

中山市 2014-2015 年度市级一般性转移支付 资金绩效评价简要报告

广州市中大管理咨询有限公司



一、评价概况

受中山市财政局整体委托，我对中山市 2014-2015 年度一般性转移支付绩效进行了第三方评价，并形成评价报告。被评价资金总额为 88,750 万元，其中定向转移支付资金 49,150 万元，均衡性转移支付资金 39,600 万元。资金涉及全市 24 个镇区财政分局及具体资金使用单位。均衡性支付绩效目标为：各相关镇区统筹一般性转移支付资金，落实镇区政府事权范围内相对应的各项支出责任，重点保障民生支出、运转支出和协调发展支出，确保国家、省市有关政策的落实。定向支付绩效目标为：进一步优化财政转移支付结构，提高一般性转移支付占全市财政转移支付支出的比重，促进镇区财力与保障责任相匹配，逐步建立权责明晰、分配合理、管理规范财政转移支付制度。

本次评价围绕预决算管理、资金管理、绩效表现等方面，采取书面材料审核和实地调查相结合的方法，最终核定 24 个镇区定向转移支付绩效平均得分 84.36 分，综合绩效等级为“良”，8 个镇区均衡性转移支付绩效平均得分 89.60 分，综合绩效等级为“良”。

二、项目绩效

本次定向转移支付资金安排 49,150 万元,支出率为 74.39%,均衡性转移支付资金安排 39,600 万元,支出率为 100%。项目的实施无论是在管理还是效益方面均取得显著的成绩。

(一) 无论是定向支付,还是均衡性支付,在绩效管理方面表现均较好。在预决算管理中的人大审议程序及会计科目处理方面表现突出。均衡性支付在资金管理方面也表现良好,预算执行充分,资金的使用均符合国家财经法规、财务管理制度,未发现资金违规现象。

(二) 均衡性支付资金的拨付,大大减轻了受益镇区的基础财政压力,增强了受益镇区财政保运转、保发展、保稳定的能力,对促进与加快基本公共服务均等化进程发挥了积极作用,确保了政府职能的顺利履行,促进了保民生工作的有效开展。

(三) 定向支付资金的拨付,推动了各镇区水利、卫计、农业、民政等一些关键领域公共事业的大力发展,提高了政府公共服务的能力。

(四) 定向支付属于新生事物,中山市 2015 年度定向支付项目在资金拨付、具体执行及项目考评过程中,积累了宝贵的经验,为今后进一步探索将更多的专项资金向一般性转移支付资金转化的相关政策进行优化完善提供了参考依据,同时有力推动了上级政府关于财政体制改革的具体落实工作。

三、存在问题

（一）定向支付方面存在的主要问题

第一，定向转移支付资金支出率整体偏低，影响到资金使用绩效。中山市 2015 年度定向支付资金总支出率为 74.39%，有占总量四分之一的资金未及时使用，导致部分资金闲置。资金支出率低的原因主要有以下几个方面：**一是**因气候等不可抗力而造成施工延后；**二是**在存在多种资金来源的情况下，未优先使用定向资金所致；**三是**由于项目实施计划不合理或者执行不到位所致；**四是**预算编制不准确所致。

第二，部分单位的资金管理不规范，不符合专项资金相关管理办法及基本财务规定。**一是**部分镇区的定向资金支出不合理，存在支出异常或超范围支出现象。**二是**部分镇区专项资金使用过程中的会计凭证管理不规范。**三是**部分项目没有提供定向资金支出相应的前后佐证材料。

第三，部分镇区定向资金项目具体实施过程缺乏有效监管，在项目立项、招投标及工程建设等方面存在违规现象。**一是**部分项目缺乏立项的必要程序。**二是**部分镇区的定向资金项目在招投标过程中存在不规范现象。**三是**部分镇区的建设项目在运作过程中存在违规现象。**四是**部分镇区的建设项目进度迟缓，尤其以水利建设项目居多。

第四，部分镇区的预算编制过程缺乏规范，与新预算法要求存在较大差距。部分镇区项目预算的出台缺乏事前科学论证与有效沟通。**一是**镇区预算单位内部缺乏对项目预算的充分论

证过程。二是镇区预算单位与镇区财政部门之间缺乏对项目预算的有效沟通。

第五，镇区财政绩效管理存在不到位现象，绩效目标设置与绩效跟踪工作有所欠缺，部分单位只重项目投入而忽视产出及效果。如个别镇区未做测评准备（即未设置相关的绩效指标与目标），亦未做事后的相关测评工作。

（二）均衡性支付方面存在的主要问题

第一，镇区财政均衡调节能力不足，导致财政保障能力高低不均。一是在解决就业、减少失业方面的工作效果不佳。二是教师工资投入普遍存在不足的现象。三是部分镇区存在教育支出不足的现象。四是部分镇区在提升城乡基本医疗保障覆盖率方面的工作效果不佳。

第二，镇区在均衡性支付资金分配结构方面存在失衡现象，从8个镇总体上来看，存在“重保障、轻效益”的倾向，不利于保民生政策的全面落实。总体上存在“重保障、轻效益”的倾向，而其中“运转支出保障水平”在“保障水平”中的保障力度最大，可见各镇在均衡性转移支付资金的实际应用中是采用“先保障运转，后保障民生”的先后顺序进行操作的，对教育、就业、医疗卫生等方面的重视度不够。

四、相关建议

（一）建议各镇区优化资金结构，增强统筹各类资金渠道的能力，同时建立与完善针对一般性转移支付的目标体系与监

管考核机制，以落实“明晰事权、责任下移”的政府文件指导精神，体现其政策初衷。镇区需要优化资金结构，增强统筹各类资金渠道的能力，同时建立健全项目目标体系，加强对资金使用单位的绩效管理，以充分落实市政府关于一般性转移支付的方针政策。

（二）在均衡性支付方面，建议各镇加强财政资金统筹分配能力，统筹安排财力，保障公共服务均等化，促进运转与民生全面提升。一是鉴于当前所存“重保障，轻效益”现象，建议各镇在均衡性支付资金分配时，考虑加大对教育、就业、医疗卫生、残疾人及其他弱势群体方面的投入力度，实现运转与民生同步提升。二是建议在下一年度的考核指标设置中，加大民生类效益指标的权重，并将考核结果与奖惩机制紧密结合。

（三）在定向支付方面，建议市对口主管部门对定向资金项目运作承担起更多的监管与指导职责，加强对项目实施的过程监管与专业指导，同时镇区预算单位需要建立健全自查机制。一是建议市主管部门针对重点定向项目制定正式的定期检查与及时纠偏制度。二是建议市主管部门充分发挥专业优势与级别优势，发挥协调功能，向镇区预算单位提供更多的专业指导与帮助。三是建议市主管部门加强对项目实施过程中一些容易违规环节的监管，尤其是招投标环节。四是建议镇区预算单位建立健全自查机制。

（四）建议镇区财政部门对一般性转移支付资金使用承担

起更多的监督职责，同时加强对镇区预算单位在专项资金管理方面的专业指导。一是建议镇区财政分局加强对资金使用环节的监管，建立项目支付预警机制，以提高预算执行率。二是建议镇区财政分局在对本镇区一般性转移支付绩效考核工作中承担起主要责任，并在专项资金管理方面提供更多指导。

（五）建议镇区预算单位完善财务相关制度，加强财务与资金管理。一是建议镇区预算单位完善财务相关制度，制定各领域的细则，减少报销漏洞。二是建议加强会计凭证的规范化管理。会计凭证附件要规范、准确、一一对应并及时归档保存。

（六）建议各个镇区严格按照新预算法规定，规范预算管理，明确预算编制过程中的分工与责任，实现预算工作在镇区各部门间的无缝对接，同时提升预算精准度与执行率，减少财政资金沉淀闲置。一是建议各个镇区由镇区财政部门牵头，联合各个预算单位制定本镇区统一的财政预算编制及管理办法。二是强化预算培训，由镇区财政分局组织针对各个预算单位相关人员的预算管理培训，以充分落实预算编制及管理办法。

（七）建立健全对一般性转移支付的系统性绩效评价工作体系，强化绩效问责机制，加强绩效目标设置与绩效跟踪问效工作。为了提升绩效管理工作的效率与效果，需要建立与完善绩效问责机制。主要从三个方面着手：第一个方面是强化目标设置工作，建议在一般性转移支付以后的执行年份中预先设置相关绩效目标，尽量设置可量化目标，对于民生类项目尤为不

可少的是群众满意度指标；第二个方面是强化绩效评价结果的应用；第三个方面是在开展一般性转移支付绩效评价的前面几个年份，适当提高各单位在自评材料准备工作方面表现的指标分数权重。

附表

附表 1 定向财力转移支付资金各镇区评价得分情况表

分数排名	镇区	得分	绩效等级
1	板芙	93.03	优
2	五桂山	92.53	优
3	西区	92.19	优
4	南朗	91.61	优
5	石岐	88.67	良
6	阜沙	88.63	良
7	横栏	88.24	良
8	东区	88.23	良
9	神湾	88.19	良
10	民众	87.37	良
11	火炬	86.28	良
12	大涌	85.39	良
13	东升	83.22	良
14	三角	82.62	良
15	三乡	82.42	良
16	南头	81.30	良
17	坦洲	80.91	良
18	沙溪	79.88	中
19	东凤	79.53	中
20	南区	78.34	中
21	港口	77.93	中
22	小榄	77.86	中
23	古镇	77.24	中
24	黄圃	73.07	中
平均		84.36	

附表 2 均衡性财力转移支付资金各镇区评价得分情况表

分数排名	镇区	得分	绩效等级
1	神湾	94.85	优
2	阜沙	93.80	优
3	板芙	91.87	优
4	南朗	88.84	良
5 (并列)	大涌	87.50	良
5 (并列)	民众	87.50	良
7 (并列)	黄圃	86.20	良
7 (并列)	港口	86.20	良
平均		89.60	

注：分数相同的情况，排名不分先后