

广东省第一批援川财政资金及政策实施 情况绩效评价

对口支援是中央政府主导下的中央政府部门和地方政府参与的对欠发达地区的帮扶活动，是一项具有中国特色的推动区域协调发展、协同发展、共同发展的政策，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的重大举措。广东省自 2014 年起对口支援四川省甘孜藏族自治州（以下简称甘孜州），安排援助资金实施一系列援建项目，有力促进了甘孜州经济社会发展。为全面检验援川资金使用绩效及政策实施效果，总结援川工作经验，进一步提高资金使用和对口支援项目管理水平，广东省财政厅按照省对口支援西藏新疆工作领导小组办公室的部署，成立评价小组，对第一批援川财政资金 99,461 万元及政策实施情况进行绩效评价。

一、政策概况

（一）政策实施背景。

1. 甘孜州经济社会发展现状。

甘孜州是全国 14 个集中连片特困地区之一，全州 18 个县（市）均为省级重点贫困县，其中石渠、色达、理塘、德格、甘孜 5 个县为国家扶贫开发重点县。甘孜州在“十二五”期间经济社会事业发展取得了较快发展，但底子薄、基数小，区域发展不平衡，全州近 60% 的 GDP、80% 的财政收入、90% 的工业都集中在东部地区；基础设施建设滞后，全州尚有 492 个建制村未通公路，有 1,600 个村未通电；资源富集但开发利用率仅 10%，水电“一枝独秀”的产业发展弊端日益凸显；人均受教育年限仅 7.1 年，比全国低 3.3 年，地方病、高原病发病率高，边远牧区群众“上学难”、“就医难”的矛盾和因病致贫、因病返贫现象仍然突出；贫困“量大、面广、程度深”的状况还未根本改变，到 2013 年底全州贫困人口

还有近 19 万人，实现全面建成小康社会的任务十分繁重，亟需进一步加大帮扶力度。

2. 国家区域协调发展战略的新部署。

自国家实施西部大开发战略以来，川滇甘等三省藏区经济社会发展较快，居民生活质量显著提高。但三省藏区由于历史条件和社会经济发展滞后、自然环境等现实因素的限制，与东部沿海地区相比，在经济发展、技术进步、社会事业发展和资源分布等方面存在着很大的差距。三省藏区的经济社会发展仍然面临特殊困难和问题，维护社会稳定、保障改善民生、保护生态环境、实现全面建成小康社会的任务十分繁重，亟需进一步加大帮扶力度。因此国家提出了一系列政策措施来解决地区发展不平衡不充分问题，对口支援政策就是其中之一。

2014 年 8 月，国务院办公厅发布《关于印发〈发达省(市)对口支援四川云南甘肃省藏区经济社会发展工作方案〉的通知》(国办发〔2014〕41 号)，组织天津市、上海市、浙江省、广东省(含深圳市)等发达省(市)在 2014-2020 年对口支援三省藏区工作，其中广东省(含深圳市)对口支援四川省甘孜藏族自治州，并要求在对口支援时，要与东西扶贫协作、省内对口帮扶结合起来协同推进，推动三省藏区实现跨越式发展，维护社会稳定和长治久安。

3. 探索实现互利共赢、共同富裕的广东样本。

广东经济实力和地方综合财力在全国各省市中名列前茅，是全国经济的排头兵，也是全国对口支援的排头兵。自 2010 年新一轮对口支援西藏、新疆工作开展以来，广东对口支援林芝、喀什的资金逾百亿元，资金和人才投入力度之大均前所未有，极大地

促进了西藏、新疆经济社会的发展。同时在援建过程中，广东将发展过程中培育的现代发展思维方式、创新意识、建设精神和经营理念等通过各种方式潜移默化地引入到受援地，催化了受援地的理念意识更新，促进了工作机制体制的更新。广东对口支援西藏新疆的实践充分证明，党中央、国务院关于实施对口支援的战略决策是完全正确的，对口支援的各项政策措施是行之有效的。

尽管广东省内区域城乡发展不平衡的问题依然存在，粤东西北地区无论在经济总量上，还是在教育、卫生、文化等公共服务资源配置上与珠三角地区都存在明显差距。但是广东在肩负省内脱贫攻坚任务和对口支援林芝、喀什、以及桂、川、滇、黔4省区71个县（市、区）扶贫协助任务的同时，以高度的政治责任感，在资金筹措和工作机制上全面落实对口援甘任务，探索出一条统筹区域发展、资源优势互补、实现互利共赢、共同富裕的新样本。

（二）政策实施目标。

为做好广东省对口支援甘孜州工作，广东省人民政府办公厅于2015年2月印发《广东省对口支援四川省甘孜藏族自治州经济社会发展工作实施方案的通知》（粤办函〔2015〕106号），要求从共享发展成果、促进民族团结、维护社会稳定、保障生态安全的高度出发，坚持以民生援建为龙头，产业援建和智力援建为两翼的总体思路，围绕增强受援地自我发展、可持续发展能力，开展对口支援甘孜工作。力争在国家的指导扶持下，到2020年，经过援受双方共同努力，支持促进甘孜州基本公共服务能力显著提高，生态环境持续向好，特色优势产业加快发展，自我发展能力明显

增强，社会更加和谐稳定，各民族的向心力和凝聚力进一步增强，为甘孜州力争与全国一起全面建成小康社会提供助力。

二、政策执行与落实情况

（一）资金规模与项目类型。

2014-2020年广东省级财政援川资金筹措总额为146,556万元，截至2018年3月31日，广东省财政厅已安排并通过四川省财政厅拨付给甘孜州财政局援助资金99,461万元(见表2-1)，资金筹措支付进度为100%。

表 2-1 援助资金安排表（单位：万元）

年度	资金安排任务数	实际拨付数
2014年	18,000	18,000
2015年	18,900	18,900
2016年	19,845	19,845
2017年	20,837	20,837
2018年	21,879	21,879
2019年	22,973	
2020年	24,122	
合计	146,556	99,461

甘孜州财政局按照对口支援规划，将99,461万元安排到州本级和18个县（市）用于七个大类的214个项目建设，其中84.31%的资金用于改善和保障民生，符合国家发展改革委“援助资金的80%用于改善民生”的要求；而民生领域中，住房、教育和医疗卫生的投入比重较大，分别占民生类援助资金总额的18.50%、46.20%、28.10%，符合国家新时期扶贫开发总目标的要求。

表 2-2 项目投入结构表

项目类型	安排金额（万元）	资金比重（%）
着力改善农牧民生产生活条件	41,383.00	41.61
大力开展教育及就业支援	41,426.00	41.65
推动特色优势产业发展	7,200.00	7.24
强化生态建设和环境保护	1,040.00	1.05
加大人才培养引进支持力度	3,247.00	3.26
加强基层组织和政权建设	1,720.00	1.73
其他	3,445.00	3.46
合计	99,461.00	100

从援助项目的建设内容来看（图 2-1），基建项目（如办公用房、校舍、周转房等建设）、设备设施购置等硬件设施投入的比重较大，超过培训培养、产业扶持、济困助残等其他各种类型投入比重的总和。

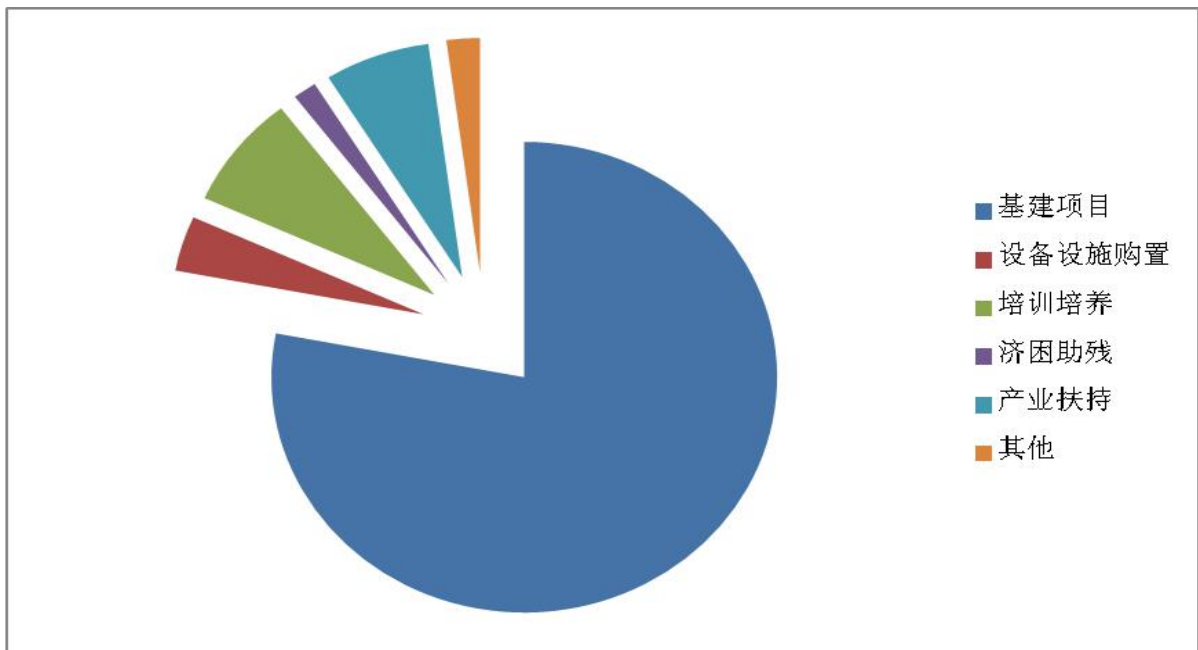


图 2-1 项目资金构成图

（二）工作管理机制。

为切实有效做好对口援川工作，广东省与四川省、甘孜州建立了由援受双方共同参与的对口支援工作机制，协调落实对口支援各项工作。

1. 建立工作协调对接机制。广东省建立了与四川省对口支援四川藏区经济社会发展联席会议制度，由两省政府主要领导同志召集，每年召开一次会议，统筹协调和研究部署对口支援甘孜州工作。同时，广东省成立了对口支援四川省甘孜藏族自治州工作前方工作组（以下简称前方工作组），作为广东省在甘孜开展对口支援工作的前方办事机构，具体负责与甘孜州协商草拟对口支援规划以及年度项目计划，协助推动援建项目实施，监督检查援助项目的建设实施情况以及援助资金的使用情况，配合前后方工作联系衔接等工作。受援方甘孜州成立了广东省（含深圳市）对口支援甘孜州经济社会发展工作领导小组，配备了专职人员，负责联系、沟通、协调广东省对口支援甘孜州日常事务；甘孜州18个县（市）也相应地成立了对口支援工作领导小组，并安排专人负责推进相关工作。

2. 明确统联关系，确定支援方式。广东省对口支援甘孜州采用“省统筹，市配合，分片联系到县”的方式开展，即省统筹对口支援的规划编制、政策制度、资金项目安排、干部挂职和人才培养安排，有关市与甘孜州所辖县建立联系，配合衔接落实各项工作任务。同时，援助项目全部采取“交支票”方式组织实施，即援助项目由四川省为主选择提出、援受双方共同审核，项目建设管理监督以当地为主，建成后由甘孜州牵头，前方工作组参与，

按规定办理项目竣工验收及资产移交等相关手续。

3. 建章定制，规范工作组行为。一是前方工作组会同甘孜州发展改革委研究起草并颁布了《广东省对口支援甘孜州工作机制》、《广东省对口支援甘孜州产业扶持资金管理办法（试行）》，甘孜州政府印发了《关于进一步做好承接广东省对口支援工作有关事项的通知》（甘委办〔2015〕77号），明确了部门职责和工作程序，保障了对口支援工作有条不紊地开展。二是对前方工作组的组织管理、财务管理、公务接待、采购管理、车辆使用管理等都作了详细规定，实现了对前方工作组在甘孜工作各方面的规范指引。

（三）项目实施结果。

1. 援助项目实施进度。截至2018年3月31日，214个援助项目中已有118个完成建设，有81个项目尚在建设过程中（其中有17个项目未在计划时间节点完成），未开工建设项目15个。

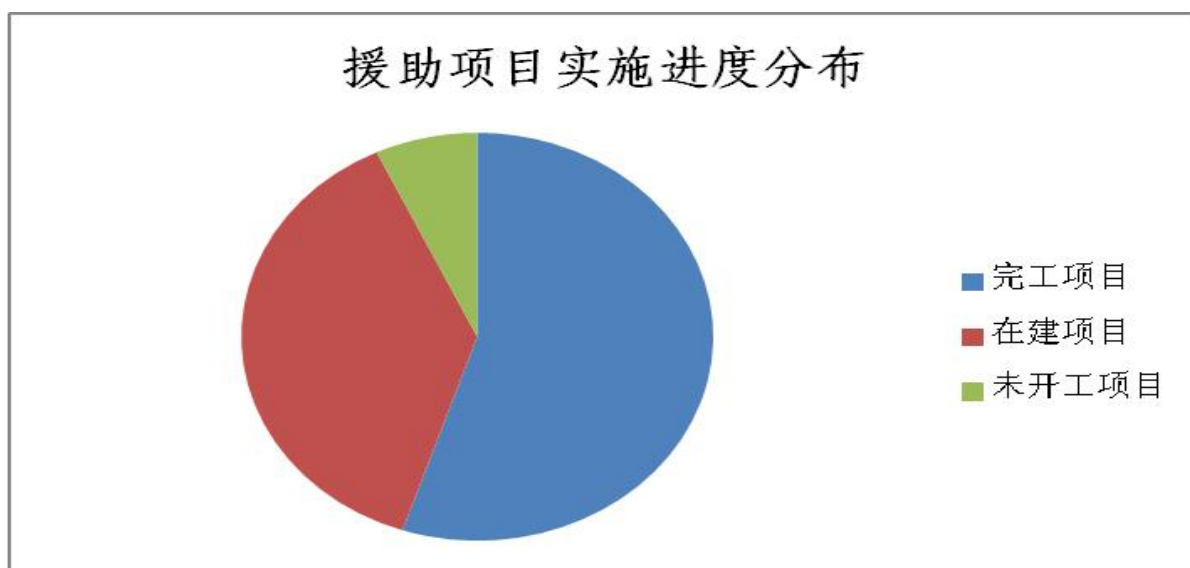


图 2-2 援助项目实施进度图

2. 援助资金支付进度。截至 2018 年 3 月 31 日，甘孜州财政局已收到四川省财政厅转拨的 2014-2018 年度广东援助资金 99,461 万元，资金到位率 100%。2014-2018 年安排援助资金建设 214 个项目，实际支付 2014-2017 年度的援川资金 66,632.66 万元，资金支付率为 85.9%。按截至 2017 年已安排资金 77,582 万元计算。

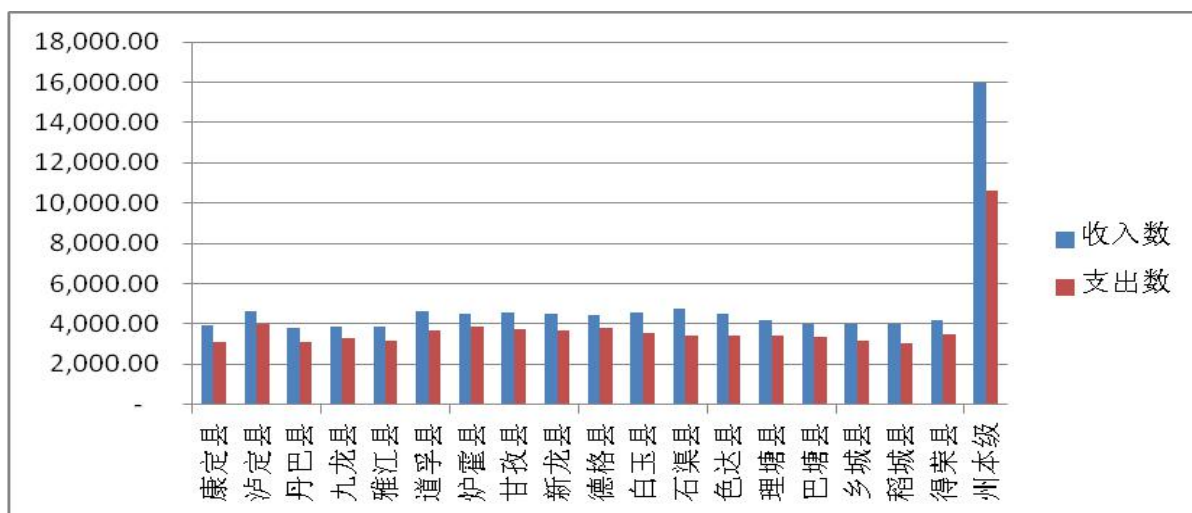


图 2-3 各地区资金收支情况

三、政策综合评价

综合前方工作组自评、评价小组自评材料审核和现场评价结果，广东省援川财政资金绩效目标完成质量较好，除部分项目实施进度滞后、效益暂未完全显现外，大部分项目均能按照预期计划实施完成，并在当地取得了良好的政治效益、经济效益和社会效益。综合评定广东省第一批援川财政资金及政策实施情况绩效评价得分为 91.15 分，绩效等级为“优”。（评分情况详见附件 2、3）

（一）政策实施针对性。

1. 资金投向符合当地的发展要求。

甘孜州“欠发达、水平低、不平衡”的实际情况决定了对口支援的内容包括产业、民生、基础设施和社会事业发展等，援助资金和项目安排必须要与当地的经济社会发展规划和专项规划做好有机衔接。同时，与甘孜州的需求相比，援助资金有限，这就要求必须充分考虑资金的使用效益，四两拨千斤，将资金投向当地所需所急，使其最大限度发挥援助资金的综合效益。在梳理国家《西部大开发“十三五”规划》、《“十三五”脱贫攻坚规划》等区域协调发展规划，以及《四川省民族地区教育发展十年行动计划（2011-2020年）》、《甘孜藏族自治州国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《甘孜州民族地区卫生发展十年行动计划》等地方发展规划的基础上，广东省委、省政府组队赴甘孜州开展实地调研，与甘孜州就资金投向进行协商讨论，并编制出台《广东省“十三五”对口支援四川甘孜经济社会发展规划》。

总体上，广东的援助项目规划既满足国家的部署要求，又符合甘孜州的实际情况，与国家区域协调发展规划、四川省和甘孜州的发展规划相衔接，形成由上至下、功能清晰、衔接协调的规划体系。一方面援助项目规划注重民生和实效，因地制宜，着眼于改善、惠及和保障民生。针对农牧民集中居住在高海拔陡坡山区、自然灾害频发的恶劣生产条件，以及住房简陋、人畜混居、卫生环境差的生活条件，安排16,544万元用于藏区新居建设和村

容村貌环境整治等项目；针对教育、医疗资源匮乏、人才薄弱短缺的现实，安排 64,605 万元用于幼儿园、寄宿制学校和乡镇卫生院标准化建设，以及教育医疗装备购置、教师医师素质能力提升等。另一方面援助项目规划注重长远和稳定，安排 7,200 万元用于发展特色优势产业，拓宽增收渠道，助推甘孜改变水电“一枝独秀”的产业发展弊端；安排 5,947 万元用于就业技能培训、干部人才培养和粤甘两地交流，提高甘孜农牧民的能力素质，为发展储备智力资源；安排 1,720 万元用于基层组织和政权建设，把基层党组织建成坚强的前沿阵地和战斗堡垒，促进藏区和谐稳定、长治久安。

2. 交支票的援助方式结合了受援地的实际情况。

援助项目全部采用“交支票”方式进行。这种方式，一是在项目建设上充分考虑并体现了受援地的意愿，保证了援建资金更加准确地投放。同时，“交支票”方式让当地干部群众和各行各业参与到援助项目的建设管理中，通过援助项目增强技能，提高素质，增加就业和增收机会，激发受援地自我发展的潜力。二是明晰了援受双方权责，受援方是项目建设的主体，能够统一设置项目建设、质量管理的标准和要求，对援助项目统一进行规范管理；支援方可以将更多精力放在项目、资金的监督检查和帮助当地改进和创新工作机制和方法，夯实科学发展基础上。三是第一批前方工作组只有 6 人，“交支票”的方式也充分考虑了援川前方工作组人力资源非常有限的实际情况。

（二）政策实施有效性。

1. 改善保障民生，提高受援地区公共服务水平。

一是改善人居环境，推进美丽乡村建设。通过实施“藏区新居”、村容村貌整治，同步完善聚居点道路、饮水等基础设施条件，解决了445户贫困农牧民住房问题，居住条件得到了彻底改变，有效改观了乡村的总体面貌，改善了农牧民群众的人居生活环境，群众幸福指数明显提升。二是助推藏区教育现代化发展，有效切断了贫困代际传递。充分利用中小学闲置校舍、村级活动室等公共设施，通过新建、改扩建等方式建成8所幼儿园，进一步扩大学前教育公共资源，逐步实现“幼有所育”。有序推进24所双语寄宿制学校校舍和教学资源配套等硬件设施建设，优化和完善藏区的教育资源结构；针对性开展双语教师培训工作，提升国家通用语言教育普及；分15批次对校长、骨干教师、管理人员共1,887人次进行集中培训，选派5批次共113名骨干教师和管理干部赴广东省进修学习，提升教师和管理干部的教学管理能力。三是医疗卫生服务条件极大改善，公共卫生服务质量有效提升。通过推进乡、县和州三级医疗服务体系标准化建设，以及对医技人员实施培训，推动优质医疗卫生资源下沉，提升了医疗机构的装备水平，平均每乡卫生院的床位数由原来的1-2张增加至6张，新增床位60多张，解决了医疗人员住房安全和集体生活问题，极大提高了区域内患者就近享受医疗服务的可及性，转变农牧民从有病不治向主动求医的就医习惯，进一步促进了“小病不出乡、大病

不出州”服务目标的实现。组织 400 多名医务人员参加学术讲座，选派 42 名医务人员到广东参观学习，全面提升了基层医疗人员的服务技能和治疗水平，切实培养了一批“留得住、能战斗、带不走”的医疗和管理人才，实现了人才培养从“输血”到“造血”的跨越。

2. 注重人力资源开发，增强受援地自我发展能力。

一是强化培训，提升技能促就业。大力开展旅游服务、建筑工匠、手工艺制作、玛尼石刻等服务业和传统技艺培训，累计培训 39 期共 1,505 人，培训合格 1,475 人，合格率达 98%，就业率达 60% 以上。二是举办专场招聘会，帮助富余劳动力转移就业。举办 3 场就业扶贫现场招聘会，组织 15 家粤川优质企业参加并提供就业岗位 3,046 个，帮助 101 名（其中建档立卡贫困人员 53 名）劳务人员实现赴广东就业。三是鼓励带动，促进就地就近就业。连续 3 年举办电商创业孵化服务培训班，使甘孜 240 名青年受益；补助 2017 年返乡创办农村专业合作社 7 个，帮助有创业意愿的困难群众实现返乡创业，推动专合组织发展，并带动 200 余名当地贫困人口实现就近就地就业。

3. 扶持发展特色产业，业兴民富促和谐。

一是大力扶持食用菌、畜牧养殖种养殖（殖）和加工、中藏药业和民间手工艺业等助农增收特色产业项目，培养引导龙头企业与合作社、农（牧）户建立新型合作关系，有效带动百姓增收。组织举办各类投资推介会、座谈会、洽谈对接会 20 多场次，向

1,000余家投资商及企业作宣传推介，吸引20余批次近200余家知名企业进州考察，在各类平台签署投资合作协议51个、投资额590.4亿元。二是培育扶持电子商务发展环境，扶持379个贫困村实施农村电商服务体系建设，构建了农畜产品产销对接“1+N”体系（1个销售主体+N个供货对象，从推广农副土特产品网络销售、打造包装产品和人员培训等方面助推电子商务精准扶贫）。2016年，全州实现网络交易额13.54亿元，增长26.71%，其中实现网络零售交易额11.77亿元，增长21.92%，首次突破10亿元，占全州社会消费品零售总额的比重14.42%，排名由2015年的全省第21位升至第14位；实物型交易额到达1.08亿元，较去年同期增长100%，首次突破1亿元。全州电子商务应用企业达到65家，中小企业电子商务应用普及率超过15%。

4. 高原沿海优势互补，粤甘携手合作共赢。

广东省大力发挥对口支援在粤甘两地产业合作上的桥梁纽带作用，充分运用市场手段扩大援川效应，对照甘孜州产业发展思路“牵红线”，促进两地更大范围、更广领域、更高层次的经济交流合作。一是先后出台《中共甘孜州委甘孜州人民政府关于进一步扩大和深化对外开放合作的意见》、《甘孜藏族自治州招商引资奖励办法（试行）》、《甘孜州关于鼓励投资优惠政策的若干规定（试行）》等鼓励优惠政策，营造发展政策氛围。二是组建商务投促局，形成州县对口、职责对应、权责一致的商务投促体系，初步构建“大商务”格局。三是牵线搭桥，组织多场投资推介会和专场对

接活动，促成签约项目 10 个，投资总额 353.7 亿元，引导广东棕榈股份等具有全产业链的综合文化旅游集团与甘孜州合作打造区域化精准布局的特色文旅小镇，推动比亚迪公司主要股东广州融捷的锂矿项目在成甘工业园落地，粤甘两地合作共赢格局初见雏形。

（三）政策实施回应性。

根据资金分配及项目分布情况，评价小组通过实地走访、查看及发放调查问卷等方式，在康定、泸定、理塘、雅江和稻城等 5 个县（市）对项目实施受惠群体进行了满意度调查。累计查看受援项目 20 个，走访教师、医护人员、受惠群众等 25 人，发放并回收有效调查问卷 80 份。从走访的结果看，100%的受访者对第一批援川资金在住房建设和人居环境改善、教育医疗卫生条件改善、农牧民生产和家庭经济收入增长扶持方面取得的成绩表示赞扬和满意。从收回的群众调查问卷结果看，接受调查人员对援建项目和政策了解的占 97%，认为援建项目在改变当地居民生产条件方面有重大影响的占 97%，95%的受访者对援川项目和政策的效果满意，认为援川项目的效果能持续发挥作用，建议继续加大对村镇交通、基础设施、教育、医疗等方面的投入力度，侧重旅游和农副产品加工的产业扶持。

四、存在问题

（一）援建资金偏重投入硬件建设，对软件建设和可持续发展方面的投入有所不足。

本次评价涉及的 214 个项目中，涉及改善和保障民生的资金共 83,849 万元，其中教育和医疗卫生的投入比重较大，分别占 46.20%、28.10%。从教育和医疗卫生援助项目的建设内容来看，在基础建设和设备购置等硬件设施投入的比重较大，在人才素质提升等软件发展投入的比重较小。在教育方面，硬件设施投入占比 96.39%，软件发展投入占比 3.61%；在医疗卫生方面，硬件设施投入占比 96.46%，软件发展投入占比 3.54%。与发达地区相比，甘孜州的硬件设施确实存在很大差距，非常需要加大投入力度予以改善。但评价小组现场评价中发现，受环境、待遇和人员素质等因素制约，专业教师、医护人员队伍不稳定，部分医疗设备和周转房的使用率较低。与国家投入和四川省内对口支援相比，广东省援助资金在大部分项目中的占比较小，主要体现了辅助推动、锦上添花的作用，对项目真正的影响比较有限。如本次援建乡镇标准化卫生院建设的项目共有 26 个，涉及资金总额 1.87 亿元，而中央财政通过国家重点生态功能区转移支付资金投入甘孜州乡镇标准化卫生院建设 11.93 亿元。援助资金的有限性决定了广东省应将资金安排到刀刃上，安排在最能够促进受援地自我发展能力和可持续发展能力发展的项目上。

（二）援建机制的完整性、规范性需要进一步提升。

1. 项目论证、甄选、审批的决策程序不够严格规范。

援助项目是由受援方提供项目清单，援受双方共同审核确定。由于前方工作组未能介入到项目前期的论证、调研等工作环节，

且援受双方就项目的论证、甄选、审批等没有制定具体的操作细则明确双方的职责权利，双方没有就援建项目申报的范围、类型、申报要求等制定明确的甄选标准，以致出现项目审核把关不严、项目实施内容与申报内容不符等现象。如前方工作组委托第三方中介机构实施审计检查时，发现九龙县呷尔片区双语寄宿制学校新建第二教学综合楼于2015年9月竣工验收，而该项目在援助规划中的建设年限是2017-2018年，并获得了2017年援助资金300万元。又如道孚县申报的2014-2015年三完小建设项目建设主体是三完小学校学生食堂建设，但实施过程中，援助资金1,200万元用于支付鲜水镇双语寄宿制初级中学新建项目，项目主体与申报主体不相符。

2. “交支票”援助方式的监管力度和效率相对不足。

“交支票”方式下，援助项目的管理、监督以当地为主、支援方为辅，双方按照各自职责要求开展工作。但是在相关监督管理制度的设计上，援受双方除了就产业扶持资金制定了《产业扶持项目管理办法（试行）》外，未就项目管理和资金管理共同制定具体的管理办法。在对口支援工作有关事项的通知中，明确了各部门的对口工作职责、工作程序和工作要求，但是对广东省有关部门及前方工作组在项目管理和资金管理中每个环节所负责的监督内容、监督方式、监督要求等没有具体明确，造成广东对口支援监管工作没有明确的制度依据，难以在项目甄选立项环节提前介入。实际工作中，前方工作组和受援方采取的并联审批等监管

方式的监管力度、效率相对不足。

（三）产业扶持资金投入重点不够突出，资金激励效应不明显。

一是从投放强度来看，补助标准偏低偏散。2014-2017年产业扶持资金3,600万元共补助32个项目，平均每个项目112.5万元，100万元（含）以下的项目25个，占比78%，资金分配较分散。二是从投入项目类型来看，扶持重点不够突出。农业种植和畜牧养殖、加工项目数量最多，共16个，占扶持项目总数的50%，扶持金额（850万元）仅占扶持资金总额的23.6%；而产业园和示范园项目5个，占扶持项目总数的15.6%，扶持金额（1,660万元）占扶持资金总额的46.1%。无论是从数量还是扶持金额上，都没有特别突出的领域，财政资金的激励效应不明显。

（四）资金管理和使用规范性有待提高。

从现场核查和审计机构的审计结果来看，援助资金的使用还存在不合规的情形。一是违规挪用项目资金。如：巴塘县2016年贫困村村容村貌整治项目，其中184.72万元被挪用支付教育园区太阳能购置款。二是部分项目未按规定实行国库直接支付。现场核查时，发现部分项目资金不是由财政部门直接支付给施工方，而是由财政部门直接拨付至项目主管部门，由项目主管部门再支付给施工方。如：泸定县第四中学教学楼、学生宿舍、学生食堂项目的援助资金1014万元，由泸定县财政局拨付至泸定县教育体育局，再由泸定县教育体育局根据工程进度支付工程款给项目承

建商。**三是**部分资金未及时落实项目，造成资金沉淀。2014-2018年共安排产业扶持资金4,800万元，其中2014-2015年1,200万元，2016-2018年各1,200万元。上述资金到2017年才开始安排项目资金，其中使用2014-2015年年资金安排项目7个，使用2016年资金安排项目1个。2018年使用2016年资金安排项目10个，使用2017年资金安排项目14个。**四是**部分项目单位没有对各自项目进行会计核算，如道孚县和九龙县，包括县教育局、县卫计局、县住建局等项目建设单位没有按规定进行会计核算，无法提供准确的项目资金使用情况。

（五）个别援助项目未发挥应有的效益。

一是乡镇卫生院标准化项目建设未能从根本上缓解当地“看病难”的问题。本次援助甘孜乡镇卫生院标准化项目主要是建设业务用房、职工周转房、附属工程等，少部分在医疗设施设备上（如B超、X光等）。这些援助项目一定程度上改善了当地的就医环境，使得农牧民实现就近实施常规检查。但通过现场与磨西、瓦泽乡等医护人员了解到，甘孜州地广人稀，交通不便以及农牧民的生活习惯、宗教信仰等原因，主动就医的情况较少，B超、X光等设备的使用频率不高。各乡镇卫生院为提高基层首诊率，完成基本公共卫生服务任务，都会定期安排医护人员下乡，但现场抽查的乡镇卫生院都缺乏血常规、血糖等（便携）检查设备，也未配备专业检测技术人员，抽血、化验等基本医疗功能仍需要农牧民到县医院才能实现，看病依然困难。同时，乡镇卫生院下乡

诊疗时需要向县医院或中心医院租赁设备和人员，在一定程度上增加了乡镇卫生院的成本。二是就业技能培训工种与劳动力市场需求脱节，助推受援地富余劳动力就业情况不理想。根据2016年甘孜州农村贫困家庭劳动力摸底调查结果，全州农村贫困户入库总数48,433户，196,642人，其中：已脱贫1,437户15,969人，未脱贫46,996户180,673人。未脱贫贫困户中非适龄劳动者78,807人，龄内无劳动力能力人员22,690人，龄内有劳动能力无就业意愿人员1,077人，龄内有劳动能力纳入就业帮扶78,099人（在家务农69,218人，已转移就业8,874人，省外务工52人）。由于当地劳动力市场发展不充分，吸纳就业岗位不足，劳务输出成为解决富余劳动力的主要手段。针对当地劳动力技能不足的情况，援助资金共安排1,500万元用于技能培训和贫困劳动力就业创业项目，并开展援受双方劳务协作对接工作。从实际结果来看，劳务输出效果差强人意。2017年3月甘孜州泸定县举办的就业扶贫现场招聘会中，与珠海企业达成意向的有58人，实际赴珠海务工的只有42人，两个月后继续留在珠海务工的只有20余人。主要原因一方面是受观念、风俗习惯等因素影响，不适应当地环境，语言不通，愿意外出就业的人较少；另一方面是当地劳动力的劳动技能与广东市场需求脱节。尤其是随着广东近年产业的升级调整，原有的劳动密集型企业已逐渐迁向东南亚或内地，技术创新、现代服务等类型企业不断涌现，技术型、技工型人才缺乏；而甘孜州的就业技能培训工种主要集中在摩托车维修、美容美发、厨

师烹饪、旅游服务、建筑工匠等初级水平的技能培训，与广东的劳务需求差距较大，劳务输出不足，预期效果不理想。

五、政策建议

（一）补充完善援助项目甄选和资金分配机制。

一是改进援助项目甄选方式，实施主动引导与清单遴选相结合。要改变单纯由受援地提供项目清单进行选择的方式，主动提前介入项目的推荐和筛选，设定甄选条件和标准，建立项目库，积极引导受援地适合当地发展的、尚未谋划建设的项目纳入规划，增强延展性，为今后发展打下坚实基础。二是优化援助资金分配方式，适度统筹资金，集中力量办大事。在满足“二八原则”的基础上，要将资金重点投放在受援地急需、迫切解决的问题，投放在有利于强化受援地内生发展动力的项目上，有利于援受双方共同发展的合作项目上。建议可尝试在原有按照县域分配资金基础上，按照项目成熟度选择项目并适当加大资金安排力度，以调动受援地不同区域的积极性和主动性。

（二）健全援助资金与项目的全程监督与评估机制。

一是与受援方补充制定援助项目与资金管理办法，明确援受方的责任，规范资金管理、资金使用、监督检查等行为。二是实现监管关口前移，组织专业机构参与项目立项的评审或复核，确保财政资金的安全有效利用。三是构建动态监管和跟踪问效机制，援受双方和第三方监督机构共同参与，加强对重点领域、重点项目和重点资金的跟踪检查，收集项目实施相关信息，总结和分析

实施中存在的问题，并及时根据跟踪结果调整项目规划和资金投向，及时进行整改，逐步形成事前、事中、事后“三位一体”的监督管理体系，切实达到对援助资金的全过程监控。

（三）要立足共享共赢，打造“对口支援+合作共赢”的广东模式。

在继续重点保障民生对口支援的基础上，建议着重加大对产业援助的支持力度，将其打造为广东对口支援的亮点。一是结合东西协作扶贫工作要求，立足甘孜州资源禀赋和旅游、农牧、中藏医药等六大产业基础因地制宜、大小结合、长短结合的产业扶贫发展思路，引进广东企业到甘孜州投资建设特色产业基地，依托种养殖和加工业产业发展培育一批贫困村专业合作组织，促进产业发展带动脱贫奔康。二是深化与甘孜州在电子商务、旅游业等现代服务业的合作，提升产业合作层次和水平，进一步将甘孜的资源优势与广东的市场优势、技术优势、人才优势等有机结合。同时在生态能源、优势矿产开发、特色文化产业发展等方面拓展合作空间，积极开展人才交流和创业合作，为人才跨区域交流创造良好的政策环境。三是充分借鉴广东飞地经济发展积累的经验，加强粤甘两地的经贸交流合作，建立粤甘企业“对接”需求信息库、企业合作交流微信平台、商贸协会等，推动粤甘企业、各类团体和中介组织建立联系机制，构建多层次、宽领域、全方位的合作体系，将广东先进生产力向甘孜辐射，将企业项目向甘孜迁移，为广东的转型升级与发展拓展空间，也为甘孜注入新的

发展动力，粤甘共同探索打造“对口支援+合作共赢”的区域协调发展新模式。

附件：

1. 广东省第一批援川财政资金及政策实施情况绩效评价指标体系及得分表；
2. 广东省第一批援川财政资金及政策实施情况绩效评价指标分析情况。

广东省第一批援川财政资金及政策实施情况

绩效评价指标体系及得分表

评价指标						指标解释	评分标准	指标得分
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	11	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。	1. 设置了总目标或阶段性目标的，得 1 分；2. 总目标与阶段性目标内容匹配的，得 1 分；3. 各阶段性目标之间可衔接，逻辑关系合理的，得 1 分；4. 能完整叙述预期提供的公共产品或公共服务的，得 1 分；5. 绩效目标能反映项目开展预期达到的效果的，得 1 分。	5.00
				科学性	3	反映资金绩效目标设置是否明确，合理、细化，资金绩效目标是否与项目属性特点、支出内容相关，体现决策意图，同时合乎客观实际。	1. 绩效目标能对中央及省相关规划或文件精神进行分解及进一步诠释的，得 1 分；2. 绩效目标能明确项目工作事项及工作要求的，得 1 分，未能明确的，酌情扣分；3. 绩效目标设置能细化至区域实施水平的，得 1 分，未能明确的，酌情扣分。	3.00
				可衡量性	3	反映绩效目标设置是否量化、是否包括可衡量的绩效指标。	1. 绩效目标设置客观的，得 1 分； 2. 设置的目标有历史数据可进行对比，并能体现工作质量、效率变化的，得 1 分，否则酌情扣分； 3. 绩效目标含具体量化指标的，得 1 分，否则酌情扣分	3.00

评价指标						指标解释	评分标准	指标得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			
	组织 实施	12	组织 联动	3	反映援川前线工作组组织联动能力	援川工作组能充分与对口援建办公、后方支援团队实施沟通,保障援川任务顺利实施的,得3分,否则酌情扣分。	3.00	
			制度 机制 建设	3	反映援川工作机制建设情况	援川工作领导、工作、任务分工等制度机制完善的,得3分,否则酌情扣分。	3.00	
			人才 保障	3	反映援川队伍人员配置是否充足。	援川队伍资质优秀、人员保障充足的,得3分,否则酌情扣分。	3.00	
			预算 编制	3	反映资金预算编制是否合理	预算编制合理的,能充分反映项目实施内容的,得3分,否则酌情扣分。	3.00	
	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. 资金足额到位的,得2分;否则,按实际到位数/应到位数*100%*2分计算。 2. 资金到位及时的,得2分;否则,到位每滞后1天,扣0.1分,扣完为止。	4.00	
			资金 支付	6	反映各类资金的实际支出情况。	指标得分=资金支出/到位资金*100%*6,计算结果≥6时,按6分计算。	5.15	
			资金 管理 及使 用规 范性	7	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,知否转账核算,支出凭证是否合规有效。	1. 预算调整规范的,得1分; 2. 严格执行资金管理、费用标准集中支付制度等规定的,得1分; 3. 据实支出,未虚列支出,不存在截留、挤占、挪用资金的,得1分; 4. 会计核算规范的,得1分; 5. 按进度支付资金的,得1分; 6. 按有关管理办法等要求的范围、标准支出的,得1分; 7. 未存在其他违反相关法律法规的行为的,得1分; 未能达到上述要求的,按项酌情扣分。	5.50	

评价指标						指标解释	评分标准	指标得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			
		事项管理	10	实施规范性	4	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。	1. 项目或方案调整规范，得2分。 2. 项目招投标、建设、验收等严格执行相关制度规定，得2分。 未能达到上述要求的，酌情扣分。	4.00
				监督管理	6	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. 主管部门充分落实监管责任的，得2分； 2. 项目单位内部监管规范到位的，得2分； 3. 项目信息能按要求及时、完整公开的，得2分； 未能达到上述要求的，按项酌情扣分。	5.00
绩效表现	50	效率性	16	任务完成进度	8	衡量2014-2018年援川任务完成进度。	指标得分=214个援川项目整体完成进度(%) * 8。	6.00
				任务完成质量	8	衡量2014-2019年援川任务完成质量。	1. 建设类项目达到国家有关标准，整体通过验收的，得3分； 2. 补贴类项目，达到预期补贴标准的，得3分； 3. 培训、交流类项目，达到预设场次、人数目标的，得2分。 上述各项未达要求的，按项酌情扣分。	6.00
		效益性	24	推动区域发展	9	反映援川项目在推动区域发展方面的影响。	援川项目在产业发展、推动就业、人才交流引进、人才培养等方面有重大贡献，效果明显的，得9分，有一定效果的，得2-8分，效果不明显的，得1分。	8.00
				提高居民生活质量	9	反映援川项目在提高居民生活水平方面的影响。	援川项目在医疗、教育、居住等方面有重大贡献，实施效果明显的，得9分，有一定效果的，得1-8分，效果不明显的，不得分。	9.00

评价指标						指标解释	评分标准	指标得分
一级指标		二级指标		三级指标				
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)			
				落实扶贫攻坚战略	3	反映援川项目对甘孜州落实国家扶贫攻坚战略的影响。	援川项目的实施，在甘孜州扶贫攻坚工作中作出重大贡献，项目实施效果明显的，得3分，有一定效果的，得1-2分，效果不明显的，不得分。	3.00
				优化生态环境	3	反映援川项目对甘孜州生态环境的影响。	援川项目的实施，在污染治理，保护水资源等方面有有重大贡献的，得3分，有一定效果的，得1-2分，效果不明显的，不得分。	3.00
		公平性	10	公众满意度	10	反映公众对该项资金政策的支持度和满意度	根据满意度调查结论核定分数。	9.50
合 计								91.15

广东省第一批援川财政资金及政策 实施情况绩效评价指标分析情况

广东省第一批援川财政资金及政策实施情况绩效评价依据既定的评价指标体系，评价小组采取文献调查、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价第一批援川财政资金的使用和管理情况、实施成效等。从 19 个三级指标的分析情况看，补助资金在目标设置、组织实施、效益性方面既取得良好的成绩，也存在一些纰漏。据此，该专项资金使用的绩效评价得分为 91.15 分，评价等级为“优”。

一、绩效影响分析

(一)完整性。指标分值 5 分，评价得分 5 分，得分率为 100%。绩效目标具体、明细，既有总目标又有每类项目、每年度的具体目标，实施进度计划明确，实施质量要求明确。

(二)科学性。指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率为 100%。明确指向教育、医疗、住房、就业、扶贫等基本公共服务发展计划目标，既符合国家对口支援工作部署要求，又与受援地实际情况相符合，也与受援地发展规划相衔接。

(三)可衡量性。指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率为

100%。定量和定性目标明确，能够以国家有关行业质量标准予以衡量；能以事实为依据，通过横向和纵向比较揭示项目发展状况，并且有充足且适当的证据支持。

（四）组织联动。指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。援受双方建立了对口支援四川藏区经济社会发展联席会议制度，综合统筹对口支援工作。双方均成立了办事机构，负责具体对接、落实前后方的各项工作，双方沟通交流渠道顺畅。

（五）制度机制建设。指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。受援方为保障工作规范实施，在工作对接、资金管理等方面制定了相关的办法，前方工作组则在工作队的组织管理、财务管理、公务接待方面制定了规范指引，保障了对口支援工作的有序推进。

（六）人才保障。指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。目前，前方工作组共有6名干部，分别由广东省发展改革委、教育厅、人力资源社会保障厅、财政厅、商务厅、卫计委等部门选派，其中组长、副组长采取挂职方式进入甘孜州领导班子及有关部门任职，充分了发挥援建干部的带头作用，在援建工作中做好监督管理、服务联络等工作。

（七）预算编制。指标分值3分，评价得分3分，得分率为100%。各项目单位能按照公共财政管理的基本要求，根据国家和四川省、甘孜州的重点发展规划，结合当地实际情况，按照轻重缓急，科学、合理编制。

（八）资金到位。指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100%。广东省财政厅计划安排 2014-2018 年援川资金总额为 99,461 万元，截至 2018 年 3 月 31 日，甘孜州财政局已收到四川省财政厅转来的 2014-2018 年度广东援川资金 99,461 万元，资金到位率 100%。

（九）资金支付。指标分值 6 分，评价得分 5.15 分，得分率为 85.8%。截至 2018 年 3 月 31 日，甘孜州财政部门已实际支付 2014-2017 年度的援川资金 66,632.66 万元，按 2014-2017 年到位的援川资金 77,582 万元计算，资金支付率为 85.9%。

（十）资金管理及使用规范性。指标分值 7 分，评价得分 5.5 分，得分率为 78.6%。援川资金管理和使用规范性有待提高，存在违规挪用项目资金、部分项目未按规定实行国库直接支付、部分资金未及时落实项目造成资金沉淀等情形。

（十一）实施规范性。指标分值 4 分，评价得分 4 分，得分率为 100%。项目单位基本能够按照国家、四川省有关管理规定以及内部管理制度履行政府采购、招标等程序，并按规定对实施了验收程序。

（十二）监督管理。指标分值 6 分，评价得分 5 分，得分率为 83.3%。前方工作组采取独立督查、联合督查、专项稽查和聘请第三方中介机构审计督查的方式，对项目的实施和资金的使用情况进行监督，并根据监督过程中发生的问题及时与受援方反馈沟通，督促项目单位整改。但援受双方就具体监管要求和内容没有

确定明确的依据，前方工作组监管力度、效率相对不足，再加上受援方自我监管执行不到位，以致前方工作组未能及时纠正前期审核把关不严、项目实施内容与申报内容不符、项目进度滞后等问题，降低了对口支援的工作绩效。

二、绩效表现分析

（一）任务完成进度。指标分值 8 分，评价得分 6 分，得分率为 75%。截至 2018 年 3 月 31 日，214 个援建项目中，已有 118 个项目完成建设，有 81 个项目尚在实施建设，其中有 17 个项目未在计划时间节点完成，未开工建设项目 15 个。

（二）任务完成质量。指标分值 8 分，评价得分 6 分，得分率为 75%。从项目的完成情况来看，建设项目类均达到国家工程质量建设标准，并通过了竣工验收；培训交流类和补贴类项目基本按照预期计划要求完成，但存在个别使用虚假资料套取补贴项目资金，以及部分项目资料不完善无法实施竣工验收的情形，在一定程度上影响了项目完成的质量。

（三）推动区域发展。指标分值 9 分，评价得分 8 分，得分率为 88.9%。通过扶持甘孜发展特色产业、组织多场投资推介会和专场对接活动、加大人才培训和交流、开展劳务协作等方式，在一定程度上促进了当地经济的发展，增强了当地可持续发展能力。但是部分产业项目尚在实施中，意向合作项目的落地实施还需要进一步的洽谈和考察，因此受援地经济发展效益的显现存在一定的滞后性。

（四）提供居民生活质量。 指标分值 9 分，评价得分 9 分，得分率为 100%。通过实施“藏区新居”、村容村貌整治，改善了贫困农牧民的住房条件和人居环境；从硬件设施和人员素质提升两方面改善了甘孜州的教育、医疗环境，极大地提升了当地群众就近享受教育、医疗服务的便捷性，纾缓了上学难、就医难的问题，助推藏区教育、医疗卫生事业的发展。

（五）落实扶贫攻坚战略。 指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率为 100%。前方工作组较好地完成扶贫攻坚任务，助推泸定县摘掉贫困帽子、366 个贫困村退出、11,787 户 48,524 人脱贫。争取计划外援川资金 1,026 万元，用于甘孜脱贫攻坚和跨越发展的急需领域，惠及 2,225 户贫困户，9,385 名贫困人员。

（六）优化生态环境。 指标分值 3 分，评价得分 3 分，得分率为 100%。以建设美丽乡村为抓手，突出抓好镇村绿化工程和垃圾处理基础设施建设，不断优化环境，全力打造宜居乡村。积极开展河道整治工作，确保河道两岸卫生整洁、河道生态平衡，较好地防止了水源污染等问题。

（七）公众满意度。 指标分值 10 分，评价得分 9.5 分，得分率为 95%。通过问卷调查和访谈，95%的受访对象对项目实施效果的满意程度和拥护程度较高，但认为援川资金投入方向和投入力度还有待进一步完善和提高，建议加大对村镇交通、基础设施、教育、医疗等方面的投入力度，侧重旅游和农副产品加工的产业扶持。