

2020 年广东省十件民生实事（第一件事： 增加学前教育公办学位供给） 省级财政资金绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询
有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：姚欢洋

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为全面贯彻党的十九大精神，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，办好学前教育，促进学前教育普惠健康发展，根据《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》《国务院教育督导委员会办公室关于督导如期完成 2020 年教育改革发展重点交账任务的通知》和《广东省人民政府办公室关于印发广东省促进学前教育普惠健康发展行动方案和广东省推动义务教育优质均衡发展行动方案的通知》，广东省政府将“增加学前教育公办学位供给”项目列入 2020 年度省十件民生实事，开展“5080”攻坚行动，加强普惠性学前教育资源建设，构建广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。

（二）绩效目标

进一步普及学前教育，到 2020 年，全省学前教育三年毛入园率达 96%以上，其中珠江三角洲地区各县（市、区）达 98%以上，其余地区各县（市、区）达 92%以上；扩大普惠性学前教育资源供给。明确新增公办幼儿园学位 100 万个。全省新增公办幼儿园 300 所，到 2020 年，各地级以上市及县（市、区）公办幼儿园占比达 50%以上，扶持普惠性民办幼儿园 1,000 所以上，公办幼儿园和普惠性民办幼儿园占比达 80%以上；深化学前教育体制机制改革，开展广东省学前教育改革发展实验区创建工作和全

省幼儿园优秀案例征集等专项工作，重点培育 3-5 个科学保教示范县（市、区）和 100 所科学保教示范幼儿园，提升幼儿园保教质量，满足适龄儿童入园需求，基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。

（三）评价金额及支出情况

2020 年省级财政资金安排增加学前教育公办学位供给项目共 131,698 万元，其中：中央财政支持学前教育发展资金 11,698 万元、广东省学前教育发展专项资金 120,000 万元（含下达欠发达地区 116,750 万元、学前教育“新课程”示范项目奖补资金 3,250 万元）。截至 2020 年 12 月，省财政资金已全部划拨到各市、县（市、区）及项目使用单位，支出金额 75,696.99 万元，资金总支出率为 57.48%。本次抽查的现场评价项目数为 16 个，占项目总数的 11.03%，占涉及市县总量的 11.11%；涉及资金 13,938 万元，占评价资金总额的 10.58%。绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日。

表 1-1 资金下达情况表

文件名称	文件号	金额（万元）		
		合计	中央	省级
合计		131,698	11,698	120,000
广东省财政厅关于提前下达 2020 年中央支持学前教育发展资金预算（扩大学前教育资源奖补资金）的通知	粤财科教〔2019〕224 号	9,698	9,698	/

广东省财政厅关于下达 2020 年支持学前教育发展中央追加资金的通知	粤财科教〔2020〕140 号	2,000	2,000	/
广东省财政厅关于下达 2020 年省级教育发展专项(推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途)学前教育发展资金(第一批)的通知	粤财科教〔2020〕39 号	116,780	/	116,780
广东省财政厅关于下达 2020 年省级教育发展专项(推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途)学前教育发展资金(第二批)的通知	粤财科教〔2020〕217 号	3,220	/	3,220

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	86.34	86.34%
一、决策	20	18.5	92.5%
二、管理	20	15.45	77.25%
三、产出	29	27.07	93.34%
四、效益	31	25.32	81.68%

(一) 总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料，现场抽查惠州市、清远市、肇庆市、云浮市涉及 16 个县（市、区）项目资金 13,938 万元和问卷调查等情况，总体上看，2020 年省级财政资金安排增加学前教育公办学位供给项目取得了较好成效，新建、改扩建了一批公办幼儿园，资助民办幼儿园提供普惠性学位，通过购买服务解决部分公办幼儿园学位，第一件民生实事任务全部完成，有效

满足全省幼儿入园需要。但项目在资金支出率、优质学前教育学位建设效益等方面仍存在一定问题，需进一步完善。经综合分析，评定 2020 年省级财政资金安排增加学前教育公办学位供给项目绩效评价得分为 86.34 分，绩效等级为“良”，明细如表 2-1 所示。

（二）各部分指标分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 18.5 分，得分率为 92.5%。从评价指标得分情况看，论证决策、保障措施、资金分配等方面做得比较好，能够明确项目实施的具体要求、期限和预期效果性目标，资金分配方案比较合理。但在目标设置、资金到位等方面存在欠缺：一是个别绩效目标表设置不够合理科学。如“资金补助经济欠发达地区数 ≥ 100 ”“补助经济欠发达地区覆盖率 100%”，指标设置的地区数所指不明，且本项资金均是资助欠发达地区，设置 100% 意义不大；“新增普惠性学前教育学位（万个）”设置年度预期值为 ≥ 5 万，远低于实现值 57.6 万个，设置数量过低，不够合理；二是资金到位及时率存在不足，主要是部分资金到位时间较晚，特别是省级第二笔资金，提前谋划不足，项目于 2020 年 4 月组织申报、6 月评审、8 月公示，直至 10 月 31 日资金才下拨。三是从 2020 年度部分地区资金支出率不高的情况看，从另一角度说明资金安排计划不够合理，没有统筹考虑项目进度安

排资金。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得 15.45 分，得分率为 77.25%。从评价指标得分情况看，支出规范性、实施程序等方面做得比较好，未发现不按规定履行审批预算和组织实施事项、超范围使用资金等情形。但在资金支付、管理情况等方面存在不足：一是资金支出率较低。根据项目单位提供的数据统计，2020 年度全省增加学前教育公办学位供给项目资金下达 131,698 万元，支出 75,696.99 万元，支出率仅为 57.48%；二是部门对绩效评价材料工作重视程度不够，没有提供资金使用单位或基层资金管理单位管理机制建立情况，执行效果有待进一步确定。

3. 产出分析。

该指标分值 29 分，评价得分 27.07 分，得分率为 93.34%。从评价指标得分情况看，预算控制、成本控制、完成质量方面做得比较好，但在完成进度方面存在个别指标未完成情况或完成情况不清：一是重点培育 3-5 个科学保教示范县资助效果不够明晰，相关文件对科学保教示范县的建成评价标准也没有明确的规范；二是 2020 年改扩建幼儿园指标未完成。根据项目单位提供的资料，受新冠疫情影响，地方财政对学前教育建设资金投入增长困难，有的公办园改扩建进度比原定计划滞后，2020 年完成改扩建幼儿园 625 所，只完成 78.13%，未达到目标要求的 800 所。

4. 效益分析。

该指标分值 31 分，评价得分 25.32 分，得分率为 81.68%。

从评价指标得分情况看，“全省学前三年毛入学率 $\geq 100\%$ ”“资助家庭经济困难幼儿入园数达 31.9 万人”两个指标完成表现比较好。但群众就近入读普惠性幼儿园实现情况、幼儿园课程资源体系优化和保教质量提升情况、普惠和优质学前教育资源建设情况方面指标存在不足，优质学前教育方面仍有待提高，主要表现在：一是个别县（市、区）公办园及普惠性民办园在园幼儿占比不高，保障群众享受普惠优质入园的能力仍有提升空间。虽然全省公办园及普惠性民办园在园幼儿占比达 86.7%，但从县（市、区）完成情况看，目前全省只有河源江城区的公办园及普惠性民办园在园幼儿占比低于 80%，有 11 个县（市、区）刚达到 80%，公办园及普惠性民办园在园幼儿占比仍需进一步提高；二是深化学前教育体制机制改革资金效益见效尚需一段时间。学前教育“新课程”科学保教示范项目年中才启动，各示范项目于 2020 年 7 月左右才立项，10 月 31 日才完成资金下拨，且实施时间跨度长达三年，要于 2022 年 12 月 30 日前才能完成结项。截至 2020 年 12 月 31 日，该项资金支出率仅为 40.72%，大部分项目尚在实施中，绩效未能完全实现；三是优质学前教育标准化体系建设欠缺。2020 年以来，全省共计新增公办幼儿园学位 112.17 万个，但目前资金主要保障“5080”攻坚任务完成，主要用于幼儿园及

学位建设，对打造优质学前教育投入不多，也没有提供相关优质学前教育标准体系建设情况，对优质学位的界定不明确，在学前教育优质学位打造方面有欠缺。

三、主要绩效

（一）把握关键点，多措并举统筹发力，有效解决“入园难”问题

为推动基础教育深化改革高质量发展，省政府将实施学前教育“5080”攻坚行动列进基础教育十大工程。2020年，“增加学前教育公办学位供给”项目列入广东省十件民生实事之首，明确全省“新增公办幼儿园学位100万个，实现公办幼儿园在园幼儿占比达50%、公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿占比达80%以上的目标”。2020年度投入财政资金131,698万元，主要用于新建、改扩建公办幼儿园，资助民办幼儿园提供普惠性学位，通过购买服务解决公办幼儿园学位等，资金投向符合广东学前教育现状，对确保“5080”任务完成起到核心引领作用。同时，注重规划和多部门联动，联合省委编办印发《关于进一步做好公办幼儿园事业单位登记管理工作的指导意见》，破解村（居）集体办幼儿园事业单位登记难问题；省住房城乡建设厅和省教育厅牵头印发了《广东省2020年城镇小区配套幼儿园专项治理方案》，开展专项治理，扩大普惠性学位供给。2020年，该项民生实事要求指标全部圆满完成，新增公办幼儿园学位112.17万个，实现

公办幼儿园在园幼儿占比达 51.6%、公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿占比达 86.7%，均超出原定目标。2020 年末，全省在园幼儿数 4,810,726 人，毛入学率达到 107.4%，有效满足全省幼儿入园需要。根据评价组随机对 3,312 名家长发放的调查问卷，有 90.8%的家长表示小孩报名就可以直接入读普惠性幼儿园，有 94.7%的家长表示对小孩所在幼儿园表示“满意”或“基本满意”。

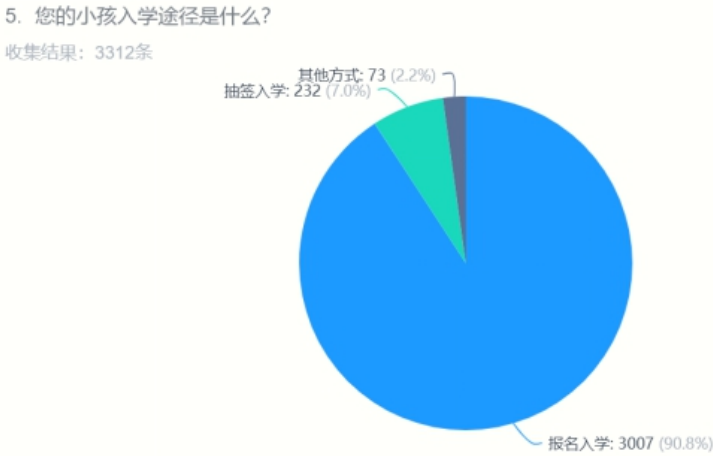


图 3-1 普惠性幼儿园家长关于入学途径调查统计情况

12. 您对小孩所在幼儿园满意度情况
收集结果：3312条

选项	计数	比例
非常满意	1881	56.79%
基本满意	1256	37.92%
一般	171	5.16%
不满意	4	0.12%

图 3-2 普惠性幼儿园家长关于幼儿园满意度调查统计情况

（二）找准落脚点，扶持幼儿园分类发展，有效缓解“入园

贵”问题

结合实际，淡化幼儿园的“公”“私”属性，加大对各类符合资质幼儿园建设的扶持力度，以政府之手与市场之手的有效联合，最大程度满足日益增长的学前教育所需。逐年新建、改扩建一批公办幼儿园，优先将街道腾退空间、中小学布局调整的空余用地、省追加的新增城乡建设用地等富余公共资源举办公办幼儿园，2020 年全省新建公办幼儿园 402 所，改扩建公办幼儿园 625 所，小区配套幼儿园治理新建公办幼儿园 113 所，通过回收、回购、转制等方式新增公办幼儿园 1,590 所。根据《广东省普惠性民办幼儿园认定、扶持和管理办法》（粤教基〔2016〕4 号），对普惠性民办幼儿园的认定、扶持和管理进行规范，明确“通过政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式”扶持普惠性民办幼儿园发展。按照《关于建立全省学前教育生均经费拨款制度的通知》（粤财教〔2018〕336 号）要求，参照公办幼儿园生均公用经费 400 元/人标准，2020 年对全省经认定的 9,858 家普惠性民办幼儿园进行了补贴，涉及受惠幼儿 1,689,552 人（2020 年末数），占全省在园幼儿总数的 35.12%，对有效缓解“入园难”发挥了极其重要的作用。2020 年新冠肺炎疫情期间，出台了《广东教育厅 广东省财政厅关于疫情防控期间做好民办幼儿园扶持工作的通知》（粤教财函〔2020〕5 号），要求各级教育、财政部门统筹中央、省、本级财政安排的学前教育发展专

项资金和民办教育专项资金重点向受疫情影响运转困难的普惠性民办幼儿园倾斜，保障普惠性民办幼儿园的平稳运转。根据评价组对 3,312 名家长关于幼儿园收费调查统计情况，有 77.6% 的家长反映收费在 1,000 元以内，8.61% 的家长反映收费在 1,500 元以内。

6. 您的小孩所在幼儿园每月收费是多少？

收集结果：3312条

选项	计数	比例
500-1000元内 (含1000元)	2570	77.6%
1000-1500元 (含1500元)	285	8.61%
2000-3000元 (含 3000元)	259	7.82%
超过3000元	149	4.5%
1500-2000元 (含2000元)	49	1.48%

图 3-3 对普惠性幼儿园家长关于幼儿园收费调查统计情况

（三）打造新发力点，推进学前教育改革创新和提质增效，努力编写“入园好”文章

为贯彻落实《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》（中发〔2018〕39号）精神，推进广东省学前教育普及普惠安全优质发展，建立教育行政主导与专家学术支持相结合的工作机制，发挥专家的理论研究和指导作用，根据《广东省学前教育专家指导委员会章程（试行）》（粤教基函〔2018〕274号），2019年5月省教育厅成立了首届广东省学前教育专家指导委员会，开展学前教育课程类资源审核、政策咨询和课题研究、学前教育发展情况调研与指导、项目评审、队伍培养培训和

交流活动等。2020年4月，启动“学前教育科学保教示范工程”，共确定了7项省资助市县科学保教示范项目（含深圳2项）、127项幼儿园科学保教示范项目（含深圳27项）和1项大湾区幼儿社会主义核心价值观读本研发项目的立项。通过项目培育，推动建立教育部门、教科研机构和高校、幼儿园联合开展课程资源共建共享有效机制，丰富学前教育课程的理论研究和实践研究成果，努力构建具有科学性、系统性、选择性、适宜性、中国特色和岭南风格的广东省学前教育“新课程”资源体系。同时，通过以点带面，促进各类幼儿园教学规范化建设，提升全省幼儿办学质量，加快学前教育高质量发展的科学化进程。

四、存在问题

（一）部分地市资金支出进度缓慢，资金效益没有得到及时发挥

根据省级统计的数据分析，2020年度全省增加学前教育公办学位供给项目资金下达131,698万元，支出75,696.99万元，支出率仅为57.48%。从各地市支出情况看，广州、珠海、佛山、湛江、茂名、云浮等6个市支出率低于40%；汕头、阳江等2个市支出率低于60%；韶关、河源、惠州、肇庆等4个市支出率低于70%。其中，湛江、茂名、汕头、云浮、揭阳等5个市未支出金额较大，分别为14,630.7万元、11,054.36万元、4,861.3万元、4,206.1万元、3,467.21万元。多数地区资金主要用于幼儿园项

目建设，需要经过论证、规划、招标、建设等环节，程序多、时间长，部分市县教育部门观念未及时转变，没有按工程项目年度进度安排资金，加上 2020 年新冠肺炎疫情防控客观影响，项目工程进度较慢，导致建设资金支出率不高。

（二）购买服务解决的公办幼儿园学位供给基础参差不齐，“5080” 优质教育有待进一步提升

根据项目单位提供的统计数据，2020 年新增公办幼儿园学位 1,121,697 个，其中公办幼儿园新建和改扩建、小区配套幼儿园治理、扩班扩容等方式增加的学位 343,506 个，占 30.6%；通过回收、回购、转制等方式新增公办幼儿园学位 403,908 个，占 36%；通过购买学位新增公办学位 374,283 个，占 33.4%。三类公办学位来源大约各占三分之一。通过向民办幼儿园购买普惠性民办幼儿园，可以暂时解决幼儿“入园难”的供需矛盾，特别是“5080”攻坚期，发挥了较大的作用。但从目前现有普惠性民办幼儿园建设和保育水平现状看，虽然也存在小部分投入大、设施设备好、教师队伍素质高的优质民办幼儿园，但这类园所主要重点保障高端收入家庭入学需求，收费贵，普通群众无法承受。转变为普惠性的民办幼儿园，大多存在基础设施薄弱，硬件条件简陋，场地狭小，优秀师资匮乏，园所教研水平较低的情况，要转化为优质的学位需要一定时间的投入和建设。在普惠性民办幼儿园的教育环境 and 质量得到有效提升前，大多数民众都选择把孩子送去条件

好、收费廉的公办园，而不愿意送到民办园。要确保“5080”优质学前教育有一定难度。

（三）普惠性民办幼儿园扶持偏重学位及设施建设，人才建设和整体保教质量有待提升

根据省教育部门近期对普惠性民办幼儿园政策实施情况相关调查调研报告显示，民办幼儿园转为普惠后，通过财政的补助，普惠性民办园的办园条件得到了较大的改善，育儿环境优化。通过问卷调查，普惠性民办园的园长普遍认为幼儿的玩具能够得到及时的补充更新、园内环境得到明显改善、园内提供教学用的专业书籍明显增多、园内大型设施及时得到维护，在一定程度上提升了家长和教师对幼儿园的认同感和满意度。在保教质量和教师队伍素质提升方面，普惠性民办幼儿园仍与公办园存在较大差距，部分普惠性民办幼儿园持证专任教师占比较低，优质教师队伍不足。目前主要通过“给园长和教师提供培训学习的机会”和“与优质幼儿园结对帮扶，在保教活动开展中获得支持”提升老师保教水平质量，但整体效果不够理想。根据评价组发放的调查问卷，224家普惠性民办幼儿园中，只有109家普惠性民办幼儿园表示享受到“园长短期或定期培训”或“老师短期或定期培训”，占调查民办幼儿园数的48.66%；只有41家普惠性民办幼儿园享受到“科学保教示范项目（课题、研究等）”资助，占调查民办幼儿园数的18.3%；有54家普惠性民办幼儿园反映享受“增加

学前教育政策”后，幼儿园的保育水平没有提高，占调查民办幼儿园数的 24.1%。根据项目单位提供的一份调查报告，目前普惠性民办幼儿园的质量等级整体偏低，在被调查的普惠性民办幼儿园中，有 310 所幼儿园（占比 41.06%）未定级，208 所幼儿园（占比 27.55%）的质量等级为区一级，218 所幼儿园（占比 28.87%）的质量等级为市一级，只有 19 所幼儿园（占比 2.52%）的质量等级为省一级。

（四）学前教育“新课程”资源体系尚待完善，科学保教标准化规范化建设进程仍需加快

根据《广东省学前教育“新课程”科学保教示范项目申报指南》要求，2020 年启动的“学前教育科学保教示范工程”示范项目要到 2022 年 12 月 30 日才能完成结项。截至 2020 年 12 月 31 日，资助地市的 2,880 万元，支出 1,172.67 万元，支出率仅为 40.72%，大部分项目尚在实施过程中，需要经过一年多的研究与实践才能形成有效的项目成果，目前绩效暂未能实现，构建科学性、系统性、选择性、适宜性、中国特色和岭南风格的广东省学前教育“新课程”资源体系尚有许多需要探索和完善的地方，特别是实施三年行动以来，大量的民办幼儿园转变为普惠性民办幼儿园，虽然教育部先后下发了《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要（试行）》等一系列重要规章制度，对有效转变广大幼儿园老师的教育观念，规范和指导幼儿园保育工作发挥了重要作

用，但这部分幼儿园受资金投入、工资待遇、管理经验等多方面因素影响，大部分民办幼儿园在体保教质量、教师队伍培养、规范性管理等方面仍与公办幼儿园存在较大差距，幼儿教育的规范化标准化水平仍需加快建设。

五、相关建议

学前教育是重要的民生工程，各级教育部门应深刻领会相关精神，以问题和目标为导向，强化学前教育规划和布局，在满足现有学前教育基本需求的前提下，提前评估新一轮幼儿入托需求，结合全省城镇化和人口流动趋势，科学谋划全省城镇幼儿园布局和建设，确保三年后新一轮幼儿托育教育不出现硬缺口。要加强调查研究，摸清现有幼儿园特别普惠民办幼儿园存在的不足和问题，采取有效措施提升幼儿园设施设备和保育水平。要加快推进广东省学前教育“新课程”资源体系建设，尽快形成一套可复制、可推广的优质学前教育课程，以此为切入口解决全省学前教育水平优劣不均的现象。为了让项目实施更加符合实际，管理更加完善，资金发挥更大效益，提出以下建议：

（一）加大实施力度，加快幼儿园建设进度，提高财政资金使用绩效

教育部门要加大在建幼儿园项目建设进度的督促检查，重点对湛江、茂名、汕头、云浮、揭阳等5个市进行指导，掌握各地影响项目资金使用的关键问题所在，督促当地政府加大协调力

度，克服疫情防控的影响，采取有效措施加快工程建设进度和资金支出。要举一反三，从机制制度层面上研究相关改进措施，修改完善省级学前教育资金分配方法，增加上年度资金使用效益因素，对在建项目多、支出进度慢的县（市、区）减少当年资金支持，将有限资金投入见到见效更快的地区，确保项目资金及时发挥效益。同时，各级教育部门要转变项目建设理念，做好新建（改扩建）公办幼儿园的项目规划和储备，做到“开工一批、建设一批、储备一批、谋划一批”，资金一到，项目能马上组织实施，确保财政资金及时发挥效益。

（二）及时总结经验，扎实“5080”攻坚成果，持续优化学前教育学位供给结构

要实现学前教育的真正优质普惠，还须从多方面进行优化，提高公办幼儿学位和普惠性民办园保育水平：一是加快公办学位建设。教育部门应及时总结《广东省发展学前教育第三期行动计划（2017-2020年）》项目组织实施情况，对一些好经验好做法进行及时收集汇总、分析提炼，继续落实住宅小区配套幼儿园“四同步”工作，指导各地加快完成城镇小区配套幼儿园治理工作，持续扩充公办优质学位。二是加强对普惠性民办园的指导和监管，要明确普惠性民办园教学质量考核标准，建立科学的学前教育检测标准，加强对民办园的师资配备、教育质量的考核，根据考核情况，增加补助经费，有助于提高普惠性民办园提高办学质

量的积极性，促进普惠性民办园良性发展。三是在条件允许前提下，加快普惠性民办幼儿园的转型，把部分通过购买学位完成的新增学位转化为实实在在的优质公办学位，提高公办学位的比率，为全省学前教育优质普惠发展体系建设打牢基础。

（三）完善普惠性民办幼儿园扶持政策，推动普惠性民办学前教育做优做实

针对目前普惠性民办幼儿园普遍存在基础设施薄弱、硬件条件简陋、优秀师资匮乏、教研水平较低的情况，教育部门应研究、探索普惠性民办幼儿园综合扶持政策，从管理理念、资金扶持、课程安排、队伍建设等方面形成综合扶持体系：一是建立普惠性民办园长定期培训制度，将园长培训纳入继续教育学分管理，并作为普惠幼儿园奖补、幼儿园办学许可证年审、等级审核和评先评优的重要依据。二是完善普惠性办园的财政扶持配套政策，建立分类资助政策，加大对综合考核优良的普惠性民办园的学位建设和设施设备更新改造的扶持力度，鼓励普惠性民办幼儿园建设优质园。三是建立多层次的普惠性民办园专业培训制度。设置满足普惠性幼儿园不同专业水平老师的培训课程，包括普惠性民办园骨干培训，建立公办园与民办园老师对接帮扶和指导机制，向民办园老师提供到公办园跟班学习培训机会，提高普惠性民办园管理水平和老师整体素质。四是加强优质课程的推广学习。加快广东省学前教育“新课程”资源体系建设进程，对经过实践证明

有利于提高保教水平的课程统一形成样本推广，促进普惠性民办园提高整体办园质量。

（四）研究把握新形势，结合国家政策调整，调整规划好全省学前教育优质普惠发展体系建设

针对国家新出台实施的三孩生育政策，要抓紧组织开展全省学前教育未来发展需求的研究和分析。从第七次全国人口普查的数据初步分析，人口增长主要集中于深圳、广州、佛山、东莞、惠州等5个市，人口增长是否同时带来学龄人口的增长，还需要进行深入摸底分析。教育部门要深入分析判断学龄人口增长的地区趋势，结合全省城镇化和人口流动趋势，提前评估未来幼儿入托需求，重新谋划调整全省城镇幼儿园布局和建设，提前布局未来三年幼儿园建设的重点和投入的方向，确保三年后新的人口增长地区已有的幼儿园能满足当地学前教育需求。

2020 年广东省十件民生实事(第二件事: 健全学前至普通高中各学段生均经费 保障制度) 省级财政资金 绩效评价报告

评价机构: 广州市科苗展略财务管理咨询
有限公司

机构负责人: 姚欢洋

项目负责人: 林喜南

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2016 年，省政府制定出台《广东省人民政府关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》（粤府〔2016〕68 号），2018 年，经省政府同意，省财政厅、省教育厅制定出台《关于建立全省学前教育生均经费拨款制度的通知》（粤财教〔2018〕336 号）和《关于建立全省公办普通高中生均公用经费拨款制度的通知》（粤财教〔2018〕339 号），建立了从学前至普通高中各学段生均拨款制度。2020 年，省政府将健全学前至普通高中各学段生均经费保障制度列为年度十件民生实事之一。

2020 年，省财政共安排下达全省学前教育生均公用经费 4.1 亿元、城乡义务教育公用经费补助 128.45 亿元（含中央资金 49.83 亿元）、公办普通高中生均公用经费 6.03 亿元，合计 138.58 亿元。

（二）绩效目标

创新学前教育普惠健康发展的体制机制，大力发展公办幼儿园，全省建立学前教育生均公用经费拨款制度，2020 年度绩效目标：全省学前教育生均公用经费拨款公办幼儿园和普惠性民办幼儿园每生每年由 2019 年的不低于 300 元提高到 2020 年的 400 元，进一步提升学前教育公共服务水平；健全城乡义务教育发展一体化体制机制，统一城乡义务教育公用经费补助标准、分担比例和

拨付方式，坚持重点扶持困难地区和分步实施，加强教育脱贫工作的针对性，各级财政教育资金向农村地区、困难地区倾斜，义务教育学校生均公用经费标准小学不低于每生每年 1,150 元，初中不低于每生每年 1,950 元，有力地保障义务教育经费投入稳定、可持续增长，提升城乡义务教育均衡优质标准化发展；按照“明确政府责任、加大财政投入、提高保障水平”的原则，确定公办普通高中生均公用经费定额标准，2020 年全省公办普通高中生均公用经费拨款最低标准每生每年由 2019 年的 500 元提高到 2020 年的 1,000 元。

（三）评价金额及支出情况

2020 年省十件民生实事——健全学前至普通高中各学段生均经费保障制度下达资金 1,385,794 万元，其中中央资金 498,337 万元，省级资金 887,457 万元；实际支出金额为 1,382,140 万元，资金支出率为 99.74%。经省财政厅及省教育厅确认，结合区域分布、资金占比、自评材料等情况，本次现场评价资金量为 139,931 万元，资金量占评价资金总额的 10.1%，现场核查项目数占项目总数的 15.26%。绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日。

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率

评价总得分	100	78.38	78.38%
一、决策	20	16.5	82.5%
二、管理	20	14.98	74.9%
三、产出	30	28.7	95.67%
四、效益	30	18.20	60.67%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场抽查惠州市、清远市、肇庆市、云浮市涉及项目资金 139,931 万元和问卷调查等情况，总体上看，项目在决策、产出方面的表现相对较好，但在管理方面有待提高，存在监管有效性不足、支出规范性有待落实、会计核算规范性有待提高等问题，影响了效益。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **78.38** 分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.5%。从评价指标得分情况看，论证决策方面做得较好，得分率为 100%，但在目标设置、资金到位、保障措施等方面有待提高：一是目标设置主要为生均经费金额和补助人数数量指标，欠缺公共服务质量指标和预期达到的效果性指标，不利于衡量财政资金的产出效果。二是学生数量估计不够科学，部分地区如湛江、韶关实际学

生数和预期学生数量有偏差，部分地区资金不足，部分地区资金未能全部支出。根据现场评价反映人数是根据上一年度的在校生人数清算确定，未反映当年学位新增或者减少的变化。统计与财政年度时间有半年错位，影响新增学生下年公用经费预算，新建或新增义务教育办学的学校在办学第一年有一个学期没有公用经费。三是保障措施方面，学前教育、义务教育、高中教育经费各自制订管理制度，未对临聘教师、合同工、临时工、维护和安保人员等支出进行统一规范，保障措施制度存在漏洞。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.98 分，得分率为 74.9%。从评价指标得分情况看，支出规范性和监管有效性存在问题：一是支出规范性有待改进，部分学校财会由老师兼任，账务处理不规范，抽查中发现部分学校违反《关于印发〈城乡义务教育补助经费管理办法〉的通知》（财教〔2019〕121 号）要求超范围列支将经费用于人员经费、基本建设支出。例如韶关市武江区，出现临聘教师经费占用经费额度较大；肇庆市高新区广东外语外贸大学附设肇庆外国语学校（民办）以日常维护维修费名目使用经费支付工程款。肇庆市怀集县甘洒镇初级中学还出现不遵守财务规定提取大额现金 72,307.7 元的现象。二是监管有效性不足，部分地区将经费用于工程项目，主管部门未能在工程项目申报审批过程中发现问题，也未按监管要求开展检查、监管，不能提供各

级业务主管部门开展有效的检查、监管、督促整改的佐证资料。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 28.7 分，得分率为 95.67%。从评价指标得分情况看，经济性的预算控制、成本控制方面完成较好，但在完成进度、完成质量方面部分指标未达目标。如义务教育规范化学校覆盖率未达到 100%。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 18.20 分，得分率为 60.67%。从评价指标得分情况看，可持续发展表现较好，社会效益部分还有待提高。由于目标设置与实际社会效益需求不匹配，尽管资金到位，但教育资源供给质量不尽如人意。部分地区幼儿园和小学入学难问题尚未得到完全解决，如公办幼儿园和普惠性民办幼儿园占比、义务教育九年巩固率未达到预期目标，公办学校生均经费使用缺少主管部门监管和社会监督。通过满意度问卷形式随机访问涉及义务教育小学、初中和高中阶段的学生和家长，发现只有 53.22% 的学生和 52.94% 的家长对生均经费制度表示满意。考虑到满意度问卷形式存在随机性偏差，问卷的设计方式也会有所影响，因此参考 2021 年 4 月财政部、教育部对广东省义务教育补助经费开展实地评价的成果，取平均值 $(52.94\% + 89.62\%) / 2 = 71.28\%$ ，仍较基准的 85% 满意度比例有一定差距。

三、主要绩效

（一）贯彻落实学前教育至普通高中教育阶段生均拨款制度，为全省教育事业发展奠定保障基础

生均拨款制度的实施，实现了从学前至义务教育、高中教育全学阶生均经费拨款制度全覆盖，保障了学前教育普惠健康发展，义务教育优质均衡发展，普通高中特色多样化发展，提高全省人口的整体素质，为社会和谐稳定和城乡协调发展作出较大的贡献。2020年，学前教育生均公用经费最低标准由每生每年300元提高到400元，学前教育生均经费补助人数超340万人；公办普通高中生均公用经费最低标准由每生每年500元提高到1,000元，公办普通高中生均公用经费补助人数超160万人。义务教育“两免一补”政策得到有效落实，城乡义务教育公用经费补助免费教科书补助受益学生数达1,281.57万人，覆盖城乡义务教育小学10,253所、初中3,401所（不含深圳市）。

（二）教育经费保障机制明确了各级政府分担责任，统筹城乡教育资源对落后地区进行倾斜，实现教育均衡发展

教育经费保障机制明确了各级政府分担责任，将相关经费纳入年初预算管理，各级财政按照在校生人数、经费补助标准、分担比例和拨付方式，及时足额划拨资金，确保学校的正常运作。同时，补助资金对落后地区有所倾斜，实现教育保障制度保基本、兜底线、补短板 and 可持续原则，大大减轻了农村学生家庭的经济

压力，中小学校（幼儿园）没有出现因贫辍学现象；资金对小规模学校进行倾斜，进一步缩小区域间教育差距。目前，全省学前教育毛入园率、义务教育九年巩固率、高中阶段教育毛入学率指标均高于全国平均水平。

（三）教育投入稳定增长，保障了学校各项日常教育教学活动的正常开展，为教育公平提供了有力保障

各地充分挖掘资源，通过新建、改扩建、政府购买学位、回收小区配套幼儿园、加大普惠性民办幼儿园扶持力度等方式增加公办和普惠性民办幼儿园学位数。健全城乡义务教育发展一体化体制机制，有力保障义务教育经费投入，提升城乡义务教育均衡优质标准化发展，促进教育公平。公办普通高中生均公用经费财政拨款建立稳定机制，保障公办普通高中教育活动和其他日常工作的正常运行，进一步提升普通高中教育公共服务水平。2017年党中央提出“两个只增不减”要求以来，全省连续4年全面实现“两个只增不减”。2020年，全省教育生均经费一般公共预算投入不断提高，其中，幼儿园生均经费达到9,554.09元/生，比上年增长58.19%；普通小学生均经费达到14,654.73元/生，比上年增长2.95%；普通初中生均经费达到21,939.76元/生，比上年增长1.16%；普通高中生均经费达到23,769.1元/生，比上年增长9.75%。

四、存在问题

（一）保障体系中经费管理办法未对教师编制外的非财政供养人员支出进行规范，保障措施制度存在欠缺

保障体系中学前教育、义务教育、高中教育经费各自制订管理制度。学前教育的粤财教〔2020〕336号要求学前教育的“财政补助的公用经费不得用于财政供养人员的工资、津贴、福利、社保和住房公积金等工资福利支出，严格按照有关人事编制政策要求聘用非财政供养人员，严格控制财政供养人员经费支出”。义务教育的财教〔2019〕121号明确义务教育的经费不能用于人员经费、基本建设投资、偿还债务等方面的支出。高中教育的粤财教〔2018〕339号规定高中教育的“学校公用经费不得用于财政供养人员的工资、津贴、福利、社保和住房公积金等工资福利支出”，但没有对教师编制外的非财政供养人员如临聘教师、合同工、临时工、外包维护、安保人员的支出作出明确规范。

全面二孩政策实施后，部分地区学校存在教师编制数量不足、结构不合理的问题。为了维护教学秩序，部分学校需要在编制外临时聘用专职教师，原则上临聘教师数量应控制在在编在岗教职员总数5%以内。但随着城镇化进程的加快，部分地区学位增长需求剧增，临聘教师比例占比往往偏高，如：韶关市武江区临聘教师数量占比达到31.9%，临聘教师经费占经费额度较大。

现场评价抽查中还发现部分学校未遵守相关经费管理办法，

超范围列支合同工、临时工工资、外聘校长租赁房房租等项目，如：肇庆市大旺中学、肇庆龙湖小学使用经费支付合同工工资、合同制工人补充医疗保险补助、外聘校长租赁房房租和物业管理费等；肇庆德庆县直属机关幼儿园每月在经费中列支临时工工资12万元，聘任人员工资6-9万元；部分学校利用维护费用模糊外聘人员支出，用校园绿化管护管理费、保安管理费、物业管理费、常年法律顾问服务费等名义将后勤、管理人员支出列支为外包维护费用。

（二）上级教育部门监管不到位，学校未遵守经费管理制度规定超范围列支现象没有得到及时纠正

财教〔2019〕121号、粤财教〔2020〕336号、粤财教〔2018〕339号均规定“经费不得用于基本建设工程款”，也要求“各级教育部门和财政部门督促学校严格执行国家财政资金管理法律制度和财经纪律，严格执行相关财务制度和会计制度等规定，完善经费使用管理制度和内部控制制度，加强教育经费财务会计工作的检查督促”。但在现场评价抽查中发现部分学校账务处理不规范，存在以日常维护维修费名义列支部分建设改造工程款、设备购置安装款的现象。各地教育部门和财政部门在项目立项、审批以及绩效自评过程中均没有提及这种涉嫌违反有关经费管理规定的做法，未能有效履行监管责任。

例如：肇庆市高新区广东外语外贸大学附设肇庆外国语学校

（民办），以日常维护维修费名目，使用公用经费支付操场跑道工程款 104,900 元、学校照明改造工程款 115,200 元、足球场周边景观铺装费 230,269 元，而学校收到的义务教育公用经费为 3,100,000 元，省级经费 288,760 元，超范围列支占比达 13.29%。存在类似情况的还有：肇庆市德庆县播植中学在经费中列支教师宿舍楼用电线路改造工程款；肇庆德庆县直属机关幼儿园在经费中列支消防工程可行性研究报告工程咨询服务费；肇庆市德庆县斌山中学在经费中列支爱国主义教育基地围墙改造施工费等。

（三）基层学校缺乏专职财务人员编制和岗位，财务队伍不稳定，规范管理意识不强

教育部门作为最庞大的行政事业部门，有大量的专项资金需要规划使用和严格管理，但各基层学校却没有专门财务人员编制和岗位，中小学校的财会人员多为教师兼任，既要上课，又要兼职财务，工作任务繁重，职称难以评定，身份待遇认定模糊，只有埋头苦干，却看不到盼头，严重影响工作积极性。

例如：梅州市教育财务人员人数为 986 人，其中专职人数仅为 388 人，六成人员为兼职。乐昌市撤销教育系统财务结算中心，收回教师编制 9 人。原由教育系统财务结算中心集中对学校的资金计划申请、支付、审核、报账、记账、财务分析等预算与决算业务，均下放到学校自行落实，学校再次面临无专职财务人员、由教师兼职财务工作的局面。肇庆市中小学校财务人员 1,538 人，

仅有 82 名财务相关专业人员，占比仅为 5.33%。

教育系统财务人员绝大部分为半路出家，财务队伍整体素质偏低，缺乏专业知识，普惠性民办学校财政生均拨款补助资金使用管理工作更不规范。

专职财务人员的缺乏，导致基层财务规范管理意识不强，专项资金支出进度慢、支出效率低、超范围列支、不遵守财务资金管理要求的情况屡屡出现，包括：没有建立无形资产管理制度，缺少材料物资管理台账，公用经费的支出出现入错科目等。肇庆市怀集县甘洒镇初级中学还出现未遵守基本财务资金管理要求提取大额现金 72,307.7 元的现象。

（四）目标设定和效益要求不匹配，目标设置重支出、轻效果，社会效益未达预期

目标设置主要为生均经费金额和补助人数数量指标，生均经费目标设置重支出、轻效果，财政资金实现的社会效益未达预期。生均经费到位和使用基本完善，但实际教育资源供给质量不尽如人意，欠缺完善的公共服务质量指标和预期达到的效果性指标，不利于衡量财政资金的效果。根据省教育厅提供的资料，公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿比例占总数的 79.02%，未达到 80%目标，义务教育九年巩固率达 96.11%，未达到 100%目标。

五、相关建议

评价工作组认为，基础教育是国民教育重要的基础工程，各

级教育部门应深刻领会相关文件精神，坚持目标导向，加快补齐基础教育短板，多渠道增加学前教育资源供给，推动基础教育不断改革创新、高质量发展，着力解决“乡村弱”“城镇挤”“大班额”问题。细化完善项目配套管理措施，加强督导，防范超范围列支、不遵守经费管理制度规定的行为。为了让项目实施更加符合实际，管理更加完善，资金发挥更大效益，提出以下建议：

（一）统一规范管理制度，严格制度执行和内部审计，规范非财政供养编外人员支出管理，避免管理漏洞

针对财教〔2019〕121号、粤财教〔2018〕339号、粤财教〔2020〕336号等经费管理制度文件缺乏对临聘教师、合同工、临时工、外包维护、安保人员的支出作出统一规范规定，建议教育部门及时健全补充相关制度，做到以制度管人、管事，规范编外人员支出管理；完善教育内部审计制度，各县（市、区）教育局成立内审组，将拨款补助资金纳入审计范围，积极配合审计、监察等部门开展相关检查，定期或不定期对中小学校、幼儿园进行全面审计或专项审计，及时发现问题、督促整改，指导各基层学校举一反三，完善相关制度，避免经费使用和内部管理漏洞。

（二）加强超范围支出监管，规范工程项目实施，从源头制止超范围支出和不遵守经费管理制度规定行为

建议在建设项目审批过程中，教育主管部门对资金来源和使用情况开展必要的阶段性检查，督促学校严格按照采购流程规范

和实施计划完成工程项目。要明确、细化使用范围，防止出现资金使用用途与计划不一致的情况，确保专项资金及时、有效、安全支付，避免日常运行维护资金成为工程建设资金。

建议各级教育、财政部门加强教育经费财务会计工作的监督和检查，督促学校严格执行国家财政资金管理法律制度和财经纪律，严格相关财务制度和会计制度的实施，指导学校完善各项经费使用管理制度和内部控制制度，规范内部管理。

（三）明确财务人员配备要求，加强专业培训，提高学校财务管理水平

针对基层学校没有配备专职人员的情况，建议省教育厅联合省财政厅、省人力资源社会保障厅等部门，就拥有独立法人的基层学校配备专业财务人员进行明确规范，避免非财务专业老师直接兼任学校基层财务人员情况，落实学校财务人员的身份待遇、职称评定等，并将其纳入对地方政府履行教育职责的评价内容。加强基层财务人员的培训，强化财政法规纪律和财务知识的学习，增强依法理财、规范理财的意识，提高学校财会人员的专业性，提升基层学校财务人员整体素质，促进学校整体财务管理水平的提升。

（四）绩效目标增加公共服务质量指标和预期达到的效果性指标

目前目标设置主要为生均经费金额和补助人数数量指标，生

均经费目标设置重支出、轻效果，导致财政资金实现的社会效益未达预期。建议增加公共服务质量指标和预期达到的效果性指标，加强地方基层对提高教育公共服务质量的重视，将资金用到实处，也有利于衡量财政资金的效果。

2020 年广东省十件民生实事(第三件事: 深入实施“广东技工” “粤菜师傅” “南粤家政” 三大培训工程) 省级 财政资金绩效评价报告

评价机构: 北京金凯伟业咨询有限公司

机构负责人: 汪爱武

项目负责人: 谭芳

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为认真贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，进一步满足人民群众美好生活需要，广东省委、省政府部署实施了全面支撑高质量发展的“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”三大培训工程¹（以下简称“三项工程”）。

2018年4月，省委、省政府在全省乡村振兴工作会议上首次提出实施“粤菜师傅”工程。同年8月广东省人力资源和社会保障厅（以下简称“省人力资源和社会保障厅”）印发《广东省“粤菜师傅”工程实施方案》（粤人社函〔2018〕187号）文件，2020年印发《关于深入推进2020年“粤菜师傅”工程的通知》等文件，体现全省深入实施“粤菜师傅”工程，促进城乡劳动者技能就业、技能致富，全面提升就业创业水平，助推乡村振兴发展的政策愿景。2019年省人力资源和社会保障厅印发《广东省实施“南粤家政”工程促进就业工作方案》（粤人社发〔2019〕121号），并在茂名市举行“南粤家政”工程启动仪式；“南粤家政”工程重点以开展母婴、居家、养老、医疗护理四个重点培训项目为抓手，实施技能提升、就业创业、品牌创建、权益保障四个行动计划。2019年《“广东技工”工程实施方案》（粤办发〔2019〕41

¹ “粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”工程，在2020年8月成立三项工程领导小组前统称为“三大工程”，领导小组成立后更名为“三项工程”。

号) 紧紧围绕省委和省政府“1+1+9”工作部署, 以服务现代产业发展、促进更充分更高质量就业为导向, 按照规范化、专业化、国际化的总体思路, 推动职业教育(含技工教育)高质量发展, 大规模开展职业技能培训, 打造一批技术精湛、勇于创新、追求卓越的“广东技工”队伍。

2020年8月, 省委、省政府将三项工程摆在突出位置, 高规格成立三项工程领导小组, 从工作机制、制度建设等方面塑造优势, 凝聚各方力量, 加强对三项工程的组织领导, 深入推进相关工作落地实施, 这也标志着三项工程发展进入全新阶段。

(二) 绩效目标

三项工程在2020年度未整合编制总体绩效目标, 根据省人力资源社会保障厅、省供销社年初报送的绩效目标申报情况, 三项工程各子项工程的绩效目标如下:

“广东技工”工程: 不断优化技工教育结构, 促进技工教育持续健康发展, 满足经济社会转型升级对技能人才的需求; 招生人数 ≥ 18 万人, 师资培训人数2500人次以上, 毕业生月平均工资3500元以上/人, 毕业生就业率97%, 全省招生规模总体稳定, 培训专家满意度 $\geq 90\%$ 。

“粤菜师傅”工程: 全省人力资源和社会保障层面建设粤菜师傅培训平台; 夯实各地粤菜师傅培训基础, 提升当地粤菜师傅培训能力, 开展50个粤菜师傅培训基地建设, 50个粤菜师傅大

师工作室建设，基地和大师工作室项目备案率 100%，服务对象满意度 $\geq 90\%$ 。2020 年，全省供销社层面完成“粤菜师傅”学历教育 1100 人左右，毕业率达到 100%，并全部考取国家职业资格证书；短期培训 6000 人左右，合格率达到 100%；学员 100%推荐就业，整体就业率力争达到 85%以上，被培训人员经济收入增长 12,000 元/年，培训体系具有可持续性，培训人员满意度 $\geq 85\%$ ，形成基本覆盖全省的供销社系统“粤菜师傅”厨艺教育培训网络体系。

“南粤家政”工程：建设扶持 25 家省级家政服务培训示范基地、家政服务示范超市 1 个，建设扶持 50 家家政服务龙头企业，动员引导 500 个以上有资质有能力的培训机构参与培训，开展家政服务类培训 20 万人次以上，带动就业创业 40 万人次以上，扶持家政服务龙头企业数量 50 家以上，发布电视公益广告数量不少于 1 个，家政企业满意度 $\geq 85\%$ 。

（三）评价金额及支出情况

三项工程年初申报资金 101,180.00 万元，年中调增资金共计 4,787.26 万元，调整后项目资金为 105,967.26 万元。

截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，项目整体预算执行率为 63.94%。三项工程项目预算资金支出明细如表 1-1 所示。

表 1-1 三项工程项目预算资金支出明细表

单位：万元

序号	子项工程	年初预算数	年中调整金额	调整后预算数	截至2021/3/31支出金额	预算执行率
1	粤菜师傅	13,520.00	-6.30	13,513.70	13,498.78	99.89%
2	南粤家政	7,660.00	-137.800	7,522.20	5,810.93	77.25%
3	广东技工	80,000.00	4,931.36	84,931.36	48,450.37	57.05%
合计		101,180.00	4,787.26	105,967.26	67,760.08	63.94%

备注：

1. 资料来源：省人力资源社会保障厅、省供销社提供。

2. 年中调整预算支撑文件有《广东省财政厅关于调整收回部分资金的通知》（粤财预〔2020〕79号）、《广东省财政厅关于收回调整资金用于疫情防控和广东技工工程急需紧缺项目的通知》（粤财社〔2020〕247号）、省人力资源社会保障厅《关于商请调整结余资金用于人社疫情防控紧急支出和广东技工工程急需紧缺项目资金的函》。

3. “粤菜师傅”工程中，其中归属于省人力资源社会保障厅的预算资金为11,000万元，调整后资金为10,993.7万元，资金支出金额为10,988.78万元，资金支出率为99.96%；其中归属于省供销社的预算资金为2,520万元，调整后资金为2,520万元，资金支出金额为2,510万元，资金支出率为99.6%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过资金核查、专家评审和现场评价，从决策、管理、产出、效益四个方面综合对财政资金使用情况进行分析，评价工作组认为：从总体层面看项目在产出、效益方面的表现相对较好，但存在预算执行进度缓慢、监管有效性略有不足、部分项目建设进度落后于预期等问题。经综合分析，本项目绩效评价得分为**82.80**分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	广东技工	粤菜师傅	南粤家政	综合得分	得分率
评价总分	100.00	81.42	89.65	85.80	82.80	82.80%
决策	20.00	16.50	16.00	15.50	16.37	81.85%
管理	20.00	15.42	18.50	17.14	15.94	79.70%
产出	32.00	24.50	32.00	27.16	25.66	80.19%
效益	28.00	25.00	23.15	26.00	24.83	88.68%
综合评分系数	1.00	0.80	0.13	0.07	—	—

注：综合评分系数根据各子项工程评价资金占总评价资金的比重计算得出。

综合得分=广东技工*0.8+粤菜师傅*0.13+南粤家政*0.07。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.37 分，得分率为 81.85%。从评价指标得分情况看，论证决策、资金到位等方面做得较好，得分率为 100%。在目标设置上，主要是完整性、合理性、可衡量性存在不足，综合扣分 3.11 分。在资金到位及时性方面，省人力资源社会保障厅预算资金在 2019 年 12 月提前下达，省供销社预算资金为 2020 年 3 月到达。资金分配方面，存在个别项目未立项即分配资金，存在资金分配合理性需提高的问题。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.94 分，得分率为 79.70%。在管理方面，资金支出进度和监管有效性方面的不足较为突出。

截至评价基准日，项目整体资金支出率为 63.94%。从单项工程的角度来看“广东技工”工程支出率最低，为 57.05%；其次是“南粤家政”工程支出率为 77.25%；“粤菜师傅”工程支出率为 99.89%。从地市和省直院校角度来看，资金支出率较低的为潮州市、揭阳市和广东省新闻出版高级技工学校，分别为 23.5%、34.6%和 0.2%。资金支出率较低的原因，一方面是“广东技工”征地项目需与当地政府进行多次协调、沟通，项目持续较长，导致未能按计划进度支付资金，个别地市技工学校建设受疫情及建设的影响，建设进度落后；另一方面是因为疫情及个别基地建设进度落后，使得“南粤家政”资金支出率较低。

项目实施程序方面，主要是指个别项目经费调整审批程序滞后，如省供销社将归属于 2020 年“粤菜师傅”专项资金中学历教育的现代学徒制合作费 160 万元调整至“粤菜师傅”数字资源中心建设，该项调整在 2021 年 1 月才批复。监管有效性方面，一是资金监管的有效性不足，“南粤家政”和“广东技工”工程资金支出较为缓慢，虽存在客观原因，但是资金和业务未能及时作出相应的调整，造成一定程度上的资金闲置；二是业务监管的有效性欠缺，只有“粤菜师傅”工程实施了“双监控”管理，其他两项工程的业务监管明显不足，仅对资金支出进行监控，对其效益实现情况的指导和监控较弱；再如项目任务目标下达准确性不够，地市调研中发现，存在个别地市对目标下达的任务不清楚

的情况。

3. 产出分析。

该指标分值为 32 分，评价得分 25.66 分，得分率为 80.19%。影响产出得分的主要原因是个别项目执行进度较慢以及技工院校培训的师资力量还需提升。项目进度执行慢的主要原因有：一是“南粤家政”工程的网络平台项目建设未开展和个别基地建设未开建；二是“广东技工”工程部分地市的学校建设未开工以及省新闻出版高级技工学校新校区征地未完成。

4. 效益分析。

该指标分值为 28 分，评价得分 24.83 分，得分率为 88.68%。总体产生的效益较好，但是供销系统的“粤菜师傅”工程培训就业率、“广东技工”工程满意度及整个三项工程的可持续性方面还需提升。项目可持续性中需提升的方面有：一是培训的师资力量队伍建设；二是技工学校的监管；三是培训成效跟踪机制。满意度方面，主要是针对技工院校的教学环境、教学设施以及课程设置方面的受众满意度需提升。

三、主要绩效

（一）强化机制、完善体系，夯实高质量发展基础

2020 年，广东省成立了“三项工程”省级领导小组，“三项工程”顶层决策机制和统筹推动能力得以强化。省内各市相继出台“广东技工”工程实施方案、深入推进“粤菜师傅”“广东技

工” “南粤家政”保就业促发展实施方案、推动“粤菜师傅”工程高质量发展意见等系列文件，初步形成以高质量发展意见为主体、涵盖标准开发、评价认定、就业扶持、技能培训、品牌创建等系统完备的“1+3+N”政策体系。“粤菜师傅”工程建立地方特色标准，“广东技工”工程创新多层次评价体系。强化升级顶层决策机制、建立健全政策体系及标准体系，为“三项工程”后续全面高质量发展奠定坚实的基础。

（二）多方联动、多措并举，稳民生保就业效果显著

“三项工程”凝聚各地各部门、技工院校、企业、行业协会等各方力量，投身到人才培养的行列中。全省184所技工院校、职业院校开设粤菜相关专业，在校生达6.8万人；283所各类院校开设护理、托育等家政服务相关专业，在校生达13万人；技工院校16.7万毕业生初次就业率达98.54%。实施职业技能提升行动十大重点培训工程，开展线上线下、送教上门、送教下乡等形式多样的培训，全省累计开展培训430.26万人次。截至2020年三项工程实现促进就业创业人次为72.27万人次，截至评价基准日为86.96万人次。“三项工程”通过补贴培训的方式，促使劳动者掌握岗位技能和要领，在提升其素质的同时，实现短培训、快就业，促进低收入人群就业，解决失业人员等就业困难群体的再就业问题，稳民生、保就业效果显著。

（三）面向产业需求，为经济高质量发展注入新动能

“广东技工”工程推进技师学院纳入高等职业教育，打造高水平技师学院，为培养高技能人才打好基础，完成供销系统培训7860人次。广东省轻工业技师学院开设29个校企双制班，建立长期稳定合作关系企业150家，常设专业5个以上合作企业。广东省机械技师学院等10所高水平技师学院建设项目学校完成率为96.3%。全省技能人才1332万人，其中高技能人才447万人，占比达33.4%。广东省实施“广东技工”与广东制造共同成长计划，建设全国最大的技工教育体系。同时，“广东技工”瞄准粤港澳大湾区建设大量技能人才需求，面向先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业建设133个省级重点专业和30个特色专业，加大技能人才精准培训力度，为广东省经济高质量发展注入人才新动能。

（四）导入省际扶贫协作，为人社精准脱贫和乡村振兴精准帮扶拓宽增收渠道

将“南粤家政”工程导入省内外劳务扶贫协作，2020年，为对口帮扶贫困地区提供家政服务培训3.08万人次；同时依托“粤菜师傅”培训平台，将“粤菜师傅”工程导入东西部对口帮扶，实施“粤菜师傅+产业扶贫”行动，为省际对口帮扶地区贫困劳动力提供培训7300多人次。推行“粤菜师傅+乡村旅游”模式，打造乡村旅游粤菜美食点384个、建设粤菜美食旅游精品线路32

条，形成“梅岭鹅王”“玉水厨师村”等乡村特色品牌。通过市县供销社和助农服务综合平台组织开展“粤菜师傅”短期培训，使用扶贫产品和专业合作社的农产品作为活动原材料设计课程，助推农产品销售。利用技工教育资源，支持1.5万名有意愿的建档立卡贫困家庭子女免费入读技校，技工院校收纳的学生中，有80%左右来自农村。三项工程从教育资源、经济增收、文化产业发展等多方面进行扶贫、助力脱贫。

四、存在问题

（一）绩效目标设置科学性有待提高

一是绩效目标设置的完整性不足。一方面项目预算资金申报中的年度目标仅体现了项目预期实现的效益，并未对产出作出相应的阐述。另一方面，绩效目标对应的绩效指标部分也存在不足，如“南粤家政”工程绩效指标中缺少质量指标。

二是绩效目标设置的合理性有待提高。例如，“南粤家政”工程设置“建设扶持25家省级家政服务培训示范基地”指标，绩效指标的内容与当年度支出内容相关性不强。又如，社会效益指标设置为完成项目的备案率，将“资金拨付到位率”作为时效指标，绩效指标设置不准确。再如“粤菜师傅”工程下达的“省级粤菜师傅大师工作室以师带徒数”任务数，数量要求为105个，实际完成值为2681个，目标值与完成值相差较大，任务目标约束力不足。

三是绩效目标可衡量性不高，部分指标不量化、不可衡量。例如“粤菜师傅”工程设置的“粤菜师傅培训能力提升”，无法衡量培训能力提升情况；又如“形成基本覆盖全省的供销社系统‘粤菜师傅’厨艺教育培训网络体系”，无法确定怎样才算达到“基本覆盖”；再如“技工教育”工程中“全省招生规模”总体稳定，无法判断如何为“稳定”。

（二）项目管理及长效机制需进一步完善

一是项目保障措施不健全。一方面配套制度不完善，目前针对三项工程总体层面的制度，在2020年5月份印发了实施方案，但无针对三项工程具体实施细则的配套制度；目前对省直技工学校的监管机制尚不健全，对项目进度的及时指导和监控带来难度。另一方面现行使用制度较旧，“粤菜师傅”自2018年实施以来，尚未制定省级“粤菜师傅”基地、大师工作室的建设标准，各地市在执行过程中借鉴《关于印发〈广东省技师工作站设置标准和认定办法〉的通知》（粤劳社〔2005〕86号）和《关于设立高技能人才实训基地若干问题的通知》（粤劳社函〔2004〕325号）等相关标准要求进行评估，各地市执行过程中反馈标准不够细致，评选过程中部分细节难以把握。

二是项目实施过程管控不到位。例如，跨年度工程项目缺少明确的时间节点计划，省级向各地市下发的任务清单，对各项任务的实施计划、完成时间等并未做具体要求，故无法评判当年度

是否按时间节点完成任务。又如，“南粤家政”工程和“广东技工”工程资金支出较为缓慢，虽然都提出相关理由，但是资金和业务未及时作出相应的调整，造成一定程度上的资金闲置。又如，根据省人力资源社会保障厅年初下达的任务清单，目前除“粤菜师傅”工程采用财政双监控系统的监管方式外，其他的主要是监控各地市的预算支出进度，而对效益实现的程度监控比较薄弱，同时评价小组了解到，省人力资源社会保障厅层面暂无对各地市下达的任务清单完成情况的跟踪结果监督，对年初任务清单目标完成情况掌握性不足。又如，“粤菜师傅”工程采用“双监控”系统，其监控效果不佳，主要表现为填报数据的准确性不足。再如，“南粤家政”工程综合服务示范基地和培训基地建设指引在2020年7月才印发，此时资金已经分配各地市，制度晚于资金安排，指引文件未及时跟进，影响基地建设的时效性。

三是项目部门协调、长效管理需加强。首先，三项工程是一项系统工程，该项工程的实施涉及多个部门，其中省人力资源社会保障厅牵头，联合商务厅、民政厅等多个部门开展。从地市调研反馈获知，各部门联动性仍有不足，项目的实施方主要集中在人社部门，部门间的联动活动开展较少。其次，从省供销系统来看，省供销社已通过“粤菜师傅”专项资金发动5家院校与全省55家县级供销社签约培训责任，但部分市县未能积极配合安排培训进程。在2020年底仍有14家（占比25%）县级供销社未能按

期开展培训。再次，从地市调研了解到，三项工程目前未有效建立培训跟踪机制，针对参训人员在基地参加培训活动，是否有效提升技能、是否能够提高就业、增加收入情况等方面，尚未形成持续跟踪管理机制。最后，从地市调研了解到，目前“粤菜师傅”的师资力量不足，有个别学校无“粤菜师傅”专任培训教师，仅聘有几名兼职教师，师资队伍建设和有待加强。

（三）资金管理有待进一步强化

一是资金分配管理有待加强。根据专项资金管理办法规定，原则上提前一年组织项目论证研究和入库储备，未入库项目原则上不安排预算，涉及政府投资基本建设项目，入库前应完成项目立项审批程序，但执行过程中存在部分项目未立项却给予安排资金，如“南粤家政”的综合管理服务网络平台系统建设项目。根据专项资金管理办法，以“大专项+任务清单”的模式，市、县在收到省级拨付的资金且明确具体项目后，市、县需在30日内将资金安排和项目情况报省人力资源社会保障厅备案，但实际执行过程中，部分市、县未能及时完成报备，给管理带来了一定难度。省供销系统中个别用款单位未按照省供销社的要求制定年度培训工作方案或具体工作计划。

二是资金支出管理需提高。一方面，项目总体支出率为63.94%，其中：“广东技工”工程资金支出率最低，资金支出率为57.05%。

三是项目资金调整不及时。“粤菜师傅”工程中省供销社所辖广东省财经职业技术学校申请将归属于2020年“粤菜师傅”专项资金的学历教育的现代学徒制合作费160万元调整至“粤菜师傅”数字资源中心建设，该项调整在2021年1月审批，调整报批手续不及时，影响资金使用效益。

（四）项目产出、效益未完全呈现

一是项目完成时效和质量有待提高。如“南粤家政”工程的个别基地建设、网络平台建设未能及时建设；又如“广东技工”工程部分技工学校建设及省新闻出版高级技工学校新校区征地未能及时完成；再如个别技工学校的强师工程质量有待提升，一方面是受突发疫情影响，线下师资培训工作前期推进较慢，另一方面是培训模式有待进一步创新。

二是项目总体满意度有待提升。如对技工院校的教学环境、教学设施；又如对“粤菜师傅”实操课程、菜式菜品内容和培训老师的专业水平；再如对“南粤家政”的实操课程及培训场次。

五、相关建议

（一）增强绩效目标管理意识，科学合理设置绩效指标

省人力资源社会保障厅、省供销社应积极落实广东省全面实施预算绩效管理工作的要求，加强绩效目标的管理，提高预算编制的合理性。同时，根据三项工程总体支出方向，设置合理的绩效目标，进一步完善和规范绩效目标及绩效指标的设置。重视项

项目实施过程中各项资料的收集、整理和存档，以便更好地对三项工程实施情况进行归纳、总结。

（二）建立健全项目管理制度，规范项目实施程序

一是健全项目保障措施。一方面基于全省对三项工程的项目规划，并结合近几年各地实施的经验总结，捋顺项目实施程序，统筹规划项目实施的方向，优化已有仍适用的制度，完善缺失的制度，同时在各地市管理层面，加强各地市的制度衔接。另一方面建立健全项目的配套制度及单个子项工程制度，配套制度内容覆盖项目的关键点及项目实施的全过程，如：组织、实施、管理、监督、风险规避等方面全流程覆盖。对相关政策的展开更深入的调研，建立完善项目跟踪管控机制，针对项目执行效果，及时跟踪、征询受益对象的满意度情况，作为后续项目执行的参考建议。

二是加强项目的过程管控，促进项目效益实现。加强地市的沟通连接机制，必要时加快建立各地业务对接信息系统，各地市及时上报资金使用情况、项目效益实现情况。有利于及时搜集分析人力资源和社会保障数据，实时监控各地市项目，并有针对性地对各地市项目的开展情况进行指导和监督。

三是加强部门工作的联动性，增加项目的长效管理。一方面，加大项目宣传力度，增强各部门之间的联动作用；加强各地沟通，建立联络员制度，将上级指示、政策层层压实、推进。另一方面，完善项目长效管理机制，重视终端受益者参与情况、满意情况的

信息采集，将被培训对象的需求、培训的效果等信息收集工作层层压实到各基地或培训单位，并将信息采集的结果进行应用，形成闭环的跟踪管理机制。

（三）强化资金统筹管理，提高资金使用效益

一是提高资金分配的合理性。结合项目建设情况及客观环境的变化，在保障完成各项绩效目标实现的前提下，合理安排年初预算，加强预算编制的准确性，同时加强项目资金管理，强化监管方式，从而有效地提高资金支出率。

二是加强各层级、各部门联动作用。一方面，各地市统筹调配资源，加强项目落地，同时优化项目审批程序，积极推进项目实施，加强对预算执行及项目绩效的监控；另一方面，省级层面积极开展对地市的指导和协助工作。

（四）注重项目产出，提高项目满意度

一是扎实项目管理，有序推进项目实施。实行绩效全过程跟踪管理，并对跟踪管理结果进行应用，当存在客观因素导致项目进度延缓或不能执行时，及时作出项目的调整或改进方案，有效实现项目的产出目标。

二是针对民生需求，重点扶持项目。一方面持续对技工院校扶持建设基础设施。加快建设“粤菜师傅”人才体系、产业体系、标准体系和文化体系，推动教材、课程、师资等基础性工作落实，加强师资队伍的力量，针对性补充基地设施设备，提高受训人员

实操能力。另一方面，深入实施母婴、居家、养老、医护四个重点项目培训，根据各地报名参加情况，合理增设培训课程。

2020 年广东省十件民生实事(第四件事: 推进疫苗冷链配送和预防接种 标准化建设) 省级财政资金 绩效评价报告

评价机构: 广东中大管理咨询集团股份
有限公司

机构负责人: 吴少华

项目负责人: 闵璇

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2020年1月17日，广东省十三届人大三次会议上将“全力办好十件民生实事”作为2020年的工作安排之一，主要涉及教育、就业、医疗、交通等领域。其中，第四件民生实事是“推进疫苗冷链配送和预防接种标准化建设”。为提升疫苗管理和预防接种服务水平，广东省卫生健康委、广东省药品监管局、广东省政务服务数据管理局印发了《广东省进一步加强疫苗接种管理的行动方案的通知》（粤卫〔2019〕75号），明确了六项行动任务，具体包括：加快疫苗流通和接种管理信息系统建设、加强疫苗冷链配送能力建设、推动预防接种单位标准化建设、全面落实疫苗使用规范管理、加强人才队伍能力建设、加强预防接种风险评估和应急处置。项目资金分两年下达，2019-2020年广东省财政厅共安排43,066万元为1429家预防接种门诊配置智能医用冰箱和数字化门诊设备，并建设和改造全省90家市县级疾病预防控制中心疫苗冷链储存配送运输设施。

（二）绩效目标

根据广东省卫生健康委申报的绩效目标，项目资金分两年下达，实施周期为2019-2020年，2019年与2020年建设目标一致。

本项目绩效目标为：到2020年底，实现疫苗在我省全程冷链和温度全程监控，确保疫苗在我省的储存和运输环节安全、规

范，全力构建全省优质、高效、便捷、智能化预防接种服务网络。实现全省预防接种单位标准化建设，有效实施疫苗安全接种，提高预防接种服务质量和可及性，提高群众满意度和舒适度，不断满足不同人群多样化、多层次的预防接种服务需求。

（三）评价金额及支出情况

推进疫苗冷链配送和预防接种标准化建设项目共安排省级财政资金 43,066 万元，分三个资金文件下达，覆盖疾控机构冷链设备建设和预防接种门诊标准化建设两个项目。其中，疾控机构冷链设备建设 6,942.75 万元，预防接种门诊标准化建设 36,123.25 万元。

截至 2021 年 3 月 31 日，省级财政资金实际支出 37,353.51 万元，资金支出率为 86.74%。支出率不高的主要原因是项目进度滞后，部分设备验收不及时，部分设备尾款尚未支付。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在产出、效益方面的表现相对较好，但在决策、管理方面有待提升，本项目的主要问题是资源统筹力度不够，部分设备利用率低、项目进度与计划相比较为滞后等。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **84.19** 分，绩效等级为“良”。

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	84.19	84.19%
一、决策	20	15.50	77.50%
二、管理	20	14.70	73.50%
三、产出	30	26.50	88.33%
四、效益	30	27.49	91.63%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.5 分，得分率为 77.5%。从评价指标得分情况看，论证决策、资金到位等方面做得较好，得分率分别为 100%、90%。在目标设置上，主要是合理性和可衡量性存在不足，各扣 1 分。在资金到位及时性上，资金在市、县财政部门停留时间过长，下达到资金使用单位时间较晚。资金分配的主要问题：一是部分设备的重复投入，造成了资源的浪费；二是个别设备分配与实际需求不匹配。资金到位及时性扣 0.5 分，资金分配的合理性扣 1.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.7 分，得分率为 73.5%。主要问题如下：一是支出规范性有待改善，得分为 4.5 分，得分率为 75%。主要是存在部分单位未按事项完成进度支付资金、会计核算规范性不足以及未按合同约定方式支付资金的情况。二是程

序规范性不足，得分为 2 分，得分率为 50%。主要原因是部分县（市、区）级卫生健康局未按政府采购制度履行招投标程序。三是监管有效性有待改善，得分为 3 分，得分率为 75%。主要是大部分县（市、区）级卫生健康局未制定日常监督管理制度，未见日常监督检查材料。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 26.5 分，得分率为 88.33%。其中预算控制、成本节约、市县疾控机构冷链系统建设完成率、预防接种门诊数字化建设完成率、冷链配送系统建设验收通过率均达到了预期绩效目标，得分率均为 100%。不足之处在于：预防接种门诊标准化建设整体进度滞后，主要原因是各地预防接种门诊数字化系统设备到货时间较晚，项目总体验收时间晚于计划时间，预防接种门诊标准化建设完成不够及时。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分为 27.49 分，得分率为 91.63%。国家免疫规划疫苗接种率达 99%以上、疫苗冷链配送质量安全得到有效保障、预防接种安全和服务质量稳步提升、预防接种人员配置标准逐步完善，并实施开展了有关疫苗管理和接种安全的工作培训。存在的主要问题是设备后续维护不到位，部分设备故障未及时处理。

三、主要绩效

（一）疾控机构疫苗冷链配送系统基本达标，为疫苗的储存和运输安全提供了硬件保障

现场核查的 6 个市、县疾病预防控制中心均已完成疫苗冷链配送系统建设任务，市县疾控机构冷链系统建设完成率达 100%。各市、县疾病预防控制中心均配备了普通冷库、低温冷库、冷藏车、保温罩、冰排、温度监测器材、自动温度监测系统、备用发电机组或双路电路等。冷库配有自动温度监测设备及系统，能自动监测并显示温度状况，温度异常能自动进行声光报警，并通过电话或短信进行远程报警。冷藏车具备温湿度监测系统，可实现温湿度实时上传监测、车辆定位、超限预警等功能。现场查看冷库的温度监测记录以及冷藏车药品冷链运输温度信息列表，疫苗均在规定的温度下储存和运输，未发生疫苗冷链配送安全事故，疫苗冷链配送全过程质量安全得到有效保障。

（二）预防接种门诊达标水平进一步提升，提高了预防接种安全和服务水平

1. 场地设置符合标准。一是核查点预防接种门诊均设置在一楼或二楼，门口设置明显标识牌。大部分预防接种门诊按照《广东省各类接种门诊标识与门头设计参考标准》设置了导诊指示牌，门诊标识清晰，增强了预防接种门诊的可辨识度。二是各功能区齐全并相对独立，且配备导诊指示牌，方便接种人群。门诊设有咨询台和导诊指示牌，并设有候诊区、接种区、留观区等，

采用“候诊－咨询登记－接种－留观”的接种流程。

2. 人员配备齐全。县（市、区）级卫生健康局对接种门诊相关工作人员开展了预防接种工作的业务培训。经现场核查，各预防接种单位均配备了不少于 2 人的预防接种人员，人员数量达标。

3. 预防接种门诊均按照硬件配置标准设置了数字化预防接种门诊。门诊设有排队一体机，候诊区、接种区、留观区均配置了窗口显示终端和留观显示终端，每个接种单元均配备了疫苗接种知情告知书（电子签名终端）、疫苗接种核验终端、针式打印机、智能医用冰箱。数字化门诊应用于预防接种的预约、健康询问、登记、候诊、接种、留观等各环节，保障了预防接种工作的高效、便捷、安全，并提高了预防接种的服务质量。

（三）预防接种工作得到顺利开展，为全民接种新冠疫苗保驾护航

截至现场评价日（2021 年 7 月），90 家市县疾病预防控制中心冷库建设全部完成，1433 家预防接种门诊完成智能冰箱和数字化设备配备，基本实现疫苗冷链配送系统和预防接种单位标准化建设，降低了疫苗安全管理领域存在的风险隐患。同时，在确保全省常规免疫规划疫苗储存配送的基础上，保障了新型冠状病毒疫苗在全省大规模地储存、运输、接种工作，为全民接种新冠疫苗保驾护航。2021 年 4 月 17 日，孙春兰副总理在我省新冠病毒疫苗接种工作经验做法信息上作出批示，高度肯定广东疫苗接

种工作，认为广东人口多、接种量大，省委、省政府重视，接种工作科学有序，服务保障周到，效率高。

四、存在问题

（一）资源统筹力度不够，个别设备资源供需不匹配

一是部分设备的重复投入，造成了资源的浪费。经现场查看，清远市英城街道卫生院的数字化门诊设备均已验收合格，但大部分设备存放于库房，未投入使用。主要是由于该卫生院 2019 年已采购了数字化门诊设备，各种设备如：显示终端、排队一体机、电子签名终端等使用情况较好。而该卫生院接种量较大，2020 年省统一配置的数字化门诊设备数量较少，且与卫生院自行购置的数字化门诊设备不兼容，难以满足门诊的预防接种需求。因此，该门诊仍使用 2019 年自行采购的数字化门诊设备。此外，英德市连江口镇卫生院 2019 年已投入 41.88 万元购置数字化门诊设备，设备运行情况良好。由于 2020 年省统一配置了数字化门诊设备，该卫生院将前期自行购置的设备全部拆除更换。因此，设备的重复投入，造成了部分设备的闲置及资源的浪费。

二是个别设备分配与实际需求不匹配。省统一平均配置的数字化门诊系统设备，而各地预防接种门诊的接种量存在差异，对设备的需求不同，造成了资源的分配不均。例如：五华县水寨镇卫生院的接种量较大，接种人次达 20 万，因此，扫码设备、智能冰箱的需求量较大。而省统一配置的智能冰箱、扫码设备的数

量均为平均分配，无法满足该卫生院的实际使用需求。而部分卫生院的接种人次较少，省统一配置的数字化门诊设备存在闲置情况。经现场查看，五华县河东镇油田卫生院，省统一配置的1台针式打印机、1台智能冰箱和1台电子签名终端未投入使用，处于闲置状态。英德市连江口镇卫生院，省统一配置的1台智能冰箱、3支扫码设备闲置。因此，数字化门诊设备的分配方式不合理，一定程度上造成了资源的分配不均。

三是设备后续维护沟通不到位，部分设备故障未及时处理。预防接种门诊数字化系统设备，采用“统采分签”的方式，由省疾病预防控制中心统一组织开展统招，各县区卫生健康局签订合同并付款。设备的采购主体为县区卫生健康局，使用主体为各预防接种门诊，由于设备的采购主体与使用主体不一致，且未制定设备售后服务跟踪管理制度以及供应商约束条款，导致设备后续维护不到位，影响设备使用。据五华县卫生健康局反映，五华县预防接种门诊数字化系统经常出现故障，但无法联系到维修人员。经现场查看，五华县河东镇油田卫生院，有2台综合显示终端发生故障，但长期无人修理。五华县水寨镇卫生院，共配备了3台同意书电子签名终端，其中1台设备故障，由于无人维修，长期处于闲置状态。经与五华县水寨镇卫生院沟通，单位反映设备发生故障后，无法直接联系到维修人员，仅能通过“微信群”反映，但长期未得到处理。

（二）部分设备利用率低，与建设标准的要求不符

疾控机构低温冷库的利用率较低，与建设标准的要求不符。根据《广东省疫苗冷链配送系统建设标准》，低温冷库建设储存区和必要的拣货空间，参考容积：省级 70 立方米，市级 25 立方米，县级 15 立方米。现场核查 6 个市、县疾病预防控制中心普通冷库和低温冷库的使用情况，五华县疾病预防控制中心、英德市疾病预防控制中心低温冷库里存放着少量冰排，未储存疫苗。高州市疾病预防控制中心、化州市疾病预防控制中心低温冷库存放的物品大多为冰排，仅存放了少量疫苗。大部分县级疾病预防控制中心低温冷库未储存疫苗或仅储存少量疫苗。因此，建设 15 立方米低温冷库与疫苗冷链配送系统建设标准的要求不符。

（三）项目进度与计划相比，较为滞后

根据《广东省卫生健康委办公室关于印发广东省加强疫苗接种管理建设项目实施方案的通知》（粤卫办疾控函〔2020〕3 号），项目计划于 2020 年 12 月，全省实现 1429 家以上预防接种门诊标准化建设。经核查，部分预防接种门诊的建设进度较为滞后。例如：汕尾市东涌镇卫生院数字化门诊系统验收时间为 2021 年 5 月，化州市东山社区卫生服务中心数字化门诊系统验收时间为 2021 年 4 月。主要原因是项目前期招投标过程冗长，导致设备未能在计划时间内交付，影响项目实施进度。根据《广东省卫生健康委办公室关于印发广东省疫苗接种管理有关物资采购工作方

案的通知》（粤卫办财务函〔2019〕7号），项目计划于2020年5月底前完成数字化门诊设备采购。但省疾病预防控制中心实际于2020年9月3日确定三家供应商，完成了数字化门诊系统设备采购工作。据现场核查，数字化门诊系统设备到货时间大多为2020年12月，因此，导致预防接种门诊标准化建设进度滞后。

五、相关建议

（一）加强前期调研论证，把握预防接种门诊的现实需求

一是省卫生健康委应加强项目前期摸底调查，督促检查各地落实前期调研论证工作。各地市级、县（市、区）级卫生健康行政部门是分配责任主体，应对全县预防接种门诊是否需要进行数字化门诊建设进行调研论证。由于预防接种门诊标准化建设是按照“填平补齐”的原则进行，对于已经具备数字化门诊系统设备的预防接种门诊无需列入需完成建设预防接种门诊名单中，避免设备的重复投入。二是省卫生健康委应要求县级卫生健康局了解各预防接种门诊的实际需求，对各地预防接种门诊的日均门诊接种数、人口密度、服务半径、地理条件、医疗卫生资源配置等情况进行汇总统计，从而综合考虑数字化门诊设备的分配情况，合理分配设备。三是鉴于目前部分预防接种门诊数字化系统设备存在资源分配不均的问题，建议省卫生健康委让各县（市、区）级卫生健康局统计各预防接种门诊设备的实际使用情况，合理调配数字化门诊设备，实现资源的合理配置。

（二）加强后续工作制度建设，让制度规范项目运行，进一步保障项目实施效果

项目后续的运维需要制度的规范、约束与激励，建议省疾病预防控制中心在项目后续实施过程中，制定预防接种数字化门诊系统集成服务采购项目管理制度，对设备使用日志、设备运行故障记录、设备巡检频率等方面均给出明确规范，并辅以相应的考核标准及奖惩措施，保障项目的规范、有序运行。同时，各县级卫生健康局应与设备供应商建立预防接种数字化门诊系统使用人员培训的长效机制，考虑到数字化门诊系统使用人员的岗位流动性，相关培训应定期开展，确保所有操作人员均能熟悉设备功能。

（三）探索低温冷库的常态化运营管理

一是加强疫苗的库存管理。根据疫苗的使用与储存的情况，定期盘点疫苗的存储量，避免出现疫苗过期的安全性问题，从而保障疫苗的储存安全。二是县级疾病预防控制中心需测算低温冷库的实际存储需求，了解在 -20°C 条件下储存的疫苗接种量。例如：脊灰疫苗的全年实际接种量，综合判断低温冷库的实际储存量。三是探索社会化运营模式。由于目前大部分县级疾病预防控制中心低温冷库未储存疫苗，从节约资源角度考虑，可探索社会化运营模式。如将闲置的低温冷库出租，以盘活闲置资产，避免财政资金的浪费。

**2020 年广东省十件民生实事(第五件事:
提高低保、特困人员、孤儿基本生活补
贴和残疾人两项补贴保障水平)
省级财政资金绩效评价报告**

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: 李娴

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2020年1月17日，广东省第十三届人大三次会议上提出“坚持以人民为中心的发展思想，更好保障和改善民生，营造共建共治共享社会治理格局。把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，注重普惠性、基础性、兜底性，尽力而行、量力而行，确保民生特别是困难群众基本生活得到有效保障和改善”，并将“全力办好十件民生实事”作为2020年的重要工作抓手之一。2020年第五件民生实事“提高低保、特困人员、孤儿基本生活补贴和残疾人两项补贴保障水平”共包含4个任务，由广东省民政厅（以下简称“省民政厅”）负责实施，省财政资金（含中央资金）总体累计安排108.18亿元，主要用于困难群众救助（含低保、特困人员和孤儿）、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴等项目，具体情况见表1-1。

表1-1 第一件民生实事分解任务表

序号	实施单位	工作任务	资金额（亿元）
1	省民政厅	城镇、农村低保对象最低生活保障人均补差水平，分别从每月554元、251元提高到609元、276元	91.17
2		特困人员基本生活标准均按不低于当地最低生活保障标准的1.6倍且不低于当地现行特困人员基本生活标准	
3		孤儿基本生活最低养育标准集中供养	

序号	实施单位	工作任务	资金额（亿元）
		和分散供养水平，分别从每人每月 1685 元、1025 元提高到 1820 元、1110 元	
4		困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴标准，分别从每人每月 165 元、220 元提高到 175 元、235 元	17.01
合计			108.18

（二）绩效目标

1. 总体目标。

兜牢民生底线，建立健全与我省经济社会发展水平相适应、覆盖城乡的底线民生保障体系，切实保障困难群众基本生活得到有效保障和改善，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

2. 年度目标。

提高社会救助水平，完成省政府下达的 4 项任务，按时足额发放各项补助，解决困难群众基本生活问题，落实待遇标准自然增长机制，确保困难群众应保尽保、求助有门、受助及时，提升流浪乞讨救助管理机构救助水平，城乡整体保障水平明显提升。

（三）评价金额及支出情况

2020 年省财政预算安排第五件民生实事资金 108.18 亿元（含中央资金），其中困难群众救助（含低保、特困人员、孤儿）资金 91.17 亿元，困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金 17.01 亿元。省民政厅采用因素法分配资金，主要参考补助群众数量、地方财政困难程度、地方财政努力程度、绩效评价结果等

因素，重点向贫困程度深、保障任务重、工作绩效好的地区倾斜。

截至 2020 年 12 月 31 日，全省各级财政累计投入资金 169.49 亿元，已实际支付资金 175.91 亿元，资金支付率为 103.79%。

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	89.25	89.25%
一、决策	20	17.7	88.5%
二、管理	20	17.9	89.5%
三、产出	26	24.4	93.85%
四、效益	34	29.25	86.03%

（一）总体结论

2020 年第五件民生实事项整体上能按照省委、省政府相关部署有序推进，实事完成情况较好，在机制保障上建立和完善底线民生保障管理制度措施，在资金投入上逐年提高底线民生保障水平，有效保障和提升社会弱势群体的基本生活权益。但在实事落实推进中，仍存在资金预算不够科学、绩效目标重复设置、信息共享机制有待完善和补贴落实精准性有待加强等问题。根据本次绩效评价的评价原则和方法，综合评定 2020 年广东省第五件民生实事财政资金绩效评价得分为 **89.25** 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.7 分，得分率为 88.5%。从评价指标得分情况看，论证决策做得较好，得分率为 100%。目标设置方面，部分市县民政部门未能对第五件民生实事资金整体绩效目标进行分解细化，存在与省绩效指标不衔接、绩效目标设置不够合理的情况，扣 0.5 分。保障措施方面，社会救助系统数据未达到“全、准、细、实”工作要求，数据系统仍存在漏洞，基层基础保障性有待提高，扣 1 分。资金分配方面，部分地市资金结余量较大，扣 0.8 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.9 分，得分率为 89.5%。主要存在问题的是在支出规范性、程序规范性和监管有效性方面存在问题。评价过程中发现，潮州市儿童福利院未设置专账核算孤儿基本生活补贴资金，支出规范性扣 0.5 分。部分基层单位未按规定要求办理工作业务和进行信息公示，部分救助对象的证明材料缺失，程序规范性扣 0.6 分。除审计部门监察审计和上级主管部门要求开展检查工作外，部分地方民政部门内部监督管理不足，未及时发现监管不到位的情形，监管有效性扣 1 分。

3. 产出分析。

该指标分值为 26 分，评价得分 24.4 分，得分率为 93.85%。2020 年第五件民生实事在预算控制、任务达成和补贴达标方面完成情况较好，得分率均为 100%。完成时效性方面，评价核查过程

中发现部分地市仍存在救助资金延迟发放的情况，清远市民政局未根据疫情防控的新形势新要求及时出台困难群众救助的应急政策，扣 0.6 分。对象准确率方面，操作系统和信息对接过程存在信息不对称的问题，错发、漏发现象仍有存在，扣 1 分。

4. 效益分析。

该指标分值为 34 分，评价得分 29.25 分，得分率为 86.03%。主要在社会救助事业均衡性发展方面存在问题。一是救助标准水平城乡还存在较大差距，救助供养设施分布不均衡，部分特困人员集中供养率不高。评价核查发现潮州市生活不能自理特困人员集中供养率不足 50%，部分月份未对特困人员开展生活自理能力评估和签订特困人员委托照料护理协议，“完善基本生活救助制度”指标扣 2 分。二是清远英德市未根据省民政厅要求结合社会救助兜底扶贫、农村低保和残疾人两项补贴专项治理行动做好扩大保障范围的有关工作，“助力脱贫攻坚兜底保障”指标扣 0.5 分。三是鼓励社会力量参与基层治理工作力度不足，政府购买民政工作服务资金执行率不高，并有 12 个地市 28 个区（县）未落实从困难群众救助补助资金中统筹安排政府购买服务经费的政策要求，“社会救助事业高质量发展”指标扣 2 分。四是根据对满意度调查和信访情况的收集，第五件民生实事满意度情况为 95%，“服务对象满意度”指标扣 0.25 分。

5. 绩效综合分析。

结合决策、管理、产出、效益四方面综合对 2020 年第五件民生实事资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为第五件民生实事各级主管部门能够按照省政府相关文件要求，及时制定实施方案及各项管理规程，并能较好地贯彻执行，确保第五件民生实事 4 项工作任务圆满完成，进一步落实民生兜底保障任务，取得了较好的社会效益。但是地区发展不均衡，信息化水平不够高，精细化管理还有差距，在一定程度上影响了惠民财政资金政策的实施效果。

三、主要绩效

（一）圆满完成提标任务，底线保障水平居全国前列

全省各级民政部门按照省委、省政府关于保障和改善民生的工作部署，不遗余力推进第五件民生实事，城镇、农村低保对象最低生活保障人均补差水平、特困人员基本生活标准、孤儿基本生活最低养育标准、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准等提升标准政策全部落实到位，保障水平持续提升。与“十三五”初期 2016 年的保障水平相比，孤儿基本生活最低养育标准和残疾人两项补贴标准增幅分别达到 35.37%（散居供养）和 35.82%（集中供养）、75%（生活补贴）和 56.67%（护理补贴），月人均城乡低保标准保持年均增长 11% 的速度，分别在全国排名第 4 位和全国第 6 位。

（二）全面核查残疾人两项保障，落实应保尽保、应退尽退、

应改尽改

一是全面核查残疾人保障情况，实现应保尽保。印发《广东省民政厅关于做好残疾人脱贫攻坚对象纳入兜底保障范围核对工作的通知》，要求涉及的13个地市核对未脱贫残疾人纳入兜底保障情况，并核查名单之外可能遗漏的未脱贫残疾人对象。经过相关地市核实反馈，由省残联提供未实现脱贫的2560名残疾人中，除82人因不符合条件未纳入民政兜底保障范围，其余2478人（占比96.8%）全部纳入保障范围，全面落实了残疾人脱贫攻坚对象应保尽保。二是认真开展两项补贴管理系统数据比对，落实应退尽退。印发《广东省民政厅办公室关于做好残疾人两项补贴管理系统数据比对问题整改工作的通知》，对全省两项补贴对象进行全面逐一核查，对需清退人员完成清退工作。其中“不在低保系统，但在两项补贴系统中发放困难生活补贴”核查已退出系统18189人；“在特困供养系统，也在两项补贴系统”核查已退出系统2949人；“在火化名单中，也在两项补贴系统”核查已退出系统6054人，全面落实残疾人两项补贴对象应退尽退。三是深入开展残疾人两项补贴交叉检查，落实应改尽改。2020年7至8月，省民政厅组织开展了全省社会救助兜底脱贫暨农村低保和残疾人两项补贴专项治理工作交叉检查，其中涉及残疾人两项补贴的检查项目主要是补贴标准提高工作、核查补贴公示、管理系统使用录入、定期比对数据等工作情况的检查。从检查结果

来看，各地均较好地落实了工作规范要求，并及时对不规范现象进行了整改。

（三）全力坚守两条底线，疫情期间民生保障工作成效显著

坚决守住“民政服务机构不发生疫情，民政服务对象不因疫情挨饿受困”两条工作底线，紧扣“排查摸底一户不落、兜底救助一个不漏、资金发放一分不少、温暖服务一丝不苟”的要求，在全国率先印发《流浪救助领域新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作指引（第一版）》，连续下发《关于切实做好困难群众新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控和基本生活保障工作的紧急通知》《广东省民政厅关于贯彻落实中央部署要求扎实做好疫情防控期间困难群众基本生活保障工作的通知》《关于做好全省民政领域新冠肺炎疫情常态化防控工作的通知》《广东省民政厅合理扩大社会救助覆盖范围的通知》等文件，指导全省各地民政干部扎实做好疫情防控期间困难群众基本生活保障工作。2020年疫情防控期间，全省164万名低保对象、特困人员、救助的流浪乞讨人员没有发生感染病例，战“疫”成效得到了省委、省政府充分肯定，被授予“广东省抗击新冠肺炎先进集体”称号。

（四）流浪救助管理工作常态推进，进一步提升服务质量

一是进一步完善体制机制。积极协调省委政法委将流浪乞讨人员救助管理工作纳入平安建设（综治工作）考评指标体系；将了解和掌握返乡流浪乞讨人员动态信息作为基层全科网格员的

职责，纳入《全省基层社会治理全科网格工作的指导意见》中加以明确，促进源头稳固工作；协调省公安厅下发《关于加强被遗弃婴幼儿等弱势群体服务管理工作的通知》，明确流浪乞讨人员身份查询、交接、落户服务等工作的要求和具体操作，并下发《关于加强与公安机关对接切实做好弱势群体权益保障工作的通知》，各地民政部门加强与当地公安机关沟通对接，共同保证流浪乞讨人员等弱势群体合法权益。二是下发《关于加强流浪乞讨人员救助管理安全防范工作的通知》，集中利用5至7月部署开展安全隐患排查整治行动，对问题隐患较多的地市及时发函提醒，责令组织安全隐患排查“回头看”，确保隐患见底、问题归零。三是进一步做好寻亲送返和落户安置等工作。认真部署“大爱寻亲、温暖回家”主题寻亲行动，组织专业力量，采取运用人脸识别、DNA比对等高新技术与专业口音分析、部门集中协查、实地走访核查等传统手段相结合方式，积极帮助滞留人员核查身份。2020年1至12月共寻亲成功1520人，位居全国首位。

（五）织密织牢基本民生兜底保障网

一是实施社会救助兜底脱贫行动，综合采取各项救助措施，兜住特殊群体的生活保障、服务保障需求底线，为低保户、特困人员、困境儿童等困难群众提供精准帮扶，确保全面小康的道路上不漏一户、不落一人。2020年全省建档立卡贫困人口中有44.98万户、91.2万人纳入兜底保障范围，有效实现了建档立卡贫困人

口应保尽保、应救尽救、应兜尽兜。二是用心用情提高民生福祉，确保困难群众基本生活无忧。如广州市民政局 2020 年深化建设困难群众兜底保障安全“六张网”系统，织密织牢各级各部门责任网、社会组织网、志愿服务网、家庭成员网、联系帮扶网和科技支撑网等“六张网”，及时响应困难群众的基本生活需求，夯实底线民生保障，打造多层次综合救助新格局。

四、存在问题

（一）资金预算精准性不高，资金结存量大

根据《2020 年困难群众救助补助资金收支统计表(1-12 月)》，2020 年第五件民生实事资金当期滚存结余 21.67 亿元，占当年预算安排 12.79%，资金结存量较大，造成财政资金闲置浪费，不能及时发挥作用。其中，潮州市预算安排 2.63 亿元，结余 9,923.84 万元，资金结余占预算比率全省最高，为 37.67%；其他当年资金结余占预算比率超过 20%的地市还有清远（37.28%）、梅州（29.41%）、汕头（22.55%）。资金结存量大的主要原因是未将各地上年资金结余情况纳入分配因素。根据《广东省困难群众基本生活救助资金管理办法》（粤财社〔2016〕155 号）有关规定，对于全年救助资金支出少于当年中央和省财政对该地区补助资金的地区，在下年分配补助资金时适当减少对该地区的补助，但 2020 年资金预算未将各地区的上年资金结余数作为参考因素。

（二）绩效目标重复设置，基层绩效管理缺乏抓手

2020 年第五件民生实事的资金分四个批次（三批资金加价格临时补贴）下达，涉及七个资金文件，并各自对应不同的绩效目标要求。2013 年 10 月国务院常务会议明确提出“要编织一张兜住困难群众基本生活的安全网，确保网底不破，避免他们陷入生存窘境”，这也是对社会救助工作的基本要求。作为持续性的社会民生政策，2020 年第五件民生实事具有较强的稳定性，其所面对的社会群体、工作开展方式、资金使用目的和资金支付方式均相对固定。对于实际开展社会救助工作的基层民政部门来说，是将 2020 年第五件民生实事多批次、不同层级的资金统筹用于本区域范围内社会救助事业的开展，因此难以对项目中的支出内容和资金一一对应，并完成对应的资金使用效益。因此，评价发现部分资金使用单位未能有效整合各批次资金的绩效指标，并结合地方情况对绩效指标进行分解细化；部分资金使用单位照搬或摘取资金文件中的绩效指标，绩效目标设置过程流于表面，未能有效反映绩效管理的落实情况。

（三）业务协同信息共享机制有待进一步完善

目前，我省的社会救助对象情况核对工作主要依托“救助申请家庭经济状况核对系统”和“广东省残疾人两项补贴管理系统”实施，该系统纵向贯通部、省、市、县、镇五级困难群众救助信息管理，横向与公安、人力资源社会保障、住房等共 12 个部门以及 28 家商业银行的 22 类信息进行对接，实现全省范围内

跨地市信息查询。但评价发现存在以下问题：一是省级部门间数据资源共享机制不够完善，相关数据提供单位数据接口承载能力不足、数据质量不高，数据交换处理花费时间多，存在数据迟滞和错漏的情况，以致基层单位未能精准识别救助对象，造成审批难、发放补贴滞后、误发补贴等难题。二是在获取税务数据、出入境数据、体育彩票中奖数据、保险数据以及阿里巴巴余额宝与腾讯财付通等新型互联网金融数据上仍无法取得有效进展，导致救助申请家庭核对信息不够全面，存在认定不够精准的风险。

（四）补贴落实精准性有待进一步加强

评价核查过程中发现，2020 年第五件民生实事在补贴落实时效性方面存在时效性和准确性不高的问题：一是救助资金延迟发放仍时有出现，如湛江市遂溪县 2020 年 1-6 月救助金发放迟于当月 20 日；茂名市高州市低保特困金 6 月到账时间超过当月 20 日；云浮市两项补贴未能严格落实每月 10 日前拨付到残疾人账户的要求。二是低保申请需时较长，认定时效控制措施不足。根据《广东省社会救助条例》对城乡低保申请的流程规定，申请城乡低保最少需要 13 个工作日，最多不超过 36 个工作日。现场评价发现，除广州市出台相关规定将申请流程压缩至 13 个工作日外，其他抽查地市并未出台相关政策，申请审批流程需时较长。三是部门补贴资金落实准确性不高。如 2020 年 1 月至 10 月期间，因残疾等级变化等信息数据未及时有效对接，广州市海珠区民政

局对属于 3-4 级肢体障碍的 8 名残疾人错误发放护理补贴，涉及金额 1.88 万元。

（五）政府购买服务政策有待落实

随着经济发展和生活水平的提高，底线民生的服务内涵和服务方式已从传统的、单一的物质和现金救助服务转向物质保障、生活照料、精神慰藉、心理疏导、能力提升、社会融入等多样化、组合化、专业化和个性化的救助服务，单纯依靠政府部门和公共服务机关已经无法精准回应困难群众需求。我省多次出台鼓励采用政府购买服务的相关政策，借力社会专业资源提高基层社会救助经办服务能力。然而评价过程中发现相关政策的执行落实程度不高，对应的资金使用率较低。2020 年 12 个市 28 个区（县）未落实使用政府购买服务开展基层社会就业业务的相关政策；2020 年第五项民生实事资金中有 1.95 亿元用于政府购买服务项目，占计划预算的 49.12%，资金执行进度不足一半。受此影响，各级民政部门难以针对服务对象的困难和需求程度，实施有针对性和差异化的服务，底线民生精准服务的水平和效果不理想。

五、相关建议

（一）优化调整资金分配，加强资金执行管理

省民政厅应将上一年财政资金结余情况作为一个重要因素纳入预算分配考量因素，并要求各地提前做好补助对象人数摸底工作，确定统一上报数据的口径，提高当年资金预算编制的精准

性。同时，各地民政部门要强化与财政部门的资金对账工作，及时了解和掌握资金历年结余或赤字情况，并与当地财政部门就资金结存情况提出可行的处理意见，提升资金使用效益。

（二）强化绩效管理手段，合理设置绩效目标

建议地方民政部门在设置绩效目标时关注以下方面：一是关注困难群众救助资金使用的整体性效果，对标国家、省对困难群众救助的相关工作要求，结合地方实际做好整体绩效目标的分解，有针对性地提出细化量化的绩效指标，结合预算绩效管理手段促进社会救助工作提质增效。二是从自身职能角度出发，设置合理有效的绩效目标，如作为政策执行单位的区县级民政部门，可从社会绩效、效率绩效、执行质量、过程管理等角度设置统一量化的绩效指标，同时增设符合地方工作特色的绩效指标；作为项目管理、政策发布单位的地市级民政部门，可从地方整体任务完成情况和本级过程管理的角度设置指标。

（三）优化业务信息系统功能，建立“专精细实”社会救助大数据平台

结合专项整治行动发现的信息问题和系统漏洞，有针对性地整合优化现有业务信息系统，加强系统内部功能模块的关联和信息连接，从社会救助信息大数据的对接、更新、核对、应用方面进一步完善系统功能模块，为打造“专、精、细、实”大救助工作体系提供的数据平台载体，强化社会救助的精准度与工作效

能，提高资金管理效率，实现社会救助事业的高质量发展。

（四）优化简化社会救助流程，缩短申请办理时限

2020年3月，民政部社会救助司司长刘喜堂在国新办就民政领域疫情防控与民生保障发布会上提出，民政部就及时解决疫情期间困难群众救助需求问题采取了多项措施，其中包括对部分受疫情影响较严重地区下放社会救助审批权限，允许地方把临时救助审批权限直接委托社区实施。北京、山东、浙江等地先后全面实施社会救助审批权下放工作，社会救助审批流程进一步优化，社会救助服务效率和效能进一步提高，取得了良好的效果。建议广东省在适当时候开展社会救助审批权下放工作试点，优化社会救助审批流程，提高社会救助制度效率和便民、惠民、利民服务水平。

（五）落实政府购买服务政策，推动多元化供给机制落地实施

一是各级民政部门尽快根据《关于贯彻落实〈关于积极推行政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力的实施意见〉的实施方案》（粤民函〔2019〕453号）文件要求，出台具体、可操作性强的扶持鼓励政策，完善购买机制，落实经费保障，按比例要求足额配备人员，切实加强基层社会救助经办服务能力。二是各地结合地区实际情况，出台统一的底线民生公共服务项目清单，并制定清单管理办法，明晰项目遴选和审核程序，建立清单

动态调整机制。同时，充分发挥财政资金在基本公共服务清单内的主导作用和清单外的引导作用，采取购买服务或 PPP 合作等方式引进社会第三方，在“保基本、兜底线”的基础上，逐步拓展底线民生服务供给范围、提高供给标准，在政府主导的基础上充分利用多元化的市场力量，努力提高供给能力和供给效率。三是进一步强化社会参与。扩大社会公众对底线民生社会事业服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，畅通服务需求表达机制和反馈机制，增加决策透明度。

2020 年广东省十件民生实事(第六件事: 新建和升级改造一批农村厕所、中小学 厕所和城市厕所) 省级财政 资金绩效评价报告

评价机构: 广州市科苗展略财务管理咨询
有限公司

机构负责人: 姚欢洋

项目负责人: 姚欢洋

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为贯彻落实习近平总书记关于“厕所革命”的重要指示精神，努力补齐这块影响群众生活品质的短板，切实增强群众的获得感和幸福感。根据《中央农办 农业农村部 国家卫生健康委 住房城乡建设部 文化和旅游部 国家发展改革委 财政部 生态环境部关于推进农村“厕所革命”专项行动的指导意见》（农社发〔2018〕2号），广东省政府将省财政“新建和提升改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所”项目列入2020年度省十件民生实事，加快推进农村、城市和旅游厕所建设，进一步改善地方文化旅游产业的基础建设，不断提升文明程度和公厕服务水平。

（二）绩效目标

牢固树立新发展理念，按照“有序推进、整体提升、建管并重、长效运行”的基本思路，先试点示范、后面上推广、再整体提升，完成农村户用厕所无害化改造7万户，支持1700所以上中小学改造厕所，新建和提升改造旅游厕所800座以上、城市公厕450座以上，推动厕所建设标准化、管理规范、运维市场化、监督社会化，引导群众养成良好如厕和卫生习惯，切实增强群众的获得感和幸福感。

（三）评价金额及支出情况

根据《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实

施方案（试行）的通知》（粤府〔2018〕123号）、《广东省财政厅关于提前下达2020年省级涉农专项转移支付资金的通知》（粤财农〔2019〕220号）和《广东省财政厅关于下达2020年省级涉农专项转移支付资金的通知》（粤财农〔2020〕12号），粤东西北15个地市从省财政下达的2020年省级涉农专项转移支付资金（以下简称省级涉农资金）中，统筹安排省级涉农资金43,957.91万元用于“新建和提升改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所”项目。截至2020年12月，支出金额36,166.53万元，资金支出率为82.3%。绩效评价基准日为2021年3月31日。

表 1-1 2020 年新建和提升改造一批农村厕所预算资金情况表

序号	地市	省级涉农资金（万元）
合计		43,957.91
1	汕头市	2,234.99
2	韶关市	3,284.41
3	河源市	2,583.15
4	梅州市	11,100.12
5	惠州市	1,765
6	汕尾市	0
7	江门市	2,140.68
8	阳江市	3,503.52
9	湛江市	5,347.44

序号	地市	省级涉农资金（万元）
10	茂名市	2,097.39
11	肇庆市	1,700
12	清远市	1,901.99
13	潮州市	0
14	揭阳市	2,525.17
15	云浮市	3,774.05

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.5	85.5%
一、决策	20	18.5	92.5%
二、管理	20	12.5	62.5%
三、产出	33	32.4	98.18%
四、效益	27	22.1	81.85%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料情况，总体上看，2020 年新建和提升改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所项目取得了较好成效，解决了一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所建设，农村无害化卫生户厕建设基本普及，厕所粪污得到无害化处理或资源化利用，管护长效机制基本建立，公厕文明环境巩固提升。

但项目在制度保障、计划安排合理性、项目实施管理等方面仍存在一定问题，需进一步完善。经综合分析，评定 2020 年新建和提升改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所项目绩效评价得分为 85.5 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 18.5 分，得分率为 92.5%。从评价指标得分情况看，论证决策、目标设置、制度保障、资金到位、资金分配等方面做得较好，能够明确项目实施的具体要求、期限和预期效果性目标，资金分配方案比较合理。但在计划安排的合理性等方面存在欠缺，主要是：粤委农办〔2019〕25 号和 2020 年省十件民生实事明确了具体目标，目标与项目支出相关，但年初没有相关地市分解指标任务下达情况，项目实施的计划性、细化性不够。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得 12.5 分，得分率为 62.5%。从评价指标得分情况看，资金支出率方面总体较好，但在支出规范性、程序规范性和监管有效性等方面存在不足：一是支出规范性不足。除省文化和旅游厅外，其余部门及项目单位未提供项目实施包括项目立项、采购、结算、验收、支付等资料。省文化和旅游厅实施的旅游厕所建设项目提供了项目合同书、结算书和评审结

论等资料，但缺乏项目申报审批等；二是实施程序规范性欠缺。抽查云浮市文化和旅游部门提供的资料，2020年，该市云安区文化广电旅游体育局共有省级涉农资金70万元用于建设7座乡村旅游厕所，但未提供相关建设实施相关资料；抽查省农业农村厅相关地市资料，基本未提供相关项目实施的佐证资料；三是主管部门对项目监管有效性存在不足。2020年相关主管部门开展了相关督查调研工作，如：省农业农村厅开展了省农村无害化卫生厕所主要适宜类型分布情况等7个调研；省生态环境厅开展农村生活污水治理及厕所革命工作调研；中共省委农村工作委员会开展农村“厕所革命”调研督导等。但在评价过程中发现，有4个部门对当年从省级涉农资金安排项目情况不了解，没有专门针对资金使用规范性的监督检查。

3. 产出分析。

该指标分值33分，评价得分32.4分，得分率为98.18%。从评价指标得分情况看，预算控制、成本控制、完成进度和完成质量等指标完成较好，但个别资金下达时设置的目标指标存在未完成情况：教育部公布的我省92所中小学（幼儿园）改厕名单已完成89所，还有3所未完成（河源、汕尾、潮州），完成率96.7%，并只提供了1所学校未完工原因：受护坡工程未完工影响施工，改造尚未完成。

4. 效益分析。

该指标分值 27 分，评价得分 22.1 分，得分率为 81.85%。从评价指标得分情况看，整体实施效果良好，但项目建设后期管理维护仍需要进一步加强：一是新建、改扩建旅游厕所有效改善旅游景区如厕难的问题，但当地责任主体履行不够到位，后期维护资金保障和跟踪落实不够，日常维护管理跟不上，脏乱差现象容易出现反弹；二是部分地区村民生活习惯与社会主义精神文明建设要求仍有差距，仍有部分市民尚未养成文明如厕的良好习惯，乱涂乱画、随地丢弃纸屑、便后不冲水等不文明现象还时有发生；三是旅游区的厕所建设及服务设备需进一步完善。根据问卷调查，62.96%的游客认为旅游区的厕所建设及服务设备还需要完善，包括：服务设施、环境卫生、停车服务、信息化管理、男女坑位比例等。

三、主要绩效

（一）聚焦重点任务，推动民生工作落地落实

为推动“厕所革命”这一关系民生的大事，2020 年，省政府将“新建和提升改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所”项目列入广东省十件民生实事，省级财政投入资金 43,957.91 万元，各地配套使用中央资金 17,963 万元、市县财政资金 6,013.16 万元、其他资金 8,364.77 万元，共投入项目资金 76,298.84 万元。明确完成农村户用厕所无害化改造 7 万户，支持 1,700 所以上中

小学改造厕所，新建和提升改造旅游厕所 800 座以上、城市公厕 450 座以上。省农业农村厅、省文化和旅游厅、省住房和城乡建设厅、省教育厅分别印发了《广东省农村“厕所革命”行动方案》《广东省文化和旅游厅关于做好 2020 年旅游厕所革命工作的通知》《省住房和城乡建设厅关于印发〈广东省农村公厕建设指引〉的通知》《广东省教育厅关于做好 2021 年中小学“厕所革命”提升改造工作的通知》等政策文件，全力以赴确保指标任务完成。2020 年，共完成农村户用厕所无害化改造 73,043 万户，完成厕所提升改建工作学校 2,787 所，新建和提升改造旅游厕所 928 座、城市公厕 1,861 座，完成率分别为 104.4%、163.9%、116%、413.6%。

（二）整合统筹资金，确保项目建设取得成效

省政府印发了《广东省人民政府关于印发广东省涉农资金统筹整合实施方案（试行）的通知》（粤府〔2018〕123 号），探索建立涉农资金统筹整合长效机制，解决涉农资金管理体制机制问题，促进涉农资金使用由分散到集中、从低效到高效转变。2019 年 6 月，省财政厅印发了《广东省涉农资金统筹整合管理办法》，2020 年 8 月省财政厅对办法进行修订，印发了《广东省涉农资金统筹整合管理办法（2020 年修订）》，各地如广州、佛山、汕头、清远、河源、东莞、肇庆、惠州、江门、阳江、茂名、潮州、云浮、揭阳等市，也相应制定出台相关统筹整合管理办法或实施方案，对整合后涉农资金的使用进行规范。统筹整合政策的实施，

充分赋予了地方自主权，允许地方在完成约束性任务的前提下，根据当地实际需要，区分轻重缓急，在同一大专项内调剂使用资金，对各地工作任务的完成发挥了重要的保障作用。

（三）完善制度机制，推动“厕所革命”深入开展

成立广东省“厕所革命”工作联席会议制度，由省住建部门牵头统筹，省交通运输、农业农村、文化旅游、卫生健康等部门协调推进，分别制定实施全省城市公厕、交通公厕、农村公厕和旅游厕所建设工作方案。省农业农村厅先后出台《农村“厕所革命”行动方案》《农村公厕建设指引》《关于深化农村公共基础设施管护体制改革的指导意见》《广东省农村“厕所革命”中央财政奖补资金管理细则》《广东省农村改厕问题排查整改方案》等文件，不断建立健全政策法规，为推进农村“厕所革命”工作提供了有力的政策支撑；省文化和旅游厅全国首创建立“省级督导检查、地市互检自查、第三方暗访”相结合的监督检查机制，2020年对全省21个地市510座旅游厕所建设及管理情况进行第三方暗访测评，强手段推进旅游厕所提质增效；省教育厅印发了《关于做好中小学“厕所革命”建设工作的紧急通知》《关于核准中小学“厕所革命”改建项目相关信息的紧急通知》《广东省中小学校“厕所革命”提升改造工作方案》《转发教育部办公厅关于加快推进中小学校幼儿园改厕工作的通知》，要求按照《2019-2021年广东省中小学“厕所革命”提升改造计划》明确

完成时间节点，督促各地各校推进工作落实。

各地建立城市公厕管理机制，完善公厕保洁制度，提升公厕管理质量。广州市出台《广州市智慧公厕建设指引》，佛山市印发《佛山市城市公厕规划建设管理指引》，深圳市每月开展全市公厕环境指数测评，东莞市推行公共厕所“所长制”，确保公厕建设和管理有规可依、有章可循。

（四）创新信息化管理手段，提高项目精细化管理

省农业农村厅在全国率先建成省市县镇村五级农村人居环境整治信息平台系统，对全省 15.36 万余个自然村全面开展建档立卡，将农村“厕所革命”工作相关数据纳入平台管理，每月更新一次建设数据，每季度通报一次进展情况，落实县级主体责任，适时掌握全省农村人居环境整治动态信息，强化科学调度、精准指导。广州市为体现集约节约和减少邻避效应，结合垃圾分类工作要求，先后建成 108 座“公厕+垃圾投放+环卫工具房+废品回收点+环卫驿站”等复合式环保公厕。深圳市创新建设“深圳公厕 APP 查询系统”，采用装配式建筑方式在街头、社区公园、绿化带等区域，“见缝插针”式地建设街头小型公厕，先后建成 97 座。

四、存在问题

（一）部分地区重数量轻质量，项目实施质量有待提升

从评价情况看，十件民生实事任务圆满完成，各项量化指标

完成良好，部分地市特别是发达地区厕所建设数量和质量并重，取得较好成效，如广州市采取“一厕一景一方案”，先后建成 112 座示范公厕；东莞市结合所在地景观、历史、文化等元素，打造了 85 座“星级公厕”等，但部分欠发达地区仍然存在重数量轻质量现象。如：现代化的公厕应具备面镜、烘手机、废纸容器、除臭措施等配套设施，但并未做到全面普及。根据问卷调查，62.96%的游客认为旅游区的厕所建设及服务设备还需要完善，57.21%的师生、46.27%的村民、44.7%的基层干部认为厕所建设及服务设备还需要完善，18.18%的师生认为男女坑位比例要完善。根据 2020 年中央资金资助的 63 个欠发达地区已完工旅游厕所项目建设情况统计数据显示，厕所建设标准偏低，达到 3A 等级的旅游厕所只有 9 个，占完工厕所总数的 14.28%；达到 2A 等级的旅游厕所 15 个，占完工厕所总数的 23.81%；达到 2A 等级的旅游厕所 5 个，占完工厕所总数的 7.94%；未确定级别的 34 个，占完工厕所总数的 53.97%。这些问题的出现，一方面是项目建设任务要求不明确，前期设计考虑不够周全、合理；另一方面是部分欠发达地区财力紧张、地方配套资金不足，各地 2020 年投入的项目配套资金只占整体项目资金的 18.84%，项目实施基本依赖中央和省级资金。加上改厕材料和人工费用不断涨价，降低建设标准往往成为首选。

（二）部分公厕重建设轻服务，精细化人性化管理任重道远

经过一年建设，全省“厕所革命”取得了明显进展，但人文关怀理念仍有待提高，有的地方厕所建成后，外观“高大上”，内里却不重实效，公厕的维护管理不理想，有的地方舍得花大价钱买高档设备，却在服务问题上视而不见，个别卫生间缺乏擦手纸、洗手液、挂钩、垃圾桶等基本设施，部分设施长时间损坏无人修理；新增和新改造的卫生间在人性化方面做得较好，满足不同人群的需求，部分卫生间仍存在无障碍厕所普及度较低，第三卫生间及母婴室以及老人儿童设施设置极少等现象；公厕特别是高速公路公厕，不文明如厕现象经常发生，脏乱差现象时有发生，这除了如厕人员的文明程度不够外，还有清洁人员管理不够及时到位、清洁没有严格执行标准规范的原因。

（三）主管部门管项目不管资金，存在管理不到位现象

根据《广东省涉农资金统筹整合管理办法（2020年修订）》，明确：“各类涉农资金牵头部门应会同相关业务主管部门，定期评估各级资金使用和项目实施情况，跟踪了解考核事项任务目标完成情况，通过第三方随机抽查、实地检查等方式对项目质量和资金安全进行监督检查”，但在评价前期准备阶段，评价工作组与相关主管部门沟通时发现，各部门对实施“2020年新建和升级改造一批农村厕所、中小学厕所和城市厕所项目”整体资金情况不清楚，特别是省级涉农资金当年安排使用了多少资金用于该项目，各部门均表示不清楚。根据后期4个主管部门提交的自评报

告及资料，只有省农业农村厅对相关地市项目资金的投入进行了统计汇总，省文化和旅游厅、省住房和城乡建设厅、省教育厅均没有进行资金情况统计。提供的日常监管工作情况也只是落实在具体工作任务的实施方面，没有对该项目资金使用情况实施具体监管检查措施。

五、相关建议

“小厕所、大民生”，厕所问题不仅关系到环境的改善，也关系到人民群众工作生活环境的改善，关系到国民素质的提升和社会文明的进步。“十四五”时期，各级主管部门应深刻领会习近平总书记重要指示精神，重新检视和盘点历年厕所建设中存在的问题，采取有效措施，着力解决厕所建设中的短板，扎扎实实推进管理，真正把好事办好、实事办实，切实让人民群众从中受益。为了让项目实施更加符合实际，管理更加完善，资金发挥更大效益，提出以下建议：

（一）树立质量优先理念，坚持改厕数量服从质量

“厕所革命”事关农民群众最关心最直接的现实利益，是治理农村人居环境、建设美丽乡村及实施乡村振兴战略的惠民工程。厕所建设质量的好坏、管理服务的精细化人性化与否，直接关系到人民群众从项目建设中的获得感、安全感、幸福感，关系对党和政府“厕所革命”政策的认同感。要坚持数量服从质量，把质量摆在厕所建设最突出的位置，在“好”字上下功夫，抓好

顶层设计和统筹部署，下达任务数量的同时，要明确厕所建设改造的等级标准、技术标准和作业流程，完善厕所改造工程验收、监督、检查和考评机制，推进厕所改造科学化、制度化、规范化、人性化。要用好政府这只“看得见的手”，加大农村厕所革命的政策支持力度，厚植农村厕所革命持续推进的物质基础，全面加强组织领导，转变工作作风，及时跟踪指导，发现问题及时采取针对性措施解决，做到建一个成一个、改一个成一个，真正把农村厕所革命这件好事办好。

（二）树立为民办实事理念，打通“为民服务”最后一米

要以人民为中心，把厕所建设与生态文明建设、乡村振兴战略统筹协调推进，推动厕所建设工作取得明显成效。要将公厕建设与污水一体化同步治理，加大无害化处理力度，对已建或拟建污水集中处理设施的村公厕，接入集中收集管网由污水处理设施集中处理；无法集中处理的，也可将生活污水一体化处理成达标尾水，用于灌溉菜地或绿地，或以生物处理后，通过村内道路的边沟、明渠输送至村边的氧化塘进行再处理，形成多功能景观生态体系，改善人居环境。同时，要建管并重，把厕所长期管护机制健全和精细化管理作为“我为群众办实事”的重要抓手，对只追求高大尚好面子的设施投入，忽略人性化服务和精细化管理的行为予以纠正。要优化男女厕所建设比例，加大对女生的关爱服务。要加强精细化管理，小到一张纸片、一个烟蒂、一处痰迹、

一处积灰，做到无臭味、无蝇蛆、无蛛网、无污物。要深化群众关怀服务，小到一张厕纸、一个挂钩、一个手机摆放架，一瓶洗手液等，打通为民服务最后一米，做到让群众安心、舒心、满意，小厕所体现大民生，让人民群众从人居环境的改善中切切实实感受到厕所建设的好处。

（三）树立效益优先理念，坚持进度服从实效

要树立管项目必管资金安全的理念。省农业农村厅作为牵头部门，要牵头建立资金使用和监督的联合管理机制，明确各部门管理职责和要求。省级各主管部门要加强资金使用和实施过程监督，掌握项目资金投入和使用情况，不定期抽查项目实施情况，及时发现存在问题，研究采取有效措施加以改进，促进资金规范化管理；各级主管部门要加强项目实施指导和监管，规范政府采购和资金支付程序，严格按照资金管理办法组织实施；基层部门强化资金使用管理主体责任意识，加强政策制度学习，梳理工作流程，严格按资金相关管理制度规定组织实施，建立健全内部控制制度及机制，保障项目规范实施、资金安全使用，切实提升财政资金使用效益，把厕所建设这一为民办实事的实事办实。

2020 年广东省十件民生实事(第七件事: 进一步推进“四好农村路”建设) 省级财政资金绩效评价报告

评价机构: 广东诚安信会计师事务所(特殊
普通合伙)

机构负责人: 马列群

项目负责人: 林少雄

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

“四好农村路”是习近平总书记亲自总结提出并领导推动的一项重要民生工程、民心工程和德政工程。2020年广东省政府工作报告将进一步推进“四好农村路”建设列入广东省十件民生实事，2020年4月《广东省人民政府关于印发广东省“四好农村路”建设攻坚方案的通知》（粤府函〔2020〕70号）下达了“四好农村路”攻坚任务。为全力落实省政府的决策部署，落细落实我省“四好农村路”建设攻坚任务，逐步消除制约农村发展的交通瓶颈，加快构建“一核一带一区”区域发展新格局，服务保障乡村振兴发展、打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会，2020年省财政共安排“四好农村路”建设专项资金663,174.36万元，用于支持粤东西北地区“四好农村路”建设。资金分为7个使用方向：“新增农村公路养护”“省级‘四好农村路’示范县奖励”“少数民族自治县旅游公路补助”“县道砂土路改造”“乡道、村道砂土路改造”“100人以上自然村硬化路改造”“通产业园公路”。

（二）绩效目标

根据《2020年重点项目预算绩效目标申报表》，2020年“四好农村路”建设资金既定绩效目标和绩效指标为：

2020年绩效目标：完成2277个省定贫困村通20户以上自然村公路路面硬化，通现代农业产业园和旅游景区公路，通200人

以上自然村公路路面硬化、砂土路改造、等外路改造等年度工作目标任务。实施周期绩效目标，完成《关于加快推进“四好农村路”建设的实施意见》提出的阶段性任务，路网结构得到完善，路况水平得到提升，路域环境得到改观，客运和物流服务水平显著提升。

2020 年绩效指标涵盖产出指标、效益指标，其中产出指标的数量指标为：“公路建设工程量完成率 100%”“公路养护工程量完成率 100%”“农村公路等级公路比例 $\geq 98\%$ ”“农村公路路面铺装率 $\geq 80\%$ ”；质量指标为“验收合格率 100%”；时效指标为“施工进度达标率 $\geq 30\%$ ”；成本指标为“成本控制不超出市场价格”。效益指标为：“社会公众省内出行交通成本降低”“客运和物流服务水平显著提升”和“服务对象满意度 $\geq 90\%$ ”。

（三）评价金额及支出情况

评价金额合计 663,174.36 万元，包括：《广东省财政厅关于下达 2020 年“四好农村路”省级补助资金的通知》（粤财综〔2019〕75 号）100,000 万元，《广东省财政厅关于下达 2020 年“四好农村路”攻坚项目新增省级补助资金的通知》（粤财综〔2020〕46 号）294,030 万元，市县按涉农资金管理办法从《广东省财政厅关于提前下达 2020 年省级涉农专项转移支付资金的通知》（粤财农〔2019〕220 号）、《广东省财政厅关于下达 2020 年省级涉农专项转移支付资金的通知》（粤财农〔2020〕12 号）

下达资金中自行切块安排的 2020 年“四好农村路”建设专项资金 269,144.36 万元。

截至绩效评价基准日，全省 2020 年“四好农村路”专项资金实际支出 577,618.23 万元，支出率 87.10%（详见表 1-1）。

表 1-1 专项资金预算与支出情况表

金额单位：万元

资金下达文件	下达时间	下达资金	支出金额	支出率
合计		663,174.36	577,618.23	87.10%
粤财综〔2019〕75 号	2019 年 12 月 11 日	100,000	64,862.27	64.86%
粤财农〔2019〕220 号 粤财农〔2020〕12 号	2019 年 12 月 12 日 2020 年 2 月 25 日	269,144.36	225,369.61	83.74%
粤财综〔2020〕46 号	2020 年 8 月 6 日	294,030	287,386.35	97.74%

截至 2021 年 3 月 31 日，现场评价五华县、紫金县、惠东县、雷州市、英德市等 5 个县（市、区）省级补助资金 47,005.15 万元、涉农资金 29,763.27 万元，合计省级财政资金预算 76,768.42 万元，实际支出 66,317.67 万元，支出率 86.39%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过对主管部门、项目实施单位提供的相关材料进行审核分析，并现场抽查 5 个县（市、区）“四好农村路”建设情况，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较评估，评价工作组认为：总体上，2020 年全省“四好农村路”建设目标基本完成，实现 100 人以上自然村通硬化路。2020 年广东

省十件民生实事（第七件）：进一步推进“四好农村路”建设省级财政资金在产出、效益方面的表现相对较好，但在决策、管理方面存在一定的问题。本项目的主要问题是项目立项论证充分性有待提高、部分市县资金到位不及时、个别项目资金分配合理性不足、个别单位实施程序执行不到位和监管有效性有待提高等。经综合评价，本项目绩效评价得分为 **82.40** 分，绩效等级为“良”。（一级指标评价得分情况见表 2-1）

表 2-1 一级指标评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	82.40	82.40%
一、决策	20	14.30	71.50%
二、管理	20	16.20	81.00%
三、产出	35	30.35	86.71%
四、效益	25	21.55	86.20%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.30 分，得分率 71.50%。从评价指标得分情况看，资金到位率方面较好，得分率为 90%。从评价指标得分情况看，该项目在论证充分性、目标设置合理性和可衡量性、计划安排合理性、资金到位及时性及资金分配合理性等指标都存在一定问题。一是论证充分性（得分率为 70%）有待提高，主要问题是部分下达项目因前期入库项目摸底调查不充分

导致部分路线无法实施；少数线路不符合乡、村道属性，项目立项不合理。二是在目标设置（得分率为 70%）上，主要是目标完整性、合理性、可衡量性存在不足。三是计划安排合理性（得分率为 70%）上，主要是由于部分县（市、区）未分解目标任务无法掌握项目完成进度。四是资金到位及时性（得分率为 60%）存在不足，部分市县未落实专项资金管理办法“市县应在收到资金和任务清单后 30 日内制订资金分配方案，及时拨付资金”的要求；部分地市配套资金未到位。五是资金分配合理性（得分率为 66.67%）方面的问题，主要是部分县（市、区）未合理分配镇级、村级农村公路养护资金，造成部分乡村道路的管理养护工作效果较差。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.20 分，得分率 81%。其中支出规范性、程序规范性和监管有效性得分率相对较低。支出规范性得分率 80%，主要是存在支出不符合规范的现象，根据现场评价情况，有的县（市、区）将部分专项资金用于地方公路管理站经费。程序规范性得分率 75%，存在的主要问题：一是个别县（市、区）的“四好农村路”项目实施单位未按《广东省人民政府关于印发广东省“四好农村路”建设攻坚方案的通知》（粤府函〔2020〕70 号）“推行农村公路建设总承包管理，多个项目捆绑成项目包

开展招标投标工作，实行统一建设、统一设计、统一施工、统一验收，提高效率，节省费用”的要求和《中华人民共和国政府采购法实施条例》规定进行招标投标。二是部分县（市、区）农村公路数据库更新不及时，各级部门提供的材料中数据不够一致。三是管理制度落实不够到位，个别县（市、区）未提供实施方案和项目调整依据。监管有效性得分率为 80%，存在的主要问题：一是由于该项目专项资金管理制度不完善影响监管有效性。二是部分县（市、区）监管部门责任落实不到位。按照粤府函〔2020〕70 号要求，省、市、县三级政府应联动建立“清单+台账+考评”制度，根据现场评价情况来看，部分县（市、区）监管工作未设置项目台账。三是绩效管理工作有待加强。省财政厅要求省直部门 2021 年 5 月 10 日前完成重点评价项目绩效自评并报送自评材料。由于少数地市未及时报送材料，导致省交通运输厅 6 月 15 日才报送绩效自评报告。

3. 产出分析。

该指标分值 35 分，评价得分 30.35 分，得分率 86.71%。总体上看，大多数项目完成进度情况较好，县道砂土路任务完成率 100%、通产业园公路任务完成率 100%、100 人以上自然村通硬化路任务完成率 100%。但农村公路养护任务完成率较差，得分率 70%，从现场评价情况来看，5 个县（市、区）合计农村公路养护

规模 10758 公里，完成率 56.63%（英德市计划养护 5222 公里，未提供任务完成佐证材料，视同未完成）。部分县（市、区）县道已基本纳入养护，但乡、村道养护不到位。此外，根据现场评价情况来看，部分项目虽通过验收，但存在完成质量有瑕疵、验收程序不够严谨等问题。

4. 效益分析。

该指标分值 25 分，评价得分 21.55 分，得分率 86.20%。其中经济效益、社会效益和满意度得分率较高分别为 90%、90%和 96%，主要扣分点在于生态效益（得分率为 80%）和可持续发展（得分率为 75%），一是现场发现个别路段路边有未知来源随意倾倒的固体垃圾。二是乡道、村道部分路段上下边坡防护设施不足，存在山体滑坡、水土流失等现象。三是养护机制不完善，有的县（市、区）镇政府、行政村养护主体责任没有真正落实到位。四是有的县（市、区）养护资金安排不够合理，未能保障农村公路养护的可持续性。五是道路管养台账不健全，现场抽查县（市、区）多数未能提供乡道、村道管养台账。

三、主要绩效

（一）2020 年度“四好农村路”建设任务基本完成，有效改善农村交通和出行环境

省有关部门和市县按照“建好、管好、护好、运营好”的总

要求，坚持“安全适用、经济自然”原则推进2020年度“四好农村路”建设，截至绩效评价基准日，全省共完成新增农村公路养护162136公里，省级“四好农村路”示范县8个，少数民族自治县旅游公路48公里，县道砂土路改造129公里，乡道、村道砂土路改造14675公里，100人以上自然村硬化路改造3154公里，通产业园公路393公里，危桥改造100座，完成2277个省定贫困村20户以上自然村公路路面硬化。总体上，《广东省人民政府关于印发广东省“四好农村路”建设攻坚方案的通知》（粤府函〔2020〕70号）下达的建设目标任务基本完成，实现了100人以上自然村通硬化路。我省通过构建“根须发达、内外联通”农村公路网，逐步消除制约农村发展的交通基础设施瓶颈，有效提升和改善了农村地区通行水平。省交通运输厅提出，今后农村公路建设的主要目标为推动农村公路提档升级，优化改造路网结构，加快推进通建制村单车道改双车道工程建设等。

（二）农村公路网技术等级逐步提升，路网结构逐步完善

通过实施2020年“四好农村路”建设项目，全省农村公路各项技术等级指标逐年提升，基本实现绩效目标。据统计，2018年广东省农村公路等级比例为95%，农村公路路面铺装率为73%；2019年，广东省农村公路等级比率为97%，农村公路路面铺装率为84.20%；2020年，全省18万公里农村公路等级比率为100%，农村公路的路面铺装率达100%。全省19412个建制村均已全部通

行客车，实现了建制村通客车率 100%，群众“出门硬化路，客车到家门”成为现实，农村群众的客运出行问题得到全面解决。同时，提高了物流效率、降低了物流成本，农产品贸易更加便捷。全省基本形成以县城为中心、乡镇为节点、建制村为网点，遍布农村、连接城乡的农村公路交通网络，为乡村振兴和全面建成小康社会提供了有力的交通保障。

（三）逐步建立农村公路管养制度，部分地区农村公路运营初具成效

一是初步建立农村公路分级管理体制。按照“县道县管，乡道村道乡镇管”的分级管理体制，基本落实县道归县地方公路管理站管理，乡道归镇街管理，镇街都设立有专门的公路养护站。2019 年，省人大颁布了《广东省农村公路条例》，进一步厘清我省农村公路建设的部门职责，细化建设技术标准，强化资金保障，提出将农村公路的建设养护资金纳入本级财政预算，并要求县道、乡道建立分别不低于三级、四级的公路技术标准，为我省推进城乡道路建设提供法律依据。二是基本做到“有路必养”。2020 年，广东省交通运输部门、林业部门共计完成新增农村公路养护 162136 公里，同比增长 4.75%，投入专项资金 64,276 万元，同比增长 24.51%，通过对公路路面杂物、碎石、垃圾的日常清理，对公路路面产生坑槽和裂纹等病害进行修复，对边沟做好日常疏通，确保公众日常通行安全畅通。同时，保障我省 4003.78 公里

重点及常养林业公路的畅通和路况稳定，提高了林业公路的通行能力和林区通达程度，降低了林农产品的运输成本。

四、存在问题

（一）部分子项目前期调研不充分，目标设置的合理性有待提高

一是部分市县前期摸底调查不充分，在农村公路项目库系统申报的建设项目数据不够精准。部分已下达预算资金和建设计划的项目需要调整或无法实施，主要原因是由于农村公路数据库未及时更新维护，前期可研论证不到位。二是少数线路不符合乡、村道属性，项目立项不合理，项目申报审批较宽松。三是部分指标设置不合理、可衡量性较差。如，2020年绩效目标申报表设置数量指标“农村公路路面铺装率 $\geq 80\%$ ”，根据省财政厅公开的《2019年广东省十件民生实事（第五件）：建设“四好农村路”绩效评价报告》，2019年农村公路路面铺装率已达84.20%，2020年指标值低于2019年水平不合理。时效指标设置的“施工进度达标率（%） $\geq 30\%$ ”指标值偏低。

（二）保障机制不够完善，实施程序规范性有待加强

一是省级层面有关“四好农村路”专项资金管理办法有待完善。现有《广东省省级交通专项资金管理办法》（粤财综〔2014〕75号）是依据《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法的通知》（粤府〔2013〕125号）制定的，省级财政

专项资金管理办法近几年已经多次修订，核心内容有较大变化，省级交通专项资金管理办法未跟进修订完善，“四好农村路”专项资金缺少有针对性的管理制度，不利于规范专项资金的监督、管理、使用、考核等。二是部分县（市、区）未将农村公路养护任务进行细化分解，无法准确掌握项目完成进度。主要原因是养护机制不完善，部分县（市、区）的镇政府、行政村养护主体责任没有真正落实到位。三是部分乡村道路建设项目未按粤府函〔2020〕70号要求将“多个项目捆绑成项目包开展招投标工作”。如英德市将乡村道砂土路改造资金分配下达到镇由镇政府组织实施，抽查情况显示，桥头镇省级专项资金1,070.58万元、含光镇1,029.77万元、大站镇885.33万元，实施单位将一个预算项目下同一类别的工程项目“化整为零”采用竞争性磋商等方式进行采购。

（三）市县部门监管责任落实不到位，部分项目验收有瑕疵

一是项目资金监管不到位，存在支出不合规现象。如现场抽查发现，五华县、紫金县、惠东县分别安排“四好农村路”专项资金382.53万元、200万元、114.3万元用于地方公路管理站经费，其支出内容包含运行经费和人员工资等，该做法不符合《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》规定，资金管理单位监管责任落实不到位。二是部分县（市、区）监管部门责任落实不到位，按照粤府函〔2020〕

70 号省、市、县三级政府联动建立“清单+台账+考评”制度。根据现场评价情况部分县（市、区）未设置项目监管台账。三是验收结果有瑕疵，如，现场勘查惠东县大岭镇梁化路口－沙背 C127441323 路线，发现其中一段约 3 米长的混凝土路面有一串 1 厘米多深的鞋子印痕，造成路面不平整。英德市东华镇 Y472441881 线路，局部路段路面存在石子外露现象。又如英德市东华镇 CT73441881、Y472441881、UF89441881 部分路段验收程序不严谨，交工验收报告中“工程质量交工验收结论”未填写，不能确定该路段的实际交工验收结果。四是根据《广东省交通运输厅关于 2020 年度“四好农村路”建设攻坚工程第六次质量调研检查情况的通报》（粤交质管字〔2020〕243 号），阳江、韶关、清远、湛江等市仍存在局部路面强度、厚度检测不合格问题；普遍存在“重主轻附”突出问题，大部分地市重路面主体工程完工轻交通工程附属设施同步施工，特别是错车道设置、交通安防设施、混凝土路面切缝填缝、整修土路肩以及必要的排水设施等突出问题（省交通运输厅已要求各地市进行复查整改）。

（四）乡道村道养护不到位，影响道路可持续运营

一是部分县（市、区）在农村公路养护资金的分配方面合理性不足。省财政下达的“四好农村路”专项资金及涉农资金已包含了养护资金补助，但部分县（市、区）安排的镇村农村公路养护资金未能充分保障乡村道养护支出，造成部分乡村道路的管理

养护工作效果较差。二是养护机制不完善。现有“县道县管，乡道、村道乡镇管”的分级管理体制，在实际实施过程中部分县（市、区）的养护主体责任未真正落实到位。如现场评价时英德市东华镇、桥头镇等未能提供公路养护台账，有的村道日常养护不到位，路肩上杂草横生，甚至影响车辆通行。

五、相关建议

（一）建议加强项目的前期可研论证，提高目标任务的科学性合理性

一是加强项目前期可行性研究论证，加强项目库管理，做细做实农村公路的建设规划工作。结合实际情况，合理制定“四好农村路”项目的目标任务，确保“四好农村路”政策任务的顺利完成。二是落实《广东省“四好农村路”建设攻坚方案》有关要求，深化卫星遥感技术应用，健全“四好农村路”数字化管理系统，建立健全农村公路项目库，完善项目储备机制。运用大数据推动行业决策科学化、管理精准化、服务便利化。

（二）建议完善相关管理制度，进一步贯彻落实省委、省政府全面实施绩效管理的重要部署

一是完善“四好农村路”专项资金管理办法。建议省级主管部门按照《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》（粤府〔2018〕120号），修订和完善有关“四好农村路”专项资金管理办法，为“四好农村路”专项

资金的管理、使用、考核提供制度规范。二是强化绩效管理。优化专项资金分配和预算绩效目标管理，规范管理和使用专项资金，认真开展绩效运行监控，做好预算执行，重视绩效评价，强化绩效结果应用。切实提高预算执行率和专项资金使用效益。

（三）建议完善权责明晰、运作高效的农村公路质量管理体系

一是落实农村公路参建各方的质量责任。严格按照《广东省农村公路条例》《农村公路建设质量管理办法》等法规制度，创新质量管理措施，明确农村公路建设工程实行质量责任终身制。省市县分别构建考核体系。地市公路主管部门应该健全完善跟踪督查、年度考核、追责问责等机制，县级公路管理部门应结合工作实际，出台相应的考核办法，确保新建成的农村公路发挥其应有的社会效益和经济效益。二是重视安防工程的建设。在加快推进主体工程实施的同时，同步推进其他通村公路的安全防护设施建设，全方位消除农村公路安全隐患。重视对当地生态环境的保护，加强施工监督，尽量降低施工对当地环境的不良影响。

（四）建议完善养护投入机制，巩固农村公路建设成果

一是推动地方财政完善农村公路养护资金筹措机制，落实《农村公路养护管理办法》“农村公路养护管理资金的筹措和使用应当坚持‘政府主导、多元筹资、统筹安排、专款专用、强化监管、绩效考核’的原则”。农村公路管养是地方事权，地方公

路管理机构的运转经费应由地方列入一般公共预算予以保障，省级资金应专项用于农村公路养护的直接支出。二是创新农村公路投融资机制。发挥财政资金的引导作用，采取购买服务、资金补助、先养后补、以奖代补、无偿提供料场等多种方式支持农村公路养护。县、镇两级政府要积极吸引社会资本投入，引导社会各界参与“四好农村路”建设，鼓励农民和农村集体经济组织筹资筹劳参与农村公路养护。三是全力推进智能化养护。推广成熟的养护工艺和先进技术，加大智能化养护的投入力度，实现由“人海战术”向“智能化管养”的转变，提高养护工程的效率和质量。

2020 年广东省十件民生实事(第八件事: 大力推进重点地区饮用水工程建设) 省级财政资金绩效评价报告

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

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2020 年 1 月 17 日在广东省第十三届人民代表大会第三次会议上，广东省省长马兴瑞在政府工作报告中安排了 2020 年广东省拟开展的十件民生实事，本项目评价的是 2020 年广东省十件民生实事（第八件事：大力推进重点地区饮用水工程建设）（以下简称大力推进重点地区饮用水工程建设）。主要包括珠江三角洲水资源配置工程、韩江榕江练江三江连通工程、引韩济饶工程、粤西水资源配置工程以及自然村集中供水新增覆盖人口等。

（二）绩效目标

根据历年项目申报指南，本项目绩效目标为：大力推进重点区域饮用水工程建设。珠江三角洲水资源配置工程首批 4 个关键线路区段全部开始掘进；韩江榕江练江三江连通工程实现鹿湖隧洞通水；引韩济饶工程隧道全线开工；加快推进粤西水资源配置工程前期工作，启动湛江分干线工程建设。推进自然村集中供水，新增覆盖 100 万农村人口，保障农村人口饮水基本安全。

（三）评价金额及支出情况

2020 年 5 月 13 日广东省财政厅下达新增专项债券资金 160,000 万元用于珠江三角洲水资源配置工程项目，截至 2021 年 3 月 31 日评价基准日，资金支出率为 100%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过审核材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目取得了一定的成效，也存在一些问题。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **88.25** 分，绩效等级为“良”。

表 1-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	88.25	88.25%
一、决策	20	17.75	88.75%
二、管理	20	17.00	85.00%
三、产出	40	34.00	85.00%
四、效益	20	19.5	97.50%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.75 分，得分率为 88.75%。从评价指标得分情况看，论证决策、计划合理性、资金到位等方面做得较好，得分率为 100%。目标设置上，主要是合理性、可衡量性存在不足，数量指标设置过粗，没有按照工程建设分类，分别设置数量指标，对年度工作进行考核。指标内容未能全面反映项目工作方案的主体内容，指标设置合理性、可衡量性存在不足，各扣 1 分。制度保障性方面，截至 2020 年度，尚未制定征地移

民变更管理办法等制度，制度保障方面尚有改进完善的空间，该指标扣 0.25 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17 分，得分率为 85%。管理方面的主要问题是程序规范性和监管有效性。程序规范性扣 1.5 分，一是由于工期较紧，也存在部分工程设计变更和设计交底滞后问题。二是部分资金支付未在规定的时间范围内完成。三是财务凭证中出现资金支付在前，发票日期在后的问题。监管有效性扣 1.5 分，一是监理日志缺少资质人员的审核记录。二是监理月报内容不够准确。

3. 产出分析。

该指标分值为 40 分，评价得分 34 分，得分率为 85%。主要问题一是韩江、榕江、练江、三江连通工程，计划是要求实现鹿湖隧洞通水。但截至 2020 年底，鹿湖隧洞具备通水条件，但未实现通水。其原因是 2020 年韩江流域遇 60 年特枯年，潮安水文站下泄流量自 9 月起均未达到 $300\text{m}^3/\text{s}$ ，未达到韩江鹿湖引水工程取水条件。根据《研究加快韩江榕江练江水系连通工作会议纪要》（省政府工作会议纪要〔2017〕119 号），枫江流域水质未达到标准，不满足生态补水要求。二是粤西水资源配置工程，计划要求加快推进粤西水资源配置工程前期工作，启动湛江分干线工程建设，实际情况是湛江分干线工程建设中的第一标段在 2019

年12月已完成招标工作,按照2020年民生实事的要求,其在2019年底已经完成,这种安排不合理。三是自然村集中供水完成数量、质量经现场核查,发现存在不足。一是自然村集中供水的工程建设质量存在不足,主要表现在从供水主管道进村的管道部分,工程建设不够规范,部分管道未掩埋。二是部分自然村集中供水采用的是分散供水方式,水源不够,存在旱季可能无水可供的情况。三是在清远市英德市抽查的石灰埔镇、英红镇发现,英红镇上报的水头村、景田村中,水头村尚未实现供水。锦田村原先就有集中供水,但存在供水不稳定的情况,2020年主要是进行扩网,提高供水的稳定性。

4. 效益分析。

该指标分值为20分,评价得分19.50分,得分率为97.50%。由于四项工程均为在建状态,其成果只是一个预期成果。经对工程进度核查,基本与计划相符,预期成果基本能够实现。

三、主要绩效

(一) 工程建设监督符合预期,质量基本可控

一是珠江三角洲水资源配置工程首批4个关键线路全部开始掘进,完成年度投资52.2亿元,占年度投资计划的168%。16个土建标已全部开工,累计完成24座工作井施工,完成32台盾构机掘进,完成隧洞掘进(含钻爆)12公里。二是“三江连通”工程完成年度投资14亿元,占年度投资计划的111%。韩江鹿湖隧

洞已完成主体工程建设，具备通水条件。三是引韩济饶供水工程所有工作已全部开工，完成年度投资 4.74 亿元，占年度投资计划的 237%。四是环北部湾广东水资源配置工程前期工作取得突破性进展，2020 年 12 月水利部印发了环北部湾水资源配置工程总体方案审查意见，同意广东广西两省区分散取水、分省建设方案；合江支洞试验段项目已于 2020 年 12 月 25 日开工建设；工程可研报告编制完成并于 2020 年 12 月 30 日上报水利部。湛江市引调水工程和合流水库扩建工程已开工建设，年度完成投资 6.58 亿元，占年度投资计划的 139.5%。

珠三角水资源配置工程建设质量控制情况较好：

首先，工程建设一是 2020 年共配合完成 17 次工程质量监督检查，包括 12 次月度常规检查、5 次汛前节前专项检查、1 次管片专项检查，累计提出存在问题 369 个；二是组织质量咨询服务单位开展了 4 次内部飞行检查、2 次专项检查，共发现质量问题 310 个；三是组织开展了 4 次面向全线各参建单位质量管理人员的质量专题培训工作；四是有序推进工程全线工地试验室验收，严格把关质量检测工作的开展。截至 2020 年底，工程全线共实施检测项目 30386 组次，已出检测报告 30017 份，不合格项数 293 项，所有不合格项均已及时处理；五是有序地开展工程质量验收工作，2020 年组织完成了公明水库进库闸 - 闸基开挖及处理分部工程验收。

其次，工程至今共完成分部工程验收 4 个，全部质量等级评定为“优良”；累计完成单元工程质量评定 3635 个，一次验收合格率 100%，其中优良 3503 个，优良率 96.4%。

（二）基本完成新增农村集中供水人口数量任务

全省新增集中供水覆盖人口 125 万人，覆盖 5 个地级市、71 个县、395 个乡镇、4080 个自然村，保障农村人口饮水基本安全。详见表 1-2：

表 1-2 2020 年省民生实事新增农村集中供水人口工作完成情况表

序号	市	县 (市、区)	乡镇	行政村 (名称)	自然村 (名称)	2020 年度累计 新增集中供水 覆盖人口数
合计	15	71	395	959	4080	1,347,718
1	潮州市	2	3	3	7	3,581
2	惠州市	2	6	8	23	11,195
3	湛江市	8	59	132	259	126,208
4	揭阳市	4	16	34	74	102,028
5	汕尾市	3	23	65	244	153,130
6	汕头市	1	2	12	12	39,196
7	河源市	5	29	44	257	84,300
8	梅州市	7	44	89	237	85,619
9	清远市	6	28	78	283	59,832
10	韶关市	7	45	114	414	73,120
11	茂名市	6	39	76	457	158,359
12	云浮市	4	19	38	117	41,383
13	江门市	4	16	59	337	64,681
14	阳江市	5	21	96	741	231,398
15	肇庆市	7	45	111	618	113,688

四、存在问题

（一）部分民生实事的工作目标设置不合理

在本次评价的四项工程建设中，珠江三角洲水资源配置工程的任务是首批 4 个关键线路区段（四个关键线路区段分别是土建施工 A2 标、土建施工 B3 标、土建施工 C1 标和土建施工 D2 标）全部开始掘进，但这四个标段的合同签订时间均在 2019 年，详见表 1-3:

表 1-3 珠江三角洲水资源配置工程批 4 个关键线路区段开工时间表

序号	标段名称	合同金额	合同签订时间	计划工期(月)	开工时间	掘进进展(米)	累计支付(万元)
1	土建施工 A2 标	163,976.40	2019/5/8	60	2019/7/10	2069	41,886.00
2	土建施工 B3 标	209,878.00	2019/4/22	60	2019/7/10	1148	67,385.90
3	土建施工 C1 标	130,671.36	2019/4/30	60	2019/7/16	3184	37,363.79
4	土建施工 D2 标	78,402.07	2019/5/8	60	2019/7/16	4150	26,621.99
合计		582,927.83				10551	173,257.68

从上表可以看出，四个标段最晚的开工日期是 2019 年 7 月 10 日，将四个关键线路区段全部开始掘进作为 2020 年度民生实事的工作目标，合理性存在不足。

粤西水资源配置工程民生实事安排的任务是加快推进粤西

水资源配置工程前期工作，启动湛江分干线工程建设。湛江分干线工程建设包括湛江市引调水工程、湛江市合流水库建设工程。经查，湛江市引调水工程分三个标段进行招标，其中第一标段招标时间为 2019 年 11 月 19 日，开标时间为 2019 年 12 月 16 日。其启动时间也在 2020 年之前。

（二）自然村集中供水管理及可持续性存在不足

2020 年自然村集中供水，主要是依托前期开展的村村通供水工程，但村村通供水工程的建设任务是将供水管网建设到村口，入户部分并不在建设范围内。本次评价的自然村集中供水工作，有很大一部分是在原来管网的基础上，完成入户工作。现场核查的茂名市电白区黄岭镇、那霍镇，清远市英德市石灰埔镇、英红镇中，黄岭镇、石灰埔镇入户管网的工程建设质量与规范要求相比，存在一定的差距，主要是管线未掩埋、未固定等。这些问题的存在，可能导致管线在使用过程中，极易受到村中牲畜踩踏，小孩嬉戏过程中的破坏，影响工程建设使用。

本次农村集中供水，一部分采用的是自然水厂供水的方式，这种方式供水的水质、供水的稳定性等方面保障程度较好。但由于广东省有相当数量的自然村分布在山区，无法将水厂的供水管网延伸到村口，故采用的是新建分散供水设施的办法。主要是在山中寻找泉水，新建蓄水池，对水质进行处理后，用管线输送到村民家中。但这种方式水质的安全性存在不足，水源的保障能力

较差，在旱季有可能出现无水可供的局面。同时，由于分散供水的水费收取、设施、管网维护是由村委负责，这可能导致水费收取困难，设施、管网缺少经费维护的情况出现。

在统计自然村集中供水人口时，采用的是自然村完成供水管网入户工作后，按户籍人口进行统计。在现场评价中发现，存在部分项目尚未完成就按完成进行了上报。如英德市英红镇水头村，截至现场评价时，尚未实现集中供水，但在 2020 年 9 月 30 日的统计材料中，该村就已经完成集中供水工作。同时，在现场评价中还发现英德市石灰埔镇美村老钟屋自然村，全村 50 多户人中尚有 30 多户没有完成接管入户工作，但上报的数据是按照全村均已完成计算。

（三）珠江三角洲水资源配置工程资金管理、项目管理有一定的缺陷

现场评价抽查发现，财务凭证中存在用 2019 年的发票在 2020 年入账，发票日期在凭证制作、资金支付之后等问题，还发现资金支付未能在规定的时间内完成。监理日志缺少有资质人员的审核签名，监理月报中上月计划安排的工作，与本月完成工作之间对应性较差等问题。反映出监理材料较为粗糙，同时也反映出工作开展的计划性存在不足。

五、相关建议

（一）合理申报民生实事工作目标

建议在申报下一年度民生实事工作目标时，应充分梳理与工作目标相关的各项工作的开展情况，避免出现工作尚未开展，工作目标就已经实现的局面。

（二）加强分散供水技术研究，完善相关政策、制度

建议加强对分项供水的技术研究，提升分散供水水质处理、水源保障的技术水平，使得农村集中供水设施能够长期有效运行，提升村民用水安全保障程度。

同时，应该明确县、镇、村三级在集中供水中的责任划分，县级主管部门应该主要负责设施、管网建设资金的筹集，工程建设质量的监管，供水稳定性、水质的监管等，镇、村应履行水费收取上缴，设施、管网的保护等。

（三）进一步加强项目管理，提升材料质量

建议在资金管理、项目管理工作中，严格执行已制定的各项规定，在资金支付中，严格按照相关程序执行，避免出现先办事、后补材料的情况。进一步加强监理工作的管理，明确各个岗位的责任，定期对监理日报、月报进行审核，修正其中不合理的地方，使其能够真实、完整反映项目建设的全过程。

2020 年广东省十件民生实事(第九件事: 加大食品抽检力度和食品安全信息 透明度) 省级财政资金绩效评价报告

评价机构: 广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人: 黄青发

项目负责人: 谢东萍

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

食品安全事关人民群众生命安全和身体健康。为保障全省人民群众饮食安全，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署和“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”要求，依据《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》《“十三五”国家食品安全规划》《广东省食品药品安全“十三五”规划（2016-2020）》等，广东省人民政府将食品安全抽检工作连续列为每年的十件民生实事之一。根据要求，2020年全省要完成不少于57万批次食品抽检任务。省财政安排促进经济高质量发展专项资金（食品抽检及监管）23,108.00万元用于省一级任务，市级抽检任务由各地财政安排资金。

（二）绩效目标

根据广东省人民政府民生实事工作有关决策部署和《广东省食品药品安全“十三五”规划（2016-2020）》要求，2020年资金绩效目标为：全省完成不少于57万批次食品抽检任务，食品检验量达到每千人5批次，及时公布食品抽检信息，不合格食品核查处置率达到100%，防控食品安全风险。实现全省学校食堂“互联网+明厨亮灶”全覆盖，强化关键节点风险防控，推进校园食品安全。

（三）评价金额及支出情况

2020 年促进经济高质量发展专项资金（食品抽检及监管）共安排 23,018.00 万元，包括食品抽检资金 19,617.00 万元，食品监管资金 3,401.00 万元。截至 2021 年 3 月 31 日，食品安全专项资金整体支出 22,760.20 万元，支出率为 98.88%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场评价和问卷调查等情况，总体上看，2020 年全省超额完成食品抽检全年任务，食品抽检不合格食品应公布信息公示率达到 100%，获得 2020 年国家食品安全工作评议考核 A 级荣誉。全省 26700 家学校食堂“互联网+明厨亮灶”实现覆盖率 100%。但是，食品抽检对象的针对性、覆盖面还有待加强，个别实施单位的资金使用规范性不足，学校食堂“互联网+明厨亮灶”系统的应用有待加强。结合书面评价和现场评价的结果，评定专项资金绩效评价的分数为 **86.60** 分，等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	86.60	86.60%
一、决策	20	17.80	89.00%
二、管理	20	16.53	82.65%
三、产出	35	31.30	89.43%
四、效益	25	20.97	83.88%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.80 分，得分率为 89.00%。

本项目政策依据充分，资金预算比较合理；项目绩效目标设置相对完整；整个项目有专项资金管理办法、有实施方案，制度完整性较好；项目资金到位及时，资金分配合理。不足之处体现在：一是部分指标无法量化衡量，如提高食品安全风险管控水平的社会效益指标设置为“逐步提高”，较为主观，不利于考核；二是在计划安排合理性上，省级抽检与市县抽检计划的防止重复抽检的制度未能完全发挥作用，选取的地点和食品类别存在重复抽检的现象。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.53 分，得分率为 82.65%。

整体来看，专项资金支出率执行情况优秀，达到 98.88%；项目跟踪督导、检查机制较为完善，每月通报抽检任务完成情况和“互联网+明厨亮灶”系统建设进展。主要问题表现在：一是部分项目实施单位支出规范性不足。如个别单位 2019 年其他项目购样费用在 2020 年本项目资金中列支、龙门县农产品快检专项资金用于购买胶椅、折叠桌、展架等；二是监管上对抽检实施情况的汇总分析有所欠缺。如抽检任务要求重点覆盖学校食堂、校园周边、小作坊、小餐饮等，但实际覆盖力度如何，缺少对数据的整

体分析，无法确认是否达到预期效果。

3. 产出分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 31.30 分，得分率为 89.43%。主要绩效表现在超额完成食品抽检全年的任务，不合格食品核查处置率达到 100%，学校食堂“互联网+明厨亮灶”系统在 2020 年 11 月底提前实现全省全覆盖；本项目预算控制良好，实际支出未超过预算计划，项目实施的成本属于合理范围。存在的主要问题是：一是抽检工作完成质量有待进一步提升，体现在全年抽检工作均衡性不足，省级抽检任务与各地市县级抽检任务存在重复抽检现象，网络订餐的抽检力度有所不足。二是不合格食品按时处置率未达到相关工作要求。全省全年不合格食品 3 个月内按时完成率为 59.81%，未达到“三个月按时完成率应达到 85%以上”的要求。

4. 效益分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 20.97 分，得分率为 83.88%。主要绩效表现为 2020 年全省未发生重大食品安全事故；食品抽检信息及时公布；食品安全考核获得国家 A 级荣誉；通过对食品的抽样监管，建设“互联网+明厨亮灶”，对推动食品产业发展起到良性的作用，全面提升校园食品安全水平。主要问题表现在：一是抽检不合格信息公示的震慑力不足。如多家生产企业连续 2 年都出现同样的不合格项目。二是群众对食品安全工作总体满意

度为 79.4%，其中，群众对主要食品经营场所如小作坊、小餐饮、食品摊贩的满意度较差，有待提升。

三、主要绩效

（一）食品抽检超额完成全年任务，学校食堂“互联网+明厨亮灶”全覆盖

一是超额完成“不少于 57 万批次食品抽检任务”和“食品检验量达到每千人 5 批次”的省政府民生实事任务。截至 2020 年 12 月底，全省市场监管部门、农业农村部门共同完成食品抽检 778997 批次，完成省政府民生实事任务的 136.7%。其中，全省各级市场监管部门完成食品抽检 666982 批次。二是完成“及时公布食品抽检信息”任务，全省各市、县均开展抽检信息公布工作，省市场监督管理局坚持每周在局门户网站、食安广东等渠道公布食品抽检信息，2020 年全省全年共公布食品安全抽检信息通告 1859 期，抽检信息 631343 批次。三是提前完成全省学校食堂“互联网+明厨亮灶”全覆盖。全省 21 个地级以上市自筹资金建设系统，2020 年 11 月底全省 26700 家学校食堂的“互联网+明厨亮灶”系统建设完成，提前实现全省全覆盖。在全国率先实现校园食品安全实时监管全覆盖。

（二）2020 年国家食品安全考评荣获 A 级荣誉

为排除食品安全隐患，保障食品安全，2020 年我省不断强化食品安全专项治理。一是开展打击食品非法添加行为专项工作，

共开展执法抽检 4380 批次，查处食品非法添加案件 382 宗，移送公安机关涉嫌犯罪案件 12 宗。二是不断完善疫情防控工作机制，规范进口冷冻肉制品和水产品核酸检测及疑似阳性复核工作流程，高效稳妥处置多起进口冷链食品阳性突发事件。三是应用区块链技术建成全省“冷库通”追溯系统，全省 2.3 万个冷库纳入“冷库通”管理，实现对冷链食品的全链条可追溯闭环监控。

“冷库通”多次成功助力我省核酸监测发现疑似阳性样品核查，极大提高监管部门靶向精准监管能力，得到市场监督管理总局和兄弟省市的高度认可。四是构建粤港澳大湾区食品标准体系，已构建供深食品标准体系 485 项，发布供深食品团体标准 312 项。建设使用农产品市场销售信息化溯源系统试点，在粤港澳大湾区内地九市覆盖推动。

2020 年，我省食品安全在国务院食品安全委员会组织的食品安全工作评议考核结果为 A 级，考核成绩连续三年名列前茅。

四、存在问题

（一）抽检任务完成质量有待提升

整体来看，省政府民生实事任务“不少于 57 万批次食品抽检”超额完成，但抽检任务的完成质量存在不足。主要体现在：

一是食品安全抽检均衡性有待进一步提高。据统计，上半年全省食品抽检过于集中在 6 月份完成，完成数量是前 5 个月任务完成量的近一倍。下半年，仍有多个地市如汕头市、汕尾市、梅

州市、肇庆市，在 11 月份抽检数量远高于其他月份。如梅州 9 月完成省转移任务 1343 批次，10 月完成 786 批次，11 月完成 2775 批次。

二是个别地市存在重复抽检的情况。由于统筹力度不够，省级抽检与市县级抽检的防止重复抽检制度未能完全发挥作用，出现抽检对象过于集中的情形。如统计发现，汕头市抽任务和省抽任务分别于 2020-11-3 和 11-4 对海霸王（汕头）食品有限公司的小汤圆 500g/包进行了 3 次抽检，其中 2 次抽样检验的小汤圆生产日期均为 2020 年 11 月 2 日。此外，汕头市 2020 年市县抽检任务中，同一日期对同一生产企业经营单位同一规格食品抽样，抽到相同生产日期的食品有 58 批次。

三是对项目实施情况的汇总分析有所欠缺，无法确认抽检的覆盖范围、抽检重点等是否达到预期效果。如任务要求抽检对象以“四重一大”（即重点区域、重点市场、重点品种、重点项目和大型企业）为核心。重点包括学校食堂、校园周边、城乡结合部以及当地小作坊、小餐饮、小摊贩生产销售的食品等。但实际操作中，学校食堂、校园周边、小作坊、小餐饮的覆盖力度如何，缺少对数据的整体分析，无法确认是否达到预期效果。

（二）不合格食品按时处置完成率较低

根据统计，截至 2020 年 12 月 31 日，国抽、省抽和市、县不合格食品按时处置完成率分别为 91.77%、85.91%、54.92%。

对比相关文件工作要求“各地应加强对不合格问题食品的核查处置工作，核查处置完成率应达到 100%，三个月按时完成率应达到 85%以上，不合格食品立案率应达到 70%以上”，市、县按时完成情况未能达到要求。

表 4-1 2020 年不合格食品处置数据统计表

年度分类统计	国抽食品 不合格处置任务（件）	处置完成率	按时处置完成率（3 个月）	按时处置任务（件）
	717	100%	91.77%	658
	省抽食品 不合格处置任务（件）	处置完成率	按时处置完成率（3 个月）	按时处置任务（件）
	2236	99.37%	85.91%	1921
	市、县食品 不合格食品处置任务（件）	处置完成率	按时处置完成率（3 个月）	按时处置任务（件）
	16638	83.86%	54.92%	9138
年度汇总	民生实事食品安全 抽检不合格处置任务（件）	处置完成率	按时处置完成率（3 个月）	按时处置任务（件）
	19591	86.22%	59.81%	11717

数据来源：广东省食品安全委员会办公室关于民生实事第 10 期通报

（三）抽检工作针对性有待加强

从 2018 年、2019 年的满意度调查情况来看，群众对小摊贩、小餐饮、小作坊和网络订餐较不放心，主要原因是担心操作不规范、不卫生。但外卖餐饮的抽检数量占比不高，如 2020 年省本级任务 13000 多批次的检测任务中，外卖餐饮仅有 32 批次。

据反馈，网络食品、餐饮食品抽样规范标准未统一。目前《食

品安全抽样检验管理办法》未规定网络食品、餐饮食品中是否需要告知被抽检单位，存在被抽样单位质疑网络抽样过程的问题。企业质疑餐饮食品的储存与运输时间过长，导致微生物不合格。

《食品安全抽样检验管理办法》中第二十条仅规定有特殊运输要求食品应采取相应措施保证样品不发生影响检验结果的变化，但未做具体要求。

（四）资金使用管理不够规范

一是部分资金使用规范性不足。如个别单位 2019 年其他项目购样费用在 2020 年本项目资金中列支，又如龙门县的农产品快检专项资金，用于购买胶椅、折叠桌、展架、人员餐费等，超出规定范围。二是部分地区资金到账时间较晚，影响抽检工作开展及时性。

五、相关建议

（一）提升抽检任务完成质量

一是强化全年均衡抽检。建议加强对每年食品抽检数据的统计分析，科学制定下一年的抽检计划，加大抽检覆盖面，特别要强化全年均衡性。执行过程中如遇特殊事件影响进度，建议结合实际情况，及时调整计划。

二是提高省、市县任务统筹力度，避免重复抽检。建议从省级到市、县要做好统筹，制定详细抽检计划方案。借助信息技术手段，在系统设置条件识别同一批次的产品，防止重复检验。

三是进一步加强对食品抽检计划实施的分析总结。建议对承检机构加强事中监督管理，督促按照监督计划执行。在食品抽检计划开展过程中，通过对资金使用、绩效目标完成情况的分析，开展必要的阶段性检查，以便及时发现项目实施中存在的问题，提出相应的改进意见。

（二）提高市、县抽检不合格食品按时处置完成率

关于市、县抽检不合格食品处置完成时间滞后问题，一是建议深入探究处置完成时间滞后的原因，采取有效措施来加快处置时间。二是加强监督管理，定期通报市、县不合格食品处置完成情况，督促各地按时保质完成不合格食品处置工作，推进市、县抽检不合格食品的按时（3个月内）处置完成率达到85%以上。

（三）精准把握新型电子商务平台，规范化标准

建议针对新型电子商务平台，如网络订餐平台等，根据风险程度合理制定检测项目，根据网络销售数据科学制定抽检计划，督促抽样检验检测机构按计划进行抽检。制定广东省地方抽样标准，将网络食品、餐饮食品抽样标准规范化，并纳入下一年度监督抽检实施细则。

（四）加强资金管理，确保资金及时到位

一是完善各地专项资金管理制度，进一步明确、细化专项资金使用范围，确保专款专用及专账核算，各级主管部门在组织资金、项目申报时也提醒各用款单位学习专项资金管理办法，并定

期指导、督查用款单位的资金管理工作。二是建议省市场监督管理局主动与各地市加强沟通，跟踪资金到位情况，了解工作进度，协调督促资金及时到位。

2020 年广东省十件民生实事(第十件事： 加强地质灾害隐患点综合治理) 省级 财政资金绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

机构负责人：张松风

项目负责人：李能森

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，进一步加强我省地质灾害防治工作，建立高效科学的地质灾害防治体系，根据《中共广东省委广东省人民政府关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的实施意见》和《中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅关于印发〈广东省自然灾害防治能力建设行动方案〉的通知》，2019年12月30日，发布《广东省人民政府办公厅关于印发广东省地质灾害防治三年行动方案（2020-2022年）的通知》（粤办函〔2019〕402号）。

根据中央及广东省委、省政府的相关文件精神，结合广东省实际情况，中央及省级财政安排资金61,889.85万元，开展2019-2020年加强地质灾害隐患点综合治理项目。本项目加大地质灾害隐患点和削坡建房风险点综合治理力度，全面推进地质灾害治理体系和治理能力现代化建设，重点解决我省地质灾害防治突出问题，基本消除重大地质灾害隐患。

（二）绩效目标

绩效总目标：实施地质灾害防治工程，维护人民生命和财产安全，促进经济和社会的可持续发展。不断提高地质灾害防灾减灾能力，避免群死群伤事件的发生，保障社会和谐稳定。

2019 年度绩效目标：实施地质灾害防治工程，维护人民生命和财产安全，促进经济和社会的可持续发展。不断提高地质灾害防灾减灾能力，避免群死群伤事件的发生，保障社会和谐稳定。做好项目在发改部门立项，招投标、勘察设计等施工前期工作。当年度带动周边群众就业 100 人以上。受影响群众涉及地灾信访件下降，争取 0 信访。

2020 年度绩效目标：实施地质灾害防治工程，维护人民生命和财产安全，促进经济和社会的可持续发展。不断提高地质灾害防灾减灾能力，避免群死群伤事件的发生，保障社会和谐稳定。

（1）开展粤东西北地区大型以上地质灾害隐患点勘察设计和施工。（2）开展粤东西北地区大型以上地质灾害隐患点专业监测。

（3）开展地质灾害大数据管理平台建设（一期）。（4）开展地质灾害防治技术支撑体系装备建设。（5）启动河源市地质灾害综合防治试点。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年加强地质灾害隐患点综合治理专项资金评价范围包括：2019 年中央财政资金 12,960 万元，2020 年中央及省级财政资金共 48,929.85 万元，2019-2020 年省级财政（含中央资金）分 6 个资金文件下达加强地质灾害隐患点综合治理资金共计 61,889.85 万元。具体资金分配情况见表 1。

表 1 2019-2020 年加强地质灾害隐患点综合治理专项资金分配表

序号	资金使用单位	中央资金 (万元)	省级资金 (万元)	小计 (万元)
1	省地环总站	700.00	6,626.17	7,326.17
2	宣教中心		50.00	50.00
3	汕头市		581.83	581.83
4	韶关市	956.00	1,017.72	1,973.72
5	梅州市	8,222.50	4,335.61	12,558.11
6	惠州市		128.19	128.19
7	汕尾市	1,840.00	1,699.95	3,539.95
8	河源市	790.00	2,354.79	3,144.79
9	阳江市		531.49	531.49
10	湛江市		44.05	44.05
11	茂名市	4,596.00	2,401.11	6,997.11
12	肇庆市	1,827.00	5,073.50	6,900.50
13	清远市	4,998.50	4,269.37	9,267.87
14	潮州市	1,960.00	3,870.56	5,830.56
15	揭阳市	160.00	1,164.25	1,324.25
16	云浮市	920.00	771.26	1,691.26
合计		26,970.00	34,919.85	61,889.85

二、评价结论与绩效分析

(一) 总体结论

通过自评材料分析和现场评价,结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析,评价工作组认为:总体上,项目在决策、效益方面的表现相对较好,但在管理、产出存在一定的问题,本项目的主要问题是资金支出率较低、监管有效性存在不足、项目建设进度落后于预期等。经综合分析,本项目绩效评价得分为 **79.19** 分,绩效等级为“中”。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	79.19	79.19%
一、决策	20	17.90	89.50%
二、管理	20	14.28	71.40%
三、产出	30	21.51	71.70%
四、效益	30	25.50	85.00%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.90 分，得分率为 89.50%。

从评价指标得分情况看，论证充分性、目标设置合理性、资金到位率等方面做得较好，得分率为 100%。在目标设置完整性、可衡量性存在不足，各扣了 0.5 分。保障措施方面，制度完整性、进度计划安排合理性不理想，分别扣 0.4 分、0.2 分。在资金到位及时性上，部分地市资金下达滞后，如河源市、湛江市部分项目资金在省级资金下达后数月才下达到资金使用单位，资金到位及时性扣 0.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.28 分，得分率为 71.40%。

主要是资金支出率和监管有效性得分不理想，根据自评报告，资金支出率为 71.40%，其中：从资金使用范围看，自然资源厅地

勘处、清远市、揭阳市的资金支出率稍好。从资金使用方向看，资金支出率较低的主要是工程治理（施工）和专业监测项目。资金支出率扣 1.72 分。存在的不足主要有：一是工程治理（施工）项目施工进度不理想，工程治理（施工）项目共 41 个，目前已完工项目 5 个，项目完工率仅为 12.2%，虽然该类项目数量相对全部项目数量占比不大，但该类项目资金占比达 48.43%，支出率仅为 66.01%。二是专业监测主要项目虽然完成了设备安装，但较大部分项目 2021 年 3 月 31 日以后才完成了项目初步验收，根据施工合同支付条款，无法进行工程尾款支付，该类项目支出率为 43.28%，但专业监测项目资金占比达 13.50%。由于上述原因导致整体支出率不理想。

支出规范性扣 2 分，扣分主要原因是项目存在一定程度超前支付及资金管理不规范问题。

监管有效性扣 1.5 分，存在的不足主要有：一是管理制度落实不够到位，省级主管部门对地质灾害防治工作进行了多次调研和指导，市县主管部门在制度落实上依然存在一定不足，主要体现在项目进展及资金使用的监督检查落实不理想，现场评价中，市县主管部门本级的监管、整改资料缺乏。二是部分资金使用单位绩效管理意识不强，对相关资料的管理不到位。三是工程治理（施工）、避险搬迁项目进度较偏慢，缺乏督促加快进度的监管

资料。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 21.51 分，得分率为 71.70%。产出得分较低的主要原因：一是项目施工进度较慢，部分项目主体工程尚未完成；二是部分项目未及时组织项目验收。计划产出未能及时实现。如地质灾害避险搬迁计划完成 17 处，实际实施 16 处，其中 1 处调整为工程治理，实际完成搬迁协议签订项目仅 8 个，签约完成率 47.06%；又如地质灾害隐患点专业监测项目计划完成 440 个，现场评价时，虽然绝大部分已经完成实体安装调试，但是验收工作开展不及时，如肇庆市、汕尾市、河源市、茂名市、清远市、潮州市、云浮市等地市大部分项目验收时间基本都在 2021 年 3 月 31 日以后；再如工程治理（含施工、勘察设计）计划完成 169 个，完成验收或经过专家审查项目共计 120 个，49 个项目未验收，验收完成率 71.01%。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 25.50 分，得分率为 85.00%。通过实施地质灾害治理，消除了部分隐患点，有效降低了地质灾害。体现经济效益的经济损失下降率为 74%，财产损失下降幅度较大，但造成 9 人死亡、3 人受伤，该指标扣 0.5 分。2019-2020 年广东省未发生重大地质灾害事件，此方面表现较好，得分率为

100%。体现满意度的受地质灾害威胁群众满意度，满意度为 90%。体现社会效益的地质灾害隐患点消除率、预警预报能力提升率分别扣 1 分和 1.5 分，体现可持续发展的地质灾害治理有效性均存在一些不足，该指标扣 1 分。

三、主要绩效

（一）提高地质灾害防范能力，提升人民群众幸福感

通过实施 2019-2020 年地质灾害隐患点综合治理，地质灾害防治管理人员及群众，地质灾害防治能力得到一定提升，主要体现在以下方面。一是各级行政领导和群测群防技术队伍地质灾害防治处置能力得到提升，通过宣传和制度落实，地质灾害应对更加科学合理，降低灾害伤害和损失。二是广大群众在地质灾害防灾减灾意识上明显加强，通过地质灾害科普宣传和专业监测预警信息辨识教育培训，形成了全社会广泛参与的应对行动机制。全省各地均已建立地质灾害防御快速预警响应工作机制，全面落实一隐患点一预案制度，提高了预警响应效率。三是部门联动机制建立并在落实。建立省、市联席会议制度或领导小组，协调推进自然资源、教育、财政、住建、交通厅、水利、农业农村、文旅、应急管理等有关单位开展地质灾害防治工作，初步形成了齐抓共管、群防群治的地质灾害防治新格局。四是通过地质灾害大数据管理平台，基本实现全省大型及以上隐患点联网监控，在地质灾

害预警预报上，健全了群专结合的监测预警与应急反应机制，提升了灾害防治处理决策效率，从而提高了地质灾害防御能力和减灾能力。

（二）减灾降损成效显著，助力幸福广东建设

通过实施 2019-2020 年地质灾害隐患点综合治理，消除了部分隐患点，降低了灾害损失，具体体现在三个方面。一是减少受地质灾害威胁群众，2020 年通过采取避险搬迁和工程治理措施，共减少受威胁群众 8 万多人。二是减少了受灾人员伤亡。通过大力开展地质灾害气象预警和群测群防工作，成功预报地质灾害 4 起，避免人员伤亡 95 人，相较 2019 年，地质灾害造成的人员伤亡减少了 59%。三是减少了直接经济损失。2020 年地质灾害造成直接经济损失相比 2019 年下降了 74%。维护了社会正常的生活生产秩序，地质灾害隐患综合治理得到了广大人民群众支持和拥护，对维护社会稳定、建设幸福广东，实现全省人民富裕安康将发挥重要的保障作用。

（三）提升防范技术现代化，促地灾防治高质量发展

通过实施 2019-2020 年地质灾害隐患点综合治理，提升了防范技术现代化水平。一是技术支撑队伍建设和应急队伍储备库建设全覆盖。全省 21 个地级以上市和 138 个县（市、区）通过购买服务等形式，与 53 家地勘单位共 286 名技术人员建立了技术

支撑服务关系，基本实现了市、县技术保障全覆盖，基本建成地质灾害应急抢险治理技术队伍储备库。二是技术应用手段全覆盖。通过现代化设备采购和装备，将无人机、遥感、雷达、普适型监测设备等技术手段应用于地质灾害调查、监测，实现新技术新手段应用全覆盖。三是技术装备配备全覆盖。为 21 个地级以上市、122 个县（市、区）配置了无人机、激光测距仪、土壤含水率测定仪等 14 项地质灾害防治技术装备；为 5865 名地质灾害群测群防专管员配置了夜视望远镜、激光测距仪、裂缝测量标志等 8 项简易监测工具。四是大数据管理平台基本实现省市县三级联动全覆盖。开展建设现代化的地质灾害大数据管理平台，包含 1 个数据库和 7 个子系统。五是采取避险搬迁、工程治理、专业监测、调查评价等综合治理措施全覆盖。开展 1000 户受威胁群众避险搬迁，实施 169 处大型以上地质灾害工程治理，开展 440 处大型以上地质灾害专业监测，完成 4 个县（市、区）1：5 万地质灾害详细调查。

四、存在问题

（一）部分项目进度滞后较多

专项资金计划实施项目数量及类型较多，其中专业监测项目 440 个，工程治理项目（包含施工和勘察设计）169 个，避险搬迁 17 个，大数据管理平台（含群测群防在线监控系统）1 个及

工具（设备）采购等。根据本次现场评价及各市、县提供的资料情况，目前专业监测、大数据管理平台（含在线监控系统）、工程治理（勘察设计）、工具及设备采购等类型中的部分项目存在验收滞后问题，主要工作内容虽已基本完成，但完工验收及完工结算相对滞后。工程治理（施工）和避险搬迁工作实施进度不理想，主要存在问题是资金下达后，部分市县未及时组织项目实施。部分项目前期工作过长，在项目实施过程中，又由于存在征占地、重大设计变更、少量村民意愿不高等问题，导致工期进一步滞后。如五华县河东镇桂田村上村组滑坡地质灾害治理工程，该项目由于重大设计变更，在现场评价时，施工现场处于停工状态，正在进行补充勘察论证。又如紫金县苏区镇居委长排坑、炮子村梅兴街地质灾害工程治理项目，该项目合同工期 120 日历天，现场评价时，由于村民阻工、施工组织不理想等原因，目前形象进度约 50%，在雨季来临前无法完成施工，项目的安全隐患风险加大，增加安全防护难度。

（二）跨年度项目，绩效目标和计划不够明确

部分工程治理（施工）和移民搬迁项目存在跨年度实施情况，但是，地级市下达绩效目标时，未明确年度实施目标，使计划没有针对性，不利于项目的管控。如大埔县高陂镇古西村鹤山片滑坡群治理项目，梅州市财政局于 2019 年 12 月 25 日下达资金，

2020年11月17日签订施工合同，计划合同工期为540日，本项目计划于2022年完工，将在3个年度内实施。又如清远连州市大路边镇油田村陈家塆组等项目，搬迁任务较重，异地房屋建设工程计划工期需要跨越年度才能完成。

（三）项目管理存在进一步改善空间

本次绩效评价过程中发现，项目管理存在需要进一步改善的空间，主要存在的问题体现在以下方面。一是部分资金使用单位对绩效管理的重视不够，绩效自评报告及佐证资料未及时提供，项目实施过程的进度管理、资金使用情况等，缺少明确的佐证材料。特别是韶关市、汕尾市、河源市仅提供绩效自评报告，未提供任何佐证资料，使该地区项目管理情况及自评报告中各项数据无法核实。二是对地质灾害治理工程相关制度的落实不到位，未能及时发现和处理项目实施中存在的各项问题。各项目提供的材料中，普遍缺少对项目开展进行监督检查和整改落实相关材料。三是部分项目验收不及时。虽然基本上已经完成工程施工，但是项目验收和完工结算办理滞后较多，不利于下一步工作开展。

（四）部分项目专项资金使用不规范

本次绩效评价过程中发现，少部分项目资金使用不规范。一是项目资金支出与实施进度不匹配，存在一定程度的超前支付情况，不符合项目专项资金使用的相关规定。如梅州市大埔县高陂

镇古西村鹤山片滑坡群治理项目(续作),资金支出率为85.86%,但目前工程形象进度约40%。又如清远市连南瑶族自治县大坪镇大掌村表达组工程治理项目,资金支出率为95.12%,提供佐证资料不完整,工程仅实施4个月,已支付3,427.56万元,与工程施工常规不符。二是个别项目资金管理不合规。如高州市平山镇凤凰村岭头村后山、潘州街道高州城区富丽华后背小观山住宅216、218楼工程项目,预算财政资金为1,290万元。2020年12月25日,高州市自然资源局(建设单位)、广州华磊建筑基础工程有限公司(施工单位)、广发银行茂名高州支行(资金监管银行)三方签订资金监管协议,一次性将707.73万元工程款转至施工单位设立的支付账户,由监管银行进行资金冻结监管,当建设单位出具《同意支取资金通知书》后进行相应额度资金的解冻支付。

五、相关建议

(一) 统筹协调,加速建立地质灾害防治工作新格局

应加快实施进度,如避险搬迁、工程治理(施工)等项目。一是对未开工的项目应加快各项审批程序的申报、招投标工作。二是已开工项目应严格按照工期计划实施,加强施工进度督查,同时保障工程进度款的及时支付。三是对于已完工但支出率和验收率偏低的项目,如专业监测、工程治理(勘察设计)等项目,

应加快验收工作，及时办理完工结算，并按合同要求及时支付工程款项。四是部分存在结余资金的项目，应按照资金管理办法进行调剂，充分利用好专项资金。

（二）科学谋划，强化地质灾害防治工作绩效考核意识

在项目下达时，明确项目建设实施计划，按年度划分出适宜考核的年度计划目标，并明确每个阶段达到的绩效。如工程治理（施工）、异地避险搬迁等工程建设类项目，资金下达后还需要开展大量勘察设计、审批、招标等前期工作，在各个环节紧密衔接的情况下，一般仍需 3-4 个月才能进入施工阶段，导致该类项目的实施周期普遍较长。这些项目下达资金时，相应绩效目标应进行必要分解，使各考核周期目标任务清晰明确，并应严格落实年度各项目标任务。

（三）责任落实，形成灾害防治工作齐抓共管新篇章

建议进一步加强各项目的管理和监督，主要体现在以下方面。一是进一步严格落实项目专项资金管理办法、项目管理办法等各项管理制度，及时报送工程进度、资金使用、项目实施等情况。二是应在项目开展过程中，通过对资金使用、绩效目标完成情况的分析，开展必要的阶段性检查，及时发现项目实施中存在的困难和问题，提出相应的改进意见，保障项目的顺利实施。三是根据不同项目类型，优化项目验收程序，加快项目验收。四是

对进度严重滞后的项目，采取必要的督导措施，以加快项目实施。

（四）防微杜渐，严格灾害防治资金使用新常态

建议进一步规范资金的使用，在资金使用过程中严格落实各项制度要求。一是应严格地按照《广东省防灾减灾应急（省级地质灾害防治）专项资金管理办法》的规定进行资金使用，避免出现工程实施进度与资金支出不匹配的情况，杜绝超支现象，同时对已具备支付条件的项目，加快项目资金支付。二是严格按照资金管理办法规定，不得使用三方签订资金监管协议，一次性将工程款转至施工单位设立的支付账户。

（五）加快地质灾害防治体系建设，保人民幸福安澜

地质灾害防治体系是一项系统且复杂的工程，涵盖地质灾害防治管理体系建设、地质灾害调查评价体系建设、地质灾害监测预警体系建设、地质灾害综合防治体系和应急体系建设、科普宣传等方面的体系建设。涉及面广，影响因素多，需要进一步加快地质灾害防治体系建设。一是本次绩效评价体现，需进一步加快地质灾害防治各重点体系建设，不同体系之间的相互关联和融合、防治体系运用等方面还存在不足，尤其应加快地质灾害大数据管理平台的可视化、智能化应用。二是根据广东省地质灾害防治三年行动方案，2020年到2022年全面整治全省482处大型及以上地质灾害隐患点，计划避险搬迁45处，工程治理369处。

本次绩效评价时，正在开展避险搬迁 17 处，工程治理 169 处（其中 128 处为勘察设计阶段）。避险搬迁实施率为 47.06%，工程治理实施率为 71.01%。建议进一步加快地质灾害防治体系建设，稳步统筹推进，继续财政投入，推动地质灾害防治工作向更高质量发展，全面提升地质灾害防治能力，助力全省经济社会持续协调发展，实现人与自然和谐共生提供有力的保障。

2018—2020 年第一期高水平医院建设 资金绩效评价报告

评价机构：广东中大管理咨询集团股份
有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：周常利

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为深入贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，推动广东省卫生健康事业高水平发展，按照“强基层、建高地、登高峰”的总体思路，推动若干家高水平医院建成国内一流、世界领先的医院，带动提升全省特别是服务水平，打造“顶天立地”广东医疗卫生大格局，以有效解决我省医疗卫生事业在全国纵向排名优势不明显，在省内横向发展不平衡等问题。2018年，广东省人民政府印发《广东省人民政府办公厅关于实施高水平医院建设“登峰计划”的意见》（粤府办〔2018〕20号），决定启动高水平医院建设，确定了六大建设任务：一是发展前沿医疗技术；二是建设高水平临床科研平台；三是集聚拔尖医学人才；四是打造一流医学学科；五是建立现代医院管理制度；六是发挥示范引领作用。截至2020年底，全省共有30家医院入选广东省第一期高水平医院建设单位。

（二）绩效目标

根据《省政府关于“登峰计划”的意见》，总体建设目标为：推动重点建设医院的医疗水平、高层次人才数量、科技影响力和辐射带动能力显著提升，争取到2022年建成1个综合类国家医学中心和若干个专科类国家医学中心、区域医疗中心和国家区域

中医（专科）诊疗中心，新增 2-3 名院士、2-3 个国家重点实验室、4-6 个临床医学研究中心，争取全国百强医院达 15 家以上；粤东西北地区重点建设医院解决疑难复杂重症的医疗技术水平能力和应对突发公共卫生事件的能力明显提高，全省整体医疗服务水平明显提升。

截至评价基准日，主要量化目标完成情况如表 1 所示。

表 1 第一期高水平医院建设项目主要量化目标完成情况表

目标内容	目标值	完成值	完成程度评估
1. 新增综合类国家医学中心	1 个	0 个	尚无新增。中山大学附属第一医院已积极申报，但国家尚未组织开展验收工作
2. 新增专科类国家医学中心、区域医疗中心和国家区域中医（专科）诊疗中心	若干个	14 个	完成情况较好。目前新增专科类国家医学中心 1 个、国家区域医疗中心 1 个、区域中医（专科）诊疗中心 12 个
3. 新增临床医学研究中心	4-6 个	1 个	离目标差距较大。目前新增深圳市第三人民医院（国家感染性疾病临床医学研究中心）1 个临床医学研究中心
4. 新增国家重点实验室	2-3 个	2 个	已达成基本目标。目前新增广东省中医院（中医湿证国家重点实验室）、北京大学深圳医院（骨科生物材料国家地方联合工程研究中心）2 个重点实验室
5. 全国百强医院	15 家	10 家	离 15 家目标差距较大，尤其入全国前十的顶级医院数量少（中山大学附属第一医院 1 家）。2019 年复旦版中国医院排名，广东 9 家医院入百强；2020 年艾力彼版中国顶级医院 100 强中，广东 10 家医院入百强（详见表 2-29、图 2-1）

6. 新增院士	2-3 名	1 名	截至评价基准日，中山大学孙逸仙纪念医院自培 1 名院士（宋尔卫）

资料来源：省政府关于“登峰计划”的意见、被评单位提供的相关材料

（三）评价金额及支出情况

从 2018 年开始至 2020 年，对第一期 30 家高水平医院每家安排省级财政补助 3 亿元，共安排 90 亿元。截至 2021 年 3 月 31 日，90 亿元省级财政补助资金实际支出 61.03 亿元，资金支出率 67.81%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价组认为：总体上，项目在产出、效益方面的表现相对较好，在决策、管理方面表现相对不足，本项目的主要问题体现在目标设置、资金支出、程序规范性、监管有效性、科研平台建设、人才引进、新增国家临床医学研究中心等几个方面。经评价组综合分析，本项目绩效评价得分为 **85.8** 分，绩效等级为“良”。得分情况详见表 2。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.80	85.80%
一、决策	20	16.50	82.50%
二、管理	20	16.30	81.50%

三、产出	30	25.50	85.00%
四、效益	30	27.50	91.67%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.50%。从评价指标得分情况来看，制度完整性、计划安排合理性、资金到位率等方面表现较好，得分率为 100%。在论证决策方面，个别医院留痕管理不到位及论证过程不完整，扣 0.5 分。目标设置完整性、合理性及可衡量性均存在不足，尤其是目标可衡量性欠缺现象较为普遍，合计扣 2 分。存在部分医院资金到位不及时现象，扣 0.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.30 分，得分率为 81.50%。支出规范性得分率为 100%。主要问题在于资金支出率、程序规范性与监管有效性等方面。其中资金支出率 67.81%，扣 0.7 分；部分项目招投标与采购验收环节缺少能证明程序规范性的完整依据，扣 2 分；监管有效性方面，个别地市政府对项目具体实施过程存在过度干预情况，扣 1 分。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 25.50 分，得分率为 85.00%。预算控制、成本节约、重点发展医疗技术项目、辐射带动基层服

务能力提升、医学科学研究等方面表现较好，得分率 100%。扣分点体现在：抽查 6 家医院有 4 家未完全达成重大科研平台建设目标，扣 1 分；重大科研成果方面，抽查 6 家医院有 2 家的国家级科研立项目标未实现，1 家未开展相关工作，扣 0.5 分；推动健康产业发展方面，前期计划不足，中期推进乏力，事后缺少成果验收、成效统计与总结，扣 1 分；部分医院高层次人才引进与培养效果不理想，扣 1 分；对基层人才帮扶方面，普遍未设置任务目标，随意性大，效果缺少测评，扣 0.5 分；抽查 6 家医院有 4 家未达成重点学科打造预期目标，扣 0.5 分。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 27.50 分，得分率为 91.67%。其中特定领域达到国际先进水平、疑难危重症诊疗体系、制定临床指南、三级公立医院绩效考核、国家重点实验室、国家药品临床综合评价中心和重点病种用药转化平台、特色专科病中心、帮扶共建活动效果、全省整体医疗服务水平提升、服务对象满意度以及专科类国家医学中心、区域医疗中心和国家区域中医（专科）诊疗中心等指标得分率为 100%。扣分点体现在：百强医院数量离目标差距较大，扣 2 分；个别医院未达成新增前沿医疗技术计划目标，扣 0.2 分；对医疗行业未来可持续发展的影响方面，发展不平衡现状还是较为明显，全省统筹规划与协调工作还存在提升空间，按该指标分值 90% 评分，即扣 0.3 分。

三、主要绩效

（一）全省整体医疗服务水平明显提升，重点建设医院的拉动作用彰显

主要从以下几个方面中得以体现：一是从总体上来看，各重点建设医院在本专项资金投入与项目实施之后，社会经济效益得到明显提升，可从医院门诊量变化与医院营业收入变化两个方面来充分体现。第一期各个重点建设医院 2017、2018、2019 三年平均门诊量分别为 2,089,185 人次、2,077,880 人次、2,193,247 人次，门诊量总增长率为 5%¹。第一期各个重点建设医院 2017、2018、2019 三年平均营业收入分别为 22.76 亿元、25.52 亿元、29.29 亿元，营业收入总增长率为 29%²。二是三级公立医院绩效考核取得突破。我省在 2019 年全国三级公立医院绩效考核中，整体排名全国第 4，较 2018 年提升了 7 名，其中中山大学附属第一医院和广东省人民医院 2 家医院首次获评最高等级 A++，有 27 家医院被评为 A 以上等级。广东省中医院连续 7 年在“中国中医医院竞争力 100 强”排行榜位居第一。三是四级手术比例较高且呈上升趋势，2019 年、2020 年四级手术比例分别为 21.20%、23.80%，说明高难临床手术实施水平总体提升到一个新高度，从侧面体现了重点建设医院综合技术实力的提升。四是就医群众对

¹ 2020 年因受疫情影响，门诊量有所回落，这是整个行业普遍现象，故未纳入数据对比；

² 2020 年因受疫情影响，各医院平均营业收入有所回落（27.96 亿元），这是整个行业普遍现象，故未纳入数据对比。

重点建设医院的认可度较高，也体现了综合医疗服务水平的提升程度，根据 300 份满意度问卷调查统计结果，满意度达 94.67%。

（二）第一期高水平医院建设项目实施三年以来，在一些重要领域获得了突破

主要体现在以下几个方面：一是医疗技术领域在数量上获得明显突破。开展了 635 个国际、国内先进医疗技术项目（计划 419 个）；在国家级项目立项方面，获批国家级项目立项数、资金、质量均创新高，获批国家重点研发计划 77 项，国家科技重大专项 19 项，国家自然科学基金项目 1838 项，以上项目共获经费 130,205 万元；完成新增前沿医疗技术 1811 项（计划 1180 项），新增发明或授权专利 1944 项（计划 750 项）；在科技奖方面，30 家重点建设医院获批国家、省级科技奖 80 项，其中国家科技奖 5 项，省部级奖 47 项；在特定领域达到国际先进水平方面，抽查的 6 家医院中广州医科大学附属第一医院的呼吸专科领域、中山大学肿瘤防治中心的胃肠肿瘤的精准诊疗领域已达国际先进水平。二是委省共建的相关领域获得一定突破。新增 2 个国家重点实验室，分别为广东省中医院中医湿证国家重点实验室、北京大学深圳医院骨科生物材料国家地方联合工程研究中心；新增 1 个专科类国家医学中心，即广州医科大学附属第一医院国家呼吸医学中心；新增 1 个国家区域医疗中心，即广州市妇女儿童医疗中心成为国家儿童区域医疗中心（中南）；新增 12 个区域中

医（专科）诊疗中心，分别为广东省中医院肺病科、重症医学科、脑病科、皮肤科、肾病科、外科以及广州中医药大学第一医院妇科、内分泌科、脾胃病科、心血管科、针灸科、肿瘤科；新增 1 个临床医学研究中心，即深圳市第三人民医院国家感染性疾病临床医学研究中心；此外，新增 30 个国家药品临床综合评价中心和重点病种用药转化平台，新增 53 个特色专科病中心等。三是人才培养方面取得一定的成果。截至 2020 年底，第一期高水平医院建设项目新培育 1 名中科院院士、6 名长江学者、7 名国家杰青、12 名国家优青培育和引进国家级高层次人才 223 名。

（三）在深化“放管服”改革，探索科学管理模式道路上迈出了重要步伐，积攒了相关经验

主要体现在以下方面：一是采取灵活政策，实行“一院一策”模式进行顶层设计，因地制宜，让方案更合理，避免僵化；二是资金拨付方式创新，为提高效率，财政补助资金直接拨付到高水平医院，由医院自主预算管理和使用，加大了资金使用单位的自主权，更好地配合了“一院一策”建设政策的实施落地。三是绩效导向，各个重点建设医院分别与省卫生健康委签订目标管理责任书，一方面建立目标牵引机制，另一方面也有利于监管与验收。

四、存在问题

（一）项目实施进度总体上有所滞后，个别重要建设领域实施推进进度不理想，部分重点建设医院资金使用率偏低

1. 争取百强医院 15 家的任务推进进度不理想。综合 2017-2020 年复旦大学中国医院排行榜及艾力彼医院排行榜排名情况，广东入全国百强医院数量未见明显增加³。根据 2019 年复旦大学版排行榜，广东省共有 9 家医院入综合百强名单⁴。根据 2020 年艾力彼中国顶级医院 100 强排行榜，广东省共有 10 家医院入 100 强，排名第三，但比 2018 年、2019 年少了 2 家（详见表 3、图 1、图 2）。

表 3 中国医院综合排名（2017-2020 年广东）变动表

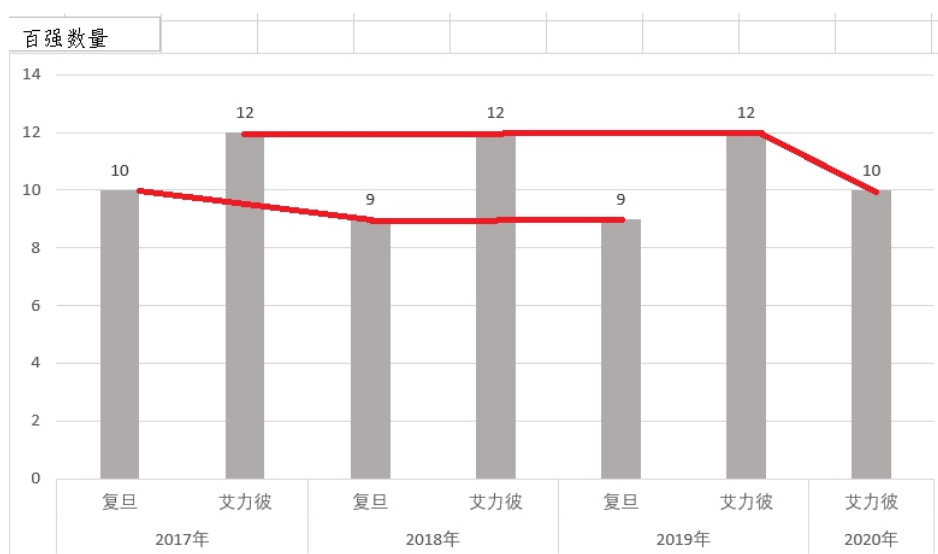
进入百强医院	2017 年名次		2018 年名次		2019 年名次		2020 年艾力彼名次
	复旦	艾力彼	复旦	艾力彼	复旦	艾力彼	
中山大学附属第一医院	7	6	6	6	6	5	5
南方医科大学南方医院	17	12	17	12	20	12	12
广东省人民医院	29	23	27	23	31	23	25
广州医科大学附属第一医院	35	29	31	28	33	26	27
中山大学肿瘤防治中心	38		37		30		
中山大学孙逸仙纪念医院	55	27	43	27	48	21	22
中山大学中山眼科中心	58		62		59		
中山大学附属第三医院	59	32	38	31	53	29	29
广州市妇女儿童医疗中心	87		73		63		

³ 百强医院数量参考复旦与艾力彼两家机构的排名榜，而不采用三级公立医院绩效考核排名结果。原因在于：前两家机构的排名榜对社会公开，排名结果具有较高的社会认可度，且影响排名的主要因素为体现未来提升潜力的科研能力、技术水平、高端人才吸引力、口碑等，这与高水平医院建设项目以高端人才与科研创新为主要拉动力政策初衷相吻合；而三级公立医院绩效考核排名重点体现医院运营管理，未突出体现科研、人才、声誉等未来提升潜力因素，且正式排名对外保密，不具有社会公开性。

⁴ 2020 年复旦排名榜尚未发布

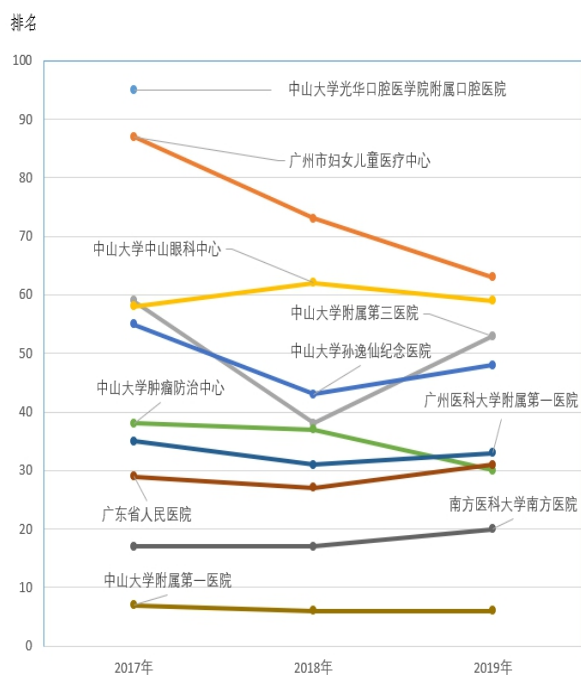
中山大学光华 口腔医学院附属 口腔医院	95						
南方医科大学 珠江医院		52		52		57	56
广州市第一人民 医院		69		69		74	73
深圳市人民医院		92		91		89	82
广州医科大学 附属第二医院		100		98		98	90
广东省中医院		57		57		58	
广州中医药大学 第一附属医院		87		87		86	
合计	10 家	12 家	9 家	12 家	9 家	12 家	10 家

资料来源：复旦大学医院管理研究所中国医院排行榜官方网站、艾力彼排行榜官方网站；2020 年复旦版医院排行榜尚未发布

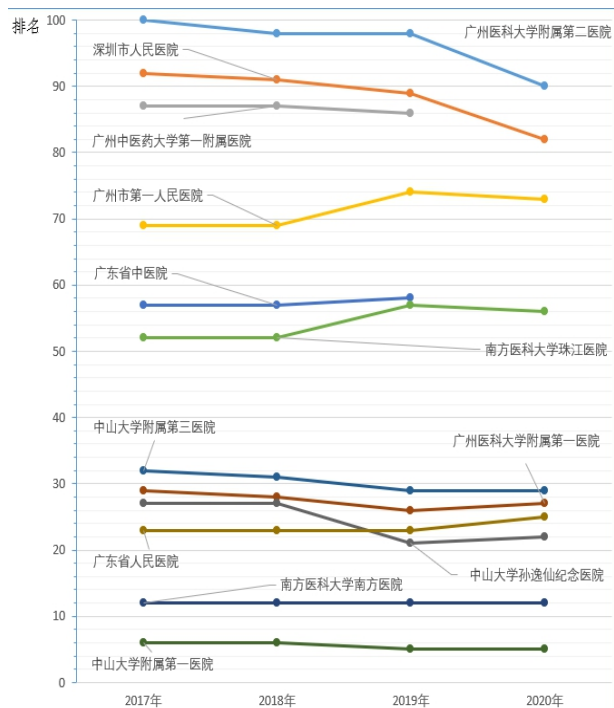


注：2020 年复旦版医院排行榜尚未发布

图 1 广东省历年百强医院数量变动情况图（复旦版与艾力彼版）



中国医院综合排名 (2017-2019年广东) 变动表 (复旦版)



中国医院综合排名 (2017-2020年广东) 变动表 (艾力彼版)

图2 广东省中国百强医院综合排名情况表

2. 个别重要建设领域工作推进进度不足。一是部分医院的重大科研平台建设进度不足。抽查6家医院中有4家医院未完全达成科研平台建设目标，还有一家医院的平台建设任务非本专项资金范围，具体为：惠州市中心人民医院计划于2020年建成的临床研究中心未完成建设，科研中心未完成建设，博士后科研工作站未见启动；肇庆市第一人民医院的生物样本库和药物临床试验机构刚起步建设，核查4个科研平台均未见具体设备，未见实施运作迹象；粤北人民医院的临床研究中心未在计划期限内完成；中山大学肿瘤防治中心的临床研究公共服务平台、单病程多学科诊疗平台、转化医学平台、研究资源平台未见建设完成；广

广东省人民医院的平洲心血管临床研究中心属于其他资金建设项目，与本专项资金未形成直接对应关系。二是新增国家临床医学研究中心任务工作推进不理想，目前仅新增深圳市第三人民医院1个临床医学研究中心，离预期目标（4-6个）差距较大。

3. 部分重点建设医院支出进度不足。截至评价基准日，资金总支出率为67.81%，其中第一批医院平均支出率78.79%，第二批71.73%，第三批49.08%。对于已实施三年的第一批医院来说，78.79%的支出率偏低。其他批次的部分重点建设医院也存在支出进度明显不足的情况。从抽查的医院来看，支出进度不足原因主要在于以下几个方面：一是前期准备时间过长。如惠州市中心人民医院（支出率21.73%）项目建设前期论证工作和建设方案编制工作花费较多时间，影响后续工作按时开展；再如肇庆市第一人民医院（支出率40.04%）前期建设方案讨论时间较长（4-5个月），导致实际工作开展较晚。二是审批程序过多。如肇庆市第一人民医院建设项目，市政府及主管部门审核环节多，时间长；惠州市中心人民医院在项目实施过程中上级部门对资金具体使用的审批环节较多，对项目进展与支出进度均影响较大；广州医科大学附属第一医院的部分建设项目立项评审程序多，逐级审批，时间跨度较长，也影响了支出进度。三是部分项目周期较长。如广州医科大学附属第一医院，人才建设资金与配套科研启动经费相挂钩，存在周期性，故未能及时支出；广东省人民医院的平台建设

与科研项目周期均较长，故不能及时支出。四是受疫情影响。如肇庆市第一人民医院，受疫情影响，设备购置工作难以推进，导致资金无法及时支出。

（二）部分重点建设医院在资金使用安排上倾向于大量采购设备，而在研发创新、人才建设等重点领域投入相对不足，与高水平医院建设政策初衷不相吻合

主要体现在：一是从医院内部再分配来看，资金主要用于设备购置的现象较普遍，如惠州市中心人民医院已支出资金中，设备购置占比为 84.85%；中山大学附属第一医院 3 亿元省级资金用于设备购置 2.8 亿元，占比达 93%；此外，个别医院存在用专项资金添置普通临床设备而非围绕研发创新安排资金的迹象（因部分设备既可用于普通临床，也可用于研发创新，故只能说是迹象）。二是基础相对薄弱的重点建设医院在人才引培方面的已投入占比相对较低。如肇庆市第一人民医院为 4.74%、惠州市中心人民医院为 9.38%，与该领域已投入占比平均 19.65%（抽查的 6 家医院的平均数）的水平差距较大，容易造成人才差距扩大、人才走向两极分化加剧的局面。三是基础相对薄弱的重点建设医院在临床科研平台建设领域投入不足，如肇庆市第一人民医院为 0.33%，惠州市中心人民医院为 5.03%，与 13.60%（抽查的 6 家医院的平均数）的平均水平差距较大，容易导致科研能力及发展后劲也向两极分化，加剧区域间横向发展不平衡程度。资金使用

安排不合理，主要出于以下原因：首先是经营思维、发展理念未完全放开。个别医院重生产轻研发，对项目资金的使用安排更多的是站在解决当前生产问题角度，而非真正着眼于未来长期提升发展，导致生产抢占科研资源的情况发生；其次是在项目规划设计方面缺少有效指导，也缺少统一规范。

（三）部分重点建设医院在集聚高端人才方面的效果与预期相比还存在一定差距，在方式方法上也存在一些缺陷

一是部分重点建设医院在高端人才引进与培养方面与目标存在差距。从抽查的 6 家医院来看，广东省人民医院属于本项目建设期内的人才引培目标未达成，中山大学肿瘤防治中心的中山大学“百人计划”人才引进计划未达成，惠州市中心人民医院的人才培养进度计划未达成。此外，部分引进人才属于项目实施以前的工作成效，而非本专项直接成效，如广东省人民医院的部分拔尖人才引进时间在本项目实施之前。二是部分重点建设医院柔性引进比例过高⁵，而全职引进及内部培养不足，不利于高水平医院的创新突破与长期发展。主要体现在拔尖人才的引进方面，如省卫生健康委基础数据表中显示总体上引进 29 名新增院士，但其中 28 人均柔性引进；粤北人民医院、肇庆市第一人民医院、惠州市中心人民医院等 3 家医院的高端人才均主要采取柔性引进

⁵ 柔性引进人才是医院弥补高端人才不足而采用的一种较为普遍的人才引进方式，但是需要与直接引进及内部培养相结合，如果柔性引进比例过高、产生依赖性的话，不利于医院长期发展。

方式，其中肇庆市第一人民医院引进高层次人才共计 9 人，100% 为柔性引进；惠州市中心人民医院院士工作站、国家万人计划团队、知名专家团队等高端人才，100% 为柔性引进。三是个别重点建设医院人才引进渠道狭窄，易造成省内争抢人才的不利局面。如惠州市中心人民医院，引进的 30 名高端人才有 27 名来自广州市，占比 90%，其研究生引培渠道也同样狭窄，如 2019 年招聘博士 12 名，其中 11 名来自广东省内院校，占比 92%。

（四）目标设置与工作计划方面存在较大的完善空间

一是部分重点建设医院目标未全面涵盖到六大建设任务。如广东省人民医院缺少学科建设、建立现代医院管理制度、发挥示范引领作用等方面的具体目标设置。二是部分医院存在目标与支出内容不相关、各个目标之间相互矛盾等现象。如广东省人民医院平洲心血管临床研究中心建设项目属于省科技创新战略专项资金实施范围，并非投入高水平医院建设资金；广东省人民医院的发展前沿医疗技术、临床科研平台、聚焦拔尖医学人才等几项任务中均有人才引进目标设置，而且引培数量存在不一致情况。三是省级层面对省政府《意见》中的总目标进行深入地量化分解工作做得不够。个别目标属定性描述，个别目标不精确，如用“若干个”来衡量目标数量，不具有可衡量性，再如省级层面 2019、2020 年的年度目标与总目标衔接不紧密，个别指标数值存在矛盾之处，缺乏严谨性。抽查的 6 家医院中，目标可衡量性不足的现

象相对较多。目标设置方面问题根源在于：首先是省级层面对省政府《意见》中总目标的量化分解工作做得不到位；其次是缺少站在 30 家高水平医院总体上的目标统筹与布局，缺少对各家高水平医院的目标引导或指导。

（五）项目管理方面存在一些不足之处

一是抽查的 6 家医院部分项目的招投标与采购验收环节缺少能证明程序规范性的完整依据，如广东省人民医院临床数据与样本资源库管理系统采购项目，未见系统运行和验收情况说明；广州医科大学附属第一医院影像检验系统升级改造项目合同未填写签订时间且预付款比例达到 60%，云平台资源服务项目预付款比例高达 95%，存在较高的财务风险；中山大学肿瘤防治中心的个别设备采购仅有合同和验收报告，缺乏招标类材料，如飞利浦 CT、医用直线加速器、高清腔镜系统等采购项目；粤北人民医院日间手术室空调净化系统设备采购及安装项目的验收报告中验收意见无具体内容且缺少验收时间，新生儿 ICU 吊塔、生物样本库通风空调、影像诊断中心通风空调及网络设备等采购及安装项目均未见验收材料，此外，未见相关设备采购项目的招标文件、评标材料、中标通知等重要材料；惠州市中心人民医院彩色多普勒超声波诊断仪采购项目、超高清 3D 胸腔镜采购项目未见招标、评标、中标通知等重要材料，而且交货延期均较为严重；肇庆市第一人民医院基于电子病历 5 级评审的信息系统改造项目未见招

投标、评标过程材料，也未见验收报告。二是个别地市政府、主管部门对重点建设医院的具体建设过程存在过度干预情况，有违省政府关于“医院自主预算管理”的政策初衷，这种情况在肇庆市第一人民医院、惠州市中心人民医院及粤北人民医院均存在，对资金到位及时性、资金支出进度及工作进度均造成一定程度的影响。三是中期考核结果在应用上未见充分体现激励评价指标与资金上扶优扶强的政策体现。四是各个医院在账务处理上没有形成统一口径，而是各设各的账，未根据六大任务统一按支出方向进行账务处理，不利于统计汇总与跟进管理。问题产生原因主要在于总体上缺少项目实施工作的统一规范要求，缺少可循之章。

五、相关建议

针对前面提到的进度不足、再分配不合理、人才引培效果差距、目标计划不科学以及项目管理存在不足等方面的问题，需要从上到下系统性地考虑对策，需要主管部门与建设单位共同努力，协同解决。评价组根据以上思路，围绕优化设计、完善机制、落实监管、提高思想认识等方面提出相关建议，如下：

（一）进一步优化顶层设计，完善目标牵引机制

改变目前省级层面的实施方案倾向于简单的自上而下（即只是对省政府决策的简单转述）与简单的自下而上（即只是各医院目标与方案的简单汇总）的做法，在充分做好专业性的调研论证工作基础上，优化顶层设计，完善细化实施方案，将省政府的宏

观决策充分落实到实处：一是对省政府制定的任务目标合理分解。将省政府总体任务目标分解到更具体的事项层面，同时对各项目标进行充分的量化分解；二是科学构建全省目标体系。将各医院汇总上来的任务目标进行科学分析，合理布局，形成目标体系全省一盘棋，再指导各个医院完善优化目标。同时，更多地参与到医院方案设计环节中，提供相关指导。最终形成“省政府总目标－全省系统性的量化目标体系－各医院具体建设项目目标”目标架构，并做到三个层面的有效衔接；三是考虑构建高水平医院建设项目指标库，利用指标库对各高水平医院建设项目进行统一监督管理。

（二）强化人才建设布局，建立稳定的人才梯队

针对人才引培实施过程中存在的问题，建议：一是对高端人才的引进与培养进行总体规划，主管部门从全省人才建设目标出发，引领、指导、协助各高水平医院搭建多元人才引培渠道，建立拔尖人才的人才跟踪机制。二是各重点建设医院因地制宜，在确保围绕高水平医院建设基本目标与方向的前提下，根据自身发展阶段特点，制定符合自身客观发展需要的人才建设规划，科学利用柔性引进、直接引进、内部培养三种人才建设方式建立强大与稳定的人才梯队，确保三者比例合理（针对相对落后地区的重点建设医院，需要改变当前过于依赖柔性引进人才的现状，逐步增加自有高端人才比例），能支持医院创新突破与长期发展。

（三）重视研发成果转化应用，完善相关配套政策与措施

针对核查过程中单位反馈的个别技术转化应用环节缺少相关政策支持的问题，建议考虑在特殊药品和设备自主采购权、科研成果应用转化、医保支付政策等方面给予可能的政策便利，为技术创新铺平道路，解除重点建设医院的后顾之忧。

（四）进一步深化“放管服”改革，用指导性的机制约束取代指令性的行政约束，综合利用定期汇报、定期考评、兑现奖罚、提供专业指导等多种监管机制，协助各高水平医院快速提升，实现任务目标

用科学的方式落实监管职能，避免“一抓就死，一放就乱”的局面出现：一是不能过度“抓”，即需要简政放权，地市政府、主管部门不能过多干涉重点建设医院具体实施过程。二是不能过度“放”，即在方案规划、目标设置、专业指导等方面，用专业指导、配套制度、机制来代替僵化的行政干预，用制度约束代替行政约束。三是加强考核结果的实际应用，按规则兑现奖罚，以充分体现激励评价指标与资金上扶优扶强的政策。四是制定高水平医院建设专项资金统一管理办法，对资金投入比例、设备购置范围、审批程序、采购程序、会计核算等方面进行统一规定。

（五）各重点建设医院需要彻底转换传统经营思维，从思想到行动上配合落实高水平医院建设总体政策

一是彻底转换“重生产、轻研发”的传统经营思维，从优化

方案设计着手，围绕六大建设任务进行科学规划合理布局，在资源配置上重点突出医疗技术、人才建设与科研平台建设，尤其是对于基础相对薄弱的重点建设医院，更需要有“补短板”意识，强化人才引进与研发创新。二是针对目标设置完整性、量化性不足的现状，优化绩效目标设置，建立完整的量化目标体系。重点建设医院不光设置与优化自身相关提升量化目标，也需要优化完善帮扶共建工作相关目标设置与实施计划，围绕帮扶计划内容设置具体的帮扶工作量化目标，同时也要为受帮扶医院设置相关目标体系，以体现帮扶效果，并进而不断完善帮扶计划与机制。三是加大人才建设工作力度，尤其对于基础较为薄弱的重点建设医院，需要同时从引进与培养两个方面着手加大力度，一方面增加人才建设的资金投入，另一方面是项目实施工作重心向人才建设工作进行倾斜，此外，拓宽人才引进渠道，尽量减少对柔性引进方式与省内单一渠道引进的依赖性。四是采取有效措施加快项目实施进度，尤其是支出进度滞后情况较严重的重点建设医院。

2018—2020 年出生缺陷综合防控项目 资金绩效评价报告

评价机构：广东中大管理咨询集团股份
有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：刘海伦

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为遏制出生缺陷高发态势，降低出生缺陷发生率，提高出生人口素质，广东省自 2011 年起启动实施地中海贫血防控项目，自 2015 年起设立出生缺陷防控项目。根据 2011-2020 年中国妇女儿童发展纲要及我省发展规划和《中共广东省委 广东省人民政府关于建设卫生强省的决定》（粤发〔2015〕15 号），为进一步加大我省出生缺陷防治力度，广东省卫生健康委员会制定了《广东省地中海贫血预防控制项目实施方案》（粤卫函〔2017〕698 号）和《广东省出生缺陷综合防控项目管理方案（2018-2020）》（粤卫办〔2018〕17 号），对广东省 2018-2020 年出生缺陷综合防控项目工作作进一步的规划和部署。其中省级地贫防控项目经费与出生缺陷综合防控项目经费合并下达。

（二）绩效目标

根据项目管理方案及资金绩效目标表，项目绩效目标为：出生缺陷防治能力进一步提升，孕妇产前筛查率达到 80%，新生儿筛查率达 90%，有效降低我省新生儿出生缺陷发生风险，减少严重致残致死性出生缺陷新生儿出生，降低出生缺陷患儿致残率，提高我省出生人口素质，为我省由人口大省转变为人力资源强省，实现人口素质与产业升级均衡发展打下良好人口基础。

（三）评价金额及支出情况

2018-2020 年出生缺陷综合防控项目省级财政资金共 31,491.00 万元,其中 2018 年下达资金额为 20,036.00 万元、2019 年下达资金额为 1,623.00 万元、2020 年下达资金额为 9,832.00 万元。

省级下达资金的整体支出情况上,2019 年省级下达资金的支出率为 63.40%,2020 年省级下达资金的支出率为 61.21%。资金支出情况详见表 1。

表 1 资金支出情况统计表

单位: 万元

年份	预算 金额 (1)	实际下达资金 (2)		应支出 金额 (3)	下达资金的实际 支出金额 (4)		预算 完成率 (5) = (3) / (1)	下达资金 支出率 (6) = (4) / (2)
		市县转移 支付资金	省本级		市县转移 支付资金	省本级		
2018	20,036	19,536	500	21,810	/	500	108.85%	/
2019	24,435	1,172	451	19,488	578	451	79.75%	63.40%
2020	15,014	9,352	480	18,974	5,538	480	126.38%	61.21%

备注: 2018 年出生缺陷综合防控项目资金属于“预防控制重大疾病用途”大项的统计内容,无该专项市县转移支付资金支出情况的单独统计数据;

数据来源及说明: 1.2019、2020 年实际支出金额来源于省财政厅“双监控”系统(市县转移支付资金的支出数据取于省卫生健康委财务处提供的“市县支出报送数据统计表”及《卫生健康财务工作简报》);由于系统上无法获取市县转移支付资金的结转资金支出情况,故上表中下达资金中市县转移支付资金的实际支出情况的时间截点为当年度的 12 月 31 日,省本级资金的实际支出情况的时间截点为 2021 年 3 月 31 日。

2.预算金额来源于资金下达文件(粤财社〔2018〕40 号、粤财社〔2019〕42 号、

粤财社〔2019〕276号），应支出金额来源于省卫生健康委妇幼处提供的“2018年结余资金计算表”及省妇幼信息平台中补助登记汇总数据。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在产出、效益方面的表现相对较好，但在决策、管理方面存在一定的问题，主要表现为论证充分性不足、保障措施不够健全、资金到位情况欠佳、支出规范性有待加强等。经综合分析，本项目绩效评价得分为**86.04**分，绩效等级为“良”。

表2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	86.04	86.04%
一、决策	20	13.40	67.00%
二、管理	20	14.64	73.20%
三、产出	30	28.34	94.47%
四、效益	30	29.66	98.87%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值20分，评价得分13.40分，得分率为67.00%。从评价指标得分情况看，一是论证充分性上存在不足，扣2分；二是目标设置不够完整，扣1分；三是保障措施上，制度完整性、

计划安排合理性有待改善，分别扣 0.5 分和 0.6 分；四是资金到位方面存在市县配套资金落实不到位且资金在市县财政停留时间过长的问題，资金到位率扣 1 分，资金到位及时性扣 1.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.64 分，得分率为 73.20%。管理分析部分各指标均存在提升空间，主要体现在：支出规范性有所欠缺，存在未按事项完成进度支付资金，以及事项支出合规性及会计核算规范性不足的问题，扣 3 分；监督有效性有待提高，个别地区的监管和指导工作存在执行不到位的情况，扣 1 分。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 28.34 分，得分率为 94.47%。其中成本节约、产妇产前筛查率、地贫初筛率、地贫产前诊断率、新生儿疾病筛查率均达到了预期目标。未达到目标值的情况为：一是预算控制上，存在预算执行进度与事项完成进度不匹配的情况；二是 2018 年的新生儿听力筛查率未达到 90%；三是以县级妇幼保健机构作为依托机构，均成立了县级出生缺陷综合干预中心，但未完成全省县级出生缺陷综合干预中心验收的预期进度，且项目主管部门未掌握全省县级干预中心验收通过情况。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 29.66 分，得分率为 98.87%。其中，干预严重出生缺陷患儿数量、重症地贫胎儿产前干预率均

达到预期目标值；严重出生缺陷患儿出生率在整体上逐年下降，且与项目实施前（2014 年）相比得到有效控制。根据第三方设计的调查问卷，对目标人群进行了政策知晓度和满意度调查，知晓比例为 93.20%，综合满意度为 95.88%。

三、主要绩效

（一）出生缺陷发生率明显下降，出生人口素质进一步提高

2018-2020 年，通过出生缺陷综合防控项目资金，我省开展了地中海贫血防控系列检测、唐氏综合征和明显形态结构畸筛查及新生儿疾病筛查工作，有效地减少严重致残致死性出生缺陷患儿出生，降低出生缺陷患儿致残率，进一步提高出生人口素质。

一是根据省妇幼健康信息平台数据统计，地中海贫血防控项目中，2018-2020 年省财政补助地区共完成夫妻双方血红蛋白分析 299809 对、地贫基因检测 111384 人，共完成地贫产前诊断 9144 例，平均地贫产前诊断率达 90.71%，重症地贫产前干预率达 97.59%。

二是出生缺陷综合防控项目中，2018-2020 年省财政补助地区共完成孕妇产前唐氏筛查 1238646 人、产前结构畸形超声筛查 1090588 人，平均产前筛查率达 84.14%；共完成新生儿代谢病筛查 2137548 人、新生儿听力筛查 2065301 人，平均新生儿遗传代谢病筛查率为 94.66%、新生儿听力筛查率为 92.09%。根据广东省出生缺陷医院监测情况，一方面是 57 家哨点助产机构的监测

结果显示，2018-2020 年我省围产儿出生缺陷发生率分别为 240.34/万、246.02/万、237.78/万，其中 2020 年较项目启动前 2014 年（312.57/万）下降了 23.93%，如下图 1 所示。另一方面是全省 1776 家助产机构的监测结果显示，2020 年围产期出生缺陷总检出率为 192.58/万更接近国家监测点的监测水平（其中 2019 年 192.70/万，2018 年 167.02/万）。

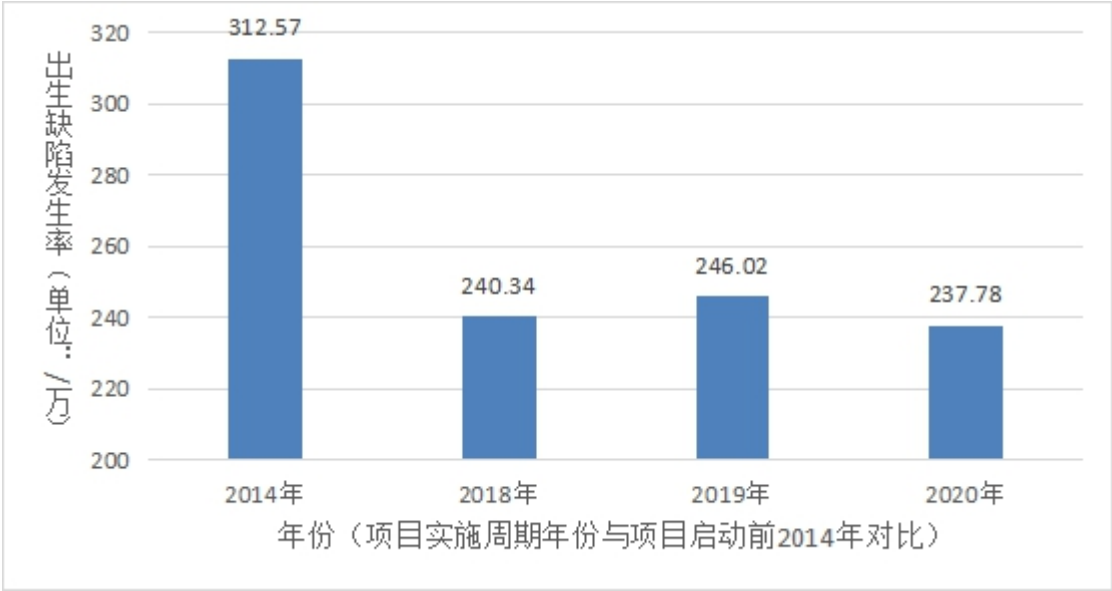


图 1 我省围产儿出生缺陷发生率

（二）出生缺陷综合防控体系进一步健全，服务活动有序开展

一是各级出生缺陷综合干预中心建设进一步完善。省级层面，2019 年 9 月设置了广东省出生缺陷防治管理中心（设在省妇幼保健院）；市级层面，卫生健康行政部门指定的妇幼保健计划生育服务机构或医疗服务机构完成地市级出生缺陷综合干预中心建设；县级层面，以妇幼保健计划生育服务机构或医疗服

务机构作为依托机构，全省成立了 120 家县级出生缺陷综合干预中心。

二是各级单位和服务机构开展了业务督导、人员培训、宣传教育等活动。业务督导上，实行分级督导与评估，建立了省、市、县三级督导机制，各级单位按管理方案要求完成每年督导、评估工作。人员培训上，2018-2020 年，通过现场与线上相结合的方式，全省累计完成出生缺陷防控人才培训 2.4 万余名。宣传教育上，各级妇幼保健服务机构组织辖区有关医疗保健机构采取线上+线下的方式开展出生缺陷防控健康教育活动，以及结合如“地贫日”“出生缺陷日”等公益活动进行宣教普及。

（三）在减轻社会经济负担方面取得较好成效，投入回报率较高

2018-2020 年，通过出生缺陷综合防控项目的实施，省财政补助地区合计干预重大出生缺陷儿数 3673 例，其中干预重型地贫妊娠 1821 例、干预唐氏等染色体异常妊娠 1175 例、干预六大结构畸形妊娠 677 例。

一是根据《中国地中海贫血蓝皮书 中国地中海贫血防治状况调查报告（2020）》中的推算，采取输血加去铁治疗的重型地贫患者寿命可延续至 40 岁至 50 岁，假如患者可以存活到 50 岁，其终身治疗费用约为 400 万元至 700 万元。取中间数 550 万元计算，2018-2020 年省财政补助地区，干预了存在生育重型地中海

贫血患儿风险 1821 例，共计避免社会经济负担 1,001,550 万元。

二是根据相关文献研究¹发现，每一位新发唐氏综合征病人生命周期的经济负担为 45 万元，也就是说，每成功干预一例唐氏综合征的缺陷妊娠，在社会学上减免的经济损失可达 45 万元。通过采用消费者物价指数²剔除价格变动影响的方法，计算出每成功干预一例唐氏综合征缺陷妊娠减免的经济损失的 2020 年可比价格³约为 66 万元⁴。2018-2020 年省财政补助地区，干预了唐氏综合征缺陷妊娠 1175 例，所减免的经济损失为 77,550 万元。

综上，仅在干预妊娠量占比较大、社会负担较重的该两个病种中，2018-2020 年所减免的经济损失达 1,079,100 万元。而 2018-2020 年出生缺陷综合防控项目下达资金为 31,491 万元。因此，以干预重症地贫患儿和唐氏综合征缺陷妊娠的经济损失减免金额计算，投入和回报比值达 3426.69%（即费效比为 1：34.2669）。

四、存在问题

（一）有关中心的建设验收进度安排与实际情况存在不匹配

¹来源：陈英耀.我国主要出生缺陷的疾病负担和预防措施的经济评价研究[D].复旦大学,2006.

² 消费者物价指数：又名居民消费价格指数，简称 CPI（Consumer Price Index），是反映一定时期内城乡居民所购买的生活消费品和服务项目价格变动趋势和程度的相对数。

³ 可比价格：又称可比价值，指计算各种总量指标所采用的扣除了价格变动因素的价格；不变价格主要是为进行历年对比和地区之间对比而设，它可以消除价格变动因素的影响。

⁴ 居民消费价格指数的数据来源于国家统计局官网，以参考文献的年份 2006 年为基年，累乘得到 2020 年的居民消费价格指数为 145.79（2006=100），故计算得到每一位新发唐氏综合征病人生命周期的经济负担 45 万元的 2020 年可比价格约为 66 万元。

现象

县级出生缺陷综合干预中心的建设验收进度安排与实际情况存在不匹配的情况。按照《关于印发广东省县级出生缺陷综合干预中心验收标准（2016年版）的通知》（粤卫办〔2016〕6号），进度安排为“各县级出生缺陷综合干预中心要力争在2017年12月底之前完成验收”；《广东省卫生计生委关于申请延续出生缺陷综合防控项目经费的函》（粤卫函〔2017〕1665号）文件的专项资金设立申报表中绩效目标内容包括“到2020年，争取完成全省县级出生缺陷综合干预中心验收”。但截至评价日，部分地区的县级出生缺陷综合干预中心未通过验收，与预期进度不符，如云浮市5个县级出生缺陷综合干预中心中通过验收的仅有2个，云城区、云安区、郁南县的干预中心均未通过验收。

（二）主管部门对项目的管理与指导不到位

1. 未主动牵头对项目资金进行及时清算。

未做到及时主动会同财政部门对项目资金进行每年清算，而是采取隔年清算的方式，导致部分资金滞留基层财政部门，影响预算资金使用效率。

2. 对结转结余资金使用的指导不到位。

因基层执行单位的预算资金由当地财政部门掌管，上年度未用完资金将被当地财政收回国库，部分地区基层执行单位在下年度无法使用上年度结余资金，而省级层面在进行隔年清算时，存

在显示县级财政有上年存量资金，但实际上基层执行单位却无法使用的困局。

（三）项目资金的支出与落实情况欠佳

1. 需方补助经费支出滞后。

需方补助经费的结算方式为定点服务机构先行垫付，再向当地主管部门及地方财政据实申请结算。虽省级补助资金年初下达，甚至 2020 年的补助资金在 2019 年就已提前下达，但资金沉淀在县级财政的时间过长，拨付至定点服务机构的时间滞后，导致项目实施机构资金垫付压力大，影响了基层服务单位的工作积极性。一方面是经费结算周期长，一般为 3-6 个月结算一次，如普宁市、茂南区均为每半年结算一次；且资金审核时间长，导致经费拨付至定点服务机构的时间距离机构补助给群众的时间为 3-12 个月。另一方面是存在未按业务完成进度及规定结算周期对服务机构进行结算的情况，如云城区 2019 年的经费支出为 0，即截至评价截点 2021 年 3 月 31 日仍未向服务机构对 2019 年的补助经费进行结算和支付。

2. 市县配套资金落实不到位。

出生缺陷综合防控项目的市县配套资金存在未足额未及时到位的情况，如普宁市 2018 年无揭阳市级财政配套资金，云浮市 2018、2019 年未下达市级配套资金、云城区未进行项目资金的县级配套。

3. 存在对费用安排方式与支出范围的指导不到位，导致出现专项经费在其他项目资金中支出的情况。

地中海贫血防控项目原属于重大公共卫生服务项目工作范围，于2019年纳入基本公共卫生服务项目工作范围。但关于项目内容存在交叉重叠的情况，和项目不同服务内容在不同项目经费中支出的规定⁵，个别地区项目管理部门理解不到位，导致在费用安排方式与支出范围的指导工作上出现错误。如普宁市存在2019年地贫防控的所有项目内容费用均从基本公卫项目经费支出的问题。

五、相关建议

（一）完善服务体系建设，前移预防关口，扩大服务覆盖面

一是项目主管单位应加强对服务体系建设规划的论证充分性，完善进度安排的合理性。一方面是建议进一步完善与明确县级及以下层级服务机构的建设规划、布局方式。另一方面是建议进一步规划服务体系中各层级服务机构的分工与协调运作模式，对各层级对应的服务功能、服务项目、服务能力、服务重点进行梳理与部署。

二是完善专科服务能力建设。针对个别县级妇幼保健院因计

⁵ 地中海贫血防控项目中不同服务内容在不同项目经费支出的规定，仅见于《地中海贫血预防控制项目实施方案》（粤卫函〔2017〕698号），内容为“项目所需费用由现行经费渠道解决：血常规初筛在孕前优生健康检查和基本公共卫生服务项目经费中解决；其它所需费用，由地贫防控项目经费解决（省级地贫防控项目经费与出生缺陷综合防控项目经费合并下达）”。

生机构合并问题，现无产科儿科功能，不利于项目服务体系和服务能力建设的情况，建议全面厘清历史遗留问题，加强针对县级妇幼保健院的产科、儿科建设，进一步完善妇幼保健院的专科服务能力。

三是提高医疗机构纳入服务体系的意愿，扩大公共卫生服务政策的服务覆盖面。针对具备产前检查、产科儿科等服务能力的综合医院和民营机构未成为定点服务机构，游离于服务体系建设之外的情况，建议落实积极的应对办法，主动扩大公共卫生服务体系的覆盖面。结合项目的公益性质，考虑制定相关鼓励措施，如对于成为定点机构提供妇幼保健公益项目的综合医院，可适当在项目审批、评优活动等资源分配上给予一定的加分奖励，或享受相应的优先条例。

四是各层级项目单位应加大健康宣教力度，提高将目标人群在一级预防环节纳入服务体系的比重，实现预防关口前移。专家的相关调研发现，大概 30-40% 的孕妇为非自主的意外怀孕，则对于该类服务对象，是在孕后进入二级预防才被纳入服务体系，易造成婚前和孕前两环节的干预落空。同时根据相关研究，胚胎发育的第 3 至第 8 周是致畸高度敏感期，但孕产妇在孕 8 周前接受过产前检查的比例低，即预防模式通常是以产前 - 围产保健为基础，忽略了孕前保健。但以宣教为主的一级预防是防止出生缺陷发生的最为安全且低成本高效果的措施。所以，为达到经济有效

地提高我国出生人口素质、降低出生缺陷发生风险，应切实实现出生缺陷预防从产前－围产保健模式向孕前－围孕保健模式转变，通过加大健康宣教的力度和深度，前移目标人群进入服务体系的关口，提高群众依从性。

（二）提升项目资金的管理和督导工作质量，提高财政资金使用效益性

一是建议省级主管部门加强对补助资金支出进度的把控和督导，完善对市县转移支付资金执行情况的监管机制。一方面是省级主管部门应及时主动会同财政部门对项目资金进行清算，将有利于避免专项资金滞留基层财政部门的情况，提高财政资金的使用效率。另一方面是应加大对各地区业务主管部门的督导力度，督促其向当地财政部门申请拨付上年度的项目结转资金，以保障项目的顺利执行。

二是建议省级主管部门提高对资金管理的指导意识，完善制定专项资金管理实施细则。一方面，针对项目内容存在交叉重叠，项目中不同服务内容在不同项目经费支出的规定，应当在2019年地贫防控项目纳入基本公共卫生服务项目工作范围后，及时修订或补充出台相应的资金管理实施细则，进一步以政策文件形式规范及明确项目的经费来源和支出流程。另一方面，建议项目完善制定针对该专项资金的管理实施细则或资金使用细则，对专项资金的使用用途和范围进行细化并作明确规定，如应明确需方补

助资金用于支付定点服务机构人员经费的具体范围。

（三）优化经费结算方式，提升政策的执行效率与效果

一是建议优化需方补助经费的结算方式，避免资金沉淀在地方财政部门时间较长。可参考建议为：其一，深入探索将出生缺陷防控项目纳入医疗保障制度的长效机制。基于目前广东省实现了国家医保信息平台在全省 21 个地市的全面应用⁶，推进异地医疗费用直接结算工作的落地，与本项目跨市结算“痛点”的解决方向相吻合。其二，论证通过财政资金上解，由省财政部门统筹项目资金，在财政系统进行内部直接据实结算方式的可行性。

二是建议形成需方补助结算与拨付周期的统一规定，缩短补助经费拨付到位至基层执行机构的时长，以避免出现拖欠大量款项的情况，减轻定点服务机构的资金压力，提高服务工作积极性。

三是建议加大对地方配套资金到位情况的督查力度，以及形成相应的规定条例。联合财政部门对需方补助经费中市、县财政分担部分的资金落实不到位、不及时的情况予以通报批评。

⁶ 根据 2021 年 8 月 26 日召开的广东全面应用国家医保信息平台总结会，广东实现了国家医保信息平台在全省 21 个地市的全面应用。广东医保系统依托全省上线国家医保信息平台，全力推进异地就医门诊医疗费用直接结算工作落地。截至目前，省内已有多个地级以上市开通了门诊异地就医结算，分别是广州、珠海、汕头、佛山、韶关、河源、梅州、惠州、汕尾、东莞、中山、江门、阳江、湛江、茂名、肇庆、清远、潮州、揭阳、云浮。跨省异地就医门诊医疗费用直接结算服务也将于近期有序推开。

2019—2020 年公共卫生事务管理资金 绩效评价报告

评价机构： 广东中大管理咨询集团股份
有限公司

机构负责人： 吴少华

项目负责人： 陈金凤

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

《广东省卫生与健康“十三五”规划》明确要求广泛开展爱国卫生运动，进一步加强计划生育服务管理和突发事件卫生应急管理。同时，根据其他相关政策文件的精神和要求，为顺利开展各项公共卫生服务与公共卫生事务管理工作，保障社会公共卫生安全，广东省财政厅（以下简称“省财政厅”）安排了2019-2020年公共卫生事务管理资金28,312.44万元，资金主要用于以下10个方向：公共卫生服务管理、少数民族地区补助、卫生总费用核算、卫生人才“组团式”帮扶、卫生应急管理、卫生健康科研课题、卫生健康适宜技术推广、计划生育事务、计划生育技术服务、卫生健康监督实训基地建设。

（二）绩效目标

公共卫生事务管理资金的使用方向较广，根据广东省卫生健康委员会（以下简称“省卫生健康委”）编制报送省财政厅的2019-2020年公共卫生事务管理资金绩效目标申报表，本项目绩效目标可以概括为：一是保障省卫生健康委及其下属预算单位正常运转和开展必要业务工作，完成其承担的各项卫生健康工作任务及国家和省医疗改革工作重点任务；二是顺利开展爱国卫生运动工作，国家级和省级以上卫生镇（含县城）创建率达25%；三

是保障省级应急队伍建设维护和管理，增强应急队伍突发应急能力，突发事件卫生应急处置率达 100%；四是完成省医学科研基金和省适宜卫生健康技术推广项目的申报、评审和立项管理工作；五是提升卫生人才“组团式”帮扶中受援医院的医疗卫生服务能力水平，到 2021 年，县域住院率提升至 85%以上，基本实现大病不出县。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年公共卫生事务管理资金共计 28,312.44 万元，其中包括了两项资金占比较大的一级子项目，一是公共卫生服务管理项目，合计 20,221.16 万元，资金占比为 71.42%；二是卫生人才“组团式”帮扶项目，合计 2,650.00 万元，资金占比为 9.36%。其中，现场评价核查项目的资金合计 6,485.76 万元，资金占比为 22.91%。

据现有数据统计，2019-2020 年公共卫生事务管理资金实际支出共计 25,562.61 万元¹，资金支出率为 90.29%。本专项资金包括省本级支出和对市县专项转移支付。其中，截至 2021 年 3 月 31 日，省本级使用资金支出了 15,602.01 万元²，支出进度为

¹ 根据“数字政府”公共财政综合管理平台的监控统计，省本级使用资金的支出率可统计到截至 2021 年 3 月 31 日的资金支出进度（包含当年度资金支出数据及结转余至下一年度支出进度）；由于财政“双监控”系统未能监控到转移支付至市县的结转结余至下一年度的资金支出数据，故以截至 2019 年和 2020 年 12 月 31 日的资金支出合计数为本项目转移支付市县的资金支出数据。

² 省本级使用资金的使用对象包括省卫生健康委及其下属预算单位和外单位，“数字政府”公共财政综合管理平台仅能监控到省卫生健康委及其下属预算单位的资金支出进度，未能监控到外单位的资金支出情况。外单位使用资金

97.44%；截至 2020 年 12 月 31 日，转移支付至市县资金支出了 9,960.60 万元，资金支出率为 80.98%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

结合决策、管理、产出、效益四个方面对资金使用绩效进行综合分析，评价工作组认为：总体上，该项目在财政专项资金的整合与使用上进行了探索与尝试，在产出和效益方面取得一定的成效。但是，项目实施效果仍具有一定的提升空间，主要存在项目立项论证及统筹规划不够合理，资金分配合理性和资金监管有效性不足、项目过程管理及绩效管理有待加强等问题。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **85.4** 分，绩效等级为“良”。

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.4	85.4%
一、决策	20	15	75%
二、管理	20	16.9	84.5%
三、产出	30	27.5	91.67%
四、效益	30	26	86.67%

（二）各部分绩效分析

主要为和卫生科研课题经费，2019-2020 年外单位使用资金合计为 2609 万元，分别包括公共服务管理项目资金 2315 万元，卫生科研和适宜技术推广项目资金 294 万元。由于卫生科研和适宜技术推广项目资金未能监控，故结合自评材料，抽取资金量较大的公共卫生服务管理项目进行核查，其中广州中医药大学第一附属医院中医药传承创新工程项目 2000 万元的支出进度为 100%，故默认外单位使用的省本级资金支出进度为 100%。

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 15 分，得分率为 75%。省卫生健康委对往年度的专项资金项目进行了整合，同时新增了个别一级子项目，形成了本专项资金项目。该项目的制度保障、资金到位情况良好，但在论证决策、目标设置和资金分配等方面仍有待改善，体现在以下几个方面：一是专项资金设立和项目安排的论证不够充分，存在历史遗留问题，论证决策充分性扣 1 分。二是目标设置的合理性、完整性及可衡量性均存在不足之处，专项资金的绩效目标设置有待优化，合计扣 2.5 分。三是未制定专项资金管理办法，项目实施及资金监管制度不够完整，扣 0.5 分；个别二级子项目从该专项资金中安排预算存在不合理之处，扣 1 分。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.9 分，得分率为 84.5%。项目实施过程中的招投标、建设、验收等程序较为规范，但资金支出规范性、监管有效性稍有不足。据现有数据统计，2019-2020 年的资金支出率为 90.29%，此处扣 0.6 分。个别项目资金支出规范性有待加强，个别项目的资金支出用途与项目目标及内容的关联度不大，此处扣 1 分。大部分项目单位未提供关于项目实施与资金使用情况的监管资料，主管部门对转移支付至市县结转结余资金的跟踪监管不够到位，存在“真空”现象，此项扣 1.5 分。

3. 产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 27.5 分，得分率为 91.67%。整体来看，项目完成情况较好，基本达到了预期目标，如公共卫生服务管理项目内的各用款单位实现了正常运转，开展业务工作的目标。但是，个别项目的实施情况未达预期目标。主要体现在：一是公共卫生服务管理项目的个别子项目未提供项目实施方案和执行情况报告，项目目标、工作计划及验收总结等信息不明确，难以评定项目是否按计划及时完成；个别医疗设备采购项目的部分设备仍在采购中或未安装、验收和投入使用，此项扣 1 分。二是卫生应急管理项目的“突发公共卫生事件应急演练率”指标未按计划实现，扣 1 分。三是 2019 年少数民族地区补助计划中一家乡镇卫生院的基础建设工程实际建设完成率为 90%，未能完成任务清单上的工作目标，此项扣 0.5 分。

4. 效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 26 分，得分率为 86.67%。公共卫生服务管理、卫生人才“组团式”帮扶等工作取得较好的效果，但部分子项目的综合效果仍具有提升的空间，例如：一是公共卫生服务管理项目的资金用途零散，主要用于弥补公用经费不足，但其目标、内容均不够聚焦，资金分配未体现年度工作重点，削弱了专项资金的使用绩效，扣 2 分。二是卫生健康科研项目的延期现象比较普遍，项目的结题通过率未能有效统计，并且自评材料中未提供关于科研成果转化及应用情况的相关佐证材料，扣

0.5 分。三是该项目具有整合性特征，项目安排较为特殊，资金用途和项目内容繁杂，为此，部分项目的归属问题有待解决，否则影响项目实施的可持续性，扣 1.5 分。

三、主要绩效

（一）通过实施公共卫生服务管理项目，增强了项目单位开展各项公共卫生及医疗健康工作的业务能力，从而提升公共卫生服务管理水平

公共卫生服务管理项目是公共事务管理资金的重要组成部分。通过实施项目内容，省卫生健康委及其下属预算单位（如广东省疾病预防控制中心、广东省卫生监督所、广东省卫生健康宣传教育中心等）能够正常运转和按计划完成必要工作业务以及各项卫生健康工作任务，加强了医疗卫生机构的信息化建设和人才队伍建设，提升了公共卫生服务管理水平。

例如，2019-2020 年公共卫生事务管理资金中安排了 2,797.66 万元支持广东省疾病预防控制中心开展后勤服务社会化、视频监控系统升级改造、现场流行病学培训等 6 个项目。从现场核查的情况来看，后勤服务社会化及视频监控系统升级改造为其新办公场所的正常运行提供了基础保障，支持其按计划完成广东省现场流行病学培训、全省死亡人口信息登记管理、BSL-3 实验室（含移动 BSL-3 实验室）和保藏中心运维、广东省基本公共卫生服务项目绩效评价及人员培训及信息化建设等各项工作

任务，培育了一支现场流行病学骨干人才队伍，进一步推动全省死亡人口信息登记信息化建设，加强全省突发公共卫生应急处置和疾病预防控制的能力。又如，省卫生健康委规划处（省爱国卫生运动委员会办公室）组织开展爱国卫生运动，如期完成卫生城镇暗访、病媒生物暗访与评价、卫生城镇暗访群众满意度调查等任务。截至 2020 年底，创成省级以上卫生城市 7 个，省级以上卫生城市覆盖率 92.68%，较 2019 年提高 7.31%；创成省级以上卫生镇（县城）81 个，省级以上卫生镇（县城）覆盖率 38.16%，较 2019 年提高 7.11%，实现了预期目标。

（二）稳步推进卫生人才“组团式”紧密型帮扶工作，受援医院的医疗服务能力有所增强，提高了县域内住院率

为加快推动广东省基层医疗卫生事业均衡协调发展，省卫生健康委组织开展卫生人才“组团式”帮扶工作，实际上，这是对过往帮扶工作的升级优化，以进一步深化落实帮扶工作机制，增强帮扶效果。从评价情况可知，受援医院的覆盖面逐年扩大，帮扶工作稳步推进。2020 年，由 54 家三甲公立医院组建的 78 支帮扶团队在人才队伍建设、重点专科建设、管理制度及信息化建设等方面精准帮助受援的县级公立医院增强医疗服务核心能力。通过为期 2 年的紧密帮扶，项目实施取得了较为明显的成效，基本达到了预期绩效目标。一是县域内住院率上升。据统计，截至 2020 年底，受援医院所在的 57 个县（市）县域内住院率合计达 85.1%，

较 2019 年提高 1%，基本实现大病不出县，反映了基层医疗机构的服务水平有所提升。二是促进紧密型县域医疗卫生共同体建设。通过实施帮扶工作，整合基层医疗卫生资源和搭建平台，增强县级公立医院在人才、专科、管理制度等方面的核心能力，推动建设紧密型县域医疗卫生共同体。

（三）加强了全省卫生应急队伍的建设、维护，增强其应对突发公共卫生事件的应急处置能力，在疫情防控中发挥重要作用

现场核查发现，省卫生应急队伍和紧急医学救援队伍常态化培训及演练、全省应急物资储备、鼠疫防控与监测及突发事件的紧急医学救援等各项工作有序推进，基本达到了预期目标。加强了卫生应急核心能力建设，如组织 21 个地市突发急性传染病防控队和重点地市紧急医学救援队开展全省卫生应急大练兵、举办全省新冠肺炎本地疫情处置桌面应急演练等，进一步增强了我省防控新型冠状病毒肺炎应急响应与处置能力；同时，加强了省内 21 个地市疫情防控信息一体化管理，升级广东省卫生应急指挥决策系统，提升省级应急队伍突发应急能力。据统计，我省突发事件卫生应急处置率达到 100%。例如，2019-2020 年，广东省疾病预防控制中心承担并完成了省卫生应急物资储备管理及物资仓库管理、突发急性传染病队伍建设维护、全省突发急性传染病应急队集中演练等工作任务，增强了省级卫生应急队伍应对突发公共卫生事件的能力。总体来说，通过实施项目内容，为省级卫生

应急队伍及紧急医学救援队伍的建设、运维提供了保障，有助于进一步提升全省卫生应急管理水平和增强全省突发公共卫生应急处置能力。省级卫生应急队伍在新冠肺炎疫情防控及其他应急工作中发挥了重要作用。

（四）切实落实计划生育技术服务，有效减少了育龄群众非意愿妊娠及计划生育手术并发症发生几率，提高人口出生素质

通过实施计划生育技术服务项目，我省卫生健康部门积极推进以长效措施为主的避孕方法知情选择，向育龄群众普及避孕节育知识，指导育龄群众自主选择合适避孕方法，为保持我省适度生育水平、提高出生人口素质、促进人的全面发展提供了技术支撑。此外，落实计划生育基本技术服务，为计划生育人群提供免费、规范的计划生育技术服务，有效降低了育龄群众发生意外妊娠的几率，且计划生育手术并发症发生率稳定在非常低的水平。据统计，2019-2020年，全省各级医疗保健机构为323.77万人次（其中2019年173.64万人次，2020年150.13万人次）提供了计划生育技术服务，计划生育手术3297700例，发生并发症19例，计划生育手术并发症发生率为0.006‰，远低于国家要求的1‰。通过实施计划生育技术服务项目，避免了育龄群众因意外妊娠而产生不必要的经济支出和身体损害。

四、存在问题

（一）项目论证不够充分，项目定位不够清晰

本项目的财政事权为公共卫生服务，政策任务为公共卫生事务管理。根据《省级医疗卫生健康事业发展专项资金（公共卫生服务财政事权）专项资金管理办法》，公共卫生事务管理、卫生健康科研、卫生应急管理、计划生育管理与服务属于同一层级的内容。但是，该专项资金下设了公共卫生服务管理、卫生健康科研、卫生应急管理、计划生育事务等一级子项目，项目层级关系不明晰。由此反映，该专项资金的设立、规划存在不足之处，论证不够充分，项目定位不够清晰，财政事权、政策任务及一级子项目的内涵均有待厘清和界定。如要有效整合并规范使用财政资金，发挥其统筹安排的有效作用，其项目定位、实施内容及项目管理等均需要进一步明确。

（二）专项资金使用方向不够聚焦，加大了绩效管理的难度

核查发现，该项目是专项资金整合工作中探索和尝试的结果，但其整合方式不够合理，整合效果仍具有一定的提升空间。作为一个组合型大专项，其未能实现有机整合，具有“形合神散”的特征，资金使用方向不够聚焦，加大了绩效管理的难度。主要体现在以下几个方面：

一是不易于设置总体绩效目标，不利于专项资金的绩效目标管理。该专项一级子项目的目标和内容都较为明确，但项目内容及目标差异性大，整合为专项资金反而使得目标较为分散。该项目涉及办公运转、科研、卫生应急管理、卫生监督实训基地建设

等内容，难以提炼一个总体绩效目标和设置全面、细化的绩效指标。例如，卫生人才“组团式”帮扶项目的目标为“提升基层受援医院的医疗卫生服务能力”，该子项目的目标较为明确，但与公共卫生事务管理的政策任务关联度较小。从广义角度来看，诸如健康广东宣传项目、援藏援疆援川工作经费、医疗设备采购项目等支出均属于公共卫生服务范畴，但在严格意义上并未体现公共卫生服务管理之要义。

二是现有的项目资金安排包括了基本支出和项目支出，即在专项资金中安排了运转性经费，不符合事业发展性专项资金的设立和管理要求。具体来说，公共卫生服务管理项目是该专项中资金量占比最大的一级子项目，该子项目具体用款项目的内容较为繁杂，其中不少资金用于预算单位的日常办公运转，如支付物业管理、办公设备购置、系统运维、人员工资等方面的费用，主要用于弥补公用经费的不足。由此可见，专项资金的使用范围分散，这也加大了项目绩效管理的难度。

三是项目监控和组织绩效考评的难度大。核查发现，由于项目安排不够合理，项目监管和自评工作均存在不足之处。一方面，项目实施主体多元、项目内容繁杂，主管部门和项目单位对项目实施及资金使用情况监管不足。大部分项目单位未提供关于项目督查、资金监控等资料，仅个别项目具有阶段性总结报告。另一方面，财政“双监控”系统仅能监控转移支付资金单年度的支出

进度，无法监控其跨年度使用情况；同时，系统未能监控到每个一级子项目资金的支出进度。此外，省卫生健康委仅提供委及其下属预算单位的省本级资金支出数据，未能提供外单位的资金使用进度。为了解实际的资金支出进度，需各级主管部门统一统计口径，组织项目单位填写上报，进而归集统计。但是，本次自评未对各项目资金支出情况进行收集，缺失部分资金支出数据，主管部门对资金的监管工作仍有待加强。

综上，项目绩效目标分散，资金使用范围广泛，使得资金分配难以突出工作重点，不利于专项资金的绩效管理。

（三）子项目增删缺乏明确的范围规定，项目安排灵活性较大，影响其他子项目资金安排的稳定性

《省级医疗卫生健康事业发展专项资金（公共卫生服务财政事权）专项资金管理办法》从财政事权的层面明确了专项资金用于公共卫生事务管理事项，为制定该项目的专项资金管理办法提供了框架。但是，省卫生健康委未制定公共卫生事务管理专项资金管理办法，为此，专项资金的使用范围不够明确，子项目增删废立缺乏明确的范围规定，项目调整及资金统筹安排的灵活性较大。例如，该项目在2019年和2020年的10个一级子项目有所调整，但缺乏相应的依据和说明。同时，一级子项目公共卫生服务管理项目中新增了韶关学院医学院、嘉应学院医院的生均拨款补助项目和广州中医药大学第一附属医院中医药传承创新工程

项目，但严格来说，上述项目不属于公共卫生事务管理范畴。上述项目为省委、省政府决议决策的重要事项，省卫生健康委对该项目进行统筹安排和资金分配，解决了临时性重要任务的资金来源问题。但是，这使得其他项目申报单位的预算面临较大的不确定性，影响了其他二级子项目资金安排的稳定性，如项目预算被压减或不再从本项目安排，尤其不利于硬性支出项目的预算申报。

五、相关建议

（一）厘清政策任务内容，理顺项目层级关系

建议厘清财政事权、政策任务以及一级子项目的内涵，理顺项目层级关系。积极探索推动专项资金清理、整合的现实路径，解决历史遗留的项目固化问题，对项目进行重新分类分级设置和管理，以理顺项目层级关系。为便于项目管理，应厘清政策任务内涵，合理设置一级子项目并保持子项归类的稳定性。同时，根据政策要求或社会环境发展需要，优化设计现有的一级子项目，尤其是在新冠肺炎疫情的冲击下，更应重视公共卫生事业的发展。2020年6月2日，习近平总书记主持召开专家学者座谈会并发表重要讲话，强调“构建起强大的公共卫生体系，为维护人民健康提供有力保障”，包括改革完善疾病预防控制体系、分级分类组建卫生应急队伍；创新方式方法以丰富爱国卫生工作内涵，这都对卫生应急管理项目、爱国卫生运动项目等提出了新要求。

（二）理顺项目归属，深度整合并规范使用专项资金

建议以绩效目标为导向，对现有项目进行重新归纳分类，理顺项目归属，从而优化项目安排。具体建议如下：

其一，从省级专项资金中将为保障单位正常运转或开展必要工作任务而设置的运行维护经费和业务工作经费逐渐剥离，符合条件的在部门预算中单独编列并细化支出，年度间根据实际实施情况进行调整，对于“小、散、乱”且效用不明显的项目，及时清理或逐步退出，以优化公共卫生服务管理项目的支出结构。

其二，卫生人才“组团式”帮扶项目与加强基层医疗卫生服务能力建设项目的绩效目标更具一致性，建议将其归并在该专项资金中安排预算，便于项目组织管理及绩效管理。《广东省卫生计生委关于印发〈加强基层医疗卫生服务能力建设的实施方案〉》提出推动医疗联合体和对口帮扶体系建设，力争用 3-5 年时间实现城市三级医院对口支援县级公立医院全覆盖；而三级甲等公立医院与县级公立医院开展“组团式”紧密型帮扶正是建设紧密型县域医疗卫生共同体的建设方式之一。由此，应围绕卫生人才组团式帮扶项目的核心目标，将其纳入更合适的专项资金中安排预算。

其三，根据《广东省卫生健康委广东省财政厅广东省中医药局转发关于做好 2019 年基本公共卫生服务项目工作的通知》（粤卫基层函〔2019〕6 号），8 项计划生育技术服务（免费基本避

孕手术)与避孕药具管理合并为基本避孕服务项目,已纳入基本公共卫生项目,省卫生健康委应根据新政策要求制定《广东省计划生育技术服务项目实施方案》,督促各地做好经费申请和分配工作,理顺项目归属,做好项目衔接。

(三)加强绩效目标管理和资金管理,提高绩效管理水平

结合现有的项目内容及特征,为规范专项资金的使用及管理,建议主管部门从源头梳理专项资金的管理问题,切实做好资金的统筹安排工作。具体建议包括:

一是完善政策任务的绩效目标管理,以目标为导向指导政策设立。绩效目标是绩效管理首要条件,是建设项目库、编制专项资金预算、实施绩效监控、开展绩效评价的基础依据和前提条件。建议以目标为导向,优化二级子项目申报设立、批准入库、年度预算申报及审批等程序。

二是建议主管部门和项目单位加强对专项资金使用情况的跟踪监控,采取有效措施及时记录和动态更新省本级资金(含外单位)和转移支付资金的使用情况,实现资金从预算安排源头到使用末端全过程的有效监管。

三是以更高的要求组织自评工作。建议省卫生健康委组织相关业务处室和项目实施单位对项目执行和资金使用绩效进行自评,深入分析项目取得的主要绩效和存在的问题并提出针对性的建议,从而提升项目绩效管理水平。

（四）探索专项资金分类管理新模式

评价发现，从现有的绩效目标管理和绩效考评等角度难以评价该专项资金的使用绩效情况，如要真正体现此类专项资金的核心目标，应探索新的财政资金管理新模式。建议省财政厅联合省卫生健康委制定适用于包含运转性支出的专项资金管理办法，探索专项资金分类管理的新模式。

为优化财政资金管理，应在厘清政策任务内涵、明确绩效目标的基础上，明确专项资金使用范畴。评价工作组认为，此专项资金支持的项目可包括以下几种类型：一是“小、散、乱”但效用明显的必要性项目，这些项目不适合成为独立专项，应以合并同类项的方式整合在专项资金中。二是临时且必要性项目，即应对临时性公共卫生事务管理或公共卫生服务相关工作任务而需要财政资金投入的项目，因多种因素不适合单独立项，可在本专项资金中统筹安排预算。三是创新性项目，即项目处于探索阶段，未能全面铺开前可在本专项中申报立项，鼓励项目单位在获得更多资金统筹自主权的基础上，积极探索，在统筹使用中进行制度创新、项目创新。如果项目运作成熟且绩效明显，可单独立项或归并到其他同类型的、绩效目标更一致的专项资金之中。

2019–2020 年药品监督管理项目 绩效评价报告

评价机构： 广东中大管理咨询集团股份
有限公司
机构负责人： 吴少华
项目负责人： 严文丽
2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

根据国家和省委、省政府关于加强药品安全监管的要求，财政设立药品监督管理专项资金，保障各级药品监管部门更好地履行监管职责，有效控制人民群众用药用械安全风险。2019-2020年，省财政安排药品监督管理专项资金49,346.91万元，其中2019年安排26,983万元，2020年安排22,363.91万元。专项资金的用途主要为药品抽检、药品监管、药品能力建设以及省食品药品科普体验馆等其他药品监督管理项目。

（二）绩效目标

项目的总体绩效目标为：加强“两品一械”安全体系建设，强化疫苗等高风险产品监管，着力构建安全有效监管网络，坚决守住药品安全底线，对全省疫苗生产企业派驻检查率达100%，对全省辖区所有疫苗配送企业监督检查覆盖率达100%；开展药品质量抽检，发现、降低和消除不合格药品导致的安全风险，广东省药品生产企业生产的国家基本药物品种抽检覆盖率达到100%；加强药品监管执法装备和技术支撑体系建设，改善基层药品监管条件，推动构建“以省级检验检测机构为龙头，地市级和区域性检验检测机构为骨干”的检验检测体系，提高我省药品安全监测信息反馈能力和药品风险警戒水平，地市级药品化妆品检验检测机构实验室主要仪器装备配置覆盖率100%；创新宣传形式，广泛宣

传普及药品安全知识，营造良好社会共治氛围。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年，广东省财政厅共安排药品监督管理专项资金 49,346.91 万元。根据《广东省财政厅关于提前下达 2019 年促进经济高质量发展专项资金的通知》（粤财行〔2018〕259 号）以及《关于批复 2019 年省级部门预算的通知》（粤财预〔2019〕35 号），2019 年安排资金 26,983 万元。根据《广东省财政厅关于提前下达 2020 年促进经济高质量发展专项资金（市场监督管理－药品监督管理）的通知》（粤财社〔2019〕244 号）以及《广东省财政厅关于批复 2020 年省级部门预算的通知》（粤财预〔2020〕5 号），2020 年安排 26,983 万元，年中财政压减后为 22,363.91 万元。

专项资金纳入现场核查范围资金 16,848.88 万元，占评价资金总额的 34.14%。根据现场核查情况及各地市上报的自评材料数据统计，截至 2021 年 3 月 31 日，2019-2020 年药品监督管理资金项目资金实际安排 49,346.91 万元，支出 48,509.18 万元，资金支出率为 98.30%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，总体上，项目在产

出、效益方面的表现相对较好，但是资金分配、监督管理等方面存在不足。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **87.85** 分，绩效等级为“良”。

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.85	87.85%
一、决策	20	16.25	81.25%
二、管理	20	16.4	82%
三、产出	30	28.25	94.17%
四、效益	30	26.95	89.83%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.25 分，得分率为 81.25%。

从指标得分情况来看，主要的问题存在于绩效目标设置、资金到位及时性、资金分配等方面。目标设置上，主要是合理性和可衡量性不足，合计扣 1.5 分；资金到位及时性上，部分市县的资金到位时间较晚，影响项目资金支出进度，扣 1 分；资金分配方面，主要是未根据 2019 年各项指标达标情况具体调整 2020 年资金分配情况，扣 0.5 分，同时存在各地市实施计划针对性不足、项目制度有待完善等问题。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.4 分，得分率为 82%。从指标得分情况来看，扣分点主要在于资金支出规范性和监管有效性。支出规范性方面主要存在两个问题，一是存在与药品监管工作无关的支出，与项目任务目标不相吻合；二是部分支付凭证不完整，规范性有待提高，因此，该指标扣 2 分。监管有效性方面存在的问题主要是项目监督管理有待完善，地市积极性不高，缺少强制性措施，监管力度不足。因此，存在以下情况：一是部分市县执法装备购置未按原提交省局备案的计划执行；二是部分地市的项目实施进度未按省局下达方案严格执行，且进度延迟较久，因此该项扣 1.5 分。

3. 产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 28.25 分，得分率为 94.17%。从指标得分情况来看，项目产出总体完成情况较好，大部分指标均按预期目标完成，扣分点主要在于部分任务未在预期时间内完成，如河源市 2019 年未及时完成设备采购任务，后延迟至 2020 年 9 月完成验收，中药材标准体系建设工作未在 2020 年按时完成等；二是部分指标如抽检任务、药品监管在职干部培训任务等完成率未达 100%。

4. 效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 26.95 分，得分率为 89.83%。从指标得分情况来看，项目在稽查执法、药品安全宣传等方面实

现了较好的社会效益，但现阶段药品和医疗器械检验检测能力水平、药品执法基本装备配置水平、药品监管干部队伍业务能力水平等提升效果不够明显，需要进一步完善监管、考核机制，提升监管和检验检测等人员的业务能力，全面提升药品监管水平。

三、主要绩效

（一）科学制定药品抽检计划，严格处置不合格产品，降低药品安全隐患

一是科学制定抽检计划，突出针对性和靶向性，同时加大基本药物监督抽验力度。在日常抽检外，结合监管需求以及突出问题导向，组织了生物制品、进口化学药品、委托生产品种、中药饮片、公共卫生重点用药、价格敏感的常用药、化妆品打非添专项整治等专项抽检。针对既往抽检不合格率高、使用范围广、不良反应集中、投诉举报较多和社会热点、舆论关注的品种，从科学制定抽检计划入手，合理调配监管资源，确保抽检工作切实发挥实效。同时，通过加大基本药物监督抽验力度，全面了解广东省生产的国家基本药物质量状况。

二是严格处置不合格产品，降低药品安全隐患。2019-2020年顺利完成抽检任务，2019 年全省共完成“两品一械”抽检 23871 批次，抽检合格率为 96.72%；2020 年全省共完成“两品一械”抽检 25185 批次，抽检合格率为 97.30%。省药品监督管理局出台《广东省药品监管系统查处抽检不合格药品工作指引》，统一处

置规范、明确查处要求，提升全省抽检不合格药品查处工作水平。组织全省各级药品监管部门对抽检发现的不合格产品及企业及时进行了核查处置，责令下架封存、召回不合格产品，阻止不合格的“两品一械”流入市场，及时控制和消除了安全风险隐患。

（二）药品稽查执法和综合监管工作取得新成效

一是不断加大稽查执法力度，保障药品安全。在国家药品监管局会同公安部、国家卫生健康委组织开展的 2019 年和 2020 年药品安全考核评价中，广东省均被评为 A 级（最高级）。2019 年 12 月至 2020 年 11 月，全省共查办并办结“两品一械”一般程序案件 7861 宗，涉案货值 1.73 亿元，罚没款 1.01 亿元，吊销许可证 21 张，查处货值 50 万元以上重大案件 35 宗，案件数量和重大案件数量均位列全国第一。这一系列的打击和专项行动，有力保障了老百姓用药用械用妆安全。

二是不断完善地方中药材和饮片标准体系建设。2019 年完成 20 个中药材及饮片标准的起草和复核、25 种地方药材标准物质制备；2020 年完成 40 个中药材及饮片标准起草（提高）、25 种地方药材标准物质制备。中药饮片经全产业链的过程管理和质量追溯，即对上游的中药种植与中药材生产、中游的中药材加工和饮片炮制、下游的中药饮片的流通、调剂和应用进行全程质量监控，在推动中药标准池建设与应用的过程中，提升中药产品的内在质量，实现中药高质量发展。

（三）药品监管能力得到提升，提前完成“十三五”规划目标

一是检验设备得到进一步扩充，检验检测能力得到一定提高。截至 2020 年，全省粤东西北地区药品化妆品检验检测机构实验室主要仪器装备配置覆盖率达到 100%，省级药品常规检项能力参数覆盖率达到 100%，省级医疗器械常规检项能力参数覆盖率达到 100%，粤东西北地区地市级药品常规检项能力参数覆盖率达到 97.32%，均达到“十三五”规划要求。

二是药械化安全监测信息的反馈能力及药品风险的警戒水平提高。2020 年全省共收到药品不良反应报告表 218494 份，同比增长 15.36%，县级覆盖率 100%，其中医疗机构和经营企业报告 90651 份，每百万人口数达 799 份。2020 年全省共收到医疗器械不良事件报告 85642 份，每百万人口数达 362 份，共收到化妆品不良反应报告 11529 份，每百万人口数达 110 份。

三是药品监管队伍综合能力得到提升。项目通过对基层药品监管干部、新闻宣传人员、执法监督人员、急需紧缺技术监督专门人才等各类型人员培训，使基层干部掌握相关药品法律法规，进一步提高履行药品监管职能的综合业务监管能力。通过为一线监管人员配备药品执法装备，改善基层药品监管条件，基层监管机构应对药品突发事件的能力也得到大幅度提高，监管的靶向性和有效性显著增强。

（四）全面推进药品安全宣传，提高药品安全知晓率

一是食品药品科普体验馆建设完成并正式开馆运行。体验馆的开放为公众营造舒适的参观环境及提供优质的科普体验，有利于提高公众的饮食用药安全意识和科学素养，营造良好的社会氛围，为推动“四品一械”的安全监管和健康有序发展及融入粤港澳大湾区建设贡献力量。

二是积极开展各项宣传活动，群众总体满意度较高。2020 年开展了全国化妆品安全科普宣传周、医疗器械安全宣传周和全国安全用药月等宣传活动。通过“线上+线下”的宣传形式，全省直接或间接受益公众多达 9800 万人次，全省药品科普宣传覆盖率达 85.1%，总体满意度水平超过 85%。

四、存在问题

（一）资金分配和预算编制合理性不足

一是资金分配合理性有待提高。各地市每年的抽检任务目前是由省局统一下达任务量，但是随着地市级检验检测设备的数量增加和检验覆盖面扩大，下达的抽样任务量并没有明显增加，甚至有些地方的检验总量还有下降的趋势，各地市的抽检效果并不明显。由此可以看出，把监管能力建设的大部分资金投入检测到设备上，并不能带来更高的检测能力。

二是因机构改革职能调整等原因，预算编制不够准确。2019 年申报的药品生产企业监督检查专项，年初预算下达额度 485 万

元，当年实际并未开展工作，支出率为 0，导致年底全部退库，2020 年也不再申报该专项，并于 2020 年申请调剂到了其他项目；同样地，2019 年“广东省食品药品监督管理局信息化建设（维护）项目”于 2019 年底支出 363.43 万元，结余 106.57 万元，在 2020 年向财政申请对结余项目经费预算予以调剂。经核实，上述两个专项经费均是由于省级机构改革部门职能调整，申报项目预算时省级和市县的部分事权尚未明确，导致预算项目 2019 年无法按原申报内容实施，客观上降低了财政资金的使用效率。

（二）监督管理力度有待提高，相关设备购置标准文件有待完善

为规范基层执法装备配备和检验检测设备购置，项目主管部门制定了《广东省食品药品检验检测机构能力建设标准（2016-2020 年）》《广东省食品药品监督管理局执法基本装备配备标准》，有效监督各地市规范使用专项资金，但存在以下问题：

一是《广东省食品药品监督管理局执法基本装备配备标准》（粤食药监办〔2017〕364 号）文件中规定人员统计口径是按照业务监管部门和稽查执法部门编制人员计算，购置设备应用于相关工作，但核查中发现部分设备存放于会议室等地方，不符合使用要求。此外，文件仅明确了装备配备标准，但未在购置数量规定、用途、使用人群、日常管理等方面作出明确要求。

二是广东省食品药品检验检测机构能力建设标准文件中规定的部分设备利用率不高。一方面，经查看自评材料发现，部分文件中必选的仪器设备在常规检验项目方面用不上，且部分建设标准要求的必备仪器在实际工作中有类似的能满足检验需求的其他设备；另一方面，由于基层监管人员执法队伍薄弱，存在部分执法人员对设备操作不熟练，造成部分执法装备实际使用率不高，未能充分发挥资金效益。

（三）资金管理规范性有待提高

一是存在与药品监管工作相关性不大的支出。专项资金的用途主要为药品抽检、药品监管、药品能力建设以及药品安全宣传等药品监管相关工作，但核查中发现存在部分不相关的支出，与项目实施目的存在较大偏差。如云浮市市场监管局 2019 年药品稽查执法及综合监管项目存在列支公务接待费；2019 年和 2020 年均存在列支年度报刊杂志订阅费用，合计共等 7 万多元；梅州市食品药品监督检验所 2019 年存在支付电话费、办公设备及网络系统维修（护）费等办公经费，合计约 67,906.51 元，占当年检验所专项资金总额 7,797,500 元的 0.87%；2020 年存在支付电话费 26,862.68 元，占当年检验所专项资金总额 543.66 万元的 0.49%。

二是部分支付凭证不够规范、充分性不足。如清远市食品药品监督检验所和云浮市食品药品监督检验所批量购置大额仪器

设备，其支付凭证后未附相关支出的集体决策佐证材料等；云浮市市场监管局和梅州市市场监督管理局购置执法车辆，属于公务车辆购置，应当事先取得政府公车主管部门的批准文件，但其支付凭证后未附相关批准文件的复印件；梅州市食品药品监督检验所缴纳临聘人员社保、公积金等未附发放人员明细；广东省药品检验所大额预付款项的支付单后未附对方提供的银行保函复印件、大额支出后未附集体决策过程资料等。

（四）资金支出进度未达到预期目标

一是部分欠发达市县资金到位时间较晚。为推进市县项目按期顺利开展，省财政厅已于2018年12月和2019年12月提前下达2019年和2020年转移市县专项资金至地方财政局，但是部分欠发达市县财政部门未能及时将资金拨付至用款单位。如2019年清远市清城区、阳山县等资金到位时间为2019年10月-11月，影响当年项目的正常开展和资金支出进度。

二是设备采购流程较长，客观上造成资金支出未按预定进度完成。经查看项目自评材料，前期政府采购流程复杂，部分环节工作存在不可控制性，容易造成项目的实施周期长，无法按预定计划完成支出。如政府采购业务经公开招标采购的设备问题较多，曾出现参数符合招标文件要求，但是设备体积、形态等与申请预期差别较大，可能会影响后续使用，导致验收过程存在困难。

（五）绩效管理意识和绩效管理工作水平有待提高

结合书面材料和现场核查情况，整体而言，存在以下问题：一是自评工作质量有待提高。主要体现在地市提交的自评材料，自评材料提交不够完整，自评报告撰写质量有待提高，未能结合评价体系具体分析，未能充分体现项目实施成效，提出了项目存在的问题，但缺少改进措施等。二是年初绩效目标设置不够合理。项目单位在每年年初设定了本项目预期绩效目标和预期绩效指标，绩效管理工作整体上较为规范，但是部分绩效目标和指标不够量化，不能全面衡量项目的产出和效益，如 2019 年绩效目标均为定性表述，效益缺少量化的考核指标；部分指标值设置不合理，实际完成值与目标值差异较大，指标值设置依据不足。

五、相关建议

（一）做好前期需求调研工作，提高资金分配和预算编制的合理性

一是结合目前各地市检验装备配备情况，适当调整资金安排比例，考虑安排部分资金用于检验试剂、提高检验检测人员专业性等方面，全面提高各地市的检验检测水平。二是加强前期需求调研，有针对性地制定项目方案和考核指标。如抽检项目中每个地方具体任务标准的制定，要根据当地的检测检验能力、实际需求进行制定；地方队伍能力建设项目需加强培训需求的调研工作，要结合业务开展中存在的短板制定具体细化的培训方案，同时要建立考核机制，培训内容要更多地与业务能力提升挂钩，从

而提高培训的实际效果。

（二）加大监督管理力度，提高项目实施效率

一是在现有的监管机制上，加强专项资金监管。一方面，转变传统管理观念，推进分级监管，采取专项督导检查、加强政策宣传并加大信息公开力度等措施办法，把各级业务主管部门的监管责任落到实处。另一方面，强化问责追责，对专项资金项目实施效果差的项目单位进行通报或约谈，问题严重的予以问责。二是完善标准文件，提高文件的监督指导作用。在下发执法设备装备标准的同时，应制定相关的管理制度，明确购置装备数量、使用人群、用途、日常管理措施等内容；同时结合上级标准文件和项目实施中存在的问题，对标准文件进行更新完善，切实提高监管能力建设的实施成效。

（三）完善资金管理制度，提高资金使用规范性

一是细化专项资金使用管理办法。该专项下的经常性项目如药品抽检、能力建设等子项可制定具体的资金管理办法，明确和细化资金使用方向和范围，并按照任务要求落实，避免出现资金使用方向与任务目标不够吻合的情况。二是做到主管部门定期检查与单位自查相结合，对专项资金的使用进行跟踪、分析和总结，发现问题及时纠正，以提高资金使用规范性。

（四）加大对资金拨付的监管，加快资金支付进度

一是做好项目实施前期工作。采取工作指导和业务培训等形

式，使市县有关部门和人员领会和理解“大专项+任务清单”管理方式，做实做细并提前储备项目库，落实专项资金项目的主体责任。同时鼓励市县做好项目支出的规划和前期准备工作，在保障资金支出安全性、规范性的同时，注重抓好预算支出进度，提高专项资金支出效率。二是建议资金使用单位尤其是各地市可建立单位内部自查机制，根据自身发展现状、针对项目的推进建立内部审查制度，及时跟进项目支付进度；同时可开展支出项目现场绩效督查工作，促进专项资金支付效率和使用效益的双提高。

（五）培养绩效管理意识，提高绩效管理水平

一是提升项目绩效目标质量。在绩效目标申报过程中，建议与业务处室进行充分的沟通，综合财务和业务部门的意见科学合理的设置绩效目标。绩效目标设置应遵循全面性原则、合理性原则和可衡量性原则。二是提高自评工作质量。在撰写自评报告或者项目总结的过程中，要结合绩效评价指标体系具体分析，全面总结项目建设绩效，完整陈述项目建设内容及成果。同时各级部门做好项目材料归档工作，避免出现因时间过久或更换负责人而造成项目材料丢失的情况。

（六）将稽查执法与改善市场环境相结合，通过药品监管塑造更好的营商环境

一是积极探索区域间协作机制的建立。建议完善数据共享、信息通报、风险排查、联动惩戒、风险评估定期发布等机制，对

存在违法行为及检测不合格的企业联动惩戒。同时从提升营商环境出发，更多地为企业提供专业化技术咨询服务，通过部门深化协同、集中攻坚，减前置、减流程、集成再造，提升药品监管部门服务企业、服务发展的能力。

二是对企业实行分级分类管理。根据药品生产经营情况，结合安全风险、药品不良事件等因素，将省内药品生产、批发、零售等企业实施分级分类管理，根据企业监管档案信息，及时调整分类等级，量身打造更有效、更具针对性的监管方案。同时还可以根据分级分类的标准，筛选出一批守法经营、信用良好、运行稳定的药品企业，主动介入服务，帮助做大做强做优，通过药品监管塑造一个良好的营商环境。

2019–2021 年职业教育“扩容、提质、强服务”专项资金绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：谢荣安

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，全面贯彻落实全国教育大会精神，推动我省职业教育“扩容、提质、强服务”，提升人才培养质量，扩大高素质技术技能人才供给，增强服务经济社会发展能力，为我省实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”提供人才支撑和智力支持，2019年2月，省政府出台了《广东省人民政府办公厅关于印发广东省职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划（2019-2021年）的通知》（粤府办〔2019〕4号），制定了“以‘扩容’为重点，着力增加优质职业教育资源、以‘提质’为核心，大力培养高素质产业生力军、以‘强服务’为目标，提高职业院校社会服务能力”的三年行动计划，明确了省财政加大投入，按照“突出重点、强化统筹、绩效优先”原则，重点支持省属和经济欠发达地区职业教育“扩容、提质”。2019-2021年从教育发展专项资金中共安排资金262,000万元，用于高职“扩学位”、高职“提水平”、中职“补短板”（2021年起调整为中职“强发展”）三个方向的基础教育现代化奖补资金。

（二）绩效目标

围绕服务国家重大战略，主动适应新一轮科技革命和产业变革的新趋势和新要求，实施“扩容、提质、强服务”三年行动计

划，推动职业教育提质培优、增值赋能，为“双区”建设提供有力的人才支撑和智力支持。2019—2021年，以“扩容”为重点，着力增加优质职业教育资源，做大做强高等职业教育，到2021年，新增高等职业教育学位12万个以上，省属职业院校集团办学方案全面实施，省级职业技术教育示范基地（清远）基本建成；优化中等职业教育结构布局，到2021年，全省中职学校数量从464所整合到350所左右，所有中职学校达到国家设置标准；完善职业院校招生考试制度，到2021年，本科高校招收高职院校毕业生人数比2018年翻一番，中职学校毕业生升读高职院校的比例达到30%以上；以“提质”为核心，大力培养高素质产业生力军，实施职业院校教师能力提升计划，到2021年，“双师型”教师占专业课教师的比例超过65%；公办高职院校生均综合定额拨款标准不低于区域本科高校的80%。

（三）评价金额及支出情况

2019—2021年省职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划从教育发展专项资金中共安排资金262,000万元，分七个资金文件下达，主要使用方向为高职“扩学位”、高职“提水平”、中职“补短板”（“强发展”）三大类内容，2019年安排资金142,000万元，2020年安排资金60,000万元，2021年安排资金60,000万元，均按预算计划安排实际下达。

截至2021年3月31日现场评价时统计，2019年安排资金

142,000 万元，实际支出 118,092 万元，支出率为 83.16%，2020 年安排资金 60,000 万元，实际支出 50,063 万元，支出率为 83.43%，2021 年安排资金 60,000 万元，由于 3 月 23 日下达，实际支出 20 万元，支出率为 0.03%。综合三个年度资金支出为 168,175 万元，支出率为 64.19%。

二、评价结论与绩效分析

表 2-1：评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.1	87.1%
一、决策	20	16	80%
二、管理	20	13	65%
三、产出	30	28.9	96.33%
四、效益	30	29.2	97.33%

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场抽查单位提供的相关材料的分析评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：广东省职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划（2019-2021 年）实施良好，相关政策得到较好落实，充分发挥了专项资金的扶持引导作用，加快推动了我省职业教育的高质量发展，办学规模连续保持高位稳定，产教融合、校企合作成效显著，技术技能人才培养质量稳步提升，服

务重大战略水平得到明显提升，项目资金使用平稳安全。项目在产出、效益方面的表现相对较好，但在决策、管理方面仍存在的问题，主要问题表现在：项目决策时基层对政策研究和调研分析、论证不够深入细致，项目制度建设不够健全，事项监管有效性存在不足，资金支出率偏低等。经综合分析，本项目绩效评价得分为 87.1 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16 分，得分率为 80%。从评价指标得分情况看，论证决策、资金到位及时性等方面做得较好，省级层面政策顶层设计科学合理，政策导向和可操作性较强，发挥了提质培优、增值赋能效果。资金安排到位及时，省级财政专项资金于每年 3 月份之前下达，资金分配方案比较合理，能够体现突出重点、分类安排思路。在目标设置上，主要是合理性、可衡量性存在不足，目标设置不够完整，指标不够细化和量化。在资金到位率上，有个别地市项目完成支付结算资金滞后。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 13 分，得分率为 65%。主要的问题是资金支出率和规范性及监管有效性不足。截至现场评价时，全省 2019、2020 年专项资金支出率为 83.25%，个别项目支出严重滞后，如清远市清新区职业技术学校“双精准”专业建设

100 万元至今未支付，广东梅州职业技术学院新建蓝塘校区建设资金尚未支付。从项目上看，存在项目实施管理制度不够健全，制度落实不够到位情况，评价材料中很少见到项目实施过程的监督检查、汇报、问题整改等相关材料，出现特殊情况也未向主管部门报告，如进驻清远教育城的广东科贸职业技术学院由于当地政府征地问题推迟交地和基础设施配套建设滞后，影响一期建设进度未达预期，没有延期申请等材料。另外上级管理部门督查机制执行不到位，存在问题不能及时解决也影响项目进度和实施效果。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 28.9 分，得分率为 96.33%。从评价指标得分情况看，成本控制和完成质量表现较好，成本控制在合理范围，主要质量指标均全部完成。主要问题：一是个别项目进度较慢，影响专项资金使用的整体效果。清远教育城建设整体按期推进，但由于地方基础设施建设进度缓慢和交地时间推迟，直接影响了进驻院校的工程建设和验收使用。揭阳职业技术学院 2 个项目均未完成；二是预算执行力不够，个别没有按照项目合同规定支付费用。广东梅州职业技术学院蓝塘新校区建设、揭阳职业技术学院品牌专业技术建设、图书馆家具空间配置建设未完成，虚拟仿真实训教学中心建设资金未支付。清远市清新区职业技术学校项目建设已完成但资金未支付。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 29.2 分，得分率为 97.33%。从评价指标得分情况看，项目实施整体效果表现较为突出，其中高职、中职毕业生就业率和高中阶段毛入学率得分率为 100%，反映出职业院校毕业生服务社会能力和社会影响力有了大幅提升，政策实施对推进广东省职业教育提质培优、增值赋能作用明显，服务产业发展能力可持续性较好；基层部门和职业院校对扶持政策、政府服务管理、企业受益情况等评价较好。存在主要问题：一是受到 2020 年新冠疫情影响，基建类项目和设备采购项目进度放慢，原定的产出成果未能及时实现，如个别项目工程土建和软硬件采购服务受影响较大，推进速度有所放缓；二是专项资金投入效应需要一定时间消化，实现效益部分指标目前还不明显；三是个别项目的前期调研论证不够充分，扶持专业选择缺乏科学性、前瞻性，企业需求和社会发展急需满足度不够，其可持续性也会受到影响。如相同专业在同一地区多间学校开设，其生源和就业前景值得关注；四是部分地区公办职业院校由于教学基础薄弱、师资力量短缺，经过重点扶持学校的办学条件和综合实力有所提升，但与珠三角发达地区相比差距仍然较大，短期效果难达预期。

三、主要绩效

（一）补短板弱项，职业教育发展进入快车道

广东省的职业教育事业尽管在全国来看处于比较靠前位置，但与经济大省、改革开放排头兵的“身份”相比仍然存在差距，高素质技能人才短缺难以适应产业发展需要，还存在不少短板、弱项。对此省委、省政府高度重视，制定了《广东省职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划（2019-2021年）》，三年的实施和努力取得了丰硕成果。截至评价时点，全省职业院校有629所，在校生265.35万人，办学规模为全国第一。2019年和2020年完成高职扩招31.3万人，是任务数的2倍，扩招专项行动报到率超过93%。全省有14所高职院校入选国家“双高”计划，63所国家示范中职学校。深化产教融合、校企合作、“双精准”人才培养模式，至2020年，有878家企业纳入广东省第一批建设培育产教融合型企业，有9个职教集团入围第一批国家示范性职业教育集团培育单位，合作企业达2.1万家，76%的高职院校开展了现代学徒制试点，新进驻省职业教育城的5所高职院校对接清远产业发展，进驻4万高职学生，打造产教融合示范区。为“双区”建设提供了有力的人才支撑和智力支持。高职院校教学水平、教学质量全面提升，中职学校“空、小、散、弱”的不合理结构得到了优化，办学条件、教学质量得到了显著改善。全省的职业教育发展有了快速提升。

（二）重提质培优，增值赋能成效凸显

在过去的近三年中，经过职业教育“扩容、提质、强服务”

专项资金的投入，使得全省职业教育办学条件得到较大改善，办学水平进一步提升。特别是对粤东西北地区中职学校改善办学条件补助和经济欠发达地市中职学校发展资金达到 34,654 万元，优化了中职学校结构布局，加快学校基础设施建设，添置教学设施设备，办学条件有了较大改善，缩短了与珠三角发达地区的差距，留住了生源，稳定了学生和教师队伍，中职学校在校生均规模已达到 2,300 人。毕业生就业城镇化和本地化愈发凸显，本地化就业率达到 77.4%，极大地改善了落后地区技能型人才短缺制约产业发展的难题，为地方主动适应科技变革和产业变革提供了动能，在本地经济社会发展中贡献了力量。

（三）强技能人才，助力经济社会和乡村振兴发展

省职业教育专项资金的投入，有效带动地方政府和社会合作办学的积极性，产教融合、校企合作不断加强，主要表现在：一是投入 6,280 万元用于“双精准”专业建设补助，职业院校集团办学奖补资金 5,000 万元，扶持建设了 299 个“双精准”示范专业，现代学徒制全国试点单位 38 家，校企合作企业达到 4 万余家，现代学徒制、订单培养等校企合作模式实现精准育人，支撑和引领经济适度多元发展的同时，为“双区”发展注入新动能。如广东科学技术职业学院与澳门全朋友有限公司等企业成立珠澳跨境电商学院助力企业销售额破亿。2020 年高职技术服务到款额 4.2 亿元，增长 18.9%，技术服务产生的经济效益 14.8 亿

元；二是高职院校学生就业率超过 97%，中职学校学生就业率达到 96%，各项技能大赛成绩优异名列全国前茅，每年可为社会提供 136.64 万人的优质技能型人才，这些毕业生中有许多是我省目前急需的现代农业技术、智能养老服务、信息技术、加工制造等特色高水平专业人才，具有很强的针对性和实用性，深受社会和企业的欢迎，社会满意度达到 95%。为服务产业发展提供有力的人才支持，为实现乡村振兴贡献力量。

四、存在问题

（一）政策理解把握不够准确，个别地方实施效果受影响

在省委、省政府正确领导下，通过省教育厅、省财政厅等相关部门的积极工作、协同配合，职业教育“三年行动计划”政策项目实施取得了预期成果。但在考核评价过程中也发现：个别地市、县区在政策学习、理解和掌握上不够深入，调研分析和政策研究不够细致，对基层教育部门和院校政策宣传指导不够全面深入，基层单位在项目遴选、申报、实施等诸多环节不熟悉，在资金与项目安排、专业发展方向、项目申报规范性等方面存在不规范、不科学，与地方产业发展需求不够紧密，申报材料不够齐全，内容简单，缺乏详细的可研报告、绩效目标和保障计划，不利于项目顺利完成，影响资金扶持的实施效果。如惠州市、清远市本级资金扶持专业与实训室建设未见申报评审及详细的绩效目标，相关指导、检查比较薄弱。

(二) 软实力发展投入不足，扶持结构与方向还有优化空间

职业教育专项资金扶持以“扩容、提质、强服务”为三大主线，对高职教育主要是“扩学位”和“提水平”，以“创新强校”、中国特色高水平高职学校和专业建设为主，资金主要是采用省级直接拨付，项目申报审核相对规范合理，资金扶持的方向定位比较明确。部分院校由于项目申报比较仓促而且发展定位不够清晰，由此资金使用采用较为简单直接的做法，购置大量的仪器设备和软件，用于教学研究、科研创新等软实力提升方面略显不够。中职教育主要扶持“双精准”示范专业建设和粤东西北地区中职学校改善办学条件补助两个方向，占了中职资金总量的 54%，在现场检查中发现，大部分资金用于学校的基础设施、教学设备等硬件建设上，在教师业务培训、学术进修及教学改革研究等长期处于停滞状态急需改进和加强方面考虑的不多，也影响资金扶持的产出效益。如 2019-2020 年省下达云浮市中职学校职业教育“扩容、提质、强服务”专项资金共 1,845 万元，实际支出 1,453.536 万元，主要用于中职学校学生宿舍、教学实训、校园修缮、信息化建设等方面，虽然大大地改善了中职学校的办学条件，但学校的师资水平、新技术应用专业建设方面未能得到同步提升。

(三) 项目进度与计划相比较为滞后，部分资金未能及时发挥效益

专项资金申报评审操作流程环节不够规范，项目实施计划与资金下达的时间要求匹配度不够，计划性欠缺。资金使用期限过短，加上新冠疫情影响和实施过程中的不确定性，不仅影响项目总体建设计划进度和效益产出，也无形中拖后了整体项目的完成。如云浮市个别学校 2019 年职业教育“扩容、提质、强服务”专项资金在 2019 年 11 月才下达到校，并受疫情的影响，个别项目建设不能按年度完成；入驻清远教育城的广东科贸职业技术学院一期工程未按期完成；清远职业技术学校由于项目建设进度未能按计划完成导致资金支付滞后，支出率只有 61.81%；广东梅州职业技术学院、揭阳职业技术学院也存在项目管理问题未按期完成，资金也未能支付。

（四）项目管理与资金管理不够规范，管理流程有待优化

项目管理与资金管理是实现绩效目标的重要手段，起着举足轻重的作用。省教育厅、省财政厅在职业教育专项资金下达时，出台了《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》（粤府〔2018〕120 号）、《广东省教育厅关于做好 2019 年教育发展专项资金（职业教育“扩容、提质、强服务”）管理工作的通知》（粤教职函〔2019〕90 号）、《广东省教育厅关于做好 2020 年教育发展专项资金（职业教育“扩容、提质、强服务”）管理工作的通知》《广东省教育厅关于做好 2021 年教育发展专项资金（职业教育“扩容、提质、强服务”）

管理工作的通知》等文件，对专项资金使用管理、项目实施管理均有明确规定，但到了各县区或项目实施的院校在制定管理制度和执行力方面就出现了差别。项目实施单位在本次评价提交的相关材料中，对于项目开展的进度、资金使用等情况，缺少明确的数据支撑，另外缺少对项目开展必要的监督检查材料，也缺少对项目开展中出现的问题说明，同时没有明确的数据对预期应实现的效果进行说明。部分院校管理制度不够全面、管理流程设计简单，起不到应有的作用，容易造成职责不清、互相推诿、资金使用不规范、进度及质量监督不到位等管理乱象。如惠州城市职业学院采购过程不够严谨规范，项目实施过程监督检查未落实；惠州卫生职业技术学院未见项目验收报告及实施过程检查记录、相关会议材料等；清远工贸职业技术学院项目实施监管和指导不够，导致建设进度未能按期完成；揭阳职业技术学院2个项目均未按照进度完成。因为工作内容存在工程建设，大部分不能当年完成。但在工作安排中，缺少明确的、可执行的时间节点安排，如广东科贸职业技术学院清远教育城校区基地建设分土地征收、方案编制、工程建设招投标、设备购置安装、装饰装修、验收等几个阶段，每个阶段应在什么时间节点完成不清楚，不利于对项目实施的阶段性管理和考核。

（五）指导帮扶措施不够到位，政府服务力度有欠缺

省级及各地市均建立完善相关资金管理制度，对项目申

报、评审、公示、资金使用、验收等进行了规范，但由于各级对项目实施指导培训不够，导致各地因重视程度不一，理解能力不同，执行力度存在偏差，部分地市重视程度较高，制度执行较到位，操作较规范；部分地市管理较粗放，管理力度不够，项目进度未如预期。项目监管缺乏统一的规范化指引，没有在项目实施全周期中跟进、服务、监督、检查、问题解决等形成闭环管理。存在“资金下拨后政府就完事”的观念，对于一些深层次的矛盾和问题，政府在帮助企业解决困难方面还有待加强。

另外，2020年上半年突如其来的新冠疫情，给教育部门带来了不可忽视的影响，部分建设项目出现了工人无法及时到场、原材料和设备无法及时交货等问题。在帮助院校应对和解决这些问题方面，政府教育主管部门组织协调、引导的力度还不够，没有形成一对一帮扶机制，而院校本身分析和研判形势发展的综合应对能力不足，应对措施不多，影响了建设进度和效益的产出。

五、相关建议

高素质技术技能人才，是全面建设社会主义现代化国家的坚实支撑。各级教育部门应深刻领会相关精神，以问题和目标为导向，加大制度创新、政策供给、投入力度，加强指导帮扶和项目管理，逐渐从硬件建设为主转向以提升办学质量和软实力为主，加强职业学校师资队伍，优化完善教材和教学方式，坚持立德树人，培养具有高技术高技能的专业人才，为实现中华民族伟大复兴

兴的中国梦提供有力人才和技能支撑。为了让项目实施更加符合实际，管理更加完善，资金发挥更大效益，提出以下建议：

（一）优化政策可持续性，调整结构兼具灵活合理性

全省职业教育经过三年的扩容、提质、强服务一系列政策及资金扶持，已经取得了明显成效，基本达到了预期目标，为今后职业教育更好、更快、更优发展奠定了坚实基础。但在政策的持续性供给、精准施策方面增加针对性、适应性和实效性，加大制度创新和优强扶弱力度，在扶持资金分配方面建议增加定向扶持和区域效应因素。一是根据区域产业发展状况和生源结构变化，聚焦培育发展战略性新兴产业集群和新兴产业集群，进一步完善专业随产业发展动态调整机制，加快推进人工智能、工业互联网等新专业建设，用信息技术改造传统专业，加强特色专业群建设，避免专业同质化建设，主动适应产业变革对技术技能人才的新要求，加大投入支持校企深化合作，全面推行订单培养、现代学徒制试点等“校企精准对接、精准育人”模式，培养学生就业核心竞争力；二是教育发展与区域产业定位发展紧密结合，落后地区与发达地区区别对待，通过定向扶持提高职业教育聚集效应，对帮助区域产业发展、支持地方经济社会发展、乡村振兴起到更好的作用，也更加符合地市的发展规划及整合现有职业院校的教学条件的实际状况，在前期办学条件已经得到改善的学校则以提升办学质量和软实力为主，培养具有高技术高技能的专业人才。同

时，能够兼顾粤东西北地区需求，帮助经济相对落后地区引进符合地方区域发展规划的产业，支持优化地方产业结构，促进地方经济发展，均衡地区经济发展水平，为共享发展成果作出贡献。

政府教育主管部门提前谋划，预先申报一批职业教育重点扶持项目库，出台相应的申报指引，详细规定申报方向、类型、目标任务、实施条件、绩效目标、预算编制等具体内容，避免等资金下达后再进行项目申报耽误时间，影响项目申报质量，也给项目建设腾出更多的时间用于项目实施，增加项目的产出效益。

（二）制定合理考核指标，明确项目管理与绩效目标的关系

项目申报及任务下达应该明确项目的具体绩效目标，使之能够相互适应，项目总体实施方案要结合资金投入情况编制年度工作计划，合理制定年度考核目标，提出合理、可行的考核指标。在年度项目开展过程中，将绩效总目标按年度目标分解到各个资金分项，形成目标明确、计划周详、管理有序、过程监控到位的可操作流程，根据项目特点，明确可以考核的工作节点和时间节点，以利于对项目执行的监督、考核。

（三）优化项目管理，提高资金使用绩效

使用财政资金应注重资金使用安排，避免财务风险和廉政风险，更加需要强化管理措施、规范项目运作。省级主管部门应加强对各地市职业教育专项资金扶持项目申报的指导，规范项目申报评审流程，并细化及论证项目可行性等方法操作指引，探讨建

立省级项目备案库制度，有利于把握项目扶持的精准度，测算年度资金需求。要紧紧围绕广东产业结构转型升级，推动“双区”建设及我省职业教育业的优势和短板，集中定向扶持。针对省级财政资金在地市进行二次分配带来的工作滞后及政策执行不到位的情况，可以考虑采取直达安排方式，项目申报评审由地市教育主管部门负责，资金由省直接下拨到项目单位，从而减少中间环节。强化资金管理规范性，降低资金使用风险，进一步明确、细化专项资金使用范围，确保专项资金及时、有效、安全支付。

（四）加强项目监管，加快项目建设进度

首先要完善项目的管理制度，把制度建设放在首位，以制度管人，以制度管事。如“双精准”专业建设的建设标准、验收标准的制定，以及项目资金使用、进展的材料报送制度。其次应在项目开展过程中，通过对资金使用、绩效目标完成情况的分析，开展必要的阶段性检查，以便及时发现项目实施中存在的问题，提出相应的改进意见，保障项目实施进度。第三要针对项目完成严重落后于计划的地市，应有相应的措施督促其改进。

目前有部分项目仍然没有按期完成的，应该进行必要的检查督导，开展专门分析、讨论，提出解决资金使用、项目进度中存在问题的办法，提出有针对性的整改意见，加快项目建设进度。

（五）增强政府服务意识，加大指导帮扶力度

项目实施过程中不确定因素时有发生，如突如其来的新冠疫

情，各级主管部门应增强服务意识，发挥统领协调作用，对可能持续存在的潜在风险，协助院校研究对策，积极化解，解决院校实际困难，确保建设进度，力争项目早日完成。改变“只补不管”做法，对事后奖补项目，特别对完成进度偏慢的项目，做好后续跟进工作。制定科学合理的项目监管办法，制度化落实项目各个环节的运行与管理，形成省市县、院校多层级管理体系，主动履行职责，将监督检查与咨询服务、发现问题与解决问题、人文关怀与院校管理紧密结合，做到既能管到位又不会越位，管而不死，放而不松，确保项目顺利实施，实现预期目标。

2019–2020 年旅游发展基金项目 绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询
有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：张仿超

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为支持地方旅游产业发展，根据《旅游发展基金补助地方项目资金管理办法》，中央及省财政 2019-2020 年安排旅游发展基金项目 2,300 万元，以进一步改善地方文化旅游产业的基础建设，提升地区旅游服务水平。

（二）绩效目标

资助全省 5 个全域旅游示范区建设项目和 8 个旅游厕所建设项目，新增打造地方旅游景点 3 个、地方智慧旅游项目 2 个、旅游数据中心建设项目 1 个、地方旅游服务中心建设项目 1 个、旅游厕所改扩建或新建项目 65 个，推动旅游便民及环境优化提升，完善地方旅游基础设施及服务水平。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年中央及省级财政资金安排旅游发展基金项目 2,300 万元，其中中央财政安排 1,993 万元，省财政安排 307 万元。截至 2020 年 12 月，省财政资金已全部划拨到各市、县（市、区）及项目使用单位，支出金额 2,081.82 万元，资金支出率为 91%。本次抽查的现场评价项目数为 2 个，占项目总数的 16.67%，占涉及市县总量的 22.22%；涉及资金 350 万元，占评价资金总额的 15.22%。绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日。

表 1-1 资金下达情况表

文件名称	文件号	金额（万元）		
		合计	中央	省级
合计		2,300	1,993	307
广东省财政厅关于提前下达 2019 年旅游发展基金补助地方项目资金的通知	粤财科教〔2018〕350 号	1,100	1,100	/
关于下达 2019 年旅游发展基金补助地方项目资金的通知	粤财科教〔2019〕78 号	600	600	/
广东省财政厅关于提前下达 2020 年旅游发展基金补助地方项目资金的通知	粤财科教〔2019〕250 号	600	600	/
广东省财政厅关于收回 2020 年旅游发展基金补助地方项目资金的通知	粤财科教〔2019〕251 号	-307	-307	/
广东省财政厅关于下达 2020 年文化繁荣发展专项资金(省文化和旅游厅负责, 第八批)的通知	粤财科教〔2020〕337 号	/	/	307

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.06	85.06%
一、决策	20	19	95%
二、管理	20	15.46	77.3%
三、产出	30	27.6	92%
四、效益	30	23	76.67%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场抽查惠州市惠东县、清远市连南县项目资金 350 万元和问卷调查等情况，总体上看，2019-2020 年旅游发展基金项目取得了较好成效，项目以全域旅游示范区创建为引导，解决了一批旅游厕所建设，有序推进旅游智能化管理，推动旅游业高质量发展，在助力乡村振兴方面发挥较好的作用。但项目在支出程序规范性、项目实施要求和实现效益等方面仍存在一定问题，需进一步完善。经综合分析，评定 2019-2020 年旅游发展基金项目绩效评价得分为 **85.06** 分，绩效等级为“良”，明细如表 2-1 所示。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 19 分，得分率为 95%。从评价指标得分情况看，论证决策、保障措施、资金分配等方面做得比较好，能够明确项目实施的具体要求、期限和预期效果性目标，资金分配方案比较合理。但在目标设置、资金到位等方面存在欠缺：个别绩效目标指标设置不够准确、合理，无法直接衡量实现情况。如：全域旅游数据全覆盖建设率（%）、全域旅游公共服务平台建设率（%），主管部门无法提供相关资料，只有项目单位自评材料填报情况。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得 15.46 分，得分率为 77.3%。从评价指标得分情况看，资金支付方面总体较好，但抽查发现项目单位在支出规范性和程序规范性等方面存在不足，此外，项目监管有效性也存在不足，主要体现在：一是根据项目单位提供的数据统计，2019-2020 年度项目资金下达 2,300 万元，支出 2,081.82 万元，支出率 91%，未达到 100%；二是抽查项目部分资金支付程序不够规范。根据现场抽查资料发现，“惠东县港口海龟湾救护中心公厕（改扩建项目）”“惠东县高潭镇中洞景区旅游厕所改扩建项目”2 个项目存在未验收提前拨款现象，不符合《省文化和旅游厅关于做好 2020 中央旅游发展基金补助旅游厕所项目资金管理工作通知》（粤文旅公〔2019〕183 号）关于“建设项目于 2020 年底前竣工，竣工后依据有关旅游厕所验收标准要求验收通过后，按照相关资金管理办法依规拨付”要求；三是项目部分实施程序规范性材料欠缺。根据项目单位提供的资料抽查发现，9 个区县的“旅游厕所建设”项目中，只有“惠东县高潭镇中洞景区旅游厕所改扩建项目”提供了采购事项研究相关会议纪要，其余 8 个区县项目均未发现有相关采购事项研究材料，政府采购是否完全符合相关要求无法判断。四是主管部门对项目监管有效性存在不足。根据项目单位的资料，未见主管部门对日常项目实施情况进行监管的相关资料。

3. 产出分析。

该指标分值 30 分，评价得分 27.6 分，得分率为 92%。从评价指标得分情况看，预算控制、成本控制和“8 个县（市、区）65 个旅游厕所建设项目达标率 $\geq 90\%$ ”等指标完成较好，但存在个别指标未完成情况：一是资助的项目部分未完工或已完工未验收结算，如：“韶关南雄市全安指挥官现代农业田园综合体旅游厕所”和“湛江雷州市乌石镇天成台度假村旅游厕所建设”；“茂名化州市笪桥镇红色柑村厕所建设”工程已完工未验收结算；二是 5 个全域旅游示范区创建项目中有 2 个完成率未达到 100%。“揭西县全域旅游示范区建设”“开平市全域旅游示范区建设项目”项目已完工未结算。梅州市全域旅游示范区建设目前只验收县（市、区）级全域旅游示范区；三是部分指标完成佐证资料不够清晰。如“全域旅游数据全覆盖建设 $\geq 90\%$ ”“全域旅游公共服务平台建设率 $\geq 90\%$ ”，根据提供的资料，“揭西县旅游数据中心建设项目（二期）”完工，揭阳县大数据平台正常运转率 100%；“江门台山市全域旅游公共服务平台”建设率达到 100%，全域旅游数据全覆盖建设达到 100%；开平市“小侨全智导”智慧旅游平台建设，推进全域旅游发展 $\geq 90\%$ ，实现“智慧化”管理和服务。梅州市全域旅游服务中心已完成建设，2021 年 2 月完成初步验收，但对全域旅游数据全覆盖建设率情况不太清晰。除了验收报告，其他实现效果佐证材料不够充足，主管部门也反馈无法提供相关

数据支撑资料。

4. 效益分析。

该指标分值 30 分，评价得分 23 分，得分率为 76.67%。从评价指标得分情况看，“财政投入带动地方投入资金（%） $\geq 10\%$ ”

“对旅游区生态环境促进作用”等 2 个指标完成表现较好；“带动旅游收入增长率 $\geq 5\%$ ”“带动旅游人次增长率 $\geq 5\%$ ”等 2 个指标虽未达到目标值，但主要是受 2020 年突如其来的新冠肺炎疫情防控影响，属不可预计因素。此外，在“推进旅游‘厕所革命’建设的影响”“公共文化服务体系建设促进作用”“持续夯实文化旅游产业发展作用”“旅游公共服务群众满意度 $\geq 85\%$ ”等方面指标效果仍有待加强：一是受 2020 年新冠肺炎疫情影响，各地采取防控措施，旅游人次大幅下降，项目实施是否能完全达到目标效果还有待进一步验证；二是旅游厕所建设标准不够明确，项目建设标准偏低。已完工 63 个旅游厕所项目中，达到 3A 等级的旅游厕所 9 个，只占完工厕所总数的 14.28%；达到 2A 等级的旅游厕所 15 个，占完工厕所总数的 23.81%；达到 1A 等级的旅游厕所 5 个，占完工厕所总数的 7.94%；未确定级别的 34 个，占完工厕所总数的 53.97%；三是旅游区的厕所建设及服务设备需进一步完善。根据问卷调查，62.96%的游客认为旅游区的厕所建设及服务设备还需要完善，包括：服务设施、环境卫生、停车服务、信息化管理、男女坑位比例等。

三、主要绩效

（一）解决一批旅游厕所建设问题，有效助力乡村振兴

为补齐广东“旅游厕所”这一个公共服务短板，优化旅游环境、提升服务品质、推动当地旅游业高质量发展，2019-2020年，省文化和旅游厅运用中央旅游发展基金，资助欠发达地区韶关、河源、梅州、惠州、江门、湛江、茂名、清远、揭阳等9个地市的8个县（市、区）共新建或改扩建旅游厕所64座。项目的实施，进一步完善了公共配套服务设施，优化了旅游发展环境，不断提升旅游公共服务水平，有效解决广大群众及游客“如厕”难、“如厕”不便的问题，促进社会文明不断进步，助力美丽乡村建设和乡村振兴。

（二）以全域旅游示范区创建为引导，有效助力旅游业和区域性经济合作与发展

2019-2020年，以打造区域性旅游示范区为目标，资助梅州市全域旅游示范区、清远连南瑶族自治县全域旅游示范区、江门台山市全域旅游示范区、揭阳市揭西县全域旅游示范区、江门开平市全域旅游示范区等5个项目建设，带动了地区区域性发展。梅州市项目为促进全市旅游资源开发建设带来显著的社会效益，对梅州县域经济的发展、产业结构的调整，社会就业机会的增加，产生了系列效应；江门台山市项目助力创建国家全域旅游示范区，推动旅游接待量和旅游收入实现增长发挥重要作用；江门开

平市在全市主要景点安装联网 LED 显示屏，实时播报收集回来的客流量信息、周边交通信息、天气预告、应急预告、景区互换资讯等信息，实现旅游人群的有效引流，推进开平市向“全域”旅游发展；揭阳市揭西县项目提供智能导览、票务预订、公共设施查找等智慧出行体验，全面打造宣传揭西旅游城市名片。2019-2020 年，财政投入带动地方投入 12.4 亿元。

（三）加强智慧型旅游建设，有序推进旅游智能化管理

资助的 5 个全域旅游示范区建设，立足于将传统景区管理模式转变为智慧化管理模式，由分散、多级和粗放管理转为协同、扁平化和精细管理，实现“资源保护智慧化、经营管理智能化、产业整合网络化”。梅州市全域旅游服务中心通过制作梅州景区热力图、游客来源地、游客人数统计、景区实时监控、旅游基础设施、交通拥堵数据、高速卡口月累计数据分析、消费分析等，对照数据做出精准的舆情分析和市场分析，帮助游客解决旅游咨询、求助、投诉等问题，实现旅游部门对景区实行安全管控，提升了梅州智慧旅游水平；台山市全域旅游大数据中心成为集交通、气象、治安、客流等信息为一体的综合信息服务平台，实现智慧监测对象基本覆盖，进一步提高台山市文旅品牌；江门开平市“小侨全智导”智慧旅游平台，实现了文物保护、全域旅游、机关管理工作的“智能化”管理，促进行业治理和服务提质。开发的“小侨全智导”微信小程序，实现“一码游开平”，为游客

提供智慧型多样化一站式服务；揭阳市揭西县景区大数据综合管理平台，实现“实时客流分析、景区游客分析、全域游客分析、旅游产业监测，交通枢纽分析、蜂巢精销平台、旅游舆情监控”等功能于一体，为科学测算旅游数据和加强旅游产业管理提供有力支撑。5个项目所在市、县（市、区）旅游智能化管理水平明显提高。

四、存在问题

（一）旅游厕所建设要求不够明确，项目建设标准偏低

根据资料统计，2019-2020年资助建设的64个旅游厕所项目中，已完工项目63个，达到3A等级的旅游厕所9个，只占完工厕所总数的14.28%；达到2A等级的旅游厕所15个，占完工厕所总数的23.81%；达到2A等级的旅游厕所5个，占完工厕所总数的7.94%；未确定级别的34个，占完工厕所总数的53.97%。部分项目建设单位反映，主管部门对资助旅游厕所建设项目的等级标准要求不明确。63个项目建成的标准总体偏低，与旅游高质量发展理念不符。

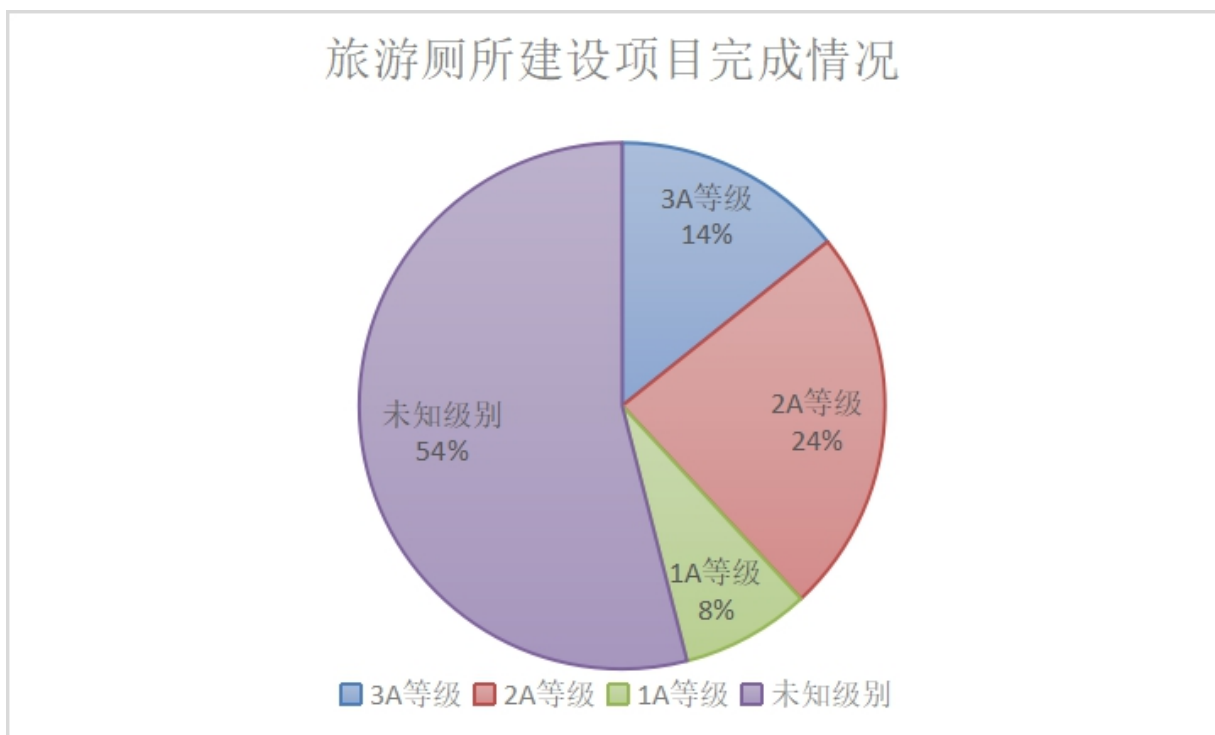


图 4-1：旅游厕所建设项目完成情况表

（二）个别项目实施规范性不足，主管部门监管不到位

部分抽查项目资金支付程序和实施程序不够规范。根据现场抽查资料发现，“惠东县港口海龟湾救护中心公厕（改扩建项目）”“惠东县高潭镇中洞景区旅游厕所改扩建项目”2个项目存在未验收提前拨款现象；抽查9个区县项目中，只有“惠东县高潭镇中洞景区旅游厕所改扩建项目”提供了采购事项研究相关会议纪要，其余8个区县项目均未发现有相关采购研究材料，政府采购是否符合相关要求无法判断。韶关市全安指挥官现代农业田园综合体旅游厕所项目因土地纠纷导致项目进度缓慢，主管单位在协调解决纠纷的效率上有不足。主管部门对项目监管有效性存在不足，没有制定动态的资金监管措施或办法，没有按照《旅游

发展基金补助地方项目资金管理办法》要求对项目实施进行实地检查。

（三）个别全域性旅游项目整体进度存在不足，项目实施还有待加快

资助的梅州市全域旅游服务中心项目估算总投资 1.538 亿元，实际总投资约需 1.7844 亿元，目前到位资金 1.488 亿元，建设资金总缺口约 2,964 万元，项目超概算重新立项手续截至评价日尚未完成。整体项目实施受阻，一定程度上影响了项目验收，截至评价基准日，梅州市全域旅游示范区建设目前只验收县（市、区）级全域旅游示范区，梅州大埔县、丰顺县、平远县、蕉岭县 4 个单位已通过验收认定。

五、相关建议

实现旅游高质量发展，是提高国家文化软实力、建设社会主义文化强国的重要方面。“十四五”时期，各级文化和旅游部门应深刻领会相关精神，充分认识旅游的社会属性和功能，树立全省“一盘棋”思想，科学谋划全省的区域性文化旅游布局，要对标先进，着力解决旅游厕所建设等短板，加快发展文化产业和旅游业，推进旅游为民、实施旅游带动，推动文旅融合，以旅游业高质量发展，带动我省经济、文化高质量发展，促进广东从旅游大省转为文化旅游强省。为了让项目实施更加符合实际，管理更加完善，资金发挥更大效益，提出以下建议：

（一）明确旅游厕所建设要求，提高项目实施效果

“厕所革命”是推进人居环境整治，实现乡村文化振兴、生态振兴的重要举措，也是推动农村全面进步、农民全面发展的有力抓手。要指导各地按照《旅游厕所质量等级的划分与评定》要求规范旅游厕所建设，明确资助项目建设厕所等级标准和目标要求；要牢固树立新发展理念，改变我省厕所建设单一，就建厕所而建厕所的弊病，结合当地文化建设的需要，打造具有文化理念特色的厕所，提高项目实施效果，实现文化和文明融合发展；建设标准要充分考虑各类群众的实际需求，建立人性化、人情化的服务，包括女性同志、孕妇、残疾人等，实现分类别服务，让群众的获得感、幸福感更强。

（二）加强项目过程监管，提高资金使用效益

要强化基层部门在资金使用管理上的主体责任意识，加强政策制度学习，梳理工作流程，严格按照旅游发展补助资金相关管理制度规定审核与执行，建立健全内部控制制度及机制，保障资金规范使用；各级主管部门要加强项目实施指导和监管，规范政府采购和资金支付程序，严格按照资金管理办法组织实施；省级主管部门要加强资金过程监督，不定期抽查项目实施情况，及时掌握存在问题，研究采取有效措施加以改进，促进旅游发展补助资金规范化管理，切实提升财政资金使用效益。

（三）加快旅游智慧项目建设，促进全省全域旅游持续协调

发展

要把握广东数字社会、数字政府建设机遇，进一步加大大全域性建设智慧景区建设资金支持，加强旅游信息基础设施建设，推进以数字化、网络化、智能化为特征的智慧旅游，实现预约、错峰、限量常态化，提高管理效能；推进“旅游+”“+旅游”，促进旅游与一二产业和生产生活性服务业融合发展，依托博物馆、国家公园、世界遗产地、红色旅游景区等资源发展研学旅游、乡村旅游、工业旅游等，拓展旅游新市场，推进旅游协同发展，催生新业态、延伸产业链、创造新价值，使全域旅游协调带动经济社会发展作用得到充分发挥。

2019–2020 年省直文化旅游服务和 重点活动项目绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询
有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：林平

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为推动文化科学大发展、大繁荣，建设广东文化强省，根据《广东省建设文化强省规划纲要（2011-2020年）》的要求，2014年省文化和旅游厅设立省文化设施维修专项资金和重点文化活动专项资金，主要用于支持全省文化设施维修改善和重点文化活动或群众文化活动项目，促进全省文化事业健康有序发展。2019年起，原文化设施维修专项资金和重点文化活动资金合并为“省级文化设施维修设备购置及重点文化活动资金”，2020年度预算名称调整为“省级文化旅游服务及重点活动资金”。

2019-2020年本项目资金按用途可以分为五大类81个明细项目：第一类是每年厅直属单位必须开展的常规性专项业务项目；第二类是文旅惠民活动项目；第三类是定期举办的品牌性文化旅游活动项目；第四类是厅属文化旅游设施的大型维修改造项目；第五类是年中上级有关部门或领导部署下达的临时性或阶段性工作任务。

（二）绩效目标

完善省级公共文化旅游设施，擦亮广东文化旅游活动品牌，一是举办10项文化旅游惠民活动和品牌性文化旅游活动；二是支持10项省级文化旅游服务项目的正常开展；三是完成6项省级文化旅游设施进行必要的维修升级改造；四是组织完成省委、

省政府等上级机关部署的各类重点文化旅游活动或下达的相关工作任务，形成特色鲜明的岭南文化和现代开放型文化体系，丰富群众精神文化生活，发挥文旅资源社会效益，增强广东省文化旅游影响力，进一步推动全省文化旅游业走在全国前列。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年省直文化旅游服务和重点活动资金总投入 21,458 万元，涉及 81 个明细项目，其中 2019 年度 34 个，2020 年度 47 个。截至 2021 年 3 月 31 日，资金支出率为 82.11%，考虑到有 2 个项目为 2020-2021 年跨年和部分项目存在已完成未付款及保证金情况后，资金支出率为 85.69%（以现场评价收集的材料计算）。本次现场评价资金量为 5,314 万元，资金量占评价资金总额的 27.56%，项目数占项目总数的 13.58%。绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.14	85.14%
一、决策	20	17.9	89.5%
二、管理	20	12.43	62.15%
三、产出	30	28.31	94.37%
四、效益	30	26.5	88.33%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场抽查项目资金 5,314 万元和问卷调查等情况，总体上看，项目在决策、产出、效益方面的表现相对较好，在管理方面，每年厅直属单位必须开展的常规性专项业务项目、文旅惠民活动项目、定期举办的品牌性文化旅游活动项目的执行情况较好，但厅属文化旅游设施的大型维修改造项目、年中上级有关部门或领导部署下达的临时性或阶段性工作任务在管理过程中存在一定的问题，尤其是厅属文化旅游设施的大型维修改造项目多个项目的监管有效性存在不足、采购流程规范性有待落实（如政府采购合同补充协议超过主体采购合同金额的 10%）的问题，个别项目如广东省立中山图书馆 D 区功能提升工程项目存在论证决策不够完善，可行性研究报告严重滞后、资金支出率较低、项目建设进度落后于预期的情况。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **85.14** 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.9 分，得分率为 89.5%。从评价指标得分情况看，目标设置、保障措施等方面做得较好，但在论证决策、资金到位及时性等方面有待提高。一是部分厅属文化旅游设施的大型维修改造项目的论证决策不够完善，未能提供前期可行性研究报告或摸底调查工作总结等文字材料。个别项目

即使提供了可行性研究报告，报告的时间也严重滞后，同时未能提供集体会议协商和咨询相关专家意见的文字材料。如 2020 年广东省立中山图书馆 D 区功能提升工程项目，可行性研究报告（评估修改稿）提交时间为 2021 年 3 月。二是部分项目存在资金到位不及时情况。根据《2019-2020 年省直文化旅游服务和重点活动资金专项资金统计表》和自评报告，2020 年部分项目如省文化馆的公共数字文化项目资金 300 万元、广东星海演艺集团的省文物总店库存文物数字化管理和修复项目 20 万元、省文化馆等公共文化设施消防通道及配套设施改造项目资金 760 万元为 2020 年 10-11 月下拨到位，影响了对应项目实施和支付进度。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 12.43 分，得分率为 62.15%。管理方面的问题主要存在于厅属文化旅游设施的大型维修改造项目。从评价指标得分情况看，资金支出率、支出规范性、程序规范性和监管有效性均存在问题：一是厅属文化旅游设施的大型维修改造项目资金支出率存在不足。从项目上看，五大类项目中，资金支出率最低为厅属文化旅游设施的大型维修改造项目，支出率只有 66.07%。二是项目支出规范性有所欠缺。广东粤剧院建设垂直升降式立体车库设备及增设消防设备项目、广东省博物馆安全防范系统改造二期工程项目，存在政府采购合同补充协议超过主体采购合同金额 10%的情况。三是程序规范性不够，手续和管

理记录材料完备性有待提高。有 14 个二级项目的资金使用管理类佐证材料未提供齐全，个别上报材料存在评价期基准日有误，金额填写不准确、不统一不规范等情况；另存在个别项目竣工验收表未见日期，工程验收报告的验收内存处施工单位、监理单位、建设单位未见签章的情况。四是监管有效性存在不足。资金使用单位或基层资金管理单位建立了管理机制，但实际管理执行不到位，未能起到防范常见管理问题的作用，各级业务主管部门也未能提供对项目建设实施开展了有效的检查、监控、督促整改的佐证资料。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 28.31 分，得分率为 94.37%。从评价指标得分情况看，经济性、效率性方面完成较好，但在完成进度、完成质量方面存在不足：一是部分项目未及时开展。专项资金 81 个二级项目，已完成 63 项，12 个项目正在进行中，尚有 5 个项目未开展，大部分项目是受新冠疫情客观情况影响，部分活动被暂停或调整进度。主要问题集中在广东省立中山图书馆项目，除了疫情影响，项目前期论证决策迟缓也是造成未完成计划进度重要因素。二是部分指标完成未达标。根据《2019-2020 年省直文化旅游服务和重点活动资金专项资金统计表》和自评报告，文化旅游设施维修类多个项目，由于建设成本估计不准确、资金到位时间不及时等原因，叠加新冠疫情客观情况影响，及时

完成维护升级改造率按金额比例计算未达 100%要求。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 26.5 分，得分率为 88.33%。从评价指标得分情况看，整体绩效实现良好：一是项目经济收益实现超过预期目标。艺术院团的艺术生产及演出收入预期实现经济效益 3,024 万元，项目实施后实现经济收益为 6,560 万元，达到目标的 216%。二是重大标志性文化工程建设、培育龙头演艺集团、培育文化活动品牌、省级公益性文化设施免费开放任务有序推进，取得良好社会效益。不足之处在于重大标志性文化工程建设广东省立中山图书馆改扩建二期推进滞后，未能按计划投入使用。

三、主要绩效

（一）省属文化场馆免费开放项目服务、文旅惠民演出活动项目工作成果显著，丰富了群众精神文化生活，并得到广泛认可

通过财政资金补助，降低了公众观看高质量艺术演出的成本，为公众提供了优质、实惠及便利的艺术产品，真正让人民群众共享优秀文艺成果。特别是厅属艺术院团积极到县（市、区）乡镇等基层地区进行巡演、推广，深入基层，靠近群众，让群众近在家门口就能看到精彩的舞台演出，得到了群众的广泛认可。

省美术馆、省图书馆、省文化馆落实免费开放政策，提供良好的展览、阅读、讲座、培训、演出、观影等文化服务，省博物

馆继续组织广东省流动博物馆为基层群众送展览。2019-2020年，省美术馆、省图书馆、省文化馆免费开放项目计划服务公众1,188万人次，实际服务1,876万人次，完成目标的157.91%。广东省流动博物馆计划举办展览210场次，服务观众500万人次，实际举办242场次，服务570万人次，均超额完成目标。

2019-2020年省文化和旅游厅安排文化惠民演出补助资金，分别用于广东粤剧院、广东民族乐团、广州交响乐团、广东星海演艺集团（广东歌舞剧院、南方歌舞团、广东省话剧院和广东现代舞团）开展文化惠民演出。项目实施单位共计划举办文化惠民演出128场，预计惠及现场及线上观众109万人次（不含网络观众）。项目实际完成惠民演出158场，完成率为123.44%，实际惠及现场及线上观众124.65万人次，完成率为114.36%。

（二）定期举办的品牌性文化旅游活动克服疫情困难，化“危”为“机”，通过网络线上传播进一步扩大文旅资源品牌影响力

2020年新冠疫情对文化活动和旅游业影响巨大，上半年演出、展览等公众聚集性活动全部停止。为了向公众提供文艺产品和服务，盘活演出市场，在保障公众安全基础上，厅属单位对相关项目进行了全新的策划，大胆突破传统方式，把线下阵地首创性转移到线上平台。借助线上平台，各项活动以全新面貌开展，各项文化活动各放异彩，提高广大人民群众对文化艺术的认知和欣赏水平，获得广泛好评。

例如：广州交响乐团广东国际青年音乐周活动项目，在强化新冠肺炎疫情防控的新形势和新要求下，在原活动方案框架内对音乐周活动进行了调整，将线下实施调整为线上实施“广东国际青年音乐周特别项目”。原定6天举办的线下活动，调整为在1天内集中展示的线上特别活动，“乐聚·畅谈：国际连线—与马友友的对话”交流活动，邀请有代表性的青年参与互动，现场还有演奏环节，邀请所有曾参与过音乐周的各国导师和学员在线观看。聘请专业摄制团队录制该活动，采用延时直播方式全网播放，参与传播的除了国内主流网络直播平台，还加入了数家国际主流专业音乐平台。将余隆指挥乐团在星海音乐厅带观众演出的“广东国际青年音乐周开幕式音乐会”，调整为聘请专业摄制组在乐团排练厅搭建的演播室内录制，通过线上全网播出。

（三）成功实践旧址活化利用创新机制，省级机构与地方合作引导优质文化资源和服务向革命老区倾斜方式取得成功

广东省博物馆作为华南研学基地共建合作单位，参与革命旧址修缮，盘活红色文化资源，打造红色文化游径，助推华南教育历史研学基地成为“网红打卡点”，为广东省内各类旧址活化利用探索出了可行的创新机制和实践路径。广东省立中山图书馆、广东省博物馆和韶关市乐昌市合作的乐昌市抗战时期粤北办学旧址活化利用项目坪石定友图书馆和广同会馆项目成为省级机构与地方合作引导优质文化资源和服务向革命老区倾斜的成功

实践案例。

2019 年，在省文物局的大力支持和指导下，广东省博物馆积极参与坪石展览项目的内容制作和形式设计，同时也开发多媒体小程序 1 套，方便自由行人员参与。着力挖掘和展示岭南特色文化资源，引导优质文化资源和服务向革命老区倾斜，开展了 3 个主题展览，带领观众重回烽火岁月，追寻红色记忆。在项目经费使用中，努力节约成本，高效利用资金完成更多项目，让学校老师和学生以及普通观众共享博物馆资源，丰富了公众的休闲生活。截至 2020 年底观众 3 万余人，研学团百余个，成为坪石旅游打卡点。高质量的文化之旅提高了周边酒店、餐饮、景区的经济效益，研学课程的农耕体验也给沿途的乡村带去了一定的经济效益。

四、存在问题

（一）厅属文化旅游设施的大型维修改造项目普遍存在资金支出率低、资金到位延迟未能匹配项目进度等问题

五大项目整体的资金使用率为 82.11%，其中厅属文化旅游设施的大型维修改造项目支出率仅为 66.07%，剔除跨年项目和工程保证金等因素后为 66.69%，在五大项目中倒数第一，明显低于其他分类。2019-2020 年省直文化旅游服务和中线活动项目下属五大类分项中，厅属文化旅游设施的大型维修改造项目预算金额约为 6,898 万元，占资金总额的 32%。未及时支出的 1,080 万元均

为厅属文化旅游设施的大型维修改造项目，占此项资金预算的16%。

部分项目资金到位不及时，如省文化馆的公共数字文化项目资金300万元于2020年10月到位，广东星海演艺集团的省文物总店库存文物数字化管理和修复项目20万元、省文化和旅游厅机关服务中心的省文化馆等公共文化设施消防通道及配套设施改造项目资金760万元于2020年11月到位，未能匹配项目实施和支付进度。

厅属文化旅游设施的大型维修改造类型项目涉及13个单位和地区，共计26个子项目，涉及预算6,898万元。其中部分完成进行中的项目为7个，占项目数量的26.92%，涉及预算金额1,390万元，占本类型预算金额的20.15%，已支出金额684.58万元，平均进度为49.25%；未开展的项目为2个，占项目数量的7.69%，涉及预算金额1,351万元，占本类型预算金额的19.59%。

重点项目广东美术馆、广东省博物馆、广东省立中山图书馆、广东省文化馆4个项目中，广东美术馆、广东省文化馆均顺利完成，广东省博物馆680万元预算已使用621.82万元，主要任务广东省博物馆安全防范系统改造二期工程已完成。但广东省立中山图书馆项目进展很不理想，1,691万元预算资金仅使用293.05万元，主要项目广东省立中山图书馆D区总体功能升级项目和前期筹备工作未开展（详见表4-1）。

表 4-1 项目完成进度

单位：万元

所属单位	项目数量	完成并支付项目数量	完成未支付项目数量	部分完成进行中项目数量	部分完成未支付项目预算金额	部分完成未支付项目已使用金额	未开展项目	预算金额
广东美术馆	4	3	1					
广东省博物馆	2		1	1	80	61.99		
广东省立中山图书馆	4	1		1	90	44.47	2	1,351
广东省文化馆	1		1					
广东省文化旅游厅	1	1						
广东省文化和旅游厅机关服务中心	3	2		1	760	286.3		
广东省星海音乐厅	1	1						
广东省艺术研究所	2			2	180	133.91		
广东星海演艺集团	3	1		2	280	157.91		
广东粤剧院	1	1						
广州鲁迅纪念馆	1		1					
河源市	2	2						
江门市	1	1						
合计	26	13	4	7	1,390	684.58	2	1,351

（二）部分大型维修改造项目事前可行性研究材料不充分，建设金额预计偏差较大，影响项目报批和资金投放

部分厅属文化旅游设施的大型维修改造项目的论证决策不够完善，未能提供前期可行性研究报告或摸底调查工作总结等文字材料，进而影响项目推进。

例如：广东省立中山图书馆 D 区总体功能升级项目（涉及预算资金 1,151 万元）。该项目原为原省博物馆旧馆（现自编为 D 区）扩建项目二期工程，土建部分已于 2019 年 6 月底完成竣工验收。由于工程概算资金不足，部分区域处于毛坯状况，没有二次精装修、专业设备和家具采购、业务基础建设及开办费等专项预算，场馆建好后至今未能向社会开放。2019 年 10 月根据相关部门要求委托编制了《广东省立中山图书馆 D 区功能提升工程可行性研究报告》，工程计划在 2020 年第三季度开工建设。但由于前期论证决策工作滞后，建设资金需求和预算反复调整，加上疫情原因影响审批工作，直到 2021 年 3 月可行性研究报告才提交省发展改革委审批。2021 年 4 月上旬，省发展改革委已收到省财政厅对该可研报告估算审核意见回复及省文物局对该工程文物审批意见的复函，目前正在呈报省政府审批。前期论证决策工作滞后导致 D 区功能总体升级项目和 D 区开放前期筹备专款 1,351 万元无法支出。

此外，个别二级项目存在签订的补充协议超过主体采购合同

金额 10%的情况。涉及项目包括 2019 年度广东粤剧院的建设垂直升降式立体车库设备及增设消防设备项目 80 万元、2020 年度广东省博物馆安全防范系统改造二期工程项目 600 万元。

（三）跨年度演出活动项目缺少明确的时间节点计划，项目资金使用率和进度不理想

本次评价中部分项目资金因工作特点需跨年度，但由于缺少明确的时间节点计划，资金支出率上报为 0，导致统计的部分阶段性活动项目资金使用率和进度不理想。例如广东星海演艺集团的“广东省演出有限公司广东省庆祝建党百年百场演出”项目（512 万元）和“广东省演出有限公司第十三届全国舞蹈展”项目（300 万元）。

广东星海演艺集团的“广东省演出有限公司广东省庆祝建党百年百场演出”项目时间为 2021 年 5 月 - 10 月，要求在全省范围内遴选作品安排 100 场以上演出。尽管项目实施时间在 2021 年，但前期作品遴选、场地预定应有相关支出，如因疫情调整线下活动为线上活动，也需要预先安排资金支出计划，然而项目没有提供任何前期时间节点计划安排和支出计划表，资金使用上报为 0%，在没有佐证材料的情况下视为项目进度为 0%。

五、相关建议

（一）加强厅属文化旅游设施的大型维修改造项目资金和进度监管，严格按照采购流程规范和实施计划完成工程项目

建议省文化和旅游厅在建设项目开展过程中，加强对资金使用、实施进度、绩效目标完成情况开展必要的阶段性检查，以便及时发现项目实施中存在的问题，提出改进意见，保障项目实施进度。针对项目完成严重落后于计划的项目，未开工的项目考虑交付代建部门代建，加快开工前各项审批程序和招投标工作；已开工项目，可以开展专门的分析、讨论，提出解决问题的办法，加快资金使用进度，提升资金使用效率；对其他已完工但资金使用较慢的项目，监督实际施工进度和竣工验收流程，严格按照合同要求，保证工程进度款项的及时支付。

（二）加强事前调研和策划，正确估计维护改造项目涉及范围和投资内容，根据实际需求编制可行性研究材料，避免项目反复调整无法按计划投入使用

为避免出现维护改造项目可行性研究投资与建设内容不匹配，实际投资额超出预计，需另立补充协议或者重新立项，拖延项目进度和实际投入使用服务社会等问题，建议维护改造项目先行进行市场调研和策划，根据客观需求确定建设内容和范围，进行可行性研究立项估计建设投资，有助于正确估计维护改造项目涉及范围和投资内容，确保投资与建设内容，建设内容与实际需求相匹配。这样一方面可以防止项目实施中资金使用用途与计划不一致的情况，另一方面可以明确、细化使用范围，确保专项资金及时、有效、安全支付，避免专项资金成为日常运行维护资金。

（三）提高项目的计划性，明确跨年度演出活动项目开展时间节点和计划，确保项目实施有序高效

建议对阶段性项目在项目下达时对项目实施划分出可以考核的阶段，并明确每个阶段完成的时间节点、资金支出计划。工程建设类项目，可以划分为前期工作、招投标、工程建设竣工、固定资产移交等阶段；文体活动可以划分为前期筹备工作、宣传推广、作品遴选、人员团队邀请、设备采购、场地租赁、现场项目实施等阶段。其他不能当年度完成的项目，也应根据项目特点，明确可以考核的工作节点和时间节点，以利于对项目执行的监督、考核。

2020 年国土空间规划编制及监督实施 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：刘润华

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2019年5月《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》正式印发，标志着国土空间规划体系构建工作全面展开。2019年10月发布的《广东省人民政府关于加快推进全省国土空间规划工作的通知》（粤府函〔2019〕353号），提出“抓紧编制省级国土空间总体规划、全面编制市县国土空间总体规划、因地制宜编制乡镇国土空间规划、指导约束相关专项规划与详细规划编制、统筹推进国土空间基础信息平台建设、明确各级国土空间规划审批程序和内容”等六大具体编制任务，并明确“市县国土空间总体规划应于2020年底前基本完成编制报批，乡镇国土空间规划于2020年底前完成编制报批”的时间要求。2020年11月24日，自然资源部印发《关于做好近期国土空间规划有关工作的通知》（自然资发〔2020〕183号），要求在2021年第三季度前基本完成县级以上国土空间总体规划编制报批工作。

2020年“国土空间规划编制及监督实施”共包含4个任务，安排省财政专项资金19,020万元，主要用于34个粤东西北欠发达地区（民族乡）国土空间规划编制、“一张图”实施监督信息系统建设、国土空间规划立法前期研究、国土空间规划体系建立，具体情况见表1-1。

表 1-1 2020 年国土空间规划编制及监督实施分解任务表

单位：万元

序号	实施单位	工作任务	预算原安排 金额	预算调 整金额	预算实际安 排金额
1	广东省自然资源厅	国土空间规划体系建立、监督实施的技术、政策研究和管理工作	1,410.00	-650.00	760.00
2	广东省土地调查规划院	广东省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设	2,370.00	-935.59	1,434.41
3	各地市自然资源局	粤东西北欠发达地区国土空间规划（含村庄规划）编制补助	12,740.00	-1,460.00	11,280.00
4	广东省土地调查规划院	国土空间规划立法前期研究	2,500.00	0.00	2,500.00
合计			19,020.00	-3,045.59	15,974.41

2021 年“国土空间规划编制及监督实施”共包含“一张图”实施监督信息系统建设及专项数据治理、实施监督新技术应用研究等 6 项任务，安排省财政专项资金 3,900 万元。鉴于 2021 年专项资金使用时间短、项目尚处于前期启动阶段，此次只对 2020 年 19,020 万元进行绩效评价，2021 年专项资金不纳入评价范围。

（二）绩效目标

绩效总目标：2020 年底前，基本形成较为完备的全省国土空间规划实施管理政策体系；建立安全完善实用的国土空间规划“一张图”监督实施信息系统；完成国土空间规划立法前期研究；完成 34 个粤东西北等欠发达地区（民族乡）国土空间规划（含村庄规划）编制工作。

2020 年阶段性目标与绩效总目标描述完全一致。

（三）评价金额及支出情况

资金安排情况：2019 年“国土空间规划编制及监督实施”省级专项资金共安排 19,020 万元，经年中预算调整收回 3,045.59 万元¹后，实际安排 15,974.41 万元。

30 个粤东西北欠发达地区（民族乡）国土空间规划编制，除省级专项资金安排 11,280 万元外，28 个地区（民族乡）²共需承担资金 21,416 万元，各地政府将 17,297.80 万元资金纳入本级财政预算予以保障，市县资金到位率为 80.77%。

本次现场评价的省级专项资金为 4,694.41 万元，占省级专项资金 15,974.41 万元的比例为 29.39%。评价基准日为 2021 年 3 月 31 日。截至 2021 年 3 月 31 日，省级专项资金累计支出 12,557.78 万元，支出率为 78.61%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：2020 年“国土空间规划编制及监督实施”在整体上能够按照省政府的相关部署推进，23 个粤东西北等欠发达地区及 7 个民族乡的国土空间规划编制基本完成初步成果和三线试划定，受《全

1 河源市东源县及连平县、汕尾市陆丰市及海丰县因国土空间规划编制资金支出进度慢，被省财政厅全额收回专项资金共 1,460.00 万元。故此次评价，实际仅对 30 个粤东西北欠发达地区（民族乡）国土空间规划（含村庄规划）编制的资金支出情况、项目完成情况进行绩效评价。

2 肇庆市怀集县、惠州市龙门县不需安排资金。

国国土空间规划纲要》编制进度的影响，延期至 2021 年三季度前完成编制定稿及报批工作³；广东省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设完成预期目标，系统通过了信息系统安全等级保护定级第三级并完成备案，符合自然资源部关于系统建设的要求；国土空间规划立法前期研究取得部分成果⁴。但资金支付率不高、项目过程缺乏有效监管，国土空间规划体系建立、监督实施的技术、政策研究等项目未能按期完成任务。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **83.32** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	83.32	83.32%
一、决策	20.00	16.34	81.70%
二、管理	20.00	14.02	70.08%
三、产出	30.00	24.40	81.33%
四、效益	30.00	28.56	95.20%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.34 分，得分率为 81.70%。从评价指标得分情况看，年度工作任务计划安排合理、资金到位及时，得分率为 100%。但存在绩效目标设置完整性、合理性、可衡量性不足，4 个具体任务之间的资金分配缺乏充分论证，国

3 《自然资源部关于做好近期国土空间规划有关工作的通知》（自然资发〔2020〕183号）

4 省土地调查规划院 2020 年开展的 11 个国土空间规划专题研究项目中，4 个专题研究项目已完成验收，7 个专题研究项目延期验收。7 个专题研究项目延期验收的原因主要是国家国土空间规划编制进度滞后、上位文件尚未出台，规划实施管理相关要求不明确等客观原因导致，课题结题时间延期至 2021 年 12 月 31 日前。

土空间规划体系建立分配的 760 万元与“形成较为完备的全省国土空间规划实施管理政策体系”的绩效产出目标衔接度不高等问题，共扣 3.66 分。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 14.02 分，得分率为 70.08%。主要是资金支出率、事项监管有效性等方面存在问题。一是专项资金整体支出率为 78.61%，河源市东源县及连平县、汕尾市陆丰市及海丰县因国土空间规划编制资金支出进度慢，被省财政厅全额收回专项资金共 1,460 万元，扣 1.48 分。二是事项监管有效性，各级国土空间规划编制管理部门未能根据《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27 号）的要求建立健全各项空间规划编制的监管机制，如：未建立国土空间规划“编”“审”分离机制、国土空间规划全过程闭环管理的工作制度、国土空间规划廉政风险防范制度等，省级主管部门未开展监督检查或内部审计监督工作，扣 5.98 分。

3. 产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 24.40 分，得分率为 81.33%。项目在预算控制、成本节约、系统建设质量方面完成情况较好，得分率均为 100%。主要在完成进度、完成质量方面存在问题。一是省本级国土空间规划体系建立未能在 2020 年底前提交相关

工作成果，扣 2 分。二是完成质量方面，2020 年计划推进全省国土空间规划体系建设顶层设计（如：制度建设、政策研究、监管办法等）完成情况不理想，未建立国土空间规划专家咨询制度，相关市县级规划编制技术规划指引、审查手册未正式发布，对国土空间规划的有效编制及质量产生一定影响，扣 5.6 分。

4. 效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 28.56 分，得分率为 95.20%。其中高质量发展得分率为 100%，战略科学性、绿色发展、服务满意度指标均有不同程度扣分。存在的主要问题：一是省级、市县、乡镇三级国土空间规划尚未正式纳入广东省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，未真正形成一张底图、实现部门信息共享、严格管控。二是对 2020 年国土空间规划及实施监督各项工作任务产出、效益开展专家评分，综合平均赋分为 78 分（百分制）。按照评分标准共扣 1.44 分。

5. 绩效综合分析

结合决策、管理、产出、效益四方面对 2020 年“国土空间规划编制及监督实施”资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为各级自然资源部门能够按照国家、省政府相关文件要求，部署并推进 2020 年重点工作任务。但仍存在绩效目标设置不完整、资金支付率不高、项目监管力度偏低、国土空间规划体系建立任务未完成等问题，从而影响国土空间规划的整体完成质量和绩

效。

三、主要绩效

（一）系统为国土空间规划编制、实施监督提供坚实基础

一是系统以满足国家要求为前提，基本构建了规划“一张图”应用、规划分析评价等在内的6项基本功能，能有效支撑各级各类国土空间规划编制审批、实施监督全过程。二是系统接入涵盖土地、矿产、海洋、自然保护区，以及遥感影像、电子地图等各类数据服务101项，通过对接省政务大数据中心（粤政图），接入了22项涉及人口经济、生态环境、水利、交通等其他部门数据，为全省各级国土空间规划编制和监督实施提供数据支撑。三是系统研发了辅助地类转换工具、支持地类自动快速转换和人工辅助转换、地类统计汇总和成果检查等功能，可在规划编制周期内提供强大的应用工具。四是系统分别获得广东省人民政府颁发的广东省科技进步二等奖、中国地理信息产业协会颁发的地理信息科技进步一等奖。

（二）空间规划体现科学布局、绿色低碳的自然资源管理体系

一是广东省在全国率先形成生态保护红线划定成果，目前已形成省级国土空间规划初步成果。省级国土空间总体规划是编制市县等下位国土空间规划的基本依据，制定了全省国土空间规划建设用地规模预分解方案，供各地在规划编制中执行、参考。二

是科学划定三条控制线，为可持续发展预留空间。全省统筹划定陆域生态保护红线面积 36,210.46 平方公里，占全省陆域面积的 20.15%；划定海洋生态保护红线面积 16,567.08 平方公里，占全省管辖海域面积的 25.61%；划定永久基本农田面积 21,426.67 平方公里，占全省陆域面积的 11.92%。各市（县）国土空间规划编制将上述控制线作为约束性指标，严格分解落实，在规划期内不得突破。三是全省国土空间总体规划编制严守耕地红线，将耕地保有量和永久基本农田保护面积目标任务逐级分解下达到市、县、镇，市县国土空间规划要严格控制建设占用耕地，建设项目贯彻不占或少占耕地的原则，避让永久基本农田。四是构建绿色低碳自然资源管理体系，建立土地集约高效利用的国土空间布局模式，加强国土空间用途管制，促进低碳产业的合理布局与高耗能、高排放产业的退出，推动生物多样性保护与山水林田湖海系统治理，提升森林、湿地、海洋、土壤等固碳作用。

四、存在问题

（一）全省国土空间规划实施管理政策体系未能提交最终成果

国土空间规划体系建立、监督实施的技术、政策研究和工作管理是《广东省自然资源厅 2020 年国土空间规划工作要点》的重点工作项目，2020 年安排专项资金 760 万元。截至 2021 年 3 月 31 日，各项工作均有所滞后，未能提交最终成果，未能达到

“2020 年底前，基本形成较为完备的全省国土空间规划实施管理政策体系”的绩效目标。

例如：国土空间规划实施管理、定期评估、动态调整、“留白”管理等有关政策研究未完成；《国土空间规划（海洋部分）技术指南研究》是省级主管部门 2020 年重点支出项目，截至 2021 年 3 月 31 日，项目合同书约定的 6 个专题研究，提交海洋“两空间内部一红线”试划及技术指南等未能形成最终成果。

（二）个别县市区配套资金未到位，省级专项资金支出进度慢

一是四个县区所需资金未能到位。截至 2021 年 3 月 31 日，清远市连山壮族瑶族自治县、韶关市乳源瑶族自治县、韶关市南雄市、汕尾市城区的国土空间规划编制所需市县资金，共有 2,618.20 万元未能到位，项目资金“贫血”将对市县国土空间规划编制工作的完成进度及质量造成影响。

二是四个县区支出进度慢，被省财政厅全额收回省级专项资金。河源市东源县及连平县、汕尾市陆丰市及海丰县因国土空间规划编制项目前期工作推进慢、省级专项资金支出进度慢，影响财政资金运行效率，2020 年被省财政厅全额收回专项资金共 1,460 万元。

（三）项目过程监管有效性有待提高

一是市县级国土空间规划编制，实施过程缺乏有效监管机

制。各级国土空间规划编制管理部门未能按照《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27号）要求，建立健全国土空间规划“编”“审”分离机制；未对规划编制单位提出终身负责制、履行对所编规划全周期服务职责的具体要求；针对规划编制、审批、修改及规划许可、规划核实、监督管理等环节，未制定全过程闭环管理的工作制度；各级国土空间规划编制管理部门未能制定国土空间规划的廉政风险防范制度、廉政风险防控手册。

二是国土空间规划实施管理政策体系建设，缺乏有效的建设内容、进度监管。省级主管部门负责的全省国土空间规划实施管理政策体系（包括：国土空间规划体系建立、监督实施的技术、政策研究等）项目，设定的绩效目标为“2020年底前，基本形成较为完备的全省国土空间规划实施管理政策体系”。由于缺乏对项目实施内容及进度的有效监管，截至2021年3月31日，未能建立相对系统、完备的全省国土空间规划实施管理政策体系，项目进度未能达到预期要求。

（四）各级国土空间规划管理人员对系统的熟悉度偏低

根据现场评审掌握的信息，目前国土空间规划“一张图”实施监督系统使用，以负责国土空间规划编制的第三方机构编制人员居多。各级国土空间规划编制管理部门的人员，对系统的规划“一张图”应用、规划分析评价、成果审查与管理、监测评估预

警、资源环境承载力监测预警、指标模型管理等功能使用不熟悉、不了解，无法通过系统对各级国土空间规划编制开展有效的全过程审批、监督实施，影响系统的有效、高效运用。

五、相关建议

（一）加快国土空间规划体系的成果提交，强化规划实施监督

一是加强国土空间规划体系、监督实施技术、政策研究和工作的成果提交。建议省级主管部门按照 2020 年国土空间规划的工作要点，加快国土空间规划实施管理、定期评估、动态调整、“留白”管理等政策研究，会同相关部门研究起草主体功能区配套政策，分类分区精准施策，研究制定红线内允许的有限人为活动具体监管办法等。积极探索新的技术手段和政策工具，对编制内容进行详细规定，作出安排，不断提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平。

二是强化国土空间规划实施监督的方式方法。国土空间规划改革的意义远超出技术层面，国土空间规划面对的最大挑战是实施监督。实施监督强调面向国家整体安全观的规划管理，包括生命安全、人文安全、资源安全等，有效的规划实施监督体系是整体国土安全的重要保障，国土空间规划的能力、实效也需要在实施监督过程中进行检验。

（二）统筹各类资金来源，科学安排资金使用

一是加快做好谋划安排，确保配套资金及时落实。建议配套资金未到位、省级专项资金被收回的县（区）人民政府加快做好国土空间规划编制的资金谋划，多渠道筹措资金，确保配套资金及时落实，保障市县国土空间规划在 2021 年第三季度前保质保量完成编制工作。

二是加强预算编制管理，促进项目顺畅实施。建议省级主管部门要加强与地方政府的沟通和配合（包括配套资金的解决落实），提前做好项目实施规划，在项目各项实施条件充分的前提下，提出切实可行的项目资金分配预算，加强对项目实施跟踪和督促，积极组织项目实施，加快项目支出进度，保障项目的顺利实施。

（三）建立健全各项监管机制，加强项目全过程有效监管

一是建立健全市县国土空间规划监管机制。根据自然资源部办公厅、广东省人民政府的相关要求，建议加快建立、健全市县国土空间规划编制过程中的各项监管机制，如：国土空间规划“编”“审”分离机制；对规划编制单位提出终身负责制、履行对所编规划全周期服务职责的具体要求；针对规划编制、审批、修改及规划许可、规划核实、监督管理等环节，制定全过程闭环管理的工作制度；制定国土空间规划的廉政风险防范制度、廉政风险防控手册等，保障国土空间规划编制及实施监督全过程的阳光运行。

二是加强对项目全过程的有效监管。建议项目承担单位在年初应明确项目实施的具体内容、进度要求，对项目建设划分出可以考核的阶段，并明确每个阶段完成的时间节点，以利于对项目执行的监督、考核。加强对项目实施事前、事中、事后的全过程监督，及时发现、解决项目实施过程中存在的各类问题，确保项目能够实现年度绩效目标的预期效果，提高项目管理水平和财政资金使用效益。

（四）加强系统平台培训，提高全员参与意识

一是加强培训，提升用户使用平台系统的自觉性和操作能力。建议开展对各级国土空间规划编制管理部门的人员培训需求调查，了解、掌握国土空间规划“一张图”实施监督系统的各项培训需求，科学设计针对性强、典型实用型案例培训，提升各级国土空间规划编制管理部门的人员、用户对系统功能熟悉度。二是加强对中层以上管理人员的培训力度。通过对各级国土空间规划编制管理部门中层以上管理人员的培训，使其熟练掌握对系统规划分析评价、成果审查与管理、监测评估预警、资源环境承载力监测预警、指标模型管理等功能操作，辅助管理层对各级国土空间规划开展有效的全过程审批、监督实施，以及出具各种建议和报告、综合性发展策略等提供参考和依据。三是培训要有全员参与意识。要培养各级国土空间规划编制管理部门全员的参与意识并强化培训，让每位成员学会并掌握与自己有关的功能，避免

各系统功能的脱节。采取集中培训通用知识，单独培训个性知识相结合的方式，综合提高业务人员的系统应用水平。

2018—2020 年“工业互联网”资金 绩效评价报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：钟岫

项目负责人：康小帼

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

习近平总书记多次强调，要深入实施工业互联网创新发展战略。国家第十四个五年规划明确提出要“促进数字技术与实体经济深度融合……赋能传统产业转型升级”。广东省是工业大省、制造大省，工业经济仍面临不少隐忧和挑战以及较大的下行压力，迫切需要加快制造业数字化转型步伐，培育经济增长新动能。为贯彻落实《国务院关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的指导意见》（国发〔2017〕50号）、《广东省人民政府关于印发广东省深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网实施方案及配套政策措施的通知》（粤府〔2018〕23号），充分发挥财政资金引导作用，促进制造业企业运用工业互联网新技术、新模式实施数字化专项，推动制造业高质量发展，培育工业互联网新业态，2018-2020年，省财政累计安排111,887万元用于支持工业互联网发展。

资金主要支持三个方面：一是支持工业企业数字化转型，用于支持工业互联网标杆示范项目和工业企业“上云上平台”事后奖补项目。二是支持工业互联网重点工作，支持举办中国工业互联网大会暨粤港澳大湾区数字经济大会，开展工业互联网领域重

点研究和对接服务。三是根据省政府与工业和信息化部合作协议以及国家重点工作部署，支持工业互联网标识解析创新应用和工业互联网相关安全平台建设。

（二）绩效目标

本专项资金由省工业和信息化厅和省通信管理局两个部门负责具体组织实施。省工业和信息化厅使用 85,967 万元用于工业企业数字化转型和工业互联网重点工作；省通信管理局使用 25,920 万元支持工业互联网标识解析创新应用和工业互联网相关安全平台建设。

省工业和信息化厅实施项目绩效目标共计五项，详见表 1-1。

表 1-1 省工业和信息化厅实施项目绩效目标

序号	指标分类	指标内容	指标值
1	产出指标	培育工业互联网标杆示范项目。	> 62 个
2		支持工业企业上云上平台。	> 1,959 个
3		①举行中国工业互联网大会，每年参会人数； ②展示广东工业互联网成果。	> 1,000 人/年； > 5 项/年
4		①开展工业互联网和数字经济相关专题研究；发表相关研究报告； ②举行工业互联网走进产业集群对接活动。	编制《粤港澳大湾区数字经济发展报告》1 份； 组织工业互联网走进产业集群对接活动 10 场
5	效益指标	①培育形成具备较强实力的工业互联网平台； ②培育形成优秀工业互联网服务商； ③推动工业企业实施数字化转型。	20 家； 200 家； 1 万家；

序号	指标分类	指标内容	指标值
		带动企业上云上平台。	20 万家

省通信管理局实施项目绩效目标共计三项，详见表 1-2。

表 1-2 省通信管理局实施项目绩效目标

序号	指标分类	指标内容	指标值
1	产出指标	①初步完成广东省工业互联网安全技术保障平台（一阶段）业务支撑子系统的搭建，覆盖企业专线流量； ②监测覆盖企业数量。	50G； 200 家
2		建成广东工业互联网网络安全监测与态势感知平台。	一期
3		①建设标识解析二级节点； ②完成标识注册量； ③国家顶级节点（广州）量化指标； ④标识解析公共管理平台标识解析二级节点； ⑤举行 2020 标识应用生态大会、标识应用大赛，参会人数； ⑥建成产业集群数字化转型试点项目定制化标识应用服务平台。	> 20 个； > 2 亿个； 位列全国前列； 覆盖全省； > 200 人； > 2 个

在本次绩效评价过程中，经与主管部门沟通，同时结合所申报的绩效目标和自评报告，对绩效目标按照主管部门项目的不同进行了分类归纳和梳理。详见表 1-3。

表 1-3 专项资金的绩效目标

指标					指标值
省工业和信息化厅	产出	效益性	完成进度	工业互联网标杆示范数量	62
				工业企业上云上平台数量	1959
				工业互联网大会场次	1
			完成质量	项目验收合格率	100%
				项目及时完工率	90%
	效益	效果性	经济效益	带动企业升级改造投入	11.6 亿元
				企业数字化改造降本增效率	根据企业调查评分
			社会效益	标杆项目推广性和应用示范	50
				工业互联网成果影响力	5 项以上典型成果

指标					指标值
省通信管理局			可持续发展	工业互联网资源池服务商	200
				省级工业互联网创新中心	2
		公平性	满意度	受益对象满意度	较满意
	产出	效益性	完成进度	支持项目数	25
				举办会议数	1
				标识注册量	2 亿个
				平台数量	3
		完成质量		项目验收合格率	100%
				项目及时完工率	100%
	效益	效果性	经济效益	带动项目总投资	2.5 亿元
			社会效益	工业互联网标识建设影响力	标识大会和标识大赛吸引全国超 800 人次
			可持续发展	编制地方标准	3 个
				标识应用标杆	5 个
		公平性	满意度	受益对象满意度	≥ 85%

（三）评价金额及支出情况

1. 专项资金预算与分配情况。

资金主要支持三个方面：一是支持工业企业数字化转型 85,187 万，用于支持工业互联网标杆示范项目和工业企业“上云上平台”事后奖补项目，分行业、分领域打造一批“灯塔式”工业互联网标杆示范项目，推动一批制造企业上云上平台实施数字化转型。二是支持工业互联网重点工作 780 万元，支持举办中国工业互联网大会暨粤港澳大湾区数字经济大会，打造工业互联网领域的“广交会”；开展工业互联网领域重点研究和对接服务。三是开展工业互联网标识解析创新应用和工业互联网相关安全平台建设 25,920 万元，用于支持工业互联网标识解析二级节点

应用项目，推动工业互联网标识解析应用创新；建设工业互联网相关安全平台，提升工业互联网保障能力。

表 1-4 2018-2020 专项资金预算分配情况

单位：万元

项目名称	资金下达文件	预算金额	主管部门
工业企业数字化转型	1.《广东省经济和信息化委关于下达 2018 年促进经济发展专项（企业技术改造用途）资金项目计划的通知》（粤经信技改函〔2018〕36 号）； 2.《广东省工业和信息化厅关于下达 2019 年省级促进经济高质量发展专项资金（支持工业互联网发展）项目计划的通知》（粤工信工业互联网函〔2019〕798 号）；	85,187	省工业和信息化厅
工业互联网重点工作	3.《广东省工业和信息化厅关于下达 2020 年省级促进经济高质量发展专项资金（信息化和信息产业发展）工业互联网和新一代信息技术产业发展安排计划（第一批）的通知》（粤工信电子函〔2020〕218 号）。	780	
工业互联网标识解析和安全平台建设	1.《关于调剂省工业和信息化厅部分省级财政专项资金的通知（2019 年专项资金）》（粤财工〔2018〕304 号）； 2.《广东省工业和信息化厅关于下达 2019 年省级促进经济高质量发展专项资金（支持工业互联网发展）项目计划的通知》（粤工信工业互联网函〔2019〕798 号）； 3.《广东省工业和信息化厅关于下达广东省工业互联网安全技术保障平台建设项目资金计划的通知》（粤工信工业互联网函〔2019〕1741 号）； 4.《广东省财政厅关于下达省工业和信息化厅主管 2020 年有关专项资金（第一批）的通知》（粤财工〔2020〕45 号）；	25,920	省通信管理局
合计	/	111,887	-

专项资金预算支出领域中，用于支持工业企业数字化转型的金额最高，占 76.14%；用于支持工业互联网标识解析和安全平

台建设的金额占 23.17%；用于全国工业互联网大会等重点事项支出占 0.70%。

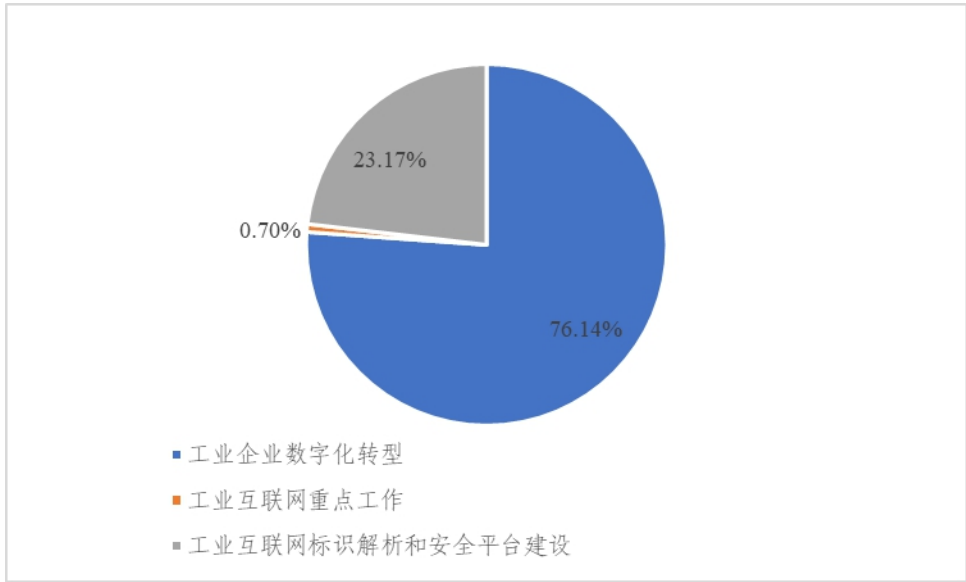


图 1-1 专项资金预算支出领域

2018-2020 年 111,887 万元专项资金中，省通信管理局份额资金额度占比最高，为 23.17%。在地市资金分配中，东莞位居第一位，占比 12.07%；佛山位居第二位，占比 11.90%；广州位居第三位，占比 11.44%；分配资金最少的潮州、梅州和汕尾分别只占 0.38%、0.34%和 0.22%。地市资金分配不均衡情况较为严重，不完全与各地市工业经济发展实际情况相匹配，一方面可能反映了地市在工业互联网发展方面的差距，另一方面也反映资金在采取因素法切块分配方面存在一定不合理之处。

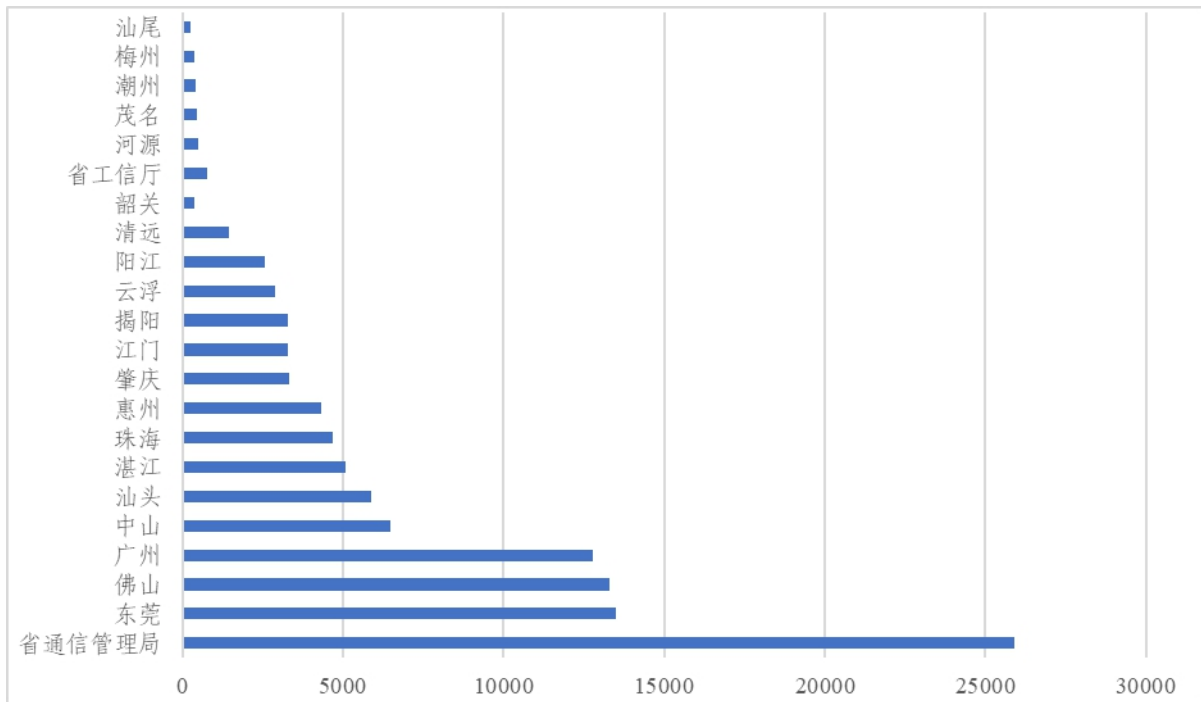


图 1-2 专项资金部门和地市分配情况

2. 专项资金支出情况。

截至 2021 年 6 月 10 日现场评价时点，省工业和信息化厅主管 2018-2020 年支持工业互联网发展方向专项资金共 85,967 万元，实际支出 83,147.8158 万元，整体支出率为 96.72%。

表 1-5 工业互联网资金（省工业和信息化厅）支出情况

单位：万元

年度	下达资金	使用资金	支出率	结余情况分析
2018	22,000	21,999.8	99.99%	省本级采购项目结余 0.2 万元。
2019	30,090	29,104.2598	96.72%	省本级采购项目结余 0.1 万元，地市使用资金结余 985.6402 万元。
2020	33,877	32,043.756	94.59%	受疫情影响，部分工业企业上云上平台事后奖补项目无法按预期完成，地市结余资金 1,833.244 万元。
合计	85,967	83,147.8158	96.72%	—

地市层面上，除中山市、潮州市资金支出率分别为 75.83% 和 72.07% 外，其余地市总体支出率较高。其中，潮州市结余 119.56 万元，不够足额兑付奖补资金¹，故没有发放 2019 年第二批奖补资金；江门市由于分配资金额度不够，奖补资金已经全部分配的情况下尚差 474.65 万元待后续年度给予兑付。

表 1-6 工业互联网资金地市支出情况

单位：万元

序号	地市	资金总额	实际支出	支出率	备注
1	广州	12,801.00	12,550.50	98.04%	1. 2019 年实际使用 3,223.2 万元，结余 244.8 万元。 2. 2020 年结余 5.7 万元。
2	珠海	4,666.00	4,605.59	98.71%	2019 年结余 5.22 万元，2020 年结余 55.19 万元，其中 55 万元用于支付 2021 年省级工业互联网项目。两年结余 5.41 万元。
3	汕头	5,893.00	5,237.70	88.88%	2020 年收回 6 张事后奖补券 100 万，已返回国库。
4	佛山	13,313.00	12,635.24	94.91%	2018 年结余 344.96 万元，2019 年结余 332.8002 万元，已收回。
5	韶关	374.00	372.85	99.69%	1. 2019 年结余资金 14.04 万元； 2. 2020 年使用结余资金 12.8909 万元。
6	河源	476.00	476.00	100.00%	2020 年使用 2019 年结余资金 102.3 万元。
7	梅州	382.00	369.73	96.79%	
8	惠州	4,328.00	4,328.00	100.00%	
9	汕尾	249.00	228.48	91.76%	2020 年结余资金 20.52 万元。
10	东莞	13,504.00	13,030.00	96.49%	

¹ 说明：奖补资金额度差额为 57.64 万元。

序号	地市	资金总额	实际支出	支出率	备注
11	中山	6,464.00	4,901.47	75.83%	1. 2018 年结余 370.4 万元，用于 2020 年标杆项目使用； 2. 2020 年“上云上平台”结余资金 740 万元，调剂至“2021 年省级 5G+工业互联网标杆项目方向”使用。
12	江门	3,285.00	3,285.00	100.00%	2020 年存在奖补资金兑付差额为 474.65 万元。
13	阳江	2,549.00	2,385.31	93.58%	
14	湛江	5,092.00	5,083.07	99.82%	
15	茂名	453.00	453.00	100.00%	
16	肇庆	3,308.00	3,308.00	100.00%	
17	清远	1,446.00	1,442.06	99.73%	2019 年结余 3.94 万，已收回。
18	潮州	428.00	308.44	72.07%	1. 2019 年市财政收回不合格项目奖补资金 70.2 万元，2019 年实际支出 107.8 万元。 2. “2019 年第二批服务券兑现”所需资金 177.2 万元。使用 2019 年收回资金 70.2 万、2020 年结余资金 49.36 万元，共计 119.56 万元，存在 57.64 万元缺少资金兑现。
19	揭阳	3,278.00	2,966.05	90.48%	
20	云浮	2,898.00	2,873.01	99.14%	1. 2019 年“上云上平台”资金结余 17.3 万元； 2. 2020 年“上云上平台”资金结余 7.69 万元。

注：本表资金使用情况为包括调剂使用后的实际支出率。

截至 2021 年 6 月 10 日现场评价时点，省通信管理局主管 2018-2020 年支持工业互联网发展方向专项资金共 25,920 万元，实际使用资金 8,410.56 万元，整体支出率为 32.45%。

表 1-7 工业互联网资金（省通信管理局）支出情况

单位：万元

项目名称	年份	下达资金	使用资金	支出率
工业互联网标识解析二级节点建设应用推广	2019	10,000 ²	3,840	38.40%
	2020	15,000	4,400	29.33%
工业互联网网络安全监测和态势感知平台建设	2019	420	170.5535	40.61%
工业互联网安全技术保障平台建设	2019	500	0	0%
合计		25,920	8,410.56	32.45%

3. 现场评价资金情况。

为进一步核验材料的真实性和项目绩效，发现问题并征集受益对象的意见、建议以及满意度情况，结合资金地区分布、资金占比、自评材料等情况，绩效评价工作组抽查了广州、佛山、东莞和江门四个地市以及省通信管理局主管的专项资金使用情况。因疫情原因，本次绩效评价原计划安排的四个地市的实地核查和走访，临时调整为线上座谈、核查的方式进行；省通信管理局的专项资金现场评价仍然采取了实地走访的形式进行。本次现场评价的资金量占评价资金总额的 61.51%。

² 说明：该笔专项资金于 2018 年 12 月正式下达，但实际上省通信管理局于 2019 年才开始使用，故列入 2019 年度专项资金。

表 1-8 现场评价安排及专项资金情况

单位：万元

地市/部门	抽查资金	资金占比
广州	12,801	11.44%
东莞	13,504	12.07%
佛山	13,313	11.90%
江门	3,285	2.94%
广州（省通信管理局）	25,920	23.17%
合计	56,022	61.51%

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组评定2018-2020年“工业互联网”资金使用的绩效省工业和信息化厅负责资金得分为83.5分，省通信管理局负责资金得分为77分，按照资金量所占比例76.83%和23.17%为权重评定项目综合得分为81.99分，绩效等级为“良”。总体上，项目在管理和产出方面的表现相对较好，所申报绩效产出目标整体达成情况相对较好，基本完成了促进企业开展数字化改造，营造工业互联网发展氛围的初步目标，财政资金的投入产出比高，杠杆和带动效应较为突出；项目决策和效益方面表现相对较差，主要包括绩效目标设置、保障措施、资金落实、资金管理、事项管理等指标上，扣

分相对较多，反映了专项资金还需要进一步加强绩效管理、资金管理和事项管理。此外，项目在部分产出指标、可持续发展、满意度得分方面也有进一步提高的空间。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.99	81.99%
一、决策	20	12.66	63.30%
二、管理	20	17.42	87.10%
三、产出	25	22.54	90.15%
四、效益	35	29.38	83.94%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标主要考察政策决策规范性，包括论证充分性、目标设置的完整性、合理性、可衡量性、保障措施的制度完整性、计划安排合理性、资金到位率、资金分配的合理性等 8 个四级指标，指标分值 20 分，省工业和信息化厅评价得分为 12.25 分，省通信管理局评价得分 14 分，指标加权得分为 12.66 分，得分率为 63.30%。

项目立项方面：专项资金实施有比较充分的依据和程序，财政资金下达时均同步下达了绩效指标、任务清单，省工业和信息化厅和地市工信局制定了申报办法和工作指引，并依据工作指引

开展工作；省通信管理局出台系列管理办法和方案，对标识解析类项目申报、过程管理和验收均有明确相关规定，对于项目实施进展情况有定期跟踪和督查。存在问题：（1）少数项目前期论证和工作不够充分。省通信管理局工业互联网安全技术保障平台建设项目尚处于前期工作，财政资金闲置时间长，主要原因是前期工作准备不够扎实，以及项目租用机房改造等导致不具备实施条件。该项目核定总投资达 8,228.12 万元，除了省通信管理局编写了建设方案并提交省政务服务数据管理局和省财政厅审批，未见项目可行性研究报告和相关评审等资料。（2）绩效目标填报质量不高。省工业和信息化厅负责资金部分地市填报的绩效目标不够完整，指标数量少，指标设置质量较低，如揭阳、韶关等市。各地市填报的绩效目标未能充分与所使用的资金规模挂钩，部分地市填报绩效目标难以反映项目绩效。中山市资金未使用完毕，结余比例大，但是绩效目标不仅全部完成，而且部分指标远远超额完成，说明绩效指标设置未能与资金规模有效衔接。茂名市绩效指标只填写了资金使用合规性、资金到位时效、企业“上云上平台”成效三个指标且指标值全部为难以验证的定性指标。省通信管理局负责资金部分项目绩效目标数量少、不完整，安全监测和态势感知平台共设置了 3 个指标，且质量不高；安全技术保障平台项目只设置了质量指标，缺少数量、时效、经济效益等

指标，所设置社会效益指标难以反映项目的社会效益和影响。省通信管理局绝大部分指标值设置为 100%，年度实现值亦设置为 100%，无法准确掌握项目产出和效益实际完成值。此外，绩效目标的可衡量性差，难以进行考核的问题较为突出。省工业和信息化厅层面上申报目标和自评报告所列目标整体上定量为主，具有较强的可考核性，但部分地市填报目标可考核性不强。省通信管理局标识解析项目绩效目标设置可衡量性较强，但安全监测和态势感知平台、安全技术保障平台两个项目绩效目标可衡量性差，无论是定量还是定性目标均难以实际考核。（3）资金使用和计划安排有待加强。省工业和信息化厅负责资金对项目资金使用和管理缺少相关清晰制度指引，地市以及企业对资金使用范围难以把握，处于模糊状态；对于项目申报、资金下达等事项办理缺少明确的时限约束，部分企业反映申报时间过紧，补贴到位时间不明确。省通信管理局负责资金对于专项资金涉及项目具体如何实施缺少管理办法，导致部分项目进展滞后；对于如何规避“已享受国家专项资金支持项目，原则上不再支持”，有必要制定具体的相关监管措施和办法。

资金落实方面：评价工作组核查了 2018-2020 年项目资金下达情况，省工业和信息化厅和省通信管理局负责资金均能够及时到位，省工业和信息化厅负责资金地市层面资金到位率 100%，

省通信管理局项目资金到位率 100%。存在问题：（1）县区划拨资金不够及时。省工业和信息化厅负责资金项目资金下达至县级主管部门后，对资金拨付至项目承担单位、项目承担单位对专项资金的使用和支出等方面的管理和监督力度不够，县级部门存在滞留、延压项目资金，导致部分项目资金拨付至项目承担单位不及时、不到位，如揭阳市、肇庆市存在此类问题。2020 年安排肇庆市广宁县“上云上平台”项目 15 万资金，因广宁县财政资金紧张，广宁县财政局未及时将奖补资金拨付给企业，该笔资金于 2021 年 4 月 28 日才拨付到企业。（2）资金分配方式有待优化。省工业和信息化厅按照因素法切块分配资金，未能充分考虑地市的实际情况，地市在开展资金使用过程中容易存在资金不足或资金过量的问题，部分地市专项资金存在结余和统筹调剂的问题，如珠海市、河源市；部分地市则存在资金分配不足，导致部分符合条件的企业没有能够获得奖补资金或获得奖补比例低于其他地市，如潮州、韶关、江门等市。

2. 管理分析。

该指标主要考核项目实施过程的规范性等方面，包括资金支出率、事项支出合规性、程序规范性、监管有效性等 4 个四级指标，指标分值 20 分，省工业和信息化厅评价得分为 18.75 分，省通信管理局评价得分 13 分，指标加权得分为 17.42 分，得分

率为 87.10%。

资金管理方面：省工业和信息化厅负责资金支出率高，省通信管理局负责资金支出率低。截至现场评价时点，工业互联网资金 111,887 万元共支出资金 91,558.3758 万元，实际整体支出率为 81.83%，其中省工业和信息化厅负责资金整体支出率为 96.72%，省通信管理局负责资金整体支出率为 32.45%。存在问题：（1）资金支出率偏低。省工业和信息化厅负责资金当年度支出率有待提高，部分地市当年度结余情况较多，经滚动结余和调剂后最终使用率提高到 96.72%；省通信管理局负责资金支出率只有 32.45%。（2）支出范围存在一定瑕疵。省工业和信息化厅负责资金“上云上平台”项目奖补资金为“后补助”资金，相关管理制度未明确资金使用范围和要求，企业普遍没有专账管理，难以追踪奖补资金的实际支出情况。省通信管理局粤通业函〔2019〕222 号文中规定了专项资金使用范围，粤通函〔2019〕239 号文也有关于获奖补企业使用财政专项资金的使用范围的要求，规定可使用在采购软件和硬件方面。但现场评价抽查的企业均存在项目资金使用范围包括了其他生产经营支出，如广东鑫兴公司和佛山维尚家具公司联合承担的项目总支出中，955.43 万元为企业开展生产的设备采购支出，办公楼宇租金支出 31.29 万元，此两类支出属企业开展经营的基本支出，与项目支出的关联

性不强。广州裕申电子科技有限公司的设备支出中亦包含了部分企业生产所需基本设备支出，如工业冷水机、空压机、机械手；此外还包含了 2.12 万元的水电费支出。即使支出资金为非财政资金，但由于此类项目财政投入规模是根据自筹资金比例来核定，一定关联性不强的支出被纳入进来，实际上放大了自筹资金规模，也间接增加了财政投资的规模。

事项管理方面：省工业和信息化厅负责专项资金基本已经形成了比较完善的工作程序，在申报和资金下达时对地市提出了监管方面的要求，明确资金“谁使用、谁负责”，对资金的使用情况和项目绩效建立了相关跟踪机制。省通信管理局对于标识解析扶持项目，制定了《广东省工业互联网标识解析体系建设引导资金工作方案》，项目过程中的变更报批、验收流程等规范性较强，要求项目单位定期报送项目进度表等材料，结合项目中期检查、项目预验收等手段，建立健全有效的管理机制。存在问题：项目管理和执行力度不够。省通信管理局安全监测和态势感知平台虽然目前已经建设完毕投入使用，但实际已经滞后进度计划要求；安全技术保障平台进展滞后，未按计划如期推进，亦未见相关调整说明、推进记录等制度层面上的原因佐证。

3. 产出分析。

该指标主要从预算控制、成本控制、完成进度和完成质量方

面考核项目产出。该指标分值为 25 分，省工业和信息化厅评价得分为 23 分，省通信管理局评价得分 21 分，指标加权得分为 22.54 分，得分率为 90.15%。

经济性方面：专项资金在预算执行过程中，省工业和信息化厅和省通信管理局能够按预算下达的资金额度安排相应的工作，没有出现超预算支出的情况。在项目执行的过程中，资助比例和奖补标准等未见超标准执行现象，成本控制情况良好。

效益性方面：省工业和信息化厅产出方面指标完成情况良好，支持工业互联网标杆示范数量指标值 62 个，实际完成 151 个；支持工业企业“上云上平台”事后奖补项目数量指标值 1959 个，实际完成 2767 个；工业互联网大会场次指标值 2 场，实际完成 2 场。省通信管理局顺利完成支持项目数、标识注册量和平台数量三个指标，其中支持项目数指标值 25 个，实际完成 40 个；标识注册量指标值 2 亿个，实际完成 38 亿个；产出平台数量指标值 3 个，实际完成 3 个。存在问题：（1）部分产出指标完成情况未达标。省通信管理局在举办会议数方面，标识大赛延期于 2021 年 4 月举办，未能如期举办。工业互联网安全技术保障平台项目尚处于前期工作阶段，资金尚未产生任何支出。（2）部分产出质量方面有提高空间。省工业和信息化厅负责资金方面在验收合格率、项目及时完工率方面均存在一些未能完成的情况。

在验收合格率方面，少数项目未通过验收，被取消奖补资格或财政资金；在项目及时完工率方面，部分项目建设进度滞后，未能如期完成建设任务。如中山市 2019 年“面向机器人打磨抛光行业的工业互联网平台”“木林森高端 LED 封装行业互联网应用创新项目”2 个项目申请中止；云浮市有两家企业后被核查出奖补资金涉及非云化费用，企业按要求共退回 7 万元；潮州市恒丰泰鞋业有限公司因使用“汕头金碟”的应用产品，验收不合格，收回扶持资金 20 万元；饶平县广东省铭康香精香料有限公司申报项目被认定为不合格项目，收回专项资金 50 万；汕头市检查收回 6 张服务券，退回事后奖补专项资金 110 万元。省通信管理局负责资金在项目及时完工率方面，有 8 个标识解析在建项目因资金流短缺、资源协调不足等问题，申请项目延期；原计划进行的第二批项目验收工作延迟；安全监测和态势感知平台、安全技术保障平台建设滞后。

4. 效益分析。

该指标主要从投入产出比、示范带动性、环保核查通过率、核心竞争力、企业满意度等方面考核项目的经济效益、社会效益、生态效益、可持续发展能力和满意度。该指标分值为 35 分，省工业和信息化厅评价得分为 29.5 分，省通信管理局评价得分 29 分，指标加权得分为 29.38 分，得分率为 83.94%。

效果性方面：省工业和信息化厅负责资金方面设置的指标总体完成情况良好，其中“带动企业升级改造投入”完成了预期目标，指标值为 11.6 亿元，实际完成约 20 亿元；“标杆项目推广性和应用示范”与“工业互联网成果影响力”两个指标，均完成了预定绩效目标；“工业互联网资源池服务商”完成了 200 家平台商和服务商的目标，实际服务商已经超过 400 家，完成率超 100%。省通信管理局经济效益指标设置为“带动项目总投资”，指标值为 2.5 亿元，实际完成 8.6 亿元；可持续发展指标设置了“编制地方标准”和“标识应用标杆”两个指标，其中标识应用标杆方面形成“注塑产供销一码通”等 10 个标杆应用案例，成功报送 5 个标识方向项目入选工信部工业互联网试点示范项目，累计形成专利 3 项；编制完成船舶、集装箱、家用电器、汽车零部件 4 个地方标准。存在问题：部分指标未完成或未能提交完成情况佐证材料。省工业和信息化厅负责资金在“企业数字化改造降本增效率”总体效果良好，但也存在个别企业使用效果不佳的问题，存在暂停使用、停用以及使用效果较差等情况。“省级工业互联网创新中心”未能提交建设完成情况相关佐证材料。省通信管理局负责资金社会效益指标为“工业互联网标识建设影响力”，但绩效评价过程中只提交了与省工业和信息化厅合办工业互联网大会情况，标识大会举办情况佐证不够充分，难以证实会

议为标识大会；标识大赛延期举办。绩效目标中提及的引入国际性生态合作伙伴情况亦未能提交相关清单和佐证材料。

公平性方面：受益对象满意度高。省工业和信息化厅和地市的企业满意度调查情况显示企业对政策实施效果表示满意。在现场评价过程中，评价工作组对受益企业发放了调查问卷，选择满意和非常满意的各占 31%和 13%，比较满意的占 50%，较不满意占 6%，达到了预期指标。存在问题：部分项目未开展受益对象满意度调查。省通信管理局安全监测和态势感知平台未开展满意度调查，安全技术保障平台项目由于未实质性开展亦未开展满意度调查，未能提交满意度是否达到 85%的实际达标情况。

三、主要绩效

（一）工业互联网基础条件不断完善

截至 2021 年 3 月 31 日，国家顶级节点（广州）接入二级节点 33 个，数量位居全国第一，涵盖 25 个行业；接入二级节点企业共 2129 家，数量位居全国第三；标识注册量 38 亿个，数量位居全国第二；累计解析标识量 17.1 亿个，数量位居全国第一。中国工业互联网研究院发布的《工业互联网发展应用指数白皮书（2020 年）》广东工业互联网应用指数、经济效益情况等均位居全国第一；两化融合水平不断提升，国家级贯标试点企业数量、贯标企业数量等分别位居全国第一、第二。广东省工业互联网网

络安全监测与态势感知平台已监测覆盖专线工业企业 2000 余家，2020 年底上线以来监测联网工业企业 39.74 万家、工业设备 4511.17 万台，发现工业资产漏洞 3.5 万余个、工业资产安全事件 3.72 亿次，2021 年上半年通报处置工业企业安全事件及安全隐患 332 起。

表 3-1 广东省工业互联网标识建设情况

类别	节点数量（个）	接入企业数量（家）	标识注册量（亿个）	累计标识解析量（亿个）
全国二级节点	111	12092	145.7	44.2
国家顶级节点（广州） 接入二级节点	33	2129	38	17.1

（二）财政资金撬动社会资本杠杆效应显著

一是撬动企业加大数字化转型投入。政策覆盖面惠及 20 个地市，省工业和信息化厅通过 8.52 亿元项目实施带动企业数字化转型投入超过 20 亿元，省通信管理局通过 2.5 亿元专项资金引导，已撬动工业企业在工业互联网标识解析体系建设中的总投资达 8.6 亿元。二是推动中央和地市财政资金投入。除了省级财政资金的投入，还通过项目的方式争取到中央财政资金约 10 亿元投资。通过专项资金的支持，进一步提升了地市对工业互联网重要性的认知，部分地市开始通过本级财政扩大对工业互联网的支持，形成了制造业数字化转型的良好风潮。佛山市 2020 年印发《佛山市深化“互联网+先进制造”发展工业互联网的若干政

策措施》，2020年至2023年，佛山市级财政安排佛山市工业互联网发展专项资金不少于1亿元。佛山市还制定“千企数字化转型三年行动计划”，提出未来三年内由市、区两级政府拿出超过100亿元，引领推动制造业开展数字化转型。江门市2021年正式设立工业互联网市本级财政扶持专项资金，3年共安排6,000万元推动工业互联网赋能制造业，助力制造业转型升级。东莞市在市级数字化升级项目中有5,000万元用于支持工业互联网方向。

（三）供需两端发力营造良好产业生态

一是通过“以用促建”加快完善广东工业互联网产业生态体系。国家工业信息安全发展研究中心发布的2020年工业互联网平台应用水平关键性指标，广东排名第一。首创“广东省工业互联网产业生态供给资源池”，引进培育了400多家优秀工业互联网平台及数字化转型服务商，引进树根互联总部、阿里云工业互联网总部、黑湖科技等80多家省外优秀服务商落地广东。中国工业互联网研究院发布的《中国工业互联网产业经济发展白皮书（2020年）》中广东工业互联网产业增加值规模、带动就业人数增加值等指标全国第一；国家工业信息安全发展研究中心发布的2020年工业互联网平台应用水平关键性指标，广东排名第一。二是促进工业互联网产业供需对接。通过举行中国工业互联网大

会和工业互联网走进产业集群等活动，突出专业化、市场化、精品化，展示广东工业互联网发展成果，撮合制造业企业与工业互联网服务商交易；开展工业互联网成果宣传和相关领域研究，进一步树立广东工业互联网品牌，扩大广东工业互联网影响力。

（四）制造业数字化转型初见成效

2018年3月广东在全国率先出台支持工业互联网发展的政策措施，政策推动工业互联网对实体经济提质增效的引领带动效能显著提升。累计推动超过1.5万家工业企业运用工业互联网技术实施数字化转型，带动50万家企业“上线用云”降本提质增效。被工信部授予首批2个国家级工业互联网示范区之一，相关重要指标均位居全国前列，且大幅领先兄弟省市。针对重点行业骨干企业，围绕行业典型应用场景，集中力量培育数字化转型标杆示范，为行业企业提供可供借鉴的经验，培育国家级、省级、行业级标杆示范200多个，其中80多个项目入选各类国家级标杆示范，数量全国第一。针对中小型工业企业，采取平台带动、事后奖补的方式，以生产制造、中小企业、初级应用等为重点，在研发管理协同、生产设备状态监控、智能排单调度等领域提供了超过400项应用服务，推动中小企业“上云上平台”数字化转型。推动了16个产业集群数字化转型试点，探索集群整体数字化转型的创新路径。

表 3-2 广东工业互联网发展关键指标情况

指标名称	广东排名	全国情况	数据来源
国家级工业互联网示范区	/	2020 年 11 月广东、山东被工信部授予首批 2 个国家级工业互联网示范区。	工业和信息化部文件。
全国工业互联网应用指数	全国第一	广东 74.16, 北京 67.88, 江苏 67.08, 浙江 63.33, 山东 60.76; 其余省份指数未超过 60, 全国平均指数 42.92。	中国工业互联网研究院《工业互联网发展应用指数白皮书(2020 年)》P15 页。
国家级贯标试点企业数量	全国第一	全国 3110 家, 广东 319 家, 江苏 315 家, 山东 262 家, 浙江 232 家, 北京 165 家。其他省市相关企业数量均未超过 150 家。	《两化融合管理体系工作简报(2020 年 12 期)》P3 页。
贯标企业数量	全国第二	全国 31671 家, 其中江苏 4985 家, 广东 4328 家, 福建 3848 家, 安徽 3213 家, 其余省市相关企业数量均未超过 3000 家。	《两化融合管理体系工作简报(2020 年 12 期)》P3 页。
全国工业互联网经济效益情况	全国第一	广东 99.13, 江苏 88.03, 山东 78.46 浙江 77.67; 其余省份指数未超过 70, 全国平均指数 59.46。	中国工业互联网研究院《工业互联网发展应用指数白皮书(2020 年)》P23 页。
全国工业互联网产业增加值规模	全国第一	2019 年广东工业互联网增加值规模 3843 亿, 江苏 3573 亿; 山东、浙江超 2000 亿; 河南、湖北、四川、福建、上海、湖南、安徽、北京、河北等 9 省市的产业增加值规模超过千亿元。	中国工业互联网研究院《中国工业互联网产业经济发展白皮书(2020 年)》P30-31 页。
工业互联网带动就业人数增加值	全国第一	2019 年工业互联网产业带动就业人数排名前十的省份分别是广东、江苏、山东、浙江等。其中广东带动就业人数约 330 万人, 江苏约 260 万人。	中国工业互联网研究院《中国工业互联网产业经济发展白皮书(2020 年)》P32 页。

四、值得关注的问题

(一) 预算分配合理性有待强化

一是资金分配科学性有待加强。省工业和信息化厅资金分配时采取因素法切块下达, 地市资金存在分配不合理、依据不充分

的情况。在地市资金分配中，东莞位居第一位，占比 12.07%；佛山位居第二位，占比 11.90%；广州位居第三位，占比 11.44%；分配资金最少的潮州、梅州和汕尾分别只占 0.38%、0.34%和 0.22%。从最终支出来看，部分地市专项资金存在结余和统筹调剂的问题，如珠海市、河源市；部分地市则存在奖补资金分配不足，如潮州市、韶关市、江门等市。在专项资金整体上存在结余的情况下，未能够及时横向调剂地市预算资金，补充部分地市奖补资金需求。

二是部分资金实际支出率偏低。省工业和信息化厅负责资金当年度支出率有待提高，当年度结余情况较多，经历年滚动结余调整后整体资金使用率提高到 96.72%。如揭阳市 2020 年资金额度 867 万元，安排资金 557.07 万元，当年度结余资金 309.93 万元。省通信管理局负责资金支出率低，整体支出率为 32.45%。安全技术保障平台 500 万元专项资金 2019 年 12 月到账，截至评价时间资金支出率为零，专项资金长期闲置，影响财政资金使用效率。

（二）项目绩效和规范管理有待提高

一是项目绩效指标设置质量不高。（1）绩效目标与资金使用规模不匹配。省工业和信息化厅负责资金各地市填报的绩效目标未能充分与所使用的资金规模挂钩，部分地市填报绩效目标难

以反映项目绩效。中山市资金未使用完毕，结余比例大，但是绩效目标不仅全部完成，而且部分指标远远超额完成，说明绩效指标设置未能与资金规模有效衔接。省通信管理局负责资金产出指标方面支持项目数指标值 25 个，实际完成 40 个；标识注册量指标值 2 亿个，实际完成 38 亿个，也说明了绩效目标设置过低。

（2）绩效目标设置不完整。省工业和信息化厅负责资金部分地市填报的绩效目标不够完整，指标数量少，指标设置质量较低，如揭阳市只设置了 5 个指标，经济效益设置为“企业满意度”、社会效益指标设置为“企业数字化转型成效”。省通信管理局负责资金项目绩效目标数量少、不完整，安全网络监测和态势感知平台共设置了 3 个指标，且三个指标设置意义不大，难以反映项目绩效。安全技术保障平台项目只设置了质量指标，缺少数量、时效、经济效益等指标，所设置社会效益指标难以反映项目的社会效益和影响。

二是省通信管理局负责资金项目进展较为缓慢。省通信管理局 2019-2020 年立项的标识解析 40 个企业项目中，有 8 个项目申请延期验收，正常完成验收项目 4 个，5 个已完成项目由于疫情等原因尚未进行验收；安全技术保障平台 2019 年 12 月资金到账，目前项目仍处于前期工作阶段；安全监测和态势感知平台项目 2021 年 3 月份完成建设工作，目前正处在验收阶段，工作进

度滞后于计划要求。

三是项目规范化管理水平需要提升。（1）项目立项论证不够充分。省通信管理局先是投入 420 万元立项建成了安全监测和态势感知平台，后续立项投入 8,228.12 万元建设安全保障平台，两个平台在内容和功能上存在一定重合，对平台建设缺少提前谋划，项目论证不够充分。安全保障平台项目除省通信管理局编写了建设方案并提交省政务服务数据管理局和省财政厅审批，未见项目可行性研究报告和相关评审资料。（2）支持项目范围有待进一步厘清。部分企业获补项目名为 ERP 项目，实际往往只实施了财务管理等少数通用模块。单一通用性管理类软件或模块虽然符合资金申报文件要求，但与工业互联网重点支持的制造业生产、制造环节的数字化有一定错位。（3）项目资金使用关联性需要加强。省通信管理局明确了财政专项资金的使用范围，用于项目关联的采购软件和硬件。但现场评价抽查的企业均不同程度存在项目资金用于企业其他生产经营活动支出情况，如佛山维尚家具公司存在购买钻孔中心设备等相关支出，合计 171.06 万元，这些设备属于企业基本生产设备，与项目直接关联性不够强。由于此类项目财政投入规模是根据自筹资金比例来核定，一些关联性不强的支出被纳入进来，实际上放大了企业自筹资金规模，也间接增加了财政投资的规模。

（三）政策组织实施方式有优化空间

一是奖补投入方式为一次性投入，未与企业工业互联网应用绩效挂钩。制造业数字化转型是一个持续过程，目前专项资金只针对企业在数字化转型的启动阶段进行补贴，且由于“后补助”的特点，导致主管部门很难有抓手关注企业数字化应用后的发展和绩效情况。在现场评价中，部分企业反映一次性奖补没有考虑到企业后续数字化的资金投入压力以及工业互联网的实际使用情况和绩效，奖补金额未能与实际应用绩效相挂钩，激励性有待加强。

二是服务券奖补形式有优化空间。由于专项资金总盘子既定，政策无法进行真正意义上的普惠性支持，而是采取了服务券形式开展奖补。服务券总量受控，企业需要在系统开放的短时间内去争抢服务券，后续再凭服务券兑现奖补，导致部分企业由于抢不到服务券从而失去兑现奖补资格；部分抢到服务券的企业由于各种主客观原因最终没有成功兑现奖补，导致服务券浪费。由于绩效评价只能关注到实际获补企业，究竟有多少企业符合奖补条件但由于抢不到服务券最终没有接受补贴的数量无法得知，与政策的普惠性有一定差距，政策公平性还有提升空间。

（四）政策应用效果存在分化现象

一是工业互联网应用效果两极分化较为严重。应用效果好的

企业在提质增效方面效果明显，部分应用效果不好的企业反而在一定程度上形成了企业负担。中大型企业普遍应用效果更好，通过工业互联网项目支持，企业不断深化数字化转型，企业经营管理效率有明显提升，而民营中小企业的應用效果相对不够突出。工业互联网项目不是一次性投资，后续的运营需要企业每年支出一定的维护费、云租赁费等，对于中小企业来说成为影响持续使用的阻碍。现场评价中，部分地市也反映后续投入和支持会导致项目可持续发展难度大。广州市现场评价的 10 家企业中，两家停止使用系统，其中一家是业务调整暂停使用，另一家为系统不适合企业导致弃用。此外还有一家企业应用了两套系统，一套使用体验差，利用不高，另一套使用情况良好，受到企业肯定。主要原因在于：（1）绝大多数民营中小企业数字化意识薄弱，投入意愿低，缺少开展数字化建设的基础和条件，尤其是科技和数字化人才紧缺，员工文化素质水平低，难以适应数字化改造。少数企业由于使用的人才难以匹配到位，系统暂时闲置。（2）数字化改造是一个长期、持续投入的过程，部分中小企业对数字化改造的了解不清晰，误以为是一次性投入，对于后续运营和投入没有充分预判，导致数字化改造增加了企业成本。（3）少数服务商急于抢占市场和应用扩张，片面宣传补贴政策 and 数字化改造的优势，没有充分顾及有些中小民营企业是否具备数字化改造的

条件，一定程度上存在盲目推广的问题。

二是行业大规模应用有待全面铺开。目前工业互联网主要集中于标识二级节点建设和解析等前期建设工作，标识应用还有待大面积铺开，尤其是行业大规模应用的数量和质量还有待进一步提高。标识二级节点建设项目大部分主要由相关行业的国有、民营企业承担，当前标识使用范围较为局限，企业标识应用和推广的能力和公信力较为欠缺。其他企业要注册标识需要向相关项目承担企业提出申请，受制于项目承担企业的影响力、推广力、公信力，制约标识建设和应用推广的效果。不同企业承建的二级节点推广应用效果差别很大，如广东鑫兴承建的二级节点接入占到全省 1/3，同时也存在大量企业承建的二级节点接入企业数量在两位数以下，如广州市 15 个二级节点中有 10 家接入企业数量少于 10 家，其中有 4 个二级节点接入企业只有 1 家。

三是服务商资源短缺问题相对突出。虽然全省工业互联网服务资源池目前已经超过 400 家，但是现有服务商中既包括了真正意义上的工业互联网服务企业，同时也包括了传统电信服务商、软件企业等，部分服务商尚未真正转型为高质量的工业互联网服务企业。工业互联网服务商数量较少，提供服务的内容较为集中，难以迎合企业个性化、多样化需求，供给侧短板较为明显，需要进一步打造一批在行业和领域内具有引领能力的服务商以及服

务平台。现场评价过程中，有数量较多的企业³反映难以匹配到合适的工业互联网服务商，不了解或不知道主管部门建立的服务商资源池。个别企业在实施过程中发现服务商服务能力难以匹配企业需求而出现影响项目实施的情况。从地市情况来看，服务商不足的问题也比较突出，如东莞市资源池有 42 家企业，其中本土培育企业 9 家；江门市本土服务商不超过 20 家，其他非本土服务商有 10 余家，这其中包括传统的财务、办公类软件服务企业。

五、相关建议

（一）强化预算分配和支出管理

一是充分利用项目库管理和信息化平台，提前入库备案，提高预算测算的准确性。在地市资金分配上避免简单地切块分割，建议地市通过提前谋划、项目入库，或“先有项目，后有资金”等方式开展预算资金分配。

二是加强预算过程管理。对于结余资金以及调剂使用的资金应该及时、尽快按规定程序办理，避免资金的闲置。尤其是要加强专项资金的横向调剂，对于地市存在奖补资金不足、无法足额奖补的应及时通过资金调剂调整预算。加强项目支出进度管理和考核，将省通信管理局财政专项资金列入支出进度考核范围。

（二）提升绩效管理和规范管理水平

一是提高绩效管理重要性的认识。建议预算单位提高对于预

³ 说明：广州 10 家现场评价企业中，有 5 家提及此类问题。

算全面绩效管理重要性的认识，加强绩效管理相关培训。对专项资金政策绩效目标的设置应该进行科学合理的论证，绩效指标值应与资金使用规模相匹配。对于地市和项目单位提交的绩效目标加强审核，避免绩效目标设置流于形式。

二是加强项目进度管理。对于专项资金所实施的项目，除了制定总目标和进度计划，还应该制定年度工作计划，针对计划执行进行监督和反馈，对于进度滞后的项目应加强督导以及采取有效措施。

三是明确专项资金使用范围和负面清单，进一步指导资金的会计处理。建议在专项资金申报以及相关培训中进一步明确“后补助”财政专项资金在会计上的处理方法，要求企业建立专账管理、设置辅助账或在会计末级科目上进行标示，确保可通过会计账簿追踪资金的收支情况。鼓励企业将奖补资金直接用于支付项目费用或冲账使用。在专项资金管理办法中补充监督方式方法，如通过随机滚动抽查的方式对奖补资金支出进行检查，每年检查比例不低于 30%，三年实现一轮全覆盖等，具体方法上可采用现场检查、要求提供专项审计报告等方式进行，对于不符合专项资金使用规范的支出内容提出整改要求。

（三）优化政策和资金的组织实施

一是建议尽量将政策奖补与实际使用绩效和企业经营发展

情况相挂钩。对于实际使用效果更好的优秀企业给予后续奖补，从而激励企业持续不断进行数字化转型和应用，强化示范和带动作用，凸显政策效果。

二是优化服务券奖补方式。建议对地市服务券采取先审后补的方式进行，即先审核地市服务券总数量和金额，再根据资金盘子确定奖补比例和分配资金，避免切块分配导致的地市资金不平衡，以及奖补比例不统一等影响政策公平性的问题。进一步明确奖补项目标准，适当提高奖补项目门槛，聚焦工业制造环节的数字化，从而在专项资金规模既定的情况下提高政策普惠性和公平性。

三是加强省市专项资金的协同。鉴于目前各地市也在普遍设立专项政策和资金开展工业数字化改造和应用，建议通过省市资金协同，有重点、差异化地支持工业互联网应用。省级资金重点开展普惠性支持，地市资金结合本地区实际有重点地支持本地优势产业、优势企业的工业互联网项目，形成从面上到点状，从普遍到重点的政策覆盖体系，政策和资金尤其是要协同支持面向产业、面向集群、面向区域的重点平台，尽快实现示范效应和应用推广，通过示范效应带动企业开展数字化投入和改造。

四是明确专项资金奖补事项申报和办结时间。专项资金申报通知下发后，应该留给企业比较充足的时间准备材料；进一步协调地市以及主管部门，力争明确事项办结时间要求。

（四）提升工业互联网应用推广和示范

一是鼓励或要求企业进行联合申报。建议从散状支持到重点突出支持工业互联网平台和产业、产业集群的示范应用，在申报形式上鼓励同类型企业合作申报、上下游合作申报等集体合作形式共建面向行业和集群的工业互联网平台，通过鼓励平台的方式促进平台开放让利，向全行业、集群扩散。鼓励服务商+应用企业联合申报，甚至要求项目申报必须有服务商参与作为基本条件之一。

二是优化标识申请注册办法。建议进一步加强工业互联网标识解析公共服务平台建设，总结广东鑫兴科技有限公司在标识建设和应用推广方面的有效经验，各地市积极组织标识建设相关宣传、应用推广活动，充分借助工业互联网服务商、网络服务商等渠道商的管道作用开展工业互联网的推广普及和应用。

三是制定工业互联网发展规划和任务清单，通过顶层设计有重点、有节奏地促进推广应用。坚持有所为有所不为，各地结合战略性新兴产业集群发展实际，优先选择数字化基础好、转型需求迫切、示范带动作用显著的制造业企业、产业园和产业集聚区等，梳理产业和企业数字化转型需求。省地市形成推进合力，重点突破、以点带面，推动数字化转型任务清单加快落地实施。工业互联网项目的支持和推广，需要结合实际情况，鼓励有条件的企业

进行申报，尤其要避免“一窝蜂”，不切实际上马工业互联网项目，政策宣贯过程中要提示服务商客观、实事求是推广产品，避免服务企业为了逐利不顾后果推广应用。

四是加快工业互联网供给侧改革。建议在供给端设置政策和资金，鼓励服务商提供创新性产品。大力发展工业软件，支持行业龙头骨干企业、工业软件企业、制造业数字化转型服务商等强化协同，组建数字化工业软件联盟，加强重点领域、重点产品联合攻关，集中力量突破关键技术瓶颈，提高工业互联网服务供给能力，为企业数字化转型提供个性化、多样化的选择。进一步促进供需对接。依托省制造业数字化转型产业生态供给资源池，引导工业互联网平台、制造业数字化转型服务商和专家智库，与制造业企业精准对接，为数字化转型提供支撑。加快建设技术水平高、集成能力强、行业应用广的跨行业、跨领域工业互联网平台，以及面向重点行业和区域的特色型工业互联网平台、面向特定技术领域的专业型工业互联网平台。开发和推广平台化、组件化的工业互联网行业系统解决方案，提升平台应用服务水平。支持以开源模式建设工业互联网平台，进一步拓展平台生态，培育应用场景。重点引进培育一批专业化水平高、服务能力强的制造业数字化转型服务商，进一步完善广东省制造业数字化转型产业生态供给资源池。

2020 年中小微企业发展资金（小升规） 绩效评价报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：钟岫

项目负责人：康小帼

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2018年7月，《广东省人民政府办公厅关于促进小微工业企业上规模的实施意见》（粤办函〔2018〕273号）印发，提出“到2020年全省规模以上工业企业总量和发展质量位居全国前列”的发展目标，并要求开展“建立‘小升规’重点企业培育库……进一步减轻新升规企业的负担，省财政根据2018—2020年度每年新升规企业数量对地级以上市给予奖励”等工作。

为贯彻落实省政府关于促进小微工业企业上规模的工作部署，2019年10月，广东省工业和信息化厅（以下简称省工业和信息化厅）印发《广东省工业和信息化厅关于小微工业企业上规模进行奖励的通知》（粤工信融资函〔2019〕1595号），提出：在2020年，对2019年“新升规”工业企业、以及2018年“新升规”工业企业在2019年工业增加值增长超过10%的进行奖励；奖励标准为符合条件的珠三角地区工业企业奖励10万元/家、粤东西北地区工业企业奖励20万元/家。

（二）绩效目标

在粤办函〔2018〕273号文提出“到2020年全省规模以上工业企业总量和发展质量位居全国前列”总体目标的基础上，省工业和信息化厅细化设置了阶段性产出、效益指标，并向各地市下达了建立培育库企业目标数、新增“小升规”工业企业数等绩效

目标。

（三）评价金额及支出情况

2020 年中小微企业发展资金（小升规）纳入省工业和信息化厅“2020 年省级促进经济高质量发展专项资金（促进民营经济及中小微企业上规模发展）”统一管理，省财政年初安排项目预算资金 100,000 万元；后因 2019 年全省实际“新升规”企业数超预期，调增预算资金至 118,917.005 万元（调增率达 18.92%）。

资金主要用于支持：一是全省 20 个地市（不含深圳）对符合条件的“小升规”企业进行奖励（投入 118,717.005 万元，占比 99.83%），二是省工业和信息化厅“小升规”监测系统建设（投入 200 万元，占比 0.17%）。截至 2021 年 3 月 31 日，实际支出 118,078.525 万元（主要以各地市已完成分配的金额为准），支出率为 99.29%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

依据既定绩效评价指标体系，结合书面和现场评价¹情况，评价组对 2020 年中小微企业发展资金（小升规）的决策、管理、产出、效益进行综合分析，认为：项目整体推进情况良好，省级财政资金的投入惠及上万家企业，带动效应较突出，正向激励小微工业企业上规模发展、助推我省规上工业企业实现总量和质量

¹ 说明：受疫情影响，原计划开展的实地核查调整为线上座谈、核查的方式进行，详见附件 1

双提升，在目标完成、带动社会及经济效益等方面表现较好；但在资金分配落实、保障措施、过程监管、绩效目标管理等方面还有一定提升空间。综合评定 2020 年中小微企业发展资金（小升规）绩效得分为：**86.1** 分，评定等级：“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	指标分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	86.1	86.10%
一、决策	20	15	75.00%
二、管理	20	17.4	87.00%
三、产出	20	17.8	89.00%
四、效益	40	35.9	89.75%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15 分，得分率为 75.00%。

项目立项指标得分率 75.00%，2020 年中小微企业发展资金（小升规）的实施，系深入贯彻落实省政府关于促进小微工业企业上规模工作部署的重要举措。但存在：一是绩效目标设置的合理性和完整性有所欠缺，如个别绩效指标与项目资金支出内容相关性不足、缺少对各地市建立的“小升规”重点企业培育库质量要求、库内企业成功上规比例等方面的指标。二是省工业和信息化厅各项管理制度及工作指引中未明确对申报奖励资金企业审核的限定条件，由地市按政策自行裁量，既影响政策普惠性，又

存在企业套取财政资金的潜在风险。资金落实指标得分率 75.00%，省级财政资金已足额拨付至各地市，但由于第二批资金下达地市时间为 2021 年 1 月 18 日，截至评价基准日，部分地市还未将奖励资金拨付至符合条件的企业。此外，由于项目资金是提前下达，“小升规”企业名单需经国家统计局确认，名单确认时间晚于资金下达时间，在一定程度上影响资金分配准确性与支出及时性，实际操作中地市既存在未能对切块分配资金全部支出完毕的问题、也面临奖励资金存在一定缺口的情况（已通过调增预算解决）。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.4 分，得分率 87.00%。

省工业和信息化厅、各地市能按照职责分工协同开展项目管理工作，但存在：一是现行的省级各项管理制度及工作指引中，并未对小升规重点企业培育库企业的遴选、退出、日常跟踪管理、培育方式等作出具体限定，缺少管理细则，对各地市培育库企业质量控制举措及工作指引力度不足。二是目前省工业和信息化厅尚未对获得“新升规”奖励企业重新下规（保规率）情况、培育库内企业成功上规情况（上规率）等情况进行整体跟踪统计，对资金投入成效数据统计跟踪有待加强。

3. 产出分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.8 分，得分率 89.00%。

经济性指标得分率 80.00%，2020 年实际奖励资金支出需求超出年初预算计划，预算调增率达 18.92%。效率性指标得分率 92.00%，项目整体完成进度和质量情况良好，在全省整体完成 2019 年新增“小升规”工业企业、建立培育库企业目标（平均完成率达 154.98%、318.26%）的情况下，有个别地市未实现预期目标，如河源市建立培育库企业完成率为 74.24%、汕尾市新增“小升规”工业企业完成率为 95%。此外，省工业和信息化厅开发建设的“小升规”运行监测系统系全厅信息化统采分签项目之一，受疫情等因素影响全厅统采分签工作完成进度有所滞后，直至 2020 年 12 月底才签订系统开发服务合同，至今尚未正式运行。

4. 效益分析。

该指标分值 40 分，评价得分 35.9 分，得分率 89.75%。

效果性和公平性指标得分率分别为 91.14%、80.00%，项目实施整体效益较为突出，但面临：未对企业获得奖励资金的用途进行限定，不利于财政资金使用情况的跟踪监管；预算资金调增率较大，阶段性资金需求远超预期；全省“新升规”企业量开始呈下降趋势，缺少中长期谋划及阶段性成效调研；对“小升规”重点企业培育库的质量控制有待加强；个别企业对上规积极性不高；个别企业通过注册多家公司分散业务等方式享受小规模纳税人待遇等现状，给政策推进和项目实施带来挑战。此外，部分受访企业提出：对资金使用要求应有更清晰指引、希望随着主营业

务继续增长能有不断进阶的针对性奖励等建议。

三、主要绩效

（一）全省规上工业企业总量跃居全国第一

为进一步推动小微工业企业上规模发展，我省推进积极的财政政策，逐年加大对各地“小升规”工作支持力度。其中：2017年安排1,500万元支持3个地市开展“小升规”企业培训；2018年安排3,000万元择优支持6个促进小微工业企业上规模示范市；2019年安排5亿元，将财政支持范围扩大到各地市，支持方式改为直接奖励，奖励标准为珠三角地区企业5万元/家、粤东西北地区企业10万元/家；2020年省财政奖励标准提升一倍，珠三角地区企业10万元/家、粤东西北地区企业20万元/家，并对下一年度成长性好的“新升规”企业继续给予奖励。

财政支持力度的不断加大，在一定程度上降低了小微工业企业发展成本，同时提振其发展信心、调动升规积极性，进而推动我省规上工业企业总量逐年增长（如图3-1所示）。2017—2020年全省规上工业企业总量分别达4.3万、4.7万、5.5万、5.8万家，在“小升规”直接奖励政策实施后，2019、2020年连续两年我省规上工业企业总量保持全国第一（此前为第二），财政投入带动成效凸显。

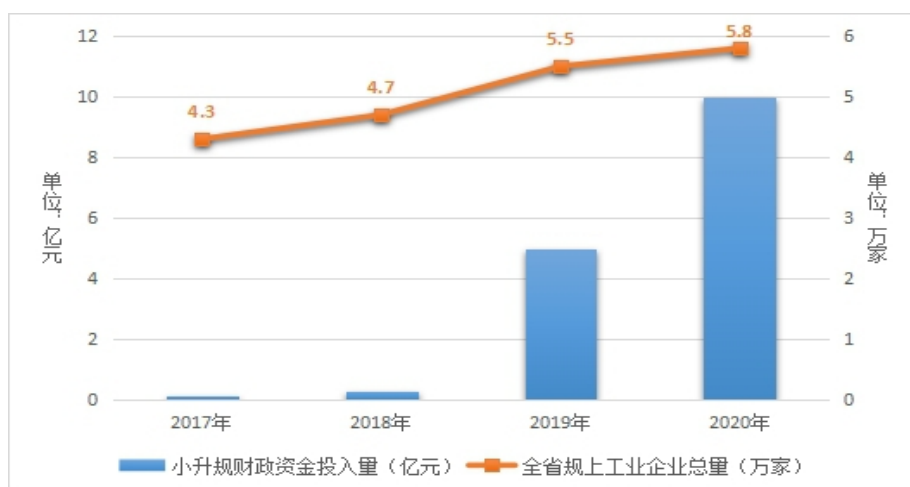


图 3-1 2017—2020 年财政资金投入量与全省规上工业总量变化示意图

（二）全省规上工业总产值和增加值再创新高

2018 年“新升规”在 2019 年工业增加值增长超过 10%的企业数达 4,364 家，占 2018 年“新升规”企业数的 44.87%；2019 年“新升规”企业在 2020 年工业增加值增长超过 10%的企业数 4,440 家，占 2019 年“新升规”企业数的 47.87%，同比增长 3 个百分点，整体发展势头良好。在“新升规”企业推动下，全省规上工业总产值和增加值呈上升态势（如图 3-2 所示），2019 年再创新高，全省规上工业总产值达 146,121.72 亿元，同比增长 4.08%；规上工业增加值达 32,493.98 亿元，同比增长 2.97%。



图 3-2 2017—2019 年全省规上工业总产值、增加值变化示意图

（三）超额完成“新升规”年度任务

“小升规”奖励是一项普惠性、引导性政策，2020年省级财政奖励资金的投入惠及上万家企业，既为部分企业减轻了发展成本，又营造了全省积极培育小微企业壮大升级为规模企业的氛围，正向激励引导企业规模经营。各地市通过培育、培训、政策宣贯、发放奖励资金等方式，推动我省年度“新升规”企业任务数超额完成，有效驱动区域经济高质量发展。其中：2019年全省“新升规”企业数9,275家，超额完成预期6,000家的目标，完成率达154.58%；2020年全省“新升规”企业数达8,838家，超额完成预期5,000家的目标，完成率达176.76%。

四、存在问题

（一）预算资金安排精准度不足

一是预算资金调增率较大。2020年小升规项目预算资金调增率高达18.92%，追溯原因，一方面是省工业和信息化厅在编制预算时，以省统计部门提供的预期2019年“新升规”企业数以及2018年“新升规”工业企业在2019年工业增加值增长超过10%的企业数为测算依据，并向各地市提前下达切块资金；但“新升规”企业名单需经国家统计局确认，名单确认时间晚于资金下达时间，不可避免地存在资金下达不准确的情况；另一方面是2019年实际“新升规”企业数超过预期，部分地市奖励资金出现缺口（已通过调增预算解决）。

二是阶段性资金需求远超预期。省工业和信息化厅在预期全省（不含深圳）2019年、2020年“新升规”企业分别为5,875家的基础上，计划2020—2021年投入20亿元奖励资金，但实际全省（不含深圳）2019年“新升规”企业已达7,439家、2020年达6,769家；面临奖励资金需求量远超预期的现状，给财政持续投入带来较大压力。

（二）实施过程精细化管理不足

一是缺少对申报企业的统一审核标准。查阅省工业和信息化厅各项管理制度及工作指引，未明确对申报奖励资金企业的审核限定条件，目前各地在政策框架下自行裁量，既影响政策普惠性，又存在企业套取财政资金的潜在风险。一方面是各地市在审核企业申报资料时，或直接依据统计部门核定企业名单进行奖励；或制定不予奖励门槛，包括：申报企业被纳入失信被执行人黑名单、近期有行政处罚事件、欠缴路桥年票费、不在当地“小升规”培育库内等情况不予奖励，各地市对企业申报认定存在一定差异。另一方面是个别企业通过注册多家公司分散业务等方式享受小规模纳税人待遇，如：江门市思盟电器有限公司于2018年升规、并于2019年获得“新升规”奖励资金，该公司表示因担忧无法享受小型微利企业的优惠政策，2018年9月已将公司分拆成两家公司，另行成立了江门市艾迪生照明有限公司²。对于此类企业，

² 信息来源：《江门市思盟电器有限公司拆分说明（2021年6月3日）》表述：2018年1-8月，思盟电器发展迅猛，本公司非常担忧无法享受小型微利企业的优惠政策（财税〔2017〕43号），因此，本司在7-8月期间进行了多次纳

能否享受当年度奖励政策有待商榷，且若拆分出来的江门市艾迪生照明有限公司在后续年度升规，也存在人为避税和套取财政资金的潜在风险。

二是缺少小升规重点企业培育库管理细则。现行的省级各项管理制度及工作指引中，并未对小升规重点企业培育库企业的遴选、退出、日常跟踪管理、培育方式等作出具体限定，缺少管理细则，对各地市培育库企业质量控制举措及工作指引力度不足。

（三）对政策实施的跟踪问效力度待强化

一是对部分绩效数据关注不足。目前省工业和信息化厅尚未对省内获得“新升规”奖励企业重新下规（保规率）、培育库内企业成功上规等情况（上规率）进行整体跟踪的统计。以广州、东莞、佛山 3 个地市为例，“新升规”企业第二年的平均保规率基本在 85%左右，存在部分企业“今年升规、来年掉规”现象，值得关注。如广州市 2018 年“新升规”的 1,035 家工业企业，2019 年仍在规上的有 915 家，保规率为 88.41%；东莞市 2018 年“新升规”的 2,822 家工业企业，2019-2020 年累计掉规 426 家，保规率为 84.90%；佛山市 2019 年“新升规”的 1,610 家工业企业，截至 2021 年 3 月仍在规上有 1,411 家，保规率为 87.64%。追溯企业下规原因，或企业经营不善、业绩不佳乃至倒闭；或搬离当地、企业刻意下规等。

税策划，最终决定在 18 年 9 月分拆为两家企业，将商业照明类别的产品打包成立“江门市艾迪生照明有限公司”。

二是缺少中长期谋划及阶段性成效调研。近年，在我省推进积极财政政策引领下，各地逐年加大对“小升规”支持力度，全省规上工业企业总量已跃居全国第一，但受经济形势和事物发展峰谷规律的因素影响，近年全省“新升规”企业量开始出现下降趋势（如图 4-1 所示）。如何在激烈市场竞争中保持我省的领先优势，省工业和信息化厅还缺少对政策实施的中长期谋划以及阶段性成效调研。

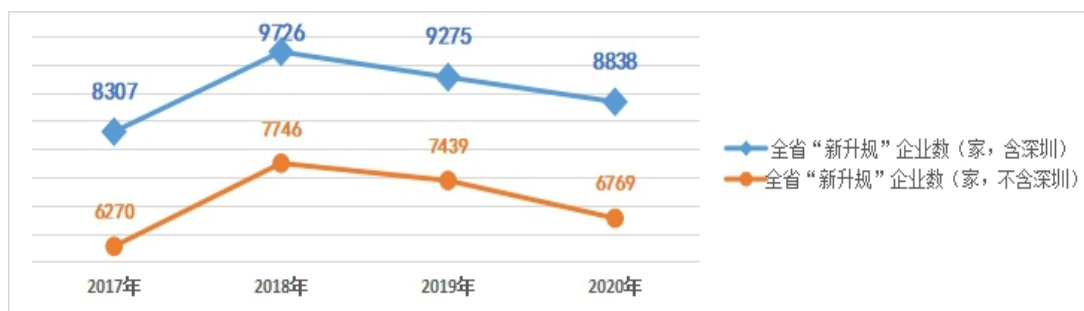


图 4-1 2017—2020 年全省“新升规”企业数变化示意图

（四）个别地市未完成“小升规”企业培育、新增任务

对于省下达至 20 个地市的 2019 年度建立培育库企业、新增“小升规”工业企业任务，虽全省（不含深圳）整体完成情况良好，建立培育库企业目标平均完成率达 318.26%、新增“小升规”工业企业目标平均完成率达 154.98%，但仍有个别地市未实现预期目标。一是河源市预期建立培育库内企业 66 家，但实际仅完成 49 家企业入库，完成率为 74.24%；二是汕尾市预期新增“小升规”工业企业 20 家，实际实现 19 家，完成率为 95%。

五、相关建议

（一）完善预算测算方式，做好资金总控

在对地市所需奖励资金测算时，除了以统计部门提供的预期“新升规”企业相关数据为参考依据，还应综合考虑以往年度各地市资金实际支出规模、符合条件但未获得奖励企业的比例、当地企业申报积极性等因素，充分结合区域特性进行资金分配，逐步提升预算安排的精准程度。此外，在预算执行过程中，应注重对资金支出进度的监控，避免大规模调整。

（二）细化过程管理细则，提升精细化管理水平

一是制定申报企业统一审核标准。省工业和信息化厅应在梳理分析各地市对资金申报企业现有审核条件的基础上，与统计、税务、工商等相关部门加强沟通与信息共享，制定省级统一审核标准和“门槛”或负面清单，在不影响政策普惠性的前提下，尽量规避企业套取财政资金的风险。

二是制定小升规重点企业培育库管理细则。建议省工业和信息化厅制定对小升规重点企业培育库企业的遴选、退出、日常跟踪管理、培育方式等管理实施细则，强化对各地市的工作指引力度，推动“小升规”企业培育库提质增效。如：通过挖掘培育升规的典型案例，提高企业入库升规积极性；在培育过程中综合利用大数据，多部门联动及时跟踪监测库内企业生产运行情况，切实了解企业上规的难点痛点，有的放矢进行培育，进一步提升库内企业成功上规率。

（三）强化跟踪问效力度，完善整体谋划

一是利用信息化平台加强对关键数据的跟踪统计。2021 年“小升规”奖励资金将纳入“粤财扶助”平台实现信息查询、申报、审核、监管“一网式”管理，省工业和信息化厅应充分利用此平台优势，强化对“小升规”企业运行情况监测，跟踪分析获得奖励资金企业在创收创税、吸收就业等长期效益方面情况、下规（保规率）情况及原因、培育库内企业成功上规率等关键信息，提升我省产业经济管理信息化水平，为后续政策优化提供数据支撑。

二是通过阶段性调研不断优化政策实施。小升规奖励是一项引导性、普惠性扶持政策，面对我省庞大的小微工业企业数量（第四次经济普查数据显示，2018 年末我省工业小微企业达 57.5 万家），我省 2019—2020 年获得“新升规”奖励企业 1.3 万家，占比仅约为 2.3%。财政资金非常有限，如何发挥省级财政最大引导效益，还需要省工业和信息化厅通过对阶段性成效的评估、调研与深入剖析（总结经验与不足），科学谋划政策后续实施方向。

（四）抓好扶持政策的宣传落地，注重“防下规”

省工业和信息化厅、各地市及相关部门应依据粤办函〔2018〕273 号文分工，全面落实减轻“新升规”企业负担、强化融资、用地、人才子女入学支持等系列扶持政策，多渠道加强宣传力度，提高广大小微企业对政策的获得感和知晓度，消除企业入库顾

虑，引导企业主动入库升规，实现企业“应上尽上”“应享尽享”，避免出现“存量不足，增量跟不上”的局面。此外，还应重视“防下规”工作，加强监测，对下规风险较高的企业进行分类帮扶，引导“新升规”企业积极保规，同时要坚决打击恶意退规现象。

2018—2021 年安全生产专项资金 绩效评价报告

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价规划
咨询有限公司

机构负责人：黄西勤

项目负责人：宋萌

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

根据《中共广东省委 广东省人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》（粤发〔2017〕16号）与《广东省安全生产应急管理“十三五”规划》文件的要求，建设与我省全面建成小康社会相适应的安全生产应急管理体系和专业应急救援队伍体系，显著提升全省防范和应对各类生产安全事故的能力，全面增强安全生产应急保障水平，努力实现我省安全生产状况根本好转。资金的使用范围主要包括四个方面：一是安全生产应急救援体系建设；二是安全生产监管监察能力建设；三是事故隐患排查治理，重点支持矿山、危化（烟花爆竹）、工贸等行业领域事故隐患排查治理及职业危害防控；四是安全生产宣教培训。

广东省应急管理厅 2018-2021 年安全生产专项资金投入省级财政资金共 47,000 万元，其中 2018-2020 共下达 30,000 万元，实际支出 26,914.97 万元，支出率为 89.7%，大部分项目都已完成，少部分项目未达到预期工作进度，未支出的项目主要为：（1）2019 年广东应急救援实训演练湛江基地项目下拨 1820 万元，实际支出 0 万元，项目任务原为建设一级消防站，后更改为采购 7 辆消防车，由于采购程序进展缓慢导致目前资金尚未支付；（2）2018 年、2019 年梅州市矿山应急救援基地建设项目共下拨 850 万元，实际支出 402 万元，主要原因是工程建设内容多、周期长，同时受到新冠疫情影

响，三期工程进度较慢；（3）2019年广东省矿山救援韶关基地二期工程和矿山救护队补助项目下拨360万元，实际支出179.8万元，主要原因是受疫情影响，工程施工未能按计划开展。2021年下达资金17,000万元，支出0万元，支出率为0%，原因是截至评价基准日2021年3月31日，省本级资金刚下达完毕，还未开始使用。

（二）绩效目标

1. 安全生产应急救援方面。通过应急救援基地建设、应急抢险救援队伍建设、应急救援装备采购提高应急救援基地队伍的应急救援能力，降低事故造成的伤亡和损失。针对矿山、危险化学品、隧道救援等重点行业领域典型生产安全事故特点，开展应急救援技战术研究；发挥安全生产应急救援队专业优势，提高重特大事故科学救援水平。

2. 安全生产监管监察能力建设方面。补充完善安全监管执法装备，改进各级安监部门的监管执法手段，提高省市县三级安全监管部门监管能力；加大执法监管力度，提升监管效果，消除安全隐患，确保企业安全生产，及时发现和消除生产经营单位安全隐患，减少一般事故的发生，遏制重特大安全事故发生，减少事故造成的经济损失。

3. 事故隐患排查治理方面。针对非煤矿山、危险化学品生产（储存）、工贸、化学品企业、涉氨制冷企业、易燃易爆等重点行业，通过隐患的排查和治理，提升企业、安全管理人员、从业人员以及

民众的安全意识，提升企业安全隐患排查治理能力，将隐患消除在萌芽状态，提升企业安全系数。进一步规范企业在安全生产工作方面的管理行为，改善企业安全条件，防范和减少各类生产安全事故发生，特别是防范群死群伤事故，切实维护广大群众生命安全健康权益。

4. 安全生产宣教培训方面。加大安全生产宣教培训力度，提高全社会安全生产意识和管理水平，改善安全生产状况，防范和遏制较大以上生产安全事故，确保企业安全生产，减少经济损失，维护社会稳定，促进广东省各地市经济持续快速稳定发展。

根据《广东省安全生产“十三五”规划》要求，到 2020 年，安全生产治理体系进一步完善，现代化治理能力进一步增强，全民安全生产意识与能力进一步提高，安全生产水平迈上新台阶。生产安全事故起数和死亡人数总量持续下降，重特大生产安全事故得到有效遏制，亿元 GDP 生产安全事故死亡率、工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率、道路交通万车死亡率等主要指标与全面建成小康社会相适应，安全生产与经济社会同步协调发展。具体量化绩效目标如下表 1-1 所示。

表 1-1 《广东省安全生产“十三五”规划》绩效目标表

序号	指标名称	降幅（与 2015 年比）	
		2018 年	2020 年
1	生产安全事故起数	6.0%	10.0%

2	生产安全事故死亡人数	6.0%	10.0%
3	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率	19.3%	30.0%
4	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	11.8%	19.0%
5	营运车辆万车死亡率	3.6%	6.0%

(三) 评价金额及支出情况

2018—2021 年安全生产专项资金投入省级财政资金共 47,000 万元，基本覆盖上述四个方向。

2018—2020 年资金共下达资金 30,000 万元，共支出 26,914.97 万元，支出率为 89.7%，其中 2018 年下达资金 10,000 万元，支出 9214.45 万元，支出率为 92.1%；2019 年下达资金 10,000 万元，支出 7938.80 万元，支出率为 79.4%；2020 年下达资金 10,000 万元，支出 9761.72 万元，支出率为 97.6%。2021 年下达资金 17,000 万元，支出 0 万元，支出率为 0%，原因是截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，省本级资金刚下达完毕，还未开始使用。2018—2020 年资金支出情况见表 1-2、1-3。

表 1-2 2018—2020 年资金支出情况表（总）

年份	预算金额 (万元)	实际支出金额 (万元)	总支出率
2018 年	10,000	9,214.45	92.1%
2019 年	10,000	7,938.80	79.4%
2020 年	10,000	9,761.72	97.6%
合计	30,000	26,914.97	89.7%

表 1-3 2018-2020 年资金支出情况表（省本级、各地市）

年份	省本级			各地市		
	预算安排 (万元)	实际支出 (万元)	支出率	预算安排 (万元)	实际支出 (万元)	支出率
2018 年	1,000	1,000	100%	9,000	8,214.45	91.3%
2019 年	3,700	3,700	100%	6,300	4,238.80	67.3%
2020 年	9,500	9,314.64	98%	500	447.08	89.4%
合计	14,200	14,014.64	98.7%	15,800	12,900.33	81.6%

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在决策、产出、效益方面的表现相对较好，但在管理上存在一定的问题，本项目的主要问题是支出规范性不够、监管有效性存在不足、部分项目建设进度落后于预期等。经综合分析，本项目绩效评价得分为 84.71 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	84.71	84.7%
1. 决策	20	17.20	86.0%
2. 管理	20	15.50	77.5%

3. 产出	30	25.35	84.5%
4. 效益	30	26.66	88.9%

（二）各部分绩效分析

本次评价主要基于《广东省财政厅关于做好2021年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2021〕3号）、《项目支出绩效评价指标体系框架（参考模板）》，结合本专项资金特点及资金使用的具体情况，经广东省财政厅及广东省应急管理厅确定评价内容并相应选设指标及权重，根据专家的深化意见，更深入地将各项指标的评分规则细化，并将效率性及效益性等指标分解，使其与专项资金的实施内容进一步匹配。

1. 决策分析

决策指标总分为20分，得分17.20分，得分率86.0%。进一步对其得分结构分析，论证决策得分情况相对较好。但是在目标设置、资金到位及时性方面还有较大的改善空间，一是部分项目绩效目标设置不完整，产出指标设置目标值较模糊或者可衡量性不强，缺乏相关效益指标、时效指标等；二是省级专项资金从计划上报至最终下达耗时较长，导致资金下达存在顺延，加上县区本级财政部门资金划转下达滞后，资金实际使用时间相应顺延。

2. 管理分析

管理方面指标总分为20分，得分15.50分，得分率77.5%。2018-2021年安全生产专项资金的资金管理和事项管理两方面均

存在一定问题。资金管理方面，部分地区项目进度有所滞后，未按时开工或未达到项目进度要求，同时支出规范性方面也有一定的瑕疵。在项目的事项管理上，各地项目的实施程序均有不同程度的不足之处，各级业务主管部门的监管有效性也有较大的改善空间。

3. 产出分析

产出方面指标总分为 30 分，得分 25.35 分，得分率 84.5%。如省本级 2020 年的项目中，广东省安全生产执法装备项目、基于知识图谱技术的安全生产突发事件应急决策支持系统项目都未在当年度完成，尾款未支付；梅州市省级矿山救援梅州基地建设项目未完成，由于非煤矿山隐患治理排查工作实施时间较长，造成项目进度比较慢。2019 年湛江市灾害防治及应急管理专项资金项目，由于计划改变，原本用于湛江基地首期一级消防站装备的资金改为购买广东应急救援实训演练湛江基地消防车（含随车配备器材）7 辆，由于招投标时间较长，目前资金还未支付。

4. 效益分析

效益方面指标总分为 30 分，得分 26.66 分，得分率 88.9%。连续 3 年安全生产事故起数、死亡人数和受伤人数都在下降，特别是 2020 年下降的比例比较大，较大事故起数也呈现下降趋势，但重大事故仍然没有完全杜绝，特大事故这 3 年内未发生，安全生产事故得到了有效遏制，人民群众的安全感、幸福感、获得感进一步增

加。同时，行业安全生产环境得到了改善，安全生产设备得到了加强，安全生产相关研究正紧锣密鼓地进行，安全生产宣传教育深入人心，安全生产信息化建设受到空前重视，使得各行业的安全生产得到了可持续性的发展。

三、主要绩效

2018-2021 年安全生产专项资金项目的实施给人民群众带来了一定的效益，项目的主要绩效体现在以下几个方面：

（一）省安全生产形式持续稳定好转

2018-2020 年，全省安全生产形势保持稳定，生产安全事故起数、死亡人数实现持续双下降。2020 年与 2018 年相比，共发生事故 3,758 起，降低了 38.9%；死亡 2,580 人，降低了 22.9%；受伤人数为 2,319 人，降低了 53.7%；较大事故起数略有降低，重大事故 2018 年和 2020 年各发生了 1 起，2019 年为 0 起，3 年均没有发生特别重大事故。

2018-2020 年，全部行业领域事故保持下降，特别是交通运输和仓储业、农林牧渔业、商贸制造业、采矿业事故起数下降超过了 20%，交通运输和仓储业、商贸制造业和其他行业的死亡人数下降超过 20%。

（二）安全生产基础保障和技术支撑有效强化

一是应急救援体系建设取得快速发展。安全生产专项资金重点支持国家和省级危险化学品、矿山应急救援基地建设，矿山、

危险化学品和金属冶炼救援队的装备、队伍建设，欠发达地区急需的监管监察执法装备等，使得应急救援平均响应率达 100%，物质配置完成率达 100%。经过 3 年的建设，全省安全生产应急救援能力全面加强，安全生产应急救援队伍体系得以健全，并且应急救援队伍的联合培训和演练得到加强，现场救援实效得到增强。

二是“科技强安”已落到实处。近年来，广东省安全生产科学技术研究院承担的安全生产专项资金项目呈上升趋势，2020 年承担了 2 个项目，2021 年承担了 5 个项目，科技强安显现出越来越明显的效果，积极研发一批先进安防技术，依靠科技创新提升安全技术装备和生产技术、工艺水平，依靠科技人才提升安全生产技术和管理水平，从根本上提高安全生产水平。

三是安全生产信息化体系建设已初步完成。2019 年用于信息化建设的专项资金占省级资金比重达 67.6%，当年实现全省互联网+安全生产监管信息平台建设完成率达 100%，国家安全一体化信息系统正常运行率达 100%；到 2020 年底，“智慧大应急”项目建设全部完成，信息化水平更上一个台阶，有了安全生产信息化体系，全省顺利实现连续 3 年安全生产事故起数和死亡人数双下降。

四是安全生产宣传教育培训已见成效。2019 年实现了安全生产负责人、安全监管人员轮训率达 100%；2020 年培训工作越来越细致，通过对宣传安全生产教育培训，提高了管理人员、从业

人员及普通民众的安全管理水平和安全生产意识，降低了生产安全事故的发生，稳定了当地安全生产形势，提高了公众满意度。

（三）安全生产监管能力明显提升

2018 年共开展了粉尘涉爆、液氨制冷等 15 个行业专业领域的专项整治工作。各地有关部门深入开展粉尘涉爆企业执法检查，共出动执法检查人员 18,109 人次，检查企业 5,249 家，发现问题隐患 17,843 项，已完成整改的隐患 13,408 项，整改率为 75.1%。到 2020 年，全省监督检查各类生产经营单位 309,005 个，监督检查生产经营单位 708,507 次，全省各级应急管理部门实施行政处罚 18,414 次，全省各级应急管理部门实施经济处罚金额 35,121.72 万元，其中，事故罚款 19,399.57 万元，监督罚款 15,746.85 万元，监督罚款额占经济处罚总额的 44.8%。进一步改善了监管手段，加强了监管力度，执法更加规范，便于排查安全问题隐患、防范安全事故的发生，有效地降低了事故的发生率和事故损失。

四、存在问题

（一）前期规划不充分，预算绩效管理有待加强

部分申报单位在项目申报时对项目实际需求调研不深入。一是项目绩效目标设定未明确具体的产出内容，也未设定可衡量的绩效指标，绩效目标约束性不够，难以作为过程结果监控的依据；绩效目标设置的个性化指标不够，还有可提升的空间。二是项目

实施内容、方案不具体，实际计划可操作性不强，抽查的多数项目未编制细化的资金使用计划，目标与计划的不明确导致专项资金的使用过程中出现了下列问题：一方面申请的资金额度与实际需求不匹配，项目完成后仍有资金结余，降低了资金的使用效益；另一方面项目实施过程中，部分项目实施进度滞后、实施效果受限。

（二）专项资金的内部控制与支出规范性有待提升

一是项目单位内部控制存在缺陷。部分项目按合同约定支付进度款时，未审核达到付款条件的相关资料就支付款项，如广东省应急管理厅应急通信可视化项目，按合同约定在调试合格后才能支付 45% 的款项，但凭证未附安装调试及测试报告，却将款项支付；如支付联通物联卡流量池费用，按照合同应据实结算，但实际未附实际使用流量清单，却按合同的预计费用支付等。

二是存在部分资金使用标准超出规定的情况，如在现场调研过程中发现，该单位规定专家劳务费每人每天最高为 1,200 元，但有些却按每人每天 1,500 元支付；租车带司机的住宿费在差旅费报销，按单位签订的租车协议，司机的费用应由司机先行垫付，金额不超过 300 元，再与租车费一并支付，但项目单位将司机住宿费按 450 元/晚在单位差旅费中超标准报销；应急大讲堂教材，每本印制单价为 81.5 元，内页均为哑光铜版纸，彩印（即画报形式），过于奢侈，且教材所引内容多为文件，需求性不高。

三是存在部分资金支出不合理，如项目单位在本专项资金列支党建工作差旅费、八一慰问品费 15.2 万元（用于购买咖啡机、食品等）。

（三）省级对市级资金监管力度有待加强

一是根据《广东省安全生产监督管理局省社会治理专项资金安全生产方向内部管理规定》（粤安监〔2018〕153 号）中“广东省安全监管局（现为广东省应急管理厅）作为主管部门，负责省本级资金额度分配及项目申报、组织评审、再分配、公示和绩效管理，对各地市下达资金分配额度并同步下达任务清单，督导各地市按省下达的资金额度和任务清单落实项目审批、实施、检查和绩效管理等工作。”经评价发现，各地市在按照省下达的任务清单落实项目的审批、实施、检查和绩效管理等过程中，广东省应急管理厅未严格监督，部分项目在按原设计方案实施存在困难时没有及时考虑替代方案，导致项目无法按时完成。二是省级主管部门对各地市资金使用、资金结余等情况并不全面掌握，根据粤安监〔2018〕153 号文“各业务处室配合财务管理处室，指导督促分管领域的项目单位做好项目绩效自评工作。”但在财务管理处室提交的自评报告中各地市资金支出情况并不准确，主管部门业务处室未做好相关统筹工作。

五、相关建议

（一）加强前期规划和预算绩效管理，提高资金使用效益

一是项目申报评审中加强可行性研究和资金使用计划的审核。主管部门充分发挥项目统筹作用，参与到项目前期工作中，并严格审核，在前期调研和计划阶段，针对项目推行过程中可能存在的风险进行预估，并制定相应的防范措施。

二是要加强预算管理意识，提高项目预算编制的科学性、准确性，项目申报评审中应加强项目绩效指标设置的完整性、规范性和合理性评审。绩效指标的设置，应紧密贴合项目建设预期来定，既要保证绩效目标相对完整地包括了产出数量、质量、成本、效果等目标，同时也要保证绩效目标是贴合本项目实际来设置的，与项目属性高度相关，能够体现出该项目的个性化。

三是在项目结项评审中加强实际绩效与目标绩效的对比审核，并加大结项评审结果在下一年的项目申报中的因素比重。每个项目在结项验收环节，对比实际绩效是否完全达到了目标绩效，如没有完全达到，或者是绩效偏离了目标绩效，则需要说明情况，并在下一个年度的项目申报时，要强化目标绩效设置的科学性和资金的匹配性。

（二）加强内部控制，保障资金规范使用

一是进一步加强内部控制，重点把控财务审核，注重付款条件是否达到合同标准，且应严格按合同约定的方式支付各类费

用。另外，合同支付条款首付款比例不应过高，在抽查省本级项目中有些合同付款条款是签订合同后支付 80%的款项，有些合同付款条款是签订合同后支付 90%的款项，有些合同付款条款（国内外汛旱风冻灾害影响与启示分析研究项目）是提交工作大纲后支付 100%的款项，合同支付条款未考虑相关研究质量，存在一定的资金风险。

二是各级业务处室要联合财务管理处室加强对分管领域专项资金使用的指导，强化专项资金使用管理的跟踪检查措施，做到专款专用，对于资金使用不规范的情况要及时督促整改，资金使用单位也要加强对专项资金的自查与整改工作，保障资金使用的规范与高效。

三是完善资金监督管理系统提升监管成效，在专项资金使用过程中，可利用信息化系统做好资金支付的实时登记工作，也可做到项目进展的实时登记。信息化系统可以做到实时的预警，例如资金支付超过预算系统会发出警报，项目进展过慢系统也会发出警报。

（三）加强项目控制，确保项目顺利完成

一是省级主管部门应对项目开展有充分的了解和充分的把握，尽量做到精准预算，减少预算执行的变更。

二是省级主管部门应加强对各地市的督导检查，财务处室和业务处室应加强沟通协作，省级层面做到专项资金的专账核算，

掌握自己的“家底”。

三是省、市项目库实行常态化、动态化管理。对地市项目实际完成进度要形成规范化的上报机制，准确掌握库内项目实施进度、实际调整情况，确保项目按进度完成，提高资金使用效益。

2018—2020 年生态保护区财政补偿 转移支付资金绩效评价报告

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价规划
咨询有限公司

机构负责人：黄西勤

项目负责人：程 艳

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

根据国办发〔2016〕31号文件精神，广东省人民政府办公厅印发《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），提出基本形成生态保护补偿体系基本确立的生态保护补偿机制的任务目标。为贯彻落实省委、省政府关于完善生态保护补偿机制的决策部署，广东省财政厅设立广东省生态保护区财政补偿转移支付资金。本次评价对应2018—2020年度，广东省下达生态保护区财政补偿转移支付资金1,968,455万元。

2019年6月，广东省财政厅印发了《广东省生态保护区财政补偿转移支付办法》（粤财预〔2019〕78号），详细明确了我省生态保护区财政补偿转移支付的范围、分配原则、补助额的计算方式、补助对象以及资金的监督管理等方面内容。生态保护区财政补偿转移支付资金来源包括：中央财政下达我省的重点生态功能区转移支付资金和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。转移支付资金选取影响生态地区财政收支的客观因素分县（包括县、县级市、市辖区）测算，予以资金支持。支持范围包括：一是《关于构建“一核一带一区”区域发展新格局促进全省区域协调发展的意见》（粤发〔2018〕32号）确定的

北部生态发展区及适用于北部生态发展区政策的 48 县(市、区);二是《广东省生态保护红线划定方案》中划定生态保护红线区的 31 个县,珠三角地区及已享受北部生态发展区政策的县除外;三是《广东省主体功能区规划》确定的位于北部生态发展区、东西两翼沿海经济带及适用于北部生态发展区政策的 145 个国家级和省级禁止开发区,国家批准建立的广东省内 6 个国家级海洋特别保护区。生态保护补偿范围根据中央和省有关规划,以及财力状况、绩效考核情况等进行动态调整。

省财政厅负责加强转移支付资金的分配核算、使用监督、绩效评价、信息公开等方面工作管理。享受转移支付的地区应按规定将转移支付资金统筹用于生态环境保护、绿色产业发展和改善民生等方面。

(二) 绩效目标

生态保护区财政补偿转移支付资金的绩效目标:一是落实绿色发展理念,推进生态文明建设,引导市县政府加强生态环境保护及绿色产业发展,推进广东省生态文明建设和绿色发展;二是提高生态地区基本公共服务保障能力,促进区域协调发展,充分调动其保护生态环境的积极性;三是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。

（三）评价金额及支出情况

2018—2020 年，广东省下达生态保护区财政补偿转移支付资金 1,968,455 万元，其中，生态发展区补助 1,795,955 万元，生态红线区补助 45,000 万元，禁止开发区、海洋特别保护区补助 135,000 万元，2020 年因环保问题扣减部分县（市、区）转移支付资金合计 7,500 万元。分年度来看，2018 年下达 556,664 万元、2019 年 671,736 万元、2020 年 740,055 万元。

根据现场评价 13 个县（市、区，以下统称为“县”）提供材料，资金统筹用于生态环境保护、绿色产业发展和改善民生等方面，支出率为 100%。禁止开发区补助资金，除封开、郁南、乳源外，其余 10 个县本级统筹使用，未拨付至禁止开发区管理单位或资金使用单位。截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，封开、郁南、乳源禁止开发区补助资金预算安排合计 6,831 万元（其中封开 2,346 万元、郁南 2,671 万元、乳源 1,814 万元），拨付禁止开发区管理单位或资金使用单位合计 4,779 万元（其中封开 294 万元、郁南 2,671 万元、乳源 1,814 万元），支出合计 3,582.70 万元（其中封开 294 万元、郁南 2,279 万元、乳源 1,009.70 万元）。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对资金使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，2018—2020 年生态保护区财政补偿转移支付资金在决策、产出、效益方面的表现良好，但在管理方面存在一定的问题，主要包括禁止开发区补助资金拨付情况不理想，资金在备案及信息公开等程序管理方面有所欠缺。经综合分析，2018—2020 年生态保护区财政补偿转移支付资金绩效评价得分为 **81.45** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.45	81.45%
一、决策	11	9.59	87.18%
二、管理	29	19.88	68.55%
三、产出	5	4.96	99.20%
四、效益	55	47.02	85.49%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 11 分，评价得分 9.59 分，得分率 87.18%。从三级指标得分情况看，政策设立的可行性、保障措施等方面表现较好，得分率为 100%。目标设置得分率 53.28%，得分率一般。本

次现场评价 13 个县填报目标不够理想，如揭东、化州未填报绩效指标，信宜仅设置 3 个绩效指标。大部分县绩效指标可衡量性不够。

2. 管理分析。

该指标分值 29 分，评价得分 19.88，得分率为 68.55%。从二级、三级指标得分情况看：

资金落实得分率 51.22%，得分率一般。下设资金到位得分率良好，地级市足额向所辖县（市、区）下达生态保护区财政补偿转移支付资金，但是榕城、揭东、东源、信宜有部分年度资金下达不够及时。禁止开发区补助资金拨付方面表现较差，得分率 16.40%。现场评价 13 个县除云浮市郁南县、韶关市乳源瑶族自治县足额将补助资金拨付到位，肇庆市封开县拨付了一部分资金外，其余 10 县未拨付。

资金管理得分率 82.17%。其中下设的资金支付、支出管理规范性三级指标表现良好，现场评价 13 个县，统筹使用的资金支出率 100%，已拨付的禁止开发区资金支出率 52.45%。下设的资金分配指标得分率一般，主要问题是禁止开发区补助资金分配不理想，缺乏明确分配方案。

事项管理得分率 67.63%，得分率一般，下设实施程序、监管情况三级指标，存在问题包括：一是现场评价 13 个县都未做到

将资金使用情况报送地级以上市财政部门，由市财政部门汇总后报省财政厅备案，未达到粤财预〔2019〕78号文件要求；二是在预决算编制方面，郁南、连南未按要求将提前下达资金编入年初预算，揭东、信宜、东源无法提供预算明细，无法判断年初预算编制规范性。另外连南编入决算数据与下达文件不一致，预决算编制规范性应进一步加强。三是现场评价大部分县未按粤财预〔2019〕78号文件要求，将资金数额、使用情况进行公开。

3. 产出、效益分析。

产出及效益指标分值60分，作为一般转移支付资金，重点考察效益方面。产出方面成本指标得分4.96分，得分率99.20%。广东乳源大峡谷省级自然保护区管理处与乳源瑶族自治县大峡谷森林经营和管护有限责任公司签订70万元的委托服务合同，将应属管理处职责范围内的巡山护林、森林防火、纠纷处理、科研宣教、动植物监测、绿盾行动、项目建设及后勤服务等一系列工作购买服务，资金使用不经济。

效益指标得分47.02分，得分率85.49%。现场评价县在运转性保障方面得分率100%。生态环境保护效益方面得分率91.36%，得分率较高。在空气、水环境、森林抚育等方面完成目标情况比较理想，在所属地市环保责任考核方面大部分保持良好及以上等级。国家重点生态功能区在国家县域生态环境质量考核中表现稳

中向好，我省生态环境状况指数（EI）大部分县无明显变化。现场评价县在城乡低保等底线民生保障方面达到省定标准，但在人均社会保障和就业支出、基本公共卫生服务支出增长等基本民生方面低于财政收入增长，保障水平有待提高。

三、主要绩效

（一）生态环境质量发展稳中向好

一是现场评价县包括“空气质量优良天数比例”“集中式饮用水源水质达标率”“水功能区水质达标率”“国考、省考断面达标情况”等主要环保指标均能够达到考核要求。

二是现场评价 13 个县所在地市环境保护责任考核结果的变化情况来看，9 个县考核结果良好及以上，并保持等级提升或保持不变。

三是生态环境状况指数保持稳定，稳中向好。一方面，根据近三年生态环境状况指数统计，大部分县生态环境比较稳定，2018 年连南县、2019 年东源县略微变好（ $1 \leq \Delta EI < 3$ ），其余县生态环境状况指数无明显变化。

另一方面，生态环境部、财政部在对广东省国家重点生态功能区进行了考核后，下发考核结果显示，2018、2019 年度广东省 21 个国家重点生态功能区中 19 个都保持稳定状态，每年有一个轻微变好，一个轻微变差，总体生态质量稳定。保持稳定的 19

个县域中，综合考核结果（ ΔEI ）小于 0 的由 10 个减少到 8 个。

（二）生态补偿力度不断加大，分配制度不断完善

一是多渠道筹集资金，不断加大生态补偿力度，补偿规模从 2018 年 55.67 亿增长至 2020 年的 74 亿元，增长 32.93%。二是不断完善资金分配及管理。在资金分配上，坚持“谁保护、谁得益，谁改善多、谁得益多”的原则，将生态保护补偿与高质量发展绩效评价结果和生态环境质量状况指数挂钩，加大对生态建设成效好地区的倾斜支持。2020 年生态保护成效前 10 的地区，县均补助达 1.8 亿元，是全省平均水平的 1.2 倍。对生态环境质量变差、治理环境污染不力及发生重大环境污染的地区，相应扣减转移支付资金，增强制度约束。

（三）有效提高县级“保工资、保运转、保民生”的能力

生态补偿转移支付资金有效地补充了各县政府财力缺口，提高县级底线民生、基本民生支出、以及运转支出保障水平，取得了应有的政策效果。

一是底线民生保障水平稳步提升。2018—2020 年现场评价 13 个县城乡低保最低标准达标率 100%，农村特困人员人均供养标准达标率 100%。大部分县城乡低保标准与居民人均可支配收入保持同步增长，与 2018 年相比，2020 年城乡低保及农村特困供养标准增长率分别为 21.12%、22.02%、14.76%。

二是基本民生及公共服务水平有所提升。2018—2020 年，现场评价 13 个县学龄儿童净入学率基本保持 100%，每万人口医院（卫生院）床位数保持年度增长，有效提高公共服务保障水平。

三是持续加大民生保障财政投入，提升民生保障水平。与 2018 年相比，现场评价 13 个县，一般公共预算平均增长率 19.51%，人均社保支出平均增长率达到 40.78%，人均基本公共卫生服务平均增长率达到 29.68%。“三保”支出平均增长率 28.15%，保运转支出平均增长率 12.01%，保民生支出平均增长率 46.81%。保民生方面投入持续增长，远超一般公共预算支出平均增长率。民生保障投入力度不断加大。

表 3-1 基本民生保障及公共服务支出增长水平

县 (市、 区)	一般公 共预算 收入增 长率	人均社保 支出增 长率	人均基 本公共 卫生服 务增长 率	城镇低保 标准增长 率	农村低保 标准增长 率	农村特 困供养 标准增 长率	“三保” 支出增 长率	保运转 支出增 长率	保民生 支出增 长率
封开	39.71%	81.49%	-29.52%	11.33%	11.33%	11.33%	40.34%	21.36%	81.34%
郁南	11.55%	33.54%	10.57%	22.66%	21.11%	21.11%	23.94%	61.77%	40.43%
榕城	-3.58%	21.05%	49.76%	20.91%	21.02%	0.00%	15.86%	17.79%	22.47%
揭东	57.85%	28.02%	65.37%	20.88%	21.21%	0.00%	85.43%	55.60%	116.03%
揭西	15.61%	29.54%	-20.48%	25.33%	33.40%	5.78%	17.75%	-7.14%	31.42%
兴宁	19.69%	5.60%	-4.86%	21.00%	20.91%	10.26%	8.69%	-16.23%	33.04%
五华	10.75%	65.69%	-17.64%	21.00%	20.91%	12.82%	24.32%	33.36%	25.19%

东源	7.42%	58.53%	-10.49%	21.00%	20.91%	20.91%	8.87%	-41.59%	13.90%
信宜	21.01%	36.46%	31.41%	21.00%	20.91%	21.02%	31.97%	12.07%	70.09%
化州	18.39%	10.42%	325.80%	21.00%	20.91%	20.00%	39.00%	52.43%	34.58%
连南	36.76%	53.72%	-14.05%	26.49%	31.82%	26.54%	22.89%	-39.04%	62.82%
乳源	1.86%	81.49%	-29.52%	21.00%	20.91%	21.02%	31.35%	3.24%	70.14%
乐昌	16.57%	24.60%	29.49%	21.00%	20.91%	21.02%	15.49%	2.47%	7.08%
平均 增长率	19.51%	40.78%	29.68%	21.12%	22.02%	14.76%	28.15%	12.01%	46.81%

四、存在问题

（一）禁止开发区、海洋特别保护区补助资金拨付到位情况不理想

一是禁止开发区、海洋特别保护区补助资金拨付到位情况不理想。根据《广东省生态保护区财政补偿转移支付办法》（粤财预〔2019〕78号）要求“第八条 禁止开发区和海洋特别保护区补助对象是国家级、省级禁止开发区和国家级海洋特别保护区。根据各县禁止开发区域和海洋特别保护区的面积、个数及该县基本财力保障需求计算确定。资金下达至禁止开发区和海洋特别保护区管理机构所在地，有关市县财政部门应及时将资金足额拨付至所属管理单位或资金使用单位。”现场评价13个县除云浮市郁南县、韶关市乳源瑶族自治县足额，肇庆市封开县将部分补助资金拨付到位，其余10个县均将禁止开发区补助资金在县级统筹使用，未按管理办法要求拨付至管理单位或资金使用单位。

二是部分市级财政部门在禁止开发区补助资金分配及下达中存在问题。如揭阳市对禁止开发区补助资金的分配，未按照管理办法将资金下达至禁止开发区管理机构所在地。黄岐山森林公园管理机构在榕城区，且由榕城区财政负担。揭阳市认为黄岐山森林公园所在地为榕城区、揭东区，将禁止开发区补助资金分配下达给榕城区、揭东区两个区财政部门。

三是部分县级财政部门如封开，对禁止开发区管理现状不掌握，在资金分配中缺乏计划，事先无明确合理的分配使用方案，需进一步加强。

（二）资金管理及监督考核有待进一步加强

一是根据《广东省生态保护区财政补偿转移支付办法》（粤财预〔2019〕78号）“享受转移支付的各县财政部门须通过本部门网站等途径公开上级下达生态保护补偿资金数额、使用情况等信息，并于每年年底将生态保护补偿资金使用情况报送地级以上市财政部门，由市财政部门汇总后报省财政厅备案。”现场评价13个县都未做到将资金使用情况报送地级以上市财政部门，由市财政部门汇总后报省财政厅备案。

二是在预决算编制规范性方面，郁南、连南未按要求将提前下达资金编入年初预算，揭东、信宜、东源无法提供预算明细，无法判断年初预算编制规范性。另外连南编入决算数据与下达文

件不一致，预决算编制规范性应进一步加强。

三是生态保护区财政补偿转移支付资金使用监督管理有待进一步加强。现场评价 13 个县所属地级市，执行常规监督检查，缺乏针对本项转移支付资金的监督及绩效管理，特别是针对禁止开发区资金的分配、到位、使用情况等缺乏监督检查。部分禁止开发区补助资金使用方面存在不够规范的问题。如乳源大峡谷省级自然保护区管理处与乳源瑶族自治县大峡谷森林经营和管护有限责任公司签订 70 万元的委托服务合同，违反了财政部《政府购买服务管理办法》（财政部令第 102 号）“第八条 公益一类事业单位、使用事业编制且由财政拨款保障的群团组织，不作为政府购买服务的购买主体和承接主体。”该管理处将职责范围内的巡山护林、森林防火、纠纷处理、科研宣教、动植物监测、绿盾行动、项目建设及后勤服务等一起打包委托第三方提供服务，不合理。

（三）资金使用向民生倾斜多于环保，生态产品价值未充分实现

一是根据表 4-1，现场评价 13 个县大部分人均社会保障和就业支出增长率、人均基本公共卫生服务支出增长率与财政收入增长率相比，人均社会保障和就业支出、人均基本公共卫生服务支出增长低于财政收入增长，参加城镇居民基本医疗保险人口比例

呈现下降趋势。从而反映出现场评价 13 县在基本民生投入方面有待提升。

表 4-1 基本公共服务投入增长情况

县（市、区）	2018			2019			2020		
	人均社保支出增长率(差额)	人均基本公共卫生服务增长率(差额)	参加城镇居民基本医疗保险人口比例	人均社保支出增长率(差额)	人均基本公共卫生服务增长率(差额)	参加城镇居民基本医疗保险人口比例	人均社保支出增长率(差额)	人均基本公共卫生服务增长率(差额)	参加城镇居民基本医疗保险人口比例
封开	15.19%	1.36%	-0.95%	-10.34%	-58.25%	-1.80%	37.89%	-13.09%	-1.34%
郁南	-24.72%	-45.81%	0.07%	-0.40%	43.08%	-2.50%	34.17%	-20.74%	-2.43%
榕城	-20.49%	-60.70%	0.94%	29.86%	93.63%	-0.10%	-8.55%	-28.41%	1.24%
揭东	10.19%	6.74%	0.57%	-9.36%	21.05%	-0.90%	-17.05%	-13.88%	-2.22%
揭西	-11.81%	14.72%	-0.41%	17.40%	-5.92%	-0.89%	0.27%	-25.33%	-2.92%
兴宁	6.54%	9.35%	-1.02%	-41.09%	-12.37%	-1.48%	0.40%	-30.23%	-1.51%
五华	-17.99%	34.28%	0.03%	-3.43%	-38.48%	-1.52%	39.25%	-1.02%	-1.58%
东源	3.26%	32.09%	-0.91%	2.04%	-36.49%	-4.15%	17.75%	-0.25%	-1.68%
信宜	-14.25%	-53.89%	-0.28%	5.90%	19.84%	-0.40%	-8.95%	-23.22%	-0.65%
化州	-14.96%	47.19%	-0.18%	-12.03%	83.92%	-0.94%	0.90%	107.72%	-0.91%
连南	-10.40%	-4.52%	0.22%	-8.88%	-5.71%	0.98%	29.91%	-41.31%	0.76%
乳源	15.19%	1.36%	0.00%	-10.34%	-58.25%	-1.15%	37.89%	-13.09%	2.33%
乐昌	28.11%	-1.25%	0.50%	18.35%	-1.84%	-0.26%	-26.07%	-5.24%	0.73%

二是享受转移支付县大都缺乏支柱产业，财源基础薄弱，新的增长点较少，交通条件差，税源不足，本级收入少，“三保”支出在财政支出中占比偏高。从表 4-2 可以看出，各县对上级补

助收入依赖度平均达到 72.13%。受国务院减税降费政策影响，按照目前的财力状况，资金筹集困难，财政压力大。“三保”支出占比 57.54%，生态环保方面支出占比 19.76%。在满足“三保”支出后，单纯依靠上级财政补助或单纯依靠财政投入，较难满足日益增长的生态保护及发展支出需求。由于重点生态功能区大多是经济落后地区，补齐民生短板的需求更为强烈，就会出现实际用于生态环境保护资金比例偏低的现象。难以达到重点生态功能区以保护和修复生态环境、提供生态产品为首要任务的要求。

表 4-2 财政收入及支出分析

县（市、区）	收入分析（2018—2020 年平均增长率）			支出分析 （2018—2020 年平均增长率）	
	重点生态功能区转移支付收入占一般性转移支付比例	一般性转移支付占上级补助收入比例	上级补助收入占一般公共预算总收入	“三保”支出占一般公共预算支出比例	生态环保支出占一般公共预算支出比例
封开	8.49%	71.63%	67.96%	51.99%	20.69%
郁南	3.57%	71.32%	71.01%	59.27%	67.20%
榕城	0.39%	75.92%	47.64%	54.06%	8.21%
揭东	0.51%	73.86%	75.36%	77.39%	12.73%
揭西	5.40%	77.96%	77.12%	68.14%	22.41%
兴宁	5.62%	74.87%	78.45%	75.53%	11.01%
五华	1.84%	72.44%	76.30%	61.77%	14.69%
东源	3.47%	64.38%	61.31%	48.19%	16.71%
信宜	5.30%	74.64%	76.84%	34.79%	12.25%
化州	2.10%	62.50%	83.19%	71.85%	13.18%

连南	13.59%	74.20%	91.56%	55.80%	17.75%
乳源	11.86%	69.58%	67.33%	33.67%	17.26%
乐昌	9.67%	68.09%	63.63%	55.52%	22.76%
平均值	5.52%	71.65%	72.13%	57.54%	19.76%

三是生态产品价值还没有充分实现。生态产品既包括清新的空气、洁净的水体、安全的土壤、良好的生态、整洁的人居等调节服务类生态产品，还包含可通过产业生态化、生态产业化进行经营开发的物质供给类和文化服务类生态产品。目前的转移支付政策尚未激发起重点生态功能区足够的内生动力，关注培育生态产品价值实现的生态产业不足。

五、相关建议

（一）及时足额拨付禁止开发区、海洋特别保护区补助资金

一是按照《广东省生态保护区财政补偿转移支付办法》（粤财预〔2019〕78号）的要求，资金下达至禁止开发区和海洋特别保护区管理机构所在地后，有关市县财政部门应及时将资金足额拨付至所属管理单位或资金使用单位。

二是各地区应根据本县实际，合理分配禁止开发区补助资金。如郁南县由禁止开发区管理机构申报资金需求，自然资源等部门根据申报情况上报县政府分配方案，表现较好。潮州市在下达生态保护区财政补偿转移支付资金的时候，在市一级直接将禁止开发区补助资金按照面积因素进行了重新分配，市属单位管理

的保护区资金由市本级划拨给市林业局分配使用，分配使用有一定借鉴意义。

涉及多个禁止开发区的地区，建议制定明确的分配方案，如按禁止开发区占地面积及申报项目（轻重缓急及项目合理性）等因素制定分配细则。建议乳源瑶族自治县财政部门联合相关职能部门共同制定更加明确合理的分配方案。乳源瑶族自治县涉及4个禁止开发区，其中3个为省属单位管理（南岭、乳源大峡谷、天井山），另外一个为县属管理（南水湖湿地公园），按照目前分配结果，广东南岭国家级自然保护区面积87万亩，每年分配的资金量为200万元左右，南水湖湿地公园面积10万亩，每年分配的资金350—500万元。这种分配方式在当地各保护区之间引起一定争议。

（二）建议加强资金管理及监督考核

一是建议按管理办法要求，省、市、县三级落实建立资金使用情况备案制。各地市将资金分配情况、使用情况年末及时报省财政厅备案。同时严格检查资金公示情况，并要求公示应明确细致，不能笼统在财政预算中，以期相关部门了解中央及省级财政对当地的支持。

二是规范预决算管理，按照要求，将提前下达资金编入年初预算，年中下达资金编入决算，报人大审议，提高预决算编制规

范性。

三是建议完善资金绩效管理，加强对资金使用特别是禁止开发区补助资金使用监督管理。县级财政部门在足额拨付相关资金之后，应形成对资金使用的监督管理机制，完善绩效管理，发挥资金应有效益。建议禁止开发区管理机构合理利用补助资金，解决护林员配备不足，护林员工资待遇低，部分区域森林防火等基本设施匮乏，缺乏森林抚育资金等问题。

如本次评价发现，南岭国家森林公园及自然保护区用本项目资金 107.8 万元建设专家接待站，133.12 万元装饰装修南岭自然学堂，28 万元用于支付森林经营方案，12.37 万元支付会议室及走廊宣传栏工程款等，并未用到管理机构宣称的资金缺乏且非常重要的工作方面，如“森林防火取水点建设、增聘护林员、提高护林员工资待遇、建设森林防火瞭望塔、购买消耗性防火器材等”，也未用到森林抚育、科学研究等工作上。

（三）促进绿色产业发展，提高资金使用效益

一是积极发展绿色产业，提高本级财政收入，确保基本公共服务投入。鼓励生态资源丰富的地区，拓展补偿资金的使用用途，依托重点生态功能区丰富的生态资源，因地制宜开发优质生态产品。积极发展生态农业，建立健全绿色标识、绿色采购、绿色利益分享机制。积极发展生态旅游，充分挖掘丰富的生态旅游资源，

培育绿色生态旅游精品项目，开拓生态旅游市场。

二是建议县级财政部门加强重点生态功能区转移支付与其他生态保护与修复、开发管控政策的衔接，提高各项政策的综合效益，确保生态功能重要区域生态产品产出能力持续增强。同时探索建立县人民政府负责统筹，各部门之间相互协调的机制。建立健全全县的生态保护补偿工作，由环保部门组织生态环境、发展改革、财政、规划和自然资源、林业、农业农村、水务等部门召开联席会议，研究决定全县生态保护补偿年度计划及生态保护补偿范围调整等重大事项。

2018–2021 年质检平台及标准化建设 项目绩效评价报告

评价机构： 广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人： 黄青发

项目负责人： 吴婷婷

2021 年

一、评价项目概要

(一) 项目背景

2018-2021 年质检平台及标准化建设项目专项资金(市场监督管理-质检平台及标准化建设)由原省质监局的实施标准化战略、质检机构能力提升、省计量测试中心三个专项资金合并而成,主要用于计量基标准建设、省计量测试中心、质检机构能力提升、标准化战略等四个方向。具体用途如下表 1-1。

表 1-1 专项资金用途概况

序号	资金用途	主要内容	依据
1	计量基标准建设	用于补助 19 个地市法定计量检定机构购置设备,建立 400 项社会公用计量标准,进一步提升社会公用计量标准量传保障能力,提高广东省各级法定计量检定机构的总体技术水平及服务能力。	《广东省人民政府办公厅关于实施计量发展规划(2013—2020 年)的意见》(粤府办〔2014〕4 号)《中共广东省委 广东省人民政府关于实施质量强省战略的决定》
2	省计量测试中心	主要用于省产业计量测试中心建设和更新设备、提升能力。	《关于进一步深化对外开放建设质量强省共同推动广东率先全面建成小康社会合作备忘录》,第二条第 11 点明确“省财政每年安排 5000 万元专项资金用于支持 10 个产业基础好、服务发展作用突出的省质检站、省产业计量测试中心建设和更新设备、提升能力”。
3	质检机构能力提升	用于省级授权质检机构建设,主要为检验检测仪器设备购置和安装,支持省级授权质检机构提升技术能力和服务水平。	
4	标准化战略	通过事前补助和事后补助两种方式,安排标准化战略专项资金鼓励广东省各类机构积极参与标准化活动,提升标准化建设对经济社会发展的支撑和引领作用。	《广东省人民政府关于印发广东省国家标准化综合改革试点建设方案的通知》(粤府函〔2018〕190 号)、《广东省人民政府关于深化标准化工作改革推进广东先进标准体系建设的意见》(粤府〔2016〕127 号)

（二）绩效目标

本项目绩效目标为：一是支持市法定计量检定机构新建计量标准，满足当地创新驱动发展需要；二是支持省级产业计量测试中心建设和提升能力，以提升计量服务能力为重要抓手，更好地支撑当地产业发展和服务地方经济发展，夯实和提升计量服务基础，提高计量服务供给质量和效率；三是支持检验检测平台加强实验室环境及硬件设施建设，推进省质检站建设并稳步提升检测能力，更好地支撑市场监管部门履职和服务地方经济发展；四是鼓励各类机构积极参与标准化活动，提升标准化对经济社会发展的支撑和引领作用；提升标准化创新能力，为广东省技术标准创新提供支撑；增强标准化服务能力，加快推进广东省国家标准化综合改革进程。

（三）评价金额及支出情况

2018-2021 年质检平台及标准化建设项目实际共安排省级资金 30,960.5 万元。鉴于 2021 年度专项资金 7,799 万元的下达时间为 2021 年 1 月 26 日，而评价基准日为 2021 年 3 月 31 日，2021 年项目刚开展，因而本次绩效评价重点关注 2018-2020 年度的实施完成情况。经统计，2018-2020 年质检平台及标准化建设的绩效评价实际资金额度为 23,161.5 万元。实际支出 23,161 万元，资金支出率为 99.99%。资金支出情况如表 1-2 所示：

表 1-2 2018-2020 年质检平台及标准化建设项目资金安排情况表

资金用途		计量基 标准建设	省计量 测试中心	质检机构 能力提升	标准化 战略	合计
2018 年度	预期投入 资金（万元）	2,000	2,000	3,000	1,500	8,500
	实际支出数 （万元）	2,000	2,000	3,000	1,500	8,500
	支出率	100%	100%	100%	100%	100%
2019 年度	预期投入资金 （万元）	0	2,500	2,500	2,500	7,500
	实际支出数 （万元）	0	2,500	2,500	2,500	7,500
	支出率	0	100%	100%	100%	100%
2020 年度	预期投入资金 （万元）	0	1,700	1,912.5	3,549	7,161.5
	实际支出数 （万元）	0	1,700	1,912.5	3,548.5	7,161
	支出率	0	100%	100%	99.99%	99.99%
合计	预期投入资金 （万元）	2,000	6,200	7,412.5	7,549	23,161.5
	实际支出数 （万元）	2,000	6,200	7,412.5	7,548.5	23,161
	支出率	100%	100%	100%	99.99%	99.99%

注：为落实省委、省政府“过紧日子”的号召，2020 年中省财政厅压减资金 637.5 万元，即 2018-2020 年质检平台及标准化建设项目实际安排 23,161.5 万元。

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	84.57	84.57%
一、决策	20	16.80	84.00%
二、管理	20	16.60	83.00%
三、产出	35	30.30	86.57%

四、效益	25	20.87	83.48%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、调查访谈、现场核实，评价小组认为，整体来看，“2018-2021 年质检平台及标准化建设”项目管理过程较为规范，资金到位及时、支出率高，基本完成了项目目标，计量测试中心和质检站通过新建和能力提升后，经济业务收入有所提升；不足之处主要在于项目论证不够充分、部分绩效指标设置不够合理、部分设备使用率不高等方面。最终评价得分 84.57 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.80 分，得分率为 84.00%。从评价得分情况看，资金落实情况较好，到位及时，保障措施较完善，各部门分别制定了相应系列的资金管理制度，资金管理制度完整性较好。但在项目论证、目标设置和资金分配上存在不足，主要表现为：一是项目前期论证不够充分，导致设备购置后使用频率不高；二是部分产出指标的目标值设置较低，如承担科技计划项目数量的绩效目标值为 24 项，实际完成为 53 项；三是标准化资金分布差异较大、结构不合理，存在撒胡椒面现象，如 2018-2020 年省标准化战略专项资金实际安排 7,548.5 万元，共

资助项目 620 项，奖补金额低于 13 万的项目有 527 项，占总项目 85%。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.60 分，得分率为 83.00%。整体来看，各项目单位的资金支出率高，资金使用基本符合专项资金管理办法的规定。不足之处主要表现为：一是项目实施程序不够规范，个别项目实施单位调整预算未及时向省市场监督管理局报批报备；二是资金使用单位内部的设备管理制度不健全，如个别单位设备缺乏使用申请和使用记录，不利于评价资产使用效率；三是预算执行情况和绩效目标实现程度实行“双监控”不到位，项目单位对专项资金所购买的设备使用效益跟踪督促有所欠缺。

3. 产出分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 30.30 分，得分率为 86.57%。从现场评价情况分析，各项目实施单位设备购置基本到位。设备采购能按规定执行采购程序，预算成本控制情况良好。主要问题在于：一是部分购置设备的使用频率不高，存在闲置情形；二是个别产业计量测试中心没有如期验收，少数单位设备购置没有按期完成验收；三是部分项目实施单位未能及时完成社会公用计量标准建设，部分地市 2018 年的工作任务到 2020 年才完成。

4. 效益分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 20.87 分，得分率为 83.48%。从评价得分情况看，计量测试中心和质检站通过新建及能力提升后，经济业务收入有所提升。不足之处在于：一是部分所建计量标准与当地产业发展需求联系不紧密；二是项目宣传力度不够，计量、检测、标准化建设等基本概念普及度较低，群众质量意识不高。

三、主要绩效

（一）提升产业计量、服务计量及计量检测服务能力，健全产业计量测试服务体系

完成计量标准考核验收，实际新建计量标准 421 项，为产业计量测试体系的建设提供了强有力的支撑。一是优化了计量标准布局。有针对性地加强重点领域的计量标准建设，多方面补全计量检测能力短板。二是改善和提高了广东省各级社会公用计量标准的总体技术水平，提升检测自动化、智能化水平。三是提高了法定计量检定机构强制检定整体覆盖能力，进一步增强服务各地量大面广的计量器具溯源和计量监管能力。

（二）推进计量设备设施建设，为相关产业发展提供计量测试技术支撑和科技创新服务

产业计量测试中心总数位居全国前列，开展“双随机”计量

监督检查。2018-2020 年期间实际支持 12 个新建省级产业计量测试中心和 1 个在建省级产业计量测试中心能力提升¹，实际完成验收的省级产业计量测试中心 8 家，购置或改造检验检测仪器设备 278 台/套，计量校准、测试测量和技术综合服务能力显著提升。如广东省铝型产业计量测试中心组织开展铝合金建筑门窗产品整体性能对比测试项目，提出了解决问题的方案和技术路线图，同时将研究成果向佛山市铝合金建筑门窗生产企业进行成果转移和产业化，进一步强化了佛山市铝合金建筑门窗制造中心的地位，实现佛山市铝合金建筑门窗产品质量整体提升，推动产业转型升级。

（三）稳步提升质检机构的技术能力和服务水平

2018-2020 年期间共完成 9 个省质检站的新建，并对已建成的 11 个省质检站（实验室）进行能力提升，涵盖超高清显示、石油化工、儿童用品、陶瓷燃气、生态家居等产业和领域。

截至 2020 年底，全省已建成和在建国家质检中心合计 80 个，其中建成 72 个；已建成和在建质检站合计 228 个，其中建成 222 个。形成了产业基础相对牢固、优势特色较明显的产品质量检测公共技术服务体系，发挥了公共检测服务平台自主创新与服务创新的“双基地”作用。

¹ 1 个在建省级产业计量测试中心能力提升：2019 年广东计量科学研究院筹建的广东省超高清电视网络应用产业计量测试中心 500 万元，2020 年继续投入 425 万元用于在建的广东计量科学研究院筹建的广东省超高清电视网络应用产业计量测试中心。

（四）深入推进标准化体系建设，鼓励各类机构参与标准化活动

一是完善我省实施标准化战略专项资金资助，鼓励支持企事业单位制定高于国家标准、行业标准和地方标准的团体标准、企业标准。2018-2020 年省标准化战略专项资金共资助项目 620 项，其中标准类项目 543 项，标准化活动类项目 14 项，TBT 类项目 14 项，专业标准化技术委员会 34 项，标准化试点示范 15 个。

二是开展重点产业标准体系规划与线路图研制，与相关部门联合发布并推广实施了 4K 电视网络、高端新型电子信息、LED 照明、电动汽车、高端装备制造、节能、大数据等 13 个产业标准体系规划与线路图。

四、存在问题

（一）项目前期论证不够充分

整体来看，项目前期论证不够充分。主要体现在两个方面：

一是部分设备购置的必要性论证不够充分，导致设备购置后使用率不高。如现场评价中山市广东省制药产业计量测试中心，发现部分设备使用频率为 1 次/月甚至更低。广东省质量监督儿童用品检验站购买的傅里叶红外分光光度计，仅 2019 年使用 2 次后就未再使用。广东省质量监督工业机器人检验站（顺德）部分设备已完成购置，但个别设备存在未组装的情况。如传感器组件设备

于 2020 年底到货，但现场走访发现该设备处于未组装状态。二是部分购置设备与所申报项目联系不够紧密。如正在筹建的广东省铝型型材产业计量测试中心购置了高精度数字万用表（RD054）、消音箱（DS042）等设备。事实上，广东省铝型型材产业计量测试中心的建设对上述设备的需求性并不高，购买此设备更多是为了整体计量能力的扩充。

（二）项目管理中对产出质量要求不够明确，部分项目效益不高

计量基标准建设项目实施仅重点关注标准建设的数量，对标准的应用、效益并未作过多要求。省市场监督管理局安排各地市建设 20-24 个不等的社会公用计量标准。各项目单位基本完成了产出目标，但部分标准应用情况不乐观，与当地产业需求发展联系不够紧密。如茂名市质量计量监督检验所建立的旋光仪及旋光糖量计检定装置标准、手持糖量计及手持折射仪检定装置标准应用较少；中山市质量计量监督检验所建立的煤中全硫测定仪检定装置标准同样存在应用较少的情况。

（三）管理机制有待健全，标准化资金分布差异较大

由于机构改革、人员变动等原因，省市场监督管理局对内部绩效管理、业务工作流程尚未完全理顺，部分项目实施情况跟踪了解不够深入，对政策实施效果分析不够到位。以标准化专项资

金为例，标准化项目资助量大面广，存在资助项目过于分散，奖补金额小和结构不合理的问题。如 2018-2020 年省标准化战略专项资金 7,548.5 万元共资助项目 620 项，奖补金额低于 13 万的项目有 527 项，占总项目 85%。分地市来看，佛山市 2018-2020 年度共获得 930 万元的补助，而河源地区三年中仅于 2019 年获得 3 万元的补助。

五、相关建议

（一）加强项目论证，建立问责倒逼机制

一是加强项目事前评估和绩效目标管理，严格按照专项资金管理办法要求，对组织筹建项目先进行申报，通过深入了解各项目对设备的需求，再组织专家论证；二是建立问责机制，对设备采购后利用率不高、未达到绩效目标的情形，倒查项目立项、论证是否合理，通过“责任倒逼”追究相关负责人的责任，避免出现论证不充分最终导致设备闲置及使用频率不高的问题。

（二）增强预算执行监控和绩效考核力度

一是在设置绩效指标体系时，加强对项目产出质量的考核。目标的设置不仅考量数量的增长，也要提高对质量的要求。契合实际，在充分了解当地产业发展需求的基础上，设计与需求紧密关联的目标。二是加强绩效管理过程监控力度，重视绩效目标落实情况的考核和预算执行进度的考核联系，通过把绩效管理关口

前移，有助于更好地使用绩效评价结果。

（三）完善管理流程，健全项目实施效果分析机制

一是结合项目实际情况，梳理清楚业务流程，确保在人员调整之后，新到岗人员仍然能快速了解工作流程、职责权限，熟悉各项目、各地方的实际情况，及时推进工作。二是建立常态化的项目实施效果分析机制，阶段性对重点任务实施效果进行分析、论证，根据分析结果及时调整项目实施方式，确保最大程度发挥资金效益。

2018—2020 年生态环境监测网络建设 项目省级财政资金使用 绩效评价报告

评价机构：上海元方智库公共管理咨询有限公司

机构负责人：卢铁男

项目负责人：林乐其

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2015 年，国务院办公厅下发了《国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知》（国办发〔2015〕56 号），提出必须加快推进生态环境监测网络建设。为贯彻落实国务院办公厅的通知精神，广东省人民政府办公厅于 2017 年下发了《广东省人民政府办公厅关于印发广东省生态环境监测网络建设实施方案的通知》（粤府办〔2017〕19 号），明确了项目由广东省生态环境厅（以下简称“省生态环境厅”）统筹实施。省生态环境厅印发《广东省环境保护厅生态环境监测网络建设项目管理办法（试行）》，由其下属单位省环境监测中心（以下简称“省监测中心”）全力推进广东省生态环境监测网络建设项目实施。

项目主要任务包括五项，第一项是分步建设全省生态环境监测网络，包括分步建设涵盖大气、水、土壤、噪声等要素的全省生态环境监测网络；第二项是构建全省生态环境监测大数据平台，包括构建生态环境共享机制、构建全省监测数据大平台、统一发布监测信息；第三项是加快建立全省生态环境预报预警体系，包括空气、水、土壤等监测对象的预警体系建设；第四项是建立监测数据考核问责机制，包括杜绝监测数据的人为干扰，监测与执法联动等；第五项是完善监测制度体系，包括健全法规与

标准规范体系，推进环保垂改等。

（二）绩效目标

到 2020 年，全省生态环境监测网络体系达到国际先进水平，基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖；生态环境监测网络运行管理系统基本建成，监测数据实时传输、互联共享、综合分析、有效应用，监测信息统一规范发布，监测预报预警能力和保障水平明显提升。

（三）评价金额及支出情况

2018-2020 年生态环境监测网络建设项目省级财政预算资金共 84,688 万元。其中，2018 年安排资金 31,210 万元，2019 年安排资金 26,718 万元，2020 年安排资金 25,760 万元。本次评价现场调研项目金额为 17,616 万元，占总资金比例为 20.80%。截至 2021 年 3 月 31 日（以下简称“评价日”），项目总体支出为 76,708.04 万元，资金支出率为 90.58%，由于部分项目实际签订合同金额小于项目预算金额，合计收回 2018-2020 年生态环境监测网络建设资金 5,727.66 万元¹，省本级项目结余资金为 349.54 万元，下达地市项目结余资金为 1,902.76 万元。2018-2020 年

¹ 根据省财政厅《关于收回部分资金的通知》（粤财资环〔2019〕20号）、《关于收回部分资金的通知》（粤财资环〔2019〕27号）、《广东省财政厅关于清理收回部分省级存量资金的通知》（粤财预〔2019〕168号）、《广东省财政厅关于 2019 年底国库集中支付余额处理结果的通知》（粤财预〔2020〕2号）、广东省财政厅关于调整省生态环境厅 2020 年部分预算资金的通知（粤财资环〔2020〕65号）等文件

安排资金支出情况，详见下表 1-1。

表 1-1 资金支出明细表

投入方向	预算年度	下达预算 (万元)	实际支出 (万元)	支出率	回收资金 (万元)	结转资金 (万元)
省本级项目	2018 年	23,939.00	22,380.61	93.49%	1,558.39	0.00
	2019 年	20,070.50	17,084.94	85.12%	2,985.56	0.00
	2020 年	12,160.00	10,626.75	87.39%	1,183.71	349.54
下达地市项目	2018 年	7,271.00	7,109.39	97.78%	0.00	161.61
	2019 年	6,647.50	6,037.84	90.83%	0.00	609.66
	2020 年	14,600.00	13,468.51	92.25%	0.00	1,131.49
合计	2018-2020 年	84,688.00	76,708.04	90.58%	5,727.66	2,252.30

二、评价结论与绩效分析

(一) 总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料，综合现场调研（线上座谈会会议）核实省监测中心及 4 个地市的 11 个项目情况（合计金额 17,616 万元，约占总项目资金 20.8%）和问卷调查结果，总体上看，2018-2020 年生态环境监测网络建设项目取得了一定成效。结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为，项目通过新增或改造大气、水、土壤、噪声等监测点位，提高了生态环境监测网络的系统化、科学化、精准化和信息化水平，基本构建了省级生态环境监测网络体系，基本实现了生态环境监测信息自动化、信息及时应用于预警预报等既定目标。不足之处为，个别项目建设进度晚于预期、

支出规范性有待加强、监测信息发布的机制有待优化等。本项目最后评价得分为 **87.72** 分，等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.72	87.72%
一、决策	20	18.20	91.00%
二、管理	20	17.43	87.15%
三、产出	30	24.50	81.67%
四、效益	30	27.59	91.97%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 18.20 分，得分率为 91.00%。项目开展了前期调研，并形成《广东省生态环境监测网络建设项目可行性研究报告》；在资金分配方面，采用了因素法和项目法进行分配，符合项目特性。但总目标和部分绩效指标在完整性、合理性、可衡量性方面均存不足。此外，省生态环境厅对“省级地表水考核断面水质自动监测站建设项目”和“噪声自动监测网络（一期）建设项目”项目实施缺乏明确指引，影响了个别项目的实施进度。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.43 分，得分率为 87.15%。

截至评价日，项目资金支出率为 90.58%，其中省本级 41 个项目资金支出率为 89.18%，支出率高于 90% 的项目有 33 个；下达地市资金支出率为 93.33%。但仍有个别项目资金支出率较低，主要为“省本级地表水考核断面水质自动监测站建设”（项目金额为 9,360 万元，支出率 80.74%）、“生活垃圾焚烧处理排放源二噁英污染排放状况监督性监测”（项目金额为 249 万元，支出率 76.40%）、“2020 年全省环境监测人员培训”（项目金额为 152 万元，支出率 77.42%）。此外，存在省本级项目合同首付款比例普遍偏高、部分合同尾款支付早于验收（详见存在问题）。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 24.50 分，得分率为 81.67%。截至评价日，大部分项目均按照计划进度与数量完成。

项目已基本完成水质监测、空气监测、土壤监测、噪声监测、信息化建设及实验室更新改造等工作（详见主要绩效），但部分项目进度存在一定滞后，如新建 70 个省考水站任务中，水站新建工作虽已完成，但相较计划时间出现滞后，并且截至评价日尚有部分水站设备尚未达到验收标准（详见存在问题）；噪声环境自动监测站已完成 66 个珠三角站点建设（相较计划时间存在延期，详见存在问题）与 100 个非珠三角站点建设（目前处于试运行阶段）。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 27.59 分，得分率为 91.97%。

项目已按照计划完成相关预警预报能力建设，信息发布机制建设，大气、水、土壤环境质量提升，监测网络自动化，网络运行保障体系建设，污染源精细化管理，设备最优化运行等目标。

服务对象满意度得分率为 51.8%。项目组向全省 21 个地市居民随机发放调查问卷 500 份，有效回收问卷数量为 438 份，其中有 101 名调查对象认为数据公开渠道不便查询，108 名调查对象认为各类数据发布渠道分散。

三、主要绩效

（一）已基本建成涵盖空气、水、土壤、生态、噪声、污染源等要素的生态环境监测网络

项目的实施基本实现了环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，初步实现了全省空气、水、噪声、土壤等污染源监测数据的统一归集及监测业务由分散向集中的转变，不断推动监测预警体系建设，全省环境监测综合能力得到显著提升。

在大气网建设方面，基本建成空气质量评价监测网，目前全省已实现了空气自动监测覆盖全省 112 个县（市、区），有效覆盖率已达 100%。在港口、交通干线、农村和典型区域建设大气专题站。完成 41 个复合污染监测网站房的建设，建成华南区域

空气质量预测预报中心，235 个空气自动站全省联网，实现华南区域、省、市不同空间尺度的空气质量常规预报。

在水网建设方面，完成 12 个水质自动监测站的更新改造，完成 70 个国家地表水考核断面水质自动监测站建设、70 个省级地表水考核断面水质自动监测站建设，实现国考和省考断面自动监测全覆盖，基本形成全省地表水主要断面水质监测预警能力。

在土壤网建设方面，布设了 7618 个土壤环境监测点位，计划完成率为 100%，建成高标准现代化的国家华南区域土壤样品制备与流转中心，实现样品流转及制备过程的信息化管理。

在噪声网建设方面，通过布设环境噪声监测点实现主要区域、功能区和城市道路全覆盖。

在生态网络方面，完成历年广东省卫星遥感影像数据、土地利用矢量数据等生态遥感监测数据收集、整理，遥感影像数据库建设、生态环境 GIS 应用系统扩展和升级，全省水环境等遥感监测应用、地面监测等工作。

在污染源监测方面，已实现 9000 余家排污许可证持证单位监测数据与国家平台联网，对重点排污单位开展执法监测。

（二）全省水质、空气监测站已实现关键指标实时获取，预警预报功能已基本实现

水质监测指标获取方面，目前所有省考水站建设标准已满足

每 2 小时自动监测一次，监测数据包括水温、PH、溶解氧、电导率、高锰酸盐指数、化学需氧量、氨氮、总磷、总氮、流量等数据指标，监测数据会实时传输到广东省地表水自动监测预警监控平台。当水质指标出现异常时（超出正常范围值或连续监测值相同），监控平台会自动对异常数据进行标识，并及时报送短信至省监测中心以及水站运维方相关负责人处²。

空气监测指标获取方面，目前全省空气评价站点实际联网总数为 293 个，其中 2019 年组网的站点有 135 个（含 2 个为移动监测车，机动使用），收集数据的频率为每 5 分钟获取一次常规 6 项监测指标（SO₂、NO₂、PM10、CO、O₃、PM2.5）和每 1 小时获取一次全面监测指标（还包括 NO、NO_x、风向、风速、气压、气温、湿度和降水量），能够及时掌握全省各市、县、区的空气质量。进而，省监测中心通过分析处理空气监测数据，实现了全省各主要空气监测区域内的空气质量预报，每日定时发布空气预报信息，支持地市三天预报查询，未来三天等级预报准确率达 80% 以上。

（三）监测数据实现互联互通，为各级环保部门和其他相关部门的工作开展提供了数据支撑

² 运维方会先排查是否由于设备故障引起的数据异常，若是，会对设备进行维修，若否，则通知当地环保执法部门调查水体是否受到了污染。

已基本实现全省 21 个地市监测信息网络互联互通，满足区域监测中心协同办公、应急指挥、一张图展示需求。

水质监测数据方面，省生态环境厅为省国土资源、省住房城乡建设等部门以及全省 21 个地市的环保部门提供关于水环境方面的监测数据报告合计 202 份。并且，相关监测数据用于生态环境部对广东省水环境质量目标完成情况和水污染防治重点工作完成情况两个方面的考核评价。空气监测数据方面，省监测中心对省重点城市空气组分（成分）数据进行监测，并对污染过程进行分析，为应对污染提供了数据支撑，同时也为省生态环境厅评估大气污染防治措施的成效提供了参考。生态遥感监测数据方面，省监测中心为各地市提供生态环境状况指数（EI）等报告 23 份，为深圳市、佛山市、梅州市、肇庆市等 11 个地市的“生态文明示范市区”创建、“一核一带一区”行动方案编制、生态环境报告编制提供了数据支撑。土壤监测数据方面，土壤例行监测项目采测的数据样本均已纳入广东省土壤样品库。

四、存在问题

（一）个别子项目实施进度相较计划存在滞后

一是省级地表水考核断面水质自动监测站建设项目至今尚未验收，反映出省生态环境厅及省监测中心在管理方面存在的不足。项目主要包括两部分，第一部分是各地市按照标准建设

自动监测站的站房，第二部分则是由省监测中心统一开展 70 个省考水站监测仪器及水站质控仪器设备采购、省考水站站房标准化和物联化建设、断面桩设置、视频监控系统建设及断面周边视频影像资料收集等工作。原定 2019 年 12 月 31 日前完成 70 个省考自动监测水站的建设，但至 2020 年 6 月 30 日，才完成 70 个水站的基建站房和采水系统建设，截至 2021 年 3 月 31 日，尚有一个合同包组（15 个水站设备）尚未达到验收标准。

据项目组调研得知，基建部分工程延期的直接原因是，部分县区在执行中遇到征地拆迁受阻、建设立项报批手续繁琐等困难。反映出省生态环境厅在计划阶段对各地市的实施条件掌握不足，虽已要求各地市部门提前做好立项报批等环节中的沟通协调工作，但是未切实掌握各地市实际的沟通协调情况，因而未能预测相关风险并制定解决措施。而个别包组设备运行调试屡不达标导致尚未验收，则是反映出省监测中心对供应商的管理措施不够严厉，未切实将合同款项与设备质量、服务质量进行挂钩。

二是噪声自动监测网络（一期）建设项目相较计划完成时间滞后 9 个月，反映出省监测中心未提前协助各地市完成手续的沟通。项目原计划 2019 年 12 月 31 日前完成一期项目 66 个站点的验收，实际上，2019 年 12 月 31 日，尚有 36 个站点尚未完成建设，直至 2020 年 9 月才完成项目的总体验收。项目组分析认为，

延期的主要原因是部分地市站点的建设用地、用电、通专网等报批手续繁琐。而省监测中心未就站点的用地、用电等必要条件，提前与站点所在地相关政府与部门开展沟通协调，也凸显出加强前期准备工作的重要性。。

（二）省本级项目合同首付款比例普遍偏高，且部分合同尾款支付早于验收，支出管理制度不够严谨

41 个由省本级负责实施的项目中，有 38 个项目的合同首付款比例高达 80%或以上，全部项目合同均约定“首付款支付后提供预付款保函”或“合同签订后提供履约保函”³，虽对供应商有一定的约束，但仍不能完全消除资金首付比例高的风险。特别是“省级地表水考核断面水质自动监测站建设项目”涉及合同 13 个，总金额 7,763.99 万元，首付款比例均高达 95%，远远高于同类型合同约定首付款比例。

此外，合同中均约定“如遇甲方因财政政策影响关账，合同余款由乙方先提供银行开具的等额保函，甲方收到保函与付款申请后十五个工作日内向乙方支付合同余款”，且实际有 12 个项目（涉及合同金额 13,371.91 万元，详见“分析报告”表 2-3）未

³ 承包人要求银行向业主(发包人) 出具的保证业主所支付的工程预付款用于实施项目的一种信用函件。投标人在中标后签订的合同中规定，承包人委托银行向业主出具的由业主按合同规定向承包人支付一笔工程预付款，及时用于实施项目的保证函件（即 A 委托 B 向 C 作出担保，担保内容是 C 按合同约定向 A 支付的预付款确实在用于项目的实施）。担保银行应为业主所接受。如承包人不履约，业主可凭保函向担保银行索赔。

完成验收却已支付尾款。如“空气质量评价监测网络建设项目”中“多平台空气质量监测多网合一平台的整合工作”和“135个站点的联网与智能化监控建设”均于2019年12月完成初验，进入试运行阶段，分别计划2020年9月和10月进行最终验收，但涉及的3个合同（1,345.23万元）20%尾款已于2019年12月支付。

综上，合同款支付普遍存在“为支出而支出”之嫌，在首付款支付比例较高且对项目后续的实施进度和质量缺乏相关约束的条件下，存在财政资金无效或低效投入的风险。

（三）各类可公开的监测信息发布渠道待结合现状进行优化

目前，水质、空气的监测信息已建立发布机制⁴，但根据本机构调研结果显示⁵，公众对信息发布的满意度不高，普遍认为“目前信息发布渠道分散未作整合”“未统一使用微信公众平台进行发布”等。在问卷调研的438名省内居民中，有201名（51.80%）的调查对象对生态环境数据公开情况表示满意，有148名（占比33.79%）被调查者认为各类数据发布渠道太杂乱，

⁴ 包括每月一次在广东省生态环境厅公众网公布水质现状和综合指数变化及排名；每周定时在“粤省事”平台向社会公布水质周报信息；每日定时通过省气象局公众网和省生态环境厅公众网公布全省各主要空气监测区域内空气质量预报信息

⁵ 针对全省各地市居民随机发放调查问卷500份，有效回收问卷数量为438份。

有 151 名（占比 34.47%）被调查者认为目前发布的渠道不便于查询。

五、相关建议

（一）夯实前期准备工作，加强过程监管，保障项目进度

建议省生态环境厅与省监测中心要加强项目前期调研与准备工作。针对省本级开展的项目，在实施前加强调研的力度，明确建设的内容与目标，提前摸清建设条件，并与相关部门沟通审批流程等工作，规避因建设条件不足或审批不通过导致实施进度滞后的问题；针对下达各地市开展的项目，建议要求各地市在报送的实施方案中对于可能存在的问题与风险提前做好预估，特别是涉及立项报批事宜的项目，要提前向当地政府以及相关职能部门进行沟通协调。

针对处于试运行或准备验收阶段的项目，省生态环境厅与省监测中心应要严格按照合同要求与项目管理办法监督第三方服务商试运行或验收工作的进度，在条件允许的情况下，确保全部项目能如期或提前完成。

（二）优化合同款约定，提高资金使用效率

建议项目单位严格遵循政府采购法规要求，结合常规操作约定支付进度，避免为赶支付进度而出现“首付款比例过高”的情况。在合同管理上，合同作为约束服务商的主要抓手，合

同中应要明确合同款与实施进度、质量挂钩，项目单位应通过进度款支付来约束供应商的工作进度和质量，建议后续要按照《广东省省级生态环境专项资金管理细则》中的规定进行资金使用，避免实施进度与支出进度不一致的情况出现。

（三）优化信息发布机制，提高群众环保意识

建议可依托群众知晓度较高的“粤省事”或官方微信小程序等平台进行信息的发布，通过在该平台设置显眼的生态环境监测信息公开专区，相关监测信息可在平台定时发布，还可对监测信息中关键的专业名词或数据做适当的科普教育。一方面，更便于群众了解相关生态监测信息，有效保障了群众的知情权；另一方面，通过科普教育让更多的市民关注生态环境信息，了解相关信息代表的意义，提高群众的环保意识。

2019—2020 年省级乡村振兴战略专项 资金（新型乡村助农服务示范体系 建设）省级财政资金使用 绩效评价报告

评价机构：广东省南方绩效评价中心

机构负责人：陈海莲

项目负责人：王志雄 李 别

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

《中共广东省委 广东省人民政府关于推进乡村振兴实施战略的实施意见》（粤发〔2018〕16号）第九条“构建新型乡村助农服务体系”要求：“充分发挥供销合作社示范带动作用，以供销合作社为主导，社会资本参与，到2020年全省建成100个县域助农服务综合平台和1000个镇村助农服务中心，到2022年助农综合服务平台和服务中心经营服务覆盖全省涉农村庄。省级财政支持补助粤东西北地区县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心建设”。2019-2020年省财政在乡村振兴战略专项资金中共安排8,000万元，用于支持我省供销社新型乡村助农服务示范体系建设。

2019-2020年省级乡村振兴战略专项资金（新型乡村助农服务示范体系建设）（以下简称“专项资金”）实施主要内容为：对粤东西北地区（含惠州、肇庆和江门恩平、开平、台山市）每个县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心建设分别给予一定补助。其中2019年补助23个县域助农服务平台，2020年补助195个镇村助农服务中心。

（二）绩效目标

乡村振兴战略专项（新型乡村助农服务示范体系建设）总体绩效目标是：按照“两年完成建设，四年完善功能”的总体安排，

全面推进供销合作社助农服务示范体系建设。到 2020 年，全省建成 100 个县域助农服务综合平台和 1000 个镇村助农服务中心；到 2022 年，助农服务综合平台和服务中心经营服务覆盖全省涉农村庄，基本建立起覆盖全程、形式多样、综合配套、便捷高效的助农服务示范体系，成为我省新型乡村助农服务体系的重要支撑力量。该项目 2019 年和 2020 年的年度绩效目标见表 1-1。

表 1-1 省级乡村振兴战略专项年度绩效目标情况表

年度	年度绩效目标
2019	重点扶持 23 个县域助农服务综合平台建设。建成初期，具备农资农技服务、冷链物流配送服务、农产品购销加工服务、日用消费品供应服务、农业机械服务、农村电商服务、农村金融保险服务等主要服务功能中的三项功能以上。农民满意度达到 85%以上。
2020	重点扶持 195 个镇村助农服务中心建设，具备农资农技服务、冷链物流配送服务、农产品购销加工服务等三项及以上核心服务功能；经营服务覆盖涉农村庄，服务带动农户 19.5 万户以上，助农增收每户 1000 元以上；农民满意度 90%以上；保证工程进度，年底前专项资金使用完毕。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年省级乡村振兴战略专项资金（新型乡村助农服务示范体系建设）省级财政资金共 8,000 万元，共有 2 个资金文件，分两个年度下达，下达资金主要用于支持省供销社新型乡村助农服务示范体系建设，其中 2019 年下达资金为 4,000 万元，2020 年下达资金为 4,000 万元。

2019-2020 年该专项资金实际拨款 8,000 万元，根据《广东省财政厅关于做好 2021 年省级财政重点绩效评价工作的通知》

（粤财绩函〔2021〕3号），此次评价的评价基准日为2021年3月31日，截至2021年3月31日该项目实际支出7,565.79万元，资金支出率为94.57%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场评价和问卷调查等环节，总体上看，2019-2020年省级乡村振兴战略专项资金（新型乡村助农服务示范体系建设）基本完成了建设21个县域助农综合服务平台、192个镇村助农服务中心的建设任务，助农服务综合平台和服务中心经营服务大部分覆盖涉农村庄，基本建立起覆盖全程、形式多样、综合配套、便捷高效的助农服务示范体系，成为广东省新型乡村助农服务体系的重要支撑力量。

该项目的决策、产出指标得分较高，效益、管理指标得分略低，评价得分情况见表2-1。经综合分析，本项目评定分数为**87.97**分，绩效等级为“良”。

表2-1 评价得分情况表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.97	87.97%
一、决策	20	18.60	93.00%
二、管理	20	16.09	80.45%
三、产出	39	36.08	92.51%
四、效益	21	17.20	81.90%

（二）各部分指标分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 18.60 分，得分率为 93.00%。该指标包含论证决策、目标设置、保障措施、资金到位、资金分配五个下级指标。从评价指标得分情况来看，该项目在资金到位、资金分配等方面做得较好，得分率为 100%。在论证决策、目标设置、保障措施方面存在不足，主要问题是：（1）论证决策的论证充分性方面无咨询专家意见及相关文字材料；（2）目标设置的可衡量性方面存在个别指标不便于实际操作和衡量，如镇村服务中心设置的绩效指标“助农增收每户 1000 元以上”在实际中不具有可操作性，无法衡量；（3）保障措施的计划安排合理性方面存在个别计划不太合理的情形。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.09 分，得分率为 80.45%。该指标包含资金支付、支出规范性、实施程序、管理情况四个下级指标。从评价指标得分情况来看，该项目在上述 4 个方面均存在一些不足，主要问题是：（1）资金支付的资金支付率为 94.57%，未实现 100%；（2）支出规范性的事项支出合规性方面出现建设项目资金支付附件不齐全，支付依据不足以及会计核算规范性存在财务原始凭证不完整、会计科目处理不够规范等现象，如清远市清新区供销社支付仓库工程款未附合同、工程量核算单等，连

州市在收支入账时直接冲应付款；（3）实施程序的程序规范性方面存在供销社与农户形成了服务合作关系，但未签订服务合同以及建设项目采购资料不完整、无法提供询价证明依据等现象，如韶关市的部分县区；（4）管理情况的监管有效性方面存在进行现场监督检查管理过程中未形成书面材料等现象，如韶关市南雄市、曲江区。

3. 产出分析

该指标分值为 39 分，评价得分 36.08 分，得分率为 92.51%。该指标包含预算控制、成本控制、完成进度、完成质量四个下级指标。从评价指标得分情况看，该项目在预算控制、成本节约方面做得较好，得分率为 100%。在完成进度、完成质量方面存在不足，主要问题是：（1）在完成进度方面，建设任务未按计划全部完成。截至基准日 2021 年 3 月 31 日，仍有 2 个县域助农服务综合平台、3 个镇村助农服务中心未在计划时间内完成；（2）在完成质量方面，建设任务未全部通过验收。主要是 2 个县域助农服务综合平台和 3 个镇村助农服务中心因未建成无法通过验收。

4. 效益分析

该指标分值为 21 分，评价得分 17.2 分，得分率为 81.90%。该指标包含社会效益、可持续发展、满意度三个下级指标。从评价指标得分情况来看，在社会效益的服务带动农户数量、服务对象满意度方面做得较好，得分率为 100%，在社会效益的具备核心

服务功能和可持续发展等方面存在不足，主要问题是：（1）社会效益的具备核心服务功能方面存在未实现的情况，主要是2个县域助农服务综合平台和3个镇村助农服务中心因未完成建设，不具备核心服务功能；（2）可持续发展方面在实施和工作流程环节存在不足，如从实施现场资料看，有些助农服务平台（中心）没有具体的管理实施办法，无各项软硬件设施管理维护记录情况，也无具体工作流程等。

三、主要绩效

为贯彻落实省委、省政府乡村振兴战略工作部署，广东省供销社充分发挥供销合作社的示范带动作用，积极申报2019-2020年省级乡村振兴战略专项资金，通过推进服务综合平台（中心）建设、提升助农服务能力、创新机制等，构建新型乡村助农服务体系，带动农民增收。

（一）基本完成了助农服务综合平台（中心）建设任务，进一步提升了助农服务能力

省供销社按照立足现有基础建设一批、盘活存量资源建设一批、用好社会资源建设一批的“三个一批”建设思路，加快推进助农服务示范体系建设。截至2021年3月31日，下达的23个县域助农服务综合平台建设任务中，已初步建成并运营的县域助农服务综合平台有21个，建设任务完成率91.30%；下达的195个镇村助农服务中心建设任务中，已初步建成并运营的有192个，

建设任务完成率 98.46%。基本完成了新型乡村助农服务示范体系和助农服务综合平台（中心）建设任务。

经过建设，重点扶持建成的县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心已经初步具备了农资农技服务、冷链物流配送服务、农产品购销加工服务、日用消费品供应服务、农业机械服务、农村电商服务、农村金融保险服务等主要服务功能中的三项功能以上，累计带动服务农户 293.1 万户，对接服务农民专业合作社 5,935 家，培训农民 45.91 万人次，进一步提升了助农服务的能力和水平。

（二）创新机制，推进新型乡村助农服务体系建设

一是模式创新，实行主体多元，共建共享模式。坚持开放合作，既充分发挥供销合作社扎根农村、组织体系比较完备等优势，又积极吸引农业龙头企业、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体参与，协力推进助农服务综合平台（中心）建设，推动形成供销合作社与社会资本共建共管共享的发展格局。如新兴县供销社助农服务综合平台引入社会股东及骨干员工持股，立足农副产品生鲜配送；二是手段创新，通过创新“平台+电子商务+基地”模式，开展安全检测、仓储物流、网上交易、终端配送，实现一站式的全面配送服务。目前已经和 50 多个农民专业合作社、种植基地签订合作协议，土地托管 5000 多亩，为 100 多家企事业单位、政府部门、学校食堂提供生鲜配送服务。

四、存在问题

（一）预算管理的组织环节存在不足

一是设置的个别绩效指标不具有可操作性，不便于衡量，如镇村服务中心建设的绩效指标“助农增收每户 1000 元以上”，在实际操作中难以检验实际成效；二是个别单位支出率较低，影响整体支出进度。如截至基准日 2021 年 3 月 31 日，揭西县供销社助农服务综合平台财政拨款 177 万元，实际支出 48.9 万元，支出率为 27.63%；清新区供销社助农服务综合平台财政拨款 167 万元，实际支出 114.88 万元，支出率为 68.79%；湛江市镇村助农服务中心财政拨款 270 万元，实际支出 220 万元，支出率为 81.48%；汕尾市镇村助农服务中心财政拨款 236 万元，实际支出 79 万元，支出率为 33.47%。支出率较低的主要原因有：（1）疫情影响，规划编制与用地调整；（2）未完成消防手续、报建手续等；（3）动工时遭到周边村民阻挠；（4）基层社人员老年化，对项目建设的程序、手续不够熟悉，部分县区供销社领导换届，影响了项目的开工建设。

（二）项目管理中的实施、监管、制度不够完善

一是在项目实施建设方面，截至 2021 年 3 月 31 日，23 个县域助农服务综合平台的建设任务尚有 2 个未按时建成，195 个镇村助农服务中心的建设任务尚有 3 个未按时建成。未按时建成的主要原因有：（1）规划编制与用地调整；（2）前期报建、消防

手续不完备，工程未验收；（3）对项目建设难度认识不充分，因村道路雨污分流项目施工影响，工程队备料无法进入，造成项目停滞等；二是在项目监督管理方面，存在个别基层单位监督检查缺少必要记录等情形，如韶关市南雄市、曲江区在执行监督管理过程中只是进行现场监督检查，未形成书面材料；三是个别基层单位制度不完整，如在统一检查和自查中发现，韶关市部分县未完善资金管理制度和项目监督管理制度，英德市西牛供销社等没有制定资金管理制度。

（三）建成的县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心助农服务功能不强，有待完善

已经建成并验收通过的县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心初步具备了农资农技服务、冷链物流服务、农产品加工配送服务等三项以上核心服务功能，但是由于项目是刚建成，还存在功能不强、配套设施投入不足，与当地农业经营主体联结不够紧密、服务供需匹配不够精准，助农服务效应和辐射带动力不足等问题。

五、相关建议

（一）进一步完善预算管理的组织环节，将预算管理的目标设置、执行等方面工作做实

在目标设置方面，绩效目标设置需要细化和注重可操作性，便于衡量；在预算执行方面，要加快专项资金使用进度，各地市

供销合作社主要负责人要高度重视、牵头抓总，对于地方财政下达资金较慢的项目，要加强与地方投资评审中心、财政局等部门沟通协调，落实专人跟进请款工作，对于支付环节比较慢的项目，应加强有关报账资料的收集，及时按财政局要求完成报账工作。

（二）加强项目管理，提升内部控制水平

在项目实施建设方面，建设单位要强化责任担当，按照助农服务示范体系建设工作指引和任务清单，结合自身实际，加强沟通协调，对未开工的项目应加快开工前各项审批程序的申报、招标投标工作，对已开工的项目应严格按照合同要求，监督施工进度，多措并举加快推进助农服务综合平台（中心）建设进度；在监督管理和制度完善方面，应按照国家 and 上级规定，结合项目实施单位实际情况，建立健全有关管理制度，完善监督检查记录和档案管理。

（三）着力提升助农服务综合平台（中心）助农服务质量

《广东省人民政府办公厅关于印发供销合作社新型乡村助农服务示范体系建设实施方案的通知》（粤办函〔2019〕46号）（以下简称“实施方案”）提出了“两年完成建设，四年完善功能”的发展目标，经过两年建设，目前已经基本完成了助农服务综合平台（中心）的建设任务，财政资金重点支持建成了21个县域助农服务综合平台和192个镇村助农服务服务中心，今后须严格按照“实施方案”的建设要求，着力提升助农服务综合平台

（中心）助农服务质量，全面推进供销合作社助农服务示范体系建设。

2018–2020 年口岸建设专项资金 绩效评价报告

评价机构：广东省南方绩效评价中心

机构负责人：陈海莲

项目负责人：赖妙芳

2021 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

为贯彻落实《国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见》（国发〔2015〕16号）、《关于印发国家口岸管理办公室关于国际贸易“单一窗口”建设的框架意见的通知》（署岸函〔2016〕498号）、《广东省口岸关于印发广东省口岸发展“十三五”规划的通知》（粤府口字〔2017〕10号）等文件精神，2016年2月，省领导批示了《关于设立内外经贸发展与口岸建设专项资金及2016年专项资金总体安排计划的请示》（粤财外〔2016〕14号）中关于口岸建设项目的立项申请。2018-2020年，省商务厅（口岸办）会同省财政厅结合当年度口岸工作要点，编制项目库申报指南，明确口岸建设事项资金安排方式、主要用途、扶持对象、资助标准、绩效目标及相关要求等内容，指导各级相关部门实施项目建设。

2018-2020年口岸建设专项资金用于支持各地级以上市口岸主管部门、中直驻粤各口岸查验机构、省口岸办、省电子口岸公司等相关单位，针对广东省口岸年度重点工作任务的要求申报的口岸建设项目。

（二）绩效目标

口岸建设专项工作的总目标是：推动我省枢纽口岸现代化建设、深化粤港澳口岸合作、增强我省口岸综合实力、提升辐射

能力和国际竞争力，为全面提高开放型经济水平，促进外贸稳份额、调结构、增效益提供良好的口岸通关服务保障。

2018-2020 年口岸建设专项资金各年度具体绩效目标如表 1-1 所示。

表 1-1 项目年度具体绩效目标表

序号	年度	具体绩效目标	备注
1	2018 年	1. 重点支持我省枢纽口岸扩大开放建设项目，受台风吹袭受损严重的珠海口岸恢复通关建设项目以及粤港澳口岸合作项目。 2. 重点支持推进落实国际贸易“单一窗口”标准版在全省建设推广项目。 3. 对驻粤口岸查验单位推进口岸通关模式改革创新和口岸信息化建设项目统筹予以适当支持。	
2	2019 年	1. 推进完善全省口岸查验配套设施建设，促进口岸通关便利化和信息化建设，提升我省口岸通关能力和贸易便利化水平，进出口集装箱数量同比增长 2.5%，口岸出入境人员同比增长 2.5%，降低我省外贸企业通关成本，为促进外贸稳增长提供良好的口岸通关服务保障。 2. 推进省级电子口岸平台建设和国际贸易“单一窗口”标准版在全省建设推广，主要业务指标位居全国首位。 3. 对有关地市和驻粤口岸查验单位推进口岸通关模式改革创新和口岸信息化建设项目统筹予以适当支持。	
3	2020 年	1. 口岸出入境人员同比增长 2.2%。 2. 进出口集装箱数量同比增长 2.5%。 3. 推动我省枢纽口岸重点开放建设项目急需解决的口岸查验监管配套设施，推进口岸资源整合、粤东西北地区完善口岸查验监管配套设施，推进口岸通关模式改革创新和口岸信息化建设，提升我省口岸通关能力和贸易便利化水平，降低我省外贸企业通关成本，为促进外贸稳增长提供良好的口岸通关服务保障。	

（三）评价金额及支出情况

2018 年安排预算资金 12,500 万元，2019 年安排预算资金 12,500 万元，2020 年安排预算资金 9,553.65 万元；合计安排预

算资金（项目评价资金）34,553.65 万元。具体资金拨付情况见表 1-2 所示。资金分别于 2017 年 12 月、2018 年 5 月、2018 年 12 月、2019 年 12 月下达至相关地市，资金到位率 100%。

表 1-2 项目资金拨付情况表

序号	年度	实际下达资金(万元)	资金下达相关文件
1	2018 年	12,500	《关于提前下达 2018 年度促进经济发展专项资金外经贸发展用途和现代服务业用途的通知》（粤财工〔2017〕368 号）下达 8,700 万元； 《关于下达 2018 年省促进经济发展专项资金(外经贸发展口岸建设用途)的通知》(粤财工〔2018〕49 号)下达 3,800 万元。
2	2019 年	12,500	《关于提前下达 2019 年省商务厅促进经济高质量发展专项资金的通知》（粤财工〔2018〕308 号）下达 7,100 万元； 《广东省财政厅关于批复 2019 年省级部门预算的通知》（粤财预〔2019〕35 号）下达 5,400 万元。
3	2020 年	9,553.65	《广东省财政厅关于提前下达 2020 年促进经济高质量发展专项资金外经贸发展用途和现代服务业发展用途的通知》（粤财工〔2019〕197 号）下达 6,620 万元； 《广东省财政厅关于批复 2020 年省级部门预算的通知》（粤财预〔2020〕5 号）下达 3,400 万元。之后广东省财政厅粤财工函〔2020〕85 号、粤财工〔2020〕38 号文分别收回专项资金 400 万和 66.35 万元，实际下达资金 2,933.65 万元。
合计		34,553.65	——

截至 2021 年 3 月 31 日，该项目资金共支出 29,753.63 万元，资金支出率为 86.11%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场评价（视频会议）和问卷调查等情况，总体上看，2018-2020 年口岸建设专项资金严格按照粤府口港函〔2017〕94 号、粤商务港字〔2018〕1 号、粤商务陆字〔2019〕3 号等专项项目库申报文件要求，较好完成各年度口岸重点工作任务。从针对枢纽口岸重点开放建设项目急需解决的口岸配套建设予以重点支持、落实省政府部署交办的口岸专项工作、全力保障广东电子口岸运行维护和国际贸易“单一窗口”标准版应用项目推广、对各地市口岸主管部门口岸查验配套设施建设及推进通关模式改革创新和通关便利化建设项目给予支持等几个方面推进口岸建设工作。三年完成口岸建设项目 71 项，全省口岸进出口货物总量年均增长 4.54%，全省外贸进出口总值分别增长 5.31%和 3.11%，出口整体通关时间分别缩短了 78.89%、92.22%。

从评价因素得分情况看，项目在效益方面表现为优，决策、产出方面表现为良，管理方面表现为中，评价情况如表 2-1 所示。经综合分析，本项目最后评定分数为 85 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	指标分值	评价得分	得分率
合计	100	85.00	85.00%
一、决策	20	16.80	84.00%
二、管理	20	15.70	78.50%
三、产出	27	22.50	83.33%

四、效益	33	30.00	90.91%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.8 分，得分率为 84%。指标包括论证决策、目标设置、保障措施、资金到位、资金分配等五个方面。扣分点主要集中在目标设置和保障措施方面。

目标设置的问题有三点：一是未充分体现年度口岸重点工作要求及主要资金支出方向的效果，目标设置完整性不足。如未体现粤东西北地区重点口岸开放建设项目、原有口岸改造扩建涉及的口岸查验监管配套设施建设项目的绩效目标；二是目标设置未细化、与资金或项目属性特点相关度不高，目标设置合理性不足。例如“重点支持枢纽口岸建设扩大开放... 以及粤港澳口岸合作”等绩效目标的设置；三是绩效目标数据支撑不足，没有提供可衡量的产出和效果指标。如部分绩效目标表述为“重点支持”或“适当支持”，完成情况不具可衡量性。目标设置指标分值 6 分，扣 2.7 分。

保障措施的主要问题是项目计划安排合理性存在不足。根据每年度口岸专项资金申报指引，省级预算草案经省人大审议批准 60 日后必须将资金下达到具体项目单位，并要求各地级以上市口岸主管部门在当年 3 月 31 日前向省商务厅（口岸办）报送年度专项资金使用报告。但专项资金拨到各地市后，存在超期下达

到具体使用单位的情况，导致资金使用单位项目实施时间不足，项目不能如期完成。保障措施指标分值 2 分，扣 0.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.7 分，得分率为 78.5%。指标包括资金支付、支出规范性、实施程序、管理情况等四个方面。扣分点主要在以下几个方面：

一是截至 2021 年 3 月 31 日，专项资金共支出 29,753.63 万元，项目资金支出率为 86.11%。资金支付率指标分值 6 分，扣 0.8 分。

二是有些地市项目在预算执行、会计核算规范性等方面存在支出规范性问题。如资金使用单位未按照资金管理办法进行专账核算、地市财政将未启动项目的专项资金划拨到资金使用单位基本户等问题。支出规范性指标分值 6 分，扣 1.5 分。

三是项目主管部门监管机制不完善、执行不到位。对专项资金执行进度和绩效目标实现情况跟踪监控不足，对有些地市项目执行进度慢、绩效目标偏离、甚至项目变更等问题未能及时采取有效措施予以纠正。监管有效性指标分值 4 分，扣 2 分。

3. 产出分析。

该指标分值 27 分，评价得分 22.5 分，得分率 83.33%。指标包括预算控制、成本控制、效率性（完成进度、完成质量）等方面。扣分点主要集中在效率性指标方面。

根据项目单位提供的基础信息表和支撑材料进行评价:2018年专项支持的口岸建设项目数未达到年初计划值、全省口岸出入境运输工具总数下降、部分已验收的开发类项目存在合同超期交付及验收等。相关指标根据实际评价情况进行分数扣减。效率性指标分值 22 分,扣 4.5 分。

4. 效益分析。

该指标分值 33 分,评价得分 30 分,得分率 90.91%。指标包括效果性、公平性等方面,整体效益性指标表现良好。

根据项目单位提供的基础信息表和支撑材料进行评价:口岸建设项目的效益指标完成情况较好,“单一窗口”标准版提前完成主要应用 100%全覆盖,广东省口岸进出口整体通关时间大幅降低,优化口岸营商环境的政策持续性及推广情况良好。

扣分点主要在效果性指标方面。其中:2018 年“进出口货运量年增长率”指标数据未达标。在可持续发展方面,优化口岸营商环境的政策持续性指标及政策推广和影响力指标未完全达到,相关政策在保障实现资金绩效目标方面体现不够充分,各地市口岸主管部门对于相关政策及申报方案未进行必要的解读和指引。效果性指标分值 28 分,扣 3 分。

三、主要绩效

(一) 有力保障我省枢纽口岸重点开放建设项目急需解决的口岸配套建设项目

口岸建设专项连续两年累计投入资金 6,630 万元,重点支持广州白云国际机场二号航站楼联检单位新增查验弱电系统及设施设备建设项目,满足了白云机场二号航站楼国际航班服务需求;投入资金 2,000 万元重点支持受强台风“天鸽”袭击严重受损的珠海九洲港口岸恢复通关项目建设,及时恢复口岸通关运作,满足往返澳门航班和人员的需要;连续三年累计投入 4,100 万元用于广东电子口岸运维服务项目,持续推进完善运维和安全保障体系,确保平台运行稳定和安全。电子口岸运行效果获得口岸业务主管部门、查验单位、系统接入的相关部门及企业用户一致好评。

(二) 保质保量完成省政府交办的专项工作,对相关建设项目予以重点支持

项目单位通过与广东检验检疫局、深圳、珠海检验检疫及食药监局等单位就供港澳食品日常监测、风险监控开展合作,落实供港澳食品农产品源头治理和过程监管,保障广东供港澳食品安全稳定供应;投入资金 2,100 万元重点支持购买来往港澳小型船舶公共信息平台(小船平台)有关服务,实现来往港澳小型船舶公共信息平台纳入省域“单一窗口”平台涉及的对接改造和维护服务,从而免除企业使用平台服务的部分费用,减轻企业通关成本,确保来往港澳进出口货物便利通关,每年减轻企业负担约 3,000 万元,积极推进通关模式改革创新和通关便利化建设。

（三）有效推进省级电子口岸平台建设和国际贸易“单一窗口”标准版在全省建设推广，通关效率大大提高，进一步改善外贸发展环境

为贯彻落实国务院和省委、省政府的部署要求，全力做好国际贸易“单一窗口”标准版在全省建设推广，省级单位和各地市三年累计投入4,360万元用于推进中国（广东）国际贸易“单一窗口”标准版在全省建设推广工作。目前主要业务指标位居全国首位，“单一窗口”建设工作继续保持全国排头兵地位，各个口岸通关效率大大提高。截至2021年一季度，广东省国际贸易“单一窗口”累计申报单量达30亿票，占全国50%，全省进、出口整体通关时间分别为9.07小时、0.92小时，比2017年分别压缩了78.89%、92.22%。货物、舱单、运输工具申报等主要业务如期实现覆盖率100%。依托“单一窗口”标准版运输工具申报系统，推进了粤港澳跨界车辆信息管理综合服务平台建设，促进了粤港澳大湾区跨界车辆业务“网上办”“协同办”的工作效果。通过专项建设，广东电子口岸大数据分析平台建设和口岸物流信息电子化建设稳步推进，深化口岸协作，改善外贸发展环境，相关成果获得国家口岸办充分肯定。

（四）有效促进各地和中直驻粤口岸查验单位推进口岸通关模式改革创新和通关便利化建设，提升我省口岸通关便利化水平和服务能力

专项资金对各地市口岸单位、中直驻粤口岸查验单位推进口岸通关模式改革创新和通关便利化的重点建设项目予以支持,显著提高通关便利化水平。例如广州海关海运物流智能化监管系统项目、空运物流智能化监管系统(升级改造)项目、拱北海关风险旅客辅助识别预警系统建设项目、汕头海关通关辅助支撑云平台建设项目、黄埔海关监管场所智能监控项目、珠海边检总站边检无线通信、智能监控及执勤执法数据库升级改造项目、汕头边检总站边检数字高清监控网络存储系统建设项目等专项建设工作,有效促进各地级市口岸、中直驻粤口岸查验单位推进的口岸通关模式改革创新和通关便利化建设,提高我省口岸通关便利化水平,提升口岸综合实力和服务能力。

全省口岸 2018 至 2020 年均进出口货物增长 4.54%, 年均进出口总额增长 1.3%, 2018 至 2019 年均出入境人员增长 3.65% (2020 年受疫情因素影响大幅下降)。进出口业务在受到中美贸易摩擦、香港修例风波、全球新冠疫情等严重不利因素影响的前提下,仍然实现了进出口货物总量和进出口总额正增长。详见图 3-1 广东省口岸数据年度统计表。

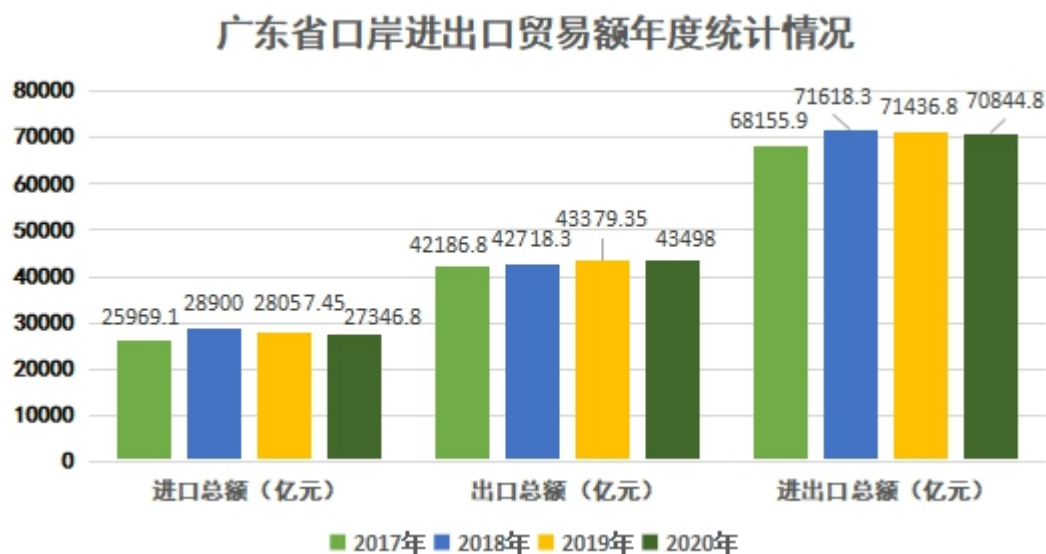


图 3-1 广东省口岸数据年度统计表

四、存在问题

(一) 预算编制和资金执行管理的过程监管力度存在不足

一是项目主管部门对于资金计划安排缺乏统筹管理，对专项工作进展及资金支出情况的监管力度不足。个别地市口岸主管部门未按照文件规定时限将资金拨付到位，部分纳入年度专项并分配资金的项目未实施或延期实施。如珠海、汕头等四个地市存在未及时公布项目分配方案的情况，广东省海事局、广东省公安边防总队、广东省口岸办等单位个别项目获得资金支持但未按计划启动，珠海、深圳、汕头等地市部分项目延期启动或延迟交付和验收。由于资金拨付到使用单位之后缺乏有效的监管制度，未能及时发现和纠正资金执行进度的问题，导致口岸专项资金支出率偏低。二是项目绩效目标不够完善，实施计划有效性不够充分。

指标制定未充分体现年度口岸重点工作要求及主要资金支出方向，可量化及可衡量指标不足。三是个别项目存在未按规定设定专账核算、项目资金划拨单位基本户、预算调整未履行报批手续等支出规范性问题。

（二）项目管理的实施规范和监管流程需要进一步完善

项目实施的程序规范性以及各级口岸主管部门的过程监管工作存在以下几个问题：一是自 2019 年地市项目归口到地方口岸业务主管部门后，部分地市在履行项目监管职责方面未制定结合本地区实际工作情况的项目管理办法和监管机制，对资金使用单位的指导和监管不到位。二是各级项目主管部门未对项目建设或方案实施开展有效地检查、监控工作。每年专项申报指引阶段虽然提出了相关监管要求，但对项目的检查、监控落实不到位，未见能够反映业务主管部门具体执行情况的通知文件或报告总结等材料。

五、相关建议

（一）加强项目的预算管理和资金使用监管力度，提高资金支出率

一是加强各地市口岸主管部门及省属口岸相关单位的项目预算管理和计划安排工作，切实提升审核入库项目评价管理水平。将申报单位往年专项的绩效评价结论纳入新项目入库的评价体系，对于实际安排项目资金但支出率较低的申报单位或地市降

低后续项目申报的排位权重。同时，提升各地市落实年度口岸专项资金申报指引文件要求的水平，确保专项资金按计划及时下达使用单位。建议省商务厅制定相关监督工作条例，确保相关地市单位“收到资金和任务清单后 30 日内提交资金分配方案”的要求落到实处，对工作延期的地市单位进行通报督办。

二是加强各地市口岸主管部门对项目实施情况的监控力度，充分利用信息化手段及时掌握项目资金支出情况和绩效目标完成情况，及时发现无法按计划启动或延期交付的问题，促进项目建设单位有效推进建设进度，提高资金支出率。例如从每年度下半年开始，要求所有地市项目建设单位按月提交资金支出进度台账，并汇总提交省商务厅，以此落实各地市主管部门对专项资金使用监管的职责。

三是提升项目绩效指标设定水平，完善具体效益指标的可量化指标内容，进一步突出能反映口岸重点工作效果的指标内容。例如将“单一窗口”平台持续推广工作提升相关企业办事效率（缩短办事时间）的具体水平、进出口整体通关时间大幅缩短为相关企业带来的具体经济效益、通关模式改革创新研究实践项目所形成的具体成果通过高级别专家论证的情况等效果性数据纳入绩效指标。

四是严格落实专项资金预算执行、事项支出及会计核算几个方面的规范要求，切实履行资金支出计划调整的审批流程规定。

要求地市在现有专项资金使用管理办法的基础上，完善相关条款，充分体现地市口岸主管部门对于项目资金使用全过程的监管职责和资金方案调整时流程审核的规范性。

（二）加强项目过程监管，完善相关监督流程管理规范

一是针对 2019 年各地市申报专项的管理权限地市口岸主管部门之后出现的具体问题，加强省商务厅对地市口岸主管部门的业务指导和相关培训，结合本地口岸建设实际工作情况，完善各地市口岸建设工作的项目实施管理制度。在提升各地市口岸主管部门专项资金绩效自评工作水平的基础上，推动第三方绩效评价工作覆盖率。二是加强项目合同履行管理工作，规范合同验收管理制度，通过完善合同条款和违约责任要求，尽可能避免出现项目延期交付和验收的问题。强调和提升各地市口岸专项的项目整体性，对单个申报项目拆分建设的情况进行重点监管。三是在发布年度专项工作申报指引文件基础上，进一步制定和完善具体工作要求，落实各级口岸主管部门、商务主管部门在项目实施、项目验收和监督管理等环节的职责，形成从省商务厅到地市、地市到项目单位的两级监管体系。针对地市项目，可以从每年度下半年开始，由项目单位按月提交项目进度和主要存在问题的工作台账。主管部门可针对项目实施情况采用“红黄牌”的监管制度，及时提醒项目实施的过程问题，上报并专项处置问题严重的项目。

（三）进一步加强对资金的集约使用，以全省一盘棋高度定位口岸建设主攻方向

商务厅应加强对资金统筹能力，按照我省口岸建设目标要求，从推动我省枢纽口岸现代化建设、深化粤港澳口岸合作、增强我省口岸综合实力、提升辐射能力和国际竞争力出发，要加强集约安排资金，以全省一盘棋高度定位口岸建设主攻方向。

2018—2020 年商务口外资奖励资金 绩效评价报告

评价机构：广东省南方绩效评价中心

机构负责人：陈海莲

项目负责人：赖妙芳

2021 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，切实落实好把广东建设成为向世界展示习近平新时代中国特色社会主义思想的重要“窗口”和“示范区”。2017年12月，省政府印发了《广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施》（粤府〔2017〕125号，下称“外资十条”）。2018年8月，省政府根据形势发展需要，对“外资十条”进行了修订，印发《广东省进一步扩大对外开放积极利用外资若干政策措施》（粤府〔2018〕78号，下称“外资十条”修订版），明确加大利用外资财政奖励力度，即2017-2022年，省财政从专项资金中安排资金用于外资新设项目奖励、外资增资奖励和总部财政贡献奖励。

2018-2020年商务口外资奖励资金用于对符合“外资十条”修订版奖励条件的外资项目按照既定的标准给予资金支持，确保我省实际利用外资稳步增长，促进我省利用外资工作健康发展，切实推动我省在形成全面开放新格局上走在全国前列。

（二）绩效目标

2018-2020年商务口外资奖励资金的绩效目标是对2017-2020年度符合“外资十条”修订版条件的外资项目按照既定的标准给予资金支持，确保我省实际使用外资稳步增长，促进

我省利用外资工作健康发展，推动我省在形成全面开放新格局上走在全国前列。年度具体绩效目标如表 1-1 所示。

表 1-1 项目年度具体绩效目标表

序号	年度	目标	备注
1	2018 年	1. 年度全省实际利用外资总额 > 1383.13 亿元 2. 完成符合条件项目的奖励工作	
2	2019 年	1. 年度全省实际利用外资总额 > 1450.90 亿元 2. 完成符合条件项目的奖励工作	
3	2020 年	1. 年度全省实际利用外资总额 > 1522.00 亿元 2. 完成符合条件项目的奖励工作	

（三）评价金额及支出情况

2018 年预算资金 50,000 万元，财政实际安排 39,504.16 万元；2019 年预算资金 65,000 万元，财政实际安排 73,312 万元；2020 年预算资金 74,000 万元，财政实际安排 71,287 万元；合计省级财政预算资金 189,000 万元，实际安排专项资金（项目评价资金）184,103.16 万元。具体资金拨付情况如表 1-2 所示。资金分别于 2017 年 12 月、2018 年 11 月、2018 年 12 月、2019 年 12 月、2020 年 9 月下达至相关地市，资金到位率 100%。项目评价资金到位情况如表 1-2 所示。

表 1-2 资金拨付情况表

序号	年度	预算资金 (万元)	实际下达 资金(万元)	资金下达相关文件
1	2018 年	50,000	39,504.16	关于提前下达 2018 年度促进经济发展专项资金外经贸发展用途和现代服务业用途的通知（粤财工〔2017〕368 号）下达利用外

				资资金 50,000 万元; 关于调整有关地市促进经济发展专项资金 外经贸发展用途项目资金的通知(粤财工 〔2018〕233 号)将 10,495.84 万元调整至 外经贸发展其他事项。
2	2019 年	65,000	73,312.00	关于提前下达 2019 年省商务厅促进经济高 质量发展专项资金的通知(粤财工〔2018〕 308 号)下达利用外资资金 65,000 万元; 广东省财政厅关于统筹安排 2019 年促进经 济高质量发展专项资金的通知(粤财工 〔2019〕220 号)从外经贸发展其他项目调 入 8,312 万元。
3	2020 年	74,000	71,287.00	广东省财政厅关于提前下达 2020 年促进经 济高质量发展专项资金外经贸发展用途和 现代服务业发展用途的通知(粤财工 〔2019〕197 号)下达利用外资资金 74,000 万元; 广东省财政厅关于调整 2020 年促进经济高 质量发展专项资金(利用外资奖励事项) 的通知(粤财工〔2020〕151 号); 广东省财政厅关于收回省商务厅部分下达 地市资金的通知(粤财工〔2020〕225 号) 收回利用外资资金 2713 万元。
合计		189,000	184,103.16	——

说明:2018 年,根据省财政厅《关于做好 2018 年部门预算编制“二上”有关工作的通知》(粤财预函〔2017〕187 号)和省府常务会通过的 2018 年专项资金额度,在对项目需求测算基础上,商务厅与省财政厅制定了专项资金使用总体计划报时任分管副省长陈云贤同志,拟安排 5 亿元用于支持该项目。2019、2020 年,根据省财政厅做好预算编制的工作要求,商务厅利用外资奖励预算编制工作,经测算并报省财政厅同意,2019、2020 年省财政分别安排 6.5 亿和 7.4 亿用于支持该项目。

截至 2021 年 3 月 31 日,奖励资金共支出 183,292.05 万元,项目资金支出率为 99.56%。

二、评价结论与指标分析

(一) 总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场评价(视频会议)和问卷调查等情况,总体上看,2018-2020 年商务口外资奖励资

金较好地落实了“外资十条”修订版的相关政策，按照既定的标准给予符合条件的外资项目奖励，其中奖励外资新设项目 27 项、外资增资项目 84 项，总部财政贡献项目 8 项。三年来，我省实际使用外资金额同比增长平均超过 4.9%，实际使用外资稳步增长，有效调动外资企业的积极性，推动我省产业结构升级，促进我省利用外资工作健康发展。

项目在决策、管理、效益方面表现为优，而在产出方面表现为中，评价情况如表 2-1 所示。经综合分析，本项目最后评定分数为 85.57 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	指标分值	评价得分	得分率
合计	100	85.57	85.57%
一、决策	20	18.00	90.00%
二、管理	20	18.97	94.85%
三、产出	35	26.03	74.37%
四、效益	25	22.57	90.27%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 18 分，得分率为 90%。该指标包含论证决策、目标设置、保障措施、资金到位、资金分配五个方面。主要扣分点集中在目标设置、保障措施方面。

目标设置存在的主要问题：一是项目设置对利用外资工作的

重点内容没有全部覆盖，仅考虑实际使用外资金额指标，没有涵盖对项目重点工作如总部企业、高新区利用外资等反映利用外资稳步增长态势的指标；二是省商务厅设置完成质量指标为“资金使用的合规性”，指标值为“100%”，该指标与项目产出指标不匹配，指标相关性不大，指标设置不太合理；三是部分绩效目标不够详细，缺乏量化指标，如社会效益指标“通过对外资奖励项目的支持，力促我省实际使用外资实现增长，促进我省使用外资工作健康发展，推动我省在形成全面开放新格局上走在全国前列”，指标值为“进展良好”，没有量化，不利于事后评价。目标设置指标分值 6 分，扣 1.5 分。

保障措施存在的主要问题是项目计划安排合理性存在不足。一是在对项目管理的监管复核环节安排不合理。如商务厅启动对 2019 年度项目开展复核时间是在 2020 年 3 月，对复核这个环节安排在奖励金发放之后且跨年度完成，不利于及时发现问题，及时调整预算资金，没法规避财政资金沉淀的风险。二是 2018-2020 年三个年度的编制预算不够精准。保障措施指标分值 2 分，扣 0.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 18.97 分，得分率为 94.85%。该指标包含资金支付、支出规范性、实施程序、管理情况四个方面。主要扣分点集中在实施程序和管理情况。

实施程序存在的主要问题：一是评审权下放地市后，有些地市的项目建设流程不够规范。以 2019 年度为例，13 个地市中有 5 个地市（惠州、佛山、东莞、肇庆、韶关）的官方网站未能查询到相关项目公示信息。二是项目验收流程实施不到位。截至评价日，未见地市主管部门对相关项目开展中期验收或者结项验收工作。实施程序指标分值 4 分，扣 0.5 分。

管理情况存在的问题：一是对有些地市项目执行监管不到位，有些地市资金拨付时间超过文件规定的时间 4 个月以上。如汕头商务局 2018 年 8 月份下达任务安排，到 2019、2020 才完成兑奖工作。二是部分地市对资金使用单位资金使用监管不精细。虽然主管部门对资金使用单位有台账管理，但是信息不够完善，尤其对资金到位后的投入和效益缺乏跟踪考核，不利于对专项资金绩效评价。管理情况指标分值 4 分，扣 0.5 分。

3. 产出分析。

该指标分值 35 分，评价得分 26.03 分，得分率 74.37%。该指标包含预算控制、成本控制、完成进度、完成质量、时效性五个方面。主要扣分点集中在完成进度、完成质量上。

完成进度存在的主要问题：一是利用外资总金额三年同比有增长，但每年增长金额低于 100 亿元，低于既定的满分评分标准，扣 3 分；二是三年来，我省使用外资年均增长率和江苏、浙江、福建等经济较发达省份进行比较位居第二，根据既定的评分标

准，扣 2 分。完成进度分值 19 分，扣 5 分。

完成质量存在的主要问题是受奖励企业资金使用评价工作不到位。完成质量指标分值 8 分，扣 3.97 分。

4. 效益分析。

该指标分值 25 分，评价得分 22.57 分，得分率 90.27%。该指标包含经济效益、社会效益、生态效益、可持续发展、满意度五个方面。主要扣分点集中在社会效益、可持续发展上。

社会效益存在的主要问题：2018-2020 年，外资企业数量每年都有新增，但 2019、2020 年新增同比负增长。社会效益分值 3 分，扣 1 分。

可持续发展方面存在的主要问题：一是外资奖励政策对粤东西北地区激励效果不明显，根据商务厅的统计数据，2018-2020 年，粤东西北使用外资金额没有明显的增长，有些地区甚至出现负增长；二是外资台账不够完整，97 家企业只有 83 家有台账；三是政策推广和应用方面存在不足。2019、2020 年度有部分地市没有及时在部门网站上及时更新项目信息。可持续发展指标分值 11 分，扣 1.43 分。

三、主要绩效

（一）我省实际使用外资金额保持稳定增长态势

2018 年全省新设外商直接投资企业 35,774 个，实际使用外资 1,450.9 亿元，同比增长 4.9%；2019 年全省新设外商直接投

资企业（项目）14,350 个，实际使用外资 1,522 亿元、同比增长 4.9%；2020 年全省新设外商直接投资企业（项目）12,864 个，实际使用外资 1,620.3 亿元，同比增长 6.5%。外资持续看好未来中国的发展潜力。我省实际使用外资情况表如图 3-1 所示。

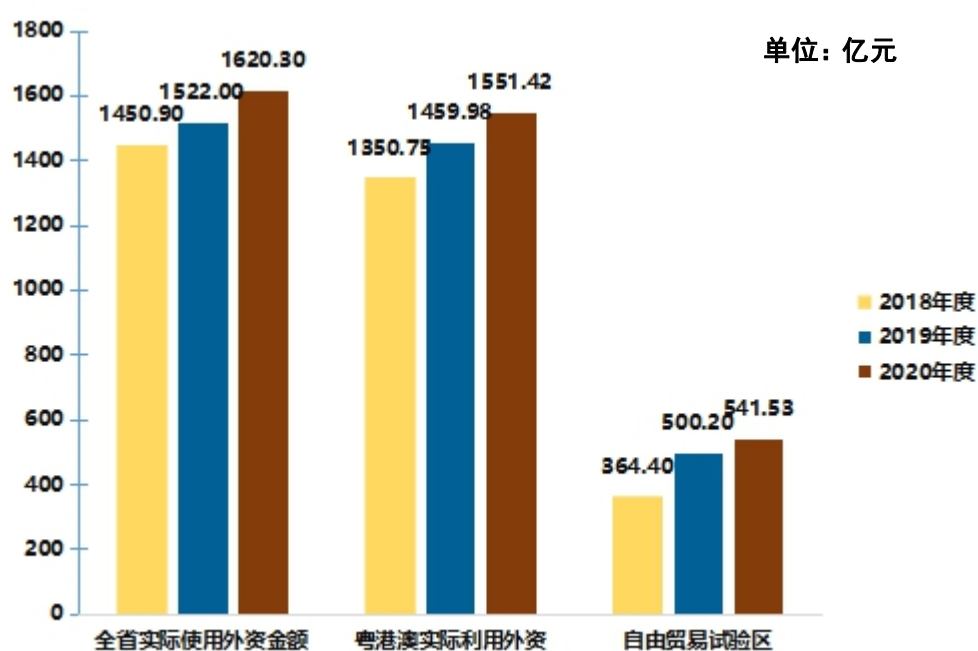


图 3-1 我省实际使用外资情况表

（二）外资跨国公司总部及地区总部财政贡献奖项目不断增多，利用外资质量在提升，外商在粤投资信心稳定向好

2018 年，获得总部财政贡献奖励的有 2 个，奖励资金为 7,298.18 万元，占年度总资金的 18.47%；2019 年，获得总部财政贡献奖励的有 3 个，奖励资金为 17,385.84 万元，占总资金的 23.71%；2020 年，获得总部财政贡献奖励的有 3 个，奖励资金为

26,667.93 万元，占总资金的 37.41%。2018-2020 年，我省总部财政贡献奖励企业数量、财政贡献量逐年增加，我省总部财政贡献奖和年度奖励金对比情况如图 3-2 所示。从图中可以看出我省的产业生态、经济综合实力越来越受到外企的认可，总部企业引进前沿产业、创造税收就业、促进经济发展的效益也逐步呈现。

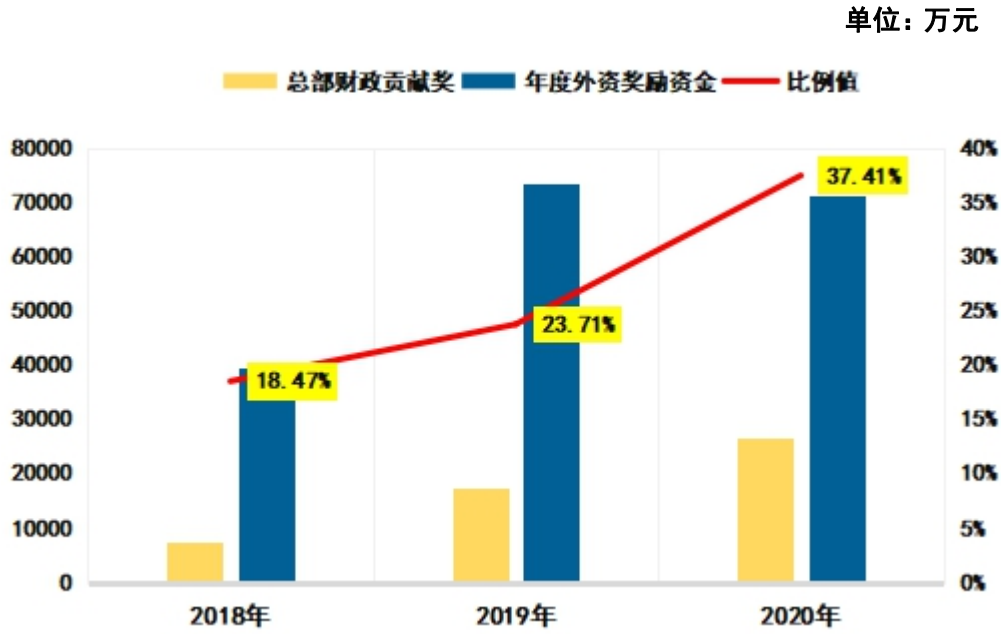


图 3-2 总部财政贡献奖和年度奖励金对比图

（三）高科技产业使用外资金额逐步上升，我省企业结构、产业配套进一步优化

2018 年，我省高技术产业实际使用外资 326.5 亿元，同比增长 20.5%，占使用外资总额 22.5%；2019 年，我省高技术产业实际使用外资 345.5 亿元，同比增长 5.8%，占使用外资总额 22.7%；

2020 年，我省高技术产业实际使用外资 360.3 亿元，同比增长 4.3%，占使用外资总额 22.24%。高技术产业占比持续增长，表明我省的产业结构持续优化。通过使用外资高技术产业改造，带动我省的传统产业和基础产业，提升我省的产业结构，推进经济协调稳定发展。高技术产业实际使用外资与全省使用外资比对情况如图 3-3 所示。

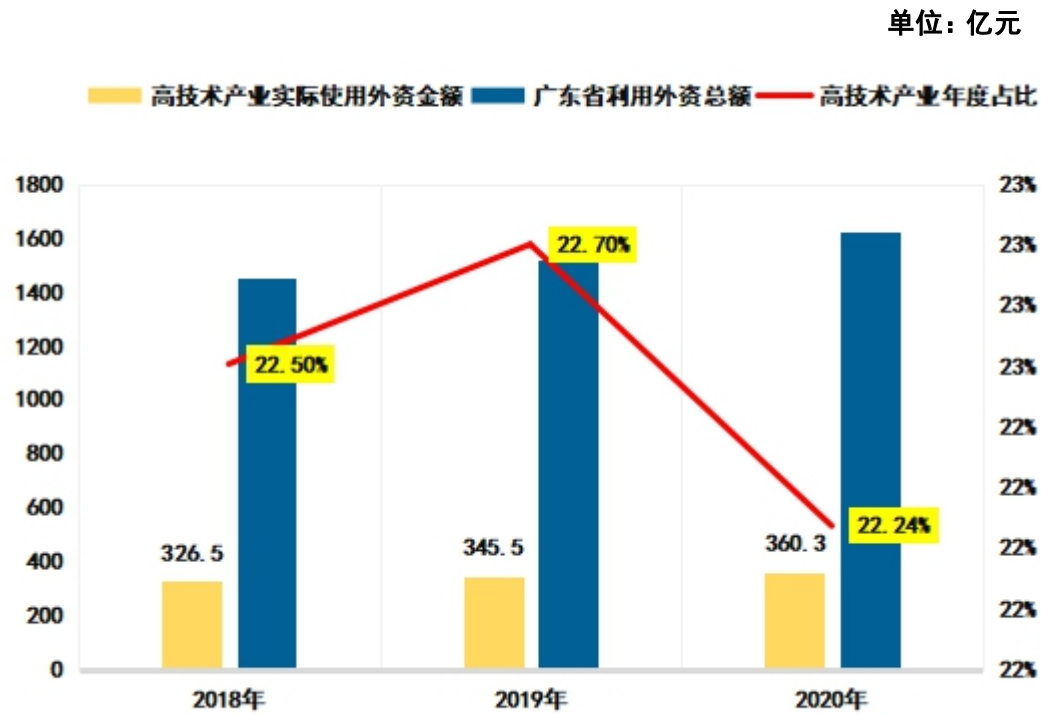


图 3-3 高技术产业实际使用外资与全省使用外资比对图

（四）自由贸易试验区使用外资比重逐年增加，逐步打造高水平对外开放门户枢纽

广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区片区三个自由贸易试验区使用外资总额逐年增加，年度占全省使用外

资总额的比例也逐年增加，自由贸易试验区实际使用外资总额对比情况如图 3-4 所示。自由贸易试验区企业既能便捷地借助港澳在现代服务业、自由贸易港方面的资源，又能享受广东庞大的市场和完备的制造业供应链基础，有效提高了企业的综合竞争力，有望逐步打造成为高水平对外开放门户枢纽，体现了广东在深化改革、扩大开放方面的韧性与潜力。

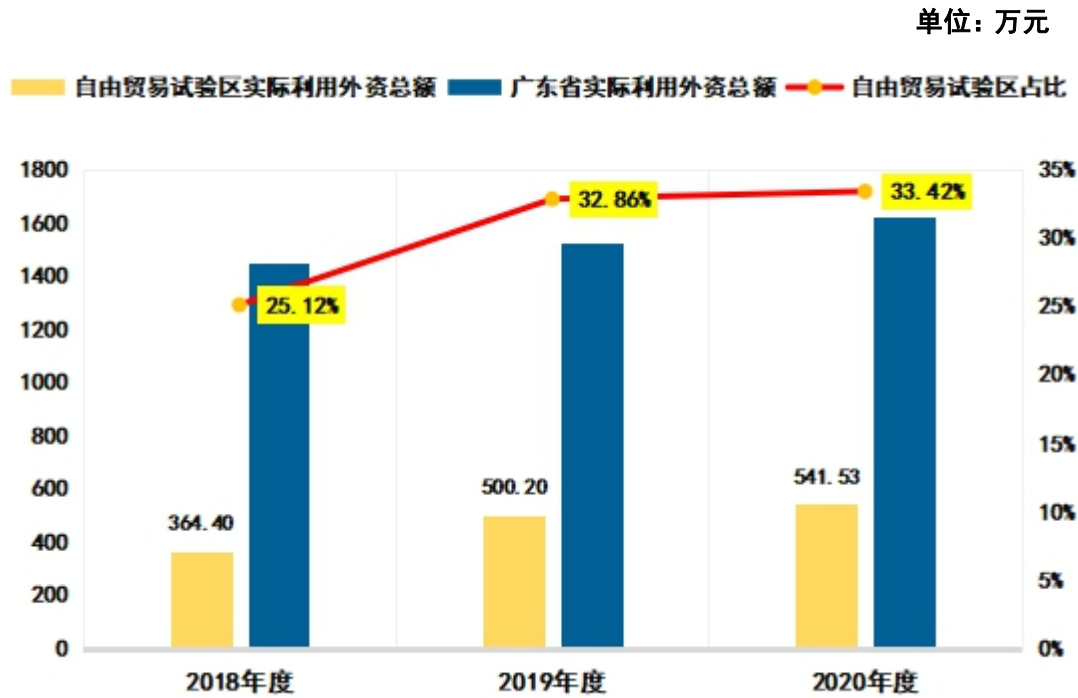


图 3-4 自由贸易试验区实际使用外资总额对比图

四、存在问题

（一）预算管理的组织、监督环节执行指导不到位

一是项目组织申报入库工作不够精准，该项目申报预算金额与实际需要资金差异较大，差异率分别为 2018 年度 21%，2019

年度 27.97%，2020 年度 52.28%（统计时间截至评价基准日），导致调整预算数额较大。主要原因是地市奖励基数年份既涵盖了申报之前的年份，也涵盖了当年，统计符合条件的基数不确定。二是绩效目标设置不够全面、合理，指标量化不够。目标缺少设置涵盖项目的重点任务如总部企业数量、受奖励企业产业结构等指标，项目可衡量指标不足，不利于事后绩效评价。三是项目执行过程中监督管理不到位，惠州、汕头等地市对项目资金拨付到具体项目单位的时间超过文件规定时间 4 个月以上，影响企业对奖励资金的使用，不利于对项目整体的管理和考核。四是资金使用单位开展自评工作落实不到位，截至 2021 年 6 月 25 日，97 家项目单位中只收到 20 个资金使用单位的绩效自评材料。

（二）项目管理中的实施、监管流程不完善

一是个别地市项目实施程序规范性不够，如佛山市、惠州市、珠海市的外资项目没有在官方网站公示。二是事中监管不到位，如长安标致雪铁龙汽车有限公司在奖励资金拨付到位一年后，由外资转为内资企业；2019 年度的项目复核工作在资金发放后跨年执行，导致不能及时发现问题，造成 778 万元资金沉淀；部分地市主管部门对资金使用单位台账管理不完善，对外资企业奖励金的使用绩效监管不到位，97 个受奖励企业中只有 83 个有登记信息，关注度为 85.57%，且对财政资金使用情况跟踪缺失。三是项目验收流程实施不到位。截至评价日，未见地市主管部门对项目

开展中期验收或者结项验收工作。

（三）外资奖励政策对粤东西北地区激励效果不明显

从 2018-2020 广东各区域外资奖励项目、实际使用外资数量分布情况来看，“外资十条”修订版的奖励条件对于粤东西北地区来说，获得扶持的项目和实际使用外资的占比仅 5%左右，奖励政策与粤东西北的实际外资利用情况的相关性不大。粤东西北地区基础设施欠完善、产业配套不强、人才相对不足、营商环境相对落后，承接大项目和产业转移能力不足，未能发挥珠三角经济腹地作用，外资奖励政策激励效果不明显。

五、相关建议

（一）加强预算管理，将预算管理的组织、调节、控制、监督等管理流程落到实处

1. 在预算前期组织从资金、技术、保障机制等维度的项目调研工作，提高项目入库精准度，提高项目预算能力。比如调整奖励基数年份（即上一年度 8 月份至当年度 7 月份），对已发生的上一年实际利用外资的奖励，使预算奖励资金与实际奖励资金一致；及时启动下一年度项目入库工作，常态化、滚动式开展项目储备，完善各级项目库建设。

2. 设置能反映项目资金的产出和效益的绩效目标，根据项目所对应的政策、重点任务和预期目标合理设置产出和效益指标值。比如通过收集整理同行业、同类型指标，参考本单位项目历

史指标和相关的文件要求，不断完善项目预算绩效目标库建设，确保绩效目标全面准确、细化量化、合理可行、匹配适当。

3. 重视项目绩效管理工作，做好绩效管理的培训工作，组织市县和用款单位开展自评，跟踪项目的自评结果，将自评工作纳入考核内容。不断完善项目绩效评价体系，对项目的产出和效益与预算的预期设置值比对，总结项目实施的资金管理、资源配置、作业协同、战略贯彻等面经验教训。

（二）加强项目管理，关注项目的监控、验收等环节的关键性成果，确保项目取得预期效果

1. 加强对各级主管部门的项目管理方面的培训和日常跟踪监管工作，尤其是强化事中绩效运行监控，进一步完善项目复核和验收实施方案，加强对奖励资金的跟踪管理，对资金使用单位强化资金绩效管理反馈机制，确保项目绩效目标得以实现。

2. 严格按照《广东省财政厅 广东省商务厅关于印发广东省商务厅经管促进高质量发展专项资金（外经贸发展及现代服务业发展）管理办法的通知》（粤财工〔2020〕97号）文件要求，完善项目验收流程，及时掌握项目的里程碑事件的输出文件和验收材料，确保项目建设取得预期效果。

（三）进一步优化粤东西北的营商环境，研究适合外资投向粤东西北地区的奖励政策

1. 主管部门定期组织地市进行政策解读和实施指引，充分利

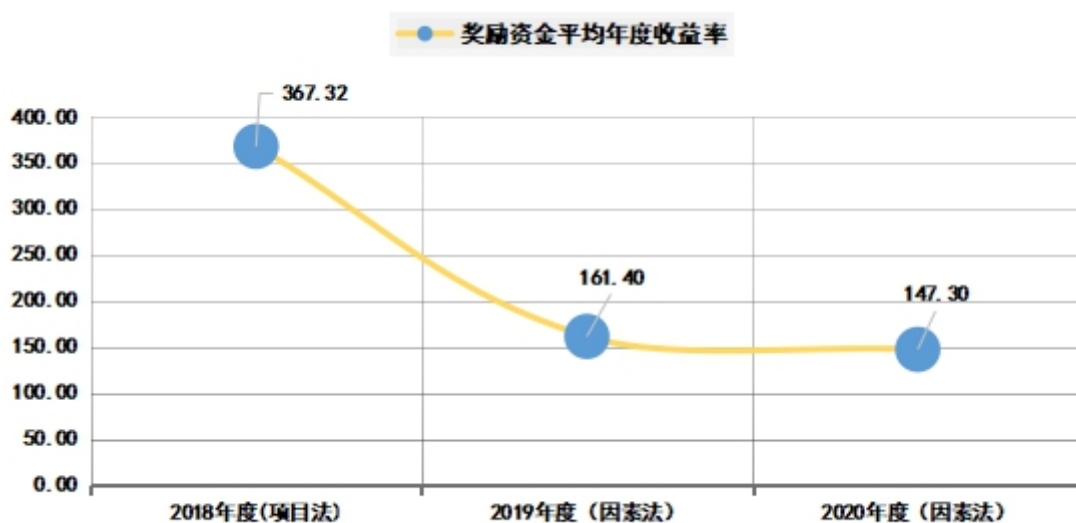
用外商投资企业联系服务平台，定期向外资企业的推送相关的政策和申报指南；除了通过报纸、电视、广播、官网等传统媒介物之外，积极探索运用“互联网+”宣传新模式，提升宣讲资源的利用率，让宣讲资源产生最大传播效应。

2. 委托专业机构开展调研，重点开展支持和引导外资投向我省“双十”战略性新兴产业集群、粤东西北地区的可行性研究，尤其在增强产业的上下游配套、内外资衔接，深入嵌入我省先进制造业产业链、价值链和创新链等方向的探索，使对外资制造业大项目、外资投向粤东西北地区等，促进粤东西北融入粤港澳大湾区。

（四）关注项目资金分配方式对资金绩效的影响

根据 2018-2020 年的实施数据，2018 年，商务厅使用项目法，奖励资金平均年度收益率¹为 367.32 倍；2019 年起，商务厅采用因素法，将使用外资资金评审权限下放至各地市级以上商务部门，2019 年的奖励资金平均年度收益率为 161.4 倍、2020 年的奖励资金平均年度收益率为 147.3 倍，年度奖励金平均收益率情况如图 3-5 所示。奖励资金平均年度收益率在资金分配方式上表现差异较大，建议进一步研究资金分配方式和奖励资金平均年度收益率的相关性，找出适合我省外资奖励项目资金分配方式。

¹ 奖励资金年度收益率=年度实际使用外资总额/年度奖励金



图

3-5 年度奖励金平均收益率对比图

(五) 增强政府服务意识，促进我省利用外资工作健康发展

对于事后奖补的项目，做好后续跟进工作，主动履行职责，将监督检查与咨询服务、发现问题与解决问题、政策宣讲与企业发展紧密结合，健全外资促进和服务体系，横向协作、纵向联动，清单管理、分级负责、服务到家，以优质服务留住企业，逐步形成产业集群效应，让外商愿意来、留得住、能发展，让外商更加放心、安心，以不断优化的营商环境稳存量、促增量，促进我省利用外资工作健康发展。

2019–2021 年海岸带生态修复 专项资金绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

机构负责人：张松风

项目负责人：张琴凤

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，2015年，国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》中明确提出“加强海洋环境治理、海域海岛综合整治、生态保护修复，有效保护重要、敏感和脆弱的海洋生态系统”。2017年4月习近平总书记对广东省作出了“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”的重要批示，为广东省推进陆海统筹、拓展发展空间带来了历史性发展机遇。2017年10月广东省人民政府、原国家海洋局联合发布《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》（粤府〔2017〕120号），为广东省海岸带保护和利用提出总体性、基础性、约束性规划。为贯彻党的十九大精神和上述文件要求，省财政2019-2021年共安排资金135,923.60万元（其中2019年安排资金46,197.50万元，2020年安排资金45,506.10万元，2021年安排资金44,220.00万元），资金的使用方向大致分为三大类六小项（包括：海岸线生态修复，重点海湾整治，海岸带综合利用与保护示范区建设，海洋环境监测，广东省围填海监测、后评估，海洋生态预警监测项目），覆盖全省粤东、粤西和珠三角沿海地区共14个地级市。

（二）绩效目标

绩效总目标：

通过开展海岸线生态修复项目，推进海湾岸线的自然化、生

态化、绿植化改造，海岸线整治和修复取得良好成效。争取到 2021 年，全省累计完成海岸线整治修复不少于 440 千米，自然岸线保有率不低于 35%。不断恢复岸线生态环境，提升重点岸段防护能力，美化岸线景观。

通过重点海湾整治项目，提升海湾生态环境，实现海洋生态的动态监测和实时预警。争取到 2021 年，累计开展约 10 个美丽海湾建设，不断改善我省海湾生态环境，优化海湾格局。提升海洋灾害预警和防治能力，有效防御海洋灾害，降低海洋灾害损失，恢复海洋生态系统功能，保护沿海经济安全发展和人民生命财产安全。

通过海岸带保护与利用综合示范区建设项目，2019-2021 年在全省着力推进 11 个海岸带综合示范区建设，通过示范区建设探索海岸线精细化管理新措施、海陆统筹发展新路子、沿海生态带建设新模式、山水林田湖草统一管理新对策、支持湾区发展新政策，引领海岸带地区高质量发展，重大项目生态修复试点项目取得显著成效。

通过海洋环境监测项目，一是完成海洋环境监测任务，二是提升海洋环境监测能力等。

通过广东省围填海监测、后评估项目，支持粤东粤西经济落后地区开展我省围填海历史遗留问题区域生态评估报告和生态保护修复方案编制工作。

通过海洋生态预警监测项目，开展广东省 2020 年度主要海洋生态灾害预警监测及三大典型海洋生态系统监测项目。

年度目标：

2019 年底，推进海湾岸线的自然化、生态化、绿植化改造，海岸线整治和修复取得良好成效；对 4 个重点海湾开展整治修复，提升海湾生态环境；推进汕头、东莞及湛江等 3 市海岸带综合示范区建设及湛江市开展重大项目生态修复试点项目建设，启动深圳、中山、潮州、茂名及揭阳等 5 市海岸带综合示范区建设；完成我省 2019 年海洋环境监测任务（50 个省控点位海水质量、42 个点位海洋生态系统健康状况、7 个海水浴场、12 个海滩垃圾、19 个点位练江和小东江邻近海域监测等），为主管部门提供海洋生态环境监测评价信息资料，提升海洋环境监测能力等；开展 20 个区域生态评估和生态保护修复方案编制工作、开展全省围填海历史遗留问题区域后评估研究工作。

2020 年底，不断恢复岸线生态环境，提升重点岸段防护能力，美化岸线景观；推进深圳、中山、潮州、茂名及揭阳等 5 市海岸带综合示范区建设，启动广州、珠海及江门等 3 市海岸带综合示范区建设；完成我省 2020 年海洋环境监测任务（50 个省控点位海水质量、42 个点位海洋生态系统健康状况、7 个海水浴场、12 个海滩垃圾、19 个点位练江和小东江邻近海域监测等），为主管部门提供海洋生态环境监测评价信息资料，提升海洋沉积物监测

能力等；完成广东省 2020 年度赤潮灾害预警监测工作，完成重点区域典型海洋生态系统健康状态评估，编制我省具有重要生态价值的典型生态系统预警监测工作方案。

2021 年底，完成海岸线整治修复长度不少于 5 千米，提升海岸线生态功能；进行 2 个重点海湾整治，改善海湾生态环境，优化海湾格局；推进广州、珠海及江门等 3 市海岸带综合示范区建设；完成年度海洋环境监测任务，提升海洋环境监测能力等。

（三）评价金额及支出情况

2019-2021 年海岸带生态修复项目省级专项资金共 135,923.60 万元，分 13 个资金文件下达（含 2 个资金收回文件）。

截至 2021 年 3 月 31 日，2019-2020 年的专项资金已累计支出金额 66,772.46 万元，专项资金支出率 72.81%（支出率以 2019-2020 年实际下达资金额度为计算基数，2019 年专项资金 46,197.50 万元，2020 年专项资金 45,506.10 万元）。2021 年度项目实施尚有 3 个季度，其年度支出率暂不考虑。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在产出、效益方面表现相对较好，在决策上表现一般，在管理上存在一些瑕疵。经综合分析，本项目绩效评价得分

为 81.83 分，绩效等级“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.83	81.83%
一、决策	20	15.87	79.35%
二、管理	20	14.37	71.85%
三、产出	30	25.47	84.90%
四、效益	30	26.12	87.07%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.87 分，得分率为 79.35%。

从评价指标得分情况看，论证决策和资金分配做得较好。在目标设置上，完整性、可衡量性存在不足。在保障措施方面，制度完整性和计划安排合理性均存在一定的缺陷。在资金到位及时性上，阳江、茂名、饶平、惠州等市、县级收到资金和任务清单后，未及时制订资金分配方案并下达到用款单位。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.37 分，得分率为 71.85%。

从评价指标得分情况看，资金支出率较低、支出规范性有待加强。在资金支出方面，截至 2020 年 3 月 31 日，2019-2020 年度专项

资金支出率为 72.81%。部分项目为跨年度资金，未到建设完成时限，使整体资金支出率偏低；部分项目由于进度滞后，如潮州市饶平县汛洲岛重点海湾整治项目，截至现场评价时间，资金支出率仅达到 24.56%。在事项管理方面，部分项目存在程序规范性、监管有效性有待改善的情况。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 25.47 分，得分率为 84.90%。从评价指标得分情况看，项目经济性和效率性均完成得比较好。项目未发现超出预算计划的情况，成本控制较好。产出扣分的主要原因是部分项目工程进度不理想，产出时效性上存在一定缺陷。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 26.12 分，得分率为 87.07%。效益通过效果性和公平性来体现，得分率分别为 86.48%和 90.00%；项目的社会效益、经济效益和生态效益较好。在后期管护和可持续发展方面，项目有待进一步加强。

三、主要绩效

（一）深化生态修复整治，构筑海洋生态安全屏障

本项目加强海岸带生态修复工作，通过遏制自然岸线无序占用趋势，对沙滩、典型地质地貌景观以及红树林、珊瑚礁等水生植物实施生态修复。据统计，截至评价基期时间，通过项目实施

共完成红树林等水生植物种植面积超过 295 万平方米，种植防沙护沙等园林绿化植物面积超过 127.52 万平方米，清除鱼笼渔网、蚝排等非法、违规构筑物面积超过 517.8 万平方米，沙滩养护面积超过 97.82 万平方米，修复滨海湿地面积超过 63.93 万平方米。总体上，实现了《广东省海岸带综合保护与利用总体规划》中提出的“到 2020 年，累计完成海岸线生态修复不少于 400 千米”“自然岸线保有率不低于 35%”的目标。

本项目的实施，保证了自然岸线保有率，优化了近岸海域海水质量，提升了海岸与近岸海域生态功能，恢复了海洋生态系统的多样性、完整性，有力地构筑了广东省海洋生态安全屏障。如珠海市淇澳—担杆岛省级自然保护区滨海湿地生态修复示范项目，通过项目实施已完成红树林种植 30 亩，淇澳外滩海域鱼笼渔网和蚝排清除约 500 公顷，滩涂垃圾清理约 20 公顷，疏通红树林内水道 4 公里，营造鹭鸟繁殖地 2 个，使区域内物种多样性、遗传多样性和生态系统完整性得到有效保护。根据该项目 2020 年 10 月发布的《生物多样性基础调查监测报告》，对比 2019 年，淇澳保护区调查新记录的物种包括：世界自然保护联盟红色名录濒危等级罗默刘树蛙，国家二级保护动物松雀鹰，国家“三有”保护动物白颊噪鹛和红胸啄花鸟等。

（二）积极发挥经济潜能，促进海洋经济高质量发展

一是通过项目的实施可提升区域及周边的海洋环境状况、景

观效果以及相应的配套实施，进一步提升投资环境，提高区域吸引力，聚集高科技人才，带动优质产业投资落地。据统计，海岸带保护与利用综合示范区项目通过 2019-2020 年度专项资金建设，当前已带动地方资金投入超过 7,833 万元。

二是项目的实施建设，生态环境、自然景观的优化和提升，将有效地促进当地旅游业的发展。如东莞市滨海湾新区茅洲河口项目通过种植以红树林为主的多种水生植物、构建水生态环境、建设亲水观景栈道平台设施等措施，重建滨海湿地生态环境，打造具有自然生态、休闲观光、科普教育的海岸带生态和活动空间。该项目根据东莞市旅游局数据进一步测算，2022 年预计可带动区域内餐饮、住宿等营业收入 3,906 万元，实现政府财政税收 687 万元；至 2035 年，预计可带动旅游业相关收入 17,608 万元，实现政府财政税收 3,099 万元。

（三）拓展滨海亲水空间和修复海堤，提升人民群众幸福感和安全感

一是项目通过沙滩垃圾清理、黑化沙滩整治、海岸带园林绿化等措施，有效解决了人民群众感受最直观的海洋资源环境突出问题，整体提升了海岸带生态景观质量，改善了沿岸人居环境。同时通过项目实施共新建或修复海滨栈道长度超过 52.47 千米、亲海平台面积超过 7,244.28 平方米，拓展了公众的滨海休闲空间，提升了人民群众的幸福感和安全感。如茂名水东湾新城海岸带综合示

范区（一期）工程项目，解决了项目建设前海岸废弃物堆积、沙滩黑化、沿岸虾塘污染等问题，提升海岸线景观效果，通过搭建亲水平台、海滨绿道，为城市居民构建了亲海空间。根据《电白新鲜事》报道，该项目所在的“中国第一滩”景区，2021年5月1日-5日共接待游客36.38万人次。

二是通过生态修复工程对海堤护坡的修建，提高了防洪纳潮和抵御海水侵蚀能力，如东莞市滨海湾新区茅洲河口项目使茅洲河的防洪能力达到100年一遇。海洋灾害防护能力的提高，将有效减少海洋灾害对近岸建筑物和居民的经济损失，保障涉海生产生活的平稳有序，进一步提升人民群众安全感。

（四）提升监测预警能力，加强海洋生态文明建设效能

海洋环境监测、围填海监测、海洋生态预警监测等一直是海洋环境保护的重要环节，通过全面、及时、准确的海洋环境监测工作，能时刻掌握海洋环境变化，做好相关预警工作。本项目通过海洋环境监测等任务的开展，按时完成50个省控点位海水水质监测、42个点位（2020年增至72个）典型海洋生态系统健康状况监测、7个海水浴场水质监测、12个海滩垃圾监测、6个断面18个点位海漂垃圾监测、大亚湾7个点位微塑料试点监测和19个点位练江小东江入海口临近海域监测等监测任务；通过新增290余套监测设备及采购海洋浮标在线监测系统运维服务等，显

著提升了全省海洋生态环境监测能力、应急监测能力、海洋环境在线监测能力和可视化展示能力，为我省海洋生态环境保护管理和近岸海域污染防治工作提供了重要技术支撑。

四、存在问题

（一）前期统筹准备不足，项目制度不够完善。

一是少数项目前期统筹不足、项目库准备不充分。海岸带是陆地和海洋相互作用的地带，其生态修复和管理涉及诸多部门，不同部门和各级政府的发展规划、功能区划、空间规划、城镇规划、环保规划和海岸带规划等重叠交叉，若前期统筹准备不充分，出现个别地方协调不足甚至冲突现象，对项目后续实施影响较大。如深圳市大鹏新区海岸带综合示范区建设项目因为相关法律法规规定“不得在自然保护区核心区开展生态修复示范工程建设”，需要申请项目变更，后续审批程序的办理对项目建设周期产生影响。除此之外，部分项目遇到拆迁补偿和产权纠纷等矛盾时往往阻力较大，若未在前期阶段对该类问题进行充分调研和协商解决，也会影响项目进度。如潮州市饶平县汛洲岛重点海湾整治项目实施涉及处理村民补偿以及村民维修船厂搬迁问题，虽目前已解决相关问题，但也严重影响了工程进度。

二是项目绩效目标中的效益类指标不够详细和可量化。虽然项目将整治岸线长度、拆除违规构筑物面积、建设公众亲海平台

等工程指标作为产出指标，但对于生态修复后的效果和效益没有定量考核指标，更多的是定性表述，如“是否保护沿海人民生命财产安全”“是否提高生态环境价值”“降低灾害风险、减少损失”等，既不利于自我评价、第三方评价以及主管部门对绩效目标完成情况的动态监控，也使得工程效益、效果的信服力大大减弱。

三是管理制度不完善，技术标准欠缺。如海岸线生态修复和重点海湾整治项目缺少建设、验收相关标准和办法；又如部分资金使用单位存在制度不完善的问题，缺乏项目管理的具体制度。

（二）项目监管有待加强、部门协同有待提高

一是监督管理有效性未落到实处。尽管项目主管单位对项目进行经常性检查，要求地市按时汇报项目进度及计划，但仍存在部分项目进度滞后较为严重的情况，监管督促力度需进一步加强。

二是少部分项目实施过程中的程序规范性有待完善。如珠海市大万山岛重点海湾整治工程项目，项目开工时间早于获得环评批复和施工许可证时间。

三是部门协同有待提高。海岸带生态修复项目涉及勘察测量、项目可行性审批、海域和土地使用审批、环境影响评价等多个部门相关工作，从现场评价项目情况来看，目前仍以单个工程项目为抓手进行工作推进，项目整体缺乏系统性有效联动，造成

工程在勘察测量、工程可行性研究、海域使用论证、环境影响评价、招投标等各个环节上均耗时较多，对项目的开展和实施影响较大。

（三）资金支出率较低、部分项目进展较慢

2019-2020 年省级专项资金 91,703.60 万元，实际已支出金额 66,772.46 万元，资金支出率 72.81%，其中海岸带保护与利用综合示范区项目支出率、海岸线生态修复和重点海湾整治项目支出率较低，分别为 58.70%、84.84%和 77.50%。支出率不理想原因如下：

一是海岸带保护与利用综合示范区项目为跨年度实施项目，截至现场评价时间，潮州市饶平县、揭阳市惠来县、深圳市、中山市、茂名市海岸带保护与利用综合示范区共 5 个建设项目未到建设完成时限，未支出金额为 15,449.58 万元，占 2019-2020 年省级专项资金约 16.85%。上述 5 个项目 2019-2020 年合计下达资金 24,000 万元，根据资金下达文件，实施方案编制完成时限为 2019 年 12 月，建设完成时限为 2021 年 12 月，截至评价基准日，该类项目仍按照实施方案中拟定的计划在进行施工中，已支出资金为 8,550.42 万元。

二是海岸线生态修复和重点海湾整治项目，根据资金下达文件，2019 年度资金项目为跨年度实施项目，2019 年度资金项目和 2020 年度资金项目完成时限分别为 2020 年 12 月和 11 月，部

分该类项目由于新冠肺炎等因素影响，截至评价时间虽已实际完工，但未完成项目验收或预留了后续养护费用（如苗木补植），剩余款项暂未支付导致支付率较低。如中山市海岸线整治与修复工程（横门口岸线段），目前项目已完成竣工验收，根据建设工程施工合同约定已支付进度款 579.83 万元，支付率为 86.68%，剩余款项为未支付的完工后两年养护费用。

三是部分项目专项资金分配拨付不及时，影响资金使用进度。根据现场评价情况，阳江市、潮州市饶平县、茂名市、惠州市下达专项资金时间均存在一定的滞后，影响了项目开展进度和资金使用进度。

四是部分项目进度滞后，资金使用效率不理想。本项目属于施工项目，部分项目受机构改革、新冠肺炎、施工期间难以预料的恶劣天气环境（如干旱、涨潮）、砂石原料价格上涨等因素影响，项目进度滞后。根据现场评价和自评报告材料情况，截至评价时间，仍有少部分项目未在项目完成时限内完成项目建设，如潮州市饶平县汛洲岛重点海湾整治项目、阳江市滨海湿地公园海岸线生态修复项目、湛江市巴斯夫生态修复项目等。

（四）长效机制不完善

海岸带生态修复是一项长期性系统性的工程，围海养殖拆除管理、沙滩垃圾清理、红树林管护等工作均需要人力、物力、财力的持续性投入。从整体上看，项目未建立生态修复长效机制，

项目管理往往随着项目工期的结束而终止，缺乏项目建成后的管护制度及资金投入计划，海岸带生态修复项目中长期的管护工作难以得到支撑保障。

五、相关建议

（一）加强前期论证决策，完善项目目标设置和制度建设

一是做实项目前期筹备工作，加强项目储备工作，对入库项目必要性、科学性、合理性、可行性进行充分论证，严格按照《广东省省级财政资金项目库管理办法（试行）》进行项目入库、储备、审批。二是优化项目绩效目标设置，绩效指标尽量量化或可测量，定性指标需对应有严谨的评级和评判机制，便于绩效评价和跟踪考核。三是完善项目建设和验收标准，健全海岸带生态修复管理体系，并总结完成情况较好的项目特点和经验，打造海岸带生态修复经典模式，为后续类似项目实施提供借鉴和参考。

（二）加强项目监管和指导，推动部门协调联动

一是加强项目管理和资金管理。资金使用单位和项目主管单位要严格按照相关规定和专项资金实施细则内容进行资金使用和项目推进，同时，加强资金使用单位对相关程序、法律法规的指导，确保项目及专项资金及时、有效、安全、合规地进行。二是海岸带生态修复项目的实施涉及自然资源、发改、环保、水利、旅游等多个部门，建议海岸带生态修复项目主管部门应和相关部门加强协调联动，构建协力互助、多方参与的项目协调机制，加

强项目属地相关政府部门之间协调联动，研究项目“绿色审批”通道，在确保项目符合各项法规和政策的前提下，缩短项目前期工作周期，确保项目按期按质完成建设，及时发挥资金效益。

（三）进一步细化项目预算，加快项目建设，提高专项资金使用效率

一是对于跨年度实施项目，应进一步细化项目预算，按实施年度完成计划申请和落实资金，确保财政资金及时发挥效益。二是加快完工项目验收工作。项目基本完工后，应及时组织完工验收和结算工作，全面考核项目建设工作，检查工程是否符合设计要求，工程质量是否合格，促进建设工程及时投入使用和发挥投资效果。三是运用倒逼机制，倒排工作任务，同时加强监管力度和明确责任，有关部门应及时开展检查、监控和督促整改，必要时开展督办约谈，对于未能按时按质完成任务的项目实施问责。针对进度滞后项目面临的难点和问题，做好项目指导工作，协助地市主管单位攻破难点、疏通堵点，并组织资金使用单位加强对项目管理、先进技术、资金管理等方面的学习，促进更好更快完成任务目标。

（四）建立健全生态修复长效机制，确保治理效果长期有效

海岸带生态修复是一个长期性全面性的工程项目，单个项目或短期内的整治修复无法有效发挥项目效益。随着海岸带生态修复工作的不断深入，建议项目主管部门和资金使用单位应“建管

并重”，落实好项目实施完成后进行管理维护的主管单位、经费来源或筹集方式、相关制度和责任人，建立健全长效管护制度，确保生态修复效果长期有效。

（五）建立系统科学的海岸带生态修复管理体系

从当前海岸带生态修复项目实施情况来看，具体项目的开展仍缺乏整体性、综合性、系统性的标准体系作为依据，使项目实施有据可依。因此，应基于我省海洋生态环境实际，编制与海洋生态修复相关的指导性文件，加快建立源头严防、过程严管、后果严惩的配套制度，研究并编制具有普适性的海洋生态修复技术标准，对管控验收、事后成效评价、监督指标提出明确要求，构建综合、完整的海洋生态修复管理体系，更好地指导我国海洋生态修复项目，提高生态修复成效，使其走向良性的体系化轨道。

2018—2021 年绿色矿山建设 专项资金绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

机构负责人：张松风

项目负责人：杨义忠

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为贯彻党的十九大关于生态文明建设有关要求，践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的发展理念，原国土资源部等6部门联合印发《关于加快建设绿色矿山的实施意见》（国土资规〔2017〕4号），提出“加大政策支持，加快绿色矿山建设进程，力争到2020年，形成符合生态文明建设要求的矿山发展新模式”。通过先进典型和示范的带动作用，推进全国绿色矿山建设工作稳步健康发展。

依据上述文件精神，原广东省国土资源厅等3部门联合印发了《关于加快建设绿色矿山的通知》（粤国土资规字〔2017〕6号），提出对于新建矿山，按绿色矿山标准要求进行了规划、设计、建设和运营管理；对于生产矿山，至2020年底，全省建设250个绿色矿山，发挥示范带头作用的总目标。制定广东省绿色矿山标准，建立奖励制度，设立了2018-2021年绿色矿山建设专项资金，安排项目资金预算总额度为12,000万元，资金主要用于已取得显著成效，达到绿色矿山建设要求的矿山企业，经申报并按相关程序核查验收通过后列为专项资金待奖励对象。

（二）绩效目标

绩效总目标：到2020年全省建成250个绿色矿山，基本建成符合生态文明建设要求，节约高效、环境友好、矿地和谐的绿

色矿业发展模式。新建矿山全部达到绿色矿山建设要求，生产矿山加快改造升级，逐步达标。

阶段性目标：全省 2017 年建设 50 个绿色矿山，全省 2018 年建设 60 个绿色矿山，全省 2019 年建设 70 个绿色矿山，全省 2020 年建设 70 个绿色矿山。

（三）评价金额及支出情况

2018 年，省财政厅设立绿色矿山建设专项资金，资金性质为事后奖励类资金，实施周期为 4 年（2018-2021 年），安排项目资金预算总额 12,000.00 万元，分 4 个资金文件下达。截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，共计支付 9,636.00 万元，资金支出率为 80.30%，详见表 1。

表 1 2018-2021 年绿色矿山专项资金支出情况表

序号	资金文件	单位：万元		
		资金总额	实际支出金额	支出率
1	广东省财政厅关于下达 2018 年乡镇振兴战略专项资金地质矿产勘查及环境治理项目资金的通知	3,000	3,000	100%
2	关于提前下达 2019 年自然资源事务（省级矿山地质环境恢复治理、省级地质遗迹保护、广东省绿色矿山建设项目奖励资金）专项资金的通知	3,000	3,000	100%
3	广东省财政厅关于提前下达 2020 年地质矿产勘查及治理专项资金（省级矿山地质环境恢复治理、绿色矿山建设）的通知	3,000	3,000	100%
4	关于提前下达 2021 年绿色矿山建设专项资金的 通知	3,000	636	21.20%
5	合 计	12,000	9,636	80.30%

资料来源：绿色矿山建设项目绩效自评报告

三、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行分析，评价工作组认为：总体上，项目在效益方面地表现相对较好，在决策、管理方面表现一般，产出方面存在一些瑕疵，本项目的主要问题是河源市连平县绿色矿业发展示范区未建成，项目可持续性存在不足，绿色矿山建设质量有待提高等。经综合分析，本项目绩效评价得分为**83.05 分**，绩效等级为“良”。评价情况，详见表 2。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	83.05	83.05%
一、决策	20	15.50	77.50%
二、管理	20	15.82	79.10%
三、产出	25	20.20	80.80%
四、效益	35	31.53	90.09%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.50 分，得分率为 77.50%。从评价指标得分情况看，论证决策等方面做得较好，得分率为 100%。在目标设置上，主要是完整性、可衡量性存在不足，扣了 1.50 分，大部分年度各市县未填报绩效指标，绩效目标设置较

简单，未体现阶段性效果，效益指标未进行量化；在保障措施上，制度完整性、计划安排合理性上存在不足，各扣了 0.50 分，主要体现在资金管理细则发布较晚（2020 年才发布），示范区（《广东省绿色矿山建设工作方案》要求建立 2 个示范区的建设目标）未建立实施及验收制度，绿色矿山完成目标超原计划的 46.80%；在资金到位及时性上扣 1 分，主要原因是绿色矿山建设专项资金部分市县财政转下达时间长；资金分配的合理性扣 1 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.82 分，得分率为 79.10%。其中主要是资金支出率、支出规范性及监管有效性得分不理想。截至评价基准日，资金支出率为 80.30%，2021 年资金具备支付条件，但支付进度较缓慢；事项管理得分为 6.00 分，得分率为 75.00%，存在的主要问题：一是绿色矿山第三方评估环节欠规范；二是未形成标准化的监督管理体系。

3. 产出分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 20.20 分，得分率为 80.80%。经济性方面做得较好，得分率为 100%。效率性方面得分不够理想，一是河源市连平县绿色矿业发展示范区未建成，原定的产出成果未能及时实现；二是绿色矿山建成质量不一，存在明显的区域性和矿区大小对应的质量差别；三是第三方评价机构对绿色矿山评估分数不理想，现场评价统计，得分在（90-95）区间的有

2 家，得分在（80-90）区间的有 17 家。

4. 效益分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 31.53 分，得分率为 90.09%。其中社会效益指标和满意度指标得分率为 100%，经济效益指标得分率为 94.00%，生态效益指标得分率为 96.64%，可持续发展指标得分率为 67.50%。得分不高的原因，一是受采矿许可时间限制等原因，部分企业对绿色矿山可持续性存在观望态度；二是部分企业缺少提升自身可持续发展的途径。

三、主要绩效

（一）政府引领，创绿色发展新模式

一是原广东省国土资源厅等 3 部门联合印发了《关于加快建设绿色矿山的实施意见》（粤国土资规字〔2017〕6 号），从用地、用矿、财政、金融等方面加大政策支持力度，相应制定了具体措施，起到了良好的激励引导作用，企业积极响应，提前一年完成总目标，绿色矿山建成数超过方案计划要求的 46.80%；二是在绿色矿山建设项目的宣传引导及持续推进过程中，以资源综合利用、节能减排、保护生态环境和社区和谐为主要目标，各地和矿山企业因地制宜、积极探索，涌现出一批可复制、可推广的典型模式，起到了很好的示范引领作用。如中核韶关棉原铀业有限公司（七四五矿），大幅减少固废排放和利用尾矿资源，采用井下充填绿色开采模式；又如韶关石人嶂矿业有限责任公司石人

嶂矿区，采用共伴生资源效益最大化的资源综合利用模式；再如广州市越堡水泥有限公司，采用石灰石矿山智能化开采与智能化运营的智慧矿山模式。

（二）强化意识，重协调发展新理念

通过绿色矿山建设示范引领推广，绿色矿山建设逐步深入人心，矿山企业从被动的对生态绿化到现在主动应对矿山全程的绿色发展，从“要我建”变成“我要建”思想的转变，在发展中进一步梳理人、自然与社会的和谐共生关系，理性处理矿山开发全过程的低碳、循环、环保、经济和持续的关系，使矿山的建设方向更加清晰、智慧、科学，各矿山更加重视协调发展。如广州市顺兴石场有限公司受绿色矿山理念的熏陶，提出了“顺兴模式”，规划 2020 年至 2022 年建成智慧生态矿山，至 2032 年建成矿业生态产业园，至 2040 年建成矿业文化主题小镇，在改善环境、科学生产、恢复环境保护，促进地方文化建设等方面，形成产业与社会和谐发展的关系，为新时代推进“五位一体”总布局的战略目标添砖加瓦。

（三）改善环境，构生态文明新格局

项目的实施推进，强化矿山企业对矿山地质环境保护的意识，践行了“绿水青山就是金山银山”的发展理念。一是生态修护，在开采时，尽量减少对生态环境的损害，通过实施“边开采、边治理”的方案，将更大精力投入到矿山地质环境恢复治理，推

进矿区生态环境恢复，复垦项目按计划完成，得到相关部门的验收，矿区土地复垦率大大提高。如广州市越堡水泥有限公司，石灰石矿山注重“绿色发展”，努力寻找和学习更环保的生产技术，走“经济效益好、资源消耗低、环境污染少”的良性循环道路，做到矿区绿化与周边自然环境相协调，植物搭配合理，矿容矿貌整洁、绿化、美化，矿区可绿化面积绿化率达到90%以上，周边环境有大幅度的改观；二是保护环境，大部分绿色矿山生产区域均设置相应的防尘、隔音措施，洒水喷淋、全封闭运输、消音减震等，道路基本实现硬底化，污水根据需要设置了沉淀池、污水处理厂等方式，科学处理废水，实现达标排放，推进资源节约型、环境友好型矿山社会建设，促进民生改善，推动矿山可持续发展。如惠东嘉华材料有限公司石矿场，发展的同时也加强了环境的建设。

（四）提质增效，走企业升级新道路

绿色矿山建设转变矿业发展方式，用最小的环境代价实现最大经济效益。推动资源利用的根本性改变，利用技术手段，将伴生矿、尾矿综合利用成为新的利润增长点，提高矿山资源的开采回采率、选矿回收率和综合利用率，促进企业经济结构调整优化。如广东省中金岭南有色股份有限公司凡口铅锌矿，大胆引入新思路、尝试新技术。一是将数百万吨低值共（伴）生黄铁矿进行充分开发利用；二是将选矿副产品硫精矿生产高附加值的硫磺、铁

粉和铅锌银金属等产品，大幅扩大矿山产品种类和产能，促使资源优势转化为经济优势，提升企业经济效益；三是以矿山为基础规划产业链产业园区，未来可持续发展可期。又如广东大宝山矿业有限公司，采用集约化建设模式等。

四、存在问题

（一）项目实施的管理有待完善

一是《广东省绿色矿山建设项目专项资金管理实施细则（试行）》比较简单，未明确专项资金的分配方式、资金使用范围等事项；二是对于绿色矿业发展示范区项目，具体如何开展申请、如何组织验收，省级层面未制定具体的办法或细则，现场核查发现韶关市仁化县和河源市连平县，虽然编制了绿色矿业发展示范区相关方案，但至 2020 年底，河源市连平县绿色矿业发展示范区未完成项目验收；三是绿色矿山第三方评估单位及专家选定缺乏统一标准，评估规范不足。第三方评估单位及专家的水平参差不齐，存在部分评估报告内容过于简略、缺少佐证材料等，评估体系中指标缺乏统一标准，评估得分相关数据依据较缺乏等问题。

（二）各主体之间的联动性不足

绿色矿山建设是按照“政府组织、部门协作、企业主体、公众参与”的原则共同推进，现场评价了解到，各方存在联动性不足的问题。一是绿色矿山建设是一项复杂的系统工程，包括资源

综合利用、节能减排、保护生态环境、矿地和谐等丰富内涵，涉及的政府部门多，部门间横向沟通不充分；二是部分企业受自身条件限制，各种先进的技术和管理模式、优化的工艺、节能的方法、先进的模式较难获取。如中核韶关棉原铀业有限公司（七四五矿）在问卷调查中，提出组织到先进的绿色矿山进行参观交流学习的建议。

（三）绿色矿山建设水平差距大

一是部分绿色矿山生产规模小、技术装备落后、建设基础薄弱，个别存在历史遗留问题。如现场评价的小型采石场，基本上均存在设备简陋、绿色矿山规划建设简单等问题；二是现场评价发现，珠三角地区绿色矿山建设水平大大优于粤东西北的绿色矿山建设水平，大中型绿色矿山建设水平大大优于小型绿色矿山建设水平。

（四）“创”积极而“建”不足

一是部分企业还只是追求形式达标，即以申报入库进入名录、享受奖励政策、企业能够正常生产不被淘汰为最终目标，对绿色矿山概念内涵理解不到位；二是部分绿色矿山建设理念有待加强，受限于眼前利益驱动和长期惯性思维影响，有些矿山企业对政策理解不够深刻，企业经营理念不够前卫，绿色矿山主体意识不够强，认为绿色矿山建设周期长、投入多，投入后短期效益不明显等；三是政策保障不到位，资源配置、用地、财税和金融

等政策具体落实难，使得一些企业顾虑重重，对矿山的长远谋划态度欠积极。

五、相关建议

（一）健全项目管理体系，构建绿色矿山长效发展机制

一是专项资金管理办法应明确资金分配方法和资金使用范围；二是为加强事后奖励项目的跟踪检查与验收管理，应制定绿色矿业发展示范区的实施细则或项目管理办法，应规定项目验收或完工评估申请、现场核查、档案资料整理等验收管理办法，有利于全面、及时掌握项目实际完成情况；三是加强评估规范，明确专家的专业、职称、业绩等设立标准，提升第三方评估的规范性，在评估中，进一步简化和优化评估体系标准，做到表述准确，可操作性强，使其在评估过程中易执行、好评判，得分依据更加充分。

（二）合纵连横，引入公众参与，协同共创绿色矿山

一是建立健全部门联动机制，充分发挥规划统筹指导作用，细化任务分工，明确事项权责，强化主动服务意识，加强合作联动，实现信息共享，以促进工作协调与沟通，确保政策落实到位；二是建立多种形式的矿山企业交流机制，加强绿色矿山示范点、实施模式、先进技术、优化工艺、节能方法的交流，形成良好的氛围，增强企业自身能力和主观能动性；三是引入社会监督，提高公众参与，形成合力，加强监督，鞭策绿色矿山企业可持续发

展的实施，保障绿色矿山建设的成效。

（三）推广新技术，注入新动力，助力区域经济发展

一是通过报纸、媒体、网络、微信等途径，向矿山企业推广先进适用勘查和采矿技术装备、节能环保、智能控制、数字化管理技术知识等，建立绿色矿山技术装备及知识体系，完善企业技术体系，用绿色技术全面提升矿业整体发展质量；二是结合区域属性特点进行总体谋划，矿山规划结合区域经济发展适度加大矿山资源优势，吸引优质企业扎根发展，全面提升资本实力结构，以提高矿山绿色发展质量，逐步带动地区经济发展升级。将资源优势转为经济优势和发展优势，推动形成集约高效、生态优良、技术先进的产业优势区，促进区域经济社会发展；三是加强各区域、各绿色矿山企业互相交流借鉴，促使缩减绿色矿山建设水平差距。

（四）引领示范建设，规范后期管理，增强可持续性

一是应抓紧河源市连平县绿色矿业发展示范区的建设和验收，发挥绿色矿山示范区行业的典范和标杆，完善组织管理体系，充分发挥示范引领作用；二是细化政策配套支持，力争在税费、财政、资源配置、矿业用地等方面出台一批针对性强且行之有效的政策措施，助力绿色矿山建设全面推广；三是建立退出机制，对获得绿色矿山的企业实行动态管理，明确红线，实现警示作用，从而有力地激发企业建设绿色矿山的内生动力。

（五）完善绿色矿山建设体系，稳步推进绿色经济发展

绿色矿山建设是一项系统性的工程，涵盖了依法办矿、规范管理、资源综合利用、技术创新、节能减排、环境保护、土地复垦、社区和谐、企业文化，涉及矿业发展的方方面面，部分理论和实践问题还需深入研究，绿色矿山建设的整体体系构建尚需揣摩。一是从本次绩效评价了解到，绿色矿山建设的第三方评估体系、政策配套体系、绿色矿山建设管理体系、监督管理体系、动态管理体系等，均存在可完善的空间，需探索出一条可持续发展道路；二是从数据上看，至 2020 年底共计完成了 367 个绿色矿山建设，和 2021 年统计的有效期内的登记采矿权总数 1191 个（数据来源于：广东省人民政府发布的矿产资源信息）相比，绿色矿山建设完成率达 30.81%，和建设方案绿色矿山计划完成数 250 相比，绿色矿山建设完成率超 46.8%，过大的步伐可能带来推进不扎实，审核不严谨等一系列问题。建议绿色矿山应以示范和引领的定位，进一步完善组织管理体系，稳步推进，推动矿业实现更高质量发展之路。

2020 年广东省人力资源与社会 保障厅失业保险基金绩效评价报告

评价机构：北京金凯伟业咨询有限公司

机构负责人：汪爱武

项目负责人：管青

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为了保障失业人员的基本生活，预防失业，促进就业，根据《中华人民共和国社会保险法》，2002年7月，广东省人大九届常委会第三十五次会议审议通过《广东省失业保险条例》，在制度上实现了失业保险的全面覆盖，同时在全国率先将失业人员的医疗保障纳入待遇范围。2013年广东省再次修订通过《广东省失业保险条例》（以下简称《条例》），进一步强化了《条例》的保失业、促就业、稳岗位的功能。广东省人力资源和社会保障厅积极落实《条例》的相关要求，结合本省实际，将失业保险基金通过转移支付的方式落实到各地市。

2020年，人力资源社会保障部、财政部联合印发《关于扩大失业保险保障范围的通知》（人社部发〔2020〕40号），对发放失业保险金、阶段性实施失业补助金政策、阶段性提高价格临时补贴标准等提出明确要求。为积极贯彻落实通知要求，经充分调研并征求意见后，广东省人社、财政部门联合转发《人力资源社会保障部 财政部关于扩大失业保险保障范围的通知》（粤人社发〔2020〕117号），对各地落实工作责任、加快制定失业补助金政策、加强经办服务和基金风险防控作出部署安排，及时发放失业补助金。

（二）绩效目标

扩大失业保险参保范围，保障失业人员的基本生活，预防失业，促进就业。2020 年失业保险参保计划 3480 万人。

（三）评价金额及支出情况

1. 评价金额。

此次绩效评价的金额为 2020 年广东省失业保险基金总支出 2,436,784.59 万元。

2. 支出情况。

2020 年广东省失业保险基金预算计划安排资金 1912427.1 万元，预算调整后基金总支出 4,042,852.97 万元，实际支出 2,436,784.59 万元。根据《广东省失业保险条例》规定，失业保险基金由各地级以上市统筹。具体预算支出明细如下表所示：

表 1-1 2020 年度广东省失业保险基金支出明细表

序号	资金支出方向	支出金额（万元）
1	失业保险金支出	407,923.16
2	基本医疗保险费支出	60,865.24
3	丧葬抚恤补助支出	2,034.04
4	职业培训和职业介绍补贴支出	97.05
5	其他费用支出	370,200.45
6	技能提升补贴支出	7,542.14
7	稳定岗位补贴支出	522,828.36
8	其他支出	1,014,377.96

序号	资金支出方向	支出金额（万元）
9	转移支出	118.44
10	补助下级支出	22,999.00
11	上解上级支出	27,798.75
	本年支出合计	2,436,784.59

根据《广东省失业保险条例》规定，失业保险基金主要用于：一是失业保险金；二是失业人员领取失业保险金期间的职工基本医疗保险费；三是失业人员在领取失业保险金期间死亡的，其遗属领取的丧葬补助金和抚恤金；四是失业人员领取失业保险金期间的求职补贴和接受职业介绍、职业培训的补贴；五是省人民政府按照国家有关规定批准的职业技能鉴定补贴等预防失业、促进就业支出；六是国务院规定或者批准的与失业保险有关的其他费用。

各统筹地区按时足额上缴调剂金后，失业保险基金不敷使用时，由省级调剂金调剂、地方财政补贴。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料和现场调研、评审等，从决策、管理、产出、效益四个维度综合评价失业保险基金绩效，评价工作组认为：总体上项目在产出和效益方面表现相对较好，但在决策和管理方面存在一定问题，具体表现为绩效目标管理、资金执行率及监管有

效性等。经综合分析，该项目的绩效评价得分为 **87.09** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价要素	权重	评价得分	得分率
决策	20	15.5	77.50%
管理	16	12.41	77.56%
产出	20	19	95.00%
效益	44	40.18	91.32%
总分	100	87.09	87.09%

（二）各部分指标分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.5 分，得分率为 77.50%。

从评价指标得分情况看，保障措施、资金保障等方面做得较好，得分率为 100%。在决策论证上，主要是失业补助金政策测算时从基金安全性的角度考虑，测算范围较大，与实际情况偏差较大，扣 0.5 分。目标设置上，主要是目标合理性、完整性、可衡量性存不足，扣 3.5 分。在补贴标准合理性方面，失业补助金的标准偏低，这与决策过程存在一定的关联性，测算应领取的人数较多，从基金安全性角度考虑，只能降低标准，但实际领取的人数又较少，有一定偏差，酌情扣 0.5 分。

2. 管理分析。

该指标分值 16 分，评价得分 12.41 分，得分率为 77.56%。

从评价指标得分情况看，程序规范性方面做得较好，得分率为 100%。资金管理方面，2020 年初广东省失业保险基金支出预算资金 1,912,427.1 万元，预算调整后基金总支出 4,042,852.97 万元，实际支出 2,436,784.59 万元。预算执行率为 60.27%，扣 1.59 分。支出规范性方面，经失业保险基金管理内控专项检查后发现，一是部分失业保险基金支付业务审批规范存在不足；二是业务资料及其归档存在不规范的情况；三是创业担保贷款基金支出财务核算不够规范。以上问题经内控的专项检查后均已整改，酌情扣 1 分。监管有效性方面，一是基金支出的全过程数据对比机制尚未建立健全。二是缺少主动预防机制。由于预防预警机制的不健全，导致出现少量的失业保险补贴错发等情况。扣 1 分。

3. 产出分析。

该指标分值为 20 分，评价得分 19 分，得分率为 95%。

成本控制、资金发放及时率、失业保险补贴覆盖率、国家政策的执行率以及发放标准准确率做得较好，得分率为 100%。存在的问题主要在于，2020 年失业保险援企、稳岗政策采取免申请发放方式，在补贴发放过程中，存在个别企业因经营情况与其账户信息不同步，导致补贴发放错误或未及时发放的情况，扣 1 分。

4. 效益分析。

该指标分值为 44 分，评价得分 40.14 分，得分率为 91.23%。

其中大部分的效益指标的得分率为 100%。存在的问题主要在于，保障机制的健全性方面，失业保险基金省级统筹未按照计划实施，2020 年仍然是市级统筹，不利于“六统一”的实现；数据对比机制、基金支出的各项预防机制不够健全，扣 1.5 分。政策的可持续性方面，一是补贴标准方面有待进一步论证。比如失业保险稳岗返还标准是否适用于所有的地市；二是政策内容不够细化，比如 2020 年企业稳岗返还政策采取免申请措施，但是并未出台免申请的具体操作规程，相应的政策内容需要进一步明确和细化，同时也要考虑当前的信息化系统是否能够支持免申请；三是失业保险稳岗返还政策未覆盖有雇工的个体工商户等非企业单位；四是职业培训和职业介绍政策对再就业的帮助有限。综合考虑扣 2 分。

三、主要绩效

（一）超额完成参保计划目标，稳步扩大保障范围

首先，2020 年人社部下发的广东省失业保险参保人数计划目标 3000 万人，广东省失业保险计划参保人数为 3480 万人，实际参保人数为 3603.43 万人，完成国家下达计划比例 120.11%，稳居全国第一位。其次，加大基本民生保障力度，扩大失业保险覆

盖范围，印发了《广东省人力资源和社会保障厅 广东省财政厅 转发人力资源社会保障部 财政部关于扩大失业保险保障范围的通知》（粤人社发〔2020〕117号），自2019年12月起，对领取失业保险金期满仍未就业且距法定退休年龄不足1年的失业人员，由其失业前最后参保地经办机构发放失业保险金至法定退休年龄。截至2020年12月31日，全省共审核通过失业补助金申请128.46万人，审核通过人数全国最多。

（二）降低失业保险费率，减轻企业负担

在持续降低失业保险费率与实行用人单位浮动费率制度相结合的基础上，自2019年10月1日起，进一步阶段性调整失业保险浮动费率制度，全省用人单位平均缴费费率降至0.44%，远低于浮动费率试点的基准费率（该费率标准为0.8%）。同时根据国家统一部署，经省政府同意先后印发《关于阶段性减免企业社会保险费的实施意见》（粤人社发〔2020〕58号）等，全面实施阶段性减免失业保险费政策，规定2020年2月-12月对中小微企业和以单位形式参保的个体工商户免征失业保险费，2月-6月对大型企业及其他单位减半征收失业保险费。2020年共计为企业减免失业保险费42.32亿元、缓缴6.23亿元。

（三）多措并举，提高失业保险金领取标准

人均领取失业保险金高于全国平均水平。2018年5月1日起，

将全省失业人员领取失业保险金标准由所在地级以上市最低工资标准的 80%提高至最低工资标准的 90%。2020 年，人均领取失业保险金金额 1,691 元/月，远高于全国 1,506 元/人的平均水平；外省户籍失业人员一次性失业保险金人均 5,692 元，比去年同期人均 5,580 元增长 2%。

阶段性提高价格临时补贴标准。为应对新冠肺炎疫情影响，根据国家统一部署，2020 年 3 月至 6 月，对领取失业保险金和失业补助金人员发放的价格临时补贴标准在现行标准基础上提高 1 倍。

（四）失业率下降，就业保障效益凸显

2020 年，人社部下达广东省城镇新增就业目标人数 120 万人，实际完成 133.7 万人，完成比例 111.42%；城镇登记失业率计划目标不高于 3.5%，实际 2.53%，比全年计划目标低 0.97%，也低于全国城镇登记失业率 4.2%的平均水平。积极落实国家政策，印发《转发人力资源社会保障部办公厅 财政部办公厅〈关于进一步落实失业保险稳岗返还政策支持疫情防控工作的通知〉》（粤人社发〔2020〕40 号），加快推进和实施 2020 年失业保险稳岗返还工作。依据《广东省人力资源和社会保障厅 广东省财政厅〈关于进一步做好受影响企业失业保险费返还工作有关问题的通知〉》（粤人社规〔2019〕42 号），企业稳岗返还工作顺利开

展。为应对中美经贸摩擦等经济因素影响，2020 年继续对符合条件的受影响企业可按 6 个月的失业保险金标准或 3 个月的社保费标准给予返还。2020 年失业保险稳岗返还政策受益企业达 190.91 万家次。此外，失业保险通过实施失业保险技能提升补贴、社会保险补贴、岗位补贴和创业担保贷款等政策多渠道促进就业。

（五）基金平稳与可持续运行

2020 年，全省失业保险基金总收入 85.7 亿元。失业保险基金总支出 243.7 亿元，滚存结余 473.0 亿元，结余系数为 1.94。根据 2020 年支出情况计算，全省失业保险基金的支撑能力为 23 个月，远高于全国平均水平。基金结余能够在保障基金可持续的前提下，充分发挥了失业保险基金的民生保障和经济调节作用。

四、存在问题

（一）绩效目标设置合理性和完整性有待提升

2020 年失业保险基金所设置的绩效目标仅表述了较为宏观的整体效益，以及参保人数的产出指标。按照绩效目标设置的原则，绩效目标的完整性不足。绩效目标的内容与支出相关，但未将基金支出的方向与绩效目标相关联，且未覆盖所有的基金支出内容，绩效指标设置不完整。绩效目标基本为定性表述，缺乏可衡量性。

（二）实施细则与补贴标准等需进一步完善

根据《人力资源社会保障部 财政部〈关于扩大失业保险保障范围的通知〉》（人社部发〔2020〕40号）的规定，经办机构通过核验参保信息库中的参保缴费信息，确认申领人是否符合领取条件对应的失业状态，对符合领取条件的发放失业补助金。省人力资源社会保障厅也积极开展政策研究和论证，最终结合测算的发放数量，合理确定了发放标准。但以是否参保缴费作为判断失业的标准，在当前个人所得税等信息并未实现共享的情况下，无法确保其准确性。2020年，失业保险补助金预计申请人数600万人，实际审核通过128.46万人，实际支出19.8亿元，与预计值偏差较大。

补贴标准方面有待进一步论证。比如失业保险稳岗返还标准是否适用于所有的地市，不同地市的企业数量、规模等各不相同，采用统一标准，容易造成不同地区补贴标准差异较大的情况。

政策内容不够细化，比如稳岗返还免申请的具体操作规程，需要进一步明确和细化，且缺乏统一的操作标准与流程。

失业保险稳岗返还政策作为一项普惠性的政策，并未覆盖有雇工的个体工商户。职业培训和职业介绍的相关政策对再就业的帮助有限。

（三）监管机制不够健全，省级统筹工作推进滞后

在政策执行过程中，省人力资源社会保障厅开展了政策指导及月度上报等监管措施，但企业职工养老、工伤、失业保险和机关事业单位养老保险、居民养老保险业务经办事前事中事后数据比对机制尚未建立健全。缺少主动预防机制，仍然有少量的失业保险补贴漏发、错发等情况。

根据省政府常务会议粤办会函〔2019〕98号的要求，省人力资源社会保障厅发布了《关于征求〈广东省推进失业保险基金省级统筹工作方案〉（征求意见稿）的函》的要求，确保广东省于2020年7月1日实施失业保险基金省级统筹基金管理。但为应对疫情影响，客观形势和工作任务均发生较大变化，省人力资源社会保障厅向省政府报送了《关于推进失业保险基金省级统筹有关情况及下一步工作意见的请示》，暂缓实施失业保险基金省级统筹。

（四）信息系统未全省统一，基金支付存在风险

目前广东省已经上线了省集中社会保险信息系统，但深圳市采用独立的信息系统，两个信息系统之间做了数据对接，但依然存在参保缴费、待遇发放业务数据和财务数据未实时同步，无法及时掌握全省失业保险业务经办管理情况，基金支付方面存在一定风险。

五、相关建议

（一）加强绩效目标管理，落实绩效管理工作

省人力资源社会保障厅应积极落实广东省全面实施预算绩效管理工作的要求，加强绩效目标的管理，提高预算编制的合理性。落实各项失业保险基金支出保障任务的同时，以结果为导向，建立失业保险基金支出的预算绩效管理制度，在科学编制绩效目标的基础上，提高基金支出预算编制的准确度。同时，根据基金支出的方向，设置合理的绩效目标，进一步完善和规范绩效目标。重视项目实施过程中各项资料的收集、整理和存档，以便更好地对基金支出情况进行归纳、总结，支持预算绩效工作持续发展以及后续政策制定与优化。

（二）因地制宜落实并细化各项实施内容

省人力资源社会保障厅在积极落实国家相关部署的同时，需进一步加强政策的论证工作，通过多种渠道和方式了解政策落实中的困难，从国家与省级层面进一步明确再就业的认定标准。建议多维度研究和分析国家政策的目的和要求，结合广东省发展实际，细化各项实施内容和标准，比如制定《企业稳岗返还免申请操作规程》，从省级层面规范申请的标准、流程等操作规范。补贴标准方面由省级制定参考的标准和范围，各地市根据省级标准，结合自身实际，确定合理的补贴标准。

例如江苏省发布的阶段性减免企业社会保险费服务指南、《省人力资源社会保障厅 关于进一步做好就业登记、社会保险登记和劳动用工备案业务协同工作的实施意见》等，依据国家政策要求，结合当地情况，制定具体流程与操作指南的相关政策，提高各地市政策落实的效率，预防政策落地偏差，保障切实执行。

（三）加快推进省级统筹，强化基金支出监管

经济发展的不平衡势必会带来不同地市失业保险基金支付能力的不平衡，为了更好地落实好新形势下的各项失业保险政策，提升基金的抗风险能力，建议加快落实推进失业保险基金省级统筹工作，实现失业保险基金在全省范围统一基金管理，统一参保范围和参保对象，统一费率政策和缴费政策，统一待遇政策，统一经办规程，统一信息系统的"六统一"格局，这将有效解决广东省失业保险基金统筹层次较低、基金调剂能力较弱的问题，充分发挥失业保险基金的支出效益。

建立企业职工养老、工伤、失业保险和机关事业单位养老保险、居民养老保险业务经办事前事中事后数据比对机制，同步推进落实基金支出审计和内控检查工作。建立主动预防监控机制，规避补贴发放中的错发、漏发等问题。

（四）推进系统建设，落实信息实时共享机制

加快推进省级集中社会保险政策、经办、业务应用系统和基

基础数据管理的集中统一。长期而言，要采取与税务部门联动、数据信息共享等多种方式，逐步建立省人力资源社会保障厅数据共享平台，包括全省各险种业务数据并及时更新，确保信息共享、实时同步，切实防止对不符合申领条件人员发放失业保险金。

2019-2020 年人力资源社会保障 公共服务能力和平台建设专项资金 绩效评价报告

评价机构：北京金凯伟业咨询有限公司

机构负责人：汪爱武

项目负责人：周智伟

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2010年3月20日，人社部印发《关于印发进一步整合资源加强基层劳动就业社会保障公共服务平台和网络建设指导意见的通知》（人社部发〔2010〕22号），提出“围绕统筹城乡就业和加快建立覆盖城乡社会保障体系的目标，按照转变政府职能、强化社会管理和公共服务的要求，通过有效整合资源，健全完善基层劳动就业社会保障公共服务平台和网络，全面提高服务能力和水平，为广大人民群众提供规范、便捷、高效的公共服务”。要求加强人力资源社会保障公共服务能力和平台建设。

根据《广东省互联网+行动计划（2015-2020）》《关于基层社保经办服务大厅标准化建设的指导意见》《关于进一步加强创业孵化基地建设的意见》《关于加快发展人力资源服务业的意见》等相关政策，2019年广东省财政厅、广东省人力资源和社会保障厅联合印发《省级促进就业创业发展专项资金管理办法》（粤财社〔2019〕211号），明确省级促进就业创业发展专项资金支持人力资源社会保障公共服务能力和平台建设，包括公共服务平台、创业孵化基地（创新创业学院）、人力资源服务产业园、智慧人社和其他事业发展需要的项目。

（二）绩效目标

2019年：根据人力资源社会保障工作需求，扶持市县两级开

展人力资源社会保障能力建设，提升公共服务标准化水平。设置入驻人力资源服务产业园机构数量不少于 10 个、人力资源服务产业园场地面积、服务产业业态等符合建设标准的指标；可网办事项、可全程网办事项数、服务对象满意度提升等。

2020 年：省“智慧人社”、人力资源服务产业园项目如期推进，推动全省人力资源网上业务办理量及人力资源产业园服务量较上一年度提高；支持欠发达地区公共服务能力提升建设，网上业务办理量提升率、人力资源服务产业园服务量提升率不低于 5%，公共服务标准化水平、欠发达地区公共服务能力有效提升，服务对象满意度不低于 85%等。

（三）评价金额及支出情况

2019-2020 年人力资源社会保障公共服务能力和平台建设资金共 57,832 万元，分两年安排。2019 年、2020 年省财政厅分别安排资金 28,692 万元、29,140 万元。其中，下达 19 个地市人力资源社会保障局资金合计 48,857 万元，占全部资金的 84.48%；其他资金下达省人力资源社会保障厅本部、省社会保险基金管理局、省轻工学院、省交通学院等。截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，项目整体资金支出 44,573.82 万元，支出率为 76.81%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效

益综合对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在产出方面的表现相对较好，但在决策、管理和效益方面仍有改善空间，本项目的主要问题是绩效目标设置不完善、资金支出率较低、监管有效性存在不足等。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **83.16** 分，绩效等级为“良”。

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	83.16	83.16%
一、决策	20	16	80%
二、管理	20	14.11	70.55%
三、产出	35	32.05	91.57%
四、效益	25	21	84%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16 分，得分率为 80%。从评价指标得分情况看，项目在论证决策、资金到位等方面做得较好，得分率为 100%。省人力资源社会保障厅联合省财政厅印发《省级促进就业创业发展专项资金管理办法》（粤财社〔2019〕211 号），对专项资金使用做出了明确的规定；资金分配根据地市项目推动情况、实施条件、项目轻重缓急等情况，核实地市资金需求并采取因素法进行分配，资金分配较合理。主要问题：绩效指标设置上、计划安排上存在不足。其中，2019 年、2020 年产出数量指

标设置、2020 年社会效益指标设置不够完整，扣 1 分；2020 年产出指标设置不够明确，效益指标设置不够细化，扣 1 分；部分效益指标如“提升公共服务标准化水平”无法衡量，扣 1 分；缺乏项目绩效运行监管制度、计划安排不够细化，扣 1 分。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.11 分，得分率为 70.55%。从评价指标得分情况看，项目在支出规范性方面做得较好，得分率为 100%。省人力资源社会保障厅通过每月通报各地市和单位预算执行情况，对资金支出进度明显滞后的地市和单位发提醒函、邀约座谈等方式加强专项资金管理；地市通过对重点项目进行实地走访调研，了解项目实施进度等方式加强项目管理。主要问题：一是专项资金整体支出率偏低，截至评价基准日，该项目资金支出率为 76.81%，扣 1.39 分。主要原因为个别地市部分项目因疫情导致项目推进速度放缓、质保金或运营资金未全部支出、方案调整等原因造成支出率不高。如肇庆市港澳青年创新创业示范基地因运营资金分期支付导致支出率低、潮州市智慧人社项目需按服务期分年度支付费用导致支出率低、湛江市区域性创业孵化基地因疫情和建设用地审批等原因导致项目推进进度慢等；二是程序规范性方面，个别地市部分项目开展前期论证不充分，项目实施过程中因方案调整导致项目进度慢；佛山市人力资源服务产业园 2020 年度省级专项资金有 80 万元使用调整，但未进行相关备

案，扣 2 分。三是对地市绩效目标完成情况未做到有效监管，导致出现个别地市项目进度慢以及揭阳市 2019 年区县“智慧人社”项目与备案项目不一致的情况，扣 2.5 分。

3. 产出分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 32.05 分，得分率为 91.57%。从评价指标得分情况看，整个项目在四个主要资金支出方向的产出完成情况较好，未发现超预算支出情况。从整体上看，多数地市或单位的大部分项目已完成建设或按计划推进中。主要问题：一是部分子项目未按省人力资源社会保障厅下达任务清单完成时限完成建设，扣 0.7 分。二是计划开展建设的 11 个社保大厅，受疫情或方案调整影响，江门市社会保险基金管理局服务大厅、湛江市坡头区社保大厅未按原计划完成建设，扣 0.4 分。三是计划开展建设的 27 个创新创业学院（孵化基地），汕头技师学院创新创业学院、佛山市技师学院创业学院等 6 个学院（基地）未完成建设，扣 0.5 分。四是个别学院（基地）未完成原计划项目孵化数量或活动数量，扣 0.25 分。五是计划开展建设的 16 个人力资源服务产业园，基本完成建设但未正式开园的 4 个，扣 0.25 分。六是计划开展建设的 14 个智慧人社项目，9 个已完成建设，1 个按计划推进中，4 个未完成建设，扣 0.6 分。

4. 效益分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 21 分，得分率为 84%。从评

价指标得分情况看，项目在经济效益、人力资源公共服务办事人数、办事项数、满意度等方面做得较好，得分率为 100%。通过项目实施，有效提升社保经办大厅服务水平、提升各地市人社政务服务效率、促进人力资源产业服务业与双创平台建设等。主要问题：一是个别人力资源服务产业园办事效率有待进一步提升，扣 0.5 分；二是个别人力资源服务产业园宣传力度不够、吸引力不高，高质量机构进驻数量较少；少数创新创业基地引进孵化企业质量不高；部分产业园未正式开园，未实现预期效益等，扣 2 分；三是人力资源服务产业园、创新创业基地建设完成后需要持续投入资金运营，其后续运营保障机制未完全建立，后续运营资金来源未明确落实，项目长效运行存在不确定因素，影响项目效益的可持续性发展，扣 1.5 分。

三、主要绩效

（一）优化基层服务大厅环境，提高服务水平与满意度

项目通过开展社保经办服务大厅标准化建设，改善基层经办服务条件，为办事群众提供了整洁、清晰、便捷、高效的办事环境；经办领域各项服务逐步实现标准化，基本形成了统一业务用语、统一服务形象、统一工作流程。从整体上看，通过项目实施，11 个大厅办事服务水平与满意度进一步提升，体现为：可办事项数由 2018 年的 803 项增加至 2020 年的 904 项，提升 12.58%；年办理业务量由 2018 年的 681523 件增加至 2020 年的 819897 件，

提升 16.88%；群众办事满意度由 2018 年的 94.59%提升至 2020 年的 96.48%。

（二）搭建创新创业载体，激发创新创业活力

支持创新创业学院（孵化基地）建设，进一步提升双创活力。一是根据地域特点，打造特色双创载体。如肇庆市利用地区侨胞优势，建设港澳青年创新创业示范基地；江门市结合本地旅游资源，建设开平市文旅创业创新基地等；二是开展竞赛、培训、交流活动，促进创新创业能力提升。如汕头技师学校 2020 年验光配镜创业孵化基地培训 660 人次，承办大型创业技能比赛等；江门市技师学院创业创新学院 2020 年为校内师生开展创业竞赛培训、“南粤家政创业指导培训班”“创业就业师资培训班”、SYB 创业培训等项目，覆盖人群 803 人次；三是引进孵化企业或项目，如汕头大学扶持创业企业项目 70 支，珠海引进创业项目 28 个等。截至 2020 年底，全省建设认定创业孵化基地（含返乡创业孵化基地）超过 600 家，累计认定省级示范性创业孵化基地 38 家、国家级 4 家。

（三）推动人力资源集聚，促进人力资源服务产业发展

支持 12 个地市 16 个人力资源服务产业园开展升级改造或新建工作。通过项目实施，已正式开园的人力资源服务产业园共引进人力机构超过 210 家，举办各类人力资源活动 560 余场。疫情期间，全省产业园开展就业创业活动 186 场次，举办网络招聘会

1290 场次，参与机构 695 家次，企业 29436 家次，发布岗位 101 万个。组织开展行业战“疫”公益联盟行动、机构区域结对复工复产行动、“筑梦广东人力同行”高校毕业生专场招聘等活动。发挥产业园在人力资源市场中的示范引领作用，建设中国广州、中国深圳 2 家国家级以及汕头、佛山等 5 家省级人力资源服务产业园。全省正式运营产业园总建筑面积超 30 万平方米，营收达 463 亿元。产业园的建设，进一步促进人才聚集和交流，提高就业水平，促进全省人力资源服务产业发展。

（四）建设“智慧人社”信息平台，提高业务办理效率

通过开展“智慧人社”项目建设，有效提升人力资源服务能力和水平，实现业务经办高效化。一是推进大数据建设，有效提升全省人社数据共享及应用能力。全省各地市数据集中汇聚到省级数据中心，形成全面贯通的“数字中枢”。二是建成省集中式人社一体化信息系统并上线应用，将各业务领域、各地区间的信息系统联结整合，形成全省互联互通的信息大平台。如省政务服务网进驻 239 项，粤省事进驻 160 项，粤商通进驻 19 项。三是推进流程再造优化，拓展电子证照、电子印章等应用。地市方面，2020 年办事材料少报率为 45.67%，办事时限压缩率为 55.04%；省厅方面，材料少报率 33%，31 项事项办理实现“免提交”；压缩办理时限 2615 个工作日，压缩率 65.85%。“智慧人社”的建设，对提高人社政务服务效率、降低单位及群众办事成本有较大

促进作用。

四、主要问题

（一）绩效目标设置不够完善

从项目单位 2019 年、2020 年项目绩效目标申报表、下发地市和单位的任务清单来看，项目绩效目标的设置不够完善，主要体现在：一是指标设置不完整，2019 年产出数量目标主要集中在人力资源服务产业园方面；2020 年产出数量目标仅设置“支持欠发达地区数量”，效益指标设置不够全面，指标设置完整性不足。二是年度总体目标不够明确，2020 年效益指标设置不够细化，可衡量性有待进一步提高。三是下达各地市及单位的任务清单中，2020 年绩效目标要求较为明确细化，但资金支出率目标设置为 70% 偏低；2019 年任务清单目标要求只列明“扶持市县两级开展人力资源社会保障能力建设，提升公共服务标准化水平”，任务完成时限均为当年度，未根据各地市及单位相应任务内容明确目标内容和完成时限，该年度任务清单绩效指标不够明确和细化。

（二）项目管理水平还有待提升

一是缺少对项目业务管理的监管。省人力资源社会保障厅通过月报等方式重点对项目资金支出进度进行了监管，对各地市绩效目标完成程度的检查主要为每年年底的第三方公司调研，但日常未及时了解 and 掌握项目实施进度情况，进而未能及时发现个别项目建设进度迟缓的问题。二是个别地市部分项目管理水平有待

提升，如湛江市区域性创业孵化基地项目因疫情和建设用地审批等原因导致项目推进进度慢；肇庆市“智慧人社”项目因市级部门间数据共享协调问题，影响项目的推进。上述情况反映了部分地市在项目前期论证不够充分，对项目实施落实面临的困难估计不足。三是项目资金预算不够精准。部分项目资金用于建设工程类的支出，但项目预算并未结合项目实际实施情况制定支出计划，导致部分项目按进度支付工程款，因留有一定比例质保金等原因，或资金用于产业园、基地运营，需分期支付给运营公司，或跨年度项目未根据年度资金使用计划滚动安排，造成部分财政资金当年度无法完全支出。

（三）专项资金整体统筹规划及约束力度不够

省人力资源社会保障厅在下达专项资金前，要求各地市结合实际和资金管理办法规定的使用范围申报项目，由省人力资源社会保障厅下达指导性任务。但从专项资金绩效管理角度来看，省人力资源社会保障厅未对专项资金的整体目标进行分解，未对各地市重点项目压实约束性任务；部分地市在项目推进过程中存在进度滞后问题，影响年度绩效目标的实现；在下达专项资金时，对人力资源服务产业园、创业孵化基地、智慧人社等项目缺乏 3-5 年的长期发展规划，导致部分地市项目安排存在“小、散、乱”的现象，不利于集中发挥专项资金效益。从整体上看，专项资金整体统筹规划及约束力度不够，业务管理流程有待进一步优化。

（四）部分地市项目可持续发展效益存在不确定性

一是部分地市人力资源服务产业园、创新创业基地由第三方代运营，新建成的产业园和基地运营经费目前主要来自省级财政资金，后续运营资金未完全落实，不利于项目运营的资金保障。

二是部分地市，如惠州、肇庆、梅州虽然完成了人力资源产业园建设并引进了一定数量的人力资源服务机构，但由于地区人才状况、经济发展水平等客观因素影响，在引进高水平人力资源服务机构方面吸引力不足，一定程度上制约了产业园更进一步发展。同样的，欠发达地区创新创业基地吸引高质量创业项目入驻较少，个别基地创业项目孵化成果仍不凸显。

三是欠发达地区基层办事大厅基础设施与实际需求之间还有一定差距。如梅州市、潮州市通过项目开展，在公共服务平台方面有了明显改善，但基层办事大厅仍存在服务人员力量不足，部分设施较为落后等情况，制约服务能力进一步提升。

五、相关建议

（一）进一步完善并明确项目绩效目标

一是进一步完善项目绩效目标。明确项目总体目标内容要求与时限；按照《省级促进就业创业发展专项资金管理办法》及相关政策要求，完善“公共服务平台建设、创业孵化基地（创新创业学院）、人力资源服务产业园、‘智慧人社’”四个方面的省级层面总体目标和具体年度指标，为各地市项目实施提供目标导

向指引。

二是明确下达任务清单绩效目标。各地市及单位申请项目时，对照《省级促进就业创业发展专项资金管理办法》，明确项目所属资金支出方向。建立各支出方向绩效目标指标库，如人力资源服务产业园可设置“面积、进驻机构、招聘会场次、培训场次及人次、活动场次、服务人次、服务单位数、营收增长、质量、及时性、其他”等目标。各地市及单位在申请相关项目时，按照绩效目标指标库进一步细化目标内容及时限。省人力资源社会保障厅下达任务清单时根据各地市主要项目情况，进一步明确地市项目绩效目标要求，便于后续对各地市及单位专项资金执行情况和绩效运行进行日常跟踪监管。

（二）加强项目精细化管理，提升管理水平

一是完善项目绩效运行监管机制。省级层面，人力资源社会保障厅可采用信息化管理手段，加强对项目的日常管理。利用项目信息管理系统，要求各地市及单位每月上报资金支出进度、项目实施进展百分比、绩效目标完成情况、是否按计划实施等信息。省人力资源社会保障厅根据项目进度信息，开展必要的针对性检查，以便及时发现项目实施中存在的问题。针对项目资金支出进度或实施进度严重落后于计划的地市或单位，进一步加强指导，以更具针对性和有效的措施督促其改进。市县层面，各市县人力资源社会保障部门要严格按照计划，通过现场调研、会议、定期

小结等多种形式强化项目监管，并定期向上级主管部门汇报项目进展。

二是细化项目流程管理。各地市及单位在申报项目前，需对项目的可行性进行充分论证和立项准备。对于重点项目或审批程序复杂的项目，尽早出台建设方案，方案和建设标准不合适的应尽快修订。项目实施计划实施过程中涉及各部门配合的，提前做好协调沟通。在上报项目申请时，必须明确项目实施计划及主要时间节点，便于上级主管部门跟踪、衡量项目进展情况。

三是通过分年度安排预算资金、合理调整资金使用计划等方式，优化资金投入方式，避免出现资金闲置或支出率过低的情况。

（三）加强专项资金整体统筹，促进区域协调发展

一是宏观统筹与各有侧重相结合。人力资源社会保障公共服务能力与平台建设需要省级层面对其进行宏观统筹，根据政策分解项目整体目标，明确各级平台、服务能力建设标准，促使各地对照标准有针对性地开展项目论证与申报。同时，项目申报应结合各地市具体情况，在开展公共服务能力与平台建设时应有所侧重，重点保障基础公共服务能力水平提升，促进全省公共服务能力水平协调发展。

二是整体指导与压实约束性任务相结合。针对部分项目推进进度、资金支出进度较慢的情况，省市两级人社部门应加强项目指导，进一步厘清项目实施程序；对项目实施单位存在的实际困

难，建立上下协调、部门联动、层层抓落实的工作机制，切实指导、帮助项目单位快速推进项目进程。同时，省人力资源社会保障厅下达任务清单时，可结合任务的轻重缓急、各地市项目实施条件水平等实际情况，实行指导性任务和约束性任务并行方式，重点项目采用约束性任务模式，确保项目整体目标的实现。

（四）强化项目后续运营，发挥项目可持续发展效益

一是人力资源产业园建设完成后，长期需要运营资金的，建议采用 PPP 项目运作模式，强化市场化运营，通过市场化渠道解决运营资金短缺问题。

二是强化项目建成后的运营管理。各地人力资源社会保障部门对已建成的人力资源服务产业园、创业孵化基地，要指导其健全服务管理制度，加强运营团队建设，提高专业化服务水平。对产业园、基地运行管理情况加强日常巡查、监督指导、跟踪统计和宣传引导。

三是结合当地经济发展、产业结构等实际情况，进行多样化发展。从创业孵化基地、人力资源服务产业园现有资源条件和产业基础出发，因地制宜，突出区域特色，构建集聚发展高地，提升当地在引进优质创业项目、人力机构等方面的吸引力。

四是持续推进欠发达地区人力资源社会保障公共服务能力和平台建设，加快推进资金使用和项目实施进度，提高人力资源服务和社会保障能力。

2018—2021 年省级交通事业发展保障 支出绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所（特殊普通合伙）

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为推进我省治理公路运输车辆超限超载专项建设工作；落实《广东省治理超限超载非现场执法监测点布局规划（普通国省干线）》；加强水路执法工作，维护水路交通运输市场秩序；进一步提高交通运输统计数据真实性和准确性；贯彻落实《广东省“互联网+”行动计划（2015-2020年）》；提高我省公路养护质量、服务水平、工作效率和公路养护的监管力度；做好公路战备仓库管理及设施完善工作；建立和完善全省交通情况调查体系；建设国家区域性公路交通应急装备物资（广东）储备中心以提高公路交通应急保障能力等。2018-2021年，省财政共安排省级交通运输事业发展保障支出38,000万元，用于补助我省交通运输事业项目的18个支出方向。

（二）绩效目标

根据省财政厅网站各年度公开的《绩效目标申报表（一级项目）》，2018-2021年省级交通运输事业发展保障支出一级项目既定绩效目标为：

1. 2018年（省交通运输厅未提供绩效目标信息）。

2. 2019年。总体绩效目标：（1）治理公路运输车辆超限超载，有效降低大型货运卡车重大事故死亡率和高速公路事故死亡率等指标；（2）加强交通运输行业信息统计管理，确保统计数

据及时、准确；（3）加强和完善全省公路水路建设、运输市场监管，保证“互联网+”、应急装备物资储备中心等项目顺利开展。

绩效指标：统计和治超项目预算执行率 90%，项目完工验收合格率 95%，超限超载率达标 90%，高速公路事故死亡率亿分之二，大型货运卡车重大事故死亡率亿分之二，群众投诉下降率 5%。

3. 2020 年。总体绩效目标：（1）治理公路运输车辆超限超载，有效降低大型货运卡车重大事故死亡率和高速公路事故死亡率等指标；（2）加强交通运输行业信息统计管理，确保统计数据及时、准确；（3）加强和完善全省公路水路建设、运输市场监管，保证“互联网+”、应急装备物资储备中心等项目顺利开展。

绩效指标：超限超载率达标 $\geq 90\%$ ，路面完好率 $\geq 95\%$ ，重特大交通事故数下降 5%，资金使用合规性 100%，资金支出率 $\geq 98\%$ ，有效提升交通运输基础设施建设，有效提升交通运输服务水平，群众投诉下降率 5%。

4. 2021 年。总体绩效目标：完成超限超载检测站和非现场执法设备的建设和升级、改造、维护；按照合同约定完成广东省全国交通一卡通省级平台国产密码应用改造，实现全省所有等级客运站电子客票覆盖率达 100%，实现全省 21 个地级以上市区全国一卡通应用覆盖率达 100%，12328 交通运输监督服务电话上报电

话数据规范率达 95%，全省等级客运站标准化站务云系统应用率达 100%。

绩效指标：电子抓拍设备投入使用个数 4 个，新建卸超站场投入使用个数 3 个，等级客运站电子客票应用率 100%，全国一卡通应用覆盖率地级以上市区达 80%，完成 1 个省级平台国产密码应用改造 100%，完成既有卸超站场改造 3 个，上报电话数据规范率 $\geq 95\%$ ，网络货运线上能力认定按时办结率 $\geq 95\%$ ，高速公路超限超载率 $\leq 0.18\%$ ，普通公路超限超载率 $\leq 1.85\%$ ，道路电子客票及交通卡事项投诉占有所有交通运输类投诉事项百分比 $< 5\%$ ，全省等级客运站标准化站务云系统应用率 100%，非现场执法效率显著提升，改善通行服务水平群众满意度 $\geq 90\%$ 。

（三）评价金额及支出情况

本次绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日。

2018-2021 年省级交通事业发展保障支出预算资金共 38,000 万元，其中 2018 年安排金额 16,000 万元、2019 年安排金额 12,000 万元、2020 年安排金额 5,000 万元、2021 年安排金额 5,000 万元。（2021 年的省级交通事业发展保障支出预算资金省财政厅 2020 年 12 月 16 日提前下达，省交通运输厅 2021 年 3 月 17 日下达项目计划，因项目实施刚启动，2021 年支出不纳入考核范围。）

2018-2021 年省级交通事业发展保障支出共分为 18 个支出方向，2018-2020 年支出共 31,599.72 万元，支出率 95.76%。详见

表 1-1。

表 1-1. 2018-2021 年省级交通事业发展保障支出资金支出情况表

金额单位：万元

序号	支出方向	2018-2021 年预算	2018-2020 年预算	2018-2020 年支出	2018-2020 支出率
合计（万元）		38,000	33,000	31,599.72	95.76%
1	治理车辆超限超载资金	7,580	6,700	6,277.52	93.69%
2	治理超限超载非现场执法监测点建设补助	4,860	3,800	3,332.74	87.70%
3	水上交通检查站补助（交通综合行政执法船补助）	880	820	553.79	67.54%
4	交通运输统计专项经费	4,297	3,497	3,497	100%
5	“互联网+综合运输服务”行动专项资金	4,167.60	3267.60	3,181.45	97.36%
6	广东省国省道路路面养护决策评价系统维护及路况检测评定费	1,944	1,944	1,993	102.52%
7	大道班养护机械配置及养护示范点设施补助	440	440	436.73	99.26%
8	广东省公路桥梁养护管理工作监管	1,080	1,080	1,079.10	99.92%
9	公路养护工程技术咨询费	500	500	499.90	99.98%
10	省普通国省道公路工程建设咨询（含检测）费	300	300	300	100%
11	战备仓库管理及设备完善资金	1,704	1,704	1,571.77	92.24%
12	茂名储备保障中心应急经费	330	330	326.50	98.94%
13	全省交通情况调查补助	990	390	390	100%
14	普通干线国、省道里程碑（牌）与百米桩制作及埋设	205	205	192.32	93.81%
15	广东省普通国省干线公路网监测与应急协调平台项目（二期）	1,253	1,253	1,253	100%
16	国家区域性公路交通应急装备物资（广东）储备中心	5,809.40	5,509.40	5,509.40	100%
17	国家区域性公路交通应急装备物资（广东）储备中心应急装备物资购置	900	500	445.50	89.10%
18	危险品检测站检测设备更新费	760	760	760	100%

截至评价基准日，现场评价单位抽查资金预算数 6,880.60 万元，支出数 6,299.16 万元，支出率 91.55%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料审核分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：总体上，项目在管理、产出、效益方面的表现相对较好，但在决策方面存在一定的问题。本项目的主要问题是论证充分性、资金到位及时性、制度完整性、资金分配合理性有待提高等。经综合分析，2018-2021 年省级交通事业发展保障支出项目绩效评价得分为 **83.98** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1：评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	83.98	83.98%
一、决策	20	14.90	74.50%
二、管理	20	17.50	87.50%
三、产出	35	30.25	86.43%
四、效益	25	21.33	85.32%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.90 分，得分率为 74.50%。从评价指标得分情况看，论证决策得分率 70%，主要问题是 2018-2021 年专项资金涉及的 18 个支出方向，2018-2019 年专项资金的支出方向比较庞杂，其中部分项目资金是保障省交通运输厅、省公路事务中心履行部门职责的支出，可能与部门预算存在

交叉。目标设置得分率 71.67%，绩效目标完整性、合理性、可衡量性存在不足。资金到位得分率为 84%，虽然预算资金到位率 100%，但部分市县资金到位不及时，未落实省级专项资金管理办法“市县应在收到资金和任务清单后 30 日内制订资金分配方案，及时拨付资金”的要求，部分地市（如湛江市、清远市）少数项目专项资金到位时间超过 1 年。

2. 过程分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.50 分，得分率为 87.50%。资金支付指标得分 5.70 分，得分率 95%，预算执行情况较好。主要是支出规范性和监管有效性方面存在一些问题。支出规范性得分为 4.80 分，得分率为 80%，主要问题：现场评价发现个别项目存在超范围支出。二是会计核算不规范。部分单位未设置明细科目或辅助账核算省级专项资金，不利于确认专项资金是否专款专用。监管有效性得分为 3.40 分，得分率为 85%，主要问题：一是由于专项资金管理制度不完善，对专项资金的支出范围难以进行有效监管。二是根据现场评价情况，部分市县主管部门对项目实施建设的监管仍有不足。三是绩效管理工作有待加强，部分地市报送自评材料时间严重滞后。

3. 产出分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 30.25 分，得分率为 86.43%。从评价指标得分情况看，预算控制和成本控制方面做得较好，得

分率为 100%。完成进度得分 21 分，得分率 84%，存在问题主要是少数支出方向的项目（如治理超限超载非现场执法监测点建设补助、水上交通检查站/交通综合行政执法船补助），部分项目未如期完成既定目标任务。完成质量得分 4.25 分，得分率 85%，存在问题主要是现场评价发现个别治超项目质量存在一定瑕疵；部分市县交通运输统计专项经费完成支出后未进行结项或考核总结，缺少评估项目完成质量的材料。

4. 效益分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 21.33 分，得分率为 85.32%。其中服务对象满意度得分率为 96.60%，服务对象满意度较高。高速公路超限超载率 $\leq 0.50\%$ 得分率为 90%、普通公路超限超载率 $\leq 2\%$ 、交通运输统计信息化水平提升、可持续发展得分率为 80%。省交通运输厅公路水路统计工作测评结果在全国的排名（2018-2020 年分别为第 25、11、11 名）未取得领先水平。个别市县治理超限超载项目的运维经费保障水平不高，设施设备未能得到充分维护。

三、主要绩效

（一）提高粤东西北地区普通公路治超能力，有效保护我省普通公路路面

2018-2021 年，省级专项资金支持粤东西北地区建设 53 个治超卸货站场、13 个路面治超监控平台和 45 个监测点（含在建）。

全省 2018-2020 年普通公路超限超载率分别为 2.10%、2%、1.91%，2021 年上半年为 1%，全省 2018-2020 年高速公路超限超载率分别为 1.10%、1.09%、0.12%，2021 年上半年为 0.23%，普通公路和高速公路超限超载率均呈逐年下降趋势。治超项目不但改善了粤东西北地区治超执法场所和执法装备的现状，提升了普通公路治超能力，实现对违法超限行为的精准打击，提高执法效能。而且保护了公路路产路权及附属设施，维护了货运市场的良好秩序，使违法超限超载车辆进一步减少，有效保护我省公路路面，降低公路养护成本，减少因超限超载引发的重特大交通事故。

（二）保障完成各项交通运输统计工作，“互联网+综合运输服务”水平有较大提升

按照有关统计法规制度要求，我省已经建立稳定的省市县三级交通运输统计组织体系，每年开展统计工作布置会及统计业务培训，按规定开展统计调查任务及经济运行分析任务，定期向交通运输部、省委办、省府办、省统计局、省发展改革委等部门及公众提供行业统计数据。

通过实施“互联网+综合运输服务”行动专项，我省综合运输服务工作取得了良好的社会效益。一是实现公共交通互联互通卡覆盖全省 21 个地市公交、地铁及部分农村客运，全面推动交通一卡通实现跨区域、跨交通方式的互联互通，累计发行公共交通互联互通卡超 7000 万张，方便人民群众出行。二是实现道路

客运联网售票覆盖全省 21 个地市 430 多家客运站，每天提供 4.50 万多个班次，开通“便民服务网”“广东联网售票”APP、微信公众号等服务，为广大旅客提供精准的智慧出行便民服务。三是构建全省 12328 交通运输服务监督体系，开通 12328 交通运输服务监督电话专线，在解决群众实际问题、化解行业矛盾、提升政府服务效能等方面发挥了重要作用。“十三五”期间，我省 12328 来电总量达 466.45 万个，完成话务总量 440.86 万个，受理业务件高达 513.07 万件（含互联网终端受理的工单），排在全国前列。四是建设综合运输管理服务云平台，为行业管理提供科学决策依据，逐步构建分工明确、衔接顺畅、绿色经济和安全高效的综合运输体系。

（三）实施国省道路面养护决策评价系统维护及路况检测评定等项目，对公路桥梁养护管理工作进行有效监管

2018 年对全省国省干线公路里程共计 30280 公里进行检测评定。通过对全省国省干线的路况检评，摸清全省路况较差路段，促进地方公路管理部门对次差路段采取路况改善措施，提出未来的养护目标，在省级层面为上级主管部门对全省路网的路况改善提供了准确的决策建议，促进养护资金分配合理化，可避免养护决策的主观性与片面性，有利于提高全省国省道路网的总体路况水平。完成了 2018-2019 年广东省普通公路养护专项工程管理系统、公路水毁管理系统维护和桥梁养护管理监管等项目，对公路、

桥梁、隧道养护管理工作进行有效监管，为提高全省国省干线公路养护管理效能提供有效支撑。

（四）推进国家区域性公路交通应急装备物资（广东）储备中心建设，加强交通运输应急处置能力

国家区域性公路交通应急装备物资（广东）储备中心项目建设地址在清远市佛冈县国道 106 线迳头镇 2344 公里处，包括土建项目、旧楼安全加固项目和应急装备物资购置。土建项目主体工程建设基本完成，旧楼安全加固项目已按要求完成施工内容，应急装备物资购置基本完成。项目全部建成投入运行后，区域性公路交通运输应急处置能力将得到加强，确保区域辐射范围内，遇突发公路事件救援人员可在 12 小时内到达现场参与救援工作，保障广东全省、广西壮族自治区（9 市）、湖南省（郴州市）公路交通运行秩序，维护经济与社会稳定。

（五）完成琼州海峡轮渡车辆危险品检测站检测设备更新，提高轮渡运输过海车辆的安全性和效率性

通过对琼州海峡轮渡车辆危险品检测站 TC-SCAN 滚装运输货车安检系统中探测器子系统及其配套的数据采集子系统进行技术升级，设备运行性能加强，图像成像相比以往清晰度明显提升，成像速度提高，图检员工作效率同步提高，使货车通过率上升，更加符合危险品检测安全、高效的要求。

四、存在问题

（一）部分支出方向项目立项不够合理，有的项目内容欠缺与之匹配的绩效目标

一是省交通运输厅未充分提供各支出方向专项资金设立的可行性研究报告等前期论证资料。二是 2018-2021 年专项资金涉及 18 个支出方向，2018-2019 年的支出方向比较庞杂，其中部分项目资金是保障省交通运输厅、省公路事务中心履行部门职责的支出，可能与部门预算存在交叉。三是目标设置上，有的项目内容欠缺与之匹配的绩效目标，绩效指标不够完整、部分绩效指标设置不合理、可衡量性不足等。

（二）部分市县资金到位不及时，专项资金分配不够均衡

一是部分地市转分配下达省级资金不及时，未落实省级专项资金管理办法“市县应在收到资金和任务清单后 30 日内制订资金分配方案，及时拨付资金”的要求，影响项目实施进度。如“2018 年治理公路运输车辆超限超载专项补助 - 廉江高桥治超卸货场 200 万元”项目，省财政厅 2017 年 12 月提前下达资金预算，湛江市交通运输局 2018 年 12 月拨付资金到廉江市交通运输局；

“2018 年治理公路运输车辆超限超载专项补助 - 英德源头治超监控监管 - 治超信息系统 100 万元”项目，省财政厅 2017 年 12 月提前下达资金预算，清远市财政局 2018 年 6 月底将资金转分配下达到英德市财政局，由于有关部门之间工作脱节，该项资金 2019 年下半年才落实到英德市交通运输局。二是资金分配方面，

安排省级主管部门本级支出的资金占比较高，2018-2021 年专项资金共 38,000 万元，其中安排省交通运输厅、省公路事务中心本级资金 20,009 万元、占 52.65%。转移支付至市县的资金 17,991 万元、占 47.35%，资金分配不够均衡。

（三）管理上存在纰漏，部分项目可持续性有待提高

一是在资金管理上，首先，存在支出内容和会计核算不规范问题。在支出规范性方面，现场评价时发现大埔县 2018 年治理公路运输车辆超限超载专项补助 - 大埔太宁超限检测站 150 万元项目，其中部分支出内容为“执法服装费、差旅费、厨房用品”等，超出专项资金的使用范围。其次，在会计核算方面，大埔县、梅县区、英德市交通运输局等单位未设置明细科目或辅助账核算省级专项资金，不利于确认专项资金是否专款专用。第三，在资产管理上，部分项目未将形成的公共基础设施作“固定资产”“公共基础设施”等账务处理。二是事项管理上，个别项目存在管理不到位的情况，如大埔太宁超限检测站名称标识牌破损不堪，道闸横杆只剩半截，电子感应显示屏不能显示通过车辆实时称重数据，客观上也有日常运转经费保障水平不高的原因。另外，交通运输行业绩效管理工作有待加强，少数地市对绩效自评不够重视，省财政厅要求省直部门 2021 年 5 月 10 日前完成重点评价项目绩效自评并报送自评材料，省交通运输厅 6 月 15 日报送绩效自评材料，完成绩效自评工作时间严重滞后。三是市县对交通运

输统计、治理公路运输车辆超限超载和非现场执法监测点等项目的运行维护经费保障水平有待提高。

（四）少数项目建设任务完成进度较为滞后，个别项目完成质量方面欠缺考核资料

完成进度方面，一是少数项目未如期完成建设任务。如，汕尾市 2018 年治理公路运输车辆超限超载专项补助 150 万元项目，因该市自然资源局在卸货场建设用地地块坐标定位出现误差，需要调整地块坐标，项目未实施，资金于 2021 年被财政收回。“2019 年水上交通检查站补助 - 清远市交通局 290 万元”项目，因设计、订购建造周期较长等，目前尚未完成。清远市 2019 年 3 个非现场执法监测点项目未完成。二是按照实施周期考核，部分项目完成时间滞后。如，“2018 年治理公路运输车辆超限超载专项补助 - 英德源头治超监控监管 - 治超信息系统”因资金延迟 1 年多才到位，项目 2019 年底才完成。2018 年非现场执法建设补助 - 监测点 1 个 - 湛江市交通运输局（吴川市）200 万元项目，2020 年才立项建设（目前设备已安装调试，尚需接入省网和公示后才能使用）。完成质量方面，根据现场核查情况，已通过验收项目合格率为 100%。存在问题是部分支出方向的项目，完成支出后未进行结项或考核总结，缺少评估完成质量的材料，如市县的交通运输统计专项经费。

五、相关建议

（一）对各支出方向项目进行优化和完善，提高专项资金分配合理性

建议省级财政和交通运输主管部门对省级交通事业发展保障支出各个支出方向的项目作进一步可行性研究论证，优化和完善支持的支出项目。专项资金主要用于对下转移支付、支持粤东西北地区治理超限超载等项目，除了必要的专项管理工作经费，省交通运输厅和省公路事务中心履行部门职责所需的项目支出纳入部门预算安排。

（二）完善相关管理制度，规范专项资金使用和管理

完善省级交通事业发展保障支出专项资金管理办法。建议省级财政部门 and 交通运输部门按照《广东省人民政府关于印发广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》（粤府〔2018〕120号），修订和完善有关省级交通事业发展保障支出专项资金管理办法，为省级交通事业发展保障支出专项资金的管理、使用、考核提供制度规范。

（三）进一步贯彻落实省委、省政府全面实施绩效管理的重要部署，提高专项资金使用绩效

建议省级交通运输部门推动行业深入贯彻落实省委、省政府全面实施绩效管理的重要部署，加强绩效管理，做好预算执行，切实提高预算执行率和专项资金使用效益。认真开展绩效运行监控，及时发现项目进度滞后等问题，督促有关市县加快项目实施

进度，尽快完成尚未完成的项目建设任务，保障项目质量，按时完成项目绩效目标。重视绩效评价，强化绩效结果应用。

（四）完善治超保障机制，提高项目的可持续性

根据属地管理原则，普通公路治理超限超载的事权在市县。建议省级主管部门加强督导，推动地方政府更加重视此项工作，建立和完善项目保障机制，切实解决部分治超项目人员和经费不足的困难，保障已投入使用的治超项目能够得到正常的运行维护，使治超项目不断发挥作用，持续有效遏制超限超载行为。

2017—2020 年加强基层医疗卫生服务能力建设项目绩效评价报告

评价机构：广东中大管理咨询集团股份
有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：陈新泰

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

党的十九大提出“实施健康中国战略”，将提升基层医疗卫生服务能力作为其中重要内容之一。2017年，广东省委、省政府出台了《关于加强基层医疗卫生服务能力建设的意见》，统筹各级财政500亿元实施“强基层”工程，力争通过3-5年时间，全面改善基层卫生基础设施条件，补齐基层医疗卫生短板，推进我省城乡、区域医疗卫生均衡发展。根据《加强基层医疗服务卫生能力建设的实施方案》（粤卫〔2017〕62号），加强基层医疗卫生服务能力建设主要包含17项¹工作任务。

表1 加强基层医疗卫生服务能力建设各子项任务一览表²

适用层级	分类	涉及子项	具体任务
县级	基建设备升级建设	县级中医院升级建设	对常住人口少于40万的16家县（市、区）中医院，在现有的基础上按照二级综合医院标准支持其升级建设，配备76种关键医疗设备，将其建设成为与县级人民医院水平相当、中医特色优势明显的县级中医院。
		县级公立医院升级建设	对173家县级公立医院（含综合医院、妇幼保健院、未改造升级县的中医院）进行升级建设，包括业务用房建设、医疗设备配置及信息化建设。
镇级	基建设备升级建设	中心卫生院升级建设	通过加强基础设施建设、配备医疗设备等，将经济欠发达地区47家中心卫生院（含第二、第三人民医院）升级建设成为中等水平县级人民医院，增强粤东西北地区县域尤其是远离县城地区的基层医疗机构服务能力。
		乡镇卫生院和社区卫生服务中心标准化建设	推进乡镇卫生院标准化建设，支持社区卫生服务中心业务用房改扩建及医疗设备配置，提高基本医疗和公共卫生服务能力。

¹ 根据《加强基层医疗服务卫生能力建设的实施方案》（粤卫〔2017〕62号），共计实施18项子项，但其中第16项“加大城市医院对口帮扶县域医疗卫生机构能力建设力度”的相关项目资金在“公共卫生事务管理资金”子项“卫生人才‘组团式’帮扶”中出，不纳入“加强基层医疗卫生服务能力建设”项目进行评价。

² 注：为便于系统分析本项目，评价组对“加强基层医疗卫生服务能力建设”各子项任务进行重新归类。

适用层级	分类	涉及子项	具体任务
	机构与人员补助	基层医疗卫生机构事业费补助	从 2017 年起完全按照乡镇卫生院（社区卫生服务中心）的实际编制数以及每人每年 1-1.2 万元的标准核拨事业费。
		乡镇卫生院医务人员岗位津贴	2017 年，省财政对山区和农村边远地区乡镇卫生院医务人员岗位津贴补助标准提高到每人每月 800 元、2018 年提高到每人每月 1000 元。
	人才储备	基层医疗卫生机构全科医生特设岗位补助	2017 年起，为经济欠发达地区 14 个地级市及江门开平市、恩平市、台山市的每个乡镇卫生院和社区卫生服务中心设置 2 个全科医生特设岗位，省财政对每个特设岗位每年补助 6 万元。
		订单定向培养医学生	从 2017 年起将订单定向本（专）科医学生招生规模从原来的每年 400 名扩大到每年 1000 名，并适当提高补助标准。
村级	基建设备升级建设	村卫生站标准化建设	对经济欠发达地区 14 个地级市及江门恩平市、台山市、开平市的 10000 个村卫生站进行标准化建设。
	机构与人员补助	村卫生站医生补助	2017 年起，省财政对经济欠发达地区 14 个地级市及江门恩平市的村卫生站医生补助标准提高到每年每行政村 2 万元。
所有层级	人才培养	全科医生培训	每年规范化培训全科和助理全科医生（含中医类别）1080 名、转岗培训全科医生 2000 名、在岗培训全科医生 2000 名，三年共培养全科医生 15240 名。
		儿科医师、产科医师、助产士培训	每年为经济欠发达地区 14 个地级市及江门市县级及以下基层医疗卫生机构培训 1000 名产科医师及助产士、转岗培训 360 名儿科医生。
体系建设	省域内体系建设	乡镇卫生院（村卫生站）远程医疗平台建设	在建成粤东西北地区县级公立医院远程医疗平台的基础上，将远程医疗平台推进覆盖到有条件的镇村一级。
		广东省卫生计生管理信息系统建设	建设广东省全民健康信息综合管理平台、基层医疗卫生机构管理信息系统，实现全省各级行政管理部门、医疗机构信息数据的共通共享。
	县域内体系建设	县镇医联体建设	2017 年起，省财政按照每个试点地区 500 万元的标准，支持经济欠发达地区 14 个地级市及江门市，各选取一个县（市、区）开展县镇医联体试点。
		县级急救服务体系建设	加强经济欠发达地区 56 个县（市）的院前急救体系建设，确保到 2020 年经济欠发达地区县级急救体系各项建设指标达到或高于国家标准。
公共卫生服务		基本公共卫生服务经费	2017 年人均基本公共卫生服务项目补助标准提高到 50 元，以后每年增加 5 元，到 2021 年达到人均 70 元。

（二）绩效目标

到 2019 年，通过实施“软件”和“硬件”双提升工程，全面完成基层医疗卫生“补短板”任务。力争通过 3-5 年努力，全省基层医疗卫生服务基础设施条件显著改善，服务能力明显提升，服务格局科学合理，城乡、区域医疗资源配置不均衡和基层人才缺乏等瓶颈问题基本解决，基层医疗卫生机构服务能力整体

提升，人才队伍整体素质显著提高，分级诊疗制度全面建立，人民群众就近享有基本医疗卫生服务，全省县域内住院率达到 90% 左右，基本实现“大病不出县、小病不出镇”。

到 2021 年，全省医疗卫生服务格局更加合理，体制更加完善，基本医疗卫生制度率先全面建立，人民群众公平均等享有覆盖全生命周期的卫生与健康服务。

（三）评价金额及支出情况

本次评价的资金范围主要是 2017-2020 年省财政安排的用于加强基层医疗卫生服务能力建设的财政资金，规模达到 371.49 亿元。根据统计，截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，实际支出 3,416,675.32 万元，其中，省本级支出 56,149.12 万元，转移支付至市县支出 3,658,727.29 万元，资金支出率 91.97%。

表 2 资金安排情况与支出情况

适用层级	分类	涉及子项名称	安排总金额	支出总资金	支出率
合计			3,714,876.77	3,416,675.32	91.97%
县级	基建设备 升级建设	县级中医院升级建设	144,000.00	130,200.00	90.42%
		县级公立医院升级建设	862,866.00	780,686.33	90.48%
镇级	基建设备 升级建设	中心卫生院升级建设	734,400.00	616,664.66	83.97%
		乡镇卫生院和社区卫生服务中心 标准化建设	-	-	-
	机构与人 员补助	基层医疗卫生机构事业费补助	494,591.86	494,591.86	100%
		乡镇卫生院医务人员岗位津贴	149,555.67	149,555.67	100%
	人才储备	基层医疗卫生机构全科医生特设 岗位补助	33,360.00	33,360.00	100%
		订单定向培养医学生	19,147.97	17,995.28	93.98%
村级	基建设备 升级建设	村卫生站标准化建设	160,000.00	160,000.00	100%
	机构与人 员补助	村卫生站医生补助	120,233.00	120,233.00	100%

适用层级	分类	涉及子项名称	安排总金额	支出总资金	支出率
所有层级	人才培养	全科医生培训	44,539.82	41,417.57	92.99%
		儿科医师、产科医师、助产士培训	5,160.00	5,160.00	100%
体系建设	省域内体系建设	乡镇卫生院（村卫生站）远程医疗平台建设	14,500.00	14,500.00	100%
		广东省卫生计生管理信息系统建设	38,860.20	33,994.48	87.48%
	县域内体系建设	县镇医联体建设	30,000.00	26,549.01	88.50%
		县级急救服务体系建设	60,000.00	60,000.00	100%
公共卫生服务		基本公共卫生服务经费	803,662.25	763,354.45	94.98%

其中，纳入现场核查范围资金 345,679.67 万元，占评价资金总额的 9.31%。根据现场核查情况及对各地市上报的自评材料数据统计，截至 2021 年 3 月 31 日支出 303,758.71 万元，资金支出率为 87.87%，具体如下表 3 所示。

表 3 现场核查县区的资金总额与支出情况

县区	总金额（万元）	支出金额（万元）	支出率
总计	345,679.67	303,758.71	87.87%
化州市	97,473.24	87,271.28	89.53%
高要区	27,665.14	23,814.98	86.08%
始兴县	34,339.26	25,741.35	74.96%
普宁市	118,718.99	104,582.57	88.09%
揭西县	67,483.04	62,348.52	92.39%

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

结合自评材料分析和现场评价，通过对决策、管理、产出、效益四个方面的综合对项目资金使用进行比较分析，评价组认为：总体上，主要问题在于管理上重基建轻人才，但基建项目存在不同程度的滞后；效益上基层人才的质量不高，公共卫生服务能力有待提升等。经综合分析，绩效评价得分为 **78.46** 分，绩效等级为“中”。

表 4 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	78.46	78.46%
一、决策	20	14.85	74.25%
二、管理	20	15	75.00%
三、产出	25	19.57	78.25%
四、效益	35	29.04	82.97%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.85 分，得分率为 74.25%。从指标得分情况来看，论证决策方面存在因部分子项在政策制定未充分论证其可行性与可持续发展导致项目实施效果差；目标设置上存在项目归类杂乱，难以在实施过程中回归本政策既定的总目标。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15 分，得分率为 75.00%。从指标得分情况来看，事项支出合规性方面存在部分资金使用超出规定的范围；省级主管部门未明确规定资金用途而导致基层资金使用存在困扰，资金未能支出等问题；省基层医疗卫生信息系统存在较多问题却未及时解决，导致省基卫系统在基层的使用率低等问题。

3. 产出分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 19.57 分，得分率为 78.25%。

从指标得分情况来看，基础设施升级建设项目进度慢，且存在建设偏离项目申报书既定目标的情况；补助发放方面，部分发给基层医疗卫生机构与村医的补助未足额发放到位；全科医生特设岗位招聘进度不理想；县域医共体建设方面，部分县域医共体规模大、成员多，但牵头医院能力一般，带动成效不明显；信息化建设方面，基层医疗卫生信息系统与远程医疗平台因运维不到位，在基层使用率不高，部分地区还需重复自建类似系统；部分地区医疗急救体系未独立建设运营，存在医院间竞争急救患者等问题。

4. 效益分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 29.04 分，得分率为 82.97%。从指标得分情况来看，通过收集的 13 个县区与全省的医疗卫生相关数据进行分析，全省 2017-2019 年总诊疗量、年出院人次、住院病人手术人次、执业（助理）医师人数、注册护士数、中医医师数、全科医师数等都呈不同程度的上涨态势。另外，2020 年全省的“基层就诊率”与“县域内住院率”分别达到 65%和 85%的目标值。

三、主要绩效

（一）增强乡镇中心卫生院医疗服务能力，提高全科医生人才队伍素质

一是乡镇中心卫生院医疗服务能力得到加强。2017-2020 年

共计升级改造 47 家中心卫生院。截至 2021 年 3 月 31 日已有 34 家完全竣工并投入使用。据统计，全省 47 家中心卫生院新增建筑面积 48 万多平方米、病床 10341 张、万元以上设备 3174 台、ICU 床位 350 张、血透室床位 455 张、手术室 196 间，新增卫生技术人员 3260 人、增幅 41.9%，一级诊疗科目累计增加 172 项、增幅 25.5%，二级诊疗科目由原来的 36 项增加到 308 项，并将逐步开展腹腔镜、介入等三级手术，服务能力明显得到提升。

二是全科医生人才队伍建设的素质得到提高。首先全科医生的基数明显增加。2020 年全省县级公立医院和基层医疗卫生机构拥有全科医生 31,003 人，比 2016 年的 15,670 人增长了 97.85%。其中，县级公立医院拥有全科医生 1,968 人，比 2016 年增长 183.57%；基层医疗卫生机构拥有全科医生 14,976 人，比 2016 年增长 93.88%。其次全科医生高级以上职称占比稳步增长。全省县级公立医院和基层医疗卫生机构的全科医生中，高级以上职称占比从 2016 年的 5.92%提升到 2020 年的 7.82%。其中，县级公立医院的全科医生高级以上职称占比提升较为明显，从 2016 年的 10.23%提升到 2020 年的 21.75%。

（二）县域内的门急诊服务量与住院率均得到提高

一是县域内的门急诊服务量逐年稳步上升。2019 年³全省县级公立医院和基层医疗卫生机构总诊疗人次为 483,798,830 人

³ 注：因 2020 年全省医疗卫生领域均受疫情影响，数据难以客观反映项目效果，故剔除 2020 年的部分数据，下同。

次，较 2016 年提升 10.42%。其中，县级公立医院 2019 年总诊疗人次为 46,480,387 人次，基层医疗卫生机构 2019 年总诊疗人次为 437,318,443 人次，分别较 2016 年提升 13.25%和 10.13%。

二是县域内住院率逐年提升。从 2017 年起广东省开始试点县域内医联体建设，截至 2019 年，已有 15 个县 29 个县镇医联体开展试点，其中有 24 个医联体形成成效。县域内住院率由 2017 年的 82.40%提升至 2020 年的 85.10%。

三是县域内的手术量明显提高。据统计，全省县级公立医院 2019 年住院病人手术人次数为 930,947 人次，较 2016 年的 607,713 人次增长了 53.19%，年均增长 12.18%。2020 年受新冠疫情影响，仍有 3.39%的住院病人手术人次增长率。

（三）基本公共卫生服务均等化水平有效提升

2017-2020 年，广东省基本公共卫生服务项目人均补助资金标准由 50 元/人/年提高至 74 元/人/年，免费向城乡居民提供基本公共卫生服务的政策得到有效落实。根据省卫生健康委组织的基本公卫项目地市评分来看，2020 年度的最低分与最高分的地市间的差距从 2019 年度的 22 分缩小到 17 分，城乡居民公共卫生差距不断缩小，百姓基本能就近享有较好的基本医疗卫生服务。

四、存在问题

（一）政策设计层面：部分政策设计不周全，实施效果不理想

加强基层医疗卫生服务能力建设的工作任务中，部分项目存在因政策设计考虑不周全而导致相关项目实施效果不理想的问题。一是全科医生特设岗位政策存在三个方面的考虑不周情况。首先，通过特设岗位招聘的全科医生与原来基层医疗机构的全科医生在诊疗技术、服务能力上差异不大，承担同样的工作职责，但特设岗位医生可领取省财政补贴，容易造成基层全科医生团队工作不和谐。其次，因政策实施一年后实际招聘进度缓慢，省卫生健康委于2018年10月对补助标准进行了修订，根据职称对全科医生进行差异化补助，但参照修订前政策进行公开招聘的592名中级以上职称的全科医生无法享受该职称的差异化补助政策。再次，特岗全科医生的绩效考核（平时考核）和年度考核由所在服务单位负责，缺乏全省统一的考核标准及奖惩措施，未能形成有效激励和约束机制，一定程度上影响了项目实施效果。二是县域医共体在探索过程中未充分考虑适度规模建设。经核查，全省70个建设县域医共体的县中，有65个县将辖区内的乡镇卫生院全部纳入县域医共体中，建设“全域型医共体”。其中，有37个县县域内仅有1个医共体；22个县县域内有2个医共体。由于牵头医院本身实力有限，再加上成员过多，导致县级下沉的医疗资源过于分散，难以真正达到带动乡镇卫生院发展的目标。

（二）政策执行层面：硬件上建设进度慢，运营管理缺乏可持续性；软件上基层人才建设薄弱

1. 硬件建设方面：基础设施项目建设进度缓慢，运营管理可持续性不强。

一是基础设施项目建设进度缓慢。加强基层医疗卫生服务能力建设涉及的基础设施建设工作任务有 6 项。其中，有 2 项已完成，分别为“10000 个村卫生站标准化建设”“56 个县级急救服务体系建设”；其余 4 项未完成（详见表 5）。其中，中心卫生院升级建设项目虽然已于 2019 年 12 月底实现门诊部全部开业，但仍存在有 13 家未全面建成，未能实现“3 年建成”的目标；乡镇卫生院标准化建设项目中，根据《加强基层医疗卫生服务能力建设的实施方案》（粤卫〔2017〕62 号）要求，应在 2018 年 100% 完工，但抽查数据发现，仍存在有 12.50% 的乡镇卫生院未完工。

表 5 基础设施建设项目未完成情况简表

序号	项目名称	进度情况	备注 ⁴	
1	县级中医院升级建设 (16 家)	2017 年开工 6 家，已完成 5 家	应于 2020 年年底完成	判定为未完成
		2018 年开工 10 家，已完成 2 家	应于 2022 年 3 月完成	
2	县级公立医院升级建设 (173 家)	配置设备 25 家，完成 24 家	应于 2020 年前完成购置	判定为未完成
		2017 年开工 68 家，已完成 46 家	应于 2021 年 3 月完成	判定为未完成
		2018 年开工 83 家，已完成 17 家	应于 2022 年 1 月完成	
3	中心卫生院升级建设 (47 家)	2017 年年底前开工 45 家，已完成 32 家	应于 2021 年 3 月完成 ⁵	判定为未完成
		2018 年开工 2 家，已完成 2 家		

⁴ 2020 年因受疫情影响，全省 1-3 月完全停工，至 4 月才开始复工复产，因此若项目计划于 2020 年 1 月后完工的，均考虑受疫情影响延长 3 个月。

⁵ 此处指全面建成，而非仅门诊部开业。

序号	项目名称	进度情况	备注 ⁴	
4	乡镇卫生院和社区卫生服务中心标准化建设 ⁶	乡镇卫生院抽查 88 家，已完成 77 家	应于 2018 年 100%完工	判定为未完成
		社区卫生服务中心抽查 5 家，已完成 2 家	应于 2020 年年初完成验收	判定为未完成

二是部分医疗体系的运营管理未能有效运作，导致成效不显著。首先，省级远程医疗平台未建立完善的运营机制，远程医疗平台在各县的实际使用率不高。省卫生健康委虽然制定了《广东省远程医疗服务管理办法》，但未明确远程医疗各方的权利义务分担、医疗责任认定、医保支付比例等情况。在实际使用中，存在绝大部分县区远程医疗平台实际使用率不高的情况。以“远程影像诊断”为例，2020 年 56 个县共计通过省远程医疗平台进行远程影像诊断 8,496 例，其中，仅紫金县、惠东县、和平县、龙川县 4 县的远程影像诊断量之和即占了总诊断量的 95.68%。其次，基层医疗卫生信息系统与部分升级建设为县级医院的中心卫生院的医疗系统无法并网互用。经调研发现，部分中心卫生院升级成为县级医院后因其业务需要，按二级医院标准自主建设 HIS 系统，但该系统无法与基层医疗卫生系统中的公卫系统实现互联互通。再次，基层医疗卫生信息系统存在运维不及时的现象。自广东省基层医疗卫生信息系统上线以来，各乡镇卫生院在使用过程中发现了部分较为严重的问题，影响到乡镇卫生院医疗业务的正常运转，但问题反馈给相关运维工作组后，至今一直未得到有效

⁶ 此处数据采用调研抽查数。

解决。又次，部分县级急救指挥中心未独立运营，县域急救医疗资源存在壁垒。部分县级急救指挥中心依托县人民医院建立，但此类县级急救指挥中心存在部分未独立建制、独立运营的情况，成为县人民医院院内自有的急救资源，造成医院间竞争急救患者的问题，难以形成全县急救资源调度一张网的急救体系。

2. 软件建设方面：基层人才队伍建设薄弱。

一是全科医生培训的实施效果有待提升。首先，部分地级市规范化培训和转岗培训的招生任务完成情况不理想。其中规范化培训有 10 个地市未完成招生任务，汕头市规范化培训招生完成率仅 37.39%；转岗培训有 8 个地市未完成招生任务，湛江市转岗培训招生完成率仅 24.27%。其次，部分地市转岗和在岗培训完后人员报考率低、通过率较低。有 6 个地市的转岗和在岗培训人员报考率低于 70%，其中，汕头市、揭阳市的报考率低于 50%。有 4 个地市通过率低于 80%。由此反映出全科医生转岗和在岗培训的效果有待进一步提升。再次，部分经济较落后的县区存在全科医生经培训后流失的情况。根据数据抽查结果，潮阳区、高州市、广宁县等地的县级公立医院全科医生在完成培训后存在不同程度的人才外流情况。此部分主要原因是当地经济实力薄弱，人才不愿意留在当地长久发展。

二是订单定向医学生在分配上存在不匹配的情况。首先，订单定向医学生与乡镇卫生院的实际需求不匹配。部分县区为吸引

订单定向医学生留在当地，将其优先分配到 47 家中心卫生院或实力较强的乡镇卫生院中，但强势的乡镇卫生院自身发展需要更多的专科医生，而非订单定向的全科医生，导致乡镇卫生院无法进一步安置与其发展需求不符的订单定向医学生。其次，部分引进人才困难的县级公立医院无法分配到定向生。如揭西县，其县级公立医院存在招聘本科以上人才的困难，但订单定向医学生的就业面向乡镇卫生院和社区卫生服务中心，无法将定向的本科人才分配至县级公立医院。

三是乡村医生队伍质量参差不齐。首先，部分村卫生站缺少专职村医。部分村卫生站因村医退休、死亡、考编等原因出现专职村医空白的现象。其次，部分村医存在开大处方的问题。现场核查到，个别村卫生站所开处方平均 6-8 种西药，药量为一周，如 8 岁女性上呼吸道感染患者，该村卫生站开出 2 种头孢类药物。

五、相关建议

（一）顶层设计层面：重视规划编制，明确子项归类

1. 加强规划引领，绘制基层医疗卫生资源配置蓝图。

加强基层医疗卫生服务能力建设的核心实质是基层医疗卫生资源的合理配置问题。通过摸清全省粤东西北各区域在县级、镇级、村级、医疗体系等方面的医疗资源配置的主要问题，全面厘清全省各区域各层级的医疗资源配置短板，以达到广东省县域内各类医疗机构、床位、人员、医学技术、信息资源和设施设备

等生产要素的合理、有效配置，从而实现加强基层医疗卫生服务能力目标。

2. 梳理省卫生健康委涉及基层医疗的专项，并对其进行归纳整理。

各子项的设置应围绕项目目标进行归类。同时，因“基层医疗卫生服务”包含县级、镇级、村级三级医疗服务体系，各层级的短板均有不同的侧重点，所需解决的主要矛盾不一。所以，建议省卫生健康委针对基层医疗卫生不同层级的短板进行全面梳理，同时进行重新归纳分类，以使得各层级的各个子项设置均能切实解决“补”基层医疗卫生“短板”的目标。如可根据下表，层级与类型进行二维归类。

表 6 基层医疗卫生服务能力建设分类建议

适用层级	政策	类型	基建设 备建设	待遇补助提升		医疗人才建设	
				医疗机构补助	医务人员补助	医务人员培训	医务人才储备
(一) 基层医疗机构建设							
县级		...	...	...	...	...	
镇级		...	...	...	...	...	
村级		...	...	...	...	...	
(二) 基层医疗体系建设							
(1) 涉基层的省域内医疗体系							
...							
(2) 县域内医疗体系建设							
...							

根据上述归类，可将未完全纳入“加强基层医疗卫生服务能力建设”的子项，如“卫生人才组团式帮扶”“家庭医生团队骨干师资培训”“百名首席专家下基层计划”“千名高校毕业生下

基层” “千名高校毕业生下基层”等项目纳入进来。同时，将不属于“补短板”目标的基本公共卫生服务均等化项目剔除出本政策范畴，以起到聚焦本政策“补齐基层医疗卫生短板”的核心目标，解决核心问题的作用。

（二）县级医院层面：加强专科建设，拓宽人才招聘渠道

1. 加强专科医院特色科室能力建设，提升专科医院竞争力。

建议省卫生健康委在后续制定针对专科医院升级改造建设的政策时侧重引导专科医院建设特色科室，同时减少对专科医院中与县级综合医院重复且不具备竞争优势的科室的投入，形成综合医院与专科医院在县域范围内错位发展，优势互补的医疗格局，以提升县级专科医院的县域内竞争力，避免县域内各医院同质化发展，产生恶性竞争的问题，促进基层公立医院良性竞争和可持续发展。

2. 多种组合拳并举，拓展县级医院招聘人才的渠道。

针对粤东西北县级公立医院存在不同程度的专科人才“招人难”问题，建议采用组合拳方式，多部门联动，形成吸引人才的合力。

一是建议县级卫生健康部门与组织部门、人社部门进行沟通，在紧缺的人才专业领域、单位适度放宽入编要求，并提高相关补助，以吸引紧缺人才应聘。

二是建议县级卫生健康部门与教育部门、人社部门进行沟

通，获取当地生源的医学生就读学校分布情况，通过集中式的定点现场招聘，吸引本地生源医学生回流。

三是建议省级层面参照订单定向培养农村卫生人才的模式，拓展订单定向培养医学生的内涵，出台适用于县级公立医院，乡镇中心卫生院自身发展需求的订单定向培养政策，由县级公立医院、中心卫生院根据自身实际需求提出所需人才招生计划，由医院与医学生签订定向就业协议，医学生毕业后前往定向单位就业。

（三）镇村层面：优化全科医生特设岗位招聘政策，向村卫生室派驻乡镇全科医生

1. 优化特岗全科医生政策要求，制定符合基层实际的招聘政策。

一是进行差异化补助。参照粤卫办人函〔2020〕6号，按职称进行差异化补助，有助于吸引高层次人才前来应聘。同时，可适度将补助往已退休的优秀医师倾斜，以鼓励他们参加返聘。

二是探索“县管乡用”机制。目前，全科医生特设岗位主要占用的是乡镇卫生院或社区卫生服务中心的编制。为了保障特岗全科医生在县域内能“招得进，留得住，干得好，回得去”，可借鉴浙江省苍南县的模式探索建立县级全科医生管理服务中心，将全科医生特设岗位的人事关系挂靠于该中心，形成一个全科医生特设岗位的人才池。在全科医生特设岗位聘期间，编制纳入全

科医生管理服务中心进行管理，全科医生特设岗位人员与用人单位签订协议。聘期内由该中心进行管理考核。聘期结束后，根据个人意愿，若愿意留在乡镇卫生院，人事关系转入乡镇卫生院进行管理。若留着县级医院，可开展相关考核，考核合格后转入县级医院。

2. 向村卫生室轮岗派驻乡镇卫生院全科医生，提升村医的行医质量。

针对目前村医年龄大，行医质量参差不齐，甚至缺少专职村医的现状，在全面清除无标准化村卫生室的空白村之后，可推广乡镇卫生院和社区卫生服务中心定期轮岗派驻全科医生入驻村卫生室的模式，并给予轮岗医生相应的补助，以鼓励其入驻村卫生室的积极性。另外，在全科医生特设岗位实施成熟时可增设针对助理全科医生的特设岗位，定点入驻村卫生室，以提升村医的行医质量。

（四）医疗体系层面：关注各医疗体系的后期运营情况，推动各医疗体系有效运作

1. 关注基层医疗卫生信息系统的后期运维，建立运维约束机制。

一是建议省卫生健康委全面排查、收集各基层医疗卫生机构在基层医疗卫生信息系统使用中遇到的问题，以及基层医疗卫生机构针对该系统的诉求，督促相关运营维护单位落实整改，并可

与运维单位补充签订相关约束条款，建立相关运维退出机制与撤换机制。二是建议省卫生健康委在进一步明确中心卫生院职能定性的基础上，针对 47 家升级建设成为县级医院的中心卫生院的信息系统需求，出台相关的建设标准指引规范，并在确保基本公共卫生系统数据安全的前提下，尽快研究出与 47 家中心卫生院自建医疗管理系统的数据对接方案。

2. 建立远程医疗平台运营机制，将远程医疗平台用到实处。

一是省级远程医疗平台应尽快形成可长期运作的运营机制。建议根据属地原则明确要求各地建立县级远程医疗中心与镇村远程医疗点的运营机制，并尽快研究远程医疗相关的医疗责任认定、医保支付比例等问题，使远程医疗平台真正运用于开展远程门诊、远程会诊、远程影像/心电/病理诊断、远程教育等。二是在远期中根据现有远程医疗平台的实际运营情况补充建设专科医疗机构的远程医疗平台。在现有远程医疗平台的运营机制得以成熟运作，且取得较好远程会诊效益与远程医疗教学培训效益的基础上，可进一步将远程医疗平台延伸至基层慢病机构、基层妇幼保健机构、基层中医医院等相关专科机构，进一步提升基层医疗卫生在专科领域的诊疗服务。

3. 加强对县域医共同体成员规模的指导，稳步推进县域医共同体建设工作。

一是针对县域医共同体组成成员的规模进行规范与引导。建议

省卫生健康委针对县域医共体的成员规模进行调研论证，并针对牵头医院的管理、带动能力给出相关分类管理指导意见，引导县级卫生健康部门在县域医共体的成员规模方面进行进一步的探索，使得县域医共体的建设进一步符合牵头医院的管理能力，避免能力不足的龙头医院管理过多医共体成员，造成“小马拉大车”的现象。二是加强县域医共体的规划引领。鉴于目前乡镇卫生院普遍基础薄弱，“全域”推广县域医共体不成熟，“紧密型医共体”建设不紧密的问题，建议省卫生健康委在充分调研论证的基础上加强对县域医共体的专项规划引领，逐步推进县域医共体建设。可通过县级医院对口帮扶中心卫生院，尽快提升中心卫生院的综合医疗服务能力，未来形成以县级公立医院、中心卫生院为牵头单位的多个县域内医共体服务格局。

4. 优化县域内急救体系，合理调配县域内急救资源。

建议改进县域内急救体系建设形式，针对急救指挥中心进行独立建制，建立独立的急救应急系统与调度平台，使其成为快速调度县域内医疗急救资源的平台，从而打破医院间的急救资源壁垒，使得县域内的急救指挥资源可全面、系统地统筹调配，达到全县急救体系一张网的作用。

2017-2020 年岭南中药材保护项目 绩效评价报告

评价机构：广东中大管理咨询集团股份
有限公司
机构负责人：吴少华
项目负责人：严文丽
2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为确保《广东省岭南中药材保护条例》顺利实施，加强岭南中药材保护，促进中医药产业持续健康发展，根据《广东省岭南中药材保护条例》的相关要求，设立“广东省岭南中药材保护专项资金”，主要用于第一批列入保护对象的化橘红、广陈皮、阳春砂、广藿香、巴戟天、沉香、广佛手、何首乌八种中药材的种源、产地、种植、品牌等保护活动。第一批广东省岭南中药材保护资金共安排 10,000 万元，由广东省中医药局牵头，省市场监督管理局、省农业农村厅、省林业局统筹实施，实施周期为 2017-2021 年。

（二）绩效目标

根据项目绩效目标申报表，本项目总体绩效目标为保障岭南中药材生产健康发展，引领和推动优质岭南中药材生产，提高岭南中药材品种质量，保护中药材管理、培育、生产者的合法权益，促进中药事业健康可持续发展。

（三）评价金额及支出情况

广东省岭南中药材保护资金共安排 10,000 万元，分五年（2017-2021 年）安排落实，其中 2017 年安排资金 5,760 万元，2018-2021 年每年安排资金 1,060 万元。本次绩效评价资金范围为 2017-2020 年资金共 8,940 万元，纳入现场核查范围的资金量

为 4,187 万元，占评价资金的 46.83%。根据现场核查及各地市上报的自评数据统计，截至 2021 年 3 月 31 日，广东省岭南中药材保护资金项目资金支出 6,765.34 万元，资金总体支出率为 75.67%。其中部分项目如 2018 年生产基地评估项目、2020 年巴戟天、何首乌等岭南中药材优良种质资源保护与开发利用示范基地项目等支出几乎为 0，湛江市、惠州市等地方市场监督管理局四年的总体支出率均在 30%以下。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：2017-2020 年岭南中药材保护项目取得了一定的成效，从种源、产地、种植、品牌等方面提高了中药材保护力度，促进了岭南中药材产业的发展，但在决策、过程、产出和效益方面均存在一定的问题，主要表现在总体资金支出率较低、监督管理不到位、项目建设进度落后于预期、未达到预期的社会效益等。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **77.84** 分，绩效等级为“中”。

表 1-1：评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	77.84	77.84%
一、决策	20	15.5	77.5%
二、管理	20	15.29	76.45%

三、产出	30	23.75	79.17%
四、效益	30	23.3	77.67%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 15.5 分，得分率为 77.5%。从评价指标得分情况看，论证决策、资金到位等方面做得较好，得分率为 100%。在目标设置方面，项目绩效指标设置的完整性、合理性和可衡量性存在不足，合计扣减 2.5 分。项目实施前期资金分配和计划安排不合理，影响项目实施效果；资金到位及时性方面，部分地市存在资金下达较晚的情况，影响项目实施进度，合计扣减 2 分。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 15.29 分，得分率为 76.45%。该项指标的扣分点主要在于资金支出率、资金支出规范性和监管有效性等。主要表现在：一是资金支出率较低，截至 2021 年 3 月 31 日，项目 2017-2020 年总体资金支出率为 75.67%，得分 4.54 分。二是存在用于其他中药材建设、会计核算规范性不足等问题，资金支出规范性得 5.25 分。三是未建立起有效的监管机制，前期未对项目实施方案和绩效目标进行总体把控，实施过程中未及时履行监管职责，造成部分项目实施进度停滞，实施效益较差，监管有效性得分 2 分，得分率 50%。

3. 产出分析

该指标分值 30 分，评价得分 23.75 分，得分率为 79.17%。产出得分不高的主要原因是部分项目进度较慢，未能按时完成原定的任务量。主要表现为生产基地评估项目、文化保护项目、品牌保护项目等未按时完成预期目标任务；部分项目实际未开展工作，进度停滞，如 2020 年巴戟天、何首乌等岭南中药材优良种质资源保护与开发利用示范基地项目、2017 年罗定市 10 亩以上肉桂原产地保护基地和 100 亩以上种苗繁育基地、新兴县首乌千亩标准化示范园建设项目等。

4. 效益分析

该指标分值 30 分，评价得分 23.3 分，得分率为 77.67%。该指标扣分原因主要表现在以下几个方面：一是品牌保护方面，宣传覆盖面不足，同时也未进行民众满意度或品牌知晓度的调研；二是部分研究成果深度不足，可持续利用性不强。三是项目实施对中药材产业的带动作用不够明显，科研项目未能及时转化服务于产业发展；部分项目的经济效益未能提供具体的测算数据；部分地区的岭南中药材种植效益较差，农民参与积极性不高，项目单位未能及时采取有效措施引导，农民种植中药材存在盲目性，项目实施效益有待进一步提高等。

三、主要绩效

（一）推进岭南中药材规范化种植，提高了中药材总体产量和产值

一是培育中药材优质苗木，并进行了标准化种植推广。2017-2020年，新增岭南中药材标准化种植面积达600多亩，其中2019年在化州，推广化橘红标准化种植面积达50亩；推广草珊瑚林下种植面积达300亩，育苗成活率达90%以上；培育化橘红和草珊瑚优质苗木60万株，巴戟天和何首乌优质苗木120多万株，积极推动优质苗木产值增长10%的目标实现。二是完成了7种岭南中药材原产地种质资源保护基地建设。2020年完成了10亩以上阳春砂、巴戟天、广佛手、陈皮、化橘红、藿香、何首乌等原产地种质资源保护基地，各一个100亩以上种苗繁育基地，10个以上千亩示范园，为今后岭南中药材产业发展在优质品种方面打下了基础。

（二）完善岭南中药材育种、种植、采收等技术规范，提高了中药材品种质量

一是完成了8种中药材保护品种的种子种苗繁育、生产技术、采收加工等技术规范制定，形成了种植技术规范（标准）草案和种子种苗质量标准技术规范草案，部分已向广东省市场监督管理局标准化局提交了立项申请。二是进行了中药材技术规范的推广应用，组织专家在全省8个中药材保护品种的主产区域举办了20多场以中药材规范化种植为主题的技术推广培训会议，受到了中药材产区种植单位和个人欢迎。

（三）开展第二批岭南中药材保护种类筛选，促进了岭南

中药材的动态保护

2016 年通过并开始实施的《广东省岭南中药材保护条例》前期已遴选出 20 种拟保护的岭南中药材品种，项目实施形成穿心莲等 30 多种岭南中药材品种的动态研究报告，对其发展现状、主要问题、发展前景、建议措施等进行了总结和分析，确定了《广东省岭南中药材遴选新增保护种类目录方案》的具体实施办法，经两次全省范围征询意见后，已形成正式文件报送省政府审批。

（四）开展岭南中药材宣传和保护，提升了中药材品牌保护力度和知名度

第一批的 8 个岭南中药材保护品种已全部申请注册地理标志商标，其中五桂山沉香在 2021 年 3 月通过国家知识产权局初步审定，已于 2021 年 6 月正式注册，完成第一批 8 种岭南中药材地理标志商标全部成功注册的目标任务。2020 年 9 月，新会陈皮、化橘红等知名地理标志入选《中华人民共和国政府与欧洲联盟地理标志保护与合作协定》互认清单，为岭南中药材进入欧盟市场提供有力保障。同时，利用多种途径进行岭南中药材产品和相关知识的宣传，增强了经营者的知识产权保护意识，提高了岭南中药材的知名度和美誉度。

四、存在问题

（一）未形成部门协同合作机制，对中药材保护的预期目标和项目实施进度缺少总体把控

一是项目主管部门未结合种源、产地、种植和品牌保护各项工作要达到的最终目标明确各年度的实施内容，未和承担单位未签订明确的任务书（包括经费预算和考核指标等），项目实施内容的主观性较大，部分项目实施情况不佳。二是未及时对项目实施进度和绩效目标实现情况进行跟踪，导致项目实施进度缓慢甚至停滞。如云浮市农业局项目实施主体退出，未主动上报主管部门，省农业农村厅作为主管部门，在项目实施过程中未主动了解项目实施进度，未及时为实施单位提供支持或协调。三是各省级主管部门之间缺少沟通，对项目总体计划和实施进度缺少总体把控，未能及时纠偏。

（二）未严格把控研究成果质量，未及时转化成果服务于产业发展，项目效益可持续性有待加强

一是未严格执行对项目承担单位的资质审核流程。如江门市市场监督管理局广陈皮药材质量标准体系的构建项目中，江门市新陶源农业科技有限公司作为项目主要承担单位和起草单位在广陈皮系列标准草案中多次出现。经核查，江门市新陶源农业科技有限公司主营业务为花卉等，注册资本 100 万元，其并非科研机构单位，也不是广陈皮药材经营的龙头企业，甚至其主营业务与广陈皮并无关联，对于选择该单位作为广陈皮药材质量标准体系建设的主要承担单位，现场也未提供完整的招投标材料，其资质审核严谨性不足，项目成果的质量和可信度难以得到保证。

二是研究成果深度不足，可持续利用性不强。现场核查发现部分单位的研究成果较为粗糙，深度不足，如广东省林业科学研究院项目相关的科研数据材料过于单薄，在成分分析方面、基因检测方面的实验设计较为简单，只对个别样品进行了测试分析，且缺乏相关的图表和结论分析数据；提供的科研成果材料如申请专利等，申请时间不在项目建设周期内，故不予认定；江门市市场监督管理局广陈皮药材质量标准体系建设项目，部分标准的制订报告较为粗糙，科研数据中的图表的格式不规范，有些甚至是PPT报告，提供的材料都是一些制订的标准草案；新会区农业农村局结题总结报告中关于不同砧木组合茶枝柑生物学特性和品质特性的比较分析的实验数据较为简单，缺少完整的检测报告或科研报告等。

（三）未制定统一的专项资金管理细则，项目资金管理缺少制度规范

一是专项资金管理办法不够细化，未制定统一的资金使用细则。省中医药局实施参照《广东省医疗卫生健康事业发展专项资金（传承发展中医药事业）管理办法》，省市场监督管理局分别于2018年和2020年下发了《关于加强岭南中药材保护资金使用的通知》，但省农业厅和省林业局未建立具体的专项资金管理办法，已有的专项资金管理办法未对本专项资金具体使用方向、范围等内容作出具体说明，未覆盖到所有项目，导致个别项

目出现资金使用与任务目标不一致的情况。现场核查时，部分单位在资金刚下达的时候存在不敢用、不知道怎么用的现象，实际使用限制较多，继而影响项目实施进度和资金使用规范性。

二是存在与专项资金目标相关性不大的支出。本项目主要是用于 8 种中药材种源、产地、种植品牌等保护活动，云浮市农业局主要负责肉桂、何首乌原产地种质资源保护基地和种苗繁育基地的建设等，但在具体实施过程中却出现了用于两面针、牛大力、肇实等其他中药材的现象。

（四）前期论证不足，资金分配和预算编制不合理

一是年初预算编制不到位，年度实施计划制定不科学。广州中医药大学的四个子项目（动态保护、人才培养、文化保护、资源动态监测）均于 2017 年立项，2017-2020 年连续四年实施，财政专项资金分项目按年拨付、滚动使用。在年度预算绩效目标基本都能实现的情况下，年度专项资金均存在程度不等的跨年使用现象（跨 2-3 年、甚至 4 年还有结余），实质上说明了项目具体承担部门在编制年度预算方案时，对项目的年度预算支出需求测算不够严谨，预算偏差较大，直接导致项目的财政经费年度预算执行率偏低，间接造成了财政资源浪费。

二是各个子项的资金分配比例不够合理。从各年的项目资金分配方案和实际执行情况来看，部分项目资金量较少，做出来的成果深度不足，未体现应有的效益。如林业局统筹的项目，主要

是围绕第一批受保护的八种中药材的研究项目，研究方向分散，项目繁多而每个项目资金量少，实质性的成果不多；而部分项目如生产基地评估项目、文化保护项目等，每年在完成目标后均有较多结余资金，预算执行率较低。

三是项目实施主体局限于个别大学和部分科研院所。从项目实施主体来看，广州中医药大学2017-2020年共安排2,660万元，约占2017-2020年总资金量8,940万元的29%，分为6个项目实施，涉及8种中药材，但是由一所大学单独来承担该项目的任务，任务较重，导致项目实施进度较慢，兄弟科研院所的支持和企业的参与不足，未充分汇聚有利的优势资源。

（五）部分项目支出进度较慢，专项资金使用效率不高

一是项目负责人频繁更换导致项目实施进度较慢。如广东省第二中医院生产基地评估项目由于项目负责人频繁更换，未按期完成项目建设任务，其中2018年80万元支出为0；罗定市100亩以上肉桂原产地保护基地项目、新兴县天堂镇何首乌标准化示范园建设项目等，由于种植效益较差，实施主体中途退出，截至目前未找到新的项目实施主体，项目实施进度停滞，支出为0。

二是部分单位项目资金到位时间较晚。如江门市新会区农业局获批的2017年省级专项资金1,000万元于2018年1月19日才下达到位，因此实施单位开展项目的时间也往后推延；韶关林场基地珍稀特有植物造林项目2020年项目资金240万元5月才

到位，错过了造林的春耕时节，导致项目实施进度延迟，最终影响了 2020 年项目的开展。

三是项目前期工作推进较慢。如江门市市场监督管理局 2018 年共安排 40 万元，但当年基本上都处于项目建设的前期准备，主要是项目实施方案的编制、报批、报备等，实质性的项目建设工作始于 2019 年，此外，部分项目用地未落实导致项目实施方案中的部分建设内容无法按计划完成。

四是由于机构改革带来的职能和人员调整等，部分地市专项资金使用管理人员专业化程度不足，同时 2020 年受疫情影响，部分培训和宣传活动未开展，支出进度未达到预期目标。

（六）绩效管理意识和绩效管理业务水平有待提高

一是绩效目标设置全面性和科学性有待提升，量化性不足。经查看 2019 年和 2020 年绩效目标，主要存在绩效目标不够量化、指标设置不全面、指标值设置不够合理、部分项目承担单位制订的绩效目标过于笼统等问题。二是项目总结或绩效自评工作质量有待提高。一方面，部分单位的绩效自评报告及结题报告等撰写较为简略，提交报告的格式也不够规范；另一方面，项目提供的佐证材料不够完整，如项目推广应用证明材料只有合作单位出具的应用证明，缺少完整的证据链材料，如合作协议书、财务往来发票或收据、推广种植面积的具体地点及照片等信息；在经济效益的完成情况测算方面，缺乏具体的计算依据及相关的财务数据

佐证材料。

五、相关建议

（一）加强监督管理，形成部门协同联动机制，从项目实施目的出发，有针对性开展工作

一是优化项目参与主体的职责和分工，强化部门协同联动。建议可由省中医药局牵头，组织各部门相关的项目主管领导和业务人员形成项目领导小组，建立常态化工作交流机制，跟踪项目实施进度情况，项目遇到困难及时给予指导和协助解决，可根据各地需求，定期安排有关专家进行实地考察和提供技术指导，以保障项目顺利实施；同时各地市主管部门要形成具体的项目跟踪和沟通机制，针对建设进度严重滞后的项目，建立约谈和整改机制，督促项目承接单位及时落实整改。

二是签订明确的项目建设任务书，明确考核指标。在项目实施过程中，主管部门和项目承担单位间，项目承担单位与下级实施单位间签订明确的项目建设任务书（包括经费使用预算和年度考核指标），并要求项目承担单位和下级建设单位提交年度总结报告，加强项目监管，保障项目顺利实施。

三是建议项目主管部门参考国家和各省级科研计划项目管理方式，建设统一的管理平台（包含项目建设任务书、年度总结报告等材料），项目单位可定期在管理平台上提交进度材料，有利于主管部门对项目总体实施进度进行把控。

（二）加强引导，提高社会各界参与度，同时加大研究深度，提升岭南中药材保护成效

一是将财政资金、政策支持和市场运行相结合，扩大项目覆盖面。一方面，扩大项目实施主体覆盖面，创新遴选方式，更广泛地发动社会各界力量如科研院所、企业和农户等参与到岭南中药材保护项目中，加强引导，避免盲目性和自发性；另一方面，建立多元化的考核方式及奖惩措施，提高企业和农户参与的积极性，对完成情况较好的中药材加大支持力度，将建设经验推广开来，既突出重点又兼顾效益，带动其他中药材产业发展。

二是加大研究深度，提高项目研究成果的可持续利用性。研究类的项目应对成果质量进行把控，并参考科研报告的形式认真撰写项目总结，并附上相关的原始实验记录或检测报告等。同时提高对专利申报的重视，提高研究成果的利用价值，如中药材质量标准体系建设方面，应不断完善标准并争取颁布实施；在文化保护项目的文创产品方面，可申报一些相关的专利，既有利于知识产权的保护，也有利于文化推广。

（三）结合中药材保护的现状，加强前期论证，科学规划，合理分配项目资金

一是加强前期论证工作，聚焦目前岭南中药材保护的关键问题，抓住主要研究方向，突出重点，加大资金投入，提高项目实施的可持续性，提高资金分配的合理性。二是建议项目主管部门

进一步加强项目年度预算编制的指导、监督和审核；项目具体承担单位应持科学、严谨的态度，落实资金测算依据，压实年度预算支出需求。

（四）在保证项目质量的前提下加快资金支出进度

一是建议项目单位密切关注财政专项资金的政策导向，提前建立相应的项目预备库，及早制定项目实施预案，争取项目计划实施的主动权。同时总结以往项目实施经验，在项目实施前期努力做好沟通和协调工作，尽早解决项目用地问题，争取在较短时间内顺利完成项目实施方案的所有建设内容。二是对资金使用较慢的项目，要制定计划，按期高质量完成各项任务指标。项目主管部门应及时和实施单位沟通，开展专门的分析、讨论，提出解决办法，加快资金使用进度；建议资金使用单位完善单位内部自查机制，根据实际需求建立内部审查制度，跟进项目支付进度并做好相关的记录。

（五）细化资金管理办法，提高资金管理规范性

一是建议制定统一的专项资金管理办法，进一步明确和细化专项资金使用范围和方向。在充分沟通协调的前提下，四个主管部门针对主管项目联合发布专项资金管理办法，严格要求项目承接单位按照任务要求落实，确保专项资金及时、有效、安全支付，避免出现资金使用方向与任务目标不够吻合的情况。二是加强资金使用的规范性管理。强化资金管理，进行专项核算，及时对财

务凭证进行归档、整理，形成对财务资料定期核查的机制，及时纠正账目问题。三是各地市部门应及时适应机构改革带来的影响，对专项资金管理人员开展专项培训，提升专业化程度，加强监管，保证专项资金使用过程中及时监督、指导和改进。

（六）强化绩效管理意识，提高绩效管理水平

一是加强项目绩效目标培训，强化绩效目标管理意识，在绩效目标申报过程中，综合财务和业务部门的意见科学合理的设置绩效目标。此外，各资金使用单位要结合省厅下达的任务制定具体的年度计划和绩效考核指标，主管部门要加强绩效目标的审核、监督作用，实现预算执行进度和绩效目标双监控。二是提高自评工作质量。自评报告或项目总结应结合绩效评价指标体系具体分析，全面总结项目建设绩效；同时，各项目承担单位应结合项目目标及时整理相关佐证材料归档并报送主管部门，避免因时间过久或更换负责人而造成项目材料丢失的情况。

2016—2020 年省级水利科技创新项目 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

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为贯彻落实《中共广东省委 广东省人民政府关于加快我省水利改革发展的决定》（粤发〔2011〕9号）、《中共广东省委 广东省人民政府关于全面深化科技体制改革加快创新驱动发展的决定》（粤发〔2014〕12号）等国家和省对水利科技创新工作的有关要求，推进《广东省水利科技发展规划（2013-2020年）》（粤水科技〔2013〕10号）、《广东省水利厅关于推进水利科技创新工作的意见》（粤水科技〔2015〕9号）、《广东省水利发展“十三五”规划》等重大规划、意见实施，进一步提高我省水利科技创新能力和水平，广东省连续实施了省级水利科技创新项目。该项目资金是省级水利资金中安排用于水利科技创新项目实施的专项资金，用于支持省水利科技创新项目和科技创新平台建设，围绕我省水利重点工作开展科学技术研究，促进科技成果转化及推广应用。

（二）绩效目标

根据历年项目申报指南，本项目绩效目标为：围绕广东省2016-2022年水利工作重点和热点，结合水利工作中需要解决的课题，组织开展水利科技项目研究，促进科技成果转化及推广应用，提高广东省水利创新能力，为水利建设和管理提供科技支撑。

（三）评价金额及支出情况

根据 2016、2017、2019、2020 年资金下达的通知，2016-2020 年省级水利科技创新项目共安排资金 8,616.68 万元，各年资金额、补助项目数量详见表 1-1：

表 1-1：2016-2020 年省级水利科技创新项目资金情况

年份	项目数量 (个)	资金额 (万元)	资金下达文号
2016	33	3,000	《广东省财政厅关于下达 2016 年广东省水利科技创新项目省级补助资金的通知》（粤财农〔2016〕68 号）
2017	33	2,958.85	《广东省财政厅关于安排 2017 年度广东省水利科技创新项目省级补助资金的通知》（粤财农〔2017〕90 号）
2019	2	157.83	《广东省财政厅关于预安排省级涉农转移支付资金的通知》（粤财农〔2019〕221 号）
2020	32	2,500	《广东省财政厅关于下达 2020 年省级水利建设专项资金的通知》（粤财农〔2020〕43 号）
合计	100	8,616.68	

截至 2021 年 3 月 31 日评价基准日，资金支出率为 86.33%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：项目总体上取得一定的成效，但也存在部分问题。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **77.37** 分，绩效等级为“中”。

表 1-2：评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	77.37	77.37%
一、决策	20	16.20	81.00%
二、管理	20	16.20	81.00%

三、产出	30	22.17	73.90%
四、效益	30	22.80	76.00%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

指标分值 20 分，评价得分 16.2 分，得分率为 81%。从评价指标得分情况看，保障措施方面做得较好，得分率为 100%。论证决策上，因未能提前统筹布局重大专题类研究，导致 2020 年重大专题项目安排流产，扣 0.3 分。目标设置上，主要是完整性、合理性不足，各扣 1 分。资金落实的主要问题是 2017 年、2019 年资金下达时间较晚，资金到位指标扣 0.5 分，资金分配问题一是单个项目资金大部分在 70 万 - 100 万之间，对重点研究方向的整体布局考虑不够，未能很好体现“集中财力办大事”的原则；二是部分项目资金核算不准确，导致预算执行率低。资金分配合理性扣 1 分。

2. 管理分析。

指标分值 20 分，评价得分 16.2 分，得分率为 81%。管理方面的主要问题出现在程序规范性和监管有效性中。程序规范性主要问题一是评审专家抽取需加强把关，2016、2017 年本项目评审专家在省财政厅专家库抽取，屏蔽项目申报单位的专家，导致抽取到的评审专家多数不是省内水利的顶尖专家，且核定经费的财务专家，并不一定懂水利方面的经费需求、材料预算等，导致

一些项目预算不准确，验收时结余经费较多，程序规范性扣 1 分。资金支出率仅为 86.33%，扣 0.8 分。二是部分项目延期未见履行调整报批手续。扣 0.5 分；监管有效性主要问题是对项目进度监管不佳，对逾期项目没有及时提出督促尽快完成的办法和措施，扣 1.5 分。

3. 产出分析。

指标分值为 30 分，评价得分 22.17 分，得分率为 73.9%。产出得分不高的主要原因是部分项目未能及时完成、逾期项目较多、部分项目完成质量存在不足。在完成率方面，由于 2020 年立项的 34 个项目均为在研状态，没有达到合同规定完成年限，因此产出指标以 2016、2017 年立项的 66 个项目计算，2020 年 12 月底均已到合同实施期限。66 个项目中，已完成验收的项目 27 个，完成已提交验收申请、但未验收的项目 19 个，逾期未完成的项目 20 个，项目完成率为 69.7%，该指标扣 3.03 分。在完成及时性方面，66 个项目中，共计有 28 个项目未及时完成项目按期提交验收申请，该指标扣 4.24 分。在完成质量方面，在已结题验收的 27 个项目中，验收评级达到 A 和 B 的 24 项，达到 C 的 3 项，该指标扣 0.56 分。

4. 效益分析。

指标分值为 30 分，评价得分 22.8 分，得分率为 76%。项目产生一定的社会效益，但也存在一些问题：一是成果转化率

低；二是成果应用需加强。2016、2017 年立项的 66 个项目中，41 个项目提供了成果应用证明，包括直接应用于企事业单位、成果列入水利相关规划、依据项目成果形成技术标准或规范、列入政策文件等方式；三是可持续发展方面，不少项目逾期，未完成绩效目标，影响项目效果可持续。成果转化、成果应用、效果可持续、满意度，指标分别扣 3.5 分、3 分、0.5 分、0.2 分。

三、主要绩效

（一）强化创新引领，夯实我省水利科技发展基础

2016-2020 年省水利科技创新项目围绕全省水利中心工作，在粤港澳大湾区水安全保障、水资源优化配置、水库群联合调度、农业节水、智慧水利、水生态水环境等领域，着眼节水关键技术研究及产品研发，水旱灾害预警、预报、调度和防御技术研究及应用，流域区域水资源配置、管控和水量水质联合优化调度技术研究及应用，河湖保护与治理关键技术研究及应用，水利工程建设关键技术研究及应用，粤港澳大湾区水安全空间构建研究，粤港澳大湾区水安全前瞻性战略性问题研究，广东省河长制湖长制建设关键技术研究及其应用等重点、热点和难点科技问题，形成了一批可复制、可推广的科研成果，推进了全省水利科技创新工作，为广东水利发展提供了技术支撑。

（二）开展科技攻关，促进重点建设工程节本增效

围绕全省重点水利建设工程，开展科技攻关和创新，强化科

技术创新在工程建设中的引领作用。如结合飞来峡水利枢纽的运用需求开展“飞来峡水库库区流域非点源污染及其控制技术研究”、在鹤地水库开展“水库水政遥感监察技术体系研究及示范”项目。综合运用遥感、地理信息、移动互联网、人工智能等新技术，建设水政遥感监察信息管理系统。从而提高工程建设和运行管理水平，优化工程建设质量，降低工程建设和运行成本，为工程建设和管理提供有力的技术支撑。

（三）围绕重点、难点，取得一批科研成果

着眼于解决水利工作面临的重点和难点科技问题，开展水利科技项目研究，取得一定实效。如在三角洲地区的经济社会用水指标需求、珠江河口建闸工程前期工作、库区的水事监察工作、省中小河流治理工程、滨海火/核电厂取排水口的优化布置、结构损伤风险评价、珠江河口治理规划及管理等方面，开展项目研究，取得一定成果。

（四）推进转化应用，产生显著社会效益

通过开展省水利科技创新项目，形成一系列科技研究成果，如专利、软件著作权、信息系统、工程技术体系、模型等，推进各类技术标准的编制与修订，部分成果、技术标准得到广泛应用和推广，产生显著的社会效益、经济效益和生态效益，有力提高广东省的水利现代化水平。如“中小河流综合治理中格宾石笼应用关键技术研究”项目，采用该技术用于中小河流治理，每千米

可节约资金 10.87 万元,对推动行业技术进步具有重要意义。“海绵城市建设雨洪调蓄与径流污染控制关键技术研究”的项目成果,支撑了《广东省标准海绵城市建设技术规程》和国家建材行业标准 JC/T 2557- 2020《植生混凝土》的编制,在全国、全省得到广泛应用。

(五) 推动科技与信息融合发展, 智慧水利取得良好进展

为实现智慧水利重点领域关键技术突破,省水利科技创新项目加强对智慧水利科技创新技术和产品研发的支持力度,以基于大数据的水利工程安全管理研究,数字江河感知新型传感技术、探测技术研究及产品研发,水利人工智能技术研究及产品研发等为重点研究方向,有效加强科技创新与水利信息化的紧密结合,全省智慧水利取得新进展,获水利部智慧水利先行先试中期评估优秀等级。如“水库水政遥感监察技术体系研究及示范”项目,形成水库水政遥感监察技术体系,打破传统水库监察管理工作时空上的执法盲区和各级管理部门的水政执法信息流通障碍,实现库区的全天候、全覆盖动态监察,为维护水库水质健康、实现水库功能永续利用提供技术保障,推动我省由数字水利向智慧水利的转变。

四、存在问题

(一) 前期入库立项专家评审需加强把关

对于科研项目,前期项目入库、立项的把关是最初始、最重

要的环节。本项目实行专家评审制度，但通过调查发现存在如下几个问题：一是专家选取。本项目评审专家在省财政厅专家库抽取，屏蔽项目申报单位的专家，由于多数省内水利科研单位都参加项目申报，导致抽取到的评审专家多数不是省内水利顶尖专家，遴选出高水平水利科技创新项目机会减小。除此以外，核定经费的财务专家，并不一定懂得水利方面经费需求、材料预算等，导致一些项目预算不准确，预算执行率低。如“珠江河口咸潮上溯的生物响应与调控项目”到位经费 43 万元，实施期限 2017 年 7 月 - 2020 年 6 月，截至目前资金支出仅 12.57 万元，支出率不足 30%。二是专家评审时间。专家评审采取集中会议评审的方式，时间为 2 天。2016、2017、2020 年评审项目数分别为 122、66、77 项，2 天时间要进行如此数目的项目评审，较难对每个项目都进行推敲、评价，影响评审效果。

（二）资金投入过于分散

纵观 2016、2017 年立项项目，单个项目资金大部分在 70 万 - 100 万之间，基本上都是一般项目，对重点研究方向的整体布局考虑不够、针对性不强，未能很好体现“集中财力办大事”的原则。2020 年申报指南有安排重大专题项目“东江流域水资源智能优化调度关键技术研发”，计划以招标形式安排资金不超过 500 万元。但由于未能提前统筹布局重大专题类研究，而政府招标采购程序至少需要 2 个月，导致时间不够，以致重大专题项

目安排流产，未得到实施。

（三）项目逾期现象较严重

除 2020 年在研项目外，2016、2017 年立项的 66 个项目中，有逾期尚未提交验收申请项目 20 项，完成提交验收申请、但未正式验收项目 19 项，两者占总项目数量的占了近 2/3，项目逾期情况较为严重。20 项逾期尚未提交验收申请项目中，只有 6 项报送、批复了延期申请，履行了项目调整报批手续，其余 14 个项目未见调整报批手续。且部分资金使用单位监管不力，整个单位项目均逾期严重，如暨南大学 2016、2017 年立项 5 个项目，全部逾期。

（四）成果转化应用需加强

2016、2017 年立项的 66 个项目中，有 41 个项目已提供成果应用证明。总体来说，项目成果的应用性良好。通过对已验收项目和已完成、提交了验收申请的项目的成果进行分析发现，大部分项目均将发明专利作为技术成果指标，通过项目实施，也申请授权了不少发明专利、实用新型专利、软件著作权等。但这些专利的转化应用性并不强，较少见专利的转化和应用。

五、相关建议

（一）统筹安排布局，解决水利科技重点、难点

结合省水利发展“十四五”规划，围绕水利中心任务，调研、征求、分析水利改革发展的重大、关键、共性技术问题，科学合

理谋划未来若干年省水利科技创新重点研究方向，对一些重特大科技创新问题采取持续稳定支持措施，鼓励和促进跨行业、跨领域的技术合作和联合攻关，促进多学科的交叉、融合、渗透，突出“集中财力办大事”的优势。

（二）优化评审专家选择，提升项目的科学性、合理性

项目入库、立项是后续项目实施、绩效目标实现、取得效益的重要环节，评审专家是控制入库项目质量的关键因素。建议从以下几点加以改进：一是充实专家库资源。加强专家库宣传与推广，吸纳更多行业专家进入专家库；还可加强与水利部、科技部、部分先进省份专家库对接，扩充在库专家数量和丰富专家结构，充实科技管理、投资、财务、政策等方面的专家。二是灵活选取专家。针对重大专题项目，可不采取专家库抽取专家的方式，采取直接聘请国内外、省内外相关领域知名专家的方式，单独开展评审；针对一般项目，可采取专家库抽取专家方式。三是适当延长专家评审时间。依据项目数量安排专家评审时间，还可采取线上评审的方式，给专家充裕时间，提高评审质量。四是提高评审公平性。采取双盲评审（评审专家看不到申报者个人信息、申报者不知道谁是评审专家）方式，避免“人情”评审、“圈子”评审，做到公平公正。

（三）加强必要监管，发挥资金效益最大化

严格按照国家、省出台的科研项目相关管理办法，规范水利

科技项目申报、立项、实施、验收和成果评价等各个重点环节管理。一是加强必要监管。在当前放管服背景下，也需对项目实施进行必要的监督和检查，监督科技创新项目执行进度、质量和水平，了解项目实施的难点、客观因素等，保证项目按时按质完成，因客观因素、不可抗力等造成不能及时完成的，要及时履行调整程序。二是加强信用体系建设。开展科研诚信体系建设，落实责任追究制度，营造公平、公正、透明的科技环境和诚实守信的科研氛围，对逾期项目主持人、单位，采取一定的惩戒措施。

（四）重视项目前景，强化成果转化应用

要建立项目成果库机制，对结题验收项目实行入库分类管理。科研成果初始应用时，各方面的条件往往不够完善，需要建立示范应用机制。对有良好的应用前景的成果，可采取持续支持的方式，再立项，以支持项目成果的推广转化应用，以发挥科研资金效益的最大化。

2016—2020 年广东省推进基础教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设资金使用绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：林平

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2016 年，《广东省人民政府办公厅关于加快推进教育现代化工作的通知》（粤办〔2016〕627 号），提出“从 2016 年起，全省教育‘创强争先建高地’工作重点转入全面推进教育现代化阶段”，明确了省财政从教育发展专项资金中安排资金用于基础教育现代化奖补。2016-2020 年省财政下达教育现代化及农村寄宿制资金合计 105.26 亿元。

资金的使用方向共分为三大类 13 分项，第一类为教育现代化资金，共计 287,082 万元，约占总资金的 27.27%；第二类为教育基础设施提升资金，共计 676,641 万元，约占总资金的 64.29%；第三类为教育治理体系提升资金，共计 88,838 万元，约占总资金的 8.44%。

（二）绩效目标

教育现代化资金类别。到 2018 年，全省推进教育现代化先进县（市、区）覆盖率达到 85%以上；到 2020 年，全省推进教育现代化先进县（市、区）覆盖率 100%。

教育基础设施提升资金类别。农村义务教育寄宿制学校建设，全面完善寄宿制学校建设，改造农村义务教育寄宿制学位 95 万个，新增农村义务教育寄宿制学位 41 万个。学前教育专项，全省学前教育三年毛入园率达 96%，公办幼儿园占比达 30%

以上，公办幼儿园和普惠性民办幼儿园占比达 80%以上，全省规范化幼儿园比例达到 80%。推进教育信息化建设，信息化中心学校 500 所、信息化示培推项目 240 个。省属中小学发展建设资金，全省义务教育标准化学校覆盖率达到 100%，全省乡村小规模学校办学条件达到义务教育标准化学校的标准要求，基本消除小学 45 人以上、初中 50 人以上大班额。教师教育振兴行动，教师发展中心建设每个县区 1 所，每所发展中心三年完成教师培训场次数不少于 36 场，全员培训完成率达到 80%以上。

教育治理体系提升资金类别。校园足球与美育，建设 500 所国家级校园足球特色学校、1,500 所省级校园足球推广学校、500 所省级艺术教育特色学校。

（三）评价金额及支出情况

2016-2020 年省财政下达教育现代化及农村寄宿制资金合计 1,052,561.05 万元，分 62 个资金文件下达。其中 2016 年 131,735 万元，2017 年 159,970 万元，2018 年 238,222.71 万元，2019 年 264,389.83 万元，2020 年 258,243.51 万元。截至 2021 年 3 月 31 日，纳入评价范围的资金 1,052,561 万元中，实际支出 889,529 万元，支付率 84.51%。其中推进教育现代化市县奖补达到 100%，农村寄宿制建设、学前教育、教师教育振兴资金使用率只有 70%-80%。本次抽查的现场评价占涉及市县总量的 23.81%；涉及资金约 11.5 亿元，占评价资金总额的 10.96%。绩

绩效评价基准日为 2021 年 3 月 31 日（详见表 1-1）。

表 1-1 资金下达情况表

类型	安排年度	资金使用方向	实际下达额度 (万元)	合计 (万元)	比例 (%)
教育现代化类	2016-2017	推进教育现代化奖补	244,255	287,082	27.27
	2016-2020	义务教育质量监测及督导评估	10,306		
	2016-2020	教育现代化中央预算内投资项目地方配套	32,521		
教育基础设施提升类	2017-2020	农村义务教育寄宿制学校建设	219,811	676,641	64.29
	2017-2020	学前教育专项	256,786		
	2016-2020	推进教育信息化建设资金	68,044		
	2016-2020	教师教育振兴行动	117,000		
	2016-2020	省属中小学发展建设资金	15,000		
教育治理体系提升类	2016-2020	校园足球与美育等	85,480	88,838	8.44
	2016	广东省教育创客大赛工作经费	100		
	2017	省中小学生综合素质评价系统建设资金	145		
	2019	大学生暑期社会实践项目	613		
	2020	大学生创新创业大赛	2,500		
总计			1,052,561	1,052,561	100

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	74.81	74.81%

一、决策	20	14.5	72.5%
二、管理	20	12.07	60.35%
三、产出	30	24.61	82.03%
四、效益	30	23.63	78.77%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场抽查湛江市、茂名市、云浮市项目资金 11.5 亿元和问卷调查等情况，总体上看，教育现代化资金（约占总资金的 27.27%）和教育治理体系提升资金（约占总资金的 8.44%）情况较好，教育基础设施提升资金（约占总资金的 64.29%）存在比较多的问题。教育基础设施建设方面，在决策、效益、产出方面的表现相对较好，但在管理方面监管不到位，省教育厅对具体使用资金的市县支出情况和项目执行总体情况缺乏有效监控，有些地区资金使用不理想仍可持续获得资金。以湛江的情况最为明显，教师发展中心和寄宿制学校建设项目建设进度远落后于预期。经综合分析，本项目绩效评价得分为 74.81 分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 14.5 分，得分率为 72.5%。从评价指标得分情况看，制度完整性、资金到位等方面做得较好，决策论证和目标设置上存在不足：一是基层项目组织不够严谨。

项目资金使用因素法分配，资金下放县（市、区）级，工程项目建设论证决策尤其是教师发展中心建设由县（市、区）自行进行，前期可行性研究报告或摸底调查工作总结等文字材料不充分，建设规模没有明确的标准；二是目标设置完整性、合理性、可衡量性上存在不足，目标设置和总体绩效目标关联度不高。目标设置和资金分配主要为基础设施工程建设和设备采购，较少涉及人员的配置、培训、提升，如教师教育振兴行动将主要资源投入教师发展中心基础设施建设，缺乏对师资队伍建设如教师师德建设、教师教育、教师培养培训和素质提升等可衡量的目标和绩效考核指标。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 12.07 分，得分率为 60.35%。其中教育现代化资金（约占总资金的 27.27%）和教育治理体系提升资金（约占总资金的 8.44%）情况较好，教育基础设施提升资金（约占总资金的 64.29%）存在比较多的问题。教育基础设施建设方面，资金落实情况较好，但资金管理和事项管理存在不足：一是农村义务教育寄宿制学校建设、教师发展中心建设，学前教育公办学位建设进度缓慢，资金支出率低于预期。资金支出率最低的是农村义务教育寄宿制学校建设和教师教育振兴行动资金，分别为 70.09%和 70.56%。尤其是湛江市的农村义务教育寄宿制学校建设，由于项目前期工作和招标进度的滞后，支出率

只有 26.79%。二是管理制度流于形式，管理工作落实不够到位。根据《广东省推进基础教育现代化方向专项资金管理实施细则》要求，省教育厅应建立专项资金“双月报”制度，并对项目进展及资金使用情况进行监督检查，但在现场评价工作对湛江、茂名、云浮抽样中，无法提供各级主管部门进行了有效监督检查的报告、记录等文字证明材料；三是基础设施建设项目监管不到位，只跟进资金到区县层级，未能监督到项目所在具体单位、学校项目。工程建设单位责任主体均为学校，对工程管理方面并不是很熟悉，资料管理混乱。省教育厅监管未能跟进到具体项目所在学校，难以有效督导监管具体项目的完成进度和过程管理的合规性。

现场评价抽查中发现云浮市信宜、郁南、罗定多处工程项目出现不招标采用直接委托或竞争性磋商等不符合工程项目建设管理规范的做法，导致项目实施过程中出现各种管理不善的情况，影响工程进度和资金支付结算。如：设计漏项造成造价增加和工期延长、监理桩基础检测不合格返工、未进行消防验收及竣工验收即投入使用等现象。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 24.61 分，得分率为 82.03%。失分的主要原因是寄宿制学校和教师发展中心项目进度较慢，原定产出结果未能按时实现。包括：农村义务教育寄宿制学校建设

滞后，新增农村义务教育寄宿制学位数未能达到目标，全省乡村小规模学校标准化率达到 85.1%，2017 年全省义务教育标准化学学校覆盖 率达 97.42%，未能 100%达到义务教育标准化学学校的标准要求。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 23.63 分，得分率为 78.77%。其中经济性、可持续性得分率为 100%，但社会效益方面部分指标未能达到预期。存在的问题：主要是学前教育公办学位建设进度缓慢，导致 2020 年公办幼儿园和普惠性民办幼儿园占比达 80% 以上的目标未能达成。

学前教育中的新建、改扩建幼儿园、农村义务教育寄宿制学校建设、教师发展中心建设等涉及学校基建的项目，需要发改、财政、自然资源、住建等相关管理部门逐项审核审批，大部分不能当年完成。对跨年度工作，项目资金安排到县（市、区）后，缺少项目层级明确的时间节点安排，地方教育部门和基层学校单位对工程项目阶段性工作和完成时间要求不清楚不明确，造成部分项目工程工期拖沓，不能及时竣工使用，不利于对项目开展阶段性管理和考核。

三、主要绩效

（一）教育现代化先进县（市、区）实现全覆盖

截至 2021 年 3 月 31 日，广东省 127 个县（含功能县、功能

区)全部通过义务教育发展基本均衡县评估认定,占比为100%;1,587个乡镇全部通过教育强镇督导验收,占比为100%;127个县(含功能县、功能区)全部通过教育强县督导验收,占比为100%。

(二)农村义务教育寄宿制学校办学条件和教育装备水平明显提高

统筹城乡教育资源,补齐义务教育短板,整体提升义务教育办学条件和教育质量,加快促进义务教育优质均衡发展。积极推进标准化学校建设、“全面改薄”和中小学“厕所革命”等多项教育工程,全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设,开展农村寄宿制学校建设工作试点,全省乡村小规模学校标准化率达到85.1%。加强偏远农村中小学信息化基础设施建设,全省多媒体教学进普通课室比例达94.5%。全省B级以上的学校食堂占比达99.83%,学校食堂“明厨亮灶”的建成率为99.9%,2020年底实现全省学校食堂“互联网+明厨亮灶”建设全覆盖,支持1,700多所中小学改造厕所。

(三)学前教育普惠健康发展

普惠性学前教育资源进一步扩大,教师队伍素质逐步提升,学前教育保教质量稳步提高,学前教育管理体制机制不断完善,根据省教育厅自评资料,学前教育毛入园率达111.57%,基本做到适龄儿童全部入园,公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿

比例占总数的 79.02%，规范化幼儿园比例达 82.9%。广东省多措并举促进学前教育普惠健康发展的做法得到国务院领导同志批示肯定。

（四）教育信息化服务基础教育能力大幅度提升

全省 21 个地市已实现与省教育资源公共服务平台的对接，基本形成上接国家，下连市、县（市、区）的教育资源公共服务体系。在 2020 年教育部印发的《国家教育信息化发展报告（2019 年）》中，广东省基础教育信息化发展综合指数排全国第 4 位，教学应用排名全国第 3 位。全省中小学（含教学点）校校通宽带接入率达 100%，学校（含教学点）宽带速率超 100M 达 100%，多媒体课室班班通达 98%。义务教育国家课程全学科全学段数字教材及应用服务取得突破。

（五）义务教育优质均衡发展

开展优化基础教育资源均衡配置改革试点，推进集团化办学。义务教育 18,218 所学校（含教学点）国家“20 条底线”达标率 100%。164.8 万异地务工随迁子女在流入地公办义务教育学校就读。250.51 万非户籍学生在流入地公办义务教育学校就读，残疾儿童少年接受义务教育比例达 93%。全省 127 个县（含功能区）已全部通过全国义务教育发展基本均衡县的督导评估认定，成为全国第六个实现义务教育发展基本均衡县全覆盖的省份。

根据省教育厅自评资料，小学净入学率 100%，初中教育毛入学率达 117.08%，高中阶段教育毛入学率达 96.88%。全省所有县（市、区）均达到国家规定的义务教育校际均衡系数（小学、初中综合差异系数分别小于 0.65、0.55）标准。

（六）开展教师教育振兴行动，教师队伍素质全面提升

全省建成了 10 所省级中小学（含中职）教师发展中心，并推进 149 所市、县级教师发展中心建设。加大教师的培养培训力度，开展基础教育教研员能力提升研修，全面提高教师队伍素质。全省初中和高中教师具有高级职称的比例分别达 13.76% 和 24.26%，比 2015 年提高 3.2% 和 2.49%。2020 年与 2015 年相比，小学教师具有大专以上学历比例从 95.3% 增加到 98.9%，具有本科以上学历比例从 46.7% 增加到 73.2%；初中教师具有本科以上学历比例从 79.7% 增加到 91.9%。

深入实施高校毕业生到农村从教“上岗退费”政策，组织农村从教专场招聘活动，提供 3,163 个“上岗退费”岗位。实施公费定向培养粤东粤西粤北中小学教师计划，已招录约 8,000 名公费定向培养对象在校培养，着力培养一批“下得去、留得住、教得好、有发展”的乡村教师。印发《广东省银龄讲学计划实施方案》，吸引和鼓励优秀退休教师到乡村支教，提高乡村教育质量。组织 200 多名名教师、名校长培养对象到粤东西北开展送教下乡行动，全年共开展活动 1,400 多场，受益乡村教师 12 万余人。

推进落实中小学教师“县管校聘”管理改革，全省 122 个县（市、区）均已出台本地具体实施办法。印发《关于向原民办教师和原代课教师发放生活困难补助的工作方案》，各地市均已出台本地区补助方案。

四、存在问题

（一）产出与绩效目标关联度不高，目标设置不匹配

农村寄宿制学校建设、学前教育专项、信息化建设项目、教师教育振兴行动等实际效果与总体绩效目标关联度不高，绩效目标不匹配。省教育厅在认定教育现代化先进县（市、区）过程中，制定了《督导验收指标体系》，体系包含了师资队伍、学前教育机构、义务教育学校、教育信息化建设等指标，这些指标与本项目中的学前教育、中央计划内项目、农村寄宿制学校建设、信息化建设等存在一定联系，但匹配度不高。目标设置和产出效益的匹配需要加强论证。

从现场评价和省教育厅提供的材料来看，部分县市的农村寄宿制学校建设、学前教育专项、教师发展中心建设等目前尚未竣工投入使用。湛江、茂名等地部分地区在农村寄宿制学校建设和教师发展中心建设工作没有完成进度的情况下，仍然取得教育强县督导验收和义务教育发展基本均衡县评估认定，用于衡量项目完成情况的绩效目标已基本达到，不影响教育现代化总体绩效目标的实现。

（二）目标设置和资金分配偏向硬件基础设施建设和设备采购，较少涉及人员配置、培训、提升

《广东省人民政府教育督导室关于复核推进教育现代化建设项目资金投入计划的通知》（粤府教督函〔2016〕125号），要求各地把建设重点切实转到教育内涵建设上来，做到软件硬件建设结合，以软件为主，围绕提高教育质量做好文章。但实际目标设置和资金分配主要为基础设施工程建设和设备采购，较少涉及人员的配置、培训、提升，对项目进度、在软件的资金投入情况，缺少明确的绩效目标支撑，未能做到“围绕提高教育质量做文章，软件硬件建设结合，以软件为主的要求”。

以教师教育振兴行动为例，资金大部分用于教师发展中心基础设施建设，对教师发展中心的师资队伍建设如教师师德建设、教师教育、教师培养培训和素质提升投入不足。由于缺乏培训投入，部分乡镇学校信息化教学设备建成后使用率较低，硬件设施实现了现代化，但软件的现代化跟不上，未能发挥预期效果，投资实际效益存在疑问。

（三）阶段性建设项目缺少时间节点计划，部分地区项目前期工作和招标工作拖沓混乱，支出效率低下

项目用于教育基础设施提升的资金 676,641 万元，约占总资金的 64.29%，其中，学前教育中的新建、改扩建幼儿园、农村义务教育寄宿制学校建设、教师发展中心建设等涉及学校基建的

项目，需要发改、财政、自然资源、住建等相关管理部门逐项审核审批，大部分不能当年完成。对跨年度工作，项目资金安排到县（市、区）后，缺少项目层级明确的时间节点安排，地方教育部门和基层学校单位对工程项目阶段性工作和完成时间要求不清楚不明确，造成部分项目工程工期拖沓，不能及时竣工使用，不利于对项目开展阶段性管理和考核。

部分项目前期工作和招标流程极其缓慢，从立项批复开始计算，前后历时超过四年，严重影响资金使用效率。如徐闻县第一幼儿园新建教学楼项目，2017年7月4日县发改局立项批复，2018年12月14日完成项目中标确认，2019年3月26日获得施工许可，2021年4月才完成90%工程，至2021年8月现场评价日，工程尚未完全竣工投入使用。湛江市徐闻县北乡中心小学教学楼，2020年4月立项批复，至2021年8月才施工，预计2022年1月竣工；湛江市赤坎区教师发展中心扩建修缮工程，2019年资金到位后才开展前期研究立项，预计2021年10月才能完工。

部分地区如云浮、湛江的合同和工程文件管理混乱，资金未按时支付现象严重，如：信宜市职业技术学校附属幼儿园设备设施采购项目1,500万元于2019年11月到位，2021年2月才签订采购合同，资金淤积超过1年；湛江市徐闻县北乡中心小学教学楼，2019年4月签订岩土工程勘察合同，2020年12月才支付；罗定第二中学，施工进度款财政集中支付滞后时间较长，施工单

位已停工待款；罗定市教师发展中心，综合楼翻新、宿舍、饭堂维修改造，加装电梯等所有项目合同价 715.5 万元，其中罗定市教育局自筹资金 186 万元，后期款项省级补助 500 万元目前尚未按时拨付给施工单位。

（四）管理制度流于形式，主管部门监督管理不到位

根据《广东省推进基础教育现代化方向专项资金管理实施细则》，省教育厅应建立专项资金“双月报”制度，并对项目进展及资金使用情况进行检查，但在现场评价工作对湛江、茂名、云浮抽样中，无法提供各级主管部门进行了有效监督检查的报告、记录等文字证明材料。

由于监督管理不到位，目前省教育厅对具体使用资金的市、县（市、区）支出情况和项目执行总体情况缺乏有效监控手段，了解情况数据主要依靠基层部门层层上报汇总，基础设施建设项目监管只到区县层级，未能监督到项目所在具体单位和学校。导致有些地区项目进度滞后未能及时督导、资金使用不理想仍可持续获得资金。难以及时发现项目单位制度体系不够健全、内部控制存在缺陷、预算编制执行不够合理、专项资金管理使用不合规、工期延迟的情况。

项目工程建设责任主体均为学校，由于校内管理人员普遍对工程管理并不熟悉，导致工程管理不善、工程资料混乱，影响项目进度。现场评价抽查中发现云浮市信宜、郁南、罗定多处工程

项目出现不招标采用直接委托或竞争性磋商等不符合工程项目建设管理规范的做法，导致项目实施过程中出现各种管理不善的情况，影响工程进度和资金支付结算。如：设计漏项造成造价增加和工期延长、监理桩基础检测不合格返工、未进行消防验收及竣工验收即投入使用等现象。

（五）部分地区未能彻底解决上学难的问题，未能完成寄宿制学位等关键性任务产出和效益要求

部分地区未能彻底解决上学难的问题，体现在：一是全省公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿比例占总数的 79.02%，未达到 80%；二是全省乡村小规模学校标准化率达到 85.10%，2017 年全省义务教育标准化学校覆盖率达 97.42%，未达到 100% 标准；三是作为重点的寄宿制学位项目，新增农村义务教育寄宿制学位数 37 万个，未完成 41 万个的目标。湛江、茂名部分地区的农村义务教育寄宿制学校未按计划建成，粤北部分地区超额完成计划，学位分布不均衡。

此外，教师教育发展中心建设的进度和质量不理想，湛江、茂名、云浮部分地区的教师发展中心建设尚未竣工验收，部分地方的教师教育发展中心尽管竣工，但为现存民用建筑装修改建而成，并非为教师教育培训设计，实际使用的频率和效果不理想。

五、相关建议

（一）加强前期论证以匹配绩效产出与目标设定，形成可

衡量且相关性强的绩效指标体系

建议省教育厅加强前期论证以匹配绩效目标设定与绩效产出，根据总体实施方案和年度工作需要，结合资金投入情况，合理制定年度考核总体绩效目标和分项绩效目标，建立合理、逻辑相关的绩效目标体系。年度项目开展过程中，建议将教育现代化的总体目标分解到年度目标，年度目标分解到各个资金分项，再对各个资金分项进行资金安排，将资金分项的目标分解到各个子项目，形成资金逐级分解，绩效目标也逐级分解，可衡量、相关性强的绩效指标体系。

（二）软硬件建设结合，加大人员配置和素质提升投入，提高教育质量

目前教育治理体系提升资金均为零碎项目，合计 88,838 万元，约占总资金的 8.44%。教师教育振兴 117,000 万元，实际支出也只有 82,557 万元，大部分用于教师发展中心的基础设施建设，用于教师人员配置、培训、提升和学生组织提升的比例很小。建议增加在人员配置、培训、提升方面的资金投入和目标设置，落实《广东省人民政府教育督导室关于复核推进教育现代化建设项目资金投入计划的通知》（粤府教督函〔2016〕125 号）要求，提高对师资队伍建设和教师师德建设、教师教育、教师培养培训和素质提升等软件投入的比例，做到软硬件建设结合，以软件为主，围绕提高教育质量做好文章。

（三）完善资金分配和时间节点，确保项目按时完成投入使用

省教育厅加强对市县的指导，压实市县主体责任，科学规划本地基础教育基建项目，做实做细项目库，统筹用好省转移支付资金和本级财力，防止资金、项目安排重复交叉或缺位。在项目下达时，应对项目建设划分出可以考核的阶段，并明确每个阶段完成的时间节点。工程建设类项目可按前期工作、招投标、工程建设竣工、移交来划分。教师发展中心可按选址、建设方案、工程建设前期工作、工程建设和设备采购来划分。其他不能当年度完成的项目，也应根据项目特点明确可考核的工作和时间节点，以利于对项目执行的监督、考核，确保项目按时完成投入使用。

（四）加强项目监管和专业培训，提高工作成效

建议贯彻落实专项资金“双月报”制度，在项目开展过程中，通过对资金使用、绩效目标完成情况的分析，开展必要的阶段性检查，及时发现实施存在的问题，提出改进意见，保障项目实施进度，对项目完成严重落后于计划的地市，应采取相应措施督促改进。

利用已建成的教师发展中心，加强基层人员培训，完善项目管理制度和标准的制定，如信息化中心学校建设标准、验收标准的制定，项目资金使用、进展材料报送制度等。对工程建设类项目，未开工的督促项目立项申报审批和招投标工作，明确、细化

专项资金使用范围；已开工项目，应严格按照合同监督施工进度，保障工程进度款项及时支付。对于已完工项目，下达资金尚有较大数量未支付的，严格按照《广东省推进基础教育现代化方向专项资金管理实施细则》用途使用资金，避免出现资金使用规定与资金使用细则不一致，资金安排不合理影响使用效率，未按资金管理要求按时支付资金的情况。

（五）加强部门协同，会同省市各级部门组成专项工作组到基层核查、督导

寄宿制学校学位和教师教育中心建设滞后以粤西湛江、茂名地区尤为明显，往往是由于财政、国土资源部门的协调欠佳，教育部门管理不善造成。因此建议主管部门会同省市级财政、国土资源、住建部门组成专项工作组，到粤西地区基层进行核查、督导资金到位率、规范性和使用情况，以及项目建设的可行性、符合性、实效性等问题，切实发现并理清职权问题，采取有效的防范措施，更好地发挥资金使用效益，保障任务顺利完成。

2019—2021 年促进经济高质量发展专项 资金（现代服务业发展—邮政快递业 发展）绩效评价报告

评价机构：上海元方智库公共管理咨询有限公司

机构负责人：卢燕

项目负责人：林乐其

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

邮政体系是国家战略性基础设施和社会组织系统之一，是现代经济体系的基础底板和现代流通体系的代表，是广东实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”的重要贡献力量。为深入贯彻落实国家及省推进邮政行业发展和加强安全监管的要求，2019-2021 年省财政共安排广东省邮政管理局促进经济高质量发展（现代服务业发展 - 邮政快递业发展）专项资金 8,460 万元，用于加快推进邮政业供给侧结构性改革，推进电子商务与快递物流协同发展，推进绿色发展和“一带一路”建设，提升寄递服务质效，强化邮政业安全生产和监管能力建设，推进普遍服务升级，更好地服务经济社会发展和人民群众生产生活。

（二）绩效目标

根据《关于申请 2019-2021 年继续设立促进经济发展专项资金（现代服务业发展方向）的请示》（粤邮管〔2018〕155 号），该专项资金的绩效目标为：1. 三年预计集中对粤东西北 90 个邮政普服网点改造更新和设备采购；2. 乡镇网点覆盖率保持 100%；3. 省内信件送达率 95%；4. 建制村直接通邮率 100%；5. 持续提高邮政普遍服务能力，满足人民群众用邮需求；6. 完成 3000 辆绿色配送交通工具购置补贴；7. 绿色包装材料应用增长率超过 5%；8. 安全防爆设备主要分拨中心覆盖率 100%；9. 安检设备联网率

50%; 10. 对接“绿盾”工程，建成支撑三级邮政管理部门在线监管、移动执法的装备设施体系主体框架；11. 行业科技人才占比提升。

（三）评价金额及支出情况

2019-2021 年省财政共安排 8,460 万元。其中，2019 年 2,000 万元，2020 年 3,230 万元，2021 年 3,230 万元，主要用于邮政普遍服务均等化、快递业寄递渠道安全管理、推动邮政业创新发展、省级邮政履职能力建设和工作经费五个方向共 24 个专题。

本次重点对 2019-2020 年专项资金使用情况开展绩效评价¹。截至评价基准日，2019-2020 年专项资金到位 5,230 万元，到位率为 100%；支出 4,635.19 万元，支出率为 88.63%，结余 594.81 万元，详见下表 1-1。

表 1-1 2019-2020 年度邮政快递业发展专项资金支出表

单位：万元

年度	方向	资金到位	实际支出	资金支出率
2019	邮政普遍服务均等化	500	500	100.00%
	快递业寄递渠道安全管理	1,100	960.11	87.28%
	推动邮政业创新发展	400	400	100%
小计		2,000	1,860.11	93%
2020	快递业寄递渠道安全管理	1,537.65	1,308.74	85.11%
	推动邮政业创新发展	1,022.85	819.46	80.12%
	邮政基本公共服务均等化	662.5	639.88	96.59%
	工作经费	7	7	100.00%
小计		3,230	2,775.08	85.92%
合计		5,230	4,635.19	88.63%

注：资金支出数据截至 2021 年 3 月 31 日。

¹ 2021 年预算 3,230 万元中，有 2,315 万元于 2020 年 12 月 17 日提前下达地市，剩余资金于 2021 年 3 月 4 日下达至省本级，截至评价基准日预算尚未支出，因此不将 2021 年资金纳入本次评价范围。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过自评材料分析和现场评价，项目在效益方面的表现相对较好，但在决策、管理、产出方面均存在一定不足。经综合分析，本项目绩效评价得分为 **85.02** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85.02	85.02%
一、决策	20	17.5	87.5%
二、管理	20	15.66	78.3%
三、产出	30	24.63	82.1%
四、效益	30	27.23	90.77%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分 17.5 分，得分率为 87.5%。由于前期计划安排合理性存在不足，导致资金分配过程缺少明确的依据和标准，存在预算安排过于分散和部分绩效目标值设置保守、可衡量性较低的情况。并且，项目制度完整性稍有不足，例如 24 小时智能邮局缺少相关建设标准和验收办法等规范文件。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分 15.66 分，得分率为 78.3%。
一是 2019 年、2020 年当年度实际支出进度较慢。二是存在未按

合同期限支付等情况。在事项管理方面，省邮政管理部门未按要求开展绩效运行监控和绩效自评工作，不利于发现各地市项目的执行偏差情况和过程管理漏洞。

3. 产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 24.63 分，得分率为 82.1%。一是部分项目的产出数量未达标准，主要表现在智能快件箱、安全防爆设备、绿色包装和车辆补贴数量未达到预期目标值。二是广州市智能邮局建设、省行业安监平台建设等项目实施进度相对滞后，预期产出成果未按计划实现。

4. 效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 27.23 分，得分率为 90.77%。一是行业人才培养方向多集中于行业技术、职业技能人才，在高科技人才培养、促进行业创新交流等方面投入不足。二是行业安监平台建设项目规划设计不充分，导致部分系统建设完成但未能投入应用。

三、主要绩效

（一）全省邮政快递业务总量和业务收入稳步增长

2019-2020 年，广东省邮政业发展规模不断壮大，邮政业务总量、业务收入和快递业务总量、业务收入连年位居全国第一。根据《2020 年广东省邮政行业发展统计公报》，2020 年全省邮政行业业务总量累计完成 5,807.8 亿元，同比增长 31.9%，邮政

行业业务收入累计完成 2,401.5 亿元，同比增长 15.8%。2020 年全省快递服务企业业务量累计完成 220.8 亿件，同比增长 31.4%；业务收入累计完成 2,182.5 亿元，同比增长 18.1%。

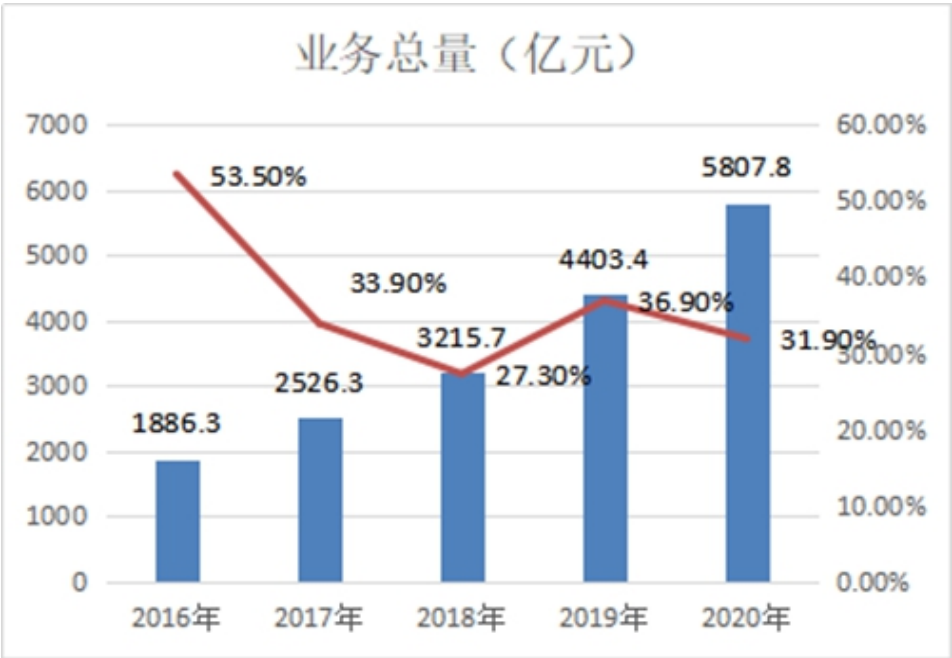


图 3-1 2017-2020 年邮政行业业务总量比较图

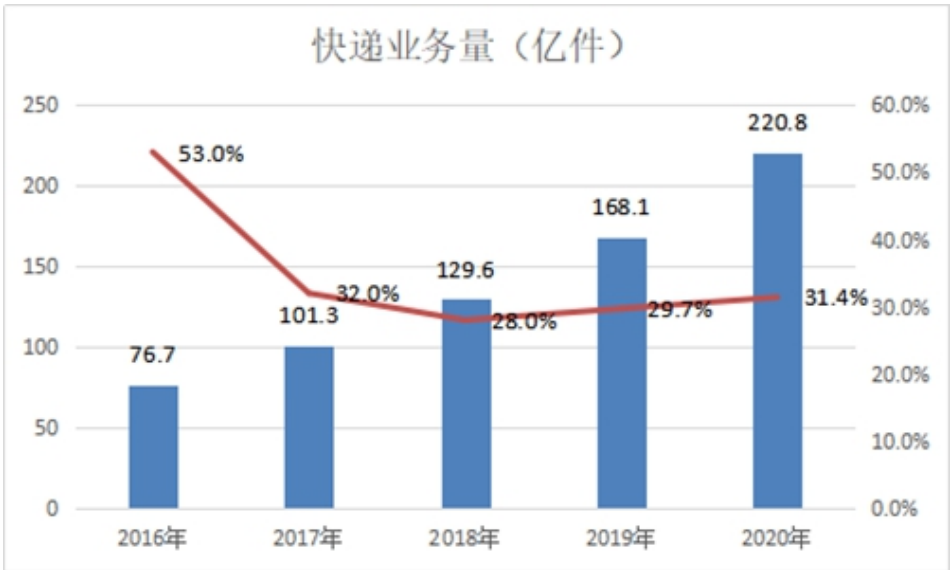


图 3-2 2017-2020 年快递业务总量比较图

（二）提升末端服务能力，有力推进行业可持续发展

一是通过深入推进邮政普遍服务均等化工程，全省改造邮政服务网点基础设施 106 个，建设“智能邮局” 10 个，进一步优化邮政网络布局，缩小城乡普遍服务差距。2020 年全省建制村直接通邮率保持 100%，邮政包裹测试 3 日内送达比例达到 93.82%，5 日内送达比例达到 97.92%，邮政普遍服务投递频次深度持续改善。二是通过鼓励引导邮政快递企业优先使用新型绿色用品用具，加快行业绿色技术推广应用。2020 年全省行业瘦身胶带封装比例达到 96.8%，电商快件不再二次包装率达到 91.7%，可循环中转袋（箱）使用率实现全覆盖，两年累计补贴绿色车辆 4252 辆，绿色包装袋 39.6 万个，实现邮政快递行业生态环保治理稳步推进。

（三）强化寄递渠道安全，行业监管水平进一步提升

一是进一步保障寄递渠道安全。2019-2020 年全省补贴安检机 88 台，安全防爆设备 80 个，开展安全监管执法检查累计 314 次，重点落实过机安检，防控危险快件险情发生，提高对违禁物品的查堵辨识能力。二是进一步推动省、地方建立安全监管科技支撑体系。建设行业安全监管平台及相应配套设施，搭建行业安全生产管理、绿色环保工作支撑、X 光机过机安检信息分析等子系统。三是健全涉及末端服务违规问题投诉申诉监测机制。2019-2020 年检查单位 7651 家次，约谈告诫 201 次，行政处罚 674 起，规范市场秩序成效明显，消费者对邮政管理部门有

效申诉处理工作满意率达 96%以上，挽回经济损失约 2,232.29 万元。

（四）行业人才培养及队伍建设不断加强

深入落实“人才强邮”战略，推动快递工程技术人才职称评审工作。2019 年开展全省邮政行业职业技能大赛，参赛品牌队伍共 17 个，技能选手 68 人，两人获得“广东省五一劳动奖章”荣誉称号，六人获“广东省技术能手”荣誉称号；开展快递工程技术人才职称评审，各级别获得职称资格共 757 人。2020 年全省使用各级政府技能培训补贴资金超 5,300 万元，开展快递从业人员职业技能培训人员近 3.5 万人次；开展快递工程技术人才职称评审，各级别获得职称资格共 834 人，居全国首位。

四、存在问题

（一）资金分配较为分散，使用方向重点不突出

专项资金设立的扶持方向较多，各年度未结合行业发展规划设置重点扶持方向，导致资金分配相对分散，存在“撒胡椒面”的问题。由于该专项资金的总体规模相对不大，且每年度下放地方的项目覆盖范围较广，分配至部分三级项目的专项资金较少，专项资金集聚效应不明显。例如，2020 年下达地方资金共涉及 9 类三级项目，其中 15 个地市开展了 6 类及以上项目，除邮政基础设施建设改造外，各地市三级项目专项资金平均金额仅为 17.90 万元。该年度下达地市的 131 个项目中，专项资金预算金额低于 10 万元的项目占比达到 33.59%，如中山市寄递渠道三项

制度落实项目仅安排 5 万元，揭阳市行业人才队伍建设项目仅安排 1 万元。整体资金分配合理性不充分，不利于发挥专项资金的聚合效应和使用效益。

（二）部分地市资金实际支出率有待提高

截至评价基准日，2019-2020 年专项资金支出率达到 88.63%，未完全支出的主要原因为快递业寄递渠道安全管理项目、推动邮政业创新发展项目部分合同尾款尚未支付。尽管整体支出率达到标准，但各年度实际支出进度仍有待提高。2019 年专项资金实际支出率仅有 57.84%，其中省本级资金支出率为 40.85%，广州市、东莞市、珠海市、中山市等 10 个地市支出率均不足 70%；2020 年实际支出率达到 80.96%，较 2019 年有所提升。

调研了解，资金未及时支出的原因如下：一是规划与执行产生偏差。如 2019 年广州市寄递渠道三项制度落实项目，原计划补贴企业实名终端设备，因公示后 2 家企业放弃，资金结转至 2020 年。二是部分地市请款程序耗时久。如 2019 年梅州市全部项目于当年完成，但实际支出率仅有 73.85%，其中 2 个项目未及时支付。三是项目实施管理不到位。如 2020 年广州市智能邮局建设项目，申报程序启动时间过晚，导致截至评价基准日未完成建设。

（三）行业安监系统建设工程进度较为滞后

为全面提升邮政行业安全监管水平，2019-2020 年省财政投

入 1,401.65 万元，用于开展行业安监平台二期工程建设。其中，省本级预算 440 万元，项目原计划于 2020 年 4 月完成建设，实际于 2021 年 3 月完成初验，实施进度滞后；地方预算 961.65 万元，据调研了解，广州市、汕头市、阳江市等地均跨年度验收支付，清远市因办公场地未落实等原因，连续两年未完成支付。

项目建设进度滞后的主要原因如下：一是受疫情影响，工程普遍存在延期现象。二是项目规划不充分。如省安监平台二期工程，部分功能设计与实际需求不匹配，导致项目后期需反复调整。三是前期准备工作不到位。如 2019 年汕尾市安全监管平台建设项目，由于办公场地未及时落实，导致预算 20 万元未在当年支出。

（四）专项资金绩效管理水平有待进一步加强

一是绩效目标合理性有待提高。广东省作为全国邮政快递业发展的强省，往往较易达成上级下达的考核指标，因此也更易出现目标值设置保守的问题。例如，2021 年绩效指标“开展行业培训人次（人次）”的目标值为“不少于 3000 人”，但仅 2020 年全省累计培训达到 3.5 万人次。部分效益指标可衡量性较低，如“行业持续保持高质量发展”等。二是绩效过程管理工作有待加强。根据《广东省促进经济高质量发展专项资金（现代服务业发展—邮政快递业发展）管理办法》，省邮政管理局缺乏对地方绩效完成情况的定期监控，且未组织实施绩效自评，既不利于对进度滞后的项目及时作出业务指导，也不利于督促地市发掘、反

思实施过程存在的问题和改进措施。

五、相关建议

（一）加强项目前期论证，突出专项资金重点引导方向

一是根据专项资金设立时的政策目标，在向企业、专家和有关机构收集需求、意见的基础上，提前做好项目的研究论证、组织入库和资金分配工作。二是全省统筹或各地市根据自身需求，每年度明确 1-2 个二级项目作为重点，提高专项资金引导性。三是在绿色发展、科技创新等方面拓宽资金使用方向和渠道，例如补贴行业实际需求的绿色产品，或支持有关课题研究项目等。四是建议加大省财政投入力度。2021 年省政府印发《关于推进广东省邮政快递业高质量发展实施方案的通知》（粤府〔2021〕30 号），对加快建设邮政强省提出要求，但该专项资金总量偏少，较难在保障全省邮政快递业高质量发展方面产生明显效益。

（二）加强督促项目实施进度，保障资金支出按计划执行

一是要制定合理可行的项目监督管理办法，建立和加强省邮政管理部门对地市部门的督导，确保项目实施进度按计划进行。二是要优化审批及拨付流程，地方市局要加强与当地财政部门的沟通工作，并定期将资金拨付情况向省邮政管理部门报备。三是要将上年度财政资金结余情况作为重要因素纳入预算分配标准，提高当年资金预算编制的精准性，避免因资金积压导致支出进度滞后。四是可考虑采用“以奖代补”一次性奖励的方式，一方面

缓解项目前期建设压力，另一方面确保项目在政策任务期限内实施，避免实施跨度过长。

（三）夯实系统建设前期准备，完善安监平台顶层规划工作

一是加强平台建设项目的前期准备工作。针对省本级开展的项目，建议在项目立项时提前摸清建设条件，规避因需求设计不充分导致实施进度滞后的问题。针对下达各地市开展的项目，建议要求各地市在实施方案和报送请示中对于可能存在的问题与风险提前做好预估，特别是涉及场地搬迁的项目，要提前与当地政府以及相关部门进行沟通协调。二是建议省安全中心加强对地市平台建设的统筹指导工作。针对各地市有硬性需求的系统，可由省安全中心牵头统一开展建设，避免出现地市重复建设的情况，从而有效节约预算成本，提高资金使用效益。

（四）用好绩效管理工作抓手，健全绩效运行监管机制

一是加强对绩效指标管理的重视程度。建议结合绩效工作成果建立邮政快递业发展指标库，指标内容尽量对应每个三级项目，并结合近年来本省邮政快递业发展情况制定，提高绩效目标精准度和可衡量性。二是健全绩效运行监管机制。省局各业务处室要牵头开展绩效实施进度的统计工作，并结合年初绩效目标编制情况，对各单位上报情况进行复审和核查。财务处要在业务处室自行监控的基础上，对资金使用和管理情况进行跟踪分析，着力推进专项资金预算执行和绩效运行的“双监控”。

2019–2021 年矿山地质环境恢复治理 专项资金绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

机构负责人：张松风

项目负责人：连新华

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为贯彻《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》（国土资发〔2016〕63号）、《关于加快推进露天矿山综合整治工作实施意见的函》（自然资办函〔2019〕819号）等文件精神，加快矿山地质环境治理，消除矿山地质灾害隐患，恢复植被，改善矿区及周边地区环境，使得矿区及周边地区人民群众生命财产安全得到保障，省财政厅分批下达2019-2021年矿山地质环境恢复治理专项资金共4,250万元，资金使用范围为矿山地质环境恢复。该专项资金的省级业务主管部门为省自然资源厅，具体实施单位涉及肇庆、清远、韶关等11个地级市自然资源局。

（二）绩效目标

总体目标：矿山地质环境得到治理恢复，消除矿山地质灾害隐患，恢复植被，改善矿区及周边地区环境，矿区及周边地区人民群众生命财产安全得到保障。

2019年度目标：一是完成矿山环境详细调查，提供区域内矿山地质环境问题类型、规模及其分布，详细调查比例尺不少于1:5万，提交评审合格的详细调查成果。二是完成矿山环境恢复治理，优先治理历史遗留的矿山地质环境隐患，开展不少于9个矿山地质环境恢复治理工程，矿山治理恢复面积不少于1公顷。

2020 年度目标：开展矿山地质环境恢复治理，优先治理历史遗留的矿山地质环境隐患。进行矿山地质环境详细调查，提供区域内矿山地质环境类型、规模及分布，详细调查比例尺不少于 1:5 万，提交评审合格的详细调查成果，开展不少于 1 个矿山地质环境恢复治理工程。

2021 年度目标：治理历史遗留矿山，恢复矿山地质环境，消除矿山地质灾害隐患，完成 10.6 公顷矿山地质环境治理。

（三）评价金额及支出情况

2019 年 - 2021 年省财政厅以粤财综〔2018〕135 号、粤财综〔2019〕46 号、粤财资环〔2020〕57 号、粤财资环〔2020〕126 号等四文件共下达了专项资金 4,250 万元。2019-2020 年下达资金为 3,050 万元，支出 2,066.34 万元，支出率为 67.75%。2021 年专项资金实施尚有 3 个季度，2021 年支出率暂不列入统计。

二、评价结论与绩效分析

表 1：评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	79.04	79.04%
一、决策	20	17.20	86.00%
二、管理	20	16.74	83.70%
三、产出	30	23.30	77.67%
四、效益	30	21.80	72.67%

（一）总体结论

经过对项目资料审核和现场评价，总体上专项资金对我省历史遗留矿山地质环境治理恢复起到了促进作用，已完工项目消除了项目区域的地质灾害隐患，恢复植被，改善矿区及周边地区环境，但是存在资金支出率低、项目进度滞后、后期管护有待加强等问题。因2021年专项资金实施尚有3个季度，本次评价以2019、2020年度为主，经评价组综合分析，本项目最后评价得分为79.04分，等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值20分，评价得分17.20分，得分率为86.00%。从评价指标得分情况看，论证决策做得较好。在目标设置上，主要是完整性、可衡量性、合理性存在不足，各扣了0.5分。专项资金已全部到位，但资金到位及时性存在不足，如肇庆等地级市在收到资金和任务清单后，30日内未及时下达资金到资金使用单位。

2. 管理分析。

该指标分值20分，评价得分16.74分，得分率为83.70%。支出规范性较好，但资金支出率较低，仅为67.75%。监管有效性有待加强，如清远市连南县三星水泥厂治理工程、云浮市新兴县六祖镇生态修复等项目未按计划完成矿山环境恢复任务，各级

业务主管部门监督有待加强。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 23.30 分，得分率为 77.67%。成本节约做得较好。年度工作按时完成率、完成矿山环境恢复治理产出有待进一步提高，截至 2021 年 3 月 31 日，2019-2020 年度实施的 16 个项目中，已完工 13 个，3 个项目仍在施工中。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 21.80 分，得分率为 72.67%。项目的可持续发展较好，支持地方经济社会可持续发展需进一步加强。通过矿山环境恢复项目的实施，原地貌得以恢复，保土保水的能力提高，恢复了生态，保护了地貌景观和土地资源，消除了矿山安全隐患，改善矿区和周边人民群众的生存环境。由于部分项目未按期完工，矿山地质恢复治理未完成，未能及时为地方经济社会可持续发展提供了良好的环境。

三、主要绩效

（一）消除矿山安全隐患，提高人民群众安全感

项目完工后，能防止矿山地质灾害的发生，保障矿区周边人民生命财产安全。矿山地质环境恢复工程通过边坡挂网、削减边坡、修建挡土墙等工程措施，矿山崩塌、滑坡得到整治，周边农田、公路及村庄安全得到保障。如清远市连南瑶族自治县大麦山矿区废石堆场矿山地质环境恢复治理工程，清除了矿山废石危

石，通过土地平整、截排水、挡土墙等措施，有效消除了矿山崩塌、滑坡、地裂缝、地面塌陷等地质灾害隐患，保护了大麦山镇人民群众生命和财产安全。

（二）恢复矿山地貌景观，改善自然生态环境

矿山地质环境恢复治理工程，通过平整、覆土、植树造林、耕地改造等有效措施，恢复因废石堆场存破坏的土地，恢复矿区原有的地形地貌景观和土地利用状况。项目完成后，增加有效的草地、林地，使矿区环境得到较大程度改善，美化治理区周围矿山环境，减轻地表植被破坏程度，增加水土保持力度，减少地表环境污染，改善生态环境。如韶关南雄市珠玑镇梅岭黄辉石场矿山地质环境恢复治理工程，通过覆土、平整绿化等措施，修补了原开采形成的采坑，恢复了矿区原地形地貌，重新种植了表层植被，减少了矿区内的水土流失，提高土地使用价值，对矿区水土保持，水资源保护起到很好的促进作用。又如韶关市乳源瑶族自治县电视台旁边高陡岩质边坡矿山地质环境恢复治理工程，项目通过覆土绿化恢复了山体的地貌景观，逐步恢复和重建矿山生态环境系统，美化县城周边自然景观，与周边环境相协调，改善自然生态环境。

（三）进行矿山环境调查，推进矿山环境恢复治理

通过对矿山环境进行调查，开展 1:5 万矿山资源集中开采区矿山地质环境调查和废弃矿山地质环境调查，有力推进矿山地质

环境保护与恢复治理工作。如茂名市矿山地质环境详细调查和矿山地质恢复和综合治理规划项目，完成全市 245 个矿山地质环境调查，摸清了茂名矿山地质环境情况，为下一步全市开展矿山地质环境治理提供基础资料，并以此为依据制定了《茂名市矿山地质环境保护与治理规划（2021-2025 年）》，为有序开展全市矿山地质环境治理工作提供规划指南。

四、存在问题

（一）专项资金支出率低

2019-2020 年专项资金为 3,050 万元，支出 2,066.34 万元，支出率为 67.75%。2021 年项目由于各地级市未完成项目前期准备工作，截至现场评价时，项目未开工，资金未支出。

主要原因：一是部分项目进度未达预期，使资金支出进度慢，如新兴县六祖镇龙山区域生态修复项目，该项目 2020 年下达资金 650 万元，约占 2020 年下达资金的 35%，由于项目前期推进较慢，项目未能开工，资金未支出。二是部分项目竣工验收进度较慢，未满足合同支付条件，导致项目资金无法支出。如龙川县上坪镇新村村绿湖坳稀土矿区矿山地质环境恢复治理工程（第一阶段）项目，项目已完工，但未进行竣工验收，合同约定项目完工后支付至合同的 80%，剩余款项需通过合同竣工验收并经财政审核后支付。三是 2021 年年度项目前期工作推进慢，项目未开工，项目资金未能如期支付。

（二）专项资金分配较为滞后

部分地级市收到资金和任务清单后，未按《广东省省级财政专项资金管理办法（试行）的通知》（粤府〔2018〕120号）的要求，在30日内制订资金分配方案，资金下达时间滞后。广东省财政厅于2018年12月通过粤财综〔2018〕135号文提前下达了2019年专项资金，但部分地级市在资金下达超过半年后，才将专项资金下达至各县区财政，如茂名市下达时间为2019年8月、河源市为2019年8月、肇庆市为2019年10月。

主要原因：一是2019年部分市县机构改革尚未完成，修复工作职责在上半年大部分未明确到具体科室，导致工作衔接不到位，专项资金下达到市一级后开展资金分配等工作较晚。二是省级专项资金下达到市一级后，地级市级自然资源局制定资金分配方案，资金分配一般需要经过方案制定、主管部门公示和内部评审、政府审批等环节，整个资金制定分配流程需要较长时间。

（三）项目进度推进较慢

截至2021年3月31日，2019-2020年度实施的16个项目中，已完工13个，3个2020年度项目仍在施工中。2021年度项目前期工作尚未完成，项目未开工。

主要原因：一是2020年由于新冠疫情，项目开展受到一定影响。二是项目前期推进慢，制约项目总体进度。从矿山地质环境恢复项目工作流程来看，项目需要经过立项、项目方案与设计

评审、资金财政评审并组织招投标等过程，历经时间长。如 2019 年度云浮市罗定市金鸡镇冲花石场矿山地质环境恢复治理工程，省财政 2018 年 12 月通过粤财综〔2018〕135 号下达资金到云浮市，罗定市发改委 2019 年 12 月批复立项，2020 年 9 月份完成招标，2020 年 10 月份进场施工，项目前期工作历经一年多。又如茂名市茂南区金塘镇高岭土矿山地质环境恢复治理（第一期）项目，省财政 2018 年 12 月已下达资金到茂名市，茂南区发改委 2019 年 10 月批复立项，2020 年 1 月才完成招标进场。三是部分项目施工进度较慢，如 2020 年度任务，连南瑶族自治县三星水泥厂采石场复绿治理工程，截至现场评价时，未完成建设任务。

（四）后期管护有待加强

一是部分项目未约定项目完工后施工单位对项目的质保期。如梅州兴宁市大坪镇伯公坳废弃稀土矿矿山地质环境恢复治理工程、肇庆怀集县大岗镇猪头石建筑灰岩石场治理工程等项目，合同均未约定完工后质保期。二是各地级市在矿山地质环境恢复治理规划中，有提到后期管护的相关内容，但总体上未建立完善的矿山地质环境恢复项目后期管护制度，没有形成科学、系统的管护机制，管护的制度、机构、人员、经费有待进一步落实，后期管护有待加强。

五、相关建议

（一）加快项目建设进度，提高资金使用效率

为减少和避免资金沉淀，提高专项资金使用效率。一是对照任务完成时限，倒排工作计划，切实明确分工，落实到人，提高工程进度。并提前组织开展项目勘查、环境调查等野外工作，尽快推进项目开工。二是加快推进项目验收进度，在项目完工后，建设使用单位需及时督促施工单位提交项目完工验收资料，推进项目验收及资金支付工作。

（二）及时转下达专项资金，发挥资金使用效益

各地级市要优化项目专项资金分配流程，对项目专项资金安排作出合理预判，提前做好资金分配初步方案，尽快将资金下达到使用单位，发挥专项资金使用效益。

（三）优化审批流程，落实建设责任

一是资金使用单位要加强对项目前期工作的跟踪推进，积极协调解决推进中遇到的问题和困难。二是优化项目审批流程，各地级市要全面落实《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》（国办发〔2019〕11号）及《广东省人民政府关于印发广东省深化“放管服”改革近期重点任务分工方案的通知》（粤府函〔2019〕395号）的要求，对涉及投资项目立项、规划报建、施工报建、竣工验收等各环节的审批流程进行规范和优化，最大限度缩短审批流程和时限，提高审批效率。三是项目主管部门要高度重视，对项目进展未达预期的项目单位，对照矿山地质环境恢复年度任务的要求，强监管力度，履行

好检查、监控、督促整改的职责，开展督办约谈工作，充分调动各方积极性，采取强有力的整改措施，倒排时间节点，建立进展定期报告和通报制度，督促省专项资金安排项目加快实施，全力以赴完成矿山地质环境治理恢复任务。

（四）加强合同管理，落实管护责任

一是资金使用单位要加强施工合同管理，按施工合同范本内容，细化落实施工单位质量责任，对项目质量保证金和质保期要有明确约定，以保障项目建设质量。二是各地级市要结合本地区矿山地质环境恢复项目的实际情况，制定矿山地质环境恢复项目后期管护管理办法，确定后期管护主体、管护资金来源、管护责任，并加强管护的过程监督，使矿山地质环境恢复项目发挥可持续效益。

（五）持续推进矿山地质环境恢复治理

一是科学引导，强化顶层设计。推进矿山综合治理工作，要加快完善矿山地质环境综合治理、矿山环境保护的政策机制，规范源头管控、生产过程中的治理措施，细化矿产资源开发和生态环境保护、土地复垦等工作。二是持续推进，抓好专项治理。要把矿山综合治理作为加强生态文明建设的重要组成部分，作为打赢蓝天保卫战、推进城乡建设的重要抓手，要根据目前矿山地质环境恢复治理情况，制定专项行动，持续推进矿山地质环境恢复工作。三是积极探索矿山综合治理模式。通过开展矿山环境治理

技术攻关试验，总结矿山环境恢复治理工程技术，积极探索矿山复绿、农业用地、矿山公园等矿山环境治理模式，形成矿山环境恢复治理的技术方法体系。四是积极探索利用市场化方式，推进矿山修复治理。将矿山生态修复与后续资源再利用、产业发展统筹考虑，明确鼓励矿山土地综合修复利用、实行差别化土地供应、盘活矿山存量建设用地、合理利用废弃矿山等支持政策，激发社会资本参与矿山修复治理的积极性。

2020–2021 年地质勘查及城市地质 专项资金绩效评价报告

评价机构：中水珠江规划勘测设计有限公司

机构负责人：张松风

项目负责人：王 强

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为贯彻《国务院关于加强地质工作的决定》（国发〔2006〕4号）、《国土资源部关于加强城市地质工作的指导意见》（国土资发〔2017〕104号）的文件精神，支持国家、省确定的重点矿种和重点成矿区带前期勘查和区域地质调查、矿产资源远景调查等基础性、公益性矿产地质工作，建设广东省城市地质信息管理服务平台，开展地下空间资源地质调查与安全评估工作，2020年-2021年省财政厅以粤财预〔2020〕5号、粤财预〔2021〕8号两个文件下拨了专项资金7,770万元。资金使用范围为地质勘查及城市地质工作。该专项资金的省级业务主管部门为省自然资源厅，具体实施单位涉及省国土资源技术中心、省地质调查院等单位。

（二）绩效目标

总体目标：一是发挥政策调控和分担勘查风险的作用，优先支持国家、省确定的重要矿种、重要成矿区带的地质找矿工作，引导和拉动社会资金投入矿产资源勘查，加快找矿突破；二是开展我省基础性公益性地质调查，为我省深入推进粤港澳大湾区建设和加快构建“一核一带一区”区域发展新格局提供支撑；三是完成广东省城市地质信息管理服务平台建设，包括完成广东省城市地质分布式数据库建设、广东省城市地质信息管理服务系统建

设、初步搭建形成广东省城市地质监测平台、完成广东省及重点区域三维地质模型构建，为相关政府部门地质信息服务。

2020 年度目标：优先支持国家、省确定的重要矿种、重要成矿区带的地质找矿工作，引导和拉动社会资金投入矿产资源勘查，加快找矿突破；完成广东省城市地质信息管理服务平台建设以及广深科技创新走廊地下空间资源地质调查与安全评估阶段性工作。

2021 年度目标：一是完成广东省城市地质信息管理服务平台建设；二是发挥政策调控和分担勘查风险的作用，优先支持国家、省确定的重要矿种、重要成矿区带的地质找矿工作，引导和拉动社会资金投入矿产资源勘查，加快找矿突破。三是开展地表基质调查试点，对下一步结合现有基础地质资料和城市地质工作开展地表基质调查提供依据。

（三）评价金额及支出情况

2020-2021 年地质勘查及城市地质专项资金共 7,770 万元，分 2 个资金文件下达。其中：2020 年下达资金原为 4,000 万元，受新冠疫情等影响相关工作开展，省级财政部门回收专项资金 450 万元，2020 年度实际使用金额为 3,550 万元；2021 年下达资金为 3,770 万元。

截至 2020 年 3 月 31 日，专项资金总支出率为 72.39%。2020 年度专项资金共支出 3,471.54 万元，年度专项资金支出率为

97.79%。2021 年度专项资金共支出 1,827.56 万元，年度专项资金支出率为 48.48%。

二、评价结论与绩效分析

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.70	81.70%
一、决策	20	17.70	88.50%
二、管理	20	15.50	77.50%
三、产出	30	24.00	80.00%
四、效益	30	24.50	81.67%

（一）总体结论

经过对项目资料审核和现场评价，总体上专项资金对我省找矿、城市地质信息管理服务平台建设、地下空间资源调查等工作起到了促进作用，推动了我省找矿突破，推进城市地质成果信息集成管理及应用及广深科技创新走廊地下空间有序、安全、立体开发。但是存在项目验收不及时、项目施工进度滞后等问题。本次评价以 2020 年实施情况为主要依据，经评价组综合评价，本项目最后评价得分为 81.70 分，等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.70 分，得分率为 88.50%。

从评价指标得分情况看，论证决策做得较好。在目标设置上，主要是完整性、可衡量性、合理性存在不足，各扣了 0.5 分。资金分配方面，地质勘查项目均按年度安排资金，项目续作不确定性大，个别前景好的项目未能续作，资金分配方式可进一步优化。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 15.50 分，得分率为 77.50%。支出规范性和实施程序做得较好，存在问题主要有：一是资金支出率较低和监管有效性有待加强，部分城市地质项目支出进度超前于实际工作进度，项目预付款支付比例较高。二是地质勘查资金使用单位大部分未建立进度监管制度。三是 2020 年度有 11 个项目未完成野外验收报告提交工作。

3. 产出分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 24.00 分，得分率为 80.00%。总体上，地质勘查项目完成了相应的地质填图任务，为找矿突破打下了基础。但工作验收完成不够及时，2020 年度实施的 14 个项目（含 1 个组织实施费项目）中，1 个项目野外工作尚在进行中，12 个项目野外实物工作量已完成，但其中仅 1 个城市地质项目已经完成野外验收，其余 11 个项目未完成野外验收。

4. 效益分析。

该指标分值为 30 分，评价得分 24.50 分，得分率为 81.67%。项目的社会效益较好，通过地质勘查项目实施，加快找矿突破；

通过城市地质项目的实施，为自然资源、住建、交通等部门提供基础地质信息服务，提高城市地质信息利用程度，也为地下空间有序、安全、立体开发提供地质技术资料支撑。但项目经济效益有待提高，如部分项目在任务书中未下达新增矿产资源量和新增可供进一步勘查区块的目标，地质勘查经济效益的发挥有待加强。

三、主要绩效

（一）开展地质勘查工作，加快找矿突破

2020 年度地质勘查专项资金支持“广东省汕头市澄海区鸿沟山金锡多金属矿普查”等 8 个地质勘查项目，目前 7 个项目已完成野外工作，找矿成果取得一定突破。如广东省惠来县青南径银锡多金属矿预查（续作）项目，共探获推断资源量：矿石量 37.64 万吨；金属量 Ag43.35t。一是完成了地质勘查的填图，大致查明区内矿体产状、规模、品位及矿石质量等特征，对区域内金属矿成矿远景做出评价。二是完成野外钻探任务，提交了可供进一步勘查的矿产地，对推动找矿突破，加强资源安全的保障，起到促进作用。

（二）构建地质信息管理服务平台，推进城市地质成果信息集成管理及应用

目前城市地质信息管理服务平台建设（一、二期）项目已通过验收，城市地质平台的总体框架已基本搭建。一是《广东省城

市地质调查数据库规范（试行）》发布，为全省城市地质调查工作建立了统一的工作标准与方法，搭建了数据管理与应用标准规范体系。二是部分地质数据填充入库，初步构建全省三维地质模型，为开展城市规划建设等工作提供了基础地质数据。三是实现地市地质信息化支撑，基于省平台框架搭建了地市版城市地质信息管理服务平台，与省平台“数据同源、管理独立”，享用“数字政府”建设的政务云资源，为地级城市地质调查数据生产、数据建库、成果汇交、成果展示、共享服务、功能拓展等提供全流程服务。

（三）开展地下空间资源地质调查与安全评估，推动地下空间有序安全开发

广深科技创新走廊地下空间资源地质调查与安全评估项目，目前已完成野外验收工作。一是查明重点地段地下空间资源状况，建立地下空间地质数据库，构建三维地质结构模型，为国土空间规划、城市建设与运营管理提供服务，为地下空间有序、安全、立体开发提供地质技术资料支撑，为广深科技创新走廊地下空间资源开发利用提供科学依据。二是优化走廊空间结构和管理格局，增强地下空间之间以及地下空间与地面建设之间有机联系，促进地下空间与城市整体同步发展，缓解城市土地资源紧缺问题，对于推动城市由外延扩张式向内涵提升式转变，改善城市环境，建设宜居城市，提高城市综合承载能力具有重要意义。

（四）开展海岸带综合地质调查，形成海岸带陆海统筹综合地质调查示范

广东省海岸带综合地质调查项目，以粤港澳大湾区珠海横琴新区、东莞滨海湾新区为示范，目前已完成野外验收内审工作。一是完成了高精度陆海一体化地形图编绘、浅地层结构调查及基底结构调查等工作，建立了多手段、多层次陆海统筹海岸带地质调查方法，填补了潮间带资料地质空白。二是高精度陆海统筹综合地质成果资料为滨海新城陆海一体化国土空间管理与规划利用、经济区发展规划提供重要地质支撑，实现海岸带“一张图”综合管理。三是滨海断裂带及活动性、海岸带地质环境问题等重大需求与地质问题成果资料，为跨海工程选址、海岸带生态修复等提供基础地质支撑，具有重要的战略意义。四是通过示范性调查，探索建立海陆统筹地质调查技术方法体系，推动全省海岸带综合地质调查。

（五）实施地热资源勘查，促进地热产业健康发展

广东省地热资源勘查项目，目前已完成野外工作，地热勘查成果初步显现。一是建成1个中深层地热勘探井，获取该区域中高温地热资源，为该地区的开发建设绿色、可持续利用的地热资源提供依据。二是提供地热资源勘查与开发利用规划，开展代表性地热点资源潜力和开采技术条件评价，为政府矿权管理、国土空间规划、建立地热资源勘查与开发利用数据平台、广东省的绿

色生态产业建设、优化能源结构和布局，建设清洁、低碳、安全、高效的能源供给体系等提供服务。

四、存在问题

（一）城市地质信息管理服务平台建设应用推广有待加强

城市地质信息管理服务平台功能还待进一步完善，需进一步推进成果汇聚和优化成果质量，地级市对省平台应用的积极性还有待提高。

主要原因：一是全省仅广州、中山等几个试点城市开展城市地质调查工作，其他地市均未开展。二是目前平台汇聚的成果较少，支撑业务应用的成果覆盖范围、数据类型、数据精度、数据量等仍需进一步完善，基础地质三维模型的效果还需继续提升。

（二）项目验收进度缓慢

2020 年度实施的 14 个项目（含 1 个组织实施费项目）中，1 个项目野外工作尚在进行中，12 个项目实物工作量已完成，已完成的项目中仅 1 个城市地质项目已经完成野外验收，其余 11 个项目未完成验收。进度缓慢主要原因：一是 2020 年由于新冠疫情的影响，项目开展普遍较晚。二是部分项目实施过程中进度推进较慢，野外验收工作开展不及时。如广东省新兴县都斛铜多金属矿普查，未按计划完成野外工作，造成验收及报告成果工作滞后。又如广东省惠来县青南径银锡多金属矿预查（续作）项目，2021 年 3 月份已提交野外验收申请，截至 5 月份现场评价时，

广东省矿产资源储量评审中心尚未组织野外验收工作。

（三）地质勘查项目实施周期短，对找矿工作造成约束

目前地质勘查项目是以年度为单位实施。每一年都要经过立项、立项评审、设计、设计评审等环节。因此地质勘查项目续作的不确定性大，部分项目未能续作，只能中途退出。找矿工作有一定的客观规律，需要对项目有一个总体宏观的设计思路并一般需要多年的实施，目前按年度实施项目，实施周期短，与找矿工作的客观规律不相适应。

五、相关建议

（一）加快开展城市地质调查工作，完善城市地质信息管理服务平台

尽快完善建设城市地质大数据共享平台，实现为政府规划、城市建设、城市运营管理、城市安全、城市防灾减灾，科学研究和科普宣传等提供综合地质信息服务。一是督促试点城市尽快汇交调查成果，丰富平台数据内容，并及时汇聚至自然资源一体化数据库中。加快推进试点外其他城市开展城市地质调查工作，督促各地加快完成本地区城市地质调查实施方案编制工作，推进全省范围内城市调查全面铺开，完善全省城市地质调查成果，促进地质调查成果统一汇聚。二是要推进数据建设及汇聚，抓紧开展第三期数据整理及三维建模工作，保障数据质量，补充平台的数据基础。三是加大力度推进城市地质大数据平台利用，通过实际

应用进一步完善平台功能，开发满足应用需求的功能模块，汇聚应用所需的成果资料，通过省厅“一平台”（自然资源政务管理与服务平台）推进成果对外共享。

（二）加强监管力度，落实建设责任

一是督促加快进度。对项目进展未达预期的项目单位，加强监管力度和监管责任，履行好检查、监控、督促整改的职责，开展督办约谈工作，对照地质勘查及城市地质项目计划和任务书，充分调动各方积极性，采取强有力的整改措施，倒排工期，建立进展定期报告和通报制度，督促项目加快实施。对已安排实施的项目加强跟踪，确保取得实效，全力以赴完成地质勘查及城市地质任务。二是加快推进野外验收进度。项目承担单位在项目野外工作完工后，需及时做好资料整理工作，提交野外验收申请，野外验收完成后提交项目普查报告。广东省矿产资源储量评审中心要及时组织野外验收，以期加快项目目标的实现。

（三）完善地质勘查项目制度设计，延长地质勘查项目实施周期

完善制度设计。一是完善项目库管理模式，项目提前论证入库，择优实施，并适当延长项目实施周期，并匹配相应的探矿权有效期。项目评审时可进行总体立项，分年度设计工作量，每年年底评价当年工作，最后形成阶段成果报告，这样可以避免管理工作重复，也有利于项目连续性和符合地质找矿规律。二是建立

续作和退出制度。对找矿前景好的项目，提高项目勘查阶段成果整理，为进一步勘查做准备；建立项目中途退出机制，对找矿前景较差的项目，经专家评审结题退出。

（四）加大找矿力度，夯实资源安全保障基础

地质勘查作为保障能源资源供给与安全的重要工作，继续投入财政资金支持重点勘查区重点矿种的勘查工作，加强基础性地质工作和找矿前期工作，增强能源和战略性矿产资源保障能力。一是加强重点成矿区带战略性矿产调查评价。深化成矿区带综合研究和认识水平，评价资源潜力，圈定找矿靶区，提供矿产勘查选区。二是加大重点勘查区和重要矿集区找矿力度，提供有效优质勘查区块。三是加强成矿理论和先进适用勘查技术研究和推广，推进深部找矿，全面实施绿色勘查。

（五）健全城市地质项目资本合作模式，发挥市场机制作用

目前城市地质开发利用主要依靠财政资金投资。按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励社会资本投资地下空间资源的开发利用，形成多渠道资金投入机制。充分发挥财政资金的引导带动作用，继续积极引导社会资本投入，构建“政府引导、政策扶持、社会参与、市场运作”的城市地质和地下空间资源开发利用新机制。

2019—2021 年广东省科技创新战略 专项资金（建设国内一流研究机构） 绩效评价报告

评价机构： 广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人： 黄青发

项目负责人： 刘娅

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

2015 年 7 月，广东省科学院（以下简称“省科学院”）重组建设。省委、省政府对省科学院的建设提出明确要求：一是要创新管理体制机制，二是要增强创新驱动发展能力。

为支持省科学院建设，省财政 2016-2018 年 3 年共安排 90,000 万元专项经费，用于省科学院的人才和平台条件建设。其中，43,335 万元用于高端平台建设，34,140 万元用于高层次人才建设，12,525 万元用于产学研合作与科研成果转化应用的组织载体建设，省科学院在人才队伍、科技平台、创新能力建设等方面取得阶段性成效，促进新的省科学院改革稳定和发展，但科技创新能力不足的问题仍然突出。

为支持省科学院开展支撑性、战略性研究，建设国内一流研究机构，2019-2021 年，省财政再安排专项资金 90,000 万元，用于高端人才引进、人才培养、学科平台建设、基础创新能力建设及关键共性、前沿引领技术的研发和孵化，按项目库入库情况确定年度预算安排。其中 2019 年安排 20,752.40 万元，2020 年安排 26,975.00 万元，2021 年安排 35,763.60 万元，2022 年安排 6,509.00 万元。

（二）绩效目标

专项资金主要用于实施省科学院建设国内一流机构专项行动，解决省科学院科技创新能力不足的问题，更好地满足广东经济社会发展的需要。

根据《广东省科学院建设国内一流研究机构行动计划（2019-2023年）》，计划到2023年，省科学院拥有一支由20名国内外有影响力的战略科技人才、200名科技领军人才、2000名青年科技人才、5000名从事科技创新创业人才组成的创新创业人才队伍，形成有利于创新成果产出和优秀创新创业人才成长的体制机制，基本建成广东高层次人才集聚高地。

在生物与健康、材料与化工、资源与环境、装备与制造、电子与信息等学科领域实现创新跨越，部分学科领域方向进入国内一流行列，围绕国家及我省的战略性新兴产业发展的需要，攻克一批制约发展的关键核心技术。

研究所创新能力大幅提升，三分之一左右的研究所成为国内同领域具有竞争力和影响力的研究机构。全院省部级以上科技平台达200个，其中国家级科技创新平台力争达到20个。建成立足粤港澳大湾区、服务全国、面向全球的高端科技智库；形成覆盖全省、特色鲜明的产业技术孵化育成体系。

（三）省科学院部门整体简况

1. 收入来源简况。

(1) 整体收入情况。2020 年，省科学院整体收入为 25.53¹ 亿元，主要分为四大块：财政拨款收入（13.03 亿元，其中财政直接拨款收入包括离退休经费、在职人员经费、专项资金合计 9.88 亿元），经营收入（0.13 亿元）、事业收入（11.06 亿元）和其他收入（1.31 亿元）²，2016-2020 年，财政拨款收入从 54.48% 下降到 51.03%；事业收入总体呈上升趋势，收入占比从 2016 年 34.53% 到 2020 年提升至 43.34%；其他收入呈上升趋势，自 2016 年 4.58% 到 2020 年提升至 5.14%。

其他收入主要为投资收益、利息收入、各地产研院扶持经费等。其中 2020 年投资收益 3,510.06 万元，主要来源于省科学院对外投资企业的收益。截至 2020 年 12 月底，省科学院参控股科技企业有 81 家，其中高新技术企业 11 家，涵盖新一代信息技术、生物医药、高端装备制造、节能环保、新材料及现代服务业等领域。

表 1-1 省科学院整体收入情况

单位：亿元

	年度总收入	财政拨款收入	占比	事业收入	占比	经营收入	占比	其他收入	占比
2016	17.9	9.75	54.47%	6.18	34.53%	1.15	6.42%	0.82	4.58%
2017	19.63	10.07	51.30%	8.03	40.91%	0.77	3.92%	0.76	3.87%

¹ 数据来源于省科学院财务资产处提供的财务数据。

² 财政拨款收入主要包括：离退休经费、在职人员经费、转拨广州分院省财政政策性补贴、专项资金、其他部门项目经费（如 2020 年省科技创新战略专项资金 0.82 亿元、医疗经费及技术奖金等 0.07 亿元等）；经营收入：经营活动产生的收入；事业收入主要包括：非财政拨款收入、技术收入、科普活动收入、试制产品收入。

	年度总收入	财政拨款收入	占比	事业收入	占比	经营收入	占比	其他收入	占比
2018	23.3	11.8	50.64%	9.43	40.47%	0.46	1.98%	1.61	6.91%
2019	23.26	11.63	50.00%	10.05	43.21%	0.32	1.37%	1.26	5.42%
2020	25.53	13.03	51.04%	11.06	43.32%	0.13	0.51%	1.31	5.13%

(2) “四技”收入情况。自 2015 年重组以来，省科学院“技术转让、技术开发、技术咨询、技术服务”收入（简称“四技”收入）合同金额共计 30.61 亿元，到位经费 24.71 亿元，到位率 80.7%。具体情况详见下图 1-1。2021 年，根据《中国科技成果转化 2020 年度报告（高等院校与科研院所篇）》显示，省科学院 2019 年“四技”合同金额在全国 2072 个科研院所中排名第 4 位，较 2019 年上升 3 位；在全国 3450 家高等院校和科研院所中排名第 24 位，较 2019 年上升 3 位。

	技术转让（含许可、作价入股）		技术开发、咨询、服务		总计（“四技”收入）		
年度	合同数	合同金额（万元）	合同数	合同金额（万元）	合同数	合同金额（万元）	到位经费（万元）
2015	37	273	51110	16728	51147	17001	23265
2016	18	1420	70160	29988	70178	31408	29785
2017	27	3158	106838	42178	106865	45336	37431
2018	76	4659	112493	54634	112569	59293	44789
2019	70	4961	93821	60829	93891	65790	50239
2020	85	2350	112142	84890	112212	87240	61638
总计	313	16821	546564	289247	546862	306068	247147

图 1-1 省科学院“四技”收入情况

2. 基础研究、应用研究、试验发展的支出情况。

（1）省科学院创新活动支出变化趋势

按创新活动类型看，自 2017 年以后，省科学院在试验发展的支出占比保持在 70%-80%之间，应用研究支出占比在 20%-30%之间。反映出其科技创新活动特征基本符合广东省委、省政府对广东省科学院“聚焦产业发展的应用技术研究，兼顾重大技术应用的基础研究”的定位要求。

（2）与全国研究与开发机构的人均支出对比³

按创新活动类型看，广东省科学院试验发展的人均经费支出在 30 万元以上，与全国研发机构的 50 万元以上对比尚有差距。

3. 企业化运作机制改革简况。

2015 年 7 月，《关于省科学院运行机制改革的意见》印发，提出省科学院要实行企业化运作，积极探索建立与市场经济相适应的法人治理结构。

截至目前，广东省科学院所属单位控股企业户数 24⁴家。2020 年末汇总资产总额 210,268.58 万元，负债总额 164,826.28 万元；2020 年度营业总收 528,585.26 万元，营业总成本 523,091.20 万元，利润总额 8,766.06 万元，利润率仅 1.66%。

3 数据来源：全国研发机构数据来源于《2020 年中国科技统计年鉴》；在粤高校的数据来自《2019 年高等学校科技统计资料汇编》。

4 根据《广东省科学院关于报送 2020 年度企业国有资产管理情况报告的函》得出的数据。经沟通，省科学院反馈实际工商注册的企业有 80 余家，其中，真正运行的企业为 30 余家。

其中 8 家企业 2020 年净利润为负值，2 家企业将要注销，1 家企业连续亏损。

从财务数据来看，企业化运作效益不明显。且上述企业分属各研究所，院本级对资产配置的控制权较弱，难以发挥协同整体效应。

为提升整体效能，加强经营性资产统一监管，2020 年 4 月，省科学院成立了广东省科学院控股有限公司（以下简称广科控股），集中持有或受托经营管理省科学院院所两级所属企业的股权和经营性资产，目前省科学院已完成首批 4 家试点企业的股权划转工作。推进事企分开、产研分离改革，促进研究所围绕研究职能聚焦主业发展。

4. 省科学院发展基金⁵使用情况。

省科学院发展基金先期由省财政安排资金 10,000 万元，期间，省科学院通过科技成果转化收益补充发展基金 3,000 万元。截至目前，组建佛山产业技术研究院投入 5,000 万元（院全资），组建梅州产业技术研究院投入 2,000 万元（院全资），组建广科控股（院全资）投入 6,000 万元，同时将佛山产业技术研究院、梅州产业技术研究院股权划入广科控股，并通过广科控股加快布局覆盖全省的省科学院技术育成和孵化体系，已建成的地市产业

5 省科学院基金：用以保障省科学院自主研发、补充市场项目资金配套、提供成果转化初期支持等。基金来源包括通过市场科研服务收入、成果转化收益按比例划转、股权获利分红、企业社会捐赠等渠道。

研究院⁶详见表 1-2。目前，通过省科学院发展基金的投入，引导并带动地方政府和产业联动资金投入超过 5 亿元，有效地促进科技创新和成果转化。

表 1-2 地市产业研究院发展情况一览表

单位名称	启动时间	地市配套情况	实现绩效
佛山产研院	2019 年 8 月	佛山政府投入经费 15,500 万元，免费提供超 15000 m ² 技术孵化场地	1. 截至 2020 年 12 月累计引入 42 家科技型企业，国家高新技术企业 1 家，院士项目 1 个、省重点领域研发计划项目 2 个、佛山市科技创新团队 3 个。累计引进各类高水平人才超过 85 名，其中博士 46 名，硕士 35 人；累计入孵企业人数达 332 人。 2. 资本运营服务稳步开展，经院投资决策流程审议通过的投资项目 5 个，佛山院出资规模约 620 万元人民币；推动政府联动投资，佛山产研院持续跟进佛山市政府 4000 万元天使（种子）基金联动投资。
梅州产研院	2019 年 12 月	梅州政府投入经费 2,500 万元，每年提供 100 万元的运营经费，免费提供超 30000 m ² 技术孵化场地	1. 孵化广东粤科欣发新材料有限公司和广东越科新材料有限公司，积极对接涡流分离技术应用等 10 余个科技成果转化项目。 2. 设立“支持梅州市重点企业核心技术创新”专项，创新产学研合作模式，面向梅州市支柱及特色优势产业，支持省科学院各研究所通过产学研合作，切实解决企业遇到的技术难题。
江门产研院	2020 年 8 月	江门政府投入经费 6,000 万元，免费提供超 10000 m ² 技术孵化场地	1. 联合广科双创公司与江门滨江公司三方共建科技企业孵化器——“广科蓬江产业创新园”，截至 2021 年 3 月入孵企业共有 4 家，其中合作项目“安捷特（江门）生物科技”已实现首个科研成果转化——中药材快速检测仪的研制。 2. 已完成 40 余家企业、产业园区、行业协会或主管部门的调研和深度对接。

（四）评价金额及支出情况

截至 2021 年 3 月 31 日，省财政累计下达省科学院建设国内

6 地市产业研究院运作方式情况：产业技术研究院（公司），采取市场化运作，技术经纪人团队专业运营，院属科技资源提供支撑，采用初创公司的模式，推动高新技术的前期育成孵化，加速成果转化和产业化。

一流研究机构专项资金 83,491.00 万元，资金均已分配至申报的科研项目上。

根据自评基础信息表，截至评价基准日 2021 年 3 月 31 日，各科研项目实际支出 35,397.19 万元，资金支出率为 74.17%（考虑到 2021 年 35,763.60 万元专项资金在本次评价基准日刚下达不足一个月，未形成实际支出，本次评价资金支出率以 2019-2020 年为主，合计 47,727.40 万元）。

二、评价结论

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场评价和问卷调查等情况，总体上看，2019-2021 年广东省科技创新战略专项资金（建设国内一流研究机构）取得了一定成效，但在过程、产出存在一定的问题，主要问题是：资金支出率较低；项目评审还存在机制不合理、引导作用不够显著；科技领军人才数量占比略低，人才结构有待继续优化；科技创新能力有待加强等问题。本项目最后评价得分为 **87.56** 分，等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.56	87.56%
一、决策	20	17.00	85.00%
二、管理	20	16.95	84.75%

三、产出	25	23.00	92.00%
四、效益	35	30.61	87.46%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17 分，得分率为 85%。从评价指标得分情况看，保障措施、资金到位等方面做得比较好。但在目标设置、资金分配合理性上存在不足，主要体现在：一是部分指标值设置偏低。二是资金分配合理性有待加强，资金扶持项目“小而散”。三是项目评审未见相应的制度，评审细则不明确，不利于保障评审质量。

2. 管理分析。

该指标分值 20 分，评价得分 16.95 分，得分率为 84.75%。从评价指标得分情况看，省科学院在支出规范性、程序规范性等方面做得比较好。但在资金支出率、项目监管方面存在不足。其中主要的问题是：一是项目执行期跨年度而影响当年预算资金进度，导致资金支出率偏低，为 74.17%；二是项目管理程序规范性上存在不足，在项目评审独立性方面有待完善提高；三是项目监管上，项目评审机制对科研项目产出引导不够，科研项目管理系统功能不完善，无法及时跟踪分析各项目产出情况。

3. 产出分析。

该指标分值为 25 分，评价得分 23 分，得分率为 92%。从评

价指标得分情况看，省科学院设置绩效产出指标基本完成，但在人才引育方面、科研产出质量、高端创新平台建设管理等方面有待加强。一是引进和培育的人才中，科技领军人才比例不高，人才队伍结构优化有待进一步优化；二是高端创新平台建设质量有待提高。

4. 效益分析。

该指标分值为 35 分，评价得分 30.61 分，得分率为 87.46%。广东省科学院被 SCI 收录论文数量、专利授权等科技产出水平不断提升，在人才引进、科技成果转化方面成效显著，但是在科技创新能力、科技服务、科技成果转化收入含金量方面有待加强；部分院属研究所向社会公众科普、开放场所次数较低，科技服务能力指标扣 0.45 分。

三、主要绩效

省科学院发展专项资金分两个阶段扶持，第一阶段（2016-2018 年），该阶段在建立健全研究所管理体制、扩大自主管理权、促进科技成果转化与创新创业等方面取得一定突破，第二阶段（2019-2021 年），省科学院围绕省委、省政府赋予的“一个定位三个目标”，创新科研院所管理体制，确立“一院两制三体系四融合⁷”发展战略，在建设广东高层次人才集聚高地、

⁷ 一院两制三体系四融合：一院指广东省科学院；两制为公益类研究所建立新型现代科研院所管理体制和经营类企业主体建立技术育成转化和服务市场机制；三体系为知识创造转移体系、技术育成孵化体系和产业技术服务体系；四融合指创新链、产业链、资金链、政策链高效衔接，深度融合。

高端创新平台、成果转化组织载体、体制机制创新等方面改革创新，取得了良好成效。主要体现在：

（一）高层次人才引进工作成效完成阶段性目标

在本轮专项资金中，省科学院分配安排了 519 个项目用于人才引进，资金预算安排合计 54,079.92 万元，占全部专项资金的 60.08%，截至目前，高层次人才引进工作成效完成阶段性目标。

2016 年－2018 年，省科学院引进院士 1 人，科技领军人才 17 人，博士（后）250 人；2019-2021 年 3 月，省科学院累计引进院士 3 人，科技领军人才 37 人，博士（后）336 人。

截至目前，省科学院拥有全职两院院士 5 人、俄罗斯国家工程院外籍院士 1 人，院士人员数量比 2018 年增加 1 倍；拥有科技领军人才 95 人，比 2018 年增长 63.79%；具有博士学位人数 751 人，比 2018 年增长 52.64%，人才队伍不断壮大，高层次人才集聚效应明显。

（二）科技竞争能力逐步提升

一是承担科研任务数量呈现上升趋势。从 2016-2020 年广东省科学院争取国家自然科学基金项目情况看，省科学院获得资助项目数呈上升趋势，其中 2016-2018 年期间，平均每年获资助项目 35 个，2019-2020 年期间，平均每年 64 个，增长 82.9%。



图 3-1 省科学院以及直属机构国家自然科学基金立项情况

与同类研究机构——中科院在粤研究所相比，省科学院也在逐渐缩小差距。面上项目来看，省科学院项目数占中科院在粤研究所的比值从 2016-2018 平均数的 8.31% 提升至 13.79%；青年项目则从 20.58% 提升至 30.07%。

（三）突破核心技术，取得多项标志性成果

2019-2021 年度省科学院突破核心技术取得的标志性成果共 32 项，其中获得国家级奖励 1 项，省部级奖励 31 项，在微生物安全与健康、现代材料表面工程、无人机与空间智能、农田重金属污染治理、第三代半导体、先进焊接装备及绿色焊接材料、甘蔗育种等技术领域对广东省整体产业发展起到促进作用。如“水体复合污染的多界面微生物强化治理关键技术及应用”获 2019 年广东省科技进步一等奖，首次提出了多界面强化微生物降解脱毒代谢网络的创新原理，发明了三种强化治理关键技术，高效率、低成本、全方位地实现对水体中多种毒害性污染物的去除。该成果已成功治理我国及东南亚地区超过 1218 万亩养殖水体。近三

年，累计新增销售额近 58.7 亿元，新增利润超 7.8 亿元，为我国及“一带一路”国家水生态环境保护作出了创新性积极贡献。

再如“具有桩钉效应铁基复合材料制备技术及产业化”，获 2019 年广东省科技进步一等奖，该技术开发了具有自主知识产权的高性能复合耐磨材料成套技术，彻底解决了传统钢铁耐磨构建寿命低、耐磨性与安全性相互制约的关键共性技术难题。经评价，成果技术达到国际领先水平。

（四）高端创新平台建设取得突破

在本轮专项资金中，省科学院分配安排了 29 个项目用于高端创新平台建设，资金预算安排合计 10,250.08 万元，占全部专项资金的 11.39%，截至目前，省科学院已经拥有各类科技平台 219 个，其中国家级 21 个、省部级 157 个，高端创新平台建设工作取得明显成效。

一是高端创新平台数量稳步提升。2019 年到 2021 年 3 月期间，省科学院新增 2 个国家地方联合工程研究中心，科技部批准的“一带一路”联合实验室和国家野外科学观测研究站各 1 个。截至目前，省科学院已经拥有各类科技平台 219 个，其中国家级 21 个、省部级 157 个。

二是高端创新平台建设取得良好成效。省科学院依托国家级创新平台，聚集和培养了一批优秀科技人才，组织高水平应用基础研究，在促进重大科研成果的产生发挥了重要作用。如新增的

国家地方联合工程研究中心——“现代材料表面工程技术国家工程实验室”，在国防任务和重点行业上获得成功应用，解决了航空大飞机、重型直升机、航空发动机与燃气轮机、可控核聚变等国家重大工程“卡脖子”技术难题。

另外，“粤港澳微生物安全与健康国际科技创新中心”建设进展良好，并获得省科技厅专项支持 3,000 万元；“粤港澳科技协同创新平台建设”“粤港澳大湾区生物入侵与生态安全综合研发中心（华南特色动物实验室）”项目等 4 个专项被纳入我省“十四五”规划纲要重大项目清单，大湾区重大科技创新平台建设能力显著。

（五）科研创新产出稳步提升

一是每百人发表论文被 SCI 收录数量增长明显。2016-2018 年，省科学院平均每年每百人发表论文被 SCI 收录数量共 10.54 篇，2019-2020 年平均每年 21.05 篇，增长 99.72%。与广东省其他创新单元相比，广东省科学院也在逐渐缩小差距。

二是每百人专利授权数量稳步增长。2016-2018 年，省科学院平均每年每百人专利授权数量共 10.21 件，2019-2020 年平均每年 14.32 件，增长 40.25%。与广东省其他创新单元相比，广东省科学院也在逐渐缩小差距，其中，PCT 专利与中科院广州分院在粤机构并列排名第二。

三是获省部级以上科技奖励数量逐年增加。2016-2018 年，省科学院平均每年获奖数量为 31.33 个，2019-2020 年平均每年 40 个，上升 27.67%。其中“土壤-水稻三重阻控技术”2020 年入选中国生态环境年度十大科技进展奖项，该技术体系针对我国稻田土壤重金属污染治理的重大需求以及环境地球科学的国际前沿，实现了新原理-新技术-规模应用的系统创新，突破了应用所必须解决的成本高、效率低、效果不稳等技术难题，实现了稻田镉砷污染阻控技术的产业化、标准化、精准化，为国家土壤污染防治行动计划的有效实施提供了技术支撑。

四是科技成果转化收入增幅明显。2016 年-2020 年，省科学院科技成果转化收入逐年增长，收入由 2016 年的 3.14 亿元到 2020 年增长至 8.72 亿元，相比 2018 年的收入，2020 年科技成果转化收入增长 47.13%。在全国科研院所的排名则由 2017 的第 10 位上升至第 4 位。

（六）技术育成孵化体系初现规模

为进一步促进成果转化，2019-2020 年期间，省科学院分别在佛山、梅州、广州、江门、珠海、阳江、乳源等地方布局成立了产业技术研究院和产业技术服务中心，建设了一批科技专业孵化器 and 创新创业产业园，技术育成孵化体系和产业技术服务体系建设齐头并进。

2019-2020 年，省科学院打造的技术育成孵化体系孵化技术

初创公司 68 家，比 2016-2018 年的 14 家增长 385.71%，孵化企业产值 1.73 亿元，比 2017-2018 年的 1.36 亿元增长 27.21%。

产业技术服务方面，2019-2020 年，省科学院技术服务企业 6.7 万家，其中在粤东西北地区技术服务企业超过 3000 多家，为粤东西北定向引进培育从事乡村振兴、农村农业绿色创新发展的专业技能型人才 61 名，“稀土发光新材料技术”等多项技术在粤东西北地区实现转化和产业化，推动了当地产业的创新发展。

（七）稳步推进构建国内一流机构体制机制创新

2019-2020 年期间，省科学院围绕省委省、政府赋予的“一个定位三个目标”，确立“一院两制三体系四融合”发展战略，完善公益研究机构为载体的高水平知识创造转移体系，着力构建全链条的技术育成孵化体系和产业创新服务体系。如省科学院探索并初步建立了产业技术育成孵化模式和机制。一是针对科技成果转化过程中社会资本“不敢投”“不愿投”前端环节的问题，发挥省科学院公益性研究机构支撑作用，利用省科学院发展基金，支持 4—6 级链条的阶段技术孵化育成，着力促进先进技术产业化。二是以产业技术研究院为载体，引进国内外先进技术和创新创业团队，投资组建初创公司，通过股权配置建立责权利相统一的利益捆绑和共享机制，激发各方积极性，形成利益共同体。

在“两制三体系”的支撑下，推动部分高层次和海外人才亲自创业，由技术经纪人育成孵化，如周成虎院士 2019 年创办中

科云图公司，成立两年多来，现产值已过亿元，公司估值已达 5 亿元。

四、存在问题

2019 年至 2021 年 3 月期间，省科学院在广东高层次人才集聚、科技成果转化等方面取得了良好成效。但在科技创新能力、技术成果转化、企业化运作机制等方面，仍存在一些不足，需加以关注。具体体现在：

（一）科技创新能力有待提升

一是获省部级以上奖项含金量有待提升。2019 年以来，省科学院获得省部级以上科技奖励 80 项，但剔除社会力量设奖的省部级以上科技奖励为 27 项，相比过往年度有所下降。

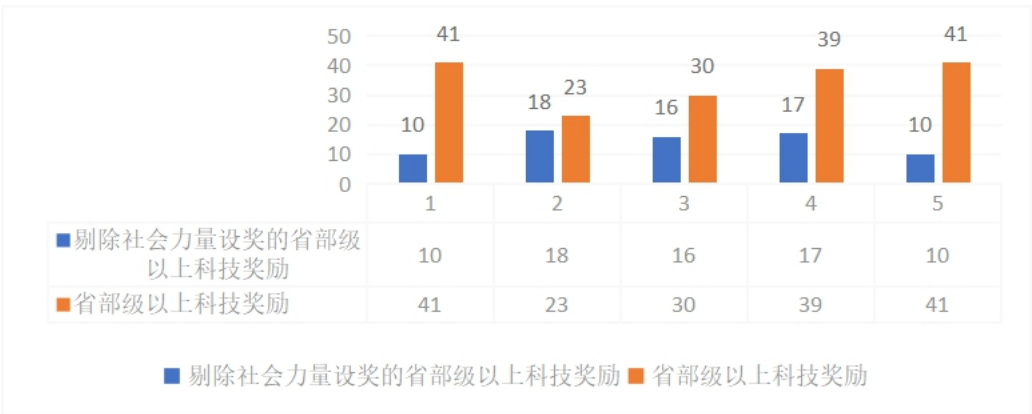


图 4-1 省部级以上科技奖励数据统计

二是承担国家级课题和省级重大科技项目能力有待提升。2019-2021 年度，省科学院承担广东省科技厅重点项目 27 项，其中广东省基础与应用基础研究重大项目 2 项，承担数量较少。此外，从国家自然科学基金项目来看，省科学院承担国家自然科学基金

项目数量从 2016 的 19 项增长至 2019 年的 59 项，主要是由于青年科学基金项目数量增长较快，反映出近两年省科学院在引进青年人才上卓有成效，但在承担国家自然科学基金面上项目⁸数量上，2019 年仍与 2016 年的数量基本持平，且资助率⁹不及中科院在粤研究所，从侧面反映出省科学院领军人才不足。

表 4-1 承担国家自然科学基金项目数量对比

国家自然科学基金类型	机构名称	2016		2017		2018		2019	
		资助项目	资助率	资助项目	资助率	资助项目	资助率	资助项目	资助率
面上项目	广东省科学院	14	38.89%	10	30.30%	5	19.23%	16	15.53%
	中科院在粤研究所	120	33.80%	121	36.56%	108	31.49%	116	28.86%
青年项目	广东省科学院	15	28.85%	17	25.00%	32	28.32%	43	21.50%
	中科院在粤研究所	102	34.69%	98	31.51%	111	32.17%	143	32.80%

（二）科技领军人才仍然欠缺

影响创新能力最重要的因素是人才。在科技创新中，领军人才常常起着决定性作用。两三个领军人才往往就决定了一个研究团队甚至一个国家在该领域的国际地位。在省科学院内部，周成虎院士引领带动广州地理研究所实现跨越式发展便是一个例证。

截至目前，省科学院在职职工 3655 人，院士 6 人，科技领军人才 95 人，占比 2.60%，科技领军人才总体数量偏少。根据省

⁸ 面上项目是国家自然科学基金研究项目系列中的主要部分，支持从事基础研究的科学技术人员在国家自然科学基金资助范围内自主选题，开展创新性的科学研究。面上项目申请者没有年龄限制，需面对全国包括长江学者、杰出青年等所有同行，竞争激烈，从某种程度上反映出可获得面上项目资助的申请人在这一领域的实力。

⁹ 注：资助率=当年资助项目/申请项目，从一定程度上可以反映出高校和科研院所科技创新能力的竞争力。2019 年国家自然科学基金共资助面上项目 18995 项，平均资助率为 18.98%；2018 年资助面上项目 18947 项，平均资助率为 20.46%；2017 年资助面上项目 18136 项，平均资助率为 22.59%。

科学院建设国内一流研究机构五年规划，2023 年科技领军人才与青年科技人才之比达到 1:10。截至目前，两类人才之比为 1:21.47，与目标值比还有距离。

从本轮专项资金的使用情况来看，项目投入“小而散”，未能集中资源解决领军人才不足的问题。519 个人才项目中，代表科技领军人才的百人计划引进专项数合计占人才项目数比 8.93%，占比偏低，资金安排合计 21,044.00 万元，占全部专项资金的 23.38%。更进一步细分来看，百人计划引进专项中代表更高水平的 A 类 B 类人才合计 22 项，约为百人计划 45 项的一半，占比则更低。

（三）科技成果转化含金量不高

2017-2020 年，省科学院科技成果转化收入从 4.5 亿元增长至 8.7 亿元，但体现科技成果价值的技术转让（含许可和作价入股）收入增幅不大，四年平均收入为 0.38 亿元，占全部科技成果转化收入比重不高。尤其 2020 年，省科学院科技在成果转化收入达 8.72 亿元，但通过技术转让取得的收入为 0.24 亿元，仅占 2.69%。对比 2019 年高校院所技术转让收入排名第一的中国科学院上海药物研究所，其技术转让收入为 17.2 亿元，科技成果转化收入为 19.5 亿元，占比高达 88.2%。

分析技术转让收入不高的原因：一是省科学院在引导应用型研究上缺少统一布局 and 引导。在我们抽取的本专项资金已签订的

533 个项目合同中，项目产出涉及产业应用目标的项目仅 57 项，占比 10.69%。项目申报和评审对应用型成果产出的导向不明显。二是科研工作者缺乏动力。科技成果转化是一个较为漫长费力且需要大量资金投入的过程。基于当前科研工作者稳定保障低、需要不断争取课题经费的现状，科研工作者很难有足够的动力去推动科技成果转移转化。虽然省科学院通过股权配置建立利益捆绑和共享机制激发科研工作者研发核心技术的动力，但由于其在初创期，效益发挥不明显；三是缺少专业化机构和人才队伍。就省科学院目前的科技成果转化现状来看，缺少既懂成果转化，又具备法律、财务、市场等专业能力的复合型人才。

（四）企业化运作机制改革步伐较慢，资本运营效率不高

从省科学院“一院两制三体系四融合”发展战略脉络来看，省科学院获批从本次专项资金中安排资金 10,000 万元，设立广科控股公司，目的在于推进事企分开和产研分离改革，加强经营性国有资产集中统一监管，理顺生产关系，聚焦主业发展。从 2020 年 4 月公司成立至今一年多来，仅完成 4 家试点企业的股权划转工作。而后续将开展的部分股权划转企业原始股权复杂、产权不清晰，工作推进难度增加。另外，从现有企业运行情况来看，广东省科学院所属 24 家企业 2020 年利润率仅 1.66%，效益偏低。

分析原因：一是企业管理与科研管理混杂，法人治理结构不完善，企业与科研机构资产存在混用情形、人员职责区分不明确；

二是激励不当，科技和经营管理骨干流失，影响了科技成果的快速转化和企业的进一步发展。

五、相关建议

（一）加大科技领军人才引进力度，提升科技创新能力

创新之道，贵在得人。提升科技创新能力，须强化科技人才支撑。而人才的核心在于领军人才。建议省科学院加大科技领军人才引进力度，提高人才引进的质量和效率。一方面建议完善全院人才引进计划，以问题为导向，以高水平科技领军人才为核心开展引育工作。结合省科学院实际，建立高端人才需求清单，进一步优化人才支持措施；在实施过程中加强人才引进统筹，细化目标，明确诸如百人专项“A/B/C/D类”人才引进目标，集中资源解决人才建设痛点。另一方面建议建立健全全院人才培养制度，积极做好现有人才队伍的培养，稳定青年中层次人才，创造各种条件加速青年人才的成长。

（二）健全科技成果转移转化机制，提高科技成果转化效率

一是建议省科学院统筹布局，提高对产业应用产出的引导，积极引导科技工作者积极主动以产业需求和问题为导向，开展创新研究。完善项目申报方式，引导项目研究方向。在引进人才的基础上，针对人才项目的研究方向，项目申报指南作有针对性地引导，有所侧重，瞄准事关我省重点打造的战略性新兴产业集群、战略新兴产业集群及产业发展的关键核心技术，集中宝贵资源，

攻克一批关键技术。

二是加快推进科技成果权属改革，充分调动科研人员积极性。健全高校院所科技成果自主作价投资、自主审批股份收益分配及退出、投资亏损依法依规免责等激励机制，全面推进赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权改革试点工作；完善科研人员绩效考核评价机制，营造有利于激发科技人才创新的生态系统，最大限度地调动科研人员的积极性、自主性和创造性。

三是继续加强和完善产业技术创新生态系统。在资源配置上，加强科技成果转化平台建设，畅通“科研人员——科技成果转化平台——市场需求”连接机制，加大力度打造产业技术孵化的组织载体，促进产学研深度融合，在提高科研转化成果率上取得突破。

（三）加快推进事企分开，提高经营效率

建议省科学院明确时间计划表，加快推进事企分开和产研分离改革。一是在理顺创新研发、企业经营的生产关系基础上，让专业的人干专业的事，提高经营效率，建立以企业为主体、市场为导向、政产学研金深度融合的技术创新体系，整合广东省科学院及国内外优势创新资源，促进产业链、创新链、产业链、资金链、政策链高效衔接，深度融合，加快科技成果转移转化。

二是继续壮大发展基金的规模。由于科技成果转化周期长、涉及主体多、风险高，社会资本通常不敢投、不愿投科技成果转

化项目。而发展基金正好能在一定程度上解决这些状况，深化科研、产业和资本的融合，聚焦先进科技成果转化，研究开发真正具有创新性、突破关键技术的科研项目。

2018—2020 年省政务服务数据管理局 “数字政府” 改革建设资金 绩效评价报告

评价机构：上海元方智库公共管理咨询有限公司

机构负责人：卢铁男

项目负责人：向建华

2021 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

为全面贯彻落实党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，适应政府管理和服务现代化发展的需要，推动政务信息化建设体制改革，高标准打造广东省“数字政府”，推动政府治理体系和治理能力现代化，根据《广东省人民政府关于印发广东“数字政府”改革建设方案的通知》等文件¹，明确了广东省政务服务数据管理局（以下简称省政务服务数据管理局）为主要负责单位，推进省数字政府改革建设的主要工作任务。

根据省政务服务数据管理局年度工作要点要求，省财政厅2018-2020年安排省级财政资金202,551.24万元用于支持省政务服务数据管理局推进省数字政府改革建设。项目资金主要用于综合类、部门职能类、政务云、政务网、数据管理及运营、“粤系列”应用等22类基础设施和应用建设。

（二）绩效目标

项目的总体目标是建立整体推进、政企合作、管运分离的“数字政府”管理体系和整体运行、共享协同、服务集成的“数字政府”业务体系，构建统一安全的政务云、政务网，建设开放的一体化大数据中心、一体化在线政务服务平台，建成上接国家、下

¹ 《广东省人民政府关于印发广东省“数字政府”建设总体规划（2018-2020年）的通知》《广东省人民政府办公厅关于印发广东省“数字政府”改革建设2019年工作要点的通知》和《广东省人民政府办公厅关于印发广东省数字政府改革建设2020年工作要点的通知》。

联市县、横向到边、纵向到底全覆盖的“数字政府”，以“制度创新+技术创新”推动改革向纵深发展。

（三）评价金额及支出情况

2018-2020 年省政务服务数据管理局“数字政府”改革建设资金项目省级财政预算资金共 202,551.24 万元，累计支出 201,162.65 万元，总体支出率达 99.31%，2018 年与 2019 年支出率均达 100%，2020 年支出率未达 100%的原因是“欠发达地市云平台节点项目”和“数据管理及运营服务项目”部分资金未按时支出。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料，现场核查省政务服务数据管理局及梅州市政数局共 5 个项目(合计金额 33,286.68 万元)发现，2018-2020 年省政务服务数据管理局“数字政府”改革建设资金项目取得了积极成效。通过政务云、政务网、“粤系列”应用等 22 类基础设施和应用的建设和应用，大力推动了广东省数字政府改革建设进程，但在项目立项、资金管理和事项管理等方面仍存在一定的不足。综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，省政务服务数据管理局“数字政府”改革建设资金项目绩效评价总得分为 89.35 分，等级为“良”。明细如表 2-1 所示。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	89.35	89.35%
决策	20	16.50	82.50%
管理	20	17.95	89.75%
产出	30	28.40	94.67%
效益	30	26.50	88.33%

（二）各部分绩效分析

1. 决策分析

该指标分值 20 分，评价得分为 16.50 分，得分率为 82.50%。总体而言，项目有较为充分的前期调研及较为详尽的实施计划，但部分项目未结合属性特点设置指标，未设置有数据支撑和可衡量性的产出和效果指标。同时，部分管理制度的条款有待完善。

2. 管理分析

该指标分值 20 分，评价得分为 17.95，得分率为 89.75%。总体而言，各项管理工作基本合规，项目总体支出率较好，但现场评价发现，项目单位对监理单位的工作监督不到位，以及个别地市项目的监理披露信息不完整。

3. 产出分析

该指标分值 30 分，评价得分为 28.40 分，得分率为 94.67%。项目基本按照总体实施计划推进，并且通过测评验收，但存在政务云服务容量与全省数字政府服务需求匹配度不够高的情况。

4. 效益分析

该指标分值 30 分，评价得分为 26.50 分，得分率为 88.33%。总体而言，项目在“粤省事”的日均访问次数、实名注册数、安全风险事件数、项目审批时间压缩率等方面基本完成了预期目标，但政务云资源保障不充分，直接影响各部门、地市政务服务开展工作，影响数字政府整体效益。并且，在项目实施过程中部分满意度调查方式也不够科学与合理。

三、主要绩效

（一）政务信息平台建设落实较好，推动全省数字化建设与成果应用创新

1. 完成了对国家政务服务平台的对接

按照国务院“应接尽接，应上尽上”的要求，以本省政务服务平台为基础，推动行政审批类和公共服务类事项与国家政务服务平台对接，向群众、企业和政务工作人员提供统一便捷的服务，提升了行政事项和公共服务事项的网上服务广度和深度。例如，2018 年广东率先与国家一体化在线政务服务平台实现全面对接；2019 年，依托一体化平台，近 5000 项高频服务事项实现电子证照关联；2020 年，完成电子证照关联的高频事项增至 1.6 万项，超过 200 项“一件事”主题集成服务只需交“一张表单、一套材料”。

2. 统筹开展全省数字政府建设，各地因地制宜深化创新

各地按照数字政府改革建设的总体工作部署，在建设管理、模式创新、流程优化等方面探索，开展服务创新。例如广州市打造“一网统管、全城统管”的“穗智管”城市运行管理中枢，截至2021年2月15日已经对接30多个部门的近100个业务系统，设置智慧党建、政务服务等20个主题，接入超19万路视频信号、逾8亿条数据，初步建成了城市运行综合体征和关键运行体征指标图景；深圳市以广东政务服务网（深圳站）为中枢，以大数据资源共享平台和统一申办受理平台为骨架，连通各公共支撑平台和各审批部门业务系统在全国率先推出“秒批”“秒报”等一批标志性的改革举措，提升了企业和市民办事的满意度和获得感，连续两年被评为一体化政务服务全国第一。

（二）推进政务流程优化与系统再造，支撑保障全省重要工作的开展

1. 建设广东政务服务网、“粤系列”等聚合性数字政府平台，推进政务流程全面优化与再造

广东省“数字政府”改革建设发挥数字政府集约化系统和大数据资源优势，针对群众、企业和公务员群体不同办事需求，以打造广东政务服务网、“粤系列”等聚合性数字政府平台作为推进政务流程全面优化和再造的重要抓手。截至评价日，“粤省事”平台上线1600多项高频服务，88%事项实现“零跑动”，成为全国第一个实名用户破亿、服务最全、用户最多、活跃度最高的省

级移动政务服务平台；“粤商通”服务平台覆盖广东省超过半数的企业和个体工商户，推动了广东省营商环境的优化；“粤政易”已覆盖全省超过 166 万全省机关事业单位工作人员，提升公文处理效率超过 40%，推动政府传统工作模式和日常办公形态发生转变。

2. 支持营商环境优化、大湾区建设和疫情常态化防控等重大工作开展

自项目实施以来，数字政府改革建设成果极大地支撑了各项重大工作的开展和落地。一是不断推动营商环境优化。通过数字化手段大力推进多证合一、并联审批、流程优化，实现全省开办企业用时大幅缩减；通过建设涉企政策“一站式”网上发布平台，提供权威的政策发布反馈通道；通过建设“互联网+监管”平台，实现企业监管信息“一户一档”。二是不断推动政务和民生服务互通。率先解决港澳居民网上办事身份验证等在线政务服务关键堵点；建设大湾区大数据中心，有序推动特区数据立法工作，在全国率先实现政务服务全流程秒批、秒办。三是全力支撑疫情防控工作。依托数字政府一体化平台和政务大数据中心，第一时间建立防控数据共享机制，汇聚从国家到地方 105 个部门 306 类约 75 亿条数据；以“粤省事”为主要平台创新推出“粤康码”应用，累计使用人数突破 1 亿，亮码 18.6 亿次，有力支撑疫情防控和复工复产复学。

（三）网上政务服务能力提升，政务服务水平居于全国前列

项目实施以来，广东省高度重视政府数字化转型工作，通过机构撤并，组建专门的大数据管理机构，整合了原有的分散职能，建立由省长领导的协调领导小组，有力地推动了网上政务服务能力不断提升。仅2020年便发布9份政策文本，推进政务服务标准化、规范化、便利化，为系统构建新时期广东省政务服务发展新格局指明了方向，明确了道路。根据国家行政学院电子政务研究中心编制的《省级政府和重点城市一体化政务服务能力（政务服务“好差评”）调查评估报告》，广东连续三年（2018、2019、2020）在省级政府一体化政务服务能力指数评估中居全国第一。作为对比，2017年广东排在全国第四。

四、存在问题

（一）个别管理制度条款有待优化，部分项目过程监督落实不到位

在制度建设方面，《广东省政务服务数据管理局财务管理规定（试行）》等文件未明确规定项目首付款最高比例等具体支出规范要求，防止为赶支付进度而出现首付款比例过高的情况。

在管理执行方面，一是部分项目监理报告不够完善。如省数字政府政务服务（2019年）项目的监理报告未对项目监理过程中发现和存在的一些问题进行详细描述、总结和分析，不利于及时发现并解决问题。二是个别地市项目的监理披露信息不完整。梅

州市节点服务项目，监理单位在跟进“数广系统”反向代理报告情况时，只在周例会纪要中披露了工作进度处于评审阶段，但未明确具体完成时间。

（二）满意度调查问卷设置科学性不足，也未及时在过程中开展满意度调查

一是满意度调查问卷设计不够科学合理，无法准确获得客观真实的满意度评价结果，不利于推动“数字政府”改革建设工作的不断完善。如“梅州电子政务外网建设项目”针对服务单位开展的满意度评价普遍采用“是否满意”这一表述方式，备选项层次梯度不够，违背了问卷设计的科学性原则，影响了问卷调查结果的客观性。部分面向群众的政府服务满意度评价工作也存在同样情况，不利于收集群众对省数字政府建设的真实满意度。

二是未及时在过程中开展满意度评价工作。如“数字政府”改革建设项目包括2018-2020年三年，在2020年2月出台《广东省政务服务“好差评”管理办法》之前，未能及时开展覆盖面较广的满意度评价工作。

（三）绩效目标设置的科学性有待提高

部分目标设置完整性不够，未充分结合项目实施内容设置可量化指标。如“粤省事”移动政务服务平台建设项目未明确平台支持的最大并发用户数量，而以“粤省事”为代表的“粤系列”服务平台建设将从注重增量向注重提质转变，平台所能支撑的最

大并发用户数将成为影响用户体验感以及办事便利度的重要因素，须作为项目建设的关键绩效目标之一。

（四）省政务云服务保障性有待加强

结合项目单位工作职能与项目目标情况，在打造建设“全省一片云”的规划要求下，政务云服务作为基础设施支撑，项目单位应保障政务云基础设施集约建设管理，并切实落实相关运行方案与保障措施。根据对部分预算部门的满意度调查访谈得知，部分部门和地市在开展政务云信息化项目建设时，在政务云资源申请、审批、分配等环节均存在一定程度的问题，导致部分部门和地市的信息化项目推进进度受阻。按照集约化建设原则，项目单位统一采购政务云服务的容量规划应要与全省的数字政府整体战略和战略变化形成动态匹配，及时优化云资源的配给，而目前政务云资源的申请、分配、使用等环节权责分配存在弊端，也未有效建立竞争性分配机制，加剧了需求端与供给端的冲突。政务云资源分配机制是建设数字政府基础设施的基本支撑，其成熟度关乎全省数字政府的建设全局，若保障不充分，将直接影响各部门、地市政务服务开展工作，影响数字政府整体效益。

五、相关建议

（一）进一步完善相关管理制度，加强过程精细化管理

一是明确规定项目支出绩效评价的具体实施程序和细节要求。建议参照财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》（财

预〔2020〕10号），设立单位内部项目的绩效管理实施细则，提升相关业务人员的绩效管理意识和能力，落实相关工作。二是根据财政资金使用的原则，项目实施进度与资金支出进度密切相关，应需要重视首付款比例合理性，建议在《广东省政务服务数据管理局财务管理规定（试行）》中明确常见类型项目合同首付款比例上限。三是优化项目整改机制，充分发挥监理的作用。建议要求监理机构在项目过程中需对发现的问题进行深入的现象描述、总结和原因分析，并及时通知承建单位进行整改，并落实复检工作，以确保整改质量符合要求。

（二）编制科学的满意度调查方法，优化满意度评价管理工作

一是提高满意度调查方法的科学性和客观性。在针对政府单位开展的满意度调查时，对于主观性较大的问题可采用“五分法”或区间打分的量化评价方法²。二是在自身开展满意度调查的基础上引入第三方调研，多维度收集满意度。通过对外招标，与专业的第三方评价机构建立长期合作关系，借助第三方机构的专业力量，开展满意度调查，并将调查结果作为项目优化的重要决策参考。三是提高业务人员对满意度工作的重视程度以及专业素养，将满意度调查结果与业务人员绩效考核挂钩，以提升满意度调查结果的准确性，为后续工作的改进提供有效的指引。

² 设置所有问题最终平均总得分 0-2 分为“非常不满意”、3-4 分为“比较不满意”、5-6 分为“一般满意”、7-8 分为“比较满意”和 9-10 分为“满意”。

（三）目标导向，提高目标设置的科学性

严格遵循“指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配、整体一致”的原则设置绩效目标。如平台建设类项目应明确平台支持的最大并发用户数量、平台吞吐量、错误率等性能指标。应对项目预期成果设置科学细致的数量指标，方便项目建设完成后进行绩效目标考核，强化项目实施方的主体责任。部分难以量化的项目目标，应增强指标描述的清晰度，可以通过历史年度的纵向对比或相关部门的横向对比对指标设置进行分级表述，避免出现“加大力度”“使有获得感”等较为模糊的目标值，从而增强定性指标的明确度及可衡量性，确保清晰表达指标意义，有助于绩效目标的实现。

（四）持续优化基础设施规划，提升精细化管理水平

一是在顶层规划层面，紧跟数字政府发展要求，重视基础设施规划、政务云治理结构持续迭代。一方面，在完成政务云整体规模建设要求的同时，需重点跟踪数字政府整体战略和战略变化、各单位信息化建设需求，既要从顶层规划层面优化完善技术架构的规划设计，也要指导各部门和地市在落实应用的同时需兼顾规划。另一方面，完善政务云治理结构，尤其是优化采购和管理模式，明确职责分工，包括服务内容、定价、需求确认、采购实施、签订合同、运维分工等。

二是在管理机制层面，亟待完善优化分配机制，加强资源分

配公开透明。从管理层面重新研究分配的机制，并建立标准统一的资源使用标准，在保障各单位信息化建设需求的同时，最大化云资源的利用效率。同时，需酌情探索采用项目管理成本管理、资源管理工具建立资源的竞争性分配机制。

三是在基础执行层面，强化集约化云服务能力，提升精细化管理水平。不仅要杜绝云基础设施层面的重复建设，还要进一步加强集约化建设优势，从技术上强化集约运维服务优势，并通过建立和执行容量弹性调整等机制，提高云计算弹性调整的自动化运维能力，进一步降本增效；项目管理中，则需进一步加快云资源交付效率，酌情改善工作流程，提升各合作方的交付效率，做好监督管理工作，以保障云资源按时交付。

2020 年广东省人民政府 国有资产监督管理委员会 部门整体支出绩效评价报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：钟岫

项目负责人：蔡馥娅

2021 年

一、被评价部门概要

广东省人民政府国有资产监督管理委员会（以下简称省国资委）是省政府直属特设机构，承担全省国有企业改革工作的统筹协调，指导服务省属国有企业改革等9项重要职能。省国资委内设13个处室，无下属单位。核定行政编制116人，2020年实际用编116人。

截至2020年底，全省国资监管企业资产总额达到127,809.60亿元，同比增长13.04%；全年实现营业收入26,457.95亿元，同比增长1.74%；实现利润总额2,607.50亿元，同比下降19.91%。依据《2020年广东省人民政府国有资产监督管理委员会决算报表（汇总）》，2020年省国资委部门收入合计91,069.03万元，支出合计85,563.22万元，结余资金5,505.81万元，支出率为93.95%。

二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
一、预算编制情况	25	18	72.00%
二、预算执行情况	35	32.89	93.97%
三、资金使用效益	40	35	87.50%
评价总得分	100	85.89	85.89%

（一）总体结论

2020年，省国资委深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，

按照国家、省委、省政府的战略部署，围绕优化结构、畅通循环、促进创新、稳定增长的目标要求，聚焦部门主责主业在依法监管企业国有资产、推动国企改革、规范国有资本运作、优化国有资本布局以及加强行业党建等各项工作中取得新的进展和成效，部门整体预算投入与产出取得较好成效，但在绩效目标合理性、绩效指标明确性、项目监管等方面还有一定的提升空间。

根据《广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法》（粤财绩〔2017〕13号）、《广东省财政厅关于做好2021年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2021〕3号）及既定指标体系，评价组综合评定2020年度省国资委部门整体支出绩效评价综合得分为：**85.89**分，评定等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。预算编制情况指标分值25分，评价得分18分，得分率72.00%。其中，目标设置分值15分，评价得分8分，得分率为53.33%。存在问题：一是绩效目标合理性还有待进一步强化，绩效目标未能全面覆盖部门核心职能，未能充分体现部门年度工作计划；二是部分绩效目标与绩效指标关联性不高；三是设置的绩效指标多为产出指标，且有40%的绩效指标没有量化，明确反映部门履职效益的指标不多。

2. 预算执行情况分析。预算执行情况指标分值35分，评价得分32.89分，得分率为93.97%。资金管理（分值20分）和资

产管理（分值 10 分）表现较好，得分率分别为 99.45%和 95%，存在问题：部门缺少无形资产管理规定等。项目管理（分值 5 分）得分率为 70%。存在问题：对个别省属企业的指导监督力度有待加强。

3. 预算使用效益分析。预算使用效益指标分值 40 分，评价得分 35 分，得分率为 87.50%。经济性（分值 5 分）和部门履职效益（分值 30 分）表现良好，得分率分别为 100%和 86.67%。公平性（分值 5 分）得分为 4 分，得分率为 80%。存在问题：仅以 7 份群众对省国资委网上答疑工作的满意程度的截图，代表社会公众对部门年度整体履职工作的满意度，且没有积极主动开展行政管理与服务的满意度调查。

三、主要绩效

2020 年，省国资委坚持和加强党对国有企业的全面领导，扎实推进“六稳”“六保”，把统筹推进疫情防控和国有经济改革发展摆在突出位置，全省国有经济保持稳中向好态势。截至 2020 年底，全省国资监管企业资产总额达到 127,809.60 亿元，同比增长 13.04%；全年实现营业收入 26,457.95 亿元，同比增长 1.74%；实现利润总额 2,607.50 亿元，同比下降 19.91%。其中，省国资委监管企业资产总额达到 19,832.04 亿元，同比增长 9.97%；全年实现营业收入 4,449.56 亿元，同比增长 7.61%，剔除政策性亏损和疫情期间免收通行费影响，实现利润总额 375.37

亿元，同比增长 6.60%；国有资本保值增值率 102.61%，人均劳动生产总值 39.62 万元。省属企业资产总额超 6,000 亿元的大型骨干企业 1 家，资产总额 1,000—6,000 亿元的企业 5 家，进入中国 500 强企业 6 家。

（一）企业国有资本保值增值成效明显

一是推动省属企业提质增效稳增长。每月通过财务快报跟踪分析全省及省属企业经济运行情况，年内召开 3 场省属企业经济运行分析及预判会议。二是督促省属企业开展风险控制。对省属企业 2019 年度债务风险报告进行审阅和总体分析，形成省属企业 2019 年度债务风险分析报告。完成 2019 年度省属企业“降负债”考核，及时制定 2020 年度资产负债约束考核规则。三是建立省属企业资金资产管理平台。广东首创省级企业资金融通平台“粤资汇”成功上线，已有 17 家省属企业全部成功注册成为“粤资汇”财资管理平台一级企业用户，通过平台与 36 家法人银行对接资金业务。四是丰富创新企业经营业绩考核体系。进一步发挥考核“指挥棒”作用，出台《广东省省属企业负责人高质量发展经营业绩考核暂行办法》等制度，审定 2019 年度经营业绩考核省属企业主业对标行业，制订 2019 年度经营业绩考核指标（考核处主责）考核细则，完成 2019 年度省属企业经营业绩考核专项工作，完成 2020 年度考核方案审核下达专项工作。

（二）省属国有企业改革持续深入

一是稳妥深化混合所有制改革。制定《省国资委推进省属企业资本运营工作三年行动计划》，推动优质企业优质资源上市。全面开展省属二级企业混改工作，提出混改企业名单，并制定一企一策方案。其中，盐业集团混改取得阶段性成果，2020年度10家二级企业混改已完成工作目标。二是深化市场化经营机制改革。在省属企业二级及以下企业部署开展经理层任期制和契约化管理，推动国有企业出台相关管理制度及实施细则。2020年省国资委正式批复同意交易控股集团开展增资扩股实施方案，通过产权交易市场公开征集遴选符合条件的战略投资者，引入具有相关资源的国有企业作为战略投资者实施增资扩股。三是国有企业分离办社会工作进展顺利。我省国有企业职工家属区“三供一业”任务总量70.86万户，43个市政设施，4个社区管理机构已全面完成分离移交任务、企业办28个教育机构、31个医疗机构已全面完成深化改革任务。四是专项改革取得良好成效。印发《广东省省属企业负责人薪酬管理工作规程》《省国资委监管企业负责人薪酬初核实施细则（试行）》等制度文件，规范省属企业负责人薪酬管理，激发国有企业改革发展的内生动力。推进综合试点改革，形成《省属企业开展“激励、约束、容错”综合改革试点工作指引（2020年版）》等一系列成果，持续推进10家国企改革“双百行动”、2家“科改示范行动”、50家“体制机制改革创新试点”、79家“激励、约束、容错”综合改革，发挥示范引

领和突破带动作用。顺利完成省水利电力勘测设计研究院、省建筑设计研究院、省城乡规划设计研究院三家重点科研院所的转企改制和接收工作，以及广业、广新、广晟、航运等省属企业下属事业单位的改革工作。

（三）国有资本进一步做优做强

一是进一步优化国有资本布局。至 2020 年末，省属企业功能定位进一步明确，战略性重组和专业化整合稳步推进，完成省属高速公路、建筑工程、铁路投资、商贸流通和对外贸易五大板块集团层面战略性重组。70%的国有资本已集中国计民生等重要行业和关键领域。组织对 1045 个省属企业所属小规模企业情况进行了专项调查，督导省属企业进一步优化“拟保留”和“拟处置”企业名单，制定“小升规”工作方案，促进企业调整优化结构。二是加强和规范国有资本运作。充分发挥融资平台优势，打造行业龙头企业。如交通集团控股粤高速完成收购省高公司持有的广惠高速 21%股权，实现对优质资产广惠高速的控股，做强做大核心主业；广业集团控股宏大爆破通过定增成功募集 17.68 亿元，用于矿山工程设备购置和补充流动资金，为主业加快发展夯实基础；机场集团控股白云机场通过定增成功募资 31.87 亿元，机场集团持股比例由 51.05%提升至 57.2%，为后续资本运作创造了空间；广晟公司控股中金岭南完成 38 亿元可转换公司债券发行工作，广晟有色以 4.37 亿元收购广晟公司持有大宝山矿 40%

的股权，风华高科 50 亿元定增项目已完成公司内部审批并对外公告。三是加快提升国企科技创新能力。2020 年省属企业研发（R&D）经费投入合计 67.28 亿元，同比增长 39%，研发投入强度（研发投入占营业总收入比重）为 1.51%，同比增长 26.89%。年度技改投入 50.24 亿元；年度科技创新业务创造利润总额 78.42 亿元。科技实力稳步提升，截至 2020 年省属企业科研人员达 24,041 人，同比增长 10.27%；高新科技企业 176 户，科技型中小企业 4 户，技术先进服务性企业 1 户；研发机构 244 家。其中，重点实验室 19 家、工程研究中心（技术中心）171 家（含国家级研究中心 9 个）、产业研究院 2 家、设计院 7 家、院士工作站 4 家、博士（后）工作站 35 家、各类创新联盟 6 家。四是积极稳妥处置国有“僵尸企业”。深入贯彻落实党中央、国务院关于“僵尸企业”的有关处置要求，充分发挥好政府引导作用，通过专题调研、定期通报等方式，积极稳妥开展“僵尸企业”处置工作。截至 2020 年 11 月 30 日，省属企业托管的原新广国际所属 92 户“僵尸企业”，已完成处置 87 户，剩余 5 户因涉及项目历史遗留问题正在积极推进中，完成率为 94.6%。

（四）国有企业预决算管理全面实施

一是进一步强化全面预算约束。全力推动省属企业完成年度预算目标任务，年中及时收集各省属企业全面预算数据和说明，三次汇总分析省属企业 2020 年预算情况，预判省属企业 2020 年

经营发展趋势。及时完成省属企业 2019 年度全面预算工作考核，考核结果及时传送国资委考核处，充分发挥预算考核的约束力，压实企业完成预算目标任务。二是按时保质开展国有资本经营预算和政府性基金预算编制执行工作。2020 年省国资委监管企业累计上缴国有资本收益 48.8 亿元，收入执行率 104.1%；支出 17.05 亿元，支出执行率达到 100%。按时完成 2020 年预算批复、预算公开及 2019 年度国资预决算公开工作，主动接受社会各界监督。三是强化决算管理工作。完成 2019 年度省属企业财务决算报表会审工作，加强资产减值损失核销的复核工作，夯实财务基础工作。印发《关于做好企业财务快报和开展评比工作的通知》，细化财务快报评分方法，丰富财务快报分析内容，增加省属企业业务板块和业务量、规上与规下企业盈利情况、规上工业企业经营情况等分析，进一步提升财务快报质量。

（五）深入贯彻落实省委、省政府交办的重点工作

一是疫情防控期间充分发挥国企担当。制定支持企业复工复产政策措施，推动企业科学有序复工复产。2020 年省属企业全年完成新增招聘 38,352 人，其中高校毕业生 1.1 万人，有力保障稳岗就业。加大对产业链上下游中小企业的支持，全省国有企业累计减免租金超过 50 亿元，省属企业减免高速公路通行费 98 亿元，完成新增上缴财政专项收入 97.6 亿元，完成国有资本经营预算上缴 48.8 亿元，完成政府性基金预算上缴 34.62 亿元。2021

年春节期间，省属企业约 11 万名职工坚持在防控一线，疏导滞港旅客 4591 名，实现疫情防控期间一线职工零感染的目标。白云机场实现旅客吞吐量创全球第一。省属企业完成生产并交付 352 台口罩机；生产口罩 1837 万只，出口医疗防疫物资销售额累计 11,309 万美元，生产口罩专用熔喷料约 30 万吨。省国资系统疫情防控工作被中央和省主要媒体多次报道，得到国务院国资委的充分肯定。省国资系统获全国抗疫表彰先进个人 1 名、先进集体 1 个，获全省抗疫表彰先进个人 42 名、先进集体 13 个。二是认真落实省委、省政府交办重点项目。做好练江流域环保综合整治项目，截至 2020 年 11 月底，项目总体累计完成工程产值达 123.636 亿元，13 座污水处理厂均已完成厂区主体工程建设、13 座已通水、12 座已通过环保验收（印染园污水处理厂正在开展环保验收）、10 座已商业运营，累计完成管网 1442.968 公里，可研完成率超过 110%，项目整体进展已完成超过 99%。推进固废危废处理处置工作，15 个省属企业涉及的固体废物处理处置设施建设项目已完成 6 个。督促中央环保督察“回头看”整改，11 个整改项目已有枫江一期等 4 个项目全面完工，截至去年 11 月底 11 个 PPP 项目累计完成建安投资约 43.2 亿元（总形象进度约 93%），累计完成村站主体 397 个（占比拟建 899 个的 44.2%），累计完成管网建设约 1419 公里（占总规模 2044 公里的 69.4%）。积极推进中欧班列运营、二手车出口工作，2020 年 1-11 月开行 100

列、发行 9398 个标准集装箱，同比增长 61.3%、66.5%，发运货值约 30.24 亿元人民币，助力约 1500 家外贸企业复工复产。完成建工集团韩江榕江练江水系连通项目、航运集团北江航道扩能升级工程项目等项目。

四、值得关注的问题

（一）预算绩效目标设置和自评成果不够科学合理

一是整体绩效目标未能全面反映部门主要职能，也未能体现部门中长期规划和年度重点工作计划的要求。如在“规范国有资本运作，优化国有资本布局，指导推进所监管企业战略性重组”

“负责组织监管企业上交国有资本收益，负责监管企业国有资本经营预算编制和执行，组织监管企业实施全面预算管理”等部门主要职责方面，缺少相关绩效目标和关键指标。再如“积极推进混合所有制改革；抓好供给侧结构性改革，提升创新能力，加快高质量发展步伐”等是部门 2020 年度的重点工作任务，但缺少相关绩效目标和关键指标。二是整体绩效目标与重点工作任务、预算安排缺少关联。如设置“以管资本为主加强国有资产监管，放活、管好、优化、放大国有资本”的目标，既缺少对应细化的指标，也不能充分反映指标与部门年度预算资金之间的关联。三是个别企业报告中缺少资金支出绩效内容。如 2020 年粤海控股集团获得促进经济发展专项资金 5,000 万元（占项目年度计划投资额的 49.04%），用于电子电气互连产业中心项目一期开发建设。

截至 2020 年 12 月，专项资金已全部支出，但项目的绩效自评报告和现场评价均没有说明专项资金的具体使用情况。此外，项目绩效自评报告也未体现 2020 年度专项资金投入所产生的效益。

（二）规范化管理还有待进一步提升

一是资产管理制度需进一步完善。查阅省国资委的资产管理制度，仅覆盖对固定资产的管理，还缺少对无形资产的管理规定，如缺少对省国资委软件购置、安装、折旧、报废处置等方面的管理要求。二是项目监管过程留痕需加强。如查阅国企改革三年行动方案任务，列入 2020 年省国资委重点任务台账中的 15 项工作任务，有 4 项未按要求完成且缺少未完成的原因。项目监管过程有待精细化和规范化。

（三）对个别创新项目的监管形式有待改变

一是项目前期策划存在缺漏。如南航股权多元化改革项目，2019 年 8 月广东恒健投资控股有限公司（以下简称恒健）分两期发行债券募集资金 100 亿元（期限 5 年期）用于增资中国南方航空集团有限公司（以下简称南航），省国资委¹承诺发行费用和利息成本给予恒健全额补贴，南航将给予恒健一定比例的分红²。现场了解，恒健暂未考虑将南航分红或其他经营现金用于偿还利息，也未制定还款计划。2021 年 6-8 月期间，恒健提交的佐证材

¹ 说明：涉密文件，第三方未调阅。建议公开报告时删除本问题。

² 说明：省国资委和恒健对本项目纰漏材料较少，有关信息主要通过座谈、电话沟通方式获取，第三方机构不了解与南航签订协议的具体条款情况。

料中缺少项目立项时省级财政投入与产出的预测分析报告。也缺少省国资委对恒健南航股权多元化改革项目开展经营考核的证据。二是缺少对恒建的关键考核点。经现场座谈了解，省国资委没有对“持股比例、债券发行价格、以投资收益偿还年度利息比率、股权收益”等内容提出约束性的具体要求，虽然此项目是国内第一家采取央企和地方合作模式，推进中央企业集团层面股权多元化改革的创新样本，具有非常强的政治意义和引领作用，但对管理国有资本的投资主体缺少关键考核点，给省级财政资金投入的绩效考核带来一定难度。

五、相关建议

（一）压实预算绩效管理责任，夯实工作基础

一是切实加强绩效管理的组织领导。严格按照预算和绩效管理一体化谋划部署、协同推进的原则，结合省国资委自身预算资金量大、监管企业多的业务特点，建立健全预算和绩效管理工作机制，优化预算管理流程，完善内控制度，明确部门内部绩效目标设置、监控、评价和审核的责任分工，压实各处室与工作人员的主体责任，加强部门财务与业务工作的紧密衔接，破除预算与绩效管理只是某个部门负责的固有思维。同时，密切与财政、审计等外部机构的沟通衔接，确保事前把握准工作要求，事中监控好方向不偏，事后经得起考核评估。二是科学合理设置绩效目标和指标。编制预算的时候，应紧扣新出台的重大政策、新部署的

重大任务、新推进的重大项目等，结合预算评审、项目审批等开展事前绩效评估，将评估结果作为申请预算的必备要件，从源头上提高预算编制的科学性和精准性。省国资委可以2020年度部门绩效评价为契机，对照本次考核评价中查摆发现的不足，预算编制环节突出绩效导向，完善细化共性指标和个性指标，做到绩效指标和评价标准科学合理、细化量化、可比可测，切实提高部门年度预算编制工作的科学性、规范性、精准性。比如，绩效指标设置方面，紧扣部门职责设置部门整体绩效指标，提高绩效指标的完整性与合理性；社会效益指标方面，适当增加反映国企安全生产、社会保障金、解决就业方面的指标，还需关注部门年度重点工作任务预期达成的产出和效益目标。三是开展业务指导和培训，增强预算绩效管理意识。加大宣传培训力度，通过工作会议、专题培训、政策宣贯、制定指引等多种形式，引导部门及省属国有企业工作人员牢固树立正确的预算和绩效管理观，熟练掌握预算和绩效管理工作要求和填报规范等，持续提高本部门及省属企业人员的绩效目标管理意识和工作能力水平。

（二）完善制度，规范过程留痕管理

一是完善制度，提高部门资产管理水平。建议按省财政厅对资产的管理要求，完善部门对无形资产管理的制度，包括对无形资产的采购、分类、验收、折旧与分摊、盘点、报废等管理的具体要求。同时应确定无形资产管理部门和岗位，规定职责和权限。

部门的财务相关人员应建立无形资产分类账、台账，至少一年对无形资产进行全面清查一次，以查实无形资产的实有数与账面数相符，总账、明细账、台账做到账账相符；及时发现无形资产的保管、使用等问题，采取相应的改进措施，保证对部门无形资产有效管理。二是加强过程记录，实现清单式管理。记录是开展有效性运作的客观证据，具有可追溯性。不仅能为采取预防和纠正措施提供重要依据，也为评价和验证质量活动提供信息支持。首先，可结合工作特点确定过程记录清单，按工作要求确定记录频次、要求、内容、记录人职责等。其次，相关工作人员可按具体指引开展日常工作，完成过程记录，做到记录清单中的基础工作有“迹”可循、有“证”可查。如按规定建立的国家、省级重点任务的工作台账，是需要明确细化分领域分阶段的工作目标及监督工作任务，实现对绩效指标执行情况的全过程动态管理。

（三）精准施策，推动股权多元化改革纵深发展

2019年7-8月期间，在国务院国资委的指导下，广东省、广州市、深圳市通过其确定的投资主体以现金方式各向南航集团增资100亿元，合计增资300亿元。通过引入上述地方国有资本，南航集团成为第一家采取央企和地方合作模式，推进中央企业集团层面股权多元化改革的创新样本。为推动股权多元化改革纵深发展，建议一是科学开展统筹谋划，确保创新项目良性发展。恒建作为地方国有资本投资主体的管理单位，为南航发展提供强有

力的资金保障，应按照现代企业管理制度，与南航协商分红或其他经营现金用于偿还利息的形式，同时协商并确定还款计划（考虑新冠疫情对南航的影响）。二是确立关键考核点。股权多元化改革是一项从无到有的改革，既需要稳步推进，也需要用绩效管理的方法和思维解决过程中的问题。建议省国资委可与恒建协商，就省财政资金“投资收益偿还年度利息比率、股权收益”等内容提出具体的考核要求，推动恒建在推进中央企业集团层面股权多元化改革创新中作出贡献和积累经验，使省级财政资金投入产生更大效益。

2020 年广东省审计厅部门整体支出 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

2021 年

一、评价部门概要

广东省审计厅（以下简称“省审计厅”）是省人民政府组成部门，为正厅级，承担着贯彻执行国家和省有关审计工作的方针政策和法律法规，起草有关地方性法规、规章草案等 12 项重要职能。省审计厅内设 21 个处室、省委审计委员会办公室秘书处、机关党委和 4 个派出审计处。省审计厅预算单位包括省审计厅本部和省计算机审计中心。截至 2020 年 12 月底，省审计厅核定人员行政编制 329 人，机关后勤人员 39 名，实有行政编制人数 312 名，后勤人员 20 名。

2020 年省审计厅部门预算收入为 32,590.85 万元，支出合计 31,782.32 万元，支出率为 97.52%。省审计厅年度重点工作任务完成率为 93.75%，绩效目标完成率为 95%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

评价工作组通过对省审计厅提供材料的分析、现场评价和问卷调查等，根据评价指标体系从预算编制、预算执行、资金使用绩效三方面对部门整体支出资金绩效进行评价分析，综合结论为：2020 年度省审计厅部门预算完成情况良好，基本实现了预期绩效成果，但也存在绩效目标设置欠合理、资产管理不到位等问题。2020 年省审计厅部门整体支出绩效评价得分为 **90.39** 分，绩效等级为“**优**”。

表 1-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	90.39	90.39%
一、预算编制情况	25	21.75	87%
二、预算执行情况	35	29.64	84.69%
三、资金使用效益	40	39	97.50%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

该指标分值 25 分，评价得分 21.75 分，得分率为 87%。从评价指标得分情况看，部门预算能紧扣推动高质量发展、推动构建审计事业新发展格局，依法履行审计监督和保障职责，预算编制具有合理性和规范性，总体上得分情况较好。但是存在绩效目标值设置偏低，绩效指标欠明确等问题。此外，由于年度人员经费调整率达 31.18%，预算编制准确性存在不足。

2. 预算执行情况分析。

该指标分值 35 分，评价得分 29.64 分，得分率为 84.69%。在资金管理方面，财务合规性、结转结余率和预决算信息公开表现良好，得分率为 100%；部门预算资金支出率和政府采购执行率表现较好，得分率分别为 96.13%和 98.75%。在项目管理方面，项目监管工作的得分率为 100%。但是在项目实施程序中，存在着

执行程序规范性不足的问题，本项指标的得分率为 87.5%。在资产管理方面，该部门没有严格执行固定资产管理制度，导致数据质量不高、资产的收益上缴不及时、资产配置超过规定标准等问题，资产管理得分率仅为 55%。

3. 资金使用效益分析。

该指标分值为 40 分，评价得分 39 分，得分率为 97.5%。

审计建议采纳率、审计项目公告率、大数据审计分析使用率、联网审计覆盖率和公众或服务对象满意度等指标的得分率均为 100%；2020 年度计划审计项目中“韶关市 2018 年‘红色村’党建示范工程扶持经费管理使用情况审计调查”项目未完成，年度计划审计项目完成率指标得分率为 93.75%；审计项目完成及时性指标中，2020 年有 8 个项目未按计划开展现场审计工作，项目完成及时性存在不足，审计项目完成及时性得分率为 90%。总体来看，资金使用效益较好。

三、主要绩效

按照省委、省政府年度工作部署，省审计厅年度各项工作得到有效推进。2020 年全省完成审计项目 3186 个，查出违规问题金额 192.17 亿元，侵害群众利益问题金额 33.92 亿元，为国家增收节支 139.53 亿元，移送司法等部门处理事件 954 件，促进建立和健全完善制度 1442 项，省审计厅在党和国家监督体系中发挥重要作用，也在保障和促进经济高质量发展取得显著成效。

（一）聚焦审计主责主业，监督和促进财政资金有效运行

省审计厅在 2020 年认真贯彻落实中央、以及省委审计委部署要求，聚焦主责主业，开展了法定审计项目、审计署统一组织的审计项目、围绕省委、省政府中心工作的审计项目，主要包括政策跟踪、财政审计、“三大攻坚战”、公共投资审计、民生和经济责任审计等六类。在推动用好增量资金、盘活存量资金，提高资金使用效益和充分发挥审计监督的反腐倡廉起到重要的作用，为经济社会发展提供支撑和保障。具体工作如表 1-2 所示：

表 1-2 2020 年省审计厅的主要工作内容与成效

序号	工作任务	工作内容与成效
1	政策跟踪审计	1. 重点关注“粤菜师傅”“南粤家政”“广东技工”、稳投资等政策措施落实情况，推动实现更高质量和更充分就业。 2. 按照审计署部署要求，扎实开展“三促进”（促进财政资金提质增效、促进优化营商环境、促进就业优先）专项审计，组织对 2018 至 2019 年前三季度全省政策跟踪审计季度报告反映的 176 个问题的整改情况进行实地核查，促进打通政策落实“最后一公里”。 3. 开展疫情防控资金和捐赠款物专项审计，调配省市县三级审计力量超 1000 人次投入审计，督促及时分配下拨或使用专项资金 20.42 亿元、物资 2535.18 万件，促进建立健全制度 96 项，审计成果得到李希书记、马兴瑞省长的充分肯定，整改完成率达到 100%。
2	财政审计	1. 实现省直一级预算单位“横向到边”和省市县三级财政预决算“纵向到底”全覆盖审计。 2. 组织实施 2 万亿新增财政资金直达市县基层直接惠企利民情况专项审计、减税降费专项审计调查，房地产市场与地方税种收入情况专项审计调研等工作，助力实现惠企利民，复工复产，稳链保链。
3	“三大攻坚战”审计	1. 组织 14 个市开展第 5 轮精准扶贫审计，促进盘活拨付资金 304.35 亿元。 2. 组织实施 1 市 10 县领导干部自然资源资产离任审计、组织对练江流域污染防治整治工作推进及治理情况、3 个市河长制政策落实情况开展专项审计调查等，揭示了资源环境领域存在的违法违纪问题和污染生态环境的典型问题，推动各级党委政府和领导干部在资源管理使用和生态环境保护工作中守法、守纪、守规、尽责，促进被

		审计对象贯彻落实习近平总书记生态文明思想，助推打赢污染防治攻坚战。 3. 组织全省政府债券资金管理使用情况审计调查，防范化解重大风险。 4. 对 18 户省属企业混改情况进行审计调查，促进规范管理和国有资产保值增值。
4	公共投资审计	组织对全省重大城市生活垃圾处理设施建设管理及运营情况开展绩效审计、珠三角水资源配置工程、佛山至肇庆段城际轨道交通项目以及对口支援新疆、西藏、四川项目资金管理开展审计，促进公共投资的健康运行和稳定增长。
5	民生审计	1. 组织开展 5 个市 2019 年度保障性安居工程的资金投入和使用绩效情况审计，揭露资金使用效益不够高、保障房分配及管理不够规范、保障效果不理想等方面的问题。 2. 组织开展 19 个地市 2020 年社会保险基金审计、2019 年医疗保险基金审计，全面摸清我省社会保险基金收入、支出、结余规模，揭露基金筹集使用管理和相关政策制度执行中存在的突出问题和风险隐患，推动重大改革措施贯彻落实，促进社会保险基金高效运行。 3. 组织开展 2 个地市基本公共卫生服务政策落实情况及资金管理使用绩效专项审计调查，揭露落实基本公共卫生服务政策过程中存在的不作为、慢作为等问题，推动完善基本公共卫生体系建设。 4. 组织对“稳就业”政策落实情况、公共文化有关政策措施落实情况，提高资金使用效益，促进管好用好民生资金，夯实民生底线，促进惠民富民政策落到实处
6	经济责任审计	做好对重点部门、重点行业、重点领域主要领导干部经济责任审计。对 52 名领导干部开展经济责任审计，具体包括 4 个地市党委政府主要领导干部、1 个市委常委市纪委书记、9 个省级部门单位主要领导干部、3 户省属企业领导人员、2 所省属高等院校党政领导干部、1 个市检察院主要领导干部、1 个市法院主要领导干部、11 个县（市、区）党委政府主要领导干部、2 个市审计局局长。实现了对地方党委政府、大型国有企业和重点部门单位 5 年轮审一遍的全覆盖目标。揭示了决策不当、管控不力、损失浪费、失职渎职以及违反中央八项规定及其实施细则精神等违纪违法问题。

资料来源：《省审计厅 2020 年工作总结》《省审计厅 2020 年绩效自评报告》。

（二）加强教育培训，有效提升审计干部素质和专业化水平

省审计厅通过健全完善以“十班一室”为主平台的干部教育培训体系，不断提高审计队伍职业胜任能力。创新干部教育培训和实践锻炼机制，提高教育培训工作的针对性和实效性，为推动

广东审计工作科学发展提供了人才保证和智力支持。2020 年举办党性锤炼班、审计业务类研讨班、审计计划、整改、法规审理类等专题培训班 22 项（期），培训干部 1800 余人次。同时，建立以审计项目为依托的审计实务指导模式，充分发挥审计业务骨干的“传帮带研”作用，加快提升审计干部能力。坚持把实践锻炼作为培养年轻干部的第一跑道，扎实推进干部教育培训工作，积极构建具有广东审计特色的教育培训体系。

（三）着力建设科技强审，有效提高审计效能

省审计厅坚持向创新要效能，向信息化要资源，向大数据要效率，扎实推进大数据审计。一是开展“金审工程”三期基础设施建设及应用系统部署。构建“政务云”端的“审计专属资源池”。截至 2020 年底，“金审工程”三期硬件、软件配置完成率分别为 81%、47%，系统集成完成率为 45%，省级部署的审计应用系统正常运行率为 50%。二是推进联网审计广度及深度，提高数据分析利用率。加大省直有关部门和各县市审计数据的采集力度，以审计应用为导向推进数据的清洗转换、整理加工，提高审计数据的质量和规范化、标准化水平。2020 年，省审计厅共采集审计数据 35TB，完成对财政、财务、工商、社保数据的标准化整理，联网审计覆盖率达 95.73%，大数据审计分析使用率为 65.83%。助力提升审计全覆盖，构建财政及预算执行审计等五大领域数据纵向到底、横向到边的格局。

（四）探索审计创新机制，促进审计高质量内涵式发展

一是创新审计运行机制。严格落实审计项目、审计组织方式“两统筹”要求，实行审计项目精细化和网格化管理，积极探索融合式、嵌入式、“1+N”等审计项目组织方式，优化现场审计起止时间，加强审计成果和信息共享，提高审计组织效率。二是进一步整合国家审计、内部审计和社会审计资源。2020年首次以整体委托模式委托社会中介机构实施审计，探索改革审计服务人员管理使用模式并在全省审计机关推广。三是推动审计与纪检监察、组织人事、巡视巡察等监督的贯通。在年度计划、沟通监督信息、规范问题线索移交等方面，加强沟通交流、信息共享和资源整合，有效促进审计效率的提升。

四、存在问题

（一）部分现场审计工作开展不及时

根据《广东省审计厅关于印发2019至2020审计年度审计项目计划的通知》（粤审综〔2019〕193号）文件中《广东省审计厅2019至2020审计年度审计项目计划表》和《广东省审计厅关于印发2020至2021审计年度审计项目计划的通知》（粤审综〔2020〕108号）文件中《广东省审计厅2020至2021审计年度审计项目计划表》，两表中的审计项目分别为113项和76项。其中包含2019年下半年，2020年全年和2021年上半年的审计计划项目。对照《2020年审计项目实施情况统计表》中的120个项目，

计划在 2020 年完成现场审计的“2018 年至 2019 年省级政府投资基金使用管理绩效情况审计调查”“2020 年保障性安居工程资金投入和使用绩效审计”等 15 个审计项目和应在 2020 年 7 月至 2020 年 12 月进行现场审计的“2020 年上半年‘粤菜师傅’工程实施情况跟踪审计”等 6 个政策跟踪审计项目，共计 21 个审计项目未按计划及时开展现场审计。

（二）未严格按照规范实施项目程序与资产管理

首先是对执行项目程序存在不规范。比如在聘请外部审计人员的过程中，要求对聘请人员进行考核，应有审计组、用人处室负责人、保密室负责人、厅机关纪委负责人和综合处负责人等各部门出具考核意见。但通过现场评价发现，仅为审计组签署意见。另外在对外聘人员工作的验收过程中，也仅有成交供应商的签名，未写明验收的时间。

其次是未按固定资产管理制度严格执行资产管理。主要表现一是存在数据质量不高的问题。如资产账与财务账、资产实体不相符合。根据省审计厅《固定资产清查报告》，有 102 件金额合计 117.14 万元属以前年度已报废处置，但未提交账务处理的资产；2020 年计算机中心以信息系统项目购买 10 台可视电话未按要求进行资产登记，造成盘盈等。二是存在部分资产超标准配置、资产处置和资产收益上缴不及时等问题。按现有人员配置，根据《中央行政单位通用办公设备家具配置标准》计算，省审计厅可

配置 14 台复印机，当前配置为 38 台复印机，超配置标准 24 台。现场评价中发现，2020 年度审计厅的资产管理系统内仅有一项资产处置，为车辆的划拨，但未有看到相关资产处置的收益在决算表中的《其他收入等明细情况表》内，也未看到收益上缴的相关材料。

（三）部分绩效指标值的设定偏低

审计厅在设置部门整体支出绩效指标时存在绩效指标目标值设定偏低的问题。比如“资金支出进度均衡率”“固定资产利用率”“审计项目公告率”等指标的目标值分别设定为 80%、80% 和 70%，目标值设定欠合理。一般而言，“资金支出进度均衡率”应以“高于上一年水平”作为标准；“固定资产利用率”目标值，省财政厅要求为“高于省直机关平均固定资产利用率”；“审计项目公告率”应按“符合法定规定的，按 100%公告”，上述的指标设置不利于省审计厅部门预算绩效的合理评价。

五、相关建议

为积极完善部门绩效管理工作基础，提高财政性资金使用效率，增加行政履职效益，评价小组提出以下建议：

（一）强化审计项目的监督与反馈

为促进审计项目按计划开展的及时性，需要加强部门预算监督管理的有效性，提出以下建议。一是加大审计项目的监督与管理工作。建议省审计厅针对各项审计项目建立统筹的监督管理工

作规程，做到常态化监督的检查工作机制与流程，确保在执行各个审计项目时做到合理安排现场审计时间、合规按时提交审计报告，促进资金的高效利用。二是强化对审计项目执行情况的监控与反馈。建议省审计厅强化对审计项目计划和执行安排的统筹力度，针对具体审计项目不仅要有具体的现场审计时间要求，还应有相应的调整方案或是预案的准备。定期对审计项目工作的落实情况进行监督，并进行及时的情况反馈，再进行调整与实施，由此形成一个良性的、有效的和高质量的审计工作闭环。

（二）加强项目执行程序与资产管理的规范化

一是规范执行项目程序。无论是对审计项目的实施还是对审计人员的考核等方面，需要按照项目实施计划和方案等程序严格执行，规范各环节的工作内容，为促进审计项目高效、高质完成提供基础与保障。二是规范资产管理过程的财务处理和资产信息记录。第一，省审计厅应严格执行政府会计制度，行政事业单位国有资产制度等资产管理制度中对于财务处理的各项要求，同时强化资产管理人员业务能力的培训。第二，加强资产管理信息系统的管理与报送工作，保证内容的完整性和数据质量的准确性，以及资产变化的及时性。第三，做好资产配置、验收、使用、保管、盘点等全链条管理的过程记录，按过程管理要求填写、留存、处理或上缴资产的工作表单。

（三）增强绩效指标设置的合理性与准确性

省审计厅绩效指标的设置应以审计与监督的内容作为核心，聚焦资源环境审计、民生审计、政策跟踪审计、公共投资审计等不同类型的审计工作来设置合理而完整的绩效目标。具体包括围绕中央以及审计署、省政府等中心工作的审计任务完成情况，本部门的审计能力提升和审计效率增强等方面分别进行设置绩效指标。在具体设置绩效指标值时，应结合项目预算资金规模，依据客观现实，制订合理和可量化的指标值，确保绩效指标值能与预算资金相匹配，从而增强绩效目标的准确性。

2020 年中国人民政治协商会议广东省 委员会办公厅部门整体支出 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

2021 年

一、评价部门概要

中国人民政治协商会议广东省委员会办公厅（以下简称“省政协办公厅”）是省政协的工作机构，为正厅级。承担着负责政协广东省委员会全体会议、常务委员会会议、主席会议、秘书长会议、委员专题座谈会以及其他重要会议、活动的组织和服务工作等 9 项重要职能。办公厅内共设 8 个处（室），专门委员会内设 11 个委员会（提案委员会、经济委员会、农业和农村委员会、人口资源环境委员会、科教卫体委员会、文化和文史资料委员会、社会和法制委员会、民族宗教委员会、港澳台委员会、外事侨务委员会、联络工作委员会）。除省政协办公厅本级外，还包括 3 家下属事业单位（广东省政协机关事务中心、广东省政协委员（历届委员）活动中心、《同舟共进》杂志社），共 4 个预算单位纳入省政协预算管理。省政协办公厅部门编制数为 215 名，其中：行政编制 160 名，事业编制 55 名。政协实有在编人数为 204 名，其中：行政编制 160 名，事业编制 44 名。

根据 2020 年部门决算报告，部门收入合计 27,503.81 万元，（本年收入 25,619.33 万元，年初结转和结余 1,884.48 万元）。部门支出 25,705.32 万元，结余分配 4.93 万元，年末结余资金 1,793.56 万元，支出率为 93.46%。省政协办公厅的年度重点工作任务共七项，其中会议完成率为 69.8%，调研完成率为 85.71%，

其他工作均已完成。广东省政协文史馆和办公区修缮及安全隐患整治项目工程正处于实施过程中，支出进度为 80.14%。绩效目标总体完成情况较好。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经材料审核和现场评价，通过预算编制、执行、使用绩效三方面综合对部门整体支出资金绩效进行比较分析，评价工作组认为：总体上，2020 年度省政协办公厅部门预算基本完成了产出任务、实现了效益，但存在绩效目标设置欠合理、资产管理不规范等问题。经综合评定：2020 年省政协办公厅部门整体支出绩效评价得分为 **86.96** 分，绩效等级为“良”。

表 1-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
评价总得分	100	86.96	86.96
一、预算编制情况	25	21	84
二、预算执行情况	35	27.96	79.89
三、资金使用效益	40	38	95

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

预算编制情况指标分值 25 分，得分 21 分，得分率 84%。其中，预算编制的得分率为 90%；在目标设置方面，得分率为 80%。

主要是部门预算整体绩效目标内容欠全面、合理。绩效目标缺少反映省政协办公厅主要职能的核心指标；绩效目标内容与部门预算资金的匹配度不高，导致绩效目标无法真实和充分地反映省政协办公厅的主要履职效果。

2. 预算执行情况分析。

预算执行情况方面指标分值 35 分，得分 27.96 分，得分率 79.89%，相较其他一级指标，本指标得分较低。资金管理得分率和项目管理得分率较好，分别为 94.8%和 90%，但是资产管理得分率仅为 45%。主要是由于在资产管理中，省政协办公厅未严格执行资产管理的规范与要求，体现在资产配置、资产管理的合规性和固定资产利用率等指标得分低，资产管理能力和执行力度有待加强。

3. 资金使用效益分析。

效益方面指标分值 40 分，得分 38 分，得分率 95%，与其他一级指标横向相比，本指标得分率最高。由于省政协办公厅的主要资金使用效益是通过日常工作来体现。通过对政协 2020 年省政协办公厅各项重点工作完成情况来看，该部门有效发挥专门协商机构作用，在建言资政和凝聚共识上获得良好的社会效益，产出效益总体较好，但是部门的年度重点项目和年度计划会议、调研等工作仍需要进一步强化落实。

三、主要绩效

按照省政协办公厅党组，以及省委年度工作部署，省政协办公厅 2020 年度各项工作得到有效推进，在政治协商、民主监督、参政议政职能服务等方面，取得较好成效。

（一）通过线上与线下不同形式召开政协会议，积极高效参政议政

省政协办公厅召开 2020 年度组织召开省政协十二届三次会议，以及顺利召开常务委员会会议、主席会议、秘书长会议、委员专题座谈会、其他重要会议，落实好省委有关决定和工作部署。参与《广东省重大行政决策程序规定（草案）》政治协商，并形成 4 条建议和 15 条修改建议，推动了我省的法治政府建设。围绕年度协商计划，组织召开 2 次“粤商·省长面对面协商座谈会”、11 次专题协商会和对口协商、提案办理协商等各项政治协商会议，增强思想政治引领实效。为了提高参政议政能力，本年度继续开展“数字政协”二期工程的建设。截至 2021 年 3 月，“数字政协”系统上线测试运行并通过初步验收。通过“数字政协”的建设，推进政协工作的数字化进程，搭建远程协商平台，创新开展网络远程协商议政，使全省“数字政协”得到均衡发展。

（二）开展形式多样的专题学习，增强理论思想学习和对外的宣传与交流

在坚持第一议题的基本原则上，开展形式多样的学习研讨，包括常委会专题会议、“国是学堂”“主席讲坛”、理论研讨会、

机关党组理论学习中心组学习会、片区党支部学习会等，有序开展3场“国是学堂”、1场“主席讲坛”、1场“公共外交论坛”、2场常委会会议专题讲座、25次省政协党组（扩大）会议集体学习、12次主席会议集体学习、24次机关党组会议、10次机关党组理论中心组学习，确保在思想上、政治上始终与习近平总书记为核心的党中央保持高度一致。开展“政协悦读”委员读书活动，开设线上读书群组，开展读书、荐书、讲书、品书等活动。组织召开《香港特别行政区维护国家安全法》专题学习会和澳区委员会议，进一步推进粤港澳密切交流。省政协办公厅牵头联合举办“广交世界共赢发展－第二届粤非交流合作周暨庆祝中非合作论坛成立20周年活动”，活动紧扣中非命运共同体的主旋律，大力推进粤非经贸合作和可持续发展。

（三）聚焦疫情与热点，促进地区经济恢复与发展

聚焦“双统筹”，围绕防止疫情和复工复产复学，省政协办公厅进行大量调查研究，本年度14个协商议题中，有9个围绕疫情防控展开。围绕“改革完善我省疾病预防控制体系，有效防范重大疫情风险”开展常委会专题议政，为保障公共卫生安全建言资政。省政协办公厅提交的《关于加大港航企业扶持力度的建议》，获省委副书记、省长马兴瑞，副省长陈良贤等领导同志批示，对帮助外贸企业积极应对疫情渡过难关起到积极作用；提交的《关于大力发展广东大豆全产业链，打造千亿大豆产业集群的

建议》《关于整治环保一刀切，尽快恢复广东江门鹤山腐竹加工生产的建议》，受到叶贞琴常委的高度重视，极大地推动我省大豆产业发展规划的制定。《关于尽快制定我省畜禽养殖相关场所等选址风险评估办法的提案》也促成《广东省动物防疫条件审查场所选址风险评估暂行办法》的制定和出台。《关于加大对中小企业复工复产支持力度的建议》被全国政协采用，为“十四五”规划提供了颇有意义和价值的参考。

（四）围绕脱贫攻坚监督调研，有效助力乡村振兴

2020年省政协办公厅围绕“决胜脱贫攻坚任务”和“乡村振兴三年取得重大进展硬任务”，监督各项政策的贯彻落实，展开实地调查工作。围绕脱贫攻坚和农村产业振兴等为主题所开展的各项民主监督调研，向省委报送《民主监督报告》，工作成效显著。为省委、省政府制定“十四五”规划提供有益参考，对乡村振兴过程中所存在的问题和困难也做出切实可行的对策措施研讨，形成不少有意义和价值的方略。

四、存在问题

（一）政协会议与调研计划安排的前期准备不充分

由于2020年省政协办公厅的会议和调研前期规划与准备不充分，使部分安排未能按计划开展，会议和调研计划完成率分别为69.8%和85.71%。从省政协办公厅11个专委会会议执行情况来看，各专委会在2020年度计划安排49场会议，30场会议已召

开，19 场会议未按期举办。其中 14 场专题协商会议已完成，完成率为 100%，但专委会的会议计划完成率为 61.22%。从省政协办公厅委员视察调研完成情况来看，省政协办公厅 2020 年度计划完成 70 次调研工作，完成 60 次调研任务。但同时也必须看到，2020 年全球新冠疫情的蔓延，政协会议与调研计划受到一定程度的影响。

（二）监督管理工作落实不到位

首先，政协办公厅存在着监督管理工作力度不足。一方面，根据年度会议与调研安排，部分专委会未按计划召开会议和调研项目，未见政协办公厅提出相应的监督管理工作计划与方案，促进各项工作顺利及时完成；另一方面，广东省政协文史馆和办公区修缮及安全隐患整治项目工程作为本年度省政协办公厅的重点项目，省政协办公厅虽然参与工程的管理中，但仍存在着完成进度不及时的问题。其次是资产管理未严格按制度规范执行。主要表现为：一是部门资产配置存在不合规，办公设备配置超标。省政协办公厅办公设备中，台式电脑、打印机和复印机总量均超过广东省政府规定的配置标准。二是资产收益上缴及时性不足。省政协办公厅有房屋租赁收入和资产处置收益等，未严格按合同执行，导致本应按月收缴的房屋租金，在年内分三次上缴，资产处置收缴延迟一年上缴。三是未按规定进行年内资产盘点，影响该部门的资产年报数据质量。四是资产管理存在不履行借用登记

等规定。

（三）钱与事结合不紧密

目前部门设置的绩效目标缺少能够体现部门履职的核心绩效指标。省政协办公厅履行的重要绩效指标，如“立案提案办复率”“提案采纳率”等均未在省政协办公厅2020年度部门整体支出绩效目标中得以体现。由于财政支出与部门做事存在不匹配，导致绩效目标与本年度部门预算资金的不吻合，不能充分反映履职工作的直接成效。比如，“政协事务专项经费”和“广东省政协文史馆和办公区修缮及安全隐患整治项目工程”等项目所产生的效益均未包括在绩效指标设置内。

五、相关建议

（一）加强前期工作的准备，提高会议与调研的完成率

建议各专业委员会加强前期的准备工作，提前合理安排好全体会议、主任会议和专题会议的时间与议程。根据专题协商会议、专委会会议等不同会议的类型制定相应的要求，做到常态化和制度化，利用和发挥“数字政协”的平台优势，力求会议按时顺利召开。针对调研工作的安排，首先是提前做好调研的选题。调研任务应围绕省政协办公厅党组，以及省委、省政府的年度中心工作和大局，聚焦人民群众反映强烈的热点、难点问题，选择具有代表性的问题作为调研的内容。其次是精心做好调研准备，包括调研题目、调研目的、时间地点、调研方案、调研重点、进度安

排、调研提纲、成果转化方式、后勤保障等，尽量减少主观因素影响，确保调研任务的顺利完成。

（二）严格执行管理规定，强化日常监控

首先，建议省政协办公厅根据各专委会的年度会议与调研计划安排，成立专门的监督管理小组，针对未按计划实施和开展的各项工作进行及时地反馈与监督。通过内部督促或通报等形式，及时高效地展开各项工作，充分发挥政协参政议政的能力。其次是建议省政协办公厅严格按照省政协办公厅所制定的固定资产管理制度执行资产管理，加强资产管理的执行力度。重点加强对资产管理的日常监控工作。资产系统管理人员应定期或至少每月与财务人员核对账目，保证资产信息与财务信息的一致性，及时反映资产的利用情况；同时加强对日常资产出租，出借和处置的管理与监督，及时上缴资产收益；组织对本单位固定资产等进行定期盘点，根据盘点发现的问题，进一步健全资产管理内控制度，有效提高本部门的固定资产利用率。

（三）完善绩效目标和指标设置，增强预算合理性和准确性

一是省政协办公厅应结合年度重点工作计划和任务，根据部门整体职能及不同项目特点和内容，从数量、成本、时效、社会经济效益等方面，设定合理、准确的核心绩效目标，以直接反映政协参政议政，民主监督等履职工作。二是设置绩效目标时应加强项目预算支出与部门职能、工作效率等绩效指标的匹配程度。

针对会议、调研等不同项目预算的具体工作内容，系统地细化项目绩效指标，尽可能设置明确、可量化的考核指标，更好地反映出省政协办公厅的主要履职效率。

2020 年广东省人民政府参事室 (文史研究馆) 部门整体支出 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: 刘润华

2021 年

一、评价部门概要

广东省人民政府参事室（文史研究馆）（以下简称“省参事室”）是省政府正厅级直属机构，加挂广东省人民政府文史研究馆牌子。承担着参事文史工作的统战性、咨询性、荣誉性，建设高水平政府咨询机构和广东特色新型智库等6项重要职能，设5个职能处室。此外，经国务院参事室党组同意，在省参事室（馆）设中央文史研究馆书画院南方分院。截至2020年末，省参事室核定行政编制35名，单列2人，行政工勤编制10人。实际用编43人，其中：行政用编37人（含单列2人）、在职工勤用编6人。

省参事室2020年度重点工作任务是：一是承办2020年广东省参事决策咨询会，为广东发展建言献策。二是围绕省委、省政府中心工作，优化调研工作，积极建言咨政。三是坚定“文化自信”，传承弘扬和创新岭南优秀传统文化。四是做好参事馆员调查研究保障工作。

围绕年度重点工作任务，省参事室确定了2020年部门整体支出绩效目标：一是组织参事围绕省委和省政府中心工作及地方性法规等重要文件草案开展调查研究，提出意见和建议。二是承办“2020年广东省参事决策咨询会”，形成调研报告和建议，发挥参政议政、建言献策、咨询国是、民主监督作用。三是传承、弘扬岭南优秀传统文化，发挥存史资政、文化建设作用。四是加强馆藏书画、古籍图书的整理与修复工作，进一步发掘馆藏品资

源的研究利用价值。五是做好参事馆员队伍调查研究的保障工作，提高室（馆）物业的科学管理水平。六是做好统战工作。

根据 2020 年部门决算报告，2020 年省参事室部门预算支出执行情况有待进一步提高。部门收入合计 4,705.39 万元（其中：含上年结余结转 128.22 万元），支出合计 4,118.92 万元，结余结转资金 586.47 万元（其中：基本支出结转结余 318.37 万元，项目经费结转结余 268.10 万元），支出率为 87.54%。结转结余的主要原因：各项社会保障和就业支出结余 215.13 万元；年度人员经费及公用经费调整年末未收回 176.01 万元；部分项目在 2020 年第四季度才启动或签订合同，无法支付 112.53 万元；贯彻厉行节约原则节省 22.90 万元；因在职（离退）人员全年无公费大病支出结余 14.00 万元。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

2020 年省参事室在咨政建言、参事调研、重大课题研究等方面取得一定的成果，在加强交流合作、多途径拓展参政议政渠道、弘扬岭南文化、文化建设与交流等方面取得新的突破及成效。但存在预算编制不严谨、履职绩效目标设置不明确、资产配置不合规、资产核算不规范、年度重点工作完成率及实际采纳率有待提高等问题。根据本次绩效评价的评价原则和方法，综合评定 2020 年省参事室部门整体支出绩效评价得分为 **85.01** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	85.01	85.01%
一、预算编制情况	25.00	21.70	86.80%
二、预算执行情况	35.00	29.03	82.94%
三、资金使用效益	40.00	34.28	85.70%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

指标分值 25 分，得分 21.70 分，得分率 86.80%。进一步对其得分结构分析，预算编制、目标设置方面得分率分别为 87.00%、86.67%，存在一定的进步空间。预算编制方面是预算细化程度不够、部分项目前期谋划不够充分、个别项目未进入项目库管理等问题，目标设置方面存在项目的产出指标、效益指标与省参事室 2020 年重点工作计划未能充分衔接，部门整体履职效益目标不明确，绩效目标设置不完整等问题。

2. 预算执行情况分析。

指标分值 35 分，得分 29.03 分，得分率 82.94%。相较其他一级指标，本指标得分相对较低，主要有以下原因：一是资金管理方面，得分率为 80.15%。存在结转结余资金偏多，全年预算资金平均执行率、政府采购执行率有待提高，年度决算信息未公示等问题。二是资产管理方面，得分率为 75.00%。存在部分资产配

置超标，重要资产报表信息不齐全、资产核算管理不规范等问题。

3. 资金使用效益分析。

指标分值 40 分，得分 34.28 分，得分率 85.70%。总体而言，省参事室公用经费控制得当，在咨政建言、参事调研、重大课题研究等方面取得一定的成果，建言献策的形式多样化，在加强交流合作、文化建设与交流等方面取得新的突破及成效。但存在年度重点调研课题工作任务完成率及其实际采纳率偏低，未制定民主监督年度重点工作任务等问题。

三、主要绩效

（一）突出主责主业，高水平履行咨政建言职责

一是选定主题谋篇布局，咨政建言质量不断提高。省参事室引导参事馆员围绕加快构建“一核一带一区”区域发展新格局、我省“十四五”规划编制、疫情防控和经济社会高质量发展等 23 个课题开展系列调查研究，建言献策。全年共报出《广东参事馆员建议》114 份，获副省级以上领导批示共 53 篇，获国务院参事室采用 7 份。二是打造参事品牌，办好 2020 年广东省参事决策咨询会。省参事室与省政府研究室、省政府发展研究中心、省委政策研究室共同研究确定咨询会主题，形成 18 篇高质量咨询会专题调研报告，为省委、省政府科学决策提供智力支持。

（二）履行民主监督职责，做好重要文件草案的意见反馈

2020 年共办理省委办公厅、省政府办公厅、发展改革委、省司法厅等部门各类征求意见稿合计 21 份，参事、研究员对《广东省全面推进农房管控风貌提升的指导意见》《广东省绿色建筑条例》《广东省村民委员会选举办法》《广东省规章设定罚款限额规定》等多项法规文件提出的民主监督意见或建议均得到采纳。

（三）文化理论研究与文化建设齐行并重，相互促进

一是发挥决策咨询平台功能，组织开展文化研究。省参事室（文史研究馆）发挥《岭南文史》阵地作用，形成系列研究成果。例如：“关于把广东国家历史文化名城保护和活化利用问题列入省十四五规划的建议”被列入省“十四五”规划征求意见稿之中送省政府，省住房和城乡建设厅召集座谈会并开展专题调研。二是弘扬岭南文化，助力文化强省建设。省参事室举办各种文史专题讲座，开展学术活动、文物考古调研等文化活动，文化学术研究的成果与馆员的实践活动相得益彰，让岭南文化得到更好传播与发展。三是紧密结合疫情防控，颂扬抗疫英雄及事迹。省参事室组织馆员在家创作抗疫主题作品，共收集到 32 位馆员 57 份优秀文艺作品，以多种表现形式来颂扬抗疫英雄和表现抗疫感人事迹。

四、存在问题

（一）绩效目标设置难以反映部门履职效益与预算支出效果

一是个别保密项目没有按照项目库管理要求，进行项目入库

管理。二是履职效益目标不明确。部门绩效目标没有填报明确的工作内容和可衡量的数据或文字来说明工作成果、工作质量和工作成效，难以衡量参事室履职效益情况或完成质量。例如：社会效益设置“调研报告和建议获得领导批示或圈阅次数 ≥ 71 篇”“对岭南优秀传统文化的影响积极”“增加对历史文化的认识和理解有效提升”，可持续影响只有“确保信息化办公环境中长期安全稳定运行”，难以反映参事室全年履职成效与预算支出效果。三是省参事室全年重大课题调研成果完成率为 85.71%，履行重大课题研究职责未达年度预期目标。

（二）部分资产配置超标，资产核算管理不规范

一是资产管理的制度基础不够完善，缺乏对资产系统规范化管理规则，资产管理制度仍需继续健全和完善。二是部分资产配置不合规。打印机超出标配数量 29 台，扫描仪超出标配数量 6 台。三是重要资产报表信息不齐全、资产核算管理不规范。3273 件馆藏品未纳入资产管理系统、财务账套进行规范核算；麓景路干部职工宿舍楼累计建设费用 6,335.38 万元，因历史遗留问题长期未进行工程结算和竣工财务决算，导致财务账套无记录形成账外资产。

五、相关建议

（一）增强预算编制精细化管理，提高整体绩效目标设定合理性

一是所有项目（含保密项目）纳入预算项目库管理。将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，所有项目支出应全部纳入预算项目库，未纳入预算项目库的项目不得安排预算及支出。二是设立参事室整体履职绩效目标。应设定具有高度概括性、能够体现参事室整体职能的绩效目标，使得参事室在运用预算资金的过程中牢记部门履职职能，不偏离社会责任。三是对重点工作任务实施项目全生命周期管理。对于纳入年度重点工作任务的项目，建议实施项目全生命周期管理。做好制定具体实施计划、实施期限、支出标准、预算需求等各项前期工作，做到预算一经批复即可实施，并对项目过程实施滚动管理机制，保障年度重点工作任务的及时高质量完成，提升财政资金使用效益。

（二）规范完善资产管理，提高财政资源配置效率

一是建立健全国有资产内部管理规定。省参事室应严格执行《行政事业性国有资产管理条例》等资产管理制度，结合本单位实际情况制定科学有效的管理措施，建立健全国有资产内部管理规定，确保所有国有资产管理受控。二是优化资产配置，构建节约型政府。对部分办公设备超出标准配备数量的，建议由省财政厅依据有关规定进行调剂和调拨，以提高财政资源配置效率。三是规范资产记录管理及账务管理。建议对形成账外资产的 3273 件馆藏品、麓景路干部职工宿舍楼及时纳入资产管理信息系统记录管理及财务账套核算管理，以客观、完整反映国有资产数据，

加强和规范对上述资产的盘点及监管。

2020 年广东省医疗保障局 部门整体支出绩效评价报告

评价机构：广东省南方绩效评价中心

机构负责人：陈海莲

项目负责人：钱国富

2021 年

一、评价部门概要

广东省医疗保障局（以下简称为“省医保局”）为根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《广东省机构改革方案》成立的省政府直属机构，正厅级单位，内设七个处室：办公室、规划财务和法规处、待遇保障处、医药服务管理处、医药价格和招标采购处、基金监管处和机关党委（人事处），承担着组织拟订广东省医疗保障法规，组织制定并实施医疗保障基金管理和基金监督管理制度等十一项重要职责。其下属单位有广东省医疗保障事业管理中心，该单位成立于2020年1月1日，为公益一类事业单位、正处级单位。

省医保局共有2个预算单位纳入部门预算管理，核定人员总编制102名，其中核定行政编制52名，核定公益一类事业编制50名。实际在编61人，其中行政编制55人、事业编制6人。

根据2020年省医保局部门决算报告，2020年省医保局预算支出情况较好，部门收入合计113,731.02万元，支出合计113,226.04万元，年末结转和结余504.98万元，支出率为99.56%。根据省医保局2020年部门整体绩效目标申报表，省医保局2020年年度重点工作任务包括：信息化建设项目、省直机关事业单位医疗保障、城乡居民基本医疗保险以及医疗救助保障。经材料评审及现场评价，截至2021年3月31日，国家医疗

保障信息平台项目正式上线 9 个地市，上线地市目标完成率为 42.86%，上线进度走在全国前列，2021 年 1-3 月全国信息化标准化考核连续全国第一，按进度稳步推进全省 21 个市的上线工作。其他重点工作任务均得到稳步推进，城乡居民基本医疗保险参保率和待遇水平稳步提高，资助收入型医疗救助对象参加基本医疗保险，实现应保尽保，确保医疗救助对象的医疗费用按照医疗救助政策的规定予以减免，做到应救尽救。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，结合预算编制、执行、使用绩效三方面综合对部门整体支出资金绩效进行比较分析，评价组认为：总体上，2020 年度省医保局部门圆满地完成了预算绩效目标、实现了效益，但也存在绩效目标设置不够精准、部分绩效目标指标值设置难以量化考核、政府采购执行率较低、预算实际支付进度与序时进度不匹配等问题。经综合评定：2020 年省医保局部门整体支出绩效评价得分为 **88.43** 分，绩效等级为“良”，详见表 2-1、图 2-1、图 2-2。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	88.43	88.43%

一、预算编制情况	25	20.00	80.00%
二、预算执行情况	35	29.93	85.51%
三、资金使用效益	40	38.50	96.25%

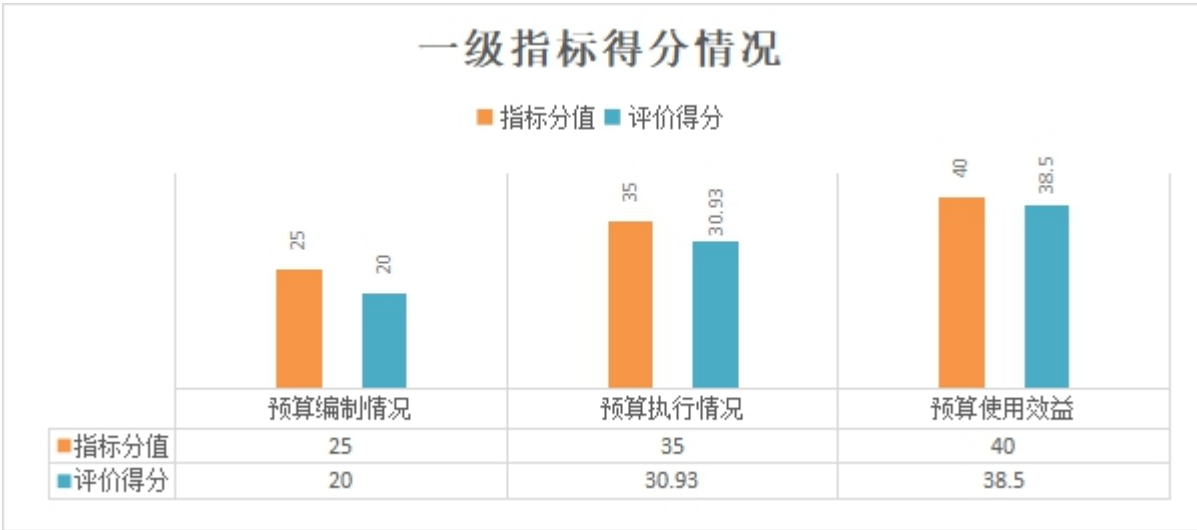


图 2-1 一级指标得分情况

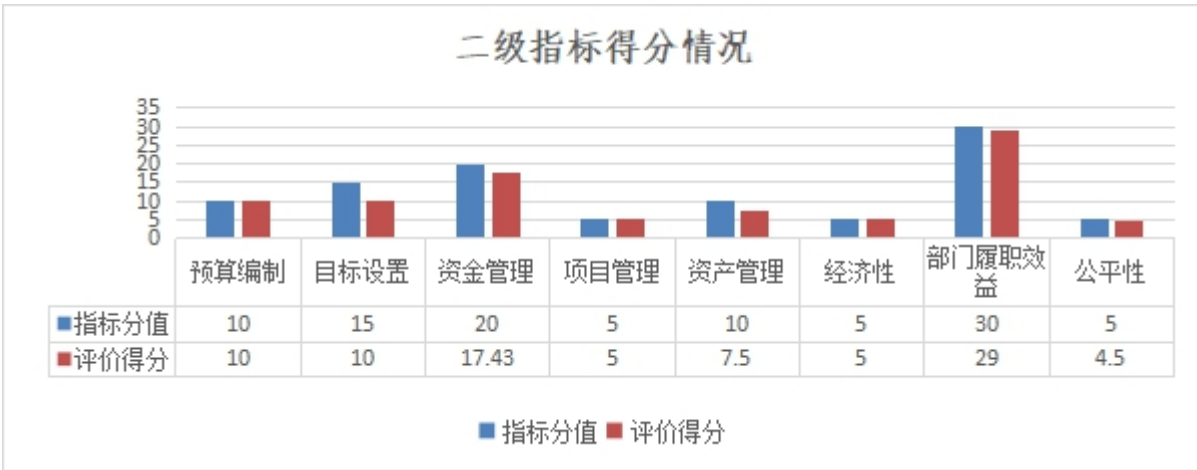


图 2-2 二级指标得分情况

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况

预算编制情况指标分值 25 分，得分 20 分，得分率 80.00%。进一步对其得分结构分析，预算编制部分得分情况相对较好，得分率 100%；部门预算在目标设置方面得分较低，得分率 70.00%，主要问题是省医保局未能准确填报项目整体目标及部门整体绩效年度目标，设置的绩效目标与年度部门预算资金的匹配度不高，即预算表中设置了支出的项目，未能在绩效目标申报表中体现，年度重点工作任务绩效目标设置不合理，一些绩效目标的指标值设置过于模糊、无法进行量化考核等。

2. 预算执行情况

预算执行情况指标分值 35 分，得分 29.93 分，得分率 85.51%。本指标失分的主要原因有以下几个方面：一是政府采购执行率过低，实际政府采购金额与年度政府采购预算的比率仅为 66.77%；二是固定资产管理工作存在不足，省医保局因部门调整及场地搬迁，固定资产存在标签信息不准确、错误等问题，省医保局计划待装修完成后聘请第三方专业机构对固定资产开展清查和梳理；三是发现省医保局《2020 年度行政事业单位国有资产分析报告》中的固定资产使用率与《2020 年部门整体支出绩效自评报告》中的固定资产使用率不一致，前者为 100%，后者为 95%，说明省医

保局在数据填报上不够严谨，导致两个报告数据不一致。

3. 资金使用效益

效益方面指标分值 40 分，得分 38.5 分，得分率 96.25%。横向与其他一级指标相比，本指标得分率最高，充分体现 2020 年省医保局切实履行部门职责，依照绩效目标申报表，积极完成相关年度工作任务，获得了良好的社会效益，工作成果受到上级监管部门及群众的肯定。但由于我省经办管理体制尚未理顺，除广州、深圳、中山、茂名、河源、清远等 6 市外，其他地市暂未成立市、县（区）两级的医疗保障经办机构，相关业务仍然委托社保部门承办，未完全形成一个部门管医保的工作格局，一定程度上影响了我省医保领域行风建设工作开展，进而影响了群众对医保政策的知晓程度及对医保部门的认同。

三、主要绩效

根据广东省医保局部门整体支出项目绩效目标申报表，2020 年省医保局重点工作任务共四项，分别是城乡居民基本医疗保险、省直机关事业单位医疗保障、医疗救助保障、信息化建设项目。根据省财政厅进场会议要求，第 2 项省直机关事业单位医疗保障不纳入 2020 年部门整体绩效评价范围，其他三项重点工作任务具体完成情况如下：

（一）城乡居民基本医疗保险

一是加强制度顶层设计。根据《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》（中发〔2020〕5号）出台政策措施，形成广东特色医疗保障制度发展蓝图，开展广东省医疗保障事业发展“十四五”规划编制。推行行政执法“三项制度”和权责清单的动态调整，加强对规范性文件和重大决策的法治审查，在制度上实现分类保障，从制度安排上实现了职工医保和居民医保的分类保障。二是稳步推进基本医疗保险省级统筹。全面摸底地市政策，规范全省政策调整，构建多维度测算模型，起草省级统筹实施方案，为适时推进省级统筹打下坚实基础。三是按病种分值付费改革实现先行示范。建立医保支付制度评议组织，制定全省统一病种分值库，完善基层病种和中医特色病种，按病种分值付费成为全国示范样板。四是全力做好疫情医疗费用保障。将确诊和疑似参保患者的全部医疗费用纳入保障范围，全省全年预付医疗机构新冠疫情费用 22.32 亿元。五是联盟采购降低新冠检测价格。组成省际联盟开展新冠检测相关耗材带量采购，各类检测耗材平均降幅 74.8%，节约检测试剂采购费用约 23 亿元。同步下调全省公立医疗机构核酸和抗体检测收费，累计为患者节约检测费用 12 亿元。六是创新模式推进药品和医用耗材带量采购。出台《关于做好药品和医用耗材采购工作的指导意见》，坚持招采合

一、带量采购，发挥医药集团采购的规模效应。2020 年，全省药品集团采购 824.9 亿元，降价 130.0 亿元，其中国家集采三批药品降价 62.95 亿元。牵头省际联盟开展球囊集团采购，降价 7.5 亿元。国家集采冠脉支架在我省落地，预计节约采购费用约 10 亿元。七是开展定点医疗机构医药服务评价试点。对全省 7 市部分医疗机构开展评价试点，形成服务排名和评价报告，推进医疗机构医保服务健康发展。八是建立新增医疗服务价格项目立项和退出机制，建立完善医疗服务价格动态调整机制。出台《关于印发〈新增医疗服务价格项目管理暂行办法〉的通知》和配套政策，新增医疗服务价格项目 247 个，修订项目 99 个，取消项目 1 个，有力促进医疗新技术应用。印发《关于建立公立医疗机构医疗服务价格动态调整机制的指导意见》，指导佛山、梅州、揭阳等市动态调整医疗服务价格，持续优化医疗服务价格结构，理顺比价关系。九是推动中医药发展。出台《关于促进中医药发展的指导意见》，将针灸、骨科康复、治疗性推拿等中医项目纳入医保支付范围，对同病同效的中医治疗病例给予西医治疗病例相同的支付标准。

（二）医疗救助保障

通过建立完善“四条保障线”，减轻群众费用负担。一是提高基础线，保障基本医疗需求。在做好住院、普通门诊保障工作

的基础上，狠抓门诊大病保障，门诊特定病种范围全省统一扩大到 52 种，全部取消起付线。高血压、糖尿病门诊用药保障全面落实，截至 2020 年底，全省“两病”参保人受益 3,346.11 万人次，医保基金支出 19.38 亿元。继续做好职工生育保险与基本医疗保险合并实施工作，全年 204 万人次享受生育保险待遇，医保基金支出 133.23 亿元。二是强化补充线，保障大病医疗需求。形成覆盖职工和城乡居民、政策统一、相互衔接的大病保险制度，大病保险起付线降低到年度城乡居民人均可支配收入的 50%，政策范围内支付比例提高至不低于 60%。三是注重兜底线，不断提高救助水平。持续开展医疗保障扶贫工作，把牢医疗救助保障底线，努力做到“应保尽保、应享尽享”。据初步统计，全省全年累计支出 8.53 亿元用于资助 405 万贫困人口参保，全省实现了“二次救助”，支出医疗救助资金 25.94 亿元用于门诊和住院救助，救助困难群众 458 万人次，最大限度减轻困难群众医疗费用负担。强化医疗救助“一站式”结算，极大地提升了困难群众看病就医的便利度。四是建立护理保障线，有序开展长期护理保险试点。截至 2020 年底，广州市长期护理保险覆盖 844 万名职工参保人，超过 2.53 万人享受待遇，医保基金支付 7.89 亿元，支付比例达 84%。五是做好医保药品保障工作。出台《广东省基本医疗保险用药管理暂行办法》，按国家部署进一步优化我省药品

目录，做好国家谈判药品落地工作，全省全年共有 313.48 万人次享受国谈药品保障待遇。

（三）信息化建设项目

一是医疗保障信息平台项目进展顺利。截至 2021 年 3 月 31 日，医疗保障信息平台项目在汕尾、韶关、中山、惠州、云浮、清远、河源、茂名、梅州等 9 个地市正式上线，上线地市目标完成率为 42.86%。从茂名、韶关、中山等已经上线的地市运行情况来看，医疗保障信息平台验收合格且运行平稳，2020 年 11 月广东汕尾是全国第一个上线城市，得到了国家医保局的肯定。作为国家医保信息平台第一批上线省份，广东省医保局严格按照国家医保局的相关规范、要求和基础版本，在全国率先上线全国统一的医保信息化平台，为全国上线工作探路铺石，贡献广东经验。

二是全面推广医保电子凭证应用。2020 年，全省上线定点医药机构 2.6 万家，支付 1,190.6 万笔，支付金额 12.85 亿元，为我省实现智慧医保奠定坚实基础。

三是信息化系统服务取得新进展，畅通医保服务“放心通道”。将“互联网+”医疗服务费用纳入医保支付范围，推行日常业务“网上办”、费用结算“系统办”、咨询交流“电话办”，优化疫情期间医保经办服务。

四是强化信息标准化能力。依托省政务云完成医保专区、专网建设，全面推进国家 15 项信息业务编码标准在我省的动态维护和落地应用。

五是信息化系统公共服务能力提升。实施全省统一政务服务事项清单，开展医保经办服务“好差评”，通过数据共享实现医保业务办理所需材料数量总体压缩超过 30%，医保业务办理时间整体压缩超过 20%。

四、存在问题

根据省医保局部门整体绩效评价情况，主要从以下两个方面进行问题剖析。

（一）预算绩效一体化管理有待加强

评价发现省医保局设置的部门绩效目标与年度部门预算资金的匹配度不高，即预算表中设置了支出的项目，未能在绩效目标申报表中体现。省医保局需要进一步加强预算管理，在设置预算管理相关的绩效目标时，结合部门实际及工作需要，科学设置绩效目标及指标值，并确保绩效指标值的测算有据可依，清晰准确。

省医保局在设定年度重点工作任务时，将信息化建设项目的目标值设定为当年完成全省 21 个地市上线。但从信息化建设项目的复杂性以及国家医保局的工作要求来客观评估，当年无法完成全部地市上线这一目标，此目标值应为项目总目标，而不是当年度绩效目标。截至 2021 年 3 月 31 日评价节点，医疗保障信息平台项目在汕尾、韶关、中山、惠州、云浮、清远、河源、茂名、

梅州等 9 个地市正式上线。这说明省医保局对绩效目标设置认识不够清晰，在进行绩效目标设置时，没有准确区分项目整体目标和年度绩效目标之间的差异，导致出现绩效指标设置不合理的问题。在今后的工作中，省医保局要合理准确的设置年度绩效目标指标值，使之符合部门客观实际情况，避免影响部门整体绩效评价结果。

（二）其他问题

评价发现省医保局政府采购执行率过低，实际政府采购金额与年度政府采购预算的比率仅为 66.77%。此外还发现省医保局固定资产管理不够完善，由于场地搬迁、装修改造等原因，导致实际在用的固定资产管理存在纰漏，存在资产标签有误的情况。省医保局计划待装修完成后聘请第三方专业机构对固定资产开展清查和梳理，但截至评价节点，依旧未能解决该问题。省医保局要进一步拓宽医保政策宣传推广渠道，广泛应用群众喜闻乐见的宣传推广形式，进一步提高群众对医保政策的知晓程度，不断提高人民群众医疗保障水平。

五、相关建议

为积极完善部门绩效管理工作基础，提高财政性资金使用效率，深化阳光政府建设，增加部门履职效益，评价组提出以下建议：

（一）强化预算绩效管理制度，完善机构体系建设

建议省医保局围绕《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《中共广东省委 广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）的要求，进一步巩固预算绩效管理工作基础。一是完善部门预算绩效管理制度。省医保局作为新设部门，关系民生，建议根据部门职能制订预算绩效管理制度。二是深入构建绩效目标体系，提高绩效目标的客观性与可衡量性。建议省医保局各部门共同参与部门整体支出绩效目标体系建设工作，使绩效目标充分反映各业务部门与后勤支撑部门的履职效率与效果，从而提高绩效管理的可操作性与可比性。三是强化统筹，进一步完善各类内部控制制度，进一步规范固定资产管理，做到信息准确、账实相符。

（二）利用数字技术，提升医保公共管理服务能力

充分利用现代信息技术及数字广东建设契机，完成国家医保信息平台和我省基金财务管理、个人医疗行为监管等子系统上线工作，推进医保业务标准化、规范化、精细化。推进“互联网+”医疗服务医保支付工作。推进医保经办管理服务标准化工作，指导地市开展医疗保障一站式服务、一窗口办理、一单制结算。实现门诊医疗费用异地就医直接结算，探索生育保险医疗费用省内

异地就医直接结算。全面开展医疗保障经办服务事项“好差评”评价机制，大力提升医保公共服务能力和服务水平。加强基金预算管理，完善预算管理制度，强化预算执行管控。加强基金数据监测，强化医保基金的运行分析和风险管控能力。

（三）应用新媒体手段，加大医保政策宣传推广力度

在大众传播过程中，受众的文化背景和受教育程度不同，医保政策的宣传推广必须把握受众需求的共性。在保证医保政策新闻内容真实性的基础上，快速、准确、丰富地为受众提供信息服务。随着大众传媒进入融媒体发展阶段，省医保局要充分依托微信公众号、网络直播等新媒体手段，开展普通民众喜闻乐见、接地气的宣传推广活动，使医保政策为民所知，为民所用，进一步提高群众受益面和满意度，切实提升部门履职效益。

2020 年广东省社会主义学院部门整体 支出绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所（特殊普通合伙）

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

2021 年

一、评价部门概要

广东省社会主义学院（广东省统一战线干部学院、广东中华文化学院，以下简称省社院）创办于1957年，是中共广东省委领导、省委统战部指导和管理的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是统一战线人才教育培训的主阵地，是开展党的统一战线工作的重要部门，是党和国家干部教育培训体系的重要组成部分。

省社院是省直属公益一类正厅级事业单位，内设6个机构：办公室（与人事处合署）、总务处、教务处、教学部、广东文化工作部（广东华人书法院）和统一战线理论研究部，无下属单位。共有事业编制68名（财政补助一类56名，其中：参照公务员法管理职位27人，专业技术人员26人，工勤人员3人；经费自理人员12人）。截至2020年12月31日，在职在编人数实有58人，离休人员2人；退休人员50人（全部纳入社保管理）。^①

根据2020年部门决算报告，2020年省社院部门预算支出情况较好，年初结转结余170.89万元，使用非财政拨款结余385.67万元，部门本年收入4,675.18万元，年初结转结余与本年收入合计5,231.74万元；支出合计4,831.59万元，支出率为92.35%；年末结转结余资金400.15万元。

二、评价结论与绩效分析

^① 数据来源：《省社院2020年部门决算分析报告》《省社院部门整体支出绩效自评报告》。

（一）总体结论

通过审核自评材料和进行现场评价，综合分析2020年省社院部门预算编制、预算执行、资金使用效益情况，评价小组认为：总体上，2020年省社院部门预算基本完成了预定目标任务、实现了预期效益，但在财务管理、资产管理方面有待加强，举办培训班和培训人数等部门履职效益（产出指标）未达预期。经综合定量指标的量化评估与评价小组专家综合评审，评定2020年省社院部门整体支出绩效评价得分**82.84**分，绩效等级为“良”。

表 1-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	82.84	82.84%
预算编制情况	25	20.25	81.00%
预算执行情况	35	28.27	80.77%
资金使用效益	40	34.32	85.80%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制合理性分析。

预算编制情况指标分值 25 分，评价得分 20.25 分，得分率为 81%。相较其他一级指标，本指标得分率较低。进一步对其得分结构分析，预算编制规范性和合理性较好，总体得分率为 92.50%。但在目标设置方面存在不足，绩效目标合理性和绩效指标明确性总体得分率为 73.33%，一方面，绩效目标合理性不足。如部门整体绩效指标的产出数量指标未体现科研、宣传交流方面的内容。

另一方面，存在项目支出绩效目标明确性不足的情况。如“2020年全省社院师资业务素质培训等”项目，只设置了产出指标，未设置效益指标。

2. 预算执行有效性分析。

预算执行情况指标分值 35 分，评价得分 28.27 分，得分率为 80.77%。首先，资金管理得分率 80.60%，其中结转结余率、预决算信息公开性得分率为 100%，政府采购执行率得分率为 97.25%，得分情况较好。但部门预算资金支出率得分率为 62.20%、财务合规性得分率为 75%，存在部分费用支出发生时间与项目实施周期不匹配、支出依据不充分等问题；其次，项目管理得分率为 87%，项目实施程序和项目监管得分率分别为 90%、85%，个别项目财务管理制度落实不到位。第三，资产管理得分率为 78%，存在月租金收入未及时上缴、资产信息不完整等问题。

3. 资金使用效益实现度分析。

资金使用效益指标分值 40 分，评价得分 34.32 分，得分率为 85.80%。2020 年省社院完成各项重点工作获得了良好的社会效益。但因疫情因素影响，部分项目未完成预期绩效目标值。

三、主要绩效

（一）推进教学培训改革，课程质量和教师素质不断提升

2020 年省社院举办各类培训班 46 期，共 3,248 人次参加培训。省社院积极探索常态化疫情防控下教学培训新路子，创新“统

一组织、分步实施、整合资源、互补融合”的线上线下同步授课的教学新模式。线下教学以课堂讲授为主，结合现场教学，举行了学员论坛、辩论赛等教学活动。线上以网络培训班形式进行，免费为统战干部和党外人士举办网络培训班 9 期，共 1,237 人次参加培训。同时，认真落实教学培训防疫要求，确保复课稳定安全。

在全省社会主义学院系统内启动了“双提升”计划，按照启动年、课程建设年、提升达标年三阶段实施，完善体现广东统战特色的课程体系，实现教学课程质量和教师队伍素质的双提升。2020 年全省各社会主义学院申报课程 28 项，最终评选出“精品课程”5 项，“特色课程”3 项。

（二）开辟教研资一体化平台，拓宽文化交流新渠道

加强对全省社会主义学院系统年度课题的跟踪指导，组织完成了省社院重点课题 7 项、全省社会主义学院系统招标课题立项 86 项、省社院省政协工作站完成课题立项 10 项；进一步提升《广东省社会主义学院学报》刊文质量，开辟了“习近平新时代中国特色社会主义思想研究”“认真学习党的十九届四中全会精神”笔谈、“中国战疫与中华民族凝聚力”笔谈等栏目。

适应新时代统一战线发展要求，成立了“广东省社会主义学院智库”，在省内各民主党派、工商联、知联会、新阶联以及高校、科研院所等单位聘用 25 名智库专家，组织全省地级以上市社

会主义学院分管科研的 44 名领导、专家参加了智库培训。2020 年 12 月 29 日，“广东省政协理论研究会省社会主义学院研究基地”在省社院授牌，进一步强化了教研资一体化格局。

设立“广东统一战线历史性贡献专题图片展和广东各民主党派、工商联、知联会、新阶联简史展”展馆，为促进各民主党派交流学习提供了新平台。以“同心抗疫与广东统一战线”为主题，举办了全省社会主义学院系统第 5 届书画摄影作品选展，评选出获奖作品 30 件，弘扬了伟大抗疫精神。

（三）提高行政管理和后勤服务水平，做好对口扶贫工作

完善档案管理制度，在 11 月份省档案局的评估中获得“良好”等次。修订《广东省社会主义学院制度汇编》，编印《广东省社会主义学院行政管理工作手册》，努力提高依法依规开展工作的能力。完善财务管理制度，建立部门预算支出执行定期分析机制；推进安可替代工程有关工作，拟制《学院安可替代工程方案》。加强内部控制体系建设，制订了《广东省社会主义学院风险内控管理手册》。对环境进行了集中整治，修缮监控安防设施。制定了《学院食堂管理制度》，进一步加强食品安全管理。省社院的行政综合办事能力明显提高。

坚持扶贫与扶智相结合，脚踏实地抓好脱贫攻坚工作。全年投入扶贫资金 223 万元，根据疫情防控要求，及时调整养殖项目，逐户制定帮扶计划。截至目前，省社院对口扶贫对象阳山县黎埠

镇大塘村已整体退出相对贫困村，78 户建档立卡贫困户实现稳定脱贫。在 2020 年清远市脱贫攻坚成效考核中，对口扶贫村被评为“优秀”等次。《南方》杂志党建全媒体对省社院智力扶贫工作进行了深入报道。

四、存在问题

（一）统一战线系统培训未达到预期目标，线上培训教学方式有待深化

2020 年省社院其中一项重点工作任务是举办培训班 70 期，主体班课程设置更新率 42%，参与培训 4,100 人次。实际举办培训班 44 期，参加培训人数为 3,248 人次。2020 年中青班、县处班课程更新率较 2019 年降低。根据《广东省财政厅关于调整收回部分资金的通知》（粤财预〔2019〕79 号），有 3 个项目调减项目经费，部分项目未能按预算完成。由于疫情原因，线下培训工作受到限制，培训工作未达到预期目标。

（二）预算支出率和支出规范性存在不足，资产管理需要加强

一是部门预算资金支出率较低，2020 年省社院部门预算资金支出率为 62.20%（按省财政厅考核口径）。二是在财务合规性方面，“新时代香港广东同乡社团青年工作的问题与改革研究”课题研究项目部分费用支出发生时间与项目实施周期不匹配；省社院重点课题经费中 50%用于间接经费发放项目人员绩效，支出依据不充分。三是资产管理方面，国有资产管理体制未充分落实，

欠缺以年末为截止时点的资产盘点确认表，截止时点为 2020 年 10 月 31 日的资产盘点确认表记录的资产信息不完整。资产收益上缴受疫情影响不够及时。

五、相关建议

(一) 完善多元培训方式，推进线上线下双线培训

继续推进线上线下双线混合式培训方式，灵活运用互联网平台和互联网+培训、远程培训、在线评价测试等技术，线上线下深度融合、分散学习与集中教学相结合，使优质培训资源充分发挥作用，推进培训方式的转型升级和创新。保证培训线上线下能够即时切换、无缝衔接，减少客观因素对培训计划的影响，按时稳步实施培训。此外，应督促培训学员以实名注册方式进入线上培训平台，培训全过程应有记录，做好对线上、线下培训的质量管控。

(二) 规范部门预算管理，落实国有资产管理制

一是提高部门预算资金支出率。严格预算监督管理，强化支出进度，建立健全动态监控管理，增强预算执行监管。对预算支出与绩效目标实施“双监控”，关注结转结余资金量大的项目，监督项目预算资金使用绩效情况，提高资金使用效益。二是进一步完善和落实内部控制制度，严格执行相关法律法规和制度规定，规范财政预算执行，做好财务管理和会计核算，注意费用支出发生时间与项目实施周期的匹配性，做到支出依据充分、财务

支出合规，提高财政预算支出管理水平。三是加强资产管理。适时更新和完善固定资产管理制度，认真落实资产管理的各项规定，及时处置、清理闲置和报废固定资产，及时、完整的完成资产盘点确认表等资产信息档案资料，及时进行资产收益上缴。

2020 年中共广东省直属机关工作委员会 部门整体支出绩效评价报告

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：谢星

2021 年

一、评价部门概要

中共广东省直属机关工作委员会（以下简称省直机关工委）是省委派出机构，统一领导省直机关各部门党的工作，承担了对各部门党工作的组织、部署、指导、培训、监督检查、督促以及协同等职责。含省直机关工委本级，共 2 个预算单位纳入省直机关工委预算管理；2020 年省直机关工委编制人数 96 人，年末实有人数 80 人，占编制人数的 83.00%，其中：行政用编 56 人，事业用编 24 人。

省直机关工委 2020 年度主要工作：一是坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为头等大事和首要政治任务，筑牢“两个维护”的思想根基。二是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在服务保障中心大局中深化省直机关党的建设。三是以提升组织力为重点，锻造坚强有力的机关基层党组织。四是坚持党建带群建，保持和增强群团组织的政治性、先进性、群众性。五是坚持守土有责守土尽责，扛起抓机关党建的政治责任。

根据 2020 年决算报表，2020 年省直机关工委部门支出情况较好，部门收入总计 7,020.55 万元（本年收入 6,567.24 万元，年初结转结余 453.31 万元），本年支出合计 6,336.19 万元，资金支出率 90.25%，年末结转和结余 684.36 万元。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，结合预算编制、预算执行、资金使用效益三方面综合对部门整体支出资金绩效进行分析，评价工作组认为：总体上，省直机关工委基本能够按照《中共中央关于加强党的政治建设的意见》的要求完成 2020 年重点工作任务，且在强化党的政治信仰、提升党的领导能力、净化政治生态、强化组织实施等方面都形成了阶段性的成果。经综合评定：2020 年省直机关工委部门整体支出绩效评价得分为 **87.33** 分，绩效等级为“良”。但评价发现，省直机关工委在绩效目标设置、预算编制及项目支出管理等方面仍存在不足。

表 1-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.33	87.33%
一、预算编制情况	25	20.50	82.00%
二、预算执行情况	35	28.83	82.37%
三、资金使用效益	40	38	95.00%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

“预算编制情况”指标分值 25 分，得 20.50 分，得分率 82.00%，得分情况良好。但也存在以下的不足：一是预算编制不够科学，一定程度上影响了后续预算执行与管理的效率。二是绩效目标、绩效指标设置不够合理，绩效目标与预算编制、部门履职之间存

在断层，与部门预算规模未能全面匹配。

2. 预算执行情况分析。

“预算执行情况”指标分值 35 分，得 28.83 分，得分率 82.37%。总体得分情况良好，14 个指标中，5 个三级指标得分率 100%，但也存在项目管理流程不健全到位，个别事项不符合制度要求等情况。

3. 资金使用效益分析。

“资金使用效益”指标分值 40 分，得分 38 分，得分率 95.00%。资金使用效益良好，党的政治信仰、领导能力、政治能力、组织实施能力及政治生态不断优化，但管理效益的可持续性有待进一步加强。

三、主要绩效

（一）聚焦主责，提升思想政治引领力

一是强化理论武装。举办党的十九届五中全会精神、《习近平谈治国理政》、机关基层组织工作条例等示范培训班 10 余期培训 6000 余人，统一发放学习辅导资料 3.5 万余册，推动党的创新理论入脑入心，有效提高党员干部把握方向、把握大势、把握全局的能力和辨别政治是非、保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。二是坚定执行党的政治路线。开展省直单位模范机关创建及党员思想状况调研，开展党费管理突出问题集中治理，及时同党的政治路线对标对表，及时校准偏差。三是站

稳政治立场。开展省直机关“党支部四库”建设，举办广东“民生热线”开播15周年分享会、“战疫情走在前、促发展作表率”等活动，不断夯实我省党政机关及党员坚定马克思主义立场。

（二）提质增效，整体提升党的领导能力

一是严格执行省委坚决落实“两个维护”事项制度机制，省直机关工委班子全年安排第一议题108项，推动省直机关全面落实第一议题制度和政治要件闭环落实机制，促使其更加自觉地把“两个维护”作为最基本的政治纪律和政治规矩。二是进一步完善党的领导体制。修订完善《省直机关推进全面从严治党抓机关党建工作责任清单》，及时完成《关于进一步加强和改进省直单位机关纪委建设的意见》，推动党内法规在省直机关进一步贯彻落实。三是改进党的领导方式。加强宣传思想工作“阵地建设”，对《跨越》杂志进行全新改版，紧跟中央和省委部署，及时开办“牢记嘱托、感恩奋进”“学王烁、战疫情、强自信、建功业”“弘扬抗疫精神、践行初心使命”等专栏，今年以来共刊发抗疫主题宣传102篇。认真做好疫情防控信息收集及新一轮基层党建三年行动计划等调研调查工作，提升研究水平，为省委、省政府决策支撑做好保障。

（三）多措并举，凝心聚力筑牢政治堡垒

一是增强党组织政治功能。省直机关工委起草省委贯彻落实机关基层党组织工作条例重点任务清单，提出7个方面19项重

点任务，以省委办公厅名义印发全省，进一步强化各级各类党组织的政治属性和政治功能。二是加强党对群团工作的领导。组建56支青年“战疫”突击队，举办“青春战疫、团旗飘扬”青年新媒体大赛、“您家的菜我来送”等系列活动，助力疫情前线，温暖防疫后方；召开省直机关劳模座谈会和各界妇女座谈会，推动先进典型学习宣传向基层走、向网上走、向心里走；加强机关职工之家、团青之家、妇女之家建设，帮扶困难职工1300多名，发放住院二次医保44726名；组织开展“i志愿”服务项目1877场时长超18万小时。

（四）舆论引领，营造风清气正作风环境

一是严明党的政治纪律和政治规矩，常态化推进查弱项、补短板、强质量工作，聚焦主责主业；开展“灯下黑”问题专项整治，以实际行动展示“确保要求省直单位做的自己首先做到，要求省直单位不做的自己坚决不做”的承诺；起草2020年度省直机关模范机关创建活动工作任务清单，提出4个方面16项工作，收集24家省直单位报来模范机关创建典型案例61个，教育督促党员干部始终对党忠诚；起草课题实施方案并印发给28家成员单位，撰写第一课题的总课题报告并向全国机关专委会汇报。二是发展积极健康的党内政治文化。完成全国抗疫先进评选表彰，最终有18名先进个人、6个先进集体和4名全国优秀共产党员、1个全国先进基层党组织获全国表彰；积极挖掘省直单位党组织

和党员在疫情防控、复工复产和脱贫攻坚中涌现出来的先进典型和先进事迹。三是突出政治标准选人用人。着力抓好 2019 年度党建绩效考核，推动考核由原来主要考“有没有”“做没做”向注重考“好不好”“优不优”转变，99 家单位对考核最终结果都表示信服；起草了党建考核专题报告，报告得到省委主要领导批示肯定。

（五）强本固基，推动基层全面进步过硬

一是落实领导责任。开展党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责及法治政府建设督察，持续履行推进法治建设第一责任人职责；有序开展 135 家省直单位机关党委书记抓基层党建述职评议全覆盖考核工作；积极稳妥进行年度党建绩效考核，对发现的 878 条问题逐项反馈并指导、督促整改。二是抓住“关键少数”。开展省直机关“一把手”征文活动，征集 112 篇文章出版广东专刊，充分发挥领导机关和领导干部示范引领作用。三是加强监督问责。强化机关党组织换届提醒督促工作，对年底任期届满但还没有启动换届工作的 21 家单位、逾期 1 年内未换届的 8 家单位、逾期 1 年以上未换届的 10 家单位分别发出《党组织按期换届提醒函》《党组织换届督促通知单》《书面说明长期未换届原因的通知》，做到应换尽换；抓好省委巡视整改落实工作，召开巡视整改工作反馈会、动员会，制定巡视整改落实工作方案及台账，围绕巡视反馈 4 个方面 14 类问题及 23 种具体表现，

针对性制定 50 条整改措施，不断发现和纠正政治偏差。

四、存在问题

（一）绩效目标设置不够合理

一是省直机关工委提出的绩效目标与年度重点工作未能有效衔接。部门概要中提及的重点工作任务在绩效目标、指标体系上未能体现。如：2020 年度重点工作中提及的“锻造坚强有力的机关基层党组织”在绩效目标中未见相应的体现。二是绩效指标可衡量性不足。缺少具体案例、数据反映省直机关党建水平、基层党组织服务改革发展能力等指标的变化情况，无法持续有效衡量履职效能。

（二）预算编制不够细化规范

部分处室申报的项目未明确编制标准、工作内容、工作量与项目单价，难以对项目进行横向对比，支出标准体系未能进一步夯实。如：广东广播电视台宣传费用仅列示项目总额，未明确测算标准及需求量。

（三）项目及支出管理不够到位

一是个别项目采购不符合省直机关工委制度要求。“省直‘一把手’征文广东特刊”编辑费、印刷费、邮寄费项目未按《省直机关工委财务管理制度》的规定通过政府采购系统签订合同，选择的供应商北京金永诚印刷技术有限公司不在政府采购供应商库内。二是个别项目管理流程不够完善。“全国文明单位电视专

题片制作及播出费”项目向领导班子呈批的签报与项目合同在实施期限、工作内容等方面存在不一致，未见相关调整材料。三是个别项目合同制定不够合理。如：“民声热线 15 周年广告发布费”项目合同要求签订合同、开具发票后，7 个工作日内全额支付项目合同款，支付进度与项目实施进度不匹配。

五、相关建议

（一）完善绩效目标管理，推进事中绩效监控

建议省直机关工委按《中共广东省委 广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理若干意见》等文件要求，一是强化绩效目标管理，将项目分门别类，建立项目绩效指标库，加强绩效指标的可汇总性与可分解性，同时，将绩效目标体系与预算分配、预算执行、责任落实等挂接，确保绩效目标在后续各类管理中具有引导性与约束性作用。二是强化事中监控，在当前对资金预算与项目进度监控的基础上，进一步对绩效目标、指标完成情况开展监控，为预算调整提供进一步的依据。

（二）完善内部预算管理制度，夯实成本分析基础

建议省直机关工委按《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》的要求，进一步加强部门和单位预算管理。一是完善内部预算管理制度，从预算编制、执行、管理、反馈、下一阶段应用等方面，规范预算编制、管理等方面工作要求，形成内部预算管理规程，对入库项目实施项目全生命周期管理。二是完善支出标准体

系，进一步测算项目支出标准，夯实部门经济成本分析基础。

（三）加强项目管理制度落实与内部控制管理

建议省直机关工委进一步加强对项目实施过程管控，优化管理流程。一是加强制度与流程的融合，提高工作流程的标准化程度与规范性，及时准确反映项目实施情况的变化。二是强化合同管理，规范设置合同条款，确保合同条款、项目进度、预算执行一致合理。

2020 年广东省林业局 部门整体支出绩效评价报告

评价机构： 广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人： 黄青发

项目负责人： 陆美惠

2021 年

一、评价部门概要

广东省林业局（以下简称“省林业局”）是省自然资源厅的部门管理机构，为副厅级。承担着林业及生态保护修复和造林绿化等 14 项职能，内设 16 个机构，下属单位共 91 个。2020 年度纳入省级财政预算的单位 92 个，为省林业局本部和 91 个下属单位。

截至 2020 年底，省林业局总编制 6493 人，单位在职人员 2584 人，离休人员 18 人，退休人员 3912 人，其他人员 593 人。

根据 2020 年部门决算报表，2020 年省林业局部门收入合计 268,808.82 万元（其中财政拨款收入 140,407.32 万元，事业收入 3,768.83 万元，其他收入 51,758.96 万元，使用非财政拨款结余 29,300.31 万元，年初结转结余 43,573.40 万元）；部门支出合计 212,853.96 万元（其中财政拨款支出 129,037.42 万元，非财政拨款支出 83,816.54 万元），结余分配 7,049.39 万元，年末结转结余 48,905.47 万元（其中财政拨款结转结余 24,635.28 万元），财政拨款资金支出率为 83.97%¹。主要原因在于一是部分项目资金下达时间较晚，如生态保护支撑体系中央基建投资预算、专项直属水文基础设施建设等项目专项中央基建投资、海洋事业费及海洋赔偿款、专职护林员补助资金和下达南岭国家公园等项目前期工作费用于 2020 年第四季度才下达，涉及金额

¹ 根据本次绩效评价范围，资金支出率这一指标仅衡量财政资金的支出率，不包括部门其他收入。

8,619.72 万元；二是部分项目建设手续复杂，如“林业有害生物防治”“国家湿地公园湿地保护与恢复项目”以及“国家级自然保护区补助建设项目”开展前需进行野外调查及防治项目的作业设计等，上述工作流程所需时间较长，影响资金支出序时进度，涉及资金 4,835.98 万元；三是国家公园相关规划建设未获得最终批复影响南岭国家公园建设、南岭国家公园建设工程等项目进度，涉及金额 4,583 万元；四是受疫情和气候影响，部分造林和抚育任务资金需结转到次年使用。

2020 年省林业局重点工作任务共包括林业治理体系和能力建设、造林更新、中幼林抚育、林业有害生物防治、国有林停伐及管护、广东南岭国家公园创建、森林城市建设、森林资源培育和管护以及林业生态文明重点改革等 9 项，其中 6 项任务完成，3 项任务基本完成，主要是造林更新、森林资源培育和管护、林业改革三项任务完成度存在一些不足。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，结合预算编制、执行、使用绩效三方面综合对部门整体支出资金绩效进行比较分析，评价组认为：总体上，2020 年省林业局基本完成省委、省政府下达的重点工作任务，造林面积、森林覆盖率等核心任务均完成年初目标，但也存在部分重点工作任务完成质量有待提升、对实施项目的监

监督检查不到位、资产管理不够规范等问题。经综合评定：2020年省林业局部门整体支出绩效评价得分为**85.62**分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	85.62	85.62%
一、预算编制情况	25.00	21.00	84.00%
二、预算执行情况	35.00	28.95	82.71%
三、预算使用效益	40.00	35.67	89.18%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

预算编制情况指标分值 25 分，得分 21.00 分，得分率 84.00%。预算项目基本按照项目库管理要求进行入库，但部分项目预算编制不够科学合理，具体表现为：一是部分项目未提前做好研究谋划，存在“有多少钱做多少事”的情形，项目规划和预期效益不清晰；二是部门整体支出绩效目标表设置未涵盖部门职能中陆生野生动植物资源监督管理、林业科技工作等方面；三是部分工作未细化目标，不利于事后评价。如重点工作“积极创建南岭国家公园”未明确当年度要达到的阶段性目标，“积极创建”是要完成总体规划、专项规划等哪些前期工作，没有明确的目标计划。

2. 预算执行情况分析。

预算执行情况方面指标分值 35 分，得分 28.95 分，得分率 82.71%。省林业局能及时公开预决算，按标准配置办公室设备，及时上缴资产收益，固定资产利用率较高，但也存在一些不足：一是部分项目管理程序不规范。如部分项目作业设计调整批复流程不完善。如西江林场于 2020 年 3 月上报的造林作业设计和具体实施不一致，差异较大，据西江林场介绍，作业设计后续经过调整，但未见省林业局本级下达的调整批复。二是对实施项目的监督检查不到位。如西江林场造林任务后续抚育不到位，部分栽植苗木长势不佳；南岭自然保护区科普示范园栽种的樟树、木荷以及草坪等景观植物长势不佳，影响示范园的整体建设效果。三是部分单位固定资产台账管理不完善。部分二级单位的固定资产信息录入不够完整和全面，分类不够明确，如缺少型号、使用人等信息。固定资产堆放杂乱，未及时清理、规整。

3. 预算使用效益分析。

效益方面指标分值 40 分，得分 35.67 分，得分率 89.18%。省林业局基本完成省委、省政府下达的重点工作任务，森林覆盖率、森林蓄积量等指标均达到年初目标。但仍存在一些不足：一是省林业局下属林场造林更新及中幼林抚育未完成年初任务。二是生态公益林的质量有待提升，仍存在纯林比例较大、林层结构比较简单、景观等级有待提升等不足。三是病虫害发生率有所反弹。虽然主要林业有害生物成灾率控制在国家林草局设定的任务

4.4‰以下，但值得关注的是，我省松材线虫病疫情成灾率从2018年的0.71‰增加到2020年的2.31‰，反映出防控能力有所降低。四是2020年森林火灾场均受害森林面积有所增加。2018年—2020年森林火灾次数分别为266、126、114起，森林火灾次数呈逐年下降趋势，但2020年场均受害森林面积相比2018年增加约四成，反映出森林防火前期处置能力有所下降。

三、主要绩效

（一）国土绿化成果显著，森林资源管护能力提升

深入开展新一轮绿化广东大行动、绿美南粤三年行动，2020年全省完成造林与生态修复337.52万亩；完成森林抚育任务700万亩；持续加大生态公益林效益补偿力度，2020年生态公益林补偿标准提高到平均每亩40元，全省已下达中央和省财政补偿资金27.23亿元；生态公益林面积占比45.38%，生态公益林中一二类林面积已达6129.85万亩，占比达85%。

完成生态公益林落界工作，优化调整生态公益林空间布局，省级以上生态公益林面积由7212.42万亩精确为7150万亩。全面停止天然林商业性采伐，国有天然商品林停伐面积达到3.49万立方米。开展天然林保护修复核定落界工作，编制了《广东省天然林核定落界现场核查成果报告》。加强湿地和红树林资源保护，实施湿地保护修复工程，开展珠三角绿色生态水网建设，湿地生态功能逐步恢复提升。完善林业有害生物应急防控检疫体

系，林业有害生物成灾率控制在 4‰以下。

（二）禁食野生动物工作取得明显成效

广东省在全国率先完成《广东省野生动物保护管理条例》修订，全面禁食野生动物正式入法。全省累计出动林业巡查执法人员 13.2 万人次，累计巡查人工繁育单位 2.26 万家次；出动自然保护区、国有林场野外巡护 7.16 万人次，巡护野生动物分布地 3.3 万次，清理鸟网 3042 米，立案 158 起，打击涉野生动物违法人数 3165 人。省林业局坚持依法防控，将人工繁育野生动物和养殖户后续处置作为社会层面稳控的主要任务来抓，在全国率先出台后续处置工作指导意见，截至 2020 年 10 月底，已完成处置养殖户 5447 户，处置动物 4714 万条/只，共发放补偿资金 10.2 亿元。

（三）以国家公园为主体的自然保护地体系建设卓有成效

出台广东省《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的实施意见》。南岭国家公园创建取得突破性进展，省政府成立广东国家公园建设工作领导小组，马兴瑞省长担任组长。2020 年初步完成了南岭国家公园保护与生态修复、生态教育与自然体验、解说系统等 8 个专项规划或研究报告编制。南岭国家公园设立前期材料顺利通过国家预审评估，自然资源部、国家林草局明确将南岭国家公园纳入全国国家公园空间布局方案及相关“十四五”规划。省自然保护地整合优化预案获自然资源部、生态环境

部和国家林草局审核通过，规划自然保护地 1085 处，以广东南岭国家公园为主体、以 252 处自然保护区为基础、以 833 处自然公园为补充的自然保护地体系初见规模。

（四）林业生态改革持续深化

基本完成国有林场改革，全省国有林场由 217 个整合为 202 个。深化集体林权制度改革，印发《广东省完善集体林权制度的实施方案》，不断探索林地所有权、承包权、经营权“三权”分置运行机制。出台《广东省林地林木流转办法》，规范流转林地林木。组织开展“先造后补”试点，推广“一种三抚育”“珍贵树种+”造林模式，丰富工程造林实现形式。积极开展自然教育，成立粤港澳自然教育联盟，全省认定自然教育基地 50 个，建立生态文化教育场所 341 个。联合省科技厅、省科协出台《关于加强林业科普工作的实施意见》，积极推动林业科普工作。全省各类自然保护地成为了自然教育、生态科普的重要场所，为人民群众提供越来越多的生态服务。

四、存在问题

（一）预算绩效管理执行不够到位

一是部分项目仍存在“看菜下饭”、先有钱后预算的情形。如广东省森林保育中心广东省 2020 年森林督察和森林资源“一张图”年度更新升级检查（485 万元）缺少项目申报预算方案，事前谋划不足，存在“安排多少钱做多少事”的情形。

二是项目绩效目标管理有待加强，不利于资金规划和事后评价资金效益。一方面部门设立的绩效目标与部门职能未完全对应。部门职能中涵盖了陆生野生动植物资源监督管理、林业科技工作两大方面，而部门整体支出绩效目标表未就上述工作设置相应要达到的效果和效益目标，另一方面项目绩效目标不够明确。如南岭保护区科普教育示范园区（600 万元）建设前期的可研报告、立项申报书中未考虑建成后每年科普接待人次的这一核心效益目标，事前对项目投入的经济性衡量不够充分。而从自然保护地预约开放平台数据来看，2020 年 50 多个保护地累计预约人数 20285 人，平均每个保护地一年预约人数 400 多人。

（二）项目统筹规划不足

预算项目缺乏统筹整合，部分项目存在同质化或功能重叠的倾向。如生态公益林效益补偿资金中安排了科普宣传示范园建设，生态林业建设中也安排了科普宣教示范建设、自然教育基地建设，项目建设内容相近，不利于项目建设的统筹规划。

（三）项目建设管理机制不够顺畅

一是项目建设管理缺乏统一明确的建设需求管理机制和规范，导致部分项目前期论证不够充分；项目建设过程中实施方案或者作业设计的审批流程由于上级管理部门的人员、权限调整等原因而变得不太明确，部分单位反映项目停留在作业设计或实施方案批复阶段，导致下一阶段工作内容无法开展。

二是省林业局本级与下一级单位的任务沟通机制有待完善。如西江林场不清楚省本级下达的封山育林 2320 亩具体任务，惠州仲恺高新区反映油茶低产低效林改造的项目申报没有通过区一级，导致区主管部门无法确定资金实际使用者。

（四）部分生态公益林效益补偿资金未及时或足额发放

从全省整体情况来看，部分生态公益林效益补偿资金未能及时或足额发放。主要原因包括：一是由于历史遗留等原因，部分地区林权权属存在争议无法准确确权，补偿资金长期无法发放；二是部分村（组）对资金分配方式存在争议，未提交补偿资金分配方案；三是部分地方人多山少，补偿资金金额小，村干部和林农对申领补偿资金积极性不高；四是“一卡通”账户数据库完善进度影响补偿资金发放进度；五是辖区生态保护红线范围暂未获得审批，无法确定发放补偿资金的范围和面积等。

五、相关建议

（一）增强部门预算编制精细化管理，做好项目实施可行性论证

一是做好、做实事前谋划，精准测算项目年度支出需求，确保部门预算及时、高效执行，避免资金闲置沉淀；二是项目申报前期要进行充分的调查研究，论证项目实施的充分性和必要性，提供足够的测算依据，合理测算所需财政资金，准确评估财政资金投入使用的效益，提高预算编制的合理性。三是加大预算绩效

管理指导力度。建议省林业局加大对各地市林业部门绩效目标全过程管理的培训力度，在新一年度申报绩效目标和预算编制时，细化目标、指标填报指引，结合历史业绩数据和项目特性、未来发展方向等综合情况，从产出、效益维度科学设置符合项目特性的指标。

（二）强化项目统筹，提高资金整体使用效益

建议对预算项目实行分类管理，整合同类型预算项目，提高执行与管理效率。如林业部门近年来以自然保护区为载体加强了林业、野生动植物等方面的科普教育，可以将现有的自然教育基地、科普示范园等项目申报整合为一大类，便于项目实施单位统筹资金使用，更好发挥效益。

（三）加强制度建设，理顺管理流程

一是建议对于系统内的固定项目、需长期开展的项目方案编制及审批流程进行规范化要求，并给出指导性文件。对于新开展项目的建设可不定期组织经验交流分享会。明确作业设计、方案审批的时间节点说明，使项目建设单位今后工作有计划、有安排。

二是加强与下一级部门的沟通指导工作，落实绩效跟踪监控和评价。对于年初制定的任务和分配的资金，要求各资金使用责任单位定期上报项目进度，及时发现问题及时沟通，进一步提高项目实施单位对任务的重视程度，推进项目实施、预算资金支出、完成绩效目标。

（四）加快推进历史遗留问题解决

对于生态公益林效益补偿资金未及时或足额发放的问题，建议尽快明确对林权历史遗留和争议问题的解决方案，避免资金持续沉淀；对于补偿资金分配方式等争议问题，建议在生态效益补偿制度中确定农户的程序性权利和实体性权利，一是公益林区划过程中应听取农户的意见，保障农户的林权主体地位，二是对于因“生态区位极为重要”以及“生态状况极为脆弱”而导致大部分林地被划分为公益林的农户而言，应考虑通过“置换”方式保障农户的经济利益，满足此类农户基本的生活需求，对于一般类型的公益林，则应允许农户退出。

针对部分地方申领补偿资金积极性不高的问题，建议根据地理位置、树种和质量的差异，区分公益林的经营成本和发展机会成本，形成具有激励功能的补偿标准。

2020 年广州铁路运输中级法院 部门整体支出绩效评价报告

评价机构： 广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人： 黄青发

项目负责人： 刘娅

2021 年

一、评价部门概要

广州铁路运输中级法院下辖五个基层法院，其中广东境内有广州铁路运输第一法院、广州铁路运输第二法院两个铁路基层法院，湖南境内有长沙、衡阳、怀化三个铁路基层法院，2012 年转制移交广东属地管理，依法行使审判权，接受广东省高级人民法院的监督和指导，由广东省高级人民法院代为向广东省人民代表大会及其常务委员会报告工作，承担审理发生在铁路运输系统的刑事和民商事案件审理、上级法院指定案件等 12 项重要职能，设 10 个内设机构，下属单位 1 个，为广州铁路运输法院。人员总编制 219 人，实际用编 202 人，其中行政用编 202 人、事业用编 0 人。

根据 2020 年部门决算报表，2020 年广州铁路运输中级法院部门预算支出情况较好，部门收入合计 54,903.30 万元（其中财政拨款收入 16,683.13 万元，其他收入 4,229.32 万元，年初结转结余 34,005.35 万元¹）；部门支出合计 22,084.93 万元（其中财政拨款支出 15,619.14 万元，法院自有资金 6,414.81 万元），年末结转结余 32,818.37 万元（其中财政拨款结余 1,063.99 万元）。

纳入本次评价范围的财政拨款资金为 16,683.13 万元，财政拨款支出为 15,619.14 万元，财政拨款资金支出率为 93.62%。

¹ 年初结转结余 34,005.35 万元主要为 2012 年广州铁路运输中级法院转制后单位的自有资金。

根据年度重点工作任务清单，2020 年广州铁路运输中级法院重点工作任务共包括部门“微改革”、法官学习论坛、完善专业法官会议制度、制定类案裁判指引、行政诉讼案件案由研究、发布 2019 年行政审判白皮书等 37 项，其中新审判大楼建设项目晚于计划时间进度，其余项目均按照计划完成，项目完成率为 97.30%。

2020 年广州铁路运输中级法院设置综合结案率 1 个绩效指标，该指标已完成。绩效指标完成率达 100%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，结合预算编制、执行、使用绩效三方面综合对部门整体支出资金绩效进行比较分析，评价工作组认为：总体来看，广州铁路运输中级法院审判职能履行良好，综合结案率达 97.08%，综合办案情况在全省中级法院辖区排名第一。但存在绩效目标设置不够科学、资产管理有待加强等问题。经综合评定：2020 年度广州铁路运输中级法院部门整体支出绩效评价得分为 **87.44** 分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	87.44	87.44%
一、预算编制情况	25.00	20.00	80.00%
二、预算执行情况	35.00	30.04	85.82%

三、预算使用效益	40.00	37.40	93.50%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

部门评价预算编制指标分值 25 分，得分 20 分，得分率 80.00%。整体来看，广州铁路运输中级法院预算编制合理、规范，项目支出预算均围绕审判这一中心职能，主要包括案件审判、行政运行等几大类；存在的问题主要为部门整体绩效目标不够全面，仅设置一个综合结案率指标，未能充分体现部门年度重点工作任务，如员额法官均衡结案制度建设、电子送达全覆盖、裁判文书公开等方面均未涉及。

2. 预算执行情况分析。

预算执行情况方面指标分值 35 分，得分 30.04 分，得分率 85.82%。整体来看，资金管理表现良好，资金支出全年平均执行率 94.25%，政府采购执行率 99.88%，预决算信息公开及时，但项目管理和资产管理还存在一些问题：一是单位对重点任务的实施情况统筹管控力度有待提高，部分项目督促管理不到位；二是部分会计凭证的附件存在缺漏，未能全面反映凭证中记录的经济事实；三是部门资产管理有待加强。存在资产报废处置不及时、固定资产账实不符等问题。

3. 资金使用效益分析。

资金使用效益方面指标分值 40 分，得分 37.40 分，得分率

93.50%。整体来看，2020 年广州铁路运输中级法院完成各项重点工作及时到位，广州铁路运输两级法院综合办案情况在全省中级法院辖区排名第一，多次受到广东省高级人民法院嘉奖。但存在一些不足：一是部门门户网站信息公开情况有待完善，公示信息栏多项内容里面为空白；二是执行难问题有待继续巩固提升，执行标的物到位率需要进一步加强。

三、主要绩效

（一）依法审判服务能力显著提升

一是综合办案能力得到进一步提升。2020 年广州铁路运输两级法院综合办案情况在全省中级法院辖区排名第一。全年共受理案件 33857 件（其中新收 31926 件），审结 32869 件，同比分别上升 8.33%、12.12%。其中广东境内两级院受理 31103 件，审结 30147 件，同比分别上升 6.21%、10.16%，综合结案率 96.92%，居全省中级法院辖区首位。员额法官人均办案 407.27 件，居全省法院第 4 位。二是执行难问题得到基本解决巩固。2020 年广东境内两级法院受理执行案件 706 件，执结 652 件，结案率为 92.35%。无财产可供执行案件终本合格率为 100%，有财产可供执行案件法定审限内执结率为 99.52%，分别居全省法院第 1、2 位。

（二）审判队伍专业化水平得到提升

2020 年广州铁路运输中级法院建立以审判团队、法官会议和审判委员会为核心的审判专业化运行体系，搭建案例培育、庭审

观摩评查、法官论坛、审判调研等审判专业化平台。如建立法官定期学习提升制度，印发《法官学习论坛实施办法》，邀请最高法院、省法院、华南师范大学等单位有关专家到院授课。组织开展两级法院第 24 次审判调研活动和全国法院第 32 届学术讨论会征文活动，促进两院审判队伍培养质量有所提升。其中，两级法院获得全国法院第 32 届学术讨论会二等奖 1 篇、三等奖 1 篇；第八届全国行政审判优秀业务成果调研报告类一、二、三等奖各一个，案例二等奖 1 个，裁判文书三等奖 2 个；全国行政审判理论专业委员会年度征文一、二、三等奖各 1 篇。

（三）严格监督行政机关依法行政

广州铁路运输中级法院与广州市司法局等行政机关召开联席会议，加强了行政诉讼与行政复议对接，规范监督行政行为，保护和改善民生，维护人民群众就业、教育、医疗、社保、住房、养老等合法权益，群众满意度和信任度得到有效提升。2020 年广东境内两级院受理各类行政案件 29057 件（其中新收 27479 件，占全省 30.2%），审结 28312 件。一审判决行政机关败诉案件 789 件，行政机关一审败诉率为 11.30%。非诉行政行为申请执行审查案件中，不准予强制执行的有 645 件。

四、存在问题

（一）预算绩效管理工作基础不够扎实

一是制度基础不够完善。目前，广州铁路运输中级法院尚未

建立本部门的预算绩效管理制度，使部门内部落实预算绩效管理工作缺乏实施的依据与规范。二是绩效目标体系不够完整合理。广州铁路运输中级法院目前的绩效目标体系分解性较低，如设置的整体目标未细化全年的工作目标；设定的绩效指标主要为产出性指标，且指标数量较少，没有包含体现履职效果的社会经济效益指标；同时设定的指标没有覆盖体现部门的整体工作，不够完整，如员额法官均衡结案制度建设、电子送达全覆盖、自动排案工作机制、典型案例培育、庭审公开、裁判文书公开等重点工作方面的指标均未涉及。

（二）资产管理有待加强

一是资产报废处置不及时。截至 2020 年底，广州铁路运输中级法院配置的办公设备超出相关资产规定的上限，如广州铁路运输中级法院配置台式电脑的上限是 113 台，剔除 AK 设备、特定岗位设备及专项办案设备后，实际配置台式电脑 149 台，高于配置上限。导致该问题产生的原因：法院转制后很多原铁路资产已达到报废期，未及时进行处置。

二是固定资产账实不符问题迟迟未能解决。根据单位提供的审计报告，广州铁路运输中级法院 2017 年车改时委托北京北汽鹏龙机动车拍卖公司对 9 辆公车进行拍卖处置，但因拍卖公司工作人员将该院与下属单位广州铁路运输法院的车辆混淆，拍卖收入财务无法区分入账，至今尚未解决，导致截至 2020 年底，广州

铁路运输中级法院实有公务用车 15 辆，固定资产账上反映有 24 辆。

三是部分公务用车使用率较低。2020 年度广州铁路运输中级法院 15 台公务车，其中 5 台公务车全年行驶里程不足 2000 公里，其中低于 500 公里的有 2 台；且公务用车未按要求通过公务用车管理平台规范办理，不利于公务用车监督管理。

（三）监督管理工作体系化、流程化不足，影响监督工作效率

一是重点工作统筹力度监控不足。部门年度重点任务下达后，由部门各业务处室直接对接，并负责落实与后续跟踪，但未有专门的部门对所有重点任务的进度情况进行汇总与掌控，未能形成重点任务台账。这一方面不利于部门内部绩效监控的开展，另一方面，也不利于部门集思广益，深化部门之间的沟通与合作。二是常态性监督工作统筹、体系化、智能化程度不足，大数据监控平台不够完善，各个业务系统尚未全面打通，且对监督事项、检查范围、检查要点、检查方法、抽查比例、佐证材料、检查成果、成果应用等内容仍缺乏系统的要求。

五、相关建议

（一）深植绩效理念，全面落实预算绩效管理

一是提高对财政资金绩效管理的认识，定期组织资金使用单位进行系统的绩效评价培训，要求各资金使用单位在项目开展的过程中将项目的资料围绕绩效评价的要求进行归集，以便绩效评

价工作的有序进行。二是建立健全资金绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原则，把绩效目标作为资金分配的重要标准。三是科学合理设置绩效目标。坚持定性分析与定量分析相结合的原则，明确短期、中期、长期目标和具体量化绩效考核目标，细化量化考核指标，实施绩效目标“三性”管理，明确项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

（二）建立健全资产管理制度，加强资产管理工作

一是建立健全资产管理制度。完善具体的资产管理制度，进一步提高资产管理工作的科学性和合理性。二是规范资产管理。加强资产管理和使用，严格依法依规处理处置资产，定期对账、盘点、清理固定资产，确保国有资产安全。

（三）健全监督管理工作规程，强化事中监控

一是健全监督管理体系。建议广州铁路运输中级法院针对各项财政性资金建立监督管理工作规程，明确常态化监督检查工作流程及过程材料，为各级部门及资金使用单位开展监督管理工作、迎接上级评价、检查提供依据及指引。二是强化对重点任务的统筹与监控。针对有关要求建立工作台账，定期对重点工作落实情况进行监督，并将相关工作的进度在内部公开，促使各责任部门相互监督，并集思广益，共同推进重点工作。

2020 年广东司法警官职业学院 部门整体支出绩效评价报告

评价机构：广东中企华正诚资产房地产土地
评估造价咨询有限公司

机构负责人：黄青发

项目负责人：陆美惠

2021 年

一、评价部门概要

广东司法警官职业学院是经广东省人民政府批准设置、具有高等学历招生资格的省属公办全日制普通高等院校，是广东唯一一所培养司法警官人才的高等职业院校。学院以创建高水平司法警察职业院校为目标，以塑造刚毅、责任、奉献的警察职业品质为核心，着力培养富于法律智慧、正义良知，拥有创新精神和实践能力的高素质技术技能型人才。

学院为副厅级公益二类事业单位建制，归广东省司法厅管理，在教学及专业建设等方面受教育部、教育厅指导。学院内设党政群机构 6 个，教学、教辅机构 12 个，后勤服务机构 1 个。

2020 年纳入省级财政预算的单位共 1 个，为广东司法警官职业学院本部。2020 年底，广东司法警官职业学院总编制 406 人，单位在职人员 317 人，离退休人员 138 人，外聘人员（含返聘人员）34 人。

根据 2020 年部门决算报告，2020 年广东司法警官职业学院部门收入合计 18,368.75 万元（含年初结转结余），部门支出合计 17,592.25 万元（其中，基本支出 14,858.57 万元，项目支出 2,733.68 万元），结余资金 776.50 万元，支出率为 95.77%。

2020 年学院重点工作任务共包括“创新强校工程”项目建设和验收、高水平专业群建设、科研项目申报、干部培训、校区规划设计及基础设施建设等 7 项，其中 6 项完成，1 项基本完成。

未全部完成事项为校区规划设计工作，因增城强制隔离戒毒所项目存在使用权划转、农用地转性调规、资金筹措、周边配套等不确定事宜，学院转而争取省职教城第三期，清远校区可行性研究报告于2021年5月完成，与计划相比有所滞后。

学院共设置学生培养人数、科研课题立项数等16个绩效指标，其中14项已完成，2项基本完成。折算绩效指标完成率达98.35%。

二、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，结合预算编制、执行、使用绩效三方面综合对部门整体支出资金绩效进行比较分析，评价组认为：总体上，2020年广东司法警官职业学院在预算执行方面表现良好，预算编制和预算使用效益则相对不足，存在预算编制和绩效目标设置不够全面、部分内部管理制度未及时更新、教师队伍建设制度执行不到位、科研成果考核激励机制不健全、专业建设和课程建设管理制度不健全等问题。经综合评定：2020年广东司法警官职业学院部门整体支出绩效评价得分为**84.77**分，绩效等级为“良”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	84.77	84.77%

一、预算编制情况	25.00	21.80	87.20%
二、预算执行情况	35.00	31.76	90.75%
三、预算使用效益	40.00	31.21	78.02%

（二）各部分绩效分析

1. 预算编制情况分析。

预算编制情况指标分值 25 分，得分 21.80 分，得分率 87.20%。主要是在预算编制和目标设置存在不足，具体表现为：一是部门内部预算编制不够细致。各主管处系未对资金的使用进行系统性规划建设，支出散乱，如 106.38 万“2020 年现代职业教育质量提升—高水平专业群建设”项目支出中包含教材（程）等出版费用、网络课视频制作费用、差旅费、办公设备购置费用、大学生篮球联赛费用等运转类支出；其中教材（程）等出版费用 44.27 万元，网络课视频制作费用 14.61 万元，购置空调、电脑等办公设备费用 11.03 万元，差旅费 3.73 万元，大学生篮球联赛费用 1.65 万元等。预算编制合理性指标扣 0.5 分。二是整体绩效目标未完全体现部门“三定”方案规定的主要任务、部门十三五发展规划和年度工作计划，如十三五规划中提及：人才培养质量明显提升、“双师型”教师队伍整体水平明显提升、生产性实训基地建设不断加强，基础能力明显提升，教科研、技术服务和干警培训成果突出等内容，上述内容均未在《2020 年绩效目标申报表》的总体绩效目标中体现，绩效目标合理性指标扣 2 分；三是绩效指标明确性不足。如在人才培养、教科研成果方面未设置核心指

标。毕业生专业相关度、教科研成果实践性、实效性等内容均未有体现，绩效明确性指标扣 0.5 分。

2. 预算执行情况分析。

预算执行情况方面指标分值 35 分，得分 31.76 分，得分率 90.75%。主要是在项目管理方面和资产管理存在不足，具体表现为：一是部门未对专项经费绩效目标的执行情况开展监控，且未形成重点任务台账，对监督事项、检查范围、检查成果、成果应用等内容仍缺乏系统的要求，部分项目督促管理不到位，项目监管指标扣 1 分。二是部分资金使用不规范。如 2019 年广东省教育厅下达的创新强校专项经费 100 万元，最终工程结算价为 97 万元，而截至 2020 年 12 月 16 日，石井校区模拟监狱训练场工程款剩余 19.21 万元未支付，13.91 万元在 2019 年现代职业教育质量提升（第二批）高水平专业群项目款中列支，其余 5.30 万元在省直政法专项经费列支，财务合规性指标扣 1.2 分。

3. 预算使用效益分析。

效益方面指标分值 40 分，得分 31.21 分，得分率 78.02%。主要是在师资队伍建设、专业建设、教科研成果等方面成效不够显著。一是在毕业生就业质量方面，学院毕业生专业相关度和职业期待吻合度较低。专业相关度为 53%，与广东前 15 名高职院校平均水平（87.33%）相比较低；职业期待吻合度为 46%，与广东高职院校相比较低，毕业生就业质量指标扣 1.23 分。二是专业

建设和课程建设水平有待提升，如省级品牌专业验收未通过，部分院系核心课程满足度评价为 71%，低于全国双高校平均水平 84.5%。专业建设成效和课程建设成效指标分别扣 1.15 分和 1.9 分。三是专（兼）任教师队伍建设未达预期。如“双师”素质教师占专任教师比例仅达 64.16%，未达“十三五”规划目标值 90%；兼职教师合作深度不够，如兼职教师完成课时比例仅达 25%，未达“十三五”规划目标值 50%；师资队伍建设成效指标扣 1 分；四是在教科研成果方面，教科研考核激励机制未能带动教师积极性。学院现有制度较少关注教科研成果的实践性和实效性，具体体现在：2020 年在期刊公开发表的论文 10 篇仅有 3 篇论文在核心期刊发表。纵向科研经费为 92.6 万元，与 2019 年 125.8 万元相比较低。教科研成果成效指标扣 1.95 分。

三、主要绩效

（一）司法特色鲜明，人才培养质量有所提升

一是专业内涵建设得到发展。学院通过行业实践、校企合作、现代学徒制等方式优化专业结构，对接广东司法行政工作人才的需求，调整专业结构，重点打造刑事执行、行政执行、刑事侦查技术、罪犯心理测量与矫正技术、司法信息安全等五个司法行政警察类专业；形成了刑事执行专业群、法律事务专业群、司法警务专业群和司法技术专业群四个专业群，具有了广东司法职业教育的学科特色。现有省级示范性建设专业 1 个、

省级重点专业 2 个、省级品牌建设专业 1 个、院级重点专业 8 个。其中刑事执行、司法警务、刑事侦查技术专业分别被确立为省级重点专业和省级品牌建设专业。二是深化与政务系统单位、企业合作的深度，促进专业与课程建设发展。以警务活动为导向，引导课程设置和实践教学项目设计，构建理论和实践一体化的课程体系，践行“警学结合，教、学、练、战一体化”的实践教学模式，如信息管理系继续与广东恒电信息科技股份有限公司和深圳润安科技发展有限公司以建设“协调创新中心”为契机，共同开发适应监狱、强制戒毒所岗位需要的《网络视频监控》《服刑人员定位数据处理实训》等课程；以上专业建设水平、课程建设水平和校企合作能力均有所提升，促进人才培养质量有所提升。与深圳地铁集团、广东德律信用管理股份有限公司、广州市中级人民法院、南航保卫部等 89 家单位开展 40 多场线上校园招聘会，为 1458 名毕业生提供 3635 个岗位，2020 年毕业总体就业率达 93.96%，较好完成教育部、省政府规定的任务目标 75%。

（二）强化教科研和行业服务功能，增强行业服务能力

一是引进高层次人才开展科研课题，推动智库建设。2020 年学院投入 1.48 亿元用于引进高层次人才，专任教师队伍壮大，由 2015 年 185 名增加到 226 名，其中副高级职称以上有 88 名，专任教师研究生（硕士）以上学历有 165 名；并建有 19 个专家型研究团

队，结合司法体制改革新动态、新要求、新部署和广东司法行政工作的发展实际，开展构建广东省公共法律服务体系研究、减刑假释制度、安置帮教工作、广东循证矫正实践以及社区矫正、社区戒毒、社区康复应用理论研究等工作，2020年课题立项55项，其中经广东省司法厅同意立项课题有47项。经广东省教育厅同意立项课题有8项。发表99篇论文，内容包括行为观察法应用、高校教育研究等内容，在一定程度上推动司法行政系统智库建设。

二是搭建社会实践平台，丰富实践育人内容。应铁路公安处和广州市公安局商请，先后组织学警共774名师生支援开展2020年铁路春运安保工作，圆满完成安保工作任务，获得各级领导和群众好评；积极为行业服务，努力提升自身能力，协助省考试局、省监狱管理局、戒毒管理局和广州市司法局以及广州市考试中心，共派出学警550人次，完成了省直机关及直属机关公务员招录面试、广东省监狱管理局、戒毒管理局和广州市司法局公务员招录体能测评以及广州市考试中心考试服务工作，出色完成工作任务。

（三）拓展干警培训，学院影响力有所提升

打造以警衔晋升培训、应急处突与特警技能培训、狱内干警业务培训、申请律师执业人员集中培训为主的培训品牌，为司法行政系统干警和法律人才队伍服务，解决此类人员岗前培训和接受教育晋升的需求，扩大学院影响力；针对培训和防控双重要求，

组织开展线上培训工作。共完成培训班 15 个，培训学员 3730 人次，培训收入约 300 万元。其中，学院充分发挥网络集中培训的优势，首次举办监狱系统警衔晋升网络培训班，共培训近 2000 人，均受到上级主管部门以及受训单位学员的好评。同时，学院还组织举办“申请律师执业人员线上集中培训班”4 期，为全省 1200 多名实习律师解决了疫情期间的实习培训难题，做到了疫情防控与培训工作两不误。

四、存在问题

（一）教师队伍建设制度执行不到位，科研成果考核激励机制不健全

一是教师队伍建设制度执行不到位。按照《广东司法警官职业学院教师行业实践管理办法》要求，每系部每年安排不低于 30% 的教师参加行业实践。2020 年学院共选派专任教师到企业（行业）实践锻炼 28 人，占专任教师总数 12.39%，未按教师行业实践管理办法执行。二是专业带头人引领作用未能完全发挥。根据《广东司法警官职业学院专业带头人遴选、培养和管理办法》，专业带头人职责与要求包含：本人在省、部级以上刊物平均每年发表 2 篇以上学术论文、教改文章或主编出版一部教材，三年期满考核 6 篇学术论文中核心须有 2 篇。2020 年专业带头人 34 名，按照以上标准，2020 年在核心期刊发表论文数量仅有 3 篇，未能完全发挥专业带头人作用。三是科研经费投入不足，科研考核激励

机制不健全。纵向科研经费为 92.6 万元，与 2019 年 125.8 万元相比较低，实际投入到科研项目经费低于教师申报时经费预算；现有制度仅将教师科研绩效的主要考核标准局限在其发表的论文刊登的报刊级别等方面，较少关注教科研成果的实践性和实效性。

（二）专业建设和课程建设水平有待加强

一是省级品牌专业验收未通过。根据《广东省教育厅 关于公布省高等职业教育第一批二类品牌专业建设项目验收结果的通知》（粤教职函〔2020〕19 号），广东司法警官职业学院刑事侦查技术专业暂缓通过。二是毕业生就业的整体及各专业相关度偏低，整体专业相关度仅为 53%，四成的毕业生选择与专业无关的工作。三是部分国控专业或主体专业核心课程满足度评价低于全国双高校平均水平。2016-2019 年全国双高校的平均水平 83%、84%、85%、86%，四年平均值为 84.5%。与全国双高校平均水平对比，法律系法律事务专业（主体专业）毕业生对核心课程的满足度评价（71%），安全保卫系司法警务专业（国控专业）毕业生对核心课程的满足度评价（77%）较低。

（三）预算执行力度与资产管理制度水平有待提高

一是预算编制精细度不足，预算执行刚性不足。各业务部门未针对学院实际情况制订明确的资金使用计划，支出散乱，且部分支出与资金规定用途关联性较低，如“2020 年现代职业教育质

量提升－高水平专业群建设”资金下达时广东省教育厅明确用于支持有关高职院校建设对接区域重点产业和龙头企业、产教深度融合的高水平专业群，但实际上学院 106.38 万“2020 年现代职业教育质量提升－高水平专业群建设”项目支出中包含教材（程）等出版费用、网络课视频制作费用、差旅费、办公设备购置费用、大学生篮球联赛费用等运转类支出；其中教材（程）等出版费用 44.27 万元，网络课视频制作费用 14.61 万元，购置空调、电脑等办公设备费用 11.03 万元，差旅费 3.73 万元，大学生篮球联赛费用 1.65 万元等。二是绩效监控机制、资产内控机制有所欠缺。对专项经费的绩效管理仍缺乏系统的要求，从而导致对部分项目督促管理不到位；同时部门对固定资产抽盘比例较低。受限于资产管理人员紧缺，目前学院每年末仅轮流对部分部门的固定资产进行抽检盘点，抽检资产原值占固定资产原值的比例仅达 0.035%，抽检比例较低。三是部分内部管理制度未及时更新。如固定资产管理办法、国有资产管理暂行办法仍依据已废止的财政部或广东省国有资产管理规定，未及时更新制度依据并根据新制度调整管理办法。

五、相关建议

（一）加强专任教师实践培训，健全科研成果考核激励机制

一是针对性对专、兼任教师进行培训；加强对专任教师的教

学科研能力以及创新能力、职业指导和创业教育能力的培训；组织兼职教师参与学院教学教研活动，观摩教学、实验、实习实训基地建设等工作。二是继续完善学院专业带头人管理办法，采取有效措施，加大培养力度，充分提升专业带头人和骨干教师的科研能力和水平，优先推荐参加重点科研课题。三是健全科研绩效考核制度。以质量为导向对科研绩效考核标准进行细化，切实关注科研成果的质量。四是根据学院的实际情况适当加大科研经费投入，优化科研成果奖励政策，鼓励教职工将科研成果转化到教学的生产生活中，使科研成果能够真正与实践相结合，提升教职工科研的创造力和积极性。

（二）加强专业建设和课程建设管理，提升人才培养质量

一是学院目前有效执行的有《广东司法警官职业学院专业教学团队建设实施意见》和《广东司法警官职业学院专业教学团队建设管理暂行办法》。建议针对专业建设和课程建设建立健全管理办法，对专业建设和课程建设的立项、过程管理、验收进行规范。二是结合司法类国控专业布点实际，以特色专业群建设为龙头，巩固优势专业，改造传统专业，及时增加符合社会经济发展需要的专业，淘汰不适应社会需求、招生规模过小以及学生就业的专业相关度较低的专业。三是实施基于岗位需求的课程整体教学设计模式改革，继续推进校企合作、产教融合，为学生构建更加完善的实习实践平台，从而更好地促进人才培养质量的提升。

（三）健全跟踪、检查和内控机制，提高预算执行水平

一是加强预算管理。在预算编制过程中应注重各部门之间的充分沟通与协调，按照各部门业务工作计划合理分解本年度内部预算的各种指标，对每项业务的预算金额、标准和具体支出方向进行初步的计划，提高财务预算的科学性，同时各业务科室需加强项目事前评估、细化工作计划。二是落实绩效跟踪监控和评价。对于专项经费，要求各资金使用责任单位定期上报项目进度，及时发现问题及时沟通，进一步提高项目实施单位对任务的重视程度，推进项目实施、预算资金支出、完成绩效目标。三是强化内部资产内控，定期对行政事业单位内部固定资产进行清点盘查工作，避免出现固定资产流失。四是及时更新部门内部管理制度，对不适应、不严密、不配套、不具体和不便执行的制度，要及时补充、修订和完善。

（四）加强学院整体统筹管理，提高教学质量

一是理顺学院与二级管理机构的系部的关系，形成学院负责统筹协调、各系部负责教学管理的机制，明确学院和各系部的责、权、利，使各系部在教学管理模式中充分发挥积极作用，有效提高教学质量与教学效率。二是建议学院在培养“双师”素质教师、专业带头人和课程建设方面加强统筹规划。对于2020年“双师素质教师”占专任教师比例未达“十三五”规划目标值（90%）的问题，从整体角度对各系部师资队伍配备方面进行规划和管

理,对各专业双师型教师配备作出要求,特别是4个国控专业(刑事执行、行政执行、刑事侦查技术、罪犯心理测量与矫正技术)和4个主体专业(法律事务、司法助理、社区矫正、法律文秘)。