

2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质 基本建设贷款贴息资金绩效评价报告

评价机构：广州市科苗展略财务管理咨询有限公司

机构负责人：姚欢洋

项目负责人：姚欢洋

为全面检验 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金使用绩效，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，根据省财政厅《关于做好 2017 年省级财政重点绩效评价工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18 号）、《关于开展 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金使用绩效评价的通知》（粤财绩便〔2017〕8 号）等文件要求，省财政厅组成 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金使用绩效评价工作组（以下简称评价工作组），按照《广东省财政支出绩效评价试行方案》等有关规定，对广东省 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金共计 320,781.86 万元（2013-2016 年清算收回 4,154.21 万元）的使用情况实施绩效评价，由于 2017 年贴息资金 65,000 万元正在办理项目申报、审核，此次评审主要对 2013-2016 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金，共计 255,781.86 万元的使用情况进行绩效评价。

一、基本情况

（一）资金背景。

针对粤东西北地区发展基础薄弱、工业化和城镇化程度偏低、财政支出压力大，目前经济社会发展水平与珠三角地区仍存在较大差距的现状，为支持粤东西北地区中心城区公益性基础设施项目建设，省财政根据《中共广东省委广东省人民政府关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》，对粤东西北地区中心城区公益性基础设施建设项目给予贷款贴息（以下简称贴息资金）。贴息资金分配范围包括粤东西北地区 12 市及肇庆市的中心城区，用于 2013-2017 年期间，粤东西北地区中心城区运用贷款开展的公益性基础设施项目建设（贷款种类包括项目贷款、地方政府债券、企业债、公司债、中期票据、基金等），所产生的贷款利息、股权收益等融资成本。贴息资金性质由“一般性转移支付管理模式”改为“项目制管理模式”。各市遵循科学规范、公平公正、公开透明、加强监管、注重绩效原则，先按项目申报，省财政审核并报省政府批准后再下达资金。

（二）资金概况。

2013-2016 年期间，粤东西北 12 市及肇庆市申请贷款贴息项目 779 个，申请贷款贴息数额 564,087.10 万元，按照省财政对粤东西北地区中心城区基础设施建设贷

款贴息政策，省财政按平均每市每年 5,000 万元安排贴息资金，最终核定财政贴息数额为 255,781.86 万元，其中 2013-2016 年核定财政贴息数额分别为 62,777.78 万元、67,158.28 万元、65,000 万元、60,845.79 万元。

根据省审计厅关于粤东西北振兴发展专项资金审计情况，以及《粤东西北地区中心城区基础设施建设贷款贴息资金管理办法》的规定，审计整改扣回 2013-2015 年度中心城区基础设施建设贷款贴息资金 3,599.61 万元，2015 年备案核定扣回贴息资金 202.26 万元、2016 年清算扣回 352.34 万元，2013-2016 年清算扣回贴息资金总计 4,154.21 万元。

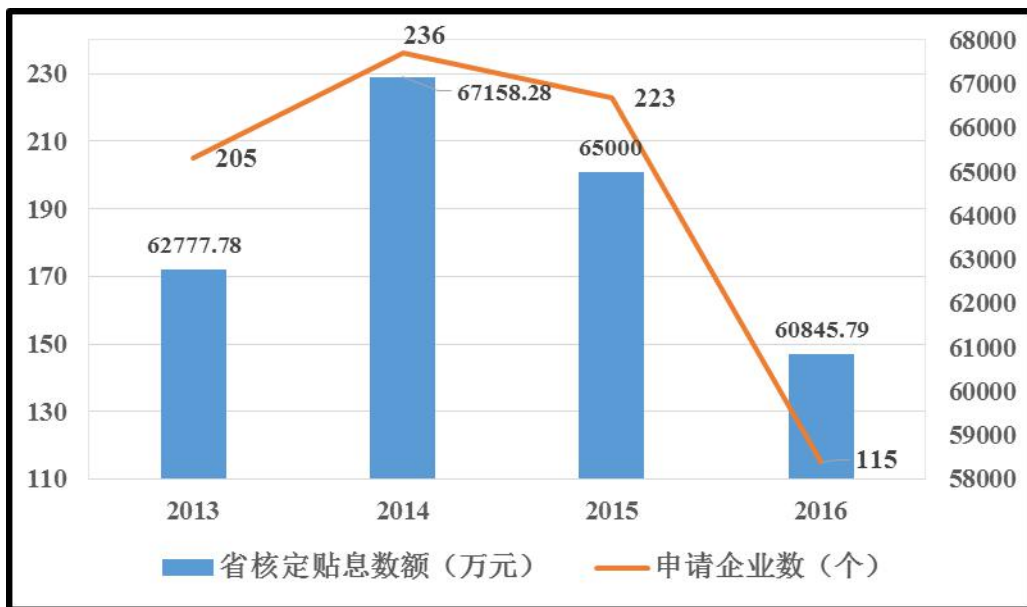


图 1-1：2013-2016 年省核定贴息资金数及申请企业数

图 1 显示，2013-2016 年省核定贴息资金数额有一定的波动，2013 年数额最少，2014 年数额最多，2014-2016 年呈现缓慢的下降趋势。同期，申请企业的数量也呈现了与省核定贴息资金相同的变化趋势，2014 年申请企业的数量最多，达到 236 家，不同的是，申请企业的数量从 2014 年开始呈现了快速的下降趋势。从而使 2014-2016 年平均每个企业得到的补贴资金快速上升，从 2014 年的 284.57 万元/个，上升到 2016 年的 562.15 万元/个。

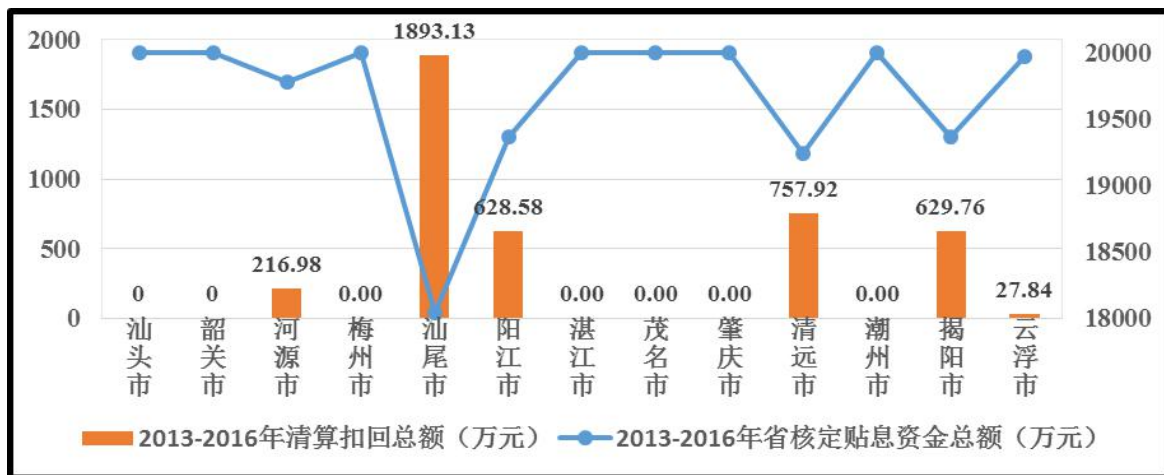


图 1-2：2013-2016 年各市省核定贴息资金数及清算扣回数

图 2 显示，2013-2016 年，汕头市、韶关市、梅州市、湛江市、茂名市、肇庆市和潮州市等 7 个地市没有清算扣回资金，省核定贴息资金数均为 20,000 万元，清远市、揭阳市、阳江市、河源市和云浮市 5 个地市都存在不同规模的清算扣回资金，分别占扣回资金总数的 18%、15%、15%、5%和 1%，其中，汕尾市清算扣回最多，为 1,893.13 万元，占 13 个地市扣回资金总数的 46%。

（三）项目绩效目标。

根据《中共广东省委广东省人民政府关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》，省财政对 2013-2017 年期间，汕头、韶关、河源、梅州、汕尾、阳江、湛江、茂名、肇庆、清远、潮州、揭阳、云浮市等 13 个市的中心城区公益性基础设施建设项目给予贷款贴息。集中扶持粤东西北 13 市（含肇庆）推进中心城区扩容提质，增强中心城区对区域经济发展的辐射和带动作用，推动粤东西北地区城市化建设，以承前启后促进粤东西北地区振兴发展。

二、绩效分析

依据既定的指标体系和评分标准，评定 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金的整体绩效为 76.08 分。从图 3 中三级指标的评价得分情况来看，论证决策、目标设置、资金到位、资金支付、可持续发展、社会效益、经济或其他可测评效益方面取得了较好的成绩。但在支出规范性、实施程序、管理情况、保障措施等 4 方面还有待进一步提高。

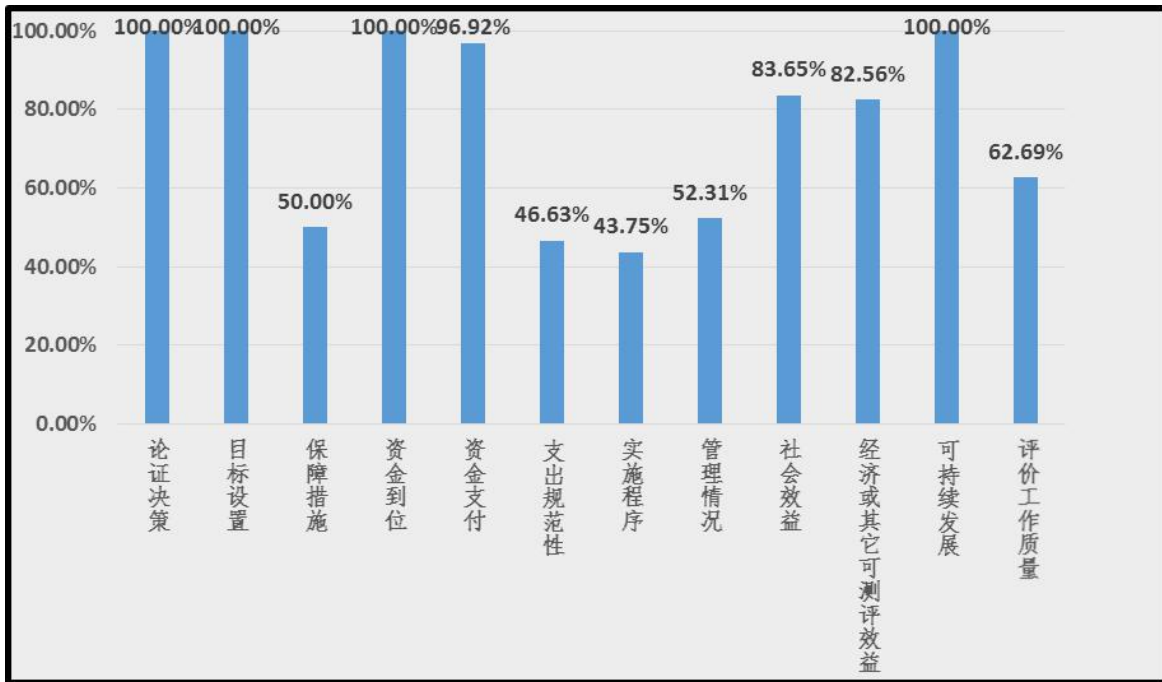


图 2-1：各三级指标得分情况

（一）绩效影响分析。

1. 前期准备

该指标主要从论证决策、目标设置和保障措施三个方面考察贴息资金投向的合理性和可行性、项目绩效目标的合理性和科学性、人员机构以及制度的健全性，指标分值 20 分，评价得分 17 分，得分率为 85%。

（1）论证决策。根据《粤东西北地区中心城区基础设施建设贷款贴息资金管理办法》（粤财预〔2014〕294号），贴息资金主要用于公益性基础设施建设项目，具体包括：①道路、桥涵、隧道等交通基础设施；②污水、生活垃圾处理等生态环保设施；③供电、供水、供气、通信等生活基础设施；④企业技术服务基础设施（含软硬件设备系统购置、软件开发）及标准厂房，能量优化、绿色照明等节能工程；⑤教育、文化、卫生、社保等社会事业项目及其他公共服务平台建设项目等。贴息资金使用范围是 2013-2016 年期间，粤东西北地区中心城区运用贷款开展的公益性基础设施项目建设所产生的贷款利息、股权收益等融资成本。从分类资助的情况来看（图 4），69.85%的贴息资金用于支持道路、桥涵、隧道等交通基础设施，20.15%的

贴息资金用于教育、文化、卫生、社保等社会事业项目及其他公共服务平台建设项目等，其他 4 项合计占 10%。

各项目贴息资金的申请流程为：由资金使用单位填报资金申报材料，经贷款办理机构出具证明意见后提交市财政部门；市财政部门对申报材料进行初审，出具审核意见后向省财政厅汇总申报。省财政厅对各市财政部门上报的申报材料进行审核，核定符合贴息条件和申报要求的项目及贴息资金额，并呈报省政府批准后，将贴息资金拨付至有关市财政部门。总体而言，立项依据充分，决策规范，符合公共财政扶持方向及资金设立目标；资金分配所依据的相关因素基本合理、科学。

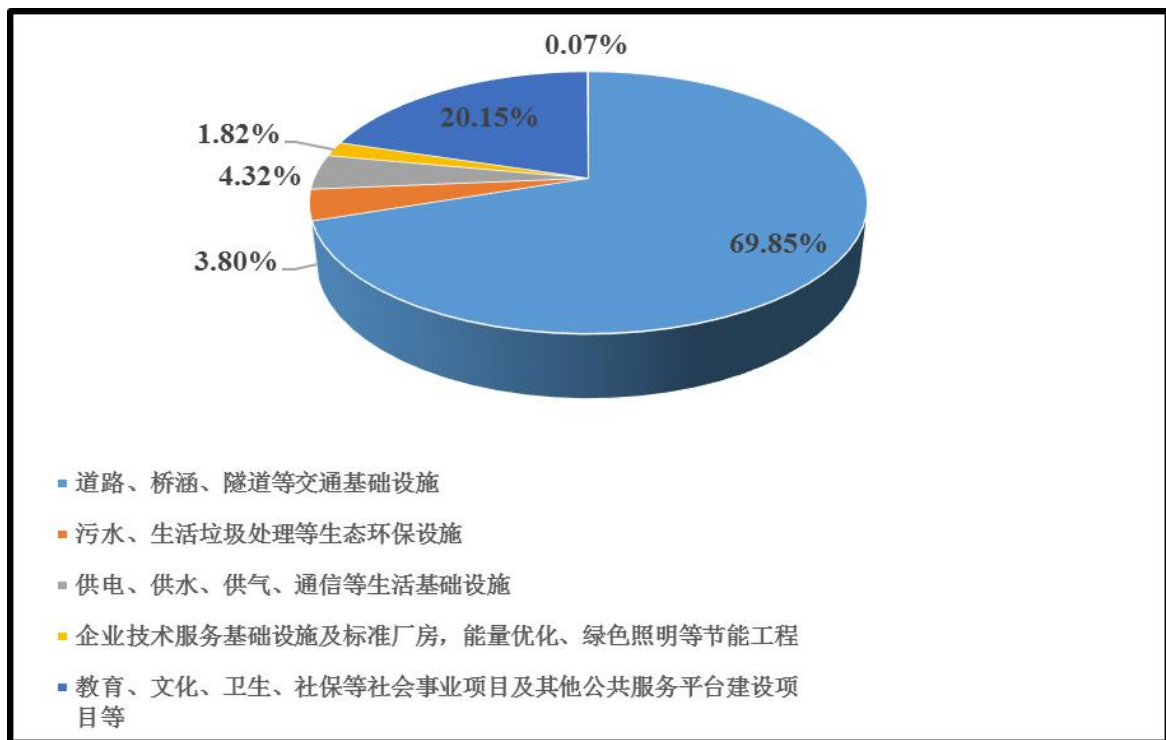


图 2-2：不同类型公益性基础设施建设项目的贴息资金占比

(2) 目标设置。贴息资金绩效目标设置清晰、明确，13 个市的财政部门结合本市的公益性基础设施建设的实际情况，针对性地设定了各年度的绩效目标及扶持的重点方向，目标切合实际情况，合理可行。

(3) 保障措施。为规范项目管理，对省财政下拨的粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金，各市财政部门按照《粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息

资金管理办法》(粤财预〔2014〕294号),遵循“科学规范、公平公正、公开透明、加强监管、注重绩效”的原则,抓好资金拨付和管理工作。一是严格审核用款项目,积极主动做好资金安排。要求资金使用单位必须填制基本建设贷款项目贴息申请表,并附项目批准文件、贷款合同和相关材料、资金到位凭证、利息支付凭证等材料,经贷款经办机构签署意见或出具证明后,按照规定程序报送财政部门审核贴息项目。财政部门根据项目申报情况、省财政下达的贴息资金额度核定项目的贴息金额,并及时拨付贷款贴息资金。二是监督资金安全规范使用,切实提高资金使用效益。要求项目用款单位专款专用,严格按照规定使用贴息资金,将贴息资金用于还贷付息的相关凭证报送财政部门备案,确保申请贴息资金用于单位相应申报项目贷款还息。财政部门的制度管理保障措施较为健全。但是部分资金使用单位对于贴息资金使用的管理方面,没有提出可能存在的风险及相关的应对方案,导致部分项目没有按原定计划实施和完成(详见“五、主要问题”)。

2. 资金管理

该指标主要考察贴息资金落实情况对项目实施的总体保障程度,指标分值17分,评价得分12.58分,得分率为73.98%。

(1) 资金到位。2013-2016年最终核定13个市财政贴息数额为255,781.86万元(2013-2016年清算扣回贴息资金总计4,154.21万元),资金到位率100%。资金下达文件分别为粤财预〔2014〕356号、粤财预〔2015〕113号、粤财预〔2015〕496号、粤财预〔2016〕478号。

(2) 资金支付。除韶关市财政部门提供的汇总数据不齐全,无法统计,以及清远市还存在尚未使用的资金789万元外,其余11个市的资金都由市财政部门拨付到资金使用单位,包括清远市在内的12个市的资金支出率达到99.70%。

(3) 支出规范性。绝大部分资金使用单位预算执行比较规范,项目实施过程中无挤占挪用现象,会计核算比较规范,严格执行会计核算制度,在资金的使用管理上,建立了完善的支出审批制度,严格按照项目的工程进度拨付资金给施工单位,支出凭证合规有效。但是仍然存在不规范的地方,如阳江市存在部分项目资金被截留、省财政贴息资金滞留的情况;汕头市财政部门资金下达给资金使用单位时采用“分月用款计划列表”,没有下达资金指标文件。部分项目如肇庆市贵东铁路肇庆东

站扩大站建设、火车站综合体和城区主干道路建设、汕昆高速公路龙川至怀集段项目、肇庆新区特定片土地综合整理及开发项目等，暂没有提供支出凭证、总账、明细账等财务信息，支出是否规范无法考核。

3. 事项管理

该指标主要考察反映项目或方案实施程序的规范性，以及资金使用单位内部管理及自查情况。指标分值 13 分，评价得分 6.12 分，得分率为 47.04%。

(1) 实施程序。为贯彻落实《中共广东省委、广东省人民政府关于进一步促进粤东西北振兴发展的决定》（粤发〔2013〕9号）精神，省财政下达了《粤东西北地区中心城区基础设施建设贷款贴息资金管理办法》（粤财预〔2014〕294号），明确了资金申报、审核、拨付等流程。大部分资金使用单位实施程序比较规范，项目或方案调整按规定履行了报批手续，但是仍然有部分资金使用单位没有严格按制度执行，存在项目调整没有提供报批和调整批复文件、已经完工并交付使用的项目没有提供验收、交付等材料的情况（详见“五、主要问题”）。

(2) 管理情况。省财政厅适时对贴息资金的管理和使用情况开展监督检查，各市负责定期开展自查，并向省财政厅报告自查情况。预算年度执行完毕后，各市财政部门对贴息资金使用情况进行自评，评价资金管理情况、绩效目标完成情况，分析存在的问题，并形成自评报告，管理比较规范。但存在部分资金使用单位没有提供监督检查相关文件资料，说明资金使用单位或基层资金管理单位在管理制度的执行和落实上还有提升空间。

（三）项目绩效。

主要从社会效益、经济或其他可测评效益、可持续发展等三个方面考察项目实施后产生的效果，指标分值 40 分，评价得分 34.12 分，得分率为 85.29%。

1. 社会效益

贴息资金中，用于粤东西北 13 个市的教育、文化、卫生、社保等社会事业项目及其他公共服务平台建设项目占总贴息资金额的 20.15%。贴息资金推动了粤东西北 13 个市的社会事业快速发展，如学校基础设施建设不断完善，改善了部分学校的教学环境和硬件设施，提供了更多学位创造条件，推动了市区学校教育水平的提高。技能教育基础设施建设进一步完善，职业技能培训得到加强，提高了弱势群体尤其

是农民工的就业能力，促进就业增长。医疗卫生基础设施建设加快，医疗服务供给能力提升。社会事业的快速发展有利于城乡居民收入差距缩小，实现区域城乡基本公共服务均等化。

2. 经济或其他可测评效益

从项目的建设经济性来看，贴息资金的预算执行情况良好，已办理竣工结算的项目支出均控制在预算支出内；暂未完成竣工结算的项目，从已支付资金与批复概预算进行比对的情况来看，尚未发现有项目超过预算支出的情况。

从项目建设产生的经济效益来看，贴息资金支持公益类基础设施建设，其中的道路建设、教育基础设施建设、供水设施建设、通信设施建设及企业基础设施建设等推动了产业园区的快速发展，高科技产业、战略性新兴产业等的迅速发展，促进了粤东西北 13 个地市的产业结构的转型和优化升级。如云浮新区发展了云计算大数据等高新产业，设立了云浮创新设计中心、云浮市专业镇协同创新中心、广东工业大学云浮高新技术产业开发园区博士后创新实践基地，成为云浮高科技产业发展的洼地，新区发展的强力引擎，也带动了新区周边地区甚至云浮地区的经济发展。

3. 可持续发展效益

粤东西北 13 个地市的道路建设、教育基础设施建设、供水设施建设、通信设施建设及企业基础设施建设对区域经济、产业、环境、资源都能产生持续的、积极的影响，有利于区域可持续发展。

三、评价结论

综合资金使用单位自评、评价工作组对自评材料审核和现场核查评价结果，2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金使用绩效得分为 76.08 分，绩效等级为“中”（各指标得分情况详见附件 2）。

四、主要绩效

（一）粤东西北中心城区扩容提质效果显著。

2013-2017 年期间，69.85%的省级贴息资金用于支持道路、桥涵、隧道等交通基础设施，促进了粤东西北中心城区扩容提质，城市支撑力和辐射效应增强。表现如下：

固定资产投资快速增长，基础设施建设提速升级。贴息资金用于支持道路、桥

涵、隧道等交通基础设施，带动了固定资产投资的快速增长，13个市地区固定资产投资从2013年的78,056,600万元上升到2015年¹的113,125,700万元，年平均增长20.39%，比同期广东省和珠三角的平均水平高5.69个百分点和8.55个百分点，以交通项目为重点的基础设施建设得到快速发展，公路、铁路、机场、港口、航道综合运输网络衔接顺畅程度进一步提高。如河源市实施的“西优”工程全力推进了城市西部南区1.14平方公里范围内的道路、基础设施、公共服务设施和棚户区建设，促进了城市西部南片区实现交通便利、配套完善。另外，能源、水利、环保、信息化等基础设施支撑保障能力明显提升，如清远市大燕湖片区新农村建设项目配合大燕河整治，改善了大燕湖水质，与清远市水利枢纽工程构成完整的环城水系，为改善水环境和生态环境提供必需的条件。云浮新区发展了云计算大数据等高新产业，设立了云浮创新设计中心、云浮市专业镇协同创新中心、广东工业大学云浮高新技术产业开发区博士后创新实践基地，成为云浮高科技产业发展的洼地，成为新区发展的强力引擎。

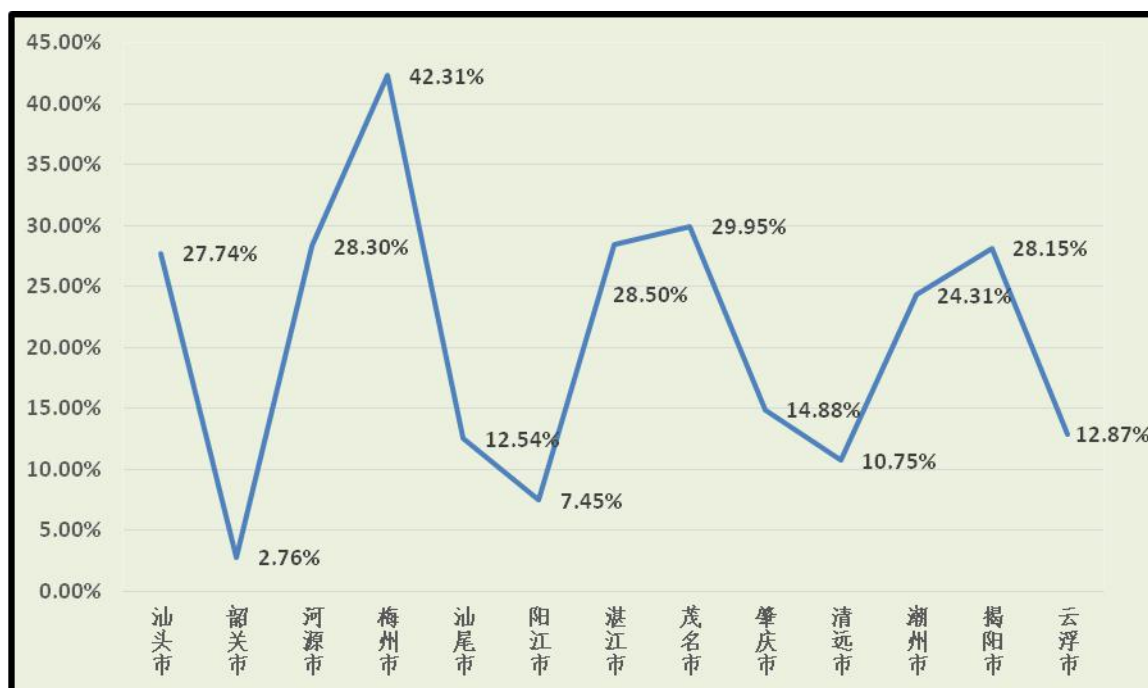


图 4-1：13 个市 2013-2015 年固定资产投资年平均增长速度

城市化进程加快。粤东西北 13 个市常住人口从 2013 年的 5,331.02 万人上升到

¹因广东统计信息网上还没有 2017 年《广东省统计年鉴》，最新数据来自 2016 年《广东省统计年鉴》。

2015年的5,380.69万人,年平均增长0.46%。其中,城镇人口比重从2013年的48.38%上升到了49.50%,提高1.11个百分点,增幅高于同期广东省和珠三角的平均水平。其中,13个市中2015年城镇人口比重最高的是汕头市,为70.22%,其次是潮州市,为63.80%,2013-2015年城市化推进最快的是梅州市,提高1.79个百分点,其次是茂名市、湛江市和河源市,分别提高了1.69个百分点、1.64个百分点和1.50个百分点。

表4-1: 各地区2013-2015年城镇人口占常住人口的比重

名称	年份			名称	年份		
	2013	2014	2015		2013	2014	2015
广东省	67.76%	68.00%	68.71%	阳江市	48.80%	49.05%	49.91%
珠三角	84.03%	84.12%	84.59%	湛江市	39.10%	39.81%	40.74%
粤东西北 13个市	48.38%	48.80%	49.50%	茂名市	38.33%	39.01%	40.02%
汕头市	69.79%	69.85%	70.22%	肇庆市	43.82%	44.01%	45.16%
韶关市	53.73%	53.80%	54.29%	清远市	48.00%	48.30%	49.07%
河源市	40.65%	41.26%	42.15%	潮州市	63.15%	63.41%	63.80%
梅州市	46.00%	46.90%	47.79%	揭阳市	50.03%	50.53%	50.89%
汕尾市	54.70%	54.70%	55.03%	云浮市	39.34%	39.47%	40.23%

数据来源: 广省统计信息网 <http://www.gdstats.gov.cn/tjsj/gdtjnj/>, 《广东统计年鉴》, 2013-2016年。

(二) 粤东西北经济快速增长, 产业结构不断优化。

基础设施不断完善, 带动经济增长效益明显。粤东西北13个市人均地区生产总值从2013年的2.98万元上升到2015年的3.42万元, 年平均增长7.20%, 比广东省和珠三角的平均水平分别高出0.09个百分点和0.25个百分点。其中, 2015年13个市中, 人均地区生产总值最高的是阳江市, 为4.9894万元, 其次是肇庆市, 为4.867万元, 而2013-2015年人均地区生产总值上升幅度最大前4名依次为梅州市、阳江

市、潮州市和汕头市。

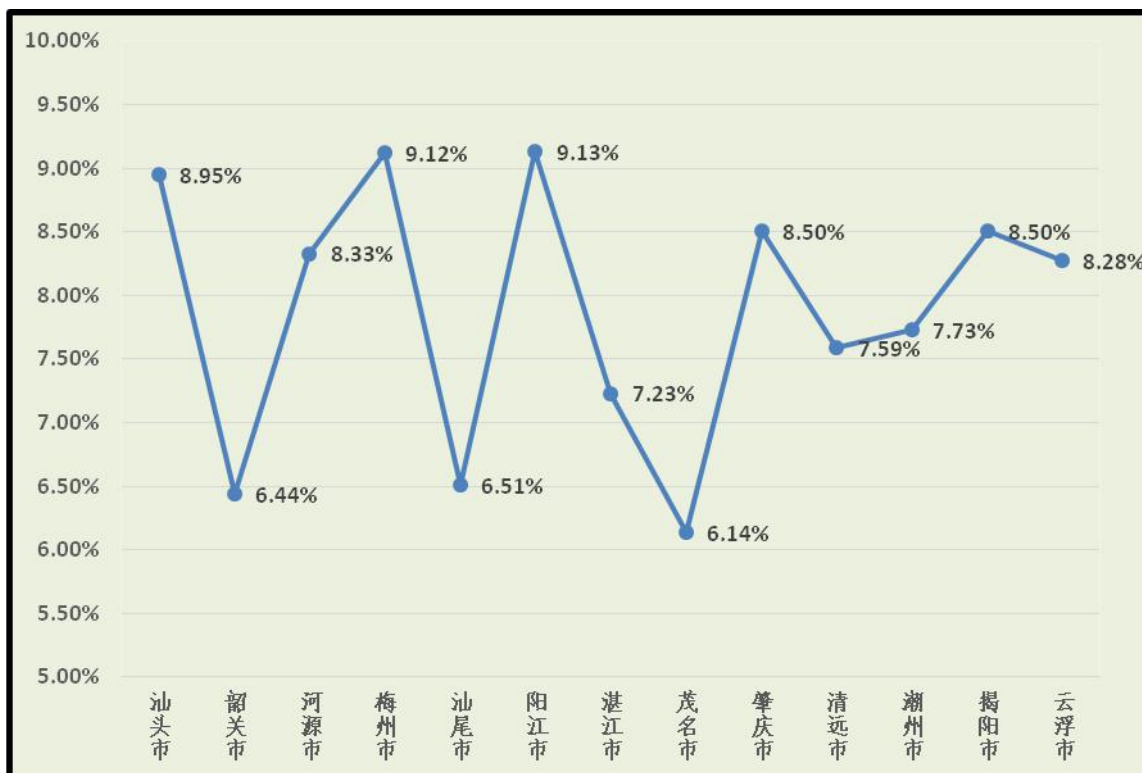


图 4-2：13 个市 2013-2015 年地区生产总值年平均增长速度

产业结构调整成效显著。粤东西北 13 个市地区第二、三产业产值从 2013 年的 133,925,200 万元上升到 2015 年的 158,285,100 万元，占地区生产总值的比重从 85.14% 上升到 86.09%，上升 0.94 个百分点，上升幅度高于同期广东省的平均水平 0.37 个百分点及珠三角 9 个市的平均水平 0.21 个百分点。尤其是阳江市、云浮市，2013-2015 年第二、三产业产值比重提高了 1.5 个百分点以上。

表 4-2：各地区 2013-2015 年第二、三产业产值比重

名称	年份			名称	年份		
	2013	2014	2015		2013	2014	2015
广东省	95.33%	95.63%	95.70%	阳江市	81.45%	83.49%	83.57%
珠三角	98.00%	98.15%	98.21%	湛江市	79.54%	80.99%	80.90%

粤东西北 13个市	85.14%	86.17%	86.09%	茂名市	82.73%	84.50%	84.16%
汕头市	94.43%	94.65%	94.82%	肇庆市	84.19%	85.36%	85.37%
韶关市	87.00%	87.38%	86.81%	清远市	84.66%	85.34%	84.93%
河源市	87.79%	88.61%	88.39%	潮州市	92.96%	92.85%	92.94%
梅州市	79.41%	80.28%	80.36%	揭阳市	90.38%	91.18%	91.13%
汕尾市	83.88%	84.68%	84.51%	云浮市	77.54%	78.88%	79.09%

数据来源：广省统计信息网 <http://www.gdstats.gov.cn/tjsj/gdtjnj/>，《广东统计年鉴》，2013-2016年。

（三）社会事业快速发展，民生福祉进一步改善。

20.15%的省级贴息资金用于教育、文化、卫生、社保等社会事业项目及其他公共服务平台建设项目等，推动了粤东西北13个市的社会事业快速发展，具体如下：

医疗卫生事业发展加快。粤东西北13个市卫生事业机构数从2013年的8,373个增加到2015年的8,490个，增加117个。床位数从2013年的167,276个增加到2015年的195,511个，增加28,235个，年平均增长7.90%，高于同期广东省的增长速度7.39%和珠三角的增长速度7.03%。

教育基础设施建设逐步完善，教育事业发展后劲增强。如茂名市仅仅是新一中的建成并投入使用，就大大扩大了高中招生规模，班次和学位增加近一倍，达到120班和7,500个学位，旧校区可增加3,600个学位和48个班的1,500个学位，使茂名市初、高中学位严重不足的状况得到缓解。另外，梅州市用于教育、文化等社会事业项目的贴息资金达17,680.91万元，占全部贴息资金的70.72%，通过贴息资金的大力扶持，梅州市教育基础设施较好完善。虽然从小学、中学及中等职业教育的学校数和招生人数来看，粤东西北13个市2013-2015年都呈现下降趋势，但是这主要是由于计划生育政策导致学龄人口减少的结果。

就业增长效应逐渐显现。公益性基础设施建设项目本身就能产生直接的就业效益，对拉动粤东西北13个市的就业，解决民生问题意义重大。2013年13个市的就业人口为2,459.81万人，2015年上升到2,566.48万人，年平均增长0.33%，从就业人口逐年变化的情况看，贴息资金拉动的间接就业效果日益明显，13个市2014年

的就业相比 2013 年，增加了 0.23%，2015 年相比 2014 年，增幅上升到了 0.42%，而同期珠三角 9 个市 2015 年的就业增长率只有 0.37%，反映了贴息资金用于粤东西北 13 个市的基础设施建设除了项目建设可以创造就业外，还会通过带动其他行业的发展产生较大的间接就业效应。

（四）贴息资金在不同公益类基础设施项目的分配中重点突出、主次分明。

由于道路、桥涵、隧道等交通基础设施是基础设施建设及振兴粤东西北的三大“抓手”中的重中之重，贴息资金中，69.85%用在交通基础设施方面，资金分配重点突出，主次分明，成效显著。如 2015 年度粤东西北“交通基础设施提速升级”指数显示，粤东西北交通基础设施提速升级整体步伐明显加快。各地市资金在不同公益类基础设施项目中的分配也充分考虑到了各地市的实际情况，能做到重点突出、目标明确，如梅州市为了大力教育、文化等社会事业项目，将 70.72%的贴息资金安排在该类项目建设上；阳江市为了大力发展交通，将贴息资金全部用于道路、桥涵、隧道等交通基础设施。

五、主要问题

（一）前期准备不够充分，没有建立风险预警机制。

在资金支出效率方面，从对汕头市、湛江市、茂名市、云浮市、清远市、阳江市等 6 个市的数据统计来看（河源市的资料中没有反映各项目原定计划，只显示了实施进度，有些项目显示开工建设，但是无法判断是按原计划进行还是工期延误。梅州市、韶关市、汕尾市、肇庆市、潮州市和揭阳市中按项目总数、按计划完成项目数等信息统计不全，无法统计），贴息资金项目的实施进度偏慢，6 个市共 79 个项目，按计划完成的项目有 57 个，占 72.15%，有 27.85%的项目没有按计划完成。未完成的主要原因是：征地问题延缓项目实施进程，或送审资料不够齐全等导致结算审核失败。这反映出项目建设前期调研不够充分，实施方案不够详尽，没有对存在的风险提前预见并制定备选方案，从而导致项目不能按计划完成。

（二）资金使用单位绩效指标设置不够科学。

1. 资金使用单位的目标设置不够全面，与项目本身结合不够紧密，不能较好的反映项目实施后产生的效果。而作为公益性项目的造路工程，建设完成后的相关利益群体满意度是一个不可缺少的效果指标，但是该指标却没有纳入资金使用单位的

绩效评价体系中。而且不同性质的项目其效果也不同，部分资金使用单位没有设定合理的个性化指标，如湛江市省运会项目没有设置反映项目建设后对人才培养的贡献的指标；汕头市两个污水处理厂项目没有设置项目建设后对环境质量提高的指标；潮州市锡岗垃圾填埋场工程没有设置反映项目建设后对环境质量提高的指标等。

2. 设定目标或指标量化不足，大多是定性描述，较难考核。如韶关学院韶州师范分院迁建项目的目标为“较大的职业适应性和更多的就业机会、消费的经济性带来的节省、生产能力的增强导致的支出的减少”，此类定性指标不易考核。

（三）贴息资金的资金管理和项目管理有待加强。

存在个别项目资金申请与实际使用出现不一致。如清远市铁塔路（北江路至人民一路）道路工程申请了2014年贴息资金227.07万元，2015年贴息资金84.20万元，但资金实际并未使用到该项目上，而是将清远市铁塔路（北江路至人民一路）道路工程省财政贷款贴息资金311.27万元，统筹支付S354线清佛一级公路路面大中修工程的地方债券利息。再如，韶关市2016年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金项目的申报总额为5,454万元，其中原曲仁矿棚户区改造项目二期工程4,468万元，韶关市芙蓉新城安置房工程建设项目（芙蓉、西联、车头、下胡村）986万元，但实际上，5,000万元全部用于原曲仁矿棚户区改造项目二期工程。

另外，存在个别项目出现省级贴息资金滞留的情况。如省财政厅分别于2014年12月5日和2015年4月14日将贷款贴息资金10,000万元和5,000万元拨付给阳江市财政局，阳江市财政局分别于2014年12月31日和2015年9月4日拨付给城投公司，两笔资金分别在市财政局滞留了26天和142天。2014和2015年，城投公司向阳江市财政局申报贴息资金的15个项目中，城投公司取得贴息资金后，这些财政补贴并未用于抵减项目成本，而是滞留在城投公司。

部分资金使用单位没有严格按制度执行，管理不够规范。如云浮市、河源市、清远市存在项目调整没有提供报批和调整批复文件等材料。茂名市部分项目没有严格执行招投标、验收等制度，2010-2013年地方政府债券项目、新港大道、市一中新校区建设项目都已经完工并交付使用，暂没有验收、交付等材料。财政部门对项目的审核还有待进一步加强。2013-2015年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息审计整改及扣回资金3,599.61万元，整改及扣回涉及到河源市、汕尾市、阳江市、清

远市、揭阳市、云浮市等6个市。

（四）贴息资金产生的实际绩效没有充分展现出来。

虽然贴息资金在被扶持项目的总投资中占的比重整体而言是很小的，但是从2013-2017年粤东西北13个地市的基础设施建设、经济和社会发展来看，贴息资金产生的直接和间接作用是很大的，对粤东西北的快速发展而言功不可没，但是由于各地市提供的材料中，重点展现了贴息资金所扶持项目的产出和效果，但对各类公益性基础设施项目中贴息资金的绩效的分类、汇总统计工作不够到位，导致无法定量测算出贴息资金的贡献，贴息资金产生的实际绩效没有得到充分展现。

六、相关建议

（一）重视项目前期调研，强化可行性研究。项目的支出绩效始于项目申报前的调研，在预算申请前期，预算单位需要对项目进行充分规划论证，为了项目能够实现预期的绩效目标，预算单位需要详实论述项目实施的重要节点和过程，充分考虑项目实施过程可能遇到的困难及相应的处理方案，比如明确项目建设是否涉及到征地？应该如何应对？是否有备选方案等。在科学决策的基础上，合理实施，以保障按质按量完成项目。

（二）科学设定绩效目标和指标，增强项目效果可信度。资金使用单位绩效指标设定应尽量量化、可考核化，强化项目本身实施后可能带来的社会和经济效益。在提出项目绩效目标时，充分考虑项目的实际情况，科学、合理的量身制订适合本项目绩效的有关指标，从数量、质量、成本和效益四个方面进行分析，应该与资金使用单位所在区域社会经济宏观政策目标相联结，明确项目产出的同时，对项目的效益指标需要有进一步的论述，并结合项目的性质设定个性化指标。在指标量化方面，要根据历史数据，综合考虑社会形势、经济发展水平等多个因素，合理制定项目产出、经济效益、社会效益、可持续效益等指标的量化目标。

（三）强化项目全过程管理，提高政策执行力度。贴息资金制度建设完备的情况下，还存在个别的资金管理和项目管理不够规范的地方，需要进一步强化项目全过程管理，提高政策执行力度。财政部门要进一步加强审核，严格按照规定申领和使用专项资金，采取措施追回违规使用专项资金，督促有关部门单位依法依规及时拨付滞留资金。主管单位应加大项目实施的过程监督，严格执行项目法人责任制、

招投标制、工程监理制和合同管理制。资金使用单位加强项目的跟踪监督措施，确保项目实施全过程合规、合法，实现项目实施目标。

（四）加强对各类公益性基础设施项目中贴息资金的绩效的分类、汇总统计。

对贴息资金的绩效的分类、汇总统计工作不仅仅有利于充分展现贴息资金发挥的作用，更重要的是，要发现和判断贴息资金的覆盖面、扶持力度及资金使用效率上存在的问题和不足，必须要单独核算出贴息资金的产出和效果，分类统计出贴息资金在不同类型公益性基础设施上的绩效，可以为下一步贴息资金在不同类型公益性基础设施上的分配提供决策的参考依据。如统计出贴息资金扶持的交通基础设施项目中，实际完成的省级道路、高速公路、高铁、桥梁、涵洞、隧道等的里程数或面积，用这个数据与各市完成的各类工程的全部里程数或面积进行对比，就能判断出贴息资金在其中发挥的作用；再如分类统计出贴息资金扶持的各类公益性基础设施项目的总投资数据，将其与各类公益性基础设施项目获得的贴息资金相比，一方面可以判断出不同类型的公益性基础设施项目中贴息资金扶持力度的差异及不足，另一方面可以根据总投资与贴息资金的比例定量核算出贴息资金的绩效。此外，贴息资金的绩效的分类、汇总统计也能为下一阶段贴息资金在 13 个地市之间的分配提供决策参考。

（五）建议对下一阶段贴息资金在 13 个地市、5 大类公益性基础设施中的分配方式和分配比例进行合理调整。首先建议逐步打破“平均主义”。2013-2017 年每个市每年安排贴息资金 5,000 万，这种“平均主义”的分配方式在项目实施初期是比较合理的，经过 5 年的发展，13 个地市的公益性基础设施提速升级的进程表现出了一定的差异，比如清远“交通基础设施提速升级”指数在粤东西北 13 个地市的排名，2013-2015 年就从第五名跃升至第三名，成功晋级第一梯队。因此，下一阶段贴息资金在 13 个地市间的分配应该打破“平均主义”，一方面要充分体现“效率”原则，即资金分配量要与绩效挂钩；另一方面要结合 13 个地市的实际情况进行资金分配，既要考虑到各地市公益性基础设施建设的现状，也要考虑各地市公益性基础设施建设在广东省基础设施建设及对于改变广东区域经济不平衡的现状中发挥的作用和贡献。其次，贴息资金在 5 大类公益性基础设施建设中的扶持重心要结合广东省的发展战略进行调整。道路、桥涵、隧道等交通基础设施是 2013-2017 年贴息资金扶持

的重点，目前已经基本建成了覆盖粤东西北的快速交通体系，下一阶段贴息资金在 5 大类公益性基础设施中的分配，各地市应该结合“十三五”的战略目标和规划，选择性地向其他 4 大类公益性基础设施倾斜。

- 附件：1. 广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金绩效评价说明
2. 广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金绩效评价指标表

附件 1

广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区

扩容提质基本建设贷款贴息资金

绩效评价说明

一、评价目的

通过绩效评价，衡量广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金绩效，检测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支出项目管理，切实提高财政资金使用效益。

二、评价原则和方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的社会效益、经济或其他可测评效益、可持续发展的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金特点，评价方法主要采用目标预定与实施效果比较法，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。评价基准日为 2017 年 3 月 31 日。

三、评价依据

本次评价主要依据国家、省及有关部门颁发的相关文件：

1. 《广东省人民政府关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》（粤府〔2015〕34 号）；
2. 《关于开展广东省 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金绩效评价的通知》（粤财绩便〔2017〕8 号）；
3. 下达各资金使用单位经费的文件；
4. 各资金使用单位提交的绩效自评报告、基础信息表及绩效评价指标表；其他

与基础测绘项目管理的有关规定、办法等。

四、评价指标体系

根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》，结合广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金使用单位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选设指标及权重，综合评价重点为绩效影响、绩效表现、自评质量等三大方面五个内容，其权重分别为：前期准备 20%，资金管理 17%，事项管理 13%，效果性 40%，自评质量 10%。

五、评价流程

省财政厅成立评价工作组，负责广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金工作的组织、协调和具体实施。

（一）前期准备。一是印发绩效评价工作文件。省财政厅印发了《关于开展广东省 2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金绩效评价的通知》（粤财绩便〔2017〕8 号），制定了相应评价工作方案，对粤东西北 13 个市财政部门和各项目用款单位收集、整理、填报评价基础数据资料，以及做好本次绩效评价工作等提出了具体的要求。二是研究设定项目评价指标。

（二）自评材料审核分析。评价工作组对粤东西北 13 个市财政部门和各项目用款单位提交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《贷款贴息汇总表》、《2013-2017 年粤东西北中心城区基础设施建设贷款贴息资金使用情况表》、《省级财政支出项目绩效自评报告》、《基础信息表》的填报信息的准确性、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，为开展现场评价提供情况参考。

（三）现场核查评价。根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》等有关规定和绩效评价现场核查实际操作规程，现场勘验工作采取选点抽样勘验的方法。评价工作组抽取了清远市、湛江市、梅州市、汕头市进行了抽查，占项目资金总额的 30.82%。评价工作组到达省统计局后，对项目进行现场核查：一是听取项目主管单位对项目的介绍，核查及收集与项目实施有关的文件材料。二是实地走访项目单位，了解具体实施建设情况，采集、核对相关基础数据资料。

（四）综合分析评价。评价工作组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇

总，结合现场勘验核实等情况，对广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区扩容提质基本建设贷款贴息资金的落实、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，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成评价意见，出具评价报告。

附件 2

广东省 2013-2017 年粤东西北地级市城区

扩容提质基本建设贷款贴息资金绩效评价指标表

评价指标						指标说明	评分标准	平均综合得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重	名称	权重	名称	权重			
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	<p>反映专项资金设立是否符合有关规定，资金投向和结构是否合理，是否符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标；项目申报内容是否符合资金管理办法、申报指南等规定的要求，是否具体明确、合理可行，项目审批是否经过科学决策程序；或者资金分配所依据的相关因素、计算公式确定是否合理、科学，所依据的数据采集是否规范。</p>	<p>1. 资金设立符合有关规定，资金投向和结构相对合理，且符合相关管理办法，符合公共财政扶持方向及资金设立目标的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分；</p> <p>2. 项目申报内容符合资金管理办法、申报指南等规定的要求，且具体明确、合理可行的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分；采用因素法分配的，主要依据对相关数据采集规范性的判断核定得分；</p> <p>3. 项目审批按规定经过科学决策程序、方式的，得 3 分，否则酌情扣分，直至 0 分；</p> <p>4. 采用因素法分配的，主要依据对相关因素及计算公式设定的合理性、科学性的判断核定得分。</p>	7
				目标设置	7	<p>反映目标设置是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标；反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。</p>	<p>1. 目标设置完整性 3 分。依据相关基础信息和证据判断目标设置的完整性，即是否包含总目标和阶段性目标，是否包括预期提供的公共产品或服务的产出数量、质量、成本指标，预期达到的效果性指标，据此核定分数；</p> <p>2. 目标设置科学性 4 分。依据相关基础信息和证据判断目标设置的科学性，即绩效目标设置是否明确，合理、细化、量化，绩效目标是否与资金或项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际，据此核定分数。</p>	7

评价指标						指标说明	评分标准	平均综合得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重	名称	权重	名称	权重			
				保障措施	6	反映资金管理及项目或方案实施的保障机构是否健全，人员分工是否明确，责任是否落实；资金管理办、项目管理管理办法或实施方案（计划）等制度是否健全、规范；工作进度计划、预算安排是否合理，投入是否有保障。	1. 资金管理及项目或方案实施的保障机构健全，且人员分工、责任落实较好的，得1分，其他情况酌情扣分； 2. 资金管理办、项目管理管理办法或实施方案（计划）等制度健全、规范的，得3分，否则酌情扣分； 3. 工作进度计划、预算安排合理，投入有保障的，得2分，否则酌情扣分。	3
		资金管理	17	资金到位	4	反映各类资金的到位情况，包括到位比率及到位及时性。	1. 各类来源的资金到位率100%，且按规定时间及时到位的，得4分； 2. 其他情况，在按满分乘以到位率计算得分的基础上，综合考虑未全额到位、未及及时到位的原因等因素核定最后得分。	4
				资金支付	5	反映各类资金的实际支出情况。	主要依据“支付额/预算额度*100*指标权重”计算核定得分，同时综合考虑工作进度，以及是否垫资或履行支付手续而影响支出率等因素适当调整最后得分。	4.85
				支出规范性	8	反映预算执行的规范性，预算调整是否履行报批手续，是否按进度支付资金；事项支出的合规性，资金管理、费用标准集中支付或财政报账等制度是否得到严格执行，是否超范围、超标准支出，是否虚列支出，是否存在截留、挤占、挪用资金的情况；会计核算规范性，是否规范执行会计核算制度，是否专账核算，支出凭证是否合规有效。	1. 预算执行规范性2分。按规定履行调整报批手续或未发生调整的，且按事项完成进度支付资金的得满分，否则酌情扣分。 2. 事项支出的合规性3分。资金管理、费用标准、支付符合有关制度规定的得满分，超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重情况扣分，直至扣到0分。 3. 会计核算规范性3分。规范执行会计核算制度得满分，未按规定设专账核算，或支出凭证不符合规定，或其他核算不规范的，视具体情况扣分。	3.73
		事项管理	13	实施程序	8	反映项目或方案实施程序的规范性，包括项目或方案调整是否按规定履行报批手续；项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定，或方案实施是否规范。	项目或方案按规定程序实施，包括项目或方案调整按规定履行报批手续，项目招投标、建设、验收等或方案实施严格执行相关制度规定的，得满分，否则酌情扣分。	3.50

评价指标						指标说明	评分标准	平均综合得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重	名称	权重	名称	权重			
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理及自查情况；业务主管部门对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	<p>1. 资金使用单位或基层资金管理单位建立有效管理机制，且执行情况良好，得2分，具体根据所提供的信息证据作出判断并核定分数；</p> <p>2. 具体根据所提供的信息证据作出判断，如各级业务主管部门按规定对项目建设或方案实施开展有效的检查、监控、督促整改的，得3分；否则，视情况扣分。</p>	2.62
绩效表现	40	效果性	40	社会效益	20	根据项目实际并结合绩效目标设立情况，有选择地设置个性化绩效指标，通过绩效指标实际完成值与目标值的对比分析来核定得分。	<p>反映资金使用或项目实施直接产生和带动的社会效益，主要通过具体效果的基础信息反映。</p> <p>1. 项目实施对社会发展、环境保护、劳动就业等影响的，得5分；2. 项目实施前后量化指标的对比达标或超标的，得5分；3. 项目实施对社会发展发挥有重大影响的，得5分；4. 项目实施对区域发展的促进作用的，得5分。</p>	16.73
				经济或其它可测评效益	15	根据项目情况，对涉及到经济效益或非经济效益等其它可测评效益指标进行判断（可根据项目特点自行设计个性指标量化反映）。	<p>1. 项目建成后对促进当地经济发展的影响，得5分；</p> <p>2. 项目实施对改善和加快地市基础设施建设方面的影响，得5分；</p> <p>3. 项目对国民经济和区域经济发展所带来的直接或间接效益，得5分。</p>	12.38
				可持续发展	5	反映项目完成后，项目实施对人、环境、资源是否带来可持续发展影响。	<p>1. 管理机制（如管护和资金投入等）可持续发展的，得2分；</p> <p>2. 环境、资源等可持续得1.5分；</p> <p>3. 项目实施后续运行及成效发挥的可持续影响情况得1.5分。</p>	5
自评质量	10	自评质量	10	评价工作质量	10	单位自评工作完成情况。是否在规定时间内完成项目绩效自评工作，并提交绩效自评材料。	<p>1. 在规定日期前及时完整报送相关材料的，得3分；2. 评价材料提交完整、规范、打包质量高的，得3分；</p> <p>3. 表格填写和自评报告内容是否齐全，是否缺漏或不对应，内容是否全面详实，得4分。</p>	6.27
合计	100	—	100	—	100	-----	-----	76.08

