

2016 年度惠州市农村公共服务站建设经费 绩效评价简要报告

评价机构：广州市中大管理咨询有限公司

二〇一八年四月

目 录

一、项目基本情况	2
(一) 项目概况	2
(二) 项目绩效目标	2
(三) 项目资金安排和使用情况.....	3
二、综合评价	3
(一) 主要绩效	8
(二) 主要问题	10
三、意见建议	14
(一) 在制定此类补贴政策时, 加强前期准备工作, 对同类补助资金政策进行调研, 联合相关政府部门进行资源整合	14
(二) 进一步整合资源, 扩大公共服务站服务功能	14
(三) 制定专项资金管理办法, 实行专账管理, 规范资金和资产管理	14
(四) 加强项目进度督促, 提高专项资金使用率.	15
(五) 加强公共服务站工作人员业务能力培训考核	15
(六) 跟踪督促整改情况, 建设统一规范的公共服务站	16
(七) 加强宣传、提高干部代办效率, 提高公共服务站使用率	16

一、项目基本情况

（一）项目概况

为深入推进全市基层治理工作，进一步推动公共服务向基层延伸，根据《广东省推进基层公共服务综合平台建设工作方案》（粤财农〔2015〕326号）和《关于做好2016年基层公共服务平台建设第二批试点工作的通知》（粤财农〔2015〕651号）要求，惠州市委、市政府结合惠州市实际情况，制定了全市推进基层公共服务综合平台建设工作方案。通过有效整合基层公共服务平台资源，创新农村社区管理体制，进一步提升农村社区管理服务水平，努力将公共服务站建设成为综合性、一站式服务平台，进一步推动政府公共服务向农村社区覆盖，为农村社区居民提供更加便捷、优质、高效的公共服务。

根据《关于下达2016年村（居）公共服务站建设经费的通知》（惠财社〔2016〕56号）要求，社区公共服务站建设要在2016年实现对全市1274个村的进行全覆盖，按照每个公共服务站补贴10万元标准，市、各县区1:1配备，市级预算资金3295万元。

（二）项目绩效目标

各县区依据《惠州市推进基层公共服务综合平台建设工作方案》（惠市委基层治理领导小组〔2016〕3号）和根据《关于下达2016年村（居）公共服务站建设经费的通知》（惠财

社〔2016〕56号）文件要求，设置了项目绩效目标。

1. 在建设数量方面，2016 年实现对全市 1274 个村和社区的公共服务站全覆盖。

2. 在建设质量方面，力争到 2016 年底，建立“有机构、有牌子、有办公场所、有办公设备、有制度、有人员、有系统、有经费”的县镇村三级综合服务标准化平台，实现公共服务事项“群众办事不出村”的“一网式”办理、“一门式”服务。

（三）项目资金安排和使用情况

在资金到位方面，市级资金 3295 万元全部到位，到位率 100%。

在资金使用方面，2016 年本项目预算资金总额 6590 万元，实际使用资金总额 5844.529 万元，总体预算资金使用率为 88.69%。由于龙门县和惠城区无法厘清市级和县区级财政资金投入金额，无法判断市级总体资金使用率。项目具体资金安排及资金使用情况见下表。

2016 年惠州市农村（居）公共服务站建设情况统计表

县区	预算资金 总额 (万元)	实际使用 资金总额 (万元)	市级预 算资金 (万元)	市级资金使用 总额(万元)	资金使用 率
合计	6590	5844.529	3295	-	88.69%
惠城区	970	963.8	485	-	99.36%
惠阳区	640	567.7918	320	298.3234	93.23%
惠东县	1580	1483.581	790	790	100.00%

博罗县	1960	1299.8	980	616.4	62.90%
龙门县	990	706.14	495	-	71.32%
大亚湾	200	330.1165	100	100	100.00%
仲恺区	250	500	125	0	0

注：资金使用率为市级财政资金使用率，龙门县和惠城区无法厘清市级和县区级财政资金使用金额，取项目总体预算资金使用率。

二、综合评价

总体来看，本项目初步实现了全市村（社区）公共服务站全覆盖，但是在实施过程中仍存在一些不足之处，且由于公共服务站使用率不高等原因，项目实际产生的惠民效果有待提升。本项目最终得分 75.96，评价等级为“中”，具体评分情况如下表所示：

2016 年度惠州市农村公共服务站建设经费绩效指标评估表						
一级指标	二级指标	三级指标	分值	评价内容	评分标准	平均得分
前期工作 20	决策过程 (8分)	决策依据	4	立项依据是否充分,是否符合相关政策,是否有完整的立项评审,是否有前期调研论证,是否有完整的项目实施方案。	项目决策情况规范得满分,一项不规范扣2分,2项不规范不得分。	2.00
		决策程序	4	决策程序是否规范,是否充分论证,是否存在程序漏洞。	决策程序规范得满分,一项不规范扣2分,2项不规范不得分。	3.43
	目标设置 (4分)	目标完整性	2	项目目标是否涵盖全面。	目标完整得2分,个别欠缺得1分,欠缺严重0分。	2.00
		目标科学性	2	项目目标设置是否科学合理。	项目目标设置科学合理得满分,一处不合理扣1分。	2.00
	保障措施 (8分)	组织健全性	2	组织机构是否健全,分工是否合理。	有明确的人员分工、管理机构的得满分,缺一项扣1分。	2.00
		制度规范性	4	是否为项目开展制定各项规章制度及风险防范措施。	制度措施健全得满分,缺一项扣2分,扣完为止。	2.57
		进度安排合理性	2	是否制定了合理详细的年度进度安排和工作措施。	制定了合理详细的项目年度计划和工作措施的得满分,否则酌情扣分。	2.00
实施过程 30	资金管理 (15分)	资金到位率	3	市级资金及各项配套资金是否准确及时到位。	全额到位满分,90%-100%得2分;80%-90%得1分;80%以下不得分。	3.00
		资金使用率	3	资金是否充分使用。资金使用率=项目实际使用资金/项目投入资金。	100%得满分,90%-100%得2分,80%-90%得1分,80%以下不得分。	1.43
		资金支付规范性	3	资金支付范围是否与本项目内容相符,是否专款专用。	支出内容与立项计划内容相符得满分,否则视偏差严重程度相应扣分,较为严重的违规不得分。	2.71

		财务管理	6	资金管理是否依据相关文件执行，账务处理是否规范，凭证附件装订归档是否完备。	资金管理依据相关文件执行，账务处理规范，装订归档完备得满分，其中一项欠缺扣 2 分，扣完为止。	1.14
	事项管理 (15分)	实施程序	6	政府采购、招投标、项目验收等实施过程是否严格按程序操作。项目调整是否按标准程序进行操作。	实施过程严格按规范程序操作得满分，采购与招投标程序一处不合规扣 3 分，其他程序一处不合规扣 2 分，扣完为止。	4.43
		项目管理制度执行情况	4	各项项目管理制度是否有效执行。	各项项目管理制度得到有效执行得满分，一项不合规扣 2 分，扣完为止。	3.14
		进度监督检查情况	3	是否有自查表、验收表，是否有专门的检查小组，是否有检查日记、评分表等过程文件。	有专门的检查小组和具备检查资质人员的得 1.5 分；有明确、规范的阶段性检查记录的得 1.5 分；否则不得分。	3.00
		档案资料管理有效性	2	是否对项目从申报到发放的各阶段档案资料进行规范管理。	全部档案资料保存完整得满分，一处不完整扣 0.5 分，扣完为止。	1.50
项目绩效 50	经济性 (4分)	预算 (成本) 控制	4	是否符合节约原则，是否存在超支与浪费现象	项目实际成本符合目标 (预算、计划) 或节约得满分，项目实际成本超出成本控制酌情扣分。	4.00

	效率性(18分)	产出数量	7	农村公共服务站建设数量完成数量。	按完成目标比例给分，完成100%，得7分；完成90%-99%，得6分；完成80%-89%，得5分；完成70%-79%，得4分，以此类推直至0分。如果有正规审批程序的特殊情况，可不计入扣分范围。	6.71
		产出质量	8	农村公共服务站建设规范性。	根据《关于印发〈惠州市推进基层公共服务综合平台建设工作方案〉的通知》（惠市委基层治理领导小组〔2016〕3号）规定的建设标准建设进行考核。现场抽查站点发现一处不合规扣1分，县区取所抽查站点的平均分。	5.03
		产出时效	3	农村公共服务站建设完成时效。	于2016年11月之前完成全部服务站计划建设数得3分，完成95%得2分，完成90%得1分，完成90%以下不得分。如果有正规审批程序的特殊情况，可不计入扣分范围。	2.71
	效果性(20分)	设备设施完好情况	5	农村公共服务站设备设施完好情况。	根据农村公共服务站设备设施完好情况得分，如有故障不能使用的设施设备，发现一处扣1分，扣完为止。	3.29

		服务功能健全性	5	已建成农村公共服务站是否兼顾便民服务中心、行政服务中心、政府服务中心、惠民服务中心功能，能够满足服务群 众需要。	由专家定性评分，社区服务体系健全得 5 分，比较健全得 3 分，不健全不得分。		4.43
		农村公共服务站管理制度执行情况	5	农村公共服务站运行过程中，是否规范执行了各县村级公共服务平台各项制度：工作制度和职责、代办员制度、限时办结制度、设备及网络使用管理办法等。	规范执行各项制度得满分，否则酌情扣分。		5.00
		投入使用情况	5	已建成农村公共服务站投入使用情况。	村（区）居民在所属的公共服务站办事或参与文化活动的频率。		2.43
		公平性（8 分）	公众满意度	8	受益对象对本项工作的综合满意程度。	95 分以上得 8 分，90 分以上得 6 分，80 分以上得 4 分，80 分以下不得分。	
总得分			100	得分	75.96	等级	中

（一）主要绩效

1. 真抓实干，马上就办，严要求推进基层公共服务综合平台建设工作。收到广东省财政厅关于印发《广东省推进基层公共服务综合平台建设工作方案》的通知（粤财农〔2016〕326 号）后，中共惠州市委基层治理领导小组结合惠州市实际情况，制定了《惠州市推进基层公共服务综合平台建设工作方案》（惠市委基层治理领导小组〔2016〕3 号）下发到各县区。该工作方案确定了任务目标、工作措施和分工、进度

计划和工作要求，统一了建设标准。各县区也据此制定了相应推进基层公共服务综合平台建设工作方案。

中共惠州市委基层治理办、惠州市财政局、惠州市发展和改革委员会联合下发了《关于印发〈全市基层公共服务平台建设任务清单〉的通知》（惠市委基层治理办〔2016〕12号）。制定了全市基层公共服务平台建设任务清单和全市网上公共服务中心系统建设县区准备工作清单，各项任务均确定了责任部门和完成时限。

2. 多监督常检查，改善农村基础设施和公共服务。项目单位按照《关于印发〈全市基层公共服务平台建设任务清单〉的通知》（惠市委基层治理办〔2016〕12号）要求建立了进度月报周报制度，并得以执行，具体表现为：一是对公共服务站进行了检查督促，2016年5月份结合开展基层治理督促检查，对各县（区）的公共服务站建设进行了专项检查。二是建立了工作台账和通报制度，对整个建设情况逐村逐社区进行把关，从服务站的门面招牌、内部背景墙设置及设备配备情况等方面建立工作台账，要求建好的村（社区）上传不少于两张以上图片做为验收资料，在建设初期实施月报制度，后期实施周报制度。

3. 初步实现了全市村（社区）公共服务站全覆盖。根据《惠州市基本公共服务均等化综合改革实施方案（2012～2014年）》建设要求，从2012年开始进行村（社区）公共服

务站建设，至 2016 年除部分公共服务站仍在兴建办公楼（龙门 22 个，博罗 2 个，惠东 11 个）以外，基本实现了全市村（社区）公共服务站全覆盖。通过统一服务机构、统一门面外观、统一内部设置，建成了基本统一规范的服务场所，建成了“有机构、有牌子、有办公场所、有办公设备、有制度、有人员、有系统、有经费”的县、镇、村三级综合服务标准化平台。

（二）主要问题

1. 服务站多头管理存在一定程度资源浪费

现场核查时发现两个情况。一是部分公共服务站悬挂的宣传内容较多，导致服务站美观性不足，示例下图 5-1、5-2，且违背了《惠州市推进基层公共服务综合平台建设工作方案》（惠市委基层治理领导小组〔2016〕3 号）中统一服务内部设置的要求。部分服务站工作人员反应，不同的部门下拨资金且要求悬挂其宣传内容，导致其为应付检查，把所有要求的悬挂内容都挂在墙上，或者哪个单位来检查就挂哪个单位要求的宣传内容。二是部分农村服务站出现资源闲置现象，惠东县司法部门 2015 年给每个服务站配置了法制咨询服务平台的查询机，部分公共服务站中该设备仍可正常使用，但被闲置一旁，而本专项资金下发的自助办理查询一体机具有查询法制信息的服务。

第三方评价机构对以上现象进行分析认为，主要原因是

服务站存在多头补助现象，各部门没有联合行动，共同商讨制定具有协同性、综合性的补助政策。

2. 专项资金管理不够规范

现场核查时发现该专项资金管理不够规范，主要表现在以下三个方面：一是财务管理规范性不足，现场核查时每个县区都发现了账务处理不规范之处（见第 32-36 页资金管理指标分析）二是未做设备资产管理，现场核查时发现下发的设备设施均未贴国有资产标签；三是部分县区无法厘清市级和县区级财政资金投入金额，如惠城区和龙门县。

评价小组认为，出现该现象的原因主要是项目单位未制定本专项资金管理办法及风险防范措施，导致各县区均未做国有资产管理，项目管理和资金支付流程不一，以及部分县区未将市级财政资金与县区级财政资金分账户管理。如惠东县、惠城区、仲恺区的项目管理制度为：市级财政拨款到县级财政局，县级财政局依据各个镇规划建设服务站点数量，一次性拨款到各个镇的财政所，由各镇财政所负责验收结算和统筹支付。该项制度难以确保对资金的风险防范和监管，以对项目实施情况的统筹和督查。

3. 部分县区资金支出率不足

在本次绩效评价中，除大亚湾区和惠东县外，龙门县、博罗县、惠阳区、惠东县、惠城区、仲恺区六个县区皆有扣分。

通过分析，资金使用率低主要有以下几个原因：一是部分公共服务站需要新建办公楼，工程时间较长；二是部分农村公共服务站建设已完工，但仍在走验收结算流程；三是仲恺区市级财政资金 125 万元仍留存于区财政局未使用。

4. 部分公共服务站工作人员老龄化严重，对相关设备操作不熟练

现场核查发现部分县区农村公共服务站工作人员年龄偏大，不能熟练操作电脑、打印机、高拍仪和触摸查询机。如龙门县横田村等公共服务站部分村工作文员不能熟练运用服务站电脑等相关设备；博罗县莲塘村、湖镇村、山前村等公共服务站工作文员不能熟练运用服务站电脑等相关设备；惠东县星合村服务站最年轻干部已有 37 岁。

经现场核查，出现该问题的主要原因为：一是未按粤委基层治理领导小组〔2016〕3 号文中人员要求“至少配置一名熟悉电脑操作的人员，专职人员优先从本村或社区的年轻人才中选聘”；二是虽然对农村公共服务站工作人员进行了几次设备设施使用技能和业务能力培训，但是培训效果不明显。

5. 公共服务站建设不够规范

项目单位印发了《全省村（社区）公共服务中心（站）建设指引》，对公共服务站的门面外观和内部设置等进行了统一。且于 2016 年 6 月 21-27 日、9 月 18 日对公共服务站

进行了督查整改，并发布了《关于村（社区）公共服务站整改情况的通报》（惠市委基层治理办[2017]9号）文件部署整改工作。但由于公共服务站点多面广，难以一步整改规范到位。从现场核查情况来看，主要发现存在以下不规范之处：主楼标识未整改、街牌不规范、未立国旗在楼顶、无填单台、悬挂张贴内容太多不规范、会议室挂旗不当。

6. 公共服务站使用率不高

公共服务站使用率不高，主要表现在以下两个方面：一是部分设备设施使用较少，现场核查时发现部分设备闲置，很少使用，如：湖镇村公共服务站扫描仪、评价仪放在会议室没用，布满灰尘；莲塘村高拍仪、评价仪有蜘蛛网，评价仪和查询机没开；石湖村打印机1台收起来了，布满灰尘；二是办理业务量少，且仍以线下为主，如博罗县2015年6月份至核查日2017年10月24日，农村公共服务平台线上办理公务254件。湖镇村服务站台账记录2017年9月至10月办事88人次，石湖村服务站台账记录2017年5月至今10月24日办理业务146人次。

经现场访问，出现公共服务站使用率不高的原因为：一是部分村庄年轻村民外出打工，村民数量较少，业务办理需求量少；二是部分村民由于各种原因仍前往镇级公共服务站办理，如，（1）不清楚公共服务站办理业务范围；（2）部分公共服务站工作人员不会使用电脑、打印机、高拍仪等设备，

部分业务无法办理；（3）村（社区）干部代办制虽然较为方便，但递交材料往返时间较长，导致部分业务在村级服务站办理花费的时间较长。

三、意见建议

（一）在制定此类补贴政策时，加强前期准备工作，对同类补助资金政策进行调研，联合相关政府部门进行资源整合。 针对此次调研中发现的不同补贴政策要求悬挂不同的宣传内容、设备资源限制，以及各县区的项目管理和资金支付流程不一现象，建议项目单位在实施类似补贴政策时，加强前期准备工作，对同类补助资金政策进行充分调研，了解其补助的内容和目的，联合相关政府部门进行资源整合，提高专项财政资金的使用效率，避免资源浪费。

（二）进一步整合资源，扩大公共服务站服务功能。 针对设备设施资源整合不足的问题，建议通过对其他惠农项目设备设施补助状况和实施目的进行调查，进一步整合政府惠农项目下发的设备资源，同时吸收其服务群众的功能，扩大农村公共服务站政务服务、村级组织运作服务、生产生活服务功能，为受益群众提供更广泛的便利和服务。在现场核查中发现大亚湾区配置的触摸查询机增加了取款功能，2015年惠东县司法部门补助了法制咨询服务平台查询机。因此，可参考增加法律法规查询功能、金融存取款功能。

（三）制定专项资金管理办法，实行专账管理，规范资

金和资产管理。一是充分考虑资金及项目实施过程的风险防范和监管因素，以及项目实施后的资产管理因素，制定统一的资金管理办法；二是依据《关于下达 2016 年村（居）公共服务站建设经费的通知》（惠财社〔2016〕56 号）文件对于资金账务处理的要求，对不规范的进行调；三是制定公共服务站建设配套设备等资产管理细则，进一步明确财务处理及资产归属，将设备资产贴上资产标签，完善资产签收手续，以完善公共服务站设备资产跟踪管理。四是要求各县区，将市级与县区级财政资金分账户管理，以便核实市级财政和县区级财政投入和使用情况。

（四）加强项目进度督促，提高专项资金使用率。针对由于部分公共服务站需要新建办公楼工程时间较长，以及部分农村公共服务站建设已完工仍在走验收结算流程的问题，建议项目单位从以下两个方面着手提高资金使用率：一是跟进服务站办公楼建设进度，督促负责执行和监管的部门按合同规定的付款方式及时拨付资金；二是服务站建设完成后，督促施工单位尽快报送相关资料，完成验收结算手续。

（五）加强公共服务站工作人员业务能力培训考核。针对部分公共服务站工作人员不会使用相关设备的问题，建议在目前定期组织开展思想道德和工作纪律教育，以及包括政策法规、业务知识、电子政务、电脑操作等培训的基础上，对培训内容进行考核，并制定奖励措施，对考核成绩优秀的

培训对象进行奖励，以增强培训效果，使工作人员的业务能力真正得以提升。面对目前公共服务站工作人员不会使用办公设备的情况，应加入电脑、打印机、高拍仪、评价仪和查询机的实操培训，并在培训后进行考核，直至考核通过，所有公共服务站工作人员都会使用这些办公设备为止。

（六）跟踪督促整改情况，建设统一规范的公共服务站

针对公共服务站建设规范性不足的问题，中共惠州市委基层管理办和惠州市财政局，根据市级督查发现的问题和各县区9月18日上报的整改落实情况，已经将目前仍需着力整改的内容进行通报。因此，建议有关部门重新下发农村公共服务站建设标准，召开整改大会，对出现较多的问题的规范要求示范，同时解答疑惑，使执行部门清楚认识整改要求。同时，进一步跟踪督促整改情况，力争建设统一规范的公共服务站。

（七）加强宣传、提高干部代办效率，提高公共服务站使用率。

针对由于村民不清楚公共服务站办理业务范围，以及村（社区）干部代办耗费时间较长，导致的农村公共服务站使用率较低的问题，建议从以下两个方面入手：一是印发公共服务站服务事项宣传手册到户，加强对农村公共服务站服务事项和内容、办理业务便利性的宣传，使村民及社区居民了解公共服务站服务功能；二是增加村（社区）干部的向上提

交村民（社区居民）办事书面材料的频率，提高代办效率，减少代办时间。