

# **2016-2020 年度青岛市市级财政专项扶贫资金 项目支出财政绩效评价报告**

评 价 单 位：山东华科仁杰信息咨询有限公司

被评价单位：青岛市扶贫协作工作办公室

2021 年 7 月

# 目录

一、项目基本情况 .....	- 1 -
(一) 项目概况 .....	- 1 -
(二) 项目绩效目标 .....	- 5 -
二、评价实施情况 .....	- 7 -
(一) 评价目的、对象和范围 .....	- 7 -
(二) 评价依据、方法、标准、指标体系等 .....	- 8 -
(三) 评价实施程序 .....	- 10 -
三、指标分析及评价结论 .....	- 11 -
(一) 绩效评价指标体系分析 .....	- 11 -
(二) 评价结论 .....	- 12 -
四、评价单位盖章 .....	- 17 -

# 2016-2020 年度青岛市市级财政专项扶贫资金 项目支出财政绩效评价报告

## 一、项目基本情况

### (一) 项目概况

#### 1. 项目背景

青岛市市级财政专项扶贫资金，是指脱贫攻坚期，由市级财政预算安排、专项用于支持精准脱贫、精准扶贫，巩固提高精准脱贫成效的资金，以改善扶贫对象基本生产生活条件，增强其自我发展能力，帮助提高收入水平，促进消除农村贫困现象的为目的的专项资金。

根据《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、习近平总书记关于扶贫开发的系列重要讲话精神，《山东省农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》、《山东省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》、《中共山东省委山东省人民政府关于贯彻落实中央扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战的意见》、《中共山东省委山东省人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》等相关文件，山东省委、省政府确定 2016 - 2017 年两年基本完成脱贫任务，第三年全部兜底完成，后两年巩固提升脱贫攻坚成果，建立长效的脱贫机制。

青岛市委、市政府高度重视扶贫开发工作，全市深入贯彻落实党中央、国务院及省委、省政府一系列决策部署，科学谋划、

锐意进取。结合青岛市实际，先后制定了《青岛市农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》、《青岛市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、《中共青岛市委青岛市人民政府关于扎实开展农村精准扶贫的实施意见》、《中共青岛市委青岛市人民政府关于率先完成农村精准脱贫任务的意见》、《青岛市“十三五”脱贫攻坚规划》、《中共青岛市委 青岛市人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》等相关文件，明确了“十三五”期间全市脱贫攻坚的工作思路、目标任务和政策措施等基本方略。

2016-2020年度青岛市市级财政共安排专项扶贫资金106245.00万元，2020年度省级财政下达扶贫专项资金3304.00万元，共计109504.00万元。用于全市脱贫攻坚工作，率先完成精准脱贫任务，确保全市建档立卡的农村贫困人口28535户、63887人全部脱贫。建立健全与青岛经济社会发展水平相适应、与国家沿海重要中心城市定位相符合的减贫脱贫长效机制。贫困户实现“两好、四保障”，物质条件和精神面貌发生根本性改观，有稳定收入来源，人均可支配收入稳定超过市定扶贫标准，在全面建成较高水平小康社会进程中走在前列。确保10个经济薄弱镇、200个省定贫困村和310个市定经济薄弱村全部脱贫摘帽。经济薄弱镇自我发展能力和经济实力显著提升，基础设施和镇容镇貌大幅改善。确保在全市率先全面建成较高水平小康社会的进程中，贫困（经济薄弱）村、贫困人口一个不掉队。

## 2. 项目主要内容及实施情况

根据《青岛市市级财政专项扶贫一般性转移支付资金管理办法》（青财农〔2016〕11号）、《青岛市市级财政专项扶贫资金及绩效管理办法》（青财农〔2018〕4号）及相关指标文件，2016-2020年度青岛市市级财政扶贫专项资金主要用于，一是省定贫困村、支持贫困户产业发展、市级经济薄弱村、市级经济薄弱镇的补助。二是支持产业扶贫项目和用于“两不愁三保障”及饮水安全排查发现问题补短板、探索精准防贫险、新致贫或存在返贫风险等即时帮扶支出。三是继续支持扶贫产业发展、“雨露计划”、扶贫特惠保险等项目基础上，增加用于省定贫困村、市定经济薄弱村农村养老周转房、农村生产路和村内道路、农村饮水及农田水利等小型公益性生产生活设施建设支出，增加用于“两不愁三保障”和饮水安全补短板、探索建立精准防贫保险、研究解决农村相对贫困等方面支出。截止到2020年底各项目均已完成，各区（市）项目主要工作内容见表1-1。

表 1-1 项目主要内容及实施情况表

区（市）	2016-2018 年度	2019 年度	2020 年度	2020 年度省级 补助	实施情况
	计划支出内容	计划支出内容	计划支出内容	计划支出内容	
崂山	2 个省定贫困村	——	——	——	已完成
城阳	2 个省定贫困村	——	——	——	已完成
西海岸	30 个省定贫困村、1040 户支持贫困户产业发展	支持产业扶贫项目及用于“两不愁三保障”及饮水安全排查	继续支持扶贫产业发展、“雨露计划”、扶贫特惠保险等项目基础	扶贫特惠保险和雨露计划巩固提升。	已完成
胶州	20 个省定贫困村	发现问题补短板	上，增加用于		已完成

区(市)	2016-2018 年度	2019 年度	2020 年度	2020 年度省级 补助	实施情况
	计划支出内容	计划支出内容	计划支出内容	计划支出内容	
即墨	村、1310 户支持贫困户产业发展	板、探索精准防 贫险、新致贫或 存在返贫风险 等即时帮扶支 出,进一步巩固 提升我市脱贫 攻坚成效。	省定贫困村、市定 经济薄弱村农村 养老周转房、农村 生产路和村内道 路、农村饮水及农 田水利等小型公 益性生产生活设 施建设支出,增 加用于“两不愁 三保障”和饮水 安全补短板、探索 建立精准防贫保 险、研究解决农 村相对贫困等方 面支出。		
	30 个省定贫困 村、482 户支持 贫困户产业发展				已完成
	81 个省定贫困 村、3470 户支持 贫困户产业发展、128 个市级 经济薄弱村、6 个市级经济薄弱 镇				已完成
	35 个省定贫困 村、784 户支持 贫困户产业发展、58 个市级经 济薄弱村、4 个 市级经济薄弱 镇				已完成
平度					
莱西					

### 3. 项目资金投入和使用情况

根据青财农指〔2016〕20号、青财农指〔2016〕30号、青财农指〔2018〕100号、青财农〔2019〕55号、青财农整指〔2020〕8号、青财农整指〔2020〕2号、青财农整指〔2020〕5号等指标文件。2016-2020年度青岛市市级财政专项扶贫资金为

106245.00 万元，2020 年度省级财政扶贫专项资金为 3304.00 万元，共计 109504.00 万元。其中崂山区安排资金 240.00 万元、城阳区安排资金 240.00 万元、西海岸新区安排资金 10458.00 万元、胶州市安排资金 8319.00 万元、即墨区安排资金 10486.00 万元、平度市安排资金 55994.00 万元、莱西市安排资金 23812.00 万元。截止到 2020 年底青岛市市级财政扶贫专项资金执行率为 100%。各区（市）具体资金安排详见表 1-2。

表 1-2 项目资金投入及使用情况（万元）

区 (市)	2016-2018 年度市级	2019 年度市级		2020 年度 市级	2020 年度省级		总计	执行 率(%)
	补助总额 (三年)	第一批金 额	第二批 金额	总额资金	第一批 资金	第二批 资金		
崂山	240.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	240.00	100
城阳	240.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	240.00	100
西海 岸	4380.00	2000.00	700.00	3100.00	57.00	221.00	10458.00	100
胶州	3383.00	1800.00	600.00	2300.00	20.00	216.00	8319.00	100
即墨	3961.00	3000.00	300.00	3000.00	15.00	210.00	10486.00	100
平度	30045.00	9200.00	1800.00	13316.00	87.00	1546.00	55994.00	100
莱西	12996.00	4000.00	600.00	5284.00	21.00	911.00	23812.00	100
合计	55245.00	20000.00	4000.00	27000.00	200.00	3104.00	109549.00	100

注：各区市下达资金按照资金下达指标文件汇总整理。

## （二）项目绩效目标

### 1. 总体目标

根据《青岛市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《青岛市“十三五”脱贫攻坚规划》、《中共青岛市委 青岛市

人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》（青发〔2018〕47号）等相关文件，评价组梳理了青岛市市级财政扶贫专项资金的总体绩效目标，具体如下：

到2020年，率先完成精准脱贫任务，确保全市建档立卡的农村贫困人口28535户、63887人全部脱贫。建立健全与青岛经济社会发展水平相适应、与国家沿海重要中心城市定位相符合的减贫脱贫长效机制。贫困户实现“两好、四保障”，物质条件和精神面貌发生根本性改观，有稳定收入来源，人均可支配收入稳定超过市定扶贫标准，在全面建成较高水平小康社会进程中走在前列。确保10个经济薄弱镇、200个省定贫困村和310个市定经济薄弱村全部脱贫摘帽。经济薄弱镇自我发展能力和经济实力显著提升，基础设施和镇容镇貌大幅改善。

## 2. 阶段性目标

根据《青岛市“十三五”脱贫攻坚规划》、《中共青岛市委青岛市人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》（青发〔2018〕47号）等其他文件，评价组梳理出青岛市市级财政专项扶贫资金阶段性绩效目标，具体如下：

2016-2017年年底，实现市定扶贫标准下建档立卡的农村贫困人口28535户、63887人全部脱贫。贫困人口生活条件明显改善，教育、医疗、养老、住房得到切实保障。200个省定贫困村和310个市定经济薄弱村，10个薄弱镇全部摘帽。贫困（经济薄弱）村主导产业竞争力显著增强，基础设施和村容村貌明显改

善，服务能力大幅提升；经济薄弱镇自我发展能力和经济实力显著提升，基础设施和镇容镇貌大幅改善。

2018—2020 年，巩固提升农村脱贫攻坚成果，完善全市精准扶贫、精准脱贫的长效机制，打造全域扶贫的“青岛样板”。

## 二、评价实施情况

### （一）评价目的、对象和范围

#### 1. 评价目的

根据现有财政扶贫专项资金规模和支出结构，分析各项目资金分配的合理性，了解项目实施过程，分析项目执行过程存在的差异，重点关注项目实施内容的完成情况和专项资金整体目标的实现情况，进一步分析政策项目存在的必要性。

结合财政专项扶贫资金支持方向分析产业扶贫项目的可持续性，查找现阶段取得的成效和薄弱环节，优化调整方向，在此基础上提出合理化建议。

#### 2. 评价对象

本次绩效评价对象为 2016-2020 年度青岛市市级财政专项扶贫资金 106245.00 万元，2020 年度省级财政扶贫专项资金 3304.00 万元，共计 109504.00 万元。

#### 3. 评价范围

此次绩效评价的期限从 2016 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日进行全周期评价。绩效评价的范围包含 2016-2020 年度青岛市市级财政专项扶贫资金，区域涵盖崂山区、城阳区、西海岸新区、

胶州市、即墨区、平度市、莱西市共计 7 个区（市）。

评价组依据项目单位提供的项目相关资料对市级财政扶贫专项资金涉及区（市）项目进行现场评价和非现场评价，现场评价按照单位数量和资金比例原则上不低于 30%进行抽查。具体现场评价项目详见表 2-1。

表 2-1 现场评价项目情况表

区（市）	现场评价时间	现场评价内容
城阳区	2021. 7. 8	2 个项目
西海岸新区	2021. 7. 9	36 个项目
胶州市	2021. 7. 12	18 个项目
即墨区	2021. 7. 13	33 个项目
平度市	2021. 7. 14	16 个项目
莱西市	2021. 7. 15	13 个项目
崂山区	2021. 7. 16	3 个项目

## （二）评价依据、方法、标准、指标体系等

### 1. 评价依据

（1）财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10号）、关于调整《财政专项扶贫资金绩效评价指标评分表》的通知（财农〔2019〕89号）、〈关于印发《市级财政绩效评价操作指南》的通知〉（青财绩〔2020〕6号）等绩效管理文件。

（2）项目主管部门 2016-2020 年度财政专项扶贫资金绩效目标申报表、各区（市）项目实施单位 2016-2020 年度工作计划及总结、扶贫行业中长期发展规划等。

(3) 预算管理制度、项目管理制度、资金及财务管理办法、财务会计资料等相关制度。

(4) 项目相关实施方案、实施内容材料、验收报告、文件通知及其他体现成果的资料等。

## 2. 评价方法

本次评价方法主要以比较法为主，标杆管理法、文献法、公众评判法为辅，在对比分析时通过文献资料搜索、数据分析来支撑评价的逻辑紧密性与客观性。

## 3. 评价标准

本次绩效评价标准按照青财绩〔2020〕6号要求，包括计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。坚持定量优先、定量与定性相结合的方式，总分由各区（市）具体得分按照资金占比加权平均汇总形成。

## 4. 评价指标体系

根据〈财政部关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知〉财预〔2020〕10号、〈关于调整《财政专项扶贫资金绩效评价指标评分表》的通知〉（财农〔2019〕89号）要求，参考青财绩〔2020〕6号文件规定的项目支出指标体系，按照绩效评价的基本原理、原则和特点，结合专项资金绩效目标等相关材料，由评价组按照逻辑分析法进一步完善的指标体系。

根据指标体系设计思路、指标权重与评分标准设计，形成本次共性和个性相结合的绩效评价指标体系，包括评价指标、权重、

指标解释、评分标准、数据来源等。评价指标体系详见附件 1。

### **（三）评价实施程序**

本次绩效评价工作的开展时间为 2021 年 6 月 23 日至 2021 年 7 月 31 日，具体安排如下：

#### **1. 前期准备阶段（2021 年 6 月 30 日前）**

受财政局委托后，参加项目启动会与预算单位沟通，进行调研，收集相关资料，了解专项资金的内容、操作流程、管理机制、资金使用、产出等情况。

#### **2. 方案制定阶段（2021 年 7 月 7 日前）**

在收集整理相关资料的基础上，根据专项资金实际情况和绩效管理要求制定评价工作方案。进一步明确评价对象、评价内容、评价目的、评价程序和时间安排等内容。将评价方案经各方确认后定稿，作为本次绩效评价工作开展的规范性文件。

#### **3. 评价实施阶段（2021 年 7 月 19 日前）**

进行现场评价，复核数据资料，了解各地项目实际进展情况。进行满意度问卷调查和访谈工作。对已掌握的有关信息资料进行分类、整理。

#### **4. 报告完成阶段（2021 年 7 月 31 日前）**

撰写评价报告。依据评分标准对绩效指标进行评分，并通过绩效分析形成评价结论。在此基础上，撰写绩效评价报告。

### 三、指标分析及评价结论

#### (一) 绩效评价指标体系分析

##### 1. 项目决策分析

项目决策类指标加权得分为 19.96，得分率为 99.80%。项目决策层面项目立项和资金投入方面得分满分，在绩效目标明确方面个别项目有所扣分。指标得分情况见表 3-1。

一级指标	二级指标	崂山区	城阳区	西海岸 新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市
决策 (20分)	项目立项(6分)	6	6	6	6	6	6	6
	绩效目标(6分)	6	6	6	5.5	6	6	6
	资金投入(8分)	8	8	8	8	8	8	8

##### 2. 项目过程分析

项目过程类指标加权得分为 19.53，得分率为 97.65%。在项目过程类指标当中，组织实施方面在实施过程的规范性方面个别项目不规范导致扣分。指标得分情况见表 3-2。

一级指标	二级指标	崂山区	城阳区	西海岸 新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市
过程 (20分)	资金管理(8分)	8	8	8	8	8	8	8
	组织实施(12分)	12	12	12	12	12	11.5	12

##### 3. 项目产出分析

项目产出类指标加权得分为 20.93，得分率为 83.72%。在产出类指标当中，产业发展项目与基础设施提升项目完成较好，得分较高，但是在项目整体执行进度当中个别项目存在滞后导致扣分。指标得分情况见表 3-3。

一级指标	二级指标	崂山区	城阳区	西海岸 新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市
产出 (25分)	产出数量(10分)	10	10	10	10	10	10	10
	产出质量(8分)	8	8	8	8	8	8	8
	产出时效(7分)	0	7	7	7	7	0	4.81

#### 4. 项目效益分析

项目效益类指标加权得分为 34.89，得分率为 99.69%。效益指标整体得分较高，扣分点主要在项目发展机制可持续性方面。指标得分情况见表 3-4。

一级指标	二级指标	崂山区	城阳区	西海岸 新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市
效益(35分)	项目效益(25分)	25	25	25	25	25	25	25
	可持续影响(2分)	2	2	2	2	2	2	1.5
	满意度(8分)	8	8	8	8	8	8	8

### (二) 评价结论

#### 1. 评价分数和等级

采用评价方案中确定的评价指标体系及评分标准，通过数据采集、问卷调查及实地调研访谈等形式，对 2016-2020 年度青岛市市级财政专项扶贫资金进行了独立客观的评价，最终评分结果为 **95.31** 分，绩效评级为“优”，各部分得分情况详见表 3-5。

表 3-5 指标得分情况汇总表

一级指标	崂山区	城阳区	西海岸 新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市	总体评价
决策(20分)	20	20	20	19.5	20	20	20	19.96
过程(20分)	20	20	20	20	20	19.5	20	19.53
产出(25分)	18	25	25	25	25	18	22.81	20.93
效益(35分)	35	35	35	35	35	35	34.5	34.89

一级指标	崂山区	城阳区	西海岸新区	胶州市	即墨区	平度市	莱西市	总体评价
合计	93	100	100	99.5	100	92.5	97.31	95.31

## 2. 工作成效

(1) 脱贫攻坚持续走在全省前列。

市委、市政府出台《关于扎实开展农村精准扶贫的实施意见》《关于率先完成农村精准脱贫任务的意见》《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》《关于深入推进东西部扶贫协作的意见》等一些列纲领性文件，明确脱贫攻坚期内财政资金只增不减，各项政策措施只增不减，人员力量只增不减。市对口支援和扶贫协作工作领导小组围绕建档立卡贫困人口识别退出、动态调整、资金管理、产业项目、教育培训等方面，制定系列配套政策文件，有力保障了脱贫攻坚持续深入推进。2018年、2019年、2020年连续获扶贫开发工作成效考核“好”的等次，其中2018年获得单项奖，2020年11月，以满分优异成绩通过省级脱贫攻坚评估验收。2018-2020年三年获得山东省财政专项扶贫资金绩效评价“优秀”等次。

(2) 精准施策帮扶，脱贫成效稳固。

坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，在落实“六个精准”上下足绣花功夫。实施“一镇一规、一村一策、一户一案”，产业带动一批、教育脱贫一批、健康扶贫一批、就业上岗一批、金融助力一批、兜底保障一批，形成了各有特色的脱贫路子。2014年青州市精准识别建档立卡贫困人口28535户、63887人（其中，省标贫困人口14207户、29760人）、省级贫困村200个、市级

经济薄弱村 310 个、经济薄弱镇 10 个，到 2016 年底实现贫困户全部脱贫，2017 年底实现贫困村全部摘帽，2018 年底实现经济薄弱镇全部出列。经过 2 年的持续巩固提升，贫困户“两不愁三保障”和饮水安全全部实现。全市脱贫不脱政策的 13408 户、25080 名贫困人口（其中，省标贫困人口 6947 户、12389 人），人均可支配收入从 2014 年的 3901 元提高到 2020 年的 11386 元，年均增长 19.5%。510 个贫弱村村集体经济收入全部达到 5 万元以上，是脱贫前的 10.5 倍，其中三分之二的省定贫困村超过 10 万元。

### 3. 主要问题

#### （1）决策类。

##### a. 绩效目标类：

胶州市抽查项目中发现个别绩效目标细化的具体绩效指标设置不当。例如：质量指标设置为督导覆盖面 100%等。

#### （2）过程类。

##### a. 组织实施类：

在核查过程中发现，平度市 2016 年度明村镇三合山旅游开发项目建设过程中，前期由镇政府兜底发放收益问题被青岛扶贫领域专项巡察提出并整改，2019 年起该项目由承租方青岛富圣美地置业有限公司承租并缴纳资产收益，但因公司法人代表被司法控制，未能签订租赁协议。

#### （3）产出类。

a. 产出时效类:

通过查阅文件资料发现,产业扶贫项目中整体竣工时间符合《山东省财政专项扶贫资金和项目管理办法》(鲁财农〔2017〕61号)规定,但个别项目实施进度晚于计划进度。具体如下:

崂山区抽查发现 2017 年下葛场社区精品园区项目实际完工时间比计划时间晚。

平度市抽查 16 个项目当中有 4 个项目未按照实施方案计划时间完成。

莱西市抽查 16 个项目当中有 1 个项目未按照实施方案计划时间完成。

(4) 效益类。

a. 可持续影响类:

莱西市 2016 年南墅镇小吴家核桃基地项目完工后,为村集体自营,故 2017 年暂无收益,2018 年后出租经营,已获得稳定收益。

(5) 评价过程中发现的已整改问题。

城阳区在 2016 年部分资金投入“好柿成双,一樱俱全”项目维修建设民宿,后因资金使用方向不符合要求,被城阳区审计局审计发现问题,要求撤回相应投入扶贫资金(已整改),重新投入 2019-2020 年度棉花生态农业观光采摘园项目。

胶州市里岔镇 2016 年光伏项目,未按照合同进度约定拨款,经办人已调整岗位(镇街自查发现,2016 年已整改)。

崂山区北宅街道下葛场 2016 年精品果园建设项目未按规定执行招标程序（审计发现，2018 年已整改）。

莱西市 2016 年南墅镇小吴家核桃基地实施不规范，该项目属于自建，扶贫专项资金用于直接发放人工费（审计发现，2018 年已整改）。

#### 4. 相关建议

（1）监管产业发展扶贫项目运行状况，敦促扶贫项目运转、运营，强化扶贫资金收益保障。

通过此次评价，实地调研发现个别项目存在托管运营效果不好，签订托管运营协议，不能只关注相关约定的扶贫项目资金收益、合同期限等内容，从而忽视委托方是否真正运行该委托项目，从而导致相关资产利用率不好，资源浪费。因此建议相关部门，将扶贫项目本身运营状况纳入监管范围，进一步扩大监管面，防止资产使用浪费，让扶贫项目真正运转、运营起来，为后续持续产生扶贫资金收益提供保障。

（2）提前规划，合理安排项目周期，加快项目库的完善工作。

此次评价，了解到个别扶贫项目实施效率较低，导致项目落地较晚，交付时间滞后，影响整体效益发挥，因此评价组建议提前规划下年度项目，加强项目储备和实行动态管理，做到项目成熟一个、落实一个。进一步明确部门职责，加快项目签订的审批流程，从严督导扶贫项目的推进工作，提供项目实施进度和资金

拨付效率。要求相关部门增加前瞻性、计划性，以早谋划促快实施，加快项目建设，尽早发挥财政资金使用效益。

(3) 建议引入全过程跟踪审计，规范项目实施过程，强化思想意识。

在评价过程中，发现和了解到财政专项扶贫项目建设管理方面存在不规范现象，虽然问题已得到整改，但是还要加强实施过程管理，避免再次出现类似问题。例如：资金投入方向、招投标不规范、合同签订内容等问题。建议进一步落实好公开公示制度，自觉接受群众监督。强化全过程跟踪审计，坚持项目责任制、分片包干制、过程跟踪制、强化扶贫项目资金使用的过程监控。

#### 四、评价单位盖章

山东华科仁杰信息咨询有限公司

中国·济南

二〇二一年七月