**巫溪县2019年冬桃产业发展项目**

**绩效评价报告**

**重通会所咨〔2020〕** **054号**

**重庆通冠会计师事务所有限责任公司**

**二○二〇年九月**

**目 录**

[一、 项目总体概况 1](#_Toc17493)

[（一）项目基本情况 1](#_Toc15305)

[（二）项目资金情况 2](#_Toc2835)

[二、绩效评价工作情况 3](#_Toc32624)

[（一）绩效评价依据 3](#_Toc12826)

[（二）评价主要目的、范围、内容 4](#_Toc1932)

[（三）评价标准及评价方法 4](#_Toc10451)

[（四）评价指标体系 5](#_Toc25181)

[（五）评价样本确定情况 5](#_Toc5904)

[（六）绩效评价工作过程 5](#_Toc26802)

[三、绩效评价指标分析情况 6](#_Toc10630)

[（一）项目指标情况分析 6](#_Toc30475)

[（二）项目资金情况分析 7](#_Toc2796)

[（三）项目实施情况分析 8](#_Toc5292)

[（三）项目绩效情况分析 10](#_Toc14131)

[四、项目绩效管理情况 12](#_Toc8315)

[五、评价结论及应用建议 13](#_Toc379)

[六、值得关注的问题 13](#_Toc6561)

[七、主要建议 15](#_Toc10927)

**巫溪县2019年冬桃产业发展项目**

**绩效评价报告**

**重通会所咨〔2020〕 054号**

为加强财政资金管理，提高资金使用效益，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号）、《中共重庆市委重庆市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（渝委发〔2019〕12号）、《中共巫溪县委巫溪县人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（巫溪委发〔2019〕27号）精神，重庆市巫溪县财政局（以下简称“县财政局”）为保障2019年重点项目和部门整体支出绩效评价工作的顺利开展，委托重庆通冠会计师事务所组织成立了绩效评价工作组，对巫溪县2019年冬桃产业发展项目（以下简称“冬桃产业项目”）进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

1. **项目总体概况**

**（一）项目基本情况**

为深入贯彻习近平总书记扶贫讲话精神，紧扣我市脱贫攻坚新阶段新形势新任务，重庆市创新东西部协作方式，与山东省合作开展鲁渝扶贫协作援建项目，充分借力山东省特色优势，通过援助资金及援建的方式，助推我市14个国家扶贫开发工作重点区县全部脱贫摘帽。在此背景下，巫溪县开展冬桃产业发展项目，进一步强化巫溪扶贫产业发展“造血”功能，促进完成脱贫攻坚产业发展目标，实现乡村振兴。冬桃产业项目由巫溪县农业农村委员会（以下简称“县农业农村委”）负责组织实施，项目包含2个子项目，涉及2个乡镇。截至2019年底，项目已全部完工，具体情况详见下表：

**冬桃产业发展项目情况表**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **项目名称** | **建设地点** | **建设内容** | **建设年限** | **完成状态** |
| 1 | 冬桃产业  发展项目 | 峰灵镇  谭家村  大树村 | 在冬桃产业园配套建设田间便道10.069公里,新建沟渠5.529km,新修沟带路2.065km，边坡整治0.285km。 | 2019 | 已完成，未申请县农业农村委验收 |
| 2 | 冬桃产业  发展项目 | 上磺镇  龙门村 | 在冬桃产业园配套整治溪沟890米、硬化产业路590米、开挖填方3500立方米。 | 2019 | 已完成，正办理决算 |

（二）项目资金情况

根据《巫溪县扶贫开发办公室巫溪县财政局关于调整2018年山东省级援助资金项目和下达2019年山东省级援助资金项目计划的通知》（溪扶办发〔2019〕18号），2019年项目预算资金为480.00万元，均为山东省级援助资金，截至2019年底，项目实际到位480.00万元，实际支出441.30万元。

根据现场查看财务支出情况，截至2020年8月14日，各乡镇或村委会资金实际使用情况如下：

**冬桃产业发展项目资金使用明细表**

单位：元

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目名称** | **建设地点** | **项目资金** | **实际支出** | **备注** |
| 冬桃产业发展项目 | 峰灵镇  谭家村  大树村 | 3,600,000.00 | 3,520,000.00 | 全部系工程费用支出 |
| 冬桃产业发展项目 | 上磺镇  龙门村 | 1,200,000.00 | 893,041.60 | 全部系工程费用支出 |
| **合计** | | **4,800,000.00** | **4,413,041.60** |  |

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价依据

1.《财政部关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》（财预〔2011〕285号）；

2.《重庆市财政专项资金绩效评价管理暂行办法》（渝办发〔2011〕233号）；

3.《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号）；

4.《重庆市发展和改革委员会 山东省发展和改革委员会关于印发<鲁渝扶贫协作山东省财政援助资金及援建项目管理暂行办法>的通知》（渝发改地〔2018〕1608号）；

5.《中共重庆市委重庆市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（渝委发〔2019〕12号）；

6.《重庆市市级部门政策和项目绩效管理办法（试行）》（渝财绩〔2019〕19号）；

7.《中共巫溪县委巫溪县人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（巫溪委发〔2019〕27号）；

8.《巫溪县扶贫开发办公室巫溪县财政局关于调整2018年山东省级援助资金项目和下达2019年山东省级援助资金项目计划的通知》（溪扶办发〔2019〕18号）；

9.《巫溪县扶贫开发办公室 巫溪县发展和改革委员会关于<2019年东西部扶贫协作援建项目实施方案>的批复》（溪扶办发〔2019〕44号）；

10.《巫溪县财政局关于印发巫溪县政策和项目绩效管理办法（试行）的通知》（溪财发〔2020〕53号）；

11.项目实施方案、相关资金文件、财务资料；

12.其他相关依据。

（二）评价主要目的、范围、内容

**1.评价主要目的**

通过对项目实施以及财政专项资金使用情况的调研和评价，客观反映项目的实施情况、财政资金使用效益，总结项目成功经验，科学研判项目实施以及资金使用过程中存在的问题和局限，为进一步提升预算管理水平、提高公共服务质量、优化公共资源配置提供决策参考，为未来类似项目专项资金安排、政策制度建设、预算绩效的推进提供必要的借鉴。

**2.评价内容及范围**

重点评价该项目财政资金使用的规范性、安全性和有效性及评价项目的社会效益、经济效益、可持续性。评价区间为2019年度。

（三）评价标准及评价方法

本次评价严格遵守国家法律、法规和政策规定，遵循科学规范、公正公开、绩效相关、定性与定量相结合的评价原则，采取计划标准、历史标准相结合的方式制定绩效评价指标体系及具体评价标准。本次评价方法采取现场和非现场评价相结合的方式实施，具体采用了比较法、因素分析法、公众评判法等评价方法。

1.比较法。是指通过对绩效目标与实施效果、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。

2.因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

3.公众评判法。通过专家评估、公众问卷等对专项资金使用效果进行评判。

（四）评价指标体系

根据项目的目标、实施方案、考核标准等，经与县财政局充分讨论，拟定巫溪县2019年冬桃产业发展项目指标体系。整个指标体系分为投入（7分）、过程（33分）、产出（30分）及效果（30分）4个一级指标，并设置了11个二级指标、20个三级指标。具体指标详见附件1《巫溪县2019年冬桃产业发展项目绩效评价指标体系及评分表》。

# （五）评价样本确定情况

项目样本选择以确保评价内容完整、评价重点突出、评价结果客观为原则，且全部样本点涉及的评价资金规模占评价项目资金的比例不低于10%。本评价项目涉及乡镇2个，均作为本次现场评价样本。另外，通过冬桃项目受益名单随机抽样约50人进行电话调查。

**（六）绩效评价工作过程**

绩效评价工作过程主要包括前期准备、组织实施和分析评价三个阶段。详细步骤如下：

**1.前期准备。**成立绩效评价工作组，落实协调人员，与相关部门、单位进行衔接沟通、前期调研、政策研究，制定绩效评价工作方案，进一步收集所需资料，与相关部门、科室人员座谈，拟定绩效评价指标体系。

**2.组织实施。**开展现场查勘、收集资料、问卷调查，汇总分析并撰写项目情况汇总材料并进行初步评分。

**3.分析评价。**邀请相关专业人士召开会议进行评议打分，撰写绩效评价报告初稿，提交县财政局相关科室和被评价单位征求意见, 并按县财政局报告审定程序报送、修改、完善绩效评价报告。

三、绩效评价指标分析情况

按照《巫溪县2019年冬桃产业发展项目绩效评价指标体系》中设定的指标逐一展开分析。

（一）项目指标情况分析

**绩效目标合理性：**根据县农业农村委提供的《绩效目标（自评）申报表》，县农业农村委设定了2019年绩效目标“通过项目建设，带动特色产业发展，促进农村经济稳步发展；带动农户特别是贫困户增收；推动农业产业结构调整，提高特色产业效益和竞争力；发展壮大农业新型经营主体，提高组织化程度。”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，与项目实施单位职责密切相关且为促进事业发展所必需，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平。

**绩效指标明确性：**根据县农业农村委提供的《绩效目标（自评）申报表》，项目年初制定了3个项目绩效指标，分别为数量指标、社会效益指标、服务对象满意度，从产出、效益、满意度方面进行了绩效指标的制定，但在产出方面，未设置质量、时效指标，指标设置不够全面。

（二）项目资金情况分析

**资金到位率：**根据巫溪农发〔2019〕76号、巫溪农发〔2019〕109号文件及县农业农村委财务资料，截至2019年8月底，县财政局已全额下达项目资金至县农业农村委，由县农业农村委全额拨付至相关乡镇，资金到位率为100%。

**预算执行率：**根据溪扶办发〔2019〕44号文件及相关财务资料，该项目预算资金为480.00万元，实际执行资金为441.30万元，剩余38.70万元待工程决算完成后用于支付工程尾款及质量保证金，预算执行率为91.94%。

**财务制度健全性：**项目资金管理参照《鲁渝扶贫协作山东省财政援助资金及援建项目管理暂行办法》（渝发改地〔2018〕1608号），该《办法》对资金拨付、监督与检查等方面均作出了明确规定，同时乡镇制定了《扶贫项目资金管理办法》，对项目的实施起到了一定的保障作用，资金管理制度较为健全。

**资金使用合规性：**根据相关乡镇财务凭证查看情况，项目资金拨付有完整的审批程序和手续，资金支出符合项目预算批复规定用途，资金使用基本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。但仍存在以下问题：**一是**根据渝发改地〔2018〕1608号文件要求，“援助资金应专款专用并进行专项核算”。通过现场查看情况，2个乡镇均未建立专账或辅助账对项目资金进行核算。**二是**根据渝发改地〔2018〕1608号规定“固定资产投资类项目资金应按项目实施进度拨付资金，原则上按项目启动、项目过半、竣工验收三个阶段进行，由项目主管部门审核。项目竣工验收合格后，区县财政部门可留存项目资金的5%作为质量保证金，待项目交付使用1年并经区县相关行业部门复查无质量问题后再行拨付”。根据县农业农村委提供的资金拨付资料，县农业农村委于项目启动时拨付50%，项目建设进度过半后拨付剩余部分，资金拨付进度不符合文件要求。

**财务监控有效性：**通过现场查看县农业农村委及2个乡镇项目财务资料，项目资金支付均执行了有效的内部审批流程，2个乡镇均通过党委会等会议集体决定工程进度款支付事项，暂未发现财务监控无效的情况。

（三）项目实施情况分析

**组织管理：**项目由县农业农村委牵头组织，两个乡镇具体实施。县农业农村委产业科负责组织推进项目相关事项，两个乡镇均成立相关领导小组、工作小组等或明确项目主要人员及任务分工，保证项目正常推进。组织实施机构健全、构成合理、运转有效。

**管理制度健全性：**项目的实施及管理主要按照《鲁渝扶贫协作山东省财政援助资金及援建项目管理暂行办法》进行，同时乡镇建立了扶贫项目管理制度及监督管理办法，项目管理制度基本健全。

**采购管理：第一，工程招投标及标后管理：**涉及工程招投标的项目遵照相关要求通过公开招标或竞争性比选程序选取供应商，相关手续基本完善。中标单位与实际施工单位一致，截至现场评价日未发生项目实施期间发生重大工程安全事故。**第二，合同及档案资料管理：**通过查看项目资料，项目设计、施工、监理等合同齐全，合同签订较为规范，档案资料有专人保管。

**制度执行有效性：**项目的实施及管理主要按照《鲁渝扶贫协作山东省财政援助资金及援建项目管理暂行办法》进行**，**经查看各项目的项目实施方案和现场勘察，暂未发现不符合相关规定的情况。

**项目质量可控性：**根据溪扶办发〔2019〕44号“项目建设完工后，实施乡镇要及时竣工验收，主管部门组织复验，并按要求拨付资金。”及渝发改地〔2018〕1608号“区县行业主管部门和市级相关部门各自负责对其组织实施的项目进行检查验收，竣工验收报告应报市发展改革委备案。未经验收或验收不合格的建设项目，不得投入生产和使用，不得转为固定资产，有关方面不得办理移交手续。”截至2020年8月14日，2个子项目仅进行乡镇验收，均未申请县农业农村委验收（其中一个子项目正办理决算），且根据巫溪农发〔2019〕171号文件，县农业农村委对东西部扶贫协作援建项目仅采取抽验的方式进行验收，对未抽查到的项目质量把控稍有欠缺，项目质量可控性有待提高。

**跟踪管理：**2个项目实施乡镇均成立相关领导小组、工作小组等或明确项目主要人员及任务分工，保证项目正常推进。根据《巫溪县农业农村委员会关于进一步加强东西部扶贫协作援建项目管理工作的通知》（便函〔2019〕38号）和县农业农村委提供的项目进度报表，项目实施单位定期向县农业农村委报送项目实施进度，以便县农业农村委及时了解项目实施进度并对项目实施过程中存在的问题进行协调解决，但根据县农业农村委提供的抽查记录表，县农业农村委仅年底对项目进行检查抽验，对项目的检查次数较少，不利于对项目实施情况的把控，过程跟踪管理有待加强。

（三）项目绩效情况分析

**1.项目完成情况分析**

**建设完成率：**根据溪扶办发〔2019〕18号文件、各项目相关资料及现场走访情况，截至2019年底，2个子项目均已完成建设任务，建设完成率为100%。

**质量达标率：**根据项目档案及现场查看情况，2个子项目均已通乡镇验收小组自查验收合格，通过现场走访及问卷调查，未发现质量存在重大瑕疵的情况，质量达标率100%。

**建设及时率：**根据溪扶办发〔2019〕44号及巫溪农发〔2019〕171号文件，“项目实施方案批复后，请项目所涉乡镇、部门严格按照项目实施方案加快推进落实，确保2019年10月底前完成项目建设任务。”“产业发展、人才培训项目务必于12月10日前完成建设任务、完成验收，资金拨付到位……”但根据项目档案及现场查看情况，上磺镇冬桃产业项目于2019年10月23日完工，2020年1月进行乡镇验收，目前正在办理工程决算，项目实施进度略有滞后。各子项目具体实施进度情况详见下表：

**冬桃产业发展项目实施进度情况表**

| **序号** | **项目名称** | **建设地点** | **建设完工时间** | **乡镇验收时间** | **决算时间** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 冬桃产业  发展项目 | 峰灵镇  谭家村  大树村 | 2019年8月6日 | 2019年8月 | 2019年12月10日 |
| 2 | 冬桃产业  发展项目 | 上磺镇  龙门村 | 2019年10月23日 | 2020年1月18日 | 正办理决算 |

**2.项目的效益性分析**

**（1）经济效益**

通过项目的实施，有效地改善了农户的生产生活条件，拓宽了村民收入来源，促进了当地农民通过流转土地分红、就近务工等方式获取收入，增加农户收入的同时带动贫困户按期脱贫越线、增收致富，推动贫困村发展，为脱贫攻坚、实现全面小康打下基础，但通过调查也了解到部分农民对土地流转金价格不太满意。

**（2）社会效益**

项目实施后，增加农民收入，提高农民生活水平。通过农业项目财政补助资金股权化改革，扶持壮大村集体收入，带动贫困人口脱贫增收，为2020年实现整村脱贫打下坚实基础。促进社会稳定，增加村民收入，推进“三变”改革，推动社会主义新农村建设。通过产业基地内便道、沟渠等建设，完善产业基地配套设施的同时，方便村民生产生活，达到道路通达、环境改善的效果，提高群众的生活环境舒适度，全面提升贫困村形象。

**（3）可持续影响**

十八大以来，中央把精准扶贫、脱贫攻坚放到治国理政的重要位置，纳入“四个全面”战略布局。项目通过乡镇因地制宜、精准施策等统一实施，依托市场主体，发展果树苗木等特色产业，真正让村民成为特色产业发展的参与者和受益者，有效地帮助贫困人口发展产业，激励贫困户自力更生。项目的实施提升了贫困户自身造血能力，从根本上持续性带动贫困户脱贫致富增收，为促进镇域经济发展，助力脱贫攻坚决战决胜提供有力支撑。

**（4）满意度**

根据对巫溪县2019年冬桃产业发展项目受益村民满意度的问卷调查结果显示，本次通过电话问卷共收集有效调查记录50份。经统计，91%的人员对该项目的实施结果表示满意，9%的人员表示不满意。不满意的主要原因为：部分村民为老年人，对项目了解程度不够，认为土地流转金价格较低等。

**冬桃产业发展项目满意度调查情况表**

| **序号** | **类**  型 | **满意度** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 项目的了解情况 | 80% |  |
| 2 | 对家庭收入的影响 | 90% |  |
| 3 | 项目支出公示度 | 100% |  |
| 4 | 对项目效益的满意度 | 94% |  |
| **综合满意度** | | **91%** |  |

**四、项目绩效管理情况**

项目绩效管理整体情况良好，县农业农村委为项目预算绩效管理的责任主体，负责开展项目事前绩效评估，并根据工作计划及资金预算编制和调整绩效目标，年中对项目资金预算使用及指标完成进度实施运行监控，并于年终对设定的项目年度总目标、各具体绩效指标值进行绩效自评。但项目个别指标的指标及指标值不够合理，详见本报告第三（一）点绩效指标明确性。目前，项目绩效目标及自评结果暂未向社会公开。

# 五、评价结论及应用建议

**（一）评价结论**

通过对巫溪县2019年冬桃产业发展项目进行综合评分，本项目绩效评价最终得分为： **86.76 分** ，评价等次为： **良** 。项目效益主要体现在：项目的实施可以有效的保证村民利益，提高人均收入，解决部分劳动力就业，带动农村经济发展，对扶持壮大村集体经济、带动贫困人口脱贫增收致富、实现整村脱贫致富、建设新型农村有良好的促进作用。

**（二）应用建议**

1.建议根据绩效评价结果对下一年度预算分配提供参考，提高财政资金使用效益。

2.根据绩效评价发现的问题和建议，进一步完善相关管理制度、优化工作流程。

# 六、值得关注的问题

**（一）项目资金拨付不符合要求**

根据渝发改地〔2018〕1608号文件规定，“固定资产投资类项目资金应按项目实施进度拨付资金，原则上按项目启动、项目过半、竣工验收三个阶段进行，由项目主管部门审核。项目竣工验收合格后，区县财政部门可留存项目资金的5%作为质量保证金，待项目交付使用1年并经区县相关行业部门复查无质量问题后再行拨付。”县农业农村委分两个阶段进行资金拨付，于项目启动时拨付50%，项目建设进度过半后拨付剩余部分，未留存资金待竣工验收后拨付，可能导致项目建设进度滞后、项目完成后不及时申请验收等问题，存在管理风险。

**（二）主管部门验收工作有待加强**

根据渝发改地〔2018〕1608号文件“山东省援建项目由项目实施单位负责竣工自查验收。区县行业主管部门和市级相关部门各自负责对其组织实施的项目进行检查验收，竣工验收报告应报市发展改革委备案。”与溪扶办发〔2019〕18号文件“项目建设完工后，实施乡镇要及时竣工验收，主管部门组织复验，并按要求拨付资金。”的要求，县行业主管部门应组织复验，但根据《巫溪县农业农村委员会关于开展2019年东西部扶贫协作援建项目部门抽查验收的通知》（巫溪农发〔2019〕171号），县农业农村委仅对东西部扶贫协作援建项目组织抽验，对未抽查到的项目质量把控稍有欠缺，质量可控性有待提高。同时，截至2019年底，峰灵镇冬桃产业项目已完成乡镇验收及决算，但未及时申请县农业农村委进行验收，且县农业农村委未及时对该情况进行督促。

**（三）基层工作质量有待提高**

根据项目档案及现场查看情况，2个乡镇及相关村委会在项目实施过程中存在部分问题：**一是合同签订不规范。**峰灵镇与施工单位签订的合同中约定“余下审定金额的3%作为质量保证金”，不符合巫溪府办发〔2019〕27号文件规定。**二是2个项目实施单位未对援助资金进行专项核算。**

# 七、主要建议

**（一）优化资金拨付进度**

县农业农村委作为主管部门要加大对项目实施进度的监督力度，督促建设进度滞后的项目实施主体加快建设进度。同时，优化资金拨付程序及进度，尽量将项目建设与资金拨付进行有机结合，充分调动和发挥各项目实施单位及相关人员的主动性、积极性，务必确保实体建设和支付进度达到序时进度，保证财政资金使用的安全性，提高资金使用效益的同时保证项目能按时保质保量完成。

**（二）加强验收工作力度**

县农业农村委应对项目实施进度及实施内容进行有效管控及监督检查，对项目建设过程中偏离实施方案或实施不合规的行为进行指导或干预，对已完成建设的项目及时督促项目实施单位进行自验并向县农业农村委申请验收，避免因验收不及时造成项目质量差异，给后续验收工作带来不便。

**（三）规范项目合同管理及财务管理**

**一是**加强合同审核，规避合同签订不当带来的各种风险。同时，规范项目档案管理，严格按照档案管理办法的相关标准，对项目资料进行归档管理，提高档案管理质量，避免档案资料的混淆、遗失。

**二是**加强乡镇项目资金管理，提升资金管理水平，对项目资金进行专账管理，避免因混合管理造成的项目类别不清、资金数额不清等问题。

**附件：**

1.巫溪县2019年冬桃产业发展项目绩效评价指标体系及评分表

2.重庆通冠会计师事务所营业执照

3.重庆通冠会计师事务所执业证书

|  |  |
| --- | --- |
| 重庆通冠会计师事务所有限责任公司 | 中国注册造价工程师： |
|  | 中国注册会计师： |
| 中国·重庆市 | 二Ｏ二Ｏ年九月二十七日 |