

2015-2016 年度中山市生态补偿专项 资金使用绩效评价报告

评价机构：广东省技术经济研究中心

日期：二〇一八年一月



一、基本情况

本次绩效评价对象为 2015-2016 年度中山市生态补偿专项资金，其中生态公益林补偿资金包括 15 个镇区和单位，共涉及资金 7106.26 万元，耕地保护补贴专项包括 24 个镇区，共涉及资金 1.72 亿元。本次评价工作经过自评材料申报、专家初审、现场座谈考察、反馈单位以及专家复核等程序，最后形成《2015-2016 年度中山市生态公益林补偿专项资金支出绩效评价报告》、《2015-2016 年度中山市耕地保护补贴专项资金支出绩效评价报告》及各镇区《2015-2016 年度中山市生态补偿专项资金支出绩效评价表》（详见附件）。

评价结果显示，中山市 2015-2016 年度生态补偿专项资金支出整体评价得分 83.45 分，评价级别为“良”。纳入本次评价的市国土资源局、市林业局及 26 个单位和镇区中，综合评价级别为“优”的有 5 个占 17.86%，评价级别为“良”的有 15 个占 53.57%，评价级别为“中”的有 6 个占 21.43%；评价级别为“低”的有 2 个占 7.14%。

二、项目绩效表现情况

2015-2016 年度中山市生态补偿专项资金支出主要呈现以下几个特点：

（一）项目立项依据充分

生态公益林补偿根据《广东省省级生态公益林效益补偿专项资金管理办法》、《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办

法》、《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》（中府[2015]72号）实施。耕地保护补贴专项根据《广东省人民政府办公厅转发省国土资源厅财政厅关于建立基本农田保护经济补偿制度意见的通知》、《中山市人民政府关于进一步完善生态补偿机制的实施意见》、《中山市人民政府办公室关于印发中山市耕地保护补贴实施办法的通知》等文件实施。专项实施依据充分。

（二）专项过程管理较为规范

市林业局制定了《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》，对专项资金使用范围、监督管理等都做了明确规定，并组织镇区签订《中山市市级生态公益林现场界定书》、《广东省生态公益林现场界定书》，按要求每年组织镇区对专项工作进行自查总结，并向省林业厅提交自查总结报告。

市国土局牵头成立了耕地生态补偿实施小组，结合年度耕地保护目标责任考核工作，按照《中山市耕地保护目标责任考核办法》，每年4月份由市政府统一组织，由市国土局会同相关部门组成检查组，对各镇区耕地保护情况进行考核。

（三）资金使用绩效良好

通过生态公益林补偿专项的实施，一是提高了群众收入及保护生态环境意识；二是管护人员和管护面积落实率达100%；三是生态环境得到优化，生态公益林范围内森林火灾受害率为0，符合省定标准 $\leq 0.5\%$ ，病虫害成灾率为0，符合省定标准 $\leq 0.3\%$ ；四是

社会满意度达 93.21%，群众满意度较高。

耕地保护补偿专项的实施有效提高了中山市农村集体经济组织和其他责任单位对耕地保护工作的积极性，促进了中山市耕地保护工作，改善了中山市农田基础设施建设、农田生态环境建设，提高了中山市农业生产条件。通过专项实施，2015 年和 2016 年中山市耕地保有量达到耕地保有量的预期目标。

三、存在问题

（一）政策设计方面

一是专项资金补偿标准偏低，补贴方式不太合理。2015 年省、市两级生态公益林补偿标准是 80 元/亩，2016 年提高到 100 元/亩，但仍远低于林地当地的实际出租价格；耕地保护补贴专项的基本农田保护补贴标准分别为 100、150 和 200 元/年·亩，其他耕地补贴标准分别为 50、75 和 100 元/年·亩，扣除镇统筹的 40%，部分村集体分配的资金额较小。二是资金的使用期限不明确。在政策文件中未对各镇区资金支出期限进行原则性或具体的规定，不利于各镇区依时抓紧资金支出进度。三是镇统筹资金部分的支出不够灵活。根据《中山市耕地保护补贴实施办法》的规定，市级资金中的 40%由各镇政府统筹使用，用于本地区农业基础设施建设等支出，但由于规定用途单一或各政府统筹协调不够等原因，导致镇统筹资金支出率较低。

（二）专项管理方面

一是未制定专项实施细则。大部分镇区未按规定制定耕地保

护经济补偿制度实施细则，已制定实施细则的镇区比例仅为 33%。

二是部分镇区补贴任务未完成。生态公益林补偿专项少部分镇区补贴任务未完成，如东区因为长江经联社股权分配较复杂，资金暂未下拨。

三是未建立监管制度，管理有待改进。主管部门未建立财政专项资金的监管制度，部分镇区资金发放不合规，或使用不合理。如耕地保护补贴在各村项目实施的中后期，东风镇、东区、古镇镇、黄圃镇、火炬区、南头镇、石岐区、小榄镇等 8 个镇区对各村资金支出的跟踪管理较为缺乏。

四是部分镇村级档案管理不够规范。部分镇区生态公益林补偿专项的资料建档不完善、甚至缺失。如东区、黄圃镇、南朗镇等档案建立不够规范、完整。

五是少部分镇区专项资金统筹管理责任主体不清。耕地保护补贴专项在镇区层面没有统一或明确的职责分工，专项资金管理存在主体模糊的现象。

六是少部分镇对专项资金的政策的了解程度较低。由于部分镇基层政府人员对专项政策文件理解不够，对村级的项目实施和资金支出指导不足。如东升镇因不太明确镇统筹资金相关支出规定，资金使用比较谨慎。

（三）资金管理方面

一是部分镇区补偿金未按规定时间拨付。耕地保护补贴中，阜沙镇两年资金均为 2017 年 3 月下拨。

二是专项资金支出率较低。耕地保护补贴专项 2015 年和 2016 年专项资金的总支出率分别为

60%和 35%;生态公益林补偿专项资金的五桂山镇、市森保中心的支出率分别为 78% 和 84%。三是少部分镇区或村资金管理不够规范。生态公益林补偿专项中,黄圃镇支付银行手续费未记入专账;耕地保护补贴专项中,火炬区的市级资金收入记入节能保护项目,与本专项不符。四是少部分专项资金支出不太合理或支出范围窄。如生态公益林补偿专项中,黄圃镇通过一卡通支付给农户补偿资金是 6.23 万元,支付银行手续费就要 2.19 万元。耕地保护补贴专项中村集体资金大部分用于购买社会养老保险,资金支出范围较窄。

(四) 自评组织方面

部分镇区的自评材料填报不完善,佐证材料提供不完整。生态公益林补偿专项中,大涌镇自评报告中近两年专项资金的使用情况分析不够详细,红光林果场现场评价后补充了 3 份电子版满意度调查,数量太少,不足以反映相关情况;耕地保护补贴专项中,民众镇未填写 2016 年度信息表和自评报告,横栏镇的自评报告填写较为简单,且未说明耕地保有量具体完成数,南朗镇提供的自评材料中缺少拨付凭证、各村上报资金使用方案等佐证材料。

四、关于加强资金管理的意见

(一) 完善政策设计及制度文件

一是提高补贴标准、完善补贴方式。建议根据中山市实际情况,提高专项补贴标准,加大补贴力度。对于补偿金额较少的农

户或镇区，可以通过转变补助方式使其收益，如生态公益林补偿可对建设小游园、生态农场进行补贴等。**二是明确镇区资金的使用期限。**建议在制度文件中对镇区年度资金支出的期限进行原则性规定，同时要求各镇区在确定预算或收到资金后，向市国土资源局报送资金支出方案以及支出计划，以此作为今后绩效评价的时间依据。**三是放宽镇统筹资金部分的支出要求和范围。**建议市国土局引导各镇区按照省国土资源厅相关政策文件要求，扩大资金使用范围，加大资金统筹使用力度。

（二）进一步完善专项管理

一是建议市国土资源局督促各镇区制定耕地保护经济补偿制度实施细则，为镇区专项的实施提供规范和指引。**二是合理说明补贴任务发放情况。**对补偿金未发放到位的，除了说明原因外，对剩余补偿金的去向应做合理说明。**三是建立专项资金的监管制度。**建议对各镇区专项资金的使用定期、不定期的检查，发现问题及时提出整改措施，加强财政资金的监管。**四是完善档案管理。**建议镇区主管部门应督促各村建立档案，方便管理。**五是明确责任主体。**建议各镇区根据实际情况，发挥各职能部门的资源优势，明确参与专项资金管理部门及其相应职责。**六是加大政策宣传力度。**建议市级主管部门加大专项政策宣传，不定期组织相关镇区负责人进行政策学习和交流研讨，对好的经验和典型做法要通过

会议或文字材料及时进行总结和推广。

（三）进一步完善资金管理。

一是建议加快资金拨付进度。各镇区在今后年度的资金拨付中，加快资金的拨付效率，提早将资金拨付到位。**二是提高专项资金支出率。**建议市级和镇区两级专项主管部门分析查找影响本级专项资金支出率的具体原因，提出具体改进措施，提高专项资金的支出效率。**三是规范财务核算。**建议镇区财政分局加强财务管理督查，要求其健全完善专项资金的会计制度，规范财务核算，确保专款专用。**四是合理使用财政资金。**各镇区和单位应按规定规范支出，以节省财政开支为原则，提高财政资金的利用效率。

（四）加强自评组织和材料填报

建议各镇区和单位重视绩效自评工作，按照自评材料填写提纲和说明，以及市财政局的相关要求完成绩效自评材料的填报，提供完整的佐证材料，及时提交。对项目实施过程中存在的问题进行深入、客观的分析，提高绩效自评的质量和水平。

五、相关建议

通过此次绩效评价看出，生态补偿专项资金对推动生态保护起到了积极有效的作用，但资金补贴力度较小，确有必要加大对生态补偿的投入。同时建议市林业局、市国土局及各镇区就本次评价工作中所反映的问题和建议认真研处，作为今后生态补偿专项资金分配安排的重要参考依据。