

# 北京市市级财政支出项目 绩效评价报告

主管部门 北京市园林绿化局

项目单位 北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇  
与国际合作事务中心）

项目名称 森林资源综合监测

参与评价  
中介机构 中源国财管理咨询（北京）有限公司



北京市园林绿化局

二〇二二年五月

北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与  
国际合作事务中心）森林资源综合监测项目绩效评价  
结论

北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国  
际合作事务中心）森林资源综合监测项目综合得分 90.59 分，  
其中，项目决策 8.14 分，项目过程 18.47 分，项目产出 37.18  
分，项目效益 26.80 分，绩效评定结论为“优”。

北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事  
务中心）森林资源综合监测项目绩效评价结论一览表

评价内容	分值	评价得分
项目决策	10	8.14
项目过程	20	18.47
项目产出	40	37.18
项目效益	30	26.80
综合得分	100	90.59
绩效评定级别	优	

# 目录

一、基本情况.....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目绩效目标.....	2
二、绩效评价工作开展情况.....	3
(一) 绩效评价目的、对象和范围.....	3
(二) 绩效评价原则和方法.....	4
(三) 绩效评价指标体系和评价标准.....	4
(四) 绩效评价工作过程.....	5
三、综合评价情况及评价结论.....	7
四、绩效评价指标分析.....	8
(一) 项目决策情况.....	8
(二) 项目过程情况.....	10
(三) 项目产出情况.....	11
(四) 项目效益情况.....	13
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析.....	14
(一) 主要经验及做法.....	14
(二) 存在的问题及原因分析.....	14
六、有关建议.....	15
七、其他需要说明的问题.....	16
八、附件.....	16

# 北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事务中心） 森林资源综合监测项目 绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共北京市委北京市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（京发〔2019〕12号），加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，切实增强部门支出责任和效率意识，提升财政资金使用效率和政府部门管理水平，根据《北京市项目支出绩效评价管理办法》（京财绩效〔2020〕2146号）、《北京市财政局关于开展2022年全面预算绩效管理工作的通知》（京财绩效〔2022〕669号）等文件要求，北京市园林绿化局（以下简称“市园林绿化局”）成立绩效评价工作组，对北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事务中心）（原北京市林业勘察设计院）（以下简称“监测中心”），“森林资源综合监测”项目实施绩效评价，形成本绩效评价报告。

## 一、基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目立项背景

为贯彻落实《森林法》第二十七条明确提出了“国家建立森林资源调查监测制度，对全国森林资源现状及变化情况进行调查、监测和评价，并定期公布”，《全国林地保护利

用规划纲要》提出“定期组织开展林地调查和动态监测”，

“运用遥感等现代技术手段，结合外业实地调查，及时更新林地档案和利用数据库，全面掌握林地变化状况”的相关要求，设立该项目。完成各区林地范围和林地利用状况（地类）变化地块落实与核实调查，通过对北京市森林资源监测，形成年度森林资源动态监测成果，保证北京市森林资源的真实性和时效性。

## 2. 项目主要内容

项目的主要内容是主要是应用高分辨率遥感数据（1米级），通过对全市森林资源变化进行监测、对各林地变化地块判定分析；完成各单位林地范围内森林资源和林地利用状况（地类）变化地块落实与核实调查；完成园林绿化工程及非工程进行综合核查；形成年度森林资源动态变更成果和年度成果报告，以保证北京市森林资源数据的准确性和时效性，为开展相关检查、执法提供支撑。

## 3. 项目资金情况

该项目财政批复预算经费 299.854 万元，该项目资金来源为财政资金，截至 2021 年 12 月 31 日实际到位资金 299.854 万元，资金到位率 100%，截至年末全部支出 280.946701 万元，预算执行率 93.69%。

## （二）项目绩效目标

### 1. 总体目标

收集、处理和分析全市 14 个区单位的林业经营管理资料；开展各单位林地变化地块判定分析；完成各单位林地范围内森林资源和林地利用状况（地类）变化地块落实与核实调查；完成年度森林资源变更调查外业工作，形成年度森林资源管理“一张图”年度更新技术报告。

## 2. 项目绩效阶段性目标

数量指标：完成北京市域 1.6 万平方公里范围内全部图斑更新。

质量指标：符合《北京市森林资源管理“一张图”年度更新技术细则》《北京市平原地区造林工程建设核查操作技术细则》《京津风沙源治理工程年度检查验收办法》《北京市山区生态公益林森林健康经营林木抚育项目检查验收办法》，验收率 100%。

进度指标：年底前形成年度更新成果报告。

成本指标：项目总成本控制在 299.854 万以内。

效益指标：掌握年度林地资源变化情况，提高林地监管能力，加强林地保护利用管理；提高森林资源信息时效性准确性；为下一年度林地监测打好基础。

服务对象满意度指标：应用于园林绿化系统内部各个相关部门满意度 90%以上。

## 二、绩效评价工作开展情况

### （一）绩效评价目的、对象和范围

## 1. 绩效评价目的

通过绩效评价，衡量和考核项目资金管理、决策和绩效情况，分析项目资金使用是否达到预期目标、管理是否规范、使用是否有效，提出专业评价意见，进一步改进和加强项目资金管理，提高财政资金使用效益。

## 2. 绩效评价对象和范围

本次绩效评价对象为北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事务中心）森林资源综合监测项目，评价范围为该项目整体执行情况，预算资金 297.054 万元。

### （二）绩效评价原则和方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，在评价过程中，依据项目总体绩效目标，评价本年度项目阶段目标任务的执行情况，以及效益的实现情况。结合本项目特点，评价方法主要采用非现场评价形式，审核、分析和评价项目的实施情况，期间结合了比较分析法、因素分析法、成本效益分析法等评价方法进行定性分析和定量分析，上述评价环节同时借助专家工作进行指导。评价基准日为 2021 年 12 月 31 日。

### （三）绩效评价指标体系和评价标准

根据《北京市项目支出绩效评价管理办法》，评价工作组结合项目资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，



设定了本次评价指标内容和权重，重点对项目决策、过程、产出及效益进行综合评价，详见下表。

表 1：北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事务中心）森林资源综合监测项目指标体系

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值
决策 (10分)	项目立项	3	立项依据充分性	1.5
			立项程序规范性	1.5
	绩效目标	3	绩效目标的合理性	1.5
			绩效目标的明确性	1.5
	资金投入	4	预算编制科学性	2
			资金分配合理性	2
过程 (20分)	资金管理	12	资金到位率	4
			预算执行率	4
			资金使用合规性	4
	组织实施	8	管理制度健全性	2
			制度执行有效性	6
产出 (40分)	产出数量	10	实际完成率	10
	产出质量	10	质量达标率	10
	产出时效	10	完成及时性	10
	产出成本	10	成本节约率	10
效益 (30分)	项目效益	30	项目效益	20
			满意度	10
合计		100		100

#### （四）绩效评价工作过程

##### 1. 前期准备

一是组建评价工作组。项目评价工作组成员为 5 名，设组长 1 名，小组成员 4 名，明确了组长及成员职责。

二是编制评价方案。为了保证评价方案的可操作性，评价工作组通过了解项目实施背景、立项依据、绩效目标、项



目管理及完成绩效，确定评价工作重点和拟采用的评价方法，并对相关材料进行认真分析，结合市园林绿化局 2022 年度绩效评价工作要求合理安排评价工作进度，在此基础上形成最终评价方案。

三是指导单位开展自评。被评价单位根据绩效评价相关管理办法，开展自评工作，收集、整理绩效材料，填报绩效目标表，撰写财政支出绩效报告。

## 2. 现场核查

一是了解绩效目标设立及完成情况。评价工作组通过查阅项目申报文本等资料，了解预期绩效目标设立情况，并将反映项目完成结果的相关材料与各项预期绩效目标进行比对，评价项目绩效目标的完成情况。

二是了解项目效益实现情况。项目实现的效益情况，主要是参考监测中心提供的项目社会效益、可持续影响及服务对象满意度等的相关资料情况，评价工作组充分了解项目的效益情况，重点评价项目实施后的社会效益、可持续影响及项目服务对象满意度，结合社会现状综合评价项目的效益实现情况。

## 3. 专家评价

一是进行资料信息汇总。评价工作组在充分调研的基础上，对项目资料进行逐一核实。工作组按照指标体系内容和评价重点，对资料进行分类整理并装订成册，形成专家资料

手册，供专家审阅评议。

二是召开专家评价会。根据项目特点，评价工作组遴选 5 名专家（其中业务专家 2 名，管理专家 2 名，财务专家 1 名），组成专家评价组，对项目资料进行审核。2022 年 5 月 11 日，评价工作组召集专家组、市园林绿化局和监测中心召开专家评价会。评价会上，专家与监测中心进行了充分讨论和沟通，最终由专家结合绩效评价指标进行打分，出具评价意见。

#### 4. 形成绩效评价报告

评价工作组根据专家意见，完成绩效评价报告初稿的撰写工作。经与市园林绿化局、监测中心沟通反馈后，形成评价报告终稿。

### 三、综合评价情况及评价结论

经专家评议，该项目综合得分 90.59 分，其中，项目决策 8.14 分，项目过程 18.47 分，项目产出 37.18 分，项目效益 26.80 分，绩效级别评定为“优”。

总体来看，项目立项符合《全国林地保护利用规划纲要》的要求，履行了评审论证、政府采购程序，按计划完成了目标任务，并于 2021 年 12 月通过了项目验收。通过项目实施，保持了北京市森林资源数据的真实性、现势性，对加强林地保护利用管理、监管和督查工作方面的起到了数据支撑作用。但项目在实施过程中，部分内容存在一定的交叉，资金

使用效率有待进一步提高。

## **四、绩效评价指标分析**

### **（一）项目决策情况**

#### **1. 项目立项情况**

##### **（1）立项依据充分性分析**

项目立项依据充分，符合相关法律法规及政策要求，属部门履职所需。《森林法》明确：国家建立森林资源调查监测制度，对全国森林资源现状及变化情况进行调查、监测和评价，并定期公布；《全国林地保护利用规划纲要》要求“定期组织开展林地调查和动态监测”，“运用遥感等现代技术手段，结合外业实地调查，及时更新林地档案和利用数据库，全面掌握林地变化状况”。监测中心承担“全市园林绿化资源调查、监测、评价”的事务性工作，与其他项目不存在交叉重复。开展森林资源监测，形成年度森林资源动态监测成果，保证北京市森林资源的真实性和时效性。

##### **（2）立项程序规范性分析**

项目对立项的必要性、可行性、实施条件进行了论证，项目立项程序较规范。项目事前经过了可行性研究、专家论证、预算评审等程序。但项目内容的统筹融合不足，北京市森林资源管理“一张图”年度更新及基于高分遥感技术动态监测年度森林资源变化两个项目部分内容存在一定的交叉重复，应进一步整合相关资源。

## 2. 项目绩效目标情况

### （1）绩效目标合理性分析

项目根据实施内容设置了总体绩效目标，但目标设置较不够全面，内容不够完整。目标仅描述了项目计划完成的内容：完成各单位林地范围内森林资源和林地利用状况（地类）变化地块落实与核实调查、完成年度森林资源变更调查外业工作、形成年度森林资源管理“一张图”年度更新技术报告等内容，对于该项目要实现的目标及达到的效果未进行描述。

### （2）绩效指标明确性分析

该项目设定的绩效目标包括具体产出指标和效果指标，但部分指标设置比较笼统，细化分解不足，产出数量指标未设置具体指标值，质量指标缺乏对应性。效益指标缺少体现成果应用具体、量化的指标值，可衡量性不强。

## 3. 项目资金投入情况

### （1）预算编制科学性分析

该项目申报金额为 299.854 万元，根据项目内容进行了预算编制，但测算依据不够明确、细化，如，“一张图”年度更新外业调查 1560 人天、数据整理与检查 1120 人天、报告编制 300 人天，没有明确工作量，没有充分体现投入与工作量、资金的匹配，预算编制有待进一步加强。

### （2）资金分配合理性分析

项目根据具体的工作内容，进行了数量、单价的测算，其中，食宿费用 36.052 万元、其余均为人员劳务费用。但测算依据不够明确，具体的人工投入与工作量的对应性不足，资金分配的合理性有待加强。

## **（二）项目过程情况**

### **1. 项目资金管理情况**

#### **（1）资金到位率**

该项目资金来源于财政资金 299.854 万元，截至 2021 年 12 月 31 日实际到位资金 299.854 万元，资金到位率 100%。

#### **（2）预算执行率**

截至 2021 年 12 月 31 日实际支出资金 280.946701 万元，支付“国家林业和草原局调查规划设计院”森林资源综合监测“一张图”年度更新服务费 149.60 万元；支付“21 世纪空间技术股份有限公司”高分遥感技术动态监测费 120.00 万元；累计支付外业调查食宿费、野外补助等 11.346701 万元，预算执行率 93.69%。

#### **（3）资金使用合规性分析**

在资金使用过程中，按照《北京市林业勘察设计院项目建设资金管理办法》等管理制度，并经“三重一大会议”通过后，按合同规定的支付方式和金额进行支付，审批手续完整，资金使用与预算批复内容相符，履行了必要的审批程序，资金使用合规。

## 2. 项目组织实施情况

### (1) 管理制度健全性分析

项目按照《北京市林业勘察设计院项目管理办法》《北京市林业勘察设计院项目档案管理办法》等要求，分别制定了基于高分遥感技术、“一张图”年度更新、综合核查（不含非工程）、非工程核查等实施方案，管理制度较健全、完整。

### (2) 制度执行有效性分析

该项目包括北京市森林资源管理“一张图”年度更新、基于高分遥感技术动态监测年度森林资源变化和 2021 年北京市园林绿化工程（含非工程）综合核查三个部分，其中前两个部分分别进行磋商。第一部分中标单位是二十一世纪空间技术应用股份有限公司，金额为 120 万元；第二部分中标单位是国家林业和草原局调查规划设计院，金额为 149.60 万元。第三部分内容是从年初开始逐步到全市各区对北京市 2020 年和往年的园林绿化工程和非工程类进行外业核查，针对不同工程，按照外业核查数据和问题，分别按各个区进行核查报告撰写。项目执行较有效，但部分执行标准不够明确，如，对于项目外业调查没有明确抽取的方式、调查的比例等内容。

### (三) 项目产出情况

#### 1. 项目产出数量分析



项目完成了年初制定的产出数量指标。通过对全市林地增加、更新、减少图斑的判读地类、变化面积、变化原因、变化位置等信息影像对比判读，共判读疑似图斑 43166 个，面积 16693.64 公顷。对疑似图斑外业逐块调查核实和分析，变化图斑为 40558 个，面积为 16198.25 公顷，其中增加地块 8400 个，面积 5485.37 公顷；减少地块 25901 个，面积 8226.35 公顷；林地更新地块 6357 个，面积 2477.53 公顷；无变化地块 2508 个，面积 504.39 公顷。外业核查后进行分级检查合格后，最终依据外业核查检查数据编写成果报告。

## 2. 项目产出质量分析

外业核查后进行分级检查，采取区级自检和市级核查组织方式。区级自检由区级林业主管部门组织，负责本区级单位林地变更成果质量检查。市级核查由市林地变更调查领导小组组织，负责本市各调查区林地变更成果质量检查。对于检查不合格的，进行重做、补齐或进行合理修正，直至检查合格；对于抽查的项目，经检查不合格的，要求全面返工，直至合格。编写的成果报告于 2021 年 12 月 8 日组织了专家评审验收，通过了项目验收。

## 3. 项目产出时效分析

该项目根据各阶段工作计划的时间，分别完成了编制工作方案和技术细则、组织技术培训、开展外业调查及形成年度更新成果报告等相关工作，项目实施进度与计划相符。



#### 4. 项目产出成本分析

该项目预算申报 299.845 万元，通过预算评审审减预算资金 2.791 万元，在预算申报环节控制了项目成本，在项目服务方遴选环节，通过磋商方式确定项目费用，项目成本控制在预算范围内。但北京市森林资源管理“一张图”年度更新及基于高分遥感技术动态监测年度森林资源变化两个项目中的部分工作内容存在一定的交叉，项目经费存在一定的重复投入，成本控制可进一步加强。

#### （四）项目效益情况

##### 1. 项目实施效益分析

通过项目实施，将本年度核实变化的图斑和基础数据库进行融合，产出了林地面积、森林面积和森林覆盖率等指标，以及林地变更的数据基础，掌握年度林地资源变化情况，以提高林地监管能力，加强林地保护利用管理。各类工程通过各区提交数据，进行抽取地块外业核实，合格后编写核查报告，报告提交生态修复处进行归档，作为后期工程养护的依据。但数据共享不够主动，在实现“一图多用”方面有待进一步加强。

##### 2. 项目满意度分析

服务对象满意度存在较大的局限性，年度仅对森林资源管理处进行了满意度调查，没有覆盖数据使用部门的满意度调查。

## 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. 成立领导小组，确保工作有力推进

项目成立专门领导小组，在工作部署、人员配备、资金安排、后勤保障方面予以优先安排，为本年度北京市林地工作提供了强有力的组织保障。

#### 2. 部门协调配合，建立高效工作机制

项目既需要领导小组的统筹协调，又需要技术单位的支撑把关，更需要各部门的密切配合。在领导小组的组织协调下，各部门单位建立了“职责明确、科学高效、协调统一”的工作机制，上下联动、多级配合，保障调查工作顺利开展。

#### 3. 加强技术培训，保证成果质量可靠

林地变更调查工作技术层面的规范与否直接决定林地变更工作的成败。领导小组办公室组织召开全市 2021 年林地调查工作技术培训会，进行工作部署、情况说明、问题答疑、技术要点培训、实际操作练习等内容，各区林政科长、调查队长及技术人员共计 89 人参加了培训；并由专业人员组成技术小组，到各区、各单位进行技术指导，将技术要求和把关贯穿于整个调查工作，从根本上保障变更调查成果质量。

#### 4. 统筹资源，提高工作效率

2021 年北京市森林督查疑似图斑核实工作完全依托国

家森林资源管理智慧平台完成，规划院和软件公司技术人员提供实时的在线支持，建立了市、区两级即时互动的工作机制，减少了数据分发、成果汇交、外业核实出图打印的工作环节。新技术的应用，缩短了工作周期，降低了工作成本、移动端的开发应用丰富了外业核实手段，提高了工作效率。

## **（二）存在的问题及原因分析**

1. 项目绩效目标设置不够全面，内容不够完整。仅描述了项目计划完成的内容，对于该项目要达到的具体效果未进行描述；部分绩效指标设置不够合理，如，质量指标的指标值未明确项目要达到的标准，效益指标缺少数据利用情况等。

2. 项目管理缺乏系统性，整体管理与协调机制不够健全，部分工作内容存在一定的重复，成本控制有待加强。项目以委托的方式由第三方完成，未根据整体任务进行工作分解，在监测、调查核查方面未体现分工，相关技术力量统筹不足。

3. 调查数据信息的共享与利用机制体现不足。项目单位在各行业部门推动数据共享，实现“一图多用”方面有待进一步加强。

4. 项目效果执行情况资料收集不够完整，对于数据的利用程度，使用单位的满意程度未进行及时的统计分析。

## **六、有关建议**

（一）加强预算绩效管理意识，提高绩效目标编制水平，结合项目特点合理制定绩效目标，绩效指标设置要具体、细化，量化指标值，保障项目绩效指标的可操作性及可衡量性。

（二）完善项目管理手段，在统筹规划的基础上，实现资金与资源的精准、高效配置。统筹园林绿化资源调查等方面人才构成的专业队伍，形成合力，进一步提高财政资金使用效率。

（三）加强部门职能及资金的统筹，提高项目的执行力度。建议依据各部门职能分工，聚焦重点工作，加强项目的关联度，发挥协同作用机制，重视相关成果的应用，实现共建共享共用。

（四）基于公共性需求，进一步优化数据信息的共享机制。大力推动政府信息系统和公共数据互联开放共享，消除信息孤岛，推进数据资源向社会开放。项目需要进一步扩大对森林资源综合监测数据的共享程度，最大程度发挥项目成果应用。

## **七、其他需要说明的问题**

无。

## **八、附件**

北京市园林绿化规划和资源监测中心（市林业碳汇与国际合作事务中心）森林资源综合监测项目绩效评价指标体系及评分表

# 附件

## 北京市园林绿化规划和资源监测中心(市林业碳汇与国际合作事务中心) 森林资源综合监测项目绩效评价指标体系及评分表

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	专家打分	打分分析
决策 (10分)	项目立项	3	立项依据充分性	1.5	1.5	项目实施立项依据较充分,具有一定的现实需求,与行业发展规划相符。
			立项程序规范性	1.5	1.42	项目事前经过了可行性研究、专家论证、预算评审等程序。但项目内容的统筹融合不足,部分内容存在一定的交叉重复。
	绩效目标	3	绩效目标的合理性	1.5	1.16	项目根据实施内容设置了总体绩效目标,但目标设置较目标设置不够全面,内容不够完整。目标仅描述了项目计划完成的内容,对于该项目要实现的目标及达到的效果未进行描述。
			绩效指标的明确性	1.5	1.18	该项目设定的绩效目标包括具体产出指标和效果指标,但部分指标设置比较笼统,细化分解不足,产出数量指标未设置具体指标值,质量指标缺乏对应性。
	资金投入	4	预算编制科学性	2	1.38	项目预算测算依据不够明确、细化。没有明确工作量,没有充分体现投入与工作量、资金的匹配,预算编制有待进一步加强。
			资金分配合理性	2	1.5	项目根据具体的工作内容,进行了数量、单价的测算,但测算依据不够明确,具体的人工投入与工作量的对应性不足,资金分配的合理性有待加强。
过程 (20分)	资金管理	12	资金到位率	4	4	到位率 100%。
			预算执行率	4	3.75	预算执行率 93.69%。
			资金使用合规性	4	3.46	资金使用与预算批复内容相符,履行了必要的审批程序,资金使用较合规。
	组织实施	8	管理制度健全性	2	1.86	项目管理制度建设较为健全,应进一步明确后续管理方面的内容。
			制度执行有效性	6	5.4	项目执行较有效,但部分执行标准不够明确,如,对于项目外业调查没有明确抽取的方式、调查的比例等内容。

一级指标	二级指标	分值	三级指标	分值	专家打分	打分分析
产出 （40分）	产出数量	10	实际完成率	10	9.6	项目按照预期计划完成。
	产出质量	10	质量达标率	10	9.5	项目于 2021 年 12 月 8 日通过了验收。
	产出时效	10	完成及时性	10	9.58	项目基本按照计划完成。
	产出成本	10	成本节约率	10	8.5	两个项目中的部分工作内容存在一定的交叉，项目经费存在一定的重复投入，成本控制可进一步加强。
效益 （30分）	项目效益	30	项目效益	20	18.4	项目提供了数据支撑，但数据共享不够主动，在实现“一图多用”方面有待进一步加强。
			满意度	10	8.4	满意度调查存在较大的局限性，年度仅对森林资源管理处进行了满意度调查，没有覆盖数据使用部门的满意度调查。
合计		100		100	90.59	