

2025 年度怀化市鹤城区自然资源局
恢复耕地奖补资金和技术服务费项目
事前绩效评估报告

湘天信咨字〔2025〕第 0260 号

2025 年度怀化市鹤城区自然资源局 恢复耕地奖补资金和技术服务费项目 事前绩效评估报告

项目名称：恢复耕地奖补资金和技术服务费项目

实施单位：怀化市鹤城区自然资源局

评估机构：湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司

评估时间：2025 年 9 月

湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司

HUNAN TIANXINXINGYE CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS CO.,LTD

地址：长沙市雨花区湘府东路二段 99 号汇财国际 16 楼 邮编：410000 电话：0731-85121758

2025 年度怀化市鹤城区自然资源局 恢复耕地奖补资金和技术服务费项目 事前绩效评估报告

湘天信咨字〔2025〕第 0260 号

为进一步加强财政支出绩效管理，强化全过程预算绩效管理链条，切实提高财政资源配置效率和使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10 号）、《湖南省省级预算事前绩效评估管理暂行办法》（湘财绩〔2021〕8 号）、《鹤城区财政局关于开展 2025 年财政资金事前绩效评估工作的通知》（鹤财绩函〔2025〕12 号）等精神，湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司接受鹤城区财政局委托，对鹤城区自然资源局（以下简称区自然资源局）恢复耕地奖补资金和技术服务费项目（以下简称该项目）实施了绩效评价，现将有关情况报告如下：

一、评估对象

（一）项目名称：恢复耕地奖补资金和技术服务费项目

（二）项目绩效目标

该项目 2025 年绩效目标为“切实做好恢复耕地技术服务指导，完成恢复耕地任务，严格落实耕地保护制度，达到耕地保有量、基本农田面积不减少”，申报的具体绩效指标如下：

表 1 项目绩效目标申报表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位
投入管理指标	预算管理	预算执行率	100%
成本指标	经济成本指标	项目成本控制额	272 万元
产出指标	数量指标	耕地保有量	9.42 万亩
	质量指标	耕地保护质量达标率	100%
	时效指标	项目完成及时性	按时完成
效益指标	经济效益指标	提升土地利用价值	效果明显
	社会效益指标	提升粮食产能	效果明显
	生态效益指标	改善土壤生态环境	效果明显
	可持续影响指标	推进耕地可持续利用	效果明显
满意度指标	社会公众或服务对象满意度	服务对象满意度	≥90%

（三）项目资金构成

该项目预算申报资金 272 万元，包括恢复耕地施工费 234 万元和技术服务费 38 万元。其中恢复耕地施工费按 2000 元/亩进行奖补，技术服务费按 328.71 元/亩进行结算。截至 2025 年 1 月 10 日，鹤城区共完成恢复耕地入库面积 2348.15 亩（含黄岩），总恢复耕地施工费为 469.63 万元，技术服务费为 77.19 万元。根据区政府常务会议〔2024〕第 52 次会议精神，区自然资源局申请按总金额的 50% 拨付 2024 年恢复耕地施工费和技术服务费，共 272 万元。

（四）项目概况

为切实加强耕地保护和用途管制，严格落实粮食安全主体责任，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，依据《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《湖南省自然资源厅关于严格落实耕地进出平衡的通知》（湘自然资发〔2022〕15号）等要求，区自然资源局组织开展耕地恢复相关工作。

二、事前绩效评估的基本情况

（一）评估程序

1.评估准备阶段

（1）确定评估对象。鹤城区财政局根据职能，按照市委、市政府决策部署，依据年度预算编制管理的有关要求，确定事前绩效评估对象。

（2）成立评估工作组。鹤城区财政局委托第三方机构湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司开展事前绩效评估，共同成立事前绩效评估工作组，具体组织实施评估工作。

（3）制定评估方案。湖南天信兴业会计师事务所有限责任公司制定评估方案，方案包括评估对象概况、评估目的和依据、评估组织和方法、评估内容与重点，评估指标体系，评估人员、评估步骤与时间安排、有关工作要求等。

（4）下达事前绩效评估通知书。事前绩效评估通知书由鹤城区财政局向被评估单位下达。基本内容包括事前绩效评估对象、

评估依据、评估主要内容、评估工作程序、结果应用、有关要求等，并附资料清单、评估指标评分表、评估报告模板等内容。

2.评估实施阶段

（1）收集审核资料。预算申报单位按要求提供相关材料。评估工作组通过咨询专业人士、查阅资料、问卷调查、电话采访、集中座谈等方式，多渠道获取相关信息；对收集到的资料和信息审核、整理，进行交叉比对，形成多层次、多角度的数据资料支持。

（2）进行现场调研。实地勘测、核实、了解评估对象的具体内容、申报理由和具体做法、依据等，将现场情况与申报材料进行对比，对疑点问题进行询问，听取并记录预算申报单位对有关问题的解释和答复。

（3）评估指标评分。评估工作组根据评估通知书中确定的评估指标体系，从申报材料、收集资料、现场调研资料中选择、摘录有关信息，并初步评分。对于资料不全或提供资料不符合要求的，由申报单位及时补充报送。

（4）开展正式评估。评估工作组组织相关部门、预算申报单位等召开正式评估会。预算申报单位汇报绩效目标、实施方案、预算安排等情况；评估工作组介绍初步评估情况，并就评分依据等情况进行说明。评估工作组就具体问题和预算申报单位进行沟通交流。在此基础上，评估工作组对评估对象评分，讨论形成事前绩效评估意见。

3.评估报告阶段

评估工作组按照规定的文本格式和要求撰写事前绩效评估报告。按照绩效评价通知的时间要求按时报送绩效评价报告。绩效评价组织机构在形成正式报告之前，应向被评估对象征求意见。评估工作组根据反馈意见，依据事实进一步修改完善事前绩效评估报告，形成正式评估报告。

（二）评估思路

项目事前绩效评估的评估思路主要围绕项目的立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案有效性、筹资合规性等方面展开。项目事前绩效评估的主要内容应包括：

1.立项必要性。主要评估项目设立是否与国家及省相关行业发展政策相关，是否与预算部门职能、规划及年度重点工作相关，是否有迫切的现实需求和明确的服务对象，是否属于公共财政支持范围等。

2.投入经济性。主要评估项目投入产出比是否合理，成本测算是否充分，成本控制措施是否科学有效等。

3.绩效目标合理性。主要评估项目绩效目标是否明确，是否与相关规划、计划相符，是否与现实需求相匹配，绩效指标是否细化、量化、可衡量，指标值是否具有科学性、前瞻性等。

4.实施方案有效性。主要评估项目实施方案设计是否合理可行，人员、设施、物资等基础保障条件是否具备，不确定因素和风险是否可控，项目是否采取有效的过程控制措施，项目设立、

清理和退出是否有明确的时限和步骤，是否符合全生命周期管理的要求。

5.筹资合规性。主要评估项目资金来源渠道、筹措程序是否合规，投入渠道及方式是否合理，筹资风险是否可控，是否按规定开展财政承受能力评估和债务风险评估等。

6.其他需要评估的有关内容。

（三）评估方式、方法

本次事前绩效评估的方式主要包括专家咨询、现场调研、座谈交流、问卷调查等。本次事前绩效评估的方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法及其他评估方法。

三、评估内容与结论

（一）立项必要性

1.政策相关性。该项目以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央、国务院和省市县关于加强耕地保护和保障粮食安全的系列重要指示精神，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，不断强化耕地用途管制，健全耕地保护长效监管机制，牢牢守住耕地红线和粮食安全底线。项目的设立与国家、湖南省相关行业宏观政策相关。

2.职能相关性。区自然资源局的职能职责包括“负责组织实施最严格的耕地保护制度；负责对乡镇及相关部门落实党中央、国务院关于自然资源和国土空间规划的重大方针政策、决策部署及法律法规执行情况进行督察”等，年度工作要点包括“持续开展耕

地恢复和耕地流出整治工作”，项目内容与部门职能、规划及当年重点工作相关。

3.需求相关性。该项目是在国家粮食安全战略和耕地保护硬要求的宏观背景下，为应对耕地资源面临的现实挑战而提出的关键举措。通过“资金奖补+技术支撑”的模式，高质量恢复辖区内符合条件的耕地，确保恢复后的耕地可用于粮食生产，并建立有效的后期管护机制，实现耕地资源的可持续利用。项目具有现实需求，受益对象明确。

4.财政投入相关性。该项目具有公共性，属于财政资金支持范围。

（二）投入经济性

1.投入合理性

根据《鹤城区 2024 年度恢复耕地工作方案》内容，“（一）恢复耕地资金。耕地恢复工程竣工且落实耕种，并经日常变更调查认定为新增耕地后，由区级财政对实施主体进行奖补，奖补标准为 2000 元/亩（不分水田旱地，含人工、机械、青苗补偿及后续落实耕种等费用）”“（二）恢复耕地技术服务费。区财政按不高于 350 元/亩的标准选取技术服务单位提供恢复耕地工作全过程技术服务”，项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配，成本测算依据基本充分，但技术服务费部分的投入成本存在一定的不合理性。按照 2024 年 10 月 10 日区自然资源局与湖南百源土地咨询有限公司签订的《2024 年鹤城区耕地恢复技术服务合同》约

定，合同金额为 124.68 万元，2024 年恢复耕地任务为 4137 亩，技术服务费单价为 301.38 元/亩。2025 年 1 月 20 日区自然资源局与湖南百源土地咨询有限公司签订了补充协议，约定“鹤城区(含黄岩管理处,不含经开区)2024 年度恢复耕地总任务为 3793 亩.....技术服务费单价为 328.71 元/亩”，因经开区恢复耕地工作的相关费用由其自行承担，故总任务面积减少 344 亩，但技术服务费总额未进行调整。

2.成本控制措施有效性

项目资金使用执行《湖南省自然资源专项资金管理办法》《鹤城区自然资源局财务管理制度》等文件，未单独制定耕地恢复专项资金管理办法，对于资金支出管理缺少明确要求和规范，成本控制措施的有效性不足。

(三) 绩效目标合理性

1.目标明确性

该项目绩效目标设定基本明确，与部门长期规划目标、年度工作目标一致，项目受益群体定位准确，绩效目标和指标设置与项目高度相关，具有一定的可实现性。

2.目标合理性

绩效目标与项目预计解决的问题及现实需求相匹配，但个别绩效指标设置不合理。如：数量指标“耕地保有量 9.42 万亩”、质量指标“耕地保护质量达标率 100%”与项目目标任务数或计划数的对应性不足。

（四）实施方案可行性

1.实施内容明确性。为顺利实现年度耕地总量动态平衡及稳定利用耕地净增加，区自然资源局制订了《鹤城区 2024 年度恢复耕地工作方案》，明确了总体要求、责任主体、工作流程、资金保障、职责分工、监督考核等内容，但过程监督检查、工作质量标准等内容不明确，不利于项目管理和有序推进。

2.项目时效性。实施方案中明确了项目验收报备及验收标准，“耕地恢复完成后，由各乡镇、涉农街道汇总收集恢复前、中、后反映地块全貌照片及作物种植情况，及时通知区田长办和技术单位进行验收，技术单位根据各乡镇、涉农街道耕地恢复情况对恢复地块采用实地测绘、无人机或遥感影像标绘进行勘测定界，同时结合坡度级别和国土调查技术规程要求扣除田坎面积，量算耕地面积，及时纳入地类日常变更完成新增耕地认定和报备”，区自然资源局将通过审核的恢复耕地图斑纳入当年度国土变更调查，按照相关规定调整好已恢复耕地地类属性，更新年度土地利用现状库，项目明确设立、退出的时限；清理、退出、调整机制健全。

3.实施方案可行性。预算申报单位提供的项目技术路线基本完整、可行、合理，与项目内容及绩效目标基本匹配，与项目有关的基础设施条件基本能够得以有效保障，但方案未体现具体的项目进度安排和时间进度安排。

4.过程控制有效性。该项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面计划履行的程序基本规范。项目组织机构

基本健全、职责分工基本明确、项目人员条件基本与项目有关并得以有效保障。预算申报单位制定的业务管理制度、技术规程和标准基本健全，相关业务方面问题基本能得到有效解决并配有相应的保障措施。项目执行过程中设立的管控措施、机制等，基本能够保证项目顺利实施。

（五）筹资合规性

1.筹资合规性。该项目资金筹资严格遵循《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国预算法》及其实施条例有关规定，筹措程序科学规范，经过相关论证，论证资料基本齐全。资金筹措体现权责对等，财权和事权基本匹配。

2.财政投入能力。该项目预算资金来源为财政资金，各级财政资金配套方式和承受能力基本科学合理，各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入，财政资金支持方式科学合理。

3.筹资风险可控性。恢复耕地是保障国家粮食安全的重大政治任务，属于中央和各级地方财政的重点保障领域，筹资风险可控性高。

（六）总体结论

评估组根据现场评估情况，经综合评估，该项目事前绩效评估得分 90.5 分，等次为“优秀”。具体明细如下：

1.立项必要性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。

2.投入经济性 20 分，实得 17 分，扣 3 分。扣分明细：部分成本费用存在一定的不合理性，扣 1 分；成本控制措施的有效性

不足，扣 2 分。

3.绩效目标合理性 20 分，实得 17.5 分，扣 2.5 分。扣分明细：个别绩效指标不够合理，扣 2.5 分。

4.实施方案可行性 20 分，实得 16 分，扣 4 分。扣分明细：实施内容不够全面，扣 2 分；项目组织、进度安排不清晰，扣 2 分。

5.筹资合规性 20 分，实得 20 分，扣 0 分。

在上述问题按照相应的措施改进之后，本公司给出评估结论为“予以支持”。

四、评估的相关建议

（一）资金投入方面

建议区自然资源局加强和完善对项目实施和资金使用的跟踪监督管理，强化事前审核、事中监督、事后验收的监督机制，防止专项资金“一拨了之”的现象发生。同时，完善合同审核与签订流程，确保未来在合同履行过程中，如遇任务量调整，合同总价能同步、同比例进行调整，并履行必要的审批程序。

（二）绩效目标方面

建议区自然资源局进一步完善项目支出绩效目标申报表，强化绩效意识，科学设置绩效目标，细化量化绩效指标，为后续履行预算支出绩效管理责任奠定基础。

（三）实施方案方面

建议区自然资源局完善项目实施方案，强化全过程绩效管理，

建立健全项目管理制度及资金管理办法，明确各业务管理执行的标准体系，建立有效的过程监督检查机制、验收机制及考核评价机制。

五、其他需要说明的问题

本次事前评估是在区自然资源局提供现有资料的基础上进行，对立项必要性、绩效目标合理性、投入经济性、实施方案可行性、筹资合规性等方面进行评估并得出总体结论。事前评估的可靠性基于项目单位提供资料的全面性和准确性，评估意见难以对该项目未来预计涉及的所有方面进行核实，建议预算申报单位据实结算项目支出。

附件：恢复耕地奖补资金和技术服务费项目事前绩效评估指标体系

湖南天信兴业会计师事务所



中国注册会计师：



中国注册会计师：



2025 年 9 月 30 日

附件

恢复耕地奖补资金和技术服务费项目事前绩效评估指标体系

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
立项 必要性 (20分)	政策相关性	是否与国家、省、市、区相关行业宏观政策相关。	5	5	
	职能相关性	是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。	5	5	
	需求相关性	①是否具有现实需求，需求是否迫切；②是否具有可替代性；③是否有确定的服务对象或受益对象。	5	5	
	财政投入 相关性	①是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围；②财政投入是否超承受能力；③是否与财政预算安排项目存在重复交叉现象。	5	5	
投入 经济性 (20分)	投入合理性	①项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配；②投入成本是否合理，成本测算依据是否充分；③其他渠道是否有充分投入。	10	9	部分成本费用存在一定的不合理性。
	成本控制措施有效性	项目是否采取相关成本控制措施，成本控制措施是否有效。	10	8	未单独制定耕地恢复专项资金管理办法。
绩效目标 合理性 (20分)	目标明确性	①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。	10	10	

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
	目标合理性	①绩效目标与项目预计解决问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。	10	7.5	个别绩效指标不够合理。
实施方案可行性 (20分)	实施内容明确性	项目内容是否明确、具体，与绩效目标是否匹配。	5	3	实施方案内容不够全面。
	项目时效性	项目是否明确设立、退出的时限；项目清理、退出、调整机制是否健全。	5	5	
	实施方案可行性	①项目技术路线是否完整、先进、可行、合理、与项目内容及绩效目标是否匹配。②项目组织、进度安排是否合理。③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。	5	3	项目组织、进度安排不清晰。
	过程控制有效性	①项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序是否规范；②项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障；③业务管理制度、技术规程、标准是否健全和完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务方面问题是否得到有效解决并配有相应的保障措施；④项目执行过程中是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制是否能够保证项目顺利实施。	5	5	

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	备注
筹资 合规性 (20分)	筹资合规性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配；④资金筹措是否能及时到位确保项目顺利实施。	10	10	
	财政投入能力	①各级财政资金配套方式和承受能力是否科学合理；②各级财政部门和其他部门是否有类似项目资金重复投入；③财政资金支持方式是否科学合理。	5	5	
	筹资风险可控性	①对筹资风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。	5	5	
合计			100	90.5	
评定等级		评估结果等次标准为：90—分100分为“优秀”，80分—90分（不含）为“良好”、70分—80分（不含）为“一般”，60分—70分（不含）为“较差”，60分以下为“差”。		优秀	