

2015-2016 年度中山市生态 公益林补偿资金支出 绩效评价报告

广东省技术经济研究发展中心

2017 年 10 月

目录

一、评价目的	1
二、评价对象	1
三、评价依据	2
四、评价过程	2
五、专项总体评价情况	3
(一) 总体评分情况	3
(二) 专项组织实施情况	4
(三) 镇区资金支出率情况	5
(四) 专项实施成效	6
六、存在问题	7
(一) 政策设计方面的问题	7
(二) 专项管理方面的问题	7
(三) 资金管理方面的问题	8
(四) 自评组织方面的问题	10
七、相关意见和建议	10
(一) 完善政策设计及制度文件	10
(二) 进一步完善专项管理	10
(三) 进一步完善资金管理	11
(四) 加强自评组织和材料报送	12

一、评价目的

本次绩效评价的目的是为了概括和总结中山市 2015、2016 年度生态公益林补偿专项资金支出的总体实施情况,客观分析评价资金使用管理、专项组织实施情况、专项资金使用成效及绩效预期目标完成情况,检查项目单位的申报资料、资金支出、项目监管等情况。通过本次绩效评价,分析专项和具体项目管理实施中存在的问题,提出今后专项资金、政策调整与安排相关意见和建议,以提高财政资金的使用效益。

二、评价对象

此次对中山市 2015-2016 年度生态公益林补偿专项资金支出进行绩效评价,涉及 2015 年资金 3327.79 万元,2016 年资金 3778.47 万元,评价对象包括市林业局及涉及的 15 个镇区和单位。

纳入此次绩效评价的镇区或单位及资金情况见表 1 所示。

表 1 中山市 2015、2016 年度生态公益林补偿专项绩效评价资金表

单位: 元

序号	镇区或单位	2015 年补助金额	2016 年补助金额
1	火炬开发区	1,247,218.50	1,334,861.70
2	石岐区	61,838.40	0
3	东 区	3,673,044.12	4,534,999.00
4	南 区	2,529,411.10	2,492,726.70
5	五桂山镇	7,208,946.24	8,945,086.00
6	南朗镇	5,900,232.08	6,120,689.60
7	三乡镇	4,914,574.80	4,114,889.10
8	坦洲镇	2,121,282.10	2,456,247.00
9	板芙镇	2,257,617.09	2,803,793.00

10	神湾镇	1,934,296.32	1,814,754.90
11	大涌镇	346,680.60	378,978.80
12	黄圃镇	127,492.80	0
13	三角镇	8,967.60	0
14	市森保中心	2,102,441.00	2,379,753.30
15	红光林果场	152,924.88	178,711.60

三、评价依据

1、《广东省财政支出绩效评价试行方案》、《中山市财政支出绩效评价管理暂行办法》（中财绩〔2011〕9号）等广东省以及中山市财政部门绩效评价相关政策文件；

2、《关于印发〈广东省省级生态公益林效益补偿专项资金管理办法〉的通知》（粤财农〔2014〕159号）、《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〔2014〕72号）、《关于印发〈中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法〉的通知》（中林〔2015〕34号）等广东省及中山市专项管理相关文件；

3、各镇区和单位提供的自评材料，包括基础信息表、自评报告以及其他相关附件等；

4、中山市2015、2016年度生态公益林补偿专项资金支出绩效评价现场考察相关材料和座谈的相关内容；

5、其他收集的相关资料。

四、评价过程

此次绩效评价时间为2017年5月至2017年10月，分为前期准备、单位自评、座谈及现场考察、综合分析与报告撰写等四个阶段。

5月期间，绩效评价工作组完成了评价工作方案制定、资料收集、

项目单位动员培训等前期准备方面工作。

6月至8月期间，各项目单位根据绩效评价通知的要求组织开展自评工作，提交自评材料至绩效评价工作组。工作组对自评材料进行审核，提出修改或补充意见，并反馈至项目单位，项目单位根据意见补充修改自评材料。

8月下旬，绩效评价工作组组织6名技术、财务专家，分两组对17个镇区进行了项目现场考察，镇区覆盖率达80%。现场考察结束后，组织专家与中山市林业局、中山市财政局进行了座谈和交流，对专项总体和各镇项目的实施和管理提出意见和建议。

9月至10月上旬期间，绩效评价工作组将各项目单位的自评材料、现场考察座谈情况、专家意见以及其他相关资料进行整理汇总，综合分析形成中山市林业局及各镇区主管部门绩效评分表和专项总体绩效评价报告。

五、专项总体评价情况

（一）总体评分情况

此次评价的主管单位是市林业局，包括16个镇区和单位。专项绩效情况总体较好，经过专家组评分，市林业局评价得分是91分，评价等级为优，15个镇区和单位平均评价得分为87.8分，各镇区和单位评价得分如表2所示。

表2 2015-2016年度中山市生态公益林补偿专项资金支出绩效评价等级表

序号	镇区或单位	评价得分	评价等级
1	市林业局	91	优
2	火炬开发区	90	优
3	石岐区	88	良
4	东 区	84	良

5	南 区	86	良
6	五桂山镇	86	良
7	南朗镇	88	良
8	三乡镇	91	优
9	坦洲镇	90	优
10	板芙镇	88	良
11	神湾镇	88	良
12	大涌镇	84	良
13	黄圃镇	81	良
14	三角镇	96	优
15	市森保中心	94	优
16	红光林果场	83	良

其中市林业局、火炬开发区、三乡镇、三角镇、市森保中心等 6 个镇区和单位评价等级为优，占比 37.5%；石岐区、东区、南区等 10 个镇区和单位评价等级为良，占比 62.5%。

（二）专项组织实施情况

2003 年，为了有效保护林地生态资源，广东省实行林地生态效益补偿制度，中山市划定了省级生态公益林 25.8 万亩；2008 年，中山市设立市级生态公益林效益补偿，划定市级生态公益林约 18.5 万亩。省级生态公益林补偿资金由省、市两级财政共同承担，市级生态公益林补偿资金由市、镇两级财政共同承担。

2014 年广东省林业厅出台了《广东省省级生态公益林效益补偿专项资金管理办法》（粤财农〔2014〕159 号）。中山市林业局按照有关要求制定了《中山市生态公益林补偿资金“一卡（折）通”发放方案》（中林函[2014]21 号），要求省、市生态公益林效益补偿资金按照规定应发给农户的，由财政部门通过“一卡（折）通”方式直接发放到个

人。2015 年，市林业局又制定了《中山市生态公益林效益补偿资金分配方案》、《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》（中林[2015]34 号）等规范性文件，规范生态公益林效益补偿资金的分配和管理，提高资金使用效益。

2015 年，中山市省、市两级生态公益林补偿标准统一为 80 元/亩，分配资金合计 3499.43 万元，其中省级补偿资金 487.01 万元，市级补偿资金 3012.42 万元。8 月底，市林业局与市财政局联合印发了《关于下达生态补偿专项资金-2015 年省市两级生态公益林效益补偿资金的通知》（中林〔2015〕48 号），所有补偿资金下达到相关单位和镇区，要求各镇区要确保损失性补偿资金于 11 月 30 日前发放完毕。12 月底，各镇区组织相关村集体完成了资金分配方案公示、资料收集等工作，并按照资金管理办法要求，以“一卡（折）通”方式将补偿资金直接发放到农民个人账户。

2016 年，中山市省、市两级生态公益林补偿标准提高到 100 元/亩，分配资金合计 3778.47 万元，其中省级补偿资金 500.13 万元，市级补偿资金 3278.34 万元，8 月底市财政局将所有补偿资金下达到相关单位和镇区，要求各镇区要确保损失性补偿资金于 11 月 30 日前发放完毕。12 月底，各镇区按照资金管理办法要求，以“一卡（折）通”方式将补偿资金直接发放到农民个人账户。

（三）镇区资金支出率情况

大部分镇区或单位财政资金支出率 90%以上，按照规定用途支出。东区、五桂山镇、大涌镇、黄圃镇、市森保中心等 5 个镇区或单位支出率 90%以下（详见表 3）。其中东区未把公共管护费用支出列入专账，且因长江经联社股权分配较复杂，资金暂未下拨，故支出率低；黄圃镇未把转账手续费列入专账，导致支出率低；五桂山镇、市

森保中心的公共管护费用主要用于森林防护、林业工程支出，截止到评价节点，大部分工程暂未完工，部分资金未支出。

表 3 2015-2016 年度中山市生态公益林补偿专项资金支出绩效资金支出率表

单位：元

序号	镇区或单位	2015 年		2016 年		资金总支 出率（%）
		预算金额	实际支出	预算金额	实际支出	
1	火炬开发区	1,247,218.50	1,247,218.50	1,334,861.70	1,334,861.70	100
2	石岐区	61,838.40	61,838.40	0	0	100
3	东 区	3,673,044.12	2,787,228.00	4,534,999.00	3,682,710.00	78.82
4	南 区	2,529,411.10	2,529,411.10	2,492,726.70	2,492,726.70	100
5	五桂山镇	7,208,946.24	6,651,315.14	8,945,086.00	6,077,352.96	78.8
6	南朗镇	5,900,232.08	5,781,252.08	6,120,689.60	6,120,689.60	99
7	三乡镇	4,914,574.80	4,914,574.80	4,114,889.10	4,070,735.00	99.51
8	坦洲镇	2,121,282.10	2,121,128.81	2,456,247.00	2,396,027.71	98.68
9	板芙镇	2,257,617.09	2,224,121.97	2,803,793.00	2,762,806.00	98.53
10	神湾镇	1,934,296.32	1,934,296.32	1,814,754.90	1,554,512.62	93.06
11	大涌镇	346,680.60	346,680.60	378,978.80	288,562.50	87.54
12	黄圃镇	127,492.80	89,816.20	0	0	70.45
13	三角镇	8,967.60	8,960.00	0	0	99.92
14	市森保中心	2,102,441.00	2,005,800.00	2,379,753.30	1,757,900.00	84
15	红光林果场	152,924.88	152,924.88	178,711.60	178,711.60	100

大部分镇区或单位建立了内部财务管理制度、会计核算制度，财务审批程序完整，会计信息核实真是、准确、规范，大部分项目资料提供及时，信息完整。

（四）专项实施成效

通过项目实施，一是提高了群众收入及保护生态环境意识，中山

市所有林地得到了有效地管护；二是落实管护人员，管护人员落实率达 100%，管护面积落实率达 100%；三是实施生态公益林保护工程，最大限度控制生态公益林区域内没有采脂、开矿、采石、挖砂、取土、伐木或打树枝等违规现象，生态环境得到优化，使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 $\leq 0.3\%$ ；四是群众满意度提高，通过对各村补偿对象进行社会满意度问卷调查，社会满意度达 93.21%，群众满意度较高。

六、存在问题

（一）政策设计方面的问题

1、专项资金补偿标准偏低。

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，村民对补偿标准不太满意，公益林的经营时有发生，未达到保护生态公益林的目的。如从火炬开发区提供的一卡通转账明细看，大部分的补贴金额较少，几十元，甚至几元，农户获得的补偿资金少，且给镇区林业和财政部门带来了一定的工作量，该区社会满意度调查 85%左右，主要反映问题是补助方式和补贴标准不太满意；南区的社会满意度不高，集中问题体现在补贴方式和补贴标准；现场评价过程中也有部分镇区林业主管部门人员提出补偿标准偏低的问题。

（二）专项管理方面的问题

1、部分镇区补贴任务未完成。

大部分镇区按照要求完成了补贴任务，少部分镇区因为农户账户有误或农户自动放弃补偿金等原因，导致补贴任务未完成。如板芙镇金钟村自动放弃补偿，20610 元损失性补偿金未下拨，补贴任务未完成；东区因为长江经联社股权分配较复杂，资金暂未下拨；南朗村

2015 年因未提供农户账户，118980 元损失性补偿金未发放，补贴任务未完成。

2、未建立财政专项资金的监管制度。

市林业局未建立财政专项资金的监管制度，部分镇区补偿性资金发放不合规，或使用不合理，作为上级主管部门未及时纠正。个别镇区对专项资金的使用政策了解不透彻，对专项资金的开支方向不清楚，镇主管部门对村的具体支出没有监督。如三乡镇、大涌镇对村留取的管护资金的具体支出没有后续跟踪；南区、坦洲镇对公共管护经费的使用是否采取了财务检查等监控手段未作说明，也未提供相关佐证材料。

3、部分镇村级档案管理不够规范。

《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》明确规定“项目实行一村一档案管理制度，市林业局、所属镇区需建立项目档案”。现场考察中了解到，个别地方仅对财务开支资料建档保存，对专项资金支出的项目资料建档不完善、甚至缺失。如东区、黄圃镇、南朗镇等档案建立不够规范、完整。

（三）资金管理方面的问题

1、部分镇区补偿金未按市林业局的规定时间拨付。

2015、2016 年，按照市林业局的通知要求，各镇区需在 11 月底之前将补偿金通过一卡通的方式拨付至农户，部分镇区未及时拨付。如板芙镇、大涌镇、神湾镇，2015、2016 年都是 12 月底前发放完毕，东区、黄圃镇、火炬开发区 2015 年 12 月发放完毕。

另外，采用一卡通发放方式时，人数多，发放分散，经常有账号错误等情况发生，影响了补偿资金发放进度。

2、少部分镇区或单位支出率较低。

大部分镇区补偿金和公共管护费用按规定全额支出，少部分镇区或单位支出率偏低。如市林业局 2016 年市统筹公共管护经费主要用于“防火宣传”和“液晶电视联网广告生态宣传”两个项目，分别使用资金 23300 元和 92180 元，尚余资金 113729.3 元，该部分资金支出率较低；黄圃镇未把 2.19 万元转账手续费列入专账，且部分公共管护费用未支出，支出率仅 70.45%；东区未把公共管护费用支出列入专账，且因长江经联社股权分配较复杂，资金暂未下拨，两年总支出率 78.82%；五桂山镇、市森保中心的公共管护费用主要用于森林防护、林业工程支出，截止到评价节点，大部分工程暂未完工，故部分资金未支出，支出率分别为 78% 和 84%。

3、少部分村资金未实施专账核算。

大部分镇区或单位会计核算和财务管理较为规范，但也有少部分镇区财务管理不够规范。如黄圃镇支付银行手续费未记入专账；红光林果场生态公益林专项资金未专账核算，现场提供的资料无法判断专项资金使用的真实情况；东区的自评报告中说明公共管护费用用于管护人员工资支出，但从现场考察看，2015、2016 年管护费分别为 88.58 万元、85.23 万元未列入专账；神湾镇下拨到各村的管护资金由镇统一代管，但没有做到转账管理，村的各类资金都放在一起使用。

4、少部分专项资金支出不太合理。

大部分镇区或单位的专项资金按照《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》中的规定支出，但也有少部分的支出不太合理。如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；大涌镇在《基础信息表》中提到部分损失性补偿资金由村代收，但在自评报告中未说明为什么要村代收，是否返回给个人；南区部分是经联社代收，未直接发放到农户账户，自评报告

中对此情况未作说明。

（四）自评组织方面的问题

1、部分镇区的自评材料填报不完善，佐证材料提供不完整。

部分镇区或单位的自评信息表填写缺项较多、自评报告撰写不够详细，一定程度影响了专家对镇区专项实施的了解。如板芙镇、东区、红光林果场、南朗镇、三乡镇、坦洲镇、五桂山镇自评报告中未对工作经验、问题及下一步工作建议作分析；大涌镇自评报告中近两年的生态补偿专项资金的使用情况分析不够详细，如发放到个人多少，村集体多少，公共管护费用于哪些方面；黄圃镇自评材料中未对绩效目标进行说明等。

部分镇区或单位提供的凭证材料不够完善，对专项资金支出情况的佐证不足，或满意度调查不规范、完整。如石岐区没有提交自评报告，仅有资金分配的说明，评价材料提交不够完整；红光林果场现场评价后补充了3份满意度调查，分别是村民、村委、管理人员，提供的调查表是电子填写，且数量太少，不足以反映相关情况。

七、相关意见和建议

基于上述评价和存在的问题，对中山市2015、2016年度生态公益林补偿专项资金的管理提出如下建议：

（一）完善政策设计及制度文件

1、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，如对建设小游园、生态农场进行补贴等。

（二）进一步完善专项管理

1、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；对上年度财政资金未下发到位的村，镇区林业主管部门应加强与村委的沟通，尽快将资金落实到个人；对补偿性资金未按照规定用一卡通的方式发放到农户个人的，在自评报告中应详细说明情况，由村委代收的，应提供村委转交给农户的证明材料。

2、建立专项资金的监管制度。市林业局应建立补助资金的监管机制，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。各镇区应加大对村项目和资金的管理，可通过资料报送、实地走访、抽查核实等方式加强对各村资金支出的跟踪管理和监督检查，以便了解各村资金支出情况、项目实施实际困难和政策需求等。建议市林业局加大专项政策的宣传，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。

3、规范档案管理。市林业局要督促各镇区和单位应按照《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》的规定，建立完整的档案，包括申请材料，补偿申请名册（单位、联系人、申请补偿面积、林地地址、补充标准、补偿金额、银行账户等），镇区主管部门应督促各村建立档案，方便管理。

（三）进一步完善资金管理

1、加快资金拨付进度。建议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。镇区财政部门应在市林业局和市财政局规定的时间内发放补偿资金。对于部分镇区提到的因收集农户账号工作量大、耗时长，建议可参考东区林业站等单位做法，由村委收集村民银行账号信息，对个别账号有误的镇区林业主管部门再与村民沟通，提供有效账号。

2、提高专项资金支出率。对于因为补偿金未发放导致支出率低的，建议主管部门加强与村委的沟通，协调解决存在的问题，尽快发放补偿金；对于公共管护费用的支出导致支出率偏低的，建议在做绩效评价时考虑到财政资金下拨时间，设置适当的评价节点。

3、规范财务核算。建议镇区财政分局明确规定各村做好专项资金专账管理，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；镇区林业主管部门做好政策宣传，明确专项资金的使用方向，确保财政资金专款专用。

4、合理使用财政资金。各镇区和单位应按照《中山市生态公益林效益补偿项目及资金管理办法》的规定，通过一卡通的方式将补偿金发放到农户账户。公共管护费用应按规定使用，建议采取合理的方式支付损失性补偿资金，以节省开支，提高财政资金的利用效率。如黄圃镇可借鉴火炬开发区的做法，镇财政先将生态公益林补偿款转到不同银行的账户，再通过同行转账的方式支付给农户，节约跨行转账手续费。

（四）加强自评组织和材料报送

建议市林业局和各镇区、单位重视绩效自评工作，按照自评材料填写说明和提纲，以及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，并对报送的佐证材料进行分类归档，以便评价组能准确的找到相关材料进行公正客观的评价。对项目实施过程中存在的问题作比较深入、客观的分析，以便今后工作更好的实施。