

2018 年度均衡性转移支付（含临时救助 资金）绩效重点评价报告

机构名称：暨南大学

评价时间：2019 年 11 月



目录

一、项目基本情况.....	1
二、绩效评价结果.....	2
（一）评价结论.....	2
（二）绩效目标完成情况.....	3
三、绩效管理存在的问题.....	7
（一）均衡性转移支付制度设计可进一步优化.....	7
1. 未纳入预算绩效管理因素。.....	8
2. 未纳入地方政府支出偏好因素.....	9
（二）部分管理制度执行不够有效.....	10
（三）镇区人大审议资金额不够准确.....	13
（四）项目实施效益可进一步提高.....	14
四、绩效管理建议.....	16
（一）进一步优化均衡性转移支付制度设计.....	16
（二）进一步强化项目管理过程.....	18
（三）进一步研究解决市资金下达时间问题.....	19
（四）科学合理安排项目预算.....	20

摘要

2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金纳入 2019 年财政支出第三方重点绩效评价范围。受中山市财政局的委托，暨南大学于 2019 年 6 月至 2019 年 11 月，组织专业力量进行绩效评价，评价结果为 80 分，绩效等级为“良”。

2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金合计安排市本级预算 101,500 万元，其中均衡性转移支付资金 68,500 万元，临时救助资金 33,000 万元，覆盖全市 9 个镇区合计 88.15 万常住人口，实际支出 101,500 万元，整体预算执行率为 100%。

2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金，旨在确保中央、省、市确定的保工资、保运转、保民生各项政策落实到位，评价期内，基本完成“保工资”、“保运转”目标，部分完成“保民生”目标。其中，覆盖 9 个镇区行政事业单位 7,276 名在职编制内人员，平均人均人员经费为 21.12 万元/人/年，为本市民办教育高中老师年薪 15.71 万元/人/年（高位数）的 134%，所覆盖 9 个镇区行政事业单位 4,927 名编外人员，平均人均人员经费 8.62 万元/人/年，为标准值（参考本市民办教育高中老师年薪中位数 8.49 万元/人/年）的 101%，9 个镇区在编人员人均办公经费 2.78 万元/人/年，为市直单位数字的 104%。“保民生”目标方面，“底线民生”保障全面达省市标准，“基本民生”中的人均医疗卫生与计划生育支出，人均社会保障和就业支出、生均教育支出分别达到全市平均数的 123%、107%和 61%，

在落实保工资、保运转、保民生各项政策方面取得一定成效。但仍存在均衡性转移支付制度设计有待进一步完善、镇区未预设“三保”绩效目标、镇区人大审议资金额不够准确等等问题。另外，信息公开、财政档案管理、三公经费管理、资金使用效益等方面也尚存较大提升空间。

评价组提出如下建议：进一步优化均衡性转移支付制度设计，同时加强绩效目标管理，以确保受益镇区全面实现“三保”绩效目标。此外建议本市研究探索镇区间横向转移支付制度，以及各镇区应根据本次评价发现问题采取针对性整改措施等等建议，以进一步提升市均衡性转移支付资金使用效益。

根据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285号)、《中山市市级财政专项资金管理办法》(中府〔2014〕108号),受中山市财政局委托,暨南大学于2019年6月至11月,组织专业力量对2018年度均衡性转移支付及临时救助资金进行了绩效评价,评价结果为80分,绩效等级为“良”。有关情况报告如下:

一、项目基本情况

(一) 项目背景和评价目的

根据《中山市对镇区转移支付办法》,参照《国务院办公厅转发财政部关于调整和完善县级基本财力保障机制意见的通知》(国办发〔2013〕112号)、《广东省县级基本财力保障机制资金管理办法》(粤财预〔2013〕299号),中山市每年度对镇区下达均衡性转移支付资金,主要用于帮助镇区实现收支平衡,解决资金周转困难,缩小镇区财力差距,促进镇区间实现基本公共服务均等化;每年度根据镇区申请给予临时救助资金支持,主要用于落实中央调整机关事业单位工资标准、保障基本公共服务支出等,确保中央、省、市确定的保工资、保运转、保民生各项政策落实到位。

本次评价的目标主要是通过评价考核“2018年度均衡性转移支付及临时救助资金”的使用情况和取得的效果进行评价,发现资金管理存在的问题,总结管理经验,为完善资金管理,提高资金使用效益提出合理可行的建议。

（二）资金使用情况

2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金合计安排 101,500 万元,其中均衡性转移支付资金 68,500 万元,临时救助资金 33,000 万元,涉及全市 9 个镇区,其中,阜沙镇区安排 18,020 万元,大涌镇区 17,715 万元,民众镇区 15,540 万元,神湾镇区 13,350 万元,横栏镇区 10,980 万元,沙溪镇区 9,430 万元,三角镇区 8,265 万元,板芙镇区 5,700 万元,黄圃镇区 2,500 万元,实际支出 101,500 万元,整体预算执行率为 100%。

（三）评价对象和评价范围

本次评价工作的评价对象为 2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金 101,500 万元。评价基准日为 2018 年 12 月 31 日。

二、绩效评价结果

（一）评价结论

通过自评材料书面审核、与各镇区座谈、现场核查、数据分析相结合的方式,评定本项目绩效得分为 80 分,绩效等级为“良”。

总体评价结论是:2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金,旨在确保中央、省、市确定的保工资、保运转、保民生各项政策落实到位,评价期内,基本完成“保工资”、“保运转”目标,部分完成“保民生”目标。其中,覆盖 9 个镇区行政事业单位 7,276 名在职编制内人员,平均人

均人员经费为 21.12 万元/人/年，为本市民办教育高中老师年薪 15.71 万元/人/年（高位数）的 134%，所覆盖 9 个镇区行政事业单位 4,927 名编外人员，平均人均人员经费 8.62 万元/人/年，为本市民办教育高中老师年薪 8.49 万元/人/年（中位数）的 101%，9 个镇区在编人员人均办公经费 2.78 万元/人/年，为市直单位数字的 104%。“保民生”目标方面，“底线民生”保障全面达省市标准，“基本民生”中的人均医疗卫生与计划生育支出，人均社会保障和就业支出、生均教育支出分别达到全市平均数的 123%、107%和 61%，在落实保工资、保运转、保民生各项政策方面取得一定成效。但仍存在均衡性转移支付制度设计有待进一步完善、镇区未预设“三保”绩效目标、镇区人大审议资金额不够准确等等问题。另外，信息公开、财政档案管理、三公经费管理、资金使用效益等方面也尚存较大提升空间。

（二）绩效目标完成情况

地方政府可自由支配均衡性转移支付资金，不存在具体产出目标。根据《广东省省对市县均衡性转移支付办法》（粤财预〔2019〕131 号）以及市委市政府有关文件精神，本项目共设有“保工资、保运转、保民生”3 个效益目标。评价期内，基本完成“保工资”、“保运转”目标，部分完成“保民生”目标。具体完成情况如下：

1. “保工资”目标

基本实现绩效目标。根据各镇区基本支出表中的人员经费数据计算，评价期内，9 个镇区行政事业单位在职在编人员合计数为 7,276 人，合计安排人员经费额 153,691

万元¹，在编人员的平均人均人员经费为 21.12 万元/人/年（ $153,691/7,276=21.12$ 万元）。编外人员工资总数由各镇区自行上报，9 个镇区行政事业单位合计聘用 4927 名编外人员，合计安排编外人员经费 42,458 万元²，平均人均人员经费 8.62 万元/人/年（ $42,458/4,927=8.62$ ）。以教师平均工资水平作为“保工资”目标标准值³，根据市人力资源和社会保障局公布的《关于公布中山市 2018 年部分职位工种人力资源市场工资指导价位和 2017 年部分行业人工成本信息的通知》，2018 年本市民办教育高中老师年薪分别为 15.71 万元/人/年（高位数）和 8.49 万元/人/年（中位数），分别作为编制人员、编外人员的工资水平标准值，则编制人员工资保障水平为 134%（ $21.12/15.71=134\%$ ），编外人员工资保障水平为 101%（ $8.62/8.49=101\%$ ），基本实现“保工资”绩效目标。各镇区情况差异较大，其中，编制人员“工资”水平最高为民众镇区（25.56 万元/人/年），最低为横栏镇区（17.49 万元/人/年），编外人员“工资”水平最高为大涌镇区（13.29 万元/人/年），最低为黄圃镇区（6.15 万元/人/年），详情见表 1。

¹ 根据各镇区《一般公共预算财政拨款基本支出决算批复表（财决批复 Z08-1 表）》计算，9 个镇区在编人员经费总额=9 镇区基本支出表的人员经费合计数 205,701.218575 万元-镇区离休费 0 元-镇区退休费 11042.296651 万元-编外人员费用（全镇区其他工资福利）40967.97（ $42,458-1490.33$ 万）=153,691 万元；根据各镇区自行上报数汇总得到编外人员费用总额为 42,458 万，但神湾镇区编外人员经费决算数未放在机关工资福利支出（经济分类科目编码 501）下的编外长聘人员工资，而是放在了项目支出的商品和服务支出（经济分类科目编码 502）下劳务费中，共计 1490.33 万元，故须在人员经费合计数扣减 1490.33 万元。

² 根据各镇区自行上报数计算得到编外人员费用总额为 42,458 万，其中 $42,458-1490.33=40967.67$ 万元体现在基本支出的人员经费总额中，神湾镇区编外人员经费决算数未放在机关工资福利支出（经济分类科目编码 501）下的编外长聘人员工资，而是放在项目支出的商品和服务支出（经济分类科目编码 502）下劳务费中，共计 1490.33 万元，在项目支出中体现。

³ 国家《教师法》第六章第二十五条“教师的平均工资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平”。

2. “保运转”目标

基本实现绩效目标。根据各镇区基本支出表的办公经费数据计算，评价期内，9个镇区一般公共预算决算表基本支出中的办公经费合计数为20,229.16万元，编制内人员为7276人，人均办公经费为2.78万元/人/年（ $20229.16/7276=2.78$ 万元），为市直单位2.68万元/人/年的104%，已基本实现“保运转”目标。9个镇区中的4个镇区未达到市直单位水平，按保障程度从大到小排序，具体为：三角（62%）、黄圃（55%）、阜沙（54%）、大涌（46%），详情见表1。

表1 “保工资”和“保运转”目标实现情况

序号	镇区	编制内人员			编制外人员			人均运转经费	
		编制人员总数 (a)	人均人员经费	与标准 值比较	编外人员 总数 (b)	人均人员 经费	与标准 值比较	人均运 转经费	与市直 单位比 较
1	板芙	702	20.78	132%	486	7.58	89%	3.90	146%
2	大涌	776	21.89	139%	368	13.29	157%	1.22	46%
3	阜沙	556	23.91	152%	175	10.52	124%	1.45	54%
4	横栏	813	17.74	113%	861	9.05	107%	5.20	194%
5	黄圃	1156	20.88	133%	972	6.15	72%	1.49	55%
6	民众	888	25.56	163%	334	11.04	130%	4.31	161%
7	三角	881	20.06	128%	726	8.8	104%	1.67	62%
8	沙溪	1103	22.9	146%	892	8.06	95%	3.07	115%
9	神湾	401	23.03	147%	113	13.19	155%	2.74	102%
合计或平均		7276	21.75	134%	4927	8.62	102%	2.78	104%

注：根据市人力资源和社会保障局公布的《关于公布中山市2018年部分职位工种人力资源市场工资指导价位和2017年部分行业人工成本信息的通知》，2018年本市民办教育高中老师年薪分别为15.71万元/人/年（高位数）和8.49万元/人/年（中位数），各列为在编人员和编外人员的保工资目标的标准值。市直单位平均值的数据口径和计算方法与镇区相同，计算结果为在编人员人均运转经费为2.68万元/人/年。

3. “保民生”目标

部分完成绩效目标。“保民生”分为“保底线民生”和“保基本民生”两个细化目标。9个镇区按省市标准发放

各项底线民生保障支出，基本实现“保底线民生”目标。

“保基本民生”分为生均教育支出保障、人均社会保障和就业支出保障、人均医疗卫生和计划生育支出保障三方面，其中，基本完成了生均教育支出保障、人均医疗卫生和计划生育支出保障等两个目标，部分完成人均社会保障和就业支出保障目标，具体完成情况为：评价期内，9个镇区公办中小学幼儿园的生均教育支出为14,110元/人/年⁴，为全市平均生均教育支出11,444.49元/人/年⁵的123%；人均医疗卫生与计划生育支出835.71元/人，为全市平均数777.59元/人的107%。但人均社会保障和就业支出624.17元/人⁶，为全市平均支出数1017.42元/人的61%。各镇区情况差异较大，但人均社会保障和就业支出均低于全市平均水平，按保障程度从大到小镇区依次排序为：神湾(91%)、板芙(88%)、民众(78%)、大涌(68%)、沙溪(63%)、横栏(54%)、黄圃(52%)、三角(46%)、阜沙(32%)。“保基本民生”目标完成情况详见表2。

⁴ 根据各镇区公布《2018年财政决算及2019年财政预算收支情况表》数据，评价期内，9个镇区教育支出决算合计数=一般公共预算支出决算总表的教育支出106,057.89+财政专户教育支出数535.18=106,593.072808万元，公办学校（含幼儿园）总人数为75545人，其中公办中小学学生72414.5人，公办幼儿园幼儿3130.5人，9镇区公办学校（含幼儿园）的生均教育支出为106,593.072808/（72414.5+3130.5）=14110元/人。

⁵ 根据公开发表的《2018年中山市一般公共预算支出决算表（按功能分类项级科目）》，全市财政性教育支出（205决算公开数）为703493万元，根据《中山市2018年国民经济和社会发展统计公报》数据，全市中小幼儿园总人数为61.47万人（全市普通中学在校学生15.94万人，小学在校学生31.17万人，幼儿园在园幼儿14.36万人，合计为15.94+31.17+14.36=61.47），全市生均教育支出=703493/61.47=11444.49元/人/年。

⁶ 根据各镇区公布《2018年财政决算及2019年财政预算收支情况表》数据，9个镇区社会保障和就业支出总数为一般公共预算支出决算总表54,394.19+财政专户624.62=55,018.81万元，医疗卫生与计划生育支出总数为一般公共预算支出决算总表27,755.91+财政专户45909.64674=73,665.56万元，9个镇区2018年末常住人口合计为88.1463万人，人均社会保障和就业支出为55,018.81/88.1463=624.1741元/人，人均医疗卫生与计划生育支出为73,665.56/88.1463=835.7193元/人。

表 2 “保基本民生”目标完成情况

序号	镇区	常住人口数（万人）	医疗卫生与计划生育		社会保障和就业		教育支出）	
			人均支出水平（元/人）	与全市相比	人均支出水平（元/人）	与全市相比	人均支出水平（元/人）	与全市均值相比
1	板芙	8.6568	606.57	78%	898.35	88%	18376.13	161%
2	大涌	7.5421	1548.78	199%	690.82	68%	12322.52	108%
3	阜沙	6.0247	400.31	51%	325.97	32%	17608.46	154%
4	横栏	10.9282	554.37	71%	550.38	54%	14218.12	124%
5	黄圃	15.1082	257.15	33%	527.33	52%	14289.32	125%
6	民众	11.3123	992.74	128%	791.51	78%	13224.77	116%
7	三角	12.4949	974.17	125%	468.23	46%	12290.95	107%
8	沙溪	12.82	1193.08	153%	645.64	63%	12869.70	112%
9	神湾	3.2591	1743.05	224%	922.00	91%	13823.28	121%
合计或平均		88.1463	835.7193	107%	624.1741	61%	14110	123%

注：根据 2019 年 8 月 31 日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过和公开发布《2018 年中山市政府决算》数据，全市教育支出（205）决算数为 703493 万元，根据《2018 年中山市国民经济和社会发展统计公报》，全市普通中学在校学生 15.94 万人，小学在校学生 31.17 万人，幼儿园在园幼儿 14.36 万人，合计为 15.94+31.17+14.36=61.47 万人，生均教育支出为 703493 万元/61.47 万人=11444.49 元/人。

三、绩效管理存在的问题

通过书面评审、实地考察和数据分析，2018 年度均衡性转移支付及临时救助资金绩效管理方面存在如下问题：

（一）均衡性转移支付制度设计可进一步优化

均衡性转移支付制度设计是一个重大的理论和实践问题，从中央到省市始终在优化有关制度设计，以解决所谓地方政府“激励陷阱”问题：由于可自由使用市下达资

金，地方政府可能将市资金用作提供公共服务之外的其他用途，或把原本准备用于公共服务的自由资金用于其它项目（一般是生产性项目），而将实现“三保”目标责任留给上级政府。为解决“激励陷阱”问题，一般而言，相关制度设计须遵循两个原则：一是转移支付资金分配应当与地方政府的财政困难程度成正比，确保有限资金分配给最有需要的地区；二是应对地方政府财政收支行为保持中性或产生正向激励效应，激励地方政府将“三保”支出优先权置于生产性支出之前，优先安排“三保”支出。《中山市财政局关于2018-2019年度均衡性转移支付资金分配优化方案的请示》（中财预〔2018〕39号）已在资金分配方案中考虑地方征税努力因素（针对税收收入增长成效显著的镇区适当增加补助额度），并取得良好效果。但目前而言，仍未考虑地方预算绩效管理因素，也未考虑地方政府服务供给偏好因素，相关制度设计仍存进一步优化空间。具体体现如下：

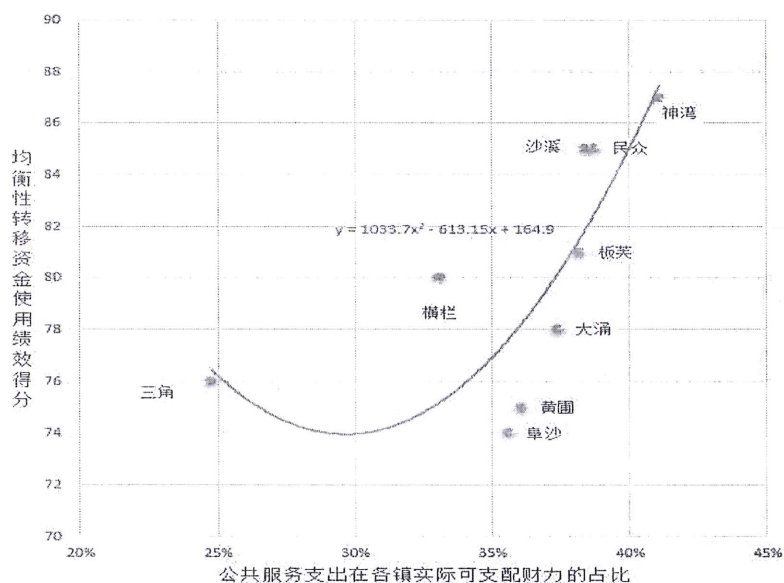
1. 未纳入预算绩效管理因素。评价过程发现，各镇区未开展有效的预算绩效评审工作，预算管理有效性亟待提升。纳入评价范围的9个镇区按评价工作要求提供了5-6份中介预算审查报告，这些中介报告检查与复核原预算方案的造价是否存在差错，但未对政府项目所瞄准社会需求是否准确，项目实施方案是否最合理、是否已做到最经济，以及项目绩效目标设置是否足够科学合理进行专门评审，并非全面预算绩效管理框架下的项目预算评审报告，与《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》

(中发〔2018〕34号)第四条第六款“各级财政部门要加强新增重大政策和项目预算审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据”要求存在距离。如果项目预算方案普遍不够合理甚至存在浪费问题,无法做到有效“节流”,则无论安排多少市均衡性转移支付资金都是不够用的。

2. 未纳入地方政府支出偏好因素。尽管基本公共服务均等化的基本前提是通过均衡性转移支付平衡地方财力缺口,但基本公共服务的供给还受到地方政府支出偏好影响。如果地方政府偏好将市下达均衡性转移支付资金优先用于生产性支出,则地方公共服务支出并无切实保障,导致“激励陷阱”。一般而言,地方实际可支配财力远超其公共财政收入额,前者也是地方公共服务支出的最高可用资金额,公共服务支出在实际可支配财力的占比(x)代表了地方政府的公共服务供给偏好。根据《2018年一般公共预算收支决算表》和《2018年政府性基金收支决算表》计算各镇区实际可支配财力(决算数)中的公共服务支出(决算数)占比数据(x),发现市均衡性转移资金使用绩效 y (用本次绩效评价得分代表)与该占比(x)呈显著的二次关系(见图1),回归方程为 $y = 1033.7x^2 - 613.15x + 164.9$ 。其中,二次项的系数为正(1033.7),表明地方政府支出偏好 x 对市均衡性转移支付资金使用绩效存在二次方加速作用,可解释部分镇区的资金使用绩效较低现象。如三角镇区的2018年均衡性转移资金使用绩效为76%(76分),原因之一是该镇区公共服务支出在实际可支配财力中的

占比 24.75%最低。结合其他资料分析，其中的原因之一是三角镇区存在明显生产性支出倾向⁷。如果三角镇区将该项占比从 24.75%提升板芙镇区的水平（38.21%），则三角镇区绩效相应上升为 $y=1033.7x^2-613.15x+164.9=797.11*(0.3821)^2-466.2*0.3821+143.52=81.76$ 分，与得分较高的板芙镇区持平。换言之，如果绩效得分相对较低的镇区提高可支配财力中的公共服务支出占比，可显著提高本项目资金使用效益。

图 1 地方政府支出偏好与均衡性资金使用效益



注：根据各镇《2018 年一般公共预算收支决算表》和《2018 年政府性基金收支决算表》计算实际可支配财力。

（二）部分管理制度执行不够有效

主要体现在：一是绩效目标管理制度执行不够有效。评价中发现，2018 年本项目所覆盖各镇区均未在申报材料

⁷ 根据公开信息，三角镇区在产业布局上以产业平台（三角园）和民森信息科技产业园为载体，既支持优势传统企业做大做强做优，推动传统产业转型升级，又结合中山高端装备制造、新一代信息技术、健康医药“三大战略”产业发展，加强与北上广深等地区对接合作，引进优质项目。2018 年，三角镇区共有招商项目 77 个，投资金额达 217 亿元。其中动工（或投产）项目 29 个，投资金额 24 亿元；签约项目 18 个，投资金额 59 亿元；在谈项目 30 个，投资金额达 134 亿元。

设置“保工资”、“保运转”、“保民生”的绩效目标，量化、可衡量的指标标准值缺失，不仅不利于发挥财政支出绩效目标的导向作用，难以应用预设绩效目标及其标准值有效开展绩效监控和绩效评价，也不满足《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2014〕108号）第三十五条“应按规定申报专项资金预期绩效目标，并在申报材料中设置可量化、可衡量的绩效指标，以反映专项资金的预期使用效益”的规定。

二是信息公开制度执行不够有效。横栏镇区提请人大审议《2017年度预算执行情况和2018年财政预算草案报告》日期为2018年01月31日，预算方案公开日期为2018年02月28日，二者相差28天；黄圃提请人大审议《2017年度预算执行情况和2018年财政预算草案报告》日期为2018年01月30日，预算方案公开日期为2018年02月22日，二者相差23天；神湾镇区提请人大审议《2017年度预算执行情况和2018年财政预算草案报告》日期为2018年02月09日，预算方案公开日期为2018年03月2日，二者相差21天。以上情况不满足新《预算法》第十四条“经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明”的要求。

三是“三公”经费管理制度执行不够有效。如板芙镇区2018年“三公”经费决算额（215.87万元）超出2017

年度决算额（144.17 万元）的幅度为 71.7 万元，未做到“三公”经费逐年下降，未实现零增长。增加主要原因是因公出国（境）费用、运行维护费及车辆购置费分别超支 24.04 万、3.53 万元、48.94 万元。大涌镇区《2018 年“三公”经费决算财政拨款情况汇总统计表》公开的全年公务接待费为 9 万元，全年公务接待合计 81 批 413 人次，平均公务接待标准 217.92 元/人次，为“三类会议伙食补助费标准 130 元/人日的 167.63% 偏高；三角镇区 2018 年三公经费决算额为 247 万元，初审发现三角镇区未公开 2018 年三公经费预算额，是否超支情况未知，三角镇区反馈意见陈述“《中山市三角镇区 2018 年“三公”经费预算财政拨款情况汇总统计表》公开日期为 2018 年 02 月 01 日，但由于镇区政府网站整顿，以前部分公开信息被清理，现已重新公开”。根据重新公开的《中山市三角镇区 2018 年“三公”经费预算财政拨款情况汇总统计表》，三角镇区 2018 年三公经费决算额为 247 万元超出预算额 172 万元，未实现零增长。三角镇区再次提出反馈意见：“由于网站公开过程中操作失误，公式计算有误，导致 2018 年三公经费决算数有误，现纠正：2018 年三公经费决算额为 115 万元，未超出预算额 172 万元”；上述做法不够严肃，也说明三角镇区“三公”经费管理工作有待进一步规范。

四是财政档案管理制度执行不够有效。如大涌镇区财政分局自行保管财务档案，分别存放在 6 楼和 4 楼的财政档案室，未移交给镇区档案馆，且未专门制订财政档案管理办法，只在《中山市财政局大涌分局日常工作管理制度》

(涌财通〔2017〕25号)第九条“档案管理”中涉及3条档案管理基本规定，管理制度内容过于简单；横栏镇区未设立专职档案管理员，各会计人员各自保管财务档案，财务档案借调查阅登记簿、日常检查记录簿等相关统一档案管理簿册未建立。查看现场发现有最早1986年至1988年有报表，但未见账簿和会计凭证，去向不明，《横栏镇区财务档案管理职责》的第八条第三款“按国家财政部、国家档案局1994年制发的《会计档案管理办法》的规定，由会计部门人员负责整理立卷、归档”已过时未及时修订；民众镇区《关于印发财政分局内部管理规章制度的通知》（中财民〔2017〕12号）含有档案管理制度，但缺少保存期限等最新内容，三角镇区的《中山市三角镇区档案综合管理规章制度汇编》印发时间为2007年6月，均不满足中山市档案局《关于加强会计档案管理的通知》（中档〔2016〕20号）第三条“各单位要按照新《管理办法》的要求，重新修订会计档案整理归档制度和保管期限表以及会计档案鉴定销毁制度等”要求。

五是少数镇区未按要求及时提交部分佐证材料。包括：特困人员发放明细、散居孤儿、重度残疾人、困难残疾人发放明细等等，影响绩效评价结果横向对比的客观性。经再三要求，已在评价末期补交。

（三）镇区人大审议资金额不够准确

主要体现为2018年初各镇区提请人大审议的市提前年度下达的均衡性转移支付资金额与市实际资金下达资金额存在差异，且部分镇区未将市年度执行中追加的均衡

性转移支付资金提交年中人大审议预算调整，或预算调整人大审议数与实际下达数存在差异。据评价中了解，上述现象产生原因在于镇区不确切了解市提前年度下达的均衡性转移支付资金额，因此参照往年经验（如上一年实际下达数），预估本年资金下达数，然后在年初提请人大审议，致镇区人大实际审议了预估数字，与实际下达数存在差异。市年中追加资金存在相同问题，镇区反馈难以实际确定市追加资金额，因此部分镇区未预估追加的均衡性转移支付资金额，或未将追加资金提交年中人大审议。预算编制不够准确，势必影响镇区资金使用计划性，不利于提高市资金使用效益。

（四）项目实施效益可进一步提高

体现在：一是“保民生”资金使用效益有待进一步提高。中山市民政局从2018年7月初起，集中2个月的时间，对各镇区近5年来（2013年-2017年）的双低家庭专项资金、优抚安置专项资金、社会散居孤儿生活保障金、80周岁以上高龄老人政府津贴等民政民生专项资金管理使用情况，开展专项整治工作。根据2018年7月20日中山市民政局签发的《关于全市民政民生专项资金专项整治工作进展情况通报》，共核查发现问题41个，其中疑点线索19个、一般性工作问题22个，均与本次评价范围内的镇区有关，具体如下：1. 在低保保对象中非四类对象（非双老、大病、重残、单亲）占比较高问题；2. 救助保障金由他人代签代收问题。初步发现板芙镇区有低保对象存折由村委会代管或由村支书代收现金。3、发放与审批金额不

一致问题。初步发现民众、黄圃等镇区有 2 户低保、9 户优抚对象相关补助金额不一致；33 名优抚对象临时困难补助金，社会事务局有发放明细，但在财政部门发放明细上核查不到相应发放记录。4、非困难对象多次发放临时救助问题。初步发现黄圃镇区对近 100 名优抚对象现金发放临时困难补贴，且不是对象本人签收，等等。5、部分镇区救助资料大批量缺失问题。初步发现横栏、神湾等镇区双低原始审批资料多年度全缺失。6、审批把关不严问题。初步发现三角镇区部分孤儿身份存疑等（本次评价过程中，三角镇区反馈已做处理，具体处理为所资助的两个孤儿已上大学，超过 18 岁已停止资助）。

评价过程中还发现，个别镇区存在城镇区三无人员、农村五保户等特困人员供养老金实际发放标准超过省标准问题，原因在于镇区已按上级政府要求为贫困人口、低保对象、特困人员代缴养老保险费，但按民政部《特困人员认定办法》“认定特困人员时，城乡居民基本养老保险中的基础养老金、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等补贴等可以不予计入”，故特困人群领取养老金后，可同时按省标准领取生活和护理补助，导致实际收入远超省有关标准。目前该现象合法合规，但仍然降低了财政资金使用效益。

二是医疗卫生服务水平偏低。纳入评价范围 9 镇区的年末常住人口合计数为 88.15 万人，人均病床床位数为 1,897/88.15=21.52 张/万人，为全市平均值 15,802/331=47.74 张/万人的 45%，人均执业（助理）医生数为 1,223/

88.15=13.87 位/万人，为全市平均值 $8,800/331=26.59$ 位/万人的 52%。各镇区情况差异较大，其中，医疗卫生服务水平相对较高的两个镇区为（94%，78%）、神湾（60%，75%）

（第一个数表示人均病床床位保障程度，第二个数为人均医生保障程度，均为与全市平均值相比），服务水平相对最低的两个镇区为三角（27%，30%）、民众（26%，39%），其余 5 镇区数据位居中间，按保障程度从大到小，依次排序为：阜沙（52%，61%）、板芙（43%，46%）、大涌（39%，52%）、沙溪（34%，50%）、横栏（29%，53%）。

四、绩效管理建议

针对评价过程中发现的问题，评价专家组现提出若干绩效管理建议供市财政部门及各镇区参考，以进一步提高财政资金使用效益。

（一）进一步优化均衡性转移支付制度设计

针对本次评价中发现问题，建议进一步优化转移支付实施方案，建立兼顾均等和激励的转移支付制度，既考虑实现财政均等化的公平目标，同时也提高地方政府财政努力和公共服务供给偏好。具体提出以下建议：

一是推广开展预算绩效管理工作。按《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）第四条第六款“各级财政部门要加强新增重大政策和项目预算审核，必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估，审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据”要求，在

本市财政管理工作安排内统筹，在各镇区逐步推广开展项目预算绩效评审工作。预算绩效评审工作与当前各镇区已普遍开展的造价复核工作不同，前者重点针对财政支出项目瞄准的社会需求准确性、迫切性，实施方案合理性、预算方案经济性，通过事前控制提升项目实施预期效益，做到量力而行、精打细算，减少甚至避免无效低效预算安排，可整体提高镇区政府预算资金安排效益效率，同时为“三保”支出腾出有限的财力空间，有效减轻市级均衡性转移支付压力。

二是纳入地方公共服务供给偏好因素。地方公共服务供给偏好是实现基本公共服务均等化的基本保障。在保证地区间财政能力均等化的前提下，将地方公共服务供给偏好因素纳入均衡性转移制度框架之内，且与资金分配方案挂钩，可激励地方政府优先安排“三保”支出，优先安排与社会公众偏好一致的公共服务领域支出。从而避免市资金下达后，由于未被全部用于镇区“三保”或公共服务均等化支出方向，仍然由市政府承担地方政府责任的“激励陷阱”问题。

三是研究与探索横向转移支付制度。目前本市仅有纵向转移支付的唯一均衡性转移支付方式，但在促进地区间财力均等化方面，横向的“对口支援”政策效果一直较为显著，在珠三角地区早已下沉到地市层面。如东莞市已付诸实践。可借鉴东莞经验⁸，研究探索本市横向转移支付制

⁸ 2017年，东莞颁布《关于设立扶持次发达镇区产业发展专项资金工作方案》。根据该方案，由市财政和全市参与税收分成规模前10名镇区街（长安、塘厦、南城、东城、虎门、凤岗、厚街、寮步、清溪、常平）及松山湖共同出资，按照市、镇区街（园区）6比4的比例，共同设立每年10亿

度，以“平等、自愿、磋商、有偿”为原则，由本市财力经济发达镇区向落后镇区自愿性进行转移支付，可以有效解决落后地区的财政困难，缓解本市镇区间的财力差异，最终在本市建立健全以纵向转移支付为主，横向转移支付为辅的完整的转移支付制度。

（二）进一步强化项目管理过程

一是加强项目绩效目标管理工作。各镇区应按《中山市市级财政专项资金管理办法》（中府〔2014〕108号）要求，在绩效目标申报材料中设置“保工资”、“保运转”、“保民生”的绩效目标，同时预设量化细化可衡量的指标标准值，反映项目资金的预期使用效益，切实发挥绩效目标的导向作用。

二是加强信息公开工作。应要求各镇区切实履行主动公开责任，严格按照《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》及财政部《地方预决算公开操作规程》第八条关于“政府预决算应当在本级人民代表大会或其常务委员会批准后20日内向社会公开”实施，做到公开及时，内容准确，形式规范。

三是严格“三公”经费管理。一是严格“三公”经费预算执行。在年初预算编制环节，严格控制“三公”经费的开支范围和标准，合理编制出国费、公务接待费等经费，确保“三公”经费只减不增。同时督促各预算单位严格执行“三公”经费预算管理制度，严格遵循先有预算、后有

元、三年共30亿元的扶持次发达镇区产业发展专项资金（资金池），用以帮扶洪梅、望牛墩、企石、谢岗、石排、道滘、中堂、东坑8个次发达镇区的产业发展，以增强次发达镇区内生发展动力。

支出的原则，严禁超预算或无预算安排“三公”经费支出；二是严控公务接待费用标准，对超预算、无预算、超标准问题严把支付关。三是建立健全“三公”经费监督检查制度，避免发生“由于镇区政府网站整顿，以前部分公开信息被清理”、“网站公开过程中操作失误，公式计算有误”等错误。

四是加强财政档案管理工作。各镇区应准确理解和把握财政部、国家档案局颁布并于 2016 年 1 月 1 日起生效的新《管理办法》的内容和要求，按中山市档案局《关于加强会计档案管理的通知》（中档〔2016〕20 号）工作要求，重新修订会计档案整理归档制度和保管期限表以及会计档案鉴定销毁制度等等内容，以使财政档案管理工作满足新《管理办法》要求。同时应结合本次评价发现的财政档案管理问题，针对性予以整改。

（三）进一步研究解决市资金下达时间问题

提高市资金下达计划性。利用 2018 年绩效数据分析，发现市资金只有在很短时间窗内迅速下达，才可能满足镇区将提前批下达资金列入镇区年度预算报送同级人大审议的需求。以评价年度（2018 年）为例，市均衡性转移支付资金下达须经市人大批准，故市资金下达时间最早为 2018 年 1 月 20 日⁹。另一方面，本项目所覆盖 9 个镇区中，镇区人大召开时间最早为 2018 年 01 月 25 日（板芙镇区、沙溪镇区），市资金最迟须在 1 月 24 日下达，才可能满足

⁹ 《中山市第十五届人民代表大会第四次会议关于中山市 2017 年预算执行情况和 2018 年预算的决议》于 2018 年 1 月 19 日在中山市第十五届人民代表大会第四次会议通过

镇区人大审议需要，剔除其中的 1 月 20 日（周六）和 21 日（周日）两个非工作日后，市资金必须在 3 天（1 月 22 日-24 日）内下达，才可能满足市镇区两级人大审议需要。考虑审批程序、人大审议需安排资料准备时间等现实因素后，评价年度（2018 年）内市资金及时下达存在现实困难，故各镇区只能将预估数提交同级人大审议。以上问题的根源在于市镇区两级人大审议时间未协调一致，建议报请市人大和各镇区人大研究解决此问题。

（四）科学合理安排项目预算

一是在优化资金分配方案基础上提高均衡性转移支付资金占比。在促进基本公共服务均等化和区域协调发展方面，均衡性转移支付具有专项转移支付不可比拟的优势，不会发生专项转移支付“过多过滥过细”、特定领域公共服务又过度消费造成浪费的问题。因此宜继续提高均衡性转移支付资金的占比，并逐步缩小专项转移支付资金的比例。但为了确保资金使用效益，有必要进一步优化资金分配方案的指标体系，不能简单地根据“三保”保障水平高低或绩效评价得分高低来安排预算，才能达到兼顾效率与公平的效果。

二是资金分配与预算绩效管理工作情况挂钩。预算绩效管理也是地方财政努力的重要方面，其重要程度与税收努力相同。税收努力重在“开源”，预算绩效管理重在“节流”，在减少资金浪费、避免“寻租”行为方面，预算管理的重要性甚至超过税收增长率。建议具体研究后，预算绩效管理与税收增长率一并纳入资金分配方案，作为转

移支付资金分配的重要依据，即在转移支付资金分配时，补偿处于不利外部环境的地方政府，不补偿或少补偿财政不努力的地方政府，从源头上确保转移支付制度激励的有效性。

三是资金分配与“三保”绩效目标实现情况挂钩。在量化细化预设“保工资”、“保运转”、“保民生”的目标标准值的前提下，将绩效评价结果与资金分配挂钩，做到“钱随指标走”，可提升地方政府有效供给公共服务的意愿和地方政府公共服务供给努力，避免地方政府统筹使用市资金时偏离公共服务均等化的绩效目标。

四是强化“三保”资金的风险防控。以《预算法》为依据，突出财政预算安排的重点，特别是在全市和镇区财政收入增速均有所放缓的情况下，坚持“保工资、保运转、保基本民生”的原则和先后顺序，分清轻重缓急，保障地方财政尤其是财政困难镇区平稳运行，将财政困难镇区“三保”落到实处。同时强化风险防控，动态监控各镇区“三保”运行情况，严格防控资金支付风险。

