

2016 年度惠州市中小学校舍维修配套经费 市级补助资金绩效评价简要报告

评价机构：广东惠正资产评估与房地产土地估价有限公司

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.....	3
(三) 项目资金安排和使用情况.....	3
二、综合评价.....	5
(一) 主要绩效	9
(二) 存在问题	10
三、意见建议.....	11
(一) 提高制度和管理的规范性.....	11
(二) 针对惠城区、大亚湾区专项资金.....	12
(三) 建议资金分配适当向经济欠发达县区倾斜，在不违反相关政策的前提下，适当调整分配方式.....	12
(四) 建议在施工等环节上，在保证工程质量的前提下提高效率.....	12
(五) 建议加强项目规划，严格按照项目规范程序进行.....	12
(六) 加强补助资金申报与审批的规范性.....	12

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

根据《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（国发〔2005〕43号）和省政府《关于贯彻落实国务院深化农村义务教育经费保障机制改革的意见》（粤府〔2006〕130号），省财政厅、省教育厅联合制定的《广东省农村中小学校舍维修改造长效机制专项资金管理暂行办法》，农村中小学校舍维修改造专项资金主要用于义务教育阶段农村中小学教学及教学辅助用房、办公用房、生活用房等校舍的维修改造，重点用于C、D级危房改造，不得用于偿还债务或挪作他用。专项资金由省、市、县三级财政预算安排。省财政负担50%、市、县负担50%（市、县具体承担比例由地级市明确）。

根据惠州市财政局《关于提前下达2016年农村中小学校舍维修改造长效机制省补资金的通知》（惠财教〔2015〕247号）、《关于提前下达第二批2016年农村中小学校舍维修改造长效机制省补资金的通知》（惠财教〔2015〕291号），下拨到各县（区）的2016年农村中小学校舍维修改造长效机制省补助资金共1937万元，其中市级补助资金共387万元。

2. 项目实施情况

截至评价基准日，惠城区、大亚湾区在资金使用评价年度未开展项目；惠阳区项目已立项，但尚未开工；龙门县、博罗县、惠东县。

仲恺区实施的项目均已完工。

各县区的项目实施情况表

序号	县区	资金使用单位	资金使用项目	项目实际使用市级补助资金(万元)	项目进度
1	惠城区	无	无	0	无开展项目
2	惠阳区	良井中学	重建教师周转房	0	项目已立项、有可行性研究报告批复。但尚未招投标也尚未开工
3	惠东县	稔山中学	教学楼维修工程	80	已完工但未结算
4		稔山第二中学	围墙拆建工程	20	已完工结算
5		平山大布小学禾全教学点	围墙拆建工程	16.02	已完工结算
6		白花联进中学	厨房改造工程	37.04	已完工结算
7	博罗县	平安中学	挡土墙及围墙改造工程	12	已完工结算
8		博罗县实验小学	卫生间改造工程	35	已完工结算
9		观音阁联星教学点	校园设施维修改造工程	44	已完工结算
10		公庄鹤楼小学	宿舍楼维修改造工程	30	已完工结算
11	龙门县	龙城第四小学水西教学点	教学楼及围墙维修工程	26	已完工结算
12		龙门平陵实验学校	学生宿舍维修工程	3	已完工结算
13	大亚湾区	无	无	0	无开展项目
14	仲恺区	惠环中心小学	会议室、校史室修缮工程	14.53	已完工结算
15		惠环平南小学	会议室修缮工程	1	已完工结算

(二) 项目绩效目标

坚持建设和管理并重，维修、加固、重建、改扩建等多种形式，逐步使校舍和附属设施满足国家规定的建设标准，抗震设防标准和综合防灾要求，改善学校环境，美化校园。

(三) 项目资金安排和使用情况

根据《关于提前下达 2016 年农村中小学校舍维修改造长效机制省

补助资金的通知》(惠财教[2015]247号)、《关于提前下达第二批2016年农村中小学校舍维修改造长效机制省补助资金的通知》(惠财教[2015]291号),市财政局于2015年11月19日和2015年12月29日分两批将2016年农村中小学校舍维修改造长效机制市级补助资金387万元拨付到各县区财政局。项目资金到位情况见下表:

序号	县区	第一批		第二批		市级补助资金合计(万元)
		计划	实际	计划	实际	
1	惠城区	42	42	5	5	47.00
2	惠阳区	44	44	4	4	48.00
3	惠东县	106	106	12	12	118.00
7	博罗县	109	109	12	12	121.00
11	龙门县	26	26	3	3	29.00
13	大亚湾区	6	6	0	0	6.00
14	仲恺区	17	17	1	1	18.00
合计		350	350	37	37	387.00

项目实际到达的市补助金额与计划下达的市补助金额完全相符,资金到位率为100%。

项目资金的具体使用单位为经各县区教育局行政部门审核后的需维修改造校舍的学校,项目资金使用情况如下:

序号	县区	资金使用单位	资金使用项目	项目实际使用市级补助资金(万元)
1	惠城区	无	无	0
2	惠阳区	良井中学	重建教师周转房	0
3	惠东县	稔山中学	教学楼维修工程	61.98
4		稔山第二中学	围墙拆建工程	20
5		平山大布小学禾全教学点	围墙拆建工程	16.02
6		白花联进中学	厨房改造工程	20
7	博罗县	平安中学	挡土墙及围墙改造工程	12
8		博罗县实验小学	卫生间改造工程	35
9		观音阁联星教学点	校园设施维修改造工程	44

10		公庄鹤楼小学	宿舍楼维修改造工程	30
11	龙门县	龙城第四小学水西教学点	教学楼及围墙维修工程	26
12		龙门平陵实验学校	学生宿舍维修工程	3
13	大亚湾区	无	无	0
14	仲恺区	惠环中心小学	会议室、校史室修缮工程	14.53
15		惠环平南小学	会议室修缮工程	1
合计				283.53

二、综合评价

本项目综合评价得分为 85 分。根据《广东省财政支出绩效评价试行方案》评价结果分为优、良、中、低、差五等。本项目综合评价结果为良。各项指标评价得分见下表：

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	指标说明	评分标准	评价得分
前期工作	20	决策过程	7	论证决策	7	反映各项资金投入的结构是否合理，是否制定明确的实施方案，是否进行科学论证。	1.申报项目符合专项资金管理办法，资金投向和结构相对合理，得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（3分）	3
							2.项目申报是否有依据《广东省农村中小学校舍维修专项资金申请书》、《中小学校舍安全鉴定报告》、《年度农村中小学校舍维修改造计划》、教育部门备案资料等申报资料申报，缺一项扣一分。（4分）	3.5
		目标设置	7	目标完整性	3	绩效目标设置是否全面体现资金属性，包括总目标和阶段性目标两个层次，是否设置量化指标。	1.总目标设置完整，具有战略高度，有根据专项资金属性和内容设置（1分）	1
							2.阶段性目标具体且明细，目标值量化的有明确量化值。（2分）	1.5

				目标科学性	4	目标设置是否明确，合理、可行，是否针对资金内容和属性，体现政策意图。	1.目标与资金内容相符、阶段性目标与总目标相符得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（2分）	1.5				
							2.目标值合理可实现并提供论证依据得满分，否则酌情扣分，扣完为止。（2分）	1.5				
				保障措施	6	组织机构	3	保障资金实施的机构是否健全、分工明确及规范运行。	1.机构健全，有设置或指定专门机构或部门负责（1.5分）	1.5		
									2.分工明确、规范运行。（1.5分）	1.5		
					制度措施	3	是否针对各专项制定了相应的资金管理办法、财务管理制度、采购招投标程序、验收办法等。	1.按要求执行相关资金管理方法的，得满分，否则酌情扣分。（1分）	1			
								2.项目单位制定了（项目）财务管理制度的得满分；参照执行国家、省、市相关财务管理制度的，得0.5分。（1分）	0.5			
								3.依据相关项目管理制度、细则或方案的（如采购法、招投标法、验收办法等），得满分；无相关具体制度、细则或方案的，不得分。（1分）	0.5			
					实施过程	30	资金情况	17	资金到位	5	反映各专项资金到位和及时情况，包括市财政资金到位和各级配套资金到位。	1.资金到位3分，评分等于到位率*3分，到位率=实际到达的市补助资金/计划安排或下达的市补助金额*100%
				2.配套资金到位1分，评分等于到位率*1分，按要求无需配套但有配套的得满分；								1

					3.到位及时性 1 分, 市级与配套资金到位率均 100% 并且到位及时(从资金文件下达日开始计算 30 日内)得满分, 资金到达当地同级财政视同到位, 否则酌情扣分	1
			资金使用	4	反映各专项资金的实际支出情况。	1.5
					1.市补助资金支出情况 2 分, 支出率 = (市财政补助资金实际支出金额/市财政补助实际到位总金额) *100%, 评分等于 2 分*支出率。	
					2.其他资金支出情况 2 分, 支出率= (其他资金实际支出金额/其他资金实际到位总金额) *100%, 评分等于 2 分*支出率, 支出率超过 100%按 100% 计算。	1.5
			资金管理	8	反映各专项资金支出流程是否规范, 是否遵循国家相关财务法规, 符合各级地方管理要求, 支出凭证是否健全有效, 账目记录是否清晰。	
					1.预算执行规范性 2 分, 按项目预算或计划的内容、进度支付的, 得满分, 否则酌情扣分。	2
					2.项目支出的合规性 3 分, 资金支付方式、支付标准、支出内容等有关制度规定的得满分; 超范围、超标准支出, 虚列支出, 截留、挤占、挪用资金的, 以及其他不符合制度规定支出的, 视情节严重情况扣分, 直至扣完为止。	3
					3.账目清晰 2 分, 补助资金单独设账核算, 或统一设置能清晰反映各类资金核算情况, 科目使用规范的, 得满分; 账目不清晰或科目使用不规范的, 视情节严重情况扣分, 扣完为止。	2
					4.凭证健全有效 1 分, 凭证健全、支出票据合法有效的, 得满分; 无凭证或票据无效的, 发现一份扣 0.1 分, 扣完为止。	1

		实施情况	13	组织情况	8	反映资金实施过程是否规范,是否严格执行相应管理制度,包括按规定程序和要求实施(申报审批、采购招投标合法、项目调整合规、验收手续合格等)。	1.根据项目要求规定实行政府采购、招投标、资金报账等的,得满分;未按要求执行的,则视情况酌情扣分。(3分)	2
							2.能严格按照国家相关法律及规范的要求组织实施。设计、施工、监理过程中严格按照国家规定的程序和有关建筑工程技术标准、规范和管理制度执行,得满分;若未能按要求执行的,视情况酌情扣分,扣完为止。(3分)	3
							3.按规定手续验收,能提供竣工验收证书和工程竣工结算书得满分,未按要求提供的,则视情况酌情扣分。(2分)	1.5
				管理情况	5	反映资金使用单位内部管理及自查情况。	项目用款单位有自行监督检查并能提供检查报告的,得满分,不能提供检查报告、检查记录等佐证材料的则视情况酌情扣分。(5分)	3
项目绩效	50	经济性	5	成本(预算)控制	5	反映专项资金/项目是否按计划支出,完成相应目标及成本节约情况。	成本节约(超支)率=(预算总额-实际支出总额)/预算总额*100%,实际每超支5%扣1分,扣完为止;每节约5%加0.5分,超过5分计5分。	5
		校舍维修改造按计划时间进行(2分)	1					
		产出数量	5	项目产出数量是否达到绩效目标	维修及新建校舍面积共6801多平方米等(2.5分)	1.5		
					改建围墙635多平方米等(2.5分)	2.5		
		产出质量	6	项目产出质量是否达到绩效目标	根据《竣工验收证书》所述工程竣工验收情况进行评分(6分)	6		

			项目预期目标完成程度	5	项目是否按预期目标完成	应完成项目共计 15 个，根据已完成的项目数量所占比例进行评分（5 分）	4
		效果性	项目实施对经济和社会的影响	9	项目实施是否产生社会综合效益	消除学校安全隐患，优化改善学校基础设施设备（3 分）	2.5
						提高农村中小学抗震设防和除险加固能力（3 分）	2.5
						改善学校环境，美化校园，整体提高办学条件（2 分）	2
						推动义务教育学校标准化建设（1 分）	1
			项目实施对环境的影响	5	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	校容整洁，校容美观（2.5 分）	2
						改善地方政府形象（2.5 分）	2
			项目可持续影响	6	后续人员机构安排和管理措施等完善情况，项目实施是否具有可持续性	人员机构安排可持续（2 分）	2
		管理措施完善（2 分）				2	
		维修经费可持续性（2 分）				2	
	公平性	5	服务对象满意度	5	项目预期服务对象对项目实施的满意程度	调查对象包括受益学生、学生家长、教职工及网上调查（5 分）	4
总分				100	评价得分		85

（一）主要绩效

评价小组认为，2016 年度惠州市中小学校舍维修配套经费市级补助资金主要绩效对农村中小学的建设发展起到一定的促进作用，对惠州市教育事业的发展提供了重要的支持和保障。资金主要绩效如下：

1. 资金基本发挥效用。在有限的资金补助条件下，保障了校舍维修改造工作的安全，消除了学校安全隐患，优化改善了学校基础设

施设备，提高了农村中小学抗震设防和除险加固能力，改善了学校环境，美化校园。

2. 安全事故发生率为零。从评价人员现场评价掌握的情况分析，全市在 2016 年未因校舍安全问题引发上网事故，校舍维修改造与安全保障工作取得显著成效。

3. 维修改造工程管理基本合规。各项目基本做到了科学编制校舍维修计划与工程预算，履行质量鉴定与招投标手续，工程验收有效，资金支付符合有关规定。

（二）存在问题

1. 缺少项目的专项管理制度。从各个学校提交的佐证材料和评价过程中实地核查的情况来看，由于补助资金由各县（区）财政集中支付，未下拨至乡镇及学校，基本上各学校都没有针对本项目的实际情况另行制定专项资金的财务和项目管理制度，项目管理依据《广东省关于贯彻落实国务院深化农村义务教育经费保障机制改革的意见》（粤府〔2006〕130号）执行。

2. 惠城区、大亚湾区未按计划使用市级补助资金。惠城区及大亚湾区未使用市级补助资金是因为区财政局与区教育局未及时沟通联系，造成资金实际到位情况不清晰，致使双方未对本配套补助资金制定相应的资金使用方案，从而导致资金的闲置。

3. 配套资金分配未能按最佳使用原则分配。目前，各县区补助资金按学生人数进行分配，根据 2016 年度各县区的实际校

舍维修情况，惠阳区在 2017 年使用 15-17 年三年的补助资金重建教师周转房，但因前期的报建工作尚未取得住建部门的批复而造成项目还未动工。

4. 半数以上项目未按计划时间完成。截至评价基准日，评价范围内的 15 个项目（惠城、大亚湾各按 1 个项目计算）中，按时完成的项目共计 6 个，按时完工比例仅为 40%，执行性有待提高。

5. 项目开展程序未按规定要求执行。由于学校施工时间的特殊性，尽量采用寒暑假假期施工，为赶工期会出现合同签订在先，招投标工作在后的情况，如惠东县白花联进中学的厨房改造工程，该项工程于 2016 年暑假期间施工，而工程预算、造价审核书，中介超市摇珠确认书等相关文件的日期均在施工时间后。

6. 补助资金申报与审批上的规范程度普遍不高，除惠东县外，其余县区均未按照《广东省农村中小学校舍维修改造长效机制专项资金管理暂行办法》（粤财教〔2009〕85 号）的要求填报《广东省农村中小学校舍维修专项资金申请书》，均以所属学校提交资金请示书面申请作为资金申请依据。未完全按照规范执行。

三、意见建议

（一）提高制度和管理的规范性，各资金使用单位应针对项目的实际情况制定专项资金的财务和项目管理制度。

(二) 针对惠城区、大亚湾区专项资金出现闲置及没有开展项目的原因，建议各相关部门（包括资金使用单位、县区教育部门及财政部门）加强沟通联系，建立项目进展定期通报机制，及时跟进项目的进度和资金的使用情况。

(三) 建议资金分配适当向经济欠发达县区倾斜，在不违反相关政策的前提下，适当调整分配方式，或根据各学校申请的项目采取由县（区）教育部门、财政部门 and 专家等根据项目的轻重缓急、现场打分的评比方法分配资金。增强补助资金在各县区的分配的合理性。

(四) 建议在施工等环节上，在保证工程质量的前提下提高效率。校方也要加强对施工单位的监督，对施工单位无故或因非客观因素而造成的工期拖延应制定相应的惩罚措施。

(五) 建议加强项目规划，严格按照项目规范程序进行。考虑学校施工时间的特殊性，政府各部门应尽量提高项目审批效率，做到在项目开展前完成可行性报告批复、工程预算审核、招投标等工作，避免再次出现提前施工后补资料的情况。

(六) 加强补助资金申报与审批的规范性。