宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

单位名称：宁武县西马坊乡人民政府

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

宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

根据《中华人民共和国预算法》规定，按照《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）、山西省财政厅《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）的要求，受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司对宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合财政资金开展了绩效评价，现将有关情况报告如下。

# 一、基本情况

## （一）项目背景

2013年一号文件中共中央《关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》强调：大力推进现代农业产业技术体系建设，把城乡发展一体化作为解决“三农”问题的根本途径；必须统筹协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，着力强化现代农业基础支撑，深入推进社会主义新农村建设，充分发挥技术创新、试验示范、辐射带动的积极作用。

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求。中共中央国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）文件提出“实施精准扶贫方略，加快贫困人口精准脱贫”，通过发展特色产业、劳务输出、易地搬迁等方式加快贫困地区脱贫，“加强贫困地区基础设施建设，加快破除发展瓶颈制约”，通过完善交通、水利等基础设施，加快人居环境整治等方式为贫困地区脱贫提供条件。

《国务院关于印发全国农业现代化规划（2016-2020年）的通知》（国发〔2016〕58号）文件提出农业现代化已进入全面推进、重点突破、梯次实现的新时期，推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力成为当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。提出了“精准培育特色产业。以促进贫困户增收为导向，精选市场潜力大、覆盖面广、发展有基础、有龙头带动的优势特色产业，实施贫困村‘一村一品’产业推进行动。到2020年，贫困县初步形成优势特色产业体系，贫困乡镇、贫困村特色产业增加值显著提升，每个建档立卡贫困户掌握1—2项实用技术。”“改善农村基础设施条件。实施农村饮水安全巩固提升工程，提高贫困地区农村饮水安全保障水平。实施新一轮农村电网改造升级工程，实现城乡电力公共服务一体化。强化农村道路建设，实现所有具备条件的建制村通硬化路、通客车。”

《山西省人民政府关于印发山西省“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（晋政发〔2017〕16号）文件提出了“实施特色产业扶贫工程，提高贫困地区增收能力”，支持发展特色产业，增强贫困地区“造血功能”，提高贫困人口增收能力。“实施基础设施改善工程，厚植贫困地区发展优势”，加快推进农村公路改造工程，贫困村100%通硬化路，逐步提高贫困地区农村公路服务水平。2016年07月22日，山西省人民政府办公厅发布了《关于统筹整合使用财政资金实施精准扶贫的意见》（晋政办发〔2016〕101号），统筹整合使用财政资金范围，包括中央安排的涉农资金和省、市、县安排的可用于贫困县的财政性资金。

2020年8月26日，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），明确指出年度统筹整合原则、范围以及资金规模，统筹整合各类资金34,572.17万元，其中：中央专项扶贫资金11,179.8万元（以工代赈资金294万元），中央彩票公益金支持贫困革命老区脱贫攻坚资金1,000万元，省级专项扶贫周转金573.60万元，市级专项扶贫资金1,031.40万元，县级专项扶贫资金5,500万元，部门整合资金15,287.37万元（中央资金11,980.37万元，省级资金3,307万元）。

## （二）项目主要内容及实施情况

宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合财政资金共涉及3个项目，包括细腰村羊肚菌种植项目、岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目、西梅线公路整治工程项目。每个项目的具体实施内容见表1-1。

表1-1 各项目主要实施内容表

| **序号** | **项目名称** | **实施地点** | **建设内容与规模** | **建设期限** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 细腰村羊肚菌种植项目 | 西马坊乡细腰村 | 对29座大棚进行维修改造 | 2019.10.10-2019.11.9 |
| 2 | 岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目 | 岢岚－黄土峁 | 新建旅游环形公路5km | 2019.7.15-2019.10.28 |
| 3 | 西梅线公路整治工程 | 西马坊－梅洞 | 路域环境整治7.3km | 2019.8.20-2019.9.25 |

### （三）项目资金投入和使用情况

**1.资金投入情况**

宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合预算财政资金为237.32万元，用于细腰村羊肚菌种植项目、岢岚至黄土峁旅游环形公路建设工程项目、西梅线公路整治工程项目。

**2.资金使用情况**

宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合财政资金为237.32万元，截至评价基准日（2020年12月31日），已支出142.52万元，结余94.80万元。具体项目资金使用情况详见表1-2。

表1-2 宁武县西马坊乡2020年统筹整合资金使用统计表

资金单位：万元

| **序号** | **项目名称** | **预算数** | **支出数** | **结余数** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 细腰村羊肚菌种植项目 | 21.90 | 3.79 | 18.11 |
| 2 | 岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目 | 59.80 | 51.87 | 7.93 |
| 3 | 西梅线公路整治工程项目 | 155.62 | 86.86 | 68.76 |
| 合计 | 237.32 | 142.52 | 94.80 |

## （四）项目绩效目标

**1.总体目标**

通过发展地区特色产业，完善宁武县基础设施建设，推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力。

**2.具体目标**

按照宁武县《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，项目绩效目标梳理详见表1-3。

表1-3 西马坊乡人民政府统筹整合财政资金项目绩效目标统计表

| **序号** | **项目名称** | **维度** | **目标** | **目标值** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 细腰村羊肚菌种植项目 | 产出 | 完善建设羊肚菌种植大棚 | 29座 |
| 效益 | 每座大棚年收益 | 2.30万元 |
| 带动贫困户 | 57户增收 |
| 人年均增收 | 1,800元 |
| 2 | 岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目 | 产出 | 新建旅游环形公路 | 5km |
| 效益 | 促进旅游业事业发展 | 促进 |
| 带动贫困人口增收 | 有效 |
| 3 | 西梅线公路整治工程项目 | 产出 | 路域环境整治 | 7.30km |
| 效益 | 促进旅游业事业发展 | 促进 |
|  | 带动贫困人口增收 | 有效 |

# 二、绩效评价工作情况

## （一）评价目的

根据绩效评价中发现的问题，分析原因，提出建议，为财政部门规范和加强财政专项扶贫资金管理，提高资金使用效益，科学配置资源，提高财政资金的使用效益，为合理安排以后年度财政预算安排提供重要的参考依据。

## （二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县西马坊乡人民政府2020年统筹整合财政资金142.52207万元，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西马坊乡人民政府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

评价基准日是2020年12月31日。

## （四）绩效评价指标体系

### 1.指标体系设计思路

参照绩效评价的基本原理、原则和项目特点，评价组结合《财政支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、《山西省财政厅关于印发 〈省级项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（晋财绩〔2020〕17号）等文件的要求，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、产出成本）、效益类（包括项目效益、可持续性）四个维度进行评价。

### 2.权重设计思路

本次绩效评价一级指标权重设计按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和山西省财政厅《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、12项二级指标、20项三级指标构成。数据主要来源于政策文件、制度文件、档案资料、基础表、访谈等。决策类指标占权重分20分，从项目立项、绩效目标、资金投入三个角度考核项目立项依据充分性和立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性以及预算编制科学性、资金分配合理性的情况。过程类指标占权重分20分，从资金管理和组织实施两个角度考核项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性。产出类指标占权重分30分，从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个角度考核项目完成情况、项目质量达标情况、项目完成时效、项目成本节约率。效益类指标占权重分30分，从项目的经济效益、社会效益、可持续影响、满意度进行考核。

## （五）绩效评价工作过程

接受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。具体工作分为前期准备、现场实施、报告撰写三个阶段。

### 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）文件精神和评价通知总体要求，明确评价目的和工作思路，联系主管单位、实施单位开展调研，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，对宁武县西马坊乡人民政府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，表3-2。

宁武县西马坊乡人民政府2020年财政统筹整合资金扶贫项目绩效评价得分为80.24分，评价等级为“良”。

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 | 18 | 90% |
| 过程 | 20 | 13.15 | 65.75% |
| 产出 | 30 | 25.09 | 83.63% |
| 效益 | 30 | 24 | 80% |
| 合计 | 100 | 80.24 | 80.24% |

## （二）评价结论

细腰村羊肚菌种植项目：项目立项规范，申报资料较为完整，绩效目标明确清晰，但缺乏相关会议纪要。缺乏项目管理制度，建设方案完备、项目已进行公示，合同管理较好，项目已验收并审计，财务制度健全，但存在支付方式与合同约定不符、验收单未写明验收内容等情况。项目已在预期时间内全部完工。该项目的实施，解决了细腰村一部分人的就业问题，提高了贫苦困的收入，但项目未制定后期管护制度，项目受益群众满意度达90%。

岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目：项目立项规范，申报资料较为完整，绩效目标明确清晰，但缺乏相关会议纪要。缺乏项目管理制度，未提供项目实施方案，合同未约定付款方式，项目已验收并进行了审计，财务制度健全。项目建设内容已完工，但实际工期比计划工期多48天。项目通过修建公路，打通了岢岚至黄土峁的交通要道，通车率达100%，沿线旅游资源丰富，带动了当地旅游业的发展，但项目未制定后期管护制度，项目受益群众满意度达90%。

西梅线公路整治工程项目：项目立项规范，申报资料较为完整，绩效目标明确清晰，但缺乏相关会议纪要。缺乏项目管理制度，未提供项目实施方案，合同未约定付款方式，项目已验收并进行了审计，但未提供验收报告，项目财务制度健全。项目工程量有变更，实际工期比计划工期多5天。项目通过整治公路，改变了沿线地区的出行条件，通车率达100%，沿线旅游资源丰富，带动了当地旅游业的发展，但项目未制定后期管护制度，项目受益群众满意度达90%。

# 四、存在的问题

## （一）验收未细化

西马坊乡实施的三个项目均采用了政府采购的方式，评价小组在评价过程中，项目单位未提供西梅线公路整治工程项目政府采购履约验收报告，细腰村羊肚菌种植项目、岢岚至黄土峁旅游环形公路工程项目的工程竣工验收报告中均未写明具体工程内容及检查情况。

## （二）项目实施流程不规范

评价小组在查看项目单位提供的资料时，发现西梅线公路整治工程于2019年8月20日开工，2019年9月25日完工，2019年9月25日验收，而西马坊村至梅洞村修建旅游公路拆迁占地协议于2019年10月份之后签订。拆迁占地的相关工作属于该项目的前期工作，拆迁协议也应当在项目开始前签订，而该项目拆迁占地协议的签订迟于项目开工之日，甚至晚于项目验收时间，不符合项目实施流程。

## （三）工程变更手续不完善

根据项目单位提供的资料：西梅线公路整治工程结算审核报告中提到的“原土回填、借土回填工程量与实际工程量不符”，细腰村羊肚菌种植项目结算审核报告中提到的“部分大棚尺寸规格较小，草帘、棉被、PO膜按实际尺寸等比例核减”，了解到西梅线公路整治工程项目与细腰村羊肚菌种植项目在施工过程中工程量均发生了变更。羊肚菌种植项目在施工合同中约定了“甲方签字认定交付的有关技术资料，作为施工的有效依据，乙方不得擅自更改”，“设计变更增减数应以甲方代表签证单为依据”，在评价过程中，项目单位未提供签证单或其他相关证明。

# 五、有关建议

## （一）规范履约验收

建议项目单位在对政府采购项目进行验收时，按照采购合同对每一项技术、服务、安全标准的履约情况进行确认，验收结束后，出具验收书，列明各项标准的验收情况及项目总体评价，并由验收双方共同签字。同时，由于验收结果与采购合同的资金支付及履约保证金挂钩，履约验收的各项资料应当存档备查，切实做好政府采购履约验收工作，提高政府采购履约验收管理的科学化、规范化水平。

## （二）规范项目实施流程

项目实施流程是项目实施的重要依据，按照项目流程实施，一方面可节约成本，另一方面可提高项目的完工效率，提升项目实施质量。建议项目单位在以后的项目中，规范项目实施流程，对工程项目实施前的各个阶段，按照流程实施一步一步来，确保工程前期的工作全部执行到位，为工程开展提供便利条件。同时，规范项目实施流程，可避免因流程不规范出现制约工程进度的其他因素，节约时间与成本，保证工程工期，提升工程效率。

## （三）完善变更手续

建议项目单位提高对项目工程变更的重视，若合同对工程变更作出了约定，对一些符合合同约定的工程变更事项，可按工程施工合同约定变更；若工程施工合同未约定工程变更事项，或工程变更内容超出了合同约定的范围或一定比例，工程变更应当严格执行变更审批手续，未经审批同意的工程不得擅自变更。项目变更后，及时将变更后的内容进行公示，接受群众监督。