

中山市 2020 年度市级十件民生实事项目绩效 重点评价报告

广东中企华正诚资产房地产土地评估造价咨询有限公司

二零二一年十月



摘 要

受中山市财政局委托，广东中企华正诚资产房地产土地评估造价咨询有限公司（以下简称“广东中企华正诚评估”）对中山市 2020 年度市级十件民生实事开展了绩效评价，评价情况如下：

一、基本情况

民生问题是全社会共同关注的十分重要的问题。2020 年 5 月 27 日上午，中山市第十五届人民代表大会第七次会议召开第二次全体会议，会议表决出 2020 年中山市民生实项目，包括改善城乡环境卫生、提升道路通行能力、提升食品溯源监管水平和全民参与度、实施医保惠民行动、提升教育服务供给能力等十个项目，范围涉及环境、交通、食品安全、医疗、教育等领域，与民众的日常生活息息相关。

纳入本次重点评价范围的 2020 年度市级十件民生实事的资金共计 3,144.60 万元，涉及 12 个单位，13 个子项目。十件民生实事分别为：改善城乡环境卫生、提升道路通行能力、提升食品溯源监管水平和全民参与度、实施医保惠民行动、提升教育服务供给能力、增配市民休闲活动场地、提升群众就医便利度、完善居家养老服务体系、增强儿童青少年体质以及普及急救服务。截至目前，13 个子项目已经全部完成。

二、绩效评价综合情况及结论

通过分析项目单位提供的相关资料，专家组对2020年年度市级十件民生实事所有子项目进行了评审。整体上来看，该项目程序合理、目标明确、制度健全、管理符合规范性要求、保障措施完备、有效发挥了财政资金的使用效率。综合分析2020年度市级十件民生实事项目的绩效得分为88分，绩效等级为“良”。

三、存在问题

通过到项目实施单位现场面谈、审核资料、现场考察等方式，发现存在以下问题：

（一）绩效指标设置科学性有待提高

1. 部分项目绩效指标表设置科学性不高。在实际现场调研中，项目实施单位人员反映，期初制定详细的绩效具体指标时，科学性不高，致使后期实际状况与预期值会有差异。

2. 绩效指标设置全面性不足。根据资金使用单位提供的13个项目的绩效目标申报表和可行性报告，年初所设产出指标多为数量指标，缺乏质量指标，指标设置不够全面。

（二）部分项目的完工进度滞后

“2020年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升”、“2020年提升食品安全溯源监管水平和全民参

与度项目经费”、“2020年普及应急救护服务项目经费”这3个项目相比计划有所延迟。

（三）部分项目财政资金沉淀，未充分发挥效益

1. 个别项目前期论证调研不充分，资金支出率较低。“2020年普及应急救护服务项目经费”资金支出率为52.48%。该项目为政府购买服务项目，前期由于招投标阶段5次流标失败，第6次改为单位自主采购才成功。流标的主要原因是周边城市企业相关培训价格高，且本次十件民生实事时间比较紧，单位缺乏该方面的经验，从而导致项目多次流标，标的价格降低，财政资金支出率较低，财政资金闲置，未能发挥最大效益。

2. 部分项目年初难以及时预测了解全年资金情况，导致资金支出率不高。“2020年完善居家养老服务体系项目经费”资金支出率为79.93%，该项目子项目长者饭堂补助项目，因为年初无法预测当年度老年人就餐的数量，导致资金支出率较低。

（四）资金审核、监督管理方面不完善

1. 补贴申请审核不严谨。如“农村人居环境整治——农村公厕奖补资金”项目中，市农业农村局根据补贴对象提供的发票作为项目实际造价金额证明，但是项目发票金额并不能完全等同于项目实际支出金额，可能存在费用价额高于市场价格，

导致补贴金额虚高的情况。可能出现同等建设规模下，不同公厕支付的工程费用不同，一方面这种情况的产生是由于不同公厕的使用材质、工程标准不同，另一方面在不能明确工程材质单价的情况下，无法判断这些价格是否公允，项目管理方面上存在较大风险。

2. 部分项目资金支出早于项目验收，资金支出程序有待规范。如“2020年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升”，该项目在还没有完成项目前就一次性划拨全部经费给市博爱医院，后续也未持续对资金使用情况进行必要的内部评估；“2020年增强儿童青少年体质项目经费——视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目”该项目报告验收时间为2021年1月31日，资金尾款拨付时间为2020年12月份，不符合资金拨付流程，风险防控意识有待加强。

3. 部分项目监督管理程序方面有待完善。在本次调研中，多个项目都未见项目主管部门对项目建设开展的检查、监督、督促整改的记录材料。

（五）事后跟踪、监督管理有待加强

作为主管部门，部分项目单位在资金的预算绩效管理方面不完善。根据项目单位提供材料，缺乏对项目用款单位后续监督管理，扶持资金下达缺乏监控及反馈，也未见要求资金用款单位提供工作汇报、抽检等相关监控资料。如农村人居环境整

治——农村公厕奖补资金项目；2020年提升群众就医便利度项目经费等。

（六）部分项目资金支出方向与目标关联度不够紧密

“2020年提升教育服务供给能力项目经费”的主要任务目标是：为全市义务教育阶段师生开通数字教材应用平台账号，免费推送国家课程配套数字教材，实现数字教材可点读、提供互动练习及开放式虚拟实验动画实验视频，提升教学灵活性、趣味性、便捷性。该项目资金支出方向：用于购买150台平板设备并发给3家种子学校。该资金支出方向有利于产生优秀数字教材应用案例，在一定程度上可以起到推动为全市义务教育阶段师生开通数字教材应用平台账号，免费推送国家课程配套数字教材的作用。但是获得平板设备的3家学校，本身在电子教材配备上相对完善，平板设备的投入对其起到了提高优质教学资源的效果，但对于“推动全市数字教材应用，提升全市教育服务供给能力方面”的目标关联性不高。

四、相关意见和建议

（一）积极探索更有效的绩效管理模式

一是优化资金绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原则，制定更加科学的评审内容，加强对各职能科室申报项目绩效目标设置的辅导、审核、监督，把绩效目标作为资金分配的重要标准，对于安排了资金额度的项目，均应设置与其年度任务数

或计划数相对应的绩效目标，目标值应与预算确定的资金量相适应。

二是科学合理设置绩效指标，加强绩效目标的约束力。各职能科室应制定详细的项目实施方案，坚持定性分析与定量分析相结合的原则，明确短期、中期、长期目标和具体量化绩效考核目标，细化量化考核指标，实施绩效目标“三性”管理，明确项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

三是提高资金使用单位对财政资金绩效管理的认识。绩效管理工作不仅是项目资金主管部门的责任，而且也是资金使用单位的责任。因此，项目资金主管部门要根据绩效自评工作要求，定期组织资金使用单位进行系统的绩效评价培训，提高大家对财政资金绩效管理的认识；同时，要求各资金使用单位在项目开展的过程中将项目的资料围绕绩效评价的要求进行归集，以便绩效评价工作的有序进行。

（二）加强预算编制管理，提高财政资金使用效率

1. 实施项目库管理制度，保持项目库动态更新，精细化预算。对项目实际完成进度要形成规范化上报机制。只有准确掌握库内项目实施进度、实际调整等情况，才能在下一年预算编制中做出及时调整，提高资金使用效率。

2. 加快资金支出进度。加强项目管控，加强沟通，根据实际情况尽快推进项目支出进度。

3. 测算项目预算规模基准值，提高预算准确性。梳理该专项资金近年预算支出情况，细化支出预算测算依据，测算各项项目的预算规模基准值，参考基准值，适度调整项目预算。

（三）建立健全财政资金管理 with 监管制度

强化财政专项资金的监督管理，主要确保该项资金的使用按照计划目标严格执行，有依有据，且管理部门应当根据切实的管理办法去管理，并非随意而为，对于新设立的专项资金没有相关管理条例的，应当设立条例；对一些不合适不切合实际的管理条例进行及时地修订和完善。

一方面，管理条例要针对中山市地方特色科学编制，对每笔财政资金做到事前把控、事中追踪、事后审核，确保资金及时拨付与使用，充分发挥财政资金的杠杆作用。主管部门、审计监督等相关部门对申请拨付的专项资金全方位监管，知晓其来龙去脉，并用“效果导向”倒逼财政资金使用部门确保财政资金使用到位。

另一方面，管理条例要完善问责机制，加大处罚力度。主管部门、监管部门应对财政资金绩效分进行主动性、长期性的监督和经常性、周期性的评价，不仅要依规将未及时使用的财政资金及时审计收回，还要对违规申请使用财政资金、骗取财政资金的行为进行问责。

（四）建立绩效跟踪机制，加强对执行项目的监管力度，落实考评指标

项目主管部门完善项目资金监管机制，坚持项目资金专项检查，做到事前评估、事中监督、事后检查验收、跟踪问效。在全市尤其是使用该项目资金的镇街，项目主管部门需要完善和坚决落实项目执行的考评指标，健全项目监管制度和资金管理制度，对下辖镇街实施月度汇总、季度考评的措施，并及时对绩效指标未达标的镇街进行督导，提高工作要求，排查工作中存在的问题，更进一步提升中山市整体绩效工作水平。

（五）对项目实施的必要性、合理性加强调研论证，使财政资金发挥最大效益

针对 2020 年提升教育服务供给能力项目经费，建议开展调研，摸清基层建设需求。同时严格执行项目管理制度，按需求合理安排预算，防止为完成支出率而花钱。

目录

一、基本情况.....	- 1 -
(一) 项目概况.....	- 1 -
(二) 项目资金投入及使用情况.....	- 2 -
(三) 项目实施概况.....	- 3 -
二、绩效评价说明.....	- 9 -
(一) 评价目的和评价对象.....	- 9 -
(二) 评价原则与方法.....	- 10 -
(三) 评价依据.....	- 11 -
(四) 评价流程.....	- 11 -
三、评价结果.....	- 12 -
四、主要经验及做法.....	- 14 -
五、存在问题.....	- 17 -
(一) 绩效指标设置科学性有待提高.....	- 17 -
(二) 部分项目的完工进度滞后.....	- 18 -
(三) 部分项目财政资金沉淀, 未充分发挥效益.....	- 18 -
(四) 资金审核、监督管理方面不完善.....	- 19 -
(五) 事后跟踪、监督管理有待加强.....	- 19 -
(六) 部分项目资金支出方向与目标关联度不够紧密.....	- 20 -
六、相关意见和建议.....	- 20 -
(一) 积极探索更有效的绩效管理模式.....	- 20 -
(二) 加强预算编制管理, 提高财政资金使用效率.....	- 21 -
(三) 建立健全财政资金管理 with 监管制度.....	- 22 -
(四) 建立绩效跟踪机制, 加强对执行项目的监管力度, 落实考评指标.....	- 23 -
(五) 对项目实施的必要性、合理性加强调研论证, 使财政资金发挥最大效益.....	- 23 -

中山市 2020 年度市级十件民生实项目绩效重点评价报告

按照《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）要求，中山市财政局委托广东中企华正诚资产房地产土地评估造价咨询有限公司（以下简称“广东中企华正诚评估”）成立绩效评价工作组，对中山市 2020 年度市级十件民生实事开展了绩效评价。评价基准日为 2020 年 12 月 31 日。评价情况如下：

一、基本情况

（一）项目概况

民生问题是全社会共同关注的十分重要的问题。2020 年 5 月 27 日上午，中山市第十五届人民代表大会第七次会议召开第二次全体会议，会议表决出 2020 年中山市民生实项目，包括改善城乡环境卫生、提升道路通行能力、提升食品溯源监管水平和全民参与度、实施医保惠民行动、提升教育服务供给能力等十个项目，范围涉及环境、交通、食品安全、医疗、教育等领域，与民众的日常生活息息相关。

纳入本次重点评价范围的 2020 年度市级十件民生实事的资金共计 3341.72 万元，涉及 12 个单位，13 个子项目。十件民生实事分别为：改善城乡环境卫生、提升道路通行能力、提升食品溯源监管水平和全民参与度、实施医

保惠民行动、提升教育服务供给能力、增配市民休闲活动场地、提升群众就医便利度、完善居家养老服务体系、增强儿童青少年体质以及普及应急救护服务。截至目前，13个子项目已经全部完成。

(二) 项目资金投入及使用情况

2020年度市级十件民生实事预算安排为3,144.60万元，实际支出金额2,987.47万元，整体资金使用率为95.02%。具体资金安排情况如表1-1。

表 1-1 2020 年度市级十件民生实事专项资金安排及支出表

序号	主管部门名称	项目名称	预算安排金额 (万元)	实际支出金额 (万元)	资金使用率
1	中山市农业农村局	农村人居环境整治-农村公厕奖补资金	700.00	700.00	100.00%
2	中山市公安局交通警察支队	2020年提升道路通行能力项目经费	400.00	395.45	98.86%
3	中山市市场监督管理局	2020年提升食品安全溯源监管水平和全民参与度项目经费	594.00	594.00	100.00%
4	中山市医疗保障局	2020年实施医保惠民行动项目经费	90.00	90.00	100.00%
5	中山市教育技术中心	2020年提升教育服务供给能力项目经费	30.00	29.90	99.67%
6	中山市文化广电旅游局	2020年增配市民休闲活动场地项目经费-文化体验旅游线路	160.00	151.874	94.92%
7	中山市农业农村局	2020年增配市民休闲活动场地项目经费-农业公园	100.00	100.00	100.00%

序号	主管部门名称	项目名称	预算安排金额 (万元)	实际支出金额 (万元)	资金使用率
8	中山市卫生健康局	2020年提升群众就医便利度项目经费	188.00	188.00	100.00%
9	中山市民政局	2020年完善居家养老服务体系项目经费	110.00	87.92	79.93%
10	中山市妇女联合会	2020年增强儿童青少年体质项目经费-学龄前儿童体质提升	27.60	27.60	100.00%
11	中山市教育和体育局	2020年增强儿童青少年体质项目经费-青少年体育课和课外活动运动负荷跟踪	260.00	258.00	99.23%
12	中山市中小学卫生保健所	2020年增强儿童青少年体质项目经费-视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目	234.00	233.00	99.57%
13	中山市红十字会	2020年普及应急救护服务项目经费	251.00	131.73	52.48%
合计			3,144.60	2,987.47	95.00%

如表 1-1 所示,除 2020 年普及应急救护服务项目经费和 2020 年完善居家养老服务体系项目经费 2 个项目资金使用率未达到 90.00%外,其余 11 个子项目的资金使用率均达到 90.00%以上。

(三) 项目实施概况

1. 农村人居环境整治——农村公厕奖补资金

农村公厕奖补资金 2020 年预算安排金额为 700 万元,实际支出 700 万元,主要通过以奖代补的方式对完成农村公厕新建改建的镇街进行奖补。经各镇区申报,市农业农

村局组织评审专家组对项目评审验收，按照“农村公厕实际造价 50%的比例”的标准进行奖补，同时明确奖补资金可统筹用于农村户厕改造、粪污接入污水管网、农村公厕新建（改造）等，也可以用于通过政府购买服务、以奖代补等方式实现后续管护。2020 年度共 19 个镇街获得奖补资金，合计 700 万元。

2. 2020 年提升道路通行能力项目经费

2020 年提升道路通行能力项目经费预算安排金额为 400 万元，实际支出 395.45 万元，主要用于购买铁骑骑行执勤装备和铁骑摩托车。

其中 280 万元用于购买 50 辆大功率摩托车，120 万元用于购买 50 套铁骑单警执勤装备。50 辆大功率摩托车通过公开招标的方式采购，50 套铁骑单警执勤装备通过公安部警用装备采购中心采购。项目主要任务为建立一支超百人“铁骑勤务”，在中心城区主干道实行交通高峰时段扁平化指挥模式，实现轻微交通事故平均 5 分钟到场处置。

3. 2020 年提升食品安全溯源监管水平和全民参与度项目经费

2020 年提升食品安全溯源监管水平和全民参与度项目经费预算安排金额为 594 万元，实际支出 594 万元，主要用于以下两方面：（1）聚焦市民高度关注的校园食品、网红餐饮店、外卖食品安全，全年开展 100 期“全民投票查餐厅”活动，其中 10 期在线直播，发动群众共同监督食

品制作过程，保障“舌尖上”的安全；（2）在全市学校饭堂推广食品快检，81家1000人以上的学校饭堂全部建立快检室，全市231家学校每周组织食品快检最少一次，增强学校食品安全自检能力，提升学生饮食安全性。

4. 2020年实施医保惠民行动项目经费

2020年实施医保惠民行动项目经费预算安排金额为90万元，实际支出90万元，主要用于支付中山市医疗保障局医疗保险结算系统2020年度综合项目技术开发费用的首期款。项目主要任务为开发医疗保险结算系统，将城乡居民高血压、糖尿病门诊用药纳入门诊慢性病种医保报销，参保人可在基层就诊取药，基层医疗机构用药与三级医院一致，医疗机构可按规定开具1-3个月的长处方、将门诊基本医疗保险选点范围由一家社区定点医疗机构扩大到参保人选点镇区范围内的全部社区定点医疗机构，方便群众就医。

5. 2020年提升教育服务供给能力项目经费

2020年提升教育服务供给能力项目经费预算安排金额为30万元，实际支出29.9万元，主要用于支付150台平板设备的合同金额。项目主要任务为全市义务教育阶段师生开通数字教材应用平台账号，免费推送国家课程配套数字教材，实现数字教材可点读、提供互动练习及开放式虚拟实验动画实验视频，提升教学灵活性、趣味性、便捷性。

6. 2020 年增配市民休闲活动场地项目经费——文化体验旅游线路

2020 年增配市民休闲活动场地项目经费——文化体验旅游线路经费预算安排金额为 160 万元，实际支出 151.874 万元，主要用于支付开发推广孙中山文化遗产游径等 3 条文化体验旅游线路经费和全域旅游推进经费——全域旅游智慧导览系统项目合同金额支付。项目主要任务为完成 3 条文化体验旅游线路资源采集（不少于 30 个景点）、电子资源制作、线路手绘地图制作、游径系统搭建、宣传推广等工作，根据开发孙中山文化遗产游径等 3 条文化体验旅游线路（至少覆盖 30 个景点的电子讲解和智慧导览系统）工作方案。

7. 2020 年增配市民休闲活动场地项目经费——农业公园

2020 年增配市民休闲活动场地项目经费——农业公园预算安排金额为 100 万元，实际支出 100 万元，其中 95 万元用于奖励 8 家农业公园（奖励标准为：3 个省级农业公园每个奖励 15 万元，5 个市级农业公园每个奖励 10 万元），5 万元统筹用于农业公园集中授牌仪式。项目主要任务为认定 5 个农业公园，为市民提供更多亲近大自然的好去处。

8. 2020 年提升群众就医便利度项目经费

2020 年提升群众就医便利度项目经费预算安排金额

为 188 万元，实际支出 188 万元，其中 50 万元用于 25 家公立医院上线健康中山“互联网+护理服务”平台，90 万元用于市属三大医院建立中山市处方流转平台系统，48 万元用于 24 个镇区社区卫生服务中心或其辖下站点。项目主要任务为：（1）25 家公立医院全部上线健康中山“互联网+护理服务”平台，为群众提供足不出户的护理服务；（2）24 个镇区社区卫生服务中心或其辖下站点，星期一至星期五延长诊疗时间至晚上 9 点，提供慢病诊疗、急诊服务、健康管理、家庭医生签约等公共卫生和基本医疗服务，并公布医生出诊服务排班情况，周六或周日根据疫苗接种人流状况弹性延长服务，方便群众在“家门口”享受基层公共卫生医疗服务；（3）推行“互联网+药品供应保障服务”，建成我市处方流转平台系统，开通“电子处方”并实现处方共享，年内实现市属三大医院部分常见病、慢性病等门诊处方流转外配，群众可就近便捷取药或选择送药上门服务。

9. 2020 年完善居家养老服务体系项目经费

2020 年完善居家养老服务体系项目经费预算安排金额为 110 万元，实际支出 87.92 万元，其中 100 万元用于全年补助镇街长者饭堂开办、运营及重点保障对象，10 万元用于中山市社区智慧养老综合服务管理平台建设。项目主要任务为：（1）为 600 名以上本市困难、孤寡、空巢老人提供家庭厕所改造服务；每个镇区至少建成一家长者饭

堂，以保障困难老人为补贴重点、适度普惠的方式，为辖区内老年人提供助餐配餐；（2）运用互联网手段强化养老服务质量监管，掌握全市各养老服务中心（站）服务、上门家政服务数据信息，实现对养老护理员服务过程、服务质量、护理员人身安全预警等相关情况网络化监管。

10. 2020 年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升

2020 年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升预算安排金额为 27.6 万元，实际支出 27.6 万元，主要用于支付增强儿童青少年体质项目合同金额。项目主要任务为：选取 50 所幼儿园，开展学龄前儿童体质提升项目，优化户外游戏区域活动课程设置，增强学龄前儿童体格锻炼，并对 50 所幼儿园儿童开展两次对比性体质评估和分析。

11. 2020 年增强儿童青少年体质项目经费——青少年体育课和课外活动运动负荷跟踪

2020 年增强儿童青少年体质项目经费——青少年体育课和课外活动运动负荷跟踪预算安排金额为 260 万元，实际支出 258 万元，主要用于根据合同进度支付项目合同进度款项。项目主要任务为：为 1 万名学生开展体育课和课外活动运动负荷跟踪，将学生体质健康数据、运动负荷、技术指导意见及时反馈给老师、家长、学校，督促学生积极参与运动。

12. 2020 年增强儿童青少年体质项目经费——视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目

2020 年增强儿童青少年体质项目经费 - 视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目预算安排金额为 234 万元，实际支出 233 万元，主要用于根据合同进度支付项目合同进度款项。项目主要任务为：（1）为 1 万名学生提供视力健康管理精准服务，监测学生眼睛眼轴、屈光度情况，建立眼视光档案，并提供诊治矫正意见，实现早筛查早预警早介入，指导学生科学爱眼用眼；（2）为 10 万名学生提供脊柱健康管理精准化服务，实现免费筛查 + 拍片确诊 + 远程专家会诊。

13. 2020 年普及应急救护服务项目经费

2020 年普及应急救护服务项目经费预算安排金额为 251 万元，实际支出 131.73 万元，主要用于根据合同进度支付项目合同进度款项。项目主要任务为：（1）在公共场所设立 30 套体外除颤仪 AED 和应急包，并对场所相关管理人员开展技能使用培训，提高因心跳骤停和呼吸停止引起的心源性猝死救治机率；（2）围绕心肺复苏术、AED 应用技能、伤体搬运等内容，全年开展红十字应急救护知识培训 12 万人次，新领证初级救护员 2 万人，提高群众自救互救能力。

二、绩效评价说明

（一）评价目的和评价对象

1.评价目的

从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益四个方面，对 2020 年度市级十件民生实事进行绩效评价，发现问题，提出建议，推动项目资金主管部门不断改进，提高行政效能。同时，将绩效评价结果作为下一年度部门预算安排的依据，促进财政资源合理有效分配，提升财政资金的使用效益。

2.评价对象与范围

评价对象为 2020 年度市级十件民生实事的使用绩效，评价范围包括改善城乡环境卫生、提升道路通行能力、提升食品溯源监管水平和全民参与度、实施医保惠民行动、提升教育服务供给能力、增配市民休闲活动场地、提升群众就医便利度、完善居家养老服务体系、增强儿童青少年体质以及普及应急救护服务等项目，共计金额 3,144.60 万元。评价基准日为 2020 年 12 月 31 日。

（二）评价原则与方法

本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。结合 2020 年度市级十件民生实事所有项目特点，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。

（三）评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）；
3. 《广东省财政厅关于印发广东省省级财政预算绩效目标管理办法（试行）的通知》（粤财绩〔2019〕11号）；
4. 《广东省财政厅关于印发广东省财政支出绩效评价报告质量控制和考核指标体系框架（试行）》的通知（粤财绩〔2017〕30号）；
5. 《广东省财政厅关于印发预算绩效管理委托第三方实施工作规程（试行）的通知》（粤财绩〔2016〕4号）；
6. 《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）；
7. 资金使用单位提交的《绩效自评报告》《基础信息表》及佐证材料；
8. 其他与项目相关的有关规定、办法等。

（四）评价流程

本次绩效评价时间为2021年6月至2021年10月，分为前期准备、单位自评、座谈及现场考察、综合分析与报告撰写等四个阶段。

6月-8月，绩效评价工作组完成了项目单位培训等前期准备方面的工作，并根据项目单位提交的绩效材料对该项目进行了初步审核，形成了初步意见反馈给项目单位。

并于8月25日-9月1日和项目单位进行了现场专家座谈会。

9-10月份，绩效评价专家组将项目单位的佐证材料、现场考察座谈情况以及其他相关资料进行整理汇总，综合分析形成十件民生实事项目绩效评分表和绩效重点评价总报告。

三、评价结果

通过分析项目单位提供的相关资料，专家组对2020年年度市级十件民生实事所有子项目进行了评审。整体上来看，该项目程序合理、目标明确、制度健全、管理符合规范性要求、保障措施完备、有效发挥了财政资金的使用效率。综合分析2020年年度市级十件民生实事项目的绩效得分为88分，绩效等级为“良”。得分情况具体如下表。

表3-1 2020年度市级十件民生实事专项资金得分情况表

序号	主管部门名称	项目名称	得分	预算安排金额(万元)	权重(%)	加权得分
1	中山市农业农村局	农村人居环境整治-农村公厕奖补资金	86.5	700	22.26	19.26
2	中山市公安局交通警察支队	2020年提升道路通行能力项目经费	89.0	400	12.72	11.32
3	中山市市场监督管理局	2020年提升食品安全溯源监管水平和全民参与度项目经费	91.0	594	18.89	17.19
4	中山市医疗保障局	2020年实施医保惠民行动项目经费	91.0	90	2.86	2.60

序号	主管部门名称	项目名称	得分	预算安排金额(万元)	权重(%)	加权得分
5	中山市教育技术中心	2020年提升教育服务供给能力项目经费	86.0	30	0.95	0.82
6	中山市文化广电旅游局	2020年增配市民休闲活动场地项目经费-文化体验旅游线路	89.00	160	5.09	4.53
7	中山市农业农村局	2020年增配市民休闲活动场地项目经费-农业公园	87.5	100	3.18	2.78
8	中山市卫生健康局	2020年提升群众就医便利度项目经费	86.0	188	5.98	5.14
9	中山市民政局	2020年完善居家养老服务体系项目经费	88.0	110	3.50	3.08
10	中山市妇女联合会	2020年增强儿童青少年体质项目经费-学龄前儿童体质提升	84.0	27.6	0.88	0.74
11	中山市教育和体育局	2020年增强儿童青少年体质项目经费-青少年体育课和课外活动运动负荷跟踪	89.0	260	8.27	7.36
12	中山市中小学卫生保健所	2020年增强儿童青少年体质项目经费-视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目	87.5	234	7.44	6.51
13	中山市红十字会	2020年普及应急救护服务项目经费	87.0	251	7.98	6.94
合计			/	3,144.60	100.00	88.00

四、主要经验及做法

（一）农村公厕新建改建任务超标准完成，农民群众如厕便利性得到提高。

2020年，中山市累计完成农村公厕新建改建181座，超额完成了“新建改建不少于150座农村公厕”的目标任务。其中新建农村公厕51座，选址均在村委大楼、老人活动中心、文化健身广场、休闲公园和农贸市场等居民居住和活动场所周边，通过增加公厕供给，如厕便利性有所提高，村民外出办事、休闲时如厕更加便利。

（二）中山市交通拥堵情况得到了显著缓解。

一是根据项目单位提交的数据显示，2020年中山市中心城区拥堵指数控制在1.4以下，比高德地图预期指数下降30%。二是交通管理服务成效得到群众好评。2020年，市交警支队共处置各类交通警情3595宗，主动发现并处置大批群众救助，得到广大群众的支持。

（三）在全省率先建立学校食品安全快检监测体系。

以政府财政补助、学校自主建设、统一验收考核的模式开展学校食品快检建设。通过统一建设标准、统一检测项目、统一人员管理、统一制度档案、统一信息公示、统一考核验收，建立规范化学校快检实施体系，做到学校食品快检“规定动作不走样，自选动作有花样”，合力构建学校食品安全监测和防范体系，项目建成后，每年开展学校食品快检将超10万批次，有效保障学校食品安全。中山

成为全省首个建成重要产品追溯平台的地级市，累计向省平台上传追溯数据量居全省第二（仅次于广州市），获省商务厅通报表扬。

（四）医保惠民行动让公众切实享受了医保福利。

“城乡居民高血压、糖尿病门诊用药纳入门诊慢性病种医保报销，参保人可在基层就诊取药”与“门诊基本医疗保险选点范围由一家社区定点医疗机构扩大到参保人选点镇街范围内的全部社区定点医疗机构”，进一步解决了广大市民“看病贵”、“看病难”问题，探索完善了门诊慢性病用药保障机制。

（五）数字教材在课堂中的应用程度得到提升

2020年全年中山教师在“粤教翔云”平台上创建的教学活动达7489个，活跃度曾一度跃升至全省第二，仅次于广州。在去年11月底举行的“粤教翔云”数字教材线上问答活动中，参与人数达44941人，成功发动了全市新生完成注册，师生对数字教材供给服务的满意度超过98%。项目的实施对各学校后续开展数字教材的应用提供了示范引领作用。

（六）市民休闲便利度得到提升

一是结合中山本地实际，开辟中山独有的文旅资源形成3条特色游径，将特色游径呈现给市民，带动中山智慧旅游。同时，邀请本地的旅游达人进行语音讲解，完全呈现本地“风味”。二是为8家农业公园授牌及开园，为农

业公园带来游客累计超 118 万人次，收入超 6000 万元，吸引就业 720 人，带动农户 2368 户。

（七）群众就医便利度得到显著提升

一是完成 24 个镇区社区卫生服务中心或其辖下站点至少 1 家提供星期一至星期五延长诊疗时间至晚上 9 点，提供慢病诊疗、急诊服务、健康管理、家庭医生签约等公共卫生和基本医疗服务，并公布医生出诊服务排班情况，周六或周日根据疫苗接种人流状况弹性延长服务，方便群众在“家门口”享受基层公共卫生医疗服务，提升群众对基层医疗卫生机构服务的满意度和获得感。二是健康中山 APP 互联网+护理服务平台 2020 年 8 月份正式全面推广，现中山市 25 家公立医疗机构已全部上线“提供预约服务”，范围覆盖全市 24 个镇区，截止至今预约上门护理服务达到了 2900 人次，在线护士 967 人，上门护理总时长 4689 小时。三是中山市三大医院通过电子处方流转平台建设完成，让患者可以在家门口处方流转平台药店取药或送药上门。实现医院医师电子开方、药师电子审方、患者就近在处方流转平台药店便捷取药或送药上门的服务。

（八）提升养老服务质量，完善居家养老服务体系

2020 年全市为 600 名以上本市困难、孤寡、空巢老人提供家庭厕所改造服务。实现对养老护理员服务过程、服务质量、护理员人身安全预警等相关情况网络化监管。全市长者饭堂和就餐点达到 96 个，实现镇街全覆盖，每

个镇街至少一家长者饭堂。

（九）青少年身体体质得到提高

一是 2020 年中山市在广东省学生体质健康抽测中，体质健康达标优良率达到 42%，比 2019 年提升 17 个百分点，排名提升 6 个名次。二是通过开展学龄前儿童体质提升项目，助力试点幼儿园做好项目实施期间学龄前儿童日常运动安全、应急处理、儿童生长发育及运动动作、技能掌握监测工作。三是通过开展视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目，学生视力健康保护和脊柱健康保护意识得到提升。

（十）普及应急救护服务，生命安全保障举措获得好评

在全市公共场所设立 60 套体外除颤仪 AED 和应急包，超额完成年度目标（原定目标 30 套）；对场所相关管理人员开展使用技能培训，并建立了长效巡检机制。围绕心肺复苏术、AED 应用技能、伤体搬运等内容，开展红十字应急救护知识培训 14.5 万人次、新领证初级救护员 2.03 万人，超额完成年度目标。

五、存在问题

（一）绩效指标设置科学性有待提高

1. 部分项目绩效指标表设置科学性不高。在实际现场调研中，项目实施单位人员反映，期初制定详细的绩效具体指标时，科学性不高，致使后期实际状况与预期值会有

差异。

2. 绩效指标设置全面性不足。根据资金使用单位提供的 13 个项目的绩效目标申报表和可行性报告，年初所设产出指标多为数量指标，缺乏质量指标，指标设置不够全面。

（二）部分项目的完工进度滞后

“2020 年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升”、“2020 年提升食品安全溯源监管水平和全民参与度项目经费”、“2020 年普及应急救护服务项目经费”这 3 个项目相比计划有所延迟。

（三）部分项目财政资金沉淀，未充分发挥效益

1. 个别项目前期论证调研不充分，资金支出率较低。

“2020 年普及应急救护服务项目经费”资金支出率为 52.48%。该项目为政府购买服务项目，前期由于招投标阶段 5 次流标失败，第 6 次改为单位自主采购才成功。流标的主要原因是周边城市企业相关培训价格高，且本次十件民生实事时间比较紧，单位缺乏该方面的经验，从而导致项目多次流标，标的价格降低，财政资金支出率较低，财政资金闲置，未能发挥最大效益。

2. 部分项目年初难以及时预测了解全年资金情况，导致资金支出率不高。“2020 年完善居家养老服务体系项目经费”资金支出率为 79.93%，该项目子项目长者饭堂补助项目，因为年初无法预测当年度老年人就餐的数量，导致资金支出率较低。

（四）资金审核、监督管理方面不完善

1. 资金审核流程有待完善。如“农村人居环境整治——农村公厕奖补资金”项目中，市农业农村局根据补贴对象提供的发票作为项目实际造价金额证明，但是项目发票金额并不能完全等同于项目实际支出金额，可能存在费用价额高于市场价格，导致补贴金额虚高的情况，或可能出现同等建设规模下，不同公厕支付的工程费用不同，一方面这种情况的产生是由于不同公厕的使用材质、工程标准不同，另一方面在不能明确工程材质单价的情况下，无法判断这些价格是否公允，项目管理方面上存在较大风险。

2. 部分项目资金支出早于项目验收，资金支出程序有待规范。如“2020年增强儿童青少年体质项目经费——学龄前儿童体质提升”，该项目在还没有完成项目前就一次性划拨全部经费给市博爱医院，后续也未持续对资金使用情况进行必要的内部评估；“2020年增强儿童青少年体质项目经费——视力健康管理精准服务和脊柱健康管理精细化服务项目”该项目报告验收时间为2021年1月31日，资金尾款拨付时间为2020年12月份，不符合资金拨付流程，风险防控意识有待加强。

3. 部分项目监督管理程序方面有待完善。在本次调研中，多个项目都未见项目主管部门对项目建设开展的检查、监督、督促整改的记录材料。

（五）事后跟踪、监督管理有待加强

作为主管部门，部分项目单位在资金的预算绩效管理方面不完善。根据项目单位提供材料，缺乏对项目用款单位后续监督管理，扶持资金下达缺乏监控及反馈，也未见要求资金用款单位提供工作汇报、抽检等相关监控资料。如农村人居环境整治——农村公厕奖补资金项目；2020年提升群众就医便利度项目经费等。

（六）部分项目资金支出方向与目标关联度不够紧密

“2020年提升教育服务供给能力项目经费”的主要任务是：为全市义务教育阶段师生开通数字教材应用平台账号，免费推送国家课程配套数字教材，实现数字教材可点读、提供互动练习及开放式虚拟实验动画实验视频，提升教学灵活性、趣味性、便捷性。该项目资金支出方向：用于购买150台平板设备并发给3家种子学校。该资金支出方向有利于产生优秀数字教材应用案例，在一定程度上可以起到推动为全市义务教育阶段师生开通数字教材应用平台账号，免费推送国家课程配套数字教材的作用。但是获得平板设备的3家学校，本身在电子教材配备上相对完善，平板设备的投入对其起到了提高优质教学资源的效果，但对于“推动全市数字教材应用，提升全市教育服务供给能力方面”的目标关联性不高。

六、相关意见和建议

（一）积极探索更有效的绩效管理新模式

一是优化资金绩效管理办法。坚持“绩效优先”的原

则，制定更加科学的评审内容，加强对各职能科室申报项目绩效目标设置的辅导、审核、监督，把绩效目标作为资金分配的重要标准，对于安排了资金额度的项目，均应设置与其年度任务数或计划数相对应的绩效目标，目标值应与预算确定的资金量相适应。

二是科学合理设置绩效指标，加强绩效目标的约束力。各职能科室应制定详细的项目实施方案，坚持定性分析与定量分析相结合的原则，明确短期、中期、长期目标和具体量化绩效考核目标，细化量化考核指标，实施绩效目标“三性”管理，明确项目的产出要求，加强绩效目标的约束力。

三是提高资金使用单位对财政资金绩效管理的认识。绩效管理工作不仅是项目资金主管部门的责任，而且也是资金使用单位的责任。因此，项目资金主管部门要根据绩效自评工作要求，定期组织资金使用单位进行系统的绩效评价培训，提高大家对财政资金绩效管理的认识；同时，要求各资金使用单位在项目开展的过程中将项目的资料围绕绩效评价的要求进行归集，以便绩效评价工作的有序进行。

（二）加强预算编制管理，提高财政资金使用效率

1. 实施项目库管理制度，保持项目库动态更新，精细化预算。对项目实际完成进度要形成规范化上报机制。只有准确掌握库内项目实施进度、实际调整等情况，才能在

下一年预算编制中做出及时调整，提高资金使用效率。

2. 加快资金支出进度。加强项目管控，加强沟通，根据实际情况尽快推进项目支出进度。

3. 测算项目预算规模基准值，提高预算准确性。梳理该专项资金近年预算支出情况，细化支出预算测算依据，测算各项目的预算规模基准值，参考基准值，适度调整项目预算。

4. 建议加强项目论证，及时调整资金使用方式。本次专项资金项目中，部分项目进度滞后，资金支出率低，存在十件民生实事时间比较紧、单位缺乏该方面的经验、对周边市场价格了解不足等因素。建议重新梳理各项目影响因素，研究年度实施可行性。对于短期内暂无法实施形成支出的，可暂收回资金或调整至其他项目，盘活存量资金。

（三）建立健全财政资金管理与监管制度

强化财政专项资金的监督管理，主要确保该项资金的使用按照计划目标严格执行，有依有据，且管理部门应当根据切实的管理办法去管理，并非随意而为，对于新设立的专项资金没有相关管理条例的，应当设立条例；对一些不合适不切合实际的管理条例进行及时地修订和完善。

一方面，要针对中山市地方特色科学编制预算，对每笔财政资金做到事前把控、事中追踪、事后审核，确保资金及时拨付与使用，充分发挥财政资金的杠杆作用。主管部门、审计监督等相关部门对申请拨付的专项资金全方位

监管，知晓其来龙去脉，并用“效果导向”倒逼财政资金使用部门确保财政资金使用到位。

另一方面，管理条例要完善问责机制，加大处罚力度。主管部门、监管部门应对财政资金绩效分进行主动性、长期性的监督和经常性、周期性的评价，不仅要依规将未及时使用的财政资金及时审计收回，还要对违规申请使用财政资金、骗取财政资金的行为进行问责。

（四）建立绩效跟踪机制，加强对执行项目的监管力度，落实考评指标

完善项目资金监管机制，坚持项目资金专项检查，做到事前评估、事中监督、事后检查验收、跟踪问效。在全市尤其是使用该项目资金的镇街，完善和坚决落实项目执行的考评指标，健全项目监管制度和资金管理制度，对下辖镇街实施月度汇总、季度考评的措施，并及时对绩效指标未达标的镇街进行督导，提高工作要求，排查工作中存在的问题，更进一步提升中山市整体绩效工作水平。

（五）对项目实施的必要性、合理性加强调研论证，使财政资金发挥最大效益

针对2020年提升教育服务供给能力项目经费，建议开展调研，摸清基层建设需求。同时严格执行项目管理制度，按需求合理安排预算，防止为完成支出率而花钱。