

2016 年十件民生实事

（第四件事：改善农村生产生活条件）

省级财政资金使用绩效评价报告

评价机构：广东粤诚会计师事务所有限公司

机构负责人：龚洁敏

项目负责人：徐寅

为强化预算绩效管理制度，全面检验 2016 年广东省十件民生实事类财政资金（第四件事：改善农村生产生活条件）使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率以及综合效益，进一步提高我省民生财政支出的管理水平和综合使用效益，省财政厅根据《广东省省级财政专项资金管理暂行办法》（粤府〔2016〕86 号）、《广东省财政厅省十件民生实事办理工作规程》（粤财办函〔2014〕152 号）等文件的有关规定，委托广东粤诚会计师事务所有限公司作为第三方机构对 2016 年省级十件民生实事中的第四件事的财政资金的使用绩效展开评价，形成本评价报告¹。

一、基本情况

（一）资金背景。

党的十八大提出，到 2020 年我国要全面建成小康社会。要顺利完成这一宏伟目标，解决好“三农”问题，加快补齐农业农村短板是关键。为此，党的十八大报告指出：“坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。”对于经济第一大省的广东省，中央寄予厚望。2012 年 12 月 7 日至 11 日，习近平总书记到广东考察工作时，对广东提出了“三个定位、两个率先”的要求，其中一个“率先”就是“率先全面建成小康社会”。广东省要率先全面建成小康社会，关键也是补短板，尤其是补粤东西

¹ 除特殊说明外，本文中涉及的数据来源于各主管部门的自评报告。

北等欠发达地区的农村在民生方面的各项短板。

经过“十二五”时期的不懈努力，广东省城乡一体化步伐明显加快，农村基础设施建设、公共服务均等化综合改革试点工作稳步推进，农村生产生活条件得到切实改善。“十三五”时期，广东省必须在总结十二五经验的基础上，进一步加大对农村地区的民生投入力度，攻坚克难，开拓创新，努力实现全省农村地区民生工作的提速换挡与提质增效。2016年作为“十三五”开局之年，同时也是广东省率先全面建成小康社会决胜阶段第一年，其战略意义十分重要。为此，在2016年年初的省政府工作报告中，“改善农村生产生活条件”作为广东省十件民生实事之一再次被提出，任务数从2015年的5项调整为9项，内涵得到进一步丰富，充分体现了省委省政府对当年全省农村地区民生工作的重视。

（二）资金概况。

本次第三方绩效评价的对象是2016年广东省十件民生实事第四件事（改善农村生产生活条件）所涉及的省级财政资金，共有8项²，由7个省级部门牵头负责，总计77.09亿元（详见表1-1）。为了全面考察省级财政资金的使用绩效，评价小组在现场评价时也会适当将相关市、县财政的配套资金以及各乡镇、行政村的自筹资金纳入评价范畴，进行综合评判。

² 由省经济和信息化委牵头负责的“支持1.3万皮长公里农村光缆建设”项目未纳入此次绩效评价范畴。

表 1-1 第四件民生实事省政府重点督办任务资金安排情况表

重点督办工作任务	资金简称	资金额 (亿元)	牵头负责 部门
加大财政扶贫投入	精准扶贫	36.00	省财政厅
全面实施家禽、生猪和岭南特色水果 政策性农业保险	政策性农业保险	8.04	省农业厅
推进 54 个试点县普惠金融“村村通”， 乡村金融服务站和助农取款点实现行 政村全覆盖	普惠金融“村村通”	1.00	省金融办
推进 94 个县（市、区）村村通自来水 工程	村村通自来水工程	10.32	省水利厅
在全省建设县、镇、村（社区）三级 公共服务平台	公共服务平台	4.52	省财政厅
将省财政转移支付地区的行政村全部 纳入农村基层组织经费保障补助范 围，村办公经费补助提高到每年 6 万 元，村干部补贴提高到每月 2200 元	基层组织经费	15.32	省委组织部
建成 15 个县（市、区）图书馆、文化 馆总分馆，在粤东西北地区建设或完 善 100 个乡镇文体广场	总分馆、文体广场	0.70	省文化厅
完成 26 万场农村公益电影放映	农村公益电影放映	1.19	省新闻出版 广电局
合计	--	77.09	--

（三）绩效目标。

1. 绩效总目标：到 2020 年，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立，农村公共服务设施建设更加完善，公共服务产品提供进一步加强，农村社会治理体系和农村金融体系更加健全，农民生活水平进一步提升，农村经济社会发展更具活力。

2. 年度绩效目标：

表 1-2 第四件民生实事省政府重点督办任务年度绩效目标表

年度绩效目标	督办任务
加强农村公共服务设施建设和公共服务产品提供	(1) 建成 15 个县（市、区）图书馆、文化馆总分馆制；(2) 在粤东西北地区建设或完善 100 个乡镇文体广场；(3) 完成 26 万场农村公益电影放映任务；(4) 实施饮水安全巩固提升工程，推进 94 个县实施村村通自来水工程建设，全年完成投资 46.9 亿元。
完善农业保险制度和农村金融服务	(1) 推进 54 个试点县普惠金融“村村通”，乡村金融服务站和助农取款点实现行政村全覆盖；(2) 2016 年新增生猪、家禽、荔枝、龙眼、香蕉、木瓜 6 个险种，全面实施家禽、生猪和岭南特色水果政策性农业保险。
加强基层组织建设和公共事务管理	(1) 有效整合现有各类基层公共服务平台的场所、设备、人员、经费等资源，将面向基层群众的公共服务事项纳入县、镇、村（社区）三级综合平台集中办理，逐步实现公共服务事项“一站式”办理，“一条龙”服务；(2) 将省财政转移支付地区的行政村办公经费补助提高到每年 6 万元，村干部补贴提高到每月 2200 元。
坚持精准扶贫、精准脱贫	启动实施 2016-2018 年脱贫攻坚工程，规划到户、责任到人，对全省相对贫困人口、相对贫困村情况开展全面摸查核准，开展建档立卡、动态管理，推进扶贫开发，调整珠三角和粤东西北扶贫结对关系，加快形成全社会参与的扶贫大格局。

二、评价结论

在对各主管部门提交的绩效自评材料进行认真而全面的审核的基础上，结合专家评价小组现场核查的结果，本绩效评价组综合评定，2016 年广东省十件民生实事（第四件事：改善农村生产生活条件）所涉及的 8 项资金的总体使用绩效良好，绩效综合评定分数为 80.5 分，绩效等级为“良”（各指标得分情况详见附件 2）。通过全省各级政府的努力，2016 年度民生第四件事的绩效目标基本实现，这为率先全面建成小康社会的决胜阶段开了一个好头。通过民生第四件事的实施，广东省农村，特别是粤东西北欠发达地区的农村的生产生活条件得到持续改善，农村公共基础设施建设稳步推进，农村公共服务均等化水平不断提高，广大农村居民生活的幸福感不断提升。

三、主要绩效

（一）农村基础设施建设进一步完善，城乡差距进一步缩小。

一是构建起县、镇、村三级公共服务中心（站），进一步规范了公共服务内容和流程，初步实现公共服务事项“一站式”办理。在原有公共服务办公场所基础上，整合当地“七站八所”设立，办公设备及网络配套设备基本齐全，基本能满足群众日常办事需求。截至 2016 年底，县、镇、村三级公共服务平台建设完成率分别为 99.17%、98.38%和 98.44%（详见图 3-1）。同时，通

过全面梳理县直单位以及乡镇政府服务事项，编列县、镇、村三级公共服务事项权责清单和服务目录，8个试点县共梳理县、镇、村三级公共服务事项4,027项、1,099项和987项，并推动了县、镇两级事项权限下放，优化了村级事项服务流程，实行群众事务免费代办制度，一定程度上解决了群众办事难、办事不方便的问题。

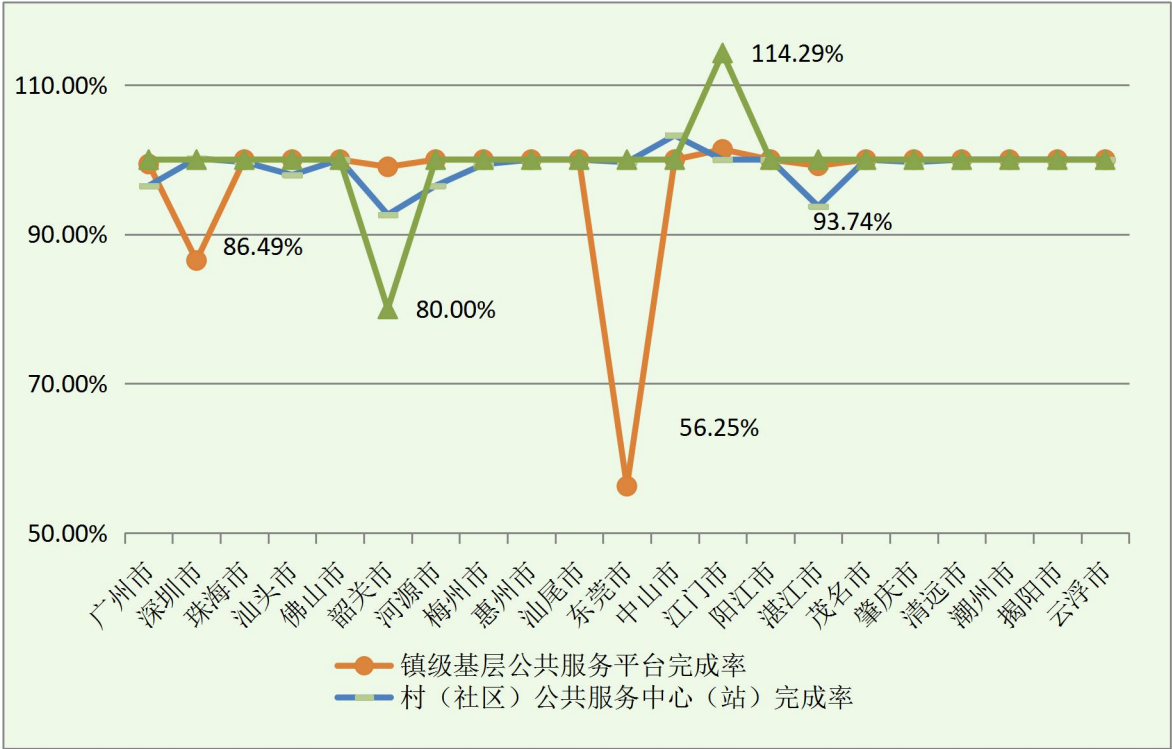


图 3-1 县、镇、村三级公共服务平台建设完成情况示意图

二是进一步优化了农村金融环境，有效提升了金融服务水平，打通了农村金融服务的“最后一公里”。各试点地区县级综合征

信中心均已建成并投入使用，录入居民信息约 261 万条、企业或个体户信息约 22 万条；共建成助农取款点 8182 个，安装助农取款机 10437 台，实现助农取款 16.05 亿元；共建成农村金融服务站 6704 个，共创建信用村 5514 个，已建设信用村数量占行政村总数比例为 83%，其中湛江、韶关、河源等 6 市共有 11 个试点县（市、区）实现信用村 100%覆盖。在金融服务三农方面也成效显著，实现农村产权抵押担保贷款 26.73 亿元、政银保合作农业贷款 2.39 亿元、妇女小额担保财政贴息贷款 2.28 亿元和金融扶贫贷款 4.93 亿元，有效缓解了农村融资难、融资贵的问题。

三是进一步扩大了农村自来水的覆盖面。全省 15 个地级市 94 个县（市、区）村村通自来水工程建设全面铺开，通过扩网、改造、联通、整合和新建等措施，基本实现农村供水由点到面、由小型分散供水到适度集中供水、由解决水量及常规水质到水量、水质、水压达标等方面提升。截至 2016 年底，全省农村集中供水率达到 87.1%，共新增覆盖农村自来水人口 168 万人，提升农村自来水普及率 2.4%，全年完成投资 49.46 亿元，超出年度计划 4.27 亿元。

（二）深入推进城乡基本公共服务均等化，农村公共服务效能得到进一步提升。

一是农村公益电影放映按照“企业经营、市场运作、政府购买、农民受惠”的发展思路，保障了农村观影的公益性、均等性

和便利性，在宣传党和国家的方针政策、传播科技知识、丰富农民居民精神文化生活、促进农村社会和谐发展等方面发挥了积极作用，受到农民群众的广泛欢迎。全年共完成农村公益电影放映 27.14 万场，观影人次达 4323 万。（详见图 3-2）同时，农村公益电影放映影片片源更加充足丰富，数字电影交易服务平台全年推出“新片”495 部，两年内新片占 2016 年新增影片比例达 72.73%³，据统计，2016 年平均每月有一部城市票房过亿影片登陆交易服务平台，取得社会效益、经济效益的双丰收。

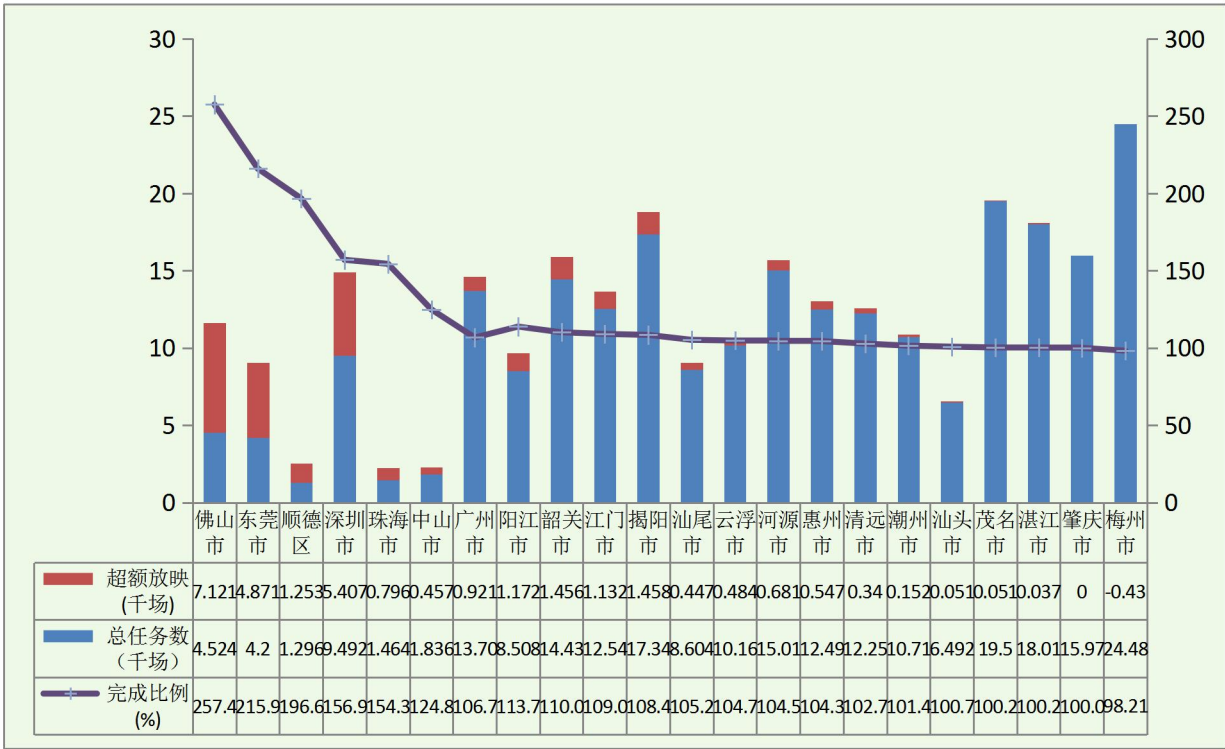


图 3-2 全省农村公益电影放映完成情况

³ 数据来源：《2016 年农村电影市场盘点》（国家新闻出版广电总局 电影数字节目管理中心）

二是以总分馆服务机制加快构建“总馆+分馆+服务点”的服务三级矩阵空间布局，试点地区的图书馆和文化馆的服务效能逐步提升。以广州市黄埔区图书馆为例，该馆探索形成了“政府主导资源补给+园区企业自主运营+社会市场参与”的分馆办馆模式，通过整合公共阅读、群众艺术功能和园区公共服务的功能，使阅读服务、艺术服务更贴近公众需要，实现了“三个超百万”的突破：馆藏量 122.25 万册、图书外借年 109.5 万册、读者接待量年 171.7 万人次。2016 年，黄埔区文化馆亦实现了群众艺术服务数量翻一番。“黄埔之悦”文化艺术惠民活动走进社区、校园、企业和军营共 3985 场次，全年免费派发精品文化艺术惠民票券 45000 余张，广受群众欢迎。

三是积极引导群众在文体广场示范点开展各类文体活动，打造地方特色群众文化品牌活动。如，惠州市结合文体广场健身强体的功能特性，开展了心理咨询及辅导、义诊体检等惠民活动。梅州市组织基层业务骨干在文体广场开展群文培训活动，用文体广场的阵地为群众提供时政“三农”、科普、文化方面的各类信息。茂名市利用文体广场举办日常文体活动、组织粤剧粤曲、歌咏舞蹈等乡镇联谊交流活动等，积极发挥基层文化阵地作用。

四是政策性农业保险险种不断增加，保障范围显著扩大，服务体系逐步完善，服务能力得到提升。2016 年度，广东省新增家禽、生猪、荔枝、龙眼、香蕉、木瓜等 6 个农业保险险种，是历

年中增加险种最多的一年，目前全省农业保险品种达到 18 个，已经包含广东省主要的种植和养殖品种，全年共投入财政资金 8.04 亿元，保费收入 7.45 亿元，理赔支出 5.53 亿元（详见图 3-3）。随着农业保险保障范围扩大，农业保险保费的增加，各个承保机构在机构和人员配置方面不断加强，乡镇一级逐步建立了“三农”保险服务站，镇、行政村两级基本上配备协保员，基层的农业保险体系已经初步确立，为广大的种养户提供更多的风险保障。

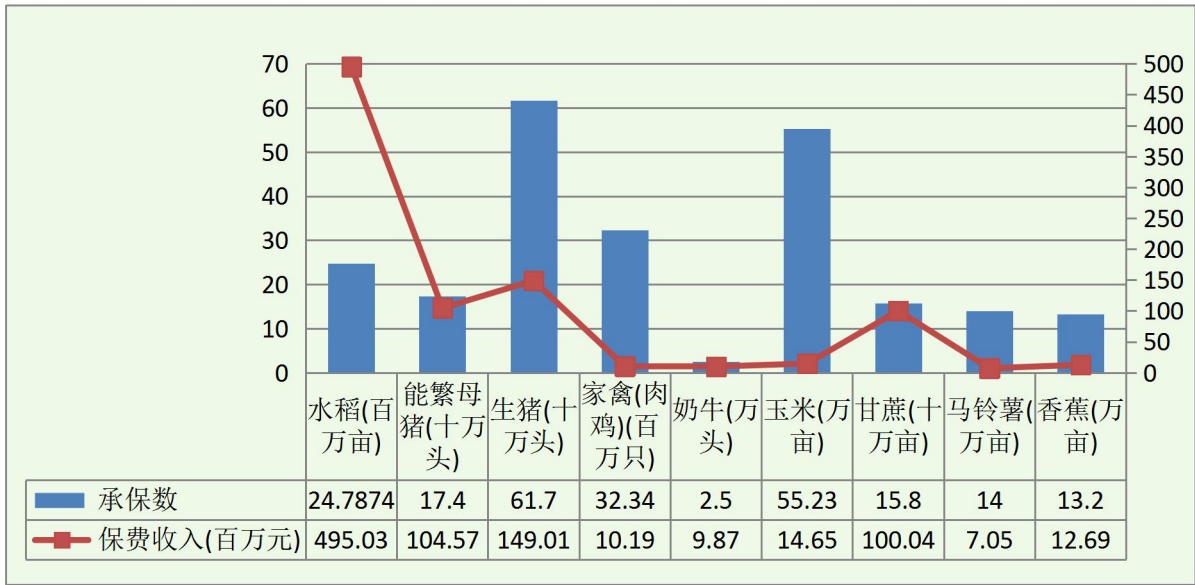


图 3-3 全省政策性农业保险险种（部分）完成情况

（三）进一步加大财政投入力度，初步形成政府、企业和社会多方力量协同发力的大扶贫格局，农村贫困面貌逐步改善。

一是加大各级财政投入力度，发挥政府投入在扶贫开发中的

主体和主导作用。2016 年全省安排各级财政专项扶贫资金 143.19 亿元,其中:中央财政扶贫资金 1.17 亿元,同比上年增幅为 17.24%;省级财政扶贫资金 114.02 亿元,同比上年增幅为 433.24%,市、县两级安排财政专项扶贫资金 27.99 亿元,新增部分全部用于 176.5 万名建档立卡的贫困人口精准扶贫上。

二是推动社会各界力量广泛参与,通过村企共建、结对帮扶等活动,落实社会帮扶责任。截至 2016 年底,全省各地共启动实施各类帮扶项目 1.36 万个,部分项目已初见成效。如东莞市对口帮扶韶关、揭阳两市,目前已共建农业合作社 86 个,参与合作社农户 960 户,引进龙头企业 35 个,启动种养项目 282 个,贫困户入股分红项目 36 个,组织贫困户参加培训 5538 人次,成功转移就业 3657 人。翁源县依托县工业园区,安排贫困户就地就业 1399 人,糖厂榨季季节工安排贫困户 800 多人,每月可获工资 2000 多元。

四、存在问题

(一) 部分项目推进进度不及预期,财政资金利用率偏低。

1. 精准扶贫项目:2016 年是我省新时期精准扶贫精准脱贫的开局之年,部分地区未能及时吃透省委、省政府《关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》精神,以高度的政治责任感和使命感推进脱贫攻坚工作,以致该项工作整体推进进度不及预期,造成财政资金沉淀。就全省而言,我省 2016 年中央和省

市县各级扶贫资金结转结余 21.41 亿元，占各级财政预算安排财政专项扶贫资金总量的 14.95%，全省扶贫工作的整体推进力度还需加强。就现场而言，发现部分基层工作人员管理思想贫乏，因循守旧，积极主动性不足。如我省精准扶贫精准脱贫三年攻坚时间已过半，但是仍有个别地区（如揭西县）依然对精准扶贫、精准脱贫工作存在观望态度，未积极督促和指导，以致精准扶贫工作进展迟缓，扶贫专项资金的支出率几乎为零。

2. 政策性农业保险项目：2016 年新增的生猪、家禽、荔枝、龙眼、香蕉、木瓜 6 个险种，省财政安排 15 个地市专项资金预算指标 8.04 亿元，至 2017 年 3 月 31 日实际支出 2.77 亿元，占预算金额的 34.5%，结余结转 5.27 亿元，占预算金额的 65.5%。结余比重过大的主要原因：一方面，主管部门对新险种测算的种植面积数据掌握的不够精准，往往大于实际种植面积，导致资金预算过大。另一方面，项目实施程序较为繁杂，在省农业厅完成政府采购后，各地市在中标保险公司内开展竞争性谈判或再招投标，以致项目实施进度整体未达预期。

3. 普惠金融“村村通”项目：由于 2016 年省财政安排资金预算为奖补资金性质，需要等省级统一考核验收后，按照“多退少补、据实清算”的原则，待省财政厅 2017 年 6 月清算完下批复后方可使用，因此现场评价发现，除惠东县已全额拨付给资金使用单位外，四会市、潮安区等大部分县区在省财政未下达资金

清算批复前不敢使用，资金仍滞留在本级财政，一定程度上影响资金使用效益。

（二）部分地方落实配套责任不力，部分项目“重建轻用”现象仍然突出。

省级财政资金的着力点多放在对基层公共基础设施的建设以及设备的配置上，而较少同步配套管护与运营经费。而地方基层政府或是由于财力有限，无力投入更大更多的人力物力，提高公共服务设施的运维水平，提高服务质量，从而导致部分基层公共服务设施、设备出现失管少用的现象，应有效益得不到发挥。

1. 公共服务平台项目：各县区普遍能够如期完成省里面布置的硬件建设任务，但在平台内容建设以及实用性开发方面，仍存在不足。部分地方虽然已经如期搭建起了县、镇、村（社区）三级多功能综合服务平台，但综合服务平台网站的实用功能却未达预期，网站内容更新不及时，缺乏专人运营与管理。如韶关市乐昌市公共服务综合平台网站，不但内容更新不及时，有效信息较少，一些原定需要实现的功能也未能如期运转，如手机充值、电费缴纳、医院挂号等。而在招标合同中明确需具备的“农村金融信用征集”功能，也未在网站上予以体现。整个网站虽然集合了政务服务、村级组织运作、生产生活服务三大模块，但三大模块之间彼此独立，缺乏整合。整个网站基本上就是一个简单的导航网站，实用价值不高，用户体验不佳。再从公共服务中心（站）

来看，不少村级公共服务站可开展的业务类别仍然有限，多半集中在开“证明”上。具体事务的办理，如计生服务证、老人证、低保、五保、土地使用证、房产证等证件的办理，还是需要当地百姓往镇上跑。当地政府为基层公共服务中心（站）采购的供民众使用的服务终端设备，如具备高拍摄像功能的电脑、具备银联卡交易功能的终端机等的使用率都很低，甚至还出现了积灰现象。这从一个侧面也反映出，基层公共服务中心（站）在宣传以及服务价值拓展方面投入的不足。

2. 总分馆建设项目：部分试点地区对图书馆、文化馆总分馆制建设方向和目标概念模糊，总馆和分馆之间的合作、文化管理部门与部分镇街政府之间的合作仍保持着传统的群文工作观念，仍然采用传统的资金使用模式，把有限的资金用在购置分馆设施设备上，重“硬”轻“软”。虽然不少资金使用单位利用省财政补助资金进行了设备（如电脑）、图书等的采购或者基础设施的修建等，但馆内相关设备、图书等的使用率却普遍不高。各县总图书馆电子阅览室的空置现象比较严重和普遍。部分乡镇综合文化站图书室由于没有配置空调，导致夏天室内温度过高，借阅率也普遍偏低。

3. 文体广场项目：项目缺乏后续运行维护工作的管理机制，如韶关市武江区龙归镇文体广场的建设责任主体为区财局，但是在广场建成后，区财局却并未与所在乡镇或其综合文化站签署相

关委托管理协议，以致文体广场基本处于无人照管，缺乏使用规划和日常管护的状况。广场上原购置的六张乒乓球桌少了一张，去向不明。原有的儿童滑梯也因为主舞台的建设而被迁移，以致无法正常使用，并存在安全隐患。一些村民还把广场当成了庄稼晾晒场，反映出当地文体广场缺乏使用规划和日常管护措施，难以确保项目的正常运行。

（三）农村基层公共服务人才缺乏，无法适应民生建设需求。

民生实事的有效推进和最终落实，关键还在基层政府。目前来看，农村基层公共服务人才缺乏已成为制约农村民生工程有效推进的重要因素，具体体现在两方面：

1. 基层专职服务人员配置不足。如总分馆建设项目在实施过程中，就普遍遭遇缺人缺编的问题。不仅县级总馆无法派人到各分馆长驻馆指导，各分馆也无法派人到总馆进行挂职学习。乡镇（街道）分馆及村（社区）服务点管理人员往往身兼多职，事务繁杂，本身就难以保证分馆及服务点的正常开放，更枉论与总馆的互动交流了。

2. 基层人员业务素质与能力水平不高。各项工作的顺利开展都要求相关负责同志既要具备勇于创新，敢于担当，乐于奉献的精神品质，还要具备一定的专业知识和能力，这无疑对基层公共服务人员，特别是领导干部提出了巨大挑战。如现场评价就发现，韶关市部分农村协保员因经验欠缺、业务不熟，对农业保险政策

一知半解，在实际操作中，经常出现出险时对报损清单（报损面积、报损户数、农户信息）收集不及时，填写报损清单有误，查勘定损后不能及时签发理赔认定书等情况，影响农业保险保费的正常理赔，引发受灾农户的不满。

（四）部分项目的完成质量不高，社会效益不突出。

1. 精准扶贫项目：部分地方在产业扶贫方面的创新力度不够，采取的主要方式仅仅是对村民种植农作物、养殖家禽家畜等按户进行补贴，对当地产业结构调整、产业规模化发展以及产业技术革新等的拉动作用不明显，以致当地产业仍然呈现出散乱小的特点，发展后劲不足。此外，个别地区在实施入股分红的做法时，也存在欠合规合法的问题。如韶关市乳源县扶贫办虽然与乳源县银源水电有限责任公司签订了《关于精准扶贫资金入股银源公司的协议》⁴，但从主体上，扶贫办不属于法律意义上的“适格”⁵主体，无法独立对外承担义务，享有权利，且协议仅说明出资入股的事实，未说明股份的多少，亦未约定完成必要的股权登记手续。根据协议，在投资过程中，乳源县扶贫办不参与被投资企业或项目的经营管理，不承担经营风险，每年仅负责收取固定回报。此种做法，有违《公司法》第三十二条、三十三条的有关规定。若不从源头上规范操作和加强控制，容易引发扶贫资金违规出借的

⁴ 2016 年，韶关市乳源县共收到省级补助 1,964.00 万元，主要用于产业扶贫（共 765.50 万元）和入股分红（共 1198.50 万元）。

⁵ “适格”是指“对于诉讼标的的特定权利或者法律关系，以当事人的名义参与诉讼并且请求透过裁判来予以解决的一种资格。”

情况，造成扶贫资金的损失。综合来看，精准扶贫手段较为单一，扶贫质量还有待提高。

2. 村村通自来水项目：一方面，省级财政补助占各地工程总投资额的比例普遍偏低，全省平均占比仅为 26.54%，河源、惠州、江门、清远等几个地级市的占比更是不足 20%⁶，这让地方政府在项目建设资金的筹措与配套上承压巨大。由于农村自来水工程较难盈利，社会资本参与建设的积极性不高，而地方政府举债融资建设又受到严格管控，以致部分地方出现工期延误，工程缩水，项目可持续性运营困难等问题。

另一方面，配套的工程建设管理工作指引和水质监测机制等相关制度存在滞后性，导致项目实施过程中缺乏操作依据，使得许多地方虽然已完成农村自来水工程建设，但水质监测合格率未达到国家标准⁷，农民群众饮水安全难以得到保障。根据卫生计生部门组织开展的 2016 年全省饮用水卫生监测结果，在全省设置的 3620 个农村饮用水卫生监测点所监测的 7285 份水样中，42 项水质常规指标总体合格率仅为 55.24%，不合格指标主要包含微生物及消毒剂相关指标等。业内专家分析合格率低主要与供水单位没有使用消毒剂或消毒剂投加量不足，使用消毒剂及消毒方法不规范，供水管网较长，二次供水设施卫生管理缺位等有关。从

⁶数据来源：2016-2018 年村村通自来水工程建设任务汇总表(正式定稿)（广东省水利厅）。

⁷按照《生活饮用水标准检验方法》（GB/T 5750-2006）和《生活饮用水卫生标准》（GB 5749 - 2006）进行水质检验和结果评价。

2011-2016 年农村自来水普及率和农村生活饮用水水质卫生合格率对比⁸（详见图 4-1）可以看出，虽然农村自来水普及率有所提高，但农村生活饮用水水质的提升还有很大的空间。

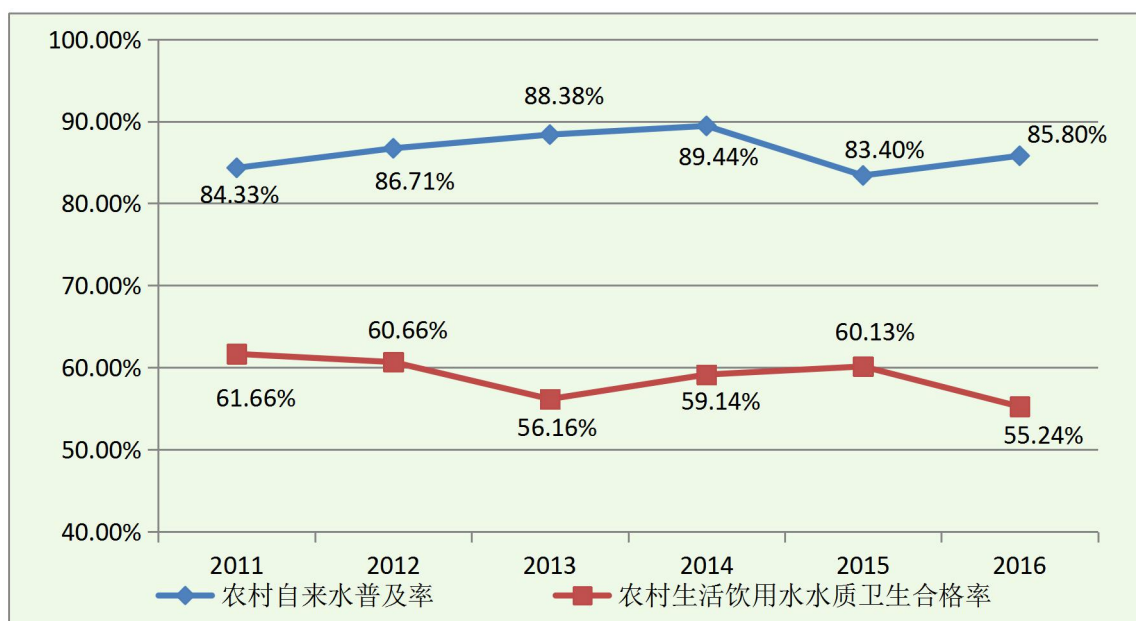


图 4-1 2011-2016 年农村自来水普及率和饮用水合格率对比图

五、建议及措施

（一）加快补齐农村基础设施短板，提高农村基础设施建设和管理水平。

1. 构建多种投资主体融资新格局，弥补单一主体投入力度不足的缺陷，形成农村基础设施建设投入长效机制。如：村村通自来水工程等有一定收益的基础设施，可以建立一个多元结构投入

⁸数据来源：广东统计信息网《广东医疗卫生事业发展情况分析》。

主体，投入以政府和社会资本为主，积极引导农民投入。按照“公益性项目、市场化运作”理念，健全农村供水定价措施，对实行农村集中式供水的，按照补偿成本、合理盈利的原则确定水价，实行有偿服务、计量收费，吸引更多民间资本进入准公共产品供给领域，并采取灵活的市场机制进行生产，同时加大财政投入强度，优先保障财政对农业农村的投入，相应支出列入各级财政预算，整合不同渠道下达但建设内容相近的资金，并采取直接投资、财政贴息、以奖代补、先建后补等多种方式支持农村基础设施建设，发挥政府投资的引导和撬动作用。⁹

2. 完善建设管护机制，针对村村通自来水工程应保障专人管护、维修及时，长期有效供水；定期检测水质；定期检查维护水井、水泵、供水管道等设施；保护水源地、蓄水池安全卫生，保障工程长期发挥效益。针对文体广场项目，应明确委托管理责任主体，建立健全服务规范；管好财政购置为群众开展文艺娱乐活动的器械；保证农民喜闻乐见的文化活动能够长期开展。

（二）推进农村社会治理创新，扩大民生事项的社会参与。

1. 改进社会治理方式，努力激发社会组织活力和群众参与民生建设的热情，实现政府治理和社会自我调节、农村居民自治良性互动。从政策的制定到实施，都广泛征求民意，动员社会力量参与，提高民生工作开展的透明度与社会参与度，推动民生事项

⁹ 资料来源：《国务院办公厅关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》（国办发〔2017〕17号）

的顺利实施。

2. 加快实施政社分开，支持和发展社会组织，推进社会组织依法自治，将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项交由社会组织承担。按照十八届三中全会《决定》精神，加大政府购买服务，鼓励社会力量参与公共服务，为社会提供多样化服务，更好地满足农村广大群众的民生需求。

（三）调整资金投入的方向与结构，保障财政资金实效的发挥。

1. 进一步优化资金投入方向，重视项目运营与服务经费的投入，从重视物的配置，转向重视人才和技术的配置，从重视增量拓展，转向重视存量盘活，将基层民生实事项目的后续管理运营资金列入实事经费预算安排，给予重点保障，确保实事项目正常、长期发挥效益。

2. 加强预算绩效管理，建设民生需求调研和反馈机制，有利于优化资金支出结构。通过科学判定资金管理使用的有效性，把项目实施成效及绩效目标完成情况作为资金设立和预算争取的重要依据，建立评价结果和预算安排有机结合机制，不断优化民生供给结构，使民生供给在引导民生需求健康发展的同时，也能同现实民生需求达至一种相对均衡，促进财政资金资源配置效率由低到高，从而充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，提高资金使用综合效益。

（四）着力基层公共服务人才队伍建设，提高基层公共服务能力。

1. 通过政府购买公共服务的形式，加大对基层人才队伍建设的投入力度，推动人才向基层流动，特别是向粤东西北地区的流动，还可以配套出台包括补贴、职称评定、社保、子女教育方面的人才优惠政策。同时，对于比较复杂的民生事项，政府应该组建专门的指导与咨询委员会。以精准扶贫精准脱贫工作为例，该项目涉及法律、金融、农业技术等多方面的专业知识，基层扶贫办原有工作人员恐难胜任，需要政府对工作全过程进行相应指导。

2. 强化考评与激励机制是着力解决相关责任主体工作积极性不高、基层人才短缺问题的有效方式。考评是激励的前提。要将民生实事工作作为一项重要内容纳入各级党政领导班子的选任和政绩考核指标中，与干部奖惩、晋升挂钩。对在民生实事工作中做出突出贡献的单位和个人进行表彰，并给予精神和物质奖励。评选民生建设成绩突出、率先达到设定目标的地区和绩效显著的民生服务项目。切实提高基层服务人员福利待遇水平，创新用人机制，对稳定和改善基层民生服务人才队伍具有重要意义。

3. 进一步强化培训机制是着力解决相关责任主体对政策理解不到位，政策法规意识淡薄，业务能力不足等问题的重要举措。在培训内容上，应突出政策法规和业务技能两个方面。在培训对象上，应突出基层主管部门以及项目的具体实施主体。通过开展政策法规培训，帮助各级单位与组织准确理解中央和省的相关政

策文件精神，全面掌握各项工作要求，提高其依法依规履职的自觉性。通过开展业务技能培训，特别是加强对基层人员开展时间短、针对性强的岗位培训，有效提升基层人员业务知识和水平，对补齐基层工作短板十分必要。而这其中，财务会计与网络信息技术培训又显更为紧迫。

附件：

1. 2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价技术说明；
2. 2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价分析；
3. 2016 年第四件民生实事类财政资金绩效评价得分情况表；
4. 2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价问题汇总表；
5. 2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价满意度调查问卷（样式）。
6. 2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价满意度调查结果统计表。

2016 年第四件民生实事财政资金

绩效评价技术说明

一、评价目的

本次绩效评价工作的目的是客观公正地衡量和检验全省 2016 年第四件民生实事（改善农村生产生活条件）财政资金预期目标实现程度，考核财政资金支出效率和综合效果，为我省民生实事财政资金预算安排提供重要依据；并及时总结经验、分析存在问题及原因，采取切实措施进一步改进和加强财政资金的管理，不断提高财政资金管理水平和使用效益。

二、评价原则和方法

本次绩效评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法，通过比较第四件民生实事财政资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对民生实事财政资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。评价基准日为 2017 年 3 月 31 日。

三、评价依据

(一) 财政资金管理相关法律法规。

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 《广东省省级财政专项资金管理办法》(粤府〔2016〕86号)
3. 《广东省精准扶贫开发资金筹集使用监管办法》
4. 《广东省省级政策性农业保险专项资金管理办法》
5. 《广东省农村电影公益放映场次补贴专项资金管理办法》。

(二) 省委、省政府相关文件

1. 《广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009-2020年)(修编版)》(粤府〔2014〕23号)
2. 《广东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》
3. 《中共广东省委广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》
4. 《广东省人民政府办公厅关于深化农村金融改革建设普惠金融体系的意见》

(三) 各主管部门提交的各项材料, 包括绩效自评材料, 各项评价辅证材料等。

1. 《加快推进村村通自来水工程建设工作方案(2016-2018

年)》

2. 《广东省村村通自来水工程建设方案》
3. 《广东省推进基层公共服务综合平台建设工作方案》
4. 《广东省县（市、区）图书馆总分馆试点建设方案》
5. 《广东省县（市、区）文化馆总分馆试点建设方案》
6. 《广东省乡镇（街道）文体广场示范点建设方案》

（四）绩效评价工作文件。

1. 《广东省一般性转移支付资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕21号）。

2. 《关于做好2017年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18号）。

3. 《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》（粤财绩函〔2017〕20号）。

（五）其他相关资料。

四、评价指标体系

（一）评价指标体系。

根据《广东省财政支出绩效评价指标体系》，遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合第四件民生实事财政资金的特点及实施情况，确定了包括2项一级指标、7项二级指标、13项

三级指标的评价指标体系（见表 6-1）。

评价采取百分制的计分方式，其中资金的前期准备标准分为 20 分，该部分指标主要考核资金投向的合理性和可行性、绩效目标设置的合理性和科学性、人员及机构的健全程度；资金管理标准分为 17 分，主要考核资金管理过程中的资金到位、资金支出、支出规范性，事项管理标准分为 13 分，主要考核资金管理过程中的实施是否规范、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、影响可持续性，以及受助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 6-1 2016 年第四件民生实事财政资金使用情况第三方绩效评价指标表

评价指标					
一级指标		二级指标		三级指标	
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

评价指标					
一级指标		二级指标		三级指标	
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)
				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	5	预算(成本)控制	5
		效率性	10	完成进度及质量	10
		效果性	30	社会经济效益	25
				可持续发展	5
		公平性	5	公共属性	5

(二) 基础信息表设置。

效果性指标主要从以下两方面进行评价：社会效益方面，农村公共服务基础设施数量增长、农村饮用水覆盖范围增大、人居环境持续改善、农民文化娱乐活动广泛开展、加强基层组织建设和公共事务管理等方面，评价农村群众享受丰富的公共服务成果

的可及性和便捷性。经济效益方面，通过支撑农业生产和农村经济发展等方面设置基础数据采集点，评价农民收入增长幅度，生活水平提高程度。项目完成后，从公共基础设施的日常维护、后续运行经费来源、后续运行管理机制等评价项目可持续发展的效果性。通过对民生政策获知来源、政策内容和执行标准合理性和政策实施对农村居民生活影响满意程度等对受惠群众满意度的公平性做进一步验证。

五、评价流程

（一）前期准备。

评价工作组与各省级主管部门进行沟通，对项目进行必要的研究和分析，掌握项目的预期目标和特点，并在此基础上设置和完善基础信息表、满意度调查问卷等各类工作底稿，为后续项目关键数据采集做好充足的准备。

（二）材料审核分析。

评价工作组对第四件民生实事各主管部门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。

（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。根据第四件民生实事属性，评价小组抽取韶关市、湛江市、揭阳市等地区实施现场评价，涉及第四件民生实事财政资金 7.74 亿元，占评价资金总量的 10.04%。

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：一是听取业务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。二是实地走访资金使用单位，了解资金使用概况，采集、核对相关基础数据资料。三是对实施单位和基层经办人员进行座谈，对受惠对象进行入户调查问卷访问等。

（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，对第四件民生实事的落实、组织实施以及实施的效果等情况进行全面分析，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。

（五）评价报告征求意见。

评价工作组将 2016 年第四件民生实事“改善农村生产生活条件”使用绩效初步评价结果向省农业厅、省金融办、省水利厅、省委组织部、省文化厅和省新闻出版广电局等部门征询意见。

（六）出具评价报告。

评价工作组根据部门反馈的意见对评价报告进行修改完善，最终形成正式评价报告。

2016 年第四件民生实事省级财政资金 使用绩效评价指标分析

第四件民生实事“改善农村生产生活条件”涉及 8 项省级财政资金（以下简称第四件实事资金）。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，客观评价第四件实事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，第四件实事资金在前期决策、资金使用、实施管理、绩效结果方面既取得良好的成绩，也存在一些纰漏。据此，第四件民生实事资金使用的绩效重评得分为 80.5 分，评价等级为“良”。

一、绩效影响分析

（一）论证决策。指标分值 7 分，评价得分 6.5 分，得分率为 92.86%。第四件实事资金设立符合有关规定，资金投向符合国家相关惠农文件精神，加强农村基础设施建设，增加公共服务供给，统筹城乡一体化协调发展。省级主管部门主要采取因素法、以奖代补、项目申报评审等方式，安排和分配资金基本科学、合理，但个别项目的预算安排需要进一步优化，如农业保险保费项目，主管部门对新险种测算依据种植面积数据掌握不精准，导致

预算过大，截至 2017 年 3 月仅完成预算安排的 34.5%。

（二）目标设置。指标分值 7 分，评价得分 5.5 分，得分率为 78.57%。各省级主管部门均围绕惠民工作任务部署制定了各单项资金年度绩效目标或年度工作任务，且绩效目标较为科学、明确，既有定性目标，又有定量目标，但个别项目目标设置时未考虑实际情况，欠缺科学性，如农村公益电影放映经费由省广电局直接下达全年农村公益电影放映场次计划，任务分配时未考虑农村人口结构变化，导致部分偏远地区观影人数较少。个别项目未设置具体的绩效目标，如政策性农业保险资金未制定投保覆盖率、理赔兑现率等详细的量化目标，难以考核项目的目标实现程度和资金使用绩效。

（三）保障措施。指标分值 6 分，评价得分 4.5 分，得分率为 75%。第四件实事资金制定了较为完善的资金管理办法，为资金的使用和管理提供科学有效的规范和指引。人员配备较为合理，并明确人员职责及设备管理、使用、维护责任。管理架构相对健全，从上至下的部门管理链条较为清晰，但仍存在以下问题：一是配套制度建设不完善，如村村通自来水工程项目相关配套制度存在滞后性，《广东省村村通自来水工程建设管理工作指引》于 2016 年 10 月 21 日印发，截至评价基准日，《村村通自来水工程验收工作指引》、《广东省农村供水管理试行办法》均未颁布实施，导致项目实施过程中缺乏操作依据，水质监测、建设和管护分离

的等问题无据可依。二是基层服务人员配备不足、业务素质不高，如公共服务平台项目，现场评价发现，镇、村两级平台未配备熟悉操作的专职人员，办理事项出现“不受理”或“退回”状态。

（四）资金到位。指标分值 4 分，评价得分 3.5 分，得分率为 87.50%。截至评价基准日，省财政补助资金已将第四件实事资金下拨至市、县级财政局，同时，市级财政局基本能按要求及时、足额拨付省级资金，但个别市级财政局拨付资金不及时，如高州市财政于 16 年 12 月中旬才下拨资金到高州市图书馆，影响试点建设工作进度。个别项目配套资金难以保证足额到位，如村村通自来水项目，省级财政补助占各地工程总投资额比重偏低，地方政府融资压力较大，可能出现工期延误或工程缩水，一定程度上影响农村生活饮用水水质。

（五）资金支付。指标分值 5 分，评价得分 3.5 分，得分率为 70%。第四件实事资金基本能按计划进度支出，与项目实施进度基本匹配，但仍有部分项目资金的支付率较低。如精准扶贫项目，揭阳市揭西县各乡镇对省级财政资金的支出率几乎为零。又如村村通自来水项目，部分工程未达到预期效果或未报送市局评审通过，不满足财政支付条件，以致韶关市曲江区水务局资金支付率仅为 31.28%。再如普惠金融村村通项目，大部分县区在省财政未下达资金清算批复前不敢使用，资金仍滞留在本级财政。考虑到部分资金采用“以奖代补”性质，资金使用单位存在统筹使

用各级资金的情况，该指标采取酌情扣分处理。

（六）支出规范性。指标分值 8 分，评价得分 6.5 分，得分率为 81.25%。各级财政、主管部门及资金使用单位基本能按要求做好资金预算工作，并严格履行资金的“申请-审批-拨付”程序，财政部门基本能按计划进度，及时、足额拨付或发放第四件实事资金，在一定程度上保障了资金使用的安全性和有效性。但根据现场抽查的情况来看，农村地区会计工作质量普遍不高，存在违反会计基础工作规范以及未设置专账核算专项资金等问题。主要表现在：一是个别区县未设置专账核算专项资金，如韶关市曲江区马坝镇在实施自来水村村通工程时，未建立专账核算，相关财务资料未录入财务系统，凭证资料未装订成册。二是部分支出不符合规定，支出监管不严。如云浮新兴县运行费用补助资金用于发放公共服务中心（站）工作人员工资，同时现金支付用于购买电脑及扫描仪等设备；清远阳山县公共服务平台补助 315.85 万元划拨到镇财政所或村委会^①，资金的使用无相应的制度约束和监管措施。

（七）实施程序。指标分值 8 分，评价得分 6 分，得分率为 75%。主管部门基本能按规定履行招投标及政府采购等程序购置设备和确定承保机构，农村基础设施建设等基建项目也基本符合相关基本建设工程管理制度。资金使用单位基本能按既定的方案

^①数据来源：《2015-2016 年公共服务平台建设补助资金绩效评价报告》（广东省财政厅）

执行，加强配置的各类物品和设备管理。但仍存在以下问题：一是政策性农业保险项目基础工作不够细致，填写报损清单有误，需要重新收集并核实农户信息，拖慢了理赔时效，影响项目顺利开展。二是部分县区自行扩大基层组织经费补助范围或调整补助标准，补助水平未达到省规定标准，如雷州市 2016 年省补助 418 个村，县实际纳入补助范围 471 个村，实际发放村干部补贴人均 1600 元/月，村办公经费 4 万元/村，又如陆丰市根据各村户籍人口分布分为四个档次，分别给予 5 至 8 万办公费补助，实际补助 343 个村，每村平均 5.47 万元^①，政策落实不到位。三是部分项目镇级平台的自助服务尚在联网调试中，暂不具备办理功能。如乐昌市等 7 个县区部分村（社区）公共服务中心（站）的网络未实现实时联通，无法实现对办事流程、办事结果进行预警、考核、统计等，部分办结率的统计仅能到镇级，未能较好地实现预期目标。四是个别专项资金下达未履行公示和绩效评价程序。根据审计部门的审计发现，省财政厅在下达 2016 年度普惠金融“村村通”奖补资金时，未按规定办理公示手续也未组织实施财政绩效评价。

（八）管理情况。指标分值 5 分，评价得分 3.5 分，得分率为 70%。第四件实事资金整体管理情况较好，相关主管部门基本能对资金使用情况做全程跟踪检查监督。如农村公益电影放映主

^① 资料来源：《2016 年农村基层组织经费保障省级补助资金使用绩效评价报告》（广东诚安信会计师事务所有限公司）

管部门通过现场查看、电话抽查、审核放映回执单与查验回传数据等方式，联合院线公司每月对放映队进行实地考察、入村核查，同时全面启用了数字电影流动放映数据回传系统，为全省农村公益电影放映的数据统计提供了有效途径和科学依据。

但部分主管部门仍然存在监管制度落实不到位等问题，主要表现在：**一是个别县区村村通自来水工程建设项目月报制度履行不彻底**，定期监督检查缺乏文字记录；现场评价发现，韶关市曲江区部分乡镇提供的统计报装数据与实际实施数据无法对应，如南华村上报户数为 126 户，在项目实施中增加到 243 户，致使水表、管道和配件等费用增加 20 多万元，其对建设项目工程量的临时变更亦未向上级主管部门进行报备。**二是公共服务平台项目**，虽然资金使用单位基本能完成相关硬件建设，但主管部门后续监管不到位导致网站内容更新不及时，部分功能未能如期运转，实用价值未达预期；**三是个别试点地区总分馆建设缺乏联动运行管理**，工作实施方案操作性不强，对场馆建设、服务设施、文献资源、服务环境和人力资源各项内容，总馆和分管之间应如何合作缺乏具体指引，以致项目建设过程中仅看重资金、设施等硬件条件，未能有效发掘、培养当地丰富的特色文化资源。

二、绩效表现分析

（一）预算(成本)控制。指标分值 5 分，评价得分 4.5 分，得分率为 90%。大部分项目资金预算执行进度及事项完成进度基

本相匹配，但部分资金还存在预算管理不精准的问题，如政策性农业保险资金、精准扶贫资金和普惠金融村村通资金。

（二）完成进度及质量。 指标分值 10 分，评价得分 9 分，得分率为 90%。第四件实事资金总体实施效果较好，服务总量保持持续增长势头，督办实事任务基本能完成甚至超额完成（详见图 6-1），城乡基本公共服务均等化水平进一步提升，使广大农村地区更加便捷享受到丰富的公共服务成果，逐步改善了农村生产生活条件。

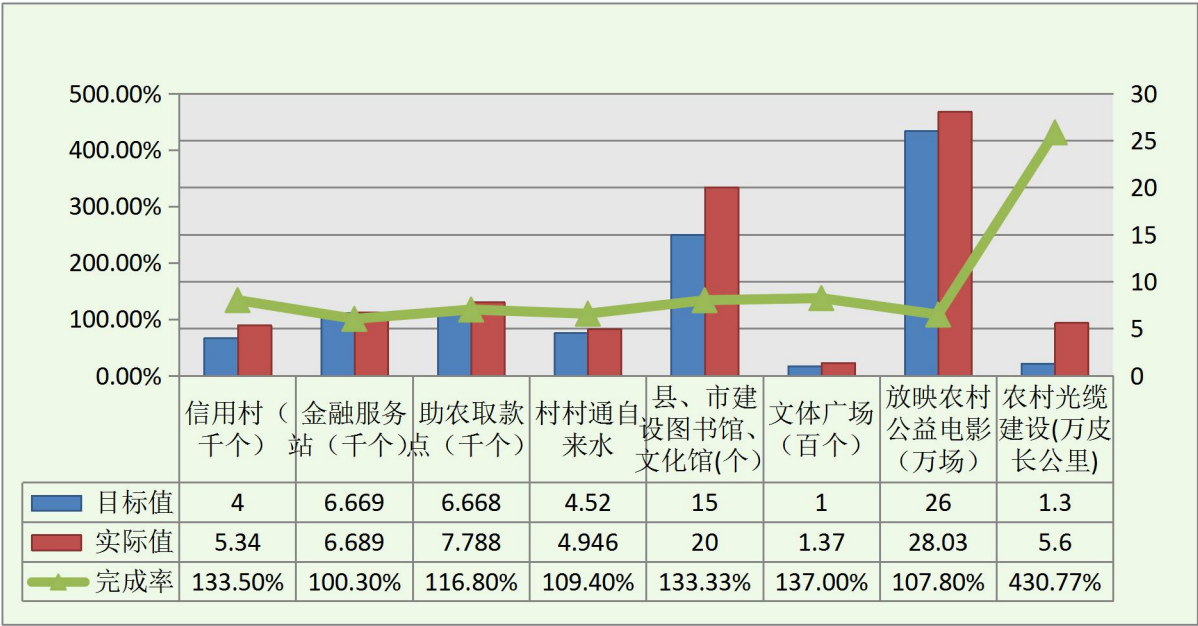


图 6-1 2016 年督办实事任务完成情况图

但仍存在个别地市主管部门对精准扶贫精准脱贫工作的推进和落实情况掌握不够，阻碍了扶贫项目的推进进度；个别项目场所建设不到位，如部分村（社区）公共服务中心（站）未按要

求分别设置综合办理区、引导咨询区、自助填写区等区域，且系统建设不健全，难以真正发挥其自身价值。

（三）社会经济效益。指标分值 25 分，评价得分 20 分，得分率为 80%。

该指标主要从以下两方面进行评价：社会效益方面，农村公共服务基础设施进一步完善，农村饮用水覆盖范围增大，人居环境持续改善；农民文化娱乐活动广泛开展、丰富了农村文化娱乐生活；进一步加强基层组织建设和公共事务管理，保障农村社区稳定和农村基层政权运转，农村群众能够更加便捷享受到丰富的公共服务成果。经济效益方面，通过完善农业保险制度和农村金融服务，助力贫困村户发展种养加产业脱贫，促进农民收入持续增长，支撑和促进了农业生产和农村经济发展。

虽然改善农村生产生活条件实事已取得一定的成效，但省级财政民生投入的重点在于补齐基层特别是农村地区基层的硬件建设短板，而将公共基础设施设备的管理运营投入交由地方配套。虽然各地普遍能够如期完成省里面布置的督办任务，但在疲于应付建设资金配套的同时，却也往往无力顾及实际的管理与运营，从而造成重建轻用，资源空置的问题。如部分基层服务平台系统的整合力度不足，各职能部门仍为分窗口办理业务，未能达到“一站式”办理的便利化。

（四）可持续发展。指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率

为 80%。现阶段运行机制、资金投入、组织机构在较长的时间内基本能够保障项目的持续进行，但受当地财力影响地方财政给予的资金投入不足，对提升服务能力的配套措施不完善，导致提供的公共文化服务未能满足群众实际需求。如文体广场项目缺乏后续运行维护工作的管理机制，难以确保项目的正常运行。又如普惠金融“村村通”项目后续运行费用的来源未见各级政府文件明确，不利于今后征信数据的更新、核实，征信系统的维护、升级，以及当地担保业务的持续发展等工作的开展。

（五）公共属性。指标分值 5 分，评价得分 3.5 分，得分率为 70%。在现场评价时，评价小组采取随机抽样的方式，抽取一定数量的受益群众，进行访谈，并参考了广州市捷诚财务信息咨询有限公司、广州市中大管理咨询有限公司、广东诚安信会计师事务所有限公司三家中介机构和省财政厅提供的满意度调查结果（详见附件 6），从满意度调查结果及对受益群众的访谈来看，总体而言，受益群众对第四件民生实事的开展结果持比较满意的态度，大部分受益群众认为对相关政策内容、补助标准基本满意，基层办事场所地点比较方便且服务流程较为清晰，农村生活环境得到了改善，群众的收入得到增长，农民生活综合质量得到提高。

但农民群众对部分民生事项也提出了不满：如部分图书馆、文化馆尽管功能室都较齐全，但是提供的服务或活动内容不新颖，群众参与积极性不高；部分农村电影播映质量较差，放映环境缺

乏舒适性等导致受欢迎程度下降；部分文体广场缺乏专人管护，农村文体活动缺乏策划人才与组织人才，致使文体广场的设施、设备使用率不高，甚至被挪作他用；群众对公共服务平台的使用率和知晓率都不高，导致自助服务区及“综合服务”窗口办理人数偏少；政策性农业保险品种的保额只覆盖了物化成本的60%左右，保费和赔付标准处于“广覆盖、低保障”水平，且部分县区选择性开展农险品种或有限度开展农险业务，无法满足群众的购买需求；部分地区的自来水水质长期不稳定，影响使用信心。此外，部分村干部认为现行村干部工资和补贴标准仍然偏低，难以吸引和留住年轻人才在农村基层组织工作。

附件 3

2016 年第四件民生实事类财政资金 绩效评价得分情况表

评价指标											
一级指标		一级指标得分	一级指标得分率	二级指标		二级指标得分	二级指标得分率	三级指标		三级指标得分	三级指标得分率
名称	权重(%)			名称	权重(%)			名称	权重(%)		
绩效影响	50	39.5	79.00%	前期准备	20	16.5	82.50%	论证决策	7	6.5	92.86%
								目标设置	7	5.5	78.57%
								保障措施	6	4.5	75.00%
				资金管理	17	13.5	79.41%	资金到位	4	3.5	87.50%
								资金支付	5	3.5	70.00%
								支出规范性	8	6.5	81.25%
				事项管理	13	9.5	73.08%	实施程序	8	6	75.00%
								管理情况	5	3.5	70.00%
绩效表现	50	41	82.00%	经济性	5	4.5	90.00%	预算(成本)控制	5	4.5	90.00%
				效率性	10	9	90.00%	完成进度及质量	10	9	90.00%
				效果性	30	24	80.00%	社会经济效益	25	20	80.00%
								可持续发展	5	4	80.00%
				公平性	5	3.5	70.00%	公共属性(满意度)	5	3.5	70.00%
合计	100	80.5	80.50%		100	80.5	80.50%		100	80.5	80.50%

2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价问题汇总表

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
问题一：部分项目推进进度不及预期，财政资金利用率偏低。			
部分项目推进进度不及预期，财政资金利用率偏低。	精准扶贫	省财政厅、揭阳市财政局	2016 年是我省新时期精准扶贫精准脱贫的开局之年，部分地区未能及时吃透省委、省政府《关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》精神，以高度的政治责任感和使命感推进脱贫攻坚工作，以致该项工作整体推进进度不及预期，造成财政资金沉淀。就全省而言，我省 2016 年中央和省市县各级扶贫资金结转结余 21.41 亿元，占各级财政预算安排财政专项扶贫资金总量的 14.95%。全省扶贫工作的整体推进力度还需加强。评价小组在揭阳市进行现场评价时发现，揭阳市揭西县作为精准扶贫精准脱贫的县级责任主体，同样未积极履行督促和指导责任，以致全县精准扶贫精准脱贫工作进展迟缓，各乡镇对省级财政专项资金的支出率几乎为零。

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
	政策性农业保险	省农业厅	2016 年新增的生猪、家禽、荔枝、龙眼、香蕉、木瓜 6 个险种，省财政安排 15 个地市专项资金预算指标 8.04 亿元，至 2017 年 3 月 31 日实际支出 2.77 亿元，占预算金额的 34.5%，结余结转 5.27 亿元，占预算金额的 65.5%。结余比重过大的主要原因：一方面，主管部门对新险种测算的种植面积数据掌握的不够精准，往往大于实际种植面积，导致资金预算过大。另一方面，项目实施程序较为繁杂，在省农业厅完成政府采购后，各地市在中标保险公司内开展竞争性谈判或再招投标，以致项目实施进度整体未达预期。
	普惠金融“村村通”	省金融办	由于 2016 年省财政安排资金预算为奖补资金性质，需要等省级统一考核验收后，按照“多退少补、据实清算”的原则，待省财政厅 2017 年 6 月清算完下批复后方可使用，因此现场评价发现，除惠东县已全额拨付给资金使用单位外，四会市、潮安区等大部分县区在省财政未下达资金清算批复前不敢使用，资金仍滞留在本级财政，造成财政资金闲置，影响资金使用效益。
问题二：部分地方落实配套责任不力，部分项目“重建轻用”现象仍然突出。			
平台系统的整合力度不足	公共服务平台	省财政厅	综合服务平台网站的实用功能不足，网站内容更新不及时，缺乏专人运营与管理，未能达到“一站式”办理的便利化。如韶关市乐昌市公共服务综合平台网站，不但内容更新不及时，有效信息较少，部分原定需要实现的功能也未能如期运转，如手机充值、电费缴纳、医院挂号等。而在招标合同中明确需具备的“农村金融信用征集”功能，也未在网站上予以体现。整个网站虽然集合了政

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
			务服务、村级组织运作、生产生活服务三大模块，但三大模块之间彼此独立，缺乏整合。整个网站基本上就是一个简单的导航网站，实用价值不高，用户体验不佳。从公共服务中心（站）来看，无论是韶关市的乐昌市还是揭阳市的揭西县，不少村级公共服务站可开展的业务类别仍然有限，多半集中在开“证明”上。具体事务的办理，如计生服务证、老人证、低保、五保、土地使用证、房产证等证件的办理，还是需要当地百姓往镇上跑。当地政府为基层公共服务中心（站）采购的供民众使用的服务终端设备，如具备高拍摄像功能的电脑、具备银联卡交易功能的终端机等的使用率都很低，甚至还出现了积灰现象。这从一个侧面也反映出，基层公共服务中心（站）在宣传以及服务价值拓展方面投入十分不足。
对图书馆、文化馆总分馆制建设方向和目标概念模糊	总分馆建设	省文化厅	总馆和分馆之间的合作、文化管理部门与部分镇街政府之间的合作仍保持着传统的群文工作观念，仍然采用传统的资金使用模式，把有限的资金用在购置分馆设施设备上，重“硬”轻“软”。因此虽然不少资金使用单位进行了设备、图书等的采购或者基础设施的修建等，但馆内相关设备、图书等的使用率却普遍不高。各县级图书馆电子阅览室存在程度不一的设施老旧、利用率较低甚至是闲置现象。而大部分乡镇综合文化站图书室由于没有配置空调，导致夏天室内温度过高，图书室的借阅率也普遍偏低。
文体广场项目缺乏后续	乡镇文	省文化厅、韶	现场评价发现，韶关市武江区龙归镇文体广场的建设责任主体为区财局，但是

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
运行维护工作的管理制度或办法	体广场	关市武江区 财政局	在广场建成后，区财局却并未与所在乡镇或其综合文化站签署相关委托管理协议，以致文体广场基本处于无人照管的状况。广场上原购置的六张乒乓球桌少了一张，去向不明，原有的儿童滑梯也因为主舞台的建设而被迁移，以致无法正常使用，并存在安全隐患，部分村民还把广场当成了庄稼晾晒场，反映出当地文体广场缺乏使用规划和日常管护措施，难以确保项目的正常运行。
部分地方落实配套责任不力，项目建设资金的筹措与配套上承压巨大。	村村通 自来水 工程	省水利厅	由于省级财政补助占各地工程总投资额的比例普遍偏低，全省平均占比仅为26.54%，河源、惠州、江门、清远等几个地级市的占比更是不足20%，这让地方政府在项目建设资金的筹措与配套上承压巨大。由于农村自来水工程较难盈利，社会资本参与建设的积极性不高，而地方政府举债融资建设又受到严格管控，以致部分地方出现工期延误，工程缩水，项目可持续性运营困难等问题。
问题三：农村基层公共服务人才缺乏，无法适应民生建设需求。			
部分项目的专职人员配置不足	总分馆 建设	省文化厅	如总分馆建设项目在实施过程中，就普遍遭遇缺人缺编的问题。不仅县级总馆无法派人到各分馆长驻馆指导，各分馆也无法派人到总馆进行挂职学习。乡镇（街道）分馆及村（社区）服务点管理人员往往身兼多职，事务繁杂，本身就难以保证分馆及服务点的正常开放，更枉论与总馆的互动交流了。
业务素质与能力方面	政策性 农业保	韶关市农业 局	如现场评价就发现，韶关市部分农村协保员因经验欠缺、业务不熟，对农业保险政策一知半解，在实际操作中，经常出现出险时对报损清单（报损面积、报

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
	险		损户数、农户信息)收集不及时,填写报损清单有误,查勘定损后不能及时签发理赔认定书等情况,影响农业保险保费的正常理赔,引发受灾农户的不满。
问题四: 部分项目的完成质量不高,社会效益不突出。			
产业扶贫补贴呈现出散乱小的特点	精准扶贫	省财政厅	以精准扶贫项目为例,部分地方在产业扶贫方面的创新力度不够,采取的主要方式仅仅是对村民种植农作物、养殖家禽家畜等按户进行补贴,对当地产业结构调整、产业规模化发展以及产业技术革新等的拉动作用不明显,以致当地产业仍然呈现出散乱小的特点,发展后劲不足。
个别地区在实施入股分红的做法时,也存在欠合规合法的问题。	精准扶贫	韶关市乳源县财政局	如韶关市乳源县扶贫办虽然与乳源县银源水电有限责任公司签订了《关于精准扶贫资金入股银源公司的协议》,但从主体上,扶贫办不属于法律意义上的适格主体,无法独立对外承担义务,享有权利,且协议仅说明出资入股的事实,未说明股份的多少,亦未约定完成必要的股权登记手续。根据协议,在投资过程中,乳源县扶贫办不参与被投资企业或项目的经营管理,不承担经营风险,每年仅负责收取固定回报。此种做法,有违《公司法》第三十二条、三十三条的有关规定。若不从源头上规范操作和加强控制,容易引发扶贫专项资金违规出借的情况,造成扶贫专项资金的损失。
虽然农村自来水普及率有所提高,但水质的提升	村村通自来水	省水利厅	从自来水村村通项目看,许多地方虽然通了水,但是水质却无法保障。根据卫生计生部门组织开展的2016年全省饮用水卫生监测结果,在全省设置的3620

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
还有很大的空间。	工程		个农村饮用水卫生监测点所监测的 7285 份水样中，42 项水质常规指标总体合格率仅为 55.24%，不合格指标主要包含微生物及消毒剂相关指标等。业内专家分析合格率低主要与供水单位没有使用消毒剂或消毒剂投加量不足，使用消毒剂及消毒方法不规范，供水管网较长，二次供水设施卫生管理缺位等有关。从 2011-2016 年农村自来水普及率和农村生活饮用水水质卫生合格率对比（详见图 4）可以看出，虽然农村自来水普及率有所提高，但水质的提升还有很大的空间。
部分县区自行扩大补助范围或调整补助标准，补助水平未达到省规定标准。	基层组织工作经费保障	省委组织部	雷州市 2016 年省补助 418 个村，县实际纳入补助范围 471 个村，实际发放村干部补贴人均 1600 元/月，村办公经费 4 万元/村，又如陆丰市根据各村户籍人口分布分为四个档次，分别给予 5 至 8 万办公费补助，实际补助 343 个村，每村平均 5.47 万元，政策落实不到位。
问题五：部分项目的资金使用以及过程管理不够规范。			
个别区县未设置专账核算专项资金	村村通自来水工程	韶关市曲江区水利局	韶关市曲江区马坝镇在实施自来水村村通工程时，未建立专账核算，相关财务资料未录入财务系统，凭证资料未装订成册。
部分项目支出不符合规定，支出监管不严	公共服务平台	云浮新兴县财政局、清远阳山县财局	云浮新兴县运行费用补助资金用于发放公共服务中心（站）工作人员工资，同时现金支付用于购买电脑及扫描仪等设备；清远阳山县公共服务平台补助 315.85 万元划拨到镇财政所或村委会，资金使用无相应的制度约束和监管措施。

问题点	涉及资金名称	涉及部门或单位	具体表现
个别县区村村通自来水工程建设项目月报制度履行不彻底，定期监督检查缺乏文字记录。	村村通自来水工程	韶关市曲江区水利局	韶关市曲江区部分乡镇提供的统计报装数据与实际实施数据无法对应，如南华村上报户数为 126 户，在项目实施中增加到 243 户，致使水表、管道和配件等费用增加 20 多万元，其对建设项目工程量的临时变更亦未向上级主管部门进行报备。

附件 5

2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价

满意度调查（样式）

基层组织经费					
序号	问题	很满意	比较满意	一般	不满意
1	对本村公共服务站办事便捷性的满意度				
2	对本村生活环境治理的满意度				
3	对本村文化体育事业发展的满意度				
4	对本村财务管理和民主理财的满意度				
5	对村民理财/监督小组工作和村务公开				
6	对村干部在公共事务上模范带头作用的满意度				
7	对本村村干部的工作总体满意度				
8	对现行村干部工资和补贴标准的满意度(仅限村干部勾选)				
9	认为村目前办公经费能保证组织日常运转(仅限村干部勾选)				
普惠金融“村村通”					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	政策内容合理性的满意度				
2	政策执行标准满意度				

3	执行时间要求满意度				
4	和地方实际相符情况满意度				
5	给当地带来益处满意度				
6	对普惠金融政策充满信心				
村村通自来水工程					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	群众对党和政府的信任度加大				
2	生活环境改善				
3	未造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪发生				
4	对项目的满意程度				
公共服务平台					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	对办事场所地点方便和内部环境整洁有序				
2	对服务流程清晰性和合理性				
3	对网上办事大厅操作便利和网络稳定畅通				
政策性农业保险					
序号	问题	很了解 /满意	基本了解 /较为满意	不了解 /一般	不满意
1	对农业保险政策的了解程度				
2	对农业保险政策的满意度				

附件 6

2016 年第四件民生实事财政资金绩效评价

满意度调查结果统计表

基层组织经费(问卷分数: 82 份)					
序号	问题	很满意	比较满意	一般	不满意
1	对本村公共服务站办事便捷性的满意度	90.38%	9.62%	0.00%	0.00%
2	对本村生活环境治理的满意度	75.00%	21.15%	3.85%	0.00%
3	对本村文化体育事业发展的满意度	51.94%	29.41%	17.65%	0.00%
4	对本村财务管理和民主理财的满意度	90.20%	7.84%	1.96%	0.00%
5	对村民理财/监督小组工作和村务公开 的满意度	88.24%	11.76%	0.00%	0.00%
6	对村干部在公共事务上模范带头作 用的满意度	84.62%	13.46%	1.92%	0.00%
7	对本村村干部的工作总体满意度	76.92%	19.23%	3.85%	0.00%
8	对现行村干部工资和补贴标准的满 意度(仅限村干部勾选)	11.54%	26.92%	57.69%	3.85%
9	认为村目前办公经费能保证组织日 常运转(仅限村干部勾选)	0.00%	22.73%	68.18%	9.09%
普惠金融“村村通”(问卷份数: 178 份)					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	政策内容合理性的满意度	80.91%	18.18%	0.91%	0.00%
2	政策执行标准满意度	80.00%	19.09%	0.91%	0.00%

3	执行时间要求满意度	74.55%	20.00%	5.45%	0.00%
4	和地方实际相符情况满意度	80.00%	14.55%	5.45%	0.00%
5	给当地带来益处满意度	83.64%	13.64%	2.73%	0.00%
6	对普惠金融政策充满信心	87.27%	10.00%	2.73%	0.00%
村村通自来水工程(问卷份数:145份)					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	群众对党和政府的信任度加大	86.21%	13.18%	0.61%	0.00%
2	生活环境改善	76.55%	18.80%	4.65%	0.00%
3	未造成社会不公而引起纠纷、诉讼、信访、上访甚至违法犯罪发生	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
4	对项目的满意程度	81.38%	16.25%	2.37%	0.00%
公共服务平台(问卷份数:40份)					
序号	问题	满意	比较满意	一般	不满意
1	对办事场所地点方便和内部环境整洁有序	85.00%	15.00%	0.00%	0.00%
2	对服务流程清晰性和合理性	88.00%	12.00%	0.00%	0.00%
3	对网上办事大厅操作便利和网络稳定畅通	83.00%	17.00%	0.00%	0.00%
政策性农业保险(问卷份数:142份)					
序号	问题	很了解/满意	基本了解/较为满意	不了解/一般	不满意
1	对农业保险政策的了解程度	20.70%	49.10%	30.20%	0.00%
2	对农业保险政策的满意度	16.30%	45.60%	25.80%	12.30%