

2019 年定向财力转移支付资金

(地方公路养护) 政策绩效评价报告

评价机构：广东广信会计师事务所有限公司



2019 年定向财力转移支付资金

(地方公路养护) 政策绩效评价报告

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》、《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285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，依据中山市财政局委托要求，本着客观、公正、公平的原则，广东粤诚会计师事务所有限公司对2018年度定向财力转移支付政策开展绩效评价，形成本报告。

一、评价目的

通过对地方公路养护定向财力转移支付政策的相关性、效率性、效益性、公平性，以及实施时期内的政策执行效果进行综合评价，准确判断政策的决策和相关配套政策制定的科学性，发现中山市交通运输局在组织实施与资金管理中存在的问题和薄弱环节，有针对性地提出改进的建议。同时，就政策实施是否总体有效或阶段性有效，政策实施与社会经济发展的契合度作出评价结论，从而为政策延续和改进提供决策参考依据。

二、评价对象

本次评价主要对象为市交通运输局、镇（区）人民政府、镇

(区)交通运输局等。

三、评价依据

1. 《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285号);
2. 《关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416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. 中山市财政局、中山市交通运输局《关于进一步明确乡、村道养护补助资金定向财力转移支付有关工作要求的通知》(中交〔2015〕635号);
6. 中山市交通运输局提供的绩效自评材料;
7. 各镇(区)财政分局、交通运输局以及项目实施单位提供的绩效评价的材料。

四、评价过程

(一) 前期准备

第三方组织相关行业领域专家、财务专家及绩效专家组成专家组，与市财政局和资金主管部门进行沟通，对定向财力转移支付资金进行必要的研究和分析，掌握资金的预期目标和特点，在此基础

上设置绩效评价指标体系和基础信息表，并就此次评价绩效材料组织与填报事宜对资金主管部门、各镇（区）财政分局和业务单位进行培训。

（二）绩效自评

资金主管部门、各镇（区）财政分局按照既定评价工作方案的要求，组织资金使用单位开展自评，汇总有关数据填报相关信息和整理相关佐证材料，撰写定向财力转移支付资金自评报告，并在限定期限内将自评材料提交给专家组。

（三）书面材料审核与现场评价

专家组对资金主管部门、各镇（区）财政分局提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料的有关内容进行评价，重点对信息表填报信息的准确性、完整性及相应佐证材料的有效性进行审核，并将审核过程中发现的问题、意见形成初审报告，并反馈至资金主管部门、各镇（区）相关部门。由专家组通过座谈会征求单位初审反馈意见，并以实地勘察项目实施等情况开展评价。

（四）撰写、提交评价报告

专家组收集相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场勘验核实等情况，对定向财力转移支付资金的落实、项目的组织实施、实施效果等情况进行分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成最终评价意见后提交给市财政局。

五、政策实施概况

（一）基本情况

2018 年度中山市地方公路养护定向财力转移支付资金的主管单位是中山市交通运输局，资金使用单位是镇（区）交通局和住建局，石岐区、东区、西区、火炬区自行解决经费。

地方公路养护定向财力转移支付资金主要用于：镇（区）地方公路乡、村道及沿线桥梁日常养护（含大修、中修、小修保养、日常保洁等工作）、管理（含养护计划编排、养护质量控制、安全作业管理等工作）、巡查（含养护和路政巡查工作）和路政许可相关工作支出。

（二）绩效目标

根据中山市交通运输局提交的绩效材料，2018 年度地方公路养护定向财力转移支付资金的主要目标及工作任务为：

1. 21 个镇（区）地方公路乡、村道养护列养率达 100%；
2. 21 个镇（区）地方公路乡、村道路道路隐患整改率达 90%。

（三）实施情况

2018 年度中山市财政局共下达地方公路养护定向财力转移支付资金 497.20 万元，各镇（区）配套安排资金 2,109.69 万元，上年结转及其他资金 4.38 万元。实际支出地方公路养护定向财力转移支付资金 2,499.49 万元，预算执行率为 95.72%，其中市财力转移支付资金实际支出 453.35 万元，预算执行率为 91.18%。

各镇（区）资金主要用于乡村道路维修养护和日常养护开支。

六、评价总体情况

根据自评材料审核分析结果，以及参考市交通局的自评报告，专家组认为 2018 年度地方公路养护定向财力转移支付资金在支持地方公路乡、村道及沿线桥梁日常养护、管理、巡查和路政许可相关工作方面发挥了重要作用。但是养护管理机制还有待进一步理顺，资金分配还有待进一步优化。

（一）政策实施成效

各镇（区）政府能够按照“建好、管好、护好、运营好”要求，积极推进本区域镇村公路的日常养护工作，各养护管理实施单位坚持日常道路巡查与极端天气下的不间断巡查相结合，保障全市乡道 1239 公里、村道 635.5 公里的公路通行畅通，为方便人民群众安全便捷出行提供有力保障。

（二）存在问题

1. 养护管理机制有待进一步理顺。

根据《公路法》、《中山市公路管理规定》等有关规定，镇（区）政府是乡村公路管理养护的责任主体，负责乡村公路的管理养护工作，交通局、地方公路站等公路管理机构履行公路行政管理职责（包括路政管理、建设管理、养护管理等），负责乡村公路的全面工作。从市交通局 2016 年和 2017 年的检查考核情况来看，大部分镇（区）政府将乡村道路的养护工作委托给住建局组织实

施，交通局等公路管理机构则在业务上负责管理和技术指导。这种实施方式下，形成了预算收支不统一的情形，即资金预算在交通局，资金支出在住建局。各（镇）区财政分局通过调整预算的方式理顺预算收支不统一的情形，无形中增加了工作环节。同时，大部分镇（区）没有就乡村道路的养护及管理工作建立协调运作机制，在日常工作中出现信息不顺畅、协调不到位的情况。而且现行考核办法中除了日常保洁情况外，还要对路政管理等属于公路管理机构职能的内容进行考核，对由住建局实施养护的镇（区）不适用。除此之外，住建部门委托具体实施养护的单位专业性不足，也容易造成养护工作不达标，为道路安全埋下隐患。

2. 资金分配方法不合理。

地方公路养护定向财力转移支付资金采用定额补助法进行分配，其中乡道补助标准为3500元/公里，村道补助标准为1000元/公里。市交通局根据各镇（区）的乡道、村道的实际里程数，按照补助标准进行分配。该种分配方法未考虑各镇（区）间的财力水平、养护成本的增长、公路等级水平等因素，以致部分镇（区）养护资金不足，影响了公路管理养护工作的实施。

七、相关建议

1. 进一步明确养护管理职责，完善考核机制。

一是要按照分级负责、权责统一的原则，进一步明确和细化市交通局、各镇（区）政府、各镇（区）交通局所属的公路管理

机构和村委在乡村公路管理和养护工作中职责和要求。二是市交通局要制定和完善全市地方公路养护规划和标准，并结合公路养护实际、技术发展水平等，将养护工程从前端准备到末端监督管理所涵盖的所有环节进行系统梳理，界定清楚公路日常维护、小修、中修和大修的工作内容和标准。将日常维护目标分解落实到镇（区），由镇（区）政府组织、协调相关部门实施，镇（区）公路管理机构负责定期对养护质量进行检查验收。同时采取向社会公开招投标的方式，逐步将不同等级公路的小修、中修和大修养护工程向社会开放，择优选定养护作业单位；对于村道的日常保养应结合当地实际，鼓励通过竞争方式承包给沿线村民，对于等级较低、自然条件特殊等难以通过市场运作进行养护作业的也可采取聘用、委托个人（农户）分段承包等灵活多样的方式进行养护。

2. 进一步优化养护资金分配。

建议市交通局在资金分配时除了考虑实际养护里程外，还要综合考虑路网服务水平需求、地方财力限制情况、人民群众受益程度、资金使用效率等情况，并根据条件变化适时调整相关分配因素，使资金使用公平合理。同时强化目标考核，将考核结果与养护资金挂钩，确保乡村公路养护达到质量要求。