

东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称：2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态
公益林补偿金、造林及抚育、防治有害生物
经费补贴等 4 个专项资金绩效评价

受委托单位：广东卓越土地房地产评估咨询有限公司

报告编号：粤卓越（2017）（绩评）字第 0703 号

提交日期：2017 年 9 月 1 日

摘 要

受东莞市财政局委托，广东卓越土地房地产评估咨询有限公司对 2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金、造林及抚育、防治有害生物经费补贴进行了重点绩效评价。通过开展审核单位自评、现场材料核查及评价、综合评价、撰写并提交评价报告等工作环节，这 4 个项目的总体评价结果得分为 82 分，绩效等级为“良”，其中：古树名木保护专项评价结果得分为 86 分，绩效等级为“良”；生态公益林补偿金专项评价结果得分为 94 分，绩效等级为“优”；造林及抚育专项评价结果得分为 83.5 分，绩效等级为“良”；防治有害生物经费补贴专项评价结果得分为 77.5 分，绩效等级为“中”。

2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金等 4 个专项，预算总安排 8972.24 万元，实际支出 7995.32 万元，总体预算执行率为 89.11%，4 个项目预算执行情况分别是：

古树名木保护专项资金预算安排 425.08 万元，实际支出 422.69 元，预算执行率为 99.44%；生态公益林补偿金预算安排 4200.98 万元，实际支出 4153.37 万元，预算执行率为 98.87%；造林及抚育专项预算安排 5107.19 万元，实际支出 4311.37 万元，预算执行率为 84.42%；防治有害生物经费补贴专项预算安排 1108.54 万元，实际支出 930.51 万元，预算

执行率为 83.94%。

评价结论显示：项目的实施使有害生物得到较好控制，森林得到有效的管护，林相更加优化，森林蓄积量逐年增长，涵养水源、净化空气等生态效益显著，更好地改善了东莞市的生态环境。存在的问题主要是：对于古树名木保护专项，尚未做到全面数字化管理。对于生态公益林补偿金专项，个别账号补偿金未发放到位。对于造林及抚育专项，造林任务安排时间节点不够科学，造林作业设计文件不够规范。对于防治有害生物经费补贴专项，个别镇街有害生物防治招标文件不够严谨，承接企业缺少专业的资质要求；部分项目造价标准偏低，不符合珠三角水平；个别镇街有害生物防治项目未按作业设计要求进行实际操作；个别镇街有害生物防治项目验收工作不严谨；个别镇街松材线虫病疫木处理未按要求作业，未能达到防控目的。

建议全面整合专项资金，通过出台专门的资金管理办法、完善保障机制，以最合理、最有效的方式使用财政资金，切实提高财政资金的使用效益；完善古树名木数字化管理，提高保护古树名木的意识；深化预算管理改革，加强内控管理力度；优化防治验收方法，履行监督管理责任；落实公益林补偿基金“一卡通”发放制度，完善公益林补偿资金发放程序。

目 录

一、项目基本情况.....	5
(一) 项目概况.....	5
(二) 项目绩效目标设定情况.....	6
1、总目标.....	6
2、阶段性目标.....	7
(三) 资金使用情况.....	8
二、绩效评价结果.....	8
(一) 评价结论.....	8
1、产出目标.....	10
2、效果目标.....	12
三、项目绩效管理存在的问题与建议.....	13
(一) 问题.....	13
1、古树名木保护专项, 尚未做到全面数字化管理.....	13
2、生态公益林补偿金专项, 个别账号补偿金未发放到位.....	13
3、造林及抚育专项.....	13
4、防治有害生物经费补贴专项.....	14
(二) 建议.....	15
1、统筹整合专项资金, 完善机制, 提高资金的使用效益.....	15
2、完善古树名木数字化管理, 提高保护古树名木的意识.....	17
3、深化预算管理改革, 加强内控管理力度.....	18
4、优化防治验收方法, 履行监督管理责任.....	18
5、落实公益林补偿基金“一卡通”发放制度, 完善公益林 补偿资金发放程序.....	19

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）、《印发关于全面推进预算绩效管理工作意见的通知》（东府办〔2014〕49号）的有关要求，受东莞市财政局的委托，我公司于2017年6月，组织专家力量对2014-2016年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金等4个专项进行绩效评价。项目总体评价结果得分为82分，绩效等级为“良”，其中：古树名木保护专项评价结果得分为86分，绩效等级为“良”；生态公益林补偿金专项评价结果得分为94分，绩效等级为“优”；造林及抚育专项评价结果得分为83.5分，绩效等级为“良”；防治有害生物经费补贴专项评价结果得分为77.5分，绩效等级为“中”。具体有关情况如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1、管理单位

这四个项目由东莞市林业局负责统筹管理。东莞市林业局是市政府组成单位，其中职能之一是组织、协调、指导和监督全市造林绿化工作。组织、指导全民义务植树、国土绿化和生态公益林的建设、管理和效益补偿工作；组织、指导各类公益林和商品林的培育、封山育林和以植树种草等生物措施防治水土流失工作；指导城市林业的建设；指导林业应对气候变化的相关工作；组织、指导林业有害生物的防治、检疫工作。

2、实施单位

樟木头镇、凤岗镇、清溪镇、谢岗镇、同沙林场、樟木头林场、水濂山森林公园等为具体实施单位。

3、项目实施内容及范围

古树名木保护专项主要实施内容为：保护东莞市古树名木，如去除硬底化、打孔透气、开展病虫害监测和防治、普查及建立完善信息管理系统等。

生态公益林补偿金专项主要实施内容为：对因划定为省级生态公益林而禁止采伐林木造成经济损失的林地经营者或林木所有者进行补贴，确保资金发放到位。

造林及抚育专项主要实施内容为：完成水源涵养林改造、乡土阔叶林树苗木培育、幼林抚育、防火林带抚育、营造生物防火带和二次抚育、营造红树林、水乡生态林网建设等。

防治有害生物经费补贴专项主要实施内容为：完成薇甘菊防治、尺蠖、松材线虫病防治等。

（二）项目绩效目标设定情况

1、总目标

通过项目的实施，使森林对东莞市起到调节气候、涵养水源、保持水土、改良土壤、防风固沙、净化空气、减少污染、生物多样性指数大增等作用。同时，积极配合国家森林城市群建设规划——《珠三角国家森林城市群建设规划（2016-2025年）》以及《关于大力推进森林小镇建设的意见》的组织实施，着力解决珠三角突出的生态问题，从全域

创建国家森林城市、森林小镇入手，统筹生态一体化建设，实现自然生态系统的共建共享和互联互通。

2、阶段性目标

古树名木保护专项：对古树名木进行调查、鉴定分级、登记、编号，并建立档案，设立标志；对因硬底濒危的古树名木实施打孔透气挽救复壮；对受虫害疫情严重的古树名木进行防治，加强东莞市古树名木的保护管理工作。

生态公益林补偿金专项：根据省财政厅 2014-2016 对省级以上生态公益林效益补偿金的有关要求，将资金拨付到村及林农个人。

造林及抚育专项：完成全市幼林抚育，苗木生长长势达到中等或以上；完成乡土阔叶树培育年度植株目标，保障水源涵养林改造苗木供应；完成水源涵养林改造年度面积目标，加快地方性森林群落的形成，改善林分结构；完成防火带种木及育苗年度长度，确保无森林火灾的发生。

防治有害生物经费补贴专项：通过人工或化学方法除治薇甘菊、尺蠖虫、松材线虫、竹蝗虫、绣同心舟蛾，有效控制有害生物的蔓延。

通过古树名木保护专项、生态公益林补偿金专项、造林及抚育专项、防治有害生物经费补贴专项的实施，使有害生物得到控制，森林得到有效的管护、林相更加优化，森林蓄积量逐年增长，涵养水源、净化空气等生态效益更显著，能更好地改善东莞市的生态环境。

（三）资金使用情况

本次绩效评价的范围为 2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金、造林及抚育、防治有害生物经费补贴 4 个专项，2014-2016 年度 4 个专项预算共安排 8972.24 万元，实际支出 7995.32 万元，总体预算执行率为 89.11%，其中 4 个专项执行率分别如下：

古树名木保护专项资金：2014-2016 年度预算安排 425.08 万元，实际支出 422.69 万元，预算执行率为 99.44%；

生态公益林补偿金：2014-2016 年度预算安排 4200.98 万元，实际支出 4153.37 万元，预算执行率为 98.87%；

造林及抚育专项：2014-2016 年度预算安排 5107.19 万元，实际支出 4311.37 万元，预算执行率为 84.42%；

防治有害生物经费补贴专项：2014-2016 年度预算安排 1108.54 万元，实际支出 930.51 万元，预算执行率为 83.94%。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金等 4 个专项，项目总体绩效评价结果得分为 82 分，绩效等级为“良”。各专项评价结论如下：

古树名木保护专项评价结果为 86 分，绩效等级为“良”。古树名木具有重要的科研、历史、文化价值，进行古树名木保护符合现实需要与相关政策要求，对当地的旅游业发展具有积极影响。该项目主要扣分原因是：古树名木保护尚未做

到全面数字化管理。

生态公益林补偿金专项评价结果为 94 分，绩效等级为“优”。本项目实施有利于维护林区生物多样性，减轻林业从业者因划定为省级生态公益林而禁止采伐林木造成的经济损失。该项目主要扣分原因是：生态公益林补偿金，个别账号补偿金未及时发放到位。

造林及抚育专项评价结果为 83.5 分，绩效等级为“良”。该项目实施有利于丰富林冠层次，改善林木品质和健康状况，林相达标率和成活率较高，森林火灾发生率较低，森林总体管护情况较好。该项目主要扣分原因是：造林任务安排时间节点不够科学，影响任务完成及时率；造林作业设计文件不够规范。

防治有害生物经费补贴专项评价结果为 77.5 分，绩效等级为“中”。该项目通过实施薇甘菊、尺蠖、松材线虫病防治，有利于保护森林植物，防治生物灾害。该项目主要扣分原因是：个别镇街有害生物防治招标文件不够严谨，承接企业缺少专业的资质要求；部分项目造价标准偏低，不符合珠三角水平；个别镇街有害生物防治项目未按作业设计进行实际操作；个别镇街有害生物防治项目验收工作不严谨；个别镇街松材线虫病疫木处理未按要求作业，未能达到防控目的。

主要绩效目标完成情况

该项目预期产出目标基本完成，主要体现在：

1、产出目标

(1) 数量方面：

通过抽查验收报告可知，各专项基本完成预期数量目标，部分项目因林业“今年种植、明年抚育”的作业特性，未能完成验收。（详见下表）

表 1 有害生物防治专项任务完成情况表

有害生物防治					
年份	薇甘菊（亩）	尺蠖虫（亩）	松材线虫（株）	竹蝗虫（亩）	绣同心舟蛾（亩）
2014	50789	10400	40500	560	390
2015	45566	13738	18000	1000	390
2016	46266	6000	7500	1000	390

表 2 古树名木保护专项任务完成情况表

古树名木			
年份	挽救濒危（株）	监测防治（株）	白蚁防治（株）
2014	50	3833	175
2015	70	4033	185
2016	50	4033	185

表 3 生态公益林补偿金专项任务完成情况表（含省资金）

市级生态公益林	
年份	发放补贴金额（万元）
2014	1359.72
2015	1369.61
2016	1424.03

表 4 造林抚育专项任务完成情况表

造林抚育专项任务完成情况表			
年份	水源涵养林改造 (亩)	幼林抚育 (亩)	乡土阔叶树苗木 培育(万株)
2014	11795	31360	82.6
2015	6056	25996	42.4
2016	2918	26931	20.43

(注:有害生物防治专项中,薇甘菊、尺蠖虫、竹蝗虫、绣同心舟蛾项为防治面积,松材线虫项为防治植株数量;古树名木专项中,挽救濒危项为对因硬底濒危的古树名木实施打孔透气挽救复壮的植株数量,白蚁防治为对疫情严重的古树名木进行防治的植株数量。)

(2) 质量方面:

经抽查,项目皆有监理单位编写的监理情况总结,质量大部分达标。古树名木保护效果明显,复壮工作和白蚁防治工作完成较好;造林及抚育能明显看出作业效果,成活率达标,防火带种木育苗工作落实到位,期间无发生森林火灾;有害生物防治除了个别镇街防治工作不到位,大部分有明显防治痕迹,防治后未见明显病害。

(3) 完成及时率方面:

本项目各专项基本按计划完成指标要求的任务。有害生物防治方面,部分施工单位由于时间关系,错过了最佳的防治时机,防治效果欠佳;此外,个别单位施工作业时间未按照作业设计进行。

2、效果目标

经评价，该项目预期效果目标大部分实现，主要体现在：

（1）国民经济效益和社会效益：

项目的开展为群众出行提供更多的休闲场所，使市民对森林城市建设有一个更深层次的了解，有利于广大市民牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念，调动群众参与森林城市建设工作的积极性。

（2）环境效益方面：

项目的实施使有害生物得到控制，森林得到有效的管护、林相更加优化，森林蓄积量逐年增长，涵养水源、净化空气等生态效益更高，能更好地改善东莞市的生态环境。

（3）可持续影响方面：

项目的实施，有利于东莞市林业的稳步发展，提升东莞生态文化品位，打造独特的森林文化；同时，也有利于社会、生态的可持续发展，使所规定的保护生态资源的目标能够持续实现。

（4）社会评价方面：

“东莞广播电视台”、“欢乐长安”、“东莞林业”等微博和微信公众号会定期发布东莞森林游指引，无论是大岭山森林公园骑车行活动、银瓶山森林公园攀峰活动，还是同沙生态公园的游玩，均受到群众的一致好评，群众对东莞市林业事业发展的工作表示肯定。

三、项目绩效管理存在的问题与建议

(一) 问题

1、古树名木保护专项，尚未做到全面数字化管理

目前，古树名木资源档案管理只是初步建立了古树名木数字化信息管理系统，实现了由纸质档案向电子档案的转变，但项目并未使用 GIS（地理信息系统）、GPS（全球卫星定位系统）等技术对每株古树名木进行编号建档，因此动态监测体系尚未正式建立，还没有实现真正意义上的数字化管理。

2、生态公益林补偿金专项，个别账号补偿金未及时发放到位

按照《广东省生态公益林效益补偿资金管理办法》要求，损失性补偿资金要直接支付到补偿对象开设的个人帐户内，并且必须建立认领签收制度，补偿资金发放时，需由补偿对象签收，并将认领签收情况造册登记，存档备查。据座谈了解，个别账号资金未及时发放到位，这主要是由于生态公益林补偿资金分散、点多、面广，存在个别账户信息录入不准确、资金发放不到位的情况；同时，由于个别补偿对象的补偿金额较少，补偿对象不愿签收认领的情况也时有发生。由于账号信息和金额核查需要审批手续，因此未对所有账号信息和金额进行统计。

3、造林及抚育专项

(1) 任务安排时间节点不够科学。由于造林工程对季

节性要求较强，当年下达造林任务，应在上年 12 月份前完成现场调查、规划、设计、招投标、苗木准备和备耕工作，那么在翌年 3-4 月份雨季到来之际才可按时完成造林工作。但根据项目实际情况，造林及抚育项目在年初制定预算，预算通过后才进行现场调查、规划、设计、招投标程序、苗木准备和备耕等工作，待准备工作完成后已经错过了最佳的造林时期，影响造林成活率。

(2) 造林作业设计文件不够规范。通过核查作业设计文件，发现作业图的设计不够规范。如《东莞黄旗山城市公园 2016 年水源涵养林改造工程》各细班的造林设计表的标识不够规范，此外，指北针、小班控制点坐标在图中并无标识。

4、防治有害生物经费补贴专项

通过对有害生物防治的作业设计文件、招标文件、验收文件进行核查，发现个别镇街有害生物防治工作未到位，表现如下：

(1) 个别镇街有害生物防治招标文件不够严谨，承接企业缺少专业的资质要求。招标文件只要求应标单位具有造林工程规划设计资质证书，未对有害生物防治作业的资质提出要求，这样便不能确保中标单位能满足有害生物防治作业要求，导致个别镇街防治效果未达到理想效果。

(2) 部分项目造价标准偏低，不符合珠三角水平。如当下珠三角松材线虫病疫木处理每株约 150 元，但本项目的

松材线虫病疫木处理造价每株约 20 元，该造价标准明显偏低，不符合珠三角水平，导致相关的防治工作不到位。

(3) 个别镇街有害生物防治项目未按作业设计进行实际操作。如凤岗镇薇甘菊防治，作业要求第一次普遍喷药后 3~4 个月后补漏，而实际操作是 10 月初全面防治，11 月中进行补充防治，喷药时间间隔与作业设计不相符。

(4) 个别镇街有害生物防治项目验收工作不严谨。通过核查验收报告，发现个别镇街的验收工作不严谨，如同沙林场尺蠖防治的作业内容与验收照片不符，而且对防治效果缺乏可量化的评价指标。

(5) 个别镇街松材线虫病疫木处理未按要求作业，未能达到防控目的。按照作业要求，处置工作需要采伐、清桩、上药熏蒸等一系列的技术要求，但目前大部分的处理作业仅停留在对病疫木的采伐，并未实施后续处理，因此未能达到有效防控目的。

(二) 建议

1、统筹整合专项资金，完善机制，提高资金的使用效益

为规范各预算部门市级财政专项资金管理，2016 年 9 月，市政府出台了《东莞市人民政府关于印发〈东莞市市级财政专项资金管理办法〉的通知》（东府〔2016〕73 号）。根据文件要求，要严格控制专项资金数量，清理整合财政专项资金，原则上实现“一个部门一个专项”。由于这 4 个项目在

2016 年以前已经独立设立，从资金使用用途上看，都是针对林业的保护发展，性质上是一致的，因此，从资金管理上可考虑将这 4 个专项重新统筹整合成一个大的专项资金项目，如林业事业发展专项资金，根据 73 号文的规定，建议以

“1+N”方式出台专项资金管理办法，即一个总的专项管理办法配套四个子项实施细则和管理规定，明确专项资金的绩效目标、使用范围，职责管理、执行期限、分配办法、分配方式、审批程序、支出管理、财务管理、监督评价和责任追究等，不固化子专项的资金规模，在同一专项下整合资金结余，防治资金沉淀，按照控制增量，盘活存量的办法，调剂使用子项资金，规范资金管理，切实提高财政资金的使用效益。

（1）在管理方面：由市林业局牵头，完善项目管理办法，一是制定好目标任务，通过全市林业实施项目建设“一盘棋”，实现东莞市林业的阶段性发展和中长期发展；二是明确部门职责与分工，协调项目实施过程的各子项任务和具体负责人员，扎实开展各项工作；三是做好资金使用和管理，严格控制各项支出，遵循资金使用合规性。

（2）在规划方面：做好统一规划，将各专项统一管理，统筹考虑，分项实施。如对于造林抚育专项，市林业局应对本市水源涵养改造的面积、幼林抚育面积、防火带的种木育苗作业范围等进行一个全面的摸底，明确作业工作总量，制定阶段性和长期性的任务目标；对于有害生物防治专项，随

着森林林相改造的不断实施，个别虫害如尺蠖虫和松材线虫，近年的防治任务逐年减少，因此建议各镇街配合市林业局做好统计，明确各镇街防治任务；对于古树名木保护专项，建议在普查过程中，区分长寿树种与短寿树种，短寿树种的保护无论在长远发展还是在资金使用合理性方面都应有所考虑。

（3）在实施方面：建议根据项目特点，将关联性项目统一管理实施。如将造林抚育子项中的水源涵养改造、幼林抚育、防火带种木及育苗等内容打包整合进行公开招标，节约成本，减少招标流程需要的时间，这样便可从后续服务上，解决不同中标单位作业后续服务互相推诿的现象；古树名木保护专项与防治有害生物专项，按照具体情况建议统一招标。最后，建议加强专家评审，每年下半年对下一年全部林业项目的实施方案组织专家评审，方案中明确细化各个林业项目建设内容、投资费用、实施进度等，实施方案通过评审后方可实施。

2、完善古树名木数字化管理，提高保护古树名木的意识

通过座谈了解，古树名木数字化管理虽未完善，但是相关的工作已经开展，如古树名木信息二维码的建立已经开展前期的准备工作。古树名木的保护离不开科学技术的支持，建议市林业局按照现有条件，加快数字化信息管理系统建设，继续完善古树名木档案，加快古树名木数字化、网络化

和动态化管理。古树名木的保护需要全民的参与，树立自觉的保护意识是一个长期的过程，政府要进一步加强古树保护的宣传工作。

3、深化预算管理改革，加强内控管理力度

根据《广东省人民政府关于实行中期财政规划管理的实施意见》等文件要求，建议深化预算管理改革，进一步细化预算编制，提高本项目预算支出的准确性，探索实施中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制。按照三年滚动方式做好中期财政规划，第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算。年度预算执行结束后，对后两年规划及时进行调整，再增加一个年度规划，形成新一轮中期财政规划，为确保项目稳健运行提供中期保障。针对部分项目预算造价标准偏低问题，建议参照邻市同类型项目的造价，使预算更科学合理。

另一方面，建议市林业局加强内控管理，深入开展项目资金检查，完善内部控制制度，针对预算管理、资金拨付等关键业务环节，健全内控管理体系，提高内控管理水平，确保财政资金安全。

4、优化防治验收方法，履行监督管理责任

在有害生物防治工作中，建议市林业局应履行监督管理责任，成立组织，强化领导，为防治工作提供坚实的保证。要确保防治工作统一安排、统一领导、统一药剂、统一配方、统一剂量、统一方法，监督施工单位在害虫高发期开展防治

工作，避免错过最佳防治时机。同时，施工单位也要加强对现场施工人员的技术指导。最后，要优化验收方法，目前有害生物防治的验收主要是对防治现场进行抽查，对防治效果缺乏具体的评价指标，应尽快出台相应的验收方法。

5、落实公益林补偿基金“一卡通”发放制度，完善公益林补偿资金发放程序

据座谈了解，为解决生态公益林补偿金发放过程中补偿资金分散、点多、面广，个别金额少无人签领的问题，我市已经全面实施了“一卡通”发放制度，减少资金发放的中间环节，简化发放程序，节约工作成本，减轻林农负担，有效预防生态公益林补偿资金截留、挪用，建议市林业局继续加强监督镇街做好“一卡通”发放工作。

附件： 2014-2016 年度东莞市古树名木保护、生态公益林补偿金、造林及抚育、防治有害生物经费补贴等 4 个专项资金项目绩效评价指标表

项目负责人签字：

受委托机构（盖章）

