

开发区绩效评价报告摘要

(共 7 个项目)

河南立丰绩效评价咨询有限公司

2022 年 12 月

开发区评价项目概况一览表

序号	项目单位	项目名称	预算金额 (万元)	得分 情况	绩效 等级	评价机构
1	濮阳经济技术开发区人口和计划生育委员会	城镇独生子女奖励	35	60.34	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
2	濮阳经济技术开发区卫生局	家庭医生签约服务专项补助经费	45	60.4	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
3	濮阳经济技术开发区民政局	城乡困难群众救助	265	71	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
4	濮阳经济技术开发区教育局	中小学校两津贴一补助	234	52.6	差	河南立丰绩效评价咨询有限公司
5	濮阳市经济技术开发区市政环境卫生局	乡村环境卫生一体化	890.81	62.5	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
6	濮阳市经济技术开发区对外联络局	对企业兑现优惠政策	5000	63.12	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
7	濮阳市经济技术开发区统计局	部门整体支出绩效评价	496.59	67.3	中	河南立丰绩效评价咨询有限公司
8						

目 录

濮阳经济技术开发区人口和计划生育委员会.....	1
项目 1: 城镇独生子女奖励.....	1
濮阳经济技术开发区卫生局.....	8
项目 2: 家庭医生签约服务专项补助经费.....	8
濮阳经济技术开发区民政局.....	17
项目 3: 城乡困难群众基本生活救助.....	17
濮阳经济技术开发区教育局.....	24
项目 4: 中小学两津贴一补助.....	24
濮阳经济技术开发区市政环境卫生管理局.....	31
项目 5: 乡村环境卫生一体化项目.....	31
濮阳经济技术开发区对外联络局.....	38
项目 6: 对企业兑现优惠政策.....	38
濮阳经济技术开发区对统计局.....	47
项目 7: 部门整体支出绩效评价.....	47

濮阳经济技术开发区人口和计划生育委员会

项目 1：城镇独生子女奖励

一、项目概况

为贯彻落实河南省卫生和计划生育委员会 财政厅印发《关于实施城镇独生子女父母奖励扶助制度的通知》（豫卫家庭〔2015〕2号）文件要求，实行城乡统一的独生子女父母奖励扶助制度，对年满 60 周岁的城镇独生子女父母，按照每人每月不低于 80 元的标准发放奖励扶助资金，直到死亡。奖励扶助资金由省财政厅和省卫生计生委确定的金融机构统一代理发放，以个人为单位，每年发放一次。濮阳开发区人口和计划生育委员会（以下简称“区计生委”）传达省级文件精神，保障濮阳开发区城镇独生子女父母切实享受到改革发展成果，依据文件要求申请设立“城镇独生子女奖励项目”。

2021 年，该项目到位资金 134.112 万元，资金来源于省、市、区三级财政资金，其中省级 80.35 万元、市级资金 20.09 万元，区级资金 33.672 万元。实际支出 134.112 万元，预算执行率 100%。共奖励符合条件的人员 1397 人，其中，2020 年合格人员 1264 人，2021 年新增人员 133 人。项目的实施有利于独生子女父母老年生活保障，体现政府对自觉实行计划生育夫妇的关怀。

区计生委作为项目单位，主要负责项目的预算的申请、奖补对象资质审核等工作。奖补对象名单，由个人申报，居（村）民委员会核实公示、街道办事处（乡、镇）初审公示、区级审核确认公布。最后由区计生委将奖补资金每年一次，发放至审核后确定的奖补对象银行卡上。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和方案审核讨论等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：**一是**资助对象的合理性，项目为政策补贴项目，在评价过程中将着重关注资助对象是否符合政策要求；**二是**补助资金发放方式是否合理，是否按照政策要求发放至个人银行卡；**三是**从财政资金使用效益视角，关注资金安排合理性、资金使用合规性；**四是**关注项目的长效管理机制是否健全。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过资料查阅、专家访谈、实地调研和公众评判等方法开展调研。期间，访谈开发区城镇独生子女奖励项目负责人及财政科室相关人员，了解政策背景、预算编制的依据、资金使用效果；查看工作相关的业务及财务数据，分析预算及支出的合理性；查看工作日志、抽查台账等材料，了解实际管理情况；在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2021 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

2021年，开发区城镇独生子女奖励项目，年度内补贴人数1396人（一人重复），实际发放补贴1397人，补助资金全部支出，预算执行率100%。通过项目的实施，在一定程度上改善了开发区城镇独生子女父母的生活水平，体现政府对自觉实行计划生育夫妇的关怀。

但项目在实施过程中还存在补贴审核不严格、补助资金发放的方式及时间不够合理、绩效目标设置不完善，对奖励对象的动态管理不健全等问题。

四、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

预算执行度高，切实保障奖助资金发放

项目单位年度内申请财政预算资金，按照2021年确定奖补1397人名单发放补助，并已全部支出，切实保障财政资金补助到补助对象手中，让城镇独生子女父母感受到国家政策落地，提高幸福获得感。

（二）存在的问题及原因分析

1.预算资金年度与业务年度不匹配，资金测算与文件不符

（1）资金年度不匹配，根据项目单位提供的“关于申请拨付2021年度濮阳开发区城镇独生子女父母奖励扶助资金的请示”，结合区财政国库支付凭证，本项目年度内共到位资金134.112万元，其中，省级资金80.35万元、市级资金20.09万元、区级资金33.672万元，实际到位时间为2021年12月29日。实际支出时间在2022年1月6日，支付用

途为 2022 年城镇奖扶资金。

(2) 资金测算与文件不一致，河南省卫生计生委 河南省财政厅《关于实施城镇独生子女父母奖励扶助制度的通知》（豫卫家庭〔2015〕2号）文件指出，奖励扶助资金由省、市、县财政纳入年度预算，按基本标准的 60%、20%、20%的比例分级负担。按照总金额 134.112 计算，区级财政应承担 26.8226 万元。该项目绩效目标申报区级配套资金申请为 35 万元，项目实际需要区级配套资金 33.762 万元。增加了区级财政的负担。

2.制度执行不够有效，不利于政策实施效益的发挥

(3) 审核规范性不足，根据《河南省城镇独生子女父母奖励扶助制度政策解释及对象确认与退出程序》（豫卫家庭〔2015〕3号）文件要求，本项目奖励扶助对象实行年审程序，每年 1 月 31 日前到居委会进行年审，2 月 15 日前报街道办事处，3 月 15 日前报卫生计生主管部门，4 月 15 日前将经年审确认符合条件的信息录入信息管理系统，然后才有奖励资金的发放。但项目单位实际发放奖励资金的时间为 2022 年 1 月 6 日，且年度一次性支付，无法保障支付对象在年度内一直存在。

(4) 信息公示不完善，根据《河南省城镇独生子女父母奖励扶助制度政策解释及对象确认与退出程序》居委会在对对申请人情况逐项核实后，提出拟上报奖励扶助对象名单，在社区、原工作单位公示 5 日，街道办事处初审通过的奖励扶助名单再次在社区公示 5 日，县级卫生计生部门审核

确认后的奖励扶助名单最终张榜公布。但依据调查奖励扶助名单仅进行初步公示，未按文件要求进行上报、初审、终审三级公示。

(5) 政策宣传方式不够多样，根据调查走访，本项目政策宣传仅依据官网发布文件通知或口头通知等形式进行，未进行多种形式宣传，多数居民对独生子女父母奖励扶助政策不够了解。

3.绩效指标设置不规范，缺少部分指标

(6) 绩效意识不强，根据项目单位提供的项目绩效目标表，绩效指标设置不合理，如时效指标设置为“奖励和扶助资金到位率 100%”，该项目时效指标设置应该为项目具体实施时间，绩效指标设置不规范；满意度是衡量项目效益的重要部分，但绩效目标表中缺少满意度指标。

4.项目长效机制不健全

(7) 动态调整机制不健全，项目单位依据《河南省城镇独生子女父母奖励扶助制度政策解释及对象确认与退出程序》对奖励扶助对象进行动态调整，但动态调整不够及时导致本年度新增人员中存在以前年度应新增对象。在所有符合条件的 1397 名奖励对象中，成功发放的有 1380 名，出现销户、名字错误、银行账户不符的有 17 名，出现姓名、银行账户、身份证号码完全一致的人员 1 名。

(8) 部门沟通机制不健全，本项目补贴的人员均为年龄在 60 岁以上的老年人，目前环境复杂多变，补助人员新增及退出机制依据居委会上报情况确定。信息比对不及时，

项目单位未与民政、殡仪、户籍管理部门建立有效沟通机制，不利于奖励扶助资金的准确有效发放。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过公司内专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地考察，对濮阳开发区城镇独生子女奖励项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分 60.34 分，按照绩效评价评级标准，评价等级为“中”。其中“决策”类指标得分率 68.33%；“过程”类指标得分率 56.97%；“产出”类指标得分率 84%；“效益”类指标得分率 40%。

六、有关建议

（一）合理配置财政资金，资金与业务匹配

建议区计生委根据以往年度实施的经验，依据相关文件标准申请区级财政资金。合理使用上级转移支付资金，降低区本级财政的负担。并依据资金所属年度性质，及时进行资金支付。

（二）重视制度执行，提高项目实施质量

建议区计生委认真执行相关文件精神，加强申请人员的相关资格审核，完善信息公示，合理使用政策资金，力争政策实施的相对公平性和合理性。

（二）加强绩效政策知识的学习，完善绩效申报表

建议区计生委根据绩效目标设置原则，合理设置绩效指标，分析项目实施的主要内容，并从产出的数量、质量、时效、以及社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意

度等方面进行细化，合理预期项目的产出目标和效益，使其符合正常的业绩水平。同时，预算资金编制填报一定要精准，定量指标尽量精准、量化衡量，定性指标应充分结合地方实际与项目特点细化、分解，充分发挥绩效目标对于实际工作组织开展的指导、督促作用。

（四）完善长效机制，提高项目实施质量

一是建议区计生委根据上级政策要求制定城镇独生子女奖励项目区级具体实施方案，明确各项实施流程要求和标准，确保项目实施质量。

二是建议区计生委针对项目的年度实施情况，结合往年项目实施情况质量，制定该项目的中长期发展规划及发展目标，保证项目的中长期实施质量，切实提高城镇独生子女奖励政策保障到每一个城镇独生子女父母。

濮阳经济技术开发区卫生局

项目 2：家庭医生签约服务专项补助经费

一、项目概况

为贯彻落实环境国务院医改办联合多部委发布的《关于印发推进家庭医生签约服务指导意见》（国医改办发〔2016〕1号）文件要求，围绕推进健康中国建设、实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，以维护人民群众健康为中心，促进医疗卫生工作重心下移、资源下沉，结合基层医疗卫生机构综合改革和全科医生制度建设，加快推进家庭医生签约服务。为进一步提升濮阳经济技术开发区（以下简称“开发区”）家庭医生签约服务工作开展，开发区管委会发布《濮阳经济技术开发区家庭医生签约服务实施方案》（濮经开〔2017〕51号），明确了主要任务目标，进一步规范和加强开发区家庭医生签约服务，有效推进家庭医生签约服务水平和覆盖面。

开发区 2021 年有参加医疗保险 22.71 万人（其中城乡居民医保 17.4 万人，区职工医保 1.37 万人，市直职工医保约 3.54 万人，油田职工医保约 0.4 万人），依据实施方案要求按参加基本医疗保险人数人均不低于 2 元/年标准，申请设立家庭医生签约服务专项补助经费项目，并进行预算编制申请 45.42 万元，开发区财政局（以下简称区财政局）在 2021 年 12 月 30 日实际下达 45.42 万元，项目支出 45.42 万元，预算

执行率 100%，全部用于 2021 年家庭医生签约服务专项补助经费项目工作的支出。

2021 年开发区常驻人口 26.0477 万人，签约人数 22.3069 万人，常驻人口签约率 85.64%，完成市定目标任务。共计服务 1177 户，2702 人；因病致贫返贫 289 户，575 人，同时对所有享受政策人口每年进行一次健康体检，上门送医送药 485 余人次。

区卫生局作为项目单位，负责预算编制及申请，监督管理该项目的实施单位，按照实施方案的内容开展工作，并对实施单位的完成情况进行考核。开发区内各个医疗机构作为实施单位，负责按照实施方案要求开展家庭医生签约服务项目的各项工作。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和方案审核讨论等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：一是关注乡镇卫生院、社区卫生服务中心对项目实施情况；二是结合实施方案的任务目标，关注项目的实际产出及效果情况；三是根据项目资金管理及投入，关注项目资金的使用范围及执行情况进行了解，尤其关注资金使用的合规性；为优化公共卫生资源配置，完善以家庭医生签约为基础的医疗服务体系的公共卫生服务功能建言献策。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过政策文件阅读、专家访谈、实地调研和比较分析等方法开展调研。期间，访谈区卫生局

部门领导，了解各项任务完成情况、资金使用效果；收集相关活动的业务及财务数据，抽查部分凭证，分析项目资金管理情况；查看相关实施文件记录、管理档案、满意度调查等材料，了解实施的效果，居民健康意识和健康水平提升情况。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2021 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

2021 年濮阳经济技术开发区家庭医生项目产出情况良好，开发区常驻人口 26.0477 万人，签约人数 22.3069 万人，常驻人口签约率 85.64%，完成市定目标任务。全年共计服务 1177 户，2702 人，签约人口服务覆盖率 1%；因病致贫返贫 289 户，575 人，同时对所有享受政策人口每年进行一次健康体检，上门送医送药 485 余人次。项目的实施为开发区区民提供了更便捷的医疗服务。

但该项目还存在顶层机制不健全、绩效指标设置不规范、资金分配不合理、签约协议较简单、信息化建设不完善等问题。

四、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

组建团队，推进签约覆盖率

为保证家庭医生签约服务工作开展，完成市定签约率 85%以上目标。通过组建签约团队 33 个，签约医务人员 150 余人，辖区内已签约 22 万余人，脱贫人口家庭医生签约服务覆盖率达到 100%，建档立卡户慢病签约实施全覆盖，签

约率达成 85%以上。

(二) 存在的问题及原因分析

1. 预算管理方面

(1) 资金测算不合理，与项目支出依据不一致

根据项目单位提供的资金测算数量及单价标准，本项目按照参加基本医疗保险人数22.71万为数量依据，人均每年不低于2元标准为价格依据，共申请预算资金45.42万元。在资金分配方面，按照各卫生院实际签约人数22.3069万人进行分配，共分配项目资金37.9万元，剩余7.52万元资金用于区卫生局的宣传、培训工作。

(2) 预算资金的分配不合理，政策显失公平

根据辖区内6个卫生院的签约数量及分配的资金明细测算，濮上社区卫生服务中心的签约人均经费1.49元，皇甫社区卫生服务中心的签约人均经费1.99元。最高最低差0.5元，且均未达到人均2元的标准。

2. 顶层建设方面(未签约、未缴纳社保人员不享受补贴)

(3) 相关机制不完善，管理制度缺乏

项目顶层机制不够完善，一是实施方案已过期，本项目实施依据《濮阳经济技术开发区家庭医生服务实施方案》(濮经开〔2017〕51号)，目标任务为2017-2020年目标任务，2021年未根据家庭医生项目实施现状制定新的目标任务；二是未制定专项资金管理办法。《河南省深化医药卫生体制改革领导小组关于全面推进家庭医生签约服务的指导意见》(豫医改〔2017〕4号)提到，家庭医生团队为居民提供约

定的签约服务，根据签约服务人数按年收取签约服务费，由医保基金、签约居民付费等分担，同时家庭医生可通过提供签约服务合理提高收入水平。项目单位未针对本项目制定专项资金管理办法，对于专项资金分配标准，家庭医生签约服务费绩效分担方法等无明确依据；三是未制定专门的绩效考核机制。建立以签约对象数量与结构、服务质量、健康管理效果、群众满意度、费用控制、基层就诊比例、中医药服务等为主要指标的考核评价体系是家庭医生项目监管考评的要求。项目单位未针对本项目建立专门的绩效考评制度，具体实施中依托基本公共卫生服务项目顺带考核。

（4）绩效知识欠缺，绩效指标设置不规范

根据项目单位提供的项目自评表，该项目绩效指标设置不清晰，指标值与指标名称不对应，如时效指标设置为“2021年底完成达标率”指标值设置为“10”，指标值与年度工作要达到的具体时间节点无关。

3.项目管理方面

（5）资金分配不合理，未履行按劳分配要求

项目单位提供的家庭医生签约专项补助经费分配表显示，签约补助费依据各基层卫生机构签约人数，按照每人2元的标准分配，但宣传、培训等费用分配无明确依据。未体现按团队服务数量、质量、有效履约情况进行分配的有效激励作用。

（6）签约协议较简单，服务内容不明确

《关于规范家庭医生签约服务管理的指导意见》（国卫

基层发〔2018〕35号)规定,每位居民在签约周期内自愿选择1个家庭医生团队签约,协议内容应当包括居民基本信息,家庭医生服务团队和所在机构基本信息、服务内容、方式、期限、费用,双方的责任、权利、义务以及协议的解约和续约情况等。抽查开发区部分家庭医生签约服务协议发现,协议内容过于简单,家庭医生联系方式、服务内容、方式、费用等必备内容均未说明。

(7) 个性化服务包签约情况不佳

家庭医生服务包设置包含“基础服务包”和“个性化服务包”。“基础服务包”面向全体人群,“个性化服务包”面向个性化需求的人群,在开展“基础服务包”的基础上拓展服务,包含健康评估、康复指导、中医“治未病”、家庭病床、居家护理、远程监测以及特定人群和特殊疾病健康管理等内容,满足个性化健康需求。开发区家庭医生签约均以基础服务包为主要签约方式,个性化签约服务执行效果不佳。

4.长效机制不完善,项目实施效果未达预期

(8) 居民政策知晓率偏低

根据问卷调查结果,已签约居民对政策知晓率仍然不高,对于具体服务内容及服务模式等详细信息缺乏了解,其原因是大部分签约居民不属于自觉主动签约,而是为配合相关部门工作签约,此类现象容易导致居民签约后不主动寻求家庭医生服务,尤其是医疗条件较好的区,居民偏向于直接去三甲医院就诊,从而忽视家庭医生服务。

(9) 信息化建设不全面

一是电子健康档案信息不准确。项目单位采用河南省医疗卫生机构管理系统进行居民电子健康档案管理，但签约信息与电子档案存储信息不一致，电子档案中本人联系方式与联系人联系方式均为同一电话号码；二是未建立家庭医生与签约居民交流互助平台。《关于规范家庭医生签约服务管理的指导意见》（国卫基层发〔2018〕35号）指出，家庭医生利用网站、手机应用程序等媒介，为签约居民在线提供健康咨询、预约转诊、慢性病随访、健康管理、延伸处方等服务，借助微博、微信等建立签约居民“病友俱乐部”“健康粉丝群”等互动交流平台，改善签约居民服务感受。目前，未见相关互动交流平台的建立。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过公司内专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地勘察，对濮阳开发区家庭医生签约服务专项补助经费项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分 60.4 分，按照绩效评价评级标准，评价等级为“中”。

六、有关建议

(一) 合理测算项目预算，争取政策实施的公平性

建议区卫生局依据签约人口数量进行补贴，体现签约的激励作用。尽量用好人均 2 元的补贴标准，避免在本区范围内的标准不一致，彰显政策的公平性。

(二) 多层次、多形式宣传，进一步加强宣传力度

建议区卫生局采用多种形式开展家庭医生服务宣传，通过签约明确责任，建立关系。充分利用互联网信息化传播方式，通过微博、微信公众号、抖音等大流量平台进行宣传家庭医生签约服务，传播家庭医生签约服务内容及健康知识，提高居民知晓率。

（三）提高签约服务管理质量，加强协作机制建设

一是建议区卫生局加强日常实施情况考核，依据实施方案中的各项规定要求，对各项工作的日常开展进行考核监督，确保家庭医生签约服务质量。

二是建议区卫生局针对项目的实施情况，制定该项目的中长期发展规划及发展目标，加快完善家庭医生签约协作机制建设，并根据发展目标细化定位现有工作的方向，提升该项目的目标管理；同时建立相关部门的有效沟通机制，强化分工协作，联合区经济发展局、区组织人事劳动局、区财政局共同做好家庭医生签约服务的实施。

（四）加强绩效目标设置的学习，提高政府服务水平

建议区卫生局根据绩效目标设置原则，合理设置绩效指标，分析项目实施的主要内容，并从产出的数量、质量、时效、以及社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等方面进行细化，合理预期项目的产出目标和效益，使其符合正常的业绩水平。同时，定量指标尽量精准、量化衡量，定性指标应充分结合地方实际与项目特点细化、分解，充分发挥绩效目标对于实际工作组织开展的指导、督促作用。

（五）完善配套措施，逐步实现目标

“罗马不是一天建成的”，政策的执行无法一步到位。本项目涉及的部门较多，且目前处于起步阶段，宜结合本地各区域医疗资源的实际水平，设置可循序渐进的目标，考虑城乡差别，通过服务过程引导与社区发动，逐步与居民建立签约服务关系，引导居民认识、接触与逐步接受家庭医生服务，初步建立家庭医生与签约居民之间的联系。

濮阳经济技术开发区民政局

项目 3：城乡困难群众基本生活救助

一、项目概况

为贯彻落实民政部、财政部印发《民政部 财政部关于进一步做好困难群众基本生活保障工作的通知》（民发〔2020〕69号）、河南省民政厅印发《关于巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果 进一步做好困难群众基本生活保障工作的实施意见》（豫民〔2021〕3号）等文件精神，进一步建立完善社会救助体系，推进困难群众解困脱困，充分发挥社会救助制度在打赢脱贫攻坚战中的兜底保障作用。濮阳经济技术开发区民政局（以下简称“区民政局”）于2021年继续设立“城乡困难群众基本生活救助项目”，目标任务为城乡困难群众基本生活实施低保兜底和特困供养制度，保障困难群众基本生活，促进社会和谐发展。

2021年，该项目年初申请区级配套资金265万元，财政部门批复下达预算资金265万元，预算资金到位率100%；年度内实际支出266.19万元，主要用于发放城市低保、农村低保、城市特困供养、农村特困供养及特困人员照料护理费等支出，项目预算执行率100.45%，其余补助资金来自区民政局的其他资金。

该项目实施中，区民政局作为预算单位，负责根据城乡低保和特困人员数量，按照各项救助标准编制该项目预算，并提交财政部门审核；作为项目单位，区民政局主要负责项

目监督管理，包括特困、低保人群的审定，补助资金的发放、监管以及项目动态管理等工作。各乡镇政府负责特困、低保群众的认定，并做好困难群众的摸底排查和救助资金的发放、公示和监督等工作。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位、方案审核讨论等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：一是关注救助对象的合理性，是否按照“应救尽救”的标准，对符合条件的困难人群全部进行救助；二是关注救助资金发放情况，包括救助标准是否准确、救助资金发放是否及时等；三是关注项目的动态管理，是否建立完善的困难群众进入和退出机制，包括对新增的困难群众认定和条件不符的救助对象及时清退；四是关注项目城乡困难群众基本生活救助管理制度、救助申请流程等长效机制是否健全。

评价组围绕项目特点和评价重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过调研、访谈、问卷调查、专家咨询、文献查阅，对本项目开展绩效评价。期间，通过对区民政局、各乡镇政府等实施单位进行调研访谈，详细了解项目实施细节，选择评价要素并进一步细化核心评价指标；同时获取该项目相关支出明细账等实施环节的相关资料。在此基础上，按照项目指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成了该项目的绩效评价报告。

三、绩效分析

2021年，濮阳经济技术开发区城乡困难群众基本生活救助项目产出完成情况一般，基本做到了应救尽救。全年共救助困难群众总人数4775人，其中城乡特困供养人员655人、城乡低保人员3472人。通过项目的实施，保障了困难群众的基本生活，进一步维护社会和谐稳定。

但项目实施尚有不足之处，主要是预算编制不够合理、项目管理制度缺乏、监督管理实施不够有效、救助政策宣传力度不足、部门沟通机制不够完善等。作为经常性项目，项目实施的过程管理不够完善，导致实施效益不够明显。

四、经验和问题

（一）主要经验及做法

积极实施困难救助城乡统筹，大力提升救助水平

2021年，濮阳经济技术开发区为建立完善社会救助体系，强化社会救助与乡村振兴战略衔接，推进农村困难群众解困脱困。在全市范围内率先实施低保、特困供养制度城乡统筹，实现农村低保、特困执行与城市低保、特困相同的保障标准，取消救助上的城乡差别，让城乡困难群体享受到改革发展成果。该项举措实施参照“城乡并轨、就高不就低”的原则，即农村标准参照城市标准，该项制度实施将大大提升开发区农村困难群体的保障能力和救助水平。

（二）存在的问题及原因分析

1.预算绩效管理方面

（1）绩效目标设置不合理，指标设置不规范

根据区民政局提供的绩效目标表，该项目绩效目标设置

基本覆盖年度内实施的内容，但未体现项目的实施效益。项目绩效指标设置不够规范，产出指标细化量化程度不足，可衡量和考察性差，比如产出指标设“城乡低保应保尽保”“城市特困救助标准不低于上年”等，该项目属于延续性项目，可以根据往年实施经验确定项目的救助人数和标准，具体量化考核。绩效目标设置不规范，导致绩效目标无法发挥对项目实施的指导作用。

（2）预算编制不精准，资金控制不力

根据区民政局提供的预算编制资料，该项目预算虽有以往年度的救助人数和明确的救助标准，但预算单位的预算明细未按照人数和标准以及本级配套比例编制预算，导致该项目的预算与测算人数、标准等不相符。该项目 2021 年申请预算资金 265 万元，实际支出 266.19 万元，实际支出资金大于预算申请，预算资金支出控制力度不足。

2.项目实施管理方面

（1）项目管理制度不够健全，实施过程监管措施缺乏

根据项目单位提供的资料，该项目实施的管理制度不够健全，未制定项目实施过程的监管措施，主要表现①该项目实施中对新增的低保户和特困对象确认和审定情况不明确；该项目实施过程中对新增低保对象和特困对象的审核确定较依赖乡镇和村，民政局最终审定工作开展难度较大。②项目实施过程中对救助对象的生存状况监管措施缺乏。未制定相关的联动监管机制，对救助对象生存状况和补贴情况核查工作缺乏。

（2）政策宣传不够有效，信息公开程度不足

根据区民政局提供的资料，该项目的政策宣传程度不够有效，未制定政策宣传计划，对困难群众救助政策的宣传较依赖乡镇和村，主要由乡镇和村根据本村居民生活状况进行有针对性的宣传，对于困难群众外的群体，政策知晓程度低。并且该项目的信息公开程度不足，对审核通过的困难群众信息主要在乡镇进行公示，公示方式单一，群众知晓率低，无法有效发挥群众的监督、反馈作用。

3.项目实施效益方面

（1）项目实施效益不够明显，资金效益体现不充分

根据区民政局提供的资料，该项目的实施效益不够明显，该项目年度内实施未扩大救助范围，未根据相关文件要求制定完善的困难群众救助进入和退出机制，导致该项目资金“托底线、救急难”作用不够明显，并且因为该项目政策宣传不到位，群众知晓率不高，导致该项资金的影响力和涉及面不大，未能有效发挥救助资金的使用效益。

（2）部门沟通机制不畅通，长效机制健全不足

根据资料，该项目未建立相关部门间的有效沟通机制，主要体现在①对低保和特困人员认定方面，无法有效沟通公安、自然资源等部门，导致对申请人员在车辆、房产及收入等方面无法掌握，对认定标准缺乏数据支撑。②未建立畅通的监督举报机制；项目未建立监督举报通道，导致该项目中乡镇政府和村对困难群众名单的公示流于形式，未能有效发挥群众的监督作用。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过公司内专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地勘察，对濮阳经济技术开发区 2021 年城乡困难群众基本生活救助项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分 71 分，按照绩效评价评级标准，评价等级为“中”。其中“决策”类指标得分率 70%；“过程”类指标得分率 66.67%；“产出”类指标得分率 76.67%；“效益”类指标得分率 70%。

六、建议

（一）合理设置绩效目标，细化量化绩效指标

建议区民政局根据绩效目标设置原则，合理设置绩效目标，目标设置应覆盖项目实施内容，并对项目实施效益进行合理预期；同时应细化量化绩效指标，从产出（产出数量、质量、成本、时效）、效益（经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度）等方面进行细化，定量指标尽量精准、量化衡量，定性指标应充分结合地方实际与项目特点细化、分解为多个考核维度，充分发挥绩效目标对于实际工作组织开展的指导、督促作用。

（二）加强预算管理，增进预算编制准确性

预算编制的合理性与精确性是预算执行高进度与高效率的前提保障。建议区民政局加强预算编制管理，在实事求是的基础上分析预算项目的必要性、可行性和所需资金，预算编制应明确各项预算额度的测算依据和编制标准，提高预算编制的科学性与规范性。

（三）完善项目管理制度，履行监督管理职责

建议项目单位完善制定适用于该项目的合法、合规、完整的监督管理制度，针对工作实施的各个细节重点，制定相应的管理办法及规范的操作流程，使各项工作有组织、有计划、有原则、有标准、有规程的进行。在项目实施中，依据制定的监督管理制度，履行监督管理职责。

（四）加强政策宣传，强化信息公示公开

建议区民政局加强困难群众救助政策宣传，制定宣传计划，在全区范围内开展广泛的政策宣传活动，进一步加大社会救助政策宣传力度，积极拓宽社会救助宣传方式，拓宽困难群众及社会公众对社会救助政策的知晓度，确保宣传取得实效，有效推动社会救助工作科学、规范、健康发展。

同时加强对困难救助信息的公示公开，按照相关要求严格公开时间和公开内容，并拓宽公示公开渠道，如进行官方平台公示、电视媒体公示等，并建立畅通的监督举报通道，充分发挥群众的监督作用。

（五）建立健全长效机制，提升项目实施效益

建议区民政局建立民政部门与公安、自然资源局等部门的沟通机制，在对低保和特困人员认定中充分结合相关单位对其收入和财产状况进行确认，以保障专项救助工作的必要性，保障专项救助资金发挥托底线作用；规范困难群众进入和退出审核机制，及时将符合条件的困难群众纳入保障，同时将不再符合条件的保障对象予以清退，切实提升项目的实施效益。

濮阳经济技术开发区教育局

项目 4：中小学两津贴一补助

一、项目概况

为深入贯彻河南省人民政府《中共河南省委河南省人民政府关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（豫发〔2019〕13号）文件精神，提高教师地位待遇，不断增强教师幸福感成就感荣誉感。实施中小学（中等职业学校）班主任每月不低于400元津贴；在落实国家规定标准基础上，按照每增加一年教龄增加10元的标准累计计算核定；全面落实惠及农村教师的生活补助，县（市、区）的乡镇、村、教学点教师生活补助标准分别按200元/月、300元/月和500元/月执行。所需资金由省、市、县按照财政事权和支出责任分档办法和分担比例予以保障。

2021年，濮阳经济技术开发区教育局（以下简称“区教育局”）为进一步贯彻落实中央、省、市教育部门关于进一步做好提高教师待遇政策落实工作的有关规定，继续设立“中小学两津贴一补助区级配套”项目。项目实施的内容包括：乡村教师生活补助、班主任津贴和地方教龄津贴。市区承担的比例为60%和40%。

2021年，区教育局根据本区教师情况及省级规定补贴标准，申请年初预算840.901万元，其中上级转移支付504.5406万元，区级配套资金336.3604万元。上级资金于2020年12月16日转移支付至区财政，指标文（濮财豫〔2020〕497号）。区财政局2021年12月31日实际拨付资金840.901

万元，资金到位率 100%。从财政国库集中支付中心转入濮阳经济技术开发区实验学校 284.112 万元，转入区教育局代发工资 556.79 万元。

区教育局年度内实际支出 747.39 万元，其中用于 2020 年 7-12 月份班主任和教龄补贴 184.583 万元，2021 年 1-12 月份补贴 562.81 万元。项目预算执行率 88.88%，剩余 93.511 万元在区教育局账户。项目资金主要用于支付 2020 年 7-12 月的教龄和班主任津贴以及 2021 年全年的教龄津贴、班主任津贴和乡村教师补助。

区教育局作为项目单位，审核各中心学校上报的教师情况，编制预算，报送开发区财政局，负责发放补贴资金。开发区财政局审核区教育局报送的预算申请，审核无误后将资金拨付至区教育局，并对预算资金进行监督。各中心学校统计下属各学校班主任人数以及乡村教师等资料，上报区教育局。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位、方案审核讨论等关键环节，形成本次绩效评价关注重点：**一是**作为补贴类项目，关注补助对象合理性，关注补助对象与政策要求是否一致。**二是**资金支付的合理性，关注资金支付过程的规范性，包括关键环节操作流程的明确性和实施规范性。**三是**项目监督管理有效性，是否按照相关文件要求执行，包括政策范围、对象、数量及标准，年度相关工作实施流程、时间安排等。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过文件阅读、专家访谈、实地调研和公众评判等方法开展调研。期间，访谈区教育局领导及财务人员，了解项目执行过程、完成进度；收集相关活动的业务及财务数据，分析资金使用的合规性；查看相关已执行的活动、抽查部分凭证等材料，了解实际管理情况。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2021 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

评价认为，从补贴的方式和补贴标准分析，区教育局按照上级规定的标准发放，由区教育局代发工资户直接发至符合条件的教师工资卡，补贴的方式及标准相对合理。2021 年全年完成对区中小学教师教龄补贴 10750 人次、班主任补贴 4109 人次、乡村教师生活补助 6601 人次。该项目实施提高了在职教师的待遇，改善了教师生活水平并能够吸引更多优秀人才任教。

但该项目在实施中还存在预算编制不够合理、补贴对象不够合理、补助发放不及时、有十人以上漏发并补发情况以及长效机制不够健全等问题。

四、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

采用分档补贴，有效体现教师工作量和工作绩效

普通教师的补贴随着工作年限的增加而增加；对于日常工作量更大的班主任，除了普通教师的教龄补贴外还进行额

外的班主任补贴；而乡村教师的补贴要根据乡村学校艰苦边远程度，划分补助的档次及标准，实行有差别的补助政策。这种补贴方式能够完善教师收入分配激励机制，有效体现教师工作量和工作绩效。

（二）存在的问题及原因分析

1.班主任补贴发放的对象较随意，与现实情况不符

根据区教育局提供的月度补贴明细发现，个别班主任老师的补贴是间隔性的，这与现实状况不符。中原路小学8月份的10个人和9月份的10个人完全不同。开发区七中，有3人7-8月份没有补贴，9月份有400元补贴；同样的三个人，10-11月份没有补贴，12月份有补贴。寺上小学刘新英，7-8月份没有补贴，9月有400补贴，10-11月份没有补贴，12月份有补贴。别寨小学郭淑华和于艳花同样情况。魏芬班主任津贴在王助镇王助小学，教龄津贴在王助镇西郭寨小学。

2.资金测算不精准，补助资金出现较大结余

2021年，该项目预算资金840.901万元，资金测算的价格标准按照河南省相关文件规定执行，人员数量标准按照在职教师的岗位数量。但年度内项目的实际支出共计747.39万元，预算执行率88.88%，资金结余93.511万元。

3.文件执行有偏差，与要求不符

根据《河南省人民政府办公厅关于尽快落实提高教师待遇政策的通知》（豫政办明电〔2019〕23号）文件要求，从教龄补贴的对象看，教龄津贴发放对象为学校在编、在职专

任教师。本项目补贴的教龄补贴中有区教育局 275 人次，涉及金额 5.64 万元。

4.未建立健全监督管理制度，也未进行财务监控。

一是制度不健全，该项目在开始实施前没有制定实施方案或计划，在执行过程中也并未建立业务和财务的监管制度，无法对各学校上报的班主任信息的准确性以及乡村教师补助的分档情况进行考察，也导致项目在实施过程中出现了多次漏补再进行补发的情况，资金监管工作严重缺失。二是发放不及时，根据资金申请及批复，本项目资金于 2021 年 12 月 31 日申请及批复，实际于 2022 年 4 月发放。

5.长效机制不健全，未实行动态监控

该项目为政策补贴类，对于实施内容乡村教师生活补助，政策规定的补贴标准有 200 元/月、300 元/月、500 元/月。大部分乡村教师补助为 300 元/月，只有大韩小学的 1 个人和马寨小学的 3 个人补助为 500 元/月。但并未见到区教育局对该区农村小学根据实际制定分档管理的办法，因此，发放 300 和 500 的依据不充分。长远来看项目还应建立长效管理机制，建立乡村教师生活补助申领信息库，实行实名制管理，进行动态监控。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过公司内专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地勘察，对开发区 2021 年中小学两津贴一补助区级配套项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分 **52.6** 分，按照绩效评价

评级标准，评价等级为“差”。其中“决策”类指标得分率46.67%；“过程”类指标得分率55.93%；“产出”类指标得分率40%；“效益”类指标得分率62.73%。

六、有关建议

（一）制定相关实施方案，规范发放范围

建议区教育局根据本项目的实施情况，结合《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（豫发〔2019〕13号）、《河南省人民政府办公厅关于尽快落实提高教师待遇政策的通知》（豫政办明电〔2019〕23号）、《河南省教育厅办公室转发河南省人民政府办公厅关于尽快落实提高教师待遇政策的通知》（教办人〔2019〕349号）等相关文件要求，制定适合本区的实施意见，进一步明确项目和标准、实施范围和对象、发放的时间。

（二）重视绩效相关工作，加强项目预算管理

建议项目单位根据年度计划开展项目内容，合理设置项目的绩效目标及绩效指标，绩效目标要覆盖实施项目全部内容，并从产出、效益等方面进行细化和量化，项目预期产出效益和效果符合正常的业绩水平。同时，定量指标尽量精准、量化衡量，充分发挥绩效目标对于实际工作组织开展的指导、督促作用。

预算编制的合理性与精确性是预算执行高进度与高效率的前提保障。建议项目单位加强预算编制管理，在实事求是的基础上分析预算项目的必要性、可行性和所需资金，明确各项预算额度的测算依据和编制标准，提高预算编制的科

学性与规范性。

（三）加强项目监督管理，完善监管体制机制

建议项目单位在加强项目实施过程中的监督管理，及时掌握项目实际执行情况，完善项目监督管理体制，对补助教师对象认定准确性、应补尽补率和补助及时性等进行监督管理，项目单位应加强对项目实施整体过程的监督检查，制定监督检查方案、明确检查范围、确定监督检查主体。

濮阳经济技术开发区市政环境卫生管理局

项目 5：乡村环境卫生一体化项目

一、项目概况

为贯彻落实党的十八大报告精神，坚持开放思维、市场思维，彻底解决农村环卫事业发展滞后、“垃圾围村”、环境脏乱差的问题。2020年，根据开发区管委会主要领导要求，开发区农村环境治理工作，要按照市场化运作，以政府购买服务，区直部门监管，乡镇、政府为主体责任，保洁公司具体负责清扫保洁的管理模式，使开发区乡村环境达到美丽乡村和全国文明城市工作标准。

2020年6月，开发区市政环境卫生管理局(以下简称“区市政环卫局”)委托河南省信人工程造价咨询有限公司对“乡村环境卫生一体化工作费用项目”进行公开招标，招标最高限价859.45万元。7月10日经过评标，确定由河南万城环境工程有限公司(以下简称“万城公司”)为中标单位。区市政环卫局与万城公司双方于7月28日签订合同，合同约定：服务期限为3年，年承包服务费为858.1777万元，服务范围为胡村乡、王助镇、新习镇辖区范围内(含幸福办、皇甫办代管的西郭寨、油坊、赵庄、潘庄、王固碾等5个村)共102个行政村的道路清扫保洁和垃圾清运工作，服务人口约14万人。万城公司负责配备满足需要的环卫容器、车辆等设施。采用月度核定月度结算的方式。

2020年9月1日，区财政支付至区市政环卫局项目经费429.0888万元。2021年，区财政分两次支付至区市政环卫局项目经费858.1776万元。至2021年9月，区财政共支付项目经费1287.2664万元。按照合同期2020年8月1日—2021年12月31日计算，服务月数共17个月，按照合同价格计算，财政需支付服务费用共计1215.7516万元。财政累计多支付本项目费用71.5148万元。

截至2022年1月28日，区市政环卫局共支付给万城公司2021年度服务费854.1066万元，剩余4.071万元是考核罚款，在区市政环卫局账户。

区市政环卫局作为该项目的预算单位，负责编制该项目预算，提交财政局审核。负责乡村环境卫生一体化项目的监督考核工作，并根据考核结果支付服务费。万城公司作为该项目的中标单位负责项目具体实施，包括安排保洁员，划定清扫保洁区域，制定垃圾清运办法等，按照委托方要求，做好农村道路清扫保洁和垃圾清运工作，保障清扫和清运质量。

二、评价工作开展情况

评价组自2022年12月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和公司内方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注点：一是政府购买服务的必要性，结合开发区政府购买服务指导目录，确定本项目政府购买服务的必要性与合理性、购买行为的正当性、费用的合理性、服务质量和服务对象满意度；二是购买主体对政府购买服务项目的立项决

策情况、购买主体对项目的监督考核情况；以及承接主体对项目的组织与管理情况，服务资源配置水平，包括技术人员、管理人员、硬件设施、财力保障等服务资源的到位与配置情况；三是综合分析项目效益和目标实现程度，加强预算绩效管理，提高财政资金配置和使用效益。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过文献阅读、专家访谈、实地调研和公众评判等方法开展调研。期间，访谈区市政环卫局部门领导，了解项目立项的依据、资金使用效果；收集相关活动的业务及财务数据，分析项目进度的合理性、资金使用的合规性；查看相关建设计划、招标流程、抽查部分凭证等材料，了解实际管理情况。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2021 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

2021 年，开发区“乡村环境卫生一体化工作费用”项目计划实施 3 个乡镇，102 个村的道路清扫保洁和垃圾清运等工作，通过现场调研发现，部分村庄存在道路垃圾清扫保洁不够及时，垃圾清运工作不及时，满桶现象普遍等情况，评价认为该项目年度内完成情况一般。

项目实施过程中还存在资金测算依据不充分、预算明细不合理、无财务监控机制、成本核算不准确、长效机制不够健全等问题。

四、经验和问题

（一）主要经验及做法

对外市的环卫一体化进行多次考察，对比分析后进行成本控制以每人 61.9 元的价格进行公开招标，在开发区的胡村乡、王助镇、新习镇三个乡镇以及皇甫和幸福街道共计 102 个村庄进行乡村环境卫生一体化试点工作。学习外来优秀经验，也为后期全面进行乡村环卫工作打下良好基础。

（二）存在的问题及原因分析

1.资金测算依据不充分，成本核算不准确

一是从资金测算明细分析，根据区市政环卫局提供的资金测算明细，年度服务由保洁员、管理人员、司机等人员工资和保险，运输车辆保险、油料、折旧、维修等费用，垃圾桶及其他工具费，承包方的利润及税金。其中车辆除折旧外的相关费用金额为 70.168 万元，根据招标公告及合同约定，承包方负责为环卫车辆办理保险，承担所有车辆的运行和保养费用。因此，本部分费用不应计入合同金额内。

二是从项目资源配备方面分析，本项目共服务 102 个行政村，保洁员 429 名，平均每个行政村配备保洁员 4 名。如果统一按照每村 4 名保洁员计算，本项目需要配备保洁员 408 名，多出 21 名保洁员，多计算费用 20.16 万元。如果按照招标公告的最低 0.2% 配备标准，本项目需配备 278 人，多出 151 人，多计算费用 144.96 万元。

2.财务监控机制缺失，资金支付方式不合理

根据区市政环卫局提供的资金支付明细，至 2022 年 1 月 28 日，区财政已支付至区市政环卫局项目资金费 1287.2664

万元。按照服务月数17个月计算，财政需支付服务费用共计1215.7516万元。财政累计多支付本项目费用71.5148万元。

3.合同内容不完备，合同执行不够有效

在双方签订的合同中并未看到对环卫实施的具体工作计划或规定，比如工作时间，垃圾清运频次等等。也未制定较为详细的应急预案，遇到情况时难以快速有效地作出反应；区财政在2021年4月和9月分两批将项目资金全部拨付至项目单位，项目单位和实施单位在合同中约定服务费按照月结模式，实际项目单位对服务费的结算较为随意，2021年4月支付了2021年1-4月的服务费，2021年9月支付了2021年5-7月的服务费，2022年1月支付了2021年8-12月的服务费，合同资金支付约定执行较差。

4.质量可控性差，同类问题反复出现

根据检查办法规定，市政监管办每月联合检查4次，每次抽取3个村庄，并形成联合检查简报，全年共计144次；监管办和区乡镇负责人进行日常监督检查和不定时巡查；监管办对乡村按照作业时间进行全天候全方位的日常检查，共计365次，从检查结果和罚单原因上看，大部分扣分是因为普扫和垃圾清运等基础性工作，扣分和处罚中同样的问题反复出现，项目整改效果差。

5.长效机制不健全，资金统筹机制未建立

区市政环卫局作为该项目的预算单位，项目预算编入区市政环卫局，实行常态化管理。但未在县、镇、村间进行适当的比例分担，不符合“谁产生、谁付费”的原则，不利于

调动村民进行垃圾分类、自觉保持卫生的积极性，与现行提倡的财权与事权相匹配的原则背离。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地考察，对2021年开发区乡村环境卫生一体化工作费用项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分**62.5**分，按照绩效评价评级标准，评价等级为“中”。其中“决策”类指标得分率60%；“过程”类指标得分率63.33%；“产出”类指标得分率61.67%；“效益”类指标得分率64%。

六、相关建议

（一）开展运行成本分析，增进预算编制准确性

建议区市政环卫局按照文件要求，规范项目设立程序。积极开展项目的事前绩效评估工作，深入分析项目运营成本，将成本分析细化到项目执行的各个方面，如人工、车辆、工具等，并将成本分析明细作为项目预算编制的单价、数量等测算依据，以此保障预算编制的科学性和执行有效性。

（二）加强项目监督管理，完善项目监管机制

建议区市政环卫局加强项目监督管理机制的执行，同时建议区市政环卫局建立该项目的监督管理台账制度，对监督考核结果进行分析，对重复出现的问题要重点进行整改和监管，避免同样的问题每次考核都出现，同时建立监督考核与业绩挂钩制度，对重复出现整改不到位的问题进行严惩，避免各种检查只是流于形式。

（三）合理配置服务资源，按照要求全覆盖

建议第三方实施单位按照区市政环卫局的招标需求及合同约定的实施要求，足额配置该项目的人员、设备及各类工具等，同时按照合同条款要求对现有保洁员等进行管理，避免不符合要求的员工，加大项目实施的风险，同时按照合同约定的清扫面积或区域进行清扫保洁和垃圾清运，不漏村，不漏巷。

（四）建立健全长效管理机制，提升项目可持续性

建议区市政环卫局建立健全该项目的长效管理机制，制定该项目实施的中长期发展目标和规划，将目标细化分解为各年度实施的目标，并制定监督考核的奖惩机制，以促进第三方的管理和对监管考核问题的整改情况。同时，建议区市政环卫局、区财政局沟通各乡镇政府按照项目实施的职责和内容分工，制定各自角度的监督考核和资金配套管理措施，推进财政事权和支出责任划分的改革落实。

濮阳经济技术开发区对外联络局

项目 6：对企业兑现优惠政策

一、项目概况

为深入贯彻国务院、河南省关于扩大对外开放积极利用外资的通知和意见，2017年濮阳市人民政府颁发《濮阳市支持开放招商转型发展的若干措施（试行）的通知》（濮政〔2017〕38号），濮阳经济技术开发区管委会为落实文件要求，进一步促进产业优化升级，推动经济社会又好又快发展，开始设立“对企业兑现优惠政策”项目，项目由濮阳经济技术开发区对外联络局（以下简称“区外联局”）作为项目单位负责。

2021年，该项目实施内容主要是对招商引资的8家企业兑现优惠政策，其中有5家企业是土地出让金返还奖励，1家固定资产投资奖励，2家税费返还奖励。奖励资金涉及5121.34万元。该项目年度申请预算资金5000万元，实际下达预算资金3569.81万元，年度内共支出资金3569.81万元，预算资金执行率100%。

该项目实施中，区外联局作为该项目的预算单位，负责编制该项目预算，并提交财政部门审核；作为项目单位，负责审核各单位资金申请文件，并根据项目实施进度和资金安排情况分配该项目资金。河南博锦环保材料有限公司、河南华龙香料有限公司等8家企业作为开发区招商引资的落地单

位，应根据合同约定，积极推进项目落地投产，并根据相关文件和合同约定，申请奖励资金。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和公司内方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注点：一是作为政策奖励类项目，关注该项目的奖励对象、奖励标准及奖励要求；二是根据该项目预算申请，关注该项目年度奖励的内容及奖励资金的申请流程；三是根据资金奖励标准，关注该项目年度下发奖励资金的准确性；四是根据该项目实施的目的，关注该项目实施后是否达到预期的效益。

评价组围绕项目评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目绩效评价指标体系，通过文献阅读、专家访谈、实地调研和公众评判等方法开展调研。了解项目立项的依据、资金使用效果；收集相关活动的业务及财务数据，分析项目进度的合理性、资金使用的合规性；查看相关工作计划、实施流程、抽查部分凭证等材料，了解实际管理情况。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该项目 2021 年度的绩效评价报告。

三、绩效分析

该项目无明确预算编制标准，资金支出属于区外联局履职所需。2021 年，开发区共有 8 家招商引资企业申请奖励资金 5121.34 万元，实际发放奖励资金 3569.81 万元，奖励资金兑现率为 69.7%，通过该项目实施，一定程度上提升开发

区的招商引资成果，对推动产业结构优化和转型升级具有促进作用。

评价中发现，该项目在实施中存在业务管理制度不够健全，补助资金核算不够准确；预算编制不够合理，奖励资金发放完成率不足及资金带动效应不明显、项目可持续性不足等问题。

四、经验与问题

（一）主要经验及做法

打造诚信政府，推动企业兑现优惠政策落地落实

加强组织领导，全面加强对开发区招商引资和投资促进工作的统筹、指导和协调，强化业务指导和督办督导，聚焦重大项目引进，改进落地服务，打造诚信政府，推动各项优惠政策措施落地、落细、落实。继续深化“放管服”改革，在项目立项、手续报批、企业注册、项目备案、土地选址、征地拆迁等环节，强化引导协调，落实代办服务，着力提高项目落地率。

（二）存在的问题及原因分析

1.项目实施管理方面

（1）业务管理制度不够健全，部分优惠政策缺乏文件依据

根据区外联局提供的资料，开发区未制定区级具体的招商引资项目管理制度，项目实施依据文件《濮阳市支持开放招商转型发展的若干措施若干措施（试行）的通知》（濮政〔2017〕38号），但其中对绿洲实业、耀华玻璃和沃森化工

等单位的奖励政策未依据文件条款制定。导致开发区对招商引资企业的奖励资金缺乏相关的文件依据。

（2）项目监督管理不够有效，未核实项目完成进度

该项目实施中，区外联局对项目的监督管理不够有效，主要表现在①在企业申请政策奖励资金时，区外联局未对基础设施建设项目的进度进行核实；依据《濮阳市支持开放招商转型发展的若干措施若干措施（试行）的通知》（濮政〔2017〕38号）“项目开工建设后，由项目建设单位提出申请，由招商引资主管部门牵头，财政、发改、统计、住建等部门参与，对项目投资规模、开工情况进行审核认定，符合条件的，即可兑付奖励资金的50%；项目建成经审核认定后，兑现剩余部分奖励资金。”②项目实施中，部分项目建设时间较长，区外联局未对建设期长的项目进行跟踪监督，导致项目长时间内不能投产，未能对开发区形成实质性的产值增长。

2.项目资金管理方面

财务管理不够有效，奖补金额核算不够准确

评价发现，该项目在奖励资金发放过程中，存在财务管理不够有效的情况，主要表现是给予企业的奖励资金核算不够准确。具体内容是：①依据2011年三源建设工程与开发区管委会签订的进区协议书第三条“税收优惠政策”约定：乙方在建筑工程领域的其他税收，如上缴的建设工程营业税、劳务营业税等按30%奖励企业，每年奖励一次，而奖励资金核算是按照三源建设工程公司实际缴纳增税的一半的

30%进行核算。与协议约定不符。②依据 2020 年中能建设工程与开发区管委会签订的协议书约定“前 5 年开发区将中能建设工程实际缴纳的企业增值、企业所得税区级净留成的 50%奖励给中能建设工程。”实际核算奖励金额 166.8 万元，与协议约定不符。

3.项目绩效管理方面

（1）不重视绩效管理工作，未按要求填报绩效目标表

区外联局不重视绩效管理工作，未按照财政部门要求填报项目的绩效目标申报表，未对该项目具体实施的产出指标、效果指标等进行细化分解，并明确各指标的考核标准等内容，导致绩效目标申报表无法发挥对项目实施的指导作用，且对项目实际完成内容等缺乏考核的标准和依据。

（2）预算编制不合理，资金分配依据不充分

2021 年对企业优惠兑现项目申请预算资金 5000 万元，预算编制不够合理，主要表现在①据统计，2021 年应兑现的奖励资金为 5121.34 万元，区外联局申请预算资金 5000 万元，未提供预算资金的构成明细和数量、单价等测算依据；②奖励资金预算编制时，部分单位的测算标准与协议和文件等不符，如三源建设，根据协议相关条款，应奖励项目单位资金 366.5 万元，实际核算的补贴标准为 126.8 万元，故该项目预算核算不够准确。③该项目的预算资金分配依据不够充分，因该项目下达资金量比较少，未能使企业全部按照文件要求获得所对应的奖励；故该项目的预算编制不够有效。

4.项目产出效益方面

(1) 奖励资金发放完成率不足，奖励标准缺乏文件依据

根据区外联局提供的奖励资金发放明细，2021 年实际发放奖励资金 3569.81 万元，按照各企业提供的奖励资金申请文件，应发放奖励资金 5121.34 万元，奖励资金发放完成率为 69.7%，奖励资金发放完成率不足。

该项目在实施中还存在奖励标准缺乏文件依据的现象，主要是开发区与沃森化工和耀华玻璃签订的投资协议书中确定的奖励政策与《濮阳市支持开放招商转型发展的若干措施若干措施（试行）的通知》（濮政〔2017〕38 号）文件的支持方式和条款不符。给予相关企业的奖励标准缺乏文件依据。

(2) 项目实施效益不够明显，项目的可持续性不足

该项目中，财政资金的“杠杆效应”发挥不够充分，对于招商引资奖励政策带动开发区经济总量增长和外向型经济的发展表现不够明显，区外联局作为招商引资的主管部门，未能根据项目实施效果，及时制定出台区本级的招商引资优惠政策，并明确奖励方式和条件等。

该项目作为经常性项目，缺乏项目的长效管理机制，区外联局未制定招商引资优惠政策相关的中长期发展规划和目标，未完善招商引资奖励机制，导致项目的可持续性不足。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过公司内专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈以及实地勘察，对

开发区对企业兑现优惠政策项目绩效进行客观评价。最终评分结果为：总得分 63.12 分，按照绩效评价评级标准，评价等级为“中”。其中“决策”类指标得分率 60.00%；“过程”类指标得分率 64.77%；“产出”类指标得分率 66.40%；“效益”类指标得分率 60.30%。

六、有关建议

（一）制定区本级招商引资奖励政策，明确奖励条件和责任分工

建议区管委会根据实际开放招商相关支持举措，结合开发区产业招商情况，合理制定开发区招商引资奖励政策。奖励政策根据开发区招商需求，对产业类型进行分类管理，细化招商企业规模、资产总量等要求，并明确不同产业类型的奖励政策和支持举措，明确产业招商的奖励条件；为开发区招商企业优惠政策兑现提供文件依据。

同时建议区管委会应根据招商工作程序，明确招商产业落地过程中各职能部门的责任分工，并建立各部门之间信息交流机制，对项目推进过程中，招商企业建设进度、奖励兑现程度等进行及时沟通，以保障奖励政策落到实处，促进区域招商工作和经济发展增长。

（二）加强项目监督管理，完善考核机制

建议区管委会根据《濮阳市支持开放招商转型发展的若干措施若干措施（试行）的通知》（濮政〔2017〕38号）文件要求，加强对招商引资项目的监督管理，并根据文件精神落实奖励政策，文件中要求对招商引资项目奖励资金主要用

于基础设施建设的，项目开工后先拨付 50%奖励资金，等项目竣工验收后再拨付另外的 50%。区管委会应根据招商引资企业的产业类型，明确监督管理和考核工作的具体归属，并按照文件要求按照考核情况拨付奖励资金。

（三）加强项目资金管理，强化地方政府履约精神

建议区管委会加强招商引资奖励资金的管理，按照各招商引资企业与区管委会签订的投资协议约定，对奖励资金的申请和发放制定相应的申报方案，在申报方案中对奖励资金的申报要求进行明确，并对奖励资金的支持方向、使用原则等进行要求，规范奖励资金的申报、审核、发放和监管的流程。并加强奖励资金的管理，按照协议约定核算奖励资金，强化地方政府的履约精神，进一步提升外资企业落地投产和扩大规模的积极性，进而提升区域经济增长。

（四）强化预算绩效管理理念，重视绩效目标管理和指标设置

建议区管委会、区财政局进一步加强有关单位绩效目标申报和绩效评价工作方面的学习培训。进一步统一认识、充实业务知识。对预算项目支出实行绩效管理，由过去关注项目资金使用向关注项目可行性和项目效益性转变，从而实现事前、事中、事后监督全覆盖。重视项目绩效目标管理和指标设置，根据绩效目标设置原则，合理设置项目绩效目标，并将绩效目标进行细化分解，分解为可供量化考核的绩效指标，充分发挥绩效目标对于实际工作组织开展的指导、督促作用。

（五）加强预算管理，增进预算编制准确性

建议区外联局加强预算编制管理，在实事求是的基础上分析预算项目的必要性、可行性和所需资金，明确各项预算额度的测算依据和编制标准，提高预算编制的科学性与规范性。并将预算支出细化到各个执行节点，明确支出进度，以保证项目支出预算的准确性。

（六）提升项目实施效益，增进项目可持续性

建议区外联局制定招商引资方面的中长期发展目标和产业招商规划，并对招商引资优惠政策实施带动的外资企业落地投产数量及相关效益等进行统计分析，分析招商引资优惠政策是否对外资企业落地投产发挥促进作用，进而分析财政资金投入对项目实施的带动作用。并从服务招商引资企业，落实奖励兑现等方面着手，优化开发区产业结构，促进产业转型升级，进一步扩大就业规模，提升区域经济增长速。

濮阳经济技术开发区对统计局

项目 7：部门整体支出绩效评价

一、部门概况

根据《关于濮阳经济技术开发区所属机构更名的通知》（濮经开发〔2013〕28号）文件要求，河南濮阳经济开发区统计局更名为濮阳经济技术开发区统计局（以下简称“区统计局”）为濮阳人民政府工作部门，隶属濮阳经济技术开发区管委会，正科级规格。财政全供事业单位，经费实行全额预算管理。

主要职责包括承担组织领导和协调全区统计工作；会同有关部门组织实施人口、经济、农业等重大国情国力普查；对全区经济社会发展等情况进行统计分析、统计预测和统计监督，向区党工委、区管委会及有关部门提供统计信息和咨询建议等。

为执行上述职责，区统计局内设办公室、各统计专业办公室。核定编制 15 人，领导职数 3 名，其中局长 1 名，副局长 2 名。实际在岗编制 20 人，政府购买服务人员 10 人。局长 1 名，主持本局全面工作；副局长 1 名，分管局办公室、各统计专业工作。

区统计局坚持以“提高统计能力，提高统计数据质量，提高统计公信力”为中心，创新统计方法，夯实统计基础，提高统计服务水平，为服务和推动全区经济社会高质量发展提供坚实的统计保障。“十四五”期间的主要经济发展指标包括地区生产总值到 2025 年增速达到 7.5%、规模以上工业

增加值 2025 年达到 9.5%、居民人均可支配收入 2025 年达到 11%等。

围绕“十四五”规划目标，区统计局制定年度计划，2021 年部门重点工作包括：加强党的建设、推进统计各项工作、不断提升统计服务能力水平、做好第七次人口普查后续工作等 7 个方面。

为部门履职及完成上述工作计划，区统计局 2019-2021 近三年预算分别为 271.87 万元、371.83 万元、496.59 万元；年度内实际支出分别为 298.88 万元、350.76 万元、521.94 万元。总体预算执行率分别为 110%、94%、105%。

2021 年，年初预算包括人员经费、公用经费、部门运转经费、人口普查专项四部分。年度内实际下达财政资金 423.68 万元，包括上年结转资金 178.42 万元，占下达资金的 42.11%。部门预算资金到位率 85%。区统计局年度内不包含人员经费的实际支出 302.775 万元，预算执行率为 71.46%。包含人员经费的实际支出为 521.94 万元，预算执行率为 123%。年初人口普查专项资金 209 万元，实际支出 224.46 万元，专项预算执行率 107%。

二、评价工作开展情况

评价组自 2022 年 12 月承接本项目后，通过前期调研、评价思路定位和公司内方案评审等关键环节，形成本次绩效评价关注点：一是围绕“三定”方案，考察区统计局部门职责定位是否清晰明确，内设机构及人员配置的合理性等。二是关注部门预算编制的合理性情况；对于部门收入，是否按

照收支两条线进行管理。三是部门是否建立了单位层面和业务层面的部门内部控制制度。四是分类整理年度工作计划，重点关注各项工作应与部门职能或规划的关联程度以及完成情况。

评价组围绕项目评价关注重点，围绕“职能线”“资金线”“业务线”这三条线进行梳理，以预算资金管理为主线，统筹考虑资产和业务活动。采用因素分析、历史动态比较、目标评价等，访谈相关领导，了解年度工作开展情况，收集 2021 年相关的业务及财务数据，查看日常考核记录、抽查部分凭证等材料。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，形成该部门 2021 年度的部门整体支出绩效评价报告。

三、绩效分析

1.部门履职完成情况。区统计局 2021 年度工作计划及工作总结，①加强党的建设方面，统计局局长带头学习“四个专题”和习近平总书记系列重要讲话精神等学习研讨 20 余次，深入开展夜校学习 10 期。②区统计局编印《统计月报》8 期；统计简报 13 期；报送各类政务信息 90 余条，上报市统计信息网站信息 30 余条；撰写反映全区经济运行情况分析 8 篇；调研报告 5 篇；③第七次人口普查后续工作于 2021 年 7 月 6 日公布结果，工作圆满完成。

但年初有预算资金申请的涉农分项统计、服务业调查统计工作未见相关的详细说明，无法判断工作的完成情况。不利于此项履职目标的实现。

2.部门管理情况。开发区统计局结合实际工作情况，制定了《开发区统计局“三重一大”决策制度》《开发区统计局政府采购管理制度》《开发区统计局财务管理制度》等相关管理制度。但相关制度未系统化，与《行政事业单位内部控制规范（试行）》通知的要求不符。且核心业务的保障机制不够健全。对预算绩效认识不足，绩效目标及自评未形成全覆盖，与《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）要求不符。

3.部门产出情况。按照上级时间节点要求，区统计局开展各项工作。召开专题会议，启动前期各项工作，注重部门协调配合。抽样调查涉及区9个乡镇办、41个村（块）样本、175个调查小区，按照上级有序推动区人口变动抽样工作。局分管领导牵头，专业人员具体负责，选调从事过“七人普”的社区工作人员担任调查员，完成了劳动力抽样调查工作。但对于服务业调查的完成情况未见到相关的记录。

4.履职效果实现程度。区统计局加强做好与上级统计部门、区经济职能部门、各乡镇（镇）街道及企业的衔接和沟通，及时提供统计数据，确保提供数据真实、客观、准确。定期发布统计信息、统计简报、统计月报、统计分析等统计产品，向社会各界提供及时、完整的统计数据，充分发挥出统计“晴雨表”、“风向标”、“信息窗口”的作用。撰写反映全区经济运行情况分析8篇；调研报告5篇。但未体现被采纳的数量及为区领导相关决策提供依据的证明文件未提供。

四、经验与问题

（一）主要经验及做法

不断提升统计服务能力水平

一是继续加强业务学习，提升业务水平。组织开展统计大讲堂、统计专业轮讲等形式多样的培训活动，切实提供统计人员理论知识、业务水平和工作能力。二是加强运行监测，做好预警预判。围绕高质量发展考核任务，主动适应经济发展新常态，抓好高质量指标体系的跟踪监测，针对发现的苗头性、倾向性问题，适时形成材料为区党工委、管委会领导决策当好参谋。

（二）存在的问题及原因分析

1.预算编制不规范，预算和执行有偏差

（1）预算合理性欠缺，存在无预算支出

一是人员经费方面，根据部门提供的预算批复明细，本部门的人员经费按照定额纳入本部门预算，统一由区人社局进行发放，但本部门的决算支出有工资福利支出等人员经费157.74万元，2021年明细账支出中并无人员费用的相关支出。二是公用经费方面，公用经费按照事业编制每人2700元进行编制，按照编制15人计算，公用经费金额为4.05万元，实际公用经费预算5.41万元。三是“三公经费”方面，2021年“三公经费”预算申请金额为3.5万元，年度内实际支出15.98万元，预算执行率456.57%，超预算的原因是购买了一辆公务用车，年初无预算。四是专项普查方面，事业发展专项按照本市规定的人员标准进行测算，但专项测算的三级明细缺失，预算批复与预算支出用途不完全匹配，且预算

金额与部门的职责匹配度不够。

(2) 预算编制与执行“两张皮”部门决算公布的数据：部门收入 460.58 万元，人员经费 157.74 万元、公用 302.84 万元。

一方面从部门收入看，预算批复的部门预算金额 496.43 万元，实际下达预算金额 423.688 万元，但决算金额为 460.58 万元。另一方面从支出看，部门决算的公用经费金额为 302.84 万元，该金额为部门的全部支出金额，包括了专项支出 224.46 万元。预算与执行的数据不一致，导致核算的不完整，无法为下年度的部门决策提供依据。

2.绩效管理意识缺乏，认识程度不够

(3) 绩效重视度不高，自评未实现全覆盖

2021 年本部门有上级规定任务的专项 1 个，部门常规专业统计、涉农分项统计、人口住户统计、名录库运行和维护等专项各 1 个。但部门进行绩效目标管理的项目只有 1 个，且未进行部门整体绩效目标的填报，自评工作未开展。

3.内控机制不系统，年度计划落实没保障

(4) 部门规划不完整，年度计划不具体

开发区统计局制定了本部门的“十四五”规划目标，内容包括提升统计服务能力、完成第七次人口普查的后期工作、提前谋划第五次全国经济普查等五项传统工作。相对于统计行业的体系建设、信息化技术发展等内容未提及。因此，依据规划制定的年度计划不够具体，内容不完整。

(5) 资产管理机制不够完善，执行不够有效

根据区统计局提供的 2021 年明细账发现，年初零余额账户账面 178.424 万元，填写的基础数据表有 116.4753 万元，年末有 120.9126 万元，填写的基础数据表金额为 57.6139 万元。未对信息系统实现动态管理，账账不符。年内新增车辆一辆，价值 14.2 万元，但固定资产的年末价值仅有 5.84 万元。

4.部门产出与计划有偏差

(6) 预算内工作完成率不高

根据预算批复及 2021 年工作总结发现，上级安排的人口普查工作能够按时完成。但对于部门承担的其他统计工作，如农业普查、经济普查等工作，未积极开展经济运行在合理区间的统计监测分项，加强政策建议的研究。

五、评价结论

运用由项目组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、访谈、以及问卷调查，对区统计局 2021 年部门整体支出绩效进行客观评价。最终评分结果：总得分为 **67.3** 分，按照绩效评级标准，评价等级为“中”。

六、有关建议

(一) 严格执行批复的预算，维护预算的严肃性

1.科学编制预算，合理利用财政资金

建议区统计局将预算编制作作为预算执行的基点，保证公用经费支出预算的完全量化。使预算执行与客观实际相结合，且有较高的落实率，从而提高财政资金的管理效率。

(二) 厘清预算与绩效管理原则

2.分级管理，互相衔接

按照中央文件要求，“谁申请资金，谁设置目标”、“谁分配资金，谁审核目标”的原则，加强对绩效知识的了解，绩效目标的设置与实施内容及预期效果、资金预算有效衔接，做到绩效目标全覆盖，并将绩效目标作为预算安排的前置条件。做到先有项目后有预算，项目建设计划为预算编制依据，绩效目标与项目产出、预算投入保持一致。

3.落实项目负责人制

按照文件要求，落实项目负责人对项目预算绩效管理工作负责。对重大项目的负责人实行绩效终身责任追究制，切实做到花钱必问效、无效必问责。切实管好用好财政资金。

（三）根据部门实际情况，合理制定相关内控制度

4.建议区统计局依据近年来制度执行情况，结合本部门的业务特点，对既定的相关制度进行梳理，补充完善相关内容。形成符合《行政事业单位内部控制规范（试行）》要求的内部控制制度。

（四）加强前期调研，合理安排年度计划

5.完善部门规划，细化年度工作

建议区统计局在编制年度预算前，总结以前年度工作计划完成情况及偏差原因，并根据上级规划等任务目标，细化年度计划，并明确具体的时间及责任要求。切实做到计划可行，与政策要求一致，避免形式主义。

6.实施项目全生命周期管理

根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革意见》

（国发〔2021〕5号）的要求，将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理。规范立项依据、实施期限、支出标准、预算需求等要素。建立项目入库评审机制和项目滚动管理机制，做实做细项目储备。