

《关于实施第四轮生态补偿政策的意见》
重大行政决策后评估报告

张家港市财政局
国浩律师（苏州）事务所
2022年10月

目录

一、评估目的	- 1 -
二、评估工作概况	- 1 -
(一) 评估标准	- 1 -
(二) 评估方法	- 2 -
(三) 评估实施人员	- 3 -
(四) 评估范围	- 4 -
(五) 评估步骤及时间安排	- 4 -
三、评估情况	- 6 -
(一) 合法性评估	- 6 -
(二) 合理性评估	- 9 -
(三) 协调性评估	- 9 -
(四) 操作性评估	- 10 -
(五) 完善性评估	- 12 -
(六) 绩效性评估	- 12 -
四、评估结论及建议	- 13 -

《市政府印发〈关于实施第四轮生态补偿政策的意见〉的通知》(张政发〔2020〕78号)(以下简称《意见》)自2020年起实施以来,已满两年。根据《张家港市行政规范性文件后评估办法》《张家港市重大行政决策程序规定实施细则》以及《关于开展2022年度市政府规范性文件和重大行政决策后评估工作的通知》(张法政办〔2022〕5号)有关规定要求,现需要对《意见》进行后评估工作。《意见》由张家港市人民政府负责制定,张家港市财政局承办决策,故本次《意见》后评估工作由张家港市财政局承办。

一、评估目的

为圆满完成市政府2022年度后评估工作,现依据相关规定对《意见》进行重大行政决策后评估。本次评估的目的为以下两点:一是评估《意见》相关制度设计是否科学、合理,是否适应当前的新形势、新要求,是否与其他法律、法规存在冲突,为《意见》今后的修改完善或废止提供依据。二是通过评估总结《意见》实施过程中的经验和不足,对《意见》提出科学、全面的修改完善建议。

二、评估工作概况

(一) 评估标准

1. 合法性评估: 该重大行政决策内容是否与现行法律法规及上级政策相冲突。

2. 合理性评估: 行政权力与责任是否相当,公民权利与

义务是否相适应；各项管理措施是否必要、可行、适当。

3. 协调性评估：该重大行政决策与其他相关文件和政策是否冲突，制度之间是否相互衔接。

4. 操作性评估：该重大行政决策的各项制度是否具有可行性，能否解决行政管理中的具体问题；管理措施是否高效、便民，程序是否正当、简便、易于操作。

5. 完善性评估：该重大行政决策的各项制度是否完备，配套制度是否健全。

6. 绩效性评估：该重大行政决策实施的总体情况；该重大行政决策内容是否得到普遍遵循和贯彻落实，是否实现预期目的；该重大行政决策内容实施取得的社会效益、经济效益及文件贯彻执行的成本效益分析，社会公众反应情况；实施过程中存在的问题和对策建议；是否继续有效，或者需要修订或废止。

（二）评估方法

为了保证评估结论的真实性、准确性和有效性，此次评估工作综合运用以下四种评估方法：

1. 材料收集

评估小组明确了评估的内容及要求，向财政局收集《意见》实施以来取得的成绩、问题及需要修改的内容；并根据《意见》中明确的各部门的职责，向农业农村局、水务局、自然资源和规划局、张家港生态环境局等部门收集相关材料。

2. 网络征求意见

2022年9月2日，在张家港市人民政府网站公示，收集社会公众对《意见》施行以来的实施绩效、存在问题及其他影响因素的意见建议，为其修改、完善提供有益借鉴。

3. 召开座谈会

评估小组召开座谈会，听取相关部门在《意见》实施过程中的经验、建议以及改善方法，全面了解《意见》的实施情况。

4. 相关法律比较分析

评估小组将《意见》与国家、省、市、县（区）和相关部门出台的法律、法规、规章、重大行政决策等进行比较，深入分析《意见》内容的合法性、合理性和协调性等。同时收集了同级其它区域类似重大决策文件，进行横向比较，汲取其先进经验。评估小组查阅了《意见》的制定依据：《中华人民共和国预算法》《苏州市生态补偿条例》《苏州市生态补偿条例实施细则》《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》。

（三）评估实施人员

评估小组挑选3位法律专家组成评估实施团队。

序号	姓名	职务	简介
1	黄建新	主任律师	国浩律师（苏州）事务所高级合伙人，毕业于华东政法学院经济法系，获法学学士学位，研读于苏州大学国际经济法系，1994年与其他律师合作发起成立江苏苏州梁丰律师事务所，并担任江苏苏州梁丰律师事务所主任、高级合伙人，2008年与江苏华恒律师事务所合并成立江苏颐华律师事务所，任江苏颐华律师事务所主任，2015年11月创建国浩律师（苏州）事务所。担任江苏省律师协会企业法律顾问业务委员会副主任、苏州工业园区律师协会副会长等社会职务；曾被评为2008-2010年度全国优秀律师、江苏省知名律师、苏州市十佳律师、“3212”工程领军型律师、WTO法律事务咨询中心专家等。被聘为张家港市十二届人大常委会法律顾问。
2	徐丹	律师	中共党员，2014年1月进入张家港市人民法院工作，有多年的司法机关工作经验。2019年高分通过国家法律职业资格考试。2020年3月，从张家港市人民法院离职后进入国浩律师（苏州）事务所工作。徐丹律师主要负责企业常年法律顾问服务、团队非诉事项法律服务、民商事/仲裁争议解决处理、劳动人事争议解决等，并积累了丰富的实务操作经验。
3	施佳瑶	律师	2017年获得法律执业资格证书，2020年开始从事律师工作。执业期间，承办了诸多与公司业务相关的民商事案件、行政案件以及劳动人事争议案件等；在非诉讼领域，先后担任包括多家科技领域、生物领域公司、国家开发银行苏州市分行、苏州工业园区市场监督管理局等在内的多家企业、机关法律顾问，设计法律服务方案，并协助办理某金属制品业公司上市项目、某A+H股上市公司非公开发行项目等。施佳瑶律师擅长将丰富的理论知识与实践相结合，对于法律和政策理解深刻，同时又极具创新意识。

（四）评估范围

本次评估范围为张家港市。

（五）评估步骤及时间安排

评估工作从2022年8月下旬开始到2022年10月中旬

结束，具体分为三个阶段。

1. 评估准备阶段（7月下旬）

（1）成立评估工作小组。评估小组由张家港市财政局相关负责人以及受委托评估机构（国浩律师（苏州）事务所）业务负责人及专家组成。

（2）制定评估工作方案。根据决策的实际情况，评估小组制定工作方案的具体内容及后评估工作的时间流程。

2. 评估实施阶段（8月下旬到9月下旬）

（1）收集材料。2022年8月19日，评估小组明确了评估的内容及要求，向财政局收集《意见》实施以来取得的成绩、问题及需要修改的内容；并根据《意见》中明确的各部门的职责，向市农业农村局、水务局、自然资源和规划局、张家港生态环境局等部门收集相关材料。

（2）发布公告。2022年9月2日，在张家港市人民政府网站公示，公示内容由受委托评估机构提供，并提交张家港市财政局审定。

（3）召开座谈会。①于9月26日组织财政局、农业农村局、水务局、自然资源和规划局、张家港生态环境局等部门召开了座谈会。②于9月26日组织经开区（杨舍镇）、冶金园（锦丰镇）、高新区（塘桥镇）、凤凰、乐余等五个镇（区）及黎明村、福前村等十个村（社区），就《意见》实施情况召开座谈，并查阅了与会各镇（区）、村（社区）自《意见》实

施以来的生态补偿工作台账。

3. 形成评估报告阶段（9月下旬到10月中旬）

（1）编制评估材料。受委托评估机构汇总前期意见征求及调研座谈成果，查阅相关资料，编制后评估报告，并报送张家港市财政局初审。

（2）修改完善评估报告。张家港市财政局初审结束后，受委托评估机构根据座谈会后反馈的意见修改完善评估成果。形成最终评估成果后，报送张家港市司法局并完成评估。

三、评估情况

（一）合法性评估

该《意见》系张家港市政府根据《中华人民共和国预算法》、《苏州市生态补偿条例》、《苏州市生态补偿条例实施细则》和《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》等有关规定，结合张家港市实际制定，具体章节为：（一）生态补偿对象和标准，（二）生态补偿考核责任，（三）生态补偿资金使用，（四）职责分工。在条文上，该《意见》围绕《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》思想制定，但在具体规范上，该《意见》的不同之处在于：

1. 《意见》第一部分中详细地规定了对水稻田、水源地、生态湿地、生态公益林、风景名胜区的不同补偿政策。在对水稻田、生态公益林、风景名胜区的补偿政策的规定上，和《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》中的相关规

定相同。在对水源地的补偿政策上，与《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》基本相同，但增加了备用水源地按 15 万元/村（社区）予以生态补偿的规定。在对生态湿地的补偿政策上，《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》规定为：“以行政村为单位，岸线长度在 3500 米以上，区域土地面积在 10000 亩以上，村常住人口在 4000 人以上，同时达到三项标准的，生态湿地村每村按 120 万元予以生态补偿；达到一项以上标准的，生态湿地村每村按 100 万元予以生态补偿；三项标准均未达到的，生态湿地村每村按 80 万元予以生态补偿。”而《意见》对生态湿地村规定了不同的补偿政策，具体规定为：“生态湿地村综合考虑未开发岸线长度、土地面积及村常住人口等因素，同时达到未开发岸线长度在 3500 米以上，区域土地面积在 10000 亩以上，村常住人口在 4000 人以上三项标准的，按 50 万元/村（社区）予以生态补偿；达到一项以上标准的，按 25 万元/村（社区）予以生态补偿；三项标准均未达到的，按 10 万元/村（社区）予以生态补偿；岸线已全部开发的不补偿。”同时，对于已享受水源地生态补偿政策的行政村（社区），不重复补偿。这是根据张家港市具体情况（岸线已开发部分的生态保护责任由开发者承担）调整的补偿政策，并未违背上位法的立法规定，在立法上有可取之处，可以保留差别。

2. 《意见》第二部分规定了生态补偿考核责任，“如果所

在镇（区）、行政村（社区）履行生态保护职责不到位的，根据考核结果予以缓拨、减拨、停拨或者追回生态补偿资金。”这部分内容虽未在《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》中涉及，但是在《苏州市生态补偿条例》中有明确规定，该条例第二十条规定：“生态补偿对象未按照承诺书履行生态保护责任的，市、县级市（区）农林、水利（水务）、园林和绿化等有关部门应当责令限期整改；在规定期限内未达到整改要求的，财政部门可以根据有关部门书面告知的情况，决定缓拨、减拨、停拨或者追回生态补偿资金。”因此该部分规定于法有据，且有利于更好地落实推进生态补偿计划、监督责任人更好地履行相关保护责任，故建议保留该部分规定。

3.《意见》第三部分规定了生态补偿资金使用，“镇（区）人民政府（管委会）应当拟定生态补偿资金使用预算，报同级人大批准后实施；村（居）民委员会应当拟定生态补偿资金使用方案，经村（居）民会议或者村（居）民代表会议通过后实施。行政村（社区）在落实好生态保护责任的前提下，生态补偿资金作为村级可用财力”，此条与《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》中规定一致，并根据张家港市行政机关组织架构的实际情况予以细化。

4.《意见》第四部分明确了市财政局、农业农村局、水务局、自然资源和规划局、张家港生态环境局、市审计局等部门及各镇（区）的职责，要求各司其职、协同配合，共同

做好全市生态补偿资金的使用和监管工作，这部分规定是对《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》中“市相关政府职能部门要按照各自职责，协同推进生态补偿工作。”的详细规定，更详尽地确定了相关职能部门的职责，将不同责任落实到具体部门，有利于推进生态补偿工作。

（二）合理性评估

除了在上述合法性方面阐述的不同的规定外，《意见》中的其他条款均与《中华人民共和国预算法》《苏州市生态补偿条例》《苏州市生态补偿条例实施细则》《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意见》等有关规定原则一致。《意见》针对我市的实际情况，对不同调整对象规定了不同的补偿标准，立法的合理性从中得到了充分的体现。由于生态补偿涉及到大量的资金及生态环境保护工作，所以各部门的协调配合工作非常重要，《意见》中明确了市财政局、农业农村局、水务局、自然资源和规划局、审计局等职能部门的职责分工，将各部门职责明确化，可以避免在推进生态补偿过程中出现推诿、无法真正落实政策的情况，同时也有利于快速发现问题、及时解决问题。

（三）协调性评估

《意见》条款的制定都遵循《中华人民共和国预算法》《苏州市生态补偿条例》《苏州市生态补偿条例实施细则》等有关规定，根据《苏州市关于实施第四轮生态补偿政策的意

见》结合张家港市实际情况而制定。《意见》进一步明确了补偿对象和标准、资金用途和职责分工，是对生态补偿的进一步深化和落实。同时，在《意见》实施后，市财政局及相关职能部门出台了相关的规范性文件，如《张家港市生态补偿资金管理辦法》、《张家港市生态补偿水稻保护考核办法（试行）》、《张家港市长江湿地村保护职责履职考核办法（试行）》、《张家港市风景名胜区保护职责履职考核办法（试行）》、《张家港市生态公益林保护职责履职考核办法（试行）》、《张家港市饮用水源地生态补偿职责履职考核办法（试行）》等，这些配套文件与《意见》互相衔接，有利于生态补偿工作的顺利推进及落实。

（四）操作性评估

《意见》实施以来，市财政局及各部门依法开展生态补偿工作，在生态补偿面积、发放资金审核和资金使用管理方面流程如下：

1. 在水稻田面积的确定方面：全市各村（社区）向市农业农村局申报水稻田面积，市农业农村局根据卫星遥感数据审核确认水稻田面积。

2. 发放资金审核：水稻田、水源地、生态湿地的生态补偿资金由村（居）民委员会及其他组织分别向各镇（区）农业、水务、林业等相关部门申报。生态公益林、风景名胜区生态补偿资金由各镇（区）向自然资源和规划局申报，其他

组织的生态补偿资金由相关组织直接向市级主管部门申报。

镇（区）财政部门会同相关部门对各村（居）民委员会申报的水稻田、水源地、生态湿地的生态补偿资金的申报材料进行初审，镇（区）人民政府（管委会）复审后，上报至市级主管部门。市财政局会同农业农村局、水务局、自然资源和规划局等部门对镇（区）及其他组织上报的申报材料进行审定、汇总。市财政局将生态补偿资金审核结果在张家港市人民政府网站上公示。同时，镇（区）财政部门在镇（区）和补偿范围涉及的行政村（社区）公示栏进行公示，公示时间为 15 日。任何单位、组织或者个人对公示审核结果有异议的，可在公示期内书面提出。

3. 资金使用管理：市财政局将确定的生态补偿资金分配方案在张家港市人民政府网站上公布；镇（区）财政部门在镇（区）和补偿范围涉及的行政村（社区）公示栏进行公布。市财政局根据公布后的补偿资金分配方案，将生态补偿资金拨付到相关镇（区）。各镇（区）在市级生态补偿资金到账后 15 日内将相应的生态补偿资金拨至村（居）民委员会，不得以任何理由截留、挪用、滞留。

拨付到村（居）民委员会的生态补偿资金由村（居）民委员会安排使用，由村（居）民委员会拟定生态补偿资金使用方案，经村（居）民会议或者村（居）代表会议通过后实施，并将生态补偿资金使用情况在村（居）民委员会公示栏

向全体村（居）民公布。拨付到镇（区）的生态公益林、风景名胜区生态补偿资金由各镇（区）安排使用。镇（区）人民政府（管委会）应当拟定生态补偿资金使用预算，报同级人大批准后实施。拨付到其他组织的生态补偿资金，由各组织按照相应规定使用。对资金的使用范围也提出了要求：应当用于维护生态环境、发展生态经济、补偿集体经济组织成员等。行政村（社区）在落实好生态保护责任的前提下，生态补偿资金作为村级可用财力。

上述生态补偿面积确定、资金申请和使用的流程既与市级层面各职能部门在生态补偿资金监督管理方面的职责相衔接，有助于各部门的监督管理，又体现了民主决策及资金使用的公平、公正、公开的三公原则，比较科学合理，保证了生态补偿资金发放和使用的正确合理，具有较强的可操作性。

（五）完善性评估

《意见》在确定生态补偿对象、补偿标准、补偿考核责任、补偿资金使用、职责分工等方面完全符合行政管理法律规定的立法体系，逻辑结构严密，相关条款内容也简洁明了、表述正确。《意见》出台后，相关部门又根据《意见》制定了相应的配套制度，制度配套完善，可以有效推进生态补偿工作。

（六）绩效性评估

《意见》实施以来，在生态补偿推进方面取得了较好的成绩：

1. 生态保护重点地区村级可支配收入得到增加，农村公益事业得到稳定的财政支持。各村（社区）用于保护生态环境、发展公益事业、村级经济、社区服务设施建设、社会治安的支出资金明显增加。通过生态补偿，大大提高了村级可支配收入，村（社区）基本公共服务等方面的能力得到提升。同时，生态补偿的实施有效增加了农村基层组织的财力，激发了基层管理人员的工作积极性，增强了村民对村基层组织的信任，促进了社会的和谐发展。

2. 生态环境保护力度不断加大，生态环境有所改善。通过建立生态补偿机制，解决了一些村（社区）开展生态环境保护的部分资金来源问题，接受补偿的镇（区）、村（社区）将补偿资金用于生态环境保护、修复和建设，提高了镇（区）、村（社区）生活污水治理能力和生活垃圾处理能力，促进了农村绿化，加强了水源地环境保护。

3. 生态保护区村民收入得到有效补偿，生态保护区村民直接受益。

4. 提高了基层组织服务村民的能力，激发了广大干部群众的生态意识和生态保护热情。

四、评估结论及建议

综上，《意见》无论是在合法性、合理性、协调性，还是

在可操作性、完善性、绩效性方面均比较规范及卓有成效。自《意见》实施以来，张家港市财政局等各部门、各镇（区）、村（社区）认真贯彻落实《苏州市生态补偿条例》及《意见》的各项政策要求，采取多项有效措施，积极推进生态补偿资金的使用，在维护生态环境、发展生态经济、发展镇（区）、村（社区）社会公益事业和村级经济等方面取得了明显成效，通过生态补偿保护生态环境取得了实质性的进步，《意见》也将对今后的生态补偿提供切实有效的执行依据。

在肯定成绩的同时，也应当看到，在《意见》两年多来的实施中，也发现了存在的一些问题，建议对《意见》作适当修改。如部分镇（区）、村（社区）反映部分生态补偿标准不高，尚不能完全弥补因生态保护导致的实质性损失，建议在下一轮制定修改生态补偿资金政策中对生态补偿标准作进一步调研，增加鼓励多元化的生态补偿资金筹措方式的内容，以加大全社会对生态环境建设的投入和保护力度。