2019 年重点项目绩效评价报告

2018年广东省十件民生实事（第一件）：提高山区边远地区学校教师生活补助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

2019年

一、评价项目概要

2018 年，广东省各地、各部门全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，认真学习贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，按照省委、省政府切实加强和保障民生的工作部署，用心用情用功办好省十件民生实事。第一件民生实事就是“提高山区边远地区学校教师生活补助”，鼓励引导人才向边远贫困地区流动并长期从教，将山区和农村边远地区学校教师生活补助从 2017 年度每月人均不低于 900 元的标准提高到 2018 年度每月人均不低于 1000 元的标准。

省财政对经济欠发达地区 71 个县（市、区）所需资金分档予以补助，其中省级扶贫开发重点县、中央苏区县、革命老区县、省生态县给予 80%的补助，其他有关县区给予 50%的补助。省财政厅在 2017 年 12 月将 2018 年由省级承担的补助资金 246,297 万元提前下拨。以现场评价获取的数据来看，本项目的财政资金支出率为 93.84%，支出情况良好，山区和农村边远地区教师满意度高。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过对提高山区和农村边远地区教师生活补助资金所产生的实际结果与预定目标相比较，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合公众调查结果，对教师生活补助专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）、《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7 号）指标体系中的指标的内容及权重，结合我省提高山区和边远农村地区教师生活补助资金项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果和使用效果为导向，确定评价内容并相应设置评价指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1： 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**	**81.13**	**81.13%**
一、投入合理性	20	18.5	92.5%
二、过程管理有效性	20	16.63	83.15%
三、产出质量	30	21.5	71.67%
四、效益实现度	30	24.5	81.67%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等方式获取的项目信息反映：总体上看，2018 年十件民生实事的第一件事即提高山区和农村边远地区教师生活补助工作取得了较好的成效，但绩效结果与预期目标尚存在一定差距，在资金落实、事项管理和效率性等方面还有改进的空间。综合评定“2018 年提高山区和农村边远地区教师生活补助省级财政资金使用项目”绩效得分为 **81.13 分**，绩效等级为 **“良”** 。

（二）各部分绩效分析

1.投入合理性分析。

该指标分值 20 分，得分 18.5 分，得分率 92.5%。从评价指标得分情况看，在论证决策方面完成情况较好，得分率 100%；在目标设置方面指标的可衡量性较好，但缺少质量、时效、预期效果等指标，缺乏对稳定乡村教师队伍、优化乡村教师结构、提升乡村教师素质、提高教师教学能力水平等指标，得分率 87.5%；在保障措施方面，制度设计较完整，得分率 100%；在资金到位方面，现场评价发现，某些市县上报人数超出实发人数较多，造成省级财政资金使用量超过比例、县级财政配套资金到位不足且不及时的情况，得分率 85%；资金分配合理，得分率为 100%。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值 20 分，得分 16.63 分，得分率 83.15%。在资金管理方面，通过比对现场调查四个县的实际发放人数和资金下达人数，其比例即资金支出率为 93.84%；支出规范性总体情况较好，但县财政未按照文件要求将配套资金编入年度部门预算，预算执行规范性存在不足，得分率 91.67%；在实施程序方面，县级教育部门发放数据未按粤教师函〔2018〕9 号文规定“12 月前于每月最后一个工作日前报送；12 月 1 日起实行日报制度”，

得分率 87.5%；在监管有效性方面，市县教育部门未能对上述问题进行及时有效的监督和调整，得分率 50%。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值 30 分，得分 21.5 分，得分率 71.67%。教师生活补助的预算控制，补助发放范围的达标情况较好，得分率 100%；在补助发放标准达标方面，截至 2018 年底，所调研的四个县中有三个县不达标（怀集 978 元，高州 975 元,惠来 988 元），未达到要求的人均每月不低于 1000 元的标准，得分率 40%；在补助发放范围达标情况良好，得分率 100%；在教师补助发放的及时性方面，阳山、茂名市滨海区、惠来和怀集均存在补助发放不够及时，得分率 60%；进度完成情况较好，但实际发放的人数少于上报人数，得分率 90%；在完成质量方面，多地、多校存在着生活补助发放不及时、错发、漏发等现象，直接影响了教师生活补助发放的质量，得分率只有 40%。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 24.5 分，得分率 81.67%。在教师收入增加、优化教师配置、山区和边远地区学校师生比、政策的可持续性和服务对象满意度等五个方面效果良好，五项相关指标得分率均为 100%；教师数量变化情况方面，现场调研获悉四县教师辞职合计人数 125 名，得分率 0%；在补助效果的可持续性方面，若停发补助将对山区和边远地区教师安教和乐教产生负面影响，得分率 75%。

5.绩效综合分析。

综合投入、过程、产出、效果四方面资料对项目资金使用情况进行比较分析，评价工作组认为：补助资金在投入、过程方面和实现效果方面表现良好，但在产出质量方面则相对不足。需要完善改进的是：在执行补助发放的过程中未能通过信息公开与主管部门的监督管理及时进行纠正，未能有效防止补助资金在发放过程中存在的不及时、不足额、错发、漏发等问题。

四、主要绩效

总体而言，提高山区边远地区学校教师生活补助资金充分调动了农村学校教师的积极性，提高了农村学校教师的生活保障，对稳定乡村教师队伍、优化乡村教师结构起到了积极的促进作用。主要体现在：

（一）教师的收入有明显提高

城乡教育的不均衡，乡村教育发展是关键。从2013年开始广东省将改善山区和边远地区教师的生活状况作为工作重点，提出对山区和农村边远地区教师生活补贴政策。从2013年到2018年，补助标准从人均每月不低于400元提高到人均每月不低于1000元，使农村教师的收入有明显的提高。加上“两相当”政策（农村教师的收入与城镇教师收入相当，与当地公务员收入相当）的综合效应，本项补助对吸引更多优秀人才到农村去任教，优化教师队伍结构起着促进作用。

（二）教师队伍稳定性增强

通过山区和农村边远地区教师生活补助政策的实行，特别是在差别化对待的引导下，教龄越长、距离越远的补助越高。近年来，从农村申请调入县城的教师人数越来越少，农村教师在山区或边远地区任教的意愿也更强烈。从清远市教育局获得的资料中，2015年到2018年度，清新区城乡教职工调动情况如**表1-2**，这些数据的变化表明在最近四年里申请到城区所在镇学校任职的教职工人数减少超过三分之二，同时，还有部分教师愿意主动由县镇申请到山区或农村学校任教。

表4-1：清远市清新区城乡教职工调动情况表

单位：人

调动情况	2015年	2016年	2017年	2018年
申请调到城镇学校任职教职工人数	296	256	205	82
实际调动到城区任教人数	251	229	165	126
申请调到山区，农村学校任职教人数	4	2	27	5
实际调到山区，农村任教人数	4	2	27	5

资料来源：清远市清区审计局《关于2018年度清远市清新区教育发展专项资金及有关政策落实情况的专题审计报告》。

（三）教师的满意程度较高

现场问卷调查的结果显示，有88%的教师觉得满意或非常满意。教师们真切地感受到政府对乡村教师的关怀和对乡村教育的重视，同时也感受到社会对乡村教师的认同。曾经有教师不愿意公开自己作为乡村教师的身份，而当前作为一名乡村教师得到的是普遍认可和尊重。

五、存在问题

评价发现，项目在资金落实、事项管理、完成进度及质量、可持续发展等方面还存在一定的改进空间，影响项目绩效的进一步提升。

（一）实际发放人数与上报人数偏差较大

2017 年 12 月省财厅根据各市县上报享受补助人数提前下拨了 2018 年的山区和农村边远地区教师生活补助。评价工作组赴现场调查的四个县均存在上报人数大于实际发放人数的问题。经与县教育部门了解，出现这一问题的原因是教育厅要求上报人数的口径是在编教师数量，而实际在发放过程中，要求的是在编在岗教师，二者口径不一致。由于存在粤东、西、北等地区人口向珠三角地区流动的现象，在岗教师的流失也是造成在编教师多于在编在岗教师的重要原因。由于某些地市一直沿用 2016 年向省教育厅申报的教师人数，且未通过年度之间的清算解决资金下达数与发放数之间的差额问题。

（二）市县财政资金到位情况不理想

根据《广东省山区和农村边远地区义务教育学校教师岗位津贴实施方案》（粤财教〔2014〕283 号）的要求，强化政府、坚持“以县为主”的义务教育管理体制，明确地方政府是提高教师工资福利待遇和落实山区农村边远地区义务教育岗位津贴制度的责任主体。在调研过程中发现，某些市县上报人数超出实发人数较多，造成省级财政资金使用量超过比例、县级财政配套资金到位不足且不及时的情况。

（三）项目监管力度不够

各级部门的监督与管理力度不够，会导致发放的补助不及时、不足额、不达标。部分市县主管部门和学校对数据报送工作重视不够，存在缓报、漏报、错报的情况；有的市县未按时报送实施方案和发放工作的进展情况等材料，影响了整体工作的进度；还有市县对数据审核把关不严，上报数据存在错漏。同时各级教育部门也存在着监督不到位的情况，导致了补助发放工作质量存在瑕疵。

（四）未对项目效果进行系统评价和总结

广东省率先从 2013 年开始对乡村教师实行生活补助政策，至今已有六年多，而相关职能部门并未对这项政策具体的工作进展与执行情况进行较为正式和完整的评价与总结。比如教师收入增加情况，仅在“两相当”的数据中可以看出；对教师职称和人

员流动的变化情况只能在所在县教育局的人事部门得到，并没有进行系统的总结和分析。对于发放补助的情况则在相关的财务部门才能看到。

（五）补助的长效机制尚未建立

山区与农村边远地区教师生活补助属于一个项目，并非一个制度安排，有部分教师已关注到此项补贴主要是基于《广东省支持乡村教育发展规划（2015-2020）》提出，同时在2019年的十件民生实事中已未被列入其中。因此受补助的教师已表示出了对政策可持续性的担忧，调查问卷反映有75%的教师担心这项补助会取消。

六、相关建议

（一）及时对资金进行清算，核实上报人数与发放人数

建议每年年末对提高山区和农村边远地区教师生活补助的资金进行清算，提高预算的准确性和资金的使用效率。建议将上报人数调整为：以在编在岗或者上一年度实际发放人数作为预算的基数，解决预算编制和预算执行的不一致问题。

（二）加大监管与协调力度，提升补助效率

各级教育部门应做好项目监督和管理工作，及时发现问题予以纠正。各地要进一步健全管理机制，确保资金使用安全、规范、有效。要实行实名制管理，分级负责，逐层把关，加强全过程监督检查，及时公开公示补助发放情况。同时，要高度重视数据安全和报送工作，对提供虚假数据、冒领、套取、挪用财政资金的单位和个人，一经查实，依法依规严肃处理。

（三）加强项目的执行情况的评价与总结

建议对项目执行的效果进行总结和分析，梳理项目执行六年以来，山区和边远地区教师数量、年龄结构、职称结构、收入水平等所发生的变化，形成系统、全面的数据，通过对这些数据的整理和分析，明确项目执行的效果和存在的问题以及改进的方向。如教师收入水平与教师流动之间的关系、补助后教师收入水平与当地公务员收入水平之间的关系，现有的补助标准是否能够实现政策预期等。

（四）建立补助的长效机制，保证效果的可持续

教师补贴是中华民族尊师重教的体现、对乡村教师的生活待遇提高发挥着重要的作用。省级部门根据全省的乡村教师发展情况继续持续做好支持乡村教师的发展规划，逐年有序地提高补贴标准，免去享受生活补助教师后顾之忧，稳定教师队伍。建立发

放教师生活补助纳入长效机制，使本项补贴能有持续性，教师能安心在山区和农村边远地区教学，专心于乡村学生的教育，真正形成安教乐教的良好局面。

2018年广东省十件民生实事（第二件）：提升劳动者就业技能素质省级财政资金绩效评价报告

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：蔡馥娅

2019年

一、评价项目概要

职业教育是国家教育事业的重要组成部分，是促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径。2018 年 1 月 25 日，马兴瑞省长在广东省第十三届人民代表大会《政府工作报告》中对 2018 年广东省十件民生实事（第二件：提升劳动者就业技能素质）作出了具体部署，包括："开展普惠型职业技能培训，对按规定参加职业技能晋升培训、法定劳动年龄内的在粤务工省内外城乡劳动者给予补贴，提升 22 万人次就业技能水平；帮扶 10 万名就业困难人员实现再就业；继续实施"圆梦计划"，资助 1 万名在粤务工的优秀新生代产业工人参加学历继续教育的专、本科学习，打通新生代产业工人成长发展的向上通道"。2018 年省级财政累计投入第二件民生实事"提升劳动者就业技能素质"158,755.00 万元,其中属于省《政府工作报告》重点工作督办的专项资金共 118,057.00[1] 万元，2018 年预算资金到位率 100%。截至 2019 年 3 月 31 日，预算资金平均支出率为 76.57%。

截止 2018 年 12 月，三项工作任务完成情况良好：**一是**全省补贴参加技能晋升培训劳动者 24.6 万人次，完成年度任务的 111.82%；**二是**全省共计帮扶就业困难人员实现再就业 167950 人，完成年度任务的 168%；**三是**继续实施"圆梦计划"，资助了 1 万名在粤务工的优秀新生代产业工人参加学历继续教育的专、本科学习，完成年度任务的 100%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较、因素分析、文献调查、询证分析等方法，比较 2018 年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）补助资金所产生的实际结果与预定目标达成情况，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对广东省劳动力技能晋升培训补贴、就业补助资金以及圆梦计划专项资金的投入、产出和效益做出基本客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

---

1 数据来源：省人社厅《绩效评报告》、团省委《绩效自评报告》。

（二）评价指标体系说明

依据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》、《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）等要求，结合2018年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）省级财政资金及资金使用的绩效特点，本次设计了两套绩效评价指标体系，分别为《2018年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）绩效评价指标体系（省人社厅牵头部分）》（以下简称省人社厅牵头部分指标体系），《2018年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）绩效评价指标体系（团省委牵头部分）》（以下简称团省委牵头部分指标体系），以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的权重分值，同时据专家组意见，细化各指标的评分规则，分解效率性及效益性等个性指标，保证评价结论，能如实反映政策实施与专项资金支出的产出效益。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 评价情况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
一、投入	20	16.50	82.50%
二、过程	20	16.20	81.00%
三、产出	30	27.30	91.00%
四、效果	30	22.72	75.73%
评价总得分	**100**	**82.72**	**82.72%**

（一）总体结论

依据既定的指标体系和评分标准，结合省人社厅、团省委和项目资金使用单位的自评资料及现场核验的评价结果，2018年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质），省人社厅牵头负责的第一项和第二项工作任务：“劳动力技能晋升

培训补贴”和“帮扶就业困难人员实现再就业”，综合评价得分：85.4 分，评价等级：良。团省委牵头负责的第三项工作任务“圆梦计划”，综合评价得分：72 分，评价等级：中。2018 年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）总体评价平均得分：**82.72** 分[2]，评价等级：**良**。

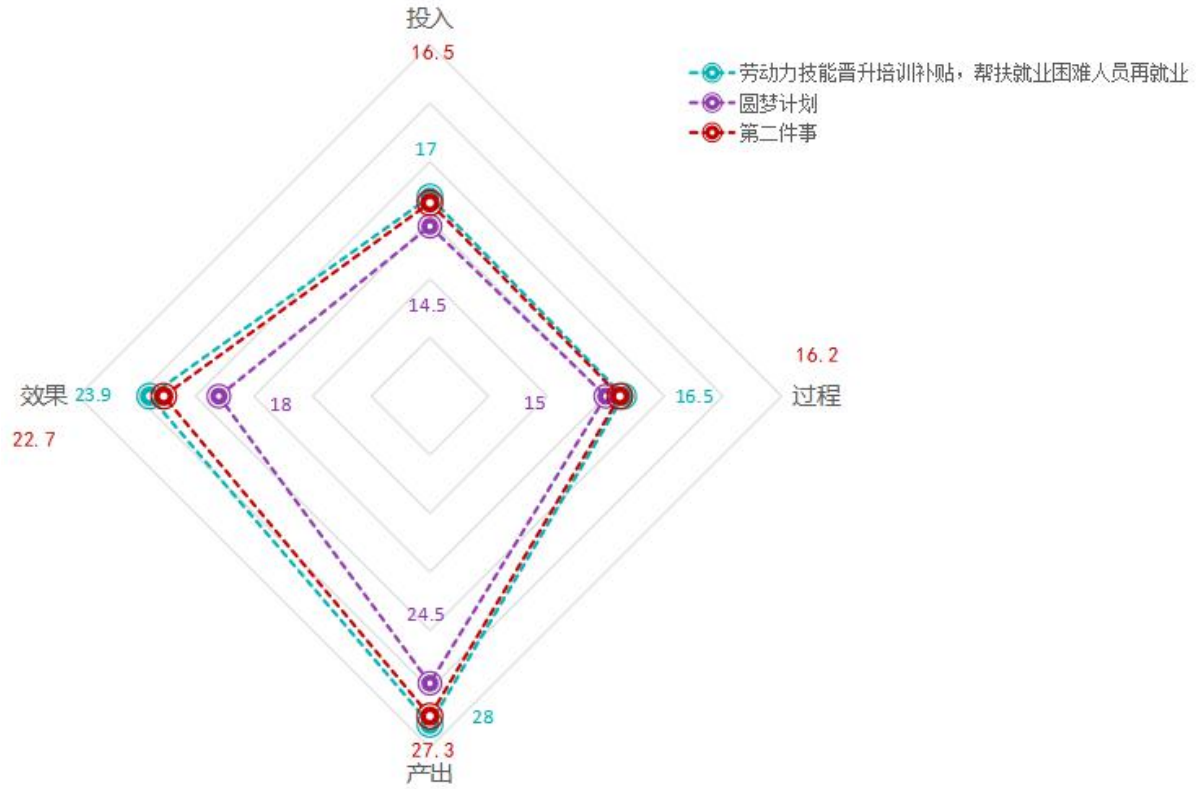


图 3-1 各项任务一级指标得分情况图

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

指标分值 20 分，评价平均得分 16.5 分，得分率为 82.50%。

（1）省人社厅牵头部分指标体系：指标分值 20 分，评价得分 17 分，得分率为 85.00%。 2018 年，省人社厅按政策要求对劳动力技能晋升培训补贴和帮扶就业困难人员实现再就业两项任务安排预算，总体情况良好。但在保障措施和资金分配两方面得

2 省人社厅牵头负责 2 项工作任务，资金占比 98.31，团省委牵头负责 1 项工作任务，资金占比 1.69%。经工作组讨论，省人社厅牵头部分指标体系各项指标得分占总分值 80%的比例，团省委牵头部分指标体系各项指标得分占总分值 20%的比例。

分率较低，分别为75%和66.67%。主要原因为：各项现行专项资金管理办法未按省政府最新要求更新。此外，劳动力技能晋升培训补贴，存在部分地市资金分配欠合理现象，各县区分配的资金存在较大偏差，部分县区资金存在结余，部分县区资金紧缺。

（2）团省委牵头部分指标体系：指标分值20分，评价得分14.5分，得分率为72.50%。“圆梦计划”任务，资金管理办法中缺少补助清算内容，不利于在规定期限内不能毕业和自动退学学生等补助学费的有效控制，另外，团省委暂未对在粤务工的新生代产业工人一线务工情况、文化程度、户口所在地、年龄层次分布等情况开展摸底调查。实际工作中，存在部分地市超额完成录取任务，部分地市无法完成录取任务的情况。

2.过程分析。

指标分值20分，评价平均得分16.2分，得分率为81.00%。

（1）省人社厅牵头部分指标体系：指标分值20分，评价得分16.5分，得分率为82.50%。其中支出规范性方面得分率达到100%，反映省人社厅对专项资金管理基本到位，使用比较规范。扣分原因有两点：一是资金支出率较低，仅为76.17%。二是帮扶就业困难人员实现再就业任务，部分地市未能按照专项资金管理办法制定促进就业资金使用计划；劳动力技能晋升培训补贴任务，部分地市开展职业技能培训巡查督导时，缺乏对学员出勤率、教师教学方法、效果、培训教材适用性等方面的考核。

（2）团省委牵头部分指标体系：指标分值20分，评价得分15分，得分率为70.00%。其中资金管理方面得分率达到100%，反映团省委在资金支付和支出规范性方面比较规范。但在事项管理方面得分率较低，仅为37.50%，由于“圆梦计划”项目实施过程中，暂未能按《广东省2018年新生代产业工人“圆梦计划”工作实施方案》（团粤联发〔2018〕33号）（以下简称《“圆梦计划”工作实施方案》）相关规定，对学员学习内容、学员骨干跟踪培养等开展检查、监控与督促整改；也未能按照《“圆梦计划”资金管理办法》相关规定，对资金使用情况进行项目监督和不定期审查。

3.产出分析。

指标分值30分，评价平均得分26.5分，得分率为88.33%。

（1）省人社厅牵头部分指标体系：指标分值30分，评价得分27分，得分率为90.00%。两项工作任务的预算执行进度与事项完成进度基本匹配，未发现有超出预算

安排情况。各类项目实施成本与同类项目市场价格比较，均在合理范围内。但存在劳动力技能晋升培训补贴项目，未能按时完成2018年第三季度工作目标，就业困难人员各地市认定标准存在差别等问题。

（2）团省委牵头部分指标体系：指标分值30分，评价得分24.5分，得分率为81.67%。在工作任务推进的过程中，存在个别地市财政未能足额配套资金、部分资金未能及时到达合作院校账户，给合作院校造成一定经济压力。另外，存在第四季度举办“圆梦计划·双创100”特训营活动目标，参与率仅为75%的情况。

4.效益分析。

指标分值30分，评价平均得分22.4分，得分率为74.67%。

（1）省人社厅牵头部分指标体系：指标分值30分，评价得分23.5分，得分率为78.33%。公平性方面表现较好，得分率为90%，其中众信访办理方面，省人社厅相关部门能够做到及时处理群众提出的反馈意见；在第三方问卷调查1879个有效样本中，有1828人，占比97.29%的受访样本对劳动力技能晋升培训补贴发放工作表示基本满意，有1804人，占比96.01%受访样本对本地政府的就业补贴扶持力度表示基本满意。但还存在：2018年，美发师、美容师、评茶员、茶艺师、保安员、手工木工6个工种职业资格考试题库启动开发修订，尚有30个工种职业资格考试题库今年更新情况不清晰。个别地市的劳动力技能晋升培训暂未与市人才培养计划接轨，与省里“引导培训补贴资金向制造业和地方支柱产业倾斜”目标存在不一致。

（2）团省委牵头部分指标体系：指标分值30分，评价得分18分，得分率为60.00%。2018年各地市社会资本投入较上一年度降低11.93%，网络报名人数较上一年度降低30.10%，开展期末辅导课程较上一年度降低11.76%，未能完成每年挖掘至少占当年录取人数10%的学员骨干，输送到基层团组织、企业、社团担任兼职团干的任务。此外，根据教育部《关于印发高等学历继续教育专业设置管理办法的通知》相关要求，北京大学、华中科技大学等国内知名学校陆续在全国全面停止网络教育等学历教育招生，并先后退出“圆梦计划”，其他合作院校对于报读学员的吸引力不够，出现每年招生越来越难的情况。部分院校还反映，“圆梦计划”对于院校的支持经费较少，又要求院校在每个学员的学费上有所优惠，加入“圆梦计划”的学校，均感觉资金压力比较大。2018年各合作高校面临的困境，对项目可持续发展带来极大挑战。

四、主要绩效

（一）劳动者技能晋升人数逐年增多，现代服务业获证人数大幅增长

鼓励劳动者与时俱进，向市场更需要、更高层次的技能方向发展，引导大批劳动者通过技能更新或提升，是《广东省人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划》（粤人社发〔2016〕160号），保持就业稳定、缓解结构性就业矛盾的重要举措，也是我省经济转型升级和高质量发展的重要支撑。2018年，我省完成指导各地积极开展普惠性职业技能培训，全省补贴参加技能晋升培训劳动者24.60万人次，实现全省补贴参加技能晋升培训劳动者22万人次以上的年度目标，年度完成率达111.82%。

2018年，我省开展职业技能培训的培训机构已有335家，开设职业技能培训工种达到199种，其中纳入劳动力技能晋升培训补贴工种有116种，分为38个职业资格和78个专项职业能力，包括：育婴员、保育员、中式面点师、中式烹调师、美容师、艺术化妆师、电子商务师等。本次对2018年劳动者通过普惠性职业技能培训、晋升的取证工种情况做了统计，其中补贴人数排名前10位的工种数据如下：

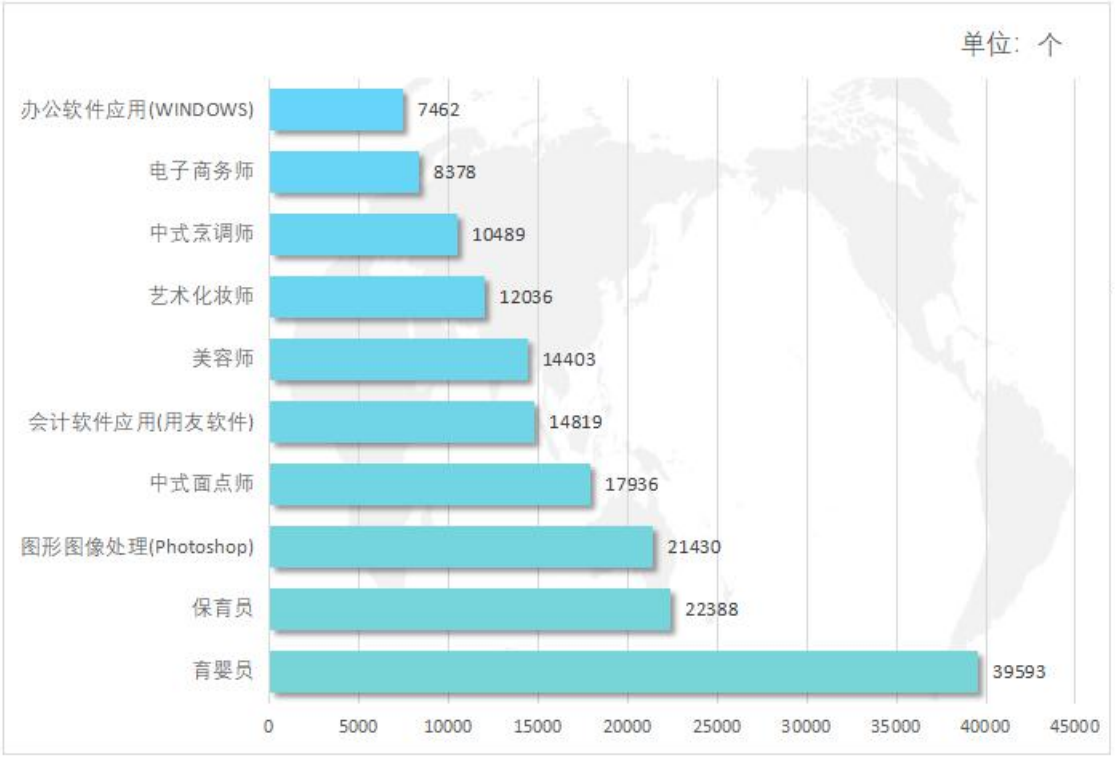


图4-1 2018年补贴人数排名前十位工种[3]

3 数据来源：省人社厅提供的《2016-2018年劳动力培训补贴明细人数、金额》汇总。

如图 4-1 所示，随着我国人民物质生活、生活水平的提高，现代服务行业规范性管理要求，在市场中也得到高度重视。近年，市场劳动者对现代服务业技能培训、晋升的需求稳步增长。

进一步分析 38 个职业资格补贴人数情况[4]，如图 4-2 所示，2018 年，获得高级技师资格证书和技师资格证书的补贴群体增长最快，分别增长 38.56%和 73.31%，表现我省技能人才在政策引导下，逐渐向高技能等级发展。如表 4-1 所示，有 15 个职业资格，占比 39.47%，获得补贴人数较上一年度有所增长，其中，增长人数最多的是“保育员”，获得补贴 19921 人，较上一年增多 5206 人；增长速度最快的是“汽车维修工”，获得补贴 2259 人，较上一年增长 753 倍。

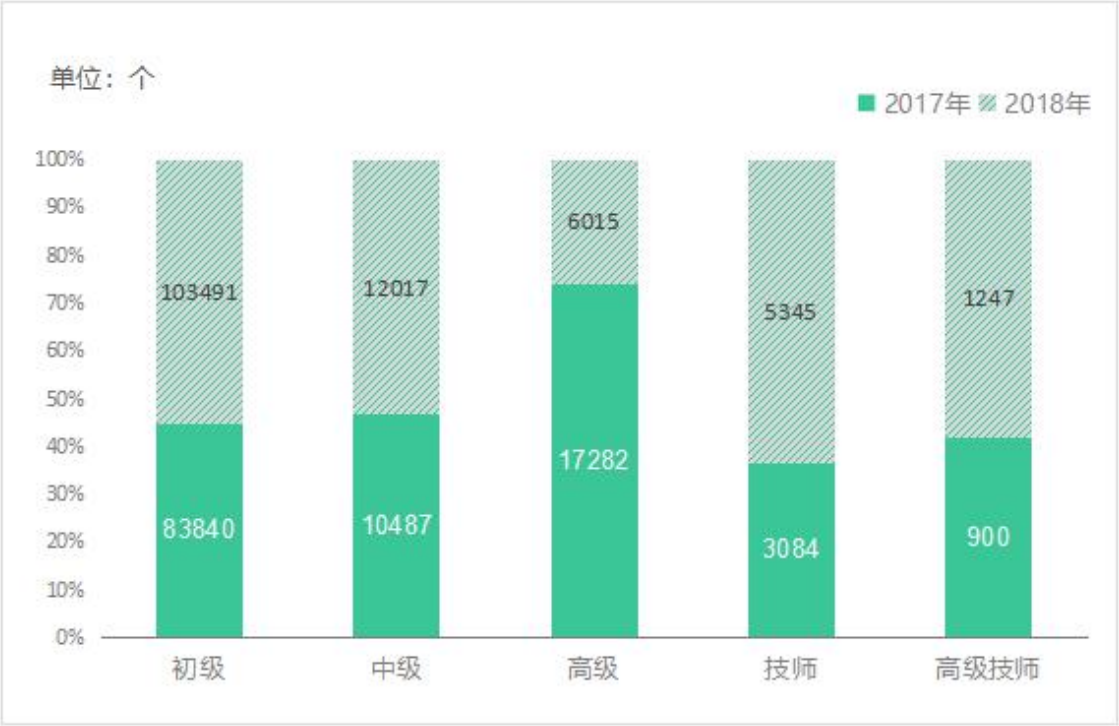


图 4-2 2017 年-2018 年职业资格补贴总人数情况

4 数据来源：省人社厅、各地市人社局《基础信息表》。

表 4-1 2017 年-2018 年职业资格补贴增长情况

单位：名、倍

序号	资格代码	资格名称	2017 年人数	2018 年人数	增长人数	增长倍数
1	B5	车工	64	144	80	2.25
2	B5	锅炉操作工	8	18	10	2.25
3	B5	焊工	239	2188	1949	9.15
4	B5	美发师	1184	1690	506	1.43
5	B5	美容师	10074	12816	2742	1.27
6	B5	模具工	291	560	269	1.92
7	B6	汽车维修工	3	2259	2256	753.00
8	B4	西式面点师	5793	6213	420	1.07
9	B5	铣工	36	43	7	1.19
10	B4	育婴员	34109	35231	1122	1.03
11	B5	智能楼宇管理员	216	265	49	1.23
12	B4	中式烹调师	8853	9333	480	1.05
13	B4	钳工	0	127	127	0
14	B4	保育员	14715	19921	5206	1.35
15	B2	劳动关系协调员	724	2470	1746	3.41

（二）深入基层开展调查研究，实现就业困难人员再就业工作目标

为实现 2018 年全省帮扶 10 万名就业困难人员再就业的年度目标，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，省人社厅自 2017 年底就对项目作出年度整体策划，按工作推进的实际特点，将年度任务分解为四个季度的分目标。2018 年 1 月至 2 月期间，省人社厅组织 21 个地市开展 2018 年就业援助月专项活动，走访省内 17282 户就业困难人员和零就业家庭，新登记认定未就业困难人员 14200 人，其中：残疾就业困难人员 1468 人，去产能职工 614 人；共帮助 9698 名就业困难人员实现就业，其中残疾就

业困难人员 959 人，去产能职工 562 人，帮助就业困难人员享受政策扶持共计 63199 人[5]。查阅《关于报送广东省 2018 年就业援助月活动情况的函》（粤人社函〔2018〕506 号），仅 2018 年四季度，就实现帮扶就业困难人员再就业人数 53190 人。截至 2018 年 12 月 31 日，全省共计帮扶就业困难人员实现再就业 167950 人，实现全省帮扶 10 万名就业困难人员再就业年度目标的 168%[6]。2019 年 5 月 7 日，《国务院办公厅对于 2018 年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以督查激励的通报》（国办发〔2019〕20 号）印发，将广东省列入“…就业困难人员及各类重点群体就业创业等任务完成较好的地方”，并获得 2019 年中央财政就业补助资金安排倾斜和支持的奖励。具体见表 4-2。

表 4-2 全国各地区就业计划完成比例排名情况

单位：万人

全国排名	地区	计划目标	完成目标	完成比例
/	全国	120	180.96	150.8%
1	浙江	7	15.925	227.5%
2	广西	2	3.994	199.7%
3	江苏	10	19.45	194.5%
4	天津	3	5.622	187.4%
5	四川	6	11.148	185.8%
6	广东	10	16.8	168.0%

（三）“圆梦计划”助力我省新生代产业工人实现成长发展的愿望

“圆梦计划”自 2010 年实施以来，经历了全国高等继续教育边试点探索、边完善的过程。“圆梦计划”被纳入 2018 年广东省十件民生实事，进一步提升了项目的层次

5 数据来源：来自省人社厅提供的《关于报送广东省 2018 年就业援助月活动情况的函》（粤人社函〔2018〕506 号）。

6 数据来源：来自 2019 年 1 月 14 日，广东省人民政府办公厅《督查通报》（〔2019〕总第 303 期），《2018 年省十件民生实事完成情况通报》。

和影响力。项目通过帮助外来务工务工青年接受高等继续教育专科、本科学习，实现提升我省广大外来务工人员文化素养与知识水平的目标，进而提升他们的职业发展。项目实施过程中，实现在国内有影响力的高校、或企业征集各界精英达 1600 多人次，担任学员的“双导师双助理”（即人生导师、学业导师和班主任助理、学习助理），帮助学员塑造人生理想、针对学业答疑解惑等。团省委每年对全省超过 2000 名骨干学员进行轮训，引导学员将“人生路”融入“中国梦”。截止 2018 年 12 月，“圆梦计划”累计资助 78434 名产业工人圆梦，已有 37765 名学员通过努力获得毕业证书。截止 2018 年 12 月，参与广东省 21 个地市“圆梦计划”的国内高校，已达 40 所，各高校在我省各地市服务“圆梦计划”的基本情况，具体见图 4-3。

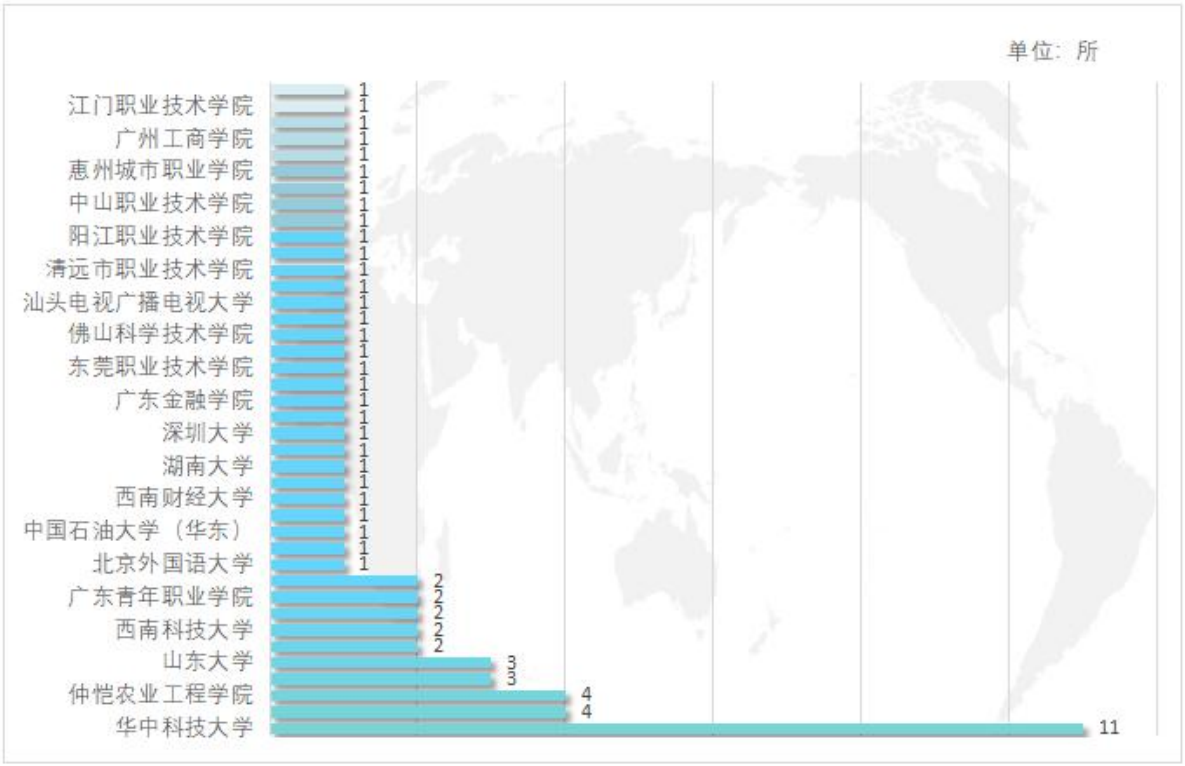


图 4-3 2018 年 40 所“圆梦计划”合作高校各地市服务情况

五、需关注的问题

在省委、省政府的高度重视下，2018 年广东省十件民生实事（第二件事：提升劳动者就业技能素质）取得了较好的成效，但政策和项目实施过程中，还存在一些实际困难和需引起关注的问题，主要表现在：

（一）劳动力技能晋升培训补贴项目存在的问题

1.以市场为导向，劳动者技能培训应注重当地优势产业工种（项目）的需求，进一步提高财政支出绩效。

查阅《关于进一步落实技能晋升培训政策的意见》（粤人社函〔2014〕1287号）（以下简称1287号文）第十六条[7]，明确提出："各地人力资源社会保障部门要对当地劳动者的实际就业意愿和实际需求进行全面调研和数据分析，结合当地经济、产业实际情况，制定本地区的政策指南，对适合本地技能、工种类型合理引导"的要求，但2019年5-6月期间，无论是21个地市提交的自评资料，还是现场勘验的汕头、江门、清远、广州等市，均缺少编制《劳动者技能培养与当地优势产业发展的规划》或《劳动者技能培养与当地优势产业发展的计划》，目前各地市劳动者技能培训、晋升的需求，大多来自培训技校、或个人、或企业的短期需求，缺少政府业务部门从本地优势产业发展、结合市委、市政府在城市战略性新兴产业定位等，宏观统筹编制的中期策划，如2018年各地市获得补贴的工种，其中以现代服务业中个别行业居多，像育婴员、保育员等工种，政府即使不补贴，劳动者因职业生存需要也会主动去参加技能培训，获证。而国家积极推崇的科技创新：智能制造业、新能源、新材料、生命科学、食品安全等检测、化验工种，在2018年通过技能获得培训鉴定、晋升的人数极少，此现象亟待需要政策引导，扭转。

2.数据共享不足、开放利用不够、给实际工作带来不便。

查阅《关于印发〈广东省省级劳动力培训转移就业专项资金管理办法〉的通知》（粤财社〔2014〕128号）第八条："劳动力技能晋升培训补贴对象不包含全日制在校生、机关事业单位在编人员"。此政策对补贴对象的身份做了明确规定，但各地市在实际操作上受到较大困难，原因是：现阶段各地市人社局是无法从教育局、市编办等相关业务部门获取准确信息，无法通过政府官方系统识别申请补贴的劳动者是否全日制在校生、机关事业单位在编人员。目前各地市只能要求申请人通过《个人技能晋升培训补贴申请表》，做出："本人不属全日制在校生、机关事业单位在编人员，符合技能晋升

---

7 《劳动力技能晋升培训意见》第十六条规定"各地人力资源社会保障部门要充分发挥基层人力资源社会保障部门平台和服务网络的作用，大力开展劳动力培训需求调查和统计分析，准确掌握劳动者想学什么、企业需要什么技能劳动力、培训资源能否满足劳动力和企业需求等情况，结合年度培训资金预算，有针对性地制定年度技能晋升培训补贴计划。"

培训补贴申请条件”的承诺。另外，由于受制于省里培训和补贴工种政策，尤其是省人社厅信息系统，使得各地市无法通过“自定义”，选择符合需求的个性化培训和补贴工种目录，也给实际工作带来困惑。如2018年底-2019年初，广州市荔湾区人社局想申请补贴地方特色的3D打印产业园工种，信息系统内无此补贴工种，需书面逐级申请上报，由于地市人社局申请新增补贴工种的时间流程很长，也给实际工作带来较大不便。

3.个别过程记录，与政策要求不符。

过程记录是各地市执行政策、合规守矩的重要佐证资料，具有易查询、可追溯、能见证的功能，本次现场勘验过程中，一些过程记录存在不规范现象。如，查阅广州市荔湾区（县级市）人力资源和社会保障局与中船海洋与防务装备股份有限公司签订的《广州市劳动力技能晋升培训协议》，缺少培训承诺书，与1287号文第十一条“培训协议内容应包括培训项目类别、培训规模、培训承诺、变更与终止情形、违约责任、协议期限等”要求不符。再如，查阅江门市江海区社会事务局与江门市巾帼职业培训学校签订的《劳动力技能晋升培训协议》，未约定江门市江海区社会事务局对江门市巾帼职业培训学校教学质量成果、培训过程记录的监督检查要求。

（二）帮扶就业困难人员再就业项目存在的问题

1.就业困难人员年龄认定标准存在差别，导致财政资金分配缺少一定的合理性。

根据《关于印发<广州市促进困难群体就业补贴办法>的通知》（穗人社发〔2013〕29号），广州市对就业困难人员的年龄认定范围为：本市女性35周岁、男性40周岁以上的失业人员。而清远等其他地市就业困难人员的年龄认定范围为：具有城镇户籍的“4050”人员（指申请认定时女性年满40周岁、男性年满50周岁及以上的人员）。广州市的就业困难人员认定的年龄范围比清远市的要宽，认定就业困难人员统计口径大，则获得省级财政补贴多，从全省21各地市的省级补贴资金公平分配而言，缺少合理性。另外，广州市将35岁的失业女性界定为就业困难人员，也存在一定不合理性[8]。

2.受个别地市失业登记申报政策所限，失业后，部分灵活就业人员难以申请社保补贴。

---

8 信息来源：360百科。世界卫生组织提出青年为14-44岁。联合国科教文组织则把青年的年龄上限延至30-35岁。

经了解，汕头、深圳、东莞、中山等地市政策，要求申请灵活就业人员，需要先前往户籍所在地税务部门办理现阶段未参加社会保险证明，才可以在当地公共就业服务机构申请办理失业登记，而户籍所在地税部门则要求：需提供失业登记证明材料，才可以办理停止缴纳社会保险手续。不同业务部门的办理原则，导致部分失业有灵活就业愿望或已经灵活就业人员，无法享受社保补贴的政策红利。

3.部分地市未制定专项资金使用计划，个别地市资金支出率低。

查阅《关于印发〈广东省省级促进就业专项资金使用管理办法〉的通知》（粤财社〔2014〕188号）第五条：“市、县（市、区）人力资源社会保障部门应编制专项资金使用计划，及时上报本地区专项资金需求情况等”，但据现场勘验汕头、清远、江门，广州，均未能编制专项资金使用计划，缺乏对资金使用的合理安排。截至2018年12月31日，资金支出率低于40%的地市有6个，其中，佛山和河源资金支出率最低，分别为：19.20%和13.30%。另外，部分就业资金为带帽下达，不是根据市、县区的需求下达，结果导致资金或多或少，基层人力资源部门没法很好地区分与使用，如：《关于安排2018年促进就业创业发展专项资金》（粤财社〔2018〕14号），下达清远市部省属高校促进毕业生补贴13万元，但清远市没有部属高校，造成该笔资金沉淀。

（三）“圆梦计划”项目存在的问题

1.绩效目标设置欠合理

一是总体绩效目标与产出指标值存在差异。2018年度“圆梦计划”绩效目标申报表总体绩效目标为“资助1万名外来务工人员入读大学”，但产出指标值变成“录取学员人数不低于9500人”，两者之间存在：录取学员是否均为外来务工人员性质，此指标表述不清；其次资助人数不一致，将给后续预算安排带来困扰（每位学员为0.4万元的省市两级财政资助标准，500人将涉及200万元的资金支出）。

二是指标设置偏低，且没有对相关数据跟踪分析。据公开数据显示：国内排名前一百名高校的2014届学员毕业率是95%左右[9]，高于“圆梦计划”学员毕业率“不低于80%”目标值的15个百分点。2011年至2018年12月期间，“圆梦计划”的学员已有两届毕业，走向社会。

9 信息来源：平方创想教育科技官网。

表 5-1 “圆梦计划”学员毕业情况[10]

	2011 年	2012 年	两年合计
入学人数	9268 名	9806 名	19074 名
总毕业人数	8852 名	8426 名	17278 名
毕业率	95.51%	85.93%	90.58%
未毕业人数	416 名	1380 名	1796 名

据表 5-1 显示:“圆梦计划”两届共录取学员 17278 名，综合毕业率为 90.58%，实际毕业率指标超出预测值 10.58 个百分点。据了解，在 2011-2012 年两届学员中，还有 1796 人未能毕业，团省委只要求合作院校每半年以请款函的形式报送一次学员毕业人数情况，没有对 6 年期满依旧未能毕业的学员进行原因分析，也没有对未毕业学员所在地市、院校的分布进行统计，管理形式较粗放。

2.生均免费资金缺口较大，部分地市面临持续开展项目的困境。

根据《“圆梦计划”工作实施方案》，2018 年“圆梦计划”各级财政分担标准和个人支出标准为：省级财政补助 2,000 元/人，市级财政和社会募集资金统筹解决 2,000 元/人，被录取学员自缴 1,000 元/人。由于物价水平及教育成本连年上涨，5,000 元/人已不足以支持生均培养费用等原因，“圆梦计划”政策在推进中面临一些困难。一是部分高校无法承担学生经费，自动退出。与 2017 年相比，2018 年已有 11 所高校退出合作，包括：北京大学、中国石油大学（北京）、武汉大学、浙江大学等 11 所本、专科院校[11]。二是部分地市级财力有限，统筹解决资金来源困难。如 2018 年广州市财政局仅安排了 50 万元预算，市本级财政资金还有 150 万元的缺口，共青团广州市委员会就此项工作还在与市总工会协商。2018 年，各地市社会募集资金总额较 2017 年已降低了 11.93%。

10 数据来源：团省委提供《2011-2018 年“圆梦计划”报名、入学及毕业情况汇总》。

11 说明：根据教育部《关于印发高等学历继续教育专业设置管理办法的通知》中“没有设置全日制专科专业的本科院校不得设置高等学历继续教育专科专业，没有设置全日制本科专业的高等职业学院不得设置高等学历继续教育本科专业”的要求，越来越多合作院校陆续在全国全面停止网络教育等学历教育招生，并不再参加“圆梦计划”。

图 5-1 2016 年-2018 年社会资金投入情况[12]

3.与强化党的理想信念教育，深化学员对党的认知和认同，发掘培养党团骨干，助力学员成长发展的目标，存在一定偏离。

查阅《“圆梦计划”工作实施方案》，明确要求将“圆梦计划”打造成“三工程一通道”[13]。但实际情况为：一是参与合作的高校备案的专业课程，缺少党团知识、社会工作技能、岗位技术技能的课程安排，大都为学校固有的专业课，与本项目实施的政治要求存在偏离。二是部分地市未能完成:“挖掘至少占当年录取人数 10%的学员骨干，输送到基层团组织、企业、社团担任兼职团干”的目标。本次绩效评价，共青团江门市委员会、共青团广州市委员会均未能提交输送到当地的企业、社团等担任团干的圆梦计划骨干学员名单，共青团汕头市委员会仅提供 2 人名单。三是部分地市也尚未建立本地圆梦学员实名制人才库信息，对每年圆梦计划的招收、毕业后成为“自我管理、自我服务”的骨干，助推“广东制造”走向“广东创造”的高素质劳动者数据，退出的学员情况缺乏清晰、完整的了解。

4.部分合作院校缺乏教学实践平台，对保障教学质量造成一定影响。

根据《“圆梦计划”工作实施方案》，圆梦学员主要是通过网络教育、面授、函授

12 数据来源：各地市提交的《基础信息表》。

13 “三工程一通道”：即党在新生代产业工人群体中基本可依靠力量的培养工程，实现社会治理创新、推动新生代产业工人群体“自我管理、自我服务”的骨干培养工程，助推“广东制造”走向“广东创造”、加快转型升级的高素质劳动者培养工程，打通新生代产业工人成长发展的向上通道。

和自学等方式进行学习。现场勘查共青团江门市委员会了解到：华中科技大学等外地合作高校，主要是依托在当地的教学点开展圆梦计划学员的教学活动，但当地的教学点缺乏实训基地等与教学实践相关的资源，导致新生代产业工人所急需的部分实践类课程、实习类课程无法实施。

为便于只直观了解各地市差异性，我们对各地市人均面授课程数、人均期末辅导课程数、单节网络课程人均点击数和全部网络课程人均点击次数进行了数据分析。线下课程的开设节数、线上课程点击次数，基本可以反映出各地市合作院校对“圆梦计划”学员的教学投入及当地学员学习的积极性情况。

表 5-2 “圆梦计划”课程开展及使用概况

序号	地市/部门	录取人数(人)	人均面授课程数（节）	人均期末辅导课程数（节）	单节网络课程人均点击数（次）	全部网络课程人均点击次数（次）
1	东莞市	1994	32.44	0.32	0.18	5.12
2	深圳市	1500	0.00	0.09	/	/
3	佛山市	1100	27.09	0.64	2.96	279.50
4	广州市	1000	5.97	0.83	1.44	572.07
5	惠州市	1000	1.15	1.00	0.88	223.72
6	中山市	597	4.05	1.48	1.48	62.63
7	江门市	509	0.80	0.82	1.04	133.74
8	珠海市	320	4.46	3.71	3.50	428228.59
9	汕尾市	279	0.34	0.11	0.32	107.53
10	河源市	200	/	/	/	/
11	肇庆市	200	0.02	1.79	3.88	310.13
12	清远市	200	0.00	2.66	1.40	100.00
13	阳江市	180	3.73	2.00	0.13	753.33
14	汕头市	100	24.59	2.04	0.73	114.04
15	韶关市	100	3.36	0.00	0.00	0.00

16	潮州市	100	0.00	1.58	1.58	189.60
17	梅州市	100	0.04	0.01	0.35	10.00
18	湛江市	100	1.98	0.00	4.29	0.00
19	茂名市	100	0.00	1.84	1.00	42.30
20	云浮市	100	0.01	0.04	/	/
21	揭阳市	54	/	/	/	/

六、相关建议

（一）关于劳动力技能晋升培训补贴项目的建议

1.开展顶层设计，为城市优势产业发展提供新生代生力军。

一是与当地优势产业有序衔接，编制劳动者技能培养的中期规划。随着我国进入新的发展阶段，产业升级和经济结构调整不断加快，各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫，职业教育重要地位和作用越来越凸显。故各地市可与相关业务部门联合开展优势产业调研，结合本市新兴产业发展战略，科学、客观的编制劳动者技能培养的中期规划，建立健全本地优势产业、行业人力资源需求预测和就业状况定期发布制度，完善人力资源市场供求分析。在顶层设计的引导下，将本市产业需求与专业设置对接，为优势产业发展提供具有劳动技能的人才。

二是适度减少对普通工种的补贴，加大向智能制造等劳动技能紧缺工种倾斜。由于财政资金有限，建议省人社厅可从制度创新的维度出发，出台一些政策，适度减少对一些普通工种的补贴，如从获补名额上和补贴金额上减少，而对促进城市优势产业发展的工种，则给予获补名额上和补贴金额的增加。将劳动力技能培养与当地优势产业发展有机融合，使财政支出发挥最大效益。

2.加快信息化平台建设，实现数据互联互通。

据了解，省人社厅2019年正在完善与建设全省人力资源和社会保障业务系统，建议省人社厅通过此次系统建设，尽量解决与其他业务部门数据不能互联互通、共享的问题，精准为有需求的劳动者，提供技能培训与晋升服务，让符合条件的劳动者及时享受政策红利。另外，可加大对违规申请学员的惩罚力度，例如，将违规行为考虑纳

入全国个人诚信体系和信用评分系统中，提高申请学员的诚信意识。

3.增强合同管理意识，规范履约行为。

建议各地人力资源社会保障部门在与符合条件的培训教育机构、行业组织或企业组织签订培训协议时，按照1287号文第十一条要求，增加培训承诺等条款规定，保障培训教育机构的培训质量。另外，在签订培训协议时，各地人力资源社会保障部门除了关注培训项目类别、培训规模等，还应高度关注培训成果质量、行业标准和验收要求，尽量将对培训教育机构的监督检查要求落实在培训协议中。

（二）帮扶就业困难人员实现再就业项目的建议

1.统一补贴标准，努力实现基本公共服务均等化。

基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是促进机会均等，重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会。2013年广州市推进具有城镇户籍的“3540”人员的就业政策，对解决广州市就业困难人员实现再就业起到一定积极作用，但相对全省具有城镇户籍的“4050”人员范围来说，尤其是参与全省21个地市同时分配省级资金补贴时，困难就业人员再就业政策范围明显过宽。建议广州市在申报省级专项资金时，可考虑采取精准施策方法，如实统计本市具有城镇户籍的“4050”人员数据，规定在此范围的人员方能享受省级财政补贴。

2.深入调查研究，确定合理措施，让就业困难人员及时享受政策红利。

建议各地市人社局针对“不同业务部门办理原则，导致失业后灵活就业人员无法获得社保补贴”问题，开展深入调研，确定一些科学合理的举措，如：将政策调整至与省人社厅政策保持高度一致；再如：失业人员可凭单位解聘证明，即可前往户籍所在地行政服务中心办理失业登记；当地人社局则可通过工商、地税等业务查询系统，获得用人单位诚信现状，也可通过巡查形式不定期对开具失业人员解聘证明的用人单位进行监督管理，规避骗补风险，扭转“由于政府业务部门之间的信息还无法互通，失业后灵活就业人员无法申领社保补贴”的现状。

3.科学合理制定资金使用计划，提高财政资金使用效率。

各地市可根据《关于印发〈广东省人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划〉的通知》（粤人社发〔2016〕160号）等要求，本地市人力资源和社会保障事业发展目标等，按时编制年度专项资金使用计划。预算执行过程中，应该控制资金支出的序时

进度，提高财政资金使用效益。省人社厅作为预算编制、业务统筹管理部门，需加强对各地市预算执行情况的督导。对预算执行缓慢或超出结转结余时限的单位，在下年安排专项资金时，应做相应调整。

（三）关于圆梦计划项目的建议

1.科学设置绩效目标，加强对学员学习情况的跟踪。

一是充分考虑目标设置的科学性、合理性和关联性。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（2018 年 9 月）第四条第（七）小款明确提出“各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达”的要求，建议团省委在“圆梦计划”指标设置时，应在总目标的框架下，合理设置分目标值并科学安排预算，规避前后数据值不一致，给预算绩效管理带来困难的风险。**二是**加强财政支出绩效的跟踪管理。团省委应据本次绩效评价发现的问题，及时跟踪获得“圆梦计划”扶持的学员未能毕业的原因，通过统计分析，解决学员毕业率偏低的问题，对学员毕业率较低的地市、院校，应加大开展针对性的政策指导和教学要求，尽可能减少“圆梦计划”名额的浪费和财政资金的损失。

2.改善项目投入形式，实现项目可持续发展。

一是改变“圆梦计划”的补贴方式。先行由学员全额缴交学费，学员毕业后，由财政部门将补贴资金拨付给学校进行奖励。

二是减少资助名额，加大对学员个体的资助力度。目前，省级、市级财政资助的4,000 元，远不足以支撑学员最终获得高等教育毕业证的学费，加之各地市不同程度均面临着财政资金紧张的困难，社会力量的资助情况也不容乐观。为此，建议适度减少资助名额，加大资助力度，从而化解项目实施中出现的各种问题。

3.不忘初心，牢记使命，回归本源。

“圆梦计划”创立之初，时任广东省委书记汪洋曾作出批示“摸清时代脉搏，首开全国先河，增强团组织的凝聚力和影响力”。团省委也希望借“圆梦计划”，实现：为我省新生代产业工人成长发展提供帮助，成为一个能为党委赢得青年群众基础、深受青年工人喜爱的品牌项目。这是“圆梦计划”项目推进的核心目标。

一是按《实施方案》增加专业课。各参与“圆梦计划”服务的高校，应该按《三方协议》承诺设置：党团知识、社会服务技能等课程；

二是各地市团委应建立本地圆梦学员实名制人才库信息，及时跟踪掌握本地学员的情况，并按照与团省委签订的《2018 年“圆梦计划”广东新生代产业工人骨干培养发展计划三方协议书》的要求，挖掘至少占当年录取人数 10%的学员骨干，输送到基层团组织、企业、社团担任兼职团干。

三是增加社会实践课程。各参与服务的高校可按照《“圆梦计划”工作实施方案》的要求，开展教学实践、为新生代产业工人提供实训基地等教学实践平台资源，理论与实践相结合，提高新生代产业工人的学习成效。同时积极开展志愿服务、公益活动等各类社会实践活动。

2018年广东省十件民生实事（第三件）：提高困难群众救助补助标准项目省级财政资金绩效评价报告

评价机构：广东外语外贸大学

机构（团队）负责人：毛国民

项目负责人：刘哲

2019年

一、评价项目概要

2018 年 1 月 25 日，广东省第十三届人民代表大会第一次会议批准《2018 年广东省政府工作报告》，确定 2018 年工作安排：全面发展各项社会事业，扎实办好十件民生实事，更好地保障和改善民生，解决关系人民群众切身利益的热点难点问题，增强人民群众的获得感，切实提高保障和改善民生水平。省政府年初专门印发《省政府贯彻落实党的十九大决策部署有关任务 2018 年实施方案》（粤府办〔2018〕12 号），把省十件民生实事细化分解为 21 项具体任务。“提高困难群众救助补助标准”项目对应其中 4 个任务，专项经费总体安排 1112932 万元，主要用于困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、困难群众救助、城乡医疗救助和疾病应急救助 4 个子项目，具体子项目情况见表 1-1。

表 1-1 提高困难群众救助补助标准项目子项目列表

序号	实施单位	子项目名称	子项目金额	子项目说明
1	省民政厅	困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴资金项目	115920 万元	用于落实残疾人生活津贴制度和重度残疾人护理补贴制度，以保障残疾人基本生活。
2	省民政厅	困难群众救助补助资金项目	734376 万元	用于城乡最低生活保障补助、特困人员供养补助、临时救助工作、孤儿基本生活保障经费、流浪乞讨人员救助经费、救助补助工作经费等 6 个方面。
3	省医疗保障局	城乡医疗救助补助资金项目	260636 万元	对救助对象参加城乡医保的个人缴费部分给予补贴；对救助对象经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后，个人及其家庭难以承担的符合规定的基本医疗自负费用，给予补助。
4	省卫生健康委员会	疾病应急救助资金项目	2000 万元	用于广东省欠发达地区针对“需要急救但身份不明或无负担能力的患者”实施应急医疗救助。

注：截至 2019 年 3 月 31 日，省财政厅已安排 1112932 万元专项资金给省民政厅、省医疗保障局和省卫生健康委员会，资金到位率为 100%。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性进行比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合“提高困难群众救助标准项目”财政支出经费的特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、费用—效益分析法、公众满意度测评法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析，综合4个子项目得分，按资金额权重（困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴10.42%，困难群众救助资金65.98%，城乡医疗救助资金23.42%，疾病应急救助资金0.18%）对资金使用效果进行评判评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

依据《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《关于确定2019年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕13号）等有关规定，广东省财政厅委托广东外语外贸大学（以下简称广外）对2018年提高困难群众救助补助标准专项资金（省级十件民生实事项目）实施第三方绩效评价。经过自评材料审核、现场核查评价、综合分析评价等一系列评价程序，从投入、过程、产出、效益等4个一级指标、8个二级指标、14个三级指标对项目资金使用效果进行量化分析，形成本评价报告。

三、评价结论与绩效分析

“提高困难群众救助标准”项目各子项目评分及综合评分情况见表3-1。

表3-1：评价情况总表

评价因素	分值	残疾人两项补贴	困难群众救助	城乡医疗救助	应急医疗救助	综合得分	得分率
评价总分	100	94.50	87.20	88.00	88.00	88.15	88.15%
投入	20	20.00	18.20	18.00	18.00	18.34	91.70%
过程	20	17.50	15.50	16.00	16.00	15.83	79.13%

产出	30	28.50	27.00	28.00	28.00	27.39	91.31%
效益	30	28.50	26.50	26.00	26.00	26.59	88.63%

（一）总体结论

根据自评材料审核、现场核查评价、综合分析评价等一系列评价程序，第三方评价机构主要依据绩效评价指标体系和评分标准（详见附件 2），综合项目主管单位自评材料与实地考评结论，对 4 个子项目分别评分后按资金额权重进行汇总，评定提高困难群众救助补助标准项目得分为 88.15 分，评定等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入情况指标分析。

该指标主要从项目立项、资金落实两个方面考核项目的投入情况。指标分值 20 分，得 18.34 分，得分率 91.70%。该项目论证决策依据充分，资金到位及时，但部分子项目缺乏量化指标、实施进度有待提高、资金分配结构仍需完善，对提高困难群众救助补助专项资金发挥效益产生了一定的影响。

2.过程情况指标分析。

该指标主要从资金管理、事项管理两个方面考核项目实施的过程情况。指标分值 20 分，得 15.83 分，得分率 79.13%。该项目实施程序较规范，资金支出时效性及规范性良好，体现出民生项目及时有效落实到帮扶对象身上，但各地市支出率有待进一步提高；另一方面，主管部门对项目监督管理未完全到位。部分项目基层使用单位未能健全有效管理机制，致使项目主管单位的支出情况与实际支出不符，不利于对项目总体把控及后续调整。

3.产出情况指标分析。

该指标主要从经济性、效率性两个方面考核项目的产出情况。指标分值 30 分，得 27.39 分，得分率 91.31%。4 个子项目均能按资金分配要求，在预算范围内逐步完成绩效目标，经济性指标完成较好。在实地考评中，因资金覆盖面较广、工作量大、基层人员缺乏等原因，项目管理单位未能提供部分绩效指标的支撑材料，救助工作实效性欠佳，表明基层管理单位对项目实施过程中的监督、管理存在不到位的情况。

4.效益情况指标分析。

该指标主要从效果性、公平性两个方面考核项目的效益情况。指标分值30分，得26.59分，得分率88.63%。项目实施后，得到了覆盖地区的受众及公众对项目的充分肯定，整体满意度较高。但针对绩效评价指标中要求的量化考核标准，项目管理单位特别是基层单位，缺乏相关数据的有效汇总和统计，导致部分绩效指标对应数据缺失，无法准确评估指标完成情况，影响了项目的综合效益体现。

5.绩效情况综合分析。

通过对该项目投入、过程、产出、效果4个方面的分析，该项目专项资金在产出方面表现较好，投入和效果尚可，过程方面相对不足。全省各地补贴、救助资金工作基本实现“按时”、“足额”发放，基本达到动态管理下的“应保尽保”和“应退尽退”；通过与多个政府部门、商业银行数据对接，进一步完善系统建设，提升了民生项目的运行效率与科学管理水平；另一方面，项目各级管理部门监督管理水平有待进一步提高，对资金的分配合理性、支出规范性以及下一年度的绩效指标设置都有重要的指导意义。

四、主要绩效

（一）项目总体任务目标完成情况

提高困难群众救助补助标准项目实现的主要目标包括：全省所有县（市、区）城镇、农村低保标准人均补差分别提高为每月570元、275元；特困人员基本生活标准均实现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；孤儿基本生活集中供养、分散供养最低养育标准分别提高至每人每月1560元、950元；城乡低保对象政策范围内基本医疗救助比例、建档立卡贫困人口政策范围内基本医疗救助比例均达到80%以上；困难残疾人生活补贴提高至每人每年1890元、重度残疾人护理补贴提高至每人每年2520元。

（二）资金产出指标完成情况

提高困难群众救助补助标准项目总共投入111.29亿元，其中：“困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴”子项目11.59亿元，保障全省14个财政转移支付地区及江门市台山、开平、恩平三县（市）和省级直属3所集中供养机构（仅发放重度残疾人护理补贴）的残疾人两项补贴工作。“困难群众救助资金”子项目73.44亿元，救助

全省141.2万城乡低保对象、约22.2万城乡特困人员、临时救助133536人次、确保全省28672名孤儿供养达到广东省2018年孤儿最低基本生活保障标准、累计救助流浪乞讨人员10.5万人次、帮助3414名滞留受助人员寻亲成功、支持全省1142个社区救助服务窗口的业务开展等。“城乡医疗救助补助”子项目26.06亿元，全额资助265万名城乡低保对象、特困供养对象等困难群众参加基本医疗保险，资助低保和特困供养对象参加城乡居民（职工）基本医疗保险率达到100%。直接救助困难群众198万人次（其中住院救助74万人次，门诊救助124万人次）。“疾病应急救助”子项目0.2亿元，覆盖全省15个欠发达地区，年度救助申请基金人数10827人次(其中身份不明人员1982人次、无力支付人员8845人次)。

（三）效益指标完成情况

全省各地补贴、救助资金工作基本实现“按时”、“足额”发放，基本达到动态管理下的“应保尽保”和“应退尽退”，确保了提高困难群众救助补助标准项目使用的准确性和合理性。

省民政厅在全省推进农村低保专项治理工作，并通过与多个政府部门、商业银行数据对接，进一步完善广东省救助申请家庭经济状况核对系统。全省通过系统新申请低保救助29.5万人，对在保对象随机复核76.2万人，主动协助12353户不能自主申请的困难家庭提出低保申请；系统上线运行以来，筛选出不符合低保条件的申请共计207692人次，按城乡低保补差月人均500元计算，一年节约财政资金12.4亿元，大幅提升了民生项目的运行效率与科学管理水平。

省医保局针对贫困人员的实际困难，开设参保“绿色通道”，允许贫困人员中途参保，确保困难群体实现应保尽保。建立大病精准扶贫体系，开展重点医疗救助对象“二次救助”，增强医疗救助托底保障能力。将残疾人两项补贴申请纳入广东省“粤省事”微信小程序，实现通过手机微信移动办理，进一步方便服务对象，简化了补贴申办程序，提升了广大群众对该项工作的满意度。

五、存在问题

“十件民生实事”社会效果显著，体现了省委省政府执政为民的理念，解决了大部分困难群众的问题，提高了困难群众的获得感。因困难群众数量大、涉及部门广、基层工作人员少，在执行过程中存在不足之处，主要体现在以下五个方面:

（一）绩效指标设置欠完善

部分指标描述比较模糊笼统。例如，残疾人两项补贴和低保、特困、临时救助资金的基础信息表中均设置了社会化方式发放比例指标并提供了计算公式，但自评报告及支撑材料中可以用于指标计算的数据不足，无法有效核查目标完成和绩效情况。

临时救助资金、应急医疗救助资金的绩效指标设置不够具体、缺乏量化指标。无法定量考评。

设定的指标内容存在两极分化的情况，要么集中在一些门槛较低的合规性要求（容易达到和容易得分），要么集中在一些标准较高但不容易统计采集确认的指标（难以评价评分）。

实地考评过程中，基层民政部门收集、统计、整理数据信息的能力参差不齐，导致层层汇总统计数据的准确性、可靠性出现偏差，最终影响省厅一级部门自评材料的质量。

（二）资金分配合理性有待完善

各子项目普遍引入了多维度计算分配公式提高资金分配的科学性和有效性，但资金拨出后实际使用的效率和效果有待提高，同一项目在不同地市出现大量结余和需求不足并存的情况。例如，湛江市应急医疗救助资金未使用，而汕头市应急医疗救助资金 72.58 万元已全部支出且缺口仍很大。

由于低保、特困供养、临时救助对象每月实行动态管理，期间低保、特困供养、临时救助对象会因为死亡或家庭收入超出保障线而取消、减少补助待遇。实际上每月所需补助人数均有变动，则个别县（市、区）所需资金与下拨资金不符合，出现资金结余或资金缺口。

（三）监督管理有待完善

提高困难群众救助补助标准项目资金金额大、涉及面广、工作要求高，基层民政部门受人员、经费等各方面制约，在实际工作中存在业务材料不完善、统计数据不齐、工作过程不规范的情况，导致全省统一部署的专项工作，在个别地区推进缓慢，影响了全省工作进度。项目主管部门应实际管控项目整体收支，不要流于形式，切实掌握基层实际收支数据。例如，项目主管单位填报的项目资金支出率为 100%，经第三方机构实地核查，所有核查地市实际支出率均未达到 100%。

（四）个别基层部门资金支出有待规范

在工作经费使用方面，任用临时工作人员应该采用政府服务采购的规范方式进行。但实地考评过程中发现一些基层部门仍然采用直接合同协议的方式雇用人员，不符合财政资金使用规定。

在补助资金发放方面，个别地区基层部门信息化管理工作滞后，未能及时审核、补充、更新人员数据，无法让系统按时发放补贴资金，仍通过线下人工核验的方式进行发放，存在准确性、及时性和安全性等风险点。

六、相关建议

（一）优化调整资金分配方案，提高资金使用效益

民生项目的资金普遍由国家、省、地市三级财政拨款构成，且在一些项目上允许统筹使用。因此项目实际使用的资金可能来自往年结余、项目统筹、国拨专项等多个方面。因此上一年度财政资金实际使用的准确情况应该作为一个重要指标纳入新的预算分配方案。

（二）尽快完善信息系统建设，实现精准补贴服务

困难群众救助补助项目是一个体系复杂规模庞大的综合性民生工程，补贴人数多，补贴资金多，涉及相关数据大，传统的工作方式已难以做到科学高效的管理。加快推进城乡低保管理信息化建设，重视基层技术更新，尽量减少人工参与的资料送交、数据核对等日常工作。因此，需要加大对相关信息系统建设完善的投入力度，尽快实现系统的整体优化升级。同时，进一步完善定期复核制度和随机抽查制度，从根本上降低和消除人工参与的负面影响，确保实现应补尽补、应退则退，精准补贴。另外，通过财政绩效评价和社会购买服务等方式，开展第三方绩效评估和审核，加强项目资金管理和使用评价的专业性和科学性。

（三）完善项目监管制度，加强资金的核算督查

制定科学合理的项目监督管理办法，制度化落实项目各个环节的运行与管理。还要加强资金使用的绩效评价与监督，建立制度性的审计与监督机制，让各级财政部门、残联对残疾人补贴专项资金进行检查和督察。加强内部审计监督与监察、审计部门和社会的监督。可设置监督热线、媒体热线、官方网站、官方微博微信等平台渠道，加强政策与信息的公开公示，保障人民群众知情权与监督权。

（四）重视基层人员培训，改进提升工作流程效率

加大对基层人员在政策理解、系统操作、业务熟悉等方面的培训力度，提高其工作效率，改善工作效果。通过基层人员业务执行能力和政策理解水平的提升，加大基层工作的宣传辐射效果。

联合各业务相关部门，加强沟通配合，重新梳理申请准入、数据核对、分级批复的服务对象资料管理过程，充分运用信息化手段压缩精简过程环节，理顺核报核销要求，提升工作流程的运行效率。

2018年广东省十件民生实事（第四件）：提高城乡居民基础养老金水平省级财政资金绩效评价报告

评价机构：广东三胜管理顾问有限公司

机构负责人：钟　屾

项目负责人：康小帼

2019年

一、评价项目概要

2014 年以来，《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8 号）、《广东省人民政府关于修订〈广东省城乡居民社会养老保险实施办法〉的通知》（粤府〔2014〕37 号）陆续印发，广东省人社厅按照省委、省政府的总体部署，结合全省社会保障发展的重大需求，积极开展 2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）的工作。2018 年中央、广东省两级财政累计投入 2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）补助资金共计 917,777.00 万元，其中属省《政府工作报告》重点工作督办的专项资金为 784,109.19 万元（含中央财政补助资金 416,182.00 万元）。

2018 年期间，广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）按照省委、省政府以及人力资源社会保障部相关工作部署，根据兜底线、织密网、建机制的要求，以“巩固、完善、提高、服务”为主线，积极推进各项工作，在推进社会保障满足群众基本养老水平中发挥了重要作用。截止 2018 年 12 月，全省城乡居民基本养老保险计划参保人数为 2,570.11 万人，实际完成参保人数为 2,656.34 万人，实际完成率达 103.36%；实现全省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准比从 120 元/人/月，提高到了 148 元/人/月，年度目标每人每月 138 元，提高了 6.76%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较 2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）补助资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对广东省城乡居民基础养老金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日。

本次评价基准日为 2018 年 12 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于开展 2018 年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2018〕7 号）、《省级财政到期资金使用绩效评

价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标的内容及权重，结合2018年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）补助资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

评价组依据省财政厅相关规定的指标体系和评分标准，评价组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价2018年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）财政资金的使用和管理情况、实施效果等，及时发现需关注的问题，采取措施防止专项实施过程中出现的偏离与风险，确保实现绩效目标。其中一级指标投入、过程、产出和效益表现具体得分，详见表3-1、图3-1。

表3-1 评价情况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
一、投入	20	16.00	80.00%
二、过程	20	16.00	80.00%
三、产出	30	26.00	86.67%
四、效果	30	27.58	91.93%
评价总得分	**100**	**85.58**	**85.58%**

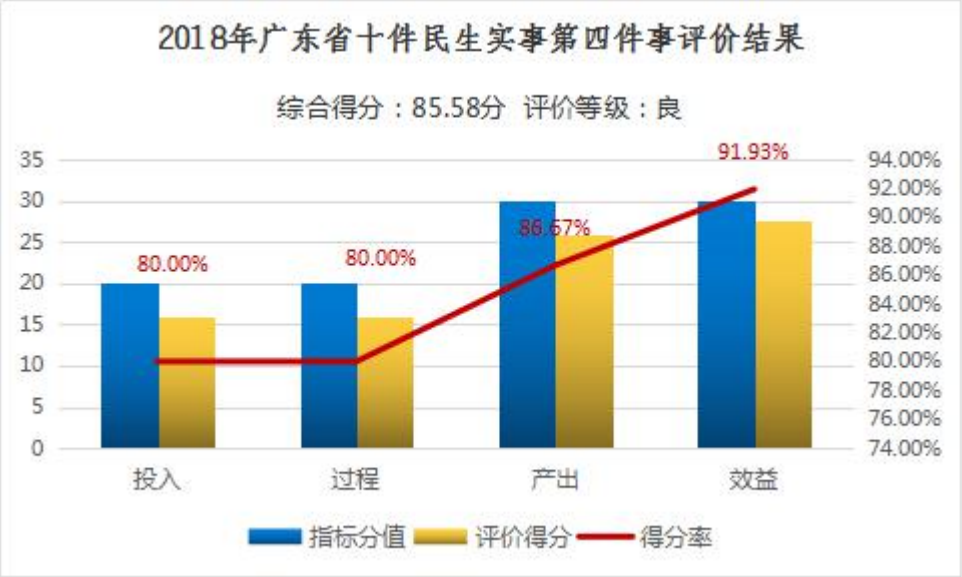
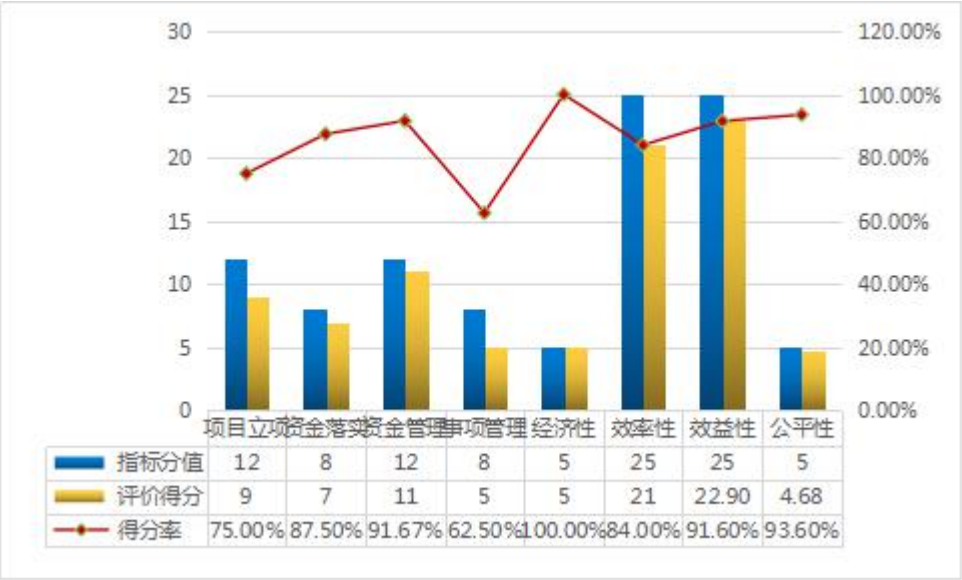


图 3-1 一级指标得分率情况

从 8 个二级指标的评价得分情况来看（详见图 3-2），本项目资金在资金落实、资金管理、经济性和效益性这四方面均取得了较好的成绩。



	项目立项	资金落实	资金管理	事项管理	经济性	效率性	效益性	公平性
指标分值	12	8	12	8	5	25	25	5
评价得分	9	7	11	5	5	21	22.90	4.68
得分率	75.00%	87.50%	91.67%	62.50%	100.00%	84.00%	91.60%	93.60%

图 3-2 二级指标得分率情况

（一）总体结论。

2019 年 5-6 月期间，依据广东省财政厅绩效处工作程序，广东三胜完成前期策划、内部资料评审和专家研讨，组织 7 名专家（基本养老保险类、绩效类、财务类）分别

前往省人社厅、汕头市人社局（龙湖区、澄海区）、清远市人社局（清城区、清新区）、江门市人社局（蓬江区、新会区）、广州市人社局（荔湾区、番禺区）等实地开展勘验，依据财政部、广东省重点评价的既定指标体系、评分标准结合项目单位自评、现场核查评价、专家组研讨与评价结果，从投入、过程、产出、效益4个一级指标，8个二级指标，17个三级指标进行综合评价，结论为：

2018年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）专项整体推进情况良好，实现全省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准从120元/人/月，提高到了148元/人/月，比年度目标每人每月138元，提高了6.76%。但在绩效目标设置、项目监管、信息反馈等方面，还存在一定改进空间。

根据《关于印发2018年广东省人力资源和社会保障事业发展计划的通知》（粤人社发〔2018〕74号）文规定，到2018年底，全省城乡居民基本养老保险计划参保人数为2,570.11万人，实际完成参保人数为2,656.34万人，实际完成率达103.36%。

综合评价得分：**85.58**分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析。

1.投入分析。

投入方面指标分值20分，得分16分，得分率80.00%。2018年，广东省第四件民生实事在项目立项方面得分率为75.00%，存在：广东省各地市城乡居民符合参保的基础数据统计口径不明确、时间不一致，给调查摸底参保基础数据带来较大难度；政策执行过程中，基层各地市与省人社厅两个层面对年度参保计划下达出现较大认知差异，省人社厅需加强与各地市基层工作人员的沟通，保障各地市对年度参保计划理解、确认，有效完成年度工作计划。资金落实指标得分率为87.50%，基本上足额、及时下达至资金使用单位或是按照财政报账核算的要求拨付专项资金，资金分配方式基本合理。

2.过程分析。

过程方面指标分值20分，得分16分，得分率80.00%。进一步对其得分结构分析，资金管理部分得分情况较好，得分率91.67%；但在事项管理方面得分不理想，得分率仅为62.50%，存在：一是由于部分地市业务经办人对系统的操作不规范，错误选择待遇暂停原因，导致出现参保人通过年审继续发放城乡养老待遇的风险；二是城乡居保业务系统与民政、公安等数据还不能贯通，无法及时取得异地死亡、异地领取养老待

遇、出国注销户口、服刑等人员相关资料。

3.产出分析。

产出方面指标分值30分，得分26分，得分率86.67%。通过各级政府和有关部门的努力，2018年列入省政府督办事项的，由省人社厅牵头的广东省第四件民生实事涉及各项年度任务已基本落实到位。但存在佛山市和深圳市由于个别只参保登记从未缴费的人员不记入统计报表的原因，两地实际参保人数参保任务完成率分别为98.93%、98.18%，暂未100%完成参保任务的情况。

4.效益分析。

效益方面指标分值30分，得分27.58分，得分率91.93%。2018年，广东省城乡居民基本养老保险基础养老金加大资金投入，进一步促进了城乡居民养老保险的公平性、全面性，取得了较为显著效益，进一步实现了社会保障事业发展“十三五”规划的目标。但存在上级机关未及时将审核意见反馈给各地市，各地市对上报资金清算审核评定结论不清楚，对我省各地市城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算造成一定影响。

四、主要绩效

2018年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，也是《广东省社会保障事业发展“十三五”规划》实施的第三年，省人社厅按照国家、省委、省政府大力推进社会保障民生实事工程的工作部署，进一步开展提高全省城乡居民基础养老金水平工作，取得了较为显著的成绩。具体表现如下:

（一）实现全省基础养老金标准进一步提高的工作目标

2018年10月,《关于2018年提高全省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准的通知》（粤人社规〔2018〕10号）印发，决定自2018年1月1日起，全省城乡居保基础养老金最低标准由120元/人/月，提高到148元/人/月，比上年增加28元，增幅23.33%。截止2018年12月31日，全省21个地市均已按时限要求完成此项工作目标。经统计，2018年我省城乡居保基础养老金最低标准增加额度，进入全国排名的第5位;基础养老金标准进入全国排名第8位，与上年相比，排名前进一位，详见表4-1。

表 4-1 2017-2018 年全国各地基础养老金标准表[14]

序号	省　份	2017 年（元/人/月）	2018 年（元/人/月）	增加额度（元/人/月）	同比增长
1	上　海	850	930	80	9.41%
2	北　京	610	710	100	16.39%
3	天　津	277	295	18	6.50%
4	海　南	145	178	33	22.76%
5	青　海	155	175	20	12.90%
6	西　藏	150	170	20	13.33%
7	浙　江	135	155	20	14.81%
8	广　东	120	148	28	23.33%
9	宁　夏	120	143	23	19.17%
10	新　疆	115	140	25	21.74%
11	江　苏	125	135	10	8.00%
12	内蒙古	110	128	18	16.36%
13	福　建	100	118	18	18.00%
14	山　东	100	118	18	18.00%
15	广　西	90	116	26	28.89%
16	重　庆	95	115	20	21.05%
17	河　北	90	108	18	20.00%
18	辽　宁	85	108	23	27.06%
19	黑龙江	80	108	28	35.00%
20	安　徽	70	105	35	50.00%
21	江　西	80	105	25	31.25%
22	山　西	80	103	23	28.75%
23	吉　林	80	103	23	28.75%
24	湖　北	80	103	23	28.75%
25	湖　南	85	103	18	21.18%
26	云　南	85	103	18	21.18%

14 数据来源：2019 年 5 月 15 日，由省人社厅城乡居民养老保险处提供。

序号	省　份	2017 年（元/人/月）	2018 年（元/人/月）	增加额度（元/人/月）	同比增长
27	陕　西	80	103	23	28.75%
28	甘　肃	85	103	18	21.18%
29	四　川	75	100	25	33.33%
30	河　南	80	98	18	22.50%
31	贵　州	70	93	23	32.86%

提高基础养老金标准，是国家高度重视且积极推进，受益面大，受益方式直接，有利于更好保障和改善低收入或无收入的城乡老年居民基本生活的政策，也是省委省政府多年有序开展十件民生实事的重点工作。依据:“中央确定基础养老金最低标准，地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准”的原则，截至 2018 年 12 月,我省城乡居民基础养老金高于最低标准的有 8 个地市,占全省 21 个地市的 38.09%,其中深圳市最高，为 420 元/人.月，比我省最低标准高出 272 元/人.月，详见图 4-1[15]。

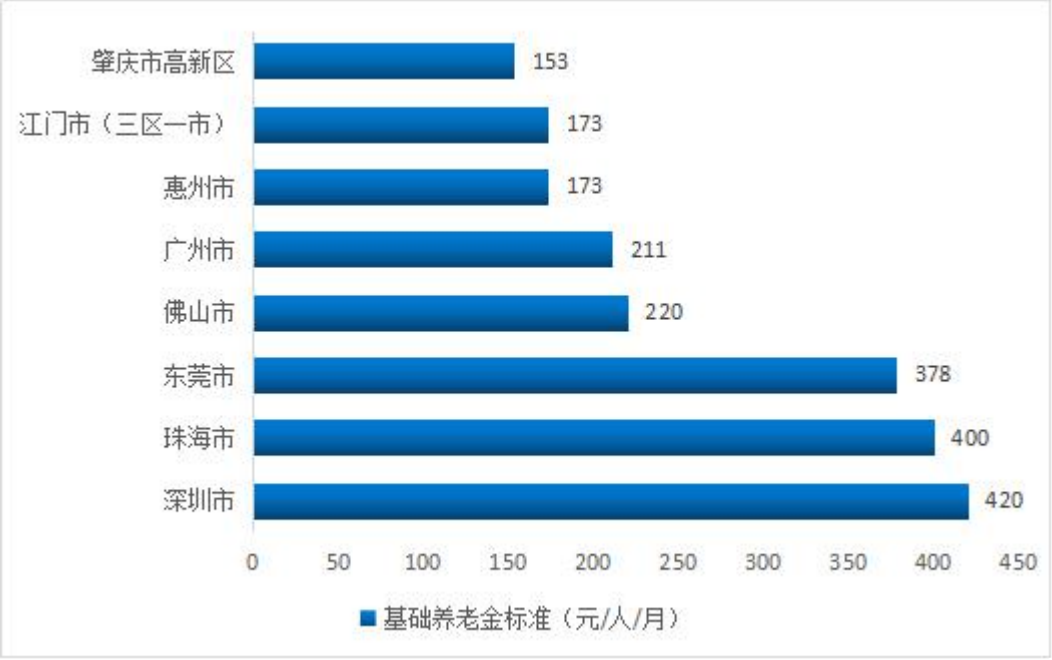


图 4-1 2018 年 8 个地市城乡居民基础养老金高出我省最低标准情况

15 数据来源：《城乡居保 2018 年工作总结和 2019 年工作计划》。

（二）超额完成全省年度参保扩面“双增长”任务

近年，省人社厅坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则，不断健全完善社会保险体系，积极扩大社会保险覆盖面，2018 年顺利完成参保扩面“双增长”任务目标。**一是**参保人数增长。截至 2018 年 12 月底，全省参保人数 2,656.34 万人，比 2017 年底增加 69.62 万人，同比增长 2.69%，完成年度参保计划的 103.36%。为客观反映我省参保人数增长情况，我们获得 2012-2018 年 12 月全省实际参保人数和年均增长率数据，详见图 4-2。**二是**两级财政补助资金投入持续增长。调阅 2015 年 12 月中央与省级两级财政基础养老补助资金下达数据为 602,451.00 万元，2018 年 12 月，中央与省级两级财政资金下达已增至 784,109.18 万元。3 年期间，年均增长率为 9.39%，详见图 4-3。

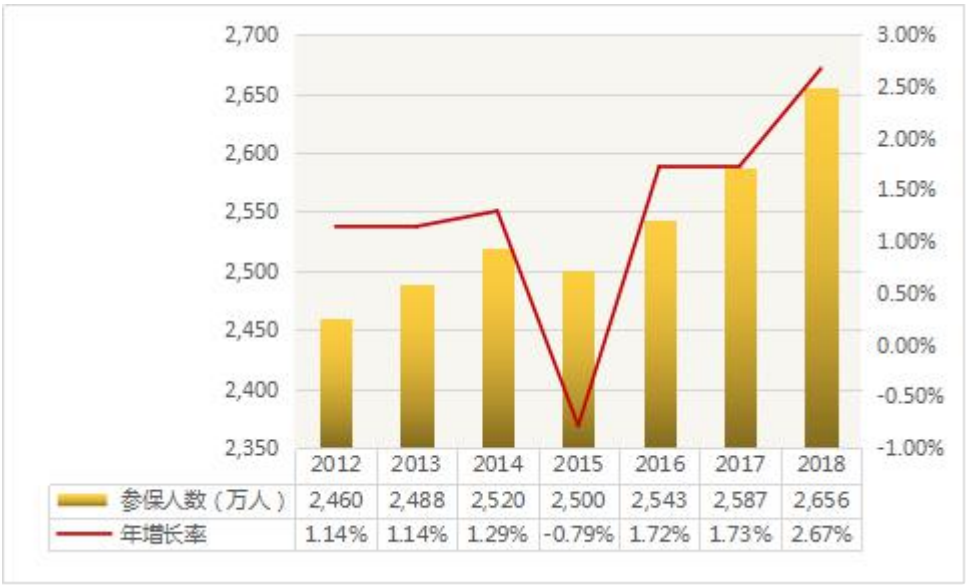


图 4-2 2012-2018 年全省实际参保人数

如图 4-2 所示，2012-2018 年期间[16]，参保人数总体呈上升增长态势，2018 年参保人数已达 2,656 万人，比 2012 年参保人数增长了 7.97%。

16 说明：2012-2014 年城乡居民养老保险参保人数中含中山、东莞原农保参保人按城乡养老保险一体化政策参加职保的人数，自 2015 年起，两市上述人员不纳入城乡居保参保人数统计，导致 2015 年参保人数略有下降。

图 4-3 2012-2018 年中央和省级下达基础养老金补助情况

（三）精准施策，城乡社会保险扶贫再次向前迈出坚实一步

2018 年 2 月，省人社厅联合省扶贫办、民政厅、财政厅转发了国家三部委《关于切实做好社会保险扶贫工作的意见》（人社部发〔2017〕59 号），并结合全省实际提出多项城乡居保扶贫措施。各地市均规定按不低于最低缴费标准为建档立卡贫困人员、低保对象、特困人员等困难群体全额代缴城乡居民养老保险费。同年 4 月，全省召开城乡居保扶贫工作视频会，对城乡居保扶贫工作进行总结和部署，进一步明确工作目标落实工作责任。各地市充分发挥基层平台的资源和优势，借助各驻村工作组的力量，组织乡镇、村居有关人员进村入户开展拉网式摸底排查，精准识别困难群体状况、动态掌握困难群体的参保情况，做到工作对象明确、有关情况清楚。截至 2018 年 12 月，政府实际代缴 107.37 万人，代缴总金额为 13,483.23 万元，比 2017 年实际代缴 40.44 万人增长 164.50%，详见图 4-4。

图 4-4 近三年政府帮困难群体代缴城乡居民养老保险费人数

五、存在问题

在省委、省政府的高度重视下，2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）取得了较好成效，不仅实现年度工作目标，还通过社会保险扶贫政策，使我省部分城乡困难群体共享改革开放与经济发展带来的红利。但政策实施过程中还存在一些实际困难和需引起关注的问题，主要表现在：

（一）年度参保计划的统筹安排，还需开展有效沟通

为深入推进我省城乡居民养老保险统筹改革，加强社会保障体系建设，2018 年，省人社厅印发《关于印发 2018 年广东省人力资源和社会保障事业发展计划的通知》（粤人社发〔2018〕74 号），其中附件表 3 规定："2018 年全省 21 个地市城乡居民基本养老保险参保任务合计数 2,570.11 万人"。现场勘验广州、清远、江门、汕头各地市（县）人社局，上述地市基层反映：由于城乡居民个人情况或信息还不能及时实现管理平台上的动态互通与跟踪，导致各地市在完成当年城乡居民基本养老保险参保人数计划时，存在一定困难。如部分原为符合条件的城乡居保参保人，实则出现国外定居情况；再如部分贫困人员因一些客观原因不愿意参加城乡居保等，加之目前社保业务信息平台还存在与其他业务数据（民政、残联、出入境等）不能贯通等现状，给各地市政策执行和完成当年参保计划带来难度。

2019 年 5 月 30 日，省人社厅对现场反映问题给予回复："每年参保计划是根据各

地市上一年度实际参保人数、统计年鉴汇总的户籍人数、每年增长趋势等因素测算，下达计划前分别向各地市征求 2 次意见，最终确定参保计划任务数。如按照有关规定对于出国外定居人员，若丧失国籍的，不符合参保范围，不列入年度参保计划；再如对部分贫困人员因一些客观原因不愿意参保等情况，按照国家的指导意见，首先与其讲明政策，再与其签订放弃享受待遇协议书，各市在执行计划过程中，如出现此种情况时，可核减参保计划。”目前，一方面基层各地市对省人社厅下达的年度参保计划数存在困惑，另一方面，省人社厅反映已实行“二上二下”的形式与各地人社部门充分沟通，与各地取得一致意见，并在各地表示可以完成年度参保计划后，才正式下达计划。两个层面对年度参保计划下达出现较大认知差异，反映出：政策执行过程中，还需提高城乡居保参保计划数的科学预测，同时，也需省人社厅加强与各地市基层工作人员的沟通，保障各地市对年度参保计划理解、确认，有效完成年度工作计划。

（二）《财政补助资金清算报告审核意见》反馈不及时

经了解，全省各地市每年必须按期提交《城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》，目前各地市基本能按规定时限提交，但存在上级机关出具的《财政补助资金清算报告审核意见》反馈不及时现象。如江门市人社局于 2019 年 3 月 20 日报送《关于 2018 年度江门市城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》（江财社〔2019〕37 号），但由于历年上报结算材料均未收到上级批复，导致江门市城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算欠缺有力依据。查阅《转发财政部 人力资源社会保障部关于城乡居民基本养老保险中央财政补助资金管理有关问题的通知》（粤财社〔2015〕413 号）第二条明确规定：“各省市财政部门和人社部门，每年 4 月底以前将上一年度中央财政补助资金结算申报材料联合报送当地专员办，专员办在受理材料后 20 个工作日内完成审核，出具审核意见”的要求。但实际存在：上级机关未及时将审核意见反馈给各地市，各地市对上报资金清算审核评定结论不清楚，对我省各地市城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算造成一定影响。

（三）信息孤岛、人为因素等缺陷，给实际工作带来阻碍

查阅《关于落实审计整改清理违规发放养老待遇工作的通知》（粤社保函〔2018〕319 号），截至 2018 年 3 月广州、汕头、佛山、韶关、清远、江门等 19 个地市存在：死亡超过 12 个月依然领取待遇人数为 3,503 人，服刑人员依然领取待遇人数 209 人的

现象。2019 年 5 月，现场勘验汕头、清远、江门等市，此类情况暂时尚不能有效解决。追溯原因，目前大多存在：**一是**城乡居保业务系统与民政、公安等数据还不能贯通，无法及时取得异地死亡、异地领取养老待遇、出国注销户口、服刑等人员相关资料；**二是**部分地市业务经办人对系统的操作不规范，错误选择待遇暂停原因，导致出现参保人通过年审继续发放城乡养老待遇的风险；**三是**城乡居保工作有“三多一难”的特点，即涉及人社、公安、财政、民政、残联、扶贫和银行等多个部门，也涉及市、区县、街道镇、村居等多个层次，经办服务队伍人员力量薄弱且经验不足，一定程度影响了城乡居保基础服务经办水平。

（四）数据统计口径不明确、时间不一致，给调查摸底参保基础数据带来较大难度

2018 年 5 月，省人社厅印发《关于印发广东省 2018 年城乡居民基本养老保险工作要点的通知》（粤人社函〔2018〕1262 号），其中第六点明确提出：“夯实参保基础数据，准确掌握本地区城乡居民有关基础数据”的要求。截止 2018 年 12 月，广东省各地市城乡居民符合参保的基础数据还难以获取。原因有：**一是**国家暂未明确城乡居民基本养老保险应参保人数的统计口径；**二是**当年本地户籍人数、二三产业从业人员人数等数据需要以第二年统计部门公布的上年度各项人数情况进行统计，其中涉及不符合参保条件的当地户籍服兵役人员（此项属于保密数据）、服刑人员等，基础数据当期无法准确计算；**三是**建档立卡贫困人员、低保对象、特困人员等困难群体一般按照居住地认定，其中部分贫困人员属于外省户籍，还有少数为外国籍（如越南新娘），不符合国家规定的城乡居保户籍地参保原则，当地无法落实其参保情况。基础数据不准，难免给财政补助资金的有效支出带来风险。

（五）制度化、常态化的基本养老金调整机制尚未应用

2018 年我省城乡居民基础养老金标准虽已提至 148 元/人.月，在全国排名进入前 8 位，但仍然低于北京、上海和天津等直辖市，东部地区的浙江、南部地区的海南，西部地区的西藏、青海等省区。由于我省经济发展不平衡性，各地养老保险基金账户结余情况不同，提高补助标准，欠发达地区地方财力承受能力有限。2018 年各级财政分担标准为：中央财政 44 元，省财政 52 元，市财政 26 元，县（市、区）财政 26 元。2017 年部分县（市、区）反映开始出现赤字，2018 年全省养老保险基金当期出现赤字

情况[17]的有广州[18]、梅州、佛山、深圳等 4 个地市，基金平衡压力较大，持续性面临挑战，后期赤字风险可能越来越高，详见图 5-1、表 5-1[19]。

图 5-1 2018 年全省 21 个地市养老保险当期收支情况

17 说明：“养老保险当期赤字”指当期收支情况小于 0，当期收支情况=本年收入合计-本年支出合计。

18 说明：2018 年广州市养老保险当期赤字的原因有，一是缴费人数远低于领取待遇人数。2018 年广州市全年实际缴费人数为 27.17 万人，月平均领取养老金人数约 42.87 万人；二是部分参保人员趸缴费若干年，系统在计算当期收入时只统计了当年实际缴费人数和金额，趸缴的金额没有分到以后年度统计，只在趸缴当年基金中体现。

19 数据来源：广东省基金报表管理软件系统。

表 5-1 2018 年全省城乡居民养老保险收支情况表

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
全省汇总		2,158,325.13	2,018,884.53	139,440.61	4,166,891.91
广州市		253,840.66	345,744.72	-91,904.06	1,532,512.06
深圳市		3,571.87	3,732.43	-160.56	3,526.27
珠海市		36,145.38	24,350.96	11,794.42	101,840.19
汕头市	金平区	8,007.70	7,215.00	792.69	15,177.36
	南澳县	1,925.65	1,842.56	83.09	3,243.30
	潮阳区	31,048.00	32,778.99	-1,730.99	44,182.16
	潮南区	28,576.87	26,363.10	2,213.77	40,334.70
	濠江区	8,263.90	7,072.66	1,191.24	18,807.67
	龙湖区	10,680.21	7,460.26	3,219.95	16,130.87
	澄海区	23,549.15	20,011.14	3,538.00	26,227.21
韶关市	新丰县	6,117.08	5,632.32	484.76	9,735.61
	浈江区	4,394.11	3,394.96	999.14	8,917.65
	始兴县	7,289.54	5,813.68	1,475.87	9,087.28
	南雄市	13,066.18	11,361.57	1,704.61	27,332.02
	仁化县	6,565.97	5,224.48	1,341.49	10,369.56
	曲江区	6,307.53	5,406.61	900.92	13,132.45
	乐昌市	11,780.66	10,071.41	1,709.25	17,921.83
	乳源县	5,514.39	4,712.65	801.74	7,319.84
	武江区	8,780.43	3,085.95	5,694.48	13,118.82
	翁源县	10,117.78	9,200.92	916.85	13,273.63
河源市	紫金县	20,679.84	15,522.46	5,157.39	15,595.57
	连平县	10,448.65	8,668.53	1,780.12	12,880.85

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
	东源县	15,360.40	13,390.78	1,969.62	21,770.74
	龙川县	19,924.94	19,591.70	333.24	23,883.53
	江东区	2,259.08	2,111.44	147.64	747.65
	源城区	3,983.98	3,045.74	938.24	4,932.90
	和平县	11,650.23	11,858.43	-208.20	9,280.37
梅州市	兴宁市	26,130.67	30,425.52	-4,294.85	36,900.66
	梅县	19,584.82	17,897.44	1,687.38	23,046.19
	蕉岭县	8,725.74	6,211.54	2,514.20	8,703.86
	大埔县	13,843.17	13,423.99	419.18	4,965.44
	五华县	24,128.72	27,251.73	-3,123.01	11,412.40
	平远县	7,159.58	6,820.84	338.74	7,596.66
	梅江区	6,050.06	6,008.77	41.28	8,509.08
	丰顺县	15,648.32	17,226.12	-1,577.80	3,890.99
惠州市	大亚湾	5,103.94	3,067.90	2,036.04	18,102.83
	仲恺高新区	3,882.02	3,585.83	296.18	6,605.24
	惠城区	21,132.64	14,135.33	6,997.31	46,054.46
	博罗县	41,606.41	25,553.95	16,052.46	83,055.38
	龙门县	11,376.87	9,373.79	2,003.08	17,794.70
	惠阳区	16,488.97	11,651.73	4,837.24	37,957.22
	惠东县	25,880.39	20,525.97	5,354.42	44,490.93
汕尾市	海丰县	21,539.97	16,209.30	5,330.67	10,356.93
	城区	12,147.25	7,129.96	5,017.28	14,729.97
	华侨区	217.38	221.88	-4.50	214.05
	陆丰市	33,310.98	30,635.36	2,675.62	7,915.07

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
	红海湾	2,119.85	2,439.58	-319.73	516.73
	陆河县	6,217.63	5,938.68	278.96	5,073.61
东莞市		35,409.21	35,366.71	42.50	770.95
中山市		332.36	235.75	96.60	153.04
江门市	台山市	25,415.10	30,382.84	-4,967.75	58,532.36
	蓬江区	7,059.74	6,364.67	695.07	10,330.32
	鹤山市	15,171.22	13,267.58	1,903.64	22,583.43
	开平市	32,298.86	19,898.18	12,400.68	51,443.67
	新会区	26,407.37	23,114.07	3,293.30	32,920.44
	江海区	3,905.85	2,800.30	1,105.55	6,840.01
	恩平市	14,363.35	11,399.83	2,963.52	16,268.13
佛山市	南海区	50,326.59	58,364.54	-8,037.95	71,887.31
	顺德区	58,372.50	55,381.53	2,990.97	92,826.09
	高明区	13,062.11	13,576.24	-514.14	13,811.56
	禅城区	13,579.65	15,188.44	-1,608.79	25,926.02
	三水区	23,588.78	17,754.51	5,834.26	37,870.06
阳江市	江城区	8,841.89	7,922.44	919.44	17,714.14
	阳江高新区	2,889.88	2,775.11	114.77	4,884.26
	海陵区	3,172.93	2,726.42	446.51	10,183.20
	阳西县	14,617.70	11,928.70	2,689.00	17,239.67
	阳春市	33,438.43	26,771.54	6,666.89	61,865.40
	阳东县	12,709.04	13,055.79	-346.75	23,451.87
湛江市	开发区	10,313.67	6,677.55	3,636.12	16,325.98
	坡头区	10,977.72	9,107.09	1,870.63	16,237.33

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
	霞山区	2,815.50	2,338.98	476.52	3,005.90
	赤坎区	1,617.99	1,229.87	388.12	4,143.84
	廉江市	41,385.44	33,590.07	7,795.38	50,310.69
	麻章区	5,471.32	5,611.66	-140.34	6,740.30
	雷州市	31,580.80	31,091.41	489.40	43,116.80
	遂溪县	27,324.13	23,240.25	4,083.88	32,700.91
	吴川市	33,504.67	23,836.43	9,668.23	23,894.60
	徐闻县	18,070.55	15,054.84	3,015.71	25,321.72
茂名市	化州市	40,519.07	32,586.24	7,932.84	40,430.95
	高州市	42,107.36	38,175.42	3,931.94	42,169.13
	茂南区	17,365.55	15,437.39	1,928.16	24,578.11
	信宜市	30,750.24	26,814.86	3,935.38	35,003.86
	电白县	46,639.38	36,421.18	10,218.19	63,423.18
肇庆市	怀集县	19,730.54	19,142.00	588.55	26,711.46
	封开县	10,710.92	11,468.48	-757.57	11,927.71
	德庆县	9,232.84	9,640.93	-408.09	16,142.11
	四会市	16,149.73	11,186.92	4,962.80	33,223.18
	鼎湖区	17,215.02	5,994.54	11,220.47	37,015.60
	高要市	22,992.17	22,475.04	517.13	28,703.45
	端州区	4,146.91	3,166.87	980.04	24,335.44
	高新区	192.87	147.43	45.43	1,013.58
	广宁县	13,107.22	14,870.25	-1,763.03	15,424.26
清远市	连山县	3,062.42	2,770.37	292.05	4,586.77
	连南县	4,012.62	3,359.63	652.99	5,763.59

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
	清新县	20,134.07	15,903.56	4,230.51	23,056.94
	阳山县	13,977.58	12,082.02	1,895.56	18,041.54
	英德市	31,003.78	23,434.16	7,569.61	26,683.25
	清城区	16,787.23	14,995.35	1,791.88	95,969.96
	连州市	16,389.49	12,995.39	3,394.10	15,787.67
	佛冈县	9,714.48	7,456.04	2,258.44	14,471.35
潮州市	饶平县	23,816.64	25,060.35	-1,243.71	18,859.53
	枫溪区	2,227.20	2,121.05	106.16	2,825.79
	湘桥区	11,065.64	8,958.93	2,106.70	11,725.31
	潮安县	28,311.31	26,709.59	1,601.72	29,277.71
揭阳市	大南海区	1,857.20	1,743.45	113.75	2,035.86
	普宁市	43,908.81	43,622.20	286.60	50,062.21
	揭西县	20,741.52	22,029.31	-1,287.80	18,397.37
	普侨区	149.20	187.61	-38.41	169.95
	试验区	12,568.45	11,483.44	1,085.02	12,145.62
	榕城区	9,669.20	8,678.73	990.47	9,316.88
	惠来县	22,318.01	20,074.95	2,243.06	26,230.50
	揭东县	19,049.14	17,971.05	1,078.09	19,813.81
	大南山区	257.22	239.09	18.12	494.28
	东山区	10,089.08	11,169.05	-1,079.97	7,501.47
云浮市	郁南县	14,591.22	12,776.70	1,814.52	25,784.17
	新兴县	14,029.53	12,545.69	1,483.84	23,407.08
	云城区	8,359.77	8,058.20	301.57	15,347.42
	罗定市	29,652.56	26,161.14	3,491.41	50,376.89

单位		本年收入合计（万元）	本年支出合计（万元）	当期收支情况（万元）	历年基金累计结余（万元）
	云安县	9,552.09	8,315.88	1,236.21	20,182.46

如图 5-1、表 5-1 所示，在实施全省标准提高的合理增长机制时，综合考虑各项影响因素，亟待形成科学的常态化调整机制，并加强对经济欠发达地区的转移支付额度。2018 年 3 月，人社部、财政部下发《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》（人社部发〔2018〕21 号），部署了完善待遇确定机制、建立基础养老金正常调整机制等 5 项工作任务。2018 年 6 月，人社部农保司下发通知，要求各省份于 2019 年底前出台基础养老金正常调整机制的政策文件。截至 2018 年 12 月，受国家总体部署的因素影响，此调整机制暂未落实应用。

六、相关建议

为提高 2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）资金使用绩效，针对绩效评价过程中发现的问题，提出以下建议：

（一）在精准性和可操作性上持续发力，提高参保计划编制的科学性

我省每年下达的城乡居民参保计划，是依据社会保险法等法律法规，以实现社会保险全覆盖和精确管理为目标，推动建立全民共享、公平可及的社会保障体系的利民举措。

一是提前做好摸查工作。各地市在每年“一上”申报参保人数计划前，可要求当地各（县）区提前做好参保人数摸查工作，对一些新政策涉及的人群（建档立卡贫困人员、低保对象、特困人员等全额代缴困难群体），则应积极与当地扶贫办、残联、镇（街道）、村居等做好数据采集工作，可确定数据采集时间点，统一上报数据的口径，保证当年上报省人社厅数据基本科学、客观。

二是增强有效沟通。省人社厅在确定年度城乡居保计划时，一方面，可加大对政策宣传与解读力度，使基层地市深刻理解年度计划的目的、完成任务的方法与形式，促使各地市结合本地实际选取可操作的方法，完成年度计划。另一方面，省人社厅可让各地市在提交年度城乡居保计划“二上”之前，提出本地市对年度参保计划人数的建议，通过双方有效沟通，提高全省城乡居保计划编制的科学性，共同实现我省城乡

居保年度计划。

（二）厘清职责，规范行为，提高《财政补助资金清算报告》编制质量

一是厘清职责，规范行为。按照《转发财政部 人力资源社会保障部关于城乡居民基本养老保险中央财政补助资金管理有关问题的通知》（粤财社〔2015〕413号）的要求，中央财政和省级财政补助的资金申请和资金清算均应按照财社〔2015〕230号文执行，建议省财政厅、省人社厅对各地市资金清算、反馈意见等时限再次重申规定，厘清专员办、省财政厅、省人社厅、各地市职责边界。同时，积极跟进专员办对地市提交的《城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》，及时出具《财政补助资金清算报告审核意见》，有效落实补助资金动态管理机制，确保城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算工作顺利开展。

二是积极开展对地市政策宣传与督导，提高清算报告的编写质量。建议省人社厅积极开展补助资金管理相关政策的宣讲，提高各地市有关部门城乡居民基本养老保险财政补助资金管理能力，让资金拨付结算等管理程序得到有效的实施。同时加强对各地市补助资金清算工作的督导，规范资金清算程序，促进各地市《城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》编写能力的提升。

（三）加快服务平台建设，进一步扎牢城乡居保社会保障网

一是加强城乡居保信息化建设。加强民政、公安、残联等各业务网络之间、业务与技术之间的融合，信息化系统建设以本地为主向全省乃至全国联网协同发展，进一步拓展系统应用范围，提高城乡居保统筹层次和开展扩地区业务的需求，实现服务人群、业务领域、系统功能、网络结点的全覆盖。

二是完善城乡居保经办制度。省人社厅可结合《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）、《人力资源社会保障部关于印发城乡居民基本养老保险经办规程的通知》（人社部发〔2014〕23号）、《广东省人民政府关于修订<广东省城乡居民社会养老保险实施办法>的通知》（粤府〔2014〕37号）、《关于印发城乡居民基本养老保险经办规程的通知》（粤人社规〔2016〕1号）等文件，定期组织开展全省各地市城乡居民养老保险经办机构内部控制专项检查工作，确保经办人员工作效率和服务质量的提高。此外，各地市需加强对基层业务平台的基础设施建设和经办人员的技能培训工作，规范系统操作水平。

三是完善对基层经办人员的考核机制。包括：考核标准、指标体系、考核频次、政策成果应用等。另外，省人社厅还可选用第三方评价等形式，对城乡居保业务经办人员组织年终考核，积极推进城乡居保业务经办水平的显著提升。

（四）依法施策，努力提高城乡参保基础数据调查质量

一是精心组织，细致排查。各地市高度重视，精心组织各镇街各村干部分片包干，对各自辖区范围内人员参保情况进行细致摸底排查，特别对建档立卡贫困人员、低保对象、特困人员等困难群体做到户不漏人，对已参保人员核对相关信息，进行更正补缺；对未参保人员上门宣传政策，动员参保，确保全范围居保参保全覆盖。

二是部门联动，确保落实。省人社厅可适当考虑设置对符合条件的参保人员统计口径，对各地市每月上报新增人员、到龄人员申报的及时性和准确性进行统计，并对相关人员资料的报送进行复查，确保及时、准确、规范，加强与公安、民政、残联等有关部门的系统数据配对，进一步夯实城乡居保基础数据工作。

（五）增强制度吸引力，提高保障功能

一是强化基金预算目标管理，建立全省持续稳定的财政投入机制，落实基金保值增值措施，增强基金抵御风险能力，确保基础养老金足额发放，促进制度可持续发展。完善发放系统认证等工作，加强稽查能力，提高资金发放准确性。

二是合理确定缴费标准政府补贴，提高制度对年轻人吸引力。在提高保障水平的同时，考虑加大政府补贴标准的梯度差，同时考虑提标对地市财政承受能力，政策应引导、鼓励更多参保人员选择较高的缴费档次和缴费年限，让不同缴费档次待遇的人，切实享受一定差异，提高城乡居民的参保和缴费积极性，加大个人账户基金积累，进一步提高养老保障水平。

2018年广东省十件民生实事（第五件）：改善困难群众居住条件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：李文娣

2019年

一、评价项目概要

为贯彻落实《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《关于贯彻实施<中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定>的意见》（下称《意见》）、《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号）等对“加快农村危房改造和人居环境整治”、“推进保障性安居工程建设”的要求，广东省把“改善困难群众居住条件”列为2018年第五件民生实事，目的在于改善困难群众的居住环境，保障困难群众的基本住房安全。该项实事由广东省住房和城乡建设厅（下称“省住建厅”）主管，分为“农村危房改造”和“城镇保障性安居工程（下称城镇安居工程）”两个方向实施，其中农村危房改造方向涉及13个地市，城镇安居工程方向涉及20个地市（不含深圳市）。

中央及省级给2018年第五件民生实事安排的资金共有213,730.25万元，其中农村危房改造126,551.25万元，城镇安居工程87,179.00万元。截止评价基准日（2019年3月31日），农村危房改造任务已经基本完成，城镇安居工程任务超额完成，2018年第五件民生实事财政资金的总体支出率为81.02%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较2018年第五件民生实事（改善困难群众居住条件）财政资金使用所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对2018年第五件民生实事（改善困难群众居住条件）财政资金的投入、产出和效益作出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价，主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号），并进一步参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）的指标体系，结合2018年第五件民生实事（改善困难群众居住条件）财政资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用绩效效果为导向，作出适当的调整，

根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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	81.11	81.11%
一、目标指标合理性	20	14.56	72.80%
二、过程管理有效性	20	11.86	59.3%
三、产出质量	30	27	90%
四、效益实现度	30	27.69	92.3%

（一）总体结论

经审核被评价单位提交的材料和进行现场评价，2018 年第五件民生实事（改善困难群众居住条件）财政资金（以下简称“专项资金”）基本完成了中央及省级下达的任务和实现了效益，但存在前期调研不彻底、资金分配不够合理、实施过程执行不规范、信息化滞后及操作办法更新不及时等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，以及分析全省各地市提交的资料及现场评价结果，按照《2018 年第五件民生实事绩效评价指标》评分标准进行评分，评定专项资金绩效评价得分为 81.11 分，绩效等级为“良”。

（二）绩效分析

1.目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标得分 14.56 分，得分率 72.80%。该部分主要考核论证决策、目标设置、保障措施、资金落实等方面的情况。进一步对其得分结构分析，论证决策部分得分情况不理想，主要是城镇安居工程的前期摸底调研工作未到位，仅了解主动申请住房保障人群的相关数据，未能全面掌握住房困难群众对租赁补贴、公租房的整体需求数据，前期立项论证不够严谨。目标设置方面，发展定位清晰，路径规划明确，但绩效目标设置不够合理，效果指标未能切合第五件民生实事的目的特性设置，指标

可衡量性方面有所欠缺。保障措施、资金落实方面得分率不高，反映出专项资金在制度保障、资金到位及时性、资金分配合理性方面还存在一定的不足。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面，指标得分11.86分，得分率59.3%。该部分主要考核资金支付、资金支付规范性、实施程序规范性、事项监管有效性等方面的情况。其中，资金管理方面得分情况相对较好，但专项资金在资金支付上仍有小部分县（区）存在资金支付审批手续未能按照规定办理的情况；在事项管理方面得分不理想，得分率仅为37.5%，主要是因为专项资金在实施程序、监督管理方面未能执行到位，项目实施过程中未能严格依照相关规定执行，一定程度上影响到后期产出效益。

3.产出质量分析。

产出方面，得分27分，得分率90%。该部分主要考核预算控制、成本控制、完成进度、完成质量等方面的实施情况。在预算控制、成本控制、完成进度方面得分率均为100%，但是在完成质量方面得分率只有70%，反映项目在实施过程中对质量监管、项目验收等方面不够严格。

4.效益实现度分析。

效益方面，得分27.69分，得分率92.3%。该部分主要考核社会经济效益、可持续发展、公众满意度等方面的情况。社会经济效益方面，在入住情况、城镇住房保障家庭租赁补贴满足申请需求率等方面的得分率均为100%，但是在居住环境配套条件方面得分相对较低，得分率只有60%，原因是保障性住房的居住环境配套条件方面未尽满足；可持续发展、公众满意度等方面得分率分别为100%、93.8%，反映其后续资金供给、运行机制方面基本可支持政策持续发展。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在产出方面表现良好，效果方面表现尚可，但投入与过程方面则相对不足。虽然第五件事的产出情况良好，但因前期对保障对象的需求调查不彻底、资金分配不够科学、目标设置不够合理、过程执行不够到位，已在不同程度上影响到项目的产出质量、社会效益。

四、主要绩效

总体而言，评价小组认为，项目产出和效益目标达成情况较好，通过对2018年第五件民生实事（改善困难群众居住条件）财政资金的使用，农村危房改造及城镇保障性安居工程两个方向都基本实现了预设的绩效目标，困难群众居住条件得到较大幅度的改善，主要体现在:

（一）农村危房改造任务基本完成，城镇安居工程任务超额完成

2018年民生第五件事（农村危房改造方向）计划全省改造40407户危房，截止评价基准日（2019年3月21日），除河源、梅州通过其他方式解决153户安全住房外，余下40254户中已完成危房改造40104户，目标完成率达到99.63%，验收合格率为98.83%；通水通电户数为39945户，通水通电率为99.4%；入住户数为39930户，入住率为99.57%，已基本实现任务目标。

2018年全省共发放租赁补贴23333户，目标完成率达142.87%；棚户区改造实际开工套数为26044套，目标完成率达144.6%，棚户区改造基本建成35,085套，目标完成率达213.7%；目前公租房全省（不含深圳）存量共有248230套，2018年底已分配226493套，分配率达91.24%，截止到2019年5月，公租房已分配224729套，分配率达90.53%，目标完成率达100%。

（二）住房困难群众住房条件获得较大幅度改善

经过资料分析和现场评价、入户走访、问卷调查等方法，评价组发现专项资金补助对象的住房条件确有大幅度改善。2018年农村危房改造申请补助对象基本已实现住房基本安全；城镇安居工程通过棚户区改造，以拆迁安置补偿的方式有效改善棚户区住房困难群众的居住环境，以发放租赁补贴的方式，减轻部分住房困难人口的租房压力，以实物配租的方式，覆盖新就业无房职工、在城镇稳定就业的外来务工人员、重点发展产业符合条件的青年职工和外来务工人员、本地户籍中等偏下收入住房困难家庭等群体，使以上群体基本实现“住有所居，居有所安”。累计至2019年5月，超过80.8854万户危房得到改造，超过29.6336万户城镇住房困难家庭住进政府投资建设的保障性住房，较之2017年，新增分配公租房69582套。与往年相比，广东省2018年的危房改造和保障性安居工程覆盖范围进一步扩大，住房保障体系进一步完善，基本服务均等化程度不断提高。

五、存在问题

评价发现，2018年第五件民生实事财政资金在资金投入、过程管理等方面存在一

些问题。

（一）对住房困难群众在租赁补贴、公租房等方面住房保障的需求调查不够彻底，影响政策规划的制定和公共资源的调配

从各地市提交的资料以及现场评价的情况来看，评价组发现城镇安居工程项目对住房困难群众在租赁补贴、公租房方面的需求调研不够充分，一定程度上导致土地规划、资金分配的不精确，影响了政策实施的精准度。目前省住建厅及各地市住建部门只掌握租赁补贴及公租房的申请数据，而未能全面了解全省住房困难群体在公租房、租赁补贴方面的实际需求数据，如实际需求人数、需求人群属性、需求的产品类型等。对需求现状了解不清楚，难以准确把握未来走势，将严重影响当地城镇安居工程规划的科学性，甚至影响当地经济、社会发展规划的科学性，也易造成公共资源配置的不合理。

（二）住房租赁补贴的资金分配考虑因素不够全面，造成资金阶段性沉淀

目前租赁补贴的财政资金是依据省下达的任务数以及各地市的财力系数进行分配，没有依据地市补贴标准（如人均住房保障建筑面积、人均租赁补贴标准）和符合申请条件的特定补助对象的数量等因素分配资金，致使下达到部分地市的资金超过当地实际任务所需金额；而产生的结余资金因无法更改用途，造成资金在清算前出现阶段性沉淀，一定程度上影响当地资金支出率。

（三）大数据系统未联通，异地申请对象的身份认定比较困难

一是由于大数据未联通，身份认定工作效率较低。受助对象身份认定工作涉及人社、公安、税务、工商、不动产登记、金融管理、住房公积金等多个部门，而相关部门间未形成信息共享平台，主管部门需要在收集完申请对象的申请资料后，将申请资料一一送往多个相关部门进行审核，现场评价了解到，完成整个审核流程大约需要 2 个月，影响公共服务效能。**二是**由于异地征信系统尚未联通，难以核实申请者异地资产情况，精准保障难度增加。如清远连州市反映，各地市甚至地市内各县未实现大数据联通，本市只能获知本地户籍人口的相关信息，无法获知本市外人口的相关信息，当连州市外人口到本地申请保障性住房，当地住建部门难以对市外申请者的身份进行准确认定，易导致“该保未保”或“不符合申请要求却已补”的情况。

（四）项目制度建设不够完善，制度保障力度不足，实施过程的监管力度有待加强

1.项目相关操作办法更新不及时造成制度缺失，易导致实施过程中无法可依。一是文件更新不及时。《中央农村危房改造补助资金管理暂行办法》（财社〔2011〕88号）已随《中央财政农村危房改造补助资金管理办法》于2017年废止；但目前仍按照《中央农村危房改造补助资金管理暂行办法》执行（详见《分析报告》指标分析），易导致实际工作中出现政策指引不清晰、不明确的情况。**二是**农村危房改造相关管理档案未能严格按照最新要求归集管理。各地市仍普遍参照省住建厅印发的2015年版范本进行归档，未能依照住建部《住房城乡建设部关于加强农村危房改造质量安全管理工作的通知》（建村〔2017〕47号）最新归档要求执行。

2.应贯彻执行的管理制度未能落实到位，实施过程的监管力度有待加强。一是部分地市未能严格履行政府采购、招投标程序，出现合同签订时间早于中标通知书时间等程序倒置的情况。**二是**个别地市的危房改造相关情况仅公示到行政村一级，没有公示到自然村内村民聚居场所，基层公示工作未能完全落实到位，不符合公示要求。**三是**建筑工匠管理制度[20]未能完全落实到位。住建部要求对建筑工匠进行培训，未经培训的建筑工匠不得承揽农村危房改造施工。评价组了解到，农村危房改造中实际上大部分是危房改造户自己请农村建筑工人或者请亲戚朋友修建房屋，执行过程中基本没有对危房改造施工员的资格进行认定，不符合文件要求。工匠资料归档也未能完全如文件规定落实，后期房屋若出现问题将难以追究责任。此外，工匠培训实施效果不理想，梅州市2012-2013年对农村建筑工匠进行摸底，共有工匠2301人，但在2017年发布工匠培训通知后，出现了各县区乡村无人报名的局面。截止2018年，实际参加市级培训只有361人，实施效果不佳。

六、相关建议

（一）落实前期调研工作，科学规划保障性住房建设，提高保障性住房供给的精准性、有效性，优化公共资源配置

一是建议先对保障人群进行全面深入的需求调查，摸清基础数据再进行建设规

---

20 《住房城乡建设部关于加强农村危房改造质量安全管理工作的通知》（建村〔2017〕47号）要求：农村危房改造必须实行建筑工匠管理，分别在建筑工匠培训、严格签订施工合同、建筑工匠资格认定、建筑工匠档案信息归档等方面加强建筑工匠的管理和服务。

划。以制定公租房建设规划为例，应首先对住房困难群体的数量、住房困难群体的属性分类及地区分布、住房困难群体对保障性住房的类型需求等问题进行调研，继而明确该保障的住房困难群体基数、公租房需覆盖的人口面积、公租房与人口密度配比、未来土地资源和财政资源的配置等规划目标和资源分配问题，精准高效地为特定群体提供公共产品和服务，提高社会服务均等化水平。**二是**建议保障性住房建设与当地的经济、社会发展进行统筹规划，优化公共资源的配置。统筹规划可增强地区发展的科学性，使保障性住房建设布局更加合理、避免“重数量，轻布局”和无序建设，在优化资源配置的同时可以降低城市管理的难度，为住房困难群体提供更加便利宜居的居住环境。

（二）提高预算编制及资金分配的科学性，调整资金分配因素，减少预算安排和实际任务需求间的误差

一是尽量做到先摸底调查，后安排资金，使资金安排有一定的摸底调查基数作为安排依据。以危房改造方向的具体实施为例，省住建厅根据各地市的摸底调查数据确定危房改造任务，但在其编制预算时危房改造任务未最终确定，导致了资金与任务不匹配的情况出现。为减少项目资金需求与预算安排间的误差，应该尽量在编制预算之前完成摸底调查和数据汇总，以摸查数据为基础，更加科学合理地编制预算。**二是**完善资金分配方案，加强资金统筹力度。在采用因素法分配资金时应尽可能地考虑地市的影响因素，使资金安排更好地匹配地市实际任务需求。以本次城镇安居工程发放租赁补贴为例，评价组专家认为，预算编制应该尽量考虑各地市的物价水平、财力系数、实际补贴标准、实际补贴人数、补贴面积等因素，而不只从任务户数、财力系数等因素上简单考虑，而应尽量切合各地市的实际需求编制预算，以减少资金沉淀，提高财政资金效益。

（三）尽快实现大数据联通，建立以大数据为支撑的“一站式”政务平台，打破各部门间“信息孤岛”格局

在大数据联通的基础上，建立“一站式”政务平台，打破各部门之间、各地市之间、甚至是各省之间的信息隔阂，将能大幅度提升行政效率。身份认定是实施农村危房改造和城镇安居工程的基础性工作。但就目前情况来看，身份认定因“信息孤岛”的存在而出现较大程度的困难。建议人社、公安、税务、工商、不动产登记、金融管理、住房公积金

等相关部门加强共享共治，建立数据互联互通机制，打破各地市、各省之间的“信息围墙”，使各地市，甚至是各县区都能一站式完成身份认定工作，降低人力物力成本，提高行政效率。

（四）完善相关政策依据，及时更新制定适用的操作办法及相关规程

为贯彻党中央国务院近年提出的各项改革，突出项目绩效，建议主管部门及时更新相关实施办法，并按照最新实施办法执行。**一是**建议住建部门能够重视归档工作，依据《住房城乡建设部关于加强农村危房改造质量安全管理工作的通知》（建村〔2017〕47号）要求对归档范本进行更新，将工匠管理等相关资料纳入归档范围之内，既执行基本工匠管理要求，又为农村危房改造提供一定的质量保障。**二是**根据《财政部 住房城乡建设部关于印发<中央财政农村危房改造补助资金管理办法>的通知》（财社〔2016〕216号）要求，已废除《财政部国家发展改革委住房城乡建设部关于印发〈中央农村危房改造补助资金管理暂行办法〉的通知》（财社〔2011〕88号）中的《中央农村危房改造补助资金管理暂行办法》，建议相关部门依照最新相关实施办法执行。

（五）建议对项目实施过程加强监管力度，规范执行程序

一是在农村危房改造验收方面，建议严格按照《农村危房改造最低建设要求（试行）》（下称《最低建设要求》）执行，组织专业验收队伍或委托专业第三方对改造后的房屋进行验收，严格遵守《最低建设要求》相关规定，对于不符合《最低建设要求》的改造房屋，坚决不予通过验收和发放危房改造补助。**二是**在工匠管理方面，建议完善工匠管理制度、培训制度、激励制度等保障制度，加大工匠培训力度、工匠管理工作考核力度、宣传力度、信息管理力度等，进一步推动工匠培训、工匠档案归档、工匠信息管理等工作的落实。引导群众对农村工匠进行监督，要求施工前验证工匠资格、签订施工合同和质量保证书，对不具备相关资格的工匠取消参与建筑工程施工资格，大力增强农村建筑工匠队伍的专业素质和行业规范。**三是**在危房改造的基层公示方面，应严格执行《广东省2018年危房改造实施方案》中的要求，把基层公示落实到位，做到信息公平公开透明，从而有效提高政策宣传力度和政府公信力。**四是**在棚户区改造项目中应该按照《关于加强保障性安居工程质量管理的通知》（建保〔2011〕69号）文件要求，严格执行审批程序、招投标程序，杜绝后补招标程序、过早签订合同等违规操作，实现政府采购公平公正公开。

2018年广东省十件民生实事（第六件）：推进基层医疗机构升级建设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：刘润华

2019年

一、评价项目概述

为解决我省医疗卫生资源配置不均衡、基层医疗卫生服务能力弱的问题，加快建立分级诊疗制度，经省政府同意决定从2017-2020年省级财政安排资金181.84亿元，专项用于加强县级以下中心卫生院、县级中医院及县级综合医院的升级建设，并重点支持粤东西北地区及江门、肇庆、惠州部分贫困地区。

2018年专项资金的预算金额是689,763.70万元,实际下达金额689,763.70万元，截至2019年3月31日，省财政补助资金均已拨付至各市、县财政专户，资金拨付率为100%。截至2019年3月31日,已累计收到2017-2018年省级专项资金1,205,120.70万元，已支付资金688,617.87万元，专项资金支出率57.14%，专项资金结余金额516,502.83万元。

截至2018年12月31日，47家中心卫生院整体主体工程封顶率97.9%（2018年目标为100%封顶），70家县级公立医院、59家县级中医院、61家县级妇幼保健院皆已100%开工，62家县级妇幼保健院中，除阳东区妇幼保健院外其余61家皆已100%开工。

二、评价原则与方法概述

本次绩效评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法，通过比较第六件民生实事财政资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对民生实事财政资金的投入、产出和效益作出客观、公正的评价。

（一）评价基准日。

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明。

本次评价，主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》、《项目支出绩效评价共性指标体系框架》、《广东省省级财政专项资金管理试行办法》（粤府〔2016〕86号），参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕

3号）指标体系中的指标内容及权重，结合第六件民生实事-推进基层医疗机构升级建设属性，在既有的三级指标、四级指标框架下，针对民生实事特性设置产出指标、效益指标的四级个性化指标，确定评价内容并相应设置指标及权重，使其与专项资金的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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	81.46	81.46%
一、目标指标合理性	30	24.60	82.00%
二、过程管理有效性	22	13.77	62.59%
三、产出质量	30	28.43	94.77%
四、效益实现度	18	14.66	81.44%

（一）综合评价结论

本次评价依据既定的绩效评价指标体系和评分标准，从投入、过程、产出、效果4个维度对专项资金项目的使用进行评价。根据主管部门及其各资金使用单位提交的自评材料及其佐证材料，结合现场评价获取情况和信息，我们认为2018年省卫健委在研发强基建设项目管理平台信息管理系统、实地督办及督导、协调向省国土厅优先办理10家项目的开工手续、开展为期6个月的强基工作“攻坚战行动”、抓好廉政严控工程质量等方面进行了一系列的工作推进，保障基层医疗机构升级建设的顺利进行。但在实施过程中，年度绩效未量化设置产出、效果目标，总体资金使用率偏低，项目过程缺乏必要监管，绝大部分项目尚在建设过程中，因此经济效益、社会效益尚未显现。综合评定2018年专项资金使用绩效分数**81.46分**，绩效等级“**良**”。

（二）绩效分析

1.投入与目标指标合理性分析。

指标分值30分，评价得分24.6分，得分率82%。专项资金投入符合“健康中国”的国家战略要求，符合省政府提出的“卫生强省，健康广东”工作部署，资金侧重对

经济欠发达地区的投入，资金投向及结构相对合理，制度保障措施到位，为扭转我省基层医疗卫生服务能力弱的局面奠定基础。

评价组发现，部分项目在需求调查、建设规划、资金预算等方面未进行充分、严谨论证，项目单位在前期论证参与度不足，年度绩效考核目标缺乏量化、可衡量的产出指标及效果指标，省级财政资金造成沉淀等问题，导致专项资金在项目层面论证决策不充分、中期绩效评价指标不明晰、资金沉淀未发挥作用.

2.过程管理有效性分析。

指标分值 22 分，评价得分 13.77 分，得分率 62.59%。过程管理应加强对资金支付进度与使用合规性管理，对基建程序、招标采购、项目管理等关键风险控制点，需要省卫健委、各县（市）政府、各项目单位层层把控，保障专项资金的阳光工程、廉政建设。省卫健委在组织实施、实地督导、制度下达等方面工作突出，各项目能落实专项资金专账核算,凭证资料管理完善，支付规范性良好。

评价组发现，专项资金整体支付率为 57.14%，部分基层医疗机构单位技术力量、管理经验不足，3 家医院存在违反招投标法或实施程序后补等现象，凸显在具体项目实施中监管力度不够.

3.产出质量分析。

指标分值 30 分，评价得分 28.43 分，得分率 94.77%。专项资金产出评价从粤卫〔2017〕62 号文件各级医院达标率、县级综合医院数量等指标出发，并考虑预算控制、成本控制、完成进度、完成质量四个维度。预算控制、成本控制方面未发现有超支预算或成本明显不合理现象，得分率 100%。70 家县级公立医院、61 家县级妇幼保健院、59 家县级中医院开工率均为 100%，平均每个县的县级综合医院数全部达标。

评价组发现，47 家中心卫生院主体工程基本封顶率为 97.9%（2018 年目标为全部封顶），县域各级医院标准达标率均未达标 100%[21]，影响产出效率。

4.效益实现度分析。

---

21 少于 40 万人口的二级综合医院标准达标率为 81.48%，80 万人口以上的县医院达到三级医院标准达标率为 50%，县域二级甲等医院保有率为 92.55%。

指标分值 18 分，评价得分 14.66 分，得分率 81.44%。专项资金效益体现在社会效益、可持续发展、公众满意度三个方面。通过专项资金的投入及基层医疗机构升级建设的实施，项目升级后预计新增的门急诊人数、住院总床位数等均超过项目升级前数量，能吸引周边县镇群众就近就医，医疗服务辐射范围扩大，项目的社会效益相对明显。

评价组发现，部分项目后续建设资金投入存在不确定性，基层医疗机构人才保障措施未到位，民众认为目前基层医疗机构经常缺药、大病在基层医院无法得到有效诊疗，对可持续性发展、公众满意度造成影响。

四、主要绩效

总体而言，评价小组认为省卫健委在过程监督管理过程中多举措力推项目进度，2018 年度产出目标基本完成。

（一）多举措保障项目进度，工作推进监管力度强

一是信息管理，实时监控。研发了广东省卫生健康委强基建设项目管理平台信息管理系统，同时启用手机 APP 项目管理平台，实现强基信息在线管理、全程跟踪、实时监控。并进一步强化强基建设信息报送和通报制度，按月通报各地强基建设进展。**二是**部门联动，系统协调。卫健委多次主动与省财政厅、原省国土资源厅、原省林业厅等部门沟通，协调解决影响项目建设进度的相关问题。同时，加强全省卫生健康系统的联动协调，及时掌握项目推进过程中的难点问题，推进强基项目进度。**三是**压实责任，专项攻坚。2018 年卫健委部署开展为期 6 个月的强基建设“攻坚战”，攻坚战期间，逐一督促未开工的县级公立医院升级建设项目落实具体开工时间和完成开工前手续办理。**四是**实地督办，督查约谈。卫健委结合委领导定点联系点制度，通过督促对项目推进不力的地区及时约谈并下发督办函。项目开展以来，卫健委向 13 市 39 县下发 24 件督办函，对 65 个项目进行督办。约谈 14 个地市 24 个县项目建设滞后市县政府领导，要求落实主体责任，严格按照省民生实事工作要求限期完成。2019 年 9 月省政府派出 3 个督查组，对推进进展较为滞后的 9 个地市 42 个建设项目开展了专项督查。**五是**廉政监管，舆论推动。2018 年 5 月，卫健委印发《广东省卫生计生委加强基层医疗卫生服务能力建设项目廉政效能监督管理办法》，加强和规范强基建设项目廉政和效能监督工作。2018 年 8 月起，在卫健委机关报《广东卫生计生》（周

报）上刊登全省各地强基工作进展情况，鼓励先进鞭策后进，发挥宣传舆论的推动作用，推动项目进展。

（二）对照年初设置绩效目标，基本完成产出目标

一是截至 2018 年底，47 家中心卫生院基本完成主体结构工程。截至 2019 年 3 月底，已有 2 家中心卫生院开业、3 家部分建成并投入使用。**二是** 70 家县级公立医院、61 家县级妇幼保健院、59 家中医院整体开工率均为 100%，顺利完成 2018 年度开工率指标。**三是** 26 家县级医院配置设备项目已全部完成购置。

五、存在问题

（一）部分项目前期可研论证不充分、严谨，缺乏明晰的阶段性绩效目标

一是部分项目规划未经过充分、严谨论证，项目单位参与度不足，从而形成资源浪费。评价组发现，部分项目在需求调查、建设规划、资金预算等方面未充分、严谨论证，项目单位因技术力量不足、管理经验不足未参与前期设计工作，没有科学地考虑县域医院可辐射范围、资金来源、服务人群等问题，导致医院建设超规模，医疗设备选购照单全收，进而造成后续工程变更量多、缺漏项、返工及重复工作量多等问题，形成资源浪费。**二是**各年度绩效目标无详细量化的产出指标及效果指标。缺乏每一年度必须完成项目的开工建设内容、标准、质量要求，没有列示效益指标的量化效果，不利于对项目开展期中绩效评价及考核，无法体现专项资金使用的预期效果。

（二）人才到位保障、各级财政资金及时到位影响项目可持续发展

一是人才缺口较大，直接影响基层服务能力及质量。评价组发现，目前项目单位未有明确的人才引进措施，粤东、粤西、粤北存在县级以下基层医疗卫生人才引不进、留不住的情况。尽管省卫健委出台了一系列人才引进政策，但项目在完成基建投入运营时的人员缺口仍较大。一线医卫人员及医院计划打造重点科室的本科以上人才、重点人才能否如期到位，将直接影响基层医疗机构的服务能力及服务质量，以及项目建成投入后持续良性运营。**二是**部分项目缺乏县级财力支付保障，按期实施的不确定性大。评价组发现，龙川县人民医院、汕尾海丰县澎湃纪念医院等项目整体预算资金大，除省级财政资金投入外，县级财政资金的及时到位直接影响项目建设进度。县级财政年度可支配财力有限，无法保障对医院建设项目所需资金的及时支付，按期实施的不确

定性增大。

六、相关建议

为更好地实现“健康中国”国家战略及2020年的广东医疗卫生服务体系规划目标，针对以上问题我们提出以下建议:

（一）对建设进度不理想、前期规划问题多的项目进行清理，对各级单位负责人形成问责机制并纳入年度考核

建议省级部门对部分建设进度不理想、已上报方案又反复调整严重影响进程的项目，逐一落实原因并进行清理。对因赶时间进度使可行性研究报告流于形式、项目建设重复、建设规模大而后期财力支付乏力、项目单位前期参与不足后期重新修编可研及建设方案等一系列问题的项目，省级主管部门应结合省级财政资金管理及政府绩效考核要求，对各级单位负责人形成问责机制并纳入年度考核，以加强按期建设的约束力及形成财政资源浪费的警戒。

（二）年度绩效目标应围绕可量化、可衡量、可评价的维度设计并实施考核

年度绩效目标是围绕总绩效目标而制定，并与当年度财政预算资金拨付进度相结合而设定，其目的是使财政资金不沉淀并保障总绩效目标按期优质实现。

为保障基层医疗机构升级建设项目能够按期保质完成，建议对各级单位（包括各地市政府、各地市卫健局、各项目单位等）的年度绩效目标及考核重新审视，对年度建设任务不明确、产出及效果目标不清晰的重新调整，严格量化有具体内容、标准、质量、时间等一系列要求的产出指标、效果指标，严格按照既定目标进行绩效考核，保障民生实事能够按期保质实现。

（三）加强事前、事中监督控制，严控工程质量

建议各地市政府、各级单位应在专项资金中明确具体职责和监督任务，围绕基建程序、招标采购、项目管理、资金使用等关键环节建立风险防控点，2019年起加强做好对各项目单位的事前及事中跟踪、事后检查和审计工作，形成审计、监督轨迹及整改后再巡检，规范行为操作保障廉政建设，严控工程质量确保项目合法依法推进。

（四）人才是第一生产力，做好一线医卫人才储备工作

基层医疗机构升级建设及设备购置只是基建工程、硬件投入，基层一线医护人才

保障才是提升医疗服务及质量的根本保障。建议各基层医院、各级政府结合省卫健委出台的一系列人才招聘、培养政策，结合本地、本医院的实际情况，以院长为第一责任人实施多渠道、多维度加紧医院人才招聘工作。例如：当地财政提供财务保障，增强一线医卫人员的薪资吸引力度；适当调高基层医院高级职称岗位设置比例，高层次人才落实“用人单位选人、人事部门审查”的进人机制；建立引进中、高级人才的绿色通道，对具有中级职称及以上或急需、紧缺专业的人员采取直接考核招聘方式招聘到基层医疗卫生机构工作；对一些偏冷门的岗位适当降低人才引进标准，以解决岗位紧缺现状；在项目正式投入运营前对人才进行统一、规范上岗前培训，形成较好医疗服务能力。

2018年广东省十件民生实事（第七件）：健全社会矛盾纠纷化解机制省级财政资金绩效评价报告

评价机构：广东外语外贸大学

机构（团队）负责人：毛国民

项目负责人：李津

2019年

一、评价项目概要

为贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记关于人民调解工作重要指示精神，全面推进广东省人民调解工作，更好发挥人民调解在多元化解矛盾纠纷中的基础性作用，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，维护社会和谐稳定，广东省司法厅于2017年11月20日向广东省财政厅提交《广东省司法厅关于申请省人民调解专项经费的函》（粤司函〔2017〕814号），以申请将人民调解工作列为2018年省民生实事，并申请设立省人民调解专项资金，以解决当前欠发达地区人民调解经费紧缺，影响人民调解工作顺利开展的问题。

在省委、省政府高度重视下，2017年12月22日，广东省财政厅将2018年社会治理专项资金（公共法律服务）的预算指标提前下达至各有关地级市财政局和财政省直管县（市）财政局（粤财政法〔2017〕133号）。其中，2018年为人民调解专项资金安排5000万元。截止至2019年3月31日，2018年安排的专项资金已完成大部分支出，支出率达85.54%，其中聘请专职人民调解员经费支出率为95.62%，调解组织规范化建设经费支出率为99.37%,而“以案定补”经费支出率为76.74%。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则。

本次评价结合 “全面推进广东省人民调解工作，更好发挥人民调解在多元化解矛盾纠纷中的基础性作用，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，维护社会和谐稳定”的项目特点，实行定性分析与定量分析相结合的评价方法，采用成本效益分析法、纵横向对比分析法、问卷调查法等具体方法对项目立项、投入情况、过程管理、产出和效益等方面进行综合评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

评价指标体系由投入、过程、产出和效益四个部分组成。一级指标的分数分配比例为:投入占20%，过程占20%，产出占30%，效益占30%，四项合计100分。此次指标体系主要

包括 4 个一级指标，8 个二级指标，16 个三级指标以及 27 个四级指标。同时，评价小组根据项目特点，为该项目的三个支出方向（聘请专职人民调解员经费、以案定补经费以及调解组织规范化建设经费）各设置了独立的指标体系和评分标准，并以各支出方向绩效评分表的评价得分及各支出方向资金所占比例进行加权平均，评定 2018 年广东省人民调解专项资金使用整体绩效综合评分。具体指标体系见附件 2。

评价结果分为优、良、中、低、差五个档次。其中：优（得分≧90）、良（90>得分≧80）、中（80>得分≧70）、低（70>得分≧50）、差（得分<50）五个档次。

三、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，专项资金基本完成了产出任务，但由于资金不能调剂使用，导致一些资金没有及时支出。同时也存在项目单位下辖地市资金使用单位资金拨付不及时、项目执行监管不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，对项目的三个支出方向（聘请专职人民调解员经费、调解组织规范化建设经费及“以案定补”经费）分别评分后，根据这三个支出方向所占资金权重，取三个支出方向得分加权平均值，评定专项资金绩效综合评价得分为 **87.22 分**，绩效等级为 **“良”**。

表 1-1：评价情况总表

评价因素	分值	综合评价得分	得分率
评价总得分	**100**	**87.22**	**87.22%**
一、投入	20	17.98	89.9%
二、过程	20	18.55	92.75%
三、产出	30	29.18	97.27%
四、效益	30	21.51	71.7%

（二）各部分绩效分析

1.投入指标绩效分析。

专项资金在投入指标分值 20 分，得分 17.98 分，综合得分率 89.9%。该指标主要

由项目立项和资金落实方面考核项目的投入情况。其中，项目立项申请程序符合规范，有较良好的项目执行保障措施，但项目单位立项前调研工作未组织专家论证，且对“以案定补”案件数预估过大，导致项目资金分配存在一定程度不合理，故项目立项指标得分10.41分，得分率86.75%；该专项资金到位及时，到位率100%，但由于对“以案定补”经费预估偏大，未能有效实现资金的支出绩效目标，故资金投入得分7.57分，得分率94.63%。

2.过程指标绩效分析。

该指标主要从资金管理、事项管理两个方面考核项目的过程管理情况，指标分值20分，综合得分18.55，得分率92.75%。其中，资金支出规范性和实施程序得分率均为100%，反映出专项资金在制度保障、沟通协调、专项资金使用规范性上表现良好；而资金支付和事项管理得分率均为85.5%，主要是“以案定补”资金支出率为76.74%，未达到预期支出水平，并影响了该项目效果性和效益性的实现。

3. 产出指标绩效分析。

该指标主要从经济性、效率性两个方面考核项目的产出成果情况。该指标分值30分，综合得分29.18分，得分率97.27%。其中，经济性指标得分率100%，反映出项目成本合理，各项支出均根据《广东省司法厅关于印发<省民生实事人民调解专项资金管理使用规范指引>的通知》(粤司办〔2018〕182号)标准及相关政府采购法律法规执行，预算执行进度与事项完成进度基本匹配，实际支出未超过预算计划。而效率性得分96.72%，主要原因部分地市及县区的“以案定补”资金落实不及时，工作部署完整性欠佳。

4.效益实现度分析。

效益指标主要从效果性和公平性两方面评价项目资金的经济社会生态效益、可持续发展以及群众对该项目的满意度情况。该指标分值30分，综合得分21.51分，得分率71.7%。经专家组材料评审及现场走访，该项目大部分效益指标基本达到预期效果，但项目单位所提供的部分佐证材料证明未能有效阐明该项目的效益作用，如地市或县区政府是否将该项工作纳入当地民生实事、媒体宣传报道的情况等，导致该部分指标得分情况不理想。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在产出方面表现良好，过程与效果方面表现尚可，但投入方面则相对不足。由于4个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都互相关联，在逻辑也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，即便项目的过程管理到位，也按计划实施了产出，但由于前期项目目标未进行充分论证，导致项目各支出方向资金分配不合理，因而未能充分发挥前期工作对后续实施的指导作用，且在实施过程中也未能通过有效的监管和督导程序对下辖资金使用部门在项目实施过程中进行管理和及时纠正，导致项目部分支出方向的资金支出进度及项目实施完成进度落后于既定的绩效目标，未能达到部分预期效果。

四、主要绩效

总体而言，人民调解专项资金的使用，加强了欠发达地区人民调解工作，推动健全社会矛盾纠纷化解机制，有效提升了群众法治意识，撬动了各地市相应的配套资金，充分发挥人民调解在预防、排查、化解矛盾纠纷中的作用，切实维护社会和谐稳定，推动平安广东、法治广东的建设，其主要绩效如下：

（一）全面落实“聘请专职人民调解员”，专职队伍大幅增加

采取政府购买服务、公益性岗位等方式，为人民调解委员会大幅度增加专职人民调解员，为人民调解工作注入新的活力；开展人民调解员培训，打造高素质的人民调解员队伍，全省欠发达地区乡镇（街道）1241名专职人民调解员指标全部落实。目前，全省乡镇（街道）配备专职调解员4469名，其中经济发达地区乡镇（街道）配备2263名；欠发达地区乡镇（街道）配备2206名（其中落实省财政指标1241名，属于当地财政配备965名）。

（二）全面推进调解组织规范化建设，调解组织全面覆盖

构建纵向覆盖省、市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（居），横向覆盖各领域、各行业以及社会治理各个方面，门类齐全、立体式人民调解组织网络。巩固婚姻家庭、邻里纠纷、房屋宅基地、合同纠纷、生产经营、损害赔偿、山林土地、征地拆迁等传统人民调解工作领域，完善交通事故、劳动争议、医疗卫生、物业管理、环境保护、

电子商务、消费、商事、旅游等行业专业人民调解工作，向污染防治、扶贫脱贫、农民工欠薪等重点领域拓展人民调解工作。全省各地按照广东省司法厅部署，全省各地按照我厅部署，建立了地市级工作示范点24个（其中市级以案定补示范点3个，人民调解委员会规范化建设示范点16个，专职调解员配备示范点5个），县（市、区）工作示范点182个（其中县级以案定补示范点2个，人民调解委员会规范化建设示范点176个，专职调解员配备示范点4个）。

（三）实现“力争调解成功率不低于97.5%”的目标，矛盾调处高效联动

该项目进一步强化公共法律服务实体平台的“矛盾纠纷化解”功能，依托全省各级公共法律服务实体平台构建大调解网络，针对矛盾纠纷的不同影响面实行分层联合调处。发挥实体平台服务综合枢纽和指挥协调的作用，完善加强人民调解与行政调解、司法调解的衔接联动工作机制。结合重要工作部署、重要时间节点，组织开展矛盾纠纷大化解专项行动，实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的目标，维护社会和谐稳定。经全省各级司法行政机关和广大人民调解组织、人民调解员的共同努力，2018年，全省共办理调解案件397191件，调解成功389979件（其中成功预防“民转刑”案件567件），成功率达98.10%，其中欠发达的15个地市调解案件数191298件，调解成功188922件，调解成功率98.76%，比2017年的调解案件数150932件，调解成功148981件，调解成功率98.71%均有上涨。

（四）业务建设规范有序

完善人民调解受理方式，依法开展人民调解活动，规范人民调解格式文书，提高人民调解协议司法确认比例，充分利用人民调解信息系统，加强数据管理。其中，2018年广东省人民调解专项资金投入400万元，用于经济欠发达地区的人民调解组织的规范化建设。

（五）工作保障明显加强，撬动各地市人民调解专项配套资金

全省全面推进“以案定补”制度，将指导经费、补助经费、补贴经费、聘用经费、办案补贴和专家咨询费等人民调解业务经费纳入同级财政预算予以保障。在各市实施省民生实事人民调解项目过程中，人民调解专项资金产生明显的撬动效应，带动各市进一步加强人民调解工作。全省落实省民生实事的地方财政配套资金共28703.196万

元（其中经济发达地区 7 个市投入资金 23036.276 万元，欠发达地区落实配套资金 5666.92 万元）。

五、存在问题

评价发现，专项资金在资金投入、项目安排、绩效管理、项目可持续性等方面也存在一些问题，影响该项目的效益实现。

（一）专项资金项目分配存在不合理情况，人民调解员“以案定补”补贴发放缓慢，影响资金支出使用进度

专项资金分为三个支出方向，聘请专职人民调解员经费、调解组织规范化建设经费及“以案定补”经费。其中“以案定补”经费占专项资金总额 55%，但支出进度为 76.74%。导致该部分经费支出进度较低的主要影响因素有：1.对“以案定补”案件数量预估误差较大，2018 年预估案件 24.5 万件，实际完成 11.3435 万件，对“以案定补”经费预算计划不合理。2.镇（街）人民调解委员会组成人员多数是国家公务员，该类人员在调处纠纷中起到主导作用，且人民调解卷宗大部分由公务员完成，但根据《广东省司法厅关于印发<省民生实事人民调解专项资金管理使用规范指引>的通知》粤司办〔2018〕182 号、《“关于切实加强机关事业单位工资与津贴补贴管理的通知”》（粤人社发〔2017〕108 号）文件要求，属公务员身份的人民调解员，不领取相关补贴，从事大量人民调解工作的司法所等部门的在编人员不能领取人民调解“以案定补”补贴。3.各地对人民调解员“以案定补”补贴发放均制定了严格的发放手续，领取“以案定补”补贴所需的手续复杂，部分村（社区）人民调解组织未及时上报案件调解数量，导致人民调解员“以案定补”补贴发放缓慢。4.部分人民调解档案制作质量不高、手续不规范、管理不完善，致使“以案定补”的收案量大幅度下降，影响人民调解员“以案定补”经费的发放。因此，由于人民调解员“以案定补”经费占专项资金的比重较大，“以案定补”补贴发放缓慢影响项目整体的支出进度缓慢。

（二）地方配套资金落实困难

根据粤财政法[2017]120 号文件精神要求，市级应按要求配套人民调解专项资金，但由于地区财政困难，没有本级财政相应配套资金支持，聘请专职人民调解员的资金缺口依然很大，不能完全保障人民调解工作的成效和持续性构成。部分欠发达地市财

力有限，导致部分地方财政部门未对该项目给予配套资金支持，或配套经费不足。

（三）资金拨付不及时

资金拨付与工作不同步，大部分县（市、区）基层司法单位专项资金到账的时间为2018年6月后，部分县（市、区）基层司法单位专项资金到账的时间为2018年12月后。基层司法单位的部分项目工作已实际开展，但相应的项目经费拨付到位延迟，导致专项资金支出进度延迟，影响了相关工作的开展。部分地市、县区司法局，特别是落实地方“以案定补”制度的地市级县区，资金未能及时拨付安排到位。

六、相关建议

针对评价的结果及发现问题，提出如下几点建议:

（一）统筹使用专项资金

建议在坚持省级补助资金对欠发达地区的每个乡镇人民调解委员会聘请1名专业调解员按当地最低工资2倍计算的工资的补助比例不高于50%的基础上，以案定补、聘请人民调解员、人民调解组织规范化建设三个项目资金由县（市、区）司法局统筹调配使用。建议优化资金分配方案，加大对人民调解员培训的经费投入，加大调解组织规范化建设经费投入，建立人民调解员定期培训制度，不断适应新时代人民调解新要求。

（二）对地方落实资金保障适时进行检查指导

建议省司法厅加强对市县落实项目配套资金进行检查和指导，进一步落实地方配套资金，让欠发达地区在聘请专职人民调解员等项目上资金保障有持续性，保障政策相对稳定。高度重视专项资金管理使用工作，加强部门协调，充分发挥专项资金对全区司法行政事业发展的重要作用。进一步加强对资金管理使用的分析，着力解决项目前期、实施、决算等环节存在的问题。

（三）加强对地方司法局执行项目的监管力度，落实考评指标

完善项目资金监管机制，坚持项目资金专项检查，做到事前评估、事中监督、事后检查验收、跟踪问效。在全省尤其是使用该项目资金的欠发达地市，完善和坚决落实项目执行的考评指标，健全项目监管制度和资金管理制度，对下辖地市及县区司法局实施月度汇总、季度考评的措施，并及时对绩效指标未达标的地市及县区进行督导，

提高工作要求，排查工作中存在的问题，更进一步提升我省整体调解工作水平和项目资金使用进度。

2018年广东省十件民生实事（第八件）：完善全民健身活动设施省级财政资金绩效评价报告

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：黎煜辉

2019年

一、评价项目概要

2018年，省政府工作报告将“完善全民健身活动设施”列为我省十件民生实事之一，由广东省体育局牵头组织，具体工作任务为：广泛开展全民健身活动，改善活动条件，建设城乡15分钟健身圈，为省定贫困村配建一套8件以上器材的健身路径，切实改善农村健身环境；支持欠发达地区公共体育场馆建设完工18个，动工48个，提升公共体育服务效能。

根据《关于下达2018年省财政补齐人均公共文化财政支出短板奖补资金的通知》（粤财教〔2018〕109号），省财政下达奖补资金115,067万元至各相关地市财政部门，由地市财政部门商文化、新闻出版以及体育等部门进行分配安排。据统计，相关地市合计安排15,857万元用于支持61个民生实事公共体育场馆建设项目。

2018年省级体育彩票公益金安排4,762.164万元为2,277个省定贫困村配建一套10件器材的健身路径，完成省政府下达的民生实事任务。

至2019年3月31日，以上两项资金合计安排并到位20,619.164万元，已支出14,882.0032万元，支出率为72.18%，涉及的工作任务已经完成，已建成的健身路径及体育场馆绝大部分已投入使用。

二、评价原则与评价方法

本次绩效评价遵循客观、公正、科学、规范的原则，以目标为导向，采用定量与定性相结合的方法评判项目实施与预设目标之间的吻合度，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对“完善全民健身活动设施”专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）附件2-2《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，经商省财政厅及省体育局，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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**81.3**	**81.3%**
一、投入	20	16	80.00%
二、过程	20	13.3	66.50%
三、产出	30	28	93.33%
四、效益	30	24	80.00%

（一）总体结论

对照省体育局设定的三大项绩效目标，设置了具体量化指标及时效性的绩效目标，量化指标全部完成，部分指标超出预期值，部分项目完成质量不够理想，在项目资金使用方向及工程质量上存在一定瑕疵。评价小组根据提交材料及现场评价综合分析认为，2018 年完善全民健身活动设施经费完成了大部分产出任务，实现了一定效益，绩效目标实现程度良好。整体经费使用存在绩效目标设置不够完整合理、资金落实存在缺口、管理存在一定缺漏等问题，经综合考量项目的管理状况、产出成果、效益体现，评定专项资金绩效评价得分为 **81.3** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1. 目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标上总分值为 20 分，得分 16 分，得分率 80%。进一步对其得分结构分析，论证决策部分及保障措施部分得分情况较好，得分率较高。但是，专项资金在目标设置方面得分较不理想，得分率 66.67%，主要是由于专项资金的使用相关地市未进行完整、合理的绩效目标设置，部分效益指标缺乏可衡量性，不利于对专项资金支出进行细致、科学的绩效管理。此外，地市尤其是经济欠发达地区的配套资金的到位存在一定困难，资金分配的合理性也有继续完善的空间。

2. 过程管理有效性分析。

过程管理方面指标总分值为 20 分，得分 13.3 分，得分率 66.50%。项目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，项目总体支付率较低，为 72.18%，支出规范性方面也有一定的瑕疵。而项目的事项管理上，实施程序及监管有效性上均存在一定的缺陷。

3. 产出质量分析。

产出方面指标总分值为 30 分，得分 28 分，得分率 93.33%。各项目基本按预定工作量及对应时限完成，评价暂未发现重大的问题。但是，评价过程中也发现部分项目建设成本过高的情况，一定程度上背离了发展全民健身的初衷。

4. 效益实现度分析。

效益方面指标总分值为 30 分，得分 24 分，得分率 80.00%。通过项目的实施，全省 2,000 多条省定贫困村均配建了一套 10 件的健身路径器材，全省各地多个体育场馆建成投入使用，丰富了群众的体育生活。但是项目同时也存在部分场馆对群众开放程度不深、养护力度不足等问题，一定程度上影响了项目实施所带来的社会效益。

5. 绩效综合分析。

对投入、过程、产出、效果四方面综合分析后，可以看出项目产出部分得分最高，投入及效果次之，过程得分不甚理想。四个维度的指标贯穿了项目的前期立项、中期管理、后期产出三个重要时段，从其实际得分来看，项目的管理存在一定的缺陷，一是绩效目标设置不够完整、合理，指标分解做得也不够细致，导致项目的推进过程中也是更注重项目的产出，对项目的效益关注不足；二是资金管理和事项管理存在缺位，管理程序的规范性、有效性都需要进一步加强。

四、主要绩效

民生实事项目的实行给人民群众带来了一定的效益，项目的主要绩效表现体现在以下几个方面:

（一）欠发达地区体育场馆数量增加，群众参与体育活动有了更丰富的选择

民生实事项目共支持欠发达地区公共体育场馆建设完工 51 个、动工 15 个。其中完工场馆绝大部分已投入使用，另外 15 个动工未完工项目正在加紧建设。

各地建设的体育场馆类型较多，包括足球场、田径场、全民健身中心、游泳馆等，结合了各地现有体育场馆资源及未来群众体育发展需求，此外多地在建设规划中以体育中心的形式来修建体育场馆，加强了体育设施的集聚效应，方便了群众锻炼之余也提升了城市的形象。预计所有场馆竣工投入使用后可以在较大程度上缓解当地群众日益增长的健身需求与场地设施不平衡、不充分发展的矛盾。

（二）顺利完成省定贫困村配建健身器材任务，有效改善农村群众健身环境

2018 年全省各级体育行政部门配合农村综合文化服务中心建设，为 2,277 个省定贫困村配建 1 套 10 件器材的健身路径等体育设施，同时积极推动农村健身广场、活动室等农村公共体育设施对外开放，切实改善农村健身环境。

省定贫困村健身器材的配建工作一方面满足了农村群众的基本健身运动需求，使得村民有机会更多地参与健身活动，提升身体素质；另一方面也丰富了村里面的活动场地，评价组现场考察的贫困村基本都在修建健身器材的同时扩展村内活动场所，修建如凉亭、长椅等休闲设施，在满足村民健身运动需求的同时兼顾了社交活动需求。

（三）广泛开展全民健身活动，满足人民群众日益多元化的健身需求

2018 年，全省县级以上体育部门组织各类全民健身活动赛事活动 4,700 多项次，比 2017 年的 4,500 多项次增加了 200 多项次,增幅 4%。全民健身活动活动赛事以篮球、足球、龙舟、龙狮、马拉松等深受群众欢迎的日常运动项目为主，更加贴近百姓。创新赛事活动形式，转变办赛模式，量身定制各项赛事活动，呈现常规赛事活动丰富多彩、主题活动精彩纷呈、品牌赛事亮点频出的全民健身氛围，有效满足不同人群多元化健身需求。

如 2018 年南粤古驿道定向大赛全年共举办 9 站，充分发挥体育综合效能，赛事提升古驿道知名度，2018 年国庆黄金周共接待游客 281 万人次，古驿道真正成为了人们休闲、假日旅游的好去处。

（四）城乡 15 分钟健身圈基本建成，有力提升群众参与健身运动的便利性

2018 年省体育局联合省住建厅整合有关资源，利用体育用地和闲置用地等推进全省新建社区体育公园 130 个，此外还额外采购了 381 套健身路径器材配建于全省各地农村、社区，为城乡社区居民提供就近就便的健身场所，挖掘了闲置公共资源，有效

实现了社区公共体育场地设施的扩容提质。目前，全省拥有各级各类体育场地设施15万多个，社区体育公园2,155个，人均体育场地面积2.2平方米，城乡15分钟健身圈基本建立，逐步弥补了城乡体育发展不平衡、不充分的短板，有力提升了群众参与健身运动的便利性。

五、存在问题

评价发现，项目在资金投入、场馆开放、项目管理等方面也存在一些问题，具体如下:

（一）省级补助资金投入不足，资金分配合理性有待改善

一是部分场馆建设项目尤其是大型场馆建设实际补助比例较低，如肇庆市广宁县体育场投资估算2,067.35万元，项目单位按照《广东省体育局关于印发<广东省省级体育彩票公益金援建公共体育场馆设施实施办法（试行）>的通知》（粤体群〔2016〕89号）中的补助标准申报800万元的补助，实际到位补助仅为150万元，实际到位补助金额仅为预定补助标准的18.75%，仅占投资估算7.26%。这种情况并非孤例，从评价小组现场走访的项目来看，除5人、7人足球场能按补助标准（因其补助标准较低）进行补助外，有相当部分的大型体育场馆建设项目未能按照粤体群〔2016〕89号文件标准进行补助，且削减幅度较大。各地市根据补助标准进行项目申报，其余资金由地市财政自筹，但省级补助资金多未能按时足量补助到位，这样就使得地市财政的配套压力陡增，且公共体育场馆建设项目集中在欠发达地区，地方财政的造血能力有限，如此一来就可能产生因地方配套资金无法跟上造成工程烂尾或被迫削减部分设计功能的情况，影响政策落地的实效。

二是资金分配的合理性仍有待进一步改善。本民生实事项目的实施初衷是完善全民健身活动设施，侧重点为发展群众体育事业而非竞技体育，但现场评价过程中评价小组发现部分项目并未突出场馆建设的群众性，如梅州市五华县的场馆建设项目，包含体育馆、11人足球场、社区体育公园等场馆，项目总投资为9.08亿元，省级专项资金实际补助2,000万元。造价高昂的原因是该项目的足球场为五华本地职业足球队的比赛主场，因此建设规格远高于一般的11人足球场，且后期维护成本也更高，此外该足球场囿于高昂的维护成本及比赛需求也无法对群众开放，专项资金资助也与完善全民健身活动设施的政策初衷相背离。

（二）部分场馆设施开放及使用程度仍有待加强

项目实施的初衷是完善群众参与体育活动的设施，各地的体育场馆及健身路径也是为了满足群众日益增长的健身活动需求而修建的。但是评价小组在现场评价中发现部分场馆设施对普通群众的开放程度仍有不足，具体表现有以下几类:

一是部分场馆主要服务于竞技体育，如梅州市五华县的 11 人足球场就因高额维护成本及作为职业球队主场的特殊地位而难以向群众开放。

二是部分场馆对普通群众开放程度不足，如部分地区 11 人足球场主要供当地体校学生使用，普通群众无法使用；又如部分足球场建于学校内部，学校并未制定相关对社会开放的制度，实际上也让这部分体育场馆的公益性、群体性打了折扣。

三是部分场馆设施开放标志不够清晰明确，使用程度较低。如汕头市潮阳区草尾村 7 人足球场项目，该项目为免费对群众开放的场馆项目，但现场评价所见该足球场大门紧锁，球场周围也未见免费开放的标识，球场入口张贴有订场联系信息，群众使用场馆的便利性较低。又如汕头市坑尾村的健身路径器材，修建的地方位于小树林中，部分区域遍布草丛，且有部分器材未拆封装于草丛中，设施使用程度较低。

（三）资金管理存在一定的漏洞，部门间沟通协调有待加强

一是资金管理存在一定的不足之处，如梅州市平远县铁民中学 5 人足球场建设项目，项目单位获得 30 万元的专项资金补助，但是在实施过程中另有慈善基金会捐建了该足球场建设项目，该笔资金相当于重复资助了，项目单位在没有请示省、市、县体育局的情况下，就把 30 万专项资金转变用途，用于了足球场周边跑道和学校的排水设施的建设上，资金使用存在违规之处。此外现场评价过程中发现部分用款单位未对专项资金收支进行专账核算，不利于专项资金的管理。

二是省财政补齐人均公共文化财政支出短板奖补资金由省级财政分配，并直接下达至各地市财政部门，由地市财政部门会同当地文化、新闻出版以及体育等部门进行分配安排，省体育局未能掌握此项资金的设立、分配以及实施等具体情况。各地财政与体育等部门沟通协调稍显不足，未能充分衔接奖补资金的安排分配和及时使用，且恰逢各地市、县（市、区）机构改革，体育部门内各业务部门之间沟通协调不足，在一定程度上影响了项目资金的分配、使用以及项目建设的进度。

六、相关建议

（一）进一步明确各级财政投入比例，严格把关资金投入方向

一是各级财政应明确各自的资金投入比例及支出责任，尤其对于自身造血能力较弱的欠发达地区，省级财政应按照《广东省体育局关于印发<广东省省级体育彩票公益金援建公共体育场馆设施实施办法（试行）>的通知》（粤体群〔2016〕89号）中的补助标准合理承担省级支出责任，减轻地方财政的自筹压力，进一步缩小不同地区间人民群众参与健身活动的场馆设施条件差异。此外还应综合考虑场馆建设资金与场馆维护资金补助的比例，避免出现只管建设不管后续养护的情况。

二是各地在兴建新场馆设施时应充分考虑当地财政承受能力、群众参与体育锻炼的实际需求以及地区未来的发展规划，在三者间取得合理平衡，保障场馆设施运营的可持续性。

三是省级与地市主管部门应严格把关资金投入方向，充分理解专项资金的政策初衷及目标人群，提高资金使用效益。

（二）细化场馆设施开放细则，提升群众使用场馆设施的便利度

一是目前各地体育场馆的开放制度主要是基于《关于印发<广东省公共体育设施向社会开放指导意见>的通知》（粤体群〔2012〕67号）制定，该指导意见对于开放时间、管理制度的规定更偏向于原则性，缺乏细则的指引。实际上该指导意见自发布起至目前已有7年时间，省体育局可以牵头调研这7年中各地场馆对外开放的经验，总结探讨出更细致的场馆设施对社会开放的指导意见细则，合理引导各地体育场馆进一步提升自身的开放性。

二是各新建场馆设施在选址、定位上要更充分考虑群众的实际需要，已开放的场馆设施在开放时间、开放标识等方面应尽可能贴合群众锻炼的实际需要，提升群众使用场馆设施的体验及便利度。

（三）加强资金管理，强化部门间沟通协调

一是完善各地专项资金管理制度，确保专款专用及专账核算，各级主管部门在组织资金、项目申报时也应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。

二是除了加强省、市、县三级体育部门之间的沟通协调之外，也要积极推进各级体育部门与财政部门紧密沟通，同时也要统筹协调本级体育部门内各业务部门，相互配合，共同推进工作的顺利实施。

2018年广东省十件民生实事（第九件）：完成普通国省道改造任务省级财政资金绩效评价报告

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：黎煜辉

2019年

一、评价项目概要

2018年，省政府工作报告将“完成普通国省道改造任务”列为我省十件民生实事之一，由广东省交通运输厅牵头实施。根据《广东省交通运输厅关于报送2018年十件民生实事任务分解表的函》（粤交规函〔2018〕492号），2018年第九件民生实事“完成普通国省道改造任务”的年度目标为：新改建国省道200公里，改造国省道路面600公里，改造国省道路面确保达到国家要求的路面服务水平，改造国省道危桥40座，整治急弯陡坡、临水临崖等影响安全通行路段2,000公里。

根据经省领导批示同意的《广东省财政厅 广东省交通运输厅关于呈报2017年至2020年普通国省道建设资金安排方案的请示》（粤财综〔2017〕87号）文件，普通国省道建设2018年安排90亿元。由于各地市项目实施进度等原因，2018年省交通运输厅对预算资金申请做了调整，2018年第九件民生实事“完成普通国省道改造任务”实际安排资金659,223万元。根据省府督查室按季度对省十件民生实事进展情况进行通报，省交通运输厅普通国省道改造任务达到各阶段工作目标任务。

二、评价原则与评价方法

本次绩效评价遵循客观、公正、科学、规范的原则，以目标为导向，采用定量与定性相结合的方法评判项目实施与预设目标之间的吻合度，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对“完成普通国省道改造任务”专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）附件2-2《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，经商省财政厅及省体育局，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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**77.5**	**77.5%**
一、投入	20	15.5	77.50%
二、过程	20	12	60%
三、产出	30	25	83.33%
四、效益	30	25	83.33%

（一）总体结论

对照省交通厅设定的绩效目标，设置了具体量化指标及时效性的绩效目标，量化指标全部完成，部分指标超出预期值，部分项目完成质量不够理想，在项目管理及工程质量上存在一定瑕疵。评价小组根据提交材料及现场评价综合分析认为，2018 年第九件民生实事“完成普通国省道改造任务”完成了民生实事目标任务量，实现了一定效益。但资金落实存在缺口、管理存在一定缺漏，项目效益不够明显等问题，经综合考量第九件民生实事的管理状况、产出成果、效益体现，评定绩效评价得分为 77.5 分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1. 目标指标合理性分析。

投入指标总分值为 20 分，得分 15.5 分，得分率 77.50%。进一步对其得分结构分析，论证决策部分得分情况相对较好。但是在目标设置、资金落实方面还有较大的改善空间，一是部分效益性指标可衡量性不强，部分产出指标设置目标值较模糊，不合理；二是采用项目库管理，滚动实施，但是信息更新相对滞后，需根据年度项目进度下达补助计划，地市执行过程中年度计划安排不明确。三是部分欠发达地区自筹资金压力较大，筹资困难。全省 109 项普通国省道年度重点建设工程中，涉及 8 个地级市地方自筹资金未落实。

2. 过程管理有效性分析。

过程管理方面指标总分值为 20 分，得分 12 分，得分率 60%。第九件民生实事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工程进度要求，导致资金支付率较低，同时支出规范性方面也有一定的瑕疵。而项目的事项管理上，各地工程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．产出质量分析。

产出方面指标总分值为30分，得分25分，得分率83.33%。根据省政府督查室按季度对省十件民生实事进展情况进行通报，省交通运输厅普通国省道改造任务达到各阶段工作目标任务。新改建、改造及危桥改造等统计结果显示，完成民生实事要求目标任务。根据现场评价显示，个别项目完成统计里程数不准确。2018年根据全省普通国省道建设工程全年工作进展，有6个地级市未完成年度既定建成路面里程目标任务，有8个地级市未完成年度既定的投资额目标任务。

另外评价过程中也发现部分项目存在实际施工里程数与计划数不符、部分项目工程质量未能达到设计要求，工程质量存在问题。

4．效益实现度分析。

效益方面指标总分值为30分，得分25分，得分率83.33%。通过项目的实施，全省国省道里程数、路面状况得到了一定程度的提升，方便了人民群众的生产生活，也在一定程度上带动了当地经济的发展。但是存在部分工作人员专业素养不足、地方财力吃紧、部分改造项目质量未能达到预期等问题，一定程度上影响了第九件民生实事实施所带来的社会及经济效益。

5．绩效综合分析。

对投入、过程、产出、效果四方面综合分析后，可以看出项目效益部分得分最高，产出和投入部分次之，过程部分得分不甚理想。四个维度的指标贯穿了项目的前期立项、中期管理、后期产出三个重要时段，从其实际得分来看，项目的自筹资金落实存在困难，影响项目进度。同时资金管理和事项管理存在缺位，管理程序的规范性、有效性都需要进一步加强。工程项目大多为跨年度实施项目，在资金分配计划下达方面，缺乏对各地市项目进度的把控，导致年度资金使用出现较大调整。

四、主要绩效

民生实事项目的实行给人民群众带来了一定的效益，项目的主要绩效表现体现在以下几个方面:

（一）新增普通国省道里程数，丰富了群众的出行选择

2018 年省第九件民生实事计划新改建国省道 200 公里,据省交通运输厅自评数据,2018 年共完成普通国省道新改建 277 公里，超出计划里程数 38.5%。

新增的普通国省道可以有效地解决当地群众的出行问题，为群众日常出行提供更多的选择，相较于高速公路，国省道在出行方便更加经济实惠，相较于原有的小路、旧路，新改建及改造后的国省道更加安全快捷。普通国省道里程数的增加及覆盖率的提升，实实在在地为群众日常出行及生产生活提供着便利和实惠。

（二）完成普通国省道路面改造，改善了群众的出行体验

2018 年全省计划完成普通国省道路面改造里程数为 600 公里，据省交通运输厅自评数据，2018 年共完成普通国省道路面改造 636 公里，超出计划里程数 6%。

原有普通国省道在经过一定的使用年限后均会出现不同程度的损坏，尤其部分路段长期承受重型载货汽车的碾压，受损程度堪忧，车辆行驶于这部分受损路面时，会产生强烈的颠簸感，既影响通行的舒适度也影响了通行的安全度。普通国省道路面改造工程可以有效地改善原有路段的破损情况，提升通行的舒适度和通行效率，大大改善当地群众的出行体验。

（三）整治不安全通行路段，提升群众出行安全性

2018 年,全省计划改造国省道危桥,整治急弯陡坡、临水临崖等影响安全通行路段 2,000 公里，据省交通运输厅自评数据，2018 年全省实际改造国省道危桥 40 座，整治急弯陡坡、临水临崖等影响安全通行路段 3,000 公里。

生命安全防护工程的实施，在较大程度上提升了部分原有风险较大道路的出行安全性，消除了通行的隐患，可以较好地预防部分意外情况的发生。

（四）回应群众出行难问题，有效带动当地经济发展

项目实施在较大程度上缓解了沿线群众出行难的问题，改善了农村生产生活条件，改善了投资环境及当地的经济发展环境，缩短了城乡距离，吸收和消化了大量的农村剩余劳

动力到乡镇务工和居住，也使得农副产品可以更方便、快捷地运出，为当地经济发展提供保障。

五、存在问题

评价发现，项目在资金投入与管理、项目管理、工程质量把控等方面存在一些问题，具体如下:

（一）省级补助资金预算绩效管理水平有待提升

一是年初预算为900,000万元，实际安排659,223万元，剩余240,777万元经报批调整至其他用途，预算调整比例为26.75%，调整比例较大，说明省级业务主管部门对项目预算的精确性还有待提升。二是目前项目管理按照广东省交通运输厅2014年制定的《广东省省级交通专项资金管理办法》，比较笼统，各级主管部门及实施主体权责不明确。普通国省道建设拟安排预算合计超200亿元，应尽快制定相关管理办法，明确各级管理责任、资金落实、项目监管、工程验收、补助资金绩效评价等相关内容。三是省级补助资金监管难度大，资金使用存在风险，缺乏有效监控。省级补助资金转移支付至地市之后，部分地市如河源，资金在市一级统筹使用，能够清晰掌握资金情况，其他多数地市，层层转移支付至实施单位所在财政部门。省级及地市主管部门对资金到位、资金使用、资金结余等情况并不掌握。未形成有效监控机制，资金使用合规性、有效性等存在一定风险。

（二）地市自筹资金压力较大，可持续性存在风险，资金管理有待改善

一是民生实事项目所补助的地市以粤东西北欠发达地区为主，这部分地区普遍存在地方财政造血能力较差、自筹资金压力巨大的情况，除了省级以及交通部的专项补助资金外，剩余部分均需地方财政进行自筹，在自筹资金难以及时到位的状况下，部分项目会出现工程延期、工程设计修编等情况，工程后续验收等存在一定风险，影响项目整体可持续性。另外当经济欠发达地区地方财政财力紧张时，各地筹资方式多样，有些资金筹措方式存在一定风险。

二是专项资金的支付率、支付效率均存在不理想的地方，省级总体资金支付率为25.52%。部分地市区县国库支付履行程序时间较长，从资金的申请至批复再到支付至供应商手中耗时长达2至3个月的时间，支付效率低，从而影响资金使用效率。

三是部分项目实际实施与计划有变更，但是省交通运输厅或当地主管部门并不掌握变更或调整等情况，资金按照原计划进行安排，缺乏监管。

（三）项目实施及监管仍有待加强

一是各项目按各地市申报、交通厅批复、各地市组织实施的方式进行，这样一来会造成当一条道路经过不同地区时，各地由于各自经济实力不对等，投入力度不同等因素造成同一条路在不同地区技术等级不同的情况。二是项目主管单位后续跟踪监管措施不到位。现场评价发现部分项目按原设计方案实施存在困难，却未考虑替代方案。三是国省道相关专项资金下达方式应进一步改进。省交通运输厅厅资金下达文件有项目明细表，财政部门下达资金文件时，没有附上资金所对应的项目列表，导致地市业务主管部门与财政部门需要反复核对资金项目，每个地市同时主管多个建设项目，不利于资金分配效率。

六、相关建议

（一）加强预算绩效管理，提升资金使用绩效

一是项目库保持动态更新，精细化预算。对地市项目实际完成进度要形成规范化上报机制。只有准确掌握库内项目实施进度、实际调整等情况，才能在下一年预算中做出及时调整，提高资金使用效率。二是将总目标分解到各个年度，各地市项目明确预算绩效目标，将转移支付资金与年度绩效目标一起下达，以便加强对地市实现情况的评价。三是省交通运输厅尽快制定国省道建设资金管理办法，各相关单位应根据公路建设管理体制改革的相关要求，及时修订有关规章及规范性文件，完善管理制度，细化配套措施，不断提升公路建设管理水平。加强对省级补助资金的监控，确保资金使用效益。

（二）加强资金管理

一是鼓励多种筹资方式，鼓励公路周边土地资源和派生资源收益用于弥补交通建设资金不足。二是简化支付程序，合理使用信息化手段，提升支付效率。三是省级业务主管部门应对资金预算、项目开展有更充足的了解和更充分的把控，尽量做到精准预算，减少预算执行的变更。同时应在省级层面做到专项资金的专账核算，掌握自己的“家底”，完善资金管理程序。

（三）完善项目管理，提升监管成效

一是要用系统的眼光去看项目，充分认识到项目的整体性，省级业务主管部门要牵头

引领各地主管部门对项目进行分解，对工作任务、可用资源进行合理统筹，避免出现同一个项目不同地区各自为政的情况。如韶关市的做法是市级业务主管部门牵头统筹，再具体安排区县级部门进行实施，一来上级部门的技术储备更雄厚，工程质量更有保障，二来上级部门的资源调动能力也更强，有利于项目的可持续性，以充分发挥路网整体效益。二是各级业务主管部门应加强各自负责项目的跟踪监管措施，省级部门应加强对下级部门的督导检查工作。三是改善资金及工作任务下达方式，在资金下达的同时附上项目清单，切实减少基层工作人员的负担，提升资金使用的效率。

2018年广东省十件民生实事（第十件）：增加农民农业生产补助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

2019年

一、评价项目概要

2018 年，广东按照保基本、兜底线、促公平的原则，推进“省十件民生实事”建设，主要涉及教育、就业、养老、医疗、交通等领域。其中，第十件民生实事是“增加农民农业生产补助”，主要是对全省 6,833.59 万亩（不含珠三角 6 市的 378.83 万亩升级生态公益林，国家级公益林 27.83 万亩按中央财政补偿标准下达补偿资金）省级以上生态公益林进行补偿，提高每亩补偿标准”；对拥有耕地承包权的种地农民(含农场职工),按平均每亩不低于 85 元进行直接补贴,补贴总面积不少于 2,600 万亩；增加政策性农业保险保费补贴险种、扩大保险覆盖面、提高保障标准。

截至本次评价时间 2019 年 3 月 31 日，省财政共下达资金 523,619.19 万元，其中生态公益林效益补偿 218,129.13 万元（含中央资金 32，615.95 万元），耕地地力补贴 250,048.11 万元（其中 4,233.32 万元由省农垦总局负责相关工作），政策性农业保险 55,441.95 万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析主要采用定量指标分析，辅以部分定性分析。通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较分析，结合 2018 年十件民生实事（第十件事:增加农民农业生产补助）省级财政资金使用特点，检测评价支出效率和支出效果。

（一） 评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二） 评价指标体系说明

根据《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号），结合 2018 年十件民生实事（第十件事:增加农民农业生产补助）省级财政资金使用的特点，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**83.86**	**83.86%**
一、目标指标合理性	20	16.25	81.25%
二、过程管理有效性	20	16.72	83.6%
三、产出质量	30	25.09	83.63%
四、效益实现度	30	25.80	86%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，总体上看，2018年十件民生实事（第十件事：增加农民农业生产补助）工作取得了一定成效，但具体工作实施中还存在一些问题，绩效结果与预期尚存在一定差距。综合评定2018年十件民生实事（第十件事：增加农民农业生产补助）资金使用绩效得分为**83.86**分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入。

该指标分值20分，评价得分16.25分，得分率为81.25%。进一步对其得分结构分析，论证的充分性、绩效目标的完整性、制度的完整性等指标完成情况较好，得分率100%；但是资金到位的及时性不理想，得分率仅为25%，主要是省财政资金下达到市、县后，在逐级下达的过程中，其时间超出专项资金管理规定的要求。政策性农业保险资金中的市、县出资部分，没有列入市、县农村农业局的年度部门预算，与要求不符。

2.过程。

该指标分值20分，评价得分16.72分，得分率为83.6%。实施程序规范性完成情况较好，得分率为100%。资金支出率与监管有效性得分率分别为78.67%、62.5%，主要原因在于：省农业农村厅自评材料中各项增加农民农业生产补助的支出率与评价工作组在各个地市现场评价取得的结果不一致；补助资金的发放是通过县财政部门，县

林业局、农业农村局对资金发放的完成情况掌握的不够全面、及时。

3.产出。

该指标分值30分，评价得分25.09分，得分率为83.63%。生态公益林补贴发放质量的主要问题是特殊性补贴的发放基本没有完成；耕地补贴发放质量主要问题是在发放过程中，没有扣除耕地转变为建设用地的面积；政策性农业保险实际完成投保率与预期投保率存在一定差距。

4.效益。

该指标分值30分，评价得分25.8分，得分率为86%。指标体系中的生态公益林管护能力的提升、生态公益林火灾受害率、生态公益林内有无违规现象、耕地地力变化情况、制度及机构人员保障、农民农业生产补助效果的可持续性、服务对象满意度等等方面的7个四级指标得分良好，得分率均为83.33%以上。耕地面积变化情况得分率为70%，主要问题是2018年粮食作物的种植面积是有所减少。年度粮食总产量得分率为56%，主要问题是2018年粮食作物的产量相比2017年有所下降。农业生产抗风险能力提升得分率为66.67%，主要问题是政策性农业保险的赔付标准不能完全覆盖农民生产投入的资金成本，对保护农民受灾后恢复生产能力的保障不足。

5．绩效综合分析。

总体上看，投入、过程、产出、效益四项中，效益的得分比率是最高的。投入的主要问题是资金逐级下达不够及时；过程管理的主要问题是资金支出率、监管有效性存在不足；产出的主要问题是补助资金发放的完成质量有待提高；效益的主要问题是从2016年到2018年，全省粮食作物的种植面积、产量均存在下降。

四、主要绩效

总体而言，项目的开展取得较好的成效，进一步完善了我省公益林、耕地的保护体制机制，分散了农业风险，促进了农业发展，使农民受益。主要体现在:

（一）建设处于全国领先地位的生态公益林保护机制

广东省是全国率先实施生态公益林效益补偿的省份，省级以上生态公益林总面积达7212.42万亩，处于全国前列。生态公益林占国土面积的26.8%，占全省林业用地面积的44.03%。生态公益林中一、二类林比例达82.7%，比全省林（地）中一、二类林

面积比例高出了十个百分点。2008 年我省率先探索森林生态效益补偿稳步增长机制，省政府先后作出逐年提高生态公益林补偿标准的决定，补偿标准逐步提升，2008-2017 年补偿标准每亩每年提高 2 元，2017 年达到了平均每亩 28 元。2018 年起，实施新一轮生态公益林效益补偿提标政策，平均补助标准达到每亩 32 元。通过与全国其他省区进行对比，可以看出广东省生态公益林不论是面积、还是占比、以及补偿的单价，在全国均处于前列，详见**表 4-1**。

表 4-1 2018 年广东省与周边省份生态公益林面积及补偿情况

省份	生态公益林面积（万亩）	占林业用地面积（%）	补偿标准（元/亩）
广东	7212.42	44.03	32
福建	4293.05	30.6	22
江西	5100	31.7	21.5
广西	8172.52	35	国有林：10 集体林：15
海南	1345.8	--	23
湖南	8178.45	42	国有林：15 集体林：17

资料来源：根据省林业局提供的自评材料。

清远市在省财政按照每亩 32 元的标准进行生态公益林效益补偿的基础上，市财政每年按照每亩 1 元的标准，对清远市生态公益林进行效益补偿，每年资金额度达 900 多万元。

（二）构建较为完善的生态公益林管理管护体系

健全了生态公益林管理机构，按照权责明确、事权与财权相统一的原则，落实了地方配套资金，逐步形成了中央、省、市、县四级财政森林生态效益补偿体系。进一步强化了生态公益林管护，组建了县-镇-村三级生态公益林管护队伍，落实专职管护人员 2.5 万人。据统计，2018 年，全省生态公益林森林火灾受害率低于 0.5‰的控制指标。病虫害成灾率低于 0.5%的控制指标。全省有个别单位存在采脂、取土、打枝等现象，大部分违规现象已得到制止。

（三）耕地数量、质量得到逐步提升

根据《关于拨付 2018 年中央耕地地力保护补贴资金的通知》(粤财农〔2018〕121 号)，2018 年耕地补贴的总面积为 2,847.93 万亩；根据《关于拨付 2019 年中央财政耕地地力保护补贴资金的通知》(粤财农〔2019〕83 号)，2019 年耕地补贴面积为 2,980.85 万亩；耕地面积增加 132.93 万亩。2018 年耕地质量等级提升 0.06 等，耕地地力保护效果较好。

（四）政策性农业保险开设的险种、覆盖率等得到稳步提升

2018 年度，政策性涉农保险品种达到 21 个，保费收入 15.45 亿元，比 2016 年增长 43.19%，增速大幅高于同期农林牧渔业增加值增速，农业保险深度达到 0.4%，比上年提高了 0.06 个百分点。2016 年到 2018 年，投保的生猪从 411 万头到 1702 万头，甘蔗从 116 万亩到 162 万亩，肉鸡从 959 万只到 2.71 亿只等。政策性农业保险覆盖率的提升，进一步分散了农业风险，减少了农民因灾损失。

五、存在问题

评价发现，项目在资金投入及管理、监管方式及手段、产出质量等方面也存在一些问题，影响了项目绩效的进一步提升。主要体现在:

（一）信息化管理水平较差，管理手段与需求间存在较大差距

耕地地力保护补贴和生态公益林效益补贴，其工作流程均是逐级上报耕地和生态公益林面积，在上报的过程中，在村、镇两级对上报的材料进行公示，县对镇上报的面积进行汇总，并根据其掌握的情况，核实上报面积的真实性。市、省两级主要是对下级上报的数据进行汇总。在这个工作过程中，全部采用的是 EXCEL 表格的形式进行上报，未建立省、市、县联动的用于耕地、生态公益林管理的信息管理系统。全省的

耕地、生态公益林的空间分布、权属性质、属性特征等只能用统计数据进行表达，而不能用图形的方式进行表达，管理手段较为落后。这种管理的技术手段落后，造成数据更新需要较长时间，且省、市两级业务主管部门无法对上报的数据进行有效的核实，数据的真实性完全依赖上报数据的准确性，存在一定的风险隐患。

（二）耕地、生态公益林面积的准确性存在一定的疑问

2018 年耕地地力补贴的面积主要来源于按确权面积登记核实的补贴面积和按家庭联产承包面积登记核实的补贴面积。按照资金下达文件，这两种类型的面积分别为 678.31 万亩和 2,169.61 万亩。从这个数据可以看出，2018 年本项目开展主要还是依据家庭联产承包的面积，但该面积是通过上世纪 80 年代的测量手段获得的，上世纪 80 年代确定的家庭联产承包的面积与现在的实际情况很可能存在较大出入，不少耕地很可能已经变为果园、鱼塘或建设用地等。在现场评价过程中，询问各市、县农业农村局如何解决这个问题，均未得到明确答复。

根据《关于印发〈广东省农村土地承包经营权确权登记颁证实施方案〉的通知》(粤农〔2014〕275 号)，其中对农村土地承包经营权确权登记的面积的确定表述为“没有改变用途的耕地要尽可能确权确地到户；由集体统筹经营但已实际改变用途的耕地，可考虑按村集体经济组织成员所持股份比例或村集体经济组织成员认可的其他方式进行确权到户。”这说明确权的面积中，实际上是包含了一部分已经改变用途的面积，这一点从肇庆市高要区现场评价中发现的确权面积中有 2 万多亩的耕地的用途已经发生改变得到佐证。

生态公益林的面积采用的是利用 1:1 万地形图，在野外根据实地调查的成果，在图上进行构绘形成小斑图，然后再建立小斑明细表。这种方式，对于在林地中出现的废弃矿山、建筑无法排除，且其定位误差较高，基本在 5 米到 10 米之间，其精度不能满足管理需要。

（三）资金到达市、县后，停滞的时间较长

耕地补贴和生态公益林效益补偿均存在上一年度上报今年补贴发放的面积，这个过程基本合理。但在省资金下达到市、县后，还需要市、县农业农村局、林业局再向财政局、市政府上报资金的分配方案，这个过程基本没有必要，一方面是资金下达文

件中已包含各个市县的资金金额，二是这个资金分配方案在上一年度已经市政府同意上报省业务主管部门和省财政厅，这个上报的方案也是省财政进行资金分配的依据。省资金下达到市、县后，市、县是无权更改资金用途的。但由于这个过程的存在，从市到资金最后发放，增加了两个审批过程，一个是市到县的，一个是县财政到用款单位的，从而造成资金下达时间的严重滞后。本项目评价指标中，资金到位及时性是得分较低的一个指标。

（四）政策性农业保险资金沉淀情况较为突出

2015 年、2016 年、2017 年，省财政连续 3 年每年安排 80,443 万元（含农房保险省级补贴 4000 万元）作为全省政策性农业保险省级财政保费补贴资金。2016 年支出 27,741 万元、2017 年支出 3.04 亿元，2018 年下达资金为 55,442 万元，支出 40,230 万元，在不考虑 2015 年的情况下，2016 年、2017 年、2018 年已累计结余资金 117,957 万元。这个情况在现场评价中也有所发现，如《茂名市关于省级以上政策性农业保险保费补贴以往年度结转资金支出情况分析报告》（报告时间为 2019 年 4 月 3 日）显示：全市以往年度结转至 2019 年农业保险保费补贴中央资金 1161.04 万元，省级资金 30,586.34 万元。

六、相关建议

（一）建议加强信息化建设，提升监管能力

一是省生态公益林效益补偿专项资金中，省统筹部分专门安排了生态公益林信息化建设，在近年主要用于生态公益林的确定以及生态公益林精细化管理系统建设，目前该系统已基本完成研发工作，正在惠州市等地开展试点工作，建议在今后的省统筹经费中，加大对这项费用的投入，加快省、市、县之间空间数据、属性数据的共享进程，提升生态公益林信息化管理水平。二是建议农业部门利用农村土地承包经营权确权登记的成果，构建省、市、县一体的耕地管理信息平台，提升耕地管理的技术能力，为更好地保护、利用耕地提供帮助。

（二）建议耕地面积加快采用确权面积的进度，提升耕地面积的准确度

2018 年，耕地补贴总面积为 2,847.93 万亩，其中确权登记的面积为 678.31 万亩，确权登记面积占总面积的 23.82%。2019 年，耕地补贴总面积为 2,980.85 万亩，其中

确权登记的面积为1,662.97万亩,确权登记面积占总面积的55.79%。确权登记面积占比有了较大提升，但这个数据依然落后于确权工作的进度安排。按照我省确权工作的安排，2017年底要完成70%，2018年底要基本完成。按照这个进度，2019年耕地面积中确权面积至少应占到70%以上。建议在今后的耕地补贴面积申报中，应更进一步要求凡是完成确权工作的，必需使用确权登记面积。

（三）建议调整不必要的审批程序，提升补贴资金发放时效

建议在省资金下达到市县后，应简化审批流程，严守专项资金管理规定中对资金下达的时限要求，提升资金下达的效率，保障补贴资金能够尽早发放到农户手中，使农户能够充分感受到党和国家惠农政策的关怀。

（四）建议对政策性农业保险存量资金进行清算

在评价2018年政策性农业保险的过程中，核查发现省级财政资金由于在预算编制过程中，预估的投保率较高，但在实际工作中，由于新的险种需要进行政策宣传，农户接受有一定的滞后，故历年来形成了较大的资金沉淀在市、县财政。如通过统计2015-2018年资金下达和使用数据，这四年时间形成的资金沉淀金额达16亿元左右。如茂名市，其各个险种的投保率在全省均高于平均水平，但其结余的省资金达30,586.34万元。由于这部分结余资金并不允许统筹使用，形成农业保险用不了，别的用途不能用，资金使用效率较低。建议对这部分资金进行清理，提高其使用效率。

2015–2019 年欠发达地区老干部学习活动场所基础设施建设经费绩效评价报告

评价机构：广州皓程会计师事务所有限公司

机构负责人：周燕青

项目负责人：周燕青

2019 年

一、评价项目概要

为适应老干部工作和社会发展需要，发挥离退休老同志的政治优势、经验优势、威望优势，帮助经济欠发达地区解决我省老干部学习活动场所基础设施建设经费困难问题，自2015年起，省财政连续5年对中央苏区、少数民族县、革命老区县、部分欠发达县（市、区）（以下简称“补助地区”）安排省级老干部（老年）学习活动场所基础设施建设经费（以下简称“建设经费”）3,000万元，5年合计安排15,000万元，主要用于扶持补助地区学习活动场所的新建、扩建、置换、改建，兼顾修缮和必要的设备购置。

2015-2019年安排的资金已分配至补助地区，资金到位率100%。截至2019年3月31日，2015-2018年建设经费资金到位率12,000万元，实际支出8,554.65万元，支出率71.29%，结转结余3,445.35万元，结转结余率28.71%。安排的项目共78个，44个已完工，7个基本完工，12个在建，15个筹建中。2019年度的资金在3月31日（评价基准日）前已到位，待后续工作进一步开展。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和建设经费支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采用目标比较法、因素分析法及满意度调查法，通过比较各个县（市、区）建设经费产生的实际结果与绩效目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家意见及问卷调查结果，对建设经费的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》以及《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）中的指标体系及分值权重，结合2015-2019年建设经费的特点及资金使用的具体情况，建立了2015-2019年建设经费使用绩效评价指标体系。评价指标体系分为投入、过程、产出、效果四大部分，采取百分制的计分方式，其中资金投入标准分20分，该部分通过项目立项及资

金落实两个方面体现资金投入情况；实施过程标准分 20 分，该部分通过资金管理和事项管理两个方面体现项目实施过程的情况；项目产出标准分 30 分，该部分通过经济性和效率性两个方面体现项目产出的情况；资金使用效益标准分 30 分，该部分通过效果性及公平性两个方面体现资金使用效益情况。绩效等级：优≥90 分；良（90,80]分；中（80,70]分；低（70,60]分；差＜60 分五个档次。

三、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**	**83.28**	**83.28%**
一、目标指标合理性	20	15.13	75.65%
二、过程管理有效性	20	15.78	78.90%
三、产出情况	30	25.67	85.57%
四、效益实现度	30	26.70	89.00%

（一）总体结论

经审核自评材料、中共广东省委老干部局汇总的相关数据分析及现场考评，2015-2019 年建设经费基本完成了产出任务和实现了效益，但也存在项目目标设置不完整、可衡量性比较差、资金到位不及时等问题，经评价小组对所收集的 61 个补助地区的资料及数据分析，评定 2015-2019 年建设经费绩效评价综合得分为 **83.28** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

建设经费的投入指标分值 20 分，得分 15.13 分，得分率 75.65%。资金落实情况良好，得分率为 82.75%，一是资金按项目制进行管理，对学习活动场所的补助标准和拨付批次的确定，根据区域、协调发展原则，主要考虑的因素包括：该地区的财政状况、学习活动场所建设情况、项目立项情况、资金到位情况（须有财政部门资金证明）、资

金缺口情况、绩效评价结果等；二是建设经费项目组织管理机构健全、管理制度完善。项目立项情况良好，得分率 70.92%，在建、基本完工、完工状态项目共 63 个，按照规定需要进行立项的 44 个新建、扩建、置换、改建项目有 42 个履行了立项批复手续，南澳县、普宁市未提供立项批复证明文件；未经过项目前期论证的主要为 19 个建设经费支持的金额较小的修缮、购置设备类项目。但是项目目标设置不理想，主要是部分资金使用单位未设置预期总体目标和预期阶段性目标，绩效目标不够科学量化，导致预期完成历史数据与实际完成数据不能进行比对。

2.过程管理有效性分析。

建设经费的过程指标分值 20 分，得分 15.78 分，得分率 78.90%。资金管理及事项管理情况良好，得分率分别为 77.33%、81.25%，一是资金支付能严格按照完成进度支付工程款；二是发生调整时能按规定履行调整报批手续并获得相关批复；三是监管的有效性得到了充分体现，建立了有效的监督管理机制，积极主动开展检查、监控和调研督导等工作，形成了一批检查成果和监控成果。

3.产出情况分析。

建设经费的产出指标分值 30 分，得分 25.67 分，得分率 85.57%。经济性情况非常好，得分率为 100.00%，一是学习活动场所建设项目在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下，实际支出未超出项目预算；二是学习活动场所建设项目实施成本合理。但是效率性相对经济性比较不理性，得分率 79.40%，一方面，根据建设经费项目申报审核情况，新建、扩建、置换改建学习活动场所总建筑面积约 223,000 ㎡，预计 2019 年 12 月 31 日，学习活动场所总建筑面积完成率达 63.25%；另一方面，建设经费补助的 78 个项目，已完工状态项目有 44 个，已验收合格项目 32 个，已完工项目验收合格率为 72.73%。

4.效益实现度分析。

建设经费效益指标分值 30 分，得分 26.70 分，得分率 89.00%。通过项目的实施，学习活动场所的受益群体不局限于离退休干部，还扩大到社会老年人，学习活动环境不断得到改善，能满足老干部（老年人）对老年教育学位的需求。但建设经费补助的 61 个县中，有 38 个县（市、区）的学习活动场所是在满足离退休老干部的前提下向社

会老年人开放的，剩余的23个县（市、区）目前仅对离退休老干部开放，但表示会逐渐向社会老年人开放。2015-2019年老干部（老年）学习活动场所面积完成率77.19%，每个地级市至少有一个示范性县(市、区)老干部(老年)学习活动场所完成率92.86%。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效益四方面综合对建设经费分析比较，评价小组认为：建设经费补助项目预算执行情况良好，实施成本合理，项目基本能按预期计划完成。补助经费在完善和创新离退休干部（老年人）服务管理工作、让老年人享受到更多看得见、摸得着的实惠方面取得了一定成绩，在推动我省老干部工作和社会发展，支持各县（市、区），特别是经济欠发达地区的老干部学习活动场所基础设施建设、扩大场所受惠群体的范围方面做出了贡献，对完善老干部（老年）学习活动场所的建设起到了促进作用。但是，前期项目目标设置完整性、合理性和可衡量性欠缺，导致预期目标与实际完成目标不可对比。

四、主要绩效

总体而言，建设经费使广东省老干部（老年）学习活动场所在规模上达到规范化的标准，形成了一个集学习、娱乐、休闲、健身为一体的学习活动场所，建设项目得到了当地老干部、老年人的普遍好评。主要体现在：

（一）老年学习活动场所建筑规模有所扩大

粤办发〔2016〕31号文明确指出：老干部活动中心、老干部（老年）大学的建筑面积，少数欠发达地区建筑面积不少于3000㎡,其他县级的建筑面积要达到5000㎡以上。中共省委老干部局根据〔2016〕31号文的要求，制定了2015-2019年欠发达地区老干部学习活动场所基础设施建设项目的总体绩效目标。受补助的61个县中，除徐闻县未提供数据和浈江区、始兴县、翁源县的建设项目在变更外，南雄市、东源县、阳春市等44个县（市、区）的学习活动场所规模都达到政策要求的标准；南澳县、龙川县、平远县等13个县（市、区）的场所建筑总面积未达到3000㎡以上。2015-2019年老干部（老年）学习活动场所面积完成率77.19%。

（二）填补了部分地区老年学习活动场所建设的空白，完善了基础设施

经费补助的78个项目中，新建老年活动中心有乐昌市、东源县、德庆县等7个县

（市、区），新建老干部（老年）大学有新丰县、龙门县、信宜市等10个县（市、区），新建老年活动中心和老干部（老年）大学有遂溪县、南雄市、和平县等8个县（市、区），新建项目填补了学习活动场所的空白。建设经费用于潮南区、曲江区、大埔县等14个县（市、区）的学习活动场所购买设备，完善了学习活动场所的设备设施。建成后的老干部（老年）学习活动场所是集学习、娱乐、休闲、健身为一体的社会公益性场所，提供各种适合老年人的学习、娱乐、休闲、健身设施，有效解决当地老干部（老年）学习活动场所基础设施缺乏问题，发挥学习活动场所学习、娱乐、休闲、健身的作用。

（三）推进了老年教育文化资源共建共享

加强离退休干部活动阵地，学习阵地建设，将中办发〔2016〕3号文的精神落到实处，各地对此也非常重视和关注。离退休干部，是一个既特殊又有优势的群体，他们有着丰富的经验智慧和人生阅历，在人民群众及党员干部中有着较高的威望，是一个大资源宝库，要格外重视和关注。学习活动场所面积扩大后可提供老干部（老年）教育学位约上升到40,828个，可开设的学习班约728个，各地老干部工作部门互相交流，推动了老年教育文化资源共建共享，老年教育真正使老干部（老年人）“老有所教、老有所学、老有所乐、老有所为”。但同时老年教育师资力量薄弱，建议从当地教育部门抽调专门老师到老干部（老年）大学教学。

（四）为老年人创造良好的学习活动环境，更好开展各类活动

建设经费补助的初衷是为老干部（老年人）“老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”创造良好的学习活动环境，也是为了满足老干部（老年人）对学习活动场所的需求，从而更好地开展各项活动。已完工投入使用的活动中心有麻将、象棋、台球、门球、乒乓球、书法等活动项目；已投入使用的老年大学有开设声乐班、舞蹈班、书画班、诗词班、电脑班、乐器班等。学习活动场所还为送戏下乡、送书画作品下乡等活动提供排练场所。

五、存在问题

（一）部分地区建设经费拨付不及时，影响资金使用效果

根据《广东省完善老干部活动场所专项资金管理办法（2016年修订稿）》规定：县

（市、区）财政部门在收到省拨资金后 30 日内将资金下达到用款单位，由市县财政部门实行国库集中支付，不得截留、挪用、挤占。部分地区建设经费的拨付存在不及时的现象。例如，2018 年社会福利补助经费（老龄事业）下达的时间是 2017 年 12 月 29 日（下达文件：粤财社〔2017〕329 号）。而茂名市财政局在 2018 年 6 月 26 日才下达给电白区财政局（下达文件：茂财社〔2018〕113 号），间隔将近 6 个月的时间，不符合建设经费管理办法的相关规定。

（二）部分项目决策方式不够规范，决策落实不够到位

一是部分决策方式不够规范。2015 年的建设经费下拨时间较为紧迫，未能提前组织建设经费申报工作，项目决策方式不够规范，造成项目研究决策不够充分等问题。在建、基本完工、完工状态项目共 63 个，其中按照规定需要进行立项的 44 个新建、扩建、置换、改建项目均履行了立项批复手续。未经过项目前期论证的主要为 19 个建设经费支持的金额较小的修缮、购置设备类项目。**二是**决策落实不够到位。个别县（市、区）作出决议后，没有明确分工，也没有明确的完成时限。

（三）经费来源有限，一些场所设施配备陈旧

当前，老干部（老年）学习活动场所在提高服务手段、完善服务设施和促进自身发展等方面，面临的一个突出问题就是经费不足。大部分地方老干部（老年）学习活动场所唯一的经费来源是财政投入，而地方财政按规定拨款，有的连职工工资、福利和单位日常开支都难以保证，根本无力进行学习活动场地维修和设施更新升级。

（四）部分建设项目工程进度较慢

根据资金使用单位提供的相关资料分析，其中 18 个县的项目资金使用进度较慢，涉及金额 3,445.35 万元，占 2015-2018 年项目资金总量的 28.71%，影响建设项目工程进度的最主要原因：**一是**老干部（老年）学习活动场所建筑面积未达到粤办发〔2016〕31 号文的要求或重新选址，项目需重新立项。如：浈江区、始兴县、翁源县等。**二是**其他各方面原因，如：连平县因资金缺口而影响了工程进度等。

六、相关建议

（一）各级主管部门加强与资金使用单位的沟通协调

各级主管部门在建设经费下达后，应加强与资金使用单位的沟通，及时将建设经费

下拨到资金使用单位所在的县（市、区）财政，县（市、区）财政通知资金使用单位建设经费已到位，加快财政资金支付进度，提高财政资金使用效益。

（二）落实项目可行性研究前期工作，提高项目决策的科学性

一是在建设项目开展前不仅要经过内部摸底调研，召开相关会议讨论并做好会议纪要或会议记录，而且还要了解项目的相关流程手续；二是公开招投标，聘请具有相关资质的单位出具建设项目可行性研究报告，并获得相关部门的批复；三是资金筹措必须有正式的承诺文件，承诺方必须做到资金能及时到位，必须有资金文件，确保项目得到批准后能按期实施。

（三）关注项目进展情况，充分发挥各个部门自身优势，密切配合

一是要深入分析项目建设项目工程进度缓慢的原因，找出根源，及时调整施工方案。二是成立建设项目小组，负责跟进项目情况，并及时上报，各个部门充分发挥自身优势，密切配合。三是涉及到项目立项变更时，相关人员应及时办理并跟进变更事项的进展，必要时争取有关部门的支持与配合，尽快将变更项目落到实处。四是主动接受各级职能部门的监督、检查和指导，保证工作关系畅通，及时做好分部分项工程及分阶段验收工作，以便下道工序及时进行。

（四）切实加强对学习活动场所管理，发挥学习活动场所的作用

一是规范和完善老干部（老年）学习活动场所的管理制度以及相关设施设备使用、安全等方面的规定，各县（市、区）指派专人管理，教会老干部（老年人）使用学习活动场所的设施设备；二是充分利用好学习活动场所的优势，不定期组织开展一些适合老干部（老年人）的集体活动，为老年人提供广泛的交流空间。

2017–2019年基础设施重大项目前期工作经费绩效评价报告

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

2019年

一、评价项目概要

根据省委、省政府工作部署，从2017年起，安排基建投资及低碳发展专项资金（基础设施重大项目前期工作经费，以下简称“基础设施重大项目前期工作经费”）每年2亿元，纳入省级财政年度预算，由省发展和改革委员会（以下简称“省发展改革委”）统筹安排。

根据省发展改革委提供自评材料显示，截至评价基准日（2019年3月31日），2017年、2018年基础设施重大项目前期工作经费共安排31969.20万元，实际到位31969.20万元，到位率100%，资金支出20170.50万元，实际支出率为63.09%。2019年安排预算为2亿元，省发展改革委于2019年3月26日已下达第一批分配计划合计18698万元，共支持29个项目，预留1302万作为机动费用后续安排，2019年预算资金还未形成支出。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较基础设施重大项目前期工作经费所产生的实际效果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对基础设施重大项目前期工作经费的投入、产出、效果和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）指标体系中的指标的内容及权重，结合基础设施重大项目前期工作经费的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、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**	**80.50**	**80.50%**
一、投入	20	16.00	80.00%
二、过程	20	14.80	74.00%
三、产出	30	25.00	83.33%
四、效益	30	24.70	82.33%

（一）总体结论

对照省发展改革委设立的绩效目标，省发展改革委实现扶持计划及时下达，由于专项资金特殊性，其主要效益体现在项目立项投资额、推动重大项目开工建设。经审核自评材料和进行现场评价，基础设施重大项目前期工作经费使用基本完成了产出任务，实现了一定效益，但也存在投入不够科学、管理不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定基础设施重大项目前期工作经费绩效评价得分为 80.50 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

基础设施重大项目前期工作经费在投入指标分值 20 分，得分 16 分，得分率 80.00%。进一步对其得分结构分析，资金落实部分得分情况较好，得分率 87.50%；但是，资金在项目立项方面得分稍低，得分率 75.00%。绩效目标设定不够清晰，合理，特别是在制度保障方面，管理方法不够完善，对支持项目的遴选、资金分配、计划下达、监督检查、绩效监控及后期评价等责权没有详细规定，缺乏明确指导性，对后期资金使用缺乏制度性规范。这也导致资金分配过程缺乏一套科学的分配体系，资金分配机制不完善。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值 20 分，得分 14.80 分，得分率 74.00%。省发展改革委在资金管理与事项管理方面得分均不是非常理想，分别为 73.33%、75.00%。资金管理方面，部分前

期项目涉及协调部门多、跨地区审批、审批时间周期长等特点，资金支付率不理想，部分项目资金支付管理、会计核算存在瑕疵。实施程序突出问题表现在项目申报审批下达未形成成熟规范的管理机制，形成制度化管理。在具体实施反面，广东省天然气管网公司实施的前期工作均未进行公开招投标，所有项目均委托同一家公司进行招标代理。同时省发展改革委对前期工作项目实施缺乏监管。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值30分，得分25.00分，得分率83.33%。专项资金扶持重大项目大部分按计划开展前期工作，部分出现调整，未达到申报工作量。部分项目已跨年度实施几年，在2018年实现开工。天然气管网、佛山新干线机场等项目受审批环节影响，与其内控的工作计划表对照，前期工作有一定滞后性。在成本节约方面，根据现场评价情况，建设工程项目前期工作咨询收费是有相关标准作为依据，但社会稳定风险评估尚未出台相关控制标准，所以出现收费相差极大的现象，不利于前期工作成本节约。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值30分，得分24.70分，得分率82.33%。基础设施重大项目前期工作经费重点保障省主导推进的、前期工作费用尚未落实的项目，优先考虑建设内容已基本明确、尚未明确项目业主的项目，从资金上保障了一批重大项目前期工作加快进度。2017—2018年基础设施重大项目前期工作经费支持的50个项目（部分项目为延续性支持项目，因此合计为50个项目）中，有6个项目已开工建设，立项总投资约246亿元，占比为12%。前期工作经费对这些重大建设项目前期工作开展提供了资金保障。基础设施重大项目前期工作经费扶持部分项目，能促进我省特别是粤东西欠发达地区社会经济的可持续发展，促进社会从业就业机会增长，带动项目沿线地区经济产业发展。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在投入、产出方面表现良好，实现一定阶段性效益，但在过程管理方面表现相对不足。由于4个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都互相勾稽，逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，专项资金分配的科学性，是否建立一套科学完善

的评审分配监管验收机制，对资金绩效的实现至关重要。省发展改革委扶持部分项目未按照计划完成，一定程度上影响项目完成效率，同时无法保障投入财政资金预期绩效的实现。

四、主要绩效

（一）推动一批重大项目前期工作加快进度，顺利开工建设

基础设施重大项目前期工作经费重点保障省主导推进的、前期工作费用尚未落实的项目，优先考虑建设内容已基本明确、尚未明确项目业主的项目，从资金上保障了一批重大项目前期工作加快进度。2017—2018 年基础设施重大项目前期工作经费支持的 50 个项目中，有 6 个项目已开工建设，珠江三角洲水资源配置工程、广州至湛江客运专线、湛江港 30 万吨级航道改扩建工程等项目前期工作进展顺利，预计 2019 年可开工建设。

重大项目前期工作涉及较多环节，受审批等环节影响。设立基础设施重大项目前期工作经费以来，综合省发展改革委及我省其他保障性措施的共同努力，提升重大项目落地，重点项目开工率有所提升。从省重点项目开工情况来看，2016 年，省重点项目计划新开工项目 172 个，实际开工 107 个；2017 年，省重点项目计划新开工项目 258 个，实际开工 205 个；2018 年，省重点项目计划新开工项目 265 个，实际开工 201 个；2019 年，省重点项目计划新开工项目 277 个，一季度已开工 82 个，超过时间进度。

（二）基础设施项目储备工作有所提升

根据省发展改革委提供统计数据，2017 年安排基础设施重点建设前期预备项目 128 个、估算总投资 1.4 万亿元，2018 年安排基础设施工程重点建设前期预备项目 218 个、估算总投资 1.3 万亿元，2019 年安排基础设施重点建设前期预备项目 222 个、估算总投资 1.74 万亿元，项目储备规模呈稳定上涨态势，特别是 2017 年设立基础设施重大项目前期工作经费后，2018 年基础设施重点建设前期预备项目个数有所增加。

（三）部分重大项目的开展将对我省经济社会发展及生态环境改善带来正面长效影响

基础设施重大项目前期工作经费扶持部分项目，如铁路、机场、公路等建设项目，有效带动项目沿线地区经济产业发展。如广湛铁路项目，根据项目的推进目标，力争 2019 年 9 月开工建设，可带动 794 亿元的固定资产投资。测算产生的国民经济的效益为 150 元/人。按每年带动 0.04%计算，每年产生社会经济效益 16509 万元。部分项目如水利厅韩江榕江练

江水系连通工程可改善枫江、榕江、练江水环境，恢复枫江和练江流域的水生态环境，为当地居民提供了人水和谐、生态自然的生产和生活环境。

五、存在问题

（一）管理办法不完善，实施程序有待进一步完善

一是经费管理目前遵照的管理办法粤财建〔2014〕50号存在一定滞后性，对基础设施项目前期工作经费相关管理规定不够全面，缺乏指导性。经费即将到期，管理办法还未完成修订，工作较滞后。其他很多兄弟省份，如河北省、甘肃省、四川省等均已出台省级重大项目前期工作经费管理办法。二是未建立明确、细化的分配细则及评估体制。根据省发展改革委提供数据显示，2017—2019年，我省安排基础设施重点建设前期预备项目数量分别为128、218、222，基础设施重点建设前期预备项目个数大幅增加。而前期工作经费扶持项目大概为50个，在众多项目中，省发展改革委还未形成完善的分配机制。另外，项目审核工作主要由业务处室进行审核。部分省份已在管理办法中明确由第三方评估进行资金分配。目前我省经费分配方式还有待进一步优化。三是在组织项目申报审批过程中，部分项目未提交申请表，后期由项目单位发函提交申请，而后获得扶持资金，评审程序不明确。项目实施出现变更，未建立明确的申报及审核机制。部分项目在实施中，采购程序违反招投标相关规定，未采取公开招投标，不合规。

（二）未建立有效的监管机制，预算绩效管理有待加强。

作为省级主管部门，省发展改革委在资金的预算绩效管理方面不完善。一是前期绩效目标设置工作不够重视，未要求扶持项目单位设置完整明确的绩效目标，下达计划包含较笼统的前期工作内容，任务分解及时间计划性不强，不利于后期任务完成情况的对照。二是未建立项目库管理机制，扶持项目情况应完整记录在册。对项目单位缺乏日常监管，前期工作涉及内容较复杂，耗时较长，牵涉众多审批部门，增加了日常管理难度。目前扶持资金下达缺乏监控及反馈，也未见要求单位提供前期工作汇报、抽检等相关监控资料。三是未对本专项资金是否可以做到循环使用，未要求本专项的前期工作经费应计入项目建设成本，未提出未使用的项目资金或剩余项目资金应退回财政的要求，对项目资金的管理要求不够清晰，未形成制度化。

六、相关建议

（一）更新管理办法，规范实施程序

一是尽快修订或出台专项资金管理办法，指导项目实施。管理办法应细化，明确专项资金使用范围及安排方式、资金申报及下达、资金管理与监督等内容。二是明确资金分配细则，建立更加科学有序的分配机制。引入专家或第三方组织的评审流程，制定评估体系，在原有分配原则基础上，综合项目前期工作资金筹措情况，资金缺口，前期工作总体资金投入，项目实施重大性及实现效益等因素，形成评估体系，科学分配资金，明确扶持资金占总体前期工作评价经费的比例等。对基础设施重点建设前期预备项目按照轻重缓急的原则实施项目库管理，保证前期工作顺利开展，又能发挥资金的最大效益，防止资金沉淀等。

（二）建立有效的监管机制，加强预算绩效管理

一是建议省发展改革委要求申报单位提供具有法律效力的承诺书并抄送项目主管部门，承诺内容包括严格遵守相关法律法规规定、前期工作计划任务及完成期限、项目开工时间、依法依规使用前期费等。二是省发展改革委应要求申报材料包括明确的项目绩效目标，前期工作计划及进展情况，前期费投入总估算，拟申请省重大项目前期费金额，还包括已安排前期费文件或拟安排的文件。省发展改革委应掌握申报项目资金缺口情况，有助于对资金分配，特别是对地市扶持项目。三是建议加强对省重大项目前期费使用的监督管理。省发展改革委应组织有关部门对省重大项目前期费使用情况进行跟踪检查。已安排省重大项目前期费的重大项目，由项目单位每年底对前期工作进展、承诺履行情况和省重大项目前期费使用情况进行总结。项目完成前期工作、具备开工条件后，及时转为新开工项目，列入相关建设计划或开工清单。

（三）明确资金后续管理办法，建立长效管理机制

一是省发展改革委应明确前期费核销制度。省重大项目前期费是项目总投资的组成部分，项目开工后计入政府投资，作为省预算内基本建设投资或政府股权投资。建议对批准建设的项目，前期费列入批准的项目概算内，计入建设成本。对没有被批准或批准后又被取消的建设项目、因工作质量问题未评审通过的建设项目、因政策调整或受不可抗力影响未评审通过的项目，前期费应如何处理，以及结余资金的处理，应在管理办法中予以明确。二是部分项目合同支付等问题应加以改善，对招投标不合规问题加以整改。另外河源至紫

金高速公路项目，专项资金通过市财局直接拨入项目指挥部银行存款账户，未计财政补助收入。本专项资金作为前期费用，属于总投资的一部分，应计入公共基础设施的成本。同时项目后续资金投入要核减前期费用，以避免重复投入。三是省重大项目前期费实施预算绩效管理，建立考核奖惩机制，绩效评价结果作为调整完善政策、编制预算以及改进管理的重要依据。对审计、监督检查中发现重大违规问题，收回省重大项目前期费或扣回违规资金。四是建议省发展改革委尽快制定社会稳定风险评估相关限额标准，起到指导作用，节约资金成本。

2018年广东省高校“创新强校工程”教育发展专项资金绩效评价报告

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

2019年

一、评价项目概要

为了加快创建教育强省、争当教育现代化先进区、打造南方教育高地，我省高等教育需要以高水平、国际化、现代化作为发展目标。2014年省教育厅和财政厅联合印发《广东省高等教育“创新强校工程”实施方案（试行）》的通知（粤教高函〔2014〕8号），提出由省级政府整合高等教育发展各方面要素和资源，对省内高校实行统筹管理，充分发挥协同创新引领作用，推进高等教育管理体制和运行机制改革。按照“扶需、扶特、扶优”原则，根据各级各类高校的发展潜力和办学特色，分类指导与支持，引导高校合理定位、错位发展、办出特色。

2016年省教育厅制定并印发《广东省“十三五”高等教育“创新强校工程”总体方案》的通知（粤教高〔2016〕6号），再次提出将资源进行有效整合，将“创新强校工程”专项资金用于体制机制改革与协同创新、特色高校建设、高水平教师队伍建设、教学质量与教学改革、自主创新能力提升、国际交流与合作等六个方面。

2018年3月31日，广东省财政厅下发《关于安排2018年高校创新强校工程资金的通知》（粤财教〔2018〕53号），下达创新强效资金44,850万元，涉及46个公办大学、民办大学。其中公办大学有广州中医药大学、广东工业大学、广东外语外贸大学等，民办大学有广东培正学院、广东白云学院、广东科技学院。截至评价日期，项目实际使用资金36329.95万元，资金支出率为81%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学规范性原则和客观公正性原则，采用成本效益比较法、目标预定与实施效果比较法、因素分析法、历史动态比较法、横向比较法、专家评议与问卷调查法，通过对广东省高校“创新强校工程”教育发展专项资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合现场调查结果，对2018年广东省“创新强校工程”教育发展专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号），并进一步参考《关于开展2018年省级财政资金绩效自评工作的通知》(粤财绩函〔2018〕7号)、《广东省财政支出绩效评价试行方案》（粤财评〔2004〕1号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标内容及权重，结合省高校“创新强校工程”教育发展专项资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效益部分的分值，深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

表3-1：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**	**85.2**	**85.2%**
一、投入情况	20	13.5	67.5%
二、过程管理	20	16	80%
三、产出质量	30	29.5	98.33%
四、效益实现度	30	26.2	87.33%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，2018年广东省高校“创新强校工程”教育发展工作取得了较好的成效，但绩效目标设置、资金管理、资金分配的合理性、资金使用过程的监管等方面存在不足。经绩效指标的量化反映与评价组专家的意见，综合评定本项目绩效得分为**85.2**分，绩效等级为**“良”**。

（二）各部分绩效分析

1.投入情况。

“创新强校工程”资金在投入指标分值20分，得分13.5分，得分率67.5%。在论证决策方面，项目设立过程、论证材料充分，得分率100%；在目标设置方面，绩效目标仅设置了定性指标，缺少量化指标、缺少产出数量与质量的要求，无法有效衡量资金的使用效果，得分率25%；在保障措施方面，各高校项目管理制度完整，但部分高校缺少合理的工作进度计划，得分率为75%；从资金到位情况来看，资金到位率和到位及

时性都很好，得分率是100%；在资金分配方面，存在高校对专项资金分配不合理的问题，比如广州中医药大学将专项资金中的62.64%安排用于基础设施设备建设，此项指标的得分率50%。

2.过程管理。

过程管理方面指标分值20分，评价得分16分，得分率80%。在资金支付管理方面，根据省教育厅提供的数据，截至评价日期，专项资金支出率为81%；在资金支出规范性方面，存在超范围支出等问题，比如吉林大学珠海学院的“管理人员行政能力提升”项目、广东财经大学的学生宿舍空调安装（第二期）工程项目、广州中药大学的学生生活用品配备，宿舍家具更新，离退休部家具和电视更新等与“创新强校工程”无关的项目都被列入专项资金支出之列，得分率为66.67%；在实施程序方面，各高校均能按照规定程序实施项目，得分率是100%；在管理情况方面，各高校均建立了有效的机制，执行良好，但由于某些高校存在不符合事项支出规范的行为，并且上级部门没有做好有效的检查、监督和整改工作，得分率为75%。

3.产出质量。

产出方面指标分值30分，得分29.5分，得分率98.33%。在预算控制方面，专项资金的实际支出虽未超过预算计划，但支出未能保障事项相应完成进度，得分率为83.33%；在成本节约方面执行得较好，得分率为100%；在完成进度及质量方面，评价期内完成了省级实验实践、重点学科建设、在线开放课程、专业建设和创新创业等五类项目的工作任务，各项得分率均为100%。

4.效益实现度。

效益方面指标分值30分，得分26.2分，得分率87.33%。在重点学科方面，2018年有74个学科在全国新一轮学科评估中排名进入全国前20%，有69个学科入围ESI全球前1%，但仅有6个学科领域进入ESI世界排名前0.1%行列，得分率为86.67%；在重点人才方面，全省44人成为长江学者，国家杰出青年科学基金项目获得者10人，国家级教学名师7人，与预期目标还相差较大，得分率仅为50%；创新平台整体实力进入全国前5名，得分率为80%；在承担重大科研项目方面，2018年国家自然科学基金项目比2017年增加了311项、增长了11.4%，得分率为100%。在可持续发展方面，各高校有“创新强校工程”的制度及相应的机构人员，对提高教学质量和学生素质、能力

的效果具有可持续性，得分率为 100%；学校对政策的满意程度良好，得分率为 100%。在重点学科和重点人才建设还存在不足，特别是后者与预期目标还相差较大。

5.绩效综合分析。

综合投入、过程、产出、效益四方面情况对项目的资金使用进行比较分析，评价工作组认为：专项资金的产出质量优异，但是在投入、过程与效益等方面都还存在着不足。需要完善和改进的是：绩效目标设置的合理性、对资金分配和支出规范性的监督管理和重点人才建设，以保证专项资金能有效促进高校教育水平的提升。

四、主要绩效

（一）学科、专业及课程建设水平明显提高

一是学科实力增强。2018 年新增省级重点建设学科 147 个；教育部公布的第四轮学科评估，全省上榜学科 255 个，全国排名第 6；**二是**专业建设成果明显。广东省质量工程项目设立特色专业 154 个，重点专业 92 个，战略新兴产业特色专业 42 个， 全省已初步形成了国家、省、学校三级特色专业建设体系。**三是**课程建设成效显著。2018 年按照“减量、提质、增效”的总体思路，加大国家级、省级精品视频公开课与国家级、省级精品资源共享课的建设力度，国家级精品课程数量居全国前列，精品课程辐射面显著增强，学科分布相对均匀。

（二）师资队伍结构优化明显

从职称与学历来看，2018 年，广东省普通本科高校专任教师中的高级职称教师较去年增长 1,703 人；中级职称教师较去年增长 1,361 人。其中具有博士学位与硕士学位教师数占比分别为 41.22%和 42.53%， 高层次人才占比明显增加。从教师专业经历背景来看，具有工程背景及行业背景的教师人数增长迅猛，教师实践能力明显增强。各高校积极加大学科领军人才、青年拔尖人才和高水平创新团队的引进与培养工作，使全省高校的师资队伍结构得到进一步优化。

（三）科研创新、科技服务能力增强

2018 年全省高校的科研创新能力和科技服务能力不断提高，如**表 4-1** 所示。

表 4-1：2018 年本科院校科研统计表

类　型		合　计
专　利（件）	专利申请数	23,482
	专利授权	10,547
学术论文（篇）	科技类学术论文	58,676
	其中：国外发表	30,803
	三大索引（SCIE,EI,ISTP）收录	29,606
	人文社科类学术论文	19,420
	其中：国外	1,466
课　题（个）	国家级重大、重点项目验收	116
	国家自然科学基金重大、重点项目验收	77
	国家社科基金项目结项	202
	教育部人文社会科学研究项目结项	208
技术创新（万元）	技术转让合同	25,326
	技术转让实际收入	19,457
实验室（个）	省实验室	7
	高校牵头的国家重点实验室	10
	依托高校建设的省重点实验室	148

数据来源：广东省教育厅提供的材料

（四）人才培养质量显著提高

各高校深入推进人才培养模式改革，优化学科专业结构、大力实施创新创业教育，推动创新型人才培养，学生创新活力和实践能力不断增强。通过举办全省大学生学科竞赛和“互联网+大学生创新创业大赛”广东省分赛等活动，广东省本科学生的创新、创业和实践能力不断提升，在国家级、省级各类科技创新、创业和职业大赛中取得佳绩。

五、**存在问题**

调查发现，2018 年我省“创新强校工程”建设取得了阶段性的成果，但仍在资金

的投入、过程和效益中存在的一些问题，需予以重视。

（一）专项资金使用与绩效目标不够匹配

自 2014 年实施“创新强校工程”以来，在“冲一流、补短板，强特色”的思想指导下，2015 年提出高水平大学的建设计划，广东省先后将中山大学、华南农业大学、华南理工大学、暨南大学、南方医科大学、广东工业大学等 10 所院校列为高水平大学。创新强校专项资金安排有较大的变化，如**表 5-1** 所示。对比 2014 年和 2018 年的创新强校专项资金安排，中山大学，华南农业大学和广东工业大学此项专项资金有明显减少；华南师范大学、华南理工大学、暨南大学等已不列入创新强校的范围之内。专项资金安排发生了变化，但是本项资金的绩效目标并未进行适时的调整。由于存在明显的财政资金支出与绩效不匹配的现象，无法有效准确体现“创新强校工程”资金发挥的真正作用和效果，需要调整和量化绩效目标。

表 5-1：2014 年与 2018 年“创新强校工程”部分资金安排

单位：万元

学校	2014 年	2018 年
中山大学	351	20
华南农业大学	3842	15
广东工业大学	3635	30
华南理工大学	135	0
华南师范大学	3791	0
南方医科大学	3406	0
暨南大学	24	0

数据来源：广东省教育厅提供的材料

（二）专项资金分配欠合理

从现场调研的四所高校来看，专项资金分配主要存在以下问题：**一是**申报资金用途与实际使用资金方向相差大。比如，广州中医药大学在申请资金时称主要用于公共服务平台专项，基础设施设备建设专项，教学质量改革与创新，后勤保障支出等多方面内容，但是在实际使用过程中则用于人才引进专项和基础设施设备建设和科研培育项目等方面，与申

请时的使用方向存在明显不一致。**二是**在校内分配资金欠合理。比如广州中医药大学基础设施设备建设支出2,000万元，占总资金的62.64%；广东财经大学的专项资金中，业务费支出占全部资金的59.20%，其中办公费为716.10万元，占业务费的44.27%，业务费、办公费支出占比过大，资金安排与“创新强校工程”的关联度明显不足。

（三）专项资金使用不够规范

在现场调研中发现，各高校均存在着资金使用不规范的情况，主要表现在两个方面：**一是**不按文件规定的范围支出，普遍存在的问题是在“人才引进与培养经费”支出方面，文件中明确规定专项资金只能用于高层次人才的岗位津贴或学术补贴，但是现场调查的四所高校均存在以住房补贴和人员薪酬等形式的支付；**二是**将专项资金用于与“创新强校工程”无关的项目，比如广州中医药大学将学生生活用品配备及维护，离退休部电视更新等项目列为教学设备设施建设专项资金的内容；吉林大学珠海学院在 “创新强校工程”的业务费支出中有用于购买果篮的费用，这些都不符合资金使用范围的规定。

六、相关建议

（一）重新调整绩效目标

根据“冲一流，补短板，强特色”提升计划，区分“高水平大学建设”与“创新强校工程”的差异，对“创新强校工程”实施范围和实施目标进行重新梳理与界定，明确项目的绩效目标。针对“创新强校工程”所要实现的绩效目标，制定相应的具体可量化的指标。结合不同类型高校特点设置具有差异性的、细化、清晰和量化程度高的指标，使绩效目标更具有可操作性与可衡量性，这样不仅能公平有效地考核各高校的建设成果，更重要的是能将专项资金支出与绩效目标的效果相关，有效地解决当前两者关系不紧密的问题。

（二）提高专项资金分配合理性

各高校在省教育厅“创新强校工程”资金下达后，应根据下达资金的规模，严格按照“创新强校工程”资金使用管理规定中关于资金支出范围的规定，资金下达规模和申请资金额度之间的差距，细化资金使用方案，合理制定资金分配计划，基本保持资金实际使用方案与申报方案中资金使用方向的一致性。

（三）提高专项资金使用的规范性

一是对《广东省高等教育“创新强校工程”专项资金管理办法》（粤财教〔2014〕130号）中，对于资金支付范围规定比较模糊的地方予以明确，如人员费用中哪些可以在创新强校中开支。**二是**各高校在资金下达后，具体实施方案和分配计划制定的过程中，应严格按照专项资金管理办法中规定的内容来进行，保障资金使用范围符合要求。

2018年广东教育精准扶贫项目资金

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

2019年

一、评价项目概要

根据《中共广东省委 广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》（粤发〔2016〕13号），广东省教育厅印发《广东省教育厅关于推进教育精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施方案》（粤教办〔2016〕19号），明确教育精准扶贫围绕“发展教育脱贫一批”中心任务，坚决打好脱贫攻坚战，在落实现有各教育阶段家庭经济困难学生资助政策的基础上，精准资助建档立卡贫困户子女。

按照《关于做好我省建档立卡家庭经济困难学生精准资助工作的通知》（粤教助〔2016〕5号），从2016年秋季学期起，实施对广东户籍建档立卡贫困户子女就读义务教育、高中教育（含中职、技校）和全日制专科教育阶段免学杂费并给予生活费补助政策（以下简称“建档立卡补助政策”）。

义务教育阶段生活费补助标准由每生每学年200元提高到3000元；高中教育阶段生活费补助在原有每生每学年2000元国家助学金的基础上，再给予每生每学年生活费补助3000元；高等教育阶段生活费补助在原有每生每学年3000元国家助学金的基础上，再给予每生每学年生活费补助7000元。

普通高中免学杂费（不含住宿费）补助标准为每人每学年2500元；中等职业学校（含技工学校）免学杂费（不含住宿费）补助标准为每人每学年3500元；普通高等学校免学杂费（不含住宿费）补助标准为每人每学年5000元。

增支所需经费由省财政、对口帮扶市、贫困人口属地市按6:3:1的比例共同分担。省财政厅于2018年3月下达2018年建档立卡学生免学费和生活费补助资金87,130.51万元；2018年6月下达2016-2017学年义务教育阶段建档立卡学生生活费补助资金1,684万元；2018年11月追加下达2016-2017学年和2017-2018学年建档立卡学生免学费和生活费补助清算资金8,344.36万元。2018年三次下达省级财政负担资金总数达97,158.87万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用成本效益比较法、目标预定与实施效果比较法、因素分析法、历史动态比较法、横向比较法、专家评议与问卷调查法等方法，比较建档立卡补助政策资金所产生的实际结果与预定目标，

综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合公众调查结果，对建档立卡补助政策资金的投入、过程、产出和效果进行综合评估，以确定其绩效。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）、《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7 号）指标体系中的指标的内容及权重，结合建档立卡补助政策资金的特点及使用的具体情况，以资金使用效果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**87.76**	**87.76%**
一、投入	20	17	85%
二、过程	20	17.88	89.4%
三、产出	30	25.73	85.77%
四、效益	30	27.15	90.5%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场调查和核实等情况，总体上看，建档立卡补助政策取得了较好成效，但具体工作实施中还存在一些问题，绩效结果与预期尚存在一定差距，在资金落实、事项管理、效率性和效果性等方面还存在一定的改进空间。综合评定“广东省教育精准扶贫项目”绩效得分为 **87.76** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入指标包括项目立项和资金落实两大部分，分值 20 分，得 17 分，得分率 85%。

此部分的论证充分性、计划安排合理性、资金到位率指标得分率100%。从提供的文件和现场评价发现，主要存在以下4点问题:

（1）目标设置的完整性、可衡量性、合理性方面，从提供的文件等材料看，缺少对实施建档立卡补助政策后的质量效果具体描述，使后续有效衡量资金使用效果缺乏前置标准;（2）民办学校的学杂费标准高于补助标准，可能导致受资助贫困生因仍然无法承受学杂费而终止学业;（3）在保障措施的制度完整性方面还需要进一步健全完善;（4）在资金到位和分配方面，3:1比例的地方配套资金安排没有明确的时间表，影响地方配套资金的到位率和拨付的及时性。

2.过程分析。

过程指标包括资金管理和事项管理两大部分，分值20分，得分17.88分，得分率89.4%。此部分的资金支出率得分率98.33%，事项支出合规性、程序规范性指标得分率均为100%。从提供的文件和现场评价发现，主要存在以下2点问题:

（1）建档立卡补助人数总处在动态变化之中，无法与财政资金预算相适应，影响财政下达资金的支出率;（2）在监管有效性方面存在反复要求报送建档立卡学生人数、漏报补发资金额大、学年度补助清算相隔时间过长、补发补助资金出现缺口等情况。

3.产出分析。

产出指标包括经济性和效益性两大部分,分值30分,得分25.73分,得分率85.77%。此部分的预算控制、成本节约指标得分率100%。从提供的文件和现场评价发现，主要存在以下2点问题:

（1）核定建档立卡补助人数的时间滞后性影响了省市属学校补助发放的完成度

（2）部分地区没有按规定在学期内完成建档立卡补助发放，而是在学年结束前一次性发放。

4.效益分析。

效益指标包括效果性和公平性两大部分,分值30分,得分27.15分,得分率90.5%。此部分的各阶段学生辍学情况、资金保障的可持续性、服务对象满意度指标得分率100%。从提供的文件和现场评价发现，主要存在以下2点问题:

（1）建档立卡贫困生仍存在着失学辍学现象，特别是因病、残疾、精神疾病、厌学等原因对控辍保学工作带来较大压力;（2）部分地区资助工作机构未能归口管理各

教育阶段组织工作，专职人员配置不足，人员变动频繁，培训效力不足，资助工作经费未纳入部门预算，制度建设仍需要进一步完善。

5.绩效综合分析。

评价工作组认为：建档立卡补助资金在过程和效益方面表现良好接近优秀，在投入方面表现较好。虽然在效益的效率性方面则存在一定问题，但综合而言，建档立卡补助政策较好地兑现了“不让一个孩子因家庭经济困难而失学”承诺，产生了良好的社会效益。项目绩效得分为87.76分，绩效等级为“良”。本项目的主要问题是绩效目标缺乏检验性、建档立卡贫困学生人数缺乏确定性、监管有效性存在不足。

四、主要绩效

（一）建档立卡资助政策惠及万千贫困家庭

建档立卡补助政策自2016年秋季学期起实施，2017年将“建档立卡贫困户子女每人每学年生活费补助标准提高”列入全省十件民生实事。2018年，省教育厅牵头加强省级统筹，省级财政投入资金97158.87万元，帮助建档立卡家庭经济困难学生约29.01万人顺利完成学业，让家庭经济困难学生享有了受教育的实惠，让教育精准扶贫政策落到了实处，受到了广大人民群众的欢迎。

（二）完善联动工作机制落实各级经费保障

建档立卡补助资金由省级层面制定政策明确分担的主体、比例和责任，严格执行《关于进一步做好我省建档立卡等家庭经济困难学生教育精准资助工作的通知》（粤教助函〔2017〕86号），省、对口帮扶市、贫困人口属地市按6:3:1的比例共同分担资金。2018年，省教育厅坚持联动扶贫、财政等部门，通过粤教助〔2018〕30号、粤教助〔2018〕155号、粤教助〔2018〕295号文积极落实2018学年建档立卡补助资金、2016—2017学年和2017—2018学年建档立卡学生免学费和生活费补助漏报补报、清算资金，保证了建档立卡补助工作的有序推进。

（三）调整资金发放方式确保补助落实到位

2018年秋季学期起，建档立卡学生生活费补助及在外省就读的建档立卡学生免学费补助资金调整为学生户籍所在地财政部门划拨到学生所在家庭的一卡通账户，免学杂费补助资金维持学籍所在地发放。补助发放方式转换较好地解决了受资助学生因各种原因存在户籍地与学籍地不一致，就学流动性大而导致的补助资金发放准确性不高、

及时性不强的问题。学校、地区教育局严格审核资助对象，教育、财政和审计等部门定期对资金进行跟踪管理和监督，努力确保资金及时拨付、应助尽助，不漏一人。

（四）采取多维监管措施提升资助政策效能

省教育厅着力健全建档立卡精准资助常态监管和专项检查“双轨制”，通过调研督查、绩效考评等常态监管以及省人大脱贫攻坚专题问询会、审计署广州特派办、省级审计部门的质询、审计，发现问题部署整改。另一方面，与省农业厅签署省政务信息资源共享协议，打通数据通道。与省扶贫办共同开发“广东省新时期脱贫攻坚信息平台”，为做好数据比对和资金安排方案，指导各地各学校做好建档立卡学生信息确认、统计、报送等工作，以及做好以前年度和2018年秋季学期以后的补助发放工作奠定了基础，进一步提升和发挥了建档立卡资助政策效能。

五、存在问题

（一）绩效目标模糊导致效益评价不完整

《广东省教育厅关于推进教育精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施方案》（粤教办〔2016〕19号）总体要求中所指出的“让欠发达地区贫困学生都能享有公平的教育资源，让贫困家庭子女都能接受公平有质量的教育”并不是此项工作具体明确的绩效目标，现场评价发现，受访部门和人员对绩效目标也表示不清楚。缺少对学生完成学业升学情况这一衡量建档立卡补助政策绩效质量重要指标的具体描述和预设效果性指标，使后续有效评价补助资金使用效果缺乏前置标准。

《广东省教育厅关于中小学生学籍管理的实施细则（试行）》（粤教基〔2014〕24号）明确地方政府、学校要严格控制学生非正常辍学情况。但就各级文件和现场评价看，一是各级文件对受资助学生的保学控辍学要求不够明确具体，即便是《广东省教育厅办公室关于开展2017年度广东省学生资助工作绩效考评的通知》（粤教助办函〔2018〕20号）都没有将失学辍学情况纳入指标体系。教育厅于2019年5月印发《广东省教育厅办公室关于对义务教育阶段建档立卡适龄儿童失学辍学进行自查自纠的通知》（粤教助办函〔2019〕20号）；二是现场评价地区的受资助学生均存在不同程度失学和辍学情况，阳江市建档立卡6-16岁的适龄儿童已享受补助10,107人，其中失学20人，辍学68人，分别占比0.2%、0.67%，这个数据可能并不高于普通学生，但还是对教育精准扶贫的效果产生影响。

（二）资金预算方式与补助发放需求不适应

一是省财政制定2018年度建档立卡补助预算的依据是2017学年秋季学期应受资助学生人数，各地区以下达的2018年预算资金发放2018年秋季建档立卡学生时，则会出现制定预算依据的人数和实际发放人数不相对应，无法实现《广东省教育厅 广东省财政厅 广东省扶贫开发办公室关于做好建档立卡学生生活费补助发放方式转换等工作的通知》（粤教助函〔2018〕64号）“生活费补助原则上每学期发放一次”规定的情况；二是各地区上报省教育厅的补助人数经常存在漏报、多报、重报等现象，2018年省教育厅办公室4次发文要求报送建档立卡学生补助人数，省财政厅3次下达补助资金进行补发清算，但人数不符的问题仍没很好地解决，资金预算方式与建档立卡学生动态变化不相适应，导致只能采用先由地市学校发放再由财政补不足的方式，影响补助资金的支出率、完成度。

（三）信息化管理水平与实际需求不同步

建档立卡学生补助发放需要建立详尽而准确的数据库，真实和及时动态反映受资助贫困学生的贫困类型、各学段分布、入读具体学校、因学开销、接受资助等情况，为教育、财政、扶贫办等部门制定计划、编制预算、下达资金等工作提供信息。但部分地区和学校对资助信息管理重视程度不够，对信息采集报送和维护管理的重要性认识不足，出现补助对象确认不到位，信息采集不全面，报送信息不及时，数据统计不准确等情况。在精准扶贫的发放由学籍地发放改为户籍地发放后，户籍地教育部门迫切需要对户籍地的贫困人口中适龄人群进行学籍查对。对此，2018年省教育厅在乐昌市开展试点后已经放开了义务教育的学籍查对，但其他教育阶段的学籍查对尚未提供，对工作开展形成制约。

（四）生活费学杂费补助资金发放不及时

根据《关于进一步做好我省建档立卡等家庭经济困难学生教育精准资助工作的通知》（粤教助函〔2017〕86号）要求，各地各高校各省属学校“先按照本地本校符合建档立卡补助学生的人数和补助标准，将补助资金全额发给学生，在省财政下达建档立卡补助学生补助资金15个工作日内，各地要分解下达全部资金（包括分担资金）”，及时足额发放补助资金。现场评价发现，部分地方未按要求及时发放补助资金。阳江市阳东区下达2018年建档立卡补助资金与粤财教〔2018〕30号文时间相差超过3个月。

河源市没有按规定在学期内完成发放，而是在学年结束前一次性发放。影响资助政策落实的效率、执行的及时性。

六、相关建议

（一）明确细化绩效目标，完善绩效评价体系

建档立卡贫困户学生免学费和生活费补助是改“大水漫灌”为“精准滴灌”的教育精准扶贫的重要举措，优化顶层设计是推进、落实和实效完成省委省政府关于新时期精准扶贫精准脱贫目标任务的基础。建议相关部门在落实广东省委《关于打赢脱贫攻坚战三年行动方案（2018—2020年）》，制定配套实施方案的时候，明确绩效目标指向，具体细化目标要求，将受资助学生的控辍保学要求纳入学生资助工作绩效考评指标体系，为建档立卡资助资金使用的质量与社会效益前置标准与要求。

（二）调整资金预算方式，确保补助及时发放

在依据《预算法》不能突破预算制定的时间与方式的情况下，建议调整资金预算方式，增量提前下达资金。有关部门在制定下一年度建档立卡资助资金预算时，可以在各教育阶段各年级之前三个学年建档立卡受资助学生人数平均值的基础上，测算人数增加的比例，增量提前下达资金，在完成学年实际人数发放后，在下一年度根据实际发放情况对资金进行清算，从而确保补助及时足额发放，减少补发清算频率，解决预算资金下达和实际发放补助资金的不一致，实际发放人数与补助下达人数不对应的问题。

（三）完善数据平台建设，规范信息报送制度

建档立卡学生资助工作涉及多个政府部门和众多教育单位，系统性强、复杂程度高，信息数据动态比对、报送是落实政策的重点与难点之一。建议**一是**省教育厅联合有关部门继续完善“广东省新时期脱贫攻坚信息平台”有关“建档立卡学生资助”模块建设，实行信息标准化管理；**二是**各地区要高度重视资助信息管理工作，专人专责，落实追责倒查制度，将信息管理的准确性、有效性等列入地区、部门和个人年度考核评价体系；**三是**落实“一把手”领导负责制，完善和规范资助信息采集、报送、动态管理的制度和流程；**四是**各地应进一步完善资助管理工作机构建设，明确机构职能，专职管理各教育阶段资助业务，形成规范管理长效机制。

（四）健全督查评价制度，提升补助发放效度

认真负责落实建档立卡资助政策是保障和提升建档立卡学生资助补助发放及时性和准确性的重要前提。建议**一是**健全督查制度，以定期、不定期、随机检查、问询、汇报等方式落实常态化监督管理，省级部门、地市级部门和县级各负其责，各级教育部门应做好实时监督和管理工作，及时发现问题和不足，确保补助足额及时发放；**二是**健全省市县各级补助资金安全、规范、有效使用的管理机制，实行实名制管理，分级负责，问责到人，通过多种方式及时公开公示补助实施情况，加强过程性检查监督管理；**三是**健全建档立卡资助政策评价指标体系，重点突出精准资助资金使用的效度，即受资助的建档立卡贫困学生入学、升学、就业等反映学生成长性指标，评价结果作为奖补资金下达、名额分配等资助资源分配和评优评先的重要依据。

2018年教育发展专项资金（推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途）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

2019年

一、评价项目概要

2016 年，广东省人民政府办公厅下发了《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 年-2020 年省财政“推现资金”总量为 100 亿元左右。资金的使用方向共分为三类九项，第一类是贯彻十九大精神基础教育“抓重点、补短板、强弱项”资金，包括教育现代化中央预算内投资项目地方配套资金、农村义务教育寄宿制学校建设资金、学前教育专项资金；第二类是推进基础教育治理能力和治理体系现代化、优质化、信息化、多样化、国际化资金，包括欠发达地区推进基础教育现代化建设资金、教师教育振兴行动资金、教育信息化建设资金、青少年校园足球与美育发展资金、省属中小学发展建设资金；第三类是推进教育现代化保障资金，包括教育现代化评估监测督查等资金。

2018 年教育发展专项资金(推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途)省级财政资金共 238,222.71 万元，分 14 个资金文件下达，基本覆盖上述的三大类九个分项，其中学前教育 57,553.71 万元、农村义务教育寄宿制学校建设省补助资金 49,811 万元、教师教育振兴行动资金 50,000 万元、中央预算内投资项目地方配套奖补资金 24,213 万元，教育信息化建设资金 35,270 万元，这五项资金占全部资金的 91%。

截至现场评价时，资金支出率为 43.48%(以现场评价收集的材料计算)，在总体资金中占主要部分的学前教育、中央预算内投资项目地方配套奖补资金、农村义务教育寄宿制学校建设省补助资金、教师教育振兴行动资金、教育信息化建设工作内容完成情况不及预期。

二、评价原则与评价方法

本次评价的主要原则：**一是**科学性原则，主要采取定量评价与定性评价相结合的方法，各项操作严格遵循既定程序，科学、规范、有序进行。**二是**客观公正原则，主要是依据相关规范，并结合财政资金管理实际，科学、合理、客观地设立评价标准、确定评价指标，确保评价结果能科学真实反映财政资金使用实际成效。**三是**目标导向原则，主要是从实事求是的立场出发，以资金使用单位申报的目标作为评价主要依据，注重财政资金支出的经济性、效率性、效果性和公平性等绩效表现。

在本项目中，中央预算内投资项目地方配套奖补资金24，213万元仅在韶关市、河源市开展；农村义务教育寄宿制学校建设省补助资金49,811万元仅在韶关市、河源市、梅州市、清远市开展;根据这个资金使用的特点，评价工作组抽取韶关市、河源市实施现场评价。涉及2018年教育发展专项资金（推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途）省级财政资金65,251万元,占评价资金的27.39%。

（一）评价基准日

本次评价的截止日期为2019年3月31日，对于本项目中涉及工程建设内容部分，按建设计划考核其资金支出和项目完成情况。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）、《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标的内容及权重，结合2018年教育发展专项资金（推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途）的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表3-1：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**	**76.2**	**76.2%**
一、投入	20	17.25	86.25%
二、过程	20	12.4	62%
三、产出	30	19.35	64.5%
四、效益	30	27.2	90.67%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，总体上看，2018年教育发展专项资金（推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途）取得了一定成效，但资金支出、监督管理以及任务完成等方面存在一定的问题。综合评定“2018年教育发展专项资金（推进教育现代化及农村义务教育寄宿制学校建设用途）”绩效得分为76.2分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1.投入。

该指标分值20分，评价得分17.25分，得分率为86.25%。从评价指标得分情况看，论证决策、资金到位等方面做的较好，得分率为100%。在目标设置上，主要是合理性、可衡量性存不足，各扣了0.5分。在资金到位及时性上，有7个资金下达文件是在2018年5月份以后，最晚的资金下达文件是2018年11月份。资金分配的主要问题是在中央预算内项目省配套资金中，存在中央资金、省配套资金投入的金额大于项目建设资金需要金额的现象，资金到位及时性扣0.5分，资金分配的合理性扣1分。

2.过程。

该指标分值20分，评价得分12.4分，得分率为62%。其中主要的问题是资金支出率和监管有效性，本项目截至现场评价，以现场评价韶关市、河源市收集的材料计算，其资金支出率为43.48%，其中韶关市稍好，支出率为50.95%，河源市为37.27%。从项目上看，资金支出率最低的是教师教育振兴行动资金，仅为5.86%，其次为中央预算内投资项目地方配套奖补资金，为23.58%。

监管有效性得分为2分，得分率为50%，存在的主要问题：**一是**管理制度落实不够到位，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》的要求，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，但在现场评价中，没有看到这方面的材料。**二是**各级部门提供的材料中数据不够一致。**三是**项目进度较慢。

3.产出。

该指标分值为30分，评价得分19.35分，得分率为64.5%。产出得分不高的主要原因是项目进度较慢，造成原定的产出成果未能及时实现。主要表现在教师发展中心建设，下达的任务是建设1个省级、4个市级、29个县级教师发展中心，但在现场评

价中，除韶关市市级教师发展中心建设符合申报计划安排外，其他的进度均不及计划安排；中央预算内投资项目地方配套奖补资金进度符合计划的项目为15个，晚于计划的8个；信息化中心学校（智慧校园）18个项目中完成的有8个，9个尚未完成，1个信息化中心学校建设资金已用于其他项目；优质数字资源全覆盖未完成采购；农村义务教育寄宿制学校建设投资完成率为22.39%，新增建筑面积完成率为15.13%，新增寄宿学位完成率为27.03%。

4.效益。

该指标分值为30分，评价得分27.2分，得分率为90.67%。其中可持续性、满意度得分率为100%，教育现代化先进县（市、区）覆盖率得分率为87.5%。农村义务教育寄宿制学校新增学位在不考虑是否有本项目外资金投入的条件下，新增寄宿制学位数13,402个，完成年度计划17,000个的78.84%，其任务完成情况要好于资金支出率。公办幼儿园和普惠性民办幼儿园指标中新增公办幼儿园745所，全省幼儿园总数达到9,010所。教师队伍建设中有部分数据省教育厅未提供，按该指标分值的60%计算。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、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，项目在投入、效益方面的表现相对较好，但在过程、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、项目建设进度远落后于预期等。本项目最后评价得分为76.2分，等级为“中”。

四、主要绩效

（一）教育现代化先进县（市、区）覆盖率明显提高

2015年，省教育厅向广东省政府提交的《关于设立推进基础教育现代化项目专项资金的报告》，截至2017年底，2009-2017年认定54个，2018年认定57个，总共达到111个，比率为83.46%。

（二）学前教育得到较大发展

韶关市到2018年底，全市学校教育三年毛入园率达到101.87%，公办和普惠性民办幼儿园比例达到90.6%。全市新增公办幼儿园5所，改扩建公办幼儿园15所，新增公办幼儿园学位2,270个；河源市学前教育资金用于114所幼儿园的新建、改扩建及改善办园条件。其中：龙川县支持47所幼儿园用于新建、改扩建和改善办园条件；源

城区新建1所、改扩建5所幼儿园；东源县改扩建1所幼儿园；和平县改扩建1所幼儿园；连平县扶持58所普惠性幼儿园改扩建和改善办园条件；紫金新建1所幼儿园。

2018年广东省学前教育三年毛入园率达到100%以上，新增幼儿园数量745所，全省幼儿园数量达到9,010所，其中公办和普惠性在园幼儿数占比达到75.83%。比2018年初的74.5%有较大提升。

（三）省专项资金额投入带动地方对教育的投入

省教育现代化专项资金的投入，有效带动地方政府对教育的投入，主要表现在:一是农村寄宿制学校，省专项资金投入49,811万元，2018年全省在农村寄宿制学校建设上总投入为149,071万元。二是信息化中心学校（智慧校园）建设，乐昌市第一中学，智慧校园建设共投入1,000多万元，紫金县共投入386万元。三是中央预算内项目地方配套资金，和平县和丰中学，中央和省资金共投入4,000万元，学校建设实际投入11,637.6万元。

五、存在问题

（一）项目进度与计划相比较为滞后

现场评价中，**一是**韶关市、河源市教师发展中心建设，只有韶关市教师发展中心建设与计划进度相符，其余的均还停留在选址或刚完成选址工作，尚未进入到工程建设阶段。**二是**韶关市、河源市共安排了18个信息化中心学校（智慧校园）项目，完成的有8个，9个尚未完成，1个信息化中心学校建设资金已用于其他项目，完成比例不到50%。**三是**农村寄宿制学校建设，韶关市、河源市计划投入省级财政资金34,185万元，实际使用9,893.89万元。四是中央计划内项目有8个项目进度晚于原定计划，占全部项目的34.8%。

（二）项目产出与绩效目标完成之间不够匹配

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》，在这个体系中，包含师资队伍、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、信息化建设等存在较为密切的联系。从现场评价和省教育厅提供的材料来看，这些建设内容目前尚未投入使用，但用于衡量项目完成情况的绩效目标已基本达到。项目建设尚未完成、效果尚未发挥的情况下，绩效目标已基本完成，不合理。

（三）部分专项资金使用方向与资金设立的目标不够吻合

在本项目中，学前教育和农村寄宿制学校建设资金额度分别为50,000万元和49,811万元，资金的主要用途是改扩建幼儿园和农村寄宿制学校建设，但在现场评价中发现，这两项资金中有相当部分资金用于幼儿园的日常维护和农村学校的运行维护，与资金设立的目标不够吻合。如韶关市、河源市学前教育资金总额为6,592万元，其中用于幼儿园新建、改扩建的资金为3,165万元，其他的日常运行、维护的为3,427万元。新建、改扩建资金占比不到50%。农村寄宿制学校建设也存在类似的问题，韶关市、河源市两个市共投入资金34,209万元，用于维护的资金达到12,348万元，占比达到36.1%。

（四）跨年度工程项目缺少明确的时间节点计划

本次评价中，有多项资金因为工作内容的特点，不可能在当年完成，如学前教育中的新建、改扩建；中央预算内投资项目地方配套奖补资金；农村义务教育寄宿制学校建设省补助资金；教师教育振兴行动资金，在这些资金中，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，如教师教育振兴行动资金所开展的教师发展中心建设，其大体可以分为，选址、方案编制、工程建设、设备购置安装这几个阶段，每个阶段应在什么时间节点完成不清楚，这不利于对项目实施的阶段性管理和考核。又如学前教育资金和农村寄宿制学校省补助资金，其中一部分是新建、改扩建幼儿园和学校，一部分是改善办学条件，对于两个不同的资金使用方向，各自应在什么时间节点完成，缺少明确的规定。

（五）项目的管理存在改善的空间

本次评价中，项目管理存在的主要问题：**一是**提交的材料中，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。如14个资金下达文件中，教育信息化第一批、第二批、第三批没有提供资金使用、项目开展方面的材料；学前教育、教师教育振兴行动提供的材料中，无资金使用、项目进展方面的数据。**二是**项目提供的材料中，缺少对项目开展进行必要的监督检查的材料。**三是**对项目开展中出现的问题缺少说明，如龙川县信息化中心小学建设的资金下达文件中，建设地点是龙川县第一中学，但在实际实施过程中，龙川县将建设点改为龙川一中、田家炳中学、实验中学、隆师

中学四所学校，与资金下达文件不符。**四是**提交的材料中，缺少明确的数据对预期应实现的效果进行说明。

六、相关建议

（一）加快项目开展进度

建议针对资金使用偏慢的项目，如中央预算内项目省配套资金、农村寄宿制学校建设省补助资金、教师教育振兴行动资金、教育信息化资金等，对工程建设类项目，未开工的应加快开工前各项审批程序的申报、招投标工作。已开工项目，应严格按照合同要求，监督施工进度，同时，保障工程进度款项的及时支付。对于已完工项目，下达资金尚有较大数量未支付的，如和平县中央预算内项目省配套资金，是否可以用于其他和平县其他学校新建、改扩建，应予以明确。对其他资金使用较慢的项目，应开展专门的分析、讨论，提出解决资金使用、项目进度中存在问题的办法，加快资金使用进度，提升资金使用效率。

（二）建议明确项目产出与绩效目标完成之间的关系

一是在年度工作中，根据总体实施方案和年度工作需要，结合资金投入情况，合理制定年度考核目标，提出合理、可行的考核指标。**二是**在年度项目开展过程中，将教育现代化的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过程，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。

（三）更加合理的使用专项资金

建议在专项资金使用过程中，**一是**应严格的按照《广东省推进基础教育现代化方向专项资金管理实施细则》中的规定进行资金使用，避免出现项目实施方案中确定的资金使用规定与资金使用细则不一致的情况出现。**二是**建议进一步明确、细化专项资金使用范围，确保专项资金及时、有效、安全支付，避免专项资金成为日常运行维护资金。

（四）建议明确项目开展的时间节点

建议在项目下达时，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，可以按照前期工作、招投标、工程建设竣工、移交来进行划分。教师发展中心可以按照选址、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。

（五）建议进一步加强对项目实施的管理

建议：**一是**完善项目的管理制度，如信息化中心学校建设标准、验收标准的制定，以及项目资金使用、进展的材料报送制度。**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，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。**三是**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。

2018年区域创新与应用基础研究基金

绩效评价报告

评价机构：广州鉴则明会计师事务所有限公司

机构负责人：黄小飞

项目负责人：李国伴

2019年

一、评价项目概要

为贯彻党的十九大和习近平总书记系列重要讲话精神，加快落实《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》，近年来，我省通过大力引进培养基础研究高层次人才，发展区域创新与应用基础研究，优化全省创新创业环境等措施，全面提升我省区域创新能力，促进创新型省份建设。按照省委、省政府关于深入实施创新驱动发展战略、加快建设科技创新强省的部署等政策要求，2018 年，省财政安排区域创新与应用基础研究基金项目 12,090.00 万元，用于持续推进软科学类研究、科技创新与产业发展战略性研究、科学研究和智库建设、落实国家援疆、援藏工作任务、科技奖励等科技创新工作。

截至 2019 年 3 月 31 日，2018 年区域创新与应用基础研究基金总体到位 11,275.00 万元，到位率为 93.26%；资金总体支出 5,980.87 万元，支出率为 49.47%。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和本项目专项资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对本项目的经济性、效率性、效果性、公平性等指标的比较和分析，评价支出效率和支出效果。结合本项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、问卷调查法等，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，结合《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）和本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，评分采取百分制的计分方式。评价指标体系分为四部分：投入 20 分、过程 20 分、产出 30 分、效益 30 分。评价项目从立项到管理、产出、效果的全过程。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**83.20**	**83.20%**
一、投入	20	14.90	74.50%
二、过程	20	16.50	82.50%
三、产出	30	24.90	83%
四、效益	30	26.90	89.67%

（一）总体结论

综合项目单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场核查评价结果，总体而言区域创新与应用基础研究基金绩效目标基本实现，基本达到了加快实施创新驱动发展战略，优化全省创新创业环境，促进创新型省份建设、粤港澳大湾区国际科技创新中心建设等战略部署的绩效目标。但省科技厅内部绩效考核管理机制不够完善，项目承担单位、主管处室和个人对组织实施绩效评价工作积极性不足，导致提供绩效自评材料存在拖沓现象；项目资金绩效目标设置不完整，未分别对各个专题资金明确短期、中期、长期目标和具体量化绩效考核目标。另外，粤东西北地区科普投入经费偏少，缺乏财力资源投入保障，科普服务能力有限。依据省财政厅统一制定的共性指标和第三方机构制定的个性指标及评分标准，综合评定区域创新与应用基础研究基金使用绩效得分为 83.20 分，绩效等级为“良好”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入指标分值 20 分，评价得分 14.90 分，得分率为 74.50%。其中论证决策、目标设置、保障措施和资金到位得分率较低，分别为 75%、75%、65%和 72%，主要原因是项目资金设立论证缺少必要性和可行性可研性报告；目标设置不完整，缺少可衡量性的产出和效果指标；保障措施缺少项目资金绩效自评内控制度、内部职能处室和个人绩效考核管理机制；资金下达时间较晚，软科学类等专题大部分资金于 2018 年 12 月份

才下达，截至绩效评价核查日（2019 年 7 月 30 日），有广东省高智能新兴产业发展研究院等 4 家单位尚未收到财政资金。

2.过程分析。

过程指标分值 20 分，评价得分 16.50 分，得分率为 82.50%。其中支出规范性和实施程序得分率相对较高，分别为 91.67%、100%，反映出项目资金在使用规范性和实施程序制度保障上表现良好；资金支付和管理情况的得分率相对较低，分别为 66.67%和 75%，截至评价基准日，2018 年项目资金实际支出 5,980.87 万元，支出率为 49.47%，资金支出率偏低主要原因是软科学类等专题大部分资金于 2018 年 12 月才下达，距离评价基准日只有三个月；项目管理方面主要是省科技厅没有对项目承担单位每年报告的在研项目的实施情况和经费使用情况形成系统分析和总结，资金主管处室对组织实施绩效评价工作积极性不足，导致部分项目承担单位提供绩效自评材料存在拖沓现象，截至 2019 年 7 月 30 日，仍有 14 家单位未提供自评材料。

3.产出分析。

产出指标分值 30 分，评价得分 24.90 分，得分率为 83%。项目资金预算成本控制基本合理，事后资助项目已完成了预期计划任务，完成了对评选出 2017 年度省科学技术奖 246 项（人）科技奖励，新认定省青少年科技教育基地 62 家，建设科普传播平台 10 项。软科学类等事前资助项目资金大部分都是在 2018 年 12 月才下达，距离评价基准日只有 3 个月，各项研究工作仍在稳步推进、有序开展中，初步形成了若干的阶段性成果，如省软科学研究和智库建设专题完成了专题报告 150 多篇，研究报告超过 40 份，发表论文超过 30 篇，参与政策编制工作多项等；科技创新普及领域专题设立“依托大型科技场馆开展重点科技创新普及活动 ”项目，已完成智慧科普进校园活动方案策划、完成赴粤东西北农村 7 间中小学校举办了科普活动、完成两次大型科普竞赛期间对青少年免费开放等工作。但是，评价也发现由于项目资金下达时间晚等原因，截至评价基准日，有阳春市河塘学校科学室建设示范项目尚未开展，有 23 个项目因财政资金未及时到位完成进度存在滞后情况。

4.效益分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 26.90 分，得分率 89.67%。通过项目的实施，我省科普活动、科普人才队伍等科普资源得到有效整合，让更多的社会公众，特别是中小学生和青少年认识了解科技进展，在“脑科学与类脑研究”等 22 个重点领域申报指南编制提供了决

策参考，为我省创新型省份建设提供科学决策参考。《2018年中国区域创新能力评价报告》发布年度研究报告结果，2018年度我省区域创新能力蝉联全国第一，从创新领域看，我省企业创新能力、创新环境、创新绩效均排名全国首位。

5.绩效综合分析。

综合投入、过程、产出、效益四方面对项目资金分析比较，区域创新与应用基础研究基金分配基本合理，资金支出和实施程序基本规范。通过项目资金实施，整合我省科普资源、促进我省科技创新体系建设，为我省管理部门创新驱动发展战略部署、科学决策等提供了数据支撑和决策参考。

四、主要绩效

区域创新与应用基础研究基金实施在调动我省科技资源，夯实我省科技创新的基础，发挥科技创新人才的积极性，促进创新型省份建设等方面发挥了积极作用，主要绩效体现在以下几方面:

（一）整合我省科普资源

通过科技创新普及领域专题实施，组织开展相关专业知识介绍、模拟体验、实践操作等科普活动，如支持广东省青少年科技教育基地、新媒体科普传播平台建设，举办“广东科普嘉年华”活动、全国科技活动周系列活动、科技进步活动月系列活动、广东省科普剧大赛等系列科普活动，让更多的社会公众，特别是中小学生和青少年认识了解科技进展，促进科普资源均等化。另一方面，成立粤港澳大湾区科技馆联盟，组织粤、港、澳三地共13家科技馆共同成立联盟，搭建联盟科普资源库，促进了粤港澳大湾区科普资源的整合，达到资源共建共享。

（二）推动我省科技创新体系建设

通过实施软科学类专题、科技创新与产业发展战略性前瞻性研究专题，围绕技术趋势研究、现状与需求分析、技术方向等方面开展深入研究分析，撰写了若干篇论文、研究报告、决策报告、申报指南建议稿等阶段性研究成果，为我省科技创新体系建设提供了科学决策，为省科技厅在“脑科学与类脑研究”、“网络信息安全”、“新药创制”、“新一代人工智能”、“新一代通信与网络”等22个重点领域申报指南编制提供了决策参考，推动了我省重点领域研发计划的组织实施。

（三）促进我省创新型省份建设提供科学决策参考

通过实行三年滚动对7个省软科学研究和智库建设支持，跟踪最新科技创新动态，撰写了《广东科技智库报告》《智库信息动态报告》《广东科技智库报告内参》等专题报告，参与了新“科创12条”的政策研究、起草等工作，为我省创新型省份建设提供了数据支撑和决策参考。

（四）落实国家援疆援藏工作任务

在2018年科技援疆援藏专题资金扶持下，以科技扶贫、科技交流等形式开展援疆援藏工作。一是省科技厅在新疆喀什地区参与组建兵团第三师（东莞）产业发展研究院，解决当地农民就业约400人次；投入50万元扶持的“草湖苹果栽培管理标准化技术提质增效助农脱贫”科技援疆项目，草湖镇约1000亩果园为当地果农增收约600万元，解决困难群众就业问题，提高当地群众收入。二是组织喀什地区农业、林业、信息等科技人员到广东进行科技扶贫培训，增强喀什科技人员科技创新能力；组织基层医院技术骨干人员到广州三甲医院围绕医学影像、超声、急诊、妇科、产科、中医等喀什地区紧缺急需专业领域开展技术学习，提升喀什地区基层医疗骨干医学水平。通过组织科技学习交流，组建了适合于当地发展需要的科技人才队伍。

（五）调动科技工作者的积极性和提高企业创新主体地位

科技奖励专题的实施，对评选出2017年度我省在科技创新活动中做出突出贡献的组织和公民共246项(人)进行表彰。2017年度共受理省科技奖励申报数722项(人)，比2016年度申报数612项（人）增加了110项（人），增加率为17.97%，体现了科技奖励充分调动了广大科技工作者投身科研积极性。在2017年度获奖项目中，企业牵头完成的有133项，占获奖项目总数54.5%，其中国家高新技术企业占获奖企业总数的58.4%。2017年我省技术合同成交额达949.47亿元，由全国第5位跃升到第3位，其中企业的成交金额占全省总额的93.64%，科技奖励体现了企业创新主体地位得到进一步提高。

五、存在问题

评价发现，项目资金在绩效管理、基层科普服务工作等方面存在一些问题，主要体现在如下方面:

（一）绩效管理体系不完善

一是绩效目标设置不完整，没有对每个专题资金设置绩效目标，只对整个方向资

金设置绩效目标，绩效目标约束力不强，难以作为每个项目过程监控以及绩效评价的依据。

二是整个方向资金预期效果目标不够明确，对项目实施后产生的社会、经济效益无细化量化指标，只是笼统地定性描述，难以考核评定。如设定的项目经济效益指标、社会效益指标只是分别笼统地定性描述带动经济发展、带动社会发展，未能通过个性指标进行衡量。

三是项目主管部门内部绩效考核管理机制不够完善，未将项目绩效考核任务分解落实到具体职能处室和个人，各职能处室和个人对项目绩效评价工作重视程度不足，主管部门、资金使用单位提供项目评价佐证材料存在拖延情况。

（二）项目计划安排存在改进空间

2018 年区域创新与应用基础研究基金各事前资助专题的申报指南，采取项目库制度，以竞争性择优的方式选定项目承担单位开展各事前资助专题申报指南的编制工作。由于 2018 年各事前资助专题申报指南基本都在 2018 年 7 至 8 月编制完成并对外发布，省科技厅据此受理项目申报，完成项目评审、公示、入库等工作已接近 2018 年 10 月份，财政资金的下拨只能安排在 2018 年末，造成财政资金实际支出率偏低，项目开展进度有所滞后，项目计划安排存在改进空间。另外，各事前资助专题项目的入库工作基本都是在当年 10 月份左右完成，与《广东省省级财政资金项目库管理办法（试行）》“科学谋划，提前储备。省级业务主管部门、市县围绕中央和省委、省政府的重大决策部署及结合自身职能，按照项目库管理要求，提前一年做好项目的研究论证、组织入库工作”的要求不符；跨年度实施的项目没有明确分年度资金需求，一定程序上影响了项目年度预算资金完成率考核。不符合《广东省省级财政资金项目库管理办法（试行）》第十条第（五）点“资金需求。包括资金总需求、各项具体用途资金需求.....。跨年度实施的项目应明确分年度资金需求”的规定。

（三）粤东西北地区科普投入经费偏少，缺乏财力资源投入保障，科普服务能力有限

按照《广东省公共文化服务体系建设规划（2011-2020 年）》《广东省行政村（社区）综合性文化服务中心建设标准（2017-2018 年）》等相关政策提出具体目标任务，近年来，随着公共文化服务政策不断深入推广，公共文化服务体系不断完善，科普服

务体系建设方面取得了一定成效，但从科技创新普及领域专题资助科普传播平台建设和省青少年科技教育基地建设，涉及72个项目的资金分布地区统计情况来看，72个项目资助资金总额为820万元，珠三角地区资助资金620万，占项目资金总额76%，粤东西北地区资助资金200万元，占项目资金总额24%，存在粤东西北地区科普投入经费偏少，缺乏财力资源投入保障，致使粤东西北地区基层农村、城镇社区科普基础设施不足，科普服务能力有限。

六、相关建议

（一）积极探索更有效的绩效管理模式

一是优化资金绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原则，制定更加科学的评审内容，加强对各职能处室申报项目绩效目标设置的辅导、审核、监督，把绩效目标作为资金分配的重要标准。

二是各职能处室应制定详细的项目实施方案，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，明确项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

三是建立内部绩效考核管理机制。主管部门将项目分解落实到具体职能处室和个人，各职能处室和个人及时向主管部门反馈项目进展情况，主管部门根据上报的实际情况对各职能处室和个人进行绩效考核，并将绩效考核情况向各职能处室和个人通报，提高职能处室和个人对项目绩效考核重视程度。

四是提高资金使用单位对财政资金绩效管理的认识。绩效管理工作不仅是项目资金主管部门的责任，而且也是资金使用单位的责任。因此，项目资金主管部门要根据绩效自评工作要求，定期组织资金使用单位进行系统的绩效评价培训，提高大家对财政资金绩效管理的认识；同时，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）做好项目库建设，规范资金管理

一是围绕中央和省委、省政府的重大决策部署及结合自身职能，按照项目库管理要求，在科研机构、高校和企业广泛收集具有前瞻性的研究选题，并组织有关领域的专家，提前一年做好项目的研究论证、组织项目入库工作。

二是规范资金管理，保障财政资金及时足额拨付给项目承担单位，做好项目的配

套工作。例如在广东省科技业务管理阳光政务平台设置财政资金下拨跟踪模块，由各资金主管处室跟踪落实资金到位情况，同时设置项目承担单位信息反馈功能，保障财政资金及时足额到位，保障研发项目如期开展。

三是跨年度实施的项目应明确分年度资金需求。对于跨年度实施的项目，在申报项目时申报单位应根据项目实施时间，实施进度计划，并结合项目支出明细预算，在项目申报表中明确项目实施期间各年度资金需求。

（三）着力提高基层科普服务能力

一是联合推进《广东省科学技术普及条例》立法，从法律层面保障科普设施建设。

二是加大粤东西北地区公共科普基础设施建设力度，支持科普基础设施建设向农村、城镇社区倾斜，扶持欠发达地区的科普基础设施建设。通过在农村、城镇社区公众休闲场所规划建设科普长廊等科普设施，或者利用“流动科技馆”、科普大篷车等流动科普设施，深入学校、边远农村、社区开展科普服务活动，扩大科普设施服务范围。

三是增加人力、财力资源投入和保障，整合城乡基层科技、文化、卫生等部门资源，在农村基层、社区通过科技文化卫生“三下乡”活动，加强对农村生产生活密切相关的科技知识、科学观念、科学方法的宣传普及力度，让公众均衡的受到科学教育，提高公众科学素养。

2018年广东省科技创新战略专项资金

（技术创新体系建设）

绩效评价报告

评价机构：广州鉴则明会计师事务所有限公司

机构负责人：黄小飞

项目负责人：李广文

2019年

一、评价项目概要

为全面贯彻党的十九大和习近平总书记系列重要讲话精神，落实《中共中央 国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》和《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》，进一步深入实施创新驱动发展战略，加快粤港澳大湾区国际科技创新中心和科技创新强省建设，对标国际，推动国内外科技创新资源汇聚广东，加大财政资金对创新驱动的扶持作用，加速推动经济结构转型升级和经济快速高质量发展，2018 年省财政共安排广东省科学技术厅（以下简称“省科技厅”）省科技创新战略专项资金（技术创新体系建设）184,647.44 万元，用于扶持往年立项的省重大科技专项结转项目（滚动支持）和新立项的对接国家重大科技项目、重点领域研发以及新型研发机构、科技企业孵化器与众创空间、科技孵化育成体系、社会发展科技协同创新体系、粤港联合资助计划平台、高新技术企业培育入库、国际合作领域等科技创新工作。

截至 2019 年 3 月 31 日，2018 年资金总体到位 173,447.44 万元，到位率为 93.93%；资金总体支出 117,446.88 万元，支出率为 63.61%。

二、评价原则与方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和本项目专项资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对本项目的经济性、效率性、效果性、公平性等指标的比较和分析，评价支出效率和支出效果。结合本项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、问卷调查法等，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，结合《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）和本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，评分采取百分制的计分方式。评价指标体系分为四部分：投入 20 分、过程 20 分、产出 30 分、

效益 30 分。评价项目从立项到管理、产出、效果的全过程。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 绩效评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	**100**	**83.45**	**83.45%**
一、投入	20	16.05	80.25%
二、过程	20	16.00	80%
三、产出	30	24.86	82.87%
四、效益	30	26.54	88.47%

（一）总体结论

综合项目单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场核查评价结果，总体而言省科技创新战略专项资金（技术创新体系建设）绩效目标基本实现，社会经济环境效益良好，通过财政资金扶持，带动社会资本加大科研资金投入，有效提升科技创新能力。依据省财政厅统一制定的共性指标和第三方机构制定的个性指标及评分标准，综合评定省科技创新战略专项资金（技术创新体系建设）使用绩效得分为 83.45 分，绩效等级为“良好”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入指标分值 20 分，评价得分 16.05 分，得分率为 80.25%。其中资金到位和资金分配指标得分率相对较高，分别为 93%、83.33%；论证决策和目标设置、保障措施得分率相对较低，分别为 75%和 81.67%、50%，主要原因是省科技厅未编制专项资金立项方面的可行性研究报告，绩效目标的设置不完整、可衡量性不足，未制定配套的专项资金管理办法，项目计划安排的合理性有待提高。

2.过程分析。

过程指标分值 20 分，评价得分 16 分，得分率为 80%。其中支出规范性和实施程序得分率相对较高，分别为 91.67%和 87.50%，反映项目资金支出和实施程序基本规范；

资金支付和管理情况的得分率相对较低，分别为 66.67%和 75%，截至评价基准日，2018 年省科技创新战略专项资金实际支出 117,446.88 万元，总体支出率为 63.61%，资金支出率偏低主要原因是事前资助专题财政资金下达时间为 2018 年 12 月，距离评价基准日只有三个月；项目管理方面主要是省科技厅没有对项目承担单位每年报告的在研项目的实施情况和经费使用、绩效结果等情况形成系统分析和总结；项目主管部门内部绩效考核管理机制不够完善，部分项目承担单位提供项目评价佐证材料存在拖延。

3.产出分析。

产出指标分值 30 分，评价得分 24.86 分，得分率为 82.87%。省科技创新战略专项资金预算成本控制基本合理，以事后奖补方式扶持的项目完成进度较好，2018 年培育高新技术企业 2556 家，新认定省级孵化器 35 家，新认定众创空间 27 家，新设立 25 家新型研发机构，新建 15 家省社会发展科技协同创新中心，但以事前资助、滚动支持、工作经费及其他方式扶持的项目进度有所滞后，3 个项目提供佐证材料不完整，20 项关键核心技术攻关工作、22 个项目因项目承担单位未按时按规范提交项目合同书或因财政资金未及时到位等原因未能如期开展。

4.效益分析。

效益指标分值 30 分，评价得分 26.54 分，得分率为 88.47%。根据自评材料统计，重点领域研发计划财政资金总投入 13.07 亿元，首期共拨付财政经费 35,842.50 万元，带动社会资本投入共 29.20 亿元；省重大科技专项结转项目财政资金总投入 6,709.50 万元，带动单位自筹资金 41,304.23 万元；根据省科技厅从科技部火炬中心提取的数据，企业孵化器和众创空间在孵企业数量达到 30928 家，比上年增长 31.56%。

5.绩效综合分析。

省科技创新战略专项资金资金支出和实施程序基本规范，通过进一步深入实施创新驱动发展战略，加快粤港澳大湾区国际科技创新中心和科技创新强省建设，对标国际，推动国内外科技创新资源汇聚广东，加大财政资金对创新驱动的扶持作用，加速推动经济结构转型升级和经济快速高质量发展。但在绩效目标设置、项目计划安排、资金落实等方面仍需加强。

四、主要绩效

通过省科技创新战略专项资金（技术创新体系建设）实施，整合科研机构、企业

以及高校等多方资源，成立了科技协同创新中心、新型研发机构等多种形式的新型科技创新体系，形成了良好的创新环境，创新能力不断提高，主要绩效体现在以下几个方面:

（一）往年立项的省重大科技专项和重点领域研发计划均取得一定成果

2018 年继续扶持往年立项的省重大科技专项结转项目 36 项，共 6,709.50 万元。通过实施省重大科技专项结转项目，有效提升我省科技创新能力。根据自评材料统计，受资助的省重大科技专项结转项目实施期间共申请发明专利 233 件，形成新产品 101 件，引进人才 77 名，培养人才 375 名；通过省财政资金扶持，带动单位自筹资金 41,304.23 万元。

重点领域研发计划共受理全国 344 个申报项目，从中优选整合出 75 个项目立项支持，财政资金总投入 13.07 亿元，首期共拨付财政经费 35,842.50 万元，有效引导社会资本共同推进科技创新。根据自评材料统计，带动社会资本投入共 29.20 亿元。其中具有代表性的“新一代通信与网络”项目在以下方面成果显著:

1.吸引了一批国内外顶尖科研机构和高端人才团队。项目吸引了香港科技大学、清华大学、北京大学、北京邮电大学等港澳和省外知名高校和科研院所参与项目申报，立项支持的项目大多联合了省外的高水平研究机构。吸引了邬江兴院士、毛军发院士等一批网络通信和芯片等领域的高水平专家团队与我省机构开展合作。

2.推动了我省网络通信领域高端研发平台建设。在“新一代通信与网络高端研发平台建设”项目的带动下，广东省新一代通信与网络创新研究院建设工作目前已启动多模态智慧网络体系架构与关键技术、分布式 5G 基站、高性能 DSP 芯片（数字型号处理器）、新型交换芯片、基于区块链的 DNS 域名解析算法和体系架构等关键技术研究工作。

3.取得了一批阶段性的技术创新成果。如“新型网络体系架构与关键技术”项目已完成新型网络技术体系谱图规划和知识产权体系规划，完成原型样机方案设计，在内生安全技术研究方面建立了新型网络内生安全架构，在新型可编程转发技术研究方面提出可重构可演进的新型可编程转发结构。

（二）攻克一批广东经济社会发展的关键技术

通过立项实施对接国家重大科技专项，攻克一批广东经济社会发展的关键技术。

例如，“现代种业与精准农业”领域对接项目，吸引了一批优秀的科研团队参与到重大科研项目的攻关，包括北京农业信息技术研究中心赵春江院士团队、中国农业机械化科学研究院、浙江大学、西安交通大学等省外优势单位团队参与广东的科研工作。其中，“广东蜜柚品质在线检测和分级成套智能装备研发”项目，通过赴广东柚果主要产区（梅州）对采后柚果进行调研，进行了柚果糖度、含水率、体积、重量、纵横径、硬粒化之间的相关性探究，基于机器视觉的柚果外部轮廓识别研究，以蜜柚为对象的光谱学基础研究等，为后续研究提供有效参考。

（三）有效缓解科技型中小企业融资难问题

产业技术创新与科技金融结合专题在2018年共扶持项目57个，涉及财政资金2,345.08万元。通过开展科技天使投资、科技信贷、科技多层次资本市场、科技金融服务体系等工作，加大对种子期、初创期科技型中小企业的支持力度，一定程度上缓解了初创期科技型中小企业在资金方面普遍遇到融资渠道窄、融资速度慢、融资成本高等的问题。根据广东省科技业务管理阳光政务平台统计，通过设立该专题共引导16家创投机构面向种子期和初创期科技企业投资超过2亿元，引导11家银行机构对中小科技企业提供贷款，促进了科技成果转化，推进科技与金融深度融合，支撑了我省经济高质量发展。

（四）通过鼓励新型研发机构发展，推进科研成果转化及产业化

2018年扶持新型研发机构项目共计23项，新成立25家新型研发机构，实际立项金额13,827.00万元，2018年拨付资金9,227.00万元，增加我省省级孵化载体数量的同时，进一步汇聚了优势创新资源。根据省科技厅提供的广东省新型研发机构创新数据库信息，该项目通过支持25个科研团队落地并扎根广东，汇聚科研人员621人，其中博士199人，外籍创新人才35人。

（五）科技孵化育成体系提质增效

通过实施科技企业孵化器与众创空间后补助和科技孵化育成体系建设专项，提升了全省科技企业孵化器、众创空间的管理水平，促进了科技孵化育成体系提质增效，增强了我省科技创新国际交流合作，培育了一批专业化、国际化的创业孵化载体。根据省科技厅提供的科学技术部火炬中心统计信息，2018年全省新认定省级孵化器（国家级孵化器培育单位）35家，目前全省省级以上孵化器共有245家，占全省孵化器比

例超1/4；新认定众创空间27家，全省省级以上众创空间371家，占全省众创空间比例超40%。与此同时，国家级孵化器中，专业型占比达54%，孵化器逐步聚焦细分产业领域，往专业化、精细化方向发展。全省已有25家孵化器建立海外孵化基地，超过半数（490家）众创空间开展了国际合作。

通过高企培育专项资金引导，我省高新技术企业群体规模不断壮大，对全省创新驱动发展发挥了助推作用。根据省科技厅提供的科学技术部火炬中心统计信息，2018年全省高新技术企业数量继续保持高速增长态势，达到45280家，存量数同比增长36.9%。

（六）科技协同创新中心开始运营

通过明确协同创新中心负责人和管理人员，建立专家委员会，建立长效运营机制，制定中长期发展规划，新建立的15家协同创新中心都已基本建立组织管理机构，按照合同书及建设方案已开展了相关研究，主要完成了资料搜集、调研及设计等前期准备工作。有部分中心已取得一些阶段性的研究成果，如：广东省NQI-质量安全科技协同创新中心（2018B020207007），已成功申报3种磁性居里点标准物质，发表中文核心期刊论文1篇，“重点领域消费质量安全标准云智能平台”及小程序已上线；广东省传染病跨境传播防控科技协同创新中心（2018B020207013），建立了虫媒病毒以及急性发热多病原微流体芯片检测方法和虫媒传染病和呼吸道传染病多重荧光PCR检测方法，并在广州口岸进行应用，已初步优化出恒温热隔绝式PCR（insulated isothermal PCR, iiPCR）的基础试剂配方，并初步优化了霍乱弧菌iiPCR检测体系中引物和探针浓度等反应参数。科技协同创新中心逐步投入运营，有效提升我省关键核心技术创新能力。

（七）通过加强与部分重点国别的合作，有效提升我省国际竞争力

通过加强与加拿大、英国、荷兰、奥地利、日本、以色列、澳大利亚等重点国别的合作，组织实施双边科研项目联合资助计划，推动与创新型国家及“一带一路”沿线国家在双（多）边政府间科技合作协定（协议）框架下，围绕重点领域的需求而开展的技术研发与技术转移合作项目，促进了广东省与合作国别在信息通讯技术、生物医药、节能环保、先进制造、智慧城市等优势互补领域的科技合作。通过全流程技术供需洽谈协调及咨询服务，引导我省各类创新主体主动参与国际科技合作，与国外合作方建立良好的合作基础，开拓国际视野，拓宽国内外市场，通过具体科技项目的共

同实施，促进双方务实的国际研发合作，取得了拥有自主知识产权的技术升级。

与此同时，通过开展粤港联合资助计划专题，引导省内创新主体在共建科技创新平台的基础上与港方开展科技创新合作，发挥粤港两地优势，结合两地企业与高校、科研机构的紧密联系，鼓励粤港两地高等院校、科研机构、企业加强合作，组织研究团队，在广东共建联合实验室及研发中心，开展不同形式的合作研究项目。该专题立项项目的香港合作方既有香港大学、香港科技大学、香港中文大学、香港城市大学、香港理工大学等世界一流大学，又有金域检验（香港）有限公司等知名企业，有效提升我省国际竞争力。

以上这些举措都有效地拓宽了我省对外科技合作渠道，发展了多层次国际合作机制，积极融入到国际科技创新体系当中。

五、存在问题

（一）专项资金绩效管理体系不完善

1.绩效目标设置不完整。主要表现为国际合作领域、粤港联合资助计划（平台类）等专题未设置具体的产出指标和效果性指标，滚动支持类项目建设周期较长，省科技厅未根据项目建设周期设置阶段性目标等问题。

2.部分指标可衡量性不足。突出的问题主要是引导社会资本共同推进科技创新、吸引聚集一批国内知名研究机构和高端人才团队、吸引全球科技创新资源和风投创投资本在广东集聚等方面的指标设置不合理，不具有可衡量性。

3.项目主管部门内部绩效考核管理机制不够完善。主管部门未将项目绩效考核任务分解落实到具体职能处室和个人，各职能处室和个人对项目绩效评价工作重视程度不足，部分项目承担单位提供项目评价佐证材料存在拖延。

（二）项目计划安排存在改进空间

2018年省科技创新战略专项资金各事前资助专题的申报指南采取项目库制度，以竞争性择优的方式选定项目承担单位开展各事前资助专题申报指南的编制工作。但具体运作时，由于2018年各事前资助专题申报指南基本都在2018年7至8月编制完成并对外发布，省科技厅据此受理项目申报，完成项目评审、公示、入库等工作已接近2018年10月份，财政资金的下达只能安排在2018年末，造成财政资金实际支出率偏低，项目开展进度有所滞后。省科技厅未按照项目库管理要求，提前一年做好项目

的研究论证、组织入库工作，项目计划安排存在改进空间。

（三）部分财政资金拨付时间滞后

截至2019年3月31日，财政资金应到位184,647.44万元，实际到位173,447.44万元，到位率为93.93%。经过书面审核和现场核查，有11,200.00万元财政资金由省财政于2018年12月24日拨付至市县财政部门，但市县财政部门拨付给项目承担单位的时间分别为2019年4-8月，与《关于印发〈关于省级财政科研项目资金拨付管理的暂行规定〉的通知》（粤财教〔2017〕503号）第六条“省财政厅根据下达资金发文，将预算指标分配至有关市县，并按现行对市县资金调度的规定将资金拨付至市县财政部门，市县财政部门在收到项目资金文件30日内按规定程序将科研项目资金拨付至项目承担单位基本户”的要求不符。

（四）项目管理有待规范

1.部分项目的项目合同书签订时间不及时。例如南方医科大学承担的重点领域研发计划“大孔径小动物介电特性断层成像系统”项目，资金下达时间到项目合同书签订时间之间的时间间隔长达半年，不利于项目承担单位及时开展科研工作。

2.主管部门未对项目信息进行系统分析和总结。省科技厅没有对项目承担单位每年向广东省科技业务管理阳光政务平台报告的在研项目的实施情况、经费使用情况以及绩效结果等信息进行汇总整理，形成系统分析和总结，不利于绩效结果的考核和绩效评价工作的开展。

六、相关建议

为提高省科技创新战略专项资金（技术创新体系建设）的使用绩效，完善项目建设与管理措施，提出如下管理建议:

（一）转变绩效管理观念，探索更有效的管理模式

绩效管理是从绩效计划开始，到绩效实施、绩效考评、绩效考核、绩效结果运用，再回到绩效计划的一个不断循环过程，其根本目的是改进绩效。因此，绩效管理既要重视结果，亦要重视行为。今后专项资金的绩效管理应以目标为导向，坚持“绩效优先”的原则，合理设置资金使用的战略目标，并将要达成的战略目标层层分解和落实，通过对项目负责人和项目团队进行考核和评估，充分调动他们的积极性和潜能，更好地提高资金的使用效率。

（二）科学谋划项目，做好项目库建设

围绕中央和省委、省政府的重大决策部署及结合自身职能，按照项目库管理要求，在科研机构、高校和企业广泛收集具有前瞻性的研究课题，并组织有关领域的专家，提前一年做好项目的研究论证、组织项目入库工作。

（三）规范资金管理，做好项目的配套工作

鉴于2018年省级财政资金下拨时间较晚，在一定程度上影响到项目的进度，建议建立可视化系统，加强对财政资金拨付过程的监管，保障财政资金及时足额拨付给项目承担单位。例如在广东省科技业务管理阳光政务平台设置财政资金下达跟踪模块，并由各资金主管处室跟踪落实资金到位情况，同时设置项目承担单位信息反馈功能，保障财政资金及时足额到位，保障研发项目如期开展，促进我省科技创新能力有效提高。

此外，省科技厅应加强对省重大科技专项和重点领域研发计划的配套建设。不仅在资金方面，还应该在制度、人才、设施和设备等多方面提供更有力的支持和保障，与此同时要做好项目的中期检查和绩效评价工作，从而更好地完善创新环境，促进创新能力的持续提升。

（四）规范项目管理工作各环节，提高绩效管理水平

1.财政资金下达项目单位后，省科技厅相关主管部门应监督各资金主管处室及时跟进项目合同书的签订工作，并落实责任到具体人员，确保科研项目能够及时开展。

2.对项目承担单位每年向广东省科技业务管理阳光政务平台报告的在研项目的实施情况和经费使用情况以及绩效结果等信息进行汇总整理，形成系统分析和总结，便于绩效目标的跟踪落实和绩效评价工作的开展。

3.在对项目承担单位的绩效评价和考核指标设置方面，尽量选择可量化的指标，并且对量化指标的评价标准进行细化，使其具有合理性和可操作性，有利于资金使用单位和项目团队进行自评，从而可以提高专项资金的项目管理水平和绩效管理水平。

2018年促进经济发展专项资金

（民营经济及中小微企业发展）

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

2019年

一、评价项目概要

为进一步鼓励、支持、引导民营经济及中小微企业发展壮大，2018年，省政府决定安排省级促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）各地市奖补资金62,800万元[22]。2018年5月5日，《广东省经济和信息化委关于下达2018年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）计划的通知》（粤经信技术〔2018〕90号）印发，明确提出了专项资金主要通过竞争性分配、因素法切块的方式，支持全省20个地市（不含深圳）开展“中小企业信贷风险补偿金”、“应收账款融资奖励”、“中小企业提质增效转型升级”、“服务体系建设”、“促进小微企业上规模”、“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”6大专题项目，资金系后补助性质，主要用于奖励或补贴符合相关要求的企事业单位。

2018年省财政累计下达62,800万元专项资金，经统计20个地市资料，截至2019年3月31日，专项资金累计调减103万元，调整后预算数为62,697万元，实际支出30,713.39万元（以项目计划公示的已完成分配的金额为准），支出率为48.99%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，结合定性与定量分析、时点与趋势分析、点上调查与面上分析结合等方式，比较2018年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）的预期目标与实施效果，包括综合分析绩效目标实现和实施效果等内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价周期为：2018年1月1日-2019年3月31日，基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

依据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）中附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，参照《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号），结合2018年促进经济发展专

---

[22] 说明：2018年本专项资金总预算为68,000万元，其中本级5,200万元（不纳入本次评价范围）；对下62,800万元。

项资金（民营经济及中小微企业发展）的特点及资金使用的具体情况，设计个性绩效评价指标（包括细化分解效率性及效果性指标）并赋予合理的权重分值，明确评分标准，从而形成与评价资金特点衔接紧密的绩效评价指标体系。

三、评价结论与绩效分析

依据既定评价指标体系，客观评价 2018 年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）的使用和管理情况。4 个一级指标得分率统计情况如表 3-1，图 3-1 所示。

表 3-1 评价情况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
（一）投入	20	14.50	72.50%
（二）过程	20	15.44	77.20%
（三）产出	30	21.52	71.73%
（四）效益	30	27.19	90.63%
评价总得分	**100**	**78.65**	**78.65%**

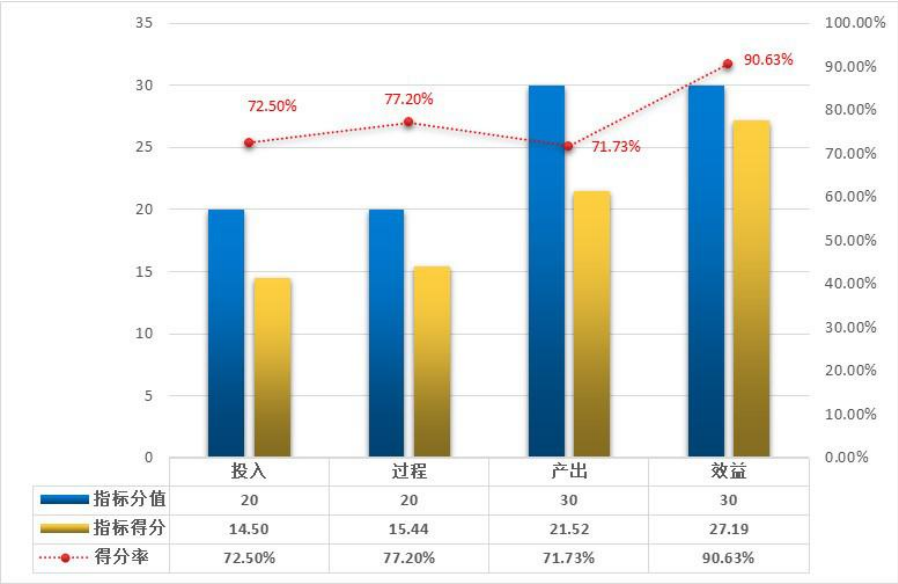


图 3-1 一级指标得分率情况

对 8 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 3-2），得分率较高主要集中在“经济性”、“效果性”、“公平性”等指标，而“项目立项”、“资金管理”、“效率性”平均得分率相对较低。

	项目立项	资金落实	资金管理	事项管理	经济性	效率性	效果性	公平性
指标分值	12	8	12	8	5	25	25	5
指标得分	8.5	6	8.44	7	4.5	17.02	22.5	4.69
得分率	70.83%	75.00%	70.33%	87.50%	90.00%	68.08%	90.00%	93.80%

图 3-2 二级指标得分率情况

（一）总体结论

2019 年 6-7 月期间，结合省工信厅、20 个地市中小企业行政主管部门、获得资金的银行、企业等项目单位的自评资料及现场抽查的核验结果，广东三胜依据既定的评价指标体系和评分标准，从投入、过程、产出、效益 4 个一级指标、8 个二级指标、17 个三级指标、35 个四级指标对项目进行综合评价，结论为：

2018 年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）在一定程度上推动企业融资成本的降低，鼓励我省民营经济及中小微企业发展，获得成效良好。但在目标设置、资金管理、后续跟踪监控等方面还存在一定改进空间。综合评价得分：78.65 分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入方面指标分值 20 分，得分 14.50 分，得分率 72.50%。项目立项方面得分率为 70.83%，存在：一是省工信厅 2018 年“服务体系建设——中小微企业服务券”专题与省科技厅 2015 年“科技创新券”政策存在一定程度的交叉，财政资金有重复投入的情况；二是前期摸底调查工作欠深入，部分地市没有符合政策的产业或企业，省下达的任务无法落实、完成；三是个别地市安排了资金，但未设置相应的绩效指标值。资金落实方面得分率 75.00%，各地市资金拨付给企业的时间滞后、因素法切块资金的分配欠合理。

2.过程分析。

过程方面指标分值 20 分，得分 15.44 分，得分率 77.20%。资金管理和事项管理得分率分别为 70.33%和 87.50%，一是各地市总体资金支出率偏低，仅为 48.99%；二是获得奖补企业财务账务处理欠规范，给后续监管带来一定的难度；三是对后补助资金的跟踪监控有待加强。

3.产出分析。

产出方面指标分值 30 分，得分 21.52 分，得分率 71.73%。政策、项目实施在经济性方面表现较好，得分率为 90.00%，但 6 个专题间资金调剂额度较大，如“服务体系建设”专题资金，预算安排为 8,300 万元，从其余专题累计调增 1,726.265 万，调剂后为 10,026.27 万元，调剂率达 20.80%。效率性方面得分率 68.08%，仅有“促进小微企业上规模”专题（涉及 6 个地市）完成预期目标，其余 5 大专题均未能及时完成预期进度。

图 3-3 各专题绩效指标平均完成率概况[23]

4.效益分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 27.19 分，得分率 90.63%。其中效果性方面得分率为 90.00%，专项资金投入促进了中小微企业发展，带动民营经济持续发展。但存在中小企业信贷风险补偿资金贷款放大倍数达成率不足、新增新三板挂牌民营企业数量因客观因素导致锐减等问题；2018 年本专项资金总体支出率为 48.99%，结余资金达 31,983.61 万元，财政资金闲置。公平性方面得分率 93.80%，问卷调查中综合满意度达 93.80%。

四、主要绩效

2018 年期间专项资金投入，对我省中小微企业发展起到了积极的推动作用，为我省民营经济的良好发展和振兴增添了活力。主要阶段性绩效表现如下:

（一）中小微企业融资难、融资贵问题得到进一步缓解

一是缓解融资贵问题。2018 年专项资金推动汕头潮阳区、韶关始兴县、惠州龙门县、茂名电白区、潮州潮安区、云浮云城区 6 个地区设立“中小企业信贷风险补偿金”，

[23] 说明：统计数据各地市预期绩效指标完成情况，量化指标完成率超过 100%的，按照 100%计算。

截至2018年12月，“中小企业信贷风险补偿金”已覆盖全省29个县区（不含深圳），全年累计帮扶9,278家企业获得贷款555.18亿元[24]。此政策的推进，一方面，对提供中小微企业融资的银行、担保、保险等机构给予贷款风险补偿，为中小企业贷款提供增信支持，从而引导银行加大对中小企业的信贷支持力度，有助于缓解中小企业融资难问题；另一方面，由于对要求合作机构作出：“列入风险补偿金支持的贷款，执行利率不超过基准利率的1.3倍”的限定，从而使广大中小微企业不仅能有机会获得信贷，同时获得较合理的贷款利率，进一步解决了此类群体融资贵问题。

二是缓解融资难问题。应收账款是小微企业重要的流动资产，落实“应收帐款融资奖励”政策，有助于盘活企业存量资产，降低中小微企业融资成本。2018年，专项资金共奖励帮扶中小微企业实现应收账款融资的供应链核心企业6家，其累计协助46家（次）中小企业融资29,501.76万元[25]，不仅在一定程度上缓解中小微企业融资难问题，也有助于构建供应链上下游企业互信互惠、大中小企业协同配套发展的营商环境。

（二）推动小微企业上规模，经济发展内生动力不断增强

2018年，“促进小微企业上规模”专题实际投入2,534万元，用于对汕头、佛山、东莞、茂名、清远、云浮6个地市2017年新升规工业企业的普惠性奖励，累计奖励1,826家[26]企业。截止2018年底，各地市均超额完成小微企业上规模目标，平均完成率达209.40%（基本情况如表4-1所示），营造了积极培育小微企业壮大升级为规模企业的氛围，拉动了当地经济发展。其中：汕头市2018年规模以上工业总产值增长9.4%，对工业总产值的贡献值达76.1%；东莞市全年全市规模以上工业增加值3,904.57亿元，比上年增长6.4%；清远市全年规模以上工业完成增加值443.8亿元，增长7.2%，全年规模以上工业实现主营业务收入1,762.4亿元，增长12.3%。[27]专项资金的投入促进了

---

[24] 信息来源：2019年7月3日，省工信厅提供的《融资工作数据汇总（修改口径指标，数据更新至12月）》。

[25] 信息来源：各地市公开的专题资金下达计划、省工信厅。

[26] 备注：其中佛山市奖励的875家企业，使用的是市级专项资金。

[27] 信息来源：各地市2018年国民经济和社会发展统计公报

小微企业的发展壮大，带动当地就业市场，有效驱动地区生产总值的提升以及促进经济稳步增长。

表 4-1 “促进小微企业上规模”专题各地区获得奖励企业数量概况[28]

地市	汕头	佛山	东莞	茂名	清远	云浮	小计
目标值（家）	199	200	359	68	17	29	872
完成值（家）	205	875	490	101	48	107	1,826
完成率	103.02%	437.50%	136.49%	148.53%	282.35%	368.97%	209.40%

（三）推进中小微企业服务体系建设，增强中小企业提质增效转型升级[29]

一是支持各地市开展中小企业服务中心和平台网络建设，提升服务企业能力。截至 2019 年 3 月 31 日，共有省级中小企业公共服务示范平台 307 个，市、县（区、镇）成立或指定成立中小企业服务中心（综合服务机构）142 个，实现市级全覆盖，县（区）覆盖率 90%以上，全省公共服务平台网络入库服务机构 8,127 家，服务产品 9,418 项，全年共组织开展服务活动 86 场，累计为 14 万家次企业提供服务。

二是大力倡导创业创新服务活动，引导大众创业万众创新。一方面，2018 年“全国大众创业万众创新活动周”期间（10 月 9 日-15 日），全省共举办各类创业创新培训及活动 61 场，参加人数 16,174 人次，各类展览展示活动 35 场次，参加人数超过 36.2 万人次。另一方面，2018 年省工信厅主办的 2018 年“创客中国”广东省创新创业大赛暨第二届“创客广东”大赛，累计参赛项目数达 1,660 个，支持举办 6 场地市赛、7 场专题赛，5 场省级行业复赛和全省总决赛，为创业群体提供对接龙头企业、投资机构、创业基地的机会，此外大赛期间还通过线上线下多媒体立体宣传，持续全方位报道赛事，让初创品牌搭上宣传快车。在全国总决赛中，向工信部推荐的“可吸收生物活性骨诱导材料”项目获得全国创客组二等奖。大赛结束后，持续对参赛项目特别是 50 强项目进行跟踪与服务，组织开展“创客广东”创业领头雁集训营、“创客广东”创新秀、组织创业项目与龙头企业、投资机构对接等具有针对性、实效性的服务活动。截至 2019 年 3 月底，前两届大赛 50 强共 100 个优秀项目中，有 88 个项目在我省实现产

[28] 信息来源：各地市公开的专题资金下达计划、省工信厅

[29] 信息来源：省工信厅自评报告；2019 年 9 月 19 日省工信厅提供信息

业落地。有近30%项目与上市公司、行业龙头企业达成战略合作或合作意向；32%的参赛项目成功获得融资或达成融资意向，已获得融资金额达26,259.06万元，值得肯定。

三是强化中小企业技术服务支撑。广东省中小企业公共技术服务示范平台充分发挥自身技术优势，积极为全省中小微企业技术开发、技术转移、工业设计、检验检测、质量控制和技术评价、协同创新、信息化应用、设备共享、知识产权和品牌建设等提供优质技术服务。2018年，示范平台服务全省中小微企业近7万家次，举办各类技术咨询、技术推广活动超过4,000场次，为全省中小企业技术创新、转型升级提供支撑。

四是提升中小企业核心竞争力。广东省民营企业（中小企业）创新产业化企业积极开展“产学研合作”，企业加强与高校、科研机构的合作或结成创新联盟，强强联合，优势互补，有力地加快科技成果向市场转化的速度，在推动我省中小微企业经济发展方式的转变起到重要的示范带动作用，进一步提升我省中小微企业的自主创新水平，加快转型升级步伐，2018年，全省示范基地创新成果转化超过1,000项，举办各种形式的示范活动超过1,400场次。

五、需关注问题

2018年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）的政策实施和财政奖补取得了良好的成效，但在实施过程中难免存在一些困难与问题。主要表现在:

（一）目标引导绩效的意识有待提高

一是个别资金的投入未设置相应绩效指标值。如：云浮市的“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题，安排预算资金919万，但没有设置绩效指标值（为0）。

表5-1 云浮市“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题目标概况

专题	子专题	预算额度(万元)	绩效指标	指标值（家）	实际完成值（家）
促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）	(1)上市融资专题(支持民营企业上市融资）	769	民营企业上市辅导备案数量	0	1
	(2)新三板专题(支持民营企业到新三板挂牌）	150	民营企业新三板挂牌数量	0	1
小计		919	/	/	/

二是个别指标难以考核。如：6 个专题绩效指标中设置的“项目具有较好的示范应用价值”、“服务中小企业数量及创新成果转化应用等”、“产生自主知识产权（标准、专利、软件著作权等均可）”指标，指标值均表述为“是”，给绩效考核与评价带来难度。

三是目标与指标之间缺少逻辑性。查阅《一级项目绩效目标申报表》，其中绩效目标表述“推动 80 家左右民营企业到广东证监局上市辅导备案”，但个性化绩效指标表述却为“新增上市辅导备案民营企业数 40 家（除深圳）”，个性指标与目标之间逻辑性衔接不足。

四是对于采用因素法切块方式下达专题的目标，大多根据前期摸底情况设定，没有深入征求地市意见，与地市实际情况存在差距，如“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题，部分地市没有符合政策的产业或企业，导致省下达任务无法落实与完成。

（二）资金管理有待加强

1. 资金总体支出率较低。

经统计，21 个地市 2018 年专项资金总体支出率仅为 48.99%，结余资金高达 31,983.61 万元，6 个专题支出率区间在 27.38%-100%之间（基本情况如图 5-1 所示）。其中“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题支出率最低，仅为 27.83%。

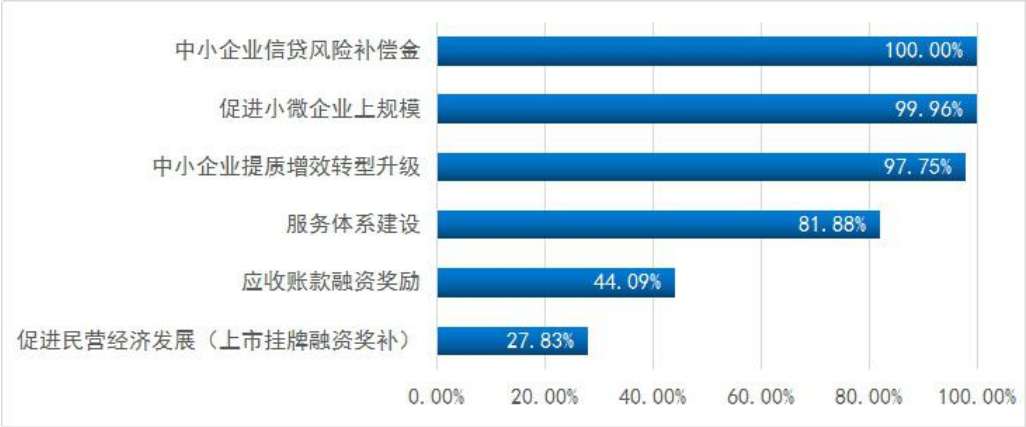


图 5-1 专项资金支出率概况（各方向）[30]

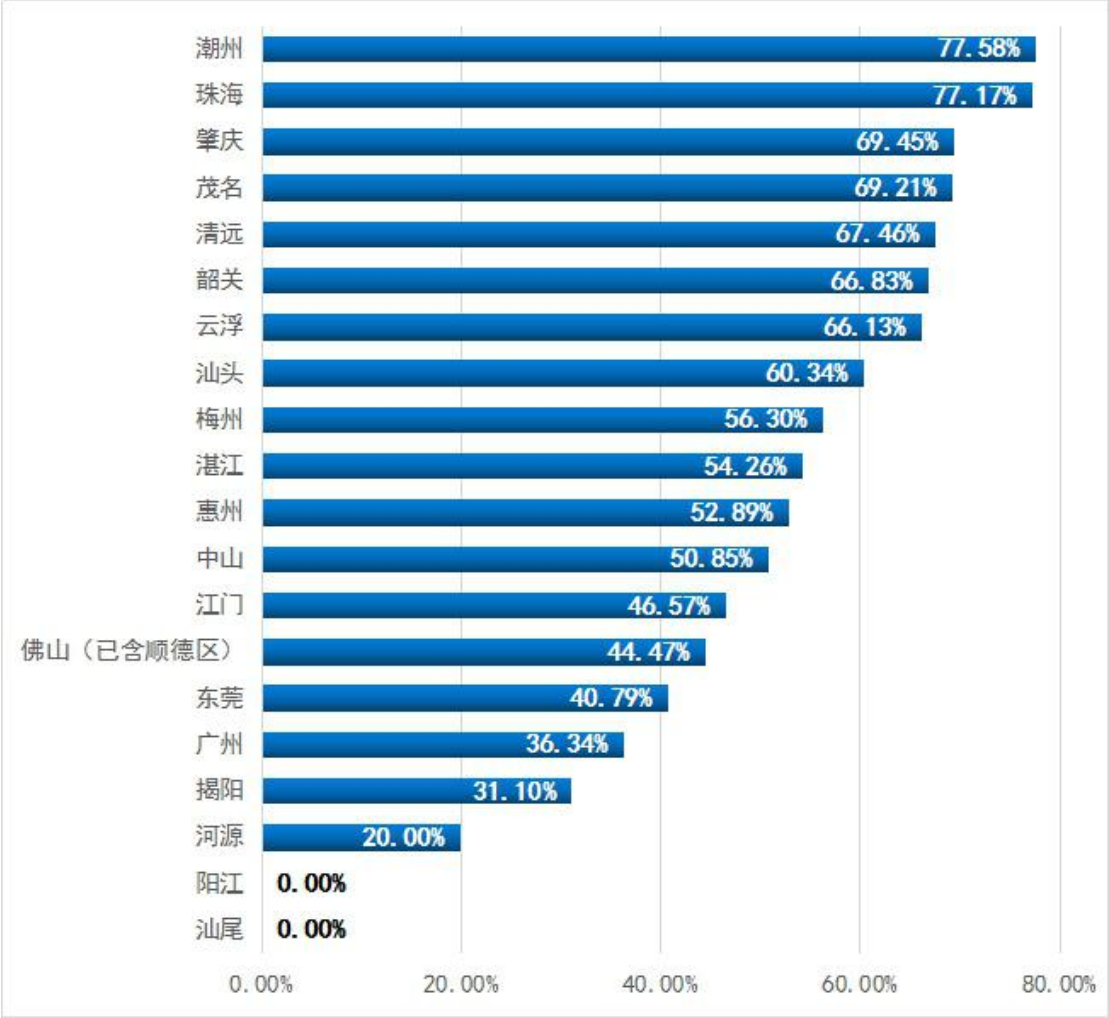


图 5-2 专项资金支出率概况（各地市）[31]

如图 5-2 所示，部分地市由于没有符合政策的产业或企业，无法落实省下达的任务，从而导致切块资金沉淀。如：汕尾市安排“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题预算 350 万元；阳江市安排“应收账款融资奖励”专题预算 12 万元，“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题预算 350 万元，均因未有符合条件的企业申报，支出率为 0。

[30] 信息来源：各地市公开的专题资金使用计划、省工信厅提供的资金支出明细表、资金明细账等自评材料

[31] 信息来源：各地市公开的专题资金使用计划、省工信厅提供的资金支出明细表、资金明细账等自评材料

2.资金调剂频繁。

获得专项资金的20个地市中，共有7个地市（广州、佛山、珠海、揭阳、肇庆、云浮、惠州）进行了专题资金内、外的调整，基本情况如表5-2所示。

专题间调剂额度最大的是“服务体系建设”，调增率达20.80%，其中广州市调剂金额最大，将“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”的1,030万调剂至“服务体系建设”使用。

此外，还存在将资金调剂到6大专题外使用的情况，如：惠州将“中小企业提质增效转型升级”的103万元调剂到2018年省级促进经济发展专项(企业技术改造用途）资金（新一轮企业技术改造政策支持）使用。

表5-2 资金调剂情况表[32]

单位：万元

序号	资金使用方向	下达预算额度	调整金额	调整的地市
1	中小企业信贷风险补偿金	3,840	0	/
2	应收账款融资奖励	417	-17	(1)揭阳-17
3	中小企业提质增效转型升级	4,243	306.3092	(1)惠州-103 (2)肇庆168.73 (3)揭阳141 (4)云浮99.5792
4	服务体系建设	8,300	1,726.265	(1)广州**1,030** (2)珠海364.995 (3)佛山500 (4)肇庆-168.73
5	促进小微企业上规模	3,000	-466	(1)佛山-500 (2)云浮34

[32] 信息来源：各地市公开的专题资金使用计划、省工信厅提供的资金支出明细表、资金明细账等自评材料

6	促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）	43,000	-1,652.5742	(1)广州-**1,030** (2)珠海-364.995 (3)揭阳-124 (4)云浮-133.5792
合计		**62,800**	**-103**	**/**

3.资金下达时间滞后。

查阅《关于下达2018年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）计划的通知》（粤财工〔2018〕38号），62,800万元专项资金下达各地市时间为2018年5月24日，评价过程中发现部分地市将资金拨付给企业的时间均不同程度地存在滞后（如表5-3所示），财政资金的到位时间差值均大于30天，与《广东省经济和信息化委关于下达2018年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）计划的通知》（粤经信技术〔2018〕90号）[33]、《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》（粤财工〔2017〕176号）第十八条“市县经济和信息化主管部门在收到省划拨资金的30日内将资金下达到资金使用单位”的要求不符。

[33] 说明：“采用因素法切块方式下达的资金，请各地市中小企业行政主管部门在收到省划拨资金的30日内将资金下达到资金使用单位”。

表 5-3 抽查企业资金到账时间概况

序号		1	2	3
抽查企业		博创智能装备股份有限公司	广东罗浮山国药股份有限公司	小熊电器股份有限公司
资金额		中小企业提质增效转型升级 101.85 万	中小企业提质增效转型升级专项资金 45 万	上市融资 123.5 万
资金下达时间	省	2018 年 5 月 24 日		
	市	2018 年 10 月 31 日[34]	2018 年 9 月 25 日[35]	2018 年 12 月 28 日[36]
	区（县）	2018 年 12 月 19 日 广州市增城区财政国库支付中心	2018 年 10 月 30 日 惠州博罗县中小企业管理局	2019 年 4 月 8 日 佛山市顺德区财政国库支付中心
时间差值	省、市间	约 5 个月	约 4 个月	约 7 个月
	市、区（县）间	约 2 个月	约 1 个月	约 4 个月

（三）部分专题推进受阻，面临较大困难

1.“中小企业信贷风险补偿金”进度缓慢，目标完成率较低。

2018 年省财政以注资方式支持汕头潮阳区、韶关始兴县、惠州龙门县、茂名电白区、潮州潮安区、云浮云城区 6 个地区扩大中小企业信贷风险补偿金的规模，预期指标与实际完成情况如表 5-4 所示，截至 2019 年 3 月 31 日，6 个地市均未能完成预期指标，平均完成率为 52.92%。

---

[34] 信息来源：《广州市财政局关于下达 2018 年省促进经济发展专项资金等用于民营经济及中小微企业发展的通知》

[35] 信息来源：《惠州市财政局关于下达 2018 年省促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）的通知》（惠财工〔2018〕148 号）

[36] 信息来源：《佛山市关于下达 2018 年促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）项目计划（第一、二批）的通知》（佛经信〔2018〕410 号）

表 5-4 中小企业信贷风险补偿金 6 个地区基本概况

序号	地市	地区	各级财政到位金额（万元）			绩效指标				
			(1)省财政	(2)县（区财政）	总规模	指标	(1)合作银行数量	(2)平均每年支持中小企业家（次）数	(3)平均每年支持中小企业融资金额	平均完成率
1	汕头	潮阳区	800	1,000	1,800	指标值	1 家或以上	3 家（次）或以上	3000 万元（含）以上	33.33%
						完成值	1[37]	0	0	
2	韶关	始兴县	400	500	900	指标值	1 家或以上	2 家（次）或以上	1500 万元（含）以上	0%
						完成值	0	0	0	
3	惠州	龙门县	400	800	1,200	指标值	1 家或以上	2 家（次）或以上	1500 万元（含）以上	33.33%
						完成值	5[38]	0	0	
4	茂名	电白区	1,200	1,500	2,700	指标值	1 家或以上	5 家（次）或以上	5000 万元（含）以上	0%
						完成值	0[39]	0	0	
5	潮州	潮安区	800	1,000	1,800	指标值	1 家或以上	3 家（次）或以上	3000 万元（含）以上	90.83%
						完成值	1[40]	7	**2175**	

[37] 说明：汕头潮阳融和村镇银行

[38] 说明：建行龙门县支行、邮储银行龙门县支行、农行龙门县支行、工行龙门县支行、龙门农商银行西林路支行。

[39] 说明：前期选定的合作银行（建设银行电白支行）提出退出合作，需后续重新遴选合作银行替换。

[40] 说明：中国邮政储蓄银行股份有限公司潮州市潮安区支行。

						完成率	100.00%	100.00%	**72.50%**	
6	云浮	云城区	240	300	540	指标值	1家或以上	1家（次）或以上	500万元（含）以上	33.33%
						完成值	1	0	0	
小计			**3,840**	**5.100**	**8.940**	**指标值**	**6**	**16**	**14500**	**/**
						完成值	**8**	**7**	**2175**	**/**
						完成率	**100.00%[41]**	**43.75%**	**15.00%**	**52.92%**

如表5-4所示，潮州潮安区虽完成预期支持中小企业数量的目标，帮助7家企业向合作银行融资贷款，但融资金额未达预期目标（3,000万及以上），仅为2,175万元，达成率为72.50%。而其他5个地区更是未发生相关业务，未能向中小企业提供支持，其中：受商业银行积极性不高影响，截至评价基准日，韶关始兴县仍未能与银行取得合作，而茂名电白区的合作银行已退出合作；汕头潮阳区受机构改革影响，原定于3月初的放款计划直到4月才执行；云浮云城区暂未有符合条件的贷款业务；惠州龙门县则是由于需提取原“助保贷”业务资金用于设立“中小企业信贷风险补偿金基金”，而通过系列审批流程正式终止原“助保贷”业务时间为2019年2月14日，导致省级财政资金400万元到2019年3月才平均划拨到5家合作银行。

2.中小微企业获得信贷机会不多，导致财政资金闲置。

目前，商业银行在市场化不断加强运作风控管理背景下，大都聚焦优质放贷对象，对处于初创期、风险偏高的中小企业信贷贷款是慎之又慎，商业银行的市场操作给政策实施带来难度。截至2019年3月31日，省级财政累计投入8,940万元财政资金（其中省级财政资金3,840万元，占比42.95%）建设的6个地区“中小企业信贷风险补偿金”，均没有发生代偿与核销情况，没有支出。这种现象，从侧面反映出政策引导与商业银行的市场运作还存在较大偏差。

3.“应收账款融资奖励”申报企业较少。

[41] 说明：指标完成率超过100%按100%计算。

2018 年省财政累计向 11 个地市下达“应收账款融资奖励”专题资金共计 417 万元，佛山、东莞、中山、阳江、揭阳 5 个地市（占比 45.45%）未有符合条件的企业进行申报，整体平均完成率为 66.31%（基本情况如表 5-5 所示）。

经了解，核心企业申报专题资金积极性不高的主要原因：一是奖励额度较小；二是受仅限于通过人民银行征信中心应收账款融资平台进行交易的业务的申报条件限制。

表 5-5 各地市绩效指标设置与完成概况

序号	地市	指标	(1)支持核心企业家数	(2)帮助中小企业融资家（次）数	(3)帮助中小企业融资金额（万元）	平均完成率
1	珠海	指标值	2 家左右	8 家（次）左右	300 万元以上	32.92%
		完成值	1	3	33.7534	
		完成率	50%	37.50%	11.25%	
2	佛山	指标值	1 家或以上	4 家（次）左右	600 万元以上	0.00%
		完成值	0	0	0	
3	韶关	指标值	1 家或以上	9 家（次）左右	4000 万元以上	100.00%
		完成值	1	16	13557 万元	
4	惠州	指标值	1 家或以上	4 家（次）左右	200 万元以上	100.00%
		完成值	1	3 家中小企业融资 6 笔	203	
5	东莞	指标值	1 家或以上	2 家（次）左右	700 万元以上	0.00%
		完成值	0	0	0	
6	中山	指标值	1 家或以上	5 家（次）左右	100 万元以上	0.00%
		完成值	0	0	0	
7	阳江	指标值	1 家或以上	3 家（次）左右	1000 万元以上	0.00%
		完成值	0	0	0	
8	肇庆	指标值	1 家或以上	8 家（次）左右	3000 万元以上	100.00%
		完成值	1	10 次	6872.41 万元	

9	潮州	指标值	1家或以上	8家（次）左右	7000万元以上	100.00%
		完成值	1	10次	8655.6	
10	揭阳	指标值	3家左右	20家（次）左右	15000万元以上	0.00%
		完成值	0	0	0	
11	云浮	指标值	1家或以上	1家（次）左右	100万元以上	100.00%
		完成值	1	1	180	
小计		**指标值**	**14**	**72**	**32,000**	**/**
		完成值	**6**	**46**	**29,501.76**	**/**
		完成率	**42.86%**	**63.89%**	**92.19%**	**66.31%**

4.“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”前期论证欠严谨。

截至2019年3月31日，各地市均未能完成“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题预期设定的所有目标，平均完成率为60.43%[42]（基本情况如表5-6所示）。

上述情况，一方面是受大环境影响，2017年市场经济形势较好，2018年则出现下滑；另一方面是前期调查研究与论证不足而导致。如：对于“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）——区域性股权市场”专题，14个地市中仅有佛山完成了“民营企业区域性股权市场融资金额”预期指标，其余13个地市完成值均为0；另外，惠州市以往年度未有此相关业务，但仍安排预期指标和资金计划，欠适宜。

[42] 说明：汕尾、阳江、茂名、云浮4个地市的预期指标值均为0，不纳入计算范围。

表 5-6 各地市绩效指标设置与完成概况[43]

序号	地市	指标	(1)民营企业上市辅导备案数量（个）	(2)民营企业新三板挂牌数量（个）	(3)民营企业区域性股权市场融资金额（万元）	平均完成率
1	广州	指标值	30	80	30000	55.14%
		完成值	29	55	0	
		完成率	96.67%	68.75%	0.00%	
2	珠海	指标值	2	10	1000	56.67%
		完成值	2	7	0	
		完成率	100.00%	70.00%	0.00%	
3	汕头	指标值	10	2	0	95.00%
		完成值	9	4	0	
		完成率	90.00%	100.00%	/	
4	佛山	指标值	8	20	4000	64.17%
		完成值	3	11	6874.5	
		完成率	37.50%	55.00%	100.00%	
5	韶关	指标值	0	2	1000	25.00%
		完成值	0	1	0	
		完成率	/	50.00%	0.00%	
6	河源	指标值	0	2	3000	50.00%
		完成值	0	2	0	
		完成率	/	100.00%	0.00%	
7	梅州	指标值	4	4	500	50.00%
		完成值	2	4	0	
		完成率	50.00%	100.00%	0.00%	

[43] 说明：部分地市安排预算资金但没有预期目标值，主要是因为各地市上市融资奖补数据推算情况是“上市辅导备案企业、新三板挂牌企业数量不足 1 家的按 1 家计算”。

8	惠州	指标值	2	8	2000	70.83%
		完成值	3	5	0	
		完成率	150.00%	62.50%	0.00%	
9	汕尾	指标值	0	0	0	/
		完成值	0	0	0	
		完成率	/	/	/	
10	东莞	指标值	8	30	1000	60.56%
		完成值	10	17	0	
		完成率	125.00%	56.67%	0.00%	
11	中山	指标值	4	6	3000	80.56%
		完成值	7	4	0	
		完成率	175.00%	66.67%	0.00%	
12	江门	指标值	0	0	500	50.00%
		完成值	0	4	0	
		完成率	/	100.00%	0.00%	
13	阳江	指标值	0	0	0	/
		完成值	0	0	0	
		完成率	/	/	/	
14	湛江	指标值	0	0	100	0.00%
		完成值	0	0	0	
		完成率	/	/	0.00%	
15	茂名	指标值	0	0	0	/
		完成值	0	0	0	
		完成率	/	/	/	
16	肇庆	指标值	0	0	500	50.00%
		完成值	0	3	0	
		完成率	/	100.00%	0.00%	

17	清远	指标值	0	2	500	25.00%
		完成值	0	1	0	
		完成率	/	50.00%	0.00%	
18	潮州	指标值	0	2	200	50.00%
		完成值	1	1	0	
		完成率	100.00%	50.00%	0.00%	
19	揭阳	指标值	4	4	0	50.00%
		完成值	2	2	0	
		完成率	50.00%	50.00%	/	
20	云浮	指标值	0	0	0	/
		完成值	1	1	0	
		完成率	100.00%	100.00%	/	
小计		**指标值**	**72**	**172**	**47300**	**/**
		完成值	**69**	**122**	**6874.5**	**/**
		完成率	**95.83%**	**70.93%**	**14.53%**	**60.43%**

（四）事后跟踪、监督管理有待加强

1.“中小企业提质增效转型升级”专题，绩效跟踪力度有待强化。

“中小企业提质增效转型升级”专题资金的投入，主要是对广东省中小企业公共技术服务示范平台单位为提升服务能力、广东省中小企业（民营企业）创新产业化示范基地为提升创新产业化能力而直接购置的仪器设备给予的补助，但目前对于获得补助的仪器设备，示范平台、示范基地和省、市中小企业行政主管部门还缺少对设备使用创造的效益情况（如产生的知识产权数量、创新成果转化应用情况）的跟踪，不利于体现预期目标的实现程度，如：难以对“提升技术服务和创新产业化能力，加快转型升级”、“服务中小企业数量及创新成果转化应用等”、“产生自主知识产权（标准、专利、软件著作权等均可）”的完成情况提供有效数据支撑。

2.企业获得辅导备案后是否成功上市，缺少持续跟踪。

2019 年 5 月 9 日，广东正中珠江会计师事务所被中国证监会立案调查，根据中国证监会首次公开发行股票申请审核过程中有关中止审查等事项的要求，其负责审计的 IPO 在审项目应予以中止。2019 年 5 月 24 日，证监会官网公布的最新的首次公开发行股票审核工作流程及申请企业情况显示，23 家签约会计师事务所为正中珠江的 IPO 企业同时被中止审查[44]，经统计，其中涉及获得“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”专题奖补资金的企业 11 家；截至 2019 年 7 月 25 日，仍有 2 家企业（侨银环保科技、胜蓝科技）被中止审查[45]。此外，企业对奖励资金的使用期限和用途了解不足，不利于后续监管工作的开展，值得引起重视。

（五）个别专题顶层设计有待加强

“服务体系建设——中小微企业服务券”政策，对申领服务券的中小微企业设立门槛不高，以满足“在我省服务券发放市工商注册登记、具有独立法人资格、运营规范、符合我省和服务券发放市产业政策的中小微企业”的条件即可，是一项引导性、普惠性扶持政策，不是依靠财政资金去满足庞大的中小微企业的市场需求，因此，要不断完善服务券有关规则的设计，重点发挥服务券对中小微企业特别是小微企业的特殊引导作用。

一是目前中小微企业数量庞大，省级财政资金杯水车薪，远远不能满足市场需求，服务券一经上线，即被“秒杀”，众多企业望洋兴叹。

二是部分服务券没有起到雪中送炭的效果，部分扶持欠公平。如服务机构提供组织企业到国外培训的服务，系“锦上添花”的服务；再如辅导企业完成环境、职业健康安全体系的认证服务，由于环境、职业健康安全体系的认证并不是强制性要求，其他企业均是自筹资金完成工作。类似上述服务既与政策扶持的初衷存在一定偏离，也存在市场不公平情况。

三是存在扶持政策交叉现象。依据《广东省科学技术厅 广东省财政厅关于科技创新券后补助试行方案》（粤科规财字〔2015〕20 号），“科技创新券”的补助对象包括科

---

[44] 信息来源：正中珠江的 23 家 IPO 申报公司全部中止审查，网址：http://finance.ifeng.com/c/7n9cVfWg8IB

[45] 信息来源：【行政许可事项】发行监管部首次公开发行股票审核工作流程及申请企业情况，网址：http://www.csrc.gov.cn/pub/zjhpublic/G00306202/201803/t20180324_335702.htm

技型中小微企业、科技服务机构、高校和科研机构，其中“科技型中小微企业”与“服务体系建设——中小微企业服务券”适用的“中小微企业”边界不清，存在同一企业同时享受“科技创新券”、“中小微企业服务券”两项政策扶持的情况。另外，广东省自 2015 年起，鼓励企业实施《企业知识产权管理规范》并通过知识产权贯标认证，省及各地市给予一次性奖励 5-30 万元不等[46]；本次抽查“服务体系建设——中小微企业服务券”专题时，存在服务机构向企业提供贯标咨询服务，此项服务也使得企业存在重复享受扶持政策的可能。

六、相关建议

为积极提升促进经济发展专项资金（民营经济及中小微企业发展）支出绩效，推动此项目可持续发展落到实处，提出以下建议。

（一）增强绩效目标管理意识，科学合理设置绩效指标

党的十九大对加快建立现代财政制度作出重要部署，明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理，目标既是全面绩效管理的原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。

一是将绩效目标设置作为预算安排的前置条件。对于安排了资金额度的专题、地市，均应设置与其年度任务数或计划数相对应的绩效目标，目标值应与预算确定的资金量相适应。

二是进一步细化量化绩效指标，实施绩效目标“三性”管理。即在设置绩效目标时，充分对绩效目标的合理性（目标高低的适度）、针对性（项目特性）、可操作性（易对标考核）进行评估，以符合资金投入水平和客观实际。如：建议调整“服务中小企业数量及创新成果转化应用等”指标的表述，细分为服务中小企业数量、转化应用的创新成果数量。

三是调整预算则应相应调整绩效目标。当预算出现调剂或调整时，应对绩效目标进行适度调整，并应及时向省财政厅备案，获得批准，保证目标设置的严肃性。对于绩效目标和绩效指标在《一级项目绩效目标申报表》表述不一致的情况，今后在申报绩效目标时应注意前后衔接。

---

[46] 信息来源：《广东省各地区知识产权贯标奖励政策汇总》，网址：https://www.sohu.com/a/224272856_791278

四是注重前期调研与论证，科学客观设置目标。对于采用因素法切块方式下达的专题，建议省工信厅在确立绩效目标时，征求各地市对于目标值的意见，各地市应在因素法切块数据的基础上，结合地市以往绩效目标完成情况、历史业绩水平数据和项目未来发展方向等综合提出合理反馈意见，从进度、质量、产出、效益等方面考虑，科学设置符合地市特性的个性化指标。

（二）强化资金分配的科学性，提升资金管理水平

1.构建科学合理的资金分配体系，加强对资金调剂的管理。

一是加强对各地市结余资金使用的指导力度。2018 年专项资金结余资金高达 31,983.61 万元，建议省工信厅在预算分配时结合各地市资金上年度结余情况、项目历史实际完成情况进行统筹，科学合理切块分配资金。

二是加强对 6 大专题资金分配额度进行论证。省工信厅在制定年度预算计划时，应综合考虑各专题过往年度的预算执行情况，了解各地市实际需求，构建合理的资金分配体系，在专题间合理切分资金额度，对资金缺口较大的专题加大投入力度，避免资金执行中的频繁调剂。

三是进一步细化明确资金调剂管理流程。建议在《广东省省级财政专项资金管理办法（试行）》（粤府〔2018〕120 号）的基础上，今后在资金管理制度或资金下达文件中明确在各专题间、外进行资金调剂的流程、审批部门，从源头提升资金管理水平。

2.合理安排工作进度，及时下达资金。

一是各地市应根据过往年度工作开展情况，提前制定时间计划组织开展资金申报、评审、下达等工作。在确定资金使用计划后，督促各县（区）按照《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》（粤财工〔2017〕176 号）第十八条“市县经济和信息化主管部门在收到省划拨资金的 30 日内将资金下达到资金使用单位”的要求尽快将资金下达至企业等单位。

二是省工信厅应主动与各地市加强沟通工作进度，及时跟踪资金的到帐情况，各地市如有推进困难也应及时上报。

（三）建立“问题导向”机制，加快推进专题建设

建议省工信厅和各地市中小企业行政主管部门通过本次绩效评价发现的存在问题，举一反三开展自查，分析各专题推进缓慢的原因，制定适宜措施加快后续建设步

伐，同时建立“花钱必问效、无效必问责”的责任追究机制，通过自评、第三方评价、审计、财务决算分析等形式不断促进和完善专项资金计划有效实施，实现绩效。

1.加大“中小企业信贷风险补偿金”宣传力度，推动政策有效实施。

一是各地市应多渠道加大宣传推广力度。一方面是加深企业对政策红利的了解程度、鼓励企业申请；另一方面是鼓励更多的银行加入合作，向符合条件的中小企业给予贷款支持。

二是建立容错、纠错机制。建议省工信厅完善容错和纠错机制，引导商业银行提高对小微企业不良贷款容忍度、降低企业入库标准、对融资需求比较大但存在较高风险又亟待“雪中送炭”的企业倾斜，促使财政资金发挥最大效益，提高企业受惠面。

2.合理调整“应收账款融资奖励”政策，调动企业申报积极性。

对于“应收账款融资奖励”政策，省工信厅和各地市应持续加大宣传力度，结合推进情况调研论证是否调增对核心企业的奖励金额、是否进一步放宽申报条件等，以进一步推动企业参与积极性，推动我省应收账款融资规模稳步增长。

3.完善“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”摸底调查工作。

2018年“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）”分配考虑方式主要是：根据广东证监局等单位提供4.5个月实际已发生的数据进行等比例推算12个月符合奖补条件的企业数量，建议今后省工信厅在设置绩效目标时，在广东证监局等单位提供数据的基础上，将各地市过往年度绩效指标情况、反馈意见等综合纳入考虑范围，理论与实际相结合。

（四）积极开展精细化管理，强化后续跟踪问效

一是建立跟踪数据库，深度追踪资金绩效。如：“中小企业信贷风险补偿金”专题可统计“企业首贷率”，以反映资金投入对企业融资难问题的缓解；“中小企业提质增效转型升级”专题建议跟踪仪器设备的使用率、设备使用创造的效益情况（如产生的知识产权数量、成果转化应用数量），以体现企业的“提质、增效、转型升级”情况；“促进民营经济发展（上市挂牌融资奖补）——上市融资”专题则可了解企业获得辅导备案后上市进度情况等。对上述绩效应该有数据库的追踪管理，建议省工信厅及各地市加大投入，以体现专项资金奖励性质的绩效。

二是为了便于专题后续资金验收工作的开展，建议省工信厅和各地市进一步向受惠企业强调专项奖励资金使用用途和时限的要求，同时建议在资金下达时增加告知企业关于资金支出方向经济科目内容，专账或专户管理，有利于后续监督评价工作的开展。

（五）完善政策执行方式，使财政资金发挥最大效益

2018 年 11 月 1 日，习主席在民营企业座谈会上提出：任何一项政策出台，不管初衷多么好，都要考虑可能产生的负面影响，考虑实际执行同政策初衷的差别，考虑同其他政策是不是有叠加效应，不断提高政策水平。[47]

一是在制定普惠性政策时，除了调研论证政策创新、资金投入的合理性，还应主动获取相关部门是否存在同类政策的扶持，通过细化规则、避免因政策名称不同而导致财政投入存在交叉现象。

二是让有限的财政资金发挥最大效益，目前财政资金有限而中小微企业存量庞大，且每年还有增量，建议对于“服务体系建设--中小微企业服务券”专题服务内容设定一些条件，如重点关注政府对中小微企业的市场强制性管理、而初创型中小微企业前期无力自主完成的工作，如环保咨询中的 VOC 整治方案编制等。多一些雪中送炭的扶持，重点引入能为企业带来价值增益的服务，引导小微企业应用专业化服务，提升生产经营能力；少一些类似出国培训等一般化或“锦上添花”的服务，把有限的财政资金又在刀刃上。

三是加强对服务机构的培育引导，完善服务机构的进入退出机制，从制度上把控服务机构所提供服务的真实性，提升服务的合理性、财政资金投入的有效性，同时促进专业服务机构提升服务水平，不断完善我省中小微企业服务体系。

---

[47] 信息来源：http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/01/c_1123649488.htm

2017–2019 年汕头贵屿循环经济园

建设贷款还本资金

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

2019 年

一、评价项目概要

2014 年 10 月，广东省政府根据“贵屿环境综合整治和贵屿循环经济产业园区”建设任务重，以及当地筹资能力有限等实际情况，为尽快推进贵屿环境综合整治和园区建设，决定[48]：

一是省级财政按 3 年时限，给予贷款贴息；2014-2016 年，由汕头市在 3 亿元的额度内贷款，专项用于园区基础设施建设，省财政按年给予贴息（贴息利率不超过同期银行贷款基准利率）。

二是省级财政按 3 年时限，每年给予 1 亿元还本资金的扶持；2017-2019 年，省财政每年安排汕头市 1 亿元还本资金（不超过汕头市贷款总额）。所需资金由省财政从广东省工业和信息化厅（以下简称省工信厅）统筹管理的扶持省产业园发展资金中统筹解决。

2014 年 11-12 月，经汕头市潮阳区人民政府、汕头市潮阳区人民政府金融工作局、汕头市潮阳区财政局同意，汕头市贵屿工业园区再生资源实业有限公司（以下简称再生资源公司）[49]向广东华兴银行贷款 3 亿元，专项用于园区基础设施建设。

截至 2019 年 3 月 31 日，2017-2019 年省财政累计下达 3 亿元还本资金（每年 1 亿元），再生资源公司按季分期向广东华兴银行偿还本金 2.25 亿元，剩余 0.75 亿元本金将按贷款合同约定时间分季度偿还。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，结合定性与定量分析、时点与趋势分析、点上调查与面上分析结合的方式，比较 2017-2019 年汕头贵屿循环经济园建设贷款还本资金的预期目标与实施效果，包括综合分析绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审

---

[48] 信息来源：《关于支持潮阳区贵屿环境综合整治和贵屿循环经济产业园建设的通知》（粤财工〔2014〕387 号）

[49] 说明：2013 年 3 月，汕头市潮阳区政府设立贵屿循环经济产业园区管委会（以下简称园区管委会），为园区项目建设统筹组织的牵头部门。2014 年 12 月，园区管委会属下的事业单位潮阳区循环经济服务中心，成立汕头市贵屿工业园区再生资源实业有限公司（以下简称再生资源公司），主要负责园区基础设施建设、园区配套项目的投资及融资等工作。

意见以及公众调查结果，对资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

依据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）中附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并参照《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）附件 2-2《项目支出绩效评价指标体系框架》等文件，结合贷款还本资金特点及资金使用的具体情况，设计个性绩效评价指标（包括细化分解效率性及效果性指标）并赋予合理的权重分值，明确评分标准，从而形成与评价资金基本吻合的绩效评价指标体系。

三、评价结论与绩效分析

依据既定评价指标体系（详见附件 2），对 2017-2019 年汕头贵屿循环经济园建设贷款还本资金进行客观评价分析，4 个一级指标得分率统计情况如表 3-1，图 3-1 所示。

表 3-1 评价情况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
（一）投入	20	16	80.00%
（二）过程	20	17	85.00%
（三）产出	30	24.5	81.67%
（四）效益	30	23.5	78.33%
评价总得分	**100**	**81.0**	**81.00%**

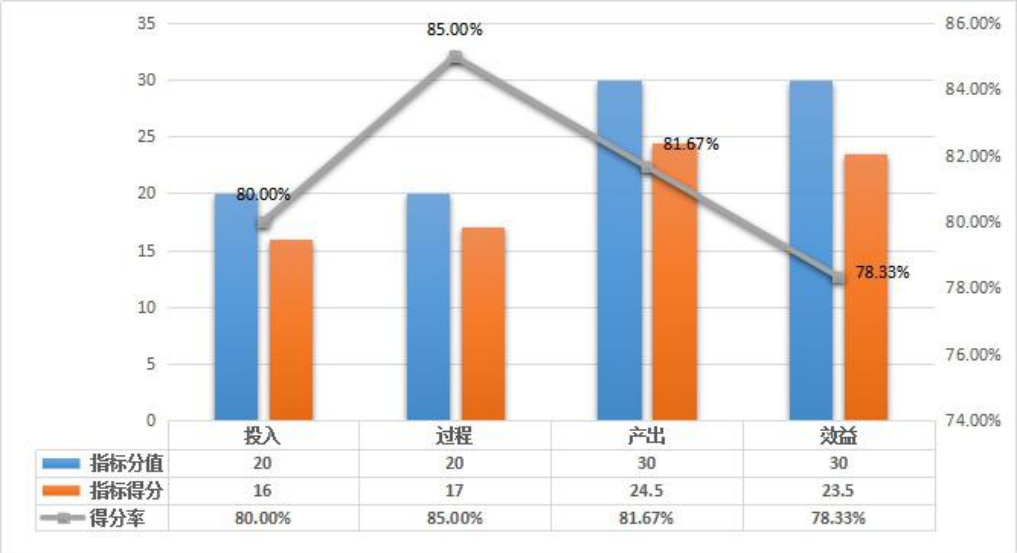


图 3-1 一级指标得分率情况

对 8 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 3-2），得分率较高主要集中在“资金管理”、“资金落实”、“公平性”等指标，而“项目立项”、“事项管理”平均得分率相对较低。

图 3-2 二级指标得分率情况

（一）总体结论

2019 年 5-6 月期间，结合省工信厅和汕头市潮阳区贵屿循环经济园自评资料及现

场核验结果，广东三胜依据既定的评价指标体系和评分标准，从 4 个一级指标、8 个二级指标、18 个三级指标、33 个四级指标对项目进行综合评价，结论为：

2017-2019 年汕头贵屿循环经济园建设贷款还本资金的投入，为园区及时偿还贷款提供关键保障，推动园区建设并在一定程度上促使贵屿地区环境综合整治工作迈上新台阶，但在园区总体建设规划、污染物排放管理、过程管理等方面还有进一步改进空间。综合评价得分：**81.0** 分，绩效等级为：**良**。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入方面指标分值 20 分，评价得分 16 分，得分率 80.00%。其中**项目立项**方面得分率为 70.83%，存在：一是本项目推进实施系环境保护、促进经济发展的创新举措，国内没有经验可借鉴，故在园区总体功能设置、回收工艺选择、规模等论证还欠科学、严谨；二是项目前期未设置总体和阶段绩效目标，自评设置的绩效指标与省级财政还本资金投入产生的效益联系欠紧密，个别指标表述欠明确，不易考核；三是《项目专项资金管理制度》未与《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》、《广东省省级财政专项资金管理办法（试行）》内容紧密衔接等问题。**资金落实**方面得分率表现较好，为 93.75%，但存在经潮阳区循环经济服务中心、汕头市潮阳区国库支付管理中心转账的省级财政还本资金，有 3 个季度滞后 1-2 天到达，影响再生资源公司向银行还本时间。

2.过程分析。

过程方面指标分值 20 分，评价得分 17 分，得分率 85.00%。进一步对其得分结构分析，资金管理方面得分情况较好，得分率 100.00%，再生资源公司按季度向广东华兴银行偿还贷款的本金，事项支出合规。事项管理方面得分率为 62.50%，主要是存在：《固定资产贷款合同》签订时间早于区政府领导的批示时间 2 天，不符合重大决策审批程序；园区临时排污许可证已过期，没有排污许可证仍在排放污染物，与法规要求不符；园区工业污水处理厂“YX-CODcr-II 在线自动监测仪”已停用且时间超过 2 个月，监测设备巡查记录不完善等现象。

3.产出分析。

产出方面指标分值30分，评价得分24.5分，得分率81.67%。其中经济性方面表现较好，得分率为90.00%，但存在个别工程总造价超出预算情况，项目成本控制还有待加强。效率性方面得分率80.00%，主要：一是潮阳区循环经济服务中心、汕头市潮阳区国库支付管理中心转拨资金存在未及时到位情况，再生资源公司滞后1-2天向银行偿还本金；二是园区采用“边报建、边建设、超常规推进”的工作方式，项目手续欠完善导致竣工验收时间有所滞后；三是园区基础设施还有待完善，废水、废气的达标排放还有待强化监督。

4.效益分析。

效益方面指标分值30分，评价得分23.5分，得分率78.33%。其中效果性方面得分率为76.00%，园区集中建设，统一管理、统一运营的模式，使贵屿镇电子固废“散、小、脏、乱、差、环境污染”的生产回收状况发生了根本性改变，已基本实现拆解“黑户”为0的指标，区域环境质量得到提升。但仍存在：一是园区地表水、地下水、土壤的部分检测指标不满足国家环境质量标准的情况；二是《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》（国办发〔2017〕70号）实施后，电子货物年交易量受到冲击，对园区经济效益造成一定影响；三是园区总体建设存在论证不足现象，后续如何科学规划设计，值得深入探讨。公平性方面得分率90.00%。有84.38%的群众样本、93.85%的园区企业样本对园区整体运作及成效持满意态度，平均满意度达89.12%。

四、主要绩效

2017-2019年期间，省级财政对汕头贵屿循环经济园建设贷款还本资金的投入，积极推进了汕头贵屿循环经济园的建设与运营，有效改善了贵屿区域环境污染现状，促进了当地清洁生产与经济发展，主要阶段性绩效表现如下。

（一）省级财政还本资金的投入，为园区及时偿还贷款提供关键保障，极大提升了企业征信信誉度

汕头贵屿循环经济园建设初期，由于汕头市、潮阳区财政能力有限，当地各商业银行或其他金融机构因园区建设手续欠完备、偿还能力不足等风险，均不愿意向其提供贷款融资服务。2014年12月29日，仅有广东华兴银行与园区（再生资源有限公司）建立合作关系，虽然双方签订了5年3亿元的《固定资产贷款合同》，但广东华兴银行

贷款条件非常苛刻：“贷款利率为同期人民币贷款基准利率上浮 50%，初始贷款年利率为 9.0%”。2017-2019 年期间，省财政向园区提供 3 亿元还本资金，不仅为园区按时偿还贷款提供了保证，还极大提升了园区征信信誉度。2019 年 1 月 10 日，园区（再生资源有限公司）与建设银行汕头市分行签订了贷款期限为 19 年的 2.2 亿元《固定资产贷款合同》，贷款利率为：执行国家同期贷款基准利率(4.90%)[50]。

从没有商业银行或其他金融机构愿意合作，到建设银行汕头市分行的积极参与；从园区征信信誉度不高，必须支付高额贷款的年利率，到园区能及时还贷，征信信誉度不断提高，商业银行同意执行同期贷款基准利率，社会资本对园区贷款态度发生的根本性改变，得益于各级财政资金的投入，其中省级财政投入力度最大，也最关键。截至 2019 年 3 月 31 日，园区共获得建设资金约 17.86 亿元，其中包括：各级财政资金 10.84 亿元（其中省级 7.23 亿元，占比 66.70%），银行融资 6.20 亿元，园区自筹 0.82 亿元，资金困境得到缓解。

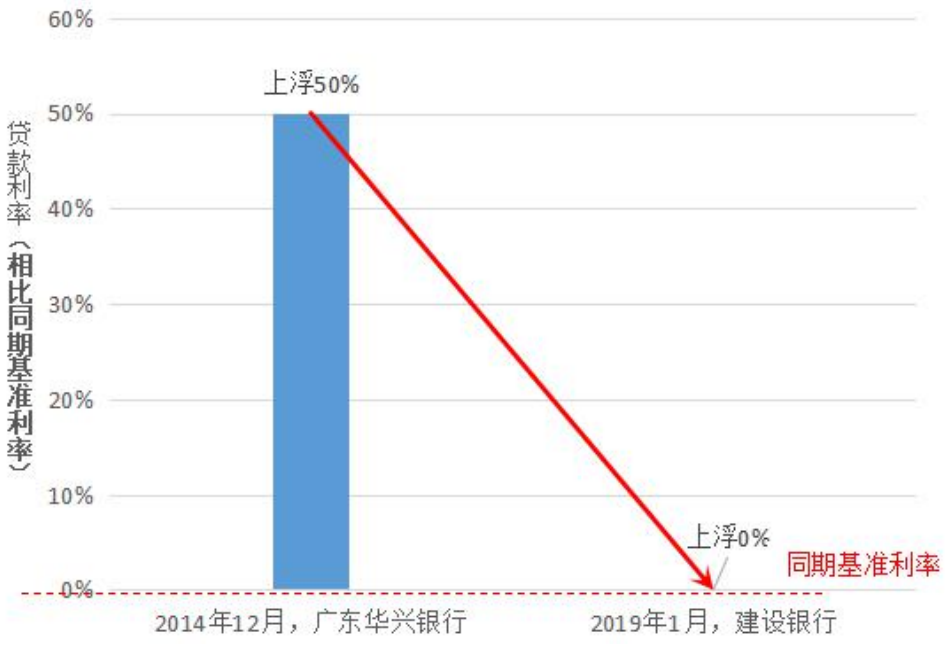


图 4-1 园区贷款利率变动情况图

[50] 根据 2015 年 10 月 24 日公布的最新人民币贷款基准利率，中长期贷款利率（5 年以上）年利率为 4.90%

（二）园区建成运营，促使贵屿地区环境综合整治工作迈上新台阶

根据《汕头市贵屿地区电子废物污染综合整治方案》、《贵屿地区电子废物污染综合整治验收细则》(粤环函〔2016〕789号)等要求，协助当地政府完成贵屿地区环境整治工作任务，是园区一项日常工作。

一是引导家庭作坊式的个体拆解户组建公司、入驻园区。截至2019年3月31日，入驻园区企业达79家，园区外电子废物拆解企业均已被关停取缔，行业脏、散、乱、小、差的局面极大改变，拆解回收行业的规范化、规模化发展趋势基本形成。

二是为区域环境综合治理作出贡献。自2014年起，园区开始投入建设，已逐步完成危废转运站、工业污水处理厂、废旧家电整机拆解厂、湿法冶炼、火法冶炼、废弃机电产品集中交易装卸场、集中拆解楼等工程建设，基本实现园区对电子废旧固体物的集中拆解、集中治污，逐步减少拆解行业对环境空气、水、土壤的污染。2016年4月9日，贵屿环境综合整治通过广东省环境保护厅验收复核，认定贵屿地区已基本完成(粤环函〔2016〕789号)的重点任务，监测结果表明空气、水和土壤环境质量得到有效改善[51]；2016年9月23日，园区管委会被广东省政府评为“广东省环境保护先进集体”[52]。2019年1月18日，广东省生态环境厅同意贵屿地区污染综合整治问题摘牌[53]。

（三）引进合作伙伴，积极开展科技创新，园区共建获得多项荣誉

近年，园区通过引进中国节能环保集团、TCL集团等技术先进、资金实力较强的企业，共建项目并落户园区，对贵屿地区拆解行业的工艺流程技术进行升级改造，推动园区更快更好建设。

一是积极开展科技创新。火法冶炼项目，是中国节能环保集团与园区共同投资建设的国内首个熔池冶炼火法处理废旧印刷电路板技术的应用项目，于2015年12月25日正式点火试运营，至今实施已近3年。2018年7月3日，此项针对废旧印刷电路板

---

[51] 信息来源：《广东省环境保护厅关于贵屿地区电子废物污染综合整治验收复核情况的通报》（粤环函〔2016〕380号）

[52] 信息来源：《广东省人民政府关于表彰广东省环境保护先进集体和先进工作者的通报》（粤府函〔2016〕313号）

[53] 信息来源：《广东省生态环境厅关于同意贵屿地区污染综合整治问题摘牌的函（粤环函〔2019〕126号）

的资源化及无害化而开发的顶吹熔池冶炼废旧印刷电路板技术，获得国家发明专利的授权。2018 年 7 月 23 日，中国有色金属工业协会在《科学技术成果评价报告》中认定："该项目整体技术达到国际领先水平"，有助于解决以往高炉焚烧造成的环境污染问题。

二是获得多项荣誉。2014-2019 年期间，园区与合作伙伴携手共进，园区建设成效获得多方认可，如：2015 年园区获得"广东省循环化改造试点园区"[54]、"广东省城市矿产试点示范基地"称号，2018 年，省政府将园区确认为省级产业转移工业园[55]。

五、存在问题

2017-2019 年期间，汕头贵屿循环经济园建设在区域综合环境治理、现代工艺技术创新、带动群众就业、行业经济发展等方面取得了一定的成效，但由于此项工作涉及建设工程、环境工程、废气（毒气）、危废固体、工业废水排放等环境保护技术创新和应用，将分散个体集中到园区运营管理诸多方面，且作为国内首个电子废物集中处理的园区，没有现成的经验可循，是一个摸着石头过河的探索过程，在实施中难免存在一些困难与问题，主要表现在：

（一）园区污染物总体排放管理有待加强

1. 园区排污许可证已经过期。

截至 2019 年 6 月 6 日，园区 7 个项目的临时污染物排污许可证显示：有效期限为 2018 年 7 月 8 日-2018 年 10 月 7 日（基本情况如表 5-1 所示），提供的排污许可证已超过时限近 8 个月。没有排污许可证仍在排放污染物，与《中华人民**共和国**环境保护法》第四十五条："国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物。"的要求不符。

表 5-1 园区项目临时污染物排污许可证概况

[54] 信息来源：《广东省经济和信息化委关于公布 2015 年广东省循环化改造试点园区名单的通知》（粤经信节能函〔2015〕1483 号）

[55] 信息来源：《广东省经济和信息化委关于纳入中国开发区审核公告目录（2018 年版）的产业集聚地确认为省产业转移工业园的函》（粤经信园区函〔2018〕35 号）

序号	项目名称	单位名称	主要污染物排放总量限值	有效期限
1	集中拆解楼（一期）	汕头市德庆废弃机电产品拆解利用有限公司	/	2018年7月8日-2018年10月7日
2	集中拆解楼（二、三期）	汕头市德庆废弃机电产品拆解利用有限公司	/	
3	集中拆解楼(四期）	汕头市德庆废弃机电产品拆解利用有限公司	/	
4	火法冶炼	中节能（汕头）再生资源技术有限公司	/	
5	湿法冶炼	汕头市德庆飞起机电产品拆解利用有限公司	NO 1.64t/a	
6	物理法	汕头市茂腾再生资源有限公司	/	
7	工业污水处理厂	汕头市贵屿工业园工业污水处理厂有限公司	/	

追溯原因，与国家的行业管理政策实施时间有关：**一是**园区项目涉及《固定污染源排放许可分类管理名录》(2017年版）中的“废弃资源综合利用业”、“水的生产和供应业”2个行业，按照国家、省对于分阶段、分行业完成固定污染源排污许可证申请与核发工作的相关要求（基本情况如表5-2所示），该两个行业排污许可证的申请与核发工作应在2019年完成。目前，“水的生产和供应业”的《排污许可证申请与核发技术规范 水处理(试行)》(HJ 978-2018)已于2018年11月12日颁布施行，园区“工业污水处理厂”正办理排污许可证申请手续；**二是**国家层面关于“废弃资源综合利用业”的技术规范尚未颁布，导致园区其他项目没有办理排污许可证申请手续。

表5-2 排污许可相关政策概况[56]

[56] 备注：根据《固定污染源排放许可分类管理名录》（2017年版），园区除了“工业污水处理厂”项目属于“水的生产和供应业”，适用排污许可行业的技术规范为“水处理”；其他项目均属于“废弃资源综合利用业”，适用排污许可行业技术规范为“废弃资源加工”。

序号	政策文件		出台时间	备注
1	《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》（国办发〔2016〕81号）		2016/11/10	分阶段、分行业按期完成固定污染源排污许可证申请与核发工作。到**2020年，完成**覆盖所有固定污染源的**排污许可证核发工作**。
2	《广东省人民政府办公厅关于印发广东省控制污染物排放许可制实施计划的通知》（粤府办〔2017〕29号）		2017/4/28	
3	《广东省环境保护厅关于实施国家排污许可制有关事项的公告》（粤环发〔2018〕7号）		2018/7/23	
4	《固定污染源排放许可分类管理名录》（2017年版）		2017/7/28	现有企业事业单位和其他生产经营者应当按照本名录的规定，在**实施时限**内申请排污许可证。
行业类别	**实施时限**	**适用排污许可行业技术规范**	**技术规范出台时间**	**园区举措**
（一）废弃资源综合利用业	2019年	废弃资源加工	暂未出台	/
（二）水的生产和供应业	2019年	水处理：《排污许可证申请与核发技术规范 水处理(试行)》(HJ 978-2018)	2018/11/12	“工业污水处理厂”项目正办理申请手续

2.园区总体污染物排放总量控制指标没有下达。

截至2019年6月6日，汕头市环境保护部门未向园区核拨总体污染物排放总量控制指标，《汕头市潮阳区贵屿循环经济产业园区环境现状评估（2018年12月报批稿）》也提及园区缺失此部分数据[57]，园区总体污染物总量控制缺乏评判基准，且与《中华人民共和国环境保护法》第四十四条：“国家实行重点污染物排放总量控制制度。

[57] 《汕头市潮阳区贵屿循环经济产业园区环境现状评估（报批稿）》：工业园区国家重点污染物排放总量控制指标及地方特征污染物排放总量控制指标完成情况。数据缺失，无法计算及评价该项内容。

重点污染物排放总量控制指标由国务院下达，省、自治区、直辖市人民政府分解落实。企业事业单位在执行国家和地方污染物排放标准的同时，应当遵守分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标”的要求出现偏离。

（二）前期建设论证欠科学、严谨，导致部分项目资源浪费

1.湿法冶炼项目闲置。

湿法冶炼项目采用湿法回收废电路板中贵金属，由汕头市德庆废弃机电产品拆解利用有限公司（以下简称德庆公司）投资6,000万元建设，占地28亩，预期处理能为5,000吨/年。一期投入1,600万元，2015年12月，处理能力为1,000吨/年的生产线（包括中试车间1座、生产厂房1栋）已经竣工。

2019年5月22日，实地察看湿法生产车间(广东工业大学废弃集成电路资源化研究贵屿基地)，一直未投产。德庆公司自述该项目受国家《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》(国办发〔2017〕70号）等关于禁止洋垃圾进口政策影响，废电路板达不到预期处理量。但查看《5,000t/a废弃印刷电路板湿法提取贵金属项目可行性研究报告》(2012年7月)、《5,000t/a废弃印刷电路板湿法提取贵金属项目可行性研究报告》(2014年8月)，均未提及可处理的洋垃圾废电路板量的预测数据。2012年、2014年的《可行性研究报告》提出的：投资6,000万元建设，占地28亩，预期处理能为5,000吨/年的投资结论，欠科学、欠严谨。

2.集中拆解楼（一期）项目拆除重建。

集中拆解楼（一期）由德庆公司投资4,473.40万元建设，主要是对废旧线路板进行加热从而实现器件分离回收，于2013年12月竣工。

2019年5月22日，实地察看集中拆解楼（一期）已拆除重建[58]，拆除原因：建设前期论证不足，废气收集处理设施污染物去除率较低，不能稳定达标排放，造成大气污染，按照广东省委办公厅《督查专报》(2018年第1期)、《汕头市人民政府关于印发<2018年汕头市贵屿地区环境污染综合整治巩固提升工作方案>的通知》(汕府〔2018〕39号)、《关于印发2018年汕头市贵屿地区环境污染综合整治巩固提升工作方案的通知》(潮阳区委办〔2018〕7号)等要求，园区2018年启动集中拆解楼一期项目整改升

[58] 说明：2018年12月21日，启动一期项目改造

级，重新对基地进行规划设计，预计再次总投资达 13,047.00 万元。[59]

3.废塑料清洗中心未达预期功能。

按设计要求，园区需建设废塑料清洗中心，主要用于塑料清洗及分拣，产生的废水通过工业污水处理厂进行处理回用。2015 年 12 月该中心建成、竣工。2019 年 5 月 22 日实地察看运营生产情况，未看到塑料清洗工序。经深入了解，由于贵屿地区塑料清洗户大部分倒闭，无清洗户入园，出现废塑料清洗中心闲置。目前，园区管委会、再生资源公司已将部分闲置厂房改成电子手工拆解户的作业场所及仓库，但废塑料清洗中心的实际用途已发生改变，此情况反映前期对贵屿地区塑料清洗户情况调研、及项目投资建设必要性论证不足，造成资源浪费。

4.工业污水处理厂建设规模过大。

园区管委会预期投入 5,500 万元建设处理规模为 6,000 吨/日的工业污水处理厂，截止 2019 年 3 月，本项目已投入 5,011 万元建设资金，其中一期设计规模为 500 吨/日。查阅《汕头市潮阳区贵屿循环经济产业园区环境现状评估(2018 年 12 月报批稿)》、与工业污水处理厂运营单位座谈，了解到目前污水处理规模约为 260 吨/日，仅为一期设计污水处理规模的 52%，工业污水处理厂建设投资规模过大，造成投资浪费，反映出项目建设前期论证不足。另外，由于园区内废塑料清洗中心未按预期进行塑料清洗，对废水日进水量、处理量大幅缩减也造成一定影响。

（三）园区过程管理还有待加强

1.工业污水处理厂自动监测设备没有更换，监控值班记录缺失。

2019 年 6 月 22 日，实地查看工业污水处理厂项目现场，“YX-CODcr-II 在线自动监测仪”因故障停用，查看监控值班日志，仅有 2019 年 3 月 19 日、4 月 9 日的记录，园区工业污水进水、出水水质 CDO 指标监控记录，缺失时间超过 2 个月。依据监测运营公司的《水污染源在线监测系统管理制度》第 7 条:“若监测系统产生较大故障，致使监测数据缺少达三天以上，需将故障原因和处理方案及时上报当地环保局”要求，

---

[59] 信息来源:《汕头市潮阳区贵屿循环经济产业园区集中拆解楼一期项目整改升级可行性研究报告》，网址:
http://www.shantou.gov.cn/ggzyjy/jsbggg/201812/98592dee45b44c56be800cfb1bfdaa39.shtml

现场未能提供报送当地环保局的资料。此外，虽于2019年5月17日新购置了“在线化学需氧量（COD）分析仪”，但截至2019年6月22日，新设备尚未开封启用。

2.安全管理意识有待强化。

2019年5月22日，评价组实地察看“中节能火法冶炼项目”现场，正逢中节能（汕头）再生资源技术有限公司进行火法冶炼主体设备实施年度检修，墙上虽悬挂“远离烟火”的标语，但检修场地内却满地烟头；另外，现场在用的氧气、乙炔瓶管理与《电业安全工作规程(第1部分：热力和机械)》(GB26164.1-2010）的第14.4.9条：“使用中的氧气瓶和乙炔气瓶应垂直放置并固定起来，氧气瓶和乙炔气瓶的距离不得小于5m”的要求不符，存在较大安全隐患。此外，“中节能火法冶炼项目”中控室没有提供生产运行的值班记录，无法获取固废火法冶炼时，是否达到对产生的多氯联苯、二噁英等污染物排放处理的控制温度参数值。

3.资金管理有待完善。

一是还本资金到位及时性和偿还及时性有待改善。查阅《3亿贷款还本资金收入及偿还情况台帐》，截至2019年3月31日，有3个季度的还本资金未能在《固定资产贷款合同》要求的还本时间“每季第三个月的二十日”之前到账，滞后1-2天（如表1-2所示），从而影响再生资源公司向广东华兴银行还本时间，9个季度均未在规定还款日及时偿还本金。

二是专项资金管理办法有待更新完善。再生资源公司目前使用的《项目专项资金管理制度》为2015年编制，较简略，且未与《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》、《广东省省级财政专项资金管理办法（试行）》内容相衔接，未及时根据上位法进行修订，缺少预算绩效管理的内容。

4.实施进度滞后。

根据《汕头市贵屿工业园区再生资源实业有限公司向华兴银行贷款3亿元的资金实施方案》，贷款3亿元涉及的6个项目应全部在2015年12月完成竣工验收，但有2个项目进度滞后（如表2-1所示），其中“贵屿循环经济产业园(联堤、东洋片区)土石方工程”滞后时间近16个月，且截至2019年3月31日，该工程仍未办理造价结算的审核手续。

（四）其他问题

1.园区“五统一”机制有待完善。

园区采用“五统一”的管理模式，即“统一规划、统一建设、统一运营、统一治污、统一监管”，包括以再生资源公司名义统一申领《危险废物经营许可证》。目前，中节能（汕头）再生资源技术有限公司作为独立法人，由于没有单独的《危险废物经营许可证》，在日常对外经营过程中的电子废物原料采购等，都需经过再生资源公司、园区管委会审批流程，才能交易、支付款项，无法独立对外（市场）开展对接，一定程度上影响了中节能（汕头）再生资源技术有限公司资金运转的时效与经营效率。

2.废弃电器电子产品处理基金补贴延迟发放，拆解处理企业面临资金困境。

2012 年 7 月，财政部、环境保护部、国家发展改革委、工业和信息化部、海关总署、国家税务总局联合印发《废弃电器电子产品处理基金征收使用管理办法》，提出该基金分为征收端和补贴端，按照“生产者责任延伸制度”的原则，电器及电子产品的生产者需要缴纳基金，而拆解企业则享受补贴，即“对处理企业按照实际完成拆解处理的废弃电器电子产品数量给予定额补贴”。然而由于基金征收和支出的不平衡，基金补贴缺口逐年增大，据国家财政部披露的数据显示，基金设立 7 年来已亏空近 80 亿元，2017 年发放补贴几乎陷入停滞，依靠补贴生存的拆解企业不得不缩减拆解规模。[60]2018 年 9 月，中国再生资源回收利用协会向财政部、生态环境部发出了《关于恳请尽快发放废弃电器电子产品处理基金补贴、支持环保企业生产发展的紧急报告》，提出基金补贴已延迟超过 30 个月，规范拆解处理企业面临严重的资金困难。[61]

入驻园区的汕头市 TCL 德庆环保发展有限公司作为享受补贴的 109 家拆解企业之一，配置了“四机一脑”[62]的拆解生产线，并从 2013 年年底开始领取此基金补贴，但由于拆解基金补贴迟迟不到位，公司应收账款急剧增长，约有 2.9 亿元基金补贴暂未到帐，企业现金流紧张，正面临资金和运营困境。针对基金延迟拨付问题，生态环境

---

[60] 信息来源：http://finance.sina.com.cn/roll/2019-03-22/doc-ihtxyzsk9596104.shtml

[61] 信息来源：https://www.sohu.com/a/254451629_745358

[62] 基金的补贴标准为：电视机每台 85 元、电冰箱每台 80 元、洗衣机每台 35 元、房间空调器每台 35 元、微型计算机每台 85 元。

部相关负责人曾公开回应，基金本身不足与审核程序复杂是主因。[63]

六、相关建议

为积极推动汕头贵屿循环经济园建设提升支出绩效和可持续发展，提出以下相关建议。

（一）齐抓共管，不断提高园区建设、运营规范管理能力

一是完善办证、下达总量控制指标。汕头市、区环保部门应积极指导园区办理排污许可证事宜，按照《环境保护法》等法律法规要求，向园区下达重点污染物排放总量控制指标。

二是加强对园区的日常监管。市、区环保部门应定期了解园区三废（废气、工业废水、危险固体废物）排放情况，了解在线自动监测设备运转情况，发现问题及时解决。

三是按新政策及时完善日常管理工作。市、区环保部门应及时告知园区最新环保管理要求，园区也应主动了解，积极开展自检自查和环保管理工作。2019 年 4 月 15 日，《广东省生态环境厅关于进一步加强工业园区环境保护工作的意见》（粤环发〔2019〕1 号）印发，明确提出“园区管理机构应确定固体废物重点监控企业清单，按照分类收集和综合利用的原则，落实固体废物综合利用和处理处置措施”、“园区管理机构应加强对企业污染物排放的监督管理，完善排污台账，做到“一企一档”，实施动态管理”等要求，园区应按新政策要求，及时完善具体工作。

（二）聚焦重点问题，努力提高资金投入的使用绩效

一是深入调研，重新评估与论证，保证建设项目和财政投入发挥最大绩效。园区管委会可根据存在问题，组织专人开展深入调研与论证，梳理和评估园区项目的投入产出情况，了解项目是否达到预期建设目标、使用效率，是否需要变更与调整；对于在建项目，了解建设进展、后续投入情况，发现问题及时纠偏；对于待建项目，强化可行性研究与前期论证过程，关注建设规模与投入是否与园区发展现状及趋势相匹配，避免资源持续造成浪费。

二是重点解决建成项目的闲置问题。据德庆公司现场管理负责人表述，目前已针

---

[63] 信息来源：http://www.sohu.com/a/231558738_100174501

对湿法冶炼项目闲置情况，重新开展可行性研究，德庆公司与广东工业大学相关人员需尽快协商论证，重新提出解决问题的方案，在考虑园区入园企业或个体户运营成本控制的前提下，提高已建成项目的使用效率，扭转湿法冶炼项目闲置现状。此外，建议园区工业污水处理厂尽快处理设备或监测的故障，保证污水处理设备和监测仪器处于正常生产状态。同时聘请行业专家或专业人员制定工业污水处理厂的最优运行方案，适度科学降低工业污水处理厂的运营成本。

（三）加强动态监督管理，建立闭环管理机制

一是建立畅通的沟通协调机制。一方面，园区管委会应为入园参与服务的企业提供主动报告的通道，如服务热线、意见箱、满意度调查、专岗客服等，保证参与服务的企业在日常经营中遇到的问题，能及时向园区管委会反映；另一方面，园区管委会可定期组织参与服务的企业协调会议，传递政策要求，促使参与服务的企业知法、守法；对存在的违规行为，应及时发现，及时指导与纠正。

二是加强安全管理的日常检查。园区管委会应定期组织园区企业召开安全管理培训会议，强化宣传力度，提高安全管理意识；同时安全管理专职人员应加强日常巡逻监督，对于发现存在安全隐患的现象要及时排查、及时解决。

三是强化财政资金管理意识。一方面是园区管委会应与潮阳区财政局加强资金到账时间方面的沟通，保证再生资源公司能按照《固定资产贷款合同》约定，在“每季第三个月的二十日”按期偿还广东华兴银行本金 2,500 万元。另一方面，再生资源公司应对照《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）、《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》，修订完善本项目的专项资金管理办法，同时定期了解省政府、省工信厅对专项资金管理办法的要求，及时更新。

四是尽快完成项目工程结算。目前“贵屿循环经济产业园(联堤、东洋片区)土石方工程”结算手续迟迟没有办理，给后续项目开展建设带来一些阻碍，建议园区管委会组织专人编制项目结算工作计划，确认职责分工与时限，敦促项目按计划完成工程结算。

（四）其他建议。

一是尊重客观实际，在合规的情况下实现特事特办。建议园区管委会、再生资源公司向入驻园区的企业征集在日常生产经营活动中的困难，对“五统一”运行机制的正面建议，并书面向主管部门报告意见情况，园区管委会则可考虑在“五统一”的框架下，规章许可情况内，适度为入驻园区企业开展独立经营的绿色通道，实现园区“放、管、服”的目标。

二是积极争取政策，协助企业面对困境。废弃电器电子产品处理基金补贴是因行业特殊属性所决定的特殊商业模式，目前在欧盟、日本等国家实行的生产者责任延伸制，由家电生产商家缴纳一定的基金，补贴拆解废家电的企业。截至 2018 年 11 月，美国有资质的电废回收处理企业达 2,000 多家，欧盟有 500 多家，而我国仅 109 家，远远少于发达国家[64]。建议园区管委会、再生资源公司可协助汕头市 TCL 德庆环保发展有限公司向相关部门反映实际情况，积极促进我省生产者责任延伸制实施。另外，汕头市 TCL 德庆环保发展有限公司也可通过拆解技术、工艺的升级改造，降低生产成本和申报一些省、市、区的其他优惠政策，保证电子固废拆解生产处于良性循环状态。

[64] 信息来源：《中国废弃电器电子产品回收处理行业发展前景预测与投资战略规划分析报告》，网址：https://www.qianzhan.com/analyst/detail/220/190131-4af73c06.html

2017–2019 年促进经济高质量发展

专项资金（工艺美术）

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

2019 年

一、评价项目概要

2016 年 11 月，广东省城镇集体企业联社（以下简称省联社）向省委省政府申请设立广东省工艺美术发展专项资金，用于支持工艺美术行业发展[65]。2017 年 7 月，省政府领导在《关于在工业与信息化专项资金中增加工艺美术用途的请示》（粤财工〔2017〕129 号）上批示，决定参照“十一五”期间做法，安排省工信厅作为资金主管部门，在工业和信息化专项资金中增加工艺美术用途，同意自 2017 年至 2019 年，每年从省级国有资本经营预算中安排 2,000 万元作为工艺美术专项资金，专项用于支持工艺美术行业发展。资金用途：建设我省工艺美术文化龙头企业、支持工艺美术产业基地（园区）建设、扶持我省工艺美术高端展览馆建设、用于技艺传承创新、促进广东省工艺美术协会发展、保护和抢救我省重点工艺美术品种和技艺等 6 个方向。

截至 2019 年 3 月 31 日，2017-2019 年省财政累计下达 5,647 万元工艺美术专项资金，支出率为 36.91%；考虑到 2019 年 2,000 万元专项资金在本次重点评价基准日才下达（暂不纳入评价范围），调整支出率为 57.15%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，结合定性与定量分析、时点与趋势分析、点上调查与面上分析结合等方式，比较 2017-2019 年促进经济高质量发展专项资金（工艺美术专项）的预期目标与实施效果，包括综合分析绩效目标实现和实施效果等内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日。

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明。

本次评价依据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）中附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，参照《关于做好 2019 年第一批省级财政

---

[65] 信息来源：《关于设立广东省工艺美术发展专项资金的请示》（粤城镇联社字〔2016〕34 号）。

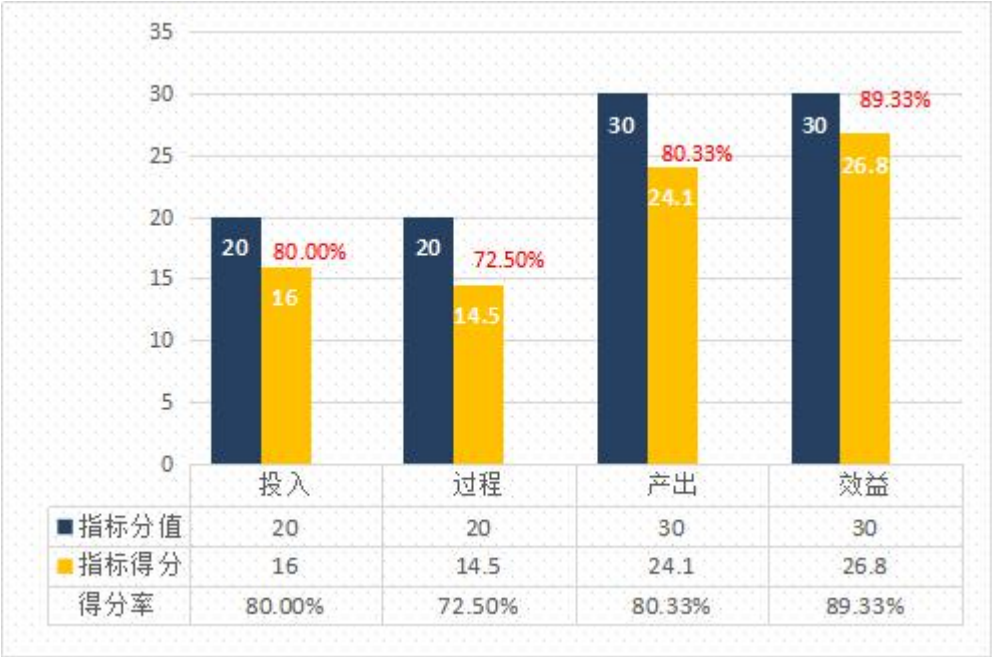
重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）附件2-2《项目支出绩效评价指标体系框架》等文件，结合2017-2019年促进经济高质量发展专项资金（工艺美术专项）的特点及资金使用的具体情况，设计个性绩效评价指标（包括细化分解效率性及效果性指标）并赋予合理的权重分值，明确评分标准，从而形成与评价资金特点进一步吻合的绩效评价指标体系。

三、评价结论与绩效分析

依据既定评价指标体系（详见附件2），客观评价2017-2019年促进经济高质量发展专项资金（工艺美术专项）的使用和管理情况。4个一级指标得分率统计情况如表3-1，图3-1所示。

表3-1 评价情况总表

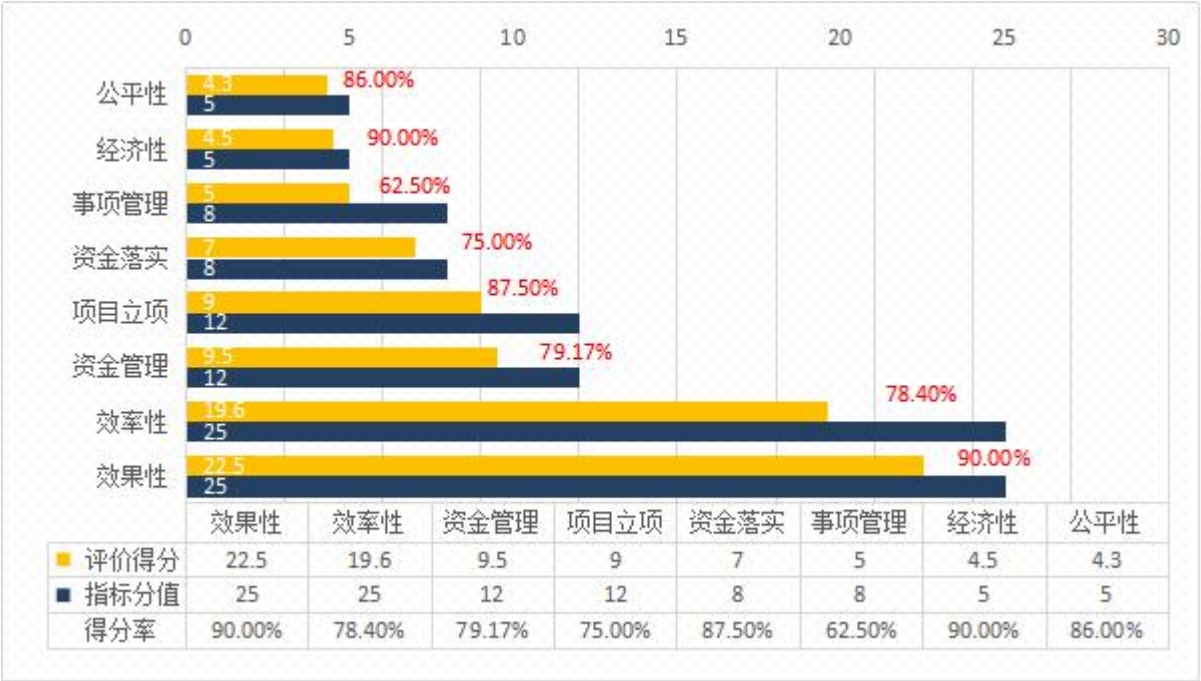
一级指标	指标分值	评价得分	得分率
（一）投入	20	16	80.00%
（二）过程	20	14.5	72.50%
（三）产出	30	24.1	80.33%
（四）效益	30	26.8	89.33%
评价总得分	**100**	**81.4**	**81.40%**



	投入	过程	产出	效益
指标分值	20	20	30	30
指标得分	16	14.5	24.1	26.8
得分率	80.00%	72.50%	80.33%	89.33%

图 3-1 一级指标得分率情况

对 8 个二级指标得分率情况进行统计（详见图 3-2），得分率较高主要集中在“经济性”、“效果性”等指标，而“资金落实”、“事项管理”平均得分率相对较低。



	效果性	效率性	资金管理	项目立项	资金落实	事项管理	经济性	公平性
评价得分	22.5	19.6	9.5	9	7	5	4.5	4.3
指标分值	25	25	12	12	8	8	5	5
得分率	90.00%	78.40%	79.17%	75.00%	87.50%	62.50%	90.00%	86.00%

图 3-2 二级指标得分率情况

（一）总体结论。

2019 年 5-6 月期间，结合省工信厅、广轻控股集团有限公司、广东省工艺美术协会等项目单位的自评资料及现场核验结果，广东三胜依据既定的评价指标体系和评分标准，从投入、过程、产出、效益 4 个一级指标、8 个二级指标、18 个三级指标、31 个四级指标对项目进行综合评价，结论为:

2017-2019 年促进经济高质量发展专项资金（工艺美术专项）一定程度上推动了广东省工艺美术行业的发展，强化了省工艺美术文化的影响力、辐射力，但在顶层设计、资金管理、目标设置、项目进度监管等方面还存在一定改进空间。综合评价得分：**81.4** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析。

1.投入分析。

投入方面指标分值 20 分，得分 16 分，得分率 80.00%。项目立项方面得分率为 75.00%，主要是由于截至现场评价日，未提供专家或顾问参与论证的佐证资料；《广东省工艺美术发展专项资金项目可行性研究报告》较简略，部分内容与《广东省省级财政专项资金管理试行办法》（粤府〔2016〕86 号)存在一定差距；2017 年缺少 2 个资金用途总体的《专项资金申报表》，个别绩效目标考核标准定义模糊、指标设置欠明确、不易考核；部分项目总体进度策划与实际开展进度存在一定偏离。资金落实方面得分率 87.50%，工艺美术专项资金到达各项目单位时间也存在滞后。

2.过程分析。

过程方面指标分值 20 分，得分 14.5 分，得分率 72.50%。资金管理和事项管理得分率分别为 79.17%和 62.50%，存在：一是资金下达、到位时间较晚，影响资金支出率；二是组织项目评审、资金分配的主体发生变化，缺少相关职能调整的书面佐证材料；二是 2017、2018 年期间，省工信厅未对此专项资金开展绩效自评等监督检查工作，虽考虑到 2017 年专项资金 2018 年才下达的情况，但 2018 年也未开展绩效评价。

3.产出分析。

产出方面指标分值30分，得分24.1分，得分率80.33%。其中经济性方面表现较好，得分率为90.00%，但6个资金用途方向的预算安排缺少每项用途的明细构成，均为凑整预算，与《关于深化省级预算编制执行监督管理改革的意见》（粤办发〔2018〕17号)中提出的“提高预算编制精准性”要求存在一定偏离。效率性方面得分率78.40%，工艺美术专项资金设立的2017、2018年预期年度目标：“工艺美术珍品征集数量”、“广东省工艺美术珍品馆新增展示面积”、“保护和抢救重点工艺美术品种数量”指标均已完成。但存在：部分子项进度滞后，暂未完成，且由于专项资金整体时间计划较简略，一定程度影响对22个项目子项的进度完成率和项目开展及时性的细化考核。

4.效益分析。

效益方面指标分值30分，得分26.8分，得分率89.33%。其中效果性方面得分率为90.00%，工艺美术专项资金在一定程度上推动了广东省工艺美术行业的发展，但存在：2017年广东省工艺美术产业园园区税收呈负增长的状况。此外，6大资金用途缺少每个方向的预算明细构成，支出率较低，虽存在诸多客观原因，但存在财政资金闲置情况。公平性方面得分率86.00%，有86.55%的样本对该项目政策的制定、实施和效果持满意态度。

四、主要绩效

2017-2019年期间,工艺美术省级专项资金的投入,对我省工艺美术文化龙头企业、工艺美术行业协会的发展，工艺美术产业基地和高端展览馆的建设，重点工艺美术品种和技艺保护、抢救等起到了积极的激励作用，为我省传统工艺美术行业的良好发展和振兴增添了活力。主要阶段性绩效表现如下:

（一）实现工美产业互联网平台建设的零突破。

集文化传播、创意研发、交易收藏、展示体验、防伪定价、人才互联、金融服务及企业服务等八大产业核心业务模块的互联网基础平台，为工艺美术产业各企业、个人提供电子商务赋能服务，实现“工美产业互联网+”在国内属首创。截至2019年3月31日，工美产业互联网平台已基本完成传播、会展模块建设。2018年7月上线运营的“艺篮子”公众号，累计发布246篇工美资讯类、工美知识类文章，阅读量达8,049

人次，上线工美匠人 92 位，且已与 11 位知名工艺美术大师签订入驻意向书，上线真品展示 124 件[66]。

（二）企业竞争力逐年增强，龙头效应逐渐凸显。

2018 年 6 月，经中国轻工业联合会评选，广轻控股集团以排名第三的成绩，进入中国轻工业工艺美术行业十强企业[67]名录；2018 年 6 月，由中国轻工业联合主办的中国轻工业百强企业高峰论坛，广轻控股集团首次入选并获得“中国轻工业专项能力（成长能力）百强企业”荣誉称号。

（三）工艺美术文化的影响力、辐射力持续增强。

近年，我省传统工艺美术文化在丰富多彩的会展活动中表现突出，不仅提升了影响力、辐射力，同时也给行业发展带来了新的经济增长点。如：2018 年 8-9 月期间，广轻控股集团以“聚粤港澳三地民智，振兴中华传统工艺”为主题，举办首届粤港澳大湾区工艺美术博览会，通过凝聚粤港澳三地工艺美术大师、工美艺术精品等民间工艺力量，牵头成立粤港澳大湾区工艺美术联盟和粤港澳-京津冀-东三省工艺美术行业联盟，共建共享工艺美术融合发展的粤港澳大湾区文化圈。此举措，获得国内各类媒体宣传 103 频次，获得传统媒体、新闻网络门户、新媒体浏览量合计 989.4 万次[68]。再如：2017-2018 年期间，广轻控股集团以第十三、十四届中国(深圳)国际文化产业博览交易会为契机，举办广东省工艺美术大师精品展，展示作品涵盖：肇庆端砚、石湾公仔、潮州彩瓷、木雕、粤绣、广彩、玉雕、牙雕、骨雕、微刻、微书、麦杆画、手拉朱泥壶、“广作”古典家具等 10 多个门类的广东传统特色工艺美术精品[69]，通过会展，我省传统工艺美术作品、文化获得广泛宣传和认同。

（四）促使濒危艺种的抢救、保护、传承工作迈向新台阶。

---

[66] 数据来源：由广轻控股集团有限公司提供的《工美产业互联网平台项目实施情况总结报告》；

[67] 信息来源：《中国轻工业行业十强企业评价结果公告（2017 年度）》（中轻联信统〔2018〕145 号）；

[68] 信息来源：《首届粤港澳大湾区工艺美术博览会宣传工作汇总》

[69] 信息来源：广东省工艺美术协会《2018 年大事记》；

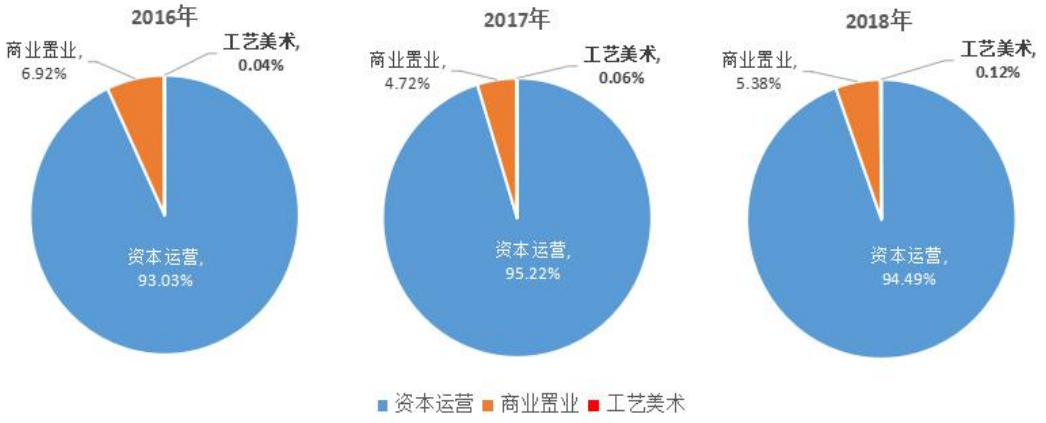
截至2019年3月31日，在《广东省传统工艺美术品种技艺目录》指引下，我省有陶瓷微书、麦秆画、粤绣（珠绣）、广彩等多个艺种获得省级财政资金扶持，且项目初见成效。其中“陶瓷微书创作推介及传承培训项目”培养2名传承人，“粤绣（珠绣）保护和传承”项目培养3名传承人。2017-2018年“潮州麦秆画非物质文化遗产保护与传承项目”举办的麦秆画普及培训班，累计参与达96人次[70]。2017-2018年“跨国语境下的广彩设计研发”项目，组织了“岭南造物•广彩新生”系列互动交流活动，活动参与人数约4,795人次。2018-2019年期间，在政策引导和省级财政资金的扶持下，“保护、传承与创新国家级非遗项目--佛山秋色艺术彩灯”等20个重点工艺美术品种和技艺均已通过认定，目前正有序实施相关工作，我省特色传统技艺抢救、保护、传承工作已逐步进入快速发展的轨道。

五、需关注问题

2017-2019年工艺美术专项资金的实施虽取得了一定的成效，但在实施过程中难免存在一些困难与问题。主要表现在：

（一）全省工艺美术行业发展的顶层设计有待完善

为获得2017-2019年工艺美术专项资金政策扶持的支出绩效，本次查阅了广轻控股集团2016-2018年工艺美术核心业务收入、利润财务数据，具体情况如下：



[70] 信息来源：《2017-2019年促进经济高质量发展专项资金（工艺美术专项）绩效自评报告》；

图 5-1 广轻控股集团 2016-2018 年三大业务收入占比情况[71]

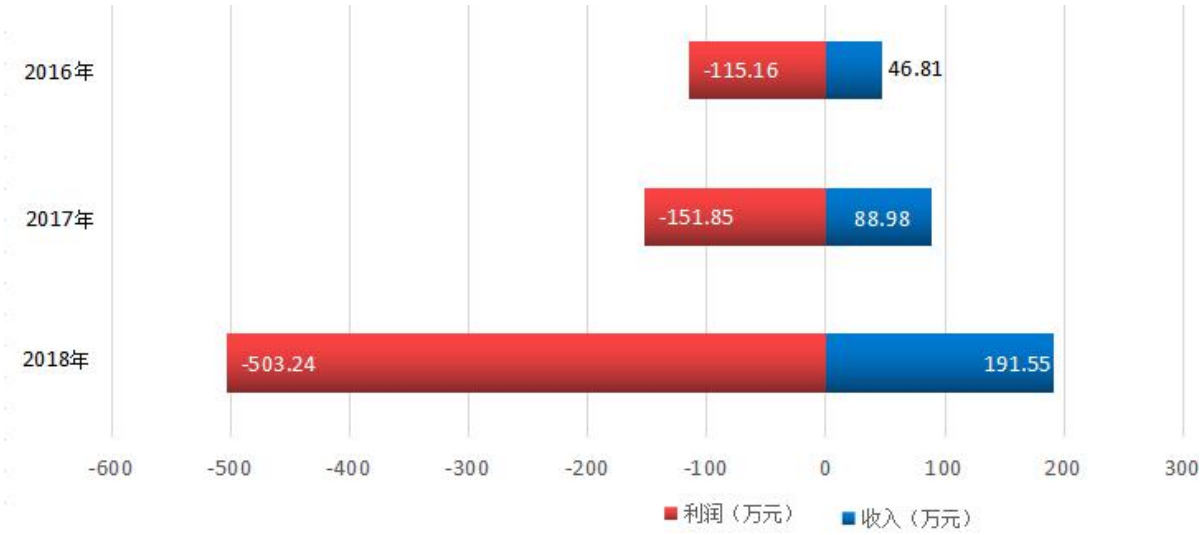


图 5-2 广轻控股集团 2016-2018 年工艺美术核心业务收入、利润情况

2016-2018 年期间，广轻控股集团工艺美术核心业务收入（包括展览展销、研究设计、课题服务等业务收入）逐年上升，年均增长率为 102%，但工艺美术核心业务在广轻控股集团总业务占比均不足 0.2%/年（如图 5-1 所示），3 年平均占比为 0.07%。此外集团工艺美术核心业务利润逐年下降，反映出近年行业在工艺美术品核心业务发展方面还是面临较大困境，在行业发展过程中，尤其是面临困境时，我省通过政策和省级财政资金对此扶持非常必要。但追溯广轻控股集团对全省工艺美术行业发展的整体设计与规划，虽有《传承振兴岭南传统文化 做大做强广东工艺美术创意产业——广东省广轻控股集团有限公司工艺美术主业发展研究》研究报告作为参考依据，目前还处在酝酿阶段。前述现状不利于财政资金的支出绩效，也不利于带动行业发展，值得引起重视。

（二）预算管理有较大改进空间。

一是预算编制环节，编制粗放，缺乏对 6 个资金支出方向的预算明细。查阅 2017-2019 年工艺美术专项可研报告、立项申请等书面资料，项目单位缺少对 6 个支出

[71] 信息来源：广轻控股集团 5 月 30 日提供的数据，广轻控股集团业务领域涉及工艺美术、商业置业和资本运营三大板块。

方向的预算明细安排，凑整数编制预算现象突出，也缺少获得财政资金支持后，对 6 个支出方向的中期发展规划及计划目标，预算编制的精准质量和有效约束力均待提高。如 2017-2019 年“建设我省工艺美术文化龙头企业”预算总安排 1,800 万元，截至 2019 年 5 月 30 日，查阅《项目整体预算表》，仅为“工美产业互联网平台”子项目 800 万的预算，侧面反映广轻控股集团对该资金 1,800 万元预算用途思路还不清晰。截至 2019 年 6 月 20 日，广轻控股集团补充提供了“建设我省工艺美术文化龙头企业”等项目的《财政专项资金使用计划表》。

二是资金下达环节，时间滞后，对项目实施进度造成一定影响。如：2017 年专项资金下达时间为 12 月 25 日，到达各项目单位的时间在 2018 年 2 月-10 月期间，资金到位时限受到限制，工作进度随之受到影响，在一定程度上影响了 22 个子项中的 6 个未能在计划年度时间内启动。此外，加之立项申报预算安排粗放，广轻控股集团受等待省级资金到位后，方才开始工作的因素影响，2017 年也没有相关财务处理措施，专项资金实际支出率为 0。

三是预算执行环节，资金实际支出率偏低。本次对 2017-2019 年工艺美术专项 6 个支出方向实际支出率逐一统计，项目实施周期过半，平均支出率仅为 41.38%。其中支出率最低的为“建设我省工艺美术文化龙头企业”项目，支出率仅为 10.96%。

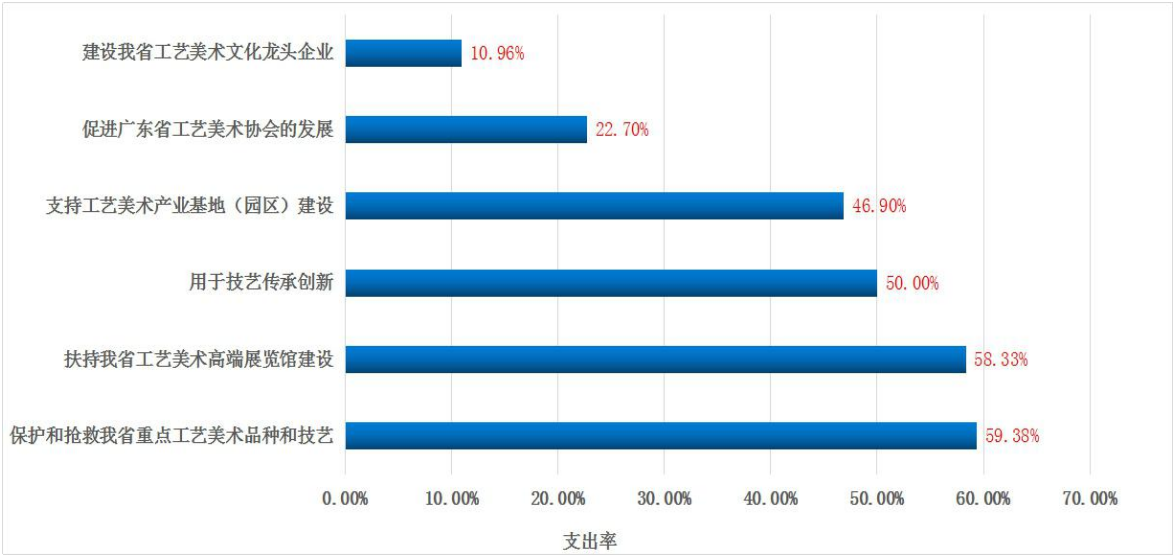


图 5-3 六大资金用途实际支出率情况

追溯实际支出率低的原因，广轻控股集团提出的理由：一是省级财政资金下达时间晚，导致实际支出率偏低；二是为使财政资金发挥最大效益，工艺美术产业园区的业态定位和运营方式选择使得前期调研规划和公开征集合作方时间较长，导致产业园区整体设计规划滞后[72]，“道路工程升级改造”、“双创中心”微改造子项未能按计划完成，在一定程度上影响了支出率。

（三）预算绩效目标管理意识有待增强

一是部分项目没有设置阶段绩效目标。如2017年度的“用于技艺传承创新”、“保护和抢救我省重点工艺美术品种和技艺”2个支出方向，没有设置绩效目标。

二是部分绩效指标定义模糊、不易考核。如：2017年、2018年设置“广轻控股集团工艺美术行业利润增长≥10%”的目标，未表述清晰是何种统计口径，不利于考核；再如：2018年设置的社会效益指标“通过举办技能竞赛、工艺美术作品展示、收集工艺美术史料档案、开展人才培训等方式提升岭南文化影响力”、设置的可持续影响指标：“新建项目适应未来工艺美术发展要求”，均缺少可以考核的数值，也不易对标衡量和绩效评价。

（四）项目过程管理水平有待提高

一是对项目竣工验收成果的认知有待扭转。本次绩效评价，广轻控股集团认为：园区基础设施新港东路2519号排水工程已经完成竣工验收，同时提供2018年8月，施工单位向监理单位提出的园区基础设施新港东路2519号排水工程竣工验收申请，作为项目绩效成果。但按工程建设的行业管理要求，本工程竣工验收，需由业主、设计、监理和施工单位共同参加验收，并分别签字盖章，才能生效。目前，广轻控股集团将验收申请认定为竣工验收报告成果，认知上欠合理。

---

[72] 说明：广轻控股集团提供的情况说明“部分项目由于国家政策的出台和前期调研时间较长，影响项目进度。如园中园系列项目由于产业园区改造需结合区位发展规划以及2019年2月出台的《粤港澳大湾区发展规划纲要》的精神，园区整体规划设计需根据国家政策调整而导致所需时间较原定计划有所增加。根据园区规划和定位，目标是要打造具有影响力的标杆工艺美术创意产业园，对合作方的选择，就必须综合考虑国家政策、园区业态定位及合作方的整体实力，如此高标准要求，一定程度影响了合作方征集进程。”

二是缺少对个别内容的支出，提出合规要求。如通过查阅“保护和抢救我省重点工艺美术品种和技艺”项目资料，与省工艺美术研究所等项目单位座谈，了解到目前部分项目存在：培养传承人、购买原材料等支出，无法获得正规发票的情况，对此类特殊情况，如何规范项目资金的使用与报销管理，还缺少具体规定。

三是部分项目进度安排较粗放。2017-2019 年 6 大资金用途涉及的 22 个子项，有 18 个子项（占比 81.82%）未能提供项目具体到月份或季度的计划，仅以年度表述进度安排，反映项目单位对项目整体进度的细化安排和全链条管理意识还有待提升。

六、相关建议

为积极提升工艺美术专项资金支出绩效，推动此项目可持续发展落到实处，提出以下建议。

（一）制定全省工艺美术行业发展规划，引领行业健康发展

2017 年 5 月，中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》明确提出“保护和发展传统工艺。加强对中国传统工艺的传承保护和开发创新，挖掘技术与文化双重价值。对濒危技艺、珍贵实物资料进行抢救性保护”的要求。

一是尽快开展行业发展规划编制工作。广轻控股集团可依据国家、广东省文化发展改革的要求，借助省委省政府对省传统工艺美术行业发展重点扶持的契机，组织专家对《广东省传统工艺美术品种技艺目录》中传统工艺美术品种进行：抢救、保护、传承，创新等内容的分类评估，编制《广东省传统工艺美术品种技艺行业发展中期规划》（三年），根据行业发展、时代进步、产品创新的特性，设置符合行业发展特点的总目标、阶段目标，提高龙头企业对行业引领的前瞻性。

二是充分发挥龙头企业的引领作用。2017-2019 年期间，广轻控股集团安排 1,800 万元用于支持“建设我省工艺美术文化龙头企业”，占总扶持资金的 31.88%，故广轻控股集团可通过中期规划编制、实施，同时推进工艺美术产业互联网平台、工艺美术园区等建设，按省工艺美术珍品馆功能积极申报省、市科普教育基地等，积极推进传统工艺美术品种的抢救、保护、传承，创新等多种举措，切实承担起省委省府赋予的龙头企业重任。

（二）充分认识预算管理的重要性，提升预算管理水平

一是细化预算编制。广轻控股集团、广东省工艺美术协会等项目单位在编制财政资金预算时，应根据《预算法》第三十二条“支出按其功能分类分为类、款、项，按其经济性质分类分为类、款”的编制要求，加强对财政资金支出和政策预期绩效研判，提高预算编制精准性，同按时按广东省《关于深化省级预算编制执行监督管理改革的意见》(粤办发〔2018〕17号)，提高财政资金分配的科学性，规避预算编制凑整数，实际执行自行分解到不同科目的现象。

二是提前制定资金使用计划，按计划推进项目实施。广轻控股集团、广东省工艺美术协会等项目单位可按项目进度预测制定下年财政资金使用计划，并向省工信厅报备，便于省工信厅相关业务处室汇总后，安排下年度专项预算。另外，也可考虑按项目实施特点，编制三年资金使用计划，依据滚动预算编制思维，强化资金使用计划对年度预算的约束性，减少财政资金的沉淀。此外，对于目前未能按计划时间完成的项目，应抢抓时间、倒排工期，加速推进项目以确保在2019年底完成各项工作任务。

（三）增强绩效目标管理意识，科学合理设置绩效指标。

一是重视绩效目标的前置作用。党的十九大对加快建立现代财政制度作出重要部署，明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理，目标既是全面绩效管理的原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。建议广轻控股集团、广东省工艺美术协会等项目单位在申报使用财政资金时，可依据企业或行业管理模式，项目实施特殊点，从数量、质量、时效、成本、效益、企业与个人、群众满意度等方面，综合衡量政策和项目预算资金使用效果等方面，切合实际设置工艺美术专项资金项目的绩效指标。省工信厅相关业务处室可从宏观层面对项目单位设置的项目指标，给出审核和指导意见。设置合理科学的项目目标，既是项目开展和绩效评价工作的原点，也是项目实施和过程管理的指南。

二是加强对人员的培训。近年，随着预算管理制度改革不断深化，全面实施预算绩效管理体系已日益完善。由于财政资金预算管理与企业财务管理存在较大管理差异，故广轻控股集团、广东省工艺美术协会等项目单位内需对相关人员加强财政预算管理

的认知培训，切实理解并做到：“将绩效目标设置作为预算安排的前置条件”。省工信厅相关业务处室则加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达。

三是建立指标实施与跟踪台帐。广轻控股集团、广东省工艺美术协会等项目单位可按台账管理要求，及时统计跟踪指标完成情况，对未能如期完成的绩效指标，应梳理存在困难与问题，寻找解决方案，以备调整下一年度绩效指标，指标完成的动态情况应定期主动向省工信厅报告。

（四）完善项目过程管理，加强项目竣工验收资料归档。

一是完善专项资金管理制度。广轻控股集团可对照《广东省省级财政专项资金管理办法（试行）》（粤府〔2018〕120号）、《广东省省级工业和信息化专项资金管理办法》（粤经信办函〔2017〕153号）等要求，结合项目实施过程中出现的“没有正式票据，无法报销”等现象，组织省工艺美术研究所积极开展现场调研，尽快制定切实可行的措施，完善本集团内《财政专项资金管理办法》。另外，应组织相关人员（尤其是资金使用人或企业）学习《财政专项资金管理办法》，做到应知、应会支出资金，规避审计风险，实现财政资金的支出绩效。

二是加强项目竣工验收与资料归档管理。建议广轻控股集团等项目单位内部按项目性质、行业管理特点进行分类梳理，确定项目竣工验收形式，同时在合同中应做出清晰规定，包括：行业有要求的，必须满足行业要求并做好资料归档；行业没有要求的，项目单位内部则应组织在领域中具有丰富经验的人员，商讨并确定竣工验收标准及资料归档准则，保证财政资金使用能对社会作出清晰地交代。

三是细化项目时间进度安排。对于2017-2019年6大资金用途涉及的子项，各项目单位应强化对时间节点的控制，细化编制项目各阶段时间安排进度表，做到有计划开展、有计划实施、有计划完成，按时保质完成工作任务，也便于项目的日常进度监管和后续验收考核。

2018年人力资源市场及基层服务平台建设资金绩效评价报告

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：张庆霖

2019年

一、评价项目概要

省级财政人力资源市场及基层服务平台建设专项资金（以下简称专项资金）是指省级财政专项安排用于人力资源市场及基层服务平台建设的资金，包括省级人力资源市场建设资金、省级乡镇（街道）基层人力资源社会保障服务平台建设资金和从省级就业专项资金中提取用于人力资源社会保障平台相关设施及信息网络建设的资金。根据《广东省省级促进就业专项资金使用管理办法》(粤财社〔2014〕188号)、《广东省省级财政人力资源市场及基层服务平台建设专项资金管理办法》(粤财社〔2014〕125号)规定，人力资源市场及基层服务平台建设资金作为省级就业专项资金的组成部分，必须单独预算、单独核算，单独管理，不得与其他就业专项资金相互调剂使用。专项资金主要用于加强扶持人力资源市场、人力资源社会保障公共服务大厅、社会保险经办服务、镇街及村居服务等公共平台建设，可投入用于以上项目的场地购置、基础建设、设施完善、设备购置和信息化建设。禁止用于日常办公费、接待费、会议费、差旅费、公务用车购置、人员经费，以及其他与项目实施无关的支出。

本次绩效评价是对2018年专项资金使用情况及其绩效表现进行全面评价，专项资金共支持人力资源服务产业园、“智慧人社”、社保经办服务大厅标准化三类项目建设，共投入资金29,100万元，其中人力资源服务产业园14,000万元，“智慧人社”8,500万元，社保经办服务大厅标准化建设6,600万元。这三类项目均是面向粤东西北地区，目的是改善人力资源市场和基层服务平台条件，提高人社服务能力和服务水平。截至2019年3月31日，专项资金支出总额11,532.74万元，支出率为39.63%。其中，人力资源服务产业园项目支出6,473万元,支出率46.24%;“智慧人社”项目支出3,555.74万元，支出率41.83%; 社保经办大厅标准化建设项目支出1,504万元，支出率22.79%。

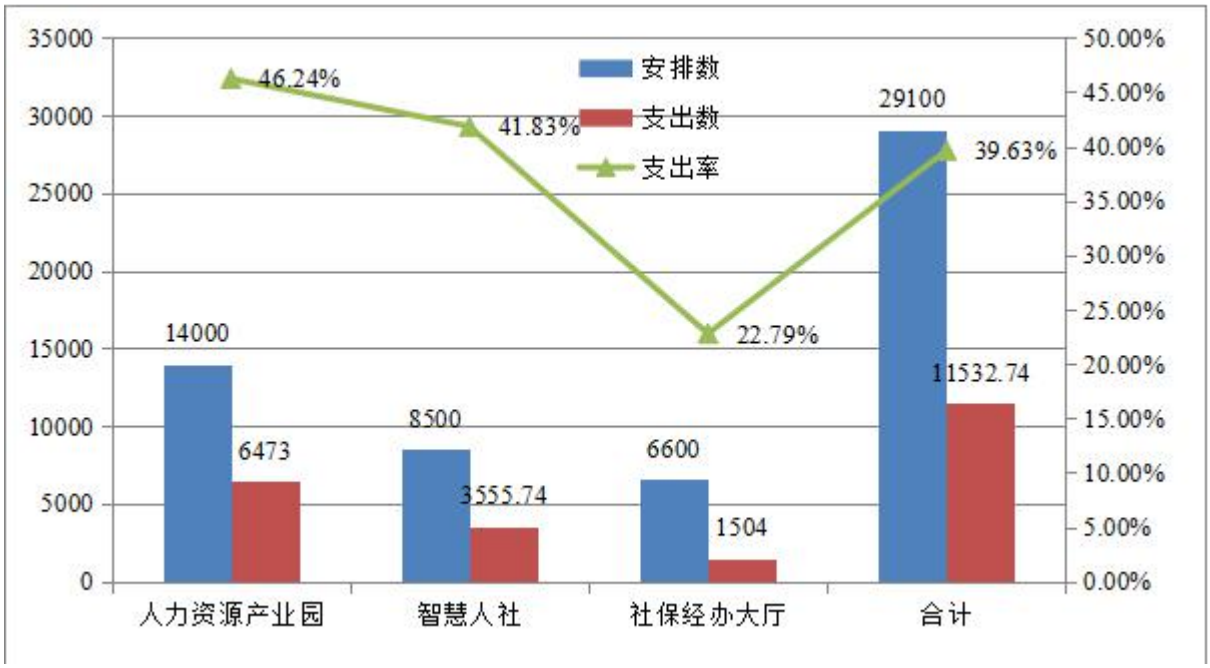


图 1-1 2018 年专项资金安排与使用情况

二、评价原则与评价方法

（一）评价原则

本次绩效评价根据财政部门和预算部门设定的绩效目标，运用科学合理的评价方法、指标体系和评价标准，重点对财政支出的产出和效果，兼顾投入和过程管理的规范性进行客观、公正的评价，评价遵循了以下基本原则:

1.科学规范原则。

在绩效评价过程中，坚持财政支出的产出和效果，采用定量为主，定性为辅，定量与定性相结合的评价方法。

2.客观公正原则。

绩效评价坚持客观、公正，标准统一、资料可靠，多向沟通反馈，反复印证的工作思路，接受各方监督，不徇私舞弊，不打感情牌。

3.绩效相关原则。

本次绩效评价重点考察财政支出的产出和效果，对 2018 年的财政资金使用情况进行评价，强调支出与产出绩效之间的紧密对应关系。

（二）评价方法

本次评价遵循目标导向性的思路，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法、公众与专家评价法，通过比较专项资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对人力资源市场及基层服务平台专项资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

评价过程中，考虑项目实际进展情况、评价时间限制等因素，第三方采用了现场评价与书面评价相结合的方法，其中现场评价重点考察2018年已经完工项目情况。

表2-1　现场评价项目基本情况

单位：万元

	人力资源产业园	资金额	智慧人社	资金额	社保经办大厅	资金额
	江门市人力资源服务产业园	1,000	云浮市	500	清远市社保经办大厅	600
	清远人市力资源服务产业园	1,000	清远市	1,000	清远市清城区社保经办大厅	480
			江门市	1,000	佛冈县社保经办大厅	480
					台山市社保经办大厅	360
					郁南县社保经办大厅	360
资金合计	2000		2500		2280	
所占比重	14.29%		29.41%		34.55%	
现场评价资金总额	6,780		占全部财政支出比重		23.30%	

（一）评价基准日

本次评价财政资金支出基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，《关于开展2018年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2018〕7号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系的内容及权重。同时结合《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的通知》（粤府〔2013〕125号）、《广东省省级促进就业专项资金使用管理办法》（粤财社〔2014〕188号）、《广东省省级财政人力资源市场及基层服务平台建设专项资金管理办法》（粤财社〔2014〕125号）有关要求，以资金使用效果为导向，重点考察资金使用的产出和效益，两者合计权重占60%；同时考虑到本次绩效评价中的绝大部分项目尚在建设中的特殊情况，适当提高投入管理和过程管理部分的分值，两者合计权重占40%。本次绩效评价指标体系根据专家意见，并征求管理部门、业务部门意见，对指标体系进行了细化、具体化，尤其是对产出、效益的二级指标通过量化的指标进行反映，减少主观性误差，使得评价结果更加客观、公正、可比。

三、评价结论与绩效分析

表3-1　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	81%
一、投入	20	16	80%
二、过程	20	14	70%
三、产出	30	25	83.33%
四、效益	30	26	86.67%

（一）总体结论

经审核相关评价材料和进行现场评价发现，人力资源社会保障公共服务平台建设稳步推进，已经投入运营的项目整体情况较为理想，实现了预期的目标和效益，并探索出了一系列具有创新性的管理和改革举措。但受建设场地落实困难等因素影响，专

项资金总体支出率有待提高，部分项目进度须进一步加快。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定专项资金绩效评价得分为 81 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.投入合理性分析。

专项资金投入指标分值为 20 分，得分 16 分，得分率 80%。平台类三个项目在资金分配时充分考虑各地市项目规模、建设内容等不同，划分了不同档次的财政资金投入规模。在年度资金拨付的过程中，充分考虑项目整体进展、变化情况，特别是上一年度的建设和资金情况，使得资金投入更趋科学、合理。资金落实情况得分高，反映了资金到位和资金分配能够及时得到落实。清远、云浮部分地市社保经办大厅项目因建设场地落实出现了一些客观困难，无法按前期申报方案实施建设，反映了项目前期论证对客观困难的估计仍然不够充分。清远、江门、梅州等部分地市项目因当地配套资金落实、机构改革等原因，项目进度不快。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值 20 分，得分 14 分，得分率 70%。省人社厅以及各地市注重项目过程管理，其中省厅构建了三级项目督导机制。省厅领导包干分片，督导项目进展；财务处对财政支出情况进行定期督促；主管业务处室对项目通过检查、汇报等多种形式和渠道进行督促。特别是社保经办大厅主管处室建立完善、系统的项目督导机制，对各地市项目进展能够做到“了如指掌”。存在的主要问题表现正在：资金管理方面资金支出率低，以及少数支出规范性不够，江门、云浮等地在合同、支付依据方面存在一定瑕疵。事项管理方面，三个项目均存在建设方案的重大变更但没有履行相关的程序的问题，尤其是“智慧人社”项目建设内容不够统一、规范；主管部门在项目监管的有效性方面存在一定不足，如人力资源产业园项目只召开过全省人力资源产业园推进会，未见相关督促制度和常态化督促记录。

3.产出情况分析。

产出方面指标分值 30 分，得分 25 分，得分率 83.33%。经济性得分 5 分，得分率 100%，主要是由于省级专项资金只是总投资一部分，且所有项目均未完成竣工验收和结算，一般均能够完成既定预算资金，未有发现超预算支出情况。从抽查的子项目来

看，在预算控制和成本控制方面未发现重大问题。效率性得分 20 分，得分率 80%，少数项目在验收环节简单、不够规范，云浮、江门等地的少数项目在验收环节简单、不够规范，部分项目存在质量或达标上的瑕疵。如郁南县社保经办大厅有少数标准化项目不具备；江门市集中式失业保险技能提升补贴管理系统验收简单，没有经过性能测评，由业务科室签署验收意见，建设单位、实施单位无签署任何判定意见，只盖个公章，欠规范。

4.效益实现分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 26 分，得分率 86.67%。从已经建成投入使用的人力资源产业园、“智慧人社”、社保经办大厅来看，整体运作情况良好，经济社会效益显著。目前已经开园的少数人力资源产业园，入驻企业数量、园区产值、劳动就业、服务企业等情况较为理想。社保经办大厅的建设使得社保经办环境得到极大改善，办事效率提高，得到社会各界的肯定。存在的主要问题表现在：一是“智慧人社”在建设投入后需要不断升级以及运维,社保经办大厅建成的运行等，这些都需要当地财政保障日常运转，但部分地市财政紧张，缺乏持续资金投入和必要的日常经费保障，制约了项目绩效的充分发挥。二是部分项目建设标准高，近期利用情况相对不够乐观。如清远市人力资源产业园项目存在缺乏人力资源服务产业发展支持政策，人力资源企业数量少、质量低，大型、知名企业入驻意愿低的情况，园区后续运营缺乏资金投入；社保经办大厅标准化建设标准较高，例如不低于 800 平米，窗口设置多，但部分县（市、区）常住人口少，且信息化、“智慧人社”的发展使得到实体窗口办事的需求相对有限，导致经办大厅利用不足。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金投入的已建成项目在产出和效益方面表现良好，但是部分项目在投入论证环节、过程管理方面还存在一些问题。

四、主要绩效

人力资源市场及基层服务平台建设专项资金在为人力资源服务业搭建发展载体，提升基层劳动就业和社会保障服务能力和服务水平起到了一定作用，人社业务的信息

化、智能化发展水平有较为显著的改善。主要体现在:

（一）搭建产业集聚载体，促进人力资源服务业发展

在专项资金的支持下，全省各地立项建设了一批人力资源服务产业园区。2018 年，共有清远、江门、汕头三个园区建成，其中江门、汕头已经开园运营。园区吸引了一批国内外知名的人力资源企业入驻，基本形成了人力资源服务全产业链。从实际效果来看，人力资源服务产业园所发挥的产业集聚效应和规模效应非常明显，具有显著的经济效益和社会效益。例如江门园区仅有 4000 平方米，但已经吸引 20 家企业入驻，园区 2018 年创造经济产值 3.1 亿元，服务企业达到 1.32 万家，服务社会人员（劳动者）超过 60 万人次；汕头园区 6319.25 平方米，吸引 12 家企业入驻，2018 年创造经济产值 6,955.97 万元。人力资源服务产业园发挥专业产业园区优势，配套有综合性的人力资源公共服务平台，为人力资源服务机构提供社会保险、劳动维权、就业管理、档案托管、户口挂靠以及行政审批、公共资源交易等一站式服务。

（二）信息化程度不断提高，业务智慧化水平显著提升

依托“智慧人社”项目的支撑，粤东西北地区原本信息化水平较为落后的地区信息化基础条件得到改善，人社业务智慧化水平显著提升。各地市近年来陆续建设了一批数据中心、人社专网和人社核心平台等信息化成果和手段，构建了基于“互联网+”、大数据架构的融决策、监管、指挥、服务、展示等功能于一体，集成人社领域各业务要素，上连省人社厅、下接县区和镇街的综合性信息平台，建成智慧化的指挥监控中心。

一是建成一批基于大数据的智慧监管、智慧决策、智慧服务、智慧经办等业务平台。如通过比对日常业务数据和基金财务数据为基础的监管监控平台，对社保基金运行监控管理，实现基金分析应用的“可视化”。通过对业务生命周期内的监测，实现业务全流程的监管，及时发现办理进度的超期并预警，通知经办人和管理人员须及时处理，提升人社业务的精细化管理和主动式服务。通过对人社业务数据和其他资源进行整合和数据挖据，用清晰人性化的图表方式进行直观展示，为决策和管理人员服务。基于社会保险基金收支情况，测算社会保险费率下调空间，为政策制定提供依据。提供面向公众的包含微信、网厅、APP 等线上多渠道的公共服务应用。

二是建成了一批数字化的指挥监控中心。建成了监控服务大厅、业务督办、成果展示、多媒体培训、监察指挥等多个功能分区的实体大厅。实现了支持国家、省、市、县上下联动的劳动监察指挥和视频会议平台。

（三）形成社保经办示范，服务水平和社会满意度高

在专项资金的支持下，2018 年的 14 个项目中已经率先建成投入运营了 3 个社保经办服务标准化大厅。社保经办服务大厅标准化建设，改善了基层经办服务条件，为参保单位和群众提供了整洁、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。台山市新社保经办大厅按照标准化指导意见对标建设，共设置 38 个窗口，36 个后台，设置了柜台受理服务区等六个功能区。新大厅实行“一窗受理，集成服务”，可一窗受理全部社保公共服务事项。对外办公第一天就受理业务 707 件，办结 641 件，咨询类 171 件，与旧大厅日均受理、办结量相比，有近 30%的增幅。目前，新大厅日经办业务量占到行政服务中心业务经办量 1/3 之多。办事群众通过留言、发表扬信等方式对新大厅办事环境、服务质量给予点赞。社会各界纷纷到新大厅调研、参观，政协代表和港澳同胞对税险联办的快捷高效服务赞不绝口。

（四）积累部分管理和改革经验，起到良好示范效应

一是资金分配方式上更加科学合理。在资金分配上，平台类三大项目均根据拟支持的项目划分了不同档次，针对性更强。三大项目均采取分年度逐步划拨的方式，在年度分配资金时考虑上一年度资金支出和项目建设进展情况，对支出进度低的地市不再划拨资金，对进度好的地市加大支持力度，提高了资金使用的激励性。如人力资源产业园项目在资金分配上考虑产业园规模、标准，支持的资金规模也不一样，较为科学、合理。社保经办大厅项目根据各县区建设规模制定了三档不同的补助标准。

二是项目过程管理更加精细化。社保经办大厅项目，省人社厅职能处室建立了非常系统的项目推进机制，通过现场调研、会议、月报、通报、约谈等多种方式督办项目，对各地市项目建设进展情况有清晰的了解。

三是形成了部分管理改革创新经验。台山市社保经办大厅深化“放管服”改革，联合税务部门建立全省首创的“税险同窗、一次办结”税务与社保业务融合办理模式。

通过建立税险联合办事大厅,群众办理所有38项参保业务只需要在一个窗口排一次队，一次办结，彻底改变了以往税务、社保、银行三方来回跑动状况，实现“进一家门，办三件事”，每年至少5000多参保人因此受益。该项改革经验获得江门市直机关“管理创新奖”二等奖，同时得到省人社厅、省社保局认可，并向人社部、省委改革办、省委省政府推广。江门市人力资源产业园将很多工作走在前面，在开园仅仅半年时间内，已经形成了一套成熟的园区运营模式。该园区运行实行财政投入，市场化运作的模式，通过购买服务引入第三方专业机构进行运营。对运营企业制定了科学、量化、系统的考核标准，逐年考核。在园区招商管理上，制定了相关优惠政策，以及园区企业准入标准，严格筛选企业类型和产业业态。同时针对园区面积小、入驻供不应求的情况，采用动态管理模式对企业进行滚动淘汰，避免园区有进无出、退出困难等问题。

五、存在问题

评价发现，专项资金在前期论证、项目安排、绩效管理、项目可持续性等方面也存在一些问题，制约了专项资金绩效的充分发挥。

（一）部分项目前期论证不够充分，实施面临诸多困难

一是部分项目出现了场地落实难题，导致资金下达后项目无法立即实施。专项资金支持的人力资源产业园和社保经办大厅均属于建设项目，需要较大面积的场地支持，目前进展缓慢或无法开工项目，主要原因是场地无法落实，反映了项目前期论证不够充分，对项目实施的场地落实面临的困难估计不足，“先申请资金再推动项目”的思想或多或少存在，导致资金支出进度不快，资金效益不高。现场评价中的清城区社保经办大厅、郁南县社保经办大厅、台山市社保经办大厅等部分项目在实施中，在建设规模、建设内容、建设地点等方面与申报方案相比均发生了变化，但没有及时报告项目变更。

二是专项资金投入方式有待优化。项目补助资金按规定标准或项目库项目支出计划下达资金，但由于建设项目程序复杂、周期长，按进度支付建设（工程）款，并且应留有一定比例质保金等原因，造成部分财政资金当年度无法完全支出，出现了资金结余结转现象。同时，根据国家和省建设综合性政务服务中心的工作部署，部分地区的人力资源产业园和社保经办大厅建设与当地行政服务中心、产业综合服务园等一并

规划建设，项目报批、立项、设计、预算、招标、施工、验收等工作均统一实施，而大项目资金来源多渠道，各类资金统一使用。一些地区，例如台山市，为了厘清各类服务大厅的资金使用和面积分配，出现了行政服务中心、财政局、审计局、住建局、规划局、社保局及施工方等相关部门多次开会研究讨论，一定程度上影响了项目进度和资金绩效。

三是部分地区专项资金统筹使用的机制仍不健全。部分地区没有按照省委省政府预算改革的要求，对往年已经划拨但由于各种原因无法使用的资金，未建立健全统筹回收机制，例如清远市社保经办大厅项目近期无实施，未能充分利用预算改革后资金使用自主权下放的契机，及时回收资金重新安排用于急需的人社公共服务平台项目，导致资金绩效无法发挥。

（二）部分项目效益发挥受制约，少数项目达标情况存瑕疵

一是部分地区因编制、人员、经费紧缺原因，制约了经办大厅效益的充分发挥。如台山经办力量不足，现有在编35人，购买服务人员34人，服务超过100万参保人，人均服务比超过1：30000（国家标准为1：9800），人员调配捉襟见肘。郁南县经办大厅由于日常经费紧缺等原因，在人员服装、日常用品等无法做到标准化，工作人员服装、胸牌没有统一，资料架宣传资料少，咨询区没有计算机、录音电话。这些都不同程度制订了已建成的社保大厅工作绩效的充分发挥。如郁南县2019年1月2日起用，直到现场评价日（2019年7月）日均接待各类咨询、业务办理约100人次，且主要以咨询为主，每个窗口日服务约2人次，大厅利用率不足。

二是个别社保经办大厅项目未能严格依据国家和省的规定实施标准化建设。社保经办大厅虽然有详细、可操作的建设标准，但在实际建设过程中还存在不足。如郁南县经办大厅功能区建设不够完善，缺少综合服务区、接待洽谈区；等候休息区设置在室外露天。

三是社保经办大厅建设未充分体现地区差异。国家对社保经办大厅制订了统一标准，但个别特殊区域未完全适用国家的标准。如汕尾市华侨管理区在特殊的历史背景下设立，作为县区级的社保经办大厅，日常服务的参保人数、工作任务量远少于常规的县区，在项目实施过程中，仍按国家标准开展建设，未充分体现地区差异。

（三）部分项目建设方案不够完整，管理精细化有待提高

一是项目建设指导方案需要进一步完善。三个平台项目中，人力资源产业园无省级建设指导意见或方案；“智慧人社”项目现场评价的清远、江门、云浮等地市建设方案与省的指导意见对接不够充分，整体建设规划和年度计划不够科学。

二是项目建设环节中存在一些工作不到位的地方。云浮市“智慧人社”项目中的“好易工”系统建设过程中调试、监理等记录未能及时提供。郁南县社保经办大厅工程竣工报告中空调供货和安装项目中，供货验收单存档不完整，未将政府采购记录中的空调规格、型号、数量等基本要素存放档案。

三是项目建成后管理还不够精细化。例如郁南县社保经办大厅监控室管理人员对管理系统不清晰，连密码都不知道。清远市“智慧人社”项目购买了150台自助机，存在开机率和设备使用率不高的现象，江门市社保局办公大楼一楼自助机在现场评价时就发现未开机使用。

四是项目整体缺乏绩效管理意识，绩效考核落地困难。项目建设方案缺少整体工作计划和年度工作计划，未明确具体产出目标，绩效目标约束力不强，难以作为项目过程监控以及绩效评价的依据。

六、相关建议

（一）优化资金投入方向，探索多元化支持方式

一是优化内部的资金分配方式和绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原则，制定更加科学的评审内容，加强对申报项目绩效目标的设置辅导、审核、监督，把绩效目标作为资金分配的重要标准。

二是优化资金投入方式和建设内容。在资金支出方向和建设内容上需要进行更加细致的科学论证，对于能够通过市场化方式解决的支出内容要坚决通过市场化的渠道解决，不应通过财政支出的方式进行。除支持单个项目独立建设外，鼓励各地市人力资源产业园、社保经办大厅建设采取进驻产业园区、入驻行政服务中心等模式进行，尽快实现项目落地。创新资金投入方式，针对建设类项目的特征，根据项目建设进度，采用分年度安排预算资金的方式，避免资金沉淀或闲置。考虑建设项目质保金的问题，建议降低资金执行率的考核标准。

三是完善专项资金统筹回收机制。对于无法实施，或支付率低的财政资金及时回收；或采取保留指标，回收资金的方式提高财政资金使用效率。

（二）加强项目建设宏观指导，建设标准上突出弹性

一是加强平台类项目的宏观指导。重视建设方案的蓝图作用，三类平台项目没有建设方案的应该尽快出台建设方案，方案和建设标准不合适的应尽快修订，同时要求各地市结合本地实际，拟定本地区的建设方案、建设内容。实现在宏观上强调建设标准和内容的一致性，微观上放手，提高各地项目建设的针对性和个性化。尤其是社保经办大厅要结合本地参保单位、参保人数的实际情况，以及未来社保业务经办的发展趋势，确定合理、合适建设规模，避免简单统一。

二是明确项目建设内容和支出范围。对于三类项目的建设内容和支出范围进行界定，明确凡是属于超范围建设内容不得使用财政专项资金，不得利用专项资金“夹带”建设。尤其是对于“智慧人社”项目这种建设内容多、范围广，比较笼统的项目，需要制定清晰的指引，明确各地市长期、年度建设内容，突出建设重点。

（三）强化项目管理，提高管理精细化水平

一是加强项目绩效管理。量化绩效目标，细化各项目的考核指标，明确具体的产出要求，加强绩效目标约束力。各项目单位应制定详细的实施方案，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，明确各个项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

二是加强项目过程管理。建议针对项目建设过程中，建设内容、建设规模等出现较大变动的项目，根据实际变动情况采取不同的管理要求，如备案、核准、重新论证申请等管理措施，倒逼提高项目论证的科学性、严谨性、规范性。

三是对设备、设施实施动态管理。针对部分开机率低、维护保养差、实际利用率低的自助设备，进行动态调配，从而提高自助设备区域配置的合理性。推广江门市经验，开发自助设备管理系统，对自助设备实现实时在线监测，并建立相关管理制度，从而提高设备管理利用水平。

四是加强项目进度督导。吸收借鉴社保经办大厅项目推进机制，通过现场调研、会议、月报、通报、约谈等多种形式对项目进行督导。

2018年广东省失业保险基金

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：张庆霖

2019年

一、评价项目概要

失业保险是指国家通过立法强制实行，由用人单位、职工个人缴费及国家财政补贴等渠道筹集资金建立的失业保险基金，对因失业而暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助以保障其基本生活，并通过专业训练、职业介绍等手段为其再就业创造条件的制度。失业保险是我国社会保障体系的重要组成部分，是社会保险的主要项目之一，也是《社会保险法》等法律法规明确规定，强制参加的社会保险项目之一。《社会保险法》第二条明确规定:“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利”。由此亦可见，失业保险的首要目标是保障失业人员能够及时获得物质帮助。

广东省是我国最早建立失业保险制度的省份之一。省会广州市从1986年建立了国营企业的职工待业保险制度，并通过失业救济保障失业职工的基本生活需要。2013年，广东省修订通过了新的《广东省失业保险条例》，并于2014年7月1日开始实施。修订后的《广东省失业保险条例》，强化了失业保险在保障生活、预防失业、促进就业的功能，对保障劳动者权益、完善我省失业保险制度体系起到十分重要的作用。

本次绩效评价是对2018年广东省失业保险基金的收支、管理以及基金使用绩效进行全面评价。2018年，广东省失业保险基金预算收入117.47亿元，实际全口径收入124.96亿元,预算收入执行率为106.38%;预算支出76.11亿元,实际全口径支出76.20亿元，预算支出执行率为100.12%。失业保险基金实现当期收支结余48.76亿元，年末滚存结余732.03亿元。

二、评价原则与评价方法

对失业保险基金进行绩效评价，是广东省财政厅2019年积极推进《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》的一次全新尝试，本次绩效评价结合失业保险基金的特点，依据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（2018年9月1日）第五条第（十一）小款:“要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等情况”的要求，设计了新的绩效评价指标体系。绩效评价方法以客观评价为主，权重比例达86%，主观评价为辅，权重仅占14%。客观指标由人社部门提供的数据进行计算，主

观指标结合专家评审意见以及公众调查结果给出得分，由此对2018年省失业保险基金的绩效做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

本次绩效评价参考《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）、《关于开展2018年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2018〕7号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）等政策文件指标体系内容和权重，并结合失业保险基金的性质和特点，进行了重新开发设计，构建了失业保险基金绩效评价指标体系。

本次失业保险基金绩效评价指标体系从基金全过程管理的视角出发，对失业保险制度的建设、基金财务、内部控制、社会受益、基金可持续发展和公众满意度等指标进行评价。其中，重点评价的指标包括：基金财务状况，即基金收支等财务指标，占25%；社会公众受益状况，即失业保险的使用绩效，占30%；基金内部管理和风险控制，占20%；基金可持续发展，即基金结余、投资、支撑能力等，占15%。指标体系充分结合了失业保险基金的特点和使用情况，从收入、过程管理、支出、社会受益和基金可持续发展能力等全过程透视失业保险基金。评价指标以客观指标为主，主观指标为辅，评分规则细化、量化，具有较强的可操作性，能够比较全面、客观地反映失业保险基金的绩效表现。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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**	**90.00%**
一、整体规划与制度建设	5	3	60.00%
二、基金财务状况	25	24.5	98.00%
三、社会公众受益状况	30	29	96.67%

四、基金内部管理	20	15.5	77.50%
五、基金可持续发展	15	14	93.33%
六、社会满意度	5	4	80.00%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，2018 年，广东省失业保险基金整体运行情况良好，圆满完成了基金收支计划，实现了保生活、防失业、促就业的目标，但也存在欠费追缴乏力、保值增值手段单一、地区差别大等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定专项资金绩效评价得分为 90 分，绩效等级为“优”。

（二）各部分绩效分析

1.整体规划与制度建设。

整体规划与制度建设指标值 5 分，得分 3 分，得分率为 60.00%。制定《广东省社会保障事业发展“十三五”规划》，建立并完善年度人社事业发展计划、社会保险预决算制度，顶层设计方向明确，阶段目标清晰，与国家失业保险基金政策一致，制度建设基本完善。但也存在一些问题：一是国家失业保险条例没有及时修订,部分试点政策试点时间长，没有以法律法规的形式予以确定。二是失业保险经办服务、投资运营（保值增值）方面制度建设滞后。本项酌情综合扣 2 分。

2.基金财务状况。

基金财务状况指标值 25 分，得分 24.5 分，得分率 98.00%。

广东省失业保险基金财务运行状况良好，2018 年很好地完成基金预算收入和预算支出，也完成了人社部相关基金征缴任务[73]。但失业保险条例明确规定的支出范围中职业培训和职业介绍补贴支出、其他费用支出、价格临时补贴支出、技能提升支出等方面许多地市没有任何支出，影响了失业保险基金在预防失业、促进就业方面的作用。

3.社会公众受益状况。

73 基金投资收益率给满分的原因：一是失业保险基金投资运行目前没有政策依据；二是基金银行存款存在集中到期的情况，导致不同年份收益率变动大，在这种情况下考核收益率缺乏科学性。

社会公众受益情况指标分值为30分，得分29分，得分率96.67%。2018年，失业保险实际参保人数3361.75万人，完成3210的计划任务数，完成率为104.73%，失业保险覆盖面指标完成优秀。2018年城镇登记失业率2.41%，下降0.06%，失业保险促进就业资金的使用效率比2017年提高。但存在的一些问题表现在：一是失业保险基金在保障失业人员基本生活方面还有提高的空间。虽然2018年，广东省将失业保险金的标准从最低工资水平的80%提高的90%，人均月领取失业保险金待遇达到1553元，高于全省低保平均水平，符合失业保险条例相关规定，但这一标准仍然远低于全省人均居民平均消费支出；二是有14个地市（不含省直属）本年度没有根据物价变动情况进行价格临时补贴，从而可能影响失业人员待遇水平。本项酌情综合扣1分。

4.基金内部管理。

效益方面指标分值20分，得分15.5分，得分率77.50%。各地市能够按照《社会保险基金财务制度》、《广东省社会保险基金实行收支两条线管理暂行办法》等政策要求进行管理，都设置有专门的失业保险基金帐套进行单独核算。资金有严格的审核流程，失业保险基金收支管理规范，各地市在内控制度建设、风险防控体系建设方面均有较为翔实的措施。但存在：一是失业保险的稽核方面侧重流程规范，缺乏专项稽核、重点稽核，没有典型案件、案例；二是基金欠缴补缴到位率低，本年度全省失业保险累计欠费净减少2471万元，占期初欠费的4.96%，仍然有高达4.74亿元的累计欠费；三是仍然有少量的待遇金多发、多领等情况，且目前缺乏相应的针对性措施，办法不多，对于市外的多领等情况只能依靠上级部门下发的异常数据进行事后被动回追，缺少主动预防机制；四是绝大部分地市社会保险信息公开内容简单，信息有限，更多是在履行形式上的责任。本项酌情扣4.5分。

5.基金可持续发展。

基金可持续发展指标分值15分，得分14分，得分率93.33%。我省失业保险扩面理想，参保人增长较快，基金收入总体保持平稳增长，2018年当年实现结余，累计结余亦实现较快增长，基金的支撑能力强。根据2018年支出情况，失业保险的支撑月数达到115.27个月，与上一年相比增加约5个月，反映了失业保险基金很强的可持续发展能力。但存在：一是失业保险基金收入增长率低于2017年，2018年征缴收入低于

2.42 个百分点，基金收入增长率低于 1.72 个百分点。二是失业保险基金目前缺乏投资渠道，保值增值能力弱。本项酌情扣 1 分。

6.社会满意度。

社会满意度指标分值 5 分，得分 4 分，得分率 80.00%。社会公众对失业保险政策知悉度、经办服务满意度，政策受益等情况总体评价较高，但对基金费率、基金使用效果、总体实施效果方面评价仍然有提高空间。本项酌情扣 1 分。

7.绩效综合分析。

结合失业保险制度的建设、基金财务、内部控制、社会受益、基金可持续发展和公众满意度等六个指标，评价小组认为：失业保险基金在基金财务状况、社会受益、基金可持续发展方面表现良好，制度建设、内部控制、社会满意度方面表现尚可。但需要注意到是，各个指标之间具有相互影响、相互关联的关系，在一些总体表现较好的指标方面，其二级指标的某些重要方面也存在一定的问题，表现相对较差的指标，其二级指标的某些方面也表现较好。故对于失业保险基金，既要关注总体绩效得分，也要关注重点诸如财务收支、内部控制等重要问题。

四、主要绩效

（一）失业保险参保和征缴良好，超额完成计划目标

广东省失业保险经过多年发展，形成了参保人多、保险费征缴规模大的格局。2018 年，国家人社部下达广东省失业保险参保人数计划目标 3210 万人，年底实际参保人数 3361.7 万人，完成计划比例 104.7%，排名全国第 7 名。失业保险金征缴计划目标 97 亿元，实际完成 103.43 亿元，完成比例 106.6%。参保人数和征缴收入分别较 2017 年增长 6.26%和 3.9%，保障了失业保险基金平稳健康运行。

（二）失业保险金水平快速提高，保障能力逐步增强

充分发挥失业保险保基本生活的功能，不断提高失业保险金标准。一是印发《关于调整失业保险金标准的通知》（粤人社规〔2018〕2 号），从 2018 年 5 月 1 日起，全省失业人员领取失业保险金标准由现行规定最低工资标准的 80%，提高到最低工资标准的 90%，失业金标准从 1516 元/月上调至 1706 元/月。二是根据《转发广东省人民政府关于调整我省企业职工最低工资标准的通知》（粤人社函〔2018〕1823 号），各地市普遍再次上调失业保险金标准。经过两次调整后，全省发放失业保险金最高标准从 2017 年的 1704 元提高到

2018年的1980元，最低标准从2017年的369元提高到808元。2018年实际人均领取失业保险金金额每人月均为1553元，比2017年的1292元提高了20.2%之多，有力地保障了失业人员的基本生活。

（三）继续执行降费率政策，减负效果明显

在政策层面上，通过普遍性降低失业保险费率与实行用人单位弹性费率制度相结合，双管齐下，较大程度上降低了企业和劳动者个人负担。2018年，全省用人单位平均费率为0.65%，个人平均费率为0.27%，远低于用人单位1.5%、个人0.5%的基准费率。以广州市为例的测算结果显示，2018年广州市共为企业减负27.86亿元（其中降费减负21.59亿元，浮动减负6.27亿元）。

（四）城镇登记失业率下降，促进就业功能显现

2018年，人社部下达广东省城镇新增就业人数110万人，实际完成147.62万人，完成比例134.2%；城镇失业人数再就业计划50万人，实际完成53.9万人，完成比例107.8%；就业困难人员就业人数10万人，实际完成16.8万人，完成比例168%。城镇登记失业率计划目标不高于3.5%，实际2.41%，低于全年计划目标1.09%。各地市按照东部地区试点扩大失业保险支出的政策精神，充分发挥失业保险在预防失业，促进就业方面的作用。通过发放稳岗补贴的方式落实促进供给侧结构性改革、降低企业成本，2018年全省合计发放稳岗补贴23.43亿元，共有18.38万家企业、1199万职工享受到政策红利。此外，失业保险还通过发放培训补贴、技能提升补贴，鼓励职工提高技能水平。2018年，国家人社部下达计划新增高技能人才人数90000名，实际完成102706人，计划完成率114.1%；下达新增技师和高级技师人数8000人，实际完成25977人，完成计划324.7%。

（五）基金运行平稳，可持续发展能力强

2018年，全省失业保险收入124.96亿元，失业保险支出76.20亿元，当年结余48.76亿元，累计滚存结余732.03亿元。根据2018年支出情况计算，全省失业保险基金的支撑能力为115.27个月，比2017年的110.5个月进一步提高，基金应对风险，持续发展的能力不断增强。

五、存在问题

（一）欠费清缴进展较慢，长期清欠机制有待建立

2018年初广东省失业保险基金有18个地市存在欠费问题，累计欠费4.98亿元，占当年失业保险费收入4.8%，当年补缴以前年度欠费4666万元，新增欠费2195万元，年末累计欠费4.73亿元，欠费净减少2500万元，为清缴欠费做出了很大努力。但是也要注意到，2018年欠费清缴主要是广州、深圳等少数地市进行，还有11个地市本年度在清缴欠费方面无任何进展。欠费在没有建立清缴、核销机制的情况下会越积越多，长期欠缴企业滞纳金远超过保险费，可能对社会起到不好的影响和示范，并对失业保险基金的健康、稳定发展埋下潜在隐患。

（二）失业待遇享受面狭窄，保险金支出占比低

2018年，全省失业保险金支出28.3亿元，占失业保险总支出的比重为37.14%，第二大支出为稳岗补贴支出23.43亿元，占失业保险总支出的比重为30.74%，作为一项临时性支出已经接近失业保险金支出。失业保险制度设计是保障失业人员基本生活需要，但从整体支出情况来看，失业保险金支出比例偏低，更大比重的受益人不是失业人员，而是在职人员和企业，使得失业保险变了性质，成为“在职保险”了。除此之外，失业保险支出结构不平衡现象严重，失业保险条例明确规定的医疗补助金支出、职业培训支出、职业介绍支出等在诸多的地市均为零，反而是“其他支出”类的支出数量庞大，从一个侧面反映了各地对于失业保险政策的理解、把握不一，执行差异太大，或劳动就业的部分工作不到位，存在“缺位”、“错位”等问题。

表 5-1 各地市失业保险支出情况

单位：万元

	一、失业保险金	二、医疗补助金	（一）参加职工基本医疗保险费	（二）其他医疗补助金	三、丧葬抚恤补助	四、职业培训和职业介绍补贴	（一）职业培训补贴	（二）职业介绍补贴	五、其他费用	（一）农民合同制工人一次性生活补助	（二）东部试点地区扩大基金使用范围	（三）其他促进就业	（四）价格临时补贴	六、技能提升补贴	七、稳定岗位补贴	八、其他支出	九、转移支出
广州市	79260	20743	20743	-	119	-	-	-	65080	14340	37480	12984	276	-	52462	30	123
深圳市	72391	3058	3058	-	82	-	-	-	4574	-	4574	-	-	-	127958	-	-
珠海市	7877	2399	2376	22	51	430	430	-	7707	3831	2365	1511	0	257	10304	7	6
汕头市	3892	968	968	-	34	-	-	-	543	64	-	448	31	-	3170	4	4
韶关市	2973	1102	1072	29	52	-	-	-	344	14	2	328	-	-	921	0	-

	一、失业保险金	二、医疗补助金	（一）参加职工基本医疗保险费	（二）其他医疗补助金	三、丧葬抚恤补助	四、职业培训和职业介绍补贴	（一）职业培训补贴	（二）职业介绍补贴	五、其他费用	（一）农民合同制工人一次性生活补助	（二）东部试点地区扩大基金使用范围	（三）其他促进就业	（四）价格临时补贴	六、技能提升补贴	七、稳定岗位补贴	八、其他支出	九、转移支出
河源市	1780	442	427	15	22	-	-	-	834	550	-	284	-	1	843	-	18
梅州市	2365	573	573	-	21	-	-	-	1254	48	870	329	7	-	-	-	-
惠州市	6401	1087	1087	-	31	-	-	-	3005	1982	-	1011	11	-	7639	8	82
汕尾市	856	164	164	-	4	-	-	-	247	90	-	156	-	-	584	-	-
东莞市	26122	1396	1396	-	101	-	-	-	56433	49876	-	6442	115	-	7606	-	1
中山市	22346	1384	1384	-	183	-	-	-	12850	9458	-	3392	-	-	4486	-	16

	一、失业保险金	二、医疗补助金	（一）参加职工基本医疗保险费	（二）其他医疗补助金	三、丧葬抚恤补助	四、职业培训和职业介绍补贴	（一）职业培训补贴	（二）职业介绍补贴	五、其他费用	（一）农民合同制人员一次性生活补助	（二）东部地区试点扩大基金使用范围	（三）其他促进就业	（四）价格临时补贴	六、技能提升补贴	七、稳定岗位补贴	八、其他支出	九、转移支出
江门市	8850	1810	1810	-	83	-	-	-	3664	1193	1456	1002	13	-	707	-	29
佛山市	31108	6827	6827	-	389	10	10	-	5936	2943	0	2935	58	-	7843	2	-
阳江市	1901	511	511	-	12	-	-	-	247	20	-	227	-	-	350	2	1
湛江市	3964	519	519	-	44	-	-	-	325	70	-	255	-	-	660	1	16
茂名市	2221	480	480	0	4	1	0	1	341	75	-	266	-	-	4155	-	-
肇庆市	3519	1062	1062	-	51	-	-	-	858	446	-	412	-	-	428	5	1

	一、失业保险金	二、医疗补助金	（一）参加工本疗险费	（二）其医补金	三、丧抚恤助补	四、职业培训职介绍补贴	（一）职业培训补贴	（二）职业介绍补贴	五、其他费用	（一）农民合同制工一次性生活补助	（二）东部试点地区扩大基金使用范围	（三）其他促进就业	（四）价格临时补贴	六、技能提升补贴	七、稳定岗位补贴	八、其他支出	九、转移支出
清远市	2526	630	630	-	47	-	-	-	880	315	-	566	-	-	1890	-	-
潮州市	1617	502	502	-	13	-	-	-	258	63	-	194	-	15	796	1	-
揭阳市	207	9	9	-	-	-	-	-	29	7	-	22	-	-	740	0	-
云浮市	867	182	182	-	4	-	-	-	155	65	-	90	-	1	744	0	-
省直属	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

（三）地市支出差异大，区域支出不平衡

全省各地市失业保险支出总体情况不一，地区差异大，广州等部分地市通过各种方式积极探索扩大支出范围，发挥失业保险基金的作用，也有部分地市存在“惜用”情况，失业保险作为五大险种之一的作用发挥不明显。例如，梅州市 33.36 万人参保人，全年领取失业保险金人数 4531 人，年末领取人数 2162 人，全年领取失业金 21594 人月数；参保情况几乎相同的潮州市，参保人数 35.95 万人，全年领取失业金人数 1984 人，年末领取人数 830 人，全年领取 14045 人月数，两者相比差距很大。揭阳市参保人 26 万人，全年领取失业保险金 325 人，年末领取人数 109 人，全年领取 1733 人月数；云浮市 18.4 万人参保，全年领取人数 1406 人，年末领取 629 人，全年领取 7701 人。

表 5-2 各地市失业保险领取金情况情况

	全年领取失业保险金人数	年末领取失业保险金人数	本年领取失业保险金人月数	人均领取失业保险金金额	发放失业保险金最高标准	发放失业保险金最低标准	领取一次性生活补助农民工人数	人均补助金额
	人	人	人月	元/人月	元/人月	元/人月	人	元/人
全省	405265	161613	1822846	1553	1980	808	195123	4379
广州市	96851	40058	460146	1722	1890	1516	23055	6220
深圳市	102177	35976	384148	1884	1980	1704	-	-
珠海市	12246	4549	53592	1470	1548	1320	9302	4119
汕头市	5025	2431	29129	1336	1395	1080	10	63612
韶关市	4737	2004	26020	1143	1269	1142	7	20329
河源市	3631	1403	15710	1133	1133	1100	1000	5502
梅州市	4531	2162	21594	1095	1269	968	195	2449
惠州市	12475	5470	53415	1198	1200	1080	156	127079

	全年领取失业保险金人数	年末领取失业保险金人数	本年领取失业保险金人月数	人均领取失业保险金金额	发放失业保险金最高标准	发放失业保险金最低标准	领取一次性生活补助农民工人数	人均补助金额
汕尾市	1512	679	7618	1124	1269	808	195	4640
东莞市	54434	17986	188059	1389	1548	1208	128306	3887
中山市	30041	13834	150918	1481	1548	1208	13990	6761
江门市	14761	6261	70817	1250	1395	1080	4685	2546
佛山市	37527	17565	221768	1403	1548	1208	9864	2983
阳江市	2736	1343	16654	1142	1269	968	163	1251
湛江市	5089	2135	28071	1412	1412	1269	274	2554
茂名市	3407	1649	19030	1167	1269	968	1343	562
肇庆市	5636	2527	29969	1174	1395	1080	1716	2598
清远市	4734	2013	22709	1112	1269	968	492	6398
潮州市	1984	830	14045	1152	1269	968	186	3406
揭阳市	325	109	1733	1195	1269	968	32	2170
云浮市	1406	629	7701	1126	1269	968	152	4257

（四）政策更新较慢，难以适应形势发展要求

广东是东部地区试点扩大失业保险支出范围的省份，在实践上也在不断探索失业保险收支创新。在收入方面，通过降费率、实行弹性费率的方式降低企业和个人负担。支出方面，不断扩大失业保险基金的支出范围。但需要注意的是，这些政策都是通过部门文件的形式在执行，经过同级人大通过作为法规的失业保险条例在省级层面上并

没有相应进行修订[74]。也就是说，目前失业保险基金在收入和支出方面的改革并没有充分的法律支撑。应该说，省人社部门在失业保险政策制定、实施方面既当了“运动员”，又当了“裁判员”。

（五）基金结余大，保值增值手段单一

2018 年末，全省失业保险基金累计结余 732.03 亿元，如此规模庞大的基金主要是各地财政部门通过指标的方式进行活期、中短期定期储蓄，广州等少数地市的基金结余还可投资于国债。但总体而言，这些投资工具手段单一，收益率低，长期来看难以抵抗通胀。

六、相关建议

（一）建立长期清欠机制，加大欠费清缴力度

建立长期清欠机制，对不依法缴纳失业保险费及欠费单位通过上门稽核、电话、下发催缴通知单等方式，督促及时缴纳失业保险费，促进保费应收尽收。在当前经济形势欠佳，企业压力较大的情况下，可以考虑暂缓仍然在正常经营的企业进行清缴，但对于已经非正常经营企业，尤其是实际上已经停止经营，欠费时期长，形成事实上呆坏账的历史欠费构建清缴、核销机制，不应仍然记录为应收欠费而任其积累。

（二）扩大失业保险享受面，消除制约保险利用障碍

要始终认识到失业保险的“初心”是保障失业人员的基本生活，因此，确保失业人员享受到失业保险的“阳光”是制度设计的最基本要求。一是要通过扩大宣传等各种措施提高失业保险认知率和失业人员登记率。二是消除失业保险待遇认定、领取过程中的各种“玻璃门”等隐性门槛。三是转变观念，特别是城镇登记率的政绩观，减少失业保险“少用”、“惜用”等现象。四是加强对各地经办部门的政策指导和业务培训，明确政策和基金支出中的问题，避免各地政策执行发生过大差异。

（三）创新失业保险支出管理，提高经办便利性

部分地市在失业保险支出、业务经办方面已经积累了部分成功经验可加以推广应用。广州市应用“互联网+”，对失业保险相关支出业务采用网上办理模式，如稳岗补贴全流程由企业网上申报，极大提高办事效率和企业申请意愿，支出金额和比重快速提高。江门市将劳动就业与社保系统对接，运用大数据进行管控，通过数据碰对和共

74 主要原因是国家层面也没有修订。

享，实现失业资格认定、待遇领取等网上办理，减少申请人提交材料，失业人员申请积极性提高。建议优化失业保险业务经办，推广诸如广州、江门等市经验，通过信息系统进行失业登记、待遇发放、信息比对等，减少失业人员来回跑腿、提交各类证明等复杂要求。同时还能够通过信息系统的数据对碰，有效较少失业保险发放过程中的错领、多领、冒领等问题。

（四）尽快修订失业保险条例，健全法律支撑

一是通过各种渠道向人社部反馈意见，尽快修订失业保险条例，完善上位法。二是考虑失业保险目前市级统筹的实际情况，广东省可以先行修订本身失业保险条例，待全国条例实施后再针对性地进行修订完善。

（五）申请先行先试，探索失业保险发展新机制

一是从扩大支出的思路转向普惠性降费率。在东部 7 省（市）扩大失业保险基金支出范围试点的政策下，目前失业保险支出用途除了失业保险金外，还可以可用于职业培训、职业介绍、稳岗补贴、技能提升补贴等用途，其中稳岗补贴已经成为仅次于失业保险金支出的最大项目。类似支出项目一般需要企业或个人申请，人社部门审核发放，申请程序较为复杂，提高了企业、个人成本以及政府行政成本，并且还存在潜在的错、漏发，廉政等风险。除此之外，还影响了市场机制在劳动就业领域正常作用的发挥，引发市场公平性问题。因此，建议将失业保险的发展思路从对企业和个人的申请制补贴改革为普惠性地降低失业保险费，缩小失业保险基金支出范围，从而规避上述可能存在的各种弊端，也能够解决失业保险基金结余多、支出困难的问题。二是建议探索失业保险基金投资运营。相比于其他社会保险，失业保险基金稳定性强，支出规模可预测、可控，累计结余大，因此可以寻求更多样化、更长期的投资工具，实现保值增值。近期可以先通过委托全国社保基金理事会的方式进行投资。

2018年省级乡村振兴战略专项资金

（森林资源培育）

绩效评价报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：劳绍才

2019年

一、评价项目概要

根据省委、省政府关于全面推进新一轮绿化广东大行动的决策部署，围绕建设全国绿色生态第一省的战略目标，构筑广东省以森林生态系统为主体的生态安全屏障，经省人大批复，2018 年省级财政安排“省级乡村振兴战略专项资金（森林资源培育）”合计 99,959 万元用于造林和新造林抚育。

（一）项目资金分配情况

分配用于造林的项目资金合计 73381.4 万元，占比 73.41%。造林项目包括：①森林碳汇重点生态工程 60,000 万元，占项目总金额的 60.02%。资金按照 800 元/亩的标准用于补助购买造林需要的苗木、肥料以及整地、种植、当年抚育等生产性支出和项目管理支出。②乡村绿化美化工程 10,000 万元，占项目总金额的 10.00%。资金按照 10 万元/个的标准用于补助 1000 个省定贫困村实施绿化美化建设。③生态景观林带工程 3381.4 万元，占项目总金额的 3.38%。资金按照新建 2000 元/亩、完善提升 1000 元/亩的标准用于支持各地开展高速公路、铁路生态景观林带建设和已建生态景观林带的完善提升。

分配用于森林抚育[75]的项目资金合计 26577.6 万元，占比 26.59%，包括：①省级森林抚育工程 21,477.60 万元，占项目总金额的 21.49%。资金按照 120 元/亩的标准用于补助前两年（2016 年、2017 年）新造林项目抚育的生产性支出及相关管理费用。②中央财政森林抚育省级配套资金合计 5100 万元，占项目总金额的 5.10%。资金按照 20 元/亩的标准用于配套中央财政资金实施中央财政森林抚育项目。资金在各类项目和各个地区的分配情况如图 1-1 和图 1-2 所示。

75 森林抚育：通过实施松土、扩穴、施肥、培土、除草、补植等抚育工序，促进苗木生长，提高成活率。

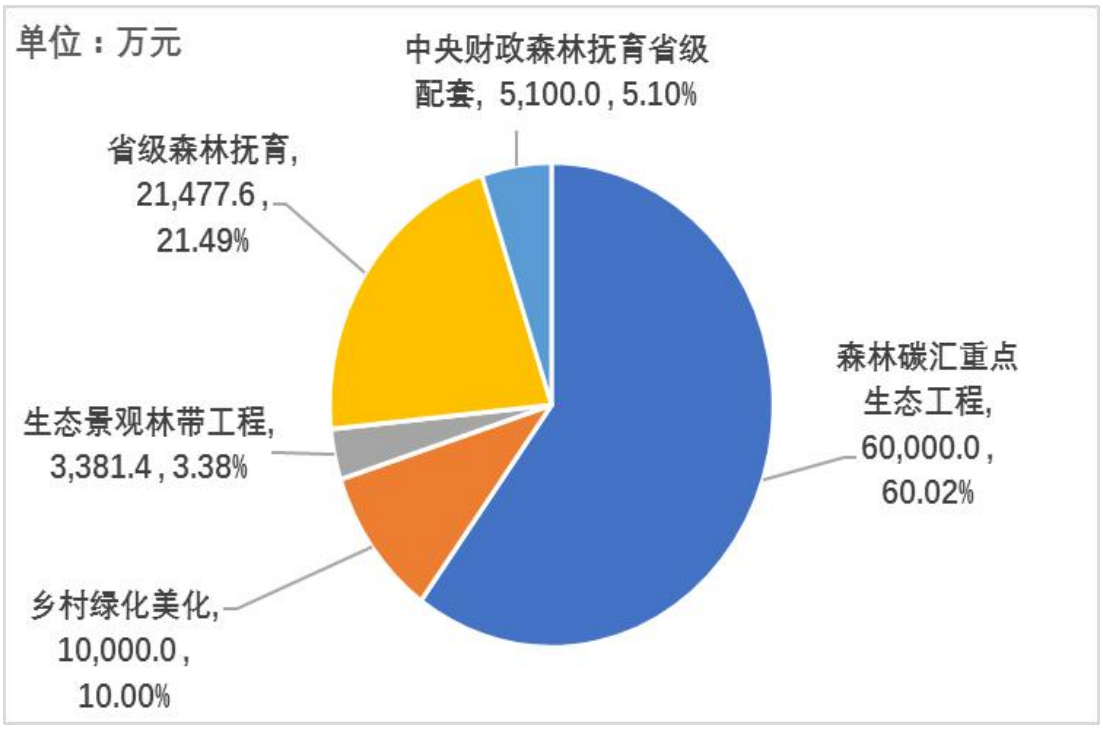


图 1-1 资金在各类项目之间的分配情况

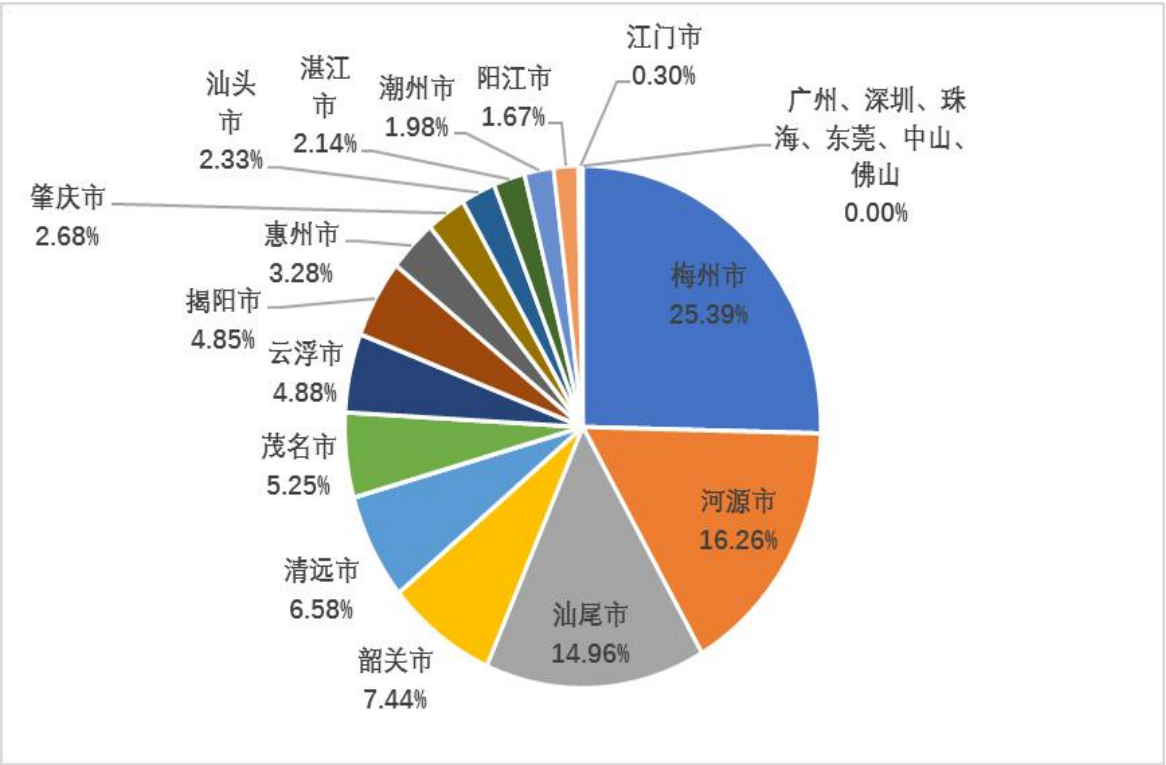


图 1-2 资金在各地级市之间的分配情况

（二）资金使用与项目完成情况

至 2019 年 3 月 31 日，除生态景观林带建设工程以外，各子项目的任务完成率均大于 95.0%，资金支出率为 61.4%。各子项目的资金支出情况和任务完成情况如下表所示。

表 1-1 各子项目资金使用情况及项目实施概况

子项目名称	安排金额（万元）	任务量（亩/个）	资金支出率	任务完成率
森林碳汇重点生态工程	60,000.00	750,000[76]	60.68%	95.10%
森林抚育	21,477.60	1,789,800	66.25%	99.29%
乡村绿化美化	10,000.00	1,000	57.05%	97.00%
中央森林抚育省级配套	5,100.00	2,550,000	58.47%	97.30%
生态景观林带工程	3,381.40	27,054	60.74%	新建:78.9%; 提升:71.6%

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较五个林业重点生态工程项目所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见，对森林资源培育专项的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）附件 2-1《项目支出绩效评价指标体系框架（参考模板）》指标体系中的指标的内容及权重，结合省级乡村振兴战略专项（森林资源培育）的特点及资金使用的具体情况，以项目产出和项目效果为导

[76] 表中任务量不含上年结转任务量。

向，并根据造林项目的特点提高了项目产出部分的指标分值。项目产出部分，重点考核造林和抚育任务完成率、造林成活率、抚育质量合格率等产出数量和产出质量指标；项目效果部分则主要考核造林和抚育对提升广东省森林覆盖率和森林蓄积量的促进作用。

三、评价结论与绩效分析

表 3：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**	**88.88**	**88.88%**
一、投入合理性	20	17.00	85.00%
二、过程管理有效性	20	15.68	78.40%
三、产出实现度	40	37.2	93.00%
四、效益实现度	20	19	95.00%

（一）总体结论

自评材料审核结果和现场评价结果均显示，专项资金基本完成了碳汇造林和森林抚育任务，造林成活率和森林抚育质量均高于行业规范的建议值，达到了产出效果，实现了项目效益目标，但也存在资金支出率偏低、资金支出进度与项目完成进度不匹配、部分项目后续管理工作未得到有效落实等问题。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定 2018 年省级乡村振兴战略专项（森林资源培育）绩效评价得分为 **88.88** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入合理性分析。

投入类指标分值 20 分，得分 17.00 分，得分率 85.00%。

投入类指标主要考核项目立项和资金落实情况。项目立项包括论证决策、目标设置及保障措施等指标；资金落实包括资金到位及资金分配指标。对投入类指标的得分情况分析表明，资金落实部分得分情况较好，资金到位情况和资金分配合理性得分率均为 100%；但项目立项方面得分率较低，得分率为 78.57%。主要原因在于：一是论证决策过程未充分论证和落实乡村绿化美化的后续管理责任，不利于保障项目效益的可持续性；二

是部分产出指标的目标值偏低，未能体现项目应有效益；三是部分项目对管理费的使用比例规定不够明确，不利于对资金使用单位的资金使用合规性进行监控。因此，论证充分性、目标合理性、制度完整性指标得分率分别为 75%、50.0%、50.0%。

2.过程管理有效性分析。

过程管理指标 20 分，得分 15.68 分，得分率 78.40%。

过程管理主要考核资金管理和事项管理两方面。资金管理包括资金支付和支出规范性指标；事项管理包括项目实施程序和监督管理指标。其中，事项管理方面得分情况较好，项目作业设计审批流程、采购流程、监理与验收流程都较规范，监督管理较为有效，得分率为 100%；但资金管理方面存在不足，得分率为 64.00%。主要是由于部分单位设计的工程款支付模式与财政资金序时支出进度要求不匹配，影响了资金支出率，资金支出率只有 61.4%；此外，通过核查单位的财务凭证，发现部分单位对管理费的支出审核不够严格，财务规范性有待提升。

3. 产出实现度分析。

产出指标分值 40 分，得分 37.2 分，得分率 93.00%。

产出类指标主要考核项目完成进度和完成质量。项目完成进度主要考核造林任务和森林抚育任务的完成情况，整体得分率为 92.80%。广东省林业调查规划院出具的项目核查报告显示，除生态景观林带建设工程以外，各项造林和抚育任务的完成率均高于 95%。完成质量主要考核造林成活率和森林抚育达标率，得分率为 100%。广东省林业调查规划院出具的项目核查报告显示，碳汇造林工程、生态景观林带新建工程、生态景观林带完善提升工程造林成活率分别为 91.7%、90.6%、93.4%，造林成活率均高于《造林技术规程》(GB/T 15776-2006)建议的造林成活率验收值（85%）；此外，项目核查报告还显示，省级森林抚育和中央森林抚育的抚育合格率分别为 99.2%和 99.9%，抚育综合评分分别为 96.7 和 96.5，均高于《森林抚育规程》（GBT-15781-2015）建议的验收考核值（85 分）。对紫金县瓦溪镇、龙窝镇，五华县华城镇、梅林镇、黄陂镇，海丰县海城镇、平东镇、梅陇镇等造林点和抚育点的核查结果表明，项目能够按照不同立地条件选择树种，林木混交方式基本合理，珍贵树种与伴生树种的配比和立地条件选择基本合理，与作业设计基本一致，林木长势良好。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值20分，得分19分，得分率95.00%。

造林和森林抚育项目具有多种经济效益和环境效益，例如森林固碳效益、森林放氧效益、森林涵养水源效益、林木经济价值等，但这些效益均需要通过森林面积和森林蓄积量进行换算。因此，主要通过森林覆盖率和森林蓄积量对造林和森林抚育的效益进行考评。资料分析表明，通过部署《广东省森林碳汇重点生态工程二期规划》(2016—2020)，实施“森林资源培育”等项目，广东省森林覆盖率由57%上升到59.08%；森林蓄积量由5.6636亿立方米上升到5.7855亿立方米，森林覆盖率和森林蓄积量均呈现出明显增长趋势。

四、主要绩效

（一）实施造林工程，增加了碳汇林面积和森林生态效益。通过实施造林工程，2018年新增碳汇林面积75.79[77]万亩、新建和完善提升生态景观林带2.86万亩，为增加森林碳汇量、森林放氧量、森林涵养水源量等环境效益打下了基础。**一是**通过实施森林碳汇重点生态工程，增加碳汇林75.79万亩。根据IPCC（政府间气候变化专门委员会）特别报告，人工林每生长1立方米吸收二氧化碳1.83吨，折合含碳量约0.25吨、释放氧气1.62吨。按照人工林年平均生长量0.27立方米/亩计算，2018年广东省新造碳汇林每年可增加碳汇5.12万吨，释放氧气33.15万吨。**二是**通过实施生态景观林带工程，新建生态景观林带8517.5亩，完善提升生态景观林带20122.5亩。预计每年新增碳汇1933.2吨，释放氧气1.25万吨。**三是**实施乡村绿化美化工程，建成乡村绿化美化省级示范点970个，提高了村庄绿化率。

（二）实施森林抚育工程，改善了碳汇林的生长状况。通过实施森林抚育工程，完成森林抚育任务414.19万亩。**一是**通过实施省级森林抚育工程，完成省级森林抚育任务179.19万亩，抚育合格率99.2%。**二是**通过中央森林抚育省级财政配套补助，完成中央森林抚育任务255万亩，抚育合格率99.9%。现场核查表明，通过实施松土、扩穴、施肥、培土、除草、补植等抚育工序，显著改善了碳汇林生长环境，绝大部分核查点苗木长势良好。

---

[77] 此处所指新增碳汇林面积包括2017年结转并于2018年完成种植的面积和2018年下达并完成的面积。

（三）通过造林和抚育工程，提高了全省森林覆盖率和森林蓄积量。通过部署《广东省森林碳汇重点生态工程二期建设规划》（2016——2020），实施碳汇造林和森林抚育工程等林业重点生态工程，广东省森林覆盖率和森林蓄积量实现了“ 双增”目标。**一是**森林覆盖率稳步提升。《2018 年广东省农村统计年鉴》显示，自 2013 年广东省委省政府部署启动新一轮绿化广东大行动以来，广东省森林覆盖率由 2010 年的 57.0%上升到 59.08%，森林覆盖率呈逐年上升趋势。二是森林蓄积量逐年增长。《2018 年广东省农村统计年鉴》显示，2010 年以来，广东省森林蓄积量由 4.3936 亿立方米增长到 5.7855 亿立方米，森林蓄积量显著提升。广东省森林覆盖率和森林蓄积量增长情况如下图所示。

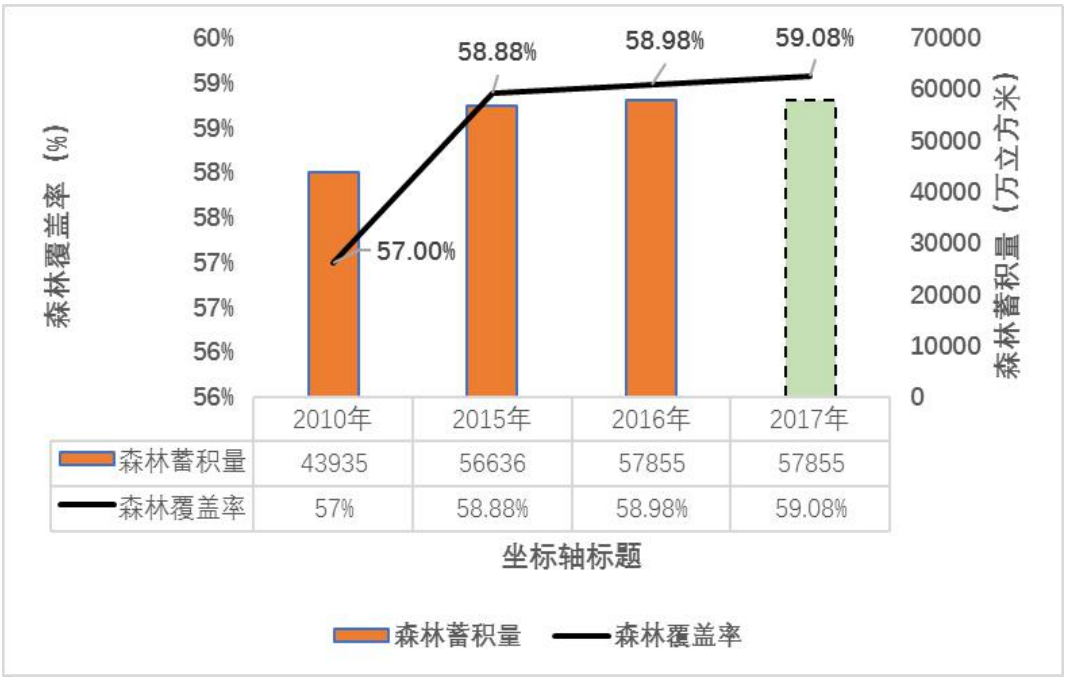


图 1-3 森林覆盖率与森林蓄积量增长趋势

数据来源:《广东农村统计年鉴》（2018）

总体上来看，广东省林业局负责实施的“2018 年省级乡村振兴战略专项（森林资源培育）”的产出目标已基本达成，产出质量较高，取得了良好的环境效益和经济效益。

五、存在问题

（一）项目资金测算模式与造林项目管理特点不匹配，未能适应造林项目资金支

付管理要求，影响了资金支出率。现场座谈和资料分析发现，造林项目设计的“一拖三”管理模式[78]以及基层林业主管部门为约束造林供应商而设计的 “433”等工程款支付模式[79]，导致造林项目当年工程款支出率最高不超过 70%。以上管理模式致使项目完成进度与资金支出进度脱节，不利于保障财政资金支出进度。

（二）绩效目标值偏低，部分项目完成效率和实施效果有待提升。一是绩效目标值偏低，未能体现财政资金支出应有绩效。绩效目标申报表设定的第一年年度“任务完成率 70%”， 未能合理体现项目应有产出量，不利于引导项目实施到位提高项目完成进度。**二是**部分项目任务完成率偏低。《广东省 2018 年林业重点生态工程省级核查报告》显示，生态景观林带新建工程完成率 78.9%，完善提升工程任务完成率 71.6%，任务完成率总体偏低。**三是**部分项目实施效果有待提升。现场核查表明，部分桉树林更新改造过程中对桉树桩的处理不到位，桉树新苗生长过快，改造效果欠佳。

（三）管理制度和保障措施不够完善，不利于开展项目监管和保障项目效益。一是部分专项资金管理制度对直接费用和间接费用的比例规定不够明确，不利于对资金使用单位的资金使用合规性进行监控。例如，《广东省省级森林碳汇重点生态工程建设专项资金管理办法》（粤财农〔2014〕26 号）虽然明确了专项资金支出内容包括“ 生产性支出”和“工程管理费用”，但未明确规定直接费用和间接费用的比例。**二是**乡村绿化美化工程的后续管理责任不明确，项目产出成果的后续抚育和管护责任未得到有效落实。现场核查发现，虽然部分单位开始探索通过村民“ 领养”模式解决乡村绿化美化工程的后续管护问题，但仍未形成系统性的管理机制，大部分项目的后续管护责任仍未得到有效落实。一方面，乡村绿化美化过程中新种的木苗和绿化植被需要持续的抚育和管护才能顺利成长，有效落实新种木苗和绿化植被的后续管养责任方能保障项目成果真正产生效益。另一方面，乡村道路两边的树木和绿化植被在生长过程中可能会影响车辆和行人的视线，管护不到位容易导致安全事故的发生。因此，落实乡村绿化美化后续管护责任，不仅是保障项目效益的需要，也是确保行人和车辆安全的必要举措。

---

[78] 造林中标单位在负责第一年造林任务的同时，需连续负责项目后续三年的抚育任务。

[79] 签订合同后支付工程款 40%，第一年验收后支付 30%，完成第二年抚育任务后支付上年造林工程款 30%。

（四）部分单位管理费支出审核不够严格，记账不及时。通过核查单位的会计凭证和资金支出明细账等财务资料发现，部分单位财务规范性有待提升。**一是**部分单位管理费的支出凭证不够完整，资金支出审核不够严格。例如：紫金县林业局大部分管理费（餐费、租车费等）的支出缺少原始凭证，差旅费报销未见差旅费报销审批表，未填写出差事由、出差时间等事前控制证明。**二是**部分单位记账不及时，不利于及时反映项目资金支出情况。例如，截止现场核查日（2019 年 7 月 25 日），梅州市五华县 2019 年支出的项目合同款均未记账，现场核查日未能提供资金支出明细账，会计核算不够及时。

六、相关建议

（一）根据造林项目管理需要编制年度预算，合理设置绩效目标值，发挥目标导向对项目实施效果的促进作用。一是根据造林项目管理要求编制预算，改变经费测算模式，提高资金支出率。目前造林项目设计的“一拖三”管理模式和基层林业主管部门为约束中标单位而设计的“433”管理等模式与财政资金支出率的管理要求存在一定冲突。为解决上述问题，建议根据“433”管理需求，建立“7+3”经费测算与申请模式。在测算项目经费时，分别测算当年度 70%工程进度款所需资金，同时测算需在当年支付的上年度 30%工程尾款款所需资金，以形成年度预算需求。在申请预算时，按照“7+3”的构成申请项目资金。即在申请专项资金时，申请计划在当年度支付的工程进度款的 70%和上年度实际工程量工程尾款的 30%，以提高财政资金支出率。**二是**合理设置项目任务完成率的目标值，加强对项目任务完成率的考核。专项资金设置的项目任务完成率 70%无法体现项目应有产出，不利于引导项目实施单位提高项目产出效率。虽然部分地区造林地的落实具有一定变数，但财政资金已按照任务量的 100%下达资金，为保障财政资金应该效益，建议任务完成率的目标值不低于 95%。**三是**探索建立不同地区之间的任务调剂机制，将部分预期无法在当年完成的任务提前调剂于其他任务承接能力较强的地区，并同步调整资金分配计划，提高整体任务完成率。

（二）完善管理制度和保障措施，探索多种形式的乡村绿化美化后续管理机制。一是完善专项资金管理制度，明确各类专项资金的直接费用和间接费用比例。建议利用历史数据和市场价格信息充分测算各类项目直接费用和间接费用占比情况，并根据测算结果修改专项资金管理制度，明确规定各类项目直接费用和间接费用比例。**二是**

落实乡村绿化美化工程的后续管理责任，在造林初期建立村民领养、集体管护等模式。此外，由于乡村绿化美化工程以省定贫困村为主要建设地点，而省定贫困村在申请扶贫资金和涉农资金方面具有一定优势。建议探索与其他扶贫资金或涉农资金之间的整合，建立乡村绿化美化工程后续管护机制。

（三）加强项目单位内控管理力度，加大对财务人员的培训投入，提高资金管理规范性。针对部分单位存在的管理费用审核不够严格、会计核算不够及时等问题，建议优化单位内控流程和加强对财务人员的培训。**一是**优化单位内控管理流程，兼顾便利性与规范性。在充分考虑业务科室工作人员出差和业务管理需要的基础上，加强差旅费、餐费等管理费的事前审批和报销过程审核。例如，因出差地偏远不便于获取报销发票，应要求填写出差审批表，明确出差事由、出差时间、出差地点等信息，并要求出差人员提供手机支付凭证截图等作为发票的替代凭证。**二是**及时委派财务人员参与培训和学习，提高会计核算及时性。现场核查表明，由于新旧会计制度改革等原因，部分单位未能及时记账，现场核查日未能提供资金支出明细账。针对该问题，建议根据制度改革和财务人员业务学习需要，及时委派财务人员参与相关学习，提升财务人员业务水平，提高会计核算及时性。

2013–2018 年黄标车提前淘汰和工业锅炉污染整治资金绩效评价报告

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：董家良

2019 年

一、评价项目概要

根据《大气污染防治行动计划》（国发〔2013〕37号）、《广东省“十二五”后半期主要污染物总量减排行动计划》（粤府办〔2013〕47号）和《广东省大气污染防治行动方案（2014-2017）》（粤府〔2014〕6号）的要求，广东省财政厅安排专项资金支持全省各地黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉污染整治奖励。

2014至2015年,广东省财政厅先后分四批下达了黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉污染整治资金，合计156,969万元。其中，黄标车淘汰补贴资金132,738万元，工业锅炉整治奖励资金24,231万元。根据《关于清算黄标车提前淘汰补贴资金和工业锅炉整治奖励资金的通知》（粤财工〔2018〕218号）的清算结果，已发放黄标车提前淘汰补贴资金66,612.691万元，结余66,125.309万元，已发放工业锅炉整治奖励资金11,953.8816万元，结余12,277.1184万元。

通过采取黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉整治奖励的措施，至项目实施截止日期，已按计划完成了规定任务。

二、评价原则与评价方法

（一）评价原则和评价方法

本次评价遵循科学、客观、公平公正原则和目标导向原则，通过采用资料分析、询问答辩、现场核查、专家咨询和问卷调查相结合的方法，综合分析影响绩效目标实现和实施效益的内外因素，对黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉污染整治奖励专项资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（二）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（三）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）指标体系中的指标内容及权重，结合项目资金使用具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高产出、效益部分分值，并将效率性及效果性等个性化指标分解，使其与专项资金实施目的进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
一、投入	20	18	90%
二、过程	20	12	60%
三、产出	30	28	93%
四、效益	30	25.73	86%
评价总得分	**100**	**83.73**	**83.73%**

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，并走访项目部分执行环节现场，经过最终综合分析，评定“2013-2018 年黄标车提前淘汰和工业锅炉污染整治”省级财政资金使用绩效得分为 83.73 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

投入指标分值 20 分，得分 18 分，得分率 90%，总体得分率良好，其中目标设置、资金到位情况较好，得分率均为 100%，反映出目标设置全面、合理和资金到位足额、及时。但论证决策和保障措施得分率相对较低，均为 75%，主要原因在于项目立项方面虽决策程序规范、合理，但并无前期可行性研究报告或摸底调查工作材料，缺乏决策依据材料，另外制度不完善，实施方案存在一些纰漏，使下级单位在执行过程中遇到了一些困难。

2.过程管理有效性分析。

过程管理指标分值 20 分，得分 12 分，得分率 60%，总体得分率较低，其各细化指标得分率也都较低，其中资金支付、管理情况得分率均为 50%，支出规范性得分率 75%，实施程序得分率 63%。该项得分率低的原因在于专项资金支出率低、结余多，同时项目在实施过程中没有得到有效的监督、指导，个别黄标车、锅炉补贴资金发放不符合省资金管理要求。在四个一级指标中，过程指标得分率最低，原因在于补贴标准偏低，

同时监督、检查、指导不够，导致实施过程中出现了较多问题。

3.产出质量分析。

产出指标分值30分，得分28分，得分率93%。产出指标得分率较好，反映出项目产出方面表现良好。项目在成本控制、完成进度方面圆满实现了项目在数量、时效等方面的目标和要求，但项目在预算控制和完成质量方面还存在一些瑕疵，如惠州仲恺高新区等地因地区特殊情况出现了黄标车补贴资金预算不足的情况，抽查各地市均存在不符合申请补贴条件的黄标车却批准了补贴。

4.效益实现度分析。

效益指标分值30分，得分25.73分，得分率86%。通过项目实施，全省完成了黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉污染整治奖励工作任务，减少了大气污染排放，虽然个别地市未达到《广东省大气污染防治行动方案（2014-2017年）》的工作目标，但由于该工作目标是由多项政策组合实现的，其它政策还包括推进船舶、港口及其他机械设备减排，加强施工及道路扬尘污染处理等，因此，经综合分析，项目效益较好。另一方面，根据调查问卷结果来看，群众对补贴标准太低，补贴程序繁琐，宣传、教育及培训不够等方面不太满意，但是对大气改善程度较为满意。因此，项目整体效益实现度较高。

5.绩效综合分析。

结合上述四方面对专项资金分析比较，评价小组认为专项资金在投入和产出方面表现较优，效果方面表现良好，但过程方面则表现一般。在项目投入到位的情况下，过程管理的不完善则因上层实施方案没有周全地考虑到各地市实际情况，所以在一定程度上未能充分发挥上层方案对地市具体操作的指导作用，导致部分地区在执行过程中对上层方案的理解及执行存在较大差异，同时，因前期《广东省大气污染防治行动方案（2014-2017年）》工作目标设置较高，在项目完成后，项目的生态效益并未完全达到预期目标，考虑到影响效益因素的复杂性，最后认为项目的效益性总体良好。

四、主要绩效

（一）完成了黄标车淘汰和工业锅炉污染整治任务

一是完成黄标车淘汰任务。广东省2014年淘汰黄标车57.6万辆，淘汰黄标车和老旧车合计68.4万辆，超额完成国家下达的淘汰任务。2015年淘汰黄标车56.59万辆，

完成国家淘汰计划的148.42%。2016年淘汰黄标车及老旧车35.422万辆，完成国家淘汰任务的131.2%，其中淘汰黄标车14.93万辆。2017年淘汰黄标车14.68万辆，完成国家淘汰任务的109%。2014-2017年度，黄标车淘汰工作进度紧跟国家淘汰计划，并且每年超额完成了国家任务。

二是锅炉综合整治完成目标任务。2014-2015年，珠三角共淘汰燃煤锅炉2,217台，2014年、2015年珠三角分别淘汰燃煤锅炉1,167台、1,050台，完成了国家关于淘汰10蒸吨以下燃煤锅炉的任务要求。监测数据显示，在用的334台10蒸吨以上燃煤锅炉也均按要求完成了治理。

（二）促进了全省经济增长且改善了城市容貌

通过执行黄标车淘汰工作，车主在原有旧车辆被淘汰后以购买新车的方式，促进了汽车消费，按每辆新车10万元的均价估算，2014-2017年全省共淘汰143.88万辆黄标车，估算可拉动汽车消费额达1,438亿元，同时也将拉动经济增长。

黄标车及老旧车一般外观陈旧、噪声偏大，并且排放不达标，对城市容貌和人居环境有一定影响，通过推行黄标车淘汰工作，有效改善了城市容貌和居住环境。

（三）改善了城市生态环境

通过2014-2017年的黄标车淘汰工作，累计实现CO减排95.6万吨/年、HC减排11.4万吨/年、NOx减排20.17万吨/年、PM减排2.85万吨/年的目标，有力促进了空气质量的改善。

2017年，全省城市SO_2平均浓度为11微克/立方米，较2013年下降42.1%，达到国家一级标准；NO_2平均浓度为29微克/立方米，较2013年持平，达到国家一级标准；PM_{10}平均浓度为51微克/立方米，较2013年下降13.6%，达到国家二级标准；$PM_{2.5}$平均浓度为33微克/立方米，较2014年下降19.5%，达到国家二级标准；O3-8h平均值为153微克/立方米，达到国家二级标准；CO第95百分位数平均值为1.2毫克/立方米，较2014年下降29.4%，达到国家一级标准。

通过黄标车提前淘汰和工业锅炉污染整治，减少了交通污染排放，深化了工业源治理，为改善城市生态环境做出了一定贡献。

五、存在问题

（一）项目前期论证不足，预算不合理

一是根据《关于进一步做好珠三角营运黄标车提前淘汰补贴工作的通知》(粤环〔2014〕71号)有关规定，“省财政2014年营运黄标车淘汰补贴资金”仅限于向2001至2005年注册登记的营运黄标车淘汰补贴，对非营运黄标车及营运黄标车中的“小、微型客车”、部分“微型货车”以及2000年前和2006年后注册的营运黄标车主不公平。反映出项目论证的不充分性，政策制定存在不完善之处。

二是根据《关于进一步做好黄标车提前淘汰补贴工作的通知》(粤环〔2015〕42号）等文件对黄标车补贴的规定，实际上每辆黄标车最后补贴金额与市场价相差较大，在执行过程中，黄标车主积极性不高，许多黄标车主选择观望政策情况，最后由于限行等措施，才交车报废，导致项目快到截止日期时，拆解厂出现难于应付排队报废车辆的状况，另外，因补贴低，一部分黄标车被卖给了二手车市场或是转移到监管执法力度较低的农村和偏僻山区，出现了淘而不汰的情况，说明项目前期没有足够充分的市场了解和论证。

三是根据《关于清算黄标车淘汰补贴资金和工业锅炉整治奖励的通知》(粤财工〔2018〕218号）附件清算表中的数据，计算得出黄标车淘汰补贴资金支出率50.18%，工业锅炉整治奖励资金支出率49.33%，总体上支出率低、资金结余较多，项目前期论证不充分，预算编制不合理。

（二）过程管理不完善，缺乏有效的指导监督检查

一是在资金管理方面，黄标车提前淘汰补贴和工业锅炉污染整治奖励省级专项资金支付率分别为50.18%、49.33%，支出率均较低。黄标车提前淘汰补贴支出率在80%以上的，仅有广州、河源、梅州、阳江、湛江、清远等市；工业锅炉污染整治奖励资金支出率在80%以上的，仅有东莞。另外，还出现了江门市新会区存在资金拨付不及时，茂名市黄标车提前淘汰省级资金补贴超标准和中山、惠州等地市会计核算主体不规范等问题

二是在事项管理方面，个别地市制定的实施方案与省级专项资金管理办法有冲突；多数地区未严格按照实施方案内容执行；项目单位对方案实施开展有效的检查、监控、督促整改等措施及业务指导不够。

六、相关建议

（一）加强项目立项论证，提高项目预算合理性

一是严格依据《广东省财政专项资金管理办法（试行）》（粤府〔2018〕120号）的规定执行，对项目的必要性、科学性、合理性、可行性等进行充分研究论证。

二是做好项目前期工作，对各项目单位实际情况及其提供的资料进行仔细审核、分析，使资金分配更加合理。通过完善各部门制度建设，不断增强预算的准确性。

三是重视运用大数据技术改进和加强预算管理，打通数据孤岛，做好数据的“聚通用”，形成用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新，提高预算管理水平，增强资金的使用效益。

（二）完善项目过程管理，落实监督检查制度

一是严格依据《广东省省级环境保护专项资金使用管理办法》（粤府〔2013〕125号），省生态环境厅、省财政厅定期检查、不定期抽查或委托项目所在地环保和财政部门（或评审机构）等方式，对资金的使用和项目实施情况进行督促检查。

二是严格执行财务规章制度和会计核算办法，上级主管部门应加强对地方部门会计业务的指导、监督、检查。对于拨付资金的使用要充分考虑项目情况和地方实际情况，在严格规范使用的同时坚持适度灵活原则，提高政策的可操作性，同时加强对地市相关业务的指导，尽量使地方单位能更好地利用专项资金，发挥其最大效能。

（三）加大环保宣传力度，提高人们环保参与度

一是充分利用电视、广播、网络、广告牌等多种手段，开展多层次、多形式的科普宣传和舆论宣传，使环保意识深入人心，积极引导人们从自身做起，自觉培养起文明生活、消费的正确方式。

二是提高人们环保法律意识，形成群众、企业、政府主管部门以及新闻媒体等多渠道的监管机制，让更多人参与到环境保护中来，让环境保护监督机制真正发挥作用。

2018年广东省江门市新会区东郊污水处理厂三期工程项目及其配套管网项目资金绩效评价报告

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

2019年

一、评价项目概要

近年来随着江门市新会区经济发展情况及污水收集管网建设的不断完善，原有的东郊污水处理厂（一期、二期）实际运行状况已经接近满负荷运行甚至存在部分时段超负荷运行现象，仍有较多的生活污水及工业废水尾水未经处理就近排放至区内河涌，造成区内水环境污染严重。为治理江门市城区黑臭水体，2017 年新会区城市综合管理局（机构改革后更名为江门市新会区城市管理和综合执法局）作为实施机构组织实施辖区内东郊污水处理厂三期工程及管网配套，该项目是城区黑臭水体整治的重要工程措施之一。

本项目的内容包括：新会区东郊污水处理厂三期工程的建设与运营、配套污水管道的建设与运营维护以及新会区东郊污水处理厂纳污服务区域内存量管网的运营维护，项目划分为三部分：A 部分——新会区东郊污水处理厂三期工程的建设运营东郊三期的最大设计水量为 5 万 m^3/d，土建工程一次性完成，设备结合管网的建设及污水量的收集情况，分两阶段安装，第一阶段按 3 万 m^3/d 实施，第二阶段按 2 万 m^3/d 实施。B 部分——新建配套污水管工程（以下简称新建管网）的建设运营包括 8 个子项目，共 15860m 污水管道。C 部分——存量配套管网（以下简称存量管网）的运营维护。本项目使用一、二期污水处理厂内优化用地，面积共约 13 亩，通过有偿租用方式向一、二期运营单位租用该地块，因此无需进行征地。

本项目合作范围内总建设成本估算值为 20534 万元，采用 BOT+O&M 两种模式结合的方式运作。BOT 模式部分的特许经营期限为 30 年，O&M 模式的期限为 8 年。由社会资本方作为建设单位负责投资建设，后期通过收取政府支付的污水处理费、管网可用性服务费、管网运维服务费等方式获得回报。东郊污水处理厂三期工程 9722 万元，新建配套污水管工程 10812 万元（实施方案中的价格）。在项目正式商业运营日，污水处理基准单价为 1.291 元/吨。管网可用性服务费以 B 部分最终投资额（财政部门审核的金额）为基准按照 PPP 项目合同中的付费公式进行计算，管网运维绩效服务费以年度运营成本（260.80 万元）为基准按照 PPP 项目合同中的付费公式进行计算。

A 部分污水处理厂土建工程于 2018 年 9 月 30 日完成交工，B 部分新建配套管网于 2019 年 3 月 26 日完成交工。项目目前处于试运营状态，未投入商业运营。

二、评价原则与评价方法

本次评价的主要原则一是科学性原则，主要采取定量评价与定性评价相结合的方法，各项操作严格遵循既定程序，科学、规范、有序进行。二是客观公正原则，主要是依据相关规范，并结合财政资金管理实际，科学、合理、客观地设立评价标准、确定评价指标，确保评价结果能科学真实反映财政资金使用实际成效。三是目标导向原则，主要是从实事求是的立场出发，以资金使用单位申报的目标作为评价主要依据，注重财政资金支出的经济性、效率性、效果性和公平性等绩效表现。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）《项目支出绩效评价共性指标体系框架》,《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）、《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7 号）指标体系中指标的内容及权重，结合江门市新会区东郊污水处理厂三期工程项目及其配套管网项目资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**84.80**	**84.80%**
一、目标	12	11	91.67%
二、过程	46	38.80	84.35%
三、产出	12	10	83.33%
四、效益	30	25	83.33%

（一）总体结论

通过分析自评材料、项目单位提供的相关资料和现场核实和问卷调查等情况，总体而言，该项目基本完成了产出任务，实现了效益。但其过程管理存在不足、绩效结

果与预期目标尚有一定差距。经过对评价指标的量化反映与评价组专家的意见，综合评定江门市新会区东郊污水处理厂三期工程项目及其配套管网项目绩效评价得分为84.8分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

该指标分值12分，评价得分11分，得分率为 91.67%。从评价指标得分情况看，论证决策部分得分情况较好，得分率100%。但水质达标和污染物排放降低两个指标的设置不够科学。

2.过程分析。

过程管理方面指标分值46分，得分38.8分，得分率84.35%。其中，项目合同的得分率为100%，反映出项目合同的订立具有较好的规范性与合理性。项目实施得分率为78.33%,主要原因是项目建设工程的进度计划与项目完成及时率并未达到合同要求;建设项目未完成规划验收，尚处于试运营状态。项目运营和成本控制方面得分率为83.33%，项目公司在内部控制方面表现较好。监管的有效性稍有不足，B部分新建管网数的变更并未履行相关手续。

3.产出分析。

产出方面指标分值12分，得分10分，得分率83.33%。项目基本已按项目合同中的约定完成了土建工程、新增了污水处理能力、新增一定数量的污水管网。但是，新增的污水管网数低于项目合同中约定数11.79%。

4.效益分析。

效益方面指标分值30分，得分25分，得分率83.33%。通过项目的实施，城市污水集中处理率达到120%。由于新会旧城区大部分污水管网为截留合流制，雨水和污水均进入合流管并最终输送到污水处理厂进行处理。因此城市污水集中处理率以及城市生活污水收集率的计算并不精确。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果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，项目在投入方面的表现相对较好，但在过程、产出、效果等方面均存在一些问题。本项目的主要问题是项目工程的建设程序合规性不足、建设周期超

期、建设工程未完成规划验收；新增污水管网数未达到PPP项目合同的约定数；项目的预期目标并未得到完全实现；政府按照固定价格支付污水处理费等。

四、主要绩效

总体而言，项目在污水收集、处理方面的效果已经显现，会城河、紫水河全面截污，新会城区会城河、潭江等水体的水环境得到一定改善。

（一）新会区城市污水集中收集率和处理率得到提升。目前项目工程处于试运行状态，江门市新会区新增污水处理规模3万吨/天，新建配套污水管网13700m，对污水收集率和处理率的提升是显而易见。有效缓解了东郊污水处理厂一、二期工程的运行压力。2018年全年,新会城区供水量为 6019万吨,污水处理量为5773.19万吨,全年污水处理率为 5773.19/(6019／0.8) = 120%。污水收集率为：5773.19/6019=95.91%;截至2019年3月,新会城区供水量为1079万吨,污水处理量为855.91万吨,上半年污水处理率:855.91/(1079／0.8) = 100%。

（二）污染物排放量减少。项目工程运行后，新增污水管网将原本直排河道的污水进行截污，减少了排入城区会城河、潭江流域的污染物，对城区水环境具有改善作用。根据江门市区黑臭水体水质监测报告，2018年会城河水质较差,存在一定的黑臭现象。在本项目结束后,2019年以来,会城河水的水质明显改善,尤其是氨氮含量下降明显。至2019年3月会城河已不黑不臭。

（三）提高了人文居住环境。项目工程是新会区会城河、紫水河黑臭水体治理的重要工程之一，工程的实施保障并加快推进了实现新会区城区污水全收集、全处理的步伐，有效改善了新会城区人居环境。

五、存在问题

评价发现，项目资金在项目实施、产出以及社会效益等方面存在一些问题，影响了该项目的后续运行进度。

（一）未按照实际投入核算污水处理费单价

新会区东郊污水处理厂三期工程及配套管网项目采用“政府付费”方式，社会资本取得投资回报全部来源于政府付费。因此项目的调价机制应得到严格规范的执行。《新会区东郊污水处理厂三期工程及配套管网项目 PPP 实施方案》与《PPP项目合同》中的污水处理费单价的确定以项目的估算值为计算基准。实际上，项目工程完工后，

项目估算值与项目实际投入金额之间存在一定的差距。因此有必要在项目建设完成后根据项目的预算审定金额重新计算污水处理费单价。本次评审中，项目实施主体未提供 A 部分的实际投入金额，因此项目建设完成后执行《PPP 项目合同》中的污水处理费单价合理性依据不足。如果不考虑工程建设实际投入与实施方案中成本分析中的投入之间的差距所形成的处理污水吨水成本的变化，完全按照《PPP 项目合同》中约定的污水处理费单价付费，一是如果实际投入存在较大幅度的减少，则在污水处理的吨水成本计算中，成本也将会减少，按理成本单价也会降低，在这种情况下，仍然执行原有价格欠合理。二是按照《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号），这种方式属于文件中严格禁止的政府向社会资本承诺固定收益回报，给财政资金的安全使用带来一定的风险。

（二）项目绩效目标过高

本项目是应新会城区黑臭水体治理而生,是会城河黑臭水体综合治理"一河一策"方案中的子项目,将绩效目标设定为：在上游河段水质达标前提下，潭江新会段达到国家地面水环境质量Ⅲ类标准；江门河新会段达到国家地面水环境质量Ⅳ类标准。实际上，潭江在新会区有 14 条支流,会城河仅为其中之一,本项目作为会城河治理工作中的一项措施,对整个潭江水质改善的贡献是有限的,以潭江水质来衡量本项目的效益,显得标准过高。

（三）项目工程建设程序不够规范，项目进度不及预期

一是项目工程建设的程序存在问题，致使项目工程存在“施工在先，办证在后”等不符合工程建设要求之处。二是项目工程中的 B 部分工程建设周期超出 PPP 项目合同约定的工期。PPP 项目合同签订于 2017 年 9 月,合同中约定 B 部分的工期为 16 个月。B 部分于 2019 年 3 月完成建设，工期为 18 个月，实际工期比预定工期延长 2 个月。三是新增污水管网数未达到 PPP 项目合同约定的数量。项目工程中的 B 部分为新建配套污水管工程的建设运营，包括 8 个子项目共 15860m 污水管道。根据现场调研可知，项目工程新增污水管网数为 13700 m，低于 PPP 项目合同中的约定数 13.61%。根据 PPP 项目合同的规定：乙方导致工程造价增减的图纸优化需事先取得设计院及甲方书面同意。从现场调研的情况来看，管网数的变更并未履行相关手续。

（四）项目未投入商业运营

由于项目是通过有偿租用方式向一、二期运营单位租用土地、公共配套建筑和部分设施，在规划验收过程中，用地与一、二期提标改造工程冲突，导致项目规划验收迟迟未能通过，进一步影响项目整体验收及后续运营等工作的进度。根据PPP项目合同中A部分项目进度表的规定，预定正式商业运营日为商业试运行日起90日内。A部分已于2018年9月30日完成交工，投入试运行，截至2019年3月31日，该项目未投入正式商业运营，已超出PPP项目合同中约定的正式商业运营时限。

六、相关建议

（一）建立项目工程完工后价格调整机制

PPP模式本质上是政府购买公共产品和服务，是财政预算管理的一项内容。从国家明确PPP模式重点推行的服务领域看，政府公共服务项目提供的服务大多数已形成比较充分的市场竞争。江门市新会区东郊污水处理厂三期工程项目及其配套管网项目采用的是BOT（A部分）+O&M（B部分）的模式，BOT模式部分的特许经营期限为30年，O&M模式的期限为8年。在这么长的时期内，时移世易，无论外部社会还是企业内部，无论是一项工程还是一个产品，必会发生一系列重大变化。因此，适时调整动态调剂机制是非常必要的。结合本次绩效评价的项目，建议应在PPP项目合同协议中约定价格调整办法，根据物价指数的变化、经营成本的变化、行业平均利润的变化来调整价格，以进一步控制项目的运营风险，更好通过收益和风险的合理分配，调动市场的内生潜力和活力，促使社会资本更加积极参与 PPP 项目。

（二）加强绩效目标设定的合理性

据《财政部PPP模式操作指南》的要求，PPP项目的操作主要包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行和项目移交五个阶段，共19个步骤。项目识别阶段中，分为4个步骤：项目发起、项目筛选、物有所值评价、财政承受能力论证。该步骤中的项目发起和项目筛选均涉及到PPP项目目标的设定与论证。结合本次绩效评价项目，建议PPP项目可行性报告中对绩效目标的设定应更具合理性。

（三）对PPP项目工程的建设流程加强监管

工程项目的建设流程是项目实施过程中必须遵循的工作程序，是工程建设过程客观规律的反映，是建设工程项目科学决策和顺利进行的重要保证。结合本次绩效评价项目，建议项目管理单位在PPP项目工程建设过程中加强对项目工程建设流程的监管，

保证项目工程的建设按照有关法律法规规定的流程展开。

（四）规范和完善项目内容的变更程序

一般认为，PPP 是“Public-Private Partnership”的缩写，可直译为“公私合作伙伴关系”，“公”即公共部门，“私”即私营机构。通俗理解下，PPP 即是指公共部门和私营机构就提供公共产品和服务而建立的合作关系或合作模式。政府与社会资本合作的核心是为社会提供产品和服务，因此双方在 PPP 项目合同中对项目所提供的产品和服务的约定不得随意变更。如需变更必须履行相应的变更程序。PPP 项目的管理单位必须严格规范 PPP 项目合同内容的变更程序。

（五）缩短项目完工与项目商业运营之间的空白期

PPP 模式周期长、投资大、成本高、风险多且风险后果损失大，风险的辨识与合理分配是成功运用 PPP 模式的关键。《新会区东郊污水处理厂三期工程可行性研究报告》、《新会区东郊污水处理厂三期工程及配套管网项目 PPP 实施方案》以及《PPP 项目合同》中对项目风险做来了较为详细的规定，但对于项目完工与项目投入商业运营之间的空白期未提及风险评估与分配。实际上，PPP 项目会因为财审决算、配套设施未如期完成、项目建设合规性等原因造成竣工验收缓慢，导致项目处于试运行状态，无法如期进入商业运营。因此，在完成项目建设完成后，应采取有效措施缩短项目完工与项目商业运营之间的空白期。

2015-2019年高速公路联网收费“一张网”产品召回置换贷款贴息资金绩效评价报告

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：郑乐

2019年

一、 评价项目概要

为加快实现全国 ETC 联网，全面提升高速公路通行效率和服务水平，方便群众出行，促进经济发展，根据广东省政府工作部署，广东省联合电子服务股份有限公司（以下简称“省联合电子服务公司”)开展了全省 ETC 电子标签及粤通卡产品召回置换工作。为解决本次置换工作费用，顺利实现省政府确立的全省高速公路联网收费“一张网”的目标，省国资委会省财政厅研究解决，同意给予省联合电子服务公司贷款金额不超过 1.5 亿元、贴息时间不超过 5 年的贴息资金。

至 2019 年 3 月 31 日，2015-2019 年度高速公路联网收费“一张网”产品召回置换贷款贴息资金共收到 1905 万元，已支付贷款利息 2,033.71 万元，支出率达 106.76%。财政贴息资金于 2019 年 4 月 15 日全部下发，剩余未还款利息 280.33 万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较专项资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对财政贴息专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）指标体系中的指标的内容及权重，结合财政贴息专项资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，根据专家的深化意见，更深入地将各指标的评分规则细化，使其与专项资金的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**88.94**	**88.94%**
一、投入	20.00	16.00	80.00%
二、过程	20.00	16.50	82.50%
三、产出	30.00	26.75	89.17%
四、效益	30.00	29.69	98.97%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，专项资金基本完成了产出任务、实现了效益，但也存在绩效目标设置不规范、财政贴息流程不科学、管理不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定专项资金绩效评价得分为 **88.94** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标分值 20.00 分，得分 16.00 分，得分率 80.00%。进一步对其得分结构分析，项目立项得分率为 66.67%，资金落实得分率为 100.00%。主要是专项资金在目标设置方面得分不理想，一是绩效目标设置不完整；二是绩效指标设置缺乏科学性。项目前期论证工作有待进一步完善。

2.过程管理有效性分析。

过程指标分值 20.00 分，得分 16.50 分，得分率 82.50%。项目资金管理及事项管理均存在一定程度上的问题。一是为了与相关支出文件要求相符，该企业应由相关第三方机构进行专项审计，对其隐形采购成本进行核算，据实反映其实际所产生支出。二是整个项目贴息流程方面有待进一步完善。财政贴息应采取企业先付息、财政后补助的形式，根据实际发生贴息数额予以补助，由于项目实施特殊性，为了给予企业以支持，贷款期间便会下达预算金额。在 2019 年企业申报贴息预算时，考虑前几年贴息金额的结余情况，予以调整。本项目 2015-2019 年期间收到的贴息金额没有超过实际

支付的利息支出。但是在整个贴息流程方面，应予以完善。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值30.00分，得分26.75分，得分率89.17%。项目预算控制、成本控制良好，一是通过捆绑未来资源的合作方式是亮点；二是通过分年度短期贷款降低贷款付息成本，但项目目标达标情况一般，主要是项目目标设置不够科学，未统筹多方因素影响，导致绩效目标设置偏高，实际执行受客户个人因素、不可抗力因素影响很难达到所设定的置换目标。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值30.00分，得分29.69分，得分率98.97%。项目实施所产生的社会效益、经济效益显著，主管单位、社会公众认可度较高。一是全省高速公路客车ETC使用率、非现金支付比例逐年增长，全省高速公路通行效率和服务水平显著提升；二是实现了全省高速公路的统一管理，全省高速公路年通行费逐年提升；三是全国ETC联网目标成功实现，政策影响可持续；四是每年聘请社会第三方机构调研，公众满意度较高。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效益四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在产出、效益方面表现良好，投入方面表现尚可，但项目资金管理及事项管理方面则相对不足。项目实施单位按上级单位要求完成项目，也达到了既定的目标，存在项目管理细节上的一些疏忽。

项目实施单位完成了召回置换工作，为联网收费“一张网”工作提供了有效的保障，存在项目立项绩效目标设置不全面、项目管理不合规等问题，但项目实施计划周详、人财物保障充分、宣传到位等项目实施的关键工作执行到位，未导致项目执行偏离，切实达到了召回置换工作的目的，产生了相应的社会效益、经济效益。

四、主要绩效

总体而言，专项资金在全省高速公路收费“一张网”产品召回置换工作上取得了一定的成效，也为全省高速公路“一张网”工作奠定了基础。主要体现在:

（一）创新的合作模式，大幅降低产品一次性采购成本

项目实施单位采取捆绑未来资源的方式与中标企业商业合作，通过签订未来代理销售协议，降低了召回置换工作的一次性采购成本，缓解公司运营压力。同时为以后

优质的项目合作奠定基础，同时为项目持续性影响提供保障。

（二）统筹兼顾，为全省高速公路收费“一张网”并网切换工作夯实基础

项目实施单位召回置换工作整体做到了计划周密、组织严谨、宣传得力、保障到位。一是制定了详细工作方案，公司领导层面高度重视；二是人财物保障落实到位；三是多渠道宣传，提供信息支撑；四是赏罚分明的制度保障，全面调动员工的工作热情和积极性。

（三）置换升级工作圆满完工，政府、群众认可度较高

项目实施展现了实施单位良好的筹划能力、驾驭能力与执行能力，成效突出，多方认可度较高。一是召回置换工作得到上级单位表彰认可。省联合电子服务公司被省交通运输厅评为“全省联网收费‘一张网’工作先进单位”。二是社会公众认可度较高。省联合电子服务公司每年聘请专业的社会第三方机构进行公众满意度调查分析，年综合平均评分为93.80分，社会公众认可度较高。

（四）联网规模效益逐步显现，社会效益、经济效益显著提升

实现全国高速公路ETC联网后，根据提供的统计数据分析，高速公路年均通行费、非现金支付使用率及客车ETC使用率形成逐年增长的势态。其中，2018年度全省高速公路年均通行费达到626.03亿元，较2014年度增长59.64%；2018年度全省高速公路年均非现金支付使用率达到44.19%，较2014年度增长66.77%；2018年度全省高速公路客车ETC使用率达到43.26%，较2014年度增长94.69%。

五、存在问题

评价发现，专项资金在资金投入、项目管理方面存在一些问题，影响项目后期绩效考评，未达到预算绩效管理的要求。

（一）项目前期论证工作有待进一步加强

一是前期在方案编制总预算阶段，应该加强论证，将可行性的成本节约方法、操作方式以及由此产生的其他隐形成本支出等形成可行性研究报告，向财政部门加以明确，作为预算批复的重要参考。二是绩效目标体系不够完整。由于项目立项时间为2014年，对预算资金还未要求进行绩效目标申报。本次评价绩效目标绩效目标设置不完整。实施方案等体现出项目达到的产出任务，未包含经济及社会效益方面的目标；绩效指标设置科学性欠佳。在短时间内完成任务数量有些偏高，受客户自身因素影响，100%

完成目标任务有一定难度。

（二）项目实施程序有待进一步完善

一是从总成本的上看，“一张网”产品置换支出包括“一张网”置换产品实际发生采购支出为 8038.30 万元和当年采购节约金额 4809.9 万元（当年电子标签产品市场采购价为 150 元/台，按照此价格计算电子标签采购支出将达到 13500 万元），超过贴息贷款 1 亿元。因此其账面反映采购支出为 8038.30 万元，其节约金额 4809.9 万元为其根据市场价格的估算。为了与相关支出文件要求相符，该企业应由相关第三方机构进行专项审计，对其隐形采购成本进行核算，据实反映其实际所产生支出。二是整个项目贴息流程方面有待进一步完善。财政贴息应采取企业先付息、财政后补助的形式，根据实际发生贴息数额予以补助，由于项目实施特殊性，为了给予企业以支持，贷款期间便会下达预算金额。在 2019 年企业申报贴息预算时，考虑前几年贴息金额的结余情况，予以调整。本项目 2015-2019 年期间收到的贴息金额没有超过实际支付的利息支出。但是在整个贴息流程方面，应予以完善。

六、相关建议

（一）建议项目实施单位、资金主管单位强化预算绩效管理意识

贯彻落实上级单位的工作部署，细化各项工作要求，结合实际情况编制绩效目标。绩效目标不仅要包括产出、成本，还要根据实际需求考虑经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。同时做好绩效运行监控及绩效自评工作。

（二）完善贴息程序

在项目整体操作方面，如果是跨年度贴息，相关部门应要求企业在申报下年度预算时，提交上年度贴息实际发生情况，将结余资金纳入预算申报考虑范围，如果是一年期补助，应在贴息结束后，要求企业提供实际贴息发生金额，据实结算。

2018年内河航道建设资金

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：邓华勇

2019年

一、评价项目概要

为提高全省航道整体通达水平，促进沿海经济带的形成和发展，结合我省水运发展需要，2018年合计安排内河航道建设资金4亿元，其中包括“航道养护经费”2亿元及“内河航道工程省补助资金”2亿元。资金主管部门为广东省交通运输厅，用款单位为其直属事业单位广东省航道事务中心。项目实施旨在航道建设与航道管理中优化资源,发挥资金的最大效度,达到降低内河航道建设成本的目的,最终改善水上运输的通航条件。

截至2019年3月31日，2018年内河航道建设资金，合计支出35339.42元，支出率为88.35%。其中“航道养护经费”支出19496.98万元，支出率达97.49%。“内河航道工程省补助资金”支出15842.44万元，支出率为79.21%。2018年航道养护项目基本全部完成，航道建设工程部分项目完成不及时。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较广东省交通运输厅2018年内河航道建设资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对航道建设和航道维护专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)，并进一步参考《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕20号)指标体系中的指标的内容及权重，结合广东省交通运输厅2018年内河航道建设资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**86.52**	**86.52%**
一、目标指标合理性	20	18.50	92.50%
二、过程管理有效性	20	16.20	81.00%
三、产出质量	30	25.00	83.33%
四、效益实现度	30	26.82	89.40%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，专项资金基本完成了产出任务，实现了一定效益，但也存在投入不够科学、管理不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定专项资金绩效评价得分为 **86.52**，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析

专项资金在投入部分指标分值 20 分，得分 18.50 分，得分率 92.50%。进一步对其得分结构分析，论证决策部分得分情况较好，但是，专项资金在目标设置方面得分较不理想，主要是由于专项资金部分绩效指标设定不合理，部分指标不具备可衡量性。

2.过程管理有效性分析

过程管理方面指标分值 20 分，得分 16.20 分，得分率 81.00%。其中，资金支付、支出规范性得分情况相对较好。但是在实施程序及管理方面存在一定瑕疵，表现在部分项目支出欠规范，主管部门监督管理及项目绩效管理落实不到位，未能及时发现问题并解决问题，影响了项目后续发展。

3.产出质量分析

产出方面指标分值 30 分，得分 25.00 分，得分率 83.33%。其中项目在预算控制、航道养护项目年度任务完成量、项目进度达标情况、项目预收合格率、前期工作成果合格率等方面得分情况比较好，但是在成本控制、航道建设项目年度任务完成量指标上得分情况一般，个别项目未能如期完成。

4.效益实现度分析

效益方面指标分值30分，得分26.82分，得分率89.40%。通过项目的实施，航道安全畅通保障水平不断提高，通过收集整合各航道、各桥梁通航相关业务信息资源，实现航道信息集中管理与发布。有利于构建高等级的航道网络体系、高质量的航道服务体系和高效率的航道事务管理体系，打造航道通、航行通、服务优、生态美的现代化新航道。

5.绩效综合分析

结合投入、过程、产出、效益方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在效益方面表现良好，投入与产出方面表现尚可，但过程方面则相对不足。由于4个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都相互关联、相互影响。在这种得分结构下，虽然项目按计划实施了产出，但由于前期绩效目标设置及过程管理不完善等问题，一定程度上影响其预期绩效的实现。

四、主要绩效

总体而言，2018年度内河航道建设项目的建设实施给人民群众带来了一定的效益，项目的主要绩效表现体现在以下几个方面:

（一）提高我省内河航道整体通达水平

通过实施2018年航道维护工程，全年完成航道维护疏浚470万立方米，航道测量1800公里，航标设置、改造和维护116座，维修船闸9座，新建、技改船舶17艘，提高航道维护管理水平，为船舶航行提供可靠的助航服务。

（二）对社会经济发展起到了一定的带动效应

随着一带一路、泛珠三角国家战略的推进实施，广东省内河航运势必进入发展快车道。项目的实施，较好地维护了广东省内河航道的水深和宽度，改善了通航条件，为提高航道通行效率、保障航道通行安全、推动航运发展提供了重要保障，有效地提升了航运经济效能。

（三）提高了航道信息管理更新的效率性

通过项目的实施，能够明显提高航道维护管理水平，为航道船舶提供可靠的助航服务，为水运交通运输便利提供保障服务；能够明显提高航道部门的信息发布能力，通过及时发布水位、航标、航槽变化等动态信息，让航行船舶或企业及时掌握航道动态，便于船舶合理配

载与安全航行。

五、存在问题

评价发现，专项资金在绩效目标设置、资金支出、项目管理等方面存在一些问题。

（一）绩效管理体系不完善，绩效目标设置及绩效自评工作有待加强

一是省航道事务中心未提供前期绩效目标申报表，应在预算下达前申报及审核相关绩效目标。本次提交补充设置绩效目标部分绩效指标设置不合理。如“航道养护经费”设置的4个产出指标均为数量指标，而“项目完成率”不属于效益性指标，属于产出类指标。“内河航道工程资金”产出指标“续建项目产出”比较笼统，应将产出数量加以提炼。**二是**部分指标可衡量性不够。“航道养护经费”设置的指标可衡量性较好，基本为定量指标。而“内河航道工程资金”部分效益指标为定性描述，比较笼统，可衡量性不足，项目投资额完成率（%）属于效益指标，可作为基建项目产生经济效益。**三是**绩效自评工作不到位。在绩效自评工作过程中，有关业务部门对绩效自评工作的重视程度不够高，对绩效自评工作的流程和需准备的资料了解不够深入，而日常工作开展中没有围绕绩效自评的有关要求对本项目的资料进行整理及归档，最终导致上报资料存在拖沓现象。

（二）部分项目实施程序不规范，项目管理有待加强

一是部分项目实施的程序缺规范。如顺德所大良站7.25米铝合金柴油快艇建造(项目已办理验收）的招标文件对投标人资格要求设置过于简单，没有对投标企业提出信誉方面的具体要求；虎跳门和劳龙虎水道维护疏浚项目施工组织设计较简单，施工环保措施内容不全面，缺少相关应急专项方案。**二是**部分项目如石角咀船闸钢便桥重建项目验收不规范，缺少监理、设计单位签字盖章。**三是**部分项目管理有待加强。如联石湾船闸工程，交通厅质量和施工安全监督站于2019年6月14日书面发出检查意见，但施工单位对提出的问题未及时回复及落实整改；另外架桥石枢纽通行桥两端的车辆限高装置目前已被破坏，存在通行桥梁的车辆严重超限过载（图纸设计通行荷载上限为10吨）的情况，对桥梁的结构产生不利影响。

（三）部分项目财务管理不规范，成本控制有待加强

一是个别项目会计核算不合理。如“横门出海航道整治二期”可行性研究工作，由省航道事务中心开展招标工作并签订有关合同，后将该项目下达给中山航道事务中

心，并将项目资金需求纳入中山航道事务中心部门预算，该项目的后续资金支出由中山航道事务中心负责，省中心不再安排资金，但是后续相关发票等未进行变更，受托方（乙方）出具的发票抬头仍是省航道事务中心，但资金支付方为中山航道事务中心，同时也是中山航道事务中心做账，违背了会计核算基本原则。**二是**部分养护项目实施成本高。多波束测量，最高单位成本比最低高出 40.50%。横门东水道购置浮标成本超过了市场正常价格。

六、相关建议

（一）量化绩效目标，细化各项目的考核指标，明确具体的产出要求，加强绩效目标约束力

一是优化内部的资金分配方式和绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原则，制定更加科学的评审内容，把绩效目标作为资金分配的重要标准。主管部门要建立完善的绩效目标审核机制，加强对申报项目绩效目标的设置辅导、审核、监督，绩效目标不明确或与总目标有差异的应不予通过，避免财政资金碎片化分配。**二是**各项目单位应制定详细的实施方案，明确短期、中期、长期目标和具体量化绩效考核目标。在绩效目标设置方面，应从实际情况出发，坚持定性分析与定量分析相结合的原则，定性类考核指标尽量以定量考核结果为基础，在确立一、二级指标的前提下，从各角度细化考核指标，明确各个项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

（二）加强对项目的掌控，合理调整项目实施计划，充分利用有效资源，严格控制成本支出，提高专项资金使用效率

一是广东省 2018 年度内河航道建设项目基建类（如榕江航道整治工程、横门出海航道整治二期工程、十三五期储备项目前期研究费、广东省航道维护现代化改造工程）总体实施率和资金支出率处于较低水平，要加强对项目预算执行的绩效考核,定期检查财政专项资金的使用情况，避免财政专项资金闲置，提高专项资金使用效率。**二是**充分借助已有资源，减少资源浪费，避免出现重复建设。加强航道维护中各类经常性支出的成本控制，提高整体资源的利用率，实现专项资金使用效益最大化。

2016–2018年广东省山区五市
中小河流治理专项资金
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：杨义忠

2019年

一、评价项目概要

为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》(中发〔2011〕1号)、《国务院关于切实加强中小河流治理和山洪地质灾害防治的若干意见》(国发〔2010〕31号)、《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)和中央水利工作会议、省水利工作会议精神，切实加强广东省水利防洪除涝薄弱环节建设，省人民政府决定，从2011年起，用5到10年时间在全省实施千宗治洪治涝保安工程建设，基本建成人水和谐的防洪除涝保障体系。

省财政厅以粤财农〔2015〕517号等11个文件，累计下达2016～2018年广东省山区五市中小河流治理专项资金740,304.41万元，资金下达文件所涉及的韶关、河源、梅州、清远、云浮等地级市（以下简称山区五市）中小河流治理工程，为本次评价范围。

2016～2018年广东省山区五市中小河流治理专项资金项目共464宗，治理河长5209.24km。工程建设内容主要是新建或加固堤防、河道清淤、护岸、改建人行桥、重建机耕桥、新建排涝涵管、新建步级、新建码头、陂头加固等。

2016～2018年安排的省级专项资金已全部到位，但各类来源的资金到位率为94.52%;省级专项资金支出率为76.37%,累计支付资金565,405.20万元;项目464宗已全部实施，其中完工462宗，完工验收108宗。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向、科学客观和公平公正原则,采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较2016～2018年广东省山区五市中小河流治理实际结果与预定目标,综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对该专项资金的投入、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价指标体系共性指标设置按照《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）附件2-1《项目支出绩效评价指标体系框架（参考模板）》内容。个性指标设置结合水利行业特点及资金使用的具体情况，参

考《广东省财政预算绩效评价个性指标库》、《中央财政水利发展资金绩效管理暂行办法》（财农〔2017〕30号）、《广东省水利发展“十三五”规划》、《广东省农村水利治理规划》（2018-2027年）、《广东省水利厅 广东省财政厅关于加强山区五市中小河流治理项目和资金管理的意见》（粤水建管〔2015〕77号）、《水利工程设计变更管理暂行办法》（水规计〔2012〕93号）、《水利水电工程施工质量检验与评定规程》（SL176-2007）、《水利水电建设工程验收规程》（SL223-2008）等指标库、规划、办法、规程的相关规定。在征求水利厅建设处、财审处意见后，经协商形成评价指标体系个性指标。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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**	**83.93**	**83.93%**
一、投入	20	17.65	88.25%
二、过程	20	16.58	82.91%
三、产出	30	22.20	74.00%
四、效益	30	27.50	91.67%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，专项资金投入、过程管理情况良好，但也存在部分项目施工进度滞后、验收未及时等突出问题，一定程度上影响了产出。虽然完成滞后，但效益明显，评定专项资金绩效评价得分为**83.93**分，绩效等级为“**良**”。

（二）绩效分析

1.投入情况分析。

投入指标分值20分，得分17.65分，得分率88.25%。进一步对其得分结构分析，项目立项、资金落实两部分得分情况良好，得分率分别为86.25%、91.25%。失分点主要是：可衡量性的效果指标目标设置有待加强；部分项目施工进度滞后，计划安排合理性不足；部分市县配套资金未足额及时到位，降低了各类资金到位率和资金到位及时性。

2.过程管理分析。

过程指标分值20分，得分16.58分，得分率82.91%。其中，资金管理方面有待加强，得分率为79.85%；事项管理方面情况相对较好，得分率为87.50%。反映出专项资金支出率偏低、支出规范性存在少量瑕疵。

3.产出情况分析。

产出指标分值30分，得分22.20分，得分率74.00%。进一步对其得分结构分析，经济性方面因部分工程未办理完工结算，预算控制和成本节约尚未有最终定论，得分率为84.00%；效率性方面情况表现不如人意，得分率为72.00%。存在主要问题表现在进度滞后，工程初步验收率低等。

4.效益实现分析。

效益指标分值30分，得分27.50分，得分率91.67%。其中，效果性、公平性均较好，得分率分别为92.00%和90.00%。通过中小河流治理，河道行洪通畅，相对水位降低，防洪标准提高，并保护河流自然生态，促进美丽乡村、新农村建设，推动乡村旅游开展，支持地方经济社会生态可持续发展，发挥河流综合功能和综合效益，实现“河畅、堤固、岸绿、水清、景美”的治理成效。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效益四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在效益方面表现较好，投入、过程表现良好，但产出方面则相对不足。虽然，中小河流治理产出长度满足目标要求，但完成时间比合同工期滞后，工程进度达标率低和项目初步验收及时性不足，较大地影响产出评分结果。

四、主要绩效

总体而言，中小河流治理专项资金在解决河道行洪通畅，提高流域防灾减灾，保护河流岸堤稳定，推进生态文明建设，促进美丽乡村建设等方面发挥综合效益，为乡村振兴战略实施提供有利基础条件。主要体现在：

（一）提高河道行洪能力，保障人民生命财产安全

中小河流治理是广东省水利基础设施短板，治理前10年，山洪灾害伤亡事件基本都发生在中小河流，每年暴雨袭来，洪水频发，河堤崩塌，农田淹浸，房屋受损，给人民群众的生产生活都会受到很大的影响，甚至给人民生命财产安全带来巨大威胁。

山区五市通过治理中小河流，防洪减灾能力提升，普遍提高了相应的防洪标准，河床高程降低、行洪断面拓宽，岸坡防冲能力提高，过洪时间缩减，洪水水位降低，洪水淹浸范围和时间大幅减少，成灾面也大大减少，防灾减灾效果明显。因暴雨洪水灾害造成的人员伤亡和经济损失,与多年平均值相比降低幅度分别接近88%和61%,2017年、2018年山区五市全年无一人因中小河流洪水而死亡。一样雨情，两样灾情；一样洪水，不同情形。人民群众的“安全感”显著增强。

（二）改善河流自然生态，绿水青山就是金山银山

中小河流治理尊重河流自然规律，尽量维持河道自然形态。河道宜弯则弯、宜宽则宽、宜滩则滩，尽可能避免渠化河道、硬化岸坡，山区中小河流多数是重要的生态屏障，防洪治理与生态治理的有机结合，践行“绿水青山就是金山银山”的生态发展理念。生态理念贯穿治理全过程，**一是**因地制宜，顺“势”而治。**二是**就地取材，生态护岸。通过治理，改善了河道生态，河道整洁和河岸稳定，维护有利于动植物生长的良好生态环境，打造人水关系协调的亲水河岸。

（三）美化流域村居环境，满足群众美好生活需要

中小河流治理前普遍存在河道淤积萎缩，两岸杂草丛生，沿岸生活和建筑垃圾堆积严重，河道水质污染较重，河道功能衰退严重等情况。中小河流治理结合美丽乡村、新农村建设需要，注重河道生态效益，提升生态性、观赏性及亲水性，营造水景观、挖掘水文化，发挥河道综合功能，提升河道及两岸环境质量，打造宜居环境，努力满足人民群众对美好生活的向往和追求。

（四）系统治理效果明显，促进地方经济社会发展

通过实施中小河流治理，**一是**使沿河村镇的防洪减灾能力显著提高；**二是**大大改善了沿河交通及农田水利设施，为当地发展农业生产和发展农村经济提供基础；**三是**环境改善，为发展乡村旅游创造条件，河流治理后著涌现出一批适合群众休闲、享受自然、亲近河流的美丽生态示范工程，有力促进了农村经济社会发展，人民群众的“安全感”、“获得感”、“幸福感”显著增强。**四是**提升了当地土地开发利用价值；**五是**使在外乡贤产生了浓厚归属感和自豪感，激发了对家乡的投资回报热情，进一步带动了当地社会经济发展。

（五）长效管护机制形成，更好维护河道健康生命

中小河流治理工程效益的持续发挥，有赖于全面推行“河长制”，管护机构、管护人员、管护经费、管护责任及制度等长效机制，因“河长制”而进一步完善。现场核查的6个县市中小河流，完工至今管护情况良好。随着《广东省山区五市中小河流试行“河长制”的指导意见》（粤水建管〔2016〕9号）的印发，各地全面实施“河长制”，明确“河长”职责、主要任务和保障措施等。随着“河长制”落实，项目得到维护，垃圾得到清理，问题得到处理，巡河常态化，将能更好地维护中小河流健康生命，发挥其综合效益。

五、存在问题

评价发现，专项资金在施工进度、竣工验收、生态建设、资金支出、绩效管理等方面存在一些问题，影响中小河流治理绩效评价结果。

（一）施工进度滞后

现场绩效评价发现，中小河流治理普遍存在施工进度滞后的现象，部分项目施工进度滞后，现场评价的6个县市中小河流治理工程，绝大部分项目有不同程度滞后。每宗工程合同工期一般约为6个月，实际工期经常在1～1.5年，甚至少量项目达到2.5年。省水利厅对中小河流治理项目工程稽察整改意见，也指出个别工程实施进度严重滞后的问题。虽然，省水利厅采取领导督导、推进会、月专刊、稽察等办法，但效果未如预期。

（二）验收工作有待加强

2016～2018年山区五市中小河流治理项目，与合同工期比较，施工进度滞后，但99.57%项目已完工（滞后完成），仅23.28%项目已进行完工验收。至现场评价时，所有项目均未开展竣工验收工作。座谈会议上，相关县市有关人员也未谈及竣工验收计划。随着时间推移，人员可能变动，验收资料可能遗失，竣工验收及时性问题将更加突出。

（三）生态建设亟需提升

中小河流治理项目固然以防洪安全为根本，以防灾减灾为首要目标，但在“五位一体”总体布局下，生态建设亟需提升到更高位置上来。工程不仅要解决人民群众“安全感”，还要提升人民群众“获得感”和“幸福感”，不断满足人民群众对美好生活的向往。山区五市中小河流治理项目中，现场人员反映生态建设费用一般低于15%，在现场评价中，仅发现梅州市平远县大柘河等少量河流打造了生态河流，大多数河流治理

对生态建设投入有限，生态产出和效益也不太理想。

（四）资金支出率比较低

专项资金支出率仅为 76.37%，专项资金支出率普遍偏低。现场评价的 6 个县市中小河流治理工程，省级财政资金支出率最高是梅州市五华县，为 93.66%；最低是清远市阳山县，为 64.65%。全部财政资金支出率要小于省级财政资金支出率，主要原因是各地一般优先使用中央、省级财政资金，然后再使用市县配套资金。

2016～2018 年省级专项资金支出率低的主要因素有：**一是**预留的质量保证金未支付；**二是**个别项目承建单位请款资料未完善而未支付；**三是**个别项目进度不理想导致支付滞后。

（五）绩效管理需要重视

一是项目绩效目标需要统一。中小河流治理项目涉及中央、省市县多级财政资金投入，各级财政投入绩效申报目标容易混淆。**二是**项目绩效效果量化不足。治理前后效果缺乏具体数据对比，治理后经济社会生态效果好，但绩效效果指标缺乏量化，资金使用单位平时未能注意收集相关信息。**三是**绩效运行监控尚待开展，目前治理中存在进度滞后等问题。**四是**绩效评价工作需要重视。现场绩效评价时，少部分地方未能及时提供绩效自评报告，佐证材料不足且未按规定整理，自评报告编写篇幅较短等。**五是**绩效运用需要建立制度强化硬化。

六、相关建议

针对存在问题，提出相关建议如下：

（一）实施绩效跟踪，促使工程加快施工进度

施工进度滞后使产出不及时。建议实施绩效运行监控制度，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，发现问题要及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现。建立项目绩效运行监控机制，对存在施工进度较为滞后等问题的项目，可暂缓或停止预算拨款，督促及时整改落实，并可及时问责相关责任人。

（二）及时竣工验收，完成工程建设最后程序

竣工验收是项目建设全过程的最后一个程序，是项目转入投产使用的必要环节，将全面考核建设成果，为提高项目的经济效益和管理水平提供重要依据。未及时进行竣工验收，将使工程建设无法及时完美结束，对建设成果未能及时进行全面考核和经

验总结，容易因责任不清而造成纠纷等。建议采取行政手段，开展专项行动，组织进行工程审计申报，及时完善验收资料，及时组织开展竣工决算工作和档案验收工作，适时组织竣工验收工作，改变竣工验收不及时的现象，及时为项目结束划上句号，避免今后产生责任纠纷等负面影响。

（三）注重生态建设，充分发挥河流综合效益

实施中小河流系统治理，解决河道行洪通畅问题，提高流域综合防灾减灾能力，保护河流自然生态，将河道治理与美丽乡村、新农村建设有机结合，发挥其综合效益。建议防洪安全与生态建设并重，统筹考虑防洪要求和生态安全，适度提高生态建设方面资金比例。治理中应积极推进生态文明建设，努力创建宜居环境，防治水污染，维护水生态，提升水环境，促进山区五市经济社会生态可持续发展。

（四）及时支付资金，确保工程建设资金需要

严格按照合同规定，及时审核支付进度款，才能确保工程建设资金的需要，从而保证施工进度，保证农民工工资支付的及时性。**一是**认真执行《住房城乡建设部 财政部关于印发建设工程质量保证金管理办法的通知》（建质[2017]138号）规定，工程质量保证金预留比例上限，由5%降至3%。**二是**督促参建单位，及时完善请款资料，抓紧请款和加快审批进度。**三是**加快施工进度，施工进度与进度款支付一般成正比。

（五）突出绩效导向，强化绩效管理激励约束

一是强化绩效目标管理，充分发挥绩效导向作用，有效促进供给侧结构性改革深化，不断提升财政资金使用效率；**二是**加强绩效量化，资金使用单位平时要注意收集相关信息，为绩效量化做好准备。**三是**积极主动开展绩效运行监控；**四是**加强绩效管理，参考《中央财政水利发展资金绩效评价指标表》，设置绩效管理指标，从绩效管理的制度建设、填报质量、报送时效性等进行考核，促进绩效佐证资料准备及时性和充分性，提高绩效自评报告编写质量。**五是**强化绩效激励和约束作用，切实做到“花钱必问效，无效必问责”，建立绩效评价结果与预算安排挂钩机制。

2016年–2018年广东省大中型病险水闸除险加固工程资金绩效评价报告

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：张光兴

2019年

一、评价项目概要

我省现有水闸大部分建于20世纪50～70年代，限于当时经济技术条件，建设标准低，施工质量差，同时因管理体制不顺、管理机构臃肿、维修养护经费不足等原因，部分水闸尤其是大中型水闸老化失修，存在安全隐患，成为我省防洪工程体系中的薄弱环节。为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》（中发〔2011〕1号）、《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）和中央水利工作会议、省水利工作会议精神，切实加强我省水利防洪除涝薄弱环节建设，省人民政府决定，从2011年起，用5到10年时间在全省实施千宗治洪治涝保安工程建设，基本建成人水和谐的防洪除涝保障体系。

省级财政2015年至2018年共分4次下达省级大中型病险水闸除险加固工程专项资金，共计39,762万元，涉及9个地级市共20个的大中型病险水闸除险加固工程项目。

截止2019年3月31日，资金累计支出32,569.73万元，占下达资金总额（39,762万元）的82%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法，通过比较大中型病险水闸除险加固资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对大中型病险水闸除险加固资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）指标体系中的指标的内容及权重，结合大中型病险水闸除险加固资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，进一步将各指标的评分规则细化，并将效率性及效益性等指标分解，使资金投入方向与实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**81.65**	**81.65%**
一、目标指标合理性	20	16.60	83.00%
二、过程管理有效性	20	15.40	77.0%
三、产出质量	30	24.20	80.67%
四、效益实现度	30	25.45	84.83%

（一）总体结论

经单位自评、自评材料审核和现场评价，省级大中型病险水闸除险加固资金使用虽然基本完成了产出任务、实现了效益。但也发现在资金落实、事项管理、产出效率及效果性还存在一些不足。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定省级大中型病险水闸除险加固资金使用绩效得分为 **81.65 分**，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1. 目标指标合理性分析

专项资金投入指标分值 20 分，得分 16.60 分，得分率 83.00%。进一步对其得分结构分析，项目立项得分情况较好，得分率 90%。体现为项目立项论证充分，具体项目的目标设置完整、合理且可衡量，但也还存在项目实施计划与实际偏差大、部分项目实施制度保障不足的问题。资金落实得分情况不理想，得分率 72.5%。虽然资金分配合理，但地方自筹资金到位率均比较低，现场核查的 5 个项目，地方自筹资金平均到位率（地方实际到位资金/地方需自筹资金）仅 21.34%，影响了项目建设进度及效益的尽早发挥。

2. 过程管理有效性分析

过程管理方面指标分值 20 分，得分 15.4 分，得分率 77.0%。其中资金管理得分情况相对较好，得分率为 79.17%，体现为补助资金支出率高，但资金使用规范性方面仍需改进、提高。项目事项管理得分率 73.75%，问题主要体现为部分项目实施程序不规范，如项目法人组建不规范、合同签订有瑕疵、变更报批手续不完备等；此外，还发现地市业务主管部门、监管部门存在监管工作覆盖面不够广的问题。

3.产出质量分析

产出方面指标分值30分，得分24.2分，得分率80.67%，其中完成效率方面绩效表现较好，得分率82.4%；表现为工程计量拨款及时、分部等过程验收工作及时、建设内容与初设批复一致，但进度滞后问题突出。产出经济性方面表现一般，得分率72%；虽然各项目均按照批复的方案组织实施，按工程进展支付工程款，预算控制较好，但部分项目过程管理中的工程价款审核工作不到位，给项目成本控制工作带来不利影响。

4.效益实现度分析

效益方面指标分值30分，得分25.45分，得分率84.83%。病险水闸加固后，解决了原建筑物防洪能力不足、设施冲毁破坏等诸多问题，发挥了防洪排涝（挡潮）、灌溉供水、水资源调控、水环境改善等综合作用，保障了工程防护范围内国家和人民生命财产安全，改善了当地投资环境，推动了旅游发展，社会、经济和生态效益显著。旧闸除险加固后移交原水闸运行管理单位管理，效益发挥可持续，群众对政策实施满意度较高。但因项目进度普遍滞后，影响了资金效益充分发挥。

5.绩效综合分析

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对补助资金分析比较，评价小组认为：补助资金在前期立项、实施效果方面表现良好，产出质量方面表现尚可，但过程管理有效性方面则相对不足。由于4个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都互相勾稽，在逻辑也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，即便项目的前期立项论证充分，但由于资金到位不理想且过程管理规范性不足，项目产出不及时，最终效果仍有待提升。

四、主要绩效

自国家启动推进大中型病险水闸除险加固工作以来，我省各级水利部门抢抓机遇，积极开展大中型病险水闸鉴定工作，病险水闸加固后，解决了原建筑物防洪能力不足、设施冲毁破坏等诸多问题，发挥了防洪排涝（挡潮）、灌溉供水、水资源调控、水环境改善等综合作用，保障了工程防护范围内国家和人民生命财产安全，改善了当地投资环境，推动了旅游发展，社会、经济和生态效益显著。

（一）提升了防洪除涝能力，社会效益显著

病险水闸加固后，发挥了防洪排涝（挡潮）的作用，捍卫了耕地和当地群众免受

洪灾，保证了城市、工业区和第二、三产业聚集区的防洪安全。如汕尾市4座水闸建成后保护两岸人口42.02万人，保护农田面积26.31万亩，保证了5.9万亩农田的引水灌溉。

（二）发挥了灌溉供水、水资源调控的功能，防洪效益、经济效益显著

项目建设恢复、改善（或新增）了农田灌溉，恢复（或新增）供水能力。如湛江市鉴江高岭拦河闸重建后灌溉总面积为10.02万亩（原灌溉面积8.6万亩），新增灌溉面积1.42万，生活及工业用水量为5,621万立方米/年，保障55万人的生活用水；船闸恢复50t船通航能力，新增交通桥为两岸来往提供交通便利。

又如，江门江洲水闸水工建筑物存在工程隐患，导致水闸挡水标准下降，无法充分发挥水闸应有的防洪效益，除险加固后每年可减轻下游防洪压力，效益达610万；江门塘洲水闸的年平均防洪效益达158万元。

（三）起到了改善水环境的良好效果，生态效益显著

项目建设改善了水环境，推动了旅游发展，改善了当地投资环境，对当地工农业生产的发展与人民生活水平的提高，发挥了极大的作用。梅州市望江狮水闸工程完工后，除了提高兴宁城区抗洪减灾能力，改善农田灌溉，保障兴宁城乡供水外，还改善了区域水生态环境，恢复水闸两岸群众交通出行，受益9个乡镇（街道），受益人口50多万。

五、存在问题

评价发现，专项资金在地方自筹到位，建设管理过程规范性、监督实效、项目进展等方面也存在一些不足之处，具体表现如下:

（一）地方自筹资金到位率低，项目实施进度滞后

一是地方自筹资金到位率低，“等、靠、要”的思想较严重。根据《印发广东省千宗治洪治涝保安工程建设方案的通知》（粤府办〔2011〕61号），各地级以上市、县（市、区）人民政府是治洪治涝工作责任主体。初设批复资金来源也已明确，除省级水利基建投资补助外，其余建设资金通过申请中央补助和地方自筹解决。实际省级补助资金及时、足额到位，但地方自筹到位率均比较低，现场核查的5个项目平均到位率（地方实际到位资金/地方需自筹资金）仅21.34%，地方政府和水利部门主体责任不落实。其中吴川市吴阳拦河坝重建工程地方应自筹资金23,810.51万元，但截止目前

仅湛江市级财政配套了资金200万元，到位率仅0.84%，若后续自筹资金不能及时足额到位，势必影响工程建设进度，出现类似项目总工期不可控的情况（如吴川市吴阳海堤加固达标工程，一期工程资金缺口大，二期工程难以预估何时开工建设）。上述情况，有悖于水利部《关于切实落实水利建设项目地方配套资金的通知》（水规计〔2010〕180号）第二条“不能因为地方配套投资不到位影响工程建设进度”的规定。

二是项目总体建设进度滞后。现场核查的5个项目，均不同程度存在进度滞后的问题。部分项目截至目前滞后近11个月，如汕尾市海丰县大液河水闸重建工程、鉴江高岭拦河闸重建工程；云浮市新兴县凤凰水闸重建工程，目前已滞后9个月，按批复工期本应于2018年10月完工，因后续资金短缺，该项目无法确定完工时间,工程进度滞后问题较突出。

（二）部分项目建设单位管理不规范，项目、财务管理有待进一步加强

一是项目法人组建不规范，项目管理部职责不全。如汕尾市海丰县大液河水闸重建工程，建设管理实际由海丰县水利建设管理中心承担，但无该项目法人建立的证明文件。又如江门市恩平市江洲水闸除险加固工程的项目法人恩平市水利工程建设服务中心，在负责现场管理的项目管理部下设了几个职能部门，但工程造价管理工作未明确具体负责部门，未配备专业造价管理人员，项目管理部职责不全，不利于投资控制工作开展。

二是合同签订不规范，不利于工程投资控制、进度管理及合同执行。如汕尾市海丰县大液河水闸重建工程，施工合同总价为11,907.52万元，但合同附件2《已标价工程量清单》合计仅为11,565.37万元，较合同总价少342.15万元（经查，工程量清单缺少水土保持工程、环境保护工程等项费用），合同签订有漏洞，由此带来合同双方索赔事项发生。如江门市恩平市江洲水闸除险加固工程，金属结构设备及安装工程合同仅规定完工时间，对中间关键节点无具体要求，对整个项目的顺利推进不利。又如吴川市吴阳拦河坝重建工程施工合同未约定开工时间、完工时间，且该项目工期（730日历天）超过初设批复工期（2年）。

此外，因合同签订不规范给合同执行带来难度。如江门市恩平市江洲水闸除险加固工程，变更单价估价原则中，当新增的单价没有相同或相似单价可供参考时，规定“由承包人计算出合理的单价并将单价送本工程项目的监理单位、发包人、财政部门及

有关主管部门审核确定”。但是建设过程中的价款的变更审核属于建设单位造价管理、投资控制工作内容，合同要求财政部门及有关主管部门承担造价管理职责不合理，不利于合同执行及项目推进。

三是变更报批手续不完备。鉴江高岭拦河闸重建工程，土坝连接段土料场变更报省水利厅后，批复同意由Ⅱ2 土料场变更为Ⅱ5 土料场。但实施过程中，该Ⅱ5 土料场因各种原因未能征用。后经施工、监理、建设单位屡次商讨，以会议纪要的形式明确了土料来源改为外购土料，现场土坝连接段也已完成。但本次采用外购土料的变更事宜未向省水利厅报批，且外购土料单价未同步开展询价、参建各方目前仍未就土料单价进行磋商，由此带来投资控制风险（估算土方量约 8 万立方米，按施工单位口头说 50 元/立方米，约增加投资 400 万元）。

四是部分项目的支出不合规、会计核算不规范。建设单位内设机构配备的财务人员能满足工程建设管理需要，但现场核查发现，部分项目在执行财政资金管理相关制度方面，仍存在一些支出不合规的问题。如汕尾市海丰县大液河水闸重建工程、江门市恩平市江洲水闸除险加固工程，存在挤占专项资金的情况，将建管中心部分管理人员的工资及社保支出列入项目管理费；云浮市新兴县凤凰水闸重建工程，未实行专账核算，会计核算不规范。

（三）绩效管理工作不到位，对自评工作重视程度不高

一是绩效目标和指标申报有欠缺，绩效管理意识有待提高。省水利厅申报的 2016 年、2018 年度（2017 年度未提供）水利建设与改革发展专项资金绩效目标、个性化绩效指标，未明确大中型病险水闸除险加固工程项目的年度目标和具体指标；以致省级自评材料《基础信息表》中“评价年度预期值”、“评价年度实现值”均无法填报，不利考核。此外，项目总体进度滞后，资金使用效果未能及时、充分发挥，资金使用单位绩效管理的意识有待提高。

二是对绩效自评工作重视程度不高，进度总体滞后、成果质量不高。本次绩效自评工作，省水利厅及市、县水利部门总体工作滞后，市、县级自评材料直至 7 月 31 日仍未全部报送至省水利厅；省级自评报告直至 7 月 29 日才形成，较要求滞后 1 个月。省级自评报告总体论述简单，绩效指标分析不透彻。如报告中“主要绩效”以罗列具体项目效益为主、未分别对经济、社会和生态效益等方面展开论述，并进行归纳、提

炼；绩效指标仅简单地分“投入与过程”、“产出与效果”两方面进行笼统论述，未对具体指标完成情况、失分原因展开说明。反映相关单位对本次绩效自评工作不够重视、工作未落到实处。

六、相关建议

为提高补助资金使用绩效，完善规范项目实施管理、充分发挥资金使用实效，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议:

（一）以深化水利投资体制改革为契机，积极筹集建设资金

一是各级政府及发改、水利部门要深入掌握国家有关政策的要求，积极将本地重要水利项目建设纳入国家相关规划，共同争取中央资金支持。同时，要用好用活当前金融支持水利的优惠政策，加强与国家开发银行、农业发展银行等政策性银行的对接，积极申请国家和省级专项建设基金等，多渠道筹集工程建设资金。

二是用好涉农资金统筹整合相关政策，统筹使用地方水利建设资金。《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）文明确了，县级政府可统筹上级涉农专项转移支付资金，在完成约束性任务后，可将剩余资金调剂用于其他涉农项目。政策赋予地方政府可用好该政策，考虑调剂剩余其他涉农资金用于本类项目建设。

三是各地水利部门要积极争取当地政府的支持，着力建立健全水利投入长效机制，统筹政府可支配财力、水利规费、从土地出让收益中计提农田水利建设资金等资金，千方百计落实地方配套资金。

（二）规范项目建设及资金管理，加快项目实施进度

一是落实项目法人责任。项目法人是项目建设的责任主体，对项目建设的质量、安全、进度和资金管理负总责。项目法人要健全机构设置，完善管理制度，落实岗位职责；要配备足够的专业人员，满足建设管理的实际需要。有条件且项目较多的地区可选取部分项目开展代建制，通过试点代建管理的方式达到提高项目法人建设管理水平的目的。

二是加强对基本建设“四制”相关规定的学习，以实现建设管理过程更加规范。针对现场核查发现的问题，建设单位应增强合同管理意识，尽早完善合同条款漏洞，做好投资控制、进度管理工作；完善变更报批手续；建立并完善财务管理制度等内控

制度，规范专项资金管理，确保资金安全和干部安全。同时，项目参建各方针对稽查、审计发现的问题，应认真整改，避免同样的问题在别的项目重复发生，提高监管实效。

三是各级水利部门和项目法人要强化工程建设管理，优化施工组织，并科学调度各种生产要素，在确保工程质量安全的前提下，加快工程建设进度及资金支出，及时做好验收及移交工作，以便工程效益尽早发挥。

（三）加强全过程监管、强化资金绩效评价结果运用

一是各级水务部门要落实项目实施主体监管责任，加强全过程监管，加大计划执行重点环节监督检查力度，发现问题及时整改，提高精细化管理水平，履行好监管职责。

二是加强绩效管理，强化资金使用绩效评价结果运用。本次现场核查的项目部分已开工多年，但未接受过第三方评价，绩效管理意识仍然不强，追求资金审计不出问题，对资金使用实效关注不足。建议省级主管部门加强绩效评价工作（或委托第三方开展），建立“绩效优先”的激励机制；建议省级水利资金分配实行差别化管理，在现有补助标准的基础上，从分配给各地切块资金中提取一定比例的资金作为评价结果运用资金，对绩效表现好的地区在资金安排上给予倾斜，起到“鼓励先进、激励后进”的作用。

2016–2018 年广东省省级海堤加固达标工程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

2019 年

一、评价项目概要

为认真贯彻落实《中共中央、国务院关于加快水利改革发展的决定》(中发〔2011〕1号)、《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)和中央水利工作会议、省水利工作会议精神，省人民政府决定，全省实施千里海堤加固达标工程建设，进一步完善我省城乡水利防灾减灾体系，保障经济社会可持续发展。

省财政厅以粤财农〔2016〕279、粤财农〔2016〕155号、粤财农〔2018〕57号三个文件下达了2016～2018年广东省省级海堤加固达标工程专项资金12,242万元，资金下达文件涉及的广州南沙区万顷沙联围等12宗海堤为本次绩效评价的范围。根据工作方案，现场抽查了约54%的资金量，随机选取湛江市吴川市吴阳海堤加固达标工程、潮州市饶平县海堤加固达标工程(第二期)、广州市南沙区万顷沙联围海堤200年一遇加固达标工程(北界河水闸至一涌东水闸、中山界至四涌西段)等3个项目，进行现场评价。

截至2019年3月31日,2016～2018年安排的省级专项资金12,242万元已全部到位。12宗海堤计划加固海堤110.7公里，工程已全部开工，主体工程完工6宗。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和广东省财政支出绩效评价的规定，遵循“客观、公正、严谨、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、效果性、公平性的分析，评价专项资金的产出和效益。结合海堤加固达标工程专项资金项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，评价指标分析采用定量指标分析为主，并辅以部分定性分析。

(一)评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

(二)评价指标体系说明

绩效评价指标体系共性指标按照《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕20号)附件2-1，项目支出绩效评价指标体系框架。个性指标部分从《广东省财政预算绩效指标库》选择，部分根据《广东省水利发展“十三五”规划》、《广东省千里海堤加固达标工程建设方案》(粤府办〔2011〕60号)、《水利工程设计变更管理暂行办法》(水规计[2012]93号)、《水利水电工程施工质量检验与

评定规程》（SL176-2007）、《水利水电建设工程验收规程》（SL223-2008）等规划、方案、办法、规程有关内容，并结合海堤加固达标工程的情况制定。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1： 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**	**80.68**	**80.68%**
一、投入	20.00	17.76	88.81%
二、过程	20.00	16.32	81.58%
三、产出	30.00	16.90	67.60%
四、效果	30.00	25.50	85.00%

（一）总体结论

经过对项目资料审核和现场评价，专项资金完成了大部分产出任务，实现了相应的效益，但也存在工程进度滞后、后期管护经费部分不落实等问题，经综合定量指标的量化反映，结合实地考核复查情况和专项资金自评报告，评定专项资金绩效评价得分为 80.68 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分指标分析

1.投入情况分析。

专项资金在投入指标分值 20 分，得分 17.76 分，得分率 88.81%。投入指标分为项目立项和资金落实。项目立项得分率 89.17%，进一步对其得分结构分析，论证决策充分性较好。其中：捍卫 1～5 万亩的海堤加固达标项目能按要求编报初步设计文件；捍卫 5 万亩以上的海堤加固达标项目能按照要求进行可行性研究、初步设计报告编写。目标设置部分情况较好，其中：目标设置的完整性、合理性较好，目标的可衡量性有待加强；制度完整性较好，计划安排合理性不足，主要是工程未能按照合同工期计划进行建设。资金落实得分率 88.26%，未见到中央补助资金下达文件，省级专项资金均已足额及时到位，但部分市县配套资金未足额及时到位，降低了资金到位率和资金到

位及时性。

2.过程管理分析。

过程管理方面指标分值20分，得分16.32分，得分率81.58%。过程管理分为资金管理和事项管理。其中，资金管理得分率75.96%，主要原因是工程进度滞后，相应的资金支付率低，支出规范性存在少量问题。事项管理得分率90.00%，实施程序规范，管理有效性一般。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值30分，得分21.10分，得分率70.33%,。产出体现为经济性及效率性。经济性得分情况较好，得分率为84.00%；效率性得分率67.60%，得分率较低，主要原因是工程进度滞后，分部工程评定优良率较低。

4.效益实现分析。

效益方面指标分值30分，得分25.50分，得分率85.00%。效益通过效果性和公平性来体现，情况良好，得分率分别为84.00%、90.00%。项目的经济、社会和生态效益较好，但可持续发展有待加强。从主体工程已完工的6宗项目评价及未完工程效益预估，通过海堤加固达标工程项目的实施，提高了当地的防洪防潮能力，有效减轻台风风暴潮灾害损失，进一步完善了水利防灾减灾体系，保障经济社会可持续发展；但是，由于工程项目未全部完工，工程经济效益、社会效益、生态效益无法充分发挥；同时，未从政策制度上落实管护经费，使得工程可持续性受到一些影响。

5.绩效综合分析。

通过对投入、过程、产出、效果四方面对专项资金分析比较，可以看出，投入、过程、产出、效果是一个持续性的过程，四个方面是紧密联系的，项目的投入和过程产生问题，会导致产出和效果受到影响。由于配套资金未足额及时到位，影响了工程进度，产出达不到预期目标。而过程管理中监管有效性一般，也会导致工程进度受到影响，从而影响总体绩效目标的实现。

四、主要绩效

总体而言，海堤加固达标工程提高了沿海地区防洪防潮能力，减轻台风风暴潮灾害影响，进一步完善我省城乡水利防灾减灾体系，保护生态环境，保障了当地经济社会可持续发展。主要绩效体现为:

（一）提升防潮能力，保护人民生命财产安全

通过海堤加固达标工程建设，沿海地区防潮减灾体系进一步完善，防御台风暴潮的能力显著提高，海堤有效形成“封闭圈”。海堤设防标准进一步提高，总体上使得我省海堤防潮（洪）能力达20年一遇以上，其中城市、工业区和第二、三产业聚集区的堤段，县级以上基本达到50年一遇，地级以上市基本达到100年一遇。12宗海堤达标加固项目完成建设后可保护人口70万，海堤建设提高了抵御风暴潮袭击能力，有效保护人民生命财产安全，大力提升人民群众的“安全感”。

（二）保护生态环境，促进人与自然的和谐

海堤加固达标工程的实施，**一是**有效遏制海岸侵蚀现象，减轻了沿海地区水土流失，提高海岸抗冲刷能力；**二是**保护滩涂等自然资源，扩大红树林等植物种植面积，为动植物的生长和繁衍创造有利条件，对促进区域生态环境改善具有积极作用。海堤加固达标工程促进当地社会安定，为人民安居乐业创造了良好的生存环境，增加人民群众的“获得感”和“幸福感”。

（三）进行兴利除害，保障当地经济社会发展

海堤加固达标工程的实施，加快补齐防台风水利设施短板，保障经济社会可持续健康发展。海堤是防御台风风暴潮灾害的第一道防线，工程的实施有效减轻沿海地区台风风暴潮灾害带来的经济损失。12宗海堤达标加固项目完成建设后可保护耕地37万亩，保护水产养殖面积8万亩。项目建成有效保护当地基础设施、固定资产、工农业生产、群众生命及财产安全，社会效益显著，为地区社会稳定、经济持续发展创造了良好的基础条件。

五、存在问题

通过实地复核和查看相关资料发现，项目在施工进度、项目验收、后期管护、绩效管理等方面存在一些问题，影响海堤加固达标工程整体效益的发挥。

（一）施工进度滞后

现场绩效评价发现，海堤加固达标工程普遍存在进度滞后现象，上级主管部门对海堤加固达标工程进度督促有待加强。部分项目施工进度滞后，与中央补助资金未明确、市县配套资金到位率低有较大关系。现场评价的3宗工程，均有不同程度滞后，如南沙区万顷沙联围海堤200年一遇加固达标工程，于2017年4月19日开工，工期

330 天，开工至现场评价时约 820 天，工程仅完成约 74.0%，该项目已成为广州市政府督导项目。又如吴川市吴阳海堤加固达标工程，计划加固海堤 18.6 公里，重建涵闸 10 座。但目前工程仅完成海堤加固达标 15.0 公里，重建涵闸 6 座。

（二）项目验收推进缓慢

除省级资金外，其他资金到位不足；部分项目由于征地困难等，造成进度滞后。已实施海堤加固达标工程 12 宗，主体工程仅完工 6 宗。由于工期的延长，在合同工期内未完成工程建设任务，使工程完工验收、竣工验收均无法按计划进行。现场评价和核查资料发现，吴川市吴阳海堤加固达标工程、广州市南沙区万顷沙联围海堤 200 年一遇加固达标工程仅完成了单元工程验收；而吴川市博茂减洪河海堤加固达标工程处于停工状态，工程验收无法按计划完成。

（三）可持续发展有待加强

现场评价发现，地方水利主管部门没有建立专门海堤的管护制度，大部分地区未见到后期的管护资金安排计划。后期管护资金落实不到位，将使管护制度完善、机构及人员安排、管理措施等受到影响，使海堤受台风等破坏难以得到及时修补，“封闭圈”无法持续有效形成，对项目效益影响较大；同时，巡查难以常态化，出现的其他问题将难以及时有效处理，会影响项目效益的持续发挥，降低堤防防洪减灾效果，可持续发展困难。

（四）绩效管理有待加强

一是自评工作开展迟，佐证资料准备未充分。现场评价过程中，大部分单位存在绩效管理佐证材料不完整、未分类整理等问题，现场查阅佐证材料需要较多时间。如在广州市南沙区开展绩效评价时，未及时提供自评报告及完整提供佐证资料，使绩效评价工作开展困难。**二是**自评报告编写篇幅较短。各资金使用单位提交的绩效自评报告内容过于简单，自评报告不够深入到位。

六、相关建议

（一）加快施工进度，进度就是效益

海堤加固达标工程是一项民生工程，工程的实施对防潮减灾，生态建设，促进经济社会发展具有重要的作用。资金使用单位应科学安排资金计划、前期工作和施工进度，全面及时完成工程建设任务。主管部门应加强督导检查，协助妥善解决除省级资金外的其他资金及时到位问题，督促加快施工进度。建议实施绩效运行监控，对绩效

目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，发现问题要及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现。同时，各地方政府需要加大公共财政对海堤建设的支持，并发动和组织工程受益者（如围内养殖户）积极投入，保证海堤建设配套资金足额及时到位，确保工程建设对资金的需求。

（二）科学安排工期，及时组织验收

按照施工计划进行施工是保证工程能按期发挥效益的关键，同时，工期的延误会增加工程的管理费用和材料、人工上涨风险。工程具备完工验收条件时，项目法人要及时督促缺陷修复，及时完成尾工，适时组织参建单位进行完工验收，及时申报竣工验收。

（三）完善管护制度，落实管护经费

根据上级有关规定，并结合本地实际，对海堤管护原则、机构、范围、标准、经费保障和运行程序做出明确规定。项目单位应完善管护实施方案，明确管护主体，落实管护责任。项目主管部门与项目所在乡镇办理工程管护移交手续；乡镇与受益村签订管护协议，落实管护责任。同时广泛筹集资金，落实管护经费。**一是**要出台政策措施，鼓励通过多形式、多渠道筹集管护资金，建立多元化投入机制。**二是**把工程后期管护经费纳入政府水利预算资金，每年按工程管护任务总量，定期下拨工程管护经费，以有效解决项目后期管护资金不足的问题。

（四）加强绩效管理，落实工作责任

一是要加强绩效工作管理的培训，使得资金使用单位相关业务人员认识到开展绩效管理工作紧迫感和重要性，拓宽相关业务人员的绩效管理视野，提高各业务部门和相关人员开展绩效管理的工作能力，促使水利系统人员牢固树立绩效管理理念，为全面实施绩效管理奠定基础。**二是**落实绩效管理工作的责任制。明确领导责任和岗位责任，将责任落实到岗位，落实到人。**三是**相关人员平时注意收集绩效量化资料，按上级要求及时开展绩效自评工作，认真准备和整理绩效佐证材料，认真组织编写绩效自评报告。

2016年–2018年广东省大中型水库库区基金

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：张光兴

2019年

一、评价项目概要

为了帮助移民改善生产生活条件，促进库区和移民安置区经济及社会发展，国家先后设立了库区维护基金、库区建设基金和库区后期扶持基金，努力解决水库移民遗留问题，对保护移民权益、维护库区社会稳定发挥了重要作用。

为贯彻落实《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（国发〔2006〕17 号，以下简称《意见》）精神，广东省人民政府于 2006 年 10 月 30 日印发《广东省水库移民后期扶持政策实施方案》（粤府〔2006〕115 号，以下简称《方案》），明确指出：“各级政府按照中央和省政府的统一部署，编制好基础规划，省有关部门以经批准的规划为依据，按规定程序积极向国家有关部门申报安排库区和移民安置区基础设施和经济发展扶持资金”。为加强和规范地方大中型水库库区基金的征收和使用，广东省财政厅、广东省水利厅于 2010 年 11 月 15 日联合印发了《广东省大中型水库库区基金征收使用管理实施细则（修订）》（粤财农〔2010〕426 号），明确库区基金属于政府性基金，由省统筹，纳入财政预算，实行“收支两条线”管理；省财厅根据库区基金征收和上年度库区基金结余情况，测算下一年度库区基金规模，并根据省水库移民局审定后的库区基金项目年度计划，将库区基金逐级下达至市、县（市、区）财政局。

省财政 2016 年至 2018 年共安排 12,443.62 万元，用于支持实施大中型水库库区及移民安置区基础设施建设和经济发展规划项目，库区防护工程和移民生产、生活设施维护及解决水库的其他遗留问题。

截止 2019 年 3 月 31 日，累计拨付资金 7,592.93 万元，占下达资金总额的 61.02%。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法，通过比对库区基金资金所产生的实际效果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对库区基金资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题

的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）指标体系中的指标的内容及权重，结合库区基金的资金特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，进一步将各指标的评分规则细化，并将效率性及效益性等指标分解，使资金投入方向与实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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**	**78.02**	**78.02%**
一、目标指标合理性	20	15.05	75.25%
二、过程管理有效性	20	12.92	64.6%
三、产出质量	30	24.45	81.5%
四、效益实现度	30	25.60	85.33%

（一）总体结论

经单位自评、自评材料审核和现场评价，库区基金资金使用基本完成了产出任务、实现了效益；但在前期立项审批合规性、启动实施及时性、资金支出进度、项目实施规范性、监管实效性等方面还存在一些不足。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定库区基金资金使用绩效得分为78.02分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1. 目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标分值20分，得分15.05分，得分率75.25%。进一步对其得分结构分析，资金足额到位、资金分配合理、制度保障措施较完备得分情况较好，得分率分别为100%、100%和90%。但也存在因年度计划项目报批耗时长，影响资金在市县级不能按规定时限到位的问题；并由此导致项目启动实施不及时。此外，库区基金项目在立项审批、目标设置方面得分不够理想，主要是表现为部分项目立项论证不够充分；专项资金绩效目标、个性化绩效指标，量化不足，难以考核。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值20分，得分12.92分，得分率64.6%。其中资金支出规范性得分情况相对较好，得分率为86.67%，项目基本按批复的内容实施，但在支出合规

性、会计核算规范性方面仍存在一些不足。因项目总体实施进度滞后，资金支出率仅61.02%；项目组织实施、档案管理方面存在的不合规问题，反映资金使用单位对《后期扶持项目实施管理细则》的理解和把握也有待提高；此外，资金使用单位对监督检查发现的问题不够重视，监管的实效仍需提高。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值30分，得分24.45分，得分率81.5%，其中完成质量方面表现较好，得分率95.0%，表现在项目按批复建设实施、已建工程质量较好，已验收项目工程质量均达到了“合格”要求。但完成进度方面得分不高，得分率为64.17%，主要是本次评价的2016～2018年3个年度的项目总体进度滞后，部分资金（2018年度下达的部分资金）未及时落实具体项目并启动实施。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值30分，得分25.6分，得分率85.33%。项目的实施，改善了移民生产、生活条件，促进了移民增收致富，社会、经济及生态效益显著；但在完善工作机制、加强项目管理、加强督查督办、发挥移民民主作用、加强舆论宣传等政策实施效果可持续性方面、群众满意度等方面，与预期目标比较仍有一定差距。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对资金分析比较，评价小组认为：资金在产出质量、效益实现度方面表现良好，目标指标合理性方面表现尚可，但过程管理有效性方面则相对不足。由于4个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都互相勾稽，在逻辑也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，即便项目基本实现了预期效果，但由于前期立项论证不够充分、绩效阶段目标不够明确，过程管理规范性不足，因而未能充分发挥前期工作对后续实施的指导作用，最终产出未能达到预期效果、还有提升空间。

四、主要绩效

项目的实施，使得移民的生产生活条件大为改善，生态效益显著；极大地促进了移民增收致富，推动了库区和移民安置区的经济社会发展。

（一）改善了移民生产、生活条件

通过对移民村基础设施建设进行扶持，不断改善移民生活条件，例如村活动室、

文化广场等场所的修建，让库区和移民安置区群众在接受文化熏陶，享受生活的同时，进一步改善了生活环境。如揭阳市惠来县惠城镇新乡仔村洪厝埔文化室工程，通过修建文化室280平方米，为移民开展文化活动创造优美、文明健康的活动场所，受益人数780人。

（二）促进了生态建设

通过农田水利设施改造项目，改善了地表径流，减少了洪水总量，改善了土壤性质，增加了土壤水肥含量，对促进生态建设，具有非常明显的生态效益；通过塌岸滑坡和垃圾处理场所建设等生态环境项目，不仅改善了群众的生活环境，而且促进了整个生态环境的良性发展。如惠州市惠城区横沥镇蔗埔村七队新建农田排水明沟工程，通过新建农田排水明沟898米，有效改善了移民生产条件、促进了生态建设，受益人数152人。

（三）促进了移民增收致富

通过大力发展种、养殖业，扶持龙头企业、专业大户，通过示范和辐射带动作用，推动了库区和移民安置区的经济社会发展，极大地促进了移民增收致富。如清远市连州市龙坪镇梅花迳村生产开发项目，通过对移民果业的扶持，进行果树品种更新，将水晶梨改为沙田柚，促进了移民增收致富，受益人数159人。

五、存在问题

评价发现，专项资金存在资金到位欠及时、项目实施进度慢、资金支出率不高，造成资金滞留量大的问题；此外还发现，部分项目实施程序欠规范、项目监管有效性不足等问题，具体表现如下:

（一）项目立项工作欠规范，资金下达及年度计划项目报批周期长

一是部分项目立项工作不规范。现场核查发现省农垦总局下属湛江农垦局、茂名农垦局申报的年度计划项目，省农垦总局未开展咨询评审也通过了立项审批，项目审批流于形式。不满足《关于印发〈广东省大中型水库移民后期扶持计划项目管理办法〉的通知》（粤水移民〔2012〕21号）第二章年度计划项目的编制与审批相关要求。

二是资金下达到位需时过长。《关于印发广东省大中型水库移民后期扶持基金使用管理暂行办法的通知》（粤财农〔2007〕4号）第五条计划申报及资金拨付之（二）要求，“各地级以上市财政局在收到省财政厅下达后期扶持基金15个工作日内,将后期扶

持基金及时拨付各县(市、区)财政局”。但现场核查的项目均未能按此要求做到及时下达。部分项目滞留市级财政达数月、甚至近1年。如2017年第一批大中型水库库区基金，省财政2016年12月16日下达各地级市财政，河源市财政直至2017年11与7日才下达至东源县财政，用时接近1年。

三是普遍存在年度计划项目报批周期长、“钱等项目”的问题。《广东省人民政府办公厅关于切实加快水库移民后期扶持项目实施和资金使用进度的通知》(粤办函〔2017〕747号)第二点要求“原则上，移民后期扶持的各类资金(含预算)自下达之日起，6个月内必须完成项目计划编制、审批，并启动实施”。本次现场核查的项目从资金下达到实施，均超过6个月的时限要求。如省下达惠州市惠东县的2018年两批库区基金资金(分别为103万元、41万元)，截止目前仍未落实具体项目。此外，各市(县)尚有1,133.50万元(均为2018年度资金)资金未分解落实，占下达资金总额(12,443.62万元)的9.11%，占2018年度资金(4,065.53万元)的27.88%。

(二)库区基金资金结存量大，资金使用率低，个别项目支出不合规

一是库区基金资金结存量大。库区基金资金各地普遍结存量大，截至评价期，河源市东源县2015年~2018年结存库区基金1,563.24万元，惠州市惠东县2015年~2018年结存库区基金285.1万元。不符合财政部《关于加强大中型水库移民后期扶持资金管理的通知》(财企〔2006〕202号)第十四条的规定，以及《关于解决当前水库移民后期扶持资金和项目管理几个问题的意见》(粤移〔2013〕47号)的相关要求。

二是总体进度滞后，资金使用率低。各市(县)批复的542个项目中，实施项目512个，尚未开工项目30个；在已实施的512个项目中，完工项目415个，完工项目占已实施项目比例为81.05%，完工项目占批复项目比例为76.57%。本次评价的项目涉及2016年、2017年级2018年三个年度的项目，2016年、2017年的项目基本已完工，2018年的项目基本还是实施中。

现场核查的项目投资合计1,761万元，截止评价期2019年3月31日，实际支付918.06万元，支付率52.13%。

三是个别项目支出不合规，违规支付设计费、监理费。如东源县顺天镇滑滩村四组渠道工程，施工合同注明是按实结算，但报账资料无工程量计量签证文件，且结算金额与预算金额完全一致，真实性无法判断。东源县灯塔镇安平村安平安积渠道工程

也存在同样问题。又如东源县顺天镇滑滩村四组渠道工程，结算金额22.995万元中多付了1,711.82元（包括第三方强制性检测费用684.73元、工程保险费1027.09元），而实际并无材料证明项目已发生检测费及工程保险费。

此外，部分库区基金项目建设单位与施工单位签订的工程施工合同中不仅有工程费，还包括工程建设其他费用（如工程前期费、工程建设监理费及工程设计费），发票金额与合同金额相同，最终办理结算时，直接将设计费、监理费等拨付给施工单位，不符合规定。

（三）项目实施程序欠规范，县级移民部门建设管理水平有待提高

一是部分项目施工、造价咨询业务存在违规委托情况。如湛江农垦红湖农场直接指定1队路面硬化工程、场部塌岸治理工程由湛江农垦建设集团廖新勇施工队施工。又如惠州市惠东县白盆珠镇步心村埔顶移民小组文化室工程，与无造价咨询资质的广州筑正工程建设管理有限公司惠东分公司签订《建设工程造价咨询合同》。上述违规委托情况，反映资金使用单位对基本建设程序的相关规定的认识有待提高。

二是档案资料管理不到位。如河源市东源县库区基金项目，档案资料重在收集财政报账所需材料，普遍缺项目施工、监理、质量监督记录文件，不满足《关于印发〈广东省水库移民后期扶持档案管理实施细则（试行）〉的通知》（粤移〔2013〕48号）单个项目资料档案清单要求，档案资料规范管理工作有待加强。

（四）监督检查效果不理想，绩效管理意识有待加强

主要体现为资金使用单位对监督检查发现的问题不重视，整改效果不佳。此外，县级移民主管部门及资金使用单位对绩效管理认识片面。

如湛江农垦红湖农场直接指定不具备资质的个人施工队施工的问题，审计指出问题、要求整改但仍旧发生。2018年省水库移民局委托第三方开展的审计过程中，已发现该农场2016年度6月签订的《1队篮球场工程》施工合同存在该问题，并要求整改，但本次核查仍发现2018年5月场部塌岸工程指定个人施工的问题。

此外，县级移民主管部门及资金使用单位，对绩效评价工作的理解尚不到位，对该如何填报、需整理哪些资料方面存在疑惑。现场核查仅东源县移民局、湛江农垦按要求做了绩效自评，茂名农垦、惠东县移民办均未提供自评报告、基础信息表、绩效自评表。大部分县级移民主管部门仅配合提供了项目相关的佐证材料，仅少部分作了

绩效自评并提供了相应的佐证材料。

六、相关建议

为提高资金使用绩效，完善项目前期管理、事项管理以提高资金使用效益，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议:

（一）统筹安排补助资金，加快消化结存资金

一方面，建议对于移民人数较少的县（市、区），按单一人口因素法计算的资金额少于10万元的，采取集中5年资金一次分配的方式，有利于县级集中资金进行后期扶持项目建设。如顺德区因移民人数比较少（只有121人），资金完全按人口单一因素法分配到县级，每年分配的资金额太少，2016年第1批大中型水库库区基金分配给顺德区只有1万元，无法实施项目，容易造成资金结存滞留。

另一方面，按照广东省人民政府办公厅关于切实加快水库移民后期扶持项目实施和资金使用进度的通知（粤办函〔2017〕747号 ）的要求，各级移民主管部门应认真查找制约计划项目推进缓慢的原因，优化制度，强化措施，制定方案，加快项目实施进度，尽快消化结存资金。

（二）做好项目储备，规范立项审批，简化审核、审批程序

具体可采取以下措施，加快前期工作进展:

1.做好项目储备。虽然各地都出台了本地区大中型水库移民后期扶持“十三五”规划，但该规划是2016年编制的，目前的情况与3年前有了一些变化。此外，因年度计划项目投资额普遍较小，“十三五”规划项目无法与历年批复的年度计划项目一一对应。因此，建议县级移民主管部门以“十三五”规划为指导，提前做好组织编制项目可行性研究报告等项目前期工作，提前储备项目，防止“钱等项目”的现象发生，实现资金下达6个月内完成项目计划编制、审批，并启动实施的目标。

2.加强技术把关，规范立项审批。建议地级市统一通过政府采购方式确定有规划设计、工程技术咨询资质的专业机构。县（市、区）报送的年度计划项目必须开展技术咨询评审，未经技术咨询评审的项目，市、县级移民主管部门不予以立项审批、不得列入年度计划。同时，要求技术咨询机构及时完成评审工作，做到完成一宗咨询一宗项目。

3.简化审核、审批程序，加快年度计划项目审批进度。建议县（市、区）移民主

管部门组织专业机构开展项目评审、年度计划项目上报地级市移民主管部门和财政部门审核后尽快或分批次批准下达，改变目前市级审批需待所辖县级年度计划均上报后一并下达的状况，以加快年度计划项目审批进度。

（三）加强对移民干部的培训，规范项目全过程管理，强化项目监管

一方面应加强对移民干部项目管理、资金管理方面的培训。目前我省库区基金项目，基本是由县级水库移民主管部门或镇（乡）作为实施主体，限于移民主管部门或镇（乡）基建专业人员配备不足，现有移民干部对基本建设程序“四制”了解、掌握程度不一，建管过程中容易产生不合规事项，因此建议加强基本建设程序“四制”、财务管理制度的学习、培训，加强《后扶持项目实施管理细则》的学习，提高法规意识，提高项目管理、资金管理水平。

另一方面，各级移民主管部门及财政、审计、监察部门应加强业务指导及监督检查工作。根据全国水库移民部际联席会议精神，今后要逐步改变目前普遍由县或镇（乡）组织项目实施的做法，改为组织移民进行自主建设和管理。为此，县（市、区）移民管理机构和镇（乡）需加强业务指导，以规范项目管理。各级财政、审计、监察部门应加强资金管理监督检查、资金审计工作等，以提高移民资金的使用绩效。

（四）结合政策实施效果，实时完善库区基金征收使用管理实施细则

建议结合本次绩效评价发现的问题，并结合《关于印发〈大中型水库移民后期扶持基金项目资金管理办法〉的通知》（财农〔2017〕128号）、《关于印发〈中央水库移民扶持基金绩效管理暂行办法〉的通知》（财农〔2018〕174号）、《广东省人民政府办公厅关于切实加快水库移民后期扶持项目实施和资金使用进度的通知》（粤办函〔2017〕747号）及《关于解决当前水库移民后期扶持资金和项目管理几个问题的意见》（粤移〔2013〕47号）等文件的内容，进一步完善《关于印发〈广东省大中型水库库区基金征收使用管理实施细则（修订）的通知》（粤财农〔2010〕426号）。

完善细则中的资金使用范围；优化分配方式，将目前按单一人口因素法分配资金的方式，调整为按移民人数、移民突出问题情况、往年度项目资金绩效表现等因素及相应的权重，分配资金；增加全过程绩效管理办法，明确各级财政部门、移民管理机构各自职责；明确闲置结余资金重新调整安排的权责部门及报批流程等内容。

2018年乡村振兴战略专项资金

（省定贫困村创建社会主义新农村示范村）

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

2019年

一、评价项目概要

为贯彻落实党的“三农”工作精神，切实改善贫困村生产生活生态条件，促进农民脱贫奔康致富，省委、省政府出台了《关于2277个省定贫困村建设社会主义新农村示范村的实施方案》，并在2018年安排乡村振兴战略专项资金（省定贫困村建设社会主义新农村示范村）139亿元（其中通过发行一般政府债券筹措安排125亿元），用于支持和推进我省2277个省定贫困村全面整治村庄环境脏乱差，补齐基础设施建设短板，提高基本公共服务和乡风文明水平。

截止2019年3月31日，2277个省定贫困村已基本完成“三清三拆三整治”、村道硬化、集中供水、雨污分流、垃圾处理等基础整治工作，已累计投入使用乡村振兴战略专项资金（省定贫困村建设社会主义新农村示范村，以下简称“省定贫困村新农村示范创建”资金）127.2亿元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较省定贫困村新农村示范创建资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对政策的投入、产出和效益作出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号），按照公共政策制定和执行的逻辑过程，在参考财政部“投入-过程-产出-效果”的一级指标基础上，将政策决策合理性、政策落实保障性、政策产出效率性、政策效果实现度、政策公平性和可持续性等与公共政策制定和执行的逻辑过程分别对应，设置指标体系。决策主要考察一般债券资金投入方向、支出目标和配置方式与国家政策和规划的相符程度，以及新农村建设目标设定的科学性。落实主要考察政策任务落实保障程度，以及执行中的管理是否到位、是否可控；产出和绩效主要考察政策产出目标是否按照计划达成，效果和服务对象满意度如何，政策效果的可持续条件和环境是否具备。同时，结合省定贫困村新农村示范

创建资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

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**	**80.73**	**80.73%**
一、政策决策合理性	12	11	91.67%
二、政策落实保障性	26	18	69.23%
三、政策产出效率性	16	12.73	79.56%
四、政策效果实现度	46	39	84.78%

（一）总体结论

新农村建设内容广泛，总体规模大，村庄条件千差万别，情况错综复杂，是一项复杂、长期艰巨的系统工作，需要各级政府和多部门统筹协调，有效组织，因地制宜分类指导建设实施。从省定贫困村新农村示范创建实施情况和专项资金使用结果来看，省定贫困村新农村示范创建“先整治、后提升”实施路径符合我省省定贫困村的基础现状，省农业农村厅、省住房和城乡建设厅等相关部门能够协调合作，出台相关配套实施政策，基本完成了整治阶段的预期产出任务。但是部分省直部门和市县单位精细化管理不足，没有进一步细化项目实施标准和要求，市县实施建设方案偏重于宏观指导，可操作性不强，村庄规划不够科学、资金预算不够完整。而且从实施的实际效果来看，乱丢乱弃的生活陋习尚未扭转，存在污水处理设施建成未投入使用、生活水质未达健康标准等影响群众生活和健康的问题。经综合评价指标的反映结果与评价组专家的意见，评定专项资金绩效评价得分为 **80.73** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.政策决策合理性分析。

该指标分值 12 分，得分 11 分，得分率 91.67%。该指标主要是从资金投向、配置方式的合规、合理性和资金绩效目标设置的完整性、相关性进行考核。省定贫困村新

农村示范创建资金139亿元中，由一般债务收入安排125亿元，将资金投入省定贫困村公共基础设施完善和公共服务优化提升项目中，符合财政部和省政府“一般债务收入只能用于公益性资本支出”的要求;而且发行一般债券筹集的资金形成一般债务收入，并以转移支付方式投入到新农村建设的配置方式适当，既缓解了依靠税收收入、国有资产收益等主要财政收入筹措资金的压力，又保障了省级财政资金能够持续、稳定地发挥主导作用。省定贫困村新农村示范创建资金能在乡村振兴战略规划的指引下，提升新农村建设的内涵与外延，着眼于农民群众最普遍、最迫切的问题提出绩效目标和年度工作任务。但是相关省直参与单位未能按照职责分工，针对绩效目标和年度工作任务提出细化、落实的数量指标和质量指标，以致省农业农村厅无法根据相关职能单位的工作目标和要求，合理编制2018年度省定贫困村示范创建工作的预期目标，造成2018年年度工作预期目标与省委、省政府《实施方案》中的预期目标差距较大，而且个别整治标准内容模糊不完整，缺少具体的工作范围和质量要求，造成整治项目落地实施时部分内容的认知与评判标准不统一。

2.政策落实保障性分析。

该指标分值26分，得分18分，得分率69.23%。该指标主要从资金落实保障情况和制度措施保障情况来考核。从资金落实情况来看，资金执行率得分较好，表明省定贫困村新农村示范创建资金能按进度支出。但在预算编制、资金到位和支出规范性方面还存在不足，部分县（市、区）没有根据项目预期总投资编制资金使用总体计划，没有从建设项目、时间进度、投资来源构成的角度进一步分解资金使用计划，无法获知每年、每类投资来源的资金规模和支出内容，无法判断市、县等其他资金来源是否足额及时到位，以及省定贫困村新农村示范创建工作的资金保证程度。仍有个别县(区)未能严格控制开支范围，使用省定贫困村新农村示范创建资金支付环卫作业项目承包费，在资金拨付材料未齐备的情况下拨付资金，以及将扶贫资金、省定贫困村新农村创建示范资金、慈善资金等混合在一个科目进行核算，未能单独设账对省定贫困村新农村创建示范资金进行核算的情形，造成专项资金收支管理混乱，无法厘清，难以监管。从实施机制执行情况来看，2277个省定贫困村所涉及的18998个自然村均完成了村庄整治规划的编制工作，接近90%的自然村完成了示范提升规划的编制工作，做到了规划先行。但是市县的新农村建设方案落地措施可操作性不强，未能提出村庄特色塑造、特色产业发展等针对性的工

作措施，而且未能主动充分公开，群众难以及时、准确获取新农村建设的有效信息。

3.政策产出效率性分析。

该指标分值16分，得分12.73分，得分率79.56%。该指标主要从“三清三拆三整治”、道路硬化等基础整治工作的完成进度和质量来考核。从完成进度来看，与省农业农村厅2018年的预期目标相比，全省2277个省定贫困村整治创建完成情况较好。截止2019年3月31日，“三清三拆三整治”完成率为99.97%，建设村庄标准垃圾屋（收集点）完成率96.96%。村内道路硬化平均完成率为87.94%（其中村委通自然村道路硬化完成率为97.84%，自然村内巷道硬化完成率为78.03%），集中供水完成率88.28%。但是个别项目实施进度不理想，未能到达预期完成80%的任务目标，如雨污分流完成率63.38%，终端污水处理设施建设完成率44.73%，且与省委、省政府的预期目标尚有差距。从实施质量来看，各市、县（市、区）农业农村局能密切跟进项目实施进度，及时组织项目验收工作。但部分村庄脏、乱、差等现象仍有反弹，部分村庄拆除力度不大，还有较多废弃、危旧房屋没有拆除，部分村庄村道的硬底化路面已经毁损，个别地方因偷工减料使得村道硬底化工程在完成建设几个月后就出现塌陷、崩裂，需要拆除重新建设；部分村庄尽管已经实现了集中供水，但是由于没有安装过滤、消毒等净水设备，或是管理不善净水设备长期停用等原因，导致上述村庄的自来水水质未能到达健康标准的要求。

4.政策效果实现度分析。

该指标分值46分，得分39分，得分率84.78%。该指标主要通过衡量资金使用过程中产生的社会和生态效益，以及可持续发展程度、群众满意度情况评价省定贫困村新农村示范创建资金的综合效果。全省省定贫困村建立了公共设施长效管护机制，使得乡村建设长期无人管理的状况开始得到扭转，农村“脏乱差”的问题得到了初步解决，农村基础设施和人居环境得到了明显的改善，得到了广大农民群众的拥护与支持。省、市、县（市、区）各级政府部门在落实推进过程中，因地制宜，因地施策，在实践中探索出的发行债券筹集资金、“拆旧赋权”、“地票制”、分类整合涉农资金、EPC建造模式等好的做法和经验，为今后的工作提供了借鉴和参考。但是部分村庄的管护机制运行未能做到常态化，维护经费投入不稳定，在保障日常运营外，村庄没有能力保障设施的更新、维修。新农村建设的宣传工作还不够细致、深入，农民群众参与积极性不高，农

民的主体作用未能充分发挥。同时，粤东西北地区近年来广泛采用的 EPC、PPP 建设模式，在实施过程中业主单位对项目承建单位的监管控制措施不足，且对工程或项目实施过程参与程度低，控制力度较弱，一旦项目建设实施单位的管理或者财务出现重大问题，项目将面临中断实施的建设风险及经济损失。

5.绩效综合分析。

结合政策决策、落实、效率、效果四方面综合对乡村振兴战略专项（省定贫困村创建社会主义新农村示范村）资金支出政策分析比较，评价小组认为：专项资金支出政策在决策和效果方面表现良好，效率方面表现尚可，但落实方面则相对不足。由于 4 个方面并非独立存在，在决策、落实、效率、效果方面都互相勾稽，在逻辑也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，专项资金支出政策目标科学合理，也按计划实施了产出，但由于政策落实过程中，相关配套文件不健全，未能充分发挥指导作用，且在实施过程中也未能通过信息公开与主管部门的监督管理及时纠正，造成部分预期效果未能充分显现。

四、主要绩效

（一）农村基础设施得到进一步完善

省定贫困村新农村示范创建涉及村道建设、桥梁建设、亮化工程、公共厕所建设、排污及集中供水的管网建设、垃圾收集点及污水处理设施建设等农村基础设施项目，截至 2019 年 3 月 31 日，2277 个行政村 18998 个自然村中，已有 18587 个自然村完成了村委通自然村的道路硬底化，完成率达 97.84%，有 14825 个自然村完成了自然村内巷道硬化，完成率达 78.03%；18421 个自然村建设了标准垃圾收集点，8497 个自然村建有终端污水处理设施，16771 个自然村实现了集中供水。亮化工程及公共厕所建设方面，从梅州、韶关的建设项目库中分析，约有 1693 个公厕建设项目，约惠及 1666 条自然村，有 1154 个路灯建设项目，惠及 1099 个自然村。贫困村内基础设施条件得到较大改善，有效补齐了贫困村基础设施建设的短板。

（二）农村人居环境得到明显改善

一是进行自然环境和人文环境的整治提升。截至 2019 年 3 月 31 日，18998 个自然村中已有 18993 个自然村完成了“三清理、三拆除、三整治”，通过清理杂物、垃圾、淤泥，拆除危旧房、废弃猪牛栏、露天厕所茅房、违章建筑，整治生活垃圾、生活污

水、水体污染等行动，同时对村庄环境进行美化绿化，部分村庄以开展“美丽庭院”评比活动，使村民积极参与到“三个三”行动中，调动了村民积极性；以建设文化墙、宣传栏，印刷宣传册、宣传横幅的方式，明确村规民约，发扬民主法治精神、传统美德，通过开展文明村、文明户创建活动及道德模范、五好家庭评比活动等，提升乡风文明，使乡村村容村貌焕然一新，人居环境得到较大改善。

二是实现垃圾清运和保洁体系基本全覆盖、人畜分离，家禽集中圈养。以不断完善的垃圾处理设施为基础，通过外包或者村内设置保洁岗位的方式，定期清理村内垃圾，保障村内卫生整洁，截至 2019 年 3 月 31 日，已有 18464 个自然村配有保洁员；实现人畜分离，家禽集中圈养。截至 2019 年 3 月 31 日，17443 个自然村实行了人畜分离，家禽集中圈养。该措施既减少了禽畜粪污乱排乱放，保持村庄卫生，减少疾病感染，又在一定程度上引导农户开展标准化养殖适度规模养殖，加快农村传统养殖方式向标准化规模化转变。

三是实现生活污水处理基本全覆盖。以不断完善的污水处理设施为基础，村内生活污水经收集、初步净化，实现达标排放。截至 2019 年 3 月 31 日，12040 个自然村实现了雨污分流，8497 个自然村建设了终端污水处理设施。实地考察发现，梅州大埔漳北村、白罗村等村庄通过铺设的排污管道、污水处理池等集中收集污水，再以污水池内栽种水生绿植的方式，基本可实现农村生活污水的初步的净化。

（三）农村基本公共服务水平得到提升

通过实施农村电网改造升级、有线电视光纤网络和光纤信息网络覆盖村民小组、“快递下乡”工程覆盖所有行政村等工程，按农民需求配套建设村内公共服务中心（站）、卫生站、幼儿园、养老设施，统筹建设综合性文化服务设施等，进一步提升了乡村基本公共服务水平。在行政村层面，2267 个行政村建有公共服务站、1851 个行政村建有金融保险服务站、2117 个行政村建有卫生站、1716 个行政村通客运班车、1749 个行政村通快递物流　；自然村层面，18819 个自然村通广播电视、18216 个自然村通光纤网络。总的来说，乡村生活更加便利，生活品质进一步提高。

（四）农村经济发展模式更加多元化

乡村基础设施的不断完善、公共服务水平的提升，催生了更加多元的乡村经济发展模式，进一步推动了乡村经济的发展。从现场评价及材料分析发现，乡村的经济发

展模式大概有如下几种：休闲观光农场、乡村旅游、现代民宿、线上线下的农副产品贸易以及因地制宜的漂流项目、水电站项目、茶叶加工项目等。村容村貌整治提升，完善的基础设施、服务设施给农村发展提供了便利，推动了乡村与城市的沟通，增加了农村发展的机遇；而观光旅游资源、水电资源、绿色农产品以及其他特色资源的发掘，则有利于打造乡村品牌，建立“一村一品”，提升乡村影响力，在拉动乡村经济增长的同时，助力乡村全面振兴。

五、存在问题

（一）规划的总体性不够，缺少产业的统筹安排

按照社会主义新农村的建设目标要求，规划应包括经济社会发展规划、城镇建设规划和产业建设规划等，但各市县（市、区）为了在省委、省政府限定的时间内完成规划编制工作，没有因地制宜，结合村庄的资源禀赋、周边的产业环境和大部分村庄为“空心村”的现实情况编制规划，规划的科学性、前瞻性不足，规划标准偏低，缺乏通盘考虑，无法体现整体效应。目前已制订的规划多为基础设施和公共服务的建设整治规划，在促进村集体经济发展、拓宽农民增收致富渠道等方面没有编制发展规划，没有说明现有条件下村庄实现“产业兴旺”的具体实施路径，无法判断村庄产业发展规划是否与县域、市域乃至省域经济发展规划相衔接。个别规划与村庄的实际情况不相符，造成规划与建设脱节。

（二）工作标准不够精细，落地措施操作性不强

一是省相关部门没有围绕年度考核指标及各自职责范围内容进一步细化工作实施标准和要求，以致省农业农村厅在新农村建设的思想认识上与省委省政府的要求有差距，制定的15项预期目标中，有10项指标的目标完成值为80%，1项指标的目标完成值为70%，与省委省政府要求“基本完成”、“基本实现”的目标有一定的差距。**二是**部分市、县（市、区）的实施方案针对性和可操作性不强，侧重于宏观指导，行文规则和内容与省制定的实施方案大体一致，没有按照村庄类型分类说明整治建设措施，没有提出村庄特色塑造、特色产业发展等针对性的工作措施，齐抓共建的机制尚未健全，难以形成建设合力。

（三）资金投入保障机制不健全，风险控制措施乏力

一是涉农资金整合力度不够，新农村建设财政投入量有限。由于涉农惠农资金的分配权分属各级农业、林业、水利、住建、扶贫、交通、卫生、环保、文化等多个部

门，各种项目资金缺乏统筹安排，整体推进的合力不够，资金难以形成合力，不能发挥资金的最大效益。**二是**粤东西北经济欠发达地区广泛采用 EPC、PPP 建设模式，业主单位控制、约束项目承建单位的措施不足，控制力度较低，一旦项目承建单位的管理或者财务出现重大问题，项目也将面临中断建设风险及经济损失。

（四）建设推进重项目完成进度，轻实际使用效果

省委、省政府为推进省定贫困村创建社会主义新农村示范工作，制定并颁布了考核方案，明确了考核内容，并把考核结果纳入扶贫开发及干部考核,作为干部选拔任用的重要衡量标准,作为拨付省定贫困村创建社会主义新农村示范工作以奖代补资金的主要依据。基层干部为了完成年度考核要求，普遍对道路硬化、建公园广场、美化绿化庭院、“三清三拆”等立竿见影的工作上重点推进，对集中供水、雨污处理、污水处理等投入和建设难度大，以及村集体经济生产发展这种长远发展项目的工作推进力度不大。即便部分地区完成了集中供水、污水处理等建设，但由于建设等级低，缺乏必要的净化过滤设施，以致部分地区出现集中供水水质达不到健康标准；或是建设统筹不力，镇区的自来水厂、污水处理厂等尚在建设未投入运营，出现污水处理设施建成或集中供水管网铺设完成后，闲置不使用的情形。

（五）政策宣传不够细致深入，农民主体作用发挥不足

一是信息公开不足。粤东西北 14 个地市、76 个县（市、区）的政府、农业农村局门户网站上，仅有梅州、湛江、阳江 3 个市以及梅州 8 个县区、清新、吴川、潮安、龙川等 4 个县（市、区）按规定主动公开了省定贫困村新农村示范创建的总体实施方案或专项实施方案。**二是**宣传教育不够细致、深入，部分群众对新农村建设的内容和实施方案并不十分了解，对村委公示的规划图表示看不懂，对新农村建设究竟建什么、怎么建还不明确，认为新农村建设是政府行为，政府的事情，与自己关系不大，缺少主体意识，农民在新农村建设中的主体作用未能充分发挥。

六、相关建议

（一）进一步增强规划科学性与实效性

一是要以新农村建设总体规划为示范带动，县域村庄布局规划、村庄整治建设规划、中心村建设规划、历史文化村落保护利用规划等专项规划相互衔接，统筹考虑村庄布局、道路、绿化、污水管网、公共设施等元素，注重规划的科学性、长远性和整

体性。**二是**要将乡村产业发展规划与村庄建设规划、土地利用规划、环境保护规划有机衔接，协调安排农村一二三产业融合发展的空间布局、用地规模、生态要求，统筹推进乡村旅游、生态养生、休闲农业、电子商务等新产业新业态，促进各地乡村旅游特色发展、集点成线。

（二）进一步完善城乡深度融合发展的扶持政策体系

一是进一步整合现有各级各类支持性政策,及时提出适应新常态的新的支持性政策,提高政策支持的效率和效益,发挥政策的合力和引导作用。**二是**要统筹协调分属不同部门和领域的项目、试点和考核要求，科学制定实施乡村振兴战略考核办法，在考核内容方面既要有约束性的规定要求，又要有预期性的要求，尤其是为鼓励基层创新，允许基层增加自选要求。考核标准要明确、具体，要根据各村庄的资源禀赋、建设进展和水平等情况，分类、分档进行考核，以调动各地的积极性。**三是**要汇编乡村振兴工作手册或指南，用于指导基层开展工作，列出负面清单并及时更新，打消基层人员担心对文件理解有误工作出错被问责的思想顾虑。

（三）逐步健全乡村振兴稳定投入保障机制

一是加大涉农资金整合力度，增强市县政府自主统筹空间，提高项目实施效果和资金使用效率。凡直接面向市县并由其实施更为便捷有效的资金，省业务主管部门要按照“应放尽放”的原则，主要采取因素法或市县竞争立项的方式切块分配下达。市县政府结合当地实际，在规定权限内自主安排使用资金，并对项目安排和资金使用的真实性、合规性及有效性负责。**二是**科学精准编制预算，增强资金预算统筹调控能力。将省级专项资金、市县配套资金、帮扶资金、社会资金和乡贤自筹等各种资金来源统筹安排，从源头上优化财政资源配置。**三是**适度放宽地方政府债务限额，支持其通过发行一般性债券筹集乡村振兴资金，解决因补齐基础设施短板而带来的收支“紧平衡”问题，稳步推进地方政府专项债券管理改革，试点发行项目融资和收益自平衡的专项债券，支持有一定收益的乡村公益性项目建设。

（四）进一步发挥农民推动乡村振兴的主体作用

一是要将政策宣传解读工作做细，要针对农民文化素质普遍较低的情况，采取说明会、座谈会或入户走访的形式，向农民说清楚新农村建设的内容和建设方式。**二是**对财政支持的小型项目，优先安排农村集体经济组织、农民合作组织作为建设管护主

体，不断增强广大农民群众推进乡村振兴的责任感。**三是**要强化乡村基层党组织和自治组织建设，推动自然村和村民小组设立村民理事会，配合村委会开展村民自治和农村公共服务。

2018年动物疫病防控和农产品质量安全体系建设资金绩效评价报告

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：徐　寅

2019年

一、评价项目概要

为贯彻落实《国家中长期动物疫病防治规划（2012—2020年）》和《农业部 财政部关于调整完善动物疫病防控支持政策的通知》精神，根据《农业部办公厅、财政部办公厅关于印发〈动物疫病防控财政支持政策实施指导意见〉的通知》的有关目标要求，广东省农业农村厅结合全省实际，制定了《广东省动物疫病防控中央财政支持政策实施方案》和《2018年广东省动物疫病强制免疫计划》，对口蹄疫、高致病性禽流感、小反刍兽疫等一类动物疫病采取强制预防、控制、扑灭等措施，保障畜牧业生产安全、畜产品质量安全和公共卫生安全，实现广东省中长期动物疫病防治规划的目标任务。2018年省级动物疫病防控专项资金19,150.00万元，截至2019年3月31日，项目实际支出16,268.65万元，预算执行率为85%。

根据《农产品质量安全法》和农业部《农产品质量安全监测管理办法》等法律法规和相关规定，广东省农业农村厅结合全省实际，制定了《关于加强全省农产品质量安全全程监管的意见》《广东省农业厅关于农产品质量安全监督抽查的工作规程》和《2018年度广东省省级农产品质量安全监测方案》等文件，进一步加强广东省农产品质量安全监管工作，提高防范农产品质量安全风险的能力。2018年省级农产品质量安全体系建设专项资金5,300.00万元，截至2019年3月31日，项目实际支出5,144.00万元，预算执行率为97%。

二、评价原则和评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法和公众评判法。通过比较财政资金所产生的实际结果与预定的目标，综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，再结合专家评价意见及公众调查结果，评价财政资金绩效目标的实现程度。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《项目支出绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号），并参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标内容及权重，结合两个专项资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使

用效果为导向，细化各指标的评分规则，并进一步分解效率性及效益性等指标，使其与两个专项资金的实施内容进一步匹配。

在效率指标的选取上，评价小组结合两个专项资金的工作内容，将效率指标分为“完成进度”、“完成质量”2个三级指标，每个三级指标根据两个专项资金的目标分别设定四级指标（应免动物强制免疫密度、（养殖/屠宰）无害化补贴发放率、质量安全检测任务完成率、平均免疫抗体合格率、补助标准执行合规率、质量安全例行监测合格率）进行细化考核，对此通过产出的数量、质量、时效全面细化考核产出的情况。在效果性指标的选取上，经济效益重点考核两个专项资金投入后因指导防控疫情，农产品质量安全总体经济损失的减少情况；社会效益重点关注采取防控措施后病害畜禽流入市场的情况、大规模随意抛弃病死猪事件发生的情况以及突发农产品安全事故下降的情况；可持续发展方面重点衡量项目后续运行及成效发挥，主要考虑管理机制和政策的可持续情况和人员、机构可持续性等因素。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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	83%
一、目标指标合理性	20	17	85%
二、过程管理有效性	20	15.5	78%
三、产出质量	30	26	87%
四、效益实现度	30	24.5	82%

（一）总体结论

经自评材料审核和现场评价，动物疫病防控资金通过对畜禽采取强制免疫、消毒、疫情监测、防疫、检疫监督等手段，减少疫情发生，降低畜禽死亡率，区域性重大动物疫病控制效果较好，同时建立病死畜禽无害化处理机制，对病死畜禽造成环境污染情况控制效果较好，促进了全省畜牧业持续健康发展。农产品质量安全体系建设资金通过针对重点农时、重点产品和例行监测结果不定期开展专项监测和监督抽查，并按照检测结果进行有效

风险评估，采取应急处置、市县创建核查及农产品追溯体系建设等有效措施确保不发生系统性区域性农产品质量安全事故。从监测情况看，全省连续6年未发生重特大农产品质量安全事故，农产品质量安全形势总体可控，但也存在疫苗需求调查不够全面、基层保障力度不足、疫苗管理不够到位、资金未按标准发放等问题。在对主管部门提交的绩效自评材料进行认真而全面的审核基础上，结合现场评价的结果，评定专项资金绩效评价得分为83分，绩效等级为“良”。

（二）各部分指标分析

1.目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标分值20分，评价得分17分，得分率为85%。

一是动物疫病防控资金根据《国家中长期动物疫病防治规划（2012—2020年）》的相关目标要求，结合全省实际，制定了《广东省动物疫病防控中央财政支持政策实施方案》和《2018年广东省动物疫病强制免疫计划》，目标设置相对完整、合理。二是农产品质量安全体系建设资金制定了《广东省农业厅关于农产品质量安全监督抽查的工作规程》和《2018年度广东省省级农产品质量安全监测方案》等文件，在省级层面对项目实施范围、实施内容、工作任务和要求作了明确规定，具有可操作性，在执行过程的各个时间节点控制较为可行有效。三是动物疫病防控资金以各地畜禽养殖量作为主要因素作出资金分配，资金分配方法合理；农产品质量安全体系建设资金组织项目申报、专家评审论证，项目安排较为科学合理。

但仍存在以下问题：一是动物疫病防控资金目标“应免畜禽免疫密度100%[80]”未采取系统科学的数据采集方式，难以保障数据来源的真实性。二是强制免疫疫苗补助预算依据“畜禽饲养量”主要根据《2016年广东省农村统计年鉴》的存栏量和出栏量测算，未充分考虑年度间不同动物品类增减变化以及规模化畜禽养殖场自费购买疫苗的影响，与实际应免数量存在一定程度的误差。经费测算时未能对单个监测项目的成本做出合理估算，也未明确农产品质量安全市县创建经费分配依据，资金分配不够合理、规范。

2.过程管理有效性分析。

资金在过程指标分值20分，评价得分15.5分，得分率为78%。

在资金管理方面，省级资金到位情况较好，但农产品质量安全监测专项资金于年中下

80 应免畜禽免疫密度=实际免疫畜禽数量/应免畜禽数量*100%

达，不利于开展上半年例行监测工作。各地市按照工作进度进行资金支付，除部分县区资金支付进度较慢、屠宰环节无害化处理补贴标准执行不到位外，其他支付程序和内容相对规范、合理。

在事项管理方面，各有关单位基本能按照实施方案及相关管理规定执行，实施程序较为规范。省、市主管部门能够加强项目管理，对资金使用、实施情况、质量控制及效果等方面亦能进行督导和评估。但是，在实施程序和监管有效性等方面仍存在不足：一是部分市县农业农村局在制订疫苗需求计划时过度依赖本辖区内统计部门公布的畜牧业生产统计数据，未充分结合业务部门统计的畜禽存栏数量、规模养殖户自主免疫数量等情况制定切实合理的疫苗需求计划，导致疫苗采购数与实际需求数出现偏差，部分结余疫苗因到期导致报损率偏高。此外，订购疫苗规格不切合目前我省畜禽养殖规模较小且养殖位置分散的现实状况，在实际操作中易产生浪费。二是部分基层兽医站基础条件难以满足疫苗应急储藏要求，造成应急疫苗变质。三是基层防疫站工作任务繁重而防疫员配置不足、专业水平技术能力不高，影响防疫工作实施效果。四是部分的市县主管单位和资金使用单位未按《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》及省农业农村厅的相关文件的要求，按时按质提交佐证材料清单的相关资料，绩效评价意识管理有待提高。

3.产出质量分析。

资金在产出指标分值30分，评价得分26分，得分率为87%。

从全省总体数据看，2018年的完成进度和完成质量较好，预算控制、成本控制情况良好，全省口蹄疫等重大动物疫病群体免疫密度均在95%以上，免疫抗体合格率均达70%（国家标准）以上。全年监测了17个地级市的蔬菜和畜禽产品，共抽检样品5680个，总体合格率为99.0%。其中，蔬菜和畜禽产品监测合格率分别为99.0%和99.2%，基本完成了产出任务和实现了效益目标。

评价组也发现：一是部分县区免疫抗体合格率不达标。二是农产品质量安全监测项目样本选取不够科学合理，导致监测结论缺乏独立性、客观性判断立场，蔬菜和畜禽高风险农药残留风险评估监测专项中，检测机构一般都采取异地抽样方式，在具体抽样过程中基本由当地农业农村局主导，因此抽样监测结果反映当地的生产消费水平的真实性，抽样的区域分布合理性均受到影响，一定程度上影响了产品监测合格率的数据有效性。

4.效益实现度分析。

资金在效益指标分值30分，评价得分24.5分，得分率为82%。

一是全省没有发生区域性重大动物疫情，畜禽产品市场供应稳定，肉菜价格稳定，保障了广大群众的正常生活。二是完善农产品质量安全监管制度，建立完整的农产品质量安全监管链条，有效保障了农产品质量安全。

但仍存在薄弱环节：一是粤东西北地区是全省养殖集中区域，发展畜牧业本身不能增加本地税收，政府积极性不高，投入防控经费相对不足。二是追溯制度不健全，未能真正实现“来源可查、去向可追、责任可究”的监管要求。

四、主要绩效

省农业农村厅通过动物疫病防控和农产品质量安全体系建设工作的开展，使动物疫情和畜产品质量事件发生率明显降低，保障了人民群众的健康生活。

（一）强化重大动物疫病防控，推动畜牧业持续健康发展

一是2018年广东省对高致病性禽流感、口蹄疫及小反刍兽疫三种疫病开展强制免疫工作，保持群体免疫密度在95%以上，免疫抗体合格率达到75%以上。强制免疫工作的开展使得疫情发生减少，预计降低畜禽死亡率0.6%，减少6亿元经济损失，确保了农民增收。二是组织开展监测，科学指导工作。广东省合理制定监测计划，布置监测任务，监测范围覆盖非洲猪瘟等14种疫病，及时发现珠海、广州、惠州的非洲猪瘟疫情，在完善的工作机制保证下，疫情得到及时有效的处理。三是有序推进畜禽无害化处理体系建设。养殖和屠宰环节无害化处理补贴的发放有效提高了规模以上养殖户及散养户对无害化处理病死畜禽的积极性，降低了病死生猪乱丢乱弃事件，通过深埋、焚烧等无害化处理措施减少了病原对环境的污染，提升了环境生物安全水平。

（二）加快农产品质量安全体系建设，保障农产品质量安全

一是农产品质量安全监测网络覆盖面逐步扩大，基层需求量渐增进一步推动了专业检测机构发展，2018年通过能力验证的农产品检测机构数量同比增长35%。检测机构监测水平提升，保障了例行监测结果的准确性，蔬菜、畜禽产品、水产品质量安全例行监测合格率分别达到99.6%、99.7%和96.9%，最大限度减少农产品质量安全事故的危害。二是加强标准化生产和品牌创建，全省有效期内“三品一标”产品数量达到3571个，“三品一标”质量体系认证是培育地方特色农业品牌，增强农产品市场竞争能力的重要保证。三是推动全省各市通过国家追溯平台开展农产品质量安全追溯、监管、监测和执法工作。目前，广

东省已有4433家农产品生产经营主体，发布农产品追溯信息4860条，初步实现食用农产品“从农田到餐桌”全过程可追溯管理，为今后从源头上保障人民群众的饮食健康安全建立良好开端。

五、存在问题

（一）疫苗需求调查不全面，疫苗有效利用率低

一是部分市县制定疫苗需求计划时过度依赖本辖区内统计部门公布的畜牧业生产统计数据，未充分结合业务部门统计的畜禽存栏数量、规模养殖户自主免疫数量等情况制定切实合理的疫苗需求计划，过期报损率整体偏高。二是疫苗包装规格不切合目前畜禽养殖规模较小、养殖位置分散的现实需求，开封后的疫苗由于路途遥远、放置时间过长、冷藏手段不足等原因，在4小时内未使用完毕导致疫苗失效造成浪费。三是“先打后补”[81]政策推广效果不及预期。强制免疫可采取政府供应强制免疫疫苗或自主免疫后政府返补两种方式，通过实地调研“先打后补” 试点的阳江市发现，辖区规模化养殖鸡场的养殖业主比较依赖政府供应的强制免疫疫苗（高致病性禽流感疫苗），且自主免疫后申请补助手续繁杂及返补后的总体收益不高，导致部分养殖业主选择政府供应或主动放弃补贴的方案。

（二）部分地市未按规定发放补贴并公开相关经费信息

一是部分地市屠宰环节无害化处理补贴标准执行不到位。根据《2018-2022年屠宰环节病害猪无害化处理补贴实施方案》，屠宰环节无害化处理财政补贴800元/头由省、市、县三级财政分别负担50%、30%、20%予以保障（深圳市补贴资金自行解决）。实际执行补贴发放时仅发放省级财政资金部分，市县未按规定负担剩余资金。二是部分地市未按规定进行补助经费信息公开公示。评价组发现，梅州市、韶关市、阳江市将资金拨付至县区后未及时掌握项目执行和资金使用情况，同时未按规定公开补助经费发放情况。

（三）基层人员配置和专业设备保障力度不足

一是任务繁重且基层防疫员配置不足，影响防疫工作顺利开展。从2018年广东农村统计年鉴的数据来看，2017年乡镇兽医站职工总数6,467人，以口蹄疫疫苗强制免疫为例，

---

[81] “先打后补”政策是指对符合条件的规模养殖场自主采购疫苗，依照国家和省市动物疫病强制免疫计划，自行免疫口蹄疫、高致病性禽流感和小反刍兽疫3种疫苗，再由政府给予采购疫苗等值的疫苗补助。政策适用范围包括生猪、肉禽、蛋禽、肉牛、奶牛、肉羊等规模养殖场。

全省生猪养殖场共计537,210户，其中85.57%为养殖规模为1-49头的散户，散户地点分散数量多，且防疫时间集中在春防、秋防，基层防疫员难以满足人均83户的防疫需求。此外，基层防疫员除了负责口蹄疫、禽流感、小反刍等疫苗的强制免疫工作，同时还要兼顾优先防治病种监测和流行病学调查等，工作任务繁重，影响防疫工作完成效果。二是防疫员知识水平限制，影响疫病上报的准确性。当发生病死猪时，散养户需要通过病死猪的症状，初步判断病死原因并上报，由镇或者兽医服务中心派专业人员对病死猪进行检查，出现临床疑似病例时，再逐级上报、送检样本到市级农业农村局用专业设备进行检测。评价组发现，仅有市级农业农村局有专业设备做非洲猪瘟荧光定量pcr检测。基层防疫员在对猪的病死原因进行初步判断缺少专业设备，只能依靠自身专业知识，存在较大的主观性，可能出现判断错误造成疫病未上报或错报的情况。

（四）追溯制度不健全，未能真正实现“来源可查、去向可追、责任可究”的监管要求

要实现食用农产品“从农田到餐桌”全过程可追溯管理存在以下难点：一是供应链条较长，需要经过初级农产品生产环节、食品生产加工环节、食品流通环节、餐饮消费环节等多个环节；二是参与主体较多，农业、市监、工商、卫生、食药监、环保等相关政府职能部门均根据自身需求设计开发了追溯信息系统，但各系统数据尚未实现互融互通；三是监管成本较高，多部门工作协调难度大且缺乏完整、严密的奖惩措施，对生产经营主体缺乏约束力。此外，广东省动物溯源数据管理系统的数字化信息只能录入养殖户至屠宰场这个过程相关信息，一旦发生食品安全事件，来源于菜市场的肉产品，可以通过查询收猪经济人自身登记手册溯源。但来源于大型超市的肉产品，尤其是冻肉制品，由于超市猪肉消费量巨大且必须进行分割，消费者手中的肉产品基本无法查询来源，因此该追溯系统应用性有待加强。

六、相关建议

（一）强化疫苗管理，提高疫苗利用率

一是对上报的疫苗使用需求进行调查核实，并结合业务部门统计的畜禽存栏数量、规模养殖户自主免疫数量等情况制定切实合理的疫苗需求计划，避免疫苗的浪费。**二是**健全疫苗台账信息管理，完善疫苗管理系统，规范疫苗使用制度，将疫苗的购买、调拨及时入账，并进行定期盘点，及时有效掌握疫苗库存及使用量。同时，完善基层冷藏设备等设施

建设，保障疫苗的保存环境，防止疫苗过期或失效，降低疫苗报损率，保障免疫效果。**三是**订购多样包装规格的疫苗，考虑不同畜禽养殖散户的养殖数量，购买合适的疫苗包装规格，减少疫苗的浪费。四是简化补助申请手续，加快审批流程速度，提高效率，提高养殖者对“先打后补”试点工作的支持度。

（二）合理安排资金，加强资金监管

一是完善补助资金的报销流程，简化补助审批、报销手续，提高资金审核速度，加快补助发放进度，调动项目实施积极性。**二是**加强监督管理，设立奖惩机制，细化资金管理办法，指导、监督资金的发放及使用程序，公开公示各项补助的申请、发放及使用，保证补助资金合理合规按标准、比例发放，保障农户的利益。

（三）引入社会力量，优化免疫工作模式

一是引入社会力量，壮大防疫员队伍，雇佣有经验及专业知识的防疫员，补足防疫员缺口，保障防疫工作顺利开展。**二是**优化免疫工作模式，以“统一组织，分片包干，集中免疫，整村推进”工作模式，由防疫员组成防疫队伍，进行集中免疫，有利于免疫工作有序开展，提高免疫进度和质量。**三是**加强疫苗的使用规范化管理，对防疫员进行培训，提高防疫员专业知识水平和技术能力，为防疫工作提供进一步保障。

（四）健全追溯制度，保证农产品质量安全

一是将农业部门主导与部门协作相结合，建立追溯管理与市场准入衔接机制，整合多个农产品追溯系统，制定统一管理制度，制定完整、严密的奖惩措施，增强对生产经营主体的约束力。**二是**加强追溯系统应用性，解决大型超市冻肉制品等产品无法查询来源的问题，加快实现“来源可查、去向可追、责任可究”，全面实现食用农产品“从农田到餐桌”全过程可追溯管理。

2017–2019 年农村妇女“两癌”免费检查项目资金绩效评价报告

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：孙敏芝

2019 年

一、评价项目概要

为贯彻落实精准扶贫和《广东省妇女发展规划（2011-2020年）》有关目标要求，广东省卫生健康委员会（原：广东省卫生和计划生育委员会，以下简称：省卫健委）联合广东省财政厅、广东省妇女联合会先后制定了《广东省农村妇女“两癌”免费检查项目实施方案（2017-2019年）》和《广东省卫生计生委、广东省妇联关于调整农村妇女两癌免费检查项目实施方案》，通过重点扶持，建立适合我省省情的“两癌”检查服务模式和制度化、规范化的“两癌”防治长效机制，增强全社会妇女“两癌”预防意识与能力，有效提高农村妇女宫颈癌和乳腺癌的早诊早治率，降低“两癌”死亡率，提高广大农村妇女健康水平。

2017-2019年“两癌”资金省级财政共补助资金27,119万元，2019年度的资金在评价基准日才到位，因此本次重点对2017年和2018年涉及的14,577万元补助资金进行评价。截至2019年3月31日，2017-2018年“两癌”资金实际支出11,318.77万元，支出率为77.65%。

二、评价原则和评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较“两癌”资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对“两癌”资金的投入、产出和效益作出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《项目支出绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号），并参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标的内容及权重，结合“两癌”资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，根据专家意见，细化各指标的评分规则，并进一步分解效率性及效益性等指标，使其与“两癌”资金的实施内容进一步匹配。

在效率指标的选取上，结合“两癌”资金的工作内容和目标，将完成进度和完成质量2个三级考核指标分别设定四级指标，包括目标人群规范化电子建档率、宫颈癌总结案率、乳腺癌总结案率、HPV检测率和乳腺彩超检测率，通过产出的数量、时效和质量全面细化考核产出的情况。在效果性指标的选取上，经济效益重点考核“两癌”资金投入后对农村妇女家庭经济产生的影响，主要从早诊率来考核；社会效益重点关注“两癌”资金实施对妇女自我保健意识水平提高的促进效果和检查结果异常的跟踪随访情况，主要从妇女“两癌”防治知晓率、宫颈癌及癌前病变随访率和乳腺癌及癌前病变随访率三个指标来考核；可持续发展方面重点衡量项目后续运行及成效发挥，主要考虑管理机制和政策的可持续情况和人员、机构可持续性等因素。

三、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	81.30	81.30%
一、目标指标合理性	20	17.42	87.09%
二、过程管理有效性	20	14.66	73.30%
三、产出质量效率性	30	25.71	85.71%
四、效益实现度	30	23.51	78.37%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，“两癌”资金基本完成了产出任务和实现了效益，但也存在前期调研不到位、医疗资源不足、管理不到位、资金支出不高等问题。在对主管部门提交的绩效自评材料进行认真而全面的审核基础上，结合书面评价和现场评价的结果，评定专项资金绩效评价得分为**81.30**分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分指标分析

1.目标指标合理性分析。

“两癌”资金在投入指标分值20分，评价得分17.42分，得分率为87.09%。

一是“两癌”资金根据实施《广东省妇女发展规划（2011-2020年）》的相关目标要求，在总结多年工作经验的基础上，制定《广东省农村妇女“两癌”免费检查项目

实施方案（2017-2019年）》，明确了项目的三年总目标、每年的阶段性目标和计划实现的具体目标，目标设置相对完整、合理。**二是**“两癌”资金在省级层面对项目实施范围、实施内容、工作任务和要求做了相关规定，具有一定的可操作性，并且对每年的任务量做了明确规定，在执行过程的各个时间节点控制较为可行有效。**三是**资金分配方法合理，省级资金到位情况较好。

同时评价发现，“两癌”资金前期人口摸底调查不到位，未充分考虑目前农村适龄人口的实际情况和医疗机构服务能力等因素，导致2017年总结案率和检测率较低，部分地市目标任务无法完成（其中：总结案率在70%以下的县（区）占比47.86%、检测率在70%以下的县（区）占比35.71%），导致2018年对目标任务进行重新调整。另外，部分市、县级配套资金未完全落实到位，资金到位不够及时。

2.过程管理有效性分析。

“两癌”资金在过程指标分值20分，评价得分14.66分，得分率为73.30%。

在资金管理方面，各地市按照工作进度进行资金支付，除资金支付进度较慢、部分医疗机构（如：湛江市）未能对“两癌”资金设立专账核算外，其他支付程序和内容相对规范、合理。在事项管理方面，各有关单位基本能按照实施方案及相关管理规定执行和项目调整，实施程序较为规范。此外，省、市主管部门能够加强项目管理，对资金使用、实施情况、质量控制及效果等方面进行了督导和评估。但是，在过程管理的其他方面仍存在不足。

一是信息档案不完善，信息化程度不高。部分县区下乡做筛查时采用手工登记信息，未能及时录入系统和识别重复筛查人群。另外，部分医疗机构对“两癌”检查的档案资料建档不规范，填写信息不够完善，出现了检查、检验、转检未进行相关登记和追踪随访无专册登记本等现象。**二是**部分地市日常巡查较少，管理监督力度不足，开展常态化监管工作的部门也存在过程管理轨迹缺失的情况，不利于主管部门及时总结经验、发现问题，改善项目开展情况。另外，有关主管部门和医疗机构对第三方检测机构筛查质量控制不到位，可能存在检测结果错报漏报情况。**三是**大部分的市县主管单位和资金使用单位未按《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》及省卫健委的相关文件的要求，按时按质提交佐证材料清单的相关资料。

3.产出质量效率性分析。

“两癌”资金在产出指标分值 30 分，评价得分 25.71 分，得分率为 85.71%。

根据省“两癌”防控信息系统统计，截至 2019 年 3 月 31 日，全省建档人数共 93.86 万人，占总目标建档数 64.29%。截至 2018 年 12 月 31 日，目标人群进行一次宫颈癌检查人数 71.35 万人次，乳腺癌检查人数 71.47 万人次，分别占总目标检查数 48.87%和 48.95%。2017 年和 2018 年宫颈癌总结案率分别为 65.37%和 105.09%，乳腺癌总结案率分别为 64.94%和 107.60%。从全省总体数据看，在调整实施方案后，2018 年的完成进度和完成质量较 2017 年有所改善，预算控制、成本控制情况良好，但仍有个别县（区）受流动人口和医疗机构服务能力等因素的影响，完成进度仍有差距，如乳腺癌总结案率在 70%以下的县（区）占比 17.39%。

4.效益实现度分析。

“两癌”资金在效益指标分值 30 分，评价得分 23.51 分，得分率为 78.37%。

一是通过进一步扩大覆盖面，加强对可疑病例的管理，“两癌”防控的健康效果逐步提高。同时，通过加强宣传力度，逐步提高农村妇女对“两癌”的知晓率，树立了“防”重于“治”的健康理念，增强了妇女的自我保健意识。**二是**“两癌”资金建立了多部门协作的防治模式，通过各级财政资金的投入，为项目实施提供保障。但仍存在检查覆盖面不足、服务可及性不佳和人力资源的短缺等因素制约项目的持续发展。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对“两癌”资金进行分析比较，评价小组认为:“两癌”资金在投入和产出方面表现良好，但过程方面相对较弱，效益方面不够突出。由于投入、过程、产出、效果 4 个方面相互关联、相互影响。在这种得分结构下，充分反映出，即便项目的投入合理，也按计划实现了产出，但由于前期论证不充分、项目管理不到位、过程执行不规范，导致项目效果未达理想。

四、主要绩效

2017-2019 年，通过开展“两癌”资金的各项工作，进一步保障农村适龄妇女的卫生服务和健康权益。省市县各级财政的资金投入为“两癌”资金实施提供资金保障。项目进一步完善了政府牵头、部门协作、专家指导、妇幼保健等医疗机构深入基层送检的服务模式，扩大服务覆盖面。各级卫健部门联动妇联、民政、广电宣传等部门，举办多种形式的宣传动员活动，促进农村妇女提高健康意识和参与积极性。此外，省

卫建委每年举办培训班，全面提高项目地区的执行能力和技术水平。

（一）覆盖面进一步扩大，“两癌”防控的健康效果逐步提高

“两癌”资金在原来国家“两癌”资金覆盖29个县区的基础上，结合脱贫攻坚等文件精神的要求，覆盖面扩大到全省70个欠发达县（市、区），为适龄农村妇女实现“一次参与，二种筛查，免费确诊”的“两癌”免费检查服务。“两癌”资金实施后，宫颈癌总结案率、乳腺癌总结案率、HPV检测率和乳腺彩超检测率等指标2018年较2017年有所提高和改善，分别增长了60.75%、65.68%、30.02%和30.49%。另外，根据广东省疾病监测系统数据显示了解到，近几年我省女性因宫颈癌和乳腺癌死亡的情况总体趋于稳定，其中2017年我省女性宫颈癌死亡率4.35/10万，乳腺癌死亡率9.2/10万，分别比2016年降低了19.74%和20.28%。

（二）加强专业人员培训督导，提高服务能力和质量

通过送上去和请下来的方式，项目开展了多层次的进修培训和现场指导，全面提高项目县的执行能力和技术水平。**一是**加强专业能力培训。2017-2018年省级共举办六期“两癌”防控项目培训班，累计培训骨干人员2000余人次。通过培训和指导，各项目县妇幼保健机构妇产科技术服务能力得到了提升。**二是**加强督导评估。2017-2018年组织省妇幼保健院专家分别到粤东西北山区地区进行项目现场督导四次，及时发现存在问题，精准施策予以解决。另外，对各项目县的工作进展每周进行通报，每年分片区对资金使用、实施情况、质量控制及效果进行督导和评估。

（三）加强宣传力度，提高“两癌”知识知晓率

各级妇联以“妇女之家”为宣传阵地，通过张贴宣传标语、设宣传栏、入户走访等形式，深入宣传妇女“两癌”检查政策和工作内容。结合多种宣传形式，形成广泛的社会传播效应。截至评价基准日，共印发“两癌”宣传资料270.89万册，宣传招贴画、海报6.98万份，在网络上登载相关宣传文章500多篇、各类报纸上刊登有关消息70多篇。各地市组织各类“两癌”活动，2017-2018年共举办“两癌”健康知识大赛12个、主题活动2.84万个和健康知识大篷车151个，参与人员达22.81万人次。通过加强宣传动员工作，提高了农村妇女对“两癌”的认识，树立了“防”重于“治”的健康理念，增强了妇女的自我保健意识。

（四）进一步健全服务模式，强化信息管理水平

一是整合利用资源。实现县镇村服务一体化，整合各级医疗资源，各县级妇幼保健院会同乡镇卫生院共同制定筛查计划，并安排人员和设备进入镇、村的现场检查工作，通过下乡定点检查，确保更多适龄妇女享受到“两癌”免费检查服务，有效提高服务的便捷性。**二是**加强信息互通。建设省级“两癌”防控信息系统，利用该信息平台为省级“两癌”免费检查项目补助对象建立实名电子健康档案，专人负责档案建立和信息管理、统计汇总和分析相关数据，并将所有检查、随访数据通过网络上报上级主管部门。

五、存在问题

评价发现，在前期摸底调查、医疗机构服务能力、制度的制定与执行、资金管理和服务政策等方面仍存在问题，对实现项目整体绩效目标造成了一定的影响。

（一）项目前期人口摸底调查不到位

前期人口摸底调查工作是“两癌”资金工作开展的关键环节。项目实施前，省卫健委（原省卫计委）等有关部门以全员人口信息库登记信息为基础，对70个县的2277个精准扶贫村的户籍适龄妇女人数进行调查统计，并选取了部分县进行抽样核对，形成大致测算人口数据。在实际执行中发现，大部分项目实施区域经济落后，农村适龄妇女外出务工迁居城镇比例较高，人户分离现象突出，实际人口情况与原来测算的数据差别较大，导致2017年总体服务效果不佳，后期项目实施方案需作出相应调整。

（二）制度的制定和执行存在不到位，相关保障措施不足

1.项目管理制度不健全，筛查质量控制不到位。

一是项目管理制度有待细化。大部分市县主管部门未能根据实际情况细化资金管理办法，缺乏对资金使用范围和使用方式提供具体操作引导，导致医疗机构对报销后取得的专项资金无法确定具体使用范围，造成项目资金支付率低。另外，日常监督检查、人员培训等方面未能形成监管制度的规范化，导致各地市主管部门在监督检查过程中缺乏具体参照标准，考核标准参差不齐。

二是对第三方检测机构筛查质量控制不到位。由于部分医疗机构专业人才短缺和设备配置落后等原因，将项目收集的HPV、TCT检测样本委托给独立第三方机构进行检测。省卫健委等相关主管部门尚未制定对第三方机构集中检测模式进行质量监管的相关规定，在质量督导和过程监控方面未形成系统化、标准化的监管体系，医疗机构作

为委托方也未能全程跟踪监管样本运输、检测和结果反馈全过程，检测质量得不到保障。

三是筛查阳性结果的病人后续治疗费用负担重。现有免费政策只负责“两癌”检查费用，确诊的“两癌”的活检费和手术费不包括在内。同时，“两癌”手术费用相对较高，大部分药物不在医保制度报销目录内，导致患者治疗费用负担较重。

2.信息建档不够规范，后续跟踪服务不到位。

一是信息档案不完善，信息管理手段落后。大部分县区下乡做筛查时，相关信息采用人工登记，未能及时录入系统，容易出现重复、漏诊的情况，工作效率低下。部分医疗机构对“两癌”检查的档案资料建档不规范，填写信息不够完善，出现了检查、检验、转检未进行相关登记和追踪随访无专册登记本等现象。

二是随访工作不到位。一方面，患者出于隐私考虑不愿意告之随访人员相关信息，导致可疑患者失访情况较为突出。如电白区2017年宫颈癌失访率约42.15%、乳腺癌失访率约23.97%。另一方面，大部分项目县医疗机构追踪随访难以开展，对于部分初筛可疑病例的追踪仅有电话口头了解，未能追踪了解其确诊情况，造成部分案例无法结案。另外，由于“两癌”信息系统未能与社保信息管理系统对接，难以掌握可疑患者的后续检查、确诊和治率情况。

3.基层医疗机构服务能力不足，检查水平有待提高。

一是基层医疗硬件水平落后。大多数项目县不具备组织病理学诊断能力，乳腺癌筛查方面不具备钼靶检查设备。如：揭西县三年的目标任务数共48175人，具备开展乳腺彩超检查的医疗保健机构18家，而全县现有X线（钼靶）检查设备1台，阴道镜全县仅有6台，个别基层医疗机构不具备乳腺彩超设备，导致服务效果不佳。**二是**缺乏专业医护人员，各个医疗机构的专业人员水平参差不齐，导致出现漏诊、跟踪随访不到位的情况，直接影响筛查质量。另外，现场调查访谈中了解到，由于专业医务人员的缺少，部分初筛阳性的对象对基层医疗机构的服务能力的不信任，不愿意配合医疗机构对其进行的随访。

（三）市、县配套资金未能完全落实，资金拨付进度缓慢

一是市、县级配套资金未完全落实到位，影响项目开展质量。根据实施方案要求，省、市、县财政按8:1:1的比例承担项目的需方补助资金，2017年和2018年市、县合

计的配套资金到位率分别为59.36%和84.95%，如：2017年梅州市的市级配套资金到位率为42.53%，2018年湛江市和茂名市的县级配套资金到位率分别为17.31%和39.91%。**二是**资金拨付不及时，造成医疗机构垫支资金较为严重。如遂溪县卫健局因机构改革账户变更等原因，遂城妇幼保健院2018年3-4月申请的资金共15.96万元至今仍未到位，遂城卫生院2018年10月至2019年2月申请的补助资金直至在2019年5月才收到。

（四）“两癌”检查覆盖面有待扩大，流动人口群体服务可及性不佳

一是检查需求逐步增加，政策覆盖面有待扩大。根据广东省统计局有关数据显示，我省35-64岁农村妇女632.6万人，“两癌”资金补助人数仅146万人（占比23.08%），远远不能满足广大农村妇女的需求。另外从现场评价中了解到，项目县内部分非农业户籍的适龄妇女（如渔民）未能享受“两癌”免费检查的政策服务，迫切需要纳入免费检查范围。

二是目前的补助办法不利于流动人口享受补助，服务的可及性不佳。项目实施地区中农村适龄妇女外出务工、迁居城镇的比例较高，各地市对于农村适龄妇女的补助政策不统一，部分地市的补助只是针对当地户籍地适龄妇女或常住适龄妇女，对于在非项目县务工、生活并在当地进行“两癌”检查的妇女，其相关费用不予以报销。

六、相关建议

（一）加强部门联动，完善体制机制

继续完善由政府为主导，多部门协作，区域医疗资源整合，农村适龄妇女参与的“两癌”防治模式及协作机制，强化各级各部门的工作职责，建立工作台账，督促工作进度，健全工作过程监管和问责奖惩等机制，确保本阶段农村妇女“两癌”免费检查工作顺利完成。在下一阶段工作中，应加强对目标人群进行深度调研、摸底考察，形成详细的工作方案。根据常住人口和流动人口的分布，合理配置妇女健康服务资源，完善妇女健康服务网络，尽量减少因前期调研不到位而造成妇女的合法权益难以享受。

（二）合理安排各地市的配套资金，加强资金监管，提高资金使用效益

一是掌握地市同类项目的整体工作情况，合理安排资金使用和配套工作，有序推进各级项目的工作进度，预防出现项目重叠冲突、资金重复使用等情况，提高项目资金的互补性和使用效率。**二是**完善需方补助资金的报销流程，针对需方补助报销手续

长、支付进度慢，医疗机构资金垫支较多等问题，建议财政加快资金审核，减轻基层机构资金垫支压力，调动项目实施积极性。**三是**在专项资金的使用上，各主管部门要细化资金管理办法，指导、监督基层医疗机构的资金使用，保证专项资金使用的规范性。

（三）完善管理、评估等制度，加大服务人才队伍建设，切实保障“两癌”资金后续效益的发挥

一是进一步完善相关工作流程和第三方购买服务的监督管理制度，建立切合实际性、可操作性强的操作指引，规范各个环节的工作，并严格按照规定执行。**二是**建立项目绩效评估制度，注重绩效评估结果应用，重视发现问题的整改，加大对信息档案真实性和对检查结果异常的随访情况的考核力度。**三是**加强人员培训和技术指导，建立规范化技术流程，提高筛查水平和群众的依从性。各地通过培训、定向招聘、对口支援等多种形式，加强人才队伍建设，有效地补充和提高基层卫生服务能力。

（四）逐步扩大“两癌”检查范围和覆盖面，完善流动人口服务管理工作机制

一是将“两癌”检查的范围逐渐扩大，并进一步覆盖到全社会妇女群体，以保障广大妇女的健康权益和需求，推进服务均等化。**二是**优化需方补助办法，针对外出务工人员未进行“两癌”检查的问题，省级主管部门应出台相应办法解决。比如对符合条件的目标人群，引导该部分人群到常住地医疗机构进行免费筛查，凭合法票据到户籍所在地按补助标准享受补助。另外，将“两癌”检查纳入社保报销范围，由全省统筹，大力推进流动人口妇女健康权益均等化，提高流动人口妇女健康服务的公平性和可及性。**三是**参照国家或其他省份的做法，设立广东省贫困母亲“两癌”救助专项资金，每年从福利彩票中拨出专项资金，对家庭生活困难的“两癌”患者给予救助金。

2018年省属煤矿企业关闭破产费用

绩效评价报告

评价机构:广州市中大管理咨询有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：周常利

2019年

一、评价项目概要

根据省政府办公厅《关于进一步做好省属关闭破产煤矿职工安置工作的通知》（粤府办[2000]102号）“企业进入关闭破产程序后，可按不高于上年末企业职工人数的2%安排职工骨干组成留守处（工作站），负责矿区离退休人员的管理和日常工作”的规定，经省煤炭资源枯竭矿山关闭破产工作小组批准，原省属煤矿成立了曲仁留守处、梅田留守处、坪石留守处、茂名留守处、梅县留守处、四望嶂留守处、矿山公司留守站、连阳留守站共八个煤矿留守机构，负责矿区离退休人员的管理和日常工作、职工分流安置管理、社会管理职能属地移交、协助有关部门处理煤矿历史遗留问题。文件还规定省属煤矿企业关闭破产职工安置工作，由省统一制定政策，省国有企业改革领导小组负责领导、组织和监督检查，各有关市、县人民政府支持配合，具体实施由省煤炭工业总公司（简称“煤炭总”）负责。

根据《广东省省属煤矿关闭费用集中支付办法》（粤财企〔2001〕271号）的规定，省属煤矿关闭费用是指省财政安排的专门用于省属煤矿关闭的有关费用（以下简称关闭费用），包括拨付到个人的费用如职工分流安置费用，井下农民轮换工、家属工、临时工清退费，进中心、离岗休养及工残、长病人员生活费等，以及公共费用如补缴保险、公安费用、维持费、医院补助费、不可预见费等。关闭费用经省政府批准后列入省财政预算支出计划。同时文件还规定关闭费用由省煤炭工业总公司对各留守处（站）的预算编制依据及人员数进行审核，并报送省广业资产经营有限公司初审，广业将初审意见连同省煤炭工业总公司的报告分别报送省国资委、省人社厅、省财政厅进行复审，省财政厅在收到复审意见对所需费用进行审定并通知有关单位办理资金拨付手续。直接拨付给各留守处。

2018年度，省财政安排省属煤矿关闭破产企业专项资金（含关闭费用、招聘专项资金及上年清算资金）共计5976.59万元，资金到位率均为100%。截止到2019年3月31日，资金支出5292.40万，支出率为88.55%，其中：2018年关闭费用为3985.06万，支出为3630.16万，支出率为91.09%；2018年招聘专项资金为1991.52万，支出为1662.24万，支出率为83.47%。

表 1-1 项目收支明细表 金额：万元

名称			财政下拨数额	实际支出数	结余数	执行率
关闭费用	经常性费用	留守人员费用	2072.09	1800.30	271.79	86.88%
		暂留岗人员费用	245.70	210.32	35.37	85.60%
		办公费用	214.06	199.27	14.79	93.09%
		特养人员费用	936.15	912.27	23.88	97.45%
		小计	3468.00	3122.16	345.84	90.03%
	其他费用		403.99	427.13	-23.14	105.73%
	退休一次性医疗费		113.07	80.87	32.20	71.52%
	小计		**3985.06**	**3630.16**	**354.90**	**91.09%**
招聘费用	人员费用		1823.67	1531.23	292.44	83.96%
	办公费用		167.86	131.01	36.85	78.05%
	小计		**1991.52**	**1662.24**	**329.29**	**83.47%**
合计			**5976.59**	**5292.40**	**684.19**	**88.55%**

备注：截止 2018 年底，各留守处留守人员人数共计 149 人，暂留岗 22 人（只有梅田），招聘人员 170 人，工残人员 3679 人、长病特养人员 822 人等。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用成本效益分析法、目标结果比较法、因素分析法以及公众评判法，通过比较省属煤矿企业关闭破产费用资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见，对资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）指标体系中的指标内

容及权重，结合项目资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

二、 评价结论与绩效分析

表 3-1　绩效评价得分情况

指标名称	分值	得分	得分率
投入类	20	17	85.00%
过程类	20	14.81	74.05%
产出类	30	27	90%
效果类	30	25.5	85%
总计	100	84.31	84.31%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，本项目维稳工作总体保持平稳，未出现维稳不可控事件，基本实现维护矿区的和谐稳定的职能。但也存在新老政策衔接不畅、留守机构职能难以满足维稳工作需求、财政资金结余长期未清算，造成资金闲置等问题。经综合评价指标量化结果与评价组专家的意见，评定省属煤矿企业关闭破产费用绩效评价得分 84.31 分，绩效等级“良”。

（二）各部分绩效分析

1.投入类指标分析

投入方面指标分值 20 分，得分 17 分，得分率 85%。进一步对其得分结构进行分析，资金申请工作组织严谨，符合省委省政府为进一步做好省属煤矿职工安置工作，实现改革脱困目标的统一部署目标;能够按照文件和流程进行资金分配,符合单位的实际需求，得分率 100%; 但目标设置的科学性和完整性不足，缺少绩效目标的引导作用，一定程度上制约了项目实施效果。

2.过程类指标分析

过程方面指标分值20分，得分14.81分，得分率74.05%。具体来看，项目实施程序能够按照相关文件和制度严格执行，保障了资金的资金进度。但部分留守机构未严格执行财务制度要求，存在账务不清晰，账目之间调整问题，同时曲仁留守处也存在人员管理以及档案管理不规范情况。

3.产出类指标分析

产出方面指标分值30分，得分27分，得分率90%。从总体上看，留守机构基本能够完成其维稳工作，包括上访人次（批次）、及时处理上访事件等，尚未发生重大恶性事件，维稳工作控制在可控范围内。但由于留守机构职能特殊，职权不全，沟通系统不畅，使得留守机构在协调部分维稳事件上“力不从心”；同时留守机构在属地化移交的大背景下，也存在为衔接未来的属地化移交，采用限制招聘人员合同期限达到补充人员不足而产生的人员流动性频繁的问题，一定程度上也影响了机构维稳工作的效率。

4.效果类指标分析

效益方面指标分值30分，得分25.5分，得分率85%。通过煤炭企业关闭破产费用的支出，在维护留守站（处）的日常工作运转，维持留守机构稳定，提高维稳处理及时性和减少群体性上访（2018年群体性上访事件数为29件，比2017年下降27.5%）等方面取得了较好的成果，对于煤炭企业政策性退出，在帮助安置人员、维护矿区和谐稳定等方面发挥着积极的作用。但是由于留守机构职能不全，加之政策的变化，机构原有职能逐渐弱化。

四、主要绩效

省属煤矿企业关闭破产费用作为特定历史下的产物，为广东省煤炭企业顺利实行政策性退出提供了较好的资金保障，对于保障原煤矿企业各群体的待遇与生活所需，维护矿区的和谐、群体的稳定都具有重要的意义。

（一）各留守处（站）调整维稳上访旧观念，变被动等待上访为主动下访，切实履行了维稳的第一道防线。据了解，各留守处（站）在维稳实践中，不断创新维稳工作模式，由传统的被动等待接访变为主动下访，深入有需求的上访群体中，提前安抚情绪。据维稳情况统计，2018年省属煤炭各单位累计上访1301批次，1855人次。到公司本部上访50批次，97人次。根据《信访条例》等相关规定，引导上访群体依法依规表达诉求，及时劝阻他们的过激行为，认真进行处理。通过提前的工作和周密的部

署，确保了上访秩序的平稳有序，平息了多次上访事件，使得大部分矛盾能够化解在基层单位，确保了“四不”，即不引发新的矛盾纠纷，不发生大规模到省、进京集体上访，不发生因信访问题引发的重大恶性事件，不发生因工作不当引起的负面炒作，维稳形势总体保持稳定。

（二）资金的使用保障了各群体的待遇与生活所需，维护了社会和矿区的稳定。2018 年，拨付发放工残、长病、三类特养群体等生活费 886.18 万元，其中：代缴养老保险 231.53 万元；工残人员生活费 538.58 万元、长病人员生活费 95.42 万元、工残护理费（部分护理）17.34 万元。生活费的及时发放，保障了该群体的生活所需。

（三）主管部门建立动态监测机制和考评制度，督促提高项目资金使用效率。落实各留守处（站）月度数据监测通报制度和实地核查制度，定期对各留守处（站）维稳工作情况进行督导，提前预警，及时发现问题。定期开展年度留守处（站）管理考核评价。加强对各留守处（站）负责人的离任审计、省煤炭工业总公司监事会的日常检查、按照广业集团的要求进行各项的自查自纠，各留守处（站）对存在的问题进行相关整改，并以书面报告形式上报省煤炭工业总公司等。

五、存在问题

（一）关闭费用历史结余长期未清算，造成财政资金沉淀闲置。项目组通过对梅田、坪石、曲仁、梅县、四望嶂五个留守处账目进行现场核查，发现关闭费用的历史结余长期挂账，初步估算结余金额超过 2000 万，由于没有政策依据，各留守处均未使用，造成了财政资金的沉淀。主要包括破产清算时就存在的各专项结余；无需继续支付的专项工程款结余；留守、特养人员的各项保险及医疗费差额历年累计结余；不确定性的历史结余等。

（二）新老政策衔接不畅，维稳工作难以深入开展。随着国家经济的发展和社会形势的变化，原关闭破产前的有关政策与现今的实际状况已经发生了变化，部分政策未能及时进行覆盖，如煤矿进行的棚改工作经费问题、煤矿企业债务化解等新增业务工作等；由于改制原因，也出现了一些新的维稳问题，如棚改引发出来的住房方面的问题、解除合同引起的养老金、医疗和工伤要求待遇等问题；此外，由于新政策的出台，使得原有政策覆盖的群体丧失其可能拥有的保障利益，如解除劳动关系的退休职工医保问题等。同时，由于留守机构的特殊定位，使得留守机构在协调或者解决维稳

的力度以及灵活性不足，导致影响资金的使用绩效。

其背后更深层次的问题是：留守机构职能的规划和定位逐渐弱化，难以满足维稳工作的需要。在煤炭关闭初始，留守机构发挥了重要的作用，但是随着环境和安置人员的离退休以及相关利益当事人的平稳安置，留守机构原有作用在逐渐弱化：一是留守机构职责不全，又作为独立的系统存在，沟通机制不畅；二是从职权上来看，随着社会管理职能属地化移交政策的出台，部分维稳工作应是当地社会承担的职能，留守机构没有行政权利进行过多干预等。

（三）资金投入效益不匹配，资金可持续性不强。一是资金投入结构与资金使用效益不相匹配。由于留守机构事权和职权的不统一，使得留守机构在处理维稳事件中灵活性不强，特别是涉及到新政策的实施方面，权利受限，导致留守（处）站上访总批次（人次）下降，但跨级上访率不减的现象；**二是**招聘人员流动性较强，人才培养成本较大。为更好的衔接属地化移交政策，和保障移交前的机构正常工作运转，招聘人员在期限上规定最长不能超过4年（包括续用期），这就导致各留守机构人员流动性较大，维稳性人才很难保证，一定程度上影响了维稳工作的开展；同时也因为招聘期限的限制，也产生了新的上访问题。

（四）部分留守站内部管理存在不足，不利于后续工作的顺利开展。一是曲仁留守处会计基础工作较为薄弱，会计数据信息失真，未能反映真实的财务状况。表现如下：（1）会计核算不规范，未按《关于加强煤炭留守费用等专项资金管理和规范会计核算补充规定的通知》（粤煤财[2015]24号）文件的要求进行科目设置及财务处理；（2）没有依据调账随意，如：2018年12月将关闭费用收入-矽肺病人员健康检查费25.96万、不可预见费用20.025万，调入关闭费用收入-工残护理费科目，无相关书面说明；（3）账表不符，如：2018年账簿显示不可预见费用期初余额为20.025万，年度报表附表-《1998-2018年计划内关闭费执行情况表》反映不可预见费用项目的结余至2006年开始均为0。二是部分档案管理和人员管理不规范。如矿山留守站工作人员不清楚2016年以前的维稳工作开展情况（目前都为招聘人员）；曲仁留守处（站）档案管理不规范，未有序进行归类整理。

六、相关建议

（一）尽快清理历史结余，提高财政资金的使用效率。建议广业集团会同省财厅

按照财政相关规范，尽快处理各留守处的历史结余资金，可以通过清理结余资金收归财政或下年预先使用历史结余资金的方式，盘活财政沉淀资金，降低资金风险。

（二）从省级层面提高有关部门与属地行政机构的沟通配合力度，加快属地化移交进程。建议政府对省属煤矿企业关闭破产费用从政策优化和机构定位两个层面实施管理。**一是**从政策上优化各类政策的使用范围和衔接关联性。具体而言，省主管部门应结合省属煤矿企业关闭破产的历史目标和现实情况，定期收集和整理分析维稳政策原因，形成政策分析报告和优化建议，及时反馈给政府；同时在政策实施过程中，加强不同政策之间的宣传，使相关群体能够通过不同的渠道了解相关政策实施范围，减少因政策宣传不到位引起的上访人次；**二是**从机构职能上明确留守处（站）的工作权限，进一步制定和完善留守机构与地方社会管理机构的职责分工，积极与当地社会行政机构进行工作移交沟通，加快属地化移交进程。

（三）优化资金投入结构，增强资金使用绩效。一是建议加强留守人员的专业化培训。煤炭企业破产涉及的政策和历史遗留问题较多，对历史遗留问题相关政策解读的熟练度是提高维稳效率的重要途径。因此需加强对招聘人员的专业培训，提高业务能力；**二是**优化招聘人员的招聘期限。鉴于属地化移交政策的推进和考虑到招聘人才的培养，与当地社区管理机构沟通关于移交后的人员接管问题，在此基础上固定可留用的人员数量，进而在一定的范围内浮动招聘比例；或者由现在的社会化招聘方式变为购买服务方式，加强相关流程和制度的出台，从而达到维稳工作的目的，又能在一定程度上保证属地化工作的顺利移交。

（四）加强资金的账务管理工作，提高留守处（站）内部管理水平 。一是整顿个别留守处的会计基础工作，保证会计信息的真实性。建议曲仁留守处严格按照《粤煤财[2015]24号》文进行科目设置及财务处理，并对以往年度的会计信息进行修正，通过向兄弟留守处、煤炭总公司财务部门业务的学习及沟通，提高财务人员的业务能力，保证会计资料的真实、准确、完整。

二是加强矿区档案的整理和保管工作。鉴于维稳工作将持续相当长一段时间，且涉及原矿区的情况复杂。为了在熟悉矿区历史的留守人员退休后，继续顺利开展维稳工作，并按时完成属地移交工作，需加强关于矿区各种档案的整理和保管工作。包括原矿区的历史、涉及原矿区的各种政策（特别是原矿区职工待遇政策、社保医保政策、

工残政策、棚改政策等）、原矿区职工的人事档案、医疗档案、信访档案等。

2018年质量安全监管项目经费

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

2019年

一、评价项目概要

2007 年 7 月，国务院印发《关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》（国务院令第 503 号），明确生产经营者、监督管理部门和地府人民政府的责任，加强各监督管理部门的协调、配合，进一步加强食品、药品等产品安全监管，保障人体健康和生命安全。2018 年，广东省市场监督局按照省委、省政府的总体部署，结合全省产品质量安全监督的重大需求，积极开展质监业务监督管理项目工作。2018 年，质量安全监管项目经费资金总预算 2,244 万元[82]，主要涉及：广东省 4K 电视网络产业标准体系与路线图研制、实施与推广，欧洲标准研究、“技术、标准、产业”融合协调发展研究、广东省制造业企业转型升级提质增效调查分析等 56 个项目。

截止 2019 年 3 月 31 日，全省质量安全监管工作已组织抽查产品数量 4,106 批次，特种设备 监督抽查数量 153 家，专项检查设备数量 865 台。开展质量宣传活动派发宣传资料 8 万余份、进校园 5 次。培训监察人员数量 421 人，制作证书 8,826 个、复审人员数量 1,132 人次。“广东优质”认证产品数 14 家，基本实现当年工作目标。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较 2018 年质量安全监管项目经费所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对广东省质量安全监管项目经费的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《省级财政到期资金使用绩

---

82 说明：2018 年部门预算中，省质量技术监督局机关的质量安全监管项目经费总计是 6,245 万元，在部门预算申报时计划用于业务部门购买服务 2,244 万元，实际支出中处室之间的资金有所调整，截止 2018 年 12 月 31 日质量安全监管项目剩余资金部分在机构改革期间用于省工商局消保处的监督抽查。

效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）、《关于做好2019年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20号）有关要求，结合2018年质量安全监管项目经费的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家组意见，更深入地将各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基本保持一致。

三、评价结论与绩效分析

评价组依据省财政厅相关规定的指标体系和评分标准，评价组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价2018年质量安全监管项目经费的使用和管理情况、实施效果等，及时发现需关注问题，采取措施防止专项实施过程中出现的偏离与风险，确保实现绩效目标。按指标体系和评分标准要求，一级指标中的投入、过程、产出和效益表现四类得分情况，详见表3-1、图3-1。

表3-1 评价情况总表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
一、投入	20	15.00	75.00%
二、过程	20	17.00	85.00%
三、产出	30	25.50	85.00%
四、效果	30	27.68	92.27%
评价总得分	**100**	**85.18**	**85.18%**

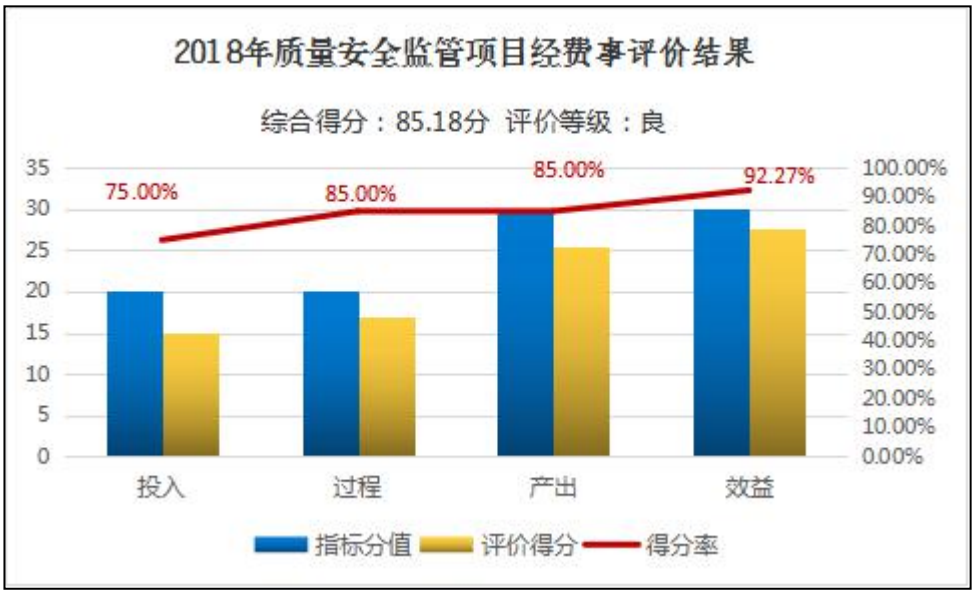
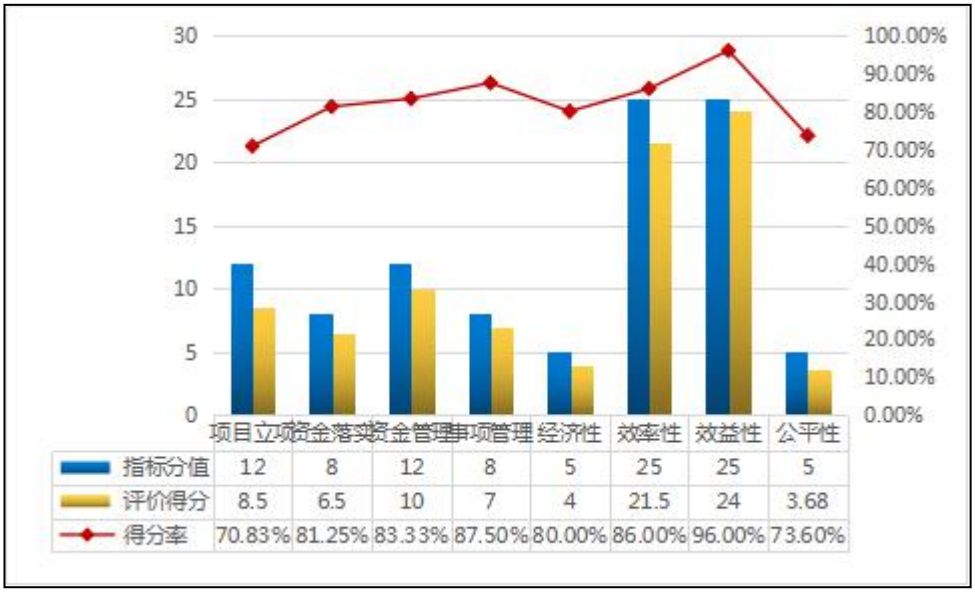


图 3-1 一级指标得分率情况

从 8 个二级指标的评价得分情况来看（详见图 3-2），本项目资金在事项管理、效率性和效益性这三方面均取得了较好的成绩。



	项目立项	资金落实	资金管理	事项管理	经济性	效率性	效益性	公平性
指标分值	12	8	12	8	5	25	25	5
评价得分	8.5	6.5	10	7	4	21.5	24	3.68
得分率	70.83%	81.25%	83.33%	87.50%	80.00%	86.00%	96.00%	73.60%

图 3-2 二级指标得分率情况

（一）总体结论

2019 年 6-7 月期间，结合省市监局相关业务处室的自评资料及现场核验结果，广东三胜依据既定的指标体系和评分标准，从投入、过程、产出、效益 4 个一级指标，8 个二级指标，16 个三级指标、32 个四级指标对项目进行综合评价，结论为：

2018年质量安全监管项目经费一定程度提高了绩效管理水平，增强了企业质量法制观念，落实了产品质量安全主体责任，夯实了企业质量管理工作、促进了产品质量水平提升。但在绩效目标设置、资金分配、项目监管、信息反馈等方面，还存在一定改进空间。综合评价得分：**85.18**分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入方面指标分值20分，得分15分，得分率75.00%。

2018年，广东省质量安全监管项目在项目立项方面得分率为70.83%。论证决策与省委、省政府工作任务协调一致，遵循“科学管理，专款专用”的原则，项目立项执行可研-评估-决策等程序，论证较充分，较严谨。但存在：个别任务指标设置缺少量化数值，不易对标考核。如设置“中小学质量教育基地质量教育基地使用效率提高、活动质量提高”指标，缺少具体的数据值，则不易考核财政资金投入与项目任务完成后的[83]提高程度。在资金落实指标得分率为81.25%，能基本足额、及时下达至资金使用单位或是按照财政报账核算的要求拨付专项资金，资金分配方式基本合理，但存在机构改革期间，质量安全监管项目经费预算安排为56个项目使用，实际用于62个项目，且处室之间的资金调剂情况过多的问题。

2.过程分析。

过程方面指标分值20分，得分17分，得分率85.00%。进一步对其得分结构分析，资金管理部分得分情况较好，得分率83.33%，各项资金支付情况整体良好，综合考虑工作进度，各项目涉及的省级财政资金基本能按照方案、专项资金管理办法相关程序支付；事项管理方面得分率为87.50%，各主管处室、各资金使用单位基本能按管理制度、实施方案等有关规定的要求，执行项目阶段工作，但存在个别项目合同管理欠严谨现象：如个别合同（广东省危险化学品安全标准体系规划与路线图编制项目）未填写合同签订日期的问题，给双方按合同内容履约带来难度。

3.产出分析。

83 说明：不易考核项目的产出绩效。

产出方面指标分值 30 分，得分 25.50 分，得分率 85.00%。通过各业务处室和有关部门的努力，2018 年广东省质量安全监管各项资金绩效目标完成情况良好，其中“广东优质”认证产品数 14 家，有效期内的广东省名牌产品达到 4137 个，实际完成率分别达 127.27%、137.94%。但存在：专项检查设备、培训监察人员、复审技术性审查人员等项目缺少阶段目标设置的考虑，2018 年完成率分别为 96.11%、91.52%、49.22%，暂未 100%完成当年工作任务。

4.效益分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 27.68 分，得分率 92.27%。2018 年，省市监局质量安全监管项目经费涉及的各项社会效益均已达标，进一步加强了质量安全管理形式，加强基层监察人员综合培训，严格落实监督抽查处置工作，取得了较为显著效益，促进了广东省实施质量强省战略目标的实现。但存在开展承压类特种设备行政许可获证单位“双随机”监督抽查，各地市发现问题仅反馈了整改情况汇总表及整改材料，省市监局暂未统筹组织对整改后的情况做闭环复检，对省质量安全监管工作资金投入的可持续性造成一定影响。

四、主要绩效

2018 年是全面贯彻党的十九大精神的开局之年，省市监局按照国家、省委、省政府大力推进质监业务监督管理的工作部署，进一步开展提高全省质量安全水平，取得了较为良好的成绩。具体表现如下:

（一）监管理念持续深化，质量管理水平逐年提升

2018 年，按照国家总局部署全面落实“双随机、一公开”工作要求，省市监局进一步完善双随机抽查工作机制，加大对问题企业跟踪抽查力度，尤其是加大对往年监督抽查严重不合格企业，质量问题相对突出的中小企业抽查力度，推动质量水平持续提升。据统计，2018 年广东省抽查发现不合格企业数共计 977 家，发现不合格产品 1012 批次，比 2017 年分别下降 26.32%、28.78%，详见图 4-1，其中国家监督抽查我省 1500 家企业生产的 1634 批次产品，发现 263 批次产品不合格，不合格发现率为 16.1%；省级监督抽查 3779 家企业生产的 4603 批次工业产品，发现 497 批次产品不合格，不合格发现率为 10.8%。近年，经过省质监局统筹组织的多轮整治和质量帮扶，多类产品不合格率逐年呈显著下降趋势，在服装箱包领域，中小学生校服不合格率由 2016 年的 13%

下降到 2018 年的 6.30%，西服大衣不合格率由 2016 年的 16.67%下降到 2018 年的 7%；在电器领域，蒸汽挂烫机不合格率由 2017 年的 53.33%下降到 2018 年的 23.1%，电热毯、电热暖手袋不合格率由 2016 年的 41.18%下降到 2018 年的 26.7%；在建材领域，人造板不合格率由 2016 年的 42.67%下降到 2018 年的 21%，详见表 4-1。

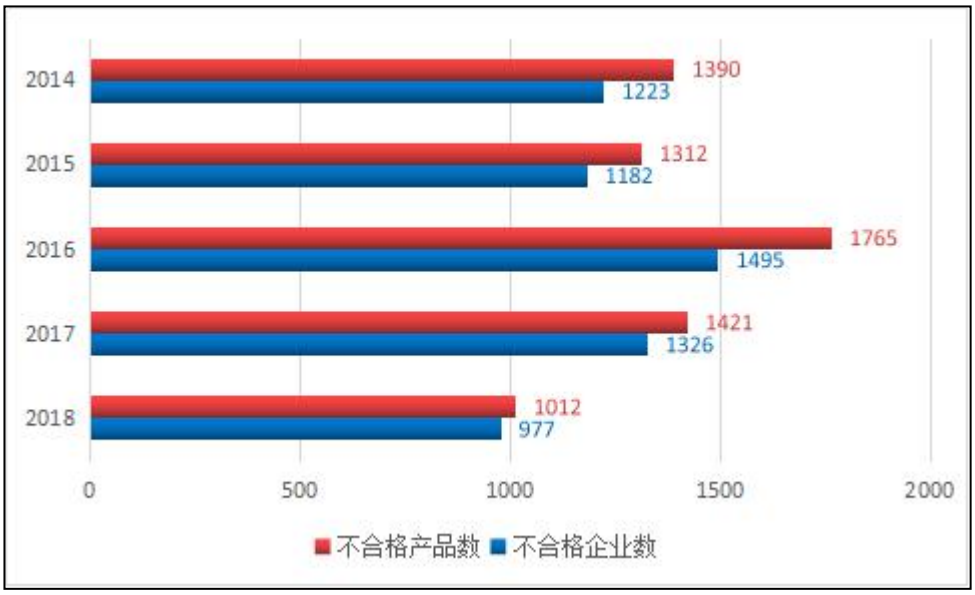


图 4-1 2014-2018 年广东省不合格产品及企业数量

表 4-1 2017-2018 年经质量帮扶不合格率下降的产品

产品	年份	抽查企业	不合格企业	抽查批次	不合格批次	不合格现率（%）
服装领域产品						
中小学校服	2016	92	24	300	39	13.00
	2017	91	12	300	12	4.00
	2018	94	10	300	19	6.3
西服、大衣	2016	113	20	150	25	16.67
	2017	111	16	150	17	11.33
	2018	77	6	100	7	7.0
电器领域						
蒸汽挂烫机	2017	15	8	15	8	53.33
	2018	13	3	13	3	23.1

电热毯、电热暖手袋	2016	15	6	17	7	41.18
	2017	15	5	20	6	30.00
	2018	15	4	15	4	26.7
建材领域						
人造板	2016	95	47	150	64	42.67
	2017	141	23	150	23	15.33
	2018	100	21	100	21	21.0

（二）深入推进节能减排，产品安全与节能质量进一步提高

环保工作是一项长期、重要的工作，我省在全国资源消耗方面和消耗资源所产生的污染占比相对较大。其中：锅炉在我省资源消耗量尤其突出，做好锅炉的节能减排工作对环境保护和经济发展有着重要意义。2018 年 6 月，省市监局、省环保厅联合印发《广东省环境保护厅 广东省质量技术监督局关于开展生物质成型燃料锅炉专项整治工作的通知》（粤环〔2018〕28 号），进一步加强对生物质成型燃料锅炉的管理，严格监管生物质成型燃料锅炉的污染物排放。截止 2018 年 12 月底，各地质监（市场监管）部门已完成全部 5,383 台燃用生物质锅炉的安全与节能核查工作，各能效测试机构共对 2,496 台锅炉进行了能效测试，占总比的 46.37%，省市监局对生物质成型燃料锅炉的监理举措，推动企业锅炉能效利用水平不断提高。2018 年我省锅炉平均热效率为 80.83%，同比增长 0.71%，详见图 4-2。其中省内 144 家企业选用的无锡锡能锅炉有限公司制造的生物质锅炉，热效率从 1 月的 64.83%，提升到 12 月的 82.50%，热效率提高 27.26%，实现了节能减排的目标，详见表 4-2。

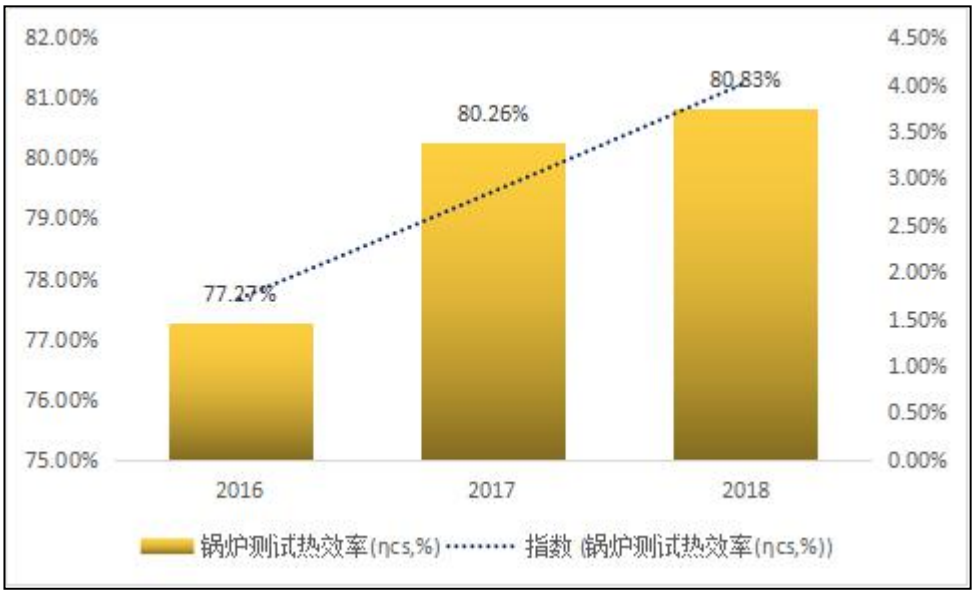


图 4-2 2016-2018 年广东省锅炉平均热效情况

表 4-2 2018 年 1-12 月生物质锅炉能效普查表[84]

测试时间（年月）	燃料收到基低位发热量（$Q_{net,v,ar}$，kJ/kg）	排烟温度（t_{py}，℃）	排烟处过量空气系数（α_{py}）	散热损失（q_5，%）	锅炉测试热效率（η_{cs}，%）
2018 年 1 月	16,320	291.30	2.65	4.46	64.83
2018 年 2 月	16,350	183.30	3.68	4.41	71.40
2018 年 3 月	16,640	129.00	3.75	3.69	77.89
2018 年 4 月	16,500	174.74	2.95	4.44	77.30
2018 年 5 月	16,150	136.92	3.14	3.69	81.65
2018 年 6 月	16,280	179.50	2.82	2.61	80.01
2018 年 7 月	16,430	165.40	2.49	3.69	80.93
2018 年 8 月	16,470	217.20	1.66	2.62	84.03

84 说明：2018 年，我省 2,496 台锅炉进行了能效测试，有 5.77%选用的无锡锡能锅炉有限公司制造的生物质锅炉。

测试时间（年月）	燃料收到基低位发热量（$Q_{net,v,ar}$，kJ/kg）	排烟温度（t_{py}，℃）	排烟处过量空气系数（α_{py}）	散热损失（q_5，%）	锅炉测试热效率（η_{cs}，%）
2018 年 9 月	16,450	196.40	2.50	3.69	80.37
2018 年 10 月	16,500	209.90	1.79	3.69	81.6
2018 年 11 月	16,700	154.90	2.24	2.40	84.99
2018 年 12 月	16,130	178.80	2.17	1.70	82.50

此外，为深入开展“2018 质量提升行动年”活动，提升工业锅炉操作人员技能水平和综合素质，推动全省锅炉使用安全与节能水平的提高，省市监局委托特种设备行业协会，举办了国内第一届锅炉作业人员操作水平大赛，来自全省各地选拔推荐的近 53 名选手参赛，取得前 3 名的选手被评“广东省工业锅炉操作工匠”，第 4-10 名的选手被评为“广东省工业锅炉操作能手”。此次竞赛活动不仅弘扬了工匠精神，努力营造我省特种设备行业重视技能、尊重人才的氛围，保障特种设备使用环节的安全、节能、环保，还大大提升了行业从业人员对特种设备的安全使用意识和环保节能理念。

（三）特种设备（承压类）的安全事故得到有效控制

2018 年 11 月，省市监局科学编制《2018 年广东省重点工业产品质量监管目录》和《2018 年广东省重点工业产品省级监督抽查计划》，聚焦消费者关注度高、举报投诉多重要民生消费品列入重点监管对象，突出检测有毒有害物质、电气安全等涉及人身财产安的重要指标，加大对国家强制性标准执行情况的监督检查，确保不发生系统性质量安全事故，截止 2018 年 12 月，广东省特种设备（承压类）安全事故数为 0，比 2017 年下降 2 起，详见图 4-3。

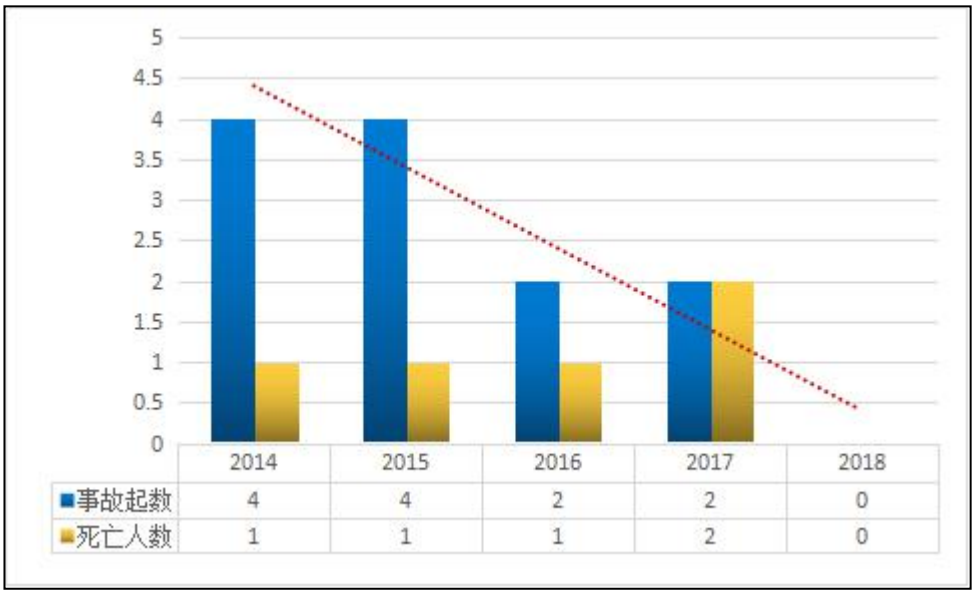


图 4-3 2014-2018 年广东省特种设备（承压类）事故情况[85]

（四）加强电商领域执法，营商环境得到进一步改善

2018 年，省市监局组织各地市监部门继续加强与电商执法中心、阿里巴巴、京东等大型电商平台的信息交流和执法协作，精准获取了一批案源线索，大力查办了一批电子商务领域的典型案件。针对投诉频繁的电商产品和网上店铺，摸排供货渠道和生产厂家，并通过与原工商部门、电商平台的线上线下协作联动，督促违法产品下架，压缩了违法主体的生存活动空间，促进了电商业态的健康发展，取得了良好的监管效果。在电子商务领域，共出动执法人员 16,284 人次，同比增加 50%。检查涉及电子商务产品生产加工单位 6,286 家，同比增加 101%。查处违法案件 626 起，同比增加 20%。其中涉案货值高达 5,586.4 万元，是去年同期的 16 倍。罚没款 456.8 万元，移送公安机关 6 起，督促电商平台下架产品 79 批。通过电子商务产品执法打假专项行动，有力地打击了电子商务领域产品质量违法行为，守卫网购产品源头质量，积极营造良好电商环境。

五、需关注问题

在省委、省政府的高度重视下，2018 年全省质量安全监管取得了较好成效，但专项实施过程中还存在一些实际困难和需引起关注的问题，主要表现在：

（一）各类项目资金分配有待均衡

85 数据来源：2019 年 7 月 15 日，由省市监局特种设备处（原锅炉处）提供。

根据《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》(粤发〔2016〕9号)，2018年省市监局开展质量安全监管项目支出资金总额2,376.59万元，涉及62个项目。其中：对质量监督抽查、专项检查、风险监测等项目共支出980.11万元，共有29个发现问题类[86]的资金扶持项目，占资金总额的41.24%，占项目总数的46.77%；而对企业开展帮扶项目（产品质量监督抽查绩效分析和2018年产品质量分析整治）资金支出为62.86万元，共有2个解决问题类[87]的资金扶持项目，占资金总额的2.64%，占项目总数的3.23%。2018年省质量安全监管项目资金构成占比如下：

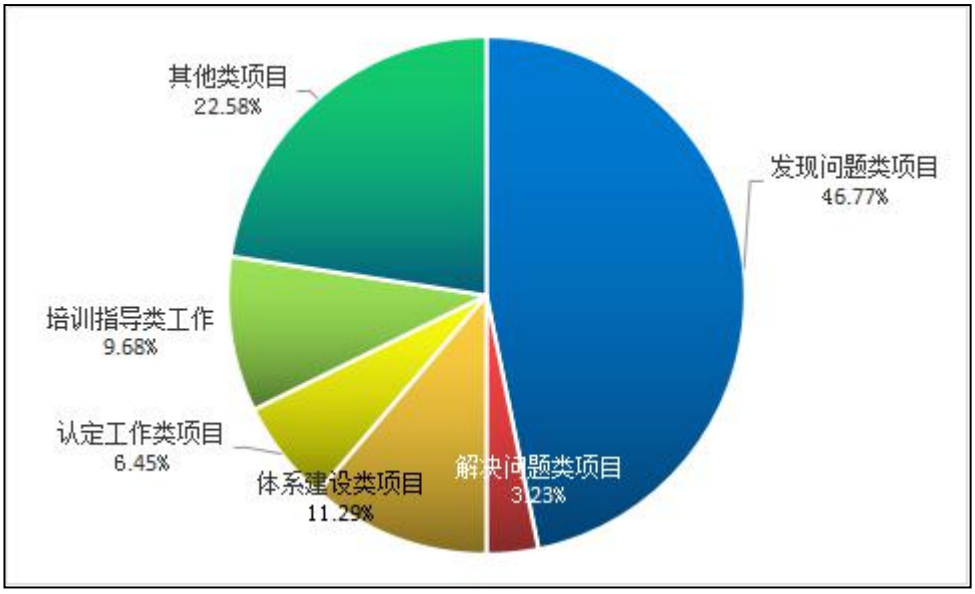


图5-1 62个项目资金构成占比情况

如图5-1所示，2018年质量安全监管项目中，发现问题类项目数量占比大，财政资金投入占比较多，而用于解决问题类的项目数量占比最小，财政资金投入占比较少。在实际工作中，以问题导向为抓手，推动高质量发展经济是值得肯定的，但发现问题后，引导市场和企业想方设法解决问题也是值得高度重视的因素，2018年的预算资金安排思路还存在一定的调整空间。

（二）绩效目标设置的科学性、合理性有待提高

2018年9月1日，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，

86 说明：发现问题类项目包含各类质量监督抽查、专项检查、风险监测等项目。

87 说明：解决问题类项目包含指导企业进行产品质量分析，对发现问题进行反馈与跟踪，帮助企业解决实际问题的项目。

明确提出：“各地区各部门编制预算时要贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，分解细化各项工作要求，结合本地区本部门实际情况，全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标”。查阅《广东省质监局（机关）二级项目绩效目标申报表（质量安全监管项目）》，预期产出未设置具体的计划完成的数量和质量，仅罗列具体开展的项目工作，欠适宜；预期效益指标设置不合理，仅设置“年度工作任务完成率”和“预算执行率”这两个共性指标。另外，查阅《财政资金绩效自评基础信息表》，个别效益指标设置缺少量化数值，不易对标考核。如设置“中小学质量教育基地质量教育基地使用效率提高、活动质量提高”指标，缺少具体的数据值，则不易考核财政资金投入与项目任务完成后的提高程度。

（三）合同管理的法律意识和严谨性有待进一步提高

根据《中华人民共和国经济合同法》、《广东省经济合同管理条例》等文件要求，合同内容需完备、文字表达需准确、合同签订需符合法定程序。现场核查发现，2018年质量安全监管项目经费开展的62个项目中有17个，占比27.42%的项目存在合同管理欠严谨问题，具体表现为：合同缺少签订日期；合同支付方式与约定不一致。如查阅“广东省4K电视网络应用与产业技术标准体系”（合同编号：GZISHT-2018-0096）、“广东省危险化学品安全标准体系规划与路线图编制”等项目，合同约定“自协议签订后五个工作日内，甲方需支付款项”，由于上述合同未填写详细合同日期，付款时间无法确定，对成果交付时间带来一定的控制难度。再如“2018年‘广东优质’认证等事务性工作购买服务项目”，合同中仅约定“在本合同签订后的10个工作日内，一次性支付全额服务费”，而缺少对乙方服务质量和成果的约束性条款。这种约定，一是由于服务费一次性全部支付，不利于对项目执行过程的监管，二是给成果质量带来不利影响。

（四）整改复查的闭环管理意识还有待增强

2018年，省市监局积极开展各类质量专项监督抽查工作，完成产品质量监督抽查共计4106批次，特种设备监督抽查数量为153家，专项检查设备数量为865台，顺利完成2018年工作目标。但存在：整改复查欠严谨问题。如2018年10月开展全省流通领域汽油、柴油商品质量抽查检验工作，省市监局分别在汕头、潮州、揭阳三个地市开展抽查533组，其中11组样品判定为不合格，不合格品率为2.06%，截止2019年3

月 31 日，缺少省市监局统筹组织整改复查的书面证据，闭环管理意识有待增强。

六、相关建议

为提高 2018 年质量安全监管项目经费资金使用绩效，针对绩效评价过程中发现的问题，提出以下建议:

（一）均衡各类项目资金，促进安全监管工作发展

加强质量安全监管项目经费资金分配的效用最大化，均衡发现和解决问题类项目资金分配，提高财政资金的使用效益。省市监局应加大对集体互动交流会、产品质量提升会、专题调研、企业约谈、上门服务、专题培训等解决问题形式的项目资金投入，确保在发现问题后，引导企业剖析产品质量问题和根源，帮助企业解决实际质量问题，帮助问题企业限期整改，提升行业质量，完善质量共治机制。

（二）提高全面预算绩效目标管理意识

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（2018 年 9 月 1 日）明确规定:“绩效目标设置作为预算安排的前置条件，加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达。各级政府和各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行‘双监控’，发现问题要及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现”。故业务部门应重视对各类项目预算绩效目标、指标的设置、审查、监督和对标评价。近年，广东省财政厅不断扩大绩效目标约束性范围，构建完善全过程预算绩效管理工作。故省市监局可以 2018 年质量安全监管项目经费绩效评价为契机，通过会议、专题培训、文件下达、宣贯政策等形式，持续提高各级业务部门的绩效目标管理意识。如，引导部门内工作人员清醒认识绩效目标与日常工作计划、预算执行的同等约束力，做到科学填报绩效指标，在工作中努力完成绩效目标。

（三）规范合同格式条款，提高合同签订的严谨性

目前省属部门或单位有部分业务工作是通过政府采购，由专业队伍完成的，故合同签订日期与服务保修期计算至关重要，各省属部门或单位应高度重视。一方面，省市监局应加强合同管理，严格按照《关于进一步加强合同格式条款监管工作的通知》文件的相关要求，开展合同格式条款集中整治行动，增强合同签订即产生法律约束力的意识。另一方面，鉴于受委托方的成果质量与财政支出绩效有紧密的逻辑关系，故在合同约定时，委托部门除了关注数量的产出约定，还应高度关注成果质量、行业标

准、验收要求、付款方式等内容，尽量将全面绩效管理的要求落实在合同条款中。

（四）重视问题整改工作，完善问题整改闭环管理

省市监局应积极建立问题闭环管理机制，机制具体包括：问题发现→责任确定→整改计划→整改实施→整改验收（复检）→评价考核。首先，检查单位应针对所有质量安全监管发现问题，针对性地提出审计整改建议，明确问题整改的责任主体、问题整改期限等，各被检单位接受后，需提出具有针对性的整改计划与检查单位达成一致；其次，各被检单位根据整改计划对应的开始时间及完成时间，列入整改部门相关责任人的对应月份工作目标，分解量化为数据性指标，确保按计划落实。最后，问题整改完毕，由各被检单位提交问题整改工作报告，检查单位组织验收，对计划落实情况进行考核，得出问题整改完成结论，完善问题整改闭环管理机制。

2018年广东省城乡居民基本医疗保险基金

省级财政补助资金

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：蔡馥娅

2019年

一、评价项目概要

城乡居民基本医疗保险基金是我国重点民生工程，关系到保护城乡居民生产力、振兴城乡经济、维护城乡社会发展和稳定的大局，对提高全民族素质具有重大意义。城乡居民基本医疗保险是社会医疗保险的组成部分，采取以政府为主导，以居民个人（家庭）缴费为主，政府适度补助为辅的筹资方式，按照缴费标准和待遇水平相一致的原则，为城乡居民提供医疗需求的医疗保险制度。城乡居民基本医疗保险补助资金的覆盖范围是职工医保覆盖范围之外，城镇和农村居民，包括学生、儿童、老人等城镇非从业人员以及农村居民。参保人员享受五大待遇即：普通门诊、门诊特殊病种医疗、住院医疗、生育分娩医疗及大病保险。

从 1998 年起至今，国家城乡居民基本医疗保险大体分为四个阶段（如图 1-1）。

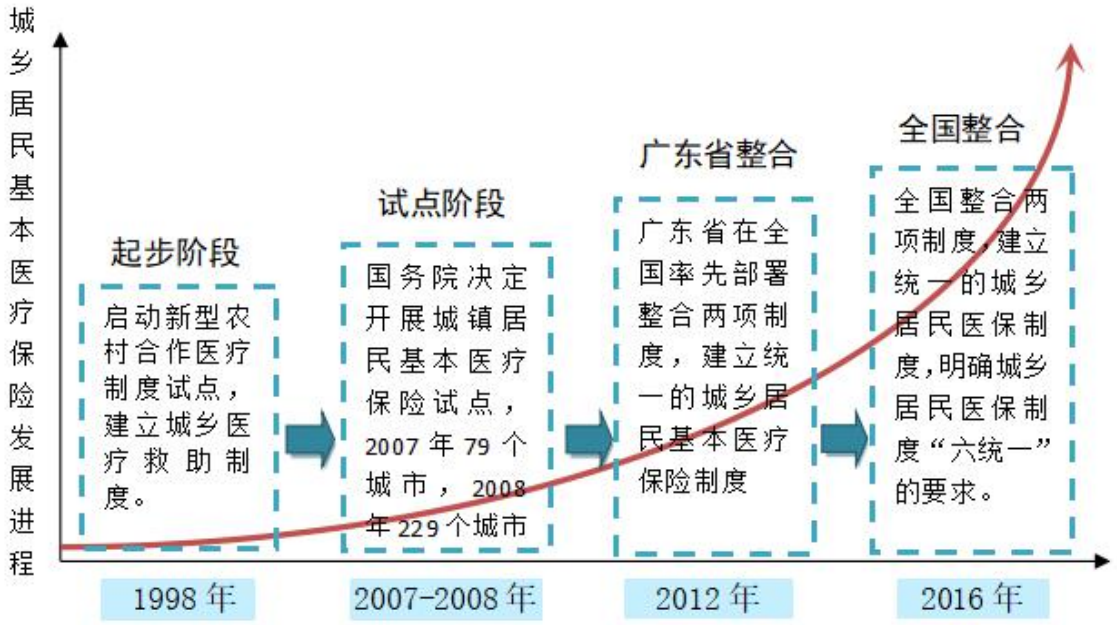


图 1-1 国家城乡居民基本医疗保险发展进程

1998 年我国启动新型农村合作医疗制度试点，建立了城乡医疗救助制度。2007 年 7 月 10 日，《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20 号）印发，提出实现基本建立覆盖城乡全体居民的医疗保障体系的目标，2007 年起我国城镇居民基本医疗保险试点工作启动。2008 年 2 月 15 日，经国务院城镇居民基本医疗保险部联席会议研究，并经国务院同意，认定广东省广州市等 229 个城市和地区列入 2008 年城镇居民基本医疗保险扩大试点范围。自此，广东省 21 个地市全部纳入

城镇居民基本医疗保险试点范围。

我省是国内最早开展城乡居民基本医疗保险试点的省份之一。2012 年 3 月 16 日，《广东省深化城乡医疗保障体制改革方案的通知》（粤府办〔2012〕19 号）印发，广东省在全国率先部署整合城镇居民基本医疗保险（以下简称城镇居民医保）和新型农村合作医疗（以下简称新农合）两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险（以下简称城乡居民医保）制度。2016 年 1 月 3 日，《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3 号）印发，要求全国合并城镇居民医保和新农合两项制度，建立统一的城乡居民医保制度，明确城乡居民医保制度覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理“六统一”的要求。

本次绩效评价是对 2018 年广东省城乡居民基本医疗保险基金的收支、管理以及基金使用绩效进行全面评价，重点关注省城乡居民医保基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等情况。2018 年，我省城乡居民医保基金预算收入 504.54 亿元，实际全口径收入 521.67 亿元，预算收入执行率为 103.4%；预算支出 485.83 亿元，实际全口径支出 507.78 亿元，预算支出执行率为 104.52%。城乡居民医保基金实现当期收支结余 13.89 亿元，年末滚存结余 416.29 亿元。[①] 按《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）要求，本次绩效评价重点关注 2018 年城乡居民医保省级财政补助资金 171.27 亿元的使用效果[②]。

二、评价原则与评价方法

对省城乡居民医保基金进行绩效评价，是广东省财政厅 2019 年积极推进《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》的一次全新尝试，本次绩效评价依据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（2018 年 9 月 1 日）第五条第（十一）小款：“要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、地区结构、运行风险等情况”的要求，结合城乡居民医保基金的特点，设计了城乡居民医保基金绩效评价指标体系。评价遵循目标导向性、科学客观性和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较、因素分

① 数据来源：广东省财政厅 2018 年预决算数据。

② 说明：1.东莞市职工、城乡医保基金已合并，不纳入本次评价范围；2.获得省级财政补助的地市共 15 个，分别是韶关、潮州、清远、揭阳、茂名、肇庆、梅州、汕尾、阳江、惠州、江门、云浮、湛江、河源、汕头。

析、文献调查、询证分析等方法，比较2018年广东省城乡居民医保基金与省级财政补助资金所产生的实际结果与预定目标达成情况，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对省级财政补助资金的投入、产出和效益做出基本客观、公正的评价。

（一）评价基准日

2018年1月1日至2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

本次绩效评价参考《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）、《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（2018年9月1日）等政策要求，结合城乡居民医保基金的性质和特点，构建了城乡居民医保基金绩效评价指标体系。

2018年城乡居民医保基金绩效评价指标体系，充分结合城乡居民基本医疗保险基金的特点和使用情况，从城乡居民医保基金整体规划与制度建设、基金财务精算平衡、基金管理、政策效果、收入、过程管理、支出、社会受益和基金可持续发展能力等透视城乡居民医保基金的使用绩效。评价指标以客观指标为主，主观指标为辅，评分规则细化、量化，具有较强的可操作性，基本能客观地反映出我省2018年城乡居民医保基金的绩效表现。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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**	**81.00%**
一、整体规划与制度建设	15	13	86.67%
二、基金财务精算平衡	22	19.5	88.64%
三、基金管理	30	23.5	78.33%
四、政策效果	33	25	75.76%

（一）总体结论

依据既定的指标体系和评分标准，结合省医保局和各地市医保局的自评资料及现场核验的评价结果，2018年广东省城乡居民基本医疗保险基金省级财政补助资金综评

价得分为 81 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.整体规划与制度建设分析。

指标分值 15 分，得分 13 分，得分率 86.67%。

一是省级业务部门对城乡居民基本医疗保险基金管理的整体规划与制度建设情况。能依据《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3 号），印发《广东省社会保险基金监督条例》（2016 年 3 月），为我省对社会保险基金的监督，保障社会保险基金的安全，维护参保人的合法权益提出了法规要求。2017 年 3 月，印发《广东省深化医药卫生体制综合改革方案》（粤府〔2017〕32 号），在深化医药卫生体制改革，促进基本医疗卫生服务公平性，使人民群众健康得到有效保障方面，作出顶层设计。2017 年 11 月，依据《国务院办公厅关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》（国发〔2017〕55 号），印发《关于全面开展基本医疗保险按病种分值付费工作的通知》（粤人社函〔2017〕3457 号），为我省社会医疗保险付费方式改革指明方向。整体规划、制度建设与国家要求保持高度一致。

二是各地市对城乡居民基本医疗保险基金管理的整体规划与制度建设情况。能结合各地市基本情况，分别制定社会保险基金管理、收支管理、内部控制监督管理等相关制度文件，能够及时与国家、省最新政策、制度衔接、制定各地市相关政策和制度，印发实施。

综上，全省在城乡居民医保基金管理方面，遵循国策，结合省、各地市特点统筹安排，合理规划，突出医保、医疗、医药三医联动，加强基本医保、大病保险、医疗救助、疾病应急救助等衔接，与城乡居民医保基金统筹规划、协调发展的原则保持一致。

但存在：2018 年获得省级财政补助的 15 个地市中，湛江市等 8 个地市（占比 53.33%），没有提交建立并实施管理的医保监督专家库相关佐证资料，与《关于进一步加强基本医疗保险基金安全监管工作的意见》（粤人社规〔2018〕1 号）要求存在偏离。另外，省医保局由于 2018 年机构改革原因，暂未提交分层指导省、各地市、县（区）开展城乡居民基本医疗保险基金管理工作的相关资料。上述情况，反映出现阶段省、各地市在制度建设方面还有待完善。

2.基金财务精算平衡分析。

指标分值22分，得分19.5分，得分率88.64%。

按照基金使用遵循以收定支、收支平衡、略有结余的原则，2018年我省城乡居民医保基金收、支总体情况如下:

一是基金收入方面。2018年全省征缴率达到104.75%，征缴收入比2017年增长37.93%，但还存在肇庆、汕尾两市征缴率未实现100%的征缴率，分别为39.49%和83.11%。

二是基金支出方面。2018年全省支出金额较2017年增长了32.73%，但在质量控制方面，粤东西北各地市未设置重复住院率、病种费用增长率、疾病编码准确率、大型设备阳性率、“三大目录”外费用比例、合理用药、转诊率、满意率等指标控制值，不利于对标考核与评价。

3.基金管理分析。

指标分值30分，得分23.5分，得分率78.33%。

2018年，我省城乡居民医保执行国家统一的基金财务制度、会计制度和基金预决算管理制度。城乡居民医保基金纳入财政专户，实行“收支两条线”管理。遵循基金独立核算、专户管理，基金使用遵循以收定支、收支平衡、略有结余的原则，达到:“应支付费用及时足额拨付，合理控制基金当年结余率和累计结余率”的管理要求。全省城乡居民医保基金管理没有发生大的运行风险事故，经汇总本次15个地市的《基础信息表》，省医保局及15个地市运行风险控制方面得分率为100%。

但存在管理合规性和政务公开方面得分率不高，分别为73.81%和85.71%，主要原因：各地市对省城乡居民医保政策（按病种分值付费）解读不到位，政策执行力一般而导致。

4.政策效果分析。

指标分值33分，得分25分，得分率75.76%。

在国家、省城乡医保政策指引下，我省在提高统筹层次、完善信息系统、完善支付方式、加强医疗服务监管等方面，实现了服务效能的提升，其中城乡居民医保参保率达到98%以上，各地市在开展城乡居民医保政策宣传，开展病种分值结算、监控等方面也取得明显成效。2018年在覆盖水平和政策宣传两方面得分率相对较高，分别为

93.75%和85%。但在基金可持续发展和满意度两方面，得分率偏低，分别为75%和20%，主要原因：在基金可持续发展方面，如有惠州、阳江、清远、梅州、佛山、云浮、汕尾、珠海、深圳9个统筹地区，城乡居民医保基金支撑能力不到9个月；还有阳江、惠州、清远、梅州、揭阳、珠海、肇庆、云浮、河源9个统筹地区2018年城乡居民医保基金出现当期赤字。在满意度方面，本次绩效评价仅有个别地市提交对政策实施的满意度调查佐证资料，导致得分很低。

四、主要绩效

（一）齐心协力，共同实现全省年度工作目标

截至2018年底，全省城乡居民医保参保人数达6445万人，参保率稳定在98%以上，分别实现年度计划目标的101%和100%。2018年全省目标实现情况见表4-1。

表4-1 2018年年度计划目标完成情况

指标	目标值	完成值	完成率
参加城乡居民基本医疗保险总人数	6370.3万人	6445万人	101%
基本医保参保率	≥98%	≥98%	100%
医保政策范围内住院费用基本医保支付比例	75%	76%	101%
大病保险支付比率	＞50%	＞50%	100%
政府对城乡居民的补助标准	≥490元/人·年	≥490元/人·年	100%
人均个人缴费标准	≥220元/人·年	≥220元/人·年	100%

（二）全省城乡居民补助标准同比增长，群众获得感、幸福感日益增强

2018年城乡居民的财政补助标准为490元/人·年，较2013年增长了210元/人·年。其中中央财政对我省补助标准为80元/人·年，省级财政对经济欠发达地区补助标准为318.5元/人·年，经济欠发达市、县财政补助标准为91.5元/人·年以上；大学生和中职技校学生参保所需政府补助资金，按照学校（含分校区）隶属关系，由同级财政负责安排。2018年，

中央和省财政城乡居民医保基金补助增长速度，高于广东省 GDP 和人均可支配收入（扣除价格因素影响）的增长速度。

表 4-2 增长速度

年度	中央和省补助城乡居民医保	人均可支配收入（扣除价格因素影响）		地区 GDP
		城镇居民	农村居民	
2018 年	8.50%	5.90%	6.80%	8.47%
2017 年	7.52%	6.90%	7.80%	10.88%

（三）“因病致贫、因病返贫”问题得到进一步缓解

一是大病保险政策体系进一步完善。按照国家部署，我省进一步完善大病保险制度。2017 年《广东省人民政府办公厅关于进一步完善我省城乡居民大病保险制度的通知》（粤府办〔2016〕85 号）印发，将保障范围从住院扩大到门诊特定病种；强化困难群体托底机制，对困难群体下调大病保险起付标准，提高报销比例，不设年度最高支付限额。全省 21 个市明确大病保险报销比例以及向困难人群倾斜性报销的政策。2018 年全省城乡居民大病保险待遇支出共计近 30.7 亿元，支付比例达到 50%以上，受益人次 134.7 万人次，大病患者住院平均报销比例提高约 12 个百分点，有效减轻了大病患者及家庭的负担。

二是多项保障措施促使基本医疗水平稳步提高。2018 年，全省城乡居民医保政策规定的住院报销比例平均达到 76%，最高支付限额平均提高到 62 万元，较 2017 年度增加 4 万元。药品目录报销范围逐步扩大，目前全省医保可支付药品达 3022 种，较 2017 年增加 17 种，增加 0.57%；医保抗癌药报销范围扩大，将阿扎胞苷等 17 种国家谈判抗癌药品纳入我省医保药品目录，17 种新增国家谈判抗癌药品价格平均降幅达 56.7%，新增后我省参保人可报销抗癌药达到 115 种，进一步降低患者用药负担。

（四）按病种分值付费结算，使医疗费不合理增长得到基本控制

2018 年，我省住院支出占比较 2016 年大幅下降，达到 64.87 个百分点，其中，揭阳市降幅最高，达到 98.66 个百分点，详见表 4-3。数据反映，在多项政策的合力引导下，不合理增长的医疗费用情况逐步得到改善，医疗保险基金控费效果明显，至 2018

年底，我省基本形成合理有序的就医格局。

表 4-3 2016-2018 年各项基本医疗保险待遇支出占比情况[①]

单位：%

地区	门诊支出占比			住院支出占比		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
平均值	11.97	12.24	76.84	88.03	87.76	23.16
肇庆市	8.64	10.67	86.73	91.36	89.33	13.27
湛江市	4.4	4.74	95.49	95.6	95.26	4.51
云浮市	10.01	9.74	88.77	89.99	90.26	11.23
阳江市	0	9.29	89.92	0	90.71	10.08
韶关市	3.71	3.66	98.28	96.29	96.34	1.72
汕尾市	4.32	4.54	94.15	95.68	95.46	5.85
汕头市	7.68	8.34	91.71	92.32	91.66	8.29
清远市	16.01	14.73	84.71	83.99	85.27	15.29
梅州市	4.42	7.17	92.29	95.58	92.83	7.71
茂名市	5.29	4.86	95.08	94.71	95.14	4.92
揭阳市	0.42	0.58	99.08	99.58	99.42	0.92
江门市	8.1	8.77	89.08	91.9	91.23	10.92
惠州市	10.58	9.21	87.76	89.42	90.79	12.24
河源市	4.7	6.04	92.26	95.3	93.96	7.74
潮州市	12.89	15.52	83.59	87.11	84.48	16.41
广州市	23.84	22.63	22.66	76.16	77.37	77.34
珠海市	18.25	/	18.47	81.75	/	81.53

① 数据来源：各地市：通过 2016-2018 年《城乡居民基本医疗保险基金收支表》计算出各地市比例；

广东省：通过各地市数据汇总平均得出。

地区	门诊支出占比			住院支出占比		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
中山市	/	/	27.18	/	/	72.82
深圳市	45.18	45.6	41.88	54.82	54.4	58.12
佛山市	34.19	34.19	26.62	65.81	65.81	73.38

如图 4-1 所示，受《关于全面开展基本医疗保险按病种分值付费工作的通知》（粤人社函〔2017〕3457 号）政策引导，2018 年全省“低标入院”情况由 2016 年的 88.03%降低到 76.84%，门诊支出占比由 2016 年的 11.97%提高至 23.16%，变化幅度达到 11.19 个百分点。一升、一降，反映出在政策引导下，全省城乡居民医保支出局面得到根本性改变。

图 4-1 2016-2018 年门诊、住院支出占比变化图

五、需关注问题

2018 年我省结合基金预算管理全面推进付费总额控制，在确保应支付费用及时足额拨付，合理控制基金当年结余率和累计结余率，防范基金风险，提高使用效率等方面，取得了较明显的成效。但也存基金支撑能力下降、部分统筹地区个人缴费增长过快、基金运行风险预警机制有待完善等一些值得关注的问题。

（一）基金支撑能力逐渐下降，运行风险开始显现

近年，我省基金结余率持续下降。表 5-1 显示，虽然 2018 年基金年度收入金额较 2016 年、2017 年分别增长 18.76%和 25.03%，但基金结余率较上两年度分别降低 10.42 和 5.65 个百分点。此外，由于 2017 年全面取消已实施多年的药品加成制度，医药费用过快增长的势头得到初步遏制，但 2018 年支撑能力下降幅度较大，较上两年度分别减少 1.1 和 1.7 个月，支撑能力降低现象值得警惕。

表 5-1 2016-2018 年全省城乡居民医保基金风险情况[①]

单位：万元

一、结余率			
年份	本年收入金额	本年收支结余金额	结余率
2016	4,392,496.40	574,582.53	13.08%
2017	4,172,298.13	346,697.57	8.31%
2018	5,216,695.02	138,944.29	2.66%
二、支撑能力			
广东省	2016 年	2017 年	2018 年
	10.9 个月	11.5 个月	9.8 个月

为进一步清晰反映各地市 2016-2018 年城乡居民医保基金风险情况，我们对 20 个统筹地区[②]基金年度结余情况做了较深入分析，2016 年有惠州、珠海 2 个统筹地区出现当期赤字，2017 年有惠州、揭阳、梅州、清远、阳江 5 个统筹地区出现当期赤字（珠海无数据），2018 年有惠州、珠海、揭阳、梅州、清远、阳江、河源、云浮、肇庆 9 个统筹地区出现当期赤字。各年度出现赤字的统筹地区，当期赤字总额分别为 2,764.63 万元、74,839.97 万元、168,914.54 万元。如表 5-2 所示，湛江、韶关、汕尾、汕头、茂名、广州、深圳 7 个统筹地区虽然暂未出现当期赤字，但 2016-2018 年城乡居民医保基金结余率基本呈现降低趋势，医保基金压力逐步加大，运行风险显现。

① 数据来源：根据《年度城乡居民基本医疗保险基金收支表》计算得出；东莞市职工和城乡医保基金合并，暂不纳入本次统计范围。

② 说明：东莞市职工、城乡医保基金已合并，不纳入本次评价范围。

表5-2 2016-2018年全省城乡居民医保基金结余情况[①]

序号	地区	2016年	2017年	2018年
1	广东省	13.08%	8.31%	2.66%
2	肇庆市	18.16%	13.82%	赤字（-13.23%）
3	湛江市	17.77%	19.76%	9.22%
4	云浮市	22.10%	0.03%	赤字（-15.24%）
5	阳江市	0.96%	赤字（-17.47%）	赤字（-6.85%）
6	韶关市	16.48%	16.07%	1.45%
7	汕尾市	16.30%	2.00%	3.36%
8	汕头市	21.54%	15.99%	14.73%
9	清远市	8.69%	赤字（-10.38%）	赤字（-4.39%）
10	梅州市	9.34%	赤字（-3.77%）	赤字（-4.38%）
11	茂名市	22.78%	14.25%	1.26%
12	揭阳市	11.78%	赤字（-3.21%）	赤字（-9.08%）
13	江门市	13.69%	22.61%	18.05%
14	惠州市	赤字（-1.02%）	赤字（-1.55%）	赤字（-6.50%）
15	河源市	7.93%	18.03%	赤字（-9.69%）
16	潮州市	7.82%	24.37%	16.19%
17	广州市	21.09%	10.07%	12.47%
18	珠海市	赤字（-3.20%）	无数据	赤字（-23.84%）
19	中山市	无数据	无数据	22.57%
20	深圳市	12.64%	7.14%	9.55%
21	佛山市	0.43%	无数据	6.74%

① 数据来源：根据2016-2018年《年度城乡居民基本医疗保险基金收支表》计算得出；东莞市职工和城乡医保基金合并，暂不纳入本次统计范围。

如表 5-3 所示：2018 年，其他支出增长速度最快，同比增长达到 2453.21%；大病保险支出和门诊支出增长较快，分别增长 51.65%和 50.87%；住院支出增长最慢，但也增长了 23.68%；医保支出综合增长 33.22%。而 2018 年广东省 GDP 增长为 8.47%[①]，城镇居民和农村居民人均可支配收入（扣除价格因素影响）分别增长 5.9%和 6.8%[②]。医疗费用快速增长给医保基金平稳运行带来较大压力，不合理增长的医疗费用部分抵消了政府投入的效果，但在一定程度上，加重了社会和个人负担。

表 5-3 2017-2018 年全省城乡居民医保支出情况

单位：万元

	2017 年	2018 年	增长率
一、基本医疗保险待遇支出	3,566,941.81	4,517,925.58	26.66%
其中：住院支出	3,175,986.12	3,928,108.17	23.68%
门诊支出	390,955.69	589,817.40	50.87%
二、大病保险支出	202,530.06	307,145.34	51.65%
三、其他支出	8,123.26	207,403.66	2453.21%
四、本年支出小计	3,777,595.14	5,032,474.58	33.22%

（二）个人缴费标准增长幅度较大，给基金征缴和平稳运行带来不利影响

2018 年，在获得省级财政补助的 15 个地市中，有 13 个地市当年个人缴费标准增长幅度在 16.67%至 68.00%（惠州以 A 档标准为基数进行计算）之间，有 2 个地市（汕尾、揭阳）没有增长。以梅州为例，2013 年，个人缴费标准分为两档，分别为 30 元/人·年和 60 元/人·年，财政补助标准为 280 元/人·年；2018 年，个人缴费标准统一调整为 180 元/人·年，财政补助标准为 490 元/人·年。5 年间，个人最低缴费标准增长了 6 倍，财政补助标准仅增长 1.75 倍。梅州地区现象与《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3 号）提出的“合理划分政府与个人的筹资责任，在提高政府补助标准的同时，适当提高个人缴费比重”的要求，存在较大距离。

① 数据来源：国家统计局。

② 数据来源：国家统计局广东调查总队。

云浮市反馈：当地较贫困城乡居民，由于无力承担增长过快的基金征缴额，城乡居民参保人数已经开始呈下降趋势的现象。下步，如何完善城乡居民医保基金筹资动态调整机制，给省医保局政策研究、制定提出挑战。

表5-4 2018年城乡居民医保交费标准增长情况[①]

单位：元/人

地市	城乡居民医保筹资标准		其中：个人缴费标准			其中：财政补助标准			个人缴费占标准比率	
	2017	2018	2017	2018	增长率	2017	2018	增长率	2017	2018
惠州	A档600.5 B档680.5	742	A档150 B档230	252	A档68% B档5.22%	450.5	490	8.77%	A档24.98% B档33.80%	33.96%
韶关	570	670	120	180	33.33%	450	490	8.89%	21.05%	26.87%
江门	650	783	200	293	31.74%				30.77%	37.42%
潮州	580	630	120	150	20.00%				20.69%	23.81%
肇庆	600	675	150	185	18.92%				25.00%	27.41%
清远	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
茂名	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
梅州	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
阳江	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
云浮	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
湛江	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
河源	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%

① 数据来源：各地市医保局；东莞市职工和城乡医保基金合并，暂不纳入本次统计范围。深圳、广州、佛山、中山、珠海未占用省级财政补助资金。

汕头	600	670	150	180	16.67%				25.00%	26.87%
汕尾	600	640	150	150	0.00%				25.00%	23.44%
揭阳	600	640	150	150	0.00%				25.00%	23.44%
深圳	1035	1150	604	662	9.60%	430	463	7.67%	58.36%	57.57%
广州	632	689	182	199	9.34%	450	490	8.89%	28.80%	28.88%
佛山	1155	1468	462	503	8.87%	693	965	39.25%	40.00%	34.26%
中山	1053.3	1102.2	560.7	587.4	4.76%	492.6	514.8	4.51%	53.23%	53.29%
珠海	880	920	370	370	0.00%	510	550	7.84%	42.05%	40.22%

（三）预算绩效管理意识亟待加强

由于我省医保局成立不久，各地市医保局组建时间不长，现阶段各地市相关人员对预算绩效管理意识还比较薄弱。如《关于全面开展基本医疗保险按病种分值付费工作的通知》（粤人社函〔2017〕3457号）明确提出:“各市要建立医疗保险费用质量监控标准体系，要将重复住院率、病种费用增长率、疾病编码准确率、大型设备阳性率、‘三大目录’外费用比例、合理用药情况、转诊率等纳入医保协议，加强对医疗机构费用的控制和质量的监管，重点防范降低住院标准、诊断升级、分解住院等违规行为。通过引入参保人满意度调查、同行评议等评价方式，完善考核评价办法”的要求，但截止2019年8月15日，粤东西北等15个地市中，仅有韶关、惠州、阳江、梅州、清远5个地市提供了重复住院率、“三大目录”外费用比例等部分数据，数据提交完整度仅为20%。前述现象与《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（2018年9月1日）的“构建全方位预算绩效管理格局”要求，存在较大差距。

（四）政策宣传工作还有待加强

城乡居民医保基金管理与相关我省多项政策联系紧密，在政策执行过程中，各地市行政管理部门、经办机构、定点医疗机构、医生、享受城乡医保的群众均为实施主体，尤其是定点医疗机构和医生对政策的理解，直接关系到“过度医疗、群众看病贵、看病难”，基金支出管理等问题，目前存在:

一是地市医保局确认的结算金额数，与定点医疗机构出具的结算金额数差距较大。

如云浮市云城区腰古中心卫生院，由于对按病种分值结算政策理解有偏差，2018 年度出现 111.19 万不符合医保支付规定的医疗费用。详见表 5-5。

表 5-5 2018 年腰古中心卫生院医保补助明细

单位：元

项目	①医院申请医保金额	②医保实际补助金额	差额（①-②）	医院申请金额拨付率
医保住院补助	7,451,769.75	6,382,521.40	1,069,248.35	85.65%
医保门诊补助	324,583.95	319,155.44	5,428.51	98.33%
医保特诊补助	59,055.01	44,679.01	14,376.00	75.66%
医保狂犬疫苗补助	77,132.83	78,559.00	-1,426.17	101.85%
医保云安县城乡补助（外区）	144,397.38	119,439.10	24,958.28	82.72%
医保新兴城乡补助（外区）	8,644.12	9,311.2	-667.08	107.72%
合计	8,065,583.04	6,953,665.15	1,111,917.89	86.21%

目前，全省定点一、二、三级医疗机构类似情况还非常普遍，省、各地市医保局还需要加大政策宣传力度，引导定点医疗机构向群众提供合理、科学的公共医疗服务，不断缩小各地市医保局和定点医疗机构结算金额的差距。

二是医护人员对政策不理解。如现场勘验清远市第二人民医院、韶关市粤北人民医院、惠州市博罗县妇幼保健计划生育服务中心，均有医护人员反映：现阶段医生既要当医学专家、还要当法律专家、同时兼顾财务专家等，才能满足上岗要求，即使这样，还要面临罚款、个人收益减少的风险。目前，医护人员是面对患者、就医群众的直接服务者，他们对政策的理解，开具的每一张处方、化验单、检查单等直接影响城乡居民基本医保基金支出的质量。

（五）受机构调整过渡期等因素影响，常规办事效率降低

2018 年 10 月，广东省医保局成立，负责全省城乡居民医保基金行政管理工作。因处于机构改革与前期工作的过渡期，目前常规工作面临较大难度。

一是监管体系有待完善。目前基金行政管理、经办机构管理的全链条工作处于：

经办职能还保留在省人社厅、各地市人社局，垂直管理存在两部门共同协作的情况；省医保局和各地市医保局监管人员不足，执法力度偏弱，给城乡居民医保基金的日常运行和监管带来一定困难。

二是工作效率降低。现阶段省医保局、各地市医保局向省、各地市经办机构获取相关日报、月报、季报数据，或进行不定期原始数据采集，均必须完成部门内、外审批，还需以函告形式开展相互沟通等程序，与机构改革前相比，工作效率大大降低。

三是协调沟通难度加大。由于经办机构（社会保险基金管理局）现阶段归属省人社厅、各地市人社局管理，城乡基本医疗保险政策宣传由省、各地市医保局负责。实际操作则在经办机构、定点医疗机构之间完成。由于跨部门管理，日常协调沟通增加了许多内外部工作程序，工作效率减低，对工作带来不利影响。如 2018 年 10 月 11 日至 10 月 25 日，各地市需要依据《关于开展全省打击欺诈骗取医疗保障基金专项行动的工作方案》（粤人社函〔2018〕3097 号），开展内部排查，并形成书面报告，并填写《打击欺诈骗取医疗保障基金专项行动情况统计表》，然而，截止 2018 年 8 月 15 日，各地市未能按照绩效评价要求向第三方机构提供专项行动的相关数据，对有效开展绩效评价带来不利影响。

六、相关建议

为提高我省城乡居民医保基金管理工作，提高基金的使用绩效，针对绩效评价过程中发现的问题，提出以下建议：

（一）树立风险意识和预警线，确保基金平稳运行

明确风险预警级别。基金风险预警，是对基本医疗保险基金收支现状及收支趋势适时作出判断和预测，及时发布相应级别的报警信息，是基金管理的重要环节。省医保局可在各地市对城乡居民医保风险预警级别的基础上，结合全省城乡居民医保风险工作实际情况，将统筹区域内基本医疗保险累计结余基金可支付月数和当期基金结余率，作为判断全省城乡居民医保风险的主要指标，如可设置：统筹区域内城乡居民医保累计结余基金可支付月数不低于 9 个月且当期基金结余率不低于 15%，基本医疗保险基金处于正常运行状态。而当统筹区域内城乡居民医保累计结余基金可支付月数低于 9 个月，或当期基金结余率低于 15%时，则应启动预警。根据累计结余基金规模或基金缺口的可控性及影响范围，可将城乡居民医保基金风险预警确定为三个级别，即Ⅲ级风

险预警（一般预警）、Ⅱ级风险预警（中等预警）、Ⅰ级风险预警（严重预警）。可根据全省城乡居民医保运行状况，定期或不定期发布全省城乡居民医保基金风险预警级别。

（二）精准施策，努力缩小财政补助标准与个人缴费标准增长速度差距

多年来，虽然城乡居民医保财政补助的标准一直高于人均个人缴费标准，但个人缴费标准的增长速度相对较快。以连续2年出现当期赤字的阳江[①]为例，2015至2018年间，财政补助标准增长了1.3倍，个人缴费标准增长了3.6倍，财政补助与个人缴费之比由7.6：1降至2.7：1。由于城乡居民医保购买主体为城镇和农村居民，包括学生、儿童、老人等城镇非从业人员以及农村居民，目前我省欠发达地市个人缴费标准增长过快，对统筹区域的城乡居民医保征缴带来一定压力。2016年1月，《国务院关于整合城乡居民医保制度的意见》（国发〔2016〕3号）印发，明确提出：“坚持多渠道筹资，继续实行个人缴费与政府补助相结合为主的筹资方式，鼓励集体、单位或其他社会经济组织给予扶持或资助”。省医保局可据（国发〔2016〕3号）要求，结合本省实际，出台一些鼓励集体、单位或其他社会经济组织给予扶持或资助的政策，逐步缩小财政补助标准与个人缴费标准增长速度的差距。

（三）提高全面预算绩效管理意识，构建全方位预算绩效管理格局

近年，国家在多项政策中提出对基本医疗保险基金开展绩效考核的要求，其中：2016年1月，在《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3号）第三条“理顺管理体制”中，明确提出：“加强培训和绩效考核”；同年12月，在《财政部 人力资源社会保障部 国家卫生计生委关于加强基本医疗保险基金预算管理 发挥医疗保险基金控费作用的意见》（财社〔2016〕242号）第四条第一款中，要求各地“建立绩效考核机制”；2018年9月，在《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》第五条第（十一）小款中，明确规定：“各级政府还要将…社会保险基金预算全部纳入绩效管理，加强四本预算之间的衔接”。为此：

一是健全科学规范的管理制度，建立绩效评价体系。省医保局可结合我省城乡居民医保基金管理的特性，完善绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用等管理流程和制度建设，重点关注：基金收支政策、基金管理、精算平衡、地区结构合理、运行风险控制等行业管理要求，以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，建立绩效评价体系。

---

① 选取原因：阳江各项缴费标准与粤东西北60%的统筹地区基本一致。

二是明确绩效管理责任约束。目前我省城乡居民医保基金管理分为两个层级，省医保局负责政策制定，省级财政补助的预算编制；各地市各级医保局、各经办机构、各定点医疗机构是预算执行、基金支出的责任管理主体。省医保局可以2018年度城乡居民医保基金绩效评价为契机，建立城乡居民医保基金管理的问责机制，切实做到花钱必问效、无效必问责。

（四）多措并举，大力推进基本医保政策宣传工作

一是加强对统筹地区行政人员政策培训。各地市行政管理人员是执行我省城乡居民医保基金管理政策的主体，他们对政策的理解，直接影响政策的正确实施，目前我省15个地市在基本医保按病种分值结算工作中，均按各地市情况实施不同的政策，个别地市已经出现由于误读政策而出现偏差，建议省医保局加强对此类人员的政策培训。

二是加强对各定点医疗机构的政策宣传。鉴于目前各定点医疗机构普遍存在医保不予结算的“亏损”，且部分医院“亏损”额度相当大、部分医院、医生对政策不理解存在一定怨气等现象，各地医保局需加强对各定点医疗机构的政策宣传，厘清认识，尤其是向一线的医护人员宣贯政策，使他们理解政策，努力做到合理诊疗、合理用药，规范医疗服务行为，使城乡居民医保基金产生绩效，让患者、就医群体获得感、安全感不断提升。

三是加强对城乡居民的政策宣传。各地市可调动各界力量对城乡居民医保进行宣传，如发动三甲医院医生负责对社区医生开展医疗科普培训，社区医生负责对本社区参保居民的政策宣传，当地的新闻媒体向城乡居民宣传城乡居民医保政策，提升老百姓对政策的理解，对疾病的正确认识和识别能力。由于我国尚处改革发展时期，国家城乡居民医保政策时常发生更新，故更应该及时向群众及时宣传相关政策。

（五）积极推进过渡期工作，寻求机制创新途径

一是理顺机制，推进工作正常开展。针对省医保局目前行政管理的过渡期特点，可从以下两方面考虑：一方面，从制度上得以保证，如建立交办单制度。省医保局可与省人社厅就日常需要协同办公事项，逐一梳理，形成协同办公的事权分类清单，同时确定过渡期协同办公的职责、权限、时限、程序等，从制度上规范工作行为，积极推进过渡期各项工作的顺利开展。另一方面，各地市医保局、人社局应按照过渡期新要求，开展日常工作，提高工作效率，保证工作质量。

二是创新机制，尝试政府经办机构与市场机构功能协调互补。城乡居民医保经办机构在现行城乡居民医保体系中扮演的是第三方角色，结算支付是在事后进行，第三方在支付总额控制中对一些临床医疗专业问题的认知，导致与定点医疗机构提出的结算金额存在较大偏差。可按照《国务院关于整合城乡居民医保制度的意见》（国发〔2016〕3号）的指导意见“各地管理机构在确保基金安全和有效监管的前提下，以政府购买服务的方式委托具有资质的商业保险机构等社会力量参与基本医保的经办服务，激发经办活力”的要求，通过强化商业保险机构对医疗机构诊疗行为和医疗费用的监督控制和评价，有效降低不合理的医疗费用支出，增强医保基金使用的科学性和合理性，探索建立起政府主导、市场参与、适度竞争、管理科学、便民惠民的城乡居民基本医保经办管理新机制。

2016–2018年乡村振兴战略专项资金（地质矿产勘查及环境治理–铀矿风险勘查）绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

2019年

一、评价项目概要

为进一步强化我省铀矿资源保障体系，确保核电产业安全、稳定和高效发展，2015年省核工业地质局申请延续设立省铀矿风险勘查专项资金，省财政厅审核同意后以《关于继续设立省铀矿风险勘查专项资金的请示》（粤财工〔2015〕546号）报经省领导批准，2016-2018年省财政继续设立省乡村振兴战略专项资金（地质矿产勘查及环境治理-铀矿风险勘查）（以下简称专项资金），每年安排1,000万元、3年共安排3,000万元用于支持我省铀矿前期风险勘查。专项资金支出范围包括项目费和组织实施费。

专项资金采用项目制分配方法。用款单位提出项目立项申请，省核工业地质局组织专家进行评审，经过专家论证，通过评审的项目准予立项，经省财政厅核准并公示后下达预算指标（资金安排情况详见表1-1）。省核工业地质局再组织专家组对立项通过的项目进行设计评审。

专项资金项目主要内容及实施程序。各个年度预算资金下达后，省核工业地质局根据专家意见出具有关项目设计评审意见书，并下达专项资金项目任务书。有关用款单位收到任务书后组建项目组开展野外勘查工作。

表1-1 2016-2018年专项资金安排情况表

单位名称	单位简称	项目个数	预算指标（万元）
广东省核工业地质局291大队	291大队	6	635
广东省核工业地质局292大队	292大队	5	645
广东省核工业地质局293大队	293大队	6	955
广东省核工业地质调查院	地调院	6	765
合　计		**23**	**3,000**

二、评价原则与评价方法

按照财政部和省财政厅财政支出绩效评价的有关规定，结合2016-2018年省乡村振兴战略专项资金（地质矿产勘查及环境治理-铀矿风险勘查）支出项目的内容，绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的基本原则，根据材料审核分析和现场核查评价掌握的有关信息，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法、问卷调查等方法，总结专项资金使用成效，综合分析专项资金在投入、过程、产出和效益等方面

存在的共性问题和突出问题，分析问题产生的原因，并提出改进建议。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

根据省财政厅《关于做好省核工业地质局到期专项资金重点绩效评价工作有关问题的通知》，结合项目的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，评价指标体系包括投入、过程、产出和效益 4 个一级指标，项目立项等 8 个二级指标，论证决策等 16 个三级指标，论证充分性等 25 个四级指标及上述指标涵盖的专项资金项目内容。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**85.65**	**85.65%**
一、投入与目标指标合理性	20	17.45	87.25%
二、过程	20	17.30	86.50%
三、产出	30	24.30	81.00%
四、效益	30	26.60	88.67%

（一）总体结论

综合用款单位自评材料审核分析和现场评价情况，评价小组认为，专项资金基本实现了预期绩效目标，取得了较好的铀矿风险勘查成果，夯实了我省铀矿资源后续勘查的基础，促进了铀矿勘查专业技术人才培养。但是，专项资金使用过程中也存在着资金支出规范性不足，绿色勘查理念有待提高，项目实施完成后对野外勘查现场生态环境修复工作不到位等问题。综合评定本专项资金的绩效评分 85.65 分，绩效表现为**“良”**（三级指标得分情况详见图 1-1）。

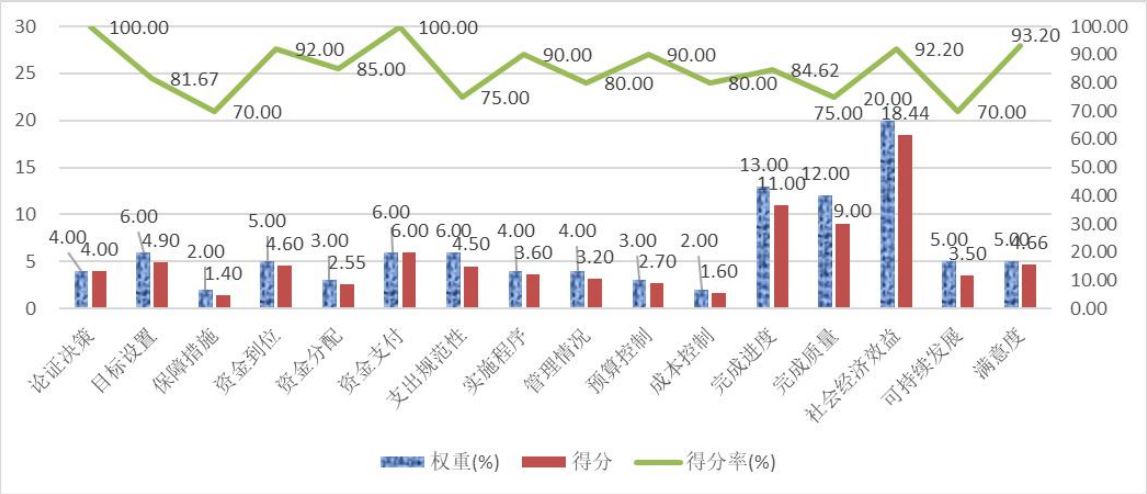


图 1-1 三级指标得分情况

（二）各部分指标分析

1.目标指标合理性分析。

指标分值 20 分，得分 17.45 分，得分率 87.25%。其中：项目立项得分率 85.83%，专项资金论证决策充分，省核工业地质局总体绩效目标设置基本合理。但现场抽查项目基本上未设置生态环境修复绩效指标，绿色勘查理念有待提高；资金落实得分率 89.38%，291 大队、292 大队、293 大队部分项目预算资金到位不够及时。项目资金分配相对分散，不利于形成合力，造成勘查工作量不足，难以实现找矿突破。

2.过程管理有效性分析。

指标分值 20 分，得分 17.30 分，得分率 86.50%。其中资金管理得分率 87.50%，用款单位在事项支出合规性、会计核算方面存在一些不够规范的情况；事项管理部分得分率 85.00%，用款单位在专项资金管理规范性方面有待提高。

3.产出质量分析。

指标分值 30 分，得分 24.30 分，得分率 81.00%。其中经济性得分率 86.00%，个别用款单位在预算控制、成本节约方面存在不足；效率性得分率 80.00%，个别项目进度未达预期，部分项目生态环境保护质量不高。

4.效益实现度分析。

指标分值 30 分，得分 26.60 分，得分率 88.67%。其中效果性得分率 87.76%，铀矿风险勘查预期绩效目标基本实现；公平性得分率 93.20%，调查问卷总体满意度较高，

但受访者对项目成果和项目采用的技术或方法满意度较低。

5.绩效综合分析。

综合投入、过程、产出、效益四个方面对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在投入、过程、产出、效益等方面表现良好。但是4个用款单位在支出规范性方面均不同程度存在一些问题，项目实施野外勘查作业时对生态环境造成一定破坏，需要加强野外勘查作业现场生态环境的保护和修复工作。

四、主要绩效

（一）专项资金绩效目标基本实现

2016-2018年省财政安排的省级铀矿风险勘查专项资金，共支持23个铀矿预查项目或铀矿普查项目的风险勘查工作，资金使用与工作进度计划基本一致，实际完成钻探13,071米，槽探8,753立方米，均超额完成任务。新增铀矿资源量XXX万吨（涉密），提交后续找矿靶区38处，提交年度地质工作总结及附图、附表、附件23套，总体上完成了预期目标任务。

（二）夯实了我省铀矿资源后续勘查的基础

通过实施铀矿风险勘查专项资金项目，用款单位对项目勘查区域内铀矿资源及其他矿产资源的储量及分布情况进行勘查，取得了一定的找矿成果，进一步增加了我省铀矿资源地质储备，提交多处后续找矿靶区，为矿产资源开发、保护提供了矿产资源/储量和开采技术条件等必需的地质资料，为进一步详查我省铀矿资源夯实了基础。

（三）促进铀矿勘查专业技术人才培养

专业技术人才是开展铀矿风险勘查的主要力量，是风险勘查进一步应用新技术、取得新成果，不断提高工作成效的重要保障。据统计，2016-2018年实施专项资金项目，省核工业地质局及4个直属地勘单位，共培养（评定）中高级职称专业技术人员31人，带动提升了省属核地勘单位广大技术人员专业技术水平，锻炼了一批技术人员，培养了一批技术骨干，增强了省属核地勘单位承担铀矿资源勘查任务的能力。

五、存在问题

（一）部分项目专项资金管理不够规范，专项资金监管有待加强

一是291、292、293大队承担的部分项目预算指标分批下达，部分预算资金（第二批）在当年第四季度到位（抽查291、292、293大队6个项目预算指标合计1,250

万元，其中第四季度到位金额 275 万元、占 22%），部分资金到位滞后。**二是** 291、292、293 大队和地调院等 4 个用款单位在事项支出合规性、会计核算方面均不同程度存在一些不够规范的问题。

（二）项目资金筹集难度大，专项资金分配有待优化

按照现行政策，铀矿资源勘查难以引进社会资本，项目投入高度依赖财政资金。随着科技进步和地表资源的枯竭，近年来铀矿找矿逐渐向深部拓展，铀矿风险勘查资金投入需求量随之增加。目前我省两个国家级铀资源勘查基地和三个省级铀资源勘查基地主要分布在粤东北、粤西北和粤西南，需要预查或普查区域面积较大。在评审项目和资金分配时，客观上难免相对分散，不利于形成合力，造成勘查工作量不足，难以实现找矿突破。并且由于单个项目资金规模小，相对增加了立项、设计、验收等环节的单位成本，影响资金效益。

（三）绿色勘查指标缺失，部分项目生态环境保护工作不到位

一是项目普遍缺少生态环境保护方面的目标任务。铀矿资源风险勘查项目的野外勘查作业现场基本在山上，需要开挖简易道路、开辟钻机施工平台、开挖探槽等，对勘查作业区域的生态环境有一定破坏性。抽查项目的绩效目标基本上未设置生态环境保护方面的指标。**二是**部分项目在实施过程中生态环境保护质量不高，绿色勘查理念有待加强。如广东省和平县涧源地区铀矿普查项目（2017 年 110 万元、2018 年续作 170 万元）已完成验收，但是野外勘查作业现场钻机施工平台、简易道路等均未复绿，黄土裸露，存在水土流失情况。

六、相关建议

（一）完善专项资金项目管理制度，提高资金使用规范性

一是省核工业地质局和用款单位应把《绿色勘查指南》融入项目管理制度并抓好落实。**二是**业务主管部门应加强对用款单位的有效监管，确保专项资金按照有关管理制度规范管理、支出合规、专款专用。

（二）优化专项资金分配，提高资金使用效益

一是结合我省“十三五”时期铀矿地质勘查的目标任务，做好铀矿风险勘查项目的规划工作。在现有资金规模条件下，优化立项分配方式，将资金相对集中安排在前景较好的项目上，提高项目的找矿成果。**二是**优化项目立项、设计、验收等环节的评

审程序，能合并的评审、检查事项尽量进行合并，压减项目的评审成本，最大限度地提高项目资金的使用效益。

（三）以绿色发展理念为指导，建立环境友好型绿色勘查工作机制

在实施野外地质勘查过程中，以绿色发展理念为指导，通过技术创新，运用先进的找矿手段、方法、设备和工艺，最大限度地减少对生态环境的负面影响，实施地质勘查全过程环境影响最小化控制，实现找矿和环保双赢。逐渐以浅层取样钻机替代传统的手工或挖机挖槽，最大限度减少对植被的破坏，保护好生态环境。按照“谁主管、谁负责，谁破坏、谁修复”的原则，将绿色勘查监督检查工作纳入地勘项目实施全过程，与项目同部署、同检查、同验收、同考核。

2015–2018 年大学生科技创新培育专项资金

绩效评价报告

评价机构：广州鉴则明会计师事务所有限公司

机构负责人：黄小飞

项目负责人：李广文

2019 年

一、评价项目概要

为激励省内高校大学生开展科技创新实践研究活动，培育提升广东大学生科技创新能力，引导和鼓励大学生积极参与创新驱动发展的伟大实践，2015-2019 年省财政共安排共青团广东省委员会（以下简称“团省委”）大学生科技创新培育专项资金 10,000.00 万元，在全省高校实施“攀登计划”广东大学生科技创新能力提升行动，用于资助省内高校大学生科技创新团队开展自然科学学术研究、哲学社科社会调查和科技发明制作等方向的具有前沿性、原创性、现实性的实践研究。

截至 2019 年 3 月 31 日，2015-2018 年资金总体到位 8,000.00 万元，到位率为 100%，其中 2015-2017 年因项目结项验收不通过，需收回财政资金的项目 56 个，涉及财政资金 86.50 万元，扣减收回的财政资金，实际到位 7,913.50 万元；资金总体支出 6,388.22 万元，支出率为 80.73%；财政资金结余 1,525.28 万元。2019 年的财政资金截至 2019 年 3 月 31 日尚未下达。

二、评价原则与方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和本项目专项资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对本项目的经济性、效率性、效果性、公平性等指标的比较和分析，评价支出效率和支出效果。结合本项目特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、问卷调查法等，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，结合《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》和本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，评分采取百分制的计分方式。评价指标体系分为四部分：投入 20 分、过程 20 分、产出 30 分、效益 30 分。评价项目从立项到管理、产出、效果的全过程。

三、评价结论与绩效分析

绩效表 3-1 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**	**83.60**	**83.60%**
一、投入	20	16.50	82.50%
二、过程	20	16.30	81.50%
三、产出	30	26.90	89.67%
四、效益	30	23.90	80.00%

（一）总体结论

综合项目单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场核查评价结果，总体而言大学生科技创新培育专项资金绩效目标基本实现，社会经济环境效益良好，但产出方面涉及的成果转化率相对偏低。依据省财政厅统一制定的共性指标和第三方机构制定的个性指标及评分标准，综合评定大学生科技创新培育专项资金使用绩效得分为 83.60 分，绩效等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.投入分析。

投入指标分值 20 分，评价得分 16.50 分，得分率为 82.50%。其中论证决策和资金到位、资金分配指标得分率较高，分别为 100%、90%、83.33%，反映大学生科技创新培育专项资金的设立经过了充分论证，专项资金全额到位，资金分配基本合理；目标设置和保障措施得分率较低，分别为 75%和 50%，主要原因是预期达到的效果性指标设置有所欠缺，专项资金管理办法和申报指南未对已获得其他财政资金扶持的项目不得申报本专项资金作出限制，导致有个别项目重复获得财政资金扶持，2015-2017 年有 31 个项目因达不到结题要求需要申请延期结题，有 56 个项目因未开展调研工作而被收回财政资金，说明项目评审环节不够严谨，项目计划安排存在改进空间。

2.过程分析。

过程指标分值 20 分，评价得分 16.30 分，得分率为 81.50%。其中资金支付和实

施程序得分率相对较高，分别为 80%和 100%，截至评价基准日，2015-2018 年大学生科技创新培育专项资金实际支出 6,388.22 万元，总体支出率为 80.73%，项目实施程序基本规范；支出规范性和管理情况的得分率相对较低，分别为 75%和 75%，主要原因是个别高校 2015 年度的专项资金支出超范围列支费用和部分高校项目中期自查工作不到位，导致项目结题验收时，因无法提供验收材料而被收回财政资金。

3.产出分析。

产出指标分值 30 分，评价得分 26.90 分，得分率为 89.67%。团省委计划每年开展重点培育项目 125 项、一般培育项目 875 项，每年举办攀登大讲堂 30 场。实际完成率分别为 99.52%、98.79%、100%，其中 2015-2017 年开展的培育项目已完成结题验收，科技发明制作类、自然科学学术研究类、哲学社科社会调查类三类项目的结题率分别为 91.32%、94.73%、91.46%。

4.效益分析。

效益指标分值 30 分，评价得分 23.90 分，得分率为 80.00%。2015-2017 年的 3000 项培育项目已完成结题验收工作，总体结题率为 92.17%。通过聘请各学科各领域的顶尖专家和教授学者担任讲师，举办 30 场攀登大讲堂，有效激发大学生的创新热情，根据科技创新成果对接平台统计数据，2019 年“攀登计划”校级申报人数达 31000 余人、校级申报项目数达 2 万余个，经校级筛选后，进入科技创新成果对接平台评选的项目数有 5343 个，较 2015 年增长 105.18%，积极投身科技创新已在我省高校学子中蔚然成风。但由于缺少成果转化方面的政策引导，科技发明制作类成果转化率仅为 10%左右。

5.绩效综合分析。

大学生科技创新培育专项资金的设立经过了充分论证，资金分配基本合理，专项资金全额到位，实际支出 6,388.22 万元，总体支出率为 80.73%，项目实施程序基本规范，项目产出数量与质量较好，通过开展攀登大讲堂，有效提高大学生的创新热情。但项目评审环节不够严谨，项目计划安排存在改进空间，科技发明制作类成果转化率较低。

四、主要绩效

通过设立广东大学生科技创新培育专项资金，于 2015-2019 年在全省高校实施“攀登计划”广东大学生科技创新能力提升行动，为全省大学生打造一个实现科技创

新梦想的“科技圣殿”，并以此为激励，鼓励他们继续为科技创新贡献智慧和力量，为我省创新驱动发展战略提供一个创新人才和创新思维的“孵化温床”，催生无限创意和潜力。主要绩效体现在如下方面:

（一）促进人才培养与科创成果“双丰收”

一是为我省实施创新驱动发展战略培养优秀学子。大学生科技创新培育专项资金每年资助省内1000个高校大学生团队开展科技创新项目研究，其中125个重点项目，875个一般项目，覆盖全省100多所高校。截至评价基准日，累计已资助全省近140所高校4000个大学生科技创新团队开展项目研究，已完成3000个项目的结项验收，平均结项率为92.17%。为我省培养了大批具有较强创新意识和实践能力的优秀学子，为推动我省实施创新驱动发展战略、建设科技创新强省作出了积极贡献。

二是“严进严出”收获丰硕科研成果。已完成结项验收的项目，累计发表论文2990篇，其中核心论文863篇；获得各类专利和著作授权1187项；项目成果获各类国家级以上学术科技竞赛奖项近200项。其中，华南理工大学《高压架空线路激光测距智能精细化巡检飞行平台的研究》项目开发出系列电网智能巡检产品，被南方电网采购并投入使用；深圳大学《动物新物种探索与发现》项目的2名本科生成员受邀参加2018年国际扁虫学术大会（四年一届），作为中国唯一参会代表在大会作学术报告；广州大学《钼基双中心类芬顿催化体系研发及其去除水中有机污染物》项目在国际权威期刊《环境科学与工程》发表2篇论文，其中1篇入选网页封面亮点文章；南方医科大学《微创术中实时在体组织良恶性鉴别检测设备系统》项目填补了领域空白，为病人临床癌症检测发挥重要作用。

（二）撬动高校资源实现“攀登”力量倍增

一是撬动校级配套资金比例超过1：1。各高校以参加“攀登计划”为契机，广泛开展校级项目评比和培育活动，形成了以华南理工大学“百步梯攀登计划”、华南师范大学“金种子计划”、广东工业大学“攀登班”等项目为代表的一大批校级科技创新活动品牌，4年来累计吸引了超过9.5万名大学生参加项目申报，撬动校级配套经费达8000余万元，资金配套比例超过1:1。

二是项目师资力量倍增。部分高校除了正常安排项目指导老师外，还额外安排了本校博导、硕导、教授等指导老师对项目团队进行义务指导。同时，团省委每年遴选

30所高校分别举办一场学术讲座，聘请了各学科各领域的顶尖专家和教授学者担任讲师，有效提升项目的师资力量。

（三）注重实践育才，在助力经济社会发展中升华“攀登”价值

一是形成了科研梯队培养的良好环境和氛围。“攀登计划”在培育大学生科技创新团队的同时，还出现了学生的研究项目助力指导老师科研项目的现象，形成了良好的科研梯队培养体系。如华南理工大学“为听障者打造的可与健听人无障碍沟通的智能眼镜及智能盒子的研发”项目，该项目成果目前已经成为国内最大的助力听障者沟通的平台，帮助了40多万听障者融入社会。在2018年，该团队参与了创青春大学生创业大赛，代表华南理工大学取得了全国金奖。同时，该项目助力指导老师成功申报国家级科研项目。

二是引导大学生参与构建社会治理新格局。“攀登计划”哲学社科类调查项目鼓励大学生关注和投身社会，积极为社会治理出谋划策，形成各类社会调研报告及衍生作品1000余份。如华南师范大学《“读书无用论”之下的农村青年电信诈骗——基于广东某“诈骗乡”的调查研究》项目成果在《光明日报》内参刊发，引起中央部委关注，为推进我省某市青少年电信诈骗问题的解决提供了积极参考。

三是助力乡村振兴和精准扶贫。通过开展社科类调查项目，鼓励大学生投身于乡村振兴和精准扶贫。如顺德职业技术学院《广东省欠发达地区农村留守儿童现状对策研究——以广东省湛江市为例》项目，在大学生暑期“三下乡”活动中，项目组联动学院团委，围绕乡村振兴战略，对接顺德对口扶贫湛江工作要求，结合青年大学生党员队伍建设，利用暑假走进湛江，开展留守儿童与独居老人帮扶，乡村小学校舍建设与爱心支教、村容村貌修整及植树造林、文化艺术表演等活动，累计筹集爱心款项、捐赠物资总价值400多万元。活动受到了广东省教育厅、当代大学生网、湛江新闻网、遂溪电视台、顺德城市网、珠江商报等几十家媒体的关注，总报道量高达400多篇。荣获了全国“优秀团队”称号，全国“镜头中的三下乡”评选“优秀视频奖”、“优秀摄影奖”等24项国家级荣誉。

五、存在问题

（一）项目成果转化率有待提高

按对科技成果所进行的后续试验、开发、应用、推广直至形成新技术、新工艺、

新材料、新产品，发展新产业等活动计算成果转化率，科技发明制作类成果转化率仅约10%，大量项目成果还未有效转化落地产生效益，或暂时还未达到转化落地的要求，还需进一步努力提升成果转化率。

（二）助力粤港澳大学生科技创新交流作用发挥不够明显

2015年第十四届“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品竞赛中，广东工业大学与香港科技大学联袂承办，对粤港澳大学生开展科技学术交流进行了有益探索，三地学子同台竞技、共同交流的氛围初步形成。目前，科技学术交流已成为粤港澳大学生中最受欢迎、凝聚力最强的活动之一，三地学子合作交流的愿望日益强烈。但长效机制尚未建立，各类相关交流活动还比较零散，难以形成新时代粤港澳大学生科技学术交流合作蓬勃发展的新态势，与举全省之力推进粤港澳大湾区建设的大格局还不相适应。

（三）项目最终立项率偏低，落选项目缺少改进建议

浙江省大学生科技创新活动计划（“新苗计划”）年均申报项目数约2400件，立项数为2000件，立项率高达83.30%。与此对比，2019年我省“攀登计划”校级申报人数达35000余人、申报项目数达2万余个，经高校初审后进入省级立项评审的项目超过5000个，最终立项1000个，立项率不足20%。大量申报项目落选，且落选项目未能获得评审专家的项目改进建议。在评价工作组开展问卷调查过程中，多数落选项目团队非常渴望获得项目评审专家的项目改进建议。

（四）项目研究周期一刀切，在一定程度上影响了项目成果转化率，项目扶持额度一刀切，容易造成资金闲置或不足

一是所有项目无论是重点项目，还是一般项目，无论自然科学和科技发明制作类项目，还是人文社科和哲学类项目，从立项到结项的规定时间都是一年。以专利申请为例，实用新型专利一般7-14个月左右拿证，发明专利2-3年左右才能拿证。如果再考虑论文（尤其是国内外高水平期刊）从投稿到录用的时间，一年的研究时间明显不足，容易导致部分重点项目和科技发明类项目为了赶在规定时间内结项，难以形成高质量高水平的研究成果。

二是不分研究或调查方向，重点项目一律按科技发明制作类6.00万元、自然科学学术研究类4.50万元、哲学社科社会调查类3.00万元，一般项目一律按科技发明制

作类2.00万元、自然科学学术研究类1.50万元、哲学社科社会调查类1.00万元进行扶持，未考虑具体研究或调查方向所需要的成本费用，容易造成资金闲置或不足。

（五）《广东大学生科技创新培育专项资金申报指南》有待完善

《广东大学生科技创新培育专项资金申报指南》未对已获得其他专项资金扶持项目申报本专项资金作出限制，导致存在个别扶持项目重复获得财政资金扶持的情况，在项目立项数量不变的前提下，变相增加落选项目数量，且重复获得财政资金扶持的项目容易造成资金结余。

六、相关建议

为提高大学生科技创新培育专项资金的使用绩效，完善项目建设与管理措施，提出如下管理建议:

（一）全力推动科技创新成果从校园走向社会，促进科技成果转化落地

进一步完善大学生科技创新成果转化落地的“全链条”服务，增加促进科技创新成果转化落地的政策加持，加强“中国青创板”综合金融服务平台建设，进一步为“攀登计划”项目孵化落地提供切实有效的指导和服务。加强与人社厅、科技厅等厅局的沟通协作，研究完善相关扶持政策。推动《青年创业促进条例》尽快立法，为项目成果转化落地提供法规保障。

（二）积极推动深化粤港澳大学生科技创新合作交流

充分运用粤港澳大湾区打造国际科技创新中心的战略部署和政策利好，对我省高校大学生团队和港澳大学生团队联合开展的科技创新项目给予重点资助，吸引港澳大学生积极参与三地联合科研活动，促进三地大学生科技创新能力共同提升，积极引导帮助港澳青年通过科技创新融入粤港澳大湾区建设，融入国家发展大局。

（三）采取有效措施提高项目立项率，完善落选项目的改进建议

一是可参考其他省份类似专项资金的项目扶持数量和项目立项率，根据我省上一年度实际申报的项目情况，对下一年度的财政预算做出合理安排。二是加强项目前期评审把关和对项目的中期检查与督导，尽量避免已立项项目因未实施而被收回财政资金。三是在评审费用可控的情况下，适当延长专家评审时间，提请评审专家对落选项目给出改进建议。

（四）区别对待不同类型的项目，提高项目的成果转化率，优化资金结构

一是区别对待重点项目和一般项目的研究时间，重点项目可以适当延长半年到一年。二是区别对待自然科学类，科技发明类以及人文社会和哲学类项目，根据研究内容，学科特点以及结项成果的不同，合理设置研究时间，鼓励形成高水平高质量的研究成果。三是区别对待不同研究或调查方向，根据项目预算成本费用合理安排扶持资金额度。

（五）完善专项资金申报指南

修改完善《广东大学生科技创新培育专项资金申报指南》，对已获得高校其他财政资金扶持的项目不得申报本专项资金作出约束，让更多的科研项目获得财政资金扶持，同时可避免重复获得财政资金扶持的项目造成资金结余。

2017–2019年促进就业创业发展专项资金

（妇女创业小额担保贷款贴息）

绩效评价报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：周常利

2019年

一、评价项目概要

为有效帮助妇女解决创业遇到的资金短缺问题，切实维护妇女创业发展的根本权益。自 2011 年起省政府批准拨出专款，由广东省妇女联合会（以下称“省妇联”）负责主管省妇女创业小额担保贷款贴息项目，截止 2016 年底，专项已完成两期投入，第一期（2011-2013 年）3200 万元，第二期（2014-2016 年）3900 万元，地方财政配套资金投入 6000 多万元。两期财政资金投入，皆取得了良好的成绩和社会效益。

为巩固项目成果，扩大项目综合效应，经省妇联申请，省委、省政府同意并批准继续设立省妇女创业小额担保贷款贴息专项资金,期限为 2017-2019 年,每年安排 1300 万元，共 3900 万元。其中，每年贴息资金 1000 万元，用于为有能力、有项目、信用好的妇女和贫困妇女创业就业贷款提供部分贴息资金；工作经费和贷款回收奖励金各 150 万元，用于各级妇联聘请项目工作人员，制作宣传品，举办会议、培训班，开展调研、审核、评估，对贷款户摸底调查及贷款使用全程跟踪以及项目办公等提供部分经费。

依据相关统计数据，截止评价基准日（2019 年 3 月 31 日），2017-2018 年安排的专项资金支出率为 94%，各项工作接近完成。2019 年度的专项资金在评价基准日前已到位，待后续工作进一步开展。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用成本效益分析法、目标结果比较法、因素分析法以及公众评判法，通过比较省妇女小额担保贷款贴息专项资金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对促进就业创业发展专项资金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次绩效评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕20 号)指标体系中的指标内

容及权重，结合省妇女小额贷款贴息专项资金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、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**	**84.5**	**84.5%**
一、投入计划类指标	20	18	90%
二、过程管理类指标	20	15.5	77.5%
三、产出实现类指标	30	26	86.67%
四、效果表现类指标	30	25	83.33%

（一）总体结论

从对自评材料审核和现场评价结果来看，截止评价基准日，专项资金基本实现了每年直接让 2000 名妇女受惠，间接带动 2 万名妇女就业创业的目标，对城乡经济发展和社会的稳定贡献了积极力量。但在项目绩效目标设置、项目资金及事项过程管理等方面仍存在提升空间。结合评价指标考评结果与评价组专家意见，评定 2017-2019 年促进就业创业发展专项资金（妇女创业小额担保贷款贴息）绩效评价得分 **84.5** 分，绩效等级“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.投入类指标分析。

投入方面指标分值 20 分，得分 18 分，得分率 90%。该项主要对项目立项和资金落实等方面进行考评。项目立项包括论证决策、目标设置及保障措施等指标；资金落实包括资金到位及资金分配指标。进一步对其得分结构进行分析，论证决策及资金落实到位得分表现较好，得分率均为 100%；但项目效果指标设置未能完全反映项目支出内容，各地市资金分配的权重和因素不够明晰，项目在绩效目标设置完整性、资金分配合理性等方面的表现仍有提升空间。

2.过程类指标分析。

过程方面指标分值20分，得分15.5分，得分率77.5%。该项主要从资金管理和事项管理两方面进行考评。资金管理包括资金支付和支出规范性指标；事项管理包括项目实施程序和监督管理指标。其中，项目监管过程的得分表现较好，得分率为100%；2017-2018年度专项资金整体支出情况较好，达到94%，可见专项资金建立了有效的监督管理机制且执行情况良好。因部分市县资金支付未执行国库直接支付，部分市县会计核算规范性不足影响了项目整体支出的规范性、该项指标得分率为66.7%。项目运作未能严格按照相关程序实施，如经办金融机构、妇联、财政等部门未按照实施方案要求签订正式的、且能明确规定合作部门权利义务的项目合作协议；部分市县争取经办金融机构支持的工作力度不足，使得项目贷款利率未能控制限定范围内等等，该项指标得分率为62.5%。

3.产出类指标分析。

项目产出方面指标分值30分，得分26分，得分率86.67%。该项主要从经济性和效率性两方面内容进行考评。经济性包括预算控制和成本控制指标；效率性包括完成进度和完成质量指标。该项目在贷款发放、受惠群体、贷款回收、报表材料等方面，基本按既定计划完成产出数量目标，并达到了相应的质量要求，得分率为100%。但项目完成进度指标表现仍有提升空间，专项资金实际支出进度未完全按照计划进度支出、贴息资金完成进度在地区间完成情况差异较大，影响了项目的整体完成进度，指标得分率为70%。

4.效果类指标分析。

效益方面指标分值30分，得分25分，得分率83.33%。主要从经济效益、社会效益、生态效益及可持续发展效益等方面进行考评。项目实施为妇女创业资金问题的解决、妇女创业致富技能的提升提供帮助，促进了妇女就业创业，在广东省城乡经济发展和社会稳定事业等方面发挥了积极的作用。但由于部分地市对项目扶持的重点人群和特色项目不够明晰、小额担保贷款供需不够平衡、部分市县金融机构放贷积极性不高等问题，一定程度上影响了小额贴息贷款项目的后续发展和效果实现。

四、主要绩效

（一）项目配套资金增多，有效扩大了项目受惠范围。2017年-2019年为妇女和巾帼致富带头人提供3000万元小额担保贷款贴息资金扶持，截至评价日，已发放项目贷款3.69亿元，5731名妇女直接受惠，间接带动5.3万名妇女就业创业。为进一步扩大受惠妇

女群体，满足更多妇女的就业创业需求，2017、2018 两年，全省共争取市县配套贴息资金 1697.87 万元，用于补贴上浮利率和扩大小额贷款妇女受益面。根据现场调研情况，茂名市 2017-2019 年共获得省财政贴息资金 465 万元，争取市县配套资金 701 万元。其中，市一级财政配套贴息 450 万元，并保证从 2018 年起，每年将 250 万元财政配套贴息资金纳入财政预算。截至 2019 年 1 季度，茂名市共发放贷款 2.8 亿元，是其省项目贷款（8660 万元）的 3.16 倍，直接扶持 3837 名妇女创业发展，间接受惠群众近 4 万人，显著扩大了项目受惠群体。此外，省妇联争取到社会资金支持 108 万元，预计于近期签约，其中 100 万元用于贴息资金，可以有效扩大项目受惠面。

（二）切实解决了妇女群体在创业过程中遇到的资金瓶颈问题，妇女群体对项目的认可度较高。根据与贷款户访谈的情况，获得小额担保贷款的妇女对政府的这项妇女小额担保贷款贴息举措评价较高，普遍反映贷款资金在一开始确实起到很大的作用，有效解决了资金缺口问题，同时表达了对妇联同志的感谢，并希望以后政府能够给予更多的资金支持。如化州市良光镇蒋女士，于 2018 年贷款 5 万元，用于买肥、种植甘蔗。蒋女士表示“每年买肥投入 7-8 万元，这笔贷款资金正好用于购买肥料，解决了资金问题，希望以后还能获得资金支持”；惠东县梁化镇苏女士，于 2018 年贷款 5 万元，主要种植百香果，苏女士表示“由于 2017 年台风和 2018 年暴雨影响，果园损失近几十万，果园架子都损坏了，刚好这笔资金用于资金周转，解了燃眉之急”。

（三）宣传教育培训工作取得良好效果，一定程度上提升了妇女创业致富的本领。各级妇联结合当地实际，积极开展宣传培训，指导项目实施开展。2017 年、2018 年全省共召开会议 519 次，出台政策文件 121 份，制定配套措施 68 项，编印宣传资料 100 多万份，开展各类贷款业务宣传咨询培训活动近 2000 场，培训内容根据各地实际，涉及农业项目推介、新品种、新技术培训等，累计受众人次约 28.8 万人次，与上期水平（巾帼创业服务活动受惠妇女近 9 万多人次）相比，有所提高。如信宜市开展“巾帼行动技能提升培训班”共 37 期，内容包括百香果种植技术、三华李种植技术、沙糖桔种植技术、肉猪养殖技术、林业畜牧业技能等；滨海新区开展“巾帼行动技能提升培训班”共 5 期，培训内容包括乡村旅游、对虾病害诊断与防治、花艺培植及养护基础知识等。根据现场调研及与贷款户妇女访谈情况，大家基本都参加过妇联举办的有关培训活动，其中台山市水步镇曾女士表示“刚开始接触电商，很多不懂，参加妇联组

织的电商培训近一个多月，给了自己很大帮助，现在合作社主要采取互联网+基地的销售模式”。

五、存在问题

（一）部分市县在扶持项目选择上重点不够突出，呈现分散化的现象，难以发挥小额贷款的综合效益

各市县均在项目总体实施方案基础上，制定市县一级的实施方案，但部分市县的实施方案不够细化和具体，表现在未能在实施方案中根据当地特色对项目扶持范围进行细化区分，进而明确其重点支持的人群及特色的项目。根据贷款明细统计数据及现场核查情况，部分市县扶持项目呈现分散化现象，如茂南区贷款项目中其他个体经营占了48%，包括日杂店、奶粉店、服饰店、汽配店、幼儿园等，甚至还包括电脑店、广告公司、美容院、烟花店等。扶持项目类型的分散化，不利于充分发挥财政资金带动地区优势产业联动发展的效应，难以有效发挥项目及财政资金的综合效益。

（二）小额担保贷款供需不平衡，难以满足更多妇女的贷款需求

在中央和省委省政府“大众创业、万众创新”的号召和各级妇联积极宣传发动之下，广大妇女的创业致富热情高涨，贷款需求逐年增加，贴息资金压力也随之加大。根据妇联单位的调查摸底情况，2019年有贷款需求的妇女人数为6367人，比2017年增长1508人，比2018年减少47人；贷款需求总额3.86亿元，同比2017年、2018年分别增长33.1%、1.31%；省贴息资金需求规模1562.01万元，比2017年、2018年分别增长461.01万元、13.01万元，贷款需求总量大，覆盖面广。同时在与贷款户妇女访谈中，妇女普遍反映，一方面贷款额度偏低，小户最高额度为10万元，资金用于创业启动和扩大生产规模有一定困难；另一方面贷款期限较短，一般为1-2年，项目资金投入，还未进入回收期就需要还贷，希望能进一步提高贷款额度，延长贷款期限。故如何在有限的省财政贴息资金规模下，最大限度满足妇女的创业需求，提高受惠妇女的满意度，发挥财政资金的引导效应，是本项目后续发展中面临的现实问题。

（三）部分市县在贴息资金执行、争取金融机构支持等方面的工作做的不够理想，影响项目在各市县推进的协调性，限制了项目效益的充分发挥

从项目资料核查和对抽查点的调研情况来看，小额贷款项目总体工作推进较好，但也存在部分市县因贴息资金完成率低、在争取金融机构支持方面的工作力度不足，而导致项

目实际推进存在不协调的情况。主要表现在：**一是**各市县贴息完成度呈现出明显差异，如茂名、湛江等地的贴息进度完成率较高，达98%以上；但阳江、潮州等5个地市，贴息完成度不到70%，其中，潮州2017-2018年度贴息资金完成进度仅为26.18%。**二是**部分市县担保方式较单一。现场核查发现，近50%市县的担保方式较单一，普遍采用公职担保或不动产担保，担保方式的单一性容易存在因条件不足而无法进行担保的情况出现，据现场贷款户妇女反映，有时很难找到公职人员担保，因而贷款工作也无法及时有效完成。而部分市县经过与银行多次协商达成共识，引入信用担保如茂名、惠州等地，江门市担保方式最多样化，包括保证担保/不动产担保/公职人员担保/夫妻担保/信用担保/抵押等等，有效降低了妇女贷款的门槛。**三是**部分市县贷款利率高于基准利率。根据报表统计数据，近一半的市县能够把贷款利率控制在实施方案要求的基准利率或优惠利率范围内。但同时也存在部门市县贷款利率超限定范围的情况出现，如惠州市2017年第四季度两年期贷款率呈现4.75-8.31个百分点不等,江门市2018年第四季度一年期贷款利率呈现4.35-9.135个百分点不等，利率偏高，表明各市县单位在争取金融机构支持的工作上仍有待加强。

（四）部分市县金融机构放贷积极性不高

主要表现在：**一是**妇女从事的产业具有脆弱性，根据目前贷款发放情况，结合广东省妇女创业就业实际，妇女从事的产业主要集中于种植业、养殖业，并且大多属于粗放型相对弱质的产业，本身就存在较大的风险性，再加上自然灾害影响、农业基础设施薄弱等因素，项目遭受损失的可能性较大。加之农产品加工程度差、附加值不高，需求价格缺乏弹性，投资收益不一定随市场需求增加而增加。**二是**妇女小额担保贷款用途主要是解决创业启动资金不足和扩大生产规模。若作为创业启动资金，1-2年贷款期限，既要回收，还要还贷，时间相对紧张；若作为扩大生产资金，需综合考量其产品的市场行情变化。以上种种因素，都加大了按期还贷的不确定性，且小额贷本身利率低、收益小，一定程度上降低了金融机构放贷的积极性，影响了贷款贴息项目工作的进展。

六、相关建议

（一）突出对贷款重点人群和特色项目的扶持，提高小额贷款的综合效益。一是做好充分的前期摸底调研工作，采取进村入户方式，完善妇女小额担保贷款项目档案和基础信息资料。**二是**在基本完善的贷款项目档案基础之上，区别设置贷款额度和贷款期限，突出对贷款重点人群和特色产业的扶持。如根据贷款妇女生产经营方式、农业产业结构、

产值和规模等，设置不同的贷款额度、期限等，加大金融机构放贷的弹性空间。**三是**鼓励并帮助获贷妇女建立生产基地，提高财政资金的规模效应和引导效应。将有小额创业需求的妇女集合起来共同建立一个规模化的创业大项目，由点带面，同时根据项目的发展情况和贷款对象的信用情况，适度提高贷款额度、降低贷款利率或者推荐其他更优政策的贷款服务，持续对项目进行资金支持，形成“一村一品”、“一乡一业”的特色产业结构。

（二）积极拓宽资金来源渠道，进一步扩大项目受惠面。要进一步争取地方财政、金融部门、社会组织等各方支持，拓宽资金来源渠道，分散融资压力，能更好满足妇女贷款需求。如，可通过争取各级政府部门的支持，采取积极措施引导省、市、县三级根据各地区发展实力及实际需要，按一定比例筹措贴息资金，同时积极引导社会资金的投入，以扩大项目受惠面。

（三）加强各级妇联与相关部门的协调沟通，通过构建多部门联动机制、优化信息反馈机制、积极争取金融部门支持，确保项目工作协调推进，保障项目整体效益的发挥。一是加强妇联与相关部门的协调沟通，构建各层次的联席会议制度和优化多部门的信息反馈渠道，形成“妇联牵头，财政、银行主动配合”的多部门联动机制。**二是**积极从担保方式、贷款流程、贷款利率等政策方面做出适当调整，提高受惠妇女群体的满意度，确保项目工作的有效推进。

（四）积极推行农业保险制度，建立规范有效的信用评级机制及贷后监督约束机制，实施信用等级动态管理，提高信贷资金使用效益，提升金融放贷机构合作积极性。一是基于农业同质性强、风险集中度高的特点，为农业产业量身定做农业保险产品。增强农民抵抗自然风险和市场风险的能力，进而分散信贷风险。**二是**建立规范有效的信用评级和贷后监督约束机制，对贷款妇女的信用等级实施动态管理。

2017–2019 年妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费绩效评价报告

评价机构：广东外语外贸大学

机构（团队）负责人：毛国民

项目负责人：陈平仲、赖妙芳

2019 年

一、评价项目概要

妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费是根据徐少华常务副省长批准的《关于继续安排妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范点项目经费的请示》(粤财行〔2016〕226号)文件精神立项，由省财政2017-2019年三年安排3600万元项目资金。该项目由广东省妇联负责实施和管理。

妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费由两个子项目组成：妇女维权与信息服务站项目经费（以下简称“维权服务站项目”)、妇女之家示范项目经费（以下简称“示范点项目”)。维权服务站项目资金安排2100万元，占项目总资金的58.33%，资金分三年下拨，每年安排700万元，资金主要用于全省30个省级妇女维权与信息服务站的建设和运营，满足妇女维权与信息服务需求，化解矛盾纠纷，维护妇女合法权益，促进妇女发展、社会稳定；示范点项目资金安排1500万元，占项目总资金的41.67%，资金分三年下拨，每年安排500万元，资金主要用于支持全省500个新建“妇女之家”示范点的建设，以此激发基层妇女阵地的活力和潜能。

至2019年3月31日，维权服务站项目2017-2019年安排的专项资金2100万元已全部到位，支出率为67.53%，安排的项目大部分已经完成，10个指标中有一项尚未完成。示范点项目到位资金为1298.50万元，项目的支出为912.66万元，支出率占总投入的60.84%，按照项目实际已到位资金计算，支出率为70.29%，7个指标已经全部完成。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、效益性、公平性进行比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费特点，评价方法主要采用预定目标与实施效果比较法、费用--效益分析法、公众满意度测评法等。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第一批省

级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7号）指标体系中的指标的内容及权重，结合妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费特点，以资金使用效果为导向，根据专家组的深化意见，将各指标的评分规则细化并将指标分解，突出产出与效果部分的权重，使其与专项资金的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

依据既定的指标体系和评分标准，结合省妇联和项目资金使用单位自评、现场核查评价结果，维权服务站项目和示范项目两个项目按照经费权值综合计分情况如表1所示。综合评价“妇女维权与信息服务站项目经费和妇女之家示范项目经费”得分：**87.37分**，评价等级：**良**。

表1 项目综合得分情况表

分值名称	投入	过程	产出	效果	合计
指标分值	20.00	20.00	30.00	30.00	100.00
综合得分情况	**20.00**	**13.83**	**27.44**	**26.10**	**87.37**
得分率	100.00%	69.15%	91.47%	87.00%	87.37%

其中，项目在投入方面得分率良好，在过程控制、专项资金管理、产出、效益方面还有提升空间。

（二）各部分绩效分析

1.投入指标合理性分析。

专项资金在投入指标分值20分，得分20分，得分率100%。项目在总结以前的工作的基础上，不断改进不足，在论证决策、目标设置、保障措施、资金到位、资金分配等方面完成比较好。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值20分，得分13.83分，得分率69.15%。其中，事项管理情况得分情况良好，得分率为80.25%，反映各级妇联在监管机制和项目实施上做到比较好，但在实施程序上还有一定瑕疵。另一方面，资金管理得分率分别是61.75%，得分

率较低，主要是项目的支出率比较低、部分资金使用单位的支出凭证不符合规定。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值30分，得分27.44分，得分率91.47%。各子项目基本已按既定计划的各项工作指标。维权服务站项目有一个指标未能完成，项目完成进度和质量都比较高。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值30分，得分26.10分，得分率87%。项目实施以来，取得了较好的经济社会效益和具备了一定的可持续发展条件。维权服务站项目实施使有需求的妇女难题得到专业人士的指导和指引，矛盾纠纷得以化解，妇女儿童合法权益得以维护，促进妇女自我成长和社会和谐。示范点项目通过培养妇女骨干，引导和鼓励、支持妇女群众参与村、社区建设，展示了妇女在社会发展的力量。维权服务站在调研成果应用方面、示范点项目在特色品牌建设方面有提升的空间。

四、主要绩效

（一）妇女维权与信息服务站项目经费项目主要绩效

1.妇女维权服务覆盖面不断扩大，服务品质不断提升。

维权服务站项目在做优做实前三期建设的25个服务站之外，新增梅州兴宁市、江门台山市、惠州惠东县、湛江遂溪县、云浮新兴县5个省级维权服务站。截至2019年3月，共建了132个维权分站，实现维权服务站省、地市、县的区域覆盖，把一站式维权服务延伸做到基层。

2.坚持专业的服务原则，立足为妇女群众做实事、解难事，维护妇女儿童合法权益，促进妇女儿童的健康发展。

全省维权服务站共有329名专职工作人员，通过组织11051名志愿者，提供咨询服务、个案办理、小组服务、举办活动、宣传等一站式维权专业服务，帮助有需要的妇女儿童、家庭不断提高法律意识和维权能力；维权服务站通过整合社会资源，协调社会关系，化解矛盾纠纷，预防和解决社会问题，恢复和发展社会功能，促进社会和谐。

3.以问题为导向，深入调研，为政府决策提供妇女维权、民生难题的基础数据。

维权服务站项目针对有需要的妇女儿童、家庭，遵循专业伦理规范，在社会服务、

社会管理领域，综合运用专业知识、技能和方法，聚焦家庭暴力、农村妇女土地权益等热点、难点，不断总结与探索，并形成相应调研报告。截至2019年3月，有12个维权服务站共形成18篇调研报告，惠州市的2篇调研报告被当地政府采纳应用，取得较好的社会效益。

4.创新激励，发挥榜样引领作用。

2017-2018年，各服务站在完成项目指标的同时，以竞争申报创新性服务项目方式鼓励各服务站开展服务创新。通过创新激励，发挥榜样引领作用，促进其他站点对标看齐，全面提升维权服务站的整体服务水平。

5.注重总结提炼，为其他地区的妇女维权服务提供“广东经验”。

维权服务站项目以“妇工+社工+义工”的模式开展服务，“三工”联动，保证了维权服务的有效性和持续性，为推进服务打下良好的团队基础。珠海、江门市维权服务站妇联培育妇字号社会组织，通过承接服务站项目和政府妇女儿童服务项目，完成了从输血到造血的转变。各维权服务站积极争取地方财政资金支持，2017-2018年度地级以上市和县（市、区）支持项目经费共计2567.4万元。比省级资金1400万元多投入1167.4万元。韶关、茂名、惠州等项目站经费列入同级妇联部门预算，确保了项目的可持续发展。

（二）妇女之家示范项目经费主要绩效

1.党建带妇建，推动“妇女之家”成为党凝聚巾帼力量的坚实平台。

项目引导各示范点利用党群共建共用工作阵地，大力拓展“妇女之家”建设领域，实现“上面千条线、下面一张网、身边一个家”工作新格局。广州、珠海、中山、惠州、茂名等地市的示范点地方党委高度重视妇联工作，将妇联工作列入班子和支部内容，定期开会研究妇女工作，并注重培养女性后备队伍和发展女党员，为做好妇联工作提供坚实支持。

2.项目助力壮大基层工作力量，推动基层组织建设进程。

一是项目把乡镇“妇女之家”示范点所在乡镇妇联完成扩大基层组织成员工作和村（社区）“妇女之家”所在村（社区）完成妇代会改建妇联工作纳入项目固定目标并作为项目评价的主要指标。通过项目示范带动，结合妇联改革工作，不断提升妇女在社会管理、服务社会、经济活动中的参与度得到，共同推动基层壮大工作力量。

二是项目加强执委队伍建设，积极落实改革要求，按照镇（街）不少于25人，村（社区）不少于11人的要求配齐执委，注重吸纳医生、教师、生产致富能手、律师等各领域、各界别的优秀女性，壮大了队伍，提升执委队伍的战斗力。

3.创新借力，积极发挥“妇女之家”的阵地功能。

一是服务对象更加多元化、广泛化。在全省乡镇、农村、社区、机关事业单位、“两新”组织、农业专业组织、外来务工妇女聚居地、楼宇等女性相对集中，妇女活动开展较为活跃的场所，建立500个省级“妇女之家”示范点，为基层妇女群众提供切实有效的服务。截至2019年3月31日，该项目年服务妇女儿童人数较2016年提高63.33%，服务人数大大增加。

二是示范点通过整合社会资源，引导妇女自我成长，自助自立自强，积极投身改革开放和社会主义现代化建设。通过提供创业就业服务信息，进行困难妇女儿童帮扶慰问；结合本地的经济特色，通过“授之以渔”的帮扶方式，开展技能培训，引导妇女通过自己的努力改善生活，积极投身改革开放和社会主义现代化建设。

三是提升基层妇女群众的身心健康和综合素质，促进家庭和谐。示范点立足当地实际，从妇女群众实际需求和兴趣爱好出发，结合春节、三八妇女节、六一儿童节、母亲节等重要时间节点，举办文艺晚会、趣味运动会、创意亲子活动、家庭教育知识讲座等形式丰富、广受欢迎的活动和培训，增强妇女群众对“妇女之家”的认同感和归属感，提升基层妇女的身心健康和综合素质，促进家庭和谐。

4.小投入撬动大投入，齐心协力做好示范点建设。

各级妇联以示范点建设为契机，通过项目化运作的方式，撬动其他资金投入，推动项目建设顺利进行，有些地市政府把项目纳入本级财政资金预算，促进项目良性发展。汕头、惠州等地妇女之家所在的县、镇政府把配套经费纳入本级的年度预算，确保示范点建设工作持续进行。

五、存在问题

（一）妇女维权与信息服务站项目经费存在的问题

1.项目事项管理、资金管理方面需要进一步完善。

一是事项管理规范需要进一步落实。中期评估工作和督导项目实施流程需要进一步规范和完善。地市级维权服务站在实施评估考核工作和督导项目时存在流程不完善

的情况。

二是资金使用范围的管理与指导需要加强，有些地市点不够明确专项资金使用范围。省妇联需要加强专项资金的管理和指导、监督工作。

2.项目信息时效性和资源的共享性有待提高。

一是项目要求各站点及时按要求向广东女性E家园上报工作动态、每月活动公告、维权故事、为您支招等内容。但项目实施以来，网站信息更新速度慢（2019年没有更新），与微信、微博更新不同步，信息时效性未能体现。

二是30个维权站互通互联程度有待优化。评价组在广东省维权站（省站）的网页，提供的有效链接网站只有25个（含省站），另外5个维权站点因信息安全问题不能进行正常访问，数据互通和共享度不高，用户访问的便利性和体验性不够，维权站网站的运营质量有待优化。

3.宣传力度有待加强，社会影响力和知晓率有待提升。

项目运用如当地官方报刊、电视台、自媒体频道、公益传播平台等媒体传播的方式比较少，宣传力度有待加强。在宣传报道内容上，缺少系统性的主题系列，内容的广度和角度有待进一步提升。

（二）妇女之家示范项目经费存在的问题

1.地区发展不平衡，地区示范点建设差距较大。

根据省妇联2018年组织的项目中期评估数据以及评价组实地评价了解到，示范点建设比较好的主要在广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门这8个地市，而其他13个地区的示范点需要进一步根据所在区域的实际出发，充分发挥党建带妇建作用，整合资源、对标优秀，充分发挥阵地的力量。

2.工作方法较单一，活动形式较单调，区间示范点活动的合作交流不够。

有些示范点在开展帮扶工作中，多用现金、物品慰问的方式，用多种方式帮助困境妇女儿童实现自助和自我发展的方法不足；活动类型比较单调，部分示范点活动类型多以讲座、座谈为主，活动形式不够多样化。

同一地市内各示范点之间联合举办活动和交流学习的情况较少，活动影响面和知晓力不够广泛。

3.项目的资金管理实施方面需要进一步完善。

一是在村级示范点或者社区示范点，资金支出规范性有待进一步加强。在实地评价中，评价组发现有些项目支出存在2017年资金没有使用或者未能使用正规发票进行报销的情况（如汕头、惠州某些村示范点）、个别示范点活动经费报销发放现金补助的形式（如江门、汕头某些社区示范点）。2018年经过省妇联中期评估检查后，资金支出规范性有所改善。

二是资金支出率低于项目序时进度。截至2019年3月31日，项目的序时进度为75%。而项目的支出为912.66万元，支出率占总投入的60.84%；按照项目实际已到位资金计算，支出率为70.29%。项目的支出率总体低于项目的序时进度。

六、相关建议

（一）对妇女维权与信息服务站项目经费的建议

1.进一步完善项目的管理实施流程。

一是优化工作队伍管理。优化社工队伍、志愿者队伍、义工队伍，分类、分层建档、定期培训、跟踪考核，提高工作队伍的专业水平。把项目事项管理、资金管理规范纳入维权站专职人员、各级妇联的日常培训内容和考核指标当中，加强项目实施的管理和指导、监督。

二是增强工作社会化。激发社会组织（如各慈善机构、高校研究机构、外来务工人员联谊会等）积极向妇联组织靠拢，促进妇联和社会组织的联系合作，凝聚社会力量共同参与妇联工作、妇女事务。

三是加强民生服务。通过开展咨询、个案、小组、外展、网络、决策等六大服务，分析妇女儿童民生问题存在的难点、痛点，推动问题得到有效解决，不断提高维权站的社会效益。

2.全方面、多角度宣传教育，舆论引导深入持续。

建议维权服务站主动与各媒体单位沟通，积极创新宣传方式，通过传统宣传和自媒体宣传相结合，微电影、微视频、公益宣传平台等辅助方式，提升项目的知晓度和影响力，让更多的妇女群众能够了解所能享受的服务。

3.加强项目实施工作经验总结和分享，充分发挥数据的潜力，彰显项目效益。

加强项目实施工作经验总结和分享，建议充分利用“互联网+”、“大数据”技术，切实做好10年来项目的业务管理、队伍建设、项目实施方面的总结提炼、大数据治理

和数据挖掘工作，分析可供参考的管理经验和活动经验，建立相关“资源库”、“案例库”，提升信息的时效性和资源共享。

（二）对妇女之家示范项目经费的建议

1.强化妇联干部培训素质培养，提升基层妇女干部能力，充分发挥执委的作用。

一是把妇联干部的学习培训纳入干部总体培训的主流，多渠道给妇联干部提供学习、提高、实践的机会，促进妇联干部队伍素质的提高，让女干部不断明晰新形势下妇女工作的新思路，新特点，成为会抓重点特色工作，能解决实际问题的“妇女工作专家”。

另外，抓好各级执委队伍的创新建设，打造妇女问题专家智库，提升妇联组织的联系广度。充分利用执委在各行业的专业优势，引进资源，更好引领妇女之家走向更广的社会实践舞台。

再次，组织专家学者编写相关的教材，指导各级妇联打造自己的内部讲师团，把加强学习和提高业务能力纳入岗位职责要求，进一步提升妇女群众终身学习的意识，打造学习型基层阵地。

2.完善专项资金绩效监督制度，提高资金的支出率。

健全完善活动和专项经费绩效管理制度，通过定期召开工作汇报与交流会，落实妇联工作责任制、工作督查制、实地调研制、内部教学学习制等。

3.创新工作方式和内容，与时俱进，提升示范点服务的广度与深度。

建议做大做强“网上妇女之家”，通过网上网下联动，形成线上和线下两条战线、实体和虚拟两大空间共同开展妇女群众工作的生动局面，扩大妇女群众在活动的组织、设计、评议中的参与度，充分发挥主体作用，推动妇联组织和工作网上转型。

2017–2018 年省科协科普信息化和创新能力提升经费绩效评价报告

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

2019 年

一、评价项目概要

为推动我省科学技术事业发展，加强新时期科协工作，经省政府同意，2017—2018年，省财政安排广东省科学技术协会（以下简称“省科协”）科普信息化和创新能力提升经费每年890万元，总计1780万元。资金主要用于科普信息化建设、学术创新能力提升、海智工作、科技人才服务四个方面。

截至2019年3月31日，2017—2018年省科协科普信息化和创新能力提升经费及时足额到位，支出总额1583.48万元，支出率88.96%。预算申报合计134个项目大部分均已完成，科普信息化建设部分项目未达到目标进度。二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较科普信息化和创新能力提升经费所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对科普信息化和创新能力提升经费的投入、产出、效果和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）指标体系中的指标的内容及权重，结合科普信息化和创新能力提升经费的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部分的分值，根据专家的深化意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**80.51**	**80.51%**
一、投入	20	16.50	82.50%
二、过程	20	15.84	79.20%
三、产出	30	25.00	83.33%
四、效益	30	23.17	77.23%

（一）总体结论

对照省科协设定的 26 项具体的绩效目标，部分设置了具体量化指标及时效性的绩效目标，基本完成量化目标，部分项目出现延迟。部分项目完成质量不够理想，在用户数量及系统设计等有较大改进空间，需加强整改，并尽快完成验收。评价小组根据提交材料及现场评价综合分析认为，2017—2018 年科普信息化和创新能力提升经费完成了大部分产出任务，实现了一定效益。但整体经费使用存在管理不到位、成本不够节约等问题。

经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定 2017—2018 年科普信息化和创新能力提升经费绩效评价得分为 **80.51** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

投入指标分值 20 分，得分 16.50 分，得分率 82.50%。进一步对省科协得分结构分析，资金落实部分得分情况较好，得分率 93.75%，但是，资金在项目立项方面得分较不理想，得分率 75.00%。省科协绩效目标设定不够清晰，侧重于“做什么”，缺乏指导性可量化效益目标。同时在保障项目实施方面缺乏相应针对专项经费的管理办法，子项目进度安排缺乏明确计划性。这反映出省科协在资金使用前期准备工作不够完善，在资金分配等方面需加强论证。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值 20 分，得分 15.84 分，得分率 79.20%。省科协在资金管理

方面得分良好，得分率为 82.00%，但事项管理方面得分一般，得分率为 75.00%。资金管理方面，省科协资金支付进度表现良好，大部分项目按进度完成支付。但在资金管理方面，省科协在合同进度款支付方面存在问题，同时缺乏对用款单位的资金使用的监管检查，现场评价反映出部分项目用款单位资金支付存在瑕疵。在项目管理方面，省科协在评审及验收等执行方面存在不完善之处，需进一步加强过程管理。

3. 产出质量分析。

产出方面指标分值 30 分，得分 25.00 分，得分率 83.33%。虽然省科协在前期论证决策及资金管理过程中存在一定瑕疵，但是预算申报的大部分子项目按既定计划执行，及时达到产出目标。部分科普信息化项目完成不够及时，在信息化平台建设质量方面存在用户数量偏少、科普性文章原创性不足等质量瑕疵。另外，省科协部分金额较高的合同采用单一来源采购或直接委托的方式，部分项目经费预算偏高，缺乏成本测算依据，经费使用不够节约。

4. 效益实现度分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 23.17 分，得分率 77.23%。资金使用一定程度上推动省科协所属学会学术创新能力提升，同时运用信息化手段传播科普，有利于提升我省公民具备科学素质的比例。但是学会学术能力的提升、科普信息化建设效果的显现，以及科技工作者的服务工作等，都是一个长期过程。2017—2018 年资金的投入达到一定阶段性效果。省科协需要在前期资金分配及过程管理方面有所改进，规范投入及过程，在人力及机制方面建立长效管理机制，有利于进一步长期效益的实现。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效果四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在产出方面表现良好，阶段性效益实现情况尚可，但在过程管理方面表现相对不足。由于 4 个方面并非独立存在，在投入、过程、产出、效果方面都互相勾稽，逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，省科协在对专项资金的使用方面，按照原有模式及机制运作，按预算计划推进各项子项目开展，但是从全面预算绩效管理去考核整个资金使用绩效，省科协还未建立科学的绩效管理体系。目标的明确、资金的统筹协调分配、过程的监管，特别在各使用方向的统筹方面，相对较分散，不利于节约资金，造成部分项目绩效实现情况不理想。

四、主要绩效

省科协在项目实施及管理存在一定问题，但是大部分项目及时完成。截至2019年3月31日，部分项目实施实现了一定效益。

（一）通过创新能力提升计划，促进学术交流水平及学会发展能力的提升

省科协加大对重大学术交流及学会能力提升项目的资助力度。**一是**2017—2018年，省科协通过补助举办12岭南科学论坛，发布相关消息、专题报道、专访、专版等超过300篇。**二是**遴选11个精品科技期刊进行补助，提高出版质量和论文发表水平。**三是**建设“南粤科创服务平台”，组织2场应用专题推进会，30家学会开通使用网站及25家学会使用会员管理系统、专家库。**四是**省科协积极推动建立省级学会联合体，推进省科协所属学会有序承接政府转移职能试点工作。支持10个省级学会开展试点工作。通过这些举措，调动了省科协所属学会和地市科协开展学术活动的积极性，促进了全省学术活动的开展，增强了省科协对学会的凝聚力，提升了学会学术活动的质量和服务能力水平。

（二）以互联网思维、信息化手段，加快科普信息化，提高科普的针对性和精准度

省科协在继续巩固好以传统的方式做科学普及的基础上，大力强化科普信息化，以互联网的思维、信息化的手段，线上与线下相结合、协调运作的方式，运用高科技、新媒体等吸引公众的关注和参与，大幅提升弘扬科学精神、传播科学思想、倡导科学方法、普及科学知识的效能。**一是**开展科普信息化试点县和科普中国e站建设，2017-2018共建设7个科普信息试点县、116个科普中国e站，为推动全省科普信息化起到示范和推广作用。**二是**开展广东十大科学传播达人评选活动，通过网上宣传网上推介与线下颁奖、与公众互动等办法，营造良好科普氛围，直接吸引超过100万人次的关注。**三是**2017—2018年共征集了58部优秀科普视频，开发了科普微电影2部、短视频12部、科普挂图5套，配送基层科普图书达30种，有效解决我省欠发达地区科普资源供给不足等问题。**四是**省科协与腾讯大粤网合作建设和运营“广东科普”双微平台、“广东科普”频道，开展应急科普宣传。截止2019年4月，“广东科普”微信公众号粉丝量增长至35,873人，共推送365次，推送科普文章750篇，微信图文总阅读量为568,651次；“广东科普”微博关注人数超过2.3万人，总推送微博1,094篇；

“广东科普”频道联合“广东科普”公众号策划了3期主题活动，共更新科普文章817篇，频道月均总点击量219,235次，总点击量达3,507,768次。

（三）通过海智计划实施，有助于海外人才引进及项目落地

一是2017年起，通过优秀海智工作站的评选等，激励海智工作站引进海外人才及项目落地等。新增设了“海智计划”海外工作站1个、“海智计划”工作站28个、评选优秀“广东省海智工作站”20个。2018年，各海智工作基地、工作站邀请海外专家来粤开展科技交流活动97场次，组团出境开展海智活动34批次，与海外144个科技团体建立了合作关系，开展引智对接活动301场次，签署合作协议141项，洽谈项目752项，其中，落地项目291项。**二是**组织广东省科协港澳特邀委员和科技团体开展“港澳科技专家广东行”考察交流活动，加强港澳科技界与地方科协的联系和交流，助力地方经济社会发展和创新驱动发展。**三是**组织“粤港澳青少年科技创新合作交流活动”和“港澳科技教育专家校园行”活动，粤港澳三地师生相互观摩科技设施，考察科技场馆，交流学习科教经验和做法，促进粤港澳三地青少年科技创新、科技教育协同创新发展。

（四）有效提升科技人才服务水平

一是2017—2018年，共组织了我省160多名青年科学家开展人才对接和科技服务活动，服务当地企业188家，签订了140多项合作协议。**二是**2017年起，积极推动建立科技人员法律援助机制，聘请专职律师为常年法律顾问，与2家法律及知识产权专业服务机构签署合作协议，为科技工作者提供专业咨询服务。**三是**在高校组织10场青年科学家学术沙龙活动，近1000人次的各个领域的科技工作者、高校师生等参与。组织高校科协学科联盟与产业联盟对接活动4次，600余人次参加。其中，形成了《珠三角生产制造企业智能制造技术需求调查报告书》，完成企业技术服务1项。

五、存在问题

（一）预算管理水平有待进一步加强

省科协预算管理水平有待进一步加强。**一是前期预算绩效目标设定不完善。**2017年省科协未进行明确的长期及阶段性绩效目标申报，2018年共设立26个绩效目标，各使用方向没有将相关分散目标进行整合及提炼，归纳概括出相关性较强的绩效指标。分项的26个绩效目标可以逐一对照项目完成情况，但是不利于从整体层面考察财政资

金投入之后，实现效益情况，也不利于分年度清晰反映省科协在相关工作方面取得的进展。**二是论证决策及资金分配依据不充分。**子项目设立，比如建立相关平台或通过购买服务开展各项活动等，未见相关依据文件或调研论证等内部立项文件，在预算申报前各子项目未提交相关调研、资金分配依据、成本核算、实施方案等详细实施计划，需建立立项审批流程。在资金分配方面，预算资金的分配由省科协统筹协调各方向计划之后进行申请及分配，四个方向存在一定差异，资金分配权重围绕省科协重点工作进行分配，这种分配差异性的论证支撑材料不充分。另外部分资金采用竞争性评审方式，以购买服务方式，支持部分学会、协会、工作站等开展相关活动，涉及子项目较多，补助资金金额较小，发挥作用有限。是普惠的支持还是利用有限资金集中力量打造亮点？这种分配方式，省科协在后续实施过程中应进一步加强论证，优化资金分配比例。**三是预算执行监控力度有待进一步加强。**预算执行期间，省科协作为主管部门，特别是相关业务经办处室，不止要按相关规定按计划实施项目，同时要对预算资金加强管理。目前相关经费在合同拟定、承担单位在经费使用等方面存在不规范之处。**四是事后评价工作有待进一步完善。**经费使用分为四个方向来实施，最终绩效评价提交相关承担单位的总结等佐证材料，缺乏对各方向资金使用的总结归纳性绩效自评，包括资金使用效益的提炼，该方向资金在资金分配、实施过程中存在问题、下一步工作建议等专业性、科学性的自我评价和分析。绩效自评质量有待进一步提高，资金使用后的绩效自评有助于总结归纳、自省，有利于下一步提高我省财政投入资金的效益实现。

（二）学术创新能力提升计划实施有待进一步完善

一是在学术交流活动方面，重点支持岭南科学论坛，形成论文集等成果，学会整体交流活动的数量、质量参差不齐，学术会议成果应用方面未见显著成效，在学术交流成果转化方面有待提高。**二是**精品学术期刊培育方面予以经费补助，但是对于学会精品期刊的建设缺乏指导，对于资金使用未做明确细化要求，缺乏约束。**三是**学会能力提升缺乏指引。学会联合体的建设及学会承接政府转移职能等方面缺乏指导，有待进一步规范。学会联合体仅停留在搭建起相应架构，还未发挥实际作用。部分联合体反映，组织较松散，联合体内学会之间统筹协调存在困难，缺乏明确政策及发展指引。还未形成成员之间的信息交流与资源共享，发挥交叉学科作用，促进科技成果转化应

用，承接政府转移职能。

（三）科普信息化建设质量有待提高

科协工作要推进智库、学术、科普“三轮”驱动，国际化、信息化、协同化“三化”联动。2017—2018年专项经费在科普信息化方面投入资金合计600万元，占比达34%。从信息化建设成效来看，存在问题：**一是**平台搭建之后应用情况不理想，部分平台还未上线使用，部分已投入使用平台，注册用户数量有限，或平台建设质量出现问题。稳步运营中的委托滕南公司建设的双微平台及“广东科普”频道，依托该公司互联网流量优势，达到一定传播效果，存在科普质量不高的问题。**二是**评价组在现场评价阶段，也提出对众多平台建设必要性的问题、各平台的开发建设及资金投入、各平台之间建设内容是否可合并或整合在一起等诸多技术问题，缺乏论证。每一个平台立项及开发，应经过相关论证工作，科普信息化平台建设应从一个整体性工作去考虑，不仅是节约财政资金的问题，同时也包括平台众多，焦点分散，在人力物力财力有限情况下，众多平台不利于宣传聚焦，吸引受众，也不利于管理。**三是**部分平台如科普基地联盟平台的开发，所开发功能比较有限，仅提供导航等查询功能过于简单，在使用功能方面应进一步丰富及优化，否则对用户缺乏吸引力，使用效果不理想。另外“双微”平台运营中，对运营质量未设置相应考核指标，相关运营宣传质量有待进一步加强。

（四）项目过程管理水平有待进一步提高，成本控制有待进一步加强

一是项目实施过程中，在评审专家选取、合同签订、验收等全过程管理存在管理瑕疵，部分项目实施过程中出现调整，应进一步加以规范。关于实施程序及监管等问题，评价报告在指标分析过程中进行详细阐述。**二是**下属单位或承担单位的地方科协，在专项经费使用或财务管理等方面存在不合规之处，应做进一步整改。部分平台建设完成之后运营主体还在建设单位，包括“三下乡”平台，新媒体联盟等，应注意理清其中的权责关系，注意无形资产的归属问题。**三是**目前省科协还未制定及公布第四级向社会力量购买服务项目目录。经费涉及较多购买服务项目。部分金额较高的合同采用单一来源采购或直接委托的方式。凡是采用单一来源方式采购的，业主方都应该事前进行成本概算，以便于与承担方进行谈判，并管理与监督项目承担方，相关部门与人员没有做到事先概算与事中监督。

六、相关建议

（一）加强预算管理，提高资金使用绩效

省科协应加强预算资金绩效管理，树立科学绩效管理意识。**一是**要围绕省委省政府确定的重点工作任务，从顶层设计方面，针对经费的科学分配进行充分论证，留存相关调研及论证材料，各方向使用资金，各经办处室提出充分立项依据。**二是**各使用方向资金在预算申报前提出完整科学的绩效目标，将子项目目标加以整合，形成最终凝练的年度绩效目标，以供各方向资金使用有明确的资金使用目标和工作计划。**三是**在资金分配之后，在预算执行期间，各业务经办处室要加强对预算执行的监控，特别是购买服务或对下转移资金，从项目管理及资金管理方面，加以跟踪监控，确保预算执行的效益及效率。**四是**事后加强使用单位绩效自评的质量，不仅包括总结报告，要根据项目执行情况提交相关绩效方面自评报告及相关佐证材料。省科协作为主管部门，在省级绩效自评应加强统筹协调，对各个方向资金分别加以深刻自评，并在此基础上形成预算执行的完善的自评报告。自评工作的组织应加强统筹与协调，成立相应评价小组，权责明确，分工清晰，在此过程中，对资金使用进行系统内检查，发现问题，及时整改。

（二）促进学术交流质量和水平及学会发展能力的提升

一是提高学术会议的质量和水平，搭建不同形式、不同层次学术交流平台。争取承办全国或国际学术会议，要加大学术会议成果的延伸，将学术交流成果集中凝炼转化为高水平具有可操作性的决策咨询报告，放大学术会议成果为有价值的决策依据，提高学术交流的实效性。**二是**着力打造精品科技期刊，不断提高期刊的刊载容量和发行量。以奖代补，开展科技期刊年度优秀论文评选推介活动，对优秀科技期刊和办刊人、审稿人进行奖励。**三是**提出学会联合体管理办法，制定联合体建设规划和建设工作细则，明晰联合体工作任务。及时召开联合体工作会议，总结成功经验和做法，不断创造有利条件，推动学会联合体健康有序开展活动。

（三）创新方式方法，提高科普信息化实施质量

一是科普信息化运用现代信息化手段或平台促进科普工作提质增效，是符合时代发展的需要，我省作为科技创新先进省份，科普信息化建设水平亟需提高。要丰富供应产品，同时利用新媒体等运用多样的形式，针对不同人群，摸清信息社会科学传播

视频化、移动化、社交化、游戏化等传播方式，综合运用图文、动漫、音视频、游戏、虚拟现实等多种形式，丰富信息化服务载体，着力推动科普信息化特色化发展和运用效果。**二是**应尽快建立科普资源库。利用省级资金购买服务征集的各种科普资源，应做好整合，丰富科普资源的供给。在传播方面，提高科普各种平台的传播优势，提高传播效果。尽快将各项平台整合加以利用，扩大用户量。平台的设计完善应该广泛征求意见加以改进，不断完善。科普信息化应该不断创新方式方法，灵活运用科协传统各项智力资源。**三是**平台等购买服务项目在验收方面，应聘请专业人员参加组成专家组，严格验收程序，降低资金风险，并做好移交及入账等后续工作。**四是**抓好线上与线下活动的有机结合，不断扩大科协权威科普资源和线上活动影响力。科普信息化平台建设之后，有些资源各个业务板块应该做到互通有无，能共享的可以进行共享，特别是活动宣传等应互相结合。在活动举办的时候，可以充分利用建立起来的网站及新媒体平台等，以提高资金使用效益。

（四）加强统筹协调，做好顶层设计，厉行节约，提高资金使用效益

一是综合科协内部内控制度要求，拟定本项目管理办法。包括子项目论证立项申报预算，特别是平台建设等购买服务立项，需要经过相关论证审批予以立项。项目竞争性评审及分配，中期监控，后期验收，采购等有详细规定，责权分明，便于监管。**二是**项目评审、验收等尽量完善相关实施程序，并加强监管。发挥监管作用，确保项目实施的规范性。**三是**省科协应尽快制定并公开政府购买服务指导目录，规范购买服务项目实施，特别是合同签订应明确按照工作进度支付款项，确保资金安全性。**四是**从节约成本提高资金效益来看，部分项目实施应加以整合，征集到的科普资源应通过平台进行传播。同时“双微”平台及频道等运营，购买服务每年每项近 50 万元，公众号、微博等运营属于长期工作，现有购买服务应提高其质量，长远来看，应考虑运营持续性，长期外包不利于节约资金。

2018 年民航发展基金

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：邓 丽

2019 年

一、评价项目概要

为促进民航事业发展，更好地满足广大人民群众出行和国家经济社会发展需要，2012 年 3 月 17 日，财政部发布《关于印发〈民航发展基金征收使用管理暂行办法〉的通知》（财综〔2012〕17 号），对旅客和航空公司征收民航发展基金。民航发展基金支出范围包括民航基础设施建设；货运航空、支线航空、国际航线、中小机场、西藏机场补贴；通用航空发展；民航安全、教育、信息等事业发展；征管经费、代征手续费及国务院批准的其他支出。

根据《关于下达中央财政 2018 年民航发展基金转移支付资金的通知》（粤财工〔2018〕28 号）、《关于下达中央财政 2018 年民航发展基金转移支付资金的通知》（粤财工〔2018〕166 号），2018 年民航发展基金中央财政转移支付省级资金共计 33,543 万元，其中，广东省机场管理集团有限公司（以下简称“省机场集团”）20,928 万元，珠海机场集团公司（以下简称“珠海机场”）12,615 万元。至 2019 年 3 月 31 日，2018 年下达的省级民航发展基金共支出 23,529.78 万元，支出率为 69.59%。其中，省机场集团安排的项目均已完成，珠海机场安排的 5 个项目均未达到预期工作进度。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较民航发展基金所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对民航发展基金的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好 2019 年第二批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕20 号）、《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》（粤财评〔2014〕7 号）指标体系中的指标内容及权重，结合民航发展基金的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，适当提高过程、效果部

分的分值，根据专家的审核意见，更深入地将各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。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**83.04**	**83.04%**
一、投入	20	16.37	81.85%
二、过程	20	16.17	80.85%
三、产出	30	21.50	71.67%
四、效益	30	29.00	96.67%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，该项目资金基本实现了预期效益，但也存在投入不够科学、管理不够到位、项目产出不足等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，对 2 个项目单位分别评分后进行汇总，取 2 个项目单位得分的平均值，评定该项目绩效评价得分为 **83.04** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.目标指标合理性分析。

专项资金在投入指标分值 20 分，得分 16.37 分，得分率 81.85%。进一步对其得分结构分析，论证决策方面得分情况较好，得分率 100%；专项资金在目标设置方面得分表现一般，得分率 66.67%，主要是由于绩效目标设定不够全面及合理，侧重于资金补贴发放情况，缺乏对资金支出内容的考核；保障措施部分得分良好，得分率 75%，单位财务制度及业务制度基本齐全，但存在部分资金安排与年度工作计划不匹配；资金落实方面得分率 85.88%，项目当年度资金总量已足额到位，但存在部分补贴资金到位及时性不够、资金分配合理性不足。

2.过程管理有效性分析。

过程管理方面指标分值 20 分，得分 16.17 分，得分率 80.85%。过程管理包括资金

管理和事项管理，得分率分别为 84.75%、75%。资金管理上，珠海集团资金支出进度缓慢；事项管理上，部分项目存在检查、督查力度不够，整改工作开展及时性不足。

3.产出质量分析。

产出方面指标分值 30 分，得分 21.50 分，得分率 71.67%。项目经济性上得分较好，得分率 100%，说明项目单位在预算控制和成本控制上工作到位，能够按照预期额度实施项目。项目在效率性表现一般，得分率 66%，主要因为珠海机场飞行区升级改造项目未按计划完成，产出数量与产出质量不能达到预期目标值。

4.效益实现度分析。

效益方面指标分值 30 分，得分 29 分，得分率 96.67%。在效果性方面得分率为 100%，说明项目资金对促进民航事业发展效果显著，基本实现了各机场全年保障旅客吞吐量、货邮吞吐量增长指标，无重大安全事故发生，项目单位积极推进实现绿色环保建设标准应用等可持续发展目标；在满意度方面得分率为 80%，省机场集团委托中国民航科学技术研究院开展服务质量调查显示 2018 年省机场集团用户满意度综合得分为 92.81 分，而珠海机场未见开展满意度调查工作，以旅客对机场服务保障的投诉情况反映服务对象满意度不够确切。

5.绩效综合分析。

结合投入、过程、产出、效益四方面综合对专项资金分析比较，评价小组认为：专项资金在效益方面表现良好，投入方面表现尚可，但过程、产出方面则相对不足。由于 4 个方面并非独立存在，投入、过程、产出、效益方面都互相勾稽，逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，虽然项目基本实现了预期效益，项目前期投入也较科学合理，但项目实施过程监督管理不够到位，项目实施流程优化不足，最终未能全部完成年度项目工作量，达到预期工作质量。

四、主要绩效

总体而言，专项资金在完善机场基础设施和保障机场正常运营方面发挥较大作用，在推动我省航空事业发展，满足广大人民群众出行和国家经济社会发展需要等方面做出了贡献。主要体现在：

（一）完善机场基础设施，保障机场正常运营

2018 年省级民航发展基金补助了白云国际机场扩建工程项目、梅县机场飞行区道

面更新改造工程项目、珠海机场飞行区升级改造等项目，其中，白云国际机场增加航站楼面积 62.4 万平方米、新增停机位 77 个、新增跑道 1 条，梅县机场改造停机坪、助航灯光飞行区供电和照明、布置 5 个 C 类机位，珠海机场目前完成机场场道工程和助航灯光及供电配电工程的改造，此外，该专项资金还用于补贴了 3 个中小机场的运营资金缺口，通过对机场基础设施的完善及日常运营的补助，提高了机场的营运能力和服务保障能力。

（二）推动行业旅客吞吐量、货邮吞吐量的提升

根据《2018 年机场吞吐量排名》，广东省 2018 年民航发展基金补贴的五个机场合计完成飞机起降架次 613301 架次，旅客吞吐量 85892762 人次，货邮吞吐量 18963638.2 吨，分别同比增长 5.82%、9.46%和 6.23%。其中，起降架次增长、旅客吞吐量增长最明显的是惠州机场，分别为 74.28%、96.44%；货邮吞吐量增长最明显的是梅县机场为 56.66%。

（三）实现行业安全管理目标，环境友好度增强

根据《民航中南局关于辖区单位 2018 年度行业安全管理目标考核情况的通报》（民航中南局航安〔2019〕1 号），省机场集团和珠海机场均实现了年度行业安全管理目标，机场原因事故征候万架次率和重大安全事故发生率均为 0，说明全年航空安全形态总体平稳。此外，根据机场建设相关施工资料及现场核查情况，项目节能和环保方面的主要使用功能指标从竣工验收文件反映均符合相关规范规定，均应用了绿色环保建设标准，降低航空事业发展对环境的污染，提升了资源利用率，符合环境可持续发展要求。

五、存在问题

（一）实施过程监督管理力度、督查整改效率有待加强

一是项目施工过程资料严谨性审查不足，白云国际机场扩建工程项目施工单位部分施工日志对施工内容记录不全面，缺乏对关键施工部位施工的记载。珠海机场飞行区升级改造项目提供的工程款支付审批表中未见施工单位申报工程进度款和监理公司审批意见的附件材料。二是项目建设单位及监理单位督查力度有待加强，白云国际机场扩建工程项目存在个别工程联系单显示建设单位对施工单位申报内容的批复时间存在滞后的情况，珠海机场现场巡检时发现 IT 弱电系统机房进行土建施工的人员均无佩戴安全帽、个别人员无穿着上装、现场施工照明不足等情况。三是，项目整改效率有

待提高，对验收整改复查意见中提及的整改问题，白云国际机场应在项目试运营期间尽快完善消防专项整改工作，另在白云国际机场现场巡检时发现，2 号航站楼部分天花板有渗漏情况，对于项目完工后发现的质量问题应加快督导施工单位进场维修。

（二）资金到位及时性不够、资金支付效率较低

省级民航基金分两批下达至预算单位，第一批 2018 年 2 月 28 日省财政厅下达转移支付资金 16494 万元至省机场集团，其中包括对 3 个中小机场补贴资金共计 2709 万元，但省机场集团于 2018 年 5 月 11 日才拨付至湛江机场及惠州机场，于 2018 年 5 月 16 日才拨付至梅县机场，这一环节资金到位不够及时；珠海机场在 2018 年 8 月 27 日收到拨付资金后，5 个项目才开始实施，部分项目由于项目现场施工与机场运营线路有冲突，施工对机场运营影响较大，施工进度缓慢，另有部分项目由于拨付资金不足以实施项目，截至 2019 年 3 月 31 日仅 3 个项目发生支出，珠海机场整体资金支付效率偏低。

六、相关建议

（一）加强实施过程监管工作力度，提高问题整改效率

一是建议各项目建设单位应加强对项目的检查、监管工作力度，对已完工验收工程发现的质量问题，及时督导施工单位进场维修；对于预计可能出现的工程质量问题，应组织施工单位加强专项质量检查工作，对于部分采购期较长的工程材料，应提前开展备件采购工作；二是加快项目收尾工作进度，对于项目验收过程中发现的问题应及时组织相关单位或人员开展整改工作，对于施工结算合同较多的项目应加快结算材料收集整理工作，推进结算工作进度；此外，为保证施工过程无重大安全事故发生，监理单位应加强安全文明措施的专项检查力度，发现不文明施工现象及时督促施工单位整改。

（二）加强预算统筹管理工作，提高资金使用效益

一是考虑航空事业发展有关项目实施的特殊性，上级资金管理单位应简化资金预算审核流程，提高预算下达速度，以免影响项目单位对预算资金的使用效率；二是项目单位应对照民航发展基金专项资金有关管理办法，结合单位内控制度要求及年度工作计划，合理安排各项目的预算额度，对于超过本年度计划工作量以外的资金应合理分配至其他待实施的项目，对于部分无法按计划实施的项目应及时调整预算资金及项

目实施计划；三是项目单位应优化现场施工流程和机场运营方案及线路，减少互相干扰，在保证工程质量的前提下，加快工期进度，提高项目资金支出率。

2017–2019年广东省第八批援藏财政资金

绩效评价报告

2019年

为全面检验广东省第八批援藏财政资金使用绩效及政策实施效果，更好总结援藏工作经验，进一步提高财政支出绩效，按照省对口支援西藏新疆工作领导小组办公室的部署，省财政厅组成第八批援藏财政资金绩效评价小组（以下简称评价小组），对广东省第八批援藏财政资金使用情况及政策实施情况进行了绩效评价。

一、项目概况

（一）项目实施背景。

援藏工作是国家战略任务，习近平总书记提出“治国必治边、治边先稳藏”的战略思想，并在中央第六次西藏工作座谈会会议更加系统全面地阐述了这一新的治藏方略。广东省委和省政府认真学习贯彻习近平总书记关于西藏工作的系列重要讲话和指示精神，坚决按照党的治藏方略，把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点，加强民族团结，从战略高度统筹谋划、全面部署西藏工作。广东省第八批援藏工作队（以下简称援藏工作队）牢牢把握向基层倾斜、向民生倾斜、向农牧民倾斜，聚焦精准扶贫、精准脱贫等工作重点,按照《广东省“十三五”对口支援西藏林芝经济社会发展规划》（粤援藏援疆办〔2017〕5号）,于2017-2019年3年间共内投入资金139,826万元、完成项目85个，有力地推动了林芝地区人民生产生活条件持续改善和社会事业长足发展。

（二）资金规模及支付情况。

1.“十三五”规划内援藏资金规模。

2017-2019年全省各级财政筹集援藏资金共139,826万元，每年按递增8%速度增涨，2017年至2019年分别投入资金为43,071万元、46,517万元和50,238万元。其中：农牧区基础设施建设类、社会事业类、产业发展类共计投入121,947万元，占“十三五”规划2017-2019年总投入援藏资金总额的87.21%。

2017-2019年“十三五”规划内援藏项目分类情况表

项目类型	项目个数	援藏资金金额（万元）				资金比例
		2017年	2018年	2019年	小计	
城乡居民住房	4	810.00	1,440.00	1,588.00	3,838.00	2.74%

农牧区基础设施	22	21,230.00	23,203.00	20,171.00	64,604.00	46.20%
社会事业	20	6,536.00	6,013.00	9,050.00	21,599.00	15.45%
产业发展	25	7,892.00	12,624.00	15,228.00	35,744.00	25.56%
人才培训	5	850.00	1,010.00	1,701.00	3,561.00	2.55%
项目类型	**项目个数**	**援藏资金金额（万元）**				**资金比例**
		2017年	**2018年**	**2019年**	**小计**	
生态环境建设	3	4,500.00	200.00	1,000.00	5,700.00	4.08%
交往交流交融	1	200.00	200.00	200.00	600.00	0.43%
基层组织及政权建设	4	953.00	1,647.00	1,150.00	3,750.00	2.68%
其它	1	100.00	180.00	150.00	430.00	0.31%
合计	**85**	43,071.00	46,517.00	50,238.00	139,826.00	100.00%

2.“十三五”规划内援藏资金支付情况。

截至2019年4月28日，2017-2019年“十三五”规划内资金139,826万元已全部拨付到位。根据林芝市财政局统计，已累计支付105,099.88万元，资金结余34,726.12万元，整体支付率为75.16%。

2017-2019年“十三五”规划内援藏资金支付情况表

项目类型	项目个数	投资总额	实际支付	资金支付率
城乡居民住房	4	3,838.00	2,672.94	69.64%
农牧区基础设施	22	64,604.00	48,714.19	75.40%
社会事业	20	21,599.00	14,405.07	66.69%

产业发展	25	35,744.00	28,358.93	79.34%
人才培训	5	3,561.00	2,993.89	84.07%
生态环境建设	3	5,700.00	4,604.90	80.79%
交往交流交融	1	600.00	523.00	87.17%
项目类型	**项目个数**	**投资总额**	**实际支付**	**资金支付率**
基层组织及政权建设	4	3,750.00	2,722.96	72.61%
其它	1	430.00	104.00	24.19%
合计	**85**	139,826.00	105,099.88	75.16%

（三）“十三五”规划内项目建设情况

截至2019年4月28日，第八批规划内援藏资金共资助85个项目中，已完工项目有53个，尚未完工项目32个，项目整体完工进度为93.94%。各类项目的完成情况详见下表。

“十三五”规划内项目建设建设情况统计表

项目类型	已完工项目		未完工项目		汇总	
	个数	项目进度	个数	项目平均进度	个数	项目整体进度
城乡居民住房	3	100.00%	1	78.45%	4	94.61%
农牧区基础设施	17	100.00%	5	93.56%	22	98.54%
社会事业	13	100.00%	7	82.54%	20	93.89%
产业发展	13	100.00%	12	86.75%	25	93.64%
人才培训	1	100.00%	4	74.67%	5	79.73%
生态环境建设	2	100.00%	1	70.33%	3	90.11%
交往交流交融	-	100.00%	1	95.64%	1	95.64%
基层组织及政权建设	3	100.00%	1	97.14%	4	99.29%
其它	1	100.00%			1	100.00%

合计	53	100.00%	32	84.89%	85	93.94%

根据《国家发改委办公厅关于开展“十三五”对口支援西藏和四省藏区经济社会发展规划中期评估工作的通知》（发改办地区〔2018〕966号）要求，省援藏援疆办和省第八批援藏工作队于2018年委托广东省国际工程咨询有限公司赴林芝市开展调研工作并形成中期评估报告。中期评估报告显示，共计30个项目申请调整，占总项目数比例为35.3%；涉及援藏资金70,785万元，占总投入资金额比例为50.62%。调整后援藏资金总量不变，县区资金比例不变，年度资金比例不变。

（四）“十三五”规划外资金总体使用情况

2017-2019年,在国家下达广东省援藏任务数外,广东省另行安排资金47510万元，支持林芝8个边境小康示范村建设、林芝市人民医院创“三甲”、支持拉萨青少年宫建设、西藏自治区人民政府成立大会会址修缮等，以及用于林芝市赈灾慰问等。根据林芝市财政局统计，截至2019年4月28日，这部分资金已累计支付28,887.08万元，整体支付率为60.8%。

（五）绩效目标

第八批援藏项目资金的绩效总目标是：坚决按照党的治藏方略，从落实“两个大局”战略的高度，紧紧围绕西藏社会稳定和长治久安总目标，坚持真情援建、科学施策、系统推进，以民生援建为龙头，以产业和智力援建为两翼的“一个龙头，两翼齐飞”的援建工作格局，突出以扶贫惠民为根本、促进就业为主线、产业发展为动力、教育培训为支撑，突出“向基层倾斜、向农牧民倾斜”的原则，用在基层和民生领域资金比例不低于80%，更符合林芝经济社会发展的整体需要。

细化的具体目标为：根据省政府2017-2019年对口援藏项目投资计划的批复，按时保质完成85个援藏项目。其中：城乡居民住房4个；农牧区基础设施22个；社会事业20个；产业发展25个；人才培训5个；生态环境建设3个；交往交流交融1个；基层组织及政权建设4个，其他1个。

二、综合评价

投入分析：该指标主要从项目决策、组织实施二个方面考察援藏资金投向的合理性和科学性，以及援藏工作队组织实施的计划性、严谨性、时效性。指标分值10分，评价得分9.2分，得分率为92%。扣分原因为对项目前期规划及可行性研究分析欠缺前

瞻性，导致中期调整项目数量较多。

过程分析：该指标主要从资金管理、事项管理二个方面考察援藏资金管理时效性、规范性，以及援藏项目的执行及完工情况，其中核心指标为资金支付率、项目完工率。指标分值 30 分，评价得分 22.15 分，得分率为 73.83%。扣分原因为：（1）整体资金支付率为 75.16%，整体项目完工率为 93.94%，部分项目的资金支付及实施进度延后；（2）部分项目资金使用及监管不够完善，存在实际支付超规划预算或未按规定进度拨付款项的现象；(3)工作队在提供相关材料报送给评价组时，在资料收集整理、汇总归档、现场勘验配合和提供及时、有效和积极性等方面均有延误。

产出分析：该指标主要从人居环境、教学条件改善、医疗能力提升、扶贫济困、产业扶持、交融交流六大维度考察援藏资金助力受援地发展的成果情况。指标分值 35 分，评价得分 34.95 分，得分率为 99.88%。扣分原因为“人居环境”指标中的“改建住房完成率”为 97.48%，影响分值 0.05 分。

效果分析：该指标主要从经济效益、政治效益、社会效益、生态效益、公平性五大维度考察援藏资金助力受援地的效果效益情况。指标分值 25 分，评价得分 24.5 分，得分率为 98%。扣分原因为：“社会效益”指标的“居民生活水平提升”，2018 年城镇居民人均可支配收入未达到全国城乡居民人均可支配收入水平（占全国人均比例为 76.41%）.。

综合评定,广东省第八批援藏财政资金绩效评价得分为 90.80 分,绩效等级为“优”（具体评价指标分析及得分见附件 3、附件 4）。

三、主要成效及工作亮点

（一）第八批援藏工作体现了创新、协调、开放、绿色、共享的新发展理念

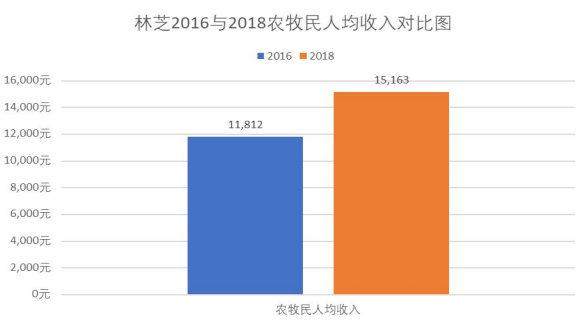
1.援藏工作体现了创新理念。

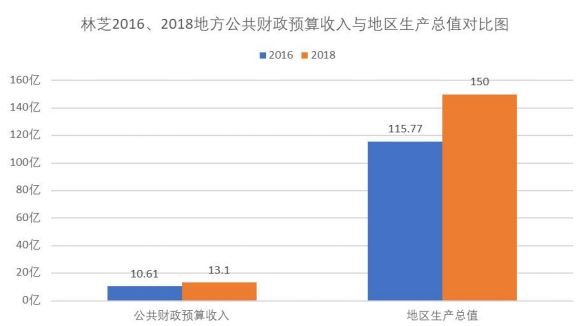
援藏工作队在经营管理理念、产业援藏、人才引进等方面不断有创新之举。**一是经营管理模式创新。**在援藏工作队援藏期间，鲁朗小镇经营管理模式从前期援藏工作队大包大揽转变为建成交付当地政府负责管理经营，由援藏工作队给予适当的指引和引导，培养当地政府的市场经营管理理念和当地经营管理人才，提升林芝当地的“造血”能力。**二是产业援藏理念创新。**通过发展年产量达 400 吨的高原集装箱养鱼项目，在产业上实现了创新，突破了西藏在该领域的空白，短期内有效解决林芝市鱼产品内

供不足 5%的问题，长期来看对当地民众的生活饮食习惯、国民身体素质、学生饮食结构合理化及智力提升都将带来潜移默化的影响。**三是人才引进方式创新**。援藏工作队创新应届大学生援藏担任驻村干部的人才引进模式，吸引高素质人才在西藏林芝地区长期稳定工作，对于林芝地区长治久安起到重要作用。

2.援藏工作体现了协调理念。

援藏工作队立足林芝资源优势，协调广东的人、财、物等各种资源支持，注重培育林芝经济发展基础，增强经济发展能力，在“输血”与“造血”结合方面下功夫，促进林芝生产总值、公共财政预算收入、农牧民人均收入水平得到较快发展。统计数据显示：2018 年林芝全市地区生产总值 150 亿元，与 2016 年 115.77 亿元相比增长 29.57%；2018 年地方公共财政预算收入 13.1 亿元，与 2016 年 10.61 亿元相比增长 23.47%；2018 年农牧民人均收入 15,163 元，与 2016 年 11,812 元相比增长 28.37%。林芝的产业结构更趋合理，经济社会文化生态协调发展。





3.援藏工作体现了开放理念。

援藏工作队注重促进林芝开放、交流交融、民族团结。如组织“情牵西藏，助学圆梦”——广东省第八批援藏工作队大型助学活动，引导全体队员与当地 113 名困难学生结成帮扶对子；组织援藏队员自筹资金 67.8 万元帮助困难学生解决“上学难”问题；组织林芝一中学生赴中山进行“藏汉一家亲”交流学习活动；各支援地市共计安排 86 名县级教育行政管理干部和骨干教师到内地进行培训交流；安排 40 万元选派 30 名林芝市级受援学校教育管理人员和骨干教师赴粤挂职学习一年；积极建立“一对一”“一对多”“多对一”帮扶机制，共建立 37 对帮扶对子，促进援藏教师与本地教师的融合。

4.援藏工作体现了绿色理念。

在“绿水青山就是金山银山”理念指导下，第八批援藏工作更加注重项目规划的绿色理念，多措并举发展生态旅游产业。数据统计显示：2017-2018 年林芝市接待游客人数 1,232.2 万人次，其中广东游客 186.42 万人次，占游客总量 15.13%，实现旅游收入 104.68 亿元，其中广东游客贡献旅游收入 15.83 亿元，占收入总量 15.12%。广东游客旅游消费对全市 GDP 的直接贡献占比 2.7%，对全市 GDP 的综合贡献占比 5.9%。

5.援藏工作体现了共享理念。

援藏工作队坚持强化优惠援藏政策支持力度，让林芝人民共享广东发展带来的成果。2017-2018 年援藏期间，援藏工作队共计组织林芝特色农牧企业 33 家参加了第七、八届“广东农博会”，在广东省“农超对接平台”上设立了林芝特色农牧产品专柜，实行全年推介展销。组织 13 家林芝企业赴外参加广交会等大型展会，签约长期合作订单超 50 余份。在广东和林芝两地成功举办系列招商引资推介洽谈会 6 次，共计签约投资项目约 276 项，协议投资额 612 万元。累计接待 61 批次 180 家广东企业到林考察，签约项目 30 个、达成意向投资 60 亿元，目前已到位 10 亿元。

（二）加强基础设施建设助力农牧区脱贫攻坚

援藏工作队突出“向基层倾斜、向农牧民倾斜”的原则，用在基层和民生领域资金比例均高于 80%，进一步改善农牧区基础设施，小康村建设及脱贫攻坚均取得显著成效。**一是**实施“广东对口支援与边境小康示范村建设相结合，边境小康示范村建设与易地扶贫搬迁相结合”，支持建设小康村镇，解决“三不愁两保障”重点问题。规划内安排 20,553 万元建设 19 个小康村镇，惠及农牧民 3,024 户 12,758 人；规划外新增 3.04 亿元建设 8 个边境小康示范村，惠及边民 757 户、3,041 人，着重改善边民生产生活条件，增强边境地区的自我可持续发展能力。**二是**农牧区基础设施日臻完善。安排 2,327 万元用于察隅县及朗县农牧区路桥基础设施建设，方便农牧区群众出行、减少山体滑坡隐患、保障路段通行安全；6,604 万元用于波密县、工布江达县、朗县、米林县及墨脱县县城外立面民俗化改造及人行道提升工程，使各县城更加凸显当地民族风格、提高县城居民生活品质、促进观光旅游业的发展。**三是**产业扶贫取得成效明显。援藏工作队为林芝引进西藏第一所公办技工学校（林芝市技工学校）、3D 打印旅游产品、高原生态农牧主题公园、有机肥加工厂、藏猪产业园等 13 个产业扶贫项目，总投

资超1.95亿元。尤其是工布江达县规划建设的藏猪产业园，定位为全国藏猪科技研发、标准制定、批发交易、信息发布、价格形成、商务会展六大中心，带动该县2,263名建档立卡贫困群众脱贫。

（三）聚焦教育、医疗、人才领域，智力援藏成果丰硕

1.立足教育援藏，精准发力亮点纷呈。

一是广东省“组团式”教育援藏工作成效显著，“统筹结合高水平援藏教师选派和受援地教师提升，创新“组团式”校际帮扶、“联校培养”借读生等新型教育援藏模式。在2017年9月全国教育对口支援西藏暨“组团式”教育人才援藏工作会议上，教育部指定广东省教育厅作经验介绍。**二是**不断深化双语教育，双语教育不断加强。全市中小学双语教学普及率达到100%，林芝市六县一区全部通过城市语言文字评估工作，有效提升了教育教学质量，得到西藏自治区教育厅主要领导充分肯定。**三是**教育科研方面屡获大奖。受援学校获得2018年林芝市第三批教育科研课题2个一等奖、4个二等奖、1个三等奖；支援县（区）中学获得自治区省级课题立项3项，实现“零”的突破。

2.聚焦医疗援藏，社会事业发展持续进步。

一是在广东“组团式”医疗援藏的倾力帮扶下，林芝市人民医院建成心血管内科等14个市级重点专科、妇儿中心等7个市级医疗中心。并通过“以院包科”、38名医疗援藏队员与医院76名医务工作者建立了跟学师徒关系。**二是**选派林芝市人民医院18名医护人员前往广东省人民医院、广东省南方医院等医疗机构进修培训”等方式培养林芝市第一人民医院的医疗队伍人才。**三是**通过全方位支援，2018年，林芝市人民医院医院门诊就诊108,917人次，同比提高7%；住院部新增床位39张，入院共6,459人次，床位使用率达73.96%，同比提高14.3%；手术2987例，手术量同比提高14.8%；抢救危重病人639人次。林芝市人民医院综合服务能力各项指标逐年提升，成为西藏自治区唯一入选首批“建立健全现代医院管理制度试点医院”的地市级医院，倍受中央和粤藏两省区领导的高度赞誉与充分肯定。

3.积极开展人才援藏，提升受援地造血功能。

一是在全自治区率先推行农牧人才“组团式”柔性援藏试点工作，先后组织41名农牧专家赴林芝开展技术援藏，帮助优化牲畜品种、完善养殖模式，开展农产品质量安全检验检测、集装箱养殖技术、有机肥加工技术等培训，促进林芝市农牧业全面发

展。**二是**专业技术人才交往交流交融方面，除选派教育、医疗人才队伍到林芝开展支援工作外，开展专业技术人才技能培训约 385 班次 9,533 人次。其中，到发达地区异地培训约 61 班次 830 人次；邀请技术专家在藏培训约 324 班次 8,703 人次。**三是**党政干部人才交往交流交融方面，除派出 102 名优秀援藏干部人才外，以异地考察培训、赴粤跟班学习和邀请专家在藏专题培训等方式，累计办班培训共 106 班次 3,805 人次。其中，赴广东等地区异地交流培训或跟班学习约 53 班次 701 人次；邀请广东专家到藏培训 53 班次 3,104 人次。

（四）重点投入旅游业和特色产业，自身“造血”功能增强同时也促进了林芝地区经济的可持续发展

援藏工作队围绕林芝市“以生态旅游业、特色农牧业为龙头，以水电能源业、藏医药业、文化产业为动力”的产业发展布局，多举措发展生态旅游、特色产业，有效带动了林芝地区经济可持续发展，推动了“输血型”援藏向“造血型”援藏转变。**一是多举措发展生态旅游产业，旅游收入持续攀升。**援藏工作队联合广东省旅游局推动实施“游客援藏”，探索建立两地旅游合作长效机制。会同广东省旅游管理部门多次组织广东旅行商、旅游投资商及粤港澳大湾区媒体等单位赴林芝采风踩线，拍摄以“林芝-拉萨旅游线路攻略”为代表的多部优秀宣传片，大力推介林芝旅游资源，提升林芝整体旅游形象。先后组织近 5 批次、超过 100 名广东旅游投资商和旅游企业负责人赴林调研考察，推动广东省内主要旅游企业到林投资兴业，进一步挖掘林芝旅游发展潜力。2017-2018 年仅三月桃花季期间，林芝市共接待国内外游客 271.06 万人次，其中广东游客占 24.79%，共接待约 67.2 万人次。2018 年全年累计接待国内外游客 713.5 万人次，与 2016 年 437 万人次相比增涨 63.27%；2018 年全年实现旅游总收入 59.22 亿元，与 2016 年 39.3 亿元相比增涨 50.69%。在援藏工作的有力推动下，林芝市旅游产业收入有大幅攀升。**二是特色产业加快发展，产业结构更趋合理。**2017-2019 年，第八援藏工作队积极引导产业援藏模式优化，逐步推动受援地“由支援帮扶向自我发展转变，由基础建设向产业发展转变，由输血扶贫向造血脱贫转变”。并以援藏规划部署产业发展项目与资金为引导，积极推动各县（区）形成因地制宜、专业布局、分步实施的产业发展路径和长效机制。如：**一是**规划内安排 3,600 万元，在朗县、工布江达县及米林县建设 3 个生态农业观光园区，总面积超 5000 平方米，促进林木经济与旅

游发展结合。**二是**朗县援藏工作组与惠州农特产品电子商务营销网络机构合作，将朗县农特产品销往广东等地，推动林芝特色产品拓展对外网络销售。**三是**充分依托林芝资源禀赋，组织林芝企业和各县（区、场）参加在广东举办的广交会、高交会、海丝博览会、文博会等各类展会，以及粤港交流会、粤澳交流会，累计通过招商引进项目276项、意向投资额612亿元，努力将林芝的特色产业及产品推向广东市场、全国市场。

（五）文化援藏促进民族团结意义深远

西藏在历史的长河过程中形成的独特宗教信仰、藏族文化，如何在社会主义现代化建设中与汉族文化有效交融，实现民族团结，是维护西藏社会稳定和实现长治久安的关键。第八批援藏的不少项目凸显文化援藏的。如：**一是**不断深化双语教育，让西藏学生从小认识汉文化、接受汉文化，奠定民族团结的基础。**二是**援建的小康村在建设规划中考虑推进人畜分离作为着力改善农牧民生活环境，在尊重村民生活传统的同时，也实现了农牧民村居环境的改善。**三是**察隅县卫生服务中心改扩建工程中，包含中医+藏医的有效融合，让中医文化能够给当地民众带来福祉的同时也实现了汉文化与藏文化的水乳交融。

四、存在问题

（一）部分项目预算编制不够精准，实际支出超出预算。如，林芝市广东省历届援藏项目维修工程， 2017-2019年项目总投资预算700万元，实际支出799.39万元，超出预算14.20%；波密县医疗远程会诊系统建设项目，2017-2019年项目总投资预算250万元，实际支出310.90万元，超出预算24.36%；工布江达县农牧民职业教育及干部、教师培训教育工程，2017-2019年项目总投资预算1551万元，实际支出1796.19万元，超出预算15.81%。

（二）部分项目已完成但资金未及时支付。如，百名林芝籍高校毕业生就业工程与百名先天性心脏病儿童救治工程的子项目“林芝市先天性心脏病儿童救治项目”、“林芝市农牧民大病救助项目”，2017-2019年项目总投资预算100万元，实际支出35万元，资金支付率为35%；工布江达县乡镇小学新建综合楼、洗衣房及信息化能力建设项目及乡镇小学 绿化、美化工程，2017-2019年项目总投资预算400万元，实际支出279.82万元，资金支付率为69.96%；朗县仲达镇生态农业观光园建设项目，2017-2019年项目总投资预算2,400万元，实际支出1,361.85万元，资金支付率为56.74%。

（三）中期调整的项目较多，说明前期规划研究不到位。 经过对 2019 年 4 月下发的《广东省“十三五”对口支援西藏林芝经济社会发展规划（优化版）项目表》（粤援藏援疆办〔2019〕8 号）与 2017 年 1 月下发的《广东省“十三五”对口支援西藏林芝经济社会发展规划项目及资金安排表》（粤援藏援疆办〔2017〕5 号）进行比较，共计 30 个项目进行了申请调整，涉及援藏资金 70,785 万元，占总规划投入资金总额比为 50.62%。较多申请调整项目反映出前期规划时项目可行性研究不足、考虑不够周全导致项目方案难以落地的现象。如易贡茶场游客中心二期工程拟新建藏家乐旅馆 20 栋，原规划是每栋建 300 平方米，但由于资金不足（预算总投资约需 3000 万元）和规划用地有限而无法实施，后申请调整为每栋建 100 平方米；巴宜区布久小康镇项目，原规划中未考虑与当巴宜区政府的棚户区二期改造工程建设内容相冲突，建设内容重复，后申请调整至连接 3 村 3 寺 3 园等基层市政设施改造；巴宜区福利院职工宿舍项目按原计划只能新建一栋约 700 平米的毛坯宿舍楼，如果需要达到入住要求还需当地配套或工作组另外筹集资金，否则项目建设就会搁置。后来该项目调整为对福利院现有一栋闲置老人公寓进行装修升级，改建为标准职工宿舍。

（四）部分公共设施的利用率不高。评价组现场勘察发现，部分已建设完工的农村公共设施建设（包括文化广场、厕所、村卫生站、村级文化活动室），存在锁闭、无人的现象，使用效率不高。一方面这说明当地农牧民的生活习惯及观念的改变还任重道远，另一方面也说明项目建设对农牧民实际需求考虑得还不够周全，存在“重建轻用”的情况。因此需要通过加强引导，多利用村公共设施举办各项活动，提高设施的利用率，发挥好这些公共设施对于破除封建迷信观念、提升卫生习惯、传播科学技术的积极作用。

（五）科技援藏投入不足。值得关注的是，2017-2019 年 85 个援藏项目中未有科技相关项目的投入，凸显科技援藏的空白。尽管不作为本次评价的扣分项，但长远来看通过科技促进林芝的发展是值得考虑的。从西藏的实际出发，科技发展的重点不一定必须是高端技术的研发，因地制宜引入与农牧业、环境生态等领域相关的基础科技项目更具有实现的可能性和实效性，后期对口援藏工作可适当考虑符合林芝地区实际情况增加基础科技项目的规划，积极引进人才与科学技术，从根本上提高林芝地区自我发展能力。

五、相关建议

（一）加强援藏资金监管，提高援藏干部对资金使用的责任意识

据统计，从第一批至第八批援藏工作广东省共筹措援藏资金共计57.26亿元，而且自第六批开始援藏资金总规模明显增大，加强资金监管力度很有必要。

广东省第一批至第八批援藏资金统计表

批次	金额（万元）	增长比例
第一批	13,000	
第二批	18,200	40.00%
第三批	18,600	2.20%
第四批	15,000	-19.35%
第五批	9,300	-38.00%
第六批	117,484	1163.27%
第七批	186,703	58.92%
第八批	194,336	4.09%
合计	572,623	

援藏工作队在加强资金监管方面形成了值得关注的经验。如深圳援藏工作组进驻察隅后，根据实际情况制定《察隅工作组管理制度汇编》《财务管理办法》《察隅县援藏项目资金管理实施细则》《察隅县工作组援藏项目建设监督管理实施细则》《察隅县工作组援藏项目建设管理费使用管理实施细则》《固定资产管理暂行办法》《档案管理制度》等11项规章制度，强化制度管理和规矩意识，坚持民主集中制，对援藏项目建设等重大事项、重要决定进行民主讨论、集体决策。严格落实有关援藏项目资金管理要求，设立对口援藏资金专账，成立资金管理组负责援藏资金的日常管理监督检查，督促项目勘察、设计、建设、施工、监理等各参建单位负责人严守廉洁底线。这些举措为加强援藏资金监管、完成援藏项目进度及工程质量提供了有力保障。建议援藏工作队将察隅工作组的有益经验进行推广，形成以制度管事、管钱、管人的有效机制，确保无论援藏项目采用的是“交支票”或“交钥匙”模式，最终都要确保“不交责任”。

（二）引入绩效管理的理念，加强对项目可行性和可持续性的事前评估

从第八批援藏项目中期调整较多的情况看，前期规划过程中援藏项目的可行性研究分析在前瞻性、可落地执行性、可持续性等方面仍有进一步完善空间。党的十九大提出全面实施绩效管理的要求，省委、省政府今年印发了《关于全面实施预算绩效管理的若干意见》。在此背景下，建议援藏工作队要树立绩效管理的理念，利用绩效管理的工具和方法，在项目前期研究阶段就要以结果为导向，进行绩效评估并科学合理地编制绩效目标，提高预算的准确性。编制绩效目标的过程就是加强对援建项目事前研究分析和论证的过程。对每个援藏项目尤其是重大民生项目的可行性、可持续性等方面进行绩效的评估，以绩效目标为依据加强对资金和项目的事中监控和事后绩效评价，推动项目实施单位落实绩效管理的主体责任，才能更好地保证项目建成后发挥预期绩效。形成绩效管理的有效机制对发挥今后援藏工作非常重要。

（三）加强相关领域基础科技和应用性技术的推广普及，培养本地科技人才，促进就业及人才提升

建议因地制宜，根据本地产业的发展，加强职业技术教育，培养急需的专业技术人才。同时积极加大林芝所需人才引进与科技援藏力度，使科学技术更快更好更实地服务于林芝市的全面发展。只有不断完善人才结构，丰富人才层次，才能更好地为林芝自我发展能力探索更多更好的途径与方法。

（四）做好生态文章，打造中国版的“黄石公园”

不同于拉萨历史文化旅游中心的定位，林芝一向以生态旅游见长，着力打造生态旅游中心。2014 年林芝已被被评为全国生态文明先行示范区，生态旅游已是林芝市的核心产业。在生态旅游的后期发展规划中，需要避免将旅游收入的增长等同于旅游者量的增长，因为旅游者量的过度增长会对生态环境造成破坏，以至于破坏旅游资源。因此，可考虑发展及打造一系列林芝生态旅游的精品旅游、小众旅游产品，一方面为游客提供生态景观欣赏和野外生活体验，另一方面又对游客进行生态环境保护的教育。同时旅游业关联带动性很强，能带动建筑、金融、娱乐、饮食等相关产业的发展，带来显著的乘数效应。从长远发展的角度来看，应进一步利用好林芝的天然禀赋，围绕生态旅游做好文章、深挖潜力，将林芝市打造为中国版的“黄石公园”。

省委老干部局2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广州皓程会计师事务所有限公司

机构负责人：周燕青

项目负责人：周燕青

2019年

一、部门基本情况

（一）机构设置及人员情况

中共广东省委老干部局是省委负责和指导全省老干部工作的正厅级机构。省委老干局本级机构下设有7个职能处（室），分别为：党办（办公室）、综合调研处、人事处、宣传教务处、关心下一代工作处、生活待遇处、服务保健处；下辖有4个直属单位分别为：广东省老干部大学（广东省老干部活动中心）、广东省省属离休干部服务管理中心、广东省干部疗养院、广东省老干部休养所。

截至2018年末，省委老干局本级及下属单位编制数合计356人，实有编制人数242人，其中行政人员41人，事业人员201人，具体人员情况及分布情况见下表 1-1 所示、图1-1所示：

表 1-1 省委老干局2018年末在职人员情况（单位：人）

名称	编制人数	年末实有编制人数	备注
合计	356	242	年末实有在编人数不包括广东省干部疗养院合同工102人、广东省老干部休养所合同工35人，共137人。
行政人员	50	41	
其中：1. 机关人员	42	40	
2. 工勤人员	8	1	
事业参照公务员法管理人员	95	87	
事业财政补助拨款人员	211	114	

图 1-1 省委老干局 2018 年末在职人员部门分布情况

（二）部门职能

根据《中共广东省委办公厅关于调整中共广东省委老干局“三定”规定的通知》（粤办发〔2018〕63 号）及历年机构改革的相关文件。省委老干部局主要职能详见下表:

表 1-2 省委老干局主要职能

单位	主要职能
广东省委老干部局	（1）贯彻执行党中央、国务院和省委、省政府有关老干部工作的方针、政策。 （2）制订或参与制订我省老干部工作的政策、规定。 （3）负责宏观管理老干部工作，提出改进工作的意见和建议。 （4）负责和指导全省离退休干部思想政治建设和党组织建设。 （5）督促落实老干部的政治待遇、生活待遇和保障机制的建

	立健全。 （6）负责和指导全省建国初期参加革命工作的部分退休干部在生活上给予适当照顾的工作。 （7）组织和协调老干部参加重大活动。 （8） 负责和指导全省各级老干部活动场所、老干部（老年）大学、干休所、疗养院的建设、管理和服务工作。 （9）负责省外老干部来粤和省内老干部来穗的接待工作。 （10）协助有关部门做好老干部的医疗保健工作。 （11）指导有关单位老干部的丧事办理工作。 （12）指导老干部工作机构的自身建设，组织培训。 （13）负责老干部信息、统计、信访工作。 （14）负责和指导全省各级关心下一代工作委员会办公室开展工作。 （15）承办省委组织部和中央组织部老干部局交办的其他事项等。

根据细化的职责分工省委老干部局下辖单位的主要职能见下表 1-3 所示。

表 1-3 省委老干局下属单位主要职能

单位	主要职能
广东省老干部大学（广东省老干部活动中心）	组织省直老干部开展老年教育工作; 组织省直老干部开展有益身心健康和社会主义两个文明建设的各项活动。
广东省省属离休干部服务管理中心	管理、服务由原老干部休养所负责的以及省属驻穗改制和退出市场企业的离休干部 参与驻穗以外省属改制和退出市场企业离休干部移交当地接收管理的组织协调工作 协同有关部门落实异地安置老干部的政治和生活待遇

	承担原干休所生活小区的管理等工作
广东省干部疗养院	承担本省老干部和在职干部休养、疗养工作
	承担外省老干部来粤休养、疗养工作
	承担来院疗养老干部医疗保健工作
广东省老干部休养所	为老干部的疗养、医疗、保健、学习、教育、养老等提供综合服务
	研究老年事业发展问题

（三）部门整体收支情况

1.年初部门预算。

2018年省委老干局部门年初预算收入17,232.13万元（其中：一般公共预算拨款13,970.00万元、事业收入3,202.21万元、其他收入2.47万元），比2017年年初预算13,516.86万元增加了3,715.27万元，增长27.49%；年初预算安排支出17,232.13万元（其中：基本支出8,920.75万元、项目支出8,311.38万元），2018年年初预算支出增长的主要原因：一是增加省直单位建国初期参加革命工作的部分退休干部各项补助经费；二是增加关心下一代工作经费；三是新增省直单位离退休干部生活特殊困难帮扶补助资金；四是增加非税收入返还经费；五是2018年调级调档增资基本支出收入增加。具体预算情况见表1-4所示：

表 1-4 2018年省委老干部局部门整体预算情况表（单位：万元）

各预算单位整体支出预算构成			资金来源		
预算单位	总额	比重	一般公共预算	事业收入	其他收入
广东省委老干部局（本级）	6,954.53	40.36%	6,954.33		0.20
广东省老干部大学（省老干活动中心）	2,953.33	17.14%	2,159.33	792.0000	2.00
广东省干部疗养院	5,211.53	30.24%	2,801.32	2,410.2100	

广东省老干部休养所	717.56	4.16%	660.46		
广东省省属离休干部服务管理中心	1,395.18	8.10%	1,394.91		0.27
合计数	17,232.13	100%	13,970.35	3,202.2100	2.47

2. 实际预算执行。

2018 年省委老干局实际支出为 49,542.83 万元，比年初预算增加了 32,310.70 万元，增长 187.50%，相较与年初预算，造成差异的主要原因：一是根据 2001 年 8 月九届 72 次省政府常务会议决定、2004 年 8 月 18 日省政府《关于提高省属企业离休干部生活待遇的工作会议纪要》(〔2004〕109 号）要求，由省委老干局发放的省属企业离休干部生活补贴、增发补贴和慰问金未通过年初预算批复，年中省财厅追加预算收入数后发放；二是广东省老干部大学支付扩建工程尾款、公费医疗支出未编入年初预算；三是增加绩效奖励金、应休未休年休假报酬经费、规范津贴补贴套改增资配套经费、离退休人员慰问金等支出未编入年初预算；四是 2017 年单位结转权责发生制资金形成支出。具体情况见表 1-5 所示：

表 1-5 2018 年省委老干部局支出预决算对比分析表（单位：万元）

单位	支出合计				
	年初预算数	决算数	差异数	差异率	造成差异主要原因
部门汇总	17,232.13	49,542.83	32,310.70	187.50%	
中共广东省委老干部局（本级）	6,954.53	34,638.98	27,684.45	398.08%	增加省属企业离休干部生活补贴、增发补贴和慰问 2.71 亿元。

广东省老干部大学（省老干部活动中心）	2,953.33	4,881.24	1,927.91	65.28%	广东省老干部大学支付扩建工程尾款1,535.12万元；离休人员绩效奖、规范津补贴套改增资经费、公费医疗资金支出392.79万元。
广东省干部疗养院	5,211.53	6,651.70	1,440.17	27.63%	绩效考核经费调整追加预算988.22万元、追加离退休人员绩效考核经费等317.62万元；追加我院离休干部医疗费8.00万元等收入未纳入年初预算；项目支出增加的主要原因是上年末结转的医疗设备购置经费在今年支出。
广东省老干部休养所	717.56	989.56	272.00	37.91%	基本支出中人员经费增加141.51万元；调整基本工资经费4.00万元；项目支出中新增人员基本支出61.51万元；医疗费补助金4.66万元。

广东省省属离休干部服务管理中心	1,395.18	2,381.35	986.17	70.68%	基本支出增加336.11万元；项目支出中增加省属离休干部服务管理中心物业维管经费90.00万元；公费医疗经费清算：10.06万元；省属改制或退出市场企业离休干部医疗统筹金及管理机构经费550.00万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合中共广东省委老干局工作的特点，评价方法主要采用比较法、文献分析法和问卷调查法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》（粤财绩函〔2017〕13号）、《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）等相关规定的部门整体支出指标体系中的指标内容及权重，结合省老干局整体支出项目特点、资金使用的具体情况及实际效果为导向，确定评价内容并相应选设个性化指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表1-6：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**	**87.26**	**87.26%**
一、预算编制情况	28	22.60	80.71%

二、预算执行情况	42	37.44	89.14%
三、预算使用效益	30	27.22	90.73%

（一）总体结论

经现场走访、查阅相关材料，中共广东省委老干局在预算编制、预算执行、效益实现中表现良好，2018 年各项工作任务的顺利实施。但也存在预算编制不完整、个别项目预算执行率低、教育资源分配不够合理的情况，针对部门支出绩效管理总体情况及部门整体绩效及主要存在的问题分析，经评价工作组整理的相关整理及数据分析，评定中共广东省委老干局 2018 年度部门整体支出绩效评价得分为 87.26 分，结果等级为“良”。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况分析。

预算编制情况分析包括预算编制、目标设置 2 个二级指标，指标分值 28 分，评价得分 22.60 分，得分率为 80.71%。进一步对其得分结构分析，省委老干局在填写整体支出绩效目标申请表，申报绩效时只罗列的具体的预算金额没有更细化的具体计划及绩效目标，整体支出绩效指标结构以经费的发放率为主，指标结构过于单一，不能完全的反映实际工作过程中所产生的其他效益。在预算编制中也出现了“其他收入”预算编制不完整的情况，2018 年，省委老干部局实际取得房租等其他收入 49.95 万元，但实际年初预算为 0.20 万。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值 42 分，得分 37.44 分，得分率 89.14%。其中，省委老干局部门预算资金支出率、结转结余率、国库集中支付结转结余存量资金效率性方面都比较高，反映出整体支出资金效率比较高；项目管理得分率 85.71%，主要存在省委老干局下辖单位的采购项目未按要求进行及时备案、流程不规范的情况；资产管理得分率 80.00%，主要存在部分房产未进行产权登记，资产权属关系不明晰的情况、及在固定资产抽查盘点的过程中发现下属单位未张贴资产标签卡片的情况；制度管理得分率为 75.00%，省委老干局制度的制度方面比较完善，但在对下属单位制度的执行和指导的过程中日常的检查还不全面，有待进一步完善。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值30分，得分27.22分，得分率90.73%。其中，公用经费控制率方面:2018年度省委老干局部门预算公共财政预算资金安排“三公”经费预算62.72万元，实际支出51.30万元，2018年省委老干局“三公”经费执行情况良好；效率性方面省委老干局年初制定的各项重点工作、绩效目标完成情况良好，达到了预期目标，但也出现了个别预算项目支出执行率低的情况；在效果性方面省委老干部局确保老干部的政治待遇、生活待遇得到了保障，但在发挥积极作用方面仍需加强。

四、主要绩效

2018年省委老干局部门整体支出为有效履行职能职责和完成各项重点工作任务发挥了重要保障支撑作用，取得一定成效。根据省委老干局的部门职能和工作特点并结合养老需求中“五个老有”（即“老有所养、老有所医、老有所学、老有所乐、老有所为”），将省委老干局的主要绩效分为**政治引领、组织凝聚、服务保障、文化养老、作用发挥**五个方面阐述。

（一）政治引领

2018年，广东省委老干局印发《加强老干部学习教育工作通知》，编发《老干部政治理论学习读本》、《广东红色资源和名镇名村手册》、《时事政治学习读本》加强学习教育引导。举办老干部传达学习贯彻省委十二届四次、五次全会精神等报告会4场。组织老干部观看话剧《信仰》，推动学习贯彻全面开展。组织省级老干部参加重要会议6次，举办学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神等内容的读书班2次、参观福建改革开放发展情况和古田全军政治工作会议会址等。引导各地各单位采取专题辅导、集中培训、座谈讨论等形式，利用老干部党校、老干部大学、老干部活动中心、涉老刊物和网站等主阵地，确保学习贯彻工作有高度有深度有温度。

（二）组织凝聚

1.健全离退休干部党建工作机制。

召开省委离退休干部工委会议，制定工作规则，进一步明确工作责任、理顺工作关系、健全工作机制。推进离退休干部党建工作组织体系建设，目前18个地级以上市和79个县（市、区）成立了离退休干部党工委。

实施“头雁”工程，推广选派在职干部兼任离退休干部党支部副书记或联络员的做法，举办2期省直中直驻穗单位离退休干部党支部书记培训班。全省市县举办离退

休干部党支部书记培训班238期，培训14760人次，带头人队伍和党务骨干队伍建设持续推进。

2.创新组织设置方式和活动方式。

指导扩大离退休干部党组织的组织覆盖和工作覆盖，在老同志集中居住地、活动学习场所、兴趣爱好团体、社团组织中建立基层党组织或临时党组织。推广“一方隶属、多重管理”党建工作模式，方便离退休干部就近参加组织生活。

推进“互联网+老干部工作”，利用远程教育网络、微信公众号和微信群等新媒介，开展学习教育、交流互动和舆论引导。配合省委组织部做好省市县三级老干部局连通大组工网工作，三级老干部局内网终端已全部连通大组工网。

3. 深度开展相关调研活动。

聚焦“离退休干部党建工作”“老干部（老年）教育工作”专题开展深度调研。坚持问题导向，细化调研内容，制定2份调查问卷和3份统计表开展普查统计。省局领导带队深入21个市、40个县、21个省直中直单位、69个基层点实地调研。召开各级老干部工作者和老干部代表座谈会56场488人次，“面对面”了解情况、听取意见，向老干部发放并回收调查问卷2510份。综合研判调研情况，找准瓶颈问题和破解举措，形成两份有价值、有份量的调研报告。

开展“我看改革开放新成就”专题调研工作，推动召开老同志座谈会835场，听取不同层级、不同领域、不同年龄跨度老同志8317人谈真实变化、真切感受、真知灼见、真心认同，展现了爱党、忧党、兴党、护党的政治情怀。

（三）服务保障

1.保障老干部基本生活。

为1540名省属企业离休干部及时发放生活补贴、住房改革补贴、慰问金等2.72亿元，妥善解决省属企业离休干部与机关同职级离休干部离休费待遇基本持平的问题。

完成对建国初期参加革命工作的部分退休干部生活照顾工作。为省直单位587名照顾对象及时发放生活、医疗、护理补助及慰问金3,745.57万元。

协调省财政厅将省直单位特殊困难离退休干部帮扶资金每年300.00万元列入财政预算。全年向461名省直单位有特殊困难离退休干部发放补助金294.50万元。

将省属企业已故离休干部配偶生活困难补助标准由每月780元提高到1,500元，

为 312 人发放补助金 377.00 万元，并建立了年度调增机制。全省 16 个地级以上市、70 个县（市、区）建立了离退休干部特殊困难帮扶机制，全年帮扶 4100 多人次，发放帮扶资金 1400 多万元。

2.满足离退休干部就医、疗养需求。

为经济欠发达地区企业离休干部转移支付医疗费补助资金 4,500 万元，督促各市把省财政专项补助资金与地方财力结合起来，妥善安排企业离休干部的医药费经费，清欠 15 家省属困难企业 196 名离休干部医药费 1,286.85 万元。

为 380 名省属改制或退出市场企业离休干部报销医药费 4,900.00 万元，2018 年 5-12 月完成清算省属驻穗改制或退出市场企业离休干部 2017 年在 16 家定点医院就诊医疗费 4,423.49 万元和 2018 年部分定点医疗费 476.51 万元，以定点医院记账的方式解决省属驻穗改制或退出市场企业离休干部看病费用报销难的、企业离休干部同机关离休干部医疗待遇不平衡问题。

各级老干部工作部门通过健全健康档案、开辟就医绿色通道和上门送诊等方式，帮助解决老同志看病难的问题。开展送医上门精准医疗服务。针对老干部普遍进入“双高期”,、离休干部服务管理中心联合省工伤康复医院，从 2018 年 6 月份起为生活不能自理的老干部提供送医上门服务。至 2018 年 12 月，已为 49 名老干部开展了送医上门服务 1200 多次，平均为每位老干部每周上门巡诊 1-2 次，较好地满足了老干部个性化的医疗需求，受到老干部及家属的广泛好评，老干部的幸福感、获得感、安全感进一步增强。

持续推进省干部疗养院和省老干部休养所升级改造工程，疗养休养环境进一步优化。完成省级老干部、老红军和省直单位离退休干部的健康休养、疗养服务保障工作，参加疗养休养老干部 3000 多人。

3. 做好老干部信访和慰问工作。

在老干部信访工作中，省委老干部局办结或转办督办信访件 101 件，接访 160 多人次。在老干部走访慰问工作中。及时解决老干部所遇到的困难和疑惑，保障老干部服务工作顺利推进。

全年看望住院省级老干部 20 人次，在春节和中秋、国庆前，对全国政协原副主席叶选平和 104 名曾担任过副省级以上领导职务老干部及遗属、老红军登门走访慰问。

电话慰问老干部2800多人次，住院探视慰问老干部220人次，重要节日上门慰问不能自理老干部、困难老干部党员350多人次，上门慰问异地居住老干部9人次。

（四）文化养老

1.不断推进老干部文化场所建设。

通过每年3,000.00万拨款，完善老干部学习活动场所专项资金，进一步推进了原中央苏区县、少数民族县、革命老区县及部分经济欠发达县（市、区）的老干部大学或活动中心建设，2018年共批复8个地市13个老干部活动场所（中心）的新建、改扩建项目。

截止2019年3月，该专项资金已补助78个项目，其中有44个项目处于已完工状态，占总项目的56.42%。有7个项目处于基本完工状态，占总项目的8.97%；有12个项目处于在建状态，占总项目的15.38%；有15个项目处于筹建状态，占总项目的19.23%。

2.开展适应老干部参加的文化活动。

省离退休干部管理中心所组织元旦春节、八一和中秋国庆三次茶话会参加人次达655人；组织离退休干部分八批次总计200多人次到东莞虎门海战博物馆、顺德顺峰山公园参观；组织3批次共164名企业离休干部（含陪人）到从化参加健康休养。

省干部疗养院2018年完成计划内疗养24批2981人；计划外疗养6201人，西藏干部疗养422人，为省级老领导146人做好疗养、医疗保障服务。开展“中国梦•唱响正能量”、“体验正能量”景观疗法、具有岭南特色的广州灰塑体验等文化疗养活动。

省老干部休养所2018年完成了部分设施设备老化陈旧改造或修缮工作，接待本省和兄弟省市省级老干部、老红军健康休养共76名，全年服务总人次3037人次。继续推进文化养老，丰富老干部的精神文化需求。

（五）作用发挥

2018年全省关工委发挥“五老”优势，共举办了218期山区创业青年培训班，培训了1.6万多名农村青年，培养一批扎根农村创业,在农村带头致富奔康和带领群众共同致富奔康的“双带”型优秀农村创业青年。

推动各级老干部大学学员和文体活动骨干走向社会、走进社区，开展老年志愿服务。广州深入开展“传承红色基因、争做时代新人”主题教育，深圳在社区设立“新

时代党员讲习所”，珠海开展“讲好特区故事、助力特区腾飞”活动，韶关向全市老干部发出《“银发先锋”继往开来再铸辉煌弘扬韶关工矿精神倡议书》，肇庆开展“听老党员讲好故事”活动，东莞开展“我和党一起过生日”H5创意活动，云浮开展以“寻找中国长岗坡的故事”为主题的访谈活动。茂名市老干部歌舞团的原创舞蹈节目荣获“感动中国—2018群众文化艺术周暨‘群文杯’第九届舞蹈电视展演”总决赛金奖和优秀组织奖，省老干部大学和广州、潮州市老干部（老年）大学等共有25篇论文在中国老年大学协会第十三次老年教育理论研究成果评选中获奖。省老干部大学（活动中心）党建创新作品《新时代老党员正能量服务队》，荣获“广东省直单位第六届工作技能大赛暨市县机关工作技能邀请赛”全省第四名和省直单位第一名。

五、存在问题

（一）预算编制不完整，整体绩效目标申报不够明确，绩效指标设置过于单一。2018年省委老干部局实际取得房租等其他收入49.95万元，但实际年初预算规模为0.20万元，占全年取得相关收入总额的0.4%，预算编制不完整。

随着绩效管理工作的不断展开。省委老干局已经逐渐建立了绩效管理观念，但仍然存在认识不足的问题，集中表现在编制项目预算时，绩效目标没有设立或设置不够细化，绩效指标和目标之间匹配度不够。绩效目标设置大部分体现对经费的支出上，对经费使用产生的绩效关注不足，具体经费使用单位对绩效评价的概念和方法有待提升。例如:省委老干部局的部门绩效指标只涉及支出完成率指标、预算公开率类型的指标，没有更深层次的反映老干部工作方面的绩效。

（二）项目管理有待加强,个别预算项目执行率偏低。部分项目资金在使用时没有标准、没有分配依据或是分配笼统。例如：省干部疗养院医疗设备购置及房屋维修费386.00万元，据了解是购买医疗设备的使用266.00万元后，剩余的120.00万元用作房屋维修，该项分配较为笼统，不够细化。

个别预算项目支出执行率偏低。省委老干部局在“省委老干部局接待及慰问活动经费”、“省直单位离休人员统发经费”项目支出执行率低于30%，执行率较低。

（三）老干部大学教育资源统筹不够合理。2018年提供学位数9882个，比2017年学位数9494个上升了 4.09%得分。但同时随着整体学位增加的，2018全年提供新生学位供给为5103人，相较与上年2017提供的新生学位7870人，下降2767人，下降率为

35.16%，总体新生学位供给率下降了8.93%,在新生学位下降的同时，取号人数也呈现下降趋势：2018全年取号人数为7240人次，较上年的9910人次，下降了2670人次，下降率为26.94%。

表 1-7 广东省老干部大学 2018 年提供新生学位与取号情况（单位：数）

年份	2017		2018	
学期	上学期	下学期	上学期	下学期
学位数	1691	6179	1374	3729
取号数	1352	8558	1735	5505
学位率	125%	72%	79%	68%
总学位率	79.41%		70.48%	

六、相关建议

（一）重视预算的编制完整性、科学性及整体支出绩效管理，对项目经费的使用要有计划。评价过程中发现省委老干部局预算编制不完整，整体绩效目标内容过于单一，对资金的使用效果、效益方面关注不足。在预算系统项目库中所填报绩效概述、绩效目标、绩效指标、产出计划等较为简单。

省老干部局应加强年初预算编制的完整性及科学性，特别是对于项目经费，除了规定专门的用途，在使用时需要有更加明确、细致的计划。

省委老干部局应重视预算编制的完整性，更加科学合理的安排项目，加强财政预算资金管理，积极推进项目的执行。在关注财政资金支付进度的同时，也加强对质量、效益方面的重视，到达财政资金使用效益和效果的统一。

（二）加大对疗养院医疗设备及房屋维修费投入，促进疗养院“疗”与“养”结合。目前省干部疗养院主要是负责计划内和计划外的疗养员的疗养和服务工作，计划内的由省委老干局负责安排，每人一期为8天，医保报销部分个人出部分。有较多老同志反映一期8天时间较短，希望延长时间。省干部疗养院若能实现计划内与计划外的疗养员“疗”与“养”的结合，一是有利于增加其事业收入，使疗养院更加专业化、规模化；二是由政府主导组织和建设，避免出现民间企业所建立的养老院为盈利而忽视

老年人养老的需求，有利于营造更为良好的疗养、养老氛围。省干部疗养院实现“疗”与“养”结合都离不开政府的政策支持及财政资金的推动。

（三）加强对老干部大学教育资源统筹。对比 2017 年、2018 年老干部大学新生学位数据，新生学位下降了 2767 人，两年之间的差异率较大，不利于老干部教育的稳定性，在教育资源不断饱和的状态下，更加合理的规划好教育资源的分配，选择更加大众，参与面更加广泛的活动。规范办学、教材、师资等标准，吸引教育企业合作，推进老年教育的可持续性发展。

省教育厅2018年部门整体支出

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

2019年

一、评价项目概要

为全面检验财政资金使用效益，衡量部门履行职责的执行情况和效率效果，根据《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）、《关于确定2019年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕13号）等有关规定，省财政厅委托广东省综合改革发展研究院组成评价工作组，对广东省教育厅（以下简称“省教育厅”）2018年度部门整体支出实施第三方评价。通过分析部门自评材料、现场核查评价、综合评价等程序，形成本绩效评价报告。

本次绩效评价对象是省教育厅2018年度部门整体支出，绩效评价的资金范围包括省财政安排给省教育厅及纳入其2018年度部门预算的71个二级单位的所有省级财政资金。根据部门预决算公开信息，2018年省教育厅部门整体收入（含预算调整）3,905,755.59万元（其中：财政拨款收入2,441,072.48万元，事业收入1,106,711.90万元，经营收入93,756.71万元，其他收入2,642,14.49万元），用事业基金弥补收支差额96,084.15万元，年初结转和结余914,539.18万元，全年部门整体收入决算为4,916,378.92万元。2018年省教育厅部门整体支出3,938,890.14万元，结余分配54,558.82万元，年末结转和结余922,929.96万元，全年部门整体支出决算为4,916,378.92万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价的主要原则：**一是**科学性原则，主要采取定量评价与定性评价相结合的方法，各项操作严格遵循既定程序，科学、规范、有序进行。**二是**客观公正原则，主要是依据相关规范，并结合财政资金管理实际，科学、合理、客观地设立评价标准、确定评价指标，确保评价结果能科学真实反映财政资金使用实际成效。**三是**目标导向原则，主要是从实事求是的立场出发，以资金使用单位申报的目标作为评价主要依据，注重财政资金支出的经济性、效率性、效果性和公平性等绩效表现。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于关于印发《广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法》的通知（粤财绩〔2017〕13 号）中的省级部门整体支出绩效评价指标体系，并进一步参考《关于做好2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）指标体系中的指标的内容及权重，结合广东省教育厅 2018 年度部门整体支出的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**85.41**	**85.41%**
一、预算编制情况	28	22.7	81.07%
二、预算执行情况	42	34.71	82.64%
三、资金使用绩效	30	28	93.33%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，总体上看，广东省教育厅 2018 年度部门整体支出取得了一定成效，但其预算编制情况、预算执行过程存在不足、绩效结果与预期尚存在一定差距。综合评定“广东省教育厅 2018 年度部门整体支出”绩效得分为 **85.41** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况。

该指标分值 28 分，评价得分 22.7 分，得分率为 81.07%。从评价指标得分情况看，财政拨款收入预决算差异率部分得分情况较好，得分率 87.5%。预算编制合理性、预算编制规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性等指标得分率均为 80%，主要由于年初预算数为 2,671,685.03 万元，调整预算数为 3,896,075.13 万元，预算调整率达 45.82%；部分内容未按照《关于开展 2018 年度省级预算编制工作的通知》（粤财预〔2017〕164 号）要求编入年度预算报告，如“部门中期财政规划报告”的相关内容在省教育厅 2018

年预算报告中无体现;部门整体绩效目标没有体现部门中长期规划，比如未体现学前教育要完成的指标等；还有部分指标量化程度不够。

2.预算执行情况。

该指标分值42分，评价得分34.71分，得分率为82.64%。其中，结转结余率、国库集中支付结转结余存量资金效率性、预决算信息公开表现很好，得分率为100%。但是，项目实施实施程序、项目监管和资产管理安全性的得分率分别为50%、70%和40%，原因在于部分项目的招投标手续不规范，主管部门对项目、固定资产等也缺乏日常监管。

3.资金使用绩效。

该指标分值为30分，评价得分28分，得分率为93.33%。

重点工作完成率、绩效目标完成率、群众信访办理、公众或服务对象满意度情况很好，得分率为100%。社会经济环境效益完成情况次之，得分率为95%。公用经费控制率、项目完成及时性得分率分别为50%和83.33%，原因在于“三公”经费控制不力，预算安排“三公”经费2348.82万元，实际支出2,733.98万元,超预算15.97%，2018年省教育厅部门预算安排项目共403个,项目已完成并支出进度完成比例在90%以上的项目为336个，项目完成率为83.4%。

4.绩效综合分析。

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使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，省教育厅2018年预算使用绩效的表现相对较好，但预算编制的合理性及规范性、绩效目标的合理性及明确性有待进一步提升，财务合规性、项目监管、资产管理安全性、“三公”经费的控制需要进一步得到重视。同时，以上因素的存在，影响了部门支出绩效的进一步提升。

四、主要绩效

2018年度省教育厅整体支出总体绩效情况良好，带来了较为明显的经济效益和社会效益。主要体现在:

（一）较为有力地贯彻落实了国家和省委、省政府各项决策

一是省教育厅针对《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的

若干意见》等5份国家重要文件，结合我省实际，牵头研究制定了我省实施意见或配套文件，推动国家各项方针政策在我省落地，并按时完成国家（部委）下达广东省约束性指标和硬任务牵头任务3项。**二是**省教育厅通过细化工作任务、明确时间节点、全程跟踪督办等举措，推动省委、省政府重大决策部署落地。顺利完成2018年省教育厅牵头的贯彻落实党的十九大决策部署各项重点工作任务；并于2018年8月提前完成省十件民生实事1项。

（二）全省公共教育服务体系进一步完善

一是进一步促进学前教育普惠健康发展。2018年新增幼儿园905所，在园幼儿增加7.7万人。**二是**进一步促进义务教育优质均衡发展。2018年投入农村贫困地区学校建设项目7970个，已竣工7622个项目，竣工率89.64%；全省“20条底线要求”达标学校18154所、达标率99.8%。乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设得到进一步加强，4个试点市已累计投入资金3.58亿元，已完成改造现有寄宿制学校119所，新增寄宿制学位数1.36万个，减少教学点63个。2018年全省义务教育阶段在校生达1361万人，同比增加学位62.9万个。**三是**更好地保障了特殊群体受教育权利。2018年下达民族教育专项资金、学前教育中央资金、薄弱学校改造资金、信息化专项资金等共计6959万元。全年实施国家和省学生资助政策共16项，下达各级财政资金共计62.4亿元，受助学生332万人次；发放国家助学贷款6.58亿元，资助家庭经济困难学生8.46万人；我省被评为“全国优秀学生资助单位典型案例”。

（三）教育内涵式发展水平进一步提升

一是增加了优质高等教育学位供给。新设2所高校，1所高校完成更名，2所高职院校升格为本科层次职业学校。5所高校在粤东西北地区建设校区取得实质性进展，其中2所高校的云浮校区、1所高校的茂名校区正式启用并完成招生。**二是**高等教育规模进一步扩大。2018年省属高校（不含科研单位）博士、硕士招生计划增幅分别达12.6%、8.5%；本科、专科招生计划分别增加3%和10.7%；成人高等教育招生计划增幅19.0%。全省研究生、本科生招生计划增量和增幅均为历年之最，居全国前列。**三是**高等教育“冲一流、补短板、强特色”提升计划启动实施。通过将公办本科高校以及部分高水平中外合作办学高校对应分成“冲一流、补短板、强特色”三类组团，分类

推进建设，构建具有广东特色的高等教育发展新体系。截至 11 月底，15 所高校 69 个学科入围 ESI 全球排名前 1%，比 2017 年同期增加 13 个、增长 23%。

（四）各项教育改革得到进一步深化

一是在加快“争先进”方面，新授予清远市连南瑶族自治县等 43 个县“广东省推进教育现代化先进县（市、区）”称号，全省推进教育现代化先进县 111 个，覆盖率 87.4％，顺利完成覆盖率达到 85%的目标任务；珠三角地区所有地市实现教育现代化先进市 100%全覆盖。**二是**支持和规范社会力量兴办教育方面，全省各级各类民办学校（含幼儿园，不含培训机构）同比增加 832 所，占比提高至 45%，同比增长 1.2 个百分点；在校生 692.84 万人，同比增加 34.89 万人，占在校生总数 31.2%，同比提高 1 个百分点。**三是**粤港澳大湾区教育合作发展、“一带一路”教育行动得到大力推进。印发《广东省推进共建“一带一路”教育行动计划（2018-2020）》；中山大学深圳校区、华南理工大学广州国际校区建设提速。给予港澳学生在大湾区内地享受同等国民待遇、加强就读服务，全省粤港姊妹学校已达 721 对、粤澳姊妹学校达 69 对。支持广州市引进香港科技大学、中山市引进澳门科技大学合作办学。支持新成立粤港澳大湾区体育教育与发展联盟等 6 个大湾区教育合作联盟。创新举办广东高校高层次人才香港招聘活动，组织 27 所高校赴香港招聘，达成签约意向近 500 人次，现场签约近 30 人。

五、存在问题

评价发现，省教育厅在预算编制、绩效目标设置、财务管理、项目管理、固定资产管理、“三公”经费控制等方面也存在一定不足，影响了部门整体资金使用效益。具体表现如下:

（一）部分绩效指标设置的目标值偏低

比如高等教育毛入学率，该指标指高等教育在学人数与适龄人口之比，反映高等教育入学机会公平性。国际上通常认为，高等教育毛入学率在 15%以下时属于精英教育阶段，15%－50%为高等教育大众化阶段，50%以上为高等教育普及化阶段。统计数据显示，2014 年后，广东高等教育毛入学率不仅远远低于江苏，而且低于全国平均水平，与第一经济大省的地位极不对称（详见下**表 5-1**）。

表 5-1 高等教育毛入学率

单位：%

	2000 年	2010 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2018 年目标值
广东	11.35	28.00	31.88	33.00	35.10	38.71	**42.43**	**40.00**
江苏	15.00	**42.00**	51.00	52.30	54.70	56.70	58.30	--
全国	11.20	26.50	37.50	**40.00**	42.70	45.70	48.10	--

资料来源：教育部《全国教育事业发展统计公报》、《广东统计年鉴（2018）》、《江苏省国民经济和社会发展统计公报》。

省教育厅在《广东省教育发展“十三五”规划（2016-2020 年）》中设置的高等教育毛入学率的 2018 年目标值为 40%，横向对比，该目标值仅相当于全国 2015 年的水平、比经济水平相近的江苏省 2010 年的水平还要低；纵向比较，2014-2017 年，广东高等教育毛入学率的 3 年平均增长率已达 2.28%，但该目标值仅比 2017 年实际数值（38.71%）高出 1.29%，明显偏低；同时，2018 年最终实现的广东高等教育毛入学率数值达 42.43%，比该目标值要高出 2.43%。

（二）整体绩效目标没有充分体现部门中长期规划

比如未体现学前教育要完成的指标：幼儿在园人数（万人）、学前三年毛入园率（%），人力资源开发的指标：具有高等教育文化程度的人数（万人）、新增劳动力平均受教育年限（年）等等。

（三）预算调整率偏大，“三公”经费使用超预算

2018 年年初预算数为 2,671,685.03 万元，调整预算数为 3,896,075.13 万元，预算调整率达 45.82%。2018 年安排“三公”经费预算 2348.82 万元，实际支出 2,733.98 万元，超预算 15.97%。

（四）财务管理和项目管理欠规范

一是结转结余率为 5.2%，略偏高。**二是**固定资产管理规范性不足。**三是**部分项目

招投标程序不合规。比如清远职教基地建设资金项目执行过程中，清远市筹建办在与五所学校签订代建协议前，就开展了招投标活动。**四是**部分项目的支出合规性不足。比如2018年十件民生实事（第一件事：提高山区边远地区学校教师生活补助）的实施过程中，个别县省级资金存在迟发情况。如惠来县2017年9月入职的新聘农村教师直到2018年3月才发放补贴，迟发2017年9月至2018年2月共6个月的生活补助。

六、相关建议

为进一步提升省教育厅部门管理水平，提高资金使用效益，建议如下：

（一）提升预算管理水平

一是优化支出预算结构。加快“十四五”规划前期研究，提出部门中期财政规划报告，对涉及我省教育事业高质量发展的事项提前谋篇布局、申请配备相应经费，优化支出预算结构。**二是**加强预算绩效管理。按照国家关于加强预算绩效管理意见的要求，不断完善部门预算绩效管理制度和机制，深入推进绩效目标、绩效跟踪、绩效评价、结果应用的全过程预算绩效管理。注重及时甄别无效支出项目与低效支出项目，对固化在部门整体支出预算中的无效项目及低效项目进行分类处理，对无效项目进行清退或终止，对低效项目落实资金支出主体责任，以促进提质增效。**三是**根据项目支出进度，及时调整预算安排。通过建立资金支出进度台账、加强进度管理等举措，避免资金进一步闲置沉降。**四是**加强“三公”经费控制。

（二）提升绩效目标设置的合理性

建议省教育厅引导各处室各单位结合自身业务特点，设置多一些可衡量、易统计、可量化的绩效目标，同时要注重绩效目标值的科学、合理性。

（三）加强财务规范化管理

一是建议省教育厅加强政策宣传与培训，使资金基层使用单位吃准摸透政策。**二是**建议省教育厅落实省财政厅、部门自身关于固定资产管理的有关规定，按相关要求规范国有资产使用行为，每年对固定资产实物进行清查盘点，做到账账、账卡、账实相符；规范占有、使用的国有资产产权转移及产权核销的行为，加强报废环节管理，确保所获收入及时足额上缴省财政。

（四）加强项目监督管理

一是建议省教育厅加强工程建设项目领域的事项管理，以防范廉政风险。**二是**建议省教育厅提升监管项目的主动性，建立动态监管机制。加大对部门重点项目的监控力度，建立健全项目进展月报或季报机制，提升整体把控能力。**三是**建议省教育厅强化日常抽查、检查或督查，也可在条件允许的情况下委托第三方机构对部门项目的运行情况进行事中、事后监控。四是建议省教育厅强化检查整改机制，对检查中发现的问题及时整改落实，以进一步促进部门各项目顺利开展。

省科技厅2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广州鉴则明会计师事务所有限公司

机构负责人：黄小飞

项目负责人：李广文

2019年

一、评价项目概要

围绕国家和省委省政府有关创新驱动发展战略的决策部署，以创新驱动“八大举措”为重要抓手，优化全省创新布局，全面推进珠三角国家自主创新示范区建设，发挥科技创新对经济转型升级的引领作用，为全国推进供给侧结构改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑。2018 年省财政厅下达省科技厅财政资金 205,874.39 万元（含年初财政拨款结转和结余 29,968.63 万元），用于依法依规开展 2018 年行政审批和行政执法工作，推进部门内部管理和制度建设，组织各预算单位根据单位职能按进度完成各项工作，保障部门 34 个预算单位正常运行。

根据《广东省科学技术厅 2018 年部门决算报表》，2018 年度省科技厅财政拨款实际支出 178,183.72 万元。其中：基本支出 70,254.18 万元，占支出总额的 39.43%；项目支出 107,929.54 万元，占支出总额的 60.57%。

二、评价原则与方法

本次绩效评价工作将严格遵循合法合规、科学规范、公平公正公开、绩效目标相关等四大原则。根据广东省科学技术厅的实际情况，拟采用的主要评价方法包括：成本效益分析法、目标结果比较法、因素分析法、公众评判法。评价指标分析包含定量指标分析法和定性指标分析法。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2018 年 12 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价指标，依据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）、《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）、《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）等文件要求，并结合广东省科学技术厅的部门职能、当年重点工作任务、资金构成、业务特点等实际情况进行综合设定，设置一级指标 3 个（预算编制情况、预算执行情况、资金使用绩效）、二级指标 11 个（对一级指标的细化）、三级指标 29 个（对二级指标的细化）。

三、评价结论与绩效分析

绩效表 3-1 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**	**84.50**	**84.50%**
一、预算编制情况	14	11.40	81.43%
二、预算执行情况	40	30.50	76.25%
三、资金使用绩效	46	42.60	92.61%

（一）总体结论

本次评价采用省财政厅统一制定的共性指标和第三方机构制定的个性指标为评分依据，从预算编制情况、预算执行情况及资金使用绩效三个维度的指标分析出发，通过定性分析与定量分析相结合的方式，综合考察省科技厅 2018 年度部门整体支出资金使用绩效。根据部门整体支出绩效管理总体表现及绩效分析，省科技厅在 2018 年度部门整体支出绩效评价的总得分为 84.50 分，绩效等级为“良好”。

（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 14 分，评价得分 11.40 分，得分率为 81.43%。其中预算编制得分率较高，为 87.50%，反映省科技厅 2018 年预算编制、分配基本符合本部门职责，符合省委省政府方针政策和工作要求，资金在不同项目、不同用途之间分配基本合理。目标设置和保障措施得分率相对较低，分别为 77.50%和 85%，主要原因有：一是“高新技术企业数量”指标目标值设置的合理性和总体绩效目标覆盖率有待提高；二是省科技厅物业管理服务未严格执行政府采购程序。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值 40 分，评价得分 30.50 分，得分率为 76.25%。其中项目管理、资产管理、人员管理得分率较高，分别为 96.15%、83.33%、100%，反映项目实施程序和监管程序基本符合规范要求，固定资产的利用率较高，财政供养人员控制率在合理范围内；资金管理得分率较低为 55.56%，主要原因是支出完成率不足 90%，结转结余率超过 15%，财务合规性有待提高。

3.资金使用绩效分析。

资金使用绩效指标分值46分，评价得分42.60分，得分率为92.61%。省科技厅“三公”经费和公用经费控制率符合考核要求，2018年重点工作任务和绩效目标完成率较高，2018年完成财政科技投入38.25亿元，经省科技厅初步统计，将带动社会资本投入近200亿元，财政科技投入乘数效应超过5倍，高技术工业增加值占规上企业总产值的比重为31.50%，高新技术企业数量超4万家，根据《中国区域创新能力评价报告2018》公布，我省区域创新能力全国排名第一。

4.绩效综合分析。

省科技厅2018年预算编制、分配基本符合本部门职责，符合省委省政府方针政策和工作要求，资金在不同项目、不同用途之间分配基本合理，项目实施程序和监管程序基本符合规范要求，固定资产的利用率较高，“三公”经费和公用经费控制率符合考核要求，2018年重点工作任务和绩效目标完成率较高，高技术工业增加值占规上企业总产值的比重为31.50%，高新技术企业数量超4万家，根据《中国区域创新能力评价报告2018》公布，我省区域创新能力全国排名第一。但资金支出完成率相对偏低，结转结余率较高，财务合规性有待提高。

四、主要绩效

省科技厅2018年围绕国家和省委省政府有关创新驱动发展战略的决策部署，以创新驱动“八大举措”为重要抓手，优化全省创新布局，推动我省科技创新工作取得了一定的社会经济效益，主要体现在如下方面:

（一）提升科技创新能力

一是增强基础研究活力。2018年度，省科技厅优化基础研究项目布局，全年省自然科学基金立项率达30.82%，同比提高近2倍。深化国家联合基金合作，聚焦先进材料与智能精密制造等6个领域开展研究，其中广东省单位牵头53项。3亿元投入支持散裂中子源“微小角中子散射谱仪”和“能量分辨中子成像谱仪”建设，推进大科学装置应用。

二是引进布局一批高水平创新平台。与中科院共建高水平重大科研平台，中科院苏州纳米技术与纳米仿生研究所广东（佛山）研究院、广东智能无人系统研究院、广东省大湾区集成电路与系统应用研究院重大平台落地建设。推动成立建设广东省新一

代通信与网络创新研究院、深圳第三代半导体研究院。启动粤港澳大湾区脑科学与类脑研究中心建设，筹划成立南方量子科技协同创新研究院并落户深圳。

三是加快省实验室体系建设。启动建设第二批3家省实验室，其中，化学与精细化工省实验室采用由汕头市承接主体实验室，潮州、揭阳市设立分中心模式；南方海洋科学与工程省实验室采用由广州、珠海、湛江市同步建设模式；生命信息与生物医药省实验室由深圳市承建，重大创新平台布局不断优化。在粤国家重点实验室累计达29家，其中新增省部共建肿瘤化学基因组学国家重点实验室1家。继续加强省重点实验室建设，新建学科类省重点实验室18家、省企业重点实验室28家，实现全省各地市省重点实验室全覆盖。

四是加强新型研发机构建设。2018年支持粤东西北新型研发机构建设，全年新增25家省级新型研发机构，目前全省共219家，其中，粤东西北39家，占总数17.80%。经广东省新型研发机构信息网公布信息，全省219家新型研发机构职工人数超过4.24万人，其中研发人员总数近1.93万人，全年研发总投入约96亿元，有效发明专利拥有量达11000件，成果转化收入和技术服务收入约达到620亿元，累计创办孵化企业约4300家，其中孵化和创办高企近930家。

（二）打造协同创新格局

一是开展新一轮省部院产学研合作。推动科技部与省政府签署新一轮会商合作议定书，并签署部省共同推进国家科技重大专项综合性成果转移转化试点示范框架协议。推动中科院与省政府签署共同推进粤港澳大湾区国际科技创新中心建设合作协议，首批27个省院合作重大项目顺利推进，中国散裂中子源已完成国家验收正式投入使用，惠州强流重离子加速器正式开工建设，南方光源、人类细胞谱系、冷泉生态系统观测与模拟装置已开展前期论证。

二是实施乡村振兴科技创新行动。在现代种业、精准农业、食品安全、智能农机装备领域进行重点布局。召开乡村振兴科技行动暨农村科技特派员工作推进会，印发《广东省乡村振兴科技创新行动方案》，大力实施农村科技特派员行动，组织两批共13家单位708个农村科技特派员团队对接1008个贫困村工作，推动特派员深入田间地头，为乡村产业发展提供科技服务。加强农业创新平台建设，台山、廉江和四会被确定为全国首批创新型县（市）建设单位，全省23家星创天地获得科技部备案。

三是部门协同强化社会发展科技创新。部门协同组建自然资源、海洋、交通、住房城乡建设、智慧博物馆、疾病防控等15个省社会发展科技协同创新中心，提升科技推动经济社会可持续发展的支撑作用。国务院正式批准同意深圳建设国家可持续发展议程创新示范区。与科技部、环保部联合实施PM2.5与臭氧联防联控等重大项目。

（三）优化科技创新战略布局

一是谋划粤港澳大湾区科技创新顶层规划设计。牵头制定《关于香港特别行政区、澳门特别行政区高等院校和科研机构参与广东省财政科技计划（专项、基金等）组织实施的若干规定（试行）》等政策，针对“钱过境、人往来、税平衡”等创新要素流动障碍问题，从推动财政科研资金跨境便利使用、科研人员往来畅通、科研仪器设备通关便利、大型科学仪器设备共建共享、科技创新资源信息开放共享等层面提出创新举措。

二是系统谋划制定出台“科创12条”。加强部门协同与省市联动，集聚各方智慧和力量，推动省政府发布《关于进一步促进科技创新的若干政策措施》（粤府〔2019〕1号），在促进更高水平开放创新、激励企业创新动力、激发创新主体活力、提升创新环境吸引力等方面提出一系列具有改革性、开放性、普惠性和针对性的政策部署，在全国率先提出“科技创新券全国使用、广东兑付”、“科技型中小企业研发费用加计扣除100%比例奖补”、“授予省市参与建设的事业单位性质新型研发机构自主审批下属创投公司最高3000万元的投资决策权”等具有突破性的政策措施，全面激发创新活力。

三是优化我省基础科学研究布局。首次出台《广东省人民政府关于加强基础与应用基础研究的若干意见》和《广东省基础与应用基础研究基金重点领域项目实施方案》的配套文件，全面系统部署多项改革创新措施。创新省自然科学基金投入方式，试点设立广东省-温氏集团联合基金项目，引导鼓励企业支持并参与基础研究。扩大省基金博士研启动项目纵向协同管理，深化基础研究“放管服”改革。

五、存在问题

2018年度省科技厅部门整体支出带来了较为明显的经济效益和社会效益，财政资金实际支出总体绩效情况良好。但经核查，发现省科技厅在绩效目标设置、资金管理、资产管理等方面也存在一定不足，影响了部门整体资金使用效益。具体表现如下:

（一）绩效目标设置的合理性和覆盖面有待提高

一是绩效目标设置的合理性有待提高。如期初制定的“高新技术企业数量”指标，绩效目标为2.5万家，但根据广东统计信息网公布数据，广东省2017年已拥有高新技术企业3.3万家，而2018年广东省高新技术企业已超过4万家，期初制定的绩效目标低于2017年已有高新技术企业数量，绩效目标合理性有待提高。

二是整体绩效目标的覆盖面有待提高。省科技厅2018年的重点工作任务有10项，在制定2018年部门整体支出绩效目标时，仅有部分重点工作任务设置了绩效目标，绩效目标的设置没有做到全覆盖，如未对粤港澳大湾区建设、破解区域创新发展不平衡等方面设置相应的绩效目标。

（二）关键核心技术研发有待进一步加强

近年来，为贯彻落实总书记关于加强关键核心技术攻关的重要讲话精神，破解制约产业发展的核心关键问题，省科技厅在实施省重大科技专项的基础上，出台《广东省重点领域研发计划实施方案》，实行全面开放申报和并行资助新模式，财政资金总投入13.25亿元，但部分核心关键技术水平仍与国际先进水平存在一定差距，部分技术产品的市场占有率和竞争力有待提高。

（三）资金使用和资产管理方面有待加强

一是资金支出完成率偏低，部门当年度结转结余率较高。2018年，省科技厅部门决算共有34个预算归口管理单位。除本级外，其余33个预算归口管理单位为科研事业单位，承担了大量的科研项目。科研项目的执行期一般为2-3年，经费大多于立项时按项目一次性拨付，由各单位按科研项目资金管理办法转入基本户管理。各单位需按科研项目合同约定开展工作并分年度安排经费支出，因此年度支出完成率相对偏低，而年度结转结余率相对较高。

二是财务核算和管理有待规范。经核查，省科技厅有15套房产于2011年已按规定转让给单位职工，截至2018年12月31日尚未进行账务处理，导致固定资产账实不符。另外，省科技厅2018年度物业管理服务未进行政府采购，其中省科技厅本级26.03万元，广东省技术经济研究发展中心、广东省化学纤维研究所等事业单位558.90万元。部分政府采购项目未及时合同备案，其中省科技厅0.32万元，广东省科技创新监测研究中心、广东省实验动物监测所等事业单位135.50万元。

三是资产权属不清晰。如国际科技中心、白莲塘7、9、10、12号宿舍群、越秀区应元路6号宿舍、白莲塘11号宿舍等因历史原因未办理产权证；旧机关办公楼、原招待所大楼、信息大楼等房屋所有权人是广东省科学技术委员会（省科技厅原名），产权证书未及时更新。

（四）对使用因素法分配到各地市实施的专项资金监管需进一步完善

如广东省科技创新战略专项资金（纵向协同管理方向）2018年共安排资金4.80亿元，通过因素法切块分配到21个地市，按照“大专项+任务清单”管理模式以“省级引导、市级统筹、充分放权、事后监管，绩效导向、奖优罚劣”为原则的要求，由各地市自行组织资金的分配、使用、监管、验收等。省科技厅对该项目实施过程中的上报、跟踪、反馈机制仍需继续完善，对该类项目的监督工作仍需加强。

六、相关建议

为提升省科技厅部门管理整体水平，提高资金使用效益，针对评价过程中发现的问题，提出如下管理建议:

（一）提高绩效目标设置的合理性和覆盖面

期初设置部门整体支出绩效目标前，应进行充分论证，针对期初制定的年度重点工作任务，结合部门职责和客观实际情况，在已有绩效目标的基础上，增加粤港澳大湾区建设、破解区域创新发展不平衡等方面产出数量、质量、成本以及预期达到的效果性指标。如：粤港澳大湾区国际科技创新中心建设进度、国家重点实验室和国家实验室建设数量目标、粤东西北新型研发机构占比等，同时目标值的设定应具有适当的挑战性和合理性，指标明确并可量化考核。

（二）集中力量突破关键核心技术，加大基础研究投入力度，建设高水平科技创新平台，培养引进高水平科技人才队伍

一是集中力量突破关键核心技术。组织实施好新一代通信和网络、新一代人工智能、第三代半导体材料与器件等重点领域研发计划，深入挖掘制约产业发展的核心关键技术难题，组织重点企业、科研机构、高校集中攻关，遴选更多高水平的“揭榜制”项目。继续组织实施部省联动“宽带通信和新型网络”国家重点研发计划，加快推动落实激光设备与器件项目、服务机器人项目、国际数学中心等重大创新项目落地。

二是加大基础研究投入力度。通过加大基础与应用基础研究投入力度，构建财政资金激励引导基础与应用基础研究能力提升的长效机制。加快研究制定新的省基金管理办法、省实验室管理办法、大型科学仪器设施开放共享等配套政策。组织实施省基金重大项目，加强省基金、省重点实验室全面评估。争取粤港澳大湾区基础科学中心尽快启动建设，推进实施国家联合基金项目。

三是继续推进高水平科技创新平台建设。实行全链条布局，推动全球高水平产学研合作。落实与科技部、中科院和工程院的新一轮合作协议，加快高水平科研机构、成果转移转化服务平台建设。注重“基础研究-应用研究-制造业”全创新链和产业链的资源整合，支持行业龙头企业与高校、科研院所协同建设具有核心竞争力、引领产业发展的高水平产业技术创新中心。瞄准在行业具有较大影响力、创新能力强的标杆企业建立一批卓越工程技术研究中心。

四是培养引进高水平科技人才队伍。牢固树立人才引智发展的战略地位，着力构建高层次、宽领域科技与人才合作的新格局。优化调整我省重大人才工程，着力推动科技创新与人才引进工作有效融合。深化科技人才跨境流动保障机制，加快出台更精准的人才政策。

（三）提高资金使用效率、规范财务核算和资产管理工作

一是根据项目结转资金情况和年度资金需求情况统筹安排年度预算，同时，通过召集相关负责人召开座谈会的方式决定低支出率项目的处理方式，制定整改方案，并提出相应的支出计划。落实资金支出主体责任，坚持问题导向，逐项排查项目清单，认真分析解决执行问题，分解工作任务，切实提高部门预算支出进度。如：督促相关负责人及时分析项目支出率低的原因，重新评估项目的合理性和必要性，在制定下一年度预算分配方案时合理考虑项目往年支出情况测算项目支出预算合理规模等。

二是加强实物资产管理，在对单位固定资产进行定期清查盘点的基础上，落实后续跟踪责任人，跟进、完善固定资产卡片信息和有关账表资料，做到账、卡、实相符，加强资产内部控制管理。

三是严格履行政府采购程序，规范政府采购行为和合同备案程序，加强对政府采购全流程活动的规范管理，推动政府采购相关制度贯彻落实。如落实责任到人，推动绩效评价结果与年度工作考核挂钩等。

四是积极跟进因历史原因未办理产权证书事项，未办理房屋产权证书变更的房产，应及时到房管部门办理产权证书变更手续。

（四）加强对使用因素法分配到各地市实施的专项资金监管

提高风险防控意识，建立、完善项目实施过程中上报、跟踪、反馈机制，加强对使用因素法切块分配到各地市实施的专项资金监管，及时跟踪资金的分配和使用情况以及项目监管情况，全面掌握项目实施全过程。如要求各地市定期上报专项资金的分配和使用情况，并督促各地市加强专项资金的监督检查，对存在问题和整改情况及时反馈等。

省司法厅2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广东外语外贸大学

机构负责人：毛国民

项目负责人：杨生元

2019年

一、评价项目概要

为深入贯彻落实党的十九大“关于全面实施绩效管理”重要战略部署，积极推进部门整体支出绩效评价工作，检验财政性资金使用效益，衡量部门履行职责的执行情况和效率效果，增强预算部门（单位）绩效管理责任主体意识，根据《中华人民共和国预算法》、《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩〔2019〕3号）、《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（以下简称省财政厅）组织，并委托广东外语外贸大学作为第三方机构，组成财政预算绩效评价专家团队项目评价组（以下简称评价组），对“省司法厅2018年部门整体支出”项目进行绩效评价。经过自评材料审核、现场勘验评价、综合分析评价等一系列评价程序，形成本绩效评价报告。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性进行比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合省司法厅部门整体财政支出经费的特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、费用—效益分析法、公众满意度测评法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

根据绩效评价工作相关管理办法，依据省财政厅相关文件要求，结合该业务主管部门整体财政资金的使用情况，确定评价内容并相应选设指标及权重，经省财政厅审核，确定省司法厅部门整体绩效评价指标体系表，指标体系包含一级指标、二级指标、三级指标、四级指标的评价指标体系。综合评价重点为预算编制、预算执行、资金使用绩效三大方面，其权重分别为：编制15%、执行40%、使用绩效45%。

指标体系采用百分制的计分方式，评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，得分≥90为“优”，90>得分≥80为“良”，80>得分≥70为“中”，70>得分≥60为“低”，低于60分为“差”。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：评价情况总表

评价指标	分值	评价得分	得分率
评价总得分	**100**	**87.50**	**87.50%**
预算编制情况	28	24.20	86.42%
预算执行情况	42	36.20	86.19%
预算使用效益	30	27.10	90.33%

注：该统计未含加减分项的得分。

（一）总体结论

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），《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩〔2019〕3 号）及既定指标体系[1]，对省司法厅部门整体支出情况的自评资料开展书面评审、现场勘验评价。

评价小组多次前往被评价单位、广东省地市县相关单位，开展项目的走访、调研，并随机开展问卷调查，项目的整体实施情况良好，问卷调查满意度达到 93.84%。

按照指标体系，预算编制、预算执行、资金使用绩效等三项得分 87.5 分，加减分项得分 2 分，合计得分 89.5 分。

综上所述，综合评定：“省司法厅 2018 年部门整体支出”绩效评价为 89.50 分，绩效等级为：良。

（二）各部分绩效指标分析

1.预算编制情况分析。

预算编制情况指标分值 28 分，得分 24.20 分，得分率 86.42%。

进一步对其二级指标得分情况进行结构分析，从预算编制角度来看，预算编制合理性、预算编制规范性、财政拨款收入预决算差异率、提前下达率等指标得分率均为 100%，说明省司法厅 2018 年度预算编制、分配符合部门职责，与省委省政府财政方针政策和工作要求保持一致，预算编制规范，主管的转移支付资金均按要求全部提前下达。

1采取百分制计分，评价结果分为优（得分≥90），良（90＞得分≥80），中（80＞得分≥70），低（70＞得分≥60），差（得分＜60）五个等级

从目标设置的角度来看，绩效目标合理性得分率64.00%，绩效指标明确性得分率60.00%，说明省司法厅在目标设置上存在不足，部门整体绩效目标表述较为简略，指标量化、细化不足，整体绩效目标未能分解成具体工作任务，部分重点项目暂未提供可行性研究或论证说明的佐证材料。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值42分，得分36.20分，得分率86.19%。

进一步对其二级指标得分情况进行结构分析，从资金管理角度来看，部门预算资金支出率得分率78.12%、结转结余率得分率66.67%。另一方面，国库集中支付结转结余存量资金效率性、政府采购执行率、财务合规性、资金下达合法性、预决算信息公开性等指标得分率均为100%，反映出省司法厅在资金使用规范性上表现良好。从项目管理的角度来看，项目实施程序得分率70.00%、项目监管得分率76.00%，说明省司法厅2018年在项目申报、调整、建设、实施、验收等控制基本符合规定，但存在个别项目未按要求申报绩效目标的问题。

从资产管理角度来看，固定资产利用率得分率100.00%，资产管理安全性得分率80.00%，主要是因为省司法厅资产管理内控制度欠完整，对个别项目资产管理情况监督不足。

从人员管理角度来看，财政供养人员控制率得分率100%，没有超出计划用编指标，从制度管理角度赖看，管理制度健全性指标得分率62.50%，主要是部门预算绩效管理制度的更新、完善的力度不足，未提供在本级及下属单位开展绩效评价等工作的佐证材料。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值30分，得分27.10分，得分率90.33%。

进一步对其二级指标得分情况进行结构分析。

从经济性角度来看，公用经费控制率得分率100.00%，说明省司法厅在“三公”经费管理和使用上能够严格执行相关规定。

从效率性角度来看，重点工作完成率得分率100.00%，反映出2018年省司法厅积极完成省委、省政府、省人大交办或下达的工作任务。绩效目标完成率得分率83.33%，项目完成及时性得分率92.00%，主要是个别重点任务缺少实现目标值的佐证资料，部

分定性目标不易考核。

从效果性角度来看，社会效益指标得分率 83.40%，主要是被评价单位对“社会效益”的绩效目标的佐证材料暂未提供，不易考核。经济效益得分率 66.66%，主要是因为 2018 年“机关运行经费”、“因公出国（境）费用”支出增长导致行政经费节约率有所下降。

从公平性角度来看，群众信访办理情况、公众或服务对象满意度两项指标得分率均为 100%，服务群众满意度较往年有所提升，公众或服务对象满意度的绩效表现较好。

4.加减分项。

2018 年省司法厅没有出现被问责情况，不减分。根据既定评分标准，2018 年省司法厅单位及工作人员获得多项表彰，得 2 分。

5.绩效综合分析。

根据一级指标（不含加减分项）评价得分情况（如图 1-1），部门整体支出效益方面表现良好。

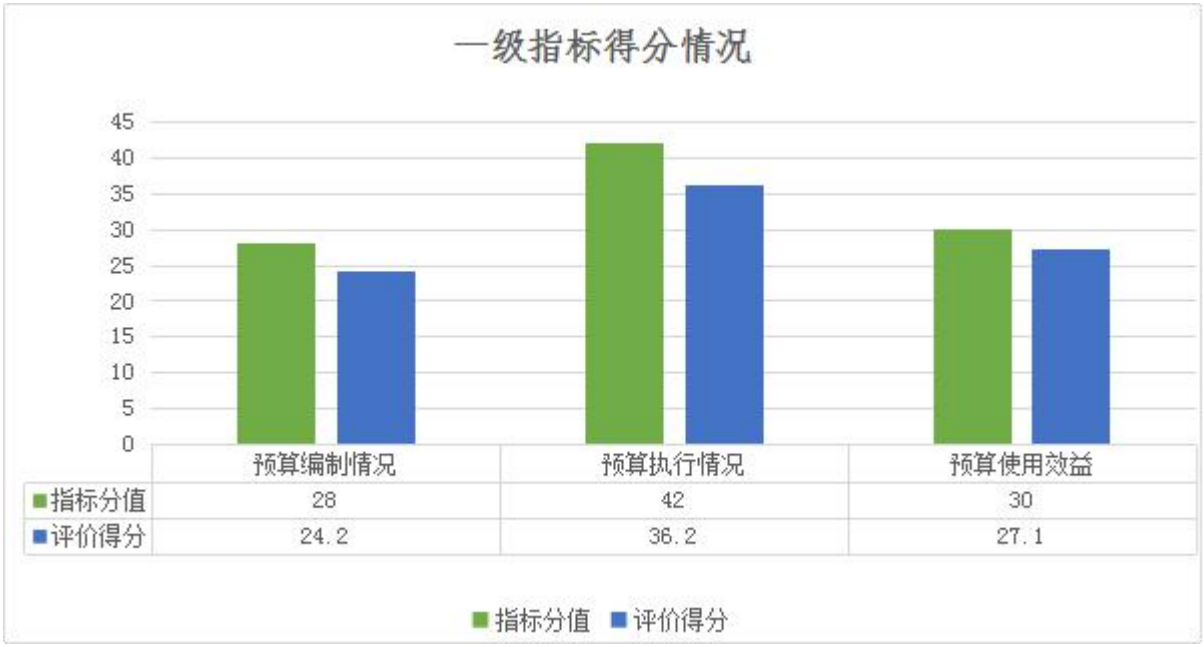


图 1-1 一级指标得分情况

为进一步反映项目二级指标综合评价情况，对 11 个二级指标得分情况进行统计，详见图 1-2。

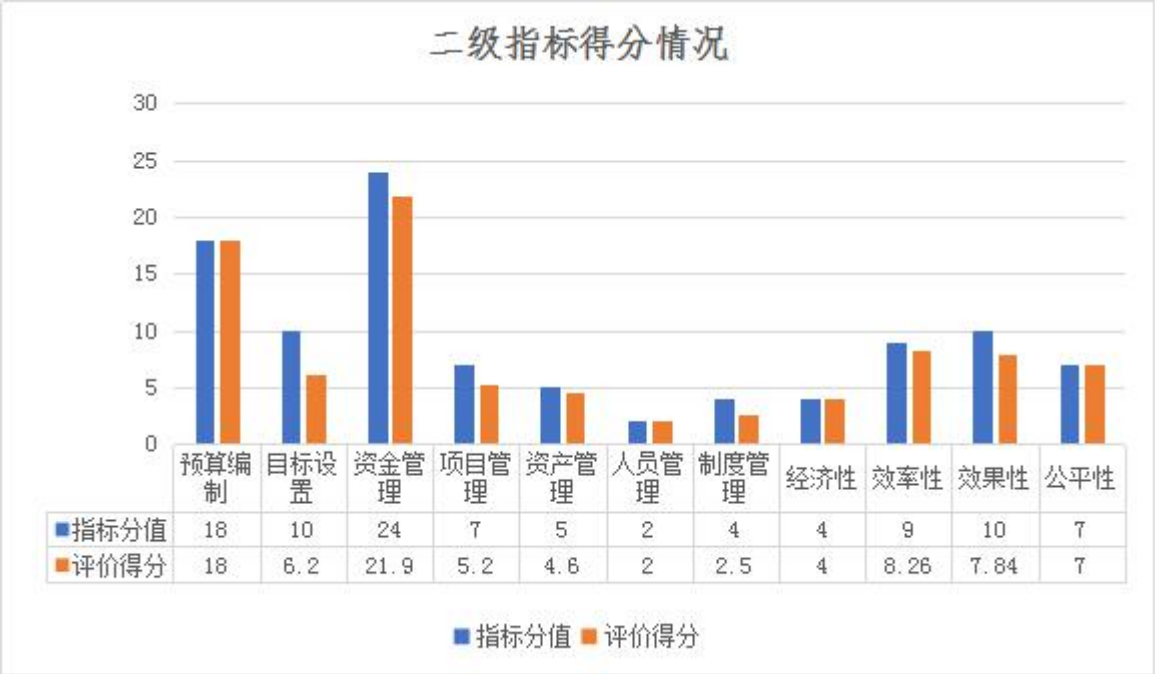


图 1-2 二级指标得分情况

评价得分在“预算编制”、“人员管理”、“经济性”、“公平性”等指标得分较高，而“目标设置”、“制度管理”平均得分率相对较低。上述数据基本反映 2018 年省司法厅部门整体支出的绩效状况。

评价小组多次前往被评价单位、广东省地市县相关单位、农村（社区），开展项目的走访、调研，并随机开展问卷调查，项目的整体实施情况良好，问卷调查满意度达到 93.84%。

综上所述，综合评定：“省司法厅 2018 年部门整体支出”绩效评价为 89.50 分，绩效等级为：良。

四、主要绩效

2018 年，省司法厅行政系统全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，坚持政治引领、党建先行，坚持突出重点、统筹全局，继续固强补弱、创新创先，以实施“4+4+4”重点工作为牵引，带动全省司法行政工作全面发力、多点突破、纵深推进，多个业务领域走在全国前列，整体工作呈现出与新时代发展同步的良好态势。

（一）推进公共法律服务平台建设，促进广东法律服务网优化升级

1.全面升级12348热线为语音平台，实现电话和网络音视频同时接入，提供多元化法律咨询服务。截至11月30日，语音平台累计提供服务85.57万人次，群众满意率99.55%。

2.深入推进广东法律服务网络平台建设。4月9日，“广东法律服务网”门户网站和手机APP、“广东掌上12348”微信公众号上线试运行，截至11月30日，累计服务群众39.5万人次。25项公共法律服务事项进驻广东政务服务网，实现政务服务网用户一键登录，一网通办。广东法律服务网正式进驻“粤省事”微信平台，仅上线一个月，咨询量达37140次，成为“粤省事”十大热门服务之一。推进“广东法律服务网+电视”试点工作，通过电视向全省1400万户家庭提供公共法律服务。

3.健全实体平台运行管理机制。法律咨询、法律援助、公证办理、涉台公证核验、律师服务等事项进驻省级公共法律服务中心，自4月9日启用至11月30日，累计提供咨询5168次、办事服务4772次。通过培训与宣讲，指导各地市引入法律援助、人民调解、公证、司法鉴定等服务进驻实体平台，9月启动“法援惠民·助力乡村振兴”活动，联合相关职能部门组织1411名律师实习人员，派驻到94个欠发达县区实体平台提供服务，有效缓解基层实体平台服务资源不足问题。截至11月30日，实习人员共提供法律服务28704次，其中法律咨询16146次，协助办事12558次。

4.安装部署公共法律服务自助终端。在广东省欠发达地区的人民法院、劳动仲裁委和部分公共法律服务站完成360台公共法律服务自助服务终端安装部署，提供视频和语音法律咨询、法律援助在线申请等多项服务。仅10月以来，群众累计使用逾万次，其中视频咨询3060次，语音咨询1605次。

5.创新开展法律服务大篷车下乡服务。与人民眼光传媒有限公司合作启动“人民眼光·广东法律服务网媒体中心法律服务大篷车计划”，开展宣传活动1.4万多场，惠及1万多个村（社区）。

6.加强内外服务联动，为广东公共法律服务注入活力。广东法律服务网初步实现与法律援助、任务与督办系统等系统的对接，实现群众需求的便捷流转，截至11月30日，累计生成工单7998宗，办结6896宗，办结率86.22%。全省110向广东法律服务网转介来电169611通，群众满意度达99.5%。与派出所试点开展“远程视频+人民调解”，

实现公安、律师与群众三方同时通话调解。建立12355、12345联动机制，至11月底累计完成分派咨询任务1512宗。

（二）一村（社区）一法律顾问工作全面推进

依托村（社区）法律顾问工作平台，深入开展宪法宣讲和法律咨询，全省2.6万多个村（社区）全部开展了形式多样的宪法宣传活动。全省共建立县、镇两级法律顾问团近1780个，村（社区）法律顾问律师7880人次入团。组织律师集中开展村规民约的修订完善活动，仅第四季度，就为17400多个村（社区）开展了村规民约的清理、修订、完善工作。全面开展2277个省定贫困村法律顾问律师培训，明确法律顾问参与“特色扶贫”的要求，截止11月底，全省村（社区）法律顾问律师举办法治讲座及培训38.8万多场次，为村（社区）和村（居）民提供法律咨询约150万人次，审查合同、出具法律意见及代书约6.8万份，直接调处矛盾纠纷近7.4万宗（包括敏感性群体案件2400多宗）。

（三）法律援助工作有力推进

1.刑事案件律师辩护实现全覆盖。2018年，全省组织办理刑事法律援助案件81774宗（含法律帮助24230宗），同比增加251%。省法援局本级，受理、指派刑事法律援助通知类案件1649宗。

2.深入开展法律援助值班律师工作。全省156家法院、123家看守所已全部设立法律援助工作站。2018年为犯罪嫌疑人、被告人及其家属提供法律咨询41787人次，转交法律援助申请1710件，提供程序选择、变更强制措施申请、见证签署认罪认罚具结书等法律帮助33404次。

3.法律援助覆盖范围进一步扩大，构建起“农村一小时、城市半小时法律援助服务圈”。2018年全省共办理法律援助案件142453件，同比增加89.80%，受援人数158866人，同比增加77.20%。

4.做好法律援助案例选编工作。全年共收到法援机构、法援律师案例417篇，向中国法网上报案例79篇，超额完成60篇的年度指标，入司法部案例库71篇（含2017年入库15篇），占全国5.16%（71/1375），法律援助类案例列第二名。

（四）法治宣传工作创新发展

1.持续深入开展宪法主题宣传教育活动。联合省委宣传部等部门制定10多个面向不同对象的宪法学习宣传实施方案，在全国率先开展“宪法文本进酒店”活动。组织开展“学宪法讲宪法”“万场宪法主题课进学校” “宪法进万家”等系列活动，全省180万名国家工作人员参与宪法专题学考。设计制作宪法主题海报、单行本、公益宣传片等印发全省。组织“宪法宣传周”活动，全省共举办学习、宣传活动34274场次，参与人数4992.55万人次。

2.平台聚集、法治宣传平台载体日益丰富。第一，建立全省国家工作人员网上学法考试系统。第二，创新建设普法工作网上管理考核系统，实现普法工作七项考核内容一体化。第三，构建媒体共融法治宣传矩阵，省、市、县三级普法新媒体集体入驻“南方+”“政务网易号”，形成广东普法媒体矩阵。已设立普法微信公众号120多个，总关注量逾200万人，其中广东普法微信公众号关注量达62万人，已发布普法信息相关文章600多篇。抓好重要节点，如4·15国家安全日、6·26国际禁毒日、12·4国家宪法日的活动，围绕重点工作开展法治宣传教育活动，指导媒体人公益普法工作室开展15场大型“送法进基层”活动，制作“宪法教育大课堂”精品示范课程，打造送法进校园普法新模式。

3.抓法治创建，法治文化宣传阵地多元覆盖。部署全省持续开展民主法治村（社区）、青少年法治教育实践基地、法治文化主题公园和法治文化建设示范企业四项创建活动。全省已有145个村（社区）获评“全国民主法治示范村（社区）”，13606个村（社区）按照省级标准开展法治创建。建设法治文化主题公园92个、青少年法治教育实践基地50个、法治文化建设示范企业438家。设计制作了一系列宪法、广东省法治宣传教育条例、扫黑除恶、精准扶贫法治宣传画报、法治宣传公益广告。组织开展“我与宪法”微视频征集和法治宣传公益作品征集等活动，获得司法部和全国普法办评比的多项奖项。

（五）人民调解工作取得新成绩

截至12月27日，乡镇(街道)新增专职人民调解员4469名，其中省财政支持1241名，年投入人均1.5万元，建立市、县两级人民调解省民生实事工作示范点206个，粤东西北地区基本建立由地方财政保障的“以案定补”制度。截止11月底，全省各类人民调解组织共调解矛盾纠纷312590件（预计全年矛盾排查化解同比增长10%），成

功率达 98.16%，案件涉及金额超 66 亿元。人民调解，服务民营经济、参与大湾区建设。指导汕头、东莞、韶关、梅州等地市成立商会人民调解委员会，加强民营企业矛盾纠纷排查化解。配合公安、法院在道路交通事故、婚姻家庭等领域，加强矛盾纠纷排查化解信息一体化工作机制建设，参与家事审判诉讼制度改革。推进广州、深圳在大湾区建设中加快涉外、互联网等新领域人民调解网络建设，为人民调解组织逐步实现向知识产权、金融消费等行业延伸提供经验。

（六）社区矫正工作进一步推进

全面加强社区矫正的专业化、规范化、智能化、社会化建设，全省社区服刑人员年度在矫期间重新犯罪率控制在 0.08%的较低水平，同比减少 17.00%。建成完善的制度体系和工作标准体系，珠三角地区市级社区矫正指挥中心、县级社区矫正中心建设实现全覆盖。社区矫正工作力量不断加强，全省县级社区矫正机构专职工作人员为 625 人，平均每机构 5.2 人，有 71 个县（市、区）社区矫正中心达到 5 名以上工作人员。全省共有 1055 名社会工作者和 20010 名志愿者参与社区矫正教育帮扶工作。大力推进“5+1”联通的远程视频督察系统建设，在全国率先实现部、省、市、县、镇+移动端“5+1”联通的基础上，共对接 365 个实时音视频通讯点、近 1000 个视频监控点，覆盖全部地市、县及部分司法所。开展“震撼教育”2472 批次（约 6.5 万人次），开展入矫宣告 11422 批次（约 2.2 万人次），集中教育学习 18395 批次（约 39.4 万人次），集中社区服务 20888 批次（39.9 万人次），集中点名 6068 批次（约 14.9 万人次），开展国学教育活动达 740 批次（约 2.1 万人次）。建成广东司法行政远程会见系统并投入使用，全省共设 211 个会见点，远程会见 1.7 万次，参加远程会见的家属近 3.8 万人次，其中 70 岁以上老人和行动不便者 1800 余人。

（七）基层基础建设进一步夯实，推动司法所高质量发展

推进公共法律服务五级实体平台规范化建设。按照《广东省司法行政机关外观标识内务规范》推动五级实体平台规范化建设，符合要求应建总数的 92.60%。完成全省 1018 个基层法律服务所的赋码，及基层法律服务执业证件换发。

（八）司法考试工作连续十一年平稳顺利

广东省是全国司法考试最大考区，连续十一年实现试卷、考场、考试、人员安全。完成 8296 名通过国家司法考试考生的材料复审、上报、证书发放。

（九）按时保质完成全年立法任务

1.经济领域方面全年共办理立法项目18件。其中，地方性法规初次审议项目6件（已完成），配合省人大审议2件，加快推进预备项目6件，省政府规章4件（已办结3件，在办1件）。

2.行政领域方面共办理立法项目11件。其中，地方性法规初次审议项目2件，计划外项目1件，协助项目1件，预备项目1件，省政府规章6件（已办结3件，在办1件，预备项目2件）。

3.社会领域方面共办理立法项目13件。其中，地方性法规5件（已办结3件，在办1件，暂缓办理1件），省政府规章8项。

（十）提高行政复议应诉办案质量

2018年共办理行政复议案件598宗，代理省政府本级行政应诉案件231件（含一、二审与再审案件），办结率高达95.00%。

（十一）聘请省政府法律顾问，履行合法性审查职责

1.完成省政府法律顾问选聘，并参与省政府法律事务的办理。

2.委托法律顾问业务623件，涉及财政资金497.79亿元。

（十二）扎实推进信息化建设和应用

1.作为“数字政府”改革4家试点单位之一，完成基础IT设施和45个业务系统全面接管。率先完成系统上云的前期准备，已完成5个系统的迁云工作。参与编制的《司法专网与政务外网融合方案》，已审批通过。并网工作列入《广东省”数字政府“建设总体规划（2018-2020年）实施方案》。OA系统实现公文的查阅、批办等移动办公功能。梳理依申请行政权利及公共服务事项目录和厅网上办事大厅账号，实现119项依申请行政权利事项在线申办。

2.完成各类视频资源规划和编目整改，全省监狱和戒毒单位、社矫中心、公共法律服务中心的6.6万余路实时视频监控图像，实时汇聚传送司法部指挥中心。完成律师、人民监督员、社区矫正、人民调解和基层司法所管理等业务应用系统改造，实现与部相关业务系统的对接和数据的汇聚上报。

五、存在问题

（一）预算的执行率、执行的均衡性有待提高

一是个别项目预算执行率过低。依据自评报告，2018 年财政下达资金指标 27379.03 万元，实际支出 25005.20 万元，支出完成率 91.33%；2018 年项目支出中，其中有 8 个项目预算完全未支出，预算执行率为 0.00%，基本情况如表 5-1 所示。

表 5-1 2018 年预算未支出的项目基本情况[2]

序号	项目名称	预算数（万元）	支出数（万元）	未支出的主要原因
1	司法厅综合业务办公楼维修整改	305.00	0.00	综合业务办公楼产权历史等问题，造成项目无法报建。
2	省依法治省办业务经费	71.27	0.00	2018 年 12 月 24 日机构改革经费划转（见粤政函〔2018〕526 号、粤财政法〔2018〕150 号）。
3	法治广东建设五年规划经费	56.10	0.00	2018 年 12 月 24 日机构改革经费划转（见粤政函〔2018〕526 号、粤财政法〔2018〕150 号）。
4	社会治理专项资金（省级司法救助资金）	32.00	0.00	省委政法委年中切块安排给司法厅的项目，有严格的申请条件，在没有收到司法救助申请和审批的情况下，资金无法支付（粤财行〔2014〕513 号及粤司办〔2015〕109 号）。
5	开展宪法学习宣传教育活动	50.00	0.00	省委宣传部切块安排的专项资金，2018 年 12 月 24 日下达（见粤财教【2018】387 号）。
6	法治广东宣传经费	160.00	0.00	2018 年 12 月 24 日机构改革经费划转（见粤政函〔2018〕526 号、粤财政法〔2018〕150 号）
7	电子政务专项资金	10.00	0.00	已完成项目的结余资金。
8	社会治理专项资金（省级政法工作经费）	215.00	0.00	2018 年 12 月 24 日机构改革经费划转（见粤政函〔2018〕526 号、粤财政法〔2018〕150 号）。
	合计	684.37	0.00	

追溯 8 个项目资金支出率为 0 的原因：大部分是因政策、客观工作安排、资金在年末下达、合同约定支付期限或支付条件限制所致，如社会治理专项资金（省级司法救助资金）、开展宪法学习宣传教育活动、电子政务专项资金、社会治理专项资金（省级政法工作经费）等 4 个项目，具有一定的未支付理由；但司法厅综合业务办公楼维修整改等 4 项，则是因项目策划（论证、调研），预算安排欠合理而出现的问题，机构

[2]信息来源：2018 年部门决算“项目收入支出决算表（财决 06 表）”，预算执行表。

改革并非该四项资金支出率为0.00%的主要原因。本次支出数为0的8个项目，导致684.37万元资金沉淀。

二是预算执行均衡性欠佳。依据“粤财预[2018]79号”等7份文件反映，3月底、4月底的预算资金支付率不足60%，原司法厅3月底的资金支付率仅为48%，整年的资金使用呈现前面月份偏小的现象，10月底之前的支付率均在85%以下，全年资金使用均衡性有待提升。

（二）制度建设有待健全和完善

一是制度建设的更新未能满足实际的变化和要求,部分仍沿用2002年出台的制度。

二是进一步加强制度建设，如部门整体支出所要求的项目管理、绩效考核、绩效评价等配套管理制度。

（三）绩效指标的细化有待提升

对资金使用的监督、检查、执行佐证材料欠佳，绩效指标的细化、量化尚待完善，难以考核、评价。

六、相关建议

为积极推动部门整体预算编制、预算执行、资金使用绩效的行政履职，推进财政科学化、精细化管理，提出以下建议。

（一）加强预算申报前的决策论证，提高部门预算编制的准确性

一是认真分析2018年部门整体支出《决算报表》的数据，建议按《预算法》第三十二条“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制”的要求，结合机构改革后的工作整合、调整、部门职责，省委省政府对省司法厅的年度工作要求，对近3年预决算情况进行汇总、分析比较，科学编制下年度部门整体预算，提高预算编制的准确性，逐步降低预算差异率。

二是加强预算申报前的决策论证，合理配置财政资源。一是对2018年8个支出为0的项目，认真原因分析、吸取经验，提高项目的实际支出率。二是重视项目预算编制前的评估和论证，避免如“司法厅综合业务办公楼维修整改”项目申报情况的发生。三是考虑跨年度项目特性和合同分期付款的特性，按预算滚动的思维配置财政资源。

三是认真分析、总结预算执行中均衡性欠佳原因，提前制定预算使用的科学计划，加强项目实施的督导、检查，按照实际执行情况、省财政厅发布的进度通报，有针对性的开展事中督查、纠偏等措施，缩小资金支出进度与序时进度差异，逐步改变支出进度与序时进度差异偏大现状，均衡有效推进预算执行。

（二）加强绩效管理的制度建设

根据中央、地方政府部门的要求，加强制度的更新、完善，保障财政资金在本部门的预算编制、执行、使用效益的质量。

（三）重视绩效目标管理，科学合理设置目标

一是重视绩效目标的前置作用。建议结合历年各项财政管理工作目标完成情况、业绩数据和中期规划等，在预算编制的同时，设置具有参数、便于考核的绩效目标。

二是在设定的总目标基础上，分解各类指标，明确可细化、量化的考核指标，在部门内建立起目标导向机制。

省人力资源社会保障厅

2018 年部门整体支出

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

2019 年

一、评价项目概要

广东省人力资源和社会保障厅（以下简称省人社厅）是广东省人民政府设置的32个工作部门之一。2009年，根据《中共广东省委 广东省人民政府关于印发〈广东省人民政府机构改革方案〉的通知》（粤发〔2009〕8号），省人社厅整合原广东省人事厅、广东省劳动和社会保障厅职能，组建成立。2018年底，依据《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于调整广东省人力资源和社会保障厅职责机构编制的通知》（粤办发〔2018〕69号），军官转业安置处（省自主择业军队转业干部管理服务办公室，省军队转业干部安置工作领导小组办公室）、医疗保险处、公务员综合管理与培训处、公务员职务管理和监督处、公务员考试录用处等5个内设机构已调整到其他省级部门，不再纳入省人社厅预算管理单位范围。2018年，省政府安排财政资金944,070.32万元，加大力度支持人力资源和社会保障事业发展，体现了省委省政府对人力资源和社会保障事业的高度重视。2018年省人社厅部门整体支出完成率达到97.82%[3]。

二、评价原则与评价方法

本次评价工作遵循4E评价原则（效率、效益、经济和公平性），围绕省人社厅主要职责、广东省人力资源和社会保障发展规划，以预算资金绩效管理为主线，结合部门资产管理与业务活动，对省人社厅2018年度部门整体运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力、服务对象满意度等进行比较和分析，通过衡量部门年度整体及核心业务实施效果，达到推动部门整体绩效水平持续提高的目的。

本次结合2018年度省人社厅部门业务工作特点及财政支出范围，立足多维视角和多元数据，采用成本效益分析、历史纵向、同行业横向对比、多维度与多因素分析、公众评判、对标考核等评价方法，按预定的绩效指标、标准体系与基本公共服务标准、2018年度部门决算报表：预算收入（财政拨款收入、事业收入、其他收入）、支出（基本支出、项目支出）等要求，以结果为导向，对年度部门整体支出开展绩效评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

依据《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的的通知》（粤

3 数据来源：2018年度省人社厅部门决算报表。

财绩函〔2019〕3号）附件2-1《部门整体绩效评价指标体系框架（参考模板）》《关于印发<广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法>的通知》（粤财绩〔2017〕13号）附件1《省级部门整体支出绩效评价指标体系（修改稿）》等要求，结合部门整体支出特性，从预算编制、预算执行、资金使用效益三方构建部门整体支出绩效评价指标体系,同时考虑省人社厅部门当年重点工作支出、重点项目支出等个性绩效评价指标（包括细化分解效率性及效果性指标），赋予其合理的权重分值，明确评分标准，最终形成与省人社厅部门整体支出特点基本吻合的绩效评价指标体系。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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	14	10.5	75%
二、预算执行情况	40	34	85%
三、资金使用效益	46	41.2	89.57%
评价总得分	**100**	**85.7**	**85.7%**

（一）总体结论

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）及既定指标体系（见附件2），对省人社厅2018年度部门整体支出进行绩效评价，综合结论为：年度五大工作任务基本完成，全省人力资源和社会保障事业持续良好发展，部门整体预算投入与产出取得较好成效，但在预算编制合理性、预算调整率、绩效目标覆盖率、绩效指标明确性、固定资产利用率、项目完成及时性等方面还有一定的改进空间。省人社厅2018年度部门整体支出绩效评价综合得分为：**85.7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14分，得分10.5分，得分率75%。进一步对其得分结构分析，预算编制、目标设置、保障措施三方面得分率均为75%。2018年度省人社厅能按《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，将绩效目标设置作为部门整体预算安排的前置条件，积极推进绩效目标与预算同步编制与执行、考核工作。但在

预算编制科学性、绩效目标合理性、绩效指标明确性等方面，存在一定的改进空间。另外，省人社厅各项专项资金管理办法均为2011年至2015年期间制定，制度更新与保障措施等方面还有待加强。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值40分，得分34分，得分率85%。其中，人员管理方面得分率达到100%，反映出省人社厅财政供养人员控制情况良好。但结转结余率得分率较低，仅为62.5%；另外，项目监管得分情况一般，得分率为80%，个别项目在检查、监控和督促整改等方面，还存在改进的空间。

3.资金使用效益分析。

资金使用效益方面指标分值46分，得分41.2分，得分率85.97%。整体得分率相对较高，反映了省人社厅对“三公”经费、公用经费、预算调整三方面的控制情况和重点工作的完成情况良好，得分率均达到100%。但还存在：省人社厅下属单位项目完成进度的及时性有待提升，该项指标得分率仅为50%。

四、主要绩效

2018年是我省人力资源和社会保障事业进一步落实《广东省人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划（2016-2020年）》，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，全面建成小康社会的重要一年。这一年，广东省人力资源和社会保障事业呈现新的发展面貌，省人社厅部门整体财政投入与产出的主要绩效如下：

（一）多项工作获得殊荣和各类表彰

一是特色职业技能教育实现创新发展。在省人社厅的积极倡导与推进下，“粤菜师傅”特色职业技能工程相继开展。截至2018年年底，全省有61所技工院校开设粤菜相关专业，占省技工院校的39%，建成3个粤菜烹饪类省级重点和特色专业，省内86所中高职学校开设烹饪相关专业。特色职业技能创新发展绩效，得到国家和省领导的高度肯定。2018年10月，习近平总书记视察广东期间，两次肯定“粤菜师傅”工程。2018年12月28日，李希书记在省人社厅《关于实施“粤菜师傅”工程进展情况的报告》上批示：“工作有进展。扎实推进。久久为功。”2018年12月20日，光军副省长批示：“‘粤菜师傅’工程启动以来，人社厅高度重视，行动迅速，措施得力，开局良

好。应总结经验，查找不足，不断优化工作思路和举措，不断提高培养内涵和质量，坚持粤菜特色和分类分层次培训，坚持助推扶贫攻坚和乡村振兴基本工作导向，越办越好。”目前，全省特色职业技能教育创新发展正在扎实稳步前进。

二是就业政策落实成果获得中央财政奖励与倾斜。2019 年 5 月 7 日，中华人民共和国国务院办公厅印发《国务院办公厅对于 2018 年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以督查激励的通报》（国办发〔2019〕20 号），将广东省列入“落实鼓励和支持就业创业政策工作力度大、促进失业人员、就业困难人员及各类重点群体就业创业等任务完成较好的地方”，并获得 2019 年中央财政就业补助资金安排倾斜和支持的奖励。

三是城乡居民养老保险待遇财政补贴持续增长，参保扩面成绩突出。2018 年 4 月，广东省人民政府办公厅印发《省政府贯彻落实党的十九大决策部署有关任务 2018 年实施方案》（粤府办〔2018〕12 号），在“兜底线、织密网、建机制”目标指引下，省人社厅围绕 2018 年广东省十件民生实事（第四件事：提高城乡居民基础养老金水平）专题，继续推进：全省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准从每人每月 120 元提高到 148 元，同时推进参保扩面两项工作。2018 年 12 月 27 日，人力资源社会保障部农村社会保险司对广东省人力资源和社会保障厅在提高城乡居民养老保险待遇和参保扩面方面做出的成绩给予表扬。

（二）按期实现年度五大工作任务目标

一是实现就业扶贫等帮扶，创业带动就业目标。2018 年，全省城镇新增就业 147.65 万人，城镇登记失业率控制在 2.41%以内，零就业家庭实现至少有 1 人就业，帮扶 16.8 万名就业困难人员实现就业，促进失业人员再就业 53.90 万人，劳动力技能晋升培训补贴 22 万人次。2018 年 5 月至 10 月间成功举办 2018 年广东“众创杯”创业创新大赛，加快推进省级综合性创业孵化基地和区域性基地建设。

二是实现提高省内各区域养老等基本公共服务均等化目标。2018 年，全省城乡居民基本养老保险参保人数 2656.46 万人，失业保险参保人数 3361.75 万人，工伤保险参保人数 3592.49 万人，建筑业新开工项目工伤保险参保率 98.62%，城乡居民基础养老金最低标准由 120 元/人.月提高至 148 元/人.月，企业职工基本养老保险基金征缴收入 3,172.17 亿元，失业保险基金征缴收入 103.43 亿元，工伤保险基金征缴收入 62.26

亿元。其中城乡居民基本养老保险参保人数、失业保险参保人数、工伤保险参保人数、城乡居民基础养老金最低标准、企业职工基本养老保险基金征缴收、失业保险基金征缴收入等 6 项工作成绩实现连续三年正增长，其中城乡居民基础养老金最低标准和企业职工基本养老保险征缴收入三年年均增长率分别达到了 15.99%和 13.01%。

表 4-1 社会保障体系建设指标年均增长情况

指标	2016 年	2017 年	2018 年	年均增长
城乡居民基本养老保险参保人数（万人）	2543.22	2586.75	2656.46	2.20%
失业保险参保人数（万人）	3020.1	3163.67	3361.75	5.50%
工伤保险参保人数（万人）	3246.17	3402.03	3592.49	5.20%
城乡居民基础养老金最低标准（元/人.月）	110	120	148	15.99%
企业职工基本养老保险征缴收入（亿元）	2,483.75	2,801.52	3,172.17	13.01%
失业保险征缴收入（亿元）	93.63	99.55	103.43	5.10%

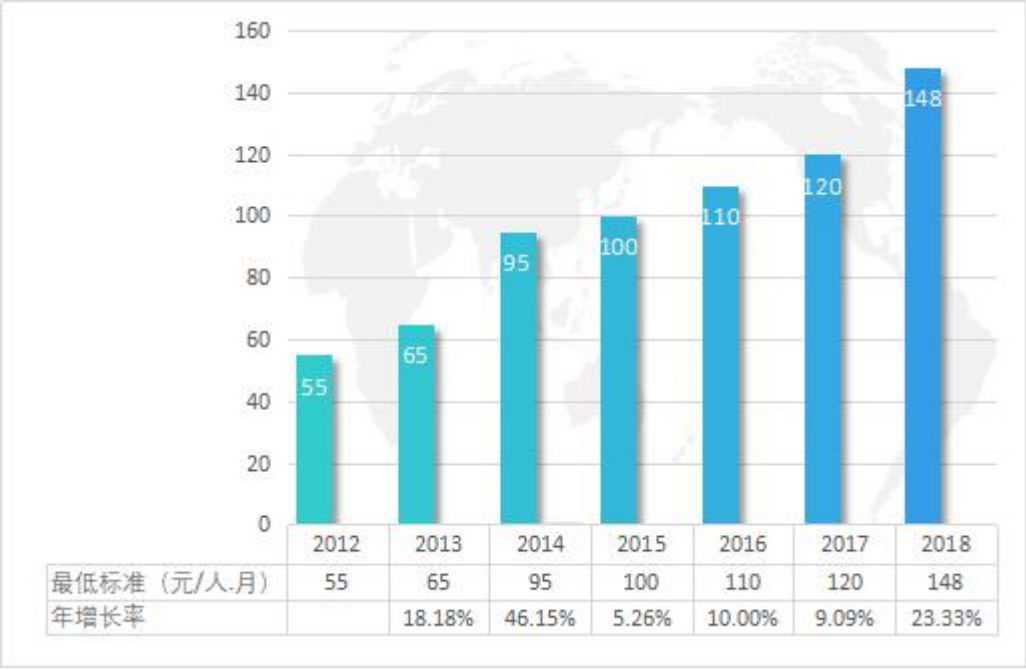


图 4-1 2012-2018 年广东省城乡居民基础养老金历年提标情况

截止 2018 年 12 月 31 日，我省已连续 6 年提高城乡居保基础养老金财政补助标准，

财政补助最低标准已由全省 55 元/人.月，提至全省 148 元/人.月，增长 93 元/人.月，提升幅度为 169.09%。

三是实现引进、培养职业高技能人才和高水平创新团队目标。2018 年，全省共开展各类职业技能培训 638 万人次；专业技术人才总数达到 1190 万人，其中年度新增专业技术人才 36 万人，新增高技能人才 10.3 万人，其中新增技师和高级技师 2.6 万人；高技能人才总数达到 365 万人；新建国家级高技能人才培训基地和国家级技能大师工作室各 5 个，同步推动云浮建设技师学院；重点扶持建设 50 个省级重点专业和 10 个特色专业，打造 10 所高水平技师学院；新增博士 8356 人，比 2017 年增长 37.02%；新增博士后 2913 人，比 2017 年增长 57.37%；其中新增外籍博士后 226 人、港澳台籍 25 人，合计占新增博士后的 8.5%；在站博士后总量 5994 人，占全国十分之一，位居全国第一。

其中年均开展各类职业技能培训、专业技术人才总数、新增专业技术人才数、技能人才总数等 4 项工作成绩实现连续三年正增长，其中年度新增专业技术人才三年年均增长率达到了 13.39%。

表 4-2 完善人事人才体制机制指标年均增长情况

指标	2016 年	2017 年	2018 年	年均增长
年均开展各类职业技能培训（万人次）	632	635	638	0.47%
专业技术人才总数（万人）	510	573	612	10.00%
年度新增专业技术人才（万人）	28	35	36	13.39%
技能人才总数（万人）	1088	1115	1190	4.58%

四是实现“双结案”指标。2018 年，全省劳动关系形势总体保持和谐稳定。建立重大风险预防化解责任考核机制，分别实现：全省劳动人事争议仲裁结案率 92.63%，劳动保障监察举报投诉案件结案率 99.99%的目标。

五是完成多项工作任务。2018 年，省人社厅印发《保障农民工工资工作考核实施办法》，完善健全劳动力技能晋升培训等补贴制度。积极推进实施技工教育创新发展、高技能人才振兴、南粤工匠培养等计划。当年全省人力资源服务机构已达 2750 个，人

力资源服务业年营业收入达1,810亿元，人力资源服务业从业人数7.86万人；社会保障卡持卡累计持卡人数达到10305万人，人口覆盖率95.4%；实现企业退休人员社区管理服务率89.1%。

（三）人力资源和社会保障多项任务完成率领跑全国[4]

一是新增技师和高级技能计划完成排名领先。2018年，全省完成高级技能计划比例获得全国排名第四的成绩，高于国家平均水平的1.65倍；年底实际新增技师和高级技师人数全国排名第一。

表4-3 新增技师和高级技师计划完成比例排名

新增技师和高级技能（万人）			
地区	计划目标	年底实际达到	完成比例
全国	180000	354000	196.7%
新疆	2000	11678	583.9%
山东	4150	22034	530.9%
湖北	1000	3373	337.3%
广东	8000	25977	324.7%

二是城镇登记失业率、就业困难人员再就业人数、城镇新增就业人数等三项就业计划完成比例，在全国排名靠前。2018年城镇登记失业率完成比例，全国排名第五；就业困难人员再就业人数完成比例，全国排名第六；城镇新增就业人数完成比例，全国排名第九。

4 数据来源：《国务院办公厅对于2018年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以督查激励的通报》（国办发〔2019〕20号）

表 4-4 三项就业计划完成比例排名

城镇登记失业率				就业困难人员再就业人数（万人）			
地区	计划目标	完成目标	低于全年计划目标（百分点）	地区	计划目标	完成目标	完成比例
全国	4.5%	3.8%	0.70	全国	120	180.96	150.8%
北京	3.0%	1.4%	1.60	浙江	7	15.925	227.5%
海南	4.0%	2.3%	1.70	广西	2	3.994	199.7%
广西	4.5%	2.34%	2.16	江苏	10	19.45	194.5%
新疆	4.5%	2.36%	2.14	天津	3	5.622	187.4%
广东	3.5%	2.41	1.09	四川	6	11.148	185.8%
				广东	10	16.8	168.0%

城镇新增就业人数（万人）			
地区	计划目标	完成目标	完成比例
全国	1100	1360.7	123.7%
浙江	80	125.28	156.6%
甘肃	28	43.12	154.0%
海南	9	12.843	142.7%
广西	30	42.09	140.3%
河南	100	139.2	139.2%
山西	40	55.68	139.2%
江苏	110	153.01	139.1%
山东	100	136.8	136.8%
广东	110	147.62	134.2%

三是失业保险参保人数、工伤保险参保人数等两项社会保险计划 2018 年完成比例均排名全国第九，年底实际参保人数全国排名第一。

表 4-5 两项社会保险计划完成比例排名

失业保险参保人数（万人）				工伤保险参保人数（万人）			
地区	计划目标	年底实际达到	完成比例	地区	计划目标	年底实际达到	完成比例
全国	19060	19643.5	103.1%	全国	22730	23868	105.0%
四川	785	875.1	111.5%	四川	876	1012	115.6%
西藏	16	17.7	110.7%	重庆	507	577	113.8%
新疆	239	261.8	109.5%	陕西	465	528	113.6%
安徽	476	505.5	106.2%	新疆	265	292	110.1%
北京	1173	1240.7	105.8%	甘肃	199	219	110.0%
广西	308	323.5	105.0%	西藏	33	36	108.1%
贵州	245	257.3	105.0%	福建	790	854	108.1%
浙江	1410	1478.4	104.8%	贵州	332	356	107.2%
广东	3210	3361.7	104.7%	广东	3360	3592	106.9%

（四）部门“三公”经费支出逐年下降，节约率不断提高

2018 年，省人社厅认真贯彻《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》及《关于厉行节约的若干规定》，2016-2018 年“三公”经费预决算情况如图 4-2 所示[5]，连续 3 年经费均有不同程度的节约。其中，2018 年决算数为 1,114.94 万元，较 2017 年度大幅度降低，节约率高达 51.52%，较 2016 年度降低了 65.37%。其中因公出国(境)费节约经费最多，较 2017 年度减少了 589.49 万元，节约率达到 70.75%；公务接待费较 2017 年度降低 17.27%，较 2016 年度降低 78.50%；部门“三公”经费的预算管理控制，体现了省人社厅贯彻落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》精神，树立过“紧日子”的工作作风。

5 数据来源：2016 年、2017 年省人社厅决算公开，省人社厅提供的《2018 年决算报表》。

图 4-2 2016-2018 年“三公”经费预决算情况（万元）[6]

五、存在问题

2018 年省人社厅在促进就业创业，社会保障体系建设，完善人事人才体制机制，构建和谐劳动关系，基础能力建设等方面，取得了较突出的绩效。但也存在：年度绩效目标设置还不能完全体现部门整体支出的工作成果，预算编制、执行严谨性有待进一步提高，基层单位项目管理能力还需提高等一些问题，值得省人社厅引起关注及重视。

（一）绩效目标设置的科学性有待提高

2018 年 9 月 1 日，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》印发，明确提出：“各地区各部门编制预算时要贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，分解细化各项工作要求，结合本地区本部门实际情况，全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标”。查阅《广东省人力资源和社会保障厅 2018 年度部门整体支出绩效目标申报表》，缺少对可持续影响和服务对象满意度等方面的考虑。还有部分与部门职能有关，且年度必须完成的“人事人才、劳动关系、基础能力”等工作内容，没有设置部门年度履职的整体效益指标。另外，社会保障类还缺少对失业保险、工伤保险等社会保障等方向指标的设置。

（二）部分下属单位的年度预算调整率还有待加强控制

6 数据来源：省人社厅 2016 年、2017 年决算报告，2018 年决算报表。

查阅2018年《广东省人力资源和社会保障厅决算报表》“财决01表 收入支出决算总表”，省人社厅年初部门整体收入预算157,500.74万元，剔除部分调整后[7]，还有111,147.15万元系省人社厅内部实施的预算调整，预算调整率为1.71%，部门年度预算调整总体可控。但查阅各下属单位基础信息表，各单位则出现年度一些人为原因导致调整预算的情况，如：广东省机械技师学院等单位，存在本年度项目实际支付需调增资金；广东省高级技工学校等单位，存在本年度项目进展需追加进度资金；广东省轻工业高级技工学校等单位，存在本年度新增绩效考核经费等情况。

经统计，23个纳入厅内预算管理下属单位中，预算调整率达100%以上的有3个单位，占部门总单位数量的13.04%；预算调整率在10%至100%之间的有13个单位，占部门总单位数量的60.87%。其中广东省社会保险基金管理局年度预算调整率高达2244.85%。2018年省人社厅部门预算执行中的调整，存在两类：人为因素的主动调整和上级政策要求被动调整（如广东省社会保险基金管理局），其中由于人为因素主动调整的部分预算，与《预算法》对预算调整的严谨性要求还存在偏离，反映出部门在预算执行方面，还有一定的改进空间，详见图5-1、表5-1。

表5-1 23个下属单位预算调整率情况表

单位：万元

序号	下属单位	年初预算	年中追加	预算调整率
1	广东省社会保险基金管理局	5836.7	131,024.95	2244.85%
2	广东省电子信息高级技工学校	4745.7	5,567.93	117.33%
3	广东省机械技师学院	9558	10,156.42	106.26%
4	广东省职业训练局	498.93	497.79	99.77%
5	广东省就业服务管理局	1303.44	1,259.57	96.63%

7 说明：根据《关于建议调整年中追加资金占比率绩效考核指标的函》（粤人社财函〔2019〕14号），“我厅年中安排资金总额682,851.6万元,分别是全省统一政策规定追加资金537,510.13万元、非我厅主管资金2,576.47万元、我厅录入财政预算系统并报送‘二上’预算但年初预算未批复资金142,765万元，均不属于预算编制不准引起的预算追加，建议绩效考核予以剔除”。本次绩效评价，已考虑上述因素。

6	广东省粤东商贸技工学校	2905.06	2,601.66	89.56%
7	广东省高级技工学校	11212.17	9,656.37	86.12%
8	广东省轻工业高级技工学校	12860.1	10,511.46	81.74%
9	广东省城市建设技师学院	7,565.08	5,857.21	77.42%
10	广东省工业高级技工学校	4665.62	3,306.98	70.88%
11	广东省职业技术教研室	397.81	237.67	59.74%
12	广东省粤东高级技工学校	9059.57	4,688.2	51.75%
13	广东省国防科技技师学院	7564.07	3,678.82	48.64%
14	广东省工商高级技工学校	4476.99	1,947.76	43.51%
15	广东省岭南工商第一技师学院	10766.71	4,353.41	40.43%
16	广东省劳动关系协调中心	684.28	247.91	36.23%
17	广东省人事考试局	5148.43	1,241.66	24.12%
18	广东省南方技师学院	8283	167.9	2.03%
19	广东省劳动保障信息中心	4,444.85	85.35	1.92%
20	广东省工伤康复中心(广东省劳动能力鉴定中心)	25052.81	66.9	0.27%
21	广东省职业技能鉴定指导中心	3982	0.00	0.00%
22	广东省人才服务局	1277.23	0.00	0.00%
23	广东省创业孵化（实训）基地发展服务中心	0.00	0.00	0

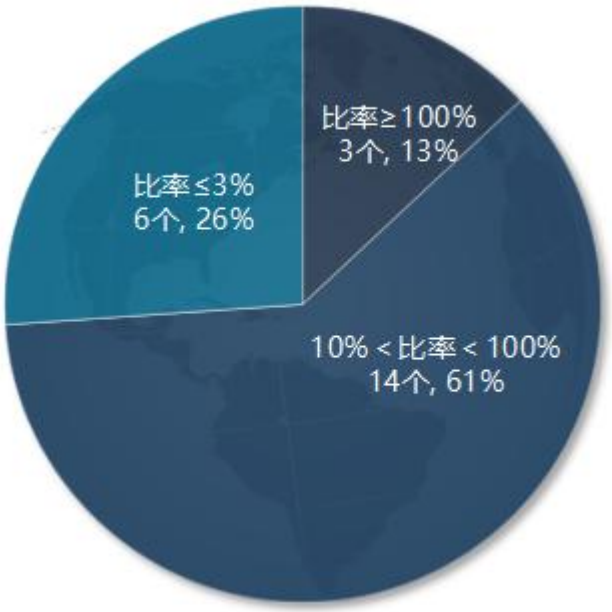


图 5-1 23 个下属单位预算调整率情况图

（三）跨部门管理的业务工作，主体责任有待厘清

一是个别建设项目受管理模式限制，导致财政资金沉淀现象严重。2016 年底，省轻工按省代建局的《关于省技工教育示范基地首期工程申报 2017 年度资金支付计划的函 》（粤代建项目组函〔2016〕375 号）[8]，向省人社厅提交 2017 年省轻工教育示范基地首期工程项目预算申报，当年预算批复 13,810 万元；2018 年 1 月 26 日，按《关于 2017 年底国库集中支付余额处理结果的通知》（粤财预〔2018〕18 号），省财厅批复省轻工结转上一年度建设工程款 8,709.71 万元；另外，2017 年底，省轻工按省代建局的《关于报送省技工教育示范基地首期工程 2018 年度资金使用计划的函》（粤代建计函〔2017〕307 号）[9]，编制 2018 年“广东省技工教育示范基地首期工程”项目的建设工程款 500 万元的预算。两项合计 9,209.71 万元。查阅 2018 年上述两个项目实际支出率，分别为 30.89%和 0%，当年沉淀财政资金共计 6,518.9 万元。

另外，由于省轻工教育示范基地首期工程项目建设进度严重滞后，导致 2018 年省轻工安排的“全国示范性技工教育基地（增城）建设项目”5,200 万元、“技能型特色

8 说明：2018 年 6 月，由广东省轻工业高级技工学校提供。

9 说明：2018 年 6 月，由广东省轻工业高级技工学校提供。

创业孵化基地”500万元的两项预算资金支出率极低，沉淀资金共计5,063.89万元。四个专项预算安排与支出情况见表5-2。

表5-2 广东省技工教育示范基地项目2018年度预算支出情况一览表

单位：万元

项目名称	年初预算	年中追加	上年结转	年度预算安排	实际支出	沉淀资金	支出率(%)	资金安排文件
全国示范性技工教育基地（增城）建设项目		5,200		5,200	627.71	4,572.29	12.07%	粤财社〔2018〕14号
技能型特色创业孵化基地		500		500	8.38	491.6	1.68%	粤财社〔2018〕14号
省轻工教育示范基地首期工程项目			8,709.71	8,709.71	2,690.79	6,018.9	30.89%	粤财建〔2017〕90号，粤财预〔2018〕18号
广东省技工教育示范基地首期工程	500			500		500	0.00%	粤人社函〔2018〕580号
合计	14,909.71				3,326.88	11,582.83	22.31%	

追溯2018年预算资金11,582.83万元沉淀的原因：由于我省自2016年5月1日起实行代建制，凡省政府投资省属非经营性项目，由省代建局负责实施集中建设管理。每年建设项目的预算资金额度由省代建局提出，使用单位按需求编制预算。实际工作中，如省代建局集中建设管理的项目进度滞后，势必影响预算资金的支出率。目前，

省人社厅、省轻工与省代建局三者之间未按预算支出的主体责任，形成如出现进度滞后资金沉淀状况时，相关方应遵守的书面罚则。

二是个别财政补助资金的审核意见反馈不及时，给基层工作带来困惑。经了解，全省及各地市每年须按期提交《城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》，目前各地市基本能按规定时限提交，但存在上级机关出具的《财政补助资金清算报告审核意见》反馈不及时现象。如江门市人社局于2019年3月20日报送《关于2018年度江门市城乡居民基本养老保险财政补助资金清算的报告》（江财社〔2019〕37号），但由于历年上报结算材料均未收到上级批复，导致江门市城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算欠缺基础依据。查阅《转发财政部 人力资源社会保障部关于城乡居民基本养老保险中央财政补助资金管理有关问题的通知》（粤财社〔2015〕413号）第二条明确规定:“各省市财政部门和人社部门，每年4月底以前将上一年度中央财政补助资金结算申报材料联合报送当地专员办，专员办在受理材料后20个工作日内完成审核，出具审核意见”的要求。但实际存在：上级机关未及时将审核意见反馈给各地市，各地市对上报资金清算审核评定结论不清楚，对我省各地市城乡居民基本养老保险财政补助结余资金的核算造成一定影响。

（四）固定资产利用率的计算，有待统一口径

查阅省人社厅2018年《固定资产处置情况汇总表（财资综06表）》，固定资产账面原值3,765.36万元，帐面净值为3,111.97万元，实际计提折旧为653.39万元（忽略预计残值）已计提率仅为17.35%。该数据反映省人社厅及下属单位，在固定资产利用率统计口径方面，暂未严格执行《政府会计准则第3号——固定资产》（财会〔2016〕12号）“第十六条 政府会计主体应当对固定资产计提折旧”的规定。经统计，本次省人社厅及下属单位填报的《基础信息表》中，有的单位按照《基础信息表》要求，采用“使用中的固定资产净值/全部固定资产原值×100%”[10]计算；有的单位采用“使用中的固定资产原值/全部固定资产原值×100%”计算，统计口径不一致，对2018年度会计信息质量的可靠性造成影响。2018年省人社厅及下属单位“固定资产利用率”情况如表5-3所示。

10 依据：《实用统计学》（第二版）国防工业出版社 ISBN-7-118-05834-5 2008.7

表 5-3 省人社厅下属单位固定资产利用率自评填表情况

一、汇总			
序号	固定资产利用率	下属单位个数	占比
1	[90%，100%]	14	60.87%
2	[75%，90%)	3	13.04%
3	[60%，75%)	4	17.39%
4	[0%，60%)	2	8.70%
合计		23	/
二、明细			
序号	下属单位		固定资产利用率
1	广东省城市建设技师学院		100.00%
2	广东省工业高级技工学校		100.00%
3	广东省就业服务管理局		100.00%
4	广东省劳动保障信息中心		100.00%
5	广东省岭南工商第一技师学院		100.00%
6	广东省轻工业高级技工学校		100.00%
7	广东省社会保险基金管理局		100.00%
8	广东省职业技能鉴定指导中心		100.00%
9	广东省高级技工学校（广东省高级技工学校）		99.00%
10	广东省职业训练局		99.00%
11	广东省工商高级技工学校		98.00%
12	广东省机械技师学院		97.40%
13	广东省人事考试局		94.94%
14	广东省国防科技技师学院		94.82%
15	广东省创业孵化（实训）基地发展服务中心		86.00%
16	广东省职业技术教研室		80.00%

17	广东省粤东高级技工学校	78.00%
18	广东省电子信息高级技工学校	73.89%
19	广东省人才服务局	73.43%
20	广东省工伤康复中心(广东省劳动能力鉴定中心)	65.32%
21	广东省南方技师学院	62.00%
22	广东省粤东商贸技工学校	53.00%
23	广东省劳动保障举报投诉中心	31.00%
平均利用率		86.34%

如表5-3所示，由于统计口径不一致，2019年5月，省人社厅下属单位自评填报的86.34%固定资产利用率，与省人社厅2018年《资产使用情况汇总表》（财资综05表）中的事业单位固定利用率99.99%差距较大，这种会计信息质量可靠性不高的现象亟待扭转。

（五）部分岗位人员配置不足，工作压力较大

截止2018年12月，省人社厅部门整体总编制5888名，实际用编3887名，占总编制的66.02%。人力资源和社会保障系统行政事业单位的人员配置存在33.98%的缺口，其中广东省创业孵化（实训）基地发展服务中心在职人员仅占总编制人员的6.67%，个别单位人员配置不足，给工作人员带来一定压力。详见表5-4。

表5-4 23个下属单位人员配置情况表

序号	下属单位	总编制（名）	实际用编（名）	实际用编占总编制比例
1	广东省机械技师学院	422	406	96.21%
2	广东省城市建设技师学院	386	366	94.82%
3	广东省社会保险基金管理局	165	156	94.55%
4	广东省职业技术教研室	14	13	92.86%
5	广东省人事考试局	35	30	85.71%

6	广东省就业服务管理局	70	59	84.29%
7	广东省高级技工学校	627	495	78.95%
8	广东省职业训练局	18	14	77.78%
9	广东省人才服务局	38	29	76.32%
10	广东省劳动保障信息中心	16	12	75.00%
11	广东省粤东高级技工学校	438	332	73.80%
12	广东省电子信息高级技工学校	285	198	69.47%
13	广东省职业技能鉴定指导中心	60	41	68.33%
14	广东省轻工业高级技工学校	767	484	63.10%
15	广东省劳动关系协调中心	40	25	62.50%
16	广东省工商高级技工学校	242	146	60.33%
17	广东省岭南工商第一技师学院	432	244	56.48%
18	广东省国防科技技师学院	299	161	53.85%
19	广东省粤东商贸技工学校	188	95	50.53%
20	广东省工业高级技工学校	300	110	36.67%
21	广东省南方技师学院	350	125	35.71%
22	广东省工伤康复中心(广东省劳动能力鉴定中心)	425	109	25.65%
23	广东省创业孵化（实训）基地发展服务中心	15	1	6.67%

六、相关建议

2019年，是《广东省人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划（2016-2020年）》实施的第四年，为积极推动部门整体资金使用绩效，提出以下相关建议。

（一）提高全面预算绩效目标管理意识

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确规定：“绩效目标设置作为预算安排的前置条件，加强绩效目标审核，将绩效目标与预算同步批复下达。各级政府和各部门各单位对绩效目标实现程度和预算执行进度实行‘双监控’，发现

问题要及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现”。自 2017 年以来，广东省财政厅不断扩大部门整体支出绩效目标的约束性范围，构建完善全过程预算绩效管理工作，绩效目标管理已经覆盖所有省级专项资金，全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系逐步建立。故省人社厅可以 2018 年度部门绩效评价为契机，通过会议、专题培训、文件下达、宣贯政策等形式，持续提高部门、下属单位的绩效目标管理意识。如，引导全体工作人员清醒认识绩效目标与日常工作计划、预算执行的同等约束力，做到客观、科学填报预算绩效指标，在工作中努力完成绩效目标。

（二）做好预算编制的前期准备，提高部门预算执行的约束力

目前，广东省下一年度部门预算编制时间，大都安排在当年的 8 月至 12 月期间，由于部分新政策、新项目在具体实施中存在较多不确定因素，给部门下一年度预算编制工作带来较大难度，使预算编制质量难以保证，从而给预算执行工作带来难度。为此:

一是加强顶层设计，完善部门预算管理体系。省人社厅可按《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号），会同财政部门研究编制本部门的三年滚动财政规划，对未来三年部门重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，加强项目库管理，健全项目预算审核机制。此外，省人社厅各处室还可深入实际调查掌握资金需求和支出合理性，各项目负责人和财务处工作人员、各地市相关人员紧密配合，梳理政策印发时间、省委省政府对政策推进的进度要求、战略部署、部门工作计划、工作总结、合同等，力争达到预算编制基本准确。部门在组织讨论决策年度预算时，还应认真分析当年的预算收入、上年结余、库存物资情况，按照现行经费标准，参照历年开支情况，结合年度工作任务准确测算部门经费，尽量减少可测因素的预算调整。

二是加强预算执行管理，提高财政支出绩效。一方面强化预算执行管理。省人社厅及下属单位应严格按照预算、用款计划、项目进度、有关合同和规定程序及时办理资金支付。另一方面健全预算绩效管理机制。推进预算绩效管理工作，强化支出责任和效率意识。省人社厅可在内部建立绩效评价结果应用等机制，将评价结果作为调整支出结构、科学安排预算的重要依据。

三是设置预算调整率降低指标，加强预算执行的内部监控。自 2014 年起，省人社

厅依据《财政部关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》(财预〔2014〕85号)、《广东省财政厅转发财政部关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》(粤财预〔2014〕153号)等文要求，按月对部门预算支出的序时进度进行过程监控，使部门年度预算支出率得到一定程度的控制，2018年部门主管资金预算执行进度在全省73个省直单位中名列第19位，值得肯定。建议省人社厅和下属单位2019年结合各自的实际情况，建全预算执行的内控机制，包括：重视资金使用前的预测、设置预算调整率逐年降低的指标，健全预算资金动态管理体系，定期对本单位的预算编制与各阶段预算的执行情况，增强部门预算执行的约束力。

（三）建立责任约束机制，清晰界定权责边界

一是形成《责任清单》，清晰界定权责边界。省人社厅和下

属单位可对跨部门的所有业务工作逐一梳理，识别工作开展中的关键环节与控制点，厘清业务职能与责任，明确各方预算绩效管理职责，形成《责任清单》(初稿)。该《责任清单》(初稿)应得到相关部门的认可，最后形成终稿。

二是建立责任约束机制。包括：**事前**建立责任约束制度，在业务工作开展前，按《责任清单》厘清并约定跨部门的相关职责。**事中**按职责敦促开展工作，发现问题(项目进度滞后、资金支出率低、质量事故等)，及时协调解决。**事后**认真总结经验，推动工作良性循环，推动跨部门业务工作与全过程预算绩效管理链接。

（四）完善会计核算的新旧衔接，提高会计信息质量

2017年10月24日，财政部发布《关于印发<政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表>的通知》(财会〔2017〕25号)，通知要求自2019年1月1日起，行政事业单位按《政府会计制度》、行业补充规定和衔接规定进行会计核算和编制财务报告，鼓励行政事业单位提前执行。新《政府会计制度》的实施，给行政事业单位的“费用核算”、固定资产折旧等带来了较大变化，建议省人社厅自上而下认真理解新《政府会计制度》的相关要求，如统一固定资产核算的口径，增强固定资产管理工作。另外，省人社厅可定期组织相关财务培训，使财务人员按新《政府会计制度》要求开展合规的会计核算，不断提高本单位会计信息质量。

（五）科学配置工作人员，适度缓解工作压力

一方面，省人社厅可在“严控总量、盘活存量、有减有增、分级负责、齐抓共管”的原则下，适度增加部分单位人员配置，如广东省工伤康复中心、广东省创业孵化（实训）基地发展服务中心、广东省南方技师学院、广东省工业高级技工学校目前人员配置缺口较大，则可通过对部门或个人工作量的调研，提出切合实际的措施，促使各人员缺口较大单位，适度考虑增加人员，缓解人员紧缺压力，补齐短板向社会提供更好的服务。另一方面，目前人员缺口较大的单位，都面临着人才“引进难、留不住”等问题，这些单位，需要优化招聘，用才机制，积极做好宣传工作，真正形成“识才、爱才、敬才、用才”，努力营造干事创业、人尽其才、才尽其用的良好氛围。

省生态环境厅2018年部门整体支出绩效评价报告

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

2019年

一、评价部门概要

广东省生态环境厅（以下简称“省生态环境厅”）主要承担贯彻执行国家和省有关环境保护的方针政策和法律法规，负责重大环境问题的统筹协调和监督管理；承担从源头上预防、控制环境污染和环境破坏的责任；负责环境污染防治的监督管理；指导、协调、监督生态保护工作；组织、指导和协调环境保护宣传教育工作等部门职能。机关内设19个处室，下属8个事业单位。2018年度定编人数486人， 2018年末实有在编人数397人，其他人员306人。

根据省生态环境厅2018年部门决算报告，2018年省生态环境厅部门收入合计79,151.80万元，支出合计66,377.92万元，结余资金20,808.66万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较省生态环境厅部门工作实际与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见等，对省生态环境厅2018年部门整体支出做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）附件1《项目支出绩效评价共性指标体系框架》，并进一步参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3号）指标体系中的指标的内容及权重，结合省生态环境厅部门支出的特点及资金使用的具体情况，以资金使用效果为导向，根据专家的深化意见，更深入地将各指标的评分规则细化，并将效率性及效益性等指标分解，使其与部门支出的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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	82.59	82.59%

一、预算编制情况	14	11.00	78.57%
二、预算执行情况	40	31.00	77.50%
三、资金使用绩效	46	40.59	88.24%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，广东省生态环境厅2018年基本完成了重点工作任务，实现了一定效益，但也存在预算编制不够科学、预算执行不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定广东省生态环境厅2018年部门整体支出绩效评价得分为**82.59分**，绩效等级为**“良”**。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况。

广东省生态环境厅2018年部门整体支出预算编制分值14分，评价得分11分，得分率78.57%。进一步对其得分结构分析，目标设置得分情况良好，得分率81.25%；但是在预算编制方面得分稍低，得分率75.00%。省生态环境厅未按全口径编制预算，部分预算单位未将事业收入与经营收入纳入年初预算中。省本级使用专项资金未纳入年初部门预算编制。同时在预算申报方面最突出问题是“事业发展性支出—环保专项资金”安排运转性支出。不符合深化零基预算编制改革中提出的“对运转性支出和事业发展性支出实行分类管理、分类保障”的原则。

2.预算执行情况。

广东省生态环境厅2018年部门整体支出预算执行指标分值40分，得分31分，得分率77.50%。省生态环境厅在预算执行过程中，项目、人员、资产管理表现良好，得分率较高。采用专家评审等储备项目库，现场评价在招投标、合同执行、验收等未发现重大问题。省生态环境厅在资金管理方面得分率不理想，仅达到58.33%。由于部分信息化建设项目，审批、执行流程较长，计划性不够，导致资金支出率不理想，结余资金较多。

3.资金使用绩效。

广东省生态环境厅2018年部门整体支出资金使用绩效分值46分，评价得分40.59分，得分率为88.24%。2018年省生态环境厅作为牵头单位较好完成省委省政府确定的

重点工作任务，基本完成国家下达的主要污染物总量减排和大气、水环境质量任务，改善生态环境质量，落实中央环保督整改及环保专项整治等工作任务。但是由于部分预算项目进度有所滞后，未实现其预期效益，同时，国家下达我省水及大气部分指标未达到目标值。

4.绩效综合分析。

结合预算编制、预算执行、资金使用绩效综合对部门整体支出分析比较，评价小组认为：部门整体支出在资金使用绩效方面表现尚可，但在预算编制及执行方面表现相对不足。由于3个方面并非独立存在，在预算编制、执行、绩效方面互相勾稽，逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，预算编制的科学性、执行是否规范，对资金绩效的实现至关重要。省生态环境厅预算编制及绩效目标设定的不足，执行过程中的瑕疵，项目完成不够及时，影响资金使用效率，也就影响资金绩效的预期实现目标。

四、主要绩效

（一）污染防治攻坚战全面展开，生态环境质量稳中向好

一是2018年我省化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降7.95%、7.24%、9.04%、4.45%，超额完成国家下达的目标任务。。全省大气六项污染物评价浓度连续四年达标，全省和珠三角PM2.5年均浓度再创新低。**二是**北江、西江、东江干流及其主要支流，韩江、漠阳江、鉴江、南渡河、珠江三角洲的主要干流水道水质优良，重点流域、重点断面水质达标的基础进一步改善，71个国考断面水质优良比例考核评价为78.9%，同比好于2017年，综合污染指数同比下降10.1%，氨氮、总磷、生化需氧量浓度分别下降12.6%、20.6%、5.9%，茅洲河综合污染指数同比下降58.9%，练江干流水质去年5月以来综合污染指数持续呈下降趋势。

（二）稳步推进环保督察整改

一是大力推动第一轮中央环保督察整改落实。整改方案明确的43项任务全部按计划推进，其中13项整改任务整体完成，256项具体措施中有106项整体完成。中央督察组交办的4,403件案件基本办结，仅环境管理执法人员能力不足这一项正结合生态环境机构垂直管理改革工作推进落实。**二是**全力配合中央环保督察组顺利完成整改“回头看”和固体废物环境问题专项督察。配合做好督察组开展工作，推进督察发现问题

边督边改、立行立改，督察组交办案件的办结率已达到99.34%。**三是**大力推进省级环保督察。将中央环保督察反馈问题整改情况及国家部署的集中式饮用水水源地、城市黑臭水体整治、“绿盾2018”等专项行动整治任务纳入省级督察内容，完成对全省21个地级以上市的首轮省级环保督察，累计向地市交办案件6,877件，已办结6,461件，生态环境保护主体责任进一步压实。

（三）环境质量信息监测平稳运行，有效捕获、及时公布相关信息

一是全年全省水质自动监测系统正常、稳定运行，全年共获取有效数据约190多万个，平均数据捕获率达96.5%，超额完成了不低于85%的绩效目标，平均数据有效率达93.0%，均满足规范要求。全年向媒体和公众共发布52期广东省江河自动监测水质周报，全年共上报预警短信363条、预警快报42期，超额完成预定目标。**二是**在“粤省事”平台开设生态环境专栏，发布全省21个地级市的空气质量信息。依托“粤省事”平台的良好交互模式和城市空气地图的准确定位，简洁高效地将全省21个地级市的空气质量信息推送给公众，促进“互联网+环境监测”，让公众及时了解周边环境空气质量状况。

（四）深化生态环境基础性工作，持续优化生态环境管理体制机制

一是科学划定生态保护红线，占全省陆海总面积的22.38%，形成全省生态保护红线“一张图”。**二是**全面开展污染源普查及入海污染源摸查。完成全省64.7万家企业和单位污染源普查前期准备、清查和入户调查阶段工作。开展入海排污口核查，加大入海污染源、入海河口等监测力度，监测的排污口从73个增加到141个。**三**是优化生态环境监测网络。积极配合国家推进地表水环境质量监测事权上收工作，完成70个国家地表水考核断面水质自动监测站建设。建设全省水环境信息管理与应用集成系统，实现全省水环境信息“一张图，一张表”。印发实施《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的实施方案》，开展生态环境监测机构专项检查。**四是**深入开展生态环境宣传教育。充分运用微信、报刊、新闻发布会等传统媒体和新媒体，对中央环保督察、茅洲河治理、练江整治、饮用水源保护、“清废”行动等进行专题报道。

五、存在问题

（一）部门预算编制不够合理、规范

一是未按全口径编制预算，部分预算单位未将事业收入与经营收入纳入年初预

算中。年初部门预算编制未将从“生态环境保护专项资金（生态环境监管方向）”中安排省本级项目支出金额纳入进来，导致决算收入调整数达79,151.80万元，年初预算编制不够合理。**二是**省生态环境厅经费保障中只有“事业发展性支出”经费，没有“运转性支出”经费，所有本该列入“运转性支出”的经费全部由“事业发展性支出—环保专项资金”安排，不符合深化零基预算编制改革中提出的“对运转性支出和事业发展性支出实行分类管理、分类保障”的原则。省生态环境厅在预算申报中提出建议安排系统专门的运转性支出项目经费。应尽快将相关预算做出调整。

（二）绩效目标设定不完善，缺乏系统性、科学性

一是省生态环境厅绩效目标设置情况不理想，总体工作及重点工作不明确，是否达到目标较难衡量。在本次评价期间，省生态环境厅提供的预期阶段性目标多达18项，缺乏系统及条理性。绩效目标与省政府下达年度重点工作任务等相关性不强。**二是**指标设置不理想，不够明确及量化。指标数量多、杂乱，缺乏条理。其中省政府下达年度重点工作任务要完成的生态环境保护硬性指标等未包含在内。

（三）部分项目完成不及时，支出率较低，部分重点工作任务未达标

一是生态环境网络建设项目完成不及时，相应预算资金支出不理想。原因包括资金下达时间较晚、招投标等流程所需时间较长，项目建设开始时间有所推后，建成时间相应延后。同时项目管理方面，缺少明确的实施计划，未理清各项任务内容及对应时间节点。监理公司因介入较晚，暂未对项目建设的内容、进度等进行有效的监督和控制。部分项目进度滞后合同要求，尤其是信息工程类项目，主要原因是数字政府相关政策暂不明确、总集成单位暂未发布集成相关规范标准文件、垂直管理改革等。**二是**由于气象条件总体不利，加上水质监测事权上收、监测采样方式改变等因素影响，我省71个国考断面优良水体、劣V类水体比例考核评价分别为78.9%（56个）和12.7%（9个），与国家下达我省的2018年水质目标分别相差2.8个百分点（2个）、5.7个百分点（4个）。大气方面，受臭氧污染影响，全省AQI达标率为88.9%，未达到国家考核要求的91.5%。

六、相关建议

（一）科学规范编制部门预算，提高部门预算执行精度

一是厅本级在年初预算编制时，应当按照全口径进行预算，将专项资金中属于厅

本级使用的资金、上一年结转资金都纳入到预算中。**二是**在编制预算时，根据实际情况和发展需要，确定各个专项资金的预算数额。根据项目实际情况对预算安排进行必要调整，或调整资金使用计划或年度预算金额，寻求可替代方案，着力推进预算执行精度，以免导致资金闲置。

（二）结合年度重点工作计划和部门职能设定部门整体目标，完善预算执行过程

整体绩效目标要全面体现年度重点工作计划和项目单位的职能，根据部门整体职能及部门本级专项资金特点，设定合理的目标，避免过于笼统和定性描述。部门整体的绩效指标的目标值设置要尽可能地系统及细化，尽量设定量化的可考核的目标，指标设定要合理且明确。建议根据实际的职能归纳提炼出相应的目标，并将重点工作计划归口到具体的职能块。每个职能目标再设置具体的系统指标及预期效果。

（三）加强项目统筹协调实施，提高资金使用效率

一是完善生态环境网络建设项目管理机制，明确进度计划及项目沟通协调、文档管理、验收等细则，提高实施效率。确保项目按照合同要求和时间节点完成任务，实现2020年建设目标。**二是**实施《广东省打赢蓝天保卫战行动方案（2018-2020年）》，强化挥发性有机物和氮氧化物协同控制，有效防治臭氧污染。继续开展水质达标督导工作，全面贯彻落实省污染防治攻坚战指挥部1号令，以国考断面水质达标全面带动流域水环境质量改善。狠抓污染源多源共治，综合考虑全流域污染问题，强化流域生活、农业、工业污染治理，全面加强排污口规范化及分类管理，加快推进重点工作；四是继续完善并落实信息调度、会商研判、通报预警、约谈督办、考核问责等工作机制，推动各项工作任务顺利实施。**三是**控制部门日常经费开支，不超预算标准。建议尽快开展“社会公众生态环境满意度”调查，切实提高部门服务大众水平。

省水利厅2018年部门整体支出
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：张光兴

2019年

一、评价项目概要

为深入推进预算绩效管理改革，规范政府部门财政支出，强化政府部门履职效能，切实提高财政资金使用效益，受广东省财政厅（以下简称“省财政厅”）委托，中水珠江规划勘测设计有限公司（以下简称“中水珠江”或“第三方”）作为第三方绩效评价中介机构，承担了广东省水利厅（以下简称“省水利厅”）2018年度部门整体支出绩效评价工作。

本次绩效评价时段为2018年1月1日至12月31日(评价基准日为2018年12月31日)；绩效评价的资金范围包括省财政安排给广东省水利厅及纳入其2018年度部门预算的32个下属单位的所有省级财政性资金。根据广东省水利厅年初预算批复文件（粤财预〔2018〕26号）及相关预决算公开信息，2018年度该部门整体支出年初预算安排148,911.95万元；经年中预算调整，该部门整体支出预算总额调整为191,681.52万元；年终支出决算数为167,700.15万元。

二、评价原则与评价方法

本次部门整体支出绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，根据省水利厅2018年初设定的绩效目标，设置合理的评价指标及标准，运用比较法、成本效益分析法和公众评判法等评价方法，对省水利厅部门（含其下属单位）2018年度所有省级财政支出的全过程及其履行职责的经济性、效率性、效果性和公平性进行评价。

（一）评价时段

本次评价时段为2018年1月1日至2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

根据省财厅《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》(粤财绩〔2017〕13号)，评价指标体系分为共性指标和个性指标。共性指标是指适用于所有部门的指标，主要包括预算执行情况、财务管理情况、资产使用处置情况、人员编制情况等方面的指标。个性指标是指针对部门和行业特点确定的适用于不同部门的指标。省水利厅绩效评价指标体系分为三大部分，其权重分别为：预算编制情况28%，预算执行情况42%，预算使用效益30%，涵盖了省水利厅2018年度部门基本支出和项目支出的整体绩效情况。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**82.07**	**82.07%**
一、预算编制情况	28	24.0	85.71%
二、预算执行情况	42	32.04	76.29%
三、预算使用效益	30	26.03	86.76%

（一）总体结论

综合单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场评价结果，2018 年，省水利厅按照省委、省政府决策部署，切实履行部门职责，按照履职需要、项目需要，按省财政厅的有关要求和工作程序编报预、决算。同时，建立和完善了相关管理制度，从制度源头对预算资金的使用管理进行规范，较好地完成了年度各项重点工作任务，并获得较好的经济效益和社会效益。

但是，在整体支出的预算执行和管理过程中，某些方面如提前下达率、资金下达合法性、部门预算资金支出率、结转结余率、国库集中支付结转结余存量资金效率性、项目监管、项目完成及时性等方面，依然存在一些问题和不足，与全过程预算绩效管理机制的要求尚有一段差距。综合评定省水利厅 2018 年度部门整体支出绩效得分为 82.07 分，绩效等级为“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 28 分，得分 24.0 分，得分率 85.71%。进一步对其得分结构分析，预算编制合理性、预算编制规范性、绩效目标合理性得分情况较好，得分率均为 90%。但是，预算提前下达率、绩效指标明确性得分较不理想，得分率分别为 75.0%及 80%，主要原因一方面是部分专项转移支付资金未按规定时间下达,不利于项目及时开展、尽早发挥效益；另一方面，2018 年初绩效目标申报时设置的职责履行绩效指标、履职效益绩效指标不够全面，个性化指标仅 6 项，难以全面反映部门中期发展规划涉及的年度主要工作绩效及部门履职效果，绩效指标不够明细化不利于整体支出绩效评价，与全过程绩效管理要求仍有差距。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值 42 分，得分 32.04 分，得分率 76.29%，表现在人员管理、

资产管理、制度管理方面情况相对较好，但资金管理、项目管理方面存在一些不足。具体预决算信息公开性、项目实施程序、固定资产利用、财政供养人员控制、政府采购执行等方面得分情况相对较好，得分率均在90%以上，反映出省水利厅预决算管理公开透明、政府采购预算执行情况较好等。但在部门预算资金支出进度、结转结余、国库集中支付结转结余存量资金效率、资金下达及时性、项目监管实效等方面存在不足，得分率较低，分别为68.83%、66.67%、0、75.0%及70%，反映预算编制合理性有待提高，资金下达不及时、项目监管的效果不理想、预算支出进度较慢，影响了资金使用效益充分发挥。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值30分，得分26.03分，得分率86.76%。其中公用经费控制、群众信访办理情况、公众或服务对象满意度得分情况较好，得分率分别为100%、100%及87.50%，反映省水利厅公用经费支出控制严格、公众或服务对象对省水利厅整体较满意度。但此次评价根据部门“三定”方案确定的职责及2018年度部门重点工作，设定的三类共10个个性化指标中，发现有2个未如期实现,如湛江蓄滞洪区建设与管理工程未实现年初拟定的初步设计获批、项目开工建设的目标，又如飞来峡、乐昌峡、潮州供水枢纽年发量未达预定目标的情况；此外，省水利厅在2018年底省直部门预算下达和支出进度考核中排名靠后，反映省水利厅履行职责效率性、效果性方面仍需努力提升。

4.绩效综合分析。

结合预算编制、预算执行、预算使用效果三方面综合分析比较，评价小组认为：省水利厅在整体支出的预算执行和管理过程中，某些方面如提前下达率、资金下达合法性、部门预算资金支出率、结转结余率、国库集中支付结转结余存量资金效率性、项目监管、项目完成及时性等方面，依然存在一些问题和不足，与全过程预算绩效管理机制的要求尚有一段差距。

四、主要绩效

（一）认真推进河长制湖长制改革，河长制湖长制从“有名”转到“有实”

提前印发了《关于在全省湖泊实施湖长制的意见》，比中央要求提前半年在全省湖泊全面建立湖长制。提请启动了“让广东河更美”大行动，推动开展“五清”专项行

动，认真实施水利部“清四乱”专项行动。全省共调查统计入河排污口15782个；清理水面漂浮物602万吨；清淤疏浚河道4365条、河长9020公里；排查并认定“四乱”问题7422宗，已清理整治后销号2388宗。迅速开展万里碧道规划建设课题研究，并在全省部署开展万里碧道试点工作。我省以总河长令形式落实“清四乱”和“五清”专项行动的举措以及取得的显著成效，得到水利部充分肯定，安排省水利厅在2019年全国水利工作会议上作经验交流发言。

（二）认真贯彻“两个坚持、三个转变”防灾减灾理念，防汛防台风工作成效显著

成功防御了超强台风“山竹”，紧急转移311万多名群众，组织近5万条渔船全部回港避风，实现了大灾面前无重大伤亡、无重大险情、将损失降到最低的目标。此外，还成功组织防御了其他6个台风、“18·8”特大暴雨洪水和18场强降雨影响，2018年以来因洪涝台风死亡失踪人数与近五年、近十年相比分别下降49%、60%。

（三）认真执行水利投资计划，超额完成年度目标任务

省级以上水利投入102.5亿元，完成年度水利投资320亿元，比2017年高出10亿元，创历史新高。全省年度中央水利投资计划完成率为96.2%，高出全国平均水平1.3个百分点；其中重大水利工程年度中央投资计划完成率达103.8%，其他面上工程年度中央投资计划完成率为94.1%，均超额完成水利部年度考核目标任务。

（四）认真落实重大水利工程建设部署，水利基础设施网络进一步完善

珠江三角洲水资源配置工程可研报告于2018年8月获国家发展改革委批复，估算总投资339.3亿元，其中中央投资34.166亿元，是历年来我省获得中央投资补助最多的水利建设项目。韩江榕江练江水系连通工程中的鹿湖隧洞引水工程于6月28日开工建设。韩江高陂水利枢纽工程胜利实现大江截流，鉴江高岭拦河闸重建工程、连山德建水库完成主体工程建设。完成11宗大中型病险水库（水闸）除险加固任务。

（五）认真开展中小河流治理工作，防灾减灾基础进一步夯实

完成中小河流治理河长2088公里，超额完成年度计划2000公里任务。印发实施《广东省中小河流治理（二期）实施方案》，将山区五市中小河流治理的成功经验和做法推广至全省，计划2018至2022年，再投入171亿元，治理中小河流7848公里。

（六）认真实施民生水利工程，水利保障能力进一步提高

村村通自来水工程顺利完成规划建设任务，累计完成投资181.5亿元，农村自来水普及率达91.5%，行政村自来水覆盖率达94%。2277个省定贫困村中，1960个行政村已通自来水，占88%，其中18996个20户以上自然村中，12383个实现集中供水，占66%。新增高效节水灌溉面积18.61万亩，超额24%完成15万亩的年度任务。我省对口支援三峡库区资金在2017年基础上增加了8.9%，达到3291万元。全年对港、对澳供水分别为7.36亿和1亿立方米。

（七）认真开展水生态文明建设，生态治水理念进一步落实

全面完成国务院确定的最严格水资源管理考核各项目标，取得国家实行考核制度以来我省最好成绩（全国排名第11），获得中央财政3000万元奖励。重要江河湖泊水功能区水质达标率为79.1%，高于74%的年度控制目标。第二批全国水生态文明城市建设试点珠海、惠州市顺利通过水利部组织的技术评估和省政府组织的行政验收。全省新增水土流失治理面积1000平方公里。积极推进自然保护区内小水电站整改，狠抓绿色小水电站创建。

（八）认真做好水利管理体制机制改革工作，水利治理能力进一步提高

加强水利立法修法，《广东省河道采砂管理条例》于2019年1月16日经省人大常委会第一次审议。全省10万余宗小型水利工程基本完成管理体制改革任务。继续深化“放管服”改革，行政许可办理时限在法定时限基础上压减了一半以上。省水利电力规划勘测设计研究院、飞来峡水利枢纽、潮州供水枢纽和乐昌峡水利枢纽改革方案已颁布实施。扎实推进全省水利系统扫黑除恶专项斗争，摸排上报250条水利行业涉黑涉恶线索，得到省委政法委和水利部领导充分肯定。全省水利行业安全生产态势稳定，全年没有发生重特大生产安全事故。积极落实广东“数字政府”改革工作部署，完成厅政务服务平台集约化改造。构建“广东智慧河长”体系，建成水利视频监控点961个，超额完成接入500个监控点的年度目标任务。

五、存在问题

省水利厅2018年部门整体支出绩效取得一定成效的同时，也有一些问题需要引起注意，并加以改进。

（一）全过程预算绩效管理体系有待完善，绩效评价组织工作有待加强

省水利厅各处室及直属单位在编制年度工作计划时，能够结合“广东省水利发展

十三五规划”设置工作目标，表明省水利厅具有绩效导向意识，但存在全过程预算绩效管理体系不够完善， 绩效评价组织工作有待规范的问题。主要表现为：一是年初对绩效目标与指标统筹考虑不够，个性化的指标数量对部门履职效果的反映不够全面。《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》（粤财绩〔2017〕13号）第八条评价指标规定，“原则上预算部门（单位）在申报绩效目标时即应选取最具有部门（单位）或行业代表性的指标作为个性化指标，并设置目标值。所设置的目标将成为年度结束后进行评价的依据。”。然而，省水利厅《广东省省级部门整体支出绩效目标申报表（2018年）》设置的职责履行、履职效益绩效指标不够全面、个性化指标仅6项，难以全面反映部门中期发展规划涉及的年度主要工作绩效及部门履职效果；此外，省水利厅未严格按《关于做好2018年省级预算绩效目标申报工作的通知》（粤财绩函〔2017〕28号）“500万元以上（含500万元）的项目也需申报一级项目和二级明细项目绩效目标”的要求，填报《一级项目绩效目标申报表》、《二级项目绩效目标申报表》。二是预算执行中，省水利厅开展了资金运行状况和绩效目标实现程度的绩效监控，但效果不理想。体现在虽然省水利厅采取了建立分片检查督导机制、开展重点项目自主稽查、通过监管平台对年度资金进行在线管理等措施，但还是存在省本级部门预算支出进度、主管资金使用支出进度慢的问题，绩效监控工作的实效有待提高。三是省水利厅2018年度部门整体支出评价自评，对社会经济环境效益的评价，仅笼统地罗列年度重点工作完成情况；未严格按要求做到“根据部门职责、实际并结合绩效目标设立情况，通过绩效指标完成情况与目标值对比分析，评价各项个性化效益指标得分。”，绩效自评工作规范性方面，尚有提高空间。

（二）预算编制合理性有待提高，预算支出进度较慢

一是预算编制合理性方面有待提高。主要表现在，部分项目支出预算编制无明确依据和标准，沿用以往惯例或按各项日常工作开展的实际需求进行匡算编制预算，项目预算编制过于笼统，未细化到具体明细支出内容，影响了项目支出执行进度。

二是预算支出进度较慢。主要表现在:

1.省本级部门预算支出进度慢且未支出金额较大。根据《关于截至2018年底省直部门预算下达和支出进度情况的通报》（粤财预〔2019〕36号），截止2018年底，省水利厅本级部门预算总额为213,276万元，已支出179,427万元，支出进度84.1%，比序

时进度（100%）慢15.9%，相对省级各用款单位平均进度94.1%慢10%，且未支出金额较大。

2.省水利厅主管资金支出进度慢。前述粤财预〔2019〕36号文反映，截止2018年底，省水利厅主管资金1,134,973万元，已支出708,373万元，支出进度62.4%，为“未支出总额较大且支出进度较慢”的几个省直部门之一。

（三）专项转移支付资金提前下达率低，结转结余率高。

一是专项转移支付提前下达率低、资金下达不够及时。虽然专项转移支付资金提前下达工作，相关部门基本能按文件规定实时开展，但实际按规定时间提前下达的资金比例还是偏低。该厅2018年专项转移支付资金730,197万元，仅提前下达20,023.35万元，分别为乐昌峡水利枢纽建成后整治项目和南水水库泄洪河道整治工程省级补助资金（粤财农〔2018〕12号）13,640.65万元及安排部分省级水利存量债务项目利息6,382.7万元，专项转移支付资金提前下达比例为2.74%。

此外，资金下达不够及时。按规定专项转移需在2018年4月1日前完成下达工作。实际仅乐昌峡水利枢纽建成后整治项目和南水水库泄洪河道整治工程省级补助资金13,640.65万元及安排部分省级水利存量债务项目利息6,382.7万元，在4月1日（预算批复60天内）前下达，专项转移支付未按要求及时下达。

二是国库集中支付结转结余存量资金效率不高，结转结余率高。2017年年末省水利厅存量资金规模23,073.72万元，2018年年末存量资金规模28,065.62万元，部门财政存量资金变动率为21.63%，存量资金规模不降反升。此外，结转和结余率较高，主要是部分项目支出年初结转结余、年末结转结余金额大。根据部门决算报表《项目收入支出决算表》(财决06表)，21303 水利，年初结转结余2.96亿元，年末结余3.15亿元。项目支出结转结余金额大，不利于提高财政资金使用效率。

（四）财务管理及固定资产管理规范性有待提高

一是财务管理存在不规范之处。核查发现，该厅本部财务明细账未及时打印成册、会计凭证未及时装订成册，说明厅本部的财务基础工作加强有待加强。

二是部分资产未及时入账核算。2018年度预算执行和其他财政性收支情况审计调查提到，广东省政府投资水利建设资金使用信息监管平台等4个项软件资产未及时（审计提出问题后已整改）入账核算，账实不符、账账不符，差额为367.20万元。

六、相关建议

省水利厅各部门及下属单位仍需增强责任和效益观念，完善“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。

（一）优化部门整体支出绩效目标设定，探索建立个性评价指标

针对年初预算编制时设置的职责履行、履职效益绩效指标不够全面、个性化指标较少的问题，建议省水利厅在设定绩效目标时，把握好目标的系统性和综合性，提高部门整体支出绩效目标的质量。

此外，在对部门职责进行分类梳理的基础上，探索建立部门整体支出综合评价的指标体系。

（二）加强预算运行监控工作，加快项目实施进度，强化检查结果应用

省水利厅应加强业务指导和监督检查，及时督促项目实施。同时针对跟踪中发现的项目执行进度缓慢的单位，进行约谈，协调解决实施中的难点和问题，共同推进项目实施，督促加快支付进度；必要时可聘请专业第三方机构对项目运行情况进行事中、事后监控。

鉴于省水利厅主管的资金额度大、支出进度慢的问题，建议省水利厅充分利用资金使用监管平台等信息化手段，督促市县及时完善项目信息录入工作，及时核查处置建设进度、资金支付、投资完成等方面的预警信息，加快重点领域、重点工作全面完成。

建议省水利厅建立预算执行进度与预算挂钩制度，对支出进度滞后、存量资金数额较大的部门或单位，在安排下年预算和分配转移支付资金时，予以适当核减。

（三）规范预算编制与执行，加强资产管理工作

预算编制和执行方面，建议省水利厅严格规范管理，针对结转结余资金较大的情况，编制部门预算时要充分考虑将结转结余资金；进一步完善预算执行动态约束机制，加强财政预算资金管理。

资产管理方面，建议省水利厅健全资产管理制度，加强资产内部控制管理，做到账、卡、实相符。

省卫生健康委2018年部门整体支出

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

2019年

一、评价项目概要

广东省卫生和计划生育委员会（即现广东省卫生健康委员会，以下简称“省卫计委”）是省政府组成部门，为正厅级，承担着贯彻执行国家和省有关卫生和计划生育、中医药工作的法律法规和方针政策等17项重要职能，设20个内设机构，含省卫计委本级，共43个预算单位纳入省卫计委预算管理，人员总编制18908人，实际用编12664人，其中行政用编209人、事业用编12455人。截止2018年12月31日，2018年省卫计委部门预算支出情况较好，支出率为90.80%，年初预算大部分项目已经完成，少数项目仍在实施过程中。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较部门预算所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对省卫计委部门预算的投入、产出和效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日：本次评价基准日为2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价基本沿用《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）附件指标体系、分值及相关评分规则，除了社会经济效益根据省卫计委部门特点进行细化外，未另行增设指标。社会经济效益指标方面，评价小组主要根据省卫生与健康“十三五”规划的7个重点工作领域的完成情况进行评分，此外，充分考虑部门预算、机构、制度及项目的可持续性，综目项目的社会效益及可持续发展能力进行评分。

三、评价结论与绩效分析

表3-1 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**	**81.78**	**81.78%**
一、预算编制合理性	28.00	24.00	85.71%
二、预算管理有效性	42.00	30.46	72.52%

三、预算效益实现度	30.00	27.32	91.07%

（一）总体结论

经审核自评材料和进行现场评价，2018年度省卫计委部门预算基本完成了产出任务、实现了效益，但也存在投入不够科学、管理不到位等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定2018年度省卫生和计划生育委员会部门整体支出绩效评价得分为**81.78**分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制合理性分析。

专项资金在投入指标分值28分，得分24分，得分率85.71%。进一步对其得分结构分析，预算编制情况部分得分情况相对较好，得分率94.12%；但是，部门预算在目标设置方面得分较不理想，得分率70%，主要是由于部门预算整体绩效目标不够全面合理，未能全面与部门职责匹配，未能与“十三五”规划充分对接，绩效目标可分解性较低的情况。在这种情况下，部门设置的绩效目标相对简单，也一定程度造成预算绩效实现程度较高。

2.预算管理有效性分析。

过程管理方面指标分值42分，得分30.46分，得分率72.52%。相较其他一级指标，本指标得分较低，主要有以下两方面的原因：**一是**部门结余结转资金规模较大，存量资金消化力度有待提高，相关指标得分率分别为33%、0%。**二是**管理制度不够完善，项目管理、资产管理能力需要进一步提高，相关指标得分率分别为70%、75%。

3.预算效益实现度分析。

效益方面指标分值30分，得分27.32分，得分率91.07%。横向与其他一级指标相比，本指标得分率最高，充分体现2018年省卫计委完成各项重点工作及时到位，获得良好的社会效益，受到国家和省的嘉奖，但是由于我省欠发达地区基础薄弱，发展不均衡，疾病控制、医疗服务能力建设工作仍需要进一步强化落实。

四、主要绩效

按照省委省政府年度工作部署，省卫计委年度各项工作得到有效推进，在强基层、建高地、促医改、保健康和完善政策体系等方面，取得显著成效。

（一）医疗卫生健康服务能力明显提升

新一轮改善医疗服务行动计划启动实施，区域内一体化综合救治服务能力明显提升。随着加强基层医疗卫生机构服务能力建设项目实施和逐步投入使用，基层医疗卫生机构基础设施条件得到显著改善，基层百姓基本能就近享有较好的基本医疗卫生服务。据统计，2018 年县级医院的门诊与住院人次明显增长，全省 57 个县（市）常住居民住院 563.10 万元人次，其中，县域外住院 92.7 万人次，县域内住院率 83.5%，比去年同期提高 1.1 个百分点。

（二）群众就医的可及性和经济负担有效减轻

基层医疗卫生机构综合改革、医联体建设、公立医院综合改革、加强基层医疗卫生机构服务能力建设、“互联网+医疗健康”等系列政策扎实有效和持续推进，县域医疗卫生机构的软硬件进一步完善和优化，为县域内解决治病就医和看病难问题提供了必要条件，基层群众“大病不出县”的基础性得到保证，基层群众就近就医的可及性、便利性极大增强，基本实现大病不出县，健康水平稳步提高。药品集中采购、取消药品加成、取消耗材加成和基本药物制度等措施的持续推进，百姓看病就医的经济负担得到有效减轻。医保报销政策的完善，县域就医的比例达到 60%以上，加上节约的域外食宿旅费等等，患者支出会得到较大幅度下降，切切实实减轻了老百姓的医疗负担。

（三）疾病预防控制卓有成效

2018 年，全省传染病疫情总体平稳，登革热疫情总体可控，H7N9 疫情有效控制。据统计，全年累计报告法定传染病发病数 104.2 万例（同比下降 4.87%），发病率 932.6/10 万，报告死亡数 1213 例（同比上升 10.98％），死亡率 1.09/10 万。耐多药肺结核高危人群耐药筛查率为 83.6%，同比上升 17.9%。全省梅毒咨询检测服务率达到 82.28%，较 2017 年（68.38%）提高了 13.9 个百分点。免疫规划疫苗报告接种率继续维持在 95%以上，全省保持无脊灰状态，连续 25 年未发现脊灰野病毒引起的麻痹病例，连续 16 年无白喉病例报告，麻疹、乙脑、流脑、百日咳、甲肝和风疹等疾病控制在低水平。基本公共卫生服务项目疾控部分的工作稳步推进，肺结核患者管理率从 2015 年的 76.5%提高到 2018 年的 98.9%。

五、存在问题

鉴于本次评价预算编制及预算管理方面得分情况较不够理想，以下主要对这两方面进行剖析。

（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，省卫计委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。省卫计委目前的绩效目标体系分解性较低，与省“十三五”规划衔接能力不足，使得绩效目标全面准确反映省卫计委整体、各个部门单位的履职情况。

（二）预算编制不够科学合理，结转结余规模较大

现场评价发现，个别项目由于预算编制前需求调查不充分，将当期不具备支出条件的项目编入预算，导致预算无法及时执行，资金沉淀，未及时发挥财政资金效益，进而影响了部门整体效益。如：个别单位在未获得特种设备购置许可的情况下，已将设备购置列入当年项目支出预算；在未充分预测成果转换资金支出规模的情况下，将其全额列入2018年预算，相关情况致使2018年度支出率较低，形成结转结余。

（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。国家与省下达重点任务后，由省卫计委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帐。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。目前，监督工作主要仍由各业务处室组织开展，未能在部门层面进行统筹安排，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，使下属单位及市县单位对部门预算及专项资金落实自查时方向性不强，目的不够明确，且容易造成问题事项重复发生，也使监督管理工作重复进行，加重项目单位与基层部门的负担。**三是**资产管理能力待进一步提高。个别单位由于近年未全面开展资产清查，对各类资产掌控力度不足，资产核算管理不够规范，导致资产重要信息不齐全、管理措施落实不够及时，影响了相关资产正常发挥效益。

六、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，增加行政履职效益，评价小组提出以下建议。

（一）建立预算绩效管理制度，完善机构体系建设

建议省卫计委围绕《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。建议省卫计委结合部门特性，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。建议省卫计委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。建议省卫计委及下属单位强化大数据平台建设，实现跨平台信息共享提高内部控制信息化、智能化。

（二）科学编制预算，减少存量资金，提高资金使用效益

为减少财政专项资金沉淀，提高资金使用效率，以下分别从资金使用单位层面和卫计委整体提出建议。在资金使用单位层面上，**一是**建议资金使用单位细化资金需求调查与测算，夯实资金支出基础，发掘各类影响支出的因素并确定其权重，将预算贴近实际，合理编制支出需求。**二是**建议各单位据实编制预算，避免将当年不具备支出条件的项目列入预算安排，使当年安排部门预算及时充分发挥效益。

在省卫计委层面上，**一是**建议建立预算执行与下一年度预算安排挂钩机制，对预算执行进度严重滞后、绩效评价结果差的项目，减少或不安排下一年度预算资金。**二是**建议建立健全预算支出执行定期分析机制，加大预算支出执行监督管理，加快预算支出执行进度，减少预算资金结余结转规模，切实提高预算资金使用效益。**三是**建议省卫计委与省财政厅强化预算审核，及时将不具备实施条件的项目调整或剔除，提高部门预算各类资金使用效益。

（三）健全监督管理工作规程，强化事中监控

为提高部门预算监督管理的有效性，使监督管理结果充分应用，提出以下建议。

一是健全监督管理体系。建议省卫计委针对各项财政性资金在全委层面建立统筹的监督管理工作规程，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，提高监督检查的效率。**二是**强化对重点任务的统筹与监控。建议省卫计委强化对重点任务的统筹力度，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省卫计委内部公开，促使各责任部门相互监督，并集思广益，共同推进重点工作。**三是**强化资产管理。建议相关单位尽快落实资产清查，完善各类资产尤其是重要固定资产的信息，使业务系统与财务系统信息保持一致。在此基础上，建议各医疗机构对医疗器械强化成本管理，使设备的成本与其使用情况、使用效益进一步匹配，进而横向比较各类设备的使用效益。

省供销社2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广东外语外贸大学

机构负责人：毛国民

项目负责人：钱国富

2019年

一、评价项目概要

为深入贯彻落实党的十九大“关于全面实施绩效管理”重要战略部署，积极推进部门整体支出绩效评价工作，检验财政性资金使用效益，衡量部门履行职责的执行情况和效率效果，增强预算部门（单位）绩效管理责任主体意识，根据《中华人民共和国预算法》、《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩〔2019〕3号）、《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（以下简称省财政厅）组织并委托广东外语外贸大学（以下简称评价组）对广东省供销合作联社（以下简称省供销社）2018年度部门整体支出实施履职用财情况进行评价，经过自评材料审核、现场勘验评价、实地走访考评、综合分析评价等评价程序，形成本绩效评价报告。

二、评价原则与评价方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性进行比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合省供销社部门整体财政支出经费的特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法、费用—效益分析法、公众满意度测评法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

（二）评价指标体系说明

根据绩效评价工作相关管理办法，依据省财政厅相关文件要求，结合该业务主管部门整体财政资金的使用情况，确定评价内容并相应选设指标及权重，经省财政厅审核，确定省供销社部门整体绩效评价指标体系表，指标体系包含一级指标、二级指标、三级指标、四级指标的评价指标体系。综合评价重点为预算编制、预算执行、资金使用绩效三大方面，其权重分别为：编制15%、执行40%、使用绩效45%。指标体系采用百分制的计分方式，评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，得分≥90为“优”，90>得分≥80为“良”，80>得分≥70为“中”，70>得分≥60为“低”，低于60分为“差”。

省供销社部门整体支出绩效评价的评价分数由“广东省供销合作联社本级经费”、“广东省财经职业技术学校”、“广东省电子商务高级技工学校”根据对应的指标体系分别评价打分，再按照三个项目资金比重进行综合计分。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：评价情况总表

评价指标	分值	评价得分	得分率
评价总得分	**100**	**81.40**	**81.40%**
预算编制情况	28	22.00	78.57%
预算执行情况	42	31.70	75.47%
预算使用效益	30	27.70	92.33%

（一）总体结论

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），《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩〔2019〕3 号）及既定指标体系[11]（详见附件 2），对省供销社部门整体支出情况的自评资料开展书面评审、现场勘验评价。

如表 1 所示，综合评定："2018 年广东省供销合作联社部门整体支出"绩效评价为 **81.40** 分，绩效等级为：良。

（二）各部分绩效指标分析

1.预算编制情况分析

预算编制情况指标分值 28 分，得分 22 分，得分率 78.57%。

进一步对其二级指标得分情况进行结构分析，从预算编制角度来看，预算编制合理性得分率 60.00%，主要是因为专项资金预算编制细化程度不够，存在因年中调剂导致部门预决算差异过大的问题；预算编制规范性得分一般，得分率 80.00%，主要是由于专项资金预算编制不够细化。财政拨款收入预决算差异率和提前下达率两项指标得分率均为 100.00%。

从目标设置来看，绩效目标合理性得分率 60.00%，主要是因为绩效目标覆盖率较低，绩效目标未能分解为具体工作任务。绩效指标明确性得分率 80.00%，主要是由于专项资金预算编制不够细化，指标缺少参数解释与计算公式。

11采取百分制计分，评价结果分为优（得分≥90），良（90＞得分≥80），中（80＞得分≥70），低（70＞得分≥60），差（得分＜60）五个等级

2. 预算执行情况分析

预算执行情况指标分值42分，得分31.70分，得分率75.47%。

进一步对其二级指标得分情况进行结构分析，从资金管理角度来看，部门预算资金支出率得分率74%、结转结余率得分率33.33%、国库集中支付结转结余存量资金效率性得分率0%，反映出省供销社在资金管理方面略有不足；另一方面，政府采购执行率、资金下达合法性、预决算信息公开性方面得分率均为100.00%，财务合规性得分率75.00%，反映出省供销社在资金使用规范性上表现良好。

从项目管理的角度来看，项目实施程序得分率100.00%，说明省供销社项目申报、调整、建设、实施、验收等控制符合规定。项目监管得分率80.00%，主要是缺少对个别项目的进度缺乏有效监管和控制。从资产管理角度来看，固定资产利用率得分率100.00%，资产管理安全性得分率50.00%，主要是因为省供销社及下属预算单位没有提供资产盘点报告等佐证材料。

从人员管理角度来看，财政供养人员控制率得分率100.00%，没有超出计划用编指标，从制度管理角度来看，管理制度健全性指标得分率75.00%，主要是个别预算单位缺乏《建设项目控制制度》、《合同管理制度》。

3.预算使用效益分析

预算使用效益指标分值30份，得分27.79份，得分率92.33%。从经济性角度来看，三公经费控制率、公用经费控制率的得分率均为100.00%，说明省供销社在“三公”经费管理和使用上能够严格执行相关规定。

从效率性角度来看，重点工作完成率得分率66.67%，主要是“粮安工程”项目因项目需要重新规划设计未能如期结项完成，绩效目标完成率得分率83.33%，主要是存在个别项目缺少实现目标值的佐证资料，部分定性目标不易考核的情况，项目完成及时性得分率90.00%，主要是“粮安工程”因项目规划变更，完成率低于50.00%，未能完成预定计划。

从效果性角度来看，社会效益指标得分率91.66%，主要是效益指标缺少细化且具有参数的社会效益指标，后续有一定的改进空间。经济效益得分率100.00%，经济效益良好。从公平性角度来看，群众信访办理情况、公众或服务对象满意度两项指标得分率均为100.00%，服务群众满意度较往年有所提升，公众或服务对象满意度的绩效表现

较好。

4.绩效综合分析

根据一级指标（不含加减分项）评价得分情况（如图 1-1），部门整体支出效益方面表现良好。

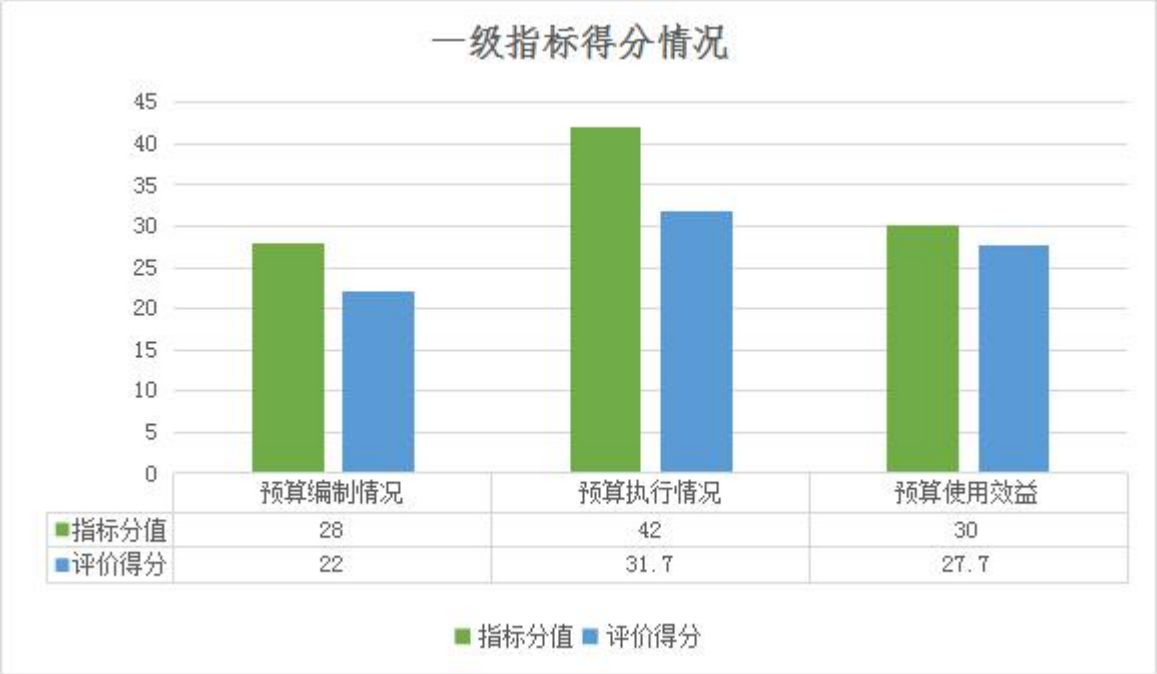


图 1-1 一级指标得分情况

为进一步反映项目二级指标综合评价情况，对 11 个二级指标得分情况进行统计，详见图 1-2。

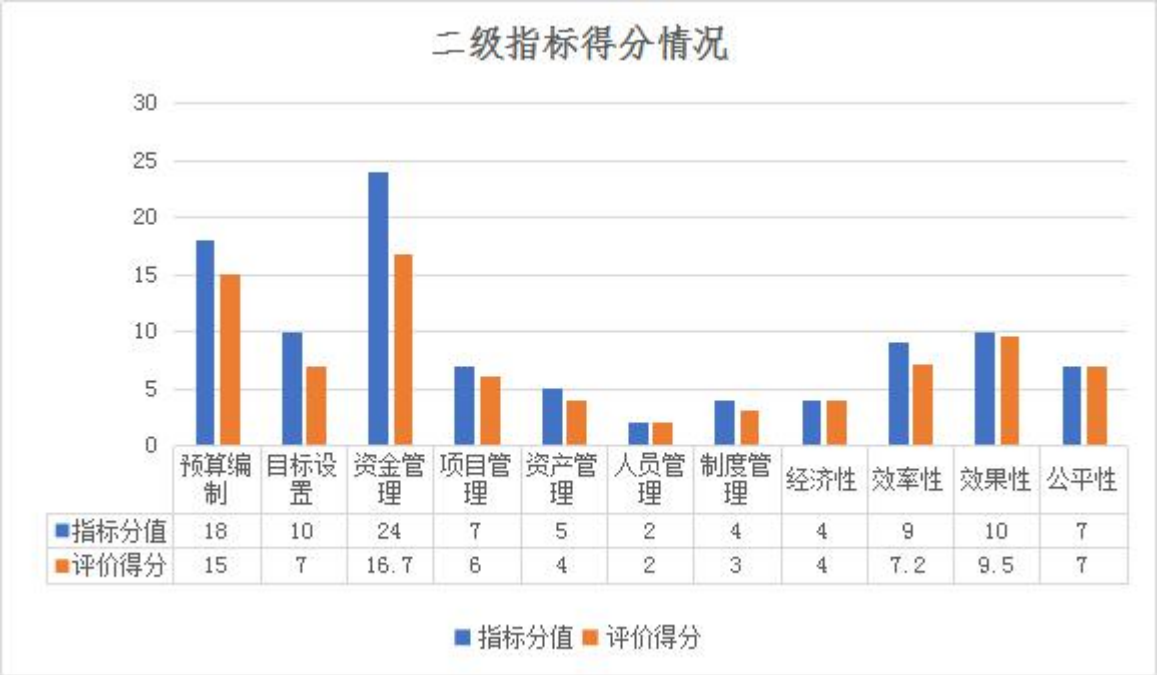


图 1-2 二级指标得分情况

如图 1-2 所示：部门综合评定平均得分较高主要集中在“人员管理”、“经济性”、“公平性”等指标，而“目标设置”、“预算编制”、“制度管理”平均得分率相对较低。这些数据基本反映出 2018 年省供销社部门整体支出的绩效状况。

综上所示，综合评定：“2018 年广东省供销合作联社部门整体支出”绩效评价为 81.40 分，绩效等级为：良。

四、主要绩效

2018 年省供销社坚持为农服务根本宗旨，坚持合作经济基本属性，坚持社会主义市场经济改革方向，以全面深化综合改革为引领，密切联系农民群众，着力提升为农服务能力，不断完善基层社和创新联合社治理机制，全力推动新型乡村助农服务示范体系建设，加快建成适应社会主义市场经济需要、适应城乡发展一体化需要、适应中国特色农业现代化需要的组织体系和服务体系，努力成为服务农民生产生活的生力军。全省供销合作社正在从传统经营方式向现代流通业态转变，从单纯购销业务向综合经营服务转变，从单一供销合作向多领域全面合作转变，成为经营性服务功能充分发挥、公益性服务作用不断体现的新型合作经济组织。

（一）部门行政管理绩效。

1.“三公”经费支出节约率提高。

2018年省供销社（含下属事业单位）“三公”经费支出57.58万元，比上年减少16.55万元，减幅22.32%；比年初预算184万元，减少126.42万元，减幅68.71%。体现了省供销社贯彻落实八项规定和《党政机关厉行节约反对浪费条例》精神，树立过“紧日子”思想，按照厉行节约有关要求，减少“三公”经费开支。

2.内部规章制度进一步完善。

2018年省供销社进一步加强建章立制、规范管理的工作，根据上级机关要求对原有规章制度进行了及时修订，不断规范工作流程，为有效开展部门整体支出夯实基础。主要制定、修订的规章制度如表4-1所示。

表4-1 2018年省供销社内部进一步完善的规章制度[12]

序号	制定或完善的规章制度	业务处室	备注
1	《省供销社党组工作规则》	省社	全面推进从严治党，加强党的建设
2	《省供销社基层组织建设指导意见》		
3	《省供销社落实<广东省加强党的基层建设三年行动计划（2018-2020））>工作方案》		
4	《省供销社党组意识形态工作责任制任务清单》		
5	《省供销社直属单位抓党建责任清单》		
6	《省供销社处级领导干部年度考核办法》	省社办公室	加强干部人才队伍建设
7	《省供销社直属企业人力资源管理办法》		
8	《省供销社直属学校领导班子及成员考核评价办法》		
9	《省供销社投资企业领导班子及成员考核评价办法》		
10	《省供销社因私出国（境）管理规定》		
11	《关于印发<广东省供销合作联社全面推进政务公开工作实施细则>的通知》	省社办公室	规范政务公开
12	《省供销社监事会工作规则》		
13	《印发关于进一步加强和规范农民专业合作社发展的意见的通知》	合作指导处	规范服务三农相关职能
14	《关于加快推进电子商务发展的实施意		

[12]信息来源：省供销社本级各处室、各下属单位2018年度工作总结

	见》		
15	《印发关于进一步加强基层社改造建设的意见的通知》		
16	《关于印发2018年全省供销合作社系统综合业绩考核办法的通知》		
17	《印发关于进一步加强和规范农民专业合作社发展的意见的通知》		
18	《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》		
19	《关于贯彻落实<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》		

3. 健全机制，推动完善联合社和企业治理。

2018年省供销社积极完善联合社治理。进一步明确联合社机关工作定位，加快向行业管理、政策协调、资产监管、教育培训等职能转变。起草广东省供销合作联社机构编制方案并报省编办，进一步突出为农服务主责主业、明确新时代供销社职能、优化内设机构和岗位设置等。建立省社对试点供销社和直属单位工作考核、试点供销社和直属单位对省社工作评价的双向考核评价机制，强化为基层和直属单位（企业）服务的工作导向。制定联合社监事会工作部门、企业监事会主席工作规则和企业监事会主席考核评价办法，建立联合社监事会与一级投资企业监事会主席联席会议制度，强化对社有资产和经济活动的有效监督。

2018年省供销社积极推动完善社有企业治理。理顺资产经营管理平台与直属企业的关系，强化社有资产经营公司股权管理、社有资本运营和物业权益管理职能。推动直属企业建立健全现代企业制度，制（修）定直属企业重大事项管理办法和监管清单、社有资本经营预算管理办法、直属企业融资担保管理办法、直属企业负责人薪酬制度改革实施办法、直属企业重点项目建设期单列考核试行办法等制度，规范企业经营、财务资金、资产负债率等管理。指导推动县级以上联合社理事会设立社有资产管理委员会，推动以管资本为主加强对社有资产的监督管理，促进社有资产保值增值。

（二）职能性专项工作主要绩效

1.扎实推进助农服务示范体系建设。

2018年省供销社按照“两年完成建设，三年完善功能”的总体安排，全面推进供销合作社助农服务示范体系建设。积极盘活用好存量资源，吸引社会资本参与，通过“三个一批”建设思路，推进助农服务综合平台（中心）建设。**一是**立足现有基础建设一批。加强对目前具有一定经营服务基础的助农服务平台（中心）的规范化改造和优化升级，推进现有经营服务功能集成，大力引进社会经营服务机构和企业（项目），提升综合服务能力水平，扩大经营服务覆盖范围，率先建成一批助农服务综合平台（中心）。**二是**盘活存量资源建设一批。推进联合合作，引进社会资本，充分利用具备建设条件的旧仓库、旧厂房和闲置土地等推进建设助农服务综合平台（中心）。**三是**用好社会资源建设一批。在供销合作社农业社会化服务发展薄弱的地方，积极与农业龙头企业、农民合作社等新型农业经营主体优势互补、整合资源，加快投资建设助农服务综合平台（中心）。至2018年底，全省供销社助农服务示范体系“百千工程”已先行启动50个县域助农服务综合平台、476个镇村助农服务中心建设。

2.主动参与省级现代农业产业园建设。

2018年省供销社主动参与省级现代农业产业园建设，**一是**牵头建设。加强与地方党委政府的沟通协调，积极争取牵头建设省级现代农业产业园。直属企业天润粮油集团牵头建设的“怀集丝苗米产业园”、“南雄丝苗米产业园”入选省级现代农业产业园名单。目前，两个产业园建设已正式启动并扎实推进。**二是**对接建设。直属企业天禾农资公司主动对接梅州金柚、脐橙产业园建设，进驻产业园并建立了助农服务综合平台，为当地金柚、脐橙等特色产业提供农资农技、种植销售等多样化、精准化服务。直属企业天成投资公司以英德市英州红公司为载体，积极参与英德红茶产业园建设。**三是**联合建设。东莞市石碣供销社联合两家企业共同负责当地现代农业产业园平台的建设和运营，在生产、配送以及惠农等环节助力产业园建设。直属企业天业冷链集团和肇庆、湛江、江门、韶关等地供销社也积极参与产业园建设。

3.积极参与“粤菜师傅”培训。

2018年省供销社全面动员部署。制定《省供销社贯彻落实“粤菜师傅”工程的实施意见》，组织召开部分市县供销社及系统内学校工作会议，统筹发挥全省供销社系统办学资源优势，以广东厨艺技工学校为主要载体，依托广州、肇庆等地区供销力量并联合社会资源，积极开展厨艺专业学历教育和职业技能培训。

2018年省供销社开展供销特色培训。推广“总部+教学点”模式，通过合作办学、定点培训、送教下乡、酒店联盟、联合具备资质的培训机构，开展多种形式厨艺技能培训。针对农村贫困人口和返乡劳动力，以当地特色农产品为食材，开展农旅结合特色培训。2018年共培训厨艺人员2669人。

2018年省供销社积极拓展就业渠道。通过参展省第九届农博会“粤菜师傅馆”，组织参加各类厨艺技能大赛、美食节、国内外技艺交流、校园招聘会等形式，积极宣传供销社“粤菜师傅”培训品牌，拓宽就业渠道。2018年共计推荐就业和自主创业厨艺专业毕业学员800余人。**省供销社开展“粤菜师傅”培训的思路举措得到省领导充分肯定。**

4.加大力度服务乡村产业振兴。

2018年省供销社积极培育新型农业经营主体。推动有限资源向为农服务主业和优势企业、优秀团队聚集，在农资农技、粮油农产品、冷链物流、农村金融服务等行业培育出具有较强实力和带动能力的龙头企业，成为供销社开展经营服务的有力抓手。制定进一步加强基层社改造建设和加快农民合作社发展等有关文件，分类分批次推进基层社改造建设，大力领办创办农民合作社及其示范社，不断加强供销社基层组织建设。2018年，全省系统共领办创办农民合作社3605家，带动农户17.2万户。

2018年省供销社推进农村物流业发展。以物流服务需求为导向，运用现代流通方式和信息技术，以助农服务综合平台（中心）为产权和业务联结节点，推进供销社跨层级、跨区域联合合作，推动服务网络向基层延伸、经营资源向基层下沉，进一步夯实上下贯通、有效对接的现代经营服务网络，全省系统发展配送中心247个、连锁网点15526个。

2018年省供销社探索发展农村合作金融服务。围绕农业产业链发展需要，积极探索构建农村合作金融服务网络。直属企业广东新供销农业小额贷款公司积极与各地供销社联合，开展“三农”金融服务，目前已设立分公司8家，服务涉农企业、农民合作社、种植大户等新型农业经营主体100多户。

五、存在问题

（一）绩效目标管理意识有待加强

一是绩效目标申报的规范性有待加强。省供销社绩效目标申报书中没有将绩效目

标分解为具体的工作任务，存在目标设置科学性不够强的问题，主要是目标设定不够精准，也不够细化，影响了绩效考评的可操作性。

二是绩效指标设置的科学性有待提升。部门履职的绩效指标缺少参数解释与计算公式。例如：设置的履职效益指标分别为“建立高效对接、服务城乡的现代经营服务体系”、“建立规模化、可持续的为农服务综合服务体系”、“建立上下贯通、运转高效的合作经济组织体系”计划完成率均为60%，但没有提供计算公式，影响了对部门整体绩效考核的科学性。

（二）预决算编制及执行情况有待改善

2018年省供销社在预算编制及执行情况较上年虽有进步，预算执行率得到了提高，但由于对国家政策性扶持资金难以预期等原因，致使年初预算与实际执行存在一定的偏差。

（三）内部控制体系建设有待完善

一是内控制度有待完善。按照《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）所提出的业务层面内部控制，需建立健全：预算业务控制、收支业务控制、政府采购业务控制、资产控制、建设项目控制、合同控制六大类制度。虽然纳入省供销社预算管理的三个预算单位均能提供《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》（财会〔2017〕1号）所提及的年度内部控制报告。但个别预算单位缺乏《建设项目控制制度》、《合同管理制度》。

二是对下属单位的监管有待加强。省供销社下属企业天润粮油集团控股企业（以下简称“四会天润公司”），于2017年以“新供销天润四会粮食5万吨粮食储备库项目”向省发改委、省粮食局申报2018年粮食安全保障调控和应急设施项目资金1526万元。但四会天润公司在2018年7月收到财政指标后，截至2018年底还尚未启动项目建设，并及时向省供销社报账。省供销社虽多次催促，但均无任何进展。这反映出省供销社机关本部对下属企业监管不力。主要原因是省供销社系统内部未能建立科学的组织架构，建立完善下属企业监管体系。

六、相关建议

为积极推动部门整体履职用财的实施绩效，推进财政科学化、精细化管理，提出以下相关建议。

（一）围绕提高财政资源配置效率，提高部门预算编制的准确性

一是重视部门整体支出《决算报表》中的数据整理、汇总与分析。建议按《预算法》第三十二条:“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制”要求，结合省委省政府对省供销社的年度工作要求，部门财政管理履职要求，对近 3 年预决算情况进行汇总、分析比较，科学编制下年度部门整体预算，逐步降低预算差异率。

二是制定精准措施，合理配置财政资源。一方面，针对 2018 年部分项目支出率低的情况，要制定精准措施，切实解决项目管理和推进过程中存在的问题，提高监管力度。另一方面，如“粮安工程”在申报立项时就缺乏对项目可行性的充分调研和论证，导致项目需要重新设计，因此除了重视项目预算编制外，还应当注重项目的可行性论证，加强和项目实施相关部门的沟通。此外，还应考虑跨年度项目特性和合同分期付款的特性，按预算滚动的思维配置财政资源。

（二）重视绩效目标管理，科学合理设置目标

一是重视绩效目标的前置作用。党的十九大对加快建立现代财政制度做出重要部署，明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理，目标既是全面绩效管理的原点，也是实施过程的指南，更是实现绩效的标杆和重要依据。建议省供销社可结合历年各项为农服务、综合改革工作目标完成情况、业绩数据和中期规划等，从而科学合理配置省供销社资金、使用好、管理好，提高为农服务水平，实现更高质量、更有效率、更可持续发展的合作经济组织体系出发，在预算编制的同时，设置具有参数、易考核的绩效目标。

二是在总目标框架下，设置各个专项项目的绩效目标，并分解各类指标。在总体目标框架下，可结合省供销社的各专项项目，项目实施目标、业务开展特点对总目标逐一分解。如在“总体工作完成率 60%”的框架下，分别落实到若干个具体项目上，分别确定工作进度、质量、投资指标；再如应当在履职效益的框架上，分别考虑若干个具体项目实施后，所带来的社会、经济、可持续发展等影响，分别设定个性的效益指标，在部门内建立起目标导向机制。

（三）建立良好的内部控制运行体系

根据省供销社2018年部门预算涉及的3个预算单位的管理现状，一方面，可按照《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号），要求厅属各预算单位识别业务风险点，完善风险评估机制，制定风险应对措施。另一方面，加强对预算、财产保护、会计、单据、信息公开的控制，同时按《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》（财会〔2017〕1号），加强对下属企业的监督管理，建立科学的组织架构，实现省供销社全系统内部控制体系的良好运行。

（四）对其他问题的思考

与时俱进，探索学校持续发展路线。一方面，广东省财经职业技术学校、广东省电子商务高级技工学校的教学专业发展、专业设置应超前并与时俱进，努力与当今社会新兴产业发展接轨，真正使入学就读的学生：有书读、能深造、能就业、步入社会有发展。另一方面，学校应制定教师专业发展的中期规划，增大教师专业培训和跨专业的继续再教育培训，使教师、教学内容、教学能力满足社会变化。此外，除了做好招生宣传推广工作,还应主动出击深入社会，走向市场，根据市场需求合理扩大招生规模，满足大湾区经济发展的技工人才需求。

省农科院2018年部门整体支出

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

2019年

一、评价项目概要

为落实党的十九大“全面实施绩效管理”的重大部署和《预算法》有关规定，提高资金使用效益，根据《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕3号)、《关于确定2019年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕13号)等有关规定，广东省综合改革发展研究院受省财政厅委托组成评价工作组，开展广东省农业科学院(以下简称“省农科院”)2018年度部门整体支出绩效评价工作，通过分析部门自评材料、现场调研等，形成本绩效评价报告。

本次绩效评价对象为广东省农业科学研究院2018年度部门整体支出，绩效评价的资金范围包括省财政安排给省农科院及纳入其2018年度部门预算的16个直属事业单位的所有省级财政资金。根据部门预决算公开信息，2018年省农科院部门整体收入(含预算调整)94,164.45万元(其中：财政拨款收入63,689.24万元，事业收入23,523.68万元，经营收入658.15万元，其他收入6,293.38万元)。2018年省农科院部门整体支出89,922.11万元(其中实际支出财政资金66,551.97万元)。**二、评价原则与评价方法**

本次评价的主要原则：**一是**科学性原则，主要采取定量评价与定性评价相结合的方法，各项操作严格遵循既定程序，科学、规范、有序进行。**二是**客观公正原则，主要是依据相关规范，并结合财政资金管理实际，科学、合理、客观地设立评价标准、确定评价指标，确保评价结果能科学真实反映财政资金使用实际成效。**三是**目标导向原则，主要是从实事求是的立场出发，以资金使用单位申报的目标作为评价主要依据，注重财政资金支出的经济性、效率性、效果性和公平性等绩效表现。

(一)评价基准日

本次评价基准日为2019年3月31日。

(二)评价指标体系说明

本次评价主要基于关于印发《广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法》的通知(粤财绩〔2017〕13号)中的省级部门整体支出绩效评价指标体系，并进一步参考《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕3号)指标体系中的指标的内容及权重，结合广东省农业科学研究院2018年

度部门整体支出的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**81.43**	**81.43%**
一、预算编制情况	28	25.6	91.43%
二、预算执行情况	42	28.53	67.93%
三、资金使用绩效	30	27.3	91%

（一）总体结论

通过分析项目单位提供的相关资料、现场核实和问卷调查等情况，总体上看，广东省农业科学研究院 2018 年度部门整体支出取得了一定成效，但其预算执行过程存在不足、绩效结果与预期尚存在一定差距。综合评定“广东省农业科学院 2018 年度部门整体支出”绩效得分为 **81.43 分**，绩效等级为 **“良”**。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况。

该指标分值 28 分，评价得分 25.6 分，得分率为 91.43%。从评价指标得分情况看，预算编制合理性和财政拨款收入预决算差异率部分得分情况较好，得分率 100%。但预算编制规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性均存在一定不足，得分率均为 80%。主要是由于预算调整率偏大、各支出类别间调整后预算安排金额与实际支出决算数差异较大、部分绩效指标的量化程度不高。

2.预算执行情况。

该指标分值 42 分，评价得分 28.53 分，得分率为 67.93%。其中，预决算信息公开、固定资产利用率、财政供养人员控制率、公用经费控制率表现很好，得分率为 100%。政府采购执行率表现较好，得分率为 98.75%。但是，部门 2018 年的结转结余率和国库集中支付结转结余存量资金效率性得分率均为 0%；主要原因是结转结余率偏高，达 37.9%；2018 年部门财政存量资金规模比 2017 年上升且幅度偏大，达 39%。部门项目

的监督管理存在较多不规范的地方，影响了项目的运行质量。同时，固定资产管理的安全性有待提高。

3.资金使用绩效。

该指标分值为30分，评价得分27.3分，得分率为91%。

绩效目标完成率、群众信访办理、公众或服务对象满意度情况很好，得分率为90%。社会经济环境效益完成情况次之，得分率为95%。但重点工作完成率、项目完成及时性得分率仅为66.67%和60%，原因在于2018年三个重点工作项目中一个项目尚未完成，评价工作组现场抽查项目中，约有4成项目完成及时性不够。

4.绩效综合分析。

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使用进行比较分析，评价工作组认为：总体上，省农科院2018年在预算编制和预算使用绩效的表现相对较好，但预算执行存在一定问题。省农科院设置2018年绩效目标时较为偏重自身的成长性，未与其他兄弟省份农科院的发展指标情况进行细致比较，以合理确定自身的发展定位和目标，致使自身即使实现了指标的年度目标值，但与兄弟省份农科院的发展相比而言仍有较大差距。省农科院2018年部门结转资金、存量资金情况未得到有效控制，加之财务管理、固定资产管理、项目监管等存在较多问题，影响了部门支出绩效的进一步提升。

四、主要绩效

2018年度省农科院部门整体支出带来了较为明显的经济效益和社会效益，财政资金实际支出总体绩效情况良好。主要体现在:

（一）落实省委省政府部署，积极融入乡村振兴主战场

对照我省乡村振兴战略目标任务谋划思路举措，省农科院拟定科技支撑乡村振兴行动计划，协助省发展改革委编制《广东省乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，协助省农业农村厅编制《广东省质量兴农战略规划（2018-2022年）》。积极参与省级现代农业产业园建设，组建现代农业全产业链专家服务团队，与我省44个省现代农业产业园结成合作关系。创新产业园建设模式，以科技支撑主体作为第二责任主体与地方政府联合申报产业园，签订了9个产业园共建协议。积极承担省科技特派员项目，组织408名专家直接对接全省236个贫困村、超过2500户贫困户。

（二）坚持科技创新核心地位，加快推进农业科技进步

省农科院2018年全年科技项目合同经费3.8958亿元，到位经费比2017年增长15.26%；横向科研项目经费大幅提升，从1500万元增加到3838万元；立项国家自然科学基金42项，创历史新高；获得国家重点研发计划项目1项；农学学科进入世界ESI前1%。全年获得各级科技成果奖励56项，包括中国专利奖银奖1项，广东专利奖优秀奖1项，省科学技术奖一等奖2项、二等奖3项（详见表4-1）。新品种、新技术优势持续凸显，育成通过各级审定、鉴定、登记品种144个，有53个品种、30项技术入选2018年广东省农业主导品种和主推技术，分别占全省农业主导品种的67.9%、主推技术的71.4%，入选全省主导品种和主推技术的数量、获评最受欢迎农业主导品种和主推技术的数量均在全省占据绝对优势，占比均超过50%，凸显出了省农科院在全省农业科技创新主力军的作用，为全省农业供给侧结构性改革、农业提质增效提供了强有力的科技支撑（详见表4-2）。

表4-1：2018年度工作获得奖励、表彰情况

序号	获奖成果	奖励名称	颁奖单位
1	《一种利于肠道修复的营养膳及其制备方法》	国家专利奖银奖	中国国家知识产权局
2	《水稻优质多穗型恢复系广恢998的选育及其应用》	2018年度广东省科学技术奖一等奖	广东全省科技创新大会
3	《亚热带特色果蔬主要活性物质的化学生物学表征及其健康食品创制》		
4	《草菇环保高效栽培技术创新及应用》	2018年度广东省科学技术奖二等奖	
5	《畜禽重要病原菌耐药性研究及新兽药的研制与应用》		
6	《家蚕食用品质评价与加工新技术研发》		
7	《香蕉高效栽培关键技术与应用》		

资料来源：省农科院自评材料。

表 4-2：广东省农业主导品种和主推技术入选情况

序号	主要内容	广东省数量	省农科院入选数量	占比
1	广东省农业主导品种	78 个	53 个	67.95%
2	广东省农业主推技术	42 项	30 项	71.43%
3	最受欢迎农业主导品种	12 个	9 个	75.00%
4	最受欢迎农业主推技术	19 项	10 项	52.63%

资料来源：省农科院自评材料。

（三）完善农业科技服务网络，提升服务“三农”水平

着力打造以地方分院为支点、企业为载体、专家服务团为纽带、现代农业产业园为抓手的院地企联动的科技支撑体系。新成立清远分院、汕尾分院、潮州现代农业促进中心。截至 2018 年底，省农科院在全省共设立了 8 个地方分院、4 个促进中心。与地方政府签订科技合作协议 70 多份，与梅州市签约共建“乡村振兴农业科技合作示范市”，与佛山市签约共建“广东农业科技示范市”。分院建设工作得到省政府充分肯定，2018 年起连续三年获省财政每年 1000 万元科技服务专项资金支持。加快推进农业科技成果转化。全年新签科技成果转让合同 132 项、技术入股合同 5 项；与企业签订合作协议 129 项、共建研发机构 21 个。成立广东金颖农业科技孵化有限公司，并成为广州市科技企业孵化器，吸引 80 余家农业科技企业入驻省农科院。

（四）聚力人才引进和培养，打造高水平科技人才队伍

省农科院 2018 年招聘博士人员 61 人，截至 2018 年底全院博士占在编科技人员比例为 58.53%。积极申报政府人才培养项目，获国家万人计划“科技创新领军人才”1 人、农业农村部“杰出青年农业科学家”1 人、“广东特支计划——科技创新青年拔尖人才”1 人、享受国务院政府特殊津贴 3 人。实施院杰出人才培养计划、金颖人才培养专项、科技创新人才出国（境）培养计划、青年科技人员导师制等人才培养项目。加强科研团队建设，组建 7 个新兴科研团队，并筹建设施农业研究所。

五、存在问题

评价发现，省农科院在预算编制、绩效目标设置、资金管理、项目管理和固定资产管理等方面也存在一定不足，影响了部门整体资金使用效益。具体表现如下：

（一）带动全省农业科研发展的职能在工作中反映不明显

省农科院的部门职能中包含“组织承担农业科学的基础实验研究”、“推进全省农

业科技创新体系建设”，但在评价过程中发现，这两个方面工作在全院整体工作部署中反映不明显。主要表现在：一是在年度部门预算中，部门预算中缺少足够的资金安排用于“组织承担农业科学的基础实验研究”、“推进全省农业科技创新体系建设”，部门预算中这两方面资金安排较为不足。二是作为省政府直属从事农业科研的事业单位，省农科院2018年工作中，省委、省政府安排的重点工作数量严重不足，全年只有3项，且完成进度偏缓。三是省农科院从广东省农村农业厅及其他部门获得的财政拨款项目，虽然也反映的是广东省农村农业政策的需求，但在这些项目的执行中，省农科院所承担的是一个技术支撑部门的角色，而不是一个技术引领部门的角色，只能在省各职能部门已制定的政策下，通过技术服务去实现政策的预期目标，而不是通过技术论证直接协助政策的制定。

（二）人才储备和发展与其他省农科院相比存在差距

现场评价中了解到，广东省农科院在全国各省农科院系统的排名，基本上只能达到中上水平，这个排位与广东省经济大省的地位不匹配，也与省委、省政府对农业工作的重视不匹配。广东省农科院与其他排名靠前省份农科院的比较如下：

广东省农科院：高级职称专家500人，博士以上学历378人，享受国务院政府特殊津贴在职专家23人，“百千万人才工程”国家级人选4人，全国杰出专业技术人才1人，国家现代农业产业技术体系岗位科学家17人，综合试验站站长7人；成立广东省农业科技成果转化服务平台和广东金颖农业科技孵化有限公司，已有50多家农业龙头企业进驻。

江苏省农科院：高级职称科技人员898人，有院士1名、国家“百千万人才工程”专家4名、科技部中青年科技创新领军人才1名；221名科技人员享受国务院颁发的政府特殊津贴（其中在职47人），有45名科技人员入选国家现代农业产业技术体系。目前全院全资及参控股科技型企业28家。

山东省农业科学院：中国工程院院士1人，国家万人计划2人，百千万人才工程国家级人选4人，农业科研杰出人才及其创新团队6人，泰山系列人才工程人选34人，省有突出贡献中青年专家29人，享受国务院颁发政府特殊津贴90人。建有国家和省部级创新平台70个，其中国家及部级创新平台32个，省级创新平台38个。

（三）科研项目到位资金少于前三年均值

2015-2018 年省农科院科研到位经费分别为 33,500 万元、27,700 万元、23,000 万元、27,400 万元，最高的是 2015 年，2018 年与 2015 年相比，下降 18.21%，与 2015 年到 2017 年三年均值 28066.67 万元相比，下降 2.37%。反映 2018 年科研项目资金到位基本停留在前三年的平均水平，发展不明显，预算管理水平需进一步提高。

（四）管理工作尚存在不足

一是部分项目资金使用不够规范，使项目运作存在风险。这些项目基本上是协议签署后，一次性下达给项目承担单位。二是省农科院与具体项目承担单位签订协议时间早于资金下达时间，协议的签订存在风险。三是项目申报环节的质量把控不严，在申报材料的规范性、评审专家的选择上，应进一步规范。四是固定资产管理应严格按照省财政厅、省农科院自己制定的相关规定执行。五是年度绩效目标设置需进一步规范，既要考虑绩效目标与年度工作内容之间的关联，也要考虑目标考核的可操作性和对工作内容的覆盖率。

六、相关建议

（一）加强部门年度工作计划安排

一是在部门年度预算编制工作中，增加项目资金预算所占的比重，使得有必要的资金保障其部门三定方案中所明确的职责的履行。**二是**加强对省委、省政府政策的学习，积极主动向分管领导汇报部门工作、提出设想，争取每年都有省委、省政府下达的重点工作。**三是**在做好对省农村农业厅的技术支撑的基础上，应提高基础研究和创新体系研究工作，增加这些方面的研究资金投入，提升研究成果。

（二）制定部门的中长期发展规划

一是建议开展中长期部门发展规划的制定工作，通过规划，勾勒部门发展的中长期目标和实现的途径、方法等，增强工作的主动性、计划性和可预期性。**二是**应对比排名靠前的其他省农科院，从人才引进、资金投入、成果产出与转化等方面提出明确目标，争取政策支持和扶持，提升在各省级农科院中的全国排名。

（三）重视科研资金实际到位率不高的问题

2018 年省农科院科研资金合同金额为 38,958 万元,而实际到位金额仅 27,400 万元，资金到位率仅 70.33%，资金到位率的不足，对项目实施、项目成果也产生不利影响，应予以分析，提出应对办法，解决科研资金到位不足的问题。

（四）加强项目监督管理

一是建议省农科院建立重点项目工作台账或清单制度，做到“一张工作清单管全院”、“一张工作清单促落实”。**二是**建议省农科院提升监管项目的主动性，建立动态监管机制。加大对部门重点项目的监控力度，建立健全项目进展月报或季报机制，提高对全院各项目的整体把控能力。**三是**建议省农科院强化检查整改机制，对检查中发现的问题及时整改落实，以进一步促进部门各项目顺利开展。

省有色金属地质局2018年部门整体支出绩效评价报告

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

2019年

一、评价项目概要

为进一步规范政府部门财政支出，强化政府部门履职效能，切实提高财政资金使用效益，受广东省财政厅（以下简称“省财政厅”）委托，中水珠江规划勘测设计有限公司（以下“第三方”）承担了广东省有色金属地质局（以下简称“省有色金属局”）2018 年度部门整体支出绩效评价工作。

本次绩效评价的资金范围包括省财政安排给省有色金属局及纳入其 2018 年度部门预算的 11 个下属单位的所有省级财政性资金。根据省财政厅年初预算批复文件及年终决算报表信息，省有色金属局 2018 年年初结转结余 551 万元，当年预算安排 46,587 万元，年中预算调整后为 93,482 万元，当年预算收入总计 94,033 万元，当年决算支出 92,511 万元(基本支出 52,586 万元，项目支出 1,343 万元，经营支出 38,582 万元)，结余分配 973 万元，年末结转结余 549 万元。

二、评价原则与评价方法

本次部门整体支出绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结全省有色金属局设定的绩效目标，设置合理的评价指标及标准，运用比较法、成本效益分析法和公众评判法等评价方法，对省有色金属局及其下属单位 2018 年度所有省级财政支出的全过程及其履行职责的经济性、效率性、效果性和公平性进行评价。

（一）评价时段

本次评价时段为 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

根据省财厅《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》（粤财绩〔2017〕13 号），评价指标体系分为共性指标和个性指标。共性指标是指适用于所有部门的指标，主要包括预算执行情况、财务管理情况、资产使用处置情况、人员编制情况等方面的指标。个性指标是指针对部门和行业特点确定的适用于不同部门的指标。省有色金属局绩效评价指标体系分为三大部分，其权重分别为：预算编制情况 28%，预算执行情况 42%，预算使用效益 30%，涵盖了省有色金属局 2018 年度部门基本支出和项目支出的整体绩效情况。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**84.9**	**84.9%**
一、预算编制情况	28	22	79%
二、预算执行情况	42	36.9	88%
三、预算使用效益	30	26	87%

（一）总体结论

综合单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场审核评价结果，省有色金属局2018年度部门整体支出绩效目标完成质量较好，大部分项目能按照预期计划实施完成，并产生了较好的经济效益和社会效益。但是，省有色金属局在提高绩效目标编制科学性与合理性、加快项目推进、加快事企改革、确保单位可持续性发展等方面需要进一步加强管理。综合评定省有色金属局2018年度部门整体支出绩效得分为84.9分，绩效等级为“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28分，得分22分，得分率79%。进一步对其得分结构分析，预算编制合理性、预算编制规范性、财政拨款收入预决算差异率方面得分情况较好，得分率为100%。但是，在绩效目标合理性与绩效指标明确性方面得分不理想，得分率均为50%，存在绩效目标编制不合理、绩效指标不明确问题。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值42分，得分36.9分，得分率88%。进一步对其得分结构分析，项目管理、资产管理以及人员管理得分率均为100%，资金管理、制度管理得分率分别为83%、75%。省有色金属局在加强部门预算资金支出进度、提高政府采购执行率、加强预决算公开管理、加强项目监管、加强资产管理与财政供养人员管理等方面表现较好。但是，在控制结转结余资金管理、加强内部控制以及制度健全性等方面存在一

些不足。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值30分，得分26分，得分率87%。进一步对其得分结构分析，经济性和公平性方面得分率均100%，效率性与效果性得分率分别为78%、80%。省有色金属局在加强公用经费控制、提高资源保障水平、服务地方经济以及提升防灾减灾能力等方面表现较好。但是，在加快项目推进、发挥项目支撑引领作用，加快事企改革，加强人培养与引进、确保单位可持续性发展等方面需要进一步加强管理。

4.绩效综合分析。

结合预算编制、预算执行、预算使用效果三方面综合分析比较，评价小组认为：省有色金属局在整体支出的预算执行和管理过程中，在提高绩效目标编制科学性、合理性，加强内部控制管理，加快项目推进，加快事企改革，加强人培养与引进、确保单位可持续性发展等方面依然存在一些问题和不足，与全过程预算绩效管理机制的要求尚有差距。

四、主要绩效

2018年省有色金属局实现总收入9.35亿元（其中经营收入4.24亿元，同比增长28.02%），实现利润总额1145.2万元。总资产11.75亿元，净资产6.33亿元，国有资产实现保值增值。职工收入较上年度有较大增长，地勘经济继续保持平稳发展。主要绩效如下：

（一）积极开展各类地质矿产勘查，取得一批找矿成果

2018年，省有色金属局积极开展国家战略性资源勘查，取得一批找矿成果，对保障国家资源安全、优化矿产勘查开发格局起到了重要作用。据统计，2018年共开展各类地质勘查矿产项目131项，涉及金额7212万元。其中：双华-平安镇地区矿产地质调查项目发现了4条锡多金属矿化体；广东莲花山断裂带南西段锡铜多金属矿整装勘查区矿产调查与找矿预测取得较大找矿进展，具有较大寻找锡铅锌多金属矿找矿潜力；广东阳春铜多金属矿整装勘查区矿产调查与找矿预测项目取得较好成果。另外，粤东莲花山锡多金属、粤北韶关铅锌钨锡、粤西云浮-阳春锡铜等有色贵金属资源集中区“三位一体”综合调查项目成功列入自然资源部全国地质调查规划—《全国地质调查规划（2019-2025年）》，为省有色金属局2019-2021年开展国家层面的地质找矿工作奠定了

基础。在地勘院和932队共同承担的凡口铅锌矿接替资源勘查项目中，新探获333级及以上铅锌金属资源量达中型规模，并系统总结了一套深、边部找矿的技术方法组合，即“地质分析+CSAMT+激点测井”的找矿技术方法。932队在广东省翁源县红岭接替资源勘查项目基础上拓展承担的红岭矿区614线-626线钨矿详查项目，探获的三氧化钨（WO3）达大型矿床规模，在2018年获得中国有色金属地质找矿成果奖一等奖。省有色金属局承担省地勘基金项目16个，其中13个通过自然资源厅组织的野外验收及成果报告评审。

（二）开辟地质环境工作新领域，加快转型升级，更好服务民生

2018年，省有色金属局积极开辟地质环境工作新领域，拓宽新空间，加快转型升级，全年共完成地环项目325项，总产值8104万元，较去年同期增长27.5%，在服务经济社会发展、保障民生方面起到了重要作用。同时，协助地方做好防灾减灾工作，充分发挥技术支撑优势。一是深入落实广东省地质灾害防治“十三五”规划，加强与省自然资源厅、省地质环境监测总站、省地灾协会联系，参与各市、区、县防灾减灾体系、技术支撑体系建设以及地质灾害防治高标准“十有县”建设，共成立市、县级地灾防治技术对口支撑点30个，其中市级点8个，县级点22个。二是在我省遭受“艾云尼”等台风影响时，省有色金属局主动协助地方开展汛期地灾巡查和应急抢险，充分发挥了地灾防治主力军作用。地防中心承接的珠海市第二中学后山边坡崩塌（危岩体）地质灾害隐患点治理工程，为政府分忧，为社会服务，取得良好社会效益。三是940队主编中华人民共和国地质矿产行业标准《岩溶塌陷防治工程勘查规范》，地防中心承担的“茂名国家矿山公园申报”项目通过国家矿山公园技术评审，935队实施的“汕尾市生活垃圾无害化处理中心焚烧发电厂二期工程地下水环境影响评价”项目，为保护和改善汕尾市地下水环境具有重要意义。地防中心在推动土壤污染调查、土壤修复、地下水治理与规划等新型业务取得了历史性突破，承接了4个地下水与土壤污染调查项目。

（三）推动工程地质产业发展，服务地方基础设施建设

2018年，省有色金属局牢牢把握粤港澳大湾区建设战略实施和广东构建“一核一带一区”的契机，主动实施产业转移战略，服务地方基础设施建设，成绩显著。2018年共签订经营合同393份，实际完成产值3.61亿元，同比增长34.7%。一是大力拓展

了地质灾害治理和环境治理施工业务。如地防中心、地环中心成功承接了广州开发区JGQ-D4-4地块平整及边坡支护工程等一批大中型具有社会影响力施工项目，首次突破亿元产值大关。二是拓展新业务。如测绘院在传统测绘业务的基础上，发展了无人飞行器航摄、三旧改造类、全国第三次国土调查项目等新的业务方向，大力推行航空摄影测量方法、无人机倾斜摄影测量方法，大大降低了外业工作量，提高了工作效率。

（四）积极推进“三旧”改造，职工获得感不断增强

2018年，省有色金属局积极推进“三旧”改造，成效显著，职工群众获得感不断增强。932队“三旧”改造和棚户区改造项目正在开发中，已经取得较大进展。新华大院棚改一期已于2016竣工验收，220个拆迁安置户喜迁新居；二期共112户，计划2019年3月竣工。阳山基地三旧改造一期预计2019年9月全部竣工，总体销售情况良好，销售收入已过亿元。阳山基地“三旧”改造二期及新华大院“三旧”改造正在办理土地转商手续。938队正在积极办理基地地块控规手续，为“三旧”改造项目适时启动奠定了基础。

（五）加强人才队伍建设，提供技术支撑保障

一是加大人才队伍建设力度。2018年公开招聘84人，其中专业技术人员83%，硕士研究生学历以上占17%，并引进急需专业人员1人。采用压担子、多渠道培训、建立人才库、考核激励等多种方式培养年轻干部。通过地勘专业职称评审共122人，其中高级职称23人，中级职称50人，助理级职称49人。二是加大资质建设和地勘装备更新力度。共升级和新增各类资质证书共14张，用于生产装备的资金投入共计276万元。地环中心取得了国家自然资源部颁发的测绘甲级资质证书并获得了高新技术企业证书，931队地质灾害防治监理资质由丙级升为乙级，932队新增广东省环境污染治理能力评价证书，测绘院申请增补乙级资质业务范围2项并增加了测绘航空摄影、摄影测量与遥感类业务，933队完成了测绘乙级资质的扩项和国家CMA体系认证等工作。省有色金属局共有地环资质65个，其中甲级22个、乙级24个、丙级10个、其它9个。充分体现了省有色金属局地质服务多元化的新格局。

五、存在问题

省有色金属局2018年部门整体支出绩效取得较好绩效的同时，也存在一些问题需要引起关注，并应在今后工作中不断改进和完善。

（一）预算绩效管理意识不强

通过核查省有色金属局绩效自评材料以及开展交流座谈，省有色金属局预算绩效管理意识不强，存在“重投入、轻管理”、“重支出、轻绩效”问题，对于开展部门整体支出绩效评价工作存在一定片面认识，把部门工作总结同等于绩效评价。

（二）绩效目标设置不够合理

省有色金属局存在绩效目标设置不够科学、合理问题，表现为绩效目标指向不明确，没有紧扣省有色金属局的主要职能；绩效指标不够具体，没有从数量、质量、成本和时效等方面进行细化，没有进行定量表述；绩效目标与预算支出的对应关系不够清晰，目标实现的效果性、效率性难以评价。

（三）债权债务长期没有清理

截至2018年12月31日,省有色金属局直属单位其他应收款余额合计5.399亿元，其他应付款余额合计3.017亿元。根据省有色金属局统计，其他应收款余额中有近一半为其直属单位内部之间往来款，另有超支挂账以及历史遗留问题超过1亿元。其他应付款余额中也涉及直属单位内部之间往来款。以上债权债务长期未进行清理，导致虚增债权债务，也不符合《事业单位财务规则》对债权债务的管理要求。

六、相关建议

（一）加强预算绩效管理

2018年9月，中央中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，对全面实施预算绩效管理工作作出指导。通过全方位、全过程、全覆盖实施预算绩效管理，实现预算和绩效管理一体化。建议省有色金属局以此为契机，加强预算绩效管理工作，建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制，提升预算绩效管理水平。

一是在预算编制环节，结合单位职能、上级要求、党委政府要求等，合理设置绩效目标，明确预算支出与年度工作任务、绩效目标之间的对应关系，为绩效评价奠定良好基础。**二是**加强预算执行监控。认真贯彻落实省级预算编制执行监督管理改革要求，进一步加快和均衡预算执行，提高财政资金使用效率和效益。**三是**加强评价结果运用。加强内部绩效评价考核和结果运用，对于绩效考评结果良好的处室（单位）在下一年度项目立项和预算分配方面给予一定的优先权；反之，对于绩效考评结果差的

处室（单位）在项目立项和预算分配方面进行重点关注，从严把关审核。

（二）加强债权债务管理

建议省有色金属局加强债权债务清理工作，加大工作力度，对内部往来债权、债务，要认真组织直属单位开展对账工作，及时进行清理，避免虚增债权债务。对于长期存在又确实无法收回的债权或无法支付的债务，要按规定程序报批处理。

（三）加快项目实施进度

针对部分项目进展缓慢情况，**一是**要加强科学规划认证，对于条件经过可行性研究认证、项目实施条件成熟的项目，优先纳入项目库，在安排项目预算时优先考虑。同时加大项目检查指导力度，针对项目实施过程中存在的问题，专项研究解决。**二是**要加强与地方党委、政府的联动，依靠地方党委、政府力量，积极妥善解决农矿矛盾等问题。**三是**要注重科技创新，人才引进、培养，设备投入、更新等，发挥高科技人才与设备对项目推进的支撑作用。

（四）推进事企分开改革

省有色金属局现有 11 个直属事业单位，全部为公益二类，财政补助一部分经费，不足部分需要单位自已通过开展经营活动进行解决。如 2018 年签订了经营合同 393 份，经营收入 4.24 亿元，实现利润总额 1145.2 万元。现行管理体制是多种原因造成的，随着我国政治经济体制改革步入“深水区”，这种事企不分的管理体制弊端进一步凸显，既不利于提高单位市场竞争能力，也无法充分调动干部职工干事创业的积极性。建议省有色金属局加强政策研究，争取省委省政府支持，加快推进事业单位改革，实现事企分开，“市场的归市场、政府的归政府”，理顺管理关系。

省体彩中心2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

2019年

一、评价项目概要

广东省体育彩票中心（以下简称省体彩中心）主要负责全省体育彩票的销售、运营工作。省体彩中心属公益三类、正处级事业单位，由省体育局主管，业务受国家体育总局体育彩票管理中心指导和省财政厅监管。

省体彩中心的部门总支出纳入省级部门预算管理，其收入由省财政在部门预算安排的财政拨款（政府性基金预算财政拨款）和其他收入构成。2018 年省体彩中心收入预算 48,479.83 万元（其中：财政拨款 48,179.83 万元，其他收入 300.00 万元）；部门调整预算数总收入 52,697.98 万元（其中：财政拨款 50,673.31 万元，其他收入 2,024.67 万元）；总收入年终决算数 52,697.98 万元。2018 年省体彩中心实际支出合计 46,263.60 万元。2018 年末省体彩中心财政拨款结转结余 7,144.70 万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较 2018 年省体彩中心部门整体支出所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对省体彩中心部门整体支出的预算编制情况、预算执行情况、预算使用效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 2“部门整体支出绩效评价共性指标体系框架”，并进一步参考《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）、《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）指标体系中的指标内容及权重，结合省体彩中心 2018 年部门整体支出的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，更深入地将各指标的评分规则细化，并将效率性及效果性等指标分解，使其与部门支出的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1：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**	**86.10**	**86.1%**
一、预算编制情况	14	12.50	89.29%
二、预算执行情况	40	31.95	79.88%
三、资金使用绩效	46	41.65	90.54%

（一）总体结论

2018 年省体彩中心各项目标任务基本完成，彩票销售和公益金筹集额实现了安全稳步增长，为国家和广东省体育公益事业做出了积极贡献。但也存在一些问题：在预算执行方面，资金支出完成率低、结转结余率高、固定资产利用率低；在资金使用绩效方面，预算调整率较高。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定省体彩中心整体支出绩效评价得 **86.10** 分，绩效等级为“**良**”（详细指标评分情况见附件 3）。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制合理性分析。

部门整体支出预算编制情况指标分值 14 分，得分 12.50 分，得分率 89.29%。进一步对其得分结构分析，预算编制部分得分情况较好，得分率 95.00%；但是，部门整体支出在绩效目标合理性方面得分较不理想，得分率 66.67%，主要是彩票销售计划增幅低于我省 GDP 和居民可支配收入增速，设置的目标不够合理。

2.预算执行过程管理有效性分析。

预算执行情况方面指标分值 40 分，得分 31.95 分，得分率 79.88%。其中，存量资金清理情况、预决算信息公开性、项目监管、财政供养人员控制率方面得分情况相对较好，得分率分别为 100%、100%、95.00%、90.00%，反映出在清理存量资金、按规定公开部门预决算信息、对项目监督管理、编制内人员控制上表现良好。但是在资金支出完成率、结转结余率、固定资产利用率方面得分率较低，得分率分别为 50.00%、33.33%、66.67%，主要原因是省体彩中心预算执行进度效率较低、报废固定资产清理不及时等，预算执行过程管理有待加强。

3.资金使用绩效实现度分析。

资金使用绩效方面指标分值46分，得分41.65分，得分率90.54%。其中，在效率性、效果性、公平性方面得分率较高，分别是94.00%、91.33%、92.50%，省体彩中心及时完成了预定的销售体育彩票、公益金筹集额等目标任务。但是，经济性方面预算调整率的得分率为50.00%，反映收入年初预算数与决算数差异较大。

4.绩效综合分析。

结合预算编制、预算执行、资金使用绩效三方面综合对部门整体支出分析比较，评价小组认为：2018年省体彩中心部门整体支出在预算编制、资金使用绩效方面表现良好，预算执行过程方面则相对不足。但由于预算编制等三个方面并非独立存在，在预算编制、预算执行、资金使用绩效方面都互相勾稽，在逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，即便部门整体支出在预算编制方面比较规范，资金使用绩效表现良好，但由于过程管理某些环节不够到位，存在一定纰漏，影响了整体绩效。

四、主要绩效

（一）充分保障了省体彩中心基本支出和项目支出需求，资金使用效益较高

省体彩中心的部门整体支出需求得到充分保障，各项工作得以顺利实施，办公场所和设施设备运行顺畅，履职能力继续增强，取得了较好成效。一是加强了队伍建设。深入学习贯彻落实党的十九大报告、习近平新时代中国特色社会主义思想，不断增强党员干部“四个意识”，发挥党员的先锋模范作用；深入开展“大学习、深调研、真落实”活动，2018年组织7个调研组分赴全省各地市开展广东省体育彩票市场调研工作，收集到意见建议107条，已梳理解决和吸收。二是积极推进了项目建设。办公场所租赁、设备购置、广告及宣传推广、业务系统开发维护、彩票销售渠道建设、热敏票投注单印制、彩票物流管理等项目大部分都完成了支出计划，达到预期目标，夯实了我省体彩事业发展基础，使我省体育彩票销量保持良好的增长态势。三是管理体系基本完善。全年完善、补充、修订各项规章制度38个，“走出去、请进来”开展管理人员各类培训10余次。财务管理、项目管理、招投标管理、资产管理制度等形成体系，基本能够规范省体彩中心的部门支出事项。执行《彩票管理条例》、《彩票管理条例实施细则》，相关管理制度基本落实到位，2018年全省体彩系统未出现重大责任事故。

（二）质量与规模并重，主要绩效目标达到预期效果

2018年全省全年销售体育彩票247.19亿元，筹集公益金58.81亿元，年末体育彩

票销售网点数量达到12,828个，投注终端数量达到13,283台，上述4个主要指标均超额完成目标任务。提供就业岗位3万多个，代销者销售收入19.8亿元，为稳增长、稳就业、惠民生做出了积极贡献。

（三）树立责任彩票意识、加强公益金宣传，提升体育彩票良好形象

一方面，省体彩中心以树立责任彩票意识为切入点，围绕调查研究、游戏、渠道、技术、品牌、队伍、购彩者、利益相关者、报告和评估九个领域，采取多项措施，多管齐下，严格落实履职尽责，加强公益公信宣传，全面推进责任彩票建设和业务工作齐头并进，推动我省体育彩票事业安全、健康、可持续发展。其中，全年参与及组织开展树立责任意识培训七次，培训考核100%覆盖全体从业人员；发布广东首份年度社会责任报告，主动接受社会监督，在社会责任建设上迈出了新的坚实步伐。另一方面，大力加强公益金宣传，据不完全统计，2018年以体育彩票公益金资助为主要资金来源的全省县以上组织开展的体育赛事活动超过4,000个，其中以“体育彩票”冠名宣传的达到400多项，较往年有明显的进步与提升。此外，体育彩票公益金在对口扶贫、援疆、援藏等工作上形成了“陆河联安村全国特色休闲体育小镇”、“足球援疆”等广东经验和广东成效，连续多年坚持开展的“快乐操场”、“爱心图书室”公益活动深入人心，体育彩票社会认知度、认可度明显提升。

（四）以创新为动力，提升工作效益、增强发展后劲

创新是引领发展的第一动力，2018年省体彩中心开发、开通了“广东省网点征召平台”，推行“阳光征召”，实现了在线申请体彩网点政策公开、进度可查、阳光透明，并创新网点征召方式和推广活动，省、市联动宣传，陆续开展了“开体彩网点，赢开业礼金”、“开体彩网点、卖世界杯彩票”等征召推广活动，组织发动推广人员开展地推、扫街，去年征召平台注册用户达到16,086个，累计接受网点申请6,647个，成功开设网点2,630个，取得良好社会反响。同时，在举办世界杯之际，与广东体育频道联合打造《竞彩情报站》精品电视节目，与羊城晚报合作打造“望俄打卦”世界杯预测专栏视频节目，与珠江经济台合作举办“好彩世界杯”专栏节目，创新性地实现了世界杯期间电视、报纸、电台等全媒体宣传格局，收听收视率均居所在媒体前列，工作成效显著。还成功上市广东本地的篮球主题即开票，并整合资源，依靠社会力量，打造广东三人篮球联赛经典品牌赛事，借势推广篮球主题票，该比赛共计3,000场，

覆盖广东城乡，通过各类媒体传播，触达人群超过500万人，得到了社会的广泛认可，为广东即开型体育彩票品牌推广活动作出了有益探索。

五、存在问题

（一）体育彩票销量增幅与广东经济发展优势还有一定差距，区域发展失衡，发展质量与效益有待进一步提高

2018年省体彩中心虽然完成了年初预算制定的绩效目标，但仍存在不足：一是体育彩票销售额增幅有待提升。2017年全省累计销售体育彩票193.94亿元，占全国销量的9.25%，排名第二。2018年全省全年销售体育彩票247.19亿元，增幅27.46%，但销量增幅低于全国水平，竞猜型彩票销量由原来的全国第一下降到去年的全国第三，发展速度、产品培育还有提升空间。二是区域发展不平衡依然存在。全省体育彩票销量主要集中在广州、深圳、东莞等中心城市，粤东西北地区累计销量仅占全省销量的20%，全省市场份额虽然突破50%、但仍然有超过一半的地市市场份额低于50%。

（二）部分项目预算执行率偏低，资金管理、项目管理、资产管理方面仍需加强

一是预算支出完成率偏低，造成财政拨款结转和结余资金数额较多。2018年，省体彩中心当年收入52,697.98万元加上年初结转和结余2,717.93万元，当年收入总计55,415.92万元，实际支出数为46,263.60万元，减去结余分配2,007.62万元，财政拨款结转和结余决算数为7,144.70万元，预算支出完成率为83.48%，财政拨款结转结余率13.56%。二是会计核算规范性存在不足。第一，部分往来账项清理不够及时，截至2018年底，3年以上往来款项3,447.5万元，其中“华丰焊管厂有限公司王子强借款500万元”从2005年挂账至今；第二，个别支出费用会计核算分类不够准确。三是个别政府采购项目流程不够规范，未及时备案或签订采购合同。四是资产管理需要加强，部分待报废彩票销售终端机处置、核销工作不够及时。

六、相关建议

（一）推进预算绩效管理工作，促进部门整体支出绩效目标质量提升

部门整体支出绩效目标是部门预算管理的重要环节，是部门整体绩效监控和绩效评价的重要依据，作为负责全省体育彩票的销售、运营工作主管部门，省体彩中心在编制年度预算绩效目标时，应按照习总书记对广东省“四个走在全国前列”的要求，综合考虑我省在全国经济发展中的优势地位、体育彩票整体市场的现状及发展潜力等

因素，进一步提高绩效目标科学性和合理性。夯实部门预算绩效目标运行监控、部门预算支出绩效考核依据的基础。

（二）落实部门支出的各项管理制度，提高部门预算管理的规范性

一是加强资金管理。第一，强化部门内部绩效目标运行监控机制，做好内部职能部门之间协调，积极推进项目进度，提高预算支出效率，降低结转结余率。第二，进一步规范财务管理和会计核算，及时清理往来账项，各种费用支出做到精准分类核算。二是加强项目管理。严格执行项目管理制度，规范政府采购程序，提高合同管理水平。三是加强资产管理。认真落实资产管理的各项规定，及时清理报废固定资产，提高固定资产利用率。四是加强人员管理。合理使用编制和预算，引进高素质人才，推进体彩事业的发展。

（三）加强统筹协调，进一步促进体育彩票保持良好增长态势

一是要继续争取省体育局支持，全面推动各市体育行政部门进一步落实体育彩票“一把手”工程，统筹体育系统内部资源，发动社会力量，整合内部资源，提升销量。二是加强渠道拓展与网点建设。将“增机扩点”作为一项重点工作来抓，做好旧终端机的更新和新机的布点工作，同时大力抓好网点和渠道的拓展及形象建设，尽最大努力为广大彩民提供便利，力助网点业主提高经营效益。三是努力挖掘彩票的体育内涵，做好玩法创新。四是加大信息公开力度，提高体彩透明度，以公开、透明赢得公信力。五是采取分类施策、区域扶持、加强培训、市场指导等措施，增强后劲，提高可持续性发展能力。

省福彩中心2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司

机构负责人：马列群

项目负责人：林少雄

2019年

一、评价项目概要

广东省福利彩票发行中心(以下简称省福彩中心)主要职能为发行销售中国福利彩票，筹集社会福利资金，为社会福利和公益事业服务。省福彩中心属公益三类、正处级事业单位，由省民政厅主管，业务受中国福利彩票发行管理中心指导和省财政厅监管。

省福彩中心的部门总支出纳入省级部门预算管理，其收入由省财政在部门预算安排的财政拨款（政府性基金预算财政拨款）和其他收入构成。2018 年省福彩中心收入预算 51,122.50 万元(其中：财政拨款 50,347.03 万元，其他收入 775.47 万元)。2018 年省福彩中心部门调整预算数总收入 64,930.48 万元（其中：财政拨款 64,155.01 万元,其他收入 775.47 万元);收入年终决算数 65,492.33 万元(其中:财政拨款 64,155.01 万元，其他收入 1,337.32 万元)。2018 年省福彩中心实际支出合计 43,084.84 万元。2018 年省福彩中心财政拨款结转结余 24,408.85 万元。

二、评价原则与评价方法

本次评价遵循目标导向性原则、科学客观性原则和公平公正性原则，采用目标预定与实施效果比较法、因素分析法，通过比较 2018 年省福彩中心部门整体支出所产生的实际结果与预定目标，综合分析影响绩效目标实现和实施效果的内外因素，再结合专家评审意见以及公众调查结果，对省福彩中心部门整体支出的预算编制情况、预算执行情况、预算使用效益做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日。

本次评价基准日为 2019 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明。

本次评价主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）附件 2“部门整体支出绩效评价共性指标体系框架”，并进一步参考《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）、《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号）指标体系中的指标内容及权重，结合省福彩中心 2018 年部门整体支出的具体情况，以资金使用结果为导向，确定评价内容并相应选设指标及权重，更深入地将各指标的评分规则细化，并将效率性及效果性等指标分解，使其与部门支出的实施内容进一步匹配。

三、评价结论与绩效分析

表 3-1 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**	**81.59**	**81.59%**
一、预算编制情况	14	12.90	92.14%
二、预算执行情况	40	27.95	69.88%
三、资金使用绩效	46	40.74	88.57%

（一）总体结论

2018 年省福彩中心各项目标任务基本完成，实现了安全平稳增长，为社会公益福利事业，保障和改善民生做出了重要的贡献。但是也存在一些问题：在预算编制方面，保障措施和绩效目标合理性有待提高；在预算执行方面，资金支出完成率低、结转结余率高；在资金使用绩效方面，预算调整率较高。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定省福彩中心整体支出绩效评价得分 **81.59** 分，绩效等级为“**良**”。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制合理性分析。

部门整体支出预算编制情况指标分值 14 分，得分 12.90 分，得分率 92.14%。进一步对其得分结构分析，预算编制部分得分情况较好，得分率 97.50%；但是，部门整体支出在绩效目标合理性方面得分较不理想，得分率 85.00%，主要是彩票销售计划增幅低于我省 GDP 和居民可支配收入增速；保障措施方面得分率 82.50%，表现在资产管理和内部财务审计制度不够完善。

2.预算执行过程管理有效性分析。

预算执行情况方面指标分值 40 分，得分 27.95 分，得分率 69.88%。其中，存量资金清理情况、预决算信息公开性、财政供养人员控制率方面得分情况相对较好，得分率分别为 100%、100%、90.00%，反映出在清理存量资金、按规定公开部门预决算信息、

编制内人员控制上表现良好；但是在资金支出完成率、结转结余率、固定资产利用率得分率较低，得分率分别为 25.00%、0%、0%。主要是省福彩中心的预算执行率和固定资产使用效率较低，预算执行过程管理有待加强。

3.资金使用绩效实现度分析。

资金使用绩效方面指标分值 46 分，得分 40.74 分，得分率 88.57%。其中，在效率性、效果性、公平性方面得分率较高，分别是 98.00%、91.00%、92.00%，省福彩中心及时完成了预定的销售福利彩票、公益金筹集等目标任务；但是，预算调整率得分率为 0%，反映出部门收入存在年初预算数与决算数差异较大的问题。

4.绩效综合分析。

结合预算编制、预算执行、资金使用绩效三方面综合对部门整体支出分析比较，评价小组认为：部门整体支出在预算编制、资金使用绩效方面表现良好，预算执行过程方面则相对不足。

但由于预算编制等三个方面并非独立存在，在预算编制、预算执行、资金使用绩效方面都互相勾稽，在逻辑上也相互关联。在这种得分结构下，充分反映出，虽然部门整体支出在预算编制方面比较规范，资金使用绩效表现良好，但由于过程管理某些环节不够到位，存在一定纰漏，影响了整体绩效。

四、主要绩效

（一）资金使用效益较高，省福彩中心综合履责能力得到提升

1.为省福彩中心的顺利运行提供了有力保障。

一是按照有关政策规定充分保障了人员经费、日常公用经费等支出需求。在党的引领下，队伍建设得到加强，办公场所和设施设备运行顺畅。二是行政事业类项目得到强力支撑，顺利实施了省福利彩票数据中心项目，完成物业产权更名及工程项目立项。信息化建设方面完成了灾备系统升级及切换演练、升级了电脑福利彩票销售管理系统、建设广东福彩综合业务安全接入系统、推进广东福彩中心彩票数据分析系统等重要基础设施建设。

2.管理体系不断完善。

一是完善制度。机构内控方面：制定了《政府采购项目采购代理机构选取暂行办法》、制定了会议和培训费管理办法，修订了《广东省福利彩票优秀新闻报道奖励办

法》、中心考勤办法等规章制度，进一步建立健全长效管理机制。市场管理方面：出台了2018年“快乐十分”销售终端设置规划；制定了《广东省福利彩票销售场所突发事件应急处置预案（暂行）》；印发了《广东省电视代销福利彩票业务管理暂行办法》。二是加强财务管理。完成巡视审计整改工作；理顺了地市中心兑奖周转金的借款结算工作，调整对下级年度奖励金的拨付方式，加强对下级地市中心的财务管理工作；根据全省民政财务收支专项整治行动的要求，邀请第三方专业机构对中心财务收支情况进行内部审计，派出工作组对广州、河源、阳江、佛山等市福彩中心使用资助资金进行审计检查。三是信息管理精细化。简化了彩票销售款账户余额清零工作流程；完成了省福利彩票代销者信息补充工作；开展了广东省福利彩票投注站布局与双色球游戏促销大数据分析项目；做好了即开票销售系统升级和实现数据实时传报工作。四是规范市场管理。解决了视频彩票投注卡押金历史遗留问题；顺利完成7个合作到期的视频票销售厅收回工作；安排检查小组到地市对2017年度省福彩中心资助建设福彩形象示范店项目完成情况进行抽查，共抽检10个市89个投注站；完成了即开票停销尾票回收、清点和核对工作；加强了“刮刮乐”即开票宣传展示工作；组成工作组深入粤东西北地区开展“大调研”活动，实地了解情况，督导福彩工作；向地市下发通知，督促各市狠抓安全隐患排查和整改，加强福彩安全管理工作，并组织工作组对地市投注站、彩票仓库进行消防安全检查。

（二）全面实现主要绩效目标，推动福彩事业新发展

1.积极开展各类营销促销、挖掘市场潜力活动。

一是以规模营销增销量。围绕三大票种，针对快乐十分、双色球、“刮刮乐”及中福在线游戏开展全省性“快乐十分”游戏4,000万元派奖等多种形式的大型营销促销活动，挖掘市场销售潜力。二是以精准营销激活力。创新探索“福彩+互联网”模式，在官方微信平台开展“福彩常识有奖竞答”活动，点击量63万，活动参与人数8万多人次，提升了社会公众福彩认知度。

2.取得较好的社会经济效益。

省福彩中心紧紧围绕年初制定的绩效目标，不断夯实市场基础，大力拓展销售渠道，优化福彩游戏结构，推进站点形象升级，加强规范管理。2018年全年销售福利彩票196.8亿元（不含深圳市，下同），完成182.8亿元销售目标任务，比上年净增14

亿元，比目标超额 7.02%；筹集福彩公益金 57.31 亿元，筹集率达 29.1%，总销量和公益金筹集量均创下历史新高；2018 年末广东省内福利彩票投注终端数量达 17,122 台，较目标计划增加 60 台；彩票销售网点数量达到 9,814 个，超额完成年初 9,301 个的绩效目标。

3.弘扬公益提升福彩品牌形象。

一是拓展宣传渠道。省、市福彩中心共投入 3,448 万元，在全省范围内投放户外大型福彩公益广告牌 209 块，覆盖全省 20 个地市、97 个县（市、区），进一步巩固我省福利彩票公益宣传效果。二是通过资助第九届“福彩夏令营”、第七届“福彩育苗计划”、“福彩杯”敬老文艺演出等公益活动打造公益福彩。三是打造阳光福彩。通过主动发布销售情况公告、公开部门预算基本情况、印制派发 2.2 万本《2017 年度广东省福利彩票公益金收支情况公告汇编》及《2017 年度广东省福利彩票社会责任报告》等活动，策划《给您还原近两年广东福彩百万以上大奖得主》等专题报道，彰显“阳光福彩”理念。

五、存在问题

（一）预算编制环节，绩效目标设置和资金安排不够科学合理

一是福利彩票销售额目标设置偏低，不够合理。2017 年全省共销售福利彩票 189.6 亿元(不含深圳市)，但 2018 年福利彩票销售额目标为 182.8 亿元。彩票销售额增幅低于我省 GDP 和居民可支配收入增速。二是部分项目预算绩效目标设置不够精细。如彩票销售网点数量、投注终端数量、公益金筹集额等绩效指标未具体细化分解到各地市。三是年末结转结余资金不减反增，2018 年度省福彩中心年末财政拨款结转和结余 24,408.86 万元，比上年年末财政拨款结转和结余 7,308.74 万元增加 17,100.12 万元。

（二）部分项目预算执行率偏低，资金管理和资产管理需要加强

一是部分预算项目支出执行率偏低。2018 年，省福彩中心年初预算 51,122.50 万元，年中调整追加 13,807.98 万元，年初结转和结余 2,578.96 万元，2018 年度实际支出数为 43,084.84 万元，预算支出完成率为 63.82%。其中有 4 个上年结转预算项目支出执行率低于 75%，涉及预算安排资金 18,000 万元。二是在部分政府采购项目未严格遵守相关采购程序及要求，存在签订和备案采购合同不够及时的情况。三是部分往来

款项清理不及时，3年以上的往来款项共1,570.10万元。四是固定资产利用率较低（55.15%）。

（三）在激烈的市场竞争环境下，福利彩票发展的平衡性和协调性有待提升

2018年全省福彩市场保持了安全、平稳运行，但当前彩票发展环境和市场竞争格局都在发生深刻变化，市场发展空间相对受限，不利于福彩事业的健康、协调发展。一是福利彩票票种之间发展不平衡。随着彩票销售模式和彩票品种的不断增加，各票种之间发展不平衡，2018年全省福彩三大票种发展呈“一增两降”趋势。电脑票销售193亿元，同比增加15.78亿元，增长8.9%。但即开票销售17.76亿元，同比减少0.93亿元，下降5.02 %。视频票销售31.92亿元，受供给侧制约、经营整改、限购政策等客观因素影响，销售下降2.99 %。电脑票占比持续增大，即开票和视频票占比进一步萎缩，票种之间的发展不平衡，相对影响了福彩销售多元化的发展。二是区域发展不平衡依然存在，2018年全省福彩销量增长主要依靠珠三角地区（占全省总销量的3/4以上），福彩区域发展差距仍然很大。三是福彩与体彩市场竞争加剧。2018年，体彩借助世界杯的契机扩大了彩民群体，扩张了销售网点，世界杯热潮过后仍保持加速超车，将差距持续扩大。2018年全省福彩市场份额占49.5%，比2017年下降了4.6个百分点，各地福彩的市场阵地也在逐渐丢失，福彩市场竞争力有待加强。

六、相关建议

（一）进一步完善和规范预算编制，提高绩效目标的科学性和合理性

一是在绩效目标设置过程中应综合考虑我省在全国经济发展中的优势地位、福利彩票发展现状及发展潜力等因素，提高绩效目标科学性和合理性。二是进一步细化绩效目标，将目标任务分解至地市，提高绩效目标的可执行、可监督、可考核评价性。三是在预算编制时，统筹兼顾上年项目结转资金，实现预算资金的精准投放，提高资金使用效率。

（二）完善内控制度，落实内部管理和强化履职责任

一是加强预算绩效管理。完善具体的预算绩效管理制度、项目资金管理制度，落实绩效评价和资金管理责任。二是强化资金管理，提高预算支付进度率。三是完善政府采购管理，严格执行政府采购规定，进一步提高政府采购的合法性和规范性。四是规范资产管理。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）着力市场开拓、增强竞争力，持续推进福彩高质量发展

一是推动福利彩票多元化发展，调动广大消费者的积极性，让更多消费者参与到福利彩票事业当中。二是拓宽销售渠道。加快增机扩点，积极探索跨行业合作，开辟福彩新的销售渠道。三是挖掘销售潜力，继续围绕三大票种开展全省性规模营销，探索“福彩+互联网”营销新模式。四是整合媒体资源，加大公益宣传，加强与传统主流媒体的合作，在新华网、南方日报等主流媒体和其他平台做好福彩发行宣传报道；继续开展品牌公益活动，做好各类主题宣传工作，提高宣传品质和关注度，强化福彩公益金的宣传；加大新媒体运用，拓展新的宣传渠道。

广州铁路运输检察分院2018年部门整体支出绩效评价报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

机构负责人：吴少华

项目负责人：郭金凤

2019年

一、评价项目概要

本次绩效评价的资金范围为省财政安排给广东省检察院广州铁路运输分院省本级院及纳入其2018年度部门预算的2个下属单位（广州铁路运输检察院和肇庆铁路运输检察院）的省级财政性资金。根据广东省检察院广州铁路运输分院年初预算批复文件（粤财预〔2018〕26号）及相关预决算公开信息，2018年度该部门整体支出年初预算安排共7608.81万元；经年中预算调整，该部门整体支出预算总额调整为9266.22万元；部门整体实际支出8486.13万元，财政拨款预算完成率为91.58%。

二、评价目的与评价方法

通过对被评价部门履职绩效的评判，以及对被评价部门履职绩效、部门实际支出、支出预算三者之间的动态关联性分析，就部门预算与部门绩效之间的匹配度问题提出针对性的优化建议，以促进被评价部门绩效预算管理能力的进一步提升，从而不断提高省财政公共预算资金的使用效益。

（一）评价基准日

本次绩效评价项目时段为2018年1月1日至12月31日（评价基准日为2018年12月31日）。

（二）绩效综合评价指标体系

本次绩效评价以《广东省省级部门整体支出绩效评价指标体系》为框架，针对部门职能及其支出特点，综合考察被评价部门整体支出资金使用及部门行政职能开展的动态流程及关键输出，通过定性与定量相结合的方式，从预算编制情况、预算执行情况及资金使用绩效三个方面对部门整体支出绩效管理进行实证性评判和分析。本次部门整体支出绩效评价适用的部门履职用财绩效综合评价指标体系。

三、评价结论与绩效分析

经综合评价与分析，广铁分院2018 年度部门整体支出绩效评价综合得分为84.94分，绩效评价等级为“良”（详见表3-1）

表 3-1 绩效评价指标得分总体情况

一级指标	分值	得分	得分率
预算编制情况	28	21.6	77.14%
预算执行情况	42	36.52	86.95%
预算使用效益	30	26.82	89.40%
部门整体	100	84.94	84.94%

（一）总体结论

根据部门整体支出绩效管理总体表现及部门整体绩效的分析，该部门基本完成了产出任务和实现了履职效益。但仍存在预算编制缺乏绩效目标导向，预算规模测算不够准确，资源配置不尽合理，聚焦度不高，资金使用重点不够突出，预算编制未考虑到新增职能的变化，影响部门预算编制的合理性；同时，总预算执行进度和财政拨款项目支出进度较低，项目支出预算完成率 89.00%，如计术服务及维护项目和办公采购项目支出率均低于 80%，影响了部门整体支出预算的总体绩效。经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定广东省检察院广州铁路运输分院 2018 年度部门整体支出绩效评价总得分为 84.94 分，绩效等级为“良”。

（二）绩效指标分析

1. 预算编制情况分析

“预算编制情况”分值为 28 分，平均得分 21.6 分，整体得分率为 77.14%。从细化指标情况看，该部门预算编制基本能够符合规范，但存在预算规模测算不够准确，资源配置不尽合理，聚焦度不高，资金使用重点不够突出，影响了部门预算编制的合理性；同时，部门预算缺乏绩效目标导向，年度工作目标与中长期规划的衔接度不够紧密，年度工作的可衡量性和明确性不足。部门预算编制水平有待提高，需重视部门业务发展规划、阶段性和年度工作目标、指标与部门预算绩效管理工作的有机结合。

2. 预算执行情况分析

“预算执行情况”分值为 42 分，平均得分 36.52 分，整体得分率为 86.95%，反映 2018 年度该部门整体支出预算执行过程存在一定的改进空间：财政支出预算执行力度不强，财政项目支出率为 89.00%，低于部门整体预算支出率 91.58%，特别是技术服务

项目和办公采购项目支出率均低于80%；项目监管机制尚未得到有效的落实，合同管理和审批流程不规范；固定资产处置不够及时性。

3.资金使用效益分析

“资金使用效益”分值为30分，平均得分26.82分，整体得分率为89.40%。反映2018年度该部门整体支出资金使用效益良好。多数重点工作任务得以落实，侦查监督、审查起诉、刑事执行检查、民行检查和公益诉讼等部门检察职能得以较好发挥。如受理民事行政监督案件125件（其中民事案件2件，行政案件117件，知识产权案件5件，非诉执行案件1件），同比增长103.28%；提出诉前检察建议9件，消灭了立案、诉前程序空白等。

4.综合分析

综合考察2018年度广东省检察院广州铁路运输分院部门整体支出资金使用情况，评价小组认为：2018年度广东省检察院广州铁路运输分院由于前期部门预算目标不够科学合理，未与部门发展规划、职能业务进行整合，未能充分发挥预算编制对部门业务实施的导向作用，部门虽然能够完成基本的职能工作，但是仍存在检察工作发展不平衡，新增行政、知产、海事诉讼监督职能工作开展不充分等问题。

四、主要绩效

（一）部门行政性管理工作的资金使用绩效

一是案件信息公开透明性逐渐提升。分院“两微一端”影响力跃升至全省158家检察院第18名，微信公众号排名上升至全省市级院榜第6。受理侦查期间申请会见2次，安排阅卷44次，听取辩护意见6次。公开案件程序性信息457条、生效法律文书203份，发布重要案件信息21条。自觉接受人民监督员监督，受理案件2件2人，监督结案5件5人。12309检察服务中心升级改造完成并即将全面启用。**二是**司法体制改革部署逐渐深化。出台《关于完善和规范检察官办案组织及检察官联席会议制度的方案》，建立检察官办案组2个、独任检察官办公室13个。落实员额领导办案要求，院领导直接办案12件，专职委员办案10件，业务部门负责人办案35件，实现领导直接办案常态化。开展检察官助理、书记员职务套改工作，对39名检察官助理和5名书记员进行职务套改。积极配合做好工作衔接，切实抓好案件办理、积压线索、遗留案件处理移交等工作，对转隶遗留案件16件17人依法作出处理决定。

（二）部门职能履职工作绩效情况

1. 服务经济发展。

一是促进民营经济健康发展，创造良好法治环境。落实广东检察机关服务保障创新驱动发展战略“13条意见”和服务保障民营经济健康发展的“13条意见”，依法平等保护民营企业合法权益。深入开展“4·26世界知识产权日”系列宣传咨询活动。联合广州知识产权法院、广东省科技厅、广东省知识产权局签署《加强知识产权保护工作协作协议》，推动形成知识产权保护工作合力。**二是**积极化解经济风险，推动司法救助助力扶贫攻坚。推动司法救助助力扶贫攻坚，办理司法救助案件2件。并开展破坏环境资源犯罪专项立案监督，扎实推进生态环境领域检察公益诉讼工作，依法在铁路安全保护区内非法取土、挖沙、抽取地下水以及堆弃垃圾等危及铁路运输安全的行为。

2.社会稳定得到进一步维护。

一是国家安全犯罪，政治安全风险等进一步得到化解和防范。全年共受理审查逮捕案件218件247人，批准逮捕172件188人；受理移送审查起诉案件225件290人，提起公诉190件227人，有效遏制刑事犯罪高发势头。**二是**基层治理现代化水平得到提升。发挥控告申诉检察职能作用，接受群众来信来访263件，息诉罢访3件3人。**三是**进一步推动铁路线下安全隐患的解决。出台实施意见，综合运用检察建议、公益诉讼等方式，推动整治铁路线下安全隐患34处，督促铁路有关部门防止和杜绝安全隐患向安全事故转化。部署七项措施深入推进专项斗争。共受理审查逮捕案件4件7人，受理移送审查起诉案件1件8人。加强信息报送工作，全年共报送信息46篇，在全省检察系统排名第5。

3. 监察监督工作逐渐深化。

监督公安机关立案4件，对不构成犯罪或证据不足的，决定不批捕63人，不起诉36人。加强公诉部门介入引导侦查工作力度，办理退查案件65件120人，有效补足补强证据。加强量刑建议工作，提出量刑建议162人，法院采纳量刑建议106人。加强未成年人检察工作，办理未检案件9件9人。全面加强对刑事执行活动的监督，对6个铁路看守所实行派驻检察或巡回检察。受理羁押必要性审查案件2件，发出变更强制措施建议2件，采纳率100%。办理财产刑执行检察监督案件2件。依法对民事行政

生效裁判、调解书及审判人员违法行为、执行活动进行监督，受理民事行政监督案件125件（其中民事案件2件，行政案件117件，知识产权案件5件，非诉执行案件1件），同比增长103.28%，提请省院抗诉4件（省院支持2件），提出检察建议2件。积极办理影响高铁线路安全、违法侵占铁路国有财产等公益诉讼案件，立案12件，提出诉前检察建议9件，消灭了立案、诉前程序空白。

五、存在问题

（一）预算编制合理性相对不足，准确性有待提高

一是部门预算和履职业务之间衔接性和粘合度不强。据了解，部门新增行政、知产、海事诉讼监督职能，但在部门年度预算安排中尚未覆盖这些职能，即在年初预算安排中或者年中调整中未加强资金倾斜力度，也反映出年初预算编制合理性有待进一步提高。二是项目支出与基本支出边界模糊，保障主体难以清晰区分。据了解，部门除检查监督工作外，基本不承担其他社会公共事务管理职能，支出内容主要为人员经费、公用经费、业务经费等，其中业务经费和公用经费支出内容相识，保障主体难以清晰区分。

（二）部分财政支出预算执行力度较慢

根据《广东省财政厅关于2018年底省直部门财政资金支出情况表》（粤财预〔2019〕36号）及部门年度决算数据，2018年广铁分院年初二级项目共20个，剔除由于改革转隶划走的3个二级项目资金，剩余17个之中，部分项目预算执行率滞后，如，例如广州院-计术服务及维护，预算执行率为65.29%，主要原因为年初预算计划“两微一端”购买服务需30万，2018年实际使用15万，此项资金有结余。同时也间接的说明项目单位在年初预算不准确，年中也未根据实际情况进行资金的调整。

（三）绩效目标导向性不强，未设置可量化的绩效指标，可评性不高

一是绩效年度目标与长期规划衔接粘合度稍弱，绩效目标导向性需进一步明确，如部门2018年设置的年度绩效目标更倾向于中长期目标，“以服从服务大局为目标，进一步推动铁检工作与服务保障国家和地方经济社会发展的深度融合”等；二是部门整体绩效目标设定过于定性，缺乏量化指标，且目标值来源依据不足，难以作为绩效考核的指标。如“以扫黑除恶专项斗争为抓手，进一步维护好社会大局和铁路安全稳定”；同时，部门提供了年度绩效产出（包括公共产品或服务，如“办理审查起诉、

上诉、抗诉以及同步审查案件数量”等），但未能说明对相关产出的质量、成本及能达到的预期效果。

（四）管理制度健全性不足，部分内控制度尚需落实；对下属预算单位的动态监督管理不到位，动态监管意识需进一步加强

一是管理制度健全性不足，部分内控制制度尚需落实。未见与部门职能工作相关的项目管理制度或实施方案，且部分内部管理制度或规范尚在修订中（如：预算执行定期分析制度、采购管理办法、公务用车管理规等）；二是对下属预算单位的动态监督管理不到位。现场核查发现，分院本级对下属预算单位（广州院和肇庆院）的监督管理不到位，未提供月度/季度/年度考核结果和整改通知以及整改效果材料，例如，对于预算资金的支出率、调整以及执行进度等。

（五）预算资金使用不够规范，未严格执行公务卡强制结算目录；同时，财务管理规范性有待进一步提升

一是预算资金使用不够规范。现场核查发现在公务卡结算中，广州院未按规定使用公务卡结算，部分支出未使用公务卡或转账方式结算而采用的现金支付；二是合同管理不够严谨。合同未签日期较多，合同订立环节存在一定风险，易引起合同执行后续不必要的纠纷。部分合同未执行验收环节，合同履行环节订后未按要求完成，存在一定风险；三是财务管理规范性有待进一步提升。现场核查广铁分院项目单位物品，领用登记管理不规范；会计基础工作规范工作不到位，部分资产没有做资产账务处理。

六、改进建议

（一）加强部门整体工作统筹力度，优化财政资金配置，突出资金使用重点，提高部门预算编制的准确度

一是在编制预算前对近三年整体支出预算规模、结构及支出进度情况按照部分职能模块进行分类梳理、分析，测算部门各职能模块各类支出的预算规模基准值，根据基准值对部门各项职能预算进行编制；三是加强部门业务经费分类编报，明确业务经费开支范围，进一步清晰化公用经费与项目经费的边界，利用部门业务经费明细支出的统计与说明，将完整的费用支出信息提供给上级部门。

（二）加强内外部沟通协调，建立健全预算执行动态监控机制，切实提高部门预算执行力度

一是建议部门整理分析近三年财政之间下达的非年初预算资金和部门人员、职能、支出结构变动之间的勾稽关系，降低因主观因素导致的执行进度滞后。二是针对支出率低的部分项目，根据项目属性分析原因，并加强预算执行动态监控机制，及时收集和汇总部门预算下达、非年初预算费用、资金使用情况，及时掌握部门预算支出执行进度。

（三）结合年度重点工作计划和部门职能设定部门整体目标

一是建议项目单位根据实际的职能块确定每个职能块的目标，并将重点工作计划归口到具体的职能块，设定合理的目标值；二是目标的设定需要与具体的工作任务性质和资金量挂钩，对于有重点任务指标的处室要合理安排资金，通过资金的安排推动相对的处室积极主动开展相关的活动，以更快更好地实现预期目标；三是尽量设定量化的可考核的目标，同时要指标设定要合理，相对数指标如增长率、及时性数据需要给出参照的基期数据。

（四）加快并落实部门内部管理制度，形成有效的内控建设体系，并不断的促使制度有效落地，以紧跟司法改革的步伐

一是做好制度的立改废释，全民提高部门落实执行能力，促进监察监督工作科学发展。围绕司法改革步伐，落实资产动态管理、公务卡结算等规章制度，降低公务活动成本，增强各项管理制度在实际工作中的可操作性和执行效果。二是加强对预算执行过程的监管意识，建立预算实施过程的绩效反馈机制。

（五）加大部门财政管理制度与规范的执行力度。加强会计核算管理，建立健全财务内部管理制度，确保监督的经常化、制度化

一是制定公务卡强制结算目录管理办法或者规章制度，积极推行使用公务卡。二是建议纠正过去“重物轻管理”思想，严格执行单位采购的内控环节，完善单位物资收发层的管理制度。三是进一步加强会计工作的规范化，建立健全财务内部管理制度。四是建立健全单位的财务报销制度，报销事项的内容用途清晰、准确，遇特殊情况补充说明原因。

省民建2018年部门整体支出
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

2019年

一、评价项目概要

为进一步规范政府部门财政支出，强化政府部门履职效能，切实提高财政资金使用效益，受广东省财政厅（以下简称“省财政厅”）委托，中水珠江规划勘测设计有限公司（以下简称“第三方”）承担了中国民主建国会广东省委员会（以下简称“民建省委会”）2018 年度部门整体支出绩效评价工作。

本次绩效评价的资金范围包括省财政安排给民建省委会 2018 年度部门预算的所有省级财政性资金。根据广东民建省委会年初预算批复及相关预决算公开信息，民建省委会 2018 年年初结转结余 50.95 万元，当年预算调整数 1,753.22 万元，当年预算收入总计 1,804.17 万元，当年决算支出 1,736.06 万元(基本支出 1,511.84 万元，项目支出 242.22 万元),年末结转结余 68.11 万元。

二、评价原则与评价方法

本次部门整体支出绩效评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合民建省委会设定的绩效目标，设置合理的评价指标及标准，运用比较法、成本效益分析法和公众评判法等评价方法，对民建省委会部门 2018 年度所有省级财政支出的全过程及其履行职责的经济性、效率性、效果性和公平性进行评价。

（一）评价时段

本次评价时段为 2018 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日。

（二）评价指标体系说明

根据省财厅《关于印发〈广东省省级部门整体支出绩效评价管理办法〉的通知》（粤财绩〔2017〕13 号），评价指标体系分为共性指标和个性指标。共性指标是指适用于所有部门的指标，主要包括预算执行情况、财务管理情况、资产使用处置情况、人员编制情况等方面的指标。个性指标是指针对部门和行业特点确定的适用于不同部门的指标。民建省委会绩效评价指标体系分为三大部分，其权重分别为：预算编制情况 28%，预算执行情况 42%，预算使用效益 30%，涵盖了民建省委会 2018 年度部门基本支出和项目支出的整体绩效情况。

三、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**	**84.73**	**84.73%**
一、预算编制情况	28	22	79%
二、预算执行情况	42	34.23	82%
三、预算使用效益	30	28.5	95%

（一）总体结论

综合单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场审核评价结果，民建省委会 2018 年度部门整体支出绩效目标完成质量较好，能够围绕参政议政职能有效开展各项工作，并取得良好的部门履职效益。但是，在预算绩效目标编制科学性与合理性、国库集中支付结转结余存量资金效率性管理、加强内部控制管理等方面还需要进一步加强和改进。综合评定得分为 84.73 分，绩效等级为“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 28 分，得分 22 分，得分率 79%。进一步对其得分结构分析，民建省委会在预算编制合理性、预算编制规范性、财政拨款收入预决算差异率方面得分率为 100%，表现较好。但是，在绩效目标合理性与绩效指标明确性方面得分不理想，得分率均为 50%，存在绩效目标编制不合理、绩效指标不明确问题。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值 42 分，得分 34.23 分，得分率 82%。进一步对其得分结构分析，项目管理以及人员管理得分率均为 100%，资金管理、资产管理、制度管理得分率分别为 76%、80%、75%。民建省委会在加强部门预算资金支出进度、提高政府采购执行率、加强预决算公开管理、加强项目监管、加强财政供养人员管理等方面表现较好。但是，在加强资产安全管理、加强内部控制以及制度健全性等方面存在一些不足。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值 30 分，得分 28.5 分，得分率 95%。进一步对其得分结构分析，经济性、效果性和公平性方面得分率均 100%，效率性得分率为 83%。民建省委会

在加强公用经费控制、项目完成情况以及高质量提案数量、参政议政效果、社会服务参与度等方面表现较好。

4.绩效综合分析。

从预算编制、预算执行、预算使用效果三方面综合分析比较，评价小组认为：民建省委会在整体支出的预算执行和管理过程中，在提高绩效目标编制科学性、合理性，加强资产管理与政府采购管理，加强内部控制管理等方面，仍然存在一些问题和不足，与全过程预算绩效管理机制的要求尚有一段差距。

四、主要绩效

2018 年，民建省委会履职效益主要表现如下:

（一）扎实推进政治建设，筑牢多党合作政治基础

2018 年，民建省委会通过理论学习和实践活动，引导广大会员重温历史铭记合作初心，在弘扬传统中深化政治共识，增进对中国共产党和中国特色社会主义的政治认同、思想认同、理论认同、情感认同，筑牢新时代多党合作的政治基础。全年举办理论学习中心组会议 3 次，主委会议 12 次，常委会议 3 次。举办专题辅导报告会 3 场，宣讲、演讲活动各 5 场，编印《思想政治建设系列学习材料汇编》7 册、《会员学习资料》1 册。举办主题教育座谈会活动 1 场；主要领导率班子成员、机关负责同志和地方组织主委赴重庆瞻仰民建成立旧址陈列馆、中国民主党派历史陈列馆并举行座谈会，作为“不忘合作初心，继续携手前进”主题教育的“第一课”，传承民建先贤同中国共产党风雨同舟、亲密合作的优良传统。举办“增强政党制度自信，弘扬民建优良传统，努力建设中国特色社会主义参政党”主题宣讲会 2 场，民建中央副主席李谠来粤为 320 多名会员和机关干部作辅导报告，各级组织及时进行传达学习，推动学习教育活动持续升温。选派会员参加省委统战部组织的演讲比赛并荣获第一名。开展纪念中共中央发布“五一口号”70 周年系列活动、纪念改革开放 40 周年系列活动、《习近平改革开放思想研究》读书交流活动、“我为广东改革开放作贡献”典型报道等。

（二）推动宣传平台建设，讲好广东民建省委会故事

2018 年，民建省委会以网站、会刊和微信公众号为宣传抓手，发挥宣传主阵地作用，发出广东民建好声音、展现广东民建好形象，讲好广东民建故事。全年共编发稿件 1200 余篇，向民建中央网站供稿 700 余篇，获采用 400 余篇。“广东民建”微信公

众号开通一年半时间，发布信息近300篇。省级会刊《广东民建》全面改版升级，进一步提高编印质量。2018年选送36篇研究成果报民建中央宣传部，其中1篇获优秀成果一等奖、3篇获二等奖。参加民建中央第三届“工匠精神”课题研讨活动，选送21篇研究成果，其中7篇获得表彰，在全国民建省级组织中名列前茅，省委会获优秀组织奖。积极参与省政协“深入开展习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想学习研讨活动”，报送研讨文章19篇，有10篇获得表彰。各专委会组织力量深入调研，取得一批高质量调研成果，提交调研报告11份，转化为省委会提交省政协的集体提案6件、书面发言1篇，省政协委员提案2件，省人大代表建议1件，民建中央秋选成果2个。

（三）有序推进组织建设，增强民建省委会凝聚力和活力

2018年，民建省委会按照“三个为主”方针以及“注重质量、注意数量、保持特色、优化结构”原则，规范有序发展会员，重点培养高素质人士队伍，稳步推进组织建设，不断增强民建省委会凝聚力和活力。全年发展新会员537人,会员总数突破万人大关，达到10221人。会员平均年龄50.2岁，本科以上学历6503人、占63.6%，经济界会员8065人、占78.9%，企业高管2298人，中高级职称4384人，任县处级以上职务138人，其中在政府及司法机关任领导职务109人，任县级以上人大代表、政协委员1049人。全省新增总支2个、支部8个，现有基层组织494个，其中基层委员会24个、总支部37个、支部433个。2018年10个省直基层组织顺利完成换届。广东外语外贸大学支部升格为总支部。全省新增总支2个、支部8个，现有基层组织494个，其中基层委员会24个、总支部37个、支部433个。

（四）积极进言献策，参政议政成绩成效明显

2018年，民建省委会紧紧围绕中共省委“1+1+9”工作部署，动员各级组织和广大会员积极开展“深调研”活动，形成了一批高质量的调研报告以及提案，得到省委省政府领导高度肯定。根据省委统战部年度党派联合调研工作安排，围绕“全面实施乡村振兴战略，加快推进城乡融合发展”主题，赴清远、云浮等地开展实地调研，召开多场座谈会，形成了调研报告。调研报告得到李希书记亲自批示，所提建议得到有关部门调试重视。主委会议认真研究、精心选题，确定了省委会年度调研课题共17个，包括10个中标课题和7个专委会课题。中标课题组和专委会积极行动，深入调研，认

真研讨，形成一批高质量的调研报告和参政议政材料，10 个中标课题调研成果全部通过专家组验收，有 2 个课题被推选为重点课题，各专委会也提交了课题调研报告。向民建中央报送成果共 55 件，在民建中央向全国政协十三届一次会议提交的集体提案中，广东获采纳的成果数量在省级组织中位居第二。编印《初探》4 期。向省政协十二届一次会议提交大会发言 1 篇、书面发言 7 篇、集体提案 17 件。其中提交的《关于深入实施乡村振兴战略，培育广东农业新竞争力的提案》和《关于对标世界级湾区，打造粤港澳大湾区的提案》分别列入李希书记和马兴瑞省长督办的重点提案。省委会和民建会员提交的提案有 8 件获省政协优秀提案表彰，取得历史最好成绩。编发反映社情民意信息 121 篇，获民建中央采用 23 篇、全国政协采用 6 篇，1 篇信息被评为全国政协优秀社情民意信息。反映社情民意信息工作获民建中央先进单位二等奖表彰。广州和深圳市会员提交的 2 篇信息被中央统战部《零讯》以专刊形式采用，佛山市会员提交的 1 篇信息被中共中央办公厅采用。

（五）积极参与社会服务，助力脱贫攻坚与企业发展

2018 年民建省委会通过公益慈善活动、服务会员企业以及做大做优六大服务品牌，积极参与社会服务，助力脱贫攻坚与会员企业发展，取得良好成效。据统计，2018 年动员各级组织、会员和会员企业积极参与社会服务，累计投入扶贫资金约 12744 万元，捐款捐物和社会服务投入资金约 11740 万元；资助贫困学生 3811 人，资助金额约 508 万元；举办培训讲座 261 场，受众 4.32 万人次；会员企业吸纳劳动力 2.76 万人。坚持民建搭台、企业唱戏，省委会主要领导率 30 名会员企业家赴云南参加“百家民建会员企业云南行”招商活动，签约项目 2 个，投资 55 亿元；组织会员企业家参加“2018（第二十届）中国风险投资论坛”“2018′中国（四川）非公有制经济发展论坛”“中国—阿曼（杜库姆）经济产业园”推介会和阿联酋推介会等活动，加强对外交流与合作，助力会员企业发展壮大。组织广东和黑龙江两省百多名会员企业家开展项目对接活动，组织部分会员企业家赴黑龙江考察调研，进一步深化两省对口合作。

五、存在问题

民建省委会 2018 年部门整体支出绩效取得一定成效的同时，也存在一些问题需要引起关注，并应在今后工作中不断改进和完善。

（一）预算绩效管理意识不强

通过核查民建省委会绩效自评材料以及开展交流座谈，民建省委会预算绩效管理意识不强，存在“重投入、轻管理”、“重支出、轻绩效”问题。对于开展部门整体支出绩效评价工作存在一定片面认识，把部门工作总结同等于绩效评价。

（二）绩效目标设置不够科学

民建省委会存在绩效目标设置不够科学、合理问题，表现为绩效目标指向不明确，没有紧扣民建省委会参政议政这一主要职能；绩效指标不够具体，没有从数量、质量、成本和时效等方面进行细化，没有进行定量表述；绩效目标与预算支出的对应关系不够清晰，目标实现的效果性、效率性难以评价。

（三）内部控制管理不够规范

民建省委会在内部控制管理方面仍需进一步加强。**一是**没有按财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）等内控制度要求，建立符合民建省委会的内部控制管理制度。**二是**政府采购意识不强、操作有待规范，应办理采购程序的事项没有办理采购，如《广东民建》杂志印刷费支出没有执行政府采购程序。**三是**会计基础工作存在薄弱环节，在控制支出标准以及支出范围方面需要进一步加强。

六、相关建议

（一）提升预算绩效管理水平

2018年9月，中央中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，对全面实施预算绩效管理工作作出指导。通过全方位、全过程、全覆盖实施预算绩效管理，实现预算和绩效管理一体化。建议民建省委会以此为契机，加强预算绩效管理工作，建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制，提升预算绩效管理水平。

一是在预算编制环节，结合部门参政议政职能、上级要求、党委政府要求等，合理设置绩效目标，明确预算支出与年度工作任务、绩效目标之间的对应关系，为绩效评价奠定良好基础。**二是**加强预算执行监控。认真贯彻落实省级预算编制执行监督管理改革要求，进一步加快和均衡预算执行，提高财政资金使用效率和效益。**三是**加强评价结果运用。建议民建省委会加强内部绩效评价考核和结果运用。对于绩效考评结果良好的处室在下一年度项目立项和预算分配方面给予一定的优先权；反之，对于绩

效考评结果差的处室在项目立项和预算分配方面进行重点关注，从严把关审核。

（二）加强内部控制制度建设

一是落实财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）等要求，建立符合民建省委会实际情况的内部控制管理制度，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制。确保决策、执行和监督相互分离、相互制约。**二是**建议民建省委会强化政府采购流程管理，规范操作，对纳入政府采购范围的事项要及时办理采购手续。**三是**建议民建省委会强化会计基础工作，加强费用支出标准和支出范围管理，加强单据审核，确保会计信息真实、完整。加强资产管理，新增固定资产要及时入账，防止资产流失，历史遗留资产问题要积极妥善处理，确保资产安全、完整。**四是**建议民建省委会加强财务部门与业务部门之间的沟通协调，增强财务对全局的统筹协调能力，提高财务服务业务的水平。在预算编制、项目实施、支出进度、经费报销等方面，财务部门要加强对业务部门的指导监督，共同做好部门整体支出评价管理工作以及单位财务管理工作。

省工商联2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广州鉴则明会计师事务所有限公司

机构负责人：黄小飞

项目负责人：唐　慧

2019年

一、评价项目概要

省工商联作为党和政府联系非公有制经济人士的桥梁和纽带，及政府管理非公有制经济的助手，为实现优化服务、推动构建新型政商关系，省财政厅2018年安排省工商联部门整体支出预算调整后金额5,566.83万元(含年初财政拨款结转和结余157.09万元)，用于人员基本支出、参政议政及组织事务等支出。

截至2018年12月31日，实际支出5,079.85万元，其中：基本支出4,665.85万元，占年度部门支出91.85%；项目支出414.00万元，占年度部门支出的8.15%。

二、评价原则与评价方法

本次绩效评价遵循合法合规、科学规范、公平公正公开、绩效目标相关等四大原则。根据省工商联的实际情况，采用的主要评价方法包括：成本效益分析法、目标结果比较法、因素分析法。评价指标分析包含定量指标分析法和定性指标分析法。综合上述评价方法对省工商联2018年度部门整体支出的编制、执行及效益情况做出客观、公正的评价。

（一）评价基准日

本次评价基准日为2018年12月31日。

（二）评价指标体系说明

本次评价指标，主要基于《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)《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)《关于做好2019年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》(粤财绩函〔2019〕3号)的指标体系，并结合省工商联的部门职能、开展的主要任务、资金构成、业务特点等实际情况进行综合设定。设置一级指标3个(预算编制情况、预算执行情况、资金使用绩效)、二级指标11个(对一级指标的细化)、三级指标28个(对二级指标的细化)。

三、评价结论与绩效分析

（一）总体结论

省工商联能够根据履行职能职责需要，按照省财政厅的有关要求编报2018年度部门预算、决算，较好地保障了2018年各项工作任务的顺利实施并取得一定的效益。但部门整体支出预算编制合理性、绩效指标明确性、存量资金清理有待完善，财务支出、资产管理方面、服务普及面有待加强。经综合定量指标和定性指标分析与评价组专家

的意见，2018 年省工商联部门整体支出绩效得分为 **81.66** 分，绩效等级为 **“良好”**，总体得分情况见表 3-1。

表 3-1 绩效评价指标总体得分情况

绩效评价指标	分值	评价得分	得分率
一、预算编制情况	14	11.5	82.14%
二、预算执行情况	40	31.5	78.75%
三、资金使用绩效	46	38.66	84.04%
评价总得分	**100**	**81.66**	**81.66%**

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况。

对部门整体支出预算编制情况的考察包括预算编制、目标设置及保障措施三项，共涉及 6 个三级指标，指标总分值 14 分，评价总得分 11.5 分，总得分率为 82.14%。其中，预算编制规范性、绩效目标合理性、绩效目标覆盖率较好，但预算编制合理性、绩效指标明确性有待完善，主要原因在于部分项目支出执行率偏低，造成资金闲置，预算编制准确性不足，设置的绩效指标并非关键性指标，且未覆盖所有重点工作任务，部分制度未执行到位。

2.预算执行情况。

对部门整体支出预算执行情况的考察包括资金管理、项目管理、资产管理及人员管理四项，共涉及 10 个三级指标，指标总分值 40 分，评价总得分 31.5 分，总得分率为 78.75%。**一是**资金管理方面，省工商联部门预算资金支出完成率（实际支出数与财政拨款收入的比率）良好，预算信息能在规定时限内，在广东省工商业联合会（总商会）官网上公示，但财政存量资金变动率为 174.99%，当年结转额度远大于上年末；财务合规性有待加强，主要在于部分经费支出不规范、个别政府采购项目未执行采购程序。**二是**项目管理方面，项目实施程序较好，但项目监管不到位，未对专项资金定期开展监督检查及后续的跟踪管理。**三是**资产管理方面，固定资产利用率较高，但固定资产日常管理不够规范，影响资产管理安全性。**四是**人员管理方面，财政供养人员控

制率在合理范围内。

3.资金使用绩效。

对部门整体支出资金使用绩效的考察包括经济性、效率性、效果性、公平性四项，共涉及12个三级指标，指标总分值46分，评价总得分38.66分，总得分率为84.04%。一是经济性方面，“三公”经费控制率、公用经费控制率、预算调整率得分率较好；二是效率性方面，省工商联年初设定的重点工作任务个别未开展，影响了项目绩效目标完成率，绩效目标完成率的得分率77.80%；三是效果性方面，取得了一定经济、社会、思想文化方面的效益，得分率83.33%。通过“万企帮万村”行动，助力乡村振兴取得了初步成效，推进经济区域协调发展；在接受咨询投诉、开展法律宣传和提供法律援助方面取得部分成果，一定程度上改善政商关系、强化民营企业法律风险防范意识；通过学习习近平总书记重要讲话精神、开展党建工作，较好地促进党政精神文化建设；打造《风云粤商》电视栏目，弘扬新时代粤商精神，建立了良好的品牌效应。但在召开粤港澳三地对话及经贸服务等活动助力民营企业“走出去”方面普及面不够，不足以发挥强力的推进作用。

4.绩效综合分析。

省工商联2018年预算编制、分配基本符合本部门职责，符合省委省政府方针政策和工作要求，绩效目标设置较合理，资金使用绩效良好，取得了一定经济、社会、思想文化方面的效益。但预算执行总体表现一般，部分项目支出执行率偏低，年末结转结余较多资金，财务支出合规性有待加强。

四、主要绩效

省工商联部门整体支出为有效履行职能职责和完成各项重点工作任务发挥了重要保障支撑作用，取得一定成效，主要绩效体现在如下方面:

（一）推进调研工作和参政议政，提高议政建言水平

一是调研工作，省工商联在全省各地开展了进企业、进商会、进基层的“三进”调研活动，开展了以构建“亲”“清”新型政商关系、深化营商环境综合改革、促进民营企业高质量发展、推进粤港澳大湾区民营经济发展为主题的重点调研。推动出台《促进民营经济高质量发展的若干政策措施》。多篇调研报告获领导重要批示，并被转发各地各部门开展相关工作。此外，全省有10家基层工商联和3家非营利组织获评全国民

营企业调查点工作先进基层单位、7家民营企业获评示范企业。**二是**在参政议政，省工商联《关于进一步促进我省创业创新发展的提案》被省政协评为2018年优秀提案，《关于健全人民政协同非公有制经济人士沟通联络机制的几点思考》分别获全国工商联办公厅和省政协办公厅征文优秀奖和二等奖。通过调研工作和参政议政，“向下”贴近和了解民营企业发展状况，“向上”反映企业热点难点问题和利益诉求，提高议政建言水平，利于党和政府科学决策、民主决策，助推构建科学的上层建筑。

（二）推进非公经济组织党建工作，加强党的引导作用

省工商联制定了《广东省非公经济组织党委关于贯彻落实<广东省加强党的基层组织建设三年行动计划（2018-2020年）>实施方案》，召开全省非公党建工作推进会，开展非公企业党建情况摸底调查，把党建工作纳入“四好商会”评选指标，有力推动“两个覆盖”的提升。开展了“软弱涣散党组织专项整治行动”和“党建规范化品牌创建行动”。2018年全省共新增非公经济组织党组织1294家，其中非公有制企业党组织1059家，商会党组织56家；整顿软弱涣散党组织1395个，实现转化党组织311个，创建示范点158家。加强党对意识形态工作的领导，修订《省工商联党组意识形态工作责任制实施办法》，开展非公经济领域意识形态工作专题学习教育。积极开展非公党建理论研究工作，撰写的《广东省互联网企业党建工作调研报告》《加强基层非公领域党群服务中心标准化建设问题研究》分别获全国党建研究会非公专委会优秀调研成果评选一、二等奖。推进非公经济组织党建工作，对坚持和完善我国社会主义基本经济制度、维护非公有制企业职工合法权益，增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、夯实党的执政基础起着重大的推动作用。

（三）组织企业对口帮扶，推动经济区域协调发展，引导民营企业履行社会责任

省工商联将精准扶贫行动与乡村振兴有机衔接，在全省范围内开展“万企帮万村”行动，助力乡村振兴，取得初步成效。截至2018年底，全省已有1273家民营企业对口帮扶1316个建档立卡贫困村，投入资金超4.5亿元，帮助38万多贫困人口加快脱贫进程。2018年动员民营企业扶贫数量比2017年度增幅164.66%，帮扶贫困村数量较2017年增幅161.63%，取得量的飞跃。在2018年广东扶贫济困日暨乡村振兴“万企帮万村”活动上，民营企业共捐款22.62亿元，全部用于全省的乡村振兴计划。此外，还引导非公经济人士积极参与援藏、珠三角与粤东西北地区产业共建，推动了发达地区与欠

发达地区经济协调发展，进一步调动民营企业的积极性，提高企业的责任感和使命感。

五、存在问题

评价发现，部门整体支出在预算编制、预算执行、资金使用效益方面存在一些问题。

（一）对上年度结转结余财政资金未能科学评估和编制本年度预算，支出执行率低，造成年末财政资金闲置

一是未对2017年末财政结转结余资金进行评估及做好2018年度的支出安排，2018年个别预算项目未支出，造成财政资金闲置。如：“项目支出-其他民主党派及工商联事务支出”2018年初财政拨款结转124.23万元，2018年财政预算收入23万元，该项目在2018年度没有发生财政预算资金支出，年末结转147.23万元，占年末结转结余资金30.23%。**二是**列入年度重点工作任务的项目支出进度不理想，如“粤商大会”项目，财政拨款 228.00万元，实际支出15.27万元，结转212.73万元，支出执行率仅6.70%，结转资金占年末结转结余资金43.68%。

（二）项目监督工作存在薄弱环节，对项目资金的使用、实施等监管措施仍然存在改进空间

根据省工商联与财政厅共同印发的《广东省欠发达地区县级工商联专项补助资金管理办法（试行）》的通知（粤财行〔2015〕35号）要求加强资金使用监管，定期开展监督检查，组织开展绩效自评等，但省工商联未执行实施过程中上报、跟踪、反馈机制，对于各项目资金使用情况了解程度不足，未能提供相关的检查、监控佐证材料，对项目实施情况开展后续的跟踪管理仍需加强。

（三）部分制度执行落实不到位，资产管理有待规范

省工商联在资金管理、政府采购、固定资产管理执行上与国家有关财务规章制度、内部控制制度有部分偏离。**一是**财务支出没有严格按照公务卡强制结算目录范围支付，存在应使用公务卡或转账方式结算但采用现金支付的情况；**二是**个别经费支出审批手续不齐全，存在个别差旅费，租赁公务用车缺少申请表；**三是**未严格遵守相关政府采购程序及要求，个别支出未纳入政府采购管理；**四是**固定资产未贴标签管理，固定资产日常管理不够规范。

（四）信息共享、经验交流不足

省工商联通过举办“粤港澳主要商会高层圆桌会议”，与粤港澳地区商会达成合作框架协议等，取得一定的效果，但由于参会人员停留在政府与政府、商会领导层之间的座谈和酒会会议，参会人员、服务范围、服务对象相对有限，参加活动的也总是与工商联往来密切的、规模较大的企业。中小型民营企业占民营企业总量的绝大部分，却没有机会传达自身意见或建议。组织部分企业赴丹麦、瑞典等地开展经贸交流，未总结相关交流经验和推广，未充分实现信息共享、资源互通。

六、相关建议

（一）完善预算编制，严格预算执行，提高资金使用效率和效益

一是完善预算编制，结合本年度预算执行情况编制下年度预算安排，使盘活存量资金与预算安排相挂钩。一方面，对于多年结转且无支出计划或预算需求的项目（无支出项目），整理项目清单，通过召集相关负责人召开座谈会的方式决定项目处理方式，并不再申请下年度财政拨款；另一方面，对可持续性项目，根据项目进度，合理编制跨年度预算支出，增强预算项目的科学性、计划性和可实施性。

二是严格预算执行，根据项目支出进度，及时调整预算安排。项目主管部门应建立资金支出进度台账，将支出任务分解落实到具体职能处室和个人，各职能处室和个人及时向主管部门反馈项目进展情况。对当年确定无法执行的项目，按规定程序及时调整预算，将资金调剂用于当年急需的项目和其他有条件实施的项目，提高资金使用效率。不能以“支出率”为唯一考核目标值，还应注重绩效目标管理，避免资金浪费，影响资金使用效益。

（二）转变项目监督工作管理观念，积极探索更有效和积极主动的监管方式

省工商联加强对项目情况进行事前、事中、事后监督和检查时，需进一步加强主动性，积极探索更有效和积极主动的监管方式。建议：**一是**要组建项目监管领导小组，小组成员具备财会、项目管理、绩效管理相关背景经验，项目开展前制定有效可行的项目监管方案；**二是**要建立项目实施过程的反馈机制，加大对重点项目的监管力度，并落实执行项目实施情况按月度上报机制，提高对项目的整体监管能力；三是要主动对项目资金使用单位进行定期实地抽查和检查，并做好相关检查记录，形成经验总结。

（三）严格落实资产管理制度，规范财务核算和资产管理工作

严格执行国家有关财务规章制度并及时更新内部控制制度。一是严格执行公务卡

结算制度，并严格按照《现金管理暂行条例》规定规范使用现金；二是财务部门及相关审批权人加强对各项经费支出的审批，防止出现未审批支出、先支出后审批情况；三是严格履行政府采购程序，加强对政府采购全流程的规范管理，贯彻落实政府采购相关制度，更好地规范财务核算和资产管理工作。

（四）加大信息互通、资源共享，建立长效服务机制

省工商联一是要提高会员单位的参会度，让更多的民营企业参与到经济协作发展的议程上来；二是通过电视媒体、互联网等信息平台，收集民营企业发展诉求、分享成果经验，推进省工商联服务平台建设，建立长效服务机制。推动人流、物流、资金流的合理流动，促进上下游企业之间和不同地域企业之间的资源共享、技术协作、优势互补，实现集群发展、合作共赢，进一步增强工商联的凝聚力、吸引力和号召力。

省文联2018年部门整体支出

绩效评价报告

评价机构：广州皓程会计师事务所有限公司

机构负责人：周燕青

项目负责人：周燕青

2019年

一、部门基本情况

（一）部门职能与机构设置

广东省文学艺术界联合会（以下简称“省文联”）成立于1950年9月，是中共广东省委领导的，由全省性的文艺家协会、地级市以上文学艺术界联合会和全省性的产业文联组成的文学艺术界专业人民团体。

1.部门职能与权责。

根据《广东省机构编制委员会关于印发〈广东省文学艺术界联合会机关主要任务内设机构和人员编制规定〉的通知》(粤机编〔2002〕3号)，广东省文学艺术界联合会是省委、省政府领导下的文学艺术界专业人民团体，是党和政府联系文艺家的桥梁和纽带。其机关主要任务是:

（1）贯彻党的文艺路线、方针、政策，为建设社会主义精神文明和实现社会主义现代化贡献力量。

（2）指导各文艺家协会开展业务工作，通过组织学习、深入生活、文艺创作、理论研究、学术讨论、文艺评奖、书刊出版、影视制作、人才培训、展览、演出、表彰、纪念活动，推动出作品、出人才。

（3）加强各文艺家协会对文艺家的联络、服务工作，组织会员间的交流活动，反映他们的情况和要求，维护宪法与法律赋予文艺家的正当权益，使文联及各文艺家协会成为广东文艺家之家。

（4）加强同全国文联、文艺家协会和其他行业文联的业务交流与协作，加强同港澳台及海内外文艺界人士和文学艺术团体的联系，开展国际文化交流活动。

（5）承办省委、省政府交办的其他任务。

广东省文艺研究所主要职能：承担各艺术门类的基础理论及文化产业发展的研究工作；有计划有组织推动广东的文艺评论工作；编制、出版《粤海风》杂志。

广东书法院主要职能：收藏书法艺术精品；陈列书法作品；举办书法展览；进行书法学术研究；加强对中国书法艺术的民族性、公益性、基础性、理论性的宣传和研究工作；组织书法艺术创作；开展海内外的书法艺术交流。

2.机构设置与人员情况。

广东省文联内设办公室、组织联络部、人事培训部、理论研究部、戏剧影视工作

部、音乐舞蹈工作部、美术书法摄影工作部、曲艺杂技民间文艺工作部 8 个机关部室，含 13 个省级文艺家协会，分别是：广东省戏剧家协会、广东省美术家协会、广东省音乐家协会、广东省曲艺家协会、广东省书法家协会、广东省民间文艺家协会、广东省杂技家协会、广东省舞蹈家协会、广东省摄影家协会、广东省电影家协会、广东省电视艺术家协会、广东省文艺评论家协会、广东省文艺志愿者协会。文艺家协会驻会人员为省文联编内人员（参照公务员法管理）。下辖有 2 家直属事业单位，分别是：广东省文艺研究所、广东书法院。

纳入省文联 2018 年部门整体支出绩效评价单位共 3 个，包括省文联本级和下属 2 个预算单位，分别是：省文联本级、广东省文艺研究所、广东书法院。（广东文艺职业学院于 2019 年 1 月正式移交广东省教育厅，不纳入省文联 2018 年决算范围，不在本次省文联整体支出绩效评价范围内）。

根据该部门三定方案及 2018 年决算报表《机构人员情况表》，该部门（含直属二级预算单位）2018 年度定编人数共 117 人，其中行政编制 0 人、事业编制 117 人（参照公务员法管理人员 98 人，财政补助人员 19 人，经费自理人员 0 人）；年末在编在职实有人数共 108 人，离休人员 14 人，退休人员 102 人，其他人员 8 人。（具体人员情况及分布情况见下表 1-1 所示、图 1-1 所示）

表 1-1 省文联 2018 年末在职人员情况 （单位：人）

名　　称	编制人数	年末实有编制人数	备注
合计	117	108	年末实有在编人数不包括广东省文学艺术界联合会离退休 116 人、其它人员（经费自理）8 人，共 124 人。
事业参照公务员法管理人员	98	95	
事业财政补助拨款人员	19	13	

资料来源：省文联 2018 年决算报表

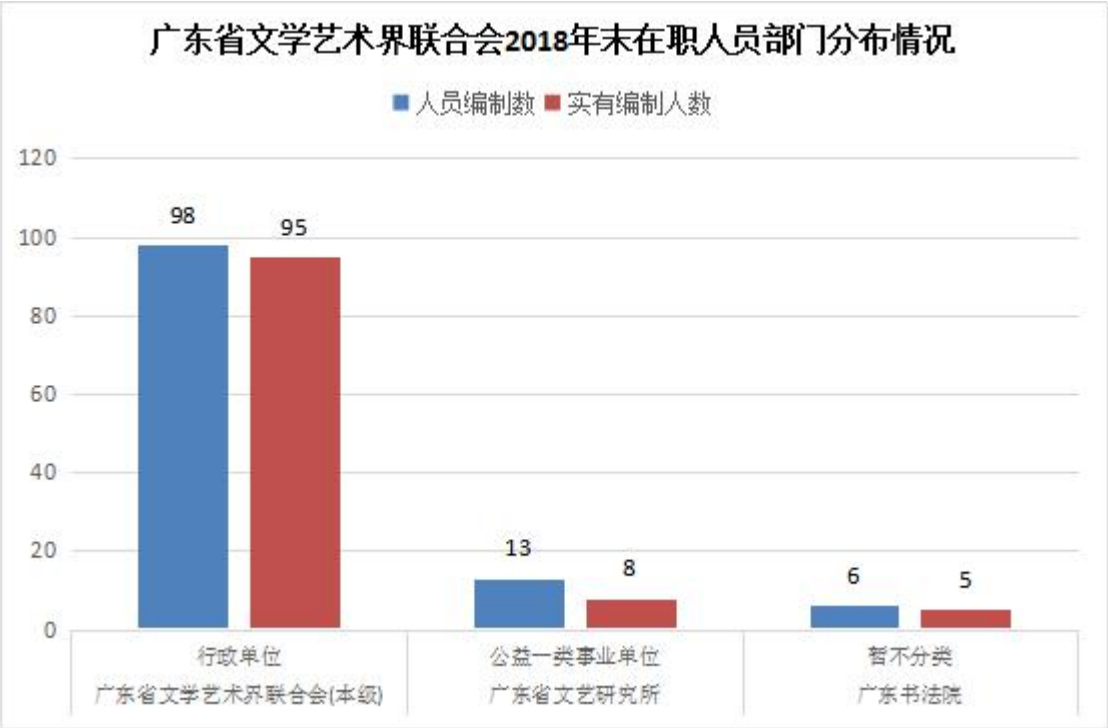


图 1-1 广东省文学艺术界联合会 2018 年末在职人员部门分布情况图

（二）部门整体收入支出情况

省文联 2018 年度收入合计 12,749.36 万元（其中财政拨款 9,200.33 元），本年支出 12,883.84 万元，用事业基金弥补收支差额 34.34 万元，结余分配到事业基金 877.44 万元，年末结转和结余 4,695.59 万元。

表 1-2 省文联 2018 年度部门收入预决算总体情况（单位：万元）

项 目	年初预算数	调整预算数	决算数
栏 次	1	2	3
一、财政拨款收入	5,217.44	10,160.02	9,200.33
其中：政府性基金预算财政拨款	0.00	0.00	0.00
二、事业收入	0.00	0.00	822.16
三、经营收入	0.00	0.00	0.00
四、其他收入	0.00	0.52	2,726.87
合计	5,217.44	10,160.54	12,749.36

表 1-3 省文联 2018 年度部门实际支出情况（单位：万元）

支出项目（功能分类）	调整预算数	支出数		
		基本支出	项目支出	合计
文化体育与传媒支出	8,703.26	4,044.58	7,364.05	11,408.63
社会保障和就业支出	1,475.07	1,475.06	0.00	1,475.06
医疗卫生与计划生育支出	0.15	0.00	0.15	0.15
合计	10,178.48	5,519.64	7,364.20	12,883.84

二、评价原则与评价方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合广东省文学艺术界联合会中心工作的特点，评价方法主要采用比较法、成本效益分析法和公众评判法，评价指标分析主要采用定量指标分析，并辅以部分定性分析。

（一）评价基准日。

本次评价基准日为 2018 年 3 月 31 日。

（二）评价指标体系说明。

本次评价主要基于《关于做好 2019 年第一批省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2019〕3 号），结合省文联部门整体支出项目特点及资金使用的具体情况，建设完成情况及实际效果为导向，确定评价内容并相应选设个性化指标及权重，评价指标体系分为预算编制情况（14%）、预算执行情况（40%）、预算使用效益（46%）3 个一级指标、11 个二级指标、29 个三级指标。

三、评价结论与绩效分析

表 1-4 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**	**79.23**	**79.23%**
一、预算编制情况	28	23.30	83.21%
二、预算执行情况	42	31.71	75.50%
三、预算使用效益	30	24.22	80.73%

（一）总体结论

省文联能够根据履行职能职责需要，按照省财政厅的有关要求编报 2018 年度部门预算、决算。在预算执行过程中，继续完善和落实相关管理制度，从管理机制上规范预算资金的使用管理，较好保障了 2018 年各项工作任务的顺利实施。但是，在部门整体支出的预算编制、执行和管理过程中，仍存在一些不足，如存在预算编制不够准确，项目计划及绩效目标不完善；项目完成率低、结转结余率大；存量资金未定期清理；资产管理不到位；部分费用支出不规范等问题。依据省级部门整体支出绩效评价指标体系和评分标准，综合评定 2018 年省文联部门整体支出绩效得分为 79.23 分，绩效等级为“中”。

（二）各部分绩效分析

1.预算编制情况分析。

预算编制情况分析包括预算编制、目标设置 2 个二级指标，指标分值 28 分，评价得分 23.3 分，得分率为 83.21%。进一步对其得分结构分析，预算编制部分基本规范，但项目支出无具体方案，期末结余结转较大；目标设置方面，整体支出绩效指标未设置，项目绩效指标大部分能反映绩效目标，可量化。

2.预算执行情况分析。

预算执行情况指标分值 42 分，得分 31.71 分，得分率 75.50%。其中，部门预算资金支出率、结转结余率得分率较低，资金支出率为 59.37%，结转结余率为 29.90%，部门财政存量资金变动率为-21.34%，，反映出整体支出资金管理需要加强；制度管理得分率较低，主要是未制定采购、合同内控制度、相关预算绩效管理制度，未对下属单位开展绩效评价等工作。

3.预算使用效益分析。

预算使用效益指标分值 30 分，得分 24.22 分，得分率 80.73%。其中，效率性得分率较低，项目完成率为 50.75%，主要因为项目完成度较低，完成不及时；效果性主要从重点工作项目及任务出发，采用定性分析和对比绩效指标分析，效果性一般，由于项目未完成导致未达预期目标，如“广东电影改革开放 40 周年成就展暨粤港澳湾区电影发展论坛”、“庆祝改革开放 40 周年全面美术作品展”、“第三届广东省民间文化技术大师评选项目”、“金莲（电影）”等项目未完成预期目标。

四、主要绩效

（一）广泛宣传习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神。省文联各文艺家协会通过结合开展“红色文艺轻骑兵”、“我们的中国梦——文化进万家”等走基层文艺惠民宣讲演出系列活动，将“学习习近平总书记视察广东重要讲话精神”、“学习十九大精神”深入宣传至惠州、河源、梅州、潮州、汕头、揭阳、阳江、云浮、清远、韶关以及广州等12个市，通过人民群众喜闻乐见的汇演宣讲方式，将总书记重要讲话精神和党的十九大精神形成较为具体化的大众文化宣传开来，受到社会人士的一致好评。

（二）开展重大主题文艺活动，营造浓郁艺术氛围，繁荣发展社会主义文艺。省文联及其下属协会开展了一系列作品展、文艺比赛、演出、讲座等文艺活动，加强了文艺家之间的交流，更好地满足人民群众多层次多元化的文化需求，促进社会主义文艺繁荣发展。

如为庆祝改革开放40周年，省文联及各协会举办了“大道如斯——回眸广东戏剧四十年”专题演出、第27届电影金鸡百花奖《光影岁月致敬四十年——改革开放40年中国电影成就展》等主题活动，深入宣传展示广东改革开放的光辉历程、成功实践和创新成果，以书法精品展示的方式，激励全省人民继续推进改革开放、凝心聚力，共圆中国梦。

广东省摄影家协会深入基层、扎根人民，广泛开展“摄影大篷车下基层”活动。6—9月，先后开进惠州惠城站、江门新会站、广州青摄协站、深圳大鹏站、广州黄埔站、江门开平站以及佛山三水站，为当地带去精美摄影作品集、摄影讲座、作品点评等。通过安排摄影名家与基层影友进行面对面的互动，更新观念，以拉动“珠三角”和粤东、粤西、粤北四大板块的摄影工作迈上新的台阶。省舞协成功承办第十一届中国舞蹈“荷花奖”当代舞、现代舞评奖、首届全国街舞创作作品展演等全国性舞蹈评奖展演活动，并荣获三个“荷花奖”，五个全国“荷花少年”等国家级奖项，入围第十二届全国舞蹈展演奖，成功入选中国文学艺术发展专项基金并获得60万创作扶持经费，是近年来我省舞蹈事业取得的最好成绩。具体活动详见表1-5。

表 1-5 各协会文艺活动汇总表

协会	活动
剧协	1.“大道如斯——回眸广东戏剧四十年”专题演出 2.首届客家戏剧艺术周 3.“2018 琼剧·潮剧的对话”
影协	1.第 27 届电影金鸡百花奖《光影岁月·致敬四十年——改革开放 40 年中国电影成就展》 2.“珠江潮涌·粤影风华——改革开放 40 周年广东电影成就暨‘珠影再出发’经典电影展映”活动 3.出版《“南方电影视点”百期精选》 4.《粤影风华》40 年优秀广东电影（中国银幕特刊）
视协	1.亚洲旅游影视艺术周 2.中国青少年短片艺术大赛 3.“家有酷宝”粤 TV 第二届少儿才艺秀大赛 4.联合出品了多部电视剧，如《梅花儿香》、《热血军旗》、《听见花开城市交响》等
美协	1“理念与方法——广东美术作品保存修复研究展” 2.“乾坤戏场——广州美术学院明清潮州金漆木雕藏品研究展”大型展览
书协	1.“全国第二届临帖书法作品展” 2.“不忘初心 牢记使命”中国书法家协会第七届理事作品展 3.“翰墨青春 传承岭南”2018 广东青少年书画大赛 4.广东省第六届“南雅奖”书法篆刻展 5.“海上丝绸之路 广东、河南、甘肃、上海、山东全国五省市书法邀请赛” 6.首届“凤凰杯”全国书法作品展 7.第五届全国“康有为奖”书法评展获奖作品展 8.“不辞长作岭南人——苏东坡寓惠诗文全国书法名家邀请展”
摄协	1.“横跨 174 年电视片《镜立华夏》——广东省摄影家协会献礼” 2.岭南摄影名家展
音协	1.广东省（汕尾）渔歌邀请赛
舞协	1.第十一届中国舞蹈“荷花奖”当代舞、现代舞评奖 2.首届全国街舞创作作品展演
杂协	1.第十届中国杂技金菊奖全国魔术大赛 2.2018 中国传统杂技（魔术）交流大会
民协	1.“岭南风华 大美中山”第六届岭南民俗文化节 2.“中国广东清明文化节暨同根同源粤港澳清明文化研讨会” 3.第二届广东省泥人节（泥塑展） 4.完成《中国民间文艺大系》、《中国民间工艺集成·广东卷》各项工作

（三）组织老中青文艺工作者“深入生活、扎根人民”，为群众奉献高质量的文化服务。习近平总书记明确指出，人民生活是一切文学艺术取之不尽、用之不竭的创作源泉。扎根人民、扎根生活是最根本、最关键、最牢靠的文艺创作方法。为贯彻落实总书记重要讲话精神，省文联组织“到人民中去——广东省文联文艺志愿者深入基层采风活动”、“红色文艺轻骑兵”、“百家千场艺术讲座下基层”、文艺名家公开课、新农村舞蹈教室等活动，全省各地举办文艺志愿服务活动已达万场，惠及百姓数百万人次，让群众接受艺术学习和熏陶，提升了文化素养和艺术修养，提高了艺术欣赏水平，丰富了业余文化生活。广东省文艺研究所音乐研究室、文化研究室、文化产业研究室联合《粤海风》杂志社编辑部等赴河源市连平县上坪镇石陂村，开展“深入生活、扎根人民”收集原生态客家山歌采风研创活动， 坚持以人民为中心的导向，推动了文艺研究与创作。

结合省扶贫双到工作，组织文艺志愿服务队到扶贫挂钩点的扶贫村开展“送欢乐下基层”活动，充分利用文联的优势，开创“文化帮扶”“教育帮扶”的新路子，从送文化到种文化植文化，既做好“经济扶贫”又做好“精神扶贫”。省文联及下属相关协会联合开展了“乡村学校少年宫”，助力贫困山村文化建设，为省内粤北、粤东、粤西地区的彻底脱贫尽职尽责；在扶贫村开办为期一年的“文艺小屋书法班”，安排专业书法老师定期为在校师生上书法课，深受师生欢迎。

（四）加强文艺人才队伍培训，传承与弘扬优秀传统文化。根据文化部“十三五”时期艺术创作规划，到2020年艺术生产机制更加健全，艺术创作更加繁荣，艺术评价体系更加完善，艺术人才队伍更加壮大，优秀文艺作品不断涌现，人民群众精神文化生活不断迈上新台阶。省文联充分发挥老一辈艺术家的示范引领和传帮带作用，举办了“梨园新秀迎新春——首期‘广东戏剧名家与青年新秀结对传艺’汇报演出”、杨岩教授从教三十周年“金钟之星”音乐会及声乐教育经验研讨会、第三期广东民间工艺领军人物推广等活动。为搭建中青年文艺人才成长平台，省文联及各协会举办了少儿戏曲小梅花荟萃、粤港澳大湾区电影及公共传播人才培训班等活动，为成绩优秀的中青年艺术家搭建扶持平台，希望中青年在今后的学习、研究、交流与创作中，认真落实习近平总书记在文艺座谈会上的重要讲话精神，全方位提升能力素质，重视传统文化修养，勇于融古出新，潜心打造精品力作，不辱使命，为广东文艺作出应有的贡

献。加强文艺人才队伍职业培训，加大基层文艺人才定向培养力度，充分发挥书法院、文艺研究所等艺术教育平台的作用，积极推进书法进校园普及活动，培养书法学员近两百人。具体活动详见表 1-6。

表1-6 培养文艺人才活动汇总表

	协会	活动
老一辈艺术家示范引领和传帮带作用	剧协	1.广东汉剧《白门柳（续）》剧本研讨会 2.倪惠英粤剧艺术研讨会 3.梨园新秀迎新春——首期“广东戏剧名家与青年新秀结对传艺”汇报演出 4.桃花依旧笑春风——陈笑风粤剧艺术研讨会
	书协	1.快活的蝙蝠——刘斯奋文艺成就研讨会暨书画作品展 2.许钦松、李劲堃艺术研讨会 3.人中奇逸——李铁夫艺术精品展 4.岭南墨妙——詹安泰、佟绍弼、何绍甲、卢子枢、麦华三书法精品展暨学术座谈会
	曲协	1.出版发行《艺海星歌——星唱星传黄少梅星腔选》 2.推出《粤剧粤曲遗存唱本——广东曲艺非遗展览成果汇集》
	音协	1.举办杨岩教授从教三十周年“金钟之星”音乐会及声乐教育经验研讨会
	民协	1.举办“渔歌里说——我唱渔歌给党听”汕尾渔歌专场 2.第三期广东民间工艺领军人物推广活动 3.华章逸彩——翟惠玲广彩艺术作品广州展
	评协	1.《岭南百年文艺百家》丛书编写出版
搭建中青年文艺人才成长平台	剧协	1.少儿戏曲小梅花荟萃 2.广东省第九届中青年戏剧演艺大赛 3.“同窗有戏，梨园花开——广东省粤剧编剧研究生班毕业十年作品展演”
	影协	1.第 2 期“青年电影编剧培训班” 2.“粤港澳大湾区电影及公共传播人才培训班 3.联合珠江电影集团开讲“珠江电影大讲堂”
	视协	1.开展“影视小屋”创建活动
	美协	1.首届广东省美术教师作品展
	书协	1.“文德讲堂·书法公益”演讲
	摄协	1.2018“星河展——第八届广东青年摄影家作品展” 2.广东省第 27 届摄影展
	音协	1.2018 年广东省音乐创作人才专项培训 2.广东省音乐家协会音乐艺术管理人才专题培训讲

		座
	舞协	1.岭南舞蹈大赛 2.新农村少儿舞蹈教室 3.青少年舞蹈展演 4.2018 “戴爱莲杯”人人跳全国舞蹈展演选拔活动
	曲协	1.第四届广东省曲艺大赛
	民协	1.开展广东民间艺术进校园计划 2.举办广东省中青年民间工艺家（雕刻艺术类）高级研修班 3.广东省民间文艺骨干艺术普及与教育培训班 4.《岭南风物——民间文化大讲堂》培训师公益讲座
加强岭南传统文化的传承发展工作	剧协	1.首届客家戏剧艺术周
	影协	1.开展“探索戏曲电影的艺术创新 2.粤剧电影《柳毅奇缘》学术研讨会 3.粤剧电影《柳毅奇缘》全国艺术研讨会 4.启动“粤剧电影巡展”
	美协	1.举办“2018 非遗舞蹈进校园”活动
	民协	1.承办第十三届中国民间文艺山花奖颁奖盛典 2.举办广东省第五届麒麟文化节暨麒麟舞大赛 3.第六届岭南民俗文化节暨 2018 年小榄菊花会 4.第二届广东省泥人节

一是大力发展网络文艺，完善和充分发挥媒体的宣传作用，推动文艺走出去。省文联提升了网络信息安全水平，完善了相关信息安全制度，大力加强“网上文艺家之家”建设，做好广东文艺网的宣传工作。利用微信公众号平台展示学术成果，通过电子、报纸媒体展示文艺活动，推动广东文艺走出去。

二是围绕粤港澳人文湾区建设，开展系列文艺研讨活动，推动文艺走出去。参与组织香港中联办举办香港音乐界知名人士50人赴广州开展“大湾区文化行”活动，完成了贯彻落实“惠台31条”有关文化交流的工作方案。创办首家“广东电影创作基地”、举办了粤港澳大湾区“影像传播与中国故事”——首届华语电影文化广东圆桌论坛。紧紧围绕粤港澳人文湾区建设，举办三场大湾区主题的艺术研讨活动，分别聚焦港珠澳大桥油画创作、传统音乐文化和电影艺术。省美协和省教育厅联合主办了“首届粤港澳大湾区高校美术作品展暨第三届广东省高校美术作品学院奖双年展”，加强了粤港澳三地高校艺术教育的交流，推进建设粤港澳大湾区艺术教育合作；省摄协先后与澳大利亚数码摄影协会国际摄影组织、香港、澳门、河南、湖南、重庆、福建、黑龙

江省等地的摄影组织开展摄影文化交流活动，举办了三地情——广东香港澳门摄影60年经典作品展，加强了粤港澳摄影组织和摄影家之间的联系和友谊；省曲协举办天涯共此时——粤港澳大湾区粤曲品鉴会；省杂协加强对外窗口作用，在粤港澳台魔术圈，牢固树立了广东的中心地位；省民协举办“中国·广东清明文化节暨同根同源粤港澳清明文化研讨会”，对进一步加强粤港澳地区文化交流与联系发挥了积极作用。

五、存在问题

（一）预算编制不够准确，项目计划及绩效目标不完善。一是预算编制不够准确。结余结转数持续较大，2017年年末结余结转为5,673.16万元，2018年年末结余结转为4,447.64万元；2018年项目完成率较低，项目完成率为50.75%。二是项目计划及绩效目标不完善。省文联申报年初预算工作项目时没有填报具体、明确的工作内容，没有量化的数据、可衡量的数据或文字来明确工作成果、工作质量和应用成效等；省文联的两个下属单位在年初预算中只填写了一级项目绩效目标申报，且工作指标没有具体填写，在一定程度上难以衡量项目的完成情况或完成质量。

（二）财政资金支出完成率低、资金结转结余率大。2018年省文联（含二级单位）当年收入决算数（含年初结转结余）为14,873.49万元，实际支出10,177.91万元，结转结余数为4,695.59万元（其中基本支出结转247.95万元，项目支出结转和结余4,447.64万元）,财政资金支出完成率为68.43%、资金结转结余率为31.57%（其中基本支出结转1.67%，项目支出结转和结余29.90%）。据分析，省文联结转结余率较高的原因是：1、2017年年末结转结余的项目资金为5,673.11万元,2018年使用2017年结转结余项目资金，至2018年底结转结余2,742.95万元；2、已经编制预算在2018年开展的项目没有开展，如“《金莲》电影拍摄”、“广东文艺评论年度作品推优活动”、“组织出版《2018广东文艺发展年度报告》”、“第四届粤港澳台魔术交流展演”、“第三届广东省民间文化技艺大师评选项目”、“‘粤派批评’广东文艺评论创作孵化计划项目”、“电视剧《越洋赤子情》（2018年12月到账50万）”等项目，结余金额合计340万元；3、2018年已开展但未结束的项目结余金额合计为1,364.69万元。总体来看，项目年度工作完成进度较为滞后，资金支出进度较慢。

（三）存量资金未定期清理，不利于发挥财政预算资金使用效益。2018年年末省文联存量资金为 3,273.86万元（含直属二级单位），资金留存较大。主要原因一是预

算编制不合理，执行时难以严格按预算执行，没有充分考虑项目的实施进度，导致无法按预算执行，二是实有资金户形成的结余结转资金长期不清理。文研所以前年度结转10个项目，其中4个项目资金今年完全未使用，资金涉及97万元；13个协会以前年度结转129个项目（只包含财政资金部分），其中66个项目资金今年完全未使用，资金涉及831万元（省文联将相关财政项目资金下拨到各协会，各协会在未完成年度项目支出的情况下，项目资金未能及时交回财政，形成财政项目资金截留在各协会银行账户中，脱离财政零余额账户的监管），不利于发挥财政预算资金使用效益。

（四）资产管理不到位。一是资产存在账实不符现象。省文联位于海联路的教学宿舍土地（资产卡片编号 152001-017306-000001），因取得时未做资产价值评估，资产系统暂以一元入账，会计账暂未入账。二是部分房产未办理产权证。截至 2018 年底，省文联有 4 处房产，资产价值共计 8,690.01 万元，均未办理产权证，包括：广东书法院、广东文艺职业学院 2 处房产、社会团体办公用房。其中，社会团体办公用房的文学艺术中心大楼 2/3 产权为广东省作家协会所有，产权证件由广东省作家协会负责办理。三是固定资产未定期盘点，部分固定资产未贴标签，待报废固定资产未及时处置，部分固定资产处于闲置状态，未能发挥效益。

（五）部分费用支出不规范。部分经费的使用没有严格按省文联内部制度及省财政相关财务管理制度严格执行，例如：一是公务用车未按《广东省文联公务用车管理办法》实施定点加油及定点维修报销审批表未按内部管理制度由分管领导签字；二是部分会议费未按《关于印发<省直党政机关的事业单位会议费管理办法>的通知》（粤财行〔2013〕443 号）和《广东省文联会议费管理办法》的规定提供参会人员签到表及会议酒店提供的消费流水单。

六、改进建议

（一）细化预算编制，提高预算精准度，完善部门整体支出绩效管理机制。一是细化预算编制，提高预算精准度。不完全依赖上一年数据，加强与业务部门沟通，细化项目预算，制定项目实施方案。二是完善部门整体支出绩效管理机制，在编制预算时同步编制预算绩效目标，对每个项目分别制定相应的绩效指标。绩效目标符合部门职能及事业发展规划，并与相应的财政支出范围、方向、效益和效果紧密相关，从数量、质量、成本和时效等方面来体现，绩效指标符合客观实际，具有可衡量性。

（二）加强项目管理办法建设，健全项目实施方案，加大项目实施过程的监管力度。加强项目管理办法建设，健全项目实施方案，加大对下属单位、协会项目实施过程的监管力度，提高项目完成度。建立专门的重点项目管理办法，对重点项目制定详细的项目实施方案，提高项目预算编制精准度。省文联应对下拨到协会的项目资金进行监管，检查资金支付的合规性，严格按照项目进度开展，对项目绩效指标进行考评，提高资金使用效益。加强内审管理，按工作需要定期或不定期的对直属单位的财务工作进行指导、检查和监督。

（三）建立定期清理机制，压缩财政存量资金规模。省文联对下拨到协会，未使用完毕、长期滞留的项目资金要及时清理。高度重视财政资金的闲置、沉淀问题，建立财政资金定期清理制度，对下级单位及协会的结余结转资金要加强分析、查找原因，加强存量资金清理，压缩存量资金规模。加大对财政结余结转资金的统筹使用力度，对结转超过年限或终止、取消的项目资金一律上缴同级财政总预算统筹安排，对需继续执行的项目要督促项目执行进度。

（四）加强资产管理。一是应当建立健全资产管理制度，加强和规范资产配置、使用和处置管理，定期或不定期对本部门资产进行清查盘点，确保资产账、财务账、资产实物账账相符、账实相符。同时，对留存在仓库实质上已闲置报废的固定资产，主动报批处置，以降低因清查和管理长期闲置固定资产造成的大量人力、物力的耗费。结合政府会计改革以及资产清查要求，加大工作力度，加强沟通协调，理顺固定资产历史遗留问题。二是加强资产利用率及资产配置合理性。

（五）严格执行费用支出等内部控制制度。领导干部及财务人员要重视财务管理，加大对财务管理知识 、财经法律法规知识，加强监督，严格执行“三公”经费、会议费、培训费、差旅费等行政经费相关财务管理制度，严格执行事先审批的报销手续，遵循报销管理制度提供完整的报销凭证，提升支出规范性，降低财务风险。