

2019 年定向财力转移支付资金 (古树名木保护) 政策绩效评价报告

评价机构：广东粤诚会计师事务所有限公司



2019 年定向财力转移支付资金 (古树名木保护) 政策绩效评价报告

为加强财政支出管理，优化财政支出结构，提高财政使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285号）、《中山市定向财力转移支付资金使用绩效评价管理办法》（中财绩〔2015〕11号）等有关规定，依据中山市财政局委托要求，本着客观、公正、公平的原则，广东粤诚会计师事务所有限公司对2018年度定向财力转移支付政策开展绩效评价，形成本报告。

一、评价目的

通过对古树名木保护定向财力转移支付政策的相关性、效率性、效益性、公平性，以及实施时期内的政策执行效果进行综合评价，准确判断政策的决策和相关配套政策制定的科学性，发现中山市林业局在组织实施与资金管理中的问题和薄弱环节，有针对性地提出改进的建议。同时，就政策实施是否总体有效或阶段性有效，政策实施与社会经济发展的契合度作出评价结论，从而为政策延续和改进提供决策参考依据。

二、评价对象

本次评价主要对象为市林业局、镇（区）林业局。

三、评价依据

1. 《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285号);
2. 《关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416号);
3. 中山市人民政府《关于印发中山市定向财力转移支付实施方案的通知》(中府〔2014〕80号);
4. 中山市人民政府《关于进一步完善定向财力转移支付管理的通知》(中府函〔2017〕564号);
5. 中山市林业局《关于征求〈关于进一步明确古树名木保护经费定向财力转移支付有关工作要求的通知〉(征求意见稿)的意见函》(中林函〔2014〕90号);
6. 中山市林业局提供的绩效自评材料;
7. 各镇(区)财政分局、林业局以及项目实施单位提供的绩效评价的材料。

四、评价过程

(一) 前期准备

第三方组织相关行业领域专家、财务专家及绩效专家组成专家组,与市财政局和资金主管部门进行沟通,对定向财力转移支付资金进行必要的研究和分析,掌握资金的预期目标和特点,在此基础上设置绩效评价指标体系和基础信息表,并就此次评价绩效材料组织与填报事宜对资金主管部门、各镇(区)财政分局和

业务单位进行培训。

（二）绩效自评

资金主管部门、各镇（区）财政分局按照既定评价工作方案的要求，组织资金使用单位开展自评，汇总有关数据填报相关信息表和整理相关佐证材料，撰写定向财力转移支付资金自评报告，并在限定时间内将自评材料提交给专家组。

（三）书面材料审核与现场评价

专家组对资金主管部门、各镇（区）财政分局提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行评价，重点对信息表填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、意见形成初审报告，并反馈至资金主管部门、各镇（区）相关部门。由专家组通过座谈会征求单位初审反馈意见，并以实地勘察项目实施等情况开展评价。

（四）撰写、提交评价报告

专家组收集相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对定向财力转移支付资金的落实、项目的组织实施、实施效果等情况进行分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成最终评价意见后提交给市财政局。

五、政策实施概况

（一）基本情况

2018 年度古树名木保护定向财力转移支付资金的主管单位为中山市林业局，使用单位为 20 个镇（区）林业局，石岐区、东区、西区、火炬区自行负责解决经费。

林业定向财力转移支付资金主要用于：中心城区以外的古树名木的病虫害防治、枯枝修整、培土、追肥、复壮、加固防洪和防风支撑等，为镇（区）古树管养和复壮提供各种支持，为古树生长创造良好环境。

（二）绩效目标

根据市林业局的绩效材料，2018 年度林业定向财力转移支付资金的主要目标及工作任务为：

1. 指导镇（区）开展古树名木日常管理养护；
2. 对存在安全隐患、受损病危古树名木修整、复壮；
3. 完成全市古树名木普查建档；
4. 线上线下联动宣传我市古树名木。

（三）实施情况

2018 年度中山市财政局共下达林业定向财力转移支付资金 82.98 万元，各镇（区）配套安排资金 177.43 万元，上年结转及其他资金 0.80 万元。实际支出林业定向财力转移支付资金 212.58 万元，预算执行率为 81.38%，其中市定向财力转移支付资金实际支出 64.99 万元，预算执行率为 78.32%。各镇（区）资金主要用

于古树进行日常护理。

六、评价总体情况

根据自评材料审核分析结果，以及参考市林业局的自评报告，专家组认为 2018 年度古树名木保护定向财力转移支付资金在保护不可再生和复制的稀缺资源、维护古树名木的持续生长方面发挥了重要作用。但是资金分配不科学，各镇（区）的经费保障不均衡，影响了资金使用效益的发挥。

（一）政策实施成效

1. 做好日常管养，保护生态资源。

各责任单位严格根据古树名木保护管理有关规定，做好病虫害防治、寄生附生植物清除等日常管理养护工作，指导督促镇（区）定期安排人手对古树名木开展巡查，在天气灾害来临之前及时开展古树名木安全隐患排查和防御工作，2018 年度全市使用定向财力转移支付资金累计养护古树名木 850 棵，古树名木保护覆盖率 70.19%。

2. 全面普查家底，明确保护对象。

为精准指导我市古树名木管养工作，委托有资质的第三方开展古树名木资源普查建档工作，形成古树名木每木调查表，对树种名称、学名、科属、生长地点、树高、胸围、冠幅、土壤、立地条件、生长势、病虫害、保护现状等内容建立较为详细的档案，并形成《中山市古树名木名录》以市政府名义对外公布。经普查，

我市城镇、乡村古树名木共 1211 株，其中国家一级古树 3 株，国家二级古树 32 株，国家三级古树 1176 株，三级古树中包含名木一株即孙中山先生手植的酸豆树。

3. 丰富宣传方式，培养文化认同。

结合中山市创建国家森林城市活动，除采用传统新闻宣传、创森活动中派发《中山市古树名木》图册，还在原林业局“中山林业”微信公众号中新开发古树名木板块（因机构改革，现该公众号内容逐步向“中山自然资源”公众号迁移），打开后即显示周边古树名木，点进去后显示古树的科属种、树龄、古树等级、树高胸径冠幅等和人文历史信息，不仅可导航到该地点，更能认养该古树，填写姓名及联系方式后会有专人对接。增强市民对身边古树名木关注和参与度，进而自发爱护古树名木。

（二）存在问题

资金分配方法不合理，没有根据实际需求或是平均负担成本合理测算。

根据管理办法，2016-2018 年林业类定向财力资金采用固定基数法进行分配，即以 2015 年为基期年，根据年均增长率不低于市级一般公共预算收入增长比例安排资金。但从实际分配情况来看，发现 2016-2018 的转移支付基数增长比例与年度市级一般公共预算收入的增长比例不一致（详见下表），而且 2018 年度的转移支付资金统一按照平均维护成本 900 元/棵的标准进行分配，

没有根据各镇（区）古树名木数量、级别、生长情况以及养护成本水平等因素衡量，使得各镇（区）的古树名木维护成本不均衡。如：南朗、三乡和神湾 2018 年度实际拥有的古木数分别为 119 棵、110 棵和 42 棵，三个镇（区）实际收到的市定向财力转移支付资金能保障的古树木为 131 棵、119 棵和 28 棵，南朗镇和三乡镇的古木保障有余，而神湾镇的古木保障不足。

2015-2018 年度林业类定向财力转移支付基数变动情况表

年份	公共财政预算收入（万元）		古树名木保护经费（万元）	
	收入数	增长率	转移支付基数	增长率
2015 年	2,527,512	—	70.00	—
2016 年	2,593,625	2.62%	77.03	10.04%
2017 年	2,747,253	5.92%	78.57	2.00%
2018 年	2,769,414	0.81%	82.98	5.61%

七、相关意见和建议

完善保护经费资金分配，拓宽保护经费投入渠道。

一是要重新修订保护经费管理办法，市林业局要根据 2018 年度的古树名木核查结果，根据树龄、生长态势等确定保护等级、维护项目类型、年度工作目标等内容，并下发给各镇（区）。各镇（区）根据古木的生长态势和养护需求，按照“一树一方案”的原则，确定年度保护工作目标、保护等级和数量、维护项目类等具体的实施方案，并连同资金需求测算一并上报给市林业局。

市林业局在汇总各镇（区）的资金需求和工作任务情况后，综合考虑各镇（区）的财力情况、古木数量、养护成本、工作任务，以及上年度养护工作达标情况等因素，设置合理的权重进行资金分配。二是通过将古树名木保护管理纳入全民义务植树尽责、设立古树保护专项基金等措施，引导社会各界、基金、社团组织和个人通过认捐、认养等多种形式参与古树名木保护，弥补政府管护资金投入的不足。