

2019 年度中山市组织人事定向财力转移支付

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 年中山市组织人事定向财力转移支付资金市下拨到各镇街总金额为 1669.76 万元，往年结转资金 175.49 万元，镇街配套资金 1014.19 万元，合计 2859.44 万元。其中市下拨资金支出 1317.74 万元，执行率 78.92%；往年结转资金支出 42.79 万元，执行率 24.38%；镇街配套资金支出 677.07 万元，执行率 66.76%。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

组织人事定向财力转移支付													
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	116.97	0.00	167.73	284.70	116.00	0.00	134.36	250.36	0.97	0.00	33.37	34.34
2	古镇	88.18	37.88	13.00	139.06	50.43	22.81	8.74	81.98	37.75	15.07	4.26	57.08
3	东风	70.42	0.00	0.00	70.42	56.57	0.00	0.00	56.57	13.86	0.00	0.00	13.86
4	南头	45.03	0.00	47.07	92.10	45.03	0.00	33.61	78.64	0.00	0.00	13.46	13.46
5	黄圃	87.30	48.21	0.00	135.51	51.92	0.00	0.00	51.92	35.38	48.21	0.00	83.59
6	阜沙	46.89	0.00	0.00	46.89	17.54	0.00	0.00	17.54	29.35	0.00	0.00	29.35
7	港口	58.19	0.00	28.00	86.19	58.19	0.00	12.96	71.15	0.00	0.00	15.04	15.04
8	东升	92.53	0.00	19.26	111.79	92.53	0.00	19.26	111.79	0.00	0.00	0.00	0.00
9	沙溪	81.19	0.00	5.81	87.00	62.45	0.00	0.00	62.45	18.74	0.00	5.81	24.55
10	大涌	48.27	2.88	11.73	62.88	38.55	0.00	9.96	48.51	9.72	2.88	1.77	14.38
11	横栏	56.30	0.38	40.82	97.50	28.12	0.38	40.82	69.31	28.18	0.00	0.00	28.18
12	南朗	52.16	0.00	0.00	52.16	46.95	0.00	0.00	46.95	5.21	0.00	0.00	5.21
13	民众	106.04	60.26	0.00	166.30	51.47	0.00	0.00	51.47	54.57	60.26	0.00	114.83
14	三角	63.73	8.32	50.80	122.85	62.22	8.32	29.35	99.89	1.51	0.00	21.45	22.96
15	三乡	107.10	3.01	0.00	110.11	44.68	3.01	0.00	47.69	62.42	0.00	0.00	62.42
16	板芙	37.77	7.90	87.63	133.30	34.35	1.75	87.63	123.73	3.42	6.15	0.00	9.57
17	神湾	40.13	6.52	0.61	47.26	40.13	6.52	0.61	47.26	0.00	0.00	0.00	0.00
18	坦洲	75.28	0.00	51.00	126.28	46.50	0.00	26.35	72.85	28.78	0.00	24.65	53.43
19	南区	48.25	0.00	56.45	104.70	48.06	0.00	6.73	54.79	0.19	0.00	49.72	49.91
20	石岐区	183.44	0.00	112.82	296.26	167.19	0.00	61.03	228.22	16.25	0.00	51.79	68.04
21	东区	103.77	0.00	305.43	409.20	102.70	0.00	189.64	292.34	1.07	0.00	115.79	116.87
22	西区	60.82	0.14	16.03	76.99	56.17	0.00	16.03	72.20	4.65	0.14	0.00	4.79
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		1669.76	175.49	1014.19	2859.44	1317.74	42.79	677.07	2037.60	352.02	132.71	337.12	821.84

（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：

1. 党内关怀金

各镇街党委（党工委）对老党员、生活困难党员名单进行审查核实，按照审批对象和标准发放补贴，其中老党员补贴结合每年“七一”活动一次性发放，生活困难党员的补贴按月发放。

2. 两新组织党建事务

（1）党员活动经费：镇街两级财政按每名两新组织党组织党员每年 300 元的标准拨付党员活动经费。

（2）党务工作者工作津贴：对两新组织党组织书记发放工作津贴。

（3）两新组织党组织启动经费：新建立的两新组织党组织，按照每个党组织 3000 元的标准拨付启动经费，按照有场所、有设施、有标志、有党旗、有书报、有制度的“六有”标准，加强两新组织党组织场所建设。

（三）项目实施

市政府一是对各镇街农村（社区）老党员、生活困难党员给予经费补贴，市委组织部和财政局根据全市党内统计数据核查各镇街老党员人数情况，通过检查监督和电话抽查等方式监督资金使用情况。二是对组织人事领域（两新组织党建事务）管理工作给予经费补贴，市两新组织党工委和市财政局依照组织人事定向财力转移支付使用的有关规定，不定期对各镇街和市各有关单位使

用的情况进行检查，提高经费使用效益。

接受党内关怀党建事务定向财力转移支付资金的镇街党委（党工委）和财政部门定期开展专项资金使用自查工作，做到专款专用，镇街党委（党工委）于每年12月15日前将本年度补贴资金使用、党员反映评价、意见建议等内容形成书面报告分别报市委组织部和市财政局。

接受两新组织党建定向财力转移支付资金的镇街党委（党工委）和财政部门定期开展专项资金使用自查工作，每年公布一次财务收支明细表，主动接受党员群众的监督，切实防止虚报、冒领和套取经费的行为，并于每年12月15日将本年度经费收支和使用情况分别报市委组织部和市财政局。

（四）资金管理

根据《关于进一步明确党内关怀党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》（中法〔2014〕65号）以及《关于进一步明确两新组织党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》中山组通〔2014〕127号，资金管理情况如下：

两个项目均由市级资金通过定向财力转移支付的方式补助到镇街。由市、镇街两级筹集，市级资金通过定向财力转移支付的方式补助到镇街。火炬开发区和五桂山自行负责解决。

资金用于以下用途：

1. 老党员和生活困难党员补贴。

（1）对老党员，按照其入党时间进行补贴，分四类：

第一类，1937年7月7日—1945年9月2日入党的老党员，

每人每年补助 1200 元;

第二类, 1945 年 9 月 3 日—1949 年 9 月入党的老党员, 每人每年补助 800 元;

第三类, 1949 年 10 月—1966 年 4 月入党的老党员, 每人每年补助 600 元;

第四类, 1966 年 5 月—1976 年 10 月入党的老党员, 每人每年补助 400 元。

(2) 对生活困难党员, 按照困难情况进行补贴, 分三类:

第一类, 担任过村(社区)“两委”干部(含生产大队、管理区)的生活困难党员, 每人每月补助 350 元;

第二类, 属低保对象的生活困难党员, 每人每月补助 300 元;

第三类, 不属低保对象但本人或家庭成员遭遇重大疾病或灾害, 生产生活特别困难、急需救助的党员, 每人每月补助 250 元。

生活困难党员的标准由各镇街根据本镇街实际情况确定, 一般应是生活水平低于本镇街平均生活水平, 综合考虑住房条件、家庭月收入支出、负债、子女入学就业、家庭成员健康状况、是否已参加社会保险等情况。

(3) 既是老党员又是生活困难党员的, 只享受生活困难党员补贴。

2. 两新组织党建事务。

(1) 两新组织党组织开展组织活动;

(2) 两新组织党员、入党积极分子和党务工作者的教育培训;

(3) 两新组织党组织书记、党建工作指导员工作津贴;

(4) 订阅或购买用于开展两新组织党员教育的报刊、资料、音像制品和设备;

(5) 慰问、表彰、奖励先进两新组织党组织和优秀党员、党务工作者;

(6) 其他有关两新组织党建工作的必要支出。

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年中山市组织人事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。主要包括农村(社区)老党员和生活困难党员补助经费(党内关怀资金),两新党组织党建经费。

(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. 《关于进一步明确两新组织党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》（中山组通〔2014〕127号）；
7. 《关于进一步明确党内关怀党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》（中山组通〔2014〕128号）；
8. 《关于加大党的基层组织建设经费保障力度的通知》（粤财行〔2018〕102号）；
9. 各镇街财政分局、中共中山市委组织部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》。

组织人事定向财力转移支付绩效表现的分值为 6 分，评分标准如下：

1. 农村（社区）老党员和生活困难党员补助经费（党内关怀资金）

（1）发放补贴对象应准确无误。如发现一个不属于补贴对象的，扣 0.2 分；

（2）对补贴对象的审核程序要严格按照要求和流程执行。如审核程序未按要求和流程执行，扣 0.5 分；

（3）补贴发放的及时性，当年补贴要在当年完成发放。结合每年“七一”活动，对老党员补贴一次性发放；生活困难党员的补贴按月发放。每一项未按时发放的扣 0.2 分；

（4）是否按照要求报送本镇街本年度补贴资金使用、党员反映评价、意见建议等情况报告。每次未按要求报送情况报告，扣 0.2 分。

本项初始得分为 3 分，最低分值为 0 分。

2. 两新党组织党建经费

（1）组织党员开展组织活动。每年至少开展 4 次组织活动（含学习教育），少一次，扣 0.5 分；

（2）为党员订购党建学习资料，没有的扣 0.5 分；

（3）加强两新组织党组织场所建设。新建“两新”党组织，按要求及时拨付启动经费，按有场所、有设施、有标志、有党旗、有书报、有制度的“六有”标准建设，缺少任何一样的扣 0.2 分。没有新建党组织的不扣分；

(4) 按要求及时拨付党员活动经费、党务工作者工作津贴。不按要求及时拨付党员活动经费或党务工作者工作津贴的，每次扣 0.2 分。

本项初始得分为 3 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组织人事定向财力转移支付总额为 1669.76 万元，支出 1317.74 万元，执行率 78.92%，其中阜沙镇、三乡镇、古镇镇等镇街执行情况不佳，分别为 37.41%、41.72%、57.19%，因镇街两新党组织建设实际需求较低。组织人事定向财力转移支付往年结余结转资金总额为 175.49 万元，支出 42.79 万元，执行率 24.38%，其中民众镇和黄圃镇往年结余资金分别高达 60.26 万元和 48.21 万元，且支出执行率均为零。

专家小组实施初审与现场评价时，未发现各镇街在组织人事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

涉及组织人事定向财力转移支付的“绩效表现”有 2 个三级指标，即农村(社区)老党员和生活困难党员补助经费(党内关怀资金)、两新党组织党建经费，总分值为 6 分，评价得分 5.70 分，得分率为 95.00%。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。

（三）满意度

根据第三方满意度评价结果显示，在参与评价组织人事定向满意度评价综合满意度较高，有效的 495 个样本中仅有 8 个样本选择非“满意”选项，且均在两新组织党建事务方面。

（四）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，但个别镇街仍需提高在财务凭证整理归档工作方面的规范性。

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 年度组织人事定向财力转移支付资金整体执行效率较高，项目预期绩效达成情况较好，但个别镇街仍出现资金台账管理不规范、工作落实不到位等情况。

五、项目主要绩效、存在的问题和改进建议

（一）主要绩效

通过积极落实两新组织党建事务和党内关怀党建事务的组织人事定向财力转移支付工作，充分发挥出党组织的政治引领和政治核心作用，切实推动单位组织内部的生产经营、文化基础、劳动关系、班子队伍等建设领域良性发展，同时高效落实困难补助经费发放工作，帮助市内各农村（社区）老党员、生活困难党员解决生活问题，减轻生活负担。

（二）存在的问题

1. 资金执行效率有待进一步提高。部分镇街资金执行率较低，主要有以下原因：一是优先使用以往年度结余资金。例如古镇镇因为优先使用以往年度组织人事定向结余资金，导致2019年市下拨资金执行率为57.19%；二是个别镇街现有两新党组织较少，且对开展两新组织党组织党建活动、党员教育培训等工作不够积极主动，导致资金未能按预期支出，导致资金存在大量结余，如黄圃镇组织人事定向资金执行率仅为59.54%。

2. 资金管理规范性有待进一步提升。一是个别镇街资金支付凭证管理不规范。经专家组现场核查，发现三角镇组织定向资金相关支付凭证银行回单均另外装订，并未附着在当笔记账凭证后；南朗镇在购置党建学习材料和支付党员学习活动经费时，未将签收单、发放单及各党支部活动台账等材料规范地附在凭证后，不利于从支付凭证中清晰反映项目资金实际支出过程及效果。二是资金支付未依据相关管理规定落实。如民众镇在发放老党员和生活困难党员补助经费（党内关怀资金）时，由于前期审核补助对象信息时发现错误，直至2020年8月审核工作完成后才正式发放，未能达成“当年补贴要在当年完成发放”的要求；又如三乡镇老党员和困难党员补助实际于2019年12月一次性发放，不符合“结合每年‘七一’活动，对老党员补贴一次性发放，生活困难党员的补贴按月发放”的要求。

3. 资金分配使用情况监督检查工作未落实到位。根据《关于进一步明确党内关怀党建事务定向财力转移支付有关工作要求的通知》（中山组通〔2014〕128号），各镇街党委（党工委）要定

期开展专项资金使用自查工作，并于每年12月15日前将本年度补贴资金使用、党员反映评价、意见建议等内容形成书面报告分别报市委组织部和市财政局。但绩效评价发现，个别镇街在落实老党员和生活困难党员补助经费（党内关怀资金）发放工作时，未能有效开展党员反映评价、意见收集工作，也未有根据管理办法每年上报书面报告。

（三）改进建议

1. 针对预算执行率低的问题，一是建议资金主管部门加强对镇街资金管理与项目实施的指导，包括摸底调研、工作推进、成效总结等方面，统筹各镇街每年底开展摸底调研工作以全面掌握资金实际使用需求上报预算，指导镇街加大开展两新组织党建、党员教育培训等工作力度，提升资金实际使用效益；二是建议资金主管部门综合考虑镇街预算上报金额、往年结余情况、绩效完成情况，考虑调整当年度资金下达额度或收回结余项目资金，从预算编制入手提升资金支出率。

2. 针对凭证管理不规范问题，建议镇街财政分局加强工作规范性，主动参与如财务档案管理培训等，对于项目开展过程中形成的材料进行严格的财务资料归档分类管理，使相关财务档案能真实反映绩效情况与工作痕迹，保障相关材料的真实性与有效性，亦为日后同类型项目提供经验参考。

3. 针对资金分配使用情况监督检查工作未落实到位的问题，建议资金主管部门加强定向资金监管职能，向各镇街积极灌输项目绩效管理理念，通过检查监督和电话抽查等方式监督资金使用

情况，压实考核责任，对问题较大的镇街采取措施及时介入，以进一步形成有效约束管理机制，并督促各镇街按照管理办法要求在资金使用完毕后按照要求上报本镇街本年度资金使用、党员反映评价、意见建议等情况报告，保障定向财力转移支付资金使用效益。

上海元方智库公共管理咨询有限公司

2020年12月