

中山市 2017 年度一般性转移支付专项 资金（均衡性转移支付资金） 绩效重点评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务
管理咨询有限公司

项目负责人：姚欢洋

2018 年 12 月

目 录

一、基本情况.....	1
(一) 项目背景。	1
(二) 资金概况。	2
(三) 评价目的。	3
(四) 评价原则与方法。	3
(五) 评价依据。	4
(六) 评价指标体系。	5
(七) 评价流程。	5
二、评价结果.....	7
(一) 评价结果。	7
(二) 评价工作分析。	8
三、绩效分析.....	10
(一) 主要指标分析。	11
(二) 整体绩效分析。	13
四、存在问题.....	19
(一) 管理规范方面。	19
(二) 资金合规方面。	20
(三) 重点工作和指标完成方面。	21

(四) 资金对促进部分镇经济发展方面。	23
(五) 评价材料质量方面。	24
五、对策建议.....	25
(一) 镇区方面。	25
(二) 市级方面。	27

中山市 2017 年度一般性转移支付专项 资金（均衡性转移支付资金） 绩效重点评价报告

为贯彻党的十九大报告提出的“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”的总体要求，全面检验 2017 年度一般性转移支付专项资金（均衡性转移支付资金）使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，增强支出责任和效率意识，全面加强预算管理，优化资源配置，提高财政资金使用绩效和科学化精细化管理水平，根据《中山市财政局关于开展 2017 年一般性转移支付专项资金绩效重点评价工作的通知》（中财绩〔2018〕22 号）等文件要求，市财政局委托广州市科苗展略财务管理咨询有限公司组织专家组，对 2017 年度一般性转移支付专项资金（均衡性转移支付资金）使用情况进行了绩效评价。

一、基本情况

（一）项目背景。

根据《中山市对镇区转移支付办法》，参照财政部 2011 年出台的《中央对地方均衡性转移支付办法》（财预〔2011〕392 号）和省财政厅 2010 年出台的《关于建立县以下政权基本财力保障机制的意见》（粤财预〔2010〕304 号），中山市通过每年度对镇区共实施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。

（二）资金概况。

2017 年度中山市实施均衡性转移支付资金 105,000 万元（含均衡性转移资金 70,000 万元、临时救助资金 35,000 万元），涉及民众、大涌、阜沙、神湾、板芙、沙溪、黄圃、横栏、东升、港口、南朗、三角等 12 个镇，具体见下表。评价基准日为 2017 年 12 月 31 日。

表 1-1：2017 年度均衡性转移支付资金（含临时救助资金）明细表

镇区	合计（万元）	均衡性转移支付 资金（万元）	临时救助资金 （万元）
民众	18,250	15,250	3,000
大涌	16,500	12,500	4,000
阜沙	16,900	11,900	5,000
神湾	9,800	6,800	3,000
板芙	9,650	6,650	3,000
沙溪	8,500	5,500	3,000
黄圃	6,250	6,250	-
横栏	11,000	2,000	9,000
东升	2,000	2,000	-

镇区	合计（万元）	均衡性转移支付 资金（万元）	临时救助资金 （万元）
港口	3,900	900	3,000
南朗	250	250	-
三角	2,000	-	2,000
合计	105,000	70,000	35,000

（三）评价目的。

第一，通过对 2017 年 12 个镇区均衡性转移支付资金（含临时救助资金）支出进行绩效评价，客观衡量资金使用是否达到预期目标、资金管理是否规范、资金使用是否有效，并总结经验、分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政均衡性转移支付管理，切实提高财政资金使用效益，为 2019 年财政年度均衡性转移支付资金（含临时救助资金）支出结构调整提供参考依据。

第二，通过对财政均衡性转移支付镇各项工作任务完成情况的绩效评价，帮助各镇区找不足、查短板，督促各镇区以问题为导向，认真研究分析问题存在的原因，加大相关资金投入，采取有效措施补不足、补短板，促进镇各项重点工作取得平衡发展，确保完成党中央制定的 2020 年全面步入小康社会的总体目标。

（四）评价原则与方法。

1. 评价原则。

（1）经济性、效率性、有效性原则。即把财政支出行为及

其过程的实际情况，通过对其经济性、效率性、有效性的比较和评价分析，判断支出的行为过程 and 执行的业绩、效果优劣。经济性、效率性与有效性是一个相辅相成的统一整体。

（2）定量分析与定性分析相结合的原则。以定量分析为主，定性分析为辅，定量分析建立在支出项目的财务数据采集分析上，定性分析通过对项目支出的全面、综合因素分析，结合相关专家的意见，与定量分析共同评价支出项目的效果，以更加合理、准确反映支出的实际绩效。

（3）真实性、科学性、规范性原则。真实性是保证财政支出绩效评价公正客观的基础，科学性是以项目的实际情况为主，兼顾国家、国际比较标准，将预算标准和实际相结合，普遍适用和个别选择相结合，充分考虑财政支出的特点和运作过程，以真实反映和衡量不同资金使用受益单位（部门）管理和使用财政资金的能力。规范性是评价行为和结果始终贯穿和反映财政资金运作的全过程，强化、规范公共支出项目的选项、审批、监管、审核功能，增强财政资金分配和使用的责任制，使绩效评价对公共支出和预算管理起到激励和约束作用。

2. 评价方法。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。评价方法主要有：目标比较法、因素分析法、关键绩效指标法。

（五）评价依据。

本次评价主要依据国家、省及市有关财政支出绩效评价的规

定。

1. 《中华人民共和国预算法》以及其他国家相关法律、法规和规章制度；

2. 中华人民共和国财政部《关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（财预〔2011〕285号）；

3. 省财政厅《广东省财政支出绩效评价试行方案》（粤财评〔2004〕1号）；

4. 《中山市对镇区转移支付办法》、《中山市财政局关于开展2017年一般性转移支付专项资金绩效重点评价工作的通知》（中财绩〔2018〕22号）；

5. 省、市各级政府相关工作要求文件；

6. 各镇区提交的绩效评价自评报告、基础信息表、自评佐证材料及其他相关资料。

（六）评价指标体系。

根据《绩效评价评分意见表》，结合均衡性转移支付资金（含临时救助资金）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设置指标及权重，综合评价重点为绩效管理、绩效表现、申报材料质量三大方面，其权重分别为：绩效管理20%、绩效表现75%、申报材料质量5%（详见附表1）。

（七）评价流程。

1. 前期准备。一是印发绩效评价工作文件。2018年7月30日印发了《中山市财政局关于开展2017年一般性转移支付专项

资金绩效重点评价工作的通知》（中财绩〔2018〕22号），制定了相应评价工作方案，对做好本次绩效评价工作等提出了具体的部署和要求；二是市财政局会同我公司研究设定项目绩效评价指标体系；三是8月2日会同市财政局组织各镇区进行评价前培训，指导各镇区及项目用款单位收集、整理、填报评价数据资料，规范撰写自评报告。

2. 自评材料审核分析。评价工作组对12个镇的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行审核，重点对填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚。评价工作组根据12个镇的自评材料对各考核评分指标进行打分，对项目实施进行初步绩效评价，并提出现场核查的重点和进一步补充资料。

3. 现场核查及评价。评价工作组对12个镇通过召开现场座谈会，核对佐证资料，实地查看项目管理情况等方式开展自评核查和绩效评价。并根据现场核查的情况、各镇区反馈的意见及补充的材料，对各镇区的评分进行修正完善。

4. 综合分析评价。评价工作组对采集及补充的评价相关数据资料进行整理汇总，对项目的组织实施及效果等情况进行多角度、全方位的了解和全面分析，结合现场核查的情况，形成初步评价意见。

5. 评价结论征求意见。市财政局将12个镇资金使用绩效初

步评价结论反馈给单位并征求意见，并根据意见由评价工作组对评价结论进行完善。

6. 出具评价总报告。评价工作组依据国家、省及有关部门颁发的资金管理办法等相关文件，并根据 12 个镇的绩效评价结论出具评价总报告。

二、评价结果

公司在 2018 年 8 月至 10 月期间，组织了由财务审计、公共管理、政府采购及行业管理等方面专家组成的绩效评价小组，对 12 个镇进行了核查，核查项目数量为 100%。专家组根据项目单位提供的材料，对资金的预决算管理、资金使用规范性、实现绩效考核情况及自评材料质量等进行了全面的分析和评价，并根据各镇区初审及现场核查后补充提供的材料进行了复评。根据委托方要求，专家详细分析了每个镇的存在问题，并结合实际提出了改进的意见和建议，对 12 个镇出具了《绩效评价评分意见表》。

（一）评价结果。

通过对市 12 个镇的均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效评价申报材料的定量分析和定性研究，得出 12 个镇的综合绩效得分为 80 分，财政支出绩效评价整体水平第三方评价结果为“良”。

2017 年度 12 个镇均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效评价，“优”等级镇 3 个，占总数的 25%，分别为神湾、阜沙、大涌；“良”等级镇 4 个，占总数的 33.33%，分别为板芙、黄圃、

港口、东升；“中”等级镇 4 个，占总数的 33.33%，分别为三角、横栏、沙溪、南朗；“低”等级项目 1 个，为民众，占项目总数的 8.33%。具体各镇区得分评定等级见下表 2-1:

表 2-1：2017 年度各镇区均衡性转移支付资金绩效评价得分评定等级表

序号	镇名称	总得分	评价等级	备注
1	神湾	91	优	
2	阜沙	90	优	
3	大涌	90	优	
4	板芙	85	良	
5	黄圃	85	良	
6	港口	84	良	
7	东升	81	良	
8	三角	75	中	
9	横栏	75	中	
10	沙溪	73	中	
11	南朗	70	中	
12	民众	66	低	

（二）评价工作分析。

本次评价工作主要亮点表现如下：

1. 绩效评价指标体系更趋科学、全面。均衡性转移支付资金（含临时救助资金）使用管理已有多多年，在预算审批、资金支出和使用规范性等方面均较为完善，市财政局会同评价工作组，

结合资金的特点及省市对镇政府各项工作的要求和考核，对绩效评价指标体系进行了结构性调整，减少了对预决算管理、资金使用率和规范性的分值，突出资金使用对镇“保运转、保民生、保发展”三大方面发挥的积极推进作用，评价重点放在了绩效表现，占分值的 75%，具体包括：底线民生支出保障水平、基本民生支出保障水平、运转支出保障水平、社会福利事业发展水平、城乡居民社会保险覆盖率、镇区常住居民人均可支配收入变动率、镇区 GDP 情况等。修改后的绩效评价指标体系，一是更突出中央、省、市各级政府要求镇重点完成的工作任务和考核指标完成情况，更能全面真实反映镇获得均衡性转移支付资金（含临时救助资金）资助后，各镇区在保工资、保运转的前提基础上，基本民生保障、底线民生保障、基本公共服务、社会福利事业发展、经济绿色和可持续发展等方面工作和考核要求取得的绩效；二是通过对镇各项指标完成情况的考核，帮助各镇区了解本镇在底线民生、基本民生、社会福利发展、经济发展等各方面的工作亮点，发现存在的不足，为各镇区未来采取有效措施推进改进工作短板提供了积极的参考依据。

2. 镇绩效自评工作更趋规范、有效。均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效评价体系修改后的指标更加明了、有针对性，镇自评组织操作更加简易而又突出重点。同时，通过加强绩效自评培训、沟通等手段，各镇区对本年度均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效评价工作的基本要求，考核指标的内

容及来源，绩效自评材料的要点均有所掌握。大部分镇提供的自评材料较为有序规范，专家的审阅速度也相应得到提高。

3. 评价过程及结果更趋严谨、客观。针对各镇区反馈在以往年度实施均衡性转移支付资金（含临时救助资金）绩效评价过程中，存在的一些影响考核结果的客观性和合理性的问题，如：财政收入指标考核数据如何取数，如何更具合理性、科学性、可比性，佐证资料的提供如何更具操作性等问题，评价工作组均给予了充分考虑，并进行了认真研究。在评价过程中，结合各镇区存在的实际情况，进行具体分析、评价，以客观、真实地反映资金实施的相关情况及效果，评价的结果也更加客观、全面地反映出镇年度工作任务的完成与效果。

三、绩效分析

评价工作组依据既定的指标体系和评分标准（详见附件2），评定12个镇均衡性转移支付资金（含临时救助资金）的整体绩效为80.4分。2017年度各镇区均衡性转移支付资金绩效评价得分表见图3-1:

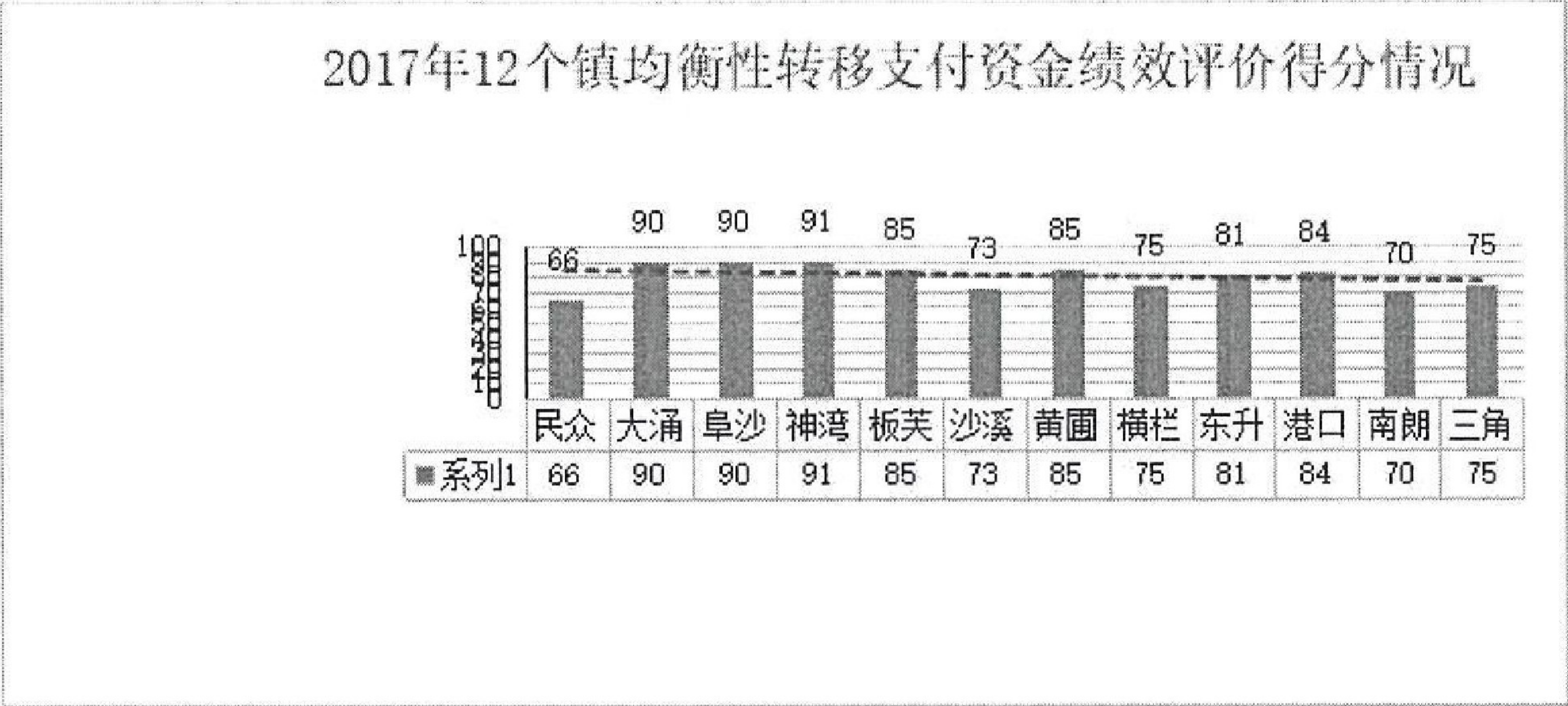


图 3-1：2017 年度各镇区均衡性转移支付资金绩效评价得分表

（一）主要指标分析。

从 3 个一级指标、4 个二级指标、16 个三级指标的评价得分情况来看，“绩效管理”、“申报材料质量”2 个指标平均得分超过 80 分；“绩效表现”指标较差，平均得分 76 分，占该部分得分 75 分的 57%。具体指标分析如下：

一是 12 个镇均衡性转移支付资金（含临时救助资金）在“预算管理规范性”、“决算管理规范性”、“底线民生保障水平”等 3 个指标表现优秀，均得满分。反映出：镇对项目预决算管理工作表现较好，均严格按照法规要求提交当地人大审核审议通过；对底线民生等兜底性工作的重要性认识到位，各项民生保障严格按照省市相关政策要求落实。

二是在“资金支出率”、“支出合规性”、“城乡居民社会保险覆盖率”、“申报材料的真实性和有效性”等 4 个指标完成方面均取得

了良好的成绩，每个指标的平均得分均占本部分得分的 90 分以上。统计显示，“资金支出率”方面，除横栏镇外，其余 11 个镇均达到 100%；“支出合规性”方面，除沙溪、南朗 2 个镇得本部分得分的 90 分外，其余 10 个镇均得满分；“城乡居民社会保险覆盖率”方面，除民众镇外，其余 8 个镇均达到满分；“申报材料的真实性和有效性”方面，除民众、南朗 2 个镇外，其余 10 个镇均得满分。反映出：项目整体前期管理工作表现较好，这与财政部门加强建立健全资金管理办法、严格规范资金使用管理有密切关系；各镇区普遍对城乡居民社会保险参保工作落实到位。

三是在“预决算信息公开”、“基本民生支出保障水平”、“镇区常住居民人均可支配收入变动率”、“申报材料规范性”、“申报材料及时性”、“申报表及所附材料完整性”等 6 个指标方面尚有存在不足，反映出相关工作还有待进一步加强管理、提高质量。

四是在镇区 GDP 情况、社会福利事业发展水平等 2 个指标表现不太理想。其中镇区 GDP 情况 1 项指标得分介于 60 分左右，统计显示，12 个镇中，“运转支出保障水平”达到 80 分以上的只有民众、大涌、板芙 3 个镇，占 25%，还有 8 个镇的得分在 60 分左右的，另港口镇该部分得分为 33 分。各镇区须对相关工作存在的问题进行认真研究分析，查找原因，加大投入，加强管理，促进效果提升；表现最差的是社会福利事业发展水平，只有 25 分，12 个镇中只有 3 个镇完成相关指标，大部分镇均未达标，工作发展任重而道远。

具体得分情况见图 2-2。



图 3-2：各镇区均衡性支付资金绩效评价三级指标得分情况表

（二）整体绩效分析。

评价工作组根据相关文件规定，通过查阅各镇区自评报告、现场座谈、查勘现场等方式，对 12 个镇预决算管理的规范性、资金支出的合规性、资金保障的绩效性、自评材料的完整性等方面进行了全方位、多角度评价。从管理层面看，中山市对均衡性转移支付资金（含临时救助资金）制定了《市对镇区转移支付办法》，明确了均衡性转移支付资金分配办法、指标确定、资金用途、拨付进度、资金的管理和监督等，并对标准收入和标准支出的测算方法进行了明确规范。从使用层面看，2017 年度 12 个镇对中山市级安排的均衡性转移支付资金（含临时救助资金）的使用用途均较清晰明了，资金使用不存在违规现象。2017 年度市投入 12 个镇 105,000 万元均衡性转移支付资金，总体资金支出率达 99%，主要用于各镇区支付基层运作的人员及公用经费支出，部

分投入到底线民生、基本民生、社会保障等支出领域。通过补助资金，在帮助 12 个镇实现收支平衡，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发挥了作用。主要表现在以下方面：

1. 各镇区的财力差距逐步缩小。

(1) 神湾等 12 个镇实施均衡性转移支付后收入分成比例提高。根据统计资料分析，中山市神湾等 12 个均衡性转移支付镇的市财政对镇区的税收分成占市级税收的比重为 43.97%，五桂山等 12 个非均衡性转移支付镇的市财政对镇区的税收分成占市级税收的比重为 50.1%，全市 24 个镇的市财政对镇区的税收分成占市级税收的平均比重为 48.39%。实施均衡性转移支付和临时救助政策后，神湾等 12 个均衡性转移支付镇的市对镇税收分成占市级税收比重提高到 55.34%，全市 24 个镇的市对镇税收分成占市级税收的平均比重提高到 54.73%。

(2) 神湾等 12 个镇区均衡性转移支付后人均财力明显改善。根据统计资料分析，实施均衡性转移支付和临时救助政策前，中山市神湾等 12 个镇平均人均财力为 0.2202 万元，分别比五桂山等 12 个镇区平均人均财力和 24 个镇区平均人均财力低 0.1725 万元、0.1075 万元，比率达 43.92%、32.8%；实施均衡性转移支付和临时救助政策后，中山市神湾等 12 个镇的平均人均财力为 0.3056 万元，分别比五桂山等 12 个镇区平均人均财力和 24 个镇区平均人均财力低 0.0871 万元、0.0543 万元，差距分别压减了

49.5%。神湾等 12 个镇区的人均财力差距明显缩小，只比五桂山等 12 个镇区平均人均财力和 24 个镇区平均人均财力低 22.18%、15.09%。其中神湾、阜沙、大涌、横栏、民众等 5 个镇的人均财力排名从全市 24 个镇区的第 12、10、24、14、23 名变为第 2、3、8、9、10 名，进入前 10 名序列。具体见表 3-1：

表 3-1：2017 年中山市镇区均衡性转移支付人均财力情况分析表

镇区	镇区税收分成额 (万元)	市财政对镇区的税收分成、均衡性转移支付、临时救助金之和(万元)	常住人口(人)	均衡性转移前的人均财力 (人,万元)	均衡性转移后的人均财力 (人,万元)	均衡性转移前后的人均财力差距 (人,万元)	均衡性转移前的人均财力排序	均衡性转移后的人均财力排序
神湾	8,000	17,800	32,184	0.2486	0.5531	0.3045	12	2
大涌	8,904	25,404	74,986	0.1187	0.3388	0.2200	24	8
板芙	16,448	26,098	85,400	0.1926	0.3056	0.1130	19	11
三角	24,507	26,507	123,900	0.1978	0.2139	0.0161	18	23
港口	25,819	29,719	121,149	0.2131	0.2453	0.0322	17	18
沙溪	22,497	30,997	125,862	0.1787	0.2463	0.0675	21	17
阜沙	15,187	32,087	59,593	0.2548	0.5384	0.2836	10	3
黄圃	27,613	33,863	149,664	0.1845	0.2263	0.0418	20	20
横栏	24,863	35,863	107,702	0.2309	0.3330	0.1021	14	9
民众	18,332	36,582	112,129	0.1635	0.3262	0.1628	23	10
东升	35,730	37,730	126,551	0.2823	0.2981	0.0158	8	13
南朗	42,781	43,031	110,039	0.3888	0.3911	0.0023	5	7
小计	270,682	375,682	1,229,159	0.2202	0.3056	0.0854		
五桂山	25,509	25,509	48,660	0.5242	0.5242	0	2	4
古镇	27,190	27,190	153,813	0.1768	0.1768	0	22	24
南区	32,368	32,368	70,132	0.4615	0.4615	0	3	5
南头	32,620	32,620	134,267	0.2429	0.2429	0	13	19
东风	33,709	33,709	129,427	0.2604	0.2604	0	9	15

镇区	镇区税收分成额 (万元)	市财政对镇区的税收分成、均衡性转移支付、临时救助金之和(万元)	常住人口(人)	均衡性转移前的人均财力 (人,万元)	均衡性转移后的人均财力 (人,万元)	均衡性转移前的人均财力差距 (人,万元)	均衡性转移前的人均财力排序	均衡性转移后的人均财力排序
西区	44,934	44,934	107,539	0.4178	0.4178	0	4	6
坦洲	50,555	50,555	226,405	0.2233	0.2233	0	16	22
东区	51,427	51,427	169,746	0.3030	0.3030	0	6	12
三乡	52,004	52,004	204,411	0.2544	0.2544	0	11	16
石岐区	61,337	61,337	206,580	0.2969	0.2969	0	7	14
小榄	73,966	73,966	328,867	0.2249	0.2249	0	15	21
火炬区	311,906	311,906	250,994	1.2427	1.2427	0	1	1
小计	797,526	797,526	2,030,841	0.3927	0.3927	0		
全市	1,068,207	1,173,207	3,260,000	0.3277	0.3599	0.0322		

2. 大部分镇区的经济和税收实现有效增长。

据统计，除东升镇人均 GDP 是负增长外，其余 11 个镇均实现有效正增长，其中除沙溪为 2.1%，10 个镇人均 GDP 增长率均超过 5%。大部分镇税收收入有明显增长。根据统计资料分析，2017 年度中山市投入 12 个镇均衡性转移支付资金（不含临时救助资金）比 2016 年增加 13,436 万元，增加率为 23.75%，2017 年度 12 个镇市级税收收入总体增长 85,096.81 万元，增长率为 16.04%；12 个镇税收分成额总体增长 51,066 万元，增长率为 23.25%，与均衡性转移支付资金（不含临时救助资金）增长率基本持平；按 12 个镇总常住人口计算，人平税收收入增加 665 元，

增长率为 15.27%。12 个镇中，除港口镇出现负增长（-0.67%）外，11 个镇的市级税收和镇区税收分成额均出现正增长，其中阜沙、黄圃、横栏、东升、南朗 5 个镇市级税收和镇区税收分成额增长率分别 22%和 29%以上，最高的阜沙镇达 27.9%和 48.22%；民众、大涌、板芙、三角 4 个镇增长率分别 11%和 4%以上。

表 3-2：12 个镇税收收入情况分析表

镇	市级税收收入（万元）				镇区税收分成额（万元）			
	2016	2017	增长	增长率	2016	2017	增长	增长率
合计	232,711	151,387	25649	20.40%	50,167	67,289	17121	34.13%
民众	111,535	43,785	6440	17.24%	14,855	18,332	3477	23.40%
大涌	74,677	19,488	2328	13.56%	7,643	8,904	1261	16.49%
阜沙	59,180	31,456	6863	27.90%	10,246	15,187	4941	48.22%
神湾	31,919	19,156	970	5.33%	7,814	8,000	186	2.38%
板芙	84,574	36,099	3715	11.47%	15,780	16,448	668	4.24%
沙溪	124,603	49,364	470	0.96%	21,825	22,497	672	3.08%
黄圃	148,705	66,948	12420	22.78%	21,280	27,613	6333	29.76%
横栏	106,781	53,884	10020	22.84%	17,298	24,863	7565	43.74%
东升	123,760	79,207	16661	26.64%	26,137	35,730	9593	36.70%
港口	119,908	64,837	-438	-0.67%	26,570	25,819	-751	-2.83%
南朗	109,442	92,278	17368	23.19%	30,412	42,781	12369	40.67%
三角	123,269	59,109	8281	16.29%	19,755	24,507	4752	24.06%

3. 有效促进镇区间逐步实现基本公共服务均等化。

（1）保工资、保运转见成效。据统计，12 个镇 2017 年度在

职及离退休人员工资福利支出 197,249.93 万元，市投入均衡性转移支付资金 105,000 万元，占 12 个镇工资支出的 53.23%，在落实在职人员工资福利方面，除港口镇工资水平低于市直人均标准 23.6%外，其余 11 个镇达到并控制在市直人均标准上下 20%的区间内；离退休人员工资方面，除神湾镇工资水平低于市直人均标准 23.3%，港口、南朗 2 个镇高于市直人均标准 23.4%、32.1%外，其余 9 个镇均达到并控制在市直人均标准上下 20%的区间内，基本有效保障了各镇区落实中央、省市各项机关事业单位工资政策，实现了保工资、保运转。

（2）底线民生保障全面落实。据统计，12 个镇的底线民生考核指标 100%达标，最低生活保障金、特困人员供养费、孤儿供养费、困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴标准均严格按照省、市文件规定标准发放实施，各镇区困难群众兜底工作落实到位。

（3）基本民生投入普遍增长。据统计，12 个镇 2017 年度教育支出平均增长 12.61%，社会保障和就业支出平均增长 41.07%，医疗卫生和计划生育支出平均增长 32.92%，12 个镇共 36 个增长性指标中，只有 6 个是负增长的；最高的增长达 149.7%。12 个镇基本公共卫生服务支出全面达标（50 元/人均），人均投入水平达到 53.57 元，镇最高达人均 64.44 元。具体见表 3-3:

表 3-3：12 个镇基本民生投入情况表

镇名称	教育支出 增长率 (%)	社会保障和就 业支出增长率 (%)	医疗卫生和计划 生育支出增长率 (%)	基本公共卫生服 务支出水平 (元/人均)
民众	8.55	43.8	13.74	50
大涌	8.57	10.4	9.5	50.7
阜沙	43	67	-34.1	52.3
神湾	5.8	25.98	15.08	64.44
板芙	4.8	74.8	17.46	64.1
沙溪	19.8	-5.73	12.74	50.9
黄圃	8.45	33.8	33.4	52.2
横栏	-9.63	110.28	-20.2	50.4
东升	11.24	29.93	149.7	51.2
港口	58.2	13.63	126.83	52
南朗	-6.5	22.4	21	54
三角	-1	66.54	49.88	50.59
12 个镇平均	12.61	41.07	32.92	53.57

（4）城乡居民社会保险覆盖率达标率高。据统计，12 个镇除民众镇城乡居民社会保险覆盖率为 93.96%，其余 11 镇该项指标完成均达到小康社会目标 97%的考核要求，达标率达 91.67%。

四、存在问题

（一）管理规范方面。

主要是部分镇存在预决算信息公开不规范：6 个镇存在超期公开。民众、神湾、黄圃、横栏、南朗 5 个镇未能严格按照财政

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”要求的时限内公开，其中民众、南朗镇超时公开 2017 年度预算，神湾、黄圃、横栏 3 个镇超时公开 2017 年度决算。

（二）资金合规方面。

一是部分镇存在“三公”经费超预算、超上年度决算开支。涉及问题的有沙溪、黄圃、横栏、南朗 4 个镇，其中：沙溪镇 2017 年度出国费 21 万元，与预算数 10 万元比，超支 11 万元，超支率 110%；与 2016 年决算数 16 万元比，超支 5 万元，超支率 31.25%。黄圃镇 2017 年度“三公”经费决算 275.26 万元，与预算数 236.6 万元比，超支 38.66 万元，超支率 16.3%，主要是追加报废更新警用摩托车导致；与 2016 年决算数 231.58 万元比，超支 43.68 万元，超支率 18.9%，主要是市事权下放，2017 年交警、工商分局费用由地方财政负担，相应车辆运行维护费用增加导致；横栏镇 2017 年度“三公”经费 376.5 万元，与预算 337.5 万元比，超支 39 万元，超支率 11.6%，主要是公务用车购置费超支了 70.44 万元；与 2016 年决算数 258.68 万元比，超支 117.82 万元，超支率 45.5%，主要是运行维护费及车辆购置费分别超支 43.34 万元、76.71 万元。超支原因是由于年中创建文明城镇力度加大而追加的“公车费用购置费”，分别为市政高空作业车 42 万元、环卫保洁车 9 万元及扫地车、清洗车 75 万元，共 126 万元，追加的“公车费用购置费”已由 2017 年 6 月党委政府联系会议通过；南朗镇

2017 年度“三公经费”决算 600.04 万元，与预算 432.16 万元比，超支 167.88 万元，超支率 38.8%；与 2016 年决算数 301.06 万元比，超支 298.98 万元，超支率 99.3%。反映出部分镇“三公”经费预决算管理不够规范，预算编制不够准确、严谨；个别预算执行不够严格。

二是个别镇存在超发特困人员供养老金。现场核查发现，神湾镇特困人员（三无人员）孙志光 2017 年度多补发 1-3 月供养金 1,119 元。反映出镇在审批管理方面不够严格，未能及时发现存在问题。

（三）重点工作和指标完成方面。

一是部分镇养老福利事业发展亟需加强。12 个镇中有 9 个镇社会养老床位数未达到中山市要求的每千名老人 42 张的标准，12 个镇未达标率达到 75%。其中：民众镇为 17.19 张/千名，大涌镇为 16.9 张/千名，神湾镇为 27.33 张/千名，沙溪镇为 16.9 张/千名，黄圃镇为 16.9 张/千名，东升镇 20.59 张/千名，港口镇为 21.65 张/千名，南朗镇为 1.68 张/千名，三角镇为 34.55 张/千名。经统计，12 个镇区每千名老人床位数 22.06 张。本次均衡性资金评价首次将养老床位建设数纳入考核范围，在现场评价中专家组发现：首先，各镇区普遍对每千名老人养老床位数量考核情况不了解不清楚，不知道该指标已纳入国家及省“十件民生实事”考核范围。市民政局也没有将此项指标考核的内容和考核指标分解发放给各镇区，对各镇区养老床位建设下达具体任务和要求，各镇区

社会养老床位建设缺乏统筹规划；其次，各镇区普遍对该指标的统计口径不掌握不清晰。片面认为社会养老床位数就是机构养老床位数，没有清晰掌握社会养老床位的准确含义，对日间照料、社区养老、医养结合养老等形式进行了解掌握统计；另外，镇普遍对养老床位建设的重要性认识不够到位，认为本镇老人目前均不太愿意采取机构养老方式，机构养老床位目前存在入住率较低的问题，从而片面理解为床位数没有增加建设投入的必要，没有站在省市镇老龄化发展进程的要求前瞻性地考虑养老床位建设的需求。

二是部分镇节能减耗工作有待改进。12个镇中，只有神湾、港口2个镇在确保镇经济取得发展，人均GDP出现增长的同时，节能减耗工作同步取得成效，其他黄圃、民众、大涌、阜沙、板芙、沙溪、横栏、东升、南朗、三角等10个镇，在单位GDP能耗、单位GDP电耗、工业增加值能耗均不同程度地存在1-3个指标增长情况，反映出各镇区在促进发展经济发同时，对绿色经济、资源节约、环境保护等各项工作均不同程度存在需要进一步采取有效措施加强管理和加以改进的地方。

三是部分镇基本民生保障投入尚需加大。12个镇中只有大涌、神湾、黄圃、东升、港口5个镇基本民生投入均比2016年有增长，并高于财政增长率。三角镇基本民生中的教育事业投入不足，2017年度生均财政投入与2016年比出现下降；民众、板芙镇基本民生中的教育事业和医疗卫生和计划生育投入有增长，

但力度不够，未能与镇财政增长同步；阜沙镇基本民生中的医疗卫生和计划生育投入与 2016 年比，出现负增长 34%；南朗、沙溪镇教育事业、社会保障和就业和医疗卫生和计划生育支出 3 项指标均低于镇财政增长，其中南朗镇教育支出出现负增长 6.5%、沙溪镇社会保障和就业社会保障和就业支出出现负增长 5.73%；横栏镇基本民生中的教育支出和医疗卫生与计划生育投入出现负增长 9.63%和 20.2%。反映出各镇区基本民生保障支出中各项工作发展不够平衡，存在长短腿现象。

（四）资金对促进部分镇经济发展方面。

虽然总体 12 个镇的税收收入有增长，但均衡性资金资助额与部分镇的税收收入增长之间不成正比关系。根据专家组以各镇常住人口为基础计算的人均税收收入的统计分析，不是均衡性资金投入越多，人均税收增长越多，两者之间不成正比关系。如神湾镇，2017 年投入均衡性资金 6,800 万元，比 2016 年增长 35.67%，但人均市级税收收入才增长 4.47%，人均镇区税收分成额才增长 1.53%；南朗镇 2017 年投入均衡性资金 250 万元，比 2016 年减少 78.58%，但人均市级税收收入增长 22.52%，人均镇区税收分成额增长 39.91%。说明虽然总体 12 个镇税收收入有增长，但投入均衡性资金对各镇的税收收入增长带来多大影响尚无法断定。

表 4-1：12 个镇税收收入情况分析表

镇	人均市级税收收入（万元）		人均镇区税收分成额（万元）		均衡性资金（万元）			
	增长	增长率	增长	增长率	2016	2017	增长	增长率
合计	0.0665	15.27%	0.0404	22.44%	56564	70000	13436	23.75%
民众	0.0557	16.62%	0.0303	22.75%	11700	15250	3550	30.34%
大涌	0.0301	13.10%	0.0164	16.01%	10000	12500	2500	25%
阜沙	0.1123	27.02%	0.0817	47.19%	8300	11900	3600	43.37%
神湾	0.0254	4.47%	0.0038	1.53%	5012	6800	1788	35.67%
板芙	0.0398	10.39%	0.0060	3.23%	6600	6650	50	0.76%
沙溪	-0.0002	-0.05%	0.0036	2.05%	2219	5500	3281	147.86%
黄圃	0.0835	22.78%	0.0426	29.76%	6190	6250	60	0.97%
横栏	0.0895	21.79%	0.0689	42.51%	1378	2000	622	45.14%
东升	0.1291	25.54%	0.0750	35.52%	2214	2000	-214	-9.67%
港口	-0.0092	-1.69%	-0.0085	-3.82%	1784	900	-884	-49.55%
南朗	0.1541	22.52%	0.1109	39.91%	1167	250	-917	-78.58%
三角	0.0647	15.7%	0.0375	23.42%	0	0	0	0

（五）评价材料质量方面。

本次绩效评价佐证资料提供主要集中在年度报表个别数据的提供不够完整，只提供了报表截图，个别数据无法获取，需要镇补充提供，此外，个别镇如港口镇，由于会计资料已被纪检调走，无法提供并核查。另部分镇存在具体负责自评工作的部门经办人没有参加培训，对绩效评价提供佐证材料的要求不清楚不掌握，也在一定程度上导致了个别镇在提供材料质量方面有欠缺。

五、对策建议

基于评审结果，为进一步发挥财政资金的使用绩效，我们提出以下对策建议：

（一）镇区方面。

1. 树立依法公开观念，切实履行主动公开责任。各镇区要严格按照《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。

2. 强化厉行节约理念，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、后有支出的原则，严禁超预算或无预算安排“三公”经费支出；二是健全公务支出管理制度。强化公务支出制度建设，规范各类公务支出行为，建立公务支出常态监控制度。将会议费、培训费、因公出国（境）费、公务接待费、公务用车运行维护费、差旅费等公务支出纳入重点支出监控范围，对超预算、无预算、超标准问题严把支付关。发现问题要及时反馈，督促整改落实，实施常态化监控；三是强化“三公”经费监督检查。健全问责机制，对严重违反规定的“三公”消费行为，建立严格的责任追究机制。

3. 重视基本民生保障，提高基本公共服务水平。一是加大教育事业投入，“教育是国之根本”，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先保障位置，加大教育投入，加快教育现代化，办好人民满意的教育。推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育；二是加大医疗卫生事业投入，稳步推进，扎实解决民生问题，让医疗便利惠及百姓；着重医疗保障预防体系建设，加大疾病预防投入，保障和提高人民生活质量；加强医疗队伍建设，提高医护人员数量 and 专业化水平，逐步解决基层看病难；三是进一步调整财政支出结构,完善社会保障体系,强化政府社会管理职能,增加对社会保障和再就业工作的投入，逐步提高再就业和社会保障支出比重,重点向扩大就业、完善社会保障体系和改善困难群众生活倾斜，让困难群众能享受到政府的帮助和关怀，加快国家脱贫攻坚工作任务的完成，确保社会稳定，广大人民群众的根本利益得到保障。

4. 关注社会福利事业发展，加大养老事业投入。随着我国老龄化社会进程的加快，高龄老人和空巢老人将日益增多，各级政府要结合我国老龄化社会进程，对老龄化社会发展趋势进行科学分析，长远考虑和规划社会福利事业发展，加大对机构养老、居家养老、及日间照料等养老服务事业的投入和建设，从确保社会和谐发展角度对老年人提供更多的帮助和服务，满足老人的各

类养老服务需求，提高镇养老服务能力的水平。

5. 着眼可持续发展，增强经济发展后劲。提高能源利用率，降低经济发展中电、水、煤等能源消耗，既符合国家绿色发展要求，也是保障企业正常生产经营，实现经济健康可持续发展的长久之计，是适应市场要求，降低成本、增加效益、改善环境，提高竞争力的有力手段。要加大对镇内企业相关节能减耗工作的监管和指导，建立严格责任追究制度；要采取有效措施，进一步调整优化镇经济发展结构，确保镇经济的可持续发展。

6. 注重均衡发展，提高镇整体发展水平。根据本次绩效考核指标完成情况，部分镇在各项业务工作推进中存在长短腿现象，说明镇政府在统筹各项工作发展中存在不够均衡问题。镇应针对本次绩效评价中各项工作完成效果情况，以问题为导向，认真剖析存在问题原因，有针对性地采取应对措施，补短板、促发展。

（二）市级方面。

1. 强化各镇区绩效主体责任，进一步提高自评工作质量。从本次绩效评价情况看，大部分镇的第一次自评质量较好，基本能满足专家首次评价需要，但仍存在个别经办人员业务不熟悉，参加培训人员不是具体负责自评工作等问题，导致材料质量有欠缺。

2. 加大业务宣传和指导，市镇形成合力协调发展。本次以社会养老床位数建设任务的完成作为社会福利事业发展水平评

价指标，各镇区对该指标目标完全不清晰不了解。业务主管部门要加大业务宣传和指导，结合市本级和各镇区养老需要和实际，立足于养老福利事业的长远发展，统筹制订全市及各镇区养老床位建设发展规划，在确保完成市总体目标的前提下，细化各镇区建设目标，实现养老服务事业的合理布局和有效发展，确保中山市养老床位建设能满足中山市老龄化社会日益增长的服务需求。其他业务部门，也要加强对本部门省市重点工作的政策宣传和业务指导，促使基层对工作的重要性和必要性形成统一认识，对市镇工作实行整体规划，确保各项工作抓早抓细抓落实，形成市镇上下合力、整体发展的良好局面。

3. 优化绩效考核指标，提高评价的全面性。结合今年均衡性资金评价情况，对年度均衡性资金的评价指标进行优化，增加对享受转移支付资金的镇标准税收收入年度刚性增长考核指标，以更加全面准确衡量资金在促进当地经济实质性发展方面所达到的效果。

4. 完善转移支付办法，提高资助的科学性。《市对镇区转移支付办法》对均衡性转移支付资金的分配与测算均有明确规范。针对现场评价各镇区反映的对资助结果、考核指标等意见，为提高政策和考核的合理性，建议结合实际对办法进行细化完善，对处于困难镇和非困难镇之间的镇给予适当支持。可考虑参考省对欠发达地区实行地区和标准分类资助的做法。