

# 2021 年省级林业改革发展资金

## 绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2022年4月至7月，陕西省财政厅组织（或委托第三方机构）对2021年省级林业改革发展资金开展了绩效评价。

### 一、基本情况

陕西省于2007年设立天然林保护工程财政资金，用于保障天然林保护工程顺利实施。后为持续推进我省林业改革发展先后设立林业产业发展、林业服务保障、森林防火与林业灾害防治、森林野生动植物保护、生态环境建设与保护和秦岭植物园建设配套等7个专项资金。截至2016年，省级资金年投入总量约3.7亿元。

2017年，省财政厅印发了《省级财政专项资金清理整合方案》（陕财办预〔2017〕50号），要求清理整合各项专项资金，省林业局参照中央财政林业改革发展资金有关整合方向，建议省财政厅将省林业专项资金统一整合成省级林业改革发展资金。2018年省财政厅将省级林业专项资金统筹整合成省级林业改革发展资金。2020年11月，《省级林业改革发展

资金管理办法》正式出台，共设立生态保护修复、林业产业发展、森林资源管护、林业防灾减灾、森林植被恢复、秦岭国家植物园建设和国有林场改革及其他支出等 8 个支持方向。

2021 年省级林业改革发展资金安排预算 60,080 万元，下达预算 60,080 万元，专项资金采取因素法和项目法相结合的方式分配，涉及西安市、宝鸡市、咸阳市、铜川市、渭南市、延安市、榆林市、汉中市、安康市、商洛市、韩城市、杨凌示范区等 12 个设区市及 21 个省级林业直属单位。其中：三化一片林森林乡村建设 1,500 万元，重点区域绿化补助 5,000 万元，林业产业发展资金 11,500 万元，林下经济发展资金 3,000 万元，林业科技推广经费 300 万元，防沙治沙补助 200 万元，省级生态效益补偿 10,000 万元，国有林区管护费 1,130 万元，有害生物防治 1,000 万元，林业生态救灾 1,000 万元，飞播造林补助 100 万元，退耕还林经费 300 万元，秦岭国家植物园建园资金 1,000 万元，森林植被恢复费 17,750 万元，野生动植物保护 1,000 万元，森林防火补助 800 万元，湿地保护补助 1,000 万元，青松抢救工程补助 1,500 万元，国有林场改革补助 2,000 万元。

2021 年度省级林业改革发展资金年度绩效目标为：一是实施重点区域绿化、三化一片林森林乡村建设等国土绿化项目。二是大力发展林业产业，改造红枣、核桃等木本油料低产低效林经济林，建设林业产业示范园，发展林下种植、养殖产业。三是森林火灾受害率和有害生物成灾率低于中省控制指标。四是完成省级生态效益补偿资金全额兑现，提高天

保管护能力。

2021 年度全省实施项目 734 个,项目实施总进度 69.75%;截至绩效评价日资金支出总额 38,226.38 万元,支出进度 70.56%。

## 二、综合评价结论

2021 年省级林业系统协调各类资源,坚守职责,推进我省超额完成林业产业总产值,向人民群众提供更为多样化的生态产品,良好维持了林区职工人员稳定,生态状况得到明显改善。但还存在管理意识不强机制不畅,政策导向与发展需要适应性还需加强;林业行业支出标准体系还未建立,绩效目标设置合理性不足;政策要素欠缺,项目管理脱节;项目审核不严,超范围支持项目;机制体制不顺,制约林业高质量发展的问题。依据本次评价指标体系评分标准,本次评价得分 80.24 分。

表 2-1 2021 年度省级林业改革发展资金指标评分表

一级指标	分值	得分	得分率
政策制定	16	13.33	83.33%
政策实施	24	18.51	77.13%
政策产出	40	34.4	86%
政策效益	20	14	70%
合计	100	80.24	80.24%
绩效评价得分: 80.24 分      综合评价结果等级: B			

## 三、绩效评价指标分析

### (一) 政策制定

从政策制定情况看,现有政策导向明确,但政策导向与发展需要适应性还需加强。

国有林场改革补助规模缺乏测算标准,且森林资源管理

局资金再分配标准不明确。“三化一片林”森林乡村建设项目自 2007 年起实施，实施方向、补助标准、任务计划无明显变化，政策未能充分结合现阶段建设成效优化完善，合理性欠佳。多地市项目存在与重点区域绿化、“三化一片林”森林乡村建设实施内容类似的问题。不同政策方向差异性不足。

林业生态救灾支出未形成相关办法，用以明确支持原则与标准。专项资金管理办法第四条明确“市县林业主管部门负责组织项目实施和验收”，但未对省级单位实施项目提出验收管理要求。同时梳理省级林业改革发展资金政策发现，政策支持方向未涵盖“野生动物造成人身财产损失的补助”。我省野生植物资源丰富，古树名木众多，野生动植物保护政策支持范围中未涵盖植物保护事项。

## **（二）政策实施**

从政策实施情况看，省级林业改革发展资金能与同级多项生态环境保护政策协同配合，与上级林业发展政策形成合力，共同推进我省林业事业发展，政策系统性强。但省级林业改革发展资金政策尚未建立顺畅的政策调整机制。政策绩效目标设置缺少个别关键指标，同时个别指标目标值设置偏低。

项目申报审核环节还存在审核不严、缺乏验收环节的情况，项目实施质量无法全面保障。2021 年度省级资金到位率 93.87%，据统计，地市项目中 477.31 万元资金使用不合规，省级项目中 2,101.74 万元资金使用不合规，不合规资金总

额占支出总额比例为 12.74%。

### （三）产出情况

国土绿化方面。全面完成国有林场 712 万亩林地管护，完成地方公益林 1430.92 万亩林地管护，栽种各类苗木约 82.42 万株，完成造林、绿化植被恢复等面积共计 11.49 万亩。

野生动植物保护方面。全省完成了太白红杉、秦岭冷杉、秦岭红豆杉野等生物资源调查，并绘制了资源分布图，划定了重点保护种群（林分）。以此为基础制定原地保护技术措施，实施野外重点种群（林分）原地保护，并筛选优良植物单株进行种苗培育。完成巡护监测面积约 13.5 万亩。全省项目完工及时率 64.29%。据统计国家重点保护野生动植物种数保护率可达到 72%。

湿地保护方面。全省完成湿地保护面积 374.25 亩，并开展省级重要湿地评估认定，建立了省级重要湿地指标体系，设立湿地生态监测示范点 2 个，完成了《陕西省湿地植物目录》的编著。

有害生物防治方面。全省完成 467 万亩林业有害生物防治，对 72.13 万亩松林开展松材线虫病疫情监测普查，林业有害生物成灾率控制在 3.7‰，满足控制在 5‰ 以内的标准。

森林防火方面。全省森林防火面积约 73 万亩，顺利开展防火宣传、省级森林消防队培训及火险普查、林下可燃物清理及隐患整改督导。全面推行“防火码”，森林草原火灾次数、过火面积、受害面积均创历史新低。

林业经济产业方面。全省完成对花椒、核桃、小叶果桑、沙地桑、板栗、拐枣、红枣、中草药等地产林改造 16.72 余万亩；新建花椒等示范园 6728 亩；完成林下种植中草药、花椒、连翘、玫瑰、鸵鸟养殖等 2.76 万亩；养殖蜜蜂 2100 箱，鸡、猪仔等家禽 9.43 万只。开展林农及技术骨干培训 8 期，相关技术培训 736 人次，发放技术宣传资料 2 万份。实施林业科技推广项目 12 个，成功推广林业科技 3 项，成功发布朱鹮繁育技术规程 1 项。

#### **（四）效益情况**

当年效益累积方面。2021 年度省级林业改革发展资金投入过程中，省级资金管理部门未能及时制定项目管理办法，项目实施未形成管理闭环，资金使用有不合规的情况出现，一定程度影响项目效益全面发挥。同时，造林绿化产出指标未达标，同时全省项目进度较慢，当年效益累积受限。

累积经济效益方面。超额完成林业产业总产值，核桃、花椒、枣、林麝等“林产四宝”扩量提质增效显著，核桃种植面积位居全国第二，花椒产量全国第一，冬枣面积产量全国第一，麝香产量占全国 70%以上，全国核桃、冬枣定价交易中心落户陕西。生态旅游、森林体验、休闲康养等产业迅速壮大，年均接待人数逐年上升，林业产业总产值连年攀升，2021 年达到 1,523.6 亿元。

累积社会效益方面。严格落实《陕西省秦岭生态环境保护条例》，发布《秦岭生态空间治理白皮书》。全面完成大熊猫国家公园秦岭区试点任务，大熊猫国家公园正式设立。秦

岭国家公园创建方案获国家批复，为向人民群众提供多样化的生态产品打下坚实基础。以购买人员劳务的形式保障林区2376名管护人员结构稳定，进而保障林区生态安全。

累积生态效益方面。森林覆盖率和森林蓄积稳步增长，2021年较2015年分别提升2.6个百分点与0.71亿立方米，生态空间由“浅绿色”向“深绿色”迈进。

群众满意度方面。针对本次绩效评价目的，评价组设计林业发展成果满意度调查问卷。全省普发问卷，收集到西安、铜川、咸阳、宝鸡、渭南、安康、商洛、延安、榆林、杨凌示范区、韩城、汉中等12个设区市的1850份群众反馈。问卷调查显示，2021年度省级林业发展成果综合满意度92.84%。

#### **四、主要经验及做法**

省林业局强化林地定额管理，严厉打击破坏生态资源违法犯罪。启动生态空间云平台建设，完成森林草原综合监测评价，着力建设高质量生态空间治理数据体系。全面推行“防火码”，森林草原火灾次数、过火面积、受害面积均创历史新低。扎实开展林业有害生物防治，松材线虫病病死树数量持续下降，美国白蛾二代全省无疫情，有害生物成灾率低于国家控制指标。

#### **五、存在的问题**

通过本次评价，全面分析省级林业改革发展资金政策制定、政策实施、产出与效益情况，发现政策管理过程中还存在以下问题：

**（一）管理意识不强，机制不畅。**政策主管部门未正确树立预算绩效管理意识，未能建立畅通的政策调整机制，政策导向与发展需要适应性还需加强。

**（二）林业行业支出标准体系还未建立，绩效目标设置合理性不足。**省级项目主管部门未能对照历年省级林业改革发展资金支持各类项目统计完成规模，未能建立行业项目历史标准及支出标准体系。

**（三）政策要素欠缺，项目管理脱节。**省级项目主管部门未出台相关项目管理办法约束项目实施标准、管理要求、监督与验收职责等。

**（四）项目审核不严，超范围支持项目。**各地市及省级项目单位编制的项目申报书还存在项目申报科学性不足，合规性条件有偏差的情况。

**（五）机制体制不顺，制约林业高质量发展。**因省林业直属单位多为事业性质，运转经费差额保障，2021年度省级项目实施单位普遍存在林业改革发展资金用于单位运转的情况。

## **六、有关建议**

**（一）强化预算绩效管理意识，建立政策实施反思调整机制。**加强林业系统预算绩效管理相关培训、学习，树立正确的预算绩效管理意识。

**（二）探索建立林业行业支出标准体系，合理设置绩效目标。**省级项目主管部门对照历年省级林业改革发展资金支持各类项目，统计完成规模、完成周期、目标完成对应投入

总额等信息。

**（三）细化管理要求，约束项目实施。**明确各类支持事项管理原则与标准，科学测算国有林场改革补助规模，明确资金再分配原则，防范系统性风险。

**（四）严格项目库管理，促进项目科学策划。**多形式、多渠道进行政策宣讲，宣贯项目申报要求，要求项目单位结合实际、提前谋划、科学测算，在规范要求下合理策划项目。

**（五）创新体制机制改革，规范专项资金管理。**坚持把完善治理体系和提高治理能力作为林业发展的坚实保障。