

2017 年省十件民生实事（第六件事：改
善欠发达地区群众生产生活条件）财政
资金绩效评价报告

评价机构：广东诚安信会计师事务所有限公司
机构负责人：马列群
项目负责人：林少雄

根据《关于做好 2018 年省级财政重点绩效评价工作有关问题的通知》（粤财绩函〔2018〕11 号），受省财政厅委托，我所对列入《广东省人民政府关于印发 2017 年省〈政府工作报告〉重点工作督查方案的通知》（粤府〔2017〕16 号）督办事项的 2017 年省十件民生实事（第六件事：改善欠发达地区群众生产生活条件）财政资金及政策实施了绩效评价。

一、基本情况

（一）资金背景。

党的十九大报告明确指出：坚持在发展中保障和改善民生是新时代中国特色社会主义思想和基本方略。增进民生福祉是发展的根本目的，必须多谋民生之利、多解民生之忧。保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，一的事情接着一件事情办，一年接着一年干，不断满足人民日益增长的美好生活需要。2017 年广东省《政府工作报告》强调：重点针对全面建成小康社会短板指标，从解决人民群众普遍关心的突出问题入手，集中力量办好十件民生实事。并将“改善欠发达地区群众生产生活条件”列为 2017 年省十件民生实事第六件事。根据《广东省人民政府关于印发 2017 年省〈政府工作报告〉重点工作督查方案的通知》（粤府〔2017〕16 号），2017 年省十件民生实事分解为 65 项工作任务，其中第六件民生实事（改善欠发达地区群众生产生活条件）分解为 8 项具体工作任务（详见表 1-1）。

表 1-1. 2017 年第六件民生实事主要工作任务

序号	民生实事工作任务	民生实事项项简称
6-34	支持粤东西北地区建设新农村公路 3,000 公里，省每公里补助 18 万元。	自然村公路硬底化事项
6-35	引导市县实施行政村窄路基路面改造、公路生命安全防护工程、农村客运亭等建设，提升全省行政村客运班车通达率。	农村公路设施建设事项
6-36	省对原中央苏区、海陆丰革命老区和少数民族地区国省道新（改）建、国省道路面改造工程、县乡公路建设、公路危桥加固均按全省最高档次标准给予补助，比全省平均补助标准约高 20%。	老区国省道补助提标事项
6-37	棚户区住房改造开工 3.67 万套/户（包含深圳市任务数 0.8 万套/户，下同）。	棚户区住房改造事项
6-38	支持 7.9 万户农村贫困户实施危房改造，对分散供养五保户危房改造补助标准提高到每户 3.4 万元、增长 70%，对建档立卡相对贫困户补助标准提高到每户 4 万元，增长 100%。	农村危房改造事项
6-39	扶持省级林下经济示范基地、林下经济扶贫示范县和特色经济林项目建设。	林下经济事项
6-40	推进村级公益事业建设“一事一议”，实施奖补项目约 4,000 个。	村级“一事一议”事项
6-41	普惠金融“村村通”试点县全部建成综合征信中心，试点县建设信用村数量达到行政村总数的 60% 以上，乡村金融服务站和助农取款点建设实现行政村全覆盖。	普惠金融“村村通”事项

（二）资金概况。

1. 财政资金投入总量。

2017 年省级财政累计投入第六件民生实事“改善欠发达地区群众生产生活条件” 91.82 亿元，其中属于省《政府工作报告》重点工作督办的专项资金共 40 亿元，涉及 5 个部门、8 个事项。

本次重点对列入省政府重点督办事项的工作任务及其涉及的省级财政资金实施绩效评价。

2. 专项资金类型、数目和涉及的主管部门情况。

2017 年第六件民生实事涉及的省业务主管部门为省交通运输厅、省住房和城乡建设厅、省林业厅、省财政厅和省金融办等 5 个部门。项目实施单位为市县有关部门和项目承担单位（详见表 1-2）。

表 1-2. 2017 年第六件民生实事省级专项资金情况表

序号	民生实事项简称	专项资金名称	预算指标 (万元)	省牵头 部门
6-34	交通建设事项（第 34、35 号事项的专项资金建设内容主要是农村公路，第 36 号事项无实质性项目和资金，评价时将此 3 个子事项合并）	2017 年省级交通建设专项资金（交通精准扶贫项目、公路安全生命防护工程、公路安全生命防护工程示范工程、农村公路（桥梁）建设、新增农村公路养护资金和林区公路补助、少数民族县交通建设补助）	168,650	省交通运输厅
6-35				
6-36				
6-37	棚户区住房改造事项	2017 年新型城乡规划建设资金（保障性安居工程）	60,937.3	省住房和城乡建设厅
6-38	农村危房改造事项	2017 年农村危房改造提标省级补助资金	98,604.85	
6-39	林下经济事项	2017 年林业发展及保护专项资金	5,850	省林业厅
6-40	村级“一事一议”事项	2017 年村级公益事业建设“一事一议”省级以上财政奖补资金	57,290	省财政厅
6-41	普惠金融“村村通”事项	2017 年金融服务专项资金	8,642	省金融办
合 计			399,974.15	

注：6-34、35、36 号交通建设事项合并后，第六件民生实事评价事项共 6 项。

(1) 2017 年省级交通建设专项资金（交通精准扶贫项目、公路安全生命防护工程、公路安全生命防护工程示范工程、农村公路（桥梁）建设、新增农村公路养护资金和林区公路补助、少数民族县交通建设补助）168,650 万元，用于补助粤东西北地区自然村公路路面硬化 3,536.5 公里，省每公里补助 18 万元共 63,660 万元；行政村候车亭 670 个，省每个补助 2 万元，共 1,340 万元；补助公路安全生命防护工程、农村公路（桥梁）建设、新增农村公路养护资金和林区公路补助、少数民族县交通建设补助等项目共 103,650 万元。专项资金项目省业务主管部门为省交通运输厅，具体项目实施单位为粤东西北地区市县交通运输局、公路局和其他有关单位。

(2) 2017 年新型城乡规划建设资金（保障性安居工程）60,937.3 万元，用于补助有关市县棚户区改造新开工 3.67 万套。专项资金项目省业务主管部门为省住房和城乡建设厅，具体项目实施单位为有关市县住房建设主管部门。

(3) 2017 年农村危房改造提标省级补助资金 98,604.85 万元，用于支持 7.9 万户农村贫困户实施危房改造，提高分散供养五保户危房改造补助标准以及建档立卡相对贫困户补助标准。专项资金项目省业务主管部门为省住房和城乡建设厅，具体项目实施单位为有关市县的住房建设主管部门。

(4) 2017 年林业发展及保护专项资金（林下经济和特色经济林示范项目）5,850 万元。主要用于 40 个省级林下经济示范基

地、10个林下经济扶贫示范县和48个特色经济林项目建设规划及实施方案编制，良种良苗培育、抚育、防疫，科技创新、技术推广及森林资源管护，基础设施建设、设备购置及维护补贴以及林下经济和特色经济林相关业务指导及技术培训等方面。专项资金项目的省业务主管部门为省林业厅，项目组织实施单位是有关市县林业局和承担林下经济示范基地项目的经济实体。

(5) 2017年村级公益事业建设“一事一议”省级以上财政奖补资金57,290万元。“一事一议”奖补范围主要是对以村民“一事一议”筹资筹劳为基础，对包括村内户外道路、小型农田水利、人畜饮水、环卫设施、植树造林、文化体育设施等村民迫切需要并直接受益的公益事业建设项目实行奖补，并适当向农村新社区和公共服务中心拓展。专项资金项目省业务主管部门为省财政厅，具体项目实施单位为有关市县财政局、农业局、政府和村委会等。

(6) 2017年金融服务专项资金（普惠金融“村村通”奖补资金）8,642万元。用于奖补40个试点县县级征信中心、信用村、乡村金融服务站和助农取款点建设。专项资金项目省业务主管部门为省金融办，具体项目实施单位为有关市县金融工作部门。

（三）绩效目标。

2017年第六件民生实事（改善欠发达地区群众生产生活条件）各事项对应专项资金的绩效目标详见表1-3。

表 1-3. 2017 年第六件民生实事省级财政资金绩效目标表

序号	民生实事项项简称	绩效目标
6-34、 35、36	交通建设事项（第 34、35 号事项的专项资金建设内容主要是农村公路，第 36 号事项无实质性项目和资金，评价时将此 3 个子事项合并）	全省计划完成粤东西北地区建设新农村公路 3,000 公里；引导市县实施完成窄路基路面改造 560 公里、公路生命安全防护工程 800 公里、农村客运亭建设 500 个，行政村通客运班车 500 个，实现全省行政村通客运班车通达率 91.%；落实省对原中央苏区、海陆丰革命老区和少数民族地区国省道新（改）建、国省道路面改造工程、县乡公路建设、公路危桥加固均按全省最高档次标准给予补助。尽最大努力改善农村路况，消除安全隐患，从最基本的交通建设方面，优化欠发达地区群众的生产生活条件。
6-37	棚户区住房改造事项	2017 年计划棚户区住房改造开工 3.67 万套（户），以解决低收入家庭住房困难的问题，改善居住环境，最大程度提升和完善城市功能，改善城区落后面貌，优化配置土地资源。
6-38	农村危房改造事项	2017 年 12 月底前完成支持 7.9 万户农村贫困户实施危房改造开工建设任务。提高分散供养五保户危房改造补助标准以及建档立卡相对贫困户补助标准，解决五保户的切身利益，为美丽乡村合理规划建设提供支撑和保障。
6-39	林下经济事项	扶持省级林下经济示范基地、林下经济扶贫示范县和特色经济林项目建设。逐步完善生态农业模式，充分利用和科学经营林地，带动欠发达地区农民经济增收。
6-40	村级“一事一议”事项	推进村级公益事业建设“一事一议”，实施奖补项目约 4,000 个。以最直接的方式改善农村生产生活条件，努力缩小城乡差距，推动城乡公共服务一体化进程，加快建设社会主义新农村，增强农村凝聚力。
6-41	普惠金融“村村通”事项	新增 40 个普惠金融村村通试点县，全部建成综合征信中心，试点县建设信用村数量达到行政村总数的 60%以上，乡村金融服务站和助农取款点建设实现行政村全覆盖，最大程度的改善、优化偏远地区农村金融环境。年底前完成验收。

二、主要绩效

按既定的评价程序、方法及评价指标体系，综合自评材料书面审核和现场评价情况，以现场抽查项目评价意见为主，由样本推断总体，兼顾主管部门提供的自评材料和评价意见，最终评定2017年第六件民生实事（改善欠发达地区群众生产生活条件）财政资金及政策绩效得分为80.28分，绩效等级为“良”（详见表2-1）。

表 2-1. 2017 年第六件民生实事省级财政资金绩效评价得分表

民生实事序号	民生实事项项简称	评价得分	绩效等级
6-34、35、36	交通建设事项	80.15	良
6-37	棚户区住房改造事项	81.6	良
6-38	农村危房改造事项	85	良
6-39	林下经济事项	80.3	良
6-40	村级“一事一议”事项	70.35	中
6-41	普惠金融“村村通”事项	84.3	良
总分（综合评价得分平均值）		80.28	良

在保障和改善民生总目标的指导下，从国家和我省大力实施乡村振兴战略需要和实际解决民生问题出发，第六件民生实事专项资金项目为改善我省欠发达地区群众生产生活条件发挥了重要作用，取得一定成效。

（一）新农村公路建设项目大部分完成，行政村客车通达率不断上升，农村公路通行能力和安全性得到了有效提高。

在交通建设方面，2017年我省粤东西北地区共完成新农村公

路建设（自然村公路硬底化）3,162公里，完成年度民生实事任务的105.4%；完成窄路基路面拓宽改造988公里，公路安全生命防护工程1,058公里，农村客运站亭建设544个，全省新增通客车行政村711个，全省行政村客运班车通达率达92.1%，均完成年度任务；2017年2月印发《广东省交通运输厅关于明确海陆丰革命老区普通公路（桥梁）建设省投资补助标准的通知》（粤交规函〔2017〕433号），对原中央苏区、海陆丰革命老区和少数民族地区国省道新（改）建、国省道路面改造工程、县乡公路建设、公路危桥加固项目按全省最高档次标准给予补助。

农村公路建设作为农民群众得益受惠的民心工程，建设投入使用后，为解决“三农”问题和推进农村城镇化建设奠定了基础。自然村公路项目、行政村候车亭建设、窄路基路面的拓宽、公路安全生命防护工程、路面改造工程等农村交通建设项目的有效实施，使农村地区公路路况得到了明显的改善，承载力大大加强，路面质量更加稳定，大大提高了抗风及抗水毁的能力，并延长公路的使用寿命，消除了安全隐患，减轻了公路养护工作压力。提高行政村客运班车通达率，使群众出行更便利。公路等级提高使燃油消耗量降低产生了一定的经济效益，公路相关路段拥挤减少也将产生相应的燃油节约效益。农村交通建设项目不但方便了沿线的群众，同时提高了农村产品流通的能力，帮助农户增加经济收入，较好地改善了农村的生产生活环境，缩短了城乡距离，对农村经济发展起到了积极促进作用。

（二）棚户区改造任务基本完成，部分棚改家庭住房难问题得到解决，进一步改善了旧城区的市容市貌。

2017年，全省各地新开工各类棚户区改造安置住房38,367套（包含深圳市8,062套），任务完成率为104.4%，超额完成本年度国家下达目标任务。围绕目标责任的落实，我省积极贯彻落实国家和省关于城镇保障性安居工程的决策部署，进一步强化目标责任，通过省政府与有关市签订2017年住房保障工作目标责任书，全力推进棚户区改造等工作。棚户区改造工作有效解决了部分低收入家庭住房困难的问题，改善了居住环境，体现了社会公平、公正，一定程度上缓解了社会矛盾。同时，棚户区改造工作极大程度的提升和完善了城市功能，改善了旧城区市容市貌，优化配置了土地资源，一定程度上促进了土地的合理利用。

（三）农村危房改造任务顺利完成，温暖安居工程让五保户、贫困户共享社会发展成果。

2017年全省共实施农村危房改造79,607户，开工率为100%，完成年度任务。其中，竣工71,284户，竣工率为89.54%。2017年全省下达14个地市农村危房改造任务为79,607户，其中分散供养特困人员、建档立卡贫困户（不含分散供养特困人员）、低保户、贫困残疾人家庭四类重点对象改造户任务分别为：34,375户、44,472户、484户、276户。2017年年度任务截至年底前，已开工建设79,607户，开工率为100%；截至2018年2月底，竣工79,607户，竣工率为100%。

农村危房改造工作的深入推进，建设形式的逐步改变，使国家、省新时期精准扶贫政策得到进一步落实。一是积极探索新方式，统筹各方资源，取得了较为明显的成效。2017年多个地市积极推进集中选址、集体建房，不仅为五保户提供集中供养的生活环境，解决了部分五保户的切身利益，还为美丽乡村合理规划建设提供了一定的便利。二是全力解决房屋产权问题，保证了扶贫工作的延续性。如若住房人员去世，村委会集体承接房屋产权，反复利用此类房屋惠及五保户等，实现扶贫工作的延续性。三是创新项目管理模式为项目的顺利实施提供了有力保障，如在项目实施过程中推行农村建筑工匠管理制度，为农村危房改造提供基本技术保障；实施动态管理，积极推进项目建设质量与进度；简化验收程序，及时调整资金拨付方式。

（四）林下经济示范项目初见成效，生态农业模式逐步建立，促进林地更好利用和科学经营。

一是扶持省级林下经济示范基地建设，补助40个示范基地各60万元，用于种苗培育、技术推广和基础设施建设，2017年底示范基地林下经济总产值40,776.7万元，带动农户数25,017户；示范基地林下经济面积增长22,568.0亩，示范基地林下经济产值增长17,778.8万元。二是扶持林下经济扶贫示范县建设，补助10个示范县各100万元，用于开展贫困村林下经济产业开发、人员培训和技术引进，示范县林下经济经营总面积196.2万亩，项目实施完成后，可带动近10.4万农户实现增收。三是扶

持特色经济林项目建设，评选特色经济林项目 48 个，每个补助 50 万元共 2,400 万元，支持特色经济林产业化、规模化发展，项目总面积 11.8 万亩，2017 年底特色经济林总产值 3.3 亿元，2017 年底带动农户数 1.8 万户，特色经济林面积增长 2.86 万亩，特色经济林产值增长 9,759 万元。林下经济示范项目的实施使林地得到更好的利用和科学经营，让农民不砍树也能致富，形成了农林牧各业实现资源共享、优势互补、循环相生、协调发展的生态农业模式。林下经济使我们离实现生态受保护、农民得实惠的改革目标更进一步。

（五）村级公益事业建设“一事一议”项目持续开展，农村村内基础设施继续完善，加快了社会主义新农村建设步伐。

2017 年，全省共完成村级公益事业建设“一事一议”奖补项目 4,192 个，完成全年任务的 104.8%，建设内容包括：建设村内公共活动场所 1,568,128 平方米、道路 1,747 千米和水渠 5,392 千米、桥涵 217 座、小型排灌站 13 座、堰塘水窖 158,350 立方米、新能源设施 828 个、垃圾收集点 336 个、公共厕所 247 座，新打机电井 40 眼，铺设村内安全饮水管线 4,392 千米，安装路灯 42,324 盏，建设花池 116,450 平方米、种植村内绿化苗木 103,625 株，共完成建设项目 4,190 个，受益村 3,734 个，累计受益人口 6,439,495 人次。村级公益事业建设“一事一议”项目改善了农村生产生活条件，缩小了城乡差距，推动了城乡公共服务一体化进程，加快了社会主义新农村建设步伐。通过村民自主

参与议事、村干部积极组织实施的协作机制，一定程度上增加了农村凝聚力，提高了基层民主管理水平，探索了农民参与村级公益事业建设的有效途径，基本形成了调动农民积极性的激励机制。以“一事一议”为基础，以财政奖补为引导的村级公益事业多元化投入机制得到不断优化。

（六）普惠金融“村村通”项目示范效应明显，试点地区农村金融环境得到优化，偏远地区村民生活愈加便利。

2017年全省普惠金融“村村通”40个试点县全部完成县级综合征信中心建设任务，创建信用村4,671个，占行政村总数86%，建成乡村金融服务站5,455个、助农取款点6,348个，均实现行政村全覆盖，顺利实现了有关绩效目标。各地基本完成了四个平台建设，普及了金融知识，农村征信系统得到进一步的完善。各地依据本地区特点积极探索和推广四项贷款业务，一定程度上缓解了农村涉农贷款难的问题，也为农民取款、获取金融基础知识、咨询和办理保险等相关需求提供了便利，部分试点县还结合当地经济与社会的实际，对建设方式进行了创新。农村普惠金融试点工作的开展，优化了各试点地区的农村金融环境，提升了农村金融服务水平，有助于打通农村金融服务的“最后一公里”，体现了普惠金融利民、便民、惠民的政策要义。

三、存在问题

（一）个别民生实事项的工作任务与相关专项资金分配下达计划的匹配性有待提高。

1. 交通建设事项。一是 2017 省级交通专项资金（交通精准扶贫项目）分配计划下达的项目任务与对应民生实事项的目标任务存在落差。省下达补助粤东西北地区自然村公路路面硬化项目 3,536.5 公里、63,660 万元，行政村候车亭建设项目 670 个、1,340 万元，但列入民生实事工作任务的自然村公路路面硬化项目只有 3,000 公里，行政村候车亭建设项目 500 个。二是部分项目分配方式、分配依据不明确，如行政村候车亭建设项目，补助河源市 244 个、488 万元，湛江市 8 个、16 万元，主管部门未说明区域之间差异较大的原因。

2. 林下经济事项。林下经济扶贫示范县项目政策任务在可操作性上有待完善，有关市县实施林下经济扶贫示范县项目积极性不足，县级林业与财政主管部门资金使用意见不统一，导致林下经济扶贫示范县项目进展缓慢。

3. 村级“一事一议”事项。现行项目管理办法主要是 2011-2012 年财政部和省财政厅的有关文件，部分规条与实际情况不适应；省级专项资金分配按因素法分配，比较公平合理，但部分市县未按比例安排本级预算资金补助本地“一事一议”事项；经济发展水平较低、村内公共设施比较落后的村庄公益事业特别需要财政资金支持，但往往这些村庄集体经济收入甚少，村民也不富裕，筹资筹劳能力差，现行支出政策难以平衡人民群众对建设项目的需求与筹资筹劳能力不足之间的矛盾。

（二）部分项目绩效目标设置缺少明确的效果指标。

交通建设事项只下达了相关项目计划，未提供预期效果指标；棚户区改造事项的绩效目标无相关效果性指标；农村危房改造事项欠缺相关质量控制规范、成本指标；林下经济事项欠缺辐射区域、带动农户数量等示范效应的效果指标；“一事一议”事项县级和具体项目基本未制定效果指标。

（三）部分专项资金项目管理制度有待优化。

一是交通建设事项中部分地区农村公路特别是行政村和自然村区域的公路养护机制不完善，致使养护主体、养护经费落实不到位；二是农村危房改造事项相关项目施工技术标准和设计方案不明确；三是林下经济事项现行管理制度欠缺对绩效目标等内容的约束性规定；四是村级“一事一议”事项现行管理制度的部分规条（如“先议后筹，先筹后补”、“粤东西北14个地级市以及江门恩平、台山、开平市，省以上财政按筹资筹劳总额补助40%，市、县财政补助不少于筹资筹劳总额10%”）与我省部分地区农村的实际情况不适应，可操作性不强，同时事项的省级责任主体不够清晰。

（四）部分项目资金到位不及时、支付率偏低或相对滞后，个别项目资金支出存在不规范行为。

一是第六件民生实事各事项专项资金省财政预算指标均及时足额下达，但市县未及时落实到用款单位的情况比较普遍。二是各事项均存在专项资金支付进度滞后或支出率较低的问题（现场抽查项目专项资金支出率：交通建设事项支出率59.8%，棚户

区改造事项支出率 31%，农村危房改造项目支出率 80.21%，林下经济事项支出率 56.1%，村级“一事一议”事项支出率 16.9%，普惠金融“村村通”事项支出率 50.7%）。三是个别项目存在专项资金未按规定实行专账核算、违规支出、会计核算不够规范等问题。

（五）部分项目未严格遵守专项资金管理制度，相关部门监管责任落实不到位。

一是部分项目实施程序不符合有关专项资金管理办法规定。如，农村危房改造事项部分县未按规定由县财政部门发放危房改造资金，而是将资金先拨付县代建局账户，再由代建局发放到补助对象；村级“一事一议”事项部分县未按“先议后筹，先筹后补”程序实施项目。二是部分交通建设事项的项目建成后，相关主管部门未及时组织验收。三是部分事项的市县主管部门未按要求组织开展绩效自评，如交通建设事项、林下经济事项、村级“一事一议”事项。现场抽查的部分单位未能提供《关于开展 2018 年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2018〕7 号）布置的自评材料（自评报告、基础信息表等），有关材料均是按现场评价小组进点前要求临时准备。四是各类项目均存在不同程度的主管部门检查、监控、督促整改责任落实不到位，主管部门未能及时发现和纠正项目在资金使用、管理方面发生的不合规问题。

（六）部分项目计划未能如期完成，部分民生实事项项的长

效机制仍需完善。

一是第六件民生实事的部分工作任务未 100%完成。现场抽查结果显示，交通建设事项有关民生实事的 2 个子项目中，自然村道路面硬化项目完成 56.8%、窄路基路面改造项目未完成；棚户区改造事项总体任务完成，但少数市县存在虚报抵顶任务的情况，个别县因此未完成上级下达的城镇棚户区改造开工任务；林下经济事项子项目林下经济扶贫示范县项目建设进度滞后，未完成目标任务；村级“一事一议”事项的已完工验收项目只占计划的 61%。二是部分项目的质量水平不高，社会效益不显著。如部分行政村候车亭比较简陋，虽有顶棚却难以遮风挡雨，仅能起到站点标识作用；部分农村危房改造项目设计不合理，住房的基本功能要素不全；普惠金融“村村通”事项形式上项目全部完成，但与《2017 年广东省普惠金融“村村通”建设实施方案》的要求和发挥实质性作用仍有不小差距。三是部分市县存在“重建轻管”，项目的后续运用、管理、维护机制不够完善，不利于项目的可持续发展。

四、改进建议

为改善和提高专项资金绩效管理水平和更好发挥民生实事财政资金使用绩效，针对评价过程中发现的问题，提出如下建议：

（一）落实省民生实事办理规范，提高民生实事与关联专项资金的匹配性。

一是认真落实《广东省人民政府办公厅关于印发〈关于省十

件民生实事办理工作的程序规范(试行)的通知》(粤办函〔2014〕203号)精神,规范办理省民生实事的事项遴选、资金保障、督促检查工作,使省民生实事项做到合民意、惠民生,让群众看得见、摸得着,有获得感。二是提高民生实事项关联专项资金项目的匹配度,民生实事的工作任务应当与有关专项资金的项目计划规模对称,任务分解设计科学合理,做到“既坚持尽力而为,又坚持量力而行”。

(二)建立健全绩效管理制度,完善专项资金项目保障机制。

一是建立健全绩效管理制度。坚持绩效目标导向,以目标引导项目方向推进加快项目实施进程,并为绩效考核提供评价标准和依据。按“大专项+任务清单”管理模式的要求,省业务主管部门应重视专项资金绩效目标设置,对本部门管理的专项资金设置完整、科学、合理、可衡量的绩效指标。市县业务主管部门和项目承担单位应根据上级下达的专项资金任务、总体绩效目标、资金属性,分解和细化专项资金绩效指标。加强以结果导向的专项资金使用绩效考核评价,重视评价结果运用,加大信息公开力度,接受社会监督。二是完善项目保障机制,修订完善有关专项资金管理办法。第六件民生实事关联的部分专项资金管理办法主要是2014年以前制定的,依据的政策、法规、制度和现实情况都有变化,建议有关部门研究修订和完善包括专项资金分配办法、专项资金使用管理办法、专项资金项目实施管理办法、专项资金绩效考核办法等专项资金管理制度,做好顶层管理制度设

计。如，梳理修订明确省级交通建设专项资金管理办法；修订完善《广东省村级公益事业“一事一议”财政奖补资金管理暂行办法》（粤财农〔2012〕158号）、《关于完善我省村级公益事业建设“一事一议”财政奖补资金报账制管理的通知》（粤财农〔2012〕317号）、《广东省财政支农专项资金报账制实施办法》（粤财农〔2005〕117号）等。三是加强对微观层面的管理。省业务主管部门在下达专项资金项目计划时，应要求承担项目的市县编制上报（或备案）各类专项资金项目实施方案，对每一个项目的责任主体、规划设计、建设内容、绩效目标、资金筹集和支出预算、进度计划、完成期限、考核验收通过实施方案加以规范。并且按层级管理的原则，以签订项目任务书、责任书、承诺书的方式为项目实施提供保障。

（三）加强专项资金管理，落实监管责任。

一是加强部门单位之间的协调，提高资金使用效率。省级专项资金预算指标下达后，省业务主管部门应及时通知市县项目主管部门和承担单位。建立专项资金到位支出情况定期统计报告制度，对未按规定及时分配、拨付资金的市县，由省业务主管部门会同省财政厅督办、直至问责市县有关单位。二是加强对资金使用的监督管理，提高预算执行规范性。第一，各级业务主管部门应加强宣传培训，使项目承担单位熟悉专项资金管理制度并提高遵守制度的自觉性，规范使用资金。第二，按属地管理原则，业务主管部门和其他监管部门应加强监督检查，把专项资金支出的

合规性、会计核算的规范性纳入常态化检查范围，并作为项目考核验收的必备条件。第三，上级业务主管部门应定期组织抽查，对专项资金实施监督。三是明晰专项资金管理权责，强化问责制度。第一，通过专项资金管理办法、专项资金项目任务书（责任书）等文件明晰专项资金项目的具体管理权责。第二，监管工作应跟随资金流走，有关部门按管理权责各司其职、各负其责做好专项资金项目事前、事中、事后的全程监管，对监管责任落实不到位的部门和人员按规定问责。

（四）坚持绩效导向，提高民生实事工作任务完成率。

一是各级业务主管部门应围绕绩效目标，坚持绩效导向，按照实施方案的进度质量要求做好项目实施过程的跟踪检查，及时发现、分析和解决项目实施过程中遇到的各种问题，保障预算执行进度和事项完成进度相匹配。二是多措并举，加强组织领导，完善督办机制，提高民生实事工作任务完成效率。及时做好项目的考核验收，客观认定项目成果。项目建设完成后原则上以下管一级的方式进行考核验收，重点项目由省业务主管部门组织考核验收，每个项目都有考核验收（总结、结题、结项）报告，未完成的跨年度项目年终采用适当方式进行年度总结。完善专项资金绩效评价方式，全面、科学、客观、准确地评价专项资金使用效果以及省有关部门和地方政府履行责任情况。三是建立健全专项资金项目的长效机制，做好专项资金项目后续管理的政策制度设计、机构人员配备、具体管护措施等工作。四是加强政策宣传，

提高欠发达地区群众对民生实事项的认知和了解，完善和提高社会监督实效，调动广大群众参与推进民生实事的积极性、主动性和创造性。

- 附件：1. 2017 年第六件民生实事省级财政资金绩效评价指标体系及得分表
2. 2017 年第六件民生实事省级财政资金绩效评价指标分析情况

附件 1

2017 年省十件民生实事（第六件事：改善欠发达地区群众生产生活条件）财政资金绩效评价 指标体系及得分表

一级 指标	二级 指标	三级 指标	指标解释	评分标准	指标 得分
名称 (分 值)	名称 (分 值)	名称 (分 值)			
投入 (20)	前期 准备 (20)	论证 决策 (7)	反映专项资金资金设立是否符合有关规定，资金投向和结构是否合理，是否符合相关管理规定办法，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。	1. 资金设定符合有关规定，资金投向和结构相对合理，且符合相关管理规定办法，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。 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，且明确具体、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。 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；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。	6.17
		目标 设置 (7)	反映目标设置是否包含目标和阶段性的目标，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。	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，是否包括预期提供对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。 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。	5.61

		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；资金管理办法、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，且从人员分工、责任落实较好的，得 1 分，其他情况酌情扣分。 2. 资金管理办法、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。	4. 93
过程 (30)	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，再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。	3. 12
		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*指标分值”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。	2. 82
		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，是否转账核算，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，是情节严重情况扣分，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。	6. 08

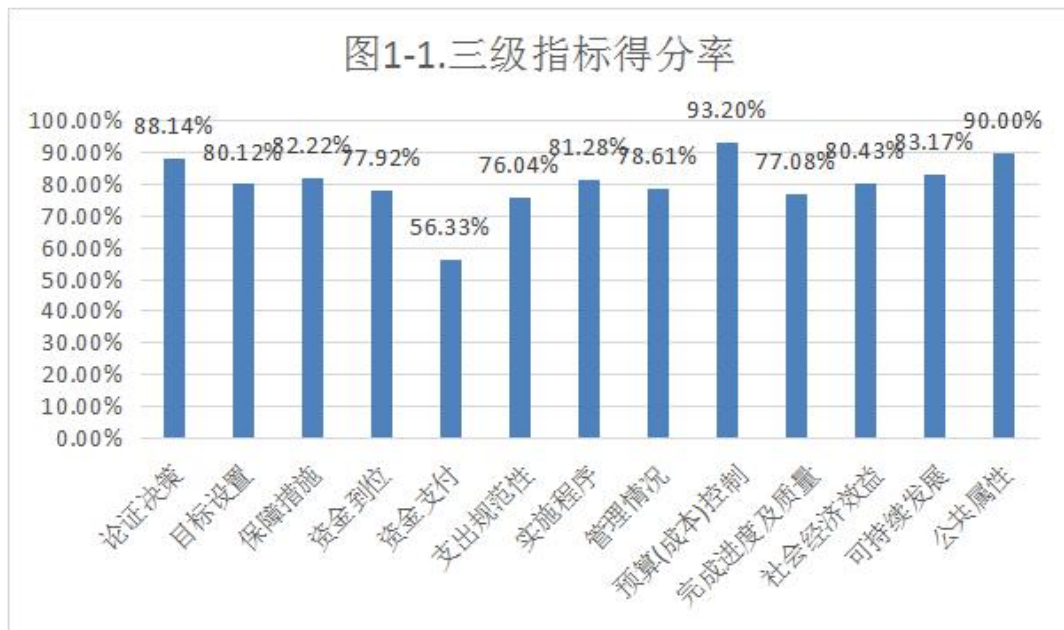
	事项管理 (13)	实施程序 (7)	反映项目或方案实施程序的规范性，包括项目或方案调整是否按规定履行报批手续；项目招投标、建设、验收等是否严格执行相关制度规定或方案实施是否规范。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 严格履行了政府采购、招投标、评价验收等规定程序的，得2分。 2. 项目重大调整、资金预算调整等按规定履行了调整报批手续的，得2分。 3. 项目、工作或资金等资料能按有关业务管理档案要求归集管理的，得2分。 4. 按照政府信息公开要求，将有关内容（如工作进展、工作结果、资金分配等）进行公开的，得1分。 上述情形要结合实际情形和佐证材料判断履行情况，酌情考虑扣分。	5.69
		管理情况 (6)	反映资金使用单位内部管理及自查情况；业务主管部分对项目建设或方案实施的检查、监控、督促等管理情况。	<ol style="list-style-type: none"> 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3分，具体根据所提供的信息证据做出判断并核定分数。 2. 具体根据所提供的信息证据做出判断，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。 	4.72
产出 (15)	经济性 (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体情况及原因。	<ol style="list-style-type: none"> 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。 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。 	4.66
	效率性 (10)	完成进度及质量 (10)	反映事项实施（完成）的进度、质量和产出数量的情况。	<ol style="list-style-type: none"> 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。 	7.71
效果 (35)	效益性 (30)	社会经济 效益 (25)	反映资金使用或实施直接产生和带动的社会经济效益，主要通过具体效果性基础信息项反映。	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。	20.11

	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、资源是否带来可持续发展影响。	<ol style="list-style-type: none"> 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；否则扣分。 	4.16
公平性 (5)	公众属性 (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。	4.5
总 分				80.28

附件 2

2017 年第六件民生实事省级财政资金 绩效评价指标分析情况

依据既定的评价指标体系，评价小组采取文献调查、专家咨询论证、自评材料审核、现场核查等方法，客观评价第六件民生实事省级财政资金的使用和管理情况、实施成效等。从 13 个三级指标的分析情况看（三级指标得分率详见图 1-1），6 项财政资金在投入、过程、产出、效果等方面取得一定成绩，也存在一些纰漏。



一、投入指标

该指标主要考核项目的前期准备工作，包含论证决策、目标设置、保障措施 3 个三级指标。

1. 论证决策。该指标主要评价政策可行性、资金分配合理性、决策科学规范等。指标分值 7 分，评价得分 6.17 分，得分率 88.14%。

总体而言，6 项用途的专项资金主要投向 6 类民生实事项，用于支持“改善欠发达地区群众生产生活条件”的民生领域，符合我省公共财政支出和民生政策。资金分配和决策过程基本符合《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）等有关规定。大部分市县项目承担单位能够按照上级下达的目标任务和专项资金管理办法做好专项资金的再分配和项目实施等工作。

存在问题主要是个别事项政策任务的分解设计不够科学合理，资金分配下达时考虑因素不够全面。

（1）交通建设事项。一是个别民生实事工作任务与省级财政补助资金存在落差。《广东省交通运输厅关于下达 2017 年省级交通专项资金明细分配计划的通知》（粤交规〔2017〕277 号）下达补助粤东西北地区自然村公路路面硬化项目 3,536.5 公里、63,660 万元，行政村候车亭建设项目 670 个、1,340 万元，但列入民生实事工作任务的自然村公路路面硬化项目 3,000 公里，行政村候车亭建设项目 500 个。二是部分项目分配方式、分配依据

不明确，如行政村候车亭建设项目，补助河源市 244 个、488 万元，湛江市 8 个、16 万元，区域之间差异较大。三是老区国省道补助提标事项内容不够充实。该事项的工作任务是“省对原中央苏区、海陆丰革命老区和少数民族地区国省道新（改）建、国省道路面改造工程、县乡公路建设、公路危桥加固均按全省最高档次标准给予补助，比全省平均补助标准约高 20%”，季度工作目标为“第一季度：在 2017 年省十件民生实事印发后开始执行该补助政策；第二、三、四季度：认真贯彻执行补助政策，加强资金管理，确保政策落实到位”。一方面，此项民生实事的内容没有具体项目，难以测评，不符合《广东省人民政府办公厅关于印发〈关于省十件民生实事办理工作的程序规范（试行）〉的通知》（粤办函〔2014〕203 号）有关民生实事遴选原则。另一方面，《关于印发广东省普通公路（桥梁）建设省投资补助标准的通知》（粤财综〔2015〕13 号）已明确原中央苏区县和少数民族地区国省道新（改）建等按最高标准补助，《广东省交通运输厅关于明确海陆丰革命老区普通公路（桥梁）建设省投资补助标准的通知》（粤交规函〔2017〕433 号）只是对补助范围进一步明确。

（2）棚户区住房改造事项。专项资金补助对象包括广州市、珠海市、佛山市等珠三角地区地级以上市，列入“改善欠发达地区群众生产生活条件”民生实事在分类上不够合理。

（3）林下经济事项。一是林下经济扶贫示范县项目政策任务在可操作性上有待完善，对市县实施林下经济扶贫示范县项目

的指导性不足，部分林下经济扶贫示范县项目实施进展缓慢。二是作为县域扶贫项目，林下经济扶贫示范县项目缺少与精准扶贫精准脱贫攻坚等扶贫项目进行统筹兼顾、协调发展的指导意见。

（4）村级“一事一议”事项。专项资金根据财政部政策安排，符合规定。由于现行项目管理办法主要是2011-2012年财政部和省财政厅的有关文件，部分规条与实际情况不适应；省级专项资金分配按因素法分配，比较公平合理，但部分市县未按比例安排本级预算资金补助本地“一事一议”项目；经济发展水平较低、村内公共设施比较落后的村庄的公益事业特别需要财政资金支持，但往往这些村庄集体经济收入甚少，相对贫困农户较多，筹资筹劳能力差，“一事一议”项目支出政策现阶段难以平衡这种人民群众对建设项目的需求与筹资筹劳能力不足之间的矛盾。

（5）普惠金融“村村通”事项。按照《2017年广东省普惠金融“村村通”建设实施方案》（粤金〔2017〕36号）：“……人民银行未设分支机构的城区，可依托市中心支行或依据各地实际情况建设综合征信中心”，此项要求与人民银行的有关规定未理顺、不衔接。如人行惠州市中心支行不同意惠城区综合征信中心依托（进驻），惠城区在本区政务中心独立建设县级综合征信中心，使用人行惠州市中心支行的信用信息系统，因不能联网，中心采集录入的信用信息需要到人行转输入，农户如到惠城区综合征信中心查询信用信息，需先填写申请表，待征信中心工作人员到惠州市人行查询返回后才能提供征信报告（农户也可直接到

人行查询），县级综合征信中心形式重于实质。人民银行梅州市支行规定，不得接受以各种名义纳入地方政府考评的奖励性资金，梅江区综合征信中心依托该行建设，奖补资金预算 10 万元只能安排用于农户信用信息数据的采集和录入。另外，《关于提前下达 2017 年金融服务专项资金的通报》（粤财金〔2016〕40 号）下达预算 8,642 万元，初步清算（省财政厅尚未批复）支出预算 7,792.49 万元，应退回预算资金 849.51 万元，占提前下达预算指标的 9.8%，项目工作任务与预算计划的精准度有待提高。

2. 目标设置。该指标主要从目标设置完整性、目标设置科学性两个方面考核目标设置情况。指标分值 7 分，评价得分 5.61 分，得分率 80.12%。

6 项用途的专项资金省级主管部门均按规定制定了专项资金的年度绩效目标和年度工作任务，设置的目标基本明确、合理，与民生实事的属性特点、实施内容相关，部分绩效目标相对量化可衡量。但部分项目绩效目标的科学性、合理性和可衡量性有待提高。

（1）交通建设事项。一是关联民生实事省级专项资金有关子项目的绩效目标不完整，均无预期效果指标，如省交通厅自评报告中的绩效目标只笼统列示有关项目投资总额，无产出指标和社会经济效益指标。二是市县级大多绩效目标笼统，未能对本县承担的专项资金项目设置完整、详细量化的绩效目标。

（2）棚户区住房改造事项。虽然有产出数量指标（棚户区

住房改造开工 3.67 万套），但缺少完整的棚户区改造社会效益指标、环境效益指标等。

（3）农村危房改造事项。未设定相关质量控制规范、成本指标。

（4）林下经济事项。已制定实施方案的项目承担单位其实施方案内容对辐射区域、带动农户数量等示范效应欠缺详细预期目标。尚未制定实施方案的项目绩效目标不详，如兴宁市、揭西县林下经济扶贫示范县项目。也未见示范项目任务书、责任书等明确目标任务的约束性文书。

（5）村级“一事一议”事项。现场抽查县的实施方案基本上未涉及详细的预期效果指标；项目总体目标任务科学性不足，未充分考虑到现阶段欠发达地区农村实施“一事一议”项目的影响因素，如筹资筹劳难、市县财政财力不足、美丽乡村建设和精准扶贫专项资金等因素，实施难度日益增加，目标任务通过验收率较低。

（6）普惠金融“村村通”事项。部分县四个平台的目标设置与实际有一定差距。如对《2017 年普惠金融“村村通”建设实施方案》中县级征信中心建设“…以人民银行信息系统为依托，省、市、县三级提供财政支持，综合采集公安、工商、法院、税务、海关、国土、环保等政府部门的非银行信用信息数据，建立综合性信用信息共享…””，无有关主管部门参与，上述目标不具可操作性，无法实现。

3. 保障措施。该指标主要考核制度保障、机构人员保障、运行机制保障三个方面的内容。指标分值6分，评价得分4.93分，得分率82.22%。

第六件民生实事涉及的专项资金均有专项资金管理办法，各级项目主管部门、项目实施单位组织管理机构和人员配备基本完备。但少数项目也存在管理职责不清晰，制度保障不足的问题。

(1) 交通建设事项。一是省级交通建设专项资金子项目较多，现行适用的专项资金管理办法不够明确；二是部分地区农村公路特别是行政村、自然村区域的公路养护机制不完善，养护主体、养护经费落实不到位。

(2) 农村危房改造事项。施工技术标准和设计方案不明确，现场核查县均未提供施工设计及施工图等相关文件。

(3) 林下经济事项。省林业厅制定了《广东省省级林业发展及保护专项资金林下经济示范基地建设与特色经济林项目管理方案》，但该方案欠缺对绩效目标等内容的约束性规定。市县在项目实施过程中，一是部分项目尚未制定实施方案；二是现有管理办法对项目的约束力和指导作用存在缺失。

(4) 村级“一事一议”事项。一是从宏观管理层面看，现行管理制度是2011-2012年财政部和省财政厅印发的相关管理办法（如财预〔2011〕561号、财农改〔2011〕3号、粤财农〔2012〕158号），其中部分规条与我省部分地区农村的实际情况不适应，可操作性不强，如“先议后筹，先筹后补”、“粤东西北14个

地级市以及江门恩平、台山、开平市，省以上财政按筹资筹劳总额补助 40%，市、县财政补助不少于筹资筹劳总额 10%。”等规定。二是从具体项目层面看，部分县未认真制定项目实施方案，明确项目的目标任务、预算安排、进度计划（起止时间）等。如开平市，兴宁市。三是管理职责也不够清晰，本项目名义上由省财政厅牵头负责，日常工作现由省财政厅和省农业厅抽调人员管理，省级责任主体不清晰。现场抽查的 7 个县虽由农业部门牵头组织实施，但责任主体也不够明确。

（5）普惠金融“村村通”事项。部分试点县金融主管部门是临时协调机构，人财物不足，工作开展进度不够理想，如韶关市曲江区未设金融管理部门，相关工作由区法制局兼管。

二、过程指标

该指标主要考核项目资金管理和事项管理。包含资金到位、资金支付、支出规范性、实施程序和管理情况 5 个三级指标。

4. 资金到位。该指标考核资金到位率和到位时效性。指标分值 4 分，评价得分 3.12 分，得分率 77.92%。省级预算指标均按规定及时足额下达到市县。存在问题主要是部分项目市县自筹资金到位率低，部分项目县级分配和拨付资金不及时。

（1）交通建设事项。个别县地方财政补助资金落实不到位，如汕尾市陆丰市。部分市县资金未及时落实到用款单位，如肇庆市农村公路（桥梁、渡口）建设项目，省财政厅 2017 年 3 月 24 日印发下达预算指标文件，项目承担单位 2017 年 8 月 10 日收到

省级资金 1,121 万元。

(2) 林下经济事项。林下经济示范项目省级预算指标 5,850 万元全部落实到县。但个别县未落实到用款单位，如 2017 年揭西县林下经济扶贫示范县项目 100 万元。现场抽查项目市县财政基本未补助投入，项目承担单位投入的自筹资金也较少。现场抽查的 2017 年、2018 年省级林下经济示范基地和扶贫示范县项目，省级预算指标下达到县后，报账、拨付时间普遍迟滞。

(3) 村级“一事一议”事项。部分市县未落实本级财政应补助份额，村民筹劳筹资也不足。按审定的项目计划，省级预算已于 2016 年底提前下达，但根据现场抽查县的情况，大部分县分配、下达、拨付资金迟缓。

(4) 普惠金融“村村通”事项的个别项目资金到位不及时，省级财政资金预算指标 2016 年底提前下达各市，惠州市未及时转分配到有关县（现场抽查县惠城区未收到预算指标 218.8 万元）。部分县未及时将预算指标分配到有关行政村，如源城区。

5. 资金支付。该指标考核资金的实际支出情况。指标分值 5 分，评价得分 2.82，得分率 56.33%。

有关单位基本上能够按照项目实施计划进度，依据专项资金管理办法等管理制度支付资金。存在问题主要是省级专项资金支付比率偏低。一是部分项目实际进度与计划进度有差距，预算执行率低。二是部分项目因完工验收不及时或审批耗时较长导致资金支出效率低。三是个别项目因部门之间工作协调问题致使资金

未能支出。

(1) 交通建设事项。省交通厅未提供全省支出情况数据，现场抽查项目省级专项资金预算指标 6,990.2 万元、支出 4,176.98 万元、支出率 59.8%。

(2) 棚户区住房改造事项。现场抽查的 4 个市预算指标 18,578.02 万元，实际支出 5,757.36 万元，支出率 31%。

(3) 农村危房改造事项。全省专项资金支付率为 80.21%。

(4) 林下经济事项。2017 年省财政共下达预算 5,850 万元，已支出 3,898.8 万元、综合支出率 66.6%；现场抽查 2017 年下达预算的 4 个项目支出率 56.1%。其中扶贫示范县项目支出率较低。如现场抽查 2016 年认定、2017 年下达预算的揭西县扶贫示范县项目 100 万元未支出，广东省龙眼洞林场林下经济示范基地 60 万元、支出 37.07 万元、支出率 61.8%。

(5) 村级“一事一议”事项。现场抽查 7 个县省级专项资金预算指标 5,396 万元、支出 912.84 万元、支出率 16.9%。该事项本属于早计划、早下达、短平快事项，省级资金下达后，只要市县和自筹资金落实到位，项目建设周期一般年度内可完成。但实际上由于市县财政补助和村庄自筹资金未落实等原因，部分项目未能及时开工，部分项目未按管理办法规定的实施程序开工、完工后无法通过验收，导致资金支付率低。

(6) 普惠金融“村村通”事项。现场抽查 6 个县省级专项资金预算指标 1,022.1 万元、支出 518.47 万元、支出率 50.7%。

部分县工作任务完成，但资金未完成支付，如曲江区信用村奖补资金全区 9 个镇 85 个村委共计 94 万元，由各镇政府统筹，均未使用。

6. 支出规范性。该指标主要从预算执行、事项支出、会计核算规范性三方面考核资金支出是否符合专项资金管理办法和有关财务管理制度等规定。指标分值 8 分，评价得分 6.08，得分率 76.04%。

有关单位大多能够按照相关管理制度规定使用、管理和核算专项资金。但仍存在一些支出不合规和会计核算不规范现象。

(1) 交通建设事项部分市县专项资金项目未按建设项目设账明细核算，如现场抽查的韶关市本级、乳源县、普宁市、紫金县项目。

(2) 棚户区住房改造事项。湛江经济技术开发区财政局 2017 年曾挪用德老村棚户区改造项目资金 120.68 万元用于支付接待费、车辆维修费等（已做出整改，并进行账务调整，将 120.68 万元调整为本级财政支出）。韶关市 2 个棚改项目在申请安居工程资金过程中，存在报多建少或超过资金实际需求申请资金行为。

(3) 农村危房改造事项。部分县有违规审批认定不符合条件的农村危房改造对象行为。如阳春市违规审批认定不符合条件的农村危房改造对象 37 户。

(4) 林下经济事项。现场核查项目河源市石坪顶茶业发展

有限公司会计核算不规范，项目未设专账核算，提供的项目支出发票不完整（2017年认定项目）。林下经济示范基地广东神石生态农科股份有限公司财政补助收入60万元在应付账款挂账不符合会计准则规定（2016年认定项目）。

（5）村级“一事一议”事项。现场抽查项目大多未设专账核算，难以判断支出合规性。《广东省村级公益事业一事一议财政奖补资金管理暂行办法》（粤财农〔2012〕158号）规定，“一事一议”奖补资金不得用于村办公场所建设，开平市月山镇大岗村文化楼建设项目实际上是行政村村委会办公楼。

（6）普惠金融“村村通”事项。抽查的部分县未按照管理制度分配下达专项资金，会计核算也不够规范。如源城区，28个乡村金融（保险）服务站每个奖补0.3万元合计8.4万元，28个乡村助农取款点每个奖补0.2万元合计5.6万元，两项合计14万元由区金融局统筹，资金尚未使用，综合征信中心奖补资金10万元尚未拨付。湛江市麻章区专项资金会计核算不够规范，区和镇村都未设专账进行核算。

7. 实施程序。主要考核项目或方案是否按规定程序实施。指标分值7分，评价得分5.69分，得分率81.28%。

大部分资金使用单位能够按照项目管理制度规范实行政府采购、资金使用/报账、验收等。存在问题主要有：

交通建设事项。部分项目建设完成后未及时验收，如抽查的高要区、端州区项目。

(2) 棚户区住房改造事项。个别县存在违规扩大购买棚改服务范围的情况。如高州市将棚改项目中配套建设的商品房以及经营性基础设施纳入政府购买棚改服务范围（已整改）。

(3) 农村危房改造事项。龙川县、紫金县等未按规定由县财政部门发放危房改造资金，而是将资金先拨付县代建局账户，再由代建局发放到补助对象；还存在整体房屋验收工作滞后的情况，验收率 95.27%。

(4) 林下经济事项。林下经济扶贫示范县项目实施进程滞后，影响了后续程序的工作；市县对项目工作进展、资金分配等信息公开工作存在不足。

(5) 村级“一事一议”事项。根据现场核查情况，部分地区未按财政部和省财政厅印发的“一事一议”专项资金管理办法规定的程序实施（“先议后筹，先筹后补”、“粤北山区、东西两翼 14 个地级市以及江门恩平、台山、开平市，省以上财政按筹资筹劳总额补助 40%，市、县财政补助不少于筹资筹劳总额 10%”）。现场抽查的 7 个县共筹资筹劳 6,118.5 万元，省级以上预算指标 5,396 万元，市县财政补助资金 769.47 万元，其中陆丰市地方财政未安排补助，武江区地方财政补助占筹资筹劳 5.9%。部分村庄筹资筹劳有一定数额后，即自行开工建设，因未履行规定程序，造成验收难和专项资金报账难。

8. 管理情况。该指标主要考核项目用款单位内部管理和主管部门监管情况。指标分值 6 分，评价得分 4.72 分，得分率 78.61%。

大部分项目用款单位内部管理机制相对健全，基本能够按管理制度规定做好项目实施和管理工作。有关业务主管部门基本能够按资金管理办法履行监管责任。存在问题主要是：

（1）交通建设事项、林下经济事项、村级“一事一议”事项。现场抽查的大部分市县管理和承担项目实施的主管部门未按要求组织开展绩效自评。现场抽查的部分单位未能提供《关于开展2018年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2018〕7号）布置的自评材料（自评报告、基础信息表等），有关材料均是按现场评价小组进点前要求临时准备。

（2）棚户区住房改造事项。三水区未将政府购买服务资金1,078万元纳入年度预算管理。

（3）农村危房改造事项。资金使用单位基本能够按规定完成自查工作，但个别数据未及时录入系统；农户“明白卡”未按规定张贴，如潮州市、信宜市、南雄市；个别新房已竣工但旧房仍未拆除，如乐昌市；南雄市截至2017年底一户一档资料及报账资料仍未完成（未见后续说明材料）；南雄市珠玑镇一户一档资料照片模糊；茂名市电城镇一户一档报告未编号。

（4）林下经济事项。个别林下经济示范基地项目实施结果与申报内容脱节。如2016年认定的广东省龙眼洞林场林下经济示范基地60万元项目，原申报审批项目内容为“在林场的帽峰工区建设示范基地500亩…”。预算下达后，项目实施内容为《广东省林下经济示范园总体规划》等，提交的《广东省林下经济产

业示范总体规划（2018-2023）》提出了申请省级财政支持建设资金 4,913 万元的资金需求计划，与原申报的林下经济示范基地内容脱节。

（5）普惠金融“村村通”事项。部分县对普惠金融政策、金融服务站、助农取款点宣传不足，不少村民对普惠金融村村通政策和四个平台不甚了解，如麻章区。

三、产出指标

该指标主要考核事项的经济性和效益性，包含预算（成本）控制和完成进度及质量 2 个三级指标。

9. 预算(成本)控制。该指标主要考核预算（成本）控制和预算支出保障事项完成情况。指标分值 5 分，评价得分 4.66 分，得分率 93.2%。

总体上，大部分事项都能够按照专项资金管理办法和事项进度对预算支出合理地控制，预算执行进度与事项完成进度基本匹配，总支出均控制在预算范围内。存在问题主要是部分事项预算执行率偏低，预算执行未能充分保障事项完成相应的目标任务。其中预算执行与事项完成匹配度较低的事项有：棚户区住房改造事项、村级“一事一议”事项、普惠金融“村村通”事项。

10. 完成进度及质量。该指标主要考核是否按预期目标或计划完成相应进度、质量和产出数量。指标分值 10 分，评价得分 7.71 分，得分率 77.1%。

综合自评材料和现场核查的情况，大部分项目承担单位基本

上能够按确定的目标任务和实施方案推进项目的实施工作，总体上按照预期目标完成了大部分工作任务。存在问题主要是部分项目实施进度滞后，部分项目完成质量等级不高。

（1）交通建设事项。一是缺少全省工作任务完成情况的可靠数据。《广东省交通运输厅关于报送省十件民生实事进展情况的函》（粤交规函〔2018〕3237号）的发文日期为2017年12月13日，统计数字截至2017年11月底。文件对自然村公路路面硬化建设、行政村候车亭建设项目等工作任务预计2018年底可完成，但后续无新的资料可佐证实际工作任务完成情况。二是现场核查项目完成率较低。从现场核查项目情况看，部分项目进度滞后。如现场抽查陆丰市、紫金县蓝塘镇双兴村、肇庆市、韶关市自然村道路路面硬化项目172.436公里，已完成97.884公里，完成率56.8%；韶关市窄路基路面改造任务52.23公里未完成。三是部分项目质量等级不高。自然村公路路面硬化建设项目路面宽度（下达计划）3.5米的占74.4%；现场勘查陆丰市的行政村候车亭比较简陋，虽有顶棚却难以遮风挡雨，仅能起到站点标识作用。

（2）棚户区改造事项。一是少数市县前三季度开工进度未达到预期计划，第四季度督办后全省年度棚户区改造总开工数量达到3.67万套的目标。二是虽然全省总体上完成国家下达的开工3.67万套任务数，但个别市县扣除虚报抵顶任务数后，县的年度工作任务未如期完成（惠东县109套，惠阳区85套，博罗

县 60 套,仲恺高新区 16 套,分别占上级下达任务的 61.6%、30.9%、36.4%、8.3%,上述 4 县 2018 年已进行整改)。

(3) 农村危房改造事项。本年度项目总体完成率 100%,但验收工作存在滞后。部分市县改造设计标准不统一,如河源市、潮州市、茂名市、韶关市;部分市县改造后面积超标,如南雄市、电白市;部分市县房间布局不合理,住房的基本功能要素不全,没有卫生间,如电白市、饶平县,南雄市还存在集中住户消防通道被占用问题。

(4) 林下经济事项。子项目林下经济扶贫示范项目整体建设任务完成情况滞后,项目进展缓慢,资金支持率较低,示范带动效益有待发挥。如罗定市、始兴县、揭西县项目。

(5) 村级“一事一议”事项。现场抽查 7 个县,计划 318 个项目,其中完成验收 194 个,验收合格项目占 61%;在建项目 56 个,占 17.6%;未开工项目 68 个,占 21.4%。

(6) 普惠金融“村村通”事项。形式上项目全部完成。但有关县综合征信中心采集和录入信息有局限性,与《2017 年广东省普惠金融“村村通”建设实施方案》(粤金〔2017〕36 号)要求仍存在较大差距,信用村建设、金融服务站、助农取款点的效能有待提高。

四、效果指标

该指标主要考核项目的效益性和公平性,包含社会经济效益、可持续发展和公众属性(满意度)3 个三级指标。

11. 社会经济效益。该指标主要对专项资金目标任务完成情况和预期效益实现情况进行考核。指标分值 25 分,评价得分 20.11 分,得分率 80.43%。

第六件民生实事的大部分工作任务按计划完成。专项资金项目在提升农村经济社会发展保障水平、提高农村基本生活保障能力、推进城乡基本公共服务均等化,使广大农民共享社会发展成果等方面取得了一定成效,具有较好的社会经济效益。存在问题主要是:部分项目的目标任务未全面完成,绩效目标实现程度未完全达到预期效果。

(1) 交通建设事项。一是部分地市农村公路未完成省投资和里程目标任务。湛江、茂名、汕尾、河源、清远市 5 个地市完成建设里程低于目标任务的 70%。二是部分地市公路安全生命防护工程进展滞后。韶关、河源、惠州、汕尾、江门、佛山、阳江、湛江、茂名、肇庆、清远、潮州、揭阳市等 13 个地市实际完成建设里程低于年度目标任务。

(2) 棚户区住房改造事项。总体完成上级下达的开工 3.67 万套的任务数,但个别市县扣除虚报抵顶任务数后,年度工作任务未如期完成。如清远市、惠州市惠东县;省级以上专项资金使用率仅 31%,专项资金的使用绩效不明显;货币化安置造成了大量购房需求,部分城市在库存不足的情况下,会放大购房者对市场的紧张情绪,推高房价。

(3) 农村危房改造事项。一是部分家庭应保未保。如连山

县有 9 户房屋为 C、D 级危房的家庭因经济困难等原因自愿放弃危房改造，该县另选了有能力建房的家庭作为危房改造对象。二是部分危房改造效果不佳，在安全性、便利性和实用性等方面存在不足。如南雄市集中住户消防通道被占用、附属设施不匹配；电白市、饶平县户内没有卫生间。

（4）林下经济事项。子项目林下经济扶贫示范县项目整体建设任务完成情况滞后，项目未实施、资金未使用、示范带动作用未发挥、效益未体现。如罗定市、始兴县、揭西县项目。

（5）村级“一事一议”事项。一是现场抽查县未开工项目 68 个，占 21.4%，另有在建项目 56 个，占 17.6%。这些项目未如期完成建设任务，预期目标未实现。二是部分县资金报账拨付率偏低，未能充分发挥资金使用效益。由于基层宣传发动工作不到位、有的村民存在等靠要意识等原因，筹资筹劳难度大，《村级公益事业建设“一事一议”财政奖补项目管理暂行办法》（财农改〔2011〕3 号）第八条规定的申请程序难以落实，未能充分体现激发广大村民有序民主参与集体事务的热情、进一步完善村民自治中的民主决策、民主管理和民主监督等社会效益。

（6）普惠金融“村村通”事项。仍有不少农民尤其是低收入和相对贫困的农民群体缺乏金融知识，个人信用意识不高。有关涉农金融机构在办理涉农贷款业务时主要依靠本系统的风险管理控制系统，县级征信中心的农户信用信息一般只起参考作用，农户在发展生产中借贷难的问题仍然存在。农业保险服务水

平有待提高，农村金融服务站在协助农业部门推进政策性农业保险方面有待加强。试点县虽然完成了四个金融平台建设任务，但其“改善农村生产生活条件，促进农民增收，实现共同富裕”的实质作用仍有待提高。

12. 可持续发展。该指标考核人员机构安排、政策和制度、管理机制、环境可持续等。指标分值 5 分，评价得分 4.16 分，得分率 83.17%。

专项资金主要是投向我省欠发达地区民生领域，符合当前国家乡村振兴战略规划大局，后续政策、制度、资金相对有保障。承担项目实施任务的大部分部门/单位管理机制基本能够适应实施项目的工作需要，对环境基本上无负面影响。存在问题如下：

（1）交通建设事项。部分农村公路后续管护责任主体不够清晰，养护经费不足，养护机制不够完善，养护责任落实不到位。如现场勘查发现，陆丰市河西街道山脚村 2017 年建设的硬化路（山脚东环路）缺乏养护，有沙石堆占道、有的路段杂草覆盖了部分路面。

（2）棚户区住房改造事项。棚改工作需要投入大量资金，除了财政补助，还需要国家税收、融资、用地等优惠政策支持。在当前去杠杆的金融环境下，棚改融资难度加大。因棚户区改造不是一个纯粹盈利性工程，商业价值高、容易改造的区域大部分改造完毕，剩下的大多改造成本较高，实施难度相对较大。

（3）林下经济事项。对项目建成完成验收后继续发挥示范

带动作用的具体措施、时限缺少约束性任务，长效机制不完善。

（4）村级“一事一议”事项。现阶段涉农惠农资金有美丽宜居乡村建设、精准扶贫等省级专项资金，扶贫对象还有帮扶单位的扶贫资金支持，上述资金基本上无须村民筹资筹劳，乡村更愿意申请获取这些资金。需要农民筹资筹劳并且要地方财政分担补助的“一事一议”项目在一些地区实施困难。如陆丰市有9个列入年度计划的“一事一议”项目另行申请到扶贫资金支持后，有关行政村主动向业务主管部门递交取消“一事一议”项目的申请。一方面部分农民不太愿意筹资筹劳，且许多乡村外出人员较多，筹资筹劳操作不便。另一方面政策规定不能加重农民负担，筹资筹劳资金额度有限，向乡贤募捐是自筹资金主要来源，部分乡村筹资筹劳面临诸多困难。

（5）普惠金融“村村通”事项。四个金融平台建成后，对今后如何做好普惠金融的政策宣传、业务培训、信息更新等缺少具体明确的措施办法，部分县存在“重建轻管”现象。在建立和完善普惠金融体系，引导和调动涉农金融机构积极性，解决农户贷款难等方面仍有待提高。

13. 公共属性（满意度）。该指标反映对受益群体满意度调查情况。指标分值5分，评价得分4.5分，得分率90%。

评价小组通过实施调研、现场发放并回收调查问卷的方式，向有关人群（主要是农民）发放并回收调查问卷317份。大部分专项资金项目的宣传工作都比较到位，项目的公众认知度和满意

度较高。综合满意度最高的事项为农村危房改造事项，综合满意度为 99%。综合满意度较低的是村级公益事业建设“一事一议”事项，满意度为 80%。6 个事项的平均综合满意度为 90%，改善欠发达地区群众生产生活条件专项资金项目得到广大农民群众较高的认可度。

表 4-1. 改善欠发达地区群众生产生活条件专项资金满意度调查结果

序号	资 金 名 称	综合满意度
1	2017 年省级交通建设专项资金	86%
2	2017 年新型城乡规划建设资金（保障性安居工程）	90%
3	2017 年农村危房改造提标省级补助资金	99%
4	2017 年林业发展及保护专项资金	92%
5	2017 年村级公益事业建设“一事一议”省级以上财政奖补资金	80%
6	2017 年金融服务专项资金（普惠金融“村村通”奖补资金）	93%
综合满意度		90%