

2020 年度中山市
均衡性转移支付及临时救助项目
绩效重点评价报告

 广东三胜管理顾问有限公司

2021 年 11 月

市山中宛平 0893

日歷組建國副吳林支等并劉漢臣

省附付刊京重校題

圖書集成醫部全錄卷之四

卷之四

摘 要

为增强中山市经济社会发展的调控能力，缩小镇区间基本公共服务能力的差距，实现构建幸福和美中山可持续发展的目标，2012年2月，《中山市调整完善市与镇区财政管理体制实施方案》（中府〔2012〕2号）印发，明确提出：“通过引入均衡性转移支付、完善政策性转移支付和专项转移支付，建立科学的财政转移支付体系”的要求，该项政策自2013年起实施，至今已执行近9年。

本次纳入绩效评价范围的市级均衡性转移支付资金包括：2019年-2020年第二批均衡性补助3.45亿元，2020年-2021年第一批均衡性补助3.75亿元，共计7.2亿元。2020年同时下拨给镇街临时救助资金共计3.62亿元¹。

2019年-2020年期间，各镇街遵循“保工资、保运转和保基本民生”的优先原则，在确保市均衡性转移支付资金在切实兜住“三保”底线、推进民生改善，促进社会和谐等方面发挥了重要作用。但市级均衡性转移支付资金在使用过程中也存在：镇街之间的均衡性差距还没有根本性转变，部分镇街对市级财政依赖性强，经济发展内生动力不足，资金分配政策和激励机制有待调整等问题。

经专家组综合评价，2020年度中山市均衡性转移支付及临时救助项目综合得分为：74分，等级为：中。

¹ 数据说明：剔除当年退回临时救助1.33亿元。其中：民众3,200万元、三角5,600万元、板芙4,500万元。

目 录

摘 要.....	1
一、项目基本情况.....	1
(一) 项目背景.....	1
(二) 评价对象与范围.....	2
(三) 评价过程.....	4
二、绩效评价结果.....	5
(一) 总体评价结论.....	5
(二) 绩效目标完成情况.....	7
(三) 均衡性转移支付及临时救助资金使用效益.....	13
三、存在问题.....	28
(一) “保基本民生”的差距没有得到有效改善.....	28
(二) 部分基本支出的节约与控制意识有待加强.....	28
(三) 部分镇街基本民生支出低于财政收入增长水平.....	29
(四) 镇街对市级财政依赖度不降反升，缺口增大.....	30
(五) 部分镇街经济发展内生动力作用没有充分发挥.....	32
(六) 资金分配政策还有待调整.....	33
(七) 镇街绩效评价整体工作质量不高、意识不强.....	36

四、相关意见和建议..... 37

（一）坚持问题导向，努力缩小“保基本民生”差距..... 37

（二）贯彻勤俭节约原则，牢固树立“过紧日子”思想..... 37

（三）加强基本民生保障，确保与财政收入同步提高..... 38

（四）逐步提高财政自给率，降低对市级财政的依赖..... 38

（五）瞄准关键，多措并举提高发展内生动力.....39

（六）增强主体责任意识，提高风险化解能力.....40

（七）规范行为，不断提高绩效评价工作质量.....41

附件：2020 年度均衡性转移支付及临时救助项目绩效评价评分意见
表（分镇街） 42

2020 年度中山市均衡性转移支付 及临时救助项目重点绩效评价报告

受中山市财政局委托，我司对 2020 年度中山市均衡性转移支付及临时救助项目支出情况实施了第三方绩效评价，经综合评价，项目总体综合得分为 74 分，评价等级为中。

一、项目基本情况

（一）项目背景

2012 年 2 月，依据《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）、《中央对地方均衡性转移支付办法》（财预〔2011〕392 号）、《关于建立县以下政权基本财力保障机制的意见》（粤财预〔2013〕229 号）等有关要求，中山市印发《中山市调整完善市与镇区财政管理体制实施方案》（中府〔2012〕2 号），旨在：增强全市经济社会发展的调控能力，合理划分市镇街财政收入范围，鼓励镇区政府积极增收，完善促进市与镇区财政收入同步增长的机制，建立科学合理的转移支付体系，均衡镇区财力，缩小镇区间基本公共服务能力的差距，为实现全面协调可持续发展，构建幸福和美中山创造条件。

自 2013 年起，中山市财政局根据镇街年度财政收入能力与支出水平的变化趋势，结合每年全市均衡性转移支付资金总量，

对存在标准财政收支缺口的镇街按一定系数给予均衡性补助，具体操作为：以“底线均等”为标准，采用基于数理模型的因素回归法，结合影响财政收支的客观因素，考虑人口规模、人口密度和土地空间特征等成本差异指标，市财政局综合各镇街实际财政收支情况，分别测算镇街的标准财政收入和标准财政支出，对于年度标准支出与标准收入存在缺口的镇街，根据全市当年度均衡性转移支付资金总量，按一定的转移支付系数对镇街进行补助。明确：资金可用于人员、公用经费以及各类民生项目等领域，由接受补助的镇街根据本地实际情况统筹安排。与此同时，市财政每年度根据镇街申请给予临时性救助资金支持。截止 2020 年 12 月 31 日，此政策已实施近 9 年。

（二）评价对象与范围

2020 年度全市均衡性转移支付及临时救助资金，涉及 11 个镇街。评价基准日为 2020 年 12 月 31 日。

（三）项目预算总体安排

按《关于下达 2020-2021 年度均衡性转移支付的通知》（中财预〔2020〕51 号），2020 年本项目预算批复总额为 108,200 万元，其中均衡性转移支付资金 72,000 万元，临时救助资金 36,200 万元。详见表 1-1。

表 1-1 2020 年度项目预算安排表

单位：万元

序号	镇街名称	均衡性转移支付资金	临时救助资金	合计
1	板芙镇	9,400	0	9,400
2	大涌镇	12,540	8,800	21,340
3	东风镇	1,050	0	1,050
4	东升镇	1,945	0	1,945
5	阜沙镇	9,983	7,600	17,583
6	横栏镇	3,122	9,500	12,622
7	黄圃镇	2,530	0	2,530
8	民众镇	9,192	0	9,192
9	三角镇	8,415	0	8,415
10	沙溪镇	6,704	5,700	12,404
11	神湾镇	7,119	4,600	11,719
合计		72,000	36,200	108,200

如表 1-1 所示，2020 年 11 个镇获得均衡性转移支付的前三名分别为：大涌镇、阜沙镇、板芙镇，占比分别为：17.42%、13.87%、13.06%。其中占比最低的为东风镇（1.46%），与排名第一的大涌镇相差 15.96 个百分点。在 5 个镇街中获得临时救助资金的前三名分别为：横栏镇、大涌镇和阜沙镇，占比分别为：26.24%、24.31%、20.99%。上述数据从侧面反映出：横栏镇、大涌镇和阜沙镇等年度标准支出与标准收入存在缺口大，依然面临经济社会发展的诸多困难。

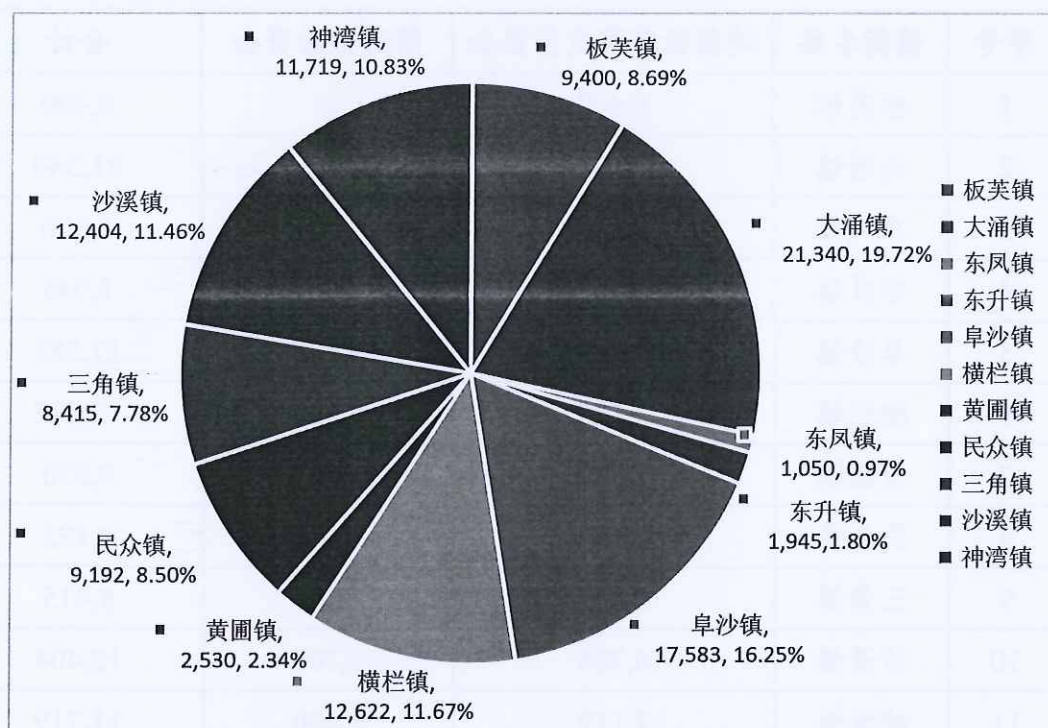


图1 2020年度均衡性转移支付及临时救助资金预算安排

如图 1 所示，2020 年 11 个镇街获得均衡性转移支付及临时救助资金的前三名为：大涌镇 21,340 万元，占比最高，达 19.72%；阜沙镇 17,583 万元，占比次之，达 16.25%；其次为横栏镇 12,622 万元，占比为 11.67%。2020 年获得均衡性转移支付及临时救助资金最少的镇街为：东凤镇 1,050 万元，占比仅为 0.97%。综合总体数据来看，一方面，至 2020 年末东凤镇、东升镇、黄圃镇等年度标准支出与标准收入缺口逐年缩小，11 个镇街经济发展的差距逐步拉大；另一方面，全市基本公共服务均等化和促进区域协调发展的不均衡矛盾依然突出。

（三）评价过程

1. 绩效自评。各镇街按《2020 年度均衡性转移支付及临时救

助项目重点评价工作方案》要求，整理、分析 2020 年度均衡性转移支付及临时救助资金支出等情况，填写《基础信息表》和撰写《绩效自评报告》，并根据《绩效评价佐证材料清单》组织提交相关佐证材料。

2.第三方机构评价。第三方机构对该项资金支出绩效进行客观、公正地评价，接受委托方对评价进度、评价质量的监督指导。

(1) 书面材料审核与现场评价。一是第三方机构组织评价团队（含行业领域专家、绩效专家、财务专家）对各镇街报送的绩效评价资料进行书面评审，形成初审意见并反馈给各镇街；二是第三方机构组织现场评价，通过座谈会征求单位对初审意见的反馈，并以实地勘察项目实施管理情况等方式开展评价。

(2) 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《项目绩效评价评分意见表》和撰写《绩效评价报告》。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、差四个等级。其中：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

二、绩效评价结果

（一）总体评价结论

经评定，中山市2020年度均衡性转移支付及临时救助资金支

出总体绩效评价综合得分为：74分，等级为：中。11个镇街得分情况详见附件、表2-1。

表 2-1 各镇街均衡性转移支付及临时救助项目
绩效评价得分情况

序号	镇街名称	分数	等级
1	神湾镇	77	中
2	黄圃镇	81	良
3	板芙镇	69	中
4	东升镇	68	中
5	沙溪镇	74	中
6	民众镇	65	中
7	阜沙镇	80	良
8	三角镇	66	中
9	横栏镇	78	中
10	大涌镇	72	中
11	东风镇	80	良
平均分	/	74	中

如表2-1所示，11个镇街中综合评定为“良”等级的仅3个，约占镇街总数的27.27%，余下8个镇街综合评定等级均为“中”，约占镇街总数的72.73%，较2019年4个“良”等级，6个“中”等级，平均得76分的结果相比，2020年总体平均得分呈下降趋势，各镇街均衡性转移支付及临时救助资金的支出整体绩效亟待提高。

(二) 绩效目标完成情况

1. 产出数量目标完成情况

(1) “保基本民生”人均支出目标完成情况²

本次通过对镇街人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出三项数据进行对比,获得10个镇街人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生与计划生育支出的平均值,从而了解各镇街在“保基本民生”目标与平均值的偏差程度,以反映2020年市本级财政资金转移支付的均衡性状况。

2021年6-9月期间,10个镇街按要求分别提供:人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生与计划生育支出等数据。经汇总统计分析,2020年三项人均支出平均值分别为1.45万元/人/年、0.08万元/人/年、0.06万元/人/年。各镇街实际达标情况详见表2-2。

表2-2 镇街年度“保基本民生”人均支出情况³

镇街	教育支出		社会保障和就业支出		医疗卫生与计划生育支出	
	人均支出 (万元)	与均值 比较	人均支出 (万元)	与均值 比较	人均支出 (万元)	与均值比较
板芙镇	1.37	94.49%	0.05	57.40%	0.05	73.24%
大涌镇	0.92	63.14%	0.09	105.88%	0.04	58.68%
东升镇	1.16	79.62%	0.05	63.52%	0.04	58.89%
阜沙镇	2.29	157.38%	0.10	123.95%	0.05	78.48%
横栏镇	1.17	80.74%	0.06	74.01%	0.07	113.62%

² 说明:2020年东风镇仅将市级安排的均衡性转移支付资金用于“保工资”,本项指标不含东风镇。

³ 数据说明:“人均支出”取数规则为:四舍五入取小数点后两位,存在尾差。

黄圃镇	1.97	135.38%	0.12	146.11%	0.04	55.46%
民众镇	1.11	76.69%	0.08	97.28%	0.13	208.14%
三角镇	1.35	92.84%	0.07	88.91%	0.04	58.11%
沙溪镇	1.55	106.43%	0.11	136.20%	0.11	172.98%
神湾镇	1.65	113.30%	0.09	106.74%	0.08	122.40%
平均值	1.45	/	0.08	/	0.06	/

一是“保基本民生”支出均衡性情况。在10个镇街中，有6个镇街的教育支出没有达到1.45万元/年/人，占比约为60%；有5个镇街的人均社会保障和就业支出没有达到0.08万元/人/年，占比约为50%；有6个镇街的人均医疗卫生与计划生育支出没有达到0.06万元/人/年，占比约为60%。2020年有超过50%的镇街未能达到“保基本民生”支出的均值，镇街区域不均衡现象依然突出。

二是镇街基本公共服务支出差距情况。在教育支出方面，10个镇街中支出最高的为阜沙镇 2.29 万元/年/人，最低的为大涌镇 0.92 万元/年/人，2 个镇街人均教育支出相差 1.37 万元/年/人，差距高达 2.49 倍。在社会保障和就业支出方面，10 个镇街中支出最高的为黄圃镇 0.12 万元/年/人，最低为板芙镇 0.05 万元/年/人，2 个镇街人均社会保障和就业支出相差 0.07 万元/年/人，差距高达 2.4 倍。在医疗卫生和计划生育支出方面，10 个镇街中支出最高的为民众镇 0.13 万元/年/人，最低的是黄圃镇 0.04 万元/年/人，2 个镇街相差 0.09 万元/年/人，差距高达 3.25 倍。综上，10 个镇街在 2020 年的基本公共服务三项支出中差距依然很大。

三是同比变化情况。为客观反映财政年度支出绩效，我们将2019年、2020年相关数据进行比较，其中：2020年人均教育支出0.18万元/年/人⁴，较2019年（0.12万元/年/人）上升0.06万元/年/人；2020年人均社会保障和就业支出0.08万元/人/年，较2019年（0.07万元/人/年）上升0.01万元/人/年；2020年人均医疗卫生与计划生育支出0.06万元/人/年，较2019年（0.04万元/人/年）上升0.02万元/人/年。

（2）“保工资”支出目标实现情况

“保工资”支出是指落实行政事业单位在职在编人员工资发放情况。“保工资”目标实现程度以“保工资”实际完成率衡量，即指镇街在职在编人员平均工资是否达到目标标准值。

经了解，2020年11个镇街行政事业单位在职在编人员月平均工资，均达到目标标准值。另外，我们将2020年各镇街行政事业单位在职在编人员工资与2019年相比，2020年“保工资”在各镇街总投入较2019年上升5.15%。上述支出数据，一方面，反映出市、镇街两级在“保工资”的投入逐年加大；另一方面，也反映出如果各镇街没有好的社会经济发展举措，无法实现财政自给率的提高，市级财政赤字压力将日益上升，财政运转面临的困境也将越来越大。

⁴ 数据说明：2019年人均教育支出（公办中小学教育支出/年末常住人口数）与2020年人均教育支出（公办中小学教育支出/义务教育入学学生数）计算方式不同，本次绩效评价将2020年人均教育支出换算成2019年的计算方式进行对比。

(3) “保运转”支出目标实现情况⁵

“保运转”支出指保障行政部门及基层单位顺利完成行政管理的运转任务，通过镇街人均机关运转经费指标进行衡量。通过考量镇街人均机关运转经费与目标标准值的差距，反映各镇街与平均值的差异程度。

本次10个镇街提供了2020年行政单位运转经费情况，各镇街平均值为0.94万元/人，详见表2-3。

表2-3 镇街年度“保运转”人均支出⁶情况

镇街	行政单位运转经费 总额（万元）	单位人员合计 数（人）	人均机关运转经 费（万元/人）	镇街实际达 到率（%）
板芙镇	1,549.41	1300	1.19	126.06%
大涌镇	799.32	1322	0.60	63.98%
东升镇	3,864.26	2356	1.64	173.52%
阜沙镇	505.00	915	0.55	58.39%
横栏镇	1,160.97	1874	0.62	65.56%
黄圃镇	1,513	2101	0.72	76.21%
民众镇	1,961	1607	1.22	129.09%
三角镇	2,535.67	2107	1.20	127.33%
沙溪镇	1,228.78	2149	0.57	60.52%
神湾镇	1,058.07	943	1.12	118.64%
平均值	1,617.55	1667	0.94	/

一是运转经费支出情况。如表2-3所示，10个镇街中有5个镇

⁵ 说明：2020年东风镇仅将市级安排的均衡性转移支付资金用于保工资，本项指标不含东风镇。

⁶ 信息说明：2020年“保运转”统计维度为：行政单位运转经费、单位人员合计数、人均机关运转经费、镇街实现率四类数据。

街人均行政运转经费支出高于平均值0.94万元/人，约占镇街总数的50%。数据反映50%的镇街在“保运转”方面所耗费成本偏高。其中最高的为东升镇，人均达到1.64万元，高出平均值0.94万元的73.52个百分点。支出最低的为阜沙镇0.55万元，2个镇街相差1.09万元/人，差距高达2.98倍。数据表明：一方面，部分镇街在人均行政运转经费方面“过紧日子”的意识亟待加强。另一方面，部分镇街还需要不断控制、压减行政运转经费的支出成本。

二是同比变化情况。为客观反映2020年“保运转”均衡性支出的绩效，我们将2019年保运转支出平均值数据与2020年同类数据对比，2020年10个镇街人均运转经费平均值为0.94万元/人/年，较2019年（1.17万元/人/年）总体下降0.23万元/人/年，平均下降19.58%。除了东升镇同比增长6.66%外，其余9个镇街均实现同比下降，其中三角镇同比下降1.39万元/人/年，下降幅度达53.52%。

2.产出质量目标完成情况

均衡性转移支付及临时救助资金使用的产出质量主要通过考核2020年“三保”资金、临时救助资金发放差错率，以及涉及验收项目的验收合格率两方面进行评价。

表2-4 产出质量目标完成情况

镇街	“三保”、临时救助资金 发放差错率	项目验收合格率
----	----------------------	---------

板芙镇	0.00%	100%
大涌镇	0.00%	100%
东升镇	0.00%	100%
阜沙镇	0.00%	100%
横栏镇	0.00%	100%
黄圃镇	0.00%	100%
民众镇	0.00%	100%
三角镇	0.00%	100%
沙溪镇	0.00%	100%
神湾镇	0.03%	100%
东凤镇	0.00%	100%
平均值	0.00%	100%

如表2-4所示，除了神湾镇的“三保”、临时救助资金发放差错率为0.03%外，其他10个镇街工作质量良好。2021年8-9月期间，现场抽查项目的验收合格率，均达到100%。

3.产出时效目标完成情况

完成及时性衡量的是年度工作任务及时完成的情况，主要通过实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。

查阅被评价镇街提交的资料，大部分镇街能在计划时间内实施计划或完成工作任务，但也存在个别镇街民生项目未能按期完工问题，如东升镇的污水处理厂一级A提标改造工程项目，合同计划竣工时间为2020年2月26日，据工程完工报告显示，因春节

后疫情反复，项目自2021年3月24日起复工，至2021年6月28日完工，剔除因疫情停工时间，实际工期滞后合同计划150天，导致项目不能及时发挥财政支出绩效。

（三）均衡性转移支付及临时救助资金使用效益⁷

1.基本民生支出保障水平

（1）基本民生支出保障水平提升

该指标主要通过3个方面综合评定2020年镇街基本公共服务水平的提升程度。一是考核镇街人均基本公共卫生服务支出的增长额是否达到2020年人均标准。二是分析镇街人均基本公共服务支出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出的同比增长情况，将各项人均支出增长率与各镇街财政收入增速对比，考核镇街各项人均支出的增长幅度；三是将前述四项人均支出增长率与被评价镇街的平均值对比，考核镇街基本民生支出整体增长水平。详见表2-5。

一是人均基本公共卫生服务支出情况。查阅《中山市卫生健康局关于2020年度中山市公共卫生和社区基本医疗服务绩效评价结果的通报》，2020年镇街基本公共卫生服务项目补助资金均比2019年新增了5元，达到人均74元的计划标准。

二是人均基本公共服务支出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出增长率与镇街财政收入增长率比较情况。在10个镇街中，2020年有4个镇街人均基本公共服务支

⁷ 说明：2020年东凤镇仅将市级安排的均衡性转移支付资金用于“保工资”，下述分析均不含东凤镇。

出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出平均增长率（以下简称“4项指标平均增长率”）低于其财政收入增长率。其中大涌镇4项指标的平均增长率为0.96%，低于镇街财政收入增长率（27.68%）的26.72个百分点；民众镇4项指标平均增长率为-7.15%，低于镇街财政收入增长率（-0.34%）的6.81个百分点；三角镇4项指标平均增长率为23.54%，低于镇街财政收入增长率（33.94%）的10.4个百分点；神湾镇4项指标的平均增长率为37.58%，低于镇街财政收入增长率（59.51%）21.93个百分点。上述数据反映：有40%的镇街未能实现基本公共服务支出、教育支出、社会保障和就业支出、医疗卫生支出与本镇街财政收入同步提高。

表2-5 2020年各镇街基本民生支出保障实际状况

镇街	人均基本公共服务支出增长率	人均教育支出增长率	人均社会保障和就业支出增长率	人均医疗卫生支出增长率	4项指标平均增长率	镇街财政收入增长率
板芙镇	37.21%	5.84%	-9.46%	46.59%	20.05%	-14.12%
大涌镇	-23.96%	25.73%	8.93%	-6.88%	0.96%	27.68%
东升镇	143.69%	33.05%	116.02%	93.69%	96.61%	28.31%
阜沙镇	31.08%	23.86%	116.20%	38.49%	52.41%	14.24%
横栏镇	19.09%	13.24%	183.14%	76.54%	73.00%	-2.22%
黄圃镇	38.39%	46.67%	32.30%	19.15%	34.13%	-24.29%
民众镇	-11.44%	-0.51%	-16.00%	-0.67%	-7.15%	-0.34%
三角镇	11.32%	22.71%	20.21%	38.82%	23.26%	33.94%

沙溪镇	-5.94%	21.28%	73.09%	-18.88%	17.39%	9.91%
神湾镇	55.43%	96.06%	-12.15%	10.99%	37.58%	59.51%
平均值	29.49%	28.79%	51.23%	29.78%	/	/

三是人均基本公共服务支出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出与各项民生支出增长率的平均值比较情况。

(1) 四项支出存在不均衡情况。在10个镇街中，2020年有5个镇街人均基本公共服务支出增长率低于平均值29.49%，约占总数的50%。有7个镇街人均教育支出增长率低于平均值28.79%，占总数的70%。有6个镇街人均社会保障和就业支出增长率低于平均值51.23%，约占总数的60%。有5个镇街人均医疗卫生支出增长率低于平均值29.78%，占总数约为50%。由此可见，2020年各镇街在主要民生支出比重方面存在较大差异，特别是人均教育支出的不均衡现象较突出。

(2) 各镇街存在差距情况。人均基本公共服务支出中，大涌镇当年为负增长23.96%，低于平均值的53.45个百分点；东升镇2020年实现143.69%的增长，与大涌镇相差167.65个百分点。

人均教育支出中，民众镇当年为负增长0.51%，低于平均值的29.3个百分点；神湾镇当年实现96.06%的增长，与民众镇街相差96.57%。

人均社会保障和就业支出中，横栏镇表现较为突出，2020年

增长率最高，达到 183.14%，高出神湾镇 195.29 个百分点。有 3 个镇街出现负增长，约占总数的 30%。其中民众镇当年为负增长 16.00%，神湾镇当年为负增长 12.15%，板芙镇当年为负增长 9.46%，分别低于平均值的 67.23 个百分点、63.38 个百分点、60.69 个百分点。

在人均医疗卫生支出中，东升镇增长率最高，达到 93.69%，高出沙溪镇 112.57 个百分点。有 3 个镇街出现负增长，约占总数的 30%。其中沙溪镇当年负增长 18.88%，大涌镇当年负增长 6.88%，民众镇当年负增长 0.67%，分别低于平均值的 48.66 个百分点、36.66 个百分点、30.45 个百分点。

以上数据反映，镇街之间差异明显，特别是在人均社会保障和就业支出方面，镇街之间相差接近 2 倍。

四是同比变化情况。为客观反映镇街各项民生支出保障水平均衡发展趋势，我们将其与 2019 年采集的部分数据进行比较。2020 年被考核镇街人均基本公共服务支出增长率 29.49%，较 2019 年（12.68%）上升 16.81 个百分点；2020 年被考核镇街人均教育支出增长率 28.79%，较 2019 年（16.62%）上升 12.17 个百分点；2020 年被考核镇街人均社会保障和就业支出增长率 51.23%，较 2019 年（10.31%）上升 40.92 个百分点；2020 年被考核镇街人均医疗卫生支出增长率 29.78%，较 2019 年（25.72%）上升 4.06 个百分点。

综上，财政 2020 年在镇街各项民生支出投入较 2019 年均实现增长，增长幅度最大的为人均社会保障和就业支出。随着社会发展，政府在民生类投入增长是必然的，也是必要的，但同时各镇街也要更好地提高收入质量和增加财政收入，才是发展的硬道理。

（2）运转支出下降率

运转支出反映市本级均衡性转移支付对镇街的运转支出保障状况。本次分别对镇街年人均运转经费下降率和财政供养人数占总人口比重下降率进行考核。2020 年 10 个镇街运转性支出和供养人数控制情况详见表 2-6。

表2-6 2020年运转性支出、供养人数控制情况

镇街	人均运转经费（万元/人）		人均运转经费变化率	财政供养人数占总人口比重		两年比重差
	2019 年数据	2020 年数据		2019 年数据	2020 年数据	
板芙镇	1.27	1.19	-5.96%	1.40%	1.48%	0.07%
大涌镇	0.68	0.60	-10.89%	1.74%	1.74%	0.00%
东升镇	1.54	1.64	6.66%	1.79%	1.75%	-0.03%
阜沙镇	0.75	0.55	-26.21%	1.45%	1.50%	0.05%
横栏镇	0.70	0.62	-10.94%	1.61%	1.67%	0.05%
黄圃镇	0.79	0.72	-9.27%	1.35%	1.37%	0.02%
民众镇	1.61	1.22	-24.35%	1.38%	1.40%	0.02%
三角镇	2.59	1.20	-53.52%	1.56%	1.67%	0.10%
沙溪镇	0.63	0.57	-8.87%	1.67%	1.63%	-0.04%
神湾镇	1.17	1.12	-3.92%	2.78%	2.84%	0.06%

平均值	1.17	0.94	-19.40%	1.67%	1.71%	0.03%
-----	------	------	---------	-------	-------	-------

如表 2-6 所示,2020 年 10 个镇街人均运转经费平均值为 0.94 万元/人/年,总体较 2019 年的 1.17 万元/人/年下降 0.23 万元/人/年,平均下降 19.58%。除了东升镇同比增长 6.66%外,其余 9 个镇街均实现同比下降,其中三角镇同比下降 1.39 万元/人/年,同比下降幅度达 53.52%。阜沙镇低于 10 个镇街总体水平 0.39 万元 41.49 个百分点。

汇总2020年财政供养人数占总人口比重数据,2020年10个镇街中仅有3个镇街较2019年出现比重下降或与2019年持平,占比为30%,余下7个镇街较2019年比重上升。其中有4个镇街的两年比重差在0.01%至0.05%之间,另3个镇街财政供养人数占总人口比重同比上升幅度较大,其中三角镇财政供养人数占总人口比重相较于2019年上升了0.10%,板芙镇上升了0.07%,神湾镇上升了0.06%,反映出各镇街财政供养人数控制情况总体表现一般。2020年镇街财政供养人数控制突破2019年总控数,既反映出个别镇街预算绩效管理与“过紧日子”的意识有待增强,也反映出部分镇街财政支出管理的规范性、严谨性还有待加强。

2.基本公共服务均等化水平

基本公共服务均等化服务水平差异率指标反映基本公共医疗服务均等化水平、基本公共教育服务均等化水平、基本公共文化服务均等化水平的实现状况。

(1) 基本公共医疗服务均等化情况

本指标主要通过了解镇街人均医院病床床位数配比、镇街执业医师配比，根据既定公式：（本镇街医院病床床位数/年末常住人口数）×70%+（本镇街执业（助理）医师数/年末常住人口数）×30%，对各镇街基本公共医疗服务条件情况进行对比。通过镇街平均值的获取，了解各镇街基本公共医疗服务均等化水平。

基本医疗服务均等化情况：2020 年仅板芙镇、黄圃镇、神湾镇基本公共医疗服务均等化水平超过 10 个被考核镇街平均值⁸0.26%，其余 7 个镇街均没有达到平均值，占比高达 70%。10 个被考核镇街中沙溪镇常住人口数排名第三，而医院病床床位数仅 140 张，与拥有 948 张床位的板芙镇相差 9.12 倍，沙溪镇执业(助理)医师数 142 人，与拥有 344 人的黄圃镇相差 2.42 倍，沙溪镇基本医疗服务人均资源在 10 个镇街中占比最低，基本医疗服务资源严重紧缺。表 2-7 反映：2020 年各镇街在基本公共医疗服务均等化水平差异过大。

表2-7 2020年各镇街基本公共医疗服务均等化情况

镇街	本镇街医院病床床位数	本镇街执业(助理)医师数	常住人口数（人）	指标值结果
板芙镇	948	139	88047	0.80%
大涌镇	140	102	76090	0.17%
东升镇	360	168	134250	0.23%

⁸ 说明：未能获取全市基本公共医疗服务均等化水平指标值，本指标修改为与被考核镇街的指标平均值比较。

阜沙镇	150	109	61043	0.23%
横栏镇	200	236	112304	0.19%
黄圃镇	685	344	152843	0.38%
民众镇	140	112	114381	0.12%
三角镇	180	111	126486	0.13%
沙溪镇	140	142	131925	0.11%
神湾镇	94	76	33155	0.27%
平均值	304	154	103052	0.26%

（2）基本公共教育服务均等化情况

本指标通过对比各被评价镇街小学、初中的师生比与标准值的差距，考量 2020 年被评价镇街基本公共教育服务均等化水平的实现情况。师生比指学校教职工与学生的比例。

2020 年中山市初中师生比标准值为 1:13.5，小学师生比标准值为 1:19。2020 年各镇街基本公共教育服务均等化具体情况详见下表 2-8。

表2-8 2020年各镇街基本公共教育服务均等化情况

镇街	初中师生比	小学师生比
板芙镇	1:12.8	1:19.0
大涌镇	1:12.24	1:15.51
东升镇	1:13.16	1: 22.3
阜沙镇	1: 13.35	1: 18.51
横栏镇	1: 11.12	1: 15.84
黄圃镇	1:14.36	1:18.84

民众镇	1:14.40	1:18.64
三角镇	1:13.2	1:17.78
沙溪镇	1:12.85	1:19.08
神湾镇	1:12.0	1:18.33
东风镇	1: 12.82	1:19.76

10个镇街中，黄圃镇、民众镇2个镇街的初中师生比低于中山市1:13.5的标准值，占比20%。东升镇、沙溪镇、东风镇3个镇街的小学师生比低于全市1:19的标准值，占比30%，基层学校拥有义务教师人数的整体情况依然有待提高。

本次对照2019年数据，初中师生比方面，2020年有2个镇街未达标准值，与2019年持平。小学师生比方面，2020年有3个镇街未达标准值，较2019年（6个镇街未达标）情况有所好转，镇街公共教育服务均等化水平较2019年有所提高。

（3）基本公共文化服务均等化情况

本指标通过考核各被评价镇街2020年人均公共文化服务设施面积增长率、人均体育设施面积增长率和文化、文物机构人员增长率情况，考量镇街基本公共文化服务水平的提升情况。此外，还通过将评价镇街的人均公共文化服务设施面积与被考核镇街的平均值比较⁹、人均体育设施面积与全市平均水平比较，综合反映被评价镇街在基本公共文化服务均等化方面的差距。详见表

⁹ 说明：未能提供全市人均公共文化服务设施面积，因此本指标修改为与被考核镇街的指标平均值比较。

2-9。

表2-9 2020年各镇街基本公共文化服务均等化情况

镇街	人均本镇街公共文化服务设施面积增长率	人均本镇街体育设施增长率	文化、文物机构人员增长率	2020 年人均本镇街公共文化服务设施面积 (m ²)	2020 年人均本镇街体育设施面积 (m ²)
板芙镇	-1.68%	-1.91%	20.00%	0.11	2.57
大涌镇	-0.88%	2.29%	0.00%	0.16	2.68
东升镇	28.87%	-8.66%	33.33%	0.11	2.24
阜沙镇	-0.08%	-2.56%	40.00%	0.11	2.66
横栏镇	57.66%	-9.96%	-22.22%	0.12	2.35
黄圃镇	-6.44%	31.91%	16.67%	0.08	1.86
民众镇	-1.10%	-3.38%	16.67%	0.11	2.29
三角镇	2.33%	-31.82%	25.00%	0.04	1.20
沙溪镇	-40.50%	-50.54%	20.00%	0.14	2.29
神湾镇	-1.70%	-12.02%	0.00%	0.18	4.32
平均值	/	/	/	0.12	/

如表 2-9 所示，2020 年各镇街人均公共文化服务设施面积为 0.12 平方米/人，有 4 个镇街达到均值，6 个镇街未达到均值，占比 60%。其中人均公共文化服务设施面积最少的为三角镇，与平均值相差 0.08 平方米/人，与面积最大的神湾镇相差 0.14 平方米/人，相差高达 4.5 倍。2020 年全市人均体育设施面积为 3.13 平方米/人，仅有神湾镇能达到全市平均水平，其余 9 个镇街未能达到全市平均水平，占比 90%。其中人均体育设施面积最少的为三角镇，与全市平均水平相差 1.93 平方米/人，与面积最大的神湾镇

相差 3.12 平方米/人，相差达 3.6 倍。至 2020 年底，各镇街人均公共文化服务设施面积、人均体育设施面积依然存在较大不平衡现象。

为客观评定各镇街基本公共文化服务均等化情况，我们还将 2020 年人均公共文化服务设施面积与 2019 年数据进行对比，有 7 个镇街呈现负增长，占比 70%。其中沙溪镇人均公共文化服务设施面积增长率为-40.50%，与增长率最高的横栏镇相差 98.16 个百分点。2020 年有 8 个镇街人均体育设施面积呈现负增长，占比 80%。其中沙溪镇人均体育设施面积增长率为-50.54%，与增长率最高的黄圃镇相差 82.45 个百分点。由于各镇街政策执行与推进各项工作时间进度不同，还需深入了解各项政策执行时间、建设周期、财政投入资金、竣工与结算数据等方面得出客观结论，但此次无法获得相关完整数据，具体见“三、存在问题”的表述。

3.镇街对市级财政依赖度

本指标主要通过对比镇街 2013 至 2020 年期间均衡性转移支付资金申请下降、2015 年至 2020 年期间临时救助资金申请下降情况，考核被评价镇街对市级财政资金的依赖程度。

表2-10 各镇街历年对市级财政依赖度均值¹⁰

镇街	镇街历年均衡性转移支付资金平均增长率（%）	镇街历年临时救助资金平均增长率（%）
----	-----------------------	--------------------

¹⁰ 说明：数据由镇街提供，其中东风镇因第一年申请均衡性转移支付资金，没有平均增长率数据。

板芙镇	7.22%	-25.00%
大涌镇	-16.37%	-1.01%
东升镇	14.29%	-12.86%
阜沙镇	14.47%	45.15%
横栏镇	8.81%	17.39%
黄圃镇	1.99%	15.00%
民众镇	3.70%	16.67%
三角镇	125.24%	84.58%
沙溪镇	42.34%	26.63%
神湾镇	9.67%	32.29%
平均值	21.14%	19.88%

如表 2-10 所示，在近 7 年时间里，10 个镇街中有 9 个镇街历年均衡性转移支付资金均增长率大于 0，占总数的 90%，其中，三角镇均增长率最高，达到 125.24%。除了大涌镇对均衡性转移支付资金的需求有所下降外，其他 9 个镇街对均衡性转移支付资金的需求均呈现上升的趋势。对比 10 个镇街历年均衡性转移支付资金平均增长率 21.14%，其中三角镇和沙溪镇 2 个镇街的历年平均增长率均超过镇街历年平均增长率，超过幅度分别为 104.1 个百分点、21.2 个百分点。

在近 5 年时间里，10 个镇街中有 7 个镇街临时救助资金平均增长率大于 0，除板芙镇、大涌镇、东升镇对临时救助资金的需求有所下降外，其他镇街对临时救助资金的需求整体呈现上升趋势，其中三角镇的资金平均增长率最高达 84.58%。对比 10 个镇

街历年临时救助资金平均增长率 19.88%，其中三角镇、阜沙镇、神湾镇和沙溪镇 4 个镇街的历年平均增长率均超过镇街历年平均增长率，超出幅度分别为 64.7 个百分点、25.27 个百分点、12.41 个百分点、6.75 个百分点。

综上，至 2020 年大部分镇街对市级均衡性转移支付资金、临时救助资金的依赖度偏高，对市级财政资金的需求不断增加，镇街财政自给率受疫情、经济形势下滑等多方面因素影响近年处于回升无力的状态。

4.公众对镇街基本公共服务供给满意度

公众对镇街基本公共服务水平的满意调查能在一定程度上反映镇街基本公共服务提供的状况和公众对基本公共服务供给的满意程度。本次广东三胜按医疗和公共卫生受益群体、社会保障和就业受益群体、教育受益群体等三类群体设置了三套问卷，通过问卷星在网上对各镇街居民派发问卷，收集有效问卷 4578 份，详见表 2-11。

表2-11 2020年镇街各类问卷收集情况

镇街	社会保障和就业受益群体问卷收集数	医疗和公共卫生受益群体问卷收集数	教育类受益群体问卷收集数
神湾镇	101	106	109
沙溪镇	170	170	170
三角镇	121	170	170
民众镇	170	127	170

黄圃镇	170	170	170
横栏镇	126	170	170
阜沙镇	106	110	112
东升镇	119	170	170
东风镇	95	61	26
板芙镇	116	134	119
大涌镇	170	170	170
合计	1464	1558	1556

如表 2-12 所示，2020 年公众对镇街基本公共服务的整体满意度良好，达到 84.11%，但镇街之间存在较大差距，其中整体满意度最高的是阜沙镇，满意度达到 97.15%，最低的是沙溪镇，满意度仅为 72.52%，两者相差 24.63 个百分点。追溯原因：调查样本对沙溪镇在社会和就业保障方面满意度不高，仅为 55.88%，而阜沙镇在这一方面群众满意度高达 96.70%，两镇街相差 40.82%。具体如群众对所在镇街整体就业环境满意度方面，阜沙镇“很满意”和“满意”的样本占比 97.17%，而沙溪镇仅为 57.06%；再如本镇政府对促进就业创业工作的重视程度方面，阜沙镇的被调查对象认为“很重视”和“重视”占比共计 97.17%，而沙溪镇仅为“57.65%”；又如在是否接受过本镇公共就业和人才服务机构提供的公共就业创业服务方面，阜沙镇被调查对象中“接受过”本镇公共就业创业服务的占比为 88.68%，而沙溪镇仅为 35.88%等。上述数据值得沙溪镇提高对本镇街社会和就业保障方面的重视程度，采取措施，改进公共服务方法，确保财政支出发挥绩效。

本次我们将 2019 年和 2020 年调查样本对镇街基本公共服务的总体满意度进行对比。2020 年总体满意度较 2019 年(80.20%¹¹) 上升了 3.91%。

表2-12 2020年镇街满意度调查结果统计表

镇街	社会和就业保障 问卷满意度	医疗和公共卫生问 卷整体满意度	公共教育问卷满 意度	镇街整体满意 度
神湾镇	92.57%	88.05%	86.70%	89.11%
沙溪镇	55.88%	83.14%	78.53%	72.52%
三角镇	61.57%	93.14%	84.12%	79.61%
民众镇	84.12%	90.03%	80.88%	85.01%
黄圃镇	70.29%	76.67%	76.47%	74.48%
横栏镇	87.30%	92.35%	92.65%	90.77%
阜沙镇	96.70%	96.97%	97.77%	97.15%
东升镇	81.93%	81.37%	88.24%	83.85%
东凤镇	63.16%	86.34%	96.15%	81.88%
板芙镇	83.19%	91.04%	91.18%	88.47%
大涌镇	76.76%	83.14%	87.06%	82.32%
项目整体 满意度	77.59%	87.48%	87.25%	84.11%

分项目看，如表 2-12 所示，社会和就业保障满意方面，有 4 个镇街满意度达到低于 80%。在医疗和公共卫生满意度方面，达到 90%以上的有 5 个镇街，说明有效样本对医疗和公共卫生服务

¹¹ 数据来源：《2019 年度均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效重点评价报告》，居民对镇街基本公共服务的总体满意度为 8.02 分（满分 10 分），换算成百分比，为 80.20%。

方面比较满意。在公共教育满意度方面，有 4 个镇街满意度达到 90%以上，有 5 个镇街满意度达到 80%以上，有效样本对公共教育的满意程度较高。

三、存在问题

（一）“保基本民生”的差距没有得到有效改善

2020 年“保基本民生”均衡性差距大且呈上升态势。在 10 个镇街中有 6 个镇街 2020 年的教育支出没有达到 1.45 万元/年/人均值，占比约为 60%，较 2019 年 4 个镇街相比上升 50%，此项尤其偏弱的是大涌镇，仅达到均值的 63.14%；有 5 个镇街的人均社会保障和就业支出没有达到 0.08 万元/人/年均值，占比约为 50%，较 2019 年 4 个镇街相比上升 25%，此项尤其偏弱的是板芙镇，仅达到均值的 57.40%；有 6 个镇街的人均医疗卫生与计划生育支出没有达到 0.06 万元/人/年均值，占比约为 60%，较 2019 年 5 个镇街相比上升 20%，此项尤其偏弱的是黄圃镇，仅达到均值的 55.46%。上述各镇街之间差异大且不均衡现象呈上升趋势，既与《中山市调整完善市与镇区财政管理体制实施方案》（中府〔2012〕2 号）中“均衡镇区财力，缩小镇区间基本公共服务能力的差距”的要求存在偏离，也对 2022 年市、镇街两级财政投入带来极大挑战。

（二）部分基本支出的节约与控制意识有待加强

近年受新冠疫情影响，国内外经济形势十分严峻，中山市同

样面临经济恢复、财政收支矛盾突出、财力增长有限等多种不确定因素，考核镇街年人均运转经费下降和财政供养人数占总人口比重下降，是落实“过紧日子”要求的重要体现。一是部分镇街运转经费支出偏高。2020 年有 5 个镇街人均行政运转经费支出高于 0.94 万元/人/年的均值，约占镇街总数的 50%，数据反映此 50% 的镇街在“保运转”方面所耗费成本偏高。其中支出最高的为东升镇，人均达到 1.64 万元，高出平均值 0.94 万元的 73.52 个百分点。支出最低的为阜沙镇 0.55 万元，2 个镇街相差 1.09 万元/人，差距高达 2.98 倍。二是个别镇街未能实现财政供养人数的有效控制。本次评价汇总 2020 年财政供养人数占总人口比重数据，2020 年 10 个镇街中仅有 3 个较 2019 年出现比重下降或持平，占比为 30%，余下 7 个镇街较 2019 年呈现比重上升，未能实现财政供养人数控制下降。2020 年镇街财政供养人数控制突破 2019 年总控数，既反映出部分镇街预算绩效管理与“过紧日子”的成本意识不强，也反映出部分镇街财政支出管理的规范性、严谨性还有待加强。

（三）部分镇街基本民生支出低于财政收入增长水平

2020 年 10 个镇街中有 4 个镇街人均基本公共服务支出、人均教育支出、人均社会保障和就业支出、人均医疗卫生支出平均增长率（以下简称“4 项指标平均增长率”）低于本镇街财政收入增长率。其中大涌镇 4 项指标平均增长率仅为 0.96%，低于镇街财政收入增长率（27.68%）的 26.72 个百分点；民众镇 4 项指标平均增长

率为-7.15%，低于镇街财政收入增长率（-0.34%）的6.81个百分点；三角镇4项指标平均增长率为23.36%，低于镇街财政收入增长率（33.94%）的10.58个百分点；神湾镇4项指标平均增长率为37.58%，低于镇街财政收入平均增长率（59.51%）21.93个百分点。2020年有40%的镇街未能实现基本民生支出与本镇街年度财政收入同步提高。

（四）镇街对市级财政依赖度不降反升，缺口增大

本次统计10个镇街2013-2020年历年均衡性转移支付资金平均增长率数据，仅有大涌镇年平均下降16.37%，有8个镇街呈增长态势，其中年平均增长幅度超过10%的镇街有4个，占比约达44.44%。2015-2020年历年临时救助资金年平均增长率，仅有3个镇街下降，有6个镇街为增长，占比约达60%。增长幅度均达到两位数以上。此外，我们还将各镇街历年GDP平均增长率与历年镇街均衡性转移支付及临时救助资金申请平均增长率进行对比，详见表3-1。

表 3-1 各镇街历年 GDP 和市级财政资金申请平均增长率对比表

镇街	镇街历年 GDP 平均增长率 (%)	镇街均衡性转移支付及临时救助资金申请平均增长率 (%)
板芙镇	3.69%	-8.89%
大涌镇	2.96%	-8.69%
东升镇	1.61%	0.72%
阜沙镇	6.44%	29.81%

横栏镇	6.00%	13.10%
黄圃镇	4.44%	8.50%
民众镇	7.52%	10.19%
三角镇	6.08%	104.91%
沙溪镇	3.95%	34.49%
神湾镇	4.18%	20.98%

如表 3-1 所示，2013 年至 2020 年期间，10 个镇街 GDP 虽均呈增长趋势，显示各镇街经济在稳步发展，但除了板芙镇、大涌镇 2 个申请市级财政资金有所下降外，其他 8 个镇街申请市级财政资金需求均有增长，其中增长均值最大的为三角镇，高达 104.91%。上述数据反映，镇街对市级财政资金的依赖度不仅没有下降，反而对市级财政资金需求的缺口越来越大。

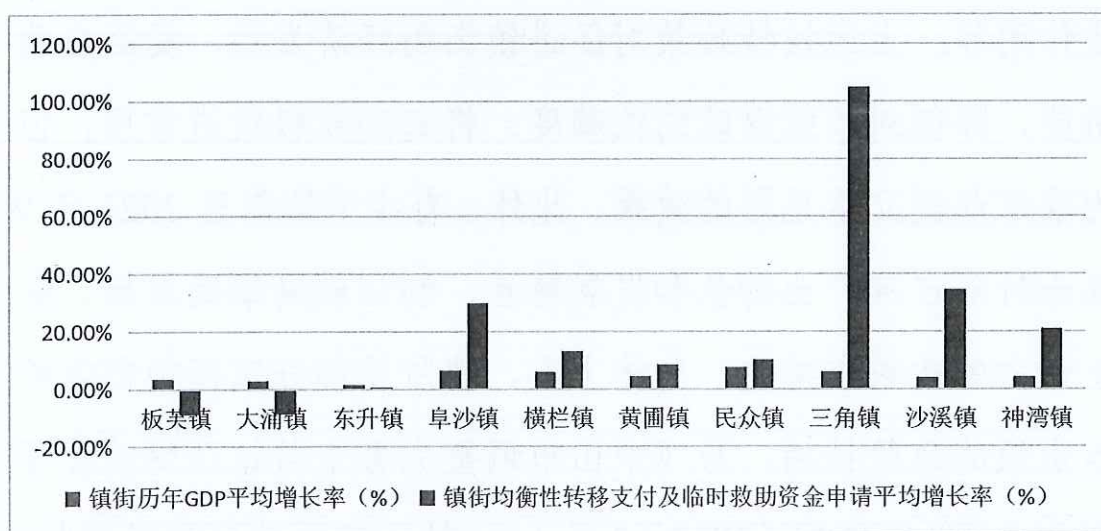


图 3-1 镇街历年 GDP 和市级财政资金申请平均增长率对比图

如图 3-1 所示，民众镇实现历年 GDP 平均增长率 7.52%，在

10 个镇街中“位居榜首”，但其历年均衡性转移支付及临时救助资金申请平均增长率为 10.19%，高于内生动力均值的 2.67 个百分点；再如三角镇历年 GDP 平均增长率为 6.08%，在 10 个镇街中列居第三，但其历年均衡性转移支付及临时救助资金申请平均增长率高达 104.91%，严重依赖市级财政。

（五）部分镇街经济发展内生动力作用没有充分发挥

为促进镇街经济发展，提高经济内生动力，2020 年，阜沙、黄圃、民众、神湾等 7 个镇根据自身产业特色与发展特点，相继出台提升镇街经济发展水平，提高镇街发展内生动力的相关政策性文件。如：阜沙镇根据自身产业特色和发展特点，出台《阜沙镇镇级农业龙头企业申报认定与监测管理制度（试行）》（阜府〔2020〕72 号），政策出台对阜沙镇级农业龙头企业发展有一定的促进作用等。上述扶持政策对促进镇街经济发展，提高自我造血机能，降低对市级财政的依赖度，将起到积极促进作用，但短期内难以起到立竿见影的效果。此外，有 4 个镇街至 2021 年 9 月，尚未针对自身产业特色和发展特点，制订鼓励镇街发展、促进内生动力的政策或措施，总体上看，现阶段部分镇街仍然依赖中山市市级的政策扶持，与《中山市调整完善市与镇区财政管理体制实施方案》（中府〔2012〕2 号）中“鼓励镇区政府积极增收，完善促进市与镇区财政收入同步增长；建立科学合理的转移支付体系，均衡镇区财力，缩小镇区间基本公共服务能力的差距”的要

求还存在较大偏离。

（六）资金分配政策还有待调整

2021 年 7-10 月期间，我们分别采集了 10 个镇街在 2013 年至 2020 年期间的生产总值（GDP）、各镇街按年度获得市级均衡性转移支付及临时救助资金数据，详见图 3-2、3-3。GDP 是一个国家（或地区）所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果，是衡量一个国家或地区经济状况和发展水平的重要指标。

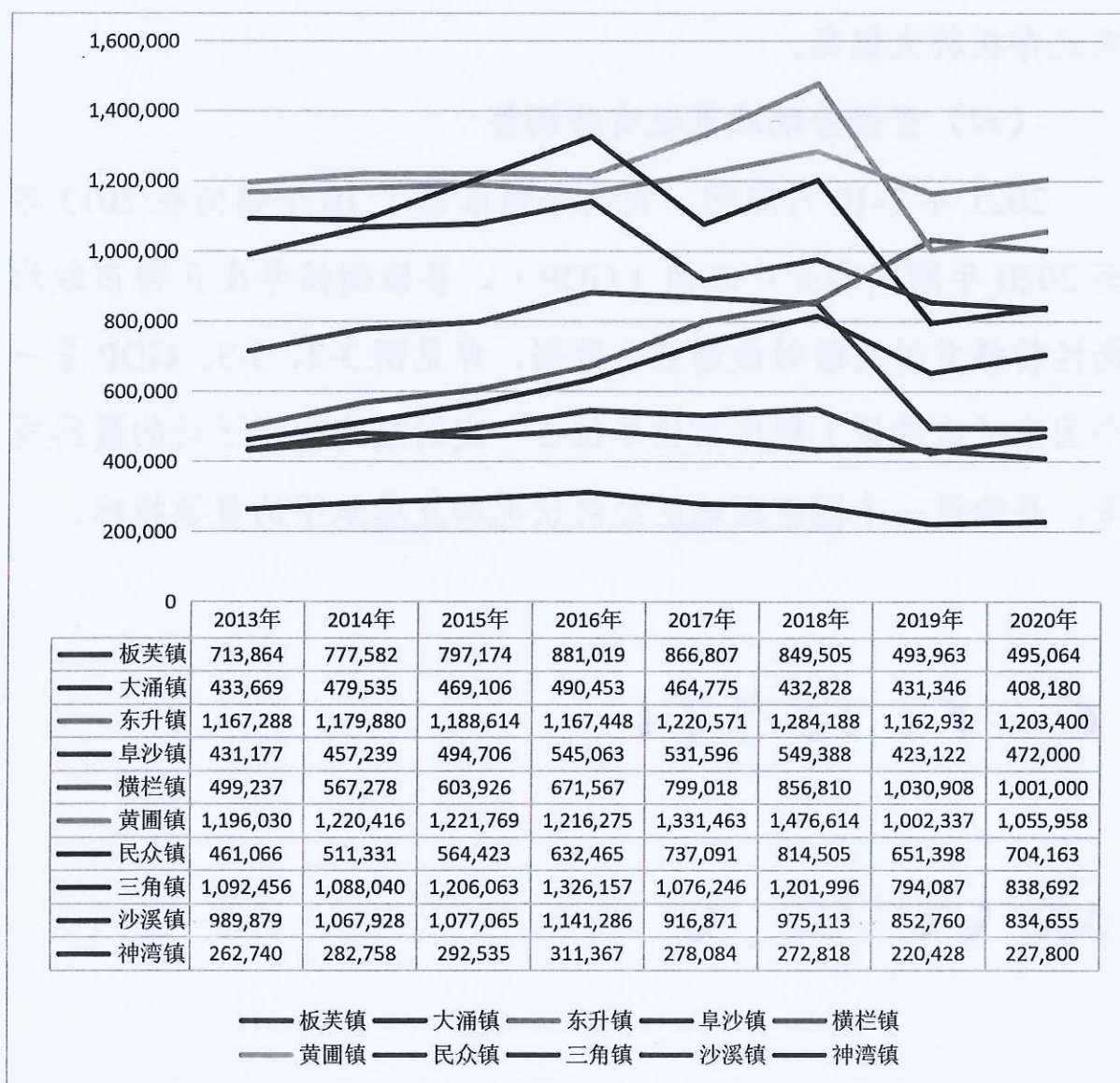


图 3-2 各镇街历年生产总值（GDP）情况（万元）

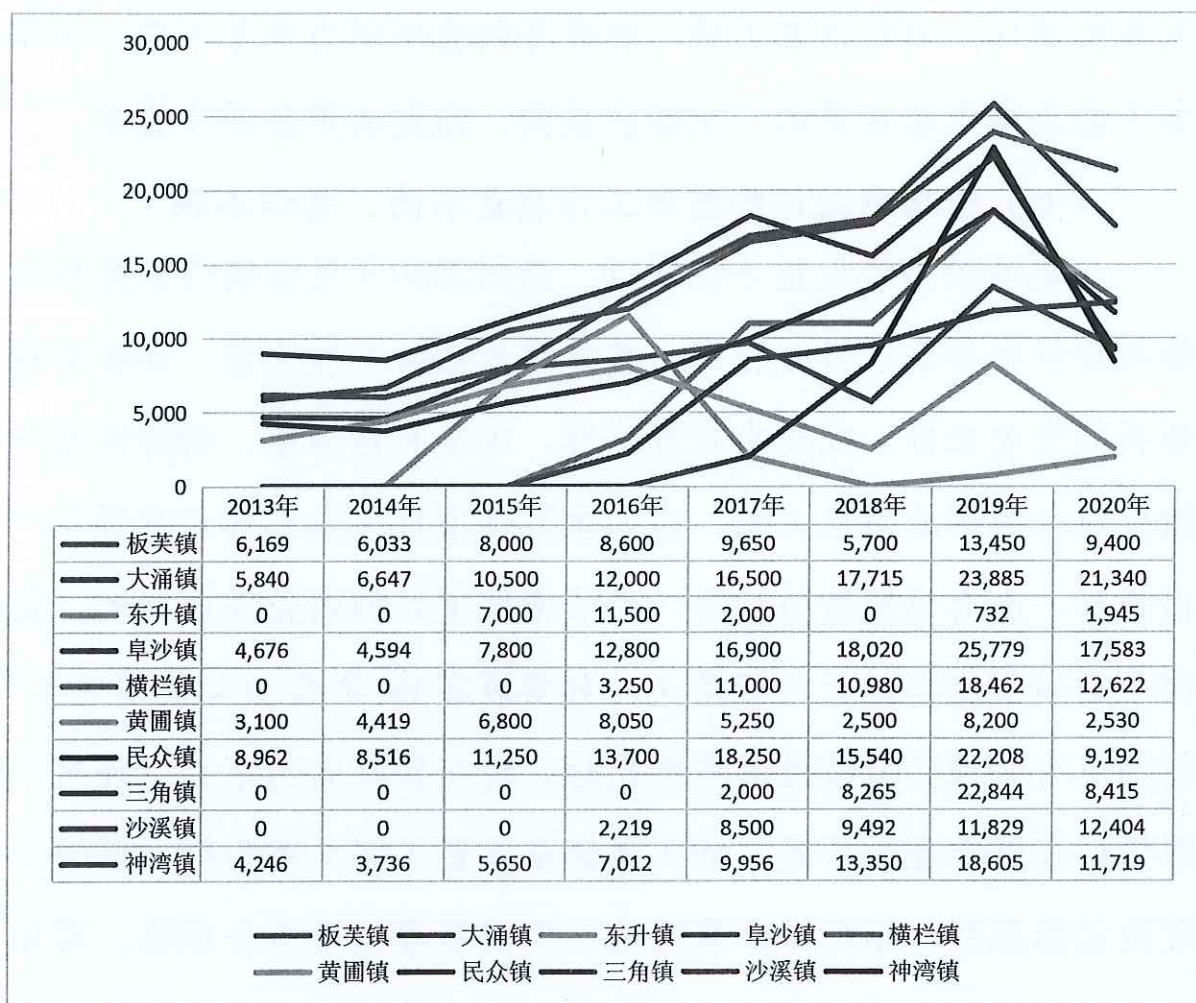


图 3-3 镇街获得均衡性转移支付及临时救助资金情况（万元）

2013 至 2017 年间，黄圃镇和三角镇 GDP 处于同一水平区间，经济实力基本相当，但当年三角镇获得均衡性转移支付及临时救助资金高于黄圃镇，资金分配存在一定差异；再如个别经济实力较强的镇街，获得均衡性转移支付及临时救助资金高于经济实力偏弱的镇街，此种做法虽体现了市、街两级财政投入同步增长激励机制的政策方向，但这种机制也带来一些弊端，如出现经济发展快的，同步获得均衡性转移支付及临时救助资金就多，发展进

入良性循环；而经济实力较一般或差的镇街财力本身不足，当年如不能获得市级政策的一定倾斜扶持，则发展更加举步维艰。

（七）镇街绩效评价整体工作质量不高、意识不强

一是绩效指标设置不够规范。查阅2020年度各镇街预算项目绩效目标申报表，普遍存在：**首先**绩效指标不够完整。如板芙镇填报的绩效指标，或没有指标内容，或没有指标值，指标内容与指标值没有形成对应关系。再如阜沙镇项目绩效指标只设置了产出指标，没有设置效益指标，无法考核项目的效益完成情况。**其次**个别绩效指标缺乏考核意义。如黄圃镇将“资金全部使用完毕”指标作为必须完成硬性的考核指标，没有实际的约束力。**还有**个别指标设置合理性不足。如大涌镇虽设置了完成率指标，但缺少考核前期基数，指标缺少参照值，完成率考核没有合理性。再如民众镇个别指标缺少量化、可衡量、可比较指标，难以反映工作任务的完成情况。

二是预算绩效管理大数据采集与使用意识不足。中山市均衡性转移支付及临时救助项目自2012年2月起实施，至今已长达9年，市级财政对各镇街投入与支出的数据，各镇街自行投入与支出的数据，分类梳理后能对后续基本民生保障、经济与产业发展、市镇两级扶持政策决策等发挥良好作用，但本次在获得财政供养人员数量、人员平均工资等数据时，均遇到较大障碍。其原因是：大部分镇街一直没有区分也没有收集前述数据，此现状亟待扭转。

四、相关意见和建议

（一）坚持问题导向，努力缩小“保基本民生”差距

坚持问题导向，精准施策。建议各个镇街根据本次绩效评价发现的问题，举一反三梳理近年各自在“保基本民生”支出的短板与弱项并形成问题清单，共同研讨、综合分析目前在公共服务发展方面的经验和不足，通过与横向、纵向数据对比，学先进、找差距，按轻重缓急排序制定“保基本民生”精准的攻关计划。如深入分析 2020 年阜沙镇、黄圃镇的经验，精准剖析大涌镇、东升镇面临的困难等，制定适宜的年度标准支出与标准收入补缺口的应对措施，对“保基本民生”支出预算安排存在缺口的，及时调整或调剂预算补足。

（二）贯彻勤俭节约原则，牢固树立“过紧日子”思想

一是按预算绩效管理的原则严格控制日常运转经费预算支出。各镇街要更加牢固树立“过紧日子”的思想，厉行勤俭节约，大力压减一般性支出和非急需、非刚性支出。如可开可不开的会坚决不开、可办可不办的培训坚决不办。努力节约能源资源，降低日常经费的支出。统筹推进绿色办公、绿色出行等行动，加强能耗定额、节能改造等管理，做好节水、节电、节纸等工作，形成一批有特色、有示范、有引领、有成效的节约型机关。二是各镇街可以考虑建立降低运转经费的激励机制。在财政体制调整、对下资金分配和财力结算时，应使之直接与本镇街减人、减支相

挂钩，把运转经费的增减纳入激励性转移支付计算因素中，鼓励镇街减少不必要的运转经费支出、不断优化人员结构，在保证效能中实现节约，树牢“过紧日子”思想。

（三）加强基本民生保障，确保与财政收入同步提高

一是实现财政收入提高的同时，也要完善有保有压的分配机制，打破支出固化格局，取消不必要的项目支出，坚持“保工资、保运转、保基本民生”支出优先顺序，加强基本民生保障，着力解决好教育、养老、医疗等群众最关心最直接最现实的利益问题，全面落实政府过紧日子要求，节用为民。二是加强对“三保”执行情况研判分析，防范支付风险，将“三保”保障责任落到实处，集中财力统筹优先用于保障基本运转、国定省定“三保”民生支出、疫情防控经费和支持企业复工复产补助支出等。三是民生保障标准应因地施策、稳步提高。各镇街在民生政策制定时，应充分考虑市、镇两级的财政承受能力，科学制定政策、稳步提高标准，将有限的财力解决民生工程中最直接、最现实的利益问题。

（四）逐步提高财政自给率，降低对市级财政的依赖

一是确立收入目标，加强财税征管。建议各镇街将全年及分季度的财政预算收入预期目标详细分解落实到财税部门，完善协税护税机制，压实征管责任，做到任务具体，目标明确，认真查找征管工作中存在的薄弱环节及漏洞，精准施策完成每季收入任务。同时，加强非税收入的征收管理，制定有效应对措施，努力

做到应收尽收、应征尽征。二是镇街应根据实际大力发展经济，大力培育镇街财源，不断增加财政收入。一方面镇街可以通过优化产业、调整产品结构，扭转“粗放”、“低效”的格局；另一方面可以通过抓骨干企业，培育经济和财力支柱等，不断壮大镇街财政实力，为降低对市级财政依赖度提供经济基础条件。三是通过大数据分析，科学掌握各镇街财政自给率现状，综合考虑发展与安全、稳增长与防风险、减税降费与财政可持续等多重目标的平衡，根据中山市市情制定科学的转移支付政策，使镇街逐步提高财政自给率，降低对市级均衡性转移支付资金的依赖度。

（五）瞄准关键，多措并举提高发展内生动力

一是建议镇街从实际出发，积极探索增加财政收入，缩小财政收支缺口的思路和方法，制定出台鼓励镇街经济发展、提高镇街自我发展内生动力的政策。如东升镇根据镇街自身产业特色和发展特点，镇人民政府出台《关于抓好我镇 2020 年政府工作报告主要目标任务和十件民生实事目标任务分解表落实的通知》，文件对镇街有关单位在完成提高镇内高企存量中规模工业企业数量占比、推进脆肉鲩省级现代农业产业园建设、推动用地建设招商等工作上做出要求，可以进一步优化整合，形成扶持相关产业发展的一套政策，推动当地产业发展尽快落地和科学发展。二是建议镇街加强对政策后续进一步实施的细化思考，如黄圃镇出台印发《黄圃镇耕地保护补贴实施细则（修订）》（中黄党政办规字〔2020〕003 号）、《黄圃镇美丽田园专项资金管理办法》

（中黄府办〔2020〕016号）等文件，后续如果考虑往旅游产业方向发展，可以进一步制定相关的扶持政策。三是利用地缘优势或产业发展优势，拓宽财政收入渠道，努力壮大财源，避免出现因财政收入来源单一而频繁受外在因素制约的情况发生，不断提高镇街自我造血机能。

（六）增强主体责任意识，提高风险化解能力

一是增强主体责任意识。2012年2月，《中山市调整完善市与镇区财政管理体制实施方案》（中府〔2012〕2号）印发，至今已近9年。建议各镇街根据本次绩效评价发现问题，可组织开展深入调研，如可将均衡性转移支付及临时救助资金的分配与本镇的经济实力和发展水平挂钩，可按既定政策适当减少向市级财政申请均衡性转移支付及临时救助资金的需求，增强本镇内生动力发展的主体责任意识，努力减轻市级转移支付资金分配压力。为新一轮均衡性转移支付、及临时救助项目政策修订提供决策参考。

二是精准识别风险，提高风险化解能力。均衡性转移支付资金及临时救助资金是市级财政根据当年度均衡性转移支付资金总量，按一定的转移支付系数对镇区进行补助，能有效解决镇街财政压力，缩小地区差距，但同时该政策实施过程中也存在“奖懒罚勤”的“负向激励”风险，如果该举措未能有效转化地方的内生动力，反而使欠发达镇街增加对转移支付的依赖性，这对市级财政

投入则势必形成潜在的发展风险，建议各镇街针对本次绩效评价发现的经济体量大但自给率不高的问题，建立本镇街负面清单与风控体系，包括进行风险点识别与评估和制定应对措施，并用于财政资金分配的组织、指挥、协调、控制等管理活动中。

（七）规范行为，不断提高绩效评价工作质量

一是科学合理设置绩效目标和指标。建议镇街增强SMART目标管理¹²意识，在2022年编制预算时同步科学设置绩效目标，如对拟设置目标的明确性（用具体的语言清楚地表述要达成的行为标准）、可衡量性（有明确的数据，作为衡量达成目标的依据）、可完成性（目标能够被执行人认同并通过努力可以实现）、实际性（在现实条件下可行、可操作，不存在或高或低的设置）、时限性（目标应明确时间限制）进行评估，保证目标设置与当年度预算资金投入水平和客观工作实际要求相匹配。二是注重前期调研与科学论证，结合客观实际设置个性化指标。镇街可结合近年形成的历史业绩数据和项目特性、重点任务、重点工作、资金投入重点方向等综合情况，从进度、质量、产出、效益等方面考虑，科学设置符合镇街均衡性发展特性的指标，尽量通过一些相对指标反映财政资金投入的绩效。三是开展业务指导和培训，增强预算绩效管理意识。加大宣传培训力度，通过工作会议、专题培训、政策宣贯、制定指引等多种形式，指导相关项目负责人牢固树立

¹² SMART 原则：目标必须是具体的（Specific）；必须是可以衡量的（Measurable）；必须是可以达到的（Attainable）；要与其他目标具有一定的相关性（Relevant）；目标必须具有明确的截止期限（Time-bound）。

正确的预算和绩效管理观，熟练掌握预算和绩效管理工作要求和填报规范等，持续提高项目负责人的绩效目标管理意识和工作能力水平。

二是提高绩效数据采集和使用意识，加强数据结果应用。近年，受疫情影响中山市经济增速放缓，财政收入增速放缓，而刚性支出不减反增。各镇街应加强市、镇两级财政投入与支出的数据统计，并对数据进行分类梳理，通过纵向数据对比、分析，掌握均衡性转移支付及临时救助项目资金的使用绩效和不足，对本镇街后续基本民生保障、经济与产业发展等能够发挥良好的导向作用。

附件：2020 年度均衡性转移支付及临时救助项目绩效评价评分意见表（分镇街）