

2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金 绩效评价报告

评价机构：广东省综合改革发展研究院

机构负责人：周林生

项目负责人：朱明非

为全面检验 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，根据《中华人民共和国预算法》、《广东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（粤府〔2015〕50 号）关于预算绩效管理的有关规定、《广东省财政厅关于下达 2015 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕36 号）和《广东省财政厅关于下达 2016 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕69 号），广东省综合改革发展研究院受省财政厅委托组成 2016 年基本农田保护经济补偿资金评价工作组（以下简称评价工作组），对 2016 年下拨的“两笔广东省基本农田保护经济补偿资金共计 223886.32 万元”的使用情况实施了重点绩效评价，形成了本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）资金背景。

我国人口多耕地少，耕地后备资源不足，维护国家粮食安全，保持社会稳定，始终是我国的一个重大问题。为此，1994 年 8 月 18 日，国务院专门制定颁布《基本农田保护条例》（后于 1998 年、2011 年进一步修订完善），划定基本农田保护区，对基本农田实行特殊保护，以满足我国未来人口和国民经济发展对农产品的需求，以保障农业生产及国民经济的持续、稳定、快速发展。进入新世纪，我国陆续制定基本农田保护规划制度、基本农田占补平衡制度、禁止破坏和闲置荒芜基本农田制度、基本农田保护责任制度、基本农田监督检查制度等一系列配套政策以加强基本农田保护，但由于**基本农田保护的内在机制不够完善**和工业化、城市化进程加快等诸多因素，基本农田保护并没有获得预期的成果，质量和数量都呈现出了下降趋势。对此，党的十七届三中全会决定和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出“**划定永久基本农田，建立保护补偿机制**”。党的十八大提出要“完善最严格的耕地保护制度”、“严守耕地保护红线，严格土地用途管制”、“给农业留下更多良田”。

为贯彻落实党中央、国务院“建立耕地保护补偿机制”的重大决策部署，广东省积极探索，于 2012 年 9 月 27 日印发了《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》（粤府办〔2012〕98 号），明确从 2012 年起，由省国土资源厅负责在全省范围内建立和实施基本农田保护经济补偿制

度，对承担基本农田保护任务的单位给予补偿。具体地，对出台基本农田保护经济补偿制度实施细则并组织实施的各地级以上市（不含深圳市），省财政按照 30 元/亩·年的标准给予补助（其中广州、珠海、佛山、东莞、中山市和顺德区以及江门市的蓬江区、江海区、新会区、鹤山市按省级补助标准的 50%执行）。

（二）资金概况。

2016 年，广东省财政厅共计下达了**两笔**基本农田保护经济补偿资金，金额总计 223886.32 万元。**一是**于 2016 年 3 月 15 日，广东省财政厅下发《广东省财政厅关于下达 2015 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕36 号），安排 2015 年度基本农田保护经济补偿资金 111943.16 万元。**二是**于 2016 年 9 月 18 日，广东省财政厅下发《广东省财政厅关于下达 2016 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕69 号），明确 2016 年度省级补助资金按照上年补助市县情况予以安排，安排基本农田保护经济补偿资金 111943.16 万元，资金已全部下达。2015、2016 年两个年度的基本农田保护经济补偿省级补助资金对各市的补贴面积、补偿金额完全一样，详见表 1-1。

表 1-1 2015、2016 年度全省基本农田补贴面积、经济补偿资金分配表

序号	行政区域	2015 或 2016 年度 补贴面积(万亩)	2015 或 2016 年度 省级补助资金额度（万元）
1	广州市	167.2740	2509.11
2	珠海市	38.5853	578.78
3	汕头市	68.7192	2061.57
4	佛山市	57.1784	857.67
5	韶关市	179.8831	4106.63
6	河源市	80.7336	1722.55
7	梅州市	63.5625	1906.87
8	惠州市	126.5797	3797.39
9	东莞市	42.1218	631.83
10	汕尾市	52.0210	63.78
11	中山市	61.9577	929.37
12	江门市	270.4609	7169.94
13	阳江市	141.2523	4237.57
14	湛江市	434.9377	6752.16
15	茂名市	154.9600	4648.80
16	肇庆市	109.6300	2545.48

17	清远市	213.4818	6404.45
18	潮州市	28.4695	854.08
19	揭阳市	76.8445	1261.39
20	云浮市	58.6812	1760.44
21	省财政直管县	1527.1475	57143.30
合 计			111943.16

注：深圳市不在补助范围内。

（三）绩效目标。

2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金的绩效总目标是：通过建立耕地保护补偿机制，使广大农村集体经济组织和农民在承担耕地和基本农田保护责任的同时，获得一定的经济补偿、确实得到实惠，充分调动起广大农村集体经济组织和农民保护耕地和基本农田的积极性，确保全省耕地和基本农田保护工作取得实效。

具体目标为：全省各地级以上市财政局、财政省直管县（市、区）财政（税）局等收到此项省财政补助资金后，严格按照《广东省人民政府办公厅转发省国土资源厅省财政厅关于建立农田保护经济补偿制度意见的通知》（粤府办〔2012〕98 号）有关规定，尽快将省级补偿资金分配给承担基本农田保护任务的基本农田保护单位（包括农村集体经济组织、国有农场等集体土地所有权单位和国有农用地使用权单位），主要用于基本农田后续管护、农村土地整治、农村集体经济组织成员参加社会养老保险和农村合作医疗等支出。

资金使用后，预计进一步提高农民对耕地和基本农田保护的重要性认识水平、提升农民保护耕地和基本农田的积极性；使全省农田基础设施完善程度提高，农业规模化、集约化程度提高；使全省农田丢荒弃耕面积减少及受人为破坏、非农建设占用现象减少，耕地和基本农田保护面积增加；使全省农村集体经济组织和农民收入增长。

二、绩效分析

评价工作组依据既定的指标体系和评分标准（详见附件 1），评定“2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金”的整体绩效得分为 **68.12** 分，绩效等级为“低”。从七个二级指标的评价得分情况来看，2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金在资金管理、事项管理及效果性等方面均有待加强。

（一）前期准备。

该指标主要从论证决策、目标设置和保障措施三个方面考察基本农田保护经济补

偿资金投向的合理性和可行性、项目绩效目标的合理性和科学性、人员、机构及管理制度的健全性，指标分值 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.5%。

1. 论证决策。该指标分值 7 分，评价得 6.5 分，得分率为 92.86%。

一是根据《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》（粤府办〔2012〕98 号），本项目资金设立依据充分，资金投向比较合理。二是资金补偿标准有依据地区发达水平、地区保护基本农田任务轻重情况进行区分，划分了 15 元/亩/年和 30 元/亩/年两档，对欠发达地区、基本农田保护任务重的地区进行了倾向性支持，相对科学、相对契合省情。三是补偿资金设立目的较为明确，即通过建立基本农田保护经济补偿制度，建立健全约束与激励并行的耕地和基本农田保护长效机制，确保广大农村集体经济组织和农民得到实惠，确保耕地和基本农田保护工作取得实效。

存在问题：一是年度基本农田保护补贴面积没有根据全省基本农田面积划定和调整的实际情况进行相应调整。根据国土资源部《基本农田划定技术规程》（TD/T1032-2011）和《广东省国土资源厅 广东省农业厅关于规范做好基本农田保护区划定和调整工作的通知》（粤国土资耕保发〔2013〕363 号）等文件要求，各地要切实加强对基本农田划定和调整（验收确认）工作管理，国土资源日常管理中发生已发占用（减少）和补划的基本农田，要结合日常实时变更记录，于年末开展成果更新工作。而 2015 年、2016 年甚至 2017 年全省基本农田补贴面积均未见可行性分析与计算，决策欠缺科学性。二是补助标准仍存在进一步优化、细分、调整空间。现场评价中梅州市等基本农田保护任务重的地区提出，因市（县）级财政有限、配套资金压力较大，希望省级提高补助标准，减轻地方负担。基本农田保护经济补偿政策是广东省自行制定的政策，其每亩的补偿标准虽然区分了珠三角地区和粤东西北地区，但仍不足以反映目前珠三角地区和粤东西北地区在广东省基本农田保护中所起作用的差别以及两个地区市县财力的差别。项目立项规范扣 0.5 分。

2. 目标设置。该指标分值 7 分，评价得 5.5 分，得分率为 78.57%。

2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金项目设置了相关绩效指标，包括基本农田保护任务面积完成率、农田基础设施完善程度、农业规模化和集约化程度、农民增收、新增农业产值、群众满意度等，指标相对明确、科学，较为合理。

存在问题：一是没有在农村集体经济组织成员参加社会养老保险和农村合作医疗支出方向、直接受益农户覆盖率等方面设置相应绩效指标，指标体系不够健全、完整，完整性扣 0.5 分。二是农田基础设施完善程度、农业规模化和集约化程度、农民增收等指标的可衡量性差，省国土资源厅提供的各市自评材料中没能反映出这些指标的定量完成信息、仅有定性表述，科学性、可衡量性各扣 0.5 分。

3. 保障措施。该指标分值 6 分，评价得 4.5 分，得分率为 75%。

一是项目组织机构基本健全，在省级主要是由省国土资源厅耕保处牵头负责，各市、县由国土局、财政局等部门共同负责补助资金下拨事宜，中山、佛山、惠州、肇庆、韶关、汕尾、揭阳等市同时明确提出了审计局、监察局要协同对资金使用权情况进行监督管理。二是建立了省、市、县三级项目资金管理制度。目前广东省基本农田保护经济补偿方面在执行的制度包括《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》（粤府办〔2012〕98 号）和《广东省国土资源厅 广东省财政厅关于进一步加强基本农田保护经济补偿政策执行力度的通知》（粤国土资耕保发〔2017〕7 号）等。各市、县在省下达任务后，均编制了基本农田保护经济补偿制度实施细则，并对实施细则进行了逐级报备。

存在问题：一是虽然目前各市、县制定的基本农田保护经济补偿制度实施细则大多明确了补助资金发放范围、对象和标准，但是只有极个别的市、县比如中山市、韶关市基本写清楚了“申请及发放程序”（比如中山规定“补贴给承担耕地保护任务的农村集体经济组织的资金，需按照《中华人民共和国村民委员会组织法》召开村民会议同意后使用。农村集体经济组织或其他责任单位将资金使用方案报所在地镇政府审批同意后，镇区财政部门方可将相应资金拨付至责任单位专用账户。”）。程序性条文的缺失，造成资金使用困难，实施方案合理性扣 1 分。二是实施细则中各监管主体如国土、财政等部门的具体职责描述不明确，致使第三方无法依规考核各监管主体责任，管理制度健全性扣 0.5 分。

（二）资金管理。

该指标主要从资金到位、资金支付和支出规范性三个方面考察资金的到位率、到位及时率、支付率、支付及时率，以及规范支出执行情况，指标分值 17 分，评价得分 11.79 分，得分率为 69.35%。

4. 资金到位。该指标分值 4 分，评价得 2.5 分，得分率为 62.5%。

2016 年 3 月 15 日和 2016 年 9 月 18 日，广东省财政厅分别下发《广东省财政厅关于下达 2015 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕36 号）和《广东省财政厅关于下达 2016 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕69 号），依次安排 2015 年度、2016 年付基本农田保护经济补偿资金各 111943.16 万元，两笔资金均一次下达，并及时到达各市和财政直管县。各地市根据当地的实际情况，以县（市、区）级确定了具体的补贴标准。从地方配套的补偿标准来看，可分为四个档次。**第一档**包括广州、佛山、珠海、中山、东莞 5 市。各市配套的补贴标准为 100 元/年·亩-500 元/年·亩。其中：**一是**广州、佛山根据城市内部区位差异，对不同区域制定不同的补贴标准，呈现经济越发达补偿标准越高的特点。**二是**中山将补贴范围扩展至全部耕地，补偿标准体现在划入基本农田保护范围的耕地与基本农田划定以外的耕地的区别，划入基本农田保护范围的耕地补偿标准更高。同时，中山制定补贴标准的定期调整机制，2015-2017 年补偿标准逐年提升，参照 2015 年补助情况，每年提升 50%。**三是**东莞根据基本农田划定涉及的具体地类（耕地、林地）差异制定差异化的补偿标准，加大对实有耕地的补偿力度，对特定区域（水乡地区）额外增加 20%的补助。**第二档**为汕头市，全市配套标准为 30 元/年·亩。**第三档**为肇庆、茂名、揭阳、汕尾、惠州、梅州、河源、湛江、韶关 9 市，全市配套补偿标准为 5 元/年·亩-10 元/年·亩。其中河源市市级财政创新补偿方式，采取以奖代补的方式，按各县区承担的基本农田保护面积的 30%，以 2 元/年·亩的标准，奖补基本农田保护优秀单位。**第四档**为阳江、潮州、清远、江门、云浮 5 市，全市配套补偿标准低于 2 元/年·亩。2015 年度的省级补助资金加上各市县配套资金，合计 195165.11 元。2016 年度的省级补助资金加上各市县配套资金，合计 167157.04 万元。

存在问题：一是截止评价基准日 2017 年 3 月 31 日，2015 年度全省含各市县配套资金在内的基本农田保护经济补偿资金共计下拨 192568.36 万元，下拨到了县级财政及县级以下财政比例为 98.6%，实际按要求下达至基本农田保护单位的资金比例只占到全省共计筹集补偿资金总额的 40.82%¹，比例过低。**二是**截止评价基准日，2016 年度全省含各市县配套资金在内的基本农田保护经济补偿资金共计下拨 136567.96 万元，

¹ 数据汇总自省国土资源厅提供的各市《2012-2016 年基本农田保护经济补偿资金使用和管理情况表》，详见附件 4《2015 年度广东省基本农田保护经济补偿资金使用情况表》。

下拨到了县级财政及县级以下财政比例为 81.7%²，有部分市县的资金未到位。比如，按照佛山市的相关制度，佛山 2016 年度的市县配套资金为 17022.53 万元，但实际上只下拨了 2207.40 万元，其余资金尚未到位，扣 1.5 分。

5. 资金支付。该指标分值 5 分，评价得 3.56 分，得分率为 71.2%。

全省用于基本农田后续管护、购买社会养老保险、农村合作医疗、农村土地整治项目、精准扶贫开发、支持农民合作组织发展、村级公益事业“一事一议”、农田水利建设和其他方面的经济补偿资金支出基本做到了按时支付。2015 年度全省基本农田保护经济补偿资金的使用额为 80844.71 万元，使用率为 41.42%。2016 年度全省基本农田保护经济补偿资金的使用额为 24531.33 万元，使用率为 14.68%。在全省各市对补偿资金的使用率方面，梅州、揭阳、广州三市对两个年度补偿资金的使用率较高，两次排进前 5 名；肇庆、清远二市则表现一般，两次落入后 5 名。2015、2016 两个年度的全省各市（含顺德区）的补偿资金使用率具体情况详见下文图 2-1 和图 2-2。从两个年度的全省各市（含顺德区）的补偿资金已使用部分的具体支出用途来看，农村合作医疗、其他、基本农田后续管护和购买社会养老保险等方面的支出比重位居前 4 位，这 4 方面的加总支出比重超过 80%。两个年度的全省各市（含顺德区）的补偿资金已使用部分的具体支出比重如下文图 2-3 和图 2-4 所示。

存在问题：资金使用率严重偏低，资金在县、镇、村级财政和基本农田保护单位大量沉淀。截止评价基准日，一是肇庆市的 2015 年度补偿资金使用率为 0，全省结余的 2015 年度补偿资金的比例达 58.37%。二是珠海市、佛山市、东莞市、肇庆市、清远市、云浮市和顺德区的 2016 年度补偿资金使用率均为 0，全省共计有 80%以上的 2016

² 数据同样汇总自省国土资源厅提供的各市《2012-2016 年基本农田保护经济补偿资金使用和管理情况表》，但由于河源、江门、湛江 3 市未上报数据，所以属于不完全统计的全省数据，汇总表详见附件 5《2016 年度广东省基本农田保护经济补偿资金使用情况表》。但是该表中各市上报的数据存在诸多问题：一是有的市存在数据加总错误；二是有的市汇总数小于被汇总数，不符合数理逻辑；三是有的市 2015 年度、2016 年度的资金筹集、使用、结余情况一模一样，不太契合工作规律；四是有的市度量资金支出的单位竟然精确到了“厘”，难以理解。经综合分析，评价工作组认为各市上报数据、汇总后的数据可信度偏低，参考意义有限，敬请注意。

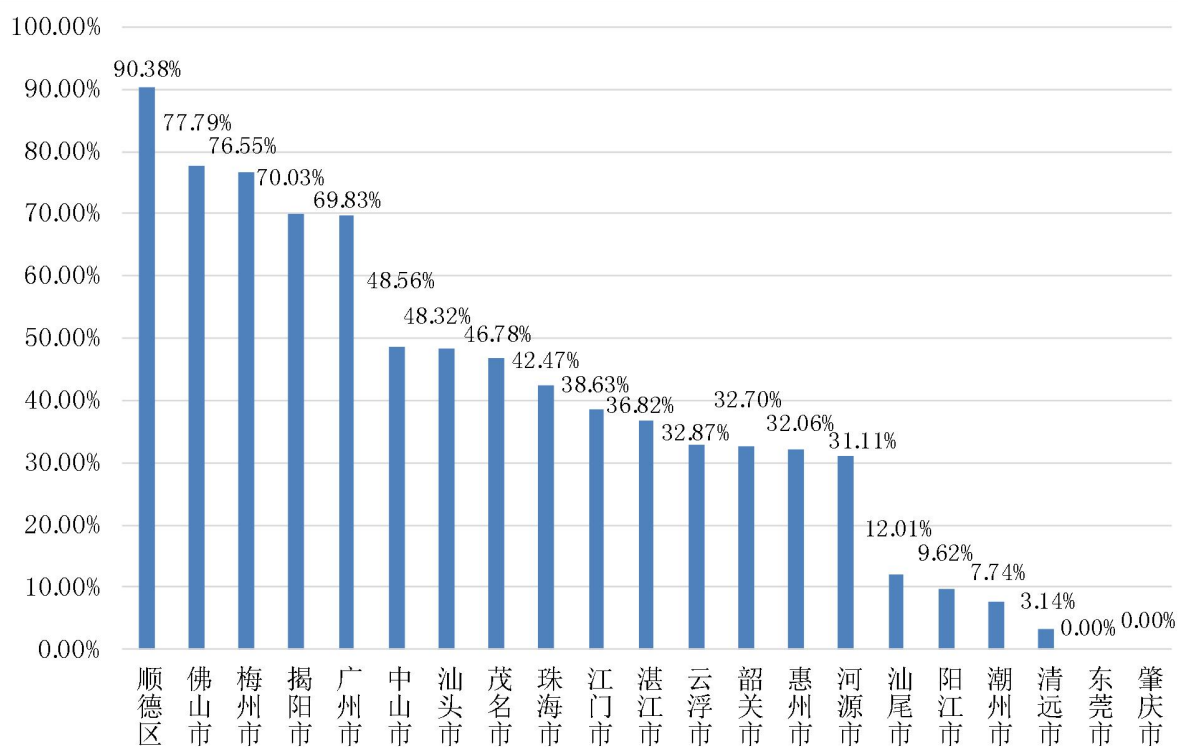


图 2-1 2015 年度全省基本农田经济补偿资金各市使用率

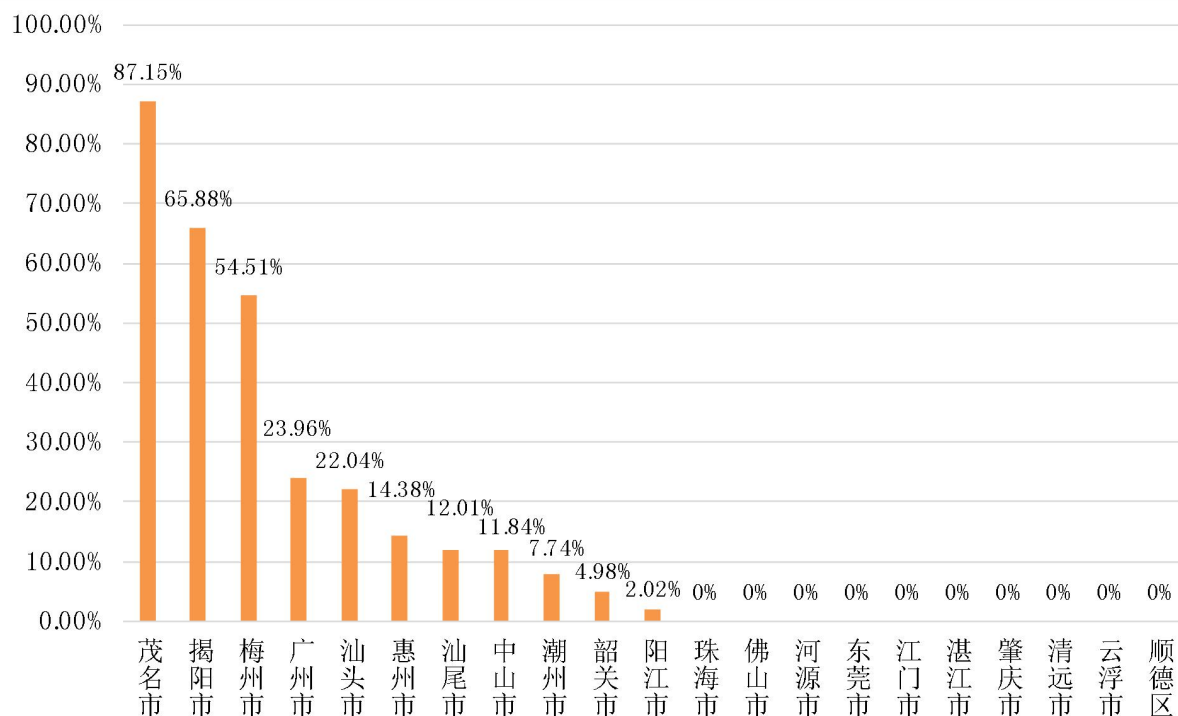


图 2-2 2016 年度全省基本农田经济补偿资金各市使用率

图 2-3
2015 年度全省基本农田经济补偿资金

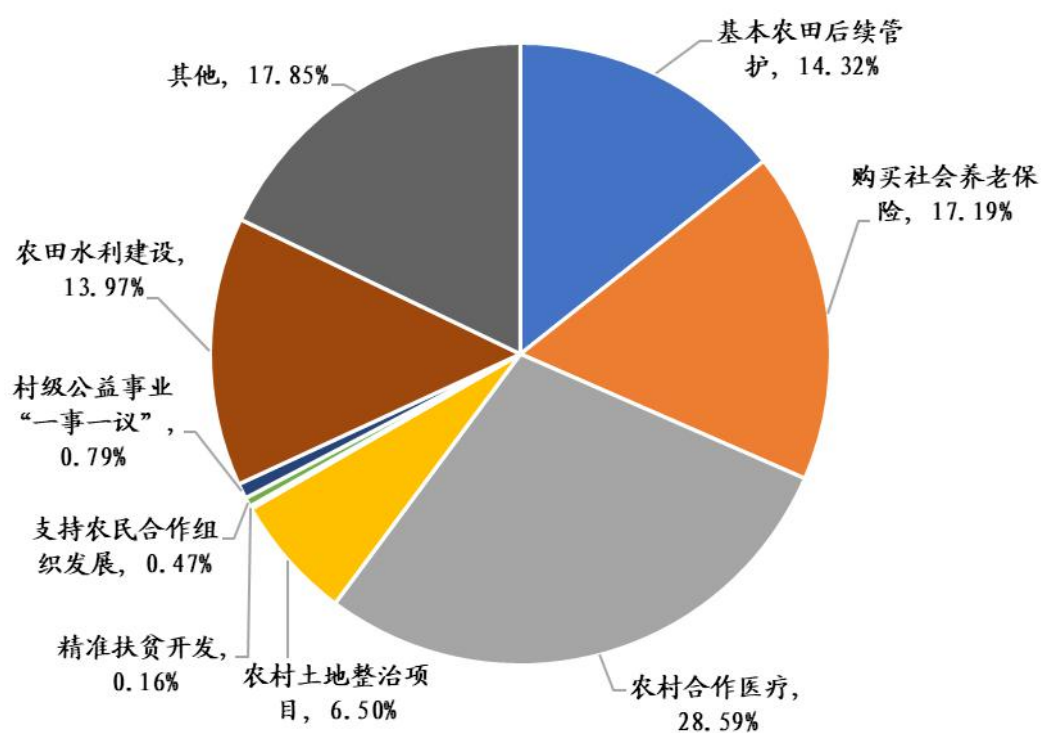
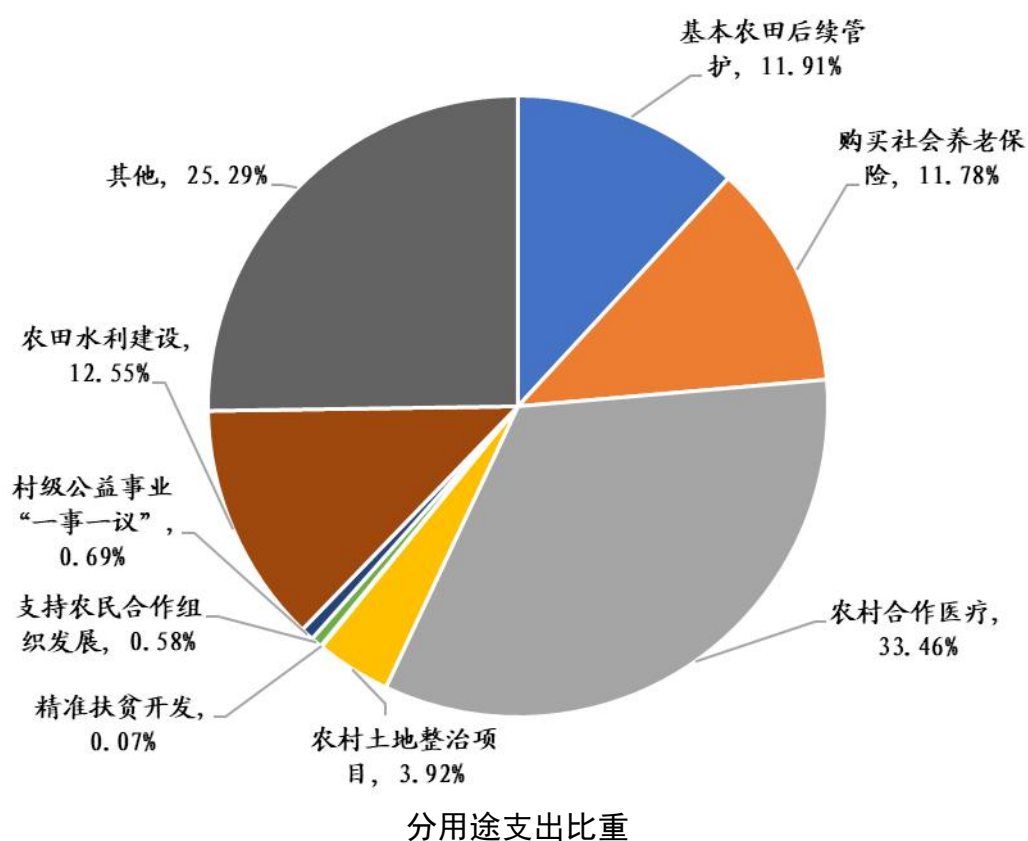


图 2-4 2016 年度全省基本农田经济补偿资金分用途支出比重

年度补偿资金尚未使用，结余在财政。总体上，2015、2016 年两个年度的补偿资金支付率的平均值只有 28.05%，扣 1.44 分。

6. 支出规范性。该指标分值 8 分，评价得 6 分，得分率为 75%。

根据项目单位提供的材料和现场评价的结果，项目预算不存在调整，资金支付采用国库集中支付或报账制。现场评价查账环节，超过 20 万元的单笔大额支出，县国土局、镇政府、街道办等被评对象能够提供项目（资金）的请示文件、领导批示或领导班子会议纪要、项目（资金）合同、工程量核算清单、项目支出明细表和相关会计凭证。支出相对规范，各项支出材料相对完备。

存在问题：一是评价工作组在清远市清城区东城街道办财政所发现事项支出合规性不足，一些电力工程、防汛工程的经费也从基本农田经济补偿资金中列支，这些工程不属于补偿资金支持方向，事项支出合规性扣 1 分；二是部分市县镇没有按照粤财农〔2016〕69 号文的规定列支会计科目，并在年终编报支出决算，会计核算规范性扣 1 分。

（三）事项管理。

该指标主要从实施程序、事项管理两个方面考察补助资金项目管理过程中的采购招标、计划制定、进度安排、变更报批及监督检查方面的规范执行情况，指标分值 13 分，评价得 6 分，得分率为 46.15%。

7. 实施程序。该指标分值 8 分，评价得 4 分，得分率为 50%。

全省各地结合实际情况，初步建立起了基本的实施程序框架。现场评价了解，在恩平市使用资金的程序为：村委会结合农民意愿向镇政府申请项目资金—镇政府审批—镇下拨资金至村级—村委会就项目计划（方案）征求村民意见—村民集体表决同意后项目开始实施；如果是工程类的项目要上“三资”平台。《五华县基本农田保护经济补偿制度暂行办法》（华府办〔2015〕17 号）规定，补偿资金 30%归镇级人民政府统筹安排，70%归村委会统筹安排。五华县管辖的镇，比如潭下镇在收到补偿资金后，在一周内将 70%比例的资金下拨到各村委会。这种“镇村分级统筹”的办法可加快资金发放速度。五华县每年要求镇与村之间签订《基本农田保护责任书》，对基本农田的地块、面积、设施、期限和补偿资金使用及违约责任等内容予以明确，同时在第二年的第一季度，成立检查考核组对镇、村开展基本农田保护的情况进行考核检查。

存在问题：一是资金下拨层级较多，时间较长，目前该项目资金下拨经过了省、市、县、镇最后到具体使用资金的村。从省到市、到县，采用的是直接下拨，而县到镇，部分市需要镇提出申请，这不够合理。二是由于镇、乡开展工作的实施程序不够具体，相关部门难以说清楚该项资金使用应该履行哪些程序，扣 4 分。

8. 监督管理。该指标分值 5 分，评价得 2 分，得分率为 40%。

省国土资源厅比较注重对项目的监督检查、绩效自评等。2015 年 9 月 14 日，印发《广东省国土资源厅 广东省财政厅关于开展基本农田保护经济补偿政策实施效果评价工作的通知》（粤国土资耕保发〔2015〕181 号），部署在全省开展基本农田保护经济补偿政策实施效果评价工作，为下一步适时调整补偿标准奠定基础。2017 年 1 月 12 日，印发《广东省国土资源厅 广东省财政厅关于进一步加强基本农田保护经济补偿政策执行力度的通知》，要求各市多措并举、加强资金拨付使用管理，同时加强监督检查力度。市县层面，清远市财政部门牵头组织专题调研，结合地区实际和群众诉求，通过调研查找资金使用存在的问题、改进工作。梅州五华县制定了检查考核实施细则，并成立检查考核小组对资金发放和使用的情况进行监督。

存在问题：一是现场评价发现，部分市县出现了资金“监管真空”。当询问资金具体使用情形时，市、县国土部门无法说清资金具体使用情况，财政部门仅清楚资金下拨的情况，资金使用监管责任部门不够明确，扣 1 分。二是资金没有做到专账管理，在进行资金使用汇总统计时，随意性较大。在清远市清城区现场核查账目时，财务管理人员对评价小组提出的资金支付方向不符合资金使用细则规定的问题时，以不合适就调整来进行回答和处理，与财务管理制度不符。这也给资金监管造成一定的困难，既无法核定资金支出的合理性、合规性，也无法判定结余资金目前的现状，扣 0.5 分。三是目前只看到了部分市县在某一管理环节存在亮点，但普遍上各地管理过程的完整性仍有待一步提升，扣 1 分。四是通过调查研究、绩效自评等工作查找到的问题、搜集的改进建议，尚未完全反映到政策优化制定层面，扣 0.5 分。

（四）绩效表现。

9. 经济性。该指标分值为 5 分，评价得 5 分，得分率为 100%。

该指标主要从预算（成本）控制指标反映事项预算（成本）控制的合理性，即反映预算执行结果是节约还是超支等具体情况及原因。从全省整体情况来看，目前 2015 年度、

2016 年度基本农田保护经济补偿资金的预算执行情况良好，已完成项目的支出均控制在预算支出内；暂未完成的项目，从已支付资金与批复概预算进行比对的情况来看，尚未发现有项目超过预算支出的情况。

存在问题：无发现，不扣分。

10. 效率性。该指标分值 10 分，评价得 7.16 分，得分率为 71.6%。该指标主要从完成进度及质量指标反映事项实施（完成）的进度、质量和产出数量等情况。依据《广东省人民政府办公厅关于 2015 年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2016〕298 号）、《广东省人民政府办公厅关于 2016 年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2017〕397 号）和各市提供的自评材料，经济补偿资金使用后，能较好地促进各地完成省安排的年度基本农田保护任务，落实耕地保护目标责任书的要求。截止评价基准日，各市资金下达的情况如表 2-1、表 2-2 所示：

表 2-1 2015 年度全省基本农田保护经济补偿资金下达情况表

行政区域	资金下达情况				
	县级财政	镇级财政	村级财政	基本农田保护单位	小计
广州市	244.5700	742.5300	316.3900	23441.3600	24785.5200
珠海市	0.0000	1176.2600	1240.1500	3355.6900	5772.1000
汕头市	26.8600	64.2100	52.4700	4040.0500	4183.5900
佛山市	1263.3800	1500.0000	0.0000	14761.1800	17524.5600
韶关市	126.5350	6084.6300	343.3700	2428.2200	9182.9090
河源市	2001.8980	1570.8300	426.4500	1468.8548	5468.0328
梅州市	5533.0325	683.1326	2153.1228	2289.6339	6899.4885
惠州市	1842.5602	111.5051	0.0000	1869.6818	4774.0811
汕尾市	1496.8500	2527.5500	0.0000	63.7800	4088.1800
东莞市	17068.7600	0.0000	0.0000	0.0000	17068.7600
中山市	0.0000	3886.2600	744.1100	1929.8900	6560.2600
江门市	530.3713	3432.7787	1400.3400	3190.9700	8554.4600
阳江市	529.4600	1762.8100	3754.2800	2232.3800	8278.9300
湛江市	2183.7644	9829.4357	1004.6033	7789.2806	19310.8228
茂名市	0.0000	12238.6390	0.0000	0.0000	12238.6390
肇庆市	7138.6700	0.0000	19.5800	0.0000	7158.2500
清远市	9024.0000	303.0000	0.0000	0.0000	11610.0000
潮州市	110.1900	1467.0100	251.1400	2.5780	1830.9200
揭阳市	40.6616	879.9066	740.3495	2896.5356	4557.0535
云浮市	4811.2800	0.0000	0.0000	0.0000	4811.2800

顺德区	0.0000	11.1700	0.0000	7899.3500	7910.5200
全省合计	53972.8430	48271.6578	12446.3556	79659.4346	192568.3567

表 2-2 2016 年度全省基本农田保护经济补偿资金下达情况表

行政区域	资金下达情况				
	县级财政	镇级财政	村级财政	基本农田保护单位	小计
广州市	6524.0900	6079.6100	4550.0000	13237.2800	30455.9400
珠海市	5607.7600	0.0000	0.0000	158.9200	5766.6800
汕头市	26.8600	297.3900	52.4700	3819.2400	4195.9600
佛山市	2918.7498	146.3188	0.0000	0.0000	3065.0685
韶关市	77.6800	6262.8350	124.4300	2222.1180	8687.0800
河源市	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
梅州市	3873.1228	478.1928	1507.1860	1602.7437	4829.6420
惠州市	1684.5555	330.8816	0.0000	1653.2405	3668.6776
汕尾市	1496.8500	2527.5500	0.0000	63.7800	4088.1800
东莞市	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	17103.0200
中山市	0.0000	8122.8700	256.2100	1433.8300	9821.9000
江门市	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
阳江市	529.4600	1758.2200	3754.2800	2136.3900	8175.3500
湛江市	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
茂名市	0.0000	6631.7410	0.0000	0.0000	6631.7410
肇庆市	7138.6300	0.0000	19.5600	0.0000	7158.2000
清远市	11329.0000	404.0000	0.0000	0.0000	11733.0000
潮州市	110.1900	1467.0100	251.1400	2.5780	1830.9200
揭阳市	565.0429	566.3878	740.3495	2779.0189	4545.3193
云浮市	4811.2800	0.0000	0.0000	0.0000	4811.2800
顺德区	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
全省合计	46693.2709	35073.0070	11255.6255	29109.1391	136567.9583

注：表 2-1 和表 2-2 中的数据均汇总自省国土资源厅提供的各市《2012-2016 年基本农田保护经济补偿资金使用和管理情况表》，仅可供粗略参考。

存在问题：资金下拨速度严重偏慢，截止评价基准日，到达基本农田保护单位（农村集体经济组织、国有农场等集体土地所有权单位和国有农用地使用权单位）的资金总量只占到 2015 年度全省基本农田保护经济补偿资金总额的 40.82%³和 2016 年全省基本农田保护经济补偿资金总额的 17.41%⁴，约 5 成的 2016 年度补偿资金仍沉淀在县、

³ 2015 年度，省级补助资金加上各市县配套资金，合计 195165.1145 万元。其中，下达至基本农田保护单位的资金为 79659.4346 万元，占比 40.82%。

⁴ 2016 年度，省级补助资金加上各市县配套资金，合计 167157.0439 万元。其中，下达至基本农田

镇两级政府。总体上，2015、2016 两个年度的全省补偿资金实际到达基本农田保护单位的比例的平均值仅有 29.12%，扣 2.84 分。

11. 效果性。该指标分值 30 分，评价得 18 分，得分率为 60%。

该指标主要从社会经济效益、可持续发展方面考察基本农田保护经济补偿资金使用或项目实施直接产生和带动的社会经济效益；以及事项完成后，后续各项安排等是否有利于项目的持续发展等。

（1）社会经济效益。该指标分值 25 分，评价得 15 分，得分率为 60%。

一是通过经济补偿制度，基本农田保护责任单位得到了实质性收益，提高了保护基本农田的积极性，使得农田经营情况得以好转，从而提高农地的经济及社会效益；二是农业基础设施日益完善。政策实施后，各村镇能利用补助资金修缮田间交通及排灌设施，提升了农田灌溉条件及抗灾防灾能力；三是全省农业规模化、集约化程度有所提高，有利于实现农田统筹利用。比如东莞市利用补偿资金⁵，整合了中堂镇现代农业生态园、望牛墩镇横沥湿地公园和洲涡农业生态园、东坑农业园、道滘镇济丰农业产业园等农用地整合单元共 2.1 万亩。四是通过购买养老保险、水稻种植保险，可为农民生产生活提供多一重保障。

存在问题：一是省国土资源厅提供的各市自评材料，没有提供农业生产条件改善、新增农业产值、农民增收、直接受益农户覆盖面（含受益农户和新型农业经营主体）、农村养老保险和农村合作医疗保障水平等方面的绩效数据信息，每项绩效指标扣 1 分，小计扣 5 分；二是受资金支出率、资金拨付进度慢的拖累，资金的整体绩效还未完全体现出来，截止评价基准日，资金在促进农民增收、提高耕地质量、提高农户生产积极性等方面发挥出的作用不是很显著，（详见表 2-3《广东省基本农田保护经济补偿资金使用成效调查表》⁶），每项绩效指标扣 1 分，小计扣 5 分。

保护单位的资金为 29109.1391 万元，占比 17.41%。

⁵ 此处为东莞市使用 2015 年度基本农田保护经济补偿资金的绩效情况。

⁶ 陈枫 孙凯欣等. 广东省基本农田保护经济补偿政策实施效果调查[J]. 佛山科学技术学院学报(社会科学版), 2016, 34 (5) : 49-58.

表 2-3 广东省基本农田保护经济补偿资金使用成效调查表

具体成效	极大 非常	略有 非常	基本 非常	略有 非常	极大 非常
增加农户进行农业生产的收入/%	8.38	16.49	49.46	27.03	1.08
提高耕地的环境质量/%	6.72	19.35	44.62	29.03	2.69
维护保持耕地数量不减少/%	8.09	19.35	46.09	22.37	1.89
维持耕地使用方式不改变/%	8.09	19.41	50.40	21.83	2.70
维持耕地品质不下降/%	8.11	20.27	46.49	21.89	3.78
提高农户维持耕地基础设施的积极性/%	7.01	13.48	42.32	36.66	2.96
提高农户进行农业生产的积极性/%	7.59	15.72	41.19	35.50	2.44
降低农业生产过程中的化肥农药使用量/%	7.59	16.40	47.31	24.73	6.18
提高农户种粮的积极性/%	8.06	13.71	43.28	31.45	5.91

（2）可持续发展。该指标分值 5 分，评价得 3 分，得分率为 60%。

从整体情况来看，基本农田保护经济补偿资金项目的开展相对具有可持续性。一是基本农田保护是我国一项基本国策，为保护基本农田，从国家到广东省，制定了一系列严格的考核制度。二是本项资金投入的主体为省财政资金，经费投入的保障性较好。三是资金属政府惠农政策，使用得当会得到群众的拥护。

存在问题：一是与资金使用的相关管理制度不够细化，从资金使用的申请、拨付、监管、验收等相关制度程序不够明确，扣 1 分。二是资金使用与基本农田保护之间的关系难以量化的衡量，扣 1 分。

12. 公平性。该指标分值 5 分，评价得分 3.4 分，得分率为 68%。

该指标主要是通过满意度调查的结果来反映项目直接受益人、项目基层实施人员的满意程度。本项指标的考核主要参考借鉴佛山科学技术学院课题组 2016 年 1 月-3 月开展的“广东省基本农田保护经济补偿政策实施效果调查”问卷结果⁷。此次调查中共向广东省 22 县 66 个村的农户和村干部集体发放 542 份问卷，收回有效问卷 492 份。其中问题“您所在的城镇或村落是否经常开展农田保护的有关宣传活动”，被访对象

⁷ 陈枫 孙凯欣等. 广东省基本农田保护经济补偿政策实施效果调查[J]. 佛山科学技术学院学报(社会科学版), 2016 , 34 (5) : 49-58.

选取结果与类型人群占比为：经常开展，3.07%；1；有、但次数不多，30.51%；从来没有，27.17%；不清楚，37.17%。问题“您认为本地区实施农田保护经济补偿政策以来是否已取得成效”，被访对象选取结果与类型人群占比为：是，8.91%；否，52.64%；不清楚，36.76%。

存在问题：一是基层农户反映有关农田保护的宣传活动开展的次数较少甚至没有，可见农田保护经济补偿制度在执行过程中仍停留在政策层面上，扣 0.8 分；二是虽然已有一部分农户认为该政策已取得一定的成效，但是大部分农户认为该政策没有取得成效或不清楚该政策是否取得了成效，扣 0.8 分。

三、评价结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，总体上看，基本农田保护经济补偿中取得了一定的成效。但由于管理部门在工作中对绩效目标不够重视，对项目产出的绩效缺少分析、总结，管理工作也存在一定缺陷。据此，综合评定“2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金”绩效得分为 **68.12** 分，绩效等级为“低”（得分情况详见附件 2）。

四、主要绩效

通过省级下达基本农田保护经济补偿资金和市县配套资金，补偿资金的使用在经济效益、社会效益和生态效益等方面都取得了一定的成效。

（一）能较好地助推各市完成省安排的基本农田保护任务，落实耕地保护目标责任书的要求。根据《广东省人民政府办公厅关于 2013 年度各地级以上市人民政府履行耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2014〕344 号）、《广东省人民政府办公厅关于 2014 年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2015〕354 号）、《广东省人民政府办公厅关于 2015 年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2016〕298 号）和《广东省人民政府办公厅关于 2016 年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2017〕397 号），2013 年到 2016 年我省均按要求完成了基本农田保护面积任务，连续 4 年末的基本农田保护面积均保持高于《广东省土地利用总体规划（2006-2020 年）》确定的 2020 年基本农田保护面积目标。具体情况如表 4-1 所示：

表 4-1 2013 年-2016 年广东省基本农田保护任务完成情况表

	2013 年末	2014 年末	2015 年末	2016 年末
基本农田保护面积 (万亩)	3963.66	3962	3955	3948
2020 年基本农田保护面积目标 (万亩)	3834	3834	3834	3834

(二) 改善了农田水利设施条件和交通条件, 沟渠道路得到修复, 以及基本农田的后续管护, 比较有针对性的解决了群众对道路、水渠等农田设施的生产需求。提升了农田基础设施防洪抗灾能力, 有利于减轻农民的劳动强度, 有利于提高耕种管理效率, 有利于基本农田增加产量, 有利于增加农民的经济收入。

(三) 通过发放基本农田保护经济补偿资金来增加对于基本农田质量的保护, 鼓励农户积极耕种, 从而更好的实现公共利益。基本农田是耕地中的精华, 保护基本农田对于强化农业基础地位、维护农业生态以及保障粮食安全具有重要意义。

(四) 建立耕地和基本农田保护补偿机制, 能有效推进工业反哺农业、城市反哺农村, 通过财政补贴, 直接增加基本农田保护地区的经济收入, 将有效提高农村集体经济组织等耕地和基本农田保护单位保护耕地的积极性, 促进土地资源利用与保护的良性循环机制的形成, 并最终实现土地资源的可持续利用。

(五) 通过购买养老保险、水稻种植保险, 为群众提供了一个生产、生活的保障。村委会或自然村有了这笔资金能够主动解决群众生产、生活的诉求, 在一定程度上提高了村班子在村民心中的公信力和凝聚力, 推进了群众自治工作的开展。

五、主要问题

(一) 资金留存量较大。

据了解, 部分地市账面上存在大量补助资金未实际投入使用, 未能充分发挥资金使用效益。从各地级市上报的情况来看, 茂名市的补偿资金留存率最少, 资金存余率为 12.85%; 有近一半的地市补偿资金存余率偏高, 其中广州、汕头、惠州、汕尾、中山、潮州、韶关、阳江市的补偿资金存余率达 70%以上。有的县基本农田保护补偿资金长期闲置、导致使用效率低。按规定对已承包到户的基本农田, 补助对象为农户; 对未承包到户的基本农田, 补助对象为村集体经济组织或者村民委员会。村民委员会打

算使用基本农田保护经济补偿资金时，需要征求村民意见并进行公示。由于外出打工的农民很多，难于征求到外出农民的意见。有的镇、村委为避免不公引起纷争造成不稳定因素，就将基本农田保护补偿资金长期闲置、导致使用效率低。部分地市反映由于补助标准低，每年补助资金量较少，计划几个年度资金集中起来后修建一些农田水利设施或者田间道路等，这种情况也导致了部分资金存余在基本农田保护单位或者村级账户上。如恩平市良西镇截至评价日 2012-2015 年度仍有 95.84%未使用；又如珠海市、佛山市、东莞市、肇庆市、清远市、云浮市和顺德区 2016 年基本农田保护经济补偿省级补助资金暂未列支，因此该项目的实际支出率为 0%，结转结余率为 100%。

（二）资金使用实施细则规定的资金使用方向与资金使用主体之间不匹配。

按照《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》（粤府办〔2012〕98 号），该项资金主要基本农田后续管护、农村土地整治、农村集体经济组织成员参加社会养老保险和农村合作医疗等支出，各市、县的实施细则也基本沿用了这些规定，但在目前，土地整治、基本农田管护工程主要依靠财政投入，其实施的主体是县、镇两级政府，村级较少开展此类项目，而本项目资金使用是以村为单位，这就造成了资金下达后，按照资金实施细则，较难开展实际工作，资金使用率较低。

对于实施细则规定的社保、医保的支出方向，在现场评价中，欠发达地区的政府提出，如果开支在这个方向，**一是**目前资金数量偏小，缺乏可操作性。梅州市五华县农民人均耕地 5 分田，在省级补助资金每年 30 元/亩、县财政资金配套每年 1 元/亩情况下，每年人均补助 15.5 元/亩或每月人均补助 1.29 元。虽然规定基本农田保护经济补偿资金可用于社会养老保险支出，但因补偿资金量少，加之贫困地区农民没有能力且不愿意自己出资配套，没有合适的险种可投保、实际上无法操作。又如规定基本农田保护经济补偿资金可用于合作医疗支出，但与目前农民的医疗药品开支相比，这点补偿资金无异于杯水车薪，解决不了问题。如果要实施，地方政府需要匹配的资金额度较大。**二是**该项工作一旦实施，就不可能中止，否则容易引起村民的不满，形成新的不稳定因素，而本项目开展的可持续性如何，并没有一个明确的规定，大部分地方地府不敢将资金用于社保、医保。

（三）补偿资金拨付时间较长。

根据地市反映，资金的发放以及使用要经过多层审批程序，手续繁多，影响资金的使用效率。省补助资金下达要经过省、市、县、镇、村多个层级，其中县到镇、镇到村不是直接下达，还要履行申请程序。部分镇区资金使用需以村为单位进行统计，并在村级公示无异议后才能申报，导致部分资金仍滞留在镇级财政上。也有已下达到县级的资金，由于一直未制定相关资金使用细则，造成4年资金未拨付。如恩平市2012-2015年度基本农田保护经济补偿资金在2017年4月1日才实际拨付到镇财政所专户。

（四）补偿资金监管缺位。

有的市国土局认为资金是财政局下达的，专项资金应由财政局监管。但财政局认为项目为国土局项目、国土局为责任单位，专项资金应由国土局监管。因而资金下达到镇财政所后，国土部门对专项资金使用情况包括使用额度、使用范围和存余量并不十分清楚，造成监管失位。

调查发现江门、清远和梅州市国土局对专项资金使用情况不了解，未形成月度、季度的统计报表。又如恩平市良西镇截至评价日2012-2015年度仍有95.84%未使用，即上年专项资金使用率低下，而未见监管整改的相关材料，以至于下一年度专项资金使用率持续低下，但没有材料说明资金使用率较低的原因，也没有措施改变这种现状，资金使用的监管流于形式。

有的镇、村对基本农田保护补偿资金没有专门设立台账单独核算，未能做到专账管理。如清远市清新区东城街道将资金用于防汛、镇内街道清淤等，对于这种超出资金规定使用范围的支出，没有部门对此进行监管，要求其改正。在核查过程中，由于其没有实行专账管理，对资金具体使用额度、存余金额较难核查。

有的县如梅州市五华县将补偿资金30%归镇级人民政府统筹安排，70%直接划归村委会统筹安排。镇级资金使用过程序、支付凭证较为齐全，但村级使用的资金，其资金使用前未经公示及请示报批、资金使用后未将补偿资金使用情况及时上报镇政府，镇政府并不了解资金使用的情况，资金支付凭证在镇财政所不完整，存在补偿资金监管风险。

资金统计数据可信度偏低。各市上报的数据存在诸多问题：一是有的市存在数据

汇总错误，如《广州市 2012-2016 年基本农田保护经济补偿资金使用和管理情况表》中，广州市上报的发放至县级财政、镇级财政、村级财政和基本农田保护单位的 2016 年度资金额度分别为 6524.09 万元、6079.61 万元、4550.00 万元和 13237.28 万元，小计数为 30455.94 万元，但是前 4 项数据实际加总值为 30390.98 万，加总误差为 64.96 万；二是有的市汇总数小于被汇总数，如《韶关市 2012-2016 年基本农田保护经济补偿资金使用和管理情况表》中，仁化县上报的 2016 年度资金存余情况数据显示县、镇、村各级无资金存余、基本农田保护单位存余 705.4 万元，但是四项资金加总值却只有 691.2 万元，不符合数理逻辑；三是有的市 2015 年度、2016 年度的资金筹集、使用、结余情况一模一样，不太符合工作规律，比如潮州市和汕尾市上报的两年数据；四是有的市度量资金支出的单位竟然精确到了“厘”，常规是“分”，比如梅州市上报 2016 年用于基本农田后续管护的支出为 773.3842835 万元。上述问题的存在，评价工作组认为专项资金统计出现数据冲突，反映对专项资金缺乏有效的监管。

六、相关建议

（一）建议加快省级补偿资金的拨付进度，尽量避免延至跨年度拨付，以减轻地方财政负担。建议优化资金拨付程序，由省国土资源厅每年依据调查结果确认各地基本农田面积，报省财政厅确定补偿资金后逐级拨付下发。同时，考虑到耕地及基本农田面积在现有政策环境下相对稳定，可在每年初（第一季度期间）按 50%的比例下达第一批补偿资金，8 月左右根据上一年度变更调查数据正式使用后再下发第二批补偿资金。此外，建议建立资金拨付使用审计制度，限定资金逐级拨付期限及比例，倒逼省级补偿资金最快速度拨付至镇级、村级。

（二）建议对基层基本农田保护经济补偿资金使用情况进行深入调研，在调研的基础上，再制定更细化、更具有操作性的资金使用管理规定。省财政会同有关部门出台省级补偿资金使用管理细则，对资金使用用途、使用比例、资金使用程序、文件相关条文表述进一步明晰，解决资金留存在各级财政的问题，同时进一步明确各部门的职责。帮助基层组织明确基本农田保护资金使用范围、规范申请使用流程。

（三）加强资金拨付使用的督查力度。为加大盘活资金存量力度，建议省国土资源厅联合财政、审计等部门加强对基本农田保护经济补偿资金拨付使用的督查力度，开展基本农田保护经济补偿资金专项督导，进一步跟进市县 2012-2016 年基本农田保

护经济补偿省级补助资金使用、拨付进度情况，及时了解市县镇村在资金发放过程中存在的问题，避免出现有的县连续几年既未使用基本农田保护经济补偿资金、也未提出整改措施的情形，杜绝财政资金滞留现象，确保补偿资金使用效益能充分发挥。

（四）积极宣传基本农田保护经济补偿资金，引导广大群众知悉政府的好政策、好方针。采用多种形式、多种渠道，宣传基本农田保护的各项政策，同时向基层农村集体组织、农民宣传基本农田保护补偿资金使用的各项规定，引导基层农村集体组织、农民合理、有效地使用该项资金。

（五）建议加快推进涉农资金整合优化试点。长期以来，涉农资金存在多头管理、使用分散、效益不高等问题，如清远统计非普惠性涉农资金项目多达 96 个，对定编定岗人手有限的各级政府相关职能部门来说，做好涉农专项资金使用的有效管理监督难度剧增。为合理配置公共财政资源、充分发挥涉农资金和项目的整体合力，建议加快推进涉农资金整合优化试点，在试点的基础上出台行之有效的新的涉农资金管理办法，提高农民使用涉农资金的效益和幸福指数。

附件：1. 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金绩效评价说明

2. 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金绩效评价评分表

2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金 绩效评价说明

一、评价目的

通过绩效评价，衡量 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金绩效，检测基本农田保护经济补偿资金使用是否达到预期目标，资金管理是否规范，资金使用是否有效，并总结经验，分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政支出项目管理，切实提高财政资金使用效益。为下一步预算资金安排、完善政策提供参考。

二、评价原则和方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合基本农田保护经济补偿资金项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。评价基准日为 2017 年 3 月 31 日。

三、评价依据

- 1.《基本农田划定技术规程》(TD/T1032-2011)；
- 2.《广东省人民政府办公厅转发省国土资源厅 省财政厅关于建立农田保护经济补偿制度意见的通知》（粤府办〔2012〕98 号）；
- 3.《广东省国土资源厅 广东省农业厅关于规范做好基本农田保护区划定和调整工作的通知》（粤国土资耕保发〔2013〕363 号）；
- 4.《广东省国土资源厅 广东省财政厅关于开展基本农田保护经济补偿政策实施效果评价工作的通知》（粤国土资耕保发〔2015〕181 号）；
- 5.《广东省财政厅关于下达 2015 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕36 号）；
- 6.《广东省财政厅关于下达 2016 年度基本农田保护经济补偿省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕69 号）；

7.《广东省国土资源厅 广东省财政厅关于进一步加强基本农田保护经济补偿政策执行力度的通知》（粤国土资耕保发〔2017〕7号）；

8.《广东省人民政府办公厅关于2016年度全省耕地保护目标责任考核情况的通报》（粤办函〔2017〕397号）；

9.省国土资源厅和相关国土部门提供的基础信息表、自评报告等佐证材料。

四、评价指标体系

根据《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7号），结合基本农田保护经济补偿资金项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，评价指标体系分为绩效影响（50%）和绩效表现（50%）2个一级指标，7个二级指标和14个三级指标（评价指标体系详见表5-1）。

评价采取百分制的计分方式，其中项目的绩效影响标准分为50分，该部分指标主要考核项目立项是否经过科学的决策程序，目标设置是否完整、科学，目标实现的保障机制（组织机构及制度措施）是否健全、完备，项目资金管理过程中的资金到位、资金支出、支出规范性，项目实施过程中的规范性、监管是否到位等情况；项目的绩效表现标准分为50分，该部分指标主要考核项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度，项目产生的直接或间接的经济效益、社会效益、生态效益，项目的可持续性，以及服务对象对项目实施的满意程度等。

绩效评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，其中90分及以上为优，80~90分为良，70~80分为中，60~70分为低，60分以下为差。

表 5-1 2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金绩效评价指标体系

一级指标	权重%	二级指标	权重%	三级指标	权重%
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7
				目标设置	7
				保障措施	6
		资金管理	17	资金到位	4
				资金支付	5

				支出规范性	8
		事项管理	13	实施程序	8
				管理情况	5
绩效表现	50	经济性	45	预算(成本)控制	5
		效率性		完成进度及质量	10
		效果性		社会经济效益	25
				可持续发展	5
		公平性	5	满意度	5
合计	100		100		100

五、评价流程

（一）前期准备。

一是印发绩效评价工作文件。省财政厅印发了《关于确定 2017 年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》（粤财绩〔2017〕18 号）、《关于委托第三方机构开展 2017 年一般公共预算到期资金项目绩效评价的补充通知》（粤财绩便〔2017〕20 号），制定了相应评价工作方案，对补偿资金各资金使用单位收集、整理、填报评价基础数据资料，以及做好本次绩效评价工作等提出了具体的要求；二是研究设定项目评价指标。

（二）材料审核分析。

评价工作组对基本农田保护经济补偿资金各使用单位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审核，重点对《基础信息表》的填报信息的准确性、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、审核意见记录清楚，为开展现场评价提供情况参考。参与此环节的工作组成员包括：注册会计师姚观柱、中级会计师苏维勇、中级经济师齐暄和中级经济师林梨奎。

（三）现场核查评价。

根据绩效评价有关规定和现场核查实际操作规程，现场评价工作采取选点抽样勘验的方法。根据基本农田保护经济补偿资金的属性和区域分布，评价工作组抽取江门市、清远市、梅州市实施现场评价，涉及 2016 年度广东基本农田保护经济补偿资金

30962.52 万元, 占总评价资金⁸的 13.83%。

评价工作组在整理分析总体情况和项目资料之后, 深入到项目现场进行现场核查: 一是听取项目主管单位对项目的介绍, 核查及收集与项目实施有关的文件材料。二是实地走访项目单位, 了解资金使用概况, 采集、核对相关基础数据资料。三是对实施单位、项目受惠地区、单位、个人等进行满意度调查。参与此环节的工作人员包括: 教授级高工李文胜、高级工程师黄绍雄、注册会计师周天明、建筑工程管理高级工程师王怀中、中级会计师朱明非、区域经济研究员陈其海和中级经济师齐暄。

(四) 综合分析评价。

评价工作组对采集的评价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, 对基本农田保护经济补偿资金的落实、项目的组织实施以及实施的效果等情况进行多维度的全面分析, 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, 形成初步评价意见。

此环节具体分三步进行:

1. **撰写评价意见草稿。**起草人包括李文胜、黄绍雄和周天明。

2. **针对评价意见草稿开展机构内部研讨会。**邀请公共管理教授周林生、农业经济研究员林伟君、注册会计师姚观柱等人对评价意见草稿提出修改建议。

3. **形成初步评价意见。**撰写人包括李文胜、黄绍雄、周天明、朱明非和齐暄。

(五) 评价报告征求意见

省财政厅将“2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金”使用绩效初步评价结论反馈省国土资源厅征求意见。

(六) 出具评价报告

广东省综合改革发展研究院根据反馈意见进行修改完善, 形成正式评价报告提交省财政厅。

六、自评情况说明

根据项目的实际情况, 省国土资源厅 2017 年 7 月 20 日下发文件, 要求各市开展基本农田保护经济补偿资金的绩效自评工作, 并于 2017 年 8 月 20 日前上报国土资源厅, 但截至 2017 年 9 月 12 日, 仅有汕尾市、云浮市、珠海市、东莞市、佛山市、江

⁸ 为 2016 年两笔补偿资金的合计数 223886.32 万元。

门市、河源市、揭阳市、茂名市、清远市、阳江市、湛江市、顺德区上报自评材料。
截至报告初稿完成，省国土资源厅未能提交省厅的自评报告和基础信息表。

七、评价团队

序号	单位	姓名	职称
1	广东省综合改革发展研究院	李文胜	教授级高级工程师
2		黄绍雄	高级工程师
3		周天明	注册会计师
4		周林生	公共管理教授
5		陈其海	区域经济研究员
6		林伟君	农业经济研究员
7		姚观柱	注册会计师
8		王怀中	建筑工程管理高工
9		苏维勇	中级会计师
10		朱明非	中级会计师
11		齐暄	中级经济师
12		林梨奎	中级经济师

2016 年广东省基本农田保护经济补偿资金绩效评价评分表

评价指标								指标说明	评分标准	第三方机构评分	扣分理由
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标					
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)				
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	资金设立合规	3	反映项目资金的申请、设立过程是否符合相关要求	项目资金设立符合相关管理办法得 3 分，否则酌情扣分。	3	
						项目立项规范	4	反映项目的立项过程是否符合相关要求	项目申请、立项批复符合相关管理办法要求得 4 分，否则酌情扣分。	3.5	一是年度基本农田保护补贴面积没有根据全省基本农田面积划定和调整的实际情况进行相应调整。二是补助标准仍存在进一步优化、细分、调整空间。

[illegible]

										这些指标的定量完成信息、仅有定性表述。
			保障措施	6	组织机构健全性	2	反映项目是否按照相关规定建立、健全组织机构。	项目按照相关规定建立、健全组织机构得 2 分，否则酌情扣分。	2	
					实施方案合理性	2	反映实施方案内容是否齐全、合理。	实施方案内容齐全、合理得 2 分，否则酌情扣分。	1	很多市、县制定的基本农田保护经济补偿制度实施细则欠缺“申请及发放程序”，致使资金申请困难。
					管理制度健全性	2	反映主管部门对项目的管理制度是否健全。	业务主管部门按规定对项目建设或方案实施开展有效的检查、监控、督促整改的，得 2 分；否则，视情况扣分。	1.5	实施细则中各监管主体如国土、财政、农业等部门的具体职责描述不明确，致使第三方无法依规考核各监管主体责任。
	资金管理	17	资金到位	4	省级资金到位率	1	反映省级财政资金的到位情况，到位率=实际到达项目单位的资金/计划安排或下达的金额*100%。	省级资金到位 1 分，评分等于到位率*1 分。	1	

					市、县资金到位率	1	反映市、县财政资金的到位情况,到位率=实际到达项目单位的资金/计划安排或下达的金额*100%。	市、县资金到位 1 分,评分等于到位率*1 分。	0.5	市县配套资金未全部到位。
					资金到位及时率	2	反映专项资金到位情况和到位及时性,包括省、市、县(区)财政资金到位。	资金及时到位 2 分,否则,视情况扣分。	1	市县配套资金未及时到位。
				资金支付	资金支付及时性	3	反映各类资金按规定或约定的时间支付情况,包括省、市、县(区)财政资金的使用。	各类资金能够按照规定的时间内支付的得 3 分,因各级财政部门原因造成资金未及时支付的,得 0 分;	3	
					资金支付率	2	反映专项资金的实际使用情况,包括省、市、县(区)财政资金的使用,支付率=(财政补助资金实际支出金额/财政补助实际到位总金额)*100%。	评分等于 2 分*支付率。	0.56	两个年度的全省基本农田保护经济补贴资金的使用率的平均值仅有 28.05%。
				支出规范	8	预算执行规范性	2	反映预算调整是否履行报批手续,是否	2	

				性			按进度支付资金。	否则酌情扣分。		
					事项支出合规性	3	反映资金管理、费用标准集中支付或财政报账等制度是否得到严格执行,是否超范围、超标准支出,是否虚列支出,是否存在截留、挤占、挪用资金的情况。	资金支付方式、支付标准、支出内容等符合管理办法规定的,得3分;超范围、超标准支出,虚列支出,截留、挤占、挪用资金的,以及其他不符合财务制度规定支出的,视情节严重情况扣分,直至扣完为止。	2	评价工作组在清远市清城区东城街道办财政所发现事项支出合规性不足,一些电力工程、防汛工程的经费也从基本农田经济补偿专项资金中列支,这些工程不属于专项资金支持方向。
					会计核算规范性	3	反映会计核算是否规范执行会计核算制度,是否专账核算,支出凭证是否合规有效。	规范执行会计核算制度,得3分,未按规定设专账核算,或支出凭证不符合规定,或其他核算不规范的,视具体情况扣分。	2	部分市县镇没有按照粤财农〔2016〕69号文的规定列支会计科目,并在年终编报支出决算。

[illegible]

						管理 监督 有效性	3	反映项目 主管部门 对项目是 否监管到 位情况。	项目主管部门对项目 监管到位，解决了项 目在实施过程在的各 类问题，有力地推动 了项目的进行，得 2 分；其他情况视佐证 材料情况相应评分。	1	一是现场 评价发 现，部分 市县已出 现了资金 “监管真 空”。二 是资金没 有做到专 账管理， 在进行资 金使用汇 总统计 时，随意 性较大。 三是通过 调查研 究、绩效 自评等工 作查找到的问题、 搜集的改 进建议， 尚未完全 反映到政 策优化制 定层面。
绩效表现	50	经济 性	5	预算 (成本) 控制	5	预算 控制	5	反映事项 预算(成 本)控制的 合理性,即 反映预算 执行结果 是节约还 是超支等 具体情况 及原因。	1. 在预算执行进度与 事项完成进度基本匹 配的前提下，支出结 果未超过预算的，得 满分； 2. 支出超过预算的， 或者支出未能保障事 项相应完成进度的， 酌情扣分。	5	
		效率 性	10	完 成 进 度 及 质 量	10	基本 农田 保护 任务 完成	6	反映基本 农田保护 任务完成 情况。	基本农田面积高于耕 地保护目标责任书确 定的基本农田保护面 积得 6 分,如未完成， 采用完成百分比计 分。	6	

						完成 及时 性	4	反映项目 或资金发 放使用是 否按期完 成或达到 要求进度。	项目按期完成或达到 要求进度得 4 分；不 能在规定时间内完成 的，酌情扣分，扣完 为止。	1. 16	截止评价 基准日， 2015、 2016 两个 年度补偿 资金实际 到达基本 农田保护 单位的比 例的平均 值仅有 29.12%。
						农业 生产 条件 改善	5	反映农业 生产条件 改善情况。	达到计划目标得 5 分， 农业生产主要障碍因 素未克服的扣 4 分， 未完全克服的扣 2 分， 生产条件改善不很明 显的扣 1 分，扣完为 止。	3	一是省国 土厅未提 交绩效数 据信息， 二是受资 金支出 率、资拨 付进度慢 的拖累， 资金的整体 绩效还 未完全体 现出来。
		效果性	30	社会 经济 效益	25	新增 农业 产值	5	反映农业 产值增加 情况。	达到计划目标得 5 分， 完成指标每差一个百 分点扣 0.2 分，扣完 为止。	3	一是省国 土厅未提 交绩效数 据信息， 二是受资 金支出 率、资拨 付进度慢 的拖累， 资金的整体 绩效还 未完全体 现出来。

						农民增收	5	反映农民收入改善情况。	达到计划目标得 5 分，完成指标每差一个百分点扣 0.2 分，扣完为止。	3	一是省国土厅未提交绩效数据信息，二是受资金支出率、资金拨付进度慢的拖累，资金的整体绩效还未完全体现出来。
						直接受益农户覆盖面（含受益农户和新型农业经营主体）	5	反映资金使用应覆盖多数土地持有人。	土地持有人受益比例大于 80%，得 5 分，否则每降低 5%，扣 1 分。	3	一是省国土厅未提交绩效数据信息，二是受资金支出率、资金拨付进度慢的拖累，资金的整体绩效还未完全体现出来。
						农村养老保险和农村合作医疗保障水平	5	反映资金使用应覆盖多数土地持有人。	土地持有人参保率大于 90%，得 5 分，否则降低 5%，扣 1 分。	3	一是省国土厅未提交绩效数据信息，二是受资金支出率、资金拨付进度慢的拖累，资金的整体绩效还未完全体现出来。

				可持续发展	5	可持续发展	5	反映项目后续运行对当地农业生产和水资源可持续利用的影响。	1. 人员机构安排可持续得 2 分，政策、制度可持续得 1 分。2. 管理机制（如管护和资金投入等）可持续得 2 分。3. 环境可持续得 1 分。	3	一是与资金使用的相关管理制度不够细化，从资金使用的申请、拨付、监管、验收等相关制度程序不够明确。二是资金使用与基本农田保护之间的关系难以量化的衡量。
		公平性	5	满意度	5	项目直接受益人满意程度	2	反映项目直接受益人满意程度。	以满意度 90% 为标准, 每差 1% 扣 0.2 分, 扣分不封顶。	1.2	一是农户反映全省农田保护的有关宣传活动开展的次数较少甚至没有；二是虽然已有一部分农户认为该政策已取得一定的成效，但是大部分农户认为该政策没有取得成效或不清楚该政策是否取得了成效。

						项目 基层 实施 人员 满意 程度	3	反映项目 基层实施 人员满意 程度。	以满意度 95 % 为标 准,每差 1 % 扣 0.2 分, 扣分不封顶。	2.2	一是农户 反映全省 农田保护 的有关宣 传活动开 展的次数 较少甚至 没有;二 是虽然已 有一部分 农户认为 该政策已 取得一定 的成效, 但是大部 分农户认 为该政策 没有取得 成效或不 清楚该政 策是否取 得了成 效。
总 分							100			68.12	