

2020 年莆田市市级财政评价情况

2020 年财政评价聚焦科技、产业、扶贫等民生领域，共选取 2019 年度财政预算安排的 12 个项目委托第三方机构开展重点评价。

评价结果具体是：精准扶贫精准脱贫专项资金、第三产业发展专项资金、科技计划项目经费专项资金、城投项目建设资金、兴发集团项目建设资金、公共自行车 PPP 项目、工伤保险基金、农村幸福院市级专项资金等 8 个项目绩效等次评为“优”；路灯及夜景日常维护、基础教育教研经费、三格式化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助等 3 个项目绩效等次评为“良”；“幸福家园”建设专项资金绩效等次评为“合格”。财政评价项目优良率 91.67 %。

现将财政评价报告附后，接受社会各界监督。

附件 1:

莆田市 2019 年三格化粪池新建改造(含户厕改造) 市级补助绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：林秀君

2020 年 9 月

为了解莆田市 2019 年度三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金使用效益，根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发[2018]34）及福建省财政厅关于印发《福建省财政支出绩效评价管理办法》的通知（闽财绩[2015]4 号）、莆田市财政局关于印发《莆田市市级财政专项资金管理办法》的通知（莆财预[2017]159 号）等的规定，对莆田市 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助进行绩效评价，评价情况如下：

一、项目概况

（一）项目背景

为进一步推进全省美丽乡村建设，根据国务院办公厅《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》、《关于进一步改善农村人居环境推进美丽乡村建设的实施意见》（闽政[2014]57 号）、《中共福建省委 福建省人民政府关于开展 2019 年为民办实事工作的通知》（闽委[2019]1 号）、关于印发 2017 年全省宜居环境建设行动计划的通知》（闽政办[2017]25 号）、《福建省财政厅关于进一步做好一事一议财政奖补美丽乡村试点村生活污水垃圾治理设施建设工作的通知》（闽财农改[2017]4 号）和《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）的要求，贯彻落实省委省政府、市委市政府关于打好污染防治攻坚战决策部署，以新建改造三格化粪池为抓手，加快推进农村生活污水治理，改善农村人居环境，做好做实为民办实事项目。

2019 年省级下达新建改造三格化粪池（含户厕改造）补助资金 4182 万元（每户补助 600 元，省级任务数为 69700 户）；根据闽环函[2019]24 号文件要求，各地按照不低于省级补助标准进行配套，市级共下达 3353.04 万元（每户 600 元，因部分 2018 年提前启动的任务已在 2018 年下达市级补助，2019 年只需补助 55884 户）；各县区根据实际任务数自筹每户不低于 600 元的补助资金。

（二）项目绩效目标

根据莆田市人民政府办公室关于印发农村污水垃圾整治行动实施方案（2016-2020）年的通知》（莆政办[2016]191号）、《莆田市加快推进2017年度农村污水治理工作实施方案的通知》、《福建省2019年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24号）文件精神，2019年全市完成新建改造村庄三格化粪池69761户（含农村户厕改造任务数11000户），完成年度有效投资12546万元以上，实现全市60%以上的行政村覆盖农村生活污水处理设施。2019年上半年完成三格化粪池新建改造任务16000户，2019年全年完成三格化粪池新建改造任务55884户。

1. 预期投入目标

根据《福建省2019年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24号）文件要求，各地按照不低于省级补助标准进行配套，市级共下达3353.04万元（每户600元，因部分2018年提前启动的任务已在2018年下达市级补助，2019年只需补助55884户）；各县区根据实际任务数自筹每户不低于600元的补助资金。

2. 预期产出目标

依据省生态环境厅（闽环函[2019]24号）文件，2019年我市计划新建改造农村三格化粪池69761户（含农村户厕改造11000户），计划完成投资额12546万元。根据2019年莆田市专项资金绩效目标申报表，2019年莆田市农村三格化粪池新建改造任务预期产出目标有两个：数量目标和质量目标。其中，数量目标主要是完成市级农村三格化粪池新建改造任务户数（目标值： ≥ 55884 户），质量目标是建立“一户一档”资料户数（目标值： ≥ 55884 户）。

3. 预期效益目标

根据2019年莆田市专项资金绩效目标申报表，2019年莆田市农村三格化粪池新建改造任务的效益目标有两个，分别是：①社会效益目标：年度三格化粪池建设完成率（目标值：100%完成年度三格化粪池建设任务），②服务对象满意度目标（目标值：农户满意度达95%以上。）

（三）项目实施基本情况

1. 项目组织管理情况

市生态环境局联合市住建局、农业农村局、卫健委制定印发《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》（莆环保函[2019]41 号），下达全市三格化粪池新建改造年度任务以及工作要求。各县（区、管委会）按照《莆田市农村污水垃圾整治行动实施方案》（莆政办[2016]191 号）的要求部署，做好工作前后衔接，细化制定实施方案，分配任务至乡镇。建立工作推进机制，组织开展工程谋划、资金筹备、推进实施、质量监督等工作，县区按照不低于 10%抽检各行政村三格化粪池建设质量。各乡镇负责具体实施、验收工作。市生态环境局、住建局、农业农村局、卫健委于 2019 年 8、10、12 月开展了三轮（每轮不少于 12 个乡镇 24 个村左右）联合调研督导，并对发现的问题进行通报。各县（区、管委会）、乡镇、村委会都认真贯彻执行《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）、《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》（莆环保函[2019]41 号）文件要求，积极推动农村三格化粪池新建改造项目，按时超额完成 2019 年农村三格化粪池新建改任务。

2. 项目资金使用情况

根据《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案》（闽环函[2019]24 号）、《2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）省级补助资金的通知》（闽财建指[2019]46 号）、《莆田市 2019 年三格化粪池实施方案》（莆环保函[2019]41 号文件精神），2019 年度农村三格化粪池建设补助资金项目支出预算安排 3353.04 万元，其中：市本级预算安排 3353.04 万元、省级补助资金 4182.00 万元（莆财自[2019]6 号转闽财建指[2019]46 号下达 4182 万），县（区、管委会）配套资金 1462.02 万元（北岸、湄洲岛、城厢区、荔城区）；于 2019 年 11 月 8 日和 2019 年 12 月 13 日分两批分别下达 2200 万元和 1153.04 万元，共 3353.04 万元，款列“2120802，土地开发支出”科目。其中，市本级预算资金到位 3353.04 万元；市本级预算资金实际支出 3353.04 万元，市本级预算实际执行率 100.0%。

3. 任务完成情况

根据莆田市生态环境局提供的三格化粪池新建改造项目简介，截止 2019 年 12 月 15 日，全市三格化粪池新建改造任务完成 70531 户，其中含 2018 年底提前启动的 24689 户，2019 年新启动 45842 户，完成投资额 12695.58 万元，占年度任务比例为 101%，全市已超额完成任务。

二、绩效评价实施情况

(一) 绩效评价的目标

通过对莆田市 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助的实施情况进行全面评价，反映该项目的决策、管理、产出、效益等方面情况，剖析项目在管理、实施过程中存在的问题，从制度和执行层面究其可能存在的原因，并针对评价过程发现问题，提出合理化建议，进一步提升财政资金的使用效益，为后续的改善民生项目支出更好地服务群众提供制度保障与依据。

(二) 绩效评价的依据

- (1) 《中华人民共和国预算法》
- (2) 财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285 号）
- (3) 《福建省财政厅关于印发财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4 号）
- (4) 《福建省财政厅关于加强和改进绩效管理有关工作的通知》（闽财绩[2017]4 号）
- (5) 《关于财政资金绩效管理覆盖率考核事项的通知》（闽财绩[2018]1 号）
- (6) 《莆田市市级财政预算绩效目标管理暂行办法》（莆财绩[2019]8 号）

(三) 绩效评价方法

根据财政部印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285 号）、福建省财政厅印发的关于《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4 号）有关财政支出绩效评价的有关规定，参照文中预算绩效评价共性指标体系及《莆田市市级财政预算绩效目标管理暂行办法》（莆财绩[2019]8 号），结合 2019 年三格化

粪池新建改造（含户厕改造）市级补助实际情况，评价工作本着科学规范、公开公正、绩效相关的原则，采用定性评价与定量评价相结合的方式，综合运用案卷研究法、现场勘查法、公众评判法、座谈会、访谈等方法开展评价工作。工作组通过现场对项目资料进行逐一核实了解项目资金的使用和取得的效益情况，并在此基础上召开座谈会和现场访谈，最终根据评价问卷调研及收集资料情况和座谈会、访谈意见，完成绩效评价报告的撰写。

（四）绩效评价工作过程

本次绩效评价工作包括绩效评价工作前期准备、绩效评价实施和绩效评价工作完成三个阶段。

1. 绩效评价工作前期准备

成立绩效评价工作小组，结合评价人员的业务专长、专业素养和工作需要，确定评价小组成员构成和具体分工。

2. 绩效评价实施阶段

一是制定绩效评价工作方案，包括项目基本情况、绩效评价思路、项目调查主要方法、评价工作的组织与实施、绩效评价指标体系等，明确各阶段工作任务，为绩效评价工作的开展提供指引。二是根据评价对象的特点、评价内容等，赴项目各级主管部门，根据工作需要，开展实地调研、座谈会、访谈、问卷调查等，收集绩效评价相关资料，并进一步修订绩效评价指标体系。三是评价工作小组根据所取得的资料和现场调查资料情况，采用恰当的评价方法、评价指标和评价标准，对评价对象绩效目标实现程度等绩效情况进行评分，形成初步评价结论。

3. 完成绩效评价报告并建档

根据评价工作小组的评价结论等相关资料，归纳问题、分析原因、补充调研、提出对策，形成并提交评价报告。根据评价工作开展路径，整理、保管工作底稿等资料，建立绩效评价档案。

三、项目绩效评价指标体系设计

根据财政部、福建省和莆田市财政支出绩效评价管理办法的要求，依据相关性原则、重要性原则、可比性原则、系统性原则及经济性原则，参考 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助绩效评价自评表和预算项目绩效监控情况，围绕项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四个方面设计绩效评价指标体系以及相应的分值和评分标准。指标体系共设置 4 个一级指标、13 个二级指标、24 个三级指标。指标体系设定满分 100 分，其中：“项目决策”15 分，主要体现项目立项、绩效目标和任务分配是否符合相关规定；“项目管理”25 分，主要体现项目的投入管理、资金管理和业务管理的情况；“项目产出”30 分，主要体现项目的产出时效、产出数量和产出质量的情况；“项目效益”30 分，主要体现项目的社会效益、生态效益、可持续效益以及服务对象满意度等方面的情况。指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。具体的指标体系、权重、以及相应的评分方式见附表 1。

四、项目绩效分析及评价结论

为了全面、客观、有效地进行绩效评价，绩效评价工作组审阅了莆田市财政局和生态环境局提供的 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金相关材料，与财政局、生态环境局进行座谈与征求意见，查阅项目档案，收集相关信息资料，实地调研等，采取定性和定量分析方法，通过对 4 大类 24 项指标逐项评价，对 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金的立项情况、项目资金落实情况、资金管理、业务管理、项目产出、项目效益等方面进行综合评价。总体上，2019 年三格化粪池新建改（含户厕改造）市级补助资金的使用达到了预期目标。该项补助资金绩效评价得分为 81.97。

（一）项目决策得 12 分（共 15 分）

一级指标“项目决策”下设“项目立项”、“绩效目标”、“任务分配”三个二级指标。

1. 项目立项得 4 分（满分 4 分）

(1) 项目立项的规范性得 2 分（满分 2 分）

按照《福建省人民政府关于开展 2019 年为民办实事工作的通知》（闽委[2019]1 号）、《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）文件要求，各地按照不低于省级补助标准进行配套。莆田市生态环境局经过党组织会议（莆田市生态环境局党组会议纪要[2019]19 号），同意通过土壤与生态保护科提交的 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金拟分配方案。根据《关于下达 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）省级补助资金的通知》（闽财建指[2019]46 号）、莆田市“十三五”环境保护与生态建设规划设立该补助资金，项目设立符合要求。本指标的标准分为 2 分，得 2 分。

(2) 立项依据的充分性得 2 分（满分 2 分）

根据《莆田市人民政府办公室关于印发农村污水垃圾政治行动实施方案（2016-2020）年的通知》（莆政办[2016]191 号）、《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）申报此项目，农村生活污水治理工作列为 2019 年省委、省政府为民办实事项目的重要内容，立项依据充分。本指标的标准分为 2 分，得 2 分。

2. 绩效目标得 4.5 分（满分 6 分）

(1) 绩效目标的合理性得 3 分（满分 3 分）

该项目所设定的绩效目标符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策，与莆田市生态环境局职责相关，为民生项目。项目预算确定的三格化粪池新建改任务数与省里下达的任务基本一致。本指标的标准分为 3 分，得 3 分。

(2) 绩效指标的明确性得 1.5 分（满分 3 分）

该项目年度任务数与计划数相对应，部分绩效目标已细化分解为具体的绩效指标；绩效目标费用与预算资金匹配；项目管理指标并未拟定针对该项业务管理方面的评价指标；效益指标中的生态效益指标与产出指标中的数量指标衡量方式一样，都是计算三格化粪池建设数量，并未体现生态效益。本指标的标准分为 3 分，得 1.5

分。

3. 任务分配得 3.5 分（满分 5 分）

（1）任务测算的科学性得 1.5 分（满分 3 分）

莆田市三格化粪池新建改造任务从 2017 年开始，属于延续项目。2017、2018 年业务主管单位为莆田市住房和城乡建设局。2019 年 6 月莆田市生态环境局于接管 2019 年莆田市三格化粪池新建改造任务，任务测算直接沿用原业务主管单位莆田市住房和城乡建设局已分配好的任务数。结合现场勘查、访谈、座谈会等收集到的信息，任务测算主要根据常住人口情况按比例分配，测算依据并不合理，未能从常住人口数量、民众实际需求、已建好的情况、贫困情况等方面综合权衡确定任务数。通过现场查看一档一户资料和施工单位统计资料发现，北高镇北高村 2019 年实际新建 109 户，加 2018 年底启动的 1121 户，共 1230 户，与任务数 2660 户相差 1430 户。据现场座谈会了解，北高镇各村庄负责人认为本镇没有必要新建改造三格化粪池，因为很多村庄早在 2007 年就已建好了，2019 年各村庄分配的任务数只能摊派给其他镇完成。测算依据不合理扣 1.5 分。本指标的标准分为 3 分，得 1.5 分。

（2）资金分配的合理性得 2 分（满分 2 分）

2019 年莆田市三格化粪池新建改造市级补助资金安排按照不低于省级补助标准进行配套，结合测算的任务数，给与每户不低于省级补助 600 元市级补助。因部分 2018 年提前启动的任务已在 2018 年下达市级补助，2019 年只需补助 55884 户）共下达 3353.04 万元，根据实际补助测算任务，按照每户 600 元分配资金。每户补助金额与省、市一样。本指标的标准分为 2 分，得 2 分。

（二）项目管理得 23.25 分（共 25 分）

一级指标下设“投入管理”、“资金管理”和“业务管理”三个二级指标。

1. 投入管理得 8 分（满分 8 分）

（1）资金分配率得 3 分（满分 3 分）

根据《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）

文件要求，2019年莆田市省级资金投资额为12546万元，建设任务为69700户（含2018年度前提前启动的约24689户），各地按照不低于省级补助标准进行配套，市级需下达3353.04万元（每户600元，因部分2018年提前启动的任务已在2018年下达市级补助，2019年只需补助55884户）。根据《关于下达2019年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金的通知》（莆财自[2019]21号、[2019]27号），2019年实际分配下达金额为3353.04万元。本指标的标准分为3分，得3分。

(2) 资金分配及时率得5分（满分5分）

2019年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金分别于2019年11月8日下达补助资金2200万元、2019年12月13日下达补助资金1153.04万元，合计3353.04万元。因为财政9月份以后到位导致单位晚于9月份分配，视同9月前分配，故资金分配及时率为100%。本指标的标准分为5分，得5分。

2. 资金管理得6分（满分7分）

(1) 资金使用合规性得3分（满分3分）

该项资金符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，由各县（区、管委会）拨付，严格实行专项管理、专账核算、专款专用；资金拨付有完整审批程序和手续，未发现超标准支出、截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。本指标的标准分为3分，得3分。

(2) 资金监控的有效性得3分（满分4分）

根据《莆田市环境保护委员会办公室关于2019年10月农村生活污水治理工作联合调研指导情况的通报》（莆环委办[2019]20号）指出仙游县由于农村污水治理工程PPP项目前期资金短缺等问题影响进度，说明业务主管单位有采取一定的措施对资金情况进行监管，但缺乏对下级财政机构资金转移支付与配套资金自筹情况的督促。本指标的标准分为4分，得3分。

3. 业务管理得9.25分（满分10分）

(1) 业务管理制度的健全性得3分（满分3分）

莆田市生态环境局依据《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案》的函制定莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案。根据该工作方案，各县（区、管委会）作为农村生态环境保护的第一负责人，负责建立健全工作推进机制，组织做好工程谋划、资金筹备、推进实施、质量监督等工作；各乡镇负责具体实施工作；农业农村部门统筹安排农村人居环境整治工作任务，督促指导工作落实；生态环境部门主抓农村生活污水治理；住建部门协助配合农村生活污水治理技术标准制定等指导工作；卫健部门抓好农村户厕改造项目的推进落实。各县（区、管委会）都依照《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》分别细化制定本辖区的工作方案和验收方案。莆田市生态环境局、莆田市住房和城乡建设局、莆田市卫生健康委员会、莆田市农业农村局四部门联合制定了《关于开展全市三格化粪池及户厕新建改造联合调研指导工作的通知》，为监查工作提供指导。本指标的标准分为 3 分，得 3 分。

(2) 制度执行的有效性得 3.25 分（满分 4 分）

根据《福建省财政厅、生态环境厅、住房和城乡建设厅关于下达 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）省级补助资金的通知》（闽财建指[2019]46 号文件精神，要求各地市按照不低于省级补助标准进行配套，且分配各县区。莆田市生态环境局根据文件精神，制定 2019 年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助资金安排情况表，明确规定各县（区、管委会）绩效目标与建设任务，并对各县区建设任务完成情况进行统计。2019 年底，业务主管单位对各县（区、管委会）建设数量进行汇总统计。各县（区、管委会）、乡镇、村委会都认真贯彻执行《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）、《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》（莆环保函[2019]41 号）文件要求，细化县（区、管委会）工作方案，认真履行工作职责，积极推动农村三格化粪池新建改项目；完工后，由乡镇组织验收。本项目除荔城区三格化粪池新建改造任务纳入城乡污水整治 PPP 项目，其他县（区、管委会）大多以村或镇为单位通过招投标方式承担建设任

务。验收报告即为一户一档材料，绝大多数由承建单位配合建设。但有些行政村的一户一档材料仍在施工单位，至今未归档，故扣 0.75 分。在建设过程中，形成承建单位监理、镇、村建办三级监管模式。各县区运用生态云平台定期跟踪调度项目建设进展情况，且从 6 月起每月向市生态环境局、卫健委、农业农村局报送各项工作开展情况。本指标的标准分为 4 分，得 3.25 分。

(3) 项目质量的可控性得 3 分（满分 3 分）

各县（区、管委会）根据《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》的函（莆环保函[2019]41 号）分别细化制定各县区管委会 2019 年新建改三格化粪池工作验收方案，各乡镇根据验收方案逐一验收；莆田市生态环境局、莆田市住房和城乡建设局、莆田市卫生健康委员会、莆田市农业农村局于 8 月、10 月、12 月开展实地联合调研指导，对各个县（区）共抽查 2 个乡镇，每个乡镇抽查 1-2 个村，每个村抽查 5 户。通过查阅台账资料、现场抽查等方式，对全市三格化粪池及户厕新建改造工作情况开展实地调研指导，总结提出存在问题，并部署下一步工作要求，发布联合调研指导情况通报（莆环委办[2019]16 号、20 号、25 号）。本指标的标准分为 3 分，得 3 分。

(三) 项目产出得 25.19 分（共 30 分）

一级指标下设“产出时效性”、“产出数量”、“产出质量”3 个二级指标。

1. 产出时效性得 6 分（满分 6 分）

产出时效性下设“三格化粪池新建改任务完成及时率”1 个指标。

三格化粪池新建改任务完成及时率得 6 分（满分 6 分）

截止到 2019 年 12 月 15 日，2019 年度全市及时完成新建改村庄三格化粪池 70531 户，2019 年新建改三格化粪池项目绩效目标任务数是 69761 户，三格化粪池新建改任务完成及时率为 101%。本指标的标准分为 6 分，得 6 分。

2. 产出数量得 6 分（满分 6 分）

产出数量下设“三格化粪池新建改任务完成率”1 个指标。

三格化粪池新建改任务完成率得 6 分（满分 6 分）

2019 年度全市完成新建改村庄三格化粪池 70531 户，绩效目标新建改三格化粪池任务数 69761 户，任务完成率=实际完成的新建改户数÷项目目标任务数=70531÷69761×100%=101%。本指标的标准分为 6 分，得 6 分。

3. 产出质量得 13.19 分（满分 18 分）

产出质量下设“三格化粪池新建改质量达标率”、“现场抽查合格率”和“‘一户一档’建档合格率”共 3 个质量指标。

（1）三格化粪池新建改质量达标率得 6 分（满分 6 分）

2019 年三格化粪池新建改任务数是 69761 户，根据已建立的一户一档材料和县（区、管委会）提供的统计数据资料显示，2019 年度新建改的农村三格化粪池已全部验收合格，故 2019 年三格化粪池新建改质量达标率=69761÷69761*100%=100%。本指标的标准分为 6 分，得 6 分。

（2）现场抽查合格率得 3.71 分（满分 6 分）

三格化粪池现场主要考查两个方面：一是预留的排气口是否符合要求；二是是否预留清掏口。项目评估小组实地走访了荔城区北高镇北高村、新度镇锦墩村、黄石镇东埭村和华中村、城厢区华亭镇郊溪村和凤办朱坑村与林桥村、秀屿区埭头镇湖东村和温李村，仙游县盖尾镇盖南村和芹林村。本次调研现场共抽查 55 户，其中有 34 户符合三格化粪池建设规范，21 户不符合建设规范。抽查合格率=抽查合格的三格化粪池数÷抽查数量=34÷55*100%=61.82%。本指标的标准分为 6 分，得 3.71 分。

（3）“一户一档”建档合格率得 3.48 分（满分 6 分）

根据自评表中建立“一户一档”资料目标户数为 69761 户，实际每建一个三格化粪池，都由承建单位建设一户一档材料，但建设质量参差不齐，且很多一户一档材料仍未交付村里归档。根据现场查看的一户一档材料，发现没有一个村一户一档材料全部合格，有的缺少户主身份信息，有的只有两张照片，有的改造后的照片实际上属于未完工的照片，经抽查，合格率为 58%。本指标的标准分为 6 分，得 3.48

分。

（四）项目效益得 21.53 分（共 30 分）

一级指标下设“社会效益”、“生态效益”、“可持续效益”、“服务对象满意度”4个二级指标。

1. 社会效益得 11.89 分（满分 15 分）

社会效益下设“三格化粪池尾水排放合规率”、“头尾接管户数率”、“实际每户补助金额率”3个三级指标。

（1）三格化粪池尾水排放合规率得 4.75 分（满分 5 分）

2019 年度新建改三格化粪池尾水分三种模式排放：接入管网、集中处理、合格排入山体林地农田。根据业务主管单位介绍，尾水未排入河道就算合规，通过对收集到的各县（区、管委会）数据统计，三格化粪池尾水排放合规率为 100%。经抽查，大约 5%排入水沟中，尾水排放合规率为 95%。本指标的标准分为 5 分，得 4.75 分。

（2）头尾接管户数率得 2.5 分（满分 5 分）

根据莆环委办[2019]20号文件，截止到2019年11月，全市已建三格化粪池同步完成入户管及尾水管接管的户数不足50%。截止到目前为止，城厢区有98%左右的三格化粪池头尾均有接管，湄洲岛100%纳管，仙游县约50%，涵江区约70%，秀屿区、北岸由于管网建设滞后，目前三格化粪池尾水基本未接管，除部分村庄尾水排入山体、林地、农田消纳吸收利用，许多三格化粪池由于无法同步接管形同虚设。根据从各县（区、管委会）收集到的数据资料统计，各县（区、管委会）三格化粪池接入污水管道或集中处理设施大约为50%（具体详见表2）。综上，农村三格化粪池头尾接管户数率约为50%。本指标的标准分为5分，得2.5分。

表2 各县（区、管委会）三格化粪池接入污水管道或集中处理设施情况统计表

县区	建设数 (户数)	接入污水管道或 集中处理设施 (户数)
涵江区	9038	6348
仙游县	19368	9790
城厢区	8240	8130
北岸经济开发区	1590	0
湄洲岛	286	286
秀屿区	12229	0
荔城区	33080	14820
总计	83831	39410

(3) 实际每户补助金额率得 4.64 分 (满分 5 分)

根据自评报告, 项目预期总投入 12556.98 万元, 每户 600 元。截止到目前, 实际总投资额 8557.92 万元, 市级平均每户补助金 557 元 (具体见表 3)。实际每户补助金额率=557÷600×100%=92.8%。本指标的标准分为 5 分, 得 4.64 分。

表 3 2019 年已转移支付到户的省、市、区投资总额与每户补助情况表 (截止到 2020 年 5 月)

县(区、 管委会)	建设 任务数 (户)	已到户的省级 补助金额 (万元)	每户补助 金额 (万元)	已到户的市 级补助金额 (万元)	每户补助 金额 (万元)	已到户的区 级补助金额 (万元)	每户补助 金额 (万元)	投资总额 (万元)	县(区、 管委会) 平均每户 补助金额 (万元)	市级平均 每户补助 金额 (万元)
北岸经济 开发区	1590	95.4	0.06	88.62 (1477户)	0.06	95.4	0.06	279.42	0.06	0.06
城厢区	8240	493.98 (8233户)	0.06	475.92 (7932户)	0.06	476.34 (7939户)	0.06	1446.24	0.06	0.06
涵江区	10408	624.48	0.06	542.28 (9038户)	0.06	0	0	1166.76	0.04	0.06
荔城区	17630	1056.9 (17615户)	0.06	840 (14000户)	0.06	840 (14000户)	0.06	2736.9	0.06	0.06
湄洲岛	286	17.16 (286户)	0.06	13.32 (222户)	0.06	50.28 (286户)	0.06	80.76	0.06	0.06
仙游县	19368	1161.06 (19351户)	0.06	953.76 (15896户)	0.06	0	0	2114.82	0.04	0.06
秀屿区	12229	733.02	0.06	0	0	0	0	733.02	0.02	0.03
总 计								8557.92	0.0486	0.0557

2. 生态效益得 4 分（满分 5 分）

生态效益指标下设“改善人居环境”1 个三级指标。

改善人居环境得 4 分（满分 5 分）

2019 年度农村新建改三格化粪池项目调查（见附件 2）共回收有效问卷 1674 份，根据回收的调查问卷，对于新建改三格化粪池后生活卫生环境满意度（较满意以上）为 91.10%。按照村民对环境满意度（较满意以上）95%以上，得满分，下降 5 个百分点，扣 1 分。本指标的标准分为 5 分，得 4 分。

表 4 新建改三格化粪池生活卫生环境满意度统计表

县区	总份数	非常满意	较为满意	基本满意	不够满意	很不满意	较满意及以上比例
城厢区	281	229	36	15	1	0	94.31%
涵江区	283	155	96	32	0	0	87.63%
秀屿区	351	208	113	30	0	0	91.45%
仙游县	262	154	77	31	0	0	88.17%
荔城区	345	124	189	32	0	0	90.72%
湄洲岛	--	--	--	--	--	--	--
北岸经济开发区	152	99	45	9	0	0	94.74%
总计	1674	969	556	149	1	0	91.10%

3. 可持续效益得 2.64 分（满分 5 分）

可持续效益指标下设“长效管理情况”1 个二级指标。

长效管理情况得 2.64 分（满分 5 分）

按照《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》（莆环保函[2019]41 号），各县（区、管委会）要完善农村污水处理设施运维管理机制，建立农户化粪池定期清掏机制，定期对化粪池进行清掏，确保三格化粪池及污水处理设施正常运行。城厢区以区水投公司为业主，将全区农村污水工程进行打包，该业主负责全区的农村污水处理工程投资、建设、运维等工作，但不包含三格化粪池的运维与清掏；荔城区采用 PPP 项目有建立污水处理运维机制，但不包含三格化粪池的运维与清掏；仙游县目前农村污水治理（含三格化粪池）运维采用 PPP 项目；其他 4 个县（区、管

委会)均未建立运维机制。其中,荔城区黄石镇自己建立清掏机制,其他乡镇大多遵循“谁使用谁负责”的原则,认为应由使用者自行承担清掏工作。综上情况,城厢区、荔城区和仙游县有建立完善的农村污水处理设施运维管理机制,得 $2.5 \times 65\%$ (65%为三个县区建设总数约占全市建设数量比例)=1.625;有建立三格化粪池清掏机制的只有仙游县和荔城区黄石镇(建设数量约占总区一半),得 $2.5 \times 28\%$ (28%为仙游县建设数量约占全市建设数量比例)+ $2.5 \times 25\%$ (25%为荔城区建设数量约占全市建设数量比例) $\div 2=1.013$ 。本指标的标准分为5分,得2.64分。

4. 服务对象满意度得3分(满分5分)

服务对象满意度下设“村民满意度”1个三级指标。

村民满意度得3分(满分5分)

2019年度农村新建改三格化粪池项目调查(见附件2)共回收有效问卷1674份,根据回收的调查问卷,对于新建改三格化粪池的满意度(较满意以上)为89.49%。按照村民综合满意度(较满意以上)95%以上,得满分,下降5个百分点,扣1分。本指标的标准分为5分,得3分。

表5 2019年度农村三格化粪池新建改项目满意度统计表

县区	总份数	非常满意	较为满意	基本满意	不够满意	很不满意	较满意及以上比例
城厢区	281	235	32	13	0	1	95.00%
涵江区	283	151	89	43	0	0	84.80%
秀屿区	351	186	136	25	4	0	91.74%
仙游县	262	149	72	41	0	0	84.35%
荔城区	345	130	174	35	6	0	88.12%
湄洲岛	--	--	--	--	--	--	--
北岸经济开发区	152	77	67	8	0	0	94.74%
总计	1674	928	570	165	10	1	89.49%

(五)评价结论:总分81.97分,评价等级为良好

根据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发[2019]2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩[2019]11号）等有关规定，本研究中心对2019年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助项目绩效评价指标体系逐项分析评价，4个一级指标得分情况如下：项目决策满分15分，得12分；项目管理满分25分，得23.25分；项目产出满分30分，得25.19分；项目效益满分30分，得21.53分。总分81.97分，评价等级为良好。

经过实地考察和科学评价，2019年三格化粪池新建改造（含户厕改造）市级补助取得了一定成效，有利于促进农村污水整治、改善农村人居环境，体现了为民办实事的根本宗旨。各级业务主管部门认真履行职责，积极推进2019年农村三格化粪池新建改任务，做好施工、验收、抽查等工作，助力农村污水环境整治。但评价中也发现在投入管理、财务监控、产出质量、可持续效益方面需要进一步规范和完善。

五、存在的问题

农村三格化粪池新建改项目作为2019年莆田市为民办实事项目，收到农村广大群众的欢迎，产生一定的社会效益，但在调研中也发现以下问题：

（一）绩效考核指标设计不全面

根据莆田市2019年新建改造三格化粪池工作方案，明确规定了县区、乡镇、生态环境局、农业农村局、住建局、卫健委的职责，但在项目评估中，个别部门认为不应该按照工作方案中规定的职责来评价，而应该按照这个项目本身的绩效目标即是否完成新建改三格化粪池绩效目标数量来考核本项目的产出效益，且农村生活污水处理、三格化粪池是否有接入网管等不应属于本项目考核范畴。项目主管单位在项目申报时制定的效益指标并不合理，并没有真正延伸到社会效益、生态效益和可持续效益中，而重复考核三格化粪池建设完成数量。在制定工作方案时，虽把三格化粪池新建改项目列入农村污水治理任务，但实际并没有在自评报告中体现出来。

（二）任务分配办法不科学

根据座谈、访谈等了解，该项目2019年更换业务主管单位时，各县区建设任务

当时已分配完成。原业务主管单位在分配各县（区、管委会）建设任务时，没有结合各县（区、管委会）实际情况，排查已建完的数量，而是采取自上而下的方式按照各县（区、管委会）人口数量来分配建设任务，导致一些早年都已经建好三格化粪池的镇村为了完成建设任务，把以前两个年度的建设数全部算到 2019 年度的建设数中，与实际建设数量差异较大（调研中发现的北高镇及北高村存在此类问题）；而有些乡村由于原本经济基础较差，建设需求较多，但由于人口较少，所分配到的建设任务无法满足绝大多数村民的迫切需求，造成为民办实项目受益面有限。

（三）项目缺乏有效规范管理

一是三格化粪池建设项目市直主管单位频繁变动，难以统筹规划建设项目。2017 年和 2018 年是市住建局，2019 年调整为市生态环境局，2020 年又调整为市卫健委，导致难以制定统一、规范、针对性强的项目建设规划方案。二是县（区、管委会）责任不清。三格化粪池建设是农村污水治理的重要组成部分，由于缺乏统一规划，各县（区、管委会）政府做法不一，建设质量与内业资料参差不齐。荔城区由于采用 PPP 项目，有效缓解资金问题，但仍存在一些问题：比如各年度建设数量统计混乱；个别乡、村负责人对三格化粪池新建改项目不重视，对于验收标准都不甚了解；建设单位未根据每户常住人口数量采购相匹配容积的一体化三格化粪池，出于成本考虑，全部采购统一规模。三是农村污水治理缺乏系统规划。经调研发现，由于三格化粪池建设在前，污水管网建设在后，导致前期部分已建好的三格化粪池标高较低，即使接入管网，由于地势偏低，易造成污水倒灌，未能起到尾水处理作用，后期需要重新整改，造成资金浪费。另外，群众反映，部分村庄道路经过污水管道建设、天然气管道建设、自来水管建设等，多次重复破路，导致道路严重受损，影响道路使用寿命与美观。

（四）部分县（区、管委会）责任主体单位建设质量把关与整改不到位

莆田市生态环境局、莆田市住房和城乡建设局、莆田市卫生健康委员会、莆田市农业农村局于 2019 年 8 月、10 月、12 月开展实地联合调研指导，并对问题给与

指导，要求各县（区、管委会）及时整改。但在调研过程中仍发现存在一些问题：一是极个别村民反映气味倒排入屋厕，追其原因是前期设计不够合理。二是有些乡镇对一体式化粪池的采购、验收等过程把关不严格，如常太镇采购的一批化粪池不符合技术要求，村民反映建设不到一年已出现漏坏情况；三是施工质量监管不严，一些三格化粪池未进行接管充水，回填未夯实，导致上浮；四是存在新建改造三格化粪池入户管未接的现象，形同虚设；五是有些三格化粪池没有预留清掏口和排气管，或者清掏口、排气管被掩埋，存在安全隐患。据了解，由于村民受思想观念、美观、气味、交通等因素影响，建设完工验收后私自掩埋清掏口和排气口；六是个别村还存在尾水直排溪流，造成生态环境污染；七是验收表填写标准不统一，部分一户一档材料户主身份信息缺失、建设容积未填、前中后照片不全或不符合要求。

（五）自筹配套资金短缺

根据《福建省 2019 年新建改造三格化粪池实施方案的函》（闽环函[2019]24 号）文件要求和《莆田市 2019 年新建改造三格化粪池工作方案》的函（莆环函[2019]41 号），各县区管委会对新建改造三格化粪池补助应不低于市级 600 元/户的补助标准，并及时拨付到位。截止到目前为止，北岸、湄洲岛、城厢区、荔城区（PPP 项目，视为已到位）自筹配套补助资金已到位，其他 3 个县区：秀屿区、涵江区、仙游县由于县（区）财政困难，自筹配套资金至今未到位。

（六）运维管理缺乏长效机制

根据座谈、访谈、问卷调查与现场查看，发现普遍未制定新建改的三格化粪池的运维与清掏管理机制；由于三格化粪池才建设不到 1 年，暂时无须清掏；各级相关人员认为清掏工作可由使用者自行解决。但根据收集到的问卷资料，民众提出以下意见：一是加快纳管，发挥三格化粪池的作用；二是加强后续管理，建立运维、清掏机制，由专人管理。根据乡镇、村庄相关负责人的访谈，运维清掏管理最大的问题是资金缺乏。城厢区以区水投公司为业主，将全区农村污水工程进行打包，包含农村污水处理工程投资、建设、运维等工作，但不包含三格化粪池的运维与清掏；

其中，凤凰山街道由凤祥市政有限公司（街道环卫企业）承包污水设施、三格化粪池运维。荔城区三格化粪池建设已纳入污水整治 PPP 项目，由荔城区荔清环境投资有限公司组织实施，整个项目包含污水处理设施运维管理机制，但不包含三格化粪池的运维；其中，黄石镇自行制定了清掏办法，但由于资金尚未规划，加上建设时间不长，暂时还未启动。仙游县建立三格化粪池运维管理机制，整县打包采用 PPP 项目由第三方全部承接仙游县农村污水运维工程，但也不含三格化粪池维护与清掏。

六、建议

（一）合理设置绩效考核指标，科学评价绩效

农村三格化粪池新建改项目是为了加快推进农村生活污水治理，改善农村人居环境，因此，在设计绩效考核指标时，应全面考虑该项目带来的社会效益、环境效益和可持续效益，从而实现农村生活污水治理目标。同时，要尽量选择可量化的指标，衡量标准设计要合理，不能重复以建设任务完成情况作为指标的衡量标准，有利于项目主管单位进行自评，从而提高专项资金的绩效管理水平和。

（二）科学分解建设任务，切实满足群众需要

要深入摸排查以往已建好的三格化粪池情况，充分考虑并列符合建设需求的条件，比如：优先照顾贫困户、是否有合适的建设地方、民众自身需求等，在综合考虑合理建设条件的基础上，预测建设需求数量，由乡镇上报各（县、区管委会）进行汇总，确保满足广大民众的需要，防止乱报、瞒报、虚报，避免出现为了完成计划任务，虚报实际建设数量，造成补助资金浪费。同时建议为民办实事补助资金专项更多向经济不发达县（区、管委会）、乡、村，特别是向贫困村倾斜，充分实现为民办实事项目的普惠性。

（三）规范项目管理机制，发挥控制职能效用

一是根据三格化粪池归属农村污水治理项目和市级业务单位主要职责，划定市直主管单位，并保持职责与管理的延续性，保障农村污水治理工作的持续性开展。二是理顺市直主管单位与各级政府职责，增强责任意识。市直主管单位统筹规划，

事前确立统一的建设标准与业内资料建设要求，统一指导与培训、及时监控项目进展与成效；各县（区）政府（管委会）要压实工作推动主体责任，做好工程谋划、落实资金筹备、推进实施、质量监督等工作，协助市直主管单位做好相关人员业务能力提升工作，确保项目稳定推进、保质保量完成任务；各乡镇政府和村庄要落实具体实施工作责任，做好前期摸排查工作，全程跟踪项目实施，加强监督，严格验收，按规公示，有序开展，确保公平、公正、公开，保质保量完成任务。三是加强项目全程监控。强化各级政府在采购、建设、验收各环节的事前、事中监管职责，避免事后监管造成建设质量不合格而需重新整改的局面。对 PPP 项目更要加强监管，明确政府与合作方职责，切实承担相应责任；在签订合同时要明确各年度各项目建设任务与投入，方便后期预、结算与绩效考核。四是规划引领，有序推进。统筹规划农村污水治理工作，因地制宜，合理制定整体污水整治规划与污水网管设计，有序开展农村污水治理工作，避免出现部分与整体无法衔接的情况，造成建设资金浪费。农村建设是一项系统工程，要通盘考虑、整体规划，尽量降低建设中带来的负面影响给民众带来困扰。

（四）严把项目建设与整改质量关，提高群众满意度

明确市直业务主管单位、各县（区）政府（管委会）、乡镇政府、村庄的监管职责，强化日常督导。一是要因地制宜，综合考虑，合理设计，结合施工中发现的问题及时调整设计方案。二要严格采购，村庄、乡镇政府、各县（区）政府（管委会）三级机构要加强对所采购成品严格按照相关标准进行产品检验，确保材料符合要求；三要严格施工，各级政府要加强对现场质量的巡查和监督指导，发现问题及时整改并复核，确保工程质量；四要严格验收，各乡镇要严格按照“尺度一致、程序一致、标准一致”的验收原则，严把现场验收关，达到建设标准才能在验收表上签字，严格落实“谁签字谁负责”，追溯质量问题责任，确保建设质量；五要严格督导与整改，市级、县（区、管委会）生态环境、住建、卫健、农业农村等部门要紧密配合，协调开展监督与指导工作，加强抽检力度，及时通报问题，指导纠偏，

各县（区、管委会）要压实主体责任，落实整改要求，严格把关，复查验收；六要加快污水管网和污水处理设施建设，加快接入污水管网或污水处理设施，规范尾水排放，提高三格化粪池使用率；七要加大对民众的宣传指导，普及三格化粪池规范使用与维护常识，提高安全意识，避免事故发生。各村庄要定期检查三格化粪池使用规范情况，发现问题及时指出与整改。

（五）引入社会资本，助力政企合作实现高效有序发展

在资金投入上，强化政府主导、社会融资的投入机制，统筹整合相关渠道资金，发挥财政投入引导作用，积极吸引企业和社会资金共建三格化粪池及其运维工程，减轻财政负担。①PPP 模式。PPP 模式是政府和社会资本合作模式，有助于降低政府负债，提高公共服务效率，为社会资本提供更多投资机会。PPP 模式虽然具有较好的融资功能，但不能违背增加公共服务供给、提高公共服务效率的初衷，且要处理好三大问题：一是公共服务的公益性目标与社会资本的逐利目标之间的冲突。二是明确政府和社会方的责任。三是明确各项目建设任务与投入资金。三格化粪池新建改造任务属于村庄污水治理任务，可以纳入污水治理 PPP 项目，但要明确社会方与政府的责任，加强政府的监管职责，不能当“甩手掌柜”，要对社会方引入的建设单位资质、材料采购、施工、验收全过程进行严格监管，避免建成“半拉子”工程，引起民众不满，违背了为民办实事的初衷。政府仍要发挥主导作用，确保三格化粪池建设的数量和质量达到要求，并承担兜底责任。要明确 PPP 项目包含的各项任务与资金投入，以便做好、做清楚工程预、决算。今年 3 月，财政部印发《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的通知（财金〔2020〕13 号），进一步规范政府和社会资本合作（PPP）项目全生命周期绩效管理工作，将进一步指导各地方政府和社会资本合作项目绩效管理工作的开展和考核。②融资模式。委托辖区内的国有企业通过融资方式全权承包本区的农村污水整治任务。例如城厢区以区水投公司为业主，将农村污水工程进行打包，向国开行申请信贷支持资金约 2.7 亿元，区水投公司要负责全区的农村污水处理工程投资、建设、运维等工作，有效减少财

政压力。但要做对专项资金设立专门账户进行独立核算，不能并入企业账户中一起使用，要清晰反映专项资金使用情况和支出情况，市、区级业务部门要加强对专项资金的管理与监督。③可采用乡、村自筹方式。民众如果有更多建设需求，可以发挥民众参与的积极性，由村里统一采购、建设，村民自己参与施工建设，既可以减少施工成本，又能发挥民众的主动性，保障三格化粪池的质量。比如，有些村庄依照一事一议财政奖补政策，帮助解决民众三格化粪池建设需求，既落实对民众的关怀，又有效缓解各级财政负担；城厢区充分发动当地能工巧匠投工投劳，参与支持农村污水治理工程施工建设。既能有效解决用工问题，又由于这些民工是当地居民，在工程质量上也能得到保障。但要做好自筹资金核算与管理，不得挪用，防止乱报、瞒报、虚报。建议各行政村可以根据村民需要，采用灵活多样的资金筹措方式，全面新建改三格化粪池，严格规范设计、施工、验收、运维全过程，满足民众需求，体现公平原则，扩大为民办实事的受益面。农村污水治理任务需要靠政府主导推动、社会合作参与、部门协调联动、村民主动参与，统筹规划、因地制宜，明确职责、落实责任，加强监管，提高成效，实现农村污水整治目标。

（六）健全运维机制，发挥长效作用

把三格化粪池运维纳入农村污水治理设施运维项目，健全农村污水治理设施长效运维机制。一要明晰各方责任。明确县（区）各相关部门、乡镇政府、村委会、运维单位的职责。村委会作为群众自治组织，要主动参与运维管理工作，教育村民增强生态环境保护意识，将农村生活污水治理设施纳入村规民约并认真执行。运维单位在日常运维管理发现问题时，要认真分析研判、查找原因并加以解决。二要精选运维单位。政府在组织招投标或采用 PPP 项目时，必须规定参与投标单位或投资单位要有相应的资质、人员、设备、办公场所等方面的保障。也可委托国有企业实施运维，可充分依托水务集团的资金、技术和人力资源的优势，将村居生活污水纳入“大水务”统一管理范畴，在运维管理中做到了定人、定责、定标准，有效避免运维单位为了盈利而降低服务质量的风险。比如城厢区委托区水利投资有限公司

承担 2019 年度全区农村污水治理整治工作，依托区水利投资有限公司融资、技术和人才优势，全面治理农村污水和污水设施运维（但不含三格化粪池运维）。三要做好经费保障。目前，村自筹经费和对个人收取污水处理费难度大，可以纳入农村污水整治 PPP 项目，引入社会资本，解决村级污水治理负担。但可以先试行，再根据实际效果确定是否可以推广。如城厢区政府出台《城厢区农村生活污水治理项目运行维护管理方案（试行）》，一期在全区选取成熟的 8 个村作为试点村，试行向群众征收农村污水运维费为每人每年 5-10 元，资金用于日常污水管网维护管理支出，并严格落实“一事一议、专款专用”，激发群众主人翁意识，确保农村污水收集工程共建共享共同维护，长久有效管理到位。另外，可借鉴仙游县 PPP 运维管理项目，明确规范第三方公司职责与任务，如在合同中详细规定第三方公司发现问题要当天整改，解决不了的向镇里打报告，并制定应急预案。但在管理与监控方面还要进一步细化，确保运维长效作用。四要加强监督考核。各地要完善考核办法，把农村生活污水治理设施运维管理工作纳入乡镇生态环境目标责任制考核。县（区）相关部门要严格落实、定期督查，促进各乡镇重视运维管理工作。五要发挥村民主动性，提高责任意识，参与维护，齐心协力做好农村污水治理，共建美丽乡村。

附件 2:

2019 年度莆田市科技计划项目经费 专项资金绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：潘剑英

2020 年 9 月

为加强财政资金管理，提高财政资金的使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，莆田学院财政绩效管理研究中心接受莆田市财政局委托，对莆田市 2019 年度科技计划项目经费专项资金进行绩效评价。评价工作组根据各级相关文件规定，在莆田市财政局和科学技术局的配合下，开展了第三方评价，形成该绩效评价报告。

一、项目概况

（一）项目背景

进一步深化科技体制改革，充分发挥科技对经济社会发展的支撑引领作用，构建特色鲜明的区域创新体系，加快创新型城市建设是莆田市的重要发展战略。科技计划项目经费就是根据《莆田市人民政府关于印发莆田市“十三五”科技发展和创新驱动专项规划的通知》（莆政综〔2016〕123号）、莆田市人民政府《关于加强改进市级科研项目和资金管理的若干意见》（莆政综〔2015〕13号）、中科院上海分院、福建省科学技术厅、中科海西研究院、莆田市人民政府共建中科院“STS”福建中心莆田分中民协议书、《福建省企业研发经费投入分段补助实施办法（试行）》

（闽政〔2017〕8号）、《莆田市人民政府办公室关于印发深入推行科技特派员制度实施办法的通知》（莆政办〔2017〕131号）规定设立的。

莆田市科技计划项目经费是政府为支持科技事业发展，促进产业技术升级，实现科技成果产业化，解决社会公益性重大技术问题而设立的经费。该经费是用于解决莆田市经济和社会发展的关键共性问题的政府专项资金，重点支持符合国家产业、技术政策，技术含量高，创新性较强，知识产权清晰，处于研发、中试或小批量试生产阶段，开展科技成果转化和产业化示范，可以产生较好的经济效益和社会效益的项目以及符合条件的奖励性补助项目。莆田市科技计划项目经费由地方财政每年从预算中专项安排，2019年度共安排3350万元的科技计划项目经费。莆田市科学技术局负责科技计划项目的立项管理工作，由科学技术局相关业务科室具体实施。经立项的科技计划项目或符合奖励、补助的项目，莆田市科学技术局与财政局联合下达年度经费通知。

（二）项目绩效目标

根据莆田市财政局预算绩效管理一体化信息批复《2019年度专项资金绩效目标表》，莆田市科技计划项目经费的绩效总体目标是：实施创新驱动发展战略，进一步引导企业加大研发投入，培养高层次学术、技术带头人，促进高水平人才团队的形成，孕育拥有自主知识产权的科研成果，为科技开发与产业化培育项目源；组建市级科技特派员工作团队，逐步建立科技特派员制度体系，辐射带动全市农民依靠科技增收致富、企业依靠科技增产增效；引入中科院科研团队1个以上，每年组织中科院科技成果对接会一场以上，每年科技成果对接成功2个以上。

1.预期投入目标。根据2019年1月《莆田市财政局关于批复2019年市本级部门预算的通知》（莆财教〔2019〕4号），2019年度科技计划项目经费额度为3350万元。科技计划项目经费预期资金到位时间是2019年11月30日前，发放到位时间是2019年11月30日前。

2.预期产出目标。2019年科技计划项目经费拟奖励补助企业数量为60家，科技

计划项目数量 40 项，选认市级科技特派员 120 人，引入中科院科研团队 3 个；立项程序规范，公平公正；科技计划项目结题率达到 75%。

3.预期效益目标。2019 年科技计划项目经费的经济效益目标是当年结题的科技计划项目新增利税 5500 万元以上；社会效益目标是新增就业人员数 200 人，带动项目单位研发经费投入大于财政补助经费的 3 倍；项目单位满意度达到 92%。

（三）项目实施情况

1. 项目组织管理情况

为深入贯彻落实莆田市人民政府《关于加强改进市级科研项目和资金管理的若干意见》（莆政综〔2015〕13 号），莆田市科学技术局把科技计划项目作为落实科技体制改革、提高自主创新能力的一项重要工作来抓，认真组织和落实各项工作。

- （1）发布科技计划项目经费年度支持重点和工作指南；
- （2）组织符合条件的单位通过科技项目管理系统申报；
- （3）业务科对申报的科技计划项目材料进行形式审查；
- （4）对形式审查通过的科技项目组织专家进行论证；
- （5）根据专家论证的结果，按照拟立项项目数的 1: 1.5 的比例进行现场调研评价；
- （6）资源配置与监督科根据专家论证及局组织调研分值比例综合汇总，按领域和项目的类别进行排序提出项目立项方案，提交局务会研究讨论；
- （7）局务会研究确定项目立项草案，与市财政局会商下达；
- （8）对符合文件、纪要要求的奖励性或补助的项目及单位与市财政局联合下达经费通知。

2. 组织和财务管理制度

为了保证科技计划项目各项工作的规范和顺利开展，莆田市人民政府印发了《莆田市人民政府关于加强改进市级科研项目和资金管理的若干意见》（莆政综〔2015〕13 号）。2017 年 11 月 16 日，为规范市级科技计划项目经费管理，莆田市财政局和

科学技术局修订并印发了《莆田市级科技计划项目经费管理办法》（莆财教〔2017〕224号）。2019年12月2日，为营造有利于创新创业创造的良好发展环境，修订《莆田市科技计划项目管理办法》（莆市科〔2019〕136号）。科技计划项目经费专项资金来源于莆田市地方财政每年从预算中安排的科学技术专项经费，由市科学技术局、财政局共同联合下达文件。科技计划项目经费支出按照《莆田市级科技计划项目经费管理办法》等相关规定执行。

3. 资金到位及支出情况

根据莆财预〔2019〕5号文件批复以及《莆田市财政局关于批复2019年市本级部门预算的通知》（莆财教〔2019〕4号），2019年度科技计划项目经费（含科技拥军）预算金额为3350万元，专项资金于2019年12月31日前已全部拨付到位。具体补助内容明细如表1所示。

表1 2019年度莆田市科技计划项目经费具体补助内容表

具体补助内容		金额 (万元)
新立项 及结题 项目	2019年莆田市科技项目（往年结转项目）经费	220.56
	2019年莆田市科技项目计划经费	358
	2019年莆田市科技项目计划经费（STS项目）	155
	小计	733.56
奖励性 补助项 目	通过认定的高新技术企业、第九批省级创新型企业及第三批省级新型研发机构奖励经费	1040
	2017年度福建省企业研发经费补助再次清算经费	176.44
	2018年度企业研发经费清算经费	789.9
	2019年莆田市科技特派员奖励性及工作经费	200

	2018 年省级高新技术企业省级清算及市级入库奖补经费	310.1
	小计	2516.44
科技	2019 年莆田市科技拥军专项经费	100
拥军	小计	100
科技计划项目经费合计		3350

2019 年 4 月 11 日，将“高压快恢复二极管芯片研制”等 22 项科技项目经费（往年结转）下达各有关单位，拨付年度科学技术经费 220.56 万元，见莆财教〔2019〕79 号。

2019 年 4 月 11 日，对通过认定的福建省 2018 年第一批和第二批高新技术企业、第九批省级创新型企业及第三批省级新型研发机构奖励经费予以奖励并拨付有关企业，共计 1040 万元，见莆财教〔2019〕80 号。

2019 年 6 月 17 日，将“绿色环保消光型 PA6 纳米复合材料产业化关键技术研究”等 35 项科技项目列入 2019 年莆田市科技项目计划 388 万元（含下放管理权限项目及科技特派员奖励经费 30 万元），并将年度科学经费经费下达各有关单位，见莆财教〔2019〕116 号。

2019 年 7 月 10 日，下达 2018 年度省级高新技术企业省级清算资金和市级入库奖补资金，下达经费 310.1 万元，见莆财教〔2019〕123 号。

2019 年 7 月 11 日，下达 2017 年企业研发投入分段补助再次清算省、市承担资金 176.44 万元，见莆财教〔2019〕125 号。

2019 年 12 月 3 日，下达 2019 年莆田市科技拥军专项经费 100 万元，资金主要用于驻莆部队信息化建设等支出，见莆财教〔2019〕218 号。（滞后原因：因部队调整改革及外出执行任务等原因，部队项目申报进度较慢，造成项目整体进展缓慢。）

2019 年 12 月 3 日，将“石鲷类养殖技术开发与示范”等 9 项 STS 项目列入 2019 年莆田市科技项目计划(STS 项目)，下达年度科学技术经费 155 万元，见莆财教〔2019〕

219号。（滞后原因：因 STS 计划配套为第一年设立的项目，且必须与中科院系统合作，要求较高，企业与中科院协商需较长时间。6 月份第一批 STS 项目较少，7 月份组织第二批申报，从受理到立项需一定时间，故第二批 STS 项目经费较迟下达。）

2019 年 12 月 26 日，下达县（区）2019 年莆田市市级科技特派员工作经费 170 万元，见莆财教〔2019〕236 号。（滞后原因：因 2019 年 12 月 17 日，省科技特派员联席会议办公室才发文选认省级科技特派员。为避免重复补贴，2019 年省级科技特派员认定后，市科技局会同市财政局，于 2019 年 12 月 26 日下达市级科技特派员工作经费。）

2019 年 12 月 26 日，下达 2018 年度企业研发经费清算资金 789.9 万元，见莆财教〔2019〕237 号。（滞后原因：由于企业研发经费补助经费需要省财政厅、省科技厅审核确认后才能按相应比例下达，而 2018 年企业研发经费补助清算资金省财政厅、省科技厅于 2019 年 12 月 25 日才下达各设区科技局、财政局，故 2018 年度企业研发经费清算资金在 2019 年 12 月 26 日才会同市财政局联合下达。）

二、绩效评价实施情况

（一）评价目的

通过开展绩效评价工作，独立、客观、公正地核查 2019 年度莆田市科技计划项目经费专项资金安排的科学性、合理性、规范性及使用效益，系统、科学地考评项目资金的综合社会经济效果。对项目决策、项目管理、项目产出、项目效益等方面存在的不足提出合理化建议，使预算管理更加科学、完善，进而规范资金的使用管理，提高资金使用效益和效率，为以后年度预算安排提供依据。

（二）评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合项目的特点，采用定性评价与定量评价相结合的方式，综合运用案卷研究法、现场勘查法、公众评判法、专家评议法等方法开展评价工作。工作组通过现场对项目资料进行逐一核实了解项目资金的使用和取得的效益情况，并在此基础上召开专家评价预备会、专家

评价会，最终根据评价问卷调研及收集资料情况和专家评价会的专家组意见，完成绩效评价报告撰写。

（三）评价步骤

本次绩效评价工作包括绩效评价工作准备、绩效评价工作实施和绩效评价工作完成三个阶段，分六个步骤组织实施：

1.成立绩效评价工作小组。评价工作机构根据项目实际情况，结合评价人员的业务专长、专业素养和工作需要，确定评价小组的成员构成和具体分工。

2.制定绩效评价工作方案。工作方案包括项目基本情况、绩效评价思路、评价工作的组织与实施等，为评价实施提供工作指引和具体安排。

3.收集绩效评价相关资料。评价工作小组根据评价对象的特点和评价内容及工作需要，分赴项目资金使用单位及其行政主管部门，收集绩效评价相关资料。

4.审查核实相关评价资料。评价工作小组根据所取得的资料，采用恰当的评价方法、评价指标和评价标准，对评价对象绩效目标实现程度等绩效情况进行评价，形成初步评价结论。

5.撰写绩效评价报告。根据评价工作小组的评价结论等相关资料，归纳问题、分析原因、补充调研、提出对策，形成并提交评价报告。

6.建立绩效评价档案。评价工作机构完成绩效评价工作后，根据绩效评价工作路径，整理、保管工作底稿和评价报告等有关资料，建立绩效评价档案并移交相关档案。

（四）评价指标体系

项目绩效评价工作组根据各级绩效评价管理办法的文件要求，基于相关性、重要性、可比性、系统性及经济性的原则，围绕项目决策、项目管理、项目产出和项目效益四个方面设计绩效评价指标体系以及相应的分值和评分标准。指标体系共设置 4 个一级指标、14 个二级指标、29 个三级指标。指标体系设定满分 100 分，其中：“项目决策” 15 分，主要体现项目立项、绩效目标和预算编制是否符合相关规定；

“项目管理” 25 分，主要体现项目的投入管理、财务管理和业务管理的情况；“项目产出” 30 分，主要体现项目的产出数量、产出质量和产出时效的情况；“项目效益” 30 分，主要体现项目的经济效益、社会效益、生态效益、可持续效益以及服务对象满意度等方面的情况。

三、绩效分析及绩效评价结论

（一）项目决策得 11.5 分（共 15 分）

一级指标“项目决策”下设“项目立项”、“绩效目标”和“预算编制”3 个二级指标。项目决策评价指标满分 15 分，实际评价得分 11.5 分。

1. 项目立项得 5 分（共 5 分）

（1）立项依据充分性 2 分，得分 2 分。项目立项符合法律法规、相关政策、莆田市科技发展规划以及科学技术部门职责。立项依据充分，得满分。

（2）立项程序规范性 3 分，得分 3 分。项目立项能够按科技计划项目管理办法经过形式审查、评审和集体决策的审核审批。立项程序规范，得满分。

2. 绩效目标得 3.5 分（共 5 分）

（1）绩效目标合理性 3 分，得分 2 分。项目目标设置与实施单位密切相关、为莆田市科技事业发展所必需。但绩效目标中 4 个数量指标和 4 个效益指标中各有 3 个目标值设置过低，目标设置脱离实际。因此，按照评分标准，扣 1 分。

（2）绩效指标明确性 2 分，得分 1.5 分。项目绩效指标有进行细化分解、比较清晰、可衡量，但与绩效目标没有一一对应。绩效目标中的“孕育拥有自主知识产权的科研成果”“每年组织中科院科技成果对接会一场以上，每年科技成果对接成功 2 个以上”等目标内容没有在指标中体现，按照评分标准，扣 0.5 分。

3. 预算编制得 3 分（共 5 分）

（1）预算编制科学性 3 分，得分 2 分。预算编制经过科学论证、预算额度测算依据比较充分。但年初预算 3350 万元全部为市本级支出，实际执行过程中 1446 万元调剂补助县区，占年初预算规模的 43.16%，显示预算内容与项目内容不匹配。因

此，按照评分标准，扣 1 分。

(2) 资金分配合理性 2 分，得分 1 分。预算资金分配依据充分、与项目单位和地方实际相适应，但资金分配额度不够合理。年初经费预算方案中的“研发经费分段补助 400 万元；省 STS 项目配套 500 万元”等内容与项目实际资金支出的出入较大，按照评分标准，扣 1 分。

(二) 项目管理得 22.19 分（共 25 分）

一级指标“项目管理”下设“投入管理”、“财务管理”和“业务管理”3 个二级指标。项目管理评价指标满分 25 分，实际评价得分 22.19 分。

1. 投入管理得 11.19 分（共 13 分）

(1) 资金分配率 3 分，得分 3 分。预算资金 3350 万元全部分配下达到位，资金分配率达到 100%，得满分。

(2) 预算执行率 5 分，得分 5 分。实际到位资金 3350 万元，实际支出资金为 3324.45 万元，预算实际执行率 99.24%，按照评分标准，得满分。

(3) 资金分配及时率 5 分，得分 3.19 分。按要求，资金需要在 2019 年 9 月 30 日前全部分配下达到位，但实际有四笔资金共 1214.9 万元在 2019 年 9 月 30 日之后分配实施。因此，资金分配及时率为 63.73%，该指标的得分为 $63.73\% \times 5 = 3.19$ 分。

2. 财务管理得 5 分（共 6 分）

(1) 财务制度健全性 2 分，得分 2 分。2017 年 11 月 16 日，莆田市财政局和科学技术局修订并印发了《莆田市级科技计划项目经费管理办法》（莆财教〔2017〕224 号），该办法符合相关财务会计制度的规定。财务制度健全，得满分。

(2) 资金使用合规性 2 分，得分 2 分。资金用途符合项目预算，预算支出调整有按规定报批，不存在截留、挤占、挪用等状况。资金使用合规，得满分。

(3) 财务监控有效性 2 分，得分 1 分。采用了财务检查等监控措施和手段，但财务监控机制还不够完善，部分企业和项目的财务使用还不够规范，扣 1 分。

3. 业务管理得 6 分（共 6 分）

(1) 管理制度健全性 2 分，得分 2 分。2019 年 12 月 2 日，修订《莆田市科技计划项目管理办法》（莆市科〔2019〕136 号），该办法合法、合规、完整。管理制度健全，得满分。

(2) 制度执行有效性 2 分，得分 2 分。业务管理按照相关法律法规和管理制度严格执行，相关材料及时归档，项目变更具有项目变更预案。核查过程中未发现未按制度执行的情况，得满分。

(3) 项目质量可控性 2 分，得分 2 分。制定了相应的项目质量要求和标准，管理措施均能确保项目质量完全可控。核查过程中未发现质量控制措施不到位之处，得满分。

(三) 项目产出得 27.3 分（共 30 分）

一级指标“项目产出”下设“产出数量”、“产出质量”和“产出时效”3 个二级指标。项目产出评价指标满分 30 分，实际评价得分 27.3 分。

1. 产出数量得 15 分（共 15 分）

(1) 科技计划项目数 3 分，得分 3 分。2019 年实际立项支持科技计划项目数为 44 项（包含 7 个下放管理权限项目和 9 项 STS 项目）。超过 40 项的绩效目标数，得满分。

(2) 选任市级科技特派员数 3 分，得分 3 分。2019 年选认市级科技特派员 196 人（其中台籍 3 人），比增 88.46%。超过 120 人的绩效目标数，得满分。

(3) 奖励补助企业数 3 分，得分 3 分。2019 年实际奖励补助企业数为 119 家，超过 60 家的绩效目标数，得满分。

(4) 引入中科院科研团队 3 分，得分 3 分。积极对接引进运营管理团队，结合莆田的产业，寻求适合莆田的管理模式。共成功引进对接了中科龙岗、中科泰伟、东南众创、中电互联等 7 家运营管理团队。超过 3 个的绩效目标数，得满分。

(5) 科技成果对接数 3 分，得分 3 分。共举办了两场中科院科技成果对接会，对接成功科技成果数为 9 个。超过 3 个的绩效目标数，得满分。

2. 产出质量得 9.3 分（共 10 分）

（1）质量达标率 5 分，得分 4.84 分。2019 年申请结题的科技计划项目为 32 个，其中结题验收合格的项目为 31 个，基本合格的项目 1 个。因此，质量达标率为 96.88%，该指标的得分为 $96.88\% \times 5 = 4.84$ 分。

（2）抽查合格率 5 分，得分 4.46 分。共抽查未结题科技计划项目 56 个（含在执行期 32 个及到期未结题 24 个），检查表见附件 2。调查结果良好 7 项，较好 27 项，一般 16 项，差 5 项，已注销 1 项。因此，总的抽查合格率为 89.3%，该指标的得分为 $89.3\% \times 5 = 4.46$ 分。

3. 产出时效得 3 分（共 5 分）

按时结题率 5 分，得分 3 分。2019 年应结题的科技计划项目为 45 个，实际结题 32 个。按时结题率为 71.11%，低于 75% 的绩效目标值 4 个百分点，扣 2 分。

（四）项目效益得 30 分（共 30 分）

一级指标“项目效益”下设“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”、“可持续效益”和“服务对象满意度”5 个二级指标。项目效益评价指标满分 30 分，实际评价得分 30 分。

1. 经济效益得 5 分（共 5 分）

当年结题的科技计划项目新增利税额 5 分，得分 5 分。根据莆田市科学技术局提供的数据资料汇总，2019 年结题的科技计划项目实际新增利税额为 9852.94 万元。年度新增利税额绩效目标数是 5500 万元，超过绩效目标，得满分。

2. 社会效益得 10 分（共 10 分）

（1）当年结题的科技计划项目新增就业人员数 5 分，得分 5 分。根据莆田市科学技术局提供的数据资料汇总，2019 年结题的科技计划项目实际新增就业人员数为 420 人。年度新增就业人员数的绩效目标值是 200 人，超过绩效目标，得满分。

（2）带动项目单位研发经费投入 5 分，得分 5 分。根据莆田市科学技术局提供的数据资料汇总，2019 年科技计划项目实际带动项目单位研发经费投入是财政补助

经费的 12 倍。带动项目单位研发经费投入的绩效目标数是财政补助经费的 3 倍，超过年度绩效目标，得满分。

3. 生态效益得 5 分（共 5 分）

项目环保安全 5 分，得分 5 分。通过调研得知，2019 年度莆田市科技计划项目均无毒，无害，符合环保要求，对生态环境无影响，未曾受到环保部门的处罚。项目环保安全全部达标，得满分。

4. 可持续效益得 5 分（共 5 分）

研究与试验发展（R&D）经费投入年增长率 5 分，得分 5 分。根据莆田市科学技术局提供的数据资料，2019 年莆田市研究与试验发展（R&D）经费投入年增长率为 15.1%。2018 年莆田市 R&D 经费投入年增长率为 10.76%，2019 年超过该绩效目标，得满分。

5. 服务对象满意度得 5 分（共 5 分）

项目单位满意度 5 分，得分 5 分。2019 年度莆田市科技计划项目经费使用满意度调查（见附件 3）共回收问卷 65 份，根据回收的满意度调查问卷，项目单位（包括企业、科研院所和政府机关等）对科技计划项目经费的申报、立项、评审、奖补资金及日常管理等是认同的，非常满意的比例达 56.26%，满意的比例占 43.74%。总满意度达到 100%，得满分。

（五）总体结论

经科学评价，2019 年度莆田市科技计划项目经费专项资金绩效评价得分 90.99 分，评价等级为优秀，详细评分表见附件 1。4 个一级指标的得分情况如表 2 所示。

表 2 绩效评价情况总表

评价指标	分值	评价得分	得分率
项目决策	15	11.5	76.67%
项目管理	25	22.19	88.76%

项目产出	30	27.3	91%
项目效益	30	30	100%
评价总得分	100	90.99	90.99%

项目绩效评价工作组全体成员一致认为，2019年度莆田市科技计划项目经费专项资金项目决策规范合理，项目管理执行有效，项目产出基本实现绩效目标，社会经济环境效益良好。科技计划项目经费专项资金的投入，带动社会资本加大科研资金投入，有效提升科技创新能力，发挥了财政资金的杠杆效应，取得了良好的效益。

针对绩效评分中被扣分的项目，绩效评价工作组进行了问题原因分析，并提出改进意见，以期能对提高和改善莆田市科技计划项目经费专项资金的使用效益，加强科技计划项目经费专项资金的预算与管理提供建议与帮助。

四、存在的问题

（一）绩效目标编制还需加强

绩效目标设置不完整，主要表现为项目实施期目标中的“培养高层次人才、自主知识产权科研成果”等目标内容没有在绩效指标中体现。部分绩效目标值设置过低，预期目标中4个产出数量指标和4个效益指标各有3个指标目标值设置过低，实际完成数额都远远超出了原定的目标值。

部分指标细化不合理。如原绩效目标表中的项目产出质量指标中的“立项程序合规性”应该属于项目管理指标；项目产出质量指标中的“按时结题率”应该属于项目产出时效指标等。另外，在产出效益的指标中没有设置“生态效益指标”等细化指标。

（二）项目组织管理亟需完善

部分项目资金下达时间滞后。“2019年莆田市科技特派员工作经费”“2019年莆田市科技项目计划经费（STS项目）”“2019年莆田市科技拥军专项经费”和“2018年度企业研发经费清算经费”均在2019年12月份才下达经费，晚于9月30日，滞后于原目标时间点。

为了保证科技计划项目立项、评审、验收等环节的科学化、规范化操作，印发了较为健全的执行制度和具体工作管理要求，但是在组织管理实践中仍然存在一些不足。有些县区科技管理人员业务不够熟悉，对企业指导不够到位。部分项目单位资金使用不够规范、专项经费的归集与使用不够规范，经费使用进度不合理，个别未按项目任务书约定的经费进度列支。

（三）项目按时结题比例偏低

项目按时结题率有待进一步提高，根据科学技术局提供的数据，2017~2019年科技计划项目的结题率分别为78.57%、66.1%和71.11%，即近三年中每年都有一些项目到期不能及时结题验收。

对在执行期及到期未结题的科技计划项目进行抽查的结果显示，项目的执行情况不是很乐观。总共被调查的56个项目中，结果良好7项，较好27项，一般16项，差5项，已注销1项。对于项目的进度监督和督促，科技管理部门的工作做得还不够细致和完善。

（四）资金分配科学性待提高

科技项目经费支持的项目虽然给企业带来了一定的社会、经济效益，引导企业加大研发投入，但资金分配的科学性还有待提高。重点科技计划项目比较缺乏，2019年度仅有两个项目的计划资助经费达到80万，其他项目的资助经费基本在10万元左右，导致企业申报科技计划项目的积极性不高。

年度总共下达将近2500万元奖励性补助资金给企业，但是得到奖补的企业超过了100家，平均每家企业获得的奖励性补助资金不到30万。奖补资金的发放也比较分散，虽然提高了受益面，但是对于重点企业的支持力度明显不足，对企业的帮助程度比较有限。

五、相关建议

（一）合理制定绩效目标，细化评价指标

专项资金的绩效管理应以目标为导向，坚持“绩效优先”的原则，合理设置资

金使用的战略目标，并将要达成的战略目标层层分解和落实。要完善市科技计划项目经费绩效目标申报指标设计，使绩效评价更加科学、实际和有效。

对项目承担单位的绩效评价和考核指标设置方面，要尽量选择可量化的指标，并且对量化指标的评价标准进行细化，使其具有合理性和可操作性，有利于资金使用单位和项目团队进行自评，从而提高专项资金的项目管理水平和绩效管理水平，有利于实现绩效目标。

（二）加强业务人员培训，完善项目管理

加大对基层人员在政策理解、系统操作、业务熟悉等方面的培训力度，提高其工作效率，改善工作效果。加强项目资金的监督指导，确保财政资金规范管理、有效使用。加强对项目承担单位科研经费使用管理上的指导和督促，要求企业建立内部科研经费管理制度，实施科研经费独立核算，专款专用。

科技部门要保障将财政资金及时足额拨付给项目承担单位。联合各业务相关部门，加强沟通配合，重新梳理申请准入、数据核对、分级批复的服务对象资料管理过程，充分运用信息化手段压缩精简过程环节，理顺核报核销要求，提升工作流程的运行效率。

（三）注重过程指导监督，提升产出时效

为确保立项科研项目质量，今后将尽量提早指南发布的时间，减少中间环节的时间，缩短科技项目补助资金发放的时间，争取尽早把科研资金拨付到项目单位。

制定科学合理的项目监督管理办法，制度化落实项目各个环节的运行与管理。不仅在资金方面，还应该在制度、人才、设施和设备等多方面提供更有力的支持和保障，与此同时要做好项目的中期检查和绩效评价工作，从而更好地完善项目指导和管理，提升产出时效，促进创新能力的持续提升。

（四）科学分配财政资金，促进科技创新

加大宣传和服务力度，鼓励和支持企业科技创新，营造科技创新的良好环境，为科技型企业发展创造有利条件，提高企业创新创业热情。围绕中央、福建省和莆

田市委、市政府的重大决策部署及结合自身职能，按照项目库管理要求，在科研机构、高校和企业广泛收集具有前瞻性的研究课题，并组织有关领域的专家，提前做好项目的研究论证、组织项目入库工作。

加强经济社会发展中关键共性技术的研发，有效配置科技资源，着力增强自主创新能力。进一步集成市县（区）域科技资源，密切产学研结合，集中财力，突出重点，有效解决撒“胡椒粉”问题。明确资金统筹方向和内容，在科学调研的前提下，筛选出重点项目，加大补助额度，加强监管力度，提升项目所产生的效益，激发重点龙头企业持续加大研发投入。

附件 3:

2019 年莆田市教师进修学院基础教育教研经费绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：陈文强

2020 年 9 月

一、项目基本情况

为进一步规范和加强财政资金管理，提高财政资金使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，莆田学院财政绩效管理研究中心组织专业人员，根据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田州市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）的相关规定，按照《莆田市财政局关于开展2019年预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕7号）的文件要求，接受莆田市财政局委托，对莆田市教师进修学院基础教育教研经费开展绩效评价。在莆田市财政局的配合下，莆田学院财政绩效管理研究中心在评价过程中，结合了实际情况，通过实地调研，数据收集、整理、汇总、综合分析的基础上，按照设立的评价指标、标准、权数、方法及程序实施评价，形成评价报告。评价报告遵循“科学性、规范性、客观性和公正性”的原则，评价结论不含委托方任何观点。评价报告如下：

（一）项目概况

为全面贯彻党和国家的教育方针，进一步提高全市中小学教育教学研究、教学质量监测、中高考指导、课题研究管理能力，积极开展教育科研工作，探索教育教学中存在的问题，努力推进基础教育课程改革。根据《中共莆田市委市政府关于建设教育强市的实施意见》（莆委发〔2017〕18号）、《莆田市教育局关于实施中小学教学质量监测工作的通知》（莆教综〔2016〕86号）等文件精神，莆田市教师进修学院申报“基础教育教研经费”项目立项，项目资金260万，由莆财预〔2019〕5号文件下达。

全年预期目标完成全市小学、初高中质检监测9场，涉及学生10万多余人次，完成中小学教师及校长评卷、命题培训3000多人次。经费主要用于支付教学质量监测试卷命题劳务费、印刷、培训、设备维护等费用及开展教研活动的开支。

（二）项目实施情况

根据主管单位年度工作安排和相关文件精神，莆田市教师进修学院2019年组织有关中小学教学质量监测的命题、阅卷、印刷和各学科质量分析等工作，共完成8场，分别是：举行市高中毕业班质量检测命题、评卷、质量分析2次，高三省质检网上评卷、质量分析1次，市初中毕业班质量检测命题、评卷、质量分析1次，全市初中、小学（八年级、四

年级)质量抽检命题、评卷、质量分析 2 次,小学六年级综合能力测试命题、评卷、质量分析 1 次;高一质量监测命题、评卷、质量分析 1 次。约有学生 24 万人次参加考试。具体如下表所示:

表 1 2019 年度质量监测情况汇总表

场次	质量监测名称	考试时间	参考人数
1	2018—2019 学年全市小学四年级教学质量监测	2019 年 1 月 18 日	43795
2	全市 2018—2019 学年上学期八年级期末质量监测	2019 年 1 月 21 日-23 日	38939
3	2019 年全市高中毕业班质量检查测试	2019 年 2 月 26 日-27 日	18217
4	2019 年全省高三毕业班质量检查测试	2019 年 3 月 30 日-31 日	19198
5	2019 年全市初中毕业班及八年级地理生物质量检查测试	2019 年 5 月 3 日-5 日	38327
6	2019 年全市高中毕业班第二次质量检查测试	2019 年 5 月 6 日-7 日	19160
7	2018—2019 学年全市小学六年级教学质量监测	2019 年 6 月 27 日	43195
8	全市高一年级 2018—2019 学年下学期期末质量监测	2019 年 7 月 8 日-10 日	20831

莆田市教师进修学院每次质量监测命题前对命题人员进行培训,阅卷前对阅卷老师进行培训解读评分细则和要求,培训人数 3000 余人。阅卷后进行成绩统计和分析通报给各县区,高三省质检和初中毕业班市质检后除了教育行政部门召开质量分析会暨动员会外,还召开了各学科的质量分析会,对各学科试卷特点、答题情况及存在问题进行分析并提出下一阶段复习建议。

项目主要内容包括命制质量较高的初中质检试卷,高中毕业班全科检测试卷,初中小学质量抽检试卷及高一、高二期末考试试卷,并做好各学科阅卷、质量分析报告;通过教育质量动态监控平台建设,分析市县(区)校的教学质量情况,提出针对性教学建议,进一步提高教学质量。

(三) 项目资金来源和使用情况

2019 年,市财政预算安排莆田市教师进修学院 2019 年基础教育教研经费,由市财政投入,总投入 260 万元,到位 260 万元,实际支出 242.57 万元,执行率 93.3%。各项目经费使用合法、合规。

（四）项目绩效目标及实现程度

2019 年质量监测计划安排 9 场的命题、阅卷、印刷和各学科质量分析等工作，实际完成 8 场，高二年级的质量监测没有完成。主要是因为高二年级开始文理分科，而且各学科开始选修模块教学，各学科选修模块的教材种类多，各校所教的选修模块教材不同，同时存在学校生源差异造成的教学进度不同，无法进行统一教材、统一进度的质量监测考试。

二、绩效评价的组织实施情况

（一）绩效评价目的

调研莆田市基础教育教研经费支出情况，拟定莆田市教师进修学院 2019 年度基础教育教研经费绩效评价指标体系，评价莆田市教师进修学院 2019 年度基础教育教研经费绩效目标完成情况，剖析莆田市基础教育教研经费在预算、管理及项目实施过程中存在的问题，并探究其可能的原因，最后提出相应的解决对策，为提高优化莆田市基础教育教研经费的使用效果提供参考依据。

（二）绩效评价实施过程

莆田市教师进修学院 2019 年度基础教育教研经费绩效评价工作包括六个阶段：

第一阶段：成立评价工作小组。莆田学院财政绩效管理研究中心根据项目实际情况，结合评价人员专业特长、专业素养和工作需要，确定评价工作小组的成员构成和分工，成立评价小组，负责拟定评价工作方案和评价工作的具体实施。

第二阶段：制定绩效评价方案，评价小组根据评价项目的性质和特点，就评价指标体系和评价工作的组织实施等拟定绩效评价工作方案，为评价实施提供工作指引和具体安排。

第三阶段：收集绩效评价相关材料。评价工作小组根据评价对象的特点和评价内容及工作需要，分赴项目资金使用单位及其财政管理部门，收集绩效评价相关材料。

第四阶段：审核相关评价材料。评价小组根据所取得的相关材料，采用恰当的评价指标体系、评价标准和评价方法，对评价对象绩效目标实施程度等绩效情况进行全面分析和综合评价，形成初步评价结论。

第五阶段：撰写绩效评价报告。根据评价小组评价结论等相关材料，归纳问题，分析原因，提出对策，形成并提交评价报告。

第六阶段：建立绩效评价档案。评价小组完成绩效评价工作后，根据评价工作路径，整理、保管工作底稿和评价有关资料，建立绩效评价档案并移交给相关部门。

（三）绩效评价依据及原则

依据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）的相关规定，按照《莆田市财政局关于开展2019年预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕7号）的文件要求，遵循“科学性、规范性、客观性和公正性”的原则，

三、项目绩效评价指标体系、评价标准和评价方法

（一）绩效评价指标体系的设定原则及具体内容

1.相关性原则：即与基础教育教研经费绩效目标有直接关系，能够恰当反映目标的现实程度；

2.重要性原则：使用评价基础教育教研经费绩效目标最具代表性、最能反映评价要求的核心指标；

3.可比性原则：对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较；

4.系统性原则：将定量指标与定性指标相结合，系统反映基础教育教研经费支出所产生的社会效益、经济效益；

5.经济性原则：指标通俗易懂、简便易行，数据的获取应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

（二）项目绩效评价的具体标准及评价的具体方法

项目绩效评价工作小组根据莆田市财政局绩效评价管理办法的要求，依据相关性、重要性、可比性、系统性及经济性原则，参考2019年莆田市教师进修学院基础教育教研经费绩效评价自评表和项目绩效监控情况，围绕绩效目标项目决策、项目管理和项目绩效等三个方面设计绩效评价指标以及评分标准、分值和权重。指标体系共设置3个一级指标、7个二级指标、22个三级指标。指标体系按满分100分设定，其中“项目决策”14分，主要体现绩效目标制定情况和项目立项的合理性；“项目管理”23分，主要体现项目资金预

算执行情况、资金管理情况和资金使用情况；“项目绩效”63分，主要体现项目产出数量、产出质量、社会效益和满意度。基于第三方评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。

四、项目绩效分析及绩效评价结论

为了全面、客观、有效的进行绩效评价，莆田学院财政绩效管理研究中心审阅了莆田市财政局提供的项目资金相关材料，与莆田市教师进修学院进行座谈和征求意见，查阅项目相关资料，收集相关信息，采取定量和定性分析法，通过对3大类30项指标逐步评价，对2019年基础教育教学经费项目的立项情况、项目资金预算执行情况、项目管理、资金管理、项目产出和项目效益等方面进行综合评价。

（一）项目决策得满分14分，实际得分10分

1.项目目标满分2分，实际得分2分

（1）目标内容包括是否设立项目年度实施计划；项目目标是否明确；是否细化到具体工作和活动；项目目标具体工作和活动是否有确定数量。该项目设立了年度实施计划，项目目标明确，细化到具体工作和活动，具体工作和活动目标数量明确。根据评分标准，目标内容得2分。

2.项目合理性满分12分，实际得分8分

（1）项目立项依据充分性满分3分，实际得分3分

基础教育教学经费项目依据根据《中共莆田市委市政府关于建设教育强市的实施意见》（莆委发〔2017〕18号）、《莆田市教育局关于实施中小学教学质量监测工作的通知》（莆教综〔2016〕86号）等相关规定而立项。立项依据充分得3分。

（2）项目立项规范性满分3分，实际得分3分

项目立项规范性旨项目是否按照规定的程序申请立项；所提交的文件、材料是否符合相关要求；事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。该项目立项合规，提交的文件、材料符合有关要求，经费支出已经过必要的会议决策等。根据评分标准，项目立项规范性得3分。

（3）绩效目标合理性满分3分，实际得分1分

项目绩效目标设置是否契合实际；是否与项目实施单位职责密切相关；项目是否为促进教育教学质量发展所必需；以及所设立目标是否客观、科学、完整、全面等。该项目绩效目标设置不够合理、目标设置不够全面，如缺少县区教学质量分析情况、教学建议提出情况、中小学校长及教师培训情况、教学科研情况等核心指标。根据评分标准，绩效目标合理性得 1 分。

(4) 绩效指标明确性满分 3 分，实际得分 1 分

绩效指标明确性旨是否与项目年度任务数或计划数相对应；是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配；是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否通过清晰、可衡量的指标予以体现等。该项目所设绩效目标与项目年度任务数或计划数未对应、绩效目标费用与预算资金匹配；但项目绩效目标未细化分解为具体的绩效指标、个别绩效目标不够清晰、具体、可衡量，如质量指标等。根据评分标准，绩效指标明确性得 1 分。

(二) 项目管理满分 23 分，实际得 17.15 分

1. 预算执行满分 5 分，实际得分 4.15 分

(1) 预算执行率满分 5 分，实际得分 4.15 分

资金预算执行率旨在评估项目资金是否根据年度预算安排和项目实施进度等情况及时使用，是否具有较高的资金使用效率。执行率=（市本级实际支出金额+补助县区金额）/预算金额。该项目资金使用率为 93.3%。根据评分标准，资金使用率得 4.15 分。

2. 资金管理满分 9 分，实际得分 6 分

(1) 资金使用合规性满分 3 分，实际得分 3 分

资金使用合规性旨在评估项目资金使用是否符合国家财政法规和财务管理制度以及有关项目资金管理办法等。虚列（套取）扣 1 分，支出依据不合规扣 1 分，截留、挤占、挪用扣 1 分，超标准开支扣 1 分，资金未按申报条件及时使用到项目扣 1 分，一项不符合扣 1 分，扣完为止。该项目资金使用基本符合相关制度，无虚列项目支出情况，无截留挤占挪用情况，无超标准开支情况，资金的使用符合项目申报的用途。根据评分标准，资金使用合规性得 3 分。

(2) 财务制度健全性满分 3 分，实际得分 0 分

财务制度健全性旨项目是否有专门的项目资金管理办法；项目自己管理办法是否符合相关财务会计制度的规定等。不够健全，该项目没有设定“基础教育教研经费”项目资金管理办法。根据评分标准，财务制度健全性得 0 分。

(3) 财务监控有效性满分 3 分，实际得分 3 分

财务监控有效性旨项目是否指定或具有相应的监控机制；是否采取了相应的财务检查等必要的监控措施或手段；监控制度是否符合国家有关法律法规等。该项目已制定相应的财务监控机制，相应的财务检查资料齐全，符合国家法律法规。根据评分标准，财务监控有效性得 3 分。

3.项目实施满分 9 分，实际得分 6 分

(1) 管理制度健全性满分 3 分，实际得分 2 分

管理制度健全性旨项目是否已制定或具有相应的业务管理制度；项目管理制度是否合法、合规、完整；项目管理制度是否健全并落实到位等。该项目部门“十三五”规划业务管理制度合法、合规、完整健全并落实到位，但未制定 2019 年度相应的业务管理制度。根据评分标准，管理制度的健全性得 2 分。

(2) 制度执行有效性满分 3 分，实际得分 2 分

制度执行有效性旨项目实施是否符合相关业务管理规定；是否遵守相关法律法规和业务管理规定；项目调整及支出调整手续是否完整；项目组织、管理等资料是否齐全并及时归档等。该项目遵守了相关法律法规；但组织管理等材料不够齐全。根据评分标准，制度执行有效性得 2 分。

(3) 项目质量可控性满分 3 分，实际得分 3 分

项目质量可控性旨项目实施单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施；是否具有或制定了相应的项目质量要求或标准；是否采取了必需的质量控制措施或手段。该项目每次质量检测后均已质量分析报告的形式对教育质量动态监控平台建设，及教学质量情况进行了有效监控、且质量分析报告客观、全面、科学合理。根据评分标准，项目质量的可控性得 3 分。

(三) 项目绩效满分 63 分，实际得分 53.1 分

1.项目产出满分 34 分，实际得分 28 分

(1) 实际完成率满分 5 分，实际得分 4.5 分

实际完成率指项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。该项目全年预期完成 9 次质量监测，实际完成 8 次。根据评分标准，实际完成率得 4.5 分。

(2) 高中毕业班质量监测满分 9 分，实际得分 7.5 分

①市高中毕业班质量检测命题、评卷、质量分析（1 次）满分 3 分，实际得分 2.5 分：根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示市高中毕业班,文科综合区分度为 0.3132 结果较好；理科综合区分度为 0.4211 结果优秀。根据评分标准，得 2.5 分。

②市高中毕业班质量第二次质量检测命题（1 次）满分 3 分，实际得分 3 分：根据质量测试分析结果难易度进行打分：一般难度大于和等于 0.7 的试题为容易题；0.4-0.7 之间为中档题；小于和等于 0.4 的试题为难题。难易度 0.4-0.7 之间为最佳得 3 分，小于 0.4 或大于 0.7 每增减 0.1 扣一分，扣完为止。根据提供数据显示文科综合难度为 0.4713；理科综合难度为 0.4465；文理科难度分析结果均为最佳。根据评分标准，得 3 分。

③省高中毕业班质量检测评卷、质量分析（1 次）满分 3 分，实际得分 2 分：根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示文科综合难度为 0.26 结果不好；理科综合难度为 0.39 区分度较好。根据评分标准，得 2 分。

(3) 中小学（四年级与八年级）质量监测满分 6 分，实际得分 6 分

①全市中小学质量抽检命题、评卷、质量分析（四年级）（1 次）满分 3 分，实际得分 3 分：根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示语文区分度为 0.4317 结

果优秀；数学区分度为 0.4454 结果优秀。根据评分标准，得 3 分。

②全市中小学质量抽检命题、评卷、质量分析（八年级）（1 次）满分 3 分，实际得分 3 分：根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示语文区分度为 0.4225 结果优秀；数学区分度为 0.6048 结果优秀；英语区分度为 0.6362 结果优秀；道德与法治区分度为 0.3893 结果为较好；物理区分度为 0.5432 结果为优秀；历史区分度为 0.5193。根据评分标准，得 3 分。

（4）初中毕业班质量监测满分 3 分，实际得分 3 分

根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示语文区分度为 0.4752 结果优秀；数学区分度为 0.592 结果优秀；英语区分度为 0.6198 结果优秀；政治区分度为 0.3842 结果较好；物理区分度为 0.5565 结果优秀；化学区分度为 0.5626 结果优秀；历史区分度为 0.4821 结果优秀。根据评分标准，得 3 分。

（5）高一、高二质量监测满分 6 分，实际得 2 分

①全市高一质量监测命题、评卷、质量分析（1 次）满分 3 分，实际得分 2 分：根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示区分度明细：语文 0.3343；数学 0.3797；英语 0.4086；政治 0.3695；物理 0.5157；化学 0.4651；历史 0.3284；地理 0.3391；生物 0.4857，结果均在 0.3 以上。根据评分标准，得 2 分。

②全市高二质量监测命题、评卷、质量分析（1 次）满分 3 分，实际得分 0 分：未完成质量监测故此项不得分

（6）小学（六年级）质量监测满分 3 分，实际得分 3 分

根据质量测试分析结果区分度进行打分：试题的区分度在 0.4 以上表明此题区分度很

好得 3 分，0.3-0.39 表明区分度较好得 2 分，0.2-0.29 表明区分度不好需要修改得 1 分，0.19 以下表明区分度很差需淘汰题项，不得分。根据提供数据显示语文区分度为 0.3952 结果较好；数学区分度为 0.5686 结果优秀；英语区分度为 0.6132 结果优秀；品德与社会区分度为 0.3353 结果较好；音乐区分度为 0.4121 结果优秀；美术区分度为 0.4175 结果优秀；综合区分度为 0.4579 结果优秀。根据评分标准，得 3 分。

(7) 网上阅卷准确率满分 2 分，实际得分 2 分

网上阅卷准确率大于 98%得 2 分，每少 10%扣 1 分，扣完为止。阅卷率 100%。根据评分标准，得 2 分。

2. 项目结果效益满分 29 分，实际得分 25.1 分

(1) 社会效益满分 8 分，实际得分 7 分

①是否有效监测全市学生学业水平满分 4 分，实际得分 3 分：根据省市高三监测结果低分率对比进行打分；市低分率小于省低分率则得 5 分；持平得 3 分；大于不得分。根据提供数据显示：市质量监测低分率：文科类低分率 0.138；理科类低分率 0.081；省质量监测低分率：文科低分率 0.071；理科低分率 0.087。根据评分标准得 3 分。

②是否有效提升全市教师专业素质满分 4 分，实际得分 4 分：根据 2018 年，2019 年两年度高三质量监测教师阅卷无效率对比进行打分；2019 年阅卷无效率小于 2018 年阅卷无效率则 5 分，等于得 3 分，大于不得分。根据提供数据显示 2018 年高三质量监测阅卷无效率大于 30%的教师一共 46 名；2019 年高三质量监测阅卷无效率大于 30%的教师一共 20 名。根据评分标准得 4 分。

(2) 产出效益满分 16 分，实际得分 13.1 分

①高中毕业班学业质量情况满分 4 分，实际得分 4 分

根据 2019 年省市质检总分分布情况进行打分，内容包括：2019 年省市质检文史类和理工类试题难度值、最高分、及高分人数结果进行综合比较，市质检结果总体优于省质检结果得 4 分，持平得 2 分，小于则不得分。根据提供数据显示，文史类：市质检文史类难度值为 0.525、最高分 623、高分（600 分以上）人数 27 人，省质检文史类难度值为 0.540、最高分 640、高分人数 23 人。理工类：市质检理工类难度值为 0.524、最高分 677、高分

人数 229 人，省质检理工类难度值为 0.511、最高分 678、高分人数 114。省市质检难度值均在 0.4-0.7 之间均属优秀，省质检结果最高分文理均略高于市质检结果，但市质检高分人数明显高于省质检高分人数。根据评分标准得 4 分

②县区总平均分分布比较（高中毕业班）满分 4 分，实际得分 2 分

各县区总平均分分布情况比较；区域包括：市直、荔城区、城厢区、涵江区、仙游县、秀屿区、湄洲岛、北岸。比较内容：及格率、低分率、难度值。分布均衡得 4 分，比较均衡得 2 分，不均衡得 0 分。

根据提供数据显示各县区文科成绩分布情况：市直及格率 79.7%、城厢荔城均在 30%-35%之间、涵江仙游均在 10%-15%之间、湄洲岛秀屿区北岸的及格率均在 10%以下，及格率分布不够均衡；低分率情况除秀屿区、北岸在 20%-25%之间外，其他各县区低分率均在 10%以下，低分率分布相对均衡；难度值除北岸低于 0.4 外其他各县区监测试题难度值均在 0.4-0.7 之间（属优秀范围），综合分析文科成绩分布比较均衡。

理科成绩分布情况：市直及格率 75.55%，荔城区、城厢区、涵江区及格率均在 20%-30%之间，仙游县、秀屿区均在 15%-20%之间，湄洲岛、北岸均在 10%以下，及格率分布不够均衡；低分率情况除秀屿区、北岸在 10%以上外其他各区的低分率均在 5%左右，低分率分布相对均衡；难度值除北岸低于 0.4 外其他各县区监测试题难度值均在 0.4-0.7 之间（属优秀范围），综合分析理科成绩分布比较均衡。根据评分标准得 2 分

③城市和农村教学质量情况（高中毕业班）满分 4 分，实际得分 3.1 分

根据全市总平均分前 15 名学校和后 10 名学校占比分布情况进行打分；满分为 4 分，前 15 名学校中农村学校每多一所得 0.2 分，满分为止；后 10 名学校中农村学校每多一所扣 0.1 分，扣完为止。根据提供数据显示文科前 15 名学校中农村学校占 1 所，后 10 名学校中农村学校占 7 所。理科前 15 名学校中农村学校占 1 所，后 10 名学校中农村学校占 4 所。根据评分标准得 3.1 分。

④教学科研产出效益满分得 4 分，实际得分 4 分

是否将教学工作与科研工作有机结合；是否营造浓郁的教育科学研究氛围；科教研活动是否科学合理。根据提供材料及部门负责人反映，项目期间组织教学研讨和中心活动 90

余场，以同课异构、常态课评比、学业评估、主题研讨、专题讲座等形式进行，教科研活动安排不重形式，科学研究氛围较好，成效显著。根据评分标准得 4 分。

（3）服务对象满意度满分 5 分，实际得分 5 分

教师对项目实施效果的满意程度,设计问卷调查表，根据问卷调查表反馈的情况进行评价。满意度总体高于或等于 90%得 5 分，80%至 89%得 4 分，70%至 79%得 3 分，60 至 69%得 2 分，60%以下则 0 分。根据满意度调查结果显示总体满意度较高。得 5 分。

（四）评价结论

根据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发[2019]2 号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩[2019]11 号）等有关规定，莆田学院财政绩效管理研究中心对 2019 年莆田市教师进修学院基础教育教研经费项目绩效评价指标体系逐项分析评价，3 个一级指标得分情况如下：项目决策满分 14 分，得 10 分；项目管理满分 23 分，得 17.15 分；项目绩效满分 63 分，得 53.1 分。总分 80.25 分，评价等级为良。

经过综合评价，2019 年莆田市教师进修学院在推进莆田市基础教育课程改革、传播先进教育理念、全面实施素质教育的进程中发挥着重要作用，贯彻了党和国家的教育方针。各级业务主管部门认真负责，积极推进开展教学研究、教学指导、命题研究、质量监测、科学培训等有关工作，助力莆田市中小学教育教学质量的全面提升。但评价过程中也发现在项目管理、产出质量等方面需进一步规范和完善。

五、存在的问题

（一）项目绩效目标的设定不够全面

2019 莆田市教师进修学院在制定绩效目标时，时效目标、数量目标等方面指标准确清晰，总体上可以反映基础教育教研经费项目资金的投入和产出情况。但在社会效益目标、质量目标、服务对象满意度目标等不够清晰、具体、可衡量。

（二）项目管理制度不健全

2019 年度基础教育教研经费项目未制订、发布与项目实施相关的管理办法等有关管理制度。

（三）项目绩效管理意识薄弱

在评价过程中发现，市教师进修学院相关部门对绩效管理的认识比较模糊，只考虑到按程序完成任务，未考虑项目绩效是否达标，绩效自评报告不合理，只体现了数量产出，未对质量、效益等指标进行细化、量化，没能反映出绩效管理存在的问题。

（四）缺乏绩效目标质量监控标准

项目未制定规范、科学的监测质量评价标准，如项目实施过程中，对于命题教师的岗前培训做得不够到位，针对一线教师关于阅卷操作、评分细则和评分标准的规模性培训较少；全市初高中监测结果显示政治与品德的区分度相比其他科目普遍较低；无法通过现有的质量评价标准判定结果好与坏。

六、建议

（一）完善绩效目标

确保建成市级标准化教师专业发展基地，并积极推动县级教师进修学院全面实现办学标准化，使进修学院办学水平与“服务教师、服务教学、服务学校”水平全面提升，监督全市中小学教育教学质量。因此，绩效目标应从数量、质量、成本和时效等要素上进行细化，尽可能采用定量表述，设置指向明确、细化量化、合理可行并且有数据支撑的绩效指标，增强绩效目标的可操作性。

（二）逐步完善管理制度，并实施监控项目流程

加强项目管理，把控项目流程。在项目的实施过程中，管理办法可能出现部分空缺，应当制定项目变更预案、应急预案，使得在项目实际与计划出现偏差时有据可循，能够全方位的管理项目。建议对现有的管理办法进行修订完善，及时进行项目风险评测，确定风险等级，制定相应的监控机制，采取有效的财务检查等必要的监控措施或手段，健全完善全过程跟踪管理制度，加强内部机制和外部监督，使管理办法能较好的约束执行部门，更好的对项目进行管理。

（三）强化绩效管理意识

尽快建立并完善预算绩效管理机制，组织预算单位和工作人员学习预算绩效管理的法律法规、规范要求，让绩效管理人员熟知政策法规、知行合一。各部门要根据自身职能特

点将绩效通用指标与教师进修学院需要考虑的绩效评价指标相结合，制定出一套科学、合理、符合自身特点的绩效评价指标体系。对项目实施过程中出现的预算执行绩效与绩效目标发生偏离的问题，及时提出整改意见，跟踪核查整改结果，合理完善绩效自评报告。

（四）制定科学规范的质量监控标准

学院部门工作人员应加强相关知识培训，熟悉平台建设程序步骤，提高业务能力，及时跟进平台建设速度。应对命题教师筛选时，把握好名师工作室成员、学科中心指导组成员、骨干教师等的合理比例，并进行严密的岗前培训，确保命题的合理性和科学性。教研部应当在阅卷工作开始前的阅卷培训中，对县区阅卷负责人进行严格培训，并要求县区阅卷负责人回到县区进行二级培训，确保一线阅卷教师明晰评分标准与评分细则。并通过在质量监测结果分析数据中挖掘一套科学规范的质量评价标准，以评价全市初高中质量监测的结果。

附件 4:

莆田市“幸福家园”建设专项资金绩效 评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：吴敏惠

2020 年 9 月

为了解莆田市“幸福家园”立项以来建设专项资金的使用情况，根据《预算法》、《福建省财政厅关于印发《福建省财政支出绩效评价管理办法》的通知》（闽财绩[2015]4号）、《莆田市财政局关于印发《莆田市市级财政专项资金管理办法》的通知》（莆财预[2017]159号）等的规定，对莆田市“幸福家园”建设专项资金进行绩效评价，评价情况如下：

一、项目基本情况

（一）项目实施背景

2012年省委、省政府批复了《莆田市城乡一体化综合配套改革试验总体方案》，在莆田市率先开展城乡一体化综合配套改革试验。为了贯彻落实福建省委省政府的精神，莆田市人民政府于2012年起陆续批复开展“幸福家园”试点村建设。

（二）项目立项依据

立项依据：《中共莆田市委、莆田市人民政府关于开展“幸福家园”试点工作的通知》（莆委〔2012〕55号）、《中共莆田市委、莆田市人民政府关于开展第二批“幸福家园”试点工作的通知》（莆委[2013]50号）、《中共莆田市委、莆田市人民政府关于开展第三批“幸福家园”试点工作的通知》（莆委[2015]21号）。

（三）项目内容、范围和期限

“幸福家园”建设的主要内容是编制村庄规划、建设新型社区、开展土地综合整治、开展确权发证、促进产权交易流转、完善基础设施和公共服务体系建设（加强基础设施建设、实行生活垃圾无害化处理、实行污水集中处理、建设标准化小学和幼儿园、建设社区卫生服务站、建设标准化的综合文化站、建设社区服务中心）。

莆田市“幸福家园”共分三批次进行建设，逐步扩展覆盖范围。2012年开始第一批幸福家园16个试点村的建设，2013年开始第二批幸福家园30个试点村建设，2015年开始第三批幸福家园75个试点村的建设，覆盖至各县区（城厢区、荔城区、涵江区、仙游县、秀屿区、北岸、湄洲岛），“幸福家园”试点村情况见下列图表。

表1 莆田市“幸福家园”试点村分布情况表

				单位：个
区域/批次	第一批	第二批	第三批	合计
城厢区	1	6	12	19
荔城区	2	3	10	15
涵江区	0	6	12	18
仙游县	2	5	19	26
秀屿区	5	6	14	25
北岸	5	0	2	7
湄洲岛	1	4	6	11
合计	16	30	75	121

图1 各区域“幸福家园”试点村分布情况

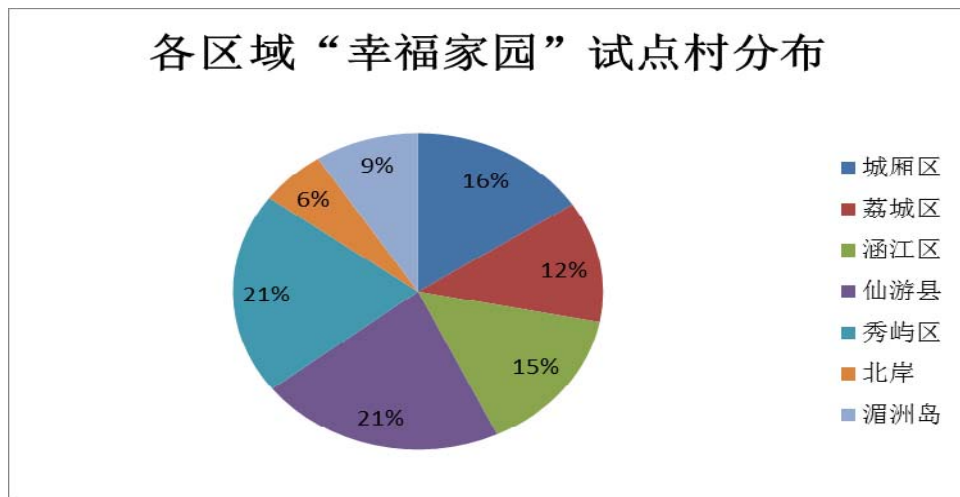
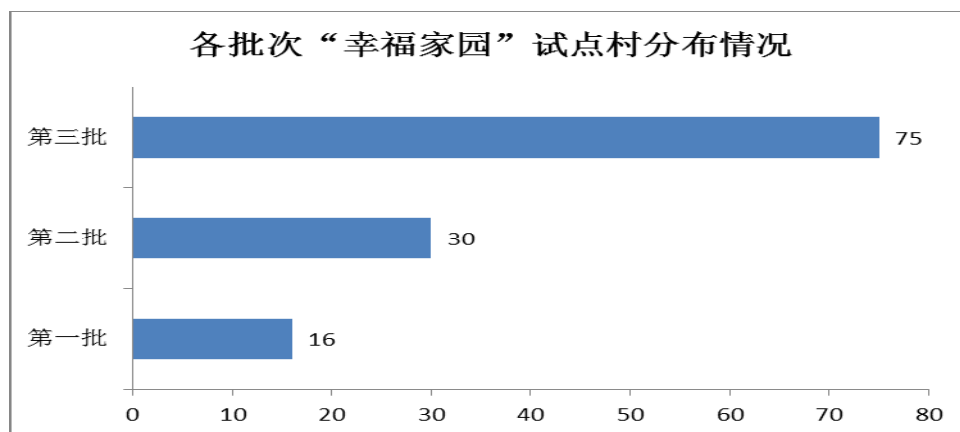


图2 各批次“幸福家园”试点村分布情况



（四）项目实施基本情况

1. 项目组织管理情况

根据《中共莆田市委莆田市人民政府关于开展“幸福家园”试点工作的通知》（莆委[2012]55号），“幸福家园”试点村建设由设在市发改委的市城乡一体化办公室牵头、市直相关部门负责，指导协助县区（管委会）推进试点村工作。县区（管委会）是试点村建设的主要领导者，负主要责任；乡镇是试点村建设的直接组织者，承担直接责任；试点村集体经济组织为实施主体，组建“幸福家园”开发建设实体，负责实施“幸福家园”试点工作及相关项目的建设和管理。建设项目竣工后，由项目村组织进行决算，随后进行村镇验收、市级验收。

2. 专项资金使用情况

市、县（区）两级财政对试点村的建设，按照1:1比例，各给予500万元的补助。市级补助资金按项目进度拨付给各县区（管委会），由各县区（管委会）跟踪下拨至各试点村。自2013年至2019年，市级分15批次拨付“幸福家园”试点村建设补助资金共计38960万元（详见表2）。

表2“幸福家园”专项资金2013-2019拨款明细表

单位：万元

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	合计
金额	8000	10025	7000	7075	4150	550	2160	38960

至2019年底，全市121个“幸福家园”试点村中，已获得市级补助资金500万元的共有41个村，分别为：仙游县（5个）的坝下村、紫泽村、白洋村、乌石村、洋坂村；荔城区（4个）的山前村、水南村、后黄村、大坂村；城厢区（11个）的濼溪村、云峰村、湖头村、涧口村、园头村、隆兴村、乌云村、径里村、岭下村、马院村、东青村；涵江区（8个）的大东村、东大村、官庄村、上后村、顶坡村、坪盘村、车口村、崇福村；秀屿区（6个）的上塘村、渚林村、汀塘村、石城村、东潘村、港南村；北岸开发区（5个）的利山村、山亭村、东仙村、西前村、文甲村，湄洲岛（2个）的宫下村、下山村。

（五）项目建设目标

“幸福家园”的建设坚持“规划引导、集约用地、村民自愿、循序渐进”的原则，以建设更加优美更加和谐更加幸福的新型城乡为目标，以改善民生为主线，创新体制机制，尊重农民意愿，加强政策引导，全面开展土地整治和村庄整治，配套建设村庄基础设施，公共服务设施，创新社会管理，把试点村建设成为生态环境优美、配套设施完善、管理文明有序、社会保障健全的新型农村社区和幸福家园。

1. 规划因地制宜

根据试点村所在区位、社会经济、人文自然、愿景目标等不同情况，分类型编制规划。通过规划，充分发挥各自资源优势，注重产业支撑，促进村庄发展；体现乡土风貌和现代气息，塑造独具特色的新型社区；落实公共服务设施以及公用设施的配置标准和布局。

2. 配套设施完善

按照推进城乡一体化的要求，建设相对完善的公共服务设施，实施“三通”（道路通、污水通、电讯通）、“四绿”（绿色乡村、绿色屏障、绿色河岸、绿色通道）和“十配套”工程（公园、小学、幼儿园、卫生服务站、文化站、社区超市、银行网点、村道路灯、公交停靠站、社区服务中心），实行生活垃圾、生活污水无害化处理，实现与城镇基础设施共享。

3. 社区管理统一

以建设新型农村社区为载体，建立和完善农村物业管理、治安防控、卫生整治、公共设施维护、幼儿托管、留守儿童、孤寡老人监护等工作机制，努力建设平安社区、文明社区、幸福社区。

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

1. 了解“幸福家园”试点村建设项目的实施情况和管理情况。
2. 了解莆田市“幸福家园”建设专项资金的效益情况。
3. 找出项目实施过程及资金管理存在的问题，为项目提出可行性建议。
4. 全面推进项目预算绩效管理，促进财政资金发挥最大效益。

（二）绩效评价的依据

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预[2011]285号）
3. 《福建省财政厅关于印发财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4号）
4. 《福建省财政厅关于加强和改进绩效管理有关工作的通知》（闽财绩[2017]4号）
5. 《关于财政资金绩效管理覆盖率考核事项的通知》（闽财绩[2018]1号）
6. 《福建省省级财政专项资金管理办法》（福建省人民政府令第131号）
7. 《莆田市市级财政专项资金管理办法》（莆财预[2017]159号）
8. 《莆田市人民政府办公室关于印发〈莆田市幸福家园建设专项资金管理办法（试行）〉的通知》（莆财绩[2013]147号）

（三）绩效评价原则

1. 科学规范原则。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序。
2. 公正公开原则。绩效评价客观、公正；标准统一、资料可靠。
3. 分级分类原则。绩效评价根据评价对象的特点组织实施。
4. 绩效相关原则。绩效评价针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

（四）绩效评价方法说明

本次绩效评价采用抽样调查法、问卷调查法、目标分析法，定性与定量相结合的方法。

（五）评价过程

1. 前期准备

- （1）组成绩效评价工作组，制定绩效评价工作方案。
- （2）走访相关政府职能部门了解现行项目绩效评价方法与资金管理、项目管理的具体做法，听取他们对项目绩效评价体系设立的意见和建议。
- （3）对绩效评价指标体系进行研究，制定项目绩效评价指标体系。

2. 组织绩效评价

- （1）组织绩效评价方案的实施。

- (2) 对工作组人员进行业务分工。
- (3) 通过查看项目预算单位部门报送的相关资料，形成初步工作底稿。
- (4) 实地走访被评价部门，与相关项目业务人员进行对接，并核实所收集的评价佐证材料。

3. 分析总结并撰写绩效评价报告

- (1) 进行数据分析，提出项目绩效评价报告的初稿。
- (2) 所有工作组人员对撰写的项目绩效再评价报告初稿进行讨论，形成正式的《莆田市“幸福家园”建设专项资金绩效评价报告》

三、绩效评价评分结果与分析

本次评价共设 3 个一级指标、9 个二级指标、26 个三级指标。鉴于“幸福家园”试点村启动时间不一，为客观分析评价项目实施效果，本次绩效评价以 41 个已足额获得市级 500 万元补助资金的试点村为数据样本进行分析评价。

（一）项目决策（满分 10 分，得 8 分）

1. 项目立项的规范性（满分 3 分，得 3 分）

项目立项的规范性是评价项目是否按照规定的程序设立；所提交的文件、材料是否符合相关要求；中间有增补或者退出的情况是否有相应的文件依据。一个要点得 1 分，符合所有要点得满分，不符合不得分。

莆田市“幸福家园”项目是依据中共莆田市委、莆田市人民政府关于开展“幸福家园”试点工作的通知》（莆委〔2012〕55 号）等立项的。中途增加或退出项目的相关文件如下：《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意涵江区白塘镇洋尾村增补为莆田市第二批“美丽莆田·幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2014]3 号）、《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意秀屿区平海镇溪边村退出莆田市第二批“美丽莆田·幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2014]4 号）、《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意仙游县菜溪乡石峰村增补为莆田市第三批“美丽莆田·幸福家园”试点村批复》（莆委统筹领[2015]2 号）、《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意仙游县盖尾镇昌山村、杉尾村增补为莆田市第三批美丽莆田·幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2016]2 号）、

《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意榜头镇紫洋社区和西天尾镇象峰村增补为莆田市第三批“美丽莆田·幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2017]1号）、《莆田市城乡一体化工作领导小组关于同意涵江区调整“幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2017]3号）、《关于同意调整部分“幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2018]1号）、《莆田市城乡一体化领导小组关于同意仙游县、涵江区调整“幸福家园”试点村的批复》（莆委统筹领[2019]1号）。项目立项合规，提交的文件、材料符合有关要求。根据评价依据文件，得3分。

2. 绩效目标的合理性（满分3分，得2分）

绩效目标的合理性用于评价项目是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策；是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关；项目是否为促进事业发展所必需。符合一个要点得一分，符合所有要点得满分，不符合不得分。

从专项资金绩效目标申报表看，年初设置的绩效指标不能完整的体现项目内容，未能体现与项目实施单位职责的密切相关性，扣1分，得2分。

3. 绩效指标的明确性（满分4分，得3分）

绩效指标的明确性用来评价是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；是否与项目任务数或计划数相对应；是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。符合一个要点得1分，符合所有要点得满分，不符合不得分。

根据业务部门提供的专项资金绩效目标申报表，年初设定的绩效目标，未将市委确定的试点村试点目标及任务分解为具体的绩效目标，与项目任务数不相对应，扣1分，得3分。

（二）项目管理（满分21分，得16分）

1. 投入管理（满分5分，得5分）

（1）预算执行率（满分5分，得5分）

预算执行率即市本级实际支出金额与实际到位资金的比率。预算执行率=市本级实际支出金额/实际到位资金*100%。预算执行率为91%时，得3分，超出91%部分，每多1

个百分点增加 0.5 分，满分为止；低于 91%部分，每少 1 个百分点减少 0.1 分，减至 0 分为止。

根据预算项目绩效监控情况表，执行率=2160 万/2160 万*100%=100%，所以此项得 5 分。

2. 财务管理（满分 7 分，得 3 分）

（1）资金使用合规性（满分 4 分，得 3 分）

资金使用合规性用来评价资金使用是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；资金的使用是否符合项目预算批复或合同等文件规定的用途。资金使用过程是否存在未用财政拨款未及时返还财政或脱离监管等情况。一项不符合扣 1 分，严重的此项完全不得分。

根据发改委提供资料“幸福家园名单及补助金额”发现资金使用过程中存在财政已拨款但项目中途取消资金未返还财政的情况。土山村、斗南村、东楼村、沁后村、潭井村、海头村、西庄村等列入“幸福家园”试点村，财政已拨款补助但试点取消后资金未返还财政，扣 1 分。此项得 3 分。

（2）财务管理制度健全性（满分 3 分，得 0 分）

财务管理制度健全性用来评价项目是否有专门的项目资金管理办法；项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。没有制定专门的资金管理办法，此项不得分。制定了管理办法，但办法中存在与相关规定不符的扣 1.5 分。

该项目无专门的资金管理办法，所制定的管理办法中存在与相关规定不符的情况，扣 1.5 分，《莆田市幸福家园建设专项资金管理办法（试行）（莆政办〔2013〕147 号）执行期限为 2015 年，文件已过期，扣 1.5 分，此项得 0 分。

3. 项目实施（满分 9 分，得 8 分）

（1）业务管理制度的健全性（满分 3 分，得 3 分）

业务管理制度的健全性用来评价项目是否已制定或具有相应的业务管理制度；业务管理制度是否合法合规完整。没有制定专门的业务管理办法，此项不得分。制定了业务管理办法，但办法中存在与相关规定不符的扣 1.5 分。

据文件《莆田市人民政府关于印发深入推进新型城镇化及城乡一体化试点建设实施方案的通知》（莆政综[2016]119号），此项得3分。

（2）制度执行的有效性（满分3分，得2分）

制度执行的有效性用来评价项目实施是否符合相关业务管理规定；是否有组织检查项目的实施到位情况；项目任务是否在规定期限内完成。一项不符合扣1分，扣完为止。

依据“幸福家园”试点村规划编制及新型社区建设及确权发证情况、关于部分“幸福家园”试点工作推进情况督查通报（莆委统筹办[2016]2号）、关于“幸福家园”试点工作推进情况的督查通报（莆委统筹办[2018]1号）、关于“美丽莆田·幸福家园”部分试点村项目推进情况的督查通报（莆委统筹办[2014]48号）、关于2013年度各县区（管委会）城乡一体化工作考评结果的通报（莆委统筹办[2014]1号）及业务部门提供的材料来看，不少项目进展滞后，进度慢。该项给2分。

（3）项目质量可控性（满分3分，得3分）

项目质量可控性用来评价主管部门对各乡镇的改造建设是否有进行必要的监督检查验收工作，符合要求得满分。否则，不予得分。

依据关于部分“幸福家园”试点工作推进情况督查通报（莆委统筹办[2016]2号）、关于“幸福家园”试点工作推进情况的督查通报（莆委统筹办[2018]1号）、关于“美丽莆田·幸福家园”部分试点村项目推进情况的督查通报（莆委统筹办[2014]48号）、关于2013年度各县区（管委会）城乡一体化工作考评结果的通报（莆委统筹办[2014]1号）材料来看，此项得3分。

（三）项目绩效（满分69分，得45.69分）

1. 产出数量（满分28分，得11.14分）

（1）产权交易中心及试点村所在乡镇产权交易服务站建设完成率（满分4分，得2分）

该指标用来评价县区产权交易中心及试点村所在乡镇产权交易服务站建设情况。根据县区报送的数据，试点村所在乡镇均未按要求设立产权交易服务站，故该项得分为2分。

（2）土地和房屋确权发证试点村完成率（满分4分，得0.39分）

土地和房屋确权发证试点村完成率用来评价试点村土地和房屋确权发证完成情况。

依据县区乡镇提供的材料，已完成土地和房屋确权发证的试点村共 4 个，完成率= $4/41*100%=9.8%$ ，得分= $9.8%*4=0.39$ 分。

(3) 制定农村产权交易实施细则完成率（满分 4 分，得 3 分）

制定农村产权交易实施细则完成率用来评价相关部门农村产权交易实施细则制定情况。

依据市直有关部门提供材料，市农业局、国土资源局、林业局、海洋渔业局应牵头制定各自领域的产权交易实施细则。除市林业局未牵头制定分管领域的产权交易实施细则外，其他三个部门均按要求制定了相应细则，完成率= $3/4*100%=75%$ ，得分= $75%*4=3$ 分。

(4) 新型社区规划完成率（满分 4 分，得 0.78 分）

新型社区规划完成率用来评价新型社区规划完成情况。

依据自然资源局提供材料，完成新型社区规划的试点村共 8 个，完成率= $8/41*100%=19.5%$ ，得分= $19.5%*4=0.78$ 分。

(5) 制定土地综合整治实施方案完成率（满分 4 分，得 0.78 分）

制定土地综合整治实施方案完成率用来评价试点村所在乡镇制定土地综合整治实施方案的完成情况。

依据试点村所在乡镇政府提供材料，已制定土地综合整治实施方案的乡镇共 8 个，完成率= $8/41*100%=19.5%$ ，得分= $19.5%*4=0.78$ 分。

(6) 土地使用权调查摸底及房屋清理完成率（满分 4 分，得 1.07 分）

土地使用权调查摸底及房屋清理完成率用来评价土地使用权调查摸底及房屋清理完成情况。

依试点村所在乡镇政府提供材料，已完成房屋清查、丈量、登记的试点村共 11 个，完成率= $11/41*100%=26.83%$ ，得分= $26.83%*4=1.07$ 分。

(7) 实现“社区卫生服务站”建设试点村完成率（满分 4 分，得 3.12 分）

实现“社区卫生服务站”建设试点村完成率用来评价试点村社区卫生服务站建设情况。

依据市卫健委提供材料，已实现“社区卫生服务站”建设的试点村共 32 个，完成率

=32/41*100%=78%,得分=78%*4=3.12 分。

2. 产出质量（满分 20 分，得 15.81 分）

（1）小学建设达标率（满分 4 分，得 4 分）

小学建设达标率用来评价试点村小学建设标准化情况。

根据莆田市教育局提供材料，所有小学全实现标准化建设，此项得 4 分。

（2）幼儿园建设达标率（满分 4 分，得 4 分）

幼儿园建设达标率用来评价试点村幼儿园建设标准化情况。

根据莆田市教育局提供材料，幼儿园建设全部实现标准化，此项得 4 分。

（3）综合文化站建设达标率（满分 4 分，得 4 分）

综合文化站建设达标率用来评价综合文化站建设标准化情况。

根据莆田市文旅局提供材料，试点村全部实现标准化综合文化站的建设，所以此项得 4 分。

（4）社区服务中心建设达标率（满分 4 分，得 2.44 分）

社区服务中心建设达标率用来评价社区服务中心建设是否达到“十个一”标准。

根据市民政局提供材料，建设已达到“十个一”标准的试点村共 25 个，达标率=25/41*100%=61%，得分=61%*4=2.44 分。

（5）“试点村改为社区居委会”占比率（满分 4 分，得 1.37 分）

“试点村改为社区居委会”占比率用来评价试点村改为居委会的情况。

根据莆田市民政局提供材料，已将试点村改为社区居委会的试点村共 14 个，占比率=14/41*100%=34.15%，得分=34.15%*4=1.37 分。

3. 产出效益（满分 12 分，得 11.02 分）

（1）农村居民生活城市化率（满分 4 分，得 3.02 分）

农村居民生活城市化率用来评价农村居民生活是否实现城市化。

根据各试点村提供材料，完成基础设施建设的试点村共 31 个，城市化率=31/41*100%=75.61%，得分=75.61%*4=3.02 分。

（2）实现生活垃圾无害化处理试点村占比率（满分 4 分，得 4 分）

实现生活垃圾无害化处理试点村占比率用来评价试点村是否实现生活垃圾无害化处理。

根据莆田市城管局提供材料，试点村均实现生活垃圾无害化处理，故此项得 4 分。

(3) 实现污水集中处理试点村占比率（满分 4 分，得 4 分）

实现污水集中处理试点村占比率用来评价试点村是否实现污水集中处理。

根据莆田市生态环境局提供资料，试点村均建设生活污水管网工程，故此项 4 分。

4. 可持续影响指标（满分 4 分，得 3.22 分）

(1) 村庄规划编制完成率（满分 4 分，得 3.12 分）

村庄规划编制完成率用来评价试点村是否完成规划编制。

根据自然资源局提供材料，完成村庄规划编制的试点村共 33 个，完成率 = $33/41 * 100\% = 80.49\%$ ，得分 = $80.49\% * 4 = 3.22$ 分。

5. 服务对象满意度（满分 5 分，得 4.5 分）

(1) 试点村群众满意度（满分 5 分，得 4.5 分）

试点村群众满意度用来评价试点村群众满意情况，满意度达 85%及以上得满分，每低 1%扣 0.1 分，扣完为止。

根据《特色小镇启动资金及“幸福家园”建设专项资金》满意度调查表收集的 642 份有效问卷统计，满意以上的有 512 份。试点村群众满意度 = $512/642 * 100\% = 80\%$ ，比 85%低 5%，扣分 = $5 * 0.1 = 0.5$ 分，得 4.5 分。

四、综合评价结论

本项目评价总得分为 69.69 分，项目评价结果为合格。其中：项目决策得 8 分，项目管理得 16 分、项目绩效得 45.69 分，明细如下表 4：

表 4 绩效评价指标得分情况表

一级指标	分值	二级指标	分值	得分
项目决策	10分	立项合理性	10分	8分
项目管理	21分	投入管理	5分	5分
		财务管理	7分	3分
		项目实施	9分	8分
项目绩效	69分	产出数量	28分	11.14分
		产出质量	20分	15.81分
		产出效益	12分	11.02分
		可持续影响指标	4分	3.22分
		服务对象满意度	5分	4.5分
总分	100分	——	100分	69.69分

五、项目存在的问题

（一）试点任务完成进度缓慢

一是部分牵头部门工作落实不够，市林业局未按要求制定相关产权交易细则，试点村所在的41个镇均未按要求设立产权交易服务站；二是121个试点村中无一全部完成市委市政府确定的试点任务，其中：市委市政府确定的试点任务完成率在80%以上的仅5个，占比4.13%；60%-80%的35个，占比28.93%；60%以下的81个，占比66.94%。具体到三个批次，各自完成情况：启动时间为2012年的第一批次16个试点村，市委市政府确定的试点任务完成率在80%以上的仅2个，占比12.5%；60-80%的12个，占比75%；60%以下的2个，占比12.5%。启动时间为2013年的第二批次30个试点村，市委市政府确定的试点任务完成率在80%以上的2个，占比6.67%；60%-80%的8个，占比26.67%；60%以下的20个，占比66.66%。启动时间为2015年的第三批75个试点村，市委市政府确定的试点任务完成率在80%以上的1个，占比1.33%；60%-80%的15个，占比20%；60%以下的59个，占比78.67%。上述数据可见，不管是从试点村总体完成任务情况看，还是按试点批次完成任务情况分析，试点村建设任务完成情况都不甚理想，进度缓慢。

（二）部分试点村的资金投入方式较为单一

部分试点村对接金融机构积极性不高，没能有效引进企业或吸收民间资金参与试点建设，没能策划生成产业类项目，村集体经济持续“造血”功能不足，项目建设资金缺口较大。部分试点村在进行幸福家园建设过程中，未能充分发挥市场的作用和民间资本的优势，这就造成有些乡村在幸福家园建设过程中由于缺乏资金保证，进展缓慢，标准不高，而且存在一定的缺口。

（三）市级补助资金管理不到位

一是《莆田市幸福家园建设专项资金管理办法（试行）》（莆政办〔2013〕147号）执行期限为2015年。文件执行到期后，市发改委未根据办法执行情况，重新制定资金管理办法；二是原办法对市级资金拨付环节未做规定，对资金拨付各环节试点村应完成的任务进度未提具体要求，导致41个已获取500万元足额市级补助资金的试点村，试点任务完成率在80%以上的仅4个村、60%以下的有19个村；三是8个试点村在获取市级补助资金共计1000万元后退出试点，经市发改委了解，退出试点的试点村已获取的市级补助资金未收回，也未调整用于补助其他试点村建设，资金管理存有漏洞。

（四）业务部门设定的绩效目标未能完整的体现项目内容

从有关部门提供的专项资金绩效自评表来看，绩效指标的设置相对宏观，从绩效表里未能看出具体建设的项目。例如，自评表里数量指标的设定仅以“幸福家园”试点村数量作为三级指标，从指标上无法看出具体的建设项目，无法反映出试点村的建设情况。而质量指标以“提高城镇化率”作为三级指标也不够合理，指标的设定无法反映试点村主要项目建设的质量情况。从统计口径看，城镇化率的提高也非“幸福家园”这一项目带来。

六、项目相关建议

（一）相关部门应根据试点任务的要求，加快推进项目建设

各县区（管委会）一体办要对辖区试点村规划进行梳理，对未开展规划编制或规划修编的试点村统一打包，委托资质好、业务强的规划编制机构进行编修。各试点村要强化规划的引导意识，立足实际，长远规划，要配合规划编制机构人员深入实地勘察、广泛征求意见，高起点、高标准做好规划编制，要积极对接国土、林业等部门，避免规划之间发生冲突。为了加快项目的推进，规划应明确具体项目的建设年限，并敦促项目按时完成。在规划编制时可以考虑将“互联网+”发展模式考虑在内，根据试点村的特点探索“互联网+”的新型发展驱动模式，如农业、旅游业等，通过电商平台实现推广。用电商平台实现多个产业的融合，例如电商+农业+旅游，形成产业模式创新，跨界融合使区域内的资源能更加有效利用。通过当地经济发展为“幸福家园”提供内源资金。

（二）试点村应拓宽融资渠道，增加资金来源

各县区（管委会）本级配套资金要及时到位，对工作推进成效较好的试点村，要给予资金上更大的支持；要做好涉农资金政策解读宣传工作，帮助试点村做好规划、可行性研究报告等前期工作，支持试点村向上申请涉农资金和对接金融机构融资；要充分发挥工程包作用，吸引社会资本特别是民间资本参与试点建设。各试点村要充分发挥“幸福家园”启动资金的带动效应，通过整合涉农资金，动员民间资本投入等渠道筹措建设资金；要积极发展产业类项目，打造“一村一品”，为村集体经济收入持续“供血”。试点村可以按照创建目标整合资源，进行项目包装，积极向省里申报项目争取扶持；要发挥市场的作用和活力，在保证村民和集体利益的同时，通过引进大的招商引资项目，以项目为拉动载体，进行“幸福家园”建设。

（三）业务部门应加强市级补助资金的管理

一是相关部门应严格遵守“幸福家园”专项资金管理办法的要求，确保市、区建设资金“1:1”等量配套到位。“幸福家园”建设专项资金必须专款专用，严格实行专账管理、专户核算，并在“幸福家园”专项资金使用范围内安排支出。各县区（管委会）一体化办要加强对“幸福家园”专项资金的监管，定期检查、定期通报。二是市发改委应根据原专项资金管理办法即《莆田市幸福家园建设专项资金管理办法（试行）》（莆政办〔2013〕147号）的执行情况，重新制定专项资金管理办法。在新专项资金管理办法的制定过程中应注意对市级资金拨付环节做规定，对资金拨付各环节的任务进度应提出具体要求。三是市发改委应对退出“幸福家园”建设的原试点村加强管理。

（四）业务部门应细化绩效目标的设定

“幸福家园”的建设周期较长，业务部门可以考虑分阶段设立建设目标。业务部门应根据阶段性建设目标考虑分阶段设立绩效目标，绩效目标设定应能反映该阶段建设的项目内容，以便精准考核。在设定绩效目标时应注意绩效指标的设定是否超出该项目的统计口径。

附件 5:

路灯及夜景日常维护绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：李洪宇 陈张霞

2020 年 9 月

全面实施预算绩效管理是落实以人民为中心发展思想的重要体现，是建立现代财政制度的必由之路，是推进国家治理体系和治理能力现代化的有力举措，是实现高质量发展的应有之义。根据《预算法》、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号）、《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4号）、《福建省预算绩效管理暂行办法》（闽财绩[2014]2号）等文件的相关要求，通过绩效评价，提出进一步加强财政专项资金规范使用和管理的建议及措施，促进财政专项资金年度计划管理工作，提高财政资金使用效率。

受莆田市财政局的委托，评价组对市城管局 2019 年度路灯及夜景日常维护专项项目费用绩效进行评价。现具体情况报告如下：

一、基本情况

（一）单位基本情况

莆田市城市管理执法局成立于 2005 年 8 月，2012 年 2 月更名为“莆田市城市管理行政执法局”，负责履行省政府批复我市的城市管理相对集中行政处罚权。因机构改革，2018 年 12 月组建“莆田市城市管理局”，成为市政府工作部门，核定机关编制 16 人、工勤 1 名，设局长 1 名、副局长 3 名，科级干部职数 7 名，现有在编干部 15 名、工勤 1 名，其中：处级干部 4 名、正科级领导干部 4 名、副科级领导干部 2 名。机关内设机构办公室、政工科、执法协调科、法制与许可服务科、市容环卫监管科和市政公用科 6 个科室。

莆田市路灯管理处（以下简称：路灯管理处）在 2019 年 5 月之前隶属于莆田市住建局，后隶属于莆田市城管局（以下简称：市城管局）。莆田市城建市政维护有限公司 2019 年 10 月之前隶属于莆田市住建局，后隶属于市城管局。2019 年 1 月-4 月由市住房和城乡建设局与市路灯管理处签订购买服务合同，进行莆田市路灯及夜景管理维护服务。2019 年 5 月-12 月，由市城管局与路灯管理处签订购买服务合同，进行莆田市路灯及夜景管理维护服务。

（二）项目基本情况

1、项目内容、范围及期限

项目内容：根据《城市照明管理规定》（住建部令第4号）及《莆田市城市照明管理规定》（莆政办[2014]117号），城建局2019年实际管养的范围为城厢、荔城、涵江、秀屿、湄洲岛、北岸等六个县区共计4.1万盏路灯以及市区综合管游泳馆夜景、莆仙大剧院夜景、重竞技馆夜景、田径馆夜景、东园路——荔园路立交桥夜景、城港大桥夜景、荔港大桥夜景、跨壶山桥夜景等8处市属公共场所夜景（公共建筑、道路桥梁、广场等）。项目维护的主要职责是包含对路灯及夜景进行巡查、维护和管理以及城市照明设施运行智能监控建设及管理工作，保障城市照明的正常运行，确保市民夜晚出行安全，彰显莆田人文景观特色，提升城市整体形象，促进莆田我市经济、社会全面发展。

涉及范围：一是2006年城市照明职能从市电业局划转至住建局时，整体移交至路灯管理处，因此所管养的路灯近至城厢区、荔城区、涵江区、秀屿区、北岸、湄洲岛，覆盖除仙游县外的全市范围，远至江口镇、湄洲岛、大洋乡等偏远地区；二是从2007年起，由其他单位新建、改造，移交接收的市属路灯；三是每年美丽乡村、扶贫、领导帮扶挂钩、军民共建及红色教育基地等支援建设的路灯。

表1 全市范围道路照明数量表（不含仙游县）

市区	数量(盏)
城厢区	6237
荔城区	6894
涵江区	11819
秀屿区	2761
北岸	1394
湄洲岛	2564
市级城市道路照明	10212
合计	41881

项目期限：2019年1月1日——2019年12月31日。

2、项目绩效的目标及实施情况

预期目标：（1）加强市级管养的 4.1 万盏路灯及夜景进行巡查与日常维护，不断提高路灯管理水平，提高服务民生水平。亮灯率保持：A 类：中心城区主干道及区间主干道亮灯率 98%以上；B 类：中心城区次干道亮灯率 95%以上；C 类：乡镇亮灯率 92%以上。（2）路灯巡查班次达到计划要求。（3）故障处理率 100%。（4）诉求件处理率：诉求件处全部处理到位，达到 100%。（5）设施完好率达 99%以上。

实施情况：（1）每天派出 4 个路灯及夜景日常维护小组，1 个零星工程小组，按照每日工作计划对全市路灯进行维护及应急修复，确保亮灯率达标。（2）每日派出一个巡查小组，对管理范围内的路灯及夜景亮灯情况进行全面巡查。（3）指定专人转岗负责路灯诉求件接收、派发及反馈工作，24 小时接听路灯诉求件。

（三）专项资金评价依据

- 1、《中华人民共和国预算法》
- 2、《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10 号）
- 3、《财政支出绩效评价管理办法》（财预[2011]285 号）
- 4、《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4 号）
- 5、《福建省预算绩效管理暂行办法》（闽财绩[2014]2 号）
- 6、《福建省省级财政专项资金管理办法》（福建省人民政府令第 131 号）
- 7、《莆田市城市管理行政执法局专项资金管理办法》（莆执行[2018]19 号）
- 8、《莆田市市级财政专项资金管理办法》（莆财预[2017]159 号）
- 9、《城市照明管理规定》（住房和城乡建设部令第 4 号）
- 10、《福建省城市道路照明管理与养护考核标准》
- 11、现行相关财务会计制度
- 12、2019 年度有关单位编制的绩效目标、项目申报资料、上级下达专项资金的指标文件预算执行和项目实施的有关材料等。

（四）专项资金下达情况

2019 项目财政预算金额为 1020 万元，资金来源是莆田市政府性基金预算。预算资金分三次下达：莆田市莆财建表[2019]77 号下达资金 425 万元、莆财建表[2019]43 号下达

资金 340 万元、莆财建表[2019]107 号下达资金 255 万元。财政预算资金于 2019 年内全额拨款到位至路灯管理处。2019 年实际支出 686.45 万元，应付未付 215.65 万元（第四季度维护费用 202.50 万元、税金及附加费等 13.15 万元），实际结余 117.90 万元。

表 2 2019 年预算资金下达情况表

单位：万元

2019 年资金下达时间	金额
5 月	340
10 月	425
12 月	255
合计	1020

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10 号）、《财政支出绩效评价管理办法》（财预[2011]285 号）、莆田市财政局《莆田市市级财政专项资金管理办法》（莆财预[2017]159 号）等文件的相关要求，通过绩效评价，提出进一步加强财政专项资金规范使用和管理的建议及措施，促进财政专项资金年度计划管理工作，提高财政资金使用效率。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法

绩效评价原则：公开、公平、公正和综合分析原则。

评价指标体系：共性指标依据专项资金的设立、申请、决策、管理过程的特点制定符合专项资金的评价指标；个性指标根据该专项资金的实际情况和具体实施的过程及结果效应，制定符合该专项资金相应的个性指标，最终完善该项目的评价指标体系。

评价方法：检查和评价，采取审阅项目文件、验收资料、查阅账簿凭证、财务资料、实地查看等多种方法，结合该项目自评自查，认真仔细地对莆田市城建局 2019 年路灯及夜景日常维护专项资金的管理和使用、对专项资金效益进行客观、真实地检查和评价。

（三）绩效评价工作过程

1、成立绩效评价工作小组。接受委托后，成立了绩效评价工作小组，抽调绩效评价工作经验丰富的工作人员，进行了前期培训和业务督导。

2、收集相关资料，熟悉掌握相关信息。在前期准备中，评价小组从莆田市财政局收集了政策依据、专项资金办理办法、项目申报和评审办法、指标文件等，并从有关部门、互联网等途径获取相关资料信息，熟悉并了解专项资金的性质和绩效目标。

3、开发绩效评价框架。确定绩效目标，明确绩效指标后，根据专项资金的项目特点进行分析，设计专项资金的基础数据表，根据基础数据要能反映或计算出评价指标的原则，确定要取得那些数据。编制好绩效评价指标及打分表、基础数据表。

4、对各指标进行整理分类、筛选和优化。评价小组针对关键评价问题，首先根据其内容收集和采集所需资料，并对此进行分类整理，选取绩效评价指标；然后按各指标的内在因果、隶属等逻辑关系进行分解，对各指标进行整理分类、筛选和优化，消除了各指标间的重复、交叉、矛盾等现象。

5、与主管单位沟通，对框架达成共识。评价小组认真听取主管单位的意见和建议，对框架进行了修订，最终达成了共识。制定实施方案，合理分解安排任务。

6、设计问卷调查与访问对象。框架设计完成后，根据资金特点和指标内容设计了“问卷调查”。根据问题，提出了面访对象，面访对象包括项目实施单位工作人员、项目地域公众代表。

7、绩效评价实施过程。评价设计过程阶段结束后，评价小组随即进入评价实施过程：召开对接会→下发绩效评价工作方案和基础数据表→收集自评报告及基础数据表→提前通知现场评价对象→按计划现场评价及取证→编制现场评价工作底稿→实地调研、发放问卷调查→整理资料汇总数据→撰写绩效评价报告。

8、绩效评价的客观性。检查专项项目及使用的资金到达实施单位，具有真实性。能充分反映专项资金带来的社会、经济、生态、持续发展等方面的影响。因此，本次绩效评价指标中的项目完成率指标所进行的分析、评分较为准确客观。

三、 绩效评价指标分析

（一）项目决策（得 11 分，满分 15 分）

1、项目立项的规范性（得6分，满分6分）

项目立项的规范性是评价项目是否按照规定的程序申请设立；所提交的文件、材料是否符合相关要求；事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。

路灯及夜景日常维护项目是按照《城市照明管理规定》（住房和城乡建设部令第4号令）、《莆田市城市照明管理规定》（莆政办[2014]117号）设立的。项目立项合规，提交的文件、材料符合有关要求。根据评价依据文件，得6分。

2、绩效目标的合理性（得3分，满分5分）

绩效目标的合理性用于评价项目是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策；是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关；项目是否为促进事业发展所必需；项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。绩效自评的指标是否与年初设置的绩效目标值一致。

根据对项目单位的绩效申报表及绩效自评表的分析，扣分理由有：（1）绩效自评表中路灯盏数目标值与年初申报表不一致，设施完好率在自评表中未体现，绩效指标自评与年初设置不一致，扣1分。（2）年初设置的绩效指标没有夜景方面的指标，未能体现与项目实施单位职责的密切相关性，扣1分。共扣2分，得3分。

3、绩效指标明确性（得2分，满分4分）

绩效指标明确性主要评价是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；是否与项目年度任务数或计划数相对应；是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。根据对项目单位的绩效申报表及绩效自评表的分析，扣分理由：（1）自评表中的远光灯污染率指标无法提供取数依据，未能通过清晰、可衡量的指标值予以体现，扣1分。（2）年初设置的绩效指标没有夜景方面的指标，与预算确定的项目投资额不匹配，扣1分。共扣2分，得2分。

（二）项目管理（得15.13分，满分20分）

1、投入管理（得3.63分，满分8分）

（1）资金分配率（得3分，满分3分）

资金分配率主要用于反映资金分配情况。资金分配率=当年实际分配下达的金额/预算数*100%，得分=资金分配率*权重分值。根据市城管局提供的相关材料，国库直接支付2019年5月340万元，10月份425万元，12月份255万元。2019年财政下达预算资金1020万元，2019年市城管局实际转移支付资金1020万元。资金分配率=1020/1020*100%=100%，得分=资金分配率*权重分值=100%*1=1。此项得3分。

(2) 预算执行率（得0.63分，满分5分）

预算执行率，即财政到位资金实际支出比率。预算执行率=路灯管理处市本级实际支出金额/预算金额*100%，得分标准是：预算执行率为91%时，得3分，超出91%部分，每多1个百分点增加0.5分，满分为止；低于91%部分，每少1个百分点减少0.1分，减至0分为止。根据市城管局提供的相关材料，莆财建表[2019]77号下达资金425万元；莆财建表[2019]43号下达资金340万元；莆财建表[2019]107号下达资金255万元；下达资金共计1020万元。路灯管理处2019年实际支出资金686.45万元，财政预算实际到位资金1020万元，预算执行率=686.45/1020*100%=67.30%，得分=5-[2+(91-67.3)*0.1]=0.63分。此项得0.63分。

2、财务管理（得3.5分，满分4分）

(1) 资金使用合规性（得1.5分，满分2分）

资金使用合规性评价项目是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；资金的使用是否符合项目预算批复或合同等文件规定的用途；资金使用过程是否存在截留、挤占、挪用或脱离监管等情况；承接单位是否对资金按项目进行细化核算。根据市城管局提供的文件《关于进一步完善财务管理制度的通知》、关于印发《莆田市城市管理局关于规范大额资金使用实施方案的通知》及相关资料，因路灯管理处未按规定对项目资金进行细化核算，扣0.5分，此项得1.5分。

(2) 财务管理制度健全性（得2分，满分2分）

财务管理制度健全性评价项目是否有专门的项目资金管理办法；项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。根据市城管局提供的文件《关于进一步完善财务管理制

度的通知》、关于印发《莆田市城市管理局关于规范大额资金使用实施方案的通知》，此项得 2 分。

3、项目实施（得 8 分，满分 8 分）

（1）管理制度的健全性（得 2 分，满分 2 分）

管理制度的健全性评价项目是否已制订或具有相应的业务管理制度；业务管理制度是否合法合规完整。根据市城管局提供的文件《莆田市城市照明管理规定的通知》莆政办[2014]117 号，此项得 2 分。

（2）制度执行的有效性（得 3 分,满分 3 分）

制度执行的有效性评价项目实施是否符合相关业务管理规定；是否按规定细化项目制定具体实施方案，项目合同书、验收报告等相关资料是否齐全并及时归档；项目承办单位是否及时向购买服务主体提交项目相关材料，是否齐全；是否有组织检查项目的实施到位情况；项目任务是否在规定期限内完成。根据市城管局提供的文件《城市照明管理规定》（住房和城乡建设部令第 4 号令）、《福建省城市道路照明管理与养护考核标准》闽建办城函[2017]30 号，此项得 3 分。

（3）项目质量的可控性（得 3 分，满分 3 分）

项目质量的可控性评价项目单位对承接单位是否有进行必要的监督检查验收工作。根据 2019 年 1-12 月城市道路照明管理考核检查表，此项得 3 分。

（三）项目绩效（得 57.8 分，满分 65 分）

1、产出数量（得 17 分，满分 21 分）

（1）路灯维护完成率（得 5 分，满分 5 分）

路灯维护完成率评价按照合同规定维护路灯数量完成情况计算，完成率=覆盖范围内管养路灯的完成数量/合同规定管养路灯总数量*100%。根据市城管局提供的材料指标体系自评表及路灯管养明细表，2019 年路灯维护盏数为 4.1 万盏，合同规定管养路灯总数量为 4.1 万盏，完成率=4.1 万/4.1*100%=100%。根据评价依据，此项得 5 分。

（2）夜景景点维护完成率（得 5 分，满分 5 分）

夜景景点维护完成率是按照合同规定夜景景点维护数量完成情况计算，完成率=覆盖范围内管养夜景景点的完成数量/合同规定管养夜景景点总数量*100%。根据市城管局提供的评价依据，完成率=8/8*100%=100%。根据评价依据，得5分。

(3) 专业技术人员、维修人员、高空作业车配置完成率（得2分，满分6分）

专业技术人员、维修人员、高空作业车配置完成率项目评价是根据省住建厅闽建科(2016)4号文规定4城市道路照明管理一般要求（专业技术人员按不少于1人/万盏配置，最少不低于3人；维修人员按不少于4人/万盏配置，最少不低于4人；高空作业车按1辆/万盏配置）进行评价的。根据指标体系自评表，专业技术人员6人/4.1万=1.46人；维修人员14人/4.1万=3.41人；高空作业车2台。据省住建厅闽建科[2016]4号文规定，维修人员应配置16人，不足2人；高空作业车应配置4辆，不足3辆。根据评价依据，扣4分，得2分。

(4) 路灯及夜景巡查任务完成率（得5分，满分5分）

路灯及夜景巡查任务完成率是根据合同规定巡查实际完成数量来计算的，完成率=路灯及夜景巡查实际完成数量/巡查总任务数*100%，得分=完成率*权重分值。根据指标体系自评表的数据“每日派出日常维护小组2组（每组3人）、零星工程1组（每组3人）、巡查小组2组（2人）”，此项得5分。

2、产出质量（得25分，满分25分）

(1) 亮灯率（得15分，满分15分）

①A类：主干道亮灯率（得5分，满分5分）

主干道亮灯率评价主干道照明设施的亮灯情况，主干道亮灯率=主干道照明设施实际亮灯数/该区域应亮灯数*100%，亮灯率达98%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据路灯亮灯率普查表，该项数据为98.3%，98.3%>98%，此项得5分。

②B类：次干道亮灯率（得5分，满分5分）

次干道亮灯率评价次干道照明设施的亮灯情况，次干道亮灯率=次干道照明设施实际亮灯数/该区域应亮灯数*100%，亮灯率达95%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据路灯亮灯率普查表该项数据为97.2%，97.2%>95%，此项得5分。

③C类：乡镇道路照明设施亮灯率（得5分，满分5分）

乡镇道路照明设施亮灯率是评价乡镇道路照明设施亮灯情况，乡镇道路照明设施亮灯率=乡镇道路照明设施实际亮灯数/该区域应亮灯数*100%，亮灯率达92%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据路灯亮灯率普查表该项数据为94.6%，94.6%>92%，此项得5分。

(2) 照明设施完好率（得5分，满分5分）

设施完好率用于评价设施的完好情况，设施完好率=所管辖道路照明设施完好数量/所管辖道路照明设施总数量*100%，完好率达95%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据部门评价自评表，此项数据为99%，99%>95%，此项得5分。

(3) 故障处理完成率（得5分，满分5分）

故障处理率用于评价故障的处理情况，故障处理率=已处理发生故障的路灯及夜景次数/发生故障的路灯及夜景次数*100%，完成率达95%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据评价依据，根据部门评价自评表，此项数据为100%，故得5分。

3、产出效益（得8分，满分8分）

(1) 节能优化完成率（得4分，满分4分）

节能优化完成率评价路灯的节能优化情况，节能优化完成率=节能优化完成数量/省下节能优化任务总数*100%，完成率达95%及以上得满分，每不足5%扣1分。根据路灯管理处情况说明及闽政办（2016）74号《福建省人民政府办公厅关于推进公共建筑和城市公共照明节能改造七条措施的通知》，节能优化完成率=13752盏/0.5万*100%=275.04%，275.04%>95%，得4分。

(2) 提案办结率（得4分，满分4分）

提案办结率用于评价完成提案事件的情况，提案办结率=已完成的提案事件数量/应完成提案事件总数量*100%，得分=提案办结率*权重分值。根据莆城管函[2019]21号答复、莆城管函[2019]28号答复，提案办结率为100%，100%*4=4，故此项得4分。

4、可持续影响指标（得3分，满分4分）

可持续影响指标主要考察老化设施占比率，用以评价路灯老化设施的占比情况。老化设施占比率=老化设施数量/总设施数量*100%，占比率≤15%得满分，每高出 10%扣 1 分。根据指标体系自评表数据，老化设施占比率达 25%，扣 1 分，得 3 分。

5、服务对象满意度（得 4.8 分，满分 7 分）

（1）市民满意度（得 1.8 分，满分 4 分）

市民满意度是评价小组通过问卷星小程序调查市民对路灯及夜景的满意程度，共收到 105 份市民的问卷调查表，市民满意度=（非常满意票数+一般满意票数*0.5）/纳入统计题总票数*100%，满意度达 85%及以上得满分，每低于 5%扣 0.5 分。根据问卷星满意度调查表，市民满意度=（回答非常满意和满意的问卷数量/参加调查问卷总份数）*100%=（300+198*0.5）/630=63%，扣 2.2 分得 1.8 分。

（2）市民投诉率（得 3 分，满分 3 分）

市民投诉率评价市民对路灯及夜景的投诉情况，市民投诉率=投诉的次数/覆盖区域内人口数量*100%，投诉率≤10%得满分，每高出 5%扣 1.5 分。根据 2019 年路灯日常维护汇总表中的相关数据，市民投诉率= 1682 次/290 万人=0.058%<10%，此项得 3 分。

四、综合评价结论

本项目绩效评价总得分为 83.93 分，其中：项目决策得 11 分，项目管理得 15.13 分，项目绩效得 57.8 分，明细如下：

表 3 绩效评价指标得分情况表

一级指标	分值	二级指标	分值	得分
项目决策	15分	立项合理性	15分	11分
项目管理	20分	投入管理	8分	3.63分
		财务管理	4分	3.5分
		项目实施	8分	8分
项目绩效	65分	产出数量	21分	17分
		产出质量	25分	25分
		产出效益	8分	8分
		可持续影响指标	4分	3分
		服务对象满意度	7分	4.8分
总分	100分	——	100分	83.93分

五、存在的主要问题

（一）资金使用不规范

路灯管理处未按合同细化项目（见表4）进行分类核算，未设置支出费用明细账，无法体现具体的项目支出内容，以致考核人员无法查明资金的使用用途，无法进行业务考核及成本核算。

2019年实际支出686.45万元，应付未付215.65万元（第四季度维护费用202.50万元、税金及附加费等13.15万元），实际结余117.90万元。结余金额较多，财政预算资金拨付未按实际支出进度进行申请。

表4 路灯及夜景日常维护的资金构成

项目内容	资金计划（万元）		
	1-4月	5-12月	合计
路灯日常设施维护	184.32	368.70	553.02
路灯日常巡查费	102.00	204.00	306.00
夜景维护费	21.33	42.70	64.03
安保、灾害防治、投诉处理、远程监控、管理等费用	32.35	64.60	96.95
合 计	340.00	680.00	1,020.00

（二）分级管理制度尚未落实

分级管理制度尚未落实导致路灯管理范围上与县区交叉，出现同一段路有多个责任单位的情况，管养范围覆盖全市（除仙游县外），工作量大，部分乡镇、村庄地处偏远或海岛地区，管理维护不便，市级维护半径过大，成本高，效率低，效能考核压力大。

（三）路灯建设重亮度，轻节能

目前全市路灯的光源主要为高压钠灯，功率大，耗电高，消耗了大量电能和财政资金。而且现阶段，路灯建设出现了照明重亮度、轻节能的问题，在主城区路灯照明的灯具选择上体现的比较突出。例如，由于过分强调照明效果，没有将新型灯具（例如，LED太阳能灯具）作为主照明设备，导致不少区域仍然主要采用高耗能的高压钠灯，而那些低能耗灯

具仅被应用于个别试点路段。与此同时，过分强调路灯照明亮度还可能引起光害现象。在国内，主城区内的城市干路道路的平均照度的国家标准是 30lx，也就是说，在主干道路灯照明亮度不得超过这个值，主城区路灯照明的平均值更应该不高于此值才是达标的。但是，有些区域路面平均照度明显高于国家标准，从而不仅造成能源浪费问题，还会带来城市光害问题。

（四）夜景开放不够合理

路灯管理处 2019 年夜景观养范围包括：体育中心（综合馆游泳馆夜景、田径馆夜景、竞技馆夜景）、荔园路与东园路立交桥夜景工程、荔园路东园路立交桥夜景、木兰溪大桥城港大桥夜景、莆仙大剧院夜景及跨壶山大桥夜景。路灯管理处规定所有夜景平时的开关时间均为：18：00-24：00，遇到国家重大节日期间按上级主管部门具体要求更改亮灯时间。

项目组成员对体育中心（综合馆游泳馆夜景、田径馆夜景、竞技馆夜景）和莆仙大剧院夜景进行多次抽查，发现情况如下：（1）莆仙大剧院夜景未开放。（2）游泳馆夜景未开放，综合馆夜景开放范围较全面。（3）田径馆由于周围树木茂密，虽然夜景灯有大面积开放，但是效果不甚理想，尤其是围绕田径馆周围的个别路段照明亮度严重不足，以至市民经过此路段时要自己打开手机照明。（4）竞技馆整体夜景较暗且不完整。

六、建议对策

（一）严格资金的管控，落实资金的用途

项目单位今后应及时跟踪资金的具体使用用途和使用进度，并应对项目承接单位资金管理过程中存在的问题予以督促整改。应规范专项资金的监督管理，做好成本核算工作。做到专项资金专款专用，结余资金及时退缴财政，提高专项资金的使用效率。服务承接单位应严格执行会计制度，建立健全财务管理制度，真实具体地进行会计成本核算工作。

针对 2019 年结余资金过多的问题，建议以后年度应按实际支付金额的进度进行预算申请，部分需要下一年度支付的，应在下一年度再进行预算申请，以避免出现年末资金结余过多的现象。

（二）实施分级管理

第一，涉及市、区级分别承担的路灯及夜景日常维护项目的问题，应严格按照 2020 年 4 月 17 日《关于研究财政有关工作的纪要》（莆田市人民政府专题会议纪要[2020]38 号）相关规定，厘清市区两级事权与支出责任，坚持财力与事权、事权与支出责任相匹配，合理划分市区两级政府应承担的支出责任。一是属于各县（区）市权范围内的支出责任，由各县（区）通过自身收入及省、市对下财力性转移支付统筹解决。二是跨区域、具有外溢属性的事权，采取按比例、按项目、按因素、按隶属关系等方式，实行市、区两级财政分级负担，市级分担比例原则上不高于 30%。

第二，实施 LED 节能改造的路灯须装设单灯控制器，各区级城市照明控制系统全部接入市城市照明综合管理平台，实现统一调度与分级管理相结合。

（三）实现智能控制，重视节能环保

随着国家节能减排政策的深入落实，应该将传统城市道路照明的升级换代，如安装城市照明智能化集中节能设备、实施 LED 节能改造，不但可以替换掉原先老化、破损、照度不足的灯具，而且节能效果明显、耗电更少（LED 灯具节电率达到 50%以上）。还可以采用降压节能方式，通过智能化集中节能设备整体降低路灯照度，在保证城市道路照明均匀度的基础上实现有效节能。

在资金允许的情况下，建议为路灯线缆、路灯箱变以及 LED 太阳能蓄电池安装 GPS 定位系统和安全防盗系统，减少人为破坏和偷盗情况的发生。而且，应考虑大面积推广新型节能环保型灯具，不仅能够降低城市照明成本，实现了节能，而且还解决了偷盗问题。

（四）统筹安排夜景开放时间及时规模

根据多次实地调查和周边市民反映情况，建议以下 3 点：（1）建议莆仙大剧院和游泳馆在周末时间段适当开放夜景。（2）综合馆前 LED 大屏幕较亮，路灯管理处规定在每晚 24 点关灯，建议关灯时间提前到 22:30，这样不会影响周边居民晚间正常休息，并可以减少对周边居民的光污染。（3）对田径馆和广场上个别路段的夜景规模范围进行统筹安排予以适当调整，并对夜景周边遮挡严重的树木进行修整，提高夜景有效亮度，确保市民休闲娱乐运动的正常进行。

附件 6:

莆田市公共自行车 PPP 项目绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：陈张霞 李洪宇

2020 年 9 月

2019年莆田市公共自行车服务系统建设完成，并投入运行。公共自行车作为城市轨道交通接驳的辅助性交通工具，满足了市民多层次的短距离出行及不同出行目的的交通需求，受到了市民的欢迎。投入运行一段时间后，莆田市委委托第三方开展公共自行车服务项目绩效评价工作，以便不断改进和提高管理服务水平，给市民提供更优质、更有效的公共服务。在公共自行车服务系统运营项目绩效评价中，将公共自行车交通理论、其他城市实践经验与地方实际相结合，探索研究了符合当地实际的绩效指标目标值，对莆田市公共自行车服务系统运营绩效进行客观合理的评价，并为莆田市公共自行车未来发展提出了建设性建议，对公共自行车或是辅助性交通运营类型项目绩效评价有一定借鉴意义。

一、项目简介

（一）项目实施背景

随着莆田中心城区道路拥堵日益从早晚高峰向平峰蔓延，从局部路段向更大区域扩散，完善公共交通服务体系并发展城市公共自行车交通是预防和缓解交通拥堵、减少大气污染和能源消耗的重要途径。2012年9月，住建部、发改委及财政部三部委联合发布《关于加强城市步行和自行车交通系统建设的指导意见》（城建[2012]133号）明确提出“鼓励发展公共自行车系统”，2012年12月《国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发[2012]64号）也明确城市优先发展集约高效、节能环保的公共交通系统。公共自行车作为兼具公共交通和慢行交通特色的绿色出行交通方式越来越被认可。

2016年11月，莆田市政府市长办公会议，成立了由李建辉市长为组长，副市长陈志强和郑瑞锦为副组长，市级各有关部门和各县（区、管委会）分管领导为成员的莆田市公共自行车系统建设和管理工作领导小组，统筹推进公共自行车系统建设。莆田市住房和城乡建设局（以下简称“住建局”）负责具体建设推进与运营监督管理工作，后移交给莆田市园林局管理。

2018年，莆田市公共自行车PPP项目3月开工建设，并于当年度6月正式运营，2019年度完成全部站点建设及自行车的投放。为了了解公用自行车运营管理情况、服务成效，莆田市委托第三方对公共自行车服务运营进行绩效评价。

（二）项目内容、范围及期限

莆田市公共自行车系统的建设按照“统一规划、分期实施”、“政府主导、分区建设、企业运作、社会参与”和“事权与财权相统一”的原则，实行“统一标准、统一政策、统一招标、统一管理”。网点建设完工后，经市、区两级行业管理部门验收合格，无偿移交莆田微笑自行车运营管理有限公司（以下简称“微笑自行车公司”）。

莆田市公共自行车系统分阶段建设，逐渐拓展覆盖范围。2018年建设站点531个，投放公共自行车16992辆；2019年新增网点439个，新投放公共自行车14048辆。至2019年末，莆田市公共自行车服务站点已建成970个，公共自行车实际投放31040辆，站点覆盖范围各区县（城厢区、荔城区、涵江区、仙游县、秀屿区、北岸、湄洲岛），以下为各区县站点及自行车数量，见表1。

表1 莆田市公共自行车2019年末建成站点及投入自行车数量统计表

序号	区域	实施计划情况		实际完成情况	
		站点数	自行车数量	站点数	自行车数量（辆）
		（个）	（辆）	（个）	
1	城厢区	220	7040	220	7040
2	荔城区	259	8288	259	8288
3	涵江区	165	5280	165	5280
4	仙游县	167	5344	167	5344
5	秀屿区	73	2336	73	2336
6	北岸	25	800	25	800
7	湄洲岛	61	1952	61	1952
合计		970	31040	970	31040

截止2019年12月31日，莆田市公共自行车服务项目累计投放公共自行车31040辆，建设站点970处，锁车柱40352套（含控制器），范围涉及莆田市中心城区（城

厢区、荔城区）、仙游县、涵江区、秀屿区、北岸、湄洲岛，包括公交站台、商业区、广场、绿地、车站、学校、医院、市场、住宅小区周边、政府机关办公点等区域。莆田市委托微笑自行车公司负责公共自行车服务系统的运营管理、调度和维护维修服务。项目于 2019 年 12 月 31 日完成建设，依照合同特许经营期为 7 年。项目实施期限为 2018 年 3 月 27 日至 2025 年 3 月 26 日。

（三）项目资金规模

本项目的中标总投资为 2.55 亿元：其中一期总额为 140,819,223 元，二期总额为 114,180,777 元（具体金额以实际结算为准）。2018-2022 年每年市园林区向微笑自行车公司支付项目可用性付费和运营补贴，该项目资金纳入市政府财政性资金预算。

1、项目可用性付费

（1）一期项目：2018 年建设全部完成之日起算一个月内支付完成比例一期总额的 20%，其余补贴于 2019 年至 2022 年分别按完成比例的总额 20%，分 4 次分别支付可用性付费，款项在每年 12 月 30 日支付；

（2）二期项目：2019 年建设全部完成之日起算一个月内支付完成比例二期总额的 25%，分 3 次分别支付可用性付费，款项在每年 12 月 30 日支付。

2、政府运营补贴

根据有效次数，每次按 0.7 元的标准予以计算运营补贴。每次同站借车未超过 5 分钟为无效骑行次数，调度车辆及其他非正常使用因素产生的次数不计入有效次数。运营补贴的有效次数以第三方审计（福州中丰华盈联合会计师事务所）报告数据为准。

（1）公共自行车刷卡分类情况

表 2 刷卡分类解释表

刷卡分类		是否记入有效骑行次数
会员租车	微信租车	是
	APP租车	
	惠民宝租车	
	福路通卡片租车	
预授权租车	银联卡租车	
工作用卡	维修卡	否
	调度卡	

（注 1：银联卡租车属于预授权租车，预授权租车，在借车时进行预授权冻结 300 元，未产生骑行费用还车时预授权撤销；如产生骑行费用还车时系统自动进行预授权完成，扣除骑行费，剩余金额解除冻结。注 2：维护卡、调度卡属于工作用卡，用以维护车辆、调入调出车辆、系统维护及测试的用途，不计入运营补贴租借范畴。）

（2）公共自行车刷卡无效情况

- ①卡片未绑卡会员，刷卡无效，无法借车；
- ②会员卡片欠费未缴清，刷卡无效，无法借车；
- ③银联卡无法进行预授权，如：余额低于预授权金额、未开通小额免密免签(双免)功能等导致无法预授权，刷卡无效，无法借车；
- ④在故障设备（车柱指示灯亮红灯或者无亮灯）进行刷卡借车，刷卡无效，无法借车；
- ⑤卡片消磁，刷卡无效，无法借车；

（3）不计入有效骑行次数的刷卡无效情况：

- ①维修卡、调度卡等员工卡的租借，不计入有效骑行次数
- ②同站借车不超 5 分钟，不计入有效骑行次数
- ③测试场站的交易记录，不计入有效骑行次数
- ④交易信息不完整的交易记录，不计入有效骑行次数
- ⑤租用时间异常（如：交易时间小于或等于零的交易记录、租用时长与扣费情

况不符合收费标准的交易记录），不计入有效骑行次数

（四）项目资金来源和使用情况

1、资金安排情况：根据《莆田市财政局关于批复 2019 年市本级部门预算的通知》（莆财建[2019]5 号文件），2019 年莆田市公共自行车 PPP 项目预算安排金额为 3675 万元。

2、资金到位情况：2019 年莆田市公共自行车 PPP 项目实际到位金额为 3675 万元。

3、资金使用和结余情况：2019 年莆田市公共自行车 PPP 项目实际使用金额为 3675 万元，结余为 0 万元。

4、资金主要用途：2019 年莆田市公共自行车 PPP 项目支付可用性付费 28163844.6 元，支付 2018 年 6 月-2019 年 8 月运营补贴 8586155.4 元，合计 3675 万元。

（五）项目组织、管理及流程

莆田市园林管理局作为项目主管单位，负责向运营管理机构进行技术交底；负责公共自行车网点施工所需的外部协调工作；对施工过程、施工质量、实施设备生产过程进行监督检查，把控质量。微笑自行车公司作为运营管理机构，负责按标准建设及维护维修公共自行车网点；负责自行车修理保障、设备运营维护更新。

（六）项目绩效目标

项目绩效目标是到 2019 年底完成建设 970 个站点、投放 31040 辆公共自行车，维持公共自行车服务系统运作良好，无长时间故障现象，为市民短途出行提供便利，市民对公共自行车服务有较高的满意度，实现居住地与主要公交车网点的衔接，提高步行与自行车出行分担率，辅助延伸城市公交系统，缓解压力，倡导低碳出行，进而提升城市服务功能。

二、绩效评价设计

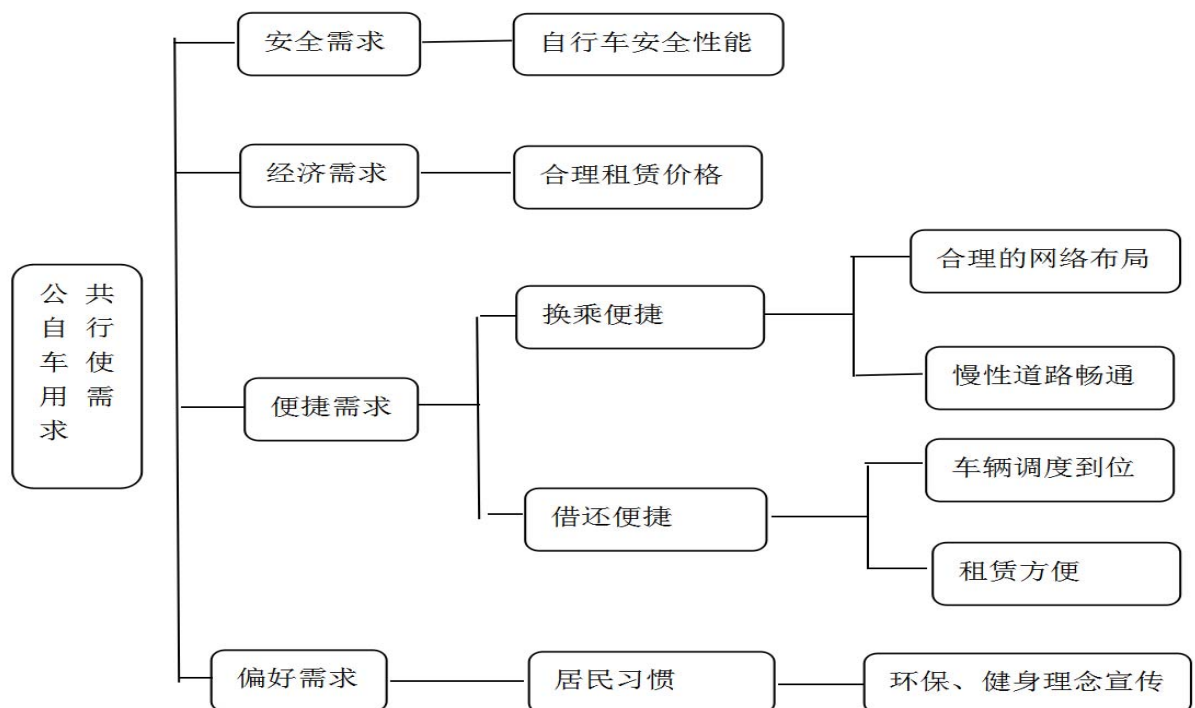
（一）拟解决的问题

公共自行车系统服务运营的绩效评价，主要是客观衡量公共自行车投入运营以来的服务成效，考察公共自行车是否得到充分使用、现有自行车是否满足市民使用需求。

（二）总体思路的设计

不同区域的布局、经济发展水平、市民收入水平、人口总量、年龄结构、气候条件等诸多因素有差异，而这些不尽相同的因素都对公共自行车服务系统的效用造成不同影响。一个城市的公共自行车服务系统效用的发挥，取决于市民对公共自行车的使用率，而使用需求决定了使用率。因此，公共自行车使用需求分析是关键。市民对公共自行车的使用需求，取决于他们的安全需求、经济需求、便携需求和偏好需求四个方面，详见图 1。

图 1 公共自行车使用需求影响因素



评价组根据绩效再评价的基本原理，结合公共自行车系统服务运营的特点与功能，以及莆田市自身的情况、遵循相关性原则、重要性原则与系统性原则，从公共

自行车使用的安全需求、经济需求、便捷需求、偏好需求入手设计评价指标体系。

（三）绩效评价的依据

- （1）《中华人民共和国预算法》
- （2）《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号）
- （3）《福建省财政厅关于印发财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4号）
- （4）《福建省财政厅关于加强和改进绩效管理有关工作的通知》（闽财绩[2017]4号）
- （5）《关于财政资金绩效管理覆盖率考核事项的通知》（闽财绩[2018]1号）
- （6）《莆田市市级财政预算绩效目标管理暂行办法》（莆财绩[2019]8号）
- （7）《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩[2015]4号）
- （8）《福建省预算绩效目标管理暂行办法》（闽财绩[2014]2号）

（四）绩效评估方法

本次莆田市公共自行车 PPP 项目绩效评价方法主要采用比较法、成本收益分析法、服务对象评判法等方法。

（1）比较法。是通过实际支出、实施效果等绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。

（2）成本效益分析法。是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标实现程度。

（3）服务对象评判法。是指通过对服务对象进行问卷调查等对项目建设的效果进行评判，评价绩效目标实现程度。针对莆田市公共自行车 PPP 项目绩效评价，我们评价小组设计了有针对性的调查问卷，向莆田市市民开展调查，共计回收有效问卷 2590 份。所设计的调查问卷及问卷调查回收统计与汇总计算表分别详见附件 2。

（五）绩效评估原则

莆田市公共自行车 PPP 项目建设是采用 PPP 模式进行，PPP 模式的引入是为了

弥补政府资金在公共项目建设中的不足，提高项目建设运行的效率，而引入 PPP 模式建设公益项目的绩效是否不亚于财政投资产出的绩效，还有待于开展专项评价，因此，适用于财政支出绩效评价指标确定的原则也同样适用于 PPP 建设项目的绩效评价。根据财政部于 2011 年出台的《财政支出绩效评价管理暂行办法》、2014 年 4 月财政部、中国资产评估协会共同发布的《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》、2015 年福建省财政厅文件所附的《省级财政项目支出绩效自评表》的指标体系等文件要求，本次莆田市公共自行车 PPP 项目绩效评价的确定遵循以下基本原则：

（1）相关性原则。确定的绩效评价指标应当与绩效目标有直接联系，能够恰当反映目标的实现程度，而与绩效目标无关的指标不应列入评价体系。

（2）重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标，而对于那些无足轻重、可有可无的指标应该舍弃，否则，可能造成评价体系过于庞杂，可操作性不强，且不能突出反映问题。

（3）可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

（4）系统性原则。应将项目视为一个系统，以系统整体目标的优化为准绳。协调系统中各分系统的相互关系，使系统完整、平衡。这表现在设置评价指标时，应当将定量指标与定性指标相结合，共性指标与个性指标应统筹兼顾。

（5）经济性原则。绩效评价指标不是设计得越复杂越好，应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

三、绩效分析

指标体系涵盖项目决策、项目管理、项目绩效 3 个维度，整体框架由 3 个一级指标、10 个二级指标、31 个三级指标组成。绩效评价指标包括指标名称、评分标准、指标权重、得分情况、扣分说明五个要素。绩效指标分析情况如下：

（一）项目决策（得 14 分，满分 15 分）

项目决策从项目立项的规范性、绩效目标的合理性、绩效指标的明确性三个方面进行。

1、项目合理性（得 14 分，满分 15 分）

（1）项目立项的规范性（得 6 分，满分 6 分）

项目立项的规范性主要用于评价项目申报程序是否合规：项目是否按照规定的程序申请设立；所提交的文件、材料是否符合相关要求；事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。

公共自行车 PPP 项目按照《住房和城乡建设部关于开展城市步行和自行车交通系统规范项目工作的通知》（建城[2013]181 号）要求，确定莆田市市区步行和自行车绿道建设项目为第三批城市步行和自行车交通系统示范项目。项目依据市长办公会议纪要[2016]18 号文及会议备忘录、市长办公会议纪要[2017]11 号文、中共莆田第七届委员会会议纪要[2017]40 号文、《莆田市发展改革委员会关于莆田市公共自行车项目建议书暨可行性研究报告的批复》莆发改审[2017]8 号和《莆田市财政局关于莆田市公共自行车 PPP 项目物有所值评价及财政承受能力的批复》莆财金债[2017]8 号设立的。项目立项合规，提交的文件、材料符合有关要求。根据评分标准，项目立项规范性得 6 分。

（2）绩效目标的合理性（得 3 分，满分 4 分）

绩效目标的合理性用于评价项目是否符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和党委政府决策；是否与项目实施单位或委托单位职责密切相关；项目是否为促进事业发展所必需；项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。因项目预期产出效益指标不够全面，故扣 1 分。

（3）绩效指标明确性（得 5 分，满分 5 分）

绩效指标明确性主要评价是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；是否与项目年度任务数或计划数相对应；是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。根据评分标准，绩效指标明确性得 5

分。

（二）项目管理（得分 19 分，满分 20 分）

1、投入管理（得 5 分，满分 5 分）

投入管理主要考察预算执行率，即财政到位资金的使用效率， $\text{预算执行率} = \text{市本级实际支出金额} / \text{预算金额} * 100\%$ ，根据莆田市园林局提供的数据，2019 年公共自行车项目实际到位预算资金 3675 万元，全年使用的预算资金 3675 万元， $\text{预算执行率} = 3675 / 3675 * 100\% =$

100%。根据评价标准，投入管理得 5 分。

2、财务管理（得 5 分，满分 5 分）

（1）资金使用合规性（得 3 分，满分 3 分）

资金使用合规性评价项目是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；资金的使用是否符合项目预算批复或合同等文件规定的用途。资金使用过程是否存在截留、挤占、挪用或脱离监管等情况。根据评价依据，资金使用合规性得 3 分。

（2）财务管理制度健全性（得 2 分，满分 2 分）

财务管理制度健全性主要评价项目是否有专门的项目资金管理办法；项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。根据评价依据，财务管理制度健全性得 2 分。

3、项目实施（得 9 分，满分 10 分）

（1）管理制度的健全性（得 2 分，满分 3 分）

管理制度的健全性主要评价项目是否已制订或具有相应的业务管理制度；业务管理制度是否合法合规；管理制度内容是否完整具体。根据评价依据，该项目制定的管理制度内容不具体，扣 1 分。

（2）制度执行的有效性（得 3 分，满分 3 分）

制度执行的有效性主要是评价项目实施是否符合相关业务管理规定；是否按规

定细化项目制定具体实施方案，项目合同书、验收报告等相关资料是否齐全并及时归档；项目承办单位是否及时向购买服务主体提交项目相关材料，是否齐全；是否有组织检查项目的实施到位情况；项目任务是否在规定期限内完成。根据评价依据，制度执行的有效性得 3 分。

(3) 第三方审计单位介入过程合规性（得 2 分，满分 2 分）

第三方审计单位介入有按照相关规定进行得满分，否则不得分。根据评价依据，第三方审计单位介入过程合规性得 2 分。

(4) 项目质量的可控性（得 2 分，满分 2 分）

是否根据 PPP 项目合同的自行车项目服务质量考核办法要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目实施单位对项目质量的控制情况。根据评价依据，项目质量的可控性得 2 分。

(三) 项目绩效（得 59.34 分，满分 65 分）

1、产出时效（得 2 分，满分 2 分）

站点建设完工及时性评价项目是否按项目合同的规定期限完成建设任务。两期均按期完成得满分，如有一期逾期完成扣 1 分，扣完为止。根据评价依据，产出时效得 2 分。

2、产出数量（得 19 分，满分 20 分）

(1) 公共自行车租赁站建设完成率（得 4 分，满分 4 分）

公共自行车租赁站建设完成率是评价完成合同规定的租赁站建设完成情况，完成率=覆盖范围内租赁站完成建设数量/合同规定租赁站建设数量*100%，根据公共自行车场站明细资料，2018 年完成建设租赁站点 531 个，2019 年建设租赁站点 439 个，共完成 970 个站点建设，2019 年公共自行车租赁站建设完成率=（531+439）/970*100%=100%。根据依据材料，公共自行车租赁站建设完成率得 4 分。

(2) 公共自行车投入使用完成率（得 4 分，满分 4 分）

公共自行车投入使用完成率是评价合同规定自行车投入数量的完成情况，完成

率=覆盖范围内公共自行车投入使用数量/合同规定自行车投入数量*100%，根据微笑自行车公司 CPS 系统平台数据，2018 年自行车投入使用 16992 辆，2019 年自行车增加投入使用 14048 辆，共投入公共自行车 31040 辆，2019 年公共自行车投入使用完成率=（16992+14048）/31040*100%=100%。根据依据材料，公共自行车租赁站建设完成率得 4 分。

（3）公共自行车停车柱（含控制器）建设完成率（得 4 分，满分 4 分）

公共自行车停车柱（含控制器）建设完成率是评价合同规定停车柱（含控制器）建设的完成情况，完成率=覆盖范围内公共自行车停车柱（含控制器）建设数量/合同规定停车柱（含控制器）建设数量*100%，根据公共自行车场站明细资料统计，共完成 40352 套公共自行车停车柱（含控制器）的建设任务，2019 年公共自行车停车柱（含控制器）建设完成率=40352/40352*100%=100%。根据依据材料，公共自行车停车柱（含控制器）建设完成率得 4 分。

（4）维护调度车辆投入完成率（得 4 分，满分 4 分）

维护调度车辆投入完成率是评价按照合同规定维护调度车辆投入数量完成情况，完成率=维护调度车辆投入数量/合同规定维护调度车辆投入数量*100%，根据微笑自行车公司机动车登记证书的统计，2019 年投入维护调度车辆 39 辆，2019 年维护调度车辆投入完成率=39/39*100%=100%。根据依据材料，维护调度车辆投入完成率得 4 分。

（5）公共自行车配套设施建设完成率（得 3 分，满分 4 分）

公共自行车配套设施建设完成率是评价合同规定配套设施（指挥中心、现场服务中心、电话客服中心、维修中心）建设的完成情况，完成率=公共自行车配套设施建设数/合同规定配套设施建设数*100%，2019 年配套设施包括指挥中心 1 处、现场服务中心 5 处、电话客服中心 1 处、维修中心 5 处。根据指标体系自评表数据，虽然 2019 年公共自行车配套设施建设完成率为 100%，但现场服务中心 5 处面积均未达到合同规定要求，扣 1 分，得 3 分。

3、产出质量（得 17 分，满分 19 分）

（1）站点验收合格率（得 3 分，满分 3 分）

站点验收合格率是评价站点建设完成后是否验收合格。根据《莆田市公共自行车 PPP 项目合同》中的规定及一期、二期总验收报告，站点验收合格率得 3 分。

（2）检修执行情况（得 3 分，满分 3 分）

检查执行情况是评价是否对自行车及其站点进行日常巡查检修。根据对微笑自行车公司后勤管理系统数据的抽验结果，检修执行情况得 3 分。

（3）站点设备完好率（得 3 分，满分 3 分）

站点设备完好率是评价在覆盖范围内完好站点的数量比率，完好率=站点设备完好数量/覆盖范围内站点总数量*100%，根据园林局填报的指标体系自评表数据，截止 2019 年 12 月 31 日，站点共 970 处，其中配合市政改造停运站点 20 处，其余站点正常使用。2019 年站点设备完好率= $(970-20)/970*100\%=97.94\%$ 。根据依据材料，站点设备完好率得 3 分。

（4）上线自行车完好率（得 3 分，满分 3 分）

上线自行车完好率是评价上线自行车可正常使用的数量比。完好率=上线自行车可正常使用数量/上线自行车总数量*100%，根据微笑自行车公司的上线车辆妥善率计算表，上线自行车完好率=97.6%。根据依据材料，上线自行车完好率得 3 分。

（5）锁车柱完好率（得 3 分，满分 3 分）

锁车柱完好率是评价完好的锁车柱的所占比例。锁车柱完好率=完好的锁车柱数量/锁车柱总数量*100%，根据微笑自行车公司的车柱妥善率计算表，锁车柱完好率=98.99%。根据依据材料，锁车柱完好率得 3 分。

（6）客户服务情况（得 1.5 分，满分 2 分）

客户服务情况是评价公共自行车服务质量情况，得分=抽查合格次数/12 个月*权重分值，根据园林局提供的《2019 年 1-12 月公共自行车服务质量考核标准表抽查情况》材料，有 3 次客户服务不达标情况。根据依据材料，客户服务情况扣 0.5 分，

得 1.5 分。

(7) 站点卫生合格率 (得 0.5 分, 满分 2 分)

站点卫生合格率是评价公共自行车站点卫生情况, 得分=站点卫生抽查合格次数/12 个月*权重分值, 根据园林局提供的《2019 年 1-12 月公共自行车服务质量考核标准表抽查情况》材料, 有 9 次卫生不达标情况。根据依据材料, 客户服务情况扣 1.5 分, 得 0.5 分。

4、产出效益 (得 8.34 分, 满分 9 分)

(1) 公共自行车日使用频次 (得 3 分, 满分 3 分)

公共自行车日使用频次是评价年投放公共自行车的年使用总次数比。自行车日使用频次=公共自行车年使用总次数/年投放总车辆数, 根据园林局填报的指标体系自评表及微笑自行车公司 2019 年度报告, 2019 年公共自行车年使用总次数 26047177 次, 年投放公共自行车总数 6620153 辆, 自行车日使用频次= $26047177/6620153=3.93$ 次/辆。根据依据材料, 公共自行车日使用频次得 3 分。

(2) 公共自行车会员人数增长率 (得 3 分, 满分 3 分)

公共自行车会员人数增长率是评价 2019 年公共自行车会员人数的增长情况。增长率=自行车会员 2019 年增加人数/2018 年自行车会员人数*100%, 根据微笑自行车公司 CPS 系统平台数据 (以会员身份证件号码统计)、2019 年度报告及会员人数变动情况说明, 2019 年会员人数 803658 人, 2018 年会员人数 57583 人, 增长率= $(803658-57583)/57583*100%=1295.65\%$ 。根据完成情况, 公共自行车会员人数增长率得 3 分。

(3) 碳排放减少量 (得 2.34 分, 满分 3 分)

碳排放减少量是评价公共自行车的使用可以节约碳排放量的指标。碳排放减少量=骑行时长 (h) * 自行车速度 * 骑行每公里碳减排量 [骑行每公里碳减排量 = $0.05016(\text{kg}/\text{公里})$, 自行车速度 = $8\text{km}/\text{h}$], 根据 2019 年微笑自行车公司碳排放量计算表数据, 碳排放减少量完成值 = 骑行时长 (h) * $8(\text{km}/\text{h}) * 0.05016(\text{kg}/\text{公里})$

=7766153*8*0.05016=3116402KG。碳排放减少量目标值为 400 万/kg，根据得分标准，碳排放减少量得 2.34 分。

5、可持续影响指标（得 8 分，满 9 分）

（1）车辆外观完好情况（得 2 分，满分 3 分）

车辆外观完好情况是根据故障率来评价，月平均故障率=发生故障总车数/上线车辆总数*100%，根据微笑自行车公司 2019 年维修日报统计数据，2019 年维修车辆合计 19962 辆，月平均故障率=19962/285200=7%。根据依据材料，车辆外观完好情况扣 1 分，得 2 分。

（2）运营管理机制健全性（得 3 分，满分 3 分）

运营管理机制健全性是评价莆田微笑自行车公司运营管理有限公司运营管理制度的健全性。制定的运营管理机制完善健全得满分，有制定运营管理机制但不健全得 50%分值，没有制定运营管理机制不得分。根据依据材料，运营管理机制健全性得 3 分。

（3）信息化管理健全性（得 3 分，满分 3 分）

信息化管理健全性是评价莆田微笑自行车公司运营管理有限公司信息化管理制度的健全性。制定的信息化管理制度完善健全得满分，有制定信息化管理制度但不健全得 50%分值，没有制定信息化管理制度不得分。根据依据材料，运营管理机制健全性得 3 分。

6、服务对象满意度（得 5 分，满分 6 分）

（1）市民满意度（得 2 分，满 3 分）

评价小组通过麦客小程序向莆田市市民进行问卷调查，回收问卷 2590 份，其中有效问卷 2589 份。针对市民常用交通工具、使用公共自行车的主要用途、每周使用公共自行车的次数、一次使用公共自行车的时长、一般使用公共自行车的时间段、使用公共自行车的原因、如果推出电动自行车租赁项目是否会使用、公共自行车服务质量及建议等方面进行了调研。被调查者满意度为 88.60%。根据依据材料，市民

满意度得 2 分。

(2) 市民投诉率（得 3 分，满分 3 分）

市民投诉率是评价投诉次数占全年总骑行次数的比重情况。市民投诉率=年投诉总次数/全年总骑行次数*100%，根据园林局提供的 12345 平台诉求数据，2019 年投诉总次数为 362 次，全年总骑行次数为 26047157 次，2019 年市民投诉率=362/26047157=0.0014%，根据依据材料，市民投诉率得 3 分。

(四) 评价实施

项目经过成立评价组、方案撰写、方案论证会等前期工作后进行评价工作实施，组织专业团队开展社会调研，包括问卷抽样调查、访谈、搜集项目相关数据，而后项目组对相关数据进行统计及专业分析，并整合相关信息，撰写绩效评价报告。在数据采集过程中，针对不同的指标，项目组采取了不同的数据采集方法。例如，采取问卷调研形式，了解市民满意度；现场勘查形式，辅证站点建设情况；采取面对面访谈形式，了解项目建设情况、系统维护运营等在具体实施过程中的情况。

(五) 评价分析

评价组依据绩效评价指标体系对项目进行评价，莆田市区公共自行车服务系统（含运营）项目综合评分为 92.34 分，绩效评级为“优”。其中，一级指标得分情况如表 4-2 所示。

表 3 莆田市区公共自行车服务系统（含运营）项目绩效再评价得分情况

指标	项目决策	项目管理	项目绩效	合计
权重	15%	20%	65%	100%
分值(分)	15	20	65	100
得分(分)	14	19	59.34	92.34

评价组对项目绩效进行了分析，简述如下：

(1) 解决出行“最后一公里”问题，缓解了交通压力，社会效益显著。2019 年公

共自行车平均日使用频率为 3.93 次/辆，从数据上说明公共自行车补充、延伸了莆田市公共交通系统，在一定程度上缓解了交通压力，尤其是缓解了早晚高峰时期的交通压力。同时，自行车日使用频率为 3.93 次/辆，可见市民对公共自行车的需求量较大。

(2) 节约出行成本，减少碳排放量，经济效益、生态效益明显。评价期内，减少碳排放量达到 311.64 吨，体现出公共自行车项目的建设与实践为莆田市在低碳环保与节约市民出行成本做出了显著的贡献。

四、项目绩效存在的问题

根据实地考察、访谈与社会调研，评价组发现项目运营管理中也存在一些问题，列举如下：

(一) 各站点使用率高低不均，网点布局合理性有待提高

2019 年全市平均周转率为 3.93 转，但是不同城区站点使用率差异明显，中心城区公共自行车的日使用频率为 4.71 转，北岸仅为 0.94 转，中心城区公共自行车的日使用频率远高于北岸，而在同一区域内，也存在不同网点使用率相差甚远的情况，如在医院、学校公交站点的平均周转率较高，部分街道的周转率较低。站点位置设置的合理程度，直接影响公共自行车的使用频率，如人口密度较低、人流量小等偏远区域或附近人群出行需求较少的区域对公共自行车的使用需求较低，进而影响该区域公共自行车的有效使用。

(二) 站点空、满桩情况较多，车辆调度及时性需加强

根据考核月报记录，自公共自行车服务系统运营以来，站点空桩、满桩情况时有发生。尤其是早晚高峰期，当前车辆调度安排要达到各站点车辆借还平衡仍有一定困难。同时根据问卷反馈，在借用公共自行车的过程中，部分采访市民遇到过无车可借、还车时无桩可还的情况。由此可见，微笑自行车公司应加强公共自行车的调度及时性，减少站点空、满桩情况。

(三) 车辆、站点故障时有发生，维护力度需加强

部分受访居民在主观意见反馈中表示在使用公共自行车的过程中，存在刷卡后无法借还车、自行车损坏等情况，导致无法正常使用公共自行车，以及站点和车辆卫生问题。根据莆田市公共自行车服务质量考核标准的数据记录，在评价年度内出现 2 起网络大范围故障，5 次单个网点故障的事故。

（四）市级财政负担过重

每年市财政需承担微笑自行车公司拨款包括两个部分：项目可用性付费和政府运营补贴。按自行车周转率 4 转来测算年总骑行量及运营补贴款，预估 2020--2022 年财政性拨款情况，详见表 4。可见，从 2020--2022 年预计财政每年应承担拨款 8,843.19 万元，给市财政在资金上造成很大的负担。

表 4 2018—2022 年财政性拨款明细表

单位：万元

项 目		2018年 应拨款数	2019年 应拨款数	2020年 预计支付数	2021年 预计支付数	2022年 预计支付数
项目可用性付费	1期	2,816.38	2,816.38	2,816.38	2,816.38	2,816.38
	2期	0.00	2,854.52	2,854.52	2,854.52	2,854.52
	小计	2,816.38	5,670.90	5,670.90	5,670.90	5,670.90
政府运营补贴		86.02	1,679.15	3,172.28	3,172.29	3,172.29
合计		2,902.40	7,350.05	8,843.18	8,843.19	8,843.19

注:2020--2022 年每年运营补贴=自行车总数 31040 辆*周转率 4 转*365 天*0.7 元/次
=31,722,880 元。

五、相关意见建议

综合以上分析，针对莆田市公共自行车运营维护过程中出现的问题，结合公共自行车服务系统的特点，评价组提出以下建议，以期为我市公共自行车服务系统扩容建设建言献策。

（一）合理规划站点布局，提高站点密度，促进站点合理使用

将公共自行车服务系统建设，包括站点布局规划、站点规模与范围等内容，与莆田市慢行交通系统建设相结合，充分利用慢行道路设施，保证不仅有车可用，而且有路可走，进而推进公共自行车使用畅通无阻，从而真正实现其延伸辅助公共交通系统的功能。

扩容建设莆田市公共自行车，提高莆田市公共自行车站点覆盖密度。中心城区，站点应适度密集，参考 300 米的服务半径，实现每平方千米拥有 4 个站点的参考覆盖密度。北岸比较偏僻，可参考 500 米的服务半径，每平方千米设置 1 个站点。

（二）参考历史数据，实施针对性调度安排

建议微笑自行车公司在运营过程中充分利用中心信息系统，参考历史数据，从具体站点、具体时段两方面入手，确定使用率高，易发生空、满桩的站点与具体时段，结合实践经验，在日常调度的基础上，建立有针对性的调度方案，从而提高调度效率。

（三）加强站点、车辆的维护、检修与管理，减少公共财产损失

建议莆田市园林局加大对站点运营与维护加大监督与考核力度，及时提出有针对性的意见。莆田市微笑自行车公司加强对站点、车辆的日常维护、检修与管理，加强检修维护服务，及时解决站点故障情况，降低车辆的损坏率与丢失率，减少公共财产的损失。

（四）市县区按比例承担政府付费方案

莆田市园林局应严格按照《莆田市公共自行车 PPP 项目实施方案》中“本项目的政府付费均由莆田市各级财政共同承担”的要求，明确市级和县（区）级财政分担比例，并根据各县区站点分布比例和各县区当年度骑行比例，确定各县区财政每年应承担的可用性服务费和运营补贴费用金额。

附件 7:

莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金 绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：韩世锋

2020 年 9 月

为加强财政资金管理，强化支出责任，提高财政资金的使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，莆田学院财政绩效管理研究中心组织专业人员，根据莆田市财政局《关于开展预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕007号）的要求，按照《莆田市市级财政专项资金管理办法》（莆财预〔2017〕159号）和《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号）的有关规定，接受莆田市财政局委托，对莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金开展绩效评价，以第三方身份出具报告，评价报告的结论不含委托方任何观点。

一、项目基本概况

（一）项目背景

为切实做好我市“十三五”期间的扶贫开发工作，加快贫困群众脱贫致富步伐，确保我市能如期全面建成小康社会，莆田市政府于2017年印发《莆田市“十三五”扶贫开发专项规划》（莆政办〔2017〕7号），全面总结我市扶贫开发工作成效，深入分析当前存在的困难和问题，准确把握新时期扶贫开发的新形势、新要求，坚持问题导向，抓住扶贫攻坚的关键环节和重点，精准发力，明确“十三五”时期扶贫开发工作的主要思路、目标、任务、工作重点和保障措施，突出贫困户、贫困村两个层面，围绕九项主要任务，实施六个重点工程，强化六项保障，确保贫困村、贫困人口与全市同步进入小康社会。

根据中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号），以及省委、省政府《关于推进精准扶贫打赢脱贫攻坚战的实施意见》（闽委发〔2015〕25号）精神，结合莆田市实际情况，中共莆田市委、莆田市人民政府发布《关于推进精准扶贫打赢脱贫攻坚战的实施意见》（莆委发〔2016〕2号）和《关于打赢精准扶贫脱贫攻坚战三年行动的实施意见》（莆委发〔2018〕13号），旨在深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神及《摆脱贫困》重要著作战略思想，围绕“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持扶贫开发与社会发展、区域发展、生态保护、社会保障、“三农”工作等协同推进、共同发展，

以进一步加快莆田市贫困人口、贫困村脱贫步伐。

2019年是决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会的关键一年，为做好2019年脱贫攻坚工作，莆田市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入学习领会党的十八大、十九大和习近平总书记有关精准扶贫重要讲话精神，全面贯彻落实党中央国务院、省委省政府和市委市政府关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，认真贯彻落实全国、全省扶贫开发工作会议和全市农业农村工作会议精神，坚持目标标准和精准方略，健全完善大扶贫工作格局，组织实施打赢精准脱贫攻坚战三年行动，全力打好五大重点战役，着力推进十大专项行动，强化责任落实、政策落实、工作落实和作风建设，筑牢贫困防线，夯实脱贫成果。

近年来，莆田市逐年加大财政扶贫资金投入，并不断强化财政专项扶贫资金监管。市级财政专项扶贫资金是指市级财政预算安排的用于精准扶贫精准脱贫以及市委市政府确定的扶贫发展等方面的专项资金。该专项扶贫资金是推进我市产业扶贫、就业扶贫、医疗健康扶贫等措施落实的必要保障，对于帮扶贫困户实现稳定脱贫、贫困村实现脱贫摘帽起到重要作用，是打赢打好精准脱贫攻坚战的必须要素。扶贫资金是贫困群众的“救命钱”“保命钱”和减贫脱贫的“助推剂”，加强财政专项扶贫资金使用和管理，是确保扶贫资金使用精准、发挥扶贫资金最大效益的基础。莆田市农业农村局是专项扶贫资金管理的主体，为市人民政府工作部门，与中共莆田市委农村领导工作小组办公室实行一个机构、两块牌子，正处级单位。

精准扶贫精准脱贫专项资金立项的依据主要有：

中共中央、国务院《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）；中共福建省委、省政府《关于推进精准扶贫打赢脱贫攻坚战的实施意见》（闽委发〔2015〕25号）；中共莆田市委、市政府《关于加快推进精准扶贫全面打赢脱贫攻坚战的实施意见》（莆委发〔2016〕2号）；莆田市政府《莆田市“十三五”扶贫开发专项规划》（莆政办〔2017〕7号）；中共莆田市委、市政府《关于打赢精准脱贫攻坚战三年行动的实施意见》（莆委发〔2018〕13号）；莆田市扶贫开发领导小组《2019年脱

脱贫攻坚工作要点》(莆扶组〔2019〕1号);莆田市扶贫开发领导小组《关于开展2019年扶贫领域联合监督检查的通知》(莆扶办〔2019〕31号);《中央财政专项扶贫资金管理办法》(财农〔2017〕8号);《福建省扶贫发展专项资金管理办法》(闽财农〔2019〕17号);《莆田市市级财政专项资金管理办法》(莆财预〔2017〕159号);莆田市财政局、农业农村局《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》(莆财农〔2019〕88号)。

(二) 项目实施情况

莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金扶持贫困村村级集体经济发展项目、破壳消薄、老少边岛等贫困地区基础设施、公共服务设施项目、造福工程易地扶贫搬迁项目、贫困对象购买意外伤害保险、医疗健康扶贫及市委市政府批准的其他项目。

该专项资金涉及7个明细项目,主要由莆田市农业农村局扶贫科负责推进,资金拨付、使用和管理等严格按照预算要求和《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》(莆财农〔2019〕88号)执行。资金安排根据实际情况采用因素分配法、项目分配法等方式分配,重视申报、审核和下达,实行专项管理、专款专用,做到资金到项目、管理到项目、核算到项目。做好公告公示,所有扶贫资金分配下达情况均在市政府门户网站长期公告公示,接受社会监督。全过程跟踪项目开展情况,及时发现、及时纠偏,及时向市财政申请预算调整,向市政府报告调整项目安排,确保预算资金管理规范,使用合规,执行到位。

2019年,莆田市以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,认真贯彻落实习近平总书记关于扶贫工作的重要论述和在参加十三届全国人大二次会议福建代表团审议时的重要讲话精神,深入践行习近平总书记治理木兰溪的重要理念,按照省委省政府的统一部署,扎实推进精准扶贫精准脱贫专项资金落到实处、取得实效,实现88个建档立卡贫困村和8972户28330人贫困对象全部脱贫。全市建档立卡贫困户2019年家庭年人均纯收入达到1.4万元,增长27.8%;88个贫困村村均集体经

济收入达到 18.2 万元，增长 29.9%。精准扶贫医疗综合补助和贫困对象续聘公益性岗位等政策，经验做法得到省领导肯定，并在全省推广借鉴。福建省对莆田市 2019 年精准脱贫成效考评中，莆田市综合得分 99.8，位居全省第三，连续两年保持全省前三行列。

（三）资金来源和使用情况

根据中共莆田市委、市政府《关于加快推进精准扶贫全面打赢脱贫攻坚战的实施意见》（莆委发〔2016〕2 号），2016-2020 年每年按莆田市上年地方一般公共预算收入的 5%以上筹集资金，资金额度不少于 1 亿元，专项用于精准扶贫精准脱贫。2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金支出年初预算安排 10850 万元，其中：市本级 2300 万元，补助县区 8550 万元，执行中预算调增 1647 万元，其中增加转移支付补助县区 1433 万元，增加市本级支出 214 万元，确保全年投入较上一年度增长 10%以上。市本级预算实际到位 2514 万元，补助县区实际到位 9983 万元。市本级预算实际支出 2514 万元，补助县区预算实际支出 9983 万元，实际使用支出总计 12497 万元，预算实际执行率 100%。

具体各明细项目资金预算支出情况如表 1 所示。

表 1 莆田市 2019 年精准扶贫精准脱贫专项资金各明细项目预算支出一览

单位：万元

项目名称	年初预算	预算调整	调整后 预算	实际支出
2019年贫困村市级财政补助发展资金	4,300.00	0.00	4,300.00	4,300.00
2019年村级集体经济“破壳消薄”市级财政补助资金	1,768.25	0.00	1,768.25	1,768.25
其他村级补助	2,481.75	1,433.00	3,914.75	4,146.22
2019年精准扶贫医疗综合补助资金	2,000.00	0.00	2,000.00	2,000.00
贫困人口意外伤害及医疗补充保险费	185.00	-10.00	175.00	173.37
市派驻村工作经费	97.50	0.00	97.50	97.50
扶贫培训及其他支出	17.50	3.00	20.50	11.66
合计	10,850.00	1,426.00	12,276.00	12,497.00

（四）绩效目标及实现程度

精准扶贫精准脱贫专项的总目标是：支持解决农村贫困人口温饱问题，提高农村贫困人口生活质量和综合素质，改善农村贫困地区生产生活条件，促进农村贫困地区经济社会全面发展。推进全市产业扶贫、就业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫等各项精准扶贫措施落实，为贫困人口购买意外伤害和医疗补充保险，根据贫困人口动态调整情况据实参保，做到应保尽保；安排精准扶贫医疗综合救助资金，让贫困对象医保报销比例可达到95%；扶持88个贫困村经济社会全面发展，2019年底实现全部脱贫摘帽；加快推进乡村振兴产业发展，让贫困对象在精准扶贫精准脱贫中拥有更多获得感。贫困户家庭年人均纯收入持续增长，全市所有村村级集体经济收入达到10万元以上，贫困对象满意度100%。

项目绩效目标指标体系如表2所示。

表2 莆田市2019年精准扶贫精准脱贫专项资金绩效目标及标准

一级指标	二级指标	三级指标	绩效标准
投入	时效目标	资金拨付时间	12月底前全部拨付
	成本目标	贫困村补助	38个村，每个村100万元；50个村，每个村10万元
		破壳消薄补助	按莆农综[2018]132号要求，补助村1923.5万元、居365万元
		其他村级补助	文件要求，老少边岛应补助2000万元以上，按市政府要求，县区申请安排
		医疗综合补助支出	市政府文件要求2000万元，根据医保局工作实际安排
		贫困人口意外保险支出	贫困户意外伤害及医疗保险29723人，按保费合同测算
		市派驻村工作经费	驻村65人，每人1.5万元
		扶贫培训及其他支出	计算方法：按培训及其他支出计算，标准：控制数
产出	数量目标	帮扶村数	全市贫困村数88个
		破壳消薄村数	莆农综[2018]132号文件要求，村465个，居31个
		医疗救助人次	按贫困对象住院就医实际人次（2018年初贫困人口数29723人，因病因残致贫80%，每人估1次）
		意外保险贫困对象人数	按2019年初贫困人口数（贫困人数29723人-稳定脱贫2000人以上）
		市派驻村干部人数	按市委组织部文件确定人数65人
	质量目标	贫困村脱贫率	按任务要求，2019年贫困村要全部脱贫
效益	社会效益目标	贫困人口家庭年人均收入	脱贫标准3750元
		破壳消薄村集体经营收入	莆农综[2018]132号文件要求，达10万元
	服务对象满意度目标	贫困对象满意度	往年测评结果80%

二、绩效评价的组织实施情况

根据莆田市财政局《关于开展预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕007号）要求，受莆田市财政局委托，莆田学院财政绩效管理研究中心组织部分专业人员，成立2019年莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价工作组，开展第三方绩效评价。项目绩效评价工作组根据《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53号）、《关于印发财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）的通知》（中评协〔2014〕70号）的框架体系、福建省财政厅《省级财政项目支出绩效自评表》的指标体系以及莆田市农业农村局的具体工作职能制定了绩效评价工作计划，评价过程严格遵循《关于加快推进精准扶贫全面打赢脱贫攻坚战的实施意见》（莆委发

〔2016〕2号）、《莆田市市级财政专项资金管理办法》（莆财预〔2017〕159号）、《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号）等文件的标准和要求。

（一）绩效评价目的

依据有关文件及其他相关要求，结合评价项目的情况和特点，制定了莆田市2019年精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价实施方案和指标体系，运用科学、规范的绩效评价方法，科学、客观、公正的对精准扶贫精准脱贫专项资金项目的支出进行整体综合评价，反映其经济效益、社会效益和可持续影响。旨在通过绩效评价，规范精准扶贫精准脱贫专项资金的使用管理，优化财政支出结构，充分发挥专项资金的使用效益，加快贫困群众脱贫致富步伐，取得脱贫攻坚战的最终胜利，确保我市能如期全面建成小康社会。

（二）绩效评价实施过程

本次评价工作针对莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金，初始预算资金10850万元，实际到位并完成支出12497万元，资金用于产业扶贫、就业扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫、领导挂钩帮扶贫困村等精准扶贫工作，涉及88个贫困村和3万贫困人口。评价内容包括：莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金绩效目标、绩效指标设定情况；扶贫项目立项、过程管理、产出、效益指标和服务对象满意度指标的设定情况；扶贫资金投入和使用情况；为实现绩效目标制定的政策、采取的措施等；绩效目标、绩效指标的实现程度；扶贫项目对社会效益的贡献分析；主要经验做法和存在问题及建议。

本次绩效评价工作时间节点进度安排如下：

（1）5月8日之前：完成评价方案制定（方案包括项目基本情况、绩效评价思路、项目调查主要方法、评价工作的组织与实施，重点是评价思路里面的评价指标体系设计）。

（2）5月15日之前：与财政局进行项目对接会。重点是与财政局对应科室讨论：

①项目评价方案的可行性。②项目前期研究中存在的问题以及需要财政局提供哪些协助。

(3) 5月22日之前：完成项目评价方案的修改（重点是评价指标体系的修改）并定稿。

(4) 6月15日之前：进行案头数据分析，完成初步评价打分，形成初步评价结论。

(5) 7月8日之前：通过问卷调查、实地调研、召开座谈会等多种形式，完成项目其他所需数据收集工作。完成最终评价打分，形成最终评价结论。

(6) 7月10日之前：完成评价报告初稿撰写并提交（一式一份）。

(7) 7月17日之前：完成评价报告初稿审核与修改。

(8) 7月24日之前：提交评价报告最终打印稿（一式六份）。

(三) 绩效评价人员构成及合同双方权责

1. 绩效评价工作组人员构成及分工

本次莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价项目团队及分工如表3所示。

表3 莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价工作组职责与分工

项目组成员	职责与分工
韩世锋	项目负责人，负责绩效评价指标的制定，起草评价方案与评价报告
林喜庆	对评价方案和评价报告进行把关，与有关部门对接
潘剑英	对评价方案和评价报告提供指导意见，参与实地调研和座谈
陈文强	对评价方案和评价报告提供修改建议

2. 合同双方权责

委托方财政局相关科室和有关预算单位职责：

(1) 负责提供评价需要的项目自评报告与相应的财政数据；

- (2) 配合联系下属科站、县区相关部门、有关项目单位，提供座谈、调研方便；
- (3) 协助课题组设计项目绩效评价指标体系；
- (4) 对课题组评价工作质量进行检查纠正。

受托方莆田学院课题组有关成员职责：

- (1) 组织评价工作组成员到财政局相关科站、县区相关部门、有关项目单位，进行座谈、调研；
- (2) 充分了解项目资金的安排原因、背景和使用结果的绩效目标计划，按计划与要求进行绩效评价；
- (3) 及时整理移交评价的相关工作底稿、调研、座谈、调查等相关资料，按时提供具有科学合理、真实准确、客观公正的绩效评价报告；
- (4) 对相关的财政数据严格保密。

(四) 数据收集方法

本次绩效评价工作所采用的数据收集方法主要包括：

第一、访谈法。对教育扶贫、健康扶贫和产业扶贫涉及到的主管部门、项目实施单位，如各地扶贫办、教育主管部门、相关学校、医保局、保险机构、定点医院等开展座谈，了解项目实施情况；

第二、问卷调查法。根据调查方案的要求，对抽中的调查对象，通过现场发放调查问卷和电话辅助调查两种方式获取原始资料，对受益对象满意度及扶贫政策知晓率等内容进行调查；

第三、现场勘察法。评价工作组成员到达项目现场，通过现场观察、询问等方式对项目实施情况进行评价；

第四、书面审核法。通过对项目绩效目标申报表、资金拨付和使用情况、实施过程中的监督检查资料及自评报告的书面审核，找出项目主管部门及项目实施单位在预算资金支出中存在的问题与不足，评价绩效目标实现程度，并为确定现场勘察对象提供依据。

三、绩效评价指标体系、评价标准和评价方法

（一）绩效评价指标体系的设定原则

项目绩效评价工作组根据财政部、福建省、莆田市和财政局财政支出绩效评价管理办法的要求，参考《关于印发财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）的通知》（中评协〔2014〕70号），以及2019年度莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价自评表和预算项目绩效监控情况，基于相关性、重要性、可比性、系统性及经济性的原则，围绕项目决策、项目管理、项目绩效三个方面设计绩效评价指标体系以及相应的分值和评分标准。指标体系共设置3个一级指标、11个二级指标、32个三级指标。指标体系设定满分100分，其中：“项目决策”15分，主要体现项目立项和资金分配是否符合相关规定；“项目管理”20分，主要体现项目的业务管理、财务管理和资金落实的情况；“项目绩效”65分，主要体现各明细项目的产出数量、产出质量、时效指标、成本指标、社会效益以及服务对象满意程度等。基于外部独立评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。

（二）绩效评价指标体系及评价标准

莆田市2019年度精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价指标体系和评分标准如附件1所示。

（三）绩效评价的具体方法

本次绩效评价运用成本效益分析法、比较分析法、因素分析法、最低成本法、公众评判法等方式，对精准扶贫精准脱贫专项资金项目绩效目标、绩效指标进行综合绩效评价。

第一、成本效益分析法是指一定时期内的支出与效益进行对比分析，以评价绩效目标实现程度，结合预算支出确定的目标，比较支出产生的效益和付出的成本；

第二、比较分析法是指通过对绩效目标实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度；

第三、因素分析法是指通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度；

第四、最低成本法是指对效益确定但不易计量的多个同类对象的实施成本进行比较，评价绩效目标的实现程度。在使用最低成本法的同时，需要明确不同对象的产出和结果，并适当选取其他方式综合进行绩效评价；

第五、公众评判法是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标的实现程度。

四、项目绩效分析

为了使绩效评价工作充分做到全面、客观、有效，评价工作组审阅了莆田市农业农村局及其下属科站明细项目实施单位提供的精准扶贫精准脱贫专项资金相关资料，并对各项目绩效自评报告的真实性和数据的可靠性、资料的完整性、工作的有效性等进行了综合分析。在此基础上，采用现场勘察、实地调研、座谈、访谈、问卷调查等形式，收集相关信息资料，采取定性和定量分析相结合的方式，综合运用成本效益分析、比较分析、因素分析、最低成本、公众评判等方法，通过对 3 项一级指标、11 项二级指标、32 项三级指标进行了逐项逐条审核，对莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金项目的立项决策、资金分配、业务管理、财务管理、资金落实、项目产出、项目效益等方面进行综合评价。

（一）项目决策（15 分）

一级指标“项目决策”下设“项目立项”和“资金分配”2 个二级指标。

1. 项目立项（7 分）

“项目立项”从“项目立项规范性”、“绩效目标合理性”和“绩效指标明确性”3 项三级指标进行评价，满分 7 分，总计得 7 分。

“项目立项规范性”用以反映和考核项目立项的规范情况，包括项目申报程序是否合规；项目立项是否符合有关法律法规的明确规定和经济社会发展规划；项目立项是否符合部门年度工作计划；项目立项是否符合申报条件；项目申报、批复程

序是否符合相关管理办法；项目调整是否履行相应手续。精准扶贫精准脱贫专项资金是指市级财政预算安排的用于精准扶贫精准脱贫以及市委市政府确定的扶贫发展等方面的专项资金。莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金的设立所依据的主要政策文件包括：中共福建省委、省政府《关于推进精准扶贫打赢脱贫攻坚战的实施意见》（闽委发〔2015〕25号）；中共莆田市委、市政府《关于加快推进精准扶贫全面打赢脱贫攻坚战的实施意见》（莆委发〔2016〕2号）；中共莆田市委、市政府《关于打赢精准脱贫攻坚战三年行动的实施意见》（莆委发〔2018〕13号）；莆田市财政局、农业农村局《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号）等，专项资金严格按照相关规定而申报，符合法律法规的规定和经济社会发展规划，项目内容列入部门年度预算。项目申报依据充分、程序规范，项目安排较为合理，项目预算调整有申报、审核，手续齐全。该项指标满分3分，得3分。

“绩效目标合理性”评价项目绩效目标设置是否科学、合理，是否依据充分，是否符合客观实际，是否被细化分解为具体的绩效指标，且有无清晰、可衡量的指标值予以体现绩效目标。莆田市农业农村局依据相关文件规定对精准扶贫精准脱贫专项资金设置了专项绩效目标，将项目绩效目标细化分解为“时效目标”“成本目标”“数量目标”“质量目标”“社会效益目标”“服务对象满意度目标”6项具体指标，其中，“成本目标”是7个明细项目的共性指标，其他5个指标则根据各明细项目的特点选择性地设置。绩效目标设置科学、合理，充分考虑到各明细项目的特征。该项指标满分2分，得2分。

“绩效指标明确性”用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况，评价依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等。莆田市农业农村局根据7个明细项目各自的不同特点，选择性地为各明细项目设置“时效目标”“成本目标”“数量目标”“质量目标”“社会效益目标”“服务对象满意度目标”6个指标中的若干项，设置的指标明确细致并且可衡量。该项指标满分2分，得2分。

2. 资金分配（8分）

“资金分配”从“分配办法”、“分配结果”、“项目公示”3项三级指标进行评价，满分8分，总计得8分。

“分配办法”评价是否制定资金管理办法，包括资金使用、分配等，是否明确资金使用范围、审批、拨付程序等。莆田市农业农村局依据相关文件规定，制定了《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号），办法中明确了资金使用范围、审批、拨付程序等，明确了资金分配应达到“因素全面、依据充分、标准合适、程序合规”的要求。该项指标满分2分，得2分。

“分配结果”评价是否按资金管理办法分配资金并公开。莆田市农业农村局依据《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号），按照“因素全面、依据充分、标准合适、程序合规”的要求分配资金，并对分配结果予以公示。该项指标满分2分，得2分。

“项目公示”评价项目资金使用情况是否进行公示，公示是否及时，公示期是否达到要求，公示内容是否准确，公示内容是否完整。经核实，莆田市农业农村局精准扶贫精准脱贫各项目资金下达之前均有进行公示，并且公示及时，公示期达到要求，公示内容准确，公示内容完整。该项指标满分4分，得4分。

（二）项目管理（20分）

一级指标“项目管理”下设“业务管理”、“财务管理”和“资金落实”3个二级指标。

1. 业务管理（6分）

“业务管理”从“管理制度健全性”、“制度执行有效性”和“项目质量可控性”3项三级指标进行评价，每项分值2分，满分6分，总计得6分。

“管理制度健全性”评价项目主管单位的业务管理制度是否健全，并且合法、合规，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。精准扶贫精准脱贫专项资金一共7个明细项目，主要由莆田市农业农村局及其下属扶贫科实施推进，每个项目都有科长或者专业技术人员负责，组织机构健全，人员配备完善，同时每

个项目都有相关业务部门的省、市、区县级业务管理文件。管理制度健全、完整、合规，核查过程中未发现管理制度漏洞。该项指标满分 2 分，得 2 分。

“制度执行有效性”评价项目实施相关人员是否熟悉并遵循相应的管理制度，项目实施是否能按照相应管理制度有效执行，用以反映和考核业务管理制度的有效执行情况。在抽样走访过程中了解到，农业农村局有关科室和区县、乡镇、村级有关部门对项目资金的使用均遵守相关规定，符合补助资金的用途，业务管理按照管理制度严格执行，资金的支出审批手续齐全，会计核算及时，核查过程中未发现未按制度执行的情况。该项指标满分 2 分，得 2 分。

“项目质量可控性”评价项目责任单位是否为达到项目质量要求而采取了必需的措施，用以反映和考核项目责任单位对项目质量的控制情况。在抽样走访过程中了解到，农业农村局有关科室和区县、乡镇、村级有关部门的管理措施均能确保项目质量完全可控，核查过程中未发现措施不到位之处。该项指标满分 2 分，得 2 分。

2. 财务管理（6 分）

“财务管理”从“财务制度健全性”、“资金使用合规性”和“财务监控有效性”3 项三级指标进行评价，每项分值 2 分，满分 6 分，总计得 6 分。

“财务制度健全性”评价项目主管单位的资金管理制度健全性，是否有专门的项目资金管理办法及其是否符合相关财务会计制度的规定，能否保障资金规范、安全运行。通过抽样走访、查阅相关材料了解到，莆田市财政局、农业农村局于 2019 年制定了《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88 号），对该专项资金的管理和使用明确专款专用，农业农村局扶贫科、各县区农业农村局、各乡镇有关部门按照财政预算规定，制定相应的资金管理办法，核查过程中未发现不符合要求之处。该项指标满分 2 分，得 2 分。

“资金使用合规性”评价项目资金的规范运行情况，包括资金管理、费用支出等制度是否健全并严格执行，各项目责任单位是否对专项资金进行收支专项核算，是否存在挪用和挤占专项资金的现象。评价工作组通过走访、实地调研和查阅相关

材料了解到，该专项资金的使用有 2 种拨付方式，一是市本级支付，由农业农村局直接拨付到项目实施单位，一般适用于经费类的补助；二是对县区的转移支付，县级报账，主要针对先建后补或者以奖代补项目。其中对县区的转移支付项目，莆田市农业农村局扶贫科不定期抽查，保证资金的专款专用。评价工作组认为项目资金的使用符合相关制度规定，资金使用符合预算批复和市政府批示用途，资金的拨付手续完整，支出级次调整按规定报经市政府同意，不存在截留、挤占、挪用情况。该项指标满分 2 分，得 2 分。

“财务监控有效性”评价项目责任单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和考核项目责任单位对资金运行的控制情况。在抽样走访过程中了解到，农业农村局有关科室和区县、乡镇、村级有关部门的监控措施均能确保资金安全、规范运行，核查过程中未发现措施不到位之处。该项指标满分 2 分，得 2 分。

3. 资金落实（8 分）

“资金落实”从“预算编制准确性”、“资金实际执行率”和“资金下达及时率”3 项三级指标进行评价，满分 8 分，总计得 5.97 分。

“预算编制准确性”以预算分配下达率作为依据，对项目主管单位预算编制准确性进行评价。预算分配下达率=预算分配下达金额/（一般公共预算数+政府性基金预算实际到位数），其中预算分配下达金额为项目主管单位分配下达市直单位和县区总额。莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金一般公共预算数 10850 万元，政府性基金预算实际到位数为 0，执行中预算调增 1647 万元，确保全年投入较上一年度增长 10%以上，预算分配下达金额 12497 万元，预算分配下达率 100%。按照评分标准，预算无偏差，较好地完成计划目标。该项指标满分 3 分，得 3 分。

“资金实际执行率”评价项目主管单位资金支出情况。考虑到精准扶贫精准脱贫专项资金年投入增长 10%的要求，评价工作组认为资金实际执行率=本项目实际支出资金/该项目调整后预算资金×100%。依据公式计算项目实际执行率，然后按照评

分标准对各项目进行打分，最后各项目得分取平均值，计算过程详见附件 2。该项指标满分 3 分，得 2.43 分。

“资金下达及时率”评价项目主管单位预算资金分配下达的及时性，考查资金是否按管理办法要求及时到位。资金下达及时率=9 月 30 日前下达预算单位和县区的一般公共预算总额/年初一般公共预算总额。莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金年初预算 10850 万元，在 9 月 30 日前已下达 10685 万元，资金下达及时率 98.48%。实际得分=满分×资金下达及时率，该项指标满分 2 分，得分=2×98.48%=1.97 分。

（三）项目绩效（65 分）

1. 数量指标（15 分）

“数量指标”根据 7 个明细项目设定 5 项三级指标进行评价，每项分值 3 分，满分 15 分，总计得 15 分。具体得分情况如下：

“帮扶村数”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标扶持全市 88 个贫困村发展，实际扶持贫困村数 88 个，较好完成计划目标。得到满分 3 分。

“破壳消薄村数”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标完成“破壳消薄”村数 465 个，居数 31 个，实际实施“破壳消薄”受益村（居）数 496 个，较好完成计划目标。得到满分 3 分。

“医疗救助人次”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标医疗救助贫困对象 24000 人次以上（以 2018 年作为参考标准，2018 年初贫困人口数 29723 人，因病因残致贫 80%，每人估 1 次），实际 2019 年 1 月至 12 月建档立卡贫困人口医疗救助总人次 81749 人次，较好完成计划目标。得到满分 3 分。

“为贫困对象购买意外保险人数”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标为 27000 人以上贫困对象购买医疗补充保险（按 2019 年初贫困人口数设立目标，2019 年初贫困人口数=2018 年初贫困人口数 29723 人—稳定脱贫 2000 人以上），实际 2019 年累计为建档立卡贫困对象购买意外伤害及医疗补充保险 29034 人（次），较好完成计划目标。得到满分 3 分。

“市派驻村村干部人数”，根据上级部署和莆田市委组织部有关文件要求，目标派出驻村村干部 65 人，实际派出驻村村干部 65 人，并保障全部驻村村干部的工作开展，较好完成计划目标。得到满分 3 分。

2. 质量指标（4 分）

“质量指标”设定 1 项三级指标“贫困村脱贫率”进行评价，该项分值 4 分。根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标 2019 年贫困村全部脱贫，实际 88 个贫困村全部脱贫摘帽，脱贫率 100%，较好完成计划目标。得到满分 4 分。

3. 时效指标（2 分）

“时效指标”设定 1 项三级指标“年底资金拨付率”进行评价，该项分值 2 分。根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标预算资金在年底前 100%以上拨付，实际 12 月底前预算资金 100%拨付，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

4. 成本指标（14 分）

“成本指标”根据 7 个明细项目设定 7 项三级指标进行评价，每项分值 2 分，满分 14 分，总计得 13.12 分。成本指标评分标准按支出资金成本占调整后预算金额的比例计算，得分=满分×执行率。具体得分情况如下：

“贫困村补助”，初始预算 4300 万元（38 个村，每个村 100 万元；50 个村，每个村 10 万元），实际支出 4300 万元，执行率 100%，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

“破壳消薄补助”，初始预算 1768.25 万元（按要求补助村 1923.25 万元、居 365 万元，2018 提前下达 520 万元，2019 应下达 1768.25 万元），实际支出 1768.25 万元，执行率 100%，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

“其他村级补助”，初始预算 2481.75 万元（按文件要求，老少边岛应补助 2000 万元以上，按市政府要求和县区申请安排），执行过程中调增 1433 万元，实际根据县区申请，支出 4146.22 万元，执行率 106%，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

“医疗综合补助支出”，初始预算 2000 万元（按市政府文件要求补助 2000 万

元，根据医保局工作实际安排），实际支出 2000 万元，执行率 100%，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

“贫困人口意外保险支出”，初始预算 185 万元（按要求为贫困人口购买意外伤害及医疗保险 27000 人以上，按保费合同测算），执行过程中调减 10 万元，实际支出 173.37 万元，执行率 99%。按照评分标准计算得到 1.98 分。

“市派驻村工作经费”，初始预算 97.5 万元（市派驻村干部 65 人，每人 1.5 万元），实际支出 97.5 万元，执行率 100%，较好完成计划目标。得到满分 2 分。

“扶贫培训及其他支出”，初始预算 17.5 万元，执行过程中调增 3 万元，实际支出 11.66 万元，执行率 56.9%。按照评分标准计算得到 1.14 分。

5. 社会效益指标（20 分）

“社会效益指标”设定 2 项三级指标进行评价，每项分值 10 分，满分 20 分，总计得 20 分。具体得分情况如下：

“贫困人口家庭年人均收入”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标脱贫标准为贫困人口家庭年人均收入达到 3750 元，实际贫困人口家庭年人均收入为 14404 元，较好完成目标。得到满分 10 分。

“破壳消薄村集体经营收入”，根据上级部署和莆田市有关文件要求，目标破壳消薄村集体经营收入达到 10 万元，实际全市 971 个村（居）村级集体经济收入均达到 10 万元以上，较好完成目标。得到满分 10 分。

6. 服务对象满意程度指标（10 分）

“服务对象满意程度指标”设定 1 项三级指标“贫困对象满意度”进行评价，该项分值 10 分。贫困对象满意度=抽样贫困对象满意数/测评贫困对象的总数×100%，计划贫困对象满意度达到 80%，通过走访调查，实际测评村数 88 个，户数 100 户，贫困对象满意度达到 100%，较好完成目标。得到满分 10 分。

五、绩效评价结论

经科学评价，莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金重点项目绩效评价得

分 98.52 分，评价等级为优秀。具体评分情况详见附件 1。结果应用建议：2020 年年初预算保持不变，2021 年优先保障预算。

项目绩效评价工作组全体成员一致认为，莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金重点项目立项依据充分，业务管理制度和财务管理制度健全，相关人员熟悉并能有效执行相应的规章制度。精准扶贫精准脱贫专项资金的投入，对于促进莆田市决胜脱贫攻坚战、全面建成小康社会具有重大的推动作用，发挥了财政资金的杠杆效应，取得了良好的效益。

对于该项目中的经验做法，绩效评价工作组进行了总结，针对绩效评分中被扣分的项目，工作组进行了问题原因分析，并提出改进意见，以期能对提高和改善莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金的使用效益，加强扶贫相关财政专项资金的预算与管理提供建议与帮助。

六、经验做法、存在问题及原因分析

（一）经验做法

通过上述莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金绩效分析，对该项目值得借鉴的经验做法总结如下。

1. 开展公益岗位延期续聘

莆田市对建档立卡贫困对象参加公益性岗位聘期满三年的继续给予续聘，补助费用由市、县财政各按 50% 比例承担，有效保障 1000 多名贫困对象稳定就业、持续增收，该经验做法得到省人社厅高度肯定，并印发全省各地市学习借鉴。

2. 实施医疗综合补助政策

在福建省精准扶贫医疗叠加保险方案基础上实现扩大补助病种、扩大救治范围、提高补助比例等三大突破，建档立卡贫困患者的医疗费用，经基本医疗保险、大病保险、医疗救助和省精准扶贫医疗叠加保险报销后，个人负担部分（包括医保“目录外”医疗费用）由市精准扶贫医疗综合补助资金予以补助至 95%。2019 年，全市建档立卡贫困人口住院和特殊门诊的就诊人数 7015 人，总费用 11187.22 万元，总报

销金额 10655.42 万元，其中市精准扶贫医疗综合补助报销 1535.04 万元，报销比例达到 95.25%。该经验做法在 2019 年度全省脱贫攻坚现场会上受到省领导表扬。

3. 实施商业医疗补充保险

自 2018 年起，每年免费为贫困人员购买意外（含意外死亡）伤害保险、附加意外伤害住院补贴医疗保险和附加疾病（自然）身故等 3 种保险，贫困对象自然死亡可一次性领取补助 1 万元、意外死亡可一次性领取补助 5 万元、意外伤害住院可得护理费补助每天 80 元，封顶 180 天。2019 年完成建档立卡贫困人口投保 28987 人次，发生保险责任范围的案件 469 起，赔付贫困人口 469 人金额 491.31 万元，有效增强了贫困家庭抗风险能力。

4. 实施贫困学生高校资助

自 2016 年起，对建档立卡贫困户家庭考上高校的子女，给予每人每年 5000 元的就学补助政策，直至完成大学学业，2019 年累计补助贫困家庭大学生 761 人 380.5 万元，切实减轻了贫困家庭教育负担。

（二）存在问题

通过上述莆田市 2019 年度精准扶贫精准脱贫专项资金绩效分析，发现目前精准扶贫精准脱贫专项资金在管理、运行和产出效益方面还存在一些不足之处，评价工作组将这些问题总结如下。

1. 资金预算不够准确，资金执行不够高效

莆田市 2019 年精准扶贫精准脱贫专项资金初始预算总额 10850 万元，执行中预算调增 1647 万元，实际使用支出 12497 万元，预算实际执行率 100%。总体上看，总体预算准确且实际执行率较高。但是，实施过程中个别项目预算调整幅度较大，以“其他村级补助”一项为例，初始预算 2481.75 万元，执行中预算调增 1433 万元，实际支出 4146.22 万元。“其他村级补助”指转移支付补助县区资金中除“贫困村补助”和“破壳消薄补助”之外的各项目支出汇总，调增的预算用于扶持村级集体经济发展市级配套资金、老区办补助资金、扶持村级集体经济发展试点资金市级运营

收益等项目。

另外，有个别项目资金执行率不高，以“扶贫培训及其他支出”为例，该项目初始预算 17.5 万元，执行过程中调增 3 万元，实际支出 11.66 万元，执行率仅为 56.9%。

2. 预算下达不够及时，监管公示有待加强

部分预算下达还不是很及时。精准扶贫精准脱贫专项资金年初预算 10850 万元，9 月底前下达到位 10685 万元，还有 165 万元支出不够及时，预算下达时效有进一步提升的空间。

同时，专项扶贫资金“最后一公里”监管难问题仍存在。近年来，财政专项扶贫资金投入持续增长，由于资金量大、面广、点多、线长，项目和资金申报审核涉及多个环节，管理链条长，资金监管可能无法面面俱到。另外，下达资金公示不够全面，个别地区扶贫项目信息传递和公开不到位，尤其是村级基层公告公示工作做得还不够全面，多数仅利用乡镇政府和村委会宣传栏进行公示，公示手段单一。

3. 产教扶贫力度薄弱，特色项目较为匮乏

莆田市 2019 年精准扶贫精准脱贫专项资金支出项目中，在产业扶贫和教育扶贫方面的投入较少，仅包括农业产业扶贫保险、贫困对象枇杷嫁接补助资金、贫困大学生就学资助等，应该进一步加大产业扶贫和教育扶贫力度，以期获得可持续性的长远效益。

另外，从扶贫资金的投入项目来看，类似于公益性岗位延期续聘补助的特色项目比较少，主要资金去向集中于“破壳消薄”、贫困村发展、扶贫补助、基础设施、集中安置、医疗补助等较为普遍和笼统的项目，资金分配不够细化，项目分类不够明确，缺乏一些具备区域特色的明细项目。

（三）原因分析

针对以上发现的问题，评价工作组认为总体上看主要原因包括以下方面。

1. 扶贫专项绩效目标具有不确定性

绩效目标是预算的基础，目标设置是否科学、合理，直接影响预算的准确性。由于农业生产的风险性，加上受自然条件、国家政策影响较大，贫困村、贫困户的情况在执行过程中存在变化调整的可能性，增加了目标制定的难度。对于莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金，导致个别项目预算不够准确的原因可能有：对于市本级支付的经费类项目，存在上下级费用结算时间、上级目标下达拖后性等因素，影响了预算实施的准确性；农业生产受国家政策变化或者季节性的影响比较大，进而使农户收入产生波动。

2. 多个部门协调沟通工作需要加强

精准扶贫精准脱贫专项资金项目的实施，点多面广，也涉及到省、市、县区、乡镇等多个部门，需要各方投入大量的精力和时间，同时与财政等部门做好沟通和协商，对相关政策文件的理解做到准确无误，避免分歧，才能保证项目的顺利实施。

3. 扶贫专项资金管理制度有待完善

精准扶贫精准脱贫专项资金从立项决策、补助范围、补助方式、补助标准到资金使用的监督管理，每一个环节都有相应的文件规定。目前莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金的实施主要依据《莆田市市级财政专项扶贫资金管理办法》（莆财农〔2019〕88号）。根据对莆田市2019年精准扶贫精准脱贫专项资金绩效评价中发现的问题，评价工作组认为该办法在项目申请审批程序、资助范围、扶持力度等方面需要进行调整。

七、相关建议

虽然莆田市2019年精准扶贫精准脱贫专项资金绩效表现优秀，但是仍然有改进的空间，针对绩效评价中发现的问题，以及有关的因素分析，为了进一步提高精准扶贫精准脱贫专项资金项目绩效，评价工作组提出如下建议。

（一）加强资金预算管理，注重把握关键环节

为了提升精准扶贫精准脱贫专项资金的预算准确性和目标任务的合理性，市农业农村局扶贫科需要在每年年底尽早对当年目标完成情况和资金使用情况进行结算，

并根据前一年和当年的实施状况作为参照依据，结合莆田市扶贫工作的实际开展情况，深入解读省农业农村厅和省财政厅有关政策文件的导向，对往年财政预算和绩效目标作适当调整，下达次年的预算和目标任务。

农业农村部门作为精准扶贫精准脱贫专项资金的责任单位，对工作的投入程度尤其是关键环节的落实力度，直接影响到项目的绩效。在预算时应积极与市财政局和省农业农村厅的扶贫相关业务部门加强沟通与协调，对有关政策文件的理解达成一致，对绩效目标的设置取得共识，有利于提高预算的准确性和科学性。当某些项目的实施出现人力不可控的困难，需要调整预算时，努力争取财政的支持，以减少不必要的误差，避免出现大的纰漏。

（二）完善资金管理办法，简化申报审批流程

随着脱贫攻坚战的胜利和全面建成小康社会的目标达成，可考虑适当扩大精准扶贫精准脱贫专项资金补助范围，同时酌情提高部分项目补助标准。以发展的眼光对待扶贫工作，将扶贫资金的使用与乡村振兴、美丽乡村、现代农业发展、全面建设小康社会等有机结合起来，重点放在更有持续性效益的产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫等方面，同时基于此不断完善扶贫资金管理办法，做到有据可依。

另外，申报流程应尽量缩短，手续应尽量简化。建议农业农村局扶贫科以及区县、乡镇有关部门能够实现协同联动机制，简化申报程序，缩短资金下达时间，减少贫困村和贫困户的申报工作量，以更好体现扶贫专项的惠民惠农作用。

（三）加快预算下达时效，健全监管公示措施

首先应严格按照资金预算要求，按时将年初预算资金下达到位，做好扶贫资金项目储备，做到项目等资金，提高资金下达速度。

其次，在资金监管方面，可采用系统化、网络化的监管模式，实现关口前移，使监督重点由事后督查向全过程监督转变，使资金监管贯穿于管理、审批、分配、拨付全过程。健全莆田市扶贫资金在线监管系统建设，通过网络监管系统，对每一笔扶贫资金进行全程监督、动态监管和实时监控，将扶贫资金使用情况向社会公开，

接受群众监督。各部门应该加强联动，例如由纪检部门、扶贫部门、财政部门、审计部门、信访部门、检察院等机构组成联席会议，共同参与对扶贫资金的监管，实现信息共享，行动一致。打造全方位的监管体系，坚持扶贫项目及资金集体审查。项目资金投入使用的过程中，坚持自下而上，分级负责的原则，协调各相关部门，强化各自职能，提高服务水平。

最后在资金公开公示方面，要严格按照“谁分配、谁公开，谁使用、谁公开，分配到哪，公开到哪”的原则，对中央、省、市、县扶贫资金分配结果一律公开，乡村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示。市、县均通过本级政府门户网站进行公开，公告公示信息要保持长期公开状态。乡镇、村级和项目实施单位在乡镇政府、村委会或项目实施地利用固定的信息公开栏等进行公告公示，公告公示时间原则上不得少于 10 天。同时可考虑将公示信息在乡镇、村级微信公众号、信息平台长期公开。

（四）开发特色扶贫项目，增加政策宣传引导

莆田市精准扶贫精准脱贫专项资金自建立以来，每年扶持的项目均有不同。虽然覆盖面较广，资助的项目效益较好，但是从资金分配的长远效益来看，没有体现扶持重点和特色。争取建立特色扶贫项目，尤其是在产业扶贫和教育扶贫方面，应该进一步加大扶持力度，扶持贫困对象更有针对性并具有可持续的长远效益，能够利用有限的资金，最大程度发挥其效用，最终提高精准扶贫精准脱贫专项资金的绩效。另外，基于 2019 年突发性公共卫生事件的考虑（非洲猪瘟和新冠疫情），在扶贫工作中应建立良好的应急机制和完备的调整预案，以将不可控公共卫生事件给项目绩效带来的影响降至最低。此类公共卫生事件将导致部分群众就业困难和收入大幅减少，从而可能引起短期性贫困，例如非洲猪瘟疫情导致的养殖户贫困、新冠疫情导致的个体户贫困等，因此可以考虑安排追加预算调整，建立公共卫生事件应急扶贫资金，作为一项特色扶贫项目。

而对于精准扶贫精准脱贫专项资金的有关政策，要加大各级宣传力度，引导全

市的贫困村和贫困户能够普遍了解申报条件，鼓励其申报积极性，以有针对性地为贫困对象解决生活困难，提升精准扶贫精准脱贫专项资金项目绩效。

（五）动态调整资金分配，提升县区使用权限

在经过 3 年的精准帮扶后，绝大部分贫困户已实现脱贫，在分配下达财政专项扶贫资金时，应根据贫困村和贫困户的当前情况进行动态调整，或者适当扩大资金使用范围，保证贫困村和贫困户不返贫的同时，逐步走上可持续的致富道路，确保资金能够真正带来脱贫致富效益。同时应统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴。按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，将乡村振兴战略融入具体的脱贫攻坚计划和行动中，在脱贫攻坚期内，通过集中统筹公共资源和社会资源，补齐贫困地区基础设施和基本公共服务短板，以脱贫攻坚促进乡村振兴，以乡村振兴巩固脱贫成果，实现脱贫攻坚向乡村振兴的平稳过渡。2020 年后，由于脱贫攻坚的全面胜利，贫困村、户已实现脱贫，建议除扶持贫困户发展或兜底保障的扶贫资金保留外，其他扶持贫困县或贫困村的资金一并纳入乡村振兴资金，不再体现建档立卡贫困村，以所有乡村为建设单位，在乡村脱贫摘帽的基础上，朝着乡村振兴发展升级。

另外，可适当提高县区对扶贫结余资金的统筹使用权限。当前，精准扶贫精准脱贫专项资金项目审批权限均已下放到县区，但县区对部分扶贫结余资金的管理还不明确，建议针对县区结余的市财政专项扶贫资金，县区可统筹用于当地急需的扶贫项目支出。推行扶贫资金“大专项+任务清单+绩效目标”整合模式，区分约束性任务和指导性任务，允许县区、乡镇两级有关部门在完成约束性任务的情况下，可统筹整合扶贫开发专项中的扶贫资金，用于当地急需的扶贫项目，进一步赋予县区、乡镇两级扶贫资金使用自主权，提高扶贫资金使用效益。

附件 8:

2019 年第三产业发展专项资金项目 绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：陈建武

2020 年 9 月

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据《中华人民共和国预算法》及中共莆田市委、市政府印发的《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）等文件精神，莆田市财政局委托莆田学院财政绩效管理研究中心成立绩效评价小组，对莆田市商务局2019年第三产业发展专项资金项目开展绩效评价工作。评价情况如下：

一、项目基本情况

（一）项目背景

为进一步提高第三产业的质量和水平，实现三大产业协调发展，莆田市政府于2011年8月印发《关于加快第三产业发展的实施意见》（莆政综〔2011〕144号），提出自2011年起每年由市财政预算安排2000万元，设立市级第三产业发展引导资金，重点用于支持带动性强、聚集效应明显的关键领域、薄弱环节、新兴业态的服务业项目，支持有条件的县（区）开展服务业综合改革试点工作，推动建设一批市级现代服务业集聚区，并对年度考评优秀的集聚区以及集聚区内的公共服务平台给予奖励。

同时，为鼓励和引导个体工商户向现代企业转型升级，推进规下、限下企业转为规上、限上企业，莆田市政府又于2018年10月印发《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》（莆政办〔2018〕121号），对经统计部门认定，当年度由个体工商户、限下或规下企业转为“下转上”企业统计的，连续两年，每年给予奖励6万元，其中由市级财政给予奖励2万元，区级财政给予奖励4万元。

根据文件精神，莆田市商务局于2011年开始，每年组织第三产业发展专项资金的申报工作，专项资金主要用于扶持商贸业、现代服务业（含新兴服务业态）、会展业、行业协会及第三产业运行监测与管理。此外，为鼓励、支持和引导个体工商户转型为企业，重点把达到规上、限上标准的个体工商户转为一般纳税人企业，并

纳入规上、限上统计，莆田市商务局在 2019 年市本级预算安排的第三产业发展专项资金中，安排新增企业奖励金，用于奖励经统计部门认定的 2018 年“下转上”（含月度新增）企业。

设立第三产业发展专项资金，调动了第三产业市场主体的积极性和主动性，从而有效地促进了我市第三产业的发展，提升了我市第三产业的综合竞争力，助力我市经济高质量发展。

（二）项目实施情况

莆田市商务局于 2019 年 7 月 29 日发出《关于做好 2019 年第三产业发展专项资金项目申报工作的通知》（莆市商务〔2019〕144 号），并在市商务局官方网站上公开该申报通知文件，确保所有符合条件的企业都能公平参与。项目申报按属地原则逐级申报，要求各县区在筛选项目时严格把关，做到好中选优。对各县区推荐的符合申报条件的项目，由市商务局对申报材料进行审核把关并提交党组会议研究确定。经 2019 年 11 月 19 日莆田市商务局党组会议研究通过，市商务局与市财政局于 2019 年 12 月 6 日联合印发《关于下达 2019 年第三产业发展专项资金补助的通知》（莆财外〔2019〕58 号），正式下达 2019 年第三产业发展专项资金补助，要求资金管理部门按规定尽快将专项资金拨付至各项目单位。

根据《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》文件精神，经统计部门认定，2018 年“下转上”（含月度新增）企业共 928 家，其中贸易企业 526 家、服务业企业 120 家、建筑业企业 192 家、房地产业企业 17 家、工业企业 73 家。经 2019 年 6 月 28 日市商务局党组会议研究确定，市商务局与市财政局于 2019 年 6 月 28 日联合印发《关于下达 2018 年新增企业奖励金的通知》（莆财外〔2019〕34 号），正式下达 2018 年新增企业奖励金，要求资金管理部门按规定尽快将奖励金拨付至各项目单位。

（三）资金来源和使用情况

1. 资金预算安排

2019年第三产业发展专项资金年初预算安排2900万元，属一般公共预算。经预算调整，核减500万元（由于市里明确将平台办设在市发改委，与平台经济发展专项资金相关的预算相应调整至市发改委）。调整后第三产业发展专项资金预算总额为2400万元，为本级预算安排，无省级补助资金和其他资金来源。专项资金预期投入为：扶持商贸业投入250万元，扶持服务业投入200万元，培育新增“下转上”企业投入1900万元，第三产业运行监测与管理资金投入50万元。

2. 资金实际拨付

按照资金预算安排，2019年第三产业发展专项资金为2400万元，均为本级预算资金。预算资金实际支出2201.71万元。其中，根据《关于下达2019年第三产业发展专项资金补助的通知》，市商务局与财政局联合下达资金345.71万元，包括扶持商贸业184万元，扶持现代服务业60.08万元，扶持会展业0.63万元，扶持行业协会26万元，第三产业运行监测与管理资金投入75万元（具体专项资金安排情况如表1所示）。根据《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》文件精神，对经统计部门认定的928家“下转上”（含月度新增）企业，每家奖励2万元，共下达2018年新增企业奖励金1856万元（具体资金投入情况如表2所示）。

表1 2019年第三产业发展专项资金安排表（单位：万元）

补助项目		仙游	荔城	城厢	涵江	秀屿	北岸	市直	合计
扶持商贸业	限上商贸业快速增长型企业	18.00	54.00	66.00	27.00	6.00	3.00		174.00
	鼓励企业推进工贸分离		10.00						10.00
扶持现代服务业	规上其他营利性服务业快速增长型企业	6.00	12.00	21.00	6.00	3.00	9.00		57.00
	支持举办职业技能比赛							3.08	3.08
扶持会展业			0.63						0.63
扶持行业协会								26.00	26.00
第三产业运行监测与管理		10.00	20.00	15.00				30.00	75.00
合计		34.00	96.63	102.00	33.00	9.00	12.00	59.08	345.71

表2 2018年新增企业奖励资金安排表

县区	各行业新增企业数（家）						奖励标准 (万元/家)	奖励资金 (万元)
	贸易	服务业	建筑业	房地产业	工业	合计		
仙游	26	17	31	5	12	91	2	182
荔城	130	25	16	3	16	190	2	380
城厢	118	17	57	1	13	206	2	412
涵江	83	25	26	6	20	160	2	320
秀屿	83	27	26	2	12	150	2	300
湄洲岛	1	2	25	0	0	28	2	56
北岸	85	7	11	0	0	103	2	206
合计	526	120	192	17	73	928	2	1856

专项资金以预下达的方式，按照各县区预算金额在年初时下达至各县区财政。在《关于下达 2018 年新增企业奖励金的通知》和《关于下达 2019 年第三产业发展专项资金补助的通知》发出后，各县区商务管理部门按照流程办理资金拨付手续，完成市级财政专项资金和县区财政配套资金的拨付工作。

3. 资金使用管理

为加强专项资金管理，规范专项资金的内部运作程序，市商务局于2017年10月印发《专项资金内部管理制度（试行）》（莆市商务〔2017〕338号），明确专项资金管理遵循的原则、市级专项资金管理流程、岗位职责及监督检查的具体办法。同时，为加强和规范第三产业发展专项资金管理，提高资金使用效益，发挥政府资金的宏观导向作用，市商务局与市财政局又于2018年8月共同印发了《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》（莆市商务〔2018〕283号），该办法在申请资金支持单位应具备的基本条件、资金申报和拨付流程与方法、市商务局作为专项资金管理主体和市财政局作为专项资金监管部门主要履行的管理职责，以及专项资金使用情况监督检查、绩效评价等方面作出了具体的规定。在专项资金的拨付和使用过程中，市商务局严格遵循相关文件精神，加强专项资金管理，规范专项资金管理的内部运作程序。

（四）绩效目标及实现程度

1. 绩效目标设定

为提高专项资金使用效率，科学评估资金使用效果，莆田市商务局根据政策要求，制定了2018年第三产业发展专项资金项目绩效总体目标：全市第三产业增加值实现960亿元，第三产业增加值占GDP的比重达40%，全市新增“下转上”企业920家，其中商贸业企业300家，服务业企业100家。全年实现限上商品销售额1500亿元，规上服务业企业营业收入45亿元。

2. 绩效目标实现情况

据统计，2019年我市实际实现第三产业增加值1093.76亿元，第三产业增加值占GDP的比重达42.1%，完成预期目标。实际新增“下转上”企业928家，其中新增限上商贸业企业526家，新增规上服务业企业120家，完成目标任务。实现限上商品销售额1976.51亿元，实现规上服务业企业营业收入49亿元，完成目标任务。预期绩效目标和实际完成情况如表3所示。

表3 专项资金绩效目标及实际完成情况

绩效指标	预计	实际
第三产业增加值	960 亿	1093.76 亿
第三产业增加值占 GDP 比重	40%	42.1%
新增“下转上”企业	920 家	928 家
其中商贸业企业（预计新增限上商贸业企业数）	300 家	526 家
其中服务业企业（预计新增规上服务业企业数）	100 家	120 家
限上商品销售额	1500 亿	1976.51 亿
规上服务业企业营业收入	45 亿	49 亿

二、绩效评价的组织实施情况

（一）绩效评价目的

通过对 2019 年第三产业发展专项资金项目的实施情况进行全面评价，反映该项目的决策、项目管理与项目绩效等方面的情况，并针对评价过程中发现的问题，提出合理化建议，进一步提升专项资金的使用效益。

（二）绩效评价依据

按照科学、规范、客观、公正的原则，依据国务院《关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见》、福建省《关于加快发展现代服务业的若干意见》《福建省“十三五”现代服务业发展专项规划》、莆田市《关于加快发展现代服务业的实施意见》《莆田市“十三五”现代服务业发展专项规划》《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》及《中华人民共和国预算法》《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》《专项资金内部管理制度（试行）》等文件规定，绩效评价小组对 2019 年第三产业发展专项资金的使用情况开展绩效评价。

（三）绩效评价实施过程

绩效评价工作按以下三个阶段实施：

1. 前期准备阶段

评价机构成立绩效评价小组，小组成员通过翻阅项目文件、各级政府第三产业相关政策与规划及市商务局提供的项目材料与自评报告，了解项目的背景信息和基本情况，明确绩效评价的基本事项。同时，评价小组还制定了项目评价方案和评价指标体系，与市财政局进行项目对接，确定项目评价方案的可行性及项目绩效评价的调研计划。本阶段的完成时间为 5 月 20 日。

2. 组织实施阶段

评价小组通过举行座谈会、收集项目相关案卷、发放满意度调查问卷等方法，获取关于绩效评价的有效信息。在此基础上，评价小组对数据进行甄别、汇总和分析，根据所收集和分析的数据，对各项绩效指标进行具体计算，给出各绩效指标的

评价结果，并对项目实施情况和项目绩效结果进行综合评价，获得关于项目绩效评价的总体结论。本阶段的完成时间为6月20日。

3. 报告编制与提交阶段

评价小组根据各项指标的评价结果及项目的总体评价结论，按绩效评价相关规定及要求编制绩效评价报告，并与委托方就绩效评价报告进行充分沟通，完成评价报告审核、定稿和提交工作。本阶段的完成时间为8月5日。

（四）绩效评价小组成员

陈建武 莆田学院管理学院副教授、博士

张晶晶 莆田学院管理学院副教授、硕士

关松立 莆田学院管理学院讲师、硕士

（五）数据收集方法

本项目在组织实施阶段主要采用了以下方法收集相关项目数据：

1. 案卷研究

评价小组收集了相关的项目文件、各级政府的相关法律法规、省市两级政府关于第三产业发展的相关政策与规划文件，从各类文档资料中寻找数据，并对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行对比核实，最后确定选择使用的数据。

2. 资料收集与数据填报

评价小组根据绩效评价的具体要求，向市商务局及各县区商务管理部门、各资金使用单位收集相关资料，并对项目文件、申报原始材料等进行了核对、检查。此外，评价小组设计了相关的数据填报表格，要求市商务局进行填写，以便对数据进行梳理与汇总。

3. 座谈会

评价小组于5月22日分别与市商务局科室负责人与项目负责人、县区商务管理部门项目负责人及专项资金使用单位负责人举行了2场座谈会，以获取关于绩效评价的有效信息。

4. 问卷调查

评价小组采用网络的方式向资金使用单位发放满意度调查问卷（样表详见附件3），回收问卷172份（该调查不涉及行业协会和各县区商务部门）。问卷针对项目申报及评审过程、资金分配及到位情况进行了满意度调查，并征求资金使用单位对专项资金管理的意见与建议。

三、绩效评价指标体系设计

（一）评价指标设计依据

评价小组在参考财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系》（财预〔2013〕53号）、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和中国资产评估协会印发的《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》（中评协〔2014〕70号）等文件的基础上，结合项目特点对项目绩效评价指标及其分值进行设定。绩效评价指标体系设计遵循相关性、重要性、可比性、系统性和经济性原则，评价小组根据绩效评价的对象和内容优先使用最具代表性、最能反映评价要求的核心指标，确保评价指标体系设定与绩效目标有直接的联系，能够综合反映项目所产生的经济效益和可持续影响，且保证数据的获得充分考虑现实条件和可操作性。

（二）绩效评价指标与评价标准

绩效评价指标体系包括3个一级指标，即项目决策、项目管理和项目绩效，总分为100分。其中项目决策包括战略目标适应性和立项合理性2个二级指标，并细分为5个三级指标，分值为15分；项目管理包括投入管理、项目实施和财务管理3个二级指标，并细分为9个三级指标，分值为25分；项目绩效包括产出数量、产出质量、经济效益、可持续性和满意度5个二级指标，并细分为12个三级指标，分值为60分。评价小组对所有的三级指标都进行了具体的指标解释，说明了指标设置的目的是评价的内容，同时规定了明确的、可量化的评分方法。具体的绩效评价指标体系如附件2所示。

四、绩效分析及绩效评价结论

（一）绩效分析

评价小组在对专项资金项目的绩效情况进行全面分析的基础上，本着客观、公正、准确的原则，进行绩效分析和综合评分，形成最终的绩效评价结果，并针对绩效评价中发现的问题提出意见建议。

1. 项目决策（总分 15 分，得分 13 分）

项目决策指标分析从战略目标适应性和立项合理性 2 个方面进行。

（1）战略目标适应性（总分 3 分，得分 2.5 分）

该项目有助于提高莆田市第三产业的质量和水平，引导个体工商户向现代企业转型升级，但政策的扶持方向存在一定的滞后性。本项指标总分 3 分，得分为 2.5 分。

（2）立项合理性（总分 12 分，得分 10.5 分）

项目立项的规范性。该项目的立项依据为莆田市政府印发的《关于加快第三产业发展的实施意见》和《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》。项目立项有明确的政策文件作为依据，符合国家政策和第三产业发展规划的要求。本项指标总分 3 分，得分为 3 分。

政策落实的有效性。该项目主要用于支持第三产业关键领域、薄弱环节、新兴业态的服务业项目，符合市政府《关于加快第三产业发展的实施意见》中提出的专项资金投入范围，但引导资金在开展服务业综合改革试点工作，建设现代服务业集聚区等方面的推动效果有限。本项指标总分 3 分，得分 2.5 分。

绩效指标的明确性。市商务局设置了具体明确、可量化的项目绩效评价指标和完成目标值，可以较为全面地反映项目实施的成效。本项指标总分 3 分，得分为 3 分。

绩效指标的合理性。该项目绩效指标的设定符合相关法律法规、发展规划和各级政府的重大决策，绩效目标的实现可以有力地推动和促进我市第三产业的发展，不足之处在于目标值的设置偏低，且缺乏可持续发展指标。本项指标总分 3 分，得

分为 2 分。

2. 项目管理（总分 25 分，得分 21.9 分）

项目管理指标分析从投入管理、项目实施和财务管理 3 个方面进行。

（1）投入管理（总分 13 分，得分 11 分）

资金分配率。该项目 2019 年预算安排金额为 2400 万元，均为市级预算安排，实际分配金额为 2400 万元，分配率为 100%。本项指标总分 3 分，得分为 3 分。

预算执行率。该指标用于对项目管理单位的项目实施情况进行评价，2019 年该项目下达市本级资金为 70.08 万元，实际支出 59.08 万元，下达县区的资金为 2142.63 万元，合计支出金额为 2201.71 万元，市级预算的实际执行率为 91.7%。本项指标总分 5 分，得分为 3 分。

资金分配及时率。该项目 2019 年实际支出的全部金额中，9 月 30 日后分配到位的资金为 70.08 万元，资金分配及时率为 97.1%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

（2）项目实施（总分 6 分，得分 5.4 分）

管理制度的健全性。市商务局制定了《专项资金内部管理制度（试行）》和《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》，用于加强和规范第三产业发展专项资金使用管理。上述管理制度具体规定了专项资金申请应具备的基本条件、资金申报与拨付的流程、资金使用的监督检查等内容。本项指标总分 2 分，得分为 2 分。

制度执行的有效性。市商务局在下达各县区资金补助时同步分解下达绩效目标，在专项资金的拨付和使用过程中，严格按照相关文件的要求，规范专项资金的内部运作程序，各项项目申报、审核材料齐全、手续完备，但第三产业发展专项资金补助下达时间存在延迟，且自评时未对县区绩效目标完成情况进行评价。本项指标总分 2 分，得分为 1.4 分。

材料审核的准确性。经评价小组对部分项目申报材料进行抽检，未发现不符合要求的申报材料。本项指标总分 2 分，得分为 2 分。

（3）财务管理（总分 6 分，得分 5.5 分）

资金使用合规性。经评价小组核查，未发现市商务局对资金进行截留、挤占、挪用和虚列支出等情况。各县区商务管理部门按照文件要求及时为资金使用单位办理专项资金下拨手续，并在县区一级财政中予以配套奖励，但个别县区由于地方财政较为紧张，资金下拨和配套奖励存在滞后的情况。本项指标总分 2 分，得分为 1.5 分。

资金使用合理性。专项资金申报项目均符合资金扶持方向及资金设立的目标，提供给市二轻工业联社用于厦门国际投资贸易洽谈会参展的专项补贴经费和补助市图书馆提升改造莆阳书房的经费均有市领导的指示。本项指标总分 2 分，得分为 2 分。

财务监控的有效性。市商务局根据专项资金管理办法，采取必要的监控措施，保证专项资金的安全、规范运行，同时按市财政局的要求对专项资金实施情况进行自我评价，及时将评价材料提交至市财政局。本项指标总分 2 分，得分为 2 分。

3. 项目绩效（总分 60 分，得分 55.66 分）

项目绩效指标分析从产出数量、产出质量、经济效益、可持续性和满意度 5 个方面进行。

（1）产出数量（总分 20 分，得分 20 分）

“下转上”企业数完成率。根据市商务局提供的资料显示，新增“下转上”企业数的年度绩效目标为 920 家，经统计部门认定，2018 年“下转上”（含月度新增）企业共 928 家，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

享受补助第三产业企业数完成率。根据市商务局提供的资料显示，享受补助的第三产业企业数量的年度绩效目标为 950 家，经统计部门认定，当年实际享受专项资金补助的企业数为 1007 家，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

限上商贸业企业数完成率。根据市商务局提供的资料显示，新增限上商贸业企业数的年度绩效目标为 300 家，经统计部门认定，当年实际新增的限上商贸业企业为 526 家，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

规上服务业企业数完成率。根据市商务局提供的资料显示，新增规上服务业企业数的年度绩效目标为 100 家，经统计部门认定，当年实际新增的规上服务业企业数为 526 家，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

(2) 产出质量（总分 15 分，得分 15 分）

限上商品销售额完成率。根据市商务局提供的资料显示，限上商品销售额的年度绩效目标为 1500 万元，经统计部门认定，当年实际完成的限上商品销售额为 1976.51 万元，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

规上服务业企业营收完成率。根据市商务局提供的资料显示，规上服务业企业营业收入的年度绩效目标为 45 亿元，经统计部门认定，当年实际完成的规上服务业企业营业收入为 49 亿元，完成率超过 100%。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

补助对象营收增长率。经统计部门认定，2019 年全市限上商品销售额同比增长 16.8%，全市规上服务业企业营业收入同比增长 11.7%，均超过 10%，高于当年莆田市地区生产总值同比增长百分比。本项指标总分 5 分，得分为 5 分。

(3) 经济效益（总分 10 分，得分 9 分）

第三产业增加值完成率。根据 2019 年莆田市国民经济和社会发展统计公报，2019 年实际实现的第三产业增加值为 1093.76 亿元，增长 6.2%，同期地区生产总值比上年增长 6.6%，第三产业增加值增长比例略低于同期地区生产总值的增长比例。本项指标总分 5 分，得分为 4.6 分。

第三产业增加值占 GDP 比重。根据 2019 年莆田市国民经济和社会发展统计公报，2019 年第三产业增加值占地区生产总值的比重为 42.1%，而 2018 年统计公报数据显示，当年第三产业增加值占地区生产总值的比重为 42.2%，2019 年略有下滑。本项指标总分 5 分，得分为 4.4 分。

(4) 可持续性（总分 5 分，得分 4 分）

“下转上”企业退库率。根据市商务局提供的资料显示，在 2018 年新增的 928 家企业中，截至目前退库的企业有 68 家，退库率为 7.3%，退库率处于较低水平。本

项指标总分 5 分，得分为 4 分。

(5) 满意度（总分 10 分，得分 7.66 分）

项目申报和评审满意度。根据对评价小组回收的 172 份“第三产业发展专项资金项目满意度问卷”调查结果进行的统计分析，有 57 家企业表示对专项资金的申报和评审过程非常满意，33 家企业表示比较满意，79 家企业表示有点满意。据此，经评价小组折算，资金使用单位对项目申报和评审过程的满意度为 76.4%。本项指标总分 5 分，得分为 3.82 分。

资金分配与到位满意度。根据对问卷调查结果的统计分析，57 家企业表示对专项资金的申报和评审过程非常满意，36 家企业表示比较满意，75 家企业表示有点满意。据此，经评价小组折算，资金使用单位对专项资金分配与到位的满意度为 76.7%。本项指标总分 5 分，得分为 3.84 分。

(二) 绩效评价结论

通过对各级商务管理部门及资金使用单位各类专项资金项目资料的审查、现场调研和相关人员访谈、问卷调查等评价程序，得出 2019 年第三产业发展专项资金项目的绩效得分为 90.56 分，绩效评价等级为“优”。

通过分析项目相关资料，结合现场检查情况，评价小组认为 2019 年第三产业发展专项资金项目立项规范，政策导向正确。专项资金向第三产业重点领域倾斜，符合第三产业发展规划，有利于调整优化第三产业结构。资金管理单位对专项资金的使用规范程度较高，设置了明确的绩效目标，制定了相应的资金管理制度，并能在项目申报、评审和资金下拨过程中严格地执行各项管理规定。专项资金所涉及的各项项目取得较好的经济效益，基本达成资金管理单位年初设定的绩效目标，专项资金的使用在一定程度上促进了我市第三产业的发展。但目前该专项资金的扶持范围较为有限，主要用于扶持商贸业和现代服务业，对其他行业的扶持力度较为不足。从经济效益上看，目前我市第三产业发展不平衡，营业性服务业对第三产业增长的拉动效应大，而其他行业对第三产业的贡献率不到一半，第三产业发展的可持续性

不强。此外，2019年作为发放新增企业奖励资金的第一个年度，通过对限下或规下企业转为“下转上”企业给予奖励，能否达到预期的政策效果，需要在后续年度中予以体现。

五、主要经验及做法

（一）预算编制过程严格规范

为加强专项资金管理，莆田市商务局于2017年10月印发《莆田市商务局专项资金内部管理制度（试行）》，规范专项资金的内部运作程序，对市级专项资金管理遵循的原则、资金预算管理、资金申报与拨付流程、资金使用情况报告程序及资金使用的监督检查等方面进行了详细的规定。按照资金内部管理办法的规定，市商务局服务业科全面分析2018年度第三产业运行情况和专项资金预算执行情况，及时提出2019年度市级专项资金预算建议，经局长办公会审议通过后报送市财政局。对于市财政局下达的年度预算安排，服务业科及时对预算草案进行调整，提出年度预算方案，经局长办公会审议通过后再次报送市财政局。可以看出，该专项资金的预算编制过程规范，确保了资金的合理使用。

（二）资金申报与拨付过程严谨有序

为加强第三产业发展专项资金的使用管理，莆田市商务局于2018年8月印发《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》，具体规定了专项资金的支持内容、资金的申报与拨付及资金使用的监督检查、绩效评价等内容，进一步规范第三产业发展专项资金的使用管理。上述管理制度确保了我市第三产业发展专项资金使用管理工作的制度化、规范化。在2019年第三产业发展专项资金的使用管理过程中，市商务局严格履行申报和审批程序。在严格按程序组织专项资金申报的基础上，积极与财政部门衔接沟通，对项目申报材料进行认真审查把关，确保奖励项目的真实性，且符合有关规定和要求。在专项资金下达与拨付过程中，市商务局严格按照下达预算的科目和项目执行，做到不截留、不挪用、不虚列支出，并督促各县区商务管理部门尽快将专项资金划拨给资金使用单位。

（三）专项资金使用方向明确合理

2019年第三产业发展专项资金主要用于扶持商贸业、现代服务业、会展业、行业协会及第三产业运行监测与管理，符合《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》中关于资金支持内容，也与《莆田市人民政府关于加快第三产业发展的实施意见》中提出的设立产业发展引导资金，支持带动性强、聚集效应明显的关键领域、薄弱环节、新兴业态的服务业项目这一资金投入方向基本相吻合。此外，专项资金中对新增“下转上”企业进行奖励的部分也与《关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》中提出的“对当年度由个体工商户、限下或规下企业转为‘下转上’企业由市、区两级财政给予奖励”这一资金投入方向基本相吻合。因此，2019年第三产业发展专项资金的使用方向明确，符合相关政策要求，对促进我市第三产业持续健康快速发展，鼓励和引导我市个体工商户向现代企业转型升级起到了较为显著的推进作用。

六、存在问题

（一）扶持政策处于滞后状态

当前，我国第三产业结构发生了较大变化，现代物流、电子商务、金融服务、服务外包、创意设计、旅游、健康养老等已经成为第三产业的重点发展领域。特别是近年来，互联网与人工智能加速对现代服务业全面渗透，并对第三产业未来的发展产生深远的影响。然而，当前我市指导第三产业发展的政策措施仍为2011年出台的《关于加快第三产业发展的实施意见》，第三产业发展专项资金的资助领域难以适应新形势下我市第三产业发展的需要，相关扶持政策处于较为滞后的状态。

（二）资金支持内容较为单一

2019年第三产业发展专项资金的扶持方向符合《莆田市第三产业发展专项资金使用管理暂行办法》与《莆田市人民政府办公室关于促进市场主体“个转企、下转上”的若干意见》等文件的规定，但资金扶持方向较为单一，在新兴业态的服务业项目、服务业综合改革试点工作、现代服务业集聚区及集聚区内的公共服务平台等

方面扶持力度不足，且各领域的资金投入差异较大，难以充分发挥专项资金的使用效益。

（三）资金下达与拨付的及时性有待提高

2019年第三产业发展专项资金中，用于奖励新增“下转上”企业的补助资金于2019年6月28日完成下达通知，但另一笔第三产业发展专项资金补助在2019年12月6日才完成下达通知。该项补助资金于7月29日开始发文组织申报，虽然在年度预期的12月底前完成资金的下达与拨付，但下达拨付的时间较晚，未能快速充分地发挥财政资金的作用。此外，资金管理单位在资金使用的跟踪与监管方面尚有不足，存在“重数量、重拨付，轻质量、轻效益”的问题。

七、相关建议

（一）完善专项资金扶持政策

建议着眼于我市第三产业的未来发展方向，调整专项资金的重点支持领域，考虑在服务业集聚区公共基础设施和公共服务平台建设项目、电商集聚区和产业园区建设项目、电子商务平台与物流配送中心等建设项目、重点商业街与夜经济区域公共基础设施建设及鼓励夜间消费的各类展销活动、促进楼宇经济和总部经济发展的建设项目、以云计算、大数据、物联网等网络信息技术为基本要素的新型服务业业态等方面予以重点扶持。

（二）加强专项资金的使用管理

进一步加大专项资金的扶持力度，保证专项资金的投入，适当增加对重点领域、带动性强的第三产业项目的补助额度，充分发挥重点企业与重点项目的示范带动作用，提高专项资金的使用效率。强化专项资金使用的过程管理，适当调整申报条件与评审标准，扩大专项资金的扶持范围，特别是加大对新业态的扶持力度，同时规范专项资金的使用管理，严格将专项资金用于扶持第三产业的发展，避免出现改变资金用途的情况。

（三）加快专项资金下达与拨付的进度

多措并举加快专项资金的分配进度，确保专项资金政策用足用好。一是尽早启动资金申报程序，尽快推进各类专项资金的分配进度；二是加强沟通对接，及时与财政部门保持联系，掌握资金安排情况，加快推进预算下达和资金分配工作；三是在对下达县区的补助资金分解下达绩效目标的基础上，加强对各县区专项资金绩效目标完成情况的评价与考核，以提高制度执行的有效性和资金分配的及时性。

（四）加强资金拨付后的跟踪与监督

进一步加强对专项资金使用的跟踪与监督。一是细化资金监督管理办法，加强对专项资金使用情况的监督检查和跟踪问效，对专项资金实施全过程进行绩效管理；二是进一步完善第三产业重点项目库及指标运行监测企业库，做到指标数据落实到人，建立指标监测预警机制，加强与财政、统计部门的沟通和信息共享，及时分析研判第三产业发展走势，及时调整专项资金政策；三是重视第三方绩效评价工作，适当考虑拓展评价主体，把专项资金前期绩效评审、运行过程绩效跟踪评价、事后绩效评价纳入适用第三方评价工作情形，充分利用第三方机构出具的绩效评价结果，将其作为部门预算编制、预算执行调整和决算的参考依据，并在修订完善专项资金政策、资金管理办法等制度时加以吸收利用。

附件 9:

莆田市 2019 年农村幸福院市级专项资金 绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：王免

2020 年 9 月

一、项目基本情况

为进一步规范和加强财政资金管理，提高财政资金使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，莆田学院财政绩效管理研究中心组织专业人员，根据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）的相关规定，按照《莆田市财政局关于开展2019年预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕7号）的文件要求，接受莆田市财政局委托，对莆田市农村幸福院市级专项资金开展绩效评价。在莆田市财政局的配合下，莆田学院财政绩效管理研究中心在评价过程中，结合了实际情况，通过实地调研，数据收集、整理、汇总、综合分析的基础上，按照设立的评价指标、标准、权数、方法及程序实施评价，形成评价报告。评价报告遵循“科学性、规范性、客观性和公正性”的原则，评价结论不含委托方任何观点。评价报告如下：

（一）项目概况

根据《中共莆田市委 莆田市人民政府关于加快养老事业发展的实施意见》（莆委发〔2017〕14号）要求，加快农村幸福院标准化、规范化建设，至2020年再建农村幸福院377个（含省下达指标）以上，省级补助以外的项目每个补助15万元，其中市级财政补助10万元（从福彩公益金中列支）、各县区（管委会）配备补助5万元，使养老服务设施覆盖率65%以上的建制村。为切实完成全市“十三五”规划期间建制村养老服务设施覆盖率65%目标要求，加快推进农村幸福院建设，结合《福建省人民政府办公厅关于加快推进居家社区养老服务十条措施的通知》（闽政办〔2017〕67号）、《莆田市民政局 莆田市财政局关于加快农村幸福院建设的通知》（莆民〔2017〕185号）精神，2017年12月29日，市民政局联合市财政局印发《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》（莆财社〔2017〕295号），实施为期三年的农村幸福院市级专项补助资金建设幸福院。

（二）项目实施情况

项目实施的情况。2019年市级财政补助建设农村幸福院100个，其中：仙游、城厢、荔城、涵江、秀屿、北岸和湄洲岛分别建设29个、11个、13个、29个、15个、2个和1个，全市建制村农村幸福院比例由2018年42.47%提高至59.56%。

项目资金投向。市民政局联合市财政局印发《关于下达2019年市级福利彩票公益金的通知》（莆财社〔2019〕46号），下达2019年农村幸福院市级补助资金1000万元，其中：仙游、城厢、荔城、涵江、秀屿、北岸和湄洲岛分别下达290万元、110万元、130万元、290万元、150万元、20万元和10万元。

项目开始及计划完成时间。2017年12月29日，市民政局联合市财政局印发《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》（莆财社〔2017〕295号），实施为期三年的农村幸福院市级专项补助资金建设幸福院。

（三）项目资金来源和使用情况

2019年莆田市下达农村幸福院市级专项补助资金1000万元，具体如下：

2019年4月9日，市民政局联合市财政局印发《关于下达2019年市级福利彩票公益金的通知》（莆财社〔2019〕46号），下达2019年农村幸福院市级补助资金分配和支出明细如图所示：

表1 2019年农村幸福院市级补助资金支出明细表

地 区	农村幸福院 项目个数	市级补助资金 (万元)	县区(管委会) 应配套资金 (万元)
城厢区	11	110.00	55.00
荔城区	13	130.00	65.00
涵江区	29	290.00	145.00
秀屿区	15	150.00	75.00
仙游县	29	290.00	145.00
北岸开发区	2	20.00	10.00
湄洲岛	1	10.00	5.00
全市合计	100	1,000.00	500.00

(四) 项目绩效目标及实现程度

通过财政补助，加快全市农村幸福院建设，确保 2020 年底全市建制村农村幸福院覆盖率达 65%。2019 年市级财政补助建设农村幸福院 100 个，其中：仙游、城厢、荔城、涵江、秀屿、北岸和湄洲岛分别建设 29 个、11 个、13 个、29 个、15 个、2 个和 1 个，全市建制村农村幸福院比例由 2018 年 42.47%提高至 59.56%。

二、绩效评价的组织实施情况

(一) 绩效评价目的

调研莆田市农村幸福院市级专项资金支出情况，拟定莆田市民政局 2019 年度农村幸福院市级专项资金绩效评价指标体系，评价莆田市民政局 2019 年度农村幸福院市级专项资金绩效目标完成情况，剖析莆田市农村幸福院市级专项资金在预算、管理及项目实施过程中存在的问题，并探究其可能的原因，最后提出相应的解决对策，为提优化莆田市农村幸福院市级专项资金的使用效果提供参考依据。

(二) 绩效评价实施过程

莆田市民政局 2019 年度农村幸福院专项资金绩效评价工作包括六个阶段：

第一阶段：成立评价工作小组。莆田学院财政绩效管理研究中心根据项目实际

情况，结合评价人员专业特长、专业素养和工作需要，确定评价工作小组的成员构成和分工，成立评价小组，负责拟定评价工作方案和评价工作的具体实施。

第二阶段：制定绩效评价方案，评价小组根据评价项目的性质和特点，就评价指标体系和评价工作的组织实施等拟定绩效评价工作方案，为评价实施提供工作指引和具体安排。

第三阶段：收集绩效评价相关材料。评价工作小组根据评价对象的特点和评价内容及工作需要，分赴项目资金使用单位及其财政管理部门，收集绩效评价相关材料。

第四阶段：审核相关评价材料。评价小组根据所取得的相关材料，采用恰当的评价指标体系、评价标准和评价方法，对评价对象绩效目标实施程度等绩效情况进行全面分析和综合评价，形成初步评价结论。

第五阶段：撰写绩效评价报告。根据评价小组评价结论等相关材料，归纳问题，分析原因，提出对策，形成并提交评价报告。

第六阶段：建立绩效评价档案。评价小组完成绩效评价工作后，根据评价工作路径，整理、保管工作底稿和评价有关资料，建立绩效评价档案并移交给相关部门。

（三）绩效评价依据及原则

依据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）的相关规定，按照《莆田市财政局关于开展2019年预算绩效评价工作的通知》（莆财绩函〔2020〕7号）的文件要求，遵循“科学性、规范性、客观性和公正性”的原则，

三、项目绩效评价指标体系、评价标准和评价方法

（一）绩效评价指标体系的设定原则及具体内容

1.服务大局：为贯彻落实中共莆田市委七届三次全体会议通过的《关于加快社会事业发展补齐民生短板力争提前全面建成小康社会的决定》，加快补齐养老失业发

展短板，积极应对人口老龄化，为老年人基本生活提供服务，满足老年人多层次多样化养老需求，提升老年群体的获得感和幸福指数，确保全体老年人共享全面建成小康社会新成果；

2.规范实施：按照《文件名称》等文件的规定，以及财政部门关于 2019 年部门预算批复的有关要求，规范开展工作；

3.科学客观：紧密围绕农村幸福院市级专项资金战略定位和目标，制定符合农村幸福院市级专项资金特点的绩效评价指标；采用科学方法进行调查分析，实事求是农村幸福院市级专项资金的绩效；尊重第三方评估机构评价的独立性，客观得出评价结论。不断优化完善绩效评价指标，为全面开展农村幸福院市级专项资金绩效评价工作奠定良好基础；

4.高效透明：结合现有项目管理流程和管理机制，充分利用已有信息，以抽样满意度调研评价等措施，建立常态化、高效率的农村幸福院市级专项资金绩效评价工作机制；

5.注重实效：切实发挥绩效评价在支持农村幸福院市级专项资金决策、优化项目管理流程、提高管理服务质量等方面的作用，不断提升农村幸福院市级专项资金资助与管理的绩效水平。

（二）项目绩效评价的具体标准及评价的具体方法

项目绩效评价工作小组根据莆田市财政局绩效评价管理办法的要求，依据相关性、重要性、可比性、系统性及经济性原则，参考 2019 年莆田市农村幸福院市级专项资金绩效评价自评表和项目绩效监控情况，围绕绩效目标项目决策、项目管理和项目绩效等三个方面设计绩效评价指标以及评分标准、分值和权重。指标体系共设置 3 个一级指标、9 个二级指标、25 个三级指标。指标体系按满分 100 分设定，其中“项目决策”20 分，主要体现项目立项的合理性和项目资金落实；“项目管理”20 分，主要体现财务管理和业务管理；“项目绩效”60 分，主要体现项目数量指标、质量指标、成本指标、社会效益指标和服务对象满意度指标。基于第三方评价的特

点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。

四、项目绩效分析及绩效评价结论

为了全面、客观、有效的进行绩效评价，莆田学院财政绩效管理研究中心审阅了莆田市财政局提供的专项资金相关材料，与莆田市民政局进行座谈和征求意见，查阅项目相关资料，收集相关信息，采取定量和定性分析法，通过对 3 大类 25 项指标逐步评价，对 2019 年农村幸福院市级专项资金方面进行综合评价。

（一）项目决策满分 20 分，实际得分 18 分

1. 项目立项合理性满分 10 分，实际得分 9 分

（1）项目立项的规范性满分 3 分，实际得分 3 分

按照《福建省人民政府关于开展 2019 年为民办实事工作的通知》（闽委[2019]1 号）、《中共莆田市委 莆田市人民政府关于加快养老事业发展的实施意见》（莆委发〔2017〕14 号）要求，加快农村幸福院标准化、规范化建设。为切实完成全市“十三五”规划期间建制村养老服务设施覆盖率 65% 目标要求，加快推进农村幸福院建设，结合《福建省人民政府办公厅关于加快推进居家社区养老服务十条措施的通知》（闽政办〔2017〕67 号）、《莆田市民政局 莆田市财政局关于加快农村幸福院建设的通知》（莆民〔2017〕185 号）精神，2017 年 12 月 29 日，市民政局联合市财政局印发《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》（莆财社〔2017〕295 号），实施为期三年的农村幸福院市级专项补助资金建设幸福院。

（2）项目立项依据充分性满分 2 分，实际得分 2 分

2016 年，省政府办公室印发了《“十三五”社区居家养老服务补短板实施方案》（闽政办〔2016〕125 号）和《关于加快推进城乡社区居家养老专业化服务的通知》（闽政办〔2016〕126 号），有力推进了居家社区养老服务发展。

（3）项目绩效目标的合理性满分 3 分，实际得分 3 分

该项目所设定的绩效目标符合国家相关法律法规和党委政府决策，与莆田市民政局职责相关，为民生项目。项目预算确定的农村幸福院建设任务数和质量指标与

省里下达的任务基本一致。

(4) 绩效指标明确性满分 2 分，实际得分 1 分

该绩效目标与年度计划数对应；绩效目标费用与预算资金匹配；项目绩效目标已细化分解为具体的绩效指标；但个别绩效目标不够清晰、具体、可衡量，如质量指标等。

2. 项目资金落实情况满分 10 分，实际得分 9 分

(1) 项目资金分配合理性满分 2 分，实际得分 2 分

农村幸福院坚持村级主办原则，村委会要多渠道筹集资金。市级福彩公益金给予一定补助。按照 80%以上福彩公益金投入养老事业的要求，对具备建设农村幸福院条件的村，省级补助以外的每个项目补助 15 万元，其中市级财政补助 10 万元（从福彩公益金中列支）、各县（区、管委会）配套补助 5 万元。

(2) 项目资金分配率满分 3 分，实际得分 2 分

2019 年 4 月 9 日，市民政局联合市财政局印发《关于下达 2019 年市级福利彩票公益金的通知》（莆财社〔2019〕46 号），下达 2019 年农村幸福院市级补助资金 1000 万元，其中秀屿区因财政资金紧张等问题部分资金仍滞留区财政，其他地区农村幸福院市级补助、县级应配套补助资金均已下达至幸福院所在村。

(3) 项目资金分配及时率满分 5 分，实际得分 5 分

市民政局、 财政局根据各县(区、管委会)农村人口老龄化、财力状况、项目建设进展等情况，分别于每年 4 月底和 9 月底分两批下达市级补助资金。县（区、管委会）补助资金要在 4 月底前配套到位。

(二) 项目管理满分 20 分，实际得分 17 分

1. 财政管理满分 20 分，实际得分 8.5 分

(1) 项目资金管理制定健全性满分 4 分，实际得分 4 分

为加强和规范市级专项补助资金支持农村幸福院项目使用管理，市民政局和市财政局制定了《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》。

(2) 项目资金使用合理性满分 3 分，实际得分 3 分

该项资金符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，由各县（区、管委会）拨付，严格实行专项管理、专账核算、专款专用；资金拨付有完整审批程序和手续，未发现超标准支出、截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

(3) 项目财政监控有效性满分 3 分，实际得分 1.5 分

项目主管单位莆田市民政局未设立财务监控机制，虽有了解和督促下级单位配套资金自筹情况，但未采取相应的财务检查等必要的监控措施或手段，也未能及时为各县区提供资金管理建议与指导。

2. 业务管理满分 10 分，实际得分 8.5 分

(1) 项目管理制度健全性满分 3 分，实际得分 3 分

为进一步完善居家养老服务设施建设,支持和引导村民自治组织发挥主导作用,加快推进农村幸福院建设,结合《福建省人民政府办公厅关于加快推进居家社区养老服务十条措施的通知》(闽政办〔2017〕67号)精神,项目得实施及监管机制。

(2) 项目制度执行有效性满分 4 分，实际得分 4 分

全市现有村总数 850 个,按照《中共莆田市委、莆田市人民政府关于加快养老事业发展的实施意见》(莆委发〔2017〕14号)要求,至 2020 年应建农村养老服务设施 552 个。截止 2017 年 7 月底,全市建有农村养老服务设施 175 个,覆盖 20.6% 建制村,总体进度偏慢。为进一步完善居家养老服务设施建设,支持和引导村民自治组织发挥主导作用,加快推进农村幸福院建设,结合《福建省人民政府办公厅关于加快推进居家社区养老服务十条措施的通知》(闽政办〔2017〕67号)精神,项目得实施及监管机制。

(3) 项目质量得可控性满分 3 分，实际得分 1.5 分

根据《福建省人民政府办公厅关于加快推进居家社区养老服务十条措施的通知》(闽政办〔2017〕67号)的要求,建立健全月报制度,每年五月起每月 5 日前逐级向民政部门报送上一个月进展情况。根据各县(区、管委会)报送情况和实地督察情

况，发现建设进展严重滞后、建好后未投入使用较长时间闲置的，给予通报。虽然制定了相应的项目质量要求，但是未采取了必要的控制措施或手段。

（三）项目绩效满分 60 分，实际得分 56.8 分

1. 数量指标满分 10 分，实际得分 10 分

（1）2019 年补助农村幸福院数量满分 5 分，实际得分 5 分

新建农村幸福院数量 100 各，目前通过市级财政补助全市已新建市级农村幸福院 100 个；农村幸福院完工率 100%，目前全市 100 个市级农村幸福院均已完工。

（2）2019 年农村幸福院星级评定数量满分 5 分，实际得分 5 分

农村幸福院星级评定数量不低于 2 个，2019 年全市农村幸福院评定为三星级及以上数量共计 3 个。

2. 质量指标满分 25 分，实际得分 21.8 分

（1）2019 年农村幸福院固定场地满分 4 分，实际得分 4 分

随机抽查 2019 年农村幸福院建筑面积不低于 100 平方米。根据材料抽查 10 家，全部符合建设规范如表 3 所示：

表 3 2019 年度十家农村幸福院建筑面积

幸福院名称	建筑面积
仙游县鲤城街道白塔村农村幸福院	750 m ²
仙游县菜溪乡溪边村农村幸福院	200 m ²
仙游县菜溪乡石峰村农村幸福院	180 m ²
仙游县菜溪乡黄洋村农村幸福院	200 m ²
涵江区江口镇莆江村农村幸福院	145.26 m ²
涵江区三江口镇双霞村农村幸福院	200 m ²
涵江区白塘镇洋尾村农村幸福院	180 m ²
涵江区白塘镇周墩村农村幸福院	200 m ²

涵江区白塘镇东墩村农村幸福院	128 m ²
北岸山亭镇西乌垵村农村幸福院	200 m ²

(2) 2019 年农村幸福院设施设备满分 5 分，实际得分 5 分

根据材料抽查 10 家，全部符合设施规范如表 4 所示：

表 4 2019 年度十家农村幸福院设施配置

幸福院所属地名称	娱乐室	阅览室	休息室	餐厅	独立卫生间	室外活动
仙游县鲤城街道白塔村	500m ²	40m ²	50m ²	60m ²	有	200m ²
仙游县菜溪乡溪边村	40m ²	35m ²	35m ²	27m ²	有	200m ²
仙游县菜溪乡石峰村	30m ²	30m ²	30m ²	30m ²	有	600m ²
仙游县菜溪乡黄洋村	120m ²	60m ²	60m ²	40m ²	有	150m ²
涵江区江口镇莆江村	48m ²	23m ²	35m ²	33m ²	有	100m ²
涵江区三江口镇双霞村	120m ²	80m ²	150m ²	60m ²	有	5000m ²
涵江区白塘镇洋尾村	50m ²	50m ²	30m ²	25m ²	有	1000m ²
涵江区白塘镇周墩村	25m ²	25m ²	30m ²	50m ²	有	200m ²
涵江区白塘镇东墩村	35m ²	35m ²	34m ²	29m ²	有	200m ²
北岸山亭镇西乌垵村	120m ²	40m ²	40m ²	90m ²	有	200m ²

(3) 2019 年农村幸福院服务内容满分 4 分，实际得分 4 分

根据材料抽查 10 家，全部根据老人实际需求，量力而行，因地制宜开展制定了服务内容。

(4) 2019 年农村幸福院人员队伍满分 4 分，实际得分 4 分

根据材料抽查 10 家，全部充分依靠村党组织、村民委员会、农村老年人协会等组织组建人员队伍，负责幸福院日常管理，并广泛吸收志愿者等社会热心人士参与，建立志愿者服务队伍，开展志愿活动。如表 5 所示：

表 5 2019 年度十家农村幸福院人员队伍人数

幸福院名称	人员队伍人数 (名)
仙游县鲤城街道白塔村农村幸福院	16
仙游县菜溪乡溪边村农村幸福院	8
仙游县菜溪乡石峰村农村幸福院	8
仙游县菜溪乡黄洋村农村幸福院	10
涵江区江口镇莆江村农村幸福院	6
涵江区三江口镇双霞村农村幸福院	4
涵江区白塘镇洋尾村农村幸福院	5
涵江区白塘镇周墩村农村幸福院	5
涵江区白塘镇东墩村农村幸福院	3
北岸山亭镇西乌垵村农村幸福院	20

(5) 2019 年农村幸福院管理制度满分 4 分，实际得分 4 分

根据材料抽查 10 家，全部根据实际情况制定了规章制度。

(6) 2019 年农村幸福院筹资渠道满分 4 分，实际得分 0.8 分

根据材料抽查 10 家，只有两家符合建设规范，涵江区白塘镇周墩村农村幸福院：社会筹资 3.0612 万元；涵江区白塘镇东墩村农村幸福院：社会筹资 1 万元。

3. 成本指标满分 5 分，实际得分 5 分

根据材料抽查 10 家，分别是：①仙游县鲤城街道白塔村农村幸福院②仙游县菜溪乡溪边村农村幸福院③仙游县菜溪乡石峰村农村幸福院④仙游县菜溪乡黄洋村农村幸福院⑤涵江区江口镇莆江村农村幸福院⑥涵江区三江口镇双霞村农村幸福院⑦涵江区白塘镇洋尾村农村幸福院⑧涵江区白塘镇周墩村农村幸福院⑨涵江区白塘镇东墩村农村幸福院⑩北岸山亭镇西乌垵村农村幸福院。全部符合农村幸福院建设补助 15 万/个，市级补助 10 万/个，县（区、管委会）配套 5 万/个。

4. 社会效益指标满分 10 分，实际得分 10 分

(1) 建制村幸福院覆盖率满分 5 分，实际得分 5 分

农村幸福院本辖区内建制村农村幸福院数量/建制村数量比例。绩效目标是 55%，实际完成值大于 60%。

(2) 2019 年新建农村幸福院运营率满分 5 分，实际得分 5 分

农村幸福院当年度新建农村幸福院投入运营绩效目标比例不低于 30%，实际完

成值大于 60%。

5. 服务对象满意度指标满分 10 分，实际得分 10 分

满意度：2019 年度农村幸福建设项目调查（见附件 2）共回收有效问卷 97 份，根据回收的调查问卷，对于农村幸福院的满意度（满意以上）为 97.4%。

（四）评价结论

根据中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发[2019]2 号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩[2019]11 号）等有关规定，莆田学院财政绩效管理研究中心对 2019 年莆田市农村幸福院市级专项资金经费项目绩效评价指标体系逐项分析评价，3 个一级指标得分情况如下：项目决策满分 20 分，实际得分 18 分；项目管理满分 20 分，实际得分 17 分；项目绩效满分 60 分，实际得分 56.8 分。总分 91.8 分，评价等级优。

经过综合评价，2019 年莆田市农村幸福院在持续推进农村养老服务设施建设，满足农村留守、孤寡、高龄等老年人养老服务需求，提升农村老年人生活质量，促进农村社会和谐稳定发挥着重要的作用，贯彻执行国家的法律法规和政策。各级业务主管部门认真负责，负责督促指导、监督管理养老服务工作。拟定全市养老服务体系规划建设及相关标准并组织实施，承担老年人福利和特殊老年人救助工作，助力莆田市农村幸福院养老服务质量的全面提升。但评价过程中也发现在项目决策、项目管理、项目绩效等方面需进一步规范和完善。

五、存在问题

农村幸福院项目作为 2019 年莆田市为民办实事项目，受到农村广大群众的欢迎，产生一定的社会效益，但在调研中也发现以下问题：

（一）幸福院绩效指标设置不够明确性

绩效目标的设置是预算绩效管理的重要抓手，是开展绩效评价和接受社会监督的重要依据。农村幸福院资金量较大，建设项目为了持续推进农村养老服务设施建设，到 2019 年底全市共建设农村幸福院 519 所。省级在编报年初绩效目标时，指标体系

不够清晰、细化、可衡量等，后期难以衡量目标完成情况。如设置的“项目决策”，指标体系仅为“控制在预算内”，未能按因素分配法列明资金的分配方向。产出指标中，数量、质量指标均为定性指标，且内容简单，未能包涵项目具体建设指标，后期评价时难以考核绩效指标完成情况。效益指标中，仅有社会效益和服务对象满意度两项，其余经济效益、环境效益等均未设置。

（二）资金管理制度执行有效性不够全面

2019年《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》尚未对幸福院建设进度和资金到位率进行规范。秀屿区因财政资金紧张等原因，资金滞留在区级财政；项目建成后应有筹资渠道，抽查10家农村幸福院，只有涵江区白塘镇周墩村农村幸福院：社会筹资3.0612万元；涵江区白塘镇东墩村农村幸福院：社会筹资1万元。

（三）项目实施效果和评估方式方面存在问题

缺乏对农村幸福院建设标准成果的反馈与比较，未建立统一、常态化的项目绩效管理方案和评价工作机制。由于项目涉及地较多，给协调、反馈、监督和评价工作造成一定难度，对项目执行效果尚有较大的提升空间。项目建设制度标准不高，在规范化、标准化上有所欠缺，整体设施有待进一步提升。并且部分地方对农村幸福院的督促力度不足，对幸福院的跟踪和了解不足，幸福院整体督促力度有待进一步提高。

六、建议

（一）树立绩效理念，科学合理编制绩效目标

把绩效目标的设置作为预算安排的前置条件。设置绩效目标时，不仅要包括产出、成本，还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。指标体系设置要细化、量化，符合实际，不可制度过高、过虚的绩效指标，影响后期绩效评价及社会监督的效果。同时，省级应要求各设区市根据当地实际编制绩效目标，并做到细化、量化。

（二）健全资金管理制度

进一步完善管理制度，2017年已经对《农村幸福院市级专项补助资金管理办法》进行修订，明确转移支付资金分配方式，提高资金使用效益管理制度。建议开展绩效监控，跟踪对下转移支付资金使用情况；加强内部控制制度建设，建议项目实施单位详列资金使用清单情况，及时跟踪项目资金使用进度情况。强化专项资金专款专用意识，保证专项资金使用的安全性、及时性和有效性，严格区分专项资金和自由资金的详细支出。规范会计核算，提高会计信息质量。

（三）建立长效机制，提升监管机制

制定长期绩效管理方案。与项目实施相关的业务科室应及时了解各项目、各县（市、区）项目进展情况，定期形成监督报告，同时将监督、评价结果作为以后发展的重要参考依据。加强对项目关键性指标的筛选和考核，加强幸福院效果的分析比较，及时组织和协调各业务部门人员对项目进行跟踪评价，做好事前、事中与事后管理的协调工作，形成常态化的工作评价机制。

附件 10:

2019 年工伤保险基金项目绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：赵喜霞

2020 年 9 月

工伤保险是指国家和社会通过立法，为在生产、工作或在规定的某些特殊情况下遭受意外事故伤害或职业病伤害的劳动者，提供医疗服务、生活保障、经济补偿和职业康复；为因受上述职业伤害而死亡的劳动者及其供养亲属提供遗属抚恤等物质帮助的社会保险制度。

一、项目基本情况

（一）项目单位基本情况

莆田市社会劳动保险中心为市二级预算单位，主要职能为：承担企业职工基本养老保险和机关、企（事业）单位工伤保险业务经办及其基金管理、企业退休人员社会化管理服务等有关事务性工作。

（二）项目立项的背景、目的及依据

1. 项目立项的背景

工伤保险是由国家立法来强制执行的一种社会保险制度，具有强制性、保障性、非营利性、互济性的特点。

2. 项目立项的目的

通过建立工伤保险基金，形成了稳定的资金筹措机制，发挥了工伤保险“互助互济、共担风险”的作用。工伤保险基金实行社会统筹，均衡了用人单位的经济负担，分散了职业风险，为平等竞争创造了有利条件。切实维护了单位和职工的合法权益，保障了因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿，促进工伤预防和职业康复，分散用人单位的工伤风险。

3. 项目立项的依据

按照《中华人民共和国社会保险法》（主席令第三十五号）、《工伤保险条例》（中华人民共和国国务院令 第 586 号）、《福建省实施工伤保险条例办法》（闽政〔2011〕80 号）、《莆田市公务员、参照公务员法管理的事业单位和人民团体、群众团体工作人员参加工伤保险暂行办法》（莆政办〔2015〕121 号）和《关于莆田市公务员和参照公务员法管理的事业单位和社会团体工作人员参加工伤保险有关问题

的通知》（莆人社文〔2016〕99号）等文件精神组织实施。

（三）项目申报的可行性、必要性及其论证过程

为切实维护单位和职工的合法权益，保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿，促进工伤预防和职业康复，分散用人单位的工伤风险，根据《工伤保险条例》（中华人民共和国国务院令第586号）、《福建省实施工伤保险条例办法》（闽政〔2011〕80号）、《莆田市公务员、参照公务员法管理的事业单位和人民团体、群众团体工作人员参加工伤保险暂行办法》（莆政办〔2015〕121号）和《关于莆田市公务员和参照公务员法管理的事业单位和社会团体工作人员参加工伤保险有关问题的通知》（莆人社文〔2016〕99号）等文件精神予以申报，项目立项具备必要性。市财政配套资金用于发放工伤保险待遇和开展工伤预防宣传活动等，项目立项合理可行。

（四）项目绩效总目标及阶段性目标情况

做好工伤预防政策宣传，推进工伤保险征缴扩面全面铺开、应保尽保，按时足额发放工伤保险待遇，构建社保基金风险防控体系；严格按照“五统一，一调剂”的标准，对工伤保险参保范围和参保对象、费率政策和缴费标准、待遇支付标准等方面进行把关，确保实现本市地区工伤保险各项制度与省级统筹制度平稳衔接。

（五）项目预期投入情况

根据《莆田市财政局关于批复市人力资源和社会保障局2019年部门预算及三公经费控制数的通知》（莆财社〔2019〕15号）文件，2019年度工伤保险基金预算收入9081万元，预算支出10523万元，调整后预算支出为10409万元。其中9081万元的支出是从当年的收入中安排，其余1328万元是从上年累计结余中安排的，2019年收支数据平衡。

（六）预期主要的经济、政治和社会效益

通过落实工伤保险有关政策，及时足额拨付工伤保险待遇，推动工伤保险参保户数、参保人数、待遇享受人数、工伤保险基金支出等目标顺利完成。通过开展工

伤预防宣传活动，使企业对安全生产有更多的认识和更高的要求，广大从业人员工伤预防意识也迅速提升，社会保险费收入规模不断扩大，基金支出保障水平持续提高。

二、项目实施基本情况

（一）项目组织管理情况

为做好全市工伤保险业务工作，加强工伤保险基金管理，提高基金使用的安全性、规范性和有效性，中心历来重视社保基金风险防控体系的构建工作。严格落实《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2号）、《社会保险费申报缴纳管理规定》（中华人民共和国人力资源和社会保障部令 第20号）、《社会保险基金会计制度》（财会〔2017〕28号）《社会保险基金财务制度》（闽财社〔2017〕54号），规范社会保险基金财务管理行为。完善基金收支分级授权制度和审批制度，严格审核大额社保待遇支付。按照“三重一大”要求，每月召开基金支付调拨会议。严格执行对账制度，财务至少每月要与业务、银行、税务等进行对账，核对总账和明细账，确保账证相符、账账相符、账实相符。

（二）项目资金使用情况

2019年度工伤保险基金项目支出预算安排10523万元，调整后预算支出为10409万元，财政性资金到位7527.87万元，到位率72.32%，实际支出7527.87万元，预算实际执行率100%。工伤保险基金遵循“统筹共济”“大数法则”的原则，通过征缴机构向用人单位广泛筹集资金，解决劳动者因工伤残或死亡之后本人或遗属的经济补偿问题。按照《工伤保险条例》规定，工伤保险基金由下列项目构成：（1）用人单位缴纳的工伤保险费；（2）工伤保险基金的利息；（3）依法纳入工伤保险基金的其他资金。工伤保险基金实行收支两条线管理，工伤保险基金存入社会保障基金财政专户。工伤保险基金用于《条例》规定的工伤保险待遇、劳动能力鉴定以及法律、法规规定的用于工伤保险的其他费用的支付。2019年工伤保险收入（税务征收）以及国库存款汇入财政专户明细账目清晰。没有任何将工伤保险基金用于投资运营、

建办公场所、发放奖金，或者挪作其他用途的情况发生。（见附件 2：2019 年四个季度专项基金明细账）

（三）项目计划实施内容

项目用途和主要内容：主要用于工伤保险待遇和工伤预防宣传等支出。

项目涉及范围：全市范围内工伤保险参保人员和依法享受工伤保险待遇的人员。

项目起止时间：2019 年 01 月 01 日至 2019 年 12 月 31 日。

制度措施：（1）有效推进社保扩面工作。强化现有数据分析，研判工作进展动态和未来发展趋势，促进社保扩面、断保人员续保等重点工作，降低断保增量；以基数核定抽查为抓手，以依法扩面为目的，加大数据比对和分析力度，严抓漏参保人数，完成基数核定带动净增人数目标。（2）加强内部控制管理。严密掌控各项工作进程，稳步推进全市社会保险待遇发放工作，确保待遇按时足额发放。优化机构设置，加强内部风险控制管理和内部审计工作，确保社会保险基金安全。

三、项目绩效分析

（一）项目绩效评价工作开展情况

根据设计的绩效评价指标体系，采用查看资料、成本效益分析法等评价方法，通过收集相关材料报表、分析有关数据等方式，对 2019 年工伤保险基金项目绩效进行全面科学评价。

（二）项目绩效分析

经评价，满分 100 分，最终得分 94.8 分，评价等级为优秀。具体如下：

1. 项目决策

满分 20 分，最终得分 17 分。其中：

（1）项目目标。（满分 4 分，实际得分 4 分）

目标内容。（得 4 分）此部分莆田市人力资源和社会保障局，根据福建省社会保险经办管理服务工作的文件，关于印发《2019 年福建省社会保险经办管理服务工作的要点》的通知，年初，制定了关于印发《莆田市 2019 年人力资源和社会保障工作的要点》的通

知，并结合实际，抓好落实，确保完成 2019 年各项目标任务。

有专门制定工伤保险绩效目标 2019 年度实施计划。具体包括：进一步完善工伤保险制度，全面实施全民参保计划，推动建立多层次的社会保障体系；推进工伤保险待遇直联发放；积极参与金保二期项目建设与应用，畅通业务网上受理经办渠道，实现安全、便捷、高效经办服务；积极跟进省社保中心“五统一、一调剂”工伤保险省级统筹体制机制建设，推进本市工伤保险各项制度与省级统筹制度平稳衔接，推广工伤预防试点成果；继续落实好阶段性降低工伤保险费率政策，减轻企业用工成本，妥善处理社保历史欠费，稳定社会预期，提振市场信心；规范社会保险基金支出管理，强化基金运行风险研判与预警；开展全市社保经办机构工伤保险内部控制专项检查，以完善内部控制各项管理标准为重点，查找工伤保险内部控制薄弱环节，推进经办机构健全完善内部控制；加大欠费清理与稽核监管力度，开展社保基金清欠和追讨工作；推进“解民忧、转作风”专项行动；继续做好社保法规政策的宣传普及工作，推广工伤预防试点成果，丰富宣传手段，创新宣传方式等；充分发挥党员先锋模范作用，特别是党员领导干部的带头表率、示范引领作用。

同时，能提供预算项目绩效监控情况表（四个季度）以及财政支出项目绩效目标批复表。

（2）决策过程。（满分 6 分，实际得分 6 分）

其中，决策依据（3 分）：项目申报符合省、市相关文件规定及文件精神。（得 1 分）项目符合年度实施计划。（得 2 分）；

决策程序（3 分）：项目申报的可行性、必要性及其论证过程详实，理由充分。（得 1 分）项目批复程序符合相关管理办理。（得 2 分）

（3）基金管理。（满分 10 分，实际得分 7 分）

有比较成熟的省市项目管理制度文件和项目资金管理文件，但缺乏本市社保中心具体的基金管理办法，故酌情扣分，最终实际得分 7 分。

2. 项目管理

满分 20 分，最终得分 19 分。其中：

(1) 基金监控。（满分 10 分，实际得分 10 分）

其中，基金使用（得 5 分）：在项目管理过程中项目基金支出合规，无虚列项目支出情况，无截留挤占挪用情况，无超标准开支情况，且基金是按申报条件及时使用。

财务管理（得 5 分）：中心基金费用支出等制度健全，实施专项基金专账管理，同时会计核算符合相关制度规定。

2019 年四个季度专项基金明细账目清晰。

(2) 组织实施。（满分 10 分，实际得分 9 分）

其中，组织机构（得 2 分）：负责项目实施的组织机构健全，分工明确；

项目实施（得 5 分）：项目实施计划按年度计划和要求进行，且具体实施符合相关文件规定程序和要求。

管理制度（得 2 分）管理制度健全，文件齐备，但具体办法不够详细。酌情扣 1 分。项目制度严格按管理制度落实到位，制度执行有效性和项目质量可控性较强。

3. 项目绩效

满分 60 分，最终得分 58.8 分。

(1) 产出数量。（满分 15 分，实际得分 14 分）

其中：①基金预决算编制及时性 10 分，得 9 分，能够严格落实《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2 号），及时有效完成基金预决算编制。但是根据《福建省人力资源和社会保障厅 福建省财政厅 国家税务总局福建省税务局关于继续阶段性降低失业保险和工伤保险费率的通知》（闽人社文〔2018〕171 号）和《福建省人民政府办公厅关于印发福建省降低社会保险费率综合工作方案的通知》（闽政办〔2019〕29 号）文件，2019 年 5 月 1 日起，阶段性降低工伤保险费政策的期限延续至 2020 年 4 月 30 日，即保持之前执行的降低 50%的费率政策不变，受政策影响，预算收入与实际征缴收入有一定差距，影响预算编制的准确性。②基金预

算支出执行率 5 分，得 5 分。财政性资金到位 7527.87 万元，到位率 72.32%，实际支出 7527.87 万元，预算实际执行率 100%。

(2) 产出质量。（满分 25 分，实际得分 24.8 分）

基金运行情况指标 15 分，得 14.8 分。其中：①参保人数：完成 52.05 万人，完成率 98.21%。分值 7 分，得 6.8 分。扣分主要原因：年初目标 53 万人，完成 52.05 万人，完成率 $98.21\% \times 7 = 6.8$ 分。②待遇享受人数：完成 2364 人，完成率 130%。分值 8 分，得 8 分。

基金风险控制指标 10 分，得 10 分。其中：①基金滚存结余可支配月份数约为 30 个月，年初目标 ≥ 12 个月，完成率 100%。分值 5 分，得 5 分。②工伤保险基金拨付调拨会议次数 17 次，年初目标每月至少一次，完成率 100%。分值 5 分，得 5 分。

(3) 社会效益。（满分 20 分，实际得分 20 分）

工伤职工报销流程优化 7 分，得 7 分。工伤保险办理过程中工伤保险医疗待遇核准支付、工亡职工一次性待遇核准支付、工亡职工供养亲属待遇核准支付、工伤保险辅助器具更换核准支付等事项中取消工伤认定书以及劳动能力鉴定结论，这些都可以通过人社系统内部共享获取相关信息。

人均一次性工亡补助比增 8 分，得 8 分。按照《中华人民共和国社会保险法》和《工伤保险条例》第三十九条第一款第（三）项规定，根据国家统计局公布的 2017 年全国城镇居民人均可支配收入 36396 元，核定 2018 年一次性工亡补助金为 727920 元。根据国家统计局公布的 2018 年全国城镇居民人均可支配收入 39251 元，核定 2019 年一次性工亡补助金为 785020 元。同比增加了 57100 元。

参保对象服务满意度 5 分，得 5 分。其中，2019 年工伤保险办件总量为 16128，投诉案件数为 1。满意度为 99.99%。

综上所述，通过上述对 2019 年度莆田市工伤保险基金项目的绩效评价指标体系的逐项分析，3 个一级指标得分情况如下：项目决策：满分 20 分，得 17 分；项目管理：满分 20 分，得 19 分；项目绩效：满分 60 分，得 58.8 分，总计得分：94.8，评

价等级为优。评价指标体系及具体得分情况详见附件 1：2019 年度工伤保险基金项目绩效评价指标体系及得分情况。

四、项目主要成效

（一）着力减负政策落地

根据《福建省人力资源和社会保障厅 福建省财政厅 国家税务总局福建省税务局关于继续阶段性降低失业保险和工伤保险费率的通知》（闽人社文〔2018〕171 号）和《福建省人民政府办公厅关于印发福建省降低社会保险费率综合工作方案的通知》（闽政办〔2019〕29 号）文件，2019 年 5 月 1 日起，阶段性降低工伤保险费政策的期限延续至 2020 年 4 月 30 日，即保持之前执行的降低 50%的费率政策不变，2019 年 5-12 月份，共减负约 2942.09 万元。

（二）着力社保便民服务

一是推行社保“一窗通办”。实行“前台综合受理、后台分类审核、统一窗口出件”模式，将原有的按业务种类分设的窗口整合为“社保综合受理”窗口，一窗办理企业职工基本养老保险、工伤保险业务，变“多头办理”为“一窗通办”，减少群众在不同窗口间来回等待时间。二是福建“金保二期”社会保险业务平台在莆田市顺利上线。该平台改变了原有企业职工基本养老保险和工伤保险业务系统相互独立、分割办理业务的窘境，现在一平台即可办理原有两个不同系统的业务，提升了经办管理效率，适应了“放管服”改革的需要，实现了社保一张网，使群众办事更顺畅。三是大力推广使用福建 12333 公共服务平台。该平台可免费进行部分网上业务申报、信息查询和电子证明下载，对于减少群众现场等待时间，实现“一趟不用跑”和“最多跑一趟”，节约办事成本具有重要作用。

（三）着力待遇冒领（多发）追讨

一是与国家人口库、国家卫计委死亡医学证明查询接口、民政部殡葬服务火化信息查询接口、医保局平台、公安局、检察院、法院、监狱管理局等部门的死亡、逮捕、审判、服刑等数据进行比对分析，及时发现并核实冒领社会保险待遇疑点信

息，控制增量。二是调整冒领（多发）社会保险待遇追讨小组，抽调业务骨干集中开展追讨，通过邮寄追讨函、积极联系亲属或上门追讨，消化存量。

（四）着力推进工伤保险省级统筹制度平稳衔接

为贯彻落实《福建省人力资源和社会保障厅 福建省财政厅关于印发<福建省工伤保险实行省级统筹实施意见>的通知》文件精神，实现本市地区工伤保险各项制度与省级统筹制度平稳衔接，莆田市工伤保险业务经办严格按照“五统一，一调剂”的标准，对工伤保险参保范围和参保对象、费率政策和缴费标准、待遇支付标准等方面进行把关，确保按文件要求实现在 2019 年年底前各项工作向省级统筹过渡到位。

（五）着力推进工程建设项目参保扩面

落实《福建省人力资源和社会保障厅等七部门（单位）关于全面推开全省铁路、公路、水运、水利、能源、机场工程建设项目参加工伤保险工作的通知》（闽人社发〔2018〕6号）文件精神，通过与住建部门数据比对等方式，实时跟进新开工项目的工伤保险参保情况。2019年12月，全市工伤保险按项目参保新建项目数437户，新建参保人数65666人，其中，建筑工程参保户数228户，参保人数46453人；水利工程参保户数148户，参保人数8340人；水运工程参保户数0户，参保人数0人；公路工程参保户数59户，参保人数10722人；铁路工程参保户数1户，参保人数100人；能源工程参保户数1户，参保人数51人。

五、存在问题

（一）冒领（多领取）社会保险待遇追讨难度大

莆田市社保中心历来重视社保基金风险防控体系的构建工作，尤其是打击骗取社会保险金专项行动开展以来，不断强化追讨力量，积极联系亲属或上门追讨，乃至将经多次督促仍无法追回的名单移交至劳动监察部门，但经常存在亲属不愿及时上报、不愿意配合追讨工作等情况，因此追讨困难很大。

（二）新增扩面压力巨大

一是受经济下行压力影响，实体经济出现增长放缓、效益下滑现象，企业经营成本高、压力大。扩面空间越来越小、扩面潜力大幅降低，给工伤保险扩面工作带来了极大影响。二是通过共享“五证合一”数据，追踪统一社会信用代码共享平台推送的新成立企业参保登记情况，发现空壳企业不少，存在大量企业登记的联系方式为代办公司的联系方式。

（三）工伤先行支付制度执行困难

《社会保险法》（主席令第三十五号）和《社会保险基金先行支付暂行办法》（人社部令第15号）均规定了工伤保险先行支付政策，但仅原则性规定了先行支付的类型、条件、范围，对于经办实务中涉及的经办规程、基金追偿、基金缺口财政兜底责任、基金审计责任等实质性问题均未给出具体明确的规定，而省、市一级也未出台具体的实施细则，造成基层社保经办机构工伤保险先行支付制度执行困难。如肇事逃逸等无法确定第三责任人的，无法追偿；无追偿细则参照执行，先行支付后无法开展追偿工作。

六、相关建议

（一）继续推进社保扩面工作

突出断保人员续保和新增扩面等重点工作，一是共享“五证合一”数据，重点追踪新成立企业参保登记情况；二是进行养老和工伤保险参保信息交叉比对，着重关注选择性参保企业；三是全面比对分析全民参保登记数据，严抓漏参保人数。四是继续推进交通运输业、建筑业工程建设项目全部参保。

（二）加大基金冒领追讨力度

一是摸清底数，精确管理。要建立统一冒领（多发）社保待遇人员基本信息，实行动态精确管理，做到每个案件事实清晰、数据详实、过程可溯，确保经得起核查检验。二是完善资料，及时移交。对已履行相关追讨程序后仍无法追回的案件，夯实基础资料，及时移交社会保险行政部门处理。

（三）完善“一窗受理”服务模式

按照上级的工作部署，结合本单位实际，进一步整合完善社保“一窗通办”的综合柜员制业务经办模式。加强前台综合窗口工作人员养老保险、工伤保险业务学习培训，促进“一人专职”向“一岗多能”转变，以尽快熟练新上线的金保二期社会保险业务平台。

（四）继续推进工伤保险基金省级统筹

牢固树立“四个意识”，加强组织领导，认真贯彻落实实施意见，实现本地区工伤保险各项制度与省级统筹制度平稳衔接，确保工伤保险省级统筹工作顺利完成。

（五）不断强化作风建设工作

健全规范服务体系，优化简化服务流程；充分发挥党员先锋模范作用，特别是党员领导干部的带头表率、示范引领作用；强化全体干部职工党纪意识、依法经办和依规管理意识，扎紧扎牢纪律制度的笼子。

附件 11:

莆田市城市建设投资开发有限公司
2019 年度城投项目建设资金

绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：关松立

2020 年 9 月

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据《中华人民共和国预算法》和中共莆田市委、市政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）等文件精神，莆田市财政局委托莆田学院成立了绩效评价工作组，对莆田市城市建设投资开发有限公司2019年度城投项目建设资金开展绩效评价工作。评价情况如下：

一、基本情况

（一）项目背景

1、湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作

开展城市智慧汽车基础设施和机制建设试点工作，建设支持智能汽车及智慧城市应用的基础设施，搭建出行数据平台，开展智能汽车和智能出行应用示范，能够提升城市智能化建设和管理水平，为智慧城市建设奠定基础。2018年7月20日，推进智慧社会建设，中华人民共和国住房和城乡建设部印发《住房和城乡建设部关于开展城市智慧汽车基础设施和机制建设试点工作的函》（建城〔2018〕154号），决定在宁波市、泉州市、莆田市开展城市智慧汽车基础设施和机制建设试点工作。2019年1月7日，莆田市财政局在莆财企〔2019〕2号文件中，对该项目资本金3000万元列入市城投2019年预算。2019年3月15日，湄洲岛国家旅游度假区计划财政局将“湄洲岛智能网联汽车测试体验项目113工程——体验线”、“湄洲岛智能网联汽车测试体验项目113工程——自动驾驶测试体验乐园”、“湄洲岛智能网联汽车测试体验项目113工程——智慧城市综合展馆”登记备案（闽发改备〔2019〕B060001号/60002号/60003号）。按照住建部对试点工作的要求，在“目标引领、问题导向”的指示精神下，莆田市政府结合实际、因地制宜，选择在湄洲岛上利用5G网络搭建支持智能网联汽车及智慧城市应用的基础设施，构建出行数据平台，开展道路设施智能化改造、智慧出行、清洁能源等试点示范应用，提升城市智能化建设和管理水平。

2、瑞仕国际潜力少年综合中心项目

医疗健康作为莆田市政府重点发展产业，加快打造领先的医疗产业创新基地，加快建设两岸医疗合作先行区，能够引领行业及产业升级发展。作为妈祖健康城特色项目，本项目是莆田市政府引进的重点医疗健康项目。为加快项目管理衔接，2019年5月20日，莆田

市政府下发（2019）61号文件同意由市城投集团下属子公司莆田市城投建材贸易有限公司作为瑞仕国际潜力少年综合中心项目业主。2019年6月6日，莆田市湄洲湾北岸经济开发区发展和改革局批复同意项目立项（莆湄北发改〔2019〕35号），本项目作为职教康养一体化的大型自闭症连锁机构，将填补国内高端医疗在解决自闭症患者方面的空白，不但能给那些少年患者带来福音，也能给很多家庭带来福音。

3、莆田市城区8座人行过街天桥及砺青中学段提升工程

过街天桥的建设是城区内保畅通、保安全的民生工程，也是2019年市委市政府为民办实事重点项目。根据莆田市人民政府〔2018〕115号专题会议纪要、〔2019〕6号专题会议纪要和〔2019〕34号专题会议纪要，同意建设荔港大道玉湖段、福厦路沿线（天九湾市场段、辰门兜段）、延寿北街荔城区一实小段、梅园路逸夫小学段、学园路莆田一中段、东圳路二实小段、荔华东大道五中段等8座过街天桥和砺青中学段提升工程。

4、黄石工艺美术城提升工程

工艺美术城自2008年开业运营，片区主要有工艺美术城、鞋服城、凯天艺术中心，各片区建设时较为独立，片区交通缺乏规划，根据莆田市荔城区发展和改革局荔发改〔2018〕98号、荔发改〔2018〕180号文件，同意建设黄石工艺美术城片区改造提升工程，对片区地块重新规划的同时，也对片区交通进行梳理，另外通过结合现状的绿化沿溪景观，加强绿化景观建设，多树种栽植，实现树种多样化，通过完善工艺美术城片区配套设施，提升莆田城市景观品位，改善城市面貌和整体功能。

（二）主要内容及实施情况

1、湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作

湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作（“113工程”）一期项目建设内容包括：建设三条旅游自动驾驶体验线路、在湄洲岛郡雅酒店2号厅部署监控中心管理云平台、投放2辆智能网联汽车。市城投集团下辖的莆田市智慧时代投资有限公司已完成湄洲岛智能网联汽车测试体验项目（“113工程”）一期项目（含已上岛的1辆智能网联乘用车和1辆红旗小巴、2个智慧公交站台改造等）。2019年12月20日，市试点办牵头组织5名专家对“113工程”一期项目进行验收并同意验收通过。

2、瑞仕国际潜力少年综合中心项目

项目建设内容包括研发中心、文化中心、教学楼、家庭中心、陪护宿舍、教师宿舍、绿房、学生宿舍（首层配套用房）等建筑工程，配套建设基础设施、校园广场、道路及绿化等室外工程。项目总用地面积 48835.576 m²（73.253 亩），总建筑面积 65997.57 m²，其中地上建筑面积 61035.27 m²，地下建筑面积 4962.3 m²，建筑占地面积 15630 平方米，建筑密度 32%，容积率 1.25，绿地率 30%，机动车位 139 个，自行车车位 1026 个。到 2019 年 11 月，项目多层主体结构逐步完成封顶，顺利开展瑞仕国际潜力少年综合中心项目前期工作，下一步项目将进行外立面装饰装修及附属配套等施工建设。

3、莆田市城区 8 座人行过街天桥及砺青中学段提升工程

项目建设内容包括主梁、桥面、梯道等内容建设。其中梅园路逸夫小学段和东圳路二实小段目前均已完工，砺青中学段、福厦路天九湾市场段、学园路莆田一段、荔港大道玉湖段及延寿北街荔城区一实小段目前均已建成投用。荔华东大道万达段因区政府提出重新选址，导致前期手续重新办理，根据福建省莆田市人民政府《关于研究 2020 年度过街设施选址建设有关问题的备忘录》荔华东大道万达段归到 2020 年完工。辰门兜段（六城门段）根据市政府纪要，辰门兜段（六城门段）天桥暂缓实施，待条件成熟后重新组织实施。

4、黄石工艺美术城提升工程

项目建设内容包括市政交通路线改造总长约 2.9 公里，现状水凝混凝土路面改造沥青路面 51364 平方米，在迎宾大道东侧新建绿地“九十坎公园”40277 平方米，改造黄石工艺美术城大门两侧绿化等以及夜景改造提升。目前上述工程目前均已建成投用。

（三）资金投入和使用情况

1、资金投入情况

莆田市城投集团项目建设资金 2019 年莆田市级财政拨付到位 19725.18 万元。

2、项目资金使用情况

截止 2019 年底莆田市城投集团共计支付工程建设资金 21350.21 万元，超出预算部分资金的来源为集团融资贷款。

支付项目明细如下：

湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作(“113 工程”)支付工程建设资金 980.54 万元；瑞仕国际潜力少年综合中心项目支付工程建设资金 17065.5 万元；莆田市城区 8 座人行过街天桥及砺青中学段提升工程支付工程建设资金 1678.62 万元；黄石工艺美术城改造提升工程 1625.55 万元。

3、项目资金结余情况

莆田市城投集团项目建设资金 2019 年市级财政拨付到位 19725.18 万元，截止 2019 年底莆田市城投集团支付该项目建设资金 21350.21 万元，该项目 2019 年度资金无结余。

(四) 项目绩效目标

1、总体目标

本项目绩效评估总体目标在于核实实施期内市级财政拨付的城投项目建设资金是否落实到位以及湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设工程、瑞仕国际潜力少年综合中心项目工程、莆田市城区 8 座人行过街天桥及砺青中学段提升工程、黄石工艺美术城提升工程是否达到 2019 年年初预定目标。

2、阶段性目标

第一，完成湄洲岛“113 工程”一期项目，建设三条旅游自动驾驶体验线路、投放 2 辆智能网联汽车；第二，顺利开展瑞仕国际潜力少年综合中心项目前期工作；第三，人行过街天桥完成并投入使用；第四，完成黄石工艺美术城提升工程。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的

本项目绩效评估总体目标在于促进莆田市的开发建设，推动城市的合理布局以及新城建设。主要内容为在实施期内完成沥青混凝土路面改造、配套园林绿化、过街天桥等目标，查找执行效率性、实施有效性、资金分配和受益公平性、效果可持续性等方面情况，并针对评价过程发现问题，提出合理化建议，进一步提升财政资金的使用效益。

(二) 绩效评价对象

本绩效评价的对象为湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设工程、瑞仕国际潜力少年综

合中心项目工程、莆田市城区 8 座人行过街天桥及砺青中学段提升工程、黄石工艺美术城提升工程。

（三）绩效评价实施过程

5 月 20 日之前：前期准备

1. 查阅市财政局提供的项目材料与自评报告，了解项目基本情况；
2. 收集项目立项文件，了解项目背景信息和相关政策与规划；
3. 制定评价方案和评价指标体系，与财政局进行项目对接，确定项目评价方案的可行性及项目评价调研计划。

5 月 31 日之前：组织实施

1. 与市城投集团及四个项目负责人召开座谈会，了解项目实施的具体情况。
2. 资料收集和数据填报

6 月 19 日之前：资料分析与评分

完成数据分析、评价打分，形成评价结论。

7 月 17 日之前：撰写与提交评价报告

完成评价报告撰写、审核、修改与定稿工作。

（四）绩效评价人员构成

陈建武 莆田学院管理学院副教授、博士

张晶晶 莆田学院管理学院副教授、硕士

关松立 莆田学院管理学院讲师、硕士

（五）数据收集方法

1、案卷研究法。从现有的项目文件、国家和地方的发展政策和战略规划、各种相关的研究和咨询报告等文档资料中寻找数据，并对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行比较核实，最后确定选择使用的数据。

2、资料收集与数据填报。根据评价对象的具体情况向预算部门和资金使用单位收集相关资料。

3、实地调研。首先从项目利益相关方中确定访谈对象，包括项目的管理人员、实施

人员、项目受益者及参与项目立项、决策、实施、管理的行业专家，根据调查的内容范围和主要问题，设计访谈提纲并开展访谈；其次通过现场勘查询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效评价业务需要的基础资料，调研结束后将调研记录进行整理与分析并形成调研记录。

4、座谈会。选择参与或熟悉项目的立项、决策、实施、管理等人员为座谈会邀请对象，确保参与人员能够为绩效评价提供有效信息。

三、绩效评价指标体系设计

（一）评价指标设计依据

本项目绩效评价指标是在参考财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系》（财预〔2013〕53号）、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和中国资产评估协会印发的《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引(试行)》（中评协〔2014〕70号）等文件的基础上，结合项目特点进行指标和分值设定的。绩效评价指标体系设定遵循相关性、重要性、可比性、系统性和经济性原则，评价小组根据绩效评价的对象和内容优先使用最具代表性、最能反映评价要求的核心指标，确保绩效评价指标体系设定与绩效目标有直接的联系，能够综合反映项目所产生的社会效益、经济效益和可持续影响，且保证数据的获得充分考虑现实条件和可操作性。

（二）绩效评价指标与评价标准

绩效评价指标体系包括3个一级指标，即项目决策、项目管理和项目绩效，总分为100分。其中项目决策包括战略目标适应性和立项合理性2个二级指标，并细分为5个三级指标，分值为15分；项目管理包括投入管理、财务管理和项目实施3个二级指标，并细分为9个三级指标，分值为25分；项目绩效包括产出数量、产出质量、产出时效、项目结果4个二级指标，并细分为17个三级指标，分值为60分。评估小组对所有的三级指标都进行了具体的指标解释，说明了指标设置的目的是评价的内容，同时规定了明确的、可量化的评分方法。

具体的绩效评价指标体系如附件1所示。

四、绩效分析及绩效评价结论

（一）绩效分析

评价工作组在对评价项目的绩效情况进行全面分析的基础上，本着客观、公正、准确的原则，进行绩效分析和综合评分，针对评价发现的问题提出意见建议，形成绩效评价结果。

1、项目决策（满分 15 分，得分 15 分）

项目决策指标分析从战略目标适应性和立项合理性 2 个方面进行。

（1）战略目标适应性

根据建城〔2018〕154号文件，湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设开展了智能汽车和智能出行应用示范，能够提升城市智能化建设和管理水平，为智慧城市建设奠定基础；根据莆湄北发改〔2019〕35号文件，瑞仕国际潜力少年综合中心项目将填补国内高端医疗在解决自闭症患者方面的空白，不但能给那些少年患者带来福音，也能给很多家庭带来福音；根据莆田市人民政府〔2019〕6号专题会议纪要，过街天桥，是城区内保畅通、保安全的民生工程，也是2019年莆田市委市政府为民办实事重点项目；根据荔发改〔2018〕180号文件，黄石工艺美术城提升工程是民生工程、利民工程。四个工程项目均支持部门目标的实现，目标完成比例100%。

（2）立项合理性

项目立项的规范性。湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作立项文件有建城〔2018〕154号、莆财企〔2019〕2号；瑞仕国际潜力少年综合中心项目立项文件有市政府〔2019〕61号文件、莆湄北发改〔2019〕35号；莆田市城区人行过街天桥立项文件有市政府〔2018〕115号专题会议纪要、〔2019〕6号专题会议纪要和〔2019〕34号专题会议纪要；黄石工艺美术城提升工程立项文件有荔发改〔2018〕98号、荔发改〔2018〕180号文件。四个工程项目均有相关文件依据，目标完成比例100%。

政策落实的有效性。根据四个项目立项文件要求，财政资金落实覆盖四个工程项目领域，资金覆盖领域/文件要求领域=100%，目标完成比例100%。

绩效指标的明确性。制定总经办纪要〔2019〕21号（2019年度投资计划调整表），

制定了投资计划，明确了具体内容；根据莆田市城市智慧汽车基础设施和机制建设试点工作专题备忘录、总经办纪要等，湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作明确了资金、工期、网络建设、充电桩建设等事项；根据市政府〔2019〕61号文件，瑞仕国际潜力少年综合中心项目明确了项目建设进度、手续、方案、资金等事项；根据市政府〔2019〕6号专题会议纪要，明确了人行天桥的竣工时间、征迁、前期手续、交通组织、资金等事项；根据荔发改〔2018〕98号文件，黄石工艺美术城提升工程明确了内容、资金、工期等事项。目标完成比例 100%。

绩效指标的合理性。绩效目标设定有相关文件、会议纪要等，符合相关法律法规、发展规划和各级政府决策。目标完成比例 100%。

2、项目管理（满分 25 分，得分 24 分）

项目管理指标分析从投入管理、项目实施和财务管理 3 个方面进行。

（1）投入管理

预算执行率。2019 年市级财政拨付到位 19725.18 万元，截止 2019 年底莆田市城投集团共计支付工程建设资金 21350.21 万元，超出预算部分资金的来源为集团融资贷款。预算执行率为 100%。目标完成比例 100%。

预算资金分配率。2019 年 1 月 16 日，莆财企〔2019〕7 号文件，市财政局批复预算项目建设资金 21303.92 万元，2019 年度实际下达拨付到位 19725.18 万元，为市政府文件要求或单位年初已申请但财政预算未安排的。目标完成比例 100%。

预算资金分配及时率。根据莆财企表〔2019〕3 号、莆财企表(2019)15 号、莆财企表〔2019〕20 号、莆财企表〔2019〕33 号、莆财企表〔2019〕37 号、莆财企表〔2019〕38 号、莆财企表〔2019〕55 号文件按时拨款。目标完成比例 100%。

项目资金到位率。湄洲岛智慧汽车项目 PTCT-ZT-2019-5《技术服务合同》、PTCT-ZT-2019-1《技术咨询合同》、PTCT-ZT-2019-6《技术咨询合同》，资金到位 980.54 万；瑞仕国际项目 RSGJQLSNZHZX-001 工程款支付证书、RSGJQLSNZHZX-002 工程款支付证书、RSGJQLSNZHZX-003 工程款支付证书、RSGJQLSNZHZX-004 工程款支付证书等，资金合计到位 17065.5 万元；东圳路二实小段工程款支付证书、梅园路逸夫小学段工程款支付证书、

荔城区一实小段工程款支付证书、荔港大道玉湖段工程款支付证书、砺青中学段提升工程工程款支付证书、学园路莆田一中段工程款支付证书，缺天九湾段、万达段、六城门段的工程款支付证书，其中天九湾段已建成但尚未支付工程款，资金合计到位 1678.62 万元；黄石工艺美术城片区改造提升工程工程款支付证书，资金到位 1625.55 万元。目标完成比例 83.33%。

项目资金到位及时率。项目资金根据工程款/进度款支付证书拨付工程款，其中天九湾段已建成但尚未支付工程款，目标完成比例 83.33%。

(2) 财务管理

资金使用合规性。资金使用符合预算批复用途，不存在截留、挤占、挪用情况，支出级次调整按规定报经市政府同意。目标完成比例 100%。

财务管理制度健全性。按规定制定《莆田市城市建设投资开发集团有限公司资产管理办法》（莆城投综〔2018〕160号）和《莆田市城市建设投资开发集团有限公司资金管理办法》（莆城投综〔2018〕159号），具体条款符合相关要求。目标完成比例 100%。

成本控制情况。湄洲岛智慧汽车项目、瑞仕国际潜力少年综合中心项目、人行过街天桥项目、黄石工艺美术城项目均未进行最后结算，最终工程结算由市财政局审核确认。根据莆财企〔2019〕2号文件中，湄洲岛智慧汽车项目资本金 3000 万元列入市城投 2019 年预算，2019 年支付工程建设资金 980.54 万元；莆湄北发改〔2019〕35 号，瑞仕国际潜力少年综合中心项目总投资 39806.88 万元，其中工程费用 29986.90 万元，2019 年支付工程建设资金 17065.5 万元；根据莆田市人民政府〔2019〕6 号专题会议纪要，8 座过街天桥计划总投资约 5600 万元，2019 年支付工程建设资金 1678.62 万元；根据荔发改〔2019〕98 号，黄石工艺美术城项目估算总投资 20676.5 万元，2019 年支付工程建设资金 1625.55 万元。目前各项目工程款支付额均未超过预算。目标完成比例 100%。

(3) 项目实施

管理制度健全性。制定了《项目子公司管理制度》（莆城投工〔2017〕157号）、《莆田市城投集团项目问题“321”协调制度（暂行）》（莆城投综〔2018〕37号）、《GPS 定位管理系统管理暂行规定》（莆城投工〔2018〕339号）、工程管理制度。目标完成比

例 100%。

制度执行有效性。项目实施符合相关业务管理规定，不存在截留、挤占、挪用情况。

目标完成比例 100%。

3、项目绩效（满分 60 分，得分 51 分）

项目绩效指标分析从产出数量、产出质量、经济效益、社会效益、可持续性和满意度 6 个方面进行。

（1）产出数量

湄洲岛智慧汽车项目。已完成“113 工程”一期项目，包括已上岛的 1 辆智能网联乘用车和 1 辆红旗小巴、2 个智慧公交站台改造等。目标完成比例 100%。

瑞仕国际潜力少年综合中心项目。已完成项目多层主体结构，外立面装饰装修及附属配套尚未完成。目标完成比例 50%。

人行过街天桥项目。已完成梅园路逸夫小学段、东圳路二实小段、砺青中学段、福厦路天九湾市场段、学园路莆田一段、荔港大道玉湖段及延寿北街荔城区一实小段。荔华东大道万达段因区政府提出重新选址尚未完成施工，辰门兜段（六城门段）根据市政府纪要，辰门兜段（六城门段）天桥暂缓实施。目标完成比例 50%。

黄石工艺美术城项目。已完成市政交通、附属绿地改造、夜景改造，但尚未完成全部工程。目标完成比例 50%。

（2）产出质量

湄洲岛智慧汽车项目。2019 年 12 月 20 日专家验收合格，住建部于 2019 年 12 月 27 日发布建城函〔2019〕228 号文件、市试点工作领导小组于 2020 年 3 月 17 日发布莆智试〔2020〕1 号文件进行试点。目标完成比例 100%。

瑞仕国际潜力少年综合中心项目。2019 年 5 月 20 日专家组评审项目可行性研究报告，2019 年 6 月 6 日湄洲湾北岸经济开发区发展和改革局发布莆湄北发改〔2019〕35 号文件同意项目立项，但工程尚未完工。目标完成比例 50%。

人行过街天桥项目。2020 年 1 月 10 日，荔城区一实小段、福厦路天九湾市场段和荔港大道玉湖段经福建省交通建设工程试验检测有限公司检测合格，报告编号分别为

QL20-0001、QL20-0003 和 QL20-0004；2019 年 4 月 24 日，砺青中学段提升工程经福建省永正工程质量检测有限公司检验合格，报告编号为 YZOS1900069；2019 年 12 月 2 日，梅园路逸夫小学段经福建省闽招工程检测有限公司检测合格，报告编号为 DZJS2000003，2020 年 1 月 10 日又经福建省交租建设厂程武险检测有限公司对外观、荷载和推力检测合格，报告编号为 QL20-0002；2020 年 2 月 6 日，学园路莆田一中段经福建省交通建设工程试验检测有限公司检测合格，报告编号为 QL20-0005；辰门兜段、荔华东大道五中段未完工。目标完成比例 50%。

黄石工艺美术城项目。2018 年 10 月 26 日，福建省产品质量检验研究院对黄石工艺美术城的 12W 洗墙灯（报告编号为(2018)MJDR-4569）、24W 洗墙灯（报告编号为(2018)MJDR-4572）、36W 投光灯（报告编号为(2018)M.JDR-4573）、36W 洗墙灯（报告编号为(2018)MJDR-4568）、54W 投光灯（报告编号为(2018)M.JDR-4574）、电缆（报告编号为 YZC18020520、YZC18020521、YZC18020522、YZC18020523、YZC18020566）进行检测，检测结果为合格。但未完成合同约定全部工程。目标完成比例 50%。

（3）产出时效

湄洲岛智慧汽车项目。按照绩效目标完成一期项目。目标完成比例 100%。

瑞仕国际潜力少年综合中心项目。外立面装饰装修及附属配套尚未完成，其余按绩效目标完成。目标完成比例 50%。

人行过街天桥项目。荔华东大道万达段因区政府提出重新选址，导致前期手续重新办理，辰门兜段根据市政府纪要，辰门兜段天桥暂缓实施，其余按绩效目标完成。目标完成比例 50%。

黄石工艺美术城项目。已完成市政交通、附属绿地改造、夜景改造，但尚未完成全部工程。目标完成比例 50%。

（4）项目结果

经济效益。2019 年 1 月 16 日，莆财企〔2019〕7 号文件，市财政局批复预算项目建设资金 21303.92 万元，根据合同签订条款支付工程建设资金达 21350.21 万元。目标完成比例 100%。

环境效益。湄洲岛智慧汽车项目是改造项目，一期项目建设构建智慧出行，探索实施零排放、智能网联汽车以及智慧城市拓展领域的示范应用，打造以零排放智慧湄洲岛为核心的生态岛、智慧岛；瑞仕国际潜力少年综合中心项目于 2019 年 9 月 2 日进行了建设项目环境影响登记，承诺在废气、废水、固废、噪声等方面达标，且在建设和运营过程中，使用环保产品，统一管理，科学处理垃圾，达到环保效果；人行过街天桥项目为市政改造提升项目，该民生工程项目有利于群众减少通行时间，增强行车舒适性，美化了周边环境；黄石工艺美术城项目属于改造项目，工程项目完成后，提升荔城区园林绿化，改善工艺美术城片区夜间景观效果，极大提升莆田门户形象，美化城市，方便当地居民的出行具有重要作用。目标完成比例 100%。

社会效益。2019 年 8 月 22 日实施方案专家组意见和 2019 年 12 月 20 日验收专家组意见认为湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设一期设备建设符合要求，满足示范运营需求；2019 年 5 月 20 日瑞士国际潜力少年综合中心项目可行性研究报告经专家组评审意见修改后，2019 年 6 月 6 日，莆田市湄洲湾北岸经济开发区发展和改革局批复同意项目立项（莆湄北发改〔2019〕35 号）；人行天桥项目为民生工程，工程项目建成后，完善了城市基础设施建设、提升公路安全水平、改善了城市投资环境、促进了区域经济发展、提升了周边地块价值；2018 年 6 月 25 日黄石工艺美术城提升工程可行性研究报告专家评审修改后，2018 年 6 月 25 日莆田市荔城区发展和改革局同意建设工程（荔发改〔2018〕98 号）。

满意度。湄洲岛“113 工程”试点工作先后在福建新闻联播、湄洲日报、莆田广播电台等省市新闻媒体上刊播，先后迎接了日本前首相鸠山由纪夫、唐登杰省长、李德金副省长、林宝金副省长、李建辉市长、住建部城建司赵泽生副司长、郑瑞锦副市长等国际友人及住建部、省、市领导，收获了各级领导对试点工作的肯定与赞誉，期间 2 辆智能网联汽车还对岛民和游客免费开放，让公众亲身体会了代表最新科技成果的智能网联汽车运营服务，获得了公众的认可和点赞；瑞士国际潜力少年综合中心项目先后迎接了陈枫副市长、陈金枝副秘书长、市政协副主席张亦兵、傅冬阳常务副市长、陈志强副市长的实地调研，满意度较好；人行过街天桥均位于市场、学校附近，交通繁忙、过街人流集中地段，周边群众对天桥建设需求迫切，人行天桥建成投用后，有效缓解了高峰时段的交通压力，有力

保障了周边小区市民的出行安全，极大改善和提升了城市软环境；黄石工艺美术城先后迎接了市委书记林宝金、李建辉市长、郑瑞锦副市长、陈志强副市长、市委组织部部长卓晓銮的实地调研，项目有效改善工艺美术城片区的交通，提升荔城区园林绿化和莆田文化旅游产业品牌。四个项目工程未收到群众投诉建议，目标完成比例 100%。

可持续性。湄洲岛智慧汽车基础设施和机制建设试点工作实现了住建部对未来城市智慧汽车基础设施建设标准的探索功能，实现了可体验、可复制、可推广的莆田经验；瑞士国际潜力少年综合中心项目加强了城区联系，推进了城镇一体化建设；人行过街天桥完善了路网结构及质量，承担城厢片区、荔城片区之间的交通联系，并且适应未来一定时期内交通需求；黄石工艺美术城提升工程位于莆田高速出入口，极大提高了莆田门户形象、改善和提升了城市环境。四个项目实施后均加强城区联系，推进城镇一体化建设和进一步融合，目标完成比例 100%。

（二）绩效评价结论

参考《财政部项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），通过对四个项目专项资金项目资料的审查、现场调研及相关人员访谈等评价程序，得出莆田市城市建设投资开发有限公司 2019 年度城投项目建设资金的绩效得分为 90 分，绩效评价等级为“优”。

通过分析项目相关资料，结合现场检查情况，评价组认为 2019 年度城投项目建设资金在已使用的资金范围内项目效益较好，政策导向正确，资金使用较为规范，年度绩效目标的达成在一定程度上促进了区域经济发展、改善了城市投资环境、完善了基础设施建设。通过对本项目的评审，发现在预算资金到位、产出数量和产出时效上有待加强。

五、主要经验及做法

（一）各方对项目的积极支持，保障项目建设

城投项目建设资金项目是提高教育水平、为民办实事的重要工程。莆田市和区政府对项目的建设持积极的支持态度，且相关部门对项目的实施能够积极配合。项目的建设能够满足人民群众日常出行、休闲娱乐、教育等的需要，切实提高人民群众的生活质量，有效地保障社会的和谐、稳定发展，绝大多数机构、企事业单位等都非常支持项目的建设，并且非常愿意投入其建设当中去。

（二）围绕时间节点全面推进，确保赶前不拖后

为确保项目建设围绕时间节点全面推进，公司召开专题会议倒排时间，统筹安排，设计、勘查、预算、征迁同步推进，将工作落实到人、落实到每个细节确保于按时完成各项工作。加快加大项目建设力度，确保项目按既定任务目标顺利推进。项目倒计时安排施工计划，科学优化施工方案，合理安排各道工序施工，根据项目特点采取分部、分项、流水交叉施工，监理分白班夜班，轮岗在位，对重要部位要求监理全称在场，做好影像资料，各工序同时推进。

（三）同步调整预算，确保项目的顺利验收

因受诸多因素影响，特别是国家政策、政府决策变化、自然灾害等不可抗力原因而影响投资计划的执行，导致部分项目投资进度滞后。为了保证项目的如期保质完工，在保持项目总体投资拼盘不调整的情况下，提高本项目中民生工程、重点工程的支付比例，同时对年度内必须实完成的城建项目调整预算，确保项目顺利验收。

（四）做好宣传工作，注重社会稳定风险评估

工作中精心布置、严密组织，严格按照程序执行，做到以情感人，以理服人，召开听证，多方沟通，把群众抵触的情绪消除降低，有效地避免或减小社会稳定风险。项目的建设能改善周边的生态与人居环境，促进沿线及区域的经济的发展，符合群众根本利益，根据以往的城市基础设施项目征迁工作经验，严格遵守相关法律法规，做好宣传、思想工作，让群众都能积极支持城市基础设施项目建设。

六、存在问题及原因分析

（一）项目预算申请方面

政策支持有待完善，服务效能待提升。城投的这四个项目的基本性质为公益性项目，用途为促进了莆田市的开发建设，对合理城市布局、推动新城建设有重要作用。在项目实际执行中，部分项目在申请资金和执行时并没有非常明确的资金安排，对项目的绩效指标设定以及年内计划的具体细节规定还不够，部分项目因此出现施工停滞或拖延现象，不利于保障政策到位和项目实施。

（二）项目资金使用方面

资金管理有待完善，城投集团对于列入财政拨付预算的城建项目资金没有根据轻重缓急进行具体的专项资金分配，尤其是对于一些年内必须完成的民生工程、重点工程的使用比例没有明确，这样容易影响工程进度，例如部分人行天桥项目已建成但尚未支付工程款，项目资金到位有待加强。

（三）项目实施管理方面

项目中荔华东大道万达段因重新选址问题，导致前期手续重新办理，未能完工，辰门兜段天桥也因征迁暂缓施工，未能如期完工。天桥管线征迁相关部门各自负责，征迁未完成前项目组没办法进场施工，前中期征迁速度会导致后期项目只能压工期施工，给项目部的施工工期和质量提出了较高的要求。

七、相关建议

（一）完善相关政策措施，提高资金分配科学性

完善城建项目资金政策，促进城投项目的整体提升；关注城投项目建设资金的动态发展情况，加强对重点项目和民生项目的发展指导；重点跟踪重点项目和民生项目建设情况，不定期抽查具体项目建设进度，对项目进度明显低于预期的应了解具体情况，指导促进项目顺利实施；可以在此基础上，将次年专项资金项目的申报遴选工作提前，以保证次年专项资金可以尽早下拨。

（二）强化资金管理，加大项目中期管理力度

对于列入财政拨付预算的城建项目根据轻重缓急进行具体的专项资金分配，尤其是对一些年内必须完成的民生工程、重点工程的支付比例要进行明确，尽量一次拨付到位；同时要求项目单位定期(如按季度)向主管单位报送项目进展情况及遇到的问题，加强项目单位和主管部门的联系。主管部门可以根据行业及政策的变化，及时提示项目单位注意项目发展方向。

（三）加强与有关部门的统筹协调，缩短项目审批时间

建立协同管理机制，加强管理的一致性，明确管理职责和总绩效及分项目绩效目标；各有关部门应对类似专项资金统筹考虑，在项目审核过程中征询相关职能部门的意见，保

证专项资金运作的整体性和协同效率，以保障绩效目标的可实现性；同时将项目搜集、评估、审批工作提前，保障资金下拨和使用效率，实现对民生工程、重点工程的日常跟踪管理。

（四）多措并举，加快项目征迁工作

扎实推进征迁工作，对加快项目的落地建设，推进莆田市城区的经济发展具有重要意义。征迁过程中尤其要做好周边群众思想工作，不等不拖不靠，要加强协调沟通，解决好资金、评审及群众安置等问题，确保征迁工作顺利推进，尽快完成天桥项目部分地区的征迁清零工作。

（五）改变单一财政投入方式，探索新型融资运营模式

改变以往单一财政投入的方式，探索建立新型的公益工程项目融资运营模式，扩大企业融资规模，由企业作为资金的主要投入方，待工程竣工验收并投入使用后，企业可以通过投放广告等方式回笼资金，建立一个归属清晰、权责明确、监管有效的新型公益工程项目融资运营模式。

附件 12:

2019 年兴发集团项目建设资金 绩效评价报告

评价机构：莆田学院财政绩效管理研究中心

机构主任：徐国喜

项目负责人：张晶晶

2020 年 9 月

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据《中华人民共和国预算法》及中共莆田市委、市政府印发的《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（莆委发〔2019〕2号）和《莆田市市级财政预算绩效评价管理暂行办法》（莆财绩〔2019〕11号）等文件精神，莆田市财政局委托莆田学院财政绩效管理研究中心成立绩效评价小组，对2019年兴发集团项目建设资金开展绩效评价工作。评价情况如下：

一、基本情况

（一）项目背景

1.妈祖医疗健康城项目

妈祖医疗健康城项目是全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神、“健康中国2030”规划纲要、国家“一带一路”战略和习近平总书记在《告台湾同胞书》发表40周年纪念会上的重要讲话精神，以及“健康福建2030”行动规划、莆田市经济和社会发展规划及健康莆田十三五规划等有关要求，根据《莆田市人民政府专题会议纪要〔2016〕170号<关于研究加快莆田医疗健康产业发展的纪要>》的精神，为加快发展医疗健康产业，贯彻落实莆田市第七次党代会精神和实施《建设美丽莆田行动纲要》，拟组建“莆田市医疗健康产业投资集团有限公司”，由市国资委负责组建，福建湄洲湾控股有限公司投资入股，整合市属医院、莆田学院附属医院现有部分资产注入医投公司，保持现有医院资产的使用权不变，医投公司代表政府参与健康产业实体项目和医疗健康产业园建设投资。2019年12月，国台办正式批复同意在莆田市设立“海峡两岸生技和医疗健康产业合作区”。这是全国首个生技和医疗健康类对台经贸合作载体平台，预计用10年的时间逐步形成集国际高端专科医院集群、医学研发转化中心、民营医院管理部门、药械制造基地、远程医疗中心、医疗健康大数据中心、国际医疗会展贸易中心、国际医疗组织交流中心、医疗人才培养基地、康养基地于一体的全产业链生态圈，打造出中国健康医疗综合服务品牌，妈祖健康城必将在不久

的将来焕发其独特魅力，成为“东方医疗硅谷，中国第一康城”，给广大人民群众送去健康福音。

2.世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目

福建省作为我国打造“21世纪海上丝绸之路”核心区，而莆田市更是“海丝”重要节点城市，尤其是妈祖文化已写入国家《“十三五”规划纲要》，上升为国家战略，都将是莆田市参与“海丝”战略建设的独特优势。莆田市在2017年政府工作报告中亦明确提出：推进妈祖文化品牌建设。实施妈祖文化弘扬工程，举办第二届世界妈祖文化论坛，建设论坛永久会址，举办妈祖春秋祭典、海峡论坛·妈祖文化周、中国·湄洲妈祖文化旅游节等活动。联合推动“海丝”申遗，设立妈祖文化基金，加强妈祖文化研究，扩大妈祖文化交流和传播。该项目的建设和实施，既是完善湄洲岛妈祖旅游文化基础设施建设，更重要的是实现妈祖文化物质平台建设，对扩大妈祖文化在世界范围内的影响力起到重要作用。该项目的建设将为妈祖文化交流和传播提供重要平台，将为世界妈祖信众更好的了解妈祖文化创造条件。作为世界妈祖文化论坛会展中心，该项目的建设，将成为福建省沿海城市文化交流重要平台，弥补了莆田市举办国际文化论坛能力不足的短板，为莆田市社会经济发展的提供助力，同时对提高莆田市城市地位和形象、带动莆田市发展起到积极的推动作用。该项目的建设，极大丰富了湄洲岛的旅游文化内容，为游客提供更好更多的休闲服务，从而吸引更多的游客来岛消费。

3.莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目

根据国家体育总局、国家发改委、教育部、国家旅游局等部门印发的《冰雪运动发展规划（2016-2025）》，到2025年，直接参加冰雪运动的人数将超过5000万，并带动3亿人参与冰雪运动。对于南方地区，规划明确提出结合各地自然条件和资源禀赋，合理发展冰雪运动项目。冰雪小镇项目是莆田市委市政府为充分利用莆田LNG冷能资源优势，抓住2022年北京-张家界举办冬奥会契机和国家“北冰南展”机遇，规划建设融比赛、训练和游乐三位一体的冰雪运动中

心，坚持产城融合、综合开发建设冰雪世界公园，带动周边海湾开发。

4.紫霄大道建设工程项目

为优化莆田市高等教育布局，拓展城市框架，完善优化莆田市交通网络，减轻城区路网压力，带动商贸业加快城市建设发展，莆田市规划了大学新区将用于莆田学院、湄洲湾职业技术学院的整体搬迁，莆田大学新区的选址和建设是市委、市政府反复酝酿考虑的。大学新区规划设计吸取国内外其他大学城的先进理念和经验，体现“现代骨、传统魂、自然衣”，构建现代化的框架，传承莆田传统文化，融合自然山水。有前瞻性、科学性，考虑到未来大学的整合，坚持莆田学院、湄洲湾职业技术学院的主体性，其他院校形成“众星拱月”态势。大学新区要考虑将来与著名学校、机构合作办学的可能性，为未来发展留足空间。该项目所涉及的紫霄路是莆田大学新区内的一条主干道，位于荔城区西天尾镇境内，它的建成将进一步完善莆田市新区交通网络，并为大学新区内莆田学院、湄洲湾职业技术学院的整体搬迁做好充分准备。

(二) 立项依据、主要内容及实施情况

1.妈祖医疗健康城项目

妈祖医疗健康城项目根据《市政府专题会议纪要〔2017〕5号》和《市政府专题会议纪要〔2018〕146号》精神，市医投公司作为妈祖医疗健康产业园区项目业主，项目的立项依据有《莆湄北发改〔2018〕55号》、《莆湄北发改〔2018〕56号》。妈祖医疗健康城项目采取EPC工程总承包方式建设，依据《兴发〔2018〕108号关于印发莆田兴发集团有限公司有限公司7个工程管理制度（试行办法）的通知》、《兴发〔2019〕201号规范工程项目管理制度》及《莆医投〔2018〕44号莆田市医疗健康产业投资有限公司工程管理制度（试行）》进行工程项目管理，在市区直各部门的通力配合下，妈祖健康城工作迅速推进。2019年底，妈祖医疗健康城启动区项目（B、C地块）已经基本完工，部分工程进入预验收阶段。妈祖医疗健康城启动区B、C地块总建筑面积39.3万平方米，项目已完成

投资额累计约 11.7 亿元，将建成含心血管、牙科、疼痛、肿瘤专科在内的 6 个国际一流专科医院集群，一个医技共享中心、一个康复楼，一个园内生活楼、一个行政科研楼及医疗服务中心。妈祖医疗健康城启动区将整合国内外优势医疗资源，弥补国内高端医疗产业空白，承接台湾健康产业转移，为把健康城打造成中国规模最大的两岸医疗健康产业合作试验区助力。这个项目建成之后，将成立妈祖总医院，依托 7 号楼医技共享中心平台，引进 6 家高端专科医疗机构入驻，形成高端专科医院集群，完善莆田市医疗健康产业设施，提升全市医疗技术水平和市场竞争力。

2.世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目由湄管计财〔2017〕30 号批复。世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目位于湄洲岛湄洲大道中部，总用地面积约 52 亩，总建筑面积约 48000 平方米（含地下室约 3000 平方米），主要建设有三个功能区会展中心、酒店、媒体中心。妈祖论坛项目位于湄洲岛中部，与北岸山亭镇隔海相望。岛上交通与湄洲大道相连接。施工时均可采用现有道路作施工便道。工程于 2017 年 3 月完成全球设计方案征集开始筹备项目建设，于 2017 年 5 月完成项目招标，由莆田中建建设发展有限公司、中建海峡建设发展有限公司、厦门东北院建筑设计研究院组成联合体单位开始承建，建设方、监理方、施工方与相关部门密切配合，全力以赴推进项目施工，6 个月完成了集勘察、设计、施工、采购为一体的 4.8 万平方米的项目竣工时验收交钥匙工程，尤其是创造了 37 天完成主会场钢结构吊装的“妈祖速度”。其中主会场采用装配式钢结构建设，于 2017 年 9 月 28 日通过竣工验收，只有正常施工工期的三分之一，并交付给世界妈祖文化论坛筹委会筹备第二届世界妈祖文化论坛的召开。整个项目于 2017 年 12 月投入使用。

3.莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目、换冷站循环经济综合体旅游项目-

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目基础设施配套项目已分别由莆秀发改〔2018〕20 号、莆秀发改〔2018〕21 号批复。莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目位于莆田市秀屿区东庄镇大象村，占地 544 亩，计划投资 50.16 亿，项目分商业及体育场馆两部分，商业部分占地面积 195 亩，计划投资 20.19 亿，建有冰雪主体公寓及运动员公寓，占地 70 亩水上乐园及商业街等；体育场馆占地面积 349 亩，计划投资 29.97 亿，采用 PPP 模式，引入社会资本，建有滑雪馆、国际标准全冰面滑冰馆及冰雪训练及人才培育中心等。换冷站基础设施配套项目位于前云村，占地 54.5 亩，总投资约 5.85 亿元，建有冷库区、装置区、路由管道及配套设施。

4.紫霄大道建设工程项目

紫霄大道建设工程项目通过荔发改委〔2014〕8 号和涵发改〔2014〕206 号立项批复。紫霄大道建设工程是根据《莆田市院校新扩建工作领导小组备忘录》（2014 年 5 月 16 日）（2013 年 10 月 16 日、17 日）实施。紫霄大道分为紫霄路建设工程及涵港大道梧萩段建设工程二个标段。其中紫霄路建设工程投资约 2.9 亿，长 2.37 公里，东西走向，西起南少林路，东至过山溪，为城市主干道，四幅路双向六车道，沥青混凝土路面。另一方面涵港大道梧萩段建设工程投资约 3 亿，长 2.74 公里，东西走向，西过山溪，东至省道 202，道路等级为城市主干道，四幅路双向六车道，沥青混凝土路面。紫霄大道分别于 2014 年与中标单位龙岩市恒达建设工程有限公司签订施工合同（紫霄路建设工程），于 2017 年与中标单位天宏控股集团有限公司（涵港大道梧萩段建设工程）签订施工合同。督促监理单位催促施工单位制定全线施工进度计划，对影响工期的关键线路提出解决方案，并多次与属地政府联系对影响工期的征地拆迁问题进行协调解决。

（三）资金投入和使用情况

1.资金投入情况

兴发集团项目建设资金 2019 年莆田市级财政拨付到位资金是 24255.75 万元。

2.项目资金使用情况

兴发集团将收到的财政资金按预算资金申请项目分别拨付给旅游集团 16755.75 万元，医投集团 3500 万元，建工集团 4000 万元。

3.项目资金结余情况

截止 2019 年底兴发集团将所有资金拨往四个项目所在的子公司 20255.75 万元，建工集团 4000 万元，无结余。

(四) 项目绩效目标

1.总体目标

该项目绩效评估总体目标在于核实实施期内市级财政拨付的兴发集团项目建设资金是否落实到位以及妈祖医疗健康城项目、世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目、莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目、紫霄大道建设工程项目是否达到 2019 年年初预定目标。

2.预期目标

妈祖医疗健康城项目：引入大型医药企业，妈祖医疗健康城逐步形成集国际高端专科医院集群；

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目：完成妈祖论坛项目的建设，妈祖论坛酒店投入运营；

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目：完成冰雪小镇项目的立项及前期建设，主要完成土地收储以及商业用地地界勘测等工作；

紫霄大道建设工程项目：预计于 2019 年 4 月 15 日左右完成地下通道主体施工，5 月底完成地下通道装饰装修工程，5 月底完成全线沥青路面施工，8 月份完成竣工验收及后续结算工作。

3.绩效目标实际完成情况

妈祖医疗健康城项目：妈祖医疗健康城启动区 B、C 地块项目工程建设项目

已全面封顶，已经进入项目攻坚阶段，计划 2020 年第二季度完工；示范中心项目已于 12 月 28 日举行开园仪式，引入爱丁堡友好医院、瑞斯康复医院、博奥医学检验所、伦琴医学影像诊断中心等国内外多家医学、医疗机构（企业），目前 4 家入驻医疗机构全面试营业；

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目：妈祖论坛项目的已完成建设并且竣工验收，妈祖论坛酒店已经委托保利酒店运营；

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目：2019 年莆田市冰雪世界实业有限公司基本完成期初目标，截止到 2019 年底，完成商业地块和换冷站项目用地的收储工作并支付土地款。

紫霄大道建设工程项目：紫霄路建设工程已完成主体施工，预计 2020 年完成收尾工作；涵港大道因征迁工作未完成而暂时停工。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的

该项目绩效评估总体目标在于积极构建大健康产业发展平台，依托莆田（中国）健康产业总会和雄厚的民营医疗资源，整合医疗产业资源和妈祖文化旅游资源，大力发展“妈祖旅游+健康服务”的旅游新业态，促进健康旅游发展，加快健康服务产业发展；为优化莆田市高等教育布局，拓展城市框架，加快城市建设发展，规划了大学新区的开发建设推动城市的合理布局。主要内容为在实施期内完成妈祖医疗健康城启动区项目（B、C 地块）的建设、世界妈祖文化论坛酒店投入使用、莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目动工建设、紫霄路与涵港大道的施工建设等目标，查找执行效率性、实施有效性、资金分配和受益公平性、效果可持续性等方面情况，并针对评价过程发现问题，提出合理化建议，进一步提升财政资金的使用效益。

（二）绩效评价对象

本绩效评价的对象为妈祖医疗健康城项目、世界妈祖文化论坛永久性会址旅

游项目、莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目、紫霄大道建设工程项目。

（三）绩效评价实施过程

5 月 20 日之前：前期准备

- 1、查阅市财政局提供的项目材料与自评报告，了解项目基本情况；
- 2、收集项目立项文件，了解项目背景信息和相关政策与规划；
- 3、制定评价方案和评价指标体系，与财政局进行项目对接，确定项目评价方案的可行性及项目评价调研计划。

5 月 31 日之前：组织实施

1、与莆田兴发集团有限公司及四个项目负责人召开座谈会，了解项目实施的具体情况。

2、资料收集和数据填报

6 月 19 日之前：资料分析与评分

完成数据分析、评价打分，形成评价结论。

7 月 17 日之前：撰写与提交评价报告

完成评价报告撰写、审核、修改与定稿工作。

（四）绩效评价人员构成

陈建武 莆田学院管理学院副教授、博士

张晶晶 莆田学院管理学院副教授、硕士

关松立 莆田学院管理学院讲师、硕士

（五）数据收集方法

1.案卷研究法。从现有的项目文件、国家和地方的发展政策和战略规划、各种相关的研究和咨询报告等文档资料中寻找数据，并对同一绩效评价指标在不同文件中的数据进行对比核实，最后确定选择使用的数据。

2.资料收集与数据填报。根据评价对象的具体情况向预算部门和资金使用单

位收集相关资料。

3.实地调研。首先从项目利益相关方中确定访谈对象，包括项目的管理人员、实施人员、项目受益者及参与项目立项、决策、实施、管理的行业专家，根据调查的内容范围和主要问题，设计访谈提纲并开展访谈；其次通过现场勘查询问、核对、勘查、检查等方法进行调查，获取绩效评价业务需要的基础资料，调研结束后将调研记录进行整理与分析并形成调研记录。

4.座谈会。选择参与或熟悉项目的立项、决策、实施、管理等人员为座谈会邀请对象，确保参与人员能够为绩效评价提供有效信息。

三、绩效评价指标体系设计

（一）评价指标设计依据

该项目绩效评价指标是在参考财政部印发的《预算绩效评价共性指标体系》（财预〔2013〕53号）、《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和中国资产评估协会印发的《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引(试行)》（中评协〔2014〕70号）等文件的基础上，结合项目特点进行指标和分值设定的。绩效评价指标体系设定遵循相关性、重要性、可比性、系统性和经济性原则，评价小组根据绩效评价的对象和内容优先使用最具代表性、最能反映评价要求的核心指标，确保绩效评价指标体系设定与绩效目标有直接的联系，能够综合反映项目所产生的社会效益、经济效益和可持续影响，且保证数据的获得充分考虑现实条件和可操作性。

（二）绩效评价指标与评价标准

绩效评价指标体系包括3个一级指标，即项目决策、项目管理和项目绩效，总分为100分。其中项目决策包括战略目标适应性和立项合理性2个二级指标，并细分为5个三级指标，分值为15分；项目管理包括投入管理、财务管理和项目实施3个二级指标，并细分为9个三级指标，分值为25分；项目绩效包括产出数量、产出质量、产出时效、项目结果4个二级指标，并细分为17个三级指

标，分值为 60 分。评估小组对所有的三级指标都进行了具体的指标解释，说明了指标设置的目的是评价的内容，同时规定了明确的、可量化的评分方法。

具体的绩效评价指标体系如附件 1 所示。

四、绩效分析及绩效评价结论

（一）绩效分析

评价工作组在对评价项目的绩效情况进行全面分析的基础上，本着客观、公正、准确的原则，进行绩效分析和综合评分，针对评价发现的问题提出意见建议，形成绩效评价结果。

1.项目决策（满分 15 分，得分 15 分）

项目决策指标分析从战略目标适应性和立项合理性 2 个方面进行。

（1）战略目标适应性（满分 3 分，得分 3 分）

根据莆田市人民政府常务会议纪要（〔2019〕56 号）文件，设立城区妈祖国际健康示范中心，是打造妈祖国际健康城的重要探索和实践，有利于巩固招商成效，有利于扩大莆田市医疗健康产业品牌的影响力，引进医疗健康事业发展的 高端人才，对加快培育莆田市健康产业经济圈，打造“中国第一康城”和“两岸 医疗合作先行区”具有积极意义；根据莆田市人民政府市长办公会议纪要（〔2017〕 6 号）文件，世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目建设和实施，举办妈祖春秋 祭典、海峡论坛·妈祖文化周、中国·湄洲妈祖文化旅游节等活动是“一带一路” 文化发展中的重要组成，有助于推进妈祖文化品牌建设；根据中共莆田市委专题 会议纪要（〔2017〕24 号）文件，建设冰雪小镇，积极对接北京冬奥会，既是 全面贯彻党的十九大精神、落实省委十届四次全会精神的具体体现，也是抓住国 际国内体育产业发展机遇，大力发展体育经济，带动旅游发展，创建美丽中国示 范区的重要举措；根据《莆田市人民政府关于 2017 年重点项目及工作目标、责 任单位安排的通知》（莆政综〔2017〕15 号），紫霄大道建设工程是贯穿大学 城片区的主要道路和先行建设工程，是省级重点建设项目，为两院迁建项目奠定

基础。四个工程项目均支持部门目标的实现，目标完成比例 100%。

(2) 立项合理性（满分 12 分，得分 12 分）

项目立项的规范性（满分 3 分，得分 3 分）。妈祖医疗健康城项目的立项文件有市政府专题会议纪要（2017）5 号、市政府专题会议纪要（2018）146 号、莆湄北发改（2018）55 号、莆湄北发改（2018）56 号，莆政综（2018）15 号；世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目的立项文件有湄管计财（2017）30 号，莆田市人民政府市长办公会议纪要（2017）6 号，莆田市人民政府常务会议纪要（2018）42 号；莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目的立项文件有莆秀发改（2018）20 号、莆秀发改（2018）21 号，莆田市委专题会议纪要（2017）24 号，莆田市人民政府专题会议纪要（2019）116 号；紫霄大道建设工程项目的立项文件有《莆田市院校新扩建工作领导小组备忘录》（2014 年 5 月 16 日）（2013 年 10 月 16 日、17 日），荔发改（2014）8 号，涵发改（2014）206 号，荔发改（2016）20 号。四个工程项目均有相关文件依据，目标完成比例 100%。

政策落实的有效性（满分 3 分，得分 3 分）。根据四个项目立项文件要求，财政资金落实覆盖四个工程项目领域，资金覆盖领域/文件要求领域=100%，目标完成比例 100%。

绩效指标的明确性（满分 3 分，得分 3 分）。根据莆田市人民政府专题会议纪要（2018）146 号文件，妈祖医疗健康城项目明确了时间节点问题、项目招商问题（要抓好重点项目招商落地、要打好两岸合作品牌、要健全项目培育机制）、项目建设问题（加快建设进度、加快资金筹措、加快项目推进）等事项；根据湄管计财（2017）30 号文件，世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目确定了项目名称、建设地址、项目负责人、建设内容及规模、总投资及资金来源、建设工期、工程节能审查、社会稳定风险评估、工程招投标等事宜；根据莆秀发改（2018）20 号、莆秀发改（2018）21 号文件，莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目

及换冷站基础设施配套项目明确了项目名称、项目单位、项目建设内容和规模、项目总投资及资金来源、建设年限、节能审查意见和工程招投标等事项；根据莆田市人民政府专题会议纪要号文件〔2019〕116号，莆田冰雪小镇体育休闲4A景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目明确了关于项目设计方案问题、关于调整项目部分工程及项目有关前期费用分担问题、关于项目体育场馆部分PPP问题、关于项目资金问题、关于项目容缺预审问题、关于项目周边配套基础设施等问题；根据《莆田市院校新扩建工作领导小组备忘录》（2014年5月16日）（2013年10月16日、17日）文件，紫霄大道建设工程项目明确了资金筹集及拨付有关问题、关于紫霄大道建设有关问题、关于征迁安置有关问题、关于新区基础设施建设推进问题、关于土地征用和房屋拆迁安置问题、关于两院迁建筹备工作有关问题。目标完成比例100%。

绩效指标的合理性（满分3分，得分3分）。绩效目标设定有相关文件、会议纪要等，符合相关法律法规、发展规划和各级政府决策。目标完成比例100%。

2.项目管理（满分25分，得分23.5分）

项目管理指标分析从投入管理、项目实施和财务管理3个方面进行。

（1）投入管理（满分17分，得分15.5分）

预算执行率（满分5分，得分4.5分）。2019年市级财政拨付到位24255.75万元，截止2019年底具体发放到四大项目上的资金有20255.75万元，另外4000万元拨到建工集团的木兰大道建设工程项目。预算执行率为83.51%。目标完成比例83.51%（5分*83.51%=4.5分）。

预算资金分配率（满分3分，得分3分）。莆财企〔2019〕76号文件，市财政局批复预算项目建设资金36755.75万元，2019年度实际下达拨付到位24255.75万元，为市政府文件要求或单位年初已申请但财政预算未安排的。目标完成比例100%。

预算资金分配及时率（满分5分，得分5分）。根据莆财企表〔2019〕1号、

莆财企表〔2019〕11号、莆财企表〔2019〕16号、莆财企表〔2019〕28号，莆财企表〔2019〕49号、莆财企表〔2019〕51号、莆财企表〔2019〕52号、莆财企表〔2019〕57号文件按时拨款。目标完成比例100%。

项目资金到位率（满分2分，得分1.5分）。四个项目资金到位率以及实际支付款明细如下：妈祖医疗健康城项目2019年预算资金到位**3500万元**，根据1-12月的工程支付款支付证书及请款函支付实际累计支付**83741.28万元**；世界妈祖文化论坛永久会址旅游项目2019年预算到位**1755.75万元**，实际还本付息支出**3654.98万元**；莆田冰雪小镇体育休闲4A景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目2019年预算资金到位**15000万元**，冰雪小镇商业地块（莆国土出字〔2019〕13号国有土地使用权出让金票据，票据代码00031874）、换冷站地块土地款（莆秀国土资出字〔2019〕4号及〔2019〕5号国有土地使用权出让金票据，票据代码00030110，00030111）、前期费及工程进度款（冰雪小镇体育场馆可研编制费、环评报告编制费、社稳报告编制费、EPC勘察费等）总计支出**20546万元**；紫宵大道项目2019年未收到兴发集团拨款，2019年实际总支出**1300.44万元**。目标完成比例75%。

项目资金到位及时率（满分2分，得分1.5分）。项目资金根据工程款/进度款支付证书拨付工程款及还本付息，目标完成比例75%。

（2）财务管理（满分6分，得分6分）

资金使用合规性。资金使用符合预算批复用途，不存在截留、挤占、挪用情况，支出级次调整按规定报经市政府同意。目标完成比例100%。

财务管理制度健全性（满分2分，得分2分）。兴发集团按规定制定《莆田兴发集团有限公司相关财务制度》（兴发〔2019〕153号）、《莆田兴发集团有限公司有限公司融资管理办法》（兴发〔2019〕211号）和《莆田兴发集团有限公司有限公司财务预算管理办法》（兴发〔2019〕212号）等一系列财务管理制度；医投集团按规定制定《莆田市医疗健康产业投资有限公司财务管理制度（试

行)》(莆医投〔2019〕52号);旅游投资集团按规定制定《莆田市旅游投资集团有限公司财务部档案管理细则》、《莆田市旅游投资集团有限公司财务管理制度》、《莆田市旅游投资集团有限公司财务印章管理办法》、《莆田市旅游投资集团有限公司费用报销管理制度》;建投集团有限公司按照规定制定了《福建省建投集团有限公司资金管理细则》以及《福建省建投集团有限公司财务管理制度》(福建建投〔2019〕29号);兴发集团及四大项目所在的子公司制定的财务条款符合相关要求。目标完成比例 100%。

成本控制情况(满分 2 分,得分 2 分)。妈祖文化论坛永久性会址项目项目已竣工并进行最后的结算送审。世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目(勘察、设计、施工、构配件一体化)EPC 工程总承包项目(第一阶段:场地平整、基坑支护、桩基、主体土建、电气、给排水、消防、暖通、电梯工程)工程造价 146825113 元,送审造价 165581813 元;(第二阶段:钢结构、玻璃幕墙工程)工程造价 152665804 元,送审造价 168657444 元;(第三阶段:室内二次装修、智能化、泛光照明、室内外附属配套工程)工程造价 219100362 元,送审造价 248647042 元。三个阶段工程造价均未超出原造价单位送审价,财政审核预算结论已于 2019 年 11 月正式出稿(莆财建审预〔2019〕77 号),当前正协调施工单位进行结算送审。妈祖医疗健康城项目、莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目、紫霄大道建设工程项目均未竣工尚未进行最后结算,目前工程款支付总额未超过预算。目标完成比例 100%。

(3) 项目实施(满分 2 分,得分 2 分)

管理制度健全性(满分 1 分,得分 1 分)。兴发集团有限公司关于印发《莆田兴发集团有限公司有限公司工程管理制度》等 5 个相关制度的通知(兴发〔2020〕59 号),制定了安全生产管理制度、消防安全管理制度、安全设施“三同时”管理制度、生产安全事故应急救援预案、工程管理制度;医投集团按规定制定《莆田市医疗健康产业投资有限公司工程管理制度》(莆医投〔2018〕44 号);旅

游投资集团有限公司按规定制定《莆田市旅游投资集团有限公司工程管理制度》（莆旅〔2018〕39号）；建投集团有限公司按照规定制定了《福建省建投集团有限公司2019-01版内控管理体系》（福建建投〔2019〕29号），制定了包括办公用品采购制度、印信使用管理规定、发文管理实施细则、合同管理细则、印花税申报缴纳管理细则等22项管理制度。目标完成比例100%。

制度执行有效性（满分1分，得分1分）。项目实施符合相关业务管理规定，不存在截留、挤占、挪用情况。目标完成比例100%。

3.项目绩效（满分60分，得分51.5分）

项目绩效指标分析从产出数量、产出质量、经济效益、社会效益、可持续性和满意度6个方面进行。

（1）产出数量（满分8分，得分6.5分）

妈祖医疗健康城项目（满分2分，得分2分）。截至2019年末，妈祖医疗健康城启动区B、C地块项目已进入全面封顶，正在攻坚阶段，顺利完成年初计划。目标完成比例100%。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分2分，得分2分）。关于莆田市妈祖旅游服务有限公司申请拨付融资利息的报告，兴发财〔2019〕38号，根据莆田市政府专题会议纪要〔2017〕6号精神，旅游集团为“世界妈祖文化论坛永久性会址项目业主，负责该项目建设及运营，还贷期间融资利息由市政府承担，所需资金纳入市级财政预算”，因此，2019年财政资金投入该项目主要用于支付项目贷款产生的利息。目标完成比例100%。

莆田冰雪小镇体育休闲4A景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分2分，得分1.5分）。换冷站及冰雪小镇商业地块土地收储已完成，项目商业地块方案及体育地块初步设计已完成；项目地质勘查已完成，2019年度支付勘察设计费600余万；项目商业地块土方回填80%。换冷站及冰雪小镇商业地块土地收储举牌已完成，支付土地出让金总计约17882万元，支付前期工程进度款约

2664 万，合计 **20546** 万元；电业局已按福建 LNG 接收站复函调整电力塔迁移设计内容；LNG 管道迁移的合同内容与福建 LNG 接收站已确定，但冰雪小镇项目用地内的 LNG 管道及电力塔尚未拆迁完成；PPP 项目已入国家财政部中心库，PPP 招标的前期工作正在开展。目标完成比例 75%。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 1 分）。截至 2019 年底，紫霄路工程除西天尾镇渭阳村 K2+220-K2+260 段道路左侧地下通道出入口及西天尾镇林峰村 K0+960-K1+180 段左幅路面尚未完成施工外，全线其他路段已全部完成至沥青混凝土路面的施工。西天尾镇林峰村 K0+960-K1+180 道路左幅现场已完成该路段雨污水管道预埋，正在进行路基回填及压实。西天尾镇渭阳村 K2+220-K2+260 左侧地下通道出入口现场已完成通道入口混凝土结构施工；涵港大道梧萩段已完成过山溪桥结构施工，2#箱涵主体施工及周边回填，4#箱涵 A、B1、C 段主体施工。但是由于部分工作面在 2019 年 5 月底才征迁并提供给施工单位，后又因大学城大量土石方施工需求及大学城内燃气管道及自来水管道的在紫霄路横穿施工，大学城参建单位莆田中建及相关单位多次与建投集团有限公司及施工单位协调，这在一定程度上造成了施工进度滞后。目标完成比例 50%。

（2）产出质量（满分 8 分，得分 8 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 2 分，得分 2 分）。截至 2019 年末，妈祖医疗健康城启动区 B、C 地块项目暂未竣工验收。医投公司委托杭州天恒投资建设管理有限公司编制了《妈祖医疗健康城启动区地块 B 项目可行性研究报告》、《妈祖医疗健康城启动区地块 C 项目可行性研究报告》以及编制了 B、C 地块的环评报告。目标完成比例 100%。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 2 分，得分 2 分）。该项目在建设过程中进行了多项工程质量检测，包括基桩低应变检测、主会场混凝土评定及抗压强度试验、室内环境检测等，检测报告结果显示均为合格。世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目于 2017 年被福建省住建厅定为莆田市首个工程总承

包及装配式建筑试点建设项目，于 2017 年 12 月 31 日完成竣工验收后，成功连续举办了三届（2017 年至 2019 年）世界妈祖文化论坛的高端会议，于 2018 年获得了莆田市“壶山杯”优质工程、福建省工程建设质量水平的最高奖“闽江杯”，于 2019 年获得了中国建筑行业工程质量的最高荣誉奖——中国建设工程鲁班奖（国家优质工程），是莆田市工程建设的首个“鲁班奖”，为莆田市建筑行业树立了新标杆，有效地促进了莆田市工程建设质量水平的提高，促进了莆田市许多工程项目采用工程总承包的发包模式，加快了莆田市的城市建设发展速度。目标完成比例 100%。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 2 分，得分 2 分）。莆田市冰雪世界实业有限公司委托福建省海峡环境监测有限公司进行噪声、土壤和沉积物等检测，报告检测结果合格，报告编号为闽海峡环检〔2018〕A10009 号。莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目均依法依规进行了可行性研究报告、节能报告、社稳报告、环评报告等的编制。项目可行性报告已通过莆田市秀屿区发展和改革局“关于莆田市冰雪小镇休闲 4A 景区旅游项目可行性研究报告的批复”（莆秀发改〔2018〕20 号）。目标完成比例 100%。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 2 分）。紫霄大道建设工程有聘请第三方评估机构进行咨询、评估、论证，具有环境评估报告、可研报告、地质灾害危险性评估报告书（编号：14PG2010）等。在项目施工过程中，施工单位按规范要求对现场的路基路面弯沉、压实度、砂浆、砼试块强度等进行了检测，并由监理单位对检测部位进行见证取样。2019 年 5 月至 11 月，紫霄路建设工程委托龙岩市恒达工程有限公司进行一系列机动车道的检测，报告编号为 S-2019BGXW0058、S-2019BGXW0245 等，检测结果均为合格。项目已于 2019 年 11 月 25 日完成初检，初步验收基本符合图纸设计要求。目标完成比例 100%。

（3）产出时效（满分 8 分，得分 6 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。本工程列入 2018 年省、市级重点项目，为快速落地妈祖健康城高端专科集群板块建设工作，项目于 2018 年 5 月 19 日开工建设。在项目推进至 2018 年 12 月份，已累计审批工程进度款约 2.8 亿元，受项目资本金到位，金融环境及企业自筹资金建设影响，无法及时向工程总承包单位拨付工程款，导致后续工程进度缓慢，并且在 2019 年春季前出现讨薪现象。医投公司通过内部资金调配，化解当时出现拖欠农民工工资问题。直至 2019 年 5 月份，项目融资问题得以解决，项目建设资金实现足额支付，建设进度呈现快速推进态势。截至 2019 年底，C 地块：建筑群外立面氟碳漆喷涂已完成，室内砌筑工程已基本完工；室外配套工程的混凝土道路、景观花坛及园路已完成 70%，园区永久性围墙已完成施工。B 地块：5#、6#楼外立面脚手架已拆除至 7 层，7#医技共享中心外立面幕墙钢骨架已基本完成安装，正在安装幕墙立柱，室外配套土方回填已完成 60%。目前，妈祖医疗健康城启动区（B、C 地块）工程总承包项目正在加快推进收尾工作，力争在 2020 年 5 月底实现项目基本完工。2019 年实际拨付到位 3500 万元，实际到位时间与计划时间差距 6 个月。目标完成比例 75%。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目已按计划竣工验收，验收结果为合格。财政 2019 年总共拨付 1755.75 万，实际到位时间与计划用款时间存在三个月左右的差距。目标完成比例 75%。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。冰雪小镇综合项目为新开工项目，已根据资金安排进度完成土地收储工作。财政 2019 年总共拨付 15000 万，实际到位时间与计划时间差距一个月到五个月不等，目标完成比例 75%。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。紫霄大道项目实际施工完成进度与计划进度相比缓慢。因当地政府未能完成沿途路线征地拆迁工作，造

成了计划进度的严重滞后。针对征迁工作的影响，建投进行了多次发函督促处理。目标完成比例 75%。

(4) 项目结果 (满分 36 分, 得分 31 分)

①经济效益 (满分 8 分, 得分 7 分)

妈祖医疗健康城项目 (满分 2 分, 得分 1 分)。因妈祖医疗健康城启动区 B、C 地块项目至 2019 年度末尚未竣工验收, 未投入使用, 暂未实现收益; B、C 地块项目建成投入运营使用之后, 可以实现租金收入、门诊收入、停车场收入、物业收入、医疗废弃物处理收入等, B 地块项目正常预计年份经营收入为 20420 万元, C 地块项目预计正常年份经营收入为 38599 万元。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目 (满分 2 分, 得分 2 分)。妈祖论坛酒店已经委托保利集团管理, 并已经于 2018 年 8 月筹开期, 2019 年 6 月正式开业, 妈祖论坛项目 2019 年主要收入来源酒店的租金收入、运营方收入合计 1231.74 万元, 及上缴城镇土地使用税等税费 24 万元, 经济效益开始彰显; 而湄洲岛作为莆田市重要旅游观光地, 该项目的建设, 极大丰富了湄洲岛的旅游文化内容, 打造更加优质的品牌特色, 也为游客提供更好更多的休享服务, 从而吸引更多的游客来岛消费, 刺激旅游经济发展。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目 (满分 2 分, 得分 2 分)。2019 年冰雪小镇项目已完成商业及换冷站地块土地举牌等资金投入, 已完成的项目资金投入也可作为后续项目固定资产贷款的自有资本金, 2019 年项目公司也上缴城镇土地使用税等税费。

紫霄大道建设工程项目 (满分 2 分, 得分 2 分)。项目的建设能够为荔城区的工商业发展提供良好的道路基础设施条件, 改善荔城区的投资环境, 拓展其经济发展空间, 间接增加政府的财政收入; 该项目的建成将会带来降低运营成本效益、旅客时间节约效益、减少交通事故损失收益; 该项目的建成将进一步完善莆田市大学新区交通网络, 并为大学新区内莆田学院、湄洲湾职业技术学院的整体

搬迁做好充分准备。

②环境效益（满分 8 分，得分 6 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。2019 年 2 月 18 日，莆田市湄洲湾北岸经济开发区环境保护局关于批复莆田妈祖国际健康城启动区项目环境影响评价报告书的函（莆湄北环函〔2019〕2 号）通过了《莆田妈祖国际健康城启动区项目环境影响评价报告书》的环境影响评价总体结论和生态环境保护措施，明确了在施工期与运营过程中废气、废水、固废、噪声等方面不同的执行标准，要求建立企业内部生态环境管理机构和制度，明确人员和生态环境保护职责，项目实施必须严格执行环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的环境保护“三同时”制度。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。莆田市妈祖旅游服务有限公司委托江西鑫南风环评有限公司编制《世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目环境影响报告表》，项目环境影响登记表已完成备案，备案号 201735030500000038。引进保利集团（莆田市人民政府常务会议纪要〔2018〕42 号）参与世界妈祖文化论坛永久性会址的运营管理，提高了湄洲岛的旅游接待能力，为湄洲岛申报国家级 5A 旅游景区做了促进，带动了岛内旅游配套设施的建设，使得岛内的群众生活圈逐步往湄洲岛中部偏移，促进了湄洲岛国际大酒店二次改造的投入，提高了岛内旅游生态环境。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。2019 年 7 月，莆田市冰雪世界实业有限公司委托北京中企安信环境科技有限公司（国环评证乙字第 1046 号）编制了《莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目环境影响报告表》并获得莆田市秀屿生态环境局的批复（莆秀环保评〔2019〕68 号）。经计算，该项目总能耗指标折标煤为 3677.05t/a，相比传统的用电制冷，可节约电 5040 万 kWh/年，同时节约能耗 20160 吨折标煤/年，减少碳排放量 50248.8 吨/年；对于上游中海油福建 LNG 接收站，由于海水

泵的使用负荷和频率降低，可节约 940 万 kWh/年，降低能耗 3760 吨折标煤/年，减少碳排放量 9371.8 吨/年。该项目对节能减排效果非常明显。与传统 LNG 气化过程不同，该项目的开展将冷能有效利用，可以降低福建 LNG 接收站低温冷海水排放量，对周边海域可持续发展起到了有益的保护作用。该项目是冷能利用项目，既是能源项目，又是环保项目，为项目周边提供清洁优质的能源，将大大改善该地区的燃料结构，有效地改善大气环境质量，其环境效益是显著的。冷能开发与利用不仅能有效减少 LNG 气化过程中对环境造成的冷污染，有利于节约能源，提高能源综合利用率，减少碳排放，符合国家节能减排和大力发展循环经济的理念。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 1.5 分）。该项目委托福建闽科环保技术开发有限公司编写《紫霄路建设项目环境影响报告书》经专家组评审，修订后的《报告书》审核确认及公示无异议后获得莆田市荔城区环保局的审批（荔环保〔2014〕55 号）。项目道路线位的选择采取“靠而不近，离而不远”的原则，既不干扰、破坏城镇规划，又便于车辆进出城镇。项目在路线方案选择时遵循“少占地、少搬迁”的原则。道路建成以后，根据施工占用土地、植被破坏情况情况及发展需要进行针对性绿化恢复种植。对于临近居住区及施工区绿化时应考虑使之与附近人居建筑环境和原有的花草苗圃互相配合，采用乔、灌、草相结合的绿化格局，提高观赏价值和减少滞尘的生态功能。

③社会效益（满分 8 分，得分 8 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 2 分，得分 2 分）。该项目具有积极的社会效应，医疗卫生是重要的公益事业，是解决群众“看病难、看病贵”的重要举措，符合地区群众的根本和长远利益，得到广大人民群众的关注和支持。该项目可以改善莆田市百姓就医条件，为人民医疗、保健提供全方位的服务。很大程度上缓解莆田市湄洲湾北岸经济开发区及周边乡镇人民群众对疾病治疗的需要，为地区百姓创造一个良好的就医条件。该项目为医学教学提供实践基地，为医学科研提供公

共平台，培养医务人才，满足未来卫生事业对人才的需求，构筑起医疗卫生科技发展的支撑体系，以适应医疗卫生、医学科研快速发展需要，为莆田市医疗健康产业发展奠定基础。该项目是莆田市医疗卫生事业的重点项目，市委、市政府对工程高度重视，项目建设有利于促进海西医疗健康服务产业发展，有利于提高莆田市医疗水平，改善群众身体健康水平，有利于加快莆田市医疗旅游、养生旅游等第三产业发展，促进就业，引进社会资本举办医疗机构深化医疗体制改革发展。该项目是打造医疗健康国际品牌的有效载体，是壮大医疗健康产业的有力抓手，妈祖医疗健康城作为承载大健康、大卫生、大医学的大平台，有望打造成为全国医疗健康行业标杆、医疗产业创新基地、高端专科医院集聚区、努力建成“健康中国”的先行区。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 2 分，得分 2 分）。作为世界妈祖文化论坛会展中心，本项目的建设，将成为福建省沿海城市文化交流重要平台，弥补了莆田市举办国际文化论坛能力不足的短板，为莆田市社会经济发展提供助力，同时对提高莆田市城市地位和形象，带动莆田市发展起到积极的推动作用。有利于扩大就业，对改善民生、拉动经济平稳快速发展具有重要意义。湄洲岛作为莆田市重要旅游观光地，每年接待国内外游客 500 多万人次。本项目的建设，极大丰富了湄洲岛的旅游文化内容，为游客提供更好更多的休闲服务，从而吸引更多的游客来岛消费。同时本项目的建设将带来 120 多个工作岗位，对缓解社会就业压力起到重要作用。总体而言，本项目的实施将极大促进莆田市地方经济发展，成为莆田市第三产业发展的重要内容。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 2 分，得分 2 分）。该项目抓住 2022 年北京-张家界举办冬奥会契机和国家“北冰南展”机遇可带动莆田经济社会发展，并推动区域旅游产业发展。该项目作为新型能源利用类项目，不仅符合莆田地区发展方向和规划目标，也充分响应了国家节能减排和产业升级的政策要求。该项目建成后将会从节能减排、海水影响、

区域经济效益等方面带来社会效益。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 2 分）。项目属于城市主干路，是连接南少林路、省道 202 的一条城市主干路，为莆田大学新区的长远发展提供了保障；项目的建设将提供部分就业岗位，能够带动荔城区的规划建设；道路交通是城镇的命脉，是政府重要民生工程之一。项目的建成能够增加居民出行通道，缓解日益增长的交通压力，使城镇交通更加顺畅便捷；项目的建设能够完善莆田大学新区的市政道路基础设施，进一步完善和优化交通网络，方便广大群众的生活出行，改善居民的生活居住环境，提高居民的幸福感和满意度，夯实现代工商业发展基础，发挥路网整体效益，促进道路周边地块的开发建设，带动区域经济发展，提高城市品位，改善投资环境；该项目完善了沿线的基础设施，促进土地增值，促进整个社会经济的繁荣发展。

④满意度（满分 8 分，得分 7 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 2 分，得分 1 分）。各级省市领导亲临现场实地调研对该项目的建设表示关注与肯定。2019 年 11 月 5 日，在莆田市市长李建辉的陪同下，省长唐登杰实地考察妈祖健康城项目——瑞仕国际潜力少年综合中心，充分肯定了中心项目的服务理念以及未来的发展定位；2019 年 4 月 17 日，福建省委书记于伟国率领省委政府工作检查组莅临莆田进行实地考察，表达了对妈祖健康城项目——瑞仕国际潜力少年综合中心项目的关注与肯定；2019 年 9 月 6 日，莆田市人民政府副市长、莆田市公安局党委书记、局长陈枫一行赴莆田妈祖健康城现场视察项目建设进度；2019 年 10 月 19 日，傅冬阳常务副市长、陈金枝副秘书长带领市直有关部门及北岸管委会有关单位负责人实地调研妈祖健康城项目。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 2 分，得分 2 分）。莆田以举办世界妈祖文化论坛为契机，积极讲好妈祖故事，大力传播妈祖文化，展现妈祖文化“国际范”。世界妈祖文化论坛成功举办三届，参与的国家 and 地区一届比

一届多，内容更加丰富，形式更加多样。借助这个平台，妈祖文化的“同心圆”越来越大，妈祖文化的“合作面”也越来越大，它的传播有助于将莆田文化乃至中国传统文化辐射到世界各地。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 2 分，得分 2 分）。2019 年 9 月 20 日，市委书记林宝金、市长李建辉亲临冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目开工仪式，市委副书记程强、副市长陈惠黔，市发改委、市财政局、市国资委、市自然资源局、市住建局、市文旅局、市体育局、市电业局、兴发集团、振兴乡村集团主要领导，秀屿区以及东庄镇主要领导，设计单位中南建筑设计院、施工单位中建海峡、莆田中建等共同参与表示对项目的关注。

紫霄大道建设工程项目（满分 2 分，得分 2 分）。2019 年 10 月 9 日上午，市长李建辉在副市长郑瑞锦、市政府副秘书长郭凤来等有关领导陪同下，带领市住建局、城市管理局、财政局等有关部门负责人现场调研紫霄路建设工程建设情况。兴发集团董事长林伟新、副总经理兼建投集团法人代表蔡秀金陪同调研，市长对紫霄路建设工程于 2019 年 10 月 10 日全面通车表示赞赏。

⑤可持续性（满分 4 分，得分 3 分）

妈祖医疗健康城项目（满分 1 分，得分 1 分）。妈祖医疗健康城项目将整合国内外优势医疗资源，建成国际一流专科医院集群；弥补国内高端医疗产业空白，建成 JCI 标准全面认证的医疗高地；改变国内日益增长的大健康消费需求对外依附度，建成中国高端健康产业第一镇；承接台湾健康产业转移，建成中国规模最大的两岸医疗健康产业合作试验区；打造国内民营医院后方基地，建成中国民营医院管理集团总部区；打造健康养生全产业链生态圈，建成全产业链的现代健康医疗生态城；推动健康医疗服务品质提升和参与国内外高端医疗产业竞争，打造中国健康医疗综合服务第一品牌。

世界妈祖文化论坛永久性会址旅游项目（满分 1 分，得分 1 分）。世界妈祖文化论坛是贯彻落实国家“一带一路”战略和国家“十三五”规划，以妈祖文化为纽带，推动“海丝”沿线包容合作，推动各国人文密切交流，推动国际海洋和经贸合作的对话平台。妈祖文化是莆田市最亮丽的文化名片，筹办多届世界妈祖文化论坛，对进一步扩大妈祖文化影响力、提升莆田市知名度具有重要意义。世界妈祖文化论坛已成功举办三届，秉承弘扬“立德、行善、大爱”的妈祖精神，论坛旨在进一步促进两岸民间交流和文化旅游合作，推动与海丝沿线国家、地区人文交流，加快构建世界妈祖文化中心，推动构建人类命运共同体。

莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目（满分 1 分，得分 0 分）。目前受经济环境和疫情影响，社会融资成本走高，结合考虑近期落地的 PPP 项目中标费率，本项目年 PPP 年合理利润率低于市场可接受水平，可能导致项目招标失败，影响项目实施进度。

紫霄大道建设工程项目（满分 1 分，得分 1 分）。该项目是民生工程，是贯穿大学城片区的主要道路和先行建设工程，工程的实施较好地改善了道路周边居民的出行环境，对片区经济发展带来了较好的促进作用，为两院迁建项目奠定基础，为莆田大学新区的长远发展提供了保障。

（二）绩效评价结论

参考《财政部项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号），通过对四个项目专项资金项目资料的审查、现场调研及相关人员访谈等评价程序，得出兴发集团 2019 年度项目建设资金的绩效得分为 90 分，绩效评价等级为“优”。

通过分析项目相关资料，结合现场检查情况，评价组认为 2019 年兴发集团项目建设资金在已使用的资金范围内项目效益较好，政策导向正确，资金使用较为规范，年度绩效目标的达成在一定程度上有效提高区域旅游影响度、促进了区域经济发展、改善了城市投资环境、完善了基础设施建设。通过对该项目的评审，发现在预算资金到位、产出数量和产出时效上有待加强。

五、主要经验及做法

（一）建立了较为科学合理的项目管理制度

对工程项目立项、项目前期审批、工程招投标、建设施工管理、验收移交工作等关键环节均作了明确的规定，严格执行建设基本程序，招标文件编制、招投标过程、合同签订以及施工管理等各个环节，均按照规定进行评审和报批，工作流程完整规范。如妈祖健康城启动区 B、C 地块总承包项目采用 EPC 工程总承包方式建设，每月施工方工程进度款在次月进行申报，并由监理公司进行工程量签认，市医投公司派驻工程部全体人员在项目施工现场管理，以确保工程施工进度，工程管理制度健全并由工程部现场人员落实有效执行，以确保工程质量。

（二）建立健全了项目资金管理办法

对资金支付使用了制订了健全的审批支付流程，上述项目财务管理制度均得到了良好的执行。规范程序，确保依法依规。上述四个项目实施的过程中，按照工程建设进度及用款计划，及时拨付资金；做好项目实施的跟踪检查工作。项目建设在资金使用中，通过实行专户管理，要求对资金实行专项管理、分账核算，并严格按照规定用途使用；对项目实施情况和经费使用情况进行跟踪检查，对能够实现预期绩效目标的项目予以充分肯定，对进展缓慢，预期绩效目标较差的项目，及时进行协调和提出整改措施。

（三）加强组织领导，多方协调沟通合作

成立项目建设领导小组，做好与市财政、市国资委、市发改等部门的协调与沟通，积极推进项目建设。紫霄大道项目的推进主要在于各部门的支持和配合，大学城参建各单位之间的不断沟通、协调，为大学城的相关建设提供有力保障。妈祖健康城项目按照市委、市政府的政策部署开展，立项申报规范，绩效目标设定合理，妈祖健康城项目进度定期向医管会汇报，项目工作得到了市区直各部门的通力配合。紫霄大道项目在建设中，是通过购买服务协议的形式进行项目投资建设。依据相关政策，筹集建设资金，负责项目建设与运营管理等工作，市

财政部门也给予相关支持，及时注入项目工程需要的资金，推进项目的顺利运行。

（四）围绕时间节点全面推进，确保赶前不拖后

为确保项目建设围绕时间节点全面推进，公司召开专题会议倒排时间，统筹安排，将工作落实到人、落实到每个细节确保于按时完成各项工作。加快加大项目建设力度，确保项目按既定任务目标顺利推进。项目倒计时安排施工计划，科学优化施工方案，合理安排各道工序施工，根据项目特点采取分部、分项、流水交叉施工，各工序同时推进。如冰雪小镇项目，督促项目工程总承包单位、监理单位等根据实际调整方案，解决问题，抓紧施工建设，确保各项工作高质量推进；各级各单位靠前服务、全力配合，特别是建设资本金拨付、基础设施建设、配套工程规划建设以及项目推进中存在的问题，主动认领、落实到位，推动项目早落地、早见效；紧盯开工节点，倒排计划，紧扣 2022 年北京冬奥会召开时间节点，加快推进项目建设速度，争取项目在 2021 年 9 月完成项目建设，准备迎接北京冬奥会。

（五）注重社会稳定风险评估

工作中精心布置、严密组织，严格按照程序执行，做到以情感人，以理服人，召开动员大会，向有关利益群体宣传建设工程的重要性和对当地经济发展的意义，组织征地拆迁范围内党员和干部进行法律法规学习，以及有关政策的宣传解释，以发挥他们的辐射与带头作用，多方沟通，把群众抵触的情绪消除降低，有效地避免或减小社会稳定风险。项目的建设能够提高旅游知名度，改善周边的生态与人居环境，促进沿线及区域的经济的发展，符合群众根本利益，根据以往的城市基础设施项目征迁工作经验，严格遵守相关法律法规，做好宣传、思想工作，让群众都能积极支持城市基础设施项目建设。

（六）采用 EPC 模式，创造了莆田新速度

在 EPC 模式（设计—采购—施工）中，业主的管理相对简单，无需储备大量

的各相关专业工程管理人员，而是委托专门的总承包公司对项目建设的设计、采购、施工进行全过程管理，充分发挥以设计为龙头的工程公司在设计方面的核心技术优势，在设计阶段积极引进新技术、新工艺，并考虑工程施工的方便性。由于为总承包商单一牵头，总承包商的工作具有连贯性，可以防止设计者与施工者及设备供货商之间的责任推诿，提高了工作效率（包括设计和施工），减少了协调工作量。又由于总价包死合同，基本上不用再追加项目费用，从而对项目的工期、投资和质量进行有效控制。妈祖论坛项目在六个月内完成世界妈祖文化论坛永久性会址项目建设，是莆田市首家创新工程建设采用 EPC 工程总承包方式，妈祖医疗健康城项目采取 EPC 工程总承包方式建设，莆田冰雪小镇体育休闲 4A 景区旅游项目及换冷站基础设施配套项目采用 EPC+PPP 模式实施。

六、存在问题及原因分析

（一）部分项目进展缓慢

冰雪小镇项目前期需要大量资金，由于自身资金不足导致前期工作无法有序推进，影响到后续项目融资的推动；项目实施进度方面，由于资本金不足影响到项目融资，导致项目实施进度受到影响，未能按照可行性研究设定的进度推动项目投资和建设。世界妈祖文化论坛永久会址旅游项目项目建设资金主要为莆田市妈祖旅游服务有限公司向农业银行莆田分行申请的 4.42 亿元固定资产贷款，目前酒店租金收入及运营收入尚不足以覆盖还本付息，目前贷款的还本付息压力较大。紫宵大道项目支出进度方面，兴发集团未能及时调整拨付财政资金，导致前期工作无法有序推进，影响到后续项目的推动。

（二）征地拆迁工作落实难度大

由于征地拆迁工作情况复杂、涉及面广，需要面对众多的征地拆迁对象，容易引发社会矛盾，地方政府工作压力大。有的还因为牵涉到本地的一些利益，或对省级重点项目认识不足，支持力度上也打一些折扣，在一定程度上影响了征地拆迁工

作的进展速度。如紫霄大道建设工程项目，2019年福建建投集团有限公司连续发函，福建建投〔2019〕3号、福建建投〔2019〕11号、福建建投〔2019〕17号、福建建投〔2019〕23号请求当地政府加快紫霄大道建设工程的征迁工作进度，未能及时完成沿途路线征地拆迁工作，造成计划进度的严重滞后。

（三）项目预算文本编制不严谨，核算不够规范

存在数据勾稽关系不正确，项目金额填列不完整，长期绩效指标和年度绩效指标雷同和预算目标设置不符合项目实际情况。对工程项目设专门账户进行管理、核算，但未按财务制度的规定设置工程明细分类账归集各工程支出，会计核算过于简化。

（四）工程资料档案归建不够集中

评估中，抽查了四个项目提供的部分工程档案资料，发现档案中部分工程的工程资料未归到同一目录，同一处所存放，同一个工程施工资料、竣工资料、招投标资料以及合同等需从不同的地方找到，给管理和检查带来了一定的不便，工程档案资料未按各单位工程及时归类整理。

（五）服务水平和业务技能有待提高

目前服务水平和业务技能虽有所提高，但离行业的要求仍有一定的距离，需要在下一步工作中，继续强化教育培训，促进整体服务水平和业务技能逐渐提高。

（六）企业资产质量不优

原国有集团公司的资产大部分为原行政事业性单位的土地或房产，可转为经营性的资产量很少，大部分难以盘活开发，一定程度上制约了各集团的融资与发展。如医投公司负责妈祖健康城项目的总体投资，该项目开发建设及医疗项目投资需大量资金，属于长线与大额投资，存在项目实现盈利周期长、前期报批手续流程复杂等问题，而医投公司成立时间较短，资产体量不足，融资难度大，且项目贷款还本付息压力大。

（七）国资监管和企业风险控制有待加强

企业投资、融资、担保、三重一大、重大事项报告等国资监管制度还有需要根据国资监管新形势及新要求进行完善，企业内控和风险防范工作还需进一步加强。

七、相关建议

（一）继续实施多渠道筹资金

兴发集团应拓宽资金筹措渠道，建立多元化投入机制，加大社会资本引进力度，探索吸纳社会资本和金融资本对兴发集团下属子公司进行股权投资，股权置换等联合合作方式，发展混合经济，做大做强兴发下属企业，增加整个集团发展后劲。如妈祖医疗健康城项目，2019年度在建设资金不足的情况下，克服困难，积极接洽多家金融机构，对有接触的金融机构进行梳理，根据妈祖健康城启动区 B、C 地块项目的建设进度，积极推进融资进度，从额度落实到项目放款方面全面落实，避免出现推进乏力的情况，贷款资金及时拨付妈祖健康城项目，有力的推进了项目进度。

（二）紧紧依靠地方政府做好征地拆迁工作，加强组织领导

地方政府是做好拆迁工作的关键，凡是依靠当地人民政府的，加强与市、区、镇、村等各级组织的汇报与联系，加强与具体办事部门的沟通和协调，充分考虑有关各方的利益，就能解决征地拆迁过程中遇到的包括拔掉钉子户这样类型的各种棘手问题。加强组织领导，建设单位和施工企业要成立强有力的组织指挥机构，有关领导应该亲自挂帅，内部进行组织分工，明确各自职责、范围和目标，要制订工作制度，建立工作网络，规定相关纪律与注意事项，出台相应的奖罚措施，对于重大问题要及时汇报联系，全力配合地方政府做好工作。

（三）继续建立健全资金管理制度

进一步完善管理制度，制定《兴发集团专项资金管理办法》，明确转移支付资金分配方式和支出范围，提高资金使用效益。建议开展绩效监控，跟踪对下转

移支付资金使用情况。加强内部控制制度建设，建议项目实施单位详列资金使用清单，及时跟踪各个项目资金使用及费用结算情况。强化专项资金专款使用意识，保证专项自己使用的安全性、及时性和有效性，严格区分专项资金和自由资金的详细支出。规范会计核算，提高会计质量。科学编制项目申报预算文本，对项目申报内容进行准确的汇总，根据项目内容设置科学合理的绩效目标和指标，避免绩效指标高大空。

（四）进一步加强工程资料档案管理

工程资料档案是整个施工过程重要管理环节，它反映着工程建设的历史面貌，是体现工程质量的重要记录，也是工程运行、维护的重要依据。建设单位应坚持工程档案的形成与工程建设同步的原则，重视建设工程档案工作，及时整理，分类归入自己的资料档案盒，保证文件材料的完整性、准确性、系统性。

（五）强化业务培训，促进业务技能的提高

加强职业道德培训，促进服务意识的提高，加强素质教育，促进思想水平的提高。如医投集团的工程项目人员在现场主动担当主导项目建设，以提高参建单位的契约精神，严格执行合约相关条款，履行合约各方的责任和义务。通过举办“不忘初心，牢记使命，确保项目按期交付”攻坚建设誓师大会，提升参建各方大局意识，加强各方沟通，高效协同，做到保质保量、争分夺秒、攻坚克难推进工程建设，切实打好妈祖健康城启动区 B、C 地块项目建设攻坚战，提高工程管理人员业务水平。

（六）多措并举，努力支持市属集团公司抓好融资及项目建设

进一步深化改革，优化国有资源配置。重点做好国有集团公司组建运营工作，指导市属各集团优化业务布局，促进专业化运营，稳步构建聚焦主业与多元化发展的经营格局；深入指导企业深入推进“三项制度”改革，坚持“一企一策”，

确保市投资规模持续稳增。对各集团实施项目建设需新设子公司、增资扩股或注入资本金等，符合法律法规及风险控制条件的，给予提速办理，积极开展协调服务工作；建议支持各集团通过抵押融资、项目融资、发行公司债券等方式为实施重大项目建设筹集资金；建议支持各有关集团引进实力的战略投资者和金融机构共同出资设立投资或产业发展基金，合力推进重点项目建设；建议市政府通过股权划转及出让等方式将优质资产、土地注入集团公司，以满足融资贷款条件，并且财政、政策支持、税收减免等办法进一步扶持，保障项目工作开展，盘活国有资产，确保投资规模稳增。

（七）加强监管制度及风控体系建设，促进国有企业规范运营

重点要制定和完善企业投资管理、融资管理、担保管理、重大事项报告、企业工资总额分类管理，不断完善国资监管制度体系。应规范监管企业董事会、经理层和监事会行权履职。要督促各集团加强内控制度建设，全方位构筑立体防火墙，防范经营风险。