

2017 年广东省十件民生实事（第七件
事：加强污染治理与生态保护）省级财
政资金及政策绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

根据《关于做好 2018 年省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2018〕11 号），受省财政厅委托，我所对列入《广东省人民政府关于印发 2017 年省〈政府工作报告〉重点工作督查方案的通知》（粤府〔2017〕16 号）督办事项的 2017 年省十件民生实事（第七件事：加强污染治理与生态保护）财政资金及政策实施了绩效评价。

一、基本情况

（一）资金背景。

生态环境是关系民生的重大问题，习近平总书记强调：“生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计”。近年来，我省坚持走生态文明发展道路，把绿色发展理念融入经济社会发展各方面，强化资源节约集约循环利用，大力推进生态环境保护，构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局、自然岸线格局，促进绿色低碳循环发展，建设天蓝、地绿、水净的美好家园，生态环境质量持续向好发展。

但生态文明建设是一个长期的系统工程，目前我省环境治理的形势仍然严峻，任务还很艰巨。为切实解决我省最突出的生态环境问题，推动我省生态文明建设上新水平，2017 年广东省《政府工作报告》将“加强污染治理与生态保护”列为 2017 年省十件民生实事第七件事，并在《2017 年省〈政府工作报告〉重点工作

督查方案》（粤府〔2017〕16号）中明确了具体工作任务和目标。

（详见表 1-1）

表 1-1. 2017 年省十件民生实事（第七件事：加强污染治理与生态保护）事项主要内容和目标任务

序号	评价事项	事项简称	主要目标任务
1	42. 2017 年治污保洁和节能减排专项资金（农村生活垃圾处理 48,000 万元、治污保洁和城市基础设施建设 7,500 万元）。	垃圾处理事项	支持欠发达地区“一县一场”垃圾处理场项目建设和无害化运行，对 6 个生活垃圾焚烧厂和 62 个生活垃圾填埋场（陆丰市、海丰县预算指标均下达给汕尾市生活垃圾无害化处理中心）给予补助，农村生活垃圾有效处理率达到 90%，分类减量比例达到 50%。年底前完成各地级以上市农村生活垃圾收运处理工作验收。
2	43. 启动 20 个县（市、区）整县推进村镇污水处理设施建设（省财政未安排专项资金）。	村镇污水处理设施建设事项	启动 20 个县（市、区）整县推进村镇污水处理设施建设工作，逐步实现污水处理设施区、县域、镇全覆盖。
3	44. 省级以上（含省级）财政安排 25.18 亿元，完善生态补偿机制，落实国家和省重点生态功能区生态转移支付（注：实际清算金额 27.02 亿元）。	生态保护补偿转移支付事项	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。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。促进广东省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。
4	45. 省级以上（含省级）生态公益林补偿标准提高到平均每亩 28 元。	生态公益林补偿事项	优化生态公益林布局，推动生态公益林扩面提质，健全完善生态公益林效益补偿机制。

说明：2017 年省十件民生实事共包含 65 个子事项，其中第七件民生实事包括第 42-45 号 4 个子事项。

（二）资金概况。

1. 财政资金投入总量。

2017 年省级财政累计投入十件民生实事（第七件事：加强污染治理与生态保护）财政资金 74.68 亿元，其中属于省《政府工作报告》重点工作督办的专项资金共计 52.8 亿元，涉及省住房和城乡建设厅、省财政厅、省林业厅三个主管业务部门牵头的四类事项。分别是垃圾处理事项、村镇污水处理设施建设事项、生态保护补偿转移支付事项、生态公益林补偿事项。本次重点对列入省政府重点督办事项的工作任务及其涉及的资金实施绩效评价。根据实际情况，部分事项现场评价时适当将评价范围延伸至相关地级以上市、县（市、区，以下简称县）财政安排的财政资金和其他自筹资金。（省级专项资金情况详见表 1-2）

表 1-2. 2017 年第七件民生实事省级专项资金情况表

序号	事项名称	专项资金名称	金额（万元）
1	垃圾处理事项	2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（治污保洁和城市基础设施建设 48,000） 2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（农村生活垃圾处理 7,500）	55,500
2	村镇污水处理设施建设事项	省财政未安排专项资金	0
3	生态保护补偿转移支付事项	2017 年生态保护补偿专项资金	270,200
4	生态公益林补偿事项	2017 年省级以上生态公益林效益补偿专项资金	202,288.37
合计			527,988.37

2. 专项资金类型、数目和涉及的主管部门情况。

（1）垃圾处理事项。《关于提前下达 2017 年治污保洁和节能减排专项资金（第二批）的通知》（粤财工〔2016〕402 号）下达专项资金预算指标 55,500 万元。其中：①治污保洁和城市基础设施建设项目 7,500 万元。《关于下达 2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（治污保洁和城市基础设施建设）项目计划的通知》（粤建计函〔2017〕806 号）明确该项目资金用于 70 个欠发达县“一县一场”（陆丰市、海丰县预算指标均下达给汕尾市生活垃圾无害化处理中心，实际项目 69 个）生活垃圾设施建设、运营和管理，包括生活垃圾设施的建设或升级建设，完善配套渗滤液处理设施，

通过政府购买服务开展生活垃圾处理设施专业化运营管理，开展存量垃圾治理等工作；②农村生活垃圾处理 48,000 万元，《关于下达 2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（农村生活垃圾处理）项目计划的通知》（粤建计函〔2017〕905 号），明确该项目资金用于支持 70 个欠发达县完善垃圾收运处理长效体系，全面开展城乡保洁、推动生活垃圾分类减量，建立健全生活垃圾处理收费制度、建立农村生活垃圾收运处理费用保障机制、推行市场化方式开展农村保洁和生活垃圾收运处理等工作。专项资金项目的省业务主管部门为省住房和城乡建设厅，具体组织和实施单位为相关县主管部门。

（2）村镇污水处理设施建设事项，该事项省级财政未安排专项资金。省业务主管部门为省住房和城乡建设厅，具体实施单位为粤东西北地区 20 个县人民政府。

（3）生态保护补偿转移支付事项。清算资金总额为 270,200 万元，用于完善生态补偿机制，落实国家和省重点生态功能区生态转移支付。其中：重点生态功能区转移支付资金 255,200 万元、禁止开发区补助资金 15,000 万元。专项资金项目的省业务主管部门为省财政厅，具体组织实施主体为粤东西北地区 14 个地级市人民政府。

（4）生态公益林补偿事项。省财政厅下达预算指标合计 202,288.37 万元，用于省级生态公益林补偿（标准提高

到每亩 28 元)。其中：损失性补偿资金 151,724.48 万元、管护经费 44,505.89 万元，省统筹经费 6,058 万元。专项资金项目省业务主管部门为省林业厅，具体实施单位为全省 21 个地级以上市有省级生态公益林分布的县林业部门、有关镇级人民政府、行政村村委会。

(三) 绩效目标。

各类事项 2017 年的绩效目标详见表 1-3。

表 1-3. 2017 年第七件民生实事绩效目标

序号	事项简称	绩效目标
1	垃圾处理事项	按照城乡发展一体化的要求，建立健全农村生活垃圾“村收集、镇转运、县处理”收运体系，实现农村保洁常态化。支持欠发达地区“一县一场”垃圾处理场项目建设和无害化运行，对 70 个生活垃圾焚烧厂和生活垃圾填埋场给予补助，农村生活垃圾有效处理率达到 90%，分类减量比例达到 50%。年底前完成各地级以上市农村生活垃圾收运处理工作验收。
2	村镇污水处理设施建设事项	指导 20 个县（市、区）整县推进村镇污水处理设施建设工作，逐步实现污水处理设施区、县域、镇、村全覆盖。
3	生态保护补偿转移支付事项	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。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。促进广东省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。
4	生态公益林补偿事项	优化生态公益林布局，推动生态公益林扩面提质，健全完善生态公益林效益补偿机制，补偿性资金发放率达到 100%。加强管护，有效制止在生态公益林区域内开矿、采脂、采石、挖砂、取土、打树枝等违规行为，遏制森林火灾和病虫害。

二、主要绩效

按既定的评价程序、方法及评价指标体系，综合自评材料书面审核和现场评价情况，以现场抽查项目评价意见为主，由样本推断总体，兼顾主管部门提供的自评材料和评价意见，最终评定 2017 年第七件民生实事财政资金及政策绩效得分 77.55 分，绩效等级为“中”（详见表 2-1）。

表 2-1. 2017 年第七件民生实事绩效评价得分表

民生实事/ 资金名称	7-42 垃圾 处理事项	7-43 村镇污 水处理设施 建设事项	7-44 生态保 护补偿转移 支付事项	7-45 生态 公益林补 偿事项	综合评价 平均得分
评价得分	70.43	70	85.5	84.28	77.55
绩效等级	中	中	良	良	中

（一）不断完善生活垃圾收运处理长效机制，生活垃圾得到有效处理，人居环境进一步改善。

2017 年全省共安排治污保洁和节能减排专项资金 55,500 万元。其中：农村生活垃圾处理项目 48,000 万元，主要用于支持 70 个欠发达地区建立完善农村生活垃圾收运处理长效体系。通过专项资金的投入，不断完善农村生活垃圾“户收集、村集中、镇转运、县处理”的收运处理体系，实现农村保洁常态化，提高农村生活垃圾有效处理率，改善农村生活环境。截至 2017 年底，全省农村生活垃圾有效处理率达 95.52%，分类减量比例达 51.81%，均超过 2017 年既定目标，人居环境有进一步改善；治污保洁和城市基础设施

建设项目 7,500 万元，专项资金用于支持对 70 个县“一县一场”生活垃圾设施建设、运行和管理。通过上述资金的使用，一是完成了 18 个垃圾填埋场场内设施建设和升级改造，有效减少生活垃圾填埋场护坡安全隐患，提高现场作业能力。二是对 10 个垃圾填埋场的渗沥液处理系统进行新建和改建，通过施工渗滤液处理和进行在线监控，使场内污水达到排放标准，减少二次污染。三是通过对 9 个填埋场专业化运营进行运营补贴，9 个填埋场日平均垃圾处理量达 350 吨，生活垃圾基本实现日产日清（另有 33 个垃圾填埋场的专项资金未使用或项目尚未实施）。

（二）推进村镇污水处理设施建设，扩大区域内生活污水收集率和管网覆盖率。

2017 年 4 月，省住房和城乡建设厅发文启动 2017 年 PPP 模式整县推进示范县污水处理设施建设（涉及粤东西北 15 个地级市、35 个县，其中 20 个县列入省民生实事督办任务，15 个县由各市推进）。项目启动后，省住房和城乡建设厅采取召开工作会议、联合督办等方式，持续加大农村污水处理设施建设推进力度。2017 年年底项目基本上进入采购阶段，并发布“项目资格预审公告”。截至 2018 年 6 月，澄海区、新丰县、惠东县、梅县区、丰顺县等 5 个县已开工建设；翁源县、东源县、和平县、徐闻县、云安区已完成项目采购，其余 10 个县还处于项目采购阶段。

项目实施完成后，能有效解决粤东西北地区农村生活污水排放问题，既可提高水资源的重复利用率、缓解水资源供需矛盾、促进农业生产的发展，又可改善农村地区的生态环境条件、提高村民的生活环境质量，对我省经济社会的健康持续发展具有积极的作用。采用 PPP 模式能够有效结合政府和社会资源的优势，提高公共服务的质量和效率。通过实施“项目整体打包”、“城镇与农村”、“终端与管网”、“建设与运营”等 4 个捆绑模式，扭转了以往“只建不管或少管”、“只建终端设施不建管网配套”、“重建轻管”等问题。同时，引入社会资本，促进投资主体的多元化，有利于加快政府职能转变，减轻地方财政负担。

（三）生态保护补偿资金有效提高县级“保工资、保运转、保民生”的能力，激发了生态环境保护的内在动力，为区域生态环境保护提供长效保障。

一是有效提高县级“保工资、保运转、保民生”的能力。2017 年省财政安排生态保护补偿资金 27.02 亿元，比 2016 年增长了 15.9%。在安排与综合增长率挂钩的协调发展奖时，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，在相关转移支付补助政策中引入生态保护因素。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。二是生态保护取得初步成效。根据环保部、财政部对广东省国家

重点生态功能区进行考核后下发的《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），总体上广东省国家级重点生态功能区的生态环境质量是向好发展的，生态保护补偿转移支付政策实施取得了较好效果。三是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有关县级财力基本缺口，在维持基层政权运转等方面起到了积极作用。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，为区域生态环境保护提供了长效保障。

（四）完善生态公益林补偿机制，推动生态公益林扩面提质，进一步筑牢南粤森林生态安全屏障。

专项资金的投入，进一步完善了生态公益林统一规划、分级管理、科学经营、严格管护的管理系统，生态资源数量持续扩大、生态质量持续向好；生态公益林补偿标准逐步提升，资金及时发放到位，鼓舞了山区林农建设生态公益林的积极性；管理管护工作普遍比较到位，实现了生态公益林森林资源有效保护。

一是生态资源数量持续扩大。2017 年底，全省森林面积 1.58 亿亩，森林覆盖率 59.08%，森林蓄积量 5.83 亿立方米，森林生态效益总值 1.4 万亿元。据统计，在新一轮绿化广东大行动中，省级以上生态公益林总面积达到 7,212.42 万亩，

占国土面积的 26.8%，占全省林业用地面积的 44.03%。生态公益林中一、二类林比例达 82.7%，比全省林（地）中一、二类林面积比例高出了十个百分点。生态公益林的扩面提质有效的推动了全省森林覆盖率和森林蓄积量稳步增长，进一步筑牢了南粤森林生态安全屏障。二是补偿机制不断完善。全省省级以上生态公益林补偿标准逐年提高，2017 年比 2016 年增加 2 元/亩，达到了平均每亩 28 元。专项资金中的省级以上生态公益林效益补偿损失性补偿资金 151,724.48 万元，截至 2017 年底已发放 143,731.15 万元，发放率达 94.7%。三是管理管护工作落实到位。2017 年省级生态公益林调整经省审批、生态公益林签订界定书率和管护人员落实率均达到 100%。为进一步强化生态公益林管护，组建了县-镇-村三级生态公益林管护队伍，落实专职管护人员 2.7 万人。初步形成了省、市、县三级职责明晰、监管有力、运作有序的生态公益林管理体系。2017 年，全省生态公益林森林火灾受害率低于 0.5%的控制指标，病虫害成灾率低于 0.5%的控制指标。生态公益林建设得到了群众的普遍拥护和支持，增强了全社会对生态公益林的关注和保护意识。

三、存在问题

（一）部分项目专项资金分配的规范性和合理性有待提高。

1. 治污保洁和节能减排专项资金。一是治污保洁及城市基础设施建设专项资金分配下达过程不够严谨，治污保洁及

城市基础设施建设专项资金安排的部分项目预算单位与用款项目单位不一致，又未特别说明，加上个别市县有关单位之间衔接不畅，致使专项资金未能及时准确落实到位。如韶关市花拉寨填埋场、南雄市垃圾填埋场、汕尾市生活垃圾无害化处理中心、高州市垃圾填埋场等项目。二是部分县对农村生活垃圾处理项目专项资金的再分配有一定随意性。省级按因素法分配专项资金，比较公平合理，但预算指标下达到县级后，部分县对专项资金再次分配时，分配要素、分配标准、使用规则不够具体，并且资金分配到镇级环卫单位后，县级主管部门基本未要求用款单位制定项目实施方案，“一分了事”，对支出事项监管不足，如普宁市、廉江市、罗定市、海丰县等。

2. 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。

3. 省级以上生态公益林效益补偿资金。按专项资金管理办法规定，“专项资金总额的18%专项用于管护人员工资、管护工具的购置费用等”，部分县在专项资金管护经费的分配方面，分配原则、分配要素不够明确，分配方案不够合理，不符合专项资金管理办法精神。如信宜市管护经费全部用于人员经费，阳山县管护工具购置经费预算占比仅11%。

（二）项目的绩效管理制度和保障措施不够完善。

1. 对绩效管理不够重视。第七件民生实事涉及的专项资金，省级主管部门基本上制定了总体绩效目标，但大部分市县对专项资金绩效管理不够重视，基本上未按上级确定的总体绩效目标结合本地实际分解和细化有关专项资金项目的绩效目标，未认真施行预算绩效管理。

2. 保障措施不够完善。一是部分县的农村生活垃圾处理项目专项资金未按省级主管部门的要求制定项目实施方案。如罗定市、始兴县、曲江区、平远县、大埔县、高州市、电白县、四会市、英德市等。二是部分县缺少有效的垃圾分类减量措施办法。三是部分地区村级保洁人员因经费短缺保障程度低。四是生态保护补偿资金多元化生态保护补偿机制尚未建立。五是省级以上生态公益林效益补偿资金，有关县基

本上只编制资金分配使用计划，未制定包含专项资金绩效目标、进度计划、验收考核等方面内容的项目实施方案。

（三）部分项目资金到位不及时、资金支付率偏低、资金支出不够规范。

1. 各事项省级专项资金预算指标均及时足额下达到市县，但部分项目资金到位不及时。一是现场核查发现，县级财政分配下达农村生活垃圾处理项目专项资金到用款单位的时效性比较滞后，普遍存在到位不及时的情况。二是生态公益林效益补偿专项资金，大部分县未按规定时间及时分配、发放损失性补偿资金。

2. 部分项目省级专项资金支出效率较低或未达到支出率指标。一是治污保洁和城市基础设施建设项目专项资金（垃圾填埋场/厂）全省综合支出率为 39.4%，农村生活垃圾处理项目专项资金全省综合支出率为 62.3%。二是省级以上生态公益林效益补偿-损失性补偿资金发放率为 94.7%，未达到 100%的预期指标。

3. 部分项目支出不符合专项资金管理办法。一是饶平县有挤占挪用省级治污保洁和节能减排专项资金的行为。二是梅江区、连南县等存在超范围使用省级治污保洁和节能减排专项资金行为。三是乳源县东坪镇四个自然保护区生态保护补偿资金个别项目支出缺少完整有效的原始凭证。四是曲江区小坑国家森林公园、云浮市郁南县大王山国家森林公园均

有超范围使用生态保护补偿专项资金情况。五是部分县垃圾处理事项的专项资金会计核算不规范，主要是未对专项资金进行专账核算（如廉江市、罗定市）。

（四）部分项目未严格遵守项目管理制度、监管责任落实不到位。

1. 部分项目未按有关管理制度规定的程序办理事项。一是台山市农村生活垃圾处理专项资金变更调整项目内容未履行审批程序。二是潮南区省级治污保洁和节能减排专项资金（垃圾焚烧发电厂）项目未按当地的政府采购文件办理有关采购事项。三是翁源县生态保护补偿专项资金未按照政府信息公开的规定及时、完整的公开预决算信息。四是省级以上生态公益林效益补偿专项资金项目阳山县有关镇村执行改革政策不够规范。

2. 部分县项目管理上有漏洞。如潮阳区谷饶镇横山村、潮阳区贵屿镇石夹村、台山市斗山镇等镇购置垃圾桶虽有购置数量但放置地点不明确。

3. 监管责任落实不到位。县级有关单位是管理、承担和组织实施专项资金项目的主要责任主体。第七件民生实事3类专项资金事项在实施过程中，部分项目存在资金二次分配不规范、项目资金支出内容不符合专项资金管理办法、管理制度落实不到位等问题，对专项资金项目的安全性、有效性产生负面影响。其主要原因之一是县业务主管部门和有关监

督部门对专项资金项目检查、监控、督促整改力度不足。

（五）部分项目实施进度滞后、社会经济效益有待提高。

1. 部分项目实施进度滞后。一是治污保洁和城市基础设施建设专项资金补助的 70 个垃圾填埋场/垃圾焚烧发电厂项目，有 33 个填埋场的项目资金未使用或项目尚未实施。二是全省生活垃圾处理率存在“总体提高、局部下降”情况（2017 年有 7 个县比 2016 年下降）。三是农村生活垃圾分类减量工作进展不理想。四是部分县生态公益林效益补偿资金损失性补偿资金发放时间滞后，综合发放率距 100% 的目标仍有 5 个百分点的差距。

2. 部分项目社会经济效益有待提高。一是大部分农村生活垃圾仅按“村收集、镇转运、县处理”的基本标准建设和营运，农村生活垃圾虽然基本上能够得到处理（收集、转运），但部分地区垃圾处理模式仍然不够精细；农村生活垃圾分类处理、减量目标落实不到位；部分地区村庄无全职保洁人员，缺少经费是重要原因，村庄保洁机制亟待完善；少数县垃圾填埋场/厂处理能力不足以“消化”日益增长的生活垃圾，需扩容升级。二是生态保护补偿转移支付项目少数指标效果不理想。如韶关市可吸入颗粒物（PM10）/细颗粒物（PM2.5）2015 年、2016 年、2017 年年均浓度分别为 39/34、44/29、52/38），呈明显上升趋势。三是个别县生态公益林病虫害成灾面积偏高，少数县有小面积森林火灾发生，个别地区仍

存在采石、采脂等违规现象。

3. 存在影响专项资金项目后续发展的一些不利因素。一是现行垃圾处理项目管理机制有待完善，部分地区市县财政对生活垃圾处理体系建设投入不足。部分地区垃圾收集、转运设施设备相对落后，容易对环境造成二次污染。二是部分市县对生态补偿的政策的认识存在不足。三是现行预算管理体制下，珠三角以外地区的市县财政对生态公益林补偿的损失性补偿投入极少。生态公益林补偿收入相对于商品林/经济林收入仍有一定差距，生态公益林经营者（责任山/自留山所有权人）建设和管护生态公益林的内生动力不足。

（六）整县推进村镇污水处理设施建设项目部分工作目标任务完成情况未达到预期计划要求。

2017年4月，《广东省住房和城乡建设厅关于启动2017年PPP模式整县推进村镇污水处理设施建设的函》（粤建村函〔2017〕1057号）批准启动粤东西北14个地市的35个县PPP模式整县推进村镇污水处理设施建设项目，其中20个县的建设项目列入2017年省十件民生实事。按进度要求，6月底前做好前期准备；9月底前完成项目采购，确定中标社会资本，草签PPP项目合同；12月底前全部启动建设。

根据广东省人民政府办公厅关于印发《关于省十件民生实事办理工作的程序规范（试行）》的通知（粤办函〔2014〕203号）精神，省十件民生实事的遴选原则之一是“既坚持

尽力而为，又坚持量力而行，不开空头支票”。文件中有关财政预算规范明确要求“省财政厅结合下一年度省级预算编制情况，将省十件民生实事省级资金纳入省级预算草案编报”。省住房和城乡建设厅有关2017年度专项资金分配方案未将本项目列入省级专项资金安排计划方案，2017年省财政也未对本项目安排下达专项资金预算指标。

省住房和城乡建设厅努力推动项目建设。2017年5月曾召开全省推进工作会议，2017年11月联合省政府督查室召开整县推进村镇污水处理设施建设工作督办会并印发文件，2018年3月再次印发推进项目工作的文件。评价小组现场调研了惠东县、海丰县、云安区项目实施情况。惠东县2018年4月县政府与社会资本方正式签订项目合作协议并已开工，但只是城镇生活污水处理设施而不是整县推进。海丰县2018年7月底确定预中标供应商，现正进行项目合同条款谈判。云安区2018年5月与资本方签订项目合作协议，2018年7月正式启动项目建设。3个县的项目推进工作整体上未能达到预期计划要求。

推进项目建设仍有大量工作需要协调解决，如地方政府的主体责任意识、社会资本方融资投入资金、应对项目设计方案的变动调整、县级政府部门和基层组织协作能力、广大农民群众的支持等问题。需解决好这些问题，项目的后续工作才能有效推进，完成建设任务。

四、改进建议

（一）加强专项资金分配下达的规范性，积极推行预算绩效管理，建立健全项目实施保障机制。

1. 加强专项资金分配下达的规范性。一是省业务主管部门作为专项资金分配使用方案的责任主体，在落实推广“大专项+任务清单”管理模式的同时，对于由省主管部门审批下达的具体项目，下达文件应清晰说明地方预算层级、项目名称、用款单位等。二是县级业务主管部门在对专项资金再分配时，应按照专项资金管理办法有关规定，明确分配原则，以因素法分配为主，体现公平、公正、公开原则。

2. 建立和完善绩效管理机制。一是要重视设置专项资金绩效目标，为项目实施提供导向，为绩效考核提供评价标准和依据。省业务主管部门应对本部门管理的专项资金设置完整、科学、合理、可衡量的绩效指标。市县业务主管部门和项目承担单位应根据上级下达的专项资金任务、总体绩效目标、资金属性分解和细化专项资金绩效指标。二是加强对专项资金使用绩效的考核评价，重视评价结果运用，加大信息公开力度，接受社会监督。

3. 完善项目保障机制，修订完善有关专项资金管理办法。第七件民生实事3类事项的资金管理办法主要是2014年以前制定的，依据的政策、法规、制度和现实情况都有变化，建议有关部门研究修订和完善包括专项资金分配办法、

专项资金使用管理办法、专项资金项目实施管理办法、专项资金绩效考核办法等专项资金管理制度。同时，要求市县根据省专项资金管理制度制定相应的实施细则。

（二）加强项目实施过程监管，完善内部监督制度，提高专项资金使用绩效。

一是要完善和落实定期报告制度，省业务主管部门定期收集统计市县有关项目的实施进度，及时掌握情况，为精准指导和督办提供信息。二是各级业务主管部门应落实监管责任，在及时跟进专项资金项目的实施进程、做好指导和服务的同时，履行好检查、监控、督促整改的职责。对实施进度缓慢的项目要采取措施，协调相关单位解决项目实施过程遇到的困难和问题，确保专项资金项目如期完成，避免或减少资金沉淀，提高预算执行率。三是各级业务主管部门应加强与相关监督部门（审计、财政、纪检监察等部门）监管工作的协同性，及时发现、处理、纠正专项资金项目实施过程中出现的不规范问题，确保专项资金项目在管理制度规范的框架内实施，提高资金使用的规范性、安全性、有效性。

（三）加快生活垃圾清运处理体系建设，完善垃圾处理收费制度，逐步建立和完善农村垃圾处理长效机制。

加快生活垃圾清运处理体系建设，督促各县加快完成实施专项资金项目的目标任务，完善镇级垃圾转运站和村级收集点的配套设施，提高粤东西北地区农村生活垃圾处理能

力。在加大财政资金投入的同时，建立和完善垃圾处理收费制度，逐步形成良性农村垃圾处理长效机制。同时广泛开展示范性宣传，提高村民垃圾源头分类意识。目前，农村居民垃圾分类意识淡薄，垃圾分类知识严重不足，地方政府和业务主管部门应通过广播电视、宣传板报、网络、微信等媒介加大农村生活垃圾治理工作的宣传力度，科学引导农村生活垃圾源头分类，为后期农村垃圾资源化处理打下基础，从而提高农村生活垃圾治理成效，改善农村生态环境。

（四）统筹整合生态保护补偿类资金，完善考核方式，探索建立横向生态补偿机制。

一是建议在现有生态保护补偿转移支付的基础上，整合森林、湿地、荒漠、海洋、水流、耕地等单项生态保护补偿类资金，加大财政统筹。二是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。三是探索建立横向生态补偿机制，逐步构建纵向补偿和横向补偿相结合的生态保护补偿机制。

（五）稳步提高生态公益林效益补偿标准，进一步完善生态公益林补偿资金管理，实现生态公益林森林资源有效保护。

建立健全生态公益林补偿标准稳步提高的动态调整机制。我省的省级以上生态公益林效益补偿资金主要来源于中

央和省财政资金。受财力限制，一直以来，我省大部分地区的生态公益林补偿标准不高。建议建立生态公益林补偿标准与我省 GDP 增长速度或林地收益发展水平相适应的稳步增长机制，逐步提高我省生态公益林补偿标准，并探索实施生态公益林分级分类补偿制度。

业务主管部门应加强生态公益林效益补偿资金发放和管护经费的监管，完善补偿资金发放政策。针对补偿资金未发放或未足额发放问题，继续跟踪落实各地补偿资金发放情况。针对一些地方人多地少，人均补偿资金量少，导致补偿资金难以分配落实、推行“一卡通”发放资金遇到补偿款不足以支付银行账户管理费等问题，进一步研究完善补偿资金发放政策，解决村集体经营生态公益林补偿资金均分发放存在的问题和困难。

健全完善生态公益林效益补偿信息系统建设，进一步提升生态公益林管理和保护工作。通过推进生态公益林效益补偿信息系统、林权改革信息系统等相关信息系统的资源整合，完善生态公益林效益补偿信息系统基础数据库，确保生态公益林效益补偿信息系统更好地发挥监管作用，确保群众知情权，并接受社会监督。

（六）认真落实有关省民生实事文件精神，采取有效措施，着力推动整县推进村镇污水处理设施建设。

按照《广东省人民政府办公厅关于印发〈关于省十件民

生实事办理工作的程序规范(试行)的通知》(粤办函〔2014〕203号)精神,一是建议省财政对列入2017年省民生实事的“启动20个县整县推进村镇污水处理设施建设”事项安排适当补助。二是今后省业务主管部门在提出重点推进民生实事建议时,应同步在省级专项资金分配使用方案中对民生实事项目安排适当补助资金。三是加强督导,持续推进项目建设。PPP模式整县推进村镇污水处理设施建设项目是一项系统工程,牵涉住建、环保、水务、市政、发改、财政、国土、交通、镇村等部门单位和社会资本方。地方政府的责任主体意识和推进项目的决心以及社会资本方的筹融资能力、投资收益率等因素对项目建设和今后运营有重大影响。建议省业务主管部门加强对地方政府的督导,强化地方政府的责任主体意识。同时对项目实施过程加强业务指导和工作协调,帮助有关县解决遇到的困难和问题,努力完成整县推进村镇污水处理设施建设项目的工作任务。

- 附件: 1. 2017年第七件民生实事省级财政资金绩效评价
指标体系及得分表
2. 2017年第七件民生实事省级财政资金绩效评价
指标分析情况

附件 1

2017 年省十件民生实事（第七件事：加强 污染治理与生态保护）财政资金绩效评价指 标体系及得分表

一级 指标 名称 (分 值)	二级 指标 名称 (分 值)	三级 指标 名称 (分 值)	指标解释	评分标准	指标 得分
投入 (20)	前期 准备 (20)	论证 决策 (7)	反映专项资金资金设立是否符合有关规定，资金投向和结构是否合理，是否符合相关管理规定办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标；项目申报内容是否符合资金管理办 法、申报指南等规定的要求，是否具体明确、合理可行，项目审批是否经过科学决策程 序；或者资金分配所依据的相关因素、计算公式确定是否合理、科学、所依据的数据采集 是否规范。	1. 资金设定符合有关规定，资金投向和结构相对合理，且符合相关管理规定办 法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分。 2. 项目申报内容符合资金管理 办法、申报指南等规定的要求，且明确 具体、合理可行的，得 2 分，否则酌情 扣分，直至 0 分；采用因素法分配的， 主要依据对相关数据采集规范性的判 断核定得分。 3. 项目审批按规定经过 科学决策程序、方式的，得 3 分，否则 酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配 的，主要依据对相关因素及计算公式设 定的合理性、科学性的判断核定得分。	6.10
		目标 设置 (7)	反映目标设置是否包含目标和 阶段性的目标，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；反映资金 绩效目标设置是否明确，合理、 细化、量化，绩效目标是否与 资金或项目属性特点、支出内 容相关，体现决策意图，同时 合乎客观实际。	1. 目标设置完整性 3 分，依据相关基础 信息和证据判断目标设置的完整性，即 是否包含总目标和阶段性目标，是否包 括预期提供对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，据此核定分数。 2. 目标 设置科学性 4 分，依据相关基础信息和 证据判断目标设置的科学性，即绩效目 标设置是否明确，合理、细化、量化， 绩效目标是否与资金或项目属性特点、 支出内容相关，体现决策意图，同时合 乎客观实际，据此核定分数。	5.50

		保障措施 (6)	反映资金管理及项目或方案实施的保障机构是否健全，人员分工是否明确，责任是否落实；资金管理办法、项目管理管理办法或实施方案（计划）等制度是否健全、规范；工作进度计划、预算安排是否合理，投入是否有保障。	1. 资金管理及项目或方案实施的保障机构健全，且从人员分工、责任落实较好的，得1分，其他情况酌情扣分。 2. 资金管理办法、项目管理管理办法或实施方案（计划）等制度健全、规范的，得3分，否则酌情扣分。 3. 工作进度计划、预算安排合理，投入有保障的，得2分，否则酌情扣分。	5.07
过程 (30)	资金管理 (17)	资金到位 (4)	反映各类资金的到位情况，包括到位比率及到位及时性。	1. 各类来源的资金到位率100%，且按规定时间及时到位的，得4分。 2. 其他情况，再按满分乘以到位率计算得分的基础上，综合考虑未全额到位。未及时到位的原因等因素核定最后得分。	2.67
		资金支付 (5)	反映各类资金的实际支出情况。	主要依据“支付额/预算额度*100*指标分值”计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。	4.37
		支出规范性 (8)	反映预算执行的规范性，预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金；事项支出的合规性，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；会计核算规范性，是否规范执行会计核算制度，是否转账核算，支出凭证是否合规有效。	1. 预算执行规范性2分，按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得满分，否则酌情扣分。 2. 事项支出的合规性3分，资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得满分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，是情节严重情况扣分，直至扣到0分。 3. 会计核算规范性3分，规范执行会计核算制度得满分，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。	5.03
		实施程序 (7)	反映项目或方案实施程序的规范性，包括项目或方案调整是否按规定履行报批手续；项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定或方案实施是否规范。	1. 严格履行了政府采购、招投标、评价验收等规定程序的，得2分。 2. 项目重大调整、资金预算调整等按规定履行了调整报批手续的，得2分。 3. 项目、工作或资金等资料能按有关业务管理档案要求归集管理的，得2分。 4. 按照政府信息公开要求，将有关内容（如工作进展、工作结果、资金分配等）进行公开的，得1分。 上述情形要结合实际情形和佐证材料判断履行情况，酌情考虑扣分。	5.55

		管理情况 (6)	反映资金使用单位内部管理及自查情况；业务主管部分对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管理机制，且执行情况良好得3分，具体根据所提供的信息证据做出判断并核定分数。 2. 具体根据所提供的信息证据做出判断，如各级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3分。否则，视情况扣分。 	4.50
产出 (15)	经济性 (5)	预算 (成本) 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。	<ol style="list-style-type: none"> 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。 	4.27
	效率性 (10)	完成进度及质量 (10)	反映事项实施 (完成) 的进度、质量和产出数量的情况。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 按目标设置或计划完成相应实施进度、质量和产出数量的，得满分。 2. 未按目标设置或计划完成的，酌情扣分，具体可根据完成程度核定分数。 	7.93
效果 (35)	效益性 (30)	社会经济效益 (25)	反映资金使用或实施直接产生和带动的社会经济效益，主要通过具体效果性基础信息项反映。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况，有选择地设置个性化绩效指标，通过绩效指标实际完成值与目标值的对比分析来核定得分。	20.18
		可持续发展 (5)	反映事项完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项可持续发展的因素，以及事项实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人员机构安排可持续得1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。否则扣分。 	4.23
	公平性 (5)	公众属性 (满意度) (5)	反映资金及支出项目与增加公共利益、公共福利和保障公共安全等方面的相关程度，以及公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度。	根据满意度调查结论 (%) 核定分数。	4.65
总 分					80.07
注：本评分表为垃圾处理事项、生态保护补偿转移支付事项、生态公益林补偿事项等三类事项评价指标得分的平均值，不包括村镇污水处理设施建设事项。					

附件 1-1

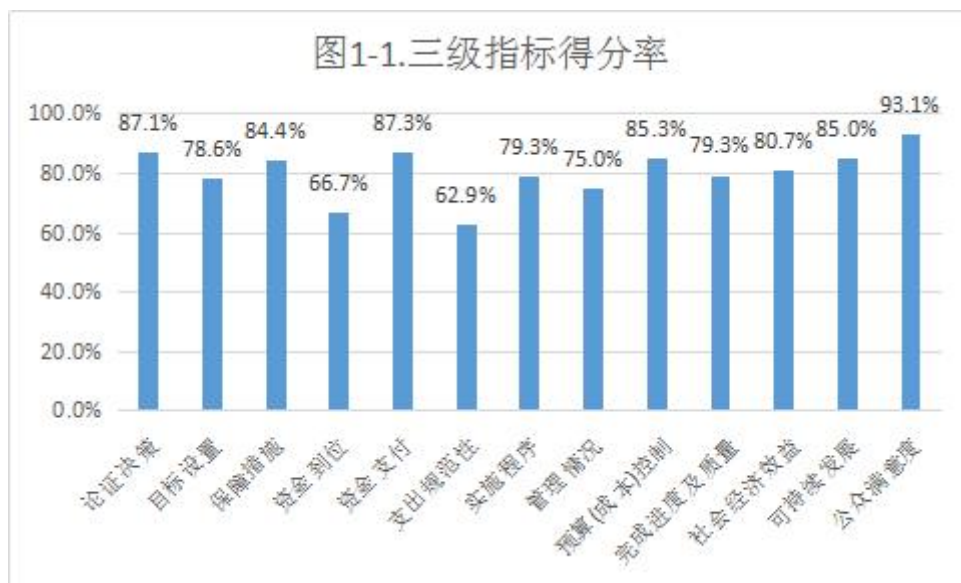
2017 年第七件民生实事 (村镇污水处理设施建设 事项) 财政资金及政策绩效评价指标体系及评分表

评价指标 (分值)	指标解释	评分标准	指标 得分
前期准备 (20)	反映和考核项目论证决策、目标设置、保障措施的规范情况。	1. 专项资金资金设立是否符合有关规定; 2. 民生实事工作任务决策程序、方式是否科学合理; 3. 是否设置了完整、科学的绩效目标; 4. 项目保障机制是否完善。根据上述 4 个方面的情况与省民生实事有关规定对比判断核定得分。	10
过程管理 (40)	反映和考核项目实施过程的管理情况。	1. 省业务主管部门对本项民生实事工作任务的组织推进情况; 2. 有关县的项目实施工作情况。根据上述 2 个方面的情况与列入民生实事工作目标对比判断核定得分。	30
项目效果 (40)	反映和考核项目完成进度质量和实施效果情况。	根据项目实施结果与民生实事工作任务和目标对比判断核定得分。	30
总 分			70
注: 由于本事项 2017 年省财政未安排专项资金, 常规的财政资金评价指标体系不适用, 因此单独设立评价指标进行评价, 最后将各项目评价指标得分总分进行综合平均。			

附件 2

2017 年第七件民生实事省级财政资金绩效 评价指标分析情况

依据既定的评价指标体系，评价小组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价第七件民生实事省级财政资金的使用和管理情况、实施成效等。从 13 个三级指标的分析情况看（三级指标评分情况详见附件 3，三级指标得分率详见图 1-1），3 项财政资金在投入、过程、产出、效果等方面取得一定成绩，也存在一些纰漏。



一、投入指标

1. 论证决策。指标分值 7 分，评价得分 6.1 分，得分率为 87.1%。该指标主要评价政策可行性、资金分配合理性、决策科学规范等。

3 类事项专项资金主要投向关乎“加强污染治理与生态保护”的民生领域，符合我省公共财政支出和民生政策。资金分配和决策过程基本符合《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理试行办法的通知》（粤府〔2016〕86 号）等有关规定。大部分承担项目实施任务的市县能够按照上级下达的目标任务和专项资金管理办法做好专项资金的再分配和项目实施等工作。

存在的主要问题：

（1）垃圾处理事项。一是治污保洁及城市基础设施建设专项资金分配下达过程不够严谨，省主管部门下达市县的预算计划中部分项目预算单位与用款项目单位不一致，容易产生歧义但又未加注说明，造成资金未准确落实到本应安排的项目。如《广东省住房和城乡建设厅 广东省财政厅关于下达 2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（治污保洁及城市基础设施建设）项目计划的通知》（粤建计函〔2017〕806 号）下达给海丰县的项目名称为“汕尾市生活垃圾无害化处理中心”（180 万元），资金实际被该县安排用于“海

丰县县城垃圾焚烧处理厂垃圾整治工程项目”，用款单位为海丰县公用事业局；下达给曲江区的项目名称为“韶关市花拉寨填埋场”（112.91万元），韶关市财政局将预算指标转分配下达给曲江区，资金闲置一年多后，2018年7月韶关市财政局收回预算重新安排给韶关市市政管理中心用于“韶关市花拉寨填埋场”。二是部分县对专项资金的再分配有一定随意性。如现场抽查县的农村生活垃圾处理项目，省级专项资金按因素法分配，比较公平合理，但省级预算指标下达到县级后，部分县对专项资金再次分配时，分配要素、分配标准不明确，并且资金分配到镇级环卫单位后，县级主管部门“一分了事”，基本未要求用款单位制定项目实施方案，对支出事项监管不足。如普宁市、廉江市、罗定市、海丰县等。

（2）生态公益林补偿事项。现场抽查发现少数县在管护经费的分配方面，分配原则、分配要素不够明确，分配方案不够合理，不符合专项资金管理办法精神。按《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），“专项资金总额的18%专项用于管护人员工资、管护工具的购置费用等”，信宜市管护经费605.33万元全部由市财政统筹用于自筹经费的“全职护林员”工资社保等人员费用，未安排管护工具购置经费预算。阳山县的专项资金分配方案将管护经费1,369.62万元大部分安排用于生态公益林管护机构人员经费和运转支出，管护工具购置经费预

算占比仅 11%。

2. 目标设置。指标分值 7 分，评价得分 5.5 分，得分率为 78.6%。该指标主要从目标设置完整性、目标设置科学性两个方面考核目标设置情况。

3 类事项省级主管部门均按规定制定了专项资金的年度绩效目标和年度工作任务，且设置的目标基本明确、合理，与民生实事的属性特点、实施内容密切相关。部分绩效目标相对量化可衡量。如垃圾处理事项的绩效目标为“农村生活垃圾有效处理率达到 90%，分类减量率达到 50%，保障我省主要污染物减排目标的顺利完成，改善环境质量”；生态保护补偿转移支付事项缺少年度绩效目标；生态公益林补偿事项的绩效目标为“2017 年生态公益林效益补偿资金发放率达到 100%、生态公益林区域内森林火灾受害率 $\leq 0.5\%$ 、生态公益林区域内病虫害成灾率 $\leq 0.3\%$ ”等。

存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。一是垃圾分类减量指标与实际情况脱节。根据现场核查情况，农村垃圾处理还处于初级阶段，基本上未对垃圾进行分类，垃圾分类减量的目标缺少可操作性、实施完成难度大。二是部分县级主管部门和用款单位基本上未分解细化省级主管部门确定的专项资金绩效指标，也未能提供专项资金使用的预期效果性指标。

(2) 生态保护补偿转移支付事项。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。

(3) 生态公益林补偿事项。省林业厅设置了总体目标、阶段目标和产出指标。但现场抽查县大多数都未依此进一步分解细化本县的绩效目标，如质量指标、预期带动就业或改善生态环境目标等，或者绩效目标过于简单笼统。

3. 保障措施。指标分值 6 分，评价得分 5.07 分，得分率为 84.4%。该指标主要考核制度保障、机构人员保障、运行机制保障三个方面的内容。

3 类事项涉及的专项资金均有专项资金管理办法，各级项目主管部门、项目实施单位组织管理机构和人员配备基本完备，责任落实较好。生态公益林补偿事项管理制度经过多年的实践已基本形成了相对健全的管理机制。

存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。一是部分市县未按要求制定专项资金使用方案。按照《关于下达 2017 年省级治污保洁和节能减排专项资金（农村生活垃圾处理）项目计划的通知》（粤建计函〔2017〕905 号）：“有关地级市和财政直管县的农村生活垃圾处理主管部门、财政部门要按照有关要求，做好农村生活垃圾收运处理长效机制项目建设工作，发挥财政资金使用效益，尽快将省财政资金落实到项目，于 6 月 10 日前

将项目资金安排文件和资金使用方案抄送省住房和城乡建设厅、省财政厅”。但截至2018年3月底，仍有罗定市、始兴县、曲江区、平远县、大埔县、高州市、电白县、四会市、英德市等未制定上报专项资金项目实施方案。二是现场抽查各县基本上缺少有效的生活垃圾分类减量措施办法。三是部分地区村庄保洁人员保障程度低。如现场抽查廉江市雅塘镇高山下村（长山岭自然村）发现公共区域垃圾较多，村干部反映由于经费短缺，未聘用固定保洁人员。

（2）生态公益林补偿事项。现场抽查的8个县林业部门收到预算指标后，均制定了资金分配方案/计划，但其内容比较简单笼统，基本上只涉及专项资金的分配和支出预算项目，缺少专项资金绩效目标、进度计划、验收考核等方面的内容。

二、过程指标

4. 资金到位。指标分值4分，评价得分2.67分，得分率为66.7%。该指标从资金到位率、到位时效2个维度评价。

3类事项的省级预算指标均按规定及时足额下达到市县。存在的主要问题：

（1）垃圾处理事项。一是少数县因工作衔接问题导致资金未落实到用款单位。如下达曲江区的“韶关市花拉寨垃圾填埋场”专项资金112.91万元，用款单位是韶关市市政管理中心管理的韶关市花拉寨垃圾填埋场，韶关市收到省预

算指标后转分配给曲江区，2018年7月将该项资金收回后重新安排给韶关市市政管理中心用于韶关市花拉寨填埋场，历时1年多。下达高州市垃圾填埋场专项资金90.33万元被分配给高州市住建局，但该市垃圾填埋场归市城管局管理。南雄市垃圾填埋场专项资金90.33万元，该市垃圾填埋场主管单位南雄市城管局反映未收到相关资金下达文件、对该笔专项资金不知情。二是资金到位时效性比较滞后，普遍存在资金落实到用款单位不及时的情况。如廉江市农村生活垃圾处理专项资金923万元预算指标县财政于2017年8月分配到用款单位，海丰县农村生活垃圾处理专项资金646万元预算指标于2017年11月分配到用款单位，兴宁市环境卫生管理所于2018年3月才收到市财政局要求提交资金使用计划的电话通知。

(2) 生态公益林补偿事项。一是大部分县未在省级以上专项资金基础上补充投入生态公益林补偿资金（非约束性任务要求）。二是现场抽查县除乐昌市外，其他各县均未按专项资金管理办法要求，在收到预算指标后3个月内将损失性补偿资金落实到补助对象。

5. 资金支付。指标分值5分，评价得分4.37分，得分为87.3%。该指标考核资金的实际支出情况。

各项目大多能够按照项目实施计划进度，依据专项资金管理制度支付资金。

存在的主要问题是部分项目资金支付率偏低：

(1) 垃圾处理事项。截至 2018 年 3 月 31 日，治污保洁和城市基础设施建设项目专项资金：自评材料全省下达预算指标 7,500 万元，已支出 2,953.62 万元，支出率 39.4%。现场抽查 4 个县综合支出率为 61.4%；农村生活垃圾处理项目专项资金：自评材料省级资金下达预算指标 48,000 万元，已报材料项目 44,950 万元，已支出 28,011.79 万元，支出率为 62.3%，现场抽查 4 个县综合支出率为 100%。

(2) 生态保护补偿转移支付事项。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%。

(3) 生态公益林补偿事项。截至 2017 年底，省级以上生态公益林效益补偿资金-损失性补偿资金 151,724.48 万元，已发放 143,731.15 万元，发放率为 94.7%。未完成全额发放生态公益林效益补偿资金的主要原因有：一是部分村组集体经营部分的补偿款分配方案存在争议。二是部分山林权属存在争议纠纷。三是部分地方因不动产权登记发证系统技术衔接问题未完成发放林权证，导致补偿资金暂未能发放。四是部分农户提供的银行卡/存折账号信息不准确。

6. 支出规范性。指标分值 8 分，评价得分 5.03 分，得

分率为 62.9%。该指标主要从预算执行、事项支出、会计核算规范性三方面考核资金支出是否符合专项资金管理办法和有关财务管理制度等规定。

各级财政、业务主管部门及用款单位基本能够按规定拨付/使用专项资金，严格履行资金的“申请-审批-拨付-支出”程序，市县业务主管部门做好资金申请/审核，财政部门按资金使用计划和进度安排、及时足额拨付或发放资金，项目承担单位按实施方案使用资金，较大程度上保障了专项资金使用的规范性、安全性和时效性。

存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。一是有挤占挪用省级治污保洁和节能减排专项资金的违规行为。如饶平县拨给县委、团县委、县工商局等部门共 109 万元。二是部分县的省级治污保洁和节能减排专项资金支出内容超出专项资金管理办法规定的使用范围。如梅江区计划用于公厕升级改造支出 38 万元（已使用 17.22 万元），连南县用于征地补偿款等支出 55.71 万元。三是部分县会计核算不规范性，主要是对专项资金未进行专账核算，如廉江市、罗定市等。

(2) 生态保护补偿转移支付事项。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

51.77 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。

(3) 生态公益林补偿事项。一是部分现场抽查县林业局未设专账核算全县专项资金，年终也未与当地财政部门对账。如信宜市、阳山县、始兴县、东源县。个别县会计核算不够规范，如罗定市林业局未对因银行账户信息不匹配发放不成功退回国库的 6.97 万元损失性补偿资金作账务处理。二是信宜市管护经费支出不符合专项资金管理办法有关规定。该市管护经费 605.33 万元全部由市财政局统筹用于支付镇级 81 名“专职护林员”人员经费，人均费用约 7.4 万元/人年，远高于一般聘用护林员的正常费用。抽查 81 名专职护林员的劳动合同发现 25 份合同无起止日期，8 份合同日期已过期，已签订的合同也未注明工资金额及其他用工条件。据了解，81 名镇级专职护林员属于原林业单位职工、林改后无编制的人员。

7. 实施程序。指标分值 7 分，评价得分 5.55 分，得分率为 79.3%。主要考核项目或方案是否按规定程序实施。

总体上 3 类事项的实施程序基本规范。存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。一是个别变更调整项目内容未履行审批程序。如台山市 2017 年 10 月 9 日将农村生活垃圾处理专项资金 879 万元分配下达各镇，分配原则为保洁员工资

专项补贴 203.6 万元，垃圾分类专项补贴 340 万元，运营经费 335.4 万元。但自评材料显示，资金已使用完毕的镇（白沙镇、冲菱镇、都斛镇、海宴镇、三合镇、四九镇）未将资金用于保洁员工资和垃圾分类，而大部分用作垃圾清运承包款。龙门县 2017 年 5-10 月垃圾清运费按 165 元/吨计付，比清运合同 164 元/吨单价高出 1 元/吨，付费单价调整未经批准。二是部分县货物采购验收程序不规范。如潮南区垃圾焚烧发电厂项目，同一品目采购项目超过 10 万元，但未见相关招标及比价资料，不符合《关于印发〈汕头市潮南区 2018 年集中采购机构采购项目实施方案〉的通知》（潮南财〔2018〕1 号）的有关规定。

（2）生态保护补偿转移支付事项。少数市县两级的预决算未按照省政府信息公开要求及时公开，且公示内容不完整。如翁源县生态保护补偿专项资金 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，且仅公开了预算报告，没有公示相应的预算表。

（3）生态公益林补偿事项。阳山县有关镇村执行改革政策不够规范。按照省财政厅等 8 个省直主管部门《关于印发〈广东省清远市涉农资金整合优化试点实施方案〉的通知》（粤财农〔2016〕227 号）：“涉农资金整合试点期限暂定为 2016-2017 年”。阳山县青莲镇山口村根竹园村民小组经村委会加意见后向镇委镇政府申请：经村民代表大会同意，

将 2017-2025 年应分配村民生态公益林补偿资金等涉农资金“整合”用于村公益事业，镇政府同意。阳山县七拱镇火岗村横江村民小组 2010-2022 年生态公益林补偿资金“整合”用于村公益事业。上述“整合”超过省有关部门批准改革试点期限。

8. 管理情况。指标分值 6 分，评价得分 4.5 分，得分率为 75.0%。该指标主要考核项目用款单位内部管理和主管部门监管情况。

大部分项目用款单位内部管理机制相对健全，基本能够按管理制度规定做好项目实施和管理工作。有关业务主管部门基本能够按资金管理办法履行监管责任。

存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。一是少数县对细化和落实管理制度不够重视。如普宁市将省财政专项资金 946 万元全部分配拨付各镇（街），均无使用方案，资金用途复制省资金下达文件的使用范围，缺少考核检查和专账核算要求，用款单位资金使用情况不明。二是部分县项目管理上有漏洞。如潮阳区谷饶镇横山村、潮阳区贵屿镇石夹村、台山市斗山镇等购置垃圾桶虽有购置数量但放置地点不明确。三是部分县有关部门监管责任落实不到位，未及时发现和纠正项目在资金使用过程发生的各种不规范问题。

(2) 生态保护补偿转移支付事项。存在资金管理缺位

情况，如韶关市曲江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”。

(3) 生态公益林补偿事项。现场核查情况显示，部分县级主管部门对镇村管护经费的监督检查未形成常态化，项目实施过程的部分环节（如发放补偿资金环节）管理工作有待提高，在落实省级以上生态公益林效益补偿资金政策、落实监管责任方面仍需加强。

三、产出指标

9. 预算(成本)控制。指标分值 5 分，评价得分 4.27 分，得分率为 85.3%。该指标主要考核预算(成本)控制和预算支出保障事项完成情况。

总体上，绝大部分项目都能够按照专项资金管理办法和项目进度对预算合理的控制，预算执行进度与事项完成进度基本匹配，总支出均控制在预算范围内。存在问题主要是部分项目预算执行率偏低，预算执行未能充分保障事项完成相应的目标任务。

10. 完成进度及质量。指标分值 10 分，评价得分 7.93 分，得分率为 79.3%。该指标主要考核项目是否按预期目标或计划完成相应进度、质量和产出数量。

有关项目承担单位大多能够按计划推进项目的实施工作，总体上大部分民生实事的工作任务进度质量基本达到或接近预期目标。其中：2017年生态保护补偿资金270,200万元全部安排落实到位，并且按照生态指标情况完成了重点生态功能区转移支付资金清算工作；生态公益林项目的损失性补偿资金发放率达到94.7%，接近100%的目标任务。

存在的主要问题：

(1) 垃圾处理事项。根据现场抽查情况和自评材料分析，一是部分项目实施进度缓慢，未能按时完成预期目标。截至2018年5月底，治污保洁和城市基础设施建设专项资金支持的70个垃圾填埋场/厂项目中有33个填埋场的项目资金未使用或项目尚未实施。二是农村生活垃圾处理项目的现有能力水平与人民日益增长的美好生活需要之间仍存在一定差距。现场抽查县发现农村垃圾分类处理落实不到位；少数村庄无专职保洁人员；部分村庄垃圾收集点采用开放式垃圾池，异味大且苍蝇多，影响周边生活居住环境；部分县现有的垃圾压缩转运车辆密封性差，在转运过程中有边行驶边滴漏垃圾渗滤液的情况。三是全省生活垃圾处理率存在“总体提高、局部下降”情况。全省三年生活垃圾处理率从2015年的74.78%提高到2017年的94.94%，但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。

(2) 生态公益林补偿事项。一是部分县生态公益林效益补偿资金发放时间滞后，现场抽查 8 个县除乐昌市按时发放外，其余 7 县均在 2017 年下半年发放。如罗定市、兴宁市、阳山县 2017 年 11 月才发放。二是损失性补偿资金发放率略低于目标任务。省林业厅制定的损失性补偿成功发放率预期产出指标为 100%，自评材料统计全省损失性补偿成功发放率为 94.7%，其中部分损失性补偿资金因补助对象账户信息错误等未发放成功。现场抽查的 8 个县应发未发放成功的损失性补偿资金 1,379 万元，占现场评价资金的 6.6%，8 个县中有 2 个发放率低于全省平均水平，如阳山县损失性补偿发放率 84.9%、罗定市损失性补偿成功发放率 90.9%。

四、效果指标

11. 社会经济效益。指标分值 25 分，评价得分 20.18 分，得分率为 80.7%。该指标主要对专项资金目标任务完成情况和预期效益实现情况进行考核。

3 类事项在污染治理、生态建设、生态保护、促进绿色低碳发展等方面取得了一定成效，具有较好的社会经济效益。

农村生活垃圾处理项目省级财政资金带动了各项农村生活垃圾治理项目的实施，使农村生活垃圾有效处理率、农村生活垃圾分类减量比率、村庄保洁覆盖率逐步提高。镇级生活垃圾转运站及农村垃圾收集点的建设逐渐完善，从而增

强了农村生活垃圾的处理能力，持续不断地推进欠发达地区建立垃圾收运处理长效机制。治污保洁和城市基础设施建设（垃圾填埋场/厂）专项资金项目，支持了欠发达县垃圾填埋场和垃圾焚烧发电厂的建设或升级改造，有助于完善配套渗滤液处理设施，提高垃圾填埋场/厂的处理能力和质量评价等级。

通过实施生态保护补偿转移支付政策，有效提高了国家和省重点生态功能区县“保工资、保运转、保民生”的能力，国家和省重点生态功能区县域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。“2017年广东省国家重点生态功能区县域生态环境考核结果”数据表明，我省国家级重点生态功能区的生态环境质量总体向好发展，生态保护补偿转移支付政策实施取得了较好效果。

生态公益林补偿事项，从生态公益林管护情况看，全省生态公益林总体管护状态良好，生态公益林区域内森林火灾受害率 $\leq 0.5\%$ 、生态公益林区域内病虫害成灾率 $\leq 0.3\%$ 。从提供管护就业岗位情况看，各地均按《广东省森林防火条例》配备专职和兼职护林员，现场抽查的8个县护林员共3,000人，平均每3,330亩/人，高于条例规定5,000亩/人。从补偿有关生态公益林经营者收入情况看，全省7,212万亩生态公益林2017年平均补偿标准为28元/亩，比2016年增

加了 2 元/亩，有利于调动生态公益林经营者（自留山/责任山权利人）保护和建设生态公益林的自觉性和积极性，有利于协调生态环境保护和经济发展的关系，进一步改善生态公益林保护地区群众的生产生活条件。

存在的主要问题：

（1）垃圾处理事项。根据现场核查情况，大部分农村生活垃圾仅按“村收集、镇转运、县处理”的基本标准建设和营运，农村生活垃圾虽然基本上能够得到处理（收集、转运），但部分地区垃圾处理模式仍然不够有效；农村垃圾分类处理、减量目标落实不到位；部分地区村庄无全职保洁人员，缺少经费是重要原因，村庄保洁机制亟待完善；少数县垃圾填埋场/厂处理能力不足以“消化”日益增长的生活垃圾，需扩容升级。

（2）生态保护补偿转移支付事项。现场抽查韶关市，个别指标不理想。一是可吸入颗粒物（PM10）/细颗粒物（PM2.5）2015 年、2016 年、2017 年年均浓度分别为 39/34、44/29、52/38），呈现明显上升趋势。二是根据环保部、财政部《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）南雄县、蕉岭县、龙川县、和平县、因主要污染物排放强度不降反升，被扣减转移支付。三是抽查到的韶关市底线民生支出总体保障水平没有提高。2015-2017 年，韶关市城乡居

民最低生活保障资金分别为 1.9 亿元、1.9 亿元、1.95 亿元，在标准不断提高的情况下，资金总额基本未增加，实际上底线民生支出总体保障水平在降低（其他市也存在类似问题）。

（3）生态公益林补偿事项。一是仍存在局部病虫害和森林火灾等情况。如东源县 2017 年发生生态公益林病虫害成灾面积 1.2 万亩，占生态公益林面积的 0.79%；兴宁市、东源县、罗定市均有小面积森林火灾；个别地区存在采石、采脂等违规现象。二是部分地区护林员报酬相对较低，如东源县、兴宁市平均工资不足 800 元/人月，不利于管护队伍建设和调动护林员的积极性。

12. 可持续发展。指标分值 5 分，评价得分 4.25 分，得分率为 85.0%。该指标考核人员机构安排、政策和制度、管理机制、环境可持续等。

总体而言，3 类专项资金都是支持加强污染治理和生态保护事项。习总书记“绿水青山就是金山银山”的生态文明发展观，指明了我们必须走生态文明发展之路。污染治理和生态保护政策趋势向好，生态文明建设的长效机制将会得到不断完善，项目的可持续发展动力会越来越强劲。

存在的主要问题：

（1）垃圾处理事项。一是现行管理机制有待完善，部分地区市县级财政对生活垃圾处理体系建设投入不足；部分地区垃圾收集、转运设施设备相对落后，容易对环境造成二

次污染。二是部分村庄因集体经济薄弱向村民收集保洁经费困难，缺少经费无力聘请专职保洁人员（或保洁人手不足），农村环境卫生面貌仍未实现根本性转变。

（2）生态保护补偿转移支付事项。一是部分市县对生态补偿政策的认识存在不足。二是生态补偿机制仍在逐步建设和探索阶段，需要在生态环境服务供给者与受益者之间形成一种长期的公平有效的利益均衡机制。

（3）生态公益林补偿事项。现行预算管理体制下，珠三角以外地区的市县财政对生态公益林补偿的损失性补偿投入极少；生态公益林补偿收入相对于商品林/经济林收入仍有一定差距，上述因素对项目的可持续发展有不利影响。

13. 公共属性-公众满意度。指标分值5分，评价得分4.65分，得分率为93.1%。该指标反映对受益群体满意度调查情况。

评价小组通过实施调研、现场发放并回收调查问卷的方式，向有关人群（主要是农民）发放并回收调查问卷157份。从有效调查问卷情况看，3类事项总体满意度较高，其中垃圾处理事项满意度为85.6%，生态保护补偿转移支付事项满意度为93.3%，生态公益林补偿事项满意度为93.6%。

说明：评价指标分析综合了垃圾处理事项、生态保护补偿转移支付事项、生态公益林补偿事项等3类事项的情况。

村镇污水处理设施建设事项因 2017 年省财政未安排专项资金，采用单独的评价指标，因此未与前述 3 类事项合并进行评价指标分析。