# 2019年度常德市农村学校改善办学条件

# 配套资金绩效评价报告

为加强和完善财政专项资金管理，强化部门对专项资金的管理责任，提高财政资源配置效率和使用效益，根据根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和《常德市财政局关于明确2020年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2020〕14号）等文件精神，湖南新中元会计师事务所受常德市财政局委托，对2019年农村学校改善办学条件配套资金进行了绩效评价，现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

2018年9月10日、11日，原常德市委副书记、市长曹立军带领教育、发改、财政等部门负责人，深入石门、澧县等区县的农村学校，就偏远乡村教育发展所面临的问题开展走访调研。曹立军指出，要把发展提升偏远乡村教育作为全市带动乡村振兴战略的重要举措，通过办学条件的改善和教育质量的提升，让农村学校留住老师、吸引学生，防止农村空心化，为农村发展提供人才储备。

为贯彻落实乡村振兴战略，加快农村教育发展，全面促进教育公平，根据《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（中发〔2018〕1号）和《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》（国办发〔2018〕27号）等文件精神和实地调研情况，2018年12月，常德市人民政府办公室出台了《关于印发<常德市农村学校建设三年行动计划方案（2019-2021）>的通知》（常政办函〔2018〕74号）。通知明确，从2019年起，市财政设立专项资金，通过以奖代补的方式支持项目建设。

2.主要内容。在全市范围内进行农村学校教师周转房、塑胶运动场和学生食堂建设，市财政给予项目建设投资额30%的奖补。项目主管单位为常德市教育局。

3.实施情况

（1）确定年度建设任务。2019年1月，市教育局制定下发了《常德市农村学校建设三年行动计划2019年建设任务》（常教通〔2019〕9号），明确2019年全市共新建教师周转房1229套、新建塑胶运动场46个、新建和改扩建学生食堂41个。

1. 招投标开工建设。建设项目由区县市教育主管部门统一规划、设计和管理。执行招投标制、项目法人制、合同管理制、工程监理制、工程质量责任终身制。工程质量实行建筑材料检测、认证制度，工程施工实行五方主体合格签字制度。

（3）督导检查。2019年3-12月，市教育局按月对各区县市建设项目工程进度进行统计调度，每月印发一期通报。2019年7月，市教育局采用查资料、查现场、查台账的方式对区县市的项目进展情况开展了一次专项督查。

（4）预拨奖补资金。根据市教育局和市财政局共同制定的《常德市农村学校建设三年行动计划奖补细则》（以下简称《奖补细则》），奖补资金分二次拨付，项目完成招投标开工后预拨50%（按中标金额计算），项目办理结算评审及市财政局、教育局现场验收后，按核定的奖补资金拨付余款。2019年分2批共预拨115个完成招投标项目首次奖补资金4,090.26万元。

（5）调整考核验收标准。2019年是三年行动计划的第一年，考虑各区县市启动较迟、制定实施方案和项目报建耗时长等原因，2019年12月，市教育局向市政府专题报告申请调整当年度工作验收标准，以项目开工并完成工程量的三分之一认定为完成年度目标任务，取得市领导同意。

4.资金投入和使用情况

2019年市财政预算安排配套奖补资金5,000万元，实际拨付使用4,090.26万元，涉及12个区县市98个学校115个项目，是项目开工后预拨的奖补资金（政府采购中标金额×30%×50%）。

按建设项目分类为：教师周转房39个项目1055套1,307.37万元、塑胶运动场39个项目1,490.51万元、食堂37个项目1,119.48万元。

详见附件2：专项资金预算执行情况表（按区县市统计）。

（二）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

贯彻落实乡村振兴战略，加快农村教育发展，深化农村教育改革，补齐教育事业发展短板，全面促进教育公平。到2021年，通过以奖代补的形式带动全市共新建教师周转房3307套，建设面积115745平方米，全面改善农村学校在职教师住房条件，基本解决农村学校教师“无房住、住房差”的问题；新建塑胶运动场105个，确保每个乡镇有1个塑胶运动场，全面提升农村学校运动场地条件；新建和改扩建学生食堂114个70619平方米，确保每所农村学校食堂达到生均1.5平方米的国家规定标准。进一步缩小城乡学校办学水平差距，农村教育努力实现一体化、优质化、现代化发展。

2.2019年度绩效目标

1. 数量指标

①建设教师周转房1229套，建设面积45790平方米。

②建设塑胶运动场项目46个，建设面积347243平方米。

③建设学生食堂项目41个，建设面积37385平方米。

1. 质量指标

①基建工程及设施设备质量达标率100%。

②列入年度目标任务且2018年10月1日以后开工的项目给予奖补。

③县城学校建设项目不列入奖补范围。

④新建教师周转房面积不超过35平方米/套。

⑤塑胶运动场不含篮球场等场地建设。

⑥奖补资金发放准确率100%。

1. 时效指标

①建设项目按计划完工率100%。

②奖补资金拨付及时率100%。

1. 成本指标

按项目中标金额的15%预拨奖补资金。

1. 效益指标

①提供教师周转房1229套以上。

②1个乡镇1个塑胶运动场。

③生均食堂面积1.5平方米以上。

1. 满意度指标

项目受益教师、学生满意率分别达90%以上。

二、绩效评价工作开展情况

我所接受常德市财政局的委托后，成立了该专项资金绩效评价小组，于4月初开始了解项目情况，起草绩效评价实施方案，7月-9月进行了现场评价。在评价过程中，实施了听取情况介绍、收集并核实相关资料、检查财务会计记录等程序，对石门县、桃源县等8个区县市30所学校的43个项目进行了实地查看，占总项目数的37.39%，涉及项目资金2,128.23万元，占总资金额度的52.03%。通过微信、调查问卷等方式进行了满意度调查，综合分析并与市教育局、市财政局交换意见后形成评价结论。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评价，该项目得分80.2分，评价等级为“良”。得分明细如下：

（一）项目决策总分14分，实得12.5分，扣1.5分，扣分明细：绩效目标欠细化量化，扣1.5分。

（二）项目过程总分26分，实得17.5分，扣8.5分，扣分明细：

1.预算执行率81.81%，扣2分；

2.审批不完整，扣1分；

3.17个项目资料不实，扣4分；

4.施工合同没有逾期责任条款，扣0.5分；

5.未验收合格即投入使用，扣1分。

（三）项目产出情况总分35分，实得26.2分，扣8.8分，扣分明细：

1.建设学生食堂项目少1个，扣0.1分；

2. 19个项目开工时间早于2018年10月1日，扣2分；

3. 4个县城学校建设项目列入奖补范围，扣2分；

4. 19个项目面积超标，扣1分；

5. 13个项目含场地建设，扣0.7分；

6. 56个项目延期，扣1分；

7. 20个学生食堂项目未达标准面积，扣2分。

（四）项目效益情况总分25分，实得24分，扣1分，扣分明细：教师满意度83.12%，扣1分。

详见附件3：项目支出绩效评价指标评分表。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。该项目立项以中发〔2018〕1号等文件为依据，事前进行了实地调研。符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策要求，属于部门履职所需，立项依据充分、程序规范。

2.绩效目标。绩效目标符合客观实际，与实际工作相关，预期产出效益和效果符合正常的业绩水平。绩效指标欠细化，如质量指标缺少“县城学校不纳入奖补范围”，效益指标缺少“生均食堂面积1.5平方米及以上”等指标。

3.资金投入。该项目预算编制时根据三年项目建设投资总额与奖补比例等情况确定，依据充分、科学合理。资金分配以市财政局和市教育局联合制定的《奖补细则》为依据，科学合理。

（二）项目过程情况

1.资金管理情况。2019年预算安排5,000万元，资金到位率100%。2019年项目资金实际支出4,090.26万元，预算执行率81.81%。市级奖补资金通过国库集中支付拨付到各区县市财政，由各区县市财政统筹支付项目建设工程款，资金拨付手续齐全，但存在部分项目资料不实等情况。

2.项目组织实施情况

项目财务管理制度为《奖补细则》。根据现场核查的情况来看，《奖补细则》未得到严格有效地执行，存在超范围、超标准给予奖补资金等情况。

项目业务管理制度主要为各区县市教育局制定的《项目建设管理规定》。根据现场核查的情况来看，个别学校存在未竣工验收即投入使用的现象。

（三）项目产出情况

1.产出数量

（1）2019年全市共开工建设教师周转房项目1261套，建设面积46910平方米，目标完成。

（2）2019年全市共开工建设塑胶运动场项目47个，建设面积357743平方米，目标完成。

（3）2019年全市共开工建设学生食堂项目40个，建设项目个数目标未完成；建设面积38585平方米，建设面积目标完成。

2.产出质量

（1）经查看项目工程质量竣工验收记录、检测报告及现场情况，已验收项目基建工程及设施设备质量达标率100%。目标完成。

（2）19个项目开工于2018年10月1日之前，目标未完成。

（3）6个县城学校建设项目列入奖补范围，目标未完成。

（4）19个新建教师周转房项目面积超标，目标未完成。

（5）13个塑胶运动场项目含篮球场等场地建设，目标未完成。

（6）经核对项目资金到位情况，奖补资金发放准确率100%，目标完成。

3.产出时效

（1）根据各区县市上报的项目资料和现场核查情况，115个已奖补项目中59个未延期，目标完成率51.30%。

（2）2019年8月和12月，市财政局和市教育局对已完成招投标项目分别拨付了一次奖补资金，拨付及时率100%，目标完成。

4.产出成本

奖补金额按中标金额15%拨付，目标完成。

（四）项目效益情况

1.社会效益

（1）改善教师住房条件。项目全部建成后，可提供1261套教师周转房。

（2）提升运动场地条件。项目全部建成后，可为46个乡镇提供塑胶运动场，为数万名师生改善运动场地条件。

（3）改善学生就餐环境。项目建成后，为40所学校的2万余名学生改善就餐环境。

2.可持续影响。该项目的实施，能够在改善农村学校办学条件上发挥积极影响，有利于让农村学校留住老师、吸引学生，为农村发展提供人才储备。

3.满意度。通过获取的180份教师周转房项目问卷调查，服务对象满意度为83.12%，目标未完成。通过获取的260份塑胶运动场项目调查问卷，服务对象满意度为96.20%。通过获取的308份学生食堂项目调查问卷，服务对象满意度为95.71%。塑胶运动场和学生食堂服务对象满意度目标完成。

五、主要经验及做法、存在的主要问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1.强化组织领导。市党政主要领导高度重视项目的全面实施，组织召开动员大会，专题听取情况汇报。副市长\*\*\*积极动员部署，在桃源县第七中学举办现场开工仪式，多次亲赴项目学校检查督导，了解工程进展、检查工程质量，研究决定资金保障，协调解决征地拆迁等问题。

2.加强督导检查。市政府将农村学校建设三年行动纳入市重点民生实事项目，由市考核办、市政府督查室对项目建设进展情况全程监控，实行一月一收集。市教育局每月印发一期通报，开展了一次专项督查。

3.保障资金需求。各区县市通过调整财政支出结构、统筹上级专项、争取部门支持等途径，保障了项目建设的顺利推进。

（二）存在的问题及原因分析

1.超范围奖补

（1）对4家县城学校给予了奖补。《奖补细则》第三条规定，县城学校建设项目不列入奖补范围。经核对奖补资金发放明细表，2019年共为3个区县市的4所县城学校拨付了571.52万元的奖补资金，占奖补资金总额的11.5%，详见下表：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 区县市 | 学校名称 | 项目 | 金额  （万元） |
| 1 | 石门县 | 宝峰街道中心学校 | 教师周转房、学生食堂、运动场 | 346.12 |
| 2 | 澧县 | 一完小桃花滩分校 | 学生食堂、运动场 | 153.37 |
| 3 | 澧县 | 澧浦明德中心小学 | 学生食堂 | 30.69 |
| 4 | 桃源县 | 桃师附小 | 学生食堂 | 41.34 |
| 合 计 | | | | 571.52 |

（2）2个项目开工时间早于《奖补细则》规定给予奖补。《奖补细则》规定，在2018年10月1日之后开工的项目给予奖补。项目申报资料显示，石门县的两所学校建设项目开工于10月1日之前，详见下表：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 区县市 | 学校名称 | 项目 | 开工时间 | 奖补金额  （万元） |
| 1 | 石门县 | 蒙泉镇中心学校 | 教师周转房 | 2018-9-30 | 26.18 |
| 2 | 石门县 | 宝峰街道中心学校 | 学生食堂 | 2018-9-28 | 86.30 |
| 合计  合计 | | | | | 112.48 |

原因分析：未准确领会项目“发展提升偏远乡村教育”的立项初衷，未严格执行《奖补细则》。

1. 16个项目申报资料不实

经核对各区县市上报的申请拨付奖补资金项目资料，有16个项目的申报资料与实际情况不符，主要表现在：申报的项目开工日期、中标日期与实际不相符等。

详见附件4：项目信息不一致明细表。

原因分析：项目开工日期未满足《奖补细则》相关规定，申报不实。

3.部分建设项目施工合同欠规范

根据各区县上报的资料及现场核查情况，2019年已奖补的115个项目中，有56个项目存在工程延期。经抽查项目施工合同，部分合同无工程逾期责任条款，部分合同中有相关条款的也未约定因承包人原因导致工期延误相关责任，未有效利用合同条款对项目进展采取有力控制措施。合同欠规范是除天气和疫情之外导致项目进展较缓慢的重要原因之一。

原因分析：法律意识不强，未有效利用合同责任条款对工期进行有效控制。

4.部分项目未竣工验收已投入使用

现场核查发现，汉寿罐头嘴小学学生食堂项目，2019年8月竣工，避雷设施验收至今未通过；汉寿沧浪西湖小学学生食堂项目，2020年2月竣工，消防验收至今未通过。以上项目均已投入使用，可能存在安全隐患。

原因分析：客观上，施工质量未达标、征地拆迁未完成；主观上，对校园安全未足够重视。

六、相关建议

（一）严格执行《奖补细则》

1.扣回县城学校奖补资金571.52万元。该专项立项宗旨为“发展提升偏远乡村教育”，专项资金的使用应紧扣“改善农村办学条件”的总体目标，严格执行《奖补细则》。建议扣回4所县城学校奖补资金571.52万元。

2.扣回开工时间不符合规定的项目奖补资金26.18万元。剔除重复项目后，扣回石门县蒙泉镇中心学校教师周转房项目奖补资金26.18万元。

（二）扣回申报资料不实的项目奖补资金

剔除1个重复项目后，扣回鼎城区蔡家岗中学塑胶运动场等15个项目奖补资金555.78万元。

详见附件6：应扣回资金明细表。

（三）规范合同签订

完善合同逾期责任条款，促使项目如期完工，尽早发挥效用。

（四）未竣工验收项目不得投入使用

建议教育部门加强项目管理，未通过竣工验收的项目不得投入使用，对未竣工验收已投入使用的项目尽早完成整改，确保校园安全。

|  |  |
| --- | --- |
| 附件： | 1.关于报告内容的几点说明  2.专项资金预算执行情况表（按区县市统计）  3.项目支出绩效评价指标表  4.项目信息不一致明细表  5.应扣回资金明细表  6.调查问卷汇总 |