2020年常德市消除大班额建设专项资金绩效评价报告

为加强财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益，根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省预算支出绩效评价管理办法>的通知》（湘财绩〔2020〕7号）、《常德市财政局关于明确2021年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2021〕18号）等文件精神，受常德市财政局委托，恒信弘正会计师事务所对2020年度常德市消除大班额建设资金进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

1. 基本情况
2. 项目概况

1．项目背景

根据市委市政府有关会议及市区财政体制调整文件精神，每年从市本级教育附加经费中设立常德市城区新建义务制学校市级配套资金，用于支持武陵区、经开区和柳叶湖区义务教育学校建设。学校建设资金按市区财政5:5的比例配套（柳叶湖区按市区财政6:4配套），市级资金配套范围包括土地征拆（经开区除外）、教学楼、科技楼等教学生活用房（校门、校园文化建设等附属设施及教学设备设施不给予配套），按项目进度分批拨付，最终根据结算评审情况核定清算。

根据《常德市消除义务教育大班额专项行动实施方案》（常政办函〔2018〕44号）和《常德市产业立市教育三年行动计划》（常产教卫办通〔2018〕3号），从2019年起常德市城区新建义务制学校市级配套资金主要用于消除大班额建设。由市教育局、市财政局负责市级配套资金管理，学校建设由武陵区、经开区和柳叶湖区自主实施。

2．项目主要内容及实施情况

2020年度常德市消除大班额建设资金主要用于支持武陵区第三小学、第五小学、第六小学，柳叶湖复基小学等四所学校的新建，经开区石门桥镇中学的异地重建，以及武陵区育英小学扩建项目土地征拆。学校建设由各区具体实施，其中武陵区采用平台公司代建政府回购方式，柳叶湖区由管委会作为业主建设，经开区由学校自主建设。截至2020年底，各学校均在建设中，育英小学扩建征拆已启动实施。截至2021年7月18日，各学校主体土建工程已基本完工，设备仪器尚未安装，育英小学扩建征拆已完成50户。

详见附件3：项目实施情况明细表。

3．资金投入和使用情况

2020年度常德市消除大班额建设资金预算8,000万元，上年结转资金2,100.9万元，年中调整261.76万元用于购置智能体温筛查系统和红外线测温仪，本项目全年可执行指标合计9,839.14万元。

2020年市财政局累计下达各区财政9,839.14万元，其中武陵区5,367.9万元、柳叶湖区2,500.24万元、经开区1,971万元。截止2020年底，各项目已累计到位资金38,320.34万元，其中武陵区26,133.5万元，包括市级配套资金5,367.9万元、区级资金14,610.34万元、平台公司自筹垫付资金6,155.26万元；柳叶湖区10,215.84万元，包括市级配套资金2,500.24万元、区级资金1,715.6万元、保利地产公司投入资金6,000万元；经开区1,971万元，均为市级配套资金。各项目单位已累计支出35,455.78万元，其中武陵区24,354.59万元、柳叶湖区9,201.19万元、经开区1,900万元。结转资金2,864.56万元，其中武陵区1,778.91万元、柳叶湖区1,014.65万元、经开区71万元。

截止2021年7月18日，各项目已累计到位资金42,124.86万元，累计支出40,648.48万元，结转资金1,476.38万元。

详见附件1：资金分配明细表；附件2：项目收支明细表

（二）项目绩效目标

1．项目绩效总目标

支持常德市城区义务制学校建设，优化学校布局，完善教育配套，扩大办学规模，提升办学条件，全面消除大班额情况，推进义务教育学校标准化建设，促进义务教育均衡发展，把常德建成区域教育中心。

2. 项目年度绩效目标

（1）数量指标

①学校建设。支持市城区义务制学校建设，其中武陵区第三小学建筑面积30,657㎡，建成教室36间；武陵区第五小学建筑面积21,715㎡，建成教室36间；武陵区第六小学建筑面积25,534㎡，建成教室36间；柳叶湖复基小学建筑面积42,761㎡，建成教室60间；经开区石门桥镇中学建筑面积26,301㎡，建成教室24间。

②征地拆迁。支持武陵区育英小学扩建项目土地征拆工作，征收土地6,361.57㎡，征拆房屋76户，征拆房屋面积19,779.61㎡。

（2）质量指标。各项工程质量验收合格率100%，施工安全率100%；房屋征收补偿程序合法合规率100%。

（3）时效指标。各工程项目按合同约定期限实施，按期开工完工率100%。武陵区育英小学扩建项目土地征拆于2020年底前完成。

（4）成本指标。各项目成本严格按预算评审控制，成本节约率≥0（成本节约率=（计划成本-实际成本）/计划成本）。

（5）效益目标

①扩大办学规模，消除大班额影响。各学校增加小学学位7560个，初中学位540个。

②推进标准化建设，促进教育均衡发展。各新建学校符合《湖南省义务教育学校办学标准》。

③完善教育配套，实现就近入学。通过各学校建设，进一步完善市城区教育配套，解决部分区域无学校问题。

④满意度。服务对象满意度90%以上。

二、绩效评价工作开展情况

恒信弘正会计师事务所于2021年6月21日至7月18日进行了现场评价，实施了听取项目情况介绍，收集查阅相关资料，审核资金收支等程序，现场核实各学校工程进度、师资配置及设备设施投入情况。因武陵区三小、五小、六小均为新建学校，尚未建成投入使用，调查对象选取了正在市一中柳叶湖学校和石门桥镇中学老校址就读的87名学生或家长进行问卷调查（柳叶湖复基小学开学后，现市一中柳叶湖学校小学部整体搬入复基小学）。鉴于各学校尚未竣工投入使用，项目支出绩效评价指标体系指标权重侧重于决策、过程和产出；根据项目特性，将虚列项目套取财政资金和存在重大违纪违规行为作为项目否决性指标。与市教育局、市财政局及各区教育局沟通交流后，综合分析形成本项目绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分90分，评价等级为“优”，得（扣）分明细如下：

（一）项目决策总分15分，实得15分。

（二）项目过程总分30分，实得26分，扣4分，扣分明细：

1. 经开区和柳叶湖区学校建设管理制度欠完善，扣1分；

2. 复基小学未及时履行财政预算评审程序，扣1分；武陵区三小、五小未履行工程变更审批程序，扣2分。

（三）项目产出情况总分33分，实得29分，扣4分，扣分明细：

1. 育英小学扩建征拆项目未完成，扣2分；

2. 武陵区三小和五小工程延期，扣2分。

（四）项目效益情况总分22分，实得20分，扣2分，扣分明细：

武陵区三小、五小、六小和柳叶湖复基小学生均占地面积等指标未达标准化要求，扣2分。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1．项目立项。项目根据《常德市消除义务教育大班额专项行动实施方案》（常政办函〔2018〕44号）等文件立项。项目决策程序规范，依据充分。

2．绩效目标。项目绩效目标合理，指标细化、明确。

3．资金投入。项目资金按往年情况确定预算总额，再根据各区申请和学校建设进度，按《常德市城区新建义务制学校市级配套资金管理办法》（常财办发〔2017〕42号）规定的配套比例和程序分配资金。

（二）项目过程情况

1. 资金管理情况

（1）资金到位率。项目预算金额8,000万元，上年结转2,100.9万元，年中调减261.76万元，全年可执行指标合计9,839.14万元。2020年已拨付下达9,839.14万元，资金到位率100%。

（2）预算执行率。截止2020年底，各区已拨付使用市级配套资金9,768.14万元，其中武陵区5,367.9万元、柳叶湖区2,500.24万元、经开区1,900万元，预算执行率99.28%。

（3）资金使用合规性。各项目单位根据工程进度和资金需求申请，经各区财政局审核，分管财政区领导审批后下达。资金拨付使用由各项目单位根据部门财务管理要求执行，由经办部门申请，财务审核，领导审批后拨付。资金使用符合预算批复用途，未发现截留、挤占、挪用等情况。

2. 项目组织实施情况

（1）管理制度健全性。市财政局和市教育局联合制定了《常德市城区新建义务制学校市级配套资金管理办法》（常财办发〔2017〕42号），明确了市级配套比例、配套范围、申请审批拨付程序等内容。各区根据地方财政专项资金管理办法和政府性投资项目管理办法对资金和项目进行管理。

（2）组织实施程序。各学校建设由市教育局统筹监管，各区自主实施。各项目单位按程序完成立项批复、规划许可、施工许可、预算评审等程序，通过公开招标等选取设计、施工、监理单位后开工建设，尚未竣工验收。市教育局按月收集各校建设信息，定期对各项目进度进行现场巡查和督导调度。武陵区三小、五小、六小和柳叶湖复基小学已按程序报批成立，教职工编制已核定，拟定了教师配置计划。

（三）项目产出情况

1. 数量指标

（1）学校建设。武陵区第三小学建筑面积30,657㎡，设置教室36间；武陵区第五小学建筑面积21,715㎡，设置教室36间；武陵区第六小学建筑面积25,534㎡，设置教室36间；柳叶湖复基小学建筑面积42,761㎡，设置教室60间；经开区石门桥镇中学建筑面积26,301㎡，设置教室24间。各学校建设规模符合设计方案，目标已完成。

（2）征地拆迁。武陵区育英小学扩建征拆已完成46户私产、2户自建房、学校和医院公产征收补偿，征拆房屋18,199.61㎡，还剩余1栋七医院宿舍共计26户未征收。目标未完成。

2. 质量指标。各学校施工期间未发生安全事故，施工安全率100%；房屋征收补偿程序合法合规率100%。各建设项目尚未竣工，工程质量合格率待验收后评定。

3. 时效指标。各工程项目开工及时率100%，武陵区三小、五小完工时间已延期，武陵区育英小学扩建征拆工作未按期完成。目标未完成。

4. 成本指标。各项目尚未结算评审，成本节约率待结算评审后评定。

（四）项目效益

1. 扩大办学规模，消除大班额影响。根据学校建设规模，各学校建成后可开设小学班级168个，初中班级24个，按标准班额测算可增加市城区小学学位7560个，初中学位540个。进一步扩大了市城区办学规模，为其他城区学校提供学生分流渠道，促进实现按标准班额办学。效益已实现。

2. 推进标准化建设，促进教育均衡发展。各新建学校按照《湖南省中小学幼儿园规划建设条例》和《湖南省义务教育学校办学标准》进行规划建设，生均校舍面积指标均达到标准化要求，但生均占地面积、环形跑道长度指标部分学校未达标。效益部分实现。

3. 完善教育配套，实现就近入学。随着城市发展，市城区范围逐年扩大。武陵区三小、六小和柳叶湖复基小学等项目建成使用，改变了常德碧桂园、保利中央公园、三一翡翠湾、鼎沣金城里等小区周边无学校或教育资源不足等现状，进一步优化了城区学校布局，完善教育配套，满足周边适龄儿童就近入学的教育需求。效益已实现。

4. 满意度。根据问卷调查统计结果，服务对象满意度91.37%。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

为统筹推进全市消除义务教育大班额工作，经市政府批准建立了常德市消除义务教育大班额工作联席会议制度，由市委编办、市发改委、市财政局等单位组成，市教育局牵头。通过联席会议研究制定政策措施，部署专项行动，统筹协调工作中的重点难点问题，推进全市消除义务教育大班额工作。

（二）存在的问题

1. 制度建设欠完善

经开区和柳叶湖区学校建设主要依据政府性投资项目管理办法进行管理，未建立专项管理制度，对学校建设管理缺少针对性和专业性指导内容。

2. 项目管理程序未落实

（1）财政评审程序未履行。柳叶湖复基小学根据项目初步设计和投资概算采用工程总承包方式招标，2019年11月就已开工建设，截至2020年底仍未完成项目预算评审。未及时履行《湖南省人民政府办公厅关于推进工程总承包发展的指导意见》（湘政办发〔2017〕58号）第十四条“采用工程总承包模式的财政性资金项目，要按《湖南省财政监督条例》及相关法律、法规、制度规定，对其预算、结算、决算进行全过程评审及监督”的规定。

（2）变更审批程序未落实。武陵区第三小学因工程变更增加投资约361.33万元，工程价款变更额占工程预算3.79%；武陵区第五小学因工程变更增加投资约524.04万元，工程价款变更额占工程预算6.28%。未履行《武陵区政府投资项目建设管理办法》（常武政发〔2017〕2号）第十六条规定的工程变更审批程序。

3. 部分产出效益未实现

（1）育英小学扩建征拆工作未按期完成交付土地，扩建工程暂无法实施。武陵区第三小学和第五小学工程建设已延期2个月。

（2）将各新建学校生均占地面积等主要指标与《湖南省义务教育学校办学标准》（湘教发〔2016〕4号）对比，武陵区三小、五小、六小和柳叶湖复基小学部分指标不达标。具体明细如下：

| 序号 | 学校  名称 | 办学规模 | | 项目 | 标准制 | 实际值 | 说明 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 班级数 | 学位数 |
| 1 | 武陵区第三小学 | 36个 | 1620个 | 生均占地面积 | 18㎡/人 | 18.14㎡/人 | 达标 |
| 环形跑道田径场 | 300-400m | 200m | 不达标 |
| 生均校舍面积 | 7.2㎡/人 | 10.88㎡/人 | 达标 |
| 2 | 武陵区第五小学 | 36个 | 1620个 | 生均占地面积 | 18㎡/人 | 10.49㎡/人 | 不达标 |
| 环形跑道田径场 | 300-400m | 200m | 不达标 |
| 生均校舍面积 | 7.2㎡/人 | 8.24㎡/人 | 达标 |
| 3 | 武陵区第六小学 | 36个 | 1620个 | 生均占地面积 | 18㎡/人 | 14.51㎡/人 | 不达标 |
| 环形跑道田径场 | 300-400m | 200m | 达标 |
| 生均校舍面积 | 7.2㎡/人 | 11.78㎡/人 | 达标 |
| 4 | 柳叶湖复基小学 | 60个 | 2700个 | 生均占地面积 | 18㎡/人 | 17.16㎡/人 | 不达标 |
| 环形跑道田径场 | 300-400m | 300m | 达标 |
| 生均校舍面积 | 7.2㎡/人 | 7.85㎡/人 | 达标 |
| 5 | 石门桥镇中学 | 24个 | 1080个 | 生均占地面积 | 25㎡/人 | 26.86㎡/人 | 达标 |
| 环形跑道田径场 | 300-400m | 300m | 达标 |
| 生均校舍面积 | 8.56㎡/人 | 13.08㎡/人 | 达标 |

（三）原因分析

1. 市区教育局对项目监管主要集中在工期调度等方面，对建设程序规范性监管力度有待加强。

2. 新冠疫情、蓝天保卫战停工要求和设计变更对工程进度产生一定影响。育英小学剩余的1栋七医院宿舍楼因历史原因无产权，征拆补偿标准偏低，征收补偿方案一直未能协商确定。

3. 因市中心城区教育用地较为紧张，学校用地条件受限，部分学校生均占地面积、环形跑道长度未能达到标准。

六、有关建议

（一）完善制度建设

建议各区教育局参考《常德市市直学校基本建设管理办法》建立本级学校建设管理制度，提升管理制度的专业性，明确教育部门和建设单位的管理职责，进一步规范学校基建管理。

（二）规范项目管理

一是加强项目监管，市区教育局应进一步加强各区学校建设监管工作，在定期督导调度施工进度之外，对项目建设过程的规范性开展必要的检查工作。二是认真落实评审监督程序，根据《湖南省财政监督条例》，对财政投资项目和重点支出预算、结算、决算等进行财政投资评审。三是严格控制项目成本，对于变更审批程序未到位或不合理变更增加的投资不纳入结算评审范围，防止随意变更设计，避免低价中标高价结算，严格控制项目成本，防范廉政风险。

（三）提升项目效益

武陵区应加快推进育英小学征拆工作，扩建工程尽快落地开工。各学校均计划2021年9月开学投入使用，但根据2020年底的工程进度情况，工期较为紧张，各项目单位要严格工期管理，细化时间节点，市区教育局加强督导调度和各职能部门衔接工作，确保按期开学。对于学生及家长关注的新建学校环境质量和师资配置等信息，各区教育局应开展必要的宣传工作，公示环境检测结果和学校师资力量，消除市民疑虑。

（四）结果应用建议

本项目评价等级为“优”，建议市财政局、市教育局根据《常德市城区新建义务制学校市级配套资金管理办法》（常财办发〔2017〕42号），落实项目验收和投资额抽查复审程序，按最终结算评审金额核拨市级配套资金。

附件：1.资金分配明细表

2.项目收支明细表

3.项目实施情况明细表

4.各学校招生计划及师资配置情况表

5.绩效目标完成情况表

6.项目支出绩效评价指标体系

7.调查问卷汇总表