



陕西臻鼎会计师事务所

SHAANXI ZHENDING CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS GP

(普通合伙)

报告书

Report

SHAANXI ZHENDING CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS GP

中国·陕西

汉中市南郑区财政局
2019 年度财政扶贫统筹整合资金支出情况
绩效评价报告

陕西臻鼎会计师事务所
(普通合伙)
二〇一九年十二月

目录

一、资金概况.....	- 1 -
(一) 资金支出背景.....	- 1 -
(二) 资金支出依据.....	- 1 -
(三) 资金来源概述.....	- 2 -
(四) 资金支出的覆盖范围.....	- 2 -
(五) 财务管理管理保障及制度建设.....	- 4 -
(六) 资金支出的绩效目标.....	- 6 -
二、评价思路.....	- 7 -
(一) 评价的目的和依据.....	- 7 -
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	- 8 -
(三) 评价对象和范围.....	- 9 -
(四) 绩效评价原则、评价方法及评价关注点.....	- 10 -
(五) 数据采集方法及过程.....	- 11 -
(六) 评价实施过程.....	- 12 -
三、绩效评价指标体系.....	- 13 -
(一) 指标体系.....	- 13 -
(二) 绩效指标分析.....	- 13 -
四、主要经验做法、存在问题和评价意见.....	- 25 -
(一) 经验做法.....	- 25 -
(二) 主要存在的问题.....	- 30 -
(三) 评价意见.....	- 30 -

汉中市南郑区财政局

2019 年度财政扶贫统筹整合资金支出情况

绩效评价报告

一、资金概况

(一) 资金支出背景

为认真贯彻落实中、省、市打赢脱贫攻坚战决策部署，以脱贫摘帽、脱贫成效为目标。以南郑区脱贫攻坚规划为依据，以提高财政资金使用效益，用足用好涉农整合资金政策，发挥资金集聚规模效应为导向，全面完成 2019 年度全区 60 个村 6,744 户 16,103 人脱贫退出任务，集中财力打赢脱贫攻坚战。

(二) 资金支出依据

1、《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹涉农整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办〔2016〕22 号）

2、《陕西省人民政府办公厅关于支持贫困县开展统筹涉农整合使用财政涉农资金试点工作实施意见》（陕政办发〔2016〕84 号）

3、《陕西省脱贫攻坚指挥部办公室关于印发财政涉农整合扶贫资金和涉农涉农整合资金使用管理工作导引的通知》（陕脱贫办函〔2017〕55 号）

4、《汉中市人民政府办公室关于认真做好贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点工作的通知》（汉政办发〔2016〕64 号）

5、《汉中市脱贫攻坚领导小组（指挥部）办公室关于进一步做好 2018 年贫困县区统筹涉农整合使用财政涉农资金工作的通知》（汉市脱贫办发〔2018〕51 号）

6、《南郑区打赢脱贫攻坚战实施方案》

7、《南郑区脱贫攻坚“十三五”规划》

8、《南郑区统筹涉农整合财政涉农资金试点工作方案》

9、《南郑区统筹涉农整合涉农资金管理办法》

10、《陕西省汉中市南郑区 2019 年统筹整合财政涉农资金实施方案》。

（三）资金来源概述

全区 2019 年统筹整合扶贫资金 42,096.84 万元，其中财政专项扶贫资金 20,727.00 万元，整合资金 21,369.84 万元。主要涵盖 3 个方面，38 个大类 887 个项目，其中：产业发展项目 515 个，基础设施项目 370 个，其他项目 2 个。

（四）资金支出的覆盖范围

1、产业发展项目

（1）能力建设项目：雨露计划项目 1 个；职业农民培育、扶贫产业技术培训项目 2 个；产品推介项目 4 个。

（2）金融扶贫项目：对贫困户、小微企业扶贫贷款、扶贫互助协会贫困户会员借款进行贴息项目 3 个。

（3）互助资金协会建设项目：贫困村建互助资金协会 41 个。

(4) 贫困户产业奖补项目：对贫困户和贫困残疾人新发展产业进行奖补项目 59 个；服务业创新奖补项目 22 个。

(5) 贫困村集体经济发展项目：发展壮大集体经济项目 9 个；新型经营主体带动贫困户发展产业项目 112 个，实施贫困村（其中：深度贫困村 5 个）“三变改革”及产业发展。

(6) 特色种植项目：新建、改造产业（茶叶、水果、食用菊、山野菜、中药材、花椒等）基地建设项目 112 个；烤烟配套设施建设项目 11 个；农业综合开发油用牡丹示范基地建设项目 1 个；天池子育苗基地建设项目 1 个；贫困村生态环境治理及林业产业发展 3 个。

(7) 特色养殖项目：稻田综合种养及特色水产（大鲵、齐口裂腹鱼）项目 54 个；中蜂、猪牛等养殖基地项目 7 个。

(8) 扶贫工厂项目：建工业园区 1 个；茶叶、手工艺、食品深加工等扶贫加工厂项目 16 个；藤编产业园 1 个。

(9) 秸秆综合利用项目：实施农作物秸秆综合利用项目 11 个。

(10) 电商扶贫项目：电商扶贫平台销售项目 13 个；贫困家庭创业主体培育 1 个。

(11) 产业基础设施配套建设项目：产业渠道改造小型水利及灌溉工程建设项目 2 个；水产品质量安全监管项目 1 个；产业道路及配套建设项目 16 个。

2、基础设施建设项目

(1) 村组道路建设项目 40 个：修建砂石路 10 公里，改建道路 5.7 公里，硬化道路 96.035 公里。

(2) 桥涵工程项目 8 个：新建、修复便民桥 12 座 360.44 延米。

(3) 水利项目：水土保持项目 1 个；中小河流防洪工程治理项目 1 个；山洪灾害非工程措施项目 1 个；安全饮水项目 145 个。

(4) 农村危房改造：实施贫困户危房改造项目 419 户；

(5) 农电改造：实施农村电网改造项目 30 个。

3、其他项目

(1) 财政专项扶贫资金项目管理费：用于扶贫规划编制、项目可行性研究，项目评估、实地考察、检查验收、成果宣传、档案管理、项目公告公示、报账管理、招标采购、项目监理及购买第三方服务等；

(2) 区级贫困人口数据信息项目：贫困人口数据动态管理、软件升级维护。

(五) 财务管理保障及制度建设

1、组织保障

成立南郑区扶贫项目资金绩效管理工作领导小组。由区委常委、常务副区长李剑歌同志任组长，刘兰鹏、陈江涛、王宏全同志任副组长，区财政局、扶贫办、发改局为领导小组牵头单位，区人大财经委、区审计局、农业局、水利局、住建局、

交通局、卫计局、教体局、自然资源局、民政局、电力局、环保局、人社局、旅发委、林业局、经贸局、移民办、电商办、综改办、残联等为成员单位，负责全区扶贫项目资金绩效管理的目标核定、业务培训、评价审定、结果运用等有关工作。

2、资金管理制度

在全面贯彻执行中、省、市统筹涉农整合使用财政涉农资金政策措施的基础上，围绕全县脱贫攻坚目标任务，制定了《南郑县统筹整合财政涉农资金试点工作方案》、《南郑县统筹整合财政涉农资金管理办的通知》、《南郑县基础设施建设项目管理办法》、《南郑县产业扶贫奖补资金管理办法》、《南郑县统筹涉农整合财政涉农资金管理细则》，明确了涉农资金范围、涉农整合用途、操作程序、资金监管、会计核算、部门职责、绩效评价等内容，为各级检查、审计、考评提供了依据。

3、监督检查及审计

区纪检监察、审计、财监等部门不定期对统筹整合使用财政涉农资金开展督查、检查，对违规违纪问题进行查处。邀请区镇人大代表、政协委员对涉农资金投入、建设进度、取得成效进行实地视察，自觉接受社会各界监督。各涉农部门主要领导、各镇办书记、镇长(主任),贫困村第一书记、驻村工作队既要深度参与统筹整合使用涉农资金项目的组织实施，又要对项目建设情况进行跟踪问责和督导检查，确保按期完成年度涉农整合项目建设任务。

(六) 资金支出的绩效目标

1、总体绩效目标

在贫困村实施产业发展、基础设施建设项目,切实解决财政资金使用分散、效益不高的问题,实现项目规划科学合理、项目实施规范高效、资金管理严谨安全的管理机制,撬动金融资本和社会帮扶资金投入脱贫攻坚主战场,确保如期完成脱贫攻坚目标任务。

2、产业发展类项目绩效目标

通过在贫困村实施优质高产粮油、茶叶、蔬菜、中药材、经济林、猕猴桃、新型经营主体培育、畜禽养殖、农副产品加工等项目,利用工商企业人才、技术、设备优势,参与贫困村发展产业,采取参股式、土地流转、订单农业等灵活多样的扶贫方式,给贫困户送政策、送资金、送技术,发展壮大一批特色产业,逐步形成一村一品,一户一业发展格局,为贫困人口提供多渠道增收项目。

3、基础设施类项目绩效目标

在贫困村实施通村道路、村组道路、安全饮水、基本农田、小型水利、危房改造、环境整治等基础设施建设项目,可有效地解决深度贫困地区交通运输、人畜饮水、安全住房等实际困难,不断改善贫困户、贫困人口生产生活条件。

4、其他类项目绩效目标

通过实施与脱贫攻坚密切相关的项目,确保完成年度脱贫

目标任务。

二、评价思路

（一）评价的目的和依据

1、评价目的

为了进一步加强财政支出预算绩效管理，根据《汉中市南郑区脱贫攻坚指挥部办公室关于开展2019年财政扶贫资金项目绩效评价的实施方案》（南脱指办发〔2019〕105号）开展本次财政扶贫资金支出情况的绩效评价工作。本次评价的目的：通过梳理2019年度财政扶贫资金支出情况的背景，了解资金预算执行、资金管理、监督等各个环节，以绩效评价指标体系反映预算编制的科学性、项目管理的有效性和预算执行的规范性，协助有关部门完善扶贫资金的管理，不断提高财政扶贫资金的使用效益和效率。

2、评价依据

根据国务院办公厅《关于转发财政部国务院扶贫办国家发展改革委扶贫项目资金绩效管理办法的通知》（国办发〔2018〕35号）、汉中市脱贫攻坚领导小组（指挥部）印发《关于进一步做好财政扶贫涉农资金统筹整合使用工作的指导意见及配套办法的通知》（汉市脱贫发〔2018〕16号）、汉中市财政局关于印发《推进贫困县区脱贫摘帽资金保障工作方案》的通知（汉财办〔2019〕3号）、《汉中市南郑区脱贫攻坚指挥部办公室关于开展2019年财政扶贫资金项目绩效评价的实施方案》（南脱

指办发〔2018〕105号）、《汉中市南郑区扶贫项目资金绩效评价管理办法》（南财发〔2019〕99号）相关规定全面推行的以结果为导向的绩效预算管理，本次绩效评价秉承科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关等原则，按照从下拨、分配到产出效果和影响的绩效逻辑路径，结合2019年度财政扶贫资金支出实际开展情况，运用定量和定性分析相结合的方法，总结经验做法，反思项目实施和管理中的问题，以切实提升财政资金管理的科学化、规范化和精细化水平。

（二）绩效评价工作方案制定过程

1、文件研读

项目组从2019年11月，在南郑区财政局、扶贫办、各项目主管部门的协助下，收集项目相关背景资料、项目目标、预算等资料，并组织项目绩效评价小组对项目相关文件进行研读。根据汉中市南郑区财政局的要求，结合不同资金的使用特点，形成项目评价的总体思路，并形成了项目指标体系和方案的初稿。

2、前期调研

根据项目评价方案初稿的要求，与管理2019年度财政扶贫资金的项目主管部门工作人员，以及扶贫资金支出项目的受惠群众进行了沟通和访谈，充分了解项目实施情况、资金管理情况等，讨论了项目指标体系和方案初稿的可行性。

3、确定评价思路和方法

2019年度财政扶贫资金，财政支出绩效评价指标体系按照逻辑分析法设计，包括项目决策、项目管理、项目绩效三部分内容，主要围绕资金使用、资源配置、项目管理等方面，客观分析项目的产出和效果，体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径；内在逻辑的一致性也增强了评价的科学性、严谨性和可行性。

指标体系包括综合评价表和基础表两部分，综合评价表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据，由被评价单位负责填报。指标体系为评分所用，需要基础表、问卷调查和访谈的支持。综合评价表中各指标的权重由本项目绩效评价小组根据绩效评价原理和评价需求，在调研基础上依据指标的重要性制定形成。

4、绩效评价指标体系及绩效评价方案设计

根据项目的资料研读及前期调研，结合项目的实际开展情况，将项目的指标体系和方案初稿进行了调整和完善，并且与项目主管部门就方案的可行性、合理性进行了沟通，最终形成了项目绩效评价指标体系和绩效评价方案。并经南郑区扶贫项目资金绩效管理工作领导小组论证，根据意见修改完善后予以确定。

（三）评价对象和范围

1、评价对象：

2019年统筹整合涉农资金的支出情况。

2、评价范围

2019年统筹整合涉农资金所涉及的12个部门，三大类项目下887个项目的资金使用情况。

（四）绩效评价原则、评价方法及评价关注点

1、评价原则

（1）价值中立原则

财政支出绩效评价是客观评价，所有用来评价的指标均可量化，所有参与评价的单位和个人都严格遵循评价价值中立原则，即财政支出绩效评价结果，只取决于各单位客观实际的工作业绩，而不取决于评价人的价值判断和个人意愿。评价结果不会因为评价人价值观念的不一致而有所不同。

（2）公平、公开、公正原则

对评价目标的设计、指标体系的研发及设计、数据填报、复核、专家评议等所有环节，都严格做到评价过程的公开性、程序的规范性和合理性，对评价过程中发现的问题及时处理，以保证评价结果的准确和科学。

（3）客观性原则

评价以数据为准绳，坚持客观评价。即由相关部门填报数据，项目组根据填报的数据，在进行汇总、分析、评价的基础上，独立开展评价，得出评价结果，并形成评价报告。

2、评价方法

（1）政策研究法

通过研究、领会南郑区脱贫攻坚相关政策制度，获取项目概况、绩效指标等有用信息。

(2) 公众评判法

主要包括专家论证、问卷调查、访谈等，获得相关资料。

(3) 数据采集法

通过现场合规性检查、项目资料查阅，提取项目相关数据。

(4) 抽样复核法

对采集的数据信息，根据简单随机抽样的方法，按照不低于 20%的比例进行抽样复核。

(5) 逻辑分析法

针对项目情况，进行绩效分析，提炼项目实施中的经验和不足，进而提出相关建议，保障今后类似项目的实施。

3、评价关注点

陕西臻鼎会计师事务所（普通合伙）受汉中市南郑区财政局的委托，负责 2019 年度财政扶贫资金支出情况的绩效评价。通过对项目的实施过程的监管和带贫益贫效果评价；对验收、审计及长效管理制度健全性的考察；分析项目后续管理制度是否健全、完善、科学合理，从中发现项目后续管理存在的问题，并针对问题提出相应的建议，为南郑区完善项目管理提供依据。

(五) 数据采集方法及过程

此次绩效评价数据包括定量和定性两类，定量数据的采集主要通过被评价单位上报的相关数据和实地复核数据相结合的

方式，形成数据采集两条线，其中实地复核的数据样本量不少于上报数据总量的 30%，有效保证数据的真实性和可靠性。定性数据主要通过实地考察、人员访谈及问卷调查等方式进行。

（六）评价实施过程

2019 年 11 月 18 日，项目组与南郑区财政局相关人员就评价项目参与了项目接洽会，详细了解了项目的基本情况、项目负责人员，并沟通了财政扶贫资金支出评价工作的整体思路和工作要求，绩效评价工作正式启动。

项目组在接洽会后积极与南郑区财政局、扶贫办及项目主管部门沟通，通过材料收集、电话沟通，对项目具体实施内容、项目相关立项材料、资金支付流程、项目招投标情况、项目单位管理模式等、组织管理流程等有了详实的掌握，并对项目相关负责人进行了访谈，进一步了解各部门内部管理制度和关键工作内容。项目组对上述材料进行综合分析后，当月及时完成了绩效评价方案，明确了评价的目的、方法、指标体系、评价标准、社会调查方案等，11 月 25 日，通过会审，吸取了各方面意见，并结合项目实际情况，对绩效评价方案进行了修改。评价方案一经确定，项目组严格按照工作方案，经历了数据采集、问卷调查、社会访谈、数据分析和报告撰写环节，顺利完成了绩效评价工作。

1、数据采集和访谈调查

2019 年 11 月 26 日——2019 年 12 月 10 日，项目组向 2019

年度财政扶贫资金支出涉及部门，发放数据采集表，由相关负责人填写并提供财务凭证，对 2019 年度财政扶贫资金支出涉及部门相关负责人进行了访谈，访谈方式为上门访谈。

2、数据分析及撰写报告

2019 年 12 月 11 日——2019 年 12 月 17 日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方，由委托方组织相关专家对报告进行评审。

三、绩效评价指标体系

（一）指标体系

运用由项目组研发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、问卷调查及访谈，对 2019 年度财政扶贫统筹整合资金支出情况绩效进行客观评价。各部分权重和绩效分值如下表所示：

指标	1. 项目决策类	2. 项目管理类	3. 项目绩效类	合计分值
分值	15	35	50	100
得分	15	31.87	44.93	91.8
得分率	100%	91%	90%	91.8%

（二）绩效指标分析

1. A 类项目决策

项目决策类指标由 2 个二级指标和 5 个三级指标构成，总分 15 分，实际得分 15 分。各指标业绩值和绩效分值如表所示：

项目	分值	评分标准	得分
A 项目决策	15	——	15
A1 项目立项	7	——	7
A11 战略目标适应性	2	项目立项与各部门职责、发展战略相适应，得满分；否则不得分。	2
A12 立项依据充分性	3	项目符合国家、本市的相关规定，有立项政策依据、可行性依据和实证依据，得满分；依据不充分不得分。	3
A13 项目立项规范性	2	项目立项程序规范且与职能完全匹配，得满分；有一项不一致扣分值 20%，扣完为止。	2
A2 项目目标	8	——	8
A21 绩效目标合理性	4	项目绩效目标依据充分，符合客观实际，得 2 分；依据不充分，且与现实客观不相符合，不得分。	4
A22 绩效指标明确性	4	项目绩效指标清晰、细化、可衡量，得满分；绩效指标不清晰、细化、不可衡量，不得分。	4

指标分析：

(1) **A11 战略目标适应性：**考察本年度内，各类扶贫项目是否与本部门职责发展战略相适应；根据《陕西省汉中市南郑区 2019 年统筹整合财政涉农资金实施方案》（南脱组字[2019]2 号）的安排要求，对于本年度内的扶贫资金项目在指导思想和主要措施，整合项目实施区域和布局，以及建设内容等方面做了详细的规定和要求；根据项目组对各部门实地调研结果分析，各部门所涉及的扶贫项目与上述实施方案规定的一致，且与本部门职责一致，未发现有项目性质与部门职责相冲突的情况发生，根据评分标准，该指标得 2 分。

(2) **A12 立项依据充分性：**考察项目立项是否符合国家、本市的相关规定，有明确的立项政策依据、可行性依据和实证依据。根据《陕西省汉中市南郑区 2019 年统筹整合财政涉农资

金实施方案》（南脱组字[2019]2号）相关项目实施单位的项目投资计划通知以及各项目前期调研文件和实施方案的情况，立项政策依据充分。同时，基础设施建设项目立项符合《汉中市人民政府关于印发汉中市建档立卡贫困村基础设施项目招标投标管理办法的通知》（汉政发[2017]21号）等文件，符合相关规定要求。根据评分标准，该指标得3分。

（3）A13 项目立项规范性：考察项目立项程序规范的规范性；根据评价组对各项目进行各部门现场调研结果反馈。各部门在项目立项初期均按照《汉中市南郑区统筹整合涉农资金管理办法》中的要求，对纳入统筹整合涉农资金的项目实行项目申报评审工作；对于100万以上的采购项目，各项目单位均采取公开招标，或者委托招标。对于100万元以下的采购项目在公开公正的基础上，采取“三重一大”事项集体决策的方式确立。符合《关于扶贫项目招投标和政府采购有关政策的通知》（陕扶办发〔2019〕10号）中“统一数额标准”的规定和要求。根据评分标准，该指标得2分。

（4）A21 绩效目标合理性：考察项目绩效目标设立依据是否充分，是否符合客观实际；根据评价组对各个项目的绩效目标申报表的审核结果反馈。项目执行部门，以《陕西省汉中市南郑区2019年统筹整合财政涉农资金实施方案》（南脱组字[2019]2号）为根本原则，依照项目的前期初设调研结果，综合实施方案，结合实际情况，填列绩效目标申报表，在产出数量，

完工质量，完工时效，以及项目产出效益上做到了最大限度的数据量化，无法用数据量化的指标均有详细的指标说明。根据评分标准，该指标得4分。

(5) A22 绩效指标明确性：考察项目绩效指标是否清晰、细化、可衡量。根据评价组对各个项目的绩效目标申报表的审核结果反馈。项目执行部门在填列绩效目标申报表时，以数据可视化为原则，结合项目实际情况，指标衡量标准清晰，通过绩效目标申报表，可以客观的反映出项目的产出与效益。根据评分标准，该指标得4分。

2.B 类项目管理类

项目管理类指标由3个二级指标和9个三级指标构成，总分35分，实际得分31.87分。各指标业绩值和绩效分值如表所示：

项目	分值	评分标准	得分
B 项目管理	35	——	31.87
B1 投入管理	6	——	5.73
B11 资金到位率（拨付率）	3	资金到位率=实际拨付金额/计划投入资金*100%，资金足额拨付得满分，未拨付的按实际拨付比例计算得分。（3分）	3
B12 资金使用率（报账率）	3	资金使用率=实际使用金额/实际拨付资金*100%，资金实际使用全部报账得满分，未完成报账按比例计算得分。（3分）	2.73
B2 资金监管	15	——	15
B21 资金使用的合规性	6	是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况；虚列（套取）扣4-7分，支出依据不合规扣1分，截留、挤占、挪用扣3-6分，超标准开支扣2-5分	6
B22 财务管理制度的健全性	3	资金管理、费用支出等制度是否健全，是否严格执行；财务制度健全（1.5分），严格执行制度（1.5分）	3

B23 公告公示制度建设和执行情况	3	主要评价区级信息公开、公告公示制度建设和执行情况。分区(县)、镇、村三级评价。县级公示公告1分，镇级公示公告1分，村级公示公告1分。	3
B24 监督检查情况	3	1、区级未制定出台监督检查方面制度扣1分。 2、区级未组织开展扶贫资金使用情况检查扣1分。 3、12317 扶贫监督举报电话评价扶贫资金接受社会监督情况及各县区对中省扶贫办转办举报件未办结扣0.5分，办理质量不高、出现重复访问扣0.5分。	3
B3 项目实施	14		11.14
B31 管理制度的健全性	4	各主管部门是否建立健全项目管理制度；是否严格执行相关项目管理制度：建立健全项目管理制度（1分）；严格执行相关项目管理制度（3分）	3.09
B32 进度管理制度执行有效性	6	本年度内项目已完工验收得6分，完工未验收得4，正在建设中得2，尚未开工不得分。	4.05
B33 长效管理制度健全性	4	各主管部门在项目完工验收后，是否建立长效管理机制并有效执行；建立健全长效管理制度（1分）；严格执行长效管理制度（3分）	4

指标分析：

(1) **B11 资金到位率（拨付率）**：考查资金拨付状况。据调研组对各部门的会计账簿，银行流水，核销单以及相关的财务资料的调查核算。通过部门项目权重加以计算分析，得出全区财政扶贫涉农整合资金的计划总金额为 42,096.84 万元，实际拨付金额 42,096.84 万元，资金拨付率为 100%。故根据评分准则，该指标得分 3 分。

(2) **B12 资金使用率（报账率）**：考察资金实际使用状况。据调研组对各部门的会计账簿，银行流水，核销单以及相关的财务资料的调查核算。通过部门项目权重加以计算分析，得出全区财政扶贫涉农整合资金的拨付总金额为 42,096.84 万元，实际报账金额 37956.95 万元，资金使用率为 90.16%。故根据评

分准则，该指标得分 2.73 分。

(3) B21 资金使用的合规性：考查是否存在支出依据不合规、虚列项目支出的情况；是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况；是否存在超标准开支情况。经评价组审核反映，南郑区财政扶贫资金在支出上，按照《南郑县统筹整合涉农资金管理办法》、《南郑县产业扶贫资金奖补办法（试行）》、《南郑县扶贫基础设施建设项目管理办法（试行）》、《汉中市南郑区财政专项扶贫资金项目管理实施细则》、《南郑区扶贫项目资金公告公示实施办法》和《南郑区扶贫项目资金公告公示实施细则》、《南郑区农村集体经济组织财务管理办法（试行）》、《整合财政涉农（扶贫）资金项目验收工作导引》、《南郑区产业扶贫项目资金管理办法（试行）》等相关文件的规定，不存在资金支出不合规，虚列项目支出情况，以及其他违规使用资金的情况。故根据评分准则，该指标得分 6 分。

(4) B22 财务管理制度的健全性：经评价组对南郑区财务管理制度整理梳理，南郑区出台了《南郑县统筹整合涉农资金管理办法》、《南郑县产业扶贫资金奖补办法（试行）》、《南郑县扶贫基础设施建设项目管理办法（试行）》、《汉中市南郑区财政专项扶贫资金项目管理实施细则》、《南郑区扶贫项目资金公告公示实施办法》和《南郑区扶贫项目资金公告公示实施细则》、《南郑区农村集体经济组织财务管理办法（试行）》、《整合财政涉农（扶贫）资金项目验收工作导引》、《南郑区

产业扶贫项目资金管理办法（试行）》等一系列项目资金管理
及监督检查制度，财务管理制度健全完整。并在实际执行过程
中严格予以落实，财务管理制度执行有效。根据评分标准，该
指标得 3 分。

（5）B23 公告公示制度建设和执行情况：通过评级组对项目
公示公告资料进行梳理审核，一是南郑区依据《南郑区扶贫
资金项目公告公示实施办法（试行）》、《南郑区扶贫资金项
目公告公示实施细则（试行）》和《关于印发镇村使用涉农整
合项目资金公告公示统一模板的通知》等制度的要求，实行项
目执行全过程公示公告；且公告公示范围、内容、形式和时限
等得到了有效的规范。二是按照“扶贫资金谁分配、谁公开，
谁使用、谁公示，项目安排到哪里、公示公开到哪里”的原则，
采取分级分类的形式，依据扶贫项目资金安排的先后顺序，对
资金分配结果、项目安排情况、项目实施方案等进行了公告公
示，增强扶贫项目资金安排使用公开性、透明度和农户的参与
度。三是落实区、镇、村三级公告公示制度。区级通过区政府
信息网站、扶贫信息网站、财政资金信息网站，对扶贫资金拨
付、区级脱贫攻坚项目库、涉农整合财政涉农资金实施方案、
年度扶贫资金项目计划和资金项目计划完成情况进行了全方位
多层次的公告公示，并在全国扶贫开发信息系统进行了录入；
镇办、村通过镇村“政务公开栏”、“村务公开栏”或召开村
民代表会议，公告公示了年度资金项目安排计划和资金项目完

成情况，并在资金项目实施过程分阶段逐项目公告公示资金项目实施情况；公告公示时限符合要求，公告公示内容完整规范。依据评分标准，该指标得 3 分。

(6) B24 监督检查情况：一是南郑区制定印发了扶贫项目资金监督检查制度，修订完善了各部门扶贫项目资金检查措施。南郑区财政局、扶贫办、财监局抽调人员组成检查组，在本年度内，对全区 22 个镇办、15 个部门（单位）2017—2019 年 6 月财政涉农整合资金管理使用情况进行了专项检查，对检查发现的问题及时督促各镇办、部门（单位）整改到位。对于“12317”扶贫监督举报电话和中省批转的扶贫资金举报案件，全区共接收扶贫资金举报案件 11 件，查处办理 11 件，查办结案率为 100%。根据评分标准，该指标得 3 分。

(7) B31 管理制度的健全性：通过评级组对扶贫办、农业局、交通局、水利局、发改局、住建局、电力局、人社局、林业局、电商办、残联等涉及扶贫项目的部门进行资料收集整理，发现上述部门，根据本单位扶贫项目的性质特征，制定了针对本部门项目的管理制度，从制度条例的规定以及详细程度角度来看，部门管理制度健全。从执行力来看，存在 201 个完工未验收的项目。且评价组在收集项目资料的过程中，发现资料收集困难，如农业局有部分项目缺乏必要的印证资料。视为制度执行力略有欠缺；根据评分标准，酌情扣分，该指标得 3.09 分。

(8) B32 进度管理制度执行有效性：考察各主管部门是否

有效把控项目进度,南郑区 2019 年内应完成项目个数为 887 个,已完工且验收的项目为 609 个,占到位资金总量的 27.59%;已完工但未验收的项目为 198 个,占到位资金总量的 47.56%,正在建设中的项目个数为 80 个,占到位资金总量的 24.84%。通过资金量占比加权汇总,根据评分标准,该指标得分 4.05 分。

(9) B33 长效管理制度健全性: 考察各主管部门在项目完工验收后,是否建立长效管理机制并有效执行。经评价组实地调研反馈,南郑区各项目主管部门,按照省扶贫办等四部门联合印发的《扶贫资金公共基础设施项目后续管护办法》的要求,对扶贫资金投入形成的基础设施项目进行完工验收手续后,采取长效管护措施。针对产业扶贫项目,南郑区各项目主管部门均规定了项目有效年限,在实施方案或获益效果等方面规定了最低收益标准,最少收益年限等细则。按照《关于进一步加强产业扶贫资金及资产管理的指导意见》的要求,对落实情况进行了重点监管。根据评分标准,该指标得 4 分。

3.C 类项目绩效类

项目绩效类指标由 2 个二级指标和 9 个三级指标构成,权重分 50 分,实际得分 44.93 分。各指标业绩值和绩效分值如表所示:

项目	分值	评分标准	得分
C 项目绩效	50	——	44.93
C1 项目产出	10	——	7.05
C11 产出数量	5	本年度内项目完工率 100%为满分;根据资金量占比,每降低 1%扣分值的 1%,扣完为止。	3.75

C12 产出质量	5	本年度内项目已完工验收得 5 分，完工未验收得 3，正在建设中得 2 分，尚未开工不得分。	3.3
C2 项目效益	40	——	37.88
C21 经济效益	8	结合项目完成情况，考察项目实施后产生的经济效益	6.01
C22 社会效益	8	贫困人口减少，100%为满分；每降低 1%扣分值的 1%，扣完为止。	8
C23 环境效益	8	是否达到预期的环境效益	8
C24 可持续影响	8	可持续影响是否有效产生	8
C25 受益人群满意度	8	此项指标以 95%为满分，每低于一个百分点，减少参考分值的 8%。 $y=8-(1-X)*8$ ；其中 y 为得分， $0\leq y\leq 8$ ；X 为实际得分值。	7.87

指标分析：

(1) **C11 产出数量：**考察本年度内计划项目的完成率。南郑区 2019 年度内应完成项目个数为 887 个，截止评价日，尚未完工的项目个数为 80 个，未完工项目资金量为 10,782.278 万元，占到位资金总量的 24.84%。根据评分标准，该指标得 3.75 分。

(2) **C12 产出质量：**考察本年度内计划项目完成质量。南郑区 2019 年内应完成项目个数为 887 个，已完工且验收的项目为 609 个，占到位资金总量的 27.59%；已完工但未验收的项目为 198 个，占到位资金总量的 47.56%，正在建设中的项目个数为 80 个，占到位资金总量的 24.84%。通过资金量占比加权汇总，根据评分标准，该指标得分 3.3 分。

(3) **C21 经济效益：**考察本年度扶贫项目实现的经济效益实现情况。根据 2019 年度南郑区项目产出数量和产出质量的情况。通过评价组对项目需达到的经济效益进行核实分析，所有

完成项目均达到了预期经济效益。未完成项目尚未产生明显的经济效益，未完成项目个数为 80 个，占到位资金总量的 24.84%。通过资金量占比加权汇总，根据评分标准，该指标得分 6.01 分。

(4) C22 社会效益：考察本年度内扶贫项目实现的社会效益情况。该效益的产生主要通过贫困人口减少体现。2019 年度，南郑区 6744 户 16103 名建档立卡贫困人口实现脱贫，60 个贫困村实现脱贫退出，分别占市扶贫办下达计划户脱贫任务 15800 人的 101.97%和村退出任务数的 100%，全区 111 个贫困村全部脱贫退出。结合项目完成情况，已完成项目和未完成项目群众认可度较高，通过实施村级基础设施建设项目，农户集中居住点的基础设施进一步完善，群众的居住环境得以改变，生产生活条件得以改善，为经济发展和村民生活水平的提高奠定了坚实基础。规划产业扶贫项目的实施，从农民群众出发，针对贫困村农民缺少资金、技术、市场经济转变的观念，使他们提供扶贫项目，发挥自我创造力，变输血式扶贫为造血式扶贫，以达到脱贫致富目的，为建设社会主义新农村奠定基础。通过供水工程项目的建设使村民能够便捷的使用具有水质保障的安全水源，同时也极大地缓解了水库的供水压力，使得水库可以更加专注的服务于该地区的农业生产灌溉以及特种养殖，在一定程度上推动了当地经济社会的发展，实行严格的水资源管理制度，实现由供水管理向需水管理转变，开源节流并举，进一步

加强水资源的管理和保护水平，极大提高了当地居民的用水便捷度，社会效益稳步提升。根据评分标准，该指标得 8 分。

(5) C23 环境效益：该指标主要考察基础建设项目，如桥梁道路建设，水利工程建设等。根据南郑区项目分配方案，基础发展类项目主要有南郑区交通运输局与南郑区水利局负责实施。项目在施工中，项目施工单位未对周边生态环境造成破坏，通过施工以及投入使用后的绿化等日常管护工作，都能起到防止水土流失的作用。因工程需要而进行的土建，拆迁工而造成的土地破坏，在项目结束后对土地进行了平整，地貌恢复，且施工范围内的植被较为稀少，对当地环境未造成不可逆的破坏，环境效益明显。根据评分标准，该指标得 8 分。

(6) C24 可持续影响：该指标主要考察项目是否可以产生可持续影响。根据评价组对 2019 年 38 大类项目的可持续影响进行核实考察。具体情况如下：基础建设类项目主要为村组道路建设，桥涵工程，水利工程，和农村危房改造项目。在项目立项初期，均设计使用了使用年限。道路桥涵为 8 年以上，水利工程为 5 年以上，农村危房改造为 10 年以上。且在项目验收时，进行了合规的质检工作以及使用年限测试。产业发展类项目中，针对种植养殖类项目采取专业培训，优选种植养殖种苗，通过受益人群掌握种养殖技术，促使养养殖种植人员在以后种植养殖同类型作物时，采用可以科学有效的方式来达到长期影响效果。针对奖补以及合作社分红项目，均规定了奖补的执行

频率和分红的有效年限，结合往年同类项目已产生的效果，奖补类项目每年都在执行，分红类项目在有效年限内持续分红。综上所述，南郑区 2019 年扶贫项目可以产生可持续影响。根据评分标准，该指标得 8 分。

(7) 受益人群满意度：考查项目区受益群众对项目实施的满意程度。受益群众对于项目的满意度具有重要意义，是考查项目绩效目标是否有效实现的重要佐证。评价组分别对于南郑区 2019 年下拨财政扶贫资金的 12 个部门，直接实施项目的镇办、以及项目的具体实施地点进行了实地访谈和满意度调研。经数据汇总，各项目区受益群众对所实施的项目基本保持较为满意的态度。根据各项目实施部门的资金分配情况，加以权重，综合评定全区扶贫资金项目的受益人群满意度达 93.47%。根据评分标准，该指标得分 7.87 分。

四、主要经验做法、存在问题和评价结论

(一) 经验做法

1、严实编制整合方案。按照优化资源配置，精准发力的要求。南郑区财政局根据 2019 年度整合资金规模。瞄准建档立卡贫困村、贫困户，采取由各镇办提出年度项目计划，经归项目管理部门审核把关，区扶贫办审定汇总，南郑区脱贫攻坚领导小组批准，省市评审备案的办法，分别在年初、年中、年末编制并调整了 2019 年财政涉农资金整合方案。

2、完善扶贫资金管理制度。南郑区修订完善了《南郑区财

政专项扶贫(整合)资金项目管理实施细则》、《统筹整合财政涉农(扶贫)资金账务规范化核算办法》、《关于报送涉农整合(扶贫)资金实际支出印证资料的通知》、《南郑区统筹整合财政涉农(扶贫)资金管理责任》、《南郑区农村集体经济组织财务管理办法(试行)》、《南郑区农村集体经济财务管理服务中心管理办法(试行)》、《关于进一步明确农村集体经济财务管理服务中心有关事项的通知》等资金监管配套制度。同时,在涉农部门、镇办、贫困村三个层面,结合行业特点和各自肩负的职责任务,进一步修订,充实,完善了扶贫资金管理制度,为强化资金监管,提升资金使用效益提供了具有可操作性的政策依据。

3、规范整合资金会计核算。一是举办了涉农资金规范化管理培训班,区财政局、区扶贫办对21个镇办扶贫办主任、财政所所长、主办会计和12个涉农部门分管领导、财务人员进行了涉农资金规范化管理业务培训,重点辅导了涉农整合资金会计核算、账套设置,科目运用、资产登记等基础知识,为进一步加强镇办财务管理奠定了基础。二是建立规范的整合资金核算体系。在开展涉农资金规范化管理培训的基础上,采取政府购买社会服务方式,聘请志成财务咨询有限公司全程培训、指导、检查区、镇涉农整合资金会计核算工作。

4、整合资金支出进度有效提高。一是充分发挥财政部门参与调动作用。针对南郑区整合财政涉农资金支出进度不均衡的严峻形势,南郑区财政局、扶贫办多次向区委、区政府主要领

导，分管领导作专题汇报，在多次召开的全区脱贫攻坚会议上对项目推进不力，资金支出进度排名靠后的部门、镇办进行通报批评，督促基层单位加强项目推进力度，形成各级各方面齐抓共管项目建设的整体合力。二是开展专项督导督察工作。层层传导压实责任，着力解决项目前期工作不充分，实施进展缓慢等制约项目建设进度和资金支付执行进度的问题。三是建立不定期通报资金支出进度制度。坚持每周通报一次整合财政涉农资金实际支出进度，对连续三周支出进度排名靠后的部门、单位、镇办由区级主管部门指派专人督办，督办后仍无明显成效的，由南郑区脱贫攻坚指挥部予以提醒。通过一系列行之有效的措施，确保了全区提前实现涉农整合资金支出达到90%以上的目标。

5、强化了农村集体经济合作组织财务管理。为彻底解决当前农村集体面临的账务收支计算处理不规范、会计信息失真、跟踪服务不到位、监管责任缺失等难题，南郑区财政局积极探索，区镇联动、镇办托管农村，按照政府主导、部门参与、集体经济财务管理模式，采取先行先试、现场指导，跟踪服务等措施，在21个镇办挂牌成立了农村集体经济财务管理服务中心，实现了全区农村集体经济财务由分散管理向集中托管全覆盖，有效地解决了农村集体经济财务管理拖、乱、散的难题，从源头上坚决杜绝了农村集体经济合作组织擅自大额提取现金、现金支付工程款和公款私存等违规、违纪行为的发生。

6、全面推行扶贫资金绩效管理。一是根据中央“加快建立全面规范透明，标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的总体要求，制定并印发了《关于贯彻落实扶贫项目资金绩效管理的实施意见》《关于开展2019年财政专项扶贫资金和涉农整合资金项目绩效评价的通知》，为开展2019年财政专项扶贫资金和涉农整合资金项目绩效评价工作提出了指导性意见，二是成立南郑区扶贫项目资金绩效管理工作领导小组，负责全区扶贫项目资金绩效管理的目标核定、业务培训、评价审定、结果运用等有关工作。三是明确了绩效评价内容、绩效评价主体、引入第三方机构、绩效评价实施程序，详细分解落实了部门、镇办主体责任、各阶段目标任务和应把握的时间节点。

7、扎实开展问题整改工作。为确保中省市区在督导、检查、考核、调研中反馈涉及财政部门在脱贫攻坚资金管理使用方面存在问题得到全面彻底整改并取得实效。一是在收到各级反馈涉及财政部门的问题之后，迅速成立了南郑区财政局脱贫攻坚督导检查反馈问题整改工作领导小组。全面负责脱贫攻坚反馈问题整改工作。二是按照“条条要整改、件件有着落”的要求，对中省市区反馈的本年度脱贫攻坚资金管理使用方面存在的问题进行逐条对照检查，深刻剖析原因，提出整改要求，落实整改责任，限期完成整改工作。三是制定整改方案，建立责任清单和整改核账，实销号制管理，对财政部门牵头和配合其他部门整改的问题，制定了相应的整改措施，按时报送了整改结果

和印证资料,对各级反馈的问题已全部整改到位。

8、财务管理整体水平不断提升。通过修改完善涉农整合资金监督管理办法,开展经常性的业务培训和聘请第三方全程指导服务,尤其是《规范统筹涉农整合财政涉农(扶贫)资金账务核算办法》1+2配套措施的实施,提高了涉农整合资金科学化,精细化管理水平,有效地破解了镇办层面资金核算不规范,监管责任不到位等制约项目建设和资金支付进度等难点、焦点问题。

9、创新了农村集体经济财务管理模式,一是在镇办成立农村集体经济财务管理服务中心形成了比较规范的农村集体经济财务管理服务机制,有效化解了资金监管风险,财政监督服务职能进一步拓展,确保了农村集体经济合作组织持续、健康、有序发展。二是采取农村集体经济财务管理实行“村财直管”的方式,不但为农村集体经济合作组织提供了优质服务,减轻了农村集体经济组织负担,降低了财务成本,提高了经济效益和管理水平,而且为部分贫困户子女、下岗失业人员解决了就业岗位,也为基层培养了后续财会人员,三是通过制定配套管理服务措施,配备专兼职财会人员,规范会计核算,完善操作流程,堵塞了漏洞,防范了风险。

10、各级反馈问题得到彻底整改。对中省市区反馈的涉及财政部门在资金管理方面的问题,通过制定整改方案,落实整改措施,建立整改台账和长效机制,堵塞了漏洞,防范了风险,

为进一步加强扶贫资金管理，不断提高资金使用效益奠定了基础。

（二）主要存在的问题

1、从评分表可以得出结论，本次评分扣分指标集中在C类项目绩效类指标。综合分析，主要是因为本次财政涉农整合资金覆盖项目基数庞大，种类繁多，性质差异较大。面对这一现象，对于项目的各类产出指标，绩效指标难以统一化，因此在评分过程中，依据资金量为配比权重，可以看出总体的资金支出使用情况，但是不能有效的全面细致的反映出使用情况。部门之间的资金配比差异过大，反映出该地区的行业差距过大。

2、从产出数量效益来看，南郑区2019年度扶贫项目仍存在少数项目未完成的情况，个别农业产业项目发展受市场变化及季节因素影响，导致已下达项目无法实施，资金滞留村级。产业项目因新型经营主体承担扶贫项目积极性不高，项目下达后无法实施。从而影响到产出质量与产出效益两个方面。也从侧面反映出，主管部门在对于项目执行的进度把控上存在管理缺陷。

3、从评价过程来看，资料收集过程遇到阻碍，部分管理人员未在日常的工作当中对项目资料进行及时的归档整理工作。导致在迎接各类检查，评审时，须反复提供整改。

（三）评价结论

本次评价对南郑区2019年度财政扶贫涉农整合资金的支出

使用情况，通过绩效自评、数据分析、查阅资料、调查问卷等方面的综合考虑，本次评价结论为：南郑区 2019 年度财政扶贫统筹整合资金使用，未发现重大过错且存在的失误与不足在可接受范围内，绩效指标完成度较高，总分为 91.89 分，最终评分结果：为“优”等。

陕西臻鼎会计师事务所（普通合伙）

二〇一九年十二月十七日





陕西臻鼎会计师事务所

SHAANXI ZHEN DING CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS GP

(普通合伙)

陕西臻鼎会计师事务所 (普通合伙)

SHAAN XI ZHEN DING UNITED ACCOUNTING FIRM(NORMAL PARTNERSHIP)

电话:029-81108271 18991839355

地址:陕西省西安市雁塔区南二环青龙小区都市远景1幢12204室