

2015-2016 年省级少数民族地区发展补助专项 资金(少数民族发展资金)绩效评价报告

评价机构：广东国众联行资产评估土地房地产估价
规划咨询有限公司

机构负责人：司徒荣轼

项目负责人：王雪

为评价省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)使用绩效,考核财政资金使用效益,衡量财政支出管理水平,落实《中华人民共和国预算法》、《广东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》(粤府〔2015〕50号)关于预算绩效管理的有关要求,按照《广东省财政支出绩效评价试行方案》(粤财评〔2004〕1号)等有关规定,广东省财政厅委托广东国众联行资产评估土地房地产估价规划咨询有限公司(以下简称“评价组”),组织开展了2015-2016年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)绩效评价工作,有关情况如下:

一、基本情况

(一)项目背景。

我国是一个统一的多民族国家,民族问题历来被高度重视。2014年,中共中央、国务院印发《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》,提出25条意见,旨在切实加强和改进新形势下的民族工作,团结带领全国各族人民共同推进全面建成小康社会。为贯彻落实中央、国务院对民族工作的指导精神,扶持我省民族地区加快发展,省委办公厅、省人民政府办公厅于2015年制定出台了《关于扶持民族地区加快发展的意见》(粤办发〔2015〕11号),要求加大对我省民族地区的财政支持力度,扩大少数民族发展资金规模,2015-2017年,省每年安排少数民族发展资金3,000万元,按专项资金管理,用于帮助民族地区改善生产生活条件、解决少数民族群众的特殊需求和困难。

本专项资金使用范围为:一是改善生产生活基础设施条件,包括修建乡村人畜饮水、电、路、便桥、农村能源等设施,以及改造特困群众的危房;二是培训少数民族群众劳动技能、推广先进适用的生产技术;三是发展具有一定资源优势和地方特色的种植业、养殖业、农产品加工业,手工业和民族特色旅游产业;四是少数民族特色村寨保护与发展;五是支持民族地区文化、教育、医疗卫生事业发展。

(二)评价对象。

考虑本专项资金实际实施情况,经省财政厅、省民族宗教委(专项资金主管部门)、评价组三方协商,确定本次评价对象为2015-2016年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)(以下简称“省级少数民族发展资金”),共计6,000万元(其中,2015年度、2016年度各3,000万元),评价基准日为2017年3月31日。

根据《广东省中央和省级少数民族发展资金管理办法》(粤财农〔2014〕110号),

少数民族发展资金主要通过因素法分配，分配的因素包括少数民族自治县的个数、民族乡的个数以及少数民族散居地区的少数民族人口数量等。2015-2016年我省少数民族发展资金共分配至全省12个地级市的34个县（市、区）。

二、绩效分析

评价组依据既定的评价指标体系和评分标，评定2015-2016年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)的整体绩效得分为74.4分（详见附件2），各二级指标评价得分率情况如图1所示。

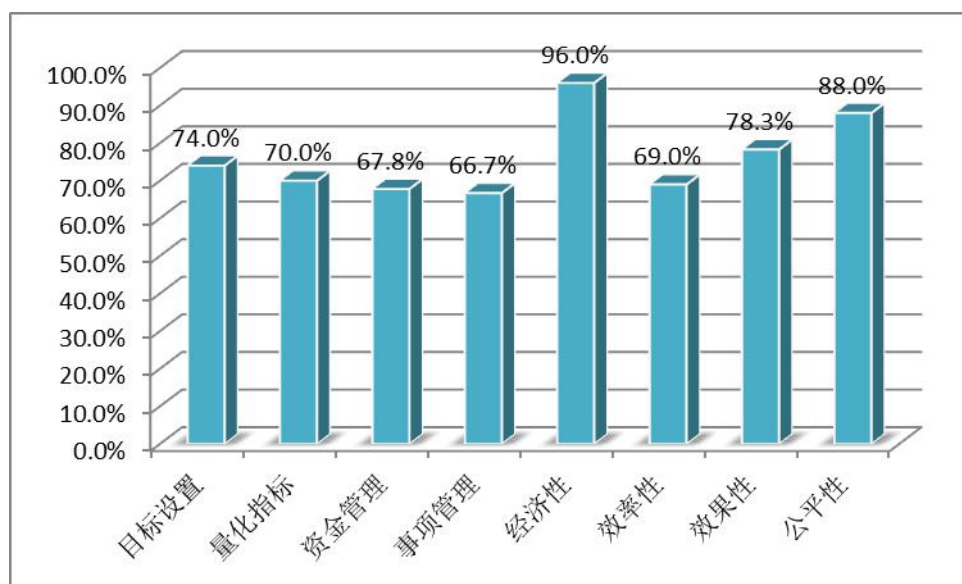


图1 各二级指标评价得分率情况

（一）绩效影响分析。

1.目标设置

目标设置二级指标基础分为15分，平均得分11.1分，得分率为74.0%，其中目标设置完整性、科学性、可衡量性3个三级指标的得分率分比74.0%、76.0%和72.0%。多数被评价地区基本能够按照专项资金决策意图并联系本地少数民族群众客观实际需要设置了相对明确、合理的目标，多数产出数量目标进行了量化。但是目标设置存在的普遍问题是目标较为笼统，未能做出总目标和阶段性目标安排，普遍缺少产出质量目标，目标细化反映不充分，可衡量性欠缺。如清远连州市瑶安瑶族乡相关材料显示“瑶安乡大营至反背冲公路硬底化建设”项目的绩效目标为“铺设水泥路，方便群众

出行，促进当地经济发展、民族团结”，此类形式，不能满足目标设置完整性、科学性、可衡量性的要求，也不利于目标完成情况的考核与评估。

2. 量化指标

量化指标二级指标基础分为 5 分，平均得分 3.5 分，得分率为 70.0%，其中预期产出指标和预期效果指标两个三级指标的得分率分比为 73.3%和 65.0%。与目标设置相比，目标量化指标得分率较低，绝大多数被评价地区基本能够对预期产出做出量化反映，但对于专项资金及具体项目实施预期所达到的效果则普遍缺少量化指标，部分地区仅在基础信息补充表或项目安排表中做了简要的预期效益分析，但也偏笼统模糊。

3. 资金管理

资金管理二级指标基础分为 18 分，平均得分为 12.2 分，得分率 67.8%。其 4 个三级指标资金分配、资金到位、资金支付和支出规范性得分率分别为 82.5%、75.0%、55.0%和 68.3%。资金管理方面存在的主要问题有：

第一，个别地区对下达至本地的专项资金的统筹集中使用力度不足，在安排项目资金上偏散、偏小，存在“撒芝麻盐”现象，如河源东源县共实施的 12 个项目中，安排资金 10 万元以下的有 7 个，占比约 60%。

第二，非财政省直管县地区存在资金到位不及时问题。根据《广东省中央和省级少数民族发展资金管理暂行办法》，“补助市县项目的专项资金，由省财政厅拨付至相关市县财政部门，市县财政部门在收到省拨资金 15 个工作日内拨付到用款单位”，在实际核查中发现有关市县财政部门对 2016 年度专项资金下达不及时，具体情况如下：

表 1 2016 年度专项资金下达不及时情况表

省财政厅下达资金时间	2015 年 11 月 30 日	粤财农〔2015〕582 号
惠州市财政局下达资金至龙门县财政局时间	2016 年 2 月 25 日	惠财农〔2016〕29 号
河源市财政局下达资金至东源县财政局时间	2016 年 2 月 18 日	河财农〔2016〕28 号
清远市财政局下达资金至连州市财政局时间	2015 年 12 月 31 日	清财农〔2015〕317 号
连州市财政局下达资金至连州市民宗局时间	2016 年 6 月 14 日	连财农〔2016〕50 号

第三，资金支出率偏低。本次现场核查的地区，预算安排总金额为 3,514 万元，经

核查，截至 2017 年 3 月 31 日已支出金额合计 2,002 万元，支出率为 56.96%。各地支出情况详见表 2。

表 2 现场评价地区资金支出情况表

序号	地区	预算安排金额（万元）			实际支出金额（万元）			支出率（%）		
		2015 年	2016 年	合计	2015 年	2016 年	合计	2015 年	2016 年	合计
1	惠州龙门县蓝田瑶族乡	120	100	220	0	0	0	0.00%	0.00%	0.00%
2	河源东源县	136	88	224	109	23	132	80.15%	26.14%	58.93%
3	肇庆怀集县下帅壮族瑶族乡	60	100	160	60	0	60	100.00%	0.00%	37.50%
4	清远连山壮族瑶族自治县	700	700	1,400	440	301	741	62.87%	42.98%	52.92%
5	清远连州市瑶安瑶族乡	60	50	110	60	50	110	100.00%	100.00%	100.00%
6	韶关乳源瑶族自治县	700	700	1,400	515	444	959	73.58%	63.39%	68.48%
合计		1,776	1,738	3,514	1,184	818	2,002	66.67%	47.04%	56.96%

备注：1、资金统计截止时间为 2017 年 3 月 31 日；2、支出率=实际支出金额/预算安排金额*100%。

第四，多数地区存在资金拨付不规范、未见县级民宗部门设辅助账专账核算等问题。除未发生支出的龙门县蓝田瑶族乡之外的其他五个地区拨付规范性问题归总如下表 3。

表 3 拨付规范性问题汇总表

序号	项目名称	问题
1	河源东源县	1. 资金拨付不规范，如 2015 年上蓝村安装路灯项目，项目款由乡财政所拨款到上蓝村委会，由村委员会采取银行结算业务委托付款方式拨付到施工单位河源昌业太阳能科技有限公司； 2. 漳溪畲族乡 2015 年资金预算安排 60 万元，实际支出 66 万元，超支 6 万元； 3. 未见县民宗部门设辅助账专账核算。
2	肇庆怀集县下帅壮族瑶族乡	生态文明村建设工程项目个别资金支出申请表未见县财政局审核意见。
3	清远连山壮族瑶族自治县	1. 资金拨付不规范，县财政局将 2015 年专项资金 500 万元资金实拨至县民宗局，由县民宗局支付 240 万元，余下资金 260 万元又汇入县财政局国库中心专户； 2. 报账制资金请款审批表未见县级财政部门审核意见； 3. 未见县民宗部门设辅助账专账核算； 4. 报账发票开具不规范，发票抬头有村委会、经济合作社、民宗局、市政服务中心等，如小三江镇登阳村委会拥希村基础建设工程，同一项目的开票抬头既有县民族宗教事务局又有小三江镇登阳村民委员会。
4	清远连州市瑶安瑶族乡	部分报账制资金请款审批表未见业务主管部门及财政部门审批意见。
5	韶关乳源瑶族自治县	1. 资金拨付不规范，县财政局将项目款拨至东平镇财政所，由东平镇财政所跨镇代支项目款； 2. 未见县民宗部门设辅助账专账核算。

4. 事项管理

事项管理二级指标基础分为 12 分，平均得分为 8.0 分，得分率 66.7%，其 2 个三级指标实施程序和管理情况得分率分别为 63.8%和 72.5%。

经评审发现，专项资金事项管理方面较薄弱。存在的问题主要表现在：一些小而杂的项目因未达到公开招投标的标准而采用邀标或商务谈判方式确定供应商，但却未能保留谈判过程佐证材料；部分工程项目未能善用工程监理；部分地区提交的项目验收报告不规范，或没有相关部门的签章，或没有验收结论，或没有验收时间；多数地区项目档案管理工作不到位，未能及时搜集整理项目实施过程文件资料。

本专项资金虽建立有相关管理办法，省民宗委也于 2016 年通过印发加强资金管理的通知、进行专项审计等措施加大监督检查力度，但总体而言，各级相关部门对专项

资金的监督检查以及资金使用单位的自查工作仍然不足。

（二）绩效表现分析。

1.经济性

经济性二级指标基础分为 5 分，平均得分为 4.8 分，得分率 96.0%，东源县漳溪畲族乡 2015 年资金实际支出超预算安排资金 6 万元，其他地区预算控制情况较好。

2.效率性

效率性二级指标基础分为 10 分，平均得分为 6.9 分，得分率 69.0%，存在的主要问题：一是个别项目前期工作对风险分析及风险规避措施安排不足，以至风险发生导致项目工期延长，如怀集县下帅乡生态文明村建设项目，施工合同约定施工期为仅 90 天，但因天气原因导致实际竣工拖后长达约 9 个月。二是一些小而杂的项目缺乏第三方质量监控，部分项目未设工程监理，工程质量难以获得有效保障。

3.效果性

效果性二级指标基础分为 30 分，平均得分为 23.5 分，得分率 78.3%，各三级指标得分率情况如图 2 所示。

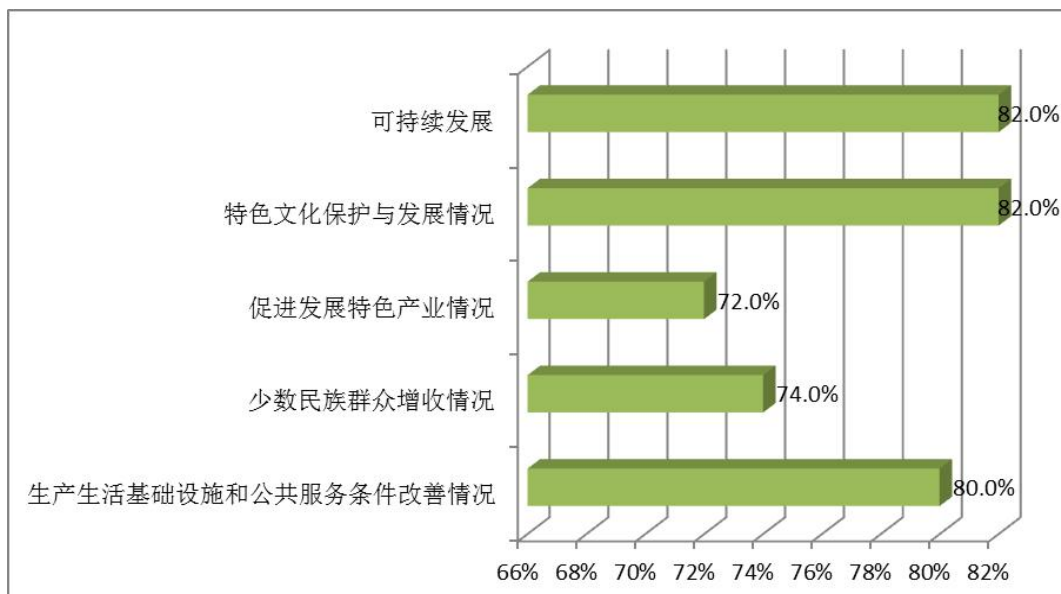


图 2 效果性各三级指标得分率情况

项目资金围绕“用于帮助民族地区改善生产生活条件、解决少数民族群众的特殊

需求和困难”的立项精神，多用于民生项目。这些项目的实施，给我省民族地区带来较明显的社会经济文化效益。一是有效改善了民族地区生产生活基础设施和公共服务条件。各民族地区利用省级专项资金大力加强当地乡村饮水工程、路、电、便桥、农村能源等设施建设，修建改造特困群众危房，支持当地教育、医疗等公共服务发展，有效解决了少数民族群众面临的行路难、饮水难、灌溉难等实际困难，受益地区生产生活基础设施以及公共服务条件得到较为明显的改善。如清远市连州市瑶安瑶族乡利用 2015 年度专项资金 60 万元进行大营至反背冲公路硬底化建设，公路长 3.4 公里，宽 4 米。由如下该项目在实施前、实施中和实施后的对比图可知，工程完工投入使用后消除了因原公路失修毁损产生的安全隐患，明显改善了当地交通条件，受益农户约 160 户 2100 多村民。更多地区实施项目取得的绩效情况详见表 4。



图 3 瑶安乡大营至反背冲公路硬底化建设项目前中后对比图

二是保护和发展的我省少数民族特色文化。各民族地区将部分省级专项资金投入到少数民族文化保护和发展方面，通过兴建、修缮一批少数民族特色建筑、文化广场、文化公园、村文化室、文化礼堂、民族展馆等，从软硬件设施方面丰富了少数民族元

素，保护传承了少数民族特色文化。如图 4，东源县双田村特色文化建筑改造项目的实施，在村头矗立一座高 4 米宽 2.5 米的文化石碑，刻录村名“双田畲族村”大字及其他民族元素图腾，有效彰显畲族文化。如图 5，怀集县下帅乡在生态文明村建设中注重融入民族文化，既为开展全民健身学习活动、培养群众审美意识和运动情趣提供物质基础，又巧借实物载体丰富群众文化生活，弘扬民族文化。

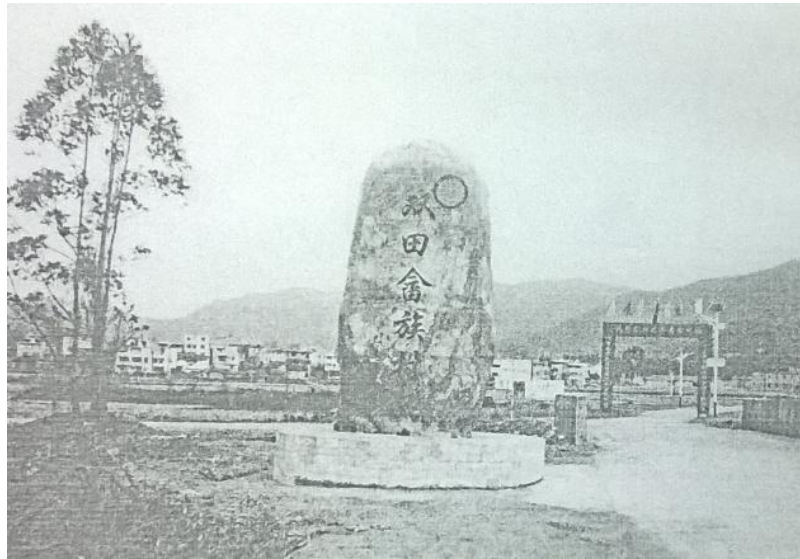


图 4 东源县双田村特色文化建筑项目效果图



图 5 怀集县下帅乡生态文明村建设工程局部效果图

三是总体而言，专项资金后续人员机构安排、环境、政策制度等能够得到有效保

障，取得了一定的可持续发展效益。但龙门县蓝田瑶族乡等极个别地区当地“土政策”对项目实施造成一定制约，后续需改进。另外，专项资金用于支持当地特色产业发展、提高少数民族群众劳动技能和创收能力的资金有限，效益一般。

4.公平性

公平性二级指标基础分为5分，平均得分为4.4分，得分率88.0%。本次评价共发放满意度调查问卷269份，回收有效问卷265份。从调查结果看，受访群众对专项资金项目的总体满意度较高，满意占91.7%，较满意占6.8%，一般占1.5%。

三、评价结论

依据现场评价结论，并参考被评价单位自评报告和材料审核分析结果，评价组认为，2015-2016年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)的实施，改善了我省少数民族地区生产生活基础设施和公共服务条件，保护和发展了一批少数民族特色村寨，助力于新形势下我省民族工作的落实，促进了我省民族团结和谐，取得一定成效。但与此同时，专项资金实施中也存在一些突出问题有待解决。综合衡量，本专项资金使用绩效评价得分为**74.4分**，评价结果等级为“中”（详见附件2）。

四、主要绩效

（一）改善了少数民族地区生产生活基础设施和公共服务条件。

我省少数民族群众多处山区、边远地区，自然地理条件、群众生产条件和生活环境条件比较落后，存在着行路难、饮水难、灌溉难等困难和特殊需求。省级安排的少数民族发展资金围绕“用于帮助民族地区改善生产生活条件、解决少数民族群众的特殊需求和困难”的立项精神，与少数民族地区基层新农村建设和脱贫攻坚工作有机结合，用于修建乡村饮水工程、电、路、便桥、农村能源等设施，改造特困群众危房，改善当地教育、医疗卫生条件等民生项目，受益地区34个县（市、区），其中含3个少数民族自治县、7个民族乡、9个省级重点贫困县和约366个少数民族聚居村，受益总人口约29万人，其中自治县约18.5万人，民族乡约3.7万人，聚居村少数民族人口约7万人。这些项目的实施有效解决了少数民族群众面临的实际困难，受益地区生产生活基础设施以及公共服务条件得到较为明显的改善，同时也为当地发展农业生产和特色经济、展示少数民族特色文化提供了便利，详见表4。

表 4 部分地区资金使用绩效表

序号	县(乡)	项目名称	主要绩效
1	惠州龙门县蓝田瑶族乡	蓝田乡文体广场二期工程	铺设广场砖、绿道、登山道、绿化工程、凉亭、排水沟、石桌、石凳、垃圾桶等工程, 可为蓝田圩镇和蓝田村委及周边群众提供文化交流、体育健身、休闲娱乐的公共活动场所, 美化、净化了周边环境
		自来水扩容提质工程	解决圩镇和周边村委约 6000 多人的安全饮水问题, 提高群众的饮用水质量
2	河源东源县	上蓝村安装路灯项目	安装路灯, 解决全村 3000 多村民夜间出行照明问题, 改善村庄人居环境
		双田村特色文化建筑改造项目	在民族村村头立文化石碑、刻录民族元素图腾, 高 4 米宽 2.5 米, 彰显少数民族文化
		下蓝村村道改造项目	建设村道 4.5 公里, 有效改善全村 1500 村民出行条件和人居环境
		半埔村路灯建设项目	购置并安装 LED 太阳能路灯 13 盏, 改善半埔村夜间出行条件
		花径村维修水渠项目	维修三分段学前支渠 630 米, 疏通给排水, 有利于本村农田排水及灌溉
		双田村村道改造项目	改造原双田村特困路, 形成一条宽 3.5 米, 长 3.5 公里的村道, 改变原交通闭塞困境
		东源县漳溪畲族乡教育创强工程	配套于东源县漳溪畲族乡教育创强工程建设: 1、东源县民族中学新建一幢四层综合楼, 建筑总面积为 1652 平方米; 拆除旧学生宿舍 1350 平方米, 新建一幢四层中小学生宿舍, 建筑总面积为 2575 平方米; 完善了体育运动场所, 美化校园环境; 2、上蓝畲族小学新建一栋教学楼, 建筑部面积为 450 平方米; 完善学校体育运动场所, 美化校园环境。 项目改善了东源县学校办学环境, 规范了学校管理, 提高了办学水平和教育教学质量
3	肇庆怀集县下帅壮族瑶族乡	怀集县下帅乡生态文明村建设工程	平整场地、修建书屋、建设广场、安装运动器材等综合工程建设, 在银参村、下塘村建设生态文明村, 为开展全民健身学习活动、培养群众审美意识和运动情趣、丰富文化生活提供物质基础, 有利于改善群众精神面貌, 提高身体素质
		怀集县县道 X411 傅上线龙门牌坊至东西段改造工程	新建道路全长 3.497 公里, 加 3 米宽人行道, 增加绿化、路灯已经完成建设, 方便群众出入, 效益显著
4	清远连山壮族瑶族自治县	村文化室建设	补助 40 个自然村的文化室建设, 为提高村民文化素质和农技技术提供软硬件设施
		永和镇永梅村委会蒙洞村特色村寨建设	装修村民房屋外墙 23 栋, 约 6000 平方米, 屋顶建设装修约 1200 米, 直接改善民众居住环境, 彰显少数民族建筑特色, 统一美化村容村貌。
		吉田镇少数民族特色小镇建设	统筹进行吉田一河两岸建筑外立面改造, 共计约 5 万平方米, 其中县佛小幼儿园外墙民族特色改造约 920 平方米, 统一、美化、量化了一河两岸风景, 凸显自治县少数民族建筑特色和文化特色

		小三江镇登阳村委会 拥希村基础建设工程	村公共活动场所、排水沟渠、特色围栏、挡护墙、文化墩等综合工程建设 8 项，完善村基础设施，保护民族特色元素，丰富群众的文体活动
		福堂镇坡头村基础建设工程	机耕路建设，长 450 米、宽 4 米，防洪渠建设，长 600 米、宽 1.5 米、深 1.2 米。防洪、灌溉两用，有助于本村农业生产
5	清远连州市瑶安瑶族乡	瑶安乡大营至反背冲公路硬底化建设	公路硬底化建设，长 3.4 公里，宽 4 米，消除了因原公路失修毁损产生的安全隐患，受益农户约 160 户 2100 多村民
		瑶安乡开发区巷道建设工程	开发区巷道硬底化、排污渠、河堤边人行道铺设等工程，方便群众出行，促进当地经济发展、民族团结
6	韶关乳源瑶族自治县	游溪镇泡沫厂搬迁点房屋建设	统筹村民搬迁安置点房屋建设，受益 156 户约 600 多村民，山区瑶族群众生产生活环境和条件优化，有助于形成人口聚集优势，彰显过山瑶浓郁特色文化
		东坪镇茶岭自来水工程建设	对腊岭脚村和东莞商会瑶族新村进行加压供水，惠及农户共 135 户 800 名群众，解决饮水难问题
		必背镇必背口村基础设施建设项目	巷道排水排污维修综合建设，保障村基础设施功能完好，美化、净化村容村貌，受益人口 39 户约 147 人
		必背镇“两不具备”安置点建设工程	土方工程建设 3.9 万立方米为后续工程建设奠定基础，可改善 120 户 400 多人生产生活质量，形成整齐美观的村庄景观
		必背镇乡村公路硬底化建设	4.25 公里公路平整及硬底化建设，惠及人口约 1100 人，道路改善，方便农副产品运输，有助于村民生产生活
		东坪镇下寨、大坪迁移点公路改造工程建设	2 条乡村公路全长 3.67 公里硬底化建设，改变原路面破烂积水多沙土路，解决村民行路难问题
		必背镇必背镇迁移点农村环境垃圾清运工程	村庄垃圾整治清理和收运，保持村庄整洁卫生，减少环境污染，受益人口约 3000 人

（二）保护和發展了一批少数民族特色村寨。

为了彰显少数民族特色，丰富和保护少数民族元素，更好地发挥省级少数民族发展资金的杠杆作用和示范效应，省民宗委、有关地区民宗部门及人民政府，以我省少数民族特色村寨的保护和发展为抓手，重点在韶关始兴县、乳源瑶族自治县、清远连山壮族瑶族自治县、连南瑶族自治县等民族地区实施了一批少数民族特色村寨保护和發展项目，结合民生工程彰显民族特色村寨风采，建成、保护了一批民居建筑风格各异、民族风情多姿多彩、生态文明与自然美景交相辉映的少数民族特色村寨，成效显著。目前我省共有 17 个由国家民委命名并挂牌的“中国少数民族特色村寨”，其中，2017 年 3 月入选第二批命名并挂牌的有 10 个，名单如下：

表5 我省第二批中国少数民族特色村寨命名挂牌名单

序号	少数民族特色村寨名称
1	广东省广州市增城区正果镇畲族村
2	广东省韶关市始兴县深渡水瑶族乡长梅村委会长梅一组
3	广东省韶关市乳源瑶族自治县游溪镇中心洞村委会政研瑶族新村
4	广东省清远市连南瑶族自治县三江镇金坑村委会红星移民新村
5	广东省清远市连南瑶族自治县涡水镇镇大竹湾村委会小横龙村
6	广东省清远市连南瑶族自治县三排镇三排村委会福彩新村
7	广东省清远市连山壮族瑶族自治县吉田镇古县坪民族新村
8	广东省清远市连山壮族瑶族自治县小三江镇三联村委会东西江村
9	广东省清远市连山壮族瑶族自治县永和镇永梅村委会蒙洞村
10	广东省潮州市饶平县饶洋镇蓝屋畲族村

（三）助力于新形势下我省民族工作的落实，促进了我省民族团结和谐。

我省安排的少数民族发展资金，以专项资金和项目管理方式，以解决基层群众实际困难为导向，将我省民族工作落实到基层，推进少数民族地区经济社会文化事业发展。通过基础设施工程建设、特色村寨保护与发展、特色产业推动等方式直接或间接增进了少数民族群众福祉。各民族地区文化室、综合服务站、民族展馆、文化广场、民族公园的建设既有利于尊重民族差异、保持民族特性又为我省各民族之间交往交流交融创造了软硬件条件。总体上省级少数民族发展资金的实施有助于新形势下我省民族工作的落实，促进了我省民族团结和谐。

五、存在问题

（一）各地项目库建设标准不明确，项目库建设成效不高、储备不足，项目启动缓慢。

各地专项资金项目库建设普遍成效不高，项目储备不充分，部分地区未能提供有关项目储备的相关材料，部分地区虽然提供了项目计划表等有关材料，但过于粗略，未能明确项目业主或负责单位，未能区分项目的轻重缓急，亦未能明确如何进行动态

管理，以至所需建设项目在资金下达后的响应启动速度不快。

经了解分析，导致该问题的主要原因有：一是项目库管理制度不健全，目前省市县各级尚未就如何建设项目库出台相关建库标准或操作指引，无标准可依。二是项目储备费用紧张，目前项目库建设主要经费来源为中央财政每年从少数民族发展资金中提取 1.5%、由省民宗委按照因素法分配给有关县（市、区）使用的项目管理费用，省级以下财政部门、民族工作部门不再从中提取管理费。项目管理费用的使用范围为县级项目规划编制、项目库建设、项目管理与培训、项目公示公告、资金报账管理等方面开支。实际工作中能够用于项目库建设的费用较为紧张，而项目前期启动，即规划、勘察、设计、图审、征拆等几项前期工作费用一般占项目投资额的 2%-5%，且我省民族地区一般地处偏远、交通不便，前期费用占比更高于一般水平。前期工作经费不足则导致各地区在资金下达后再着手启动项目，时间滞后。

（二）资金支出率偏低，资金使用效益尚未充分发挥

本次现场评价地区总体资金支出率为 56.96%，其中 2015 年、2016 年资金支出率分别为 66.67%和 47.04%，支出率偏低，专项资金使用效益尚未充分发挥，其主要原因有：

1、资金多投向基建类项目，启动响应速度缓慢且建设全周期跨时较长，实行财政资金报账制管理，部分地区的省级专项资金与其他财政资金统筹共建项目，因协调沟通或报账资料收集不及时等原因，导致资金拨付存在一定滞后性。如肇庆怀集县下帅壮族瑶族乡县道 X411 傅上线龙门牌坊至东西段改造工程项目总投资 1,226 万元，主要由当地交通部门组织实施，项目于 2017 年 1 月 6 日竣工，但由于当地交通部门、施工单位、监理单位、民宗部门及乡人民政府等单位间沟通及报账材料整理不及时等问题，本地投入的省级专项资金 100 万元至 2017 年 5 月才拨付完成。连山壮族瑶族自治县等地的部分项目亦存在同样问题。

2、部分市级财政部门未按要求及时下达专项资金至下级财政部门或本级民宗部门，资金在地级市财政局滞留时间长达 2-3 个月，给资金使用和项目进度带来阻碍，详细情况见表 1 所示。如惠州市财政局在资金到位约 3 个月后才下达至下级财政部门，比《广东省中央和省级少数民族发展资金管理办法》要求下达时间滞后约 2.5 个月。

3、惠州龙门县蓝田瑶族乡受本市、县及镇级关于公共资源交易管理的有关规定的

影响，未发生支出。当地使用财政资金或集体资金、施工单项合同估算投资 5 万元以上的镇级及村级建设工程类项目，其项目可研、钻探、设计、图审等前期工作均需通过“中介超市”摇珠产生具有资质的中介机构实施。经了解，5 万元金额标准设定太低，且“中介超市”入驻的中介机构面向全国，多数中标单位属市外或省外公司，交易成本较高，投资额较低的项目的外地中标单位存在“理性违约”倾向，要么拒绝受理业务，要么中途退出，或缩减工作投入，成果质量得不到保障，客观上影响了工程立项进度和本乡资金使用效率。

（三）部分地区安排项目资金偏散、过小，存在“碎片化”和“撒芝麻盐”现象，不利于发挥规模经济效益和示范效应。

本专项资金项目立项权在县级，东源县、连山县、乳源县等部分县在项目资金安排上统筹集中使用力度不足。如东源县共实施的 12 个项目中，安排资金 10 万元以下的项目有 7 个，占比约六成。如连山县将 200 万元 2015 年度资金平均分配至全县 40 个自然村的文化室建设，每个文化室仅 5 万元。资金“碎片化”“撒芝麻盐”分散安排，难以发挥财政资金示范带动效应和规模经济效益，同时也直接导致单个项目管理成本比例上升，一些小而杂的工程项目单独设立监理不经济，过程监管工作落空，增加了工程质量风险。

（四）县级有关部门尚未适应在项目安排和管理上的主导地位，项目管理问题突出。

本专项资金实行项目管理方式，项目的立项权下放到县级，各县级有关单位尤其是县民族宗教部门在专项资金项目的安排和管理上的主导地位要求越来越突出。但目前有关部门尚未完全适应新变化，工作效率有待提高，主要表现在：

一是个别县政府及有关单位对资金使用安排不及时，如省财政厅于 2015 年 11 月 30 日即提前下达了 2016 年本专项资金的预算安排至连山壮族瑶族自治县，该县民宗局和财政局至 2016 年 9 月 22 日才向县政府做出资金安排的请示，至 2016 年 10 月 8 日县委县政府审定通过，距离资金到位时间滞后 10 个月。

二是县级民宗部门主导地位不突出，其在选择供应商、过程监管、项目验收、专账核算、项目档案管理等方面的工作力度较薄弱。如普遍未见县民宗部门设置辅助账进行专账核算，个别地方仅做流水式记录，未能实现以账管项目。多数项目的业主单

位为乡镇政府，部分地区的项目甚至由村委会组织实施。村级业主单位对项目的组织和管理水平有限，易产生诸如谈判力不足、核算不专业、验收组织不规范等管理问题。如瑶安瑶族乡、连山县等部分地区提交的项目验收报告不规范，或没有相关部门的签章，或没有验收结论，或没有验收时间。

（五）公示程序未严格履行，不便于群众监督。

专项资金项目计划经审批后，部分地区未能严格按照管理办法的要求在项目实施地所在的乡镇政务公开栏、村务公开栏进行公示，如东源县、怀集县、连山县等地均存在此问题，群众监督作用未能有效发挥。

六、对策建议

（一）加强项目库制度建设，明确建库标准，落实项目储备费用，充实些项目储备，提高项目启动速度。

针对项目库管理制度不健全，无标准可依的问题，建议省民宗委会同有关部门完善制度建设，制定项目库建设指导意见。各县（市、区）根据指导意见并结合本地财政资金项目管理程序制定项目库管理细则，明确项目库管理原则、牵头部门及其职责、项目入库范围、入库程序、申报要求等，并按照轻重缓急原则，对入库项目实行分级管理，适时进行调整更新，实现动态管理。

（二）多管齐下，加快资金支出速度，充分发挥资金使用效益。

市、县财政部门应严格按照省级财政专项资金管理办法及少数民族发展资金管理办法的有关规定，及时下达资金至有关部门，统筹共建项目各有关单位应加强协调沟通，加快收集报账材料，及时报账。对于部分受当地“土政策”影响项目正常实施进度的民族地区，建议有关部门及时协调调整，执行国家政府采购法律法规标准，加快项目建设和资金支出，充分发挥资金使用效益。

（三）项目资金安排上应加大整合力度，适度规模化集中使用，形成规模经济效益和示范效应。

县级相关部门在项目资金安排上应加大整合力度，适度规模化集中使用，形成规模经济效益，发挥财政资金示范效应和撬动作用，避免碎片安排，降低单个项目管理成本比例，提高管理精细化水平。对于一些单独设立监理不经济的工程项目和专项资金总额较少的地区，建议建立小项目期间监理制度，由县或乡镇统一按程序聘请期间

监理单位承担年度期间发生的小项目监理工作，确保工程过程监管到位，避免发生工程质量问题。

（四）县级有关部门应提高工作效率，发挥在专项资金项目安排和管理上的主导作用，做好项目管理。

各县民宗部门、财政部门及县政府应加大工作力度，及时编制审批项目资金安排计划。县民宗部门会同应财政部门共同开展项目的组织、论证、审批、检查和验收，项目业主单位至少应委托至乡镇一级，不宜下放至村委会。有关单位应加强对专账资金的专账核算，以账管项目，提高项目管理水平。

（五）严格履行公示程序，以便发挥群众监督作用。

专项资金项目计划经审批后，各地有关部门应严格按照管理办法的要求在项目实施地所在的乡镇政务公开栏、村务公开栏进行公示，建议同步在县民宗局和乡镇政府网页同步公示，以方便不同阅读习惯的群众监督。

- 附件：1. 2015-2016 年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)绩效评价说明
2. 2015-2016 年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)评分一览表

附件 1

2015-2016 年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)绩效评价说明

一、评价依据

本次评价主要依据有:

1.国家、省及有关部门颁发的相关政策、规章文件。

(1)《财政部 国家民族事务委员会关于印发<少数民族发展资金管理办法>的通知》(财农〔2006〕18号);

(2)《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发<关于扶持民族地区加快发展的意见>的通知》(粤办发〔2015〕11号);

(3)《广东省人民政府关于印发<广东省省级财政专项资金管理办法>的通知》(粤府〔2013〕125号);

(4)《广东省人民政府关于印发<广东省省级财政专项资金管理试行办法>的通知》(粤府〔2016〕86号);

(5)《关于印发<广东省中央和省级少数民族发展资金管理办法>的通知》(粤财农〔2014〕110号)。

2.绩效评价工作文件。

(1)《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416号);

(2)《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)《关于印发<广东省财政支出绩效评价试行方案>的通知》(粤财评〔2004〕1号);

(4)《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);

(5)《关于确定2017年省级财政重点绩效评价第三方机构名单及组织现场评价等有关问题的通知》(粤财绩函〔2017〕20号);

(6) 各资金使用单位提交的绩效自评报告、基础信息表、补充信息表及绩效评价指标表等;

(7) 其他相关材料。

二、评价指标体系

根据绩效评价工作相关管理办法, 结合本专项资金特点及资金使用的具体情况, 经商省财政厅, 确定评价内容并相应选设指标及权重, 形成本次包含 2 个一级指标、8 个二级指标、19 个三级指标的评价指标体系, 详见附件 2。指标体系采用百分制的计分方式, 评价结果分为优、良、中、低、差五个等级, 得分 ≥ 90 为“优”, $90 > \text{得分} \geq 80$ 为“良”, $80 > \text{得分} \geq 70$ 为“中”, $70 > \text{得分} \geq 60$ 为“低”, $60 > \text{得分} \geq 50$ 为“差”。

评价指标体系分为绩效影响和绩效表现两大部分, 其中绩效影响的标准分为 50 分, 该部分指标主要考核专项资金目标设置是否完整、科学、可衡量, 是否设置量化指标以反映专项资金预期提供的产出和预期达到的效果; 资金管理过程中的资金分配、资金到位、资金支付、资金支出规范性, 事项管理过程中的实施程序规范性及管理情况等。绩效表现标准分为 50 分, 该部分指标主要考核专项资金产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度, 专项资金的实施对受益地区的生产生活基础设施和公共服务条件改善情况、少数民族群众增收情况、促进发展特色产业情况、特色文化保护与发展情况、发展可持续性, 以及服务对象对专项资金实施的满意程度等。

三、评价流程

本次评价工作分为四个步骤: **第一步, 前期准备。**各资金使用单位按要求提交绩效自评基础信息表、自评报告及相关佐证材料至主管部门, 主管部门逐级审核、汇总之后形成自评总报告, 连同佐证材料报送省财政厅, 省财政厅将上述自评材料移交评价组。**第二步, 自评材料审核分析。**评价组对各级被评价单位提交的自评材料进行收集、分类整理, 对自评材料进行总量及结构分析, 为开展现场评价提供情况参考。**第三步, 现场评价。**在自评材料审核的基础上, 评价组抽取部分被评价地区现场核查, 以甄别典型问题, 剖析问题产生的原因。**第四步, 综合评价并出具报告。**依据现场评价结论, 并参考被评价单位自评报告和材料审核分析结果, 对本专项资金进行全面、综合评价, 形成本绩效评价报告。

四、自评材料审核情况

在接到自评材料后，评价组对自评材料进行审核，分析自评材料的完整性、规范性、内容有效性、所反映的绩效情况及可能存在的主要问题。

经审核发现：一、各地提交的自评佐证材料普遍不完整，缺少明细账、记账凭证等财务核算资料，个别县（市、区）、乡（镇）的项目佐证材料缺失较为严重。如增城区正果镇畲族文化礼堂建设项目，项目佐证材料仅有施工合同，连州市瑶安瑶族乡开发区巷道建设项目未见项目佐证材料。二、部分县（市、区）、乡（镇）自评材料不规范，难以反映专项资金实施效果。如清远市连山县 2016 年项目佐证材料，未能按照项目归类整理，材料混杂。

针对材料审核中发现的材料不完整、不规范等问题，评价组经对比分析，选取“武江区江湾镇瑶族村委会良坑村小组公路硬化工程之良坑口行人桥建设工程”项目作为自评优秀样本，于 7 月 11 日通知被评价单位按照样本项目补充完善佐证材料，于 21 日前提交评价组。但至 7 月 21 日，评价组未收到各县（市、区）补充的项目佐证材料。

五、现场评价

（一）现场评价对象的选取。

经了解分析，我省少数民族主要分布于少数民族自治县（3 个）、民族乡（7 个）和农村散居少数民族地方（389 个少数民族聚居村）。本次评价范围内的专项资金经因素法分配，分布于珠三角、粤东、粤西、粤北等四大片区共 12 个地级市的 34 个县（市、区），其中约 83.5% 的资金集中在 3 个自治县和 7 个民族乡。

为客观公正衡量和检验省级少数民族发展资金使用绩效，评价组在自评材料审核分析的基础上，遵循代表性原则（尽可能使抽取的现场评价地区代表全省整体）、独立性原则（由评级组独立操作，体现真实性）和可操作性原则（简洁高效，具有较强的可操作性），综合考虑专项资金分配情况、专项资金项目概况、项目类型、项目地域分布、是否属省财政直管县、被评价单位自评情况以及佐证材料提供情况等，以少数民族自治县和民族乡为重点，兼顾农村散居少数民族地方，共选取了珠三角、粤东、粤西、粤北等四大片区 5 个地级市的 6 个县、乡作为现场评价对象，涉及专项资金金额共计 3,514 万元，占总金额比例为 58.57%。

（二）现场评价方法。

现场评价主要采取材料核实、询问答辩和实地考评走访等方式，对评价范围资金

使用情况（包括自评材料反映信息的真实性、准确性、全面性等）进行深入具体、独立客观的了解与核实，对每一个选取的县、乡形成现场评价意见。

1.材料核实。当地民宗部门、财政部门及项目建设单位等按要求填报并提供有关评价资料，评价组对各项数据和资料的真实性、准确性进行核实。

2.询问答辩。评价组召开由当地民宗部门、财政部门、项目建设单位、施工单位等有关单位代表参加的询问答辩会。会上由当地相关负责人先对本县、乡专项资金实施情况做汇报，评价组就汇报内容及佐证材料进行询问，有关单位代表就评价组的询问进行了现场答复，对个别问题进行了会后补充材料书面答复。

3.实地考评和走访。评价组与当地民宗部门、财政部门、项目建设单位、施工单位等有关单位代表赴抽查项目实施现场核查项目情况，通过现场观察法、点数法、测量法、询问法等方式核查项目实施情况。

附件 2

2015-2016 年省级少数民族地区发展补助专项资金(少数民族发展资金)绩效评价指标体系表

评价指标					指标说明	评分标准	评价得分	
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	目标设置	完整性	5	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、成本内容,预期达到的效果性等内容。	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。	3.7	
			科学性	5	反映资金绩效目标设置是否明确,合理、细化,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。	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,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。	3.8	
			可衡量性	5	反映资金绩效目标设置是否量化、是否包括可衡量的绩效指标。	依据相关基础信息和证据判断目标设置的可衡量性,即绩效目标设置是否有数据支撑、是否有可衡量性的指标,据此核定分数。	3.6	
	量化指标	5	预期产出指标	3	反映资金预期提供的产出指标	依据相关基础信息和证据判断财政资金提供公共产品或服务预期产出指标内容来核定分数。	2.2	
			预期效果指标	2	反映资金预期达到的效果指标	依据相关基础信息和证据判断财政资金预期达到的效果指标内容来核定分数。	1.3	
	资金管理	18	资金分配	4	反映资金扶持类型、扶持对象和主要用途等情况。	依据相关信息和证据判断资金分配是否明确、合理,体现专项资金用途及部门职能。	3.3	
			资金到位	2	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 2 分;	1.5	

						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、未及时到位的原因等因素核定最后得分。		
				资金支付	6	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。	3.3
				支出规范性	6	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2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，视情节严重程度扣分，直至扣到0分。 3.会计核算规范性2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。	4.1
		事项管理	12	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。	5.1
				管理情况	4	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。	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。 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2分；否则，视情况扣分。	2.9
绩效	50	经济	5	预算(成本)控制	5	反映事项预算(成本)控制的合理性，即反映预算执行结果是节约还是超支等具	1.在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的前提下，支出结果未超过预算的，得满分；	4.8

表现	性				体情况及原因。	2. 支出超过预算的, 或者支出未能保障事项相应完成进度的, 酌情扣分。	
	效率性	10	完成进度及质量	10	反映事项实施(完成)的进度、质量和产出数量等情况。	1. 按目标设置或计划完成相应实施进度、质量和产出数量的, 得满分; 2. 未按目标设置或计划完成的, 酌情扣分, 具体可根据完成程度核定分数。	6.9
	效果性	30	生产生活基础设施和公共服务条件改善情况	10	反映资金使用或项目实施改善少数民族生产生活基础设施和公共服务条件情况, 包括乡村人畜饮水、电、路、便桥、农村能源等设施、特困群众危房改造等的改善情况及当地教育、医疗卫生等公共服务的改善情况。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况, 改善效果明显的, 得10分; 改善效果较明显的, 得8分; 改善效果一般的, 得6分; 有改善但效果不明显的, 得4分; 没有发生改善效果的, 不得分。	8.0
			少数民族群众增收情况	5	反映资金使用或项目实施在培训少数民族群众劳动技能、推广先进适用的生产技术, 促进少数民族地区居民增收、提高生活水平的效益情况。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况, 增收效益明显的, 得5分; 增收效益较明显的, 得4分; 增收效益一般的, 得3分; 有增收但效益不明显的, 得2分; 没有发生增收效益的, 不得分。	3.7
			促进发展特色产业情况	5	反映资金使用或项目实施对发展少数民族特色产业的推动作用, 包括具有一定资源优势和地方特色的种植业、养殖业、农产品加工业、手工业和民族特色旅游产业等。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况, 促进带动作用明显的, 得5分; 促进带动作用较明显的, 得4分; 促进带动作用一般的, 得3分; 有促进带动作用但不明显的, 得2分; 没有发生促进带动作用的, 不得分。	3.6
			特色文化保护与发展情况	5	反映资金使用或项目实施对少数民族特色村寨、特色文化的保护和发展的影响。	根据项目实际并结合绩效目标设立情况, 保护成效、发展带动作用明显的, 得5分; 保护成效、发展带动作用较明显的, 得4分; 保护成效、发展带动作用一般的, 得3分; 有保护成效、发展带动作用但成效和作用不明显的, 得2分; 没有发生保护成效、发展带动作用的, 不得分。	4.1
	可持续发展	5	反映事项完成后, 后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响事项可持续发展的因素, 以及事项实施对人、环境、资	1. 人员机构安排可持续得1分, 政策、制度可持续得1分; 2. 管理机制(如管护和资金投入等)可持续得2分; 3. 环境可持续得1分;	4.1		

						源是否带来可持续发展影响。	否则酌情扣分。	
		公平性	5	公众满意度	5	反映资金及支出项目与增加公共利益、公共福利和保障公共安全等方面的相关联程度,以及公众对资金补助政策、项目建设等情况的满意度。	根据满意度调查结论(%)核定分数。	4.4
合计	100	-	100	-	100	-	-	74.4

