

2016 年度惠州市扶贫开发专项资金 绩效评价简要报告

评价机构：广东卓越土地房地产评估咨询有限公司

2018 年 4 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.....	4
（一）主要绩效.....	5
（二）存在问题.....	6
三、意见建议.....	9
（一）调整前期工作思路，提前做好资金使用计划.....	9
（二）完善项目资金管理办法，加强财政资金管理.....	10
（三）优化资金分配方法，强调扶贫精准度.....	11
（四）立足项目实际、精简工作流程.....	11

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景

为进一步改善惠州市贫困地区和革命老区的生产和生活条件，切实为贫困地区群众解决“五难”问题。根据《关于下达 2016 年市级扶贫开发专项资金的通知》（惠财农〔2016〕184 号）和《关于下达 2016 年市级扶贫开发专项资金（扶持革命老区建设及搬迁专项资金）的通知》（惠财农〔2016〕86 号）等文件要求，2016 惠州市财政局安排 473 万元用于山区贫困地区和革命老区落后生产生活条件的改善、新时期精准扶贫贫困村贫困户建档立卡及扶贫开发信息化管理和业务培训。

2.项目实施情况

2016 年度惠州市扶贫开发专项资金共计 473 万元，主要用于改善贫困地区和革命老区的生产和生活条件，主要内容如下：

(1) 扶贫项目资金主要用于改善山区贫困地区落后的生产生活条件。该类资金共涉及 19 个基础设施项目，其中已完成 13 个项目，6 个项目正在施工，项目完成率 68.4%，共有 15 个农田水利设施建设项目，其中已完成 6 个项目，9 个项目正在施工，项目完成率 40%。

(2) 扶贫双到信息化管理经费主要用于新时期精准扶

贫扶贫贫困村贫困户建档立卡及扶贫开发信息化管理和业务培训等工作。该类经费项目共有 4 个，涉及惠城区农业局、惠东县农业局、博罗县农业局、龙门县扶贫办。但仅惠东县农业局完成该项目，项目完成率 25%。

(3) 扶持革命老区建设及搬迁专项资金主要用于改善革命老区的生产生活条件。老区村建设项目建设项目 55 个，已完 45 个，项目完成率 81.8%。

(二) 项目绩效目标

1. **基础设施项目**，完成 19 个基础设施项目的建设，改善村集体的生产生活条件，为生产生活提供便利。

2. **农田水利设施建设项目**，通过田水利机耕道设施维修建设，改善农民耕作条件，增加农民的经济收入来源。

3. **扶贫“双到”信息化项目**，通过扶持村公益事业公共设施项目建设，促进村文化建设和农村科普实用技术的普及。

4. **扶持革命老区村（小组）项目**，老区村项目建设，改善革命老区的生产生活条件，促进集体经济的发展，同时增强为群众办好事、办实事的能力，增强村党支部和村委会的凝聚力和战斗力，巩固基层组织建设。

(三) 项目资金安排和使用情况

2016 年实际到位资金 473 万元，资金到位率 100%。
截至 2017 年 7 月 31 日资金已使用 337.11 万元，支出率 71.3%。

项目资金使用情况总表

扶持方向	县（区）	资金预算 （万元）	使用金额 （万元）	支出率
扶持革命老区建设及搬迁专项资金	惠城区	13	0	0.0%
	惠阳区	28	28	100.0%
	惠东县	59	9	15.3%
	博罗县	92	92	100.0%
	龙门县	125	125	100.0%
	大亚湾区	10	10	100.0%
	仲恺区	6	6	100.0%
	小计	333	270	81.1%
扶贫项目资金	惠城区	23	6	26.1%
	惠东县	31	14	45.2%
	博罗县	30	6	20.0%
	龙门县	31	31	100.0%
	小计	115	57	49.6%
扶贫双到信息化管理经费	惠城区	3	0	0.0%
	惠东县	10	0	0.0%
	博罗县	6	4.11	68.5%
	龙门县	6	6	100.0%
	小计	25	10.11	40.4%
合计		473	337.11	71.3%

二、综合评价

本项目绩效得分为 80.7 分，绩效等级为“良”。

2016 年度惠州市扶贫开发专项资金绩效评价评分表

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	评分
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	7
				目标设置	7	5
				保障措施	6	4
		资金管理	15	资金到位情况	3	1
				资金支付情况	5	3.5
				支出规范性	7	7
		事项管	15	实施程序	10	9

一级指标	权重(%)	二级指标	权重(%)	三级指标	权重(%)	评分
		理		管理情况	5	5
绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制	5	5
		效率性	10	基础设施项目完成率(%)	2	1.4
				农田水利设施建设项目完成率(%)	2	0.8
				扶贫“双到”信息化项目完成率(%)	2	1
				扶持革命老区村(小组)项目数量完成率(%)	2	1.6
				项目完成时间	2	1.4
		效果性	30	道路、桥梁、路灯改造受益群体人数	6	5
				解决了饮水难群众人数(人)	6	5
				水利设施维修改造解决了灌溉难农田面积(亩)	6	5
				扶贫区带来的生产、生活条件改善情况	6	5
				可持续发展	6	4
		公平性	5	公共属性(满意度)	5	4
合计					100	80.7

注：综合评价结果分为优、良、中、低、差五个等级，其中：优秀（得分 ≥ 90 ）、良好（ $90 > \text{得分} \geq 80$ ）、中（ $80 > \text{得分} \geq 70$ ）、低（ $70 > \text{得分} \geq 60$ ）、差（得分 < 60 ）。

（一）主要绩效

项目绩效目标完成情况较好，大部分能按照计划实施完成，其主要绩效如下：

1.完善了基础设施。改善了山区贫困地区和革命老区落后的生产生活条件和发展环境，通过村道硬底化工程、桥梁工程配套建设、饮用水工程建设、农田水利设施建设、修建农家书屋和问题广场附属工程等工程的实施，着力改善贫困地区、老区农村生产、生活条件和公益事业建设。

2.革命老区精神得到发扬。通过对革命老区标志性建筑的修缮，发扬革命老区开拓创新、艰苦创业、无私奉献的精神，是当代青少年的重要精神教育基地。通过全方位、多角度地宣传革命老区建设的重大意义和突出成效，扩大其影响力和知名度，让更多的人来参观缅怀，让更多的爱国主义教育活动在这里开展，真正发挥其教育人、引导人、激励人的作用。

3.改善了办公环境，增强了人才队伍。通过采购办公设备，改善了办公环境，提高了业务人员办事效率，更好地服务群众；另一方面对业务人员的培训，能让业务人员的专业技术基础更扎实，在促进农村文化建设和农村科普实用技术的普及中起着重要的作用。

（二）存在问题

1.资金分配方案上报不及时，影响项目的进度

2016 年度惠州市扶贫开发专项资金下达的时间为 2016 年 11 月。因扶贫办的资金分配方案涉及村镇多，材料上报工作完成后，县区农业局要充分调研上报项目的真实性、急缓性，筛选确定后于 10 月才上报财政局，方案上报的不及时，使资金下达时间较晚，导致部分项目未能完成，影响项目的进度。如惠城区横沥镇岚联村的“三面光水渠建设”项目，在资金 11 月下达后还要做实施方案、项目询价、招招标等前期工作，时间不足，未能完成当年任务。又如惠城区

横沥镇大岚村的“河道整治及河底硬底化”项目，同样要枯水期才方便开展对河道的整治工程，因此截至评估时，就“农田水利设施建设”未完成的村有9个。

2.项目的资金管理办法不够完善

(1) 项目管理单位未出台相配套的工作指引。

项目管理单位按财政专项资金管理办法《惠州市农业局专项资金管理办法》、《广东省财政支农专项资金报账制实施办法》等办法对资金进行管理，但调研过程中发现管理单位并未在上述资金管理办法的框架下出台相配套的工作指引，导致资金使用单位在实际操作中工作衔接不够通畅。因本项目资金具有资金使用单位多、涉及镇街多等特殊性和复杂性，不能单一地参照财政专项资金管理办法执行。同时执行单位多为村干部，业务水平存在差异，容易出现“钱到了不知道怎么使用”或“钱花了不知道怎么报账”的尴尬局面。项目实施过程中资金使用单位对资金配套方式、招投标的金额和流程等执行步骤了解程度不够，直接影响了项目实施的整体进度。

(2) 扶贫“双到”信息化项目资金未对使用对象、范围、用途作进一步明确。扶贫“双到”主要用于新时期精准扶贫扶贫贫困村贫困户建档立卡及扶贫开发信息化管理和业务培训等工作。项目的管理办法《惠州市农业局专项资金与项目管理办法》并未对合并的专项作出进一步的指引，未

明确的地方如下：一是业务培训对象未明确，未明确培训对象是管理单位还是实施单位；二是使用范围未明确。因本专项由三子项合并而成，但未明确业务培训资金的使用范围是只对本子项还是其他两个子项同样适用。三是工作内容未细化。如信息化管理与农业局的日常维护管理工作如何划分。

3.资金分配额度采用“一刀切”，精准度不足

通过对资金使用方向和使用金额的统计分析，本项目对资金的分配额度过于粗放，如“维修道路”、“修建文体广场”各项目均为4万元，“道路硬底化”均为5万元。据反映，个别项目如维修渠道，实际需要金额并未达到4万元，而安装路灯类项目的资金需求远远高于扶持金额，因此目前资金分配额度的“一刀切”的模式，既容易造成资金的积压，也容易造成资金的不足，从资金的科学利用分析，精准度不足。

4.前期费用成本过高，个别镇街的规定脱离实际

(1) 个别乡镇招投标要求脱离实际。根据《工程建设项目招标范围和规模标准规定》要求单项工程合同估算200万、设备采购单项合同100万元以上、勘察设计等服务单项合同在50万以上均要求采购，提高工程质量、降低工程造价和提高投资效益，但本项目资金规模远远未达到必须招投标的额度。个别镇街（如龙潭镇）要求5万元项目必须在镇公共资源交易中心招标，该做法脱离了实际，前期工作花费

时间较长，若出现流标情况则又延长了工程周期。

（2）设计、施工、预算造价均要求出具专业报告（成果），造成前期费用成本过高。项目实施的类别中，大部分项目综合技术要求不高，如村道硬底化建设、农田水利设施建设的三光渠建设、维修道路等，均要求设计、施工、预算出具正式的报告（成果）才能实施报账。因项目费用不高，导致该前期费用的占比略高。经座谈了解，前期费用约占项目总支出的三分之一，真正落实到建设主体、发挥作用的资金明显被削减。

三、意见建议

（一）调整前期工作思路，提前做好资金使用计划。

首先，项目申报涉及的村镇较多，县区农业局起着重要的协调作用，建议采用统筹协调，同步开展的方式。即以镇为单位，镇辖村委的资料填报完成后，县区农业局马上对该镇辖村委的情况进行调研核查。对比现在县区整体填报完成后再进行调研的方式，通过发挥县区农业局的能动性，大大缩减前期的工作时间。

然后，针对有特定作业时间的项目，如“三面光水渠建设”、“河道整治及河底硬底化”，建议资金使用单位提前做好询价、准备招投标材料等前期工作，采用事前规划，提前介入的方式，力争缩短前期工作时间。

（二）完善项目资金管理办法，加强财政资金管理。

1.针对基层干部业务水平不一的问题，建议加强基层干部的业务培训。造成基层干部业务水平差异的原因一是实施的村、革命老区较多，其中涉及基层事务繁杂，对干部的业务素质要求比较高，二是缺乏相应的培训，缺乏相应的业务经验，而集中培训又难度大、成本高，导致这种矛盾情况的积压日逾严重。为解决上述问题，建议各资金使用单位归纳实施过程的短板并向管理单位反馈，由市扶贫办牵头，针对扶贫工作的开展出台相对应的操作手册，精细到实施过程的每一步，使每一位基层干部都能“有法可依”。

2.建议做好扶贫资金补助对象的梳理。随着《广东省住房和城乡建设厅关于〈广东省 2277 个省定贫困村创建社会主义新农村示范村规划编制指引〉的通知》（粤建村函〔2017〕2537 号）的下达，惠州约有 40 个贫困村在重点建设项目中。该文件于 2017 年 8 月开始实施，直至 2025 年将一直是省扶贫工作的重点。而纳入重点建设项目的贫困村，在整治提升村容村貌、村道硬化、生活污水处理等方面的建设也成为其他贫困村建设的示范、标杆。如本专项中补助对象同样有村道硬化，同类型项目整治标准可逐步向省级规范化标准靠拢。已纳入贫困村重点建设项目的农村，明年不可再申报本专项。这既让本项目的资金得到充分利用，也能让相关单位做好衔接，做好下一阶段的任务计划。此外建议扶贫“双到”信息化项目资金对使用对象、范围、用途作进一步明确，对

支出的资金类型为部门日常支出的运转性资金项目，不建议纳入本专项中。

（三）优化资金分配方法，强调扶贫精准度。

针对资金分配“一刀切”的问题，建议条件允许下，先统计各扶贫村项目的建设内容和预算金额，按照项目需求与项目的轻重缓急统筹安排资金。同时应注意因为专项资金规定“对资质对象公平对象、不得有歧视现象或人为设置障碍”的公平原则，为了避免让扶贫村产生资金分配“不公平”的错误想法，各村负责人要做好相应的思想工作，解释资金使用原则。每年的扶贫资金额度有限，通过优化资金分配方法调整资金的分配比例，逐步实现按需分配。

（四）立足项目实际、精简工作流程。

1.技术要求不高的项目统一由施工单位配合前期工作。由于道路硬底化、农田水利设施建设、道路或围墙维修等一系列对综合技术要求不高的项目，建议由村、区的施工单位提供工作方案和项目预算，择优选取，若无施工单位再走镇招投标程序。

2.项目税费提供优惠或减免。因本项目的金额普遍不大，施工单位（或预算单位）在预算中将约总工程量11%的税费也计算在项目预算中。资金扶持的地区非发达地区，金额不大，若再从有限的资金中扣除税费，真正落实到建设主体、发挥作用的资金明显被削减。建议由扶贫办牵头申请，

针对实施扶贫项目的企业或单位，提供减税或退税的优惠政策，体现“扶持资金”的最终目的。