

2017 年广东省生态保护补偿转移支付 政策绩效评价报告

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

一、基本情况

（一）项目背景。

2012年，广东省人民政府为完善生态保护补偿机制，推动重点生态功能区所在地政府加强生态环境保护，维护生态安全，制定了《广东省生态保护补偿办法》，规定“按照国家实施主体功能区规划的要求并结合我省实际，在现行激励型财政机制的基础上，积极探索建立生态保护补偿机制，不断加大对生态保护的投入力度，通过转移支付对重点生态功能区的县（市）给予适当补偿，增强其提供基本公共服务的能力，有效调动其保护生态环境的积极性，促进我省经济发展与生态环境相协调，可持续发展水平不断提高。”

2014年，广东省修订完善《广东省生态保护补偿办法》（粤府办〔2014〕57号），明确了《生态环境保护指标考核实施细则》和《生态保护补偿资金分配实施细则》，建立完善了生态环境保护考核指标体系。2017年广东省生态保护补偿转移支付年初下达资金为251,800万元，2018年清算资金总额为270,200万元，其中重点生态功能区转移支付资金255,200万元、禁止开发区补助15,000万元。

（二）项目目标。

广东省生态保护补偿转移支付政策的绩效目标：**一是**推进广东省生态文明建设和绿色发展，进一步完善广东省生态保护补偿机制。**二是**增强重点生态功能区和禁止开发区所在地政府提供基本公共服务的能力，充分调动其保护生态环境的积极性。**三是**促进广东省经

经济社会发展与生态环境协调，不断提高我省可持续发展水平。

二、主要绩效

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，2017年广东省生态保护补偿转移支付政策实施取得了一定成效，但也存在一些问题，主要表现在禁止开发区资金到位、支出合规性以及政策效果等方面。综合评定“2017年广东省生态保护补偿转移支付政策”的绩效得分为85.5分，绩效等级为“良”（得分情况详见附件1）。

（一）有效提高县级“保工资、保运转、保民生”的能力。

一是2017年省财政安排生态保护补偿资金27.02亿元，比2016年增长15.9%。二是在安排与综合增长率挂钩的协调发展奖上，降低重点生态功能区县地方生产总值、上划省“四税”收入权重，较一般县均低10个百分点；同时激励门槛比其他地区（不含少数民族县）低4个百分点。2017年，省财政安排东江流域地区激励性转移支付资金72.96亿元，增长13.5%。三是在相关转移支付补助政策中引入生态保护因素。省财政在测算分配县级基本财力保障资金、中央均衡性转移支付资金等转移支付资金时，对国家和省重点生态功能区县适用最高档次系数。这些措施，有效提高了国家和省重点生态功能区县的“保工资、保运转、保民生”的能力。

（二）生态环境保护内在动力得到有效激发。

生态补偿转移支付资金有效地补充了各县（市、区）政府财力缺口，在维持基层政权运转等方面起到了积极作用。同时，生态补

偿转移支付资金以改善生态环境质量、保障环境安全为目的，其与生态建设、环境综合治理互为补充、相辅相成。通过实施生态保护补偿转移支付政策，国家和省重点生态功能区县保护生态环境的内在动力得到有效激发，当地生态环境保护与经济社会发展的关系变得更加协调。

（三）生态保护取得初步成效。

2017年，环保部、财政部在对广东省国家重点生态功能区进行了考核后，下发《关于2017年国家重点生态功能区县域生态环境质量监测评价与考核结果的通报》（环办监测函〔2017〕1535号），其中广东省的11个国家重点生态功能区考核结果如下表：

表 2-1 2017 年广东省国家重点生态功能区县域生态环境考核结果

序号	地市名称	县域名称	生态环境 质量变化	生态环境 保护管理	局部自然 生态变化	综合考核结果
1	韶关市	始兴县	0.07	0.94	-0.3	0.71
2	韶关市	仁化县	0.18	0.78	-0.3	0.66
3	韶关市	乳源县	-0.13	0.9	0	0.77
4	韶关市	乐昌市	0.27	0.44	0	0.71
5	韶关市	南雄市	0.17	1	-0.5	0.67
6	梅州市	平远县	0.46	0.6	-0.3	0.76
7	梅州市	蕉岭县	-0.57	0.62	-0.3	-25
8	梅州市	兴宁市	0.39	0.8	-0.5	0.69
9	河源市	龙川县	0.01	0.7	0	0.71
10	河源市	连平县	-0.54	0.55	-0.3	-0.29
11	河源市	和平县	-0.42	0.61	-0.3	-0.11

资料来源：环办监测函〔2017〕1535号文。

从上表可以看出，广东省国家级重点生态功能区的生态环境质

量是总体向好发展的，生态保护补偿转移支付政策实施取得了较好效果。

三、存在问题

(一) 生态补偿资金的考核办法不够完善。

一是根据《广东省生态保护补偿办法》(粤府办〔2014〕57号)，生态考核包括横向考核和纵向考核。横向考核是在所有参与考核的重点生态功能区之间进行比较，纵向考核是将考核地区当年度指标和上年度指标进行对比。在本办法中，横向考核和纵向考核均是以当年度考核对象最好的为100分，其余进行内插。这种计算方式，导致考核得分虽然能够反映被考核对象生态保护的效果，但不够直观，容易出现考核得分都在80分以上或者更高，但实际上其纵向考核指标中的某个或几个单项指标是负增长。在2017年度资金清算中，和平县、连平县、蕉岭县、龙川县、南雄县均存在扣减费用，但在2016年度的考核结果中，蕉岭县得分为91.77分，排名第一，龙川县得分为90.78分，排名第三，其余三个县的排名也并不靠后。二是生态考核指标包括水质保护、大气保护、森林保护、节能减排等16项指标，涉及五个部门，实施的难度较大。

(二) 生态补偿资金分布比较零散，缺乏统筹。

根据《广东省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》(粤府办〔2016〕135号)，其中提出的目标是“到2020年，实现森林、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域生态保护补偿全覆盖”，本项目

评价的生态保护补偿资金针对的是禁止开发区和重点生态功能区的生态补偿，除此之外，还有针对耕地保护的基本农田保护补偿、针对生态公益林的补偿等多个单项补偿，这些不同的生态补偿资金，归口在各个主管部门，资金使用较为分散。同时，由于不同部门之间信息沟通不畅，还存在补助对象交叉的现象。生态补偿资金缺乏系统的统筹整合，集中投入的力度不够，资金使用的效果没有实现最大化。

（三）多元化生态保护补偿机制尚未建立。

目前，生态保护补偿资金主要来源于省财政的投入，其资金来源比较单一，是一种纵向补偿。由资源保护方和受益方之间直接进行的横向补偿尚未建立，对生态保护地区的正向激励尚存在不足，没有充分调动生态保护地区对生态环境保护的积极性。

（四）市县对生态补偿的政策的认识存在不足。

现场评价中，部分市县将重点生态功能区转移支付等同于全部生态补偿资金，没有将环保、林业、水利、海洋等各领域下达的大量生态补偿类资金也看作是生态补偿资金的一部分，从而形成广东省的生态补偿比全国其他地区低低的看法。如生态公益林的补偿，其组成是由省级资金和市县资金共同组成，2017年省级资金投入是32元/亩，这个标准在全国是领先水平，但部分市县基层护林员将省级补助当作全部补助，以为我省补助远低于其他省份。

四、改进建议

（一）建议对生态保护补偿类资金进行统筹整合。

一是建议在现有生态保护补偿转移支付的基础上，通过调整计算方式，加大财政统筹力度，进一步加大生态保护补偿转移支付的力度。二是开展对森林、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等单项生态保护补偿类资金的整合工作，进一步协调各主管部门生态保护补偿资金的投入，资金分配进一步向生态地区倾斜，形成合力，提高资金使用效率。三是加大县级行政部门对资金使用的自主权，使资金的使用更贴近县级的实际需求。

（二）建议完善考核方式。

建议完善生态补偿评估体系，综合评判区域生态环境质量。建立生态补偿与监测评估体系评价结果及生态整治结果挂钩机制。依托环保、林业、水利等重点领域相关业务主管部门统计的各项环境指标，健全生态补偿评价指标体系、统计指标体系和信息发布制度，将生态环境保护评价结果与生态补偿资金实行挂钩，强化考核结果应用，加大对完成生态保护目标的正向激励力度。

（三）建议开展横向补偿。

横向补偿最大的特点是针对性强、约束性强。补偿提供方在提供补偿时，有明确的目标，有充足的动力去对受补偿方进行监督。受补偿方在接受补偿后，明确知道自己应该做什么，如何做才能满足补偿提供方的要求。这种近似市场行为的方式，对资金的使用、效果的取得，可能会更有帮助。

2018年6月，广东省环保厅在《广东省环境保护厅关于广东省十三届人大一次会议第1223号代表建议答复的函》（粤环函〔2018〕

1028号)中明确已完成东江流域省内生态补偿实施方案的编制工作,该方案主要覆盖广州、深圳、韶关、河源、梅州、惠州、东莞等7个地级以上市,内容是开展“以东江流域为试点,探索建立省内流域横向生态补偿机制”。

广东省环保厅在《广东省环境保护厅关于广东省十三届人大一次会议第1709号代表建议答复的函》(粤环函〔2018〕1020号)中也说明汕头、梅州、河源、潮州四市河长办共同签订了《共建“最美家乡河”韩江合作框架协议》,该协议也包含了推动建立流域横向水环境生态补偿机制的内容。

这些均说明横向补偿已经是目前生态补偿的一个重点和热点,建议加快推进横向补偿,构建纵向补偿和横向补偿相结合的生态保护补偿机制。

- 附件: 1. 绩效评价指标体系及得分表
2. 绩效评价指标分析情况

附件 1

2017 年广东省生态保护补偿转移支付政策 绩效评价指标体系及得分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	评分标准	指标得分
政策制定 (15)	政策设立的必要性 (4)	政策设立的依据 (2)	政策制定是否符合国家和广东省相关法律法规的规定、是否符合省、市国民经济发展规划和政府决策。	1、政策符合国家相关法律法规规定、广东省国民经济发展规划，得 2 分。 2、政策符合相关规定，但必要性与可行性不够，得 1 分。其他情况酌情扣分。	2

		政策设立的合规性 (2)	政策决策程序是否科学, 论证是否公开、充分、合理。	1、政策是否按规定经过科学决策程序、方式, 论证过程公开、透明、论证结果有公示, 得2分。2、政策审批程序不够科学、规范, 论证结果没有对外公开, 得1分。3、政策审批程序不规范、缺少必要的环节, 论证结果不公开, 得0分。	2
政策设立的可行性 (6)		政策补偿范围的明确性 (2)	补偿对象的明确性。	1、政策扶持对象、条件明确, 得2分。2、政策扶持的对象、条件不够明确, 得1分。3、政策扶持范围不清晰、不确定且不合理, 得0分。	2
		扶持方式的科学性 (2)	补偿方式的科学性。	1、政策扶持方式科学合理, 有效, 得2分。2、政策扶持方式不够科学、可行性欠缺, 得1分。3、政策扶持方式不合理、不科学, 缺乏可行性, 得0分。	2
		扶持标准的合理性 (2)	补偿标准的合理性。	1、政策扶持标准依据充分, 符合社会实际情况, 得2分。2、政策扶持标准不够合理, 标准存在过高或过低情况, 得1分。3、政策扶持不合理, 脱离广东经济社会发展实际情况, 得0分。	2
		目标设置完整性 (3)	目标设置是否包含总目标和阶段性目标, 是否包括预期提供的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标, 预期达到的效果性指标;	1、项目设置的绩效目标包括了产出的数量、质量、时效性、成本性、经济效益、社会效益等指标, 得3分。2、项目设置的绩效目标不够全面, 没有全面包括产出的数量、质量、时效性、成本性、经济效益、社会效益等指标, 得2分。3、项目设置的绩效目标不全面, 缺失大部分数量、质量、时效性、成本性、经济效益、社会效益等指标, 得0分。	2.5
		可衡量性 (2)	资金绩效目标设置是否量化、是否包括可衡量的绩效指标。	1、绩效指标通过清晰、可衡量的指标值予以体现, 得2分。2、绩效指标清晰, 但难以衡量或相关性不够, 得1分。3、绩效指标不清晰、难以衡量, 得0分。	2
政策执行 (35)	预决算管理 (15)	预算管理规范性 (3)	生态保护补偿转移支付资金预决算管理情况。	将提前年度下达的生态保护补偿转移支付资金本级年度预算报请同级人大审议, 得3分; 否则, 酌情扣分。	2.5
		决算管理规范性 (3)		对于年度执行中追加的生态保护补偿转移支付资金, 列入年度决算报同级人大审批, 得3分; 否则, 酌情扣分。	3

		预决算信息公开 (3)		1. 将本级年度预算获同级人大批复后 20 日内, 按规定公开的得 1.5 分; 否则酌情扣分。2. 将本级年度决算获同级人大批复后 20 日内, 按规定公开的得 1.5 分; 否则酌情扣分。	2
		资金分配的规范性 (3)		1. 资金是否按规定优先安排民生支出, 并主要用于民生支出、运转支出等, 得 2 分。2. 是否及时办理上级转移支付资金分配, 得 1 分。(1) 地级以上市财政部门, 省明确安排县补助标准及金额的资金, 市财政在省下达指标后 10 个工作日内, 将资金分配到指定县; 省未明确对县补助金额的, 市在收到省下达指标 30 个工作日内, 制定方案分配并拨付资金, 得 4 分, 超出规定时限 30 个工作日内, 得 2 分, 超出规定时限 30 个工作日以上的, 得 0 分。(2) 县级财政部门, 对上级财政在年度执行中下达的一般性转移支付资金, 应在收到指标后 30 个工作日内制定分配方案, 并在规定的时限内支出, 得 2 分, 超出规定时限 30 个工作日内, 得 1 分, 超出规定时限 30 个工作日以上的, 得 0 分。	3
		国家级禁止开发区资金到位情况 (3)		1. 考核国家禁止开发区保护补偿资金足额、及时拨付到禁止开发区管理单位, 得 1.5 分。2. 国家禁止开发区保护补偿资金主要用于禁止开发区的生态环境保护、修复及运营的, 得 1.5 分, 否者酌情扣分。	1
	资金管理 (20)	资金到位率 (5)	生态保护补偿转移支付资金到位情况	到位率 100% 的, 得 5 分, 否则按实际到位率 $\times 5$ 计算。	5
		资金支出率 (5)	生态保护补偿转移支付资金支出情况。	支出率 100% 的, 得 5 分; $<100\%$ 的, 按实际到位率 $\times 5$ 计算。 支出率 = 实际支出资金 / 实际到位资金 $\times 100\%$ 。	4.5

		支出合规性 (10)	生态保护补偿转移支付资金支出是否符合相关财务管理制度和资金管理办法等规定。	1. 生态保护补偿转移支付资金的使用符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定, 得3分, 否则酌情扣分。2. 资金拨付有完整的审批程序和手续, 得3分, 否则酌情扣分。3. 资金符合《一般性转移支付资金管理办法》规定用途, 没有违规提高人员经费和公用经费标准; 没有违规提高“三公”经费标准; 没有违规修建楼堂馆所和超标准装修办公用房; 没有违规用于“形象工程”和“政绩工程”建设; 没有违规用于对企业和个人实行税费减免或返还等, 得2分, 否则酌情扣分。4. 不存在节流、挤占、挪用、虚列支出等情况, 得2分, 否则酌情扣分	7
政策效果 (50)	保障水平 (12)	底线民生支出保障水平 (4)	各地统筹使用生态保护补偿转移支付资金, 落实底线民生政策情况。	1. 城乡低保最低标准达标率。城乡低保最低标准达标率为100%, 得2分, 否则酌情扣分。2. 五保供养水平。本县供养水平高于所属区域平均供养水平10%, 得2分, 低于所属区域平均供养水平10%的, 得0分。	3
		基本民生支出保障水平 (4)	各地统筹使用生态保护补偿转移支付资金, 落实国家和省确定的基本民生政策目标情况。	1. 人均社会保障和就业支出(社会保障和就业支出/年末常住人口数), 2分。人均支出增长高于财政收入增长的, 得满分。每低于财政收入增长1个百分点扣0.2分, 扣完为止。2. 人均基本公共卫生服务支出(基本公共卫生服务支出/年末常住人口数), 2分。高于所属区域人均支出10%的, 得2分, 低于10%的得0分。	3.5
		运转支出保障水平 (4)	各地统筹使用生态保护补偿转移支付资金, 落实政权运转经费保障情况。	1. 县级人均经费是否达到财政部核定的县级基本财力保障“保工资”最低需求标准, 达标的, 得2分, 不达标的, 按(未达标项数/3)×2计算。2. 县级人均经费是否达到财政部核定的县级基本财力保障“保运转”最低需求标准, 达标的, 得2分, 不达标的, 按(未达标项数/3)×2计算。	4
	水源保护类指标 (9)	集中式饮用水源地水质达标 (3)	反映重点生态功能区生态环境考核指标完成情况	本次评价按《广东省生态保护补偿办法》中附件1中规定的纵向考核办法进行评价给分。凡是纵向指标好于上年的, 得该指标的满分。纵向指标差于上年的, 按其降低的比例的扣分, 如果降低的比例超过10%, 该指标得0分。	3
		跨行政区域河流交界断面水质标率 (3)			2

		地表水环境功能区水质达标 (3)			3
大气保护类指标 (9)		环境空气质量优良天数比率 (5)			3
		可吸入颗粒物(PM10)/细颗粒物(PM2.5)年均浓度 (4)			3
森林保护类指标 (9)		森林覆盖率 (3)			3
		森林蓄积量 (3)			3
		重点林业生态工程建设和森林抚育任务完成 (3)			3
其他指标 (6)		重点重金属污染物排放量 (2)			1.5
		污水处理率 (2)			1.5
		生活垃圾无害化处理率 (2)			1.5
公平性指标 (5)	重点生态保护区所在地政府满意度 (5)	生重点生态保护区所在地政府对生态保护补偿资金实施的满意度。		满意率 \geq 80%,得5分;满意率 $<$ 80%,得分=(满意率/80%)*2分。	5
总 分					85.5

附件 2

2017 年广东省生态保护补偿转移支付政策 绩效评价指标分析情况

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“2017 年广东省生态保护补偿转移支付政策”的绩效得分为 85.5，绩效等级为“良”。从五个二级指标的评价得分情况来看，2017 年广东省生态保护补偿转移支付政策在预决算管理、国家禁止

开发区资金到位、支出合规性等方面有待加强。

（一）政策制定。

该指标主要从政策设立的必要性、政策设立的可行性、目标设定三个方面考察政策设立的依据、政策设立的合规性、政策补偿范围的明确性、扶持方式的科学性、扶持标准的合理性、目标设置完整性、目标设置可衡量性等，指标分值 15 分，评价得分 13.5 分，得分率为 90%。

1. 政策设立的必要性。

《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（国发〔2005〕39 号）要求：“要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制。中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点。”国家《节能减排综合性工作方案》也明确要求改进和完善资源开发生态补偿机制，开展跨流域生态补偿试点工作。2016 年，国务院下发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31 号）。

广东省人民政府根据国家相关政策要求，于 2012 年制定了《广东省生态保护补偿办法》（粤府办〔2012〕35 号），明确了生态保护补偿的资金筹集和分配方式。2014 年对该办法进行了修订，2016 年出台了《广东省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（粤府办〔2016〕135 号），推动中央的政策进一步在本地落实。该指标拟不扣分。

2. 政策设立的合规性。

《广东省生态保护补偿办法》由广东省财政厅起草，在制定过程中，先后征求了省环保厅、省发展改革委、省林业厅、省经济信息化委、省农业厅等相关部门意见，并由广东省人民政府办公厅印发，政策设立经过科学决策程序，论证过程公开、透明，该指标拟不扣分。

3. 政策补偿范围的明确性。

根据《广东省生态保护补偿办法》，本项政策的补偿对象为：一是《国家主体功能区划》确定的国家重点生态功能区所属县；二是《国家主体功能区规划》确定的国家禁止开发区；三是《广东省主体功能区规划》确定的省级重点生态功能区所属县。其补偿对象明确、无歧义。该指标拟不扣分。

4. 扶持方式的科学性。

生态保护补偿资金采用的是一般性转移支付，资金使用方向主要是“行政区域内生态环境保护和修复、保障和改善民生、维持基层政权运转和社会稳定。”资金使用方向与绩效目标之间一致性较好。该指标拟不扣分。

5. 扶持标准的合理性。

生态保护补偿资金的来源主要是省财政预算安排用于生态保护补偿的一般性转移支付资金。其分配方式采用的是奖补结合、强化激励，基础性补偿和激励性补偿两者占比分别为 40%和 60%，并规定省财政厅根据省级财力实际情况，逐步建立生态保护补偿资金

稳定增长机制。2015 年省财政投入生态保护补偿的资金为 199,800 万元,2016 年为 233,100 万元,2017 年为 270,200 万元。

6. 目标设置完整性。

生态保护补偿资金的“项目目标”中明确表述了生态保护补偿的绩效目标,其基本涵盖了生态保护补偿设立所希望取得的效果。

存在的主要问题是:项目单位提供的材料中,缺少 2017 年度资金使用的绩效目标。在查询相关资料后发现,该项资金从设立起一直未设置年度考核目标。该指标扣 0.5 分。

7. 目标设置可衡量性。

《生态环境保护指标考核实施细则》制定了详细的考核指标,详见下表:

表 2-1 生态环境考核指标体系表

一级指标	二级指标	权重
水质保护类	集中式饮用水源地水质达标率	10%
	跨行政区域河流交界断面水质达标率	5%
	地表水功能区水质达标率	5%
大气保护类指标	可吸入颗粒物 (PM10) / 细颗粒物 (PM2.5) 年均浓度	10%
	环境空气质量优良天数比率	10%
森林保护类指标	森林资源保护管理水平	10%
	森林覆盖率	5%
	森林蓄积量	5%
	重点林业生态工程建设和森林抚育任务完成率	5%

节能减排类指标	单位 GDP 主要污染物排放强度	5%
	单位 GDP 能耗	5%
	重点金属污染物排放量	5%
其他指标	耕地突然质量调查点位达标率	5%
	建成区绿地率	5%
	污水处理率	5%
	生活垃圾无害化处理率	5%

资料来源：《生态环境保护指标考核实施细则》。

（二）政策执行。

该指标主要从预算管理规范性、决算管理规范性、预决算信息公开、资金分配的规范性、国家级禁止开发区资金到位情况、资金到位率、资金支出率和支出合规性八个方面考核政策执行情况。指标分值 35 分，评价得分 27.5 分，得分率为 78.57%。

8. 预算管理规范性。

本项目资金属于一般性转移支付资金，省财政厅于 2016 年 11 月 23 日下达《关于提前下达 2017 年生态保护补偿资金的通知》（粤财预〔2016〕468 号），将 2017 年生态保护补偿资金下达各市县。**存在的主要问题是：**部分市在收到省预下达的资金后，没能在规定的时间内将资金下达到县（市、区）。如肇庆市在收到省预下达资金后，2017 年 1 月 5 日才以《关于提前下达 2017 年生态保护补偿资金的通知》（肇财预〔2016〕138 号）将资金下达到各县（市、区），超过了《广东省财政一般性转移支付资金管理办法》（粤府办〔2014〕31 号）等规定的时间要求。该指标扣 0.5 分。

9. 决算管理规范性。

本指标考核的是生态保护补偿转移支付资金列入年度决算报同级人大审批的执行情况。从项目提供材料来看，生态保护补偿转移支付资金基本都纳入了年度决算。该指标拟不扣分。

10. 预决算信息公开。

按资金管理要求，生态保护补偿转移支付资金应在本级年度预决算获同级人大批复后 20 日内按规定公开。**存在的主要问题是：**一是省级资金下达公示手续不完备。如 2015 年、2016 年省级生态保护补偿资金下达前，省财政厅网站分别以《关于 2015 年生态保护补偿资金分配情况的通告》、《关于 2016 年生态保护补偿资金分配结果的通告》进行了公示，但未找到 2017 年度的资金下达公示文件。二是少数预决算公示时间较晚等问题。如翁源县 2017 年的预算公示时间为 2017 年 5 月，不符合“在人大审批后 20 个工作日进行公示”的要求。三是部分地区的公示内容不完整。如翁源县仅公示了预算报告，没有公示相应的预算表。湛江市的预算公开存在类似问题。该指标扣 1 分。

11. 资金分配的规范性。

该指标总体情况较好。一是本项资金由省按照《广东省生态保护补偿办法》直接分配到县（市、区），不存在市级的再分配。二是省在资金下达文件中，均附有上一年度的考核情况表，如《关于清算下达 2017 年生态保护补偿资金的通知》（粤财预〔2017〕219 号）下达给肇庆的文件中，就附有《2016 年国家级及省级重点生态

功能区生态环境保护指标考核情况表》，该表是资金管理文件中激励性分配的依据。

12. 国家级禁止开发区资金到位情况。

本指标主要是考核国家禁止开发区保护补偿资金是否足额、及时拨付到禁止开发区管理单位、资金是否主要用于禁止开发区的生态环境保护、修复及运营。**存在的主要问题是：**一是现场评价中发现，国家级禁止开发区资金未下达到禁止开发区管理单位徐闻县、雷州市禁止开发区的资金未下达到禁止开发区管理单位，也未用于禁止开发区的生态环境保护、修复及运营；同样的情况在韶关、云浮等地也有发生，如韶关市曲江区小坑国家森林公园的 390 万元，实际用于“新增 11 台专用拖拉机使用，加强农村生活垃圾处理，推进农村清洁工程的实施”；云浮市郁南县大王山国家森林公园的 334 万元，实际用于“对到龄离任村干部和在职村干部参加城乡居民养老保险进行补助”。二是资金未能及时足额拨付。肇庆市获得的 2017 年度禁止开发区生态保护补偿资金共计 1,387 万元（不含封开、广宁两个财政省直管县），但截止评价基准日尚有 480 万元未分配。其实际分配金额情况详见表 2-2。

表 2-2 肇庆市 2017 年度国家级禁止开发区生态保护补偿资金分配情况表

单位：万元

单位名称	项目名称	省财政下达资金文号	2017 年下达给县区、市直单位金额	2017 年县区、市直单位实际支出金额
肇庆市水务局	波海湖生态修	粤财预〔2016〕468 号	372	372

	复项目资金			
肇庆市星湖管理局	星湖排污电费及维护费	粤财预〔2016〕468号	65	64.34
	星湖水域伴月湖补助	粤财预〔2016〕468号	20	20
高要区财政局	高要区财政局将资金用于维持基层政权的正常运行,确保高要区全区财政资金正常运作。	粤财预〔2016〕468号	415	415
		粤财预〔2017〕219号	35	35
合计			907	906.34

资料来源：肇庆市自评材料。

从已有材料来看，补偿资金实际下达到禁止开发区并用于生态环境保护、修复及运营的比例较低，该指标完成情况较差，扣2分。

13. 资金到位率。

2017年度资金到位情况良好，详见下表：

表 2-3 2017 年生态保护补偿资金到位情况表

单位：万元

	合计	重点生态功能区转移支付	禁止开发区补助
韶关市	64,559	61,661	2,898
河源市	33,808	33,278	530
梅州市	56,384	54,921	1,463
惠州市	2,034	--	2,034
江门市	356	--	356
湛江市	2,076	--	2,076
茂名市	14,435	14,435	--
肇庆市	27,836	25,764	2,072
清远市	45,217	43,622	1,595
云浮市	334	--	334
汕头市	580	--	580

汕尾市	9,553	9,227	326
阳江市	403	--	403
揭阳市	12,625	12,292	333
合计	270,200	255,200	15,000

资料来源：省财政厅资金清算文件。

从上表可以看出，2017 年度生态保护补偿转移支付资金到位情况良好。该指标拟不扣分。

14. 资金支出率。

根据各市自评材料上报的资金使用率，预下达的资金支出情况较好，基本可以做到 100%支出，清算增加部分资金支出情况相对较差，基本没有完成支出。国家级禁止开发区的资金支出情况较差，基本只有 30%的支出率。总体来看，全省资金总的支出率为 89.49%。该指标扣 0.5 分。

15. 支出合规性。

本指标主要考核资金支出是否符合相关财务管理制度和资金管理办 法等规定。根据项目单位提供的材料，资金使用方向、程序基本合规。**存在的主要问题是：**在现场评价中发现部分市县的支出项目不规范。如乳源县东坪镇政府解决南水湖整治清理工作经费中有工作餐经费 9,680 元，无人员、单价信息；该镇另支付四个自然保护区的农户征地补偿款 51.7736 万元由工程单位垫付，支付材料中无村民签名，征地协议签订后，镇政府从生态保护补偿资金中以工程款名义将垫付资金拨付给工程单位，程序不合规。该指标存在问题较多，扣 3 分。

（三）政策效果。

该指标主要从底线民生支出保障水平、基本民生支出保障水平、运转支出保障水平、集中式饮用水源地水质达标率、跨行政区域河流交界断面水质达标率、跨行政区域河流交界断面水质达标率、环境空气质量优良天数比率，可吸入颗粒物（PM10）/细颗粒物（PM2.5）年均浓度、森林覆盖率、森林蓄积量、重点林业生态工程建设和森林抚育任务完成率、重点重金属污染物排放量、污水处理率、生活垃圾无害化处理率、重点生态保护区所在地政府满意度等方面考核政策取得的效果。该指标分值为 50 分，评价得分 43 分，得分率为 86%。

16. 底线民生支出保障水平。

根据《广东省民政厅关于发布 2017 年全省城乡低保最低标准的通知》（粤民发〔2017〕94 号），本项目所涉及的市、县中，惠州市属于三类地区，发放标准为每人每月城镇和农村低保标准均为 680 元；其余的均为四类地区，发放的标准为每人每月城镇和农村低保标准分别为 580 元、400 元。经查，韶关市民政局 2017 年 9 月下发《2017 年韶关市城乡低保最低月标准及农村五保供养最低年标准的通知》（韶民发〔2017〕122 号），其中城镇和农村低保标准与省持平，并规定“各县（市、区）对未达标的月份按当地政府批准实施新标准当月的低保、五保名册予以补发，其中，2017 年新保的低保户、五保户按实际批准月份计补。”其他市均有类似的文件和规定，发放标准的达标率较好。

存在的主要问题是：据韶关市 2015、2016、2017 年国民经济和社会发展统计公报，韶关市 2015 年城乡居民享受最低生活保障

项目名称	单位	2015 年	2016 年	2017 年
社会保障和就业	万元	40,961	41,052	43179
医疗卫生与计划生育	万元	29,328	33,560	42524
年末户籍人口	万人	51.88	52.99	52.97
人均社会保障和就业	元	789.5	774.7	815.16
人均医疗卫生与计划生育	元	563.3	633.3	802.79

7.4 万人，其中城镇居民 1.5 万人，全年发放保障资金 1.9 亿元。2016 年城乡居民享受最低生活保障 6.5 万人，其中城镇居民 1.2 万人，全年发放保障资金 1.9 亿元。2017 年城乡居民享受最低生活保障 5.5 万人，其中城镇居民 0.7 万人，全年发放保障资金 1.95 亿元。从上述数据可以看出，在低保标准不断提高的情况下，投入的资金总额没有提高，从而导致被保障的人数在不断减少，总体保障水平实际在降低。其他市也存在类似问题。该指标扣 1 分。

17. 基本民生支出保障水平。

本指标是从人均社会保障和就业支出、人均基本公共卫生服务支出两方面考核基本民生支出保障水平完成情况。从各市提供的材料来看，该指标完成情况较好。**存在的主要问题是：**从一个持续的时间来看，部分指标，其增长是低于经济增长速度的。如乐昌市 2015 年到 2017 年统计情况，详见下表：

表 2-4 乐昌市 2015-2017 年基本民生保障支出情况统计表

资料来源：乐昌市政府网站 2015-2017 年 3 年决算报告。

从上表可以看出，2016 年人均社会保障和就业的投入是下降的。2017 年与 2016 年相比，虽然人均社会保障和就业增长为 5.22%，但低于韶关市 5.9% 的经济增长速度，不合理。该指标扣 0.5 分。

18. 运转支出保障水平。

根据行政单位、公检法单位、其他单位平均人均人员经费以及行政单位、公检法单位、其他单位平均公用经费等相关指标，运转支出保障水平符合广东省的标准要求。该指标拟不扣分。

19. 集中式饮用水源地水质达标率。

根据 2016 年、2017 年广东省环境状况公报数据（详见表 2-5），2017 年集中式饮用水源地水质达标率为 100%。同时，对比 2016 年、2017 年监测结果，可以看出 2017 年集中式饮用水源地水质是在变好的，主要表现在 I 类、II 级占比的提高和 IV 级的消失。

表 2-5 2016 年、2017 年集中式饮用水源地水质达标率统计表

行政区	水质级别	2016 年占比	2017 年占比
21 个市及顺德区 79 个集中式供水监测结果	I 类	4.3%	5.6%
	II 类	68.6%	72.3%
	III 类	27%	22.1%
	IV 类	0.1%	--
61 个县及 2 个开发区 84 个集中式供水监测结果	I 类	6%	12.5%
	II 类	75.4%	66.1%
	III 类	18%	21.4%
	IV 类	0.6%	--

资料来源：2016 年、2017 年广东省环境状况公报数据。

从上表可以看出，水质达标率情况良好，该指标拟不扣分。

20. 跨行政区域河流交界断面水质达标率。

全省主要江河水质总体良好，但也存在一定的问题，如 2016 年水质下降的有东江东莞段、东莞运河、佛山水道，南山河和小东江湛江段；2017 年水质下降的有定南水、新丰江、东江北干流、小东江茂名段、南山河和石岐河；南山河连续两年水质持续下降。通过统计 2016 年、2017 年监测结果，详见下表：

表 2-6 2016 年、2017 年跨行政区域河流交界断面水质达标率

水质级别	2016 年占比	2017 年占比
I 类--II 类	50%	54%
III 类	28.2%	22.6%
IV 类	8.9%	8.9%
V 类	4%	4.8%
劣 V 类	8.9%	9.7%

资料来源：2016 年、2017 年广东省环境状况公报数据。

从上表可以看出，一是其没有 100% 达标。二是 2017 年与 2016 年相比，不达标的占比在增大。该指标扣 1 分。

21. 地表水环境功能区水质达标率。

根据《2017 年广东省环境状况公报》，2017 年三个省控湖泊中，湖光岩湖水水质为 II 类，水质优；西湖水质为 III 类，水质良好，星湖水水质为 IV 类，属轻度污染。3 个湖泊均是景观用水，水质均达到水环境功能区划目标。全省 34 个省控水库水质良好：8 个省控大型水库中，新丰江水库、流溪河水库、枫树坝水库，白盘珠水库水质为 I 类，其余 4 个为 II 类到 III 类；26 个中小型水库水质均在 I 类

-III类之间，水质优良。该指标拟不扣分。

22. 环境空气质量优良天数比率。

根据《2017年广东省环境状况公报》，2017年粤东西北12个市空气质量达标天数在86.3%-99.2%之间，平均为93%，较2016年下降2.2%。韶关市2015年、2016年、2017年空气质量达标天数分别为98.14%、94.87%、89.32%，呈现一个比较明显的下降趋势。该指标扣2分。

23. 可吸入颗粒物（PM10）/细颗粒物（PM2.5）年均浓度。

2017年，粤东西北12市首要污染物主要为O₃-8h（占首要污染物比例为53%），其次是PM2.5（占32.7%），其次是PM10（占11.5%）。各指标详细增减情况见下表：

表 2-7 2017 年空气质量各指标变化情况表

指标名称	浓度值(微克/立方米)	与 2016 年比较
SO ₂	12	--
NO ₂	23	4.5%
PM10	50	4.2%
PM2.5	32	3.2
O ₃ -8h	144	11.6%
CO (毫克/立方米)	1.2	-14.3%

资料来源：2016年、2017年广东省环境状况公报。

从上表可以看出，粤东西北12个市空气质量指标多数呈现小幅下降。

韶关市2015年、2016年、2017年可吸入颗粒物（PM10）/细颗粒物（PM2.5）年均浓度分别为39/34、44/29、52/38，呈现明显上升趋势。该指标扣1分。

24. 森林覆盖率、森林蓄积量、重点林业生态工程建设和森林抚育任务完成率。

根据《广东省人民政府办公厅关于 2016、2017 年度全省森林资源保护和发展目标责任制考核结果的通报》，2016 年全省森林面积达 1.63 亿亩，森林覆盖率达 58.98%，森林蓄积量 5.73 亿立方米；2017 年全省完成造林更新 418 万亩，建设生态景观林带 693.7 公里，新建森林公园 165 个、湿地公园 34 个，认定森林小镇 38 个，绿化美化村庄 1986 个，森林覆盖率达 59.08%，森林蓄积量 5.83 亿立方米。

韶关市上述指标 2015 年、2016 年、2017 年三年完成情况见下表：

表 2-8 2015-2017 年韶关市森林保护指标分析表

指标	2015 年	2016 年	2017 年
森林覆盖率 (%)	74.95	75.05	75.05
森林蓄积量 (万立方米)	8722.54	8965.82	8966
重点林业生态工程建设和森林抚育任务完成率 (%)	100	100	100

资料来源：韶关自评材料。

该指标完成情况良好，拟不扣分。

25. 重点重金属污染物排放量。

根据现场评价在韶关市收集到的材料，韶关市重点重金属污染物排放量详见下表：

表 2-9 2015-2017 年韶关市重点重金属污染物指标分析表

重金属名称	单位	2015 年	2016 年	2017 年
铅	千克	6488.17	26169.33	13480.22
汞	千克	37.94	128.16	127.21
铬	千克	207.5	287.21	176.42
镉	千克	474.66	1026.28	762.11
砷	千克	284.21	1876.33	1619.74

资料来源：韶关自评材料。

从上表可以看出，2015 年到 2016 年，韶关市重点重金属的排放量大幅增加，汞增加 3.3 倍、铅增加 4 倍、砷增加 6.6 倍，2017 年与 2016 年相比，重点重金属的排放量基本处于相对稳定的状态，但下降趋势并不明显。该指标扣 0.5 分。

26. 污水处理率。

2015 年、2016 年、2017 年各市、县污水处理的数据，详见下表：

表 2-10 2015、2016、2017 年污水处理率统计表

行政区名称	2015	2016 年	2017 年	行政区名称	2015 年	2016 年	2017 年
广东	78.51	82.82	85.02	平远县	93.04	99.86	99.06
始兴县	30.1	93.92	90.7	蕉岭县	95.83	98.49	98.59
仁化县	45.05	61.8	35	海丰县	94.48	89.13	87.22
翁源县	50	51.22	100	陆河县	80	80.18	97.21
乳源瑶族自治县	36.76	42.78	42.78	龙川县	65.71	85.61	57.25

单位：%

新丰县	41.84	49.79	79.17	连平县	59.09	90.82	91.71
南澳县	96.14	83.47	100	和平县	75.58	84.47	90.98
徐闻县	100	88.37	64.83	东源县	87.22	91.04	76.24
广宁县	40.37	40.28	98.42	阳山县	86.31	81.66	92.56
封开县	39.72	40.49	21.04	连山壮族瑶族自治县	92.96	99.63	93.62
德庆县	86.08	80.67	96.92	连南瑶族自治县	90.08	94.85	93.35
博罗县	94.96	91.72	91.76	揭西县	92.47	100	100
惠东县	91.8	91.38	91.39	郁南县	91.4	91.45	88.73
龙门县	90.03	90.23	90.91	大埔县	92.2	99.06	99.48
				丰顺县	93.14	99.51	98.05

资料来源：根据公报提供。

从上表中可以看出，2016年与2015年相比，污水处理率下降的县有8个；2017年与2016年相比，污水处理率下降的县有12个。虽然从整体上看，其污水处理率是上升的，但其并不平衡，不少市、县该指标统计数值下降。该指标扣0.5分。

27. 生活垃圾无害化处理率。

2015年、2016年、2017年各市、县生活垃圾无害化处理率的数据，详见下表：

表 2-11 2015-2017 年生活垃圾无害化处理率统计表

单位：%

行政区名称	2015年	2016年	2017年	行政区名称	2015年	2016年	2017年
广东	74.78	87.63	94.94	平远县	100	100	100
始兴县	82.79	100	100	蕉岭县	99.99	100	100
仁化县	100	--	89.84	海丰县	--	85.29	96.56
翁源县	100	100	99.99	陆河县	100	100	99.68
乳源瑶族自治县	100	100	98.6	龙川县	100	100	100

新丰县	100	100	100	连平县	--	88.57	93.26
南澳县	100	100	100	和平县	1.03	87.57	100
徐闻县	100	100	95.94	东源县	100	100	79.28
广宁县	98.25	98.54	100	阳山县	--	--	99
封开县	95.48	98.14	91	连山壮族瑶族自治县	100	100	100
德庆县	100	100	99.92	连南瑶族自治县	--	--	100
博罗县	100	100	100	揭西县	100	100	100
惠东县	100	100	100	郁南县	100	100	100
龙门县	100	100	100	大埔县	100	100	100
				丰顺县	100	100	100

资料来源：省财政厅提供。

广东省三年生活垃圾处理率有明显提高，从2015年的74.78%提高到2017年的94.94%，但也存在“总体提高、局部下降”的问题，即2017年与2016年相比，有7个县处理率降低，2017年与2015年相比，有8个县处理率降低。该指标扣0.5分。

28. 满意度。

评价工作组通过实施走访、发放调查问卷的方式，向市、县(区)相关发放调查问卷30份，收回有效问卷30份。从有效调查问卷情况看，项目的总体满意度较高，满意与比较满意为28份，满意度为93.3%。该指标拟不扣分。