

2019 年度中山市水利定向财力转移支付

资金使用绩效评价分报告

为加强财政支出管理，优化财政支出结构，提高财政使用效益，根据《中华人民共和国预算法》、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《中山市定向财力转移支付资金使用绩效评价管理办法》（中财绩〔2015〕11号）等有关规定，贯彻落实《中山市人民政府关于全面实施预算绩效管理的工作意见》（中府〔2019〕102号）精神，进一步提高财政资金使用效益，依据中山市财政局委托要求，本着客观、公正、公平的原则，我司组建专家小组，根据单位提交的材料，经过专家组初审、现场评价及复审等流程对 2019 年度定向财力转移支付资金使用绩效重点评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目概况

2019 年中山市水利定向财力转移支付资金市下拨到各镇街总金额为 10000.01 万元，往年结转资金 5904.41 万元，镇街配套资金 2047.04 万元，合计 17951.46 万元。其中市下拨资金支出 8230.34 万元，执行率 82.30%；往年结转资金支出 1952.33 万元，执行率 33.07%；镇街配套资金支出 1033.51 万元，执行率 50.49%。各镇街资金及使用情况详见表 1。

表 1 各镇街定向资金下达和使用情况

水利定向财力转移支付													
序号	镇街	到位资金（万元）				支出资金（万元）				结余资金（万元）			
		市定向	往年结转	镇配套	小计	市定向	往年结转	镇配套	小计	市定向	往年结转	镇配套	小计
1	小榄	491.15	1212.62	0.00	1703.77	491.15	997.44	0.00	1488.59	0.00	215.18	0.00	215.18
2	古镇	381.09	111.95	78.44	571.48	368.48	34.65	59.69	462.82	12.61	77.30	18.75	108.66
3	东风	706.62	1.93	46.29	754.84	706.62	1.93	46.29	754.84	0.00	0.00	0.00	0.00
4	南头	410.25	17.67	0.00	427.92	50.96	17.67	0.00	68.63	359.29	0.00	0.00	359.29
5	黄圃	1166.21	1203.01	0.00	2369.22	1033.17	0.00	0.00	1033.17	133.04	1203.01	0.00	1336.05
6	阜沙	574.02	0.00	108.85	682.87	574.02	0.00	108.85	682.87	0.00	0.00	0.00	0.00
7	港口	635.36	148.50	936.90	1720.76	548.98	119.63	212.84	881.45	86.38	28.87	724.06	839.31
8	东升	472.31	0.00	110.14	582.45	472.31	0.00	110.14	582.45	0.00	0.00	0.00	0.00
9	沙溪	294.28	485.72	0.00	780.00	83.95	0.00	0.00	83.95	210.33	485.72	0.00	696.05
10	大涌	288.58	338.49	0.00	627.07	243.33	3.70	0.00	247.03	45.25	334.79	0.00	380.04
11	横栏	443.51	0.00	0.00	443.51	440.56	0.00	0.00	440.56	2.95	0.00	0.00	2.95
12	南朗	411.30	0.00	278.70	690.00	411.30	0.00	27.20	438.50	0.00	0.00	251.50	251.50
13	民众	767.33	1281.98	0.00	2049.31	659.33	160.57	0.00	819.90	108.00	1121.41	0.00	1229.41
14	三角	607.20	912.73	0.00	1519.93	189.55	488.02	0.00	677.57	417.65	424.71	0.00	842.36
15	三乡	448.59	0.00	0.00	448.59	448.59	0.00	0.00	448.59	0.00	0.00	0.00	0.00
16	板芙	364.75	54.57	167.41	586.74	292.65	1.45	167.41	461.51	72.10	53.13	0.00	125.23
17	神湾	496.65	0.00	0.00	496.65	419.13	0.00	0.00	419.13	77.52	0.00	0.00	77.52
18	坦洲	449.61	0.00	0.00	449.61	348.41	0.00	0.00	348.41	101.20	0.00	0.00	101.20
19	南区	179.50	26.60	0.00	206.10	141.02	26.60	0.00	167.62	38.48	0.00	0.00	38.48
20	石岐区	121.33	0.00	0.00	121.33	121.33	0.00	0.00	121.33	0.00	0.00	0.00	0.00
21	东区	155.98	98.66	204.11	458.75	51.12	90.70	184.89	326.71	104.86	7.96	19.22	132.04
22	西区	134.39	9.97	116.20	260.56	134.39	9.97	116.20	260.56	0.00	0.00	0.00	0.00
23	五桂山	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	火炬区	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
合计		10000.01	5904.41	2047.04	17951.46	8230.34	1952.33	1033.51	11216.19	1769.67	3952.08	1013.53	6735.27

（二）项目目标

通过定向财力转移支付，解决部分的资金运转困难，并要求达到如下预期的项目目标：

各镇街水利所负责编制本镇街水利工程建设、内河涌整治及主要水利工程管理养护的年度计划，开展建设和管理工作，按规定使用资金，按时完成市水务局下达的水利工程建设及维护、内河涌整治等水利建设工作任务，负责对项目资金申请资料的真实性、合规性和完整性进行审核；跟踪、检查资金的使用和项目实施情况，确保资金专款专用和绩效目标的实现；汇总报送项目实施和资金使用情况；做好资金的使用管理和绩效自评工作，每年12月底前将项目阶段性实施情况和年度总结，包括项目实施进展、建设任务完成情况、资金使用情况、建设成效、以及存在问题等书面材料，报市水务局备案，并确保信息资料内容完整、数字真实准确、报送及时、严禁弄虚作假。

（三）项目实施

依照水利定向财力转移支付使用的有关规定，市水务局通过任务分解、通报进度、督查等多项措施，确保各镇街贯彻落实各项政策工作要求，同时，每年结合工作实际，对镇街水利部门的水利定向财力转移支付资金管理、使用情况组织实施不定期巡查监督和重点抽查；市财政局对镇街水利定向财力转移支付资金实施绩效评价工作。

接受定向财力转移支付资金的镇街水务和财政部门定期开展资金使用自查工作，编制水利资金安排分配和使用计划，定期

会同镇街财政部门向市水务及财政部门报送政策落实、项目实施、支出绩效、资金使用等情况说明，做好档案管理。

（四）资金管理

根据《关于印发〈中山市水利定向财力转移支付资金管理办法〉的通知》（中水〔2017〕176号），资金管理情况如下：

市级资金通过定向财力转移支付的方式补助到镇街。除对列入中央、省补助的工程项目、防洪干堤（含泵闸）建设、水库及蓄洪湖工程、干堤滩涂治理等防灾减灾工程及跨镇街的主干内河涌整治工程仍按工程总投资（不含征地拆迁补偿）给予适当补助外，其他水利工程建设、内河涌整治及工程管养资金主要通过水利定向财力转移支付资金或镇街自筹解决，市财政不再另外安排补助资金。

资金用于以下用途：

1. 水利工程建设。包括：水利前期工作费、建设单位管理费、工程价款、预付款、质量保证金、基本预备费和其他费用等；
2. 内河涌整治工程建设。包括内河涌泵站、水闸、疏浚、拓宽、改道、清障、护岸、桥涵等工程的建设；
3. 主要堤固、水（船）闸、泵站、水库等工程的管理、养护和岁修；
4. 其他水利事业。

二、绩效评价组织实施情况

（一）绩效评价目的

引入独立的第三方评价机构，采用科学、规范的方法，依据

既定的评价技术体系，基于预期目标实现程度，对 2019 年度定向财力转移支付资金的投入、使用过程及产出和效果进行综合评估，为后续财政资金安排提供参考依据，并对政策的改进方向提出相关建议。

（二）评价对象与内容

1. 评价对象

2019 年中山市水利定向财力转移支付资金使用情况。

2. 评价内容

（1）过程。包括预算执行率、结余资金消化率、资金使用合规性等方面。

（2）绩效表现。主要包括全市镇街水利工程补助资金，全市内河涌整治工程补助资金，全市主要堤围工程管养费补助资金。

（3）满意度。主要为社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度方面。

（4）自评质量。包括申报材料的规范性、真实性、有效性、完整性，以及申报材料的及时性等方面。

（三）评价依据

1. 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）；
2. 《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）；
3. 中山市人民政府《关于印发中山市定向财力转移支付实施方案的通知》（中府〔2014〕80 号）；
4. 中山市人民政府《关于进一步完善定向财力转移支付管理

的通知》（中府函〔2017〕564号）；

5. 《2019年度定向财力转移支付资金预算安排表》；

6. 《关于印发中山市水利定向财力转移支付资金管理办法的通知》（中水〔2017〕176号）；

7. 各镇街财政分局、中山市水务局以及项目实施单位提供的绩效评价的材料。

（四）评价指标体系

2019年度定向财力转移支付资金绩效评价指标体系采取百分制的计分方式，其中过程30分、绩效表现55分、满意度10分、自评质量5分，具体可参见《2019年度定向财力转移支付资金绩效评价评分意见表》。

水利定向财力转移支付绩效表现的分值为3分，评分标准如下：

1. 年度计划完成率

完成全部年度计划的得满分，未完成年度计划的，每宗扣0.5分。本项初始得分为1分，最低分值为0分。

2. 工程建设管理

（1）验收合格率：按验收合格项目数除以初步验收项目数的比例得分，比例为100%的得1分；

（2）各类检查中不存在资金问题的得1分，存在资金问题的，每个事件按情节轻重扣0.2分、0.5分或1分。

本项初始得分为2分，最低分值为0分。

三、绩效指标分析

（一）过程

根据《中山市财政局关于提前下达 2019 年度定向财力转移支付基数的通知》（中财预〔2018〕2 号）与资金实际到位情况，2019 年度中山市财政局下达镇街的水利定向财力转移支付总额为 10000.01 万元，支出 8230.34 万元，执行率 82.30%，其中南头镇、沙溪镇、三角镇等 3 个镇街执行率均低于 80%，分别为 12.42%、28.53%、31.22%，因镇街将跨年度项目一次性纳入年度预算。镇街水利定向财力转移支付往年结余结转资金总额为 5904.41 万元，支出 1952.33 万元，执行率 33.07%，其中古镇镇、三角镇等 2 个镇街结余资金消化率较低，分别为 30.95%、53.47%，且黄圃镇和沙溪镇的结余资金消化率均为 0%。

专家小组实施初审与现场评价时，未发现各镇街在水利定向财力转移支付资金的使用和拨付程序等方面存在不规范现象，未发现存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

（二）绩效表现

涉及水利定向财力转移支付的“绩效表现”有 2 个三级指标，即年度计划完成率、工程建设管理，总分值为 3 分，评价得分 3.00 分，得分率为 100.00%。根据自评报告、相关佐证材料及现场评价情况，本指标中 22 个镇街的达标率完成情况较好镇街。

（三）自评质量

本次评价中，各镇街提供了相对规范、完整的佐证材料，申报材料真实有效，未见不实、作假等现象。

四、项目绩效综合评价结论

通过分析项目单位提供的相关资料，结合资料审查、现场核实和询问，2019 年度水利定向财力转移支付资金整体执行情况良好，项目执行成效基本能达到预期目标，但个别镇街仍出现资金结余情况突出、预算执行率低等情况，需予以改进提升。

五、项目主要绩效、存在的问题和改进建议

（一）主要绩效

水利定向财力转移支付资金的有效落实，为各镇街有效推进上级部署的水利工程建设任务及辖区内河涌整治、日常管养维护等工作提供了有力的资金保障，同时采用严格规范的定向转移资金管理制度，进一步加强对各镇街水利工程建设、内河涌整治等工程项目资金支付的规范性管理，充分调动起各镇街对于辖区内的水利工程建设、内河涌整治工程建设，以及主要堤围、水（船）闸、泵站、水库等工程管理方面的工作积极性。

（二）存在的问题

1. 预算编制与实际工程计划未能匹配

评价过程发现，大部分镇街由于水利工程多为跨年项目的特性，预算编制与当年项目实施计划未充分匹配，例如板芙镇在 2019 年的年度计划中多个水闸重建工程项目只进行项目前期初步设计，但预算均纳入 2019 年，导致剩余 60 万元项目资金需于 2020 年支出，预算执行率为 80.23%；又如三角镇和南头镇 2019 年度水利定向财力转移支付资金中的水利工程项目建设资金执行率分别为 22.56%和 6.81%，镇街表示辖区内的水利工程项目在可研、立项、设计、招标等环节存在较多不确定性因素，花费时

间过长导致建设计划不能按时完成，因此工程资金未能按期投入；再如南头镇 2019 年下达水利定向财力转移支付资金 410.25 万元，根据镇街提交的《2019 年南头镇水利工程项目计划表》，2019 年只有穗西泵站、河涌整治工程款和堤围养护管理费三个项目，且占比最高的穗西泵站项目概算批复文件显示该项目原计划竣工时间为 2017 年 12 月，最终因进度滞后、整改等原因导致 2019 年仍未见竣工报告，但将本项目纳入 2019 年预算的合理性存疑，且 2019 年南头镇水利定向财力转移支付资金预算执行率仅为 12.42%。上述情况反映出预算资金使用计划与具体实施计划未能充分匹配，加上水利工程资金体量较大，导致年度资金出现明显的结余情况。

2. 部分镇街结转结余资金支出情况欠佳

一是部分镇街未能主动规划结余资金支出，例如板芙镇孖涌水闸及泵站重建工程往年结余 54.57 万元，该项目于 2019 年 4 月 22 日纳入 2019 年市人大一号议案建设项目，根据相关文件要求需在 2019 年 12 月底前完工。为顺利完成任务，板芙镇多次请示市级调增补助资金，市水务局协调调增 350 万元补助该项目（该项目于 2019 年 12 月顺利完工并通过验收）。板芙镇为减轻镇级财政压力，在请示调增资金与项目实施过程中，并未主动规划定向财力转移支付往年结余资金的支出，而是将其结转于 2020 年水利部门预算中安排其他科目中使用。

二是因水利项目工期较长、受环境影响较大等原因，水利定向财力转移支付项目容易形成资金结余，且因预算编制与项目进

度不匹配，镇街仅使用 2019 年市下拨的定向财力转移支付资金即能完成本年度项目目标，在此情况下个别镇街优先选择使用 2019 年资金，导致往年结余资金未支出。例如古镇镇往年结余资金消化率为 30.83%（未支出 77.29 万元），但 2019 年预算执行率为 96.69%；黄圃镇和沙溪镇以往年度水利定向结转结余资金分别达 1203.01 万元和 485.72 万元，上述资金在 2019 年均没有支出。

由于定向财力转移支付资金由镇街统筹使用，相关管理办法并没有对结转结余资金的使用规范、监管方式、是否退回等进行说明，也没有相关措施对结转结余资金的消化率、支出合规性及绩效进行评价，财政资金的使用效益较难得到保障，具有一定监管风险。

（三）改进建议

1. 提高预算编制合理性。建议资金主管部门加强对各镇街的水利工程建设统筹力度，加强预算编制合理性，提高资金使用效益。一是对各镇街历年水利工程项目建设进度，确保预算编制与镇街项目计划精准挂钩；二是对现有项目的资金来源、资金支出情况进行核算，明确定向财力转移支付资金与其他专项资金的使用情况、结余情况，避免资金对同一项目的重复投放；三是加强对各镇街水利定向项目资金计划和项目实施计划的指导，向镇街水利部门进一步明晰项目实施计划与资金投入计划的关联性，加强镇街对定向财力转移支付资金分配的科学性。

2. 明确对结余资金的管理办法。现行管理办法并没有对结

转结余资金的使用规范作出明确规定，且水利工程通常具备工期较长、金额较大的特点，建议资金主管部门细化相关管理办法，明确规定结余资金使用期限、流程规范、是否回收等事项，落实对定向财力转移支付资金的业务指导与监督职责，避免镇街对资金自主分配与使用而产生的合规性风险。

3. 加强对镇街工程项目的监督。建议资金主管部门切实增强对镇街水利部门工程项目进度与资金支付工作的监管力度，形成每月定期收集各镇街水利工程项目建设进度的台账记录的管理要求，及时掌握各镇街工程进度；对于验收不合格需要整改的项目，应明确整改期限，保障定向财力转移支付资金的使用效益；对于在可研、立项、设计、招标等环节花费时间较长的镇街，应加强对其业务的监管与指导，及时督促项目各环节的落实，保障项目实施的时效性。

上海元方智库公共管理咨询有限公司

2020年12月