

2017年广东省十件民生实事（第二件事：加大扶贫济困力度）省级财政资金绩效评价报告

评价机构：广东粤诚会计师事务所有限公司

机构负责人：龚洁敏

项目负责人：孙敏芝

一、基本情况

（一）民生实事背景。

“十三五”时期，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标目标的决胜阶段，也是打赢脱贫攻坚战的决胜阶段。根据《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020年）》、《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》，对“十三五”时期国家脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和重大举措进行阐明，为各地脱贫攻坚工作提供了指引。

为贯彻落实《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，推进精准扶贫精准脱贫三年攻坚，确保率先全面建成小康社会，我省制定了《中共广东省委 广东省人民政府关于新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施意见》（粤发〔2015〕13号），围绕协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持精准扶贫、精准脱贫，坚持规划到户、责任到人，协调动员各方面力量，扎实推进脱贫攻坚八项工程，着力提高贫困人口收入，改变贫困地区落后面貌，衔接实现全面建成小康社会奋斗目标的时间节点，确保到2018年全省贫困人口全部脱贫，与全省同步率先全面建成小康社会。在此基础上，扶贫、教育、民政、残联、人社等5个主管部门发布了关于精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施方案，到2018年，稳定

实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，基本公共服务主要领域指标相当于全省平均水平与我省“十三五”规划关于城乡居民收入增长不低于同期经济增长速度(7%)的目标相衔接，保障贫困家庭基本生活水平与全面小康社会建设进程相适应、相协调，共享全面小康成果。

(二) 项目目标。

2016-2018年扶贫攻坚的总体目标：到2016年年底，50万相对贫困人口实现脱贫；到2017年年底，60万相对贫困人口实现脱贫，到2018年年底，66.5万相对贫困人口实现脱贫。

2017年的主要绩效目标主要包括以下内容：**一是**通过加大扶贫力度，帮扶30万有劳动能力贫困人口家庭发展种养殖业等产业，为符合条件的建档立卡贫困户提供“5万元以下、3年以内、利率优惠、免抵押免担保、财政资金贴息”的扶贫小额信用贷款，按照人均可支配收入不低于全省农村居民人均可支配收入45%的脱贫标准，实现60万贫困人口增收脱贫；**二是**提高学生免学费和生活费补助标准，帮助全省建档立卡等家庭经济困难学生顺利完成学业，消除贫困代际传递，维护教育公平。**三是**通过完善济困政策，健全贫困残疾人康复工程、0-6岁残疾儿童康复救助服务体系；**四是**通过实施养老机构新建、改扩建项目，推动养老机构基础设施建设，从而推动全省养老床位增长；**五是**完善城乡居

民基本养老保险制度，保险覆盖率达到 99%，确保贫困群众老有所养。

（三）资金概况。

2017 年省级财政累计投入第二件民生实事“加大扶贫济困力度” 5.11 亿元，其中属于省《政府工作报告》重点工作督办涉及的专项资金共 7 项（详见表 1），主管部门 5 个，即广东省扶贫开发办公室（以下简称“省扶贫办”）、广东省教育厅（以下简称“省教育厅”）、广东省残疾人联合会（以下简称“省残联”）、广东省民政厅（以下简称“省民政厅”）和广东省人力资源和社会保障厅（以下简称“省人社厅”）。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资金实施绩效评价。截至 2017 年 12 月 31 日，中央和省级财政补助资金均已拨付至市、县财政专户，资金拨付率为 100%。

表 1 第二件民生实事重点督办任务专项资金安排情况表

主管 部门	督办任务	资金名称	投入金额（万元）		主要用途及说明
			中央	省级	
省民 政厅	财政安排 3.51 亿元实施养老床位建设奖补，力争实现全省每千名老年人养老床位达到 32.7 张的年度目标任务。	实施养老床位建设奖补		24,600.00	养老床位建设
省扶 贫办	帮扶 30 万有劳动能力贫困人口家庭发展种养殖业等产业。	新时期精准扶贫项目	19,411.00	377,263.00	扶贫资金的投入均属于新时期精准扶贫开发资

主管 部门	督办任务	资金名称	投入金额（万元）		主要用途及说明
			中央	省级	
	为符合条件的建档立卡贫困户提供“5万元以下、3年以内、利率优惠、免抵押免担保、财政资金贴息”的扶贫小额信用贷款。				金，包括教育、医疗、就业等方面。由于资金按因素分配法下达到各个县区，因此无法区分种养殖等产业、小额贷款贴息的资金投入情况。
省残联	支持社区康园网络项目，新建108个社区康园中心，为1.8万名残疾人提供日间照料、辅助性就业等社区服务。	社区康园中心建设及补助资金	2,505.00	1,605.00	康园中心新建和运转补助经费
	各地救助标准1.2到5万元/人·年（省补助1.2万元/人·年）。	残疾人就业保障专项资金（5000名0-6岁残疾儿童康复经费）		6,520.80	通过定点机构采取实名制经费补贴
省教育厅	每人每学年①生活费补助标准小学由500元提高到3,000元、初中由750元提高到3,000元、高中和中专（含技工）由2,000元提高到5,000元（含国家助学金）、高等专科由3,000元提高到10,000元（含国家助学金）；②免学费补助标准高中2500元、中专（含技工）3,500元、高等专科5,000元。	建档立卡等家庭困难学生	286.00	91,688.04	建档立卡学生的免学费和生活费补助
省人社厅	以将建档立卡精准扶贫对象100%纳入覆盖范围为抓手，大力推进城乡居保参保缴费，确保完成2017年全省城乡居保覆盖率达到99%的任务。	城乡居民养老保险		630,942.00	城乡居民养老保险费用
合计			22,202.00	1,132,618.84	

二、主要成绩

本次评价根据评价技术方案，通过预定目标与实施效果比较法，采取定量与定性分析相结合，从不同维度对专项资金项目的使用绩效进行评价。在对各主管部门提交的绩效自评材料进行认真而全面的审核的基础上，结合专家评价小组现场核查的结果，对2017年度民生第二件事进行综合评价。各项专项资金项目除个别地市因项目建设滞后导致项目未能实施完成，但项目整体基本能按照预期计划实施，完成项目既定目标，并取得了良好的经济效益和社会效益；另外，个别项目存在单位管理制度不够健全、项目管理不够到位，对地市资金使用及项目实施情况缺乏有效监管等情况。因此，综合评定2017年加大扶贫济困类财政资金使用绩效得分为75.36分，绩效等级为“中”。

通过全省各级政府和主管部门的努力，2017年度民生第二件事的绩效目标基本实现。通过民生第二件事的实施，协调动员各方力量实施精准扶贫、精准脱贫，改变贫困面貌，提高基本公共服务水平。通过民生实项目资金的投入，有助于扶贫济困政策的推进，充分发挥区域优势和制度优势，较好地完成民生第二件事各项资金目标。

（一）贫困地区农村居民收入水平持续提高，贫困人口逐步减少。

通过加大扶贫济困力度，实施精准扶贫方略，至2017年底，

全省有劳动能力相对贫困人口年人均可支配收入达9046元，累计约有117万相对贫困人口达到当年脱贫标准，现行标准下农村贫困发生率从4.54%降至1.52%以下^①。

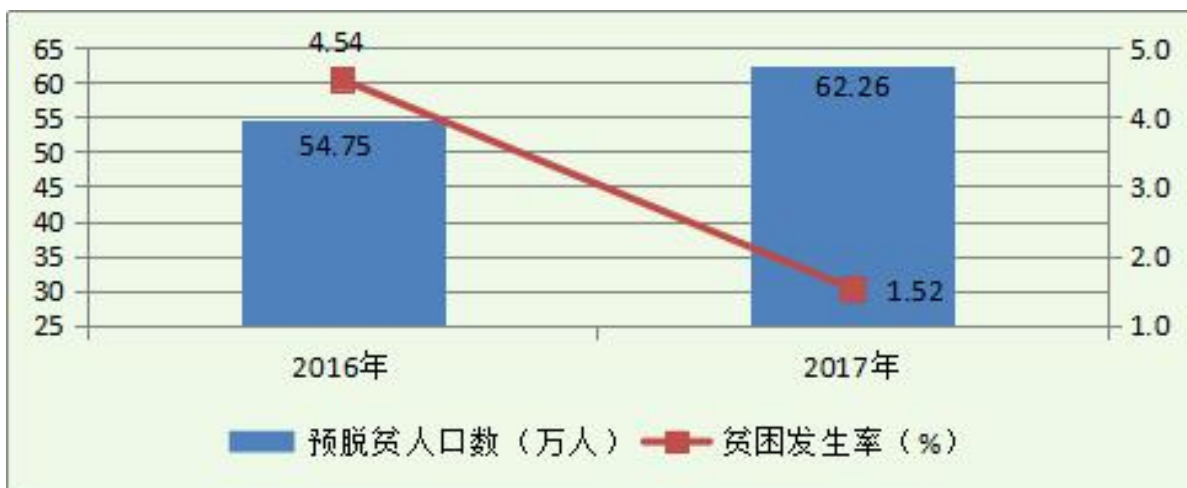


图1 2016-2017年脱贫工作成效情况

一方面，发展地方特色优势产业，探索创造出“龙头企业+基地+农户”、“龙头企业+合作社+农户”、“产业园区（基地）+贫困村+贫困户”、“家庭农场+贫困户”、“农村电商+贫困户”、股份合作等多种产业发展模式，实现种养殖业等产业增收脱贫。全省2,277个贫困村建有农业特色产业4,578个，带动在家有劳动能力相对贫困户20.9万户，人均产业增收2,605元。帮扶到户产业项目41.27万个，涉及贫困户22.9万户83.3万人。另一方面，加大金融扶贫力度，为符合条件的建档立卡贫困户提供扶贫小额信用贷款，重点支持贫困地区发展特色产业和贫困人口就业创业。运

^① 资料来源：本数据由省扶贫办提供。

用适当的政策，安排财政贴息资金，支持农村信用社、村镇银行等金融机构为贫困户提供免抵押、免担保扶贫小额信贷，由财政按基础利率贴息。2017年全省扶贫小额贷款总额达7.46亿元，投入贴息金额566.59万元。

（二）着力加强教育脱贫和完善学生资助体系，降低贫困家庭就学负担。

一是完善精准扶贫免费与资助体系，制定家庭经济困难学生认定办法，提高资助对象认定精准度。为科学配置学生资助资源，精准认定资助对象，省教育厅以民政、扶贫、残联等部门的认定对象和数据为基础，联合省民政厅和省财政厅印发《广东省家庭经济困难学生认定工作指导意见》（粤教助函〔2017〕29号），首次以规范性文件方式明确家庭经济困难学生认定总则、认定机构和职责、认定依据和等级、认定程序、相关主体职责等内容。加强与省扶贫办、民政厅和残联的建档立卡贫困人口、低保和残疾人信息数据交换，与学籍系统进行数据对比核查，核定建档立卡等家庭经济困难学生，确保省委省政府新时期精准扶贫精准脱贫攻坚任务的推进落实。

二是加大对贫困家庭的教育资助，在落实现有各教育阶段家庭经济困难学生资助政策的基础上，从2016年秋季学期起，精准资助建档立卡贫困户子女，对广东户籍就读义务教育阶段、高中阶段（含中职）、高等教育专科阶段全日制在校建档立卡家庭

经济困难学生实施免学杂费和生活费补助。通过提高建档立卡贫困户子女生活费补助标准和免学费补助标准，加快实施教育扶贫工程，帮助全省建档立卡等家庭经济困难学生顺利完成学业，消除贫困代际传递，维护教育公平。2017 年全省建档立卡家庭经济困难学生生活费补助受助学生 26.66 万名学生，补助金额共 8.36 亿元，免学费补助受助学生 4.67 万名学生，补助金额共 1.46 亿元。



图 2 2016-2017 学年建档立卡补助情况

(三) 进一步保障残疾人服务质量，完善服务模式，使残疾人享受到更有效的服务。

一是经费进一步保障。2017 年全省共投入财政专项经费 17,247.16 万元，为 0-6 岁残疾儿童提供不低于 1.2 万元/人·年的康复救助经费；投入 1.6 亿元支持社区康园中心项目建设，为

1.8 万名残疾人提供日间照料、辅助性就业等社区服务。财政资金的投入，带动、促进了残疾人托养服务行业的发展，缓解了经济欠发达地区的康园中心因资金不足，机构难以运行的问题，为完善、发展全省残疾人托养服务体系创造了一个良好的契机。二是各项服务数量、质量进一步提高。2017 年，全省共 365 家康复机构为 12,819 名 0-6 岁残疾儿童提供康复救助并实施康复训练，任务达标率 256%；新建社区康园中心 213 个，任务完成率达 197%，服务残疾人达 20,885 人，任务完成率达 111%。通过残疾人托养服务行业的不断发展，完善了全省残疾人托养服务体系，使全省残疾人的合法权益得到了保障。三是提供教育和康复服务，加强鼓励和引导措施，提升服务效果。为贫困残疾人提供医疗康复、功能训练、辅具适配等个性化康复服务，采取多种措施，保障农村适龄残疾儿童少年接受学前康复教育和义务教育。加大贫困残疾人康复工程、技能培训、托养服务实施力度，为就业年龄段的智力、精神、重度残疾人及其他有需求的残疾人提供日间生活照料护理、生活自理能力训练、社会适应能力辅导、职业康复与劳动技能训练、文体娱乐、辅助性就业及运动功能训练等基本公共服务，以提高服务对象生活质量和参与能力，减轻家庭及社会负担。



图 3 2017 年 0-6 岁残疾儿童康复救助项目目标完成情况

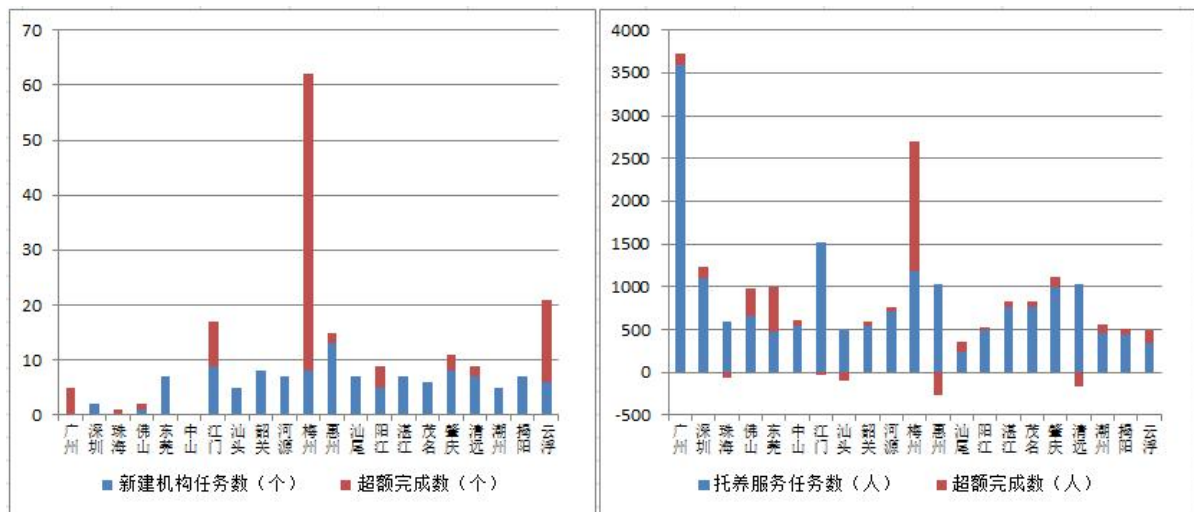


图 4 2017 年各地市社区康园中心项目目标完成情况

(四) 加强养老床位建设, 完善城乡居民基本养老保险制度, 确保基本养老需求。

通过实施养老机构新建、改扩建项目，推动养老机构基础设施建设，从而推动全省养老床位增长。截至2017年底，全省共有养老床位43.9万张，全省新增养老床位5.3万张，平均每千老年人口拥有养老床位32.9张，分别比2016年增长了13.7%和8.2%。全省21个地级以上市的养老床位均实现了不同程度的增长，广州、佛山等11个地市每千老年人口拥有养老床位超过32.7张，深圳、中山等9个地市民办养老机构床位占比养老机构总床位数超过30%。

另外，完善城乡居民基本养老保险制度，提高基础养老金标准，逐步提高保障水平，引导农村贫困人口积极参保续保，确保符合条件的贫困人口全员参保。2017年全省城乡居民基本养老保险参保人数2,587万人，比2016年底增加44万人，增长1.7%，覆盖率达99%，建档立卡精准扶贫对象100%覆盖。



图5 2015-2017年养老床位建设情况

三、存在问题

(一) 扶贫济困工作因前期规划欠缺，数据采集精准度不够，信息共享不足，影响扶贫工作的推进。

1. 扶贫济困工作前期规划有欠缺，相关部门之间尚未实现信息共享，信息系统的构建有待完善。

扶贫工作涉及的部门多，数据量大，扶贫数据之间的共享，是精准比对和精准识别的关键环节。但在实际操作中，扶贫、教育、民政、人社等主管部门的相关管理系统之间各自独立，各部门只结合各自的行政管理个性规划开展工作，并未立足于扶贫全局情况考虑，缺少信息交流共享平台，“数据孤岛”的存在，影响精准扶贫的成效。以2017年的建档立卡贫困户子女的教育扶贫工作为例，按照职责分工，扶贫部门负责村镇建档立卡贫困户的扶贫工作，主要包括扶贫对象的识别、信息收录、扶贫资金发放等；教育部门则负责贫困户子女的教育扶贫工作，主要包括再次核实学生建档立卡身份、发放贫困户子女的生活费和学费等。但由于扶贫部门和教育部门的落点不同，前者按户籍给贫困户发放扶贫金，后者按学籍给建档立卡学生发放生活费和学费，实施过程中，教育部门的扶贫工作需要扶贫部门提供建档立卡学生的学籍信息等相关资料。但因为前期相关部门对扶贫对象信息收录的范围没有规划到位，实施过程中部门间又协调不足，扶贫部门在信息收录的时候并无考虑收录教育部门所需的学籍信息，而教

育部门在组织实施中亦未提前与扶贫部门充分沟通了解资金发放所需获取的信息，致使两个部门的信息供需衔接出现脱节，影响教育扶贫工作的顺利进行。这种联动性的缺失致使各部门需要各自重复同一套工作，导致总成本增加，财政效能下降。如 2016 年秋季省教育厅根据扶贫部门提供的数据情况下达给汕头市的发放对象是 8,773 人，最终核查符合条件的学生有 13,065 人，增加了 48%。由于数据采集精准度差，教育部门为了确认建档立卡学生身份，前后组织了三次建档立卡学生的信息采集、配对，该项工作花费了大量时间和人力，影响补助资金精准及时发放。

2. 个别部门信息化程度不高，信息系统的构建有待完善。

个别扶贫济困工作信息化程度不高。主要表现为：民政部门由于缺乏相关的统计系统，对于养老床位的数据统计仅靠表格等报送方式，由各地县（区）层层上报。由于相关数据的统计覆盖面广，涉及养老院、福利院、日间照料中心以及部分医养结合机构，数据信息的获取效率低，统计口径难以统一，数据难于准确。

3. 扶贫数据采集未核实，导致原始数据不精准。

扶贫系统的基础信息采集工作，主要依赖帮扶干部、村支两委及驻村工作队入户采集，填写纸质资料采集，数据采集受人为不确定性因素影响扶贫数据的精准。根据扶贫系统信息显示，南澳县后宅镇龙地村有 10 户有劳动能力的贫困户发展了自主产业，如帮扶买小货车用于水果运输、帮扶购买冰柜用于电商零售、参

与海产品加工经营、种植业、生猪养殖等。而现场评价发现，该 10 户贫困户开展的项目与系统信息完全不一致，实际上这 10 户贫困户并未开展自主产业，而是将相关的扶贫资金投到“汕头市供销社资产经营管理有限公司”，以投资入股方式获取红利。

（二）产业扶贫风险识别防范机制不足，脱贫内生动力有待增强。

一是产业扶贫“造血式”扶贫不足，区域发展缺乏内生动力。

本次现场抽查清远市、汕头市 2 个市，共涉及产业扶贫项目 268 个，资产收益性项目和自主产业的资金投入占比情况如图 6：



图 6 清远、汕头各县（区）产业扶贫资金投入情况

通过对相关数据进行分析，清远市、汕头市的产业扶贫大部分以“投资入股，获取分红”的资产收益性项目为主，而开展自

主产业扶贫项目仅有佛冈县、英德市和澄海区，且占比较小，其中佛冈县自主产业扶贫项目占比 21.46%，英德市自主产业扶贫项目占比 1.35%、澄海区自主产业扶贫项目占比 8.54%。目前的扶贫项目多以被动“输血”为主，产业发展水平较低，主导产业不太明显，没有形成完整的产业链条，也缺乏龙头企业的支撑，贫困地区内生性“造血”和自我持续发展能力较弱。资产收益性项目看似能定期给贫困户分红，使贫困户收入增加，改善生活，但是从根本上来看，这种靠分红的方式不但不能激发出贫困户脱贫的动力，反而可能让他们对此依赖度大，当这些资产收益性项目无法持续经营下去时，贫困户将失去部分收入来源，即使现在脱贫将来也有可能返贫。

二是风险防控保障措施不强，专业管理团队不足。

扶贫部门未能制定相关配套政策和制度，配备具有专业管理能力的团队，规范投资项目的实施以及投资风险的把控，对使用省补助资金以“投资入股，获取分红”等资产性收益方式投入公司或项目的行为，合同条款不清晰，存在发生“名股实债”或“借贷关系”的风险。如：英德市九龙镇金鸡村将 2017 年省级补助资金 40 万元投资入股到英德市龙兴大地农业专业合作社联合社关于“百亩鹰嘴桃种植基地项目”，双方约定入股期限为 5 年，金鸡村不参与经营管理，每年按 10%收取回报。现场评价发现，金鸡村委会申报审批时仅提供了村委会决议、公示资料、被

投入项目或单位的简单说明，扶贫部门未要求村委会进一步提供作为投资项目或公司近三年的会计报表或审计报告，并说明资金的日常管理、对未来资金无法收回所采取的风险控制手段等内容，亦未按照法定程序到工商机关办理相关股东登记手续。由于缺乏规范的政策和制度要求，缺乏专业的管理团队对扶贫村进行操作指导，以及对项目进行筛选和投资风险评估，村委不参与被入股单位或项目的经营管理，不承担经营风险，根本无法从源头上规范操作和加强控制，资金的安全存在一定的风险性。另外，采用入股分红的模式意味着“利益共享、风险共担”，在资产收益扶贫项目中投入的扶贫资金入股没有形成可处理和转换的实物资产并且明确所有权，按照8%-10%的收益率，财政资金10年到12年才拿回本金，相关的经济实体一旦出现经营风险，资金的安全便失去了保障。

三是产业扶贫缺乏对帮扶地区和对象的深入研究，扶贫管理未契合地区实际，针对性不强，影响了扶贫工作的效果。现场评价了解到，汕头等地区耕地面积小，帮扶发展种养殖业等手段并未能最大限度地释放扶贫的效应。

（三）小额信贷政策在部分地市落实后效益不明显，难于做到精准扶贫。

一是部分地市出现“参与度低、分布面广、贷款额低”的状态，致使金融扶贫对助推脱贫的有效性不大。2017年扶贫小额贷

款共 30,441 户，贷款总额 7.63 亿元，其中汕头市及肇庆市的贷款户主要集中在“500 元至 1,000 元”、“1,000 元至 2,000 元”两个区间中（如表 2 所示）。从现场评价了解到，当前小额扶贫贷款发展困难，出现“不敢借”和“不敢贷”的情况。贫困户能力有限，没有好的脱贫项目，贷款难以发挥作用；根据《关于印发〈2017 年汕头市扶贫开发工作成效考核方案〉的通知》（汕扶〔2017〕37 号），汕头市扶贫办对小额信贷工作有设置绩效考核指标，汕头各区县扶贫部门为了达到绩效考核目标，扶贫干部进户宣传、劝贷。从汕头的整体情况来看，参加小额信贷的贫困户在汕头市所有建档立卡贫困户中的占比为 17.2%，且汕头市参与小额信贷的贫困户中约 82% 的贫困户所贷贷款金额在“500 元至 1,000 元”区间内，贷款情况呈现出“参与度低、分布面广、贷款额低”的状态。根据现场评价结果分析，该部分贫困户贷款主要用于第一产业、经营小生意等方面，达不到金融助推脱贫的要求，脱贫成效不显著。

表 2 各地市贷款情况分布表

地市	贷款户数	贷款总额 (万元)	贷款金额区间户数（部分区间）（金额单位：元）								
			500≤ X≤ 1000	1000 <X≤ 2000	2000 <X≤ 15000	15000 <X≤ 20000	20000 <X≤ 25000	25000< X≤ 30000	30000< X≤ 45000	45000< X≤ 50000	>50000
韶关	458	1,750.10	7	3	23	51	2	108	25	239	0
清远	8483	31,855.00	0	0	420	1814	282	1037	659	4271	0

地市	贷款户数	贷款总额 (万元)	贷款金额区间户数 (部分区间) (金额单位: 元)								
			500≤ X≤ 1000	1000 <X≤ 2000	2000 <X≤ 15000	15000 <X≤ 20000	20000 <X≤ 25000	25000< X≤ 30000	30000< X≤ 45000	45000< X≤ 50000	>5000 0
汕头	5150	940.40	4214	860	3	3	0	5	2	63	0
潮州	3588	11,263.50	0	0	1	0	3336	0	0	251	0
揭阳	125	430.50	0	0	18	21	0	25	7	54	0
河源	508	1,704.20	0	0	110	13	0	127	96	162	0
梅州	6812	21,349.70	1	1	1364	124	0	3433	3	1886	0
汕尾	184	787.80	0	0	4	11	0	17	49	103	0
惠州	160	738.10	0	0	4	4	1	10	10	131	0
肇庆	3433	2,047.31	2133	685	268	27	1	34	3	282	0
云浮	335	1,111.10	0	0	26	23	0	191	8	86	1
阳江	71	274.30	0	0	10	3	0	12	7	39	0
茂名	379	1,200.25	0	0	56	75	4	93	57	84	10
湛江	755	860.27	156	113	227	175	0	61	7	16	0
合计	30441	76,312.53	6511	1662	2534	2344	3626	5153	933	7667	11

二是“户贷企用”模式虽能支持贫困户增收，但其“高风险”特性有违扶贫初衷，不宜推广使用。有的地区在实际操作中，扶贫小额贷款实施“户贷企用”，获取一定的固定收益模式。以借用企业的优势市场地位、管理能力和资信保障，减轻金融机构贷

款风险压力，带动贫困农民通过发展产业、劳务就业实现增收脱贫。这种金融机构较为认可的模式同样存在较高的风险。一旦政府优惠政策有变或企业出现经营危机，经营风险和债务负担将转嫁到贫困户身上，这样不仅有违扶贫初衷，还极有可能给企业“钻空子”，达到融资目的。对此，省扶贫办于2017年12月发布禁止扶贫小额贷款采取“户贷企用”方式的通知，因此贷款的数量略有减少。

（四）部分地市的养老床位建设未能达到任务目标，因统计分析不到位，养老床位建设难以提供精准服务。

1. 部分地市的养老床位建设数量未能达到2017年民生实事的任务目标。

养老床位建设主要是通过实施养老机构新建、改扩建项目，推动养老机构基础设施建设，从而推动全省养老床位增长。2017年底，全省平均每千老年人口拥有养老床位32.9张，虽然全省超额完成了计划目标，但大部分养老院、福利院由于基建项目未如期完成，导致养老床位未能按时投入使用，河源、云浮等6个地市每千老年人口拥有床位数未能达到预期目标。具体如图8所示：

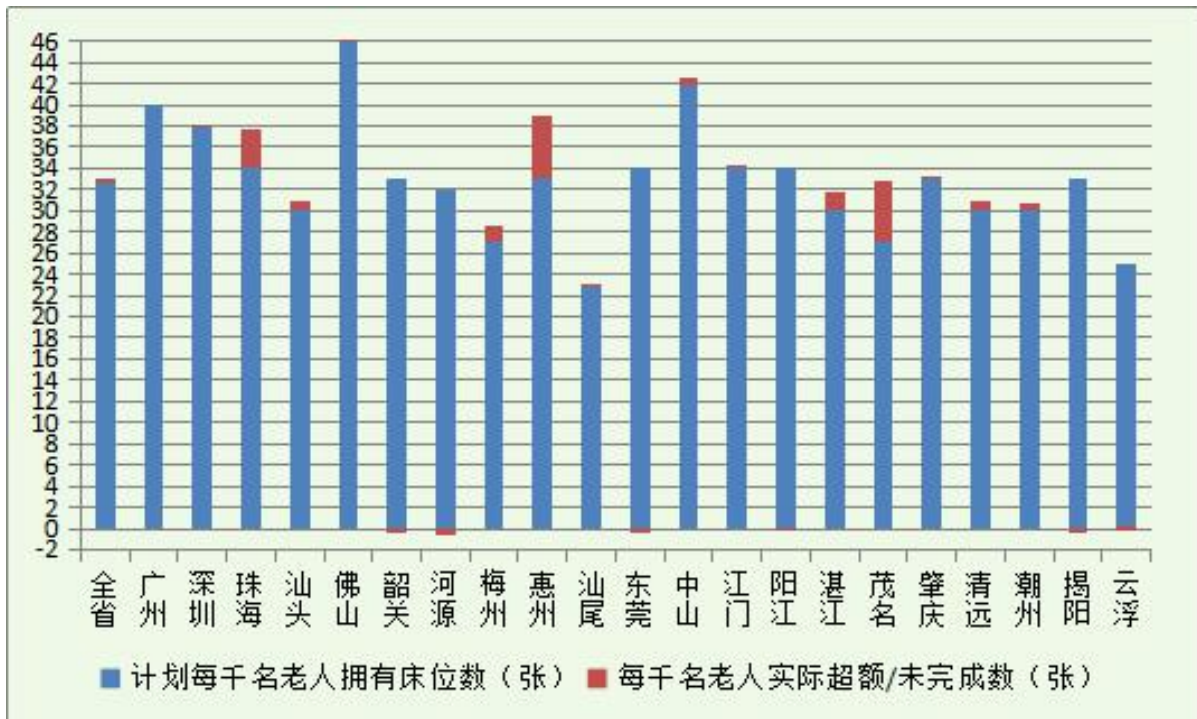


图 7 2017 年全省每千老年人口拥有床位数完成情况

经现场评价了解，导致项目未能如期完成的原因主要如下：

一是项目前期规划不到位，导致项目不能按进度完成，资源利用率有待提高。汕头市福利院、南澳县的养老床位建设项目基本以改造旧有楼房、完善配套设施设备的方式来新增养老床位的，受项目预算限制、旧楼改造难度大等因素影响，加上前期规划中对消防工程的疏忽，汕头市福利院等几个项目单位在项目建设过程中都出现不同程度的消防工程图纸审批不合格、消防工程推倒重建等问题，导致项目进度慢，工期延长，资源利用率较低。另外，汕头市潮阳区的“棉北街道蝴蝶社区居家养老服务站项目”，由于前期实施方案中没有考虑到用地的细节问题，导致在项目落实过程中出现征地争议，再加上资金缺口大，项目至今未动工。

二是项目审批程序耗时长，导致资金支付率低。连州市福利院 2017 年计划新建老人住宅项目，并计划新增养老床位 140 张。在建设过程中，由于基建项目前期报批程序耗费时间长和配套资金未能落实，连州市发改局不予立项，截至现场评价日，该项目仍未能开工，省级补助资金 100 万元尚未支付；汕头市“龙湖区福利院项目”资金于 2017 年 7 月已经到位，由于施工许可证的审批手续耗时过长，导致项目在 2018 年 7 月才开始动工，截止到评价基准日，资金支出率为 0%。

2. 统计分析不到位，养老床位建设未能提供精准服务。

一是养老床位分类统计不够清晰细化，未能有效支持需求分析。养老床位的“床位”只是养老服务中的一个硬件载体，围绕该载体需要配套不同类型的设备和服务，配套完善才是真正的“养老床位建设”。“设备和服务”的配套是针对床位不同性质、功能，根据各“区域”的实际情况区别配套的，配套不同，财政配给也有相应差别。故养老床位建设、配套的需求分析需要养老床位“性质类型”“功能类型”“区域类型”等各个角度的统计数据支持，只有这样才能达到精准分析的要求，因此相关部门统计数据时应多维、全面、细化、有针对性地进行数据统计。但是，现场评价中发现，民政部门对养老床位的统计并没有到位，统计数据远远不足以支持需求分析。目前省民政厅对养老服务机构仅按“公办机构”“民办机构”的口径统计，而针对养老床位则是从“公办养老床位”“民办养老床位”“日间照料床位”三个类型

混合统计，并没有按“性质类型”、“区域类型”、“功能类型”等口径分类、多维地统计，如：按性质类型来统计，有“公办机构养老床位、民办机构养老床位、社区居家养老床位”等不同性质的床位；按“区域类型”来统计，有“城市和乡镇”或“粤东、粤西、粤北和珠三角”等地域差异，按“功能类型”来统计，有“住宿型床位和非住宿型床位”或“护理型床位和自理型床位”等床位类型。此外，民政部门对“城乡养老床位入住率”等数据也无确切统计，民政厅只给出一个入住率为51%的概数，且此统计数据并无区分城市和乡镇的情况。随着经济发展和老龄化加重，公众对养老床位的需求也逐渐细化，针对公众需求的分析必须要有全面细化的统计数据作为支撑，才能真正了解和解决养老需要的床位类型和配套服务。因此只在一个层面去统计数据并不符合需求分析和绩效预算安排的要求。

二是面向不同群体、不同地区的养老床位建设缺乏深层次的需求分析，以至空置和供求紧张的矛盾并存。群体特征不同对养老床位的需求也不同，如经济能力好的家庭，养老机构选择范围较广，可负担较高配置的养老床位；而经济条件一般的家庭，对养老机构的选择范围则较小，难以负担高配置的养老床位；另一些需要救济的特殊群体，因自身无法担负养老床位费用，则需要政府兜底提供养老服务。除了家庭经济条件外，老年人的身体条件不同，对养老床位的需求也不同，如医养结合床位中，医疗床位（护理型床位）主要面向失智、失能、患病的老人，而普通养

老床位（自理型床位）则主要面向可自理的老人。除了群体的差异外，地域差异、文化差异、人口差异等也会导致养老床位需求不同。不同类型的床位，财政配给也不同，故养老床位的需求分析必须要考虑全面，才能充分发挥财政效用。全省养老床位空置率 51%，说明近一半的床位是空置的，空置的原因和类型没有具体的分析，不可能杜绝养老床位建设的盲目性，财政资金使用的绩效不能得到有效的体现。

目前我省达到的养老床位 32.9 张/千人的任务目标中包括“公办、民办床位”和“日间照料型床位”，但是各类床位的科学占比应该是多少，因民政部门并无相关的统计数据和确切的需求分析，故尚未明确。根据民政部门关于 2015-2017 年的养老床位统计数据，分析发现近三年以来增量最多、增速最快的是“日间照料型”床位（如下表 3 所示）。

表 3 2015-2017 年全省养老床位数据统计表

年份	2015 年养老床位数（张）			2016 年养老床位（张）			2017 年养老床位（张）		
	公办床位	民办床位	日间照料床位	公办床位	民办床位	日间照料床位	公办床位	民办床位	日间照料床位
床位数量	194366	83242	58645	197199	103814	84560	205944	117464	126304
新增床位	/	/	/	2833	20572	25915	8745	13650	41744
增长率	/	/	/	1.46%	24.71%	44.19%	4.43%	13.14%	49.37%

如表 3 所示，公办、民办养老机构的床位基本都是住宿型床位（内含自理型床位、护理型床位），而日间照料床位则是非住宿型床位，相较于住宿型床位，日间照料型床位的配置是较低的，但是在达成实事目标的过程中，日间照料型床位的增量跟增速都最快的。由于相关部门并未对各类床位需求做出确切、细化的统计分析和建设比例要求，促进日间照料型床位快速增长的原因是出于匹配公众需求还是只为了实现实事指标任务，目前还存疑。此外，2018 年 6 月份出台的《〈“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划〉评估指标体系》中明确提出“政府运营的养老床位占比（%） $\leq 50\%$ ”，“护理型养老床位占比（%） $\geq 30\%$ ”的约束性指标，但是由于民政部门原有统计并无涉及“护理型床位”统计，故难以考核。

（五）事项管理不够严格，保障机制不健全，运营管理不规范，制度执行不到位。

1. 监督管理不到位，大部分部门未组织绩效自评工作。

2018 年 3 月 20 日省财政厅发布《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），其中的《2018 年省级财政财政资金绩效自评工作方案》明确规定，2017 年省级财政专项资金的绩效自评工作要在 2018 年 7 月 31 日前组织完成，并通过“广东财政绩效管理信息系统”向省财政厅报送自评材料。但是通过现场评价和各地市提交资料的情况来看，大部分主管部

门未能及时组织自评工作，除了省残联按照文件要求组织各地市进行自评外，其他部门仅停留在发文文件的层面，没有对地市自评工作进行督促落实，导致部分地市未能在规定时间内提交自评材料，自评工作进度慢，甚至出现个别部门直到现场评价之日仍未组织自评的情况，影响项目评价进度。

2. 机构运营管理欠规范，专业能力不足，导致服务需求无法满足、质量难以保证。

一是机构运营管理欠规范，服务质量参差不齐。2013年中国残联印发了《残疾人托养服务基本服务规范（试行）》（残联厅〔2013〕20号），对机构及运营服务管理进行提出了规范要求。现场评价发现，康园中心的工作人员一般由镇街民政专员与管理员共同管理，并由管理员具体负责。民政专员以兼职为主，管理员由残疾人专职委员或社会临聘人员担任，人数为1-2人，大部分管理员为中年人，文化程度以高中或大专为主。由于机构管理者与工作人员专业水平参差不齐，机构运营的规范性及服务质量难以得到保障，同时残疾人对康园中心项目的认知程度不足，在执行实施过程中存在残疾人托养服务不到位的情况。

二是专职人员无法满足需求。尽管2017年全省各康复机构均完成民生任务，但目前残疾儿童康复机构数量少，包括公办、民办机构的服务能力仅有约1.3万个全日制康复学位，难以满足实际需求。另外，康复专业人员缺乏，难以满足全省0-6岁残疾

儿童全日制康复训练需求。根据现场的评价结果来看，个别中心仍存在“排队等位”的问题，如：广东省残疾人康复中心 2017 年度完成各类残疾儿童的入训轮候登记 175 人，完成各类残疾儿童入班接受服务 58 人，但由于场地限制、专业人员缺乏，导致尚有 117 人未能及时进入中心接受康复服务。

3. 制度执行不到位，影响学生权益。

一是未按规定程序发放补助资金。根据《关于做好我省建档立卡家庭经济困难学生精准资助工作的通知》（粤教助〔2016〕5 号）规定，“生活费补助给学生个人。……由学校通过学生饭卡、资助卡和现金等形式按月发放给学生或其监护人，不得以实物或服务等形式抵扣或扣减。学校要做好发放签收记录，存档备查。”在现场评价过程中发现，在实际操作中大部分学校基本都是按学期、按季度的频率发放生活费补助。

二是未及时退还收取建档立卡家庭经济困难学生的学杂费。根据《关于做好我省建档立卡家庭经济困难学生精准资助工作的通知》（粤教助〔2016〕5 号）第（二）点规定，“今年秋季学期开学时，普通高中、中等职业学校（含技工学校）和普通高校不得向符合免学杂费条件学生收取学杂费（不含住宿费）。已收取的，应及时退还收取的相关费用；按学年收取的学杂费，应一次性退还学生。”但是仍存在个别学校未能及时退还收取的学杂费的情况，如：广州番禺职业技术学院 2016-2017 学年收取建档立

卡家庭经济困难学生学杂费 110.085 万元，于 2016 年 12 月退还 37.5 万元，2017 年 7 月退还 72.50 万元，2017 年 11 月退还 0.085 万元。

四、相关建议

(一) 进一步提高对扶贫济困工作的认识，完善前期规划，加强部门联动。

1. 建议进一步提高认识。

扶贫济困工作是一项艰巨的系统工程，需要各级政府、各个部门统一认识、齐心协力、步调一致地执行相关的政策；也需要被扶贫的对象积极主动的行动起来，响应政府的号召，正确理解政府的扶贫政策含义，有效的接受政府的资助，出主意想办法从根本上解决贫困的问题。因此，对于扶贫政策的认识，不仅在政府层面上要重视，部门层面上要执行，也需要宣传解读要到千家万户，形成上下联动、民众互动的格局。建议加强宣传培训，提高各级政府和各个部门对扶贫工作的认识，提高一线工作人员对扶贫工作的认识，强化基层政府和一线工作人员扶贫政策执行的责任追究。同时将扶贫政策梳理分类解读，印成小册子分发给扶贫对象。贫困地区和贫困人口所在地的驻村干部要对扶贫政策做正确的解读和引导，避免出现等靠要的思想。

2. 建议完善目标规划设计。

建议针对目前存在的问题，由省扶贫办牵头，对整个扶贫工

作的实施背景、实施条件、实施基础等方面再进行深度调研、摸底考察，对扶贫项目扶贫对象的各种信息做一次梳理，了解目前每一个环节、每一个落点还存在的问题，通过调查核实，捋清思路后根据实际情况进行统筹规划，形成详细的工作方案，制定出各项政策执行的完整流程，信息获取的规范要求，诸如贫困户识别、信息收集、资金发放、信息的沟通协作等工作的具体内容、责任主体都有明确规定，在此基础上划分各部门的工作范围，明确各部门的工作内容、工作职责、协助联动义务等，使各级政府和业务相关的部门都是有明确的责任义务，统揽全局形成合力共同推进扶贫工作，改变局限于本部门职责，部门间相互独立各家自扫门前雪，至工作脱节的情况。

3. 建议建立各部门的信息共享平台。

扶贫工作涉及的部门众多，加之扶贫是一个动态过程，因此在扶贫工作实施过程中部门间的联动和配合尤为重要，特别是动态变化的数据更新共享、相关部门数据衔接识别，极需要及时的沟通。建议尽快建设一个全面的、精确的扶贫信息动态管理系统，以此打破“信息孤岛”，提高扶贫的精确度和效率。目前的建档立卡贫困户扶贫和教育扶贫分别按户籍和学籍来发放扶贫资金，其中产生的信息衔接问题，可能扶贫部门在信息收录中将建档立卡贫困户子女的学籍信息收录进扶贫系统，扶贫系统与教育系统联通就能解决。同时随着学籍的流动和变化实施动态信息管理，

当学生学籍信息改变时，随着教育系统信息的变动，扶贫信息动态系统则自动更新，可减少后期信息不断重新采集的麻烦。

（二）完善产业扶贫机制，增强内生动力，巩固和拓展扶贫开发成果。

1. 通过完善产业扶贫中的相关机制，把控扶贫投资项目的风险。

建议制定相关配套政策，特别是资产收益性项目的筛选机制、监管机制、风险保障机制的规则，完善产业扶贫项目中的监管机制、风险保障机制的相关制度设计，依法制定合同范本，保护扶贫资金收益的合法性和合理性。项目开展之前应当考察其可行性，通过专业论证，引导贫困户合理投资项目，规范项目的收益及投资风险的把控，提高资产性收益项目的有效性、可持续性。尝试购买第三方机构的服务以加强监管，降低风险发生率，在遵循市场规则的前提下提高项目的可持续性和收益，保障贫困户的获得的合法权益。

2. 提升产业扶贫水平，培育贫困户的内生发展能力，巩固和拓展扶贫开发成果。

根据贫困地区的资源状况与环境特征，因地制宜发展特色产业，积极培育富民主导产业和龙头企业，发挥其对贫困人口的组织和带动作用，促进特色产业发展，通过本地产业发展吸纳更多的贫困劳动力就业。并对已有成功的产业扶贫模式与案例进行总

结和推广，提升区域产业发展水平，增强“造血”能力。同时，建立健全跟踪帮扶、定期联系机制，巩固和拓展扶贫工作成果。帮扶单位收队不脱钩，在一定时期内继续指导、支持原帮扶村和原贫困户继续发展生产、改善生活，帮助其稳定脱贫、持续发展。

（三）进一步发挥小额信贷在扶贫中的作用和持续性，加强扶贫工作的精准性、针对性。

一是建议加强小额信贷的宣传力度和扶贫干部的帮扶力度，让贫困户充分了解贷款、敢于贷款、有方向地贷款，进一步发挥小额信贷的作用。建档立卡贫困户是否愿意获取小额信贷，受诸多因数的影响。如贫困户是否获取小额信贷的宣传信息、贫困户的信用评级等级、贫困户是否具备劳动能力、贫困户自身观念、是否有项目资金需求等。在贫困户获知小额贷款的消息，并且符合贷款条件的情况下，能影响其贷款的有观念和贷款方向两个重要因素。部分贫困户一辈子没有接触过贷款，也不了解贷款，对贷款的心理防线比较高，另有一部分贫困户抱着“靠、等、要”的落后思想，所以不愿意贷款。因此，需要基层的扶贫干部加大小额信贷的宣传力度，让贫困户充分了解贷款，打破心理防线，改变其落后观念，增强其脱贫信心，使贫困户愿意贷款、敢于贷款；另外，扶贫干部应尽量帮助有能力的贫困户在当地特色产业、家庭种养殖业、家庭旅游业、农村电子商务业等生产经营性项目

方面寻找项目，规划项目，设置阶段性的帮扶目标，使贫困户对发展资金有所需求，让贫困户不是盲目地贷款，而是有方向、有用地贷款，进一步扩大小额信贷的规模，真正发挥小额信贷的作用。

二是建议探索建立农业信贷担保经营风险补助和救助机制、农业融资风险分担和补偿机制，创新农村生产要素担保形式，增强小额信贷的持续性。目前小额信贷扶贫是一种免抵押、免担保的信用贷款，未参与小额贷款保证保险，贷款本息风险由风险担保金和承贷金融机构按 8：2 的比例共同承担。由于小额信贷扶贫免抵押免担保，且金融机构需要承担 20% 的风险，所以银行审批通过小额扶贫贷款困难。故相关部门应当建立完善的风险补助救助机制、融资风险分担和补偿机制，在创新农村的生产要素担保形式的同时盘活农村资源，尽量遵循市场规则，给金融机构一颗“定心丸”，条件成熟的地方直接贴息给金融机构，使各大金融机构更加积极地参与到本次“脱贫攻坚战”中。另外，坚持“户贷、户用、户还”原则，对于在 2017 年已采用“户贷企用”模式的贫困户应该加强后续管理，完善相关的手续，相关扶贫部门做好风险防控工作，鼓励、支持贫困户大力发展自主产业，进一步发挥小额信贷在扶贫中的作用和持续性。

三是建议加强扶贫工作的精准度和针对性。精准扶贫首先应当精准识别准确判断扶贫对象，以数据目标定位，其次实现扶贫

资源与扶贫需求精准对接，在精准落地上见实效。故扶贫工作前期应当充分调研，了解当地贫困地域的范围、贫困人口的数量、贫困程度、具体致贫原因和潜在的资源优势，从而有针对性地规划当地贫困人口的扶贫计划方案，科学制定各阶段的工作任务指标，实施过程做到扶贫资源精准发放、开发项目因地制宜、产业扶贫精准投资等等，做到精准施策、精准推进、精准落地。

（四）加快项目建设，加大服务人才队伍建设，并加强制度执行力度，切实保证民生资金后续效益的发挥。

1. 优化项目报批程序，加快项目建设进度。

进一步简化优化基建报批流程，改进资金使用计划报批程序，严格办理时限，推广集中、并联审批，优化部门内部岗位设置。另外，各市县民政主管部门对各项目是否具备开工条件、是否具备可操作等进行充分论证，科学合理地编制年度建设计划，切实提高申报项目的执行率，并对申报项目进行实地查勘，对拟建项目及申报单位基本情况，建设用地、环境影响评价等相关手续的真实情况进行复核，保证各种要素充分落实，确保项目按照申报的建设内容、规模和进度实施。

2. 加强专业人才培养，完善培训机制，提高服务人员的服务能力。

一方面，各地通过培训、定向招聘、对口支援等多种形式，加强人才队伍建设，有效地补充和提高了康复机构的服务能力。另一方面，通过完善培训机制，制定细化培训方案，加强针对残

疾人照料护理和辅助性训练等服务的专业化培训，保障服务机构工作人员的服务水平和服务质量。同时加强机构间的交流，传授相关管理服务经验，以保障项目整体服务水平、服务质量和机构运营管理规范性。

（五）科学地统计养老床位数据，养老床位按需建设、因地制宜，为公众提供更精准的服务，提高财政资金绩效。

1. 更加全面、科学地统计养老床位数据，为公众需求分析和下一年预算安排提供精准的数据支持。

目前养老床位的统计数据过于笼统，不利于对公众需求进行精准分析、提供精准服务。建议细分统计项目，对全省 49%的空置率的原因、类型做深入的分析 and 调查，找出问题的根源和解决问题的办法。同时对我省 60 岁以上的老年人的养老需求做全面的调查；了解不同地区、不同城乡、不同年龄段、不同人群、不同观念的老年人的不同需求。在做出精准额分析以后，确定不同的养老模式的需求，精准的统计养老模式需求和床位的建设需求，把财政资金用在刀刃上，为下一年的财政预算安排提供精准的数据支持。总的思路是政府不宜再投资新建、改扩建公办养老机构，而改为支持民办养老机构发展，政府资金重点用在经济困难失能老人的护理补贴上，由老人自主选择机构养老或居家养老服务。

2. 养老床位按需建设，因地制宜。在调查研究的基础上，做好养老床位的规划，因地制宜的建设。

一是养老床位供给不应该地域均等，而应根据各地区实际情况建设，不同地区的入住率的差距原因，公办养老床位与民办养老床位、城市养老床位与乡镇养老床位的统筹状况，各地区的供求关系等等因地制宜的建设。二是养老床位的供给不应该类型均等，而应根据公众的真实需求建设提供。公众对养老床位的需求类型、需求等级是不一样的，服务和建设的内容就不一样。如失智、失能、半失能的老人需要的更多是护理型床位，而生活可自理的老人需要的更多是自理型床位；经济条件好的老人可能会要求高配置的养老床位、而经济条件稍差的老人则可能只负担得起配置稍差的养老床位；另有一些日间无暇照料老人的家庭，可能需要的更多是托老机构类的日间照料型床位。所以，只有做到按需建设，才能真正提高财政资金的绩效，给老年人提供更好的、更匹配的公共产品及服务。另外，民政部已取消床位考核指标，建议广东省也尽早取消。

附件：

1. 2017年广东省十件民生实事（第二件事：加大扶贫济困力度）财政资金绩效评价指标体系及得分表；

2. 2017年广东省十件民生实事（第二件事：加大扶贫济困力度）财政资金绩效评价指标分析情况。

附件 1

2017 年广东省十件民生实事（第二件事：加大 扶贫济困力度）财政资金绩效评价 指标体系及得分表

评价指标								评分标准	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
投入	20	前期准备	20	论证决策	7	政策可行性	2	符合政策实施主管部门“三定”方案确定的职责，政策任务分解设计科学合理，与现实情况相适用的，得 2 分，否则酌情扣分，直至 0 分。	2
						资金分配合理	2	资金分配的测试依据、定额标准明确，充分考虑地域、财力等因素，资金在各分解任务之间分配公平合理的，得 2 分，否则酌情扣分。	2
						决策科学规范	3	支出政策经过充分调研、专家咨询、公众听证或征询等程序，并获得报批的，得 3 分，否则酌情扣分	2
						目标设置	7	目标设置完整性	3

评价指标								评分标准	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
						目标设置科学性	4	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。	2
				保障措施	6	制度保障	2	管理制度或实施方案内容具体明确,可操作性强,得2分;否则视情况酌情扣分;	1.5
						机构人员保障	2	组织机构完备,职责分工明确,人员配备合理,规模适度的,得2分;否则,视情况酌情扣分	1
						运行机制保障	2	工作流程完善,政策宣传渠道完备畅通,应急措施可行的,得2分;否则,视情况酌情扣分	1.5
过程	30	资金管理	17	资金到位	4	资金到位率	2	省补助资金到位100%,得1分;其他来源资金的到位情况,要综合财力、客观环境等因素核定最后得分。	2
						资金到位时效	2	在收到省财政资金预算下达文件1个月内收到的,得2分;超过规定时间15天(含)以内的,得1分;超过规定时间15天以上的,不得分。	1
				资金支付	5	资金支付率	5	依据“支付额/实际到位资金*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。	4.24

评价指标								评分标准	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
				支出规范性	8	支出规范性	8	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。	5
		事项管理	13	实施程序	7	实施程序	7	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. 按照省政府信息公开要求, 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。	4.5

评价指标								评分标准	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
				管理情况	6	管理情况	6	1. 各级主管部门按照相关要求, 定期对下级部门、承办单位进行监督检查的, 得 2 分; 2. 接受上级部门或财政、审计的监督部门检查、审计、巡查并落实整改的, 得 2 分; 3. 外聘第三方机构进行检查、审计的, 得 2 分。否则, 视情况酌情扣分。	3.5
产出	15	经济性	5	预算(成本)控制	5	预算(成本)控制	5	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
		效率性	10	完成进度及质量	10	任务完成率	5	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。	3.5
						任务达标率	5	(实际达标项目数/实际实施项目数)*指标分值	4.5
效果	35	效益性	30	社会经济	25	带动贫困户人均可支配收入增收情况	5	显著带动生产发展的满分; 带动一般的 3 分; 没有带动的 0 分。	3
						城乡居民基本养老保险基础和缴费补贴发放及待遇调整情况	5	基础养老金按时发放、缴费补贴应补尽补、养老待遇按统一部署调整计满分。未按时发放、未应补尽补, 发现 1 人扣 0.1 分; 养老待遇未按时调整扣 3 分, 总扣分不超过本项分值。	5

评价指标								评分标准	评分
一级指标		二级指标		三级指标		四级指标			
名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)	名称	权重(%)		
						养老床位的服 务情况	5	每千名老年人养老床位数	4
						残疾人 康复率	5	(残疾人康复人数/接受服务残疾人总数)*指标分值	4.5
						因贫辍 学减少 人数	5	(因贫辍学人数/建档立卡学生总数)*指标分值	4.5
				可持 续发 展	5	保障机 制的投 入情况	2	人员、机构安排可持续得1分，政策、制度可持续得1分；	1
						管理机 制、环 境的 可持 续情 况	3	管理机制(如管护和资金投入等)可持续得2分;环境可持续得1分;否则扣分。	2
		公平 性	5	公共 属性 (满 意 度)	5	公众满 意度	5	根据满意度调查结论(%)核定分数。	4.12
总 分							100		75.36

2017 年第二件民生实事省级财政资金使用 绩效评价指标分析

第二件民生实事“加大扶贫济困力度”涉及 7 项财政专项资金，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，客观评价第二件民生实事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，7 项专项资金在前期决策、资金使用、实施管理、绩效结果方面既取得良好的成绩，也存在一些纰漏。据此，第二件民生实事资金使用的绩效评分为 75.36 分，评价等级为“中”。13 项三级指标得分率如图 8 所示。



图 1 三级指标得分情况

一、投入

（一）论证决策。

该指标包含政策可行性、资金分配合理性、决策科学规范性三个四级指标，指标分值7分，评价得分6分，得分率85.71%。第二件民生实事各项资金设立基本符合政策实施主管部门“三定”方案确定的职责，切实投入到贫困户、残疾人等弱势群体所需求的方向，立项论证决策较全面、科学，资金投向和结构相对合理。大部分主管部门基本上能够按照项目实施方案、专项资金管理办法等规定组织项目申报工作，并对申报项目进行筛选审核确定。资金投向符合《广东省省级财政专项资金管理办法》（粤府〔2015〕34号）及项目实施方案等有关文件规定的使用范围，分配依据较客观，分配方法合理。但也存在个别资金决策论证不充分的情况，建档立卡家庭困难补助资金决策论证不充分的情况：如：建档立卡家庭困难补助资金在方案制定时，未充分考虑贫困户子女的学籍所在地情况，将获取的建档立卡贫困户名单给到教育部门，由于收集信息不精准，教育部门在获取扶贫部门提供的信息后仍进行了三次的信息采集，浪费了大量的时间和人力、物力、财力，信息不精准也造成在后续工作中出现漏发和清算补发的情况，对教育扶贫及时性产生一定影响，扣1分。

（二）目标设置。

该指标包含目标设置完整性，目标设置科学性两个四级指标，指标分值7分，评价得分5分，得分率为71.43%。根据主管部门

提供的相关基础信息来看，多数项目专项资金目标设置较为明确，绩效目标设置包含总目标和阶段性目标，目标明确，指向清晰，较好地体现了专项资金的绩效要求。但项目也存在部分问题：一是省扶贫专项资金主要根据各地市贫困人口数量对资金进行分配，然后由各地市、县根据实际情况对资金的投入方向细化分配内容。各市县在进行任务分解时，没有根据本地区的实际情况和特点，有针对性的进行目标设置，缺乏产出数量、质量、效果等细化的考核指标，扣1分；二是养老床位建设专项资金根据各地市的上一年度户籍老年人口数进行本年度的指标任务分解，但由于床位的配套到位受到基建工程的影响，部分养老院的基建工程、配套设施未能及时完工，导致养老床位未能按时落实，目标设置没有考虑到工程手续延迟、改建建筑的消防问题会导致进度延迟，故设置的进度指标不合乎客观实际情况。扣1分。

（三）保障措施。

该指标包含制度保障，机构人员保障、运行机制保障三个四级指标，指标分值6分，评价得分4分，得分率为66.67%。专项资金主要由省财政厅会同主管部门监管，基本建立了比较完善的管理制度和实施方案，通过制定各项制度措施和建立专项资金领导小组，规范项目实施、绩效考核、资金管理拨付等程序，并明确相关专业机构和人员的职责，对项目加强跟踪管理。但评价过程中发现在保障措施方面仍存在欠缺：一是建立的制度可操作性不强，如建档立卡家庭困难学生精准资助工作要求学校通过学生

饭卡、资助卡和现金等形式按月发放资金，而在实际操作中，该专项资金基本都在年底到位，学校难以按文件要求操作。扣 0.5 分。二是康复机构服务能力和服务保障质量不足，难以满足康复训练需求：如康园中心大部分机构管理员专业水平参差不齐，部分人员专业知识缺乏，难于保证服务水平和服务质量；广东省残疾人康复中心 2017 年度完成各类残疾儿童的入训轮候登记 175 人，由于场地限制、专业人员缺乏，导致尚有 117 人未能及时进入中心接受康复服务。扣 1 分。三是由于残联部门对康复项目的政策宣传工作不够，导致仍有部分残疾人家庭未能得知康复项目的服务内容及其公益性，社会公众对项目实施的知晓度不高，一定程度上影响了项目实施对提高公众普遍关注度和支持残疾人托养服务体系发展的社会效果。扣 0.5 分。

二、实施过程

（一）资金到位。

该指标包含资金到位率、资金到位时效性两个四级指标，指标分值 4 分，评价得分 3 分，得分率为 75%。省财政厅分别于 2016 年提前下达和 2017 年足额将中央和省财政投入的各类财政专项资金拨付到市、县级财政局，资金到位率 100%。根据《广东省人民政府关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》（粤府〔2016〕86 号）第五章 第三十一条 第二款“……市县财政部门按照专项资金具体用款项目及要求，在收到省拨资金的 30 日内将资金额度下达到用款单位”，但此次评价中发现大部分市县资金到

位时效性差，未能在省财政资金预算下达文件 1 个月内收到，如：省厅在 2016 年 10 月 26 日下发《关于预安排 2016-2017 学年广东省建档立卡学生免学费和生活费补助资金的通知》（粤财教〔2016〕336 号）到清远市，但清远市下发到各区县的文件却在 2016 年 12 月 1 日，超过规定时间 15 天内。扣 1 分。

（二）资金支付。

该指标包含资金支付率一个四级指标，指标分值 5 分，评价得分 4.24 分，得分率为 84.80%。第二件事总体支付率为 84.80%，大部分专项资金基本能按资金项目实施进度支付资金，支付进度较高，其中城乡居民养老保险和建档立卡家庭困难学生补助资金支付率均达到 100%，社区康园中心补助资金支付率 90%。但仍有个别项目资金的支付率较低，如养老床位建设资金总支付率为 39.78%，结余资金 14,815.30 万元，资金支付率低的主要原因是由于养老院等建设工程、配套设施未能及时完工，养老床位未能落实，扣 0.76 分。

（三）支出规范性。

该指标包含支出规范性一个四级指标，指标分值 8 分，评价得分 5 分，得分率为 62.50%。各项专项资金基本能按资金管理办法、实施细则进行支出，其中城乡居民养老保险资金直接支付到财政专户，支出较为规范。专项资金的支出，虽有扶贫、财政、审计部门，帮扶单位、驻村帮扶工作组等的监管，但在具体实施过程中，专项资金的使用和管理仍存在不少问题：一是会计核算不规范，大部分县的村账未按专账核算的要求核算专项资金，会

计账不能清晰反映各个渠道投入的扶贫开发资金及其详细支出情况，扣 0.5 分；二是部分资金使用单位违反规定，以现金形式支付给扶贫开发对象。如：南澳县深澳镇金山村于 2018 年年初建成光伏发电项目，在 2018 年 8 月 16 日发放资产收益，共发放 47 户 107 人，合计金额 41,720.00 元，发放分红未通过银行转账，均为现金发放，扣 1 分；三是部分县（市、区）存在资金补助对象混淆混乱。经现场抽查的地市中发现，梅州市平远县残联工作人员因失误，导致用于补助已建康园中心的中央级资金 10 万元实际补助了原本应用省级资金补助的新建石正镇康园中心，并把省级补助资金 18 万（其中新建康园中心补助 10 万、暂停/关闭的康园中心补助 6 万、增拨已提前下达可正常运转的康园中心补助 2 万）调整到大柘墩背、大柘梅东、长田镇康园中心的正常运转补助各 6 万，并且无相关调整报批手续资料，扣 1 分；四是建档立卡家庭困难学生补助资金未按规定程序发放补助资金和退还学杂费。大部分学校未能按相关文件要求执行，基本都是按学期、按季度的频率发放生活费补助，亦未能及时退还收取建档立卡家庭经济困难学生的学杂费的情况，如广州番禺职业技术学院 2016-2017 学年收取建档立卡家庭经济困难学生学杂费 110.085 万元，于 2016 年 12 月退还 37.50 万元，2017 年 7 月退还 72.50 万元，2017 年 11 月退还 0.085 万元，前后跨度 10 个月，扣 0.5 分。

（四）实施程序。

该指标包含实施程序一个四级指标，指标分值 7 分，评价得

分 4.5 分，得分率为 64.29%。本次评价发现大部分项目都能按照专项资金管理办法和项目实施方案的规定开展项目工作，管理轨迹资料也较为齐全。但存在以下问题：一是社区康园中心项目存在资金补助对象及金额调整报批手续缺失问题，扣 1 分；二是在汕头市南澳县官前渔村在养老床位建设项目中，没有把旧楼改造的消防图纸提交消防局审核，导致后来消防验收不合格，消防系统需要重建，扣 1 分；三是公示制度不完善，扣 0.5 分。

（五）管理情况。

该指标包含管理情况一个四级指标，指标分值 6 分，评价得分 3.5 分，得分率为 58.33%。大部分主管部门对资金使用情况全程跟踪检查和监督，掌握下级资金统筹情况、项目进展情况等，并形成常态的监管机制。存在问题主要有：一是部分项目缺乏有效的监督管理机制。如社区康园中心项目，梅州、揭阳等市残联未能按程序履行本市的职责，未能及时掌握其管辖内的县（市、区）康园中心项目的具体实施情况，同时省残联也未能对项目进行有效的监督管理，没有及时掌握各地市具体项目实施情况，扣 1 分；二是大部分主管部门未能及时组织自评工作，除了省残联按照文件要求组织各地市进行自评外，其他部门仅停留在发文文件的层面，没有对地市自评工作进行督促落实，导致部分地市未能在规定时间内提交自评材料，自评工作进度慢，甚至出现个别部门直到现场评价之日仍未组织自评的情况，影响项目评价进度，扣 1 分；三是管理工作完整性不足，存在印发检查通知，没有检

查结果的情况，如省教育厅对有关地市、学校进行调研和检查，但未有具体的检查结果文件，扣 0.5 分。

三、产出

（一）预算(成本)控制。

该指标包含预算(成本)控制一个四级指标，指标分值 5 分，评价得分 4 分，得分率为 80%。大部分资金使用单位能在预算金额内使用资金，本着勤俭节约的理念实施项目；但仍存在个别项目预算安排与预算执行完成事项情况不匹配的问题。如：梅州市平远县管辖的大柘梅东康园中心和长田镇康园中心，因中心未能正常运转、中心开展活动不足，导致预算虽已安排，但其项目事项却未能完成，预算安排与预算执行完成事项情况不匹配。扣 1 分。

（二）完成进度及质量。

该指标包含任务完成率、任务达标率两个四级指标，指标分值 10 分，评价得分 8 分，得分率为 80%。各级主管部门和资金使用单位按资金下达文件分配的任务能有序开展，较好的完成目标任务，如城乡养老医疗保险项目。其他资金存在的主要问题有：**一是**项目完成质量不高，小额贷款扶贫工作为了达到任务数而忽略项目的质量，如：汕头市扶贫办对小额信贷工作设置绩效考核指标，各区县扶贫部门为了达到绩效考核目标，扶贫干部进户宣传、劝贷。汕头市参加小额信贷的贫困户在所有建档立卡贫困户中的占比为 17.2%，贷款情况呈现出“分布面广、贷款额低”

的状态，对助推脱贫效果极低。扣 1.5 分。二是由于个别地市存在项目实施滞后，导致实际托养服务残疾人的完成率未能达到任务目标，如：惠州市龙门县因 2017 年 3 个康园中心均未能建成，导致补助资金未能如期完成补助；惠州市惠东县因 2017 年新建 6 个康园中心的启动运作时间不够及部分建设未结算，导致补助资金未能如期完成使用；梅州市兴宁市福兴康园中心因南部新城建设需调整，中心活动不足，导致安排的运行经费未能如期实施。扣 0.5 分。

四、效果

（一）社会经济效益。

该指标包含带动贫困户人均可支配收入增收情况、城乡居民基本养老保险基础养老金和缴费补贴发放及待遇调整情况、养老床位的服务情况、残疾人康复率、因贫辍学减少人数五个四级指标，指标分值 25 分，评价得分 21 分，得分率为 84%。通过财政加大资金投入力度，产生了较好的经济和社会效益，为贫困地区和贫困户的脱贫解决了产业、就业、教育、养老、助残等方面的关键问题，改善了贫困的处境，提高了贫困群体的生存质量。具体表现在：2017 年底，全省有劳动能力相对贫困人口年人均可支配收入达 8,093 元，约 60 万相对贫困人口有望实现预脱贫，现行标准下农村贫困发生率从 4.54% 降至 1.52% 以下；提高学生免学费和生活费补助标准，帮助全省建档立卡等家庭经济困难学生顺利完成学业，消除贫困代际传递，避免因贫辍学；为 5,000 名 0-6 岁

残疾儿童提供康复救助，为 1.8 万残疾人提供日间照料、辅助性就业等社区帮助，使残疾人享受到更有效的服务；通过实施养老床位建设，全省新增养老床位 5.3 万张，平均每千老年人口拥有养老床位 32.9 张；完善城乡居民基本养老保险制度，保险覆盖率达到 99%，建档立卡精准扶贫对象 100%覆盖，确保贫困群众老有所养。

存在的主要问题有：**一是**产业扶贫在甄选、监管未能真正建立起扶贫造血的长效机制，目前产业扶贫主要采取投资入股方式，将部分扶贫开发资金投资入股到本地自来水企业、产业园区、水电站等经济实体，每年从中获得 8-10%的固定收益，参股合约的权益条款不清晰，企业如果不能持续经营，则财政资金的本金都不能收回。另外，产业扶贫缺少龙头企业或具有一定产业化水平的专业合作社做依托，电子商务也不发达，农户种养出来的部分农产品出现滞销状况，“增产不增收”的现象仍然存在，造血脱贫的基础不够牢固。**二是**部分地区土地稀缺，没有种养业项目的支撑，个人借贷金额无实施项目、小额信贷规模小，分布零散，扶贫效益不明显。总体带动效果一般，扣 2 分；**三是**河源、云浮等 6 个地市每千名老人拥有床位数未能达到预期目标，以致服务效益不理想，扣 0.5 分。**四是**养老床位的分类统计较为笼统，不够清晰细化，统计数据对需求分析的支持力度较低，由于各地需求分析不够精准，养老床位出现空置与供给紧张的矛盾，扣 0.5 分。**五是**社区康园中心项目的珠海、江门、汕头、惠州、清远等 5 个市

未能完成省下达托养服务残疾人任务数量，在一定程度上影响了残疾人康复率，扣 0.5 分。六是建档立卡等家庭经济困难学生的生活费补助发放，部门间信息统计口径和跟踪服务不能紧密衔接，省内市外和省外学籍学生的就读情况和生活费补助发放情况统计不全，未能对建档立卡等家庭经济困难学生的生活费补助精准发放，以致省内市外和省外学籍学生是否存在辍学情况无法准确掌握。扣 0.5 分。

（二）可持续发展。

该指标包含保障机制的投入情况、管理机制、环境的可持续发展情况两个四级指标，指标分值 5 分，评价得分 3 分，得分率为 60%。虽然各级财政、主管部门对加大扶贫困工作力度的支持，并制定了相应的管理制度和实施方案，在机构设置、人员配备上已经设定了相应的要求，但从评价结果看，在机构人员、制度可持续、管理机制方面仍存在一些问题：一是服务机构人员不足，无法保证项目实施的数量和质量，无法保证精准化服务，在一定程度上影响了政策的可持续发展，扣 0.5 分。二是建档立卡家庭困难学生补助仅针对 2016-2018 年阶段的扶贫攻坚任务，其中高等学校建档立卡学生一年可 1.2 万获得建档立卡资助资金，资金的大量投入在一定程度上减少了学生的辍学情况，帮扶了贫困家庭脱贫，但资金一旦中断，可能出现返贫的现象，扣 0.5 分。三是扶贫以被动“输血”为主，产业发展水平低，主导产业不明显，没有完整的产业链条，缺乏龙头企业的支撑，产业扶贫成效不显著且持

续性较差，贫困地区主动“造血”和自我发展能力较弱，扣0.5分。**四是**管理机制不够完善，基层扶贫队伍作用发挥不够，一些基层扶贫干部素质不高，对扶贫产业、财政、金融政策了解不够，指导贫困农民参与企业化经营、产业化发展等方面所做工作不够深入。扣0.5分。

（三）公共属性。

该指标包含公众满意度一个四级指标，指标分值5分，评价得分4.12分，得分率为82.40%。评价小组以帮扶群体为主要调研对象，通过对226个帮扶对象及其家属的实地访谈和发放调查问卷，对专项资金的使用情况和效果进行满意度调查。根据统计收回的调查问卷对收集的相关数据进行分析，总体满意度约82.42%。其中，90.48%的受访者认为康复中心为残疾人提供了一定的帮助，通过残疾人康复救助项目，身体状况和行动能力得到一定程度的改善；83.64%的受访者对当前的扶贫工作表示满意，认为现行的精准扶贫程度上改善了贫困的处境；78.00%的受访者认为贫困户子女免学费和生活费补助资金解决了部分家庭的经济困难，减轻了家庭的经济压力；77.55%的受访者认为城乡居民基本养老保险和养老床位建设满足您的养老生活需要。扣0.88分。