

江门市民政局 2024 年度加大老年人关怀 服务力度项目绩效评价报告

2025 年

一、项目概要

（一）项目概况

为积极应对人口老龄化国家战略，深入贯彻落实国家、省关于养老工作要求，保障民生实事的顺利完成，2024 年，江门市民政局（以下简称“市民政局”）印发《江门市深化推进老年助餐服务发展工作方案》（江民函〔2024〕55 号）《关于认真做好 2024 年江门市特殊困难老年人家庭适老化改造民生实事的通知》（江民函〔2024〕47 号）等文件，各县（区、市）民政局按照上级要求，扎实推进特殊困难老年人家庭适老化改造（以下简称“适老化改造”）和老年助餐服务项目，通过改善居家环境安全设施，为老年人打造更安心的生活空间；依托多样化助餐网络，切实解决高龄、独居、失能等特殊老年群体“吃饭难”问题，全方位提升老年群体的生活品质与幸福指数。

（二）项目绩效目标

根据《江门市人民政府关于印发 2024 年市政府重点工作任务分解表和市十件民生实事任务分解表的通知》（江府〔2024〕6 号），项目任务目标为“全市完成不少于 1400 户特殊困难老年人家庭适老化改造”“持续发展老年助餐服务，保障全市不少于 100 个长者饭堂（含助餐服务点）运营服务”。

（三）评价金额及支出情况

该项目 2024 年年初安排预算 977.60 万元，其中适老化改造

项目 245.6 万元，老年助餐服务项目为 732 万元。2024 年实际需要项目费用 2,098.17 万元，其中适老化改造项目预算 543.07 万元，老年助餐服务项目 1,555.1 万元。截至 2025 年 3 月 31 日，支出 1,737.17 万元^①，支出进度为 89.26%，其中适老化改造项目支出 349.07 万元，老年助餐服务项目 1,388.1 万元。

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价分析

1. 决策

指标分值 21 分，评价得分 16 分，得分率 76.19%，包含项目立项、绩效目标、资金落实 3 项二级指标。主要存在问题：项目实施前期调研论证不足；绩效目标设置完整性和可衡量性不足。

2. 管理

指标分值 19 分，评价得分 14 分，得分率 73.68%，包含资金管理、组织管理 2 项二级指标。主要存在问题：资金支付不规范，项目管理机制不够健全，实施规范性有待提升；监督管理有效性有待提升。

3. 产出

指标分值 28 分，评价得分 22.8 分，得分率 81.43%，包含产出数量、产出质量、产出时效、成本指标 4 项二级指标。主要存

^① 年初预算金额主要由各县（市、区）民政局年初填报，由于项目资金来源多元，上级补助资金下达时间和慈善资金募集具有不确定性，预算金额未填报慈善资金，填报的上级补助金额与实际安排的存在差异，导致支出金额远远超过年初预算金额的情况。

在问题：个别地区验收程序不够规范，改造质量有待提升；未及时向社会公告项目相关信息；成本管控不严格，适老化改造及老年用品配置成本偏高。

4. 效益

指标分值 32 分，评价得分 27.92 分，得分率 87.25%，包括社会效益、可持续影响、服务对象满意度 3 项二级指标。主要存在问题：长者饭堂布局有待优化，城乡分布不均；长者饭堂可持续发展能力不强；老年助餐服务满意度未达目标。

（二）评价结论

评价组根据被评价部门提供的材料，以及问卷调查、实地调研、延伸评价等途径获取的数据、信息，参考《财政部关于〈项目支出绩效评价管理办法〉》（财预〔2020〕10号）、《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）等规范性文件的要求，制定考评标准，并对2024年加大老年人关怀服务力度项目绩效情况进行评分。本次绩效评价综合评分80.72分，绩效评价等级为“良”^②，其中“决策”指标得分16分，“管理”指标得14分，“产出”指标得分22.8分，效益指标得分27.92分。得分情况见表1，具体评分过程见附件1。

表1 评价得分汇总表

^② 根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）规定：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、70（含）-80分为中、60（含）-70分为低、60分以下为差。

指标名称	分值	得分	得分率
决策	21	16	76.19%
管理	19	14	73.68%
产出	28	22.8	81.43%
效益	32	27.92	87.25%
合计	100	80.72	80.72%

三、主要绩效

（一）升级适老化改造，提升养老质量和口碑

一是推行标准化闭环管理。江门市以《江门市老年人居家适老化改造》（江民〔2021〕39号）为指导，构建全流程闭环管理体系，通过标准化表格模板，实现“一户一档”精细化台账管理。同时，制定覆盖地面改造、卧室改造、如厕及洗浴设备改造、厨房设备改造等7大方面32项传统改造项目的可选清单，并融入智能化元素，增配紧急呼叫器、煤气报警器等设备，实现“静态”改造与智能化“动态”监测相结合，降低了老人居家意外风险，有效改善了居住安全环境。二是探索政府引导+慈善助力模式，成功联动泰康溢彩公益基金会，争取200万元专项善款，实施“慈善筑迹·溢彩同行”江门市特殊困难老年人家庭适老化改造项目，累计资助660户以上特殊困难老年人家庭适老化改造。三是高效达成目标任务。2024年，江门市全年完成1940户特殊困难老年人家庭改造，超额完成当年民生实事任务；“十

四五”期间累计完成 5390 户特殊困难老年人家庭改造，提前一年达成规划设定的 5204 户目标。

（二）多元探索助餐模式，织密老年助餐网络

一是探索特色助餐模式。为更好满足广大老年群众多元化、多层次助餐服务需求，立足城乡差异，江门市分类探索推出农村互助式助餐、集体配送助餐、市场公益助餐等三种老年助餐服务模式，构建“政府引导、市场参与、个人互助”协同发力的创新机制，为老年助餐服务注入持久活力，激活服务可持续发展新动能。二是动员社会力量参与。与社会餐饮企业建立合作机制，引导企业让利提供助餐优惠。发挥行业协会纽带引导作用，2024 年江门市动员了 100 家餐饮企业参与助餐服务。引入国资力量，建成“江发·悦龄生活馆”，探索“物业+助餐”模式。设立慈善基金，开展募捐活动，激发社会慈善捐赠支持老年助餐服务热情。三是持续完善助餐服务网络。截至 2024 年底，全市建有老年助餐服务点 236 处（含长者饭堂、配餐点、社会餐饮服务点），同比增幅高达 107%，实现镇街助餐服务全覆盖。全年累计提供助餐服务 121.3 万餐次，较上年增长 23.47%，助餐服务供给能力显著跃升，切实解决更多困难老人吃饭困难的问题。

四、存在问题

（一）管理机制不够健全，监管主体责任落实不到位

根据《积极发展老年助餐服务行动方案》（民发〔2023〕58号），日常监管方面管理要求。老年助餐服务有关管理部门应当依职责联合开展抽查检查，按规定公布食品安全日常监督管理信息。定期对老年助餐服务价格和质量进行评估，结合老年人满意度等情况，适时动态调整对老年助餐服务机构的扶持政策。但项目实施过程中，存在管理标准不统一、食品安全监管未完全形成闭环、服务监管机制存在薄弱环节、满意度调查机制有待健全等问题。这些短板制约了助餐服务质量的持续提升和服务效果的优化。

一是市级老年助餐管理细则有待完善。对比广州市、中山市等地，均已出台老年人助餐配餐服务相关管理办法，江门市虽已制定了《江门市深化推进老年助餐服务发展工作方案》，但该方案多为宏观指导性内容，尚未形成覆盖全流程、精细化的管理体系，在长者饭堂的设立关停机制、运营主体准入退出规则、标准化服务流程，以及补助标准与申领流程等关键环节缺乏具体可操作的细则，这导致各县（市、区）在实际执行中缺乏统一遵循的标准，在长者饭堂运营、监管和补助标准等方面存在差异，加剧区域间养老服务供给质量的不均衡。

二是食品安全监管缺乏闭环管理。评价过程中，仅开平市民政局提供《2024年开平市长者食堂食品安全监督抽检情况统计表》，多数县（市、区）民政局既未提供相关政府部门对长者饭

堂开展抽查检查结果，也未公布食品安全日常监督管理信息，更无运营机构自行开展安全检测的相关材料，导致各级民政部门难以准确掌握食堂真实安全状况，监管职责难以有效落实，也不利于守护老人饮食安全。

三是服务监管存在薄弱环节。一方面，部分运营合同对服务人员、数量、时效或质量标准未作明确要求，且缺乏对合同履约考核机制，履约考核与补助经费的挂钩机制缺失。另一方面，多数县（市、区）尚未构建老年助餐服务的系统化评价体系，对于各长者饭堂服务质量、成本效益缺乏综合衡量，一定程度上影响服务质量的保障和项目的持续优化。以蓬江区为例，自 2024 年 5 月起，该区将送餐机构补助标准调整为 16.66 元/餐，服务内容除基础送餐外，还包括巡视、宣传和居家服务等多元项目。但协议中未明确服务时长、具体服务内容及内容标准等关键要素，对服务执行状况、上门服务人员表现及服务时长等核心要素也缺乏系统性工作服务记录及监管记录，导致难以衡量服务是否达标，也无法清晰体现资金使用效益。

四是满意度调查机制不够完善。现有各县（市、区）长者饭堂（含助餐服务点）运营服务满意度调查机制缺乏规范性与系统性，多数地区仅提供少量满意度调查问卷，未建立科学的数据分析体系，也未多方渠道收集和总结服务反馈，难以挖掘深层次服务痛点，尤其是开平市反馈，其满意度调查主要依靠与老人的口

头交流收集意见，未留存记录台账，导致老人反馈的问题难以系统梳理、跟踪改进，更使各级民政部门难以精准掌握服务质量全貌，制约服务优化升级。

（二）关键环节管控不严，项目管理规范性仍需加强

一是部分地区合同管理不够规范。例如，恩平市合同首期款支付比例过高，老年人居家适老化改造项目合同首付款支付比例为 70%，长者饭堂运营协议首付款支付比例达 80%，存在资金安全隐患和履约风险。在实际执行过程中，上述合同约定条款并未得到有效落实，以老年人居家适老化改造项目为例，合同于 2024 年 5 月 7 日签订合同，但截至 2025 年 6 月底，实际仅支付 41 万元，未达到合同约定的 70%（即 63 万元）。

二是资金支付管理不够严格。例如，新会区老年助餐服务资金支付凭证附件不齐全，缺少资金划拨审批表、支付会议纪要、服务采购合同、补贴情况明细表等，费用支付不合理。又如，蓬江区 2024 年 1-4 月长者饭堂运营费用支付凭证未附服务合同，2024 年 5-12 月费用标准调整支付标准的文件依据。

三是未按要求进行公开公示。根据《广东省积极发展老年助餐服务实施方案》（粤民规字〔2024〕2 号），老年助餐服务机构应当主动接受社会监督，向社会公开服务价格、补贴情况和接收慈善捐赠等信息，现场走访蓬江区居家养老服务中心长者饭堂，未对补贴情况和接收慈善捐赠信息进行公开；抽查江海区、

恩平市等长者饭堂公示材料，未见长者饭堂向社会公开补贴情况的材料。

（三）成本管控不够有效，补助标准缺少政策依据

一是适老化改造项目缺乏有效的成本管控措施。适老化改造补助经费最高标准为每户 0.3 万元，实际执行时，结算价低于 0.3 万元的按实际结算；结算价超过 0.3 万元的，超过部分由改造家庭自付或供应商承担。因此，改造项目单价是影响项目成本的关键因素。但各县（市、区）民政局未通过询价、三方比价等方式确定单价限额标准，在实际执行过程中，以中标单位提供的适老化改造产品清单及单价为准（产品清单及单价与投标总报价没有关联），缺乏有效的成本审核机制，尤其是部分县（市、区）招标要求项目总报价统一按照预算金额上限进行报价，导致报价评审环节流于形式。实际执行过程中，存在不同地区单价标准差异悬殊，超过市场价的问题。以新会区和恩平市为例，新会区安装地面扶手价格为 750 元/平方米，而恩平市仅需 310 元/平方米，新会区助听器 520 元/个，恩平市高达 1800 元/个，适老方桌也存在 10%以上的价格差额，且均高于市场同类产品价格。部分价格差异情况详见下表。

表 2 新会区和恩平市部分改造项目成本对比

改造项目	新会区单价标准（元）	恩平市单价标准（元）
安装地面扶手（平方米）	750	310

L 型扶手（个）	280	155
U 型扶手（个）	350	210
换鞋凳（个）	500	480
适老椅（张）	450	480
适老方桌（张）	1100	980
助听器（个）	520	1800

二是老年助餐服务存在补助标准政策依据文件缺失，或标准调整频繁等问题。根据《江门市深化推进老年助餐服务发展工作方案》（江民函〔2024〕55号）要求，各地需在本地区工作方案中明确补贴或优惠的范围、方式及标准。但江海区、开平市、恩平市尚未制定专项工作方案，导致补助费用支出缺乏明确政策依据支撑。而蓬江区2024年5月、11月两次调整用餐补助对象及标准，但未同步修订服务工作方案，导致标准调整缺乏文件支撑。频繁变动不仅降低老年人对服务的体验感，也影响政策公信力，根据12345政务服务热线投诉情况显示，存在因补助政策调整引发的投诉事件。

三是老年用餐服务补助标准和模式差异大，增加政策兑现难度，影响资源配置公平性。在用餐补助方面，江海区与开平市各自下辖镇街的餐标和补助标准均存在内部差异。在运营补助方面，台山市和开平市未建立全市统一的标准，由各镇街自行设定，既不利于民政部门对项目成本绩效的管控，也增加了资金监管的

难度。而不同区域的运营补助标准差距悬殊，部分地区补助力度明显高于其他地区。例如，新会区对平均每餐用餐餐数小于 45 餐（包括送餐）的长者饭堂，年度补助不高于 6 万元；鹤山市以合同年度为考核周期，要求日均就餐人次 30-50 人且全年服务 9000-15000 人次的长者饭堂，给予 6 万元/年的补助；而恩平市对日均供餐超过 30 餐次但不足 48 餐次的，给予 11.7 万元/年的运营补助，较新会区补助标准高出 95%，区域间的补助差异，将导致资源配置失衡，不利于构建公平、均衡的养老服务环境。

（四）饭堂布局有待优化，可持续发展能力不足

一是长者饭堂服务站点分布不均，城乡发展不均衡。当前，江门市老年助餐服务虽实现镇街 100%全覆盖，但城乡区域发展不均衡。农村地区老年人口居住分散、交通基础设施薄弱，导致老人前往长者饭堂就餐存在现实困难，运营机构配送距离远、人力成本高，餐食难以及时送达，制约农村老年人就餐需求的满足。此外，老年助餐条件更薄弱，用餐人群以政府兜底困难群众为主，用餐人群覆盖面较窄，难以形成规模，进一步加剧运营成本压力。以蓬江区为例，2024 年全区 18 个长者饭堂（含助餐点）、51 家社区饭堂暨爱心餐桌餐饮企业，但仅 3 个站点、2 家餐饮企业分布在三个镇街，由于三个镇街普遍配送距离超过 1.5 公里，甚至偏远地区配送半径超 10 公里，日均供餐量少，难以保障农村偏远地区老年人的就餐需求。

二是长者饭堂过度依赖财政资金，可持续发展能力薄弱。一方面，部分地区社会餐饮企业参与度低，例如，恩平市民政局反映辖区内仅有4家餐饮企业有意向开展养老助餐服务，市场等多元主体参与度不够。另一方面，大部分长者饭堂造血能力薄弱，高度依赖政府补贴和社会捐赠。新会区提供的部分收支数据显示，自费餐费收入仅占总收入10%~20%，仍有部分饭堂完全依赖财政拨款，但财政保障能力受限，各县（市、区）不同程度存在拖欠长者饭堂运营费用的情况，对项目可持续发展造成较大影响。

五、相关建议

（一）健全管理机制，夯实制度保障根基

一是建立市级老年助餐服务管理制度。建议参考其他地区做法，出台《江门市老年人助餐配餐服务管理办法》，明确长者饭堂设立关停、运营主体准入退出等规则，细化标准化服务流程、补助标准与申领流程等关键内容，形成覆盖全流程的精细化管理体系，避免各县（市、区）执行标准、工作要求不一，促进区域间养老服务供给均衡发展。

二是筑牢食品安全立体监管防线。推动各县（市、区）民政局协同市场监管部门，构建覆盖全流程的食品安全监管机制。制定统一抽检标准与计划，常态化开展检查行动；强制要求运营机构多渠道公示食品安全信息，接受社会监督；督促其建立自检体

系，定期提交检测报告，确保民政部门全面掌握食堂安全状况，切实守护老人“舌尖上的安全”。

三是打造服务质量闭环管理体系。建议市民政局指导各县（市、区）民政局建立系统化服务质量监管框架，将运营机构履约情况与补助经费紧密挂钩，实施量化考核与奖惩。建立定期评估机制，根据评估情况适时优化项目实施和补助政策。各县（市、区）民政局加强对合同条款的审核，细化服务协议，明确服务人员、内容、数量、质量标准等关键要素。

四是健全满意度调查体系，精准定位服务短板。制定统一规范的调查操作规范，明确问卷发放标准与流程，确保样本代表性，搭建多维度数据分析平台，建立历史数据档案库；要求各站点建立意见反馈台账，对于老人沟通过程中反馈的问题和建议，及时进行记录，各县（市、区）定期对不同渠道收集的反馈进行统计、分析。

（二）强化全链条管理，提升项目管理效能

一是强化合同管理与资金支付风险防控。在老年人居家适老化改造项目及长者饭堂运营协议管理中，应结合预算安排实际，严格遵循《政府采购管理办法》要求，合理设定合同首付款支付比例。通过将项目首付款控制在政策允许的合理可控区间，实现双维度降低资金支付风险与合同履约风险，确保财政资金使用安全与项目执行质效。

二是健全资金支付管理制度与流程。完善项目资金支付管理制度，明确资金支付所需的各类凭证和审批流程，必须提供完整的资金划拨审批表、支付会议纪要、服务合同、补助情况明细表、补助标准依据文件等附件材料，确保资金支付合规合理。

三是全面落实信息公开公示制度。依据相关政策要求，督促各县（市、区）民政局指导老年助餐服务机构严格落实信息公开公示制度。明确规定老年助餐服务机构应在显著位置及官方网站、社交媒体平台等渠道，主动公开服务价格、补贴情况和接收慈善捐赠等信息，确保信息公开的及时性和完整性。建立信息公开监督机制，定期对各县（市、区）老年助餐服务机构的信息公开情况进行检查，对未按要求公开信息的机构进行督促整改，对拒不整改的进行通报批评，保障公众的知情权和监督权，提升老年助餐服务的透明度。

（三）加强标准建设，提升成本管控水平

一是优化适老化改造项目成本管控。为解决适老化改造项目成本管控缺失、地区单价差异悬殊的问题，建议市民政部门联合多部门制定统一单价指导目录并动态更新，规范招标采购流程，建立联合评审机制，加强项目全过程监督与问责；同时打破区域壁垒，鼓励供应商跨地区竞争，以此提升财政资金使用效益，保障项目规范实施。

二是完善政策文件，稳定补助标准。针对部分地区老年助餐服务补助标准政策依据缺失及变动频繁问题，江海区、恩平市、开平市应尽快依据《江门市深化推进老年助餐服务发展工作方案》（江民函〔2024〕55号）要求，结合本地实际制定专项工作方案，明确补贴或优惠的范围、方式及标准，确保补助费用支出有规可依。建立政策调整前的调研评估机制，广泛征求老年人及相关利益群体意见，在保障政策灵活性的同时，增强稳定性，提升老年人服务体验与政策公信力。✕

三是统一补助标准，促进均衡发展。为解决部分地区长者饭堂运营补助标准差异大导致资源配置失衡的问题，建议市民政局组织开展调研，综合考虑各地经济发展水平、物价指数、运营成本等因素，制定科学合理、相对统一的长者饭堂运营补助指导标准，并建立动态调整机制，依据物价、服务规模等变化定期更新。此外，鼓励各地在统一标准基础上，根据本地特色与需求，设置差异化的奖励性补助，既保障区域间养老服务的公平性，又激发各地创新运营模式的积极性，推动构建均衡、优质的养老服务环境。

（四）优化站点布局，增强社会化服务能力

一是优化站点布局与配送模式，促进城乡均衡发展。开展农村老年就餐需求调研，科学规划站点布局，增设固定助餐点与流动餐车服务点；推行“中央厨房 + 社区配送点 + 志愿者”配

送模式，整合闲置运输资源；推出优惠套餐，拓展非困难群体客户，扩大用餐覆盖面，降低运营成本。

二是增强长者饭堂社会化服务能力。更大力度鼓励餐饮企业（尤其是连锁品牌）承接长者饭堂运营，利用其成熟的供应链、标准化管理经验，同时允许企业通过“一店双用”模式盈利——即长者饭堂在服务老人的同时，向社区其他居民开放（如提供平价午餐、晚餐），用市场化收入弥补公益服务的成本。鼓励长者饭堂开展增值服务与预制菜业务，拓宽盈利渠道。鼓励长者饭堂与其他养老服务（如日间照料、健康体检）结合，形成“助餐+”生态，通过多元化服务提升营收能力，反哺长者饭堂的公益部分。

江门市城市管理和综合执法局 2024 年度
全市 40 个住宅小区生活污水整治
项目绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

2023年5月25日,全市住宅小区生活污水治理和生猪养殖场污染治理会议指出,要全面排查整治住宅小区生活污水污染问题。江门市城市管理和综合执法局(以下简称“市城管局”)联合市住房和城乡建设局、市自然资源局等开展全市住宅小区生活污水管网接驳情况排查整治工作,截至2023年底发现40个住宅小区未完成生活污水治理(其中蓬江1个、新会11个、台山6个、鹤山14个、恩平8个)。为推动江门市河流水生态环境质量进一步改善,提高市民群众的幸福感和获得感,2024年2月8日,江门市人民政府印发《江门市人民政府关于印发2024年市政府重点工作任务分解表和市十件民生实事任务分解表的通知》(江府〔2024〕6号),明确将“全市40个生活污水未治理的住宅小区完成整治。”列入2024年十件民生实事,要求年内全面完成整治,项目实施由市城管局牵头办理。

（二）绩效目标

根据《项目绩效自评指标评分表》显示,项目绩效目标为:完成全市40个生活污水未治理的住宅小区的整治工作,填补生活污水管网缺口,提升污水集中收集率,改善居民居住环境,提升市民的获得感和幸福感。项目绩效指标设置如下表所示:

表 1 项目绩效指标设置情况表

二级指标	三级指标	绩效指标值
数量指标	完成生活污水治理住宅小区数	40 个
	铺设生活污水管网公里	46.83 公里
质量指标	工程合格率	100%
时效指标	任务完成时限	2024 年 12 月底
社会效益指标	是否有助于改善居民生活环境	是
生态效益指标	是否有助于减少环境污染	是
	是否有助于填补管网缺口，提升污水收集率	是
可持续影响指标	是否有助于优化城市投资环境	是
满意度指标	服务对象满意度（%）	≥ 90%

（三）资金安排及使用情况

结合项目单位提供的《2024 年市民生实事 40 个住宅小区生活污水治理工作任务完成情况统计表》，项目预算需求资金为 40,628.98 万元，截至 2024 年 12 月底，已落实建设资金 28,938.98 万元，资金缺口 11,690.00 万元，各项目资金预算及资金落实情况详见下表：

表 2 项目资金到位及支出情况统计表

序号	县（市、区）	小区名称	预算需求（万元）	已落实资金（万元）	资金缺口（万元）	资金来源
1	蓬江	海悦尚珩	400	400	0	财政
2	新会	盈翠雅轩	2,000	2,000	0	财政
3	新会	荷景湾				财政
4	新会	璟峰嘉园				财政

序号	县(市、区)	小区名称	预算需求 (万元)	已落实资金 (万元)	资金缺口 (万元)	资金来源
5	新会	雍翠华庭				财政
6	新会	华悦城市花园	1,500	0	1,500	财政
7	新会	名景雅苑				财政
8	新会	名爵华府				财政
9	新会	盛河名轩				财政
10	新会	逸朗华府	600	0	600	财政
11	新会	南侨华府	7,600	0	7,600	财政
12	新会	碧桂园				财政
13	台山	雅居乐花园	637.56	637.56	0	企业
14	台山	悦滨府.星耀	4,086	4,086	0	企业
15	台山	碧桂园				企业
16	台山	翔信莱茵花城	45	45	0	财政
17	台山	悦珑湾	1,100	1,100	0	企业
18	台山	汇港湾	64	64	0	企业
19	鹤山	鹤山碧桂园	400	0	400	企业
20	鹤山	云山诗意	40	0	40	企业
21	鹤山	云山诗意天玺			0	企业
22	鹤山	帝豪居	759	759	0	财政
23	鹤山	春江明月花园	954	954	0	财政
24	鹤山	春风潮鸣花园				财政
25	鹤山	清华苑	2,500	2,500	0	财政

序号	县（市、区）	小区名称	预算需求（万元）	已落实资金（万元）	资金缺口（万元）	资金来源
26	鹤山	茂禾花园（江鹤一号）	500	0	500	企业
27	鹤山	融创御府二期（在建）	300	300	0	财政
28	鹤山	鹤舞昆仑	180	180	0	财政
29	鹤山	华业丽景	340	340	0	财政
30	鹤山	尚城雅居	150	150	0	财政
31	鹤山	颐景名苑（侨城颐景园）	880	880	0	财政
32	鹤山	嘉和苑	300	300	0	财政
33	恩平	樵顺嘉宝新城	14,243.42	14,243.42	0	财政
34	恩平	天南天誉城				财政
35	恩平	凯旋花园				财政
36	恩平	华侨城				财政
38	恩平	富盈公馆				财政
37	恩平	锦江花城				财政
39	恩平	金汇湾	1,050	0	1,050	财政
40	恩平	逸翠珑湾（在建项目）				财政
合计			40,628.98	28,938.98	11,690.00	

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得分 16 分，得分率为 76.19%。

项目立项决策规范，被列入 2024 年市政府十件民生实事，

由市城管局牵头办理，事前经过摸底排查及集体决策，且绩效目标设置与市政府工作任务相匹配，符合 2024 年度任务及项目客观实际，资金分配也根据事权财权与支出责任划分，由各县（市、区）政府统筹解决，分配合理。但存在前期工程不到位，绩效指标设置不全面等问题。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得分 13 分，得分率为 68.42%。

结合项目资金支付凭证、管理制度文件及现场调研情况判断，项目管理整体规范，未发现资金使用违规现象；组织管理中，项目由市城管局牵头、各市区职能部门实施并接受人大监督，依据《江门市人民政府关于印发 2024 年市政府重点工作任务分解表》等文件要求，通过月度、季度、年度通报机制推进进度，对滞后项目及时发函督办，各级主管部门也按规定开展了检查监控。但仍存在管理制度健全性不足，制度执行有效性欠佳，组织执行存在漏洞，监督管理有待强化等问题。

（三）产出分析

该指标分值 30 分，评价得分 25 分，得分率 83.33%。

结合项目产出指标及现场调研情况综合评估，项目总体产出成效显著，产出数量上，全市 40 个生活污水未治理住宅小区整治任务完成率达 100%，基本实现民生实事目标；产出质量方面，已验收的新会睦洲、大江镇陈宜禧路等分项工程验收合格率

100%，现场勘验 5 个已投用小区污水管网运行无故障；产出时效上，多数区域按计划推进，为改善居民生活环境提供了基础保障。但仍存在数量指标完成不均衡，未能按照文件要求时限节点完成建设，成本控制有效性不足等问题。

（四）效益分析

该指标分值 30 分，评价得分 26 分，得分率 86.67%。

结合项目效益指标体系及相关资料综合判断，项目实施在经济、社会、生态等多维度成效显著，一是经济效益上，项目带动社会资金投入效果突出，有效撬动社会资本参与民生治理；二是社会效益层面，周边水生态环境改善显著，切实提升居民生活质量与幸福感；三是生态效益方面，2024 年全市城市生活污水集中收集率达 92.3%，江门潭江流域国考、省考断面水质优良率保持 100%，15 个地表水断面均达 II 类以上标准，入海河流断面水质达标率 100%；四是可持续影响方面，项目通过新建改造污水管网 37.05 公里、新增污水处理能力 80 吨/日，实现全市 40 个生活污水未接驳住宅小区治理全覆盖，管网缺口完善率 100%，棠下水质净化厂进水 BOD 浓度突破 100 毫克/升，标志管网收集效能大幅提升。但根据满意度调查结果，社会公众满意度方面还有待提升。

三、评价结论

评价组通过资料分析、专家评审、现场评价、实地勘察调研

等方式，从决策、管理、产出和效益四个方面对该项目进行了综合评价，评价结论为：改善提升市政工程（全市 40 个住宅小区生活污水整治）项目的开展有助于提高全市城市生活污水集中收集率，经治理后生活污水得到有效纳污，显著保护和改善了周边水生态环境。但项目存在现场安全设施不完善、施工质量有缺陷、前期设计成本控制不严谨及工程资料不规范、参建单位职责不到位等问题。经综合分析，评定该项目绩效评价得分为 80 分，绩效等级为“良”。

表 3 评价情况总表

评价因素	指标分值	得分	得分率
评价总得分	100	80	80.00%
一、决策	21	16	76.19%
二、管理	19	13	68.42%
三、产出	30	25	83.33%
四、效益	30	26	86.67%

四、主要绩效

（一）污水治理成效明显

根据江门市城市管理和综合执法局政府网站公布的《2024 年度江门市城管领域生态环境保护工作落实情况》等资料，全市城市生活污水集中收集率达 92.3%。项目新建改造污水管网 37.05

公里，新增污水处理能力 80 吨/日，实现全市 40 个生活污水未接驳住宅小区治理全覆盖，管网缺口完善率 100%。以恩平市金汇湾、逸翠龙湾两个住宅小区为例，其位于锦江河支流廉钩水河岸，曾因污水直排影响河流水质，经治理后生活污水得到有效纳污，显著保护和改善了周边水生态环境。

（二）水质改善效果突出

项目通过新建住宅小区污水管网，提高污水收集率，有效减少了污水直排对周边水体的污染。据江门市生态环境局公布的《2024 年江门市生态环境质量状况公报》，江门潭江流域国考、省考断面水质优良率保持 100%，15 个地表水断面均达Ⅱ类以上标准，入海河流断面水质达标率 100%，水环境质量得到极大提升，为居民创造了更优质的生活环境。

五、存在问题

（一）设计施工方案不合理，成本管控有待提高

一是施工工艺选择不合理。部分小区在具备开阔施工场地、无特殊障碍物等非必要条件下，选用成本较高的牵引管或顶管工艺。如海悦尚珩小区施工场地开阔，却选用牵引管工艺（该工艺适用于穿越障碍物、保护地表等特定场景），且管网布置未结合地形优化，走向迂回，进一步增加工程费用；樵顺嘉宝新城小区同样在场地开阔情况下采用顶管施工，导致成本上升。

二是管网敷设深度超标。如樵顺嘉宝新城和翔信莱茵花城小

区污水管网敷设深度超出合理范围，其中融创御府二期实际敷设深度达 16 米，远超原设计 6 米，额外增加了施工难度和材料成本。

三是前期设计缺乏严谨性。前期设计未进行实地测量，仅依靠现场排查粗略预估，且未充分结合现场条件优化施工方案，导致施工过程中因工艺选型不当、敷设深度不合理等问题，造成工程费用不必要的增加，反映出前期设计阶段成本控制机制缺失。

（二）安全设施不足，工程资料管理规范不足，项目监管管理不到位

一是存在防坠网安装缺失。根据项目现场评价，多个项目存在部分检查井未安装防坠网的情况，如海悦尚珩、融创御府二期、樵顺嘉宝新城、翔信莱茵花城（含泵井）、华悦城市花园等，防坠网作为检查井安全防护的必要设施，缺失将导致人员坠落风险，尤其在井下作业或意外跌落时缺乏缓冲保护，可能引发安全事故。

二是安全防护措施不足。如樵顺嘉宝新城污水泵站施工现场缺少安全围挡和警示牌，未形成封闭施工区域，存在非施工人员误入、机械伤害等安全隐患。翔信莱茵花城水泵控制柜和电缆缺少安全防护措施，可能因雨水侵入或人为触碰导致漏电事故。

三是管网施工质量未达标准。如海悦尚珩、融创御府二期部分区域污水管网完工后出现回填不密实、地面凹陷，压实工艺不到位导致路基沉降，影响道路结构安全及管网运行稳定性；融创

御府二期部分检查井内存在淤积，樵顺嘉宝新城检查井内有杂物，易造成管网堵塞，影响污水排放效率；融创御府二期检查井布置出现“井中井”现象，即检查井嵌套设置，违反管网施工规范，可能导致检修空间不足及管道连接错位。

四是工程资料管理规范性缺失。海悦尚珩施工日志未签字盖章，检测报告未盖章；翔信莱茵花城验收报告不规范，缺少监理单位审核意见；华悦城市花园工程报验申请表、开工报告、机械进场报审表等多项资料存在监理单位未签字盖章、日期填写不全等问题，导致工程记录缺乏法律效力与可追溯性，影响后期验收与质量追溯；翔信莱茵花城设计变更文件不规范，建设单位未签字盖章；融创御府二期设计变更缺少完整的图纸与联系单，变更流程不符合工程管理规定，可能引发施工标准不统一的风险。

五是项目监管不到位。翔信莱茵花城项目缺少监理单位与设计单位，导致施工过程中缺乏专业监督与技术指导，易引发施工工艺不达标、设计参数偏差等系统性问题；樵顺嘉宝新城施工开挖面未及时回填，暴露的基坑可能导致人员坠落或土方坍塌；华悦城市花园施工组织设计、安全专项方案等报审表日期填写不完整，反映施工管理流程不严谨。

六、相关建议

（一）强化现场安全设施与施工质量管理

一是进一步完善安全防护体系。立即组织对海悦尚珩、融创御府二期等所有项目的检查井、泵井进行防坠网补装，明确防坠网承重标准（ $\geq 100\text{kg}$ ）及安装位置规范，由监理单位逐井验收并留存影像资料。

二是加强施工场地安全管控，要求樵顺嘉宝新城等项目在污水泵站施工现场设置高度不低于 1.8 米的硬质围挡，悬挂醒目的安全警示牌（如“当心机械伤害”“禁止入内”），并在夜间设置警示灯；翔信莱茵花城需对水泵控制柜及电缆加装防水防护箱，接地电阻需符合《施工现场临时用电安全技术规范》（JGJ46-2021）要求。

三是提升施工质量管控。针对海悦尚珩、融创御府二期的回填不密实问题，采用分层压实（每层厚度 $\leq 30\text{cm}$ ）并配合环刀法检测压实度，压实系数需 ≥ 0.93 ；定期检查井淤积、杂物问题，需在验收前进行高压清洗，确保井内无淤泥、垃圾。

（二）优化前期设计与成本控制机制

一是规范施工工艺选型，在制定实施方案阶段，明确牵引管、顶管工艺的适用场景，禁止在开阔场地无障碍物条件下使用高成本工艺。

二是建议设计阶段引入成本效益比分析，如樵顺嘉宝新城顶管施工需对比开槽施工的成本差异，优先选择经济方案，相关论证资料需经建设、设计、监理单位三方签字确认。

三是强化设计严谨性与深度控制。建议设计前需开展实地测量，禁止仅凭现场排查预估管网长度及深度，如翔信莱茵花城管网敷设深度需按勘察报告中的地质条件重新计算，避免超深施工。

四是建立设计方案专家评审机制，重点审核管网走向、工艺选型及成本预算，对超预算 10% 以上的设计需重新报批，从源头控制成本增加风险。

（三）规范工程资料管理与参建单位职责

一是建议完善工程资料标准化流程。制定《项目资料管理台账》，明确施工日志、检测报告、验收记录等文件的签字盖章要求，如施工日志需项目经理签字并加盖施工单位公章，检测报告需 CMA 认证章等。

二是完善设计变更管理流程。设计变更需严格执行《建设工程设计变更管理办法》，融创御府二期、翔信莱茵花城的变更文件需补充建设单位签字、设计单位出图章及变更联系单，未完善流程的变更不得实施。

三是压实参建单位主体责任。建议通过建立参建单位考核机制，对资料缺失、管理疏漏的单位，扣除合同履约保证金，情节严重的纳入江门市建筑市场黑名单，进一步压实参建单位主体责任。

江门市工业和信息化局 2022-2024 年江门市
支持先进制造业企业技术改造
项目绩效评价报告

2025 年

根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）要求，为切实提高财政资金使用效益，广州捷诚信息咨询有限公司（下称“广州捷成”）受江门市财政局（下称“市财政局”）委托，对2022-2024年江门市支持先进制造业企业技术改造项目实施重点绩效评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景与概况

为贯彻落实市委、市政府关于培育产业集群、产业链发展的工作部署，支持企业加大技术改造力度，促进工业技术改造投资扩规模、稳增长，江门市工业和信息化局印发《江门市支持先进制造业企业技术改造实施办法》（江工信技改〔2021〕14号，以下简称：技改实施办法），明确设立江门市支持先进制造业企业技术改造专项资金，项目实施期为3年（2021年至2024年）。奖补对象为江门市内注册，具有独立法人资格，拥有健全财务管理制度，诚信经营、依法纳税的规模以上先进制造业企业。奖补标准：按项目核定的设备购置额不超过10%予以事后奖补。单个项目最高奖励金额300万元。

2022-2024年，江门市支持先进制造业企业技术改造专项扶持企业技改项目共79个，按照市县两级承担的原则，根据江工信技改〔2022〕23号、〔2023〕2号、〔2024〕1号文，

下达资金计划共 6,814.69 万元（其中：市级资金 1,439.38 万元，区县资金 5,375.31 万元）。

(二) 绩效目标

1. 绩效目标

本项目绩效目标为：聚焦江门市重点发展的产业集群、产业链，推动企业开展技术改造，促进江门市产业优化升级。鼓励企业加大技术改造投资，为工业投资提供支撑。

2. 绩效目标完成情况

经现场了解与收集相关统计数据，2022-2024 年项目绩效指标完成情况详见表 1-1。

表 1-1 2022-2024 年项目绩效指标完成情况

2022 年			2023 年			2024 年		
三级指标	预期绩效目标	目标完成情况	三级指标	预期绩效目标	目标完成情况	三级指标	预期绩效目标	目标完成情况
扶持工业企业数量（家）	≥ 20	27	扶持工业企业数量（家）	≥ 15	19	扶持工业企业数量(家)	≥ 33	33
开展技术改造企业数量（家次）	≥ 200	510	开展技术改造企业数量（家次）	≥ 150	527	引导企业开展技术改造数量(家次)	≥ 500	527
扶持资金发放及时率(%)	100	100	扶持的技术改造项目完工验收率（%）	100	100	扶持的技术改造项目完工验收率（%）	100	100
拉动设备投资额（万元）	≥ 20000	28000	专项资金项目完成时间	2023 年 12 月	2023 年 12 月	专项资金项目完成时间	2024 年 12 月	2024 年 12 月
获得资金扶持企业满意	≥ 90	≥ 90	带动工业企业技术	≥ 3000	14000	带动工业企业技术改造	≥ 25000	28900

度 (%)			改造设备 投资额 (万元)			设备投资额 (万元)		
-------	--	--	---------------------	--	--	---------------	--	--

二、绩效评价分析

(一) 决策指标分析

该指标分值 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.50%。

江门市支持先进制造业企业技术改造项目立项依据充分、立项程序规范，项目资金基本匹配合理，但也存在绩效目标和绩效指标设置不够合理等问题。

主要存在问题：一是绩效目标设置不够合理。项目绩效目标未体现当年对“5+N”产业集群的具体努力方向，未根据产业优化升级要求分解具体绩效目标；二是部分绩效指标值偏低。如“拉动设备投资额”指标值设置明显偏低；三是绩效指标不全面，且重要指标缺失，较难反映项目实施的最终成效。

(二) 管理指标分析

该指标分值 20 分，评价得分 17.50 分，得分率为 87.50%。

项目单位制定了相应的财务、业务管理制度、入库项目申报指南并基本能按制度实施。但也存在着实施办法及指南条款不完善、实施办法等文件中的关键词界定不清晰、评审流程有缺陷等问题。

主要存在问题：一是技术改造实施办法及指南条款不够完善。如要求技改项目“投资完成率达到 80%”的审核认定标

准未在技改实施办法及指南中有明文规定；二是相关文件中的关键词未界定清晰。如，实施办法没有界定“先进制造业”的标准；三是项目评审流程存在缺陷。如，项目评审前没有对技改评审专家培训，可能导致因专家对评价标准理解不同，影响对完工评价、设备验收的评判。

（三）产出指标分析

该指标分值为 30 分，评价得分 30 分，得分率为 100.00%。

按市工信局前期设置的产出指标及标准考核，产出指标均已完成，即扶持工业企业数量完成率、开展技术改造企业数量完成率、扶持的技术改造项目完工验收率和获扶持企业技改项目按期完成率四个指标均按预期完成。得分率较高的主要原因是该专项资金设立时设置的绩效指标标准较低。

（四）效益指标分析

该指标分值为 30 分，评价得分 24.50 分，得分率为 81.67%。

项目通过财政政策拉动效应，鼓励企业加大技术改造投资，提升技改企业生产工艺和技术水平，在一定程度上促进了企业转型升级，推动江门经济发展。但也存在获得技改扶持项目较少，规模效应不足、技改项目对促进产业集群或产业链的形成和强化不够显著等问题。

主要存在问题：一是获得技改扶持技改项目较少，规模效应不足；二是从全市技改企业分布情况来看，技改受惠县（市、区）差异较大，技改项目对促进区县的协调发展作用

不明显；三是技改项目对促进产业集群或产业链的形成和强化不够显著，政策实施效益有待进一步提升。

三、评价结论

经过市工信局自评、评价组书面资料审核和现场核查，结合项目决策、管理、产出和效益四个方面对政策进行综合评价分析，评价组认为：江门市支持先进制造业企业技术改造项目的实施，有利于提升技改企业生产工艺和技术水平，在一定程度上促进了企业转型升级。但项目也存在管理不够精细、奖补政策不够完善、绩效目标指标设置不科学不合理等问题。经综合评价，本项目绩效评价得分为 88.50 分，评价等级为：良。评价情况详见表 3-1。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
一、决策指标	20	16.50	82.50%
二、管理指标	20	17.50	87.50%
三、产出指标	30	30.00	100.00%
四、效益指标	30	24.50	81.67%
评价总得分	100	88.50	88.50%

四、主要绩效

受技改相关政策带动，自 2022 年以来，江门市工业技改投资总额呈增长态势，具体情况如下：2022 年江门市工业技改投资总量 299.47 亿元，总量排名全省第 5，增速排名全

省第 6；2023 年江门市工业技改投资总量 387.51 亿元，总量全省排名第 6，增速排名全省第 9；2024 年 1-7 月，江门市完成工业技改投资 270.43 亿元，同比增长 25.6%。

项目实施三年来，累计奖励企业技改项目 79 个，拉动设备总投资 7.11 亿元，共引导企业开展技术改造 1564 家/次，开展技术改造的企业数量是扶持企业数量的 19.8 倍，通过实施技改扶持政策带动企业开展技改的杠杆效应较为显著。以 2023 年为例，扶持企业 19 家，当年度开展技术改造的企业数量为 527 家，开展技术改造的企业数量是扶持企业数量的 27 倍。通过财政政策拉动效应，鼓励企业加大技术改造投资，在一定程度上提升技改企业生产工艺和技术水平，推动江门经济发展。

五、存在问题

（一）项目管理精细度不足，政策实施成效难以精准掌握

一是未组织评审专家在审前开展统一培训。工信部门没有组织评审专家进行统一培训，客观上会导致专家对评价标准或尺度把握不一，影响对完工评价、设备验收的评判；二是申报项目表单设计存在缺陷。从企业申报项目的业务基础表单来看，表单内容设计存在缺陷，表单未设置企业所处产业集群、技术先进性等勾选项，也未融入足够多的企业基础数据。表单设计的不完善导致项目管理难以精细化，

后期难以根据表单快速建立数据勾稽关系并抓取企业的关键信息，不利于后续的项目分析等工作的开展；**三是个别审核认定标准未在技改实施办法及指南中体现。**如：在专家审核技改项目过程中，通常将投资完成率达到 80%以上作为认定标准，但技改实施办法及指南里并没有对该认定标准进行明确规定。**四是**技改实施办法对部分关键词没有清楚阐释并界定其范围。如技改实施办法第四条规定：技改奖补资金的奖补对象为江门市内注册，具有独立法人资格，拥有健全财务管理制度，诚信经营、依法纳税的规模以上先进制造业企业。但技改实施办法中没有对“先进”的标准进行界定，在实际执行中也未对是否“先进”进行区分。**五是**绩效管理工作有缺位。工信部门未对技改项目开展绩效事中监控及事后评价等工作，导致无法客观全面的掌握政策实施过程中的痛点堵点以及政策实施成效情况，难以精准把握政策着力点。

（二）技改奖补政策尚需优化，重点领域扶持力度未能凸显

本政策未根据企业类型有针对性的设置扶持政策。不同类型的企业在技术改造方面的需求可能会有较大差异，如专精特新类型企业因行业技术迭代较快，对技术设备改造的需求较传统行业会更强烈，技改扶持政策应适当予以倾斜。而当前工信部门实施的技改政策对企业采取“一刀切”的措施，未针对不同类型的企业进行精细化区分，对所有类型的企业均

设置同样的标准，未凸显出对专精特新等中央重点鼓励领域企业的扶持，对专精特新类企业的激励作用不够显著。

（三）绩效指标设置不科学，未能充分体现政策实施效果

一是绩效指标未能体现项目核心要求。该项目指标设置未能体现技改实施办法第一章第一条提及的聚焦‘5+N’产业集群的目标，该项目设置的绩效指标只能反映完成了技改的企业数量，但难以考核“5+N”产业集群建设成效。

二是部分绩效指标值偏低。如，2022年市财政安排预算资金1,000万元，按市：县区1：4左右测算，全市合计投入约5,000万元，根据江门市技改实施办法，按不超过10%事后奖补，则其拉动全市设备投资额将不少于5亿（5,000万元/10%）。但市工信局2022年设置的绩效指标“拉动设备投资额”为“≥2亿元”，该指标值设置明显过低。2023年、2024年也存在类似情况。

三是绩效指标设置不完整。缺少体现技改政策实施效果的指标。如缺少先进制造业产值占规模以上工业产值比重、新兴产业集群产值占规模以上工业产值比重等核心指标。

六、相关建议

（一）提高项目精细化管理水平，找准技改政策着力点

一是强化审前培训。在对技改项目进行正式评审前，要组织评审专家统一培训，明确评审和验收标准，提高评审的

科学性与准确性。

二是合理设计企业申报项目的业务基础表单。业务基础表单要能反映企业属于哪个产业集群，如是属于高端装备制造、新一代信息技术、大健康、新能源汽车及零部件、新材料五大新兴产业；还是属于金属制品、造纸和印刷、纺织服装、家电、摩托车及零部件等传统特色产业。同时建议表单上要明确绩效指标，如产值利税就业及增加值、技术先进性¹、企业获得的荣誉²、行业地位³等。

三是完善业务指南。对业务指南中的相关标准进行梳理，对于开展工作需要且有依据来源的标准，建议在指南里明确该一标准的来源或依据，对于没有依据来源的标准建议予以取消或修改完善。

四是完善技改实施办法。对技改实施办法中的关键词进行明确阐述并清楚界定实际操作中的认定标准，避免因关键词未阐述清楚而导致实际执行效果与项目最初目标出现偏差。

五是强化绩效跟踪管理。市工信局定期对区县工信局实施项目情况开展绩效事中监控及事后评价等工作，并对评价结果进行跟踪反馈。在跟踪过程中，要多倾听企业意见，了解企业对技改政策的反馈情况，全面掌握技改企业经营情况。

¹ 专利数量、研发项目数量及质量、研发投入金额等。

² 高新技术企业、专精特新企业、上市公司、产业链链主、独角兽、单项冠军等。

³ 市场占有率、行业标准撰写、技术先进性等。

（二）优化技改奖补政策，完善技改政策条款

针对奖补政策没有对企业所在行业领域进行精细化区分，未凸显对重点科技领域扶持力度的情况，建议在原有的市级先进制造业技术改造奖励政策的基础上，增加重点支持包括专精特新企业等在内的新质生产力企业技术改造的扶持措施，加大对专精特新企业技术改造项目的支持力度。建议在下一轮政策实施中重点扶持包括专精特新企业等在内的新质生产力企业,可重点聚焦广东省“十大”战略性新兴产业集群、“十大”战略性新兴产业集群、江门市重点发展的15条产业链和“专精特新”等优质企业。

（三）优化绩效目标指标，凸显资金使用效益

一是绩效目标设置应聚焦项目核心目标。建议围绕当前中央、省提出的推动大规模设备更新、加快发展新质生产力等目标，聚焦广东省“十大”战略性新兴产业集群、“十大”战略性新兴产业集群、江门市重点发展的15条产业链和“专精特新”等优质企业，促进工业技术改造投资提质增效。

二是绩效指标值不宜设置过低。绩效指标的设置要符合实际情况，要结合历年完成情况及资金安排情况，设置“垫起脚”能够的着的目标，避免出现绩效指标设置明显偏低缺乏激励效果的情况。

三是科学合理设置能全面体现目标实现情况的绩效指标。建议设置体现技改政策实施效果的指标，如增加江门市技改

企业新增销售收入、新增税收收入、营业收入增长率、项目带动规模以上工业企业总产值增长率、先进制造业产值占规模以上工业产值比重、新兴产业集群产值占规模以上工业产值比重等核心指标。

江门市人才工作局 2023—2025 年 人才专项资金绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目立项背景

为深入推进“人才倍增”工程，全力融入粤港澳大湾区高水平人才高地建设，致力于将江门市打造成为集聚华侨华人创新创业的国家级重要人才战略支点城市。依据《关于进一步集聚新时代人才建设人才强市的意见》（江府〔2019〕1号）、《江门推进粤港澳大湾区高水平人才高地建设加快打造新时代人才强市若干措施》（江人才〔2023〕2号）、《关于支持创新和产业人才发展的实施细则》（江人社发〔2024〕126号）等文件，江门市设立人才专项资金，通过提供资金支持方式，吸引和培养各类人才，推动科技创新与产业发展，为江门市本地经济社会高质量发展提供人才支撑。

根据《江门市市级人才专项资金管理办法（修订）》（江人才发〔2022〕2号）、《江门市市级人才专项资金管理办法（修订）》（江财行〔2024〕25号）等文件，江门市人才专项资金由江门市人才工作局进行统筹管理，资金使用部门主要包括江门市人力资源社会保障局、江门市科学技术局、江门市工业和信息化局、江门市教育局和江门市技师学院等单位。市级人才专项资金从2017年起设立，2025年实施期满。

（二）主要内容及实施情况

1.主要内容

根据《关于进一步集聚新时代人才建设人才强市的意见》（江府〔2019〕1号），意见明确从2019年—2023年在江门市范围内实施高端产业人才引进、产业支撑人才鼓励、博士和博士后人才汇聚、高层次人才创业支持、本地人才培育、高技能人才引育、人才培养服务载体建设以及“江门伯乐”引育、人才安心保障等九项计划，并针对各类人才、企事业单位和基地（平台）设置了相应的补贴标准。具体内容见表1-1。

表 1-1 人才强市实施内容一览表

人才计划	实施措施	具体内容
一、实施高端产业人才引进计划	（一）引进产业顶尖人才	全职来江门工作的“诺贝尔奖”获得者给予1000万元专项工作经费补贴，两院院士等顶尖人才给予100万元专项工作经费补贴，免费提供1套150平方米以上住房居住，工作满5年后赠予个人。柔性来江门工作的，按1000元/天标准给予补贴。带产业项目落户江门的，按产业项目评估和“一事一议”方式，给予最高1亿元产业项目补贴。
	（二）引进产业领军人才	全职来江门工作的国家级、省级领军人才，分别给予80万元、60万元专项工作经费补贴，免费提供1套120平方米以上住房居住，工作满5年后赠予个人。带产业项目落户的，按产业项目评估和“一事一议”方式，分别给予最高3000万元、1000万元产业项目补贴。
	（三）引进产业发展战略科学家	聘请为市政府产业发展战略顾问，参与产业发展规划、重大科技计划制定和重要攻关项目遴选，每年给予适当工作补贴。对我市产业发展纳入国家、省规划建设有突出重大贡献的，另给予每人最高50万元工作补贴。举荐产业顶尖人才和国

人才计划	实施措施	具体内容
		家级、省级领军人才并带产业项目落地的，按产业项目效益评估，给予最高 100 万元工作补贴。
二、实施产业支撑人才鼓励计划	(四)鼓励引进各类产业人才	毕业 2 年内的全日制硕士和本科(含国内、境外)毕业生，初次在我市机关事业单位、国有企业以外就业或自主创业，入户并缴纳社会保险的，硕士住房和生活补贴各 1000 元/月，本科各 500 元/月，最长期限 2 年。承诺工作 3 年以上的硕士和本科毕业生，可抽签购置人才安居房，分别享受 8.5 折和 9 折购房优惠；申请人需就业满 3 个月或连续经营 6 个月后申请，本地户籍申请人毕业后累计待业时间不超过 12 个月，人才安居房由各市（区）统筹。
	(五)鼓励柔性引才	企事业单位柔性引进的高层次人才和引智项目，符合条件的按薪酬或服务费总额 20%标准，给予每人每年最高 10 万元项目资助经费，最长期限 3 年。
	(六)鼓励引进特殊人才	在专业性较强的政府机构设置高端特聘职位，实施聘期管理和协议工资，引进特殊人才。
	(七)鼓励国内高等院校在我市建立实习基地	与我市签订人才培养战略合作协议的高校组织学生来江门实习，给予实习学生交通生活补贴。鼓励企业在高校设立奖学金，开展“订单式”培养合作，重点培育新兴产业紧缺专业人才，给予企业适当补贴。
三、实施博士、博士后人才汇聚计划	(八)加强博士、博士后科研平台建设	新设立并招收博士博士后的博士工作站、博士后科研工作站、创新实践基地，分别一次性给予 50 万元、50 万元、30 万元建站补贴。博士后科研工作站、创新实践基地引进的博士后，给予每人每年 15 万元生活补贴，最长期限 2 年；设站

人才计划	实施措施	具体内容
		(基地)单位每新招收1名博士后,给予3万元工作补贴。
	(九)大力引进博士、出站博士后	40岁以下博士和出站博士后到市直单位及蓬江、江海、新会、鹤山工作,承诺连续工作3年以上并缴纳社保的,分别给予10万元和20万元生活补贴;到台山、开平、恩平工作的,40岁以下博士、45岁以下出站博士后分别给予20万元和30万元生活补贴。承诺连续工作5年以上并购房的,分别给予10万元和20万元购房补贴;未履行承诺的,按未服务年限比例追回补贴。博士生导师、博士后导师为我市每招收1名博士、在站博士后,给予3万元工作补贴。
	(十)柔性引进在读博士	支持在读博士与我市企业开展产学研项目合作,备案后,对博士和导师每年分别给予2万元和3万元生活补贴,最长期限2年。
	(十一)大力引进国(境)外博士和博士后	国(境)外引进博士和出站博士后,在第(九)条补贴基础上再给予10万元生活补贴。全球排名前300的高校国(境)外博士毕业生来我市从事博士后工作,给予每人每年30万元生活补贴(最长期限2年);出站后留在我市工作的,给予40万元购房补贴。
四、实施高层次人才创业支持计划	(十二)发挥创业创新基金引导作用	发挥江门市创业创新基金引导作用,吸引社会资本投资初创期、扩张期及有成长潜力的项目,支持高层次人才创新创业和科研成果落地转化。
	(十三)加大高层	一级、二级、三级高层次人才创业团队在我市注

人才计划	实施措施	具体内容
	次人才创新创业支持力度	册，经评审符合产业发展方向的，分别给予 60 万元、40 万元、30 万元启动资金。
	(十四)支持留学归国人员创新创业	留学归国人员(含港、澳、台人员)的创新创业项目经评审后，给予 20 万-50 万元资助；特别优秀的按“一事一议”，最高给予 300 万元资助。
五、实施本地人才培育计划	(十五)支持专业技术人员晋升等级	机关事业单位以外的专业技术人员晋升正高级、副高级职称，分别给予 5 万元、2 万元补贴；支持符合条件的单位开展职称自主评审，畅通技能人才和专业技术人才成长渠道。
	(十六)培育市级领军人才	经评审的一级、二级、三级科技创业领军人才和生产性服务业创业领军人才，分别给予 300 万元、200 万元、100 万元、100 万元创业项目资助。拔尖、优秀、青年创新领军人才分别给予 200 万元、100 万元、50 万元专项工作经费资助。
	(十七)培育产业精英人才	以税收贡献和个人作用为指标，对 AAA、AA 级诚信绿卡骨干企业的管理团队，按当年在我市缴纳个人所得税地方留成部分的 20%-50%给予专项补贴。
六、实施高技能人才引育计划	(十八)鼓励技能人才岗位成才	城乡劳动者参加职业技能晋升培训，每晋升一级职业资格，给予一次性职业培训补贴和职业技能鉴定补贴。高技能领军人才(含全国劳动模范、中华技能大奖等)给予每人每月 2000 元生活补贴，最长期限 3 年。
	(十九)加快技能人才培养载体建设	职业院校、技工院校与企业合作建设的高技能人才培训基地，认定合格后给予每个 10 万元建设经费补贴。培训基地开发的课程项目培训获证人数达 500 人次以上的，经评估后每个项目给予 5

人才计划	实施措施	具体内容
		万元补贴。支持省级高技能人才公共实训基地创建国家级，打造“珠西技谷”品牌；本地企业培养国际认证高技能人才，经认定后给予每人1万元资助（每人限一次）。
	（二十）创新技能人才评价与待遇相衔接的激励机制	支持大中型企业自主开展技能人才评价，建立岗位技能与待遇衔接机制；培训获证高技能人才数达30人次且自主评价效果显著的企业，给予3万元补贴。企业技能人才评价费用符合规定的，可在职工教育经费中列支。
	（二十一）加快高技能人才引进	建立急需紧缺高技能人才目录；企业从市外、国外引进高级技师、技师，服务满一年的，分别给予企业1万元和5000元补贴。职业院校、技工院校引进高技能领军人才等，可采用直接考核方式招聘。
	（二十二）搭建高技能人才成长平台	每年举办技能竞赛，给予承办单位资金支持，对获奖选手和教练组给予资金激励；江门选手参加国际工业设计比赛获IF设计金奖等，给予10万元补贴。每年安排20万元购买服务，为高技能人才搭建交流展示平台。
	（二十三）打造“粤菜师傅”工程	职业院校和技工院校设“粤菜师傅”特色专业，建“江门美食”品牌，开展职业技能竞赛。扶持机构建立“粤菜师傅”培训基地和名师工作室，认定合格后给予一次性10万元建设经费资助。培训学员2年内获得本省资格证书的，给予培训点最高5000元/学员、培训师3000元/学员补助。开发经省认可的“五邑菜系”培训项目，每个给予2万元补贴；培训获证达50人次以上的项目，给予培训载体5万元补贴。

人才计划	实施措施	具体内容
七、实施人才培养服务载体建设计划	(二十四)支持五邑大学建设高水平理工科大学	多渠道筹资支持五邑大学建设,鼓励其与国家重点实验室等合作建立分支机构,与企业共建研发平台。建立重点产业紧缺人才目录,引导学校设置相关学科,培养先进制造业人才。
	(二十五)加快全国博士后创新(江门)示范中心建设。	制定实施全国博士后创新(江门)示范中心(以下简称“示范中心”)五年发展规划,进一步完善示范中心管理体制机制,建设“江门博士后行业(产业)公共研究中心”,推动一体化配置政、产、学、研、资等资源,组织开展产业发展专项研究,逐步建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的人才引进使用体制机制,在人才引进、人才服务、人才发展等方面探索博士后工作的新模式、新路径,努力创建可推广、可复制的新经验。支持各市(区)建设示范中心分中心,给予10万元启动建设经费。将示范中心运营经费纳入市本级财政每年预算安排。
	(二十六)建设江门“人才岛”	高起点规划建设,打造珠江西岸人才培养示范基地、大湾区高层次人才乐业平台等。
	(二十七)鼓励支持建设高水平科研平台	国家科技部认定的技术创新中心等给予500万元建设经费补贴;省科技厅认定的新型研发机构等给予200万元,工程技术研究中心等给予50万元;市科技局认定的院士工作站给予20万元。国家发展改革委认定的企业技术中心等给予200万元补贴;省工信厅等认定的给予50万元补贴。国内知名高校院所在我市新设立研究院,“一事一策”优先安排场地,给予最高1亿元启动资金(财政不超50%);运营后考核合格的,每年给予最高1000万元补贴(期限5年)。
	(二十八)搭建高	市委、市政府举办的全球性、国家级、省级高端

人才计划	实施措施	具体内容
	层次人才交流服务平台	人才活动,“一事一议”最高给予 300 万元经费支持。建立高层次人才联谊机构,每年安排不少于 100 万元专项资金;探索高层次人才疗休养制度。
八、实施“江门伯乐”引育计划	(二十九)建设江门人力资源服务产业园	引进知名人力资源服务机构,搭建人才引进培养“一条龙”服务平台,打造区域性人力资源服务产业园。
	(三十)鼓励社会力量举荐人才	人才中介组织等举荐人才的,按分类给予补贴;“江门引才伯乐”开展人才工作,给予交通食宿补贴。行业知名人士等举荐的特殊紧缺人才,可认定为市高层次人才,享受“绿卡”待遇。
	(三十一)建立人才供给基地	与市政府及职能部门建立战略合作的高校等机构,每年给予不少于 10 万元工作经费;对举荐人才有突出贡献的,给予年度绩效补贴,推动建立稳定人才供给基地。
	(三十二)建立江门“专家智库”	选聘专家组成“专家智库”,在政策研究、产业规划等方面提供咨询指导;专家提供服务的,给予适当工作补贴。
九、实施人才安心保障计划	(三十三)制定江门市高层次人才服务实施意见	统筹推行高层次人才“绿卡”制度,切实为人才解决住房、子女入学、配偶安置等实际问题,为人才在入户、出入境、停居留、医疗等方面提供便利服务,享受人才驿站服务。高层次人才子女申请就读义务教育阶段公办学校或公办幼儿园的,分层次统筹优先安排学位保障就读;申请转学到高中就读的,按与原就读高中学校等级相当的原则安排入学。开通高层次人才就医“绿色通道”,为高层次人才提供就医治疗快捷服务。全面放开高校及职业院校毕业生、留学归国人员凭毕业证书、身份证和相关资料直接办理入户,推动人口

人才计划	实施措施	具体内容
		向主城区集聚。
	(三十四)实施高层次人才安居工程	高层次人才入住人才公寓,分类、分别减免一定面积的租金。在我市限购区域内,二级及以上高层次人才可购买一套商品住房。
	(三十五)实行人才政策兑现承诺制	享受我市人才政策的单位和个人,按规定承诺后,采用“先发后审”方式(先发放后审核,诚信加监管),加快人才政策兑现落地,激发人才集聚江门。
	(三十六)建立江门市人才“安居乐业”生态园信息系统	构建人才数据、政策制定、人才引进、人才服务、人才培养、人才任用、人才交流、人才评价八大标准体系,推动人才管理信息互联互通,充分运用互联网、云计算和大数据等信息化手段,准确掌握我市人才资源的总量、结构、分布和短缺情况,建立健全人才供求分析制度,为人才规划、培养、引进、流动等科学决策提供信息支撑,合理配置人才资源,实现人才管理服务科学化、规范化、专业化

《江门市市级人才专项资金管理办法(修订)》(江人才发〔2022〕2号)、《江门市市级人才专项资金管理办法(修订)》(江财行〔2024〕25号)依据江府〔2019〕1号文将市级人才专项资金划分为个人补贴类、企事业单位补贴类、一事一议类、技能人才类、创新创业类、人才服务类、举荐人才类、引进及培养人才工作经费和其他类等八类项目,各子项实施内容详见表1-2。

表 1-2 人才专项资金主要内容一览表

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
一、个人补贴类	1.顶尖人才专项工作经费补贴； 2.国家级、省级领军人才工作经费补贴； 3.产业发展战略科学家工作补贴、贡献补贴； 4.产业发展战略科学家举荐补贴； 5.政府特殊津贴人员补贴； 6.全日制硕士和本科毕业生住房补贴和生活补贴； 7.实习学生交通生活补贴； 8.博士后实践锻炼生活补贴（优秀博士后来江门实践锻炼期间补贴）； 9.引进博士、出站博士后〔含国（境）外博士和博士后〕生活补贴、购房补贴； 10.博士生导师和博士后导师工作补贴； 11.柔性引进在读博士和博士生导师生活补贴； 12.在站博士后生活补贴； 13.专业技术人员职称晋升补贴； 14.培育产业精英人才补贴； 15.国家、省人才政策配套经费； 16.高层次人才安居补贴（含安居租房补贴和购房补贴）； 17.博（硕）士党政储备干部人才工程专项补贴（含生活补贴、津贴补贴、住房补贴、租房补贴和购房补贴）； 18.博（硕）士党政储备干部人才工程人员经费；	1.顶尖人才专项工作经费补贴； 2.国家级、省级领军人才工作经费补贴； 3.产业发展战略科学家工作补贴、贡献补贴； 4.产业发展战略科学家举荐补贴； 5.政府特殊津贴人员补贴（含春节慰问）； 6.急需紧缺本科和硕士毕业生生活补贴（全日制硕士和本科毕业生住房补贴和生活补贴）； 7.高校学生实习实践补贴（实习学生交通生活补贴）； 8.博士后实践锻炼生活补贴（优秀博士后来江门实践锻炼期间补贴）； 9.博士人才生活补贴、购房补贴〔引进博士、出站博士后〔含国（境）外博士和博士后〕生活补贴、购房补贴〕； 10.博士生导师和博士后导师工作补贴； 11.柔性引进在读博士和博士生导师生活补贴； 12.在站博士后生活补贴； 13.产业人才职称补贴（专业技术人员职称晋升补贴）； 14.培育产业精英人才补贴； 15.国家、省人才政策配套经费； 16.高层次人才安居补贴（含安居租房补贴和购房补贴）； 17.博（硕）士党政储备干部人才工程专项补贴（含生

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
	19.博（硕）士党政储备干部人才工程待遇差额补贴； 20.博（硕）士党政储备干部人才工程专项激励补贴； 21.江门市企业高管、骨干人才奖励； 22.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他个人补贴类。	活补贴、津贴补贴、住房补贴、租房补贴和购房补贴）； 18.博（硕）士党政储备干部人才工程人员经费； 19.博（硕）士党政储备干部人才工程待遇差额补贴； 20.博（硕）士党政储备干部人才工程专项激励补贴； 21.江门市企业高管、骨干人才奖励； 22.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他个人补贴类。
二、企事业单位补贴类	1.博士、博士后建站单位补贴，具体包括：博士工作站和博士后科研工作站（分站）、创新实践基地建站补贴；建站单位招收博士后工作补贴； 2.高水平科研平台建设资助； 3.企业“订单式”培养补贴； 4.柔性引才项目资助； 5.国家、省人才政策配套经费（外国专家项目等）； 6.江门市人力资源服务机构奖励扶持补贴； 7.江门市人力资源服务机构引进产业人才绩效补贴； 8.江门市人力资源服务机构引进高端领军人才补贴； 9.江门市用人单位引进高端人才工作补贴； 10.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的企事业单位补贴类。	1.博士、博士后建站单位补贴，具体包括：博士工作站和博士后科研工作站（分站）、创新实践基地建站补贴；建站单位招收博士后工作补贴； 2.高水平科研平台建设资助； 3.企业“订单式”培养补贴； 4.柔性引才项目资助； 5.国家、省人才政策配套经费（外国专家项目等）； 6.江门市用人单位引进高端人才工作补贴； 7.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的企事业单位补贴类。
三、一事一议类	1.产业顶尖人才项目； 2.产业领军人才项目； 3.新设立的研究院； 4.高端人才交流活动或论坛；	1.产业顶尖人才项目； 2.产业领军人才项目； 3.新设立的研究院； 4.高端人才交流活动或论坛；

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
	5.留学归国人员项目； 6.战略科学家； 7.其他层次相当的重大人才项目。	5.留学归国人员项目； 6.战略科学家； 7.其他层次相当的重大人才项目。
四、技能人才类	1.江门市高级技师生活补贴； 2.江门市企业首席技师政府津贴； 3.江门市高技能领军人才生活补贴； 4.江门市高技能人才培训基地建设经费补贴； 5.江门市高技能人才培训基地课程开发补贴； 6.江门市培养国际认证高技能人才资助； 7.国家级技能大师、江门市技能大师工作室津贴； 8.国家级技能大师、江门市技能大师工作室领衔大师津贴； 9.江门市企业技能人才评价补贴； 10.江门市单位引进培育急需紧缺高技能人才资助； 11.江门市职业技能竞赛获奖（名次）选手激励资助； 12.工业设计比赛获奖补贴； 13.江门市承办职业技能竞赛经费补贴； 14.高技能人才交流服务； 15.实施“粤菜师傅”工程； 16.实施“侨都工匠”扶持补贴； 17.江门市企业高技能人才养老保险补贴； 18.省级高技能人才公共实训基地运作维护经费，主要用于保障省级高技能人才公共实训基地建设、运行和维护，培训课程项目和职业（工种）标准研究开发、	1.江门市高级技师生活补贴； 2.江门市企业首席技师政府津贴； 3.江门市高技能领军人才生活补贴； 4.江门市高技能人才培训基地建设经费补贴； 5.江门市高技能人才培训基地课程开发补贴； 6.江门市培养国际认证高技能人才资助； 7.国家级技能大师、江门市技能大师工作室津贴； 8.国家级技能大师、江门市技能大师工作室领衔大师津贴； 9.江门市企业技能人才评价补贴； 10.江门市单位引进培育急需紧缺高技能人才资助； 11.江门市职业技能竞赛获奖（名次）选手激励资助； 12.工业设计比赛获奖补贴； 13.江门市承办职业技能竞赛经费补贴； 14.高技能人才交流服务； 15.实施“粤菜师傅”工程； 16.实施“侨都工匠”扶持补贴； 17.江门市企业高技能人才养老保险补贴； 18.其他高技能人才补贴。

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
	实训设备设施购置完善和维修维护、信息化建设、师资培训评价、成果展示、技术交流、技能竞赛、业务推广、职业能力提升课程培训、课酬劳务、评审咨询和后勤服务，以及全市技能人才培养项目统筹指导和推进实施等； 19.其他高技能人才补贴。	
五、创新创业类	1.高层次人才创新创业资金； 2.留学归国人员创新创业项目资助； 3.实施“侨都英才计划”资助； 4.创办科技型小微企业资助（博士、博士后或留学归国人员到我市创办科技型小微企业，或成功将我市小微企业转型为科技型小微企业）； 5.创新型人才促进产业发展奖励； 6.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他创新创业类资助。	1.高层次人才创新创业资金； 2.留学归国人员创新创业项目资助； 3.实施“侨都英才计划”资助； 4.创办科技型小微企业资助（博士、博士后或留学归国人员到我市创办科技型小微企业，或成功将我市小微企业转型为科技型小微企业）； 5.创新型人才促进产业发展奖励； 6.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他创新创业类资助。
六、人才服务类	1.人才公寓（驿站）租赁； 2.“人才卡”项目经费； 3.人才“安居乐业”生态园信息系统或相关重大人才信息系统建设经费； 4.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他人才服务保障经费。	1.人才公寓（驿站）租赁； 2.“人才卡”项目经费； 3.人才“安居乐业”生态园信息系统或相关重大人才信息系统建设经费； 4.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他人才服务保障经费。 5.人才“一站式”窗口项目工作经费；

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
七、举荐人才类	1.社会力量举荐人才补贴； 2.人才供给基地工作经费，举荐人才突出贡献者绩效补贴； 3.江门专家智库专家工作补贴； 4.江门引才伯乐交通食宿补贴； 5.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的举荐人才补贴。	1.社会力量举荐人才补贴； 2.人才供给基地工作经费，举荐人才突出贡献者绩效补贴； 3.江门专家智库专家工作补贴； 4.引才伯乐补贴（江门引才伯乐交通食宿补贴）； 5.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的举荐人才补贴。
八、引进及培养人才工作经费	1.市委、市政府领导和市委人才工作领导小组交办人才工作重点调研课题，省市要求出台的有关人才政策需调研的课题经费，如资料费、会议费、差旅费和其他支出等； 2.组织用人单位参加人才招聘会、人才交流会的场地租赁费用、宣传费用，组织单位工作人员和用人单位的交通和食宿费用等； 3.赴高校、科研院所和上级机构开展资源对接和信息交流发生的交通和食宿费用； 4.组织开展高层次人才或人才项目评审和外地高层次人才来我市对接引智项目、技术攻关项目、参加人才交流活动的场地布置费、租赁费、交通费、食宿费、评审费、专家劳务费等费用； 5.组织企业家和小微企业创业者的培训费用； 6.人才工作宣传费用； 7.委托第三方机构开展人才服务的经费； 8.委托第三方对人才专项资金开展审计工作的费用；	1.市委、市政府领导和市委人才工作领导小组交办人才工作重点调研课题，省市要求出台的有关人才政策需调研的课题经费，如资料费、会议费、差旅费和其他支出等； 2.组织用人单位参加人才招聘会、人才交流会的场地租赁费用、宣传费用，组织单位工作人员和用人单位的交通和食宿费用等； 3.赴高校、科研院所和上级机构开展资源对接和信息交流发生的交通和食宿费用； 4.组织开展高层次人才或人才项目评审和外地高层次人才来我市对接引智项目、技术攻关项目、参加人才交流活动的场地布置费、租赁费、交通费、食宿费、评审费、专家劳务费等费用； 5.组织企业家和小微企业创业者的培训费用； 6.人才工作宣传费用； 7.委托第三方机构开展人才服务的经费； 8.委托第三方对人才专项资金开展审计工作的费用；

项目类别	具体内容 《关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江人才发〔2022〕2号）	具体内容 《江门市财政局江门市人才工作局关于印发〈江门市市级人才专项资金管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕25号）
	9.镇（街）“人才强基工程”经费； 10.人才“一站式”窗口项目工作经费； 11.其他与引进及培养人才工作相关的费用等。	9.镇（街）“人才强基工程”经费； 10.编制急需紧缺人才目录经费； 11.举办人力资源产业发展高峰论坛工作补贴； 12.其他与引进及培养人才工作相关的费用等。
九、其他类	1.高层次人才交流服务平台（购买人才联谊机构服务）； 2.海外服务工作站工作经费； 3.创业学院补助（对成功建立创业学院并得到省奖补的学校奖励）； 4.市直产业人才培养经费； 5.外国专家联谊活动（含座谈会）经费； 6.海外服务工作站奖励经费； 7.全国博士后创新（江门）示范中心经费（用于场地租金、运行维护经费、设备设施、专项活动及引才交流经费）； 8.高层次人才慰问经费（给予政府特殊津贴人员春节慰问金：对部分优秀高层次人才开展慰问，每人每年不超过1000元）； 9.编制急需紧缺人才目录经费； 10.举办人力资源产业发展高峰论坛工作补贴； 11.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他人才专项支出项目。	1.高层次人才交流服务平台（购买人才联谊机构服务）； 2.海外服务工作站工作经费； 3.创业学院补助（对成功建立创业学院并得到省奖补的学校奖励）； 4.市直产业人才培养经费； 5.外国专家联谊活动（含座谈会）经费； 6.海外服务工作站奖励经费； 7.江门市人力资源服务机构奖励扶持补贴； 8.江门市人力资源服务机构引进产业人才绩效补贴； 9.江门市人力资源服务机构引进高端领军人才补贴； 10.上级文件有新规定的或经市人民政府同意的其他人才专项支出项目。

2.实施情况

江门市人才专项资金由江门市人才工作局进行统筹管理，资金使用部门主要包括江门市人力资源社会保障局、江门市科学技术局、江门市工业和信息化局、江门市教育局和江门市技师学院等单位。

一是在资金管理方面，人才专项资金按照“谁申请资金谁负责，谁使用资金谁负责”的原则，各预算单位对申报的预算资金进行日常管理。各预算单位根据年度预算指标下达情况，负责督促本系统本单位的支付进度，市人才工作局对各预算单位实行月报方式的资金监督管理，对预算执行进度较慢项目进行督办，经督促仍未整改到位的，由市人才工作局会同市有关单位提出资金处理意见，报市财政局审核同意后，按程序办理资金调剂、收回等。2024 年因市财政紧张，各单位每月报急需用款的计划到市财政局，并由市财政局分配资金使用。

二是组织开展调研审计监督工作方面。市人才工作局对市人社局、市科技局、各县（市、区）等有关单位不定期开展市级人才专项资金调研监督检查。为强化专项资金的预算执行，加快转移支付资金支付，市人才工作局牵头相关单位对支付进度较慢的单位发出督办通知书或提醒函，并协同各县（市、区）人才办，督促各县（市、区）用款单位和财政局加快人才政策的兑现落实，相关文件同步发市财政局。

（三）项目绩效目标

专项资金总体绩效目标：围绕江门经济社会发展大局，聚焦人才强市战略，深化人才管理体制改革的，兑现落实各类人才补贴，构建具有区域竞争力的人才政策体系。实施重点人才工程，推动人才引领创业创新。开展形式多样的人才交流对接活动，提升人才服务保障水平。加快急需紧缺人才引进培养，大力发展壮大各类人才队伍，构建科学合理的人才梯队，为我市经济社会高质量发展提供人才支撑和智力支持。项目产出和效益绩效指标详见下表 1-3。

表 1-3 项目产出效益绩效指标

一级指标	二级指标	三级指标	2023 年度指标值	2024 年度指标值
产出	数量指标	新增产业工程师	2100 名	2100 名
		引进博士、博士后人才	200 名	210 名
		当年新增高层次人才人数	不少于 500 人	不少于 500 人
		引进硕士、本科毕业生人数	不少于 1000 人	不少于 1000 人
		为我市建站单位引进在站博士后	≥20 人	≥20 人
		江门市培养国际认证高技能人才资助	≥40 人	——
		江门高技能领军人才生活补贴	≥5 人	——
		资助高层次人才团队数量	≥10 个	≥10 个
		招收产业人才新生人数	≥3000 人	≥3000 人
		参加活动人才人次	≥2000 人次	——
		开展各类人才合作交流活动	≥10 场	——
		调研活动次数	≥20 次	——
		产业人才获奖人次	≥70 人次	——
	质量指标	补贴对象准确率	100%	——
		补贴资金发放合规性	100%	100%
效益	经济效益指标	带动企业投资额增加	≥100 万元	≥100 万元

一级指标	二级指标	三级指标	2023 年度 指标值	2024 年度 指标值
	社会效益 指标	为产业集聚产业工程师、博士和博士后数量	≥2200 人	——
		为企业提供本科实习生服务，充实企业储备人才力量	113 名大学生参与实习提升	——
		推动江门市博士博士后建站单位提质增量	单位新招收博士后人数 ≥20 人	单位新招收博士后人数 ≥20 人
		有效提高我市技能人员的职业技能水平	新增技能等级获证人数 10000 人次	新增技能等级获证人数 10000 人次
		提升人才服务体验感，优化人才发展生态。	开拓人才服务点 30 个	开拓人才服务点 30 个
		吸引更多的青年人才投身“三支一扶”计划，助推“百千万工程”	挖掘“三支一扶”招募岗位 160 个	挖掘“三支一扶”招募岗位 160 个
		全职或柔性引进科技人才到江门创业人数	≥25 人	25 人
		柔性引进高端外国专家	1 名	——
		为我市发布招商引资、人才政策信息	≥20 条	——
		举办人才交流对接等活动	≥5 场	——
		通过海外工作站推荐或引进人才和项目	≥6 人（个）	——
		推动江门一中强基培优改革	筹建启超学院，进一步增加高考特控线上线人数	筹建启超学院，进一步增加高考特控线上线人数
		调研报告	≥5 份	——
		国家专利项目	≥3 项	≥3 项
	可持续影响指标	江门城市知名度与影响力	日益提高	——
		提升教研员教科研能力水平	有所提升	有所提升
		推动市直属高中优质特色发展	有所推动	——
	服务对象 满意度指	补贴对象满意度	≥95%	≥95%
		学生满意度	≥90%	——

一级指标	二级指标	三级指标	2023 年度指标值	2024 年度指标值
	标	有效投诉率	<5%	——

（四）资金安排及使用情况

根据《2023—2025 年人才专项资金绩效自评报告》和 2023 年—2025 年各部门资金使用情况等资料，江门市 2023—2025 年人才专项资金来源于一般公共预算资金，主要用于个人补贴项目、企事业单位补贴项目、技能人才项目、创新创业项目、举荐人才项目、引进及培养人才工作经费、人才服务项目和其他人才项目。

2023—2025 年市级人才专项资金年初预算安排共 22,848.84 万元，压减预算 1,486.55 万元，可使用资金 17,192.87 万元¹，至 2025 年 3 月 31 日，支出金额 12,179.29 万元。各年份预算安排、压减以及使用情况如下：

（1）2023 年年初预算安排 9,160 万元，压减预算 372.70 万元，可使用资金 8,787.30 万元，截至 2025 年 3 月 31 日，资金支出 5,585.24 万元；

（2）2024 年年初预算安排 8,020 万元，压减预算 1,113.85 万元，可使用资金 6,906.15 万元，截至 2025 年 3 月 31 日，资金支出 5,270.43 万元²。

（3）2025 年年初预算安排 5,668.84 万元，可使用资金 1,499.42 万元，截至 2025 年 3 月 31 日，资金支出 1,323.62 万元。

¹ 注：可使用资金为市财政局已下达的资金，不包含未下达的资金。

² 注：包含已向财政申请未批的金额。

表 1-4 2023 年人才专项资金支出情况表

单位：万元

序号	具体项目	年初预算	年中调整	压减回收金额	可使用资金	支出金额
1	个人补贴项目	6,893.27	-47.52	275.00	6,570.75	4,137.27
2	企事业单位补贴项目	567.30	-13.00	44.00	510.30	244.50
3	技能人才项目	373.10	-	17.08	356.02	255.82
4	创新创业项目	186.00	33.00	-	219.00	108.00
5	举荐人才项目	71.12	-	4.52	66.60	60.45
6	引进及培养人才工作经费	358.09	-59.00	-	299.09	109.56
7	其他人才项目	587.92	86.52	32.10	642.34	555.16
8	人才服务项目	123.20	-	-	123.20	114.48
合 计		9,160.00	-	372.70	8,787.30	5,585.24

表 1-5 2024 年人才专项资金支出情况表

单位：万元

序号	具体项目	年初预算	年中调整	压减回收金额	可使用资金	支出金额	已向财政口申请未批金额
1	个人补贴项目	6,083.52	85.25	860.48	5,223.04	3,814.80	378.13
2	企事业单位补贴项目	235.10		4.20	230.90	18.30	33.60

序号	具体项目	年初预算	年中调整	压减回收金额	可使用资金	支出金额	已向财政口申请未批金额
3	技能人才项目	434.91		50.37	384.53	220.82	55.37
4	创新创业项目	119.90	66.10	-	111.00	39.00	147.00
5	举荐人才项目	69.78	8.80	1.38	68.40	0.45	8.80
6	引进及培养人才工作经费	374.31	-160.15	44.91	338.30	130.20	
7	其他人才项目	663.22		151.05	512.17	423.95	
8	人才服务项目	39.26		1.46	37.80	-	
合 计		8,020.00	-	1,113.85	6,906.15	4,647.53	622.90

表 1-6 2025 年（1—3 月）人才专项资金支出情况表

单位：万元

序号	具体项目	年初预算	年中调整	压减回收金额	可使用资金	支出金额
1	个人补贴项目	4,411.13	-	-	1,499.42	1,323.62
2	企事业单位补贴项目	245.74				
3	技能人才项目	261.66				
4	创新创业项目	61.50				
5	举荐人才项目	31.00				
6	引进及培养人才工作经费	160.70				
7	其他人才项目	457.11				
8	人才服务项目	40.00				
合 计		5,668.84				

二、绩效评价指标分析

（一）决策指标分析

该指标分值 19 分，评价得分 15.50 分，得分率为 81.58%。从评价指标得分情况看，其在论证决策规范性和绩效目标设置等方面做得较好，但在绩效指标设置和资金分配方面存在不足，主要表现在：部分指标值设置偏低、绩效目标与指标设置不规范、资金调整率较高，预算编制科学性有待提高等。具体得分情况见表 2-1。

表 2-1 决策指标得分情况

指标名称	分值	得分	得分率（%）
论证决策规范性	5	5	100%
绩效目标合理性	5	4	80%
绩效指标明确性	5	3.5	70%
资金分配情况	4	3	75%
合计	19	15.50	81.58%

（二）管理指标分析

该指标分值 21 分，评价得分 19 分，得分率为 90.48%。从评价指标得分情况看，其在资金使用、管理制度建设、制度执行以及监督管理等方面做得较好，但在组织执行方面存在不足，主要表现在：人才专项项目多部门分管，政策未统筹整合，体系碎片化，协同性不足。具体得分情况见表 2-2。

表 2-2 管理得分情况

指标名称	分值	得分	得分率（%）
资金使用规范性	5	5	100%
管理制度健全性	3	3	100%
制度执行有效性	4	4	100%
组织执行有效性	5	3	60%
监督管理有效性	4	4	100%
合计	21	19	90.48%

（三）产出指标分析

该指标分值 30 分，评价得分 28.83 分，得分率为 96.10%。从评价指标得分情况看，其在补贴（资助、奖励）人数、引进人才或项目数量、按规定要求发放补贴以及按照规定要求开展活动等方面做得较好，但在各类补贴（资助、奖励）发放完成率等方面存在不足，主要表现在：（1）评价期内，人才专项资金的支出进度尚有提升空间。（2）个别指标实际完成值未达预期。具体得分情况见表 2-3。

表 2-3 产出得分情况

指标名称	分值	得分	得分率（%）
各类补贴（资助、奖励）发放完成率	4	2.83	70.75%
补贴（资助、奖励）人数	3	3	100%
引进人才或项目数量	4	4	100%
培养新增人才数量	4	4	100%
补贴（资助、奖励）发放合规性	4	4	100%

指标名称	分值	得分	得分率（%）
补贴（资助、奖励）发放准确性	3	3	100%
政策兑现及时性	4	4	100%
各项活动开展及时性	4	4	100%
合计	30	28.83	96.10%

（四）效益指标分析

该指标分值 30 分，评价得分 24.74 分，得分率为 82.47%。从评价指标得分情况看，其在引育人才契合度、人才结构优化情况和创新创业项目引进新理念、新技术情况等方面做得较好，但在带动企业投资额增长、高考特控线及本科上线率、人才吸引、科研成果应用、人才留存和青年人才储备等方面存在不足，主要表现在：（1）高考特控线及本科上线率未达预期值；（2）未有效统计江门市各种人才的流入流出比情况，难以准确衡量人才补贴政策的实际效益；（3）在人才满意度方面尚有提升空间。具体得分情况见表 2-4。

表 2-4 效益得分情况

指标名称	分值	得分	得分率（%）
带动企业投资额增长情况	2	2	100%
引育人才契合度	3	3	100%
人才结构优化情况	4	4	100%
创新创业项目引进新理念、新技术情况	2	2	100%
高考特控线及本科上线率	2	1	50%

指标名称	分值	得分	得分率（%）
科研成果应用情况	2	2	100%
人才吸引情况	3	2	66.67%
人才留存率	3	1	33.33%
高层次人才增长情况	2	2	100%
领取补贴（资助、奖励）的人才满意度	7	5.74	82.00%
合计	30	24.74	82.47%

三、综合评价情况及评价结论

绩效评价组通过研究分析江门市人才工作局、江门市人力资源社会保障局、江门市科学技术局、江门市教育局和江门市技师学院等提供的相关材料，并采取与主管部门、用款单位现场座谈及资料核查等方式，对江门市 2023—2025 年人才专项资金绩效评价进行了独立客观的评价。整体来看，项目在项目立项、资金使用规范性、管理制度制定及执行、补贴资金支出规范性及合规性等方面表现较好，但在绩效指标设置、政策同步衔接、资金支付进度、数据资源管理等方面表现欠佳，存在部分指标设置不合理、专项资金在项目间的调整率较高、人才专项资金支出率不高、部分产出效益指标实际完成未达预期、体现人才政策效益的关键数据未有效统计等问题。最终评定绩效得分为 **88.07** 分，评价等级为“良”。具体得分情况见表 3-1。

表 3-1 项目绩效评价综合得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率（%）
决策	19	15.50	81.58%
管理	21	19	90.48%
产出	30	28.83	96.10%
效益	30	24.74	82.47%
合计	100	88.07	88.07%

四、项目主要做法和经验

（一）实施多元化引才举措，推动江门市人才发展

出台专项政策，综合运用“领导带队引才、单位全员引才、以才引才、以企引才、以侨引才”等方式，推动江门市国家重大人才计划取得新突破。

（二）优化人才服务机制，提升人才服务水平

推进人才管理服务信息化，搭建江门人才“安居乐业”生态园信息系统，实现人才补贴全流程网上办。依托“五邑人社”微信小程序开设“人才服务专区”，提供 20 多项人才“指尖服务”，加载电子“人才绿卡”功能，推行人才服务“一码通行”，为高层次人才提供子女就学、医疗保健、人才安居、休闲娱乐等服务。优化人才服务新模式，布局建设江门市（国际）人才“一站式”服务专区（窗口），探索为大湾区（江门）国际人才提供就地就近人才公共服务。

五、存在问题

（一）新旧政策及配套政策的同步衔接有待提升

人才政策、配套政策与人才专项资金构成有机整体，三者协同发力，共同服务于江门市人才发展战略的落地实施。江门市2023—2024年人才专项资金的管理与使用，主要以《关于进一步集聚新时代人才建设人才强市的意见》（江府〔2019〕1号，以下简称《意见》）、相关配套政策及《江门市市级人才专项资金管理办法（修订）》为依据。《意见》自2019年2月起施行，有效期5年，于2024年2月到期，故2024年是江门市人才政策的新旧衔接之年。为做好政策衔接，2023年底江门市人才工作领导小组牵头出台新的纲领性文件，市人社局、市科技局、市教育局等相关部门依据该文件陆续制定人才配套政策。但人才专项资金政策与新人才政策的同步衔接有待提升，由此可能带来以下三个方面的问题：

一是不利于在新纲领性文件框架下开展旧政策清理与新政策制定工作。如人才政策新纲领性文件2024年初实施、有效期5年，人才专项资金管理办法2025年到期，到期期限各不相同。目前部分部门已依据新的纲领性文件对部分子项目补贴作出调整，人才专项资金旧配套政策是否同步更新的情况不透明；同时，新配套政策因部门视角局限可能形成覆盖盲区，导致专项资金可能无法匹配实际需求。

二是造成人才专项资金分配失衡。部分项目因资金投入与实际需求不匹配出现资金闲置，而另一部分项目则存在资金缺口，影响专项资金整体效能的发挥。

三是增加人才专项资金监管难度。不同部门依据各自配套政

策，制定了差异化的专项资金监管规则，包括资金使用的审核频率、材料要求、违规处罚标准等。主管部门由于未能全面掌握所有配套政策，难以有效落实监督管理工作，不利于保障专项资金规范使用。

（二）部分项目预算调整率偏高，预算编制准确性不足

2023 年—2024 年预算调整率超过 10% 的项目包括创新创业项目、引进及培养人才工作经费项目及其他人才项目。2023 年创新创业项目、引进及培养人才工作经费和其他人才项目分别调整 17.74%、-16.48% 和 14.72%；2024 年创新创业项目调增 55.13%，引进及培养人才工作经费调减 42.79%，举荐人才项目调增 12.61%。三个项目调整率相对偏高，反映出预算编制与实际需求的匹配度存在一定偏差，且部分项目预算调整幅度过大意味着前期需求预测准确性不足，预算编制的科学性和严谨性有待提升。

表 5-1 部分项目资金情况表

单位：万元

年份	项目	年初预算	年中调整	调整率
2023 年	创新创业项目	186.00	33.00	17.74%
	引进及培养人才工作经费	358.09	-59.00	-16.48%
	其他人才项目	587.92	86.52	14.72%
2024 年	创新创业项目	119.90	66.10	55.13%
	引进及培养人才工作经费	374.31	-160.15	-42.79%
	举荐人才项目	69.78	8.80	12.61%

（三）专项资金执行率偏低

2023—2025 年市级人才专项资金的预算及支出情况如下：年初预算安排合计 22,848.84 万元，可使用资金 17,192.87 万元；截至 2025 年 3 月 31 日，已支出 12,179.29 万元，以可使用资金为基数计算，整体支出率为 70.84%。

分年度看，2023 年年初预算 9,160.00 万元，可使用资金 8,787.30 万元，支出 5,585.24 万元，支出率 63.56%；2024 年年初预算 8,020.00 万元，可使用资金 6,906.15 万元，支出 5,270.43 万元，支出率 76.32%；2025 年截至 3 月 31 日，年初预算 5,668.84 万元，可使用资金 1,499.42 万元，支出 1,323.62 万元，支出率 88.28%。

总体而言，2023—2025 年市级人才专项资金整体支出率偏低，各年度人才专项资金支出进度不均衡，部分年度资金支出进度不高问题，资金使用效率仍有提升空间。具体情况如下表所示。

表 5-2 2023—2025 年资金支出情况表

单位：万元

年份	年初预算	压减金额	可使用金额	支出金额	支出率
2023 年	9,160.00	372.70	8,787.30	5,585.24	63.56%
2024 年	8,020.00	1,113.85	6,906.15	5,270.43	76.32%
2025 年	5,668.84	-	1,499.42	1,323.62	88.28%
合计	22,848.84	1,486.55	17,192.87	12,179.29	70.84%

（四）人才数据资源管理有待加强

一是信息平台数据整合功能尚未完善。相关部门依托江门人才“安居乐业”生态园信息系统和“五邑人社”微信小程序等平台对人才进行管理和提供各类服务，但是现有信息平台未有效整合已有的人才数据资源，未对人才来源、分布、流动及缺口等数据进行有效统计，缺少江门市各类型人才的流入流出比情况分析、人才供给与重点产业的需求匹配情况分析、基于经济及产业情况分析优化人才结构分析等，一方面现有的信息系统难以全面、客观呈现人才专项资金的使用效益和效果，使得资金投入的价值衡量缺乏数据支撑；另一方面，无法为后续人才政策的制定与优化完善提供有力的数据依据。

二是缺少体现人才发展效果的核心指标数据。人才留存率缺少数据支撑，无法评估人才政策在稳定人才队伍方面的实际效果，以及判断人才引入后是否真正为本地发展发挥长期作用。

（五）部分绩效指标设置合理性不足

一是部分指标值设置偏低的情况，如 2023 年指标完成率超过 200% 的指标 8 项，2024 年完成率超过 200% 的指标 1 项，指标值设置过于保守；二是个别绩效目标未通过指标的形式呈现，如未设置相关急需紧缺人才引进培养的相关指标，以及实施重点人才工程，推动人才引领创业创新的相关指标；三是个别产出和效益指标存在重复呈现情况，如产出指标“为我市建站单位引进在站博士后 ≥ 20 人”及效益指标“推动江门市博士博士后建站单位提质增量 单位新招收博士后人数 ≥ 20 人”；四是部分指标在评价期内前后年份指标值不具可比性。

六、相关建议

（一）建立政策管理平台，实现人才配套政策集中管理

建立市级层面的人才配套政策集中管理平台，将市人社局、市科技局、市工信局等各部门制定的人才配套政策进行汇总整合。通过信息化手段，实现政策的分类展示、检索查询以及动态更新。平台设置专门模块，对新纲领性文件下的政策调整进行实时跟踪，及时提醒相关部门清理旧配套政策，避免出现政策冲突或滞后的情况。同时，鼓励各部门在平台上发布政策制定意向，广泛征求意见，提前发现并填补新配套政策的覆盖盲区，确保专项资金与实际需求精准匹配。

（二）提升预算编制的科学性与精细化水平

针对创新创业、人才引进及培养、举荐人才等连续年度预算调整率偏高的项目，可建立前期调研—需求测算—专家评审的预算编制流程。在编制前，通过梳理近3年项目实施数据、调研重点产业人才需求变化、分析政策执行效果等方式，预判项目规模和资金需求。引入行业专家和第三方机构参与预算评审，结合产业发展规划和人才项目实际场景，对预算明细进行逐项论证，避免因估算笼统导致的偏差。

同时，设定严格的预算调整阈值和审批流程，对调整率超过一定比例的项目，要求申报单位提交详细的调整原因说明，包括政策变动、市场变化、项目实施条件变更等客观依据，报财政部门、主管部门联合审核。

（三）优化专项资金管理流程，提高专项资金使用效率

在年度预算编制时，应结合前三年资金实际使用情况，加强前期调研，以匹配人才项目实际需求，避免预算编制虚高或资金与实际需求不匹配情况。在执行过程中，成立由市人才局、市人社局、市财政局、各县（市、区）政府组成的人才专项资金执行工作组，每季度召开协调会，聚焦资金执行中的堵点，如项目审批慢等，明确责任部门和解决时限。并制定资金执行考核办法，将各县（市、区）及市级项目单位的资金支出率纳入年度考核，考核结果与下一年度资金分配额度直接关联。

（四）加快建设人才数据资源整合平台，打破数据壁垒

一是基于江门市现有的信息化平台，如人才“安居乐业”生态园信息系统、“五邑人社”微信小程序等，整合市人社局、市科技局、市教育局、市财政局以及产业主管部门（如市工信局、市发改委）等多部门的人才数据资源，如人才基础信息（包括来源地、学历、职称、技能等级等）、人才流动数据（包括流入流出时间、流向区域/行业、流动原因等）、人才分布数据（如按区域、产业、企业类型的分布情况分析）以及专项资金使用数据（各项目资金补贴对象、拨付金额、使用进度等），通过数据接口标准化改造，实现跨部门数据实时共享、动态更新，打破数据壁垒。

二是推动数据分析可视化与动态监测。可在数据平台增设仪表盘，通过图表，如热力图、趋势线等，实时展示人才分布、资金执行进度、效益评估结果等关键指标。主管部门可通过仪表盘动态监测专项资金使用中的异常情况，及时介入排查原因，提高专项资金的管理效率。

（五）强化绩效学习，提高指标设置的合理性

组织财务和业务人员进行人才政策及预算绩效实务操作培训学习，强化绩效目标编制能力，科学分解绩效目标，合理设置可量化、可衡量的绩效指标。在实际设置绩效目标时，参照人才发展整体规划、年度计划和重点工作分别设置绩效总体目标和年度总体目标，结合专项资金的项目分类以及各子项目的绩效目标设置情况，归纳整理核心指标，并建立政策目标——绩效指标对照表，确保每项目标都有对应的指标支撑。同时每年度对指标有效性进行复核，对完成率超 200%、不足 50%和无关紧要的指标进行优化，避免后续年度设置过于保守和过于严格的指标预期值。

七、其他值得关注的问题

无。

江门市卫生健康局 2021-2025 年度创建全省
医药卫生体制综合改革示范市专项
资金绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金用于加大对公立医院重点建设项目投入，提高我市整体医疗卫生水平，争创医疗高地。

本项目名称为创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金，项目共包含公立医院综合改革专项经费、市直医疗机构重点专科建设经费、市直医疗机构补助经费、市五邑中医院高水平医院建设补助经费、家庭医生签约、城市公立医院综合改革取消药品加成补助经费等 6 个二级项目，2021-2025 年市级财政预算共安排 25,738.6 万元，每年分别是 7300 万元、7580 万元、5050 万元、2953 万元、2855.6 万元。

（二）绩效目标

通过设立创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金用于加大对公立医院重点建设项目投入，提高江门市整体医疗卫生水平，争创医疗高地，通过资金补助有效加大对公立医院重点建设项目投入，推进了“医联体”建设，落实财政对公立医院取消药品加成的补助，提高了我市整体医疗卫生水平。

（三）资金安排及使用情况

2021-2025 年共安排专项资金 25,738.6 万元，实际支出 20,152.71 万元。详见表 1。

表1 2021-2025年度创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金使用

统计表

单位：万元

序号	二级项目名称	预算安排	实际支出
1	公立医院综合改革专项经费	407.6	280
2	市直医疗机构重点专科建设经费	3216	2120
3	市直医疗机构补助经费	5040	3300
4	市五邑中医院高水平医院建设补助经费	3380	3380
5	家庭医生签约	500	400
6	城市公立医院综合改革取消药品加成补助经费	13195	10672.71
合计	创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金	25738.6	20152.71

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得 16.5 分，得分率为 78.57%。主要存在论证决策不够规范、绩效目标设置导向性不强、绩效指标存在量化、资金分配二级项目缺乏科学性等问题。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得 17 分，得分率为 89.47%。总体上，资金使用较规范，组织管理较好，但存在管理制度不健全、制度执行体系不完善、绩效自评报告质量普遍不高等问题。

（三）产出分析

该指标分值为 30 分，评价分 27.25 分，得分率为 90.83%。总

体上，预算和成本控制较好，但存在专项资金整体和项目层面绩效指标成本指标存在缺失、投入与实际产出转化效能欠佳等问题。

（四）效益分析

该指标分值为 30 分，评价得 27 分，得分率 90.00%。项目取得的预期社会效益较好，但存在医疗卫生服务未有明显的提升、人才专项培养计划欠缺、资源配置及成果转化等方面存在明显短板问题。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：专项资金预期绩效目标实现较好，创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金成效较好，但项目在决策、管理、产出和效益方面仍存在提升空间，经综合评价，本项目绩效评价得分为 **87.75** 分，绩效等级为“良”。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	87.75	87.75%
一、决策	21	16.5	78.57%
二、管理	19	17	89.47%
三、产出	30	27.25	90.83%
四、效益	30	27	90.00%

四、主要绩效

（一）以取消药品加成补助为抓手，深化公立医院综合改革

一是落实城市公立医院综合改革取消药品加成补助经费，以公平可及、群众受益作为出发点和立足点，充分发挥公立医院公益性质和主体作用。通过补偿城市公立医院取消药品加成后减少的收入，使市直8所公立医院政策性亏损有所减少，推动公立医院良性运行。

二是促进医药行业规范发展，有效控制医药费用不合理过快增长，进一步完善医保支付方式，确保医院的公益性和正常运转；解决群众“看病难、治病难”的问题，就医费用负担明显减轻，群众的满足感与幸福感得到显著提升。

（二）科研项目有序推进，临床技术创新突破

一是市卫生健康局下达《科研项目和新技术新项目推广应用项目的通知》逐年开展。江门市皮肤医院等医院积极落实，累计开展（含申报中）科研项目8项。其中，已结题5项，中止研究1项，1项在研（2023年陈金云项目），1项申报中（2025年黄雁群项目）。已结题项目中部分已在《妇幼护理》《湘南学院学报》等期刊发表论文。

二是2021-2025年，江门市皮肤医院作为省皮肤重点专科建设单位，围绕皮肤病诊疗关键领域持续发力，开展多项新技术新项目与科研项目，在带状疱疹后神经痛治疗、激素依赖性皮炎治疗、疤痕疙瘩护理等领域实现技术创新突破。江门市人民医院共开展83项在关键领域实现技术创新突破，其中国家级项目1项、厅级项目67项、GCP项目15项，覆盖于重症医学科、肿瘤科、药学科、内

分泌科、妇科、消化内科、呼吸与危重症医学科、心血管内科、胸外科等多个科室。

（三）发挥中医特色，深化医改协同并进

一是高水平医院建设取得成效。发挥中医特色，扩大民族医院品牌效应。一是门诊患者中医非药物治疗法使用率，预期使用率 13%，实际使用率 16%；门诊患者中医饮片使用率，预期使用率 30%，实际使用率 35%；二是出院患者中医非药物治疗法使用率，预期使用率 80%，实际使用率 97%；出院患者中医饮片使用率，预期使用率 80%，实际使用率 87%。

二是医保改革纵深成效较好。江门市、台山市、鹤山市县域医共体建设成效突出获省卫生健康委等 6 部门联合通报表扬，鹤山市入选全省县域医共同高质量发展综合试验区。

（四）构建协同高效服务体系，彰显公益成效

一是推动公立医院优质医疗资源扩容和均衡布局，构建起布局合理、分工协作、协同发展的医疗服务体系和分级就医格局，鼓励患者优先在基层就诊，通过医保报销比例等政策引导，缓解大医院拥堵和基层资源闲置的矛盾，提升整体效率。

二是加快医疗卫生高地建设，市中心医院完成省高水平医院年度 33 项建设任务，取得“国考” A+等级，全市新增 3 个国家中医优势专科建设单位、12 个省级临床重点专科、4 个省级中医重点专科和 6 个省级中医特色专科。全市卫生健康事业呈现结构更优、运行更稳、服务更实的发展格局，《广东卫生健康高质量发展指数报

告》显示，江门市卫生健康高质量发展指数较上一年实现争先进位、全省排名第 6。

五、存在问题

（一）专项资金用途重叠，项目管理混乱

存在部分项目重复立项及交叉使用，同一医院、同一领域出现“多头拨款”现象。一方面“市直医疗机构重点专科建设经费”主要用于补助重点专科建设，“公立医院综合改革专项经费”的使用用途中明确“本专项资金计划用于城市医疗集团总院帮扶分院专科建设及培养学科带头人”，两个二级项目支持范围均包含重点专科建设。另一方面“市直医疗机构重点专科建设经费”与“市直医疗机构补助经费”的补助对象同为公益二类的公立医院的六项投入补助（基本建设、设备购置、人员培养、重点学科建设、政策性补亏和离退休人员补助等），补助范围均为市中心医院、市五邑中医院、市人民医院、市妇幼保健院、市第三人民医院、市口腔医院，两个二级项目的补助对象及补助范围重复，易出现重复投入资金，专项资金投入成本与产出效益管理混乱。

（二）资源配置失衡，忽视多元化需求

一是资源配置失衡，忽视多元发展需求。一方面高水平建设人才培养多停留在常规培训，内容单一，培训计划未充分调研各科室需求，年度进修人次不足总医护人员的 5%，培训人员的覆盖率不足，部分科室反复培训，部分科室被遗漏，未形成“设备投入—技术突破—人才沉淀”的良性循环，另一方面与“高水平医院”需具备的科

研创新能力、学科引领力要求脱节，在科研创新、人才培养、学科建设等方面投入不足，科研创新受限，难以开展前沿研究提升医院学术地位；人才培养力度不够，影响医护人员专业技能提升与知识更新，导致人才竞争力不足。

二是高水平医院建设经费过度集中于设备采购，设备采购经费投入占比 83.37%，背离“登峰计划”的建设目标，易出现“重购置、轻使用”的情况，部分高价设备利用率不足，造成经费浪费。设备采购虽能在短期内改善硬件条件，但从长远看，忽视科研、人才和学科建设等关键因素，会使医院缺乏持续创新能力和核心竞争力，无法形成高效医疗服务体系。学科随着医疗技术快速发展，若不注重软实力提升，医院将难以适应市场变化和患者多样化需求，影响长远发展潜力。

（三）资金分配机制缺失，合理性和科学性不充分

一是资金分配流程缺乏“统筹协调机制”。部门间信息不畅通，未建立“资金分配前的查重比对机制”，如“登峰计划”由市级统筹，市直专科资金由市直部门分配，导致市五邑中医院高水平医院建设资金在 2022 年安排 2080 万元情况下，同时在 2022 年市直医疗机构重点专科建设申报 150 万元。导致重复分配，既违背了“资金集中投向、避免分散低效”的管理原则。又易出现“资金向同一单位过度倾斜”的失衡问题。难以从源头防范资金分散、倾斜风险，不符合“集中投向、统筹协调”的科学管理原则。

二是资金分配存在“撒胡椒面”现象。一方面是仅以过去的投

入为基础进行平均分配，分配方案没有重点。如重点专科建设，缺乏“取长”或“补短”的资金分配侧重点，仅以往投入数据作为基数进行分配，缺乏预算支出标准，也没有制定相匹配绩效目标，不利于成本效益管理。另一方面是缺乏长期统筹，资源像少数领域倾斜，挤占其他合理需求的资金空间。

（四）核心指标缺失，项目举措与目标衔接不够紧密

一是绩效目标设置不够科学。一方面绩效目标设置缺少整体性考量，且缺乏核心指标。如未设置政策周期内绩效指标，可衡量性不足。另一方面绩效指标设置存在效益指标“软化”等问题。如累计投入上亿财政资金，创建省级临床重点专科个数为大于等于1个，明显指标过低，指标与整体规划不匹配。

二是具体举措与目标的衔接不够紧密，“加大投入”“推进医联体”“落实补助”等举措，但未明确这些举措与“提高水平”“争创高地”之间的具体逻辑闭环。例如：医联体建设如何具体带动整体水平提升，重点建设项目的成果如何支撑“医疗高地”的创建，缺乏中间环节的目标拆解，可导致后续绩效指标难以精准对应。

三是绩效自评质量较普遍不高。根据市卫生健康局提供的专项资金整体自评报告及各项目的自评材料，较普遍存在单位自评表时效指标和质量指标存在“空白”、佐证材料不完整等问题，无法对绩效成果精准评估。

六、相关建议

（一）规范专项资金投向，提高财政资金配置效率

一是建议统筹规划、合并预算。一方面聚焦专项资金核心任务主体，聚焦专项资金支持领域，围绕创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金核心关键任务，为具体的资金投向，以避免不同支持领域的项目经费出现交叉重叠。另一方面按照“功能不重复、目标更聚焦”的原则，合并用途高度重合的资金，例如将重点专科建设相关内容整合为统一专项，明确其在学科建设、人才培养等方面的核心职能。

二是建立专项资金使用动态监控系统，实时跟踪资金拨付、使用进度及项目实施情况。对接近年底仍未合理使用的资金，及时预警并督促医院说明原因，严禁“年底突击花钱、为达标而花钱”。对违规使用、重复投入的行为，严肃追究责任并收回资金。

（二）跨平衡资源配置,避免“重硬件轻内涵”

一是推动三位一体培养模式，构建“技术、人才、学科”三位一体建设,形成设备与技术联动，建立导师负责制，强化实践考核。吸引顶尖中西医专家、学科带头人，组建名医团队,另一方面培养复合型人才,如与高校合作培养人才,形成资源反哺机制,调整资源配置失衡问题。

二是由卫健部门牵头，联合财政、医保部门搭建资金监管平台，实时共享医院药品销售数据（核算实际损失）、资金使用明细（设备采购、人员经费支出）、医疗服务效率指标（如药占比、患者次均费用），实现“分配前查重、使用中监控、年底效益评估”的全流程闭环管理，及时发现并纠正过度投入问题。

三是强化设备采购全流程管控,结合“登峰计划”建设目标,严格控制设备采购经费,形成刚性约束,建立需求-论证-共享-考核的管理体系,由多领域专家组成评审组,重点评估设备的预期利用率,建立设备投入与软实力提升的联动机制。从设备采购经费中提取一定比例,设立配套专项,用于该设备相关的技术培训、科研攻关及临床应用研究,例如购置先进手术设备后,同步投入资金开展新技术研发或医护人员操作培训,推动“设备投入—技术应用—成果转化”的链条闭环。加强学科建设,唯有软硬协同,才能建成粤港澳大湾区西翼中高地。

(三) 科学分配, 构建绩效导向的零基预算标准体系

一是打破历史数据依赖。对重点专科建设,不再以历史投入为基数,而是采用因素分配法,提高资金使用效益。从影响医疗机构发展需求、服务能力及绩效贡献的维度中,筛选出可量化的核心因素,如重点专科建设现有技术水平与省级或国家级标杆的差距、年度突破性目标确定需求优先级;具体问题具体分析,以需求为准,从实际出发。

二是建议完善资金分配及监督制度,进一步细化资金前期分配的动因及预期绩效目标,并强化资金下拨后的跟踪及监督,定期反映资金动向及绩效,提高制度引领的作用,把握绩效反馈。建立跨部门的项目整合机制与资金使用负面清单,从根源上厘清项目边界,实现财政资源的精准投放与高效利用。建立跨部门信息共享与查重比对的长效机制,应该关注项目质量,关注纳入资金总量控制、跨

项目协同性等系统性考量，通过规划流程来实现查重对比机制的有效运行。

三是构建标准化分配体系。采用因素分配法，提高资金使用效益。各县（市、区）卫生健康局应加强对专项资金，尤其是往年结余资金的统筹规划和合理分配，提高财政资金使用效益，并通过系统跟踪、现场检查、约谈制度等方法督促下属单位加快专项资金的使用。

（四）健全绩效管理体系，提升目标与指标的科学性

一是加强绩效目标与改革规划的衔接，后续根据市卫生健康局“十五五”规划的核心任务，制定专项资金的整体绩效目标，使资金投入与长期规划保持一致，确保资金使用方向符合改革要求。提高预算绩效指标设置完整性，财务科加强对绩效评价工作的统筹指导，在年度预算申报时将绩效指标设置的有关要求、规定传达给各业务科室经办人，要求各科室按照部门职能职责、年度工作重点设置绩效指标，增加反映健康水平、健康服务、健康保障等领域的指标，设置资金周期内可对标的绩效指标。

二是优化绩效指标设计，提高指标的科学性和针对性。参照省卫生健康委专科能力建设规划，合理设定“创建省级临床重点专科个数”等指标；增加“专科辐射能力”“外市患者占比”等体现“医疗高地”的指标；补充成本指标，如“人均服务成本”“百元投入产出比”等，全面衡量资金使用效率。

三是提高绩效自评报告质量，加强对各单位绩效自评工作的指

导和审核，要求自评报告深入分析绩效目标的实现程度、存在的问题及原因，并提出切实可行的改进措施，充分发挥绩效自评的反馈和改进作用。

江门市司法局 2023-2025 年一村（社区）
一法律顾问工作经费市级专项资金
（党建引领基层治理建设资金）
绩效评价报告

2025 年

为检验江门市司法局 2023-2025 年一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金（党建引领基层治理建设资金）项目实施绩效，考核预期绩效目标的实现程度和综合效果，进一步提高项目实施和财政支出的管理水平，2025 年 4-6 月，江门市财政局委托广东三胜管理顾问有限公司，对江门市司法局 2023-2025 年一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金（党建引领基层治理建设资金）开展第三方绩效评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）资金背景

为增强广大基层干部和群众的法律意识，促进村（居）委会民主决策，引导群众通过合法途径表达利益诉求，解决矛盾纠纷，保障群众合法权益，维护基层和谐稳定，2014 年 5 月 5 日，中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发《关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见》（粤委办发电〔2014〕42 号），提出：“通过购买服务方式，每个村（社区）配备 1 名法律顾问，为市民提供法律服务，并给予每个村（社区）每年不少于 1 万元经费支持”的政策要求。2014-2015 年期间，《江门市关于开展一村（社区）一法律顾问工作的实施意见》（江委办发电〔2014〕16 号）、《关于印发〈江门市市级一村（社区）一法律顾问工作专项资金管理办法〉的通知》（江司〔2015〕90 号）陆续印发，

设立“一村（社区）一法律顾问工作专项资金”，明确“按台山市、开平市、恩平市每个村（社区）5000 元^[1]，鹤山市、蓬江区、江海区、新会区每个村（社区）10000 元的标准，对一村（社区）一法律顾问工作予以补助”。江门市司法局（以下简称市司法局）为上述政策组织实施的主管部门。2022 年政策期满后，市司法局申请继续设立一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金（党建引领基层治理建设资金）获得市政府批示，延续专项资金由市本级全额投入（台山市、开平市、恩平市省级已补助 50%，市级仅需承担 50%）调整为市、区（市）两级按 2:8 比例分担形式。2024 年 3 月 20 日，《江门市财政局 江门市司法局关于印发〈一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金（党建引领基层治理建设资金）管理办法（修订）〉的通知》（江财行〔2024〕16 号）进一步明确专项资金支出范围、分配方式、执行管理等内容，专项资金补助标准调整情况如下：

表 1-1 一村（社区）一法律顾问专项资金补助标准情况

年度	补助标准	分担比例
2014-2022 年	10000 元/村（社区）	（1）台山市、开平市、恩平市：省财政补助 5000 元/村（社区），市财政补助 5000 元/村（社区）。 （2）鹤山市、蓬江区、江海区、新会区：由市级全额承担，即：10000 元/村（社区）。
2023-2025 年	10000 元/村（社区）	市、县两级按 2:8 比例分担，其中：台山市、开平市、恩平市每年均获得省财政补助 5000 元/村（社区）。

^[1] 说明：台山市、开平市、恩平市每个村（社区）补助资金为 10000 元，省级财政补助 5000 元，市级财政补助 5000 元。

（二）项目内容

1.法律顾问配置与服务覆盖情况。2023-2025 年市司法局及各区（市）司法局，依据广东省及江门市一村（社区）一法律相关工作要求,按每年每村(社区)补助 1 万元的标准(市级分担 20%),将资金下达各区（市）司法局，由各村（社区）委会与法律顾问签订合同，组织开展：法律顾问值班、法治宣传、咨询服务等工作。2023-2025 年期间，全市所有村（社区）均实现配备一名法律顾问，覆盖率达到 100%的目标，完成广东省及江门市对“一村（社区）一法律顾问”的数量要求。

表 1-2 江门市村（社区）及法律顾问配备数量

单位：个；人次

序号	县区	2023 年		2024 年		2025 年	
		村（社区）数量	配备法律 顾问村（社 区）数量	村（社区）数量	配备法律 顾问村（社 区）数量	村（社区）数量	配备法律顾 问村（社区）数量
1	蓬江区	132	132	142	142	142	142
2	江海区	63	63	63	63	64	64
3	新会区	236	236	236	236	236	236
4	台山市	317	317	317	317	321	321
5	开平市	268	268	268	268	269	269
6	恩平市	175	175	175	175	175	175
7	鹤山市	139	139	139	139	139	139
合计		1330	1330	1340	1340	1346	1346

如表 1-2 所示，因行政规划调整，全市 2024 年较 2023 年增加 10 个村(社区)，法律顾问同步增加 10 人次，增长率为 0.75%，

2025 年较 2024 年增加 6 个村（社区），法律顾问同步增加 10 人次，增长率为 0.45%。

2.法律顾问履职服务范围与内容。每年 1 月份，各村（社区）委会结合上年度对法律顾问考核情况、工作实效、双方意愿等，确定本年度服务村（社区）法律顾问人选，并与法律顾问签订合同（服务期限为 1 年），约定服务范围、服务方式及要求等内容，法律顾问具体服务内容如下：

表 1-3 各村（社区）委会与法律顾问约定的服务范围及内容

序号	服务范围及内容	
1	服务范围	1.制订法律服务工作方案； 2.协助甲方做好村（社区）自治管理； 3.为甲方辖区内的群众提供法律咨询； 4.每季度举办一次法治讲座，开展法治宣传； 5.开展人民调解工作。
2	服务方式和要求	1.通过书面、口头、电话、电邮等方式，定期或不定期为甲方提供热情、文明、规范的法律顾问服务； 2.每个月至少到甲方现场提供不少于 8 小时的法律服务。现场服务的具体时间由甲、乙双方协商后，至少提前 3 天予以公示； 3.法治讲座要有讲义提纲、现场照片，并在每季度末提交给镇街司法所备案。讲座时间不计入现场服务的 8 个小时范畴； 4.对可能影响社会稳定或涉及甲方和甲方辖区内群众重大利益的事情，应及时到场或通过电话提出法律意见，并向县级司法行政部门报告； 5.开展各类法律服务，应按要求填写工作日志，一事一记。每半年向所在镇街司法所提交一份工作报告。

（三）绩效目标

查阅 2021-2023 年的《江门市一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金（党建引领基层治理建设资金）绩效目标表》，

项目未设置政策实施周期内的总体绩效目标，分年度设置了年度绩效目标和绩效指标，分年度目标设置及完成情况如下：

表 1-4 2023-2025 年项目绩效目标完成情况表

年度	预期绩效目标	实际完成情况
2023 年	一是法律顾问在全市村（社区）实现全覆盖，群众不出村（社区）即可享受到法律服务，困难群众能够及时得到法律援助，群众对法律服务满意度不断提高；二是基层干部群众的法律意识显著增强，逐步形成知法守法、依法办事的好习惯，能够自觉通过合法途径反映利益诉求，解决矛盾纠纷，维护合法权益；三是基层自治管理明显改善，形成以法治思维和法治方式管理村（社区公共事务），化解基层矛盾纠纷、维护村（居）合法权益的社会和谐稳定的新格局。	基本完成。 2023 年全市 1330 个村（社区）均配备一名法律顾问，覆盖率达到 100%，使群众能及时享受法律咨询、法律援助等服务，群众对法律顾问的服务工作满意度达到 95%以上。2023 年开展 5513 法治宣传活动、17070 次法律咨询服务，为村（社区）出具 327 次法律意见，协助基层化解矛盾纠纷，维护社会稳定。
2024 年	建立政府购买服务与适当对村（社区）法律顾问公益性服务进行经济补贴的经费保障机制，给予每个村（社区）法律顾问每年不少于 1 万元经济补贴经费支持，法律顾问在全市村（社区）实现全覆盖，使群众不出村（社区）即可享受到法律服务，维护村（居）合法权益的社会和谐稳定的新格局。	基本完成。 2024 年给予每个村（社区）1 万元补助，聘请法律顾问为村民及村（社区）委会提供法律咨询、法律援助等服务，2024 年全市 1340 个村（社区）均配备一名法律顾问，覆盖率达到 100%，全年组织 5572 场法治宣传活动，提供 18496 次法律咨询服务，进一步维护村（居）合法权益的社会和谐稳定。
2025 年	建立政府购买服务与适当对村（社区）法律顾问公益性服务进行经济补贴的经费保障机制，给予每个村（社区）法律顾问每年不少于 1 万元经济补贴经费支持，法律顾问在全市村（社区）实现全覆盖，使群众不出村（社区）即可享受到法律服务，维护村（居）合法权益的社会和谐稳定的新格局。	未到考核期限。 2025 年给予每个村（社区）1 万元补助，聘请法律顾问为村民及村（社区）委会提供法律咨询、法律援助等服务，第一季度完成 1309 场法治宣传活动，提供 4602 次法律咨询服务，使群众不出村（社区）即可享受到法律服务，维护村（居）合法权益的社会和谐稳定的新格局。

表 1-5 2023-2025 年项目绩效指标完成情况表

年度	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	完成值	完成率/备注
2023 年	产出指标	数量指标	村（社区）法律顾问兼职人民调解员数（人）	385	396	102.86%
			村（社区）法律顾问年开展法治宣传次数（场）	5296	5513	104.10%
			村（社区）法律顾问年提供咨询次数（次）	16000	17070	106.69%
			每月到村（社区）提供法律服务（含非现场服务折抵时间）时间（小时）	≥8	≥8	大部分村（社区）法律顾问提供至少 8 小时的法律服务。但个别法律顾问工作日志显示时间不足 8 个小时。
		质量指标	法律顾问全覆盖率（%）	100	100	100.00%
			考核评估合格率（%）	≥98	100	102.04%
		时效指标	法律咨询（含现场和非现场咨询）的解答及时率（%）	100	100	100.00%
	效益指标	社会效益指标	基层干部群众法律意识水平	显著增强	有一定增强效果	缺少基层干部及群众对普法知识的普及率和知晓率提升、法治观念与态度改变等佐证材料。
		可持续影响指标	对法治工作发挥的积极影响	长期	有一定积极影响	法律顾问提供法律咨询服
		服务对象满意度指标	村（居）委、群众等服务对象满意度（%）	≥95	≥95	务、出具专业法律意见，对法治工作产生了积极影响。
2024 年	产出指标	数量指标	村（社区）法律顾问兼职人民调解员数	≥1330 人	1340 人次	100.00%
			村（社区）法律顾问年开展法治宣传次数	≥1 场（含线上）/每	≥1 场（含线上）/每	100.00%

年度	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	完成值	完成率/备注
				季度	季度	
			村（社区）法律顾问年提供咨询次数	≥ 17000 次	18496	108.80%
			每月到村（社区）提供法律服务时间（小时）	≥ 8 小时（含非现场折抵时间）	≥ 8	大部分村（社区）法律顾问提供至少 8 小时的法律服务。但个别法律顾问工作日志显示时间不足 8 个小时。
		质量指标	法律顾问覆盖率（%）	100	100	100%
			年度法律顾问工作考核评估合格率（%）	≥ 97	100%	103.09%
		时效指标	法律咨询（含现场和非现场）的及时解答率（%）	≥ 98	100	100.00%
			补贴下拨及时率（%）	100	100	100%
		成本指标	法律顾问补贴经费（万元/年/村）	1	1	100%
	效益指标	社会效益指标	基层干部群众法律意识水平	显著增强	有一定增强效果	缺少基层干部及群众对普法知识的普及率和知晓率提升、法治观念与态度改变等佐证材料。
			法律问题解决率（%）	≥ 95%	参与 81 次矛盾纠纷调解	问题解决是否成功缺少衡量的标准及依据，无法准确掌握问题完成解决的比例。
		可持续影响指标	对基层法治建设的影响	长期	有一定积极影响	法律顾问提供法律咨询服务、出具专业法律意见，对法治工作产生了积极影响。
	满意度指标	服务对象满意度指标	村（居）委会工作人员满意度（%）	≥ 95	≥ 95	100.00%
			群众满意度（%）	≥ 95	≥ 95	100.00%
2025 年	成本指标	经济成本指标	每村（社区）补贴 1 万元的标准	≤ 1 万元	1 万元	100%
	产出指标	数量指标	村（社区）法律顾问兼职人民调解	≥ 1346 人	1346 人次	100%

年度	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	完成值	完成率/备注
			员数			
			村（社区）法律顾问年开展法治宣传次数	每季度村（社区）不少于1场（含线上）	1309场	第一季度已开展1309场法治宣传，剩余37个村（社区）未完成法治宣传工作。
			村（社区）法律顾问年提供咨询次数	≥17000次	4602	27.07%
			每月到村（社区）提供法律服务时间（小时）	不低于8小时（含非现场折抵时间）	≥8	大部分村（社区）法律顾问提供至少8小时的法律服务。但个别法律顾问工作日志显示时间不足8个小时。
		质量指标	年度法律顾问工作考核评估合格率（%）	≥97	未到考核期限	未到考核期限
		时效指标	法律咨询（含现场和非现场）的及时解答率（%）	≥98	100%	102.04%
	效益指标	社会效益指标	基层干部群众法律意识水平	显著增强	有一定增强效果	缺少基层干部及群众对普法知识的普及率和知晓率提升、法治观念与态度改变等佐证材料。
	满意度指标	服务对象满意度指标	村（居）委、群众等服务对象满意度（%）	95%	未到考核期限	未到考核期限

（四）资金安排及使用

1.资金安排情况

（1）省、市、区（市）三级资金总体情况

2023-2025年省级、市级、区（市）级资金共安排4016万元

用于开展一村一法律工作，其中：省级资金安排 1142.5 万元（占比 28.45%）、市级资金 803.2 万元（占比 20%）、区（市）级配套资金 2070.3 万元（占比 51.55%），具体如下：

表 1-6 2023-2025 年各级资金配套情况

单位：万元

区（市） 名称	年度	各级资金安排情况			合计
		省级资金	市级资金	区（市）级资金	
蓬江区	2023 年	/	26.4	105.6	132
	2024 年	/	28.4	113.6	142
	2025 年	/	28.4	113.6	142
	小计	/	83.2	332.8	416
江海区	2023 年	/	12.6	50.4	63
	2024 年	/	12.6	50.4	63
	2025 年	/	12.8	51.2	64
	小计	/	38	152	190
新会区	2023 年	/	47.2	188.8	236
	2024 年	/	47.2	188.8	236
	2025 年	/	47.2	188.8	236
	小计	/	141.6	566.4	708
台山市	2023 年	158.5	63.4	95.1	317
	2024 年	158.5	63.4	95.1	317
	2025 年	160.5	64.2	96.3	321
	小计	477.5	191	286.5	955
开平市	2023 年	134	53.6	80.4	268
	2024 年	134	53.6	80.4	268
	2025 年	134.5	53.8	80.7	269
	小计	402.5	161	241.5	805
恩平市	2023 年	87.5	35	52.5	175
	2024 年	87.5	35	52.5	175
	2025 年	87.5	35	52.5	175
	小计	262.5	105	157.5	525
鹤山市	2023 年	/	27.8	111.2	139
	2024 年	/	27.8	111.2	139
	2025 年	/	27.8	111.2	139
	小计	/	83.4	333.6	417
合计	2023 年	380	266	684	1330

区（市） 名称	年度	各级资金安排情况			合计
		省级资金	市级资金	区（市）级资金	
	2024 年	380	268	692	1340
	2025 年	382.5	269.2	694.3	1346
	小计	1142.5	803.2	2070.3	4016

（2）省级资金安排情况

根据《广东省财政厅关于提前下达 2023 年社会治理专项资金（公共法律服务）的通知》（粤财政法〔2022〕120 号）、《广东省财政厅关于提前下达 2024 年一村（社区）一法律顾问和法律援助补助资金的通知》（粤财政法〔2023〕110 号）等文件，2023-2025 年期间，省财政厅于每年 11-12 月期间，提前下达下一年度一村（社区）一法律顾问补助资金，三年共下达 1142.5 万元资金，其中：台山市 477.5 万元（占比 41.79%）、开平市 402.5 万元（占比 35.23%）、恩平市 262.5 万元（占比 22.98%），详见表 1-7。

表 1-7 2023-2025 年省级资金下达情况

单位：万元

年度	县区	下达金额	资金占比	资金下达时间	资金下达文号
2023 年	台山市	158.5	13.87%	2022 年 11 月 15 日	粤财政法 〔2022〕120 号
	开平市	134	11.73%		
	恩平市	87.5	7.66%		
	小计	380	33.26%		
2024 年	台山市	158.5	13.87%	2023 年 12 月 1 日	粤财政法 〔2023〕110 号
	开平市	134	11.73%		
	恩平市	87.5	7.66%		
	小计	380	33.26%		
2025 年	台山市	160.5	14.05%	2024 年 11 月	粤财政法

年度	县区	下达金额	资金占比	资金下达时间	资金下达文号
	开平市	134.5	11.77%	25 日	〔2024〕123 号
	恩平市	87.5	7.66%		
	小计	382.5	33.48%		
合计	台山市	477.5	41.79%	/	/
	开平市	402.5	35.23%		
	恩平市	262.5	22.98%		
	合计	1142.5	100.00%		

（3）市级资金安排情况

2023-2025 年期间，市财政局按市、区（市）两级 2:8 的比例，下达 803.2 万元，其中：2023 年下达 266 万元（占比 33.12%）、2024 年下达 268 万元（占比 33.37%）、2025 年下达 269.2 万元（占比 3.52%），2023-2025 年市级资金下达数逐年增长，主要原因是：按照行政规划，2024 年江门市域境内新设立 10 个社区（蓬江区），2025 年江门市域境内新设立 6 个村（社区）（江海区 1 个、台山市 4 个、开平市 1 个村），按照一个村（社区）1 万元/年的政策补助标准，市级下达资金逐年增长。

表 1-8 2023-2025 年市级资金下达情况

单位：万元

年度	下达资金额度	资金占比	资金下达日期	资金下达文号
2023 年	266	33.12%	2023 年 3 月 9 日	江财行〔2023〕17 号
2024 年	268	33.37%	2023 年 12 月 21 日、 2024 年 1 月 15 日	江财行〔2023〕112 号、 江财行〔2024〕3 号
2025 年	269.2	33.52%	2025 年 3 月 7 日	江财行〔2025〕17 号
合计	803.2	100.00%	/	/

根据 2023-205 年资金下达文件，台山市下达资金占比最高（占比 23.78%），共下达 191 万元；其次是开平市下达资金 161 万元（占比 20.04%）；江海区下达资金最少，为 38 万元（占比 4.73%），资金下达数据主要依据各区（市）管辖的村（社区）数量，管辖的村（社区）数量较多，下达资金高，详见表 1-9。

表 1-9 2023-2025 年各区（市）市级资金安排情况

单位：万元

区（市）名称	市级资金安排情况				
	2023 年	2024 年	2025 年	小计	资金占比
蓬江区	26.4	28.4	28.4	83.2	10.36%
江海区	12.6	12.6	12.8	38	4.73%
新会区	47.2	47.2	47.2	141.6	17.63%
台山市	63.4	63.4	64.2	191	23.78%
开平市	53.6	53.6	53.8	161	20.04%
恩平市	35	35	35	105	13.07%
鹤山市	27.8	27.8	27.8	83.4	10.38%
合计	266	268	269.2	803.2	100.00%

（4）区（市）级资金配套情况

根据基础信息表及各区（市）资金批复文件，2023-2025 年期间，各区（市）共配套资金 2070.30 万元用于开展一村（社区）一法律工作，其中：新会区配套资金最多（566.4 万元，占比 27.36%），其次是鹤山市（333.6 万元，占比 16.11%），江海区配套资金最少（152 万元，占比 7.34%）。

表 1-10 各区（市）资金配套情况表

单位：万元

区（市）名称	区（市）级资金安排情况				
	2023 年	2024 年	2025 年	小计	资金占比
蓬江区	105.6	113.6	113.6	332.8	16.07%
江海区	50.4	50.4	51.2	152	7.34%
新会区	188.8	188.8	188.8	566.4	27.36%
台山市	95.1	95.1	96.3	286.5	13.84%
开平市	80.4	80.4	80.7	241.5	11.66%
恩平市	52.5	52.5	52.5	157.5	7.61%
鹤山市	111.2	111.2	111.2	333.6	16.11%
合计	684	692	694.3	2070.3	100.00%

上述各区（市）配套资金差异较大的主要原因：一是每年省均按 5000 元/村的标准下达补助至台山市、开平市、恩平市，其他区（市）没有省级补助资金。二是按照 10000 万元/村·年的补助标准，市、区（市）2:8 的配套比例，各区（市）管辖村（社区）数量不一致，配套资金也不一致。

2. 资金发放程序

各区（市）收到资金后，会在每年度 7 月、12 月印发考核评估通知，组织各镇街司法所、村（社区）委会对法律顾问的服务质量、效率进行考核，并结合考核结果，支付法律顾问补贴资金，具体流程如下：

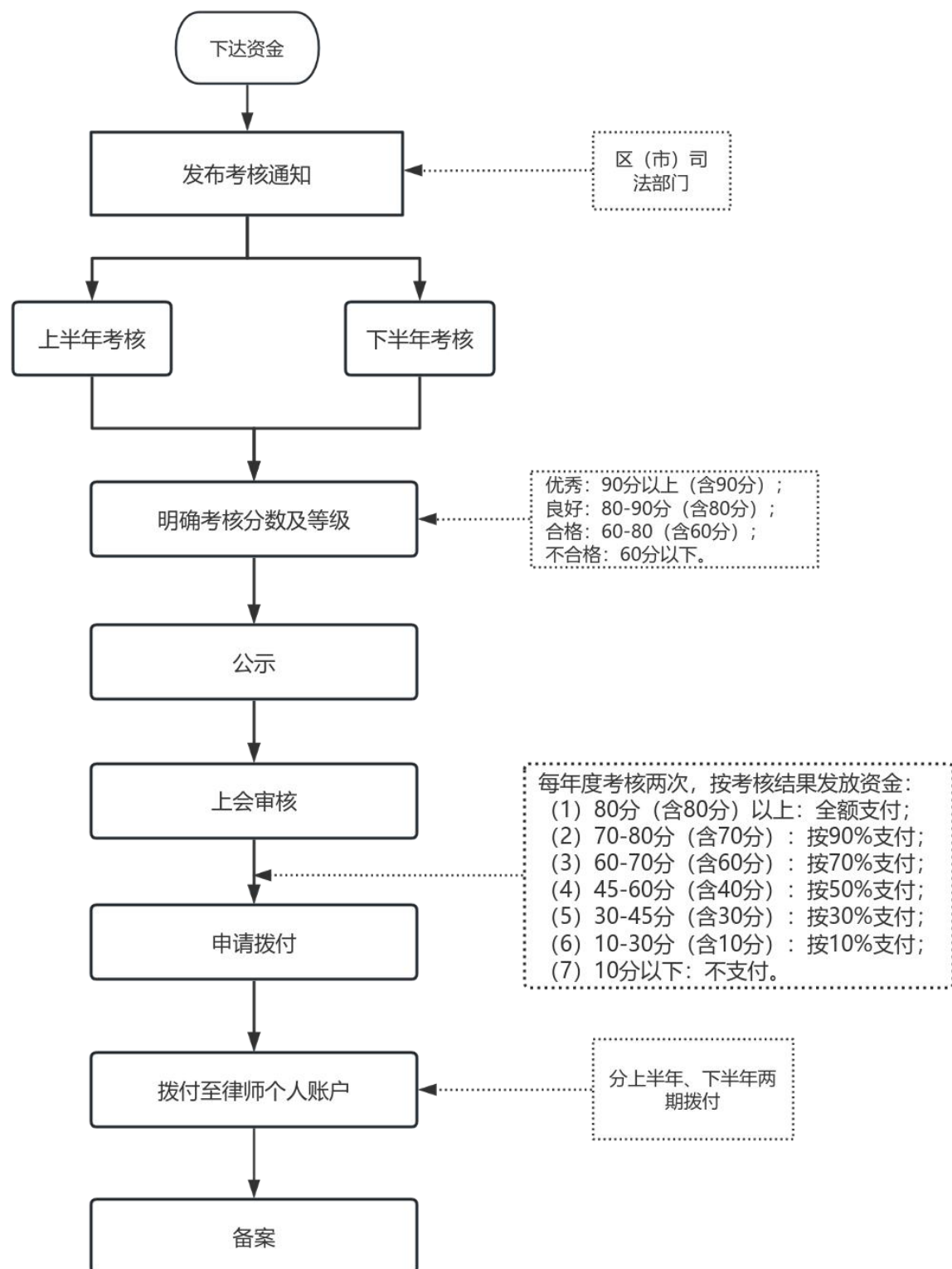


图 1-1 资金拨付流程图

3.资金支出情况

2023-2025 年省级、市级资金均已下达各区（市）司法局，根据各区（市）资金支出凭证及支出明细表，截至 2025 年 3 月 31 日，省、市、区（市）三级财政共安排 4016 万元，实际支出 1918.9 万元，资金支出率为 47.78%，其中：2023 年资金支出率为 85.10%（预算 1330 万元，实际支出 1131.8 万元）、2024 年资金支出率为 58.74%（预算 1340 万元，实际支出 787.1 万元）、2025 年资金支出率为 0.00%（预算 1346 万元，实际支出 0 万元，截至 2025 年 3 月 31 日，未到半年度考核期限，资金未支出）。经了解，现阶段资金支出率偏低的原因为：各区（市）财力紧张，配套资金无法及时到位，市级资金滞留在各区（市）财政部门，未及时拨付给法律顾问。具体支出情况详见表 1-11。

表 1-11 省、市、区（市）级资金实际支出情况表

单位：万元

区（市） 名称	年度	省级资金			市级资金			区（市）级配套资金			合计		
		预算数	支出 数	支出率	预算数	支出 数	支出率	预算数	支出 数	支出率	预算 数	支出 数	支出率
蓬江区	2023 年	/	/	/	26.4	26.4	100.00%	105.6	0	0.00%	132	26.4	20.00%
	2024 年	/	/	/	28.4	0	0.00%	113.6	0	0.00%	142	0	0.00%
	2025 年	/	/	/	28.4	0	0.00%	113.6	0	0.00%	142	0	0.00%
	小计	/	/	/	83.2	26.4	31.73%	332.8	0	0.00%	416	26.4	6.35%
江海区	2023 年	/	/	/	12.6	12.6	100.00%	50.4	50.4	100.00%	63	63	100.00%
	2024 年	/	/	/	12.6	12.6	100.00%	50.4	0	0.00%	63	12.6	20.00%
	2025 年	/	/	/	12.8	0	0.00%	51.2	0	0.00%	64	0	0.00%
	小计	/	/	/	38	25.2	66.32%	152	50.4	33.16%	190	75.6	39.79%
新会区	2023 年	/	/	/	47.2	47.2	100.00%	188.8	188.8	100.00%	236	236	100.00%
	2024 年	/	/	/	47.2	47.2	100.00%	188.8	188.8	100.00%	236	236	100.00%
	2025 年	/	/	/	47.2	0	0.00%	188.8	0	0.00%	236	0	0.00%
	小计	/	/	/	141.6	94.4	66.67%	566.4	377.6	66.67%	708	472	66.67%
台山市	2023 年	158.5	158.5	100.00%	63.4	63.4	100.00%	95.1	95.1	100.00%	317	317	100.00%
	2024 年	158.5	158.5	100.00%	63.4	63.4	100.00%	95.1	95.1	100.00%	317	317	100.00%
	2025 年	160.5	0	0.00%	64.2	0	0.00%	96.3	0	0.00%	321	0	0.00%
	小计	477.5	317	66.39%	191	126.8	66.39%	286.5	190.2	66.39%	955	634	66.39%

区（市） 名称	年度	省级资金			市级资金			区（市）级配套资金			合计		
		预算数	支出 数	支出率	预算数	支出 数	支出率	预算数	支出 数	支出率	预算 数	支出 数	支出率
开平市	2023 年	134	134	100.00%	53.6	53.6	100.00%	80.4	80.4	100.00%	268	268	100.00%
	2024 年	134	134	100.00%	53.6	0	0.00%	80.4	0	0.00%	268	134	50.00%
	2025 年	134.5	0	0.00%	53.8	0	0.00%	80.7	0	0.00%	269	0	0.00%
	小计	402.5	268	66.58%	161	53.6	33.29%	241.5	80.4	33.29%	805	402	49.94%
恩平市	2023 年	87.5	87.5	100.00%	35	35	100.00%	52.5	52.5	100.00%	175	175	100.00%
	2024 年	87.5	87.5	100.00%	35	0	0.00%	52.5	0	0.00%	175	87.5	50.00%
	2025 年	87.5	0	0.00%	35	0	0.00%	52.5	0	0.00%	175	0	0.00%
	小计	262.5	175	66.67%	105	35	33.33%	157.5	52.5	33.33%	525	262.5	50.00%
鹤山市	2023 年	/	/	/	27.8	27.8	100.00%	111.2	18.6	16.73%	139	46.4	33.38%
	2024 年	/	/	/	27.8	0	0.00%	111.2	0	0.00%	139	0	0.00%
	2025 年	/	/	/	27.8	0	0.00%	111.2	0	0.00%	139	0	0.00%
	小计	/	/	/	83.4	27.8	33.33%	333.6	18.6	5.58%	417	46.4	11.13%
合计	2023 年	380	380	100.00%	266	266	100.00%	684	485.8	71.02%	1330	1131.8	85.10%
	2024 年	380	380	100.00%	268	123.2	45.97%	692	283.9	41.03%	1340	787.1	58.74%
	2025 年	382.5	0	0.00%	269.2	0	0.00%	694.3	0	0.00%	1346	0	0.00%
	小计	1142.5	760	66.52%	803.2	389.2	48.46%	2070.3	769.7	37.18%	4016	1918.9	47.78%

如表 1-11 所示，截至 2025 年 3 月 31 日，江门各区（市）中，2023 年总体资金支出率为 85.10%，除蓬江区、鹤山市的资金未达 100%外，其他区（市）资金支出率均为 100%，其中：蓬江区资金支出率最低，仅为 20%，鹤山市支出率为 33.38%。2024 年总体资金支出率为 58.74%，其中：新会区、台山市资金支出率达到 100%，开平市、恩平市资金支出率均为 50%，江海区资金支出率为 20%，蓬江区、鹤山市资金支出率为 0%。2025 年因未到年中评估考核时间节点，各区（市）暂未将资金拨付给法律顾问。各区（市）在一村（社区）一法律专项政策补贴的支出率现状，能反映出江门市各区（市）财政资源的投入压力很大。

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得分 18.5 分，得分率为 88.10%。

市司法局及各区（市）司法局依据《关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见》（粤委办发电〔2014〕42 号）、《江门市财政局 江门市司法局关于印发〈一村（社区）一法律顾问工作经费市级专项资金(党建引领基层治理建设资金)管理办法(修订)〉的通知》（江财行〔2024〕16 号）等决策部署实施项目，项目补助标准、支出范围、管理程序等内容基本明确，立项决策充分且经过前期论证。**主要存在问题：**绩效目标设置质量有待提高。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得分 14.5 分，得分率为 76.32%。

市司法局及各区（市）司法局基本能按照文件要求，经考核、公示、上会、申请拨付等程序，再将资金拨付给法律顾问，各区（市）司法局每季度抽查督导律师工作台账，并给予督导意见，督促法律顾问提高服务质量。**主要存在问题：**资金管理不善、值班机制不健全、线上渠道不通畅、考核机制不完善、日志管理不及时、打卡机制执行不力。

（三）产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 28.47 分，得分率为 94.9%。

2023-2025 年期间，江门市各村（社区）均已配备法律顾问，法律顾问服务覆盖率为 100%，截至 2025 年 3 月 31 日，合计开展 12394 次法治宣传活动，提供 40168 次咨询服务。**主要存在问题：**法治宣传未达标、咨询数据真实性存疑和服务时间不达标等。

（四）效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 25 分，得分率为 83.33%。

2023 年 1 月 1 日至 2025 年 3 月 31 日期间，全市法律顾问参与矛盾纠纷调解数为 174 次，提供法律援助 49 次，出具法律意见 860 次。**主要存在问题：**纠纷调解成效不明、法律援助参与下滑和法治宣传覆盖面窄等。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合项目决策、管理、产出和效益四方面综合对政策进行评价分析，评价工作组认为：市司法局及各区（市）司法局、镇街司法所、各村（社区）委会通过遴选和考核续聘方式，高效实现全市 1346 个村（社区）法律顾问 100%覆盖，2023-2025 年期间（截至 2025 年 3 月 31 日），累计出具 860 次法律意见，开展法律咨询服务 40168 次，参与调解矛盾纠纷 174 次，提供法律援助 49 次，举办法治宣传活动 12394 次，推动了基层治理各项工作更加规范有序，为基层社会治理现代化注入法治动力。但也存在一些值得关注的问题，具体为：前期谋划不足，律师专业与区域性特征匹配程度有待提高；公示信息不够全面，未形成稳定持续的值班机制；线上宣传渠道不够畅通，法治宣传覆盖面较窄；组织执行有效性不足，法律顾问管控手段存在缺漏；绩效目标设置不够合理，绩效管理意识待提升。经综合评价，本项目绩效评价得分为 86.47 分，绩效等级为：良。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值（分）	评价得分（分）	得分率
评价总得分	100	86.47	86.47%
一、决策	21	18.5	88.10%
二、管理	19	14.5	76.32%
三、产出	30	28.47	94.90%
四、效益	30	25	83.33%

四、主要绩效

（一）统筹律师资源配置，法律顾问服务实现区域全覆盖

2023-2025 年期间，市司法局及各区（市）司法局，创新资源统筹模式与严格人员选拔机制，统筹整合全市超 90 家律所资源，遵循“公平公正、广泛参与”的原则，采用公开遴选、考核续聘相结合的方式，建立动态化法律服务团队管理体系，实现全市 1346 个村（社区）法律顾问 100%覆盖。对已在岗法律顾问实施半年度考核一次，以服务质量、群众满意度为核心指标，考核合格者优先续聘，形成“能者上、优者留”的良性循环，确保每位法律顾问均能为村（社区）委会及村民提供高质量的法律服务，为乡村振兴、区域社会治理现代化注入法治动能。

（二）建立常态化服务机制，各类法律服务形式逐渐获得群众认可

2023-2025 年期间，江门市建立“市、区司法局统筹+镇街司法所督导+村（社区）对接”的三级联动机制，明确法律顾问每月至少到村（社区）服务 8 小时、每季度开展 1 场法治讲座，确保服务常态化。各村（社区）法律顾问积极参与村（社区）重大决策法律论证、合同审查，协助化解各类矛盾纠纷，三年累计开展法律咨询服务 40168 次，参与调解矛盾纠纷 174 次，提供法律援助 49 次，举办法治宣传活动 12394 次，其中：2024 年开展法治宣传活动 5572 场，较 2023 年同比增长 1.07%，法律咨询服务

次数同比增长 8.35%，各村（社区）委会及村民对法律顾问的服务满意度达到 95%。实施“一村（社区）一法律顾问”项目，切实打通了法律服务群众的“最后一公里”，为构建和谐稳定的基层社会环境提供坚实的法治保障。

表 4-1 2023-2025 年法律顾问提供法律服务情况

指标名称	2023 年	2024 年	2025 年(截至 2025 年 3 月 31 日)	合计
法治宣传活动场次（次）	5513	5572	1309	12394
法律咨询次数（次）	17070	18496	4602	40168
出具法律意见次数（次）	327	434	99	860
参与矛盾纠纷调解次数（次）	74	81	19	174
法律援助次数（次）	24	21	4	49
其他法律服务次数（次）	451	402	92	945
合计	23459	25006	6125	54590

（三）协助自治管理，基层法治水平进一步提升

2023-2025 年期间，各村（社区）法律顾问通过深度参与村（社区）自治管理，为村规民约制定、矛盾纠纷调解、重大事项决策等提供专业法律指导，帮助村（社区）起草、审查经济合同，助力基层实现“依法决策、依规办事”，比如：部分法律顾问为村（社区）提供招投标管理、装修合同争议、“三资”管理法律法规等服务，出具合同审查、拟定意见等，2023-2025 年 3 月 31 日共出具 860 次法律意见，其中：2024 年出具 434 次法律意见，较 2023 年同比增长 32.72%，有效协助村（社区）委会完善了自

治管理架构，显著提升基层法治化水平，为乡村振兴筑牢法治根基，形成了“办事依法、遇事找法”的基层治理新风尚。

五、存在问题

（一）前期谋划不足，律师专业与区域性特征匹配程度有待提高

一村（社区）一法律政策自 2014 年实施至今已近 11 年，已全面实现所有村（社区）法律顾问 100%覆盖。但目前政策仅提出“每村（社区）至少配备 1 名法律顾问”“每月至少服务 8 小时”等数量指标，在选聘法律顾问时，主要依据属地原则及报名先后顺序，对“法律顾问的专业方向与区域需求适配性”缺乏具体规定，没有充分考虑律师的专业特长和对特定区域的服务精准度要求，如：如农村地区可能更关注土地纠纷、婚姻家庭等问题，而城市社区可能更关注物业管理、消费者权益保护等，目前未结合不同区域的法律需求特点、热点及难点，精准匹配法律顾问，存在基层服务中出现追求“形式覆盖”数量，忽视“专业适配”的现象，可能导致律师被分配到不擅长或不了解区域特性的业务领域，无法发挥专业优势，难以提供优质法律服务的情况。

（二）公示信息不够全面，未形成稳定持续的值班机制

一是未公布法律顾问值班时间。如抽查提供的法律顾问公示牌，缺少法律顾问值班时间，且未通过粤省事小程序公示法律顾问信息，部分村（社区）已公示法律顾问信息但缺少具体值班时

间，也未在当地公众号及门户网站进行信息公示，畅通村（社区）法律顾问信息和服务时间的查询渠道。

二是法律顾问到村值班时间随意性大。现场了解：各区（市）法律顾问主要是提前 2-3 天以临时口头申请、简短短信或微信通知等方式告知村（社区）委会，缺乏稳定的线上（如微信群、公众号）或线下（如固定公示栏）长期公示机制，也缺乏每月固定周期或长期规划，服务日期、时段由律师个人日程主导，会导致村民因信息传递滞后错过咨询时机、村民“扑空”的现象，进而影响咨询服务量，比如咀厚村全年服务咨询次数仅 2 次，2024 年、2025 年没有群众咨询。这种随机性导致村民难以形成稳定的服务预期，极大削弱了法律顾问制度的实际效用，也不能反映财政投入的绩效。

（三）线上宣传渠道不够畅通，法治宣传覆盖面较窄

一是微信群人数偏少，未建立有效的线上沟通渠道。本次抽查发现，个别村（社区）暂未建立村民微信咨询群，比如：江海区、蓬江区以及鹤山市的连城村、龙溪村没有提供建立微信群的佐证材料，个别村（社区）微信群刚建立（比如：七堡工贸城社区、城东社区），大部分村（社区）微信群实为村（社区）委与法律顾问的工作联络群，且人数较少（10 人左右，律所工作人员占 3-4 人），也未建立有效的线上沟通渠道（比如：村务通 APP、村（社区）广播站、村（社区）微信公众号以及其他村（社区）

自媒体平台线上沟通渠道）。

二是法治宣传参与人次较少。各村（社区）虽完成每季度一次的法治宣传活动任务，但未利用当地村民微信群、短视频、新媒体平台等群众喜闻乐见的工具，进行线上预热和宣传，本次抽查各区（市）的法治宣传活动举办情况，均存在很多群众不知道活动的开展时间和内容，大部分活动参与人次仅为 10 人甚至低于 10 人，参与人次极少、覆盖面窄，不仅造成人力、物力、财力等资源的浪费，更重要的是无法满足基层群众日益增长的法律需求，不利于法治社会建设在基层的推进和落实。

（四）组织执行有效性不足，法律顾问管控手段存在缺漏

一是未及时跟进法律顾问工作日志填报情况。抽查发现较多法律顾问未及时填报工作日志，部分法律顾问延期 100 天甚至 200 天左右才完成日志填报，导致填报流于形式，另外，镇街司法所及村（社区）委会也未能及时确认审批法律顾问工作日志，比如：截至 2025 年 6 月中旬，鹤城镇 40.14%的工作日志显示“待村社确认”；恩城镇 53.28%的工作日志显示“待管理机关确认”；水口镇 78.20%工作日志显示“待村社确认”，78.55%显示“待管理机关确认”。以上工作日志未及时录入，或录入后未及时确认日志状态，不利于充分有效监督法律顾问履职情况，也与《村（社区）法律顾问工作日志制作指引》提出：“镇街司法所应当自收到村（社区）法律顾问在管理系统填写的工作日志后 5 日内确认

并填写意见，当月日志的确认最迟于次月前3日内完成”的要求存在偏离。

二是评估考核缺少得扣分原因，较难对标实施整改。各村（社区）均明确对法律顾问的考核指标体系，并按评分要求开展量化评分考核，本次抽查发现，各村（社区）对法律顾问的考核仅表述实际得分，缺少得扣分原因分析，无法判断法律顾问实际失分原因，为下一步工作提供整改指引，进一步提高法律顾问工作质量及实效。也缺少法律顾问起草、审核、修订村（社区）自治组织章程、村规民约、协助解决村（社区）换届选举法律问题等考核佐证材料（指标基本得满分，缺少得分证明材料）。

三是未严格执行法律顾问值班打卡机制。现场查看系统发现，2025年1月1日至2025年5月29日，除台山市、恩平市对法律顾问值班期间在系统完成打卡制定明确要求，蓬江区、江海区、新会区、开平市、鹤山市均未执行该项要求，且台山市、恩平市法律顾问正常打卡数量占比分别为66.96%、24.63%，数量较低，其他区（市）正常打卡数量占比低于1%或为0次。打卡制度未严格执行，既难以监控法律顾问实际工作量，也给年终服务数据统计带来难度。

（五）绩效目标设置不够合理，绩效管理意识待提升

一是未设置总体绩效目标。查阅三年的绩效目标申报表，均未设置政策实施期内的总体绩效目标。**二是**个别绩效指标设置不

够规范，指标考核单位不够清晰。比如：“村（社区）法律顾问兼职人民调解员数”指标，2024 年指标值为“1330 人”，2025 年指标值为“ ≥ 1346 人”。书面评审及现场了解发现：部分法律顾问同时兼任多个村（社区）（按照广东省要求，1 名律师担任法律顾问的村（社区）数量原则上不超过 5 个），实际配备法律顾问数量（每年度法律顾问约为 400 人）与全市村（社区）数量存在较大差异，市司法局表示该指标值考核单位应为“人次”，绩效指标名称设置不够规范。三是个别指标考核口径不清晰，较难提供指标达成佐证材料。比如：“法律问题解决率”指标，未明确问题解决的衡量标准，也缺少持续跟踪问题解决成效的措施，难以判断指标完成情况。又如：“法律咨询（含现场和非现场）的及时解答率”指标，缺少法律咨询解答的时效要求，难以判断解答的及时性。四是个别定性指标较难衡量。比如：“基层干部群众法律意识水平”指标，指标值为“显著增强”，“对法治工作发挥的积极影响”指标，指标值为“长期”，上述指标为定性指标，且缺少严谨的评级方式、程序和定期评判机制，也未设置可衡量可比较的标准，较难衡量其预期程度。五是绩效指标设置不够全面。缺少“法治宣传覆盖人次”“出具法律意见次数”等关键效益指标。

六、相关建议

（一）优化法律顾问选聘机制，强化服务过程动态适配

首先，对于需新选聘法律顾问的村（社区），建议市司法局、区（市）司法局、镇街、村（社区）依托历年纠纷调解数据、村（社区）网格化管理记录及法律服务热线咨询台账，梳理高频问题，根据法律顾问擅长专业及处理案件数量，按“区域特点”匹配法律顾问，比如：对城区社区（如商贸集中区），优先选任擅长婚姻家庭、物业管理、劳动纠纷的律师；对农业大镇（如粮食种植区、特色产业村），重点匹配熟悉土地承包法、乡村振兴促进法、集体资产监督管理条例的“涉农律师”；对城乡结合部（如流动人口密集区），侧重选任精通治安管理处罚法、租赁合同纠纷处理的复合型律师。**其次**，对于持续服务的法律顾问，由司法行政部门联合律所进行“专业能力培训”，邀请长期服务特定区域的资深律师分享经验，如城中村法律顾问讲解“集体土地出租与城市化改造交叉问题处理”，老旧小区法律顾问传授“加装电梯邻里协调策略”，通过案例教学让持续服务的法律顾问快速掌握区域隐性规则，强化专业与需求的适配性。**最后**，建议每季度末，村（社区）通过“线上问卷星+线下意见箱”收集居民诉求变化，重点标注新增高频问题（如汛期农村可能出现的水利设施纠纷），同步更新至区域需求标签。司法行政部门据此微调律师服务重点，并组织相关培训，必要时协调跨领域律师提供专项支持。

（二）完善法律顾问值班机制，破解信息不对称难题

一是建立“三固定”值班机制。首先，**固定值班地点**，各村（社区）应选定固定的值班服务地点，优先选择村党群服务中心、便民服务站等交通便利、标识明显的场所，张贴法律顾问服务流程与咨询须知等内容。**其次，固定值班人员**，对只有一名法律顾问的村（社区），应与法律顾问提前沟通好值班时间，固定值班人员。对于团队服务制的法律顾问团队，应根据各村（社区）实际需求与法律顾问专业特长，明确值班人员，当固定法律顾问因不可抗力因素无法到岗时，及时从团队内调配专业相近的人员进行替换。被替换人员需在24小时内与原法律顾问完成工作交接，包括未处理完的咨询案件、村民诉求等内容，保证服务的连续性。**最后，固定值班时间**，各区（市）司法局、镇街司法所，应结合村（社区）实际情况，明确法律顾问每月固定值班时间，避开村民农忙时段，确保服务与村民需求高度契合。若法律顾问因特殊情况需调整值班时间，需提前向村（社区）委会书面申请，详细说明调整原因与调整后的时间安排。经审批通过后，及时通过“粤省事”小程序、政府公众号、门户网站、村务公开栏等线上线下全渠道同步更新，保障村民及时获取准确信息。

二是完善信息公示体系，多渠道公示值班时间与法律顾问信息。**线上方面：**省司法厅已在“粤省事”小程序公示部分法律顾问基本信息，建议结合本区域实际情况，核查法律顾问信息公示

的准确性、全面性、完整性，确保每个村（社区）法律顾问的信息均予以公示，并同步公示每月固定值班时间。同时，在当地政府公众号及门户网站公示法律顾问信息（法律顾问的姓名、执业证号、擅长领域、联系方式等），定期更新值班安排表与顾问简介，确保信息公开透明，便于村民快速获取。**线下方面：**在各村党群服务中心、村务公开栏等显著位置，张贴法律顾问值班安排表与个人信息海报，附上二维码链接至线上公示平台，方便村民随时扫码查看详细内容，并在法律顾问公示牌上增加值班时间。对于老年群体，可由村干部协助打印纸质版值班表发放到户。

（三）拓展多元线上沟通渠道，提高法治宣传触达率

一是组建多层次微信群体系。**首先**，以村（社区）为单位，由法律顾问牵头组建“XX村（社区）法律顾问服务微信群”，作为村民咨询法律问题的主阵地。群内设置“法律顾问+村干管理员+志愿者”三人运营组，明确具体分工，法律顾问负责专业答疑，村干管理员负责群规维护与信息转发，志愿者负责收集村民需求并反馈。**其次**，利用村（社区）现有宣传阵地为线上群“导流”，例如：通过村广播/大喇叭播报法律顾问入群福利（如“扫码进群可免费咨询土地纠纷问题”），在村务公开栏/宣传栏张贴群二维码海报，标注“扫码进群领《农村常用法律手册》电子版”；通过村（社区）工作人员入户走访：结合信息采集、法治宣传等工作，面对面引导村民入群，重点覆盖老年人、留守妇女等群体；

在村（社区）微信公众号/视频号：每周发布法律顾问值班动态、典型案例解读（如“村民老张因宅基地纠纷起诉，结果……”），文末附服务群二维码。**再次**，制定法律顾问服务群管理公告，明确群内禁止发布无关信息（如广告、谣言），法律顾问需承诺“工作日 24 小时内回复简单咨询、复杂问题 3 个工作日内答复”，村干部管理员需及时清理违规内容并公示处理结果，营造“专业、可靠、有序”的交流环境。**最后**，定期在群内推送法律知识、值班动态，鼓励村民在线咨询。

二是创新法治宣传模式，提高触达率。**首先**，精准策划法治宣传方案，通过线上问卷、微信群投票、入户访谈等方式，了解村民在婚姻家庭、土地纠纷、劳动权益等方面的实际法律需求，根据需求定制法治宣传主题。针对参与人次少的问题，采用“分众宣传”策略，例如为老年群体开展“防诈骗法律讲堂”，为务工人员组织“劳动法专题解读”，提高宣传内容的针对性和吸引力。**其次**，创新宣传形式，增强活动吸引力与互动性，比如：开创“情景化”普法，联合村文艺队编排法治小品、快板，在村文化广场演出；制作“法治漫画墙绘”，将《民法典》条文转化为村民熟悉的生活场景（如“楼上漏水楼下愁”“宠物伤人谁担责”）。实施“体验式”普法：设置“模拟法庭”活动，邀请村民扮演原告、被告、法官，现场审理“赡养纠纷”“买卖合同违约”等典型案例。设置“浸润式”普法：在村卫生室、小卖部、快递点等

村民高频活动场所设置“法治角”，摆放法律书籍、宣传折页；利用村微信群每日推送“法治微提醒”。**最后**，整合多方资源联动宣传，联合派出所、法院、律所等单位，组建“法治宣传联盟”，共同策划大型法治宣传活动；发动村内党员、乡贤、志愿者担任“法律宣传员”，协助宣传推广，形成政府主导、多方参与的法治宣传新格局，有效提升活动参与人次和宣传覆盖面。

（四）强化管理制度约束，提升服务监管效能

一是明确“填报-审批”时间节点与责任主体，消除“拖延空间”。建议严格执行《村（社区）法律顾问工作日志制作指引》相关要求，明确法律顾问需在每日值班结束后3个工作日内通过系统填报工作日志（含服务内容、咨询/调解案例、村民反馈等），并纳入年度考核指标体系。明确村（社区）法律顾问联络人（由村干兼任）需在日志提交后10个工作日内完成初审（核对服务真实性、内容完整性），镇街司法所管理员需次月3日前完成终审（评估服务质效）。

二是强化“未填报-未审批”的责任倒查，压实管理职责。将日志填报及时率（ $\geq 95\%$ ）、审批及时率（ $\geq 98\%$ ）纳入年度考核指标；对连续2个月未按时填报的顾问律师，由镇街司法所或村（社区）委会进行约谈并扣除绩效考核分；定期通报“填报滞后典型案例”，形成警示效应。

三是建立“考核结果-问题反馈-实施整改”的闭环管理。**首**

先，设计“参考佐证材料清单”，确保考核“有迹可循”。要求法律顾问在考核周期内，主动提交服务案例、村民反馈意见、调解协议书等得分佐证材料。监管部门（可由各村（社区）组织开展）安排专人对佐证材料进行审核，对于材料不全或不符合要求的，及时通知法律顾问补充完善。建立考核材料电子档案库，方便后续对标整改和查阅，使评估考核更具客观性和说服力，为精准整改提供依据。**其次**，对每项得分和扣分都附上具体原因说明，确保考核结果清晰透明，考核结果出具后，同步生成《考核问题清单》（列明具体扣分事项、佐证材料缺失点、整改时限），推送至法律顾问及所属村（社区）。**最后**，法律顾问需提交整改方案（含改进措施、责任人、完成时间），并上传整改佐证（如补录日志、重新收集评价表）。

四是明确打卡要求，强化制度刚性约束。各区（市）司法局、镇街司法所以及各村（社区）委会应严格执行法律顾问打卡机制，要求法律顾问在值班前后均在系统上打卡，遇到无法打卡的情况，需进行补录。监管部门定期对打卡记录进行抽查，核实法律顾问实际到岗情况。对于未按要求打卡的法律顾问，需同步说明原因，提供按时完成值班要求的佐证材料，并将打卡情况及相关佐证材料纳入年度考核重要指标，与评优评先、续约挂钩，确保值班打卡机制严格落实。

（五）强化预算绩效管理意识，提高绩效目标设置质量

一是强化绩效目标管理意识。建议市司法局及区（市）司法局强化预算责任和绩效责任“双约束”意识，树立“花钱必问效，无效必问责”的理念，通过专题学习、政策解读等手段加强内部宣传培训，强化提升项目经办人员预算绩效管理意识，落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》等绩效管理要求，将绩效目标设置作为预算安排的前置条件。

二是设置全面可行的绩效指标。在分析、归纳总结绩效目标的基础上，明确年度工作任务，按项目内容设置与资金规模相匹配的绩效指标，按照财政部、省、市指标设置要求，设置产出指标（数量、质量、时效、成本）、效益指标（经济效益、社会效益、可持续发展效益等），以及满意度指标，确保指标设置的全面性。

三是科学合理设置指标值。在设置指标值时，应参考相关历史数据、行业标准、计划标准、同类城市项目实现情况，纵横向对比，科学合理设置具备考核约束力的指标值，应在符合项目资金投入水平和客观实际情况下设置“跳一跳，够得着”的目标值。既不能盲目提出不切实际、过高的目标，也不能为了完成任务设置已经达成或轻易可以完成、过低的目标，影响对项目成效的科学判断。

江门市政务服务和数据管理局 2023-2025
年度江门市“数字政府”建设
专项资金绩效评价报告

2025 年

一、评价项目概要

（一）项目背景

根据《关于印发〈省委全面深化改革领导小组 2018 年改革工作安排〉的通知》（粤改组发〔2018〕4 号）和《广东省人民政府办公厅关于印发广东省“数字政府”建设总体规划（2018-2020 年）实施方案的通知》（粤府办〔2018〕48 号），江门市作为全省五个“数字政府”综合改革试点城市之一，按照数字政府改革建设“全省一盘棋”原则，参照广东省“数字政府”改革模式，进一步理顺政务信息化建设集约统筹机制，并自 2019 年起，在市本级设立“数字政府”建设专项资金，由市政务服务数据管理局负责管理，统筹用于除涉密项目外的市直各部门政务信息化系统建设和运行维护。

（二）绩效目标

通过将资金投入“数字政府”改革建设相关的政务信息化服务项目，实现政务服务“一网通办”、市域治理“一网统管”等基础支撑和网络安全能力的提升，支持部门完成迫切建设任务，为企业、群众、政府的工作人员提供精准化、智慧化的便捷服务，实现政府治理优化、服务模式创新和履职能力提升，以数字化建设城管为我市高质量发展注入新动力。

（三）评价金额及支出情况

针对本次评审材料，在 2023 年至 2025 年期间，江门市政务服务和数据管理局共申请 54000.00 万元，江门市本级财政合计安排专项资金 54000 万元。经压减，实际安排资金 29540 万元，其中，2023 年安排 9150 万元，实际支出 9044.14 万元；2024 年安排 9000 万元，实际支出 7794.67 万元；2025 年安排 11390 万元，目前资金分配方案取得预算批复，未看到支付明细；2023-2024 年度支付率 92.78%。详见表 1。

表 1 资金支出情况表

年份	申请资金（万元）	实际安排资金（万元）	实际支出资金（万元）
2023	54,000	9,150	9,044.14
2024		9,000	7,794.67
2025		11,390（预算批复）	-（进行中）

二、绩效评价分析

（一）决策指标分析

该指标分值 21 分，评价得分 18.00 分，得分率 85.71%。大部分项目立项依据充分、程序规范，资金匹配基本合理，但仍存在以下问题需完善。

一是论证决策规范性不足。部分项目可行性研究未全面分析历史资源利用率，技术方案机械套用上级标准。二是绩效目标设置不科学。核心指标缺失，目标值缺乏基线支撑。三是资金分配合理性欠缺。未考虑区域成本差异，全域巡检

项目未细化偏远地区服务成本预算，导致资源覆盖不足。预算编制不科学，存在跨年度支付旧项目等问题。

（二）管理指标分析

该指标分值 19 分，评价得分 16.00 分，得分率 84.21%。资金使用基本规范，但管理机制存在短板。

一是制度执行有效性不足。多个项目未建立巡检清单、复核审批制度。二是项目监管力度薄弱。文档管理混乱，验收督促不力。

（三）产出指标分析

该指标分值 30 分，评价得分 26.00 分，得分率 86.67%。大部分产出指标达到预期值，但仍存在以下问题需完善。

一是质量指标完成情况缺乏有力佐证。某巡检项目月报显示资源增量与消耗量逻辑矛盾，履约质量存疑，部分项目履约质量缺乏佐证材料。二是部分重点项目超期未验收，故障响应记录缺失。

（四）效益指标分析

该指标分值 30 分，评价得分 26 分，得分率 86.67%。社会效益初显，但可持续性待提升。

一是机制建设不完善。跨域服务协调机制缺位，深-江跨域专区未明确对接规则。数据共享权责不清，决策分析中心对敏感数据处理的具体措施不明确。二是服务效能证据链断裂。宣称“减少二次录入”但未提供耗时对比数据。三是用

户满意度调查缺位。验收环节未将满意度作为强制评估指标，超 70%运维类项目未开展满意度调查。

三、评价结论

该项目经过项目建设单位自评、评价组书面资料审核和现场抽查，评价组通过运用绩效评价指标体系及评分标准，对江门“数字政府”建设专项资金（2023-2025 年）分别从决策、管理、产出和效益四个方面进行打分评判，最终综合得分为 86.00 分（详见附件），评价等级为“良”，各一级指标得分情况详见表 2。

表 2 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
一、决策指标	21.00	18.00	85.71%
二、管理指标	19.00	16.00	84.21%
三、产出指标	30.00	26.00	86.67%
四、效益指标	30.00	26.00	86.67%
评价总得分	100.00	86.00	86.00%

四、主要绩效

（一）聚焦“好办速办通办”能力建设，提升政务服务数字化效能

一是深化“政务服务好办”能力水平。优化线上“一网通办”和线下“一窗通办”融合。在全省率先推出的“镇村

视频通办”，已覆盖四级政务服务体系和 8 大重点产业园区，企业群众办事真正实现“就近办”。二是优化“民意诉求速办”机制。12345 热线全面推行 AI 工单、AI 转办、AI 回访智能诉求接处模式，实现主要重点事项智能分拨。三是拓展“湾区服务通办”能力。建成并启用“湾事通”江门专区，成为全省首个在“湾事通”平台上线城市特色服务的大湾区城市。

（二）完善“平台服务效率”能力，优化营商环境便利化水平

一是优化中小微企业诉求响应机制，实现“多渠道归集、智能分拨”，建立 200+智能化分办场景。二是推行商事登记“四零”服务（零预约、零见面、零时差、零纸张），电子化系统累计办件超 5 万宗。三是工程审批实现“全市通办”，对接 28 个系统，创新“拿地即开工、验收即发证”服务模式。四是“投资广东·江门专区”整合 600+招商资源，举办数十场活动，建成可视化招商调度平台。五是完成 35 个政府采购异地评标项目，实现跨省专家资源共享。六是优化网上中介服务，推动 500+本地机构入驻，提升服务效率。

（三）强化“数字化体系建设”能力，加速公共服务均等化成果转化

一是实现教育数字化：完成教育专网 IPv6/5G 升级，建成督导、招生、教师管理三大系统，年增教育资源 2000+。

二是实现医疗数字化：区域卫生平台实现电子病历全覆盖，CA 认证保障医疗文书效力，20+医院接入省检验互认平台。构建智慧文旅：打造移动端“吃住行游购娱”一站式平台，实时监测景区数据并智能推送。三是提升医保服务：国家医保平台本地化平稳运行，7×24 小时保障四级医保经办机构业务办理。四是促进图书馆服务统一化：五邑地区数百成员馆实现统一平台、通借通还，建成四级服务网络。

（四）深化“一网统管协管”能力，提升政府运行与城市治理效能

“雪亮工程”建成 4.5 万路视频资源，实现村（社区）全覆盖、网格覆盖率达 98%。开发 30+特色专题屏，上线 17 个含侨乡元素的政府履职专题。接入 2.3 万感知设备，完成通信平台多终端融合及百余个系统信创改造。会议系统处理 2.6 万份材料，干部网络学院开设 1600+培训班，人均学时超 50 小时。

五、存在问题

（一）项目论证不充分，预算及目标设定不够科学

1.论证决策依据和内容描述不够明晰。从项目单位的后期材料答复来看，有理有据，但是前期在具体的项目过程中，描述存在依据不够充分，内容不够明晰，不足以支撑项目前期论证，建议后续项目编制中，予以充分表述。

2.工作量评估模糊，预算编制不科学。部分项目工作量

评估粗糙，导致预算编制缺乏依据。如，“市气象局防雷安全监管共享平台项目”在详细设计说明书中，对实现方式的描述，“在 ETL 引擎中进行（SQL 无法实现的），在数据库中进行（SQL 可以实现的）”含糊不清，无法准确评估开发复杂度、难度及工作量，效率、安全性等关键要素也未进行专业描述。此外，资金分配未充分考虑区域成本差异，如“政务服务监督管理平台运营及事项健康度巡检运营（2024-2025 年）项目”要求覆盖全市（含偏远地区），但未细化偏远地区服务成本预算，可能导致服务覆盖不均。

3.绩效目标设定不合理，关键指标缺失或模糊。部分项目绩效目标如“江门市政务服务一体化平台迭代升级及运营服务（2024-2025 年）项目”量化指标不足，缺失“系统故障率”“用户满意度”等核心指标，且目标值设定，如功能上线率未参考旧版系统验收情况、使用数据和用户反馈，合理性存疑。

（二）项目管理机制不健全，执行监督流于形式

1.资金使用规范性待加强，支付与进度脱钩。如“市气象局防雷安全监管共享平台项目”支付节点仅按时间设置，未与项目验收结果或进度挂钩，存在资金支付与项目成效脱节风险。

2.过程管控制度缺位，制度执行失效。关键过程管理制度缺失或执行不力，项目存在质量与安全风险。如，“政务

服务监督管理平台运营及事项健康度巡检运营（2024-2025年）”等多个项目未建立完善的巡检清单、复核审批制度，缺乏对承建单位提交材料的有效复核机制。

（三）验收督促职责缺失，过程监督管理不到位

验收督促职责缺失。“江门市政务服务一体化平台迭代升级及运营服务（2024-2025年）项目”未按合同期于2025年3月30日前完成验收，监理单位未能发挥督促作用，导致项目超期未验，监理单位作为第三方监督主体，未能有效履行合同约定的监督、协调职责，导致项目验收滞后¹。

（四）项目产出与效益未达预期，用户满意度关注不足

1.社会效益机制不完善，效能证据链断裂。跨域协作、数据共享机制未理顺，既定的目标缺乏数据支撑。如，“江门市政务服务一体化平台迭代升级及运营服务（2024-2025年）项目”提及江门－深圳跨域融合服务专区，但未明确描述跨域服务协调对接机制如何实现。决策分析中心需整合多部门敏感数据，但未明确数据脱敏、加密等详细举措。明确AI页面融合中心能解决“二次录入”问题，但未能提供相关解决成效佐证数据。

2.用户满意度调查严重缺位。对服务对象体验重视不够，

¹ 该问题在上一轮项目绩效评价中已被明确指出并要求整改，但本次绩效评价发现同类问题仍然存在，建议政数局及项目建设单位切实履行主体责任，加强对监理单位的考核管理，建立问题整改跟踪机制，确保监理职责落实到位；同时要求监理单位深刻反思，限期制定切实可行的整改方案，完善内部管理制度，提升专业服务水平。

满意度评估机制缺失。验收环节普遍未将用户满意度作为强制评估指标，服务用户的意识不强，缺乏改进依据。²

六、相关建议

（一）强化科学决策与精准目标管理，提升项目源头质量

1.深化前期论证与技术评估。一是严格审核技术路线与工作量。在项目论证阶段，强制要求对技术方案，如资源配比、共享可行性进行深入分析，特别是基于历史数据，如vCPU/内存利用率等评估资源需求与风险。对详细设计（如ETL实现逻辑）进行实质性审核，确保清晰描述复杂度、难度、效率和安全考量，为精准预算和有效实施奠定基础。二是建立健全风险评估机制。将技术风险、资源利用风险、实施风险等纳入前期论证核心内容，制定应对预案。

2.提升预算编制精细化水平。一是实行差异化预算。对覆盖全域或涉及偏远地区的项目（如全域巡检），预算编制必须细化并充分考虑区域服务成本差异，确保资源公平可及。二是强化预算约束与执行监控。建立健全预算执行监控机制，定期分析支付进度滞后原因，采取针对性措施提升支付率，确保资金效益及时发挥。

3.科学设定与量化绩效指标。一是目标设定紧扣需求与

² 该问题在上一轮项目绩效评价中已被明确指出并要求整改，但本次绩效评价中发现存在同类问题，建议政数局及项目建设单位切实履行主体责任，务必加强监管紧抓落实。

基线。绩效目标设定必须参考历史数据、用户反馈和实际需求，如系统升级项目应参考旧版故障率、满意度，目标值应具有挑战性且可实现。二是强化核心量化指标。务必设定反映项目核心成效的关键量化指标。运维类项目，如外网租赁必须包含稳定性、年故障率）、响应时效（故障修复时长）等硬性指标；系统类项目（如一体化平台）必须包含故障率、用户满意度、核心功能上线率等指标；巡检类项目指标需具体可衡量，如每月有效建议数，指标定义需清晰无歧义。

（二）健全管理机制，强化执行力度，保障项目规范高效推进

1.规范资金使用，强化支付约束。一是确保凭证完整及时。严格执行支付凭证管理制度，确保所有支出（特别是大额首付款）凭证齐全、及时归档。二是绑定支付与进度/质量。修订合同支付条款，将关键支付节点与项目里程碑达成、阶段性验收或最终验收结果强制挂钩，杜绝支付与进度/质量脱节。

2.完善过程管控制度并强化执行力度。一是建立健全关键过程制度。要求所有项目建立并严格执行巡检清单、复核审批、质量检查等过程管控制度，明确责任主体和操作流程，确保过程可追溯、质量可控制。二是强化制度执行监督与问责。建立制度执行情况的常态化检查机制。对执行不力，如反复出现弱口令仍正常付款导致风险或损失的行为，必须暂

停支付，并督促整改，追究责任。

（三）加强全过程监督管理，建立监理考核机制

1.强化全过程监管与验收督办。业务主管部门和市政务和数据局必须加强对项目实施过程，特别是关键节点的主动监管和检查。建立项目验收预警和督办机制，对临近或超期未验收项目重点跟踪。将监理单位对验收进度的督促成效纳入其考核。

2.实施文档全生命周期管理，并落实监理审核责任。一是制定并严格执行项目文档管理规范。明确要求监理单位对承建单位提交的各类文档，如实施方案、过程记录、测试报告、验收材料、支付凭证等的完整性、规范性和及时性进行严格审核与督促。二是将监理文档完整性纳入专项检查范围，定期核查日志、检查记录等问题痕迹。

3.高效能推进监理履职工作，严格落实考核问责机制。一是在合同中清晰界定并强化监理职责。明确监理单位在过程监督，如机制建立与执行检查、文档审核与督促、验收推进等方面的具体职责、工作标准和输出要求。二是建立基于关键结果的监理绩效考核机制。将项目按期验收率、关键文档，包括监理文档提交完整率、过程问题发现与整改率、用户投诉率等作为核心考核指标。三是实施严厉的惩处措施。对未能有效履职的监理单位，如未建立有效监督机制、未督促验收导致超期、未能确保合同文档齐全、自身监理文档缺

失等，采取约谈警告、按合同条款扣减监理费用、通报批评直至列入不诚信名单或清退更换等措施，切实扭转监理“形同虚设”的局面。

（四）聚焦核心产出效益，建立用户反馈闭环

1. 严把产出数量质量关。一是强化产出指标审核与验收。在项目设计和验收阶段，严格审核产出指标的明确性、可衡量性和支撑材料的充分性。对于“智能分析提升数据应用90%”等模糊指标，要求提供具体评估方法和数据支撑。杜绝数据造假和逻辑矛盾报告，如巡检月报，一经发现严肃处理。二是确保高频刚需服务优先覆盖。

2. 加强时效管控与响应记录。一是严格执行项目进度计划。加强项目进度监控，对延期风险早发现、早干预。将按合同约定时间完成验收作为硬性要求。二是建立完善的运维响应台账。强制要求所有运维服务项目建立详实的故障报修、响应、处理、闭环记录台账，如物联感知平台、政务云平台，作为服务质量评估和费用支付的重要依据，杜绝“故障率为0”等无依据宣称。

3. 完善跨域协同与数据共享机制，做实效益评估。一是明确跨部门协作规则。对于涉及跨部门的项目，在方案设计阶段即明确协调对接机制、数据共享权责边界和流程，确保项目建成后顺畅运行。二是强化效益数据归集与分析。建立项目效益数据，如业务办理量、耗时节省量、资源节约量、

用户增长量的常态化归集机制。要求项目单位在验收和运维阶段提供量化数据支撑其宣称的效益，形成完整证据链。

4.建立健全用户满意度调查与反馈机制。一是强制实施满意度调查。将用户满意度调查，覆盖服务对象、使用人员等作为所有项目，特别是运维类、服务类项目验收的强制性环节和关键指标。满意度问卷调查设计须符合科学原则，样本选取应具备典型性。二是重视反馈结果应用。系统分析满意度调查结果，将其作为项目改进、运维优化和后续项目决策的重要输入。建立问题反馈、整改、跟踪的闭环管理机制。三是规范佐证材料管理。满意度调查方案、过程记录、分析报告、整改措施等必须作为项目文档的重要组成部分妥善保存并归档。

江门市卫生健康局 2021-2025 年度中医药 强市专项资金绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

根据《江门市卫生健康局 江门市财政局关于印发<江门市中医药强市补助专项资金管理办法>的通知》（江卫函〔2021〕359号），中医药强市专项资金由各级财政安排用于中医药强市建设，旨在健全中医药服务和管理体系，推进名医工程系统建设，提升中医药文化影响力。本专项资金重点用于名中医传承工程、中医重点专科建设、示范性中医馆建设、中医药文化提升、中医中药科研等，列入市级财政补助范围的地区和单位包括蓬江区、江海区、新会区、台山市、开平市、鹤山市、恩平市及市直有关医疗卫生单位，2021-2025 年共安排专项资金 2,022.44 万元。

（二）绩效目标

设立中医药强市专项资金，推动江门市中医药传承创新发展，开展基层服务能力提升工程、中医治未病工程、361 中医药人才培育工程等重点工程建设。到 2025 年，江门市中医药传承创新体系趋于成熟，能够提供覆盖全民全方位全生命周期的中医药服务，中医药服务能力全省领先，在粤港澳大湾区享有较高知名度。全面建成投资规模大、创新带动强、产业链长、省内知名的中医药大健康产业。

（三）资金安排及使用情况

2021-2025 年共安排专项资金 2,022.44 万元，实际下达 1,224.94 万元，实际使用 1,199.66 万元，预算执行率 97.94%。详见表 1-1。

表 1-1 2021-2025 年度中医药强市专项资金安排及使用情况表

单位：万元

序号	类别	名称	预算安排	实际下达	实际支出	预算执行率
1	名中医传承工程	名中医传承工程	671.5	540	540	100.00%
2		定向培养经费 (学生学费)	9.94	9.94	9.94	100.00%
3	中医药专科建设	中医药重点专科建设	600	360	350	97.22%
4		中医药特色专科建设	32	0	0	—
5		中医经典病房 试点工作	20	20	20	100.00%
6		中西医结合能力提升	50	24	24	100.00%
7	基层中医药能力提升	示范性中医馆建设	325	150	134.72	89.81%
8		中医阁建设	64	6	6	100.00%
9		治未病工作	5	0	0	—
10		建设中医药适宜技术推广中心	30	30	30	100.00%
11		建设中医药适宜技术推广基地	30	0	0	—
12		创建全国基层中医药 工作示范县	80	0	0	—
13	中医药文化研究与宣传	中医药文化研究	15.24	15.24	15.24	100.00%
14		中医药文化宣传	59.76	49.76	49.76	100.00%
15		中医药高质量发展 系列宣传	10	0	0	—
16		华侨华人中医药人才 培训交流高地建设	20	20	20	100.00%
合计	中医药强市专项资金		2022.44	1224.94	1199.66	97.94%

注：2021 年第三批中医重点专科共安排 180 万元，其中 88 万元为中医药强市资金，92 万元为其他项目资金；2021 年中医药文化宣传共安排 40 万元，其中 36.7582 万元为中医药强市资金，3.2418 万元为其他项目资金。

二、绩效评价分析

(一) 决策分析

该指标分值 21 分，评价得 14.5 分，得分率为 69.05%。主要存在论证决策不够规范、绩效目标设置欠科学、绩效指标设置欠合理、资金分配依据不够充分等问题。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得 14.5 分，得分率为 76.32%。主要存在资金使用欠规范、管理制度不够健全、部分项目实施方案缺位、项目监督管理有效性不足等问题。

（三）产出分析

该指标分值 30 分，评价得 28 分，得分率为 93.33%。总体上，专项资金投入后的产出数量指标基本达成，项目能够按期完成。但存在整体产出未达专项资金总体绩效目标、预算和成本控制有效性不足等问题。

（四）效益分析

该指标分值 30 分，评价得 28 分，得分率 93.33%。主要存在中医药服务能力提升有限、服务资源配置不够完善等问题。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：专项资金预期绩效目标实现较好，工作成效较突出，江门市中医药事业向好。但也存在决策前期工作不够充分、项目验收制度不够健全等问题。经综合评价，本项目绩效评价得分为 **85** 分，绩效等级为“良”，评分情况详见表 3-1。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	85	85.00%
一、决策	21	14.5	69.05%
二、管理	19	14.5	76.32%
三、产出	30	28	93.33%
四、效益	30	28	93.33%

四、主要绩效

（一）紧抓人才培养，推动了中医药人才队伍壮大

中医药人才是中医药事业传承创新发展的重要战略资源。2021-2025 年是江门市十四五“361 中医药人才培养工程”全面实施的关键阶段，市五邑中医院实施“名中医传承工程”，已培育出领军人才 28 名、骨干人才 46 名、优秀青年人才 82 名，预计到 2025 年底可以培育出领军人才 30 名、骨干人才 60 名、优秀青年人才 100 名，实现江门市十四五“361 中医药人才培养工程”目标。

（二）紧抓专科建设，提高了中医药特色诊疗水平

专科建设是提升中医药服务能力的重要举措，其通过优化资源配置，形成了特色发展优势。一是完成18个市级中医重点专科建设，完善了相关专科基础设施。二是完成1个中医经典病房试点建设，推广了中医经典病房的建设模式和治疗理念。三是完成3个医院中西医结合能力提升工程，市中心医院中医科成功入选省级中西医协同“旗舰”科室建设名单。

（三）紧抓基层建设，增强了中医药服务的可及性

基层建设是健全中医药服务体系的关键。一是建成了 7 个示范性中医馆和 18 个中医阁，一定程度上提升了基层中医药服务能力。二是完成了 1 个中医药适宜技术推广中心建设，开展了下乡理论授课及实践指导 14 次，共培训 325 人，推广技术 15 种。三是改善了基层开展中医药适宜技术现状，全市 100% 的社区卫生服务站、96% 的村卫生站能够为群众提供中医药服务，社区卫生服务中心及乡镇卫生院、村卫生室分别能够规范开展 6 类、1 类以上中医药适宜技术。四是增加了中医执业（助理）医师数，2024 年每千人中医执业（助理）医师数由 2021 年的 0.37 增加至 0.59，增加率 59.46%。五是提升了中医药受众率，65 岁以上老年人、0-36 个月儿童的中医药健康管理率持续提升，详见图 4-1。

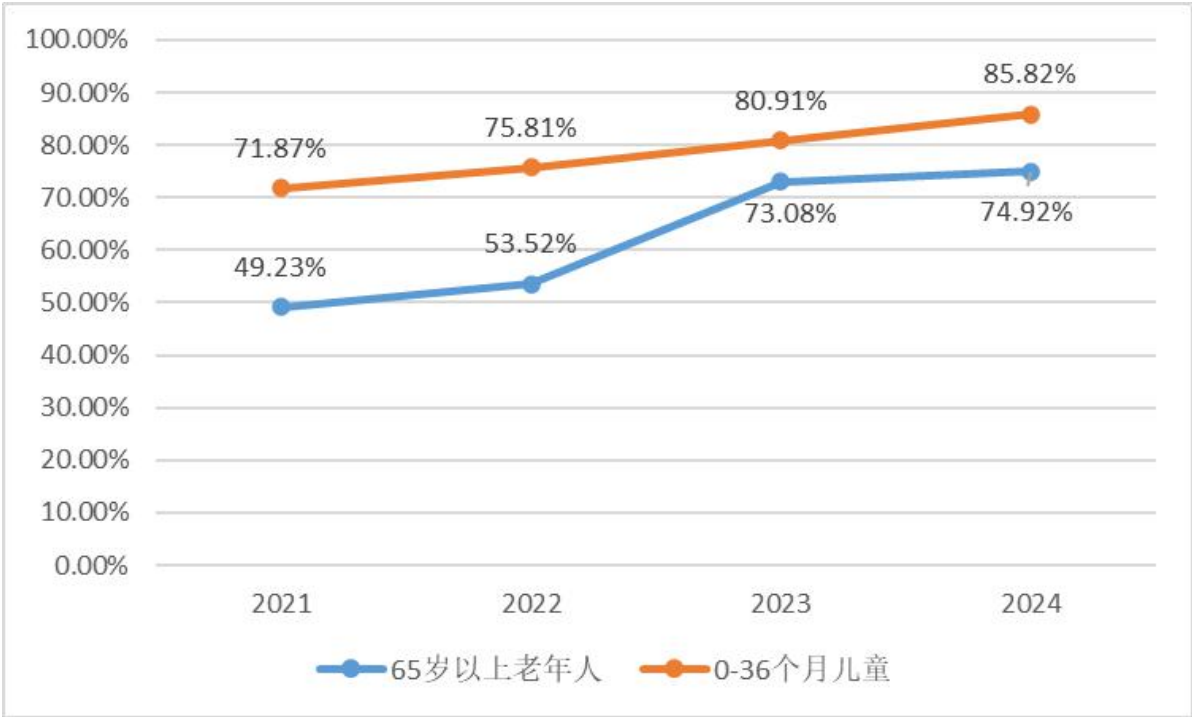


图 4-1 2021-2024 年江门市中医药健康管理率

（四）紧抓文化宣传，推广了中医药健康管理理念

加强中医药文化研究与宣传，营造了中医药发展的良好氛围。一是出版了全省首部中医药文化志《江门市中医药文化志》，为中医药文化研究提供了样本。二是编写了《华侨华人中医药人才国际交流培训基地建设方案》，以打造华侨华人中医药人才国际交流培训高地为主题入选了广东省建设国家中医药综合改革示范区试点名单。三是举办了江门市首届中医药文化宣传周，通过开展重阳节义诊、中医药文化夜市、健康江门科普大讲堂、中医药学术交流年会、中医药文化进校园等系列活动，弘扬了中医药优秀传统文化，展示了中医药发展成果，普及了中医药健康理念。四是构建了中医药文化宣传平台，江门中医药职业学院建成以中医药文化为主题的“一馆一园一区五基地”，入选省中医药文化宣传教育基地，多形式、多层次、多渠道宣传中医药文化。五是提高了中医药在大湾区的知名度，举办“港澳珠中江阳”第二届中医特色疗法技能大赛（江门市蝉联团体总分第一），加强了与港澳高校、医疗机构的交流合作。

五、存在问题

（一）中医药专科建设有待加强

江门中医药专科建设需进一步加强。中医药强市专项资金支持的18个江门市第三批中医重点专科建设单位中，江门市五邑中医院普通外科1个入选“十四五”省级中医药临床重点专科，新会区中医院护理学等5个入选省级中医药临床特色专科，详见表5-1。江门市入选“十四五”省级中医药临床重点专科4个，在全省21个地级市中排名第14位；入选省级中医药临床特色专

科 6 个，与韶关、清远、梅州三市并列全省第 3 位，详见图 5-1 和图 5-2。中医药强市专项资金总体绩效目标“到 2025 年实现中医药服务能力全省领先”尚未全面达成，中医药专科建设仍需进一步加强。

表 5-1 江门市“十四五”省级中医药临床重点专科、特色专科建设项目

类别	建设单位	入选科室
重点专科	江门市五邑中医院	中医经典科
		普外科（外一科）
	台山市中医院	骨伤科
	开平市中心医院	骨伤科
特色专科	新会区中医院	护理学
		内分泌科
	开平市中医院	护理学
	鹤山市中医院	康复科
	恩平市中医院	脑病科
		肺病科

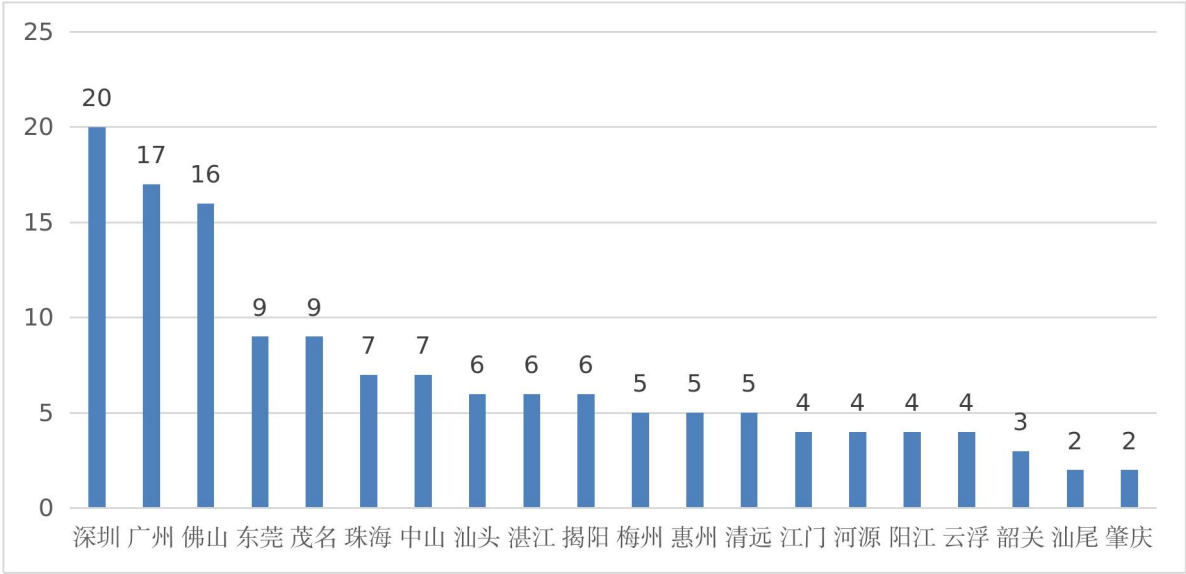


图 5-1 广东省“十四五”省级中医药临床重点专科数量

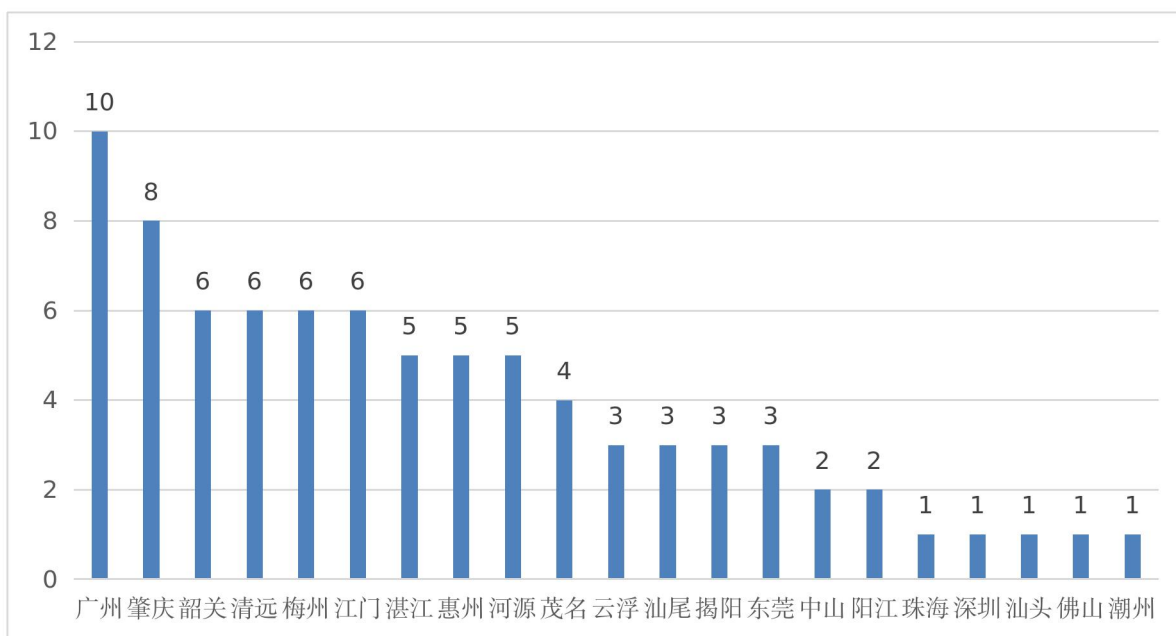


图 5-2 广东省“十四五”省级中医药临床特色专科数量

（二）中医药服务体系建设有待加强

江门中医院存在“医生多、患者少、病床使用率低”的问题。根据《2023 年广东省卫生健康统计年鉴》，2023 年江门市中医执业（助理）医师数在全省 21 个地级市中排名第 4 位；但县及县以上中医院平均每一医生全年担负诊疗人次仅 2024.5 人，位于第 11 位；中医医院病床使用率仅 81%，位于第 9 位，详见表 5-2。与广东省其他地市横向比较，江门市中医药存在服务资源较多、消费较少的问题，反映出江门中医药消费需求激发不足、中医药产业运营有待加强、中医药服务体系建设有待优化。

表 5-2 江门市中医执业（助理）医师数、病床使用率和
平均每一医生全年担负诊疗人次统计表

地市	中医执业（助理） 医师数	中医医院病床使用 率（%）	县及县以上中医院平均每一医生全 年担负诊疗人次
东莞	1544	92.2	3541.4
广州	7472	89.7	3223.2
阳江	693	85.1	3200.4
汕头	558	58.5	2688.3
汕尾	158	27.7	2546.2
中山	1258	97	2480.7
惠州	1011	73.5	2423.8
佛山	2205	87.4	2209.7
韶关	678	75.6	2184.2
梅州	1383	60.6	2129.3
江门	1867	81	2024.5
深圳	3970	89.4	1918.5
珠海	1068	94.2	1881.5
茂名	1333	98	1775.1
清远	665	73.1	1584.7
湛江	864	64.3	1561.1
云浮	586	74.7	1523.1
肇庆	1026	67.9	1453
揭阳	1329	73.7	1396.8
河源	790	67.9	1132.1
潮州	231	40.4	1089.6
江门	第 4 名	第 9 名	第 11 名

地市	中医执业（助理） 医师数	中医医院病床使用 率（%）	县及县以上中医院平均每一医生全 年担负诊疗人次
位次			

数据来源：《2023 年广东省卫生健康统计年鉴》。

（三）预算前期规划不够充分

一是预算资金测算依据不足。本专项资金预算编制主要参照省级配套资金标准，并结合市级工作实际情况进行申报，但未开展充分的调查研究，对各资金使用单位的基础条件、建设现状等关键因素缺乏深入了解。这种测算方式可能导致预算资金与实际需求存在偏差，影响财政资金使用效益。如中医药重点专科建设、示范性中医馆建设等为延续性项目，各年度资金安排相对固化，未结合历年经费使用情况、绩效情况研究制定预算支出标准，不利于预算成本的控制。

二是预算资金使用计划不合理。部分资金安排后未能尽快规划具体项目实施，导致资金未能及时支付。如 2022 年原计划调整下达至市卫生健康局，专项用于中医适宜技术推广、中医药文化研究及宣传的专项资金 42.74 万元，因年底时间节点限制，未能及时完成支付，而被收回。

（四）资金监督管理不够规范

一是部分专项资金使用跟踪管理缺位。以市五邑中医院名中医传承工程为例，2021 年预算下达 300 万元，当年仅使用 218 万元，剩余 82 万元直至 2023 年 8 月才使用完毕。在此期间，2022 年仍继续下达 150 万元预算资金，该做法不符合财政资金“按项

目实施进度核拨”的管理要求，降低了财政资金的流转效率及使用效益。

二是部分专项资金监管工作落实不到位。市卫生健康局通过定期通报预算执行率的方式进行督导，对项目建设单位资金使用进度的督导力度不足。市卫生健康局虽已建立专项资金直报系统，实现全市医疗卫生机构专项资金收支情况的实时填报和动态监控，执行中发现部分已下达至地方财政部门的专项资金支出不及时，但其仅通过粤政易平台开展定期督导，未能针对资金使用滞缓问题研究制定更具实效的推进措施。

（五）项目监控及验收管理不够完善

一是监控方式较单一，在专项资金实施周期内，未能对各项目的具体执行情况及绩效目标实现程度开展系统化、常态化的跟踪评估；二是现场验收缺位，未组织对项目实施单位开展实地检查，对项目进展掌握不深入。这种重数据通报、轻过程管理的监管模式，既不利于及时发现和解决项目实施中的问题，也难以确保财政资金发挥预期效益。

（六）绩效目标管理不够合理

一是绩效目标设置不够科学。总体绩效目标和年度绩效目标设置较笼统、欠全面，难以衡量项目是否达到预期目标。如中医药专科建设绩效目标，仅明确了专项资金支持的专科数量，未提及投资产出效益。又如中医药文化宣传项目未设置任何绩效目标。

二是绩效指标设置不够合理。成本指标维度，未设置任何绩

效目标；时效指标维度，后三年设置了资金执行进度 100%，前两年并未设置；效益指标维度，中医药服务能力持续提升、中医药服务资源配置逐步优化、患者满意度逐步提升等绩效目标难以衡量。此外，2021-2022 年绩效目标表基本是按照资金使用方向罗列的数量型指标，并没有产出质量型指标，深度不够。

三是绩效管理意识较薄弱。资金管理单位和资金使用单位的绩效管理意识较薄弱，主要体现在自评情况不佳。单位自评流于形式，报告内容较简单、分值均为 100 分，在开展本次绩效评价期间资金下达与使用数值经历了多次修订，未深刻意识到通过阶段性绩效自评各单位能够全面梳理资金使用情况，及时发现管理漏洞，形成“以评促改”的良性循环。

六、相关建议

（一）健全中医药服务体系

一是调整专项资金使用结构。在保障示范性中医馆等硬件建设的同时，设立专项基层人才培养经费，建立基层中医药人才定向培养和输送机制。**二是构建“顶天立地”的人才培养与服务模式。**在高端人才锻造层面，建议推动中医药高校与综合类大学共建“中医+X”交叉学科平台，通过双导师制培养既深谙中医经典理论精髓，又通晓健康产业运营的复合型人才。**三是完善中医药文化传播体系。**开展中医药文化“进社区、进乡村”活动，通过健康讲座、义诊服务等形式增强群众体验感，实现中医药健康消费从“流量”到“留量”的成功跨越。

（二）加强预算前期规划

一是强化资金需求调研。开展预算需求调研，在编制环节组织对资金使用单位的基础条件、建设现状及实际需求开展专项调查，形成详实的项目基础数据台账；强化预算论证审核，在申报阶段组织专家对预算编制的合理性、必要性进行专业评审，确保预算安排与项目实施需求相匹配。二是强化项目储备管理。要求项目实施单位在预算年度前完成项目可行性研究、实施方案编制等前期准备工作，确保资金下达即可启动实施。

（三）强化项目与资金监管

一是建立“资金-进度”联动机制。严格按项目实施进度核拨预算资金，对执行率低于一定比例的项目暂停后续拨款，提高资金流转效率。二是实施分级督查整改。建议行业主管部门联合财政部门对滞留资金开展专项督查，建立“问题清单+整改台账”制度，限期督办落实；优化监控系统功能，在现有直报系统中增设资金滞留预警模块，对超期未拨付资金实行红黄牌警示；建立约谈问责制度，对资金滞留超过一定期限且无正当理由的，约谈相关责任人，情节严重的启动问责程序。三是建立“线上+线下”双重监管机制，完善问题整改闭环管理。在完善数据监测系统的同时，制定年度现场检查计划，对重点项目开展实地核查。对发现的问题建立全流程跟踪机制，将整改情况纳入年度绩效考核。

（四）优化绩效目标管理

一是优化绩效目标。强化绩效目标导向，按照“可量化、可考核、可评价”原则，科学设置包含产出数量、质量、时效、成本及效益等维度的指标体系；突出绩效管理重点，对中医药文化

宣传等项目，应增设宣传覆盖率等具体指标，对中医药专科建设项目，需补充专科服务能力提升率等效益指标；健全目标审核机制，在项目申报阶段组织专家对绩效目标进行论证，确保目标体系能够客观反映项目实施效果。

二是完善指标体系。健全指标体系，在成本指标方面可增设单位成本控制目标等量化标准，在中医药文化宣传方面可增设群众知晓率等宣传实效指标；科学设置效益评估标准，将中医药服务能力提升等定性指标转化为可量化的诊疗技术达标率等具体参数；定期对绩效指标体系的科学性、适用性开展专业评审，确保指标体系全面反映项目投入产出效益。

三是强化跟踪问效。健全绩效自评机制，制定标准化自评工作规范，明确要求各单位在自评报告中详细列明指标完成情况、存在问题及改进措施；强化过程督导，建立“季度自查+半年抽查+年度考评”动态监管体系，对自评数据异常波动的项目开展重点核查，确保数据真实可靠；压实跟踪监控责任，对中医药专科建设等重点项目实行“双台账”管理（资金使用台账+绩效进展台账），定期组织专项督查并通报结果；加强业务培训，通过专题培训等方式，切实提升各单位绩效管理能力。

江门市农业农村局 2020 年-2024 年
涉农惠民市级补助（贴）专项
资金绩效评价报告

2025 年

根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）要求，为切实提高财政资金使用效益，广州捷诚信息咨询有限公司（下称“广州捷诚”）受江门市财政局（下称“市财政局”）委托，对2020年-2024年江门市涉农惠民市级补助（贴）专项资金¹开展重点绩效评价，形成本评价报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景与概况

1.休（禁）渔渔民生产生活补助

根据广东省农业农村厅《关于做好广东省2020年珠江禁渔期管理工作的通知》《关于做好2020年海洋伏季休渔工作的通知》（粤农农函〔2020〕304号）、《广东省海洋与渔业局 广东省财政厅<关于印发广东省国内渔业捕捞和养殖业油价补贴政策调整总体实施方案>的通知》（粤海渔〔2016〕88号）、《广东省海洋渔业厅 广东省财政厅关于印发〈广东省休（禁）渔渔民生产生活补助发放实施方案〉的通知》（粤海渔〔2018〕25号）要求，江门市农业农村局（以下简称“市农业农村局”）指导各县（市、区）相关部门组织并完成了2020-2024年休（禁）渔补助申请、受理、审核、发放等工作。

¹ 该资金包括两项：1. 2020-2024年休（禁）渔渔民生产生活市级补助；2. 2024年离岗基层老兽医市级补助

按照《江门市涉农惠民市级补助（贴）专项资金管理办法》《江门市休（禁）渔渔民生产生活补助发放实施方案》（江海渔〔2018〕41号）等文件要求核定领取休（禁）渔渔民生产生活补助的补助对象。补助对象和补助标准：按照休渔渔业船员每人每年补助标准 2,100 元，禁渔渔业船员每人每年补助标准 2,200 元。

2.2024 年离岗基层老兽医市级补助

根据《广东省农业农村厅 广东省财政厅 广东省人力资源和社会保障厅关于印发〈广东省离岗基层老兽医补助工作方案〉的通知》（粤农农〔2019〕325号）、《江门市农业农村局 江门市财政局 江门市人力资源和社会保障局关于印发〈江门市离岗基层老兽医补助工作方案〉的通知》等文件精神及要求，对江门市符合条件并通过审核确认且达到退休年龄后按月按等次（以工作年限计）的离岗基层老兽医发放生活困难补助，确保离岗基层老兽医困难补助及时足额发放，妥善解决离岗基层老兽医生活困难问题。

按照《广东省离岗基层老兽医补助工作方案》，广东省财政每年固定安排离岗基层老兽医补助资金 6,600 万元，按因素法分配下达给粤东西北 14 个市以及江门市的恩平市、开平市、台山市，补助资金不足部分由当地财政解决，市县分担比例由地级以上市政府确定。为此，江门市出台了市级离岗基层老兽医补助方案，规定每年固定安排 51.45 万元，

参照省资金分配原则进行分配。

（二）绩效目标

本项目绩效目标为：通过休（禁）渔渔民生产生活补助资金的发放，有效缓解执行休（禁）渔渔民生产生活困难，保障休（禁）渔制度的顺利实施，保护渔业资源可持续发展，让渔民支持生物多样性保护，维护渔区社会的稳定；通过离岗基层老兽医补助资金的发放，妥善解决离岗基层老兽医生活困难问题。

（三）资金安排及使用情况

1.休（禁）渔渔民生产生活补助

2020-2024 年江门市涉农惠民市级补助（贴）专项资金-休（禁）渔渔民生产生活补助资金共下达资金计划 7081.43 万元（其中：市级资金 424.7 万元），应发 6413.74 万元，已发 6413.74 万元，惠及渔民 30230 人（其中：禁渔 7976 人、休渔 22254 人），预算执行率 100%。

2.2024 年离岗基层老兽医市级补助

2024 年江门市离岗基层老兽医市级补助项目所需资金 505.72 万元（其中：市级 51.45 万元），实际到位 515.08 万元（其中：市级 51.45 万元），实际发放 461.82 万元，预算执行率 91.32%²（其中：市级资金支出率 100%）。2024 年离岗基层老兽医补助计划发放人数 763 人，实际发放人数 763

² 由于实际到位资金比所需资金大，故预算执行率按所需资金测算。

人。

二、绩效评价分析

（一）决策指标分析

该指标分值 21 分，评价得分 16.70 分，得分率为 79.52%。江门市涉农惠民市级补助（贴）专项资金项目立项依据充分、立项程序规范，但也存在绩效目标设置、资金匹配合理性等问题需要完善。

存在的主要问题：部分绩效指标值设置偏低，绩效指标不全面，且重要指标缺失，离岗基层老兽医预算额度测算缺乏科学依据。

（二）管理指标分析

该指标分值 19 分，评价得分 14.20 分，得分率为 74.74%。项目单位制定了相应的财务、业务管理制度、补贴项目申报指南并基本能按制度实施，但在组织实施方面存在不足。

存在的主要问题：实施方案个别条款不够深化；个别县（市、区）存在由于经办人员变动等原因对休（禁）渔补助系统操作不熟练或对休（禁）渔补助流程不熟悉；市农业农村局对县（市、区）项目支出绩效评价过于简单，复核和定期核查机制不健全。

（三）产出指标分析

该指标分值为 30 分，评价得分 30 分，得分率为 100%。按市农业农村局前期设置的产出指标及标准考核，产出指标

均已完成，即休（禁）渔渔民生产生活补助计划发放人数完成率、离岗基层老兽医补助发放人数完成率、休（禁）渔渔民和离岗基层老兽医人员补助覆盖率、休（禁）渔渔民补助准确率、离岗基层老兽医人员补助准确率、休（禁）渔渔民和离岗基层老兽医补助标准达标率等指标均按预期完成。显示出项目单位对其设定的绩效指标能抓紧落实，工作效率比较高，产出成效较好。

（四）效益指标分析

该指标分值为 30 分，评价得分 24 分，得分率为 80%。按市农业农村局前期设置的效益指标及标准考核，效益指标完成情况较好，即通过休（禁）渔渔民生产生活补助资金和离岗基层老兽医补助资金发放，有效缓解执行休（禁）渔渔民和离岗基层老兽医生产生活困难问题，维护渔区社会的稳定。

存在的主要问题：存在个别违反休（禁）期制度的捕捞案件，项目可持续影响不明确。

三、评价结论

经过市农业农村局自评、书面资料审核和现场核查，结合项目决策、管理、产出和效益四个方面对项目进行综合评价分析，得出评价结论：该项目实施有利于缓解执行休（禁）渔渔民和离岗基层老兽医生产生活困难问题，顺利推进休（禁）渔制度的有效实施，在一定程度上促进了渔业资源可持续发展。但项目也存在管理不够精细、补助政策不够完善、绩效

目标指标设置不科学不合理等问题。经综合评价，本项目绩效评价得分为 84.90 分，评价等级为：良。评价情况详见表 3-1。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
一、决策指标	21	16.70	79.52%
二、管理指标	19	14.20	74.74%
三、产出指标	30	30.00	100.00%
四、效益指标	30	24.00	80.00%
评价总得分	100	84.90	84.90%

四、主要绩效

2020-2024 年江门市涉农惠民市级补助（贴）惠及渔民 30230 人、2024 年离岗基层老兽医补助计划发放人数 763 人，发挥政策引导作用，在一定程度上缓解渔民生活困难，妥善解决离岗基层老兽医生活困难问题。

（一）渔业资源得到了较好地保护

国家对捕捞业实行船网工具控制指标管理，实行捕捞许可证制度。根据《渔业捕捞许可管理规定》（农业农村部令 2018 年第 1 号）第三条规定，国家对捕捞业实行船网工具控制指标管理，实行捕捞许可证制度和捕捞限额制度。在捕捞许可证制度和捕捞限额制度背景下，2020-2024 年江门市捕捞产量较为稳定略有下降（详见表 4-1），说明渔业资源和水域生态环境得到了较好的保护。

表 4-1 2020-2024 年江门市捕捞产量

年度	全市捕捞产量（吨）	备注
2020	78997	不含远洋
2021	73383	不含远洋
2022	72441	不含远洋
2023	71224	不含远洋
2024	70251	不含远洋

（二）休（禁）渔补助社会效益良好

市农业农村局以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产系列重要指示精神，坚定践行“绿水青山就是金山银山”理念，继续坚持最严格的伏季休渔执法监管，严格落实船籍港休渔、专项（特许）捕捞等管理制度，严查重处各类违法违规行为，捕捞案件仍然有个案发生，但从2020年到2024年呈下降趋势³，一定程度上说明休（禁）渔补助发挥了较好的社会效益。加强渔业资源和水域生态环境保护，提升渔业治理体系和治理能力现代化水平，促进渔业高质量发展。

五、存在问题

（一）市实施方案不够健全

违规追责机制和生活困难认定标准缺失。市级方案遵循省级框架制定，但未建立违规领取补助的追责机制（如追回补助款）和“生产生活困难”船员认定标准关键机制。难以

³ 详见第二部分：分析报告

充分体现休（禁）渔政策对生产生活受影响的困难船员的支撑。

（二）项目预算编制不精准

预算编制不够精细化。鹤山市 2020-2022 年市级资金支出仅 61%-63%（每年市级资金 3 万元，2020 年支出 1.89 万元，2021 年支出 1.85 万元，2022 年支出 1.848 万元），资金沉淀率高达 37%-39%⁴。新会区 2021 年市级资金到位 95 万元，实际支出 65.99 万元，结余 29 万元，支出 69.46%⁵。这反映预算编制未基于实际补助人数核定。鹤山市多次动用往年结余资金填补当年缺口（如 2022 年使用 7.39 万元往年结余），2023 年仍剩余 1.15 万元未清理，预算编制不够精细化，未能较好发挥资金效益。

（三）项目管理实施不到位

1. 补助对象认定条件存在漏洞。江门市实施方案规定补助对象为所在渔业船舶符合规定，持有合法有效的渔业船员

⁴1. 2020 年市级资金到位 3 万元，支出 1.89 万元，支出率 63%，根据《2020 年鹤山禁渔工作总结》：“《关于提前下达 2020 年休渔（禁渔）期渔民生活补助市级专项资金的通知》（江财农〔2019〕160 号）30000 元，目前结余指标 30000 元；西江禁渔期补助 91520 元，目前结余指标 91520 元。现申请在《关于提前下达 2020 年休渔（禁渔）期渔民生活补助市级专项资金的通知》中安排 18920 元；西江禁渔期补助中安排 75680 元，合共 94600 元到各补助对象账户”。2. 2021 年市级资金到位 3 万元，支出 1.85 万元，支出率 61.67%。根据《2021 年鹤山禁渔工作总结》：“1. 《关于提前下达 2021 年休渔（禁渔）期渔民生活补助市级专项资金的通知》（江财农〔2020〕163 号）30000 元，结余指标 30000 元；2. 西江禁渔期补助 73920 元，结余指标 73920 元。现申请在《关于提前下达 2021 年休渔（禁渔）期渔民生活补助市级专项资金的通知》中安排 18480 元、在西江禁渔期补助中安排 73920 元，合共 92400 元到各补助对象账户”。3. 2022 年：以前年度市级资金有结余 7.392 万元在 2022 年支出；2022 年市级资金到位 3 万元，支出 1.848 万元，支出率 61.6%。

⁵ 根据《2021 年度新会区休（禁）渔渔民生产生活补助发放工作总结》；市下达 95 万元，支出 65.99 万元。

证书，并购买了人身意外保险，且保单在有效期内。但方案不够完善，对是否真正从事渔业作业，是否购买异地社保等情形未作出规定。

2.绩效管理工作存在缺位。一是绩效评价不够细化。县（市、区）上报自评报告内容泛泛而谈，没有细化支出绩效评价存在问题。二是市农业农村局对县（市、区）支出绩效评价存在不足。市农业农村局对县（市、区）支出绩效评价结果没有具体分值，也未分析扣分原因，导致无法客观全面地掌握政策实施过程中的痛点堵点以及政策实施成效情况，难以精准把握政策着力点。

3.县（市、区）业务操作不规范。一是个别县（市、区）存在对休（禁）渔渔民补助申请的初审、审核、公示、统计上报等工作不熟、不熟悉系统操作等问题，导致未按时受理审核。二是资料缺乏装订标准、目录规范、归档时间等明确要求，存在档案未及时归档现象。

（四）绩效指标设置不科学

1.绩效指标不全面且重要指标缺失，如缺少设置可持续影响指标，缺少考核休禁渔区渔业资源恢复情况；质量指标设置不足，缺少对人员补助覆盖情况的考核。

2.政策实施效果的指标设置不充分，项目实施效果体现不足。如社会效益指标设置不足，缺少对渔业增产情况、渔民和离岗基层老兽医社会稳定情况进行考核。

3.核心效益未追踪。未分析休禁渔期违规捕捞案件与补助政策的关联性；也未评估补助对渔民/老兽医家庭收入的实际影响。

六、相关建议

（一）优化实施方案，完善相关实施细则

1.增加违规捕捞追回补助条款。对于领取补助的船只或船员在休（禁）渔期间发生违反休（禁）期制度的捕捞事件，建议增加追回补助款的规定，如此方能充分体现休（禁）渔政策对生产生活受影响的困难船员的支持。

2.建议实施方案中细化监督检查表单。把可能出现的重大风险点逐条体现在监督检查表单上面，减少检查风险。按一定的抽样比例如 5%-10%，定期走访渔民和离岗基层老兽医，要多倾听他们的意见，了解他们对补助政策的反馈，全面掌握补助政策实施效益。

（二）精准项目预算编制，提升补助资金实施成效

推行“按人定预算”实名制改革。一是建立补助对象动态数据库。整合渔业船员证书、社保缴纳记录、渔船作业日志等数据，核定实际从业渔民清单，杜绝资金沉淀。二是优化补助机制。市级在安排下年度预算补助资金时，对有结转结余的县（市、区），在严格审核其实际需求合理性和项目可行性的基础上，将结转结余资金情况作为核定下年度补助

额度的重要因素之一，切实提高财政资源配置效率和资金使用效益。

（三）提高项目精细化管理水平，找准补助政策着力点

1.增加渔民实际从业证明。建议市实施方案对从事作业的渔民认定标准进行明确规定，根据其是否真正从事渔业作业、是否购买异地社保等情形在实施细则中予以明确指引。

2.参考绩效评价管理办法和相关文件要求，定期对县（市、区）自评情况进行评价，及时发现问题并分析原因，提出完善建议，督促及时整改。

3.进一步健全复核和定期核查机制。一是明确现场抽查比例，了解渔民是否真正从事渔业生产，若发现存在虚假的情况，则进一步加大现场抽查比例。二是检查方式多元化，采用县（市、区）之间定期交叉检查和市级随机现场抽查的方式，一方面可提高效率，避免单纯靠市级抽查的可能出现人手不够的情况，另一方面，县（市、区）之间定期交叉检查也是相互学习、提升县（市、区）业务工作管理水平的契机。

4.强化业务培训。建议市农业农村局梳理以往年度出现的共性问题，制定补助政策的实施风险清单，组织市农业农村局和县（市、区）经办人培训学习，明确风险点和风险控制措施，提高初审和复核工作的科学性与准确性。进一步明确归档资料的装订标准、目录规范、归档时间，并定期检查。

（四）优化绩效目标指标，凸显资金使用效益

1.绩效指标值不宜设置过低。绩效指标的设置要符合实际情况，要结合历年完成情况及资金安排情况，设置“踮起脚、能得着”的目标，避免出现绩效指标设置明显偏低缺乏激励效果的情况。

2.科学合理设置能全面体现目标实现情况的绩效指标。建议设置体现补助政策实施效果的指标，如增加设置可持续影响指标，适时开展渔业资源调查，考核休禁渔区渔业资源恢复情况；增加质量指标如人员补助覆盖情况的设置；增加社会效益指标如对渔业增产情况、渔民和离岗基层老兽医社会稳定情况等核心指标。

3.强化政策效果量化追踪。一是开展渔业资源本底调查。每年休禁渔期结束次日监测3个典型水域鱼群密度，设置“资源恢复指数”（公式：放流资金/单位渔获增量）；二是社会效益：指标中，纳入“违规捕捞案件下降率”“补助对象收入提升率”。并强化政策效果量化，联合渔政部门分析违规捕捞案件与补助政策的关联性。如案件数与补助覆盖率的关系。三是分地域开展满意度深访。如按经济水平分层抽样，如贫困村抽样比 $\geq 20\%$ ，设置“问题解决率”指标，如投诉闭环时长 ≤ 7 天。

江门市工业和信息化局 2021-2024 年工业
扶持专项资金-支持工业互联网
发展项目绩效评价报告

2025 年

一、项目概要

（一）项目概况

为深入贯彻落实国家、省关于发展工业互联网的工作要求，加快推进江门市数字化转型升级，提升产业竞争力，2021年，经市政府同意，江门市工业和信息化局（以下简称“市工信局”）制定和印发了《江门市工业互联网专项资金管理实施细则》（江工信工业互联网〔2021〕4号）（以下简称“《实施细则》”），设立工业互联网专项资金，并委托市属国有公司（数字江门网络建设有限公司，下简称“数江公司”）管理，聚焦产业集群高质量发展，推动工业互联网赋能制造业，助力江门市转型升级。

（二）项目绩效目标

项目设置的总体绩效目标是：支持江门市内工业企业和软件类企业应用工业互联网、人工智能等新技术实现数字化转型升级，推动产业链集群化。

（三）评价金额及支出情况

项目 2021—2024 年共安排预算 5,500 万元，其中 2021 年预算 2,000 万元，2022 年预算 1,000 万元，2023 年预算 2,000 万元，2024 年预算 500 万元。2021—2024 年实际支出 5,500 万元，预算执行率为 100%。

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价分析

1. 决策

指标分值 21 分，评价得分 17.5 分，得分率 83.33%，包含项目立项、绩效目标、资金落实 3 项二级指标。主要存在问题：绩效指标设置全面性、可衡量性不足；工业互联网人才培养项目费用构成和标准不清晰，资金分配不够合理。

2. 管理

指标分值 19 分，评价得分 13 分，得分率 68.42%，包含资金管理、组织管理 2 项二级指标。主要存在问题：资金使用规范性不足，项目管理机制不够健全，监督管理有效性有待提升。

3. 产出

指标分值 28 分，评价得分 24.5 分，得分率 87.5%，包含产出数量、产出质量、产出时效、成本指标 4 项二级指标。主要存在问题：扶持项目验收缺乏统一、合理的标准，工业互联网人才培养项目未建立统一的遴选机制和标准。

4. 效益

指标分值 32 分，评价得分 28.5 分，得分率 89.06%，包括经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度 4 项二级指标。主要存在问题：企业效益提升统计数据的可靠性缺乏支撑，工业互联网人才培养效果有待提升，后续跟踪机制不够完善。

（二）评价结论

评价组根据被评价部门提供的材料，以及问卷调查、实地调研、延伸评价等途径获取的数据、信息，参考《财政部关于〈项目支出绩效评价管理办法〉》（财预〔2020〕10号）《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）等规范性文件的要求，制定考评标准，并对2021—2024年工业扶持专项资金—支持工业互联网发展项目绩效情况进行评分。本次绩效评价综合评分83.5分，绩效评价等级为“良”¹，其中“决策”指标得分17.5分，“管理”指标得分13分，“产出”指标得分24.5分，效益指标得分28.5分。得分情况见表1，具体评分过程见附件1。

表1 评价得分总表

指标名称	分值	得分	得分率
决策	21	17.5	83.33%
管理	19	13	68.42%
产出	28	24.5	87.5
效益	32	28.5	89.06%
合计	100	83.5	83.5%

三、主要绩效

（一）赋能企业数字化转型，满意度水平居高位

聚焦财政资金“撬动器”作用，深度赋能企业数字化转

¹ 根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）规定：90（含）-100分为优、80（含）-90分为良、70（含）-80分为中、60（含）-70分为低、60分以下为差。

型，有效促进企业提质增效。一是 2021 年—2024 年遴选培育 12 家工业互联网标杆企业，企业平均实现生产产能提升 10%，产线效率提升 15%，数据统计分析效率提升 40%，准时交货率提升 15%，物品不良率降低 5%。二是支持 30 家企业上云上平台，推动企业平均实现生产效率提升 9.1%，生产统计效率提升 30%，异常响应速度提升 22.5%，设备利用率提升 15%，生产成本降低 10%，节约人力 1~2 人。三是布局 5 个产业集群数字化转型试点项目，打造“链式转型”标杆——江门金属制品、造纸产业链案例，先后入选 2022 年、2023 年全国中小企业“链式”数字化转型典型案例。金属制品企业生产效率平均提高 10%，造纸产业企业生产管理水平提升 5%，每年电耗节约 5%。

根据《江门市工业互联网专项资金政策绩效评价满意度调查报告》显示，36 家抽查企业参与调查，企业满意度达 98.6%，企业满意度水平较高。

（二）构建工业互联网生态，赋能数字化转型升级

推动云资源应用以及研发设计、生产管控、供应链管理、经营销售管理、售后服务等主要工业应用场景新技术应用。建设数字化公共服务平台，成立了华为（江门）工业互联网创新中心，吸引 166 家全国优秀数字化服务商入选“江门市制造业数字化转型产业生态供给资源池”，重点推广数字化产品达 343 项，覆盖江门市 15 条产业链，为江门本地企业

提供数字化转型的各类应用场景服务。形成“平台+生态”协同服务体系，进一步完善了江门市工业互联网产业生态体系。

（三）加大人才培养力度，夯实转型人才支撑

构建涵盖市、县区、镇街三级政府人员，企业管理层和技术人员，院校师生的立体培养体系。发挥华为（江门）工业互联网创新中心等工业互联网公共服务平台作用，面向企业管理人员、技术骨干以及相关专业学生等实施人才培养。2021-2024年间，累计举办31期工业互联网人才培训班，培训规模达1690人次，促成726人获得行业相关认证或证书。探索产教融合培育数字化转型人才新途径，深化“政校企”协同对接，推动数字化牵引单位、电信运营商、产业生态服务商与江门五邑大学、江门职业技术学院等多所院校紧密结合，实现资源共享、优势互补。此外，推动广东邮电职业技术学院江门校区建设广东省（江门）产业数字化研发孵化基地，进一步完善数字化人才培养与实践平台，为产业高质量发展注入强劲动能。

（四）打造示范引领矩阵，增强产业竞争优势

通过政策驱动，江门市制造业数字化转型实现跨越式发展，工业互联网竞争力显著增强。一是培育一批数字化转型标杆示范，发挥示范带动作用。2022年—2024年，江门市累计推动942家规上工业企业数字化转型，超额完成既定任

务目标。成功培育制造业数字化转型示范项目或案例 12 个、省级 26 个、市级 131 个，形成层级分明、覆盖广泛的示范体系。二是产业综合影响力和竞争力持续提升。2023 年底，江门市入选广东省中小企业数字化转型城市试点，2024 年江门市入选省“地方政府推动制造业数字化转型”地市优秀案例，全省仅三个地市获此殊荣。2025 年，江门市入选国家级中小企业数字化转型试点城市，目前财政部、工业和信息化部已完成公示。江门数字化转型成效还受到全国两化融合标委会等国家级媒体报道，广东卫视广东新闻联播头条进行了 2 次专题报道。

四、存在问题

（一）项目管理机制不健全，管理要求不明确

一是未设置工业互联网人才培养对象条件。《实施细则》和《申报指南》均未设置培养对象条件，缺乏身份、职业、专业背景、工作经验等方面的统一标准，培养主体不明确，导致承担培训的企业在实施过程中“无据可依”，难以保障培训效果符合政策目标。

二是资金使用要求不明确。作为事前扶持项目，《实施细则》和《申报指南》均未清晰界定工业互联网人才培养项目资金支出范围、用途边界及列支标准，难以保障资金使用的合规性，削弱财政资金对产业人才培养的精准支持效能。

（二）预算执行与编制脱节，资金发放不规范

一是人才培养项目预算执行与编制脱节。项目预算测算显示每年组织大型培训 2 场（每场 10 万元）；组织中小型培训 8 场（每场约 3 万元），组织 300 人次前往广州、深圳、上海及佛山、珠海等周边工业互联网发达城市学习参观（人均 1866 元）。项目入库申报阶段，申报单位未对《申请明细表》中费用构成和标准进行细化。在实际执行中 2021 年无外出学习、2022 年 15 人、2024 年 40 人赴深圳学习，在项目金额未变动的情况下，实际执行情况与预算计划严重不符。此外，部分项目支出明细粗放且发票不完整，存在高标准支出或计划外开支，例如 2022 年项目晚餐单价 200 元/人，每场培训时间仅有半天，但讲师费用高达 2 万元至 6 万元，2024 年列支 26.15 万元考试报名费，而项目预算并未包含此项费用，是否属于资金使用范畴存疑。

二是服务券发放机制存在缺陷且执行不规范。《申报指南》要求按照公示的评审结果，数江公司将相应的服务券调拨至企业华为云服务账号。但公示存在不确定性，应以实际下达的专项资金项目计划为准。在实际执行过程中，2024 年，数江公司实际调拨服务券的时间均早于下达专项资金项目计划的通知时间，存在“先发放后审批”的时间倒置，操作不规范。

（三）评审和验收标准不健全，监管有效性不足

一是入库评审体系不完善。评审标准是资金分配的“标尺”，决定资金投放的精准性、公平性，但本项目评审指标体系存在核心要求缺失、评分标准粗放、评审要求不够严格等问题。例如《2022 年江门市工业互联网人才培养专项资金评审指标体系》仅将评审场次、培训数量等基础规模性指标纳入考核范畴，而对培训质量和效果评估缺乏有效设计，难以确保人才培养的针对性与实效性。“培训对象覆盖面”仅以“面向制造业企业管理层、工业互联网领域骨干等开展培训，得 10 分”的粗放式表述作为评分标准，未明确具体扣分标准，导致评审过程中缺乏可操作性。产业集群试点项目“产业集群数字化转型方案分阶段实施计划”的评审标准为“有，得 2 分”，缺乏对实施计划的合理性评审。

二是入库评审缺少专业评审意见。现有评审材料仅呈现项目评审总分及专家签字，缺失具体扣分依据和详细评审意见，致使市工信局难以对评审结果的准确性和公正性进行有效监管。同时，专业评审意见中的优化建议是提升资金效能的重要手段，由于对项目技术路线、实施计划和绩效目标等专业意见缺失缺乏，验收时仅凭申报单位自评材料通过，限制专项资金发挥最大效能。

三是入库和验收评审专家动态更新机制缺失，人员重复现象突出。经核查项目入库评审和验收材料，部分专家高频次重复参与评审和验收工作，尤其是极个别专家连续 4 年

(2021—2024 年)全程参与所有项目的入库评审和验收工作，不仅易导致评审视角单一、标准僵化，还存在滋生利益关联、人情评审等风险，削弱评审工作的客观性与公正性。

四是缺乏统一的验收标准，验收工作严谨性不足。项目不同年度验收标准不一致，尤其是在绩效指标达标方面，2021 年项目验收要求达到已实现承诺的总体绩效目标数量，而 2022 年仅要求项目达到承诺的总体绩效目标数量 90%以上的效益或效果即可。同时，验收评估体系较为粗放，对绩效指标达标情况仅作“是”或“否”的简单判定，缺乏目标达成率的量化数据，难以精准反映项目成效，易导致验收工作流于形式。抽查验收材料发现，存在个别绩效指标完成情况佐证材料缺失、数据自相矛盾等问题，例如已验收通过的江门亿都半导体有限公司工业互联网标杆示范项目，其验收申请报告中显示已完成的绩效目标未附相应佐证材料，且“准时交货率”指标在验收申请报告不同地方出现 20%与 1.3%的矛盾数值。

(四) 人才培养成效不彰，资金使用效益流失

一是工业互联网人才培养项目培训对象结构失衡，实施效果有待提升。从培训对象来看，2021—2024 年线下累计培训 1690 人，但高校学生占比超半数，尤其是 2022 年项目学生参训占比高达 69.59%，虽项目培养高校学生初衷是促进教育链、产业链、创新链的深度耦合，以培养适配产业需求的

人才，但学生占比过高，削弱培训价值，且后续未对学生就业去向及行业贡献度开展跟踪评估，导致该群体对江门市产业发生的实际价值难以衡量，人才培养投入与产出效益存在不确定性。**从培训内容来看**，部分培训深度不够，主要围绕华为产品培训，课程面较窄，未能构建起工业互联网全领域知识体系。且 2022 年项目单次培训时长普遍仅半天，难以保障学员对专业知识的吸收深度与实践培养能力。此外，2021 年与 2024 年缺乏对培训满意度的统计和分析，缺少学员反馈的完整数据，无法全面掌握培训对象的效果评价与反馈的问题。

表 2 2021—2024 年工业互联网人才培养项目情况表

序号	项目名称	线下 培训 期数	线下培 训人数	线下 培训 学生 数	线下培训 学生占比	考试认 证人次	证书类别
1	2021 年工业互 联网人才培养 项目	11	510	240	47.06%	200	华为开发者认证
2	2022 年工业互 联网人才培养 项目	10	657	457	69.56%	125	华为开发者认证

3	2024 年工业互联网人才培养项目	10	523	230	43.98%	401	华为开发者认证（199）、网络安全认证（38）、工信部人工智能初级（89）、工信部工业技术中级（50）、工信部工业机器人（25）
合计		31	1690	927	54.85%	726	

二是部分项目已停用扶持产品，削弱资金可持续效益。

根据项目扶持产品到期后使用情况统计，12 家企业已停用产品及云服务，使用时间为 1~3 年。部分企业因注销或业务缩减已经提供云服务，7 家企业显示“系统已经停用”，但相关记录未对停用原因进行详细说明。现场走访广东江粉高科技产业园有限公司，该企业于 2021 年、2022 年先后获扶持资金 60 万元、100 万元，现场抽查生产线，安装蘑菇智控系统的 12 台空压机，其中五台在运行，七台处于备用状态，华为云服务和蘑菇平台于 2025 年停止续费，其主要原因为集团公司调整经营策略，3/4 生产线已经搬至外地。

（五）绩效目标设置不科学，指标体系有待优化

绩效目标设置不全面、可衡量性不足。项目未设置质量和成本指标，设置的时效指标为“用款时间”，未针对专项

资金申报评审、资金发放等时效设置绩效指标。项目设置的经济效益指标和社会效益指标均未明确可衡量的目标值，难以评价绩效目标完成程度，例如社会效益指标“带动工业互联网新技术应用”设置的指标值为“是”。

五、相关建议

（一）健全项目管理机制，提升项目管理水平

一是建立分层分类的培养对象遴选标准。明确人才培养对象条件，从职业、工作经验、专业背景等方面设置准入条件，明确企业员工和学生占比，从项目实施效果出发，降低高校学生占比。同时，建立标准化的对象遴选流程和申请材料要求，为培训承担单位提供指引。

二是明确专项资金使用管理要求。参照项目预算测算情况，设置工业互联网项目人才培养资金支出范围，明确可以列支的类目，和列支标准，加强对专项资金使用情况的跟踪、审核，确保支出使用的规范性、安全性。

（二）加强专项资金管控，保障资金安全有效

一是加强工业互联网人才培养项目成本管控。在申报阶段，要求申报单位提交《费用构成明细表》，细化各项支出费用构成和测算依据，数江公司组织评审过程中，对项目费用的合理性进行审核。在执行阶段，要求培训承担单位进行专账核算，市工信局和数江公司加强对资金规范使用情况进行核查，必要时对专项资金使用情况进行审计。

二是规范服务券发放流程。建立“审批 - 公示 - 发放”三段式机制，完善申报指南服务券发放相关说明，要求数江公司需在专项资金项目计划正式下达后 X 个工作日内完成服务券调拨。建议市工信局加强对数江公司是否在规定的时限内足额发放服务券。

（三）优化验收评审机制，提升监督管理效能

一是优化评审指标体系。基于技术维度和财务维度分设主客观评分项，财务评价重点聚焦企业偿债能力、盈利能力等关键指标；对于人才培养项目，强化培训效果、培训质量的考核，例如学员满意度、考试通过率、培训内容质量等核心要素。细化评分标准，明确各项指标评分细则，明确界定扣分清晰和标准，有效提升评审的客观性与公正性。

二是规范入库评审。设计细化的评审意见表，严格要求对扣分项目具体阐述扣分依据或说明，形成清晰的专家评审意见；同时，建议市工信局建立评审结果复核机制，对入库项目评审结果实施合规性抽查，确保评定结果精准严谨。

三是完善专家动态管理机制。持续扩充专家库储备，并在入库和验收评审前，严格遵循随机抽取原则确定专家人选，从源头上保障评审工作的独立性和公正性。

四是统一验收标准与流程。制定并固化体系化的验收标准规范，强化绩效目标实现情况的核验，确保完全达成既定绩效目标系统收集项目实施效益数据，并基于验收核验结果

形成明确的验收结论与意见。

（四）建立效果追踪机制，实现可持续效益提升

一是建立培训效果追踪机制。每期培训结束以后，开展满意度调查，并对满意度调查结果进行统计、分析，根据调查结果，对培训内容和安排进行持续优化。同时，建立学员就业情况定期跟踪机制，向院校方收集就业去向信息，并评估其对本地产业的实际就业贡献率。

二是构建云服务持续运营机制。建立《扶持产品使用跟踪台账》，要求企业定期提交使用情况和效能数据，生产线迁移前 30 日需提交《资产处置方案》，经市工信局备案后方可实施，对停用系统的企业开展“二次诊断”，通过技术改造或资源调剂等方式盘活闲置设备。

（五）健全绩效指标体系，强化结果导向实效

一是增强绩效指标的全面性。项目绩效指标体系应系统性覆盖关键维度。产出指标应完整包括项目产出数量、质量、时效和成本指标。时效指标应根据扶持项目的实施时限、申报审批和资金发放时限节点要求设置，同步增设反映项目质量管理要求的产出质量指标，以及体现成本管控成效的产出成本指标。二是提升绩效指标的可衡量性。加强对绩效指标目标值前期调研和可行性论证，设置合理、可达且衡量的量化目标，如不能进行量化的，可进行分档评级方法，为项目实施提供精准指引，并为成效评估奠定坚实基础。

江门市卫生健康局 2021-2025 年度农村和
社区卫生建设专项资金
绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

根据江门市卫生健康局的工作部署及部务会议纪要等要求，通过设立农村和社区卫生健康专项资金，加大对基层医疗卫生工作投入，提高基层医疗卫生服务能力，解决看病难，看病贵问题；稳定投入机制，提升卫生乡镇覆盖率。

本项目名称为农村和社区卫生健康专项资金，包含以下 10 个二级项目：台山市戒毒康复医院医疗保障工作经费、农村基层卫生健康专项补助经费、社区卫生服务机构能力建设资金、创建国家省卫生镇以奖代补经费、定向培养中医人才经费、基层医疗卫生机构经常性收支差额补偿资金、基层医疗机构重点专科建设经费、农村卫生站医生补贴专项资金、农村已离岗接生员、赤脚医生生活困难补助专项资金和乡村医生定向培养经费。2021-2025 年市级财政预算共安排专项资金 8,476.15 万元，支出金额为 6,521.48 万元。

（二）绩效目标

本项目总体绩效目标为：加大对基层医疗卫生工作投入，持续改善卫生院和社区卫生服务软硬件条件，培育一批基层重点/特色学科以及基层适宜人才，提高基层医疗卫生服务能力，解决看病难，看病贵问题；稳定投入机制，提升卫生乡镇覆盖率。

（三）资金安排及使用情况

2021-2025 年市级财政预算共安排专项资金 8,476.15 万元，

支出金额为 6,521.48 万元，各二级项目在各年度的预算安排和实际支出具体情况详见表 1-1，其中二级子项定向培养中医人才经费于 2025 年移出本项目，并入中医药强市专项资金。

表 1-1 2021-2025 年度农村和社区卫生建设专项资金预算安排与支出情况统计表

单位：万元

序号	项目名称	使用单位	2021		2022		2023		2024		2025		2021-2025 年度合计		
			预算安排	支出	预算安排	支出	预算安排	支出	预算安排	支出	预算安排	支出	预算安排	支出	支出率
	农村和社区卫生建设专项资金（合计）		1904.77	1765.89	2170.14	2117.50	1835.96	966.99	1661.53	1223.02	903.75	448.07	8476.15	6521.48	76.94%
1	台山市戒毒康复医院医疗保障工作经费	台山市戒毒康复医院	-	-	300.00	300.00	300.00	-	300.00	100.00	-	-	900.00	400.00	44.44%
2	农村基层卫生建设专项补助经费	农村乡镇卫生院	740.00	740.00	740.00	738.00	568.00	-	454.40	240.00	455.68	-	2,958.08	1,718.00	58.08%
3	社区卫生服务机构能力建设资金	社区卫生服务中心（站）	90.00	90.00	90.00	90.00	72.00	72.00	57.60	57.60	-	-	309.60	309.60	100.00%
4	创建国家、省卫生镇以奖代补经费	卫生镇	100.00	72.00	64.00	64.00	16.00	16.00	16.00	15.90	8.10	8.10	204.10	176.00	86.23%
5	定向培养中医人才经费	广东江门中医药职业学院	19.23	8.65	5.77	5.13	3.85	2.88	3.85	3.85	-	-	32.70	20.52	62.74%
6	基层医疗卫生机构经常性收支差额补偿资金	基层医疗机构	400.00	300.00	400.00	350.00	300.00	300.00	240.00	240.00	-	-	1,340.00	1,190.00	88.81%
7	基层医疗机构重点专科建设经费	基层医疗机构	90.00	90.00	90.00	90.00	72.00	72.00	57.60	57.60	-	-	309.60	309.60	100.00%
8	农村卫生站医生补贴专项资金	农村卫生站医生	260.00	260.00	278.03	278.03	283.63	283.63	311.60	311.60	243.50	243.50	1,376.76	1,376.76	100.00%
9	农村已离岗接生员和赤脚医生生活困难补助专项资金	农村已离岗接生员和赤脚医生	202.34	202.04	202.34	202.34	220.48	220.48	220.48	196.47	196.47	196.47	1,042.11	1,017.80	97.67%
10	乡村医生定向培养经费	广东江门中医药职业学院	3.20	3.20	-	-	-	-	-	-	-	-	3.20	3.20	100.00%

注：（1）“预算安排”数据来源于 2021-2025 年江门市卫生健康局部门预算，部门预算数据空缺时根据资金提前下达通知补充（江财社〔2022〕18 号、江财社〔2022〕196 号、江财社〔2024〕10 号和江财社〔2025〕7 号）；（2）“支出”指江门市卫生健康局使用资金或拨出资金到县（市、区），数据来源于项目自评报告；（3）由于使用单位变化，序号 5 定向培养中医人才经费支出未包含以下两笔支出：2021 年 10.5765 万元转出至中医药文化研究项目经费，2024 年 0.9575 万元转出至基层中医药服务能力提升工程经费；（4）序号 7 基层医疗机构重点专科建设经费 2021 年实际支出金额为 300 万元，本表显示 90 万元，未包含以下两笔调入资金：家庭医生补助专项资金 200 万元，卫生事业费 10 万元。

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得 14.5 分，得分率为 69.05%。从评价指标得分情况看，在决策论证、绩效目标、绩效指标上存在改进空间。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得 15.5 分，得分率为 81.58%。总体上，资金使用较规范，组织管理较好，但部分二级子项预算支出率偏低，制度体系建设存在短板。

（三）产出分析

该指标分值为 30 分，评价分 27 分，得分率为 90.00%。总体上，预算和成本控制较好，但也存在部分二级子项尚未建立稳定统一的补助标准，资金使用缺乏刚性约束等问题。

（四）效益分析

该指标分值为 30 分，评价得 26 分，得分率 86.67%。项目在预期社会效益和可持续影响方面实现较好，但也存在资金投入结构有待优化，评估指标体系存在局限性等问题。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合决策、管理、产出、效益四方面综合对项目资金使用进行比较分析，评价工作组认为：项目专项资金有效发挥政策导向作用，预期绩效目标达成度较高，激励效应显著，基层诊疗量实现稳步提升，在推动农村和社区卫生建设发展中取得积极成效，但项目在决策、管理、产出和效益方面仍存

在提升空间，经综合评价，本项目绩效评价得分为 83.00 分，绩效等级为“良”。

表 3-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	83.00	83.00%
一、决策	21	14.50	69.05%
二、管理	19	15.50	81.58%
三、产出	30	27.00	90.00%
四、效益	30	26.00	86.67%

四、主要绩效

（一）定向育才稳岗提质，补助政策赋能增效

在 2021-2025 年度，截至 2024 年底，专项资金共支持 45 名乡村医生和 33 名中医定向培养生按期毕业到岗（9 名在读），间接推动基层医疗卫生机构执业（助理）医师人数逐年提升至 3143 人，其中中医占比逐年提升至 20.11%，人才队伍结构持续优化；同步全面落实农村卫生站医生、农村已离岗接生员和赤脚医生等专项补助政策，建立补助对象年度动态评价机制，强化待遇保障。

（二）培育基层特色专科，完善医疗学科体系

专项资金紧扣基层医疗功能定位与群众健康需求，在2021-2025年度围绕学科管理、人员队伍、服务开展、设备场地及科教工作，培育遴选35个“江门市基层特色专科”。通过奖补机制，引导基层专科向专业化、特色化发展，填补基层医疗服务空白，通过健全基

层医疗学科体系，力争为群众提供更优质高效的专科医疗服务。

（三）创卫攻坚优化环境，构筑防控安全屏障

在2021-2025年度，新增16个广东省卫生镇。广东省卫生镇聚焦疾病防控、人居环境改善、饮食安全、公共卫生设施建设等，通过以奖代补促进改善环境卫生状况，提升群众健康素养水平，发挥卫生城镇的辐射带动效应。

（四）强化社区能力建设，增强医疗服务能力

在2021-2025年度，新增14家基层医疗机构挂牌社区医院。通过对新增社区医院实施挂牌奖励，强化政策支持与资金保障。同时，另设农村基层卫生建设专项补助经费和基层医疗卫生机构经常性收支差额补偿资金，前者依据当年政策导向，重点用于医疗设备购置等关键领域，力求发挥专项资金撬动效应，后者减轻基层医疗机构药品零差率销售带来的运营压力和财务负担，共同推动社区医院在硬件设施、服务流程、医疗质量等方面建设。2024年，我市基层医疗卫生机构诊疗量占比为57.51%，增速为7.99%，社区医院在基层医疗卫生服务体系中的“网底”作用初见成效。

五、存在问题

（一）统筹规划薄弱，长期性投入机制有待健全

目前，农村和社区卫生建设的投入主要采取政府主导的模式，在2021-2025年度实际支持方向上，农村卫生站医生、农村已离岗接生员和赤脚医生生活困难补贴及定向培养资金占比约37%（其中定向培养占比约0.5%），通过购置设备直接用于农村乡镇卫生院建设资金占比约27%，政策性补亏占比约18%，社区医院、专科和卫生

镇的奖励资金占比约 12%，戒毒医院运转资金占比约 6%。随着基层卫生需求的日益多元化和复杂化，现有投入机制在统筹规划和可持续性方面暴露出明显短板。一是未针对不同区域基层卫生服务的薄弱环节，如区域经济发展、人口分布、疾病谱等多维度数据进行基层卫生服务需求评估；二是未区分村卫生站、乡镇卫生院、社区卫生服务中心等基层医疗机构的功能需求制定分层差异投入策略；三是缺少基层岗位缺口需求调研，对基层医疗卫生机构招聘毕业生支持力度薄弱，人才输入动能不足；四是缺少基层卫生岗位人员培训计划以及与市级医院的协同联动机制。

（二）数据分析研判深度不足，信息追踪工作有待完善

一方面，现有数据分析研判深度不足。当前，基层医疗机构的核心基础数据主要采用“信息系统抓取+单项数据报送”相结合的方式，但数据停留在记录层，未向分析层跃升，缺少服务质量（如诊疗合规率、不良反应发生率）、诊疗水平（如常见病治愈率、转诊率）、居民满意度（如就医体验评分）、区域医疗资源匹配度（如机构分布密度与人口覆盖率匹配度）等关键评估维度数据，未形成基层医疗机构的立体化能力画像。另一方面，在具体项目的动态纠偏与效果评估上，数据支撑短板同样存在：在设备购置方面，未跟踪设备配置缺口和设备使用率数据，现有数据难以支撑后续设备投入优化方向；在基层医疗卫生机构经常性收支差额补偿资金方面，各区各年度的波动幅度较大，缺乏对数据异动的原因分析，影响资金调控的科学性；在农村卫生站医生补贴政策方面，缺少农村医生留存率、收入水平、职业发展空间等跟踪数据，不利于客观评判奖

补资金对稳定村医队伍的实际成效。

（三）资金分配科学性不足，资金管理有待加强

一是资金分配科学性不足。一方面，缺少资金分配总体原则，项目子项多为奖补性质，相关政策已明确奖补额度，导致子项间资金分配自由度较低，当资金紧张时，由于缺乏明确的资金分配总体原则，难以确定资金分配顺序，影响项目推进；另一方面，部分子项的资金分配方式科学性不足，以二级子项农村基层卫生建设专项补助经费为例，除 2021 年进行了线下设备需求调查和竞争性分配，其余年份缺少因素分配过程资料，可能形成“给多少钱办多少事”的被动执行模式，无法充分发挥财政资金使用效率。

二是资金分配在时效层面仍有提升空间。如二级子项农村基层卫生建设专项补助经费，未在 2023 年 6 月 30 日前报送资金分配方案，导致资金指标收回。

（四）绩效目标笼统模糊，关键指标同质化严重

一是总体绩效目标设计缺乏清晰的可执行基础。一方面，总体绩效目标缺乏科学论证，表述宽泛失焦，如目标表述“加大对基层医疗卫生工作投入”相对笼统，未能明确具体实施对象和覆盖范围，难以体现二级子项的投入细分方向，确保与总体目标协同一致；另一方面，绩效目标缺乏实操性强的衡量标准，如“解决看病难，看病贵问题”、“提高基层医疗卫生服务能力”等目标相对模糊，缺乏实施路径指引，难以为目标落地提供落地支撑。

二是关键指标同质化严重，逻辑关联与量化性不足。主要体现在：一级项目与二级项目的绩效指标存在高度同质化现象，未能有

效体现不同层级项目的特性；产出时效指标与成本指标普遍缺失或设置不充分，缺乏能够清晰反映资金投入与最终效益成果之间逻辑关系的核心指标；效益指标普遍表述为“激发基层医疗机构活力”等，缺乏量化评价标准，影响项目实施成效的精准评估。

六、相关建议

（一）整合卫生专项资金，聚焦专项资金核心目标

建议市卫生健康局参照《省级卫生健康事业发展专项资金管理办法（2024年修订）》（粤财社〔2024〕21号），将本项目“农村和社区卫生建设专项资金”与其余两个一级项目“创建全省医药卫生体制综合改革示范市专项资金”和“江门市中医药强市专项资金”三项专项资金合并设立为“市级卫生健康事业发展专项资金”，围绕市级卫生健康事业发展的短板，结合基层群众的急难愁盼问题，逐步深入确立五年阶段性总体目标、年度目标和各二级子项目目标，整合碎片化项目，以问题为导向，形成“大专项+任务清单”管理模式。在政策执行上，通过“问题整合-目标拆解-任务落地-评价优化”的闭环管理，精准对接市级卫生健康事业的短板与群众需求，符合省级管理办法中“加强统筹、保障重点”的使用要求；在资金使用效率上，通过清单化的方式提升资源整合效率和执行效能，有效避免重复建设与资源浪费；最终全面推动当地卫生健康事业高质量发展。

（二）科学制定长期规划，探索多元化投入机制

基层医疗机构短板突出体现在缺人力、缺技术、缺设备、缺知识和缺理念，建议参照广东省委办公厅、省政府办公厅印发的《关

于进一步深化改革促进基层医疗卫生体系健康发展的行动方案》，聚焦基层医疗机构覆盖水平、设施标准化建设、人才队伍结构、基本医疗服务能力、重大疾病防治、急救体系、中医药服务及分级诊疗协同网络等关键维度，引导行业协会或专业机构等组织提供规划设计等专业化支持，将一次性奖补资金逐步转为学科水平和人才吸引等“造血功能”建设，同步探索多元化投入机制，激励专业社会组织参与基层医疗机构建设，逐步形成“政府+市场+社会”的三维支撑体系，科学设定中长期规划目标。

（三）加强数字系统建设，深化数据信息追踪研判

推进数字化系统建设，主动与统计、公安和民政等各部门进行数据共享和信息整合，在人才培养方面，实现人才缺口类型、数量和标准要求的精准摸底；在离岗人员补助方面，逐步建立动态更新的已离岗接生员和赤脚医生等数据库，确保增员减员信息的全面性和准确性；在政策性补亏方面，基于现有财务数据体系，推进过程审计，对数据流转实施“双随机”抽查，重点核查分析经常性收支阶段波动较大数据；在医疗机构能力建设方面，加强底层数据的互联互通，对门诊量、急诊量、住院人次、转诊专科类型、病床使用率、设备配置、医护人员结构等核心指标实施动态监测，结合信息化技术，逐步构建指标数据库和数据模型，识别项目实施堵点，保障专项资金投入精准度与实效性。

（四）强化绩效管理理念，夯实管理支撑体系

预算绩效管理的核心聚焦于专项资金是否真正解决了问题、满足了社会需求、提升了政策目标的实现程度。建议资金管理和使用

单位切实履行预算绩效管理主体责任，强化预算责任与绩效责任“双约束”意识，扎实认真开展绩效评价工作，以二级子项农村基层卫生建设专项补助经费产出指标为例，目前仅以补贴数量等表层指标为核心，建议增设例如“配置某设备的基层医疗机构占比”等影响资金使用效能的产出指标，此外效益指标建议增强对项目实施效果、社会效益等底层核心问题的深度评估。同时在撰写绩效自评报告或项目总结时，务必紧密结合项目实施的实际内容和绩效评价指标体系的具体要求，进行深入细致的分析论证，重视过程管理及相关佐证资料的梳理、总结与规范归档工作，确保评价结果有据可查、真实可靠，为深入绩效评价以及结果应用提供重要基础和有效依据。

（五）建立基层医疗服务标准，探索成本预算绩效管理

鉴于农村和社区卫生建设工作呈现内容多元、情况复杂、体量庞大的特征，建议立足实际，按人口规模、服务需求等核心要素分类分级制定基层医疗服务标准，明确场地规划、功能布局、设备配置等规范要求，使基层医疗服务的建设与发展有章可循。继而在基层医疗服务标准的基础上，进一步探索构建不同服务标准对应的成本预算体系和绩效评价指标体系，通过成本预算体系，实现对基层医疗服务成本的有效管控；借助绩效评价指标体系，为基层医疗服务的质量和效益评估提供科学依据。最终实现成本可控、资源高效配置和资金精准投入的三维管理目标，有效解决基层医疗服务供给中的结构性矛盾。

江门市科学技术局 2021-2024 年科技 金融扶持专项项目绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

为落实创新驱动发展战略，加快创新型城市建设，强化以科技支撑“5+N”产业集群创新发展，促进科技与金融深度结合，鼓励银行等金融机构开展科技信贷特色服务，拓宽科技型中小企业融资渠道，促进解决企业融资难、融资贵问题，帮扶企业持续创新发展，根据《广东省人民政府印发关于进一步促进科技创新若干政策措施的通知》（粤府〔2019〕1号）要求，江门市科学技术局（以下简称“市科技局”）牵头制定了《江门市科学技术局关于科技金融扶持资金实施细则》（以下简称“《细则》”），自2021年6月1日起实施，有效期至2024年12月31日。《细则》主要包括对获中国创新创业大赛江门市分赛区成长组、初创组特等奖和一、二、三等奖以及入围中国创新创业大赛全国总决赛的企业进行补助，对自2020年以来在创新创业大赛中获奖或获评“无限创新”江门科学技术奖的科技型中小企业按实际支付利息的50%给予贴息，设置科技信贷风险准备金、科技保险补助等。

（二）绩效目标

根据历年《市级项目支出绩效目标申报表》，该项目绩效目标为：

1.举办初赛、复赛、实地考察和决赛等一系列赛事，吸引超150家企业报名参赛，选出超20家优秀企业给予奖项支持。

2.解决科技企业融资难融资贵问题。对2020年以来在创

新创业大赛中获奖或获评“无限创新”江门科学技术奖的科技型中小企业，对其已偿还科技支行科技贷款本息的项目，按实际支付利息的 50%给予贴息。

（三）资金安排及使用情况

2021 年至 2024 年，子项“创新创业大赛补助”“科技贷款贴息”根据申报及审核后的获补企业及获补金额数，应拨付资金为 3,555.74 万元，其中省大专项应拨付资金 417 万元，市级资金 760.02 万元，县（市、区）配套资金 2,378.72 万元。实际拨付至企业的资金共 704.33 万元。拨付完成率为 30.30%。2 个子项资金支出具体明细详见下表：

表 1-1 支出明细表

单位：万元

年度	业务类型	资金计划			拨付至企业情况				上级资金 拨付至县 (市、区) 但未拨付 至企业资 金占比	拨付完 成率
		省大专项	市级资金	县（市、 区）配套	省大专项 已拨付金 额	市级已拨 付金额	县（市、 区）配套 已拨付金 额	未拨付 金额		
2021	创新创业大赛	270.00	10.50	514.50	270.00	10.50	433.00	81.50	0.00%	89.75%
	科技贷款贴息	0.00	39.40	82.35	0.00	39.40	67.08	15.27	0.00%	87.46%
2022	创新创业大赛	147.00	94.00	469.00	103.00	25.00	39.00	543.00	46.89%	23.52%
	科技贷款贴息	0.00	73.37	165.72	0.00	1.33	0.00	237.76	98.18%	0.56%
2023	创新创业大赛	0.00	235.00	495.00	0.00	42.00	42.00	646.00	82.13%	11.51%
	科技	0.00	21.43	50.00	0.00	5.02	0.00	66.41	76.59%	7.02%

年度	业务类型	资金计划			拨付至企业情况				上级资金 拨付至县 (市、区) 但未拨付 至企业资 金占比	拨付完 成率
		省大专项	市级资金	县(市、区)配套	省大专项 已拨付金 额	市级已拨 付金额	县(市、 区)配套 已拨付 金额	未拨付 金额		
	贷款 贴息									
2024	创新创业 大赛	0.00	249.00	521.00	0.00	0.00	0.00	770.00	100.00%	0.00%
	科技 贷款 贴息	0.00	37.33	81.15	0.00	0.00	0.00	118.47	100.00%	0.00%
合计		417.00	760.02	2378.72	373.00	123.24	581.08	2,478.42	57.84%	30.30%

科技信贷风险准备金总额为 2,610 万元，对应科技信贷业务（“邑科贷”）2021 年至 2024 年累计惠及科技企业 501 家，累计授信科技贷款 512 笔，累计授信科技贷款金额 15 亿元。截至现场评价日，“邑科贷”业务未发生代偿，科技信贷风险准备金产生利息按半年期上缴国库。

科技保险补助子项未产生资金支出。

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 18 分，评价得分 14 分，得分率为 77.78%。从评价指标得分情况看，政策目标明确性、政策流程规范性、政策配套有效性和资金落实情况等方面完成情况较好，但在前期论证充分性、绩效目标方面仍需进一步优化，存在前期论证不够充分、未开展资金配套能力论证，绩效目标未能覆盖全部子项、效益方面指标设置不完善等问题。

（二）管理分析

该指标分值 22 分，评价得分 20 分，得分率为 90.91%。从评价指标得分情况看，在资金使用规范性、管理制度健全性、制度执行有效性、组织执行有效性方面完成情况较好，但在监督管理有效性等方面仍需进一步优化，存在未按《细则》要求对企业资金使用情况进行监督、风险准备金资金池管理方面按月报送材料内容不完善等问题。

（三）产出分析

该指标分值 30 分，评价得分 20.5 分，得分率为 68.33%。从评价指标得分情况看，成本节约有效性等方面完成情况较好，但在创新创业大赛补助、科技贷款贴息、科技保险补助、科技信贷风险准备金完成情况等方面需进一步优化，存在补助发放完成率偏低、科技保险补助子项未实际开展等问题。

（四）效益分析

该指标分值 30 分，评价得分 26.8 分，得分率为 89.33%。从评价指标得分情况看，扶持政策有效解决企业发展需求、金融机构贷款损失降低率、扶持政策的经济带动性等方面完成情况较好，但在存在对项目实施成效缺少跟踪、统计等问题。

三、评价结论

项目单位自评分 100 分，等级为优。基于现场核查结果及相关档案材料分析，最终得分为“81.3”分，绩效等级为“良”。

表 3-1 评价情况汇总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
------	----	------	-----

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.3	81.3%
决策	18	14.00	77.78%
管理	22	20.00	90.91%
产出	30	20.5	68.33%
效益	30	26.8	89.33%

四、主要绩效

（一）激励企业积极参赛，推动企业项目转化

通过举办年度创新创业大赛系列赛事，有效吸引企业参与并推动成果转化。2023 年举办江门市“科技杯”创新创业大赛，吸引 311 家科技型企业报名参赛，报名数量同比增长 28%，首次跃居全省第二。评选出 26 家优秀企业授予奖项，27 家企业获省赛奖项，5 家入围国赛，2 家斩获国赛优胜奖，实现国家级双创赛事奖项“零的突破”。2024 年大赛报名企业数量为 252 家，报名企业数量连续两年位居全省第二（仅次于广州），13 家企业获得省赛奖项，其中 2 家获得省赛三等奖；1 家企业进入国赛，并获得全国赛三等奖。省赛、国赛晋级企业数和成绩均取得突破。

获奖企业如江门全合精密电子有限公司凭借技术创新，产值增长 13.2%、税收增幅达 229%，带动整体盈利提升；赛事赋能促成企业获投融资超 1.5 亿元，15 家企业营收增速超 40%，6 家企业与产业链龙头达成技术合作，成功推动创新项目转化为高成长动力，其中高新技术项目如高精密度印刷线路板、脐带间充质干细胞外泌体雾化技术和抗癌药物绿色

合成技术突破行业瓶颈，提升市内科技企业创新能力和市场竞争水平。

（二）推动科技金融融合，缓解企业融资难题

项目实施过程中，通过加强知识产权融资效用，优化业务流程，强化业务指导，累计向银行机构推送超 300 家获奖企业资源，有效缓解企业研发压力。2021 年至 2024 年对 65 家企业申请的江门市科技金融扶持资金贷款贴息项目予以立项，总扶持资金 550.74 万元；2021 年“邑科贷”开展以来，共有 16 家大赛获奖企业获得融资授信，合计信用授信金额 7925 万元。如江门市君盛实业有限公司获得贴息后，产值、税收、人员规模均有显著增长。大赛成为江门市发掘优秀企业，开展金融帮扶的主要平台。如广东奇德新材料股份有限公司在深交所敲钟上市，成为创业板注册制江门“第一股”，广东芳源环保股份有限公司在上交所“云敲锣”上市，成为江门首家在科创板上市挂牌的企业。优巨新材料、华龙膜材等 13 家企业通过大赛平台进入市“金种子”企业库。通过双创大赛搭建科技金融资源平台，激发企业创新创业活力，为经济高质量发展注入了持续动力。

五、存在问题

（一）个别子项长期空转，前期论证不够充分

一是“科技保险补助”在政策有效期内不具备实施条件，未能兑现。该政策自 2021 年实施以来已历时 4 年，但因市场发展不完善、成熟保险产品缺失，子项实施条件始终未成熟。项目单位至今未对其进行资金投入，亦无相关工作推进、

对其他地区同类措施进行调研的相关记录。项目前期对市场基础、产品供给等关键要素的调研摸排不够充分，未能预判子项落地所需的现实条件，导致政策资源长期闲置。

二是补贴标准及分配标准前期论证不够充分。如“创新创业大赛奖补”等子项对中国创新创业大赛江门市分赛区成长组特等奖和一、二、三等奖企业分别给予 100 万元、50 万元、40 万元、30 万元补助。标准设定过程中，缺乏测算过程的佐证材料，也未对比其他地市标准。经现场座谈了解，补贴标准主要延续过往补贴标准。同时，在补贴标准确定、需要各级政府配套的情况下，未充分开展财政承受能力评估等方式科学论证各级财政应承担的资金比例；在资金分配环节，未综合考量市县两级财政收入规模、可用财力状况及财政自给能力等因素，导致资金配套困难、项目推进缓慢等情况。根据《（市区分配 V2）2021—2024 年科技金融发展资金拨付情况》，“科技贷款贴息”“创新创业大赛补助”等子项普遍存在市级资金和县（市、区）配套资金拨付不到位现象，总体拨付完成率为 30.30%；其中市级资金拨付完成率为 16.22%，县（市、区）配套资金拨付完成率为 24.43%。资金配套缺少论证且实际拨付率低下，不仅直接影响企业获得扶持的及时性和充分性，更削弱企业对政策的信任度与参与积极性。

（二）资金效益有待提升，扶持方向匹配度不足

一是科技信贷风险准备金的资金使用效率存在提升空间，实际贷款规模与理论支撑能力存在差距。科技信贷风险

准备金子项用于为江门市科技型企业“邑科贷”业务提供贷款增信和违约贷款的代偿，按《江门市科技型企业“邑科贷”管理办法》第二十条规定承担贷款损失，年度累计最高赔付限额以风险准备金余额为上限。目前，该子项对应的“邑科贷”业务累计授信金额达15亿元，惠及企业501家，4年授信金额分别为2.03亿元、4.04亿元、4.53亿元、4.79亿元。从资金风险承受能力看，现有2,610万元资金规模，若按5%、4%、3%的不良率测算，理论上可支撑5.2亿元、6.5亿元、8.7亿元的贷款规模，但是实际贷款规模明显低于理论值，反映出资金杠杆效应存在提升空间，风险补偿机制对银行放贷的激励作用有限；可能存在银行风险偏好保守、贷款审批流程繁琐或企业融资需求对接不畅等问题，导致资金闲置，未能有效转化为企业实际可用的信贷支持。

二是科技信贷风险准备金子项引导作用发挥不够充分，对科技型中小企业的扶持力度显著不足，与《细则》设计初衷不够匹配。未有政策引导的情况下，银行在信贷投放中更倾向于选择资质更优、风险更低的高新技术企业，而科技型中小企业因规模小、抗风险能力弱等因素易被边缘化。根据《各合作银行“邑科贷”业务受理情况》，在科技信贷风险准备金子项覆盖范围内获得“邑科贷”资金的企业共233家，其中科技型中小企业仅23家，占9.87%；、高新技术企业有186家，占79.83%；根据《2024年“邑科贷”全年度业务总结》，2024年“邑科贷”业务惠及企业共138家，其中科技型中小企业0家。同时，以“科技型中小企业”作为准入条件申请的占

0%。项目在引导金融机构服务中小企业方面的作用未能有效发挥，未能发挥《细则》第一条“.....拓宽科技型中小企业融资渠道，促进解决企业融资难、融资贵问题”中对科技型中小企业的扶持目标。

（三）过程监管存在不足，企业资金缺少监督

一是对受扶持企业的资金使用监管存在空白，专账核算与专款专用要求落实不到位。根据《细则》第十八条，申请单位收到专项资金后，应按《企业会计制度》《企业会计准则》规定进行财务处理，对资金实行专账核算、专款专用，并接受相关部门的监督检查和绩效评价。但座谈反馈显示市科技局未开展相关监督工作，不利于预防资金混用风险、确保项目效益实现。例如，科技贷款贴息资金若缺乏监管，被用于非研发或生产用途，将直接影响政策对企业技术创新的支持效果，导致财政资金未能精准发挥作用。此外，补贴资金发放缺少查重机制，由于江门市多部门存在贷款贴息类扶持政策，如工信局“政银保”融资项目、农业局现代农业设施贷款贴息等，而本项目采取承诺制，未对企业同一事项重复申请补贴进行审查，可能导致财政资金重复投入，造成资源浪费。

二是在科技信贷风险准备金管理方面，监管主体履职不到位，关键信息缺失影响资金使用效益评估。根据科技信贷风险准备金管理协议，丙方（江门市科技服务中心）需按月提交数据变动情况，每半年提交运营情况、经费决算和风险控制书面报告，但现有材料主要内容为“邑科贷”运营情况，

缺乏对经费决算、风险控制方面的阐述，丙方执行管理协议要求以及对科技信贷风险准备金的管理过程缺乏有效支撑佐证，难以全面、准确地评估项目资金的使用效益和风险状况，不利于对项目整体运行质量的把控。

（四）后续跟踪有待加强，成果缺乏统计分析

一是相关数据及信息反馈滞后。主管部门缺乏对政策实施效果的实时监测与动态反馈，缺少充足的数据和材料佐证政策影响，如获奖企业技术转化进度、贴息企业研发投入变化、获贷企业成长情况等关键信息缺失，难以完成闭环管理，导致政策优化调整相对滞后。

二是项目工作成果缺乏分类统计分析。缺乏当前获得政策扶持的各类企业统计分析，如不同地区、不同行业、不同发展阶段的企业数量、比例等。数据缺失使得项目单位难以从宏观层面整体审视项目产出情况，无法准确评估政策扶持的覆盖面和均衡性。例如，无法得知某一特定地区或行业是否过度集中受益，也无法判断政策是否有效支持了处于不同发展阶段的企业。这种情况不仅影响了财政绩效评价的全面性和准确性，也不利于政策的持续优化和调整，难以确保政策资源的合理分配和有效利用。

六、相关建议

（一）强化政策前期论证，暂缓保险补助子项

一是加强政策前期论证，合理设定区县配套规模，明确资金拨付责任。建立科学合理的补贴标准及分配标准论证机制，开展多层级财力论证，并横向对比其他地市标准。在设

定补贴标准时，综合考虑本地财政承载能力、项目预期效益以及同地区类似政策情况，确保补贴标准兼具对企业的吸引力和实施可行性，保证资金能够及时拨付。强化对县区配套资金的监管与协调，建立市级与县区级资金联动机制，定期对资金拨付情况进行检查与通报，确保配套资金按时足额到位，提高资金拨付率，增强企业对政策的信任度与参与积极性。二是建议在充分开展前期调研、相关产品具备成熟性后再考虑实施“科技保险补助”子项。建议组织专业团队深入开展全面且细致的市场调研工作，针对市场基础、产品供给等关键要素进行全方位摸排。可邀请保险行业专家、市场分析机构以及相关企业代表共同参与研讨，充分了解保险市场现状、产品开发难点与需求，准确预判子项落地所需条件。在市内具备相关保险产品的基础上开展该子项。

（二）优化机构激励机制，保证扶持对象匹配度

一是进一步加强项目的完善和推广。一方面，要深入分析科技信贷风险准备金资金当前使用情况，通过与银行等金融机构沟通交流，了解其风险偏好、贷款审批流程等方面的情况，针对性地进行优化改进。例如，可协调银行适当放宽风险偏好，简化贷款审批流程，提高审批效率。另一方面，针对合作银行，可通过建立激励机制，推动合作银行不断开发新产品，提高贷款发放规模，降低贷款利率，进一步解决科技企业贷款难、贷款贵的问题。可参照外地经验提升不良率容忍度，对科技型中小企业贷款占比高的银行提高风险补偿比例，激励放宽授信门槛。二是将扶持方向纳入项目管理

要点。通过优化“邑科贷”业务的扶持方向与准入条件，确保其与《细则》设计初衷相契合。加强对银行信贷投放的引导，制定相应的激励与考核机制，如将科技型中小企业授信额度纳入考核体系，鼓励银行加大对科技型中小企业的信贷支持，提高科技型中小企业在“邑科贷”业务中的占比。同时，进一步完善项目设计，精准定位扶持对象，从企业规模、抗风险能力等多维度综合考量，为科技型中小企业提供更加适宜的融资支持。

（三）完善资金监管体系，确保资金按规范使用

一是开展对受扶持企业资金使用的监管。按《细则》要求，加强与企业的沟通与联系，通过不同方式，如线上沟通或定期对企业资金使用情况进行检查等方式确保企业按照《细则》要求对资金实行专账核算、专款专用。二是**积极参与跨部门补贴查重机制建设**。建立跨部门的查重机制，整合江门市多部门贷款贴息类扶持政策信息，对企业申请补贴情况进行全面审查，避免同一事项重复申请补贴，防止财政资金重复投入，提高财政资金使用效益，确保其精准发挥对企业技术创新等的支持作用。三是**落实监管要求**。在风险补偿资金池管理过程中，通过修订协议明确受托机构需在季度报告中增加经费决算和风险控制内容，可通过委托第三方机构的方式开展专项审计，并将结果作为预算调整依据。

（四）完善动态监测机制，加强关键指标统计

一是完善实时监测与动态反馈机制，改变“后补贴”模式下反馈较为滞后的现状。项目单位应充分利用现代信息技术

手段，加强与企业的联系，对获奖企业技术转化进度、贴息企业研发投入变化、获贷企业成长情况等关键信息进行实时跟踪与数据采集，及时掌握政策实施效果，形成“政策实施-效果评估-调整优化”的闭环管理体系，便于根据企业实际需求及时进行优化调整项目实施，提高各类措施的针对性和有效性。二是加强项目工作成果的分类统计分析。按照不同地区、不同行业、不同发展阶段等维度对企业受益情况进行详细统计与深入分析。通过建立完善的统计指标体系和分析模型，全面呈现项目产出情况，准确评估政策扶持的覆盖面和均衡性，为财政绩效评价提供全面、准确的依据，助力政策的持续优化和调整，确保政策资源得到合理分配和有效利用。

江门市科学技术局 2021-2024 年《江门市关于
科技创新平台建设资助实施办法》
绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

为深入实施创新驱动发展战略，落实《广东省人民政府印发关于进一步促进科技创新若干政策措施的通知》（粤府〔2019〕1号）、《江门市人民政府印发关于进一步集聚新时代人才建设人才强市的意见的通知》（江府〔2019〕1号）、《江门市人民政府印发关于进一步促进科技创新推动高质量发展工作措施的通知》（江府〔2019〕24号）等文件精神，完善江门市科技创新平台体系，为江门市建设国家创新型城市提供有力支撑，市科技局、市财政局和市人才局联合印发了《江门市关于科技创新平台建设资助实施办法》（江科〔2020〕117号）（下称《办法》）。

《办法》自2020年10月1日起实施，有效期至2024年12月31日，现政策即将到期，亟须进行修订完善。

《办法》资助范围：《办法》资助的科技创新平台是指2019年1月1日至2024年2月17日期间，在江门市注册的重点实验室、新型研发机构、技术创新中心、工程技术研究中心、院士工作站、科技特派员工作站，以及江门市高校、科研机构、企业在国际创新人才密集区和“一带一路”沿线国家设立的离岸研发机构。

《办法》资助方式、标准（表1）：同一申请单位分别获得国家级和省级技术创新中心、工程技术研究中心认定的，只能选择其中一个申请资助，但对获得资助后，再次通过本办法中其他科研平台认定且资助标准高于已获得资助额度的，可申请差额。重点实验室、新型研发机构、院士工作站、科技特派员工作站和

离岸研发机构不受此限制。已获得科技创新平台建设资助经费的申请单位，不得就同级别同类型的科技创新平台重复申请资助。

表1 2021—2024年度江门市科技创新平台资助标准（单位：万元）

类型 级别	重点实验室	技术创新中心	新型研发机构	离岸研发机构	工程技术研究中心	院士工作站	科技特派员工作站
国家级	500	500	300	300	—	—	—
省级	200	200	200	100	50	50	—
市级	—	—	20	—	10	20	15

《办法》规定市科技局职责：负责项目管理，包括指南编制和发布、受理申请、评审立项、结题验收、绩效评价等。各县（市、区）科技主管部门负责项目申报受理、初审推荐、实施管理、资金拨付等，同时接受市级监督检查和绩效评价。

（二）绩效目标

江门市2021—2024年科技创新平台建设资助专项预算支出绩效目标申报表显示：

2021年绩效目标：通过认定新增重点实验室、新型研发机构、省级工程技术研究中心60家，新增市级工程技术研究中心、特派员工作站、新型研发机构30家，共培育建设省市级科技创新平台90家，进一步加强产学研合作，推动企业科研机构建设。

2022年绩效目标：通过认定新增省级重点实验室、新型研发机构、省级工程技术研究中心约28家，新增市级院士工作站、新型研发机构、科技特派员工作站、工程技术研究中心约60家，共培育建设省市级科技创新平台约88家，进一步加强产学研合作，推动企业科研机构建设。

2023年绩效目标：通过培育建设省级重点实验室、新型研发机构、工程技术研究中心，市级院士工作站、新型研发机构、科技特派员工作站、工程技术研究中心等省市级科技创新平台约50家，进一步加强产学研合作，推动企业科研机构建设。

2024年绩效目标：通过培育建设省级重点实验室、新型研发机构、工程技术研究中心，新型研发机构、科技特派员工作站、工程技术研究中心等省市级科技创新平台约25家，进一步加强产学研合作，推动企业科研机构建设。

（三）资金安排及使用情况

2020年10月至2024年7月，江门市共新增省市级科技创新平台240家，其中：已下达资金150项，资助金额3203万元（市级资金1553万元，县级资金1650万元）；拟2024年发放30项，资助金额305万元（市级资金117.5万元，县级资金187.5万元）；60项尚未资助（表2）：7项省级工程技术研究中心计划修订政策出台后发放资助资金；33项无对应资助政策，未进行资助；7项已获得其他资金资助、不再重复资助；10项从“2023年大专项+任务清单资金”安排；1项项目依托单位材料缺失，暂缓发放资金；2项依托单位或企业自愿放弃资金资助。

2021—2023年度，安排市级财政资金预算共2867万元，调剂后预算共1609.9万元，实际支出1553万元，调剂后预算执行率96.47%（表3），2024年市级财政年初预算安排530万元，拟拨付立项资助资金共305万元¹。

¹ 1项市级科技特派员工作站、29项市级工程技术研究中心资助预计于2024年度发放，共计305万元（市级资金117.5万元，县级资金187.5万元），截至评价时（2024年9月）尚未发生支出，

表2 2021—2023年度江门市科技创新平台建设资助情况

平台类型	年度	资助数量 (家)	资助资金 (万元)	市级资助部 分 (万元)	县区配套资 金 (万元)
省级工程技术研究中心	2021	18	900	430	470
	2022	0	0	0	0
	2023	13	633	283	350
省级重点实验室	2021	2	400	320	80
	2022	0	0	0	0
	2023	0	0	0	0
市级工程技术研究中心	2021	71	700	276	424
	2022	27	270	113	157
	2023	0	0	0	0
	拟 2024 年发放	29	290	113	177
市级科技特派员工作站	2021	12	180	72	108
	2022	4	60	27	33
	2023	0	0	0	0
	拟 2024 年发放	1	15	4.5	10.5
市级新型研发机构	2021	1	20	6	14
	2022	0	0	0	0
	2023	1	20	6	14
市级院士工作站	2021	1	20	20	0
实际资助资金小计		150	3203	1553	1650
拟于 2024 年发放资金小计		30	305	117.5	187.5
省级工程技术研究中心	尚未资助部分	24	0	0	0
市级工程技术研究中心		3	0	0	0
市重点实验室		32	0	0	0
粤港澳联合实验室		1	0	0	0
小计		60	0	0	0

表3 2021—2024年度江门市科技创新平台建设资助预算安排情况(单位:万元)

年份	年初市级 预算金额	调减金 额	调减后预 算金额	实际支出总 金额: 市级+ 县级配套	实际市 级支出 金额	实际县级 支出金额 配套	调剂后预 算执行率
----	--------------	----------	-------------	--------------------------	------------------	--------------------	--------------

2024年支出情况暂不进行评价。

2021	1461	310.1	1150.9	2220	1124	1096	97.66%
2022	900	760	140	330	140	190	100.00%
2023	506	187	319	653	289	364	90.60%
总计	2867	1257.1	1609.9	3203	1553	1650	96.47%
2024 (计划)	530	—	—	—	—	—	—

二、绩效评价分析

(一) 决策分析

该指标分值18分，评价得分14.4分，得分率为80.00%。

从评价指标得分情况看，“决策”指标在立项依据充分性、论证决策规范性、预算测算科学性表现良好。存在绩效目标不够合理、绩效指标不够全面细化可衡量、资金分配不够合理等问题。

(二) 过程分析

该指标分值22分，评价得分18.1分，得分率为82.27%。

从评价指标得分情况看，“过程”指标部分的资金使用效率性、资金使用规范性、制度执行有效性、组织执行有效性方面表现相对较好。《办法》存在资助方式缺乏灵活性、个别条款使用频率较低、资助体系不够完善等问题；院士工作站与院士合作协议到期，实际工作过程中与院士交流次数有限；科技特派员工作站派驻协议到期后基本无科技特派员入驻，站点后续发挥作用有限；对往年设立的市级科创平台动态考核仍停留在收集材料阶段、未实质发挥监管作用。

(三) 产出分析

该指标分值为25分，评价得分16.7分，得分率为66.80%。

从评价指标得分情况看，“产出”指标部分的预算控制有效性、创新平台建设完成及时率等指标表现良好。成本控制有效性表现

不佳，省级以上科技创新平台数量、规模以上工业企业研发机构覆盖率等未达到科技创新“十四五”规划阶段性目标，平台建设质量达标率表现不理想。

（四）效益分析

该指标分值为35分，评价得分28.22分，得分率为80.63%。

从评价指标得分情况看，“效益”指标部分的经济、科技效益中的研发投入强度、授权发明专利增长率、科技成果产出、财政资金撬动平台建设投入资金程度等指标表现良好；人才、社会效益中的人才引进培育作用效果、激发创建创新平台积极性有效程度、提升创新资源聚集能力有效程度等指标表现良好；受资助创新平台满意度较高。研发经费投入增长率、科技成果转化情况、政策资助方式的持续有效程度等指标实现情况不理想。

三、评价结论

通过对佐证材料分析和现场评价，综合决策、过程、产出、效益四方面对项目资金使用比较分析显示：总体上，本项目在过程和效益方面表现相对较好，但在决策和产出方面存在一定的不足。主要问题：绩效目标不够合理，绩效指标不够全面细化可衡量；《办法》资助方式缺乏灵活性、个别条款使用频率较低、资助体系不够完善；院士工作站与院士合作协议到期，实际工作过程中与院士交流次数有限；科技特派员工作站派驻协议到期后基本无科技特派员入驻，站点后续发挥作用有限；对往年设立的市级科创平台动态考核仍停留在收集材料阶段、未实质发挥监管作用；产出未达到科技创新“十四五”规划阶段性目标，平台建设质

量达标率表现不理想，成本控制有效性表现不佳；创新平台研发经费投入增长、科技成果转化等指标实现情况不理想，政策扶持方式的持续有效程度有待提升。经综合分析评价，本项目绩效评价得分为77.42分，绩效等级为“中”。

表4 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
评价总得分	100	77.42	77.42
一、决策	18	14.40	80.00
二、过程	22	18.10	82.27
三、产出	25	16.70	66.80
四、效益	35	28.22	80.63

四、主要绩效及亮点

（一）资金撬动作用显著，平台聚集效益得到有效发挥

2020年10月至2024年7月，全市新增省市级科技创新平台240家，其中省重点实验室2家、粤港澳联合实验室1家、省工程技术研究中心55家、市重点实验室32家、市工程技术研究中心130家、市院士工作站1家、市新型研发机构2家、市科技特派员工作站17家。《2021—2023年江门市科技创新平台建设运营后效益情况表》

（下称“统计数据”）显示，在政策指引下，2115万元财政资金带动企业新增研发设备投入19450.67万元，新增研发设备投入与立项金额的杠杆倍数达到9.20倍，企业科创平台2021—2023年研发投入强度分别达到3.76%、3.97%、4.03%，实现3年连续增长；

科创平台在职人员中本科或中级职称以上比例平均达到34.35%（依托单位为企业科创平台该比例达到24.27%），有效发挥了科创平台在科技人才、研发设备、研发资金等科技创新资源集聚效益。

表5 2021—2024年江门市科技创新平台认定数量表（单位：家）

平台类型	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	总计
省级工程技术研究中心	2	21	0	25	7	55
省级重点实验室	0	2	0	0	0	2
市级工程技术研究中心	0	73	27	16	14	130
市级科技特派员工作站	7	5	4	0	1	17
市级新型研发机构	1	0	1	0	0	2
市级院士工作站	1	0	0	0	0	1
市重点实验室	0	0	19	13	0	32
粤港澳联合实验室	0	0	0	1	0	1
总计	11	101	51	55	22	240

（二）政策助力创新平台提质升级，打造更高能级科创平台

围绕江门市科技创新和产业发展需求，系统布局建设各级各类科技创新平台。目前，江门市已建成国家级科技创新平台7家、省级508家、市级1853家，覆盖重点发展的15条产业链，成为聚集和培育创新人才、配置先进科研装备、产出高水平科研成果、开展高层次学术交流的重要平台，支撑引领科技创新事业高质量发展。其中，五邑大学牵头建设的“广东省医学大动物模型重点实验室（2021年度省市共建）”已通过省重点实验室考核验收，验收专家认为研究院建设达到国内领先、国际先进水平。

建设了一批高能级科技创新平台。例如，广东润宇传感器科技有限公司依托省、市级工程技术研究中心，企业在磁致伸缩位移测量领域和高压共轨压力测量领域实现了多方面核心技术突破，填补了国内技术空白。近3年，公司累计投入5974.41万元用于传感器基础技术、新产品开发，申请发明专利授权27项，参与制定国家标准3项，牵头制定的团体标准1项，11项科技成果实现产品转化。公司自研量产的高压共轨轨压传感器被列入国家重点

产业振兴和技术改造专项支持项目，“致磁伸缩线性位移/液位传感器”、“矿用本安型位移传感器”获评为2022年、2023年广东省名优高新技术产品。又如，广东省科学院江门产业技术研究院（以下简称江门产研院）是江门市政府与省科学院合作共建的高水平产业创新研究院，2022年认定为江门市新型研发机构，已认定广东省博士工作站、广东省青少年科技教育基地，获得广东省生产力促进奖二等奖等荣誉。江门产研院依托省科学院科研能级集聚创新资源，对接服务企业600多家，为200多家企业提供科研支撑、技术服务或解决方案，共建协同创新中心51家，开展产学研项目合作77项，柔性引进59名省科学院博士助力企业解决一批技术难题，获人民网、新华网、南方日报等主流媒体报道30多次¹。

（三）平台创新能力日益增长，催生了一批创新成果

科创平台扶持政策助力平台创新能力提升，在知识产权和成果转化方面取得一定成效。创新平台共承担国家、省、市项目212项，其中省级及以上科研项目数达到102项，承担省级及以上科研项目任务经费30178万元，获得省部级以上科技奖项12项，软件著作权70件，参与标准研制数量113项，孵化企业数量17家，催生了一批论文、专利为主的知识产权，加快了科技成果转化，促进了产学研协同创新，为江门市提升区域原始创新能力、促进创新链产业链融合提供了有效载体（表6）。

表6 2021—2023年江门市科技创新平台成果一览表

成果类型	2021 年	2022 年	2023 年
------	--------	--------	--------

¹ 数据来源于《江门市科学技术局关于 2021—2024 年〈江门市关于科技创新平台建设资助实施办法〉绩效评价相关问题的回复》。

成果类型	2021 年	2022 年	2023 年
申请发明专利数量（件）	97	136	215
授权发明专利数量（件）	53	85	128
申请实用新型专利数量（件）	190	249	281
授权实用新型专利数量（件）	241	247	240
本科或中级职称以上人才数量（人）	1086	1508	1644
论文发表数量（篇）	106	136	199
高质量论文数量（EI、CSSCI、CSCD 等以及各核心期刊数量）（篇）	35	61	82
技术研发项目总额（或产学研合作项目总额）（万元）	49545.86	38083.92	33819.95
依托单位为企业的研发投入强度	3.76%	3.97%	4.03%
新产品销售收入（万元）	694721.38	878419.85	833795.01
新产品新材料新工艺新装备产出（万件）	1192.75	910.05	996.32

数据来源于《2021—2023 年江门市科技创新平台建设运营后效益情况表》

五、存在问题

（一）政策条款有待完善，资助方式有待改进

一是资助方式缺乏灵活性、资助成本偏高。一方面，《办法》资助标准均按一定固定数值进行资助，如工程技术研究中心资助标准为10万元，形成一定支出刚性，导致后续实施过程中缺乏灵活性，部分区县项目资助紧张。另一方面，与周边地市相比，《办法》市级层面对工程技术研究中心资助成本偏高，2021—2024 年仅对市级工程技术中心资助额度达1260万元（《办法》各类科创平台资助总额3508万元，占35.92%），而佛山、惠州、珠海、中山等地对于市级工程技术研究中心等市级科创平台资助方式则以“鼓励各区给予资金等配套支持”为主，市级层面资助力度较小，资助资金成本较低。

二是个别资助额度标准不合理。《办法》对省重点实验室资助标准不合理：《2021年度广东省重点实验室申报指南》显示，省级财政对省重点实验室资助标准为学科类省重点实验室300万

元/项，企业类省重点实验室100万元/项，省市共建省重点实验室（学科类）200万元/项，2022、2023年政策条款有细微差异，但总体可见省级资助更侧重学科类省级重点实验室资助，企业类省重点实验室建设有益于企业本身效益提升，外溢的效应较学科类（或基础研究类）平台较弱，而《办法》均按200万元标准资助，资助标准合理性不足。

三是资助对象、资助创新平台类别涉及范围过于广泛，重点不够突出，个别平台存在闲置风险。一方面，技术创新中心、院士工作站、离岸研发机构等平台资助条款申请频次较低，而对于市重点实验室等建设缺少相关资助政策。另一方面，依据现场走访情况，存在诸如院士工作站与院士合作协议到期、与院士交流次数有限问题；科技特派员工作站派驻协议到期后基本无科技特派员派驻（如，数统统计数据显示，11家科技特派员工作站现存科技特派员仅18人，个别平台未达到《办法》科技特派员工作站认定标准），站点后续发挥作用有限。

四是对依托单位获得多个同级别创新平台叠加资助，变相强化了对依托单位的财政资助力度，加重财政负担。例如部分单位获得了市级工程技术研究中心、市级科技特派员工作站或市级重点实验室（暂未资助）等2项以上的市级平台认定，各项认定资助叠加导致实际资助强度偏高。

五是《办法》设置了资金使用期限要求，不利于增强受资助单位资金使用自主权。《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》（国办发〔2021〕32号）要求“扩大科

研项目经费管理自主权”“完善科研项目经费拨付机制”，部分申报单位也反馈建议放松资金使用时间限制，而《办法》要求“资助资金2年内未使用完毕的，余下部分按原渠道退回”，不利于激发科研人员研究积极性，可能导致科研人员违规套取资金。

（二）资金发放有待优化，监管机制有待落实

一是部分资金发放标准模糊。《办法》规定“同一申请单位分别获得国家级和省级技术创新中心、工程技术研究中心认定的，只能选择其中一个申请资助，但对获得资助后，再次通过本办法中其他科研平台认定且资助标准高于已获得资助额度的，可申请差额”，仅五邑大学的广东省柔性传感器及应用工程技术研究中心、江门市柔性传感器工程技术研究中心以及江门科朗农业科技有限公司的广东省优质黄羽肉鸡繁育工程技术研究中心、江门市优质黄羽肉鸡繁育工程技术研究中心项目资助实施了差额发放，广东大广生物科技有限公司、广东精英无机材料有限公司、鹤山市厚积工程机械有限公司等单位科创平台资助未采取差额发放。以广东大广生物科技有限公司为例，2021年认定市级工程技术研究中心，资助10万元，2023年认定为省级工程技术研究中心，又资助50万元，未实施差额发放，导致重复资助。

二是《办法》配套的监管机制不够合理。一方面，与资助办法配套的认定办法，即《江门市科学技术局关于江门市科技创新平台认定管理办法》（江科〔2020〕13号），规定对“江门市新型研发机构、工程技术研究中心、院士工作站和科技特派员工作站实行动态管理、定期考核”，要求院士工作站需要与院士建

立紧密合作关系，科技特派员工作站需要与科技特派员（2名以上省部院科技特派员）有明确科研合作项目，实际现场走访过程中双方合作以合同或协议为主，协议期限相对考核周期（3年）短，部分平台未达到评估周期相关人员已到期结束合作，认定政策与评估政策衔接不恰当。另一方面，各类科技创新平台的日常管理过程中，《办法》仅要求申报单位资金使用完毕后提交建设情况报告，缺少对各类科创平台建设情况各年度汇报和数据归档制度，不利于把控科创平台具体建设情况、对平台建设细化管理和指导。

三是动态评估机制落实不到位。当前年度处于2021年设立市级科创平台考核年度，由于考核平台数量众多，处于收集材料阶段，暂未进行考核；但对往年设立的市级科创平台动态考核同样停留在收集材料阶段，尚未进行专家评审，不利于形成良性的创新平台进入和退出机制，动态考核制度并未实质发挥效益，此外，随着各类科创平台总量增加，未来积压的未评估平台数量增大，也会加剧评估的难度。

（三）产出效益未达预期，成果转化表现不佳

一是项目产出效益不及预期。《江门市科技创新“十四五”规划》显示，2023年科技创新阶段性目标研发经费年均增幅、规模以上工业企业研发机构覆盖率、省级以上科技创新平台数量指标值分别为12%、65%、550。2021—2023年度统计数据显示，创新平台研发投入增长率中位数分别为13.99%、4.49%、0%，仅2021年研发经费增幅达到预期标准；2023年江门市规模以上工业

企业研发机构覆盖率为63%，未达到65%预期值；《2023年国民经济和社会发展公报》显示，江门市2023年省级以上科技创新平台数量为511个，与目标值550个有一定差距。

二是省级科技创新平台动态评估结果不理想。2023年度广东省工程技术研究中心动态评估中江门市共75家省级工程技术研究中心受评估，基本合格及以上创新平台数量60家（其中评估结果为“优秀”共2家），不合格6家，未参与评估9家；依据2023年广东省新型研发机构动态评估结果，江门市共3家平台受评估，1家通过，2家不通过。

三是科技成果转化效果不佳，科研和产业“两张皮”。一方面，2021—2023年度统计数据显示：2022年度创新平台新产品销售收入增长率26.44%，2023年度为-5.08%，新产品销售收入下降幅度过大；2022年、2023年技术研发项目总额（或产学研合作项目总额）增长率分别为-23.13%、-11.20%，技术研发项目和产学研合作项目总额大幅度下降；创新平台共孵化企业数量17家，仅少数创新平台有企业孵化成果。另一方面，根据现场走访调研与座谈会交流情况，依托单位为院校类的创新平台与科技创新市场需求对接较少，科研创新资源与企业创新需求不完全匹配：**院校方面**，院校科技力量集中在应对职称考评和晋升压力，对于科技企业创新需求对接薄弱；技术转移、转化的通道不够通畅，能为企业提供的科技成果、匹配的科研人才比较匮乏。**企业方面**，依托单位为企业的创新平台反馈，由于企业所处的产业链不完整，上下游的研发、原材料和零部件供应、生产、营销、物流、售后服务等

都难以形成规模化效应，缺少对应行业的中试平台、检测机构，成果难以在直接利用本地创新资源落地转化，需要到广州、深圳等地谋求合作。

（四）宣贯指导有待加强，申报流程仍需简化

一是政策制度宣传讲解不到位，新出台政策制度亟须进一步宣传指导。调查问卷显示，申报人员对《办法》的知晓率为84.26%，申报人员对《办法》的知晓程度为“了解”“比较了解”“一般”“不太了解”的占比分别为48.94%、27.66%、19.15%、4.26%，部分申报人员反馈“需要提高辅导力度”；创新平台相关政策分布较零散，涉及《江门市科技创新平台认定管理办法》《江门市关于科技创新平台建设资助实施办法》《江门市重点实验室认定管理办法（试行）》等多份文件，重点实验室、新型研发机构、工程技术研究中心、科技特派员工作站等多个资助对象，政策体系相对复杂且各项政策修订时间不一致，增加了申报人员的理解难度。

二是申报材料提交形式有待改进。调查问卷显示，部分申报人员反映“进一步简化流程，争取实现无纸化申报”，申报人员纸质化材料提交负担有待进一步减轻。

（五）绩效目标管理不到位，指标科学性待加强

一是绩效目标设置不科学。一方面，部分年度未设置实施周期总目标，指标值与规划目标值不一致。作为跨年度项目，2021年、2022年未设置实施周期总目标以及实施周期指标值；本项目含有省级以上科技创新平台数量、规模以上工业企业研发机构覆盖率等市科技局“十四五”规划相关周期任务指标，但年度绩效目

标中实施周期指标值一栏均填写当年度指标值，未充分反映规划指标。另一方面，个别指标值合理性有待提高。如2021、2022年绩效目标中“规上工业企业设立研发机构比例”指标值分别为“60%”“61%”，依据市科技局“十四五”规划中2020年数据，江门市2020年规上工业企业设立研发机构比例已达到61%，绩效目标指标值过低；又如，“新增重点实验室、新型研发机构、省级工程技术研究中心数量”“新增市级工程技术研究中心、特派员工作站、新型研发机构数量”“培育建设省、市级科技创新平台”等一项指标考核多个任务，指标指代不够清晰，无法区分各类科创平台计划资助数量，指标值与预算金额匹配度不高。

二是绩效指标完整性、全面性和可衡量性不足。绩效指标完整性有待提高：2022、2023年绩效目标申报表中可持续影响指标名称“预期达到效果”、指标值“有效提升科技创新能力”指标内容填写不够清晰，“预期达到效果”作为指标名称无法体现该指标考核的内容（即该指标实际考核内容为“科技创新能力提升程度”，考核指标值为“有效提升”）；**绩效指标全面性有待提高：**2021年绩效目标申报表缺少时效指标；2023、2024年绩效目标申报表缺少质量指标；**绩效指标可衡量性不足：**定性指标未明确指标值比较或评价方式，如“带动科研人员的科研积极性”“提升科技创新能力”等，难以直接比较和衡量。

六、相关建议

（一）强化顶层设计，完善资助政策体系

一是完善《办法》资助方式和标准。参照周边地市资助方式

和标准，将各类固定资助标准调整为具有一定灵活性的资助标准，除了上级要求配套比例外，依据当年财力按比例动态调整资助强度。如，对某类科技创新平台建设资助标准的表述改为“给予不超过10万元建设经费资助”。参照各年度广东省重点实验室申报指南标准以及周边地市资助政策，考虑到可能未来新增的科创平台类别，建议将省级及以上科创平台资助标准调整为“不超过国家级、省级资助经费的1:1配套”。

二是突出资助重点，避免“大水漫灌”。针对科技特派员**工作站建设资助**，由于科技特派员派驻单位为主要获益单位，理应对科技特派员项目提供一定支持，建议市科技局制定新的政策应逐步取消对工作站直接资助，重点以科技特派员项目为依据进行管理，将资助资金经派出单位直接资助到科技技术转化应用或企业关键技术突破等具体项目团队，建立企业创新需求与科研技术人员对接桥梁，由资助受益企业转变为对科研人员激励，依据派驻协议和绩效成果由市科技局开展集中验收工作。**针对市工程建设研究中心建设资助**，现场走访部分平台依托单位表示，单位申报市级工程技术研究中心创新平台，更注重平台对单位聚集创新资源（如政策支持、内部资金扶持、项目扶持等）效应，对于企业还有利于形成一定的品牌和声誉正向反馈。借鉴佛山、惠州、珠海、中山等地做法，建议逐步取消市级工程建设中心资助，鼓励各区县依据自身财力予以支持。通过逐步退出或取消申报频次低的创新平台（如技术创新中心、院士工作站、离岸研发机构等），新增市级重点实验室资助，统筹各类创新平台相关政策，由原来

“大而全”转向培育高能级科技创新平台的资助策略。

四是限制同一级别各类科创平台资助叠加。对于部分单位获得了市级工程技术研究中心、市级科技特派员工作站或市级重点实验室（暂未资助）等2项以上的市级平台认定，限制资助相互叠加，形成各类创新平台从高不重复、差额资助的总体资助原则。

五是取消资金使用期限，赋予科研人员更大经费使用自主权。更好贯彻落实党中央、国务院决策部署，提高经费使用自主性，减少科研人员负担，进一步激励科研人员多出高质量科技成果、激发科研人员的创造力。

（二）明确资金发放原则，优化监督管理机制

一是提高资金发放准确性、规范性。明确并严格落实《办法》规定的差额资助原则，对各类资助对象一视同仁按《办法》规定标准和方式资助，在有必要的情况下，聘请第三方机构协助核查资金发放，避免重复资助，造成财政资金的浪费。

二是完善并落实动态评估机制和日常管理制度，提高科创平台“含金量”。首先，完善动态评估机制。做好新出台认定办法和原有认定办法对于各类科技创新平台动态评估机制的衔接工作，根据不同类别创新平台建立有差异的动态评估方案，重视平台成果效益考核，提高评估的可行性和针对性。**其次**，及时推进往年动态评估工作。有序推进动态评估工作，避免因动态评估周期过长而失去时效性和评估结果的可应用性；及时清退不合格、未参与动态评估或经营异常单位，建立良好的科技创新平台进入和退出机制，让创新源泉竞相涌流。同时，资助条件增加“首次认定”

的条件约束，避免清退单位利用政策套取利益。**再次**，逐步建立科技创新平台建设运行成效定期报送机制。各类科技创新平台的日常管理过程中，由资金使用完毕后提交建设情况报告转变为进行年度简报或阶段性汇报，建立科技创新平台建设运营情况数据库，做好日常数据汇报和收集工作，深化科创平台建设管理和指导工作，完善科创平台培养体系。

（三）健全成果转化体系，强化科创平台支撑作用

一是梳理科技资助政策，增强政策实效。根据产业发展现状，着力完善科技成果转化政策体系，加强科创平台运行管理和指导，做好《江门市促进科技成果转化实施办法》《江门市促进科技成果转化三年行动方案》等政策精神在创新平台领域落实工作，建立财政科技投入稳定增长机制，重视科技资金投入的绩效，使有限财力用于重点行业、专业领域科技攻关和服务。

二是推动平台产学研深度融合，健全科技公共服务体系。以平台为载体，通过科技特派员、基础与应用基础研究重点项目、创新创业大赛、校企合作宣讲活动等产学研合作交流形式，强化企业之间的科技网络联结效应。重视企业与高校科研院所的互动，充分利用高校资源优势，建立职务科技成果资产单列管理制度，破除高校科技成果转化的机制体制障碍，为企业科技创新提供服务。进一步健全科技公共服务体系，发挥科技中介服务机构主动性，打通科技创新资源与企业创新需求连结渠道，逐步布局建设一批概念验证、中试验证平台，着力提升科技综合服务水平和能力，建立支撑科技成果早期发现、概念验证和技术转移的全链条

运营服务平台，串联成果转化“最先一公里”和“最后一公里”。

三是强化高能级创新平台支撑，促进创新链产业链深度融合。

以载体力量融通创新链、串联产业链，加快创新资源集聚。依托创新平台，企业与高校、科研院所密切合作，融通创新链，打造创新资源集聚高地。以创新平台力量突破“卡脖子”难题、孵化优质科创企业，推动短板产业补链、优势产业延链、传统产业升链、新兴产业建链，同时围绕产业链“强链”“补链”“延链”需求布局创新平台，实现产业链与创新链“双向奔赴”，推动产业链升级和科技成果转化落地。

（四）深化宣贯指导，简化申报流程

一是加大政策宣讲和辅导力度。厘清《江门市科技创新平台认定管理办法》《江门市关于科技创新平台建设资助实施办法》《江门市重点实验室认定管理办法（试行）》等科创平台认定、资助文件体系，通过宣讲会、微信公众号、短视频平台等渠道针对不同类型创新平台政策进行讲解，逐步提高政策宣传覆盖面，周期性地对申报人员疑难问题进行集中解答，鼓励优秀科创平台负责人对政策进行讲解和经验分享，使政策宣讲更接近企业申报人员实际，便于申报人员及其所属单位深化对政策理解。

二是优化申报方式。一方面提高申报系统数据利用、匹配程度，优化申报系统材料提交形式，尽量减少申报单位材料的重复或不必要纸质材料的提交或填写工作，如通过技术手段实现所在单位的信息材料填写，简化申报填表工作，节省申报人员填报时间。另一方面对于国家、省认定的科创平台，可采取“免申即享”

的兑付形式，主动开展政策兑付，实现申报单位免于申请直接享受政策优惠，简化申报流程。

（五）做好绩效预算管理，提高绩效目标科学性

一是提高绩效目标科学性。一方面，依据“十四五”规划等相关规划指标，设置政策实施周期总目标和实施周期指标值，根据当前年度实施方案或计划，细化量化年度目标，做好上级规划文件与具体项目指标的衔接和匹配工作，依据绩效目标调整程序及时调整因不可抗力影响而无法完成的相关指标。**另一方面，合理设置绩效指标值。**譬如，依据规划计划设置合理的预期值，避免将已完成的指标值作为预期目标值；又如，细化绩效指标，将“新增重点实验室、新型研发机构、省级工程技术研究中心数量”“新增市级工程技术研究中心、特派员工作站、新型研发机构数量”等一项指标同时考核多个任务的指标细分为单个任务，提高指标与预算金额匹配度，如指标设置为“新增省重点实验室”“新增新型研发机构”等，指标值设置为“≥**个”。

二是增强绩效指标完整性、全面性和可衡量性。规范指标名称及指标值表述，避免出现指标名称无法准确反映绩效考核内容的情形，如将指标“预期达到效果”、指标值“有效提升科技创新能力”，修改为“科技创新能力提升程度”、指标值“有效提升”。增设时效指标如“资金发放及时率”“立项申报完成及时率”等；质量指标如“资金发放准确率”等，在动态评估年度可增设“动态评估合格率”等。“带动科研人员的科研积极性”“提升科技创新能力”等定性指标可以明确采取根据佐证材料打分或对申报单位进行

问卷调查的方式进行评价。

江门市医疗保障局 2024 年度江门市城乡
居民基本医疗保险基金
绩效评价报告

2025 年

为检验 2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金管理绩效，考核预期绩效目标的实现程度和综合效果，进一步提高城乡居民基本医疗保险基金管理和财政支出的管理水平，2025 年 4 月，江门市财政局委托广东三胜管理顾问有限公司（以下简称广东三胜），对 2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金管理绩效开展第三方评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景

2023 年 11 月，《江门市基本医疗保险管理办法》（江府办〔2023〕12 号）印发，提出由江门市医疗保障局（以下简称市医保局）负责全市城乡居民基本医疗保险管理工作，包括：负责基本医疗保险的统筹规划、政策制定、组织实施、监督管理，由医疗保障经办机构（医疗保障事业管理中心，以下简称市医保中心）承担基本医疗保险的业务经办工作。城乡居民基本医疗保险参保对象为：本市户籍的未就业城乡居民、非本市户籍在本市各类全日制高等院校、中小学、托幼机构就读的学生、在本市参加社会保险的异地务工人员学龄前子女（含新生儿）、持本市居民居住证（含港澳台居民居住证）的人员、在中国境内居住但未就业，持外国人永久居留证的人员。城乡居民基本医疗保险实行个人缴费和政府财政补助相结合的方式，其中 2024 年度江门市居民医

保个人缴费标准为 406 元/人.年，财政补助标准为 670 元/人.年^[1]。根据《关于公布 2024 年度江门市基本医疗保险（含生育保险）待遇标准的通知》（江医保发〔2023〕135 号）等文件，城乡居民基本医疗保险参保人员享受住院、普通门诊、门诊特定病种、大病保险等待遇。

（二）绩效目标

根据《2024 年度社会保险基金预算区域绩效目标表》，2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金绩效目标为：一是本年度内基金收支平衡；二是本年度内基金运行规范安全，收支管理方面无突出问题；三是本年度内基金使用效率得到提升。

查阅《江门市 2024 年度城乡居民基本医疗保险基金预算绩效自评报告》及相关佐证材料显示，2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金绩效总目标实际完成情况为：

一是 2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金总收入 312182.59 万元，总支出为 254895.33 万元，收支比为 122.47%，不存在赤字现象，收支基本平衡。

二是抽取 2024 年市医保局提供的基金收支相关财务资料，

^[1] 信息来源：《关于公布 2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险缴费标准的通知》（江医保发〔2023〕56 号）、《江门市医疗保障局江门市财政局关于明确 2024 年城乡居民基本医疗保险财政补助标准的通知》（江医保发〔2024〕75 号）等文件。

说明：《江门市人民政府办公室关于印发江门市基本医疗保险管理办法的通知》（江府办〔2023〕12 号）第九条提出：居民医保实行个人缴费和政府财政补助相结合的方式。其中，以下困难人员参加居民医保的个人缴费部分，由各县（市、区）财政、医疗救助基金等给予资助参保：

- 1.民政部门认定的最低生活保障对象、特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童、最低生活保障边缘家庭成员等。
- 2.乡村振兴部门认定的易返贫致贫人口等。
- 3.残联部门认定的重度残疾人、精神和智力残疾人等。
- 4.退役军人事务部门认定的符合条件的退役军人优抚对象。

上述困难人员范围有调整的，按最新公布的范围确定。

暂未发现医疗保险费、医保待遇错发、漏发等突出问题。

三是基金使用效率方面。市医保局提交的《江门市社会保险基金预算绩效自评表》等材料，自述此项目标完成情况为：本年度内基金使用效率得到提升，但未明确 2023、2024 年度城乡居民基本医疗保险基金使用效率数据，暂无法全面判断此项目标完成情况。

（三）资金安排及使用情况

1.基金收入

2024 年江门市城乡居民基本医疗保险基金年初收入测算为 265367.43 万元，年度基金运行中受：医疗救助资助收入调增 309 万元、财政为困难人员代缴收入调增 1768 万元、对医保基金负担新冠病毒疫苗及接种费用的补助调增 549 万元、收到 2023 年住院年终清算退费 45313 万元等因素影响，基金收入预算调增 49797.86 万元，调整后预算收入为 315165.29 万元，实际全口径统计收入为 312182.59 万元，较 2023 年增加 58219.75 万元，同比增长 22.92%，完成年度收入预算目标的 99.05%。其中，基本医疗保险费收入为 95308.13 万元，占总收入的 30.53%，完成年度预算目标的 98.57%；财政补贴收入为 157523.22 万元，占总收入的 50.46%，完成年度预算目标的 99.27%。

2.基金支出

2024 年江门市城乡居民基本医疗保险基金年初支出测算为

252611.98 万元，年度执行中因住院费用支出和门诊费用支出调增等原因，基金预算支出调增 18110.45 万元，调整后预算支出 270722.43 万元，实际全口径统计支出为 254895.33 万元，较 2023 年减少 20730.86 万元，同比下降 22.92%，完成年度预算支出的 94.15%。其中，基本医疗保险待遇支出为 233145.57 万元，较 2023 年减少 17507.93 万元，占总支出的 91.47%，完成年度支出预算的 93.32%；大病保险支出为 21524.83 万元，较 2023 年减少 3064.24 万元，占总支出的 8.44%，完成年度支出预算的 105.14%。

表 1-1 2024 年度全市城乡居民基本医疗保险基金收支与结余基本情况^[2]

单位：万元

项目	年初预算数	预算调整数	调整后预算数	决算数	预算执行率
基金收入	265367.43	49797.86	315165.29	312182.59	99.05%
基金支出	252611.98	18110.45	270722.43	254895.33	94.15%
本年收支结余	57287.26				

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得分 20.5 分，得分率为 97.62%。

根据《中华人民共和国社会保险法》《国家医保局 财政部国家税务总局关于做好 2024 年城乡居民基本医疗保障有关工作的通知》（医保发〔2024〕19 号）等文件要求，2024 年度江门

^[2] 信息来源：《2024 年城乡居民基本医疗保险基金收支决算表》等材料。
说明：本年收支结余数据按照基金收支决算数统计。

市城乡居民基本医疗保险基金申请立项，立项依据基本充分。

主要存在问题：基金收入预算编制时，对下年度可能增加其他收入（如：医保基金清算退费收入数据）的因素预测不足，出现 2024 年内预算调整幅度较大（达 18.77%）的情况。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得分 15 分，得分率为 78.95%。

市医保局基本按照有关要求，积极推进江门市城乡居民基本医疗保险基金安全运行及开展监督管理工作。

主要存在问题：一是管理制度建设完整性不足。如：江门市缺少异地就医预算编制与结算相关管理办法，还缺少工作指引等。二是基金监管机制有待完善。如：信息化系统监管内容欠全面，缺少异地就医结算费用数额异常的动态管理机制等。

（三）产出分析

该指标分值为 30 分，评价得分 26.10 分，得分率为 87.00%。

2024 年度江门市城乡居民基本医疗保险基金实际总支出（254895.33 万元）未超过总收入（312182.59 万元），年度总收入与总支出差额为 57287.26 万元，不存在赤字现象。

主要存在问题：部分产出指标实际完成值没有达到年初预定值。如：社会保险费收入、政策范围内住院费用报销比例等绩效指标均未实现年度预期目标。

（四）效益分析

该指标分值为 30 分，评价得分 25 分，得分率为 83.33%。

2024 年，市医保局积极推进城乡居民基本医疗保险基金项目
实施，基金利息收益率等指标基本能按计划完成预期值。

主要存在问题：一是城乡居民基本医疗保险参保覆盖面统计
数据缺失。二是 2024 年城乡居民基本医疗保险参保人员数量、
大病保险总体覆盖人数呈下降趋势，另外，市医保局提交的绩效
自评材料也未针对城乡居民基本医疗保险参保人数下降问题提
出有效的改进建议，对基金管理的可持续性带来较大挑战。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合项目决策、管理、产出
和效益四方面综合对政策进行评价分析，评价工作组认为：2024
年度江门市城乡居民基本医疗保险基金项目实施，有助于为城乡
居民提供基本医疗保障，基金总体运行情况良好，但存在：绩效
指标值调整不及时，部分计划指标没有完成、基金收入预算编制
欠精准、基金监管措施有待完善、参保覆盖面统计数据缺失、参
保人数出现下降趋势、城乡居民基本医疗保险保险费收入年均增
幅（0.99%）低于基本医疗保险待遇支出年均增幅（1.63%）等
问题。经综合评价，本项目绩效评价得分为 86.6 分，评价等级为：
良。

表 3-1 评价得分情况汇总

评价因素	指标分值（分）	评价得分（分）	得分率
评价总得分	100.00	86.60	86.60%
一、决策	21.00	20.50	97.62%
二、管理	19.00	15.00	78.95%
三、产出	30.00	26.10	87.00%
四、效益	30.00	25.00	83.33%

四、主要绩效

（一）最高支付限额标准提高，城乡居民医保待遇逐步提升

2024 年，市医保局采取多项保障措施，促使基本医疗水平稳步提高。一方面，适当调整城乡医保普通门诊最高支付限额，提高普通门诊保障水平。居民医保普通门诊年度最高支付限额由 2022 年每人每年 320 元提高至 2024 年的每人每年 350 元，每人每年增加 30 元，额度增幅为 9.38%。另一方面，适当调整城乡居民医保门诊特定病种待遇类别和支付限额，增强特定病种门诊保障能力。居民医保门诊特定病种待遇方面，三类病种最高支付限额由 2022 年每人每季度 720 元，提高至 2024 年每人每季度 1500 元，每季度增加 780 元，增幅为 108.33%。四类病种最高支付限额由 2022 年每人每季度 540 元提高至 2024 年每人每季度 900 元，每季度增加 360 元，增幅为 66.67%。血友病、耐多药肺结核由二类病种待遇（每人每季度 7500 元）调整为一类病种待遇，按住院费用结算方式支付，不设起付标准。银屑病由四类病种待遇（每人每季度 540 元）调整为三类病种待遇（每人每季度 1500 元），

每季度增加 960 元，增幅为 177.77%。另外，自 2024 年 10 月 1 日起，将“取卵术”等 8 个辅助生殖类医疗服务价格项目纳入广东省基本医疗保险支付范围，其门诊医疗费用参照门诊特定病种待遇予以保障，不设起付线，进一步减轻了本市城乡居民就医的经济负担。

2022-2024 年居民医保普通门诊待遇、居民医保门诊特定病种待遇变化情况，详见表 4-1。

表 4-1 2022-2024 年江门市城乡居民基本医疗保险待遇变化情况^[3]

项目	最高支付限额			
	2022 年待遇数据	2023 年待遇数据	2024 年待遇数据	2024 年待遇数据较 2022 年待遇数据的增幅
居民医保普通门诊待遇	320 元/年	350 元/年	350 元/年	9.38%
居民医保门诊特定病种待遇（三类）	720 元/季度	1500 元/季度	1500 元/季度	108.33%
居民医保门诊特定病种待遇（四类）	540 元/季度	900 元/季度	900 元/季度	66.67%

（二）年度医保基金运行较平稳，可持续发展能力相对较好

2024 年江门市城乡居民基本医疗保险基金收入 312182.59 万元，支出 254895.33 万元，当期结余 57287.26 万元，年末滚存结余 214640.45 万元。根据 2025 年度预算支出情况计算，江门市城乡居民基本医疗保险基金支撑能力为 10 个月，与江门市城乡居

^[3] 说明：因 2023 年、2024 年城乡居民基本医疗保险待遇水平基本无变化，本评价报告暂不列举 2023、2024 年城乡居民基本医疗保险待遇水平变化情况，增幅情况主要是 2022 年待遇水平和 2024 年待遇水平的比对。

民基本医疗保险基金结余预警风险线 3 个月相比^[4]，本年度全市基金整体应对风险以及可持续发展的能力相对较好。

表 4-2 2022-2024 年城乡居民基本医疗保险基金收支概况

单位：万元

年份	基金收入	基金支出	当年结余	历年累计结余	预计可支付月数
2022 年	227229.33	244005.34	-16776.01	179016.54	9 个月
2023 年	253962.84	275626.19	-21663.35	157353.19	7 个月
2024 年	312182.59	254895.33	57287.26	214640.45	10 个月

五、存在问题

（一）受多重因素影响，基金运行风险逐步显现

经现场座谈了解及查阅相关佐证材料显示，目前江门市城乡居民基本医疗保险基金受多重因素影响，面临收支不平衡的运行风险。首先，基金收入端增长动能不足。2024 江门市城乡居民基本医疗保险保险费收入增幅不高，仅为 0.99%，低于基本医疗保险待遇支出年均增幅（1.63%）。其次，基金支出端压力增大。由于 2024 年门诊待遇水平逐步提高，年度门诊费用支出总额（68350.54 万元）较 2022 年（41451.37 万元）增长 28.41%。此外，江门市城乡居民基本医疗保险基金正面临“参保结构老龄化”与“医疗费用倒挂”压力，老年参保人数和其医疗需求将持续增长。上述现状，势必出现城乡居民基本医疗保险基金收支不平

^[4] 说明：《关于印发〈江门市医疗保障基金运行监测分析和风险预警制度〉的通知》（江医保发〔2024〕38 号）第六条提出“基金当期结余小于 0 且累计结余可支付月数小于 6 个月为一般预警，基金当期结余小于 0 且累计结余可支付月数小于 3 个月为严重预警”。

衡现象，会对基金平稳运行造成一定程度的不利影响。

表 5-1 2022-2024 年江门市城乡居民基本医疗保险参保人员概况

单位：万人

年份	年末参保总体情况		年度新增参保缴费人员数量	
	参保人员总数	变化情况	新增参保缴费人员数量	变化情况
2022 年	241.27	三年年均下降 1.26%	/	2024 年较 2023 年同比下降 17.19%
2023 年	234.42		2.61	
2024 年	235.21		2.22	

表 5-2 2022-2024 年江门市城乡居民基本医疗保险参保人员结构分布数据^[5]

单位：万人

年份	0-16 岁人员参保情况		16-59 岁人员参保情况		60 岁以上人员参保情况	
	0-16 岁参保人员数量	参保人员占比	16-59 岁参保人员数量	参保人数占比	60 岁及以上参保人员数量	参保人数占比
2022 年	62.73	26.01%	116.49	48.28%	62.04	25.71%
2023 年	56.20	23.97%	112.10	47.82%	66.12	28.21%
2024 年	65.22	27.73%	103.79	44.12%	66.21	28.15%

如表 5-1、表 5-2 所示，本地区参保人数出现下降趋势，会对基金运行可持续性带来不利影响。首先，城乡居民参保人员整体情况方面，2024 年江门市城乡居民基本医疗保险参保人员总数为 235.21 万人，较 2022 年减少 6.05 万人，三年年均下降 1.26%，

^[5] 数据来源：市医保局 2025 年 5 月补充的《2022、2023、2024 年城乡居民基本医疗保险参保人员结构数据统计表》，其中：0-16 岁参保人员数量=年度参保人员总数-16-59 岁参保人员数量-60 岁及以上参保人员数量计算。

其中:2024 年新增参保缴费人员数量为 2.22 万人,较 2023 年(2.61 万人)减少 0.39 万人,同比下降 17.19%。其次,经对城乡居民参保人员结构进行分析发现:目前江门市城乡居民基本医疗保险参保人员呈现 16-59 岁的参保人员数量在逐步降低;而 60 岁及以上的参保人员数量在逐年上升。追溯参保人员数量下降的原因,主要为:其一,近年市医保局开展的重复参保清理工作取得初步成效;其二,因近年新生儿出生率下降,人口自然减少^[6];其三,部分城乡居民基本医疗保险参保人员选择转为参加职工基本医疗保险。

(二) 医保主管部门统筹策划不足,缺少参保扩面关键数据统计

一是整体参保情况统计数据不够全面。经了解,2024 年市医保局没有制定本地区城乡居民基本医疗保险参保扩面整体工作计划或任务目标,也未掌握江门市城乡居民户籍人员、持居住证人员等统计数据,导致无法统计近三年江门市城乡居民基本医疗保险参保率、农村人员参保率、因病返贫率等关键数据。

二是参保人员结构信息披露不够全面。市医保局提交的绩效自评材料,既未明确本市灵活就业参保人数、本市户籍的未就业城乡居民参保人数等信息,也缺少非本市户籍在本市各类全日制高等院校、中小学、托幼机构就读的学生参保人数、在本市参加

^[6] 说明:因市医保局未提交新生儿参保人数、灵活就业人员转参职工医保人数等信息,暂无法分析近三年新生儿参保人数、灵活就业人员转参职工医保人数变化情况。

社会保险的异地务工人员学龄前子女（含新生儿）参保人数等数据统计，未能完整反映不同层次的城乡居民医保参保人员结构。

（三）基金监管机制有待完善，异地就医结算风险防控措施不足

一是信息化监管机制有待完善，风险防控关键数据缺失。目前，江门市采用的信息化管理平台未能全面监测并披露城乡居民基本医疗保险基金运行关键风险指标，如：缺少违规金额、资金违规率、异常诊疗行为等关键数据统计。另外，市医保局提交的医保基金监管专项交叉检查情况报告披露信息也不够全面，未能对违规上涨趋势现象进行深入分析研究。如：江门鹤山市西江医院个别项目 2023 年度违规总金额为 303.2 万元，较 2022 年度违规金额（148.7 万元）增加 154.5 万元，同比增长 229.60%，但医保基金监管专项交叉检查情况报告仅罗列该医疗机构年度违规金额的数据，没有对违规资金逐年增加的原因进行具体分析，未能为医保主管部门基金安全监管工作提供决策参考。

二是异地就医结算监管机制不健全，风险防控存在部分缺漏。一方面，抽查市医保局提交的异地就医结算明细表等材料发现：部分异地医疗机构月度结算存在金额异常偏高的情况，但市医保局没有针对上述情况制定常态化监测、分析与核查机制，既未能及时识别潜在风险点，也未制定精准的改进措施。另一方面，2024 年度江门市参保人员异地就医结算人次为 25.8 万人次，较

2022 年增加 15.13 万人次，三年年均增长率为 55.55%；异地就医结算统筹基金支出总额为 27353 万元，较 2022 年增加 13370 万元，三年年均增长率为 39.86%，追溯原因，主要为：随着异地就医直接结算范围逐步扩大、异地就医备案越来越方便，参保人异地就医住院人次不断增加，异地就医直接结算率逐步提高，导致异地就医支出逐年增加。

表 5-3 2022-2024 年异地就医结算基本情况^[7]

单位：万人次、万元

年份	异地就医结算人次	三年年均增长率	异地就医结算统筹基金支出总额	三年年均增长率
2022 年	10.66	55.55%	13983	39.86%
2023 年	18.22		24428	
2024 年	25.80		27353	

六、相关建议

（一）优化医保基金收支管理，确保医保基金平稳运行

一是多措并举，增强医保基金收入增长动力。首先，建立动态筹资机制。建议市医保局及相关职能部门结合江门市经济发展水平、物价指数、居民人均可支配收入等因素，探索建立科学合理的动态筹资机制，定期评估并适时调整城乡居民医保缴费标准及财政补助标准，确保基金安全平稳运行。其次，加强政策宣传与激励。建议市医保局积极对接税务、民政部门数据，精准识别

^[7] 数据来源：市医保局提交的《2022-2024 年度江门市参保人异地就医结算情况表》及相关佐证材料。

断保、漏保群体（如新生儿、流动人口、新就业形态劳动者等），充分利用新媒体平台、社区宣传活动等多样化渠道，加大政策宣传力度，提高城乡居民参保缴费积极性，助推扩大城乡居民医保参保覆盖面。另外，可根据本地区经济社会发展水平和医保基金承受能力，探索建立参保激励机制，对连续参保、按时足额缴费的居民给予一定的优惠政策（如：对连续参加居民医保满四年的参保人员，之后每连续参保一年，可适当提高大病保险最高支付限额），不断提高城乡居民参保缴费的意愿。

二是完善医保基金支付机制建设，提高基金使用效益。建议市医保局立足城乡居民医保基金承受能力，以城乡居民基本医疗需求为导向，综合考虑医疗服务成本变化、物价水平等因素，建立医保目录和费用支付标准的动态调整机制，避免出现过度医疗行为和基金浪费等现象。其次，积极推进以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式改革任务，并建立支付方式改革效果评估机制，及时总结经验，不断优化医保基金支付方式，确保基金使用安全、合理。

三是优化城乡居民医保与职工医保的参保结构，增强基本医疗保险制度建设的可持续性。建议市医保局通过精准政策宣传和有效激励机制，重点加强对灵活就业人员，尤其是青壮年群体的参保引导。如：借助社区活动、情景短剧、问答手册等政策宣传载体，系统性强化医保政策宣传与精准解读，清晰阐明职工医保

在保障水平、长期积累（如缴费年限认定）及退休后待遇等方面的显著优势，大力引导就业形态活跃、未来保障需求高的青壮年群体，优先选择并稳定参加职工基本医疗保险，从而改善整个基本医疗保险体系的参保人员结构，增强制度的互助共济能力和长期抗风险能力，推动形成更为科学、合理的城乡居民医保与职工医保协调发展格局，支撑医保制度的健康可持续发展。

（二）构建多维度参保统计监测体系，优化参保人员信息管理

一是积极推动部门间数据共享，精准掌握参保人员信息。建议今后工作中，市医保局应加强与其他职能部门（如：公安、民政、税务等）的沟通协作，构建人口信息集成和共享机制，健全对城市实际管理人口及年龄结构的动态监测，精准掌握本地区常住人口、户籍人口、不同年龄层次的参保人员、未参保人员等信息，实现城乡居民医保参保人员基础信息、户籍信息、就业信息、困难群体信息等数据的实时共享与更新，避免重复采集数据，既能提高参保人员信息管理效率和准确性，也为医保主管部门扩大参保覆盖面和治理重复参保提供决策数据支撑。

二是完善参保人员信息管理，强化参保数据分析与应用。建议今后工作中，市医保局应充分运用大数据技术等手段，对参保数据和人员信息进行深度挖掘和分析，如：结合工作实际，考虑增加分群体参保人员数据统计维度（如农村户籍人口、灵活就业

人员、流动人口、低收入人群），并细分年龄、职业、地域（城乡/县域）结构，为城乡居民医保决策提供数据支撑。另外，建议基于参保人员结构分析，梳理城乡居民医保参保扩面的难点、重点，结合不同结构参保人员的需求和特点，制定差异化的医保政策和服务措施，助推提升本地区医疗服务水平。

（三）完善医保基金监管机制建设，提升风险防控精准度

一是强化信息化系统功能模块建设与应用力度，提升医保基金监管精准度。首先，建议市医保局对照《国务院办公厅关于加强医疗保障基金使用常态化监管的实施意见》（国办发〔2023〕17号）相关要求，优化本地区采用的国家医疗保障信息平台功能模块建设，重点强化对城乡居民基本医疗保险基金违规金额、可疑诊疗行为等关键指标的自动筛查、统计分析与预警功能，夯实信息化监管系统数据基础。其次，今后信息化系统日常管理工作中，市医保局及时对采集的医保基金违规数据、异常行为特征进行深入分析，定期形成医保基金安全监管风险分析报告，及时发现欺诈骗保行为规律，有针对性制定改进措施，为精准执法提供数据支撑。

二是建立健全异地就医结算动态监管机制，逐步实现风险精准识别。首先，市医保局制定符合本地区特性的异地就医结算常态化监测核查制度，重点关注月度/季度/年度费用异常波动、高频次结算的医疗机构等信息，综合考虑历史数据等因素，按医疗

机构等级、地域、病种分类设定月度结算费用波动阈值，为后续监管工作提供有效支撑。其次，创新跨区域协同监管模式，通过建立跨市互认的医疗机构数据库、联合开展飞行检查、委托第三方核查等方式，强化异地就医结算监管力度，明确结算数据异常原因，及时采取约谈、核查、拒付、追回等处置措施，确保医保基金安全、规范使用。最后，年度结束后，市医保局应总结分析本年度参保人员异地就医结算以及外地人员到江门市就医结算情况，深度剖析费用增长动因（如病种结构变化、价格因素、政策影响、潜在风险等），提出针对性控费与风险防控建议，系统性破解异地就医监管盲区，为医保基金安全运行筑牢长效防线，促进提升本地医疗服务能力。

江门市政府投资工程建设管理中心
2021-2024 年度船厂跨江桥
项目绩效评价报告

2025 年

为检验船厂跨江桥项目管理绩效，考核预期绩效目标的实现程度和综合效果，2025 年 6-7 月，江门市财政局委托广东三胜管理顾问有限公司（以下简称广东三胜），对 2021—2024 年度船厂跨江桥项目（政府性基金项目）开展第三方评价，形成本报告。

一、项目基本情况

（一）项目背景

为进一步完善蓬江区、江海区路网，改善群众出行交通条件，提升城市品质，2020 年 4 月 10 日，江门市发展和改革局同意实施船厂跨江桥梁项目（项目统一代码：2018-440700-48-01-826589），由江门市政府投资工程建设管理中心（以下简称市建管中心）组织实施。

项目主要建设内容：新建桥梁项目全长约 780 米，道路规划宽度为 30 米，主路采用城市次干路，设计速度为 40 公里/小时，辅路采用城市支路，设计速度为 30 公里/小时，主桥采用双向四车道。主要建设包括道路、交通（含路上及水上交通安全设施）、桥梁、给水、排水、结构、电力、照明、绿化（含给水）、管线综合（含迁改）及高低压配电等内容。

项目总投资 21637 万元。其中：设计费 562 万元，勘察费 177 万元，建安工程费 16086 万元，监理费 325 万元，其他费用 4487 万元（其中建设单位管理费 249 万，预备费 1967 万元，征地拆

迁费 787 万元，其他费用 1484 万元）。

项目建设年限：2020-2023 年。

项目资金来源：根据《关于船厂跨江桥梁项目的批复》（江发改投资〔2020〕103 号），市财政按总投资的 20%给予补助，余下 80%的项目建设资金由蓬江政府、江海政府按 1:1 比例分摊，征地拆迁费用由属地政府各自负责。

（二）绩效目标

1.实施周期总目标^[1]

本项目实施周期总目标为：船厂跨江桥梁项目总投资 21637 万元，新建设桥梁项目全长约 780 米，道路规划宽度为 30 米。项目的建成可以较大程度的提高道路通行条件，提高道路服务水平在一定程度上吸引附近路网的交通量，减轻附近路网的压力，大大节约了车辆通行时间，从而获得车辆运输成本节约效益和时间节约效益；同时良好的通行条件可以减少交通事故的发生，取得一定的社会效益。

2.年度绩效目标

2022-2024 年度绩效目标实际完成情况见表 1-1。

表 1-1 2021-2024 年度绩效目标设置与完成情况^[2]

^[1]数据来源：《2024 年预算支出绩效目标申报表》。

^[2]数据来源：《2021 年预算支出绩效目标申报表》《2022 年预算支出绩效目标申报表》《2023 年预算支出绩效目标申报表》《2024 年预算支出绩效目标申报表》。

年份	年度目标	实际完成情况
2021	新建设桥梁项目预付工程款 9%，临时设施、管线迁改和交通疏导等桥梁正式施工前的准备工作。	未完成。2021 年支付工程款 1015.62 万元，占合同总金额 6.68%。
2022	船厂跨江桥梁项目本年总支出 4782.95 万元，其中 2022 年市本级财政预算安排 956.60 万元，余款由蓬江区、江海区两区政府负责，占项目总投资 22.11%，主要开展北岸引桥桩基础施工、完成北岸引桥下部结构及主桥上部结构施工。本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力。	部分未完成。 (1) 2022 年支出 2522.03 万元（累计总支出 3720.32 元）。 (2) 项目处于建设期，无法评估“本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力”的目标是否达标。
2023	船厂跨江桥梁项目本年总支出 6560.16 万元，其中 2023 年市本级财政预算安排 1312.03 万元，余款由蓬江区、江海区两区政府负责，占项目总投资 30.32%，主要开展主桥钢结构加工及安装、完成引桥上部结构施工及路基施工。本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力。	部分未完成。 (1) 2023 年总支出 3263.50 万元（累计总支出 6983.82 万元）。 (2) 项目处于建设期，无法评估“本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力”的目标是否达标。
2024	船厂跨江桥梁项目本年总支出 8510.11 万元，其中 2024 年市本级财政预算安排 1457.04 万元，余款由蓬江区、江海区两区政府负责 80%，主要开展主桥钢箱梁及桥面铺装施工，主桥拱肋及桥塔施工，南北岸辅道、人行道、引桥施工和南北岸步梯施工。本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力。	部分未完成。缺少“加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力”相关佐证材料，无法评估指标达标情况。

（三）资金安排及使用情况

1. 预算安排及下达情况

2021—2024 年，市、区财政资金预算批复 11298.33 万元，截至 2024 年 12 月 31 日，实际到位 9641.73 万元，资金到位率为 85.34%。

2.资金支出情况

截至 2024 年 12 月 31 日，市、区财政资金实际到位 9641.73 万元，支出 9627.62 万元，资金支出率为 99.85%。**二、绩效评价分析**

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得分 15.5 分，得分率为 73.80%。

项目根据《关于下达江门市 2020 年重点建设项目计划的通知》（江发改投资〔2020〕84 号）等文件要求，2020 年 3 月，市建管中心申请船厂跨江桥梁项目立项，立项依据基本充分。但存在绩效目标设置质量不高，实际投入与预期存在差异情况。

（二）管理分析

该指标分值 19 分，评价得分 16 分，得分率为 84.21%。

市建管中心按照有关要求，实施资金管理及施工过程监管工作，暂未发现虚列支出、截留、挤占、挪用资金等情况。但存在未竣工验收即交付使用，是施工单位、监理单位存在人员条件落实不到位，项目延期未履行相关调整程序和质量检查表未细化检查内容评分标准的情况。

（三）产出分析

该指标分值为 20 分，评价得分 16.5 分，得分率为 82.50%。

项目通过动态和静态验收，于 2024 年 12 月 23 日上午 11 时正式通车运行。但存在部分产出指标实际完成值没有达到年初预定值的情况。

（四）效益分析

该指标分值为 40 分，评价得分 34 分，得分率为 85.00%。

船厂跨江桥正式通车运行后，不仅充分体现了江门“人人舞蹈”的城市精神风貌，成为江门市民新的打卡地，而且有效缓解江礼大桥行车压力，提升市民出行便捷性。但存在交通服务量测算方式欠合理，未监测交通事故下降指标完成情况，难以评估是否达到预期目标值和缺失通车至今保养现状及后续保养说明的情况等问题。

三、评价结论

通过自评材料分析和现场评价，结合项目决策、管理、产出和效益四方面综合对政策进行评价分析，评价工作组认为：船厂跨江桥项目项目实施，有助于缓解江礼大桥行车压力，提升市民出行便捷性。但存在：桥型方案经济指标、资金分摊依据论证不够充分；项目实施过程不规范，质量检查流于形式；未完成管养移交工作，管养主体责任落实不到位；预算绩效管理意识有待提高，绩效运行监控不到位等问题。经综合评价，本项目绩效评价得分为 82 分，评价等级为：良。

表 3-1 评价得分情况汇总

评价因素	指标分值（分）	评价得分（分）	得分率
评价总得分	100.00	82.00	82.00%
一、决策	21.00	15.50	73.80%
二、管理	19.00	16.00	84.21%
三、产出	20.00	16.50	82.50%
四、效益	40.00	34.00	85.00%

四、主要绩效

（一）推进绿色文明施工，落实文化保护措施

一是有效落实绿色文明施工相关措施，最大化减少施工扰民情况。渣土、建筑垃圾方面：运至礼乐德昌站填土工程进行再次利用。水土保持、粉尘污染方面：落实“六个百分百”（施工现场 100 % 密闭围挡、工地裸露沙土 100 % 苫盖、工地主要道路 100 % 硬化、运输车辆 100 % 冲洗、土石方 100 % 湿法作业、运输车辆 100 % 密闭运输）措施。噪音污染方面：采用低噪音的旋挖钻机进行桩基施工，并通过增加机械保养频率的方式减少机械振动和噪音产生。

二是落实文化保护措施，实现桥梁与周边环境融合。建设过程中，北岸白沙公园的古榕树、南岸的江门船厂公园的吊机与桥梁位置发生冲突，市建管中心牵头召开专家论证会，商议保留古榕树及工业遗迹的相关措施，最终实现“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的生态文明建设目标，确保桥梁与周围环境相适应。

（二）有效缓解交通压力，凸显城市精神风貌

船厂跨江桥连通江礼大桥，2024年12月23日上午11时通车后，预计日均车流量达2万辆次，有效分担礼乐一路及礼乐大桥的交通流，缓解城区主干道的交通压力，提升市民出行便捷性和安全性。

另外，江门船厂跨江桥造型充分结合了艺术与人文特色，设计方案“粤舞逐月”以广东省简称“粤”的拼音首字母“Y”为灵感，通过斜拉与异形拱的结合，将舞者形象与新月意象抽象融合，彰显江门作为“华侨之乡”和“舞蹈之城”的城市精神风貌，在夜间还会呈现装饰灯光照明效果，用灯光来诠释桥梁的律动舞韵，有望成为江门城区的新地标。

五、存在问题

（一）桥型方案经济指标论证不够充分，实际投入与预期存在差异

一是桥型方案经济指标论证仍不够充分。《船厂跨江桥梁项目工程可行性研究报告》围绕结构形式、建安费、工期、施工安全性、后期维护养护费用及施工难度等方面对三个桥型方案进行了对比分析，也同步征求了相关部门意见，但对后期维护养护费用经济指标论证不够充分。如仅简要描述方案一、方案二、方案三维护养护费用为：高、较高、少，未测算各方案预期投入金额，不利于准确判断三个方案后期费用投入差异度。

二是实际投入与预期存在差异。经查，2021—2024 年蓬江区预算安排和资金下达比例均未达 40%。

表 5-1 2021-2024 市、区财政资金预算安排及实际下达资金占比情况^[3]

类别	市级资金	蓬江区资金	江海区资金
预算安排占比	39.72%	22.61%	37.66%
实际下达金额占比	36.63%	26.50%	36.87%

（二）项目实施过程不规范，管养主体责任落实不到位

1.项目实施过程不规范，质量检查流于形式

一是施工单位、监理单位存在人员条件落实不到位情形。经查，2021 年中建路桥集团有限公司项目经理累计缺岗 4 次；2023 年江门市建设监理顾问有限公司到岗人员人数（4 人）与开工前报备人员人数（21 人）严重不符。

二是项目延期未履行相关调整程序。查阅《施工合同工期延期管理台账》，项目计划竣工时间为 2023 年 9 月 19 日（工期为 964 天），但实际 2024 年 10 月 30 日^[4]交工验收，完工时间较预期滞后，未见完工延期申请及批复文件。

三是项目验收程序不规范。未竣工验收即交付使用，不符合《中华人民共和国建筑法》第六十一条“建筑工程竣工验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使

^[3]数据来源：《2021 年预算支出绩效目标申报表》《2022 年预算支出绩效目标申报表》《2023 年预算支出绩效目标申报表》《2024 年预算支出绩效目标申报表》。

^[4]桥梁静动载试验检测日期。

用”、《建设工程质量管理条例》第十六条“建设工程经验收合格的，方可交付使用”规定。另外，查阅《分部验收资料目录》，16个分部工程未验收，其中桥梁工程和亲水平台共4个分项按照交通运输部《关于印发公路工程竣交工验收办法实施细则的通知》（交公路发〔2020〕65号）规定，必须进行交工验收后方能通车使用，但通车至今，仍未验收。

四是质量检查表未细化检查内容评分标准。如查阅《工程项目质量管理检查表》，未明确“质量问题处理情况”检查内容的评分标准，且检查情况仅记录“√”或“×”，未详述具体完成情况，检查流于形式。

2.未完成管养移交工作，管养主体责任落实不到位

项目已于2024年12月全线开通运行，管养移交工作已严重滞后。同时，缺失通车至今保养现状及后续保养计划、保养制度、保养台账等材料，无法评估桥梁保养、运营人员机构安排、运营管理制度制定及后续保养、运营等费用投入是否具备可持续性。

（三）预算绩效管理意识有待提高，绩效运行监控不到位

一是事前设置的绩效目标质量不高。**其一**，个别年度目标设置完整性不足。如2021年年度绩效目标为“新建设桥梁项目预付工程款9%，临时设施、管线迁改和交通疏导等桥梁正式施工前的准备工作”，侧重于预期总产出相关表述，缺少预期实施效果的表述，绩效目标设置不够完整。**其二**，个别年度绩效目标不

符合客观实际。如 2022 年度绩效目标为“本年度社会目标是主桥建成为通行创造便利条件，加强蓬江区、江海区联系、完善城市交通系统，缓解城市交通压力”，2022 年未能全部完成施工内容并验收，将目标设置为完工通车状态下的考核指标不够合理，未根据实施进度设置阶段性绩效目标。**其三**，个别绩效指标设置可衡量性不足。如：社会效益指标“提高群众出行效率”，年度指标值表述为“提高”，可持续影响指标“提升城市形象”，年度指标值表述为“有效提升”，均未明确具体可评判的标准，不易对标考核该项指标完成情况。

二是绩效运行监控不到位。市建管中心在《船厂跨江桥梁项目工程可行性研究报告》中设置了相关经济效益、社会效益等效益指标，但在项目实施过程中，未对相关指标进行监测、统计，导致后期无法评估预期目标是否达标。究其原因：市建管中心主要承担工程代建职责，《船厂跨江桥梁项目工程可行性研究报告》中部分效益指标监控、统计需交通部门协助。

三是个别指标后期统计欠合理。如市建管中心在统计、推算每日服务交通量时，以早高峰时段、晚高峰等两个高峰段测算全天车辆的方式欠合理，存在偏差风险。**首先**，高峰时段仅占全天一小部分，时间代表性不足。**其次**，高峰时段的流量是全天最高、最拥堵的时段。用峰值去推算平均值或总量，必然会严重高估全天的实际车流量。

六、相关建议

（一）强化前期经济分析，提升估算精细化程度

建议基于项目闭关管理要求，围绕前期工作、工程实施、后期运维（运营）等各环节，开展各方案经济指标分析，突出差异点（如主跨结构、基础形式、施工难度导致的成本变化），以便全面评估各类方案优缺点，为科学决策提供参考依据。

（二）规范项目过程管理，细化质量考核标准

一是严格履行基本建设程序，确保项目合规建设。建议项目建设单位全面梳理施工单位、监理单位存在人员条件落实不到位、项目延期等原因，尽快整改完善，如结合施工进度表，深入分析未能按期完工原因，补充办理相关竣工验收延期申请程序，避免项目后续出现合规性风险。

二是加快项目验收。建议项目建设单位按照《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》等相关要求，加快推进剩余 16 个分部工程验收工作。

三是细化质量检查评分标准，提升监管有效性。基于可量化、可衡量的原则，建议项目建设单位进一步细化质量检查内容的评分标准，避免主观性评价，确保考核结果科学。

四是尽快推进移交工作，落实管养主体责任。建议项目建设单位应尽快推进管养移交工作。项目管养单位应全面落实运营维护主体责任，制定项目基础设施养护标准，严格按照养护标准执

行，具体工作责任到人，责任到具体期限，及时并且高质量的完成项目维护养护工作。对后续新建工程项目，建议在项目立项及方案设计阶段就明确项目管养单位，项目管养单位应深入参与项目的立项及建设过程。项目管养单位在项目立项、设计阶段明确项目的运营管养方案，如运营管养边界、特殊管养需求、相关管养服务质量、安全标准等，有利于优化项目的建设内容及设计方案，避免后期因不满足管养要求而重复建设。如本项目未能完成管养移交工作主要是因为管养边界存在争议、部分设施建设不符合管养需求等造成的，管养单位如能提前介入，可以有效避免以上问题。

（三）探索跨部门绩效管理，提升预算绩效管理质量

一是探索推进跨部门绩效管理。首先，建议可行性研究报告编制阶段，市建管中心可同步征求相关部门（如交通部门）关于项目绩效目标和绩效指标意见，确保指标后续可测量、可监测。其次，推进跨部门绩效数据收集。建议年终或者开展重点评价时，探索跨部门联动评价，以便全面收集相关绩效，科学评估项目实施效果。再次，有条件的情况下，借助监测设备获取相关绩效数据。如探索借助交通流量检测器（如感应线圈、微波雷达、视频分析、蓝牙/WiFi嗅探等）连续24小时、7天不间断地记录交通流量数据，以便全面、评估服务交通量等情况。若无相关设备，可将全天划分为多个具有代表性的时段（如：早高峰、上午平峰、

午间、下午平峰、晚高峰、夜间等）进行交通量调查（人工计数、视频、线圈、雷达等），通过各时段的平均小时流量和该时段的持续时间（小时数），计算全天总量。

二是科学确定项目绩效指标。首先，建议市建管中心遵循“指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配、整体一致”的原则，从产出效益多维度考虑，做细做实做优符合项目特性、易衡量考核的绩效指标，以充分反映项目管理成效。**其次**，选定绩效指标后，市建管中心应横向对比省内其他同类地区同类指标数据，结合江门经济社会发展现状，合理设定各项绩效指标的预期目标值，真实反映项目绩效。

江门市人民政府国有资产监督管理委员会
2024 年国有企业资本金注入项目
重点绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

为支持光伏产业和国储林发展，落实优化国有资本布局、深化地方国企改革、解决区域发展瓶颈，江门市国资委设立国有企业资本金注入项目，通过财政资金的杠杆效应，吸引社会资本参与，实现国有资本的高效运作。根据《关于下达2024年国有经营预算的通知》（江国资管〔2024〕20号）、《关于下达2024年国有经营预算的通知》（江国资管〔2024〕21号）文件要求，江门市人民政府国有资产监督管理委员会（下称“市国资委”）分别注入江门市城市发展投资集团有限公司、江门市交通建设投资集团有限公司、江门公用事业集团有限公司154万元。

1. 项目相关单位

2024年度市国资委对3家国有企业3个项目注入资本金462万元，其中注入江门市城市发展投资集团有限公司“广东省江门市市属国有林场国家储备林建设项目（一期）建设运营”（下称“国家储备林项目”）154万元、江门市交通建设投资集团有限公司“江鹤高速公路光伏试点项目”（下称“高速公路光伏项目”）154万元、江门公用事业集团有限公司“江门市科溢电子有限公司417.02kWp分布式光伏发电项目”（下称“科溢电子光伏项目”）154万元。三个项目下文简称“三项目”。2024年国有企业资本金注入项目涉及主要单位具体情况如下（表1、2）。

表 1 2024 年国有企业资本金注入企业基本情况

序号	注资企业	注资项目名称	类型	经营范围	股东及出资信息	持股比例
1	江门市城市发展投资集团有限公司	国家储备林项目	国有独资	股权管理；投资交通、市政基础设施、房地产、油气供应等行业；会议展览策划，物业管理及租赁，市政工程施工（凭资质证）管理；物业代理；设计、制作、发布：国内外各类广告；以下项目由分支机构凭批准文件经营：收取滨江大道车辆通行费。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）	江门市人民政府国有资产监督管理委员会	100%
2	江门市交通建设投资集团有限公司	高速公路光伏项目	—	资产重组，股权管理，投资经营（以上几项按江门市资产管理委员会授权和委托范围经营）；房地产开发，物业开发。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）	江门市城市发展投资集团有限公司	100%
3	江门公用事业集团有限公司	科溢电子光伏项目	国有独资	一般项目：企业总部管理；以自有资金从事投资活动；新兴能源技术研发；市政设施管理；养老服务；教育咨询服务（不含涉及许可审批的教育培训活动）；社会经济咨询服务；组织文化艺术交流活动；医院管理；护理机构服务（不含医疗服务）；健康咨询服务（不含诊疗服务）。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）	江门市人民政府国有资产监督管理委员会	100%

表 2 2024 年国有企业资本金注入项目涉及主要相关单位

序号	注资企业	注资项目名称	一级企业	二级企业	项目实施单位
1	江门市城市发展投资集团有限公司	国家储备林项目	江门市城市发展投资集团有限公司（国有独资）	江门市农业控股集团有限公司（江门市城市发展投资集团有限公司 100%控股）	江门市国储林投资运营有限公司（江门市城市发展投资集团有限公司全资子公司）
2	江门市交通建设投资集团有限公司	高速公路光伏项目	江门市城市发展投资集团有限公司（国有独资）	江门市交通建设投资集团有限公司（江门市城市发展投资集团有限公司 100%控股）	江门市城建集团有限公司（江门市交通建设投资集团有限公司全资子公司）
3	江门公用事业集团有限公司	科溢电子光伏项目	江门公用事业集团有限公司（国有独资）	江门公用能源投资集团有限公司（江门公用事业集团有限公司 100%控股）	江门公用新能源科技有限公司（江门公用事业集团有限公司全资子公司）

2. 项目主要内容

国家储备林项目：开展人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育等营造林工程建设。根据《江门市市属国有林场国家储备林（一期）建设项目2024年度实施方案》，建设期计划

建设林地总规模为99640.60亩。其中，项目建设期内新造林为20216.98亩，现有林改培为21680.22亩，中幼林抚育为57743.40亩。

高速公路光伏项目：建设地点位于江门市蓬江区杜阮南路辅路与G2518深岑高速入口交叉口东西向200米。项目拟分两期进行建设，一期对杜阮收费站顶棚进行光伏项目试点建设，建设区域面积为1989.19平方米，总装机容量为217.62KWp，总投资为71.29万元；二期拟对杜阮管理中心2#综合楼及3-5#宿舍楼屋顶进行光伏项目建设，建设区域面积约为2109平方米，总装机容量约为298KWp，预计投资约123.8万元。所发总电量供应杜阮收费站及新建管理中心用电，后期改为接入江鹤杜阮管理中心配电房，供应管理中心及杜阮收费站用电，余电上网并网。

科溢电子光伏项目：建设地点位于江门市高新区高新西路180号，光伏组件布置在江门市科溢电子有限公司办公楼及宿舍屋面，面积约为3000平方米，总投资约157万元，建设期为3个月，运营期为15年。该项目按照“自发自用，余电上网”的模式，原则上优先就地消耗，多余电量补充当地电网。

（二）绩效目标

1. 国家储备林项目

2024年绩效目标：完成营造林工程建设（人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育）约385亩，改善树种结构，精准

提升森林质量，营造多功能森林。

2. 高速公路光伏项目

2024年绩效目标：2024年计划建设总装机容量为516千瓦光伏系统，年发电量50.5万千瓦时，所发电量供应杜阮收费站及管理中心用电，余电上网并网，满足自身用电需求的同时也能减少碳排放，保护生态环境。

3. 科溢电子光伏项目

2024年绩效目标：完成对江门公用能源投资集团有限公司注册资本金实缴。

根据项目材料整理，2024年绩效目标为：2024年完成建设总装机容量为417.02kWp光伏系统，所发电量供应科溢电子有限公司用电，余电上网并网，满足公司用电需求的同时减少碳排放，保护生态环境。

（三）资金安排及使用情况

1. 资金安排情况

2024年市国资委从资本经营预算安排支出462万元用于国有企业资本金注入支持，根据《关于下达2024年江门市本级国有资本经营预算的通知》（江财资〔2024〕20号）《关于下达2024年国有资本经营预算的通知》（江国资管〔2024〕21号），国有企业资本金注入项目资金全部到位。

2. 资金使用情况

根据单位提供资金支付明细材料分析，国有企业资本金注入项目2024年支出254.87万元，预算执行率55.17%；截至

2025年4月，支出368.23万元，预算执行率79.70%（表3）。

表3 2024年国有企业资本金注入项目支出明细表

序号	项目名称	下达资金（万元）	2024年支出金额（万元）	2024年预算执行率（%）	截至2025年4月支出总额（万元）	截至2025年4月预算执行率（%）
	合计	462	254.87	55.17	368.23	79.70
1	国家储备林项目	154	154.00	100.00	154.00	100.00
2	高速公路光伏项目	154	71.23	46.25	71.23	46.25
3	科溢电子光伏项目	154	29.64	19.25	143.00	92.86

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值20分，评价得分15.50分，得分率为77.50%。

从评价指标得分情况看，“决策”指标在立项依据充分性、预算测算科学性、资金分配合理性方面表现良好。存在可行性研究报告部分内容不够全面、深入，绩效目标不够合理，绩效指标不够全面、表述冗杂等问题。

（二）过程分析

该指标分值20分，评价得分11.50分，得分率为57.50%。

从评价指标得分情况看，“过程”指标在制度执行有效性方面表现良好。存在资金使用效率不高、企业未单独制定国有资本经营预算制度、管理过程不够规范、项目监管不够到位、报送材料有误等问题。

（三）产出分析

该指标分值为26分，评价得分23.77分，得分率为91.42%。

从评价指标得分情况看，“产出”指标在预算控制有效性、营造林工程建设面积完成率、苗木成活率方面表现良好。成

本控制有效性表现不佳，光伏装机容量完成率表现有待提高。

（四）效益分析

该指标分值为34分，评价得分29.75分，得分率为87.50%。

从评价指标得分情况看，已完工项目经济效益、生态效益、社会效益、满意度指标表现良好；可持续影响指标中的运维模式有效程度指标实现情况不够理想。

三、评价结论

通过对佐证材料分析和现场评价，国有企业资本金注入项目整体表现相对较好，但也存在一定的不足。主要问题：可研报告部分内容不够全面、深入；绩效目标不够合理，绩效指标不够全面、准确、精炼；资金使用效率不高、企业未单独制定国有资本经营预算制度、管理过程不够规范、项目监管不够到位、报送材料有误；光伏装机容量完成率、项目完成及时率表现不理想，成本控制有效性表现不佳；运维模式有效程度有待提升。经综合分析评价，本项目绩效评价得分为80.52分，绩效等级为“良”（表4）。

表 4 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
评价总得分	100	80.52	80.52
一、决策	20	15.50	77.50
二、过程	20	11.50	57.50
三、产出	26	23.77	91.42
四、效益	34	29.75	87.50

四、主要绩效及亮点

（一）完工项目预期收益总体实现，生态效益明显

国家储备林项目：国储林公司在四堡林场实施集约人工林栽培1727.4亩，栽植苗木约16万株，根据《森林生态系统服务功能评估规范》，经过计算，每亩林地每年平均生产臭氧离子 0.84×10^{18} 个，项目期40年内，项目生产臭氧离子总量为 3.35×10^{24} 个。

高速公路光伏项目：项目一期自2024年5月底并网发电至2025年2月末，发电量为18.92万度，其中杜阮收费站自用电量为8.17万度，占总发电量的43.18%，余电上网电量为10.75万度，占总发电量的56.82%，共产生电费收入9.3万元，减排二氧化碳188.63吨。根据《高速公路光伏项目可行性研究报告》预测数据，按照月平均收益、减排量计算，高速公路光伏项目一期预期收益完成率112.05%，二氧化碳排放削减量完成率108.57%。

科溢电子光伏项目：项目自2025年1月验收后开始发电，同年1—3月发电量9.87万度，其中科溢电子公司自用电量为5.23万度，占总发电量的52.99%，余电上网电量为4.64万度，占总发电量的47.01%，共产生电费收入5.31万元，减排二氧化碳67.79吨。根据《江门市科溢电子有限公司417.02kWp分布式光伏发电项目可行性研究报告》预测数，按照月平均收益、减排量计算，项目预期收益完成率86.55%，二氧化碳排放削减量完成率145.18%。

（二）强化企业融资能力，助力突破发展资金瓶颈

国有企业资本金注入项目实施有助于强化企业融资能力，进一步拓宽融资渠道。

国家储备林项目：国储林公司通过国有资本经营预算支出方式注入154万元资本金，与国开行协议以1比4比例配置项目贷款资金，用于国家储备林项目（一期）人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育等营造林工程建设；同时依托国家储备林项目成功在国开行申请了额度9亿元、为期40年的项目贷款。

高速公路光伏项目：资本金注入后撬动银行贷款，与中国工商银行协议贷款。

科溢电子光伏项目：成功从银行取得其他光伏项目专项贷款，能源科技就政府屋顶光伏项目取得邮储银行2.42亿元授信。

（三）落实计划投资业务，有效拓展投资业务领域

国家储备林项目：通过生态建设与产业升级双轮驱动，拓展林下经济、特色经济林等业态，挖掘林业资源的市场化价值。

高速公路光伏项目：市城建集团以高速公路建设为契机，充分发挥项目的产业引领示范作用，合理选择高速公路管理中心（养护工区）、服务区、枢纽互通圈地、收费站、隧道口等点位，将大力推进“高速公路+光伏”建设模式，提升交通领域资产利用效率，市城建集团根据江鹤高速及银

洲湖高速工程建设进度，计划在江鹤高速及银洲湖高速沿线适宜区域投资建设光伏，拟总装机容量约为10.812MWp，总投资约5051万元。

科溢电子光伏项目：公用集团内能源板块于2023年8月成立，2024年3月逐步进入实体化运营，随着企业业务积极开拓，项目的开工建设起到示范作用，后续在光伏领域投资装机总容量169,141.15kwp，总投资79670.44万元，推动在光伏领域发展。

五、存在问题

（一）项目前期工作开展不到位，可研报告编写不符合规范要求

一方面，项目实施单位前期工作不够到位，项目可行性研究报告编制不够全面、深入。另一方面，市国资委、上级企业前期工作不够到位。未根据《江门市人民政府国有资产监督管理委员会关于市属国有企业投资监督管理办法》（江国资办〔2019〕128号）¹等相关文件要求，强化项目材料审查，及时补充完善材料。可研报告存在问题主要表现在：

一是高速公路光伏项目和科溢电子光伏项目可研报告未根据《国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知》（发改投资规〔2023〕304号）要求，深入分析拟建项目与其主责主业的符合性、投入必要性。

¹ 项目评价年度为2024年，采用评价年度适用的文件依据《江门市人民政府国有资产监督管理委员会关于市属国有企业投资监督管理办法》（江国资办〔2019〕128号）。

二是高速公路光伏项目可研报告未对影响项目进度的因素进行深入分析，及时调整年度任务，影响年度资金执行效率与项目效益。2023年1月江鹤高速公路改扩建项目房建工程施工图设计拟提请省交通运输厅评审批复时，地方政府表示新建管理中心用地范围存在永久基本农田，导致管理中心布局需重新调整，以避让基本农田，管理中心开工建设滞后约10个月。而2023年12月编制完成的高速公路光伏项目可研报告未针对管理中心影响工程进度的因素进行分析并提出建议，进而调整年度任务。

（二）资本经营预算制度缺失，过程管理强度有待强化

一是三项目缺失资本经营预算制度。实施单位未根据《江门市市本级国有资本经营预算试行办法》（江财工〔2014〕126号）第二十一条“企业应建立和健全国有资本经营预算的资金管理制度和内部审计制度，规范资金核算……”的要求单独制定国有资本经营预算制度，企业根据内部财务预算管理制度、审计制度对注入资本金进行管理。已制定相关预算管理、财务管理制度、审计制度未对国有资本经营预算的资金预算、管理做出明确规定。

二是高速公路光伏项目监理工作开展不够规范。根据《杜阮收费站208.32KWp分布式光伏发电绿色节能项目补充协议》，585W隆基单晶硅组件代替原560W隆基单晶硅组件，但监理日志中未体现材料替换内容。

（三）主管部门监管缺位，监督管理工作亟需强化

根据《关于下达2024年国有资本经营预算的通知》要求，江门交建集团、江门公用能源集团根据《关于下达2024年国有资本经营预算的通知》，每季度向市国资委报送2024年江门市国有资本经营预算支出情况表，备注中写明项目资金实际支出情况。但高速公路光伏项目备注栏填写的已使用金额73.3万元与提供的资金支付明细总额71.23万元不符，市国资委、相关企业未切实核实有关数据的真实性，未有效履行监管职责。

根据《江门市人民政府国有资产监督管理委员会关于市属国有企业投资监督管理办法》（江国资办〔2019〕128号）第二十二条，企业应切实加强对投资项目实施过程的监管。科溢电子光伏项目建设与运营阶段（2024年9月后）无相关监管记录，监管不够到位。

（四）项目预算执行率偏低，部分预期产出效益尚未实现

国有企业资本金注入项目预算执行率低。2024年预算执行率55.17%；截至2025年4月，预算执行率79.70%。预算执行率低的主要原因为高速公路光伏项目二期实施场地管理中心未完工，无法进行建设，未支出；科溢电子光伏项目2025年1月竣工验收，大部分费用2025年支出。

高速公路光伏项目分两期开展建设，一期已完工，二期未开展建设，项目整体预期产出效益目标未完成。《高速公路光伏项目可行性研究报告》显示项目第一年发电量约53.8

万度，电费收入26.24万元，年均减少二氧化碳排放412吨。项目一期2024年6月—2025年2月(九个月)共发电18.92万度，实现电费收入9.30万元，减排二氧化碳188.63吨；项目二期未开展，无产出效益。

按照可行性研究报告预期数据，该项目九个月的电费收入应为19.68万元、二氧化碳削减量应为309吨；实际电费收入9.30万元，减排二氧化碳188.63吨；项目整体预期收益完成率47.26%，二氧化碳削减量完成率61.04%。

（五）高速公路光伏项目二期迟迟未能开工，项目预期收益面临较大不确定

因高速公路光伏项目二期实施场地管理中心未完工，导致高速公路光伏项目二期工程截至2025年5月底都迟迟未能开工建设。而参照国家发改委最新规定，2025年6月1日后续建成投产的新能源项目的上网电量电价需按照《国家发展改革委、国家能源局关于深化新能源上网电价市场化改革促进新能源高质量发展的通知》（发改价格〔2025〕136号）文件要求²，通过市场交易形成，市场化交易电价预期难以判断，因此，该项目上网电量产生的预期收益除了管理中心自用电量部分外，其他部分收益存在较大不确定性。

² 《国家发展改革委、国家能源局关于深化新能源上网电价市场化改革促进新能源高质量发展的通知》（发改价格〔2025〕136号）文件要求，2025年6月1日前投产的新能源项目机制电价按现行价格执行，2025年6月1日起投产的新能源增量项目机制电价由各地每年组织已投产和未来12个月内投产、且未纳入过机制执行范围的项目自愿参与竞价形成，初期对成本差异大的可按技术类型分类组织。

（六）光伏项目运维措施有待完善，后续运维管理仍需强化

一是防雷措施有效性可进一步提高。高速公路光伏项目、科溢电子光伏项目外部做了防雷接地并通过验收，符合相关行业标准；但实地走访发现，可进一步加装避雷器防止感应雷侵入。二是应急预案不够规范。江鹤高速光伏试点项目防雷、防风等恶劣天气应急预案编制结构、内容不完整、不规范，过于简化；科溢电子光伏试点项目应急预案结构不完整，缺少项目风险分析、应急组织、应急响应等重点内容。三是检查记录内容不全。高速公路光伏项目巡检运维记录表显示，未将项目防雷设施检查明确纳入巡检运维记录、未检查排水设施情况。四是安全培训缺失。高速公路光伏项目一期质保期内依托江鹤高速运营维护班组自行维护，未针对运营维护工作人员开展安全培训。五是清洗力度不足。高速公路光伏项目一期安装有简易清洗装置，运营后共开展人工清洗两次，实地走访发现，光伏板表面有污点，清洗频次需要增加。

（七）绩效目标设置不科学，绩效指标尚需进一步完善

一是绩效目标设置不完整。高速公路光伏项目未填写实施周期总目标，科溢电子光伏项目绩效目标未具体到项目实施内容。

二是绩效指标设置不够全面、合理。高速公路光伏项目数量指标未体现光伏装机容量；经济效益指标设置不够合

理，未体现项目建设预期收益情况；时效指标表述不够准确；科溢电子光伏项目绩效指标设置未具体到项目实施内容，未根据项目情况量化设置绩效指标。

三是绩效指标表述不够精炼。国家储备林项目指标表述冗杂，如质量指标“改善树种结构，精准提升森林质量，营造多功能森林、调度有序的国家储备林体系”、时效指标“按进度完成营造林工程建设（人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育）约385亩”等。

六、相关建议

（一）加强项目前期工作审核，提高可研报告编制规范性

一方面，建议项目实施单位按照《国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知》（发改投资规〔2023〕304号）、《光伏发电工程可行性研究报告编制规程》（NB/T32043-2018）等文件要求，规范编制可研报告，全面、深入论证项目投入必要性、方案可行性、风险可控性等内容，提高可研报告编制质量。另一方面，建议市国资委和集团加强对可研报告的审核，确保其满足《江门市国企投资监督管理办法》《江门市政府投资管理办法》等相关文件要求。

（二）完善项目预算管理制度，提升过程管理规范性

一是建议市属国企根据《江门市市本级国有资本经营预算试行办法》（江财工〔2014〕126号）第二十一条制定或健

全国有资本经营预算的资金管理制度和内部审计制度，规范资金核算。

二是建议项目实施单位严格执行企业各项制度管理规定，规范监理日志管理，进一步完善监理日志填写标准，确保日志记载客观、准确、详实、连续，真实反映现场情况，提升监理工作的规范性与可追溯性。

（三）健全全过程监管机制，加大项目全过程监管力度

一方面，建议市国资委、上级企业根据《江门市市属企业投资监督管理办法》《江门市政府投资管理办法》等相关文件要求，健全完善江门市国有企业资本金注入项目全过程监管机制，细化各阶段监管要点，将监管延伸至项目预算编制与执行、工程建设实施质量与安全、后期运营维护、养护管理效能等关键环节，形成清晰、可操作的监管清单；综合运用定期检查、不定期抽查、线上监测等多种方式，对项目实施进行常态化监督。

另一方面，市国资委应着力提升信息核查力度，加强上报材料实质性审核，对企业报送的项目进展、预算执行等材料的真实性、完整性和可靠性进行严格审查。同时压实企业信息报送责任，对上报材料真实性和完整性负责。

（四）深化项目全周期管控，提高财政资金支出效率

一是建议项目实施单位从财政实际下达预算规模和项目预期目标出发，强化项目周期管控，进一步做好项目的工作计划安排。因特殊客观原因无法按期完成的项目，应及时

按程序申请调整年度任务及预算，切实提升财政资金使用效益。

二是建议项目实施单位制定分阶段、分任务的资金使用计划，明确时间节点和责任人，对执行滞后的环节及时分析原因并采取纠偏措施，确保工作如期推进。

（五）强化光伏项目二期成本控制，提升市场应变能力

一是建议市城建集团密切关注国家和地方能源主管部门对相关政策的解读和实施细则的出台，及时了解政策的变化及电力市场价格波动趋势，及时调整项目投资策略。

二是建议市城建集团重新测算高速公路光伏项目二期投入成本，结合市场价格波动趋势与一期项目运营情况，细化二期光伏投资收益及项目整体投资回报测算，缩短投资回报年限。

三是建议加强高速公路光伏项目二期建设成本控制，预测电价市场变化，合理规划建设项目数量和规模，集中采购设备和材料，集中招标施工单位，严格审查施工预算，降低建设费用。

（六）完善运营维护措施方式，提升运维管理效益

一是建议高速公路光伏项目、科溢电子光伏项目进一步做好防雷措施，外部安装避雷器，防止感应雷侵入。同时将防雷设施纳入巡查范围，定期检查光伏发电的接地网等防雷设施。巡回检查时要注意防雷接地线焊接处、跨接连接线的锈蚀、脱落情况，确保其完好有效。

二是建议高速公路光伏项目经常疏通排水沟渠，尤其是台风、暴雨等强对流天气多发易发时期，防止低洼易浸水地区积水，检查施工用电系统，防止电箱、电闸等淋雨漏电，检查、完善建筑物的防雨、排水设施。加强项目后期运营管理中的员工安全培训，增强防风、防火、防雷、防触电等风险应急处置技能，提高检查排除光伏发电时各种风险隐患的能力，如熟练使用灭火器、精准检查分析光伏组件、逆变器、电缆等设备的绝缘性能。

三是建议科溢电子光伏项目安装简易清洗设施，不定期自动清洗，并制订“高处作业安全操作管理办法”，防止高处作业事故的发生。

四是建议将高速公路光伏项目应急预案合并，按照江门市城建集团有限公司生产安全事故综合应急预案（试行）进一步编制完善高速公路光伏项目综合应急预案，涵盖防雷、防风、防火等专项应急预案；将科溢电子光伏项目应急预案合并，按照生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则(GB-T29639-2022)进一步编制完善科溢电子光伏试点项目综合应急预案，涵盖防雷、防风、防火等专项应急预案。

（七）科学设置绩效目标指标，提升绩效考核全面精准程度

一是科学设置绩效目标。建议公用集团根据资金具体投入项目的工作计划、建设安排设置总体绩效目标。2024年资本金注入用于科溢电子光伏项目，项目未跨年度建设，项目

实施周期总目标与年度目标一致，可设置为“2024年完成建设总装机容量为417.02kWp光伏系统，所发电量供应科溢电子有限公司用电，余电上网并网，满足公司用电需求的同时减少碳排放，保护生态环境。”建议市城建集团规范填写项目实施周期总目标。

二是合理精准设置绩效指标。建议预算单位根据总体绩效目标和年度绩效目标，有针对性地设置与项目主要任务相匹配指标，准确、全面反映项目需完成任务及产生的效益，减少冗杂表述。

国家储备林项目：数量指标“完成营造林工程建设（人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育）”精炼为“营造林工程建设面积”；质量指标“改善树种结构，精准提升森林质量，营造多功能森林、调度有序的国家储备林体系”优化为“营造林工程验收通过率”；时效指标“按进度完成营造林工程建设（人工林栽培、现有林改培、中幼林抚育）约385亩”优化为“营造林工程建设完成时间”；社会效益指标“扩大劳动就业，依托国家储备林项目建设期营造林工程建设提供就业岗位”优化为“就业岗位增加数量”；生态效益指标“净化空气，产生大量氧离子”优化为“氧离子产生量”等。

高速公路光伏项目：增设“光伏装机容量”数量指标，指标值“516千瓦”，反映项目建设完成任务；增设“光伏预期收益完成率”，指标值“100%”，反映项目预期收益完成情况。

江门市自然资源局 2024 年度市属
国有林场市级补助资金
项目绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

根据《国家储备林建设管理办法（试行）》（林工规〔2023〕2号）、《国家林业和草原局“十四五”国家储备林建设实施方案》（林工发〔2023〕17号）、《广东省江门市国家储备林建设总体规划（2023—2035年）》（江府办〔2023〕7号）等精神，按照市政府关于加快推进江门市市属国有林场国家储备林建设项目落地的要求，江门市人民政府办公室于2023年11月21日印发《江门市市属国有林场国家储备林建设项目实施方案》（江府办函〔2023〕129号）。

根据《江门市人民政府办公室关于印发<江门市市属国有林场国家储备林建设项目实施方案>的通知》（江府办函〔2023〕129号），6个市属国有林场通过公共资源交易中心将99,640.60亩国有商品林流转至江门市国储林投资运营有限公司（以下简称“市国储林公司”），林场开具非税缴款通知书，市国储林公司将流转费（前15年林地租金以及林木评估值）2.99亿元上缴江门市财政局。江门市财政局按照每年300元/亩的林木经营收益补偿给林场，确保6个林场平稳可持续发展。资金使用范围不包括市国储林公司受让的国储林地块以及国储林项目建设、运营，该补偿从2024年起补至2033年（共10年）。

（二）绩效目标

根据《2024 年市属国有林场市级补助资金资金绩效目标表》，项目绩效目标为：充分利用好市属国有林场市级补助资金，做到林场在职和离退休人员经费有保障，林场后续经营发展需要能满足，保障林场后续的可持续性经营。大力发展林下经济，盘活林场国有林地资源，积极创收增加林场实际经营收入。确保生态公益林平均每 5,000 亩不少于 1 个管护人员，提高林场保护与监管林地的积极性，维护林场管护区域生态系统稳定。项目绩效指标设置详见表 1。

表 1 项目绩效指标设置情况

一级指标	二级指标	三级指标	当年度指标值
产出指标	数量指标	公益林管护人员配备率	平均每 5000 亩不少于 1 人
		补助面积	99640.6 亩
		补偿受益单位	6 个
	时效指标	补助资金下达及时性	不晚于 6 月底
	成本指标	补助标准	300 元/亩
效益指标	社会效益指标	涉及公益林重大案件数	每万亩低于 1 宗
		涉及重大信访案件数	每万亩低于 1 宗
		森林生态系统生态效益发挥	明显
	生态效益指标	森林火灾受害率	≤0.9‰
	可持续影响指标	使用良种苗木用材林生长量 和经济林产量提高	提高
		防治区林业有害生物发生程 度	减轻
		推进林业发展的可持续影响	明显

一级指标	二级指标	三级指标	当年度指标值
满意度指标	服务对象满意度指标	受益群众满意度	≥90%

（三）资金安排及使用情况

根据《2024 年江门市自然资源局（本级）部门预算》，2024 年市属国有林场市级补助资金年初预算 2,989.22 万元，共计转移支付 2,989.22 万元，项目资金安排及使用情况详见表 2。

表 2 项目资金安排及使用情况

序号	林场名称	资金安排（万元）	实际支出（万元）
1	古斗林场	213.92	213.92
2	大沙林场	692.33	692.33
3	河排林场	1,151.76	1,151.76
4	狮山林场	263.03	263.03
5	四堡林场	412.94	412.94
6	西坑林场	255.24	255.24
合计		2,989.22	2,989.22

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 21 分，评价得分 16 分，得分率为 76.19%。

从评价指标得分情况看，“决策”指标在项目设立及论证决策符合规范要求，资金分配科学合理。但绩效目标不够合理，绩效指标设置不够全面、准确、量化程度不足。

（二）管理分析

指标分值 19 分，评价得分 18.34 分，得分率为 96.53%。

从评价指标得分情况看，“过程”指标部分的组织管理方面比较好，专项资金和财务管理制度健全，且制定明确使用方案，按要求开展了监督管理工作。但存在资金管理方面不足，资金使用及财产物资管理规范有待提升。

（三）产出分析

指标分值 30 分，评价得分 30 分，得分率为 100%。

从评价指标得分情况看，“产出”指标表现较好。各林场公益林管护人员配备率达标，补偿资金按标准下达，资金转移支付及时，预算执行进度与绩效目标完成进度基本匹配，实际支出未超预算，未发现存在明显高于或低于同类项目或市场价格的情况。

（四）效益分析

指标分值 30 分，评价得分 20.17 分，得分率为 67.23%。

从评价指标得分情况看，“效益”指标部分的生态效益方面、

满意度方面较好，各林场近两年均未发生森林火灾，森林火灾受害率为零，林场职工对项目开展的满意程度较高。但经济效益、可持续性不佳，林下经济项目尚未产生实际效益，部分林场森林覆盖面积出现下降，林场经营主要依赖财政补贴，在提升自身造血功能及减轻财政负担方面缺乏有效策略，经济作物种植规模较小，尚未形成可持续经营模式。

三、评价结论

评价组通过资料分析、专家评审、现场评价、实地勘察调研等方式，从决策、管理、产出和效益四个方面对该项目进行了综合评价，**评价结论为：**江门市自然资源局 2024 年度市属国有林场市级补助资金项目立项论证决策规范、项目组织管理情况较好。但存在绩效目标设置不够合理、指标不够明确、资金使用规范性不足、经济效益不够突出、可持续影响不足等问题。经综合分析，评定该项目绩效评价得分为 **84.51 分**，绩效等级为“良”，评价情况详见表 3。

表 3 评价情况

评价因素	指标分值	得分	得分率
评价总得分	100	84.51	84.51%
一、决策	21	16	76.19%
二、管理	19	18.34	96.53%
三、产出	30	30	100.00%

评价因素	指标分值	得分	得分率
四、效益	30	20.17	67.23%

四、主要绩效

（一）人员保障与激励机制建设

各林场均实施“工资+绩效”双轨制，确保在职及离退休人员经费全额覆盖。部分林场如大沙林场、狮山林场制定专项护林工作方案，将巡护里程、隐患上报量等工作实绩与薪酬挂钩，有效提升护林员工作积极性；西坑林场通过科学规划资金使用计划，严格按程序支出，保障人员经费与营林生产项目协调推进。

（二）生态管护体系优化与技术应用

推行“网格化巡护+智能监测”模式，大沙林场、狮山林场划分 13 个和 7 个管护网格，无人机巡查覆盖率达 80%，实现管护区域全覆盖。建立病虫害预警网络，河排林场构建森林资源全周期管护体系，确保林火灾受害率 $\leq 0.9\%$ 、病虫害发生率下降。

五、存在问题

（一）林场可持续性经营面临多重制约

江门市属国有林场均为二类事业单位，2024 年六个林场的总收入为 8,263.66 万元，其中，财政补贴 6,137.63 万元，占 72.27%，经营对财政补贴的依赖性较强。2024 年市属国有林场市级补助资金年初预算 2,989.22 万元，其中 83.72%用于人员经费支出，仅

10.32%投入经营发展，基本实现“三保”目标，但经济效能释放不足。受多重因素制约，国有林场可用于产业化经营的林地资源有限：一方面，市属林场约 75%的林地纳入生态公益林管理（含 3 万亩按公益林标准种植管理的大径材商品林），81%的林地纳入生态红线范围，林场发展空间有限；另一方面，江门市属林场主要分布在生态脆弱的山区，大部分林地处于市内主要的江河源头，周边分布有开平大沙河水库和狮山水库、鹤山四堡水库等各类大中型重点水库 25 个，生态区位敏感重要，对水源涵养、水土保持等生态功能的保障需求，进一步压缩了经营空间。目前，经济作物种植规模较小，尚未形成系统性、可持续性经营模式，林场仅依靠现有资源难以构建“造血式”发展机制。尽管个别林场已编制经营方案，但整体经营策略仍以“保运转”为核心，未能充分盘活资源优势推动林场经济提质增效，距离形成稳定且可持续的自我发展能力仍存在较大差距。

（二）林场发展规划系统性不足且长远性欠缺

当前，江门市属国有林场存在发展定位模糊、产业规划系统性与长远性不足等问题，导致林场在资源开发与项目布局上缺乏明确导向，难以通过整合优势资源形成核心竞争力。同时，各林场发展过程中呈现“各自为战”状态，未能有效实现协同效应，这不仅制约了林场当前的经营效益的提升，更对林场未来数十年的可持续发展构成阻碍。

（三）资金使用与财产物资管理规范欠缺

个别林场存在资金使用与财产物资管理不规范问题，如四堡林场 2024 年在未开展审计工作且未办理指标调整经济分类的情况下，将年初预算 2 万元的“委托业务费”经济分类的资金直接用于其他经济分类的支出当中，资金使用规范性不足；狮山林场则存在购买肥料及农药未附验收单、未建立物资领用台账等情况，财产物资管理流程亟待规范。

（四）绩效目标管理机制不完善

绩效目标未建立多层次管理机制，各林场绩效目标直接套用江门市自然资源局的绩效目标，缺乏基于各林场年度规划目标、预期产出及效益内容设置个性化绩效目标。同时，绩效指标设置不够全面，缺少设置产出质量、经济效益指标；个别指标归类有误，绩效指标设置不够准确；绩效指标设置量化程度不足，指标值可考核程度不高等问题。

六、相关建议

（一）实施林场产业造血能力提升工程

为切实提升林场“造血”能力，应立足各林场资源禀赋，精准定位发展方向。例如，土壤、气候适宜的林场可规模化种植肉桂、板栗等兼具生态与经济效益的经济作物，打造特色种植基地；生态条件优越的林场，可重点培育格木、降香黄檀等珍贵树种，发展大径级用材林。同时，鼓励开发林下经济，避免盲目追求树种

多样性，坚持“效益优先、规模发展”原则，通过集中连片种植、标准化管理、产业化运营，提升产业竞争力和市场收益，逐步减少对财政补贴的依赖。

（二）科学编制林场长期发展规划

为解决林场发展定位模糊、产业规划不足、协同性差等问题，建议组建由江门市自然资源局统筹牵头，组建涵盖林业生态、产业经济等领域专家的专项工作组，深入调研各林场自然资源、区位条件、市场需求等要素，结合国家林业发展政策与地方经济发展战略，科学编制 2026—2050 年江门市属国有林场中长期发展战略规划。明确各林场在生态保护、产业发展等方面的差异化定位，细化短期、中期、长期发展目标与实施路径，并建立动态评估与调整机制，确保规划的科学性与可操作性，推动国有林场实现生态效益、经济效益与社会效益的协同高质量发展。

（三）强化资金使用与财务监管

针对部分林场资金使用与财产物资管理不规范问题，建议：一是严格落实预算资金审批制度，资金调节使用需依规办理手续，严禁擅自变更资金用途，以此规范财政资金使用，确保专款专用并可追溯；二是建立健全财产物资领用台账，提高财产物资管理的规范性；三是强化财务监管与定期审计机制，加大对林场资金使用和物资管理的抽查审计力度，并将管理规范性纳入年度考核范畴。

（四）构建分层分类的绩效目标管理体系

建议各林场结合当年度资金计划安排和具体项目实施内容，进一步完善绩效目标，科学合理设置每个关键性绩效指标，并明确其目标值测算依据，以充分佐证目标值的合理性；绩效指标值的设定要在考虑可实现性的基础上，尽量从严、从高、量化设定，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用，补充设置产出质量指标，并重新梳理归类效益指标，避免逻辑混淆。

江门市交通运输局下属市交通运输综合服务
中心（江门港引航站）2024 年度专项
业务支出项目绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目立项背景

根据江门市交通运输综合服务中心（江门港引航站）部门职能，该中心职能以专业技术事项为核心，但机构改革并入人员中管理类占比偏高，导致专业技术人员缺口显著，难以独立承担工程质量监督、造价审查等任务，需要补充编外人员提供技术支持。同时，为保障管理系统运维、工程质量检测等基础运行需求，江门市交通运输综合服务中心申请设立运转性专项业务支出项目，确保年度重点任务顺利实施及日常工作有序运转，全面提升交通运输领域技术治理效能。

（二）主要内容及实施情况

根据《江门市交通运输综合服务中心（江门港引航站）2024年重点工作任务分解表》以及项目支出方向，梳理出本项目的主要内容为：以保障交通运输专业技术服务为核心，围绕机构改革后人员结构失衡、技术支撑不足等问题，统筹 12 项运转性支出，通过编外合同制人员补充、智慧系统运维、路况检测等手段，强化引航业务、工程质量监督、造价审查等专业能力，确保年度重点任务高效推进。

（三）项目绩效目标

根据项目单位提供的《项目绩效自评指标评分表》，本项目的总体绩效目标为保障年度重点工作任务实施及相关运转工作如期开展。

（四）资金安排及使用情况

根据《江门市交通运输局关于 2024 年部门预算的批复》《项目支出绩效自评报告》和支出明细账等资料，本项目资金来源主要是交通六费替代性返还和引航费收入返还。实际安排预算 890.51 万元，其中，一般公共预算 692.00 万元，财政专户拨款 117.00 万元，其他资金 81.50 万元。

截至 2024 年 12 月 31 日，项目预算资金实际支出 681.80 万元，预算执行率为 76.56%，结转结余资金 208.71 万元。其中，引航收入返还（财政专户）102.62 万元结转下年；交通六费替代性返还收入 103.09 万元，财政已收回；3 万元是单位自有资金，计划用于运维系统信创国产化改造及引航员单列核增绩效发放等。2024 年度资金支出情况详见下表 1-1。

表 1-1 2024 年度资金支出使用情况一览表

序号	项目名称	预算金额(万元)	实际支出金额(万元)
1	农村公路路长制管理系统运维(2024—2025 年)项目	30.00	28.50
2	江门市县道技术状况自动化检测服务	50.00	49.34
3	智慧引航系统运维服务(2024 年—2025 年)项目	32.00	22.84
4	智慧质监管理系统运维费用	12.00	11.88
5	物业管理费	24.20	23.84
6	公务用车运行维护费	26.80	22.90
7	引航员单列核增绩效	30.00	29.97
8	补助职工饭堂	39.50	38.21
9	补充办公经费等	143.01	45.27

10	安装充电桩经费预留	68.00	0.00
11	机构改革前编内退休人员经费	155.00	151.02
12	编外合同制人员	280.00	258.03
合计		890.51	681.80

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 13 分，评价得分 9.5 分，得分率为 73.08%。从评价指标得分情况看，其在资金落实方面做得较好，但在项目立项、绩效目标等方面存在不足，主要表现在：项目实施立项决策论证深度不足、绩效目标合理性及规范性不足等方面。具体得分情况见表 2-1。

表 2-1 决策得分情况

二级指标名称	分值	得分	得分率
项目立项	3	2	66.67%
绩效目标(重点工作任务)	6	4.5	75.00%
资金落实	4	3	75.00%

（二）管理分析

该指标分值 17 分，评价得分 12 分，得分率为 70.59%。从评价指标得分情况看，其在组织实施方面做得较好，但在资金管理方面存在不足，主要表现在：资金使用规范性不足、合同管理存在疏漏等方面。具体得分情况见表 2-2。

表 2-2 管理得分情况

二级指标名称	分值	得分	得分率
资金管理	3	1	33.33%
组织实施	14	11	78.57%

（三）产出分析

该指标分值 35 分，评价得分 31.5 分，得分率为 90%。从评价指标得分情况看，其在保障三大业务信息化系统正常运行及维护方面做得较好，但仍有进步空间，主要表现在部分重点工作任务未能及时完成、人员专业技术力量仍有待提高等方面。具体得分情况见表 2-3。

表 2-3 产出得分情况

二级指标名称	分值	得分	得分率
产出数量	14	13	92.86%
产出质量	12	11	91.67%
产出时效	4	2.5	62.50%
产出成本	5	5	100.00%

（四）效益分析

该指标分值 35 分，评价得分 31.5 分，得分率为 90%。从评价指标得分情况看，其社会效益及满意度等方面反响较好，但在项目可持续发展方面存在不足，主要表现在：引航员薪酬发放考核标准未及时更新且标准较为单一、编外人员结构和运维模式

服务质量考核机制有待优化调整等方面。具体得分情况见表 2-4。

表 2-4 效益得分情况

二级指标名称	分值	得分	得分率
社会效益	17	17	100.00%
可持续影响	13	9.5	73.08%
社会公众或服务对象 满意度	5	5	100.00%

三、评价结论

通过研究分析相关材料，并采用现场座谈及项目现场实地核查等方式，对江门市交通运输局下属市交通运输综合服务中心（江门港引航站）2024 年度专项业务支出项目进行了评价，**评价结论为：**项目在产出质量、社会效益、满意度等方面表现较好，但在资金使用规范性、组织执行有效性、任务完成及时性、人员服务考核、运维长效性等方面表现欠佳。经综合分析，最终评定绩效得分为 84.5 分，评价等级为“良”。具体得分情况见表 3-1。

表 3-1 项目绩效评价综合得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率（%）
决策	13	9.5	73.08%
管理	17	12	70.59%
产出	35	31.5	90%
效益	35	31.5	90%
合计	100	84.5	84.5%

四、主要绩效

（一）引航服务质量持续提升

江门市交通运输综合服务中心（江门港引航站）通过培养优质引航员，持续深化引航服务能力，精准对接港航企业需求，有力推动港口高质量发展。2024 年引航作业量稳步攀升，共引领船舶 327 艘次，同比增长 39.74%；实现引航收费 224.26 万元，同比增长 13.84%，连续两年保持安全生产“零事故”记录，实现服务升级与安全发展良性互促。

（二）依托业务信息化系统，为交通行业高质量发展注入强劲动能

2024 年度，江门市交通运输综合服务中心（江门港引航站）通过持续优化提升三大业务信息化系统，逐步提升了行业治理效能与服务水平。在农村公路管理领域，通过持续保障“路长制”管理系统稳定运行，依托数据动态维护、地图实时更新及系统升级服务，有力支撑了市、县两级路长制工作高效运转；智慧引航系统完成功能迭代优化，新增自动识别靠泊线、船舶距离测算、多区域开窗监控及标签船舶一键追踪等功能，并优化排班模块码头泊位管理，大幅提升了引航作业智能化水平与调度精准度；交通运输建设工程智慧质监系统通过整合业务管理、数据统计等模块功能，实现质量监督全流程线上办理与动态监管，有效强化了工程质量管控效能。

五、存在问题

（一）专项工作与运转类经费混合，不利于管理

本项目作为专项业务支出项目，里面包含专项工作费用和运转性费用。由于各类费用用途不同，专项工作指向发展性任务，而运转性经费用于维持机构“生存”，若混合使用，不利于管理。

（二）人员专业特性不够显著

一是技术人员占比不高。根据自评资料显示，江门市交通运输综合服务中心需要履职的多为专业技术类事项，而机构改革并入的人员中管理类人员居多，专业技术人员缺口较大，为保障正常履职，更好地完成年度工作，需适当补充编外专业技术类人员强化专业技术力量，但从补充编外人员构成来看（详见表 5-1），2024 年，编外技术人员占总编外人员比例为 36.84%，人数为 7 人；编外非技术人员占总编外人员比例为 63.16%（其中管理人员占比 23.32%，工勤及后勤岗人员占比 36.84%）整体仍以非技术编外人员占主导。

二是没有充分利用编内管理人员。由于机构改革并入的人员中管理类人员居多，另外编外聘请管理人员有 5 人，没有充分利用下达市交通运输综合服务中心周转事业编制的人员完成管理工作或其他工作。

表 5-1 2023、2024 年度编外人员规模一览表

年度	编外合同制总人数	技术岗		管理岗		工勤及后勤岗	
		人数	占比	人数	占比	人数	占比

2023	21	9	42.86%	5	23.81%	7	33.33%
2024	19	7	36.84%	5	26.32%	7	36.84%

（三）引航员绩效考核体系滞后于业务发展

2024 年江门港引航业务总量达 327 艘次，配备 5 名引航员，人均年引航量约为 65 艘次（详见表 5-2）。当年度引航员薪酬工资考核机制沿用 2021 年《江门市引航员绩效量化薪酬发放办法》的相关标准发放，导致考核标准滞后于业务发展，无法有效激励引航员团队提质增效的问题。

现行引航员薪酬发放考核标准未及时更新。根据《江门市引航员绩效量化薪酬发放办法》，引航员发放标准为：以引航艘次平均数 160 艘作为完成率基数，完成引航基数 96%-100%即按年薪标准 100%发放，并未建立与业务增长、效率提升的动态考核机制。通过对比 2023、2024 年度实际引航业务总量发现，其按照 2021 年满额薪酬发放标准（160 艘次）的目标完成率分别为 146.25%和 204.38%，远超历史恒定基数标准；对比 2023、2024 年度人均引航艘次，其按照 2021 年满额薪酬发放人均引航艘次（53 艘次）的目标完成率分别为 63.07%和 122.63%，进一步说明在业务总量、引航服务水平和人员配置数量不断优化提升的背景下，仍沿用历史恒定基数作为满额薪酬考核门槛，已无法客观反映当前工作负荷与效率要求。此外，参照广州港引航站、深圳港引航站每位引航员年平均处理 100-150 艘次，目前江门港引航员人均年引航量仅 65.4 艘次，仅达上述引航站作业量的 65%，引航

员团队产能利用率存在明显提升空间。在引航需求持续增长的背景下，低饱和度作业模式既制约港口服务能力释放，也导致人力资源成本效益偏低，亟需通过迭代优化考核标准推动人力配置与产能相匹配。

表 5-2 2024 年度引航员引领艘次表

2024 年度	引领艘次合计	引航员数量	人均	广州、深圳港引航员年平均
总艘次	327	5	65	100-150

（四）预算编制不够准确，资金使用规范性不足

一是预算测算依据不够充分。编制项目预算时，项目单位根据工作计划及过往年度支出情况进行费用估算，但未能充分考虑项目实际开展情况，导致部分项目年度预算数高于实际所需资金。如安装充电桩项目，未充分核实项目用地情况及未来布局规划，因项目选址规划已超出原规划用地红线，而项目红线外用地未能取得属地街道办支持、潮连大道辅道沿线预期将建设公用充电桩等原因，导致项目搁置。又如智慧引航系统运维项目，申报引航系统网络维护费项目预算 32 万元，因工作量及基准人月费率偏高，故经江门市政务服务和数据管理局审定，开展三方报价选取后的最终确定合同金额仅为 22.84 万元，预算测算不够科学精确，导致实际列支费用与预算偏差较大。

二是会计明细账设置不够规范。在核查单位明细账时发现，项目单位未严格按照《会计基础工作规范》及《政府收支分类科目》要求设置明细账。具体表现为：将性质不同、用途各异的补

充公用经费、党员活动费、其他专项业务支出等项目，均笼统地归入“补充办公经费等明细账”进行核算，难以准确反映各项支出的具体内容及支出情况。

三是资金使用欠规范。在补助职工饭堂项目中，2024年1—8月项目单位未按《行政事业单位资金往来结算票据使用管理办法》规定，以实际就餐人数为核算依据，而按全员定额标准（32,900.00元/月）向食堂账户拨付补助资金，且1-8月付款凭证未附《食堂就餐人员签到表》《补助标准审批单》等原始依据，违反《会计基础工作规范》第四十八条关于“原始凭证必须具备业务内容、数量、单价、金额等要素”的规定，影响财政资金支出真实性核查。上述问题虽于2024年9月份起得以整改，但由于前期按全员定额标准向食堂账户拨付补助资金，导致项目单位食堂账户存在余额，未在2024年12月31日前按预算法规定，回缴财政。

（五）部分合同履行管理有待完善

一是部分合同签订条款不够严谨。如物业管理方面的合同，均未明确约定养护面积、绿植品种、养护标准、投入人数等关键信息，导致对养护工作质量难以起到约束作用。此外，安保合同第五条，合同期限明确为合同生效之日起12个月（2023年1月1日生效），但合同签章处却显示合同履行日及截止日为：2024年1月1日至2024年12月31日，合同条款前后不一致。

二是部分合同条款执行不到位，合同约定付款方式不合理。如合同期未滿，却提前支付合同尾款。在支付大院绿化养护费时，

合同明确约定付款方式为半年支付一次，未见相关付款方式调整说明或补充协议，在实际操作中提前一个月支付相关费用，不符合合同约定。又如路长制管理等信息化管理系统，其合同约定的付款方式为合同生效后，提供发票一次性支付合同款项，该方式过于简单粗放，不利于项目工作量、工作进度及工作质量的管控，项目资金存在一定的风险隐患。

（六）绩效目标表述不清晰，指标设置不全面

根据《项目绩效自评指标评分表》以及各支出子项《项目支出绩效目标申报表》，项目绩效管理工作仍有优化提升空间。具体表现为：

一是总体绩效目标表述过于笼统，阶段性成果描述不足，未能充分体现项目各项重点工作任务的预期成效，如保障三大业务系统运维的具体成效、通过补充人员推动各项重点工作稳步开展及取得的工作增效成果等均未体现，绩效目标设置合理性有待提高。

二是部分绩效指标个性化不足。主要体现为：现行指标缺少业务系统运维、人员考核等与专项业务支出关联度较高的个性化指标，难以有效监管项目实施过程的任务完成度、资源调配时效等情况。

六、相关建议

（一）区分运转与业务分别编制预算

建议结合专项经费和专项业务费的区别，规范预算编制，把

“运转性”和“专项工作”的经费区分开来，规范资金使用、提高资金使用效率、保障项目顺利实施。

（二）优化人员结构，提升人员专业性

一是充分利用周转编壮大技术力量。根据《中共江门市委机构编制委员会办公室关于撤销市交通运输工程质量监督站、市市区交通运输管理总站有关问题的函》（江机编办〔2022〕62号）下达市交通运输综合服务中心周转事业编制20名，虽然该部分人员缺乏专业技术力量，但经过适当培训应能胜任管理、后勤甚至技术工作，以此壮大编内专业技术人员队伍，减少外聘人员从而减轻财政支出压力。

二是强化编外人员专业技术力量。根据工作要求，明确编外人员补充需以专业技术岗位为重点，可合理设定年度补充计划中技术人员占比比例。对现有非技术编外人员的可替代性强的岗位（如行政辅助类）根据业务量需求，逐步清退。

（三）动态调整引航员薪酬考核机制

一是动态调整薪酬考核基数，建立与业务增长挂钩的弹性标准。如结合近三年实际引航业务总量及未来增长预期，将原办法中“160艘次”的基数调整为更具前瞻性的动态值，确保考核门槛与实际工作负荷匹配。

二是建立基数复核制度。根据港口发展规划、引航需求预测及人力配置情况，及时优化更新考核基数，将引航员薪酬与工作量挂钩，提高引航员团队运营效能。薪酬水平可参考广东省人力资源市场工资价位及行业人工成本信息参考工资水平，见表6-1。

表 6-1 2024 年广东省人力资源市场工资价位及行业人工成本信息

职业	工资水平（万元/年）					备注
	10%	25%	50%	75%	90%	
船舶指挥和引航人员	6.94	10.25	18.15	26.28	33.29	分位数是指将通过企业薪酬调查获取的工资价位或人工成本数据按由低到高的顺序排序，处在某个分位上的数据值反映的市场价位水平。详见《2024 年广东省人力资源市场工资价位及行业人工成本信息》。

（四）多措并举，持续提升资金监管水平

一是建议在预算编制阶段，同步开展实地勘查调研工作，与相关部门联动沟通，逐步明确、落实项目前期各项推进审核手续及流程。此外，项目单位应根据市场供需变动和技术发展趋势，适时通过市场询价设定基准单价，针对诸如常规化系统运维项目，核查人月费率、设备采购单价等核心参数计费合理性，将调研评估结果与年度预算安排挂钩，以便准确反映项目成本，从源头提升财政资金配置效率。

二是规范会计核算，强化专项业务支出预算编制精细化水平。项目单位应按经济科目分设明细账，分别设置支出明细账，明确将《政府收支分类科目》与单位业务实质深度融合，建立“科目设置-业务活动-支出凭证”三级映射表，以详细记录和反映各项支出的具体情况。

三是进一步提升财政资金使用效能与风险防控水平。在资金

拨付环节，落实多层级审批机制的同时，重点核查资金拨付依据的合规性、支付条件的完备性等，使资金流向清晰可追溯。在风险防控方面，强化内部审计与外部监管的协同联动，定期开展自查工作，及时发现异常波动并启动核查程序，形成“事前预防、事中控制、事后追责”的闭环管理链条，切实保障财政资金安全规范运行。

（五）完善合同管理，强化合同执行刚性约束

一是完善合同全生命周期管理。在采用标准化合同模板的情况下，充分结合物业管理、安保服务、系统运维等专项业务类型，细化专项合同的关键条款，如养护面积、服务标准、履约期限等核心要素，加强合同管理，杜绝前后条款矛盾。

二是强化合同执行刚性约束。将付款节点与项目进度相关联，并按照服务周期及服务质量分阶段验收支付，加强对供应商的管理和评估，确保合同条款得到有效执行，降低项目资金风险。

（六）规范设置绩效目标，加强绩效管理能力

一是完善绩效目标体系建设。在共性层面，设置涵盖产出数量、质量、时效以及成本管控等考核维度的指标。并根据绩效目标管理要求，逐一制定量化标准与评分细则，提高绩效目标考核实用性。

二是设置差异化个性指标，强化项目特征分析，设置体现服务深度的过程性指标。如智慧引航系统，可补充设置“航道动态监测覆盖率”“船舶调度响应时效”等与业务深度关联的特色指标。

江门市城市管理和综合执法局 2024 年度
日常绿化养护费（市东湖公园管理所）
项目绩效评价报告

2025 年

一、项目基本情况

（一）项目背景

江门市东湖公园位处江门市区中心，集生态观光、科普宣传、休闲锻炼等多项功能于一体的开放式城市综合公园，是江门市区的“肺部”，全年吸引大量市民游客游览打卡。因此，为了保障江门市东湖公园的正常运转，江门市东湖公园管理所申请设立“日常绿化养护费（市东湖公园管理所）”项目。

日常绿化养护费（市东湖公园管理所）项目由江门市城市管理和综合执法局主管，江门市东湖公园管理所具体实施。此外，江门市东湖公园管理所通过公开招投标的方式委托江门市东湖城市管理有限公司和江门市鹏展园林绿化工程有限公司开展日常绿化养护、卫生保洁、安全秩序管理等工作。

（二）绩效目标

根据《市级项目支出绩效目标申报表》，项目绩效目标为：通过项目的实施，做好公园的日常绿化养护、卫生保洁、安全秩序管理以及设施设备维护、园内游客服务等工作，力争全年无火灾，提高园内公共服务水平，保障游客游园安全，营造优美的园林绿化环境，提升市民游园的幸福感和获得感。

（三）资金安排及使用情况

项目全年预算为 357.14 万元，其中年初申请预算数为 403 万元，批复 357.14 万元，年中无调整。项目全年共下达 357.14 万元，实际支出为 357.06 万元，支出完成率 99.98%，资金主要用

于日常绿化养护、卫生保洁、安全秩序、水电费、肥料、苗木等支出，具体明细详见下表：

表 1-1 项目支出明细表

单位：万元

序号	支出内容	预算金额	实际支出金额
1	日常绿化养护、卫生保洁、安全秩序管理服务政府采购支出	253.98	273.99
2	绿化改造、绿化车辆和工具维修费用	23.43	8.4
3	园内所需苗木、化肥农药、清洁用品、五金等专用材料费用	25.27	25.27
4	保障公园日常运转水电费	49.4	49.4
5	其他费用	5.06	0
合计		357.14	357.06

二、绩效评价分析

（一）决策分析

该指标分值 14 分，评价得分 11 分，得分率为 78.57%。从评价指标得分情况看，项目立项情况和资金落实情况等方面完成情况较好，但在绩效目标方面仍需进一步优化，存在绩效目标未能充分反映项目应该达到的产出和效果、目标值低设等问题。

（二）管理分析

该指标分值 24 分，评价得分 21 分，得分率为 87.50%。从评价指标得分情况看，制度执行有效性方面完成情况较好，但在管理制度健全性、组织执行有效性、监督管理有效性等方面仍需进一步优化，存在物料管理制度不科学、合同签订时间晚于服务时间等问题。

（三）产出分析

该指标分值 32 分，评价得分 28 分，得分率为 87.5%。从评价指标得分情况看，项目养护工作完成率、养护工作完成及时性、考评通过率等方面完成情况较好，但在成本控制有效性方面仍需进一步优化，存在垃圾分类点资金投入效率待提升、个别岗位设置存在冗余等问题。

（四）效益分析

该指标分值 30 分，评价得分 23 分，得分率为 76.67%。从评价指标得分情况看，园区运转正常率、园区发展持续性等方面完成情况较好，但在园区可持续发展、园区生态环境维护情况方面仍需进一步优化，部分绿化养护效果有待提升等问题。

三、评价结论

项目单位自评分 100 分，等级为优。基于现场核查结果及相关档案材料分析，最终得分为“83”分，绩效等级为“良”。

表 1-1 评价情况汇总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	83	83%
决策	14	11	78.57%
管理	24	21	87.50%
产出	32	28	87.5%
效益	30	23	76.67%

四、主要绩效

（一）加强公园管理，保障公园安全

为切实加强公园管理，全方位保障公园安全，江内市东湖公园管理所采取了一系列有力举措。一是密切关注气候变化，在台风来临前，精心修剪 130 多棵高大乔木，有效消除了潜在的安全隐患；二是认真履行园林绿化行业领域的安全生产职责。加强公园树木安全隐患排查整治力度，建立详细的安全隐患树木工作台账。针对不同情况，及时采取修剪、扶正、加固、换种等措施，做到安全隐患“零容忍”；三是积极做好城市绿地有害生物防控工作。严格落实公园绿地红火蚁春季统一防控措施，全面完成城市绿地外来入侵物种普查。组建专业的踏勘调查小组，建立完善的外来入侵物种勘查记录台账，基本掌握了公园内外来入侵物种的种类、分布范围、发生面积和危害程度等关键信息，为公园生态安全保驾护航。

（二）加大市花推广力度，持续推进公园美化绿化

一是根据江门市城市管理和综合执法局印发的 2023 年市花推广工作方案，加大对簕杜鹃新品种的培育引种力度，目前已引种品种 103 个；通过人工控肥控水、技术修剪、病虫害防治等技术措施管理，确保市花开花效果。截止目前，全园新栽植簕杜鹃约 500 多棵。二是完成公园绿地补种工作，在黄土露天地块补植台湾草、大花芦莉、翠芦莉、剪刀兰等常绿和开花植物约 250 平方米。结合今年植树节，在公园北园区绿地种植紫花风铃木 82 棵，提升公园植物开花景观效果，持续推进公园美化绿化。

五、存在问题

（一）组织执行和监督管理工作未能完全落实

一是合同签订时间晚于履约时间。根据《2024 年江门市东湖公园日常绿化管理维护项目项目合同书》获知，晚于合同履约时间。经核查，签约时间较晚的原因是招投标工作统筹安排不合理，未能提前部署项目招投标工作，导致合同签约时间较迟；二是部分绿化养护质量存在提升空间。具体表现如下：草坪养护不到位，现场调研发现玫瑰园附近的草坪杂草较多且未及时修剪，影响了整体景观的美观度；灌木修剪不及时，未能按照合同约定的草坪与灌木边缘保持 10cm 的距离进行修剪，容易滋生病虫害，进而影响周边植物的健康生长；树木清理不及时，树木枯枝和部分大王椰树的枯叶未及时修剪清理，若掉落，容易砸伤游客和行人。

（二）资金使用效益有待进一步提高

一是个别岗位设置存在冗余。项目的政府采购支出中包括游客服务中心、书吧、森林科普馆运行服务岗位共 3 人，该内容与绿化养护工作关联不强，虚增项目成本；二是个别支出实际效益不明显。根据江门市城市管理和综合执法局 2024 年度的新工作部署，需在东湖公园内设置 2 个垃圾示范点，故将该项支出纳入本项目（项目工作内容详见“分析报告-基本情况”部分）。但现场调研发现，在公园深处设置垃圾分类点，公园深处垃圾分类需求少，资金使用效益未能充分发挥。

（三）绩效目标指标合理性存在不足

一是项目所设置的绩效目标未能充分反映项目应该达到的

产出和效果，具体在产出方面，涉及服务投入的人员情况、合同约定的保洁与绿化质量，以及采购苗木或更新绿化的状况等均未在绩效目标中得到充分反映。二是部分核心绩效指标缺失，譬如：该项目作为购置类项目，采购成本至关重要，然而并未设置成本指标；在质量指标方面，仅设置了“江门市城市公园分类分级考评等级”，但江门市公园在 2024 年并无考评任务，此质量指标设置明显不足。

六、相关建议

（一）加强监督管理，提高养护服务质量

在合同签订管理方面，需合理统筹招投标工作，提前制定详细的招投标时间表。在项目启动初期就规划好各阶段时间节点，确保投标工作按时开展，避免出现签约时间晚于履约时间的情况，保障合同签订与项目执行的有序衔接。在监督管理方面，要制定详细的绿化养护标准和作业计划，明确草坪修剪、灌木整形、树木清理等工作的具体频率和质量要求，同时加强日常巡查，发现问题及时处理，确保绿化养护工作达到合同标准，提升园区景观效果和安全性。

（二）优化岗位和设施设置，提升资金使用效益

一要重新梳理岗位职能。对与公园核心业务关联不强且不在规定范围内的岗位进行调整，避免岗位冗余，合理使用项目经费。二要垃圾分类示范点的设置进行重新评估。考虑到公园深处分类价值有限、垃圾量小的情况，可调整设置地点，选择人流量大、垃圾产生多的区域，提高垃圾分类示范点的使用效率，充分发挥资金使用效益，确保每一笔支出都能产生最大价值。

（三）科学设置绩效目标指标，提高绩效管理质量

一要完善绩效目标内容：全面梳理项目产出和效果，将服务投入的人员情况、约定的保洁与绿化质量、采购苗木或更新绿化的状况等关键产出要素纳入绩效目标，确保目标能充分反映项目全貌，可考虑设置人员到岗率、苗木更新数量或频率等指标。二要补充和优化绩效指标：对于购置类项目，补充成本指标，严格控制采购成本；在质量指标方面，结合实际情况重新设定，摒弃无考评任务的指标，可考虑设置绿化养护达标率、保洁卫生合格率等贴合实际工作的指标。

江门市审计局 2024 年度部门 整体支出绩效评价报告

2025 年

一、评价部门概要

（一）部门整体概况

1.部门主要职能

江门市审计局（以下简称市审计局）是市政府工作部门，为正处级，内设办公室、综合计划科、法规审理科、整改监督科、电子数据审计科、经济责任审计科、财政审计科、行政事业审计科、农业与资源环境审计科、固定资产投资审计科、企业审计科、社会保障审计科、人事科，共计 13 个职能科室，承担 11 项职能。中共江门市委审计委员会办公室设在市审计局，内设市委审计委员会办公室秘书科。主要职能如表 1-1 所示。

表 1-1 市审计局主要职能^[1]

序号	主要职能
1	主管全市审计工作。负责对市级财政收支和法律法规规定属于审计监督范围的财务收支的真实、合法和效益进行审计监督，对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖，对领导干部实行自然资源资产离任审计，对有关重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实情况进行跟踪审计。对审计、专项审计调查和核查社会审计机构相关审计报告的结果承担责任，并负有督促被审计单位整改的责任。
2	起草有关规范性文件，拟订本市审计政策，制定审计指南并监督执行。制定并组织实施全市审计工作发展规划、专业领域审计工作规划，统一管理全市审计项目计划，转批各市（区）审计局审计项目计划。参与起草财政经济及其相关的规范性文件。对直接审计、调查和核查的事项依法进行审计评价，作出审计决定或提出审计建议。
3	向市委审计委员会提出年度市级预算执行和其他财政支出情况审

^[1]信息来源：《中共江门市委办公室江门市人民政府办公室关于印发〈江门市审计局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（江办发〔2019〕15号）。

序号	主要职能
	计报告。向市政府和省审计厅提出年度市级预算执行和其他财政收支情况的审计结果报告。受市政府委托向市人大常委会提出市级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告、审计查出问题整改情况报告。向市委、市政府和省审计厅报告对其他事项的审计和专项审计调查情况及结果。依法向社会公布审计结果。向市委、市政府有关部门和各市（区）党委、政府通报审计情况和审计结果。
4	直接审计下列事项，出具审计报告，在法定职权范围内作出审计决定：有关重大政策措施和宏观调控部署贯彻落实情况；市级预算执行情况和其他财政收支，市级各部门（含直属单位）预算执行情况、决算草案和其他财政收支；各市（区）政府预算执行情况、决算草案和其他财政收支，市财政转移支付资金；使用市财政资金的事业单位和社会团体的财务收支；市政府投资和以市政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算，市重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况；自然资源管理、污染防治和生态保护与修复情况；市属国有企业和金融机构、市政府规定的市属国有资本占控股或主导地位的企业和金融机构境内外资产、负债和损益，市驻外非经营性机构的财务收支；有关社会保障基金、社会捐赠资金和其他基金、资金的财务收支；国际组织和外国政府援助、贷款项目；以及法律法规规定的其他事项。
5	按规定对市管党政主要领导干部及其他单位主要负责人实施经济责任审计和自然资源资产离任审计。
6	组织实施对财经法律、法规、规章、政策和宏观调控措施执行情况、财政预算管理及国有资产管理使用等与市级财政收支有关的特定事项进行专项审计调查。
7	依法检查审计决定执行情况，督促整改审计查出的问题，依法办理被审计单位对审计决定提请行政复议、行政诉讼或市政府裁决中的有关事项，协助配合有关部门查处相关重大案件。
8	指导、监督全市内部审计和农村集体经济审计工作，核查社会审计机构对依法属于市审计局审计监督对象的单位出具的相关审计报告。
9	与各市（区）党委、政府共同领导各市（区）审计机关。依法领导和监督全市审计机关的业务，组织全市审计机关实施特定项目的专项审计或审计调查。审定各市（区）审计机关拟向本级人大常委会提出的本级预算执行和其他财政收支情况审计工作报告。监督检查全市审计机关的审计质量，纠正或责成纠正各市（区）审计机关违反国家、省和市规定作出的审计决定。推动落实分类科学、权责一致的审计人员管理制度和职业保障机制。
10	组织开展审计领域的对外交流与合作，指导和推广信息技术在审计领域的应用。
11	完成市委、市政府和省审计厅交办的其他任务。

2.部门人员构成

市审计局核定总编制人数为 60 人，其中：行政编制 38 人，行政执法专项编制 22 人。截至 2024 年 12 月底，实有人数 82 名，其中：实际在编人数 57 人，雇员 6 人、审计（专）员 4 人、审计助理 13 人、厨工 2 人²。

（二）部门整体支出目标及任务

1.部门整体支出绩效目标

根据《江门市审计局 2024 年度市级部门整体预算绩效目标表》，市审计局设置了总体绩效目标，以及 4 个产出指标、2 个效益指标和 1 个满意度指标，具体完成情况如下：

表 1-2 部门整体绩效目标和指标设置与完成情况

总体绩效目标		1.围绕党委政府工作重点，落实审计委员会的部署要求，依法全面履行审计监督职责，抓好审计项目，发挥审计揭示问题、督促整改的作用。 2.加强审计机关自身建设，推动审计高质量发展。推进审计机关党建工作，打造高素质审计干部队伍，做实研究型审计，提升审计业务质量。				
绩效目标完成情况		完成。2024 年，全市审计机关共对 112 个单位进行审计，促进增收节支 0.98 亿元，促进资金拨付到位 5.2 亿元，提出审计建议 508 条，提交审计信息 160 篇，推动被审计单位建立健全规章制度 111 项。通过“讲堂式”授课、“项目式”锻炼、“导师制”帮带等方式精心培育人才，培训教育覆盖全市审计机关近 5000 人次，制定完善干预审计工作行为、廉政监督员、对口联系等 15 项内控管理制度，对重点审计项目开展飞行检查，全面从严管理审计队伍。				
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	完成值	完成率
	产出指标	数量指标	审计项目完成率	100%	100%	100.00%
			审计专员参与项目数	3 个	4 个	133.33%

² 数据来源：市审计局提供的《市审计局人员构成》。

		时效指标	年度乡镇党政领导干部任期经济责任审计项目完成时间	不晚于 2024 年 12 月 31 日	2024 年 12 月 31 日前完成	100.00%
		质量指标	政府购买服务项目合格率	100%	100%	100.00%
	效益指标	社会效益指标	审计建议采纳率	≥90%	98%	108.89%
		可持续影响指标	审计发现问题（立行立改）整改率	≥90%	91.75%	101.94%
	满意度指标	服务对象满意度指标	被审计对象对审计组满意度	≥90%	100%	111.11%

2.部门整体支出年度重点工作任务

根据《江门市审计局 2024 年度市级部门整体预算绩效目标表》，2024 年市审计局根据审计事业工作特性和部署，设置两项重点工作任务，具体完成情况如下：

表 1-3 部门整体年度重点工作任务设置与完成情况

序号	名称	主要实施内容	期望达到的目标	完成情况
1	审计项目经费	落实审计监督法定职责，抓好重要资金和重点政府投资项目审计、民生审计、国企审计、自然资源资产审计、经济责任审计、大数据审	充分发挥审计在促进政令畅通、资金提质增效、保障改善民生、促进权力规范运行及推进国有企业改革发展等方面的作用。	基本完成预期目标。2024 年江门市审计局共开展 22 个审计项目，包含财政审计、民生审计、政策审计、公共投资审计、企业审计、资源环境审计、经济责任审计等，共提出审计建议 508 条，采纳 498 条，审计建议采纳率达 98%；审计发现立行立改问题 97 个，完成整改 89

序号	名称	主要实施内容	期望达到的目标	完成情况
		计等工作。		个，整改率达 91.75%，促进增收节支 0.98 亿元。
2	审计项目经费	聘用审计专员、审计助理，健全审计干部激励机制；开展审计业务研讨会和审计业务能力培训讲堂。	激励审计干部担当作为，充分发挥审计效能；研究型审计取得进一步成效，提升审计发现问题能力和审计业务质量。	基本完成预期目标。2024 年聘用了 4 名审计（专）员、13 名审计助理，参与经济责任审计、专项审计调查等审计项目。通过搭建研究平台，组建信息提炼、大数据审计等工作专班，定期开展交流研讨，梳理各领域审计查出的普遍性、典型性、倾向性问题，形成信息专报向市委审计委员会报告，服务党委政府宏观决策。

（三）部门整体收支情况

1.部门整体收入情况

根据《江门市审计局 2024 年度部门决算报表》，2024 年度市审计局总收入 2876.23 万元，其中：本年度收入 2817.83 万元，占总收入的 97.97%，年初结转和结余 58.40 万元，占总收入的 2.03%。本年度收入中，一般公共预算财政拨款收入占比最高，为 2737.08 万元，占总收入的 95.16%，其他收入为 80.75 万元，占总收入的 2.81%。

表 1-4 市审计局 2024 年部门整体收入情况

单位：万元

项目	年初预算数	全年预算数	决算数	占本年总收入比例
一、一般公共预算 财政拨款收入	2844.84	2737.08	2737.08	95.16%

项目	年初预算数	全年预算数	决算数	占本年总收入比例
二、其他收入	212.25	80.75	80.75	2.81%
本年收入合计	3057.09	2817.83	2817.83	97.97%
年初结转和结余	—	58.40	58.40	2.03%
总计	3057.09	2876.23	2876.23	100.00%

2.部门整体支出情况

（1）部门整体支出情况。根据《江门市审计局 2024 年度部门决算报表》，2024 年度市审计局总支出为 2876.23 万元，其中：本年度支出 2849.25 万元，占总支出的 99.06%，年末结转和结余 26.98 万元，占总支出的 0.94%。

表 1-5 市审计局 2024 年部门整体支出情况

单位：万元

项目	年初预算数	全年预算数	预算调整数	预算调整率	决算数	分类支出占比
一、基本支出	2273.04	2317.71	44.66	1.96%	2317.71	80.58%
人员经费	2140.81	2164.98	24.17	1.13%	2164.98	75.27%
公用经费	132.23	152.72	20.49	15.50%	152.72	5.31%
二、项目支出	784.05	531.54	-252.50	32.20%	531.54	18.48%
本年支出合计	3057.09	2849.25	-207.84	6.80%	2849.25	99.06%
年末结转和结余	-	26.98	-	-	26.98	0.94%
总计	3057.09	2876.23	-180.86	5.92%	2876.23	100.00%

如表 1-5 所示，2024 年度市审计局部门整体支出预算调减

180.86 万元，调整率为 5.92%，其中：基本支出调增 44.66 万元，调整率为 1.96%；项目调减 252.50 万元，调整率为 32.20%。

（2）项目支出情况。2024 年度市审计局共安排 9 个项目，项目年初预算数为 784.77 万元，调整后预算数为 771.80 万元，调整率为 1.65%，预算调整的主要原因为：坚决贯彻落实中央经济工作会议“党政机关要习惯过紧日子”的要求，严控一般性支出，压减非重点、非刚性的支出，牢兜“三保”底线，保障重点支出。截至 2024 年 12 月 31 日，实际支出 499.98 万元，资金支出率为 64.78%。

（3）部门“三公”经费支出情况。2024 年度市审计局“三公”经费年初预算为 4.35 万元，截至 2024 年 12 月 31 日，实际支出 1.52 万元，预算执行率为 34.94%，节约财政资金 2.83 万元。

（4）政府采购情况。2024 年，市审计局主要通过电子卖场的形式，积极开展各项采购工作。采购过程关注了对中小微企业的扶持及公正性、公平性的管理，政府采购预算为 54.40 万元，实际采购金额为 47.18 万元，采购预算执行率为 86.72%，节约财政资金 7.22 万元。

二、评价结论与绩效分析

（一）绩效评价分析

1.履职效能分析

指标分值 50 分，评价得分 45 分，扣 5 分，得分率为 90.00%。

2024 年市审计局能依法履行审计监督职责，发挥审计揭示问题、督促整改的作用，基本完成预期目标。**主要存在问题：**个别合同未签署日期，个别合同缺少服务质量的考核约定。

2.管理效率

指标分值 50 分，评价得分 47 分，扣 3 分，得分率为 94.00%。

2024 年度市审计局能按要求完成部门预算编制、预算执行、成本管控等工作，信息公开及时。**主要存在问题：**一是部门预算编制准确性有待加强，部分项目预算支出率不高。二是绩效目标设置质量有待提高，如：部门整体绩效目标未能全面体现主要资金支出内容。三是 2023 年度绩效自评缺少个别整改闭合的佐证材料，无法全面体现整改措施对实施工作的促进作用。

（二）评价结论

2024 年市审计局，围绕党委政府工作重点，落实审计委员会部署要求，聚焦部门主责主业，圆满完成年度既定审计任务，发挥审计揭示问题、督促整改的作用。但还存在：预算编制准确性不足、合同签订程序有待完善、合同服务质量考核缺漏、绩效目标设置质量有待提高等问题。根据既定评价指标体系（见附件 2），综合评定 2024 年度江门市审计局部门整体支出绩效评价综合得分为：92.00 分，评定等级为“优”。

表 2-1 评价情况总表

评价指标	分值	评价得分	得分率
------	----	------	-----

评价指标	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	92.00	92.00%
一、履职效能	50	45.00	90.00%
二、管理效率	50	47.00	94.00%

三、主要绩效

（一）聚焦主责主业，加强审计监督工作

一是围绕重大政策落实开展审计。聚焦“制造业当家”战略实施，开展专项审计调查，推动完善全市制造业高质量发展的规划协同、奖补资金审核机制，促进省、市级奖补资金及时兑付，助力产业升级。聚焦“百千万工程”，联合市财政局出台专项资金使用管理监督实施细则，对三个典型镇实施审计，推动基本农田保护、农村人居环境整治政策落实，加快镇级重点项目和典型村培育项目建设。针对绿美江门生态建设，完成对台山市领导干部自然资源资产审计，加快完成了 61 个村农村污水处理设施建设、完成清退禁养区内违法养殖 1858 公顷，及时支付了拖欠污水厂污水服务费 511.6 万元。二是关注财政金融风险开展审计。统筹开展市、县级财政审计，推动资金按项目进度支出形成实物工作量；开展非税收入专项审计，促进追缴城市基础设施配套费等非税收入近 0.5 亿元。对市属国企开展运营审计，助力深化改革、提升项目管理能力。针对农业“政银保”贷款管理漏洞、供销系统老旧资产管理等问题，报送专报并获市领导批示，推动主管部门开展专项清查，规范资产管理制度。三是开展重点领域民

生审计。开展产业园区、水利工程等投资审计项目 14 个，查处多计工程量、围标串标等问题，保障重点工程建设规范、公正、公平。在预算决算审计中，重点关注基层医疗、教育等民生资金，督促加快拨付上级专项资金 1.66 亿元，揭示基层医疗机构药品采购不规范、违规收费问题，涉及金额 700 多万元，推动民生政策惠及群众。**四是**开展经济责任审计，促进权力规范运行。全年完成 32 个经济责任审计项目，完成审计领导干部 38 人次，揭示政策落实不到位、“三公”经费管理不规范等问题。组织赴重点市直单位开展“寓服务于监督”专题调研宣讲，梳理常见问题，推动相关单位自查自纠，提升风险防范意识。

（二）积极推动人员素质提高，充分发挥党组织的先进作用

一是强化能力培养，夯实专业基础。构建“讲堂式授课+项目式锻炼+导师制帮带”培养体系，培训教育覆盖全市审计机关近 5000 人次，通过专业指导，提升干部核心能力，夯实专业化根基。**二是**完善管理机制，强化监督保障。制定完善干预审计工作行为登记报告、廉政监督员等 15 项内控管理制度，对重点审计项目开展飞行检查，全面从严管理审计队伍。2024 年，全市审计机关共有 3 个党（总）支部荣获“先进基层党组织”称号；1 个县级局团支部获“五四红旗团支部”；4 名党员分获“优秀共产党员”或“优秀党务工作者”；2 名同志被评为“江门市高层次人才”，队伍整体效能得到提升。

（三）加强管理机制体系建设，推动审计工作高质量发展

一是加强全流程管控，提升项目质量。印发审前调查操作指引、文本参考格式等制度，构建“审计现场管理双周报+现场调度+问题集体审定”质量控制体系，将法规审理“前置”至审计实施环节，强化全流程跟踪。相关做法获审计署法规审理司司长调研肯定，投资审计、经济责任审计等工作多次在全省审计系统进行经验交流。二是推动闭环式整改，强化治理成效。建立上级审计发现问题整改台账，细化整改标准、措施和进度，实行“按图施工”机制，通过推动问题整改提升治理水平。三是深化数字化应用，提高审计效能。加强大数据审计应用，《广东审计》杂志 2024 年第 1 期专刊了江门审计在大数据审计、审计技术创新等方面的经验做法和工作成效，通过信息化手段提升问题识别精准度，提高审计效率。

四、存在问题

（一）项目过程管理与精细化管理有待提升

一是部分合同未明确签署日期，缺少对履约时限、服务质量考核、项目结算及付款方式等关键条款约定，给后续工作开展带来不便。二是个别合同缺少履约验收标准、服务质量考核等关键约定，存在条款不完善问题。三是缺少个别整改闭合的佐证材料。查阅《部门绩效评价整改情况报告》，市审计局对 2023 年度绩效自评存在问题提出三点整改措施及执行情况，但本次部门整体支

出绩效评价过程中，缺少整改期间的阶段性进展材料。

（二）部分项目预算支出率不高

2024 年度市审计局部门部分项目预算支出率不高。如：审计业务经费全年预算数为 435.03 万元，实际支出数为 304.23 万元，支出率仅 69.93%，追溯原因主要为：产业园专项审计委外服务，因发现问题较多、验收时间长，约 60 万元服务款项未能在当年度支付。

（三）目标设置能力有待提高，目标值合理性有待提升

一是部门整体绩效目标未能全面体现主要资金支出内容。如缺少对部分工作资金年度考核情况、监督效能、风险防控等方面的指标。二是个别项目绩效指标设定的目标值合理性不足。部分目标值与实际完成值相差过大，缺乏绩效考核的约束力。

五、相关建议

（一）强化流程规范与节点管控，提升项目执行精度与效率

一是强化标准化合同要素管理。制定《政府采购合同范本》，将签署日期、服务期限、验收标准、按进度分阶段支付等支付方式、违约责任、服务质量考核等核心要素列为必备条款。其中，服务质量考核专项条款需明确服务标准、考核指标、验收方式及频率，例如在物业服务合同中细化保安巡逻频次、保洁清洁达标率等要求，并将考核结果与付款比例挂钩，考核不达标时按比例扣减费用。同时建立合同合规性审查机制，重点核查履约期限、

支付条款与服务质量考核条款间的匹配性，避免因条款缺失导致管理混乱。此外，制定合同履行监督计划，综合运用日常巡查、专项检查、满意度调查等方式，定期对服务质量进行检查评估，及时沟通整改问题并留存记录，为合同履行评价提供依据，全方位提升合同签订与履行的规范性，降低潜在纠纷隐患。二是健全绩效评价整改闭环管理流程，提升问题整改实效性。建立“台账管理—过程留痕—效果验证”全周期整改机制，明确整改“时间表”与“任务书”，对发现的问题逐一编号，建立《整改问题台账》，逐项列明问题描述、整改措施、责任科室、完成时限。同时，实行“季度报告+现场核查”制度，责任科室每季度末提交《整改进展报告》，附会议纪要、调研记录等支撑材料，确保整改措施落地见效。

（二）深化前期谋划与动态监控，提升预算编制执行效能

一是深化前期谋划，提升预算编制科学性与任务匹配度。预算编制需紧扣上级决策部署与部门核心职责，建立“大事要事优先保障”机制，将预算资金重点向年度重点任务、民生工程等清单事项倾斜，确保财力配置与战略目标深度匹配。实施“先调研后编制”流程，在项目立项前开展全面摸底调查，通过现场勘查、数据比对、需求调研等方式，精准掌握业务现状与资金缺口，避免“拍脑袋”决策。例如，委外咨询服务项目需结合项目复杂度（如工程规模、服务周期）和行业收费标准，细化服务内容、进

度节点与费用明细，杜绝“打包报价”导致的预算虚高或失真。同时，强化“先谋事后要钱”理念，在项目立项阶段同步明确实施目标、绩效指标与资金需求逻辑，将绩效思维贯穿预算编制全周期，确保资金安排有政策依据、有调研基数、有绩效导向。二是建立动态监控机制，强化预算执行全流程管控。构建“季度预警 + 半年调整”的闭环管理体系，提升资金支出均衡性与有效性。财务科室需按月跟踪预算执行情况，对比实际支出与序时进度，对支出率偏低的项目发出《预警函》，要求业务部门说明原因并提交整改方案。每半年开展预算执行评估，对因政策变化、不可抗力等客观因素导致资金需求调整的项目，按程序报批后动态调剂；对因主观管理问题（如计划未落实、验收滞后）导致支出缓慢的项目，原则上收回剩余资金，统筹用于执行率高、效益显著的领域。

（三）优化绩效目标体系，提升指标设置科学性

一是构建“资金—目标—指标”三级联动体系。资金层面，部门整体绩效目标需覆盖主要资金支出，明确核心目标，体现资金使用方向。目标层面，将定性任务转化为可量化指标，避免“加强管理”“提升效能”等模糊表述。指标层面，设定目标值时需参考历史数据、行业标杆，对低于历史值或明显偏低的指标，需说明调整依据，确保指标“跳一跳够得着”。二是应健全部门内部绩

效目标申报与审核机制，明确落实责任分工，不断提高绩效目标设置质量。

江门市人力资源和社会保障局 2024 年度 部门整体支出绩效评价报告

2025 年

一、评价部门概要

（一）部门整体概况

江门市人力资源和社会保障局（以下简称“市人力资源社会保障局”）是市政府工作部门，主要负责江门市人力资源工作和社会保障工作。主要职能包括贯彻执行国家和省人力资源社会保障政策，制定地方发展规划并监督实施；优化人力资源配置，促进就业创业，完善公共就业服务和职业技能培训体系；统筹城乡多层次社会保障，监督社保基金管理；协调劳动关系，处理劳动监察与争议仲裁；推进专业技术人才和技能人才培养评价，落实职业资格制度；管理事业单位人员工资福利及退休政策；承办表彰奖励和政府人事任免工作等。

市人力资源社会保障局共设置 14 个内设机构，具体为：办公室、综合规划科、法制科（行政审批服务科）、资金基金监督审计科、就业创业促进科（异地务工人员工作科）、职业能力建设科、专业技术人员管理科、事业单位人事管理科、人才服务管理科、养老与失业保险科（城乡居民养老保险科）、工伤保险科（市劳动能力鉴定委员会）、执法监督科（劳动关系科、信访科）、人事科、机关党委。核定人员编制 53 名。实有在编人员 52 名，机关雇员 5 名。

市人力资源社会保障局下属 8 个预算单位，分别是：江门市劳动人事争议仲裁院、江门市人事考试院、江门市人才交流服务中心、江门市就业服务中心、江门市职业训练指导中心、江门市职业技能鉴定指导中心、江门市人力资源和社会保障局信息中心、全国博士后创新（江门）示范中心。下

属单位核定事业编制共 123 人，实有在编人员 115 人，雇员 2 人。

（二）部门整体预算绩效目标

2024 年市人力资源社会保障局部门整体支出绩效目标包括：

1. 大力实施就业优先战略。着力打造“南粤家政”等品牌，提升创业带动就业效能，搭建技能人才引育平台，进一步优化就业结构，确保全市就业局势总体稳定。

2. 实施优化提升“人才倍增”工程。完成人才倍增“十四五”计划工作部署，进一步增强人才集聚效应，提升人才工作质效。

3. 提高社会保障层次和水平。一是积极发动城乡居民参加基本养老保险，确保城乡居民基本养老保险参保人数达到计划目标。二是保证城乡居民基本养老保险养老金应发尽发、参保缴费补贴、丧葬补助金应补尽补。三是推进新就业形态就业人员职业伤害保障试点工作。四是深入推进社保“跨省通”“镇村通”工程，打造江门品牌，创建“社保服务跨省通”第一批省级服务示范区，深入推进社保卡居民服务“一卡通”建设。

（三）评价金额及支出情况

根据《2024 年江门市人力资源和社会保障局部门决算报表》，市人力资源社会保障局 2024 年收入全年决算 19,501.62 万元，其中：一般公共预算财政拨款收入 12,693.81 万元，政府性基金预算财政拨款收入 6,805.97 万元，其他收入 0.0045 万元，年初结余结转 1.84 万元。

2024 年全年支出决算为 19,499.88 万元，其中：人员经

费支出 5,419.28 万元，公用经费支出 354.42 万元，项目支出 13,726.18 万元。另有年末结转结余 1.73 万元。预算支出率为 99.99%。

二、评价绩效分析与评价结论

（一）评价绩效分析

市人力资源社会保障局完成了 2024 年工作计划任务，优化创业平台和人才服务，促进了区域就业创业稳定发展，社会保障层次和水平不断提升；通过深化人才工程与强化技能培训，为城市高质量发展提供有力支撑，实现年度履职目标。通过预算分配、资金使用及项目管理，保障了人社工作的顺利进行，部门运行管理任务基本完成。

1. 履职效能分析

履职效能指标包括整体效能和专项效能两个方面，指标分值 50 分，得分 48.5 分，得分率 97%。

2024 年，市人力资源社会保障局积极推进就业、人才建设、社会保险、公共服务、劳动权益保障等重点工作的实施，部门履职效能绩效指标大部分已实现或超额实现，反映部门职责履行、工作目标及工作任务完成，取得了一定的社会效益。主要存在问题：一是部分指标完成质量有待提升。如新增博士中部分引进或培育的博士质量不高。二是缺乏对招聘会、技能培训等工作的后续质量跟踪。三是家政产业园、双创园区内入驻企业（项目）效益及成果不够明显。

2. 管理效率分析

管理效率包括预算编制、成本管控、预算执行、信息公开四个方面，指标分值 50 分，得分 42.29 分，得分率 84.58%。

2024 年市人力资源社会保障局能按要求完成预算编制、新增预算项目的事前绩效评估，预算编制约束性与信息公开方面较好。主要存在问题：一是 2024 年市级就业创业专项资金使用调整比例偏高。二是部门整体绩效目标和绩效指标的制定不够全面。三是在成本管控方面，部分项目存在预算明细不够细化或费用偏高之处，管控措施的严谨度仍有待进一步提升。四是财务管理合规性有待加强。五是在绩效结果应用方面，少数绩效结果反映的问题整改后依旧存在。

（二）评价结论

2024 年市人力资源社会保障局按照市委市政府战略部署，聚焦部门职能和重点工作任务，较好地完成了就业、人才建设、社会保险、公共服务、劳动权益保障等重点工作，推进江门市人力资源和社会保障事业高质量发展。但存在部分工作质量监管体系存在不足、部门整体绩效目标与指标不够全面、成本管控不够严谨等问题。根据既定评价指标体系，综合评定 2024 年度市人力资源社会保障局部门整体支出绩效评价综合得分为：90.79 分，绩效评价等级为“优”¹，得分情况见表 1。

表 1 评价得分情况总表

一级指标	分值	得分	得分率	二级指标	分值	得分	得分率
履职效能	50	48.5	97 %	整体效能	30	30	100%
				专项效能	20	18.5	92.50%
管理效率	50	42.29	84.58%	预算编制	20	17.8	89%
				成本管控	16	14	87.5%

¹ 根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）规定：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、70（含）-80 分为中、60（含）-70 分为低、60 分以下为差。

				预算执行	12	8.49	70.75%
				信息公开	2	2	100.00%
合计	100	90.79	90.79%	合计	100	90.79	90.79%

三、主要绩效

（一）实施就业优先战略，促进全市就业局势总体稳定

2024 年，江门市全市城镇新增就业 5.13 万人，失业人员实现再就业 3.21 万人，就业困难人员实现就业 2578 人，连续 6 次在全省就业工作目标责任制考核中获评 A 等次。一是打造“近邻+远亲”招聘服务模式，组织超 9200 家次重点用工企业开展市内外招聘会 305 场；组织公益招聘会 24 场，共提供 50783 个次岗位。二是打造就业服务圈，建成 8 个标准化零工市场和 80 个就业驿站，服务群众 5.5 万人次，促进就业 5600 人次；探索“大党委+零工市场+就业驿站”模式，蓬江区建成全省首家社区党群服务中心公益性零工市场。三是统筹开发机关事业单位、“三支一扶”计划等政策性岗位 3547 个、市场化岗位 1 万个。“南粤家政”带动农村劳动力、妇女等群体就业创业 1.83 万人次。

（二）推进“人才倍增”工程，持续优化区域人才结构

2024 年，江门市新增技能人才近 3.7 万人次，全市技能人才总量达 57.35 万人，其中高技能人才占比增至 35.09%；新增专业技术人才 1.7 万人，全市专业技术人才总量 26.8 万人，其中高级专业技术资格 3.03 万人。一是招引优秀青年人才，新增本科及以上学历人才超 2.3 万人；新增博士博士后科研平台 14 家，新增博士（含在站博士后）232 人。二是培育产业工程师，建设卓越工程师人才自主培养生态链，成立卓越工程师创新人才培养中心，校企合作开办 3 个数字产业

工程师“卓越匠心班”，新增产业工程师 2776 人，总量超 5.5 万人。三是开展职业技能等级认定，新增取得职业技能等级认定证书 2.37 万人，新增取得高级工及以上职业技能等级证书 0.88 万人。四是开展职业技能培训，创新技能人才培养模式，新增培训超 5.6 万人次，带动开展补贴性职业技能培训 2.87 万人次；开展“粤菜师傅”“广东技工”“南粤家政”培训 4.28 万人次，“农村电商”培训 2009 人次，“乡村工匠”培训 1604 人次。四是推动产业、人才、创新融合，建立人才引进、创新创业机制，打造珠西先进产业优秀人才创业创新园，2024 年底有 97 个企业（项目）在孵，其中 36 个企业（项目）的创始人或主要成员来自港澳地区，港澳项目占总项目比例 37.1%。通过引进和培养，江门市各层次人才数量不断增加，进一步优化区域人才结构。

（三）扩大社会保险覆盖范围，提高社会保障层次和水平

2024 年，江门市全市养老、失业、工伤保险参保总人数突破 350 万大关，达到 350.62 万人，同比增长 1.38%。在社会保障工作方面取得显著成效。一是通过实施基本养老保险提质增效专项行动，全市企业养老保险新增参保 2.9 万人；城镇基本养老保险参保率提升至 95.84%；工伤保险覆盖范围扩展至灵活就业等特定群体，参保人数增至 8.87 万人。二是推进社保卡信息化建设，全市社保卡持卡人数新增 12.65 万，总量达 467.99 万，电子社保卡总量达 313.23 万，常住人口覆盖率达 64.95%。三是社保制度改革稳步实施。有序推进企业养老保险单位缴费比例调整工作，积极探索弹性退休

制度。

（四）提升人社公共服务水平，保障劳动者合法权益

一是社保参保服务持续优化。全市建成“镇村通”服务网点 2190 个，实现 100%全覆盖，90 项高频社保业务实现村级办理，年均服务群众超过 70 万人次。提升信息化水平，新增社保卡“即办即取”网点 13 个，总数达 419 个，平均制卡时间缩短到 8.45 天，制卡效率同比提升 19.06%。此外，全市设立 16 个湾区社保通服务专窗、6 个“湾区社保通”网办专区，港澳居民可通过专区线上办理湾区 9 市 63 项社保业务。二是打造了 12 个工资权益保障服务站，多举措保障劳动者合法权益。2024 年，江门市劳动人事争议仲裁立案 8371 宗（2023 年余案 171 宗），结案 8377 宗，结案率为 98.07%；劳动保障监察举报投诉案件结案率 100%。

四、存在问题

（一）质量监管存在薄弱环节，制约效益充分发挥

部分政策落实、项目实施与质量监管未形成有效闭环，制约部门整体效益的充分发挥。一是招聘会、职业技能培训等工作任务缺乏有效的质量跟踪措施。如招聘会举办结束之后，最终通过招聘会实现就业的求职人员有多少、完成招聘计划的企业有多少，缺乏后续的跟踪，无法真实反映招聘会的效益。二是高层次人才引进中，部分引进或培育的海归博士的毕业院校 2024 年被教育部留学服务中心列入《关于对部分国外院校学历学位认证加强认证审查的公告》名单，该类人才引进需进一步加强审查。

（二）服务采购管理水平待提升，成本管控欠精细严谨

部分项目预算明细编制不够细化，预算未根据活动内容详细拆分，如“乐业江门 学子留江”项目、“2024-2025 年博士后人才服务采购项目”中的经费测算表均只列出单场活动的总额，未细化到具体场地、设备、餐饮、交通和人员等费用。

（三）就业创业专项资金预算调整比例偏高，财务管理合规性待加强

预算编制方面，市级就业创业专项资金全年申请二级项目调整共 526.31 万元，占一级项目 51.99%，批复调整 416.31 万元，该专项资金调整比例偏高。财务管理方面，存在部分管理不够细致问题。根据市审计局抽查发现，市人力资源社会保障局有“江门市人力资源配置管理和市民公共服务软件”“江门市互联网+社会保障卡应用优化及数据安全升级系统”“企业不稳定因素信息共享平台软件”等 12 项无形资产错计入局本级的固定资产账。

（四）绩效指标覆盖不全面，应用导向需进一步强化

一是部门整体绩效目标不够全面，根据部门“三定”方案与部门职能、部门中长期规划和年度工作计划，“健全劳动关系协调机制，积极构建新型和谐劳动关系”“职业技能提升”等属于部门重点工作任务，但在部门整体总体目标中缺少相关内容。二是绩效指标覆盖不足，未能全面体现部门履职效果的社会经济效益。产出指标中缺少维护劳动关系工作相关的指标设置；效益指标中未体现维护劳动关系工作相关的社会效益，部分重点工作如“市直公共就业服务机构的正常运行和管理、开展公共就业服务活动”的社会效益未在

效益指标中体现。同时产出指标中缺少时效指标的设置。三是绩效结果应用中，整改措施的有效性不足，个别问题如“部分合同未及时在广东省政府采购网备案公开”在2024年仍然出现。

五、相关建议

（一）构建全流程质量监管体系，提升项目实施效益

通过建立项目质量监管体制，全面反映项目实施的效益，围绕政策落实、项目实施、质量监管、效益评价构建全链条闭环管理体系。一是针对入驻创业孵化基地、产业园的企业（项目），建立多元化考核评估体系，除企业自行填报数据外，第三方运营机构需加强实地核查。对入驻企业（项目）在园区资源利用率、带动就业、运营成效等方面建立有效的反馈机制，确保考核数据真实可靠。同时，要进一步了解入驻企业（项目）对于运营服务的需求，探索园区发展的新模式。如在家政园区中可引入家政行业上下游服务企业，尤其是家政业务推广、模式创新等方面提供有效支持，促进家政园区入驻企业（项目）的业务增长。二是以项目目标为出发点，完善招聘会、职业技能培训等工作质量跟踪机制，明确求职达成率、招聘计划完成率等跟踪指标，通过事后抽查调研有效反映工作效益。三是加强高层次人才培养或引进过程的审查，在招聘环节前置学历认证审核，对毕业院校列入教育部预警名单的博士增加科研成果核查，并考虑引入第三方背调；此外，对接教育部留学服务中心预警名单，在招聘公告中明确限制条款，或定期回溯分析引进人才成果，优化后续政策，实现精准引才与质量管控。

（二）优化服务采购管理，完善成本管控机制

一是规范项目招投标与比选工作。完善项目招投标和比选制度，细化参与单位资质审查标准，进一步优化评分细则与供应商引导机制，确保投标单位具备满足项目需求的能力与经验，从源头保障项目实施质量，提高成本管控的有效性。二是以零基预算为导向，细化项目预算编制。各项目在编制预算时，以零基预算为指导，摒弃以往按基数增减的预算编制方式，根据项目内容详细拆分费用明细，如活动举办费用明细需细化到场地租赁、设备购置、餐饮、交通、人员劳务等各项支出市场最新标准与依据，确保预算编制科学合理、清晰透明。同时加强预算审核，对项目预算中高于市场价格的支出项目进行重点审查，要求项目单位提供合理说明与价格依据，杜绝不合理支出，提高财政资金使用效益。

（三）强化预算刚性约束，规范财务管理工作

一是严格控制预算调整。加强专项资金预算编制的前瞻性与准确性，在预算编制阶段充分调研项目需求，科学合理安排资金，降低预算调整比例，提高预算执行刚性。二是进一步细化财务管理，回溯审计问题，提升资产账务处理的规范性与补贴发放的准确性。

（四）健全绩效指标体系，增强结果应用实效

一是优化部门整体绩效目标。依据部门“三定”方案、职能职责、中长期规划与年度工作计划，将部门重点工作任务纳入部门整体绩效目标，确保目标全面涵盖部门核心职能与工作重点。二是完善绩效指标设置。产出指标和效益指标需覆盖部门核心重点工作，同时在设置指标时需综合考虑核

心重点工作的质量要求。完善时效指标设置，明确各项工作任务地完成时间节点，全面反映部门履职效果的社会经济效益。三是增强绩效结果应用实效。建立健全绩效结果整改落实机制，针对绩效评价中发现的问题，制定详细的整改方案，明确整改措施、责任主体与完成时限。加强对整改过程的跟踪监督，定期检查整改落实情况，确保问题整改到位，避免问题反复出现。

江门市住房和城乡建设局 2024 年度部门 整体支出绩效评价报告

2025 年

一、评价部门概要

（一）部门整体概况

江门市住房和城乡建设局（下称“市住建局”）是主管全市住房城乡建设工作的职能部门，为正处级。承担贯彻落实党中央关于住房城乡建设工作的方针政策和决策部署等 13 项重要职能。设办公室、法规和信访科、计划财务科、住房保障科、房地产监管科、房屋和物业监管科、城市建设科、村镇建设科、建筑市场监管科、工程质量安全监管科、技术管理科、建设工程消防管理科、行政审批服务科、人事科等共 14 个内设机构。

纳入部门预算编制的单位包括局本级和下属 5 个事业单位，下属事业单位包括：江门市建设工程安全管理站、江门市建设工程造价和房地产监测中心、江门市住宅专项维修资金管理中心、江门市住房和城乡建设档案馆、江门市市区公房管理中心。

局机关共有编制 62 名，市纪委监委派驻 4 人，在编在职实有人数 65 人，其他人员 8 人（含机关雇员 8 人），离退休 133 人。下属单位共有编制 148 人，在编在职实有人数 113 人，其他人员 18 人（含机关雇员 1 人、编外 17 人），退休 115 人。

（二）资金支出情况

2024 年市住建局年初预算数为 22927.69 万元，支出决算数为 20915.46 万元（含年末结转和结余 2,964.27 万元，结余分配 139.33 万元），预算支出完成率 85.16%（当年预算支出完成率 = 年终执行数 ÷ 全年预算数 × 100%，年终执行数不含上年结转和结余支出数）。其中，项目支出占比达 50.22%，基本支出占支出总额比例为 33.77%。

表 1-1 部门整体支出情况表

单位（万元）

项目 (按支出性质和经济分类)	年初预算数	全年预算数	决算数	占比（以决 算数计算）
一、基本支出	7,052.42	7,063.71	7,063.59	33.77%
人员经费	6,578.36	6,670.54	6,670.54	31.89%
日常公用经费	474.07	393.17	393.05	1.88%
二、项目支出	15,510.54	10,503.39	10,503.39	50.22%
基本建设类项目		2,612.01	2,612.01	12.49%
三、上缴上级支出				0.00%
四、经营支出	364.72	244.88	244.88	1.17%
五、对附属单位补助支出				0.00%
2024 年支出合计	22,927.69	17,811.98	17,811.86	85.16%
结余分配	—	—	139.33	0.67%
年末结转和结余		3,103.48	2,964.27	14.17%
总计	22,927.69	20,915.46	20,915.46	100.00%

注：以上数据来源于市住建局 2024 年决算报表。

（三）部门整体支出目标

市住建局 2024 年部门整体支出绩效目标：通过保障性住房项目改造，有效解决符合保障条件家庭的住房困难问题；改善村镇人居环境，推进“百县千镇万村高质量发展工程”，促进城乡区域协调发展，推动江门申报国家历史文化名城；加强住房的管理，确保管理、分配、运营正常运行；加强房屋市政工程质量安全管理和建设市场的管理与监督，保障江门市工程质量和建筑施工安全生产工作和江门市建筑业企业信用管理信息系统平稳运行。

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价分析

1. 管理效率情况分析

管理效率情况指标分值50分，得分42.89分，得分率85.78%。

（1）预算编制方面，该项指标值20分，评价得分16分，得分率为80%。预算编制总体符合本部门职责、符合市委市政府方针政策和工作要求，部门整体支出绩效目标申报表中部分绩效指标较为明确，但存在部门整体支出绩效指标侧重于部门支出项目的产出指标，缺少体现市住建局核心职能在全局、宏观上的任务指标以及部分产出、效益类指标可衡量性不足的问题。

（2）成本管控方面，该项指标值16分，评价得分13分，得分率为81.25%。市住建局虽制定了相关的财务管理办法，但未制定项目成本管控方面的有关管理办法，成本核算体系不够完善，成本管控措施存在不足。

（3）预算执行方面，该项指标值12分，评价得分11.89分，得分率为99.08%。预算执行存在以发劳务费形式聘用编外人员的支付方式不规范问题。

（4）信息公开方面，该项指标值2分，评价得分2分，得分率为100%。2024年度市住建局按照相关要求对部门（单位）预算决算、绩效信息等进行了公开。

2. 履职效能情况分析

管理效率情况指标分值50分，得分47.23分，得分率94.46%。

（1）整体效能方面，该项指标值30分，评价得分27.25分，得分率为90.83%。主要问题为紫坭路改造项目存在工程进度滞后情况，以及2024年度江门恩平市发生了一起高空坠落死亡事件，部分指标完成情况充分性不足。

（2）专项效能方面，该项指标值20分，评价得分19.98分，

得分率为99.9%。专项效能包含市级专项资金支付及时率、低收入住房困难家庭年度保障率、公共租赁住房分配率、保障性住房筹集数量完成率等有关指标。除市级专项资金支付及时率指标未得满分以外，其他指标完成情况均较好。

（二）评价结论

经审核自评材料和现场评价，2024 年度市住建局在部门预算编制、预算执行等方面做的较好，但也存在部门绩效管理体系不完善、财务管理合规性不足、成本管控工作有待加强以及部分工作履职实效有待提升等问题，经综合定量指标的量化反映与评价组专家的意见，评定 2024 年市住建局部门整体支出绩效评价得分为 90.12 分，评价等级为“优”。

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100.00	90.12	90.12%
管理效率情况	50	42.89	85.78%
履职效能情况	50	47.23	94.46%

三、主要绩效

（一）城乡协同发展迈向新台阶

一是城市更新稳步推进，基础设施与公共服务明显提升。本年度，市住建局全力推进城建重大项目 137 项，涵盖交通、市政设施、公共服务等多个领域，持续优化城市功能布局，同时，组织开展海绵城市专项规划修编，提升了城市的生态环境质量和居民的居住舒适度。二是百千万工程深入实施，城乡融合发展加速推进，有效促进了城乡产业协同发展。三是历史文化名城申报工作

取得一定成效，城市文化底蕴进一步彰显，进一步提升了江门市的历史文化知名度与影响力。

（二）建筑业和房地产业稳定发展成果明显

一是建筑业产业全方位培育取得明显成效。通过建立市重点招商制造业项目与建筑业联动对接机制，本地优质建筑企业承接房地产、制造业项目市场份额大幅提升，产业规模和企业数量稳步增长。二是房地产业稳定发展态势良好。发挥房地产融资协调机制作用，房地产市场呈现稳定向好态势。

（三）住建政务服务改革创新探索取得一定成果

一是住房保障政策体系持续完善，保障力度增强。进一步放宽公租房准入条件，使更多住房困难群体受益；持续改善保障房小区配套设施和居住条件，加快发展保障性租赁住房，有效缓解了新市民、青年人的住房压力。二是住房公积金服务优化，便民举措成效明显，进一步满足居民改善居住条件的需求，提升服务质量和群众满意度。三是物业服务管理水平提升，行业规范与服务质量双进步，规范物业服务行为，提升物业服务人员专业水平，鼓励物业服务企业整合多种社会服务资源，拓展服务领域，为居民提供更加便捷、多元的服务。四是工程项目审批改革深化，审批服务效能提升，优化工建项目审批服务，实现线上线下相融合的审批模式，提高审批效率和便捷性，为企业提供全方位、个性化的审批服务，助力工程项目顺利推进。

（四）安全生产治本攻坚行动取得成效、法治建设与安全管理不断完善

一是安全生产治本攻坚行动取得成效，扎实推进安全生产治

本攻坚三年行动，推动智慧工地监管平台与省、市相关平台成功对接，实现数据共享和协同监管，提升了建筑施工安全监管的信息化水平和效率，同时，有效消除了住房安全隐患，保障了居民居住安全。二是法治建设与安全管理不断完善，为城市建筑外立面管理提供了明确的法律依据，进一步规范了城市建筑风貌，提升了城市形象；初步建立自建房安全隐患常态化巡查检查制度，形成了市、县、镇三级联动的监管体系，确保自建房安全隐患早发现、早整治，从源头上防范安全事故发生。

四、存在问题

（一）项目规模论证不够充分，实施进度滞后

1. 紫坭路改造项目在实施前期的规模论证存在不足。项目可行性研究报告批复的总建筑面积为 11488 平方米，但在初步设计批复阶段，建设规模降至 10921.93 平方米，减少了 566.07 平方米；建设工程施工许可证阶段，建筑面积又降至 10857.49 平方米，较最初批复减少了 630.51 平方米。建筑面积逐步减少，反映出项目在不同阶段的规模控制存在偏差，反映出项目前期在规模论证环节不够充分。

2. 个别项目实施进度滞后。2024 年紫坭路改造项目施工进度存在滞后情况。据《监理月报》及施工计划，静压桩工程自 7 月 31 日开工至 8 月 31 日，仅完成 48 根桩，占总工程量的 28.2%，进度滞后 71.7%。10 月计划完成十层框架结构，实际仅进行基础承台施工，进度滞后约 50 天；12 月计划完成十层框架结构，实际仅完成三层梁板砼浇筑，滞后约 66 天。截至 2025 年 5 月 10 日，项目结构工程仅完成至十三层墙柱钢筋施工、十四层梁板模板支

撑系统搭设，七、八层砌砖施工，安装工程仅完成三层卫生间排水管安装。按《中标通知书》规定的 453 日历天总工期，项目仍未完成十七层结构封顶，整体进度持续滞后，反映出项目自开工以来进度管理存在不足。

（二）预算编制不够准确，成本核算及管控措施有待提升

1.个别一级项目预算编制不够准确。在 2024 年度市住建局一级项目预算管理中，部分项目预算测算的精准度存在不足，导致预算规模与实际支出之间出现较大偏差。例如，宜居城乡建设项目年初预算安排为 258 万元，而实际预算支出为 184.18 万元，预算偏差率达 28.61%；住房管理经费年初预算为 1,704.86 万元，实际预算支出为 1,343.43 万元，偏差率亦达 21.20%。此类情况反映出项目预算编制过程中，预算测算的科学性与合理性有待进一步提升。

2.个别项目成本核算不够精确。在江门市申报国家历史文化名城咨询服务采购方案中，《江门市国家历史文化名城申报咨询服务》与《江门市历史文化名城保护规划（2024-2035 年）》两个子项目人员单日工时费计算标准不一致，反映出项目采购过程中未充分考虑市场情况，成本核算体系存在不足，精细化管理水平有待提升。

3.项目成本控制管控措施存在不足。根据江门市发展和改革局《关于紫坭路改造项目一期可行性研究报告的批复》（江发改投资〔2024〕76 号），项目原规划总建筑面积为 11,488 平方米，建筑安装工程费用为 4,687.50 万元，经济指标为 4,080.34 元/平方米。然而，《建筑工程施工许可证》总建筑面积调整为 10,857.49

平方米，较原规划减少 630.51 平方米。《中标通知书》显示工程建安费为 4,550.78 万元，经济指标为 4,191.37 元/平方米；中标下浮率为 4.51%，招标控制价约为 4,765.72 万元，经济指标为 4,389.37 元/平方米。项目中标控制价及中标下浮后的建安工程费用经济指标均高于立项批复的建筑安装工程费用经济指标。项目成本控制措施执行不力，未能有效节约预算，反映出项目在前期规划、成本核算和预算管理等方面存在不足。

（三）部门整体支出绩效指标编制质量有待提升

一是部门整体支出绩效指标侧重于部门支出项目的产出指标，在部门职能职责、主责主业上体现的指标较少，未能反映其核心职能在全局上的任务指标，如反映住房保障、城市建设、村镇管理、市场监管、质量安全管理等领域的指标。二是部门整体绩效指标在不同年度较难进行比较。由于缺少宏观层面核心指标，不同年度的绩效指标差异较大，难以进行比较，如 2023 年部门整体绩效指标和 2024 年的绩效指标设置差异较大，未能体现核心职能及主责主业在一定时间、相对稳定的绩效指标的变化。三是社会、可持续影响效益类部分指标可衡量性不足。如设置“改善低收入家庭居住条件”，“农房风貌管控提升有效提升”等，上述指标均为定性指标，指标较难衡量。

五、相关建议

（一）加强前期规模论证分析，强化项目建设进度

1. 加强前期规模论证分析。针对紫坭路改造项目实施前期规模论证不足的问题，建议在项目前期规划阶段加强规模论证的深度和广度。组织多领域专家进行详细的实地调研和需求分析，

充分考虑项目所在区域的交通流量、人口分布、经济发展趋势以及未来规划等因素，确保项目规模与实际需求相匹配；建立科学的规模预测模型，结合历史数据和趋势分析，对项目规模进行多方案比选，评估不同规模方案的可行性和经济性；加强各阶段的沟通协调机制，确保可行性研究、初步设计、施工许可等环节的信息一致性和连贯性，避免因信息不对称导致的规模调整。同时，建议引入动态监测和评估机制，在项目推进过程中持续跟踪规模变化情况，及时发现并纠正偏差，确保项目规模控制的精准性和稳定性。

2. 优化管理流程，强化进度管控。针对紫坭路改造项目实施进度滞后的问题，建议优化项目管理流程，加强设计变更的管控，减少因设计调整导致的工期延误；强化施工进度计划的编制与执行，明确各阶段时间节点和责任人，确保施工按计划推进；建立有效的进度监控与预警机制，定期对比实际进度与计划进度，发现问题及时调整；加强资源投入，合理调配人力、物力和财力，保障施工顺利进行；优化施工工艺和方法，提高施工效率；加强各方沟通协调，确保设计、施工、监理等单位密切配合，共同推进项目进度。

（二）强化预算编制准确度，完善成本核算体系

1. 优化预算编制流程，提升预算测算的科学性和合理性。针对市住建局在预算编制方面的不足，建议强化项目前期调研和需求分析，精准预估项目成本；可引入专业预算编制团队或第三方机构，提高预算编制的专业性；建立预算动态调整机制，及时修正偏差；加强预算执行监督，定期评估预算执行情况，确保预算编制与实际支出相符。

2.完善成本核算体系，统一项目采购中不同子项的人员单日工时费计算标准。建议完善标准化的成本核算模板，明确各子项人工工时费的定价依据，确保项目内成本核算的一致性；加强采购方案的审核机制，严格把控成本核算的合理性，避免因标准不一致导致的成本偏差；提升项目管理人员的专业素养，定期开展成本管理培训，增强精细化管理能力；引入动态成本监控系统，实时跟踪成本变化，及时调整不合理费用，确保项目成本核算的精准性和合理性。

3.加强项目成本管控措施。针对紫坭路改造项目一期成本控制不足的问题，建议优化前期规划，精准核算成本，确保项目立项批复的经济指标合理可行；完善预算管理体系，严格控制招标控制价和中标下浮率，避免经济指标超出立项批复范围；加强施工过程中的成本监控，实时对比实际成本与预算成本，及时调整偏差；引入精细化管理手段，优化资源配置，减少不必要的成本支出；强化责任落实，明确成本控制的主体责任，确保各项措施执行到位。

（三）建立预算绩效管理制度，提升绩效目标编制质量

1.建立预算绩效管理制度，使预算绩效管理工作有据可依。建议市住建局可在江门市相关预算绩效管理制度的基础上，结合本部门特点，制订部门预算绩效管理制度，并落实到具体工作中。

2.理清部门整体绩效目标编报思路，科学合理构建部门整体支出关键绩效指标体系框架。基于“一个部门一套指标体系”的原则，按照“核心职能—任务目标—对应任务指标（宏观）—预算项目（重大项目、重点项目）—对应指标（微观）”的梳理思路，通过整理核心职能对应指标、预算项目的对应指标，提炼部

部门整体支出关键绩效指标。部门整体支出关键绩效指标包括两个层次的关键绩效指标，一是反映部门核心职能职责对应的工作任务类指标，侧重于宏观层面，指标来源于部门“三定”方案、国家或省的考核要求、市委市政府重大战略或行业发展规划，反映部门法定职责，此类指标具有较强的稳定性和导向性，在规划期内一般不做调整；二是反映重大项目和预算项目所对应的项目层面的绩效指标，侧重于微观层面，指标来源于各项目所体现的核心产出和效益指标，此类指标具有相对的灵活性，可根据党委政府年度重点工作变化、项目实施进展等进行必要的调整。建议在具体项目微观目标基础上，提炼一些反映部门履职成效的关键指标，量化反映部门整体绩效。

3. 强化绩效管理理念，压实绩效管理责任。建议市住建局建立完整的局机关绩效管理责任机制，明确各资金使用科室（单位）绩效管理责任，落实到具体项目负责人，逐步提升绩效管理水平。

中国共产党江门市委员会政策研究室

2024 年度部门整体支出

绩效评价报告

2025 年

根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）要求，为切实提高财政资金使用效益，广东政典新动能研究院有限公司（下称“政典研究院”）受江门市财政局（下称“市财政局”）委托，对中国共产党江门市委员会政策研究室（下称“市委政研室”）开展2024年度部门整体支出绩效评价工作，形成本报告。

一、评价部门概要

中国共产党江门市委员会政策研究室是主管全市政策研究、全面深化改革、财经工作、决策咨询服务、“百千万工程”工作的职能部门。主要职能：起草修改市党代会报告、市委全会报告等市委有关重要文件、文稿；起草修改市委主要领导在全市性会议的讲话稿；起草修改市委主要领导有关讲课辅导报告和市委主要领导临时交办的文稿起草任务；重点对工业、农业和农村工作、商贸、对外经贸、财政金融、科技、城市建设、教育、文化、党建等方面改革发展的政策问题进行调查研究，提出意见和建议，供市委决策参考；组织协同各县（区、市）和市直有关单位开展重点课题调研活动。

市委改革办是市委全面深化改革委员会常设办事机构，设在市委政研室。主要职责：组织开展全面深化改革重大问题的政策研究；统筹协调有关方面提出有关改革工作方案和措施；协调督促有关方面落实市委全面深

化改革委员会的决定事项、工作部署和要求等。

市委财经办是市委财经委员会常设办事机构，设在市委政研室。主要职责：负责处理市委财经委员会日常事务，包括筹备财经会议、问题调研、协调督促有关工作事项和工作部署落实等。

市决咨委办公室是江门市重大决策专家咨询论证委员会日常办公机构，设在市委政研室。主要职能：承担市决咨委日常工作；对江门市发展和改革具有全局性的重大问题进行决策研究，提出对策性意见和建议；对市委、市政府重大决策进行风险评估以及实施情况或成果进行综合评估，形成指导江门市发展的理论和经验。

市“百县千镇万村高质量发展工程”指挥部办公室设在市委改革办，实行实体化运作。主要职能：做好“百千万工程”统筹谋划、政策研究、上传下达、督促指导、考核评估等工作，通过采取年初定任务，每周一调度，每月一评比、一通报，季度现场会，年终总考核等方法，形成有组织、有方式、有频次、有氛围、有实效的机制。

市委政研室一套人马、四块牌子，同时承担市委政研室、市委改革办、市委财经办、市决咨委办四个部门工作，下设 10 个科室，包括办公室、党建研究科、改革协调科、市委财经办协调科、经济研究科、社会发展研究科、农业和生态研究科、侨务和台港澳研究科、综合督查科、发展推进科。

2024年市委政研室年初整体预算金额1,232.84万元，其中基本支出预算金额为941.08万元（人员经费856.86万元、公用经费84.22万元），项目支出预算金额为291.76万元。调整后整体预算金额1,160.82万元，其中基本支出预算金额为969.68万元（人员经费910.91万元、公用经费58.77万元），项目支出预算金额为191.14万元。实际支出金额1,160.82万元，其中基本支出969.68万元，项目支出191.14万元，预算执行率为100.00%。

二、绩效评价分析

（一）履职效能分析

该指标分值50分，评价得42.93分，得分率为85.86%。

2024年市委政研室在整体效能方面完成较好，部门整体产出指标完成率为93.33%，但有1项产出指标完成值与预期值偏差过大（完成率高于150%），部门整体效益指标完成率为100%。

2024年市委政研室在项目效能方面完成情况有一定提高空间。其中“百千万工程”指挥部办公室任务战略目标匹配率、采购购买服务任务完成率、采购购买服务验收通过率、编印研究成果指导性完成较好；“百千万工程”指挥部办公室任务完成率、“百千万工程”统筹督查有效性、刊物编发数量等方面仍存在问题。

主要存在问题：

一是部分绩效指标值设置过于保守，目标值低于实

际完成值。

二是“百千万工程”指挥部办公室任务完成率尚有不足，在工作任务分解、执行以及跟踪监督方面存在欠缺。

三是编印的刊物数量未达到预期目标。

（二）管理效率分析

该指标分值50分，评价得43.45分，得分率为86.90%。

2024年市委政研室在投入成本合理性和应用管理方面表现较好，各项目投入成本均符合部门“三定”方案，预决算和绩效信息公开及时。预算管理、目标管理、成本管控措施、财务管理方面存在问题。

主要存在问题：

一是预算编制的精细化程度不够、预见性和准确性有待提高。

二是效益指标未能明确体现部门履职效果，影响对部门效益完成情况的准确评估和有效监控。

三是财务管理在细节方面存在漏洞和不规范之处。

四是成本管控措施不严格，支出标准不统一，影响成本的控制效果。

三、绩效评价结论

通过对自评材料的分析和现场评价，综合履职效能、管理效率两方面对部门资金使用情况分析显示：2024年，市委政研室在履职效能和管理效率方面存在一定的不足。主要问题是部分绩效指标值设置过于保守；“百千万工程”

指挥部办公室在工作任务分解、执行以及跟踪监督方面存在欠缺；预算编制的精细化程度不够；成本管控措施不严格等。经综合分析评价，2024年市委政研室部门整体绩效评价得分为86.38分，绩效等级为“良”。

表 1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
评价总得分	100	86.38	86.38
履职效能	50	42.93	85.86
管理效率	50	43.45	86.90

四、主要绩效

（一）高效履行以文辅政职能

市委政研室2024年高质量完成各类综合文稿580多份、总计超370万字，比上年增加30多份、20多万字；获市领导批示125次，其中市委、市政府主要领导批示39次，分别比上年增加39次、19次。24篇文稿在《广东调研》等省级以上刊物刊登，比上年增加10篇，其中，《以电化学储能为突破口抢占新型储能产业新赛道》在《学习与研究》刊发，实现江门市首次在中央政策研究室主办刊物发表调研报告的历史性突破。

（二）推动改革见行见效

市委政研室2024年制定出台《市委全面深化改革委员会2024年改革工作安排》《江门市贯彻落实省2024年聚焦完善两项机制推进“百千万工程”集成式改革重点任务安排行动方案》《江门市落实深化农村改革重点任务清单》，部署实施十大领域96项年度改革任务、23项“百

千万工程”集成式改革任务、25项深化农村改革重点任务，统筹推进各领域改革，充分激发各方面动力活力。成功组织申报推进镇域经济高质量发展、信用建设助推社会治理现代化等省级改革试点，协调推进全域水经济、全域土地综合整治等50多项省级以上改革试点工作。

（三）助力“百千万工程”加力提速

市委政研室协调市四套班子成员到挂点联系镇村开展调研257人次，解决问题468个；成立6个督查组开展联合大督查110次，发现问题1037个，在限期整改中倒逼工作推进。全省率先在市县两级指挥部成立“百千万工程”合规指导组，加强资金、项目合规指导，打造“民心工程”“阳光工程”“廉洁工程”。编发《工作简报》24期，向省报送信息256条，2条入选中央改革办调研组专题参阅材料，9条被省级采用刊发推广；策划“我与百千万”专题图片展，7个县（市、区）巡回展出累计观展人数超15万；与南方报业集团共建南方+江门“百千万工程”频道，讲好江门故事。

五、存在问题

（一）产出指标设置较保守，效益指标欠缺契合度

一是部分产出指标值与实际完成情况存在差距。以“提出有效决策建议数”指标为例，其预期值仅设定为5个，实际实现值达到8个，完成率为160%。这一保守的预期设定一方面无法充分体现部门在政策研究与决策辅助工作

中的实际能力与潜力，使得部门在决策建议领域的工作成果被低估，另一方面也难以形成有效的激励机制，无法促使工作人员充分发挥主观能动性，追求更高质量的工作成果。

二是市委政研室当前设置的4项社会效益指标存在明显不足，难以全面、准确反映部门履职成效，有待优化完善。

市委政研室现有的4项社会效益指标分别为：“平均运行无故障（%），指标值 ≥ 96 ”；“安全事故发生数（起），0”；“政策执行跟踪反馈覆盖率（%），100%”；“有利于提高工作效率（是 / 否），是”。已有的4项社会效益指标未能全面、准确反映部门履职成效，导致部门在绩效评估过程中，难以对政策研究、决策辅助等核心职能的履行效果进行科学、系统的评价。由于缺少能明确考核部门履职效果的各类效益指标，无法精准衡量政策研究成果对社会发展的促进作用、决策建议的实际采纳及实施效果，使得绩效目标完成情况的评估缺乏客观性和准确性，无法为后续工作改进和资源合理配置提供有力的数据支撑。在日常监控方面，现有指标无法及时发现工作中存在的深层次问题，难以实现对绩效目标的动态跟踪和有效调整，进而影响了绩效管理工作的效能。

（二）预算编制不精细，同类资金分配模糊

市委政研室在各项目预算编制过程中，存在同类用

途资金分配边界不清晰，缺乏明确划分标准的情况，导致预算编制不够精准、规范。以办公用品购置为例，多个项目均涉及办公用品采购，但在预算编制时，未对不同项目中办公用品采购资金进行清晰界定，使得资金流向难以精准追踪与核算，较易造成预算编制的混乱，降低资金使用效率。

（三）成本管控有缺失，测算科学性待提高

一是成本管控措施不严格。劳务费金额无相关测算标准和测算方案，导致在确定劳务费用时，缺乏客观、量化的依据。根据已收集到的2024年支付结题尾款的3项课题委托协议书，合同额均为5万元，且均涉及劳务费，但劳务费仅列示总金额，且劳务费差异较大，例如《发挥企二代作用，推动民营经济高质量发展》中劳务费为3.5万元、《发展壮大镇域经济 推进区域协调发展》《建设现代化海洋牧场对策研究》劳务费为0.5万元。三个项目的性质同为对策研究、研究方式方法基本相同，劳务费支出额度差距较大，支出标准不统一，成本管理缺乏规范性，使得资金使用的合理性难以保证，较难有效衡量劳务支出所带来的实际效益，影响了成本管控的有效性。

二是项目成本测算方式待完善。市委政研室存在部分同类支出内容在多个项目中碎片化预测，如“文具、硒鼓粉盒耗材”在市委财经办工作经费、市决咨委工作经费、

专项业务支出中均有支出，且测算依据不充分，预算科学性有待提高。

（四）刊物编发不达标，成果应用衡量标准待补充

一是刊物编印数量未达预期。根据《关于印发〈市委政研室2024年工作要点〉的通知》要求，各刊物均设定了明确的编印目标，但实际执行情况与预期存在差距。其中，《决策参考》预期编印数量12期，实际编印8期；《财经专报》预期编印数量12期，实际仅编印1期；《决策信息》预期编印52期，实际编印29期；《江门改革督查情况》预期编印数量6期，市委政研室将《江门改革督查情况》并入《江门市“百千万工程”全覆盖大督查简报》，未单独刊发《江门改革督查情况》，实际编印《江门市“百千万工程”全覆盖大督查简报》13期。刊物作为市委政研室重要的成果展示窗口，数量上的不足直接导致政策研究成果、决策信息等无法及时、全面地传递给相关部门和决策层。

二是研究成果应用衡量标准不清晰。由于市委政研室尚未建立一套系统、明确的研究成果应用衡量标准体系，在判断研究成果应用效果和程度时，缺乏统一且可量化的指标，研究成果应用效果的评估缺乏科学性和客观性。

（五）任务完成率尚有不足，资金落实工作待完善

一是“百千万工程”指挥部办公室共承担多项核心工

作任务，涵盖宣传推广等多个重要领域。经统计，目前整体任务完成率尚有不足，如开设“奋战百千万镇街勇争先”专栏工作等未完成年初设定目标，影响了年度工作目标的全面实现。

二是江门市级财政已下达考核奖励资金377.5万元，但截至2025年5月，各镇村仍有95.63万元尚未支出，“百千万工程”指挥部办公室对江门市“百县千镇万村高质量发展工程”考核奖励资金的指导监督工作中，仍有未落实不到位的情况。

六、相关建议

（一）优化指标体系，提升评估科学性

一是动态调整产出指标，激发工作潜能。首先，建立数据驱动的动态调整机制，核心在于构建动态化的指标管理体系。通过建立专门的指标管理台账，对过往3-5年实际完成数据进行深度挖掘与分析。其次，在指标预期值设定过程中，要坚持科学性与挑战性相结合的原则，采用定量与定性相结合的方法，制定阶梯式指标体系。同时，建立定期评估与调整机制，对实际完成情况与预期偏差较大的指标，及时进行原因分析，在下年度对指标预期值进行动态调整，确保指标始终具有合理性与导向性。

二是完善效益指标，精准反映履职成效。建议在设置效益指标时，应紧密贴合市委政研室核心职能，强化

对政策研究成果转化与实际效益的考量。设立“政策研究成果转化率”指标、决策建议采纳后产生的“经济、社会、生态”等效益指标，联合财政、统计等部门，通过成本-效益分析、对比分析等方法，科学测算市委政研室产出成果在产业发展、税收增长、资源节约等方面产生的经济效益。针对难以直接量化的经济效益，可采用专家评估、案例对比等方式进行综合评定，为衡量市委政研室产出成果实现效益情况提供有力依据。

（二）规范预算管理，增强资金效能

一是设计统一规范的预算编制模板，明确设置项目基本信息、资金分配依据、支出品类清单、预算金额明细等必填栏目。资金分配依据需详细说明项目性质、人员数量、使用周期等因素的具体取值及计算过程；支出品类清单应列明所支出内容的名称、规格、数量等信息；预算金额明细则需根据分配标准与品类清单，逐项计算并汇总各类支出项目的预算金额。针对不同类型的支出项目，分别制定通用模板和个性化模板，确保模板能够精准适配各类项目需求，实现预算编制的标准化、规范化。

二是组织开展预算编制专题培训，向部门预算编制人员详细讲解资金分配标准的制定依据、模板填写规范及注意事项，提高编制人员的专业能力与执行意识。

三是在预算执行阶段，实时追踪资金流向，定期开

展预算执行情况检查，深入分析原因，及时调整改进预算编制与执行管理措施。

（三）严格成本管控，规范支出标准

一是全面梳理各项业务活动，按照业务性质、资金用途等维度，对成本进行系统分类，根据不同成本类别设置相应合理的测算标准。

二是建立项目历史成本数据库，将过往项目按课题研究等类别进行分类归档。针对劳务费支出，详细记录每个项目的课题名称、研究内容、劳务费总额、人员构成及劳务费用明细，分析不同项目在人员投入、工作周期与劳务费用之间的关联。通过对历史数据的系统性梳理，挖掘成本变化规律与潜在问题，为成本分析提供纵向对比依据。

三是充分收集市场价格、支出标准等资料。针对课题研究领域，关注同类课题的资金投入规模、劳务费占比、研究成果产出等情况，了解普遍的成本结构与资源配置模式。同时，利用公开招投标平台、行业论坛等渠道，收集同类型项目的采购案例与成本数据，拓宽数据来源渠道，确保行业数据的全面性与时效性，为成本分析提供横向对比参照。

（四）保障刊物编发，明晰成果应用

一是加强刊物统筹管理，确保编印目标达成。建议成立刊物专项工作组，明确各刊物责任编辑与时间节点，

制定刊物编印进度表，每月跟踪编印情况，对进度滞后的刊物及时分析原因并采取措施。例如增加编辑人员、优化稿件征集流程等，确保市委政研室刊物按计划编印，充分发挥成果展示作用。

二是构建成果应用标准体系，科学评估成果价值。

针对研究成果应用衡量标准不清晰问题，构建系统的成果应用评估体系。对于政策建议类成果，除领导批示外，增加政策落地率、实施效果满意度调查等指标；对于调研类成果，制定以数据对比、案例分析为基础的评估标准，衡量其对实际工作的指导作用。通过量化评估，准确把握研究成果实际价值，为后续研究工作提供参考。

（五）强化任务执行，提升统筹督查效能

一是分解任务目标，确保工作落实。建议“百千万工程”指挥部办公室对任务进行细化分解，明确季度、月度工作目标，并制定详细的工作计划表。同时，建立任务进度跟踪台账，每周检查任务完成情况，对未达进度的任务及时预警并督促整改，保障年度工作目标实现。

二是优化统筹督查机制，加强全程监管。建议优化工作时间安排，加强年初工作部署与推进。建立资金使用全程监管机制，要求实施部门定期报送考核奖励资金使用情况，对资金未支出或使用方向不明的情况进行重点核查，对重点内容应要求限期提交使用资料，确保资金使用规范、高效。

江门市供销合作联社 2024 年度 部门整体支出绩效评价报告

2025 年

根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《中共广东省委广东省人民政府关于全面实施预算绩效管理的若干意见》（粤发〔2019〕5号）、《江门市人民政府关于全面实施预算绩效管理的意见》（江府〔2020〕6号）、《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》等有关规定，综合评价江门市供销合作联社2024年度部门绩效，落实预算执行和绩效管理主体责任，提高财政资金使用效能，江门市财政局（以下简称“市财政局”）委托第三方机构组成评价小组，对“江门市供销合作联社2024年部门整体支出”进行绩效评价，形成本绩效评价报告。本次评价基准日为2024年12月31日。

一、部门基本情况

（一）部门主要职能与机构设置

江门市供销合作联社主要任务包括：宣传贯彻执行国家、省和市委、市政府有关农村经济工作和发展合作事业的方针、政策，研究制定供销社的发展规划，指导各市（区）供销合作联社的改革和发展。推进农村现代流通服务网络建设，对重要农业生产资料、农副产品、农村日用消费品等经营活动进行组织、协调和提供服务；加强对本系统烟花爆竹经营活动的管理。负责对废旧物资回收经营业务的管理、指导、协调；协助政府有关部门规范物资回收经营网点布局。指导各市（区）供销合作社的业务活动，引导农民发展商品生产，

参与和推动农业产业化经营，开拓城乡市场，促进城乡经济协调发展；组织开展对外经济、贸易、技术、人才交流，促进供销合作经济发展。维护全市供销合作社的合法权益。参与中华全国供销合作总社和省供销合作联社的各项活动。承办市委、市政府和省供销合作联社交办的其他事项。

江门市供销合作联社核定事业编制 27 名，其中主任 1 名、副主任 3 名，内设机构正副科级领导职数 9 名；普通雇员员额 5 名。2024 年末实有人数 28 人，其中主任 1 名、副主任 3 名，内设机构正副科级领导职数 9 名；普通雇员员额 4 名。

（二）部门整体支出目标及任务

2024 年江门市供销合作联社部门整体支出目标及任务是：

1. “服务供销”，具体任务为：广东第一田核心区投入 3000 万元建设粮食生产智慧农场；政策性农资储备基地建设数量 3 个；农业社会化服务面积 500 万亩次以上；建设区域直供配送子平台 2 个；建设“供销农场”生产示范基地 1 个；农产品直供配送额达 3.5 亿元以上；建设供销系统农产品“专场、专馆、专柜” 20 个；推动“江门优品”上架京东“中国特产江门馆”、进驻线下体验馆；受众人员满意度 $\geq 90\%$ 。

2. “强基供销”，具体任务为：加快“1+10”（1 个市区和 10 个乡镇）“社村”合作壮大新型农村集体经济试点建设，

争取至少 1 个市区成为省级试点；打造标准化供销农场 50 个；建成线上供销 D 站 80 个以上，精准服务农户 4 万户以上。

3. “实力供销”，具体任务为：推进恩平丝苗米和马铃薯产业园、鹤山天鹤农产品集采集配中心、粤港澳大湾区（江门开平）优质农产品供应及出口基地三期等项目建设运营；全市社有企业年营业收入增长 3%，达到 13.3 亿元以上。全省供销合作社系统综合业绩考核为优胜单位名次。

4. “活力供销”，具体任务为：“两金”占比降至 57%以下，社有企业平均资产负债率降至 67.5%以下。

（三）评价金额及支出情况

2024 年江门市供销合作联社部门年初预算 1,485.64 万元，年中追加金额 37.55 万元，全年预算数 1,523.19 万元，实际支出金额 1,523.19 万元，预算支付率 100%，其中，年初项目支出预算金额 268.27 万元，年中调增金额 21.31 万元，调整后预算 289.58 万元，实际支出 289.58 万元，预算资金使用率为 100%。

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价指标分析

1. 履职效能分析

部门履职效能指标分值 50 分，评价得分 45 分，得分率为 90.00%。江门市供销合作联社在粮食全程服务体系建完

成度、农资农技服务覆盖率、数字化服务覆盖范围、农产品直供配送额、“江门供销优品”建设任务完成率、全省供销合作社系统综合业绩考核等 8 个指标已经完成。

存在的主要问题：一是供销系统农产品销售增长率仅为 3.3%，增长率偏低（如 2023 年 1-10 月广东省供销系统农产品销售同比增长 11.10%），反映可能存在市场拓展力度不足、流通渠道不畅的问题。二是项目验收不及时。区域直供配送子平台（江门城区、鹤山）和“供销农场”生产示范基地（开平）虽建成但未验收，影响绩效认定和资金效能。三是数据覆盖不全。农村集体经济增长率仅仅有恩平市数据，未统计其他县区数据，无法反映全市整体情况。

2.管理效率分析

部门管理效率指标分值 50 分，评价得分 39 分，得分率为 78%。江门市供销合作联社的部门预算编制和分配符合部门职责，也符合市委、市政府方针政策和工作要求，预算资金能够根据年度工作重点进行合理分配；预决算公开具有合规性，绩效信息公开符合要求。

存在的主要问题：一是设置的绩效指标未能充分体现部门年度工作任务，未能充分体现上级部门和市政府考核要求。二是成本管控措施落实不到位，未对供销惠农专项资金工作经费、江门市公共型农业社会化服务改革项目、专项业务支出落实成本管控措施。

（二）绩效评价结论

经江门市供销合作联社自评、评价组书面资料审核和现场核查，评价组认为江门市供销合作联社在 2024 年履职过程中取得三方面效果：一是健全现代化农业社会化服务体系，推动绿色农业转型发展；二是建设供销一体化农产品供应链，推动特色优势农业产业发展；三是深化社有企业和基层社改革，增强社有经济发展潜力。但是，江门市供销合作联社在绩效目标设置、农产品直供配送网络建设项目资金安排、项目资金支出管理等方面仍存在一些问题和不足。

对照部门整体支出绩效评价指标体系及评分标准，评价组从履职效能和管理效率两个方面对江门市供销合作联社 2024 年部门整体支出进行评价。经综合评定，江门市供销合作联社 2024 年部门整体支出绩效评价得分为 86 分，评价等级为“良”，评价指标具体得分表 1-1。

表 1-1 评价得分总表

评价维度	分值	评价得分	得分率（%）
履职效能	50	45	90%
管理效率	50	41	82%
评价总得分	100	86	86%

三、主要绩效

（一）健全现代化农业社会化服务体系，推动绿色农业转型发展

一是创新农业生产社会化服务，组建专业化农技服务队5支，打造恩平“稻稻薯”、鹤山撂荒地轮作、台山水稻整村托管、新会柑下种粮等种植模式，2024年1-12月完成农业社会化服务面积563.21万亩次，规模位居全省第一。二是补齐粮食产后服务短板，在台山、鹤山投入近2亿元建设粮食产后服务中心，提供稻谷烘干、收储、加工、冷冻等服务，年处理能力可达上万吨。三是推广应用数智技术，建成台山都斛公共型育秧中心和无人作业智慧农场，打造“数字农田”17万亩，在广东第一田核心区投入3000万元建设粮食生产智慧农场，2024年已经建成1700平方米的集中育秧工厂并于2025年春耕投入使用，受到央视报道。四是优化绿色农资供给，建成4个政策性农资储备基地、424个绿色农资销售网点，推广高效低毒农药化肥和马铃薯水肥一体化技术，4个县入选全省供销社系统2024年农业面源污染防控示范体系试点县，台山入选全省供销社系统“绿色农资”升级行动试点。

（二）建设供销一体化农产品供应链，助力特色优势农业产业发展

一是全省率先搭建“订单农业+全程社会化服务”模式，提供农产品采购采收、冷藏分拣、调度运输、分拨销售等全链条服务。2024年累计完成丝苗米、马铃薯、新会柑、柠檬、禽蛋等1.1万吨初级农产品购销订单。二是全省率先并网运

营供销冷链物流网络，依托全市系统 6 个大型公共型冷库、5 个县域冷链物流储配中心和 15 个镇村冷链物流储配仓，培育孵化 9 个示范项目、有效联结农业生产经营主体 273 户，落实冷链补贴发放 800 多万元、助农增收 8.89 亿元。三是加快数字供销网络建设，已经建成“供销 D 站”云平台 84 个，精准服务农户 4 万户以上。四是完善供销农产品直供配送网络建设，2024 年建成江门城区、鹤山 2 个区域子平台并投入运营，2024 年农产品直供配送额 3.50 亿元。五是培育“江门供销优品”品牌，建成供销农产品“专场、专馆、专柜”12 个，已经建成“京东商城·中国特产江门馆”，进驻线下体验馆 15 家。以品牌效应帮扶新会陈皮、广海咸鱼、崖门富硒米等本地特优农产品提升附加值。

（三）深化社有企业和基层社改革，增强社有经济发展潜力

一是提升基层供销社综合实力。推动基层社拓展日用品销售、电子商务等业务，创建全省高质量发展示范基层社 3 个，11 个镇村供销社完成升级改造，5 个基层社纳入全省供销社系统农业社会化服务主体名录库。基层社新领办创办农业服务类农民专业合作社 22 家，破解农产品收购和农业劳务服务等开票难题。二是拓展社有企业经营业务。市直社有企业江门市供销集团牵头推进江门粤供优选、鹤山鹤供优选等供应链平台建设，承接平安财险农业防灾减灾服务项目

500 万元。新会、鹤山等地社有企业积极谋求与社会资本合作重建供销社再生资源前端回收站点和集散分拣中心，探索开展报废机动车拆解。

四、存在问题

（一）成本管控措施落实不到位，成本管控效果待提升

1.成本管理制度缺失。江门市供销合作联社在项目成本管控方面未建立系统化的成本管控制度，缺乏明确的成本管理目标、责任分工和流程规范，导致项目成本管控无据可依。

2.预算编制阶段成本分析不足。预算编制时未充分论证成本合理性，未参考历史数据、市场价格或行业标准。如，供销惠农专项资金工作经费、农业社会化服务改革项目等未进行成本投入多维度分析，成本投入合理性有待提升。

3.项目实施阶段成本监控缺位。未落实动态成本监控措施，直供配送网络建设资金实际使用率仅 36.41%，资金沉淀成本严重。

（二）项目管理不到位，部门履职效能待提升

1.建设项目验收滞后。区域直供配送子平台（城区、鹤山）和“供销农场”生产示范基地（开平）虽已建成投入运营，但未及时验收，影响资金效能。

2.农产品销售增长率偏低。2024 年供销系统农产品销售增长率仅为 3.3%，增长率偏低（如 2023 年 1-10 月广东省供销系统农产品销售同比增长 11.10%），反映可能存在市场拓

展力度不足、流通渠道不畅的问题。

3.数据覆盖不全导致难以客观反映评估“社村”试点成效。农村集体经济增长率仅有恩平市“社村”试点数据，无其他县区数据，无法全面反映全市“社村”合作试点成效。

（三）资金使用分配不规范，资金管理待强化

1.资金使用主体与建设主体不符。江门供销农产品直供配送网络建设专项资金项目涉及“2个直供配送子平台、1个供销农场”，其中鹤山子平台属于江门市鹤供优选配送有限责任公司，城区子平台属于江门市粤供优选供应链有限责任公司，供销农场由江门市供销集团侨惠农业发展有限公司负责实施，但江门供销农产品直供配送网络建设专项资金却是先拨付给江门市供销集团有限公司，再由江门市供销集团有限公司支出使用。江门市供销集团有限公司不是直供配送子平台和供销农场建设主体，拨付给江门市供销集团有限公司依据不够合理，其与经市人民政府同意的《江门市供销合作联社关于印发<江门供销农产品直供配送网络建设实施方案(2022-2025年)>的通知》（江供综〔2022〕20号）的相关规定不符，该方案中没有将江门市供销集团有限公司作为直供配送子平台和供销农场实施主体。

2.部分项目资金使用率不高。2024年江门供销农产品直供配送网络建设专项资金230万元已经拨付给江门市供销集团有限公司，从实际支出情况看，2024年江门市供销集团有

限公司仅支出 83.74 万元，实际使用率仅为 36.41%。其中，城区子平台工程款支出 68.63 万元，江门供销农产品品牌推广支出 11.88 万元。

（四）部门整体绩效指标设置不合理，未能充分体现部门履职尽责情况

1.绩效指标未能充分体现部门年度工作任务。根据《江门市供销合作联社 2023 年工作总结和 2024 年工作安排的报告》，2024 年部门年度工作任务包括在广东第一田核心区投入 3000 万元建设粮食生产智慧农场、农业社会化服务面积 500 万亩次以上、政策性农资储备基地建设数量 3 个等，但 2024 年部门整体预算绩效指标中并未包含这些绩效指标。

2.绩效指标未能充分体现上级部门和市政府考核要求。根据《2024 年全省深化供销合作社综合改革重点工作任务书》，2024 年江门市县域农资配送中心改造数量为 1 个，但 2024 年部门整体预算绩效指标中未包含该绩效指标。《江门市行政区品牌建设方案》要求，市供销社负责建设“江门供销优品”，根据《2024 年市政府常务会议任务分解表》规定，市供销社的工作任务是“整合资源优势，推动本土特色优质农产品上行”，但 2024 年部门整体预算绩效指标中未包含“江门供销优品”建设任务指标。

3.绩效指标不全面，且部分指标值偏低。一是未能够全面反映部门履职的社会经济效益，如缺少农产品直供配送额

指标。二是部分绩效指标的目标值设置偏低，如带动销售额目标值为 1000 万元，实际完成 2109.65 万元，完成率 210.97%，远超过目标值。

五、相关建议

（一）完善成本管控体系，强化过程约束

1.健全成本管理制度。建议制定《江门市供销合作联社项目成本管理办法》，一是明确成本管控流程，建立涵盖预算编制、执行监控、分析评价的全周期管理。二是明确责任分工。项目负责人对成本控制直接负责，财务部门统筹监督。三是完善考核机制。将成本节约率纳入部门及个人绩效考核指标。

2.强化预算阶段成本论证。一是引入第三方评审或专家团队。对重大项目，如直供配送平台、智慧农场等，开展成本合理性评估，参考行业标准与历史数据等维度开展成本合理性论证，优化资金分配方案。

3.实施全过程成本动态监控。一是建立成本台账。按项目设立支出明细表，实时比对预算与实际支出。二是设置预警机制。当支出进度偏离预算>10%时自动预警，限期整改。三是加强成本绩效联动。将成本与预算挂钩，对于上年度成本超支项目，次年预算进行压减。

（二）加强履职效能管理，提升项目实效与数据质量

1.建立项目验收督导机制。制定《建设项目验收管理办

法》，明确区域直供配送子平台、“供销农场”等项目的验收流程和时限，建成后在规定时限内完成验收，并纳入部门绩效考核。定期检查项目进度，对逾期未验收项目通报问责，确保资金投入及时转化为实效。

2.规范统计口径与数据收集。进一步完善农村集体经济数据体系，建议各县区供销社获取“社村”合作试点收入数据，并按季度报送，纳入市级数据库统一分析，确保指标全面覆盖。

3.制定农产品销售提升计划。针对供销系统农产品销售增长率偏低的问题，建议开展专项调研分析原因，制定《农产品销售振兴方案》，明确年度增长目标。强化产销对接，利用“京东江门馆”等平台拓展线上渠道，设立销售增长专项奖励资金，对超额完成目标的团队给予激励。

4.强化履职数据应用。将农产品销售额、项目验收率、就业数据等纳入部门年度考核重点，其结果与预算安排挂钩；加强数据核验，按规定公开绩效自评报告，接受社会监督。

（三）规范项目资金管理，提升使用效能

1.明确项目资金使用范围。严格按照项目实施范围和资金使用范围支付资金，针对已支出的“江门供销优品广告灯箱制作”等支出资金，建议完善审批手续，杜绝类似情况再次发生。

2.规范资金拨付流程。建立“资金拨付与建设主体匹配”

机制，建议将专项资金直接拨付至鹤山子平台、城区子平台及供销农场等实际建设单位。对已拨付至江门市供销集团有限公司的 230 万元资金，督促其按项目进度规范转拨，提升资金使用效率。

（四）强化部门绩效指标体系建设，突出目标导向作用

1.部门绩效指标应突出核心任务。绩效指标需符合部门职能和年度重点工作任务的要求。结合江门市供销合作联社的职能和年度工作重点，建议将粮食生产智慧农场建设、农业社会化服务面积、政策性农资储备基地建设等年度核心任务纳入部门整体预算绩效指标体系，明确量化目标、完成时限和责任主体。

2.结合上级考核要求，优化部门绩效指标设置。在部门整体绩效目标设置中，需对照广东省供销合作联、江门市政府的考核要求，设置关键指标，确保绩效指标与上级考核及政府任务要求保持一致。

3.建立部门绩效指标审核机制，确保绩效指标值的可及性与挑战性。成立由业务科室、财务部门及外部专家组成的绩效指标审核小组，在预算编制阶段对绩效指标进行联合评审，确保指标全面性、科学性和可考核性。

4.建立目标值动态调整机制。参考近三年实际完成值，如带动销售额 2024 年完成 2109.65 万元，结合行业发展水平，合理上调目标值，如 2025 年目标值设为 2000 万元，避免“低

目标高完成”的形式化问题。对超额完成率 $>150\%$ 的指标，组织专家论证目标值合理性，要求次年目标值增幅不低于行业平均增长率的 120% 。

江门市生态环境局 2024 年度部门 整体支出绩效评价报告

2025 年

根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）要求，为切实提高财政资金使用效益，广东政典新动能研究院有限公司（下称“政典研究院”）受江门市财政局（下称“市财政局”）委托，对江门市生态环境局（下称“市生态环境局”）开展2024年度部门整体支出绩效评价工作，形成本报告。

一、评价部门概要

江门市生态环境局是主管江门市生态环境保护工作的职能部门。内设机构13个，包括办公室、综合科、法规与标准科、财务与审计科、水生态环境科、海洋生态环境科、大气环境科、自然生态保护科（土壤生态环境科）、固体废物与核（辐射）安全管理科、环境影响评价与排放管理科（行政审批服务科）、督查科、执法监督科、人事科；下属事业单位3个，包括：江门市环境信息中心，江门市固体废物处理服务中心，江门市机动车排气污染监测中心。市生态环境局主要职责是：负责建立健全生态环境制度，负责生态环境问题的统筹协调和监督管理，负责监督管理市减排目标的落实，负责环境污染防治的监督管理，指导协调和监督生态保护修复工作，负责民用核与辐射安全的监督管理，负责生态环境准入的监督管理，负责生态环境监测工作，负责应对气候变化工作，组织开展全市生态环境保护督查，统一负责全市生态环境综合执法，组织指导和协调生态环境宣传教育工作，开展生态环境科技工作，开展生态环境合作交流，完成

市委、市政府和省生态环境厅交办的其他任务。

2024 年市生态环境部门年初预算数为 7,194.89 万元，全年下达预算 7,124.97 万元，决算支出 6,479.34 万元。预算执行率 90.94%（表 1）。

表 1 2024 年市生态环境部门整体支出概况（单位：万元）

类别	年初预算金额	下达预算金额	实际支出金额	预算执行率（%）
部门整体预算	7194.89	7124.97	6479.34	90.94
其中专项资金	3280.14	3237.97	2647.77	81.77
—大气污染防治		84.00	84.00	100.00
—大气污染防治（2022 年结转）		2.50	2.50	100.00
—大气污染防治与应对气候变化		981.59	495.80	50.51
—固体废物与化学品污染防治		329.87	315.32	95.59
—核与辐射安全及污染防治		31.00	30.80	99.35
—环境保护专项资金		884.16	881.85	99.74
—近岸海域污染防治		17.60	17.00	96.59
—生态环境监管与督察		72.50	62.50	86.21
—市直机关党组织活动专项资金		4.00	2.15	53.80
—水污染防治和省内外流域生态补偿		212.25	141.00	66.43
—潭江水资源保护专项资金		162.50	158.87	97.76
—土壤和地下水污染防治		100.00	99.98	99.98
—江门市 2024 年土壤污染重点监管单位周边土壤环境监测项目		356.00	356.00	100.00

二、绩效评价分析

（一）履职效能分析

该指标分值50分，评价得分44.4分，得分率为88.8%。

2024年市生态环境部门整体效能指标、部门项目效能指标完成率完成情况良好。但存在部分绩效指标值设置较保守、任务完成时效性不佳、大气治理成效不及预期、个别项目检查后整改落实以及整改成效跟踪不到位等问题。

（二）管理效率分析

该指标分值50分，评价得分40.65分，得分率为81.3%。

2024年市生态环境局在预算管理、成本管控方面表现较好，预决算和绩效信息公开及时，财务管理基本合规。但存在部门预算资金分配合理性不足、绩效目标管理不到位、成本经济性分析不足、绩效结果应用不充分等问题。

三、绩效评价结论

通过对自评材料的分析和现场评价，综合履职效能、管理效率两方面对部门资金使用分析，2024年市生态环境局在履职效能、管理效率方面总体表现良好。存在主要问题：部分绩效指标值设置较保守，远低于实际完成值；部分任务完成时效性不佳；大气治理成效不及预期；个别项目检查后整改落实以及整改成效跟踪不到位；部门预算资金分配合理性不足；绩效目标管理不到位；成本经济性分析不足；绩效结果应用不充分等。经综合分析评价，2024年市生态环境局部门整体绩效评价得分为85.05分，绩效等级为“良”。

表 2 评价概况表

评价因素	分值	评价得分	得分率（%）
评价总得分	100	85.05	85.05
履职效能	50	44.4	88.8
管理效率	50	40.65	81.3

四、主要绩效

（一）以绿美江门生态建设为引领，深入打好污染防治攻坚战

1.深入实施空气质量全面提升行动。完成171家企业低效VOCs治理设施升级淘汰、186家塑料制品行业企业整治提升、

170家加油站摩托车专用加油枪改造等年度重点减排任务。
2024年AQI达标率达到88%，同比改善2.2个百分点。

2.深入实施碧水攻坚行动。2024年县级及以上集中式饮用水水源地水质优良率100%，全市15个地表水国考、省考断面水质优良率100%，在全省城市省考断面水环境质量中位列第8，水质改善3.41%。

3.“无废城市”建设试点成效评估得分在全省第一批试点城市中位列第1，打造了“新能源电池无废产业链”“无废陈皮产业链”等“无废城市”建设的典型案例。

（二）严格执法和指导服务并举，赋能营商环境持续优化

1.持续保持从严监管主基调。围绕污水处理、生猪养殖、涉气重点源自动监控、机动车排放检验机构等领域开展专项整治，全市生态环境系统共出动执法人员38872人次，检查企业16864家次，其中责令整改企业1824家次，立案查处环境违法案件364宗。

2.注重指导与帮扶并重。持续推进包容审慎监管，实施“首违不罚”清单和“道歉从轻”制度，共作出不予处罚案件数95宗，涉及金额1539万元；实施道歉从轻处罚案件122宗，减免处罚金额944万元。对47家企业实施“正面清单”管理，减少现场检查、多头检查和重复检查。

3.着力提升行政审批效能。一方面，环评审批持续提速，时限压缩超过30%。全年实施可计豁免环评项目超140个、简化环评编制内容项目35个。优化重点项目专班服务，全流程

保障项目环评办理，96个重点建设项目高效完成环评手续。另一方面，加强重点招商引资项目选址研判，共对50批次142个招商项目进行细致评估，确保项目合规准入、少走弯路。组织完成《江门市“三线一单”生态环境分区管控方案》修订，提前评估招商引资重点项目139个，指导园区产业发展规划主动衔接生态环境分区管控要求。

五、存在问题

（一）大气污染防治存在短板，噪声、水体治理与群众期盼尚有差距

1.大气污染防治效果不及预期。2024年大气治理虽取得一定成效，但2024年广东省各地市AQI排名、AQI达标率等指标未达到年初《江门市2024年大气污染防治工作方案》预期成效：一是公开资料显示江门市2021—2023年排名分别为19、20、21名，2024年为21名（2024年1-11月），AQI排名在省内靠后，且总体呈降低趋势，与其他地市相比大气治理成效有不足（表3）。二是2024年江门市AQI达标率为88%，与《江门市2024年大气污染防治工作方案》提出的“达到89.8%以上”有一定差距。

表3 江门市PM2.5等空气质量指标情况表

项目	2020	2021	2022	2023	2024
PM2.5(微克/立方米)	21	23	20	22	23
AQI 达标率	88.00%	87.40%	81.90%	85.80%	88.00%
O3 评价浓度(微克/立方米)	-	163	194	172	170
AQI 排名	-	19	20	21	21

注：数据来源于2020-2024广东省城市环境空气质量及排名情况，2024年排名为2024年1-11月值

2.水污染防治控源截污措施仍存在不足。2024年度15个国考、省考断面均达到“十四五”考核目标，但汛期水质呈现一定幅度下降（表4）。主要波动下降月份集中在4-10月，主要影响指标为总磷、溶解氧；《省第二生态环境保护督察组向江门市反馈督察情况》显示，水环境存在的不足主要为污水收集处理能力不足、城镇生活污水收集处理系统提质增效不佳、部分生活污水处理设施运行不正常、生猪养殖业污染负荷较重、一些企业（园区）污水治理问题突出等，叠加雨季暴雨导致污水溢流等自然因素影响，水环境治理形势严峻。

表 4 2024 年度江门市国考、省考断面水质达标情况表

断面名称	所在水体	“十四五”考核目标	潭江分段治理2024年度目标	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
西炮台*	虎跳门水道	Ⅲ	-	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
下东*	西江干流水道	Ⅱ	-	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
布洲*	磨刀门水道	Ⅱ	-	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
苍山渡口*	潭江	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
牛湾*	潭江	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅳ	Ⅴ	Ⅴ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ
恩城水厂*	潭江	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ
义兴	潭江	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ
新美	潭	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ

断面名称	所在水体	“十四五”考核目标	潭江分段治理2024年度目标	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
	江														
镇海水库	-	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ
大沙河水库	-	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
虎跳门水道河口	虎跳门水道	Ⅱ	-	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
公义	台城河	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅳ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ
锦江水庫（恩平）	-	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅰ	Ⅰ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅰ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
上浅口	江门河	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅲ	Ⅱ
大隆洞水库	-	Ⅱ	-	Ⅰ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅳ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ	Ⅱ
主要超标指标	-	-	-	-	-	-	生化需氧量、溶解氧	总磷、溶解氧	总磷、溶解氧	总磷、溶解氧	溶解氧	溶解氧	溶解氧	-	-

注：数据根据2024年1-12月份江门市地表水国考、省考断面及入海河流监测断面水质状况整理

3.生态环境问题投诉主要集中在制造业领域，群众关注的生态问题包括废气排放、噪声污染和废水处理等方面。结合《2024年全国生态环境信访投诉举报管理平台台账》投诉次数情况（共695次），群众主要投诉举报的生态环境问题集中在其他制造业，金属制品业，建筑业，橡胶和塑料制品业，居民服务、修理和其他服务业，纺织业，畜牧业等行业；

主要关注的问题为大气污染类如工业废气、恶臭异味、烟粉尘等，水环境问题如工业废水、黑臭水体、生活废水、养殖废水等，噪声如工业噪声、建设施工噪声等。可见，大气、噪声、水环境整治效果与群众期盼仍有差距（图1，图2）。

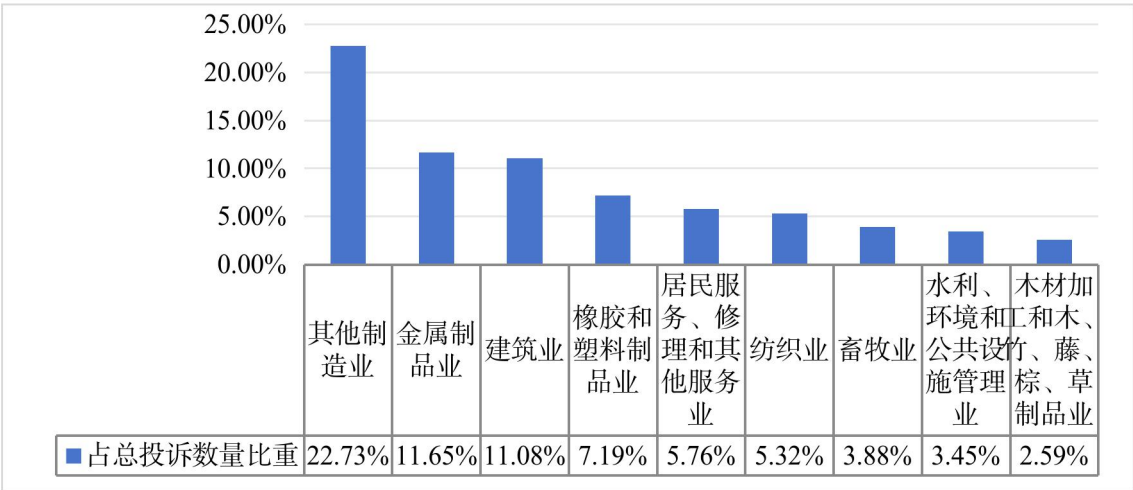


图1 生态环境投诉举报行业分布图

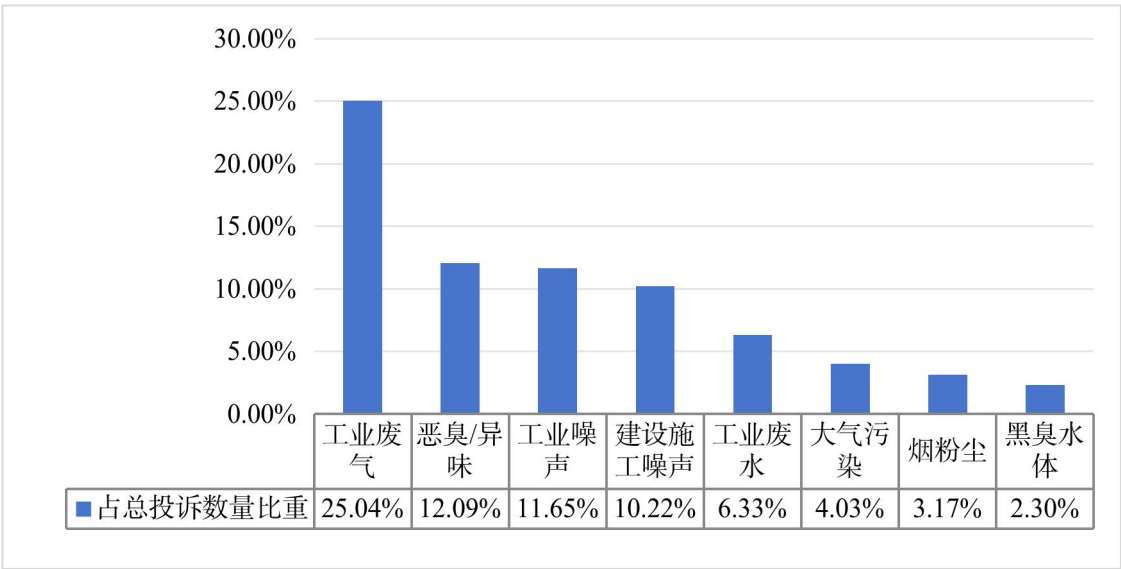


图2 生态环境投诉举报问题类型分布图

（二）整改落实和追踪工作不到位，问效机制不完备

涉挥发性有机物和氮氧化物企业管控支撑服务项目后续整改和跟踪问效不到位，企业自发整改动力不足：

一是《江门市2023年涉VOCs排放和炉窑企业分级核实报告》（2023年10月）显示暂无明显不符问题企业115家、搬迁关闭等企业24家，存在问题188家，第三方提出整改建议245家（含部分暂无明显不符问题企业），实际提交整改佐证材料企业180家，存在个别企业如致善实业有限公司、江门市蓬江区华全橡塑五金厂、百卓鞋业（恩平）有限公司、鹤山市恒裕鞋业有限公司等未见整改材料，氮氧化物排放重点监管企业帮扶整改中缺少恩平市新锦成陶瓷有限公司的整改材料。

二是报告情况与实际内容不一致，如：鹤山市华美金属制品有限公司，表格记录为无明显问题且无整改建议，但企业提供的整改材料显示检查中发现“企业废气监测报告无处理前后非甲烷总烃速率监测”。

三是整改材料提交格式不一、部分仅提交整改报告，无对应佐证材料：如江门市冠球实业有限公司、江门市海星游艇制造有限公司、江门市润盈彩色钢板有限公司等。

（三）项目成本经济性分析不足，成本管控有待深化

一是部分项目同类型事项申报费用标准不一致：如租车费（最低600元/辆·天，最高1500元/辆·天）、人工费、专家费等；二是部分项目估算过程中部分环节或事项并未注明单价或标准的来源，计算过程不明确，如：设备、平台维护，2023年涉挥发性有机物和氮氧化物企业管控支撑服务项目中空气质量与重点污染源实时监控数据综合分析等；三是部分项目并未实施横向对比，部分项目实施同类或近似项目比

较中，存在比对的项目实施内容如工作量、工作内容等差异较大，地区价格水平差异较大等可比性不高情况。四是参考标准较市场价偏高（详见附表2）。

（四）预算管理工作不到位，项目完成时效性不佳

1.部门预算编制不科学。一是部门预算编制按往年支出进行细微调整且材料无法体现专项资金内部预算编制测算过程、具体资金分配过程，无法具体反映当年重点工作变化。二是前期缺乏充分论证，导致预算编制不细、不准。如VOCs减排补助等资金由于未事先进行摸底调查，对政策情况预判不足造成项目申请企业数少，项目资金沉淀。

2.预算执行不到位，形成较多结转结余资金。项目资金到位后，未积极组织实施，任务完成时效性不足，如：台山核电站场外核应急专项演习项目等完成进度不及预期；《投入成本合理性和成本管控措施情况表》（附表2）显示，抽查的26个项目中，部分项目完成进度不及预期：2项验收不及时（序号4、9），1项支付不够及时（序号14）。

（五）绩效指标设置不合理，评价结果应用不充分

1.绩效目标指标管理不到位。一是绩效目标合理性不足：绩效目标对应的工作任务不够具体、工作任务与年度具体实施的项目未一一对应，如年度总体绩效目标中“深入打好污染防治攻坚战”等表述过于笼统，未细化本年度深入打好污染防治攻坚战主要实施的项目内容；整体绩效目标与本年度部门预算资金及对应项目或专项资金匹配情况不清晰，两类重点工作任务拟投入资金仅占项目资金约三分之一，匹配度不高。

二是绩效指标清晰、细化程度不高：效益指标与部门年度工作任务如VOCs、氮氧化物排放整治，水污染防治工作，“无废城市”建设等工作应取得效益匹配度不高；部分绩效指标值设置较保守，远低于实际完成值。如“出具清洁生产审核评估验收意见”指标预期值16家，实现值28家，完成率175%等；个别指标值不合理，如“PM2.5年均浓度”指标值为“ ≤ 35 ”，而2023年PM2.5年均浓度仅为22微克/立方米、省厅系统发布数据2024年江门市PM2.5年均浓度控制目标为“22.8微克/立方米以下”，部门设置的绩效指标值明显高于历史值和工作目标值。

2.绩效结果应用不充分。2024年度部门委托第三方对往年3个项目资金使用情况开展了绩效重点评价工作（成果分别为：《江门市2022年中央农村环境整治专项资金使用绩效第三方评价报告》《江门市2023年度省级打好污染防治攻坚战专项资金第三方绩效评价报告》《江门市2023年中央财政污染防治资金第三方绩效评价报告》），提出了诸如“提升专项资金绩效管理的工作能力”“完善专项资金使用和项目实施的过程监督”“加强项目立项的前期调研论证”等意见，但未见绩效结果应用情况材料。

3.部门预算管理内部控制制度过于简略。《江门市财政局印发〈关于全面实施预算绩效管理的工作方案〉的通知》（江财评〔2020〕3号）要求“各预算部门建立本部门绩效评价结果应用和整改机制，形成反馈、整改、提升的良性循环”，而《江门市生态环境局预算管理制度》中涉及绩效评价制度

较简略，即“各科室认真分析绩效评价结果，将评价结果作为下一年度预算编制的重要参考依据”，未形成健全的绩效评价结果应用和整改机制。

六、相关建议

（一）建立生态环境分区管控制度，加强减污降碳跨部门跨区域协同治理

1.贯彻落实《中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅关于加强生态环境分区管控的实施意见》精神，结合《江门市“三线一单”生态环境分区管控方案》指导要求，基于江门市各区县面临生态环境问题的不同地域表现形式和成因，逐步建立生态环境分区管控制度，通过将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单等生态环境“硬约束”落实到生态环境管控单元，实现精准施策、科学治污和依法管理，提高江门市生态环境精细化差异化管理水平。

2.加强减污降碳协同治理。大气、水环境等生态环境治理具有跨部门特性，要求积极进行跨部门协作，从而实现生态环境保护的整体性目标：例如，大气污染防治涉及能源结构问题，江门市煤等传统化石能源为主¹，清洁能源如太阳能、风能等在能源消费结构中占比过低，加剧大气污染问题；又如，2024年江门市三次产业结构比重为8.8：43.5：47.7，工业制造业在江门市经济结构中占据核心支柱地位，传统产业绿色发展水平不高，高耗能高排的特点以及企业环保设施低

¹ 以统计年鉴规上工业统计数据为例，2023年消耗原煤16053079吨，折成标准煤11466714.33吨，2023年规上工业合计消耗能源15916487吨标准煤，占比达到约72.04%

效失效也会催化大气污染问题。以上现状不仅需要市生态环境局整合监测数据、强化污染溯源能力，也需要协调市发改局、工信局、城管局等落实好部门职责和治理任务，打破过去部门各自为政的局面，实施科学统筹、横向交流、协同治理、定向帮扶、联合督导等举措，突破信息孤岛，推动信息资源在部门间流通共享，积极构建“一盘棋”环保格局。如，针对企业低效失效大气污染治理设施问题，可以利用市生态环境局低效失效大气污染治理设施排查项目成果，结合企业升级改造需求和市工信局技改项目，参照《工业和信息化部等三部门关于促进环保装备制造业高质量发展的若干意见》（工信部联节〔2025〕49号）文件精神，推动产业供应链绿色低碳转型。

3.推进跨区域生态环境保护工作。在本级监督基础上，突破行政区划边界，推动跨区域协作，规定跨区域生态环境保护事务由所跨行政区域内地方政府共同承担。跨区域生态环境问题治理具有显著外溢性，所涉区域内地方政府皆负有管理义务，通过跨部门、跨区域协作的方式共同履行生态环境保护职责，共同承担生态环境保护责任。在江门市各县区范围内，市生态环境局应积极对区县政府的跨区域协作工作进行指导、协调和监督；在跨地市生态环境问题上，贯彻落实《广东省空气质量持续改善行动方案》等文件精神，加强污染联防联控，促进江门、广州、中山、珠海等各地市形成合力，推动部门协同、区域协同、政策协同，系统推动珠三角地区生态环境质量持续改善。

（二）构建常态化整改监督机制，形成排查到问效的全链条管理

1.完善涉VOCs排放和炉窑企业全流程排查机制。一是逐步构建由企业自查、第三方机构飞行检查、生态环境部门专项督查组成的三级核查网络，重点监管区域配备FID便携式检测仪实现即时溯源；二是企业通过监管平台报送活性炭更换记录、治理设施运行日志等关键数据形成统一台账，比对异常数据开展现场核查。

2.动态化整治机制。依据排查整改问题分级整改设定时限，如立行立改类（活性炭填充不足等问题）24小时内完成整改并上传佐证影像；工程或设备改造类则按预定整改周期倒排时间，跟踪整治进度并做好回访和整治台账梳理工作。

3.闭环跟踪问效。采取将整改完成率与环保信用评分挂钩、公示典型案例处置情况、落实广东省大气污染物减排财政激励等措施，信用约束强化整改刚性，借助典型案例形成震慑与引导，结合财政激励推动企业自发整改，实现“监督-整改-提升”闭环管理。

（三）深入开展成本经济性分析，细化成本管控

科学开展项目成本管控工作。一是各项目同类或近似事项估算采取统一标准，如差旅费、人工费、材料费、机械费等，优先采用江门发布的指导价、参考价、信息价，个别需采取较高规格标准需详细说明并严格审核。二是细化测算方式，形成完整预算估算逻辑链条。归纳整理项目历史支出、对标近似或同类项目数据、参考标准或文件规定，形成详细

可靠的成本测算链条。三是学习借鉴其他地市有益做法，注重项目实施横向对比：接近似项目数据可获得性由周边地市→珠三角地市→广东省其他地市→全国其他地市开展梳理，提高内容的可比性。四是以市场价为指导，以指导价作为参考。如采用行业指导价，会比市场价偏高，要考虑市场竞争适当下浮，多方对比后取合理低值。五是针对特定项目采取合适的方式开展成本测算工作。如信息设备维护和信息平台运维等，当前江门市尚未制定地方相关费用标准，建议参考《广东省省级政务信息化服务预算编制标准(试行) 运维服务分册》结合周边地市信息化运维费用计价方式和本地价格水平，进行合理测算；又如“江门市 2024 年土壤污染重点监管单位周边监测项目”中监测井建设可参考江门市同类项目价格估算建设费用，提高预算准确性、科学性。

（四）全面推进零基预算改革，严防财政资金闲置沉淀

1.全面落实零基预算编制理念，增强预算的科学性。加强预算管理，打破往年预算基数依赖，重点审核项目预算的完整性、必要性、可行性和合理性，对预算编制各项目金额准确、科学的测算方式进行估算，要对项目进度计划，包括招标采购、合同签订、计划安排、项目验收、款项支付等的全过程进行严格审查。

2.严格执行预算，增强预算的约束力。部门要切实发挥部门预算执行的主体责任，严格按照年度预算安排和项目实施进度，科学编制用款计划，积极敦促项目按计划进度落实，及时组织项目验收工作。受不可抗力影响无法按计划实施时，

按程序申请预算调剂同时调整绩效目标，避免资金沉淀。

（五）提高绩效目标科学性，强化绩效评价结果应用

1.加强绩效管理培训工作，完善绩效目标指标设置。一是认真学习并应用《江门市市级财政预算绩效目标管理办法（试行）》（江财绩〔2020〕10号）中关于绩效目标指标设置的条款，注重绩效目标的完整、全面、可行、可衡量，细化本年度工作内容，将工作内容与计划实施的重点项目一一对应，部门指标设置涵盖主要的产出与效益指标，重视预算资金与绩效目标的匹配度、重点工作任务产出和效益指标的匹配度。二是部门在设置指标值之前，应充分调研，摸清工作现状，遵循合理可行的要求，设置贴合实际的指标值，避免指标值设置过高或过低。

2.完善并落实预算绩效管理内控制度。一是结合江门市预算绩效管理制度更新《江门市生态环境局预算管理制度》，健全并落实《江门市生态环境局市级财政资金绩效评价管理办法（试行）》（江环办〔2024〕23号）等绩效评价结果应用和整改机制。二是针对事前评估、事中监控、重点评价、自评等工作提出合理意见，建议部门提取问题清单、形成整改台账、开展整改工作并梳理佐证材料，做好整改和绩效评价结果应用工作。

江门市自然资源局市属国有林场
2018-2023 年整体支出
绩效评价报告

2025 年

根据《江门市本级财政支出绩效评价管理办法（修订）》（江财绩〔2024〕3号）要求，为切实提高财政资金使用效益，广东政典新动能研究院有限公司（下称“政典研究院”）受江门市财政局（下称“市财政局”）委托，对江门市自然资源局市属国有林场（下称“市属国有林场”）开展 2018-2023 年整体支出绩效评价工作，形成本报告。

一、评价单位概要

（一）单位基本情况

7 个市属国有林场分别是江门市古斗林场（新会区崖门镇）、江门市大沙林场（开平市大沙镇）、江门市狮山林场（开平市赤水镇）、江门市古兜山林场（台山市四九镇）、江门市四堡林场（鹤山市龙口镇）、江门市河排林场（恩平市大田镇）和江门市西坑林场（恩平市牛江镇）。市属国有林场经营总面积 75.33 万亩，其中非林地面积 3.16 万亩，占林场经营面积 4.19%，林地面积 72.17 万亩，占林场经营面积 95.81%。林业用地中，生态公益林面积 51.16 万亩（其中：省级生态公益林面积 47.51 万亩，市级生态公益林面积 3.65 万亩），占林业用地面积的 70.89%；商品林面积 21.01 万亩，占林业用地面积的 29.11%。

截至 2023 年 12 月 31 日，市属国有林场共有管理人员 33 名、专业技术人员 61 名、工勤人员 28 名、编外专职护林员 95 名、退休人员 628 名（表 1）。

表 1 市属国有林场人员数量统计（单位：人）

林场	管理岗位	专业技术岗位	工勤岗位	编外专职护林员	在岗人员总计 (含编外)	退休人员
----	------	--------	------	---------	-----------------	------

大沙林场	6	9	5	10	30	89
古兜山林场	4	6	7	14	31	62
古斗林场	5	8	2	9	24	43
河排林场	8	17	3	31	59	268
狮山林场	2	6	5	7	20	48
四堡林场	4	7	1	9	21	76
西坑林场	4	8	5	15	32	42
合计	33	61	28	95	217	628

（二）单位主要职责

市属国有林场主要职责：贯彻执行国家、省、市有关林业工作方面的方针政策，培育、保护和合理利用森林资源；承担建设国家木材战略储备基地任务；负责单位内森林防火、林业有害生物防治、林木良种生产、林业科技实验示范工作；负责单位内林业公路和护林站等基础设施建设；负责组织实施本单位内森林公园总体规划；在确保公益目标的前提下，适度开展生产经营活动。

（三）资金支出情况

2019-2023 年市属国有林场年初整体预算金额 53,830.71 万元，调整后整体预算金额 47,075.13 万元，实际支出金额 42,448.35 万元，预算执行率为 90.17%（表 2）¹。

表 2 2018-2023 年市属国有林场整体预算金额统计

林场	金额（万元）	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	合计 (2019-2023)
大沙 林场	预算批复金额	-	1465.6	2001.34	1937.54	1527.79	1759.65	8691.92
	调整后金额	-	1465.6	2001.34	1937.54	1527.79	1759.65	8691.92
	预算支出金额	1882.2	1404.89	1555.36	1254.29	1425.31	917.05	6556.9
古兜 山林	预算批复金额	-	1360.35	1162.82	981.76	801.64	957.87	5264.44
	调整后金额	-	1360.35	1162.82	981.76	908.88	957.87	5371.68

¹ 2018 年预算资金数据不全，未纳入整体金额统计和预算执行率计算。

林场	金额（万元）	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	合计 (2019-2023)
场	预算支出金额	1059.35	1009.82	1008.35	1061.12	1151.76	983.1	5214.15
古斗 林场	预算批复金额	-	1205.34	814.66	778.61	742.03	746.88	4287.52
	调整后金额	-	1205.34	814.66	778.61	742.03	746.88	4287.52
	预算支出金额	660.16	756.19	678.79	766.97	779.89	646.83	3628.67
河排 林场	预算批复金额	-	4403.73	3733.23	2711.4	3325.62	2288.88	16462.86
	调整后金额	2694.25	2745.83	2706.97	2765.29	2046.05	1572.99	11837.13
	预算支出金额	2694.25	2745.83	2706.97	2765.29	2046.05	1572.99	11837.13
狮山 林场	预算批复金额	-	1058.46	799.43	1248.09	1055.89	812.07	4973.94
	调整后金额	1254.14	1045.98	1113.20	1059.29	643.12	493.46	4355.05
	预算支出金额	1254.14	1045.98	1113.20	1059.29	643.12	493.46	4355.05
四堡 林场	预算批复金额	-	2113.91	1590.42	880.56	972.88	826.82	6384.59
	调整后金额	-	2113.91	1590.42	946.67	972.88	826.82	6450.7
	预算支出金额	522.55	715.71	1550.61	914.49	799.47	795.08	4775.36
西坑 林场	预算批复金额	-	3045.11	1021.07	1095.10	1338.17	1265.99	7765.44
	调整后金额	1445.50	1616.75	1051.78	1124.22	1293.29	995.05	6081.09
	预算支出金额	1445.50	1616.75	1051.78	1124.22	1293.29	995.05	6081.09
合计	预算批复金额	-	14652.5	11122.97	9633.06	9764.02	8658.16	53830.71
	调整后金额	-	11553.8	10441.19	9593.38	8134.04	7352.72	47075.13
	预算支出金额	-	9295.17	9665.06	8945.67	8138.89	6403.56	42448.35
调整后预算执行率（%）		-	80.45	92.57	93.25	100.06	87.09	90.17

二、绩效评价分析

（一）管理质量与效率分析

该指标分值40分，评价得分35.16分，得分率为87.90%。

评价年度市属国有林场项目立项依据充分、立项程序规范，合同管理制度健全、执行有效，信息管理合规。

主要存在问题：

一是预算管理制度待完善。各林场采购管理办法对服务验收的要求较为简单，对受托方约束力不够。

二是财务管理不规范。存在记账错误、现金支付超限额、陪餐人数超标、专项资金科目设置不规范、发票不规范问题。

三是合同备案时效性待提高。部分合同未及时备案。

四是绩效指标不明确。部分项目绩效目标未细化分解为具体的绩效指标，绩效指标值量化不足，绩效指标与项目目标任务数未完全对应。

（二）履职产出与效能分析

该指标分值60分，评价得分47.44分，得分率为79.07%。

市属国有林场已实现盈利的林下经济项目占比较高，办公成本控制、“三公”经费控制较合理。

主要存在问题：

一是人力成本控制情况一般。各林场缺少人力成本控制标准，亩均人力成本差距悬殊。

二是科研成果未能有效转化。市属国有林场共有“江门林下经济（咖啡）试验示范林建设”和“厚鳞柯种植试验”两项林下经济科研项目，目前尚未产生产业化上市新品种。

三是生态目标完成率低。截至2020年底，《江门市人民政府关于印发〈市直属国有林场改革实施方案〉的通知》（江府〔2018〕8号）（下称“《实施方案》”）提出的森林蓄积量、森林覆盖率、生态公益林面积占林业用地面积比例、生态功能等级一、二类林面积比例4项目标均未完全实现（表3）。

表3 《实施方案》目标完成情况统计（截至2020年底）

序号	林场	森林蓄积量(万立方米)		森林覆盖率(%)		生态公益林面积占林业用地面积的比例(%)		生态功能等级一、二类林面积比例(%)	
		完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)
1	大沙林场	20.24	57.82	76.78	85.31	50.00	100.00	75.62	88.96
2	古兜山林场	61.59	93.32	87.17	94.75	98.76	99.76	83.81	98.60
3	古斗林场	21.17	81.42	75.50	83.89	73.37	97.83	79.75	91.67
4	河排林场	119.46	114.87	78.50	87.22	74.82	99.76	89.50	105.29

序号	林场	森林蓄积量(万立方米)		森林覆盖率(%)		生态公益林面积占林业用地面积的比例(%)		生态功能等级一、二类林面积比例(%)	
		完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)	完成情况	完成率(%)
5	狮山林场	11.40	57.00	72.90	79.24	50.90	101.80	57.80	68.00
6	四堡林场	12.40	62.00	77.82	86.47	25.50	51.00	77.69	91.40
7	西坑林场	28.58	75.21	80.70	86.77	85.48	99.40	81.71	96.13

四是收入不稳定。2020-2023年，受林业产业周期影响，7个市属国有林场均存在经营性收入负增长年份（表4）。

表4 市属国有林场经营性收入统计（单位：万元）

林场	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	年均增速(%)
大沙	744.56	369.47	320.26	519.88	664.73	270.63	-18.32
古斗	323.26	261.94	340.06	144.1	383.46	89.59	-22.64
古兜山	27.09	137.36	196.81	163.76	55.61	66.82	19.79
河排	196.41	777.61	189.59	309.9	314.3	626.28	26.10
狮山	172.98	208.47	366.51	480.21	169.24	156.41	-1.99
四堡	48.12	162.59	204.79	371.07	226.91	301.47	44.34
西坑	161.06	28.51	29.01	312.05	628.46	386.27	19.12
合计	1673.48	1945.95	1647.03	2300.97	2442.71	1897.47	25.44

三、绩效评价结论

通过对评价材料的分析和现场评价，综合管理质量与效率、履职产出与效能两方面对市属国有林场资金使用情况分析显示：2018-2023年，市属国有林场在管理质量与效率方面表现良好，但在履职产出与效能方面存在一定的不足。主要问题是预算管理和绩效管理制度待完善，财务管理不规范，合同备案执行不到位，绩效目标和绩效指标设置不合理，人员经费实际支出金额超出预算安排金额，科研成果转化率不高，《实施方案》目标未能完全实现，收入不稳定等。经综合分析评价，2018-2023年市属国有林场整体绩效评价得分为82.60分，绩效等级为“良”。

表 5 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率 (%)
评价总得分	100	82.60	82.60
管理质量与效率	40	35.16	87.90
履职产出与效能	60	47.44	79.07

四、主要绩效

（一）强化森林资源管理，维护自然生态安全

江门市7个市属国有林场全部制订了《森林资源档案管理制度》，实行“营林为本、生态优先、合理利用、持续发展”的办场方针，培育、保护和合理利用森林资源，承担建设国家木材战略储备基地任务；保持了国有林场林地范围和用途的长期稳定，建立了制度化的监测考核体制，将国有林场森林资源保护管理情况纳入森林资源保护和发展目标责任制考核体系。2023年，江门市林区内公益林和商品林的建设管理和保护工作完成率达100%；森林火灾受害率小于0.9‰；林区内林业有害生物发生程度持续减轻，管护区域生态系统持续稳定；森林生态系统生态效益发挥和森林生态系统功能改善可持续影响明显，群众满意度大于90%。

（二）适应林场改革要求，转变生产经营方式

市直属国有林场实行改革后，市自然资源局根据改革方案指导和敦促各市直属国有林场实现经营方式转变，在培育和保护森林资源、维护生态安全和木材安全的前提下，创新发展机制，从事的经营性活动实行市场化运作；改变过去以采伐林木为主的单一经营方式，积极发展林业特色产业和森林旅游等经营活动，推动市属国有林场管理体制改革的机制

创新。

五、成本绩效分析

（一）整体投入产出比偏低，林场经营入不敷出

梳理市属国有林场资金收支情况显示：2018-2023年，市属国有林场总收入和总支出均呈波动性下降趋势，在评价涉及的年份中，仅2018年和2023年投入产出比大于1，其余年份均处于入不敷出状态，其中：2019年投入产出比最低，仅为0.82；六年总投入产出比为0.96（表6）。

表6 2018-2023年市属国有林场投入产出统计（单位：万元）

序号	项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	合计	年均增速(%)
一	总收入	10178.71	7577.26	9192.42	8023.37	7836.16	6865.59	49673.5	-7.57
(一)	经营性收入	1673.48	1945.95	1647.03	2300.97	2442.71	1897.47	11907.61	2.54
1	林木苗木采伐	1090.63	1264.51	1074.26	1743.38	1876.42	1432.44	8481.64	5.60
	其中：纳入财政收支两条线	0	430.8	526.42	811.25	711.88	281.4	2761.75	-10.10
2	林地、物业出租收入	548.97	622.89	503.82	509.64	528.87	421.11	3135.3	-5.16
	其中：纳入财政收支两条线	0	142.72	158.71	188.42	121.7	421.11	617.71	31.06
3	古兜山林场公园门票收入	0	33.94	30.1	30.4	16.56	25.33	136.33	-7.05
4	林场利息收入	18.33	23.61	36.85	16.05	19.86	16.59	131.29	-1.98
5	水电发电电费	15.55	1	2	1.5	1	2	23.05	-33.65
(二)	财政拨款收入	7660.085	5548.338	7404.81	5693.18	5355.15	4584.66	36246.22	-9.76
1	中央财政	730.34	616.6	547.39	259.3	297.83	291.9	2743.36	-16.76
2	省级财政	2137.29	2329.448	2116.24	2475.27	2540.95	2377.81	13977.01	2.16
3	市级财政	4792.455	2602.29	4741.18	2958.61	2516.37	1914.95	19525.86	-16.76
(三)	其他收入	845.14	82.97	140.58	29.22	38.3	383.46	1519.67	-14.62
二	总支出	9518.15	9294.81	9665.16	8945.31	8138.57	6403.2	51965.2	-7.62
	不含离退休人员支出	6681.66	6322.32	6552.53	5902.07	5645.45	4312.28	35416.31	-8.39
(一)	人员经费	5269.61	5990.97	6272.21	6387.42	5611.88	4903.17	34435.26	-1.43
	不含离退休人员的人员经费	2433.12	3018.48	3159.58	3344.18	3118.76	2812.25	17886.37	2.94
1	在职人员	1927.82	2383.31	2568.57	2815.87	2534.11	2208.57	14438.25	2.76
	其中：工资福利支出	1673.37	1866.9	2159.31	2366.02	2094.42	1828.56	11988.58	1.79
	社会保障缴费	254.45	516.41	409.26	449.85	439.69	380.01	2449.67	8.35
2	离退休人员	2836.49	2972.49	3112.63	3043.24	2493.12	2090.92	16548.89	-5.92

序号	项目	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	合计	年均增速 (%)
3	编外人员	505.3	635.17	591.01	528.31	584.65	603.68	3448.12	3.62
	其中：编外护林员	460.36	542.93	515.24	473.18	512.71	543.16	3047.58	3.36
	其他合同工	44.94	92.24	75.77	55.13	71.94	60.52	400.54	6.13
(二)	日常公用经费	435.31	454.99	606.94	424.29	403.87	425.88	2751.28	-0.44
(三)	项目支出经费	3729.36	2805.88	2737.01	2090	2105.48	1036.49	14504.22	-22.59
(四)	其他支出	83.87	42.97	49	43.6	17.34	37.66	274.44	-14.80
总投入产出比（总收入/总支出）		1.07	0.82	0.95	0.90	0.96	1.07	0.96	0.05
经营性投入产出比（经营性收入/总支出）		0.18	0.21	0.17	0.26	0.30	0.30	0.23	11.00
经营性投入（不含离退休人员）产出比（经营性收入/不含离退休人员支出）		0.25	0.31	0.25	0.39	0.43	0.44	0.34	11.93
经营效率（经营性收入/不含离退休人员的人员经费）		0.69	0.64	0.52	0.69	0.78	0.67	0.67	-0.38

注：其他收入为四堡林场占地青苗补偿；西坑林场高速公路项目征占林地补偿款；大沙、狮山林木采伐调查设计费；狮山、河排林木保险理赔款；西坑林场采松脂收入、税务退费、职工生育津贴、道路养护资金和护林防火管理费等；河排林场恩平市水利局退回水利达标建设资金、江门市公共资源交易中心划入七区二林班弃标保证金；大沙林场农田补助收入、集资房分摊的共有建筑面积价款、没收割松脂项目招投标保证金、年鉴稿费、卖废品等零星收入；古斗林场护林防火赞助、管道维护资金、林区道路养护资金等自筹资金收入；狮山林场扑火经费、石场承包款、公路管养经费、森林保险协保费、用电增容、税收减免等零星收入；四堡林场防火道路维修自筹收入、水电站经营管理费、其他补偿金等。

（二）资金拉动作用不强，经济效益有待提高

2018-2023年，市属国有林场经营性收入整体呈“M”型发展趋势，林场资金支出（不含离退休人员支出）对经济的拉动倍数在0.25-0.44倍之间（图1），6年总拉动倍数为0.34倍，资金投入对经济的拉动作用较低。

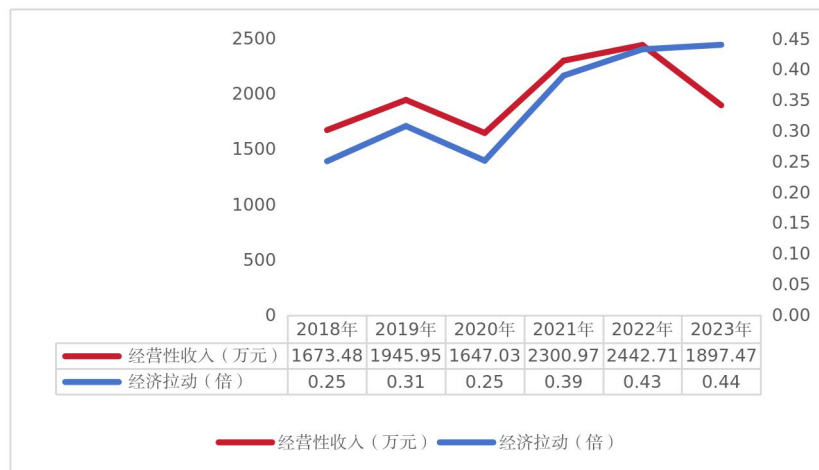


图1 市属国有林场2018-2023年经济效益

人均产出方面，截至2023年末，市属国有林场在岗员工（含编外）共217人，2023年平均经营性产出为8.74万元/人²（表7），低于2023年中国全员劳动生产率（16.16万元/人）³，人力成本投入产生的经济效益偏低。

表 7 2023 年市属国有林场人均经营性收入统计

林场	在职人员数量（人）	经营性收入（万元）	人均经营性收入（万元/人）
大沙林场	30	270.63	9.02
古兜山林场	31	66.82	2.16
古斗林场	24	89.59	3.73
河排林场	59	626.28	10.61
狮山林场	20	156.41	7.82
四堡林场	21	301.47	14.36
西坑林场	32	386.27	12.07
合计	217	1897.47	8.74

（三）生态养护资金效果不佳，生态效益低于预期

2018-2023年市属国有林场项目累计支出14,504.22万元，其中生态养护项目支出7,687.90万元，占项目支出总额比重

² 市属国有林场 2023 年平均经营性产出=2023 年经营性产出 1897.47 万元/2023 年在岗员工（含编外）217 人。全员劳动生产率=GDP/年平均从业人员数。受数据限制，农林牧渔业和林草系统无法计算全员劳动生产率，采用全国全员劳动生产率作为比照标准。

³ 数据来源：《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》。

为53%（表8）。

表 8 2018-2023 年市属国有林场项目资金支出统计

项目		2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	合计
规模 (万元)	生态养护	2375.42	1394.65	1549.48	1251.19	643.55	473.61	7687.9
	林业产业	624.01	455.39	615.57	269.82	927.89	372.14	3264.82
	基础设施	363.96	267.44	505.72	468.29	481.63	176.3	2263.34
	其他	365.97	688.4	66.24	100.7	52.41	14.44	1288.16
	合计	3729.36	2805.88	2737.01	2090	2105.48	1036.49	14504.22
结构 (%)	生态养护	63.70	49.70	56.61	59.87	30.57	45.69	53.00
	林业产业	16.73	16.23	22.49	12.91	44.07	35.90	22.51
	基础设施	9.76	9.53	18.48	22.41	22.88	17.01	15.60
	其他	9.81	24.53	2.42	4.82	2.49	1.39	8.88

各林场在生态养护项目资金支持下，各项生态目标有所提高，但截至2023年底，《实施方案》提出的4项生态目标仍未完成（表9）。专项资金投入未能实现预期生态效益。

表 9 市属国有林场《实施方案》生态目标整体完成情况

指标名称	指标值 (2020 年)	实际完成值 (2023 年)	距离实现目标差距
森林蓄积量 (万立方米)	≥309	294.26	14.74
森林覆盖率 (%)	≥91.40	83	8.40
生态公益林面积占林业用地面积的比例 (%)	≥85.02	84.85	0.17
生态功能等级一、二类林面积比例 (%)	≥85.21	80.77	4.44

注：整体完成情况依据总面积计算。例如，生态公益林面积占林业用地面积=7个林场生态公益林面积之和/7个林场林业用地面积之和。

（四）人力成本占比较高，亩均成本差异较大

一是人员支出占比较高。根据2018-2023年市属国有林场财务数据，人员支出总额较为稳定，呈现先增后减趋势。人员支出占总支出比重则呈波动上升趋势，由2021年的55.36%升至2023年的76.57%，六年累计占比达到66.27%（表10）。原因在于受项目经费支出减少影响，总支出自2020年开始逐

年降低，人员支出占比相应上升。

表 10 2018-2023 年市属国有林场人员支出统计（单位：万元）

年份	人员支出	总支出	人员支出占比 (%)	经营性收入	经营性收入与人员 支出差额
2018 年	5269.61	9518.15	55.36	1673.48	-3596.13
2019 年	5990.97	9294.81	64.46	1945.95	-4045.02
2020 年	6272.21	9665.16	64.90	1647.03	-4625.18
2021 年	6387.42	8945.31	71.41	2300.97	-4086.45
2022 年	5611.88	8138.57	68.95	2442.71	-3169.17
2023 年	4903.17	6403.2	76.57	1897.47	-3005.7
合计	34435.26	51965.2	66.27	11907.61	-22527.65

二是亩均管护成本差异较大。各林场护林员人均管护面积和人均年收入差异较大。7个市属国有林场自然环境相似，由于经济状况、林区位置和交通条件等差异，每万亩林地护林员数量最低0.89人/万亩，最高1.97人/万亩（原则上每万亩林地至少配备2名护林员）。各林场编外护林员年收入最低42809元，最高86083元，相差43274元。平均每万亩林地人力成本最低44092.91元/万亩，最高125199.54元/万亩（表11），相差81106.63元/万亩。人力成本管理有待进一步完善。

表 11 市属国有林场每万亩林地护林员数量统计（截止日期：2023 年末）

林场	护林员数量 (人)	经营总面积 (万亩)	每万亩林地护 林员数量 (人/万亩)	护林员平均年 收入（元/人）	平均每万亩林 地人力成本(元 /万亩)
大沙林场	13	8.22	1.58	63087.28	99773.07
古兜山林场	14	15.76	0.89	49636.02	44092.91
古斗林场	10	6.51	1.54	60166.26	92421.29
河排林场	38	26.79	1.42	56065.24	79525.16
狮山林场	9	4.57	1.97	57793.23	113815.99
四堡林场	9	4.76	1.89	45293.99	85639.90
西坑林场	17	8.72	1.95	64220	125199.54
合计	110	75.33	1.46	56970.05	83190.04

六、存在问题

（一）生态建设缺少统筹，改革目标完成率低

《实施方案》设定的森林蓄积量、森林覆盖率、生态公益林面积占林业用地面积的比例和生态功能等级一、二类林面积比例等指标，7个市属国有林场均未全部完成，其影响因素主要包括政策因素、林地采伐、台风灾害等（表12）。

表 12 《实施方案》目标未完成原因统计

序号	指标	未完成原因
1	森林蓄积量	生态公益林改造工程所种植的阔叶树种生长周期长。（大沙、古兜山、狮山、四堡、西坑）
		木材储备林培育等项目建设时间短，无法体现蓄积量。（大沙）
		台风风灾造成树木受损严重。（大沙、古斗）
		对达到轮伐期的树木、承包出租林地等进行采伐。（大沙、古斗、四堡）
		森林资源信息管理系统调整林木蓄积增长量计算模型，新系统初始数据偏低。（古斗、四堡、西坑）
2	森林覆盖率	近两年部分未成林造林地及采伐迹地未达到成林标准。（大沙）
		森林资源信息管理系统调整森林覆盖率统计口径。（大沙、古兜山、西坑）
		台风风灾造成树木受损严重。（古斗）
		生态公益林改造工程所种植的阔叶树种生长周期长。（古斗、狮山、四堡）
		尚有未成林林地。（河排）
3	生态公益林面积占林业用地面积比例	对达到轮伐期的树木、承包出租林地等进行采伐。（狮山）
		部分商品林还在出租期间，暂无法调整为公益林。（大沙）
		建设高速公路需要，被永久征收林地面积约 233 亩（含生态公益林面积 147 亩）。（西坑）
4	生态功能等级一、二类林面积比例	根据《广东省省级以上生态公益林完善落界工作操作细则》工作要求，对省级生态公益林界线进行了优化。（西坑）
		生态公益林改造工程所种植的阔叶树种生长周期长。（大沙、古斗、狮山、四堡）
		台风风灾造成树木受损严重。（古斗）
		实施二类调查工作时对森林生态功能等级进行调整，导致生态功能等级一、二类林面积降低。（四堡、西坑）
		对达到轮伐期的树木、承包出租林地等进行采伐。（西坑）

林业生态建设缺少统筹是导致改革目标未完成的主要原因之一。对完成《实施方案》目标影响最大的是政策因素（生态公益林改造工程所种植的阔叶树种生长周期长，在

2020年尚未成林，影响其他目标实现）（表12），共涉及3项改革目标、6个林场。为确保完成《实施方案》设定的2020年市属国有林场生态公益林面积占林业用地面积的比例等生态建设目标任务，江门市林业主管部门制定了《江门市直属国有林场扩大生态公益林面积实施方案》（江林业园林〔2018〕61号）等林业生态政策，对市属国有林场林业生态建设给予补偿，但未对林场生态项目实施进行统筹规划，各林场在生态公益林树种选择、林地采伐等方面各自为政，未能充分考虑生态公益林面积和森林蓄积量等林业生态目标间此消彼长的关系。树种生长周期长，蓄积量无法短期内实现增长，直接影响了目标任务的完成。

（二）林下经济规划较晚，多数林场处于谋划阶段

2012年，国务院印发《国务院办公厅关于加快林下经济发展的意见》（国办发〔2012〕42号），明确提出：鼓励建成一批规模大、效益好、带动力强的林下经济示范基地，提高林下经济产值占林业总产值的比重。江门市对该意见的响应较晚，仅在2021年印发的《江门市促进茶叶产业发展实施方案》（江府办函〔2021〕13号）中提出“支持林下经济发展，保障茶园扩大生产规模”，缺少对林菌、林药、林菜、林下浆果、林禽、林畜、林蜂等林下经济类型的统筹规划。截至2023年末，7个市属国有林场中仅狮山、古斗、古兜山3个林场开展了林下经济项目。其中，狮山林场自主经营的奇楠沉香原木种植项目2023年开始，目前尚未实现盈利。其余4个林场林下经济项目尚处于谋划阶段。古斗林场和古兜山林场的林

下经济项目以林地出租形式为主，2018-2023年均实现盈利。调研显示，部分林下经济作物苗木存活率低、种植期长，存在较高的投入产出风险。各林场缺乏林下经济实践经验，抗风险能力有限，缺少政策指导支持，发展林下经济动力不足。

（三）林业科技缺少顶层规划，科技成果转化难

一是林业科技缺少顶层规划。《林业科技创新“十三五”规划》指出，到2020年，我国基本建成布局合理、功能完备、运行高效、支撑有力的国家林业科技创新体系。《广东省林业科技创新“十四五”规划》等省级文件也对林业科技、成果转化工作做了相应规划。江门市目前尚未出台林业科技相关政策，缺少对国家、广东省相关政策的响应，市属国有林场开展林业科技项目的积极性偏低，目前仅大沙、古兜山、西坑3个林场开展林业科技项目。

二是林业科技成果转化难。《广东省林业科技创新“十四五”规划》指出，到2025年，广东省林业科技成果转化率要达到75%。市属国有林场目前开展的林业科技项目均未实现成果转化，原因如下：①**项目成果非面向市场。**例如大沙林场“中国林科院林业研究所古巴加勒比松国家林木种质资源库”项目，项目资金来源为中央财政资金（每年投入约20万元），科研成果用于保存古巴加勒比松种质资源，属于生态保护性科研项目，成果不适用于产业化上市推广。②**试验品种保存率不高。**例如古兜山林场“江门林下经济（咖啡）试验示范林建设”项目，林下种植2个种属的咖啡保存率均不高，项目成果的仓储和运输存在较大风险，不具备转化上市条件。③

缺乏项目可持续论证。例如西坑林场“江门市森林经营样板基地建设”项目，已投入资金约45.2万元，但后续缺乏抚育资金，目标树种生长受限，成果产出缓慢。

（四）资源管理规划不足，资源经济价值未充分挖掘

一是森林采伐管理无序。各林场部分林地由不同经营主体承租经营，林木采伐缺乏统筹和协调。无序的采伐活动会破坏森林生态系统的平衡，生态系统养分循环、水分保持和土壤结构维护能力减弱，导致土壤质量下降，影响树木的生长速度和健康状况，降低林场未来创收能力。

二是林地资源未得到充分利用。根据《广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法》第十二条，“生态公益林中的水源涵养林和水土保持林区，原以生产木材为主要生活来源的地方，可在该区内划出15%以下的林地发展竹、茶、果、药等经济林”。目前，各林场基本只在商品林地开展经济活动，生态公益林的经济效益未得到充分挖掘。

三是固定资产利用不足。各林场国有资产分析报告显示，大沙、古兜山、河排、狮山 4 个林场固定资产闲置（表 13）⁴。其中，大沙、狮山和古兜山林场资产闲置原因为资产尚未出租。盈利性资产闲置，不能产生预期收益，降低林场整体资产回报率。

表 13 市属国有林场闲置固定资产占固定资产总额比重（%）

林场	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	原因
大沙林场	0.56	34.81	0.996	0.98	0.58	两个护林站空置（暂没通水通电），住宅招租失败

⁴ 2018 年闲置资产数据不全，未纳入统计。

古兜山林场	0	0	2.695	4.565	14.22	原水厂房屋资产位置处于山上，面积较大，出租较难
河排林场	3.44	3.44	3.44	1.85	1.85	场部车库及游泳池、石仁坑电站由于安全隐患闲置
狮山林场	1.97	0	0	0.39	14.33	厂房、住宅招租流拍

（五）经济林树种一产独大，降低林场抗风险能力

现场调研发现，市属国有林场经济林种主要是桉树，例如，出租林地中桉树种植面积占比超过76.52%。经济林结构单一，将降低林场的抗风险能力，主要包括以下方面：

一是增加病虫害风险。结构单一的人工林更易遭受特定病虫害侵袭，造成森林资源损失。已有研究发现，单一、高纯的同龄桉树林生态效能低，林分抗病虫等自然灾害的能力差，遭遇病虫害风险较高。例如，广西是我国桉树种植的主要区域，相关统计显示，2001-2005年广西全区桉树病虫害发生面积达到4906hm²，直接经济损失1.47亿元。

二是增加市场风险。一产独大的产业结构更易受市场供需影响，如果市场对该树种的需求减少或价格下跌，林场将面临较大的收入下降风险。

三是增加森林生态风险。单一树种的经济林无法提供多样化的生态位，不利于维护林场生物多样性。桉树生长迅速，对土壤中的氮、磷、钾等养分需求量大，长期单一种植桉树将导致土壤养分失衡和肥力下降。其在生长过程中释放的酸性物质降低土壤pH值，酸化土壤影响其他植物的生长。桉树的化感作用可能抑制林场其他植物的生长。上述特点均会影响种植区域的生物多样性，不利于林场生态保护。

（六）人力结构有待优化，人力成本管理无统一标准

一是专业技术岗位占比不达标。《中共中央国务院关于印发国有林场改革方案和国有林区改革指导意见的通知》（中发〔2015〕6号）指出，要加强国有林场人才队伍建设，适当提高国有林场林业技能岗位结构比例，改善人员结构。《关于国有林场岗位设置管理的指导意见》（人社部发〔2015〕54号）（下称“《指导意见》”）进一步明确，“管理岗位一般不高于单位岗位总量的20%，专业技术岗位一般不低于单位岗位总量的40%”。2024年5月13日，健生副市长对《江门市自然资源局关于市属国有林场出租地块及经营情况的报告》（江自然资〔2024〕336号）作出批示，提出利用专业技术拓展国有林场业务。统计测算显示，市属国有林场专业技术岗位人员总占比为50%，符合《指导意见》要求，但部分林场该比例未达标。例如，根据《林场人员数量核对表》，截至2023年12月31日，古兜山林场在编人员17人，其中专业技术岗6人，占比35.29%，低于《指导意见》设置的40%比重要求。专业技术人员不足可能导致林业科技创新、森林培育、病虫害防治、森林防火等关键工作无法得到有效执行，影响林场生态质量和业务拓展。

二是各林场编外人员工资水平差异较大。以编外护林员为例，各林场编外护林员年收入最低42809元（古兜山林场），最高86083元（大沙林场），相差43274元。护林员年收入平均值为56749元，中位数为56684元。其中，西坑林场编外护林员年收入平均值最高（64200元），四堡林场编外护林员年收入平均值最低（45294元），相差18926元。各林场内部，

西坑林场编外护林员年收入离散程度最高，极差（最大值与最小值之差）为31800元，狮山林场编外护林员年收入分布最为集中，极差为3071.36元（表14）。

表 14 市属国有林场编外护林员年收入分布（单位：元/年）

	大沙	古兜山	古斗	河排	狮山	四堡	西坑
平均值	62835.02	49636.02	60166.26	56065.24	57793.23	45293.99	64220.00
最大值	86083.20	65188.88	78325.16	62510.40	59130.14	47171.31	80000.00
最小值	54959.56	42808.88	56050.16	48710.40	56058.78	43444.00	48200.00
极差	31123.64	22380.00	22275.00	13800.00	3071.36	3727.31	31800.00

各林场编外护林员年收入整体呈右偏分布，约78%编外护林员年收入集中在40000-60000元区间，存在部分远高于平均值的收入区间（图2）。梳理编外护林员合同等材料发现，各林场对编外护林员工资标准的制定并无明确依据和统一标准。例如，基本工资最低1750元/月，最高5700元/月；绩效奖金最低0元/年，最高9400元/年；工龄工资、节日慰问金、社保、医疗保险等收入同样存在差异过大、缺少统一标准等问题。

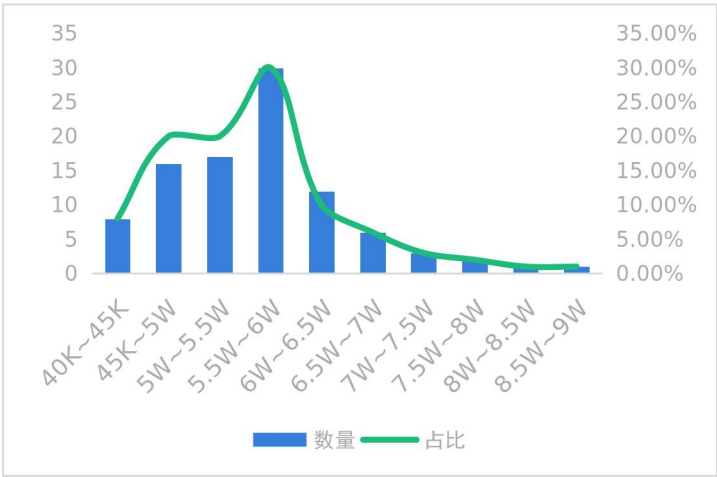


图2 市属国有林场编外护林员年收入分布图

三是林场编外人员工作量差异较大。①同一林场护林员

管护面积差异较大。以大沙林场为例，龙胜工区安排一名护林员，管护面积3512.145亩，油茶工区安排一名护林员，管护面积7496.415亩，两个工区护林员年收入均为63498.56万元，工资水平并未体现劳动量的差别。其他6个林场存在类似问题。②各林场编外人员休息天数不统一。大沙、古斗、河排、四堡、西坑林场编外人员每月8个休息日，狮山林场编外人员每月6个休息日，古兜山林场编外人员每月4个休息日（部分林场后勤或森管员等少数人员休息日与上述统计略有差别）。

（七）全过程绩效管理不到位，工作成效难以准确考核

一是绩效目标未细化分解为具体的绩效指标。例如大沙林场2021年“市属林场饮用水源水库第一重山商品林调整为生态公益林”项目设置3个绩效指标，分别为“人员年度考核合格率100%”、“职工生活水平有所提升”、“单位人员满意度100%”，均未涉及“加强饮用水源地生态建设和保护，科学配置饮用水备用水源；全面系统规划，科学定位区域发展与环境保护，不断优化提升我市水资源利用的经济效益、社会效益和生态效益”等项目绩效目标。

二是缺少系统的林业绩效指标体系。各林场项目指标体系均存在一定错误，主要表现为绩效指标不成体系、林业产业指标和林业生态指标混用等。**林业产业方面**，部分项目指标仍以林业生态指标为主，不能反映项目产出效益。例如，狮山林场林业产业示范基地奇楠沉香抚育项目，数量指标设置为“抚育面积”和“森林覆盖率”，可持续指标设置为“提高森

林质量”，其中“森林覆盖率”和“提高森林质量”均为林业生态指标，与林业产业发展相关性不足。林业生态方面，部分项目指标以保障林场人员工资发放为主，难以体现生态效益。例如，河排林场2023年市属国有林场扩大生态公益林面积专项资金项目，生态效益指标设置为“维护干部职工稳定情况”，无法发挥考核作用。

三是绩效指标值量化不足。例如古兜山林场2021年“森林资源培育及管护”项目生态效益指标“通过森林抚育促进林分结构改善程度”指标值设定为“是”，不能作为“改善程度”的衡量标准，无法准确衡量绩效指标完成情况。

四是绩效指标与项目目标任务数未完全对应。例如狮山林场2022年“生物防火林带抚育”项目数量指标仅设置“维护生物防火林带长度”一项，缺少与“抚育质量合格率”相对应的绩效指标。

（八）财务管理不规范，财务数据准确性不足

一是财务数据不一致。例如，大沙、古兜山、河排、四堡、西坑林场绩效报告总收入与单位决算报告数据不一致，各林场提交市自然资源局的数据与林场绩效报告数据也存在差异。不规范的财务数据管理无法准确反映林场的真实经营状况，可能误导林场的经营决策。

二是固定资产盘点工作执行不力。现场核查资料发现，部分林场固定资产盘点信息不全面。例如，四堡林场和狮山林场固定资产盘点表缺少盘点人、监盘人、盘点日期等实质性盘点信息，且未编制资产盘点报告。上述疏漏影响了资产

管理的规范性和透明度，削弱资产数据的精确性和全面性，不利于林场的资产安全与高效管理。

三是项目管理存在漏洞。例如，古斗林场项目招标流程不规范，招标邀请书回执、验收申请表以及《工程结算书》缺失日期信息，增加管理风险和财务风险。

四是记账凭证与附件管理不规范。以古兜山林场为例，记账凭证与附件管理存在以下问题：①记账凭证所附资料不完整，关键信息缺失，导致财务记录难以全面、准确地反映经济业务实质；②凭证管理不严谨，记账凭证记录的原始凭证张数与实际附带张数不符；③费用报销审批流程不完善，报销审批单未经出纳人员签字确认。上述问题削弱了林场内部控制的有效性，不利于林场财务管理的规范化。

七、相关建议

（一）统筹各林场生态养护工作，协调调整林场改革目标

一是统筹安排各林场生态保护工作。林业主管部门根据各林场自然条件，结合江门市森林生态目标，统筹指导各林场科学选择生态公益林树种，合理安排自营林地采伐工作。为涵养水源，可选择种植落羽杉等树种。可混交种植针叶树和阔叶树，避免各林场生态公益林树种单一，无法完成生态目标。

二是统筹协调市属国有林场改革目标。林业主管部门牵头，协调调整森林蓄积量、森林覆盖率、生态公益林面积占林业用地面积的比例和生态功能等级一、二类林面积比例等

指标，协调生态公益林与其他林地间的关系。与上级部门沟通，加快推进自然保护地整合优化工作，根据实际保护和生产需要，适时对生态公益林范围进行合理调整。

（二）完善林业顶层规划，提升林场盈利能力

一是完善顶层规划，坚持生态保护与发展林下经济“两手抓”。根据国家、省出台的林业政策，结合江门市经济社会发展规划，制定符合江门市属国有林场林业发展实际的“十五五”规划及其配套政策措施，明确江门市林业发展长期目标、重点任务、重大工程和政策措施。林业发展战略除森林资源保护、森林生态修复外，还应覆盖林业产业发展、林业科技创新等方面，激励林业部门围绕加快发展林下产业进行科研攻关，在保持森林生态功能可持续发展的前提下，依法合理开展食药菌、特色药材林下套种等试验，实现对林下资源的创新利用，提高林地产出。

二是丰富林下经济模式，分散经营风险，延伸产业链。林业主管部门统筹规划各林场林下经济经营模式。**品种选择方面**，根据各林场自然禀赋，引进和推广适宜林间种植、养殖的新品种，分散自然灾害、病虫害、市场价格波动等因素对林下经济的不利影响。**经营模式方面**，推广“林场+企业+农户”、“林场+农户”等利益联结机制，实现盈利共享，风险均摊。**产业链方面**，发展林下产品加工业，提升附加值。

三是提升产品品质，建设林下经济示范基地。林业主管部门指导各林场建立林下产品产前、产中、产后的技术服务体系。严格实行标准化生产，确保林下经济产品质量。加强

林下经济产品的品牌建设，提高市场知名度和竞争力。推广地理标志产品、绿色食品、有机食品等认证，提升产品附加值。鼓励发展林下经济产品的加工、流通和销售，延长产业链条。

（三）合理选择科研项目，促进林业科技发展

一是科研项目紧密对接市场需求。强化林业科研产业化思维，加强与林业企业、合作社等市场主体的合作，紧盯市场需求，根据市场需求导向开展科研活动。林业主管部门牵头组织林场科研人员与企业的技术交流，鼓励科研人员到企业挂职锻炼，提高科研成果的实用性和可转化性。

二是合理选择试验品种。根据各林场的气候条件（温度、湿度、降水量、光照等）和土壤条件（pH值、养分含量和结构等）选择适当的作物。考虑作物的生长周期，选择与林木生长周期相匹配的作物。确保所选作物与森林生态系统兼容，不会对森林生态造成负面影响。

（四）充分利用森林资源，拓宽林场盈利渠道

一是严格执行森林采伐限额制度，严把林木采伐“源头”关。细化采伐量测算，采伐量测算应以小班为单元，进行时间和空间分析，确保森林采伐量具有科学性和可操作性。加强森林资源与生态状况综合监测，由单纯指标控制向提高森林的总体质量和综合效益转变。

二是充分挖掘生态公益林经济价值。落实《广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法》第十二条要求，在符合条件的生态公益林区内划出适量林地发展经济林，提高林场整

体收益。

三是灵活招租，盘活闲置资产。各林场地理位置偏远，交通不便，降低了对潜在承租人的吸引力。建议采用灵活的招租方式，如长期租赁、短期租赁、分租等，以满足不同承租人的需求，降低固定资产闲置率。

（五）引入多种经济树种，完善经济林产业结构

一是丰富经济树种，提升经济林抗风险能力。引入多种经济树种进行混交种植、树种轮作，降低市场波动对经济林效益造成的影响。通过丰富树种改善土壤微环境，增加土壤养分，促进生物多样性，减少杂草和害虫数量，增强林木抵御病虫害等自然灾害的能力。

二是践行大食物观，丰富林场产业结构。贯彻《国务院办公厅关于践行大食物观 构建多元化食物供给体系的意见》（国办发〔2024〕46号）文件精神，开发森林食物资源。①发展多种形式的林下经济模式，推广林药、林菌、林菜、林下浆果等森林复合经营模式，发展林禽、林畜、林蜂等林下养殖。②完善经济林产业结构，因地制宜引入油茶、板栗等树种，发展林果、竹笋及可产饮料调料的经济林，开辟更广阔的经济林市场。

（六）提升专业技术人员占比，强化人力成本管控

从以下方面入手，优化林场人员支出，提高工作效率。

一是优化人力资源结构，实现编制资源效用最大化。专业技术人员是林场拓展业务、提升效益的关键力量，各林场应落实《指导意见》和健生副市长批示精神，调整人员结构，

单位编制向专业技术人员倾斜。①**盘活现有空余编制**。截至2023年底，各林场均存在空余编制（表15），应将现有空余编制向专业技术人员倾斜，招聘人员以林学类、森林保护、林下经济等专业毕业生和高级林业工程师等高级职称（资格）人员为主；②**规划未来空余编制**。利用在编人员退休机会，在以后年度逐步减少各林场管理岗位和工勤岗位，增加同等数量专业技术岗位，优化林场组织结构、提升林业科研和响应市场变化的能力，拓宽林场业务渠道。

表 15 市属国有林场编制空余情况（单位：名）

林场	《实施方案》 核定编制数量	收回空编 数量	现有编制 数量	在编人员数量（截至 2023 年底）	空余编制数量（截至 2023 年底）
古斗	22	0	22	15	7
古兜山	32	11	21	17	4
大沙	33	10	23	20	3
狮山	25	9	16	13	3
四堡	22	8	14	12	2
河排	55	22	33	28	5
西坑	22	0	22	17	5
合计	211	60	151	122	29

注：《中共江门市机构编制委员会办公室关于市自然资源局所属部分事业单位编制调整的函》（江机编办〔2024〕63号）收回市自然资源局所属部分事业单位空编60名。

二是制定量化工资标准。根据国家和江门市的政策指导，制定统一的护林员工资标准和调整机制。建立更加科学、公正的工资管理体系，根据护林员的工作量、工作效果、工龄等因素合理设置工资结构和调薪机制。建议参考《2023年江门市人力资源市场工资价位及行业人工成本参考信息》统计的“其他农业生产人员”薪酬标准（表16），以50分位数值为基准（2975元/月），结合林场所在区市、员工工龄等因素适

当调整护林员薪酬，避免出现工资水平与平均值偏差过大的情况。

表 16 其他农业生产人员薪酬价位表（单位：元/月）

职业工种	10 分位	25 分位	50 分位	75 分位	90 分位
其他农业生产人员	2866	2895	2975	4895	8267

注：该薪酬价位为从业人员全年各项工作收入之和/12。

三是核定护林员配置指数。市自然资源局根据林场森林面积、地形、植被类型、野生动物分布、火灾风险等关键因素，编制市属国有林场护林员配置指数，以此为依据合理分配护林员数量，规范护林员管理。

四是实行编外人员聘用核准制度。各林场根据实际工作需要，向主管部门提交编外用工申请报告，报告应包括用工理由、拟聘用人数、岗位需求、工资标准等信息。主管部门对林场的申请进行审核，评估其需求的合理性和必要性。未批准核定编外员额数的林场不得增聘编外人员。

（七）加强全过程绩效管理，编制林业项目核心指标体系

强化市自然资源局作为主管部门，在林场日常财务业务管理、绩效目标设置、人员经费绩效发放、林业经济发展等方面的指导和监督职责，主要包括以下方面：

一是加强全过程绩效管理领导工作。加快建成绩效与预算一体化体系和“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，加强市自然资源局和市属国有林场预算绩效管理工作的组织领导、系统谋划、整体推进和督促落实。

二是编制江门市林业类项目核心指标体系。参考广东省

财政厅《关于印发〈广东省财政预算绩效指标库〉和〈广东省财政预算绩效指标库管理暂行办法〉的通知》（粤财绩〔2018〕3号），按照营林工作、林业产业、林业生态、林业科技等分类编制江门市林业类项目核心指标体系。根据林业项目的特点和需求，选择和设计关键绩效指标，确保关键绩效指标与项目政策文件和江门市发展计划相一致。

三是加强国储林补偿绩效考核。根据《江门市人民政府办公室关于印发〈江门市市属国有林场国家储备林建设项目实施方案〉的通知》（江府办函〔2023〕129号），建议古斗、大沙、狮山、四堡、河排、西坑林场将国储林补偿资金的使用纳入绩效目标申报。根据补偿资金用途，绩效指标应分为“保运转”和“促发展”两类。“保运转”类指标重点考察补偿资金对人员支出等林场日常运转的保障程度，“促发展”类指标重点考察补偿资金对林场经济效益、生态效益发展的撬动、支持作用（参考表17）。建议市自然资源局对各林场国储林补偿资金绩效目标完成情况开展绩效考核，加强绩效评价结果运用，并将绩效管理机制和绩效评价结果运用情况报市财政局。

表 17 国储林补偿资金绩效指标参考

一级指标	二级指标	指标类别	三级指标	当年度指标值
产出指标	数量指标	保运转类	补偿资金覆盖人数（人）	根据林场该年度人员数量确定
			用于人员支出的补偿资金比例（%）	根据林场该年度项目数量确定
		促发展类	补偿资金覆盖项目数量（个）	根据林场该年度工作计划确定
			用于项目支出的补偿资金比例（%）	根据林场该年度工作计划确定
	质量指标	保运转类	人员年度考核合格率（%）	100%
		促发展类	项目验收合格率（%）	100%
	时效指标	保运转类	补偿资金发放及时率（%）	100%

		促发展类	项目按计划完工率（%）	100%
	社会效益指标	保运转类	副高及以上职称（高级资格）人才数量增长率（%）	≥0%
效益指标	生态效益指标	促发展类	森林蓄积量（万立方米）	根据林场该年度工作计划确定
			森林覆盖率（%）	根据林场该年度工作计划确定
			生态公益林面积占林业用地面积的比例（%）	根据林场该年度工作计划确定
			生态功能等级一、二类林面积比例（%）	根据林场该年度工作计划确定
	经济效益指标	促发展类	林下经济利润率（%）	根据林场该年度工作计划确定
			林木苗木采伐收入（万元）	根据林场该年度工作计划确定
满意度指标	服务对象满意度指标	保运转类	职工满意度	≥90%

四是加强绩效培训，科学设置绩效目标、指标。组织“预算绩效管理业务”专题培训，明确生态类项目绩效目标、指标设置要点，总结同类项目核心指标体系，必要时可聘请专业的第三方绩效评价机构主持开展培训工作。参照《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》（财预〔2021〕101号）文件要求，根据项目实施方案等，特别是与项目立项直接相关的依据文件，分析重点工作任务、需要解决的主要问题和相关财政支出的政策意图，明确项目的总体绩效目标，即总任务、总产出、总效益等，保证绩效目标与项目实际工作内容相关。绩效指标应涵盖政策目标、支出方向主体内容，选取能体现项目主要产出和核心效果的指标。绩效指标值的设置应便于考核，产出、效益类指标应设置具体数值，无法设置具体数值的，应利用调查问卷、五等分赋分法等方法得出具体量化数值。

（八）规范财务管理工作，提升财务数据准确性

一是完善财务管理。上级主管部门牵头建立健全内部审核机制，明确审核流程与责任，推广统一的财务归类标准，

定期数据复核，保障数据的一致性和准确性；积极引入或升级先进的财务管理信息系统，利用技术手段提升财务管理的自动化和智能化水平，减少人为错误，从根本上提升林场财务数据的可靠性与准确性，为林场的可持续发展奠定坚实基础。

二是强化资产盘点管理。上级主管部门牵头明确资产盘点人员职责与盘点流程，优化盘点表格设计以确保关键要素完整填写。设立监督小组实施全程监督与严格审核，强制要求编制详尽、完整的资产盘点报告，报告应涵盖盘点全貌及改进建议。此举措旨在通过加强监督与报告机制，切实提升林场资产管理人員的专业素养与责任心，确保资产管理的规范性、数据准确性及安全性。

三是完善项目管理。针对项目管理中存在的漏洞，建议全面完善项目验收环节，明确验收标准、流程，并严格收集、整理验收佐证材料以确保质量控制；在采购文件中明确验收要求，增强采购过程的规范性与透明度。对于招标流程不规范问题，需严格规范招标文件编制与审核，确保信息完整、日期明确。建立项目监控机制，定期评估项目进度、质量及资金使用情况，及时发现并解决问题，保障项目顺利实施与资金高效利用。

四是规范记账管理。为加强记账凭证及附件的规范化管理，建议林场完善记账凭证附件，确保所附资料完整、准确且关键信息无遗漏；规范记账凭证管理，核对原始凭证张数与实际附带张数的一致性；优化费用报销审批流程，确保报

销审批单包含出纳人员签字等必要签字确认环节，以增强内部控制，确保财务管理的合规性、准确性与高效性。

江门市公路事务中心 2024 年度部门 整体支出绩效评价报告

2025 年

一、评价部门概要

（一）部门职能及机构组成

江门市公路事务中心（以下简称“市公路事务中心”）为市政府直属公益一类事业单位，主管全市国省道干线公路的建设、改造、养护和管理的工作，业务上接受市交通运输局的监督和指导。内设 11 个正科级机构，包括办公室、财务审计部、计划管理部、总工室、工程管理部、养护管理部、桥梁隧道管理部、路政服务、安全保卫部、人事部、机关党委办公室等。

（二）部门整体预算绩效目标

1. 部门整体目标

保障部门机构正常运作，队伍稳定，公路日常养护正常开展；保障公路建设任务得到有效落实，及时修复公路路面及桥梁病害，提升辖管线安全水平，确保车辆通行顺畅；提升公路安全性、舒适性与通行效率，推动公路可持续发展，服务经济社会。

2. 年度工作任务

（1）加强项目建设单位的协调，推进会港大道建设主体交工，并推动涉铁工程的施工建设。

（2）推进国道 G325 线恩平圣堂至大槐段路面改造工程建设，大力提升我市国省道路况水平和通行效率。

（3）积极争取上级资金支持，推动国省道干线公路服务设施不断完善升级，提升江门国省道干线公路服务功能水

平，助力“百千万工程”和服务乡村振兴。

（4）筹划和储备工程建设项目，积极推进 G325 线开平百合至恩平圣堂段改建工程、G228 台山那琴至平堤水库段、G240（G228 共线段）台山广海至赤溪段、S269 线江海至新会段改建工程等项目前期工作。

（5）加强与项目单位的沟通，确保 PPP 项目运维工作正常开展。

（三）收支情况

2024 年市公路事务中心部门年初预算收入 36,115.20 万元，全年预算收入 34,888.76 万元，实际决算收入 34,887.91 万元，全年决算支出 34,887.91 万元，其中：基本支出 3,303.48 万元，项目支出 31,584.44 万元。

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价分析

1. 履职效能情况：该指标分值 50 分，得 43.2 分，得分率 86.40%。部门整体预算绩效目标完成较好，按时、按计划完成公路养护和项目建设，并未因道路养护问题引发严重交通事故，但在公路养护方面还存在不足之处，项目监督存在疏漏，养护成本管控有待提升。

2. 管理效率情况：该指标满分 50 分，得 38.65 分，得分率 77.3%。预算执行、新增预算项目事前评估、四新技术落实以及绩效结果应用等方面均表现良好，但预算编制、绩效目标和绩效指标管理、投入成本合理性、财务管理合规性

方面仍存在不足之处。

（二）评价结论

结合履职效能和管理效率情况综合对部门整体支出分析比较，评价小组认为：在履职效能方面，市公路事务中心基本能按计划完成公路养护和建设任务，但在养护质量、项目运行管理和养护成本控制方面仍存在不足。在管理效率方面，大部分指标得分率较高，但在预算编制、绩效管理、成本管控、财务管理合规性等方面存在不足。2024 年度部门整体支出绩效评价得分为 81.85 分，绩效等级为“良”。

三、主要绩效

（一）服务区加快升级融合

2024 年，江门市 11 个国省道服务区共配置服务大厅面积 3000 多平方米，停车位 500 多个，提前完成了省要求配置 10%占比的充电车位，全年累计服务 9.6 万车次，16.2 万人次。与工会共建司机之家、爱心驿站，提供“六有一便利”服务，解决了司机群众出行“饮水难、吃饭难、休息难、如厕难”的问题，筑起服务户外劳动者“幸福港湾”。

（二）治本攻坚行动落地见效

制定江门市公路系统安全生产治本攻坚三年行动实施方案，聚焦压减安全生产事故、压实安全生产责任、重大隐患排查整治动态清零、安全科技支撑和工程治理，明确 7 大行动 17 项工作任务 59 项具体措施，加强部署，扎实推进。

2024 年共开展节前综合检查、在建项目专项检查、通航桥梁水中墩检查共 20 多次，排查隐患风险点位 348 个，发现问题 197 个，已全部整改到位。

（三）应急保障运行水平有效提升

切实抓好汛期保通保畅，组建起 24 支共 298 人的应急救援队伍，配备各类应急机械 285 台班，及时处置地质灾害风险点，清理倒伏路树，持续监测高边坡、临水临崖和易水浸路段，实现平安度汛。切实抓好道路应急排障，全年累计协助交警处理交通事故 154 宗，清理路障 207 处约 2 万平方米，制止 128 宗涉路违法案件，移送执法 53 宗。2024 年全市普通国省道总体保持平稳运行。

四、存在问题

（一）成本控制不到位，质量有待加强

1. 养护成本控制不到位

一是日常养护小维费专项费用结构不合理。根据 2024 年部门预算分解明细表，日常养护小维费用用于人员经费（含管理人员）支出占比高达 88.20%（见表 4-1），超过一般国省道日常养护小修保养项目的人工费+管理费占总费用中的 35%~65%范围。同时，合同（临时）聘用人员数量存在不合理的情况，根据《人员情况统计表》，2024 年市公路事务中心总人数为 963 人（见表 4-2），但编制数为 548 个，在编在职公务员及事业编制人员数为 427 人，空编数为 121 个，合同（临时）聘用人员数量 523 人，合同（临时）聘用

人员占比高达 54.31%，为空编数 432%，不合理。

表 4-1 江门市公路事务中心 2024 年日常养护小维费专项构成

单位金额：万元								
序号	项目名称	市区	新会	鹤山	开平	恩平	台山	小计
1	人员经费合计	1,427.83	2,078.19	1,998.37	1,960.83	1,962.30	2,658.35	12,085.86
1.1	在职人员经费	817.07	846.88	1,079.51	736.71	905.20	1,029.83	5,415.19
1.2	退休人员经费	218.93	831.88	538.85	595.35	573.70	961.59	3,720.31
1.3	合同（临时）人员经费	391.83	399.43	380.00	628.77	483.40	666.94	2,950.36
2	其他经费	347.41	205.77	194.80	116.28	89.60	165.00	1,118.85
3	日常养护小维费专项合计（3=1+2）	1,775.24	2,283.94	2,193.17	2,077.11	2,051.90	2,823.35	13,204.71
4	人员经费占比【4=（1.1+1.3）/（3-1.2）】	77.68%	85.83%	88.22%	92.15%	93.94%	91.14%	88.20%
5	其中：在职人员经费占日常养护比例	52.50%	58.32%	65.25%	49.72%	61.24%	55.31%	57.10%

表 4-2 2024 年人员结构表

序号	地区	单位	单位性质	人员结构（人）					临时工占比
				编制	公务员/事业编制人员	在职保留原管理方式人员	临时工	合计	
1	市直	江门市公路事务中心	参公	60	50	3	6	59	10.17%
2	蓬江区和江海区	江门市市区公路事务中心	参公	31	25	0	3	28	10.71%
3		市区公路局养护中心	事业	45	36	0	50	86	58.14%

4	新会区	江门市新会公路事务中心	参公	37	29	1		30	0.00%
5		新会公路局养护中心	事业	42	29	0	94	123	76.42%
6	台山市	江门市台山公路事务中心	参公	39	32	4		36	0.00%
7		台山公路局温泉养护中心	事业	29	21	0	67	88	76.14%
8		台山公路局端芬养护中心	事业	24	17	0	55	72	76.39%
9	开平市	江门市开平公路事务中心	参公	34	28	1		29	0.00%
10		开平公路局养护中心	事业	39	32	0	99	131	75.57%
11	鹤山市	江门市鹤山公路事务中心	参公	39	31	1		32	0.00%
12		鹤山公路局养护中心	事业	54	42	0	72	114	63.16%
13	恩平市	江门市恩平公路事务中心	参公	26	21	3		24	0.00%
14		恩平公路局养护中心	事业	49	34	0	77	111	69.37%
15	合计			548	427	13	523	963	54.31%

二是内部养护成本控制不均衡。依据市公路事务中心提供的基础信息表及预算分解表，计算江门地区管养道路单位费用为 9.6 万元/km，其中最高为市区的 22.39 万元/km，最低为台山市的 5.26 万元/km（见表 4-3），各区县平均养护成本高低差异 3.26 倍，离散度较高；相邻的市区和新会区，也相差 1.04 倍，市区养护成本控制力度略显不足。

表 4-3 2024 年各区市养护成本情况表

项 目	市区	新会区	台山市	开平市	鹤山市	恩平市	合计
2024 年度国省道干线公路养护里程（km）	69.516	132.663	314.56	171.281	139.533	159.907	987.46
日常养护小维费专项（万元，不含	1,556.31	1,452.07	1,654.31	1,481.76	1,478.20	1,861.76	9,484.40

退休人员经费)							
每公里养护费用	22.39	10.95	5.26	8.65	10.59	11.64	9.60

三是养护成本普遍高于社会化养护支出。从广东省政府采购网查找各地同类养护项目招标价格,2024-2025 年 10 个社会化服务项目平均单位成本 1.85 万元/km,其中最高的“仲恺高新区 2025-2026 年国、省道公路养护项目” 20.01 万元/km,最低的“东源县公路日常养护服务项目”仅 0.69 万元/km。且 10 个项目中,8 个项目的单位成本低于本地区养护单位成本(见表 4-4),而市公路事务中心负责的路段养护成本单位费用为 9.6 万元/km,反映市公路事务中心的养护成本仍有一定的下降空间。

表 4-4 其他同类项目单位成本情况表

序号	项目	里程 (km)	中标价格/ 招标控制 价(万元)	年度	年度费用	单位成本
1	省道 S222、S225 等线路日常养护承包项目	307.38	212.75	1	212.75	0.69
2	东源县公路日常养护服务项目	1,809.11	2,186.08	1.5	1,457.39	0.81
3	2025-2026 年度省道 S352 线罗定城区至信宜交界段市场化养护服务	56.95	140.20	2	70.10	1.23
4	新兴县交通运输服务中心 2024 年度公路养护服务	206.30	281.94	1	281.94	1.37
5	省道 S227 线 K41+000 ~ K44+130 和 S332 线 K41+420 ~ K55+250、国道 G206 线 K2271+765 ~ K2278+135 日常养护承包项目	16.96	91.58	3	30.53	1.80
6	省道 S223 线 K37+000 ~ K39+487、省道 S227 线 K13+933 ~ K33+500 日常养护承包项目	22.05	119.09	3	39.70	1.80
7	新丰县国道 G105 线马头坳至会前平交段及国道 G220 线会前平交至	30.72	84.10	1	84.10	2.74

	板岭段日常养护服务项目					
8	广州市增城区地方公路管理总站 2024年-2026年辖内公路养护采 购服务项目	176.90	1,868.20	3	622.73	3.52
9	广州市南沙区东涌镇道路保洁 养护工作服务项目	139.00	1,422.00	1	1,422.00	10.23
10	仲恺高新区 2025-2026 年国、 省道公路养护项目	49.99	2,000.00	2	1,000.00	20.01
合计		2,815.36			5,221.24	1.85

四是在工程建设成本控制方面，《专项审计调查报告》（江审调报〔2024〕3号）指出存在国道 G325 线恩平蒲桥至君堂段等 4 个路面预防养护工程设计费调整系数选取错误，国道 G325 开平百合至恩平圣堂段改建工程项目多计可行性研究编制费等问题，反映出建设项目支出成本控制有待提高。

2. 公路日常养护质量仍有所欠缺

通过 2024 年劳动竞赛检查，发现公路日常管养存在不足，在管养方面，台山中心检查路段水沟有淤积。在维护方面，鹤山、开平、恩平等地的管养路段存在标线厚度、标线逆反射亮度系数、沥青路面构造深度、摆式仪摩擦系数、车道平整度等存在合格率低的问题。

（二）管理监督存在短板，预算编制不符合规范

1. 对下级考核监督及管理不足

一是市公路事务中心对下属二级单位的考核较为单一。市公路事务中心采取劳动竞赛方式，每年一次对下属二级单位进行考核，未建立常态化考核机制，不利于市公路事务中

心的监督管理。

二是评价组抽查“巡查记录”和“保养作业记录”材料发现存在明显的逻辑问题，巡查和养护实际上是同一时间进行的，管理过程中，市公路事务中心没能按照管理文件开展监管，也没有用实际工作去检验管理文件的可行性并对其优化，管理上存在缺失。

2. 预算管理不规范

一是江门市公路事务中心属下 12 个单位（除市区公路事务中心）未编制单独预算，由市公路事务中心代编且没有分单位代编，不符合《行政单位财务规则》第八条的规定。

二是存在以拨代支情况。因下属事业单位未将公用经费、项目支出分别编列，市公路事务中心将拨款直接给到各养护中心统筹使用，暂不能反映实际支出情况，存在资金使用不规范、资金使用效率不高等问题。

（三）单位结构冗余，管理责任不清晰

一是单位结构冗余。在现有条块管理以条为主的管理模式下，公路养护管理体系形成了市公路事务中心→县公路事务中心→养护中心→养护道班的四级管理架构，现有管理架构中县级公路事务中心一级存在机构冗余，如果由市级公路事务中心直接管理各养护中心，可减少机构层级。如果要保留县级公路事务中心，则应该把县级公路事务调整到县级政府下管理，由属地政府把公路事务中心的养护机构与地方县、乡道管养机构整合。否则现有养护机构与地方县、乡道管养

机构形成两套道路管养系统，导致机构、人力冗余，加重财政负担。

二是出资责任与监管责任交叉。由市级垂管的公路事务中心承接属地县政府出资的建设养护工程，各县级公路事务中心在养护质量和资金使用上不受属地监管，但同时，因出资责任不在市级，市级其他相关部门未知悉市公路事务中心承接了地方任务，导致由属地县政府出资的建设养护工程存在监管盲区。

（四）绩效管理工作存在不足

一是市公路事务中心设定的年度绩效目标与当年重点工作任务混同，自评表与自评报告目标出现不一致的情况。且总体目标设置较为模糊，未提出明确且具体的目标。

二是在指标设置方面经济效益指标“对经济发展的促进作用”与部门目标和部门职能关联性较弱。在绩效指标目标值可衡量性方面有所欠缺，“对经济发展的促进作用”目标值为“明显”难以衡量，“项目路段区域道路畅通率”则无法通过简单的百分率进行衡量。“工程进度达标率”“对经济发展的促进作用”“项目路段区域道路畅通率”等指标值测算缺乏依据。

三是个别指标虽然设置了目标值，但未对该指标进行测量，如“受益群众满意度”设置目标值为“>80%”，但市公路事务中心未对满意度进行调查，实际完成值无依据。

五、相关建议

（一）提升成本管控效能，提升日常养护质量

1. 优化人员结构，加强成本管理

一是优化人员结构，合理调整费用结构。合理调整人员结构比例，明确养护在编在职人员侧重以管理人员、专业技术岗位为主，编外人员补充需以技术岗为重点，对现有编外人员中的司机、后勤、普通养路工等可替代性强的岗位，根据业务量、机械化程度、财力情况，逐步清退至合理比例，逐步调整人员支出费用结构。

二是压减养护成本，提高管养效率。通过精简、适配岗位配置，对于单一的岗位，开展岗位效能评估，通过轮岗、职责整合、加强技能培训或合理解聘等方式优化人员结构，降低人力成本。

三是加强建设项目成本审核，规范造价审核流程，严格执行设计费调整系数、可行性研究编制费等取费标准，对以往审计、监督等发现问题进行统计、分析、总结、加强学习，杜绝多计、错计成本问题。

2. 建立标准化养护流程，强化问题整改闭环管理

制定涵盖水沟清理、标线维护、路面性能指标（构造深度、摩擦系数等）的量化养护标准，明确检查频率（如每月至少1次全覆盖检查）和整改时限。对养护质量进行季度抽检，结果与养护单位绩效考核直接挂钩。建立“问题清单-责任到人-限期整改-复查销号”机制，通过数字化平台实时

追踪整改进度。

（二）健全内部管理体系，规范预算编制与执行

一是建议建立以养护质量为导向的全面考核机制，替代单一劳动竞赛模式，以 MQI（公路技术状况指数）为核心考核指标，结合日常工作表现、成本控制、任务完成数量和质量等维度，对下属单位实施季度/半年度动态考核，逐步形成与养护生产质量直接挂钩的奖惩机制。

二是重新审视和调整预算资金的分配方式。根据《行政单位财务规则》和广东省相关文件精神，市公路事务中心应当按照预算管理级次分单位代编申报预算，并按照批准的预算组织实施，确保资金流向与事权相匹配。二是严格落实预算“到位率”工作要求。市公路事务中心代编预算时，应建立在下属事业单位细化预算的基础上，按照人员经费、公用经费、项目支出的核算标准，分单位代编，规范资金使用、提高资金使用效率、保障项目顺利实施。

（三）优化管理层级，推进区域性管理体制变革

一是优化管理层级与权责划分。压缩机构层级，厘清市、县两级机构权责清单，明确市级负责统筹规划、政策制定及资金监管，县级承担具体养护实施与道班管理职能，减少层级传导损耗。市公路事务中心聚焦路网规划、跨区域项目协调及行业标准制定等，养护中心负责日常养护决策、资金分配及道班绩效考核等。

二是推进区域性管理体制变革。建议市公路事务中心建

立通报机制，及时将承接的地方建设养护任务告知市级相关部门进行监管，并将项目养护质量和资金使用通报属地县级政府，落实县级政府监管权，消除监管盲区，实现“出资方与监管方统一”。同时，探索推进机构改革，将原有的6个县级公路事务中心和7个养护中心划归至其对应的县（市、区）政府管理，各县（市、区）整合辖区内相关的公路养护机构，促进其协同运作，以加强资源的统筹和有效利用。

（四）提升绩效管理质量

一是明确绩效目标设定要求，区分年度绩效目标与重点工作任务，确保自评表与自评报告目标一致；总体目标需细化为可量化、可考核的具体指标，明确测算方法，避免模糊表述。

二是增强指标与部门职能的关联性，修订“对经济发展的促进作用”等指标，结合部门核心职责（如公路养护、交通保障）设置更具针对性的衡量维度（如“拥堵指数下降”“功能恢复达标率”“投诉办结率”等）。

三是完善指标值测算与数据采集，对“工程进度达标率”“道路畅通率”等指标，需补充历史数据、行业标准或专家论证依据，确保目标值科学合理，或更换同类易于数据采集的其他绩效指标；对“受益群众满意度”等需调查的指标，建立年度问卷调查机制，明确样本量、调查范围及数据来源。

江门开放大学 2024 年度部门整体支出 绩效评价报告

2025 年

一、评价部门概要

（一）部门职能及机构组成

江门开放大学（以下简称开放大学）是在原江门市广播电视大学基础上，转型发展的一所新型高等学校，下辖新会、开平、鹤山、恩平、台山等 5 所县级市（区）开放大学，下设江门市工贸职业技术学校（以下简称工贸职校）。主要职能：为社会大众提供成人本科、大专高等教育、中职教育（下属工贸职校）和非学历继续教育，负责全市社区教育、老年教育等公益性教育服务工作。截至 2024 年 12 月 31 日，开放大学总编制数 56 个（在编人员 45 人），编外人员 19 人，离退休人员 61 人。工贸职校 2024 年总编制数 50 个（在编人员 40 人），退休人员 2 人、编外人员 52 人。

（二）部门整体支出绩效目标

根据开放大学（含工贸职校）自评报告，单位 2024 年年度绩效目标为：一是加强社区教育、老年教育品牌建设，推进全市社区教育发展；二是多措并举稳定校本部招生人数，努力确保开放教育生源稳定；三是积极开拓非学历培训市场，努力承接各类政府购买服务、管理咨询、技能鉴定等项目；四是推动下属工贸职校提质增效，推进职业教育加快发展。

（三）收支情况

开放大学（汇总工贸职校）2024 年年初预算收入金额为 6,611.88 万元，决算收入金额为 5,703.89 万元，年初结转和结余

0 万元。其中：一般公共预算年初预算收入 3,961.87 万元，决算收入数 3,890.74 万元。事业单位收入预算数 2,650 万元，决算收入数 1,813.15 万元。

开放大学（汇总工贸职校）2024 年年初预算支出金额为 6,611.88 万元，决算支出金额为 5,703.89 万元。其中：基本支出 1,606.88 万元，项目支出 4,097.01 万元，年末结转结余 0 万元。

表 1-1 开放大学 2024 年收入支出汇总表

单位：万元

序号	单位	预算收入	决算收入	预算支出	决算支出
1	开放大学	3614.29	3017.75	3614.29	3017.75
2	工贸职校	2997.59	2686.14	2997.59	2686.14
3	合计	6,611.88	5,703.89	6,611.88	5,703.89

二、绩效评价分析与评价结论

（一）绩效评价分析

1. 履职效能

该指标分值 50 分，评价得分 43.25 分，得分率为 86.5%。从评价指标得分情况看，开展教学课程专业、送教进社区活动、学生技能考证平均通过率（中职教育）等方面完成情况较好，但在政府采购验收情况、开放教育在校学生人数等指标完成仍需进一步优化，存在验收申请单未填写验收结论及验收日期、指标完成值超目标值 150%（说明年初目标值有设置较低嫌疑）等问题。

2. 管理效率

该指标分值 50 分，评价得分 38.37 分，得分率为 76.74%。
从评价指标得分情况看，绩效目标编制、信息公开等方面完成情况较好，但在预算编制、成本管控等方面仍需进一步优化，存在大量项目经费用于单位基本支出、成本管控措施不到位等问题。

（二）评价结论

项目单位自评分 100 分，等级为优。基于现场核查结果及相关档案材料分析，评价得分为“**81.62**”分，绩效等级为“良”

表 1-1 评价情况汇总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	81.62	81.62%
一、履职效能	50	43.25	86.5%
二、管理效率	50	38.37	76.74%

三、主要绩效

（一）充分整合社区资源，社区教育工作有序推进，

一是“红树林”学院品牌获评江门市“终身学习品牌项目”。2024 年，开放大学在校本部和社区共开设声乐、乐器、舞蹈、康养等四大类别 52 门课程，探索“学、游、养”游学项目，完成新疆游学项目。二是推进“少年派”素质教育，在江华社区开办的冬令营获社区家长好评。三是探索“青年夜校”发展方向。立足中青年成长发展需求，探索常态化发展中青年所需所想系列课程，“青年夜校”全年共开展了 33 门课程，招收 382 名学生。四是社区教育工作有序推进。以蓬江区为主阵地，线上线下继续广泛开

展“送教进社区”项目，充分整合社区资源和紧密结合居民需求开展公益性知识培训和讲座达 21 场次，“送教进社区”项目逐渐形成特色。

（二）中职教育频创佳绩，稳步推进考证竞赛培训工作

一是“邑管家”培育基地成功申报为市级“南粤家政”培训基地，开展的职业技能等级培训和实训教学，获证通过率超 90%。电子商务专业群与企业开展深度合作，联合举办的直播观看人数达 7,685 人次，直播点赞人数达 76.3 万。二是岗课赛证融通，推进考证竞赛培训工作。开设与证书相关课程 15 门，组织 1,227 名学生参加 12 个技能考证和职业技能鉴定。全年学生考证平均通过率达到 85%，最高通过率达 99%。组织 8 个项目参加省广东省职业院校技能大赛，获 2023-2024 年广东省中等职业院校二等奖 2 项，三等奖 3 项。4 名学生作为广东代表队入围世界职业院校技能大赛总决赛争夺赛，在 64 支参赛队伍中脱颖而出，夺得银奖。

（三）探索社区大学三级办学体系，推进优质老年教育服务

为大力推进社区教育、老年教育，2014 年，江门大学正式在学校挂牌成立“江门社区大学”。探索形成“（市）社区大学——（区市）社区学院——镇街社区学校/社区教育实验点”社区教育网络体系。经过近年的不断探索，2024 年，江门社区大学获评广东老年大学示范分校、广东省社区教育示范校。在广东省 2021 年继续教育质量提升工程项目的申报工作中，“江门开放

大学（江门社区大学）“红树林”（老年教育）学院”项目被纳入省老年大学示范校建设项目。江门社区大学已逐步完善覆盖市一县（市、区）一镇街（社区）的三级办学体系，加强对各社区学院和教学点的督导、评估，逐步形成社区教育系统合力，创建特色社区教育项目。先后在校本部、江门市蓬江区天福社区、丰乐社区建成3个老年教育体验基地，在基地内开展居民喜爱的系列性学习课程，满足居民终身学习需求。

四、存在问题

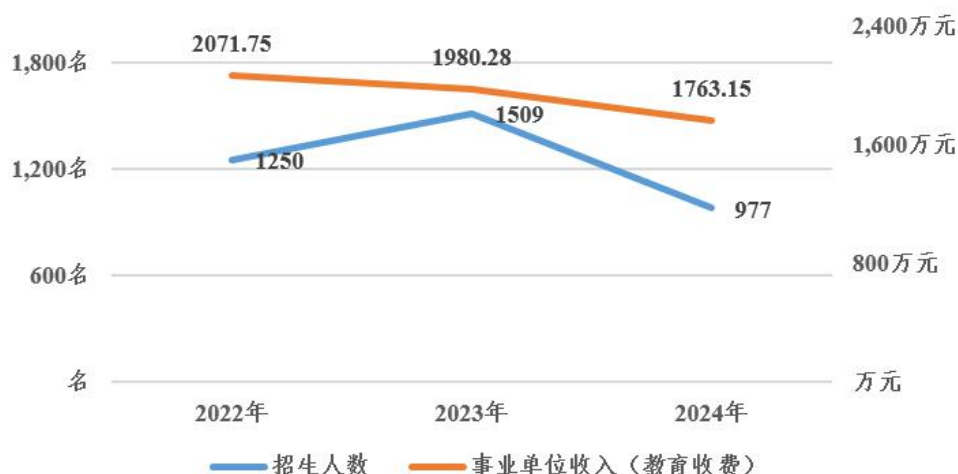
（一）自我造血能力有待加强，学校可持续发展受到限制

经统计，开放大学2024年招生人数对比2023年有明显下降趋势，开放教育生源保障不足，校本部招生和一体化招生近年来数据均不理想，导致教育收费减少，财政专户拨款减少，且结合近年推测数据，未来招生情况可能更加严峻，收入可能进一步减少。但目前开放大学自我造血能力偏低，可持续发展受到限制。

表 4-1 江门开放大学近三年招生及收入情况表

年份	校本部招生	一体化招生	合计	事业单位收入（教育收费）
2022 年	586 名	664 名	1250 名	2071.75 万元
2023 年	849 名	660 名	1509 名	1980.28 万元
2024 年	347 名	630 名	977 名	1763.15 万元

江门开放大学近三年招生及收入情况图



一是专业课程缺乏特色。根据开放大学提供的专业课程统计表，江门开放大学的专业设置仍以传统学科（如行政管理、会计学等）为主，新增专业（如质量管理与认证等）市场需求有限，未能有效对接江门新兴产业（如硅能源、新型储能等）的人才需求。而普通高校继续教育学院凭借品牌优势和高效管理近年来迅速抢占市场，若开放大学的学历教育缺乏专业特色或证书含金量，易被民办院校及在线教育平台挤压。

二是项目经费大部分投入到人员支出，挤占了可用于学校造血的资金。据统计^①，除基本支出外，学校 2024 年年初计划安排项目支出 1976.80 万元（实际到位资金 1591.50 万元）。但实际用于物业管理服务、学校日常维护维修等项目支出占比仅约 37%，其余将近 63% 的支出用于开放大学补充人员基本工资、社保、绩效考核奖励、住房改革补贴等支出，不仅违反了《行政单位财务规则》第二十一条“行政单位从财政部门或者上级预算单位取得的项目资金应当按照批准的项目和用途使用，专款专用，单独核算”的规定，且大量项目经费被人员支出挤占，进一步导致单位

^① 数据统计来源单位 2024 年预决算报表以及项目支出明细账

用于设施设备更新改造、教师人员素质提升等方面的投入持续下降。从而导致设施设备老化、教师人员素质逐渐脱离时代，办学水平进一步受限，生源进一步下滑。

三是拓展业务能力不足。开放大学近年来非学历培训项目、人数、收入逐年下滑，未能充分发挥自身优势，近年来开展的社会培训项目数量有限、内容单一，未能精准对接企业和社会对技能型人才的需求，难以形成品牌效应和市场竞争力。同时，学校与企业、行业组织的合作不够深入，产学研协同创新机制不完善，无法有效将学校的智力资源转化为经济效益和社会效益，进一步降低了学校自我发展的能力。

表 4-2 开放大学近三年非学历培训收入

年份	培训项目	培训人数（人次）	培训收入（万元）
2022	9 类	7962	88.48
2023	10 类	7094	76.06
2024	6 类	6347	43.44

（二）成本管控存在缺失，成本管理理念有待提升

一是部分专业开班前未进行成本核算。以开放大学（国开本科阶段）文、理科专业课程为例，仅招收 3 名学生即开班，办班学费总收入皆为 22500 元，但文、理科在上交省校费用、课酬费用后，分别剩余为 6847 元，8497 元，考虑后续还有学生毕业实践/实习费用，以及学生在校实验设备、耗材等支出，可能存在成本难以覆盖支出的情况。如果再考虑与各个教学点之间的学费分成因素，极有可能存在亏损。此外，根据 2024 年秋季在校专

业就读人数显示，机械设计制造及其自动化等专业就读人数较少，老年学以及国际经济与贸易就读人数甚至只有 1 人。上述专业的开班教学，也可能一定程度上增加了学校整体办学成本。

二是绩效工资管理缺乏有效的措施。以工贸职校为例，经统计，绩效工资特别是超工作时补贴中列支了体育节、全民终身学习活动开幕式、岗位实习、暑假招生值班、家政服务就业集市活动等部分可能属于学校日常工作的内容，都被认为是超工作时而按固定单价发放补贴。学校未能在年初设定绩效工资总盘子，并结合每年的学校总工作量及个人总工作量来合理分配人员的绩效工资，导致人员薪酬总额可控性不强，增加实际成本。开放大学也存在类似问题。

三是物业管理服务考核流于形式，实施过程缺乏成本管控。工贸职校 2024 年物业管理经费合同约定保安人员应到位人数为 10 名。根据学校提供的签到表，2024 年 7 月-12 月份均显示有 1 名保安处于离职状态，还有个别月度显示保安队长、2 名保安离职，实际到岗人员不足 10 名。但是最终考核评分都能达到 80 分或以上，并全额支付物业管理合同款项。由此看出考核机制流于形式，且对实际过程的成本监控及成本管理不到位，不利于提高服务质量，削弱了资金效益。

（三）内部管理有待提升，资产管理不够规范

一是采购验收管理不够规范。经统计，开放大学 2024 年共采购等 18 类项目，其中《便携式计算机验收书》等多份文件未

填写验收日期。工贸职校 2024 年共采购打印机等 14 类项目,《心理咨询室装修验收》等验收申请单未填写验收结论,同时部分工程项目未附上验收报告。

二是资产盘点工作不够规范。开放大学 2024 年对资产进行了盘点,但表单未见盘点人、盘点时间、物资存放地点和物资管理人。不利于后续固定资产的安全与管理。也不符合《关于加强行政事业单位固定资产管理的通知》(财资〔2020〕97 号)第二条中的第五点“登记管理”规定“加强固定资产卡片管理,做到有物必登、登记到人、一物一卡、不重不漏。对于权证手续不全、但长期占有使用并实际控制的固定资产,应当建立并登记固定资产卡片”的要求。

表 4-3 开放大学 2024 年采购项目验收情况

序号	采购项目	验收情况
1	纪委配备笔记本、保密柜采购	笔记本及保密柜均验收报告未标注具体验收日期
2	科技实验楼 5 楼 505 室空调和考务保密柜	空调验收较为规范,考务保密柜未附上验收报告
3	系统保护软件询价项目	验收较为规范
4	网络中心 3 匹空调采购项目	验收较为规范
5	科技实验楼多媒体教室升级改造项目	验收较为规范
6	光纤宽带 7 个月续费	验收较为规范
7	邑学网等保测评服务项目	未达验收条件
8	校园文化宣传电视采购	已签收
9	计划财务部门空调采购	已签收
10	办公室采购多功能一体机	已签收
11	光纤宽带接入服务	验收较为规范
12	办公室采购碎纸机	已签收
13	计划财务部采购多功能一体机	已签收
14	胜利路 116 号 801 房维修	验收较为规范
15	校园物业服务采购	已验收

16	打印纸采购	已签收
17	楼顶防雷工程采购项目	已通过江门气象综合保障中心检测 通过
18	绿化修剪养护工程	验收较为规范

表 4-4 工贸职校 2024 年项目验收情况

序号	项目名称	验收情况
1	5 号楼三楼会议室视频会议设备	验收较为规范
2	家具类采购	验收较为规范
3	招生办和财务室打印一体机各一台	验收报告未标注具体验收日期
4	安装人车分流栏杆及拆除 3、4 号楼防盗网	验收报告未标注具体验收日期
5	6、7 号楼正面外墙翻新加固及楼顶防水项目	未附上验收报告
6	6 号楼侧面、阳台、走廊外墙翻新加固及楼顶防水项目	验收报告未标注具体验收日期
7	8 号楼钢结构楼梯安装工程	验收较为规范
8	卫生间改造工程	未附上验收报告
9	心理咨询室装修项目	验收报告中未标注验收结论
10	护理实训室装修	验收较为规范
11	保安物业服务	已验收
12	5 号楼更换水管并修复墙面	验收报告未标注验收结论， 未标注具体验收日期
13	家务实训室和竞赛场地装修工程	验收报告未标注具体验收日期
14	仓库修缮项目	未附上验收报告

（四）绩效指标设置不够科学，未能完整体现年度重点工作任务

根据开放大学提供的《项目绩效自评指标评分表》，部分绩效指标设置不够明确。一是部分指标未能完整体现年度工作任务。如效益指标“开放教育学生人数”指标值在“在校学生人数”而非“2024 年招生人数”，未能体现“多措并举稳定校本部招生人数”重点工作任务。又如年度重点工作任务有“推动下属工贸

职校提质增效，推进职业教育加快发展”，但产出效益指标中未有相关指标体现该年度工作任务。二是部分指标设置不够清晰，如时效指标“薪酬津贴支付及时性”更多体现为资金管理等过程性指标，作为产出指标不够贴切。

五、相关建议

（一）强化自身特色专业建设与错位发展，深化校企合作与产教融合

一是建议开放大学在市场竞争加剧的情况下，强化自身特色专业建设与错位发展。结合江门产业需求和侨乡文化特色，进一步优化专业设置。例如，依托 2025 年新增的书法学本科专业，可联动本地书法家协会、中小学书法教育机构，打造“书法+学历”特色品牌，吸引书法爱好者、教师群体报读。同时，针对制造业强市特点，开设智能制造、工业机器人等应用型课程，与江门职业技术学院等高职院校形成互补，避免同质化竞争。

二是调整经费结构，聚焦高回报领域。在有条件的情况下尽可能将资源向市场推广、课程开发和数字化平台倾斜。例如，设立招生激励基金，对招生团队和合作机构按成效给予奖励。投资升级在线教学平台，引入 AI 辅助学习工具，提升学习体验

三是建议开放大学积极主动对接本地龙头企业（如中顺洁柔、海目星激光），探索“学历教育+技能认证”双轨培养模式。例如，与企业共建产业学院，根据岗位需求定制课程，学生毕业可同时获得学历证书和职业技能等级证书。参考江门市“园区技校”模式，

为园区企业提供“送技进企”培训服务，通过政府购买服务或企业付费实现创收。

四是建议开放大学利用“红树林”学院等平台加强宣传，通过短视频、直播等新媒体手段宣传灵活学习模式，吸引在职人员和老年群体。例如：制作学员成功案例纪录片，展示学历提升对职业发展的助力；在社区、企业举办免费体验课，降低潜在学员决策门槛，吸引更多学员前来就读。

（二）建立成本核算制度框架，全面强化成本管理

一是建议开放大学建立成本核算制度框架。依据财政部发布的《事业单位成本核算具体指引——高等学校》，制定江门开放大学专业成本相关核算管理办法。办法中明确成本核算核心内容，如以专业为基本核算单元，按学历层次（本科/专科）、培养类型（全日制/非全日制）进行细分，定期发布《专业成本白皮书》，对比生均成本与学费收入，识别亏损专业。并将成本核算结果与预算分配挂钩，例如对成本控制优秀的专业，按节约金额的一定比例给予教学改革专项奖励。

二是实施多维度绩效考核体系，强化教师职工管理。一方面，构建分类分层考核指标，如针对教师教学质量维度：线上教学可设置国开学习网教师在线天数、学生作业评阅及时率、直播课程参与度。线下教学方面可设置课堂学生到课率（低于 60%扣分）、课程满意度调查（低于 80 分需整改）。另一方面，成立“成本与绩效协同管理委员会”，由校长任组长，成员包括财务处、教务

处、人事处负责人，定期审议成本核算与绩效考核方案。设立“教师发展中心”，负责组织成本核算培训、绩效申诉处理等工作。建立考核结果应用闭环。将绩效考核结果与奖励性绩效工资直接关联，例如优秀教师绩效系数 1.5，不合格教师系数 0.8 等。

三是强化前期论证和过程管理，提升购买服务质效。学校应分析物业管理服务不到位的核心原因，结合学校自身需求，加强市场调研，合理确定物业管理服务具体需求及资金规模，并在服务履行过程中强化合同管理，严格执行合同约定的考核、验收等内容，且做好成本监控，及时纠偏，保证资金花在“刀刃”上。

（三）强化流程及信息管理，确保资产管理规范性

一是规范固定资产管理流程。将资产管理全流程的责任落实到人，不断提高管理人员素质；同时资产采购人、验收人和资产管理人加强工作沟通与联系，共享资产管理信息，确保各个口径的数据填报准确一致、各个流程逻辑正常，增强资产管理流程规范性。

二是加强基础信息管理工作。加强资产管理信息系统的登记管理工作，对部门固定资产进行一次全面的清查盘点，通过资产盘点、粘贴固定资产卡片等工作，及时处置待处置、待报废资产；并同步更新新增、报废、处置等固定资产会计凭证号等信息录入工作，加强待报废固定资产的清理工作，及时完成资产处置工作，确保账实一致。强化实物管理与价值管理相统一，资产管理与预算管理、财务管理相结合，确保国有资产的安全和完整。

（四）结合单位职能及年度任务，合理设定绩效指标

一是建议开放大学在绩效指标中完整体现年度工作任务。如针对“多措并举稳定校本部招生人数”重点工作任务，结合近三年招生工作完成情况，合理设置“新招生人数 X 人”指标。又如年度重点工作任务有“推动下属工贸职校提质增效，推进职业教育加快发展”，建议设置“职业技能证书获取率”“产学研合作成果”等指标。二是逐项提高绩效指标合理性。对于项目核心工作内容、资金主要支出方向应该设置响应的绩效指标，提高指标设置个性化水平，同时避免选用难以确定具体指标值、标准不明确或缺乏约束力的指标；确实难以量化的，可采用可衡量的定性表述，如使用分析评级（好、一般、差）的评价方式评判。