

2019 年度定向财力转移支付资金

绩效重点评价报告

上海元方智库公共管理咨询有限公司

二〇二〇年十二月



目录

一、评价目的	1
二、评价实施情况	1
(一) 评价范围	1
(二) 评价依据	1
三、评价过程	3
(一) 前期准备	3
(二) 绩效自评	3
(三) 书面材料审核与现场评价	3
(四) 撰写、提交评价报告	5
四、评价原则与方法	5
(一) 评价原则	5
(二) 评价方法	6
五、资金概况	6
(一) 基本情况	6
(二) 实施情况	8
六、评价结果	11
(一) 总体评价分析	11
(二) 指标评分分析	12
七、主要取得成效	13
(一) 定向财力转移支付资金总体支出情况较好	13
(二) 资金有效促进镇街政府履行公共服务职能	14
(三) 资金一定程度上撬动镇街财政配套支持	15

八、存在问题	16
(一) 预算编制合理性有待提升	16
(二) 相关管理制度有待细化	18
(三) 项目管理工作有待完善	20
(四) 财务管理精细化有待提高	23
九、改进建议	23
(一) 加强预算编制合理性，提高资金使用效益	23
(二) 完善项目管理制度，把控项目关键环节	24
(三) 加强项目管理工作，推动项目绩效落实	25
(四) 采取多种措施提升镇街财务管理水平	26

为加强财政支出管理，优化财政支出结构，提高财政使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《中山市人民政府关于印发中山市定向财力转移支付实施方案的通知》（中府〔2014〕80号）、《中山市定向财力转移支付资金使用绩效评价管理办法》（中财绩〔2015〕11号）等有关法规，贯彻落实《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）精神，进一步提高财政资金使用效益，依据中山市财政局委托要求，本着客观、公正、公平的原则，上海元方智库公共管理咨询有限公司组建专家小组，根据单位提交的材料，经过专家组初审、现场评价及复审等流程对2019年度定向财力转移支付资金使用绩效重点评价，形成本报告。

一、评价目的

引入独立的第三方评价机构，采用科学、规范的方法，依据既定的评价技术体系，基于预期目标实现程度，对2019年度定向财力转移支付资金的投入、使用过程及产出和效果进行综合评估，为后续财政资金安排提供参考依据，并对政策的改进方向提出相关建议。

二、评价实施情况

（一）评价范围

评价对象为2019年度定向财力转移支付资金，评价基准日为2019年1月1日至2019年12月31日。

（二）评价依据

- 1.《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号);
- 2.《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);
- 3.《中山市人民政府关于印发中山市定向财力转移支付实施方案的通知》(中府〔2014〕80号);
- 4.《中山市人民政府关于进一步完善定向财力转移支付管理的通知》(中府函〔2017〕564号);
- 5.《关于进一步明确古树名木保护经费定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中林〔2014〕74号);
- 6.《关于进一步完善农业定向财力转移支付管理的通知》(中财农〔2017〕34号);
- 7.《关于进一步明确中山市卫生计生经费定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中山卫计〔2017〕108号);
- 8.《关于2017年妇女团体事务定向财力转移支付有关要求的通知》(中妇〔2017〕2号);
- 9.《关于进一步明确法制建设定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中法〔2014〕65号);
- 10.《关于进一步明确两新组织党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中山组通〔2014〕127号);
- 11.《关于进一步明确党内关怀党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中山组通〔2014〕128号);
- 12.《关于印发中山市水利定向财力转移支付资金管理办法的通知》(中水〔2017〕176号);
- 13.《关于进一步明确人力资源和社会保障定向财力转移

支付有关工作要求的通知》(中人社发〔2017〕275号);

14.《关于进一步明确地方公路乡、村道养护管理补助资金定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中交〔2015〕653号);

15.《关于进一步明确民政部门定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中民字〔2017〕36号);

16.《关于印发中山市体育定向财力转移支付资金暂行办法的通知》(中教体〔2017〕64号);

17.《关于进一步明确残疾人事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中山残联〔2017〕72号)。

三、评价过程

(一) 前期准备

第三方组织相关行业领域专家、财务专家及绩效专家组成专家组,与市财政局和资金主管部门进行沟通,对定向财力转移支付资金进行必要的研究和分析,掌握资金的预期目标和特点,在此基础上设置绩效评价指标体系和基础信息表,并就此次评价绩效材料组织与填报事宜对各镇街财政分局和业务单位进行培训。

(二) 绩效自评

各镇街财政分局按照既定评价工作方案的要求,组织资金使用单位开展自评,汇总有关数据填报相关信息和整理相关佐证材料,撰写定向财力转移支付资金自评报告,并在限定时间内将自评材料提交给专家组。

(三) 书面材料审核与现场评价

在指标设置方面，专家组参照财预〔2020〕10号文的《项目支出绩效评价指标体系框架（参考）》，在了解定向财力转移支付资金基本情况的基础上，编制绩效评价指标体系，对指标进行了细化，分为过程、绩效表现、满意度、自评质量、加减分项，分别有5个一级指标、18个二级指标、42个三级指标。在绩效指标权重设置上，过程分值30分，绩效表现分值55分，满意度分值10分，自评质量分值5分，加减分项分值0分，满分100分。结合财预〔2020〕10号文以及中山市相关规定，本次绩效评价综合绩效级别分为5个等级：综合得分在90（含）-100分为优；综合得分在80（含）-90分为良；综合得分在70（含）-80分为中；综合得分在60（含）-70分为低；综合得分在0-60分为差。

在资料审核方面，专家组对各镇街财政分局提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，对单位提交资料进行初步审核，围绕项目投入、过程、产出和绩效进行梳理，对相关数据进行汇总，填写指标体系评分要点，形成审核工作底稿，并对自评材料的有关内容进行评价，主要包括填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性、绩效目标完成情况进行审核，将审核过程中发现的问题、意见形成初审评价表，并向各镇街相关部门收集初审反馈意见。

现场调研方面，根据初审情况，专家组选取东凤、小榄、古镇、坦洲、三乡、板芙、三角、黄圃、南头、横栏、大涌、沙溪、民众、港口、南朗、石岐区、东区等17个镇街，于2020年9月7日至9月9日前往镇街项目实施部门开展座谈

会，查看项目台账、会计凭证、项目实施记录材料等，并以实地勘察的方式对部分镇街水利、体育定向财力转移支付项目开展调研，从而综合、全面地对定向财力转移支付进行绩效评价。

（四）撰写、提交评价报告

经过初审及现场评价后，第三方机构根据纳入评价范围的专项资金使用情况形成《绩效评价评分意见表》和撰写《绩效评价报告》。第三方机构按规定的时间向市财政局提交评价成果，并对其客观、真实性负责。根据评价得分，确定评价项目达到的等级，评价结果分为优、良、中、低、差五个等级。

四、评价原则与方法

（一）评价原则

1.科学规范原则。项目绩效重点评价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。评价流程尽量做到简洁实用，确保各项指标的可操作性。

2.公正公开原则。受中山市财政局委托，第三方评价机构需严格按照相关法律法规开展第三方评价工作，并结合财政预算资金管理实际，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预算资金使用实际成效。

3.绩效相关原则。绩效评价应当针对具体支出及其产出效益进行，评价结果应当清晰反映支出和产出效益之间的紧

密对应关系。

（二）评价方法

1.成本效益分析法。是指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

2.比较法。是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

3.因素分析法。是指综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

4.最低成本法。是指在绩效目标确定的前提下，成本最小者为优的方法。

5.公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

五、资金概况

（一）基本情况

根据《中山市财政局关于提前下达 2019 年度定向财力转移支付基数的通知》（中财预〔2018〕92 号），2019 年度中山市实施定向性转移支付资金预算 40471.38 万元，实际到位 40471.38 万元，覆盖小榄、古镇、东凤、南头、黄圃、阜沙、港口、东升、沙溪、大涌、横栏、南朗、民众、三角、三乡、板芙、神湾、坦洲、南区、石岐区、东区、西区、五桂山、火炬开发区等 24 个镇街。其中小榄及石岐区定向财力转移支付市下拨金额最高，分别为 3165.88 万元及 2993.29 万元，占总金额 7.82%和 7.4%，具体镇街资金下拨情况见表 1。

表 1 2019 年度定向性转移支付资金镇街到位资金明细表

序号	镇街	金额（万元）	占比（%）
1	小榄	3165.88	7.82%
2	石岐区	2993.29	7.40%
3	黄圃	2759.34	6.82%
4	民众	2687.38	6.64%
5	三角	2268.43	5.61%
6	坦洲	2194.35	5.42%
7	港口	2126.7	5.25%
8	三乡	1980.51	4.89%
9	东风	1953.31	4.83%
10	沙溪	1908.84	4.72%
11	东升	1752.84	4.33%
12	古镇	1718.38	4.25%
13	南头	1642.17	4.06%
14	东区	1619.66	4.00%
15	南朗	1611.23	3.98%
16	横栏	1588.94	3.93%
17	阜沙	1338.89	3.31%
18	板芙	1124.32	2.78%
19	大涌	1038.64	2.57%
20	神湾	1010.54	2.50%
21	西区	1005.95	2.49%
22	南区	825.47	2.04%
23	火炬区	103.69	0.26%
24	五桂山	52.63	0.13%
合计		40471.38	100%

资金主管部门共 12 个，分别为市自然资源局、市农业农村局、市卫生健康局、市妇联、市司法局、市委组织部、

市水务局、市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市教育和体育局、市残联、市民政局。其中资金额排名前三的分别是市卫生健康局 13180.13 万元、市民政局 12037.20 万元、市水务局 10000.01 万元；市妇联和市司法局资金额最低，分别为 38.94 万元及 53.46 万元。具体部门资金下拨情况见表 2。

表 2 2019 年度定向性转移支付资金部门明细表

序号	资金主管部门	金额（万元）	占比
1	市自然资源局（原市林业局）	82.98	0.21%
2	市农业农村局（原市农业局）	830.29	2.05%
3	市卫生健康局（原市卫生和计划生育局）	13180.13	32.57%
4	市妇联	38.94	0.10%
5	市司法局（原市法制局）	53.46	0.13%
6	市委组织部	1669.76	4.13%
7	市水务局	10000.01	24.71%
8	市人力资源和社会保障局	516.4	1.28%
9	市交通运输局	497.2	1.23%
10	市教育和体育局	826.97	2.04%
11	市残联	738.04	1.82%
12	市民政局	12037.2	29.74%
合计		40471.38	100%

（二）实施情况

2019 年度中山市定向财力转移支付资金预算 40471.38 万元，实际到位资金 40471.38 万元，支出 35750.53 万元，执行率 88.34%；上年结转结余资金 9868.93 万元，支出 4371.79 万元，结余资金消化率 44.3%；各镇街配套安排资金 30594.25 万元，支出 26366.83 万元，执行率 86.18%。各镇街资金到位及支出情况详见表 3。

表 3 各镇街定向资金下达和使用情况 (单位: 万元)

序号	部门	实际到位资金				实际支出资金				结余资金			
		市定向	结转结余	镇街配套	小计	市定向	结转结余	镇街配套	小计	市定向	结转结余	镇街配套	小计
1	小榄	3165.88	1354.04	2732.37	7252.29	3054.65	1047.25	2595.26	6697.16	111.23	306.79	137.11	555.13
2	古镇	1718.38	393.63	2197.53	4309.54	1524.88	202.96	1994.73	3722.57	193.50	190.67	202.80	586.98
3	东风	1953.31	4.42	2050.55	4008.28	1937.06	4.42	1676.46	3617.93	16.25	0.00	374.09	390.35
4	南头	1642.17	40.96	893.57	2576.70	1192.58	40.96	855.96	2089.50	449.59	0.00	37.61	487.20
5	黄圃	2759.34	1391.04	963.77	5114.15	2389.50	139.83	932.97	3462.29	369.84	1251.22	30.80	1651.86
6	卓沙	1338.89	106.01	309.23	1754.13	1267.29	106.01	309.23	1682.53	71.60	0.00	0.00	71.60
7	港口	2126.70	334.13	1601.71	4062.55	1658.61	287.80	736.31	2682.72	468.09	46.34	865.40	1379.83
8	东升	1752.84	56.68	837.39	2646.91	1663.66	56.68	837.39	2557.73	89.18	0.00	0.00	89.18
9	沙溪	1908.84	1551.12	1052.90	4512.86	1468.86	662.14	908.88	3039.88	439.98	888.98	144.02	1472.98
10	大涌	1038.64	347.47	495.64	1881.76	941.72	9.76	223.62	1175.10	96.92	337.71	272.02	706.66
11	横栏	1588.94	136.34	811.19	2536.47	1409.11	136.34	801.83	2347.28	179.83	0.00	9.36	189.19
12	南朗	1611.23	0.00	1288.67	2899.90	1568.11	0.00	603.57	2171.68	43.12	0.00	685.09	728.21
13	民众	2687.38	1713.04	437.86	4838.28	2134.56	204.81	393.09	2732.47	552.82	1508.23	44.77	2105.82
14	三角	2268.43	1252.92	666.38	4187.73	1661.58	529.87	630.88	2822.34	606.85	723.05	35.50	1365.40

序号	部门 名称	实际到位资金				实际支出资金				结余资金			
		市定向	结转结余	镇街配套	小计	市定向	结转结余	镇街配套	小计	市定向	结转结余	镇街配套	小计
15	三乡	1980.51	215.22	1181.74	3377.47	1587.06	59.69	1038.87	2685.62	393.45	155.53	142.87	691.85
16	板芙	1124.32	248.43	2710.19	4082.94	987.16	168.26	2710.19	3865.61	137.16	80.17	0.00	217.33
17	神湾	1010.54	10.12	308.21	1328.87	932.62	10.12	308.21	1250.95	77.92	0.00	0.00	77.92
18	坦洲	2194.35	571.30	893.74	3659.39	2012.22	571.30	513.97	3097.49	182.13	0.00	379.77	561.90
19	南区	825.47	26.60	1032.56	1884.63	786.19	26.60	924.90	1737.69	39.28	0.00	107.66	146.94
20	石岐区	2993.29	0.00	3344.26	6337.55	2941.72	0.00	3222.40	6164.12	51.57	0.00	121.86	173.43
21	东区	1619.66	99.06	3029.86	4748.58	1488.43	91.10	2406.51	3986.04	131.23	7.96	623.35	762.53
22	西区	1005.95	14.85	973.68	1994.48	997.96	14.66	856.89	1869.50	7.99	0.19	116.79	124.98
23	五桂山	52.63	0.94	237.62	291.19	42.56	0.94	224.27	267.77	10.07	0.00	13.35	23.42
24	火炬区	103.69	0.59	543.18	647.46	102.45	0.28	543.18	645.91	1.25	0.31	0.00	1.56
	合计	40471.38	9868.94	30593.79	80934.10	35750.53	4371.78	26249.58	66371.89	4720.85	5497.15	4344.21	14562.22

六、评价结果

（一）总体评价分析

总体来看，2019 中山市定向财力转移支付资金总体支出情况较好，能有效促进镇街政府履行公共服务职能，并在一定程度上撬动了镇街财政配套支持，保障了重大民生政策的落实。在取得良好成绩的同时，仍存在资金管理不规范、项目管理工作落实不到位等问题，影响整体绩效实现。

评价工作组经过初审、现场评价及复核，得出 2019 中山市定向财力转移支付各镇街评价结果。24 个镇街中有 11 个镇街评价等级为“优”，占比 45.83%；有 13 个镇街评价等级为“良”，占比 54.17%。各镇街评价得分与评价等级见表 4。

表 4 2019 年度定向性转移支付资金镇街评价结果

序号	镇街	评价得分	评价等级
1	石岐区	95	优
2	神湾	94.5	优
3	小榄	94	优
4	东风	94	优
5	西区	92	优
6	南区	92	优
7	东区	92	优
8	南朗	91.5	优
9	横栏	91	优
10	板芙	91	优
11	东升	90.5	优
12	五桂山	89.5	良
13	阜沙	88.5	良
14	黄圃	88	良
15	古镇	88	良
16	沙溪	87	良

序号	镇街	评价得分	评价等级
17	南头	87	良
18	大涌	84.5	良
19	坦洲	84	良
20	火炬区	84	良
21	三角	82.5	良
22	民众	82	良
23	三乡	81.5	良
24	港口	81	良

（二）指标评分分析

2019 年度定向财力转移支付资金绩效评价指标体系采取百分制的计分方式，其中过程 30 分、绩效表现 55 分、满意度 10 分、自评质量 5 分。根据 24 个镇街评价得分取平均数，得出整体评价得分，具体见表 5。

表 5 整体评价得分表

一级指标	指标分值	指标平均分	得分率
过程	30	23.63	78.77%
绩效表现	55	52.43	95.33%
满意度	10	8.92	89.20%
自评质量	5	4.38	87.60%
合计	100	89.36	89.36%

各指标得分和综合评价结论具体如下：

1.过程方面，该指标主要考核资金管理与组织实施，权重 30 分，扣减 6.37 分，得分率 78.77%。主要扣分原因为个别镇街资金执行率、结余资金消化率低，且定向财力支出指数指标中“投入放大系数”除火炬区、五桂山（该两个镇街市级定向财力转移支付分配金额较其他镇街明显偏低），只有

板芙镇达到了投入放大系数目标值 3，其余镇街均有扣分。至于组织实施方面，绝大部分镇街具备相关管理制度并能按制度实施项目，但仍有部分经费发放未能依照管理制度执行。

2.绩效表现方面，该指标主要考核定向财力转移支付各项目的绩效实现情况，权重 55 分，扣减 2.57 分，得分率 95.33%。根据各镇街自评报告、相关佐证材料及现场评价情况，24 个镇街的达标率完成情况较好，只有个别项目因未完成绩效目标造成扣分。

3.满意度方面，该指标主要考核社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度，权重 10 分，扣减 1.08 分，得分率 89.20%。主要扣分原因为大部分镇街未能自行开展满意度调查工作。

4.自评质量方面，该指标主要考核申报材料的规范性、真实性、有效性、完整性以及提交材料的及时性，权重 5 分，扣减 0.62 分，得分率 87.60%。主要扣分原因为部分镇街申报材料完整性不足，未能证实绩效完成情况，且个别镇街提交材料滞后较为严重，造成及时性扣分。

七、主要取得成效

（一）定向财力转移支付资金总体支出情况较好

2019 年度定向财力转移支付市下拨资金预算 40471.38 万元，实际到位资金 40471.38 万元，资金到位率 100%，市下拨资金支出 35750.53 万元，整体预算执行率为 88.34%。24 个镇街市级资金具体支出情况见表 6（根据执行率从高到

低排序)。

表 6 镇街市级资金具体支出情况表

序号	镇街	到位金额（万元）	支出金额（万元）	执行率
1	西区	1005.95	997.96	99.21%
2	东风	1953.31	1937.06	99.17%
3	火炬区	103.69	102.45	98.80%
4	石岐区	2993.29	2941.72	98.28%
5	南朗	1611.23	1568.11	97.32%
6	小榄	3165.88	3054.65	96.49%
7	南区	825.47	786.19	95.24%
8	东升	1752.84	1663.66	94.91%
9	阜沙	1338.89	1267.29	94.65%
10	神湾	1010.54	932.62	92.29%
11	东区	1619.66	1488.43	91.90%
12	坦洲	2194.35	2012.22	91.70%
13	大涌	1038.64	941.72	90.67%
14	古镇	1718.38	1524.88	88.74%
15	横栏	1588.94	1409.11	88.68%
16	板芙	1124.32	987.16	87.80%
17	黄圃	2759.34	2389.50	86.60%
18	五桂山	52.63	42.56	80.87%
19	三乡	1980.51	1587.06	80.13%
20	民众	2687.38	2134.56	79.43%
21	港口	2126.70	1658.61	77.99%
22	沙溪	1908.84	1468.86	76.95%
23	三角	2268.43	1661.58	73.25%
24	南头	1642.17	1192.58	72.62%
合计		40471.38	35750.53	88.34%

（二）资金有效促进镇街政府履行公共服务职能

定向财力转移支付实施的目的是将事权属于镇街、更适合由镇街进行管理的项目审批和资金分配权下放镇街，提高资金使用效益。绩效评价发现，各项目绩效表现良好，尤其是民政、社会福利、残疾人事务、妇女团体事务、人力资源和社会保障定向财力转移支付等与重大民生政策、社会救助、居民日常生活关系密切、亟需财力保障的公共服务领域，定向财力转移支付资金有效提高了镇街财力水平和均衡度，加大了各镇街基层政府提供公共服务的保障能力，促进镇街政府更好地履行公共服务职能。

（三）资金一定程度上撬动镇街财政配套支持

2019 年定向财力转移支付各项目镇街配套资金预算 35750.53 万元，实际支出 26366.83 万元，达定向财力转移支付资金支出金额的 73.75%，部分镇街配套资金支出与市级资金支出之比例甚至超出 100%，可见市级资金在为各镇街开展定向财力转移支付项目提供财力保障的基础上，也有效撬动了镇街投入配套资金到相关项目中，体现出镇街对资金分配和项目实施的主体责任。24 个镇街镇配套资金支出情况见表 7（根据镇配套资金占市级支出百分比从高到低排序）。

表 7 24 个镇街镇配套资金支出情况见表

序号	名称	市级资金支出 (万元)	镇配套资金支出 (万元)	占比
1	火炬区	102.45	543.18	530.22%
2	五桂山	42.56	224.27	526.95%
3	板芙	987.16	2710.19	274.54%
4	东区	1488.43	2406.51	161.68%
5	古镇	1524.88	1994.73	130.81%

序号	名称	市级资金支出 (万元)	镇配套资金支出 (万元)	占比
6	南区	786.19	924.9	117.64%
7	石岐区	2941.72	3222.4	109.54%
8	西区	997.96	973.67	97.57%
9	东风	1937.06	1676.46	86.55%
10	小榄	3054.65	2595.26	84.96%
11	南头	1192.58	855.96	71.77%
12	三乡	1587.06	1038.87	65.46%
13	沙溪	1468.86	908.88	61.88%
14	横栏	1409.11	801.83	56.90%
15	东升	1663.66	837.39	50.33%
16	港口	1658.61	736.31	44.39%
17	黄圃	2389.50	933.43	39.06%
18	南朗	1568.11	603.59	38.49%
19	三角	1661.58	630.88	37.97%
20	神湾	932.62	308.21	33.05%
21	坦洲	2012.22	513.97	25.54%
22	阜沙	1267.29	309.23	24.40%
23	大涌	941.72	223.62	23.75%
24	民众	2134.56	393.09	18.42%
合计		35750.53	26366.83	73.75%

备注：火炬区、五桂山镇属一级财政管理，市级定向财力转移支付资金分配金额与其他镇街相比显著偏低，镇街配套资金占比较其他镇街偏高。

八、存在问题

（一）预算编制合理性有待提升

1.“基数法”导致预算编制灵活性较低，难以配合相关政策及时调整。根据《关于印发中山市定向财力转移支付实施方案的通知》（中府〔2014〕80号）、《中山市人民政府关于

进一步完善定向财力转移支付管理的通知》(中府函〔2017〕564号),定向财力转移支付预算安排采用“基数法”,其中体育、残疾人事务、社会福利、城乡医疗救助、民政定向财力转移支付资金2018年-2020年补助基数采取固化基数办法;其余项目采取非固化基数办法,参考上年度全市一般公共预算收入年初预期增幅予以安排。“基数法”使预算编制具备较高的稳定性,有效约束了预算编制的自由裁量权,但同时也造成了预算编制灵活性较低,难以配合相关政策进行灵活调整。例如民政定向财力转移支付以2017年末登记在册数为基准分配镇街2018年至2020年的资金额度,但因2019年4月起最低生活保障认定标准根据《关于调整我市最低生活保障标准的通知》(中民救字〔2019〕12号)作出了调整,2019年符合补助条件的对象大幅减少,导致所有镇街虽然已做到应发尽发,但民政定向财力转移支付预算执行率仅为82.96%,个别镇街执行率甚至低于50%。

2.部分项目采用均等制分配镇街预算,对不同镇街的财力保障针对性较低。根据《2019年度定向财力转移支付资金预算安排表》,妇女团体事务定向财力转移支付、法制建设定向财力转移支付向每个镇街下达了相同的定向资金金额和工作任务,未能充分考虑各镇街的人口基数、财力状况、实际需求等因素进行预算编制。采用均等制分配镇街金额,未能体现定向财力转移支付提高镇街财力均衡度的作用。

3.部分项目未能考虑到镇街实际需求编制预算,下达资金与镇街实际需求差异较大。例如2019年人力资源和社会保障

保障定向财力转移支付执行情况较差的三个镇街分别为阜沙镇、古镇镇和民众镇，资金执行率分别为 58.21%、71.78% 和 73.26%，且三乡镇和民众镇往年结余资金消化率均为 0%，上述镇街均已完成年度绩效目标；又如组织建设定向财力转移支付执行率 78.92%，其中古镇镇、黄圃镇预算执行情况不佳，分别为 57.19%、59.54%，且上述两个镇街往年组织人事定向资金也存在较大的结余金额，因镇街现存两新党组织数量较少，且镇街对开展两新组织党组织党建活动、党员教育培训等工作不够积极主动，导致资金未能按预期支出，每年都存在资金结余。项目预算未能贴合镇街实际使用需求，既对预算执行率产生直接影响，也造成了结余资金监管方面的风险。

（二）相关管理制度有待细化

1. 现有管理办法缺乏对结余资金的监管与考核。2018 年度定向财力转移支付结转结余资金 9868.94 万元，2019 年支出 4371.78 万元，结余资金消化率仅为 44.3%，其中水利定向财力转移支付消化率仅为 33.07%（未消化金额为 3952.08 万元），农业定向财力转移支付消化率为 64.43%（未消化金额为 457.13 万元）。由于定向财力转移支付资金由镇街统筹使用，且资金管理办法亦未对结转结余资金的监管与考核进行要求，导致部分镇街未能主动规划结余资金支出。例如水利定向财力转移支付，板芙镇孖涌水闸及泵站重建工程往年结余 54.57 万元，该项目于 2019 年 4 月 22 日纳入 2019 年市人大一号议案建设项目，根据相关文件要求需在 2019

年 12 月底前完工。为顺利完成任务，板芙镇多次请示市级调增补助资金，后市水务局协调调增 350 万元补助该项目。板芙镇为减轻镇级财政压力，在请示调增资金与项目实施过程中，并未主动规划定向财力转移支付往年结余资金的支出，而是将其结转于 2020 年水利部门预算中安排其他科目中使用。综上所述，现行管理办法并没有对结转结余资金的使用规范、监管方式、是否收回等进行说明，也没有相关措施对结转结余资金的消化率、支出合规性及绩效进行评价，结转结余资金监管与考核未能有效落实，财政资金的使用效益较难得到保障，具备一定监管风险。

2.部分管理制度对项目的指引性不强。例如法制定向财力转移支付管理办法《关于进一步明确法制建设定向财力转移支付有关工作要求的通知》（中法〔2014〕65 号）虽对资金用途和镇街完成工作任务要求进行了说明，但实际上该资金为行政复议镇街受理点日常工作的补助，工作任务要求则是行政复议镇街受理点日常工作流程要求，对于资金绩效目标与资金管理规范并未做具体说明，现场调研过程中个别镇街也提出资金主管部门对资金用途指引不足、项目实施规范不清晰等问题。

3.部分管理办法绩效目标与资金用途关联性较低。例如体育定向财力转移支付管理办法《关于印发中山市体育定向财力转移支付资金暂行办法的通知》（中教体〔2017〕64 号）中的项目目标为“至 2020 年，常住人口人均体育场地面积达 2.6 平方米以上；新建居住区和社区按室内人均建筑面积不

低于 0.1 平方米或室外人均用地不低于 0.3 平方米的标准建设群众健身设施”，但管理办法中对资金用途的规定是“镇街新建公共体育场地、购置全民健身体育器材、维护改造老旧全民健身场地设施与推动公共体育场馆免费低收费开放”，上述资金用途并不能直接达成绩效目标，两者关联度较低，导致出现各镇街项目实施方向不明确、个别镇街未能达成绩效目标等情况。

（三）项目管理工作有待完善

1.大部分定向财力转移支付项目绩效目标不明确。定向财力转移支付资金共 15 个类别，只有农业、妇女团体事务、体育 3 个类别设置了明确具体的项目年度绩效目标，其余类别普遍出现绩效目标较为笼统甚至没有年度绩效目标、产出指标与效益指标缺失或不明确等问题，缺乏衡量、可比较的内容。项目绩效目标不明确且未设置产出指标、效益指标、满意度等目标值，既不利于镇街在项目实施过程中明确资金使用方向与制定具体实施计划，也不利于资金主管部门有效把控年度工作完成情况和实际效果实现情况。

2.个别镇街未按管理办法落实项目工作。例如人力资源和社会保障定向财力转移支付项目要求使用退休、下岗失业企业军转干部活动经费组织退休军转干部开展文化体育活动，但阜沙镇仅以发放补助金形式支出该项经费，并未开展相关活动；又如妇女团体事务定向转移支付项目对信息报送的要求是“每月 2 条以上，每年 24 条以上，以向市妇联网站‘维权与信息服务站’栏目报送信息数为计算依据”，但个别镇街

出现报送数量不达标或未按指定渠道报送信息等情况；再如社会福利定向财力转移支付项目要求残疾人两项补贴在每月 10 日前进行发放，但三角镇、民众镇等镇街均出现未按时发放的情况。

3.部分项目绩效指标完成情况欠佳。虽然本次绩效评价“绩效表现”指标得分率达 95.33%，但仍有部分项目绩效表现情况有待提升。具体绩效表现问题见表 8。

表 8 绩效表现问题表

类别	绩效表现问题
林业定向财力转移支付	南头镇：佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。 阜沙镇：古树名木虫害防治率、枯枝修剪等覆盖率未达要求。
农业定向财力转移支付	东升镇：佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。 三乡镇：未开展农业新品种或新技术引进推广工作。 坦洲镇：仅提供关于未开展老区发展福利事业工作的简单说明，佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。
公共卫生、计划生育定向财力转移支付	东升镇、阜沙镇、东风镇：基本公共卫生服务项目补助经费佐证材料不完整，未能证实绩效完成情况。 港口镇：节育奖励未按时发放。 大涌镇、南朗镇、坦洲镇：目标人群新生儿及产前筛查率不达标。
妇女团体事务定向财力转移支付	东区、东升镇：未按要求进行信息报送。
组织人事定向财力转移支付	民众镇、三乡镇：农村（社区）老党员和生活困难党员补助经费（党内关怀资金）未按要求发放。 板芙镇、石岐区：未开展党员反映评价、意见收集工作。 港口镇：党员活动资金支出不符合相关管理办法。
人力资源和社会保障定向财力转移支付	东升镇：未开展退休、下岗失业企业军转干部活动。 西区：佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。 阜沙镇：退休、下岗失业企业军转干部活动经费仅以发放补助金形式支出，未开展相关活动。
地方公路养护定	阜沙镇、五桂山、西区：佐证材料不完整，无法证实绩效完

类别	绩效表现问题
向财力转移支付	成情况。
民政、社会福利、城乡医疗救助定向财力转移支付	三角镇、大涌镇、横栏镇、民众镇、东区：残疾人补贴未按管理办法要求发放。 三角镇、板芙镇：最低生活保障未按管理办法要求发放。 坦洲镇、南区：养老服务机构资助项目佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。
体育定向财力转移支付	黄圃镇、东升镇、三角镇、港口镇、民众镇、南头镇、南区、古镇镇、东风镇：常住人口人均体育场地面积不达标。
残疾人事务定向财力转移支付	南区、坦洲镇：项目佐证材料不完整，无法证实绩效完成情况。 南朗镇：精神病社区防治康复经费项目时未能落实建档立卡工作

4.申报材料质量有待进一步提高。本次绩效评价书面材料主要来源为 24 个镇街，由于项目实施、档案管理等均由镇街自行开展，所提交的材料质量有所不足。例如公共卫生定向财力转移支付项目东风镇、阜沙镇提交的明细账、会计凭证等材料只能佐证部分基本公共卫生服务补助经费情况，未能完整呈现资金管理与项目实施的全貌；又如人力资源和社会保障定向财力转移支付项目要求开展退休、下岗失业企业军转干部活动时需保存经费开支发票、活动材料（如活动方案、通知、相片等）、慰问金或礼物签收表等相关书面资料以备审核，但西区仅提供经费支付凭证和人员名单，因“忘记拍照片留底，也没有做活动记录”；再如法制建设定向财力转移支付项目要求行政复议案件镇街受理点在收到行政复议申请后应在 1 个工作日移交到市政复议委员会办公室，但大部分镇街均未能提供移交时效性的有效材料。申报材料完整性、规范性有所欠缺，导致无法证实相关工作开展的真实

性与项目实施的合规性，既反映出在镇街在项目实施过程中档案管理规范性不足，也体现出镇街对绩效评价理解不够透彻、未能根据评价指标组织申报材料等问题。

（四）财务管理精细化有待提高

评价发现个别镇街财务管理工作不够精准细致，未能准确地呈现资金使用情况。例如民众镇公共卫生和计划生育定向转移支付未实行专账管理，账目摘要中也未清晰列明资金来源是市级资金、中央补贴还是镇街配套资金，在统计资金支出数据、查找账目的时候有较大困难，未能准确地呈现资金使用情况；又如南头镇出现镇街 2019 年度一般公共预算支出额多个文件不一致的情况，经深入比对校核，发现两者差额来源于“一般债券还本付息支出”，同时该镇街在制作定向财力转移支付资金收支情况表时并未分别列支往年结余资金与当年资金，也没有做摘要说明，只能通过相关工作人员人工识别资金来源；再如三角镇组织人事定向财力转移支付财务凭证银行回单并未作为凭证附件，而是另外装订成册，不符合相关制度规定。上述问题反映镇街账务管理呈粗放式、经验式状态，既存在一定的审计风险，也不利于资金管理监测工作；财务管理精细化有待加强。

九、改进建议

（一）加强预算编制合理性，提高资金使用效益

1.提升预算分配的灵活性。定向财力转移支付预算分配按“基数法”确定，且部分项目采取三年固化基数，无法与相关政策文件变化灵活匹配。建议资金主管部门根据近年来定

向财力转移支付制度的实施情况和绩效评价结果，总结梳理各项目的政策变化、支出条件等情况，根据不同的项目特点采用不同的预算分配办法，提升其灵活性。

2.充分掌握镇街情况进行预算编制。针对部分项目执行率较低的问题，一是建议资金主管部门开展需求摸底工作，例如组织镇街上报项目对象基数、资源状况、往年资金使用情况等，充分掌握镇街实际需求，并结合镇街以往年度预算执行率、结余资金量、绩效考核结果等因素进行预算编制，调整各镇街预算分配，避免简单地按年度比例提高金额、平均分配等形式进行预算分配，提升预算编制合理性；二是建议资金主管部门建立统一的资金台账规范，要求各镇街对现有定向财力转移支付项目的资金来源、资金支出情况进行核算，明确定向财力转移支付资金与其他资金的使用情况、结余情况，避免出现在项目实施过程中资金混用、重复投入等，保障资金投入的有效性，提升财政资金使用的实际效益。

（二）完善项目管理制度，把控项目关键环节

1.明确对结余资金的管理机制。现行管理办法并没有对结转结余资金的使用规范作出明确规定，实际项目管理过程也未对结余资金进行监管与考核，存在一定的风险。建议资金主管部门细化相关管理办法，尤其针对水利、农业、计划生育定向财力转移支付项目结余资金量较大的项目，应明确规定结余资金使用期限、流程规范、考核方式、是否回收及回收条件等事项，落实对定向财力转移支付资金的业务指导与监督职责，避免因项目审批和资金分配权下放镇街而产生

的合规性风险。

2.进一步完善项目管理办法。一是提升项目管理办法的针对性，建议资金主管部门在现有管理办法的基础上，提供更具备针对性的细则要求，明确项目相关单位的职责，细化项目监督管理、验收管理、进度安排等管理要求，使管理办法真正为镇街项目实施单位提供资金使用方向、项目预期目标、资金管理方面的指引与规范。二是提升工作任务要求与资金用途的关联度，例如体育定向财力转移支付项目资金用途为“镇街新建公共体育场地、购置全民健身体育器材、维护改造老旧全民健身场地设施与推动公共体育场馆免费低收费开放”，工作任务要求应与此关联，例如从新建公共场地验收标准、社会公众对全民健身场地设施满意度等方面设置工作要求。

（三）加强项目管理工作，推动项目绩效落实

1.明确项目定位与绩效目标。建议资金主管部门从顶层设计的角度统筹规划，明确项目定位，理清资金使用重点方向，科学制定年度绩效目标，客观合理地细化相应绩效指标，加强统筹各镇街目标与工作计划制定，落实相关业务指导责任，避免因绩效目标较为笼统甚至没有年度绩效目标，导致项目实施单位缺乏明确方向与具体目标。

2.加强对项目的监督工作。建议资金主管部门切实增强对项目的监督工作，形成定期收集各镇街项目进度的要求，及时掌握与反馈项目进度；对于未按要求实施的项目，及时发现并要求相关镇街进行整改，必要时考虑采取相关责任追究

究措施，尤其针对水利、人力资源和社会保障、组织人事、妇女团体事务定向财力转移支付等非补贴发放类项目，更应强力落实业务指导和监督责任，保障定向财力转移支付资金使用效益。

（四）采取多种措施提升镇街财务管理水平

针对部分镇街财务管理规范性不足的问题，建议资金管理部门、市财政部门进一步加强对项目实施单位的规范性培育工作，例如制定统一规范的财务报表填写模板、业务台账模板，或开展相关培训工作，以项目材料为切入点协助镇街严格落实项目实施与财务管理要求，提升镇街财务管理水平，降低资金使用的规范性风险。

