宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

单位名称：宁武县石家庄镇人民政府

委托单位：宁武县财政局

评价机构：山西亚泰会计师事务所有限公司

二〇二一年十月

宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合

财政绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共山西省委 山西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（晋发〔2018〕39号）精神，全面实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益，增强财政支出的责任和效率意识，受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司于2021年6月对宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金进行了绩效评价。

# 一、项目基本情况

## （一）项目背景

按照党的十九大关于打赢脱贫攻坚战总体部署，根据各地区各部门贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）的进展和实践中存在的突出问题，就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调、推动脱贫攻坚工作更加有效开展，于2018年制定《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚三年行动的指导意见》（中发〔2018〕16号），结合我省实际提出《中共山西省委 山西省人民政府关于坚决打赢全省脱贫攻坚战三年行动的实施意见》（晋发〔2018〕21号），从完善顶层设计、强化政策措施和加强统筹协调等方面，为我省今后三年脱贫攻坚工作制定了“路线图”和“时间表”，是决战决胜今后三年脱贫攻坚战的纲领性文件。

深入贯彻落实山西省人民政府《关于推进涉农资金统筹整合的实施意见》（晋政发〔2018〕31号）、山西省脱贫攻坚领导小组《关于进一步做好贫困县统筹整合使用财政资金实施精准扶贫工作的通知》（晋脱贫攻坚组〔2019〕9号）及忻州市人民政府《关于印发忻州市推进涉农资金统筹整合实施方案的通知》（忻政办发〔2018〕152号）文件精神,创新体制机制,切实发挥涉农资金统筹整合作用,打赢全县脱贫攻坚战,根据脱贫攻坚需要,对年初方案中的项目资金预算安排进行调整,制定《宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案》（宁脱贫攻坚部〔2020〕20号），明确指出统筹整合使用财政资金范围为中央资金17项、省级资金56项、市县安排的与中央、省纳入整合目录对应的配套资金,主要包括:财政专项扶贫资金,中央彩票公益金支持革命老区脱贫攻坚资金,农业、林业、水利、教育、国土、住建、交通、环保、卫计等行业部门指导性任务资金。2020年统筹整合用于脱贫攻坚的财政涉农资金预算投入总规模为34,572.17万元,其中:中央专项扶贫资金11,179.8万元,中央彩票公益金支持革命老区脱贫攻坚资金1,000万元,省级专项扶贫资金573.6万元,市级专项扶贫资金1,031.4万元,县级专项扶贫资金5,500万元,部门整合资金15,287.37万元。

宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金128.47万元，主要用于石家庄镇食用菌种植大棚建设项目工程尾款。

### （二）主要内容及实施情况

石家庄镇食用菌种植大棚建设项目由宁武县石家庄镇人民政府2019年6月份开始建设，该项目分为主体工程、附属工程、其它工程三部分。

（1）主体工程。由山西省浩洋建筑工程有限公司中标承建，监理单位为山西省大诚工程项目管理有限公司，工程内容包括：建设食用菌大棚60座，场地挖填平整，菌棒架，棚内地面铺砖，供水系统、电控系统、排水渠、300平方米冷库、办公用房167平方米建设。

（2）附属工程。由山西九鼎建筑工程有限公司承建，山西大诚工程项目管理有限公司负责工程监理，工程内容包括：挡土坝墙、围栏、围墙、园区道路、园区门楼、烘干房、干菇仓库、水井泵房、变频设备管涵、大棚加固改造。

（3）其它工程。架电工程由山西九鼎建筑工程有限公司承建，新建250KVA变台一座，新建线路200米。打井工程由山西文昱建筑工程有限公司承建，打井深度：198米。

## （三）项目资金投入和使用情况

### 1.资金投入情况

宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金128.47万元，主要用于石家庄镇食用菌种植大棚建设项目工程尾款，截至2020年12月31日，资金全部到位。

### 2.资金使用情况

宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金128.47万元，截至评价基准日（2020年12月31日）实际支出109.353174万元，结余19.116826万元。

## （四）项目绩效目标

### 1.总体目标

新建大棚60座，场地“三通一平”；配套建设办公用房、深井、供水系统、高低压供电系统、仓库、烘干房、冷库。计划投放菌棒60万棒，每个大棚年收益2万元，带动70户贫困户增收，每户年均增收2,300元。带动当地农业产业结构发展，拓宽了贫困户的就业渠道，给当地贫困户带来更大的收益。

### 2.具体目标

石家庄镇食用菌项目建设应该按期完成，场地“三通一平”（200米深井及供水系统、高低压供电系统、园区及办公区场地垫层及围栏），工程按规定进行验收，质量要保证合格。项目实施后，带动贫困户增收人数要达到预期值；要在一定程度上推动农业产业结构调整的发展；对周围农户就业的渠道要有所增加；食用菌菌棒残渣后期要进行处理、重新利用；项目后期建立管护制度，且执行有效；受益群众满意度达90%以上。具体目标情况见表1-1。

表1-1 项目具体目标情况

| **目标类型** | **目标名称** | **目标值** |
| --- | --- | --- |
| 实际完成率 | 主体工程完成率 | 100% |
| 配套工程完成率 | 100% |
| 其他工程完成率 | 100% |
| 完成及时性 | 项目完成及时率 | 100% |
| 质量达标率 | 质量达标率 | 100% |
| 经济效益 | 带动贫困户增收 | 效果明显 |
| 社会效益 | 推动农业产业结构调整 | 效果明显 |
| 拓宽就业渠道 | 效果明显 |
| 生态效益 | 带动废弃物合理化利用 | 效果明显 |
| 可持续影响 | 管护主体责任落实率 | 效果明显 |
| 群众满意度 | 受益群众满意度 | ≥90% |

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价目的

通过预算绩效评价，及时发现问题，总结经验，提出改进意见。一是为政府相关决策及下一年度预算安排提供可行性参考建议。为财政部门加强财政支出管理，强化支出责任，科学配置资源，提高财政资金的使用效益；二是为主管单位掌握项目动态、优化项目信息反馈机制、加强项目监管，进一步修改完善宁武县石家庄镇人民政府统筹整合财政资金项目提供参考。

## （二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金109.353174万元。与此同时，对财政资金的监督、管理使用进行评价，根据评价结果，提出相关政策性意见。

绩效评价范围为宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金产生的绩效以及为产生绩效所经历的各环节过程，具体绩效评价范围包括项目决策、过程、产出、效益。

（三）评价基准日

评价基准日为2020年12月31日。

## （四）绩效评价指标体系

### 1.指标体系设计思路

按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考）、山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“突出项目资金、兼顾政策内容”的评价思路，结合宁武县石家庄镇人民政府的实际情况，本着全面反映宁武县石家庄镇人民政府统筹整合财政资金项目的预算绩效管理情况，本着尽可能细化、量化、可操作的原则，结合计划标准、历史标准等制定指标的目标值，兼顾相关政策内容，设计形成了宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金绩效评价指标体系，从决策类（包括项目立项、绩效目标、资金投入）、过程类（包括资金管理、组织实施）、产出类（包括产出数量、产出质量、产出时效）、效益类（包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响及满意度）四个维度进行评价。

### 2.权重设计思路

本次绩效评价指标权重设计一级指标权重设计按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考）、山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件要求执行，最终确定决策类指标权重占比20%，过程类指标权重占比20%，产出类指标权重占比30%，效益类指标权重占比30%。二、三级指标权重分值采用经验分配法，根据以往财政资金绩效评价指标体系权重的工作经验，对评价指标所代表的价值进行判断同时，根据二、三级指标与绩效目标的匹配性、在指标中的重要性、以及对一级指标的影响程度来合理确定评价指标的权重比例结构。

### 3.指标体系具体内容

指标体系由4项一级指标、13项二级指标、26项三级指标构成。数据主要来源于政策文件、财经法规、单位提供相关资料、访谈等。决策类指标占权重分20分，从项目立项、绩效目标及资金投入三个角度考察立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效目标明确性、预算编制科学性及资金分配合理性；过程类指标占权重分20分，从组织实施、资金管理两个角度考察管理制度健全性、制度执行有效性、建设方案完备性、信息公开和资金到位率、资金使用合规性等；产出类指标占权重分30分，从资金投入使用后的产出数量、产出质量、产出时效三个角度来考察项目产出情况；效益类指标占权重分30分，从经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响及满意度五个方面来考察项目效益情况。

## （五）绩效评价工作过程

接收宁武县财政局的委托后，我公司高度重视，积极筹备，成立项目领导组负责评价过程的协调和督导。本次绩效评价工作分为前期准备、现场实施、报告撰写阶段三个阶段。

### 1.评价准备阶段

根据山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件精神总体要求，明确评价目的和工作思路，联系宁武县石家庄镇人民政府开展调研，收集相关政策文件和信息资料，编制绩效评价指标体系、评分标准和评价等级。

### 2.组织实施阶段

（1）围绕评价指标补充收集相关资料；

（2）现场勘查。根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料，现场勘查项目建设情况及运营情况。

（3）满意度调查。向项目受益群体发放一定数量的满意度调查问卷，汇总受益群体对项目的意见及建议，形成满意度调查问卷分析。

（4）综合评价。根据评价工作方案确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，对评价对象的情况进行全面的定量定性分析和综合评价。

### 3.报告撰写阶段

绩效评价组根据被评价单位的绩效情况，按要求撰写评价报告，并根据专家意见进一步完善、修改绩效评价报告，形成报告提交报送委托评价单位。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）综合评价情况

本次评价以2020年12月31日为评价基准日，采用比较法、综合指数评价法进行绩效评价，对宁武县石家庄镇人民政府2020年财政统筹整合资金扶贫项目实施了现场核查、对比分析、指标评分、报告撰写等必要的评价程序，最终形成如下评价结果，详见表3-1。

宁武县石家庄镇人民政府2020年财政统筹整合资金扶贫项目绩效评价得分为58.10分，评价等级为“差”。

表3-1 项目总体绩效评价评分表

| **一级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 14 | 70% |
| 过程 | 20 | 14.40 | 72% |
| 产出 | 30 | 24.20 | 80.67% |
| 效益 | 30 | 5.50 | 18.33% |
| 合计 | 100 | 58.10 | 58.10% |

## （二）评价结论

宁武县石家庄镇根据《宁武县脱贫攻坚总指挥部关于印发宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案的通知》(宁脱贫攻坚部〔2020〕20号)文件内容安排实施项目，宁武县石家庄镇人民政府2020年统筹整合财政资金用于支付石家庄镇食用菌种植大棚建设项目尾款；石家庄镇食用菌项目按实施方案内容实施，60座大棚全部按时完工，保证园区“三通一平”；配套工程：围墙、挡土坝墙及办公用房全部完工；其他工程：架电工程和打井工程完工情况良好；石家庄镇食用菌种植大棚建设项目2019年建设完成，当年投入菌棒生产，农户就业渠道有所增加，带动58户贫困户增收，每户均增收3,283.67元。

但项目验收与审计报告中竣工验收时间不一致，不能确定其实际完工时间；验收资料不完整，未提供项目主体工程及附属工程验收报告；石家庄镇食用菌种植大棚建设项目只在2019年竣工之后上新一批菌棒生产，后期未进行运作，现在大棚基地已经荒废，政府决定转租，但尚未落实租出，合作社处于无人管理状态，所以当期效益不明显。

# 四、存在的问题

## （一）合作社经营不善，目前不再进行生产

一是食用菌加工多依赖人工，效率低，成本高，品质不稳定。首先贫困户普遍存在年龄偏大、文化程度低、生产技能弱等情况，而且因病致贫、因残致贫的人数较多，导致很多贫困户无法真正参与食用菌产业扶贫项目。原材料菌棒需要从其他地区运输而来，中途产生的损耗导致成本升高。其次贫困户脱贫内生动力不足。部分贫困户主观脱贫意识不强，存在“等、靠、要”的依赖思想，自我脱贫致富的“造血”功能不能完全发挥出来。贫困户通过提供劳动力的方式获得收益，利益联结机制不紧密，主人翁意识不强，积极性相对较低。二是食用菌种植缺乏技术人员。食用菌的种植及其培育各个阶段都需要专业人员进行，原本合作社无相关专业技术人员，只能依靠花更多的钱请技术人员。

## （二）缺乏绩效目标申报表

根据《山西省人民政府办公厅关于转发省财政厅等部门扶贫项目资金绩效管理实施办法的通知》，扶贫项目资金绩效目标是预算安排的重要依据和绩效管理的基础。市、县有关部门和资金使用单位未按要求设定绩效目标的项目，原则上不得纳入扶贫项目库，不得申请相关预算。年度预算执行终了，市、县有关部门应当组织资金使用单位开展绩效自评，填报绩效目标完成情况，对未完成目标的分析原因，提出下一步改进措施，并将绩效自评结果及时报送本级财政和扶贫开发部门。但在对石家庄镇食用菌种植大棚建设项目进行评价过程中，乡镇未提供2020年绩效目标申报表，同时未对项目进行自评，不符合文件要求。

## （三）档案管理不规范

根据《宁武县人民政府办公室关于印发宁武县统筹整合使用财政资金管理暂行办法的通知》的规定，统筹整合财政资金项目，从规划设计、项目审批、招投标或政府采购、施工监督、工程决算、工程验收、项目审计全过程形成的各种文字、图表材料都应纳入档案管理范围内。但在实际评价过程中，与山西九鼎建筑工程有限公司签订石家庄镇食用菌种植大棚建设项目附属工程合同中，约定其付款方式见补充合同，但实际并无补充合同，未对其工程付款方式进行约定；第三方出具结算审核报告乡镇并未保存。

# 五、有关建议

## （一）加强监督管理，规范合作社经营

要构建完善的政府服务体系，政府需正确发挥自身的公共服务职能，通过进行政策支持，宏观引导等诸多形式调动农户的主观能动性，增强合作社组织强度，实现农村资源的整合。主管单位加强对合作社的管理，对合作社经营进行监管。合作社要充分利用广播、电视、报纸、网络会议培训等方式，多层次、多渠道宣传项目建设和成效，提高现代农业的示范引导作用，加强合作社的经营管理。

## （二）加强资金绩效管理

一是认真贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，充分考虑事业发展规划，结合部门工作职责，编制科学合理的项目绩效目标，做到绩效目标明确、细化、量化、合理可行、相应匹配，从而有利于加强财政资金管理的落实和具体化。二是加强预算执行管理工作。及时发现、解决执行过程中存在的问题，确保执行进度和绩效目标的实现。督促项目实施进度，及时发挥财政资金使用效益。

## （三）制定相关制度，规范档案管理工作

贯彻落实《宁武县人民政府办公室关于印发宁武县统筹整合使用财政资金管理暂行办法的通知》的规定，统筹整合财政资金项目，从规划设计、项目审批、招投标或政府采购、施工监督、工程决算、工程验收、项目审计全过程形成的各种文字、图表材料都应纳入档案管理范围内。应该制定单位相关档案管理制度，在工程实际进行过程中，按照管理制度及时整理相关资料，做好备份处理，对项目进行过程中的一切资料都做好存档处理。