

# 东莞市财政支出绩效评价报告

项目名称：**2016**世界莞商大会工作经费项目

受委托单位：广州广外博而达管理咨询有限公司

绩效评价报告编号：**DGCZ-JX-2018-017**

提交绩效评价报告日期：**2018**年**10**月

## 摘要

受东莞市财政局委托，广州广外博而达管理咨询有限公司于2018年6月起对2016东莞世界莞商大会工作经费项目的财政支出绩效进行评价，包括开展实施单位自评、现场材料核验以及综合评价、撰写评价报告等工作环节。结合项目实施期间的主客观因素，给予绩效评价结果为：得分76分，绩效等次为中。

东莞世界莞商大会工作经费项目始于2012年，每两年举办一次，2016年大会是第三届。项目资金采用民办公助的方式一次性补助，2016年度市财政安排预算1500万元，实际经费支出合计1709万元，实际支出超出财政补助部分209万元由世界莞商联合会自筹解决。

2016世界莞商大会工作经费项目取得了一定的成效，通过世界性的大会，展示了东莞经济社会发展成果，宣传了东莞市重商、亲商的决心和举措，在海内外引起广泛关注，达到热烈祥和、提振士气，传播东莞正能量，唱响莞商品牌的要求，实现了推动东莞和莞商更高水平发展的盛会的目标。

目前项目主要存在的问题包括：大会社会影响力有待进一步加强；项目单位所执行的资金管理制度需完善；资金使用不够合理，项目管理不够有效；部分项目资金支出做法存在一定的风险；项目单位所提供的部分数据统计口径不一致。

为此我们提供的绩效管理建议为：进一步加强项目前期计划研究；进一步提高世界莞商大会的社会影响力；明确预算单位职责，发挥预算单位在财政资金使用上的监督作用；资金支出需保证“同质低价”原则；重视项目资料整理，提高自我审查意识。

## 目录

一、项目基本情况 .....	1
(一) 项目概况.....	1
(二) 项目绩效目标设置情况 .....	1
(三) 资金使用情况 .....	2
二、绩效评价结果 .....	3
(一) 评价结论.....	3
(二) 主要目标完成情况 .....	3
1、产出目标.....	3
2、效果目标.....	4
三、项目绩效管理问题与建议 .....	6
(一) 项目绩效管理存在的问题 .....	6
1、大会社会影响力有待进一步加强 .....	6
2、项目单位所执行的资金管理制度需完善 .....	6
3、资金使用不够合理，项目管理不够有效 .....	7
4、部分项目资金支出做法存在一定的风险 .....	9
5、项目单位所提供的部分数据统计口径不一致 .....	10
(二) 绩效管理建议 .....	11
1、进一步加强项目前期计划研究 .....	11
2、进一步提高世界莞商大会的社会影响力 .....	12
3、明确预算单位职责，发挥预算单位在财政资金使用上的 监督作用.....	12

- 4、资金支出需保证“同质低价”原则 ..... 14
- 5、重视项目资料收集和整理，提高自我审查意识 ..... 15

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

世界莞商大会，成立于2012年，是东莞市委、市政府为适应国内外经济发展形势，努力建设法制化、国际化营商环境，增强东莞城市活力和发展潜力，实现东莞高水平崛起的重要举措。项目以“莞商”为主题举办世界性盛会，总结东莞经济发展方式，支持和引导莞商做优做强，提升东莞城市形象。世界莞商大会每两年举办一次，2016年大会由东莞世界莞商联合会承办，市委办、市府办、市委统战部、市工商联、市贸促会协办。2016年9月，以“共迎新格局，智造新东莞”为主题的2016世界莞商大会在东莞市举办。会议选举了岭南生态文旅股份有限公司董事长尹洪卫当选第二届会长，继续发挥商会平台作用、推动民营抱团发展、培育青年莞商健康成长，让莞商莞企在新一轮产业发展中占据先机、赢得主动。

### （二）项目绩效目标设置情况

根据东莞市财政项目支出绩效目标批复表，世界莞商大会工作经费项目的年度绩效目标为：拟邀请1300名来自全球20个国家和地区的具有较强实力、较大影响力和社会责任感的商界精英赴会，邀请新华社、人民日报、南方日报、2中央电视台、广东卫视、凤凰卫视等70多家在国内外有较大影

响力的媒体驻会报道，对大会作数量庞大、涉及面广、主题深远的报道，实现“电台有声音、报刊有文章、电视有影像、网络有互动”的全方位立体宣传，展现东莞市近年来取得的成果，生动宣传东莞营造重商、亲商环境的举措和成效，达到凝心聚力、提振士气、传递东莞正能量、擦亮莞商新品牌的效果。2016年是“十三五”规划的开局之年，通过大会向海内外莞商及社会各界，再次展示东莞的营商环境及改革开放新局面，将本次大会办成一次具有政治性、先进性、群众性的盛会。

### **（三）资金使用情况**

2016年世界莞商大会涉及财政预算安排1500万元，实际经费支出合计1709万元。根据市政府批复，资金采用民办公助的方式一次性补助。实际支出超出财政补助部分209万元由世界莞商联合会自筹解决。2016年度项目总经费内容包括：

（1）会务联络费用48万元：含迎宾机器人礼仪服务费、邀请函制作费、邮寄费、场租等；（2）宣传费用841万元：含新闻活动费、媒体宣传费、莞商资本峰会费用等；（3）后勤保障费用820万元：含参会人员食宿费、办公设备购置及耗材费、筹备期间的邀商拜访活动、工作协调会、日常办公费用等。

## 二、绩效评价结果

### （一）评价结论

根据东莞市世界莞商大会工作经费项目重点绩效评价指标体系，世界莞商大会工作经费项目的评价结果为76分，绩效等次为中。世界莞商大会工作经费项目在取得了一定的成效，通过世界性的大会，展示了东莞经济社会发展成果，宣传了东莞市重商、亲商的决心和举措，在海内外引起广泛关注，基本达到热烈祥和、提振士气，传播东莞正能量，唱响莞商品牌的要求，基本实现了推动东莞和莞商更高水平发展的盛会的目标。

扣分项主要在于项目论证、绩效指标明确性、资金预算、管理制度健全性、制度执行有效性、项目质量可控性、财务制度健全性、资金使用合规性、财务监控有效性、任务实际完成度、社会效益与可持续影响等方面。具体详见附件《2016世界莞商大会工作经费项目财政支出项目重点绩效评价指标表》。

### （二）主要目标完成情况

#### 1、产出目标

根据绩效评价表，项目产出总分为26分，项目实际得分为23分，得分率为88.46%，预期产出目标大部分完成。

任务实际完成程度：根据世界莞商大会组织委员会上报市委统战部的《关于报送2016世界莞商大会工作总结的报告》，实际参会莞商1022名（不含媒体），完成项目计划参会莞商人数1200人目标的85.17%。参会中央媒体18家，境外媒体22家，其他媒体56家，合计96家，完成项目计划参会媒体数量100家目标的96%。宣传资料印刷约2万册，超额完成项目计划宣传资料制作数量5000份目标。

任务完成及时率：依照工作计划，世界莞商大会于2016年9月7日至2016年9月8日在东莞举办，最终举办时间与计划一致，顺利完成。

质量达标率：依照世界莞商大会会员参会准入条件，100%的会员符合世界莞商大会会员参会准入条件。

成本预算控制：2016年度市财政安排部分运营费预算合计1500万元，支出财政资金合计1500万元，总体预算执行率为100%。

## 2、效果目标

根据绩效评价表，项目效果总分为40分，实际得分为30.93分，得分率77.32%，**预期效果目标大部分实现。**

社会效益指标：本项指标衡量项目实施对社会发展所带来的直接或间接影响，从世界莞商大会在社会上的影响力方面来衡量，总分30分，得分22.93分。社会效益指标包括5个指标，分别是政界人士参会情况、海外莞商参会情况、东莞

本地莞商上市公司参会占比、媒体宣传报道情况、中央媒体和海外媒体参会报道情况。具体情况为：政界人士及海外莞商参会人数情况有待进一步提高，其中只有中央驻港联络办公室副主任、省委常委省统战部部长、省政协副主席等副省部级领导3位，东莞市委书记、市长、市政协主席等厅级领导3位；海外莞商参会194位，占参会总人数不足40%。东莞本地上市公司有12家参会，占当年东莞全部上市公司20家的60%，东莞本地上市公司未能全部参会，大会在东莞本地上市公司中的影响力还有待加强。“电台有声音、报刊有文章、电视有影像、网络有互动”的要求完成，主要网站转载相关报道1200多篇次，微信公众号发布相关原创文章800多条，各新闻媒体刊播相关原创稿件近500篇，东盟卫视、凤凰卫视资讯台、央视一套、央视二套、央视四套、广东电视台、东莞新闻综合频道等电视台各有系列视频新闻报道，东莞电台等也有相关新闻报道。中央媒体18家，海外媒体22家，合计40家，占大会计划邀请参会媒体100家的40%。

可持续影响：根据相关材料的显示与现场调查的结果，项目实施单位世界莞商联合会对本项目的现行管理制度有待改善，不足以满足长远发展需要。

满意度调查：根据项目责任方的社会调查，共发放问卷1200份，回收1105份，调查对象包括参会政界人士、莞商、媒体、其他参会人员与其他普通群众，满意度为98.2%。

### 三、项目绩效管理问题与建议

#### (一) 项目绩效管理存在的问题

##### 1、大会社会影响力有待进一步加强

世界莞商大会立项之初的定位是国际层面的统战性为主的商务交流合作大会，无论是“世界”抑或“国际”，至少需要满足参会莞商的“世界性”或“国际性”。2016年世界莞商大会，参会海外莞商仅194位，仅占实际参会莞商1022名（不含媒体）的18.98%，一定程度上，未能在莞商参会方面较好地体现本大会的“世界性”或“国际性”定位。

此外，东莞本地上市公司有12家参会，占当年东莞全部上市公司20家的60%，东莞本地上市公司未能全部参加大会，作为本土影响力较大的企业，本次大会期间暂未得到其重视。

##### 2、项目单位所执行的资金管理制度需完善

项目单位在管理资金支出方面依据有两个文件，分别是《世界莞商联合会财务管理制度》(以下简称《财务管理制度》)和《世界莞商大会专项资金使用管理办法》（以下简称《资金使用管理办法》）。其中，《世界莞商大会专项资金使用管理办法》内容较为简单，当中有八项条款，未规定超预算支出的审批权限及流程，缺少权责划分。而且，该办法是由

项目用款单位世界莞商联合会制定，未经过预算单位市工商联制定。

### **3、资金使用不够合理，项目管理不够有效**

在现场核查中发现，项目存在资金使用不够合理，项目管理不够有效的问题。主要体现在以下几个方面：

（1）应在2016年10月份之前报销的费用单据，项目预算主管部门市工商联未联合审核签章，2016年10月份之后才有市工商联联合审核签章。此外，存在重大开支（东莞康辉国际旅行社有限公司承担的接待酒店、用餐、用车等费用合计282.74万元）资金的拨付审批程序和手续存在流程前后倒置的问题，主要表现为费用报销单填写时间反而比领导审批时间延后5天，费用报销单的填写时间显示为2016年11月15日，而世界莞商联合会领导审批时间显示为2016年11月10日。

（2）根据与东莞康辉国际旅行社有限公司签订的合同约定“合同总价约为人民币240万元、具体按实结算”，最终实际支付282.74万元，超过合同价约40万元，超支16.67%；按照本项重大开支的费用明细表反映，其中住宿、交通、人员等三项接待费用均比预算节省开支，用餐和物料等两项接待费用均比预算超支，尤其用餐费用，比预算超支近60万元，合同总价超支率为10%以上。据世界莞商联合会解释，这主要是因为合同签订时为了少付预付款及保护自身最大利益而

压价导致的。但这也欠考虑，最终使用由于就餐人数的增加、酒店的变更等情况导致实际支出超出合同价标准。

(3) 根据世界莞商联合会提供的设备购置清单，有3台打印机、1台投影机和6支录音笔，合计金额约2.31万元，另有其他耗材等，这些资产设备，最后归属于世界莞商联合会，但未见相应的资产登记、资产目录或向市工商联报备相关资料，只见记账凭证，这一定程度上不利于财政资金的节约和利用，在以后的大会举办中将可能发生类似资产重复采购的情况。

(4) 根据世界莞商大会的立项资料，世界莞商大会财政补助经费由市工商联主管，部分文件材料中也可见市工商联的印章，但市工商联与世界莞商联合会之间的职权划分较为模糊，唯一可参考的是《东莞市工商业联合会在2016世界莞商大会的职责》文件，由世界莞商大会组委会签字盖章。但资料中也只表示市工商联的领导和同事全程参与、指导、带领各职能小组开展相关工作，并无具体规划。财政资金审批权等事宜在市工商联，但缺少相应文件制度的详细解释，使得市工商联和世界莞商联合会直接的关系不够清晰，不利于管理工作。

(5) 根据现场核查，《世界莞商联合会章程》、《世界莞商联合会财务管理制度》以及一系列莞商组文等均存在发文名义与公章名称不一致的情况，例如：发文名义或落款是“世界莞商联合会”的文件，所用公章或合同章却是“东莞世

界莞商联合会”，前后不一致，需要注意这方面问题。

（6）在项目绩效目标设定中，招商成效和项目签约总金额两个指标和本次大会关系不大。所设效益指标不够全面，未能体现“电台有声音、报刊有文章、电视有影像、网络有互动”的全方位立体宣传的效果，也未设置政界人士参会情况这一关键社会影响力指标。此外，满意度调查指标中，项目实施单位设定的调查受益目标人群为“大于100人”，一方面受益目标人群如何定义不够明确，另一方面1000多人参加的大会只调查“大于100人”较为笼统且下限过低。

#### 4、部分项目资金支出做法存在一定的风险

世界莞商大会经费理应由市工商联进行监督，但实际并无相应政策文件进行支撑，由此也导致了后续在资金支出上的一些问题。依照有关财政资金管理办法，在项目资金的使用上要求尽量依照“同质低价”的原则进行支出，保证质量的情况下依低价进行合作。一般的方式是招投标进行竞价，但世界莞商联合会不属于政府机关单位，因此没有强制对其进行约束。世界莞商联合会工作人员表示都遵循低价原则进行合同的签订，但从实际支出来看，很难充分表明世界莞商联合会在资金使用上遵循了“同质低价”原则。根据“2016世界莞商大会合同清单”，部分合同项目不是与相应合作方直接签订合同，比如与东莞市电视台、东莞市阳光网合作的宣传工作，是通过与东莞市广播电视传媒发展有限公司签订合同；

与腾讯大粤网的宣传合作，是通过与腾讯大粤网的代理商签订合同完成。对于此可能导致两个问题，一是可能存在风险，即如果代理商与实际执行方的合作出现问题，那么将直接影响工作质量，而这一点除了和实际执行方合作外是难以得到保障的；二是可能导致合同价格偏高，毕竟代理商也是要盈利的，多了一层代理商就多了一层成本。

## 5、项目单位所提供的部分数据统计口径不一致

世界莞商联合会统计的部分数据存在口径不一致的现象。项目总支出数额为1709万元，但其提供的“2016世界莞商大会合同清单”中，合同清单金额合计为1603.55万元，与总支出之间差额为105.45万元。在现场核查中，世界莞商联合会工作人员表示所有合同均在合同清单内，只有部分工作费用不通过合同的形式进行付费，但这未能清晰反映合同清单合计金额与总支出之间的差额，且该部分差额占到总支出6.2%，清单内低至4千元的支出都有合同，该部分差额支出却没有相应的合同。

其次，实际参会莞商人数同样存在统计口径不一致的情况。根据世界莞商大会组织委员会向市委统战部提交的《关于报送2016世界莞商大会工作总结的报告》，实际参会人数为1022人（不含媒体）。但现场核查时，项目单位提供的参会人员名单中，随行人员不计，实际参会人数为1190人（不含媒体）。同时，该名单缺少到会人员签到，佐证的有效性

不足。

## **(二) 绩效管理建议**

### **1、进一步加强项目前期计划研究**

为贯彻市领导指示，保证大会开出好效果，建议项目主管部门及实施单位充分研究当年东莞的经济社会变化，此外会议计划的可行性研究、风险评估、集体决策都是要着重考虑的因素。项目前期计划研究不够充分，计划以市政府名义邀请参会的全国政协副主席等国家和省部领导中，实际莅临参会人数较少。会前的高预期与会中的落差对参会的莞商以及其他潜在的合作方会产生较大的负面影响，对后续的影响力辐射存在一定的约束。

政界人士的参会表明政府对本次商务交流合作大会的支持与鼓励，也是契合世界莞商大会立项之初作为“国际层面的商务交流合作大会”的定位，如果在宣传环节与实际环节有过大的出入，参会者的预期将大打折扣。因此，在项目前期计划环节就应重视这一问题，比如收集在世界莞商大会召开前后省内或国内同等级别或更高级别会议的相关信息，作为本次会议邀请政界人士人数及级别的参考。另外，考虑寻求省政协、省统战部、省商务厅、省工商联等机构的支持和帮助，对于邀请政界人士参会也会有一定的效果。

## **2、进一步提高世界莞商大会的社会影响力**

主要建议做到两点，一是进一步提高世界莞商大会在东莞本地商界的社會影响力，吸收东莞本地上市公司等影响力较大的企业以会员身份加入东莞世界莞商联合会，项目主要部门积极动员东莞本地上市公司等影响力大的企业参加世界莞商大会，为东莞本地莞商之间的商务合作牵线搭桥；二是进一步提高世界莞商大会的“世界性”或“国际性”，寻求东莞市统战部、广东省统战部、市委宣传部等有关部门的支持和帮忙，扩大海外莞商的邀请力度和范围，邀请更多的海外莞商关注东莞、投资东莞，增进海外莞商与东莞血浓于水的情谊。同时以乡情为纽带，以乡情促团结，以乡情助发展，让海外莞商常回家看看。

## **3、明确预算单位职责，发挥预算单位在财政资金使用上的监督作用**

财务流程中的问题，主要还在于市工商联和世界莞商联合会之间的职责划分不明确。财政资金取之于民用之于民，确保资金使用效率最大化是应有之意，市工商联是项目预算单位，需对项目资金的执行效率负责，应明确市工商联的财政资金主管权责，保障资金的使用落到实处，支出有依有据。

市工商联作为项目预算单位，对于大会的举办期间资金使用，监督管理不够充分，建议在今后的大会举办中进一步

明确市工商联的监督管理责任，主要有以下几点：

（1）对于财政资金的使用，往往有其特定的社会效益，如果不设立严格的资金管理办法，资金的使用效果可能会大打折扣，不利于财政资金发挥其应有的效用。作为预算单位，建议市工商联会同市财政局制定《世界莞商大会资金使用管理办法》，明确界定财政补助资金的使用方向及范围，资金支出的审批流程和审批权责，同时对资产采购、重大开支和超预算开支制定严格的审批标准，并正式签章印发给有关单位执行。

（2）建议世界莞商联合会把本项目的财政补助款项和自筹款项明确分开核算，财政补助部分严格按照市工商联会同市财政局制定的《世界莞商大会资金使用管理办法》等相关文件进行管理，主要用于大会期间重大支出或有明确标准、预算可准确预期等支出；自筹资金部分按照《世界莞商联合会财务管理制度》等文件进行管理，主要用于标准不够明确的、预算难以把握的、其他零碎等支出，尽可能地清晰合理地使用财政资金，保证财政资金使用效益。

（3）市工商联负有财务审批责任，世界莞商联合会在使用本项目的财政资金时需要向工商联实施请款流程，工商联要对有关请款资料进行更严格的把关审核，及时对接世界莞商大会经费支出。

（4）对莞商大会期间购置的资产设备，建议世界莞商联合会严格按照《民间非营利组织会计制度》、市工商联会

同市财政局制定的《世界莞商大会资金使用管理办法》、《世界莞商联合会财务管理制度》等制度办法，形成大会资产目录，并向市工商联报备。由于所报备资产设备最后归属世界莞商联合会所有，建议在以后举办大会的补助财政预算资金申报中，对于所报备的未报废、仍可正常使用的资产设备进行保留并继续使用，市工商联及世界莞商联合会方面不再申报购置，避免造成财政资金的浪费。

（5）绩效目标作为财政资金支出管理手段，保证财政资金使用效益，应以项目预算主管部门为主，会同实施单位共同制定。建议市工商联与世界莞商联合会共同制定并报市财政局审核。绩效目标制定需要保证准确全面，当中指标的设置不宜过低或过高，尽量做到细化量化可操作。在年初已制定绩效目标符合调整条件的情况下，建议及时（每年9月30日前）向市财政局提出调整请求，保证日后项目绩效评价的合理客观可操作。

#### **4、资金支出需保证“同质低价”原则**

对于项目部分支出金额偏高的问题，在今后类似的采购中建议优化货比三家方案，确保在同质的前提下价格最低。对于非重大开支，可以考虑通过电子商务线上市场进行对比，保留当期价格证据作为采购的依据，选择同等型号、规格参数下价格最低的商品。对于重大开支，在通过电子商务线上市场进行对比的基础上，扩大目标供应商选择范围，至

少邀请到3家供应商参与报价，选择质优价低者；如果参与报价的供应商数量不足，在不影响大会举办时间进度的前提下，进一步扩大邀请范围，直至报价供应商数量符合要求；若因为商品性质确实无法邀请到三家供应商报价，报市工商联审批后执行，确保报价合理经济。同时，建议尽量避免通过代理商签订合同，若确实有必要，需报市工商联审批后执行。采购工作完成后，需将报价对比过程文件进行归档保存，保证工作的过程完整和资料完整。

## **5、重视项目资料收集和整理，提高自我审查意识**

由于资料收集和整理方面工作存在不够合理的地方，导致世界莞商联合会所提供的资料中，反映的数据不够统一，以及缺乏佐证有效性。对此，建议世界莞商联合会在今后的项目实施中，特别注意项目资料的收集和整理，以及提高资料佐证有效性，包括考虑实施到会人员签到工作。这一方面有利于莞商联合会对自身项目进行工作总结，另一方面有利于自身接受督促，更好地履行工作职责。对于所导致的数据不统一的情况。

一是针对如上所述项目总支出金额与合同汇总金额的数据统计差异，尤其对于财政补助支出部分，建议世界莞商联合会对比项目支出报销凭证，寻找数据出现差异的原因，重新梳理合同列表，将所有合同原件上的标的、金额进行归档。建议以后同类工作参照上述做法，同时也建议世界莞商

联合会将实际支出总额、合同汇总清单、合同原件复印件等资金使用资料进行汇总整理报市工商联检查审核后备案，共同核实合同实际支出金额；必要时，市财政局可考虑对大会财政资金支出实施监督检查工作，切实避免出现诸如合同金额总数与资金实际支出金额总数存在较大出入的情况。

二是针对如上所述莞商参会人数的数据统计差异，建议将数据口径统一，重新梳理，查找不同文件资料数据存在差异的原因，确定实际数据；在今后每两年一次的世界莞商大会举办过程中，注意档案资料的实时保存和列表统计，大会结束的当年要进一步对档案资料进行梳理，确保档案资料的完整性和有效性，确保统计数据的准确性、完整性和佐证有效性，这对项目的后续可持续性发展有重要意义。

附件：2016年度世界莞商大会工作经费项目财政支出项目重点绩效评价指标表