的年均林业相关补贴规模约为 1.2 亿元。相关情况如下：

表 12-国企林业建设管理相关补贴情况汇总表，单位：万元，%

补贴类目	补贴标准	2020 年		2021 年		2022 年	
		补贴规模	补贴占比	补贴规模	补贴占比	补贴规模	补贴占比
养护补贴	补贴单价 1.1 元/平，一级养护质量补贴 100%，二级养护质量补贴 70%	6950.33	22.34%	6751.78	53.38%	7231	59.90%
保险补贴	每年保费 30 元/亩，含廊道，财政补贴 60%，国企承担 40%，按投保面积结算	170.6	0.55%	179.28	1.42%	221.04	1.83%
建设补贴	公益林 1.2 万元/亩，生态廊道 3.3 万元/亩；财政补贴 60%，国企承担 40% 低于建设标准，按实结算；超过建设标准，超额部分国企自行承担	23994.93	77.11%	5717	45.20%	4619.34	38.27%
合计		31115.86	100%	12648.06	100%	12071.4	100%

注：以上补贴均纳入《上海市推进林业健康发展促进生态文明建设若干政策措施》，由市绿容局管理。

调研了解到，由于上海市土地资源稀缺，可用于造林的土地空间已经基本挖潜殆尽，近年国企林业建设补贴的规模与占比总体呈下滑态势，即后一阶段本市林业发展的重点方向将逐步从“重建设，追求数量”逐步转变为“抓管养，聚焦质量”。

2.近年资金测算与下拨情况

近年国企公益林养护补贴经费的测算、下拨情况如下：

表 13-近年国企公益林养护补贴经费测算下拨情况表，单位：亩，万元，元/平

年度	养护主体	核定面积	认定二级比	应补资金	实补资金	应实补差额	应补单价	实补单价
2020 年	光明	57743	15.74%	4025.47	4234.52	209.05	1.05	1.10
	上实	18065	8.24%	1291.57	1324.79	33.22	1.07	1.10
	城投	8399	8.50%	600.14	615.90	15.76	1.07	1.10
	地产（含土储）	10570	8.83%	754.74	775.12	20.38	1.07	1.10
	合计/平均	94777	10.33%	6671.92	6950.33	278.41	1.06	1.10
说明：2020 年按 1.1 元/平米的补贴标准足额预拨								
2021 年	光明	57270	11.81%	4049.77	3840.72	-209.05	1.06	1.01
	上实	22350	9.61%	1600.81	1567.59	-33.22	1.07	1.05
	城投	9345	26.59%	636.17	620.41	-15.76	1.02	1.00
	地产（含土储）	10635	15.70%	743.45	723.07	-20.38	1.05	1.02
	合计/平均	99600	15.93%	7030.2	6751.79	-278.41	1.06	1.02
说明：扣除当年和上年二级养护面积 30%款项，完成结算								
2022 年	光明	76214	17.40%	5297.25	4503.00	-794.25	1.04	0.89
	上实	26768	22.15%	1832.51	1558.00	-274.51	1.03	0.87
	城投	9105	24.18%	619.28	526.00	-93.28	1.02	0.87
	地产（含土储）	10718	20.31%	738.1	644.00	-94.10	1.03	0.90
	合计/平均	122804	21.01%	8487.14	7231.00	-1256.14	1.04	0.88
说明：受疫情影响，资金总盘压减，拨付部分补贴，不足部分于 2023 年结算								

表中各数据计算公式如下：

应补资金=核定面积 × 667 × 1.1 ÷ 10000 × (1-30% × 认定二级比)；

应实补差额=实补资金-应补资金；

应补单价=应补资金 ÷ 核定面积 × 667 × 10000；

实补单价=实补资金 ÷ 核定面积 × 667 × 10000。

评价组查阅项目资料发现，市绿容局在养护补贴金额测算时存在基数引用偏差，具体是指 2021 年发布的养护质量考核结果未被应用，而 2022 年考核结果重复应用 2 次，相关说明如下：

表 14-资金测算偏差情况说明表

资金拨付年度	测算使用面积数据 (发布年度)	测算使用考核数据 (发布年度)
2020 年	2020 年	2019 年
2021 年	2021 年	2020 年
2022 年	2022 年	2022 年
2023 年	2023 年	2022 年

即 2022 年测算养护补贴资金应使用 2021 年发布的养护质量考核结果，实际使用了 2022 年考核结果。涉及资金结算偏差如下：

表 15-资金结算偏差测算说明表，单位：万元

养护主体	核定面积	实际使用二级比 (发布于 2022 年)	应该使用二级比 (发布于 2021 年)	资金偏差
光明	76214	17.40%	20.60%	53.68
上实	26768	22.15%	23.32%	6.89
城投	9105	24.18%	14.60%	-19.20

地产（含土储）	10718	20.31%	16.50%	-8.99
合计				32.39

即 2022 年因引用考核结果基数偏差，造成资金结算偏差 32.39 万元（多付），调研了解到系由于疫情影响拨付节点所致。

3.近年资金使用情况（国企层面）

经调研，项目所涉4家市属国企在公益林养护工作中基本均执行“专款专用、独立核算”的财务管理，2020年-2022年间，国企在公益林养护的实际投入情况如下：

表 16-国企公益林养护工作实际投入，单位：亩，万元

年度	养护主体	养护面积	财政补贴		实际投入		收支差额
			金额	单价	金额	单价	
2020年	光明	57743	4234.52	1.10	4498.17	1.17	263.62
	上实	18065	1324.79	1.10	1775.63	1.47	450.84
	城投	8399	615.90	1.10	651.85	1.16	35.95
	地产（含土储）	10570	775.12	1.10	764.55	1.08	-10.57
2021年	光明	57270	3840.72	1.01	4344.60	1.14	503.88
	上实	22350	1567.59	1.05	1735.18	1.16	167.59
	城投	9345	620.41	1.00	683.63	1.10	63.22
	地产（含土储）	10635	723.07	1.02	737.19	1.04	14.12
2022年	光明	76214	4503.00	0.89	5484.35	1.08	981.35
	上实	26768	1558.00	0.87	2133.29	1.20	575.29
	城投	9105	526.00	0.87	753.70	1.24	227.70
	地产（含土储）	10718	644.00	0.90	637.02	0.89	-6.98

注：数据由评价组制作下发取数基础表，国企填列上报，经部分合同、凭证抽查与数据逻辑核对后汇总；实际投入金额为全口径数据，包括外包养护费、配套设施耗材费、自行养护成本等。

表中“收支差额”差额为正时，代表企业自行配套了部分养护费；差额为负时，代表补贴资金存在结余。数据显示，相关国企基本普遍在公益林养护工作中自行配套了部分资金。调研了解主要原因包括：

一是项目所涉国企的体量较大，经营状况总体良好，可支配资金储备相对充裕，公益林养护所涉资金规模占其年均营收的比例极低，故基本不存在克扣养护资金、挪用养护补贴的情况。

二是公益林属于森林资源，建设与养护质量纳入各级领导的生态责任审计范畴，在我国当前发展形势下，上层关注度较以往有所提高，故具体实施方（国企、子公司等）的重视度随之提高。

地产集团近年存在少量养护补贴结余，主要系由于该国企采用“下浮率”招标确定供应商，即对养护供应商的实际结算金额为补贴下拨金额×中标下浮率，故外包养护费始终控制在下拨补贴总量以内，结余资金不定期用于林地周边设施的维修更新，如路桥、隔离网等。在访谈中了解到，该企业对公益林的经营管养原则为“以收定支”、“尽可能不再额外投入”。

以 2022 年为例，生态林养护资金在各国企层面的具体使用情况如下：

表 17-2022 年国企公益林养护工作具体使用情况，单位：万元

养护主体	实际投入	其中：外包服务费		其中：其他支出	
		金额	说明	金额	说明
光明	5484.35	5235.98	供应商近 20 家（含下属农业子公司），养护面积 5000 万余平，平均单价 1.03 元/平	248.37	自行或外包养护相关集中管理费用，包括劳务外包、农药肥料、林窗补苗等费
上实	2133.29	2133.29	委托下属农业子公司实施，合同价包括： 景观生态林 4.5 元/平（1403 亩） 公益林 1.03 元/平（17870 亩） 生态廊道 1.4 元/平（7494 亩） 平均单价约 1.2 元/平	0	农业子公司闭口包干，实际另有台风补救、设施设备维保更新等支出
城投	753.7	638.92	3 家供应商，实际结算单价 老港生态环保基地，1.13 元/平，460 万余平； 老港基地西侧林带，0.91 元/平，96 万余平； 青草沙水源地防护林，1.8 元/平，47 万余平 平均单价约为 1.15 元/平	114.78	技防改造一次性投入 95.53 万元，为林带外围防护栏及各主要出入口安防监控；梅花台风致使林木损毁倒扶、补种 19.25 万元
地产 （含土 储）	637.02	630.3	5 家供应商；平均中标下浮率为 2.05%，合同总价 630.76 万元；考核扣减共计 0.4 万余元 平均单价约为 0.88 元/平	6.72	林地 12 座木质桥梁维护（东风西沙）

4.相关对比数据分析

我国与本市均未形成关于公益林养护补的定额标准（城市绿化因具有景观属性，养护定额标准较高，如行道树最低约 450 元/株/年，不适用于公益林），目前市绿容局正在研究推进本市公益林养护定额标准编制工作。本次评价拟对本市公益林养护的补贴标准或成本单价进行研究分析，收集、汇总相关数据如下：

表 18-公益林养护支出标准相关数据

序	相关数据	说明
1	本市国企公益林养护补贴	上限 733 元/亩，平均实际约 680 元/亩
2	本市养护指导意见	建设年限 5 年以内，参考标准 1500 元/亩 建设年限 5 年以上，参考标准 1000 元/亩
3	本市相关招投标信息 (2023 年)	青浦练塘太阳岛生态廊道养护，1044 元/亩 金山山阳镇公益林养护，1035 元/亩 青浦金汇镇公益林养护，700 元/亩
4	其他省市相关招投标信息 (2022-2023 年)	北京怀柔庙城国家级公益林养护，2147 元/亩 北京门头沟国家级公益林养护，488 元/亩 河北平山县重点公益林养护，6 元/亩

序	相关数据	说明
4	其他省市相关政策	<p>1) 银川市(荒漠/丘陵地区): 建设年限 10 年内, 每亩 400 元; 超过 10 年, 每年递减 20%; 超过 15 年, 每亩 100 元; 超过 20 年且生态系统稳定的, 不再补贴。</p> <p>2) 北京市: 5 年以内, 养护为主, 提高成活率; 5-10 年间, 向抚育经营过度, 调整密度; 10 年以上, 抚育为主, 促进自然演替。</p> <p>3) 江苏/浙江: 以天然林为主, 采用护林员模式管理; 浙江管理费每亩≤1 元/亩(人工), 公共管理费约 1 元/亩(设施); 江苏省级标准为 25 元/亩; 苏州、南京、扬州分别按 150 元、100 元和 45 元的标准执行</p>

经信息资料查阅, 各地区养护服务可查的招投标单价差异较大, 影响因素包括区域/林地性质(平原/山区、人工林/自然林等)、自然条件(沿海地区土壤盐碱化程度较高, 台风影响较严重)、养护要求(抽细、采伐等林地抚育工作成本远高于常规林地养护)等。

调研了解到, 公益林养护工作的具体内容随着树龄的增长而发生变化, 常规养护投入与树龄一般成反比, 即林地建设年限越长, 常规养护成本理应越低(从日常养护过度至林分抚育), 其他省市基本参照该原则设计养护补贴标准。本市国企公益林建设年限分布如下:

表 19-本市国企公益林建设年限分布情况（截止到 2023 年末），单位：亩

相关国企	5 年以内		5 年-10 年间		超过 10 年		小计	
	总量	占比	总量	占比	总量	占比	总量	占比
光明	42466	50%	17585	21%	24200	29%	84251	100%
上实	13837	43%	12593	39%	5888	18%	32318	100%
城投	1185	14%	6357	72%	1348	14%	8890	100%
地产	67	1%	8905	85%	1450	14%	10422	100%
总计	57555	42%	45440	33%	32886	25%	135881	100%

数据显示，本市建设年限距今超过 5 年的国企公益林占比为 58%，其中 10 年以内和 10 年以上的占比分别为 33%和 25%。但因补贴标准设计未与树龄挂钩关联，不同建设年限的国企公益林，养护补贴标准单价上限均为 1.1 元/亩。

（4）项目组织与管理

1.主要相关方

上海市绿化和市容管理局，项目主管部门，会同市发改委等部门修订、调整《若干措施》与《管理办法》，推进本市公益林建设工作，每年核定各国企公益林养护面积，并抽样进行养护质量核查（由下属林业总站具体实施），据此测算项目资金并向市财政局申请拨付。

上海市土地储备中心，部分公益林权属主体，与地产集团签订合同，委托其代为管理公益林，并将财政补贴全额转拨至地产集团。

四家市属国企，包括光明、上市、城投和地产，公益林权属主体，负责按照养护质量要求，对其建设的公益林开展管养工作，配合相关部门开展面积核定与养护质量考核工作。

养护单位，包括招标确定的养护供应商与国企下属农业子公司，负责按照技术规程、合同约定、考核标准等对公益林养护的质量要求实施养护工作，记录工作台账等。

上海市发改委/规资局/财政局，项目相关部门，其中市发改委主导，其他部门共同参与《若干措施》、《管理办法》的发布修订及本市国企公益林建设、养护、保险等补贴的论证；市规资局负责公益林涉地事宜的行政管理；市财政局负责审核市绿容局对各国企拨补补贴资金的申请审核，并对外拨付财政补贴。

2.项目实施管理

为保障项目顺利实施，市绿容局层面建设的相关管理机制包括：

——森林资源统计管理机制

每年通过遥感影像（卫片、航拍）和外业调查，对本市森林资源进行统计，发布森林资源监测年报，核定各类森林资源面积，对国企新建公益林组织验收并验收结果、养护质保期等情况进行森林资源的入库管理（入库后方可享受养护补贴，新建公益林通常在验收后下一自然年度纳入养护补贴范围）。

——养护质量考核机制

制定发布《生态公益林养护技术规程》、《上海市公益林养护质量考核实施细则》等文件，每年通过抽样现场调查与资料查验等方式，组织开展对各区、各国企的公益林养护质量考核，形成养护质量考核报告，确定各主体一/二级养护质量比例，用于补贴金额的测算。

——养护质量考核结果通报机制

每年发布红头文件对各区、各国企公益林养护质量考核结果进行通报，对考核过程中发现的问题进行汇总、公示，明确整改的要求与责任，形成对比督促效应，激发各主体养护责任意识。

上海市绿化和市容管理局文件

沪绿容〔2022〕288号

上海市绿化和市容管理局关于 2021年度林地生态补偿考核结果的通报

2021年纳入生态补偿面积林地面积、质量考核结果汇总表

单位：亩，%

区	2021年度纳入补偿林地面积				公益林抽样面积和养护质量				
	合计	公益林	规划划示	特灌林	抽样面积	一级面积	一级比例	二级面积	二级比例
闵行区	19882	12757	5460	1665	1328	1083	81.61	244	18.39
宝山区	12194	10004	690	1500	556	424	76.23	132	23.77
嘉定区	48899	47174	1485	240	2987	2721	91.10	266	8.90
浦东新区	112267	68602	4980	38685	3643	2979	81.79	663	18.21
金山区	75389	54554	5760	15075	2834	2190	77.29	644	22.71
松江区	77506	62401	9720	5385	3182	2583	81.17	599	18.83
青浦区	80328	59223	13380	7725	3384	2845	84.07	539	15.93
奉贤区	92305	67810	6570	17925	3585	2896	80.78	689	19.22
崇明区	308460	240180	2985	65295	12380	11613	93.81	767	6.19
拟纳入林地面积合计	827230	622705	51030	153495	33877	29334	86.59	4543	13.41
光明集团	76214	76214			4185	3457	82.60	728	17.40
上实公司	26768	26768			1573	1224	77.85	348	22.15
城投公司	9105	9105			1014	768	75.82	245	24.18
地产集团	4184	4184			259	200	77.11	59	22.89
土地储备中心	6534	6534			1194	971	81.35	223	18.65
拟纳入养护补贴面积合计	122804	122804			8224	6621	80.50	1604	19.50
总计	950034	745509			42101	35954	85.40	6147	14.60

图9-红头通报截选示意

国企层面建设的主要管理机制包括：

——养护责任分解机制

根据公益林建设情况与公司实际，分解落实各片公益林养护责任至相关子集团/公司，明确公益林片区/标段管养责任，由其按照内控管理规定招标确定服务商或通过自行实施方式开展公益林养护工作。

——养护质量考核机制

定期组织开展针对公益林养护质量的自查，对养护质量问题督促整改，留存相关工作台账、档案，如巡视记录表、专家意见表、考核评分表等，作为监管考核责任履行的佐证资料。

——相关责任人绩效挂钩机制

部分国企将公益林养护质量纳入相关责任人绩效考核范畴，与其绩效奖金挂钩关联，促使其切实履行公益林管养责任，提高重视度。

集团各二级子公司2023年度经营业绩考核指标——粮农中心					
序号	单位	指标维度	指标名称	2023年度指标值或具体内容描述	权重
1	国际	基础工作	公益林养护	做好乾艺农业6005亩公益林养护，完成林地抚育任务180亩，林地不发生重大病虫害，无非法占林毁林事件。对各级林长制巡查发现的问题及时整改到位。	2
4	花卉	基础工作	公益林养护	做好3591.73亩公益林养护，完成林地一般抚育任务108亩，林地不发生重大病虫害，无非法占林毁林事件。对各级林长制巡查发现的问题及时整改到位。	3
5	乳业	基础工作	公益林养护	做好鼎源农业538亩公益林养护，完成林地一般抚育任务30亩，林地不发生重大病虫害，无非法占林毁林事件。对各级林长制巡查发现的问题及时整改到位。	1
8	农发	基础工作	公益林养护	做好崇明区域内7933亩公益林养护，完成林地一般抚育任务238亩，林地不发生重大病虫害，无非法占林毁林事件。对各级林长制巡查发现的问题及时整改到位。	2
11	崇明	基础工作	公益林养护	做好45889亩公益林养护，完成林地一般抚育任务1377亩，林地不发生重大病虫害，无非法占林毁林事件。对各级林长制巡查发现的问题及时整改到位。	3

2022年度经营考核指标

经与公司共同研究及充分沟通，确认2022年度各项业绩指标。我谨代表上海上实现代农业开发有限公司向公司承诺：确保完成年度各项工作目标，并同意将此作为对本单位2022年度考核的标准。

指标分类	指标值	指标分值	完成依据及评分标准
重点任务	完成2020年度公益林抚育项目集团验收(3分)；完成长江路公益林抚育项目集团验收(3分)；公益林一级养护率达到市属企业平均值(3分)	9	以验收文件等为准，评价方法为多维评价法
合计		100	

图10-责任人绩效挂钩机制示意图（上：光明，下：上实）

——协调报备机制

对公益林中发现的重大问题，如火灾、风灾、重大病虫害、侵占等，向市区两级林业主管部门及时上报并配合处理。同时根据相关法规、办法，对公益林地内的采伐、迁移、征占等行为进行报审。

注：近年国企公益林内未发生重大火灾、病虫害或非法侵占等情况，少量采伐（抚育）、征占（老港部分林地还原为配套设施用地）等行为均向属地区级林业主管部门和市绿容局上报备案。

项目具体实施流程如下图所示：

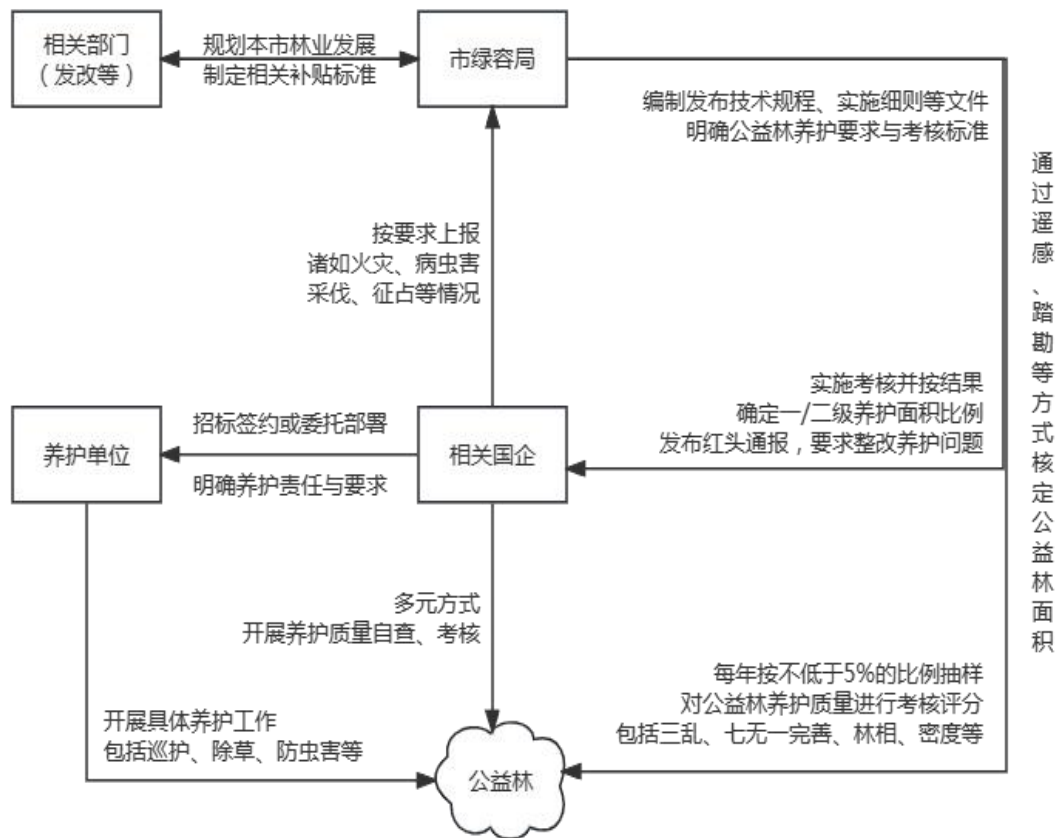


图 11-项目实施流程图

3.项目财务管理

市绿容局根据核定面积与养护质量考核结果，测定各国企公益林养护补贴金额，向市财政局提交资金拨付申请函与资金测算明细表，经市财政局审核后，对外拨付至相关国企和单位。资金流转至国企后，由其根据实际情况支出使用。具体资金拨付流程如下：

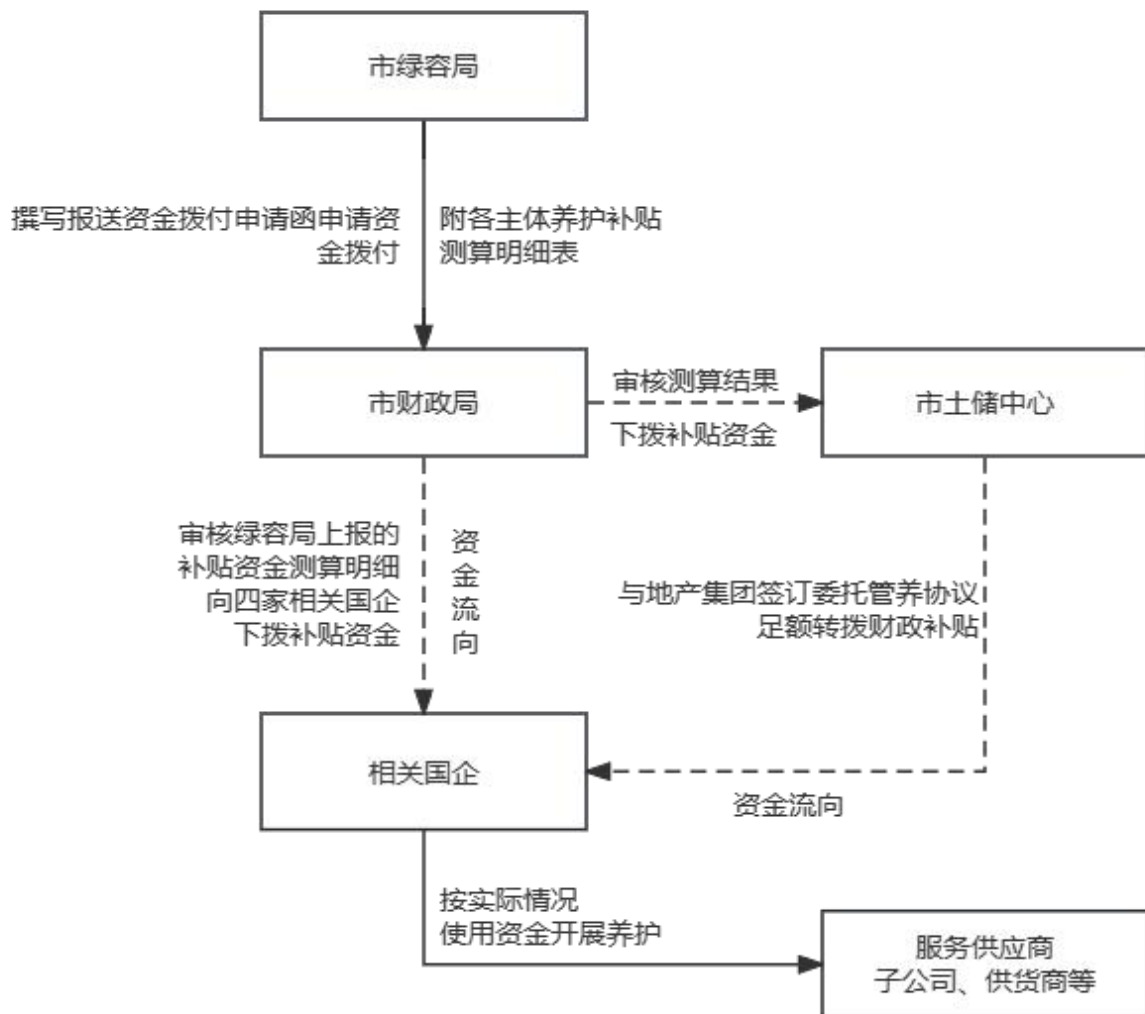


图 12-项目资金拨付流程图

注：2023年起，经各方协商一致，市土储中心委托地产集团管养的公益林，资金由市财政直接拨付至地产集团，不再转拨。

调研过程中发现，项目资金管理相对薄弱，具体表现为：

一是未明确国企对补贴资金的管理要求。《管理办法》中虽明确了框架性的补贴资金用途，并要求国企“抓好资金管理”，但未对诸如独立核算、支出范围等具体内容进行明确要求（经走访调研，国企在资金使用与管理方面总体较为规范）。

二是对国企层面资金使用情况掌握不充分。市绿容局层面暂未制定针对养护补贴具体使用情况的监督机制（如要求国企报备养护资金收支、结余、配套情况等）。本次评价实施以前，市绿容局对国企在公益林养护上的实际投入掌握不充分。

（二）项目绩效目标

1.总体目标

贯彻落实生态文明思想，积极践行“绿水青山就是金山银山”的理念，以公益林管养为切入点与突破口，厚植上海市生态底色，维护森林资源，巩固提高森林覆盖率，促进林地资源品质提升和效益发挥，进一步提高本市公益林地的质量、品相和健康度，形成具有上海特色、多层次、成网络、功能复合的超大城市森林生态体系，更好满足人民日益增长的优美生态环境需求。

2.年度目标

做好2022年度市属国企公益林养护的配套管理工作，完成

年度森林资源监测，核定各相关国企可享养护补贴的公益林面积（12.28 万亩），按不低于 5%的比例（ ≥ 6140 亩）抽查考核公益林养护质量，对发现的问题进行通报与督促整改，测定各国企一/二级养护质量面积比例，并据此测算养护补贴金额，完成资金申请拨付。

3.具体目标

具体的绩效目标如下表所示:

表 20-具体绩效目标表

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	说明
产出目标	产出数量	完成公益林养护工作	12.28 万亩	通过资金补贴与监管考核，督促国企完成其权属、养护范围内的 12.28 万亩公益林养护工作
		完成林地抚育工作	3200 亩	部署任务并督促国企完成 2022 年度公益林抚育计划，其中光明 2800 亩，上实 500 亩
		完成面积核定与养护质量考核工作	各 1 次	根据《管理办法》及相关文件，开展并完成公益林面积核定与养护质量考核工作，结果作为养护补贴测算依据
	产出质量	一级养护质量占比	$\geq 80\%$	各主体在抽样考核中，一级养护质量的加权平均占比不低于 80%，即二级养护质量林地占比 $< 20\%$
		林地养护事故	0 发生	项目所涉公益林内，全年不发生诸如火灾、违法侵占挪用、重大病虫害、人员伤亡等养护事故
		养护质量考核抽查面积比例	$\geq 5\%$ (6140 亩)	按照《实施细则》要求，每年按不低于各主体管养公益林总面积 5%的比例，抽样实地巡查、考核公益林养护质量

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	说明
		补贴资金核算、拨付	核算准确 流向正确	各主体的养护补贴资金核算准确（面积、一/二级养护质量比例等测定准确），资金拨付流向正确
	产出 时效	面积核定工作时效	3月底前	于每年3月底前完成本市森林资源监测工作，发布森林资源监测年报，作为养护质量抽样核查的底层数据支撑
		养护质量考核时效	8月底前	于每年8月底前完成公益林养护质量考核工作，发布养护质量考核结果红头通报，作为补贴资金测算依据
		补贴资金拨付时效	9月底前	于每年9月底前，附补贴资金测算明细表向市财政局报送资金拨付申请函，完成补贴资金拨付申请
效果 目标	社会效益	国家森林公园创建	支撑、推进	通过项目实施支撑保障上海市国家级森林公园创建
	生态 效益	森林覆盖率	$\geq 18.02\%$	目标值为2021年上海市森林覆盖率数据
		森林蓄积量	≥ 66 $m^3/公顷$	目标值来源于《上海市森林和林地保护利用规划》（2023-2035），指森林蓄积木材量

一级目标	二级目标	三级目标	目标值	说明
		森林生态服务价值	≥ 0.94 万元/亩	目标值为“十三五”末期统计数据，包括碳储碳汇、木材蓄积、土壤保育、水源涵养、休闲旅游等
	可持续发展	长效管理	机制健全执行有效	针推国企公益林，建设推进并落实诸如林长制、开放休闲林地、林下经济发展、考核/补贴标准分层细化等长效机制
满意度		相关国企满意度	$\geq 90\%$	补贴对象，即相关国企的满意度不低于90%，主要包括考核结果公允性、补贴标准适应性、补贴下拨及时性等
		相关区级绿容局满意度	$\geq 90\%$	相关区域绿容局(浦东、崇明、奉贤)的满意度不低于90%，主要包括属地内国企公益林养护质量、各类手续办理规范性(采伐、迁移、征占等)等

二、绩效工作开展情况

(一) 评价目的、思路与对象范围等

1. 评价目的

上海港融投资管理有限公司受上海市财政局监督监察局委托，对“市属国企公益林养护补贴”项目开展评价，旨在对本市国企公益林养护的工作实施情况进行排摸，了解相关国企在公益林养护工作中的实际投入、公益林地养护质量现状等情况，尝试对养护标准、要求与养护成本的关联进行分析，为项目在补贴标准、考核维度、管理机制等方面的后续优化、调整提供参考。

2. 评价关注点

经与市财政监督局、市绿容局等部门充分沟通，确定本次评价的主要关注点包括以下 6 个方面：

1) 项目自 2011 年设立并执行至今，期间补贴标准、工作重心、考核要求等均存在一定变革，评价过程中将重点关注本市国企公益林的发展历程，对比国企公益林建设、保险等补贴，分析养护补贴顶层设计与本市公益林现状阶段的适应性及可能存在的优化空间。

2) 公益林面积与养护质量考核结果是补贴资金核算的主要依据，评价过程中将重点对市绿容局层面在面积核定与养护质量考核工作方面的配套机制建设与实施流程进行梳理分析，并对历年国企公益林养护补贴核算下拨的准确性进行复核。

3) 养护补贴下拨后, 由四家市属国企具体使用支出, 评价组将重点关注资金在国企层面的实际使用情况, 包括养护实施模式、实际投入金额、实际养护单价、资金配套/结余情况、支出内容与构成、采购行为规范性等。

4) 现行管理模式下, 国企对公益林管养的责任意识是养护质量的重要保障, 评价过程中将对各国企对公益林养护工作的内部监管与考核机制进行调研分析, 并通过访谈、问卷等形式, 了解其对公益林养护工作的认知与重视度, 为市绿容局进一步强化对国企公益林养护工作的监管抓手提供参考建议。

5) 本市暂未形成公益林养护定额支出标准, 评价组过程中将收集本市各地区及外省市公益林养护工作的支出标准(招投标信息), 并与补贴标准及实际养护单价进行对比分析。

6) 方案阶段已基本了解各国企在公益林养护工作中的实际投入, 报告阶段将对公益林养护成本及补贴机制开展进一步探究, 初步拟定通过以下实施路径与步骤进行探索尝试:

3.评价对象及范围

本次绩效评价对象是 2022 年“市属国企公益林养护补贴”项目, 主要相关方包括市绿容局和四家所涉国企, 主要资金范围是 2022 年下拨的补贴资金共计 7231 万元, 实施内容范围是各国企管养公益林 12.28 万亩。根据评价目的与工作实际, 必要时将对所涉的资金和时间范围进行适当延伸。

4.评价依据

(1) 项目实施相关

《中华人民共和国森林法》

《上海市林业“十四五”规划》

《上海市森林和林地保护利用规划（2023-2035）》

《上海市推进林业健康发展促进生态文明建设若干政策措施》

《上海市市属国企公益林养护补贴项目管理办法》

《上海市公益林养护质量考核实施细则》

《生态公益林养护技术规程》

(2) 绩效评价相关

《关于全面实施预算绩效管理的意见》

《关于我市全面实施预算绩效管理的实施意见》

《上海市财政项目支出预算绩效管理办法》

5.评价方法与等级标准

(1) 评价方法

资料查验

一是根据《若干措施》、《管理办法》与《实施细则》，结合近年市绿容局对国企公益林的面积核定数据与养护质量考核结果，对下拨的公益林养护补贴资金进行复核。

二是收集梳理国企层面公益林养护相关的制度文件与项目资料，包括内控/采购规定、养护质量考核机制、责任人绩效考核机

制、养护服务合同、资金使用明细等，评判国企的相关制度建设与执行情况。

数据对比

收集、梳理本市及外省市公益林养护的招投标价格信息，并与本市国企公益林养护补贴标准、国企实际养护支出单价等进行对比，分析影响公益林养护成本的主要因素。

建模分析

报告阶段拟通过抽样调研、访谈商讨等方式，确定各项养护作业的工作要求与人/材/机单耗，据此建立公益林养护成本测算模型。用于测定不同养护质量标准下的养护成本。

相关方调研

对项目实施过程中各类主要相关方，采用座谈、问卷等方式进行调研，尽可能多的收集项目信息并进行梳理，归纳提炼为更具针对性的评价维度与指标，主要用于满意度指标的取数评分。

专家论证法：

邀请财政部门、主管单位及其他相关单位对较难量化的指标进行分析研究，通过磋商、调研、协调确定评分、取值等标准。

(2) 评价等级标准

本次绩效评价采用综合评分定级方法，评价指标总分为 100 分，结果等级分为优、良、合格、不合格四档；分值与等级对应关系如下：

评价得分 ≥ 90 分，评价结果为“优”；

评价得分在[75分,90分)区间内，评价结果为“良”；

评价得分在[60分,75分)区间内，评价结果为“合格”；

评价得分 < 60 分，评价结果为“不合格”。

(二) 社会调查方案

1. 调研访谈

访谈对象

本次访谈对象为项目所涉的主要相关方，包括项目主管部门（市绿容局）、相关国企（光明、上实、城投、地产）和属地各区绿容局（浦东、奉贤、崇明）3类。

访谈方式

以座谈形式为主，评价组将预先拟定的访谈提纲发送给相关方，约定访谈时间后上门访问，针对不同的访谈对象分别进行独立的、不受外因影响的访谈，以最大程度保障获取信息的真实性和有效性。

访谈内容

针对各对象的访谈内容如下表所示：

表 21-访谈提纲汇总表

访谈对象	序	访谈内容
市绿容局	1	请简述本市林业发展的现状与规划
	2	请简述各区与国企公益林养护的补贴标准差异
	3	请简述市绿容局层面对国企养护补贴具体使用情况的了解程度
	4	请简述公益林养护质量的主要行业标准与现行考核标准
	5	请简述下一步对公益林养护补贴和考核标准的调整打算
相关国企	6	请简述内控制度中关于采购限额的相关规定
	7	请简述补贴范围内公益林的养护实施模式
	8	请简述企业内部对公益林养护质量的考核机制
	9	请简述企业对公益林养护责任人的绩效挂钩机制
	10	请简述近年企业在公益林养护工作中的实际投入情况
	11	请简述企业对公益林管养的原则、态度或看法
属地区级 绿容局	12	请简述区级公益林养护的实际支出标准
	13	请简述对相关国企公益林养护质量普遍低于各区的看法
	14	请简述国企公益林养护过程中可能发生的行政管理事项

2.问卷调查

问卷调查涉及四家市属国企和属地区级绿容局 2 类对象。具体调查方案如下：

表 22-问卷调查方案表

调查对象	主要调查内容	取样方式	样本量
相关国企	补贴标准与养护质量要求匹配性 （现行补贴标准能否支撑养护质量考核要求） 考核结果公允性 （考核是否公平、客观） 补贴下拨及时性 （养护补贴下拨时效） 资金配套意愿等 （是否愿意自筹部分养护资金，可接受范围）	根据各国企实际情况，取样如下： 总部相关管理人员 2 份； 子集团/公司管养责任人各 1 份； 具体管理部门/科室各 2 份	约 40 份
属地区级绿容局	国企公益林养护质量 （日常巡视相邻部分直观感受） 相关手续办理规范性 （征占、采伐、迁移等） 国企公益林补贴标准适应性 （较区级生态补偿标准差异） 国企实际养护单价合理性 （较区级公益林养护成本单价）	委托市绿容局协助，向崇明、奉贤、浦东 3 个主要相关区级绿容局的林业管理部门各发放问卷 5 份	约 15 份

（三）评价指标体系

1. 指标体系设计

（1）指标设计原则

评价指标依据《上海市财政项目支出预算绩效管理办法》（沪财绩〔2020〕6号）设计，按照评价原则及目标，结合本次评价对象的特点，按照指标建设的科学性、可操作性和可用性等标准，从决策、过程、产出和效益四方面进行总体设计。

（2）指标权重分配

本次绩效评价指标体系总分确定为 100 分，下设 A 类项目决策、B 类项目过程和 C 类项目产出和 D 类项目效益 4 个大类的指标维度，分别占 20%、20%、30%和 30%的分值权重，指标体系共由 28 个直接产生分值的三/四级构成。

A 类项目决策指标下设项目立项、项目目标和资金投入 3 个二级指标，直接产生分值的三级指标共计 4 个。

B 类项目过程指标下设资金管理和实施管理 2 个二级指标，直接产生分值的三级指标共计 7 个。

C 类项目产出下设产出数量、产出质量和产出时效 3 个二级指标，直接产生分值的三级指标共计 8 个。

D 类项目效果下设社会效益、生态效益、满意度和可持续发展 4 个二级指标，直接产生分值的三级指标共计 9

个。

2.评价指标体系

本次绩效评价的指标体系详见附件-评价指标体系。

(四) 绩效评价工作过程

1.人员安排

本次评价按照相关管理要求确定主评人为韦岸，项目组其他主要成员包括蒋亿文（执业 CPA）、陈雨萍（内部质控）和项目助理若干。

2.进度安排

第一阶段：准备阶段（9月15日-9月20日）

1) 接取项目委托，线上对接市财政监督局，了解评价要求与范围，并成立评价工作小组，建立联络微信群。

2) 通过网络查询项目公开信息与资料，大致掌握项目基本情况、实施内容和管理结构，并制作初步资料清单委托被评价单位准备提供。

3) 与委托方、被评价单位等相关方保持线上联络，逐步收集并分析项目资料，制定形成正式启动阶段的项目工作计划。

第二阶段：走访调研（9月21日-9月28日）

4) 制作访谈提纲，提前联系并预约相关方开展现场调研，项目组赴被评价单位开展访谈工作，进一步了解项目执行与资金使用情况。

5) 根据项目实际, 对接相关的市属国企, 包括光明、上实、城投和地产, 了解国企层面制度建设、采购实施、资金使用等情况。

6) 对调研过程中收集、记录的信息资料开展案卷梳理与分析, 并对接相关方进行资料信息方面的查漏补缺。

第三阶段: 思路拟定 (9月29日-10月30日)

7) 项目组通过内部讨论 (必要时邀请相关行业专家介入协助) 形成初步评价思路, 并向委托方汇报, 听取其完善建议。

8) 根据经沟通、协商一致的评价思路, 拟定初步评价方案, 形成各类基础信息、评价指标体系、资金使用情况、成本分析、社会调查等各类必要的评价基础表。

9) 组织开展方案评议, 结合相关方建议, 对初步评价思路进行修正完善, 并预约相关方进行沟通汇报, 结合实际情况进行优化调整。

第四阶段: 报告撰写 (10月31日-11月15日)

10) 根据协商一致的评价思路与方案, 开展具体的评价工作, 包括调研取数、资金审核、资料抽查、问卷发放等。

11) 根据取数情况, 对既定评价指标进行评分, 形成初步评价结论, 提炼对应的经验、问题和建议, 尝试对公

益林养护的成本与支出标准进行探索研究，与委托方沟通汇报。

12) 听取委托方的完善建议，对评价报告初稿进行优化，包括深化问题总结、夯实建议可操作性等。

13) 就初步评价结论与被评价单位进行沟通协调，听取其建议并与委托方协商落实完善方案。

14) 通过三级复核、主评人签字等质控程序，对评价报告初稿进行内部清稿，形成报告评议稿。

第五阶段：报告评议（11月16日-11月30日）

15) 配合委托方组织开展专家评议，对专家意见进行记录与整理。

16) 结合专家意见修改完善评价报告，形成修改意见对照表。

17) 赴委托方进行终稿汇报，形成报告定稿。

第六阶段：完成销项（12月1日-12月10日）

18) 配合委托方完成评价后续收尾工作，包括终稿确认、报告装订、资料提交等工作。

三、综合评价情况及评价结论

（一）评价结论

经评价，“市属国企公益林养护补贴项目”的评价得分为82.82分，评价等级为“良”。

（二）评价得分

具体指标评分的汇总情况如下表所示：

表 23-指标得分情况汇总示意表

一级指标	二级指标	三级指标	权重	得分
A 立项	A1 项目立项	A11 立项依据充分性	4	4
		A12 立项程序规范性	4	4
	A2 项目目标	A21 绩效目标编报情况	4	4
	A3 资金投入	A31 补贴设计合理性	5	2
B 过程	B1 资金管理	B11 预算执行率	2	2
		B12 预算部门财务管理机制建设与执行	4	3
		B13 资金实际使用情况	4	4
		B14 相关国企财务管理机制建设与执行	4	3
	B2 实施管理	B21 预算部门项目管理机制建设与执行	5	3
		B22 相关国企项目管理机制建设与执行	4	2
		B23 相关国企采购管理规范性	2	2
C 产出	C1 产出数量	C11 公益林养护完成率	4	4
		C12 林地抚育工作完成率	2	2
	C2 产出质量	C21 养护质量考核抽查面积比	4	4
		C22 一级养护质量占比	6	2.5
		C23 林地养护事故	4	4
		C24 补贴核算准确性	4	3
	C3 产出时效	C31 配套工作完成及时性	4	4
		C32 补贴资金拨付及时性	4	4
D 效果	D1 社会效益	D11 国家级森林城市创建	3	3
	D2 生态效益	D21 森林覆盖率	4	4
		D22 森林蓄积量	4	2.8
		D23 森林生态服务价值	3	2.2
	D3 满意度	D31 相关国企满意度	4	3.6

		D32 相关区绿容局满意度	4	3.7 2
	D3 可持续	D41 长效机制建设与执行	4	3
合计			100	82.82

四、绩效评价指标分析

(一) 项目决策情况

决策类指标, 满分 17 分, 得分 14 分, 得分率为 82.35%。

A11 立项依据充分性, 满分 4, 得分 4, 指标分析:

项目的主要内容是对本市 4 家参与公益林建设养护的市属国企进行养护资金补贴, 旨在促进国企更好承担社会责任, 做好各自权属范围内的公益林日常养护与抚育工作。进一步提高本市公益林地质量、品相和健康度, 形成具有上海特色、多层次、成网络、功能复合的超大城市森林生态体系, 更好满足人民日益增长的优美生态环境需求。

评价认为项目与上海市林业发展规划、森林和林地保护利用规划、生态城市建设等宏观规划、战略匹配适应, 得 1 分; 项目实施内容与方式确能支撑推动本市林业工作发展, 得分; 且项目确市绿容局部门职能, 不存在越权越位立项实施的情况, 得 1 分。

综上, 指标得分为满分 4 分。

A12 立项程序规范性, 满分 4 分, 得分 4 分, 指标分析:

市绿容局编制《国企公益林养护补贴项目管理办法》,

明确项目实施与管理流程及监管考核措施，得 1 分；项目核心要素，包括补贴标准、补贴对象、养护质量分档标准等，经过市发改委、市财政局等相关部门多方论证，得 2 分；经相关单位审核后，项目纳入《推进林业健康发展促进生态文明建设若干政策措施》管理，同步进行印发公布和到期修订等工作，得 1 分。综上，指标得分为满分 4 分。

A21 绩效目标编报情况，满分 4 分，得分 3 分，指标分析：

市绿容局每年按照管理要求编报绩效目标表，得 1 分；绩效目标编报质量层面，完整性、明确性和关联性总体达到编报质量要求，编制了与项目有关，相对具体、量化、可衡量的目标标杆，覆盖各类必要维度，按评分标准，得 3 分。综上，指标得分为 4 分。

A31 补贴设计合理性，满分 5 分，得分 2 分，指标分析：

《管理办法》中明确了补贴单价上限和分档结算比例，且明确了补贴单价的核算路径（即面积与考核结果的来源、依据）得 2 分；

但评价过程中发现，补贴性质不明确。各相关文件中均未明确补贴标准与养护成本的匹配关系（足额或部分）及其与国企投入的匹配关系（是否要求自筹配套），扣 1 分；

此外，未见补贴标准测算、论证相关资料，未结合林业工作实际，将林地建设年限与补贴标准挂钩关联（经调研了解，常规养护成本与林地建设年限成反比），即补贴标准设计科学性不足，扣 1 分；

现行的补贴标准划为一/二级两档，分别对应 100%和 70%的结算比例，历年各国企实际获补单价分布在[1.02，1.07]元/平的区间内，上下限差异率不足 5%，故认为补贴分档精细度不足，实际补贴单价差异化程度较低，奖优罚劣的激励效应不显著，扣 1 分；

综上，指标得分为 2 分。

（二）项目过程情况

过程类指标，满分 25 分，得分 19 分，得分率为 76%。

B11 预算执行率，满分 2 分，得分 2 分，指标分析：

2022 年市属国企公益林补贴项目的调整后预算金额为 7231 万元，实际执行下拨金额为 7231 万元，即预算执行率为 100%，按评分标准，指标得分为满分 2 分。

B12 预算部门财务管理机制建设与执行，满分 4 分，得分 3 分：

市绿容局对补贴核算的相关要素，如养护面积、一/二级比例、拨付差异金额（预拨或跨年结算部分）进行了完整、准确的记录，并按相关记录进行补贴清算，得 2 分；

补贴拨付时由市绿容局业务处室根据核定面积与养护

质量考核结果核算金额，经财务处室、市财政局等相关方流转审核后对外拨付至相关市属国企，得1分；

但评价过程中发现，市绿容局暂未建立、执行资金使用备案机制本次评价实施以前，主管部门对国企在公益林养护工作中的实际投入情况掌握不充分（仅通过会议、洽谈等方式了解，难以保障信息真实、准确），缺少对国企补贴资金使用情况的有效掌握渠道，扣1分。

综上，指标得分为3分。

B13 资金实际投入情况，满分4分，得分4分：

经调研，各国企在公益林养护工作中的资金投入情况如下表所示：

表 B13-国企资金投入情况，单位：万元

国企	实际获补	实际投入	判断结果	得分
光明	4503	5484.35	实际投入 > 实际获补	1
上实	1558	2133.29	实际投入 > 实际获补	1
城投	526	753.7	实际投入 > 实际获补	1
地产	644	637.02	实际投入 ÷ 实际获补 = 99%	1

根据评分标准，指标得分为4分。

B14 相关国企财务管理机制建设与执行，满分4分，得分3分：

各国企均基本建立了养护资金独立核算机制，对公益林养护的各类支出（包括财政补贴与企业自筹配套）部分

进行单账核算，明确记录资金用途与流向，得 1 分。查阅国企填报的公益林养护投入数据信息，认为国企在补贴资金使用过程中基本遵循专款专用原则，资金主要流向为末端养护供应商，其余流向包括基础设施、技防设施改造（林地配套桥梁、围网、监控等），未见挪用补贴情况，得 1 分；

养护资金分配机制方面，光明、上实 2 家国企建立并执行了养护资金分配机制，指结合各片区/标段公益林的地理位置、自然条件、树龄、养护质量等要素进行补贴资金分配（如上实，设置了景观/廊道/一般 3 类公益林养护支出标准）；城投与地产 2 家国企主要按林地面积进行资金分配，内部管理精细化程度不足，扣 0.5 分；

统计汇总机制方面，光明由于公益林面积较大且区域分布分散，所涉养护责任子公司与具体供应商较多（约 30 家），集团分配、下拨资金后，未及时、有效汇总统计子公司具体资金使用情况（即评价实施前，集团对子公司层面的资金使用情况掌握不充分），扣 0.5 分。

综上，指标得分为 3 分。

B21 预算部门项目管理机制建设与执行，满分 5 分，得分 3 分：

市绿容局不具备对国企的行政管理权限，且未就林地养护工作与国企签订责任书明确权责与义务，行业与行政管理存在脱钩，对监管抓手存在一定影响，扣 1 分。

市绿容局在《管理办法》中明确了国企公益林养护面积的核定方式，每年由市绿容局通过遥感与外业结合的方式确定森林资源总面积与各国企公益林面积，数据完整准确，得 1 分；

市绿容局制定的《上海市公益林养护质量考核实施细则》虽明确了质量考核的实施方式、抽样比例、考核内容与评分标准等要素，但考核内容主要聚焦林地环境、化学除草剂使用等方面，与林地质量（如林地郁闭度、林木胸径、林地密度、林相结构）关联度不高，即现行考核标准与林地质量提升的工作目标不匹配，且未明确养护作业的具体频次或比例要求，扣 0.5 分；

市绿容局每年以红头文件形式发布各区/国企的养护质量考核结果，对考核发现的问题进行公示与要求整改，促使集团顶层了解并对比自身公益林养护质量水平，形成激励效果，得 1 分；

调研发现，市绿容局现有针对国企公益林的抚育任务部署机制健全性不足，近年来，抚育任务主要集中在光明和上实 2 家国企，年均抚育任务约为 2000 亩和 500 亩，年均抚育面积不足国企公益林面积总量的 2%，扣 0.5 分。综上，指标得分为 3 分。

B22 相关国企管理机制建设与执行，满分 4 分，得分

2分:

在养护责任分解方面，各国企均通过内部管理明确了各片区/标段公益林的养护责任人，压实养护责任，得1分；

在养护质量内部考核层面，各国企均制定了针对末端养护单位养护质量的考核机制，且与养护单位签订的养护服务合同中基本均设置了考核结果与款项结算挂钩的条款。但调研过程中发现，各国企未与养护供应商明确具体的养护作业频次，且考核结果应用度不高，近年基本未按内/外部考核结果扣减款项，扣1分；

在责任人绩效考核方面，目前仅光明、上实2家国企设置了针对公益林养护责任人的绩效考核机制（公益林养护质量纳入子集团/子公司责任人履职考核范畴，与其收入挂钩关联），城投、地产2家国企尚未建立、执行该机制，扣1分；

在林地行政管理方面，各国企均设有配套管理机制，对诸如征占、迁移、采伐、恶劣天气/病虫害灾害等情况进行报审或上报，得1分。

综上，指标得分为2分。

B23 相关国企采购管理，满分2分，得分2分：

项目所涉4家国企均按市国资委管理要求编制了内控管理规定，公益林养护等服务类项目超过限额须进行公开招标（各国企限额分布在100-400万元区间内），低于限额

采取询比价等方式确定供应商。四家国企在 2020-2022 年间有关公益林养护的购买服务行为中，程序、方式均符合各自的内控管理规定，未发现明显违规情况，得 1 分；评价组查阅国企与末端养护供应商签订的养护服务合同，基本均对工作质量要求、考核标准和资金结算方式等核心要素进行了明确，得 1 分。

按评分标准，指标得分为满分 2 分。

（三）项目产出情况

产出类指标，满分 32 分，得分 27.5 分，得分率为 85.94%。

C11 公益林养护完成率，满分 4 分，得分 4 分，指标分析：

各国企公益林养护情况如下表所示：

表 C11-2022 年各国企公益林养护情况汇总表，单位：亩

国企	核定面积	实际养护面积	养护完成率
光明	76214	76214	100%
上实	26768	26768	100%
城投	9105	9105	100%
地产（含土储）	10718	10718	100%

数据显示，各国企公益林养护面积完成率均达 100%，按评分标准，指标得分为满分 4 分。

C12 林地抚育工作完成率，满分 2 分，得分 2 分，指标分析：

2022 年，市绿容局分别向光明与上实下达林地抚育任

务 2800 亩和 500 亩，根据养护质量考核结果，2 家国企均进行了抚育任务的推进落实，根据评分标准，指标得分为满分 2 分。

C21 养护质量考核抽查面积比，满分 4 分，得分 4 分，指标分析：

2020 年-2022 年间，市绿容局养护质量考核抽查比例汇总如下：

表 C21-近三年抽查面积比汇总表，单位：亩，%

年度	主体	核定面积	抽查面积	抽查面积比
2020 年	光明	57743	3118	5%
	上实	18065	3848	21%
	城投	8399	8399	100%
	地产（含土储）	10570	1135	11%
2021 年	光明	57270	5819	10%
	上实	22350	4653	21%
	城投	9345	3108	33%
	地产（含土储）	10635	2164	20%
2022 年	光明	76214	4185	5%
	上实	26768	1573	6%
	城投	9105	1014	11%
	地产（含土储）	10718	259	14%

数据显示，近三年间市绿容局对 4 家国企的养护质量考核抽查面积比例均达到《实施细则》相关要求，即 $\geq 5\%$ ，得满分 4 分。

C22 一级养护质量占比，满分 6 分，得分 2.5 分，指标分析：

2022 年 4 家相关国企养护质量考核结果如下：

表 C22-2022 年各国企养护质量一/二级养护质量分布情况：

国企	认定一级比	认定二级比	得分
光明	82.60%	17.40%	1
上实	77.80%	22.20%	0.5
城投	75.80%	24.20%	0.5
地产（含土储）	79.69%	20.31%	0.5

根据评分标准，光明一级比 $\geq 80\%$ ，得满分 1 分，其余 3 家国企分别按既定规则赋分，指标得分为 2.5 分。

C23 林地养护事故，满分 4 分，得分 4 分，指标分析：

经调研访谈、资料查阅与网络信息收集，2020 年-2022 年间，项目所涉 4 家国企养护的公益林范围内，未发生诸如火灾、违规占用/采伐/迁移、人员伤亡等情况，按评分标准，得满分 4 分。

C24 补贴核算准确性，满分 4 分，得分 3 分，指标分析：

评价组查阅项目资料发现，市绿容局在养护补贴金额测算时存在基数引用偏差，具体是指 2021 年发布的养护质量考核结果未被应用，而 2022 年考核结果重复应用 2 次，造成资金结算偏差 32.39 万元（多付），按评分标准，扣 1 分，指标得分为 3 分。

C31 配套工作完成及时性，满分 4 分，得分 4 分，指标分析：

2020年-2022年间，市绿容局根据《管理办法》与《实施细则》，与每年3月底和8月底前及时完成公益林面积核定与养护质量抽查考核工作，未见配套工作完成时效滞后的情况，按评分标准，指标得分为满分4分。

C32 补贴资金拨付及时性，满分4分，得分4分，指标分析：

2020年-2022年间，市绿容局均在9月底前完成养护补贴资金的申请拨付工作，未见资金拨付请款时效滞后的情况，按评分标准，指标得分为满分4分。

（四）项目效益情况

效益类指标，满分26分，得分22.32分，得分率为85.85%。

D11 国家级森林城市创建，满分3分，得分3分，指标分析：

上海市近年根据上级号召推进“森林城市”、“千园之城”建设工作，截至目前，崇明、奉贤2个区域已经完成《国家森林城市建设总体规划》（2023-2035年），项目所涉国企公益林主要分布在上述2个区域，对相关工作具显著和有力的支撑保障作用，按评分标准，指标得分为满分3分。

D21 森林覆盖率，满分4分，得分4分，指标分析：

截止2022年末，上海市森林覆盖率达18.51%，较2021

年（18.02%）增长约 3%，其中，国企公益林面积在全市森林资源面积中占比约为 6.5%，2022 年增量约 1 万亩，占全市森林资源面积增量的 20%，即项目所涉公益林地对近年本市森林覆盖率的增长起到一定的支撑、保障作用，按评分标准，指标得分为满分 4 分。

D22 森林蓄积量，满分 4 分，得分 2.8 分，指标分析：

森林蓄积量主要反映森林资源质量（蓄积木材量、林木胸径等）；

近年本市森林资源主要集中区域的蓄积量数据汇总如下：

表 D22-近年相关区域森林蓄积量汇总示意表，单位：立方米/公顷

年度	崇明	奉贤	浦东
2020 年	59.03	-	70.54
2021 年	59.22	69.03	71.57
2022 年	60.36	67.64	69.24

1) 相关区域近年单位蓄积量变化情况

崇明数据指标呈逐年稳增态势，得 1 分，奉贤、浦东的数据指标未呈现显著的增长态势，也未发生大幅下降情况，各得 0.6 分。即主要相关森林资源所在区域蓄积量变化情况累计得分为 2.2 分。

2) ‘十四五’规划目标推进实现情况

截止到 2022 年末，上海市平均单位面积森林蓄积量约为 70 立方米/公顷，对比‘十四五’末期规划目标，即 75

立方米/公顷的推进实现度为 93.33% < 95%，按评分标准，得 0.6 分。

综上，指标得分为 2.8 分。

D23 森林生态服务价值，满分 3 分，得分 2.2 分，指标分析：

根据市绿容局统计数据，相关数据与评分情况如下：

表 D23-2022 年相关区域森林生态服务价值评分表，单位：万元/亩

区域	森林生态服务价值	2020 年末全市平均数据	得分
崇明	0.83	0.94	0.6
奉贤	0.85		0.6
浦东	1.01		1

截至 2022 年末，崇明、奉贤的森林生态服务价值仍未达到‘十三五’末期全市平均水平，按评分标准，指标得分为 2.2 分

D31 相关国企满意度，满分 4 分，得分 4 分，指标分析：

向各国企下发电子问卷若干，截至既定时间内累计回收有效问卷 33 份，其中光明 10 份，上实 8 份，城投 8 份，地产 7 份。

表 D31-相关国企满意度调查结果汇总表

调查问题	选择人数					平均满意度	得分
	A	B	C	D	E		
补贴标准与工作要求匹配度	7	13	2	10	1	61.36%	0.76
	不满意事项说明：1.1元/平的补贴标准显然不足以达到技术规程中既定的养护要求，仅能勉强保障林木存活、无明显林窗。						
养护质量考核公允性	16	9	8	0	0	81.06%	1.00
	不满意事项说明：现行养护质量考核标未充分考虑各林地实际情况，包括土壤条件、自然环境、建成年限等；考核等级较少，激励效应不明显						
补贴资金下拨时效	13	14	6	0	0	80.30%	1.00
	不满意事项说明：希望当年年底结算补贴资金（现为跨年）						
自筹资金接受度	11	5	6	11	0	66.67%	0.84
	选项A、B、C计1分，D、E计0分。 自筹配套接受程度分布，22名认为可接受自筹配套资金的样本中： 对自筹配套>1元/平的意愿率约为5%（1名）； 对自筹配套（0.5,1]元/平的意愿率约为28%（6名）； 对自筹配套（0,0.5]元/平的意愿率约为77%（15名）； 不愿意自筹配套资金原因汇总：国企为经营性企业，公益林本身不产生经济效益，额外要求企业自筹配套投入，对企业经营可能产生影响						
合计						72.35%	3.60

综上，以80%为满意度标杆，指标得分为3.6分。

D32 相关区绿容局满意度，满分4分，得分4分，指标分析：

向相关区域，即崇明、奉贤、浦东的区绿容局发放电子问卷若干，截至既定时间内累计回收有效问卷10份，其中崇明4份，奉贤3份，浦东3份。调查结果汇总如下：

表 D32-相关区绿容局满意度调查结果汇总表

调查问题	选择人数					平均满意度	得分
	A	B	C	D	E		
国企公益林 养护质量	5	3	2	0	0	82.50%	0.92
	不满意事项说明：部分相邻林地明显密度过高或有林窗						
相关行政管理 规范性	8	2	0	0	0	95.00%	1.00
	不满意事项说明：无						
补贴标准适 应性	4	4	2	0	0	80.00%	0.89
	不满意事项说明：实际补贴单价约 1 元，较低						
国企实际养护 单价合理性	5	3	2	0	0	82.50%	0.92
	不满意事项说明：配套力度较小，实际投入不高						
合计						85%	3.72

综上，以 90%为满意度标杆，指标得分为 3.72 分。

D41 长效机制建设与执行，满分 4 分，得分 3 分，指标分析：

市绿容局现阶段正在推进林长制，对各片区公益林进行分级分层并明确养护责任人，设立林长标识牌，有利于压实养护责任，得 1 分；

近年间，市绿容局联合相关国企积极研究探索林下经济发展，尝试项目包括蘑菇、中药材等作物种植，后续仍将就林下经济发展的现状与问题进行总结与完善，得 1 分；

现行补贴标准自 2011 年初步设定后基本年沿用至今已超过 10 年（1 元、1.1 元），市绿容局未建立有效机制，对标养护要求测算公益林养护定额，作为补贴标准设计的参考依据，扣 0.5 分；

此外，市绿容局历年使用的考核标准均存在分级分档不细致（激励效应不显著）、林地质量关注度不高（与期规划中提高林地蓄积量、生态服务价值等目标不匹配）的情况，扣 0.5 分。

综上，指标得分为 3 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1.政策支撑、保障有力，森林覆盖率逐年提升

《上海市推进林业健康发展促进生态文明建设若干政策措施》中设立了多项林业发展相关补贴，涵盖造林、养护、保险等方面，有效保障了本市林业的健康、长效发展。

截至 2022 年末，上海市森林资源面积为 189.8 万亩，森林覆盖率达 18.51%，分别较 2021 年增加 5.1 万亩和 0.49%。其中，市属国企公益林面积为 12 万亩（占全市公益林面积约 18%），较 2021 年增加近 1 万亩，占全市森林资源面积增量的 20%，对本市森林覆盖率的逐年提升产生了较大贡献。

2.通报机制创新有效，末端资金使用规范

市绿容局每年以发布红头文件的方式向市属国企及各区公开发布公益林养护质量考核结果，促使国企间形成养护质量的“比学赶超”效应，一定程度上激发了各国企的

养护责任意识。

此外，相关国企层面的资金使用情况良好，未见挪用、克扣养护补贴情况。近年各国企平均自筹投入养护资金约70万元/年，折约0.05元/平，且普遍（约67%受访对象）称后续仍愿意自筹资金用于林地养护，可接受的自筹配套力度分布在（0,1]元/平的区间内。

（二）存在的问题及原因分析

1. 补贴体系与设计尚需完善

一是补贴体系有待完善。现行补贴模式对国企自有资金的杠杆撬动效应不显著。市绿容局本身不具备对国企的行政管理权限（属市国资委），存在行业管理抓手薄弱的问题。目前本市暂未形成公益林相关的“造血”机制，不利于“托底养护”的模式变革。

二是补贴标准有待优化。现行补贴标准未按林地建成年限进行分档，与养护工作的客观实际不符（常规养护投入与林地年限成反比），约25%公益林建成至今超过10年，与42%新建成林地（5年内）享同等补贴标准。

三是补贴结算比例分级不细化，“奖优罚劣”效应不显著。现行补贴结算比例按市绿容局年度考核结果分为一、二级2档，分别对应100%和70%的补贴比例，2020年-2022年各国企实际获补单价分布在[1.02, 1.07]元/平的区间内，上下限差异率不足5%，对国企持续提高养护质量的激励效

应较弱，且不利于通过资金创建监管抓手。

2.项目管理存在欠缺，林地质量与生态价值水平较低

一是在作业标准方面，《技术规程》中未明确各项养护作业的具体频次要求。在考核体系方面，现行养护质量考核侧重林地基础环境，未设置具体的林地质量相关标准，且未充分关注末端实际作业量（作业频次与覆盖率等）。在考核实施方面，国企对服务商的考核存在一定“形式化”特征，近年间仅发生极少量考核扣款情况。在抚育推进方面，未明确中长期推进计划、资金来源/配比、成本标准等要素，近年国企公益林年均抚育面积不足 2%。

二是配套管理存在欠缺。市绿容局未建立补贴资金使用情况的备案机制，对国企的实际养护投入掌握不充分；2022 年养护补贴核算存在细微偏差（目前已整改完成）。部分国企未建立养护质量考核结果与责任人收入挂钩的绩效考核机制（压实养护责任）和有效的养护资金分配机制（按林地实际，分级分档差异化投入资金）。

受上述问题影响，2022 年相关国企在市绿容局养护质量考核中的平均一级养护质量比率为 71.3%（低于各区养护公益林平均水平 85.3%），截至 2022 年末，本市单位面积森林蓄积量较“十四五”规划目标仍存差距（70/75 立方米/公顷）；国企公益林主要集聚的崇明、奉贤两区，森林

生态服务价值较“十三五”末期全市平均水平提升不明显（分别为 0.83、0.85 万元/亩）。

六、有关建议

（一）进一步优化补贴制度设计，完善补贴与考核标准建设

一是进一步明确补贴性质，优化补贴设计。建议市绿容局会同市发改委、市国资委等部门研究制定相关举措，进一步发挥财政补贴对国企公益林养护投入的杠杆撬动作用。在此基础上研究制定配套机制，通过推进林权改革、完善碳交易体系等方式兑现林地的资产属性与生态价值，进而激发国企建林养林的内源动力，调动其工作积极性。同时通过与各国企签订多方养护责任书等方式，明确各方权责，推动项目行政管理与行业管理有效融合，强化项目监管抓手。

二是进一步细化补贴标准，提升资金使用效率。建议市绿容局参考其他地区同类项目补贴模式，根据林业工作实际，设计与树龄挂钩关联的养护补贴标准（补贴单价与树龄成反比），同时进一步细化考核结果（补贴结算比例）分级，提高各国企实际获补单价的差异率，进而发挥激励效应，夯实监管抓手（评价组经排摸调研，设计了基于“树龄分档+考核分级”的补贴资金测算框架，预设参数下，预期降低常规养护经费 2400 万元/年，供相关方研究、参考）。

（二）优化资金结构与管理机制，着力提高林地质量

一是深化质量考核标准，加快林地抚育推进。建议市绿容局以补贴设计调整完善为契机，优化养护质量考核标准，增设林地郁闭度、林木胸径、林间密度等具体、量化的质量相关指标，并将常规养护的降本金额用于公益林抚育工作，并制定配套机制，明确推进计划、质量要求、政企资金配比等要素，实现项目资金结构优化，促使本市林业发展提质增效（预期可将年均抚育面积比自 2% 提升至 8%）。

二是明确服务标准，完善监管体系。建议市绿容局与相关国企进一步完善监督管理体系。市绿容局应加快明确不同立地条件下林地养护具体工作的频次要求；相关国企应提高针对末端养护服务商实际工作量的监督考核，并加强结果应用。

三是健全配套机制，优化项目管理。建议市绿容局建立养护补贴资金的使用情况备案机制，充分掌握末端资金使用情况。建议相关国企加快建立公益林养护责任人绩效考核机制，将养护质量考核结果与责任人收入挂钩关联。