

说 明

2020 年省级财政评价共选取 15 个预算部门、22 个 2019 年度预算支出项目，涉及财政资金 170.08 亿元，比去年增长 20.76%，实现全面覆盖四本预算，不断拓展评价范围、项目类型和评价内涵。为确保评价工作的时效、质量以及评价结果得到有效应用，体现客观、公正，省级财政评价工作全部委托第三方机构独立开展，主要由省财政绩效评价中心和省内 4 所高校绩效智库共同参与。

2020 年省级财政评价工作具有以下特点：一是绩效评价扩围提质，实现全覆盖。总体完成财政部关于覆盖一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算等四本预算的任务要求。22 个财政评价项目中，一般公共预算和政府性基金预算项目 20 个，社会保险基金预算项目 1 个，国有资本经营预算项目 1 个。从评价类型上看，今年首次开展评价的有社会保险基金预算、国有资本经营预算以及政府和社会资本合作（PPP）项目；从评价范围上看，从往年主要涉及一般公共预算和政府性基金预算拓展到四本预算全覆盖；从评价内涵上看，从项目年度资金评价逐步向中期阶段性政策评估、跨年度项目评价和财政政策周期性评价转变。二是评价工作更加科学规范，报告质量大幅提升。省级财政评价工作严格按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》和《2020 年财政评价工作指引》等相关规定开展，实现评价指标体系中的一级、二级指标名称设置完全统一，指标分值设置更加规范，评价方法和评分标准科学合理，评价过程更加客观，现场核实和调查更有针对性，评价报告的格式保持一致、内容更加充实、质量进一步提升；在评价结论部分创新性地对评价中发现的重大问题、重要事项进行专门披露，使评价报告更有层次、评价结果更加突出重点、评价结果应用更有效率。三是问题反映更加客观，政策建议更具针对性。通过梳理归纳 22 个项目的评价报告，发现问题主要包括部分专项资金沉淀闲置、部分专项资金拨付进度偏慢，配套资金落实不到位、部分专项资金管理不够规范、部分专项资金使用效益不高和部分专项资金目标细化、量化不足等 5 类；提出建议主要体现在规范资金使用方向、加快资金拨付进度、加快项目建设进度、健全专项资金管理制度和加强绩效管理专项培训等方面。四是评价工作时效性更明显，结果应用更及时。注重抓时间节点和工作进度，严格按序时进度完成评价任务，提前与相关部门（处室）沟通，及时提交评价结果，对评价项目的相关主管部门提出合理建议，并不断强化评价结果应用，着力推进预算绩效一体化。

现将 2020 年省级财政评价报告汇编成册，以供交流、参阅。

目录

1.福建省 2019 年体育产业发展专项资金绩效评价报告.....	1
2.福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目绩效评价报告.....	38
3.2019 年成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价报告.....	91
4.2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价报告.....	138
5.福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价报告.....	172
6.泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价报告.....	210
7.“高校提升办学水平”专项支出绩效评价报告.....	254
8.扩大学前教育资源专项支出绩效评价报告.....	285
9.供水管网改造工程专项财政评价报告.....	309
10.旅游产业发展专项财政评价报告.....	330
11.2019 年福建省农产品安全与监管专项资金绩效评价报告.....	352
12.2019 年福建省农村公路水毁修复专项资金绩效评价报告.....	361
13.2019 年福建省高速公路建设贷款贴息专项资金绩效评价报告.....	370
14.2019 年省级数字经济发展专项资金绩效评价报告.....	379
15.2019 年省级福利彩票公益金(资助养老事业发展专项)绩效评价报告.....	389
16.2019 年省本级机关事业单位养老保险基金绩效评价报告.....	401
17.福建省盐业发展股权投资基金绩效评价报告.....	410
18.2019 年福建省移民库区扶持基金专项资金绩效评价报告.....	420
19.2019 年福建省职业教育发展专项资金绩效评价报告.....	430
20.2019 年福建省海洋与渔业结构调整专项资金绩效评价报告.....	439
21.2019 年度福建省社区多功能运动场专项资金绩效评价报告.....	448
22.2019 年福建省高新技术企业培育专项资金绩效评价报告.....	460

福建省 2019 年体育产业发展专项资金绩效评价报告

(福州大学经济与管理学院)

福州大学经济与管理学院受福建省财政厅委托，对福建省 2019 年体育产业发展专项资金开展绩效评价。接受委托后，根据《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》闽财绩函（2020）6 号文件要求，学院成立福建省 2019 年体育产业发展专项资金绩效评价课题组，对福建省 2019 年体育产业发展专项资金的实施情况进行评价。2020 年 7 月-8 月，课题组在省财政厅、省体育局和各设区市体育局的大力支持下，走访了全省九设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局，抽取 67 家获资助单位进行调研和座谈，同时通过问卷星对 64 家获资助单位进行满意度调查，2020 年 8 月底课题组到省体育局等进行调研。在调研和访谈的基础上，课题组对 2019 年体育产业发展专项资金进行绩效评价，分析专项资金的实施效果和存在的问题并提出了对策建议。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

随着国民经济的快速发展和居民消费水平及结构的变化，体育产业已经逐步成为新的消费热点和经济增长点，产业规模正在不断扩大，发展势头强劲。为加快福建省体育产业发展，充分发挥体育产业在满足人民群众精神和文化需求、调整经济产业结构、增加社会就业、拉动经济增长等方面的作用，根据《福建省人民政府关于加快体育产业发展 促进体育消费十条措施的通知》精神，2013 年开始设立省体育产业发展专项资金。自该专项资金设立以来，福建省体育产业实现了加快增长，“十三五”期间体育产业规模持续处于全国领先水平，2018 年总产出达到 4300 亿元，增长 11.8%，体育产业增加值占全省地区生产总值约 4%，有力带动了全省经济社会发展。

2. 主要内容及实施情况

福建省产业发展专项资金主要支持六个方向的体育产业发展：一是国家级体育产业示范基地和示范单位、项目（国家级示范基地奖励 500 万元/家、国家级示范单位、项

目奖励 300 万元/家）；二是省级体育产业示范基地、特色基地和示范单位、项目（省级示范基地奖励 200 万元/家、特色基地奖励 100 万元/家、示范单位、项目奖励 50 万元/家）；三是品牌赛事，包括国际品牌赛事、自主品牌赛事、体育职业赛事、特色品牌赛事、全民健身系列品牌赛事等；四是体育制造业延伸体育服务业产业链项目；五是体育企业参加境内外展会；六是体育服务业的体育设施建设项目，包括运动项目产业化、职业体育发展、体康文融合发展、体育旅游精品工程、体育标准化建设、体育培训、体育综合体、运动休闲小镇、体育俱乐部等。

2019 年 3 月 13 日，省财政厅和省体育局下达了 2019 年省体育产业发展专项资金的通知。2019 年 9 月 29 日，省体育局会同省财政厅等部门制定了《福建省体育产业发展专项资金使用管理办法》（以下统称管理办法），明确资金管理机构、资助范围与方式、立项管理、实施管理和绩效管理等内容。各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局根据管理办法，制定了规范的项目评审程序和评审标准，组建评审专家库，严格对县（市、区）推荐的项目进行书面评审和实地考察，确定符合补助条件的项目，集体研究提出资金补助建议方案，并予以公示，确保条件公平、过程公开、结果公正。具体情况见表 1 和表 2。

表 1：2019 年省体育产业发展专项资金分地区实施情况表

（截至 2019 年 12 月 31 日）

地区	2019 年体育产业发展专项资金分地区实施情况表
福州市	第一批：榕财教指（2019）68 号（2019 年 8 月 14 日）
厦门市	第一批：厦财预批指文（2019）20 号（2019 年 3 月 13 日） 第二批：2019 年市体育产业专项资金拟补助项目公示（2019 年 6 月 24 日）
泉州市	泉财指标（2019）1159 号（2019 年 11 月 18 日）
宁德市	第一批：宁财教指（2019）37 号（2019 年 9 月 23 日） 第二批：宁财教指（2019）49 号（2019 年 11 月 12 日） 第三批：宁财教指（2019）69 号（2019 年 12 月 24 日）
三明市	明财（教）指（2019）129 号（2019 年 12 月 20 日）
龙岩市	龙财教指（2019）63 号（2019 年 10 月 23 日）
平潭综合实验区	平潭综合实验区 2019 福建省体育产业发展专项资金补助项目

公示（2019年12月9日）

表 2：2019 年省体育产业发展专项资金分地区实施情况表
(2020 年 1 月 1 日至 2020 年 9 月 30 日)

地区	2019 年体育产业发展专项资金分地区实施情况表
福州市	第二批：榕财教指（2020）46 号（2020 年 5 月 6 日）
莆田市	莆财教（2020）23 号（2020 年 1 月 19 日）
泉州市	第二批：泉财指标（2020）128 号（2020 年 2 月 26 日）
漳州市	漳财教指（2020）43 号（2020 年 8 月 10 日）
南平市	南财教指（2019）2 号（2020 年 1 月 28 日）

3. 资金投入和使用情况

2019 年省财政厅安排专项资金 7600 万元（其中一般预算 1900 万元，基金预算 5700 万元），实际到位金额 6935 万元（其中一般预算 1900 万元，基金预算 5035 万元），下达率为 91.25%。截至 2019 年 12 月 31 日，县（市、区）实际拨付金额为 3726.5 万元，预算执行率为 53.73%。专项资金拨付不够及时，预算执行率偏低（详见表 3 和表 4）。

表 3：2019 年省体育产业发展专项资金分地区执行情况表
(截至 2019 年 12 月 31 日)

单位：万元

地区	省级下达金额	市县实际拨付金额	预算执行率（%）
福州市	1790.75	1550	86.56
厦门市	1030.75	750	72.76
莆田市	413.25	0	0
泉州市	793.25	500	63.03
漳州市	555.75	0	0
宁德市	793.25	100	12.61
三明市	413.25	413.25	100
龙岩市	413.25	413.25	100
南平市	413.25	0	0
平潭综合实验区	318.25	0	0
合计	6935	3726.5	53.73

表 4：2019 年省体育产业发展专项资金分地区执行情况表

(截至 2020 年 9 月 30 日)

单位：万元

地区	省级下达金额	市县实际拨付金额	预算执行率 (%)
福州市	1790.75	1760	98.28
厦门市	1030.75	936.365	90.84
莆田市	413.25	363.25	87.90
泉州市	793.25	793.25	100
漳州市	555.75	245.403	44.16
宁德市	793.25	790	99.59
三明市	413.25	413.25	100
龙岩市	413.25	413.25	100
南平市	413.25	413.25	100
平潭综合实验区	318.25	137.29	43.14
合计	6935	6265.308	90.34

(二) 项目绩效目标

1. 绩效总目标

加快推进福建省体育产业高质量发展，促进体育用品制造业转型升级，补齐体育服务业发展短板，加快全产业链发展，确保 2025 年福建省体育产业增加值达到 3000 亿元，体育服务业占比 30%。

2. 2019 年度绩效目标

根据省体育产业发展专项资金绩效总目标，省体育局制定了 2019 年度省体育产业发展专项资金的年度绩效目标，具体如表 5 所示：

表 5：2019 年度绩效目标

指标	绩效内容	全年绩效目标值
投入	目标 1：省级体育产业示范基地奖励资金	≤1650 万元
	目标 2：创建国家体育产业基地奖励资金	≤2300 万元
	目标 3：竞赛表演业专项资金补助	≤2000 万元
	目标 4：健身休闲专项资金补助资金	≤1650 万元

产出	目标 1: 省级体育产业示范基地数量	≤29 个
	目标 2: 创建国家体育产业基地数量	=7 个
效益	目标 1: 引导社会资本加大对体育服务业的投入	≥去年同期健身休闲机构和办赛组织数量 1%
	目标 2: 创建体育产业示范基地促进全省体育产业规模增长速度	≥全省体育产业总规模增长速度高于同期全省 GDP 增长速度达 8.5%

二、绩效评价工作开展情况

(一) 绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

通过实施财政绩效评价, 全面了解 2019 年省体育产业发展专项资金的使用和管理情况、绩效目标完成情况及投入产出的绩效, 总结经验, 找出管理上存在的不足并提出相应的对策建议, 提高财政资金使用效益及效果, 引导更多社会资本投入福建省体育产业重点领域和薄弱环节, 推动专项资金在支持创新发展和产业升级方面发挥更大作用, 更好地促进福建省体育产业健康发展。

2. 评价对象

评价对象为 2019 年福建省体育产业发展专项资金。

3. 评价范围

评价的范围主要包括专项资金的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况和取得的效益情况等。

(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等

1. 评价原则

(1) 科学规范原则。绩效评价应当运用科学合理的方法, 按照规范的程序, 对项目绩效进行客观、公正的反映。

(2) 公正公开原则。绩效评价符合真实、客观、公正的要求, 依法公开并接受监督。

(3) 绩效相关原则。绩效评价主要从省体育产业发展专项资金的决策、过程、产出和效益四个维度展开, 评价结果应清晰反映政策的实施效果。

2. 评价指标体系

根据国家财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号文件）要求，结合省体育产业发展专项资金的实际，课题组设定了决策、过程、产出和效益4个一级指标，10个二级指标，17个三级指标。指标采取定量与定性相结合的方式，经多方征求意见后最终确定了指标和权重简表（见表6），详细的评价指标体系见报告附件1。

表6：省体育产业发展专项资金绩效评价指标及权重简表

一级指标	二级指标	三级指标	权重（%）
决策 (17%)	项目立项	立项依据充分性	3
		立项程序规范性	3
	绩效目标	绩效目标合理性	2
		绩效指标明确性	3
	资金投入	预算编制科学性	2
		资金分配合理性	4
过程 (23%)	资金管理	资金到位情况	6
		预算执行率	8
		资金使用合规性	3
	组织实施	管理制度健全性	2
		制度执行有效性	4
产出 (30%)	产出数量	实际完成率	8
	产出质量	质量达标率	15
	产出时效	完成及时性	4
	产出成本	成本节约率	3
效益 (30%)	项目效益	实施效益	25
		满意度	5
得分合计			100

3. 评价方法

课题组综合采用了定量与定性相结合分析法、因素分析法、成本法、公众评判法等多种方法，从项目决策、项目管理和项目绩效等方面，综合考察项目的完成情况、取得的成效，分析项目管理过程中存在的问题及原因，并针对性地提出建议。

4. 评价标准

(1) 计划标准。以预先制定的目标、计划、预算、定额等作为评价标准。

(2) 历史标准。参照历史数据制定评价标准。

(三) 绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段：项目基本情况调研、制定绩效评价工作方案、确定绩效评价指标体系、设计调查问卷、抽取调研名单。

2. 调研走访阶段：分析审查书面资料，对省体育局提供的数据资料进行考察验证；课题组按不低于 2019 年省体育产业发展专项资金资助项目总数的 30%和资金总量不低于 60%的要求，共抽取 67 家受资助单位开展座谈和项目核查，占专项资金资助总数 163 家的 41.1%和资金总量 6935 万的 71.87%；另外课题组通过问卷星开展满意度调查，共抽取 64 家受资助单位，占专项资金资助总数 163 家的 39.29%。各设区市和平潭综合实验区 67 个项目抽查名单如表 7 所示：

表 7：各设区市和平潭综合实验区项目抽查名单列表

序号	地区	申报单位	项目名称	补助资金 (万元)
1	福州市	福州尚飞制衣有限公司	“两用的衣袋结构”运动服装的研发与生产	20
2		福建省牡丹健身俱乐部有限公司	金山社区体育服务综合体构建与运营	50
3		福州市心向尚飞翔青少年体育俱乐部	福建省体育产业示范项目	50
4		福州市登山协会	福建省体育产业示范项目	50
5		仓山区	国家体育产业示范基地	500
6		福建宜美电子有限公司	国家体育产业示范基地	300
7		福建鸿博光电科技有限公司	国家体育产业示范单位	300
8		福建省富士华运动健康产业发展有限公司	福建省体育产业示范单位	50
9		福建五枚咏春文化发展有限公司	福建省体育产业示范项目	50

10		福建之光生态旅游产业开发有限公司	福建省体育产业示范单位	50
11		福州连江筱埕镇	福建省特色基地暨特色体育小镇	100
12		福建腾飞育人文化发展有限公司	福建省体育产业示范项目	50
13	莆田市	莆田市体育局	2018 年第二届“妈祖杯”海上丝绸之路国际羽毛球挑战赛	100
14		莆田市绿源木业有限公司	四季体育休闲综合体项目	60
15		莆田市仓篮部落体育文化有限公司	仓篮部落旧厂房改造体育创意产业园项目	60
16		双驰实业股份有限公司	2018 年福建省体育产业示范单位	30
17		九龙谷综合发展有限公司	2018 年福建省体育产业示范单位	50
18	泉州市	泉州雪山风雅颂生态旅游文化有限公司	2019 国际高山徒步大赛暨全球华人马拉松·永春站	50
19		晋江劲拓体育有限公司	亚洲大体联足球世界杯	50
20		泉州威尔行体育科技有限公司	泉州威尔行体育科技有限公司	50
21		安踏（中国）有限公司	2017 年国家体育产业示范单位	300
22		泉州市志闽旅游股份有限公司	2018 年省级体育产业示范单位	50
23		德化桃仙溪旅游开发有限公司	2018 年省级体育产业示范项目	50
24		特步（中国）有限公司	2018 年省级体育产业示范单位	50
25	厦门市	奥佳华智能健康科技集团股份有限公司	国家体育产业示范项目	300

26		诺斯蒂文体发展（厦门）有限公司	国家体育产业示范项目	300
27		厦门三圈电池有限公司	省级体育产业示范项目	50
28		简极科技有限公司	INSAIT K1 足球运动表现分析系统(省级体育产业示范项目)	50
29		厦门京鼎体育文化发展有限公司	省级体育产业示范项目	50
30	漳州市	漳州市芗城区酷风健身俱乐部	新建场地、购置健身器材	18.645
31		漳州市立成健身服务有限公司	立成跆拳道（新华东旗舰店）	18.645
32		漳州市聚佳健身服务有限公司	漳州市聚佳健身服务有限公司（游泳项目）	18.645
33		漳州市龙文区正义会跆拳道馆	跆拳道馆建设及采购器材	18.645
34		漳州双鱼旅游发展有限公司	中国山地马拉松系列赛—福建漳州港站	11.187
35		漳州市南靖县龙山镇	2018 年福建省体育产业特色基地暨特色体育小镇：漳州南靖龙山镇	100
36		漳州泰里斯体育器材有限公司	2018 年福建省体育产业示范项目：漳州泰里斯可穿戴设备	50
37		龙海奥一体育用品有限公司	2018 年福建省体育产业示范项目：龙海奥一 TPU 材料	50
38		龙海国安玻璃钢船艇制造有限公司	2018 年福建省体育产业示范项目：龙海国安玻璃钢龙舟制造	50

39	龙岩市	龙岩市体育建设发展有限公司	第六届羽毛球体育文化节	30
40		泉州市益加健跑俱乐部	连城冠豸山国际半程马拉松赛	40
41		福建兰田体育文化发展有限公司	中国·漳平（永福）樱花国际马拉松赛	30
42		龙岩紫金山体育公园投资开发有限公司	体育综合体项目	40
43		永定区体育总会	2019 福建永定土楼第四届国际马拉松赛	30
44		福建丽景体育文化发展有限公司	上杭汀江摩托艇运动基地	30
45	南平市	南平市延平区文体旅局	2018 年中国龙舟公开赛总决赛（福建南平站）	50
46		厦门睿行文化发展有限公司	2018 大武夷超级山径赛	50
47		福建天翔体育发展有限公司	2018 第五届武夷山国际马拉松赛	80
48		武夷山嘉年华自驾游运动营地有限公司	武夷山嘉年华自驾游运动营地	66.625
49		武夷山泓云文化体育产业发展有限公司	武夷山泓云体育综合体	66.625
50		邵武市卫闽镇	省级体育特色小镇	100
51	三明市	三明市布雷德体育有限公司	布雷德体育休闲健身服务	12
52		三明市众祥旅游发展有限公司	三明水上世界项目	11
53		三明市自行车运动协会	2019 年中国三明·自行车公开赛	15
54		将乐县文体和旅游局	2018 年全国蹊泳锦标赛暨 2018 中国将乐寻找美人鱼	15

			表演大赛	
55		大田县翰霖泉休闲健身有限公司	大田县翰霖泉休闲健身有限公司	50
56		大田县	三明市大田县大体操项目	50
57	宁德市	宁德市体育局	宁德市全民健身运动会气排球赛	30
58		蕉城区洋中镇人民政府	凤天村登山步道及文体休闲场地	20
59		福安市穆阳镇人民政府	穆阳镇体育公园	50
60		福安市文体和旅游局	首届福安富春溪“鑫联达”杯全国汽车越野河道挑战赛	20
61		古田县鹤塘镇人民政府	鹤塘村文体公园	50
62		屏南县文体和旅游局	海峡两岸武术交流培训展示中心	20
63		柘荣县文体和旅游局	柘荣县职业技术学校排球训练馆	20
64		寿宁县凤阳镇人民政府	凤阳镇凤阳村农民体育广场	15
65		白水洋运动体验基地	国家级体育产业示范项目	300
66	平潭综合实验区	厦门风冲海洋体育运动有限公司	第八届平潭国际风筝冲浪节	57.2887
67		申体（上海）体育文化发展有限公司	2019年“国际旅游岛·平潭杯”中国门球冠军赛总决赛	80
合计				4984.3057

3. 报告形成阶段：分析整理评价数据，确定评价等级，撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求各方意见，修改评价报告，形成终稿。课题组根据评价的分值，确定项目最后的等级，评价等级最终分为优、良、中、差四个等级，具体等级分段如表 8 所示：

表 8：评价得分与等级对应表

等级	优秀	良	中	差
标准	≥90 分	80-89 分	60-79 分	<60 分

三、综合评价情况及评价结论

根据绩效评价指标体系，结合专项资金的实施情况，2019 年省体育产业发展专项资金最终绩效评价得分为 82.95 分，评价等级为“良好”。具体得分情况如表 9 所示：

表 9：省体育产业发展专项资金最终绩效评价得分详情

一级指标	二级指标	三级指标	评价得分
决策 (17%)	项目立项	立项依据充分性（3分）	3
		立项程序规范性（3分）	3
	绩效目标	绩效目标合理性（2分）	1.5
		绩效指标明确性（3分）	2.8
	资金投入	预算编制科学性（2分）	1.5
		资金分配合理性（4分）	3
过程 (23%)	资金管理	资金到位情况（6分）	4
		预算执行率（8分）	4.5
		资金使用合规性（3分）	3
	组织实施	管理制度健全性（2分）	1.9
		制度执行有效性（4分）	3.8
产出 (30%)	产出数量	实际完成率（8分）	6.5
	产出质量	质量达标率（15分）	13
	产出时效	完成及时性（4分）	3
	产出成本	成本节约率（3分）	2.7
效益 (30%)	项目效益	实施效益（25分）	21
		满意度（5分）	4.75
得分合计			82.95
评价等级			良好

四、绩效评价指标分析

总体而言，省体育产业发展专项资金运作较规范，社会效益良好，项目受资助单位满意度高，较好地完成了项目设定的各项目标。下面从项目决策、过程、产出和效益四个维度具体分析项目运行情况：

（一）项目决策情况

项目决策维度的评价主要从项目立项、绩效目标和资金投入三个方面展开。省体育产业发展专项资金立项依据充分、绩效目标和资金投入方案较为合理。该项总分 17 分，得分为 14.8 分。

1. 省财政厅和省体育局根据《福建省人民政府关于加快体育产业发展促进体育消费十条措施的通知》（闽政〔2015〕40 号）及《福建省关于促进体育产业高质量发展的若干措施》（闽体〔2019〕154 号）等文件精神，设立省体育产业发展专项资金，立项符合党和国家制订的各项法律法规和体育政策，符合行业发展规划，依据充分。专项资金引导社会资本投资体育产业，有效激发市场主体活力，促进福建省体育产业高质量发展，与省体育局的主要职责相匹配，是公共财政支持范围。省体育局严格按照《福建省省级财政专项资金管理办法》（福建省人民政府令第 131 号），对专项资金进行申请，论证了项目的必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等。省财政厅按照预算管理的有关规定，从立项依据的充分性、绩效目标的合理性、预期的经济社会效益和支出预算和资金分配情况，对专项进行了严格审核。

2. 省体育产业发展专项资金从投入、产出和效益三个维度设置了 8 个绩效指标，与福建省体育产业高质量发展密切相关。绩效目标值的设定较符合省体育局正常的业绩水平，与预算确定的专项资金额度基本匹配，但仍存在以下两个问题：

（1）根据管理办法，专项资金主要支持国家级体育产业示范基地、省级体育产业示范基地、品牌赛事、体育制造业延伸体育服务业产业链项目、体育企业参加境内外展会和体育服务业的体育设施建设项目六个方向。但绩效目标主要集中在国家级体育产业基地和省级体育产业示范基地创建方面（详见表 5），没有完全对接福建省体育产业高质量发展目标，在产出和效益方面没有对品牌赛事和服务业产业链项目等体育产业发展重点方向设置相应的绩效指标，如全省体育服务业占体育产业的比重增速，专项资金对社会资本的拉动效果等。

（2）个别绩效指标设置不够精准。“创建体育产业示范基地促进全省体育产业规模增长速度”不适用于年度财政预算绩效评价；并且省统计局目前尚未按年度统计全省

体育产业规模增长速度，指标难以准确度量。

3. 省财政厅和省体育局经过科学论证制订了专项资金的预算（详见表 10）。

表 10：省体育产业发展专项资金预算分配方案

分配项目	依据	预算过程	预算金额
国家级体育产业基地和示范项目奖励资金	《福建省人民政府关于加快体育产业发展促进体育消费十条措施的通知》规定，“对新认定为国家级体育产业基地、国家级体育产业示范基地的，省级财政分别给予 500 万元、300 万元奖励”。	国家级体育产业基地： $1 \times 500 = 500$ （万元） 国家级体育产业示范项目： $6 \times 300 = 1800$ （万元）	2300 万元
省级体育产业基地、示范单位和示范项目奖励资金	参照国家级体育产业基地的激励措施，对新认定为省级体育产业基地、省级体育产业示范基地或项目的，省级财政分别给予 100 万元、50 万元补助。	省级体育产业特色基地： $4 \times 100 = 400$ （万元） 省级体育产业示范单位： $13 \times 50 = 650$ （万元） 省级体育产业示范项目： $12 \times 50 = 600$ （万元）	1650 万元
竞赛表演业专项资金补助资金	《福建省体育产业专项资金体育竞赛表演业项目资助扶持办法（试行）》：（1）国际甲级赛事补助 80-100 万元；（2）国际乙级赛事补助 50-70 万元；（3）全国性赛事补助 30-50 万元；（4）海峡两岸传统特色赛事补助 20 万元；（5）地方传统特色赛事补助 10 万元。	国际甲级赛事： $5 \times 100 = 500$ （万元） 国际乙级赛事： $8 \times 50 = 400$ （万元） 全国性赛事： $20 \times 30 = 600$ （万元） 海峡两岸传统特色赛事： $15 \times 20 = 300$ （万元） 地方传统特色赛事： $20 \times 10 = 200$ （万元）	2000 万元 （其中省本级 665 万元）
健身休闲服务业专项补助资金	平均分配法：每个设区市（含平潭综合实验区）给予补助 165 万元。	$10 \times 165 = 1650$ （万元）	1650 万元

根据管理办法，省体育局根据项目实际情况，分配资金 2300 万元用于国家级体育产业基地和示范单位建设，1650 万元用于省级体育产业基地、示范单位和示范项目建设，2000 万元用于竞赛表演业补助，预算资金分配依据充分，资金分配较合理，能满足这三个产业发展方向的资金需求。

根据管理办法第八条，“剩余的专项资金采用因素分配法进行分配后转移支付下达各设区市和平潭综合实验区”。实际上，补助健身休闲服务业的 1650 万元专项资金平均分配到各设区市和平潭综合实验区，没有充分考虑各地体育产业发展的不平衡性和资金的需求情况，福州市、莆田市等地发展健身休闲服务业所需资金需求不能得到完全满足，而平潭综合实验区专项资金结余 180.96 万元（截至 2020 年 8 月 10 日），没有充分发挥出专项资金的使用效率。

此外，专项资金实际下达 6935 万元，其中国家级和省级产业示范单位（项目）预算 3950 万元，占比 56.96%，其中较大一部分资金资助了实力较强的体育制造业或者区县政府，对亟需引导和扶持的智能制造、“体育+服务”、体育服务业的项目，专项资金补助较少。

（二）项目过程情况

项目过程维度的评价主要从资金管理和组织实施两个方面展开。省体育产业发展专项资金到位率不高，预算执行率有待提高，管理制度健全、制度执行有效。该项总分 23 分，得分为 17.2 分。

1. 2019 年省财政厅批复省体育产业发展专项预算资金 7600 万元，实际下达 6935 万元，资金到位率为 91.25%。根据预算批复，省本级体育产业发展专项资金 665 万元，用于省级预算单位、省属企业、省级协会等的竞赛表演业补助。2019 年，省体育局对申报专项资金（省本级）项目进行评审，经专家组评审，评审委员会审核，评审出 17 个补助项目并公示，金额累计 300 万元，并向省财政厅申请资金。截至 2019 年 12 月 31 日，省财政厅尚未下达该笔专项资金。

2. 2019 年 3 月 13 日，省财政厅和省体育局下达了 2019 年省体育产业发展专项资金 6935 万元，而新的管理办法 2019 年 9 月 29 日才由省体育局和省财政厅印发，项目开始实施时间晚于计划。此外，各设区市和平潭综合实验区需要适应新的管理办法，加上项目申请、遴选、公示和拨付需要规范的流程，各地资金实际到位时效性不强，各地实际拨付进度不一，年度预算执行率不高。各设区市和平潭平潭综合实验区专项资金预

算执行的具体情况见表 3 和表 4。截至 2019 年 12 月 31 日，只有三明、龙岩和福州的专项资金拨付较为及时，其他地市的预算执行率都比较低，基本在 2020 年 1 月 1 日后才陆续下达专项资金，截至 2020 年 9 月 30 日，除厦门、漳州和平潭综合实验区外，其他设区市的预算基本执行完毕。

3. 根据课题组的现场座谈、项目核查和第三方出具的专项资金绩效自评报告，专项资金严格按照管理办法执行，资金拨付有完整的审批程序和手续，符合国家财务管理的各项政策和制度，符合预算批复的用途，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。

4. 根据管理办法，省体育局、各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局建立健全了专项资金的财务和业务管理制度；并根据部门职责，对各类项目进行了遴选。此外，省体育局定期对专项资金进行跟踪监督和绩效评价，推动各类项目按照计划实施。

（三）项目产出情况

项目产出维度的评价主要从项目产出数量、质量、时效和成本四个方面展开。省体育产业发展专项资金加快推动了一批国家级和省级体育产业基地和项目的培育，引导社会资本加大投资体育产业，产出成果较为突出。该项总分 30 分，得分为 25.2 分。

1. 2019 年，省体育产业发展专项资金对 7 个国家体育产业基地或示范项目、29 个省级体育产业示范基地或示范项目进行了奖励，全部完成了 2019 年该部分的预算目标。专项资金补助了 52 个竞赛表演项目，一定程度上带动了文化、娱乐、旅游等相关行业发展，经济拉动和产业辐射效应已经初步显现。此外，专项资金还补助了 43 个健身休闲、体育培训、体育设施改造等项目，促进了福建省体育服务业多元化的发展。

2. 国家和省级体育产业基地、示范单位和示范项目已经高质量建设完成，得到了国家体育总局和省体育局的严格审核和评定。

3. 专项资金补助的各类竞赛表演项目，虽然促进了区域旅游、住宿、餐饮、交通等领域的消费，带动赛事经济发展，但补助的竞赛表演项目普遍规模较小，知名赛事 IP 不多，赛事规模不够大，吸引力不足，加上竞赛表演项目投资大，培育时间周期长、赛事运营机构专业性不强，对整个体育产业链的串联、带动作用不明显，对体育赛事运营模式的创新和赛事运营机构的培育并不突出。此外，由于竞赛表演业项目类型较多较杂，各设区市和平潭综合实验区多采用普惠方式进行补助，没有根据赛事级别、影响力和预算等因素有针对性补助，造成同一地区竞赛表演项目的补助效率不突出，不同地区

同一类项目补助不均衡。如漳州举办的马拉松赛事补助 11.187 万元至 18.617 万元不等，龙岩举办的马拉松赛事均补助 30 万元，南平举办的马拉松赛事补助 50-80 万元。

4. 宁德市健身休闲服务业专项补助资金 190 万元，其扶持方向单一，绝大多数补助文体公园、体育公园和乡镇休闲健身步道等项目，金额为 180 万元，占该部分专项资金总额的 94.74%。这种方式虽能有效弥补体育服务业的基础设施方面的短板，但不能直接引导社会资本投资相关健康休闲业和体育培训项目，没有补齐体育服务业发展短板，加快全产业链发展，该地区专项资金的使用效益主要体现在社会方面，对产业的拉动作用不明显。

5. 国家和省级体育产业基地、示范单位和示范项目以及各类竞赛表演项目是采用后补助方式。虽然专项资金年度预算执行率不高，这些项目实际已经完成，对项目的完成进度没有影响。预算执行滞后主要影响健身休闲服务业项目的补助。截至 2020 年 9 月 30 日，除漳州市专项资金尚未完全下达给相关的受资助单位外，其他设区市专项资金补助的多数项目已按期完成计划进程。

6. 省体育产业发展专项资金完成绩效目标时，实际的补助资金或奖励资金没有超过总的规定限额。

（四）项目效益情况

项目效益维度的评价主要从项目实施效益和满意度两个方面展开。专项资金在推进福建省体育产业高质量发展方面具有良好的社会效益。但由于各设区市和平潭综合实验区对体育服务业的支持力度不大，体育服务业方面的社会经济效益不够突出。该项总分 30 分，得分为 25.75 分。

1. 专项资金支持福建宜美、福建鸿博、双驰、安踏、特步、奥佳华、简极、漳州泰里斯、龙海奥一、博禾、福建荣耀等企业开展体育科技创新，加速推进福建省智能制造和“制造+服务”发展。

表 11：典型企业/项目介绍

企业/项目	补助资金使用及社会经济效益分析
福建鸿博	福建鸿博光电科技有限公司是一家专业从事 LED 体育照明产品研发、生产的高新技术企业。公司拥有万级无尘防静电恒温恒湿厂房，世界先进水平的制造检测设备，福建省 LED 企业重点实验室和省级企业技术中心，主导、参与体育照明标准制定，拥有高光效、高功率、高光

	能利用率、低眩光、散热佳的新型 LED 体育照明灯具核心技术，2018 年 1 月被国家体育总局认定为国家级体育产业示范单位。申请的 300 万补助资金主要用于体育照明产品研发及体育照明数字化车间建设等，包括体育照明产品研发费用 200 万元，体育照明数字化车间建设 100 万元。
特步	特步（中国）有限公司，是中国领先的体育用品企业之一，全国专卖店 6300 多家。申请的 50 万补助资金主要用于建设泉州海峡体育馆跑步俱乐部生态圈，推进制造业和现代服务业深度融合发展，形成“制造+服务”发展模式，提升产业链的价值。
福建荣耀	福建荣耀健身器材有限公司是国家高新技术企业，福建省首批专精特新企业，是福建省生产按摩椅产能最大的企业之一。申请的 50 万补助资金主要用于采购精益化、智能化生产设备，产品研发检测仪器和信息化管理软件。
双驰	双驰实业股份有限公司是福建省服务型制造示范企业、福建省省级工业设计中心、福建省省级企业技术中心、福建省科技小巨人示范企业和福建省体育产业示范单位。申请的 50 万补助资金主要用于引进智能化生产设备，对现有技术中心（含实验室）进行升级改造为提高研究水平；加强企业品牌宣传建设，推动内销渠道与品牌的打造。
奥佳华	奥佳华智能健康科技集团股份有限公司是中国领先的集品牌、营销、研发、制造、服务为一体的国际化健康产业集团，七大自主品牌分别分布于亚洲、北美及欧洲三大核心市场，多个品牌市场份额已跃居当地前三，是国家企业技术中心、国家知识产权示范企业和国家体育产业示范单位等。申请的 300 万补助资金主要用于公司产品核心技术研发，力保产品持续行业领先的技术优势；用于企业自主品牌建设，完善自主品牌全球行销体系。
福建宜美	福州宜美智慧体育应用项目，是国家体育产业示范项目，面向体能训练、跑步、骑行等运动，以心率智能可穿戴系列产品为核心，以其他健康设备为辅助，应用物联网和大数据的核心技术，实现运动状态的监控，并对运动数据进行分析，形成以“硬件+软件+服务”为一体的科学训练指导系统，从而为用户制定科学的训练方案。申请的 300 万

	补助资金主要用于办公场地硬软件配套、厦马、福马等各类专业赛事的赞助、深圳国际钟表展、福州国际体博会、北京上海深圳马拉松展等、专业运动员及签约运动员赞助、品牌宣传及媒体沟通的投入、用户大数据云平台的建设与维护等。
--	---

(2) 专项资金补助了各设区市和平潭综合实验区的各类赛事，为福建省持续打造国际品牌赛事、自主品牌赛事、体育职业赛事、特色品牌赛事的多层次赛事体系提供了持续支持；同时，加快了福建省体育旅游业融合发展，推动各地体育赛事旅游、滨海运动休闲旅游和山水户外生态旅游做大做强。

表 12：典型项目介绍

项目	补助资金使用及社会经济效益分析
平潭国际风筝冲浪节	第八届平潭国际风筝冲浪节由世界风筝板协会 IKA、中国帆船帆板运动协会、平潭综合实验区管委会等共同主办。活动包含世界风筝水翼金杯赛和全国风筝板锦标赛（平潭站）两项高水平的赛事，比赛项目包括双向板、水翼板竞技，赛事为期五天，共吸引了来自 25 个国家和地区的 150 名运动员参赛，参赛选手人数创下历年之最。比赛的圆满举办，提高了平潭在世界风筝冲浪界的国际影响力，吸引更多游客来平潭开展风筝冲浪运动，促进了平潭经济的发展。
武夷山国际马拉松赛	武夷山是世界文化与自然双遗产，景色优美气候宜人，是福建省着力打造地体育休闲圣地。武夷山全民健身基础良好，体育基础设施日益完善，空气清新。2018 武夷山国际马拉松赛于 12 月 2 日在武夷山举行，参赛人数计 15000 人，获评中国田径协会“金牌赛事”。
连城冠豸山国际半程马拉松赛	首届龙岩冠豸山国际半程马拉松是中国田协与新华网共同主办的“韵动中国”系列赛事，有 3074 人参加，30 万人密切关注，关注人群达 100 万人。该赛事以“韵动中国-客家连城”为主题，将客家文化融入赛事，传播连城自然之美和人文之美，弘扬客家精神，充分展示连城深厚的文化底蕴和良好的发展环境。
泉州市第二十三届	百队千场篮球赛至今已经连续举办 23 届，21 天的比赛分两个

百队千场篮球赛	赛段，两个分赛区进行，共有 85 支球队、894 名选手参赛。百队千场篮球赛进一步提升了泉州地区浓烈的篮球氛围和本土的篮球精神，促进全民健身的理念不断深入人心。
亚洲大体联足球亚洲杯	亚洲大体联足球亚洲杯于 2018 年 10 月 31 日至 11 月 11 日在福建省晋江市体育中心、养正中学足球场等 6 个场地开赛，本次赛事吸引了来自亚洲各国家各地区 400 多名男女参赛运动员同场竞技，向全亚洲人民展现中国的体育风采和“体育晋江”的城市名片，展示足球的文化内涵，推进了校园足球事业的发展壮大。
2018 年中国龙舟公开赛总决赛	“中国龙舟公开赛总决赛”是中国龙舟协会两大品牌赛事之一的赛事的终极对抗赛。组队模式为 2018 年度中国龙舟公开赛各分站赛总积分前 16 名的龙舟队参加 22 人制甲 A 组比赛，12 支福建省内优秀龙舟队参加 12 人制甲 B 组比赛。竞赛项目为甲 A 组竞赛项目为 200 米、500 米直道赛和 3000 米绕标赛，甲 B 组竞赛项目为 200 米和 500 米直道赛，还涵盖巡游、开幕式、各项目排名赛、小决赛、决赛、3000 米绕标赛、颁奖等丰富多彩的活动。

(3) 体育场馆服务业是体育产业发展的主要载体，具有重要的基础性作用。专项资金支持各设区市的大型体育场馆服务功能拓展，综合开展体育健身休闲培训、康体保健服务、文化文艺表演服务等；鼓励城区旧厂房、旧仓库、老旧商业设施改建体育场馆或综合体。

表 13：典型项目介绍

项目	补助资金使用及社会经济效益分析
诺斯蒂文体公园	奥林匹克·诺斯蒂文化体育公园位于五缘湾新片区，2018 年获评“国家体育产业示范项目”。公园总占地面积 6 万多平方米（约 100 亩），以文化生活、体育休闲和人才孵化为核心，集奥运文化、体育运动、人才孵化及储备、退役人才创业就业、文体培训、事业团建、非公党建及拓展、体育赛事、活动策划、会议、餐饮、运动理疗、研学营地、房车露营基地等项目融于一体，将文化生活与体育休闲、结合旅游为一

	体化，通过空间布置和项目规划有机集合，是厦门市乃至全省首创的公益性、综合性、专业性相结合的城市文体旅游综合体。
厦门大唐中心	大唐中心是福建省级体育产业示范项目，总用地面积 188 亩，规划建设奥体公园、奥林匹克博物馆、总部办公、休闲商业、星级酒店。其中 奥体公园包括一座奥林匹克体育综合馆、12 片室内羽毛球馆、6 片露天篮球全场、8 片网球场、2 片 7 人制足球场，场馆配套商业，规划引进拳击、乒乓球、健身、瑜伽、射箭、击剑、轮滑等运动体验业态，是厦门为数不多的文化体育综合体。
社区型运动生活圈构建	社区型运动生活圈体系构建，包括社区运动连锁场馆标准化运营、家门口的青少年体育便利店、青少年 IP 赛事打造。依托稀缺社区运动场馆、智能硬件设施、标准化运营赋能、智能化管理升级及产业化资源等领先优势与基础，升级运动场馆运营品牌，首创社区运动中心多元模型，用智能管理系统、大数据分析，实现对社区体育服务的智能化和个性化管理等。在社区、商圈和学校附近等区域开校区，解决最后一公里青少年学习体育技能的痛点。打造福建省“飞 YOUNG”青少年球类创新赛，从 U 系列、技能测试赛、科学健身活动等内容进行创新。
金山社区体育服务综合体构建与运营	该项目是省级体育产业示范项目，以场馆健身为主体、以休闲娱乐、文化教育为辅助，8 大户外运动项目（足球、篮球、网球、门球、轮滑、游泳、平衡车、悦跑）+8 项室内运动项目（羽毛球、乒乓球、室内健身、跆拳道、街舞、攀岩、形体塑造、少儿体适能）+户外儿童游乐项目，实现了运动选择多样化以及全龄段覆盖，每日接待运动锻炼人数近 3000 人。
白水洋运动体验基地	该项目是国家级体育产业示范项目，白水洋鸳鸯溪 18 公里水道开发经营的项目有冲浪滑水、橡皮艇漂流、皮划艇、传统弓箭射艺、山地自行车、健身徒步等体育休闲健身项目，建立了“白水洋亲子泼水狂欢节”、“白水洋旅游文化节暨鸳

	<p>鸯板竞走大赛”、“白水洋水上运动会”、“中国·白水洋国际水上（皮划艇）极限挑战赛”、“海峡两岸传统弓箭射艺邀请赛”、“山地自行车爬坡赛”等品牌赛事与活动。</p>
<p>仓篮部落旧厂房改造体育创意产业园项目</p>	<p>仓篮部落旧厂房改造体育创意产业园项目是通过改造城市中旧厂房旧仓库来打造“体育工厂”。一期场馆位于莆田第六中学体育场旁,建设投资 200 万元,占地面积 1650 平方米,对外承接篮球等各类体育赛事。</p>

(4) 随着居民收入水平、消费水平的提升以及全民健身意识的增强,健身休闲和体育培训需求日趋旺盛。专项资金支持各设区市大力培育健身休闲业和体育培训业,增加优质体育服务的供给力度,推进体育消费持续提质扩容。此外,新冠疫情给体育服务企业带来了巨大的冲击,室外健身场所、体育场馆以及体育培训机构多处于停工停业状态,专项资金有效缓解了企业场地租金、水电费、工资等方面的资金压力,对企业渡过疫情难关有雪中送炭的作用。

表 14: 典型企业/项目介绍

企业/项目	补助资金使用及社会经济效益分析
<p>泉州威尔行体育科技有限公司</p>	<p>该公司是省级体育产业示范单位,打造了体育小综合体“泉州体育旅游文创园”,运营有“骑士攀岩”品牌连锁机构,创立了国家级众创空间“骑士创客空间”,是全国双创基地示范点。</p>
<p>大田县大体操项目</p>	<p>自 2014 年被国家体育总局体操运动管理中心确定为“大体操”培训基地以来,大田县将拉拉操、健美操、街舞、排舞等时尚、活泼、技巧难度适宜、易于推广传播的体操活动作为“大体操”进校园、进社区的主力项目进行试点推广,得到群众的普遍欢迎。每年直接参加拉拉操展示活动或者联赛的人数超过十几万人,为推进大体操项目普及推广、提升大体操在群众体育中的文化内涵,加强体操后备人才培养和促进全民健身运动发展起到积极的作用。</p>
<p>福州五枚咏春拳(连锁)传承培训机构</p>	<p>“五枚咏春(国家非遗咏春拳)旗舰传习所”传习所旨在以咏春拳传承培训为特色,弘扬中华民族优秀传统文化,为海峡两岸乃至全球的咏春拳文化爱好者提供一个学习、交流的平台,增进沟通 and 了解,促进咏春拳在“一带一路”乃至世界范</p>

	国内的传播以及我国文化输出战略的持续推进，使福州成为具备世界影响力的咏春拳文化中心。
德化桃仙溪旅游开发有限公司（德化县桃仙溪景区）	该项目依托优美的自然资源建设 30 万平米河床的水上运动场所开展 12 个水上运动项目，以及 10 万平米陆地运动场所开展 8 个体育运动项目，可容纳万人参与千人用餐 200 人住宿。该项目通过开展运动休闲、运动节会、竞技赛事、亲子运动和研学等活动，带动全民健身、旅游运动，解决就业，推动农家乐和农特产品销售，是省级体育产业示范项目。
莆田市九龙谷综合发展有限公司	莆田市九龙谷景区是集商务会议、团队拓展、旅游观光、休闲养生、生态科普、考察探险、健身体验于一体的多元化生态风景区，是省级体育产业示范单位。

（5）满意度分析

通过实地深入访谈和问卷调查，课题组发现被补助的企业和项目对省体育产业发展专项资金的满意度较高。综合企业访谈和问卷调查的结果，被补助企业的满意度评分为 4.75 分。企业访谈和问卷调查结果显示，被补助的企业对专项资金的申请、评审、公示、拨付、监管等认同度比较高，肯定了专项资金对企业和项目的扶持力度，特别是新冠疫情期间的帮扶作用。部分企业对专项资金的申报流程、补助金额、补助年限等提出了改进意见，包括：根据项目的投资规模或其他特点，对项目进行差异性补助，提高补助额度；对项目进展良好的企业和项目可以持续性扶持；简化项目申报程序，加快项目审批及资金拨付的进度；根据项目特性部分采用前补助方式等。

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

一是积极推动“以奖代补”。参照国家体育总局体育产业基地评审工作，设立省级体育产业基地，对获得国家级和省级产业基地的地方、企业和项目进行奖励，变事前补助为事后奖励，激发企业创先争优的热情，有利于把具有带动示范作用的企业筛选出来。二是加强调研摸底。在实际工作中，省体育局加强与基层体育部门、体育产业企业的对接沟通，了解基层体育部门的工作重心，了解企业的生产经营状况，靠前指导企业转型升级，为更加科学分配资金特别是提前下达资金奠定基础。三是重新修订资金管理办法。明确资金补助的六个方向，让各级体育、财政部门在研究资金补助方案时具有针对性，

也能让企业明晰福建省体育产业的发展趋势，引导社会资本更多更快更好参与福建省体育产业，更好地发挥财政资金的引导作用。

（二）存在的问题及原因分析

1. 资金使用与管理方面

一是专项资金分配方式不够科学合理。除国家级和省级体育产业示范单位及项目资金单列外，补助健身休闲服务业的 1650 万元专项资金平均分配到各设区市和平潭综合实验区，没有充分考虑各地体育产业发展的不平衡性和资金的需求情况，没有充分发挥出专项资金的使用效率。二是专项资金资助方式较单一。专项资金的资助方式主要是项目补贴和以奖代补两种形式。这两种方式是后补助方式，适合产业基地和示范项目，但对竞赛表演业、健身休闲业、体育场馆运营等并不一定完全适用，对这些体育产业的行业特征缺乏综合考量，无法有效对接体育产业项目的发展规律与实际需求，难以对体育产业项目本身的绩效与拉动社会资本进入体育产业形成实质性影响。三是资金支出结构可以进一步完善。2019 年专项资金重点支持国家级和省级产业示范单位（项目），其中较大一部分资金资助了实力较强的体育制造业或者区县政府，扶持智能制造、“体育+服务”、体育服务业项目的专项资金较少。相比体育制造业，这些项目前期多是资金链的脆弱期，且利润回收周期相对更长，对资金的需求更加强烈，更需要资金的引导和支持。四是各地资金支出进度差异较大。各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局大体都是经过项目自主申报、管理部门审核、专家评审、实地考察、公示等环节，部分地方的行政审批环节较繁琐和低效，年度预算执行率不高，在一定程度上影响了资金的使用效率，甚至出现资金闲置沉淀。五是个别地方的专项资金使用对产业的推动作用不明显。设立专项资金的目的在于加快推进福建省体育产业高质量发展，促进体育用品制造业转型升级，补齐体育服务业发展短板，加快全产业链发展。宁德市绝大多数健身休闲服务业专项补助资金用于补贴各级政府建设文体公园、体育公园或乡镇休闲健身步道等，认为补贴民营企业可能存在一定的风险，不愿补助，这主要源于地方财政比较保守和不愿担责。六是资金补助额度及精准性仍需进一步加强。竞赛表演业类型较多较杂，各设区市和平潭综合实验区在资金审批过程中缺乏科学高效的赛事论证机制，多采用普惠的补助方式，补助效率不突出，与管理办法的“突出重点”的原则和《福建省人民政府关于加快体育产业发展 促进体育消费十条措施的通知》提出的“一市一品牌”的精神不相符合。

2. 专项资金绩效目标设置方面

预算绩效目标是预算安排的前置条件，也是预算绩效考核的依据，科学、合理设置政府和部门单位的绩效目标是预算绩效管理的关键环节。绩效目标主要集中在国家级体育产业基地和省级体育产业示范基地创建方面，在产出和效益方面没有涉及品牌赛事、体育制造业延伸体育服务业产业链项目、体育企业参加境内外展会和体育服务业的体育设施建设项目等方向。

此外，个别绩效指标设置不够精准。“创建体育产业示范基地促进全省体育产业规模增长速度”这个指标，在年度这个时间跨度内的因果关系并不显著。该指标适合中期财政预算绩效评价。此外，全省体育产业规模增长速度难以统计。在现有国民经济和社会发展统计公报中，省统计局目前没有按年统计全省体育产业规模增长速度，主要由省体育局聘请第三方咨询机构按两年一个周期估计全省体育产业规模增长速度。

3. 政策落实与执行方面

一是新的管理办法下达时间较晚。新修订的《福建省体育产业发展专项资金管理办法》于2020年9月29日印发实施，导致2019年各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局下拨进度普遍较迟。二是专项资金的对赛事的引导作用不突出。我省多数体育赛事由赛事运营机构采用市场化运营，但资金的来源和资源的整合主要依靠行政力量推动，运动项目产业化滞后，加上省内缺乏知名的赛事运营机构，导致各地积极举办的各类体育赛事层次较低，参与面不广，运营成本较高，盈利能力较差，对整个体育产业链的串联、带动作用不明显。各地专项资金对体育赛事采用普惠的补助方式，对体育赛事运营模式的创新和赛事运营机构的培育不突出。

六、省体育产业发展专项资金改进建议

（一）优化专项资金分配方案

为增强专项资金预算安排的科学性，最大限度优化和提高财政资金的使用效率，省体育局可以出台《福建省体育产业发展专项资金项目库管理暂行办法》和《福建省体育产业发展专项资金项目综合评价指标体系》，建立体育产业项目库，并实行分类和滚动管理，将各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局报送的若干年专项项目按照指标体系的要求进行量化评价，将绩效目标作为财政专项资金分配和项目遴选的重要标准，并根据项目预算、成本和级别等提供资金安排意见，实行绩效管理与资金分配相

结合，坚持效率优先、兼顾公平，让优势项目在竞争中脱颖而出。这样既打破原先资金平均分配的做法，又可以提高各设区市和平潭综合实验区申报项目的质量，将专项资金下拨到真正对福建省体育产业发展有促进作用的项目与单位，最大化专项资金的配置效率。

此外，省体育局可以建立“福建省重点培育品牌赛事名录库”，采取分级分类的办法，对具有良好发展前景、带动效应显著的体育赛事给予重点支持；积极培育知名的赛事运营机构，支持具有自主品牌、创新能力和竞争实力的体育竞赛表演企业，通过品牌输出、连锁经营等形式做大做强，打造具有核心竞争力和行业带动力的赛事运营机构。

（二）灵活调整资金补助形式和优化资金补助结构

资助方式的科学性有利于提高资助项目绩效，提高专项资金政策的权威性；同时，资金资助方式作为专项资金绩效的关键变量，其完善有助于提高体育产业自身的发展。由于体育产业的特殊性，其产业属性既包含有注重效率的经济效益，又包含有注重公平的社会效益，在产业分类上既包含有第二产业，也包含有第三产业。因此，针对体育产业内部所具有的巨大的复杂性与差异性的特点，省体育局要根据不同项目所具有的产业分类与产业属性情况，对资助方式进行不同维度的分析。比如，针对产业分类的不同在资助方式上可侧重于资金、技术、人才与信息等方式进行资助，针对不同产业属性的项目资助方式侧重于政策扶持、管理人才等资助方式。

（三）优化专项资金绩效目标设置

绩效目标是贯穿预算绩效管理始终的主线，是预算资金安排、事中绩效监控和事后绩效评价的重要依据。省体育产业发展专项资金的目标设置要围绕《福建省人民政府关于加快体育产业发展 促进体育消费十条措施的通知》（闽政〔2015〕40号）《福建省关于促进体育产业高质量发展的若干措施》（闽体〔2019〕154号）等政策文件，通过多措并举，提升体育产业增加值在国内生产总值中的比重，提高从业人员数量；要推动体育产业各门类协同融合发展，发挥福建省体育制造业的优势，推动体育制造业向体育服务业延伸，从产品领域逐渐进入到体育赛事运营和体育培训等领域，全面布局体育产业链上下游，从体育制造业拓展到体育服务业，逐年提高体育服务业在体育产业中的比重，早日完成省委省政府下达的体育服务业增加值占比超过30%的目标；体育场地设施供给明显增加，人均体育场地面积逐年递增，基本满足人民群众对健身的需求；推动体育场馆运营机制和运营模式创新，满足不同层次的体育消费需求。另外，省体育局可以

委托第三方绩效评价服务机构通过收集过去三年的体育产业发展的平均值、平均趋势、类似项目的先进水平、行业标准等基础数据，从中总结提炼出最能反映总体绩效目标实现程度的关键性指标，建立省体育产业发展专项资金绩效评价指标数据库、支出标准数据库、单元成本数据库等，为预算绩效目标申报提供基础数据参考。

七、其他需要说明的问题

在实地调研和座谈的基础上，课题组认真对照省财政厅《2020 年财政评价工作指引》，主要有以下三个方面需要说明的问题：

（1）对照评价指标体系，项目的预算执行率得分偏低，低于该项满分的 60%。2019 年省体育产业发展专项资金 2019 年 3 月 13 日下达，而新的管理办法 2019 年 9 月 29 日才由省体育局和省财政厅印发，项目实施实际月份晚于计划，导致各设区市体育局和平潭综合实验区旅游和文化体育局实际开展项目的时间都较晚，各地资金实际到位的时效性不强，年度预算执行率不高。截至 2019 年 12 月 31 日，只有三明、龙岩、福州的年度预算执行率达到了 85%以上。

（2）宁德市因地方财政管理的需要，其健身休闲服务业专项补助资金多用于补助各级政府建设文体公园、体育公园或乡镇休闲健身步道等，补助方向单一，不能直接引导社会资本投资相关体育服务业项目，对体育产业的带动效果不明显。

（3）健身休闲服务业的预算补助额度采用平均分配方式，省体育局将 1650 万元专项资金平均分配到各设区市和平潭综合实验区，没有充分考虑各地体育产业发展的不平衡性，导致部分地区补齐体育服务业发展短板的资金需求有一定的缺口，部分地区存在专项资金沉淀的现象。

附件 1:

福建省体育产业发展专项资金绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释和评价依据
决策 (17%)	项目立项	立项依据充分性 (3分)	<p>项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责,用以反映和考核项目立项依据情况。</p> <p>评价要点:①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策;②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求;③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需;④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则;⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。</p> <p>评分依据:《福建省人民政府关于加快体育产业发展促进体育消费十条措施的通知》(闽政【2015】40号);《福建省关于促进体育产业高质量发展的若干措施》(闽体[2019]154号)。</p> <p>评分规则:每一项不完全符合扣0.1-0.5分,完全不符合扣1分,扣完为止。</p>
		立项程序规范性 (3分)	<p>项目申请、设立过程是否符合相关要求,用以反映和考核项目立项的规范情况。</p> <p>评价要点:①项目是否按照规定的程序申请设立;②审批文件、材料是否符合相关要求;③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。</p> <p>评分依据:《福建省省级财政专项资金管理办法》(省政府令第131号)、《福建省体育产业发展专项资金管理办法》(闽体[2019]261号)</p> <p>评分规则:评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分,完全不符合扣1分,扣完为止。</p>

	绩效目标	绩效目标合理性 (2分)	<p>项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。</p> <p>评分要点：①项目是否有绩效目标；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性；③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平；④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）；</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分，完全不符合扣1分，扣完为止。</p>
		绩效指标 明确性 (3分)	<p>依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。</p> <p>评价要点：①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；③是否与项目目标任务数或计划数相对应。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）；</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分，完全不符合扣1分，扣完为止。</p>

	资金投入	<p>预算编制 科学性 (2分)</p>	<p>项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。</p> <p>评价要点：①预算编制是否经过科学论证；②预算内容与项目内容是否匹配；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）；</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分，完全不符合扣1分；扣完为止。</p>
		<p>资金分配 合理性 (4分)</p>	<p>项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。</p> <p>评价要点：①预算资金分配依据是否充分；②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）：每年省本级根据项目实际情况按一定比例用于国家级体育产业示范基地、示范单位（项目），省级体育产业示范基地（特色基地、单位、项目）和重要赛事等体育产业项目，剩余的专项资金采用因素分配法进行分配后转移支付下达各设区市和平潭综合实验区。各项目补助标准由各设区市体育部门按照当地实际情况制订。要突出重点，集中资金，扶优扶强，不得搞普惠性补助。</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.5-1分，完全不符合扣2分，扣完为止。</p>

过程 (23%)	资金管理	资金 到位情况 (6分)	<p>反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。</p> <p>评价要点：资金到位率和资金下达及时率两个指标，分为省、设区市两级考察项目资金到位情况。</p> <p>评分依据：资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%； 资金下达及时率=（及时到位资金/应到位资金）×100%； 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金； 预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。</p> <p>评分规则：每个指标总分为3分；资金到位率大于90%的得满分。每少5个百分点扣0.5分，扣完为止；到位及时率大于90%的得满分，每少5个百分点扣0.5分，扣完为止。</p> <p>时间点要求：市（县、区）体育、财政部门应当在收到省财政转移支付的专项资金1个月内将项目和资金下达给有关单位。</p>
		预算 执行率 (8分)	<p>项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。</p> <p>评价要点：项目实施实际月份是否晚于计划月份；预算执行率。</p> <p>评分依据：预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%； 实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）内项目实际拨付的资金。</p> <p>评分规则：实际实施月份不晚于计划月份的得满分；根据比计划月份晚的时间长短酌情扣分。 预算执行率大于90%的得满分，每少5个百分点扣0.5分，扣完为止；分为省、设区市两级考察预算执行情况。</p> <p>时间点要求：《福建省人民政府关于改革和完善省以下转移支付制度的实施意见》（闽政〔2015〕</p>

			54 号)、福建省体育产业发展专项资金管理办法》(闽体[2019]261 号): 省体育局按照《福建省人民政府关于改革和完善省以下转移支付制度的实施意见》规定, 于当年 10 月 31 日前将下一年度转移支付预计数提前下达至各设区市(含平潭); 并在下一年根据各设区市体育部门上报补助项目实际完成情况, 对上年提前下达预计数进行适当调整, 在省人大批准预算后的 60 日内会同省财政厅下达。资金分配结果按政府信息公开有关要求公开。各设区市体育部门应在当年 9 月 30 日前建立补助项目库, 提前做好申报准备工作。
		资金使用 合规性 (3 分)	<p>项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定, 用以反映和考核项目资金的规范运行情况。</p> <p>评价要点: ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途; ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。</p> <p>评分依据: 《福建省体育产业发展专项资金管理办法》(闽体[2019]261 号): 各设区市体育部门负责组织本地区所属企业、项目的申报和审核, 并组织评审、集体研究和公示等工作; 县级体育部门承担组织申报、项目真实性核查等初审及向各设区市体育部门推荐的职责。使用单位应根据项目申报文本的要求, 落实自筹资金等实施条件, 保障项目顺利实施。同时应当严格执行国家有关财经政策和财务制度, 科学、合理使用专项资金, 加强专项资金的管理和核算, 并按照规定妥善保存有关原始票据及凭证以备检查。专项资金应当按照规定的用途和范围分配使用, 禁止用于市县体育部门行政支出和“三公”经费支出。</p> <p>评分规则: 评分要点每一项不符合扣 1 分, 扣完为止; 严重的此项完全不得分。</p>

	组织实施	管理制度健全性 (2分)	<p>项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。</p> <p>评价要点：①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）。</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分，完全不符合扣1分，扣完为止；严重的此项完全不得分。</p>
		制度执行有效性 (4分)	<p>项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。</p> <p>评价要点：①是否遵守相关法律法规和相关管理规定；②项目调整及支出调整手续是否完备；③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档；④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。</p> <p>评分依据：《福建省体育产业发展专项资金管理办法》（闽体[2019]261号）：专项资金执行期间，省体育局应当按照绩效目标对专项资金进行跟踪监督和绩效评价，对偏离绩效目标的项目采取措施进行整改。省财政厅对专项资金执行绩效进行监督检查，对绩效目标完成情况进行评价考核。专项资金使用管理中存在虚报、申领、截留、挪用等违法行为的，除责令将资金归还原有渠道或收回财政外，应当按照《预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定对相关部门和单位予以处理，并依法追究相关责任人的责任。构成犯罪的，依法移送司法机关。</p> <p>评分规则：评分要点每一项不完全符合扣0.1-0.5分，完全不符合扣1分，扣完为止；严重的此项完全不得分。</p>

产出 (30%)	产出数量	实际 完成率 (8分)	<p>项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。</p> <p>评价要点：国家体育产业基地数量、省级体育产业示范基地数量、补助竞赛表演业、健身休闲业项目个数。</p> <p>评分依据：实际完成率=（实际产出数/计划产出数）×100%。</p> <p>实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或提供的服务数量。</p> <p>计划产出数：项目绩效目标确定的在一定时期（本年度或项目期）内计划产出的产品或提供的服务数量。</p> <p>评分规则：根据项目实际完成率酌情扣分。</p>
	产出质量	质量 达标率 (15分)	<p>项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。</p> <p>评价要点：国家体育产业基地、省级体育产业示范基地、补助竞赛表演业和健身休闲业等相关项目质量。</p> <p>评分依据：质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。</p> <p>质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。</p> <p>既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。</p> <p>评分规则：课题组按不低于 2019 年省体育产业发展专项资金资助项目总数的 30%和资金总量不低于 60%的要求，抽取受资助单位开展座谈和项目核查，核查项目申请书和项目完成进度表等资料。</p>

			评分规则：根据项目实际完成质量酌情扣分。
	产出时效	完成 及时性 (4分)	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。 评价要点：实际完成时间与计划完成时间的比较。 评分依据：实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。 计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。 评分规则：对抽查的项目的完成进度进行考核，没按进度完成的项目每项扣 0.1 分，扣完为止。
	产出成本	成本 节约率 (3分)	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率，用以反映和考核项目的成本节约程度。 评价要点：完成项目计划工作（国家体育产业基地、省级体育产业示范基地和竞赛表演业、健身休闲等方面奖励或补助）的目标，实际的补助资金或奖励资金没有超过规定的限额。 评分规则：每类项目按照成本超过限额程度扣 0.1-1 分，扣完为止。
效益 (30%)	项目效益	实施效益 (25分)	项目实施所产生的效益。 评价要点：项目实施所产生的经济效益（8分）、社会效益（8分）、可持续影响（9分）等。 评分依据：根据项目实际情况，对经济效益、社会效益、可持续影响，有选择地设置和细化。 经济效益：（1）对经济发展所带来的直接或间接影响；（2）引导社会资本加大对体育服务业的投入； 社会效益：（1）近三年获得国家体育产业基地平均占比；（2）近三年省级体育产业基地覆盖面；（3）举办大型高端的体育赛事，参与人数（按具体赛事填列）；项目成果起到的社会影响程度。

			<p>可持续影响：（1）创建体育产业示范基地促进全省体育产业规模增长速度（年度目标值 8.5%）；（2）项目规定的目标是否可以继续发挥作用，现行管理体制是否满足长远发展需要，包括项目完成后，后续政策、资金、人员机构安排和管理措施等影响项目持续发展的因素，以及项目实施对人、环境、资源是否影响可持续发展。</p> <p>评分规则：根据项目核查的情况，从经济效益、社会效益、可持续影响三个方面酌情评分。</p>
		满意度（5分）	<p>调查对象为因该项目实施而受到影响的部门（单位）、群体或个人，采取现场访谈和问卷调查的两种方式。根据两种方式的调查结果评分。</p>

附件 2:

福建省体育产业发展专项资金调查问卷

根据《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》闽财绩函（2020）6 号文件精神，为全面评价《福建省体育产业发展专项资金》的绩效，了解体育产业专项资金运作过程中的实际效果和工作组织情况，特设计本调查问卷！本问卷所得资料仅为绩效评价工作需要，请您根据题目要求如实回答。衷心感谢您的协助与合作！

1. 问卷调查对象获资助类型：

☐体育竞赛表演业 ☐体育产业基地 ☐各类资金补助 ☐其他

2. 项目单位获得专项资金次数（2017-2019）

☐无 ☐1 次 ☐2 次 ☐3 次

3. 获得的专项资金主要用于以下哪些方面（可多选）

☐物资器材采购 ☐宣传推广 ☐活动组织 ☐其他_____

4. 您认为专项资金申报采用哪种方式较好？

☐逐级申报 ☐网上直报 ☐其他_____

5. 您认为专项资金采用哪种资助方式较好？

☐资助 ☐贴息 ☐奖补 ☐融资服务 ☐股权投资

☐其他_____

6. 专项资金对项目的作用、影响主要体现在哪些方面？

7. 您对专项资金及专项资金工作的建议：

8. 您对专项资金及专项资金工作的满意度？

☐满意 ☐比较满意 ☐一般 ☐比较不满意 ☐不满意

《福建省体育产业发展专项资金》绩效评价课题组

2020 年 7 月

福建省冶金（控股）有限公司

福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）

项目绩效评价报告

（福州大学经济与管理学院）

福州大学经济与管理学院受福建省财政厅委托，对福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目开展绩效评价。接受委托后，根据《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》（闽财绩函〔2020〕6 号）文件的要求，学院成立福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目绩效评价课题组，对该项目的实施情况进行评价。2020 年 6 月-8 月，课题组在省财政厅和省国资委的大力支持下，对福建省船舶工业集团有限公司、福建省国有资产管理有限责任公司、福建省冶金（控股）有限责任公司、福建省海洋丝路投资基金管理有限公司等单位进行了实地核查、调研和座谈，并对各相关单位进行了满意度调查。在实地核查、调研和访谈的基础上，课题组对福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目进行绩效评价，分析该国有资本经营预算项目的实施效果和存在的问题，并提出相应的对策建议。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

福建省船舶工业集团有限公司（下称福船集团），组建于 1982 年，是一家涵盖船舶及海洋工程装备修造、木材加工及木竹制造、新能源装备制造及现代服务三大产业板块的多功能制造业实体。福建船政重工股份有限公司（以下简称福建船政）是福船集团与其全资子公司福建省福船建设开发公司（以下简称福船建设）于 2014 年 10 月成立并合法存续的股份有限公司，主要负责福船集团船舶板块的制造与经营。其子公司马尾船政作为我国民族工业的重要源头，为近代中国舰船制造、海军建设、科技人才培养，以及包括飞机制造等诸多工业领域的开拓，都做出过令人瞩目的贡献，具有重要历史意义。

自 2008 年开始，受需求端低迷和供给端过剩双重因素的叠加影响，加上 2014 年 10

月国际油价下调所导致的海工船订单骤减给海工船市场造成巨大冲击，中国乃至国际船舶市场进入了历史以来持续时间最长、影响最大的萧条期。此次危机中，我国船舶企业普遍陷入接单难、交船难、融资难、盈利难的困境，大量造船企业破产倒闭。在这一背景下，福船集团船舶板块同样面临着高负债率、融资压力大、去库存回收资金举步维艰等难题，生产经营一度陷入困境。2018年6月，福船集团向省国资委报送《福建省船舶工业集团有限公司关于资金风险有关情况的报告》（闽船集司文〔2018〕61号），恳请协调短期周转资金支持等相关请求支持事项。2018年7月，根据省领导指示精神、省国资委《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》（〔2018〕7号）精神以及省国资委积极推进构建“大国资生态”的战略部署，鉴于福建船政亟需外部权益性资本投入以重组福建船政及加快创新转型，各相关省属企业决定携手帮助福船集团战略性重组福建船政，引入福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）（以下简称“福建国资船舶投资基金”）和福建省国有企业结构调整基金（有限合伙）（以下简称“省国有企业结构调整基金”）两家基金作为战略投资股东，共同对福建船政进行增资，以降低其资产负债率，增加其外部融资能力，助力其创新转型计划的实施。

2. 项目出资情况

（1）增资规模与出资方

福建国资船舶投资基金，由福建省国有企业结构调整基金合伙企业（有限合伙）出资8亿元、福建省冶金（控股）有限责任公司出资7亿元、福建省投资开发集团有限责任公司出资3亿元、福建省电子信息（集团）有限责任公司出资2亿元、福建省海洋丝路投资基金管理有限公司（以下简称“海丝基金管理公司”）出资100万元设立，总规模20.01亿元，福建省海洋丝路投资基金管理有限公司为基金管理人。其中，福建省冶金（控股）有限责任公司投资的7亿元中，有16,317万元为国有资本经营预算安排资金。

省国企结构调整基金，由福建省国有资产管理有限公司出资组建，总规模7亿元。同时，福建省冶金（控股）有限责任公司为福建省国有资产管理有限公司此次对外融资的15亿元组建提供担保增信支持。

（2）增资形式

本次增资以非公开协议方式，分两轮引进福建国资船舶投资基金和省国企结构调整基金两项基金对福建船政进行增资。

采取非公开协议的增资方式，是鉴于本基金项目是在国资委积极推进“大国资生态”的战略部署下，增资方国资船舶基金、国企结构调整基金均为省属企业出资设立的基金，与福船集团同属省国资系统，因此符合非公开协议增资的条件

，因此两项基金对福建船政的增资分两步走，进行了两轮增资。在第一轮增资中，福建国资船舶投资基金按每股 7.331 元，以 20 亿元认购福建船政相应股份，其中 27283.1907 万元作为注册资本，172716.8093 万元计入资本公积，持股 43.39%。在第二轮增资中，由省国企结构调整基金按每股 7.331 元，向福建船政增资 7 亿元，其中 9548.1168 万元作为注册资本，60450.8832 万元计入资本公积。第二轮增资后，福建国资船舶投资基金出资 20 亿元，持股比下降为 37.67%，省国企结构调整基金出资 7 亿元，持股 13.19%。

3. 项目实施情况

(1) 资金到位及投入情况

根据福船集团《福建省船舶工业集团有限公司关于福建船政重工股份有限公司增资的请示》（闽船集司文〔2018〕95 号）的增资方案显示，2018 年 11 月 30 日前收到包括船舶产业基金在内的全部第一轮增资，省国企结构调整基金（即第二次增资）在增资合同签署后一次性到位。根据福建船政提供的相关数据显示（见下表 1），项目基本达成了预期的总体资金下达的时效性目标。

表 1 27 亿实际到资情况表

注资单位	实际到资时间	到资金额 (万元)
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 9 月 19 日	20000
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 9 月 21 日	20000
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 10 月 17 日	30000
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 10 月 22 日	10000
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 11 月 26 日	60000
福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）	2018 年 11 月 29 日	60000
福建省国有企业结构调整基金合伙企业（有限合伙）	2018 年 12 月 26 日	70000
合计	270000	

资料来源：福船集团内部统计资料

（2）资金投入使用情况

根据实地核查及访谈的情况，以及《福建省冶金（控股）有限责任公司关于 2019 年国有资本经营预算项目支出绩效评价的报告》（闽冶财〔2020〕159 号）的显示，截止 2018 年 12 月底，福建船政已将收到的共 27 亿元资金全部投入生产经营中，并且主要用于船舶板块的创新转型发展。

（二）项目绩效目标

1. 总体目标

根据省国资委《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》（〔2018〕7 号）和福船集团《集团公司船舶板块创新转型三年行动计划（2018-2020）》（闽船集司〔2018〕36 号）（以下简称《创新转型计划》），项目设定的工作总目标为：改组福建船政董事会，完善公司治理结构，推动福建船政提高决策水平和经营管理水平，持续降本增效，去库存，提高发展质量。具体包括：力争用三年时间基本消化现有库存，其中 2018 年争取去库存比例 50%，2019 年和 2020 年分别去库存 25%。同时，2018 年，船舶板块计划实现销售收入 51.5 亿元，实现库存船舶回笼资金人民币 35 亿元；2019 年，计划实现销售收入 53.5 亿元，库存船舶回笼资金人民币 17.5 亿元；2020 年，计划实现销售收入 65 亿元，库存船舶回笼资金人民币 17.5 亿元，实现扭亏为盈。到 2020 年，生产效率达到国内先进水平，产品结构迈向中高端，企业国际竞争力和持续发展能力明显提升。

2. 阶段性目标

根据闽冶财〔2018〕343 号、闽财企〔2019〕20 号和福船集团在《创新转型三年行动计划》中制定的分年度和分项任务目标，该项目的阶段性目标具体如下：

（1）福建船政创新转型的阶段性目标

为实现船舶板块创新转型的总体目标，福船集团在《创新转型三年行动计划》中进一步制定了分年度、分项任务的三年行动计划，各项主要工作目标如下表 2 所示。

表 2 各分项三年行动计划主要工作目标表

分项计划名称	主要工作目标		
	2018 年	2019 年	2020 年

《打好去库存攻坚战三年行动计划》	将 91 艘船舶处置 50%，回收资金 35 亿元左右	完成处置总量 25% 左右，回收资金 17.5 亿元左右	完成处置总量 25% 左右，回收资金 17.5 亿元左右
《成本控制三年行动方计划》	2018 年注入资金 30 亿元，大幅改善财务状况，资产负债率降低到 70% 以下，财务费用减少 1 亿元；去库存船舶 50%，回收资金 35 亿元，再减少利息支出 5000 万元等	2019 年，财务费用下降 1.6 亿元，去库存船舶 25%，回收资金 17 亿元，再减少利息支出 5000 万元等	2020 年，财务费用下降 5000 万元，去库存船舶 25%，回收资金 17 亿元，再减少利息支出 5000 万元等
《加快改革发展三年行动计划》	将福建船政、马尾造船、东南造船整合成一个公司，使产业集中在连江粗芦岛片区，减少管理层级，形成 25-30 亿固定资产，三年末形成 65 亿产值规模		
《加强研发和军民融合三年行动计划》	建立专业人员配备齐全、自主创新能力强的研发体系。每年开发出两型以上具有自主知识产权和核心竞争力的优势新产品，基本建立完善的船企“战略产品”船型库。到 2020 年形成相对独立的军品业务生产线，争取获得水面战斗舰艇的建造、维修保障能力资格，发展形成东南沿海装备生产保障基地。		
《管理改善和两化融合三年行动计划》	到 2020 年，船舶板块结构调整成效显著，研发设计水平大幅提高，信息化、智能化程度不断加强，生产效率达到国内先进水平，力争 2020 年修正总吨工时降到 28MH/CGT，产品结构迈向中高端，企业国际竞争力和持续发展能力明显提升		
《深化三项制度改革三年行动计划》	到 2020 年底，基本建立企业员工能进能出、管理人员能上能下、收入能增能减的机制，用工结构更加优化，人员配置更加高效，收入分配秩序更加规范，企业活力和市场竞争力显著提高。		

资料来源：福船集团《创新转型计划》

（2）福建省冶金（控股）有限责任公司国有资本经营预算的分阶段目标

根据闽冶财〔2018〕343 号，省冶金（控股）有限责任公司 2018 年对其国有资本经

营预算支出仅提出了单项阶段性绩效目标指标，即经济效益指标——投资回报率，设定的目标值为 6.5%。

根据闽财企〔2019〕20 号，省冶金（控股）有限责任公司 2019 年完善了其对国有资本经营预算支出的阶段性绩效目标指标，具体指标设置如表 3 所示：

表 3 福建省冶金（控股）有限责任公司国有资本经营预算绩效目标表

项目绩效评价 指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	实施期目标 值	年度目标值
	产出指标	数量指标	成立合伙企业个数（个）	反映成立合伙企业个数。	1 个	1 个
			去库存数量（艘）	反映被投资企业船政重工去库存情况。	44 艘	13 艘
		质量指标	资金放大倍数（倍）	反映投入合伙企业的资金被放大倍数。	2.5 倍	2.5 倍
			股东权益增加幅度（%）	反映被投资企业船政重工股东权益增加幅度。	60%	60%
		时效指标	资金下达及时率（%）	反映资金下达及时情况。	2019 年 12 月 31 日前完成资金投入	2019 年 12 月 31 日前完成资金投入
		成本指标	资金总投入（万元）	反映入股合伙企业情况。	70,000	70,000

	效益指标	经济效益指标	资产负债率下降幅度（%）	反映被投资企业船政重工资产负债率下降情况。	10	10
		社会效益指标	带动就业人口/减少失业人口（人）	反映投资项目带动的就业人口或减少的失业人口。	500	100
		生态效益指标				
		可持续影响指标	研发创新投入增长率（%）	反映被投资企业船政重工研发创新投入增长率。	10	10
	满意度指标	服务对象满意度指标	客户满意度（%）	反映被投资企业船政重工的客户满意情况	90	80

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价对象和评价目的

1. 评价对象

本次绩效评价对象为国有资本经营预算项目——福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目，对项目的决策、执行、产出以及实施效果进行评价。由于该项目涉及的 16,317 万元预算资金包含在福建国资船舶投资资金 20.01 亿的资金盘中，同时被包含中对福建船政 27 亿总投资中统筹使用，因此该项目的绩效评价是基于对 27 亿总投资项目的决策、执行、产出以及实施效益状况做出的。

2. 评价目的

通过对该国有资本经营预算项目的绩效评价，全面了解该项目决策过程的规范性和

合理性，项目实施过程的合规性和有效性，项目绩效目标的完成情况，以及项目的产出和效益情况等。总结经验，并发现国有资本经营预算项目管理的特殊性，找出管理上存在的问题并提出相应的对策建议，以提高国有资本经营预算资金的使用效益和效果，推动国有资本经营预算项目更好地在产业结构升级转型中发挥积极促进和引导作用。

（二）绩效评价原则

1. 服务大局。对国有资本经营预算项目的绩效评价工作应坚持党中央、国务院关于深化预算管理体制的有关精神，发挥国有资本经营预算服务区域产业规划、促进国有企业优化布局、促进紧急结构调整等政策性任务，服务全局、找准定位提高。

2. 客观公正。对国有资本经营预算项目的绩效评价工作应符合真实、客观、公正的原则，依法公开并接受监督。

3. 科学规范。在评价方式上，按照财政部《关于项目支出绩效评价管理办法》以及关于 2020 年财政厅绩效处发布的财政评价工作指引要求，规范绩效评价的工作程序，采用科学规范的评价方法深入调查研究，科学制定符合项目特点的绩效评价指标框架，实事求是地反映项目的实际绩效状况。

4. 问题导向。国有资本经营预算项目的绩效评价工作应坚持问题导向，通过开展数据收集、实地核查、访谈调研、综合运用财务分析、成本效益分析的各种分析评价方法，深入挖掘并系统反映国有资本经营预算项目在资金管理与使用、项目产出效益等方面存在的问题，提出优化决策管理的建议。

（三）绩效评价方法

本次国有资本经营预算项目（船舶）支出绩效评价主要采用实地核查、座谈调研、问卷调查、对比法等评价方法，收集数据材料，在此基础上发现存在的主要问题，形成绩效评价意见，并提出改进建议。

1. 实地核查与座谈。核查与座谈工作的内容包括了解项目的立项、决策、管理情况，进行深入沟通交流，听取关于项目的意见和改进建议，核实与项目直接相关的相关资料，并形成现场评价结果。

2. 问卷调查法。通过设计问卷对本项目涉及的出资单位、用资单位及管理部门随机进行问卷调查等，了解基本情况，收集各方意见，评价其绩效目标的实现程度，对该项财政支出的效果进行初步评判。

3. 对比分析法。一是目标预定与实施效果比较法，即通过对企业实际产出和效益

与预期目标进行对比分析，定性分析和定量分析相结合，综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。二是横向对比法，即通过与国内同行业企业及行业平均状况的对比，综合考量用资单位的绩效情况。

4. 财务比率分析法。为全面了解项目的运行情况及产出效益、效果的情况，本次国有资本经营预算项目的绩效评价采用了财务比率分析法，通过对福建船政 2018 年、2019 年年报及 2020 年半年报的财务指标分析，全面系统地论证项目 27 亿巨额资本金注入对优化福建船政基本财务状况，提升福建船政决策水平和经营管理水平，提高福建船政的可持续发展能力是否切实起到有效的推动作用，达到项目预期的总体目标。

5. 成本效益分析法。本次绩效评价的对象是一个较为典型的投资性项目，因此适合用成本效益分析法从投入产出的角度对其投资效益的进行客观分析。

（四）绩效评价标准与依据

1. 《中华人民共和国预算法》（自 2015 年 1 月 1 日起施行）；
2. 《关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167 号）；
3. 《福建省财政厅关于转发财政部〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（闽财绩函〔2020〕1 号）；
4. 福建省财政厅绩效处《2020 年财政评价工作指引》
5. 《福建省财政厅关于印发〈福建省省级部门预算绩效运行监控管理暂行办法〉的通知》（闽财绩〔2019〕6 号）；
6. 《福建省船舶工业集团有限公司关于资金风险有关情况的报告》（闽船集司文〔2018〕61 号）；
7. 《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》（〔2018〕7 号）；
8. 福建船舶集团《集团公司船舶板块创新转型三年行动计划（2018-2020）》（闽船集司〔2018〕36 号）；
9. 其他：福建省国资委、船舶集团、省治控、海丝基金管理公司的内部项目相关文件及资料。

（五）绩效评价工作过程

1. 项目准备

(1) 组建评价课题组。

(2) 工作对接。评价课题组与省国资委进行对接，建立协调机制，明确项目联络人，就有关项目的材料收集、现场评价等工作做好初步准备。

2. 制定工作方案

根据项目特点和时间安排，课题组共同制定绩效评价工作方案，明确政策概况、整体评价思路、评价指标体系、评价方式与方法、评价组织与实施等。

3. 问卷调研

依据前期调研的情况，结合项目本身情况，评价组设计了满意度调查问卷，包含用资单位卷、出资单位卷以及管理部分卷三个版本，根据内容反映项目不同主体对项目的满意度情况。通过对项目相关方进行抽样问卷调查等对该项财政支出的效果进行评判，收集各方意见，评价其绩效目标实现程度。

4. 实地核查与访谈

按照绩效评价工作安排，国有资本经营预算项目(船舶)支出绩效评价课题组于 2020 年 7-8 月期间对福建省人民政府国有资产监督管理委员会、福建省船舶工业集团有限公司、福建省国有资产管理有限公司、福建省冶金(控股)有限责任公司、福建省海洋丝路投资基金管理有限公司等单位进行了实地核查。开展实地核查与访谈的重点是现场勘察企业经营管理现状、利用增资取得实际产出效果等，以及了解项目各方在该基金决策、管理、产出及效益等方面的情况，并结合问卷调查等方式，从而形成评价意见及完成评价报告。

5. 数据分析及综合评价

根据资料收集及现场评价情况，评价课题组将分类收集及整理各项数据与材料，并开展实施数据分析及完成绩效综合评价工作。

6. 报告撰写及提交

评价课题组综合前期资料审核和分析、专家评价意见等情况，初步形成绩效评价总体结论，然后根据综合分析信息和评价结论，按照规定的文本格式和相关要求完成绩效评价报告的撰写。绩效评价报告通过审核及完善后，评价课题组将其提交给省财政厅，直至通过审核验收，形成终稿。

(六) 绩效评价指标体系

国有资本经营预算项目(船舶)绩效评价课题组根据评价工作通知的有关规定要求，

依据上述原则和方法，结合项目本身的实际情况，围绕决策、过程、产出和效益四个方面设计了绩效评价指标、评分标准及分值。

指标体系共设置了 4 个一级指标，14 个二级指标和 38 个三级指标。一级指标为决策、过程、产出和效益。指标体系设定满分 100 分，其中：“决策”15 分，主要体现项目立项、绩效目标和资金投入等方面的情况；“过程”25 分，主要体现资金管理、组织实施等方面的情况；“产出”35 分，主要体现产出数量、质量、时效以及成本等方面的情况；“效益”25 分，主要体现经济效益、社会效益、生态效益、可持续效益以及各方满意度的情况。基于外部独立评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。指标体系和评分标准详见附录 1。

三、综合评价情况及评价结论

根据本次绩效评价工作方案及评价指标体系，结合项目实际实施情况，本次国有资本经营预算项目——福建省冶金（控股）有限公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目最终绩效评价得分为 60.8 分，评价等级为“中”（根据财政厅《2020 年财政评价工作指引》，等级一般划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。）。具体得分情况如表 4 所示：

表 4 福建国资船舶产业基金国有资本经营预算项目绩效评价得分表

一级指标	二级指标	三级指标	得分
决策 (15 分)	项目立项 (4 分)	立项依据充分性 (2 分)	1.8
		立项程序规范性 (2 分)	1.2
	绩效目标 (7 分)	绩效目标合理性 (4 分)	2.0
		绩效指标明确性 (3 分)	1.8
	资金投入 (4 分)	预算编制科学性 (2 分)	1.2
		资金分配合理性 (2 分)	1.2
过程 (25 分)	资金管理 (9 分)	资金到位率 (3 分)	3.0
		预算执行率 (3 分)	3.0
		资金使用合规性 (3 分)	2.1
	组织实施 (16 分)	管理制度健全性 (8 分)	4.0
		制度执行有效性 (8 分)	4.4

产出 (35分)	产出数量/实际完成率 (12分)	成立合伙企业个数 (个) (2分)	2.0
		股东权益增加幅度 (4分)	0.0
		资金回笼数 (亿元) (4分)	2.8
		承接船舶新订单情况 (2分)	1.6
	产出质量/质量达标率 (8分)	资金放大倍数 (倍) (3分)	3.0
		经营的可持续性 (3分)	1.5
		当年应收账款回款情况 (2分)	1.4
	产出时效/完成及时性 (10分)	重组整合计划完成情况 (2.5分)	1.5
		去库存攻坚战计划完成情况(3分)	1.5
		管理改善和两化融合计划完成情况 (2.5分)	1.5
		深化三项制度改革计划完成情况 (2分)	1.6
	产出成本/成本节约率 (5分)	目标成本降低情况 (1分)	0.5
		新接订单边际贡献率 (%) (2分)	1.6
		采购成本降低情况 (1分)	0.6
		管理、制造、辅助生产费用降低情况 (1分)	0.8
效益 (25分)	经济效益 (8分)	投资回报率 (%) (5分)	0.0
		资产负债率降低情况 (3分)	1.5
	社会效益 (8分)	带动就业人口/减少失业人口数 (人) (2分)	1.6
		军民融合情况 (4分)	3.0
		利税贡献 (2分)	0.5
	生态效益 (2分)	节能减排情况 (1分)	0.6
		环境保护情况 (1分)	0.8
	可持续效益 (2分)	研发创新投入情况 (1分)	1.0
		产业技术创新成果 (1分)	0.9

满意度（5分）	企业满意度（1分）	0.8
	出资单位满意度（2.5分）	1.5
	管理部门满意度（1.5分）	1.0
得分合计		60.8

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况（共15.0分，得9.2分）

“决策”指标分值15.0分，评价得分9.2分。一级指标“决策”下设“项目立项”、“绩效目标”以及“资金投入”3个二级指标。

1. 项目立项（共4.0分，得分3.0分）

“项目立项”下设“立项依据充分性”和“立项程序规范性”2个三级指标进行评价。

（1）立项依据充分性（共2.0分，得1.8分）

根据省国资委《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》（（2018）7号）显示，本基金项目是在省领导指示精神及省国资委积极推进构建“大国资生态”的战略部署的背景下设立并实施的，力求从根本上解决船舶集团生产经营所面临的困境。主要包含造船行业整体环境低迷、福建船政所具有的历史文化教育作用以及政治意义等方面的考量。福建船政作为国内仅存的省属国有造船企业，同时肩负福建船政历史传承的使命；此外，其分支马尾船政作为我国民族工业的重要源头，为近代中国舰船制造、海军建设、科技人才培养，以及包括飞机制造等诸多工业领域的开拓，都做出过令人瞩目的贡献，具有重要历史文化教育意义。因此，该项目的设立具有较强的充分性。根据评分标准，“立项依据充分性”扣0.2分，得1.8分。

（2）立项程序规范性（共2.0分，得1.2分）

本基金项目是按照省领导指示精神，国资委审议并统筹安排设立，但根据项目组调研及所获得的资料显示，本基金项目在事前并未有效履行相关前期论证程序，未形成书面的可行性研究、专家论证、风险评估、成本效益分析等方面的论证报告。由于项目前期立项缺乏有效的论证及可行性分析，根据评分标准，“立项程序规范性”扣0.8分，得1.2分。

2. 绩效目标（共7.0分，得3.8分）

“绩效目标”下设“绩效目标合理性”和“绩效指标明确性”2个三级指标进行评

价。

(1) 绩效目标合理性 (共 4.0 分, 得 2.0 分)

本基金项目是以加快福建船政重组及创新转型为直接目的, 因此, 本次绩效评价将福建船政所制定的《创新转型三年行动计划》与福建省冶金控股国有资本经营预算所提出的 2018 年度和 2019 年度绩效目标作为绩效目标合理性的评价对象。三年行动计划较为全面地从成本控制、资金回笼、去库存、管理改善等目标角度进行了规划, 有一定的合理性。但是, 福建省冶金控股国有资本经营预算 2018 年仅设置了投资收益率的单一绩效目标, 2019 年指标虽扩展至由 10 个指标构成的指标体系, 但其中成立合伙企业、资金放大倍数、资产负债率下降、资金投入等指标及其目标值均已是 2018 年资本金注入后的结果, 再作为 2019 年的阶段性绩效指标是不合理的。根据评分标准, “绩效目标合理性”扣 2.0 分, 得 2.0 分。

(2) 绩效指标明确性 (共 3.0 分, 得 1.8 分)

从福建船政《创新转型三年行动计划》的总目标和各个分项计划的工作目标来看, 大部分绩效目标指标依据年度划分了阶段性目标, 是细化、可衡量的。但是许多定量指标设置时只考虑了存量的状况, 未将项目实施过程中的增量变动因素考虑在内。以去库存为例, 阶段性目标明确了每年的去库存数量, 但与此同时, 新增库存完全抵消了去存量库存的效果。因此, 从动态的角度看, 所设置的去库存量化指标无法从根本上对公司的去库存发挥目标导向作用。另外, 省冶金(控股)有限公司作为国有资本经营预算项目的主体责任方, 在 2018 年仅设置了投资回报率作为单一绩效指标, 同时 2019 年所设置的 10 各指标中, 诸如成立一个合伙企业、资金放大倍数等均为 2018 年已经实现的结果性指标, 作为 2019 年的绩效目标不合理, 不能发挥作为绩效目标指标的导向性作用。根据评分标准, “绩效指标明确性”扣 1.2 分, 得 1.8 分。

3. 资金投入 (共 4.0 分, 得 2.4 分)

“资金投入”下设“预算编制科学性”和“资金分配合理性”2 个三级指标进行评价。

(1) 预算编制科学性 (共 2.0 分, 得 1.2 分)

根据项目组的实地核查, 本项目的资金规模是为了满足企业摆脱经营困境, 优化财务状况, 依据对公司未来盈利能力的预测测算出的资金需求而设置的。但由于项目缺乏前期有效的专业论证, 项目实施结果显示, 经过近两年的项目运行, 所注入的资本金已

经消耗殆尽，而企业的基本财务状况并未优化，反而亏损持续加大，公司面临新一轮财务危机。由此可见，预算编制的科学性不足。根据评分标准，“预算编制科学性”扣 0.8 分，得 1.2 分。

（2）资金分配合理性（共 2.0 分，得 1.2 分）

项目资金的设立规模由〔2018〕7 号会议纪要的 35 亿，经几次调整缩减为 27.01 亿，包括交通集团在内的若干原计划投资方撤出，表明原项目的资金分配存在不合理性，存在无法落实到位的情况。同时，项目组从出资单位了解到，出资单位在资金分配中无实际决策权力，处于被动接受的状态。根据评分标准，“资金分配合理性”扣 0.8 分，得 1.2 分。

（二）项目过程情况（共 25.0 分，得 16.5 分）

“过程”指标分值 25.0 分，评价得分 16.5 分。一级指标“决策”下设“资金管理”和“组织实施”2 个二级指标。

1. 资金管理（共 9.0 分，得 8.1 分）

“资金管理”下设“资金到位率”、“预算执行率”和“资金使用合规性”3 个三级指标。

（1）资金到位率（共 3.0 分，得 3.0 分）

根据《福建省船舶工业集团有限公司关于福建船政重工股份有限公司增资的请示》（闽船集司文〔2018〕95 号）的增资方案显示，2018 年 11 月 30 日前收到包括船舶产业基金在内的全部第一轮增资，省国企结构调整基金（即第二次增资）在增资合同签署后一次性到位。根据福建船政提供的相关数据显示（见表 1），截止 2018 年 12 月 26 日，福建船政已累计获得增资方案中的全款资金，基本达成总体的项目预期的时效性目标。根据评分标准，“资金到位率”得 3.0 分。

（2）预算执行率（共 3.0 分，得 3.0 分）

根据福建船政及其投资方提供的相关数据显示，截止 2018 年 12 月底，福建船政已将收到的共 27 亿元资金全部投入生产经营中，并且主要用于福建船政的创新转型发展。 $\text{预算执行率} = (\text{实际支出资金} / \text{实际到位资金}) \times 100\% = 27 / 27 \times 100\% = 100\%$ ，根据评分标准，“预算执行率”得 3.0 分。

（3）资金使用合规性（共 3.0 分，得 2.1 分）

如前文所述，福建船政已于 2018 年 12 月底将收到的共 27 亿元资金全部投入生产

经营中，但 2018 及 2019 两个年度连续发生巨额亏损，其资金的具体使用是否存在合规性问题需要进一步审计核查。同时，省冶金控股却将所投入的 7 亿资金分别于 2018 年底和 2019 年底计提投资减值准备，对于刚设立的基金，在投资不到 2 个月后即计提减值准备，其合规性和充分性有待商榷。根据评分标准，“预算执行率”扣 0.9 分，得 2.1 分。

2. 组织实施（共 16.0 分，得 8.4 分）

“组织实施”下设“管理制度健全性”和“制度执行有效性”2 个三级指标。

（1）管理制度健全性（共 8.0 分，得 4.0 分）

该项目作为促进船舶产业发展的、促进船舶集团战略性转型的特殊政府产业基金，其目标及管理都具有特殊性，同时该项目又是国有资本经营预算项目，应该遵循预算资金管理的规范和要求。但是，根据项目组实地核查和访谈的情况，无论是监管方、出资方、用资单位还是基金管理公司，均未针对该项目制定专门的管理办法。根据评分标准，“管理制度健全性”扣 4.0 分，得 4.0 分。

（2）制度执行有效性（共 8.0 分，得 4.4 分）

除上述管理制度存在欠缺外，项目组在实地核查和访谈中还了解到，除年度股东大会、董事会等重大会议外，出资企业及基金管理公司几乎不参与福建船政的日常运营管理，福建船政除报送基本财务报告外，未主动对基金管理公司及投资方汇报公司的运营状况和项目进展情况。根据评分标准，“制度执行有效性”扣 3.6 分，得 4.4 分。

（三）项目产出情况（共 35.0 分，得分 21.9 分）

“产出”指标分值 35.0 分，评价得分 21.9 分。一级指标“决策”下设“产出数量/实际完成率”、“产出质量/质量达标率”、“产出时效/完成及时性”以及“产出成本/成本节约率”4 个二级指标。

1. 产出数量/实际完成率（共 12.0 分，得 6.4 分）

“产出数量/实际完成率”下设“成立合伙企业个数”、“去库存数量”、“资金回笼数”以及“承接船舶新订单金额”4 个三级指标。

（1）成立合伙企业个数（共 2.0 分，得 2.0 分）

《福建省冶金（控股）有限责任公司关于 2019 年国有资本经营预算项目支出绩效评价的报告》（闽冶财〔2020〕159 号）中项目总体绩效目标显示，福建船政拟在 2018 年 8 月-2023 年 8 月的 5 年实施期内成立合伙企业 1 个，并已在 2018 年度完成。根据评

分标准，“成立合伙企业个数”得 2.0 分。

(2) 股东权益增加幅度（共 4.0 分，得 0.0 分）

根据闽冶财〔2020〕159 号对项目实施的完整年度（2019 年）的评价报告数据和，福建 2019 年股东权益增加幅度为-3.2%。项目组根据福建船政 2018 年、2019 年和 2020 年上半年的财务报表数据对比分析显示，公司截至 2020 年 6 月 30 日，股东权益余额较 2018 年年末数增加幅度为-31.08%，股东权益余额较 2017 年年末数增加幅度为 18.41%。各种来源口径显示该指标均未完成 60%的目标值。根据评分标准，“股东权益增加幅度”指标得 0 分。

(3) 资金回笼数（共 4.0 分，得 2.8 分）

福建船舶 2018 年至 2020 年上半年共回笼资金 52 亿，占实际回笼资金目标数的 74.29%，未完成目标值。根据评分标准，“资金回笼数”扣 1.2 分，得 2.8 分。

(4) 承接船舶新订单情况（共 2.0 分，得 1.6 分）

根据福建船舶 2019 年和 2020 年上半年财务报告，公司的营业收入分别实现 33.2 亿和 15.4 亿，较 2018 年有较大幅度增长，但两年的营业成本分别为 36.1 亿和 16.3 亿，毛利率均为负数。但从项目单位提交的明细材料显示，毛利率负数的主要原因是低价处置库存和创新转型计划前所接低价订单所致。根据评分标准，“承接船舶新订单情况”扣 0.4 分，得 1.6 分。

2. 产出质量/质量达标率（共 8.0 分，得 5.9 分）

“产出质量/质量达标率”下设“资金放大倍数”、“经营的可持续性”以及“当年应收账款回款率”3 个三级指标。

(1) 资金放大倍数（共 3.0 分，得 3.0 分）

《福建省冶金（控股）有限责任公司关于 2019 年国有资本经营预算项目支出绩效评价的报告》（闽冶财〔2020〕159 号）中将 2019 年实现 2.5 的资金放大倍数作为该项目的绩效评价指标，并实际达到 3.85 倍，完成了预设目标。根据评分标准，“资金放大倍数”得 3.0 分。

(2) 经营的可持续性（共 3.0 分，得 1.5 分）

从项目实施的整体情况看，项目高达 27 亿元规模的资金注入短期改善了福建船政的财务状况，但 2020 年的半年报显示，福建船政的财务状况再次恶化，公司面临新一轮的财务危机，经营的可持续性存在重大的不确定性。根据评分标准，“经营的可持续

性”酌情扣 1.5 分，得 1.5 分。

(3) 当年应收账款回款情况（共 2.0 分，得 1.4 分）

根据 2019 年福建船政的财务报告，公司应收账款的余额为 20.44 亿，应收账款周转率为 1.65 次，周转天数高达 221 天。应收账款余额中，账龄超过一年以上的应收账款占比高达 63.01%，应收账款的收款管理有待加强。根据评分标准，“当年应收账款回款情况”扣 0.6 分，得 1.4 分。

3. 产出时效/完成及时性（共 10.0 分，得 6.1 分）

“产出时效/完成及时性”下设“重组整合计划完成情况”、“去库存攻坚战计划完成情况”、“管理改善和两化融合计划完成情况”以及“深化三项制度改革计划完成情况”4 个三级指标。

(1) 重组整合计划完成情况（共 2.5 分，得 1.5 分）

福船集团原计划在 2018-2020 年间将福建船政、马尾造船、东南造船整合为一，使产业集中在连江粗芦岛片区，减少管理层级，形成 25-30 亿固定资产，三年末形成 65 亿产值规模。实际情况为，截止 2020 年 6 月底，船政、马尾、东南党委及部分职能部门也基本进行了整合，但仍残留部分旧厂址的搬迁和交地工作，新址有待进一步扩张。根据评分标准，“重组整合计划完成情况”扣 1.0 分，得 1.5 分。

(2) 去库存攻坚战计划完成情况（共 3.0 分，得 1.5 分）

根据福建船政所制定的《创新转型三年行动计划》目标，将分三年实现去 91 艘库存的总体目标，其中 2018 年去库存 50%，2019 年和 2020 年分别去库存 25%，但项目实施的完整年度（2019 年）去库存完成情况看，当年的实际去库存量为 19 艘，去库存数完成当年目标的 83.52%。但是，项目组对福建船政 2018 年、2019 年年报和 2020 年半年报的财务数据对比分析显示，2019 年末公司的存货仅较 2018 年下降了 7.69%；截至 2020 年 6 月 30 日，公司的存货仅较 2018 年下降了 11.24%，由此可见，福建船舶三年去库存计划的整体实施效果并不明显。根据评分标准，“去库存攻坚战计划完成情况”扣 1.5 分，得 1.5 分。

(3) 管理改善和两化融合计划完成情况（共 2.5 分，得 1.5 分）

根据福建船政所制定的《创新转型三年行动计划》目标，公司计划到 2020 年完成船舶板块结构调整，提升研发设计水平，加强信息化、智能化程度，生产效率达到国内先进水平，产品结构迈向中高端，企业国际竞争力和持续发展能力明显提升。但从实际

完成情况来看，公司经营持续亏损，管理水平有待提升。根据评分标准，“管理改善和两化融合计划完成情况”扣1.0分，得1.5分。

（4）深化三项改革计划完成情况（共2.0分，得1.6分）

《深化三项制度改革三年行动计划（2018-2020）》的主要任务包括：深化劳动制度改革，建立员工能进能出的用工制度，合理控制员工总量；深化人事制度改革，建立管理人员能上能下的人事制度，严控管理岗位职数；深化分配制度改革，建立收入能增能减的分配制度，严控企业人工成本。实际2018年初至2020年7月初累计减少长期不在岗及冗员共124人；已制定并严格执行干部选拔任用办法、调整不适宜担任现职干部实施办法等人事管理制度，发布了《中层干部年度考核评价暂行办法》作为选拔、管理和激励的重要依据，发布了《关于管理层级设置和岗位类别划分的通知》以推进扁平化管理的实现；按照《经济责任制》年度薪酬分配制度执行，倡导多劳多得，部门月度工资额度与产能和管理考核挂钩，实现收入能增能减。总体来看，深化三项改革计划取得初步进展，根据评分标准，“深化三项改革计划完成情况”得1.6分。

4. 产出成本/成本节约率（共5.0分，得3.5分）

“产出成本/成本节约率”下设“目标成本降低额”、“新接订单边际贡献率”、“采购成本减少量”以及“管理、制造、辅助生产费用减少量”4个三级指标。

（1）目标成本费用降低情况（共1.0分，得0.5分）

以财务费用为例，根据福船集团《成本控制三年行动计划（2018-2020）》目标，2018年资本金注入后，大幅改善了财务状况，资产负债率降低到70%以下，财务费用减少1亿元。但从实际情况来看，2019年财务费用34,542万元，较去年同期的27,171万元反而增加7,371万元，未达成目标。根据公司2019年的财务报表，成本费用率仍高达1.24，成本倒挂的情况未从根本上得以缓解。根据评分标准，“目标成本费用降低情况”扣0.5分，得0.5分。

（2）新接订单边际贡献率（共2.0分，得1.6分）

关于承接新订单，福船集团《成本控制三年行动计划（2018-2020）》制定以下若干目标：2018年新承接订单预算边际贡献率原则上 $\geq 8\%$ ；2019年实际完工船舶结算后边际贡献率 $\geq 2\%$ ，承接订单预算边际贡献率 $\geq 8\%$ ；2020年实际完工船舶结算后边际贡献率 $\geq 6\%$ ，承接订单预算边际贡献率 $\geq 8\%$ ；2021年实际完工船舶结算后边际贡献率 $\geq 8\%$ 。虽然福建船政2018年至2020年半年报的数据显示公司3年的毛利率均为负数，但根据

项目公司所提供的材料显示，公司在创新转型期间还是较为严格地按照边际贡献率的要求评估新订单的承接，对于未达到要求毛利率的订单也履行了专门的论证和决策的流程。根据评分标准，“新接订单边际贡献率”得 1.6 分。

（3）采购成本降低情况（共 1.0 分，得 0.6 分）

福船集团计划在 2018-2020 年三年时间内，将单船物资采购成本占造船合同总价的 65%逐步降低到 60%。根据《福建省船舶工业集团有限公司关于 2019 年创新转型推进情况和 2020 年工作计划的报告》（闽船集司文（2020）22 号）显示，2019 年船舶板块实施开展物资集中采购金额达 16.51 亿元，实际采购成本比预算节省了 3611 万元，未达到预期的降低幅度。根据评分标准，“采购成本降低情况”得 0.6 分。

（4）管理、制造、辅助生产费用降低情况（共 1.0 分，得 0.8 分）

根据福船集团《成本控制三年行动计划（2018-2020）》，拟以 2018 年初财务预算中的管理费用（马尾造船 10236 万元，厦船重工 7600 万元、东南造船 7803 万元、福宁重工 1248 万元）为基数，人工薪酬部分当年下降 10%，其他可控部分下降 5%，综合下降 7.3%，下降总额 1958 万元，到 2020 年末实现管理费用占产值比例下降到 3.22%；拟以 2018 年预算制造费用和辅助生产成本（厦船重工 13624 万元、马尾造船 24959 万元、东南造船 8190 万元、福宁重工 1106 万元）为基数，人工薪酬部当年下降 10%，其他可控部分下降 5%，综合下降 5.2%，下降总额为 2485 万元；到 2020 年末实现费用占产值比例下降到 6.3%。从实际完成情况来看，2019 年实际管理费用占产值比为 4.47%，超出目标值 1.25%，制造费用和辅助生产成本费用占产值比例为 9.9%，超出目标值 3.6%，基本达成预期目标。根据评分标准，“管理、制造、辅助生产费用情况”扣 0.2 分，得 0.8 分。

（四）项目效益情况（共 25.0 分，得 13.2 分）

“效益”指标分值 25.0 分，评价得分 13.2 分。一级指标“效益”下设“经济效益”、“社会效益”、“生态效益”、“可持续效益”以及“满意度”5 个二级指标。

1. 经济效益（共 8.0 分，得 1.5 分）

“经济效益”下设“投资回报率”和“资产负债率下降幅度”2 个三级指标。

（1）投资回报率（共 5.0 分，得 0.0 分）

福建船政获得 27 亿资本金注入后，经营状况并未发生根本改善，2018、2019 年报及 2020 年半年报显示公司呈现持续巨额亏损的情况，而作为国有资本经营预算责任主

体的福建省冶金（控股）有限责任公司在 2018 年和 2019 年两年中分别将其所投资的 7 亿元全额计提减值准备。截至目前，项目的投资回报为零。根据评分标准，“投资回报率”得 0.0 分。

（2）资产负债率降低情况（共 3.0 分，得 1.5 分）

从福建船政 2018 年至 2020 的财务报表中清晰可见，2018 年 27 亿资本金注入后，公司的财务状况短期得以大幅改善，资产负债率由 2017 年的 82.8%快速下降至 70.1%，基本实现了将资产负债率控制在 70%以下的目标。但在 2019 年和 2020 年，由于公司自身造血机能缺失，资产负债率重新快速反弹至 77.8%。根据评分标准，“资产负债率降低情况”指标得 1.5 分。

2. 社会效益（共 8.0 分，得 5.1 分）

“社会效益”下设“带动就业人口/减少失业人口”、“军民融合情况”以及“利税贡献”3 个三级指标。

（1）带动就业人口/减少失业人口数（共 2.0 分，得 1.6 分）

福船集团《深化三项制度改革三年行动计划（2018-2020）》计划在 2018-2020 年优化用工结构，使人员配置更加高效。从实际情况来看，2018 年初至 2020 年 7 月初，累计以结合合同到期、协商解除、内退等方式减少长期不在岗及冗员共 124 人。与此同时，课题组在实地核查和访谈中获知，虽然为了降低成本公司大幅裁剪在编人员，但由于福建船政、马尾造船、东南造船在新址（连江粗芦岛片区）的整合，带动了新址地区范围内将近 4000 名人员的临时就业。因此根据评分标准，“带动就业人口/减少失业人口”指标综合考量得分 1.6 分。

（2）军民融合情况（共 4.0 分，得 3.0 分）

根据福船集团《加强研发和军民融合三年行动计划（2018-2020）》显示，集团拟到 2020 年形成相对独立的军品业务生产线，争取获得水面战斗舰艇的建造、维修保障能力资格，发展形成东南沿海装备生产保障基地。从实际情况来看，马尾造船于 2018 年已申请成功扩项防风水鼓、登陆舰艇的承制资格；且近几年来有陆续参与了海军和陆军的登陆舰艇、风水鼓、近海拖船的投标工作，并已规划相对独立的军品业务生产线，将根据战略发展实施情况后续启动建设。根据评分标准，“军民融合情况”扣 1.0 分，得 3.0 分。

（3）利税贡献（共 2.0 分，得 0.5 分）

项目组从对福建船政的访谈和资料核查中得知，公司在 2018 年净利润-71279.27 万元，上缴税收 2433.75 万元，2019 年净利润-73770.76 万元，上缴税收 12988.87 万元，2020 年 1-6 月净利润-31717 万元，上缴税收 1682.24 万元。根据评分标准，“利税贡献”得 0.5 分。

3. 生态效益（共 2.0 分，得 1.4 分）

“生态效益”下设“节能减排情况”和“环境保护情况”2 个三级指标。

（1）节能减排情况（共 1.0 分，得 0.6 分）

福船集团《成本控制三年行动计划（2018-2020）》中拟以 2017 年实际每万元产值综合能耗目标为基数，目标每年降低 5%，且每年与国内先进船企对标，若基本持平则不再要求降低。根据项目实地核查访谈了解的情况，“节能减排情况”得 0.6 分。

（2）环境保护情况（共 1.0 分，得 0.8 分）

从对福船集团的实地核查情况了解到，虽然在 2018-2020 年间船舶板块未获得环保类奖项，但一贯重视环境保护。根据评分情况，“环境保护情况”得 0.8 分。

4. 可持续效益（共 2.0 分，得 1.9 分）

“可持续效益”下设“研发创新投入增长率”和“产业技术创新成果”2 个三级指标，主要考核其科技创新投入情况。

（1）研发创新投入情况（共 1.0 分，得 1.0 分）

根据福船集团《加强研发和军民融合三年行动计划（2018-2020）》显示，集团以“建立专业人员配备齐全、自主创新能力强的研发体系，每年开发出两型以上具有自主知识产权和核心竞争力的优势新产品，基本建立完善的船企“战略产品”船型库”为目标。从实际情况来看，企业发布了《院士专家工作站管理（暂行）办法》；通过院士工作站的指导和团队协作，成功实现了南海科学实验验证平台、防波堤的设计和成果转化，成功申报了工信部高技术船舶研发专项深海采矿船《船型研发》《总装联调》科研项目，并于 2019 年参与了《复杂构型浮式平台多模块连接系统设计技术研究》《大型海上旅游浮式综合体设计技术研究》工信部科研项目；突破了新船型开发和总装联调中的一些关键技术，提高了设计人员的个人技术水平，提升了船政科研团队的整体科研水平。根据评分标准，“研发创新投入情况”得 1.0 分。

（2）产业技术创新成果（共 1.0 分，得 0.9 分）

根据福船集团《加强研发和军民融合三年行动计划（2018-2020）》显示，集团拟

建立专业人员配备齐全、自主创新能力强的研发体系。每年开发出两型以上具有自主知识产权和核心竞争力的优势新产品，基本建立完善的船企“战略产品”船型库。项目组通过实地核查和访谈了解到，在 2018-2019 年企业已新形成专利、知识产权 46 项，并实现 46 项知识产权成果的转化。根据评分标准，“产业技术创新成果”得 0.9 分。

5. 满意度（共 5.0 分，得 3.3 分）

“满意度”下设“用资企业满意度”、“出资单位满意度”以及“管理部门满意度”3 个三级指标，分别从被投资企业、出资企业和管理部门三个向度进行考察。综合问卷调查和实地核查访谈的情况，三方对项目的经济效益状况都普遍存在不太满意的情况，同时也认为该项目具有积极的社会效益。在访谈中，出资方还对项目设立的论证情况、项目的具体实施管理情况等提出了意见。因此用资企业的满意度得分 0.8（共 1.0 分），出资单位满意度得分 1.5（共 2.5 分），管理部门满意度得分 1.0（共 1.5 分）。满意度问卷详见附录 2。

五、存在问题

（一）项目总体效益未达预期，盈利能力远低于行业水平，企业面临新一轮财务危机，可持续经营能力存在极大的不确定性

该项目的主要目标是通过资本金的注入，优化福建船政的财务结构，为其创新转型、提升决策管理水平，实现降本增效，获得可持续的发展能力创造有利条件。项目实施伊始也确实有效补充了公司的现金流，优化了公司的财务状况，为公司的发展创造了条件、赢得了时间。但是从项目实施至目前的结果看，由于公司的管理层并未真正改变经营理念，提高决策管理水平，公司的整体财务状况和经营效益并未达到预期目标，公司的财务状况和盈利能力远低于行业水平，企业又面临新一轮的财务危机。

项目组对公司 2017 年至 2020 年半年报的财务报表数据进行了分析，得出以下结论，具体如下：

1. 公司的盈利能力未得以优化，显著落后于同行业

从图 1 和图 2 可见，2019 年公司的营业收入虽有增长，但是成本的增长速度却快于收入的增长，致使 2019 年公司的亏损进一步加剧。截至 2020 年上半年，福建船政的毛利率和净利率仍均为负数。为了更好地了解福建船政的亏损是否是由于全行业的亏损所致，我们将福建船政的盈利状况与行业状况进行了对比，同时选择了前身是广州广船

国际股份有限公司的中船防务，以及与福建船政有着相似历史的江南造船作为行业的对标企业进行了对比分析，盈利能力的对比情况如图 3 所示，福建船政的盈利能力远逊于两个对标企业，2019 年中船防务和江南造船都实现了不同程度的盈利，而福建船政却是深度亏损。但是，我们对中船防务利润构成的进一步分析也发现，中船防务 2019 年的盈利中主要的贡献是土地处置的非经常性收益 22.8 亿元。

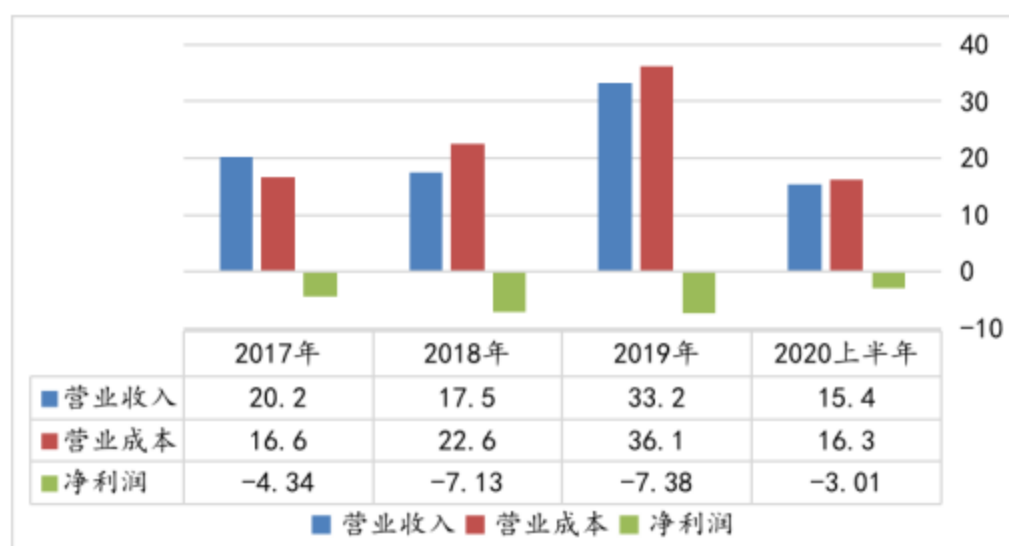


图 1 福建船政基本营业情况表

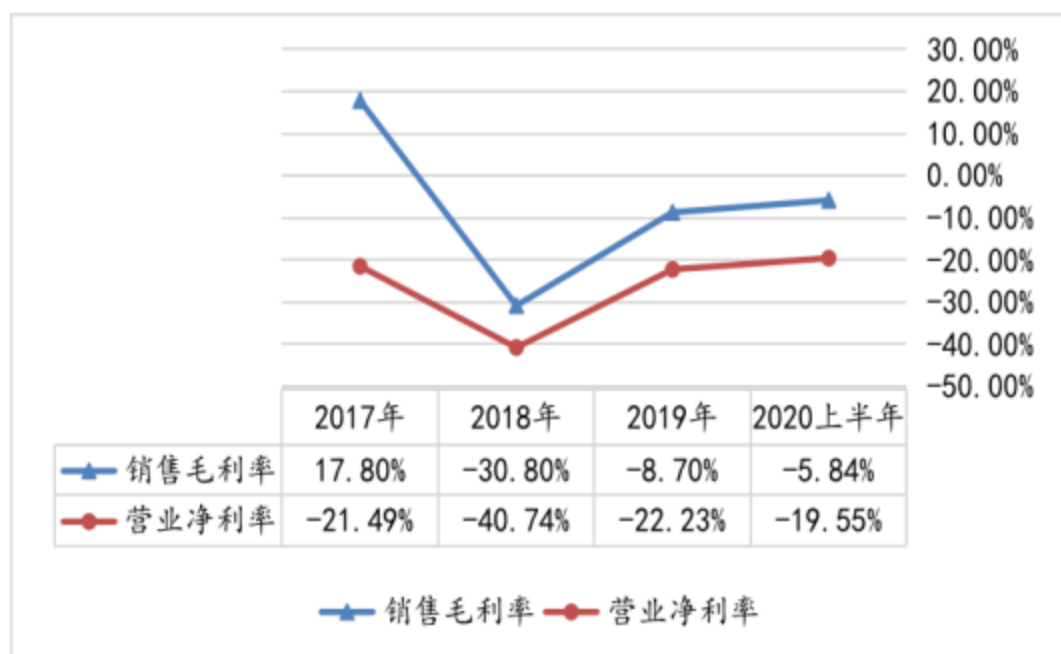


图 2 福建船政盈利能力指标

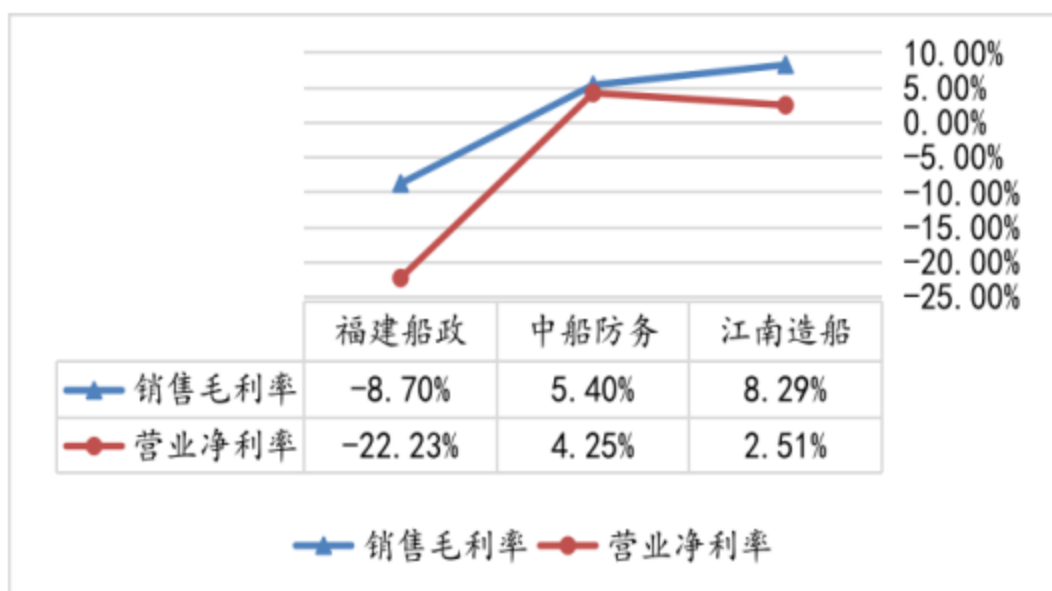


图 3 福建船政、中船防务及江南造船的盈利能力指标对比

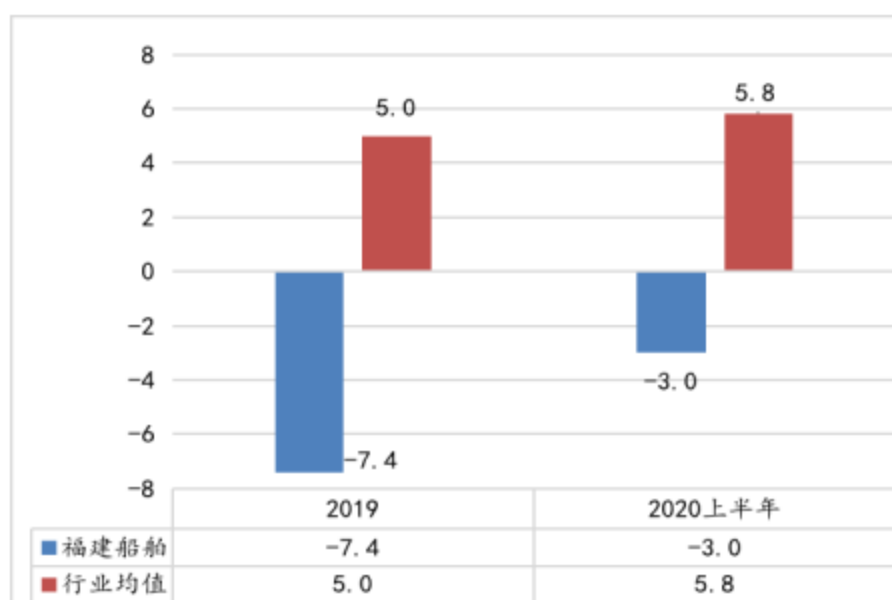


图 4 福建船政与行业平均利润对比图

福建船政盈利能力的情况很值得我们思考：尽管船舶行业仍处于低谷期，但以上市公司船企板块的平均利润已经为正，而福建船政的亏损却仍在进一步加大，那么我们的差距究竟在哪里？同时中船防务在面临困境的情况下积极盘活存量资产，通过土地处置为企业获得盈利并获得较为充足的流动性，为其后续的发展创造了积极的条件。那么福建船政是不是需要进一步解放思想，为公司探索一条更加务实有效的解困之路。

2. 公司的资产流动性严重不足，面临流动性危机

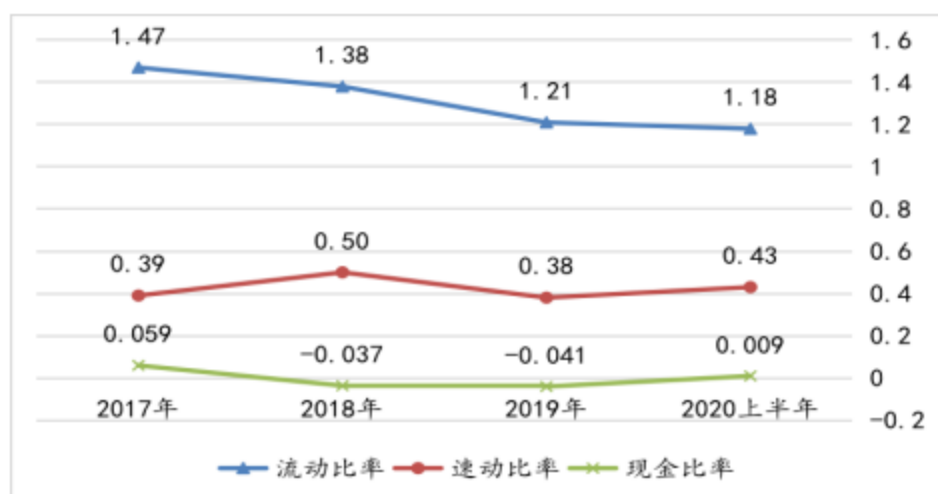


图 5 短期偿债能力指标

从图 5 可见，公司在 2018 年底获得的 30 亿资本金注入并未从根本上增强公司的流动性，公司的流动比率、速动比率和现金比率都呈现持续下滑的态势。2019 年公司的流动比率为 1.21，但速动比率仅为 0.38，说明公司库存积压的状况没有得到根本好转，严重拖累公司的资产流动性。同时，2018、2019 年公司的现金比率均为负数，这意味着，如果没有外部资金的注入，公司随时可能面临债务危机。

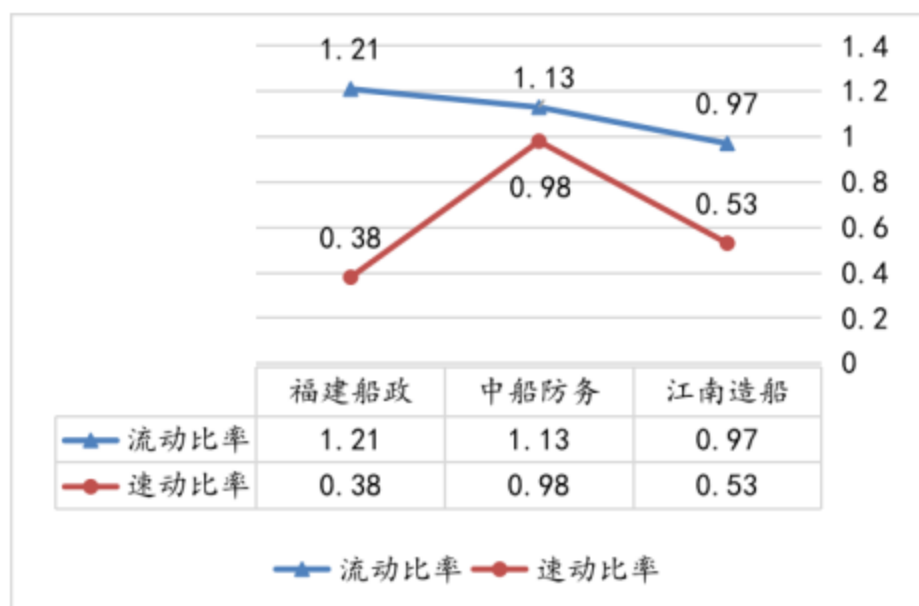


图 6 同行业短期偿债能力指标

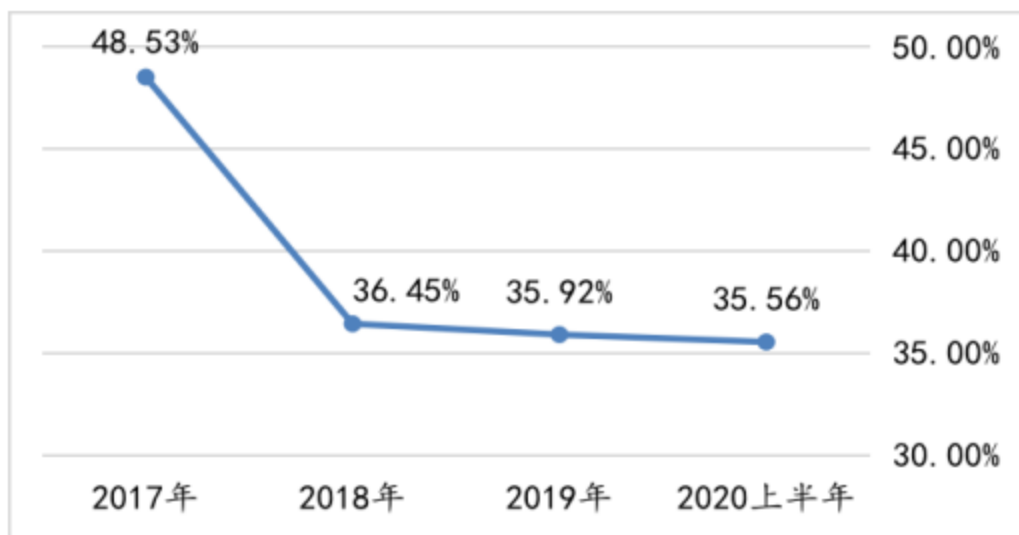


图 7 存货占总资产比例情况

另外，从图 6 所显示的与中船防务和江南造船的流动性指标对比分析可见，尽管福建船政流动比率高于同行业企业，但速动比率却远低于同行业水平。这同样暴露出公司大量的滞压库存是导致公司资产流动性低下、盈利能力不足的重要原因。图 7 显示，福建船政 2018 年至 2020 年存货占总资产的比重几乎没有下降也证实了这一推论。那么同样的问题：福建船政为什么要大量承接成本倒挂，毛利率为负数的订单，致使公司一方面持续大幅亏损，另一方面又导致滞压库存持续增加，完全抵消了处置原有库存所带来的积极效应。

同时，福建船政的流动性问题还表现在其应收账款的质量较差上，2019 年财报显示福建船政一年以上账龄的应收账款占比高达 63%，明显高于同行业企业水平（中船防务为 13.76%，江南造船为 30.76%）。

综合上述分析可见，福建船政在获得 27 亿资本金的有效投入后，流动性状况并没有得到根本好转，公司的亏损持续，创造经营现金流能力匮乏，公司的库存仍然持续高位滞压，应收账款周转水平低下，公司面临较为严重的流动性危机。

3. 公司的偿债能力未能得到根本的改善，财务状况堪忧，公司面临新一轮财务危机

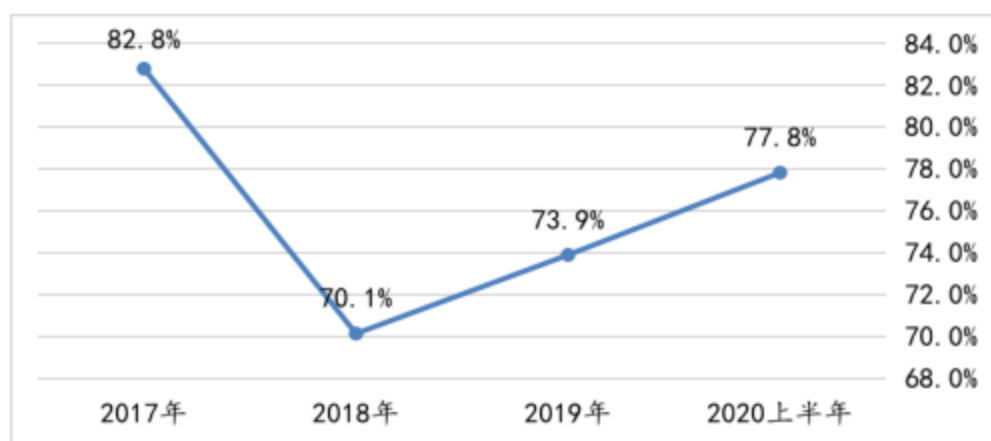


图 8 资产负债率变动情况

由图 8 可见，公司的资产负债率仅在 2018 年底由于 27 亿资本金的注入而下降，但 2019 年和 2020 年资产负债率又出现快速攀升的情况。结合公司的现金流表我们发现，公司的经营现金流持续为负数，说明公司自身的造血机能堪忧，同时接近 80% 的高负债率决定了公司进一步通过债务融资的难度极大，如果没有后续资本金进一步注入，公司可能会面临无法偿还到期债务的风险，公司濒临财务危机的边缘。

4. 公司资本运营效率低下，远低于行业水平。

表 5 2019 年股东权益报酬率对比表

指标	福建船政	中船防务	江南造船
ROE	-21.06%	5.52%	2.01%
营业净利率	-22.24%	4.25%	4.63%
总资产周转率	0.25	0.44	0.43

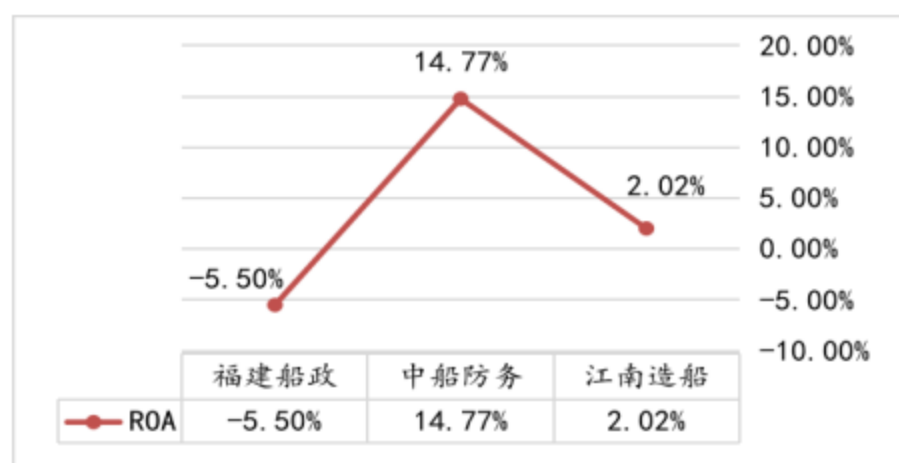


图 9 同行业 ROA 对比

由表 5 和图 9 可见，由于福建船政的盈利能力低下，净利润持续为负，致使公司的股东权益报酬率和总资产报酬率均为负数，这与同行业对标企业的情况形成了鲜明的差异，同时公司的总资产周转率也明显低于同行业对标企业，说明福建船政在资产整体营运效率及资本运营效率上与同行业企业相比存在显著差距，经营管理水平亟待提升。

（二）成本效益分析的结果显示项目的成本效益比趋于零

该项目是一个典型的投资型国有资本经营预算项目，从成本效益角度分析其投资回报状况是十分必要的。为此我们分别从两个角度进行了成本效益分析：

1. 从投资角度进行的成本效益分析

表 6 投资成本效益分析表 单位：万元

成本		效益	
投资成本	270,000	利税总额	-159,622.17
项目的成本效益比：-59.13%			

如上表 6 所示，进行投资角度进行的成本效益分析时，对于项目成本我们主要考察项目的直接投资成本，即 2018 年实际注入的 27 亿元，对于项目可能产生的间接成本，包括机会成本等，由于难以准确测算，故先不予考虑。类似的，对于项目的效益，我们主要测算了项目的直接经济效益，即获得项目企业实现利税的情况，对于项目所产生的社会效益由于难以准确量化，也暂不予以考虑。这样，从经济性角度所进行的投资成本效益分析可见，项目的成本效益比为-59.13%。

2. 从项目运营角度的成本效益分析

为了更加全面分析项目的成本效益状况，我们选取成本利润率指标，从项目运营角度对项目的成本效益状况进行了分析。

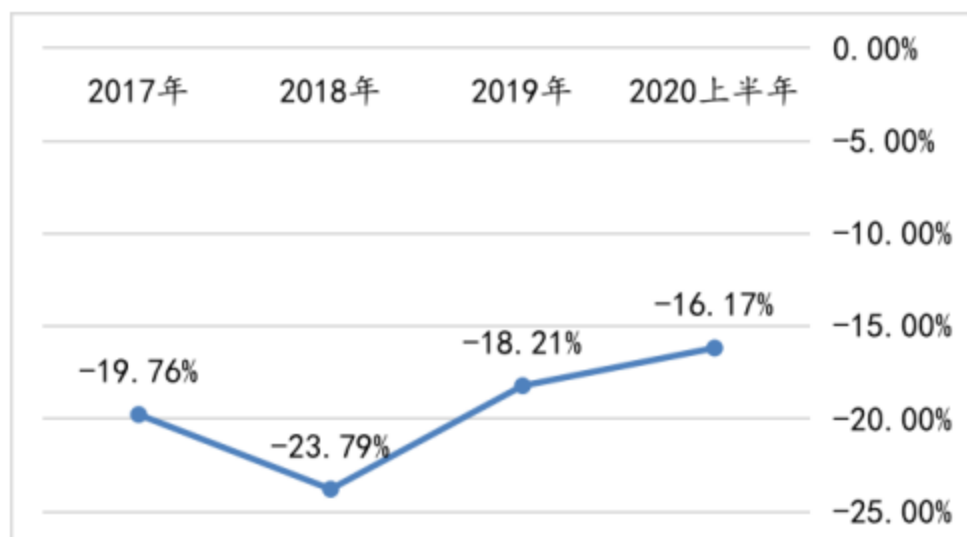


图 10 成本费用利润率趋势图

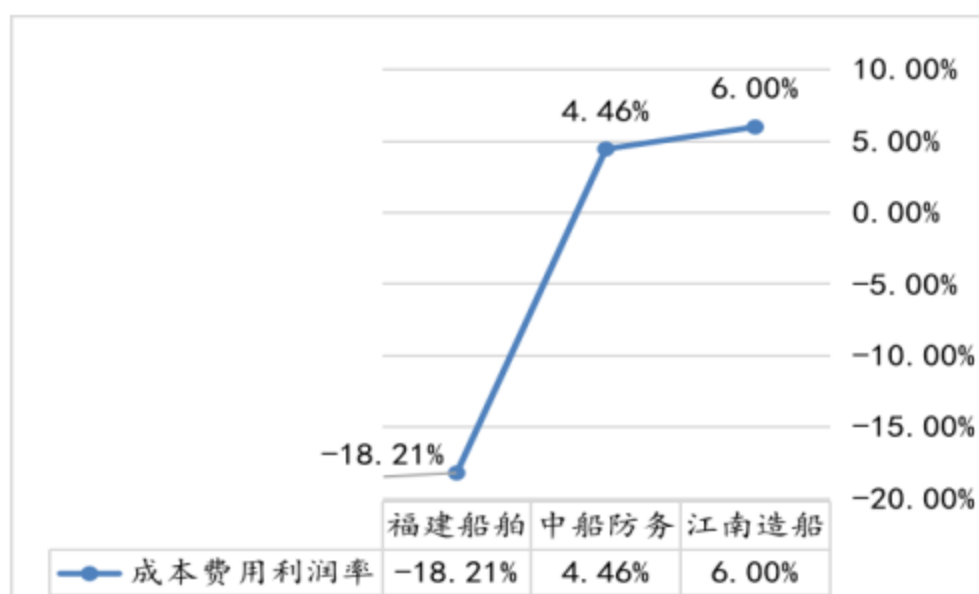


图 11 同行业成本费用利润率对比

从图 10 可见，福建船政 2018 年至 2020 年 6 月的成本费用利润率持续为负数，并且远低于行业对标企业的水平（见图 11）。

综合上述成本效益分析可见，该项目成本效益比趋于零（为负数）。即如果仅从经济性角度分析项目的成本效益状况，该项目的效益状况无法支持项目立项的合理性，说明项目立项决策的科学性有待进一步论证，同时也暴露出项目的管理可能存在重大缺陷。

（三）国有资本经营预算管理层面存在的问题

1. 项目前期论证的充分性不足，项目的可行性和专家论证程序流于形式，甚至缺失

对项目进行充分的前期论证，是降低决策风险，保证将稀缺且宝贵的财政资源做“正确的事”，提升重大政策决策的科学性、规范性和有效性的重要机制，可以有效帮助管理部门全面了解项目备选方案的潜在问题、机会成本以及总体影响等，对帮助其完善后续项目管理也具有重要意义。该国有资本经营预算项目涉及财政预算资金 16,317 万元，项目的总体投资高达 27 亿元，资金规模巨大，同时从国有资本经营预算管理的角度也具有很强的探索性。对于这样一个国有资本经营预算的重点项目，很有必要在事前对该项目的战略契合度、可负担性、可实现性及项目的成本效益、风险等各方面进行全面论证评估。但根据对项目的实地核查和调研了解的情况看，这一重要流程被忽视了，而这一重要流程的缺失可能是导致后续项目管理各环节问题频出，项目绩效未达目标的重要原因。

2. 项目选择“明股实债”的投资模式及其相应账务处理的合理性有待进一步论证

该项目的目标是通过福建船政的资本金注入，完善其公司治理结果，提升其经营管理决策水平，因此项目具体实施模式选择了较为市场化的股权（产业）投资基金的运作模式，专门设立了“福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）”作为项目资金的法人载体，并由专业的投资基金管理公司海丝基金管理公司担任基金管理人。但在实地核查调研时发现，投资方和管理方为了提高投资资金的安全性，降低管理责任，实际采用了“明股实债”的操作方式。这一方式看似对各方均有利：（1）被投资企业而言，股权融资可以在账目上扩大股本金，不占用授信额度而且能降低资产负债比；（2）对投资方而言，可以规避有关放贷资质的法律规定，又能获得相对低风险的稳定收益；（3）对资产管理公司而言可以在这种交易模式中扩大管理规模并取得报酬。但事实上，由于它既不是典型的股权融资也不是典型的债权融资，其法律性质和效力存在争议，同时其合规性和条款设计的合理性也很容易引发后续的法律纠纷。作为一个典型的具有政府产业投资基金性质的基金投资项目也采用这种受争议的操作模式是否合理值得讨论。同时在这一模式下，投资方福建省冶金（控股）有限公司和福建省国资集团公司对这笔投资，被投资方福建船舶对这笔融资的定性（双方均将其定性为股权资金）及其相应账务处理的正确性也存在质疑。

3. 项目资金需求测算的准确性和科学性有待提升

由于项目的前期论证不充分，也导致对项目资金需求的测算缺乏准确性和科学性。该项目最初测定的投资规模为 35 亿元，但在资金募集过程中，由于个别出资方因各种原因退出投资，导致最终确定和实际投入的资金规模为 27 亿元。而如此规模巨大的资金投入在项目实施不到两年的时间里就消耗殆尽，项目被投资企业的基本状况却未见根本好转，财务状况甚至进一步恶化。目前，项目面临是否有充足的后续资金来源以帮助项目被投资企业（福建船政）度过新一轮财务危机。上述资金募集过程及其项目实施至今的结果暴露出项目前期对项目资金需求的测算缺乏科学性和准确性，同时对项目的风险和后续融资需求也缺乏有效评估，致使目前项目处于进退维谷的两难境地。

4. 项目绩效目标指标设置不合理

项目绩效目标是预算安排的前置条件，也是预算绩效评价、考核的依据，科学、合理设置预算项目的绩效目标是预算绩效管理的关键环节。项目组实地核查发现，该国有资本经营预算项目并未将绩效目标作为项目预算资金安排的前置条件，项目的绩效目标设置缺乏科学合理性。2018 年，作为该国有资本经营预算绩效责任主体的福建冶金（控股）有限责任公司仅简单地设置了投资回报率这一单一指标作为项目的绩效目标。2019 年虽然在一定程度对绩效目标予以了完善，设置了由 10 个指标构成的指标体系，但其中：成立合伙企业个数、资金放大倍数、资金总投入等指标均为 2018 年注资后已经实现的历史完成指标，将这些指标作为 2019 年的预算绩效考核指标显然是不合理的。

5. 对国有资本经营预算项目的过程管理和监控不到位，国资委对项目的过程监管流于形式

由于国有资本经营预算项目尚未纳入福建省财政厅预算绩效管理信息化平台，目前由其主管部门福建省国资委具体承担对国有资本经营预算项目的监管职能。但根据实地核查和调研的情况，省国资委对国有资本经营预算项目的过程管理和监控并不到位。2018 年底，距该项目实际资金投入仅 2 个多月，省冶金（控股）有限责任公司便以项目被投资企业（福建船舶）巨额亏损，持续经营能力存在较大不确定性为由，对项目的投资额计提了 70% 的减值准备（49,000 万元），并在 2019 年以相同理由对剩余的 30% 计提了减值准备（21,000 万元）。其中就包含了 16,317 万元的国有资本经营预算资金也已计提减值。省冶金（控股）有限责任公司对这一事项的处理却未（无需）经过国资委的审核批准，这表明国资委并未对国有资本经营预算项目实施有效的过程管理，国资

委对国有资本经营预算项目的过程监管流于形式。

6. 对国有资本经营预算项目的绩效目标完成情况缺乏有效的事后考评机制和奖惩机制

省冶金（控股）有限责任公司在项目的初始两年便将其全部投资额 7 亿元（含国有资本经营预算资金 16,317 万元）计提减值准备，而国资委也未对其这一行为及其后果进行评价和处罚，说明目前并未将国有资本经营预算的绩效考核结果切实纳入对项目责任主体企业的绩效考核体系中，同时也未将国有资本经营预算的绩效评价结果与责任主体企业的奖罚挂钩。对国有资本经营预算项目的绩效目标完成情况缺乏有效的事后考评机制和奖惩机制必然导致国有资本经营预算管理陷入无效状态。

（四）项目具体管理层面存在的问题

1. 项目管理的各方主体责任不明晰，管理职责不明确、考核机制也不健全，致使项目管理不到位

在对项目的管理上，作为项目监管方的国资委、作为投资主体的福建省冶金（控股）有限责任公司和福建省国资集团公司，以及作为项目具体管理方的海丝基金管理公司三者的主体责任不明晰。项目组在实地核查时发现，作为被投资方的福建船政主要对国资委汇报项目的整改计划、方案以及项目的进展情况，同时也按要求向国资委提交了“创新整改三年行动方案”并阶段性汇报项目进展情况。但是国资委对福建船政的这些具体目标要求，作为实际出资方的福建省冶金（控股）有限责任公司和福建省国资集团公司，以及作为基金具体管理方的海丝基金管理公司却并不了解。

根据（2018）7 号《专题会议纪要》明确的项目总体目标包括改组福建船政董事会，完善其公司治理结构。由船舶产业投资基金及国企结构调整基金分别选派董事进入福建船政董事会，以推动福建船政提高经营管理决策水平。但实地核查调研了解的事实情况是，船舶产业投资基金及国企结构调整基金尽管选派了董事和监事进入福建船政的董事会和监事会，但除了列席会议，并没有实际参与对公司的重大经营决策，也未真正起到强化公司的董事会，完善公司的治理结构，推动福建船政提高经营管理决策水平的作用。而福建船政除了例行送报财务报表，也从未定期或主动对两个投资基金公司和基金管理人海丝基金管理公司汇报和沟通项目的实施情况和目标的完成情况。

上述项目管理状况表明相关各方的主体责任不明晰，国资委、实质投资主体（省冶金集团和省国资公司）、基金和基金管理公司各方的管理职责不明确。同时项目的考核

机制也不健全，一方面被投资方无需对投资方负责，投资方也缺乏动力建立相应的管理机制对项目进行有效管理，作为基金管理人的海丝基金管理公司基本不作为；另一方面则是国资委作为监管方却实际承担了作为项目的设计方、管理方和监督方等全方位职能。

这样主体责任不明晰，管理职责不明确、考核机制也不健全的状况，必然导致项目过程管理难以切实到位。

2. 项目管理制度缺失，致使项目管理缺乏有效的依据和制度性约束

无论是 16, 317 万元的国有资本经营预算项目，还是肩负船舶集团转型升级使命，总规模达 27 亿的船舶产业投资基金和国有企业结构调整基金项目，相较于一般性的股权投资基金及其投资项目都有其巨大的差异性和特殊性。因此国资委、船舶产业投资基金和基金管理人海丝基金管理公司都很有必要针对该项目所提出的总体目标，认真研究项目实施过程存在的风险，制定有效的项目管理制度或办法，切实推动福建船政提高经营管理决策水平，提升盈利能力。但实地核查和调研情况显示，各方均未对该项目制定针对性的管理制度。项目管理制度缺失，管理流程缺乏制度性依据和约束，必然导致项目管理流于形式。基金管理人海丝基金管理公司没有针对该基金制定具体的管理办法，仅仅套用一般的股权投资基金的管理制度，必然无法充分满足该项目的特殊性和特殊的管理需求。

3. 对项目资金的使用效果缺乏有效评价（考核），致使对预算资金处置的过于随意

实地核查中发现，当项目出现亏损后，作为项目出资方和国有资本经营预算责任主体的福建冶金（控股）有限责任公司并不是加强对项目的管理，而是直接对该项目投资计提长期投资减值，以避免项目未来对公司盈利造成不利影响。这种处理方式反映出目前对国有资本预算资金的使用效果缺乏有效的考核和评价监督，致使国有资本预算资金的责任主体对于预算资金的处置过于随意，这将进一步加剧对项目的过程管理流于形式。

（五）项目管理各方存在的主要问题

1. 项目监管方——国资委

国资委作为项目的监管方，在项目前期未监督做好项目的论证工作，同时未监督项目管理方做好项目管理的制度建设。项目实施过程中虽然要求项目执行方福建船舶每季

度汇报三年创新转型计划的推进情况，但并没有根据汇报中发现的问题及时采取措施，对项目的实施状况过程监管不到位。

另外，参照《中央企业国有资本经营预算支出执行监督管理暂行办法》的相关规定，国资委应当对国有资本运营项目的资本预算执行情况采取跟踪督导、专项核查、绩效评价等方式进行监督管理。但实地核查调研发现，尽管对项目的支出进行了绩效评价，并出具了评价报告，但评价报告却未反映出包括国有资本经营预算责任主体省冶金（控股）有限公司已经将该项目计提减值，以及减值的计提未经报批或备案等项目管理中存在的较为重大的问题。同时，对于绩效评价的结果及发现的问题也没有相应的追责或要求整改的措施。

2. 项目出资方和国有资本经营预算主体责任方—福建省冶金（控股）有限责任公司

实地核查中发现，项目出资方和国有资本经营预算责任主体的福建冶金（控股）有限责任公司对该项目未制定相应的管理制度，对项目实施缺乏有效的过程管理。当项目出现亏损后，不是加强对项目的管理，而是直接对该项目投资计提长期投资减值，以避免项目对公司未来盈利造成不利影响。这种处理方式反映出目前对国有资本预算资金的使用效果缺乏有效的评价监督，致使国有资本预算资金责任主体方对相关事项的处理过于随意。

3. 项目管理方—船舶产业投资基金和海丝基金管理公司

基金公司和基金管理人项目的具体管理方，也是项目投资的形式主体和管理人，应当对项目的实施情况、实施效果和投资收益状况保持高度的关注，及时向基金公司董事会和管理机关报告基金运行过程中出现的重大事件。同时，通过向福建船政派驻董事、监事，切实帮助其完善其公司治理，并督促其切实提升决策能力和管理水平。但实地核查调研发现，作为船舶产业投资基金的基金管理人海丝基金管理公司和项目出资方均以不好“越位”、不能“外行指导内行”为由，缺失对项目实施状况、实施效果及其项目投资收益的应有关注，海丝基金管理公司除了定期获取福建船政报送的财务报表外，并没有其他相应的机制和措施对福建船政的投资项目的运行实施有效的过程管理，更没有制定相应的项目管理办法。

4. 项目实施方—福建船政存在的问题

福建船政是项目的具体实施方，其主要的的问题在于经营管理中暴露出的较为重大的

问题，包括：1）在获取重大资金支持的情况下，不能抓住公司财务状况得以优化的有利局面，项目运行两年不仅公司的，不仅未能实现三年行动方案所提出的各项关键目标，财务指标还重新持续恶化，亏损持续加大。2）公司经营决策机制存在较大缺陷，在持续亏损的情况下，公司仍然继续承接大量毛利率为负的新订单，并导致新库存持续增加，公司基本面进一步恶化。3）公司缺乏真正有效的创新机制，在探索新的经营思路，创新转型、优化公司产品结构上均未能抓住有效时机，大力推进，切实探索从根本上改变福建船政困局的、可行的改革方案。

六、相关建议

（一）优化国有资本经营预算管理的建议

1. 强化项目的前期论证环节，切实保证项目立项的规范性

为确保项目决策的科学性、规范性，降低项目实施的风险，对国有资本经营预算项目应强化前期论证环节，为决策者提供全面、客观证据基础，帮助其了解备选方案的潜在问题、机会成本以及总体影响。

对项目的前期论证可采用专业中介服务机构评估、专家评议、风险评估等方式，从战略契合度、项目综合成本效益、风险、可负担性、可实现性等角度进行全方位论证，并对完善项目管理提出切实有效的意见建议。福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目目前又重新面临新一轮的“解困”的局面，加强对项目的充分论证是当前对项目后续实施方案进行正确决策的关键环节，通过对相应的备选方案进行充分论证，避免重蹈覆辙。

2. 细化项目资金需求的测算，提高资金测算的准确性

根据项目的实际资金需求，正确合理地安排项目资金的规模是确保项目有效实施的关键要素。如果项目资金安排不足，将导致项目无法顺利实施，而如果项目资金安排过剩，则将降低资金的使用效率，降低项目的成本效益比。因此加强国有资本经营预算项目管理，应当细化项目资金需求的测算，提高资金测算的准确性。

同时，要注意由于国有资本预算资金往往占项目总投资的比重相对较小，剩余资金来源需要项目方或国资委通过自筹的方式来获取，因此在测算项目资金需求、安排资金规模时，要充分考虑项目融资能力和融资情况，评估是否有合理且充足的资金来源能保证项目的后续实施。福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目实施到目前阶段，面

面临着是否有充足的后续资金能对其公司基本财务状况进行再次优化，国资委需要对项目资金的需求量和融资能力进行充分的评估、测算，以避免再次陷入被动局面。

3. 加强对国有资本经营预算的目标管理，优化绩效目标的设置，完善绩效考核指标体系

国有资本经营项目大多为跨年度的中长期项目，项目实施周期较长，同时项目相较一般性的企业投资项目往往带有较强的政策性。这为合理确定国有资本经营预算项目绩效目标，合理设置绩效考核指标体系提出了挑战。

根据国务院国资委的有关精神，国有资本经营的目标应当聚焦于提高国有资本回报，优化资本收益管理，进一步促进国有资本保值增值。相应的国有资本经营预算项目的绩效考核指标体系，应当针对不同项目的功能定位、不同行业领域、不同发展阶段的项目（企业）实行分类、差异化考核。国有资本经营预算项目申报企业应针对项目特性和功能定位合理设置项目总体目标、中期目标和年度绩效指标。年度绩效目标是政策实施计划在一定期限内要求达到的产出和效果，是政策总体目标得以实现的过程保证。因此，在国有资本经营预算项目的目标设置时，首先应当充分论证项目设立的依据，根据项目的特性科学合理地制定项目的总体绩效目标，并对跨年度的中长期项目应充分评估，合理地对项目总体目标进行年度目标分解，同时建立相应的动态绩效评价机制，切实保证目标对项目实施的引导作用。因此，国资委、基金公司和福建冶金（控股）有限责任公司均应当根据福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目运行至目前阶段的动态情况，细化、优化项目的年度阶段性目标，制定合理、有效的福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目的年度动态绩效评价指标。

4. 完善并细化国有资本经营预算项目的管理制度和机制，切实提升对国有资本经营预算项目的监管水平

制度建设是提升管理的基础和保证，福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目暴露出的诸多问题均与制度不健全完善有重大关系。国资委应制定国有资本经营预算项目的具体管理办法，对国有资本经营预算项目的申报、前期论证、目标管理、项目过程管理，以及最终的绩效考评等做出具体的规定，一方面避免国有资本监管中的越位、缺位和错位问题，另一方面要完善问责机制，加大责任追究力度，真正构建业务监督、综合监督和责任追究三位一体的监督工作闭环。

5. 加强对国有资本经营预算项目的信息化管理，切实加强对国有资本经营预算项

目的过程监控和监管

信息化有助于优化和固化项目监管的流程，并通过对关键环节的数据反馈及时发现项目运行存在的问题，及时调整和优化项目的过程管理，保证项目目标的实现。建议尽快将福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目在内的所有国有资本预算项目纳入财政厅预算绩效管理信息化平台，切实加强对国有资本经营预算项目的目标管理和过程监控。

6. 进一步探索国有资本经营的模式，提升国有资本经营预算绩效

国有资本经营预算支出项目往往存在绩效目标特殊、管理层级多、资金体量大、实施周期长、资金来源渠道和拨付方式多样化等特点。因此有必要根据项目的特殊性和目标需要积极探索多元化的国有资本经营模式，在聚焦提高国有资本回报，提升资本收益的同时，真正发挥国有资本服务国家战略、创新驱动发展、助力供给侧结构性改革的目标。福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目是我省国有经济结构调整的重要项目，其项目具体实施方福建船舶肩负着传承福建船政文化的重要社会使命，但是如果继续延续旧有的经营理念和经营模式，从项目两年的运行情况和结果看显然是不行的。因此，项目各方都必须改变旧有观念的束缚，积极探索，为福建船舶的创新转型探索一条切实可行的改革模式和路径，同时也切实提升国有资本经营预算项目的绩效，更好地实现国有资本经营预算项目的目标。

（二）优化项目管理的建议

1. 明晰项目相关各方的主体责任，明确各方的管理职能，完善项目的管理制度

针对项目管理各方都存在管理制度不健全、不完善的现状，健全各层级相应的项目管理制度和办法是当务之急。项目相关的管理各方应当进一步厘清职责边界，明晰自身的主体责任，明确自身的管理职能，针对福建船舶项目的目标定位和管理的特殊要求，制定各层级的项目管理制度和管理办法，避免管理缺位的情况继续延续。

1) 国资委：国资委应当明确自身作为监管方的职责，不越位、不缺位、不错位，打造事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责的完整工作链条。

2) 福建省冶金（控股）有限责任公司、福建船舶产业投资基金和海丝基金管理公司：作为项目的实际出资方和管理方，应当推动福建船舶完善其公司治理，规范董事和监事的权利和责任，强化董事会的决策职能和监事会的监督职能。派出福建船舶的董事和监事应当履职尽责，加强沟通，健全工作联动机制，更好落实出资人意志。基金管理

人海丝基金管理公司应及时向基金公司董事会和管理机关报告项目运行过程中出现的重大事件，完善信息沟通反馈机制，及时发现问题、反馈问题、解决问题。

3) 福建船政：作为项目的实施方，福建船政应当对项目实施的无效率、无效果承担直接责任。公司的管理层有必要对项目前一阶段的问题进行总结反思，探索新的、切实有效的解困措施和创新转型方案。

2. 健全项目的考核机制，完善问责机制

项目组在对项目进行实地核查、调研及整体评价的过程中发现，项目缺乏有效的考核机制和健全的问责机制是导致项目过程管理严重缺失的重要原因。因此在明晰主体责任、明确管理职责的同时，必须健全相应的考核机制，完善问责机制，加大对各责任主体相关责任追究力度。只有落实责任追究，才能真正强化责任方的主体责任意识，才能督促其真正重视并加强对项目的管理。

附件 1：国有资本经营预算项目（船舶）绩效评价指标体系

附表 1 国有资本经营预算项目（船舶）绩效评价指标体系

一级 指标	二级 指标	三级指标	目标 值	得分值	指标解释及说明	设定依据
决策 （15 分）	项目 立项 （4 分）	立项依据充分性 （2 分）		1.8	<p>项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。</p> <p>评价要点：</p> <p>①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；</p> <p>②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求；</p> <p>③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需；</p> <p>④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则；</p> <p>⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。</p>	<p>《管理办法》</p> <p>财预〔2020〕10 号</p> <p>《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》（〔2018〕7 号）</p>

		立项程序规范性 (2分)		1.2	<p>项目申请、设立过程是否符合相关要求,用以反映和考核项目立项的规范情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①项目是否按照规定的程序申请设立;</p> <p>②审批文件、材料是否符合相关要求;</p> <p>③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。</p>	<p>《管理办法》 财预〔2020〕10号 《关于推进船舶集团福建船政及加快创新转型的专题会议纪要》(〔2018〕7号) 《福建国资船舶投资合伙企业(有限合伙)合作协议补充协议》 闽国资函运营〔2018〕383号</p>
	绩效 目标 (7分)	绩效目标合理性 (4分)		2.0	<p>项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际,用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>(如未设定预算绩效目标,也可考核其他工作任务目标)</p> <p>①项目是否有绩效目标;</p> <p>②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性;</p> <p>③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平;</p> <p>④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。</p>	<p>《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽冶材〔2018〕343号</p>

		绩效指标明确性 (3分)		1.8	<p>依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等,用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标;</p> <p>②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现;</p> <p>③是否与项目目标任务数或计划数相对应。</p>	<p>《管理办法》</p> <p>财预〔2020〕10号</p> <p>闽船集司〔2018〕36号</p> <p>闽冶材〔2018〕159号</p>
	资金投入 (4分)	预算编制科学性 (2分)		1.2	<p>项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准,资金额度与年度目标是否相适应,用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①预算编制是否经过科学论证;</p> <p>②预算内容与项目内容是否匹配;</p> <p>③预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制;</p> <p>④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。</p>	<p>《管理办法》</p> <p>财预〔2020〕10号</p> <p>闽国资函运营〔2018〕539号</p> <p>闽国资函运营〔2018〕660号</p>

		资金分配合理性 (2分)		1.2	项目预算资金分配是否有测算依据,与补助单位或地方实际是否相适应,用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。 评价要点: ①预算资金分配依据是否充分; ②资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应。	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽船集司文〔2018〕61号 闽船集司文〔2018〕95号 闽国资函运营〔2020〕10号
过程 (25分)	资金管理 (9分)	资金到位率 (3分)		3.0	实际到位资金与预算资金的比率,用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。 资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。 实际到位资金:一定时期(本年度或项目期)内落实到具体项目的资金。 预算资金:一定时期(本年度或项目期)内预算安排到具体项目的资金。	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽船集司文〔2018〕95号
		预算执行率 (3分)		3.0	项目预算资金是否按照计划执行,用以反映或考核项目预算执行情况。 预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) ×100%。 实际支出资金:一定时期(本年度或项目期)内项目实际拨付的资金。	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽冶材〔2019〕437号

		资金使用合规性 (3分)		2.1	<p>项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定,用以反映和考核项目资金的规范运行情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定;</p> <p>②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续;</p> <p>③是否符合项目预算批复或合同规定的用途;</p> <p>④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。</p>	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽治材〔2019〕437号
	组织实施 (16分)	管理制度健全性 (8分)		4.0	<p>项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度;</p> <p>②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。</p>	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号

		制度执行有效性 (8分)		4.4	<p>项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。</p> <p>评价要点:</p> <p>①是否遵守相关法律法规和相关管理规定;</p> <p>②项目调整及支出调整手续是否完备;</p> <p>③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档;</p> <p>④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。</p>	《管理办法》 财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽船集司文〔2020〕22号
产出 (35分)	产出数量/实际完成率 (12分)	成立合伙企业个数 (个) (2分)	1	2.0	<p>项目实施的实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。</p> <p>实际完成率=(实际产出数/计划产出数)×100%。</p> <p>实际产出数:一定时期(本年度或项目期)内项目实际产出的产品或提供的服务数量。</p> <p>计划产出数:项目绩效目标确定的在一定时期(本年度或项目期)内计划产出的产品或提供的服务数量。</p>	财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽船集司文〔2020〕22号
		股东给权益增加幅度 (4分)	60%	0.0	<p>股东权益增加幅度计算公式:</p> <p>(2020年6月30日股东权益余额-2018年12月31日股东权益余额)/2018年12月31日股东权益</p>	
		资金回笼数(亿元) (4分)	70-17 .5/2= 61.25	2.8		

		承接船舶新订单情况（2分）	6	1.6	余额； （2020年6月30日股东权益余额-2017年12月31日股东权益余额）/2017年12月31日股东权益余额。	
	产出质量/质量达标率（8分）	资金放大倍数（倍）（3分）	2.5	3.0	项目完成的质量达标产出数与实际产出数的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。 质量达标率=（质量达标产出数/实际产出数）×100%。 质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。既定质量标准是指项目实施单位设立绩效目标时依据计划标准、行业标准、历史标准或其他标准而设定的绩效指标值。	财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽船集司文〔2020〕22号
		经营的可持续性（3分）	改善	1.5		
		当年应收账款回款情况（2分）	100	1.4		
	产出时效/完成及时性（10分）	重组整合计划完成情况（2.5分）		1.5	项目实际完成时间与计划完成时间的比较，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽船集司文〔2020〕22号 关于印发船舶板块创新转型三年行动计划的通知（闽船集司【2018】36号）
		去库存攻坚战计划完成情况（3分）		1.5	实际完成时间：项目实施单位完成该项目实际所耗用的时间。	
		管理改善和两化融合计划完成情况（2.5分）		1.5	计划完成时间：按照项目实施计划或相关规定完成该项目所需的时间。	

		深化三项制度改革 计划完成情况 (2分)		1.6		
	产出 成本/ 成本 节约率 (5分)	目标成本降低情况 (1分)	6000	0.5	完成项目计划工作目标的实际节约成本与计划成本的比率,用以反映和考核项目的成本节约程度。 成本节约率= ((计划成本-实际成本)/计划成本) ×100%。 实际成本:项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 计划成本:项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出,一般以项目预算为参考。	财预(2020)10号 闽船集司(2018)36号 闽船集司文(2020)22号 关于印发船舶板块创新转型三年行动计划的通知(闽船集司(2018)36号)
		新接订单边际贡献率(%) (2分)	8	1.6		
		采购成本降低情况 (1分)	3370/ 7200	0.6		
		管理、制造、辅助生产费用降低情况 (1分)	1.29	0.8		
效益 (25分)	经济 效益 (8分)	投资回报率(%) (5分)	6.5	0.0	项目实施所产生的效益,包括项目实施所产生的社会效益、经济效益、生态效益、可持续影响等。可根据项目实际情况有选择地设置和细化。	财预(2020)10号 闽船集司(2018)36号 闽船集司文(2020)22号
		资产负债率降低情况 (3分)	10	1.5		
	社会	带动就业人口/减少	500	1.6		

	效益 (8分)	失业人口数(人) (2分)				
		军民融合情况 (4分)		3.0		
		利税贡献(2分)		0.5		
	生态 效益 (2分)	节能减排情况 (1分)		0.6		
		环境保护情况 (1分)		0.8		
	可持续 效益 (2分)	研发创新投入情况 (1分)	10	1.0		
		产业技术创新成果 (1分)		0.9		
	满意度 (5分)	企业满意度 (1分)	90	0.8	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。 社会公众或服务对象是指因该项目实施而受到影响的部门(单位)、群体或个人。一般采用社会调查的方式。	财预〔2020〕10号 闽船集司〔2018〕36号 闽船集司文〔2020〕22号
		出资单位满意度 (2.5分)	100	1.5		
		管理部门满意度 (1.5分)	100	1.0		

附件 2: 满意度调查问卷 (用资单位-企业卷)

满意度调查问卷

(用资单位)

根据《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》(闽财绩便函〔2020〕6 号)文件精神,为全面评价《省冶金(控股)有限责任公司福建国资船舶投资合伙企业(有限合伙)项目》的国有资本经营情况,评估该投资基金运作过程的实际效果,特设计本调查问卷!

本次调查问卷的对象为福建省船舶重工股份有限公司,请贵公司高层管理人员 1-2 人,财务处、办公室或企划处(或类似职能部门)抽出宝贵时间如实填写,我们会对所填的信息严格保密,感谢您的配合!

一、基本信息

1. 您所在的单位为: _____

2. 您在单位所属部门为: _____

3. 贵企业在 2018-2020 的利税情况:

2018 年净利: _____ 万元; 上缴税收 _____ 万元。

2019 年净利: _____ 万元; 上缴税收 _____ 万元。

2020 年 1-6 月, 净利: _____ 万元;

上缴税收 _____ 万元。

4. 贵企业在 2018-2020 年新形成专利、知识产权 _____ 项; 知识产权成果转化 _____ 项。
(可持续效益——产业技术创新成果)

5. 贵企业在 2018-2020 年获得环保方面的奖项情况(获得年度环保目标先进单位、节能减排相关奖项、绿色生态发展相关奖项及其他环保相关奖项均可): (生态效益)

A 无

B 有, 具体为 _____

二、问卷内容

1. 您认为该投资基金（项目）的设立是否重要？

A 重要 B 比较重要 C 一般 D 比较不重要 E 不重要

2. 您认为该投资基金（项目）所设定的绩效目标是否依据充分并符合客观实际？（绩效目标合理性）

A 充分 B 比较充分 C 一般 D 比较不充分 E 不充分

3. 您认为该投资基金（项目）依据绩效目标设定的绩效指标是否明确（清晰、细化、可衡量）？（绩效指标明确性）

A 明确 B 比较明确 C 一般 D 比较不明确 E 不明确

4. 您认为该投资基金（项目）预算编制是否合理？（预算编制科学性）

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

5. 您认为该投资基金（项目）的资助规模（力度）是否合理？

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

6. 您认为该投资基金（项目）来源分配额度是否合理？（资金分配合理性）

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

7. 您认为该投资基金（项目）的资金使用是否符合相关的财务管理制度规定？（资金使用合规性）

A 符合 B 比较符合 C 一般 D 比较不符合 E 不符合

8. 您认为该投资基金（项目）管理的制度建设是否健全完善？（管理制度健全性）

A 完善 B 比较完善 C 一般 D 比较不完善 E 不完善

9. 您认为该投资基金（项目）实施是否符合相关管理规定？（制度执行有效性）

A 符合 B 比较符合 C 一般 D 比较不符合 E 不符合

10. 您对该投资基金（项目）的经济效益是否满意？

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

11. 您对该投资基金（项目）对促进就业的效果是否满意？（社会效益—带动就业人口）

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

12. 您对该投资基金（项目）对军民融合的效果是否满意？（社会效益—军民融合情况）

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

13. 您对该投资基金（项目）对促进我省节能减排与环境保护的效果是否满意？（生态

效益)

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

14. 您对该投资基金(项目)对促进我省船舶产业技术创新的效果是否满意?(可持续效益——产业技术创新成果)

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

15. 您认为该投资基金(项目)对本企业的整体促进作用效果如何?

A 好 B 比较好 C 一般 D 比较不好 E 不好

16. 您对该投资基金(项目)的总体评价是:

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

17. 请结合本单位的实际, 提出对项目的意见和建议。

“省冶金(控股)有限责任公司福建国资船舶投资合伙企业(有限合伙)项目”评价课
题组

2020 年 7 月

附件 3: 满意度调查问卷 (出资单位卷)

满意度调查问卷 (出资单位卷)

根据《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》(闽财绩便函〔2020〕6 号)文件精神,为全面评价《省冶金(控股)有限责任公司福建国资船舶投资合伙企业(有限合伙)项目》(以下简称“项目”)的国有资本经营情况,评估该投资基金运作过程的实际效果,特设计本调查问卷!

本问卷的调查对象为该项目的出资单位,请贵公司高层管理人员(1-2 人)、财务部门、内审部门(或内控负责人员)及战略投资部门分别抽出宝贵时间如实填写,我们会对所填的信息严格保密,感谢您的配合!

1. 您所在的单位为: 福建省冶金(控股)有限责任公司
2. 您所属部门为: _____
A 财务部门 B 内审(内控)部门 C 战略投资部门 D 其他
3. 您认为该投资基金(项目)的设立是否重要?
A 重要 B 比较重要 C 一般 D 比较不重要 E 不重要
4. 您认为该投资基金(项目)的设立是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责?(立项依据充分性)
A 符合 B 比较符合 C 一般 D 比较不符合 E 不符合
5. 您认为该投资基金(项目)的设立过程是否符合相关规范要求?(立项程序规范性)
A 符合 B 比较符合 C 一般 D 比较不符合 E 不符合
6. 您认为贵单位对该投资基金(项目)所设定的绩效目标依据是否充分合理并符合客观实际?(绩效目标合理性)
A 充分 B 比较充分 C 一般 D 比较不充分 E 不充分
7. 您认为该投资基金(项目)所设定的绩效指标是否明确(清晰、细化、可衡量)?
(绩效指标明确性)

A 明确 B 比较明确 C 一般 D 比较不明确 E 不明确

8. 您认为该投资基金（项目）预算编制是否合理？（预算编制科学性）

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

9. 您认为该投资基金（项目）的资金规模（与项目的匹配度）是否合理？

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

10. 您认为该投资基金（项目）来源分配额度是否合理？（资金分配合理性）

A 合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 不合理

11. 您认为该投资基金（项目）的资金使用是否符合相关的财务管理制度规定？（资金使用合规性）

A 符合 B 比较符合 C 一般 D 比较不符合 E 不符合

12. 您认为该投资基金（项目）管理的制度建设是否健全完善？（管理制度健全性）

A 完善 B 比较完善 C 一般 D 比较不完善 E 不完善

13. 您对该投资基金（项目）的经济效益是否满意？

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

14. 您对该投资基金（项目）的社会效益是否满意？

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

15. 您认为该投资基金（项目）对船舶集团的整体促进作用效果如何？

A 好 B 比较好 C 一般 D 比较不好 E 不好

16. 您对该投资基金（项目）的总体评价是：

A 满意 B 比较满意 C 一般 D 比较不满意 E 不满意

17. 请结合本单位的实际，提出对该投资基金（项目）的意见和建议。

“省冶金（控股）有限责任公司福建国资船舶投资合伙企业（有限合伙）项目”评价课
题组

2020 年 7 月

2019年成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价报告

(集美大学地方财政绩效研究中心)

集美大学地方财政绩效研究中心接受福建省财政厅委托，对2019年成品油价格改革和税费改革资金支出进行绩效评价。我中心接受委托后，根据财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》（财预〔2011〕416号）、《福建省人民政府办公厅转发省财政厅关于全面推进预算绩效管理意见的通知》（闽政办〔2013〕82号）、《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）等文件精神和相关工作要求，组建了成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价工作组，对成品油价格改革和税费改革资金进行绩效评价。在福建省财政厅、福建省交通运输厅的配合下，进行了实地调研，通过收集、整理、汇总、分析相关绩效评价资料，拟定绩效评价指标体系，对照评价指标和标准进行评议与打分，撰写了《成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价报告》。评价报告主要供福建省财政厅了解2019年成品油价格改革和税费改革资金支出的绩效情况，为后续成品油价格改革和税费改革资金的拨付、使用的管理制度提供建议。

一、绩效评价依据、原则、方法、数据来源

成品油价格改革和税费改革资金绩效评价，是指根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对成品油价格改革和税费改革资金的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。因此，在具体进行绩效评价之前，应首先明确绩效评价的依据、原则、方法和数据来源。

（一）绩效评价的主要依据

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）
2. 《福建省财政厅 转发财政部关于加强地方预算执行管理加快支出进度的通知》（闽财预〔2018〕20号）
3. 《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》（国发〔2008〕37号）
4. 《财政部关于印发中央对地方成品油价格和税费改革转移支付办法的通知》（财预〔2009〕14号）

- 5.《福建省交通运输厅部门预算管理办法（试行）》
- 6.《福建省财政厅 福建省交通运输厅 关于印发《福建省购置冷藏运输工具补助资金管理办法》的通知》（闽财建〔2016〕86号）
- 7.《福建省“十三五”综合交通运输发展专项规划》
- 8.《福建省交通运输信息化“十三五”发展规划》
- 9.福建省交通运输厅下设各处室提供的资金管理办法、立项文件、资金拨付明细表等

（二）绩效评价原则

成品油价格改革和税费改革资金绩效评价是财政支出绩效评价的重要组成部分，因此，适用于财政支出绩效评价指标确定的原则也同样适用于成品油价格改革和税费改革资金资金绩效评价。根据目标管理法的 SMART 原则和财政部 2020 年出台的《项目支出绩效评价管理办法》要求，绩效评价小组认为绩效评价指标的确定应当遵循以下基本原则：

1. 具体性原则。所制定的目标必须具体明确，不能含糊不清，模棱两可。设计指标时，尽量予以量化，减少定性的数量，如确实需要设置定性指标时，可以考虑专家评议、问卷、随机走访周边群众、实地观察等方式收集资料，然后予以确认。
2. 可衡量性原则。所制定的目标必须能够通过某种或某些定量或定性的方法予以衡量和判定。
3. 可实现性原则。所制定的目标必须符合实际，并且可以通过执行人的努力而实现，不能把目标定得太高太难。
4. 相关性原则。确定的绩效评价指标应当与专项资金立项依据文件、绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度，而与立项依据文件、绩效目标无关的指标不应列入评价体系。设计指标要充分考虑项目设立时预期达到的目的。
5. 时限性原则。绩效目标的实现有时间限制。
6. 经济性原则。指标需要的数据容易获取，获取成本低，符合成本效益原则。
7. 可比性原则。为了便于纵向和横向的比较，所选指标尽量考虑共性的指标，以便于评价结果可以相互比较。
8. 分级分类原则。指标不要设计过多，尽量以最少的指标涵盖主要评价内容，指标之间避免或减少重复性，必要时可以采用关键指标法进行筛选。

9. 系统性原则。所选择的指标应加以提炼，尽可能涵盖主要评价内容，主要部分应以细化指标予以反映。当项目支出明细很多时，应适当根据项目特征对项目进行归类，指标设计时应重点考虑那些金额大、可衡量、和项目预期总目标贴合的明细支出，并对其进行深入了解，从中挖掘出可以反映这些明细项目的指标。

10. 可理解性原则。指标的设定和命名应通俗易懂，必要时应加以备注，执行人在执行时不容易产生歧义。

（三）绩效评价方法

绩效评价方法是指在绩效评价实施过程中为了取得被评价的预算支出项目、单位基础数据和资金使用绩效情况，完成绩效评价任务而采取的各种手段。根据省财政厅有关财政支出绩效评价的有关规定，参照财预〔2020〕10号第十七条的规定，结合资金支出实际情况，本项目的绩效评价方法采用指标评分法、比较法、成本效益分析法、因素分析法和公众评价法等。

1. 指标评分法。以100分为满分，把被评者的行为表现划分为若干个指标，赋予每个指标一定的分值，评价时对每个指标分别打分，最后累计出总分。

2. 比较法。通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。

3. 成本效益分析法。将一定时期内的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标实现程度。

4. 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

5. 公众评价法。通过专家评估、公众问卷或实地访谈等方式，对所收集的资料进行评判，适用于无法用具体的指标衡量但又需要了解公众满意度等指标的情况。

（四）绩效评价数据来源

本次成品油价格改革和税费改革资金绩效评价中所用到的数据均来源于福建省交通运输厅、福建省港航事业发展中心、福建省交通综合行政执法总队、福建省交通规划办公室、福建省公路事业发展中心、福建省运输事业发展中心、福建省交通建设质量安全监督中心、福建省交通信息通信与应急处置中心等项目实施单位提供的资料和数据表，包括：相关制度文件、预算批复表、专项奖励资金审核汇总表、专项资金明细表、专项审计报告、绩效目标表、绩效评价报告等。以实地调研、座谈会、走访等方式进行

项目的评价。

1. 实地调研

绩效评价小组到福建省交通运输厅了解专项资金安排情况、专项资金执行过程中存在的问题及下一步计划；到各项目实施单位进行实地调研，了解各信息系统的立项、开发、验收、试运行等情况，了解补助项目受理审核和补助资金发放流程，了解各处室专项资金的组织管理工作等情况，检查材料归档，核实情况，以及委托建设单位的资质情况等。

2. 现场查看项目收支凭证

现场核查项目的资金拨付凭证、预算资金调整文件，固定资产的入库凭证，查阅各批次补助资金的审计报告，确保收支合规和填报数据真实。

3. 受益单位座谈、走访

针对冷链运输工具购置补助资金项目，对补助单位较多的福州和泉州两地的补助企业进行座谈和走访，了解企业的实际情况、企业对政策的满意度和建议、专项资金拨付过程中的问题等。

（五）绩效评价工作的开展情况

1. 按计划与要求对成品油价格改革和税费改革资金绩效评价工作进行调研方案设计；

2. 项目绩效评价小组成员到福建省交通运输厅、福建省交通运输厅下设各具体项目实施单位及部分政策惠及企业进行实地调研和座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，依据评价工作规范，制订评价工作方案；

3. 拟定成品油价格改革和税费改革资金绩效评价指标体系，与省财政厅、省交通运输厅等相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系；

4. 根据修订后的指标体系以及绩效评价过程中出现的问题，项目绩效评价小组与省交通运输厅相关负责人进行讨论，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料；

5. 归纳、分析、综合数据与资料，对成品油价格改革和税费改革资金的绩效进行分析，完成成品油价格改革和税费改革资金的绩效评价报告初稿；

6. 征询省财政厅、省交通运输厅等相关职能部门的意见，对初稿进行修改，完成《2019年成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价报告》。

7. 本次成品油价格改革和税费改革资金绩效评价，根据资金额比例和调研单位比例

进行调研走访，按抽查的资金额不低于预算总金额 60%、项目单位不低于项目实施单位总数 30%的原则，到项目单位或受益企业走访，了解项目实施的实际情况、项目单位或受益企业对政策的满意度和建议、专项资金拨付过程中的问题等。具体座谈、走访的项目实施单位或受益企业如表 1-1：

表 1-1 成品油价格改革和税费改革资金绩效评价抽取的项目单位明细表

项目单位	实施项目数	抽取项目		抽取项目 预算金额/ 补助资金 (万元)
福建省交通运输厅(大财务) (含科教处和规划办)	7	1	技术标准制修订项目补助经费	100
		2	市场主导性科技项目补助经费	900
		3	政府主导性科技项目经费	350
		4	科技成果推广项目补助	100
		5	前期工作	560
福建省港航管理局	2	1	福建省省级港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程	100
福建省交通综合执法总队	4	1	福建省交通综合行政执法业务应用软件三期项目	130
		2	交通执法队伍建设	582
		3	交通执法特种执法车租赁经费	598.17
福建省交通建设质量安全监督局	2	1	福建省交通“智慧质监”信息系统项目	208.94
		2	交通建设工程检测专项	500
福建省公路管理局本级	4	1	筑路机械厂社保借款等基本支出	990
		2	应急及队伍演练	50
		3	交通量调查	69
福建省运输管理局	6	1	2019 年福建省包车客运管理信息系统升级	21
		2	道路客运部省联网售票系统	55
		3	福建省运输管理局协同办公系统	55

		4	全省道路货物运输量专项调查	210
		5	冷藏运输工具购置补助资金	2 000
福建省交通信息通信与应急处置中心	26	1	福建省交通运输 12328 服务监督电话系统（二期）建设项目	88
		2	福建省交通运输数据资源汇聚工程（一期）	157
		3	交通运输厅大楼核心交换机、空调、UPS 电池更换	60
		4	交通运输厅四楼视频会议终端及显示系统	60
		5	数据中心迁移	500
		6	厅行政审批系统二期	60
		7	智慧交通云可行性研究暨初步设计方案编制	50
		8	智慧交通云前期工作费	100
		9	智慧交通云综合展示系统	60
		10	交通运输厅门户网站升级完善	40
		11	福建省交通运输统计分析监测和投资计划管理信息系统工程	61.4
		12	福建省交通物流公共信息平台	36.9
合计	51	31 项		6852.41
抽查项目数占总项目数 60.78%			抽取项目预算金额占总预算金额 60.22%	

二、成品油价格改革和税费改革资金概况

（一）专项资金基本情况

为建立完善的成品油价格形成机制和规范的交通税费制度，促进节能减排和结构调整，公平负担，依法筹措交通基础设施维护和建设资金，2018 年国务院决定实施成品油价格和税费改革。改革的主要内容是取消取消公路养路费、航道养护费、公路运输管理费、公路客货运附加费、水路运输管理费、水运客货运附加费等六项收费。逐步有序取消政府还贷二级公路收费。提高成品油消费税单位税额。新增成品油消费税连同由此相应增加的增值税、城市维护建设税和教育费附加具有专项用途，不作为经常性财政收入，

除由中央本级安排的替代航道养护费等支出外,其余全部由中央财政通过规范的财政转移支付方式分配给地方。

每年中央财政用于对地方转移支付的规模,根据当年因实施成品油税费改革形成的财政收入总额和改革基期年“六费”收入等占按改革相关因素测算的财政收入的比例确定。

转移支付采取“基数加因素”的办法,分为替代性返还和增长性补助两部分。替代性返还指替代地方原有“六费”收入基数给予的返还。增长性补助指当年转移支付总额中扣除替代性返还后的增量资金的分配,60%按照各地成品油消耗量分配,40%按照改革基期年公路规费和水路规费的比重、影响公路养护和建设以及航道养护的客观因素分配。

中央拨付的转移支付资金,要求各地要严格实行专款专用,按照交通资金属性不变、资金用途不变、地方预算程序不变、地方事权不变的原则合理安排用于交通基础设施养护和建设以及原由“六费”安排的其他支出。

(二) 专项资金立项和预算管理办法

1. 专项资金立项情况

福建省综合交通运输“十三五”规划的总发展目标是:推进我省交通运输现代化,开创综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通协同发展新格局。围绕“四个交通、两个体系”和省政府提出的“五个工程”的发展要求,以推进交通治理能力现代化和提升综合运输服务水平,着力夯实行业数据基础,积极推进便捷舒适的公众出行服务体系和经济高效的现代交通物流服务体系的建设完善,大力推动行业应用协同互联,全面提升交通运输信息化科学治理能力,推动现代交通运输业转型发展。

构建“一网络、一平台、两中心、三体系、四保障”的福建省交通运输信息化总体架构,让各种要素互联互通、各项业务协同联动。其中,一网络是智慧交通感知网络,一平台是智慧交通云平台,两中心是大数据中心、综合交通运行协调与应急指挥中心,三体系是公众出行服务体系、交通物流服务体系 and 行业管理体系,四保障是政策体制机制保障、标准规范保障、科技创新与资金人才保障和网络与信息安全保障。省交通运输厅2019年的成品油价格改革和税费改革资金主要用于这些系统的建设和开发。在成品油价格改革和税费改革资金所投入的51个子项目中,信息化建设项目占27项。

除了《福建省“十三五”综合交通运输发展专项规划》和《福建省交通运输信息化

“十三五”发展规划》之外，各细化子项目的其他立项依据具体如下：

1. 《国家科技部 交通运输部关于印发“十三五”交通领域科技创新专项规划的通知》（国科发高〔2017〕121号）；
2. 《交通运输部办公室关于印发“十三五”交通运输行政执法综合管理信息系统工程建设实施方案的通知》（交办发〔2016〕118号）；
3. 《交通运输部关于加强交通运输行政执法队伍建设的指导意见》（交政法〔2012〕681号）；
4. 《交通运输部关于规范交通运输基础执法站所建设的若干意见》（交政法〔2012〕683号）；
5. 《交通运输部关于印发《靠港船舶使用岸电 2016-2018 年度项目奖励资金申请指南》的通知》（交规划函〔2017〕100号）；
6. 《交通运输部关于贯彻落实《国务院加强道路交通安全工作的意见》的通知》（交运发〔2012〕490号）；
7. 《交通运输部办公厅关于开展区域性主题性交通运输节能减排项目 2017-2019 年考核工作的通知》（交办规划函〔2017〕959号）；
8. 《交通运输部关于印发交通运输产品质量行业监督抽查管理办法（试行）的通知》（交科技发〔2012〕32号）；
9. 《交通运输部关于深化科技体制改革落实创新驱动发展战略的意见》（交科技发〔2016〕173号）；
10. 《福建省人民政府关于进一步加强以用为导向产学研结合的意见》（闽政〔2017〕48号）；
11. 省政府办公厅《关于促进冷链物流加快发展六条措施的通知》（闽政办〔2016〕134号）；
12. 省财政厅 省交通运输厅关于印发《福建省购置冷藏运输工具补助资金管理办法》的通知（闽财建〔2016〕86号）；
13. 闽《福建省发展和改革委员会关于福建省交通运输综合行政执法信息系统项目可行性研究报告暨初步设计方案的复函》（高发技〔2011〕1388号）；
14. 《福建省经贸委员会 福建省财政厅 福建省人民政府机关事务管理局关于印发支持福汽汽车租赁公司开展公务用车租赁业务若干意见的通知》（闽经贸运行〔2013〕

489号)；

15.《福建省交通运输厅关于印发福建省交通运输科技项目管理办法的通知》(闽交科教〔2015〕11号)；

16.《福建省交通运输厅关于印发福建省交通运输信息化管理办法的通知》(闽交科教〔2015〕12号)；

17.《福建省科技厅 福建省财政厅关于加强研发经费投入有关工作的通知》(闽科计〔2016〕79号)；

18.《福建省交通运输厅关于印发福建省公路超限检测站省级补助资金管理办法暂行办法的通知》(闽交政法〔2015〕21号)；

19.《福建省交通运输厅关于印发福建省公路交通情况统计调查管理实施细则的通知》(闽交规〔2015〕31号)；

2. 专项资金预算管理办法

根据《财政部 中国人民银行 国家税务总局 交通运输部 关于实施成品油价格和税费改革有关预算管理问题的通知》(财预〔2008〕479号)的规定，取消“六费”收入之后，原“六费”收入安排的支出纳入一般预算管理，为此福建省交通运输厅制定了《福建省交通运输厅部门预算管理办法(试行)》，在该预算管理办法中，明确了部门预算的编制、申报、下达、执行、调整、结转，预算绩效目标编制、过程监控、自我评价等内容，规范部门预算编报、执行、调整、结转及绩效管理等工作。

(三) 专项资金绩效目标

“十三五”时期，福建省综合交通运输总的发展目标是推进福建省交通运输现代化，开创综合交通、智慧交通、绿色交通、平安交通协同发展新格局。“互联网+交通运输”深度融合，实现全省交通支付一卡通，出行服务一站式，多式联运一单式，行业监管一体化。2019年资金拨付要实现：

1. 加快推进跨运输方式的客运联程系统建设，推动普及电子客票、联网售票，加快实现旅客出行一次购票、无缝衔接、全程服务。推进跨方式出行信息互联互通、及时发布、实时更新、便捷查询，鼓励客运联程联网第三方服务平台建设。

2. 发展特色交通物流，大力支持组建甩挂运输联盟，积极引导、鼓励甩挂运输企业通过站场共建、车辆共用、货源共享的模式，推进甩挂运输纵深发展。支持省内综合保税区冷链、仓储、航运、航空物流等发展，培育做大重点冷链物流企业。

3. 加快科技创新体系建设，加大对公益性和基础性重大交通科研项目、产学研合作项目及推广应用成效显著项目的支持力度，推进科技成果转化和应用。

4. 全面推进行业信用体系建设，到 2020 年初步建成全省交通建设与运输市场信用管理体系。

5. 进一步完善高速公路道路信息管理和应急指挥联动系统和普通公路路网管理平台，推动全省公路行业各部门内部及部门间的数据资源的整合与共享，加强高速公路和普通公路之间的业务协同，构建集日常运行监测与协调管理、预测预警与突发事件应急处置为一体的路网运行管理与应急处置平台。

6. 构建水路运输行业监管平台，建设完善形成水路危险品运输动态监管平台，实现水路危险品运输行政许可审批、执法、危险品码头存储、装卸、中转、出场、运输、停靠泊等全过程的动态监管。

7. 着力打造智慧运管，推动智慧执法，开展交通综合行政执法指挥平台建设，构建福建省综合行政执法指挥中枢，实现交通执法的情报收集、信息研判、参谋决策及统一指挥调度。

8. 建设完善领导办公、移动办公、会议系统、财务管理、审计管理、电子监察、交通人事等系统，整合交通行业业务信息资源，为各级部门的日常办公提供系统支持。

9. 继续深化交通运输服务监督电话系统（12328）建设，实现交通运输服务监督、业务投诉、信息咨询、意见受理等服务“一号通”。

10. 完善交通行政综合服务平台，通过信息化促进业务受理审批的流程整合和简化，不断提高许可事项的网上办结率，让信息多跑路，群众少跑腿。

（四）专项资金组织管理情况

该专项资金用于 51 个子项目使用，项目实施单位 8 个；按照各个具体子项目资金使用内容，归纳了各具体项目实施单位的资金管理情况：

1. 信息化系统建设项目的资金管理

原则上信息化项目总投资超过 30 万元的，必须办理立项手续。

（1）属于已建项目升级改造、运行维护、委托服务、货物采购等，由业务处室组织编制项目建设方案（可委托有相关资质公司负责编制），采购工作小组组织专家评审后报中心办公会议审议（超过 200 万元报党支部委员会审议）。

（2）新建信息化项目原则上由业务处室委托有相关资质公司编制项目建设方案或

项目可研暨初步设计方案后报中心党支部委员会审议后上报省厅。

(3) 项目招标采购工作按中心采购管理办法执行。委托具有信息系统工程相应监理资质的监理单位，对项目建设进行工程监理，并切实发挥监理作用，确保项目建设质量。总投资小于 50 万元的项目可不委托监理。

(4) 项目根据不同类型依据相关规范组织实施。业务处室、承建单位和监理单位应严格做好过程质量把关。

A. 开发类、集成类项目主要流程：需求分析、详细设计、集成部署、等保备案、初步验收、试运行、性能测试、等保测评、竣工验收等阶段。

B. 设备采购项目主要流程：到货验收、集成部署、试运行、竣工验收。

项目验收分为初步验收和竣工验收。业务处室应在项目立项批复的建设期限内完成建设任务，未能按时完成建设的，应向原批复部门申请延迟验收。

2. 其他项目的资金管理：

由规划办总工室负责研究和规划项目采购预算汇总并转送财务处申报，组织业务处室完成各项目在政府采购平台按网上规范流程进行招标活动。由财务处负责牵头组织政府采购项目经费预算申报工作，并负责审核、监督采购计划、采购方式。在项目资金支付时，负责审核财务报销手续，接受有关部门的监督检查等。业务处室全程参与政府采购活动；业务处室负责人应加强对项目实施过程跟踪管理，对项目质量负责。在每笔资金支付前，业务处室需严格审核合作方提供的评审大纲、初稿、终稿等成果是否达到验收条件，验收通过后方可发起网上支付审批手续。项目完成后及时归档综合处。

3. 补助资金的管理制度

(1) 冷链运输购置补助资金管理：

省财政厅负责补助资金的预算管理和资金拨付，对项目申报的合规性、完整性进行审核，并对资金的使用情况开展绩效评价和监督检查。省交通运输厅负责补助资金的项目管理，组织项目申报和审核，并对项目实施情况进行跟踪服务和监督检查。

申请补助企业应按规定填报补助资金申请表，于每年 3 月 31 日前报送企业注册所在地县级道路运输管理部门。县级道路运输管理部门负责对申请企业报送材料的真实性和有效性进行审核，并在 5 个工作日内将初审结果汇总报送所在地县级交通运输主管部门复核。

县级交通运输主管部门对辖区内企业申请补助资金情况进行复核，在 3 个工作日内

将复核结果进行公示，公示 7 个工作日后，无异议的，即将复核结果报送县级财政部门审核。县级财政部门在 3 个工作日内出具审核意见。县级交通运输主管部门收到财政部门意见后，对复核结果无异议的，即将复核结果上报市级道路运输管理机构。以此逐级上报审核，升级道路运输管理机构对各地市申请补助资金情况进行审核，在 10 个工作日内将审核结果汇总报省交通运输厅审定。省交通运输厅牵头组织委托第三方机构审核，结合第三方机构审核情况在 25 个工作日内提出审核意见，于每年 8 月 31 日前报送省财政厅。省财政厅对省交通运输厅报送的审核意见复核后，在 15 个工作日内提出复核意见。于每年 9 月 30 日前将补助资金下达至企业所在地市、县财政部门，市、县财政部门收到补助资金后，应在 10 个工作日内将补助资金一次性拨付到申请企业。

（2）科技项目补助资金管理

科技项目在项目申报上，根据有关政策、规划所确定的发展目标和重点领域，结合交通运输发展需要及科研发展方向征集意见，面向全社会公开征集。申报单位通过“福建省交通运输科技项目管理系统”提交《福建省交通运输科技项目立项申请书》，由厅科技主管部门负责对申报书进行形式审查，通过后予以受理。组织专家对科技项目进行立项评审，专家审查通过的立项项目报厅分管领导审核、厅主要领导审签后，列入年度科技项目执行计划并报厅长办公会审议通过。科技项目按照“统一立项、分级管理”的原则进行组织与实施。科技项目实行年度报告制度，项目归口管理单位或项目第一承担单位应当于每年 11 月 30 日汇报科技项目进展情况。为了合理有效地评价科技项目执行的质量与效果，项目完成后必须进行项目验收或科技成果鉴定（评审）。

科技项目的经费管理，按不同类别设置不同补助模式：

A. 政府主导性科技项目，采用全额补助、分期拨付的模式；

向社会征集项目，已招投标方式确定承担单位，资金规模要求单个项目原则上不超过 200 万元，每年安排经费总数不超过 1000 万元。项目研究大纲经专家评审通过后，拨付资金的 50%，项目验收通过后，拨付剩余 50%。

B. 市场主导性科技项目，采用事前补助、事后奖励的模式；

资金规模每年安排经费总数不超过 1000 万元，事前补助标准是项目计划研究经费的 30%（不超过 40 万元）。事后奖励补助标准按奖励等级：一等奖的，奖励补助项目研究经费的 60%（不超过 200 万元）；二等奖的，奖励补助项目研究经费的 50%（不超过 100 万元）；三等奖的，奖励补助项目研究经费的 40%（不超过 60 万元）。

C.技术标准制修订项目、科技成果推广应用项目采用事前补助、分期拨付的模式；

技术标准制修订项目资金规模每年安排经费总数不超过 200 万元。补助标准是：主导编制国家标准的，补助 20 万元；主导编制行业标准的，补助 15 万元；主导编制省地方标准的，补助 10 万元，每项标准仅补助一次。经部、省有关部门立项后，拨付补助资金的 50%，经部、省有关部门批准发布实施后，拨付 50%。

科技成果推广项目资金规模每年安排经费总数不超过 200 万元。补助标准是：预计取得年平均效益（含节支）超过 1000 万元的项目，补助 50 万元；预计取得年平均效益（含节支）超过 600 万元的项目，补助 30 万元；预计取得年平均效益（含节支）超过 300 万元的项目，补助 15 万元。项目立项后，拨付补助资金的 50%，项目验收后，拨付 50%。

（五）专项资金使用情况

2019 年成品油价格改革和税费改革的资金年初余额 322.94 万元，年初预算 11055.98 万元。年中预算调整 754.72 万元。预算调整率达 6.63%。

2019 年成品油价格改革和税费改革的资金到位 10,616.56 万元，实际支出 10053.07 万元，年末结余 571.13.34 万元。年末结余率达 5.37%。

表 2-1 成品油价格改革和税费改革资金预算和支出情况

金额：万元

预算单位	项目名称	年初结余	年初预算	年中调整	实际到位	实际支出	年末结余
福建省港航管理局	福建省公路水路安全畅通与应急处置系统工程(省港航局部分)	0.00	300.00	-300.00	0.00	0.00	0.00
	福建省省级港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程	0.00	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00
福建省公路管理局	筑路机械厂社保借款等基本支出	0.00	990.00	0.00	990.00	990.00	0.00

本级	交通量调查	14.00	55.00	0.00	69.00	55.07	13.93
	交通战备支出	0.00	300.00	0.00	300.00	300.00	0.00
	应急及队伍演练	0.00	50.00	0.00	50.00	50.00	0.00
福建省交通规划办公室	前期工作	0.00	560.00	0.00	560.00	477.03	82.97
福建省交通建设质量安全监督局	福建交通“智慧质监”信息系统项目	208.94	0.00	0.00	201.30	201.30	7.64
	交通建设工程检测专项	100.00	400.00	0.00	500.00	500.00	0.00
福建省交通信息通信与应急处置中心	财务综合管理一体化平台	0.00	121.00	-121.00	0.00	0.00	0.00
	福建跨省大件运输并联许可系统	0.00	11.91	40.00	51.91	51.91	0.00
	福建省公路水路安全畅通与应急处置系统工程	0.00	40.00	-20.83	19.17	19.17	0.00
	福建省公路水路建设市场信用信息应用系统	0.00	23.00	-5.46	17.54	17.54	0.00
	福建省交通物流公共信息平台	0.00	36.90	-30.95	5.95	5.95	0.00
	福建省交通运输12328服务监督电话系统（二期）建设项目	0.00	88.00	0.00	88.00	88.00	0.00
	福建省交通运输数据资源汇聚工程（一期）	0.00	157.00	-157.00	0.00	0.00	0.00

福建省交通运输 统计分析监测和 投资计划管理信 息系统工程	0.00	61.40	0.00	61.40	61.40	0.00
福建省交通运输 业务信息综合管 理系统（一期）	0.00	60.00	0.00	60.00	60.00	0.00
交通网络安全服 务	0.00	5.00	0.00	5.00	5.00	0.00
交通运输厅大楼 核心交换机、空 调、UPS 电池更换	0.00	60.00	0.00	60.00	60.00	0.00
交通运输厅机房 环境监控系统及 UPS 主机等	0.00	19.50	0.00	19.50	19.50	0.00
交通运输厅门户 网站升级完善	0.00	40.00	-20.55	19.45	19.45	0.00
交通运输厅四楼 视频会商系统会 议终端及显示系 统等	0.00	60.00	0.00	60.00	60.00	0.00
交通运输系统信 息化国产密码应 用整体规划、实施 标准等	0.00	9.60	0.00	9.60	9.60	0.00
交通运输信息化 “十四五”发展规 划编制	0.00	30.00	-30.00	0.00	0.00	0.00
农村公路建设计 划管理系统升级 完善	0.00	1.64	0.00	1.64	1.64	0.00

	全省交通运输视频会议系统厅会场高清视频会议终端及显示系统等	0.00	19.00	0.00	19.00	19.00	0.00
	省交通综合执法信息系统	0.00	53.06	-53.06	0.00	0.00	0.00
	数据中心迁移	0.00	500.00	0.00	500.00	500.00	0.00
	厅行政审批系统二期	0.00	60.00	54.05	114.05	114.05	0.00
	网约车监管平台联网设备	0.00	1.80	1.08	2.88	2.88	0.00
	智慧交通云可行性研究暨初步设计方案编制	0.00	50.00	0.00	50.00	50.00	0.00
	智慧交通云前期工作费	0.00	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00
	智慧交通云综合展示系统	0.00	60.00	0.00	60.00	60.00	0.00
	全省道路货物运输量专项调查	0.00	20.00	0.00	20.00	20.00	0.00
福建省交通运输厅 (大财务)	成品油待分配资金	0.00	1,000.00	0.00	1,000.00	1,000.00	0.00
	技术标准制修订项目补助经费	0.00	100.00	0.00	100.00	100.00	0.00
	市场主导性科技项目补助经费	0.00	900.00	0.00	900.00	900.00	0.00
	政府主导性科技项目经费	0.00	350.00	0.00	350.00	350.00	0.00
	成品油价格改革和税费改革资金	0.00	400.00	0.00	400.00	400.00	0.00

	支出（待）						
	科技成果推广项目补助	0.00	100.00	0.00	100.00	48.00	-52.00
福建省交通综合行政执法总队	交通执法工作服装	0.00	21.00	-21.00	0.00	0.00	0.00
	福建省交通综合行政执法业务应用软件三期项目	0.00	130.00	0.00	130.00	127.33	2.67
	交通执法队伍建设	0.00	582.00	0.00	582.00	250.58	331.42
	交通执法特种执法车租赁经费	0.00	598.17	0.00	598.17	598.17	0
福建省运输管理局	2019 年福建省包车客运管理信息系统升级	0.00	21.00	0.00	21.00	21.00	0.00
	道路客运部省联网售票系统	0.00	55.00	0.00	55.00	48.00	7.00
	福建省运输管理局协同办公系统	0.00	55.00	0.00	55.00	55.00	0.00
	全省道路货物运输量专项调查	0.00	210.00	0.00	210.00	136.50	73.50
	福建省农村客车及营运车辆主动安全智能防控试点	0.00	90.00	-90.00	0.00	0.00	0.00
	冷藏运输工具购置补助资金	0.00	2,000.00	0.00	2,000.00	2,000.00	0.00
合 计		322.94	11,055.98	-754.72	10,616.56	10,053.07	571.13

三、绩效评价指标体系与标准

项目绩效评价小组根据财政部和福建省财政支出绩效评价管理办法的要求，依据“4E”（即经济性、效率性、效果性和公平性）原理和上述绩效评价指标需遵循的原则。在指标体系设计中，评价小组依据财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架，即包含决策、过程、产出和效益四个部分。其中，评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，原则上产出、效益指标权重不低于60%。依据该政策精神设计绩效评价指标体系。指标体系共设置4个一级指标、13个二级指标、39个三级指标。指标体系满分为100分，其中：决策15分；过程25分；产出36分；效益24分。基于外部独立评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。具体指标体系和评分标准见表3-1（实际评价得分见附录一）。

表 3-1 2019 成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价指标体系

评价指标			评价标准
一级指标	二级指标	三级指标	
决策 (15分)	项目立项 (5分)	立项依据充分性 (3分)	用于反映项目立项是否具有科学依据。①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②项目立项是否符合部门发展和长期规划；③项目是否属于公共财政支出范围。一项不符扣1分，扣完为止。
		立项程序规范性 (2分)	用于反映和考核项目立项程序的规范情况。①项目是否按照规定的程序申请设立，相应的审批文件、材料是否符合相关要求；②事前是否经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。一项不符扣1分，扣完为止。
	绩效目标 (4分)	绩效目标合理性 (2分)	用于反映和考核项目绩效目标与项目实施情况的相符情况。①项目是否有绩效目标；②绩效目标设置是否科学。一项不符扣1分，扣完为止。
		绩效指标明确性 (2分)	用于反映和考核项目绩效指标明确化情况。①是否将项目绩效目标细化分解为具体的、清晰、可衡量的绩效指标；②是否与项目目标相对应。一项不符扣1分，扣完为止。

	资金投入 (6分)	预算编制科学性 (2分)	用于反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。①预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；②预算确定的项目投资额或资金量是否经过相关部门批复。一项不符扣1分，扣完为止。
		资金分配合理性 (4分)	用于反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。①预算资金分配依据是否充分；②资金分配额度是否合理，与项目实际情况是否相适应。一项不符扣2分，扣完为止。
过程 (25分)	资金管理 (15分)	资金到位率 (4分)	用于反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。 资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。 资金到位率大于95% (含95%) 的得4分，每低于5%扣1分，扣完为止。
		预算执行率 (4分)	用以反映或考核项目预算执行情况。 预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) ×100%。 预算执行率达到100%的得4分，每低于5%扣1分，扣完为止。
		资金使用合规性 (4分)	用于反映和考核资金的规范使用情况。①财务制度是否规范并得到较好执行；②资金使用是否符合项目预算批复或合同规定的用途，是否有完整的审批程序和手续；③是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；④有无审计报告。一项不符扣1分，扣完为止。
		资金拨付及时性 (3分)	用于反映和考核奖补类资金拨付是否按规定及时拨付。①是否按资金管理办法规定的资金拨付方式拨付；②是否按资金管理办法规定的时限进行拨付；③是否按规定将奖补资金足额及时下拨。一项不符扣1分，扣完为止。
	组织实施 (10分)	管理制度健全性 (4分)	反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施保障情况。①是否已制定相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符扣2分，扣完为止。
		制度执行有效性 (4分)	用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。①业务制度是否规范并得到较好执行；②项目调整及支出调整手续

			是否完备；③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料要素是否完整、是否齐全；④资料档案是否及时归档。一项不符扣1分，扣完为止。
		招投标合规性 (2分)	用于反映和考核项目招投标流程的合规性、信息公开情况。①项目招投标流程是否合法合规；②招投标全过程信息是否公开、透明、及时。一项不符扣1分，扣完为止。
产出 (36分)	产出数量 (20分)	信息化项目建设项目数(8分)	用于反映和考核预算安排的项目完成情况。按计划完成预算目标要求的信息化项目建设数，得满分，有一项没有完成，扣0.5分，扣完为止。
		科研项目数 (2分)	用于反映和考核预算安排的项目完成情况。按计划完成预算目标要求科研研究项目的立项数，得满分，每减少一项，扣0.5分，扣完为止。
		厕所革命完工数 (2分)	用于反映和考核预算安排厕所改造和新建的情况。按计划完成预算目标要求厕所改造和新建数，得满分，每减少完成数的5%，扣1分，扣完为止。
		军事化培训期数 (2分)	用于反映和考核军事化培训完成情况。按计划完成预算目标要求军事化培训的期数，得满分，每减少一期，扣0.5分，扣完为止。
		港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程 (2分)	用于反映和考核综合服务平台示范工程的建设情况。按计划完成预算目标要求的示范工程数，得满分，未完成不得分。
		租赁车辆补助数 (2分)	用于评价交通执法特种执法车租赁经费补助的发放情况。按年初预算安排补助租赁车辆数，100%进行补助，得满分，每减少5%的补助租赁车辆，扣1分，扣完为止。
		奖补扶助种类覆盖率(2分)	用于反映和考核设定的各类奖补扶助资金的覆盖面。预算目标设定的奖补种类覆盖率达100%，得满分，有一类奖补资金未支出，扣0.5分，扣完为止。
	产出质量 (10分)	信息化项目符合设计规范(4分)	用于反映和考核信息化建设的质量。信息化项目建设全部符合设计规范，得满分，有一项未能达到设计规范，扣0.5

			分，扣完为止。
		科研项目验收优良率（2分）	用于反映和考核科研项目完成的质量。已验收通过的科研项目优良率达到达 95%，得满分，每减少 5%，扣 1 分，扣完为止。
		港口危险货物安全监管综合服务平台业务覆盖率（1分）	用于反映和考核综合平台的推广效果。业务覆盖率达 100%，得满分，每减少 1 个港口或 2 个港务站，扣 1 分，扣完为止。
		军事化训练区域覆盖率（1分）	用于反映和考核交通执法队伍的建设情况。军事化训练区域覆盖全省 9 个地市，得满分，每减少 1 个地市，扣 0.5 分，扣完为止。
		冷藏运输工具增长率（2分）	用于反映和考核冷藏运输工具补助资金对企业购买冷藏运输工具积极性的促进效果。2019 年冷藏运输车辆比 2018 年增长率达到 10%，得满分，增长率每减少 1%，扣 1 分，扣完为止。
	产出时效（4分）	信息化项目完工及时性（4分）	用于反映和考核信息化项目建设的及时性。按既定的建设周期要求，全部项目均能及时完工的，得满分，有 1 个项目没有及时完工的，扣 1 分，扣完为止。
	产出成本（2分）	成本控制率（2分）	用于反映成本控制情况。对抽查的项目进行预算成本和实际成本比较，实际成本没有超过预期成本的，得满分，有 1 个项目超支，扣 0.5 分。
效益（24分）	社会效益（10分）	智慧出行（2分）	衡量信息化项目建设是否实现智慧出行的目标。根据智慧交通发展行动计划的规定，达成提高综合交通出行信息服务水平，得满分，否则酌情扣分。
		行政审批办结率（2分）	用于评价交通行政综合服务平台的建设，是否提高了许可事项的行政审批办结率。行政审批办结数逐年增加，得满分，否则没减少 5%的办结数，扣 1 分，扣完为止。
		职工队伍稳定（1分）	用于评价该专项资金在安排原福建省筑路机械厂的职工养老保险金达到的社会效益。如果职工不再集体上访，社会安定，得满分，否则不得分。

		行业监管公信度 (1分)	行业监管公信度是用于评价行政执法和交通质量监督能力。交通执法和质量监督能力得到提升的，得满分。否则酌情扣分。
		城市物流配送效率(2分)	城市物流配送效率是用于评价冷藏运输工具的补助资金是否提升了城市物流配送效率。①获得补助企业数是否逐年增加，②补助资金覆盖的地市是否逐年增加；一项不符合扣1分，扣完为止。
		交通管理服务公开透明(2分)	指标用于评价信息化建设资金的投入是否转变了增加了管理服务公开透明，提高反腐倡廉能力。若增加了公开透明度，提高了反腐倡廉能力，得2分，否则不得分。
	经济效益 (2分)	拉动社会资本 (2分)	拉动社会资本评价专项资金是否发挥应有作用，带动社会资本投入交通事业的建设。拉动社会资本规模达4倍，得2分，否则每减少1倍扣1分，扣完为止。
	可持续效益 (8分)	行政审批办结时限(2分)	用于评价政府行政效能是否提高。1一日之内完成行政审批办结数比例达到40%，得满分。否则每减低5%，扣1分，扣完为止。
		信息共享和协调联动(2分)	用于评价专项资金信息化建设项目是否达到了交通行业业务信息资源整合，达到了信息共享和协调联动。达到了得满分，还未达到，酌情扣分。
		信息系统稳定性 (2分)	用于评价信息系统是否可稳定运行。对信息系统进行抽查演示，若抽样到系统均能稳定运行，得满分；若有一项运行不满意，扣1分，扣完为止。
		提升交通运输大数据治理能力 (2分)	大数据治理能力是评价专项资金的建设项目，是否完成智慧交通发展行动计划的预期目标。若大数据治理能力大幅度提升，得满分。若还未达到，酌情扣分。
	满意度 (4分)	综合满意度(4分)	①交通运输服务监督电话“12328”考核排名提升，得1分。 ②冷藏运输设备购置补助资金政策满意度，得1分；资金拨付及时性满意度，得1分。 ③“智慧质监督”信息系统用户使用满意度，得1分。

四、分指标绩效评价

为了全面、客观、有效地进行绩效评价，评价小组审阅了省交通运输厅提供的专项资金使用相关资料，包括：预算及预算执行报告、立项文件、专项补助资金明细表、财政批复文件和资金下达文件、审计报告；与厅直属项目实施单位的相关主管部门负责人以及企业有关人员进行座谈。在充分准备的基础上，评价小组通过对 4 大类 13 项指标的逐项评价，对 2019 成品油价格改革和税费改革资金支出在决策、过程、产出和效益等方面进行综合评价。

（一）决策（10/15）

决策指标是评价专项资金的决策过程是否合理。决策指标分解为项目立项、绩效目标和资金投入三个二级指标。

1. 项目立项（5/5）

项目立项指标分解为立项依据充分性和立项程序规范性两个三级指标。

（1）立项依据充分性（3/3）

立项依据充分性是用于反映项目立项是否具有科学依据。项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策，项目立项是否符合部门发展和长期规划，是否属于公共财政支出范围。该成品油价格改革和税费改革资金所立项的项目有 51 个子项目，所有的子项目都有立项的文件和会议纪要，项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。

51 个子项目中有 27 个信息化项目，这个项目立项符合福建省“十三五”综合交通发展规划和福建省交通运输信息化“十三五”发展规划。信息化项目的建设，有助于构建省市两级交通信息化基础的架构，有助于建设便捷舒适的公众出行服务体系，有助于建设经济高效的现代交通物流体系和协同互联的行业综合管理体系。该资金所立项的项目符合部门的发展和长期规划，该项资金满足社会公共需要，属于公共财政支出的范围。

根据评分标准，该项指标得满分 3 分。

（2）立项程序的规范性（2/2）

立项程序的规范性是用于反映项目立项程序的规范情况。项目立项是否按规定的程序申请设立、相应的审批文件、材料是否符合相关要求。事前是否经过必要的可行性研究和专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。在绩效评价小组对资料的抽样查阅过程中，信息化项目都要组织业务处室编制项目建设方案或项目可研暨初步设计方案，然

后委托具有信息系统工程相应监理资质的监理单位，对项目建设进行工程监理。补助类资金对项目申报的合规性、完整性进行审核，并对资金的使用情况开展绩效评价和监督检查。绩效评价小组认为，该专项的立项项目程序是规范的。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

2. 绩效目标 (1/4)

绩效目标指标分解为绩效目标合理性和绩效指标明确性两个三级指标。

(1) 绩效目标合理性 (1/2)

绩效目标合理性用于反映和考核项目绩效目标与项目实施情况的相符情况。专项资金项目是否有绩效目标和绩效目标设置是否科学。该专项资金提供了绩效目标表，经绩效评价小组的审阅，该专项资金因项目种类繁多，在绩效目标设置上，显得杂乱，没有按项目性质进行分类梳理，仅是对所有项目的绩效目标表进行了汇总，不能综合体现该专项资金要完成的具体任务，因此绩效评价小组认为目标的设置科学性不足。

根据评分标准，该项指标应酌情扣 1 分，得 1 分。

(2) 绩效指标明确性 (0/2)

绩效指标明确性用于反映和考核项目绩效指标明细化情况。绩效目标是否将项目绩效目标细化分解为具体的、清晰、可衡量的绩效指标，是否与项目目标相对应。因该专项资金涉及的项目数繁多，各项目的绩效目标性质各异，因此在绩效目标的设立上，发现较多的绩效目标偏重于港航部门，而港航部门在本专项资金中资金占比仅为 3.76% ($=400 \div 10616.56 \times 100\%$)，还有部门的项目绩效目标未能反映在绩效目标表中，因此与项目目标的对应性较差。

根据评分标准，该项指标不能得分，得 0 分。

3. 资金投入 (4/6)

资金投入指标分解为预算编制科学性和资金分配合理性两个三级指标。

(1) 预算编制的科学性 (2/2)

预算编制的科学性用于反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；预算确定的项目投资额或资金量是否经过相关部门批复。绩效评价小组查阅了福建省交通运输厅相关职能部门提供的项目立项、预算批复等文件，认为各专项的项目资金都有预算批复文件，有关固定资产建设项目和信息化建设项目都有福建省财政厅批复的各专项的建设工程预决算审核批复通知书，预算额

度的测算较为严谨，预算确定的项目投资额和资金量都有相关部门的批复文件。各职能部门都能对预算“一下”控制数，进行“二上”调整，并出具相应报告。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

（2）资金分配的合理性（2/4）

资金分配合理性用于反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。预算资金分配依据是否充分；资金分配额度是否合理，与项目实际情况是否相适应。绩效评价小组查阅了福建省交通运输厅相关职能部门提供项目立项、预算批复等文件，基本还是按照各职能部门要完成的项目任务进行相应资金的分配。预算资金的分配有依据，但部分项目的资金安排存在一刀切的现象。例如应急演练项目的资金分配，没有按照区域特点、演练要求进行资金的分配。交通执法队伍建设项目中，因预算时未能充分考虑培训招投标的实际问题，导致流标，未能按照预算培训人员期数进行培训开课，导致该专项资金期末结余较多。

根据评分标准，该项指标应扣 2 分，得 2 分。

（二）过程（22.6/25）

过程指标是评价专项资金的执行过程中的资金管理和业务、财务制度的保障情况。过程指标分解为资金管理和组织实施两个二级指标。

1. 资金管理（12.6/15）

资金管理指标分解为资金到位率、预算执行率、资金使用合规性和资金拨付及时性四个三级指标。

（1）资金到位率（3.66/4）

资金到位率用于反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。资金到位率是根据实际到位资金与预算资金相比来计算。成品油价格改革和税费改革的专项资金实际到位 10616.56 万元。年初预算资金 11378.92 万元。资金到位率为 93.30%。

依据评分标准，该项目资金到位率未达到 95%，扣 0.34 分，该项指标得 3.66 分。

（2）预算执行率（2.94/4）

预算执行率用以反映或考核项目预算执行情况。预算执行率是按照实际支出资金与实际到位资金相比得出。该专项资金的实际支出资金 10053.07 万元，实际到位资金为 10616.56 万元。预算执行率为 94.69%。

依据评分标准，该项目预算执行率低于目标值 5.31%，应扣 1.06 分，该指标得 2.94

分。

（3）资金使用合规性（4/4）

资金使用合规性用于反映和考核资金的规范使用情况。财务制度是否规范并得到较好执行；资金使用是否符合项目预算批复或合同规定的用途，是否有完整的审批程序和手续；专项资金是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；专项资金有无审计报告。

福建省交通运输厅制定了《福建省交通运输厅部门预算管理办法（试行）》，在该预算管理办法中，明确了部门预算的编制、申报、下达、执行、调整、结转，预算绩效目标编制、过程监控、自我评价等内容，规范部门预算编报、执行、调整、结转及绩效管理等工作。各职能部门根据本部门的实际情况，拟定了针对专项资金的管理办法，例如执法总队专门制定了《福建省交通综合执法特种车辆租赁省级补助专项资金管理办法》，福建省交通规划办拟定了《福建省交通规划办公室关于印发项目经费管理办法的通知》，福建省交通信息通信与应急处置中心专门拟定了《采购管理办法（试行）》、《固定资产管理办法（试行）》、《合同管理办法（试行）》和《信息化项目建设管理办法（试行）》等。财务制度较为完善。绩效评价小组在对各专项资金使用的财务票据进行审阅，发现财务资料完整，资金使用都按照项目预算和合同规定的用途开支，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；在本次的绩效评价的同时，2019年省审计厅对省财政厅进行了同级审计，延伸到了福建省交通运输厅，在审计初稿中，没有对“成品油价格改革和税费改革”专项提出疑问。

根据评分标准，该指标得4分。

（4）资金拨付及时性（2/3）

资金拨付及时性用于反映和考核奖补类资金拨付是否按规定及时拨付。专项资金是否按资金管理办法规定的资金拨付方式拨付；是否按资金管理办法规定的时限进行拨付；是否按规定将奖补资金足额及时下拨。绩效评价小组主要针对冷藏运输工具补助资金的拨付，进行了实地座谈，座谈企业反映该专项资金能按规定足额拨付，但是拨付的及时性较弱。每年3月份申报，要到11、12月份才能拿到补助资金。而按规定，每年9月30日前将补助资金下达至企业所在地市、县财政部门，市、县财政部门收到补助资金后，应在10个工作日内将补助资金一次性拨付到申请企业。因此在资金拨付的时限未能按管理办法的规定及时拨付。

根据评分标准，该指标应扣1分，得2分。

2. 组织实施（10/10）

组织实施指标分解为管理制度健全性、制度执行有效性和资金拨付及时性招投标合规性三个三级指标。

（1）管理制度健全性（4/4）

管理制度健全性反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施保障情况。是否已制定相应的财务和业务管理制度；财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。绩效评价小组在对各职能部门的实地座谈，翻阅其提供的文件，发现各职能部门的财务管理制度较为健全，各部门的也拟定了适合本部门业务特点的业务管理制度，为专项资金的使用和项目的正常开展建设提供了很好的制度保障。

根据评分标准，该指标得满分 4 分。

（2）制度执行有效性（4/4）

制度执行有效性用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。业务制度是否规范并得到较好执行；项目调整及支出调整手续是否完备；项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料要素是否完整、是否齐全；资料档案是否及时归档。

绩效评价小组对执法总队、交通信息通信与应急处置中心、交通运输管理局等信息化项目的合同书、验收报告和技术鉴定等资料进行了查阅，发现该专项资金涉及的项目，资金调整手续完备，资料存档完整及时。

根据评分标准，该指标得满分 4 分。

（3）招投标合规性（2/2）

招投标合规性用于反映和考核项目招投标流程的合规性、信息公开情况。项目招投标流程是否合法合规；招投标全过程信息是否公开、透明、及时。福建省交通运输厅所属各部门对采购项目的采购流程均拟定了严格的管理制度，例如交通信息通信与应急处置中心，规定凡单项或批量采购预算金额超过 200 万元（含）的，必须委托社会代理机构采用公开招标方式。政府采购的信息应当按照法律、行政法规以及有关规定，在省财政厅指定的政府采购信息发布媒体上公告。但涉及国家机密和商业秘密的除外。绩效评价小组在查阅相关资料时，了解到各项目进入招投标流程，均能按规定发布采购信息，过程是公开、透明且及时。中标的单位都是具备有相应资质的单位。

根据评分标准，该指标得满分 2 分。

（三）产出（31/36）

项目产出指标是评价专项资金的使用是否实现政策预期的产出目标。项目产出指标分解为产出数量、产出质量、产出时效和产出成本等四个二级指标。

1. 产出数量 (16/20)

产出数量指标用于评价成品油价格改革和税费改革资金完成预算目标的情况。该指标分解为信息化项目建设个数、科研项目数、厕所革命完成数、军事化培训期数、港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程、租赁车辆补助数和奖补扶助种类覆盖率等 7 个三级指标。

(1) 信息化项目建设个数 (6.5/8)

信息化项目建设个数用于评价专项资金信息化项目预算目标的完成情况。按照预算资金安排,该专项资金应完成 27 个信息化项目的建设,绩效评价小组在调研过程中了解到,除了港航管理局的公路水路畅通与应急处置系统工程因避免重复建设暂停之外,还有财务综合管理一体化平台、省交通物流公共信息平台未在 2019 年完成验收。

按评分标准,因有 3 个项目未能如期完成,扣 1.5 分,该指标得 6.5 分。

(2) 科研项目数 (2/2)

科研项目数用于评价专项资金用于科学研究预算目标的完成情况。按照预算资金安排,该专项资金年初安排应完成省交通厅科教规划办科研项目 6 项,2019 年实际完成科研项目 6 项,按年初预算安排,如期完成任务。

按评分标准,该指标得 2 分。

(3) 厕所革命完工数 (2/2)

厕所革命完工数用于评价专项资金完成厕所革命预算目标的完成情况。按照《福建省交通运输厅关于印发推进福建省交通运输“厕所革命”三年行动工作方案的通知》,年初该专项资金的预算安排,2018-2019 年应完成改造和新建厕所座数是 260 座,实际完成了 635 座,如期完成任务。

按评分标准,该指标得 2 分。

(4) 军事化培训期数 (1/2)

军事化培训期数用于评价军事化培训完成情况。根据《交通运输部关于加强交通运输行政执法队伍建设的指导意见》(交政法发〔2012〕681 号)、《福建省交通综合行政执法总队关于印发福建省交通综合行政执法队伍军事化训练工作方案的通知》(闽交执法科教〔2014〕7 号)、《福建省交通综合行政执法总队关于印发福建省交通综合行政执法

法总队教育培训管理暂行办法的通知》（闽交执法宣教〔2016〕16号）等文件要求确定福建省交通综合行政执法总队 2019 年度“交通执法队伍建设”项目实施。2019 年拟举办 7 期军事化培训（其中 6 期每期 15 天，1 期每期 7 天），共 1400 人全封闭式的集中军事化培训，不断提高全省交通综合行政执法队伍整体素质和执法水平。

2019 年度“交通执法队伍建设”项目共组织全省交通执法人员开展 5 期交通执法队伍建设军事化训练，共计完成培训人数 914 人。军事化培训期数未能完成年初预算目标，是因为招投标流标了 2 次。

按评分标准，该指标应扣 1 分，得 1 分。

（5）港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程 （2/2）

港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程用于评价综合服务平台示范工程完成情况。

2017 年 6 月，省级港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程项目被交通运输部列为“智慧港口”示范工程，2017 年 8 月委托交通运输部规划研究院完成项目初步设计方案，并通过省交通运输厅内部审查，同月完成项目资金申请报告，并通过交通运输部专家评审。项目可行性研究报告暨初步设计方案于 2018 年 7 月通过了福建省发展与改革委员会立项批复（《福建省发展和改革委员会关于福建省省级港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程项目可行性研究报告暨初步设计方案的批复》（闽发改网审数字函〔2018〕124 号）），本项目在建设过程中采用了边开发，边试用，边培训的过程，2019 年 6 月 26 日项目正式进入试运行阶段，涉及用户包括省交通运输厅、福州、厦门、湄洲湾、泉州地市港口管理局，地区港务管理站、港务集团、港口企业等五级用户参与了试运行，试运行期间主要完成系统功能培训、试运行跟踪以及厦门、福州集装箱企业和重点监管的危货储罐动态数据对接等相关工作。

根据年初预算目标，2019 年建成 1 个港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程，根据绩效评价小组对该示范服务系统的运行情况进行实地考察，该综合服务平台已完成预计的功能建设。

按评分标准，该指标应得 2 分。

（6）租赁车辆补助数 （1/2）

租赁车辆补助数指标用于评价交通执法特种执法车租赁经费补助的发放情况。依据年初预算资金安排和预算目标的拟定，交通执法特种执法车租赁经费 598.17 万元，用

于补助 296 辆租赁车。2019 年实际拨付了 598.17 万元，实际补助 281 辆租赁车，补助数未达到绩效目标，补助车辆数减少了 5.06%。

按评分标准，该指标应扣 1 分，得 1 分。

(7) 奖补扶助种类覆盖率 (1.5/2)

奖补扶助种类覆盖率指标用于评价专项资金中所制定的奖励种类的执行情况，计算公式为：奖补扶助种类覆盖率 = 每年执行的奖励种类数 / 应奖励种类数

按照专项资金的年初预算安排，涉及的奖补扶助种类有技术标准制修订项目补助经费、市场主导性科技项目补助经费、政府主导性科技项目经费、科技成果推广项目补助和冷藏运输工具购置补助资金等 5 种。绩效评价小组对各类奖补扶助资金的实际支出的查阅中，未发现有科技成果推广项目补助资金的支出，因此 5 类的奖补扶助资金中，有一类奖补未覆盖。

根据评分标准，该项指标得 1.5 分。

2. 产出质量 (9.5/10)

产出质量指标用于评价成品油价格改革和税费改革资金使用的质量，即专项资金的使用是否从多个角度促进了福建省交通运输业的发展。该指标分解为信息化项目符合设计规范、科研项目验收优良率、港口危险货物安全监管综合服务平台推广使用单位、军事化培训覆盖率和冷藏运输工具增长率等 5 个三级指标。

(1) 信息化项目符合设计规范 (3.5/4)

信息化项目符合设计规范用于反映和考核信息化建设的质量。按照年初预算资金安排，应完成 27 个信息化项目的建设，除去公路水路畅通与应急处置系统工程进行了设计变更，剩余 26 个信息化项目中，财务综合管理一体化平台未达到设计规范，未能验收。

根据评分标准，该项指标应扣 0.5 分，得 3.5 分。

(2) 科研项目验收优良率 (2/2)

科研项目验收优良率用于反映和考核科研项目完成的质量。绩效评价小组查阅了省交通科教处历年的科技立项和验收情况，见表 4-1。2019 年获得福建省科技奖 5 项。3 年期间累计验收 163 项，结项的优良率达 99.39%。

表 4-1 2017-2019 年科技项目立项和验收情况

单位：项

	2017	2018	2019	合计
立项数	33	33	38	104
验收数	65	53	45	163
结题数	1	0	0	1
终止数	0	7	0	7
获奖数	8	3	5	16

（3）港口危险货物安全监管综合服务平台覆盖率（1/1）

港口危险货物安全监管综合服务平台覆盖率用于反映和考核综合服务平台示范工程的业务覆盖面。绩效评价小组查阅了省港航中心提供的相关资料，资料显示省级港口危险货物安全监管综合服务平台实现了全省 4 个港口中心（局）18 个港务站（分中心、港航服务中心）业务的全覆盖。覆盖率达 100%。

根据评分标准，该项指标得 1 分。

（4）军事化训练区域覆盖率（1/1）

军事化培训覆盖率用于反映和考核交通执法队伍的建设情况。绩效评价小组查阅了交通执法总队提供的相关资料，交通执法队伍建设军事化训练区域覆盖全省 9 地市，实现全覆盖。

根据评分标准，该项指标得 1 分。

（5）冷藏运输工具增长率（2/2）

冷藏运输工具增长率用于评价冷藏运输工具补助资金对企业购买冷藏运输工具的促进效果，购买冷链运输工具的数量增长情况。

表 4-2 2017-2019 年全省冷藏运输工具数量增长情况

	2017	2018	2019
补助运输工具数	123	382	957
增长率	--	210.57%	150.52%

由表 4-2 的数据可以看出，冷藏运输工具补助资金的拨付，对于企业购买运输工具的积极性有很好的促进效果，2019 年的运输工具数增长了 150.52%，超过了对比值 50%。

根据评分标准，该指标得 2 分。

3. 产出时效 (4/4)

(1) 信息化项目完工及时性 (4/4)

信息化项目完工及时性指标用于评价信息化项目建设的及时性。绩效评价小组对承担信息化项目的主要单位（福建省交通信息通信与应急处置中心）进行了实地调研，查阅了所有的项目建设情况的相关资料，2019 年如期完成了省级交通数据中心（一期）的建设，完成了与联网联控系统、12328 服务系统的对接。完成了福建省交通运输安全监管与应急处置平台（一期）的竣工预验收，福建省“智慧交通云”行政审批“网购式”服务平台建成投用，省交通综合执法系统建设已完成《交通运输执法车辆联网联动系统平台技术标准》和《交通运输执法车辆车载信息化装备技术标准》的编制工作，厅数据中心完成了 46 套系统迁移，完成了交通运输系统信息化国产密码应用整体规划。

省交通厅执法总队的执法业务应用软件三期已进入试运行阶段，省交通厅质量安全监督局的“智慧质监”的信息系统（一期）已完成 7 个主要功能模块的建设，基本实现了主要业务全流程网上办理。

绩效评价小组一致认为，信息化项目均能按照既定的建设周期要求，如期完成各项任务。

根据评分标准，该项指标得 4 分。

4. 产出成本 (1.5/2)

(1) 成本控制率 (1.5/2)

成本控制率指标用于评价成本控制情况。由于该专项资金涉及项目数 51 项，特别是信息系统的开发缺乏行业比较值，因此绩效评价小组抽查了部分信息化项目实际投入资金与预算资金进行比较，以此来评价该专项资金的成本控制率情况。

绩效评价小组查看了福建省省级港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程项目，该项目投资预算为 801.5 万元，最后中标价为 739.8 万元。

福建交通“智慧质监”信息系统项目（一期）项目，该项目预算 209 万元，实际投资 201.3 万元。

租赁车辆补助金额 598.17 万元，原定补助 296 辆，平均每辆租赁车补助金额为 2.02 万元。实际补助 281 辆，实际平均每辆租赁车补助金额为 2.13 万元，每辆车的补助金额增加了。

交通执法军事化培训，按照年初预算资金 582 万元，预计培训 1400 人次，预计人

均培训成本为 0.42 万元。2019 年实际支出金额 250.58 万元，实际完成训练人数 914 人，人均培训成本为 0.27 万元，人均培训成本下降了。

在抽查的四个项目中，有一个项目的成本超支了，其他项目都很好地控制了成本。根据评分标准，该指标应扣 0.5 分，得 1.5 分。

（四）效益（20/24）

效益指标是评价财政资金的引导和促进作用。效益指标分解为社会效益、经济效益、可持续效益和满意度等 4 个二级指标。

1. 社会效益（10/10）

社会效益用于评价专项资金使用过程中产生的社会效益。该指标分解为智慧出行、行政审批办结率、职工队伍稳定、行业监管公信力、城市物流配送效率和交通管理服务公开透明等 6 个三级指标评价。

（1）智慧出行（2/2）

智慧出行指标衡量信息化项目建设是否实现智慧出行的目标。根据交通运输部办公厅《关于印发推进智慧交通发展行动计划 2017-2020 年的通知》（交办规划[2017]11 号），的规定，要提高综合交通出行信息服务水平，包车客运管理系统升级、运输中心办公“无纸化、协同化”，加快推进联网售票系统建设，实施“互联网+”便捷出行。建设推广出租车服务监督和管理平台，加强多种运输方式间的信息互联共享和协同联动，提升综合客运一体化服务水平。

绩效评价小组认为，该专项资金建设的信息化项目让老百姓的出行越来越便捷，交通出行信息服务越来越完善，已逐步实现了智慧出行的建设目标。该指标得满分 2 分。

（2）行政审批办结率（2/2）

行政审批办结率用于评价交通行政综合服务平台的建设，是否提高了许可事项的行政审批办结率。厅行政审批系统二期于 2019 年 7 月投入试运行，网上办结数和办结率得到了提高，具体数据见表 4-2。

表 4-3 2018-2020 年行政审批受理数比较

单位：件

时间	案件数	增长数
2018.07-12	4389	995

2019.07-12	5384	1191
2019.01-06	4070	
2020.01-06	5261	

由表 4-2 的同期数据比较中可以看出，厅行政审批系统二期上线运行之后，2019 年下半年比 2018 年同期增加受理案件数 995 件，而 2020 年上半年在疫情防控的特殊时期，采用网上办事，相关许可事项的受理数比 2019 年同期增加了 1191 件，真正实现了让信息多跑路，群众少跑腿，行政审批的办结率得到极大的提升。

根据评分标准，该指标得满分 2 分。

（3）职工队伍稳定（1/1）

职工队伍稳定是用于评价该专项资金在安排原福建省筑路机械厂的职工养老保险金达到的社会效益。因市场经济，原福建省筑路机械厂的产品因资金缺乏，产品创新不够，生产陷入困境，厂里职工的社保得不到保障，职工经常群体性上访。为此省交通运输厅和省财政厅共同协商，每年拨付专项资金用于保证该厂职工的养老保险等基本开支，稳定职工队伍。绩效评价小组一致认为该笔专项资金的拨付，保障了社会治安的稳定。

依据评分标准，该指标得 1 分。

（4）行业监管公信力（1/1）

行业监管公信力是用于评价行政执法和交通质量监督能力。2019 年对全省 9 地市 281 辆租赁交通执法特种车辆进行补助，填补了交通执法用车缺口，提高了交通执法队伍的执法服务能力和水平，也提升了交通执法队伍的行业形象及执法可信度。

福建交通“智慧质监”信息系统依托“一库一平台”建设架构，建立精准、高效、智能监管的新模式。实现了从质量监督手续、监督检查到竣工质量鉴定等工程监督工作，基本实现全流程网上办理。提升了福建省交通建设质量安全监督能力与业务协同管理水平。

依据评分标准，该指标得 1 分。

（5）城市物流配送效率（2/2）

城市物流配送效率是用于评价冷藏运输工具的补助资金是否提升了城市物流配送效率。获得补助企业数是否逐年增加，补助资金覆盖的地市是否逐年增加。2017 年-2019 年冷藏运输设备购置补助资金补助的企业数和地市情况，见表 4-3。

表 4-4 2017-2019 年冷藏运输设备购置补助资金补助情况

	2017	2018	2019
福州	6	15	33
龙岩	1	1	1
泉州	1	5	6
宁德	1	2	2
南平	0	2	2
平潭	0	0	1
三明	0	0	1
漳州	0	0	1
合计	9	25	47

由表 4-3 可见，2017 年仅 4 个地市 9 家企业申请补助，2018 年已有 5 个地市 25 家企业申请补助，到了 2019 年已经覆盖到了 8 个地市 47 家企业了，说明越来越多的物流公司在逐步发展，而且三明、南平等闽西、闽北地区也有物流公司在发展壮大，增加物流设施的购置，将提升城市物流配送效率。

依据评分标准，该指标得 2 分。

(6) 交通管理服务公开透明 (2/2)

交通管理服务公开透明指标用于评价信息化建设资金的投入是否转变了增加了管理服务公开透明，提高反腐倡廉能力。厅数据中心的迁移，已有 39 套系统完成了系统割接，正式在长乐政务云运行。同时完成了福建省福州港口局、福建省湄洲湾港口局、福建省泉州港口局、福建省交通综合行政执法总队、福建省交通工程造价管理站、省交通建设质量安全中心、省交通规划办及省交通通信与应急中心等 8 个厅直单位的网站迁移整合，不仅节约了行政成本，也提高了政府效率。实现了政府信息的流通和共享，实现了政府职能的动态化透明管理。

根据评分标准，该指标得 2 分。

2. 经济效益 (2/2)

(1) 拉动社会资本 (2/2)

拉动社会资本评价专项资金是否发挥应有作用，带动社会资本投入交通事业的建

设。根据冷藏运输工具获得的补助金额和其购置总金额进行比较，来了解每年 2000 万元补助资金拨付所撬动社会资本的能力。具体数据见表 4-5。

表 4-5 2017-2019 年补助资金与运输工具购置金额对比

单位：万元

	2018	2019
补助资金拨付金额	2000	2000
冷藏运输工具购置总金额	9798.66	20837.14
拉动倍数	4.90	10.42

由此可见，2019 年撬动了社会资本 10.42 倍，说明该专项资金在带动社会资本进入交通事业发展有明显的引导作用。

根据评分标准，该项指标得 2 分。

3. 可持续效益 (5/8)

可持续效益指标评价该专项资金建设项目是否有可持续效果。该指标分解为行政审批办结时限、信息共享和协调联动、信息系统安全保障和交通运输大数据治理能力等 4 个二级指标。

(1) 行政审批办结时限 (2/2)

行政审批办结时限是用于评价政府行政效能是否提高。福建省“智慧交通云”行政审批“网购式”服务平台的建成，完成了审批系统与交通业务系统的对接和互联互通，大大提升了行政效能。实现了交通运输行政审批“一端一码一机”，让企业和群众到交通办事，就像“网购”一样快速方便。图 4-1 反映了智慧交通云的行政审批办结时限的情况，可以看出，一天内既可以办结的许可事项数达

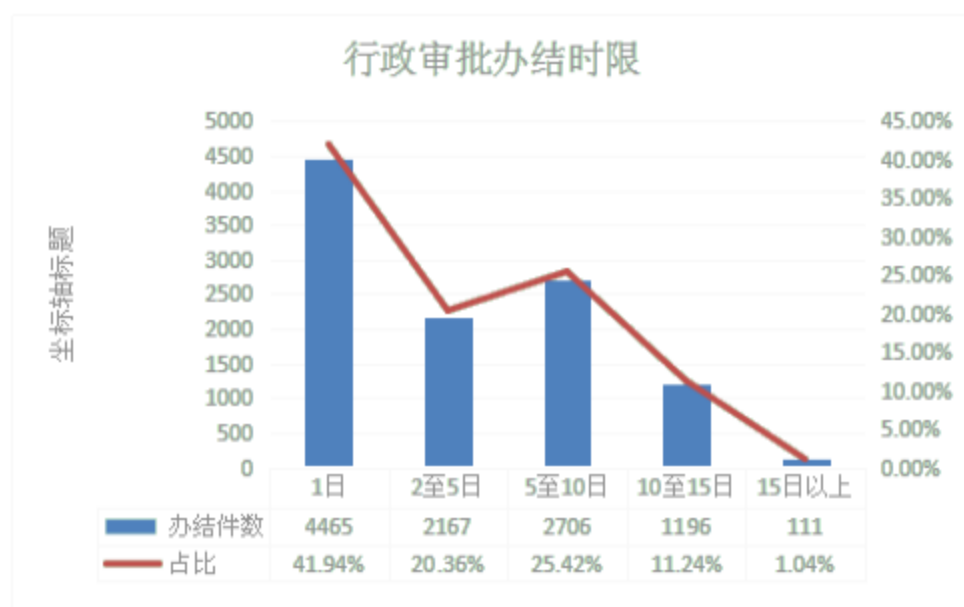


图 4-1 行政审批办结时限

45%，5 日内可以办结的许可事项数达 62.30%，大大缩短了行政审批的时间。

根据评分标准，该项指标得 2 分。

（2）信息共享和协调联动 （1/2）

信息共享和协调联动用于评价专项资金信息化建设项目是否达到了交通行业业务信息资源整合，达到了信息共享和协调联动。专项资金所建设的各项信息项目，均立足强化信息资源交换共享与业务互联协同。省级交通数据中心（一期）建设，已为 12328 客服系统、联网联控等业务系统提供了数据服务支撑，但是绩效评价小组在调研过程中，也发现，目前所建设的部分信息化系统还未达到信息共享或协调联动。

协同办公系统就是要让企事业单位实现跨部门、跨地域的资源、资产、采购、财务等的高效率管理，提高企事业单位团队化协作能力。交通运输厅各部门虽已建成协同办公系统，各单位之间公文互联互通，实现了无纸化办公，但因财务系统正在建设过程中，尚未全系统推广使用。使得单位的人、财一体化管理能力大大被削弱。

根据评分标准，因信息共享还存在一定的差距，酌情扣 1 分，该指标得 1 分。

（3）信息稳定性 （1/2）

信息系统可持续性，其稳定性是关键。绩效评价小组对“智慧质监”的运行情况进行了现场演示观摩，该系统运行情况较为稳定良好。在福建省交通综合行政执法业务应用软件三期项目的现场演示观摩中，发现该系统运行情况还有待提高，针对现场观摩

的情况，绩效评价小组任务，该指标应酌情扣 1 分，得 1 分。

（4）大数据治理能力 （1/2）

大数据治理能力是评价专项资金的建设项目，是否完成智慧交通发展行动计划的预期目标。推进智慧交通发展行动计划（2017-2020 年）要求要达到基础设施智能化、生产组织智能化、运输服务智能化和决策监管智能化。该专项资金建设的福建省交通运输统计分析检测和投资计划管理信息系统工程，福建省交通运输数据资源汇聚工程（一期）等等，都是为了完成智慧交通发展行动计划的目标。但是还有很多项目未建成。

交通厅虽已建成的交通运输数据资源汇聚工程（一期），汇聚了全省交通运输系统数据资源，大数据能力方面在省直各部门中排列靠前（省发改委省数字办正式文件通报），但在综合交通运输政务信息资源共享交换机制上，还未能开展政务信息资源质量评估，还未能汇聚形成全覆盖、高质量的综合交通运输政务大数据。在沿海城市的比较中，也是落后于浙江、广州和上海等省市的交通运输的大数据管理能力。

因此绩效评价小组认为，福建省交通运输厅的大数据治理能力有所提升，但是还有很大的空间可提升，根据项目建设的实际情况，绩效评价小组认为该指标应扣 1 分，得 1 分。

4. 满意度 （3/4）

（1）综合满意度 （3/4）

综合满意度是用于评价该专项资金使用涉及的服务对象和社会公众的满意度情况。

作为便民便利的交通运输服务监督电话“12328”，因为加强了交通运输 12328 服务监督电话系统的运维管理，2019 年 12328 服务监督电话全国考核排名已跃居全国第 1 名。

绩效评价小组对福州和泉州两地的冷藏运输设备购置补助资金受益企业进行了座谈，在座谈过程中了解到各企业对该项补助资金政策均表示满意，但是对资金拨付的及时性不满意，酌情扣 1 分。

“智慧质监督”信息系统试运行期间，抽查 9 份的用户使用报告，均对该信息系统运行感到满意。

依据评分标准，该项指标得 3 分。

小结

成品油价格改革和税费改革资金绩效评价指标体系设定满分为 100 分，共设置 4

个一级指标、13个二级指标、39个三级指标。通过逐项分析，该专项资金绩效评价最终得分83.6分，评价结论为良好。3个一级指标具体得分情况如下：决策满分15分，得10分；过程满分25分，得22.6分；产出满分36分，得31分；效益满分24分，得20分。

五、专项资金使用效果

2019年成品油价格改革和税费改革资金，在社会资本撬动能力明显，交通运输管理的信息化程度明显提升。

（一）专项资金管理规范

专项资金在制度建设较为健全，制度的执行有效，在项目支出调整均能按规定办理相关手续，招投标流程规范、公开透明。项目合同书、验收报告、技术鉴定、用户使用报告等资料要素保存完整齐全。

（二）专项资金社会资本撬动能力明显

2019年冷藏运输设备补助资金撬动社会资本的能力达到10.42倍。很好地带动社会资本进入交通运输业的发展建设中，为加快福建省交通运输特别是物流运输发展起到很好的引导作用。

（三）行政效能得到提升

该专项资金建设的各类信息化建设项目中，智慧质监系统和厅行政审批系统很好地实现了智慧办公，实现在线申请、网上预审、网上办理。智慧质监系统提高了工程项目监管的工作效率，有效改善了交通质监行业的信息化管理水平。而厅行政审批系统很好地解决了与其他跨部门之间的数据共享难题，解决了信息要二次录入或审批要走多遍的问题。现在企业和群众到交通办事，只需一次或零上门。

（四）防台防汛全流程跟踪能力进一步加强

通过优化完善省公路水路安全畅通与应急处置系统及手机APP的应用，实现防台防汛事前、事中、事后全流程跟踪。通过升级改造福建省防汛视频会商系统交通分会场，安装部署了视频会议终端，为应急通讯联训、远程防台防汛指挥打好基础。

六、专项支出存在的问题

成品油价格改革和税费改革专项资金的使用取得了一定的成效，但是，该专项资金中仍存在一些问題。

（一）预算管理工作较为落后

由于该专项资金涉及的项目单位多，而且项目种类繁多，且各项目之间的差异性较大，因此在绩效目标的设置上，较为凌乱。由于项目数多且杂，由于项目数多且杂，加上项目实施单位在填写项目绩效目标时与绩效目标细化的要求存在一定差距。绩效评价小组在查阅具体项目的绩效目标表，发现部分信息化项目，项目实施单位在设定明确量化的绩效指标（项目产出数量和产出质量）方面还存在欠缺；部分指标过于宽泛，未能有效地体现项目的功能和性质。

预算编制工作还不够精细化，专项资金的年末资金结余率达 5.37%。专项资金结余导致财政专项资金在当年不能形成实际支出，不利于财政专项资金的统筹管理与使用，不利于提高专项资金的使用效益。

预算调整率较高，年中预算调整率达 6.63%。

（二）信息化项目建设较为缓慢

在专项资金安排的 27 项信息化建设项目，2019 年完工并验收通过的仅有两项，其他均已建成，但仍处于试运行阶段。

（三）信息化项目的集约化程度不足

绩效评价小组在调研中发现，目前信息化项目还是按照智慧交通行动计划的要求，以目标导向、模块推进的原则进行项目的规划立项，但是因项目需求单位（部门）的行业管理职能的变更、业务需求升级变化等不可控因子，导致信息化项目变更频繁，项目集约化程度不足，项目时序风险过大。

（四）资金分配存在一刀切现象

例如在公路局的应急演练专项的资金分配上，直接按照地市平均分配，这样是体现了公平性。但是因区域不同，物价水平必然存在差异，且各区域的演练项目存在一定的差异性，简单的平均分配且直接一次性发放补助资金，将会导致部分资金滞留在地市公路局，导致资金的沉淀。绩效评价小组对 2019 年 9 个地市的应急演练总结的查阅中，仅有厦门市对应急演练经费预算进行了详细的报告，其他地市未提及。而在厦门市的应急演练经费测算中，2019 年仅发生了 2.68 万元。

（五）冷藏运输设备购置补助资金拨付不及时

在对冷藏运输设备购置补助资金的受益企业的座谈中，所有的座谈企业都反映冷藏运输设备购置补助资金下拨时间间隔太长，一般 3 月份都提交申请，要等年终 11、12

月才能收到补助资金。

七、对策建议

针对上述存在的问题，提出以下建议：

（一）尽快出台成品油价格改革和税费改革专项资金管理办法，提高专项资金的预算管理效果

福建省交通运输厅应尽快出台成品油价格改革和税费改革专项资金实施细则，明确专项资金的使用范围和拨付办法，让各职能部门在使用专项资金过程中依据明确，有利于交通运输厅对该专项资金的统筹管理能力，且在预算目标的拟定上，也有明确的制定依据。

（二）提高预算编制的精细度

专项资金绩效目标在明确产出、效益的情况下，细化评价指标，从数量、质量和预期效益等要素上进行细化，尽可能采用定量指标，建议省交通运输厅将绩效目标设置与工作目标设置相统筹、相衔接，在绩效目标设定中，科学界定和测算绩效目标值。

加强资金预算管理，提高预算编制的精细化水平是实现财政资金使用效益最大化的根本保证。建议省交通管理厅应明确预算职责，全员参与，广泛收集专项资金基础资料，做好专项资金的细化项目的预算，对专项资金规模的需求做出合理、准确性的预测，避免高比例的预算调整。

（三）组建项目组进行信息化项目的建设

针对专项资金大部分用于信息化建设，而交通运输厅业务覆盖面广，应加强信息化项目预算管理，针对用于信息化建设的专项资金，建议按照建设任务的要求，完善信息化建设项目库，按照信息化项目进度来进行资金的预算安排，这样既可以节约预算资金的支出，在预算目标的设定上也会比较明确。

（四）改变经费拨付办法，避免一刀切现象

针对部门的基本经费的拨付，应根据经费的开支性质，按照具体项目实施的情况，可以采用业务完成后据实拨付的方式，以此避免有资金滞留在地市部门，导致资金监管不利及资金沉淀。

（五）加快补助资金拨付速度

建议可以充分利用信息化平台，让申请企业将申请资料原件扫描上传，利用大数据

分析功能进行资料真实性的审核比对，可以大大缩短审核时间，这样有利于缩短补助资金下拨时间间隔。同时建议市县交通部门与相关部门加强衔接，提高资金拨付速度。

八、其他需要说明的问题

1. 未制定省级成品油价格改革和税费改革专项资金管理办法

2. 预算管理工作较为落后，导致在绩效目标的设置上，较为凌乱，合理性和明确性较弱。

预算编制工作还不够精细化，未能充分考虑项目执行过程的各种客观因素，导致部分绩效目标未能完成，例如军事化培训期数。

3. 本绩效评价不对 1000 万元港航资本金（《福建省交通运输厅关于申请细化待分配支出预算函》（闽交财函[2019]53 号））、300 万元交通战备支出（涉密）和 400 万整村推进扶贫项目（《福建省财政厅 福建省农业农村厅关于下达 2019 年扶贫开发专项资金的通知》（闽财农指[2019]10 号））进行评价。

4. 本报告仅供开展“成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价”相关工作使用，不作他用。

集美大学地方财政绩效研究中心

2020 年 10 月 30 日

附录一 成品油价格改革和税费改革资金支出绩效评价

评价指标			评价标准	得分
一级指标	二级指标	三级指标		
决策 (15分)	项目立项 (5分)	立项依据充分性 (3分)	用于反映项目立项是否具有科学依据。①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②项目立项是否符合部门发展和长期规划；③项目是否属于公共财政支出范围。一项不符扣1分，扣完为止。	3
		立项程序规范性 (2分)	用于反映和考核项目立项程序的规范情况。①项目是否按照规定的程序申请设立，相应的审批文件、材料是否符合相关要求；②事前是否经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。一项不符扣1分，扣完为止。	2
	绩效目标 (4分)	绩效目标合理性 (2分)	用于反映和考核项目绩效目标与项目实施情况的相符情况。①项目是否有绩效目标；②绩效目标设置是否科学。一项不符扣1分，扣完为止。	1
		绩效指标明确性 (2分)	用于反映和考核项目绩效指标明细化情况。①是否将项目绩效目标细化分解为具体的、清晰、可衡量的绩效指标；②是否与项目目标相对应。一项不符扣1分，扣完为止。	0
	资金投入 (6分)	预算编制科学性 (2分)	用于反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。①预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；②预算确定的项目投资额或资金量是否经过相关部门批复。一项不符扣1分，扣完为止。	2
		资金分配合理性 (4分)	用于反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。①预算资金分配依据是否充分；②资金分配额度是否合理，与项目实际情况是否相适应。一项不符扣2分，扣完为止。	2
过程 (25分)	资金管理 (15分)	资金到位率 (4分)	用于反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。 资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。	3.66

			资金到位率大于 95%（含 95%）的得 4 分，每低于 5%扣 1 分，扣完为止。	
		预算执行率 (4 分)	用以反映或考核项目预算执行情况。 预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 预算执行率达到 100%的得 4 分，每低于 5%扣 1 分，扣完为止。	2.94
		资金使用合规性 (4 分)	用于反映和考核资金的规范使用情况。①财务制度是否规范并得到较好执行；②资金使用是否符合项目预算批复或合同规定的用途，是否有完整的审批程序和手续；③是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；④有无审计报告。一项不符扣 1 分，扣完为止。	4
		资金拨付及时性 (3 分)	用于反映和考核奖补类资金拨付是否按规定及时拨付。①是否按资金管理办法规定的资金拨付方式拨付；②是否按资金管理办法规定的时限进行拨付；③是否按规定将奖补资金足额及时下拨。一项不符扣 1 分，扣完为止。	2
	组织实施 (10 分)	管理制度健全性 (4 分)	反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施保障情况。①是否已制定相应的财务和业务管理制度；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符扣 2 分，扣完为止。	4
		制度执行有效性 (4 分)	用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。①业务制度是否规范并得到较好执行；②项目调整及支出调整手续是否完备；③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料要素是否完整、是否齐全；④资料档案是否及时归档。一项不符扣 1 分，扣完为止。	4
		招投标合规性 (2 分)	用于反映和考核项目招投标流程的合规性、信息公开情况。①项目招投标流程是否合法合规；②招投标全过程信息是否公开、透明、及时。一项不符扣 1 分，扣完为止。	2
产出 (36 分)	产出数量 (20 分)	信息化项目建设项目数 (8 分)	用于反映和考核预算安排的项目完成情况。按计划完成预算目标要求的信息化项目建设数，得满分，有一项没有完成，扣 0.5 分，扣完为止。	6.5

		科研项目数 (2分)	用于反映和考核预算安排的项目完成情况。按计划完成预算目标要求科研研究项目的立项数,得满分,每减少一项,扣0.5分,扣完为止。	2
		厕所革命完工数 (2分)	用于反映和考核预算安排厕所改造和新建的情况。按计划完成预算目标要求厕所改造和新建数,得满分,每减少完成数的5%,扣1分,扣完为止。	2
		军事化培训期数 (2分)	用于反映和考核军事化培训完成情况。按计划完成预算目标要求军事化培训的期数,得满分,每减少一期,扣0.5分,扣完为止。	1
		港口危险货物安全监管综合服务平台示范工程 (2分)	用于反映和考核综合服务平台示范工程的建设情况。按计划完成预算目标要求的示范工程数,得满分,未完成不得分。	2
		租赁车辆补助数(2分)	用于评价交通执法特种执法车租赁经费补助的发放情况。按年初预算安排补助租赁车辆数,100%进行补助,得满分,每减少5%的补助租赁车辆,扣1分,扣完为止。	1
		奖补扶助种类覆盖率(2分)	用于反映和考核设定的各类奖补扶助资金的覆盖面。预算目标设定的奖补种类覆盖率达100%,得满分,有一类奖补资金未支出,扣0.5分,扣完为止。	1.5
	产出质量 (10分)	信息化项目符合设计规范(4分)	用于反映和考核信息化建设的质量。信息化项目建设全部符合设计规范,得满分,有一项未能达到设计规范,扣0.5分,扣完为止。	3.5
		科研项目验收优良率(2分)	用于反映和考核科研项目完成的质量。已验收通过的科研项目优良率达到95%,得满分,每减少5%,扣1分,扣完为止。	2
		港口危险货物安全监管综合服务平台业务覆盖率(1分)	用于反映和考核综合平台的推广效果。业务覆盖率达100%,得满分,每减少1个港口或2个港务站,扣1分,扣完为止。	1

		军事化训练区域覆盖率（1分）	用于反映和考核交通执法队伍的建设情况。军事化训练区域覆盖全省9个地市，得满分，每减少1个地市，扣0.5分，扣完为止。	1
		冷藏运输工具增长率（2分）	用于反映和考核冷藏运输工具补助资金对企业购买冷藏运输工具积极性的促进效果。2019年冷藏运输车辆比2018年增长率达到10%，得满分，增长率每减少1%，扣1分，扣完为止。	2
	产出时效（4分）	信息化项目完工及时性（4分）	用于反映和考核信息化项目建设的及时性。按既定的建设周期要求，全部项目均能及时完工的，得满分，有1个项目没有及时完工的，扣1分，扣完为止。	2
	产出成本（2分）	成本控制率（2分）	用于反映成本控制情况。对抽查的项目进行预算成本和实际成本比较，实际成本没有超过预期成本的，得满分，有1个项目超支，扣0.5分。	1.5
效益（24分）	社会效益（10分）	智慧出行（2分）	衡量信息化项目建设是否实现智慧出行的目标。根据智慧交通发展行动计划的规定，达成提高综合交通出行信息服务水平，得满分，否则酌情扣分。	2
		行政审批办结率（2分）	用于评价交通行政综合服务平台的建设，是否提高了许可事项的行政审批办结率。行政审批办结数逐年增加，得满分，否则没减少5%的办结数，扣1分，扣完为止。	2
		职工队伍稳定（1分）	用于评价该专项资金在安排原福建省筑路机械厂的职工养老金达到的社会效益。如果职工不再集体上访，社会安定，得满分，否则不得分。	1
		行业监管公信力（1分）	行业监管公信力是用于评价行政交通执法和交通质量监督能力。交通执法和质量监督能力得到提升的，得满分。否则酌情扣分。	1
		城市配送效率（2分）	城市物流配送效率是用于评价冷藏运输工具的补助资金是否提升了城市物流配送效率。①获得补助企业数是否逐年增加，②补助资金覆盖的地市是否逐年增加；一项不符合扣1分，扣完为止。	2

		交通管理服务公开透明（2分）	指标用于评价信息化建设资金的投入是否转变了增加了管理服务公开透明，提高反腐倡廉能力。若增加了公开透明度，提高了反腐倡廉能力，得2分，否则不得分。	2
	经济效益（2分）	拉动社会资本（2分）	拉动社会资本评价专项资金是否发挥应有作用，带动社会资本投入交通事业的建设。拉动社会资本规模达4倍，得2分，否则每减少1倍扣1分，扣完为止。	2
	可持续效益（8分）	行政审批办结时限（2分）	用于评价政府行政效能是否提高。1一日之内完成行政审批办结数比例达到40%，得满分。否则每减低5%，扣1分，扣完为止。	2
		信息共享和协调联动（2分）	用于评价专项资金信息化建设项目是否达到了交通行业业务信息资源整合，达到了信息共享和协调联动。达到了得满分，还未达到，酌情扣分。	1
		信息系统稳定性（2分）	用于评价信息系统是否可稳定运行。对信息系统进行抽查演示，若抽样到系统均能稳定运行，等满分；若有一项运行不满意，扣1分，扣完为止。	1
		提升交通运输大数据治理能力（2分）	大数据治理能力是评价专项资金的建设项目，是否完成智慧交通发展行动计划的预期目标。若大数据治理能力大幅度提升，得满分。若还未达到，酌情扣分。	1
	满意度（4分）	综合满意度（4分）	①交通运输服务监督电话“12328”考核排名提升，得1分。 ②冷藏运输设备购置补助资金政策满意度，得1分；资金拨付及时性满意度，得1分。 ③“智慧质监督”信息系统用户使用满意度，得1分。	3
总权重、评价总分（S）				83.6
评价等级	<input type="checkbox"/> 优秀（ $S \geq 90$ ） <input checked="" type="checkbox"/> 良好（ $90 > S \geq 80$ ） <input type="checkbox"/> 合格（ $80 > S \geq 60$ ） <input type="checkbox"/> 不合格（ $60 < S$ ）			

2019 年度福建省基本公共卫生服务和 公共卫生服务补助项目省级专项资金 绩效评价报告

(集美大学地方财政绩效研究中心)

集美大学地方财政绩效研究中心接受福建省财政厅委托，对福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金进行绩效评价。我中心接受委托后，根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）等文件精神和相关工作要求，组建专项资金绩效评价工作组。通过与福建省卫健委、福州市、龙岩市卫健委相关业务部门和财务部门人员现场交流座谈，考察资金使用情况，获取相关文件资料和数据；通过抽查基层医疗机构，包括镇卫生院、医养结合机构，对数据进行核查；通过使用专业问卷调查平台设计调查问卷，收集线上问卷填写数据，了解群众对基本公共卫生服务项目实施后的感受度。在上述工作的基础上，工作组通过对资料 and 数据的梳理和分析，撰写了《2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价报告》。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

社会领域公共服务关乎民生，连接民心。国家基本公共卫生服务项目自 2009 年启动以来，在基层医疗卫生机构得到了普遍开展，取得了一定成效。国家基本公共卫生服务项目，是促进基本公共卫生服务逐步均等化的重要内容，是深化医药卫生体制改革的重要工作，是我国政府针对当前城乡居民存在的主要健康问题，以儿童、孕产妇、老年人、慢性病患者为重点人群，面向全体居民免费提供的最基本的公共卫生服务。

2. 主要内容

2009 至 2019 年，人均基本公共卫生服务经费补助标准从 15 元提高至 69 元，服务项目也不断扩大。2017 年为进一步规范国家基本公共卫生服务项目管理，国家卫健委在《国家基本公共卫生服务规范（2011 年版）》基础上，形成了《国家基本公共卫生

服务规范（第三版）》（以下简称《规范》）。《规范》共包括 12 项基本公共卫生服务项目，即：居民健康档案管理、健康教育、预防接种、0~6 岁儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、慢性病患者健康管理（包括高血压患者健康管理和 2 型糖尿病患者健康管理）、严重精神障碍患者管理、肺结核患者健康管理、中医药健康管理、传染病及突发公共卫生事件报告和处理、卫生计生监督协管。2018 年，国务院办公厅印发《关于印发医疗卫生领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》，明确将原重大公共卫生和计划生育项目中的妇幼卫生、老年健康服务、医养结合、卫生应急、孕前检查等 17 项内容合并入基本公共卫生服务。因此，2019 年度基本公共卫生服务内容有较大变化，从 12 项增加到 29 项。

2019 年人均基本公共卫生服务经费补助标准从 2018 年的 55 元提高到 69 元：一是原基本公共卫生服务内容按照每常住人口人均由 55 元提高到 60 元，按照原有分档补助比例由省级（含中央）和市县财政分别承担，其中新增的 5 元经费全部用于村和社区，主要是巩固现有项目，扩大服务覆盖面，适当提高服务补助水平，细化和完善服务内容；二是新划入的基本公共卫生服务内容，按照每常住人口人均 9 元落实经费。省级财政在统筹中央资金基础上，根据各地工作任务量、绩效考核情况、市县财力状况等因素安排补助资金。

3. 项目实施

（1）项目实施的业务管理和财务管理

基本公共卫生服务项目由福建省卫健委、福州、莆田、宁德、南平、三明、龙岩、漳州、泉州和平潭实验区卫健委组织实施，由社区卫生中心和镇卫生院等基层医疗机构具体执行。预算单位依据《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》要求，以及《新划入基本公共卫生服务相关工作规范（2019 年版）》（闽卫基层〔2019〕87 号）的规定，对该专项资金所列 29 项内容进行业务管理和财务管理。各具体业务部门通过制定相应的工作方案及财务管理制度对各自负责的项目进行业务管理和财务管理。

（2）项目实施的资金管理

省卫健委未制定该项目的省级资金管理办法，项目实施中依据《财政部国家卫生健康委 国家医疗保障局 国家中医药管理局关于印发基本公共卫生服务等 5 项补助资金管理办法的通知》（财社〔2019〕113 号）文中的《基本公共卫生服务补助资金管理办法》，对该项目所涉及财政资金进行管理。该《管理办法》对项目预算、资金分配、资金使用

范围、资金下达时效、资金结转等方面有完整详细的规定。调研中，福州市、龙岩市都根据按照财政预算和国库管理有关规定，制定里市级资金管理办法。

4. 专项资金投入与使用

(1) 专项资金投入情况

基本公共卫生服务补助省级专项资金投入规模是由省级财政部门会同卫生健康部门，根据国家确定的基本公共卫生服务项目、任务和国家基础标准，结合本地区疾病谱、防治工作需要、经济社会发展水平和财政承受能力，合理确定本地区基本公共卫生服务项目内容及各项服务的数量和地区标准后，依据《基本公共卫生服务补助资金管理办法》（财社〔2019〕113号）文中补助资金计算公式来确定。资金拨付采取“预算安排、按进度预拨，年终结算”的管理方式，即年初根据国家和省市有关规定标准和常住人口数足额安排年度预算，资金拨付实行按进度预拨制，并在年终或项目目实施周期结束后根据考核结果予以拨付。

2019年基本公卫服务补助项目省级专项资金共下达6批。根据2018年11月23日《关于提前下达2019年基本公共卫生服务等医疗卫生项目省级补助资金的通知》（闽财社指〔2018〕92号）、2018年11月13日《关于提前下达2019年公共卫生服务项目省级补助资金的通知》（闽财社指〔2018〕94号）、2019年6月12号《关于下达公共卫生服务省级专项补助资金的通知》（闽财社指〔2019〕33号）、2019年10月25日《福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于下达2019年重大传染病防控及公共卫生服务专项资金的通知》（闽财社指〔2019〕84号）、2019年3月18日《关于安排2019年部分卫生项目省级专项经费的通知》（闽财指〔2019〕153号）和2019年6月14日《福建省财政厅关于安排公共卫生服务省级专项补助资金的通知》（闽财指〔2019〕526号）文中资金下拨情况，2018年提前下达两批，2019年当年下达四批。下达资金总计171203.08万元。

表 1-1 专项资金下达情况

序号	指标文号	下达日期	金额（万元）
1	闽财社指〔2018〕92号	2018-11-23	126155
2	闽财社指〔2018〕94号	2018-11-13	16309.03
3	闽财指〔2019〕153号	2019-3-18	5261.87
4	闽财指〔2019〕526号	2019-6-14	2726.13

5	闽财社指（2019）33号	2019-6-12	19921.05
6	闽财社指（2019）84号	2019-10-25	830
合 计			171203.08

下达资金总额中，原 12 项基本公卫项目 139856 万元，占比 81.7%；新划入 17 项资金 31317.08 万元，占比 18.3%。

表 1-2 专项资金结构

序号	项目类别	金额（万元）	比例（%）
1	原 12 项基本公卫	139856	81.7%
2	新划入项目 17 项	31317.08	18.3%
合 计		171203.08	100.0%

（2）专项资金使用情况

2019 年原 12 项和新划入的 17 项基本公共卫生服务公共补助省级专项资金下达文件共 6 份。截止 2019 年 12 月 31 日，各笔资金的结余情况见表 1-3。有 3 笔资金下达文件中包括了非基本公卫项目资金。其中，92 号文里下达的是原 12 项基本公卫服务补助资金 126155 万元，以及其他非基本公卫服务补助 93116.37 万元。153 号文下达给新划入基本公卫服务补助资金是 5261.87 万元，以及其他非基本公卫服务补助资金 13628 万元。84 号文下达给新划入基本公卫服务补助资金是 830 万元，以及其他非基本公卫补助资金 15742.64 万元。其余三份文件的资金都是下达给基本公卫服务。

表 1-3 各文号资金下达情况（万元）

文号	闽财社指 (2018) 92 号	闽财社指 (2018) 94 号	闽财指 (2019) 153 号	闽财社指 (2019) 33 号	闽财指 (2019) 526 号	闽财社指 (2019) 84 号
基本公卫 服务补助	126155	16309.03	5261.87	2726.13	19921.05	830
其他补助	93116.37	0	13628	0	0	15742.64
资金总额	219271.37	16309.03	18889.87	2726.13	19921.05	16572.64

153 号文和 84 号文结余资金没有区分基卫项目和非基卫项目，新划入基本公卫项目实

际使用情况不能确定。不过，资金占比较小，因此在计算资金使用率是暂时忽略。94号、33号和526号文只有与基本公卫相关的资金。因此，根据92号、94号、33号和526号文下达的基本公卫服务补助资金及其使用情况进行计算，预算执行率是87.56%。

表 1-4 资金使用情况（万元）

指标文号	项目内容	下拨资金	实际使用	结余
闽财社指（2018）92号	原基本公卫资金	126155	120427.14	5727.86
闽财指（2019）526号	原基本公卫和新划入	2726.13	319.69	2406.44
闽财社指（2018）94号	新划入基本公卫	16309.03	11344.8	4964.23
闽财社指（2019）33号	原基本公卫和新划入	19921.05	12478.94	7442.11
合计		165111.21	144570.57	20540.64
比例			87.56	12.44%

（二）项目绩效目标

根据闽财社指（2019）33号文，2019年福建省基本公共卫生服务补助项目省级专项的总体目标是：一是免费向城乡居民提供基本公共卫生服务；二是开展对重点疾病及危害因素监测，有效控制疾病流行，为制定相关政策提供科学依据，助力国家脱贫攻坚，保持重点地方病防治措施全面落实。开展职业病监测，最大限度保护放射工作人员、患者和公众的健康权益。同时推进妇幼卫生、健康素养促进、医养结合和老年健康服务、卫生应急、计划生育等方面工作。

具体绩效目标设置了12-17个可量化数量指标（各地市有差异）、9个可量化质量指标和4个定性效益指标，通过这29个绩效目标值得完成来实现阶段性目标。其中，数量指标13-17各地要求不同。福建省卫健委编制的完整绩效目标表见附录1。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 评价目的

本次绩效评价的目的是依据项目应实现的绩效目标，对2019年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金支出的决策、过程、产出和效益进行进行客观、公正的测量、分析和评判，从中总结经验做法、分析存在的问题，并提出完善

建议。

2. 评价对象和范围

评价对象是 2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金 171203.08 万元。

资金范围涵盖福建省 9 地市（含平潭实验区，不含厦门）卫生健康管理部门和基层医疗机构，采取抽样调查，抽取福州、龙岩进行实地调研。评价基准日为 2019 年 12 月 31 日。

（二）绩效评价原则、方法、标准

1. 绩效评价原则

根据财政部制定的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4 号）文件精神，本着依法依规、客观公正和独立规范的基本原则开展。同时，在绩效评价指标体系的设置上具体做到以下几个方面：

①相关性原则。专项资金绩效评价指标将依据专项资金立项文件来确定，做到能直观反映绩效目标的实现程度。

②重要性原则。专项资金绩效评价指标在设定时将优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标，舍弃无足轻重、可有可无的指标，提升绩效评价的可操作性，最终有效反映该专项资金使用过程中存在的突出问题。

③可比性原则。专项资金绩效评价指标在设定时将考虑与同类评价对象一致的共性指标，以便于同类评价对象的评价结果可以相互比较。

④系统性原则。专项资金绩效评价指标在设定时将注重定量指标与定性指标相结合，并以定量指标为主，从而系统反映该专项资金支出所产生的经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等。

⑤经济性原则。专项资金绩效评价指标在设定中遵循经济性原则，即通俗易懂、简便易行，考虑数据获得的现实条件和可操作性，做到符合成本效益原则。

2. 绩效评价方法

根据财政部制定的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）和福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4 号）文件精神，主要采用比较法、成本效益分析法、服务对象评判法等进行综合评价。

①比较法。专项资金绩效评价将以项目单位年初所设绩效目标为基本标准，将项目执行单位实际支出、产出数量和质量等与之比较，综合分析绩效目标实现程度。

②成本效益分析法。专项资金绩效评价将对项目执行单位在一定时期内的支出与最终实现的效益进行对比分析，从成本效益角度评价绩效目标实现程度。

③服务对象评判法。专项资金绩效评价工作组将对有服务对象随机发放问卷，通过问卷回答情况了解服务对象的真实感受，从而对该专项资金支出的社会效益和满意度进行评判。

3. 绩效评价标准

专项资金绩效评价标准是衡量专项资金绩效目标完成程度的尺度。财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）文件精神，绩效评价标准有以下4种：

①计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

②行业标准。是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。

③历史标准。是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

④其他经财政部门确认的标准。

本项目采用第一种和第二种相结合的方法，对专项资金的绩效目标完成度进行评价。

（三）绩效评价工作过程

1. 成立绩效评价工作组，制定工作实施方案

集美大学地方财政绩效研究中心根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）文件精神，成立绩效评价工作组并制定绩效评价工作实施方案。

2. 实地调研座谈，采集数据资料

绩效评价工作组前往福建省卫健委、福州市卫健委、龙岩市卫健委（以及永定区、新罗区和上杭县卫健局）进行调研座谈，查阅相关的档案、资料，收集相关基础数据等。同时，组织工作组成员在抽查医疗机构核查档案、资料数据，收集相关基础数据等，并通过发放电子调查问卷，获取服务对象满意度数据以及与项目执行后的社会效益相关的数据资料。

3. 拟定绩效评价指标体系，完成反馈和修改

工作组拟定专项资金绩效评价指标体系，与福建省财政厅、卫健委等相关部门商讨指标体系，根据反馈意见，修订绩效评价指标体系。

4. 根据评价需要补充新的数据资料

根据修订后的指标体系以及初步评价过程中出现的新问题，工作组与福建省卫健委相关负责人进行交流讨论，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

5. 全面分析并撰写报告初稿

根据已确定的指标体系和掌握的资料与数据，对专项资金的决策、投入、产出和效益进行全面分析，并完的绩效评价报告初稿。

6. 反馈、修改并完成报告终稿

工作组向福建省财政厅提交评价报告初稿，并征询相关部门的意见，根据意见对初稿进行修改，完成《2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价结论和绩效评价指标体系

项目绩效评价工作组根据财政部和福建省财政支出绩效评价管理办法的要求，以项目决策、过程、产出和效益为评价内容，依据相关性、重要性、可比性、系统性及经济性原则，设计绩效评价指标体系。指标体系共设置 4 个一级指标、12 个二级指标、37 个三级指标。评价指标体系满分为 100 分，其中：决策 12 分；过程 12 分；产出 49 分；效益 27 分。评价结果为 93.806 分，绩效等级为优。具体指标体系和评分情况见表 3-1。

表 3-1 2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价指标体系及评分情况

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	分值	得分
决策 (12)	项目立项 (4)	立项依据充分性	项目立项依据充分，符合现行政策导向，计 2 分；基本达到计 1 分；未达到计 0 分。 说明：如果只有国家相关政策，缺少地方相关政策，只能算是基本达到要求。	2	2
		立项程序规范性	项目立项及申报程序规范，材料完整、逻辑合理，计 2 分；基本达到计 1 分；未达到计 0 分。	2	2
	绩效目标 (4)	绩效目标合理性	设置了绩效目标，绩效目标内容完整并细化为具体、合理的绩效指标，计 2 分；基本达到计 1 分；未达到计 0 分。	2	1.5
		绩效指标明确性	绩效目标可通过清晰、可衡量的指标值予以体现，计 2 分；基本达到计 1 分；未达到计 0 分。	2	1.5
	资金投入 (4)	预算编制科学性	①预算安排文件和服务项目资金测算文件齐全，计 1 分；基本达到计 0.5 分；未达到计 0 分。 ②预算内容与项目内容匹配，计 0.5 分；未达到计 0 分。 ③预算资金额度与年度目标相适应，计 0.5 分；未达到计 0 分。	2	2
		资金分配合理性	①设置了预算资金分配依据，计 1 分；未设置计 0 分。 ②资金分配合理，与项目单位或地方实际是否相适应，计 1 分；基本达到计 0.5 分；未达到计 0 分。	2	2

过程 (12)	资金管理 (8)	资金到位率	<p>资金到位率=100%，计 3 分；每减少 5%，扣 1 分；扣完为止。</p> <p>说明：</p> <p>资金到位率=(实际到位资金/年初预算安排资金)×100%。</p> <p>实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。</p> <p>预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。</p>	3	3
		预算执行率	<p>预算执行率指标评价专项资金的实际支出情况。预算执行率=(实际支出资金/实际到位资金)×100%；预算执行率≥95%，计 3 分；每减少 5%，扣 0.5 分；扣完为止；不足 5%，扣分=实际减少百分比/5%×0.5。</p>	3	2.25 6
		资金使用合规性	<p>①支出符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关专项资金管理法规定,计 0.5 分；不符合计 0 分。</p> <p>②资金拨付有完整的审批程序和手续,计 0.5 分；否则计 0 分。</p> <p>③项目支出按规定经过评估论证,计 0.5 分；否则计 0 分。</p> <p>④支出符合部门预算批复的用途,资金使用无截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，计 0.5 分；否则计 0 分。</p>	2	2
	组织实施 (4)	管理制度健全性	<p>①制定了专项资金管理制度，计 1 分；未指定计 0 分。</p> <p>②可依据的资金管理制度符合财政预算、财务会计制度规定，计 0.5 分；否则计 0 分。</p> <p>③制定了或具有相应的合法、合规、完整的业务管理制度，计 0.5 分；否则计 0 分。</p>	2	1.5
		制度执行有效性	<p>①项目实施严格依据法律法规、制度、程序执行，计 1 分；基本达到计 0.5 分；未达到计 0 分。</p> <p>②业务执行过程有关资料完整，归档及时，计 1 分；基本达到计 0.5 分；未达到计 0 分。</p>	2	2

产出 (49)	产出数量 (33)	电子健康档案建档率	电子健康档案建档率 $\geq 75\%$ ，计 2 分；低于 75%：得分=实际建档率/75% \times 2 分。 说明：电子健康档案建档率=建立电子健康档案人数/辖区内常住居民数 $\times 100\%$ 。	2	2
		预防接种建证率	儿童预防接种建证率 $\geq 90\%$ ，计 2 分；低于 90%：得分=实际建证率/90% \times 2 分。 说明：儿童预防接种建证率=年度辖区内已建立预防接种证人数/年度辖区内应建立预防接种证人数 $\times 100\%$ 。	2	2
		特定人群健康管理达标率	特定人群健康管理达标率=100%，计 5 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数 \times 5 分。 特定人群健康管理包括 5 项，达标要求分别是：①新生儿访视率 $\geq 85\%$ ；②0-6 岁儿童健康管理率 $\geq 85\%$ ；③早孕建册率 $\geq 85\%$ ；④产后访视率 $\geq 85\%$ ；⑤65 岁及以上老年人健康管理率 $\geq 67\%$ 。	5	3
		中医药健康管理达标率	中医药健康管理达标率=100%，计 2 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数 \times 2 分。 中医药健康管理项目共 2 项，达标要求分别是：①老年人中医药健康管理服务率 $\geq 45\%$ ；②0-36 个月儿童中医药健康管理服务率 $\geq 45\%$ 。	2	2
		特定疾病规范管理达标率	特定疾病规范管理达标率=100%，计 4 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数 \times 4 分。 特定疾病规范管理项目共 4 项，达标要求分别是：①高血压患者规范管理率 $\geq 60\%$ ；②2 型糖尿病患者规范管理率 $\geq 60\%$ ；③重性精神疾病患者规范管理率 $\geq 75\%$ ；④结核患者规范管理率 $\geq 90\%$ 。	4	4
	产出 (49)	妇幼卫生达标率	妇幼卫生达标率主要考察农村妇女和城市低保妇女“两癌”检测完成情况。 达标要求分别是：农村妇女和城市低保妇女“两癌”检测完成达标率 100%，计 2 分；低于 100%，得分=实际完成达标率/100% \times 2 分。	2	2

	孕前检查达标率	孕前检查达标率=100%，计4分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×4分。 孕前检查共4项，达标要求分别是：①当年免费地贫筛查目标人群完成率≥90%；②免费孕前优生健康检查年度目标人群完成率≥80%；③目标人群叶酸服用率≥90%；④妇女产前筛查目标人群完成率≥80%。	4	3
	特定疾病监测达标率	特定疾病监测达标率=100%，计4分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×4分。 特定疾病监测项目共6项，达标要求分别是：①地方病区域监测覆盖率=100%；②工作场所职业病危害因素监测开展率=100%；③职业病监测区域覆盖率=100%；④用人单位职业病危害因素申报率≥92%；⑤重大疾病监测病种覆盖率=100%。	4	4
	特定事件报告率	特定事件报告达标率=100%，计3分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×3分。 特定事件报告项目共3项，达标要求分别是：①传染病疫情报告率≥95%；②突发公共卫生事件相关信息报告率≥95%；③麻风病可疑线索报告率≥90%。	3	3
	监测点建设达标率	监测点活动开展达标率=100%，计2分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×2分。监测点活动开展共2项，达标要求分别是：①2019年在福建省的10个国家监测点和4个省级贫困县监测点开展监测活动达标率=100%；②2019年在福建省的10个国家级监测点县（市、区）开展青少年烟草流行监测活动达标率=100%。	2	2
	健康促进县/医院建设达标率	新增健康促进县/医院达标率=100%，计2分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×2分。 达标要求说明：9个地市的新增健康促进医院均达到省卫健委下达的绩效目标值即为达标。	2	2
	医养机构与床位增长达标率	医养机构与床位增长达标率=100%，计1分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数×1分。 达标要求说明：①医养机构增长率≥10%；②医养结合机构床位增长率≥10%。	1	1

	产出质量 (12分)	资金到位及时性	①2018年提前下达以及2019年5月31日之前下达原12项基本公共卫生资金总量/原12项基本公共卫生下达资金总量 $\geq 80\%$, 计2分; 低于100%, 得分=实际占比/80% $\times 2$ 分。 ②2018年提前下达以及2019年5月31日之前下达新划入17项重大公共卫生资金总量/新划入17项重大公共卫生下达资金总量 $\geq 80\%$, 计1分; 低于100%, 得分=实际占比/80% $\times 1$ 分。	3	2.86
		疫苗接种达标率	疫苗接种达标率 $\geq 90\%$, 计3分; 低于90%, 得分=达标地市数/地市总数(含平潭实验区) $\times 3$ 分。 达标要求说明: 各地市(含平潭实验区)疫苗接种完成率 $\geq 90\%$ 。	3	3
		特定疾病控制 达标率	特定病控制达标率=100%, 计4分; 低于100%, 得分=达标项目数/总项目数 $\times 4$ 分。 特定疾病控制项目包括4项, 达标要求分别是: ①管理人群血压控制率 $\geq 45\%$; ②管理人群血糖控制率 $\geq 40\%$; ③结核病患者规则服药率 $\geq 90\%$; ④麻风病随访到位率 $\geq 90\%$ 。	4	4
		疫情报告及时率	传染病疫情报告及时率=100%, 计2分; 95% \leq 及时率 $< 100\%$, 计1分; 及时率 $< 95\%$, 计0分。	2	2
	产出时效 (4)	完成及时性	产出时效指标用于评价项目实际完成时间是否在计划完成时间内。计划时间内全部完成, 计4分; 未全部完成, 根据任务量实际未完成情况扣分, 扣完为止。	4	3.5
效益 (27)	经济效益 (6)	健康管理费用 负担变化	考察是否通过国家基本公共卫生服务平台减轻了居民健康体检、日常健康管理等费用负担。问卷调查中明确表示负担减轻人数占比 $\geq 80\%$, 计3分; 低于80%: 得分=实际占比/80% $\times 3$ 分。	3	2.87
		医疗费用 负担变化	考察是否因为国家基本公共卫生服务的介入使身体健康状况得到预防而间接减轻了医疗费用负担。问卷调查中明确表示负担减轻人数占比 $\geq 80\%$, 计3分; 低于80%: 得分=实际占比/80% $\times 3$ 分。	3	2.82

	社会效益 (7)	基本公共卫生服务利用率	问卷调查中明确接受过基本公共卫生服务占比 $\geq 70\%$, 计 3 分; 低于 70%: 得分=接受过基本公共卫生服务占比/ $70\% \times 3$ 分。	3	3
		医养入住人数增长率	医养入住人数增长率 $\geq 10\%$, 计 2 分; 低于 25%: 得分=实际增长率/ $10\% \times 2$ 分。	2	2
		健康素养达标率	居民健康素养达到 20%, 计 2 分; 低于 20%: 得分=实际健康素养达标率/ $20\% \times 2$ 分。	2	2
	可持续性 影响 (6)	培训完成率	培训完成率=100%, 计 3 分; 低于 100%, 得分=完成培训项目数/总项目数 $\times 3$ 分(说明: 国家相关工作规范中明确要求开展培训的项目都应该在当年组织实施培训活动)。	3	3
		政策知晓度	问卷调查中知晓基本公共卫生服务政策的居民占比 $\geq 85\%$, 计 3 分; 低于 85%: 得分=知晓政策的居民占比/ $85\% \times 3$ 分。	3	3
	服务对象 满意度(8)	综合满意度	问卷调查中明确表示对该项目满意的居民占比 $\geq 80\%$, 得满分值 8 分; 50%-80%, 得分=实际占比/ $80\% \times 8$ 分; 低于 50%, 不得分。	8	8
合计				100	93.806
等级划分: 90(含)-100 分为优、80(含)-90 分为良、60(含)-80 分为中、60 分以下为差					

四、绩效评价指标分析

为了全面、客观、有效地进行绩效评价，评价工作组前往福建省卫健委、福州市卫健委、龙岩市卫健委（以及永定区、新罗区和上杭县卫健局）进行调研座谈，查阅相关的档案、资料，收集相关基础数据等。包括：专项资金的立项文件、预算、年初绩效目标表及绩效目标批复文件；预算单位相关业务管理制度和财务管理制度、各批资金下达文件、财政资金支出明细、自评表及自评报告等；同时，组织工作组成员抽查医疗机构核查档案、资料数据，收集相关基础数据等，并通过发放电子调查问卷，获取服务对象满意度数据以及与项目执行后的社会效益相关的数据资料。评价小组通过对 4 大类 37 项指标的逐项评价，对 2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金的立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、项目产出和项目效益等方面进行综合评价。

项目决策（11/12）

项目决策指标用于评价项目立项、绩效目标与资金投入情况。项目立项依据是否充分、是否针对项目设置绩效目标；绩效目标设置是否合理，绩效目标是否清晰、细化、可衡量；项目预算编制是否科学，资金分配是否合理。项目决策分为 3 个二级指标和 6 个三级指标。

1. 项目立项（4/4）

项目立项指标用于评价项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况；项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。项目立项指标分解为立项依据充分性和立项程序规范性等 2 个具体评价指标。

（1）立项依据充分性（2/2）

2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金项目依据《福建省卫生健康委员会 福建省财政厅关于做好 2019 年基本公共卫生服务项目工作的通知》（闽卫基〔2019〕87 号）设立，立项依据充分。

该项指标得 2 分。

（2）立项程序规范性（2/2）

立项程序规范性指标用于评价项目立项及申报程序是否规范，材料是否完整。2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金项目的各个子项

目立项及申报程序主要是依据《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》要求，以及《新划入基本公共卫生服务相关工作规范（2019年版）》（闽卫基层〔2019〕87号）的规定，开展。本项目共有29项子项目，所有子项目的立项及申报程序都符合规范，材料完整，符合立项程序规范性要求。

该项指标得2分。

2. 绩效目标（3/4）

绩效目标指标用于评价项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况；依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。绩效目标指标分解为绩效目标合理性和绩效指标明确性等2个具体评价指标。

（1）绩效目标合理性（1.5/2）

福建省卫健委设立了2019年福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金项目的绩效目标申报表，由福建省财政厅批复《见（闽财社指〔2019〕33号文）》。具体绩效目标设置了12-17个可量化数量指标、9个可量化质量指标和4个定性效益指标，通过这29个绩效目标值得完成来实现阶段性目标。其中，数量指标13-17各地要求不同。福建省卫健委编制的完整绩效目标表见附录1。整体来看，绩效目标的设置不够全面，例如数量指标中只涉及到老年人和7岁以下儿童的健康管理率，未关注新生儿访视率、早孕建册率和产后访视率；社会效益和可持续影响指标都分别只设置了1个三级指标，考核的指标过于片面。此处扣0.5分。

该项指标得1.5分。

（2）绩效指标明确性（1.5/2）

2019年福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金项目的绩效目标申报表设置的数量指标和质量指标都是可明确量化的指标；4个效益指标未量化，目标值表述模糊，扣0.5分。

该项指标得1.5分。

3. 资金投入（4/4）

资金投入指标用于评价项目预算编制和预算资金分配的科学性、合理性情况。资金投入指标分解为预算编制科学性和资金分配合理性等2个具体评价指标。

（1）预算编制科学性（2/2）

预算编制科学性指标评价预算安排文件和服务项目资金测算文件是否齐全、预算内容与项目内容是否匹配以及预算资金额度与年度目标是否相适应。

调研显示，福建省卫健委根据《福建省卫生健康委员会关于印发福建省卫生健康委员会部门预算管理规定的通知》（闽卫财〔2019〕62号）给各级预算单位下达了闽财社指〔2019〕33号文，该文件中列出了本项目的预算安排，此处得1分；预算内容是依据闽卫基层〔2019〕87号文件进行编制，预算内容与项目内容匹配，此处得0.5分；预算资金按照各地市常住人口进行核算，预算资金额度与各地市年度目标相适应，此处得0.5分。

该项指标得2分。

（2）资金分配合理性（2/2）

资金分配合理性指标评价两个方面：一是否设置了预算资金的分配依据；二是资金分配是否合理以及与项目单位或地方实际是否相适应。

依据《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》、《新划入基本公共卫生服务相关工作规范（2019年版）》（闽卫基层〔2019〕87号）《关于下达公共卫生服务省级专项补助资金的通知》（闽财社指〔2019〕33号）三个文件的内容，2019年本项目设置了预算资金的分配依据，此处得1分；2019年人均基本公共卫生服务经费补助标准是69元，各地市的资金分配按照常住人口进行核算，资金分配合理，此处得1分。

该项指标得2分。

（二）项目过程情况（10.756/12）

项目过程指标用于评价主管部门或预算执行单位资金管理，以及制度执行的有效性和合规性。项目管理指标分解为资金管理和组织实施2个评价指标。

1. 资金管理（7.256/8）

资金管理指标分解为资金到位率、预算执行率和资金使用合规性等3个具体评价指标。

（1）资金到位率（3/3）

资金到位率是指实际到位资金与年初预算安排资金的比例。资金到位率=（实际到位资金/年初预算安排资金）×100%；资金到位率=100%，计2分；每减少5%，扣0.5分；扣完为止。本项目资金拨付采取“预算安排、按进度预拨，年终结算”的管理方式，调研显示，2019年本项目下达资金总计171203.08万元，资金到位率=100%。

该项指标得 3 分。

(2) 预算执行率 (2.256/3)

预算执行率指标评价专项资金的实际支出情况。预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%；预算执行率≥95%，计 3 分；每减少 5%，扣 0.5 分；扣完为止；不足 5%，扣分=实际减少百分比/5%×0.5。根据第 4 页资金使用情况分析，预算执行率是 87.56%。按照计算公式，扣 0.744 分。

该项指标得 2.256 分。

(3) 资金使用合规性 (2/2)

资金使用合规性是用于评价项目资金使用是否符合相关预算财务管理制度的规定，用以反映和考核专项资金的规范运行情况。调研过程中，通过抽查福州市、龙岩市各级预算单位的项目申报与批复文件、财政资金支出明细等材料，评价小组认为该项目专项资金符合国家财经法规和财务管理制度规定，资金拨付有完整的审批程序和手续；项目支出按规定经过评估论证；各类支出符合预算批复的用途；资金使用不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。该项目的资金使用达到了合规性要求。

该项指标得 2 分。

2. 组织实施 (3.5/4)

组织实施指标用于评价项目相关的资金管理制度和业务管理制度的健全性，评价在项目执行过程中，相关人员是否能按照相应管理制度有效执行。组织实施指标分解为管理制度健全性和制度执行有效性等 2 个具体评价指标。

(1) 管理制度健全性 (1.5/2)

管理制度健全性指标用于评价是否设置专项资金管理制度、专项资金管理制度是否符合财政预算和财务会计制度规定，是否制定了或具有相应的合法、合规、完整的业务管理制度。

调研显示，省卫健委未制定该项目的省级资金管理办法，项目实施中依据《财政部 国家卫生健康委 国家医疗保障局 国家中医药管理局关于印发基本公共卫生服务等 5 项补助资金管理办法的通知》（财社〔2019〕113 号）文中的《基本公共卫生服务补助资金管理办法》，对该项目所涉及财政资金进行管理。调研中，福州市、龙岩市都根据按照财政预算和国库管理有关规定，制定里市级资金管理办法。依据评分标准，此处扣 0.5 分。

各级预算单位依据《国家基本公共卫生服务规范（第三版）》要求，以及《新划入基本公共卫生服务相关工作规范（2019年版）》（闽卫基层〔2019〕87号）的规定，对该专项资金所列29项内容进行业务管理，各具体业务部门通过制定相应的工作方案对各自负责的项目进行业务管理。说明本项目具有相应的合法、合规、完整的业务管理制度。

该项指标得2分。

（2）制度执行有效性（2/2）

制度执行有效性指标用于评价项目实施是否严格依据法律法规、制度、程序执行；业务执行过程有关资料是否完整、归档是否及时。

调研过程中，随机抽查了福州市、龙岩市的项目实施相关资料，被抽查项目在实施过程中都有严格依据制度、程序执行，业务执行过程有关资料都完整且归档及时。

该项指标得2分。

（三）项目产出情况（45.36/49）

项目产出指标是评价专项资金的使用是否达到年初预算目标的要求。项目产出指标分解为产出数量、产出质量、产出时效等3个具体评价指标。

1. 产出数量（30/33）

产出数量指标用于评价本项目的目标完成情况。该指标分解为电子健康档案

建档率、预防接种建证率、特定人群健康管理达标率、中医药健康管理达标率、特定疾病规范管理达标率、妇幼卫生达标率、孕前检查达标率、特定疾病监测

达标率、特定事件报告率、监测点活动开展达标率、健康促进县/医院建设达标率以及医养机构与床位增长达标率等12个具体评价指标。

（1）电子健康档案建档率（2/2）

电子健康档案建档率 $\geq 75\%$ ，计2分；低于75%：得分=实际建档率/75% $\times 2$ 分。说明：电子健康档案建档率=建立电子健康档案人数/辖区内常住居民数 $\times 100\%$ 。根据调研，福建省2019年电子健康档案建档率最低值是75.48%（莆田市），全省的平均电子档案建档率是84.65%，达到满分值标准。

该项指标得2分。

（2）预防接种建证率（2/2）

儿童预防接种建证率 $\geq 90\%$ ，计2分；低于90%：得分=实际建证率/90% $\times 2$ 分。说

明：儿童预防接种建证率=年度辖区内已建立预防接种证人数/年度辖区内应建立预防接种证人数 $\times 100\%$ 。根据调研，2019年各地市儿童预防接种建证率全省平均值为99.44%，根据评分标准，得满分2分。

该项指标得2分。

(3) 特定人群健康管理达标率 (3/5)

特定人群健康管理达标率=100%，计5分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数 $\times 5$ 分。特定人群健康管理包括5项，达标要求分别是：①新生儿访视率 $\geq 85\%$ ；②0-6岁儿童健康管理率 $\geq 85\%$ ；③早孕建册率 $\geq 85\%$ ；④产后访视率 $\geq 85\%$ ；⑤65岁及以上老年人健康管理率 $\geq 67\%$ 。根据调研，2019年新生儿访视率全省平均值90.58%、0-6岁儿童健康管理率全省平均值89.44%、产后访视率全省平均值89.83%，这3项均达标。65岁及以上老年人健康管理率全省有2个地市未达标，分别是宁德市（44.84%）和龙岩市（60.9%），全省平均值65.81%，低于67%的任务目标值，该子项未达标；早孕建册率全省最低值是65.4%（莆田市），全省平均值81.19%，低于85%的任务目标值，该子项未达标。依据评分公式，得分=3/5 $\times 5$ =3分。

该项指标得3分。

(4) 中医药健康管理达标率 (2/2)

中医药健康管理达标率=100%，计2分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数 $\times 2$ 分。中医药健康管理项目共2项，达标要求分别是：①老年人中医药健康管理服务率 $\geq 45\%$ ；②0-36个月儿童中医药健康管理服务率 $\geq 45\%$ 。根据调研，2019年老年人中医药健康管理服务率全省平均值54.8%、0-36个月儿童中医药健康管理服务率全省平均值64.81%，这2项均达标，达到满分值标准。

该项指标得2分。

(5) 特定疾病规范管理达标率 (4/4)

特定疾病规范管理达标率=100%，计4分；低于100%，得分=达标项目数/总项目数 $\times 4$ 分。特定疾病规范管理项目共4项，达标要求分别是：①高血压患者规范管理率 $\geq 60\%$ ；②2型糖尿病患者规范管理率 $\geq 60\%$ ；③重性精神疾病患者规范管理率 $\geq 75\%$ ；④结核患者规范管理率 $\geq 90\%$ 。根据调研，2019年高血压患者规范管理率全省平均值75.34%、2型糖尿病患者规范管理率全省平均值75.68%、重性精神疾病患者规范管理率全省平均值88.83%、结核患者规范管理率全省平均值99.44%，这4项均达标，达到满分值标准。

该项指标得 4 分。

(6) 妇幼卫生达标率 (2/2)

妇幼卫生达标率主要考察农村妇女和城市低保妇女“两癌”检测完成情况。

达标要求分别是：农村妇女和城市低保妇女“两癌”检测完成达标率 100%，计 2 分；低于 100%，得分=实际完成达标率/100%×2 分。根据调研，2019 年福建省农村妇女和城市低保妇女“乳腺癌”检测目标值是 18 万人，实际完成检测值是 223691 人；“宫颈癌”检测目标值是 20 万人，实际完成检测值是 245711 人。农村妇女和城市低保妇女“两癌”检测完成达标率为 100%，达到满分值标准。

该项指标得 2 分。

(7) 孕前检查达标率 (3/4)

孕前检查达标率=100%，计 4 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×

4 分。孕前检查共 4 项，达标要求分别是：①当年免费地贫筛查目标人群完成率≥90%；②免费孕前优生健康检查年度目标人群完成率≥80%；③目标人群叶酸服用率≥90%；④妇女产前筛查目标人群完成率≥80%。

根据调研，①2019 年免费地贫筛查目标人群完成率=112057/120000=93.38%，该子项达标；②2019 年免费孕前优生健康检查年度目标人群完成率=(108753+114321)/150000×2=74.36%，低于 80%，未达标；③2019 年目标人群叶酸服用率=223691/200000=111.85%，高于 90%，该子项达标；④2019 年妇女产前筛查目标人群完成率=107825/110000=98%，该子项达标。根据评分标准，得分=3/4×4 分=3 分。

该项指标得 3 分。

(8) 特定疾病监测达标率 (4/4)

特定疾病监测达标率=100%，计 4 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×4 分。特定疾病监测项目共 6 项，达标要求分别是：①地方病区域监测覆盖率=100%；②工作场所职业病危害因素监测开展率=100%；③职业病监测区域覆盖率=100%；④用人单位职业病危害因素申报率≥92%；⑤重大疾病监测病种覆盖率=100%。该项指标得 4 分。

根据调研，①2019 年福建省碘缺乏病和饮水型地方性氟中毒的监测覆盖率均达 100%，说明地方病区域监测覆盖率=100%；②2019 年度福建省共完成 2662 家用人单位的工作场所职业病危害因素监测，监测开展率达 104.39%；③职业病地市级开展率、县区覆盖率均为 100%；④用人单位职业病危害因素申报率=95%；⑤重大疾病监测病种包括麻

风病、疟疾及其他寄生虫病、鼠疫、人禽流感及 SARS、登革热、狂犬病、布鲁氏菌病等，重大疾病监测病种覆盖率达到 100%。以上 5 项均达标，达到满分值标准。

该项指标得 4 分。

(9) 特定事件报告率 (3/3)

特定事件报告达标率=100%，计 3 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×3 分。特定事件报告项目共 3 项，达标要求分别是：①传染病疫情报告率≥95%；②突发公共卫生事件相关信息报告率≥95%；③麻风病可疑线索报告率≥90%。该项指标得 3 分。

根据调研，①2019 年传染病疫情报告率全省平均值为 100%；②2019 年突发公共卫生事件相关信息报告率全省平均值为 99.63%；③2019 年，福建省麻风病可疑线索报告率达 100%；以上 3 项均达标，达到满分值标准。

该项指标得 3 分。

(10) 监测点活动开展达标率 (2/2)

监测点活动开展达标率=100%，计 2 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×2 分。监测点活动开展共 2 项，达标要求分别是：①2019 年在福建省的 10 个国家监测点和 4 个省级贫困县监测点开展监测活动达标率=100%；②2019 年在福建省的 10 个国家级监测点县（市、区）开展青少年烟草流行监测活动达标率=100%。

根据调研，①2019 年在福建省的 10 个国家监测点和 4 个省级贫困县监测点开展均有开展监测活动；②2019 年在福建省的 10 个国家级监测点县（市、区）均有开展青少年烟草流行监测活动。以上 2 项达标率均为 100%，得满分 2 分。

该项指标得 2 分。

(11) 健康促进县/医院建设达标率 (2/2)

新增健康促进县/医院达标率=100%，计 2 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×2 分。达标要求说明：①各个地市的新增健康促进县均达到省卫健委下达的绩效目标值即为达标。②各个地市的新增健康促进医院均达到省卫健委下达的绩效目标值即为达标。

根据调研，①2019 年福建省共创建了 3 个健康促进县区，分别在龙岩市永定区、南平市顺昌县和宁德市寿宁县开展，达到了省卫健委下达的绩效目标值；②2019 年福建省共创建 18 家健康促进医院，地市和数量的分布是福州市 3 家、南平市 3 家、龙岩市 5

家、宁德市 7 家，达到了省卫健委下达的绩效目标值。以上 2 项均达标，得满分 2 分。
该项指标得 2 分。

(12) 医养机构与床位增长达标率 (1/1)

医养机构与床位增长达标率=100%，计 1 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数×1 分。随着医养结合发展逐步规范、成熟，相关数据指标会出现一个迅猛增长转入缓慢增长期。该项指标达标要求说明：①医养机构增长率≥10%；②医养结合机构床位增长率≥10%。

根据调研，截至 2019 年底，我省医养结合机构有 103 家、医养结合机构床位 30417 张，与 2018 年的 45 家、12580 张相比分别增长 128.9%、141.8%。以上 2 项均达标，达到满分值标准。

该项指标得 1 分。

2. 产出质量 (11.86/12)

产出数量指标用于评价本项目的质量完成情况。该指标分解为资金到位及时性、疫苗接种达标率、特定疾病控制达标率和疫情报告及时率等 4 个具体评价指标。

资金到位及时性 (2.86/3)

资金到位及时性指标用于考察专项资金到位时效。本专项资金由两部分构成，原 12 项基本公共卫生服务和 17 项新划入的基本公共卫生服务项目。①2018 年提前下达以及 2019 年 5 月 31 日之前下达原 12 项基本公共卫生资金总量/原 12 项基本公共卫生下达资金总量≥80%，计 2 分；低于 100%，得分=实际占比/80%×2 分；②2018 年提前下达以及 2019 年 5 月 31 日之前下达新划入 17 项重大公共卫生资金总量/新划入 17 项重大公共卫生下达资金总量≥80%，计 1 分；低于 100%，得分=实际占比/80%×1 分；

调研显示，①2018 年提前下达以及 2019 年 5 月 31 日之前下达原 12 项基本公共卫生资金总量/原 12 项基本公共卫生下达资金总量=90.2%，此项得满分 2 分。②2018 年提前下达以及 2019 年 5 月 31 日之前下达新划入 17 项重大公共卫生资金总量/新划入 17 项重大公共卫生下达资金总量=68.81%，得分=68.81%/80%×1 分=0.86 分。

表 4-1 资金到位及时率统计表

项目名称	文件号	时间	下达资金
原 12 大类基本公共卫生	闽财社指 (2018) 92 号	2018/11/23	126155
	闽财社指 (2019) 33 号	2019/6/12	13701
	合计		139856

	实际占比		90.20%
新划入 17 项重大公 卫	闽财社指（2018）94 号	2018/11/13	16309.03
	闽财指（2019）153 号	2019/3/18	5261.87
	闽财社指（2019）33 号	2019/6/12	6220.05
	闽财指（2019）526 号	2019/6/14	2726.13
	闽财社指（2019）84 号	2019/10/25	830
	合计		31347.08
	实际占比		68.81%
合计			171203.08

该项指标得 2.86 分。

（2）疫苗接种达标率（3/3）

疫苗接种达标率指标评价福建省各地市的疫苗接种完成率达标完成度。疫苗接种达标率 $\geq 90\%$ ，计 3 分；低于 90%，得分=达标地市数/地市总数（含平潭实验区） $\times 3$ 分。达标要求说明：各地市（含平潭实验区）疫苗接种完成率 $\geq 90\%$ 。调研显示，9 个地市的疫苗接种完成率均在 90%以上，得满分 3 分。

该项指标得 3 分。

（3）特定病控制达标率（4/4）

特定病控制达标率=100%，计 4 分；低于 100%，得分=达标项目数/总项目数 $\times 4$ 分。特定疾病控制项目包括 4 项，达标要求分别是：①管理人群血压控制率 $\geq 45\%$ ；②管理人群血糖控制率 $\geq 40\%$ ；③结核病患者规则服药率 $\geq 90\%$ ；④麻风病随访到位率 $\geq 90\%$ 。

调研显示，①管理人群血压控制率全省平均值 72.49%；②管理人群血糖控制率全省平均值 75.77%；③结核病患者规则服药率全省平均值 96.27%；④麻风病按规定随访到位率全省平均值为 94.7%；以上 4 项均达标，得满分 4 分。

该项指标得 4 分。

（4）疫情报告及时率（2/2）

传染病疫情报告及时率=100%，计 2 分；95% \leq 及时率 $< 100\%$ ，计 1 分；及时率 $< 95\%$ ，计 0 分。调研显示，2019 年传染病疫情报告及时率全省平均值为 100%，根据评分标准，得满分 2 分。

该项指标得 2 分。

3. 产出时效 (3.5/4)

产出时效指标用于评价项目实际完成时间是否在计划完成时间内。计划时间内全部完成,计4分;未全部完成,根据任务量实际未完成情况扣分,扣完为止。调研显示,占资金量81.7%的原基本公卫项目都按照国家和省级要求完成了工作任务,占资金量18.3%新划入的项目,存在资金下达时间晚或者与工作方案下达时间间隔过长的现象,导致部分项目在当年没有完成,扣0.5分。

该项指标得3.5分。

(四) 项目效益情况 (26.69/27)

项目效益指标是评价财政资金的引导和促进作用。项目效益指标分解为经济效益、社会效益和可持续性影响等3个具体评价指标。

1. 经济效益 (5.69/6)

在本项目中,经济效益指标具体有2个:健康管理费用负担变化和医疗费用负担变化。

(1) 健康管理费用负担变化 (2.87/3)

健康管理费用负担变化指标考察是否通过国家基本公共卫生服务平台减轻了居民健康体检、日常健康管理等费用负担。问卷调查中明确表示本项目在减轻健康管理费用负担方面有作用的人数占比 $\geq 80\%$,计3分;低于80%:得分=实际占比/80% $\times 3$ 分。558份问卷中,明确表示本项目对于减轻健康管理费用负担变化有作用有427份,占比76.52%,根据评分标准,得分=76.52%/80% $\times 3=2.87$ 分。

该项指标得2.87分。

(2) 医疗费用负担变化 (2.82/3)

医疗费用负担变化指标考察是否因为国家基本公共卫生服务的介入使身体健康状况得到预防而间接减轻了医疗费用负担。问卷调查中明确表示本项目在减轻占比 $\geq 80\%$,计4分;低于80%:得分=实际占比/80% $\times 4$ 分。558份问卷中,明确表示本项目对于减轻医疗费用负担有作用有419份,占比75.09%,根据评分标准,得分=75.09%/80% $\times 3=2.82$ 分。

该项指标得2.82分。

2. 社会效益 (7/7)

在本项目中,社会效益指标具体有3个:基本公共卫生服务利用率、医养入住人数

增长率和健康素养达标率。

(1) 基本公共卫生服务利用率 (3/3)

基本公共卫生服务利用率指标评价本项目投入后形成的服务供给的利用率。问卷调查中明确接受过基本公共卫生服务占比 $\geq 70\%$ ，计 3 分；低于 70%：得分=接受过基本公共卫生服务占比/70% \times 3 分。558 份问卷中，明确表示有接受过其中一项基本公共卫生服务的单项服务最高比例达到了 86.2%，说明接受过基本公共卫生服务占比 $\geq 70\%$ ，根据评分标准，得满分 3 分。

该项指标得 3 分。

(2) 医养入住人数增长率 (2/2)

医养入住人数增长率指标评价为 65 岁及以上老年人提供医养结合服务的入住人数增长率。随着医养结合发展逐步规范、成熟，相关数据指标会出现一个迅猛增长转入缓慢增长期。该项指标达标要求是：医养入住人数增长率 $\geq 10\%$ ，计 2 分；低于 10%：得分=实际增长率/10% \times 2 分。截至 2019 年底，我省入住医养机构老人 12101 人，与 2018 年的 3949 人相比增长 214%，说明福建省 2019 年医养结合项目处于高度发展期，达到满分值标准。

该项指标得 2 分。

(3) 健康素养达标率 (2/2)

健康素养是指个人获取和理解基本健康信息和服务，并运用这些信息和服务做出正确决策，以维护和促进自身健康的能力。“居民健康素养水平”成为一项衡量国家基本公共服务水平和人民群众健康水平的重要指标。居民健康素养达到 20%，计 2 分；低于 20%：得分=实际健康素养达标率/20% \times 2 分。根据调研，2019 年福建省居民健康素养水平达到 21.98%，达到满分值标准。

该项指标得 2 分。

3. 可持续性影响 (6/6)

本项目中，可持续性影响指标设置了 2 个具体指标：培训完成率和政策知晓度。

(1) 培训完成率 (3/3)

培训完成率=100%，计 3 分；低于 100%，得分=完成培训项目数/总项目数 \times 3 分（说明：国家相关工作规范中明确要求开展培训的项目都应该在当年组织实施培训活动）。有培训要求的项目主要涉及原基本公卫、职业病监测、两癌筛查、妇幼卫生、孕前检查、

医养结合、国家随机监督检查和应急队伍运维等 8 项。根据调研，2019 年原基本公卫、职业病监测、两癌筛查、妇幼卫生、孕前检查、医养结合、国家随机监督检查和应急队伍运维等均完成培训任务。根据评分标准，得满分 3 分。

该项指标得 3 分。

（2）政策知晓度（3/3）

政策知晓度指标评价政策宣传的到位程度。问卷调查中知晓基本公共卫生服务政策的居民占比 $\geq 85\%$ ，计 3 分；低于 85%：得分=知晓政策的居民占比/85% \times 3 分。558 份问卷中明确知道该项政策的有 525 人，政策知晓度达到 94.09%，根据评分标准得满分 3 分。

该项指标得 3 分。

4. 服务对象满意度（8/8）

满意度指标评价项目服务对象对福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金项目的整体满意度。

问卷调查中明确表示对该项目满意的居民占比 $\geq 80\%$ ，得满分值 8 分；50%-80%，得分=实际占比/80% \times 8 分；低于 50%，不得分。558 份问卷中明确满意的有 515 人，满意率达到 92.3%，根据评分标准得满分 8 分。

该项指标得 8 分。

小结

福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价指标体系设定满分值为 100 分，设置 4 个一级指标、12 个二级指标、37 个三级指标。通过上述对 12 个二级指标和 37 个三级指标的逐项分析，本项目绩效评价最终得分 93.806 分。4 个一级指标具体得分情况如下：项目决策满分值 12 分，得 11 分；项目过程满分值 12 分，得 10.756 分；项目产出满分值 49 分，得 45.36 分；项目效益满分值 27 分，得 26.69 分。

五、存在的问题及原因分析

（一）绩效目标管理精细度有欠缺，削弱目标约束力

一是已设置指标覆盖面不足，部分指标未量化。《关于下达公共卫生服务省级专项补助资金的通知》（闽财社指〔2019〕33 号）文中，对 2019 年基本公卫服务设计了具

体的绩效目标表。该绩效目标表中的产出数量指标仅涵盖健康素养、健康危害因素监测、基本公卫、职业病监测、重疾监测（仅麻风病监测）等业务，其他业务应达到的绩效值未明确设定，未能全面反映专项资金实施后应完成的产出任务。效益指标中的社会效益指标和可持续影响指标过少，同时，绩效目标值都是定性表述，未设置量化指标，无法对专项资金实施后的社会影响和影响程度进行考量。

二是部分质量指标与质量评价目标不契合。质量指标是对产出数量完成的直接效果进行衡量，例如慢性疾病的规范管理属于应完成的产出数据量，而慢性疾病控制率才是规范管理后的效果，也就是该业务下的质量指标。

三是未设置产出时效指标。无法对完成任务的时间周期进行把握。

（二）资金下达晚或者与任务下达时间间隔过长，导致部分处室财政资金不能及时全部使用

调研显示，新划入基本公卫项目普遍存在资金下拨时间晚的情况，具体时间在 2019 年 6 月和 10 月，部分项目还存在资金下拨与任务下达时间间隔过长的现象，比如 2018 年已经收到预拨资金，但是具体工作内容在 2019 年下半年才出台，导致资金无法在当年按资金管理办法要求完成使用，出现资金结余。整体看，除原本基本公卫服务项目资金使用完成外，其他新划入项目资金使用比例较低。

（三）村级 40%资金使用与任务不匹配，造成基层人员工作上的困扰

根据《国家基本公共卫生服务规范》要求，将村级基本公共卫生服务工作量的 40% 下沉到村卫生室，由乡村医生承担完成，同时，与之相应的 40% 的补助经费下沉给村医，但是，工作中这个比例很难落实。原因有多种，一是受限于知识结构滞后、年龄结构不合理、学习能力弱等因素的影响，部分乡镇的村医没有能力完成 40% 的工作量，40% 的资金无法下沉到村卫生室，这个现象普遍存在于各个乡镇；二是空白村多的乡镇，只能聘请协管员负责发通知、制作宣传栏等，而主要工作由乡镇卫生院承担，但是不能获得补助；三是受行政区划性质的影响，有些城镇社区辖区内没有设村，40% 资金无法使用，同时，由于城区人口流入大于流出，导致常住人口增加，分配到的资金数额就更多，导致 40% 资金数额也增大。上述现象造成的资金使用中的问题都对基层医疗机构工作人员造成了一定困扰。

（四）部分工作任务指标的设定未充分考虑客观因素变化，导致提前下达资金超过或少于实际需要

87号文中对17项新划入基本公共卫生服务内容的总补助经费是按照每常住人口人均9元来落实。省级财政在统筹中央资金基础上,根据各地工作任务量、绩效考核情况、市县财力状况等因素具体安排17项业务各自所需资金。其中,工作任务量是资金安排的主要考量因素之一。调研显示,省卫健委下达的部分工作任务指标到达地市后,有的地市卫健委在分配本地区任务目标时未充分考虑因素变化,导致预拨资金超过实际需要。具体来说,一是关于孕前优生优育检查的指标,未根据近几年出生率逐年下降这一重要客观因素的变化进行调整;二是农村妇女两癌筛查服务工作中遇到困境,调研显示,农村妇女留守本地的比例偏低,有的地方不到50%,人口流动导致目标人数工作量实际完成值低。

（五）部分基层卫生机构服务能力欠缺，老年人健康管理任务较难完成

老年人健康管理是基本公卫服务中的重要项目之一。由于基层卫生机构服务能力不够,例如边远山区缺少B超医务技术人员,老年人主动参加体检的意愿不够。另一方面,城市、机关退休人员更倾向自行到综合性医院进行体检,主动参加国家免费的健康体检的比例也不够高。双方面的原因导致基层医疗机构达不到老年人健康管理目标人群数的任务要求。

（六）信息化平台不统一，跨地区服务信息共享程度低

根据服务项目的性质差异,部分项目的完成需要一定的时间跨度,比如疫苗接种和孕产妇随访等。调研显示,目前只有儿童防疫接种系统是采用全省统一的信息系统(厦门地区除外),而妇幼方面的信息系统全省采用2套系统,不利于省内信息传递与共享,影响工作效率。

六、对策建议

（一）完善预算目标管理，提高绩效指标精细度

建议将绩效目标设置与工作目标设置相统筹、相衔接。在明确产出、经济效益和社会效益具体内容的前提下,从数量、质量和预期效益等要素上细化绩效指标,提高绩效指标精细度。

（二）改善资金下达时间，保障产出时效

资金下达晚或者与具体方案下达时间间隔过长,都会导致项目任务不能在当年完成,影响专项资金政策效果。建议从实际工作所需要的时间周期出发,适度调整资金下

达时间。

（三）完善工作思路，提高财政资金使用效用

一是资金下达与任务下达同步，保证各处室能及时实施工作安排和资金安排；

二是工作任务指标设定时充分考虑客观因素变化，比如育龄人口、农村留守妇女人口、农村老年人口比例在逐年变化；

三是重视服务供给与服务需求的匹配度。

（四）出台基本公共卫生服务项目补助资金管理实施细则，提高补助资金使用效率

省卫健委尽快出台基本公共卫生服务项目补助资金实施细则，明确补助资金开支范围的各项明细以及补助资金严禁使用范围，让各基层单位在使用补助资金的过程中有明确的依据，建立健全基本公共卫生服务项目经费保障机制。

（五）推进跨地区信息共享，降低服务信息数据建设成本

针对项目实施过程中存在的信息无法共享，影响工作效率的问题，建议推进跨地区统一或兼容平台的建设，实现信息共享，及时完善服务信息记录，同时降低服务信息数据建设的成本。

（六）完善宣传内容，强化群众对基本公卫服务公益性的认知

调研显示，部分群众对于基本公卫服务有超出实际的期望，导致对服务的不认可，也加大了基层工作人员的工作难度。比如，精神病防治的服务供给采用随访形式，对病情进行记录，然而精神病患者家属对仅仅随访的形式并不满意，认为不如提供免费药物，没有意识到随访对应病情波动监控的重要性，因此会阻拦工作人员。此外，群众对与基本公卫服务提供的免费叶酸的效用也有不合理的认知，会认为价格更高的药物效果更好，增加了实际用药成本。

七、其他需要说明的问题

一、依据资金评价对象，本报告指标评分中原 12 项基本公卫服务数据的全省平均值中未包含厦门的数据。

二、本报告仅供开展“2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价”相关工作使用，不作他用。

集美大学地方财政绩效研究中心

2020 年 10 月 26 日

附录 1：2019 年度基本公共卫生服务省级（含中央）对地方专项转移支付区域绩效目标表

专项名称		基本公共卫生服务		
中央主管部门		国家卫生健康委		
省级财政部门		福建省财政厅	省级主管部门	福建省卫生健康委员会
市级财部门			市级主管部门	
资金情况 (万元)		年度金额:		
		其中: 中央补助		
		地方资金		
年度总目标	1. 免费向城乡居民提供基本公共卫生服务。 2. 开展对重点疾病及危害因素监测, 有效控制疾病流行, 为制定相关政策提供科学依据, 助力国家脱贫攻坚, 保持重点地方病防治措施全面落实。开展职业病监测, 最大限度保护放射工作人员、患者和公众的健康权益。同时推进妇幼卫生、健康素养促进、医养结合和老年健康服务、卫生应急、计划生育等方面工作。			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	指标 1 居民电子健康档案建档率	≥75%
			指标 2: 适龄儿童国家免疫规划疫苗接种率	≥90%
			指标 3: 7 岁以下儿童健康管理率	≥85%
			指标 4: 老年人健康管理率	≥67%
			指标 5: 高血压患者管理人数	≥209 万人
			指标 6: 2 型糖尿病患者管理人数	≥2 万人
			指标 7: 老年人中医药健康管理率	≥45%
			指标 8: 儿童中医药健康管理率	≥45%
			指标 9: 麻风病按规定随访到位率	≥90%
			指标 10: 重点职业病县区开展率	≥92%

			指标 11: 医疗机构医用辐射防护监测与职业性放射性疾病监测县区覆盖率	$\geq 92\%$
			指标 12: 辖区内放射诊疗机构基本情况调查完成率 (2017—2019)	100%
			指标 13: 健康促进区县	各地要求不一样
			指标 14: 烟草流行监测点	各地要求不一样
			指标 15: 健康素养监测点	各地要求不一样
			指标 16: 健康促进医院	各地要求不一样
			指标 17: 戒烟门诊建设	各地要求不一样
		质量指标	指标 1 高血压患者规范管理率	$\geq 60\%$
			指标 2: 2 型糖尿病患者规范管理率	$\geq 60\%$
			指标 3: 肺结核患者管理率	$\geq 90\%$
			指标 4: 传染病和突发公共卫生事件报告率	$\geq 90\%$
			指标 5: 职业健康核心指标主动监测率	$\geq 92\%$
			指标 6: 及时有效规范处置人间鼠疫疫情	100%
			指标 7: 及时发现报过和有效处置人禽流感、SARS 等突发急性传染病疫情	100%
			指标 8 开展疾控业务专业指导评价	乡镇覆盖 100%
			指标 9: 麻风病可疑线索报告率	$\geq 90\%$
	效益指标	满意度指标	指标 1: 服务对象综合知晓率	逐步提高
			指标 2: 服务对象满意度	逐步提高
		社会效益指标	指标 1: 城乡居民公共卫生差距	逐步缩小
		可持续影响	指标 1: 基本公共卫生服务水平	不断提高

附录 2： 2019 年度福建省基本公共卫生服务和公共卫生服务补助项目省级专项资金绩效评价资料清单

- 1.《福建省卫生健康委员会部门预算管理规定》（闽卫财〔2019〕62 号）
- 2.《福建省卫生健康委员会 福建省财政厅关于做好 2019 年基本公共卫生服务项目工作的通知》（闽卫基层〔2019〕87 号）；
- 3.
- 4.《基本公共卫生服务补助资金管理办法》（财社〔2019〕113 号）；
- 5.《2019 年度福建省国家基本公共卫生服务项目绩效评价工作情况》（融卫〔2018〕385 号）；
- 6.绩效目标表、自评报告；
- 7.各批资金下达文件、资金拨付明细表、资金使用明细表；
- 8.省卫健委各相关业务处室工作方案和工作总结；
- 9.调研地市（福州、龙岩）卫健委资金管理办法、部分业务处室工作方案和工作报告；
- 10.实地调研座谈记录。

附录 3：原 12 项基本公共卫生服务社会公众满意度调查问卷

1. 您目前的健康状况（可多选）

- A. 高血压 B. 糖尿病 C. 基本健康 D. 健康，无慢性疾病

2. 您知道国家提供的免费基本公共卫生服务项目么？（知道哪几项，在项目前打勾）

- A. 知道 B. 知道一些项目 C. 知道与自己有关的项目 D. 之前从未听说

说明：国家基本公共卫生服务项目 包括：

- A. 为居民办理健康档案，提供健康指导
B. 健康宣传教育
C. 婴幼儿及儿童预防接种（乙肝疫苗 卡介苗 脊灰灭活疫苗 脊灰减毒活疫苗 百白破疫苗 白破疫苗 麻-风疫苗 麻腮风疫苗 乙脑减毒活疫苗或乙脑灭活疫苗 1 等）
D. 0~6 岁儿童健康管理
E. 孕产妇健康管理（孕期 5 次保健 产后访视）
F. 老年人健康管理（建立健康档案、每年 1 次健康体检、健康指导）
G. 高血压患者健康管理（每年 1 次免费体检、4 次随访）
H. 2 型糖尿病患者健康管理（每年 1 次免费体检、4 次随访）
I. 严重精神障碍患者管理（每年 1 次免费体检、随访）
G. 肺结核患者健康管理服务（规则服药指导）
K. 老年人及儿童中医药健康管理服务（中医保健指导）

3. 您是通过何种渠道知道国家基本公共卫生服务项目的？

- A. 卫生服务中心（卫生院）宣传 B. 其他媒体或网站 C. 病友告知 D. 其他人告知

4. 您是否阅读或观看过社区卫生服务中心（卫生院）的宣传册、视频、宣传栏的健康知识资料？

- A. 多次 B. 1 次 C. 知道，但没有看 D. 不知道有该项服务

5. 您或您的家人接受过以下哪种免费基本公共卫生服务（可多选）

- A. 量血压 B. 测血糖 C. 接种疫苗 D. 孕期保健 E. 儿童体检 F. 中医药保健
G. 建档案

6. 该项免费服务的介入是否减轻了您个人或家庭健康体检、日常健康管理等费用负担。

- A. 有作用 B. 有一些作用 C. 没有作用 D. 不知道有该项服务

7. 该项免费服务的介入是否使疾病得到预防或控制而间接减轻您个人或家庭医疗费用负担？

- A. 有作用 B. 有一些作用 C. 没有作用 D. 不知道有该项服务

8. 该项服务的实施是否提高了您个人或家庭的健康管理意识。

- A. 有提高 B. 提高一些 C. 没有作用 D. 不知道有该项服务

9. 该项服务的介入是否使疾病得以控制而间接提升您个人或家庭的生活质量？

- A. 有提高 B. 提高一些 C. 没有作用 D. 不知道有该项服务

10. 您对社区卫生服务中心（卫生院）提供的基本公共卫生服务的综合满意度是：

- A. 非常满意 B. 满意 C. 一般 D. 不满意 E. 无法评价

福建省卫健委新冠肺炎疫情防控政策与资金

绩效评价报告

(集美大学地方财政绩效研究中心)

为加强财政资金管理，强化支出责任，提高财政资金的使用效益，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，集美大学地方财政绩效研究中心组织专业人员成立工作组，接受福建省财政厅委托，根据中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、福建省委、省政府《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（闽委发〔2019〕5号）、福建省财政厅《关于全面实施预算绩效管理若干措施的通知》（闽财绩〔2019〕2号）、财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）的文件精神和要求，对福建省卫健委新冠肺炎疫情防控政策与资金开展绩效评价，以第三方身份出具报告。本评价报告主要是供福建省财政厅了解省卫健委新冠肺炎疫情防控政策与资金支出的绩效情况，并据以加强对突发公共卫生事件资金拨付、使用的管理。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

2020年1月中下旬，湖北省武汉市等多个地区发生新型冠状病毒感染的肺炎疫情。疫情发生正值春节期间，人员大范围密集流动，加大了疫情传播的风险，引起党中央、国务院高度重视。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示，湖北武汉市等地近期陆续发生新型冠状病毒感染的肺炎疫情，必须引起高度重视，全力做好防控工作。各级党委和政府及有关部门要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，制定周密方案，组织各方力量开展防控，采取切实有效措施，坚决遏制疫情蔓延势头；要全力救治患者，尽快查明病毒感染和传播原因，加强病例监测，规范处置流程；要及时发布疫情信息，深化国际合作；要加强舆论引导，加强有关政策措施宣传解读工作，坚决维护社会大局稳定。

根据党中央、国务院防控疫情传播的要求，财政部先后出台了《关于认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神 在打赢疫情防控阻击战中积极有效发挥财政职能作用的通知》（财办〔2020〕5号）、《关于进一步做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控经

费保障工作的通知》（财办〔2020〕7号）、《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（财社〔2020〕2号）和《关于加强新冠肺炎疫情防控工作财税政策落实和财政资金监管工作的通知》（财办〔2020〕11号），上述文件要求各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、新疆生产建设兵团财政局切实加强组织领导，努力做到工作部署更细致、政策考虑更周全、资金安排更科学，全力做好疫情防控经费保障工作。确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控。根据财社〔2020〕2号文件要求，新冠疫情防控资金用于以下几个用途：第一，患者救治费用补助；第二，对参加防治工作的医务人员和防疫工作者给予临时性工作补助；第三，医疗卫生机构开展疫情防控工作所需的防护、诊断和治疗专用设备以及快速诊断试剂采购所需经费。

2. 主要内容及实施情况

（1）省卫健委疫情防控政策制定情况

福建省卫健委根据疫情防控的需要，针对医疗卫生部门的工作特点，自2020年1月20日起陆续下达13份文件（表1）指导全省疫情防控工作。为省应对新冠肺炎疫情工作领导小组综合协调组、疫情防控组、医疗救治组起草疫情防控政策文件，并以相应工作组名义印发。按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署以及财政部有关文件精神，会同省财政厅印发《关于落实新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（闽财社〔2020〕4号）、《福建省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作专项补助资金管理办法》（闽财社〔2020〕6号），加强和规范福建省新冠肺炎疫情防控工作专项资金使用和管理，提高资金使用效益。

表1 福建省卫健委印发关于新冠肺炎疫情防控有关政策文件目录

序号	文件名	日期
1	福建省卫生健康委员会关于印发福建省新型冠状病毒感染的肺炎应急预案的通知	2020年1月20日
2	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省应对新型冠状病毒肺炎疫情社区传播情形防控应急预案》的通知	2020年2月13日
3	福建省卫生健康委员会关于印发福建省新型冠状病毒肺炎定点医院和开展核酸检测医院临床实验室生物安全防护指南（试行第一版）的通知	2020年2月17日

4	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省新型冠状病毒肺炎中医药防治的专家建议》的通知	2020年2月19日
5	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省新冠肺炎远程医疗巡诊工作规范》的通知	2020年2月20日
6	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省新冠肺炎医疗救治应急预案》的通知	2020年2月21日
7	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省新冠肺炎康复者恢复期血浆临床治疗实施方案（试行）》的通知	2020年2月22日
8	福建省教育厅 福建省卫健委关于做好新冠肺炎疫情防控常态化下教育考试招生防疫工作的指导意见	2020年6月18日
9	福建省财政厅 福建省卫健委等5部门关于印发《做好新冠肺炎疫情防控常态化下会计专业技术资格考试工作的指导意见》的通知	2020年8月18日
10	福建省卫生健康委员会关于印发福建省应对五个以上城市同时发生新冠肺炎疫情应急预案的通知	2020年10月30日
11	福建省卫生健康委员会关于印发《福建省航空海港口岸新冠肺炎输入性疫情防控工作方案》（修订）的通知	2020年11月10日
12	福建省商务厅 省卫健委 省市场监管局关于餐饮服务新冠肺炎疫情常态化防控工作的实施意见	2020年11月27日
13	福建省卫生健康委员会关于印发《坚持不懈抓好新冠肺炎疫情防控工作方案》《健全公立医院的财政投入与价格补偿机制推进方案》的通知	2020年12月4日

（2）省卫健委疫情防控资金下达情况

福建省财政厅针对医疗卫生部门的疫情防控，根据财政部文件要求，先后向省卫健委下达了 22 份资金拨付文件，其中包括与省卫健委联合发文向市（县、区）财政局、卫健委等单位下达的 8 份资金拨付及调减文件（表 2）。

表 2 福建省财政厅下达省卫健委新冠疫情防控补助资金的文件列表

序号	文件名	文号
1	福建省财政厅关于安排援鄂医务人员和防疫工作者一次性慰问补助经费的通知（2020.03.02）	闽财指（2020）125 号

2	福建省财政厅关于安排新冠肺炎疫情防控补助资金的通知（2020.02.24）	闽财指（2020）314号
3	福建省财政厅关于安排第二批省级疫情防控补助经费的通知（2020.02.07）	闽财指（2020）335号
4	福建省财政厅关于安排新型冠状病毒感染肺炎疫情防控经费的通知（2020.01.28）	闽财指（2020）367号
5	福建省财政厅关于安排新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控专项补助资金的通知（2020.01.30）	闽财指（2020）370号
6	福建省财政厅关于安排转运救护车购置补助资金的通知（2020.03.12）	闽财指（2020）379号
7	福建省财政厅关于细化安排新冠肺炎疫情防控补助资金的通知（2020.03.13）	闽财指（2020）380号
8	福建省财政厅关于安排援助湖北等地医疗队回闽集中隔离经费的通知（2020.03.19）	闽财指（2020）396号
9	福建省财政厅关于安排捐赠意大利防护物资和医疗设备购置补助资金的通知（2020.03.23）	闽财指（2020）404号
10	福建省财政厅关于安排捐赠菲律宾防护物资和医疗设备购置补助资金的通知（2020.04.02）	闽财指（2020）418号
11	福建省财政厅关于安排省内中心卫生院疫情防控转运救护车购置资金的通知（2020.05.13）	闽财指（2020）478号
12	福建省财政厅关于安排新冠肺炎疫情防控补助资金（直达资金）的通知（2020.07.03）	闽财指（2020）556号
13	福建省财政厅关于安排春节期间疫情防控加班食堂补助经费的通知（2020.08.03）	闽财指（2020）591号
14	福建省财政厅关于安排省卫健委移动核酸检测实验室资金的通知（2020.10.12）	闽财指（2020）747号
15	关于下达新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作补助经费的通知（2020.01.28）	闽财社指（2020）1号
16	关于下达新型冠状病毒感染肺炎疫情防控工作补助经费的通知（2020.01.30）	闽财社指（2020）3号

17	福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于预拨第二批省级疫情防控补助经费的通知（2020.02.07）	闽财社指（2020） 6号
18	福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于预拨疫情防控补助资金的通知（2020.02.24）	闽财社指（2020） 13号
19	福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于预拨集中收治定点医院一线医务人员伙食补助经费的通知（2020.03.02）	闽财社指（2020） 16号
20	福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于下达援鄂医务人员和防疫工作者一次性慰问补助经费的通知（2020.03.02）	闽财社指（2020） 17号
21	福建省财政厅关于下达新冠肺炎疫情防控补助资金（直达资金）的通知（2020.07.03）	闽财社指（2020） 61号
22	福建省财政厅关于追减新冠肺炎疫情防控补助资金的通知（2020.07.03）	闽财社指（2020） 62号

3. 资金投入和使用情况

如表3和表4所示，至2020年10月31日，福建省财政厅向省卫健委共计拨付新冠疫情防控资金103870.28万元。其中，省卫健委及下属省级医疗卫生部门疫情防控资金共计19498.19万元，包括患者救治费用补助1411.21万元、临时性工作补助3413.10万元、防疫救治设备、物资采购经费13108.90万元和其他疫情防控费用1564.98万元，其中其他疫情防控费用用于发放援鄂人员一次性慰问补助、援助湖北等地医疗队回闽集中隔离费用和疫情期间食堂加班补助；省卫健委下达设区市（含平潭综合实验区、厦门市）财政局、卫健委和医疗卫生部门84372.09万元，包括患者救治费用补助3014.79万元、临时性工作补助3573.50万元、防疫救治设备、物资采购经费77045万元和其他疫情防控费用738.8万元，其中其他疫情防控费用用于发放援鄂人员一次性慰问补助和一线医务人员伙食补助。

从资金使用情况上看，至2020年10月31日，省级和设区市医疗卫生部门共计支出疫情防控资金79199.98万元，包括患者救治费用补助支出1708.44万元、临时性工作补助支出5161.21万元、防疫救治设备、物资采购经费支出70430.61万元和其他疫情防控费用支出1899.72万元。

表 3 省卫健委及下属省级单位新冠疫情防控补助资金拨付与使用情况

单位：万元

文号	资金用途	资金拨付	资金支出
闽财指〔2020〕367号	患者救治费用	200.00	0.00
	履职感染的医护人员医疗费用	1200.00	0.00
闽财指〔2020〕556号	患者救治费用（结算中央资金）	11.21	1.97
患者救治费用补助小计		1411.21	1.97
闽财指〔2020〕335号 闽财指〔2020〕314号 闽财指〔2020〕380号	援鄂人员及防控人员临时性工作 补助	2422.60	1744.83
闽财指〔2020〕370号	防控人员临时性工作补助	1184.00	894.28
闽财指〔2020〕556号	临时性工作补助（结算中央经费）	-193.50	-487.70
临时性工作补助小计		3413.10	2151.41
闽财指〔2020〕367号 闽财指〔2020〕335号	定点救治医院补助*	1020.00	840.04
闽财指〔2020〕367号	负压救护车采购	3350.00	3066.10
闽财指〔2020〕335号	移动查房系统采购	72.00	39.24
闽财指〔2020〕379号	转运救护车（宜昌）购置	1277.00	1275.00
闽财指〔2020〕478号	转运救护车（省内）购置	1277.00	1275.00
闽财指〔2020〕335号	PCR检测仪采购	610.00	595.00
闽财指〔2020〕747号	移动核酸检测实验室	610.00	0.00
闽财指〔2020〕335号 闽财指〔2020〕314号 闽财指〔2020〕380号	防控物资储备库	87.40	57.98
	康复患者血浆工成本补助	10.00	5.19
	床边巡诊系统采购	250.00	238.77
	物资、设备采购	1100.00	742.64
闽财指〔2020〕367号	设备和试剂等采购	1000.00	943.13
闽财指〔2020〕556号	物资采购补助（结算中央经费）	1873.00	963.64
闽财指〔2020〕404号	捐赠意大利防护物资和设备采购	364.60	143.99
闽财指〔2020〕418号	捐赠菲律宾防护物资和设备采购	207.90	1.12
防疫救治设备、物资采购经费小计		13108.90	10186.84

闽财指（2020）125号	援鄂人员一次性慰问	420.60	420.60
闽财指（2020）396号	援助湖北等地医疗队回闽集中隔离经费	1137.55	817.27
闽财指（2020）591号	疫情期间食堂加班补助	6.83	6.83
其他疫情防控费用小计		1564.98	1244.70
合计		19498.19	13584.92

注：“定点救治医院补助”可以用于患者救治、临时性工作补助和设备及物资采购等用途，因定点救治医院未提供具体用途明细，且福建省确诊病例较少，根据临时性工作补助的发放标准和要求在其中的占比较小，故全部计入防疫救治设备、物资采购经费。表4同理。

表4 设区市医疗卫生部门新冠疫情防控补助资金拨付与使用情况

单位：万元

文号	资金用途	资金拨付	资金支出
闽财社指（2020）1号	患者救治费用	2800.00	1608.06
闽财社指（2020）61号	患者救治费用（结算中央经费）	214.79	98.41
患者救治费用补助小计		3014.79	1706.47
闽财社指（2020）61号	临时性工作补助（结算中央经费）	3573.50	3009.80
临时性工作补助小计		3573.50	3009.80
闽财社指（2020）1号	设备和试剂等采购	8500.00	8141.13
	定点救治医院补助	9170.00	7533.97
闽财社指（2020）3号	患者救治、防控人员临时性工作补助、设备和试剂采购等	8816.00	7209.31
闽财社指（2020）6号	急需医用物资采购	5000.00	4746.62
	定点救治医院补助	5200.00	4603.14
	县（市、区）疫情防控	5000.00	4660.27
闽财社指（2020）13号	物资和试剂采购等	8000.00	6237.78
	定点救治医院补助	130.00	130.00

闽财社指（2020）61号	物资采购补助（结算中央经费）	44175.00	31998.55
闽财社指（2020）62号	结算中央经费-扣回已预拨补助	-16946.00	-15017.00
防疫救治设备、物资采购经费小计		77045.00	60243.77
闽财社指（2020）17号	援鄂医务人员一次性慰问补助经费	406.80	406.80
闽财社指（2020）16号	一线医务人员伙食补助	332.00	248.22
其他疫情防控费用小计		738.80	655.02
合 计		84372.09	65615.06

注：虽然闽财社指（2020）62号文件对闽财社指（2020）3号、闽财社指（2020）13号两份文件下拨的资金进行了调减，但因62号文发文较晚，闽财社指（2020）3号、闽财社指（2020）13号文件下拨的资金已有实际支出，故都列入表中，省卫健委提供的“闽财社指（2020）3号”数据未对资金具体用途进行拆分说明，故表格内合并统计到防疫救治设备、物资采供经费中。

从不同用途资金的使用情况看（表5），其他疫情防控费用的资金使用率最高，患者救治费用的资金使用率最低，其他疫情防控费用的使用率较高是其中的援鄂医护人员一次性慰问补助是根据具体援鄂人数按标准据实发放，不存在支出结余，而患者救治经费结余多是由于要保障确诊患者的及时救治，拨付了足够的救治费用，实际福建地区的确诊患者人数少，且重症患者少，治疗费用低，多数患者自身缴纳的医疗保险足以支付救治费用；从不同地区的资金使用情况看（表6），漳州地区资金使用率最高，南平地区的资金使用率最低，为57.75%，与其他地区存在较为显著的差异。南平地区的资金结余主要为防疫救治设备、物资采购资金，主要原因是大部分资金在6、7月份下达，物资采购流程耗时较长，许多资金至10月31日时尚未结算，至12月31日，实际支出达到7194.56万元，资金使用率达到85.13%，资金使用进度有较大的提升。

表5 不同资金用途的资金使用率情况

单位：万元

资金用途	资金拨付	资金支出	资金使用率
患者救治费用	4426	1708.44	38.60%

临时性工作补助	6986.6	5161.21	73.87%
防疫救治设备、物资采购	90153.9	70430.61	78.12%
其他疫情防控费用	2303.78	1899.72	82.46%
合 计	103870.28	79199.98	76.25%

表 6 各地区资金使用情况

单位：万元

地 区	资金拨付	资金支出	资金使用率
福 州	14836.5	12107.17	81.60%
莆 田	12386.43	8667.57	69.98%
泉 州	14055.87	12026.03	85.56%
漳 州	7389.73	6612.56	89.48%
龙 岩	7134.21	5011.01	70.24%
三 明	10515.99	8519.365	81.01%
南 平	8450.83	4880.23	57.75%
宁 德	7621.14	5988.81	78.58%
合 计	82390.7	62004.745	75.26%

（二）项目绩效目标

为贯彻落实习近平总书记重要讲话重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，按照省委和省政府疫情防控工作要求，省卫健委会同省财政厅印发《福建省卫生健康委员会福建省财政厅关于下达省级（含中央）对地方专项转移支付绩效目标的通知》（闽卫财函〔2020〕141号），对闽财社指〔2020〕1号、闽财社指〔2020〕3号、闽财社指〔2020〕6号、闽财社指〔2020〕13号、闽财社指〔2020〕16号、闽财社指〔2020〕17号、闽财指〔2020〕125号、闽财指〔2020〕314号、闽财指〔2020〕335号、闽财指〔2020〕367号、闽财指〔2020〕370号、闽财指〔2020〕379号和闽财指〔2020〕396号文件的69060.55万元资金从时效、质量、成本、社会效益和满意度指标等方面设置了10个三级绩效指标目标。总体绩效目标是要贯彻落实习近平总书记重要讲话重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，按照省委和省政府疫情防控工作要求，补助经费用于支持各地开展新冠病毒肺炎疫情防控工作，确保居民不因担心费用问题而不敢就诊，确保各

地不应资金问题而影响医疗救治和疫情防控。此外，省卫健委对闽财指〔2020〕478号文件所安排的省内中心卫生院救护车购置补助资金1277万元也设置了绩效目标，总体绩效目标是提高基层医疗健康服务能力，提升基层中心卫生院医疗辐射和转运救治能力，满足基层患者转运救治需求。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价目的

工作组对福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金进行评价，目的是从决策角度的项目立项、资金投入考察防控资金分配的合规合理性，从过程角度了解资金管理情况和组织实施情况，从产出角度分析资金使用的产出数量和质量是否符合预期，从效益角度分析资金使用是否实现应有的效果和满意度。最终目的是通过对决策、过程、产出和效益四个角度的分析总结经验，为改善政府管理、纠正目标与实际的偏差提供依据。通过对福建省新冠疫情防控资金使用情况的调研，拟定该项资金绩效评价指标体系，评价该项资金的绩效目标完成情况，剖析该项资金在决策、管理及项目实施过程中存在的问题，并探讨其可能的原因，最后提出相应的解决对策，为提高资金的使用效率提供参考依据。

2. 绩效评价对象和范围

绩效评价对象为福建省财政厅下拨至省卫健委及其下属单位的新冠肺炎疫情防控财政资金。本报告所评价资金范围仅包括上述闽财指和闽财社指22项文件所拨付的103870.28万元防控资金。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法和评价标准

1. 绩效评价原则

福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价应根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，按照财政支出绩效考评3E原则，对福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金的经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价。按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）文件精神，工作组对绩效评价指标的确定遵循以下基本原则：

（1）相关性原则。确定的绩效评价指标应当与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

(2) 重要性原则。应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

(3) 可比性原则。对同类评价对象要设定共性的绩效评价指标，以便于评价结果可以相互比较。

(4) 系统性原则。应当将定量指标与定性指标相结合，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、生态效益和可持续影响等。

(5) 经济性原则。绩效评价指标应当通俗易懂、简便易行，数据的获得应当考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

2. 评价指标体系

工作组根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）文件的要求，依据上述原则，对福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价围绕决策、过程、产出和效益四个方面设计绩效评价指标以及评分标准和分值。指标体系共设置4个一级指标、10个二级指标、26个三级指标。指标体系设定满分100分，基于新冠疫情防控政策与资金项目不同于常规的财政项目，属于应急资金项目，绩效目标可以在资金使用后再行补充，因此，“决策”9分，主要体现项目立项和资金投入情况，不对立项程序、绩效目标和预算编制等指标进行评价；“过程”21分，主要体现项目的资金管理和组织实施方面的情况；“产出”28分，主要体现项目产出数量、产出质量和产出时效；“效益”42分，主要体现项目社会效益、可持续影响和服务对象满意度等（具体评分见附件1）。基于外部独立评价的特点和要求，指标设置和评分标准力求可行性、客观性、科学性与简明性。指标体系和评分标准如表7所示。

表7 福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准
决策 (9分)	项目 立项 (3分)	立项依据 充分性 (3分)	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ③项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则。

			每项符合得 1 分，基本符合得 0.5 分，不符合得 0 分。
	资金投入 (6 分)	应急资金准备 (2 分)	项目有足够的专项资金满足医疗卫生部门疫情防控工作正常开展，符合得 2 分，基本符合得 1 分，不符合得 0 分。
		资金分配合理性 (4 分)	①资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。 每项符合得 2 分，基本符合得 1 分，不符合得 0 分。
过程 (21 分)	资金管理 (8 分)	资金到位率 (4 分)	资金到位率=（实际到位资金/应到位资金）×100%。 资金到位率 100%得满分，低于 100%，每降低 5%扣 1 分，扣完为止。
		资金使用合规性 (4 分)	①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③是否符合资金批复规定的用途； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 每项符合得 1 分，基本符合得 0.5 分，不符合得 0 分。
	组织实施 (13 分)	管理制度健全性 (4 分)	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 每项符合得 2 分，基本符合得 1 分，不符合得 0 分。
		制度执行有效性 (4 分)	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②采购合同书、验收报告等资料是否齐全并及时归档。 每项符合得 2 分，基本符合得 1 分，不符合得 0 分，满分 4 分。

		信息报送制度完备 (3分)	建立疫情信息报送制度, 未发生信息瞒报、漏报得3分, 发现一起信息瞒报、漏报扣1分, 扣完为止。
		应急队伍建设完备性 (2分)	①是否设置定点救治医院, 建立医疗保障队伍; ②是否设置符合要求的集中隔离医学观察场所。 每项符合得1分, 基本符合得0.5分, 不符合得0分。
产出 (28分)	产出数量 (12分)	感染者救治率 (4分)	感染者救治率达到100%得满分, 未达到100%救治率, 得分=4分×救治率。
		设备购置到位率 (4分)	购置转运救护车数量200辆、负压救护车数量67辆、PCR检测仪数量11台、移动查房系统18套, 未达到上述设备购置数量, 每减少1辆(台、套)扣1分, 扣完为止。
		医疗人员补助覆盖率 (4分)	援鄂医护人员和一线医护人员补助覆盖率达到100%得满分, 未达到100%发放, 得分=4分×覆盖率。
	产出质量 (12分)	感染者治愈率 (4分)	感染者治愈率达到100%得满分, 未达到100%治愈率, 得分=4分×治愈率。
		定点医院覆盖率 (4分)	各设区市(县)均设立定点救治医院, 覆盖率达到100%得满分, 一地未设立定点救治医院扣1分, 扣完为止。
		院内感染数 (4分)	院内“零感染”得满分, 院内感染每增加1例扣1分, 扣完为止。

	产出 时效 (4分)	疫情响应速度 (4分)	<p>①发现疑似或确诊病例时，应于2小时内国家传染病网络直报系统进行报送；</p> <p>②各级疾控机构接到报告后应立即调查核实，于2小时内通过网络完成报告信息的省、市、县三级确诊审核；</p> <p>③县（市、区）疾控机构应于24小时内完成流行病学调查；</p> <p>④完成调查后应于2小时内将调查报告及时通过网络直报系统报告。</p> <p>每项符合得1分，基本符合得0.5分，不符合得0分。</p>
效益 (42分)	社会效益 (12分)	有效控制新冠疫情传播 (4分)	降为低风险地区后未再列入中高风险地区得满分，否则不得分。
		可供传染病治疗床位数 (4分)	每百万人床位数不少于100张，少于100张，每少5张扣1分，扣完为止。
		患者救治补助覆盖率 (4分)	本土患者救治补助覆盖率达到100%得满分，未达到100%，得分=4分×覆盖率。
	可持续影响 (20分)	实验室建设 (4分)	<p>①全省至少有一个达到生物安全三级（P3）水平的实验室；</p> <p>②每个地级市至少有一个达到生物安全二级（P2）水平的实验室。</p> <p>一项符合得2分。</p>
		核酸检测能力建设 (5分)	<p>①全省日核酸检测量≥ 50万人份得2分，日核酸检测量< 50万人份，每减少1万人份扣1分，最多扣3分；</p> <p>②省内全部公共检测实验室核酸检测能力≥ 1万份/天得2分，1家核酸检测能力< 1万份/天扣1分，最多扣2分。</p>

		物资储备 充裕度 (5分)	储备质量合格、数量充足的医用口罩、隔离衣、眼罩等防护用品不少于10日用量得满分，少于10日用量每少1日用量扣1分，扣完为止。
		集中隔离医学观察点数量 (2分)	集中隔离医学观察点数量足够满足确诊病例的密切接触者、入境人员等隔离需求得满分，未能满足不得分。
		疫情信息公开性 (4分)	及时向社会公众公开发布疫情及流调情况，24小时内发布最新数据得满分，48小时内发布得2分，超过72小时发布不得分。
	满意度 (10分)	医护人员满意度 (5分)	根据面向医护人员的调查问卷统计结果，满意度 $\geq 90\%$ 得满分，满意度 $< 90\%$ ，每降低2%扣1分，扣完为止。
		群众满意度 (5分)	根据面向群众的调查问卷统计结果，满意度 $\geq 90\%$ 得满分，满意度 $< 90\%$ ，每降低2%扣1分，扣完为止。

3. 绩效评价方法的选用

根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕第10号）规定的绩效评价方法，福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价主要采用比较法、公众评判法和目标评价法。

（1）比较法。指通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较，综合分析绩效目标实现程度。福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效评价将以资金拨付用途要求为标准，将项目执行单位实际产出数量、产出质量与绩效目标相比较，综合分析绩效目标实现程度。

（2）公众评判法。指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政资金效果进行评判，评价绩效目标实现程度。服务对象满意度即通过问卷调查方式获取相关数据资料。通过问卷回答情况了解服务对象的真实感受，从而对该专项资金支出的社会效益和满意度进行评判。该项政策与服务对象包括一线医护人员和群众，因此以两类不同服务对象分别设计问卷获取满意度信息。

（3）目标评价法。指将当期经济效益或社会效益水平与其预先目标标准进行对比

分析的方法。该方法主要以《关于印发公共卫生防控救治能力建设方案的通知》（发改社会〔2020〕735号）和《国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发进一步推进新冠病毒核酸检测能力建设工作方案的通知》（国办发明电〔2020〕22号）要求为标准，用于社会效益和可持续影响的评价。

4. 评价标准

专项资金绩效评价标准是衡量专项资金绩效目标完成程度的尺度。依据财政部制定的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕第10号）、福建省财政厅制定的《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4号）文件精神，绩效评价标准有以下4种：

（1）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

（2）行业标准。是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。

（3）历史标准。是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

（4）其他经财政部门确认的标准。

工作组根据福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金项目实施的实际情况，主要采用计划标准和行业标准对该项目绩效目标完成度进行评价。

（三）绩效评价工作过程

2020年6月，成立福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金项目绩效评价工作组。

2020年10月20日至11月5日，评价工作组根据地区人口数、拨付资金量和确诊人数等数据选择福州市、泉州市和莆田市三地开展实地调研座谈，采集数据资料。工作组先后前往省卫健委（含省立医院）、省疾控中心、福州市卫健委（含福州市肺科医院）、泉州市卫健委（含泉州市第一医院）、惠安市卫健局、莆田市卫健委（含莆田市疾控中心、莆田市第一医院）等部门进行调研，与相关业务人员进行座谈，查阅有关资金的档案、资料，收集基础数据等。同时，工作组分别设计了面向医护人员和面向群众的网络调查问卷，面向医护人员的网络调查问卷由省卫健委下发至各地市卫健委再下发至医院由医护人员填写，面向群众的调查问卷由工作组成员通过网络发放，获取满意度数据。

2020年11月15日前，工作组拟定各项目绩效评价指标体系。根据指标体系以及初步评价过程中出现的新问题，与省卫健委工作人员进行交流讨论，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

2020年12月20日前，全面分析并撰写报告初稿。根据已确定的指标体系，对福建省新冠疫情防控资金的使用情况、使用效益和服务对象满意度进行全面分析，并完成的绩效评价报告初稿。

2021年1月20日前，根据反馈意见修改并完成报告终稿。工作组向福建省财政厅提交评价报告初稿，并征询省财政厅、省卫健委等相关职能部门的意见，根据意见对初稿进行修改，完成各专项资金绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金项目立项依据充分，资金到位及时，能有效提高医疗卫生部门的疫情防控水平，改善传染病防治条件，显著地提高了社会效益和可持续影响，群众满意度较高。由此可见，该项财政支出为防控疫情蔓延，有效诊断与救治确诊患者发挥了积极的作用。

经过工作组的审慎和科学评估，福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金绩效总得分94.99分，评价等级结果为优，分指标分析详见第四部分。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况得9分（共9分）

项目决策情况用于反映从项目立项到资金投入的流程是否符合有关规定，资金分配是否合理等。

1. 项目立项得3分（共3分）

“项目立项”以“立项依据充分性”作为三级评价指标。

“立项依据充分性”指标用于评价项目立项依据是否充分。福建省卫健委新冠疫情防控政策与资金的立项符合财办〔2020〕5号、财办〔2020〕7号、财社〔2020〕2号和财办〔2020〕11号文件的相关政策，与省卫健委职责范围相符，属于公共财政支持范围，符合中央、地方事权支出责任划分原则。该项指标可得满分3分。

2. 资金投入得6分（共6分）

该项指标用于反映应急资金准备和分配情况，包括“应急资金准备”和“资金分配合理性”2个三级指标。

①应急资金准备得2分（共2分）

“应急资金准备”指标用于评价财政资金准备情况。根据财政部《关于进一步做好

《新型冠状病毒感染肺炎疫情防控经费保障工作的通知》（财办〔2020〕7号）、《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（财社〔2020〕2号）文件，要求要加大医疗卫生投入力度，优先保障疫情防控经费需求，地方各级财政部门要积极筹措资金，足额安排垫付资金。福建省财政厅已足额安排省卫健委及下属医疗卫生部门的新冠疫情防控资金，资金准备充分。该项指标可得满分2分。

②资金分配合理性得4分（共4分）

“资金分配合理性”评价财政资金在具体项目中的分配情况。据工作组调研了解，新冠疫情防控资金在省级部门及设区市的资金安排是根据参与疫情防控医务人员数量，各地确诊和疑似病例数量和病情严重程度、医保负担比例，以及各地定点医院和发热门诊数量等因素进行分配。如表8所示，由于三明是全省县区医疗卫生机构数量最多的设区市，故三明市分配的资金投入较常住人口数、确诊病例数相近的其他地区多，资金分配综合考虑了上述各项因素，地区资金量分配合理。该项指标可得满分4分。

表8 各设区市资金分配情况

设区市	2018年末常住人口数（万人）	本土确诊病例数（人）	资金投入（万元）
福州市	728	72	14836.5
莆田市	290	56	12386.43
泉州市	870	47	14055.87
漳州市	514	20	7389.73
龙岩市	264	6	7134.21
三明市	258	14	10515.99
南平市	269	20	8450.83
宁德市	291	26	7621.14
合计	3484	261	82390.7

注：该表未计入平潭综合实验区、厦门市数据。

（二）项目过程情况得21分（共21分）

1.资金管理得8分（共8分）

该项指标用于说明资金管理和使用过程中是否存在问题，包括“资金到位率”和“资

金使用合规性”等2个三级指标。

①资金到位率得4分（共4分）

“资金到位率”指标用于说明资金到位情况。资金到位率=（实际到位资金/应到位资金）×100%，应到位资金全部及时到位得满分。根据上述22项文件，至2020年10月12日，福建省财政厅应下拨至省卫健委及下属医疗卫生部门共计103870.28万元，已全部拨付到位，资金到位率100%。该项指标得满分4分。

福建省财政厅向省卫健委及下属医疗卫生部门共计拨付新冠疫情防控资金103870.28万元，省卫健委及下属医疗卫生部门疫情防控资金支出合计79199.98万元，资金使用率为76.25%。

②资金使用合规性得4分（共4分）

“资金使用合规性”指标用于评价资金使用是否违规。福建省新冠疫情防控资金参照表1中闽财指和闽财社指的各项文件实行资金的使用管理，工作组在调研过程中未发现资金使用违规问题。该项指标得4分。

2.组织实施得13分（共13分）

该项指标用于说明项目组织实施过程中是否建立了完善的管理制度并有效执行，包括“管理制度健全性”、“制度执行有效”、“信息报送制度完备”和“应急队伍建设完备性”等4个三级指标。

①管理制度健全性得4分（共4分）

“管理制度健全性”指标评价项目支出是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度，财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。省卫健委会同省财政厅出台《福建省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作专项补助资金管理办法》，明确疫情防控专项资金管理原则、管理职责、具体使用内容、全流程监管等。同时要求资金使用单位应建立相关统计数据台账，及时登记相关信息，由同级卫生健康部门汇总审核后报财政部门备案。该项指标可得满分。

②制度执行有效得4分（共4分）

“制度执行有效”指标用于评价项目管理是否遵守相关法律法规和业务管理规定，项目资料是否齐全并及时归档。通过工作组到省卫健委、省疾控中心及福州卫健委、泉州第一医院（泉州卫健委）、莆田卫健委等实地调研、查阅项目资料，物资采购遵循《福建省财政厅关于落实疫情防控采购便利化有关政策的通知》（闽财购〔2020〕3号）要

求，物资采购合同书、验收材料等资料齐全并及时归档，未发现存在未执行相关规定的问题。该项指标得满分 4 分。

③信息报送制度完备得 3 分（共 3 分）

“信息报送制度完备”要求应对采取甲类管理的新冠肺炎建立信息报送制度，并能及时有效反馈疫情信息。经工作组调查了解，目前已建立疫情信息报送制度，未发现信息瞒报、漏报，该项指标可得满分 3 分。

④应急队伍建设完备性得 2 分（共 2 分）

“应急队伍建设完备性”用于评价疫情防控救治队伍建设情况。目前，全省各地市均设置定点救治医院和符合要求的集中隔离医学观察场所，该项指标可得满分 2 分。

（三）项目产出情况得 27.99 分（共 28 分）

1. 产出数量得 12 分（共 12 分）

产出数量指标用“感染者救治率”、“设备购置到位率”和“医疗人员补助覆盖率”3 个三级指标进行评价。

①感染者救治率得 4 分（共 4 分）

“感染者救治率”指标根据“应收尽收，应治尽治”的原则应到达 100%的救治率。福建省本土确诊新冠疫情病例 296 例（含厦门市）全部获得救治，救治率 100%。根据评分标准，该项指标可得满分 4 分。

②设备购置到位率得 4 分（共 4 分）

“设备购置到位率”以闽财指〔2020〕335 号、367 号、379 号、478 号文件要求作为设备购置的数量目标值，目前，负压救护车、转运救护车、PCR 检测仪等设备购置均已完成，到位率达到 100%。该项指标得满分 4 分。

③医疗人员补助覆盖率得 4 分（共 4 分）

“医疗人员补助覆盖率”用于评价按照文件要求应予以发放临时性工作补助得援鄂医疗人员和一线医护人员是否全面发放补助。根据工作组调查了解，符合《福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于落实新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（闽财社〔2020〕4 号）文件要求的医护人员已全部发放临时性工作补助，补助覆盖率达到 100%。该项指标可得满分 4 分。

2. 产出质量得 11.99 分（共 12 分）

产出质量指标用“感染者治愈率”、“定点医院覆盖率”和“院内感染数”3 个三

级指标进行评价。

①感染者治愈率得 3.99 分（共 4 分）

“感染者治愈率”衡量救治效果。至 2020 年 12 月 31 日，福建省本土确诊病例 296 例病例，治愈 295 例，1 例死亡，治愈率 99.66%。根据评分标准，该项指标可得 3.99 分。

②定点医院覆盖率得 4 分（共 4 分）

“定点医院覆盖率”衡量定点救治医院是否合理分布。福建省各设区市（县）设立定点救治医院共计 91 家，覆盖率达到 100%。该项指标可得满分 4 分。

③院内感染数得 4 分（共 4 分）

“院内感染数”指标用于评价医院是否做好疫情防控措施。疫情爆发至今，福建省未出现因院内感染而确诊的病例。该项指标可得满分 4 分。

3. 产出时效得 4 分（共 4 分）

产出时效用“疫情响应速度”指标进行评价。“疫情响应速度”评价医疗卫生部门的疫情上报反馈是否及时。医疗卫生部门发现疑似或确诊病例时，做到 2 小时内在国家传染病网络直报系统进行报送；各级疾控机构接到报告后立即调查核实，2 小时内通过网络完成报告信息的省、市、县三级确诊审核；县（市、区）疾控机构 24 小时内完成流行病学调查；完成调查后应于 2 小时内将调查报告及时通过网络直报系统报告。根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

（四）项目效益情况得 37 分（共 42 分）

1. 社会效益得 12 分（共 12 分）

社会效益指标用“有效控制新冠疫情传播”、“可供传染病治疗床位数”和“患者救治补助覆盖率”3 个三级指标进行评价。

①有效控制新冠疫情传播得 4 分（共 4 分）

“有效控制新冠疫情传播”用于评价疫情控制的效果。自 2020 年 3 月 10 日以来，福建省所有地区均已降为低风险地区，并再未成为中高风险地区，新冠疫情传播得到有效控制。此项指标可得满分 4 分。

②可供传染病治疗床位数得 4 分（共 4 分）

“可供传染病治疗床位数”根据国家发展改革委、国家卫生健康委、国家中医药局制定的《公共卫生防控救治能力建设方案》，参照《综合医院建设标准》《中医医院建

设标准》，30 万人口以下的县可供传染病治疗床位数不低于 20 张，30-50 万人口的县不低于 50 张，50-100 万人口的县不低于 80 张，100 万以上人口的县不低于 100 张。参照《传染病医院建设标准》，100 万人口以下城市，设置病床 60-100 张；100-500 万人口城市，设置病床 100-600 张；500 万人口以上城市，设置病床不少于 600 张。综合上述要求，可认为应达到每百万人口设置不少于 100 张床位。福建省 2019 年末常住人口 3973 万，共设置 91 家定点救治医院，可提供床位总数 56750 张，已达到上述建设方案要求。该项指标可得满分 4 分。

③患者救治补助覆盖率得 4 分（共 4 分）

“患者救治补助覆盖率”衡量本土确诊患者获得补助情况。福建省本土确诊患者救治均可获得医保缴费外的全额补助，覆盖率达到 100%。该项指标得满分 4 分。

2. 可持续影响得 20 分（共 20 分）

可持续影响用“实验室建设”、“核酸检测能力建设”、“物资储备充裕度”、“集中隔离医学观察点数量”和“疫情响应速度”5 个三级指标进行评价。

①实验室建设得 4 分（共 4 分）

“实验室建设”指标以《公共卫生防控救治能力建设方案》要求为目标值，全省至少有一个达到生物安全三级（P3）水平的实验室；每个地级市至少有一个达到生物安全二级（P2）水平的实验室。目前福建省疾病预防控制中心和厦门市疾控中心各有一个达到生物安全三级（P3）水平的实验室，其他每个地级市疾控中心均有一个达到生物安全二级（P2）水平的实验室。该项指标可得满分 4 分。

②核酸检测能力建设得 5 分（共 5 分）

“核酸检测能力建设”以《进一步推进新冠病毒核酸检测能力建设工作方案》（国办发明电〔2020〕22 号）文件要求为目标值。至 2020 年 12 月 31 日，福建省全省共有新冠病毒核酸检测机构 286 家，最大日检测能力 78.24 万份。福建省共四家公共检测实验室，包括福建省立医院、福建省疾控中心、厦门大学附属中山医院和厦门市疾控中心，均可达到 1 万份/天日检测能力（单样检测）。根据评分标准，该项指标得满分 5 分。

③物资储备充裕度得 5 分（共 5 分）

“物资储备充裕度”指标以《公共卫生防控救治能力建设方案》要求为目标值，确保医疗机构储备质量合格、数量充足的医用口罩、隔离衣、眼罩等防护用品，一般不少于 10 日用量。福建省目前各地医疗物资储备基本能够满足满负荷运转 30 天需求。该项

指标可得满分 5 分。

④集中隔离医学观察点数量得 2 分（共 2 分）

“集中隔离医学观察点数量”应能满足确诊病例的密切接触者、入境人员等隔离需求。至 2020 年 10 月 31 日，全省有集中隔离医学观察点 220 家，隔离房间 2.44 万间，足够满足上述人员的隔离需求。该项指标可得满分 2 分。

⑤疫情信息公开性得 4 分（共 4 分）

“疫情信息公开性”用于评价是否及时面向公众公开疫情信息。疫情信息及时公开有助于确诊病例密切接触者的发现及公众及时做好防范措施。目前公众可通过省卫健委网站及时获取福建省截止至一天前的最新疫情数据及流调情况。该项指标得满分 4 分。

3. 满意度得 5 分（共 10 分）

因疫情防控资金服务对象包括医护人员和广大群众，工作组根据调查对象的不同，分别设计了线上调查问卷，通过问卷星面向医护人员和广大群众发放和回收问卷，问卷统计分析情况详见附件 3。根据问卷分析结果计算，统计分析结果分别如表 9、表 10 所示。

①医护人员满意度得 0 分（共 5 分）

如表 9 所示，经省卫健委下发并由网络回收的 2656 份问卷来自于福州、泉州、莆田和漳州四个地区，问卷对象中定点救治医院医护人员占比为 36.44%，获得临时性工作补助人数占比为 35.77%，政策知晓度和政策满意度分别为 44.09%、74.53%，政策知晓度和满意度最高的地区为莆田，政策知晓度最低的是漳州地区，满意度最低的为福州地区。

表 9 医护人员满意度分析

地区	问卷数 (份)	调查数据	统计情况	统计结果
福州	879	定点救治医院 医护人员占比	206 位定点救治医院医护人员	23.44%
		获得临时性工 作补助人数占 比	292 位获得临时性工作补助	33.22%

		政策知晓度	341 位表示了解相关政策	38.79%
		政策满意度	$(5 \times 316 + 4 \times 133 + 3 \times 170 + 2 \times 71 + 1 \times 189) / 5 \times 879$	67.19%
莆田	334	定点救治医院 医护人员占比	320 位定点救治医院医护人员	95.81%
		获得临时性工 作补助人数占 比	287 位获得临时性工作补助	85.93%
		政策知晓度	252 位表示了解相关政策	75.45%
		政策满意度	$(5 \times 237 + 4 \times 65 + 3 \times 23 + 2 \times 5 + 1 \times 4) / 5 \times 334$	91.50%
泉州	245	定点救治医院 医护人员占比	54 位定点救治医院医护人员	22.04%
		获得临时性工 作补助人数占 比	50 位获得临时性工作补助	20.41%
		政策知晓度	130 位表示了解相关政策	53.06%
		政策满意度	$(5 \times 117 + 4 \times 39 + 3 \times 42 + 2 \times 20 + 1 \times 27) / 5 \times 245$	76.24%
漳州	1198	定点救治医院 医护人员占比	388 位定点救治医院医护人员	32.39%
		获得临时性工 作补助人数占 比	321 位获得临时性工作补助	26.79%
		政策知晓度	448 位表示了解相关政策	37.4%
		政策满意度	$(5 \times 515 + 4 \times 222 + 3 \times 247 + 2 \times 64 + 1 \times 150) / 5 \times 1198$	74.82%
合计	2656	定点救治医院 医护人员占比	968 位定点救治医院医护人员	36.44%

	获得临时性工作补助人数占比	950 位获得临时性工作补助	35.77%
	政策知晓度	1171 位表示了解相关政策	44.09%
	政策满意度	$(5 \times 1185 + 4 \times 459 + 3 \times 482 + 2 \times 160 + 1 \times 370) / 5 \times 2656$	74.53%

②群众满意度得 5 分（共 5 分）

工作组面向群众分发的调查问卷共计回收 226 份，其中福州地区 42 份、莆田地区 131 份、泉州地区 7 份、漳州地区 6 份、龙岩地区 7 份、三明地区 3 份、南平地区 7 份和宁德地区 23 份。调查情况如表 10 所示，群众普遍对福建省医疗卫生部门疫情防控措施、反应速度和防治效果感到满意，满意度均高于 97%。该项指标可得满分 5 分。

表 10 群众满意度分析

满意度调查问题	满意度分值计算说明	满意度
疫情防控措施满意度	$(5 \times 208 + 4 \times 15 + 3 \times 2 + 1 \times 1) / 5 \times 226$	97.96%
疫情反应速度满意度	$(5 \times 207 + 4 \times 16 + 3 \times 2 + 1 \times 1) / 5 \times 226$	97.88%
疫情防治效果满意度	$(5 \times 211 + 4 \times 12 + 3 \times 2 + 1 \times 1) / 5 \times 226$	98.23%

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

福建省卫健委组织全省医疗卫生部门积极开展疫情防治工作，建立了及时有效的疫情反应机制，组织建立了救治医疗团队，根据应急采购便利化政策，快速组织急需物资的采购，有效抑制了疫情的传播。在当前疫情防控进入常态化的情况下，省卫健委认真落实“外防输入、内防反弹”的防控策略和措施，总体工作成效显著。

1. 全力打好疫情防控阻击战

一是迅速支援抗疫前线。省卫健委积极响应党中央号召，抽调精兵强将驰援湖北，派出援鄂医疗队 12 批次 1393 人，累计管理患者 2787 人，治愈出院 2013 人，实现出院

“零回头”、病区“零投诉”、全体队员“零感染”、安全管理“零事故”；派出2支中国援外抗疫医疗专家组援助意大利、菲律宾等国家抗击疫情；组派由185人组成的核酸检测队赴香港协助开展新冠病毒核酸检测工作。

二是迅速开展医疗救治。按照“四集中”原则，统筹调配全省医疗资源，成立省级医疗救治专家组，设立91个定点救治医院，建立中西医联合会诊制度，积极发挥信息技术支撑作用，建立全省统一的远程会诊指导平台，巡诊新冠肺炎病例1700余例次，重症、危重症病例500余例次，全力以赴救治每一位患者。治愈患者中年龄最大的93岁，最小的只有5个半月。截至12月7日，全省累计确诊病例500例（含入境确诊病例），收治率达到100%，病亡率0.2%，优于全国平均水平。

三是援外医疗队持续战斗在抗疫一线。2020年新冠肺炎疫情发生以来，援博茨瓦纳、塞内加尔2支医疗队坚守岗位，白衣执甲战斗在国外抗疫一线。第18批援塞内加尔医疗队坚持一线抗疫十一个月；第16批援博茨瓦纳医疗队46名队员于9月逆行出征，执行为期2年的援外任务。

2. 毫不放松抓好常态化疫情防控工作

一是加强核酸检测工作。加快推动国家公共检测实验室和城市检测基地建设，进一步提升医疗卫生机构的检测能力，全省所有设区市基本达到核酸检测能力建设目标，至12月31日，全省具备检测能力机构286家，满负荷日检测能力78.24万份。持续开展常态化核酸检测，截至12月6日，全省累计报告病毒核酸检测1002.7万人份，已落实8类重点人群“应检尽检”543.5万人份，检测环境样本10.7万份、食品8.5万份。

二是强化医疗机构防控。落实卫生医疗机构“验码、测温、不聚集、戴口罩”等防控措施，做好清洁消毒、通风换气、秩序维护，最大限度消除风险隐患。加强医疗机构感染控制和风险排查，坚决堵住院感防控漏洞和短板。强化集中隔离场所管理，加强集中隔离人员安全服务保障，落实防护措施。10月30日起，省卫健委组织开展全省医疗卫生机构与集中隔离场所疫情防控专项整治，进一步查找薄弱环节，消除风险隐患。

三是做好新冠病毒疫苗紧急接种工作。根据国家联防联控机制新冠病毒疫苗紧急使用方案要求，抓紧落实福建省紧急使用工作。12月2日印发福建省紧急使用方案，12月3日启动疫苗紧急采购工作，12月5日省卫健委组织召开视频会议，对全省卫健系统进行了紧急使用动员和专项培训，于12月16日起组织开展第一批紧急使用现场接种，12月31日前完成国家方案要求的3类人员接种工作。

（二）存在的问题及原因分析

1. 疫情防控资金政策存在的问题

疫情防控资金政策是由财政部、国家卫健委、人社部制定，省卫健委及下属医疗卫生部门应严格遵循相关政策，但工作组在实际调研过程中，发现政策存在以下问题，需省卫委会同财政厅、人社厅向国家卫健委、财政部、人社部呼吁。

①患者救治费用政策存在的问题

根据财社〔2020〕2号文件要求，对于确诊患者发生的医疗费用实行全额补助，即在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后，个人负担部分由中央和地方财政给予补助。政策中未明确被排除疑似的部分患者因前期送医、转院、滞留观察等而产生的一系列费用由谁支付问题，患者认为自己不该承担非对症治疗的该部分费用，造成了定点救治医院产生此类坏账。如泉州市第一医院，至10月31日有疑似症状被留住观察住院8人、欠费约25000元，人均3100元，门诊收治16人、欠费5675元，人均360元。

②临时性工作补助政策存在的问题

从工作组开展实地调研和回收问卷的情况来看，存在医护人员对临时性工作补助政策满意度较低的问题。目前福建省新冠疫情防控资金用于临时性工作补助的部分，是参照《人力资源社会保障部 财政部关于建立传染病疫情防治人员临时性工作补助的通知》（人社部规〔2016〕4号）有关规定，对参加防治工作的医务人员和防疫工作者给予临时性工作补助。文件规定“按照一类补助标准，对于直接接触待排查病例或确诊病例，诊断、治疗、护理、医院感染控制、病例标本采集和病原检测等工作相关人员，给予每人每天300元补助；对于直接参加疫情防控的其他医务人员和防疫工作者，给予每人每天200元补助”。

从医护人员反映的问题来看（调查问卷第6题反馈意见），以下几种观点比较普遍：第一，新冠疫情防控人员一线二线划分不明确，补助资金对防控人员的发放标准不明确；第二，对于可获得补助的一线医护人员认定过于苛刻，定点医院发热门诊医护人员需穿着全套防护服每天筛查大量发热病人，如未筛查到确诊病人则未能获得任何补助；第三，未能体现对基层卫生院的工作人员的补助，他们没有全套的防护装备，却要跟外省境外返乡人员直接接触，承担一定的风险；第四，所有医护人员从正月初二开始加班加点工作，但因为没有直接接触确诊患者而没有补贴，不太合理；第五，发放过春节节假日期间的临时补助，后又被收回。

2. 疫情防控资金使用存在的问题

目前资金使用主要问题是绩效目标的设置不够全面。根据闽卫财函〔2020〕141号文件，省卫健委对2020年3月19日前下达的69060.55万元疫情防控资金设置了绩效目标，产出指标、效益指标和满意度指标共设置了10个三级指标，其中8个三级指标为产出指标，效益指标设置了“新冠确诊患者治愈率”一项三级指标，服务对象满意度指标仅考虑了获补助单位满意度，三级指标设置不够全面。

六、有关建议

（一）向财政部、国家卫健委呼吁完善救治费用补助政策

因被疑似可能感染新冠肺炎的患者救治费用包括隔离观察、转院、核酸检测、诊断等一系列防控医疗措施，被排除感染新冠的患者不愿意承担上述费用，目前财政部和国家卫健委发布的患者救治费用政策中并未对这部分经费进行补助，导致当前这部分费用基本由定点救治医院承担。而在流感高发的秋冬季，上述问题可能会更加凸显，患者救治费用补助政策应扩大补助范围，补助被排除疑似患者除自身病症治疗费用及基本医保、大病保险、医疗救助等之外的支出。省卫健委会同财政厅向财政部、国家卫健委呼吁完善被排除疑似患者的救治费用补助政策。

（二）向人社部、财政部、国家卫健委呼吁完善临时性工作补助激励机制

目前疫情防控政策对于一线医护人员的认定标准较为严苛，根据工作组实地调研及网络问卷调查获得的反馈意见，医护人员普遍认为目前的临时性工作补助政策存在不足，许多参与疫情防治工作的医院（包括基层卫生院）工作人员如门卫或清洁工，其工作性质可能直接接触到确诊患者或病毒污染物，却因为不能被认定为一线医护人员，无法获得相应的临时性工作补助，此外，医疗卫生部门在疫情期间大量加班加点，却未能获得相应的加班补助，定点救治医院更因为疫情而使营业收入减少，造成医护人员的收入减少。因此省卫健委可向人社部、财政部、国家卫健委呼吁，完善临时性工作补助政策，建立有效的激励机制，采用具有弹性的补助机制，分门别类对不同类型的医护人员给予一定的补贴，切实提高医护人员的满意度。

（三）深化落实疫情防控资金跟踪机制

目前省卫健委已建立了资金使用情况汇总定期上报制度，每月报表上报国家卫健委，及时跟踪了解各地资金使用及结余情况，督促各地严格按照专项资金管理办法分配

和使用资金。省卫健委还应进一步深化落实疫情防控资金跟踪机制，了解资金使用进度滞后的地区的资金使用情况，以提高资金的使用成效。

（四）完善资金的绩效目标设置

疫情防控资金应完善绩效目标设置。虽然《关于印发公共卫生防控救治能力建设方案的通知》（发改社会〔2020〕735号）和《国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发进一步推进新冠病毒核酸检测能力建设工作方案的通知》（国办发〔2020〕22号）等文件出台较晚，省卫健委无法在资金下拨时即设立文件要求的建设目标作为相应的社会效益和可持续影响的三级指标。但财社〔2020〕2号文件明确规定疫情防控资金用于患者救治、临时性工作补助和防疫设备、物资采购等用途，从省卫健委前期设置目标的角度来看，满意度指标的服务对象包括了确诊患者、医护人员和受补助医院，因此满意度指标可区分不同服务对象设置多个三级指标。

七、其他需要说明的问题

工作组根据地区人口数、拨付资金额和确诊人数等指标选择福州、泉州和莆田三地作为实地调研目的地，省卫健委下发的问卷也覆盖了上述地区，此外还包括漳州和宁德地区（宁德仅个例），如表9所示，回收的2656份问卷对象中定点救治医院医护人员占比为36.44%，获得临时性工作补助人数占比为35.77%，政策知晓度和政策满意度分别为44.09%、74.53%，政策知晓度和满意度最高的地区为莆田，政策知晓度最低的是漳州地区，满意度最低的为福州地区。原因如下：

根据新冠疫情防控资金的使用限制条款，医护人员和相关工作人员只有接触到确诊患者且接触时间达到4小时以上方可领取补助款。因福建省群策群力，新冠疫情得到有效控制，实际感染人数较少，很多医护人员未接触到新冠肺炎患者，但每天工作时长较长，同时也面临可能被感染的风险，但不符合领取补助款的条件。有的医院因疫情影响收入减少，使医护人员在加班加点的情况下收入却减少了。除了医护人员，疫情防控的相关工作人员在疫情期间投入了全部精力，以办公室为家，同样无法领取加班补贴。所以，在对医护人员的满意度调查时，他们的得分较低。

附件1 绩效评级得分表

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	得分
决策 (9分)	项目立项 (3分)	立项依据充分性 (3分)	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ③项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则。 每项符合得1分，基本符合得0.5分，不符合得0分。	3
	资金投入 (6分)	应急资金准备 (2分)	项目有足够的专项资金满足医疗卫生部门疫情防控工作正常开展，符合得2分，基本符合得1分，不符合得0分。	2
		资金分配合理性 (4分)	①资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。 每项符合得2分，基本符合得1分，不符合得0分。	4
过程 (21分)	资金管理 (8分)	资金到位率 (4分)	资金到位率=(实际到位资金/应到位资金)×100%。 资金到位率100%得满分，低于100%，每降低5%扣1分，扣完为止。	4
		资金使用合规性 (4分)	①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③是否符合资金批复规定的用途； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 每项符合得1分，基本符合得0.5分，不符合得0分。	4

	组织 实施 (11 分)	管理制度 健全性 (4分)	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 每项符合得2分，基本符合得1分，不符合得0分。	4
		制度执行 有效性 (4分)	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②采购合同书、验收报告等资料是否齐全并及时归档。 每项符合得2分，基本符合得1分，不符合得0分，满分4分。	4
		信息报送 制度完备 (3分)	建立疫情信息报送制度，未发生信息瞒报、漏报得3分，发现一起信息瞒报、漏报扣1分，扣完为止。	3
		应急队伍建设 完备性 (2分)	①是否设置定点救治医院，建立医疗保障队伍； ②是否设置符合要求的集中隔离医学观察场所。 每项符合得1分，基本符合得0.5分，不符合得0分。	2
产出 (28 分)	产出 数量 (12 分)	感染者 救治率 (4分)	感染者救治率达到100%得满分，未达到100%救治率，得分=4分×救治率。	4
		设备购置 到位率 (4分)	购置转运救护车数量200辆、负压救护车数量67辆、PCR检测仪数量11台、移动查房系统18套，未达到上述设备购置数量，每减少1辆(台、套)扣1分，扣完为止。	4
		医疗人员补助 覆盖率 (4分)	援鄂医护人员和一线医护人员补助覆盖率达到100%得满分，未达到100%发放，得分=4分×覆盖率。	4

	产出质量 (12分)	感染者治愈率 (4分)	感染者治愈率达到100%得满分，未达到100%治愈率，得分=4分×治愈率。	3.99
		定点医院覆盖率 (4分)	各设区市（县）均设立定点救治医院，覆盖率达到100%得满分，一地未设立定点救治医院扣1分，扣完为止。	4
		院内感染数 (4分)	院内“零感染”得满分，院内感染每增加1例扣1分，扣完为止。	4
	产出时效 (4分)	疫情响应速度 (4分)	①发现疑似或确诊病例时，应于2小时内国家传染病网络直报系统进行报送； ②各级疾控机构接到报告后应立即调查核实，于2小时内通过网络完成报告信息的省、市、县三级确诊审核； ③县（市、区）疾控机构应于24小时内完成流行病学调查； ④完成调查后应于2小时内将调查报告及时通过网络直报系统报告。 每项符合得1分，基本符合得0.5分，不符合得0分。	4
效益 (42分)	社会效益 (12分)	有效控制新冠疫情影响传播 (4分)	降为低风险地区后未再列入中高风险地区得满分，否则不得分。	4
		可供传染病治疗床位数 (4分)	每百万人床位数不少于100张，少于100张，每少5张扣1分，扣完为止。	4
		患者救治补助覆盖率 (4分)	本土患者救治补助覆盖率达到100%得满分，未达到100%，得分=4分×覆盖率。	4
	可持续影响 (20分)	实验室建设 (4分)	①全省至少有一个达到生物安全三级（P3）水平的实验室； ②每个地级市至少有一个达到生物安全二级（P2）水平的实验室。	4

			一项符合得 2 分。	
		核酸检测能力建设 (5 分)	①全省日核酸检测量 ≥ 50 万人份得 2 分, 日核酸检测量 < 50 万人份, 每减少 1 万人份扣 1 分, 最多扣 3 分; ②省内全部公共检测实验室核酸检测能力 ≥ 1 万份/天得 2 分, 1 家核酸检测能力 < 1 万份/天扣 1 分, 最多扣 2 分。	5
		物资储备充裕度 (5 分)	储备质量合格、数量充足的医用口罩、隔离衣、眼罩等防护用品不少于 10 日用量得满分, 少于 10 日用量每少 1 日用量扣 1 分, 扣完为止。	5
		集中隔离医学观察点数量 (2 分)	集中隔离医学观察点数量能够满足确诊病例的密切接触者、入境人员等隔离需求得满分, 未能满足不得分。	2
		疫情信息及时公开 (4 分)	及时向社会公众公开发布疫情及流调情况, 24 小时内发布最新数据得满分, 48 小时内发布得 2 分, 超过 72 小时发布不得分。	4
	满意度 (10 分)	医护人员满意度 (5 分)	根据面向医护人员的调查问卷统计结果, 满意度 $\geq 90\%$ 得满分, 满意度 $< 90\%$, 每降低 2%扣 1 分, 扣完为止。	0
		群众满意度 (5 分)	根据面向群众的调查问卷统计结果结果, 满意度 $\geq 90\%$ 得满分, 满意度 $< 90\%$, 每降低 2%扣 1 分, 扣完为止。	5
	总 分			94.99
评价等级	<input checked="" type="checkbox"/> 优秀 ($S \geq 90$) <input type="checkbox"/> 良好 ($90 > S \geq 75$) <input type="checkbox"/> 合格 ($75 > S \geq 60$) <input type="checkbox"/> 不合格 ($60 < S$)			

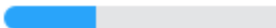
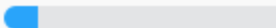
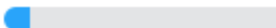

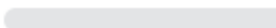
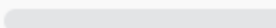
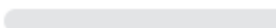
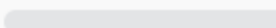
附件2 绩效评价资料清单

1. 闽财指〔2020〕125号、314号、335号、367号、370号、379号、380号、396号、404号、418号、478号、556号、591号、747号文件；
2. 闽财社指〔2020〕1号、3号、6号、13号、16号、17号、61号、62号文件；
3. 购置救护车等设备的绩效目标表及购买凭证等；
4. 发放临时性工作补助等材料；
5. 援鄂医护人员隔离经费支出材料；
6. 部分物资采购的相关凭证材料；
7. 《关于认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神 在打赢疫情防控阻击战中积极有效发挥财政职能作用的通知》（财办〔2020〕5号）；
8. 《关于进一步做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控经费保障工作的通知》（财办〔2020〕7号）；
9. 《关于新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（财社〔2020〕2号）
10. 《关于加强新冠肺炎疫情防控财税政策落实和财政资金监管工作的通知》（财办〔2020〕11号）；
11. 《福建省财政厅 福建省卫生健康委员会关于落实新型冠状病毒感染肺炎疫情防控有关经费保障政策的通知》（闽财社〔2020〕4号）；
12. 《关于印发公共卫生防控救治能力建设方案的通知》（发改社会〔2020〕735号）；
13. 《国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制关于印发进一步推进新冠病毒核酸检测能力建设工作方案的通知》（国办发明电〔2020〕22号）。

附件 3 满意度调查问卷分析

问卷 1：关于新冠疫情防控工作专项补助资金政策的满意度调查¹

第 1 题 您所在的医院位于福建省哪个地区？ [单选题]

选项	小计	比例
福州	879	 33.07%
莆田	334	 12.57%
泉州	245	 9.22%
漳州	1198	 45.07%
龙岩	0	 0%
三明	0	 0%
南平	0	 0%
宁德	2	 0.08%
本题有效填写人次	2658	

第 2 题 您所在的医院是否为新冠疫情确诊患者定点救治医院？ [单选题]

选项	小计	比例
是	969	 36.46%
否	1689	 63.54%
本题有效填写人次	2658	

¹ 图表数据为问卷星自动统计，其中包括了 2 份宁德地区问卷数据，报告分析中因省卫健委仅将问卷下发至福州、莆田、泉州和漳州四个地区，故剔除了 2 份宁德问卷的数据。


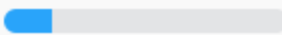
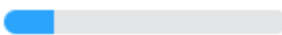
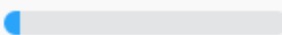
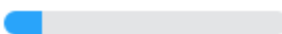
第 3 题 您是否曾直接参与疫情防控？是否获得临时性工作补助？ [单选题]

选项	小计	比例
曾直接参与疫情防控，并获得临时性工作补助	950	 35.74%
曾直接参与疫情防控，未获得临时性工作补助	807	 30.36%
未直接参与疫情防控，未获得临时性工作补助	901	 33.9%
本题有效填写人次	2658	

第 4 题 您是否了解疫情防治工作专项补助资金政策？ [单选题]

选项	小计	比例
了解	1171	 44.06%
不太了解	1487	 55.94%
本题有效填写人次	2658	

第 5 题 您对新冠疫情防控工作专项补助资金政策是否满意？如果最满意为 5 分，您打几分？ [单选题]

选项	小计	比例
5 分	1186	 44.62%
4 分	459	 17.27%
3 分	483	 18.17%
2 分	160	 6.02%
1 分	370	 13.92%









本题有效填写人次	2658
----------	------

第 6 题 您对新冠疫情防控工作专项补助资金政策有何看法？ [\[填空题\]](#)

填空题数据请通过下载详细数据获取

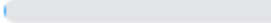
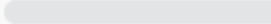
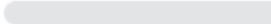
问卷 2：关于福建省医疗卫生部门新冠疫情防控的满意度调查

第 1 题 请问您目前居住于福建省以下哪个地区？ [\[单选题\]](#)

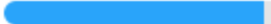
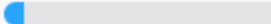

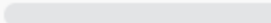
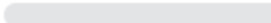
选项	小计	比例
福州	42	 18.58%
莆田	131	 57.96%
泉州	7	 3.1%
漳州	6	 2.65%
龙岩	7	 3.1%
三明	3	 1.33%
南平	7	 3.1%
宁德	23	 10.18%
本题有效填写人次	226	

第 2 题 当地医疗部门的疫情防控措施是否到位？非常到位打 5 分，您给几分？ [\[单选题\]](#)

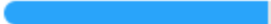
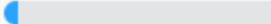
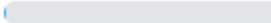

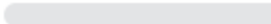
选项	小计	比例
5 分	208	 92.04%
4 分	15	 6.64%

3 分	2	 0.88%
2 分	0	 0%
1 分	1	 0.44%
本题有效填写人次	226	

第 3 题 您对当地医疗卫生部门的疫情反应速度是否满意？最满意打 5 分，您打几分？ [\[单选题\]](#)

选项	小计	比例
5 分	207	 91.59%
4 分	16	 7.08%
3 分	2	 0.88%
2 分	0	 0%
1 分	1	 0.44%
本题有效填写人次	226	

第 4 题 您对当地医疗卫生部门的疫情防治效果是否感到满意？最满意打 5 分，您给几分？ [\[单选题\]](#)

选项	小计	比例
5 分	211	 93.36%
4 分	12	 5.31%
3 分	2	 0.88%
2 分	0	 0%
1 分	1	 0.44%
本题有效填写人次	226	

泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价报告

(集美大学地方财政绩效研究中心)

当前,我国正在实施新型城镇化发展战略,该战略是现代化的要求,也是稳增长、促改革、调结构、惠民生的重要抓手。但由于国家财政资金有限,采用政府和社会资本合作的 PPP (Public-Private Partnership) 方式进行公共基础设施是一种现实可行的项目运作方式。

基于此,2013 年,国务院发布了《关于加强城市公共设施建设的意见》(国发〔2013〕36 号),明确提出要充分发挥市场机制,鼓励社会资金参与城市公共设施建设;2014 年,国家发展和改革委员会发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》(国发〔2014〕60 号),提出投融资机制和运营机制改革意见,鼓励吸引包括民间资本在内的社会资金,参与投资、建设和运营有合理回报或一定投资回收能力的可经营性城市公共基础设施项目²;2015 年,由财政部、发展改革委、人民银行三部门联合制定的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》(国办发〔2015〕42 号)对 PPP 项目的总体要求、制度体系、政策保障、组织实施等做了明确的规定。这些文件的发布为 PPP 模式的发展指明了方向,也为项目的具体实践运营提供了指导纲领。

在这种思想的指引下,泉州市大力引入 PPP 项目,截至 2020 年 7 月底,泉州市已落地 PPP 项目 58 个,总投资 646.6981 亿元,14 个项目被纳入财政部 PPP 示范项目,落地总数和纳入财政部示范项目数保持福建省首位。其中,泉州市公共文化中心 PPP 项目成为福建省首个入选的文化场馆类项目。

2020 年 7 月,绩效评价小组接受福建省财政厅、泉州市财政局的委托,对该项目开展绩效评价。

一、基本情况

(一) 项目概况

作为东南沿海的经济强市,泉州市的经济发展成就有目共睹。但随着经济的持续发展,泉州市的城市公共文化设施的配套不足问题越发凸显,特别是泉州市当选中国首个“东亚文化之都”和明确承办亚洲艺术节以后,这一矛盾更加突出。为了解决这一问题,

²李慧.城市公共设施 PPP 融资模式研究[D].北京:首都经济贸易大学硕士学位论文,2017

完善城市功能、提升城市品质、加快东海片区繁荣、促进环湾中心城市发展，满足市民文化生活需求，2010年泉州市政府决定启动公共文化中心规划建设工作。

该项目于2015年8月PPP招标，并组建了项目公司：泉州市公共文化中心投资运营有限公司，在该股权结构中，政府出资人代表泉州市国有资产投资经营公司持股60%，社会资本中福建省第五建筑工程公司持股30%，泉州中侨集团股份有限公司持股5%，泉州源和创业产业园运营有限责任公司持股5%。根据项目PPP实施方案和PPP招标文件约定，该项目自有资金比例设定为30%（约9亿元），由项目公司股东按持股比例出资到位，项目其余70%建设资金由项目公司负责融资到位。但财政部指出该项目“政府方在项目公司占比60%”不符合《财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》第二条“政府在项目公司中的持股比例应该低于50%，且不具有实际控制力及管理权”的文件要求，要求整改。因此，在泉州市财政局发给国有资产投资经营公司的《关于泉州市公共文化中心PPP项目股权变更建议的函》中要求，为减轻政府出资压力，规范PPP项目的实施运作，泉州市国有资产投资经营公司将持有的项目公司的45%的股权划转给福建省第五建筑工程公司。该公司已及时办理了工商变更登记手续。

泉州市公共文化中心选址位于东海片区山海中轴线中段，以“文化刺桐”为设计理念，布局科技与规划馆（4.34万平方米）、工人文化宫（3.78万平方米）、大剧院（4.28万平方米）、图书馆（3.84万平方米）“四个花瓣”形文化场馆和位于中央的市民广场（含地下商业配套）。项目用地面积194.44亩，总建筑面积约32.68万平方米，其中地上13.46万平方米，地下19.22万平方米。项目总投资批复33.105463亿元，项目于2015年12月开工，建设周期3年。目前该项目主体工程于2019年6月完工并通过验收，图书馆和大剧院等场馆已经于2019年下半年投入使用，2020年泉州市两会也在工人文化宫召开，取得很好的效果。

（二）项目总体绩效目标

文化是衡量一个国家和地区软实力的重要标志，是经济发展、社会进步的助推器。泉州市公共文化中心项目建设是泉州市延续“东亚文化之都”建设发展的又一重要举措，通过该项目，市政府希望该项目能实现如下总体绩效目标：一是推进文化科技繁荣、打造精神家园，保护延续城市文脉；二是弘扬闽南文化城市建设特色、复兴古城文化，提升城市文化内涵；三是助推产业转型、优化产业结构，实现城市功能升级；四是体现海丝特点、建设文化名城，增强城市文化影响力；五是推动文化兴市战略、落实文化惠民，

强化文化服务水平；六是突破设施发展瓶颈、增强场馆能级，满足市民文化消费；七是提高土地使用效率、调整城市结构，改善城市人文环境。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

2020年7月，绩效评价小组接受福建省财政厅、泉州市财政局的委托，对该项目开展绩效评价，确定评价对象与评价依据，制定评价方法、评价指标、收集与评价事项有关的资料，采用合理、科学的财政资金绩效评价理论与方法，以第三方身份独立出具此报告，评价报告的结论不含委托方任何观点，主要供福建省财政厅、泉州市财政局了解泉州市公共文化中心PPP项目在立项、建设过程、项目产出和项目效益中取得的成绩和存在的问题，并依据问题提出相应的解决对策，据此希望可以为政府部门开展类似PPP项目提供有益的经验借鉴。

为了保证评价结果的科学性，评价小组进行了大量的调研、走访，并采用了问卷调查的形式。按照财政厅相关文件的要求，“完成现场核实的项目资金分配点数量应该占项目资金分配点总量的30%左右，完成现场核实的财政资金量应当占项目支出中财政资金总额的60%以上”，评价小组为此特地现场查阅了项目公司财务部门的相关凭证，查阅资金总额为20.2亿元，占资金总额61.21%。

（二）绩效评价指标遵循的原则、评价方法和评价指标体系（附表说明）

1. 绩效评价指标遵循的原则

绩效评价的核心是绩效评价指标体系的构建，它直接决定了评价工作是否合理有效。根据现代企业管理和目标管理理论，企业或组织目标的制定必须具备五个原则，简称SMART，它是管理大师德鲁克在《管理实践》中提出的目标管理方法，按照这个原则制定出的目标才能保证可实施、可跟进、可考核，也更容易实现。绩效评价指标体系设计时，也应遵循SMART原则：

（1）具体的（specific）。所制定的目标必须具体明确，不能含糊不清，模棱两可。设计指标时，尽量予以量化，减少定性的数量，如确实需要设置定性指标时，可以考虑专家评议、问卷、随机走访周边群众、实地观察等方式收集资料，然后予以确认。

（2）可衡量（measurable）。所制定的目标必须能够通过某种或某些定量或定性的方法予以衡量和判定。

(3) 可实现性 (achievable)。所制定的目标必须符合实际, 并且可以通过执行人的努力而实现, 不能把目标定得太高太难。

(4) 相关性 (relevant)。所制定的目标应和公司的战略远景和规划紧密相关, 而非脱离于公司战略之外。设计指标要充分考虑项目设立时预期达到的目的。

(5) 时限性 (time-based)。目标的时限有时间限制。

在 SMART 的基础上, 并参照福建省《财政支出绩效评价管理办法》(闽财绩〔2015〕4 号), 绩效评价小组认为, 绩效指标设计时还应遵循如下原则:

(6) 经济性。指标需要的数据容易获取, 获取成本低, 符合成本效益原则。

(7) 可比性。为了便于纵向和横向的比较, 所选指标尽量考虑共性的指标。

(8) 分级分类。指标不要设计过多, 尽量以最少的指标涵盖主要评价内容, 指标之间避免或减少重复性, 必要时可以采用主成分分析等方法进行筛选。

(9) 全面性。所选择的指标应加以提炼, 尽可能涵盖主要评价内容, 主要部分应以细化指标予以反映。当项目支出明细很多时, 应适当根据项目特征对项目进行归类, 指标设计时应重点考虑那些金额大、可衡量、和项目预期总目标贴合的明细支出, 并对其进行深入了解, 从中挖掘出可以反映这些明细项目的指标。

(10) 可理解性。指标的设定和命名应通俗易懂, 必要时应加以备注, 执行人在执行时不容易产生歧义。

2. 绩效评价方法的选用

绩效评价方法是指在绩效评价实施过程中为了取得被评价的预算支出项目、单位基础数据和资金使用绩效情况, 完成绩效评价任务而采取的各种手段。根据省财政厅有关财政支出绩效评价的有关规定, 参照闽财绩〔2013〕7 号文中预算绩效评价共性指标体系, 结合资金支出实际情况, 本项目的绩效评价方法采用指标评分法、比较法、成本效益分析法、因素分析法、公众评价法和标杆管理法等。

(1) 指标评分法。以 100 分为满分, 把被评者的行为表现划分为若干个指标, 赋予每个指标一定的分值, 评价时对每个指标分别打分, 最后累计出总分。

(2) 比较法。通过实际支出、实施效果等与绩效目标、历史情况、不同地区同类支出等的比较, 综合分析绩效目标实现程度。

(3) 成本效益分析法。将一定时期内的支出与效益进行对比分析, 评价绩效目标实现程度。

(4) 因素分析法。通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

(5) 公众评价法（又称为问卷调查法）。通过制定详细周密的问卷，要求被调查者据此进行回答，以收集所需要的资料，适用于无法用具体的指标衡量但又需要了解公众满意度等指标的情况。

(6) 标杆管理法。以国内外同行业中较高的绩效水平为标杆进行评判的方法。

3. 绩效评价指标体系的相关说明

关于本项目的绩效评价指标体系需要特别说明的是：（1）该指标体系的设计依据了“4E”（即经济性、效率性、效果性和公平性）原理和以上的绩效评价指标需遵循的原则。在指标框架设计中，评价小组参照了财政部 2020 年最新印发的《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）中的项目支出绩效评价指标体系框架，即包含决策、过程、产出和效益四个部分。其中，评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，原则上产出、效益指标权重不低于 60%；（2）考虑到项目属于社会资本参与的 PPP 项目，在设置明细评价指标时，评价小组参照了《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》中的要求和规范，主要选取了融资方案经济合理性、日常绩效监控、特许经营协议清晰完整性、风险分担机制合理性四个指标，满意度指标中也强调了社会资本的满意度；（3）由于疫情的影响，目前仅大剧院和图书馆正常开放，文化馆和规划科技馆还没有正式开放，因此，在产出部分，仅针对大剧院和图书馆进行评价。公共文化中心是可能长期影响泉州市民的文化基础项目，其产出和效益部分不能因为疫情的短暂影响而给出一个不利的评价结果，因此，评价小组更侧重考虑了周边的长期规划和定位、泉州市区人口规模和经济发展等因素。在选取指标上，突出了图书馆和大剧院对市民文化生活的价值和影响力，而没有选择每年运行经费、图书新增量等这些评价图书馆运行的常用指标，因为这些指标和文化中心建设资金的投入无关；（4）按照《泉州市公共文化中心 PPP 项目特许经营协议》，绩效考核指标包括：质量、奖项、工期、环境保护、安全生产、运营维护，因此，评价小组把其作为质量指标选取的参考。

泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价指标体系如表 1：

表 1： 泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价指标体系

一级指标 (目标分 类)	二级指标 (分类细化)	三级指标	四级 指标	评分标准
决策 (14 分)	项目立项 (5 分)	立项依据充分性 (3 分)		用于反映项目立项是否具有科学依据。①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策；②项目立项是否符合城市定位和长期规划；③项目是否属于公共财政支出范围。一项不符扣 1 分，扣完为止。
		立项程序规范性 (2 分)		用于反映和考核项目立项程序的规范情况。①项目是否按照规定的程序申请设立，相应的审批文件、材料是否符合相关要求；②事前是否经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。一项不符扣 1 分，扣完为止。
	绩效目标 (4 分)	绩效目标合理性 (2 分)		用于反映和考核项目绩效目标与项目实施情况的相符情况。①项目是否有绩效目标；②绩效目标设置是否科学。一项不符扣 1 分，扣完为止。
		绩效指标明确性 (2 分)		用于反映和考核项目绩效指标明细化情况。①是否将项目绩效目标细化分解为具体的、清晰、可衡量的绩效指标；②是否与项目目标相对应。一项不符扣 1 分，扣完为止。
	资金投入 (5 分)	预算编制科学性 (2 分)		用于反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。①预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制；②预算确定的项目投资额或资金量是否经过相关部门批复。一项不符扣 1 分，扣完为止。
		融资方案经济合理性 (3 分)		用于反映和考核融资方案的合理性情况。①融资方案是否经济，融资成本低于银行同期贷款利率，得 2 分，每高于 10%，扣 1 分，扣完为止；②融资方案是否合理，融资

				方案没有造成股权分散，得 1 分，否则不得分。
过程 (26 分)	资金管理 (8 分)	资金到位率 (4 分)		用于反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。 资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。 实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金。 预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。 资金到位率大于 95%（含 95%）的得 2 分，每低于 5%扣 1 分，扣完为止。
		资金使用合规性 (4 分)		用于反映和考核资金的规范使用情况。①财务制度是否规范并得到较好执行；②资金使用是否符合项目预算批复或合同规定的用途，是否有完整的审批程序和手续；③是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况；④有无审计报告。一项不符扣 1 分，扣完为止。
	组织实施 (18 分)	管理制度合规性与执行的有效性		用于反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障情况以及有效执行情况。①业务制度是否规范并得到较好执行；②项目调整及支出调整手续是否完备；③项目合同书、
		招投标信息公开 (2 分)		用于反映和考核项目招投标流程的合规性、信息公开情况。①项目招投标流程是否合法合规；②招投标全过程信息是否公开、透明、及时。一项不符扣 1 分，扣完为止。
		相关单位的资质 (4 分)		用于反映设计、勘察、施工、监理单位等的资质情况。各相关单位是否取得行业内顶级资质。一个单位不符扣 1 分，扣完为止。
		日常绩效监控 (2 分)		用于反映项目的日常绩效监控情况。①建设期是否按 PPP 指引规范每年开展绩效监控；②运营期是否按 PPP 指引规范每年开展绩效评价。一项不符扣 1 分，扣完为止。

产出(8分)		特许经营协议清晰完整性(3分)		用于反映特许经营协议的情况。特许经营协议内容是否完整、清晰。根据实际情况酌情给分。
		风险分担机制合理性(3分)		用于反映PPP项目中风险合理分担机制的合理性。特许经营协议中规定的风险分担机制是否合理,是否充分保障了各方利益。根据实际情况酌情给分。
	产出数量(6分)	主体建筑(4分)		用于反映竣工测绘报告与建设工程规划许可证的相符情况。①按图纸施工且图书馆竣工测绘报告与建设工程规划许可证一致的得1分,每相差1%扣0.5分,扣完为止;②按图纸施工且大剧院竣工测绘报告与建设工程规划许可证一致的得1分,每相差1%扣0.5分,扣完为止;③按图纸施工且工人文化宫竣工测绘报告与建设工程规划许可证一致的得1分,每相差1%扣0.5分,扣完为止;④按图纸施工且科技馆竣工测绘报告与建设工程规划许可证一致的得1分,每相差1%扣0.5分,扣完为止。
		配套设施(2分)		用于反映项目配套设施竣工测绘报告与建设工程规划许可证的相符情况。按图纸施工且项目配套设施竣工测绘报告与建设工程规划许可证一致的得2分,每相差1%扣0.5分,扣完为止。
	产出质量(26分)	抽查结果与验收结果(4分)		用于反映项目抽查结果和验收结果。①抽查结果不合格,或整改意见较多的,扣1分;②工程竣工验收合格率低于95%的,扣3分,整改意见较多的扣2分,扣完为止。
		项目安全管理(3分)		用于反映项目建设期间的安全管理情况。施工期间发生重大安全事故,此项不得分;每发生1起一般安全事故,扣1分,扣完为止。

	项目质量管理 (4分)		用于反映项目建设期间质量管理情况。①工程建设中的组织协调是否顺畅；②建设过程中是否严控质量管理和监管。1项不符扣2分，扣完为止。
	环境保护与评价 (3分)		用于评价项目对生态环境所带来的直接或间接的影响情况。①工程动工前是否上报环境影响登记表，并获得通过批复；②建设期间是否履行节能减排，是否采取切实可行的措施对大气、水、噪音和室内污染物进行控制；③工程验收后是否取得环评报告。根据具体情况，酌情给分。
	设计的人性化 (2分)		用于考察项目设计的人性化情况。根据场馆之间连接的便利性、空间设计利用率以及车位设计等常用指标考察项目设计的人性化程度，酌情给分。
	工程交付后使用效果 (10分)	图书馆 (5分)	用于反映图书馆交付使用后的情况。从硬件资源和使用效果两方面选取典型指标，与原图书馆和15个经济较发达城市图书馆平均指标进行比较，酌情给分。
		大剧院 (5分)	用于反映大剧院交付使用后的情况。从演出质量、营业收入和票价、上座率等三方面，与厦门闽南大剧院进行比较，酌情给分。
产出时效 (6分)	开工及时性 (2分)		用于反映工程开工的及时情况。开工时（相差15天以内）已经取得建筑工程施工许可证得2分，再每延迟15天开工扣0.5分，扣完为止。开工时还没有取得施工许可证的，认同为无证施工，不得分。

		工程的建设周期 (2分)		用于反映工程的建设周期情况。实际工期与建筑工程施工合同约定的工期基本一致(相差1个月以内)得2分,每延长6个月扣0.5分,扣完为止。
		工程竣工结算及时性 (2分)		用于反映工程竣工结算的及时情况。实际工程竣工结算时间与建筑工程施工合同约定的竣工结算时间基本一致(相差1个月以内)得2分,每延长6个月扣1分,扣完为止。
	产出成本 (2分)	资金的成本控制 (2分)		用于反映成本控制情况。采取有效的成本控制措施,且实际成本没有超过预期成本的,得满分,否则酌情扣分。
	效益(20分)	提升城市文化品位 (2分)		用于反映该项目对城市文化品位的提升。根据文化中心的定位、市民的文化需求以及访谈数据等酌情给分。
		提高项目区域的就业机会 (2分)		用于反映该项目对周边居民就业的影响。根据建设期的就业、运营期就业、周边规划、相应配套、交通状况、经济发展和访谈数据等酌情给分。
		提高周边居民生活便利性 (2分)		用于反映该项目对周边居民生活的影响。根据周边规划、相应配套、交通状况、经济发展和访谈数据等酌情给分。
		经济效益 (2分)	资金的经济效益 (2分)	用于反映项目对泉州市经济的拉动作用。根据目前的经济效益和未来预期的经济效益两方面酌情给分。

	可持续影响 (2分)	资金的可持续影响 (2分)		用于反映项目对泉州市的长期影响。根据硬件设施、地区人口密度、每百人中高等院校毕业人数、城乡人均文化消费水平等方面评价该项目对泉州市的可持续影响，酌情给分。
	满意度 (10分)	社会资本满意度 (4分)		用于反映社会资本对项目的满意度。问卷调查从社会资本对合作关系的满意度、对预计获得合理利润的满意度等几个方面进行设计。根据问卷情况，酌情给分。
		社会公众满意度 (6分)		用于反映社会公众对项目的满意度。问卷调查从社会公众对场馆设备先进程度、周边环境、价格消费、配套种类、对自身文化需求的满足等方面进行设计。根据问卷情况，酌情给分。

（三）绩效评价工作过程

1. 绩效评价小组与福建省财政厅、泉州市财政局确定绩效评价工作开展时间后，提前5个工作日通知泉州市公共文化中心投资运营有限公司及相关部门做好准备和配合工作；

2. 绩效评价小组与泉州市财政局、泉州市公共文化中心投资运营有限公司、施工单位、监理单位、验收单位等座谈，并到泉州市公共文化中心项目区地址进行实地调研，查阅项目档案、收集数据、资料等；

3. 绩效评价小组根据政策要求及项目实际，组织编制绩效评价工作方案，内容通常包括项目基本情况、绩效目标和指标体系、评价目的和依据、评价对象和范围、评价方法、组织与实施计划等。其中的核心是绩效评价指标体系的建立，要充分征求相关部门的意见进行反复修订；

4. 进一步与相关单位沟通搜集绩效评价所需的数据、资料，一些有疑问的，或者不一致的资料要反复确认，并设计和发放调查问卷。另外，还要对建设单位周围进行实地走访，对泉州市公共文化中心 PPP 项目的运行情况进行分时段考察，进一步搜集绩效评价所需的调研数据和资料；

5. 归纳、分析、综合数据与资料，独立完成《泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价报告（初稿）》；

6. 征询福建省财政厅、泉州市财政局、泉州市住建局及泉州市公共文化中心投资运营有限公司等单位的意见，对初稿进行修改，独立完成《泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价报告》，并及时向相关部门反馈绩效评价结果。

三、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

表 2：泉州市公共文化中心 PPP 项目绩效评价评分结果

一级指标 (目标分类)	二级指标 (分类细化)	三级指标 (绩效目标内容)	四级指标 (绩效目标内容)	评分 结果
决策 (14分)	项目立项 (5分)	立项依据充分性 (3分)		3
		立项程序规范性 (2分)		2
	绩效目标 (4分)	绩效目标合理性 (2分)		1.5
		绩效指标明确性 (2分)		1.5

	资金投入 (5分)	预算编制科学性(2分)		2
		融资方案经济合理性(3分)		3
过程 (26分)	资金管理 (8分)	资金到位率(4分)		4
		资金使用合规性(4分)		4
	组织实施 (18分)	管理制度合规性和执行的有效性(4分)		3.5
		招投标信息公开(2分)		1.5
		相关单位的资质(4分)		4
		日常绩效监控(2分)		1
		特许经营协议清晰完整性(3分)		3
		风险分担机制合理性(3分)		2
产出 (48分)	产出数量 (6分)	主体建筑(4分)		4
		配套设施(2分)		2
	产出质量 (26分)	抽查结果与验收结果(4分)		3.5
		项目安全管理(3分)		3
		项目质量管理(4分)		4
		环境保护与评价(3分)		2.5
		设计的人性化(2分)		2
		工程交付后使用效果 (10分)	图书馆(5分)	4
			大剧院(5分)	5
	产出时效 (6分)	开工及时性(2分)		2
		工程建设周期(2分)		1

		工程竣工结算及时性（2分）		1
	产出成本（2分）	资金的成本控制（2分）		2
效益（20分）	社会效益（6分）	提升城市文化品位（2分）		2
		提高项目区域的就业机会（2分）		2
		提高周边居民生活便利性（2分）		2
	经济效益（2分）	资金的经济效益（2分）		1
	可持续影响（2分）	资金的可持续影响（2分）		2
	满意度（10分）	社会资本满意度（4分）		3
		社会公众满意度（6分）		5
总分				89

四、绩效评价指标分析

（一）决策

1. 项目立项

关于立项依据充分性（3分）。（1）符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。文化是民族的血脉，是人民的精神家园。当今世界，文化地位和作用更加凸显，越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素、越来越成为经济社会发展的重要支撑。我国政府一直都高度重视公共文化服务建设，2017年，党中央国务院发布了《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》，该纲要明确要求各级政府应完善公共文化服务网络，创新公共文化服务运行机制。鼓励各地按照国家基本公共文化服务指导标准，自主制定富有特色的地方实施办法，健全各级各类公共文化基础设施，鼓励社会力量投资或捐助公共文化设施设备，鼓励社会组织和企业参与公共文化设施运营和产品服务供给。财政部、发改委、人民银行三方也共同出台了《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》，指出应改革创新公

共服务供给机制，大力推广政府和社会资本合作的 PPP 模式，公共文化中心 PPP 项目便是泉州市政府对以上指导意见的地方实践；（2）符合城市定位和长期规划。泉州作为历史名城，有着丰富的文化底蕴，泉州市政府把泉州市定位为“文化艺术中心和国际化交流平台”和“东亚文化之都”，在《泉州市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》中明确要求，“应大力发展公益文化事业，按照公益性、基本性、均等性、便利性等要求，逐步建立起完善的公共文化服务体系和完善的城乡公共文化服务设施。特别提出应鼓励和支持民间资本进入文化产业领域，扩大文化的多元化供给。”可见不论是泉州市的城市定位，还是泉州市十二五规划，都充分肯定了社会资本参与公共文化建设的积极意义，从而从政府政策层面确立了公共文化中心 PPP 项目的立项依据；（3）该项目符合公共财政支出的范围。按照财政学理论，公共财政（Public Finance）是指国家（政府）集中一部分社会资源，用于为市场提供公共物品和服务，满足社会公共需要的分配活动或经济行为，是与市场经济体制相适应的一种财政管理体制。它主要着眼于满足社会公共需要，弥补“市场失效”缺陷。因此，财政资金用于公共文化支出，符合公共财政支出的范围。

根据评分标准，该项指标得满分 3 分。

关于立项程序规范性（2 分）。（1）按规定的程序申请设立。2010 年，市委、市政府决定启动泉州市公共文化中心规划建设，2014 年 10 月，在十一届市委常委会第 89 次会议上，原则同意泉州市公共文化中心项目总体规划设计及投资建设方案，2015 年市国投公司申请对泉州市公共文化中心项目进行立项（泉国经〔2015〕14 号），同年，泉州市发改委在《关于泉州市公共文化中心建议书的复函》（泉发改审〔2015〕62 号）中，明确同意实施泉州市公共文化中心项目，并确定了建设规模和内容，以及项目投资和资金来源。评价小组认为，该项目审批文件齐备，程序符合要求；（2）经过充分论证和风险评估。在《中共泉州市第十一届委员会会议纪要》（〔2014〕20 号）中，确定需要对公共文化中心项目组织专项论证，召开专场论证会，根据项目用地地理特点、水文情况等因素，充分论证并合理确定建筑物基准地面标高，做好防范灾害性天气影响的应对措施；充分论证地下空间开发的工程安全性、空间实用性、商业营运可行性以及建设成本投入、预期运营收入，精细测算，比选最优方案。整个评审过程由第三方专业人员参与，公开、公正、透明、科学。为了保证项目的可行性，市政府还有序推进了各项前期工作，例如，开展项目方案设计国际竞赛、组织考察学习，规划设计和运营模式

研究论证和优化提升，落实项目资金来源，这些都为项目的成功推动打下了良好的基础。最终，项目规划建设方案和投资建设模式经过市委常委会、市政府常务会等有关会议研究通过；项目可行性研究报告通过市发改委审批；项目物有所值评估报告和财政承受能力论证报告通过有关部门及专家评审。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

2. 绩效目标

关于绩效目标的合理性（2 分）。（1）绩效目标表。评价小组收集到了年度的绩效目标表以及若干年度的自评表；（2）绩效目标设置科学性。按照《政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引》的要求，“PPP 项目绩效目标包括总体绩效目标和年度绩效目标。PPP 项目绩效目标应包括预期产出、预期效果及项目管理等内容。预期产出是指项目在一定期限内提供公共服务的数量、质量、时效等。预期效果是指项目可能对经济、社会、生态环境等带来的影响情况，物有所值实现程度，可持续发展能力及各方满意程度等。项目管理是指项目全生命周期内的预算、监督、组织、财务、制度、档案、信息公开等管理情况。”根据评价小组收集的资料，公共文化中心的年度绩效目标表的内容类似于总体绩效目标，未能全面体现出年度绩效目标的信息，并且里面也没有体现出项目管理中的内容，反映了对绩效目标理解存在一定的偏差，酌情扣 0.5 分。

根据评分标准，该项指标得 1.5 分。

关于绩效指标明确性（2 分）。（1）具体、清晰、可衡量。根据评价小组收集的年度绩效目标表，评价小组认为，一些指标模糊，无法量化，操作性不强，流于形式。如满意度方面选取了“场馆使用单位和商业租赁者的满意度”，而场馆和商业配套在 2015-2017 年还没有竣工，在当年度针对使用单位和商业租赁者满意度考核是没有意义的，评价小组认为，满意度方面应体现周边居民对项目的意见，如噪音、污染、交通、就业带动等。这里酌情扣 0.5 分；（2）与项目目标相对应。根据绩效目标表的内容，该项目的总体目标为“项目建成后，将为广大人民群众提供公共文化服务，包括科普教育、城市规划成就展示、艺术演出、知识普及等服务。同时，将进一步缓解片区及城市公共停车压力。”绩效目标表中的指标的设计基本可以围绕该项目目标设置，虽然不是很全面，但基本体现了项目目标的要求。

根据评分标准，该项指标得 1.5 分。

3. 资金投入

关于预算编制科学性（2分）。（1）按标准编制。公共文化中心 PPP 项目由同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司设计院设计，该设计院在参照国内经济总量、人口规模的其他城市的同类文化设施的基础上，确定适合泉州市未来发展需要的建设规模和建筑标准，并参考了国内外同类设施的先进经验，设计方案图纸和设计指标，并以此为依托，严格依照《福建省建筑工程消耗量定额》（2005 年）、《福建省建筑装饰装修工程消耗量定额》（2005 年）、《福建省安装工程消耗量定额》（2012 年）、《福建省建筑安装工程费用定额》（2003 年）、类似工程的技术经济指标和参数，编制公共文化中心 PPP 项目预算。该预算对项目编号和项目名称、工程量、单位造价、总价、工程技术指标等进行了详尽的列表说明；（2）相关部门审核和批复。泉州市发改委在接收到《关于申请批准泉州市公共文化中心项目概算的函》（泉国经〔2017〕39 号），责成泉州市政府投资项目评审中心审核（泉投审概〔2018〕3 号），评审中心对项目明细支出的原概算进行认真审核，最终核定该项目的投资额为 331054 万元，比原概算减少了 48390 万元。评价小组认为，该预算编制科学合理，有理有据，并得到相关部门的审核和批复。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

关于融资方案经济合理性（3分）。（1）融资方案经济性。公共文化中心 PPP 项目共贷款 20.05 亿，贷款银行为兴业银行和国家开发银行，贷款利率均为 4.9%，低于 2015 年五年期贷款基准利率 5.40%。不仅如此，考虑到社会资本的风险，根据相关协议规定，三年建设期中，政府按中国人民银行五年期以上贷款利率的 1.2 倍给予补贴，运营期按建筑面积每月 238.439 元/平方米予以财政补贴，并发放到位，评价小组认为，该融资方案具有经济性；（2）融资方案合理性。该融资方案采用了银行借贷的方式，保证了股权的集中性，借款利息在税前利润抵扣，达到了合理避税的目的。

根据评分标准，该项指标得满分 3 分。

（二）过程

1. 资金管理

关于资金到位情况（4分）。根据项目 PPP 实施方案和 PPP 招标文件约定以及后期签订的股权转让协议，泉州中侨集团股份有限公司和福建省第五建筑工程公司共出资 9 亿，比例为 1:9，资金都及时到位，具体见表 3 所示。

表 3：中侨集团公司和第五建筑公司注资情况表

单位名称	金额（万元）	注资时间
泉州中桥集团 股份有限公司	500	2015/10/8
	500	2015/10/13
	1000	2016/7/22
	1000	2016/7/22
	1000	2018/8/29
	1000	2018/11/12
	1000	2018/12/7
	3000	2019/4/12
福建省第五建筑 工程公司	3000	2015/10/9
	6000	2015/10/10
	6000	2016/7/20
	12000	2016/7/29
	5000	2018/8/22
	4000	2018/8/28
	4500	2018/11/14
	4500	2018/11/15
	4500	2018/12/14
	4500	2018/12/17
	3000	2019/4/8
	1500	2019/4/9
	4500	2019/4/10
	18000	2019/9/5
合计	90000 万元	

根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

关于资金使用合规性（4 分）。（1）财务制度建设和执行。一方面，财务制度建设。评价小组在调研过程中，通过和财务人员的交流，并通过实地考察，认为泉州市公共文化中心投资运营有限公司会计核算资料完整且入账及时，财务制度比较规范。该公司制定了《财务管理制度》，内容规范完整，主要涉及财务管理组织机构及主要职责、

重大财务事项的决策机构及内容、财务计划管理、财务核算的基本原则、货币资金及结算资金的管理、往来结算管理、坏账政策资金管理、固定资产、低值易耗品及无形资产管理、成本、费用、其他支出管理、税务管理、营业收入、利润及利润分配管理、财务报告及财务报告分析管理、会计档案的管理。评价小组认真阅读后，认为该财务管理制度涵盖了财务会计的各个方面，符合《中华人民共和国会计法》、会计基础工作规范以及国家相关财经法规的相关要求。另一方面，财务制度的执行。通过对财务部门机构设置和运作方式的了解，评价小组认为，财务部门人员分工合理，不相容岗位相分离，财务内部控制制度健全：如出纳员不得同时负责稽核、会计档案保管和收入、费用、债权债务账目登记工作；支票和银行预留印鉴必须分开保管，其中出纳负责支票的保管，财务部经理负责银行预留印鉴和财税类印章的保管；使用网上银行付款时，每笔交易必须经过录入与复核两重以上的确认才能发送银行，其中出纳负责录入，财务部经理负责网银复核等；（2）资金的使用。为了保证资金使用的合理规范，财务部指定专人根据资金计划，对支付款项（包括工程进度款、征地补偿款、地价、销售费用、管理费用、还贷资金、支付利息及其他相关费用等）进行审核。审核内容包括：款项支付的审批手续是否完善，是否符合支付计划、合同付款规定，是否取得相关合法凭证等，审核无误后，相关部门领导审批，签字确认，财务部门办理款项支付手续；（3）资金违规使用情况。根据财务部门提供的资料显示，从 2015 年项目建设和运行至今，没有发生过截留、挤占、挪用、虚列支出等违规使用资金情况，反映了该项目在资金使用方面严格遵循财务制度的要求，内控监管措施到位；（4）资金的审计。对项目进行审计是保证资金有效使用的重要手段，泉州市公共文化中心投资运营有限公司在 2015—2019 年聘请名城有限责任会计师事务所对该公司账目进行审计。审计报告结论表明，该公司在所有重大方面按照企业会计准则的规定编制，公允反映该公司在 2015—2019 年度的财务状况、经营成果和现金流量等。这反映了该公司在财务处理上的规范性。

根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

2. 组织实施

关于管理制度合规性与执行的有效性（4 分）。（1）业务管理制度建设和执行。为保证项目的规范性，公共文化中心 PPP 项目从可行性论证、立项申请、立项批复、招标投标管理、签订合同、项目管理和检查、验收报告以及项目的运营和维护等都做了详尽的约定。市住建局、财政局等部门成立项目询价小组，开展大量询价工作，对项目成本控

制、保证工程建设进度、保证工程质量发挥了重要作用。通过审阅资料和实地走访，评价小组认为业务制度得到了较好地执行；（2）项目调整和支出调整。对确实需要的项目调整和支出调整，公共文化中心 PPP 项目也在业务制度上作出了详细的规定。资料显示，变更指示均通过监理人发出，监理人发出变更指示前应征得发包人同意。承包人收到经发包人签认的变更指示后，方可实施变更。未经许可，承包人不得擅自对工程的任何部分进行变更。涉及设计变更的，应由设计人提供变更后的图纸和说明。如变更超过原设计标准或批准的建设规模时，发包人应及时办理规划、设计变更等审批手续；（3）文档是否齐全并及时归档。根据评价小组收集的资料，可行性报告、招标文件、项目合同书、验收报告、技术鉴定、测绘报告以及五大证（工程规划许可证、建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建筑工程施工许可证、土地证）等大部分重要资料齐全，验收报告中的内容也显示，该项目的相关技术文档齐全。但环评报告、结算报告等没有提供。这里酌情扣 0.5 分；（4）资料交接和保管。资料均可以按规定保管，在和相关部门联系沟通中，发现有关人员的流动比较频繁，资料交接工作虽有延迟，但基本可以顺利交接。

根据评分标准，该项指标得 3.5 分。

关于招投标信息公开（2 分）。公共文化中心建设是系统工程，工程量巨大。为了防范暗箱操作，各单位公平竞争，公开招投标是采用的主要方式，依据《中华人民共和国招标投标法》，2015 年 7 月 10 日泉州市公共文化中心 PPP 项目正式网上招标（招标编号：0624-15130501），依据《工程项目招标范围和规模标准》的规定，工程勘察、设计等也公开招标。不仅建设阶段招标信息及时公开，建成后的中心项目的商业配套也及时启动了招投标工作，在网上公示了《项目商业部分招商预告》，并详细列示了招商合作方式、招商合作期限、招商合作条件，所有的中标结果也在中国政府采购网上公示，整个招投标过程有一套完整规范的流程，合法合规、公开、透明、及时。但泉州市审计局公布的审计调查报告（泉审投调报（2017）12 号）也暴露出个别问题，由市住建局实施前期工作的部分咨询服务采购未公开招标，采用了直接委托咨询服务单位方式，合同金额为 205.5125 万元，酌情扣 0.5 分。

根据评分标准，该项指标得 1.5 分。

关于相关单位的资质（4 分）。公共文化中心 PPP 项目从建设到运营主要涉及设计单位、勘察单位、施工单位、监理单位等，从表 4 可以看出各单位都是行业内顶级资质，

评价小组详细查阅了各单位的官方资料，均具有行业内多年经验，并获得过多项奖项，在业界有良好的口碑和信誉。评价小组认为，良好的资质和经验是项目质量的保证。

根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

表 4：相关单位资质和荣誉

单位类别	单位名称	单位资质	所获主要荣誉
设计单位	同济大学建筑设计研究院	特大型甲级设计单位	全国顶尖设计单位
勘察单位	福建省泉州市水电工程勘察院	岩土工程专业类甲级勘察单位	获福建省省级优秀勘察一等奖，两项获省级优秀勘察二等奖，多项获省级优秀勘察表扬奖
	福建省水文地质工程地质勘察研究院	工程勘察证书甲级	截至 2014 年，获得 30 多项国家省部级科技进步奖，其中国家一等奖 1 项，二等奖 2 项，三等奖五项（以后年度资料不详）
	福建省三明地质工程勘察院	勘察、咨询、监理甲级资质	
	福建泉州勘查设计院有限公司	工程勘察综合类甲级资质	
施工单位	福建省第五建筑工程公司	建筑工程施工总承包特级、建筑设计行业甲级等多项资质	连续五年被评为“全国优秀施工企业”；福建省获得鲁班奖最多的施工企业之一
监理单位	泉州市工程建设监理事务所	国家甲级资质的监理单位	

关于日常绩效的监控（2 分）。为了保证项目保质保量的按时完成，避免项目风险，对项目进行日常绩效监控非常必要。PPP 项目绩效监控是对项目日常运行情况及年度绩效目标实现程度进行的跟踪、监测和管理，通常包括目标实现程度、目标保障措施、目标偏差和纠偏情况等。根据财政部发布的《政府和社会资本合作（PPP）项目绩

效管理操作指引》要求，“项目公司（社会资本）开展 PPP 项目日常绩效监控，按照项目实施机构要求，定期报送监控结果。项目实施机构应对照绩效监控目标，查找项目绩效运行偏差，分析偏差原因，结合项目实际，提出实施纠偏的路径和方法，并做好信息记录。”

在建设期，泉州市住房和城乡建设局印发了《泉州市公共文化中心项目建设考核评分工作细则》，要求由泉州市住建局组成的泉州市公共文化中心项目建设运营工作协调小组负责对项目进行考核，考核实行“一月一考评，一季度一通报”制度。考核内容覆盖工作制度建设、机构人员运转、工程进度推进、工程实体质量、工程造价管理、安全文明施工等方面。

运营期，由于本项目建设的复杂性，工程场馆未全部移交使用单位，地下商场公开招租流标也未投入运营，未完全满足 PPP 协议约定开展运营期绩效考核工作的条件，故运营期的绩效考核工作正在开展，现正进行考核单位招标。

考虑到实际情况和有关部门没有提供具体绩效监控表，酌情扣 1 分，根据评分标准，该项指标得 1 分。

关于特许经营协议清晰完整性（3 分）。2015 年 8 月，泉州市住房和城乡建设局授权泉州市国有资产投资经营公司作为本项目的政府方出资代表，和中标人签订《泉州市公共文化中心 PPP 项目特许经营协议》，明确规定特许经营期为从监理工程师发出开工令之日起 12 年的期间（含建设期，建设期不超过 3 年）。该特许经营协议详细列示了双方的义务和责任，内容涉及项目用地、特许经营权³、项目建设、变更操作、竣工验收、运营维护、项目移交等特许经营期的全过程，并对可能的意外、终止、违约等作出了明确的规定。评价小组认为，该协议符合一般特许经营协议规范，清晰完整。

根据评分标准，该项指标得满分 3 分。

关于风险分担机制合理性（3 分）。PPP 项目的风险分担原则包括：原则一，承担的风险程度与所得的回报大小相匹配，要综合考虑政府风险转移意向、支付方式和市场风险管理能力等要素，量力而行，减少政府不必要的财政负担；原则二，社会资本承担的风险要有上限，超过上限，启动补贴或调节/调价机制。对项目收入不能覆盖成本和收益，但社会效益较好的政府和社会资本合作项目，地方各级财政部门可给予适当补贴。

³ 特许经营权是指政府授予企业在一定时间和范围对某项公用产品或服务进行独占性经营的权利。

财政补贴要以项目运营绩效评价结果为依据，综合考虑产品或服务价格、建造成本、运营费用、实际收益率、财政中长期承受能力等因素合理确定；原则三，风险由最适宜的一方来承担，要合理分配项目风险，项目设计、建设、财务、运营维护等商业风险原则上由社会资本承担，政策、法律和最低需求风险等由政府承担。根据以上原则，该项目对政府部门和社会资本的风险建立了合理的风险分担机制：

一方面，考虑到政府部门的风险，在财政部相关文件的要求下，2019年3月，国有资产投资经营公司将持有项目公司45%的股权划转给福建省第五建筑工程公司，从而大大减少了政府的风险。为培育本土国有文旅企业发展，并参照福州奥体中心、厦门大剧院由当地国有文旅企业运营的做法，财政部门不再进行补贴，由市文旅集团负责经营，与中标单位组成专业运营公司负责大剧院整体运营。

另一方面，考虑到社会资本承担的风险，《泉州市公共文化中心PPP项目特许经营协议》规定，“涉及到可行性缺口补助需要财政补贴的款项需按照泉州市财政系统要求的程序申请、报批、确认、支付。”协议中也对补贴的计算方式、补贴实践、调价机制做了详细的规定；目前的大剧院建设期和运营期的贷款利率政府也给予了财政补贴，但考虑到目前周边配套还不够，楼盘和总部大楼等入住人口不多，电子商务的冲击，这些都导致商业配套招商困难和迟滞，社会资本承担风险依旧较大。

根据评分标准，酌情扣1分，该项指标得2分。

（三）产出

1. 产出数量

关于主体建筑（4分）。主体建筑包括大剧院、工人文化宫、图书馆、科技与规划馆，相应的测绘面积与建筑工程规划许可证面积基本一致，具体见表5所示。

表5：主体建筑规划许可证面积和测绘面积

项目名称	规划许可证面积（平方米）	测绘面积（平方米）
大剧院	37007.33	36989.84
工人文化宫	32226.56	32221.98
图书馆	34574.03	34573.06
科技与规划馆	33640.39	33339.09

并且，验收报告结论显示，“本项目已按图纸设计及合同内容施工，资料齐全”。在实地走访中，评价小组认为该项目内部装饰精美、空调等设施齐全、环境舒适，具有

较好的文化氛围和艺术氛围。

根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

关于配套设施（2 分）。配套设施包括位于中央的市民广场、地下车库、人防设施建筑面积、地下商业街。根据泉州市公共文化中心工程规划许可证的要求，配套设施的建筑面积为 170481.84 平方米，车库面积 109478.11 平方米，测绘报告显示配套设施的测绘面积为 170737.97 平方米，车库面积的测绘面积为 109772.50 平方米，两者基本相符。相关部门出具的验收报告结论显示，“本项目已按图纸设计及合同内容施工，资料齐全”，且电梯、消防、电气、防水、排给水、空调、室内外装饰等均“已完成所有设计项目”。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

2. 产出质量

关于抽查结果与验收结果（4 分）。在工程建设期间，住建局于 2019 年 4 月组织对泉州市公共文化中心项目施工进行抽查，重点检查项目室内外装饰工程及安装工程、室外工程质量问题。抽查结果整体满意，但也详细列举了存在的问题，如垃圾散乱、个别地方渗水、石材色差、绿植质量差等，施工单位在住建局的要求下，按照工程质量“鲁班奖”标准，马上着手落实修缮整改工作，并于 2019 年 6 月 28 日顺利通过验收工作。验收报告显示，验收单位从地基和基础、主体结构、建筑装饰装修、屋面、建筑给水排水和供暖、通风与空调、建筑电气、智能建筑、建筑节能等方面对项目进行了评定，共检查了 59 项，评定等级均为合格，合格率为 100%，观感质量评定得分率为 95.5%。

从该项目工程所获奖项也可以侧面反映该工程的质量。泉州公共文化中心 PPP 项目的建设工程施工合同明确要求：“工程质量应符合《工程施工质量验收规范》及其他相关规范合格标准，通过福建省优质工程（闽江杯）评审。”但由于疫情影响，评审结果还没有产生，但该项工程目前已经获得了其他多种奖项，主要有：（1）设计方：同济大学获得建筑创作奖，并被福建省人民政府授予 2016 年—2018 年度福建省重点建设优胜项目；2020 年 9 月，在“2020 年亚洲照明设计奖”评审中斩获“非凡之光”奖；（2）施工方：在承建泉州市公共文化中心中，施工单位也获得了多项荣誉，主要包括：“威名”QC 小组被授予 2017 年福建省工程建设优秀质量管理小组，其成果“预制叠合板与现浇梁组合结构质量控制”荣获一等奖；“无限”QC 小组被授予 2017 年福建省工程建设优秀质量管理小组，其成果“提高工具式型钢柱箍加固体系统施工合格率”荣获二等奖；

“筑城”QC小组被授予2017年福建省工程建设优秀质量管理小组，其成果“提高碎石灌沥青垫层沥青渗透深度合格点率”荣获三等奖。在各个小组的共同努力下，泉州市公共文化中心也荣获“华东片区工程质量监督工作年会样板工程”、2018年度“泉州市建筑施工安全生产标准化优良项目”、入围第五批全国建筑业绿色施工示范工程名单等荣誉。这些荣誉都反映了该项目的质量上乘，但考虑到抽查中存在的问题，酌情扣0.5分。

根据评分标准，该项指标得3.5分。

关于项目安全管理（3分）。安全管理是项目施工的重中之重。该项目施工方福建省第五建筑工程有限公司是一家具有国家特级资质的国有大型施工企业，具有丰富的施工经验和一整套科学严格的规章制度和安全保证措施，该公司非常重视安全施工管理，在安全方面屡获表彰，如创全国AAA级安全文明标准化工地4个、省级安全文明标准化示范工地33个、市级安全文明标准化示范工地92个；公司新技术应用和文明施工均达到国内先进水平，公司省级技术中心通过福建省经贸委等部门验收确认。在泉州市公共文化中心项目建设中，该工程没有发生过重大安全事故。

根据评分标准，该项指标得满分3分。

关于项目质量管理（4分）。（1）组织协调工作。公共文化中心是系统工程，牵涉单位众多，协调处理比较困难。为做好建设运营的组织实施、监督管理、协调督促和检查指导等工作，加快推进项目建设，泉州市政府高度重视，专门成立了以张永宁副市长为组长的泉州市公共文化中心PPP项目建设运营工作协调领导小组，领导小组要求市发改委、财政局、国土资源局、住建局、城乡规划局、文广新局、审计局、国资委、人防办、科协、国网泉州供电公司、市东海片区开发建设指挥部等部门共同配合，及时协调解决存在的问题，研究部署有关工作并推动落实，相关责任单位明确分管领导和具体负责机构，自觉接受牵头单位的协调指导，实行信息互通、资源共享。为加强创优质量，市住建局成立了项目质量保障工作组，下设材料把关组、技术服务组、设计指导组等3个小组，进一步加强技术指导，确保工程质量。评价小组认为，该项目实施组织工作完备，有力地保证了工程的顺利进行；（2）项目实施的质量管理与监管。为保证工程施工中的质量，《建设工程施工合同》中对承包人和监理人的责任和权利进行了详细地规定，如：①承包人。对施工人员进行质量教育和技术培训，定期考核施工人员的劳动技能，严格执行施工规范和操作规程；承包人应按照法律规定和发包人的要求，对材料、工程设备以及工程的所有部位及其施工工艺进行全过程的质量检查和检验，并作详细记

录，编制工程质量报表，报送监理人审查；承包人还按照法律规定和发包人的要求，进行施工现场取样试验、工程复核测量和设备性能检测，提供试验样品、提交试验报告和测量成果以及其他工作；②监理人。按照法律规定和发包人授权对工程的所有部位及其施工工艺、材料和工程设备进行检查和检验；监理人对质量有疑问的，可要求承包人对已覆盖的部位进行钻孔探测或揭开重新检查。为进一步明确责任，泉州市住房和城乡建设局还印发了《泉州市公共文化中心项目建设考核评分工作细则》，要求由泉州市住房和城乡建设局组成的泉州市公共文化中心项目建设运营工作协调小组负责对项目进行考核，考核实行“一月一考评，一季度一通报”制度。考核内容覆盖工作制度建设、机构人员运转、工程进度推进、工程实体质量、工程造价管理、安全文明施工。考核小组每月进行一次综合考评，对参建各方责任主体单位和人员进行奖罚评判。

根据评分标准，该项指标得满分 4 分。

关于环境保护与评价（3 分）。（1）环境影响登记表。公共文化中心 PPP 项目在开工前已向丰泽区环保局提交《泉州市公共文化中心建设项目环境影响报告表》，并获得了丰泽区环保局的批复；（2）建设期间的环境保护。施工方主要从大气、水、噪音和室内污染物控制几个方面入手进行环境保护：如防治大气污染时，对扬尘、机械的排放标准都进行了严格规定，并要求在施工区禁止焚烧有毒、有恶臭物体；防治水污染时，对污水的排放，有毒有害废弃物的处理都进行了严格规定；防止施工噪声污染时，尽量减少使用噪音大的设备，对强噪声机械（如搅拌机、电锯、电刨、砂轮机等）设置封闭的操作棚，以减少噪声的扩散；在防止建筑物室内环境污染时，对所有进场材料严格按照国家标准进行检查，特别是对那些容易造成室内污染的水性涂料、水性胶粘剂、水性处理剂、木板、涂料稀释剂和溶剂等的质量进行了严格规定，确保符合环保要求；（3）环评报告。由于地下商业配套可能包含商业餐饮、KTV 等污染项目，在招商工作还没有完成之前，暂时不能出环评报告，但在《泉州市公共文化中心建设项目环境影响报告表的函》（泉丰政环〔2015〕15 号）中明确了施工中的环保要求，同时环保局委托丰泽区环境监察大队负责该项目“三同时”监督监察和日常监督管理工作。

根据评分标准，酌情扣 0.5 分，该项指标得 2.5 分。

关于设计的人性化（2 分）。公共文化中心 PPP 项目在设计上观念先进，特别是突出体现了人性化的设计。主要表现在：（1）人车分离，人性化连接。文化中心以中央圆形广场为核心，公共空间做为空间骨干，串联三大商业部分，以 6 米—21 米的通道宽

度，和流畅的曲线式空间形态，有效增加商铺的可视性与可达性。遵循“人车分流，步行优先”的设计理念，外围的“口”字主要供车行使用，内部的“十”字则主要供人行使用；（2）地下空间设计合理。利用原始地形，充分利用地下空间，合理解决各种人流、停车、入口、商业等各种需求矛盾，形成地下空间一体化，功能复合化的总体格局；为增强项目的功能复合性，商业配套公共空间与四馆均设有电梯、扶梯和自动扶梯结合形的竖向交通；在三大商业部分结合部位，以环形布置的6个下沉庭院引入阳光、空气和雨水，消解地下空间的压抑感，提升空间品质，优化消费体验；（3）车位充足。车位充足是吸引顾客的重要保证，文化中心规划了充足的车位，包括机动停车位2010个（地下1930个，其中工作人员停车位278个，地面80个，其中大巴停车位40个），非机动车停车位7000个，从而很好解决了驾车消费者的后顾之忧。

评价小组认为，该项目充分考虑了使用者的感受，各种设施都体现了人性化的要求，根据评分标准，该项指标得满分2分。

关于工程交付后使用效果（4分）。目前四个场馆中，仅图书馆和大剧院投入运营。

（1）图书馆

泉州市图书馆新馆占地面积约23亩，总建筑面积4.8万平方米，分为地上七层，地下二层。设计藏书容量200万册，阅览座位2000个。现有藏书140万册，数字资源100TB。泉州市图书馆新馆运营开始时间为2019年12月20日，2020年1月23日因疫情关闭，2020年4月18日起重新开放。

为了评价泉州市图书馆新馆的营运绩效情况，这里所选指标参考了《公共图书馆建设标准》（建标108-2008）、《GB/T28220-2011 公共图书馆服务规范》、国家社会科学基金重点项目《国际大都市图书馆指标体系研究》、《深圳市图书馆之城建设指标体系研究》等资料，但考虑到本评价报告是对公共文化中心PPP项目进行评价，因此，仅选取了与PPP投入资金有关的指标。在评分标准中，选取了泉州市原图书馆和15个经济较发达城市图书馆的数据作为参照标准⁴，具体见表6所示，为了便于不同城市间的比较，这里倾向于选取人均指标数据。

表6：新图书馆、原图书馆和经济较发达城市图书馆的指标比较

⁴15个经济较发达城市图书馆平均数据取自肖永彰，公共图书馆服务绩效评价指标体系构建研究[J]，图书馆研究与工作，2018（11），15个经济较发达城市依次为广州、武汉、哈尔滨、沈阳、成都、南京、西安、长春、济南、杭州、大连、青岛、深圳、厦门、宁波。

指标名称	原图书馆 (最近一年)	新图书馆 (从开馆到现在的数据)	15 城相应指标
千人馆舍建筑面积 (平方米)	0.92	4.55	4.15
千人拥有计算机台数	0.12	0.03	0.026
年均网站访问量 / 次	0.15	0.1	0.69
年均读者文献外借量 / 册次	0.22	0.064	0.27
网络带宽 (Mbps)	100	100	450
年均读者到馆次数 / 次	0.1	0.07	0.32
年均每万人为读者举办 各种活动次数	0.23	0.18	0.82

(注：根据《泉州市 2019 年国民经济与社会发展统计公报》，2019 年泉州市常住人口 874 万)

从表 6 可以看出，(1) 硬件资源。新图书馆设备先进，千人馆舍建筑面积、千人拥有计算机台数等都远超原有的图书馆，也超过或持平于 15 个较发达城市的图书馆，但网络带宽仅 100M bps，远低于其他经济较发达城市图书馆的 450M bps，从长远角度看，可能会影响读者使用图书馆资源的兴趣；(2) 运营效果。从年均读者文献外借量/册次看，泉州市市民的阅读兴趣与其他 15 个经济较发达城市基本持平，疫情的影响是突发性的，可以忽略不计，但年均读者到馆次数/次、年均每万人为读者举办各种活动次数、年均网站访问量/次，还存在不小的差距。调查问卷显示，其中的主要原因还是在于新图书馆距离老城区过远，周边配套不够，且老城区有百姓书屋等可替代性设施。评价小组在工作日随访时，也发现图书馆利用率不高，但据反映，周末的读者很多，这应是工作日对读者人流产生了影响。从长远角度看，随着人流量的持续增长，图书馆的营运绩效将会持续提升，这里酌情扣 1 分。

根据评分标准，该项指标得 4 分。

(2) 大剧院

泉州大剧院由中国对外文化集团有限公司下属子公司中演演出院线发展有限责任公司与泉州文化旅游发展集团有限公司共同出资组建的泉州大剧院运营管理有限公司运营，是泉州市级重点文化建设项目，也是“中演院线”第十三家直营剧院，同时作为“中演院线”继闽南大戏院、厦门沧江剧院后在闽南地区布局的第三家剧院。泉州大剧院于 2019 年 6 月 30 日开始正式运营。

从演出质量看，截至 2019 年末，泉州大剧院轮番上演了《李云迪钢琴独奏音乐会》、享誉全球的《蓝人秀》、《斯拉法的下雪秀》、上海歌舞团舞剧《朱鹮》、孟京辉经典戏剧作品《两只狗的生活意见》、《恋爱的犀牛》等 82 场比肩一线城市主流剧场的精品演出。2020 年下半年，泉州大剧院结合疫情现状合理规划演出，引进濮存昕等著名艺术家参演的《但愿人长久——中国唐宋名篇音乐朗诵会》、中国国家话剧院话剧《四世同堂》、上海芭蕾舞团舞剧《茶花女》、《白毛女》、第十一届中国舞蹈·荷花奖舞剧《花木兰》、杨丽萍导演作品大型舞剧《平潭印象》、悬疑音乐剧《水曜日》等 65 场精品剧目。这些演出使泉州市民有机会不出泉州也可以欣赏到世界一流的高雅艺术，很好地实现了建设公共文化中心 PPP 项目的定位和初衷。

从经济收入看，运营票房收入超过 650 万元，已经超过厦门闽南大戏院 2012 年开业第一年时票房收入，更领先同期德州大剧院、佛山剧院、鞍山剧院等二三线城市剧院的票房收入；从票价看，泉州大剧院大力推行公益演出及低价票，2019 年泉州大剧院演出平均票价仅 120.7 元，票价明显低于厦门闽南大戏院的平均票价，这使普通收入的泉州市民也有能力走进大剧院欣赏高雅艺术，自营演出平均上座率达 80.4%。

在访谈和调查问卷中，评价小组也了解到宣传力度、疫情以及交通距离老市区太远对大剧院的不利影响，相信随着时间的沉淀，泉州大剧院将在丰富泉州市民文化生活中扮演越来越重要的角色。

根据评分标准，该项指标得满分 5 分。

3. 产出时效

关于开工及时性（2 分）。根据施工许可证（350500201511120101）显示，该项目施工许可证签发日期为 2015 年 11 月 27 日，而该项目的主体建筑于 2015 年 12 月 1 日开工，开工时已取得建筑施工许可，时间间隔在 1 周以内。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

关于工程建设周期（2 分）。按照施工合同要求，“计划开工日期以本项目监理工

工程师发出的开工令为准；工期总日历天数为 900 天。工期总日历天数与根据前述计划开竣工日期计算的工期天数不一致的，以工期总日历天数为准。”根据表 7 所示，该项目竣工日期大约延迟了一年左右，酌情扣 1 分。

根据评分标准，该项指标得 1 分。

表 7：各场馆建设的相关日期

场馆	开工日期	竣工日期	投入使用时间
图书馆	2015.12.1	2019.6.28	2019.12.27
大剧院	2015.12.1	2019.6.4	2019.6.30
文化宫	2015.12.1	2019.6.28	2019.12.27
规划和科技馆	2015.12.1	2019.6.28	无
商业配套	2015.12.1	2019.6.28	无

关于工程竣工结算及时性（2 分）。根据《公共文化中心建设工程施工合同》的约定，“除专用合同条款另有约定外，承包人应在工程竣工验收合格后 28 天内向发包人和监理人提交竣工结算申请单，并提交完整的结算资料。”但该工程一直没有进行竣工结算，通过询问原因，评价小组被告知，预算批复时间存在复杂的不可控因素，且无法及时竣工结算是建筑行业的通病，酌情扣 1 分。

根据评分标准，该项指标得 1 分。

4. 产出成本

关于资金的成本控制（2 分）。为了控制成本，施工方从合同、技术、质量安全、机械管理、材料、财务等多方面入手，有效降低了施工成本：

（1）合同。依据施工图，承包合同为依据，根据合同要求的工程项目、质量、进度等指标，详细地编制好施工组织设计，以此作为制定计划成本的基础。对合同中的暂定项目和存在变更的分项工程，及时申报。用合同赋予的权利合理的增加收入，减少支出。

（2）技术。首先根据施工现场的实际情况，科学规划施工现场的布置，为减少浪费，节约开支创造条件；依据自身的技术优势，充分调动管理人员的积极性，开展提合理化建议活动，近可能的扩大成本控制的范围和深度。市住建局组织市财政局、市国资委、市国投公司、市造价站、文化中心项目公司和相关预算单位组成询价小组，共召开 41 次会议，对无信息价的材料开展询价工作，严格控制好项目成本。

(3) 质量和安全。严格按照工程技术规范和安全操作规程办事，减少和杜绝质量和安全事故的发生，使各种损失减少到最低限度。

(4) 机械管理。根据工程的需要科学、合理的选用机械，充分发挥机械的效能；要合理的安排施工段落，以期提高现场机械的利用率，减少机械费成本；定期保养机械，提高机械的完好率，为整体进度提供保证。对于必须外租的机械设备，要搞好市场调查摸底。

(5) 材料。材料采购要遵循“质量好、价格低、运距短”的原则，进场材料要正确计量，认真验收，最大限度的减少采购过程中的管理消耗。根据施工进度计划科学组织材料的使用计划，避免停工待料现象发生；材料的领用应严格控制，定期盘点，随时掌握实际消耗和工程进度的对比数据；对于周转材料要及时回收、整理，使用完毕及时退场，这样有利于周转使用和减少租赁费用，从而降低成本。

(6) 财务。财务部门是成本控制的重要组成部分，主要是通过审核各项费用的支出，平衡调度资金以及建立各项辅助记录和配合经理部对各部门成本执行情况进行检查监督等手段，对工程进行全方位的成本分析，并及时反馈到决策部门，以便采取有效措施来纠正项目成本的偏差。

虽然项目还没有进行财务决算，但施工方根据已有资料，认为成本不存在超支的可能。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

(四) 效益

1. 社会效益

关于提升城市文化品位（2分）。泉州市是我国首批历史文化名城，也是著名的侨乡，泉州人自古就有“爱拼才会赢”的拼搏精神，在全国 GDP30 强城市排名中，泉州经济总量连续 21 年居福建首位。在物质生活得到满足的同时，泉州市民的文化需求日益增长，市民迫切需要通过阅读，通过演出了解世界、开拓眼界、增加自身的文化素养。因此，本项目的建设是推进泉州市文化繁荣、打造精神家园，保护延续城市文脉的需要；是弘扬闽南文化、复兴古城文化，提升城市文化内涵的需要；是响应国家号召、建设文化名市，增强城市文化影响力的需要；是突破现有文化设施发展瓶颈、落实文化惠民，满足市民群众基本精神文化消费需求的需要；是建设公共文化服务体系、推动文化兴市战略，提高文化服务水平的需要。该项目的建设可以很好提升泉州这座古城的文化品位。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

关于提高项目区域的就业机会（2 分）。公共文化中心 PPP 项目投资巨大，在建设过程中创建了大量的就业岗位。根据资料统计，新增管理岗位 101 人、工人岗位约 3050 人。在运营过程中，也创造了一定的工作岗位，其中文化宫 80 人；科技馆 30 人；图书馆：工作人员 91 人，保洁 13 人，物业 15 人；大剧院 97 人，另外整体项目物业保洁等大约 200 人。随着各设施利用率的提高以及招商工作的进行，预计未来还会创造更多的就业岗位。除了公共文化中心自身创造的就业岗位外，我们也从该项目的未来发展观测其对周边区域就业的长期贡献。在实地走访中，评价小组发现周边虽然暂时还是人口稀少，活力不足，但从长远看，评价小组认为，公共文化中心的人流量应是有保障的，原因如下：

（1）项目坐落于未来城市的中心。公共文化中心项目选址位于泉州市东海片区，是泉州规划的核心区域，也是泉州市新的行政中心和新市中心。该项目北边毗邻泉州市人民政府，南边依次是规划中的“传媒区块”、“商业区块”和“滨海景观区块”，直达泉州湾，东边临近香槟国际社区，西边有泉州师范学院等以及东海湾等居民社区；特别是新行政中心东南角为东海总部经济区，项目总用地面积 213.15 亩，规划 15 栋 15-43 层超高层办公建筑，与周边的金融服务区、公共文化中心组成的东海 CBD，将成为泉州城市现代化建设的展示窗口。目前连捷国际中心、东海大厦、匹克大厦、香槟中心、菲莉中心、领尚中心、泉州银行等 7 栋大楼已建成，民生大厦、厦门银行泉州分行大厦、汇金国际中心、富豪大厦等大楼已主体封顶，达利、安踏、金鹿、荣誉、坤银、莲花、卡宾等 7 家企业大楼正在建设。另外据了解，该区域地块与台商投资区的地下隧道也在规划中，通车后，公共文化中心项目距离台商投资区的路程大约仅仅五六公里。评价小组认为，该项目区域地理位置优越，将在泉州市经济文化中扮演重要的角色。

（2）文化对经济生活的带动作用。公共文化中心可以带给泉州市民丰富的文化体验，满足广大市民日益增长的文化消费需要。随着大城市生活节奏的加快，人们对文化生活、经济生活和社会生活这三者活动的时间需要更好调配和无缝衔接，而文化设施综合化发展给予了非常好的条件，使文化生活与购物活动、商务活动、社会活动和日常生活联系得更为紧密。这可以有效地带动周边经济生活和促进周边居民的就业。

通过以上分析，评价小组认为，该项目不仅可以自身创造一定的就业机会，而且凭借自身优势将吸引大量的人流量，可以有力带动周边区域内的就业数量。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

关于提高周边居民生活便捷性（2 分）。按照规划，公共文化中心的四个场馆的设立可以很好解决泉州市民阅读书籍、欣赏戏剧、拓展科技知识、健身娱乐等文化需求，商业配套还提供大型商超、书城、影院餐饮、艺能培训和 KTV 等商业业态，解决泉州市民的各项生活需求，再加上周边交通的日益完善，以及各大公司的入驻，配套将更加完善，周边的居民工作生活将更加便捷。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

2. 经济效益

关于资金的经济效益（2 分）。本项目投资回报机制采用使用者付费和可行性缺口补助（财政补贴）形式。其中使用者包括商业出租部分的租户、停车位使用者、媒体广告的使用者等。根据可行性报告中的专家估算，项目在运营期内，运营收入约 5 513 万元/年，运营成本约为 1 378 万元/年，税金及附加 309 万元/年，运营利润为 3 826 万元/年，收益合理。

但评价小组走访发现，由于周边的规划设施暂时还不齐全，很多项目还没有完工，商业配套还未招商完成，人流量稀少，调查问卷也显示，居民到公共文化中心距离较远，影响了消费的热情。但从长久看，随着基础建设的完善和人口的聚集，以及商业配套的开放，文化中心的经济效益可期，值得一提的是，该项目很好地带动了周边区域的经济发展，据了解，当该项目立项后，一些周边楼盘价格应声上涨 2000 元/平方米，反映了泉州市民对该区域经济发展潜力的认可。考虑到目前短时间内经济压力较大，盈利比较困难，酌情扣 1 分。

根据评分标准，该项指标得 1 分。

3. 可持续影响

关于资金的可持续影响（2 分）。可持续影响是考察该项目的长期发展前景的指标。根据《2019 年泉州市国民经济和社会发展统计公报》，全市全年人均可支配收入 39155 元，比上年增长 8.5%，人均消费支出 25447 元，比上年增长 9.3%，全年 GDP9946.66 亿元，按常住人口计算，人均 GDP114067 元。泉州市拥有高等院校 18 所，其中本科高校 5 所，独立学院 1 所，高职高专 12 所，普通高校本专科在校生 15.44 万人，研究生 5563 人，各类专业技术人员（不含退休和非公有制企业人员）12.98 万人。根据《泉州市城市总体规划（2008—2030）》，预计到 2030 年，中心城区 980 平方公里的范围内常住

城镇人口将达 280 万。人口的增长、高素质的人才流入以及经济的发展，都可以促进公共文化中心的可持续发展，并且按照规划，该地块是泉州市的新的行政中心和政府重点发展区域，地理环境优越，随着基础设施的进一步完善，未来发展可期。

从调查问卷看⁵，88.71%的群众都表示对其未来前景非常看好（见图 1 所示），认为该地块是市政府所在地，是市政府重点发展的中心区域，而且以后会有大企业总部的入住，未来无论是各类配套、人口、就业都大有可期，但其发展需要时间的沉淀。

根据评分标准，该项指标得满分 2 分。

选项	小计	比例
非常看好	55	88.71%
可有可无	2	3.23%
政府不该建设，没有意义	1	1.61%
(空)	4	6.45%
本题有效填写人次	62	

图 1： 对公共文化中心未来前景的看法（单选题）

4. 满意度

关于社会资本满意度（4 分）。评价小组在和社会资本方的访谈中，社会资本方充分表达了对该项目的信心，认为“泉州市公共文化中心项目该项目将建设成集科技展示、文化交流、图书阅览、文艺演出为一体的文化活动中心，也将成为城市文化新地标和中国对外文化艺术展示交流的新平台，作为泉州市政府为民办实事的重大民生工程，该项目的建设是泉州市延续东亚文化之都建设发展的又一重要举措，对于完善城市功能、提升城市品质、加快东海片区繁荣、促进环湾中心城市发展具有重要作用。”但社会资本方对项目风险也表达了担忧，认为 12 年特许经营期过短，配套建设和招商进度过慢。

根据评分标准，酌情扣 1 分，该项指标得 3 分。

关于社会公众满意度（5 分）。从调查问卷结果（见图 2、图 3 所示）可以看出，83.87%的泉州市民表示对公共文化中心总体情况比较满意或者非常满意，认为其设施先进、环境优美、种类齐全、价格合理、配套较好，可以很好地满足自身的文化需求，仅

⁵为了得到公众对公共文化中心 PPP 项目满意度样本数据，评价小组委托泉州市区当地的学生发放调查问卷，样本选取涉及不同年龄、不同背景、不同职业、不同教育程度的市区群众，共获得有效问卷 62 份。

3.23%表示不满意，12.9%由于从来没有来过，所以没有给出答案。

根据评分标准，酌情扣1分，该项指标得5分。


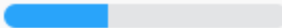
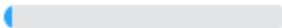
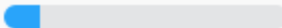
选项	小计	比例
非常满意	29	 46.77%
比较满意	23	 37.1%
不满意	2	 3.23%
(空)	8	 12.9%
本题有效填写人次	62	

图 2：对公共文化中心总体情况满意度调查结果（单选题）


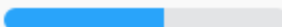

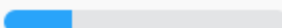
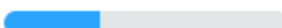

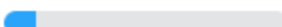
选项	小计	比例
设施先进	35	 56.45%
满足了自身文化需求	35	 56.45%
周边环境优美	39	 62.9%
价格合理	15	 24.19%
种类齐全	21	 33.87%
配套较好，很舒适	36	 58.06%
(空)	7	 11.29%
本题有效填写人次	62	

图 3：对公共文化中心比较满意的因素分析（多选题）

五、存在的问题及原因分析

评价小组认为，泉州公共文化中心 PPP 项目从立项到招投标，再到施工、验收和运营，全程比较规范，成本控制合理，风险控制较好，业务财务制度健全，资料文档齐全，工程质量上乘，也较好满足了泉州市民的文化需求，推动了该区域的经济发展和就业水平。但其中也暴露出一些问题，值得政府在推广类似 PPP 项目予以借鉴。主要包括：

（一）施工方存在需要改进的地方

一方面，及时性不足。该项目在工程进度控制上存在不足，无论是建设周期以

及竣工结算的及时性都存在欠缺，如泉州市审计局 2017 年出具的《审计调查报告》显示，2017 年年度投资计划为 107000 万元，至 2017 年 6 月底实际完成 23084 万，仅仅完成年度计划的 22%，并且工程竣工结算还未完成。根据评价小组了解，主要是两个方面原因：（1）施工过程中存在一些客观因素。如不可抗力、图纸、设计变更、项目本身的特殊性、项目体量大等；（2）存在一定的考虑欠缺。如项目前期策划上未充分考虑到剧院类项目复杂程度，对项目新工艺、新材料的选取经验不足，装修阶段个别工序上的安排也不全合理。在装修材料的选取及定价上较慢导致工序交叉施工严重，延误工期、质量返修等，这些都致使无法按照施工进度的节点完成本工程；

另一方面，公开招投标没有全覆盖。例如，该项目招投标中，施工图审查服务的业务合同金额 82.5125 万元，工可编制服务的业务合同金额 48 万元，建筑群及山海轴线功能业态运营管理服务的业务合同金额 75 万元等前期的咨询服务采购项目没有公开招投标，这与《工程建设项目招标范围和规模标准规定》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》不符。

（二）社会资本方盈利存在困难

本项目采用政府和社会资本合作模式，引进有实力的投资建设合作人对泉州公共文化中心项目进行投资建设合作，特许经营期为 12 年（含 3 年建设期）。当国投公司把 45% 的产权转移给社会资本方后，社会资本方承担了较多的运营风险。特别是本次疫情的严重程度，对社会资本方的盈利产生了较大的影响。相关资料显示，消费市场受新冠肺炎疫情影响下降明显，1-2 月泉州市社会消费品零售同比下降 17.2%，较全省平均水平低 2.2 个百分点，居全省第 7 位。1-2 月泉州市规模以上工业企业实现利润 141.06 亿元，同比下降 21.2%。在实地调研走访中，评价小组也深感社会资本方遇到的困难，由于疫情影响，招商工作滞后，由于交通设施还不完善，距离老城区较远，宣传工作也没有跟上，导致文化中心的访客人流量不足，招商工作存在较大难度，而营运成本的很多项目却很难缩减，如人员工资、水电费用、贷款利息等。

调查问卷结果也验证了评价小组的担忧。调查问卷显示（见图 4 所示），很多被调查者给出了他们了解到的“市民没有去文化中心的原因”依次为：路程太远（32.26%）、太忙（30.65%）、没听说过（27.42%）、选择了其他设施（24.19%）、没有这方面的需求（24.19%）等。对其中的原因，评价小组也进行了具体了解：（1）路程原因。由于东海片区距离泉州老市区距离较远，一般市民采用公交和自驾以及出租车的方式（泉州

市由于人口规模等因素，没有规划地铁和轻轨），虽然公交线路较多，但距离太远，51%的群众认为需要半小时以上才可以到达，最远的甚至要乘坐1小时以上的快运大巴才可以抵达，因此，市民兴趣不高；（2）没听说过。由于宣传力度不够，很多民众表示没有听说过，甚至不知道什么是公共文化中心；（3）选择其他设施。受访群众表示文化中心的设施去的比较多的地方是图书馆，但泉州市区设有较多的百姓书屋，可以部分替代公共图书馆的功能，且距离较近，很多步行就可以到达。

选项	小计	比例
没听说过	17	 27.42%
太远	20	 32.26%
配套差	0	 0%
选择了其他文化设施	15	 24.19%
没有这方面的需求	15	 24.19%
太忙，没时间去	19	 30.65%
（空）	15	 24.19%
本题有效填写人次	62	

图 4：市民没去过公共文化中心的原因（多选题）

作为泉州市第一个 PPP 项目，公共文化中心投资巨大，社会资本方如果持续无法盈利，将对以后 PPP 项目的开展产生极其不利的影响。事实上，社会资本方的盈利困难也一直是困扰 PPP 项目的一个难题，这严重影响了社会资本参与 PPP 项目的积极性。根据分析机构的数据，自 2014 年 9 月以来，34 个省市区地方政府共推出总额约 1.6 万亿的 PPP 项目。但到目前为止，真正签约的大约为 2100 亿，仅占总额的约 13%。全国各地 PPP 项目签约率在 10%-20% 之间。

（三）绩效管理工作存在改进的空间

按 PPP 操作指引的要求，该项目在绩效评价工作中存在不足：（1）年度绩效评价目标雷同，没有体现出每年应完成的绩效目标，而是针对整个项目的绩效目标，如《2016 年的绩效目标表》的建筑面积目标为 32.68 万平方米，这一面积是整个项目的建筑面积，而不是 2016 年需要竣工的面积，这样的年度绩效目标就失去了原本的意义；（2）绩效目标表中的指标设计也不够全面，一些指标没有细化，没有体现出该项的主

要特点，或者缺乏可操作性，如可持续影响目标下仅仅设置“有效提升社会公共文化水平”指标，该指标没有很好体现出可持续影响的含义，过于笼统含糊；（3）有关部门也没有提供绩效监控表，没有真正实现全过程的绩效管理。在调研中，相关工作人员对绩效相关知识的了解不是很深入。这都反映了绩效管理工作存在着改进的空间。

六、有关建议

（一）加强工程项目管理

该项目从整体看，工程项目管理比较规范，但也暴露出一些问题。建议从以下方面入手：

1. 加强工程进度控制

一方面，施工进度计划是控制工程进度的依据，施工进度计划的编制应当符合国家和法律规定和一般工程实践惯例，并考虑项目自身特点，尽量避免该项目中出现的由于对施工难度考虑不周，而更改施工计划造成的延迟；另一方面，发包人和监理人应按照施工进度计划及时检查工程进度情况，对可能发生的延迟情况及时分析原因，制定有效的修订方案，承包人应向监理人提交修订的施工进度计划，并附具有关措施和相关资料，由监理人报送发包人，把可能的工期延误提前消解。

2. 加强施工成本控制

该项目已经采用了严格的控制成本的措施，并取得了较好的效果，但仍存在一定的改进空间：如可以建立一个完善的成本管理组织机构，建立以项目经理为主的成本控制体系；制订和完善成本管理责任制，制定出一系列规章制度，使成本控制的责任落实到施工管理的每一个角落和每一个人；掌握科学、合理和实用的方法，对建筑工程施工成本进行全方位动态控制。

3. 规范招投标管理

相关单位应按照《工程建设项目招标范围和规模标准规定》中的要求确定招标范围，严格执行招投标管理，确保招投标的全覆盖，从而确保相关单位的资质和工程质量。

（二）加大对社会资本方的支持

PPP 项目运营是一项复杂的系统工程，公共设施和公共产品又具有周期长、公益性强、涉众广，涉及社会资本的选择、合作协议的编制签订、价格的谈判、项目运营的监管、项目可持续性的保障、风险的补偿和不可抗力的处置，方方面面都要有健全的管理

制度作为支撑^⑤。考虑到疫情、周边配套欠缺、人流量不足、电子商务的冲击等对社会资本方带来的困难，评价小组建议政府有关部门加大对社会资本方的支持力度，在运营过程中进一步加强维护和监管，及时了解社会资本方的实际困难，必要时，借助政府的力量，对社会资本方及时予以支持，如延长特许经营期年限、加大宣传力度、加快交通配套、周边配套、提供必要的经济优惠扶持政策等，其中，延长特许经营期和加强宣传力度是目前的当务之急：

第一，特许经营期是特许经营合同中关键的内容之一，是社会资本决定是否参与投资的关键因素之一，同时也是决定 PPP 模式运用能否成功的最为关键的一个环节。特许经营期限的长短直接关系到特许经营权的价值。2015 年 4 月 27 日，发改委、财政部等 6 部门共同公布《基础设施和公用事业特许经营管理办法》，首次确定 PPP 项目最长可有 30 年的特许经营期限。通过和社会资本方的访谈、对泉州市民的问卷调查以及实地的走访，评价小组认为目前社会资本方盈利比较困难，因此赞同社会资本方提出来的给予适当延长特许经营期限的诉求。

第二，公共文化中心项目从 2015 年立项至今，已经有 5 年时间，政府投资巨大，也寄予了很大的期望，但从调查问卷可以看出，很多市民对该项目不甚了解，甚至一些市民直接反映从没有听说过，这也和宣传力度不够有很大关系，建议有关部门可以举办生动有趣的宣传活动，如作者见面会、专题讲座、知识竞赛等吸引读者，特别是年轻读者和青少年读者，必要时也可以在公共场所投放一些宣传广告等，同时在运营中要突出个性，如泉州老城区居民习惯利用“百姓书屋”来满足阅读需求，但百姓书屋和新图书馆相比，图书种类、各种设施、相关周边配套、场地大小都相差甚远，新图书馆可以考虑利用本馆软硬件优势，创造“百姓书屋”无法提供的服务和体验，从而吸引读者的兴趣，赢得百姓中的口碑。

（三）完善绩效管理工作，加强和第三方的合作

从评价小组收集到的绩效管理资料可以看出，有关部门对绩效管理工作重视力度还有待提高，或者专业水平存在一定瑕疵，建议加强绩效管理的专业培训，引导相关工作人员对绩效工作的重视程度，同时应跟踪财政部在绩效管理方面的最新规范和要求，从而保证绩效目标表、绩效监控表和绩效自评表等绩效工作的质量。在绩效评价时，可以

^⑤李明超. 公用事业特许经营风险来源的实证研究[J]. 北京交通大学学报, 2016(4): 149.

考虑和独立专业的第三方合作，从而使“全过程、全方位、全覆盖”的全面绩效管理工作落实到实处，以此提高财政资源的配置效率和使用效益。并且，通过和专业第三方合作，也可以进一步加强相关工作人员对绩效工作的认识和相关业务水平。

七、其它需要说明的问题

评价小组认为该项目从立项、施工到验收全程都比较规范合理、公开透明，并取得了预期的产出和效果，但针对评分中扣分较多的项目，认为还存在一些需要进一步说明的问题，提请省财政厅有关处室特别关注。

（一）关于施工项目的时效性

该项目在评分中，关于时效性部分扣分较多，不论是工程建设周期，还是结算及时性，都存在延迟。（1）工程建设周期延迟主要是因为：一方面是大型工程，技术复杂，施工难度高；另一方面，施工过程中存在一些客观因素。如不可抗力、图纸、设计变更、项目本身的特殊性、项目体量大等；而且，存在一定的考虑欠缺。如项目前期策划上未充分考虑到剧院类项目复杂程度，对项目新工艺、新材料的选取经验不足，装修阶段个别工序上的安排也不全合理。在装修材料的选取及定价上较慢导致工序交叉施工严重，延误工期、质量返修等，这些都致使无法按照施工进度的节点完成本工程。建议应加强项目的监管和进度的跟踪汇报，并充分估计施工中可能遇到的问题和困难，多积累经验，这样才可以未雨绸缪，不能等发生问题再寻求解决思路。（2）结算不及时是施工项目的常见问题，据反馈，其主要原因是因为与各部门和各单位沟通存在迟滞，建议审视沟通流程中是否存在繁琐冗余环节，并对时效周期进行具体要求和约束。

（二）关于实施全面绩效管理工作

该项目在评分中，关于绩效管理部分扣分较多。绩效目标表和绩效自评表的质量存在一定的问题，一些内容流于形式，如目标含糊雷同，缺少信服力，指标选取没有代表性，没有尽可能的量化和细化，没有能够提供绩效监控表，无法很好贯彻全面绩效管理的内涵，建议加强对相关人员在绩效管理方面的培训，积累相关经验，必要时可以考虑引入第三方评价机构予以指导，这样才能使全面绩效管理工作真正发挥其作用。

（三）关于延长项目特许经营期

该项目在评分中，关于经济效益部分扣分较多，这反映了评价小组对该项目在短期内盈利能力的担忧。事实上，社会资本方的盈利困难问题一直是困扰 PPP 项目开展的难

题。评价小组通过实地访谈和调查问卷，认为鉴于周边配套还不齐全、常住人口不多、规划中的企业总部很多还没有投入使用、连接晋江和台商投资区的桥隧也没有开通建设、距离老城区较远，这都造成了到访的人流量不多，再加上疫情和电商的冲击，社会资本方短期内盈利比较困难，地下商铺招租也不理想。尽管评价小组非常看好该项目的前景，但考虑到社会资本方目前遇到的经营困难，赞同社会资本方提出来的给予适当延长特许经营期的诉求。

主要参考资料

- (1) 中共泉州市第十一届委员会会议纪要（〔2014〕20号）
- (2) 申请对泉州市公共文化中心项目进行立项的请示（泉国经〔2015〕14号）
- (3) 关于泉州市公共文化中心项目有关问题会议纪要（〔2015〕94号）
- (4) 泉州市公共文化中心竣工测绘报告
- (5) 预算指标通知单（泉财指标〔2016〕715号）
- (6) 泉州市公共文化中心 PPP 项目特许经营协议
- (7) 泉州市公共文化中心 PPP 项目计划和总结情况说明
- (8) 泉州市公共文化中心财务管理制度
- (9) 公共文化中心资金使用进度表和收支明细表
- (10) 2015—2019 年泉州市公共文化中心项目年度审计报告
- (11) 泉州市公共文化中心财政支出绩效目标表
- (12) 泉州市公共文化中心施工质量情况汇报
- (13) 泉州市人民政府市长办公会议纪要（〔2014〕13号）
- (14) 关于泉州市公共文化中心建议书的复函（泉发改审〔2015〕62号）
- (15) 市财政局关于全面推进预算绩效管理意见的通知（泉政办〔2016〕86号）
- (16) 泉州市公共文化中心项目可行性研究报告
- (17) 泉州市公共文化中心建设工程施工合同
- (18) 泉州市公共文化中心项目介绍图册
- (19) 泉州市公共文化中心五大证：工程规划许可证、选址意见书、建设用地规划许可证、建筑工程施工许可证、土地证
- (20) 泉州市公共文化中心验收报告
- (21) 项目支出绩效评价管理办法（财预〔2020〕10号）
- (22) 政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理操作指引
- (23) 关于批复泉州市公共文化中心概算的批复（泉发改审〔2017〕8号）
- (24) 泉州市公共文化中心 PPP 项目招标文件
- (25) 泉州市公共文化中心 PPP 项目投标文件
- (26) 泉州市审计局审计调查报告（泉审投调报〔2017〕12号）

- (27) 泉州市公共文化中心项目询价办法及工作流程(泉建综〔2017〕19号)
- (28) 泉州市住房和城乡建设局关于成立泉州市公共文化中心项目质量保障工作组的通知(泉建综〔2018〕30号)
- (29) 马洪范. 建立全过程预算绩效管理体系[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018
- (30) 中国财政学会绩效管理研究专业委员会课题组. 中国财政绩效报告(2019)地方经验[M]. 北京: 经济科学出版社, 2019
- (31) 马海涛等. 预算绩效管理理论与实践[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2019
- (32) 白景明等. 中国财政绩效报告理论与实践(2018)[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2018
- (33) 李明超. 公用事业特许经营风险来源的实证研究[J]. 北京交通大学学报, 2016(4)
- (34) 泉州市 2019 年国民经济与社会发展统计公报
- (35) 肖永钊. 公共图书馆服务绩效评价指标体系构建研究[J]. 图书馆研究与工作, 2018(11)
- (36) 南庆玲. 地方政府市政工程 PPP 模式应用及融资风险分析——以某市 J 区污水处理厂项目为例[D]. 长春: 吉林大学硕士学位论文, 2020

附件 1

泉州市公共文化中心 PPP 项目满意度调查（社会公众）

为了更好地了解公共文化中心 PPP 项目的情况,特做此调查,该问卷采用匿名方式,感谢您参加此次问卷调查,祝您生活愉快!

1. 公共文化中心开放后,图书馆去过大约()次,大剧院大约去过()次。
2. 您家到公共文化中心所需要的时间单程约为()分钟,采用交通方式为()。
3. 多选题:您认为公众如从没去过公共文化中心,其可能的原因是()。
A. 没听说过 B. 太远 C. 配套差
D. 选择了其他文化设施 E. 没有这方面的需求 F. 太忙,没时间去
4. 单选题:您对公共文化中心总体情况满意吗?()
A. 非常满意 B. 比较满意 C. 不满意
5. 单选题:您认为公共文化中心未来前景如何?()
A. 非常看好 B. 可有可无 C. 政府不该建设,没有意义
6. 多选题:公共文化中心您比较满意的是()。
A. 设施先进 B. 满足自身文化需求 C. 周边环境优美
D. 价格合理 E. 种类齐全 F. 配套较好,很舒适
7. 您认为公共文化中心 PPP 项目存在什么问题?有什么改进建议?

“高校提升办学水平”专项支出绩效评价报告

(福建师范大学政府绩效管理与评价研究院)

受福建省财政厅委托，为深入贯彻落实《中共福建省委 福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》精神，按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》和福建省财政厅《2020年财政评价工作指引》，福建师范大学政府绩效管理与评价研究院组织评价小组对福建省教育厅实施的高校提升办学水平专项资金2019年度的项目支出绩效进行评价，现将情况汇报如下：

一、基本情况

(一) 项目概况

教育部、国家发展改革委和财政部关于统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案、国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）明确提出建设一流大学和一流学科的目标和任务。《福建省中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》、省政府《关于进一步支持高校加快发展的若干意见》也提出了“支持高水平大学和重点学科建设”的意见和措施。

在此背景下，为支持我省高校提升办学水平，省财政设立福建省提升高校办学水平专项资金，并出台了《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》，办法规定，专项资金使用范围主要包括：学科专业建设、应用型本科高校建设、研究生教育质量提升工程、本科教学质量工程、卓越人才教育计划、科研创新平台建设、大学生创新创业教育、福州地区大学新校区文献信息资源共享、教育教学质量监控建设，以及改善高校办学条件等其他有关项目建设。

2019年高校提升办学水平专项资金总投入9.63亿元，资金主要用于我省“双一流”建设12所高校（含厦门大学、华侨大学省部共建）有关学科平台建设、拔尖创新人才培养、师资队伍建设、提升自主创新和社会服务能力、文化传承创新、国际合作交流等方面的建设。具体投入情况如表1所示。

表1 2019年高校提升办学水平专项资金投入情况

编	高校	项目	金额（万元）	对应文件	时间
---	----	----	--------	------	----

号					
1	福州大学	双一流建设	22,000	闽财指(2019) 30号	2019.2.2
2	福建师范大学	双一流建设	12,000		
3	福建农林大学	双一流建设	12,000		
4	福建中医药大学	双一流建设	5,250		
5	福建医科大学	双一流建设	6,000		
6	闽南师范大学	双一流建设	2,250		
7	集美大学	双一流建设	6,000		
8	福建工程学院	双一流建设	1,500		
9	厦门大学	省部共建	10,000		
10	华侨大学	省部共建	7,000		
11	福建教育学院	追加（培训场地建设）	300	闽财教指 (2019)38号	2019.6.28
12	闽江学院	双一流-技术创新体系	350		
13		双一流-高等教育	9650		
14	泉州师范学院	双一流-高等教育	750		
15	福州大学	数字中国研究院建设 经费	1000	闽财指(2019) 490号	2019.5.30
16	福建师范大学	文艺批评研究中心学 科建设	150	闽财指(2019) 761号	2019.9.30
17	福建农林大学	中国-爱尔兰国际合作 食品物质学与结构设 计研究中心学科建设	100		
合计			96300	-	

(二) 项目绩效目标

总体目标：推动1所大学进入世界一流行列，1-2所大学进入世界知名行列，1-2

个学科进入世界一流前列，若干学科进入世界一流行列，一批学科进入国内一流前列，建成高等教育强省。

阶段性目标：到 2020 年，1 所大学建成世界知名高水平研究型大学，1 所大学综合实力排名进入全国前 50 名，1 所大学进入全国前 90 名，新增 2 所大学进入全国前 100 名；3 个左右学科进入全球 ESI（基本科学指标数据库）排名前 1%、20 个左右学科进入前 1%，10 个左右学科在国内权威第三方评价评价中进入前 10%、20 个左右学科进入前 20%，一流大学建设高校的师范引领作用显著增强，高等教育整体办学实力明显提升。

到 2030 年，1 所大学进入世界一流行列，1 所大学主要办学指标接近世界知名行列，2~3 所大学某一学科领域进入世界一流行列或前列；6 个左右学科进入全球 ESI 排名前 1%、35 个左右学科进入前 1%，更多的学科进入国内一流前列，高等教育整体办学水平显著提升。

到本世纪中叶，1 所大学稳居世界一流行列，1~2 所大学进入世界知名行列，2~3 所大学若干学科领域进入世界一流行列或前列，一批学科进入国内一流前列，建成高等教育强省。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

绩效评价目的：通过组织实施项目支出财政评价，依据设定的绩效目标，对高校提升办学水平专项资金支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果的反馈和应用。

绩效评价对象：高校提升办学水平专项资金。

绩效评价范围：1、决策情况；2、资金管理和使用情况；3、相关管理制度办法的健全性及执行情况；4、实现的产出情况；5、取得的效益情况；6、其他相关内容。

（二）绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等

财政绩效评价遵循以下基本原则：1、科学公正。财政绩效评价应当运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正的反映。2、统筹兼顾。财政绩效评价应在单位自评的基础上展开，既要关注项目资金的直接产出和效果，又要关注宏观政策目标的实现程度。3、激励约束。财政绩效评价结果应与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向，有效要安排、低效要压减、无效

要问责。4、公开透明。财政绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受社会监督。

评价指标体系：评价指标体系分为三级。一级指标体系包括决策、过程、产出和效益四个维度。其中，决策包含项目立项、绩效目标和资金投入三个二级指标；过程包含资金管理和组织实施两个二级指标；产出包含数量、质量、成本和时效四个二级指标；效益包含社会效益、可持续影响效益和服务对象满意度三个二级指标。指标权重根据各项指标在评价指标体系中的重要程度确定，其中，决策和过程指标权重占比 40%；产出和效益指标权重占比 60%。具体的三级指标和各指标的权重设定见附件 1。

评价方法：评价方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法、标杆管理法等。

评价标准：针对项目期初设置的绩效指标目标，采用计划标准对完成情况进行比较；针对第三方评价机构增添的绩效评价指标，采用行业标准或历史标准进行比较。

评分与评级：评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可根据不同评价内容设定。总分一般设置为 100 分，等级一般划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

（三）绩效评价工作过程

本次评价工作时间为 2020 年 7 月至 2020 年 10 月，主要分为前期准备、组织实施、分析评价、撰写与提交评价报告、归集档案等 5 个阶段。按照《2020 年财政评价工作指引》的要求，评估小组抽样选取部分高校进行现场核实，选派评估人员深入各高校单位进行走访调研，通过座谈会、发放问卷、电话访谈等方式就“高校提升办学水平”专项实施的成效及存在的问题等情况进行调查，按照客观、公正的方式进行评价。在实际工作中，评估小组 7 月份抽样选取了福州大学、福建师范大学、福建农林大学、闽江学院、厦门大学、集美大学 6 所高校进行实地调研。调研结束后，为了进一步了解高校提升办学水平专项的使用情况，9 月份又增加调研了福建医科大学和福建中医药大学两所高校。综上，共调研走访 8 所高校，涉及资金 8.325 亿（占总量 86.4%）。

三、综合评价情况及评价结论（附相关评分表）

通过对教育厅及抽样高校专项资金项目资料的审查、现场调研和相关人员访谈等评价程序，得出 2019 年度高校提升办学水平专项资金的绩效得分为 91.7，绩效评价等级为“优”。具体得分见附件 1。

通过分析项目相关资料，结合现场的核查情况，评价组认为 2019 年度高校提升办学水平专项资金下达及时，在资金使用范围内效益较好，政策导向正确，资金使用较为规范。1、资金下达及时。根据各高校反馈的项目资金拨付情况看，双一流建设专项资金基本在 2019 年 2 月至 3 月期间到账，资金到位较为及时。2、资金效益较好，政策导向正确。各高校在省财政厅拨付的“双一流建设”专项资金引导下，在双一流建设上取得了较好成绩。3、资金管理和使用合规。在使用范围上，各高校严格遵守国家、省市及高校相关规章制度，均将资金用于符合要求的内涵建设方面，并严格按照国库集中支付制度有关规定执行。但是资金也存在部分高校使用效率较低、绩效目标管理不到位等问题，未来在资金预算管理和资金使用管理方面都需要进一步加强。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

项目决策包含项目立项、绩效目标和资金投入三个二级指标，总分 20 分，得 17.7 分，具体得分情况如下：

1、项目立项（总分 9 分，得 9 分）。高校提升办学水平专项立项符合福建省关于建设一流大学和一流学科的政策和发展规划，立项依据充分。未存在与高校提升办学水平专项相似的同类项目。项目按照规定的程序申请设立，项目审批文件、材料齐全。

2、绩效目标（总分 7 分，得 5.7 分）。绩效指标明确性扣 0.3 分，存在个别指标不清晰问题，如“建设“三全育人”综合改革试点高校、试点院（系）数量”指标的设定不清晰，可理解为两个指标。绩效目标匹配性扣 1 分，总体绩效目标与高校绩效目标的匹配性弱，绩效指标合理性得满分。

3、资金投入（总分 4 分，得 3 分）。预算编制科学性扣 0.4 分，预算编制较为科学，预算内容与项目内容匹配，但预算编制采用的方法规范性有待提高；资金分配合理性扣 0.6 分，部分预算缺乏合理的依据，预算资金分配额度合理性、与项目单位的适应性有待提高。

（二）项目过程情况

项目过程包含资金管理和组织实施两个二级指标，总分 20 分，得 14 分，具体得分情况如下：

1、资金管理（总分 10 分，得 8 分）。资金到位率满分，预算资金 87800 万元，追

加 8500 万元，实际到位资金 96300 万元，资金到位率超过 100%；预算执行率满分，实际支出资金等于实际到位资金；资金管理制度健全性扣 2 分，《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》相关制度与双一流建设的重点任务契合度较低，完整性有待提高。

2、组织实施（总分 10 分，得 6 分）。项目管理制度健全性得满分，项目具备相应的业务管理制度，业务管理制度合法、合规、完整；事中管理制度健全性扣 2.5 分，项目管理有效率扣 1.5 分，部分高校存在资金使用效率低等问题，反映项目事中管理的健全性、有效性有待提高。

（三）项目产出情况

项目产出情况包含产出数量、产出质量和产出成本三个二级指标，总分 52 分，得 52 分，具体得分情况如下：

1、产出数量（总分 33 分，得 33 分）。项目的产出数量均足额或超额完成了期初设置的目标。

2、产出质量（总分 16 分，得 16 分）。项目的产出质量指标均完成或超额完成。

3、产出成本（总分 3 分，得 3 分）。年度资金总投入未超过年初预算。

（四）项目效益情况

项目效益情况包含社会效益和服务对象满意度两个二级指标，总分 8 分，得 8 分，具体得分情况如下：

1、社会效益（总分 6 分，得 6 分）。高校毕业生就业率和创建省级大学生创新创业园数量均超过期初设定目标目标。

2、服务对象满意度（总分 2 分，得 2 分）。12 所高校的满意度调查显示，最高满意度 100%，最低满意度 94%，平均满意度 98%。

五、存在的问题及原因分析

2019 年“高校提升办学水平”专项资金在推进各个高校学科平台建设、师资队伍建设、创新人才培养、国际交流合作等方面发挥了积极的效应，取得了丰富的成果。但在调研的过程中发现专项资金在安排分配、使用、管理等方面还存在一些问题，需要采取有效措施加以应对，进一步提升专项资金的使用绩效。

（一）许多高校资金筹措渠道比较缺乏

随着“双一流”建设的加快推进，我省各个高校的财政资源虽有所扩大，但在兄弟省份同样加大支持力度的背景下，我省高校面临着相对强度下降的境况。在调研过程中，许多高校普遍反映“双一流”建设的经费投入不足，专项资金无法满足学校内涵发展需求，希望加大财政投入力度。特别是一些工科或医科学校，办学成本高、资金投入大。如福州大学就提出，虽然中央和福建省都很重视福州大学的世界一流学科建设，按时足额保障建设经费投入，但与建设目标和任务相比，资金面短缺仍然是制约“双一流”建设的重要因素；福建医科大学提出医学专业的办学成本很高，为满足生均占地面积和建筑面积等国家对学校办学条件的要求，学校需要投入近 10 亿元的资金，资金缺口较大。

造成此问题的原因主要是，大部分高校缺乏资金筹措渠道，依靠财政拨款的观念还未明显转变，通过非财政筹资渠道所能够筹集到的资金占比仍然偏小。由于专项资金投入量较小，高校筹资渠道较为缺乏，必然导致部分高校的某些重大项目或高端人才引进因资金不足而无法开展，不利于高校提升办学水平，也阻碍了我省高校的“双一流”建设进度。

（二）专项资金管理办法相关规定滞后

《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》相关规定存在滞后、没有与时俱进的问题。《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》制定于 2015 年，办法规定，高校提升办学水平专项资金的使用范围包括了学科专业建设、应用型本科高校建设、研究生教育质量提升工程、本科教学质量工程、卓越人才教育计划、科研创新平台建设、大学生创新创业教育等项目建设。而当前该专项资金主要用于高校的双一流建设，这些资金使用范围与 2017 年 3 月福建省人民政府印发的《关于建设一流大学和一流学科的实施意见》（闽政〔2017〕11 号）中的重点任务契合度较低，无法体现突出重点任务的建设。

究其原因，《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》没有适时更新。未来应该根据资金的实际用途对资金管理办法进行修订。

（三）部分高校专项资金存在使用率偏低

部分高校专项资金使用效率偏低。专项资金的使用期限一般是两年，部分高校反映资金的使用期限太短，导致资金无法及时使用。如闽江学院是市属高校，专项资金的拨付还需要向福州市打报告，批复后资金下拨时间要到当年度 7 月份，造成资金的使用期限偏短，2019 年度预算支出共 4400 万元，执行率累计低于 60%。也有部分高校反映有

些项目的资产采购量大且时间长，一定程度上延缓了项目执行进度，造成资金使用效率偏低。

造成使用率偏低的原因是对项目的动态管理能力有待提升。高校应提前部署、提早谋划，可以考虑建立专项资金的项目库，或建立重点项目储备制度，对储备项目实行滚动建库、动态管理。

（四）专项资金总体绩效目标与各高校绩效目标的匹配性弱

调研过程中发现，省教育厅的绩效指标体系与高校的绩效目标体系存在一定的问题。第一，立项指标体系与自评指标体系不匹配。省教育厅立项申请的绩效指标体系与2019年度上报财政厅预算绩效管理系统中的绩效指标体系（自评采用指标体系）存在一定出入，相比而言，立项申请的绩效指标体系更加完善、内容更加具体，系统中修订后的绩效目标表在向高校的任务分解过程中更具有操作性，但也存在指标宽泛、不够具体的问题。第二，立项指标体系在分解资金的时候没有将指标同步分解给各个高校。调研中发现，各个被调研高校在汇报资金使用情况的时候基本采用的是双一流建设的绩效目标体系，缺乏该专项资金对应的绩效指标体系。第三，现有的绩效指标体系操作性存一定问题。如福建农林大学反映，现有的绩效目标评价体系难以反映学科特色，不同高校具有不同的发展重点，使用同一套绩效目标评价体系难以反映各个高校真正取得的绩效与发展。

造成以上问题的原因是缺乏完善的预算绩效指标体系。未来应在绩效评估机制、绩效目标管理、绩效运行监控以及绩效评价和结果应用方面进一步强化。

六、提升高校办学水平专项资金使用效益的有关建议

高校办学水平的提升，不仅需要持续的投入，还需要确保资源投入的效率和效益。当下的“双一流”政策注重以具有开放性和竞争活力的绩效评价为政策工具，建立激励约束机制，以“绩效”为杠杆驱动“双一流”建设，这对我省高校提升办学水平具有重要的参考意义。

（一）推动形成多元化筹资机制

高校的资金筹措能力是影响大学办学实力和可持续发展的重要因素。我省高校的“双一流”建设经费相对兄弟省份的很多高校确实存在较大差距，但要进一步加大经费投入，除了财政的专项资金支持外，高校也应该想方设法增加配套资金的投入，丰富资

金的筹措渠道，广泛凝聚社会各方力量支持高等教育事业发展，满足高校提升办学水平的资金需求。可以借鉴其他高校在拓展资金筹措渠道方面的经验做法，缓解高校专项资金投入不足的问题。比如，武汉大学为配合学校“双一流”建设和“人才强校战略”，打造了“武汉大学人才引进基金”，制定了目标5亿元的大额筹款计划；复旦大学设立了人才引进基金、钟扬教授种子基金，基本形成了全面管理的基金会模式。此外，在提升高校办学水平过程中，应该从体制机制上推动高校建设资金筹措渠道的拓展和方式的创新，比如建立高校学费标准动态调整机制、鼓励开放办学和国际化办学、允许学校通过公开市场发债等。总之，要发挥好财政专项资金“四两拨千斤”的导向作用和乘数效应，进一步形成政府投入、学校配套、社会支持的多渠道资金筹措格局，从而加大建设资金总体投入力度，加快形成高校办学水平持续提升和发展的良好局面。

（二）更新专项资金管理办法

为进一步提升高校经费使用效率和透明度，建议修改《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》的相关规定。一是根据2017年3月福建省人民政府印发的《关于建设一流大学和一流学科的实施意见》（闽政〔2017〕11号），更新《福建省提升高校办学水平专项资金管理办法》，在总则中突出本专项资金用于引导高校进一步明晰办学定位和发展目标，以学科为基础，强化优势特色，提升高校内涵建设和质量提升的目标；在资金安排、使用和分配中，体现分类指导、重点支持、突出绩效、动态调整的分配原则；在资金管理和支出中，突出资金用于推进体制机制创新、建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升科学研究水平、传承创新优秀文化和加快科研成果转化六大“双一流”建设重点任务的导向作用，通过重点任务的执行，推动全省高等教育的内涵发展和质量提升。二是为进一步规范本专项资金的管理和使用，建议加强对专项资金的管理和支出范围规定，促进学校实行项目全过程管理，强化专款专用，加强经费统计的清晰度与透明度，提升资金使用效益。

（三）多管齐下提高资金使用效率

一是各高校自上而下要强化预算意识，部门间、部门内需加强沟通协调，从源头上重视资金管理与使用，强化预算编制在专项资金管理全过程的决定性作用。预算编制要详细，提前谋划，确保预算执行率。二是优化专项资金信息化管理模块。完善信息化管理手段，实时查询各专项资金的使用和分配情况以及专项资金存续年限、剩余年限等，进一步提高专项资金管理效率。开展OA系统协同办公系统搭建运用，从公文下达到领

导签发审批，整个过程都在系统上进行，尽可能地缩短资金拨付时间，提升办公质量和时效。三是实现专项资金动态监管。强化“事前-事中-事后”全过程监督，多管齐下抓进度，加强管控，定期通报。为提升执行进度，各高校领导需定期牵头召开专项资金进度会议，关注资金支付进展情况，掌握专项资金支付情况，督促各责任人推进项目进度，提高高校专项资金使用效率。此外，还需建立大数据平台，确保信息及时、全面公开高校建设信息，让“双一流”建设高校互相学习、互相借鉴、共同发展，这对于提升我省高校整体办学水平具有重要作用。

（四）进一步完善专项资金绩效评价体系建设

教育厅需根据各高校的发展定位和实际情况，进一步明确各高校的绩效目标，统筹协调好总体绩效目标与各高校绩效目标之间的关系。一是提前储备，教育厅专项资金全面实行项目库管理，与各高校中长期发展规划相衔接，落实“先谋事，再安排资金”理念，项目提前一年储备。项目库的入库遴选可以协调项目活动与组织战略目标之间的相关性，促进项目申报单位在选择绩效目标时的一致性和长期性，做到“取之有据，去之有理”。二是建立全过程预算绩效管理体系。科学设置绩效目标，在项目入库和编制预算时，结合中长期战略规划目标、年度规划目标等，分解细化各项工作要求。严格绩效目标审核，未按要求设定绩效目标或财政审核未通过的项目，不得安排预算。三是提升预算绩效评价的数据收集技术水平。除了具体支出部门的相关汇报和数据统计外，预算绩效评价数据还可以从移动设备、软件日志、无线传感器等硬件设备中搜集，实现对涵盖支付体系、税收征管体系等多个系统，以及互联网、媒体、公众调查等多个来源的数据进行收集，更加客观地分析专项资金使用的绩效。

七、其他需要说明的问题

1、闽江学院 2019 年高水平专项资金支出共 4400 万元，占该专项资金实际拨款 1 亿元的 44%，预算执行率累计低于 60%。

附件 1：高校提升办学水平专项绩效评价指标体系

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
决策	项目立项	立项依据充分性	反映项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责情况	《项目支出绩效管理办法》财预〔2020〕10 号	=100 (%)	100	分析法	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2.00	
		立项重复率	反映项目是否存在与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复的情况	《项目支出绩效管理办法》财预〔2020〕10 号	=0 (%)	0	分析法	核心	达到目标得 100, 否则得 0	1	1.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
决策	项目立项	事前论证充分性	反映项目事前是否开展必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估和集体决策情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	项目事前开展必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估和集体决策情况, 每项占 20%	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	4	4.00	
		立项申请合规性	反映项目是否按照规定的程序申请设立情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	分析法	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	1	1.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
决策		文件材料合规性	反映项目审批文件、材料是否符合相关要求情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	分析法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	1	1.00	
	绩效目标	绩效指标明确性	反映设定的绩效指标是否清晰、细化、可量化情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	90	分析法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	2.70	个别绩效指标不明确，如“建设“三全育人”综合改革试点高校、试点院（系）数量”指标的设定不清晰，可理解为两个指标。扣10%

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
决策	绩效目标	绩效指标合理性	反映所设定的绩效指标是否依据充分，是否符合客观实际情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	分析法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	2.00	
		绩效目标匹配性	反映绩效目标是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配，是否与项目目标任务数或计划数相对应情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	50	分析法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	1.00	总体绩效目标与高校绩效目标的匹配性弱，扣50%

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
决策	资金投入	预算编制科学性	反映项目预算编制是否经过科学论证，预算内容与项目内容是否匹配，预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制，预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	80	预算编制经过科学论证、预算内容与项目内容匹配、预算额度测算依据充分、按照标准编制、预算确定的项目投资额或资金量与工作任务相匹配情况，每项 20%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	1.60	预算编制采用的方法规范性有待提高，扣 20%。

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
	资金投入	资金分配合理性	反映预算资金分配依据是否充分，资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	70	预算资金分配依据充分，资金分配额度合理，与项目单位或地方实际相适应。少一项扣 30%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	1.40	部分预算缺乏合理的依据，预算资金分配额度合理性、与项目单位的适应性有待提高，扣 30%。
		资金到位率	反映资金落实情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	>100	（实际到位资金/预算资金）×100%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	1	1.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
过程	资金管理	预算执行率	反映项目预算资金是否按照计划执行情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	(实际支出资金/实际到位资金) × 100%	非核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量) * 100	1	1.00	
		资金管理制度健全性	反映项目是否已制定或具有相应的资金管理制度和转移支付资金分配办法, 相关制度和办法是否合法、合规、完整情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	50	是否制定或具有相应的资金管理制度和转移支付资金分配办法、相关资金管理制度和转移支付资金分配方法是否完善, 每项	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量) * 100	4	2.00	《福建省提升高校办学办学水平专项资金管理办法》相关制度与双一流建设的重点任务契合度较低, 完整性有待提高, 扣 50%

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
过程	资金管理						50%					
		资金使用合规性	反映项目资金使用是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，资金的拨付是否有完整的审批程序和手续，是否符合项目预算批复或合	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	100	符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复或合同规定的用途；不存在截	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	4	4.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
过程			同规定的用途，是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况				留、挤占、挪用、虚列支出等情况。未满足每项扣 25%					
	组织实施	项目管理制度健全性	反映项目是否已制定或具有相应业务管理制度（事前、事中和事后），业务管理制度是否合法、合规、完整情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10 号	=100 (%)	100	制定或具有相应业务管理制度(包括事前、事中和事后)，业务管理制度是否完善，每项 50%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	5	2.50	事中管理制度不完善，扣 50%

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
		项目管理有效率	反映相关项目管理的有关情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)	70	项目是否开展有效的事前、事中和事后管理，缺少一环扣30%	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	5	3.50	事中管理的有效性有待提高，扣30%
产出	产出数量	“高峰”学科建设数量	反映“高峰”学科建设数量情况	《福建省人民政府关于建设一流大学和一流学科的实施意见》（闽政〔2017〕11号）	=40 (个)	45	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		“高原”学科建设数量	反映“高原”学科建设数量情况	《福建省人民政府关于建设一流大学和一流学科的实施意见》（闽政〔2017〕11号）	=60 (个)	69	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量			号)					量)*100			
		建设“三全育人”综合改革试点高校、试点院(系)数量	反映建设“三全育人”综合改革试点高校、试点院(系)数量情况	《教育部办公厅关于开展“三全育人”综合改革试点工作的通知》(教思政厅函〔2018〕15号)	≥15(个)	>15	统计法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	3	3.00	
		建设示范性应用型高校数量	反映建设示范性应用型高校情况	福建省教育厅福建省发展和改革委员会福建省财政厅《关于公布示范性应用型本科	=8(个)	8	统计法	核心	达到目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量			高校及专业群建设名单的通知》（闽教高（2018）5号）					量）*100			
		建设应用型学科数量	反映建设应用型学科情况	福建省教育厅福建省发展和改革委员会福建省财政厅《关于公布示范性应用型本科高校及专业群建设名单的通知》（闽教高（2018）5号）	=112（个）	112	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		建设专业群数量	反映建设专业群情况	福建省教育厅福建省发展和改革委员会福建省财政厅《关于公布示范性应用型本科	=143（个）	143	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量			高校及专业群建设名单的通知》（闽教高（2018）5号）					量）*100			
		引进闽江学者特聘教授数量	反映引进闽江学者特聘教授数量情况	《关于实施2016-2018年“闽江学者奖励计划”的通知》（闽教高（2016）12号）	=40 (个)	40	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		建设省部共建协同创新中心	反映建设省部共建协同创新中心的情况	教育部办公厅关于组织开展2019年度省部共建协同创新中心申报工作的通知（教技厅函（2019）40号）	≥2 (个)	2	统计法	核心	达到目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量	构建高校思想政治工作网, 年发文数量	反映构建高校思想政治工作网, 年发文情况	《中共福建省委福建省人民政府关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的实施意见》(闽委发〔2017〕13号)	≥5000 (篇)	17216	统计法	非核心	达到或超过目标得100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	1	1.00	
		推动高校马克思主义学院(思政部)结对共建数量	反映推动高校马克思主义学院(思政部)结对共建数量情况	《中共福建省委宣传部 中共福建省委教育工委 福建省社会科学界联合会关于推进高校以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论建设的意见》(闽委教思	≥30 (所)	32	统计法	非核心	达到或超过目标得100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	1	1.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量			(2017) 11 号)								
		中青年教师教育科研项目立项数量	反映中青年教师教育科研项目立项数量情况	《中共福建省委、福建省人民政府印发关于加快教育事业发展的实施意见的通知》(闽委发〔2017〕20号)	≥1500 (个)	1931	统计法	非核心	达到目标得100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2.00	
		遴选建设创新创业劳动实践基地数量	反映遴选建设创新创业劳动实践基地数量情况	《福建省人民政府关于大力推进大众创业万众创新十条措施的通知》(闽政〔2015〕	≥50 (个)	50	统计法	非核心	达到目标得100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数	2	2.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量	基地数量		37 号)					量) *100			
		遴选奖补大学生创新创业优秀项目数量	反映遴选奖补大学生创新创业优秀项目数量情况	《福建省人民政府关于大力推进大众创业万众创新十条措施的通知》(闽政〔2015〕37 号)	=200 (个)	331	统计法	非核心	达到目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量) *100	2	2.00	
		培养第三批高校思想政治教育中青年骨干	反映培养第三批高校思想政治教育中青年骨干数量情况	《中共福建省委福建省人民政府关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的实施意见》(闽委发〔2017〕13 号)	≥10 (名)	10	统计法	非核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量) *100	1	1.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出		数量										
	产出质量	高校博士学位教师增长比例	反映高校博士学位教师的增长情况	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（闽委发〔2018〕13号）	$\geq 2(\%)$	0.09	（博士学位教师增加数/教师总数量）*100%	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		具有半年及以上境外学习经历的教师比例	反映具有半年及以上境外学习经历的教师情况	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（闽委发〔2018〕13号）、福建省教师队伍建设规划（2017-2020年）	$\geq 18(\%)$	24.5	（具有半年及以上境外学习经历的教师数量/教师总数）*100%	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量	高校省级以上高层次人才增长率	反映高校省级以上高层次人才的增长情况	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（闽委发〔2018〕13号）	≥10（%）	13.02	（当年省级以上高层次人才数量/上年省级以上高层次人才数量-1）*100%	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		新增引进或入选国家级高层次人才数量	反映人才队伍建设情况	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》（闽委发〔2018〕13号）	≥100（个）	101	统计法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3.00	
		全国创新创业大赛获奖	反映全国创新创业大赛获奖	《中共福建省委、福建省人民政府印发关	≥28（个）	551	统计法	核心	达到或超过目标得100，未达	2	2.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
产出	产出数量	大赛获奖项目数量	项目情况	于加快教育事业发展的实施意见的通知》 (闽委发〔2017〕20号)					到目标值的, (完成数量/目标数量)*100			
		新增国家级科研项目 和平台数量	反映国家级科研项目和平台情况	《中共福建省委、福建省人民政府印发关于加快教育事业发展的实施意见的通知》 (闽委发〔2017〕20号)	≥500 (个)	1110	统计法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2.00	
	产出成本	资金总投入	反映资金总投入情况	《中共福建省委、福建省人民政府印发关于加快教育事业发展的实施意见的通知》	根据年度专项资金安排情况	96300	统计法	核心	小于或等于目标得100,否则得0	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
				(闽委发〔2017〕20号)	确定具体目标							
效益	社会效益	高校毕业生就业率	反映高校毕业生的就业情况	《中共福建省委、福建省人民政府印发关于加快教育事业发展的实施意见的通知》(闽委发〔2017〕20号)	≥ 96.26 (%)	96.92	(完成数量/目标数量)*100%	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	3	3.00	
		创建省级大学生创新创业园数量	反映创建省级大学生创新创业园情况	《福建省教育厅关于深化高等学校创新创业教育改革十六条措施的通知》(闽教学〔2015〕23号)	≥ 5 (个)	6	统计法	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	3	3.00	

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明			
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分	得分说明
	服务对象满意度	服务对象满意度	反映服务对象满意度情况	《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（闽委发〔2019〕5号）	≥90（%）	98	（满意人数/调查人数）*100%	非核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	2.00	
合计										100	91.70	

扩大学前教育资源专项支出绩效评价报告

(福建师范大学政府绩效管理与评价研究院)

为了深入贯彻落实《中共福建省委 福建省人民政府印发的〈关于全面实施预算绩效管理的实施意见〉》(闽委发〔2019〕5号文)精神,按照《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)的要求,2020年财政厅委托福建师范大学政府绩效管理与评价研究院对“扩大学前教育资源财政专项”展开第三方评价,现将情况汇报如下。

一、基本情况

(一)项目概况

学前教育是国民教育的重要组成部分,是一项重要的社会公益事业。2016年4月28日,福建省人民政府颁布《福建省人民政府办公厅关于印发福建省“十三五”教育发展专项规划的通知》(闽政办〔2016〕67号),明确提出要“优化幼儿园布局结构”,“扩大普惠性学前教育资源”,进而“推动学前教育优质普惠发展”。2019年9月22日,为全面贯彻《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》(中发〔2018〕39号),福建省委教育工作领导小组印发《中共福建省委教育工作领导小组关于印发〈福建省学前教育深化改革规范发展的实施方案〉的通知》(闽委教育〔2019〕1号),进一步强调要切实办好新时代学前教育。

为了贯彻落实中发〔2018〕39号、闽政办〔2016〕67号和闽委教育〔2019〕1号等文件精神,2019年,福建省财政厅实际下达福建省扩大学前教育资源专项资金77365.73万元,着力从公办幼儿园建设、学前生均公用经费省级奖补、学前教育巡回支教省级补助、专项补助和学前教育政府助学等5个方面,扩大普惠性学前教育资源,推进学前教育普及普惠安全优质发展。5个方面的建设资金投入具体情况为:公办幼儿园建设资金60340.00万元、占比77.99%,学前生均公用经费省级奖补资金13178.73万元,占比17.03%,学前教育巡回支教省级补助资金1527.00万元、占比1.97%,专项补助经费1220.00万元、占比1.58%,学前教育政府助学金1100.00万元、占比1.42%。从专项资金的下拨地区看,2019年的福建省扩大学前教育资源专项资金下拨到除厦门市以外的福建省其他9个市、区,各市、区的专项资金下拨情况为:漳州13854.20万元、占比17.91%,

泉州 13716.16 万元、占比 17.73%，龙岩 12731.59 万元、占比 16.46%，三明 9916.94 万元、占比 12.82%，福州 9439.28 万元、占比 12.20%，宁德 6062.60 万元、占比 7.84%，莆田 5704.78 万元、占比 7.37%，南平 4923.03 万元、占比 6.36%，平潭综合实验区 1017.15 万元、占比 1.31%。

表 1 2019 年扩大学前教育资源专项资金投入情况

地区	公办幼儿园建设资金 (万元)	学前生均公用经费省级奖补资金 (万元)	学前教育巡回支教省级补助资金 (万元)	专项补助经费 (万元)	学前教育政府助学金 (万元)	总额 (万元)	占比 (%)
漳州	12220.00	1494.20	0.00	0.00	140.00	13854.20	17.91
泉州	10231.00	3368.16	0.00	0.00	117.00	13716.16	17.73
龙岩	9930.00	1761.59	329.00	430.00	281.00	12731.59	16.46
三明	7579.00	1086.94	734.00	400.00	117.00	9916.94	12.82
福州	6728.00	2611.28	0.00	60.00	40.00	9439.28	12.20
宁德	4656.00	952.60	260.00	0.00	194.00	6062.60	7.84
莆田	4472.00	1143.78	0.00	30.00	59.00	5704.78	7.37
南平	3585.00	685.03	204.00	300.00	149.00	4923.03	6.36
平潭综合实验区	939.00	75.15	0.00	0.00	3.00	1017.15	1.31
福建省	60340.00	13178.73	1527.00	1220.00	1100.00	77365.73	100.00
占比 (%)	77.99	17.03	1.97	1.58	1.42	100.00	——
下达文件	闽财教指[2019]17号	闽财教指[2019]48号	闽财教指[2019]53号	闽财教指[2019]96号	闽财教指[2019]42号	——	——

（二）项目绩效目标

根据《福建省人民政府办公厅关于印发福建省“十三五”教育发展专项规划的通知》（闽政办〔2016〕67号）和《中共福建省委教育工作领导小组关于印发〈福建省学前教育深化改革规范发展的实施方案〉的通知》（闽委教育〔2019〕1号），福建省扩大学前教育资源专项资金的绩效目标为：

总体目标：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的教育方针，认真贯彻习近平总书记参加十三届全国人民代表大会二次会议福建省代表团审议时的重要讲话精神 and 省委关于学前教育深化改革规范发展的部署要求，落实立德树人根本任务，牢牢把握学前教育公益普惠基本方向，切实落实各级政府发展学前教育责任，强化公办民办并举，着力扩大普惠性学前教育资源，完善学前教育体制机制和政策保障体系，推进学前教育普及普惠安全优质发展。

阶段性目标：每年新建200所公办园，到2020年，全省幼儿在园人数达到160万人，学前教育三年入园率达98%以上，公办园在园幼儿比例原则上达到50%，学前教育普惠率（公办园和普惠性民办园在园幼儿占比）达85%，各级示范性幼儿园在园幼儿数占比达40%。基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系。幼儿园教师培养培训体系基本形成，队伍综合素质和科学保教能力整体提升。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

绩效评价目的：通过组织实施项目支出财政评价，依据设定的绩效目标，对扩大学前教育资源专项资金支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果的反馈和应用。

绩效评价对象：福建省教育厅。

绩效评价内容：扩大学前教育资源专项资金的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况、取得的效益情况以及其他相关内容。

（二）绩效评价方案

1、评价原则

本次财政绩效评价，遵循科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明的基本原则。

2、评价指标体系

评价指标体系分为三级。一级指标体系包括决策、过程、产出、效益和满意度五个维度。其中，决策包含项目立项、绩效目标和资金投入三个二级指标；过程包含资金管理和组织实施两个二级指标；产出包含数量、质量、成本和时效四个二级指标；效益包含社会效益一个二级指标；满意度包含服务对象满意度四个二级指标。

指标权重根据各项指标在评价指标体系中的重要程度确定，其中，决策和过程指标权重占比 40%；产出、效益和满意度指标权重占比 60%。

具体的三级指标和各指标的权重设定见附件 1。

3、评分标准

针对专项的相关立项依据文件设置的绩效指标目标，采用计划标准对完成情况进行比较评分；针对第三方评价机构增添的绩效评价指标，采用行业标准或历史标准进行比较评分。

4、评价方法

评价方法主要包括成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、公众评判法、标杆管理法等。

5、评分与评级

评价结果采取评分和评级相结合的方式，具体分值和等级可根据不同评价内容设定。总分一般设置为 100 分，等级一般划分为四档：90（含）-100 分为优、80（含）-90 分为良、60（含）-80 分为中、60 分以下为差。

（三）绩效评价工作过程

根据福建省财政厅《关于开展 2020 年财政评价工作的通知》（闽财绩函〔2020〕6 号）的要求，本次评价工作时间为 2020 年 6 月至 2020 年 10 月，主要分为前期准备、收集核实绩效评价相关数据资料、完成并提交绩效评价材料等 3 个阶段。

2020 年 6 月，评估团队依据财政部《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）和福建省财政厅《关于开展 2020 年财政评价工作的通知》（闽财绩函〔2020〕6 号）的相关规定，在与福建教育厅充分对接交流的基础上，制订了《扩大学前教育资源专项财政评价工作方案》。

2020 年 7 月至 9 月，根据《扩大学前教育资源专项财政评价工作方案》的工作安排，评估团队分两组前后两次抽样选取部分地区进行现场核实，深入各县区进行走访调研，

通过座谈会、现场走访、发放问卷等方式就扩大学前教育资源专项实施的成效及存在的问题等情况进行调查，按照客观、公正的方式进行评价。在实际工作中，评估小组7月底、8月初分两组对泉州市、三明市、福州市、漳州市等4个地区进行现场核实。调研结束后，为了进一步了解扩大学前教育资源专项的使用情况，9月份再次分两组对宁德市、南平市、莆田市、龙岩市进行现场核实。综上，共现场核实8个地市，涉及资金76348.58万元（占总量98.69%）。

2020年10月，评估组根据前期收集核实的数据资料，根据《扩大学前教育资源专项财政评价工作方案》的模板要求，撰写形成评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

参考《关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》（财政部 财预便[2017]44号）和《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），通过对教育厅及抽样地区专项资金项目资料的审查、现场调研和相关人员访谈等评价程序，得出2019年度扩大学前教育资源专项资金的绩效得分为92.96，绩效评价等级为“优”。具体得分见附件1。

通过分析项目相关资料，结合现场的核查情况，评估组认为2019年度扩大学前教育资源专项资金决策整体合理、资金管理较为规范、取得了目标设定的产出和效益。

（1）专项资金决策整体合理。2019年度扩大学前教育资源专项资金立项依据充分性、立项重复率低、立项申请合规、文件材料规范、绩效指标明确、绩效目标与预算确定的投资额匹配、预算编制科学。

（2）资金管理较为规范。2019年度扩大学前教育资源专项资金下达及时、预算执行率达到100%，各地区均严格遵守国家、省市及地区相关规章制度使用资金，资金管理制度健全、资金使用较为规范。

（3）专项资金取得了目标设定的产出和效益。各地区在省财政厅拨付的扩大学前教育资源专项资金引导下，在推进学前教育普及普惠安全优质发展上取得了较好成绩。2019年新建、改扩建幼儿园、小区配建幼儿园改造、扶持街道及国有企事业单位举办幼儿园数量达到203所，全省幼儿在园人数达到169.59万人，学前教育三年入园率达98.55%以上，均已提前完成“十三五”规模目标，人民群众对幼儿园建设满意度达到97%。

不过，2019年扩大学前教育资源专项资金，也存在事前论证不够充分、资金分配方

案不够合理、部分县区资金使用不合规、资金管理效率有待进一步改善、公办园在园幼儿比例和学前教育普惠率的产出指标有待进一步提升等问题。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况（总分 22 分，得分 18.5 分）

项目决策指标共有 10 个，总分 22 分，总得分 18.5 分。其中，项目立项指标共有 5 个，总分 9 分，得分 7.5 分；绩效目标指标共有 3 个，总分 6 分，得分 6 分；资金投入指标共有 2 个，总分 7 分，得分 5 分。

2019 年扩大学前教育资源专项的全部绩效目标指标都完成了设置的目标值。项目立项指标中，仅有事前论证充分性指标由于未能提供项目事前的可行性研究报告、专家论证报告等材料，而被扣去 1.5 分，其他指标均完成了设置的目标值。资金投入指标中，仅有资金分配合理性因为资金分配未充分考虑公平等原则，而被扣去 2 分，其他指标均完成了设置的目标值。

因此，2019 年扩大学前教育资源专项的项目决策指标总得分为 18.5 分。

（二）项目过程情况（总分 18 分，得分 14.5 分）

项目过程指标共有 6 个，总分 18 分，总得分 14.5 分。其中，资金管理指标共有 4 个，总分 10 分，得分 8.5 分；组织实施指标共有 2 个，总分 8 分，得分 6 分。

2019 年扩大学前教育资源专项的资金管理指标中，资金使用合规性由于宁德市的部分县区将专项资金用于发放编外人员工资的情况，而被扣去 1.5 分。组织实施指标中，项目管理有效率指标由于未开展有效的事中和事后的现场核算，而被扣去 2 分，其他指标均完成了设置的目标值。因此，2019 年扩大学前教育资源专项的项目过程指标总得分为 14.5 分。

（三）项目产出情况（总分 45 分，得分 45 分）

产出指标共有 17 个，总分 45 分，总得分 45 分。其中，产出数量指标共有 10 个，总分 28 分，得分 28 分；产出质量指标共有 3 个，总分 11 分，得分 11 分；产出时效指标共有 1 个，总分 3 分，得分 3 分；产出成本指标共有 3 个，总分 3 分，得分 3 分。

2019 年扩大学前教育资源专项的全部产出数量指标、产出质量指标、产出时效指标、产出成本指标都完成了设置的目标值，因此总得分 45 分。

（四）项目效益情况（总分 13 分，得分 12.96 分）

效益指标共有 3 个，均为社会效益指标，总分 13 分，总得分 12.80 分。

2019 年扩大学前教育资源专项的效益指标中，公办幼儿园新增学位数指标完成了设置的目标值；公办学前教育覆盖率为 48.73%略低于 49%的目标值，学前教育普惠率为 83.72%略低于 84%的目标值，分别被扣去 0.02 分和 0.02。因此，2019 年扩大学前教育资源专项的效益指标总得分为 12.96 分。

（五）满意度情况（总分 2 分，得分 2 分）

满意度指标共有 1 个，为公办幼儿园建设业主满意度，总分为 2 分。通过调查问卷的统计数据，被调查对象对福建省学前教育资源建设工作，最高满意度 100%，最低满意度 90%，平均满意度 97%，超过了 85%的目标值。因此，2019 年扩大学前教育资源专项的满意度指标总得分为 2 分。

五、存在问题及原因

虽然，2019 年度扩大学前教育资源专项资金取得了良好的成效，不过，评估组在现场核实，也发现了专项资金在决策使用中存在问题。

（一）资金规划统筹不足

一是省级缺乏对专项资金总量安排的中长期规划。新建、改扩建等工程项目资金需求均在千万以上，省级缺乏专项资金总量安排的中长期规划，使得地方无法事先、针对性地制定地方配套资金总量安排，无法有效地开展项目的事先储备工作，往往是省级专项通知出来后，地市临时抓项目、凑项目，影响财政资金的使用效率和效益。二是地市对学前教育发展的整体规划不够。主要表现为两个方面，一方面是部分地区缺乏学前教育发展的中长期规划（比如福州市鼓楼区），影响扩大学前教育资源工作的计划性和节奏型开展；另一方面是市一级缺乏对下辖地区学前教育发展的中长期统筹规划，大多数地市的学前教育项目都是由下辖县区自主上报，市一级仅提供预算申报的汇总和中间服务工作，导致扩大学前教育资源类项目多集中在财政基础良好的县区，不利教育公平性的体现。

（二）补助标准设置不合理

一是扩大学前教育资源类的各种省级补助或奖补标准偏低，影响财政资金引导和带动作用的发挥。现行的公办幼儿园建设补助标准是 2010 年制定的标准，与当前新改扩

建项目所需的真实成本之间存在很大差距。以新建幼儿园为例，2019年省级对于12个班及以上新建公办幼儿园的最高补助标准是480万，实际中各地市12个班幼儿园的项目成本目前平均在3000万以上，省级补助资金占比不足16%。2020年生均经费补助标准从原有的生均450元提高到生均600元，但省级补助仍然维持在生均150元，省级补助占比从33%左右下降到25%。与周边的省份相比偏低，以广东学前教育的生均公费补助为例，其省级财政补助分三档，分别是30%、50%和70%，我省现行学前教育中生均公费省级补助占比甚至低于广东的最低水平。二是省级补助采用绝对补助标准，无法准确体现不同地市财政实力不一、不同项目建设成本不一的事实，不利教育公平性的体现，也弱化了财政资金的整体效果。

（三）使用过程监管不到位

一是对专项资金使用用途监管不到位，例如宁德就出现部分地区由于学前教育存在资金缺口，挪用专项资金用以发放编外人员工资的情况。二是对普惠性幼儿园购买服务后，资金使用效果的监管不到位。部分地区（例如福清）出现普惠性幼儿园在按照要求降低学费标准后，又通过提高伙食费标准的作法变相提高学费，使得“普惠”没有真正达到“普惠”的目的。

（四）资金分配使用不够科学合理

一是扩大学前教育资源专项资金对新建和改扩建的区分过于严格。因省级及以上资金总量限制，且还要完成200所的建设任务，只能根据不同项目建设类型进行分类分档补助，地方资金压力较大。加上受疫情影响，经济下行，施工人员短缺，人工、材料成本上涨等因素，地方财力极其困难。二是资金使用规定过于严格。根据《福建省支持学前教育发展资金管理》要求，专项资金只能用于规定的硬件资源提升和扶贫扶弱，无法用于对师资等软件资源的改善。从各个地市，特别是农村地区的实际情况来看，缺编制、缺教师，待遇过低留不住人才是目前学前教育存在的主要问题，这一规定不利福建省学前教育的进一步提升。

六、有关建议

针对上述的存在问题，评估组提出以下政策建议。

（一）加强专项资金的统筹使用管理

为努力提高学前教育支出管理科学化、精细化水平，各区县要科学和合理统筹安排

专项资金，在预算编制、预算执行和资金管理方面，创新思路，狠抓落实，切实把资金用到教育均衡、快速发展的关键环节。尤其要强化资金管理，努力提高资金使用效率。一要加强学前教育专项资金使用管理，不得以任何形式挤占、挪用、虚列、套取专项补助资金，不得扣减已经安排的项目经费，切实保障公办幼儿园和非营利性民办幼儿园的健康发展。尤其要严格按照有关专项资金管理办法拨付和使用资金，全额落实地方配套资金，其中，可通过国库集中支付制度实时监控资金使用情况，杜绝资金挤占和挪用等违纪行为发生。二要给予地市一级更多的专项资金统筹协调能力，允许区县之间根据实际情况协商统筹。三要要求各设区、县将本地公办幼儿园生均公用经费财政拨款标准执行情况报省财政厅、教育厅备案。对于未达到省定标准要求、未对普惠性民办幼儿园按照公办园同等标准安排生均公用经费拨款的市县，省财政将下一年度起扣减其综合奖补资金总额。

（二）拓宽专项资金投入渠道、优化专项资金的补助标准

强化学前教育专项经费保障，是提高学前教育运转能力的重要支撑。一是加大学前教育专项资金投入。确定“统筹兼顾、突出重点、分布推进”的工作思路，推进新增教育经费向学前教育适当倾斜，全力加大专项资金投入力度。二是建立学前教育的成本测算制度和动态调整机制，适时及时提升相关奖补标准。如借鉴江苏省等其他省份先进做法，建立学前教育的成本测算制度和动态调整机制，根据经济社会发展、物价水平变动、办园成本等因素实行动态调整，研究制定新的公办幼儿园生均公用经费标准和生均财政拨款标准，适时适宜提升省级奖补标准；坚持公平原则，对差额拨款或自收自支的公办幼儿园进行评估，并加大扶持力度；对普惠性民办幼儿园采取以奖代补、购买服务等多种方式进行补助；适当提升公办幼儿园建设项目资金补助额度和支教志愿者工作生活补助标准。三是引导社会资本举办学前教育。各级政府要制定优惠政策，动员、支持和鼓励企事业单位、社会团体、非营利组织和公民个人捐资助学和出资办学，缓解区级财政压力，同时，推动土地优惠政策等优惠政策能向普惠性幼儿园倾斜。

（三）加快推进扩大学前教育资源建设项目管理信息系统建设

学前教育专项经费使用要以规划先行为前提，优化学前教育发展方向。一是各区县要加强专项中长期规划，并根据学前教育事业发展规划，提前建立项目库，按照轻重缓急合理排序，在预算财力范围内优选项目，不安排无收入来源项目，有效保证项目建设的资金落实。二是省级主管部门要积极构建技术先进、使用方便以及高标准、高效率的

项目管理信息系统网络化平台，集项目申报、评审、计划与合同管理、监管、绩效考评、验收与档案管理等模块，使项目管理申报与管理工作全程网络化，实现项目实施单位、项目管理单位、评审专家、省级管理部门、行业管理部门等实时网络管理，与专家数据库、主管部门信息库、项目单位数据库、项目信息库信息共享，从而实施项目全过程管理。

（四）加强专项资金监督管理

各地市政府要强化预算绩效理念，扩大学前教育专项支出绩效评价范围，并落实专项评价结果应用。一是完善专项绩效评价指标体系，构建事前绩效评估、事中绩效监督和事后绩效评价相结合的一整套完整的绩效管理体系，做好全面的绩效管理工作。二是加强对专项资金监督管理，建立健全内部约束机制，对学前教育专项资金事前、事中、事后监督，对专项进行跟踪问效，对专项资金使用进行定期或者不定期跟踪检查。包括加强项目资金的内部审计监督，督促项目幼儿园抓紧项目建设，如期完成项目计划，进一步发挥专项资金的使用效益、经济效益和社会效益。三是加强与发改、审计和财政等部门沟通协调，避免相关支出项目实施时，因资格审查、规划、投资预决算和工程进度拨款不及时等原因，影响工程进度。四是加大专项绩效评价信息公开化力度，对公众公开学前教育专项绩效结果，让社会公众共同监督专项资金的运行结果，不断提升专项绩效评价质量；五是推行专项绩效问责机制，要在科学绩效评价的基础上，建立评价结果与政府资助梳理之间的挂钩机制，奖优限劣，及时发现和整改专项开展存在的问题，全面促进学前教育财政资金的使用绩效。

七、其他需要说明的问题

无。

附件 1 扩大学前教育资源专项评价指标体系

附表 1 扩大学前教育资源专项评价指标体系以及各指标评分

指标名称			指标含义		指标表现				指标评分及说明		
一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	设置依据	指标目标值	指标实际值	计算公式或方法	指标属性	评分标准	权重	得分
决策	项目立项	立项依据充分性	反映项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10 号	=100 (%)		分析法	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	2
决策	项目立项	立项重复率	反映项目是否存在与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复的情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10 号	=0 (%)		分析法	核心	达到目标得 100，否则得 0	1	1

决策	项目立项	事前论证充分性	反映项目事前是否开展必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估和集体决策情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100(%)		项目事前开展必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估和集体决策情况,每项占20%	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	4	2.5
决策	项目立项	立项申请合规性	反映项目是否按照规定的程序申请设立情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100(%)		分析法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	1	1
决策	项目立项	文件材料合规性	反映项目审批文件、材料是否符合相关要求情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100(%)		分析法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	1	1
决策	绩效目标	绩效指标明确性	反映设定的绩效指标是否清晰、细化、可量化情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100(%)		分析法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的,(完成数量/目标数量)*100	2	2

决策	绩效目标	绩效指标合理性	反映所设定的绩效指标是否依据充分,是否符合客观实际情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		分析法	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
决策	绩效目标	绩效目标匹配性	反映绩效目标是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配,是否与项目目标任务数或计划数相对应情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		分析法	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
决策	资金投入	预算编制科学性	反映项目预算编制是否经过科学论证,预算内容与项目内容是否匹配,预算额度测算依据是否充分,是否按照标准编制,预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		预算编制经过科学论证、预算内容与项目内容匹配、预算额度测算依据充分、按照标准编制、预算确定的项目投资额或资金量与工作任务相匹配情况, 每项 20%	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2

决策	资金投入	资金分配合理性	反映预算资金分配依据是否充分,资金分配额度是否合理,与项目单位或地方实际是否相适应情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		预算资金分配依据充分,资金分配额度合理,与项目单位或地方实际相适应。少一项扣30%	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	5	3
过程	资金管理	资金到位率	反映资金落实情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		(实际到位资金/预算资金)×100%	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	1	1
过程	资金管理	预算执行率	反映项目预算资金是否按照计划执行情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		(实际支出资金/实际到位资金)×100%	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	1	1
过程	资金管理	资金管理制度健全性	反映项目是否已制定或具有相应的资金管理制度和转移支付资金分配办法,相关制度和办法是否合法、合规、完整情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10号	=100 (%)		是否制定或具有相应的资金管理制度和转移支付资金分配办法、相关资金管理制度和转移支	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	4	4

							付资金分配方法是否完善，每项 50%				
过程	资金管理	资金使用合规性	反映项目资金使用是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定，资金的拨付是否有完整的审批程序和手续，是否符合项目预算批复或合同规定的用途，是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10 号	=100 (%)		符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；资金的拨付有完整的审批程序和手续；符合项目预算批复或合同规定的用途；不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。未满足每项扣 25%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	4	2.5
过程	组织实施	项目管理制度健全性	反映项目是否已制定或具有相应业务管理制度（事前、事中和事后），业务管理制度是否合法、合规、完整情况	《项目支出绩效评价管理办法》财预〔2020〕10 号	=100 (%)		制定或具有相应业务管理制度（包括事前、事中和事后），业务管理制度是否完善，每项 50%	核心	达到或超过目标得 100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3

过程	组织实施	项目管理有效率	反映相关项目管理的有 效情况	《项目支出绩效评价管理办法》财 预〔2020〕10号	≥100 (%)		项目是否开展有效 的事前、事中和事 后管理，缺少一环 扣30%	核心	达到或超过目 标得100，未达 到目标值的， (完成数量/目 标数量)*100	5	3
产出	产出数量	全省幼儿在园人数	反映全省幼儿在园人数 情况	《福建省“十三 五”教育发展专项 规划》(闽政办 〔2016〕67号)	≥33 (万人)	59. 316 3	统计法	核心	达到或超过目 标得100，未达 到目标值的， (完成数量/目 标数量)*100	5	5
产出	产出数量	普惠性民 办幼儿园 在园幼儿 数	反映在普惠性民办幼儿 园就读的适龄幼儿情况	《福建省“十三 五”教育发展专项 规划》(闽政办 〔2016〕67号)	≥160 (万人)	169 .59	统计法	核心	达到或超过目 标得100，未达 到目标值的， (完成数量/目 标数量)*100	5	5
产出	产出数量	城镇服务 人口每万 人中幼儿 园数量	反映在城镇的幼儿园情 况	《福建省“十三 五”教育发展专项 规划》(闽政办 〔2016〕67号)	≥1 (所)		统计法	核心	达到或超过目 标得100，未达 到目标值的， (完成数量/目 标数量)*100	3	3

产出	产出数量	普惠性民办幼儿园数量	反映普惠性民办幼儿园情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》（闽政办〔2016〕67号）	≥ 2200 （所）	4134	统计法	核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	3	3
产出	产出数量	资助家庭经济困难幼儿入园人数	反映资助家庭经济困难幼儿入园情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》（闽政办〔2016〕67号）	≥ 5 （万人）	5.2142	统计法	非核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	2
产出	产出数量	新建、改扩建幼儿园、小区配建幼儿园改造、扶持街道及国有企事业单位举办幼儿园数量	反映新建、改扩建幼儿园、小区配建幼儿园改造、扶持街道及国有企事业单位举办幼儿园情况	《中共福建省委关于加快社会事业发展补齐民生短板 确保如期全面建成小康社会的决定》（闽委发〔2017〕16号）	≥ 200 （所）	203	统计法	非核心	达到或超过目标得100，未达到目标值的，（完成数量/目标数量）*100	2	2

产出	产出数量	本年度通过新建、改扩建幼儿园、租赁场地开办公办园、购买公办学位服务等方式新增公办园学位数	反映本年度新增公办幼儿园学位情况	《中共福建省委关于加快社会事业发展补齐民生短板 确保如期全面建成小康社会的决定》(闽委发〔2017〕16号)	根据年度专项资金安排情况确定具体目标	62660	统计法	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
产出	产出数量	学前生均公用经费奖补受益幼儿人数	反映学前生均公用经费奖补受益幼儿情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》(闽政办〔2016〕67号)	≥105(万人)	105.9879	统计法	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
产出	产出数量	设立巡回支教点数	反映设立巡回支教点情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》(闽政办〔2016〕67号)	≥350(个)	460	统计法	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目	2	2

									标数量)*100		
产出	产出数量	开展巡回支教县区数	反映开展巡回支教县区情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》	≥12 (个)	18	统计法	非核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
产出	产出质量	学前三年入园率	反映学前三年幼儿入园情况	《福建省人民政府关于补齐发展短板扩大有效供给的意见(闽政〔2016〕31号)	≥97 (%)	98.55	(完成数量/目标数量)*100%	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	5	5
产出	产出质量	普惠性民办幼儿园在园幼儿数占民办园在园幼儿数的比重	反映民办园中普惠性民办幼儿园情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》(闽政办〔2016〕67号)	≥40 (%)	68.25	(完成数量/目标数量)*100%	核心	达到或超过目标得 100, 未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	3	3

产出	产出质量	幼儿园建设标准达标率	反映幼儿园建设标准达标情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》（闽政办〔2016〕67号）	=100（%）		（建设标准达标幼儿园数量/幼儿园总数）*100%	核心	等于目标得100，否则得0	3	3
产出	产出时效	本年度新建、改扩建幼儿园、小区配建幼儿园改造、扶持街道及国有企事业单位举办幼儿园开工率	反映新建、改扩建幼儿园、小区配建幼儿园改造、扶持街道及国有企事业单位举办幼儿园开工情况	《中共福建省委关于加快社会事业发展补齐民生短板 确保如期全面建成小康社会的决定》（闽委发〔2017〕16号）	=100（%）	100	（开工数量/目标数量）*100%	核心	等于目标得100，否则得0	3	3
产出	产出成本	项目总投入	反映资金总投入情况	《福建省“十三五”教育发展专项规划》（闽政办〔2016〕67号）	根据年度专项资金安排情况	773 65. 73	统计法	核心	小于或等于目标得100，否则得0	1	1

					确定 具体 目标						
产出	产出成本	第一类家庭经济困难幼儿资助标准	反映第一类家庭经济困难幼儿接受学前教育资助情况	《福建省财政厅 福建省教育厅关于 进一步做好学 前教育资助工作 的通知》(闽财教 (2014) 26 号)	=2000 (元/ 人/ 年)	200 0	统计法	核心	等于目标得 100, 否则得 0	1	1
产出	产出成本	第二类家庭经济困难幼儿资助标准	反映第二类家庭经济困难幼儿接受学前教育资助情况	《福建省财政厅 福建省教育厅关于 进一步做好学 前教育资助工作 的通知》(闽财教 (2014) 26 号)	= 1000 (元/ 人/ 年)	100 0	统计法	核心	等于目标得 100, 否则得 0	1	1
效益	社会效益	公办学前教育覆盖率	反映 2020/2021 学年度 公办学前教育资源覆盖 情况	《福建省“十三 五”教育发展专项 规划》(闽政办 (2016) 67 号)	≥49 (%)	48. 74	(公办幼儿园在园 幼儿总数/幼儿园 在园幼儿总数) *100%	核心	达到或超过目 标得 100, 未达 到目标值的, (完成数量/目 标数量)*100	5	4.9 7

效益	社会效益	学前教育普惠率	反映公办园和普惠性民办园在园幼儿占比情况	《福建省学前教育深化改革规范发展的实施方案》 (闽委教育〔2019〕1号)	≥84 (%)	83.72	(公办园和普惠性民办园在园幼儿总数/幼儿园在园幼儿总数)*100%	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	5	4.98
效益	社会效益	公办幼儿园新增学位数	反映幼儿园位数新增情况	《福建省学前教育深化改革规范发展的实施方案》 (闽委教育〔2019〕1号)	≥4 (万)	6.4	统计法	核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	3	3
满意度	服务对象满意度	公办幼儿园建设业主满意度	反映公办幼儿园建设业主满意度情况	《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(闽委发〔2019〕5号)	≥85 (%)	97	(满意人数/调查人数)*100%	非核心	达到或超过目标得100,未达到目标值的, (完成数量/目标数量)*100	2	2
合计										100	92.96

附件 2 扩大学前教育资源专项满意度调查问卷

尊敬的幼儿园：

您好！福建省财政厅为了全面了解我省 2019 年度扩大学前教育资源专项资金目标的落实情况，特针对获得资金支持的单位开展满意度调查，您的宝贵意见将有利于促进我省教育厅进一步提升服务水平。感谢您的积极参与，现邀请您回答以下 7 个问题：

1. 您对扩大学前教育资源专项资金的相关政策是否了解？

A 非常了解

B 基本了解

C 不了解

2. 您对扩大学前教育资源专项资金的扶持方向是否满意？

A 非常满意

B 基本满意

C 不满意

3. 您对扩大学前教育资源专项资金项目的申报、评审过程是否满意？

A 非常满意

B 基本满意

C 不满意

4. 您对扩大学前教育资源专项资金的到位及时性是否满意？

A 非常满意

B 基本满意

C 不满意

5. 您对扩大学前教育资源专项资金在各幼儿园之间的分配是否满意？

A 非常满意

B 基本满意

C 不满意

6. 您对扩大学前教育资源专项资金项目主管单位的监督过程管理是否满意？

A 非常满意

B 基本满意

C 不满意

7. 您对扩大学前教育资源专项资金项目的建设效果的满意度是（请填写 0—100 内的值，满分为 100）？

8. 您认为扩大学前教育资源专项资金目前最需要改进的地方是？

供水管网改造工程专项财政评价报告

(福建农林大学经济管理学院)

为深入贯彻落实《中共福建省委 福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》精神，按照《财政部办公厅关于做好 2020 年重点绩效评价工作的通知》的要求，为提升供水管网改造工程专项资金使用绩效，根据财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10 号)文件，结合《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》(闽财建〔2016〕38 号)，福建农林大学绩效管理研究中心受福建省财政厅委托，成立评价小组，对福建省住房和城乡建设厅 2019 年供水管网改造工程专项资金使用情况开展财政评价，评价资金使用情况项目实施效果，总结经验，找出问题并提出相关改进建议。

一、基本情况

(一) 项目概况

1、项目背景

提升城市供水水质，是一项关系千家万户的系统性民生工程，党中央、国务院对此高度重视。按照党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议的要求，国务院发布《国务院关于加强城市规划建设管理工作的若干意见》(中发〔2016〕6 号)，对全国范围内的供水管网改造工程进行指导。

福建省颁布《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》(闽财建〔2016〕38 号)、《关于加快城乡民生基础设施的实施意见》(闽委发〔2017〕21 号)、《省政府办公厅 关于印发提升城市供水水质三年行动方案的通知》(闽政办〔2018〕78 号)、《中共福建省委、省人民政府关于开展 2019 年为民办实事工作的通知》(闽委〔2019〕1 号)等文件进一步完善供水管网改造工程专项的相关要求。

据此，福建省住房和城乡建设厅(以下简称“住建厅”)于 2019 年下达专项资金 7700 万元，旨在通过财政带动，促使地方政府加快城乡供水管网建设，提升我省城乡建设水平，推动城乡人居环境可持续发展，提高城乡宜居水平。

2、主要内容及实施情况

专项资金主要用于城市供水管网改造工程。为让人民群众喝上安全、放心、优质的饮用水，加快改造城区使用年限超过 50 年的老旧供水管网和混凝土管等，提升城市供水水质，2018 年以来，福建省财政大力支持推进提升城市供水水质三年行动，累计安排资金 2.15 亿元，支持全省县城改造市政供水管网约 500 公里。2019 年实际投入资金 7700 万元，计划完成供水管网改造 154.2 公里，实际完成供水管网改造 157.4 公里，目标完成率为 102.08%，具体完成情况见表 1。经改造，福建省供水管网漏损率已从 2018 年的 11.9% 下降到 2019 年的 8.63%。

表 1 2019 年供水管网计划与实际补助安排情况表

序号	地区	市县	计划改造长度 (公里)	补助系数	原计划补助资金 (万元)	调整后补助资金 (万元)	实际改造长度 (公里)
1	福州	连江县	7.4	1	334	334	10.3
2		罗源县	1.0	1	46	46	1.0
3		闽侯县	1.3	1	60	60	1.3
4		永泰县	4.4	1.2	238	238	5.6
5		闽清县	1.7	1	74	44 (调整)	1.9
6	漳州	漳浦县	0.0	1.2	0	0	未申报
7		云霄县	0.0	1.2	0	0	未申报
8		诏安县	0.0	1.2	0	0	未申报
9		东山县	0.0	1	0	0	未申报
10		平和县	15.8	1.2	854	854	0
11		南靖县	3.7	1.2	200	200	5.4
12		长泰县	10.1	1	455	455	10.1
13		华安县	1.9	1.2	101	101	1.3
14	泉州	惠安县	0.0	1	0	0	未申报
15		安溪县	4.2	1	189	189	9.0
16		永春县	8.7	1	392	392	8.8

17		德化县	0.0	1	0	0	未申报
18	莆田	仙游县	3.5	1	158	158	14.0
19	三明	明溪县	3.5	1.2	189	189	3.5
20		清流县	2.3	1.2	124	124	1.8
21		宁化县	3.5	1.2	189	189	3.5
22		将乐县	4.9	1.2	263	263	6.7
23		建宁县	2.4	1.2	130	130	2.0
24		泰宁县	10.2	1.2	552	552	10.6
25		沙县	2.9	1.2	155	155	1.6
26		尤溪县	6.1	1.2	328	328	7.3
27		大田县	0.0	1.2	0	0	未申报
28	南平	浦城县	4.3	1.2	235	235	4.3
29		顺昌县	2.5	1.2	135	135	1.4
30		松溪县	6.5	1.2	352	352	6.2
31		政和县	3.6	1.2	195	195	3.8
32		光泽县	0.0	1.2	0	0	未申报
33	龙岩	上杭县	0.7	1.2	35	35	0.8
34		武平县	7.8	1.2	422	320 (调整)	5.2
35		长汀县	6.2	1.2	335	335	6.9
36		连城县	5.0	1.2	271	271	5.0
37	宁德	霞浦县	3.4	1.2	183	183	5.3
38		古田县	1.3	1.2	70	33 (调整)	1.4
39		屏南县	5.1	1.2	276	276	4.1
40		周宁县	3.7	1.2	202	71 (调整)	3.3
41		寿宁县	2.2	1.2	119	119	2.1

42	柘荣县	2.6	1.2	139	139	2.0
合计		154.2		8000	7700	157.4

3、资金投入和使用情况

根据省政府办公厅《关于印发提升城市供水水质三年行动方案的通知》（闽政办〔2018〕78号）及《福建省财政厅 福建省住房和城乡建设厅关于报送2019年省级城乡人居环境建设专项资金分配方案的函》（闽财建函〔2019〕13号）等文件，2019年供水管网项目原计划补助资金8000万元，补助范围为全省所有42个县（其中革命老区县41个，中央苏区县16个）。根据2019年各地市实际上报情况，8个县未申请专项资金，4个县实际项目申报总投资数额小于计划补助资金数额，经财政厅调整，最终确定补助34个县，调整后计划补助资金7700万元，实际下达资金7700万元，资金下达率为100%，县域覆盖率80.96%，具体情况见表1。

（二）项目绩效目标

1、总体目标

专项资金主要用于福建省供水管网改造工程项目。总体目标为到2020年底前基本完成改造任务，市、县公共供水管网漏损率控制在10%以内，饮用水综合合格率达97%以上。

2、阶段性目标

一是全面排查市政供水管网。要求市、县城市供水主管部门组织供水企业开展供水管网排查，全面摸清管径、管材、标高、使用年限等信息，在2019年6月底前建立管网电子信息档案。

二是加快市政供水管网改造。要求市、县城市供水主管部门根据管网排查情况，开展老旧破损和混凝土管、灰口铸铁管、镀锌管等已明令淘汰管材的管网改造，结合道路建设、旧区改造、河道治理、轨道交通、地下空间开发等，制定分年度老旧供水管网改造计划和资金方案，明确具体项目清单、责任单位、完成时限。

三是2019年全省34个县城完成供水管网改造154公里以上，饮用水综合合格率 $\geq 95\%$ ，供水管网漏损率较上年降低。

二、财政评价工作开展情况

（一）财政评价目的、对象和范围

1、评价目的

通过组织实施财政评价，依据设定的绩效目标，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。

2、评价对象和范围

2019 年度福建省住房和城乡建设厅“供水管网改造工程”专项资金。

（二）财政评价原则、评价方法、评价标准

1、财政评价原则

财政评价坚持以问题为导向，主要遵循科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明等原则。

2、评价指标体系

根据《预算法》、《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》要求，结合项目特点，制定评价标准，设置评价体系。设计一至三级指标及其权重，评价内容包括决策、过程、产出和效益四个方面，分值比重分别为 20%、20%、35%、25%，对项目支出情况进行细致、深入的综合分析。

3、评价方法

评价方法主要采用数据收集法、比较法、实地调研法、专家咨询法等。

4、评价标准

评价标准采用计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。

（三）财政评价工作过程

1、前期准备阶段（5 月 1 日-5 月 31 日）

一是制定工作方案，确定评价体系。受福建省财政厅委托开展财政评价工作，前期制定详细的工作方案，确定财政评价指标体系、评价标准和评价方法，与评价单位对接讨论。

二是收集相关资料，确定现场核查点。根据财政评价工作方案，收集相关资料，制定现场核查工作方案，拟确定开展现场核查的单位、项目点。

三是前期工作指导，现场答疑解惑。多次邀请财政厅绩效管理处领导和业务骨干，通过详实细致地案例分析和深入浅出地政策解读，传授财政评价工作有关

要求和注意事项，对团队成员进行全面实施预算绩效管理的业务培训。此外，团队骨干多次就评价工作中碰到的疑难问题赴财政厅绩效管理处咨询。

2、工作实施阶段（6月1日-9月15日）

一是分组开展实施，审查核实资料。6月30日前，评价人员根据财政评价工作方案，全面收集财政评价基础信息资料，进行分类整理和分析，完成资料的初步核查工作。

二是开展现场核实，形成初步结论。9月15日前，初步完成重点评价工作，根据具体情况前往福州、漳州、泉州、莆田等多个地市开展现场勘察、询查，核实有关资料信息，形成初步评价结论。现场考核涉及8个设区市、14个县，39个项目点，现场考核点资金占比63.90%，项目数量占比46.15%，具体现场核查安排见表2。

表2 2019年福建省供水管网改造工程现场核查安排表

设区市	县	改造长度 (公里)	补助资金 (万元)	项目数量
福州	连江县	7.4	334	3
	永泰县	4.4	238	9
漳州	平和县	15.8	854	7
	长泰县	10.1	455	1
泉州	安溪县	4.2	189	1
	永春县	8.7	392	2
莆田	仙游县	3.5	158	1
三明	泰宁县	10.2	552	7
	尤溪县	6.1	328	8
南平	浦城县	4.3	235	5
	松溪县	6.5	352	4
龙岩	武平县	7.8	320	3
	长汀县	6.2	335	8

宁德	霞浦县	3.4	183	1
----	-----	-----	-----	---

3、报告反馈阶段（9月15日-10月20日）

一是撰写评价报告，提交评价材料。9月30日前，根据专项出具财政评价评分表、评价工作组评价结论等相关资料，按照规范的文本格式撰写并提交财政评价报告。

二是修改评价报告，落实结果反馈。10月20日前，结合反馈意见形成正式报告并提出整改意见。

三、综合评价情况及评价结论

本次财政评价坚持以问题为导向，主要遵循科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明等原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用文献法、社会调查法、比较法等评价方法，结合评价标准和评分规则，福建省2019年度供水管网改造工程专项资金财政评价综合得分77.2分，等级为“中”，详见报告附件。

四、财政评价指标分析

指标体系具体包括决策、过程、产出和效益4个一级指标，11个二级指标，21个三级指标，满分为100分。各有关项目指标具体来源、权重及评价标准解释如下：

（一）项目决策情况

1、项目立项情况分析（绩效分值7分，评价得分6分）

（1）立项依据充分性（4分）：项目依据《国务院关于加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号）、《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号）、《关于加快城乡民生基础设施的实施意见》（闽委发〔2017〕21号）、《省政府办公厅关于印发提升城市供水水质三年行动方案的通知》（闽政办〔2018〕78号）、《中共福建省委、省人民政府关于开展2019年为民办实事工作的通知》（闽委〔2019〕1号）设立，旨在加快供水管网改造，确保供水水质，符合国民经济发展规划和相关政策。同时，资金未超过1亿元，未与其他项目重复；项目立项与住建厅职责范围相符，属于住建厅履职所需；属于公共财政支持范围，符合地方事权支出责任划分原则。评价得分4分。

(2) 立项程序规范性 (3 分): 2019 年度住建厅在立项程序方面已按照规定的程序申请设立, 虽经事前集体决策论证审批, 但并未进行充分的可行性研究、风险评估等, 导致地方县市项目调整过多, 扣 1 分。评价得分 2 分。

2、绩效目标情况分析 (绩效分值 7 分, 评价得分 6 分)

(1) 绩效目标合理性 (4 分): 项目绩效目标值设置不合理。根据《福建省财政厅福建省住房和城乡建设厅关于下达 2019 年供水管网改造省级补助资金的通知》(闽财建指〔2019〕115 号), 项目设置了与实际工作内容相关的绩效目标, 其预算确定的资金量与项目绩效目标相匹配, 但项目预期产出效果与正常的业绩水平存在较大出入, 如安溪县计划完成供水管网改造长度 4.2 公里, 实际改造完成 9.0 公里, 绩效目标值设置不科学, 不合理, 即项目预期产出效益和效果与实际完成值差距大, 扣 1 分。评价得分 3 分。

(2) 绩效指标明确性 (3 分): 根据 2019 年供水管网改造专项转移支付绩效目标表, 项目绩效目标已细化为具体、清晰、可衡量的绩效指标, 绩效指标与预算确定的项目投资额相匹配。评价得分 3 分。

3、资金投入情况分析 (绩效分值 6 分, 评价得分 5 分)

(1) 预算编制科学性 (4 分): 预算编制未经科学认证。《2019 年供水管网改造补助资金分配方案》中要求各地将上报的供水管网改造长度落实到具体项目清单, 但现场核查过程中仍发现部分项目的改造公里数由估算得来, 缺乏科学认证, 扣 1 分。评价得分 3 分。

(2) 资金分配合理性 (2 分): 资金分配依据充分, 且分配额度合理, 但不够具体, 与项目单位实际改造需求的契合度还有待提高。《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》(闽财建〔2016〕38 号) 未对供水管网改造工程专项资金进行详细说明, 因此专项资金分配依照《2019 年供水管网改造补助资金分配方案》进行, 即补助资金按照各地上报 2019 年供水管网改造长度占总长度比例分配, 其中省扶贫开发重点县和中央苏区县, 按 1.2 系数倾斜, 但没有结合实际改造管径、管材、长度及区域等, 与项目单位实际改造需求的契合度还有待提高, 鉴于《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》(闽财建〔2016〕38 号) 并未对补助标准进行详细规定, 此处暂不扣分。评价得分 2 分。

(二) 项目过程情况

1、资金管理情况分析 (绩效分值 12 分, 评价得分 6.4 分)

(1) 资金下达率(4分): 资金下达率= (实际下达资金/计划补助资金) ×100%, 达到100%得满分, 否则按比例得分。2019年度计划补助资金为7700万元, 实际下达资金7700万元, 资金到位率100%。评价得分4分。

(2) 预算执行率(4分): 根据预算执行率= (实际使用资金/实际到位资金) ×100%, 达到100%得满分, 否则按比例得分。截至2019年12月31日, 项目实施单位实际使用资金4619万元, 实际到位资金7700万元, 预算执行率59.99%。评价得分2.4分。

(3) 资金使用合规性(4分): 存在将资金用于2018年项目建设, 及项目承包方向发包方购买工程材料的情况。例如, ①将资金用于2018年项目建设。浦城县将2019年的专项资金用于建设2018年的项目, 且该项目并未列入2019年度建设清单中。浦城县在其《2019年度供水管网改造省级补助资金绩效评价工作情况汇报》中提到, 支出补助资金86.61万元, 其中41.63万元用于2018年城区主次干道及背街小巷供水管网改造工程; ②项目承包方向发包方购买工程材料。如永泰县将自来水公司的外包公司向自来水公司购买工程材料的费用计入自来水公司费用支出中。因在资金使用上存在上述问题, 评价得分0分。

2、组织实施情况分析(绩效分值8分, 评价得分3分)

(1) 管理制度健全性(4分): 已制定相应财务和业务管理制度, 但制度不够健全。现有制度为《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》(闽财建〔2016〕38号), 该暂行办法未对供水管网专项补助标准等进行详细规定, 虽住建厅在实际执行过程中制定相应分配方案, 但并未以文件的形式确定, 扣3分。评价得分1分。

(2) 制度执行有效性(4分): ①项目调整手续不够完备。如永泰县计划改造9个项目, 但在没有申请调整、审批的情况下, 其中西门路和永泰旧剧院2个改造项目调整为5个带抢修性质的零星项目, 最终改造项目总数为12个; 武平县项目调整时, 申报的是七坊片区(管道长度6.7公里)实际调整为205线(3.9公里)及始通片区(10.0公里)。调整比例超过50%, 属于重大调整, 但项目变更未办理相关手续。扣1分。②项目合同书、验收报告、技术鉴定等相关资料不齐全且未及时归档。如永泰县5个零星调整项目, 没有相应的验收报告, 且个别项目合同书中的合同订立时间未填写, 不够规范; 安溪县无技术鉴定资料, 如水质检测报告及漏损率报告等; 平和县无项目合同书; 霞浦县验收合同中部分路段

验收表中监理单位的意见不齐全；从整体情况来看，全省共有 49 个项目没有验收报告。扣 1 分。评价得分 2 分。

（三）项目产出情况

1、产出数量（绩效分值 10 分，评价得分 9 分）

（1）完成供水管网改造长度（5 分）：实际完成供水管网改造长度 ≥ 154.2 公里得满分，否则按比例得分。2019 年度计划完成供水管网改造长度 154.2 公里，截至 2019 年 12 月 31 日，实际完成供水管网改造长度 157.4 公里，完成比例 102.08%。评价得分 5 分。

（2）覆盖县域数（5 分）：覆盖县域数=42 个得满分，否则按比例得分。2019 年度计划覆盖县 42 个，实际资金覆盖县 34 个，县域覆盖率为 80.96%。评价得分 4 分。

2. 产出质量（绩效分值 15 分，评价得分 13.1 分）

（1）管网电子信息档案完成建成率（5 分）：管网电子信息档案建成率=（建成电子信息档案县数/总县数）*100%，达到 100%得满分，否则按比例得分。2019 年 6 月 31 日前，计划建成电子信息档案的县有 34 个，实际建成电子信息档案的县 34 个，管网电子信息档案建成率 100%。评价得分 5 分。

（2）改造管材质量达标率（5 分）：改造管材质量达标率=（管材质量达标项目数/总项目数）*100%，达到 100%得满分，否则按比例得分。2019 年度计划改造达标项目数 144 个，其中长汀县 7 个项目使用管材为已明令淘汰的镀锌管，故实际达标项目数 137 个，达标率 95.14%。评价得分 4.8 分。

（3）通过竣工验收比例（5 分）：通过竣工验收比例=（通过竣工验收项目数/总项目数）*100%，达到 100%得满分，否则按比例得分。2019 年度计划完成竣工验收项目数 144 个，截至 2019 年 12 月 31 日，实际通过竣工验收项目 95 个，通过竣工验收比例为 65.97%。评价得分 3.3 分。

3、产出时效（绩效分值 5 分，评价得分 4.2 分）

项目完工及时性（5 分）：项目及时完工率=（及时完工项目数/总项目数）*100%，达到 100%得满分，否则按比例得分。2019 年度计划完成项目数 144 个，截至 2019 年 12 月 31 日，及时完工项目数 122 个，项目及时完工率 84.72%。评价得分 4.2 分。

4、产出成本（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）

成本节约率（5分）：成本节约率=[（完成项目的预算-完成项目的实际支出）/完成项目的预算]*100%，大于0得满分，否则不得分。2019年度成本预算23706万元，截至2019年12月31日，实际支出15711万元，成本节约率33.73%。评价得分5分。

（四）项目效益情况

1、项目效益（绩效分值20分，评价得分16.5分）

（1）供水管网漏损率（10分）：各县供水管网漏损率较上年下降，供水管网漏损率=（供水管网漏损率较上年低的县数/总供水管网覆盖县数）*100%，达到100%得满分，否则按比例得分。2019年度供水管网覆盖县34个，供水管网漏损率较上年低的县有22个，未达标的有12个县，达标率64.71%。评价得分6.5分。

（2）水质合格率（10分）：水质合格率 $\geq 95\%$ 得满分，否则不得分。2019年福建省水质合格率99.94%，各县水质合格率均大于95%。评价得分10分。

2、人民群众满意度情况（绩效分值5分，评价得分3分）

人民群众满意率（5分）：调研过程中，每发现一例不满意事件，扣1分。
①反复开挖，导致居民不满。如安溪县进行施工时，没有与电信、消防等部门联合动工，导致反复开挖，造成资源浪费，同时对周边居民出行造成不便，扣1分；
②水质未改善。如浦城县人民群众反应，供水管网改造后，水质仍然浑浊，改造前后水质并未得到明显改善，扣1分。评价得分3分。

五、项目实施的成效

（一）项目实施范围扩大，更好服务民生

2019年供水管网专项资金实际下达7700万元，较2018年的5750万元，增加投入1950万元。项目实施范围扩大，由23个县扩大到34个县，使更多居民受益。

（二）管网漏损率控制良好，经济效益提升

2019年福建省供水管网漏损率为8.63%，提前完成国家要求的2020年供水管网漏损率 $\leq 10\%$ 的目标。虽然部分县没有达到要求，但福建省总体漏损率已获得较好控制，减少了自来水在管道网络运输中的损耗，经济效益获得稳步提升。

（三）水质合格率高，供水水质进一步提升

2019年底城市供水水质合格率达99.94%，提前完成任务。供水管网改造项

目在过往排查市政供水管网工作的基础上，重点关注市政供水管网改造，通过对老旧破损和混凝土管、灰口铸铁管、镀锌管等已明令淘汰管材的管网改造，结合道路建设、旧区改造、河道治理、轨道交通、地下空间开发，对全市县的管网进行有针对性的高质量改造，实现了高城市供水水质合格率。改造后基本消除黄锈水现象，卫生防疫检测管网末端水质与出水水质一致，基本达到国家级饮水标准，供水水质得到进一步提升。

六、存在的问题及原因分析

根据专项资金财政评价结果及分析，项目资金总体实施情况处于中等水平，但项目在执行中存在一些有待改进的问题。

资金管理方面

资金管理上存在制度不够健全、个别地区资金使用不够规范的问题。当前资金管理办法为《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号），该办法覆盖范围广，资金量大，有关供水管网专项的规章不够健全，由此导致了资金拨付和使用上的问题。

资金管理制度不够健全

现有资金管理制度为《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号），该办法未对供水管网专项资金的使用范围、绩效管理、管理职责、分配办法、申报条件、审批程序、执行期限、监督检查和责任追究等主要内容进行详细阐述，相关制度不够健全，导致市县在资金监管方面无章可循。

例如，霞浦县资金管理制度不够规范，住建局在资金实际拨付过程中将下达该县的专项资金拨付给自来水厂，由自来水厂统筹支付，未落实到项目实施单位，无法核实资金使用情况；浦城县将2019年度的专项资金用于建设2018年的项目，且项目并未列入2019年度建设清单中。

个别地区资金使用规范有待提高

一是资金拨付过程中存在资金滞留的情况。如10月份福建省专项资金已下达，但宁德市12月18日才下达至霞浦县。

二是部分项目资金下达单位与承建单位不一致，导致个别地区资金拨付不及时。如三明市项目实施单位为住建局，但实际承建及管理的单位为水利局，部门间沟通衔接出现问题，导致截至2020年9月初现场核查时，仍有部分下属县市未能及时下拨资金。

三是资金预算执行率较低。如三明部分县市及漳州市平和县等存在资金使用不充分的情况，导致福建省供水管网改造工程项目预算执行率为 59.99%。

项目管理方面

项目管理上存在项目制度不够完善、后续管理不够到位、内业资料不够规范及完工进度不够理想的问题。当前项目管理制度不够完善，以致内业资料不够规范及后续管理不够到位等问题，进而导致完工进度不够理想。

项目制度不够完善

项目依据《省政府办公厅 关于印发提升城市供水水质三年行动方案的通知》（闽政办〔2018〕78号）的要求设立，但个别项目调整较为随意，专项项目管理制度不够完善。

后续管理不够到位

一是部分市县监管不够严格。供水管网改造工程是民生工程，是各县必须完成的工作，但部分市县对专项监管不严。如长汀县使用已明令淘汰的镀锌管，存在使用管材不符合相关规定的情況。

二是内业资料不够规范。如①《福建省财政厅 福建省住房和城乡建设厅关于下达 2019 年供水管网改造省级补助资金的通知》（闽财建指〔2019〕115 号）中 2019 年供水管网改造省级补助资金安排情况表中的改造长度合计数应为 154.4 公里，文件中的合计数却为 154.2 公里，数据未统一，本报告以 154.2 公里为标准；②实际完成供水管网改造公里数，自评表为 315.1 公里，但住建厅后续两次提供的支撑材料公里数分别为 324.7 公里和 156.1 公里，互相矛盾。此差异是由统计口径及时间截点不同所致，但相关文件并对此未进行详细说明。本报告以项目实际完成供水管网改造公里数为基础，最终得 2019 年度实际完成供水管网改造公里数为 157.4 公里。

个别县城完工进度不够理想

2019 年 34 个县城供水管网实际改造长度 157.4 公里，超出计划改造长度，但各地完工进度不一。如平和县 2019 年实际供水管网改造长度为 0 公里，项目进度为 0%，实际完工进度低于预期值。

七、有关建议

（一）健全专项资金管理制度，提高资金使用效果

1、健全管理制度，强化专项资金监管

在《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号）基础上制定专项资金的具体管理办法，一个专项资金一个管理办法，补充使用范围、绩效管理、管理职责、分配办法、申报条件、审批程序、执行期限、监督检查和责任追究等内容，以构建较为完善的专项资金管理制度体系，保证专项资金在监督、管理中有制度可依。

2、加强进度跟踪，提高资金使用效率

各级部门应加强项目执行全过程的审核、监督、监控及事后评价等工作，作为下一年的财政资金的安排依据。在资金拨付上，严格按照《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号）要求，市、县（区）财政、住建部门在接到专项资金后30日内及时将资金拨付到具体项目和实施单位，避免资金滞留，提高资金使用效率。

3、细化资金预算，优化财政资源配置

在控制财政资金总额的前提下，尽可能按改造管径、管材、长度及区域经济水平等因素为标准，细化专项资金预算安排。

（二）完善专项项目管理制度，优化项目产出成效

1、深化建设，完善专项项目管理制度

严格按照有关文件规定和要求，规范工程项目建设流程，强化项目过程管理，建立工程建设领域监督长效机制。细化各项要求，如申报项目信息应包括项目名称、项目批文、建设规模、总投资、地方自筹资金、项目计划开工和竣工时间等。

2、重视细节，加强项目内业资料管理

应当意识到内业资料管理贯穿项目建设始终，只有重视档案知识宣传教育，健全相关管理要求，提高内业资料管理人员的业务素质，重视内业资料管理中相关文件的归档，才能保证项目内业资料完整、准确、系统、并真实地记录和反应项目全过程。

3、创新监管，优化项目实施进度管理

项目实施离不开上下级各部门之间的联动，专项资金申报时的工作分解与责任落实、执行期间的跟踪监督、执行后的综合评价等都对项目最终的进度和质量起着关键性的作用，监督各环节的落实，有助于优化项目实施进度管理。

八、其他需要说明的问题

1、项目支出（省级）管理办法不够健全。现有管理办法为《省级宜居环境

建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38号），该暂行办法未对供水管网专项补助标准等进行详细规定，虽福建省住建厅在实际执行过程中制定相应分配方案，但并未以文件的形式确定，制度不够健全。

2、部分指标评价得分不及格。资金使用合规性、管理制度健全性以及制度执行有效性共3个指标评价得分不及格。

附件

2019 年度福建省住房和城乡建设厅“供水管网改造工程”专项资金财政评价评分表

	一级 指标	二级 指标	三级 指标	评分标准	权重	得分	备注
财政 评价 评分 指标	决策 (20 分)	项目 立项	立项 依据 充分 性	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策(0.5分);②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求(0.5分);③项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需(1分);④项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则(1分);⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复(1分)。符合则按照各项分值得分,不符合则按照各项分值扣分,扣完为止。	4.0	4.0	
			立项 程序 规范 性	①项目是否按照规定的程序申请设立(1分);②审批文件、材料是否符合相关要求(1分);③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。(1分)符合则按照各项分值得分,不符合则按照各项分值扣分,扣完为止。	3.0	2.0	未进行充分的可行性研究、风险评估等,导致地方县市项目调整过多,扣1分。

		绩效目标	绩效目标合理性	①项目是否有绩效目标（1分）；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性（1分）；③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平（1分）；④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4.0	3.0	③项目预期产出效果与正常的业绩水平存在较大出入，如安溪县计划完成供水管网改造长度4.2公里，实际改造完成9.0公里，计划目标设置不科学，不合理，扣1分。
			绩效指标明确性	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1分）；②是否通过清晰、可衡量的指标值体现（1分）；③是否与项目年度任务数或计划数对应（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3.0	3.0	
		资金投入	预算编制科学性	①预算编制是否经过科学认证（1分）；②预算内容与项目内容是否匹配（1分）；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制（1分）；④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4.0	3.0	《2019年供水管网改造补助资金分配方案》中要求各地将上报的供水管网改造长度落实到具体项目清单，但现场核查过程中仍发现部分项目的改造公里数由估算得来，缺乏科学认证，扣1分。
			资金分配合理性	①预算资金分配依据是否充分（1分）；②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	2.0	2.0	

过程 (20分)	资金管理	资金下达率	资金下达率= (实际下达资金/计划补助资金) ×100%，达到 100%得满分，否则按比例得分。实际下达资金：一定时期（本年度或项目期）内下达到具体项目的资金；预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。资金到位率达到 100%得满分，否则按比例得分。	4.0	4.0	
		预算执行率	预算执行率= (实际使用资金/实际到位资金) *100%。 实际使用资金：2019 年内项目实际拨付的资金； 实际到位资金：2019 年内落实到具体项目的资金； 资金使用率达到 100%得满分，否则按比例得分。	4.0	2.4	实际使用资金 4619 万元，实际到位资金 7700 万元，预算执行率 59.99%。
		资金使用合规性	①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定；②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；③是否符合项目预算批复或合同规定的用途；④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。项目若存在上述问题，则此项不得分。	4.0	0.0	①将 2019 年专项资金用于 2018 年项目建设。 ②项目承包方向发包方购买工程材料。（详见报告）
	组织实施	管理制度健全性	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度（1 分）；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整（3 分）。①②符合得 4 分，①符合②不符合得 1 分，①不符合则本项目得 0 分。	4.0	1.0	现有制度为《省级宜居环境建设资金管理暂行办法》（闽财建〔2016〕38 号），该暂行办法未对供水管网专项补助标准等进行详细规定，虽住建厅在实际执行过程中制定相应

							分配方案,但并未以文件的形式确定,扣3分。
			制度执行有效性	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定(1分);②项目调整及支出调整手续是否完备(1分);③项目合同书、验收报告、技术鉴定等相关资料是否齐全并及时归档(1分);④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位(1分)。符合则按照各项分值得分,不符合则按照各项分值扣分,扣完为止。	4.0	2.0	②项目调整手续不完备。 ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等相关资料不齐全且未及时归档。 (详见报告)
财政评价评分指标	产出 (35分)	产出数量	完成供水管网改造长度	实际完成供水管网改造长度 \geq 154.2公里得满分,否则按比例得分。	5.0	5.0	
			覆盖县域数	覆盖县域数=42个得满分,否则按比例得分。	5.0	4.0	2019年度计划覆盖县42个,实际资金覆盖县34个,县域覆盖率为80.96%。
		产出质量	管网电子信息档案建成率	管网电子信息档案建成率=(建成电子信息档案县数/总县数)*100%,达到100%得满分,否则按比例得分。	5.0	5.0	

			改造 管材 质量 达标 率	改造管材质量达标率=(管材质量达标项目数/总项目数)*100%，达到100%得满分，否则按比例得分。 管材质量达标项目数：2019年内改造管道无混凝土管、灰口铸铁管、镀锌管等已明令淘汰管材项目数量。	5.0	4.8	2019年度计划改造达标项目数144个，其中长汀县7个项目使用管材为已明令淘汰的镀锌管，故实际达标项目数137个，达标率95.14%。
			通过 竣工 验收 比例	通过竣工验收比例=(通过竣工验收项目数/总项目数)*100%，达到100%得满分，否则按比例得分。	5.0	3.3	2019年度计划完成竣工验收项目数144个，截至2019年12月31日，实际通过竣工验收项目95个，通过竣工验收比例为65.97%。
		产出 时 效	项目 完工 及时 性	项目及时完工率=(及时完工项目数/总项目数)*100%。 及时完工项目数：2019年年底完成项目数量。 项目及时完工率，达到100%得满分，否则按比例得分。	5.0	4.2	及时完工项目数122，总项目数144，项目及时完工率84.72%。
		产出 成本	成本 节约 率	成本节约率=[(完成项目的预算-完成项目的实际支出)/完成项目的预算]*100%。 完成项目的实际支出：项目实施单位如期、保质、保量完成既定工作目标实际所耗费的支出。 完成项目的预算：项目实施单位为完成工作目标计划安排的支出，一般以项目预算为参考。 成本节约率大于0，得满分，否则不得分。	5.0	5.0	

	效益 (25分)	项目效益	供水管网漏损率	各县供水管网漏损率较上年下降,供水管网漏损率=(供水管网漏损率较上年低的县数/总供水管网覆盖县数)*100%,达到100%得满分,否则按比例得分。	10.0	6.5	供水管网漏损率较上年低的县有22个,总供水管网覆盖县有34个。
			水质合格率	≥95%得满分,否则不得分	10.0	10.0	
		人民群众满意情况	人民群众满意率	调研过程中,每发现一例不满意事件,扣1分。	5.0	3.0	①反复开挖,导致居民不满。如安溪县施工过程中没有与电信、消防等部门联合动工,可能导致反复开挖,造成资源浪费,同时对周边居民出行造成不便,扣1分;②水质未改善。如,浦城县人民群众反应,供水管网改造后,水质仍然浑浊,改造前后水质并未得到明显改善,扣1分。
	总权重、评价总分(S)				100.0	77.2	
	评价等级	<input type="checkbox"/> 优 (S≥90) <input type="checkbox"/> 良 (90>S≥80) <input checked="" type="checkbox"/> 中 (80>S≥60) <input type="checkbox"/> 差 (60<S)					

旅游产业发展专项财政评价报告

(福建农林大学经济管理学院)

为深入贯彻落实《中共福建省委 福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》精神，按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》要求，为进一步规范和加强旅游产业专项资金管理，发挥资金的引导和激励作用，现对 2019 年旅游产业发展专项资金支出情况开展财政评价，遵照《2020 年财政评价工作指引》工作程序和规范要求，评价项目支出效果，提出改进建议。

一、基本情况

(一) 项目概况

1、项目背景

2019 年，全省文化和旅游系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于文化和旅游工作重要论述和对福建工作重要指示批示精神，认真贯彻文化和旅游部、福建省委和省政府部署要求，落实《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发[2014]31 号）、《国务院关于支持中国（福建）自由贸易试验区旅游业开放意见的函》（旅函〔2015〕11 号）、《福建省人民政府关于深化旅游业改革发展的实施意见》（国政[2015]23 号）、《福建省“十三五”旅游业发展专项规划》（闽政办〔2016〕34 号）等文件精神，设立省级旅游产业发展专项，2019 年度申请财政资金 20928.5 万元，始终坚持以人民为中心的工作导向，坚持稳中求进的工作总基调，以高质量发展为目标，以加快供给侧结构性改革为主线，以文旅融合发展为重点，以改革创新为动力，加快文化强省建设，扎实推动旅游产业发展取得一定成效。

2、主要内容及实施情况

旅游产业发展资金，用于支持竞争性重大项目、省委省政府明确的旅游重点建设项目、景区提升、全域旅游、公共服务、富民建设、财政贴息、产业融合、救灾、智慧旅游、文明旅游、放心游福建、旅游规划、统计、标准、旅游人才培养及对全省或地区旅游发展具有引领、带动作用的其他项目等，引导各地推动旅游公共服务建设，支持旅游厕所、旅游服务中心、自驾车旅居车营地等公共服务体系建设，改善旅游公共服务质量，满足大众日益增长的旅游需求，促进我省境

内外旅游客源市场和旅游经济指标显著增长。

3、资金投入和使用情况

根据《福建省文化和旅游厅关于做好 2019 年省级旅游专项资金申报工作的通知》（闽文旅财[2019]6 号）文件的相关要求和补助办法，截止 2019 年 12 月 31 日，福建省旅游产业发展专项资金一般公共预算安排为 20928.5 万元，实际到位 20928.5 万元，到位率 100%，上年结余结转 1859 万元，实际预算支出 21490.77 万元，本年预算执行率为 94.31%，预算执行总体较好。专项资金支出明细详见表 1。

表 1 福建省 2019 年旅游发展专项资金支出明细表

项目名称	金额（万元）	比重（%）
省本级支出	1958.77	9.11
转移地市支出	19532	90.89
合计	21490.77	
其中：		
竞争扶持重大项目	1500	6.98
平潭国际旅游岛建设专项	1000	4.65
武夷新区旅游专项	1000	4.65
文旅融合专项	1330	6.19
乡村旅游提升工程	720	3.35
旅游集散服务中心	1800	8.38
自驾车露营地	500	2.33
交通标识标牌	280	1.30
标志性产品规划策划	450	2.09
休闲集镇、特色村	2960	13.77
旅游厕所	1072	4.99
旅游扶贫	2300	10.70

红色旅游	1530	7.12
景区提升	2200	10.24
省级重点项目	310	1.44
救灾专项	580	2.70

（二）项目绩效目标

1、总体目标

旅游产业发展专项资金要加强支持各地市围绕文旅重大项目、A级景区、红色旅游、乡村旅游、工业旅游、旅游扶贫等项目建设，引导各地推动旅游公共服务建设，支持旅游厕所新建和改扩建，新建提升旅游集散服务中心，推动露营地建设，改善旅游公共服务质量，满足大众日益增长的旅游需求，促进我省境内外旅游客源市场持续增长，为把我省建设成为国内重要的自然与文化旅游中心和打造国际知名的文化旅游目的地奠定基础，把文化和旅游业培育成我省国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。

2、阶段性目标

一是稳步推进旅游产业重点项目。结合大众旅游时代市场需求，扶持平潭国际旅游岛专项、武夷新区旅游专项补助，推动平潭和武夷新区建设。通过开展区域标志性产品项目和文旅融合示范项目培育工作，刺激文旅消费潜力，推动全省文化旅游产业融合发展，带动文化旅游投资热潮。同时旅游景区建设稳步推进，拨付景区提升省级专项资金 2200 万元，用于全省 44 个重点旅游景区游客中心、停车场、游步道及标识标牌等的改造提升，加快景区及周边公共服务设施建设，不断提升游客舒适度与满意度。

二是持续改善旅游公共服务设施。结合全域旅游的发展要求，继续引导改善旅游公共服务设施，优化旅游环境，提升旅游形象，促进旅游服务升级。安排旅游产业发展专项资金支持公共服务基础设施建设，重点提升游客服务中心、停车场、旅游厕所、标识标牌等旅游公共服务设施。提升旅游游客服务中心功能，发展数字化建设，补助智慧旅游项目、旅游信息体统数据整合等服务。促进旅游厕所运营管理，重心由“建”向“管”转变，鼓励新建、改建，规范养护与管理，重点建设提升 A 级景区以及全域旅游的公厕质量，全面提升旅游厕所设施与服务品质等。

三是促进文旅产业融合发展。围绕全域旅游省建设目标，深化旅游供给侧结构性改革，提升福建旅游核心竞争力。着力推进国家全域旅游示范区创建单位对标示范创建工作，促进全域旅游向纵深发展。深入开展旅游度假区品牌创建行动，提升 A 级旅游景区精细化管理水平，推广景区门票预约制度，加快推动旅游景区从观光主导向休闲度假转变。抓好乡村旅游品牌和资源整合，争创全国乡村旅游重点村和我省金牌旅游村，积极探索培育全域旅游小镇，打造福建乡村旅游知名品牌。持续支持平潭国际旅游岛建设。

二、财政评价工作开展情况

（一）财政评价目的、对象和范围

1、评价目的

通过组织实施财政评价，依据设定的绩效目标，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。

评价对象和范围

2019 年度福建省文化和旅游厅旅游产业发展专项资金

（二）财政评价原则、指标体系、评价方法和评价标准

1、财政评价原则

财政评价坚持以问题为导向，主要遵循科学公正、统筹兼顾、激励约束、公开透明等原则。

2、评价指标体系

根据《预算法》、《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》要求，结合项目特点，制定评价标准，对所有资金设置一个评价体系。设计一至三级指标及其权重，评价内容包括决策、过程、产出和效益四个方面，分值比重分别为 20%、15%、25%、40%，对项目支出情况进行细致、深入的综合分析。

3、评价方法

评价方法主要采用数据收集法、比较法、实地调研法、专家咨询法等。

4、评价标准

评价标准采用计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。

（三）财政评价工作过程

1、前期准备阶段（5月1日-5月31日）

一是制定工作方案，确定评价体系。受福建省财政厅委托开展财政评价工作，前期制定详细的工作方案，与被评价单位对接讨论，确定财政评价指标体系、评价标准和评价方法。

二是收集相关资料，确定现场核查点。根据财政评价工作方案，收集相关资料，制定现场核查工作方案，拟确定开展现场核查的单位、项目点。

三是前期工作指导，现场答疑解惑。多次邀请财政厅绩效管理处领导和业务骨干，通过详实细致地案例分析和深入浅出地政策解读，传授财政评价工作有关要求和注意事项，对团队成员进行全面实施预算绩效管理的业务培训。此外，团队骨干多次就评价工作中碰到的疑难问题赴财政厅绩效管理处咨询。

2、工作实施阶段（6月1日-9月15日）

一是分组开展实施，审查核实资料。6月30日前，评价人员根据财政评价工作方案，全面收集财政评价基础信息资料，进行分类整理和分析，完成资料的初步核查工作。

二是开展现场核实，形成初步结论。9月15日前，初步完成财政评价工作，并在财政厅人员的陪同下，根据具体情况到宁德、泉州、漳州等多个地市开展现场调研，询查、核实有关资料信息，形成初步评价结论。具体考核点见表2。

表2 2019年度福建省旅游产业发展专项现场考核点分布表

市（区）	县（市、区）	金额（万元）	项目数量
福州市	市本级	290	4
	鼓楼区	190	4
	连江县	100	5
	罗源县	136	11
	闽侯县	90	4
	永泰县	304	15
龙岩市	市本级	285	4
	连城县	420	25
	武平县	240	8
	长汀县	388	15

南平市	市本级	85	3
	建阳区	200	6
	建瓯市	490	7
	浦城县	293	13
	松溪县	548	12
平潭综合实验区	市本级	1253	6
	平潭综合实验区	40	2
三明市	市本级	307	5
	建宁县	224	8
	宁化县	317	7
	大田县	310	7
	泰宁县	507	11
	永安市	226	9
	尤溪县	264	12
漳州市	市本级	54	2
	龙海市	276	7
	漳浦县	320	7
	常山华侨经济开发区	1506	2
宁德市	市本级	27	2
	福安市	363	12
	霞浦县	170	7
莆田市	市本级	96	4
	仙游县	335	15
泉州市	市本级	133	4
	德化县	230	8
	南安市	250	4
	安溪县	218	13

现场考核涉及 9 个市（区）、28 个县（市、区），290 个项目点，财政资金 11485 万元，项目点占比 47.78%，资金占比 62.03%。

3、报告反馈阶段（9 月 15 日-10 月 20 日）

一是撰写评价报告，提交评价材料。9月30日前，根据专项出具财政评价评分表、评价工作组评价结论等相关资料，按照规范的文本格式撰写并提交财政评价报告。

二是修改评价报告，落实结果反馈。10月20日前，结合反馈意见形成正式报告并提出整改意见。

三、综合评价情况及评价结论

本次财政评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，财政评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用抽样实地调研及现场数据审核分析和专家评判等评价方法，结合评价标准和评分规则，2019年度福建省旅游产业发展专项资金财政评价综合得分90.50分，等级为“优”。各指标权重和得分情况详见表3。

表3 2019年度福建省旅游产业发展专项评价得分情况表

指标	权重	分值	得分率(%)
决策	20	16.5	82.50
投入	15	12	80.00
产出	25	24	96.00
效益	40	38	95.00
合计	100	90.50	90.50

四、财政评价指标分析

(一) 项目决策情况

1、项目立项情况（绩效分值15分，评价得分14分）

一是立项依据充分性（5分）。①政策相关性。该项目深入贯彻落实习总书记关于文化和旅游工作重要论述和对福建工作重要指示批示精神和其他相关法律法规、政策要求，符合社会发展需要，是引导各地推动旅游公共服务建设、改善旅游公共服务质量、满足大众日益增长的旅游需求、促进我省境内外旅游客源市场持续增长，把我省建设成为国内重要的自然与文化旅游中心和打造国际知名的文化旅游目的地的重要基础。②项目单位职责的相关性。项目实施单位为福建省文旅和旅游厅，负责制定全省旅游产业发展计划并组织实施，绩效目标与部

门职责、承担单位职责密切相关。③公共财政相关性。旅游产业发展专项具有一定生态效益和社会效益，是与民生工程紧密结合的民生产业，是经济社会发展的必要安排，已排除与其他项目重复的可能。评价得分 5 分。

二是项目立项规范性（3 分）。根据省文旅厅发布的《福建省文化和旅游厅关于做好 2019 年省级旅游专项资金申报工作的通知》（闽文旅财[2019]6 号）文件要求和预算安排计划，资金主要采用因素法、项目法和竞争性相结合的方式分配，各设区市、平潭综合实验区文化和旅游部门分别根据省级文旅融合发展专项资金管理办法制定资金管理实施细则和申报通知，将资金申报材料按要求上报，符合《福建省省级财政专项资金管理办法》。评价得分 3 分。

三是绩效目标合理性（4 分）。项目已设置绩效目标，绩效目标的设定符合《福建省人民政府关于深化旅游业改革发展的实施意见》（国政[2015]23 号）、《福建省“十三五”旅游业发展专项规划》（闽政办[2016]34 号），是促进旅游产业发展所必须的安排，与我省文化和旅游部门的实际工作相关。项目预期产出效益和效果符合福建省旅游行业实际情况，符合政策的业绩水平。评价得分 4 分。

四是绩效指标明确性（3 分）。根据 2019 旅游产业发展资金绩效自评材料可知，在指标设置上具体、量化程度较好，但部分指标设置不够合理。例如①指标设置重复，“乡村旅游提升达标数量”质量指标与“乡村旅游提升”数量指标的绩效目标值和实际完成值完成一致。②效益指标存在遗漏，例如经济效益指标可以包括旅游收入增加值、引进社会资金等；社会效益可以包括带动直接或间接就业率统计等；生态效益指标缺失。评价得分 2 分。

2、资金投入情况（绩效分值 5 分，评价得分 2.5 分）

一是预算编制科学性（2 分）。预算内容与项目内容匹配，但预算额度测算依据不充分，年初预算确定的资金量与实际支出偏差较大，旅游产业项目存在“小而全”的现象，难以发挥财政资金的撬动作用，故预算编制整体缺少一定的科学性。评价得分 1 分。

二是资金分配合理性（3 分）。专项资金分配方式主要采用因素法、项目法的方式。对各设区市、平潭综合实验区文化和旅游部门对县（市、区）报送的项目材料进行审核，根据实际情况下拨资金，符合《福建省省级财政专项资金管理办法》，相关支出材料基本充分，但个别地市的资金分配未考虑项目总体投资额，

财政补助采取“一刀切”方式。评价得分 1.5 分。

（二）项目过程情况

1、资金管理情况（绩效分值 9 分，评价得分 8 分）

一是资金到位率（4 分）。根据 2019 年旅游产业发展资金绩效自评材料可知，专项资金下达项目单位到位率 100%，评价得分 4 分。

二是预算执行率（3 分）。项目支出与预算执行进度相符，2019 年旅游产业发展专项资金共支出 21490.77 万元，上年结转 1859 万元，实际到位资金 20928.5 万元，预算执行率为 94.31 %。评价得分 2.5 分。

三是资金使用合规性（2 分）。资金支出拨付基本按照有关规定，审批拨付手续齐全、拨付进度规范，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但根据现场核查情况，个别项目存在资金拨付延迟的情况，不符合专项资金管理办法的相关规定。评价得分 1.5 分。

2、组织实施情况（绩效分值 6 分，评价得分 4 分）

一是管理制度健全性（4 分）。项目已制定了相应的相关管理制度，且合法、合规，资金管理办法符合财务会计制度的相关规定，但内容的完整性不够，旅游产业发展专项资金的管理办法未单独制定。评价得分 2 分。

二是制度执行有效性（2 分）。福建省文化和旅游厅日常管理、项目的实施能够按照管理制度执行，符合相关法律法规。实施方案、施工合同、验收报告等项目资料齐全，管理规范。项目资金、主管人员、宣传工作等实施条件落实情况较好。按照规定进行绩效自评，形成绩效自评报告。评价得分 2 分。

（三）项目产出情况

1、产出数量（绩效分值 7 分，评价得分 7 分）

一是项目数量完成情况（4 分）。项目涵盖旅游集散服务中心、旅游厕所、自驾车露营地等公共服务基础设施，特色村、休闲集镇、红色旅游、旅游扶贫等乡村振兴项目等，重大旅游项目基本实现，专项全面涵盖，评价得分 4 分。

二是旅游行业人才培养情况（1.5 分）。根据部门提供的佐证材料，举办旅游行业人才培养 5 次，参训人数共计 1200 人，分别为 2019 年千名导游在职教育提升培训班第二期、第三期、第四期和赴台游（含金马澎）领队培训班，材料齐全。评价得分 1.5 分。

三是旅游统计报告情况（1.5 分）。根据部门提供的佐证材料，旅游统计报

告共计 6 份，分别是《福建省游客客源特征状况抽样调查报告（2019 年度）》、《福建省游客客源特征状况抽样调查报告（2019 年一季度）》、《福建省游客客源特征状况抽样调查报告（2019 年二季度）》、《福建省游客客源特征状况抽样调查报告（2019 年三季度）》、《2019 年福建省乡村旅游经济指标调查分析报告》、《2019 年福建省入境、国内旅游抽样调查报告》，材料齐全，符合要求。评价得分 1.5 分。

2、产出质量（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）

一是工程验收合格率（4 分）。2019 年度旅游产业发展专项的工程验收合格率 100%，未发现经验收不合格现象。评价得分 4 分。二是旅游安全情况（4 分）。2019 年福建省级及各市县未发生旅游安全事故。评价得分 4 分。

3、产出时效（绩效分值 5 分，评价得分 4 分）

一是项目建设及时性（5 分）。项目建设基本及时，材料齐全，但根据现场核查情况，个别项目因前期论证不充分，导致工期延迟。评价得分 4 分。

4、产出成本（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）

成本控制情况（5 分）。2019 年度项目实际支出金额为 21490.77 万元，预算安排金额 20928.5 万元，上年度结转 1859 万元，实际支出小于计划成本，成本控制情况好。评价得分 5 分。

（四）项目效益情况

1、经济效益（绩效分值 12 分，评价得分 10 分）

一是旅游总收入增长率（3 分）。2019 年，全省实现旅游总收入 8101.21 亿元、比上年度增长 22.1%。评价得分 3 分。二是旅游总人次增长率（3 分）。2019 年，全省乡村旅游接待人数为 17348.06 万人次，比上年度增长 17.9%。评价得分 3 分。三是旅游人均消费增长率（3 分）。2019 年，全省游客人均花费 1510 元，比上年度增长 4.8%。评价得分 3 分。四是重点推进项目投资额增长率（3 分）。2018 文化旅游产业重点推进建设项目 292 个，当年完成投资 542 亿元；2019 年，全省文化旅游产业重点推进建设项目 276 个，当年完成投资 427.7 亿元，增长额为-21.09%。评价得分 1 分。

2、社会效益（绩效分值 6 分，评价得分 6 分）

一是旅游直接就业人数增长率（3 分）。2019 年，全省乡村旅游经营单位吸纳直接就业人数 29.58 万人，增长率为 0.58%。评价得分 3 分。二是旅游间接就

业人数增长率(3分)。2019年,带动间接就业人数267.95万人,增长率为2.08%。评价得分3分。

3、生态效益(绩效分值4分,评价得分4分)

是否造成生态破坏(4分)。全年旅游产业发展专项未发现关于生态方面的负向通报。评价得分4分。

4、可持续影响(绩效分值8分,评价得分8分)

一是入选国家文旅培训项目完成率(4分)。入选国家文旅部培训项目数量37项,完成率100%,符合预期效果,有一定的可持续效益。评价得分4分。二是旅游市场规模(4分)。2019年,全省乡村旅游接待人数为17348.06万人次,比上年增长17.9%,接待一日游游客14035.06万人次,增长18.5%。评价得分4分。

5、满意度指标分析(绩效分值10分,评价得分10分)

服务对象满意度。2019年度旅游产业发展专项未收到任何不满意反馈。评价得分10分。

五、取得成效、存在的问题及原因分析

(一) 成效分析

1、财政资金带动作用凸显

2019年,升级和完善全省文化旅游“五个一批”项目库,全省在库文化旅游项目合计1379个,总投资1.69万亿元。创新举办“全福游、有全福”文化旅游投融资合作暨重大项目推介专场活动,国内文化30强和旅游20强企业、主要金融机构、国内知名闽商等文旅投融资企业代表等400多人参加活动。现场有32个文化旅游投融资重大项目集中签约,投资总额184.97亿元。文旅厅分别与省银联、省中行、中信银行,中国文化传媒集团、中国动漫集团、上汽大通汽车有限公司、中信旅游集团签订了5项战略合作框架协议。全年重点推进项目276个,总投资2698.85亿元,年度计划投资394.04亿元,实际完成投资427.66亿元,占年度计划108.53%。完成全域生态旅游基础设施与公共服务投资工程包建设任务,计划投资28亿元,实际完成70.11亿元,占年度计划的250.39%。

2、重大政策任务高效落实

平潭国际旅游岛建设加快推进。2019年,5个重点项目纳入全国优选文化和旅游投融资项目、“一带一路”文化产业和旅游产业国际合作重点项目和全省海

洋强省重点项目。2019 年重点推进平潭国际旅游岛文化旅游项目 14 个，总投资 232.5 亿元，年度计划投资 51 亿元，积极争取国家部委支持平潭文化旅游开放开发，推动平潭创建中医药健康旅游示范区。大力推进旅游厕所革命，2019 年，全省建成旅游厕所 656 座，任务完成率 107%。组织实施旅游厕所百度地图上线工作，2015 年以来建成的 3439 座旅游厕所百度地图标注率 99.97%，位居全国第二。

3、经济社会效益作用显著

2019 年，全省累计接待国内外游客 5.37 亿人次，比增 16.5%，其中接待过夜游客 2.65 亿人次、比增 15.2%；实现旅游总收入 8101.21 亿元、比增 22.1%，游客人均花费 1510 元、比增 4.8%，实现了游客总量、逗留天数、消费总额三个显著增长。全年，下达旅游扶贫专项资金 1000 万元，补助 50 个建档立卡重点旅游扶贫村编制乡村旅游扶贫规划以及开展游客中心、停车场、厕所、标识标牌等文旅公共服务、基础设施和项目建设，让人民有更多、更直接、更实在的幸福感、安全感和获得感。

（二）存在的问题及原因分析

根据专项资金财政评价结果及分析，专项资金总体实施情况较好，但项目在执行中也存在一些待改进的问题：

1、资金管理方面

根据《2020 年财政评价工作指引》工作程序和规范要求，要求制定具体的专项管理办法，文旅厅仅提供《福建省省级旅游专项资金管理办法》（闽财外[2017]30 号）文件，旅游产业发展专项资金的管理办法未单独制定。

2、资金分配方面

一是项目补助采取“一刀切”方式。个别项目的财政资金投入未考虑项目总投资额，财政补助采取“一刀切”方式，预算安排不够合理。具体详见表 4。

表 4 关于财政补助“一刀切”现象

项目类别	项目名称	总投资额 (万元)	财政补助金额 (万元)
------	------	--------------	----------------

景区提升	三明中国桃源里旅游度假区花海乐园提升项目	2000	50
景区提升	泰宁明清园景区提升工程	150	50
景区提升	武夷香江茗苑旅游公共服务体系建设项目	20000	50
乡村旅游提升工程	永安市青水畬族乡休闲集镇提升工程项目	47.9	20
乡村旅游提升工程	泰宁县崇际村乡村旅游提升项目	500	20

以上景区提升、乡村旅游提升工程项目，未考虑总投资额。景区提升工程的财政补助标准是按照项目分配法，用于 4A 级以上景区、拟创建 4A 级以上景区清新指数发布及游客中心、停车场、游步道、标识标牌、厕所等景区公共服务和基础设施项目建设，以及国家 5A 级景区和拟创建 5A 级景区的提升规划，补助标准为每个景区 50 万元。乡村旅游提升工程补助标准为每个休闲集镇或旅游村 20 万元。

二是资金分配存在“小而全”现象。红色旅游景区、旅游村等项目的财政补助资金分布存在“小而全”的现象。因为旅游产业业态丰富，按照《福建省旅游发展委员会关于印发〈福建省乡村旅游“百镇千村”提质升级三年行动方案（2018-2020 年）〉的通知》（闽旅发法〔2018〕27 号）》要求，三年内完成百镇千村的补助。例如，2019 年财政补助旅游村 140 个，补助标准每个 20 万元，红色旅游景区项目 50 个，补助标准每个 30 万元，“撒胡椒面”式的资金分配方式，重点项目的资金投入集中度和倾斜度不够。

3、资金使用方面

一是资金用途调整不规范。根据 2019 年度绩效自评材料，部分景区提升资金调整用于景区救灾资金，未提供调整资金用途证明材料。根据现场核查情况，文旅融合、旅游扶贫等资金类别未在《福建省省级旅游专项资金管理办法》（闽财外〔2017〕30 号）文件中的资金使用范围。

二是资金滞留，地方资金拨付不及时。省级旅游专项资金中的竞争性扶持重

大项目、景区提升项目、自驾车露营地、旅游交通标识牌、乡村旅游提升工程等项目主要按照项目分配方式下达地市，由市县旅游、财政部门向上一级申报项目，再由文旅厅根据资金管理办法会同省财政核定补助对象后下达资金，市县旅游、财政部门再根据下达文件将资金分配到项目，中间环节较多，导致部分地区拨付进度较慢。根据现场核查情况，个别地市存在资金下拨到具体项目的时间较迟，甚至未拨付的情况，直接影响专项的开展情况。具体详见表 5。

表 5 关于地方财政资金拨付不及时现象

地区	文件依据	项目名称	资金下达时间
三明市	明财(外)指[2019]53 号	旅游厕所	2019 年 12 月 31 日
永安市	现场考核收集的“财政资金直接支付申请书”	景区提升	2020 年 9 月 4 日

4、项目建设方面

项目建设进度滞后。根据现场核查情况，个别项目因前期工作不充分，论证不足或资金到位不及时等情况导致工期延迟，项目无法按期投产。具体详见表 6。

表 6 关于项目建设进度滞后现象

地区	项目名称	实际竣工日期
武夷山市	星村镇黎前村畲族文化场所工程	2020 年 1 月 15 日
永安市	青水村林业站至沧海交接路灯亮化工程	2020 年 1 月 6 日
三明市	岩前镇移动公厕安装	2020 年 6 月 3 日

5、项目实施效果和评价方式有待重视

一是项目建设投资未考虑投入产出效益和财政资金的“公益性”。项目建设更多依靠政府补助，缺乏社会资金的投入，没有发挥财政资金的最大效用。

二是项目实施效果的关键指标的数据收集、验证存在困难。例如，经济效益指标旅游业收入增加值占 GDP 比重、社会效益指标中社会资金投入增长率和生态效益指标的收集等。

六、有关建议

(一) 强化监管，健全专项资金管理制度

在《福建省省级旅游专项资金管理办法》的基础上制定具体的专项资金管理办法，一个专项资金一个管理办法，以构建一个较为完善的专项资金管理制度框架，保证专项资金在监督、管理中有制度可依。

（二）合理分配，优化财政资金扶持方式

一是完善资金管理办法，分类明确旅游专项资金的补助方式，以强化资金管理，发挥补助资金效益最大化。对于竞争性扶持重大项目、景区提升项目、旅游集散服务中心项目、自驾车露营地、乡村旅游提升工程、标志性产品建设等资金量较大的项目，财政资金补助标准建议考虑项目总投资金额，建立项目库管理，不能采取“一刀切”的补助标准，合理分配财政资金的补助金额。

二是突出重点，集中财力办大事。不断培育新的增长点进行重点扶持，财政资金的支持力度要向重点行业、重点项目倾斜，避免“小而全”现象，并要求项目建设单位在既定范围内按时、合理使用专项资金，提高专项资金扶持的效率和效益。

（三）优化配置，积极正向引导资金使用

一是明确资金使用范围，严格按照有关文件规定和要求，规范项目审批程序，加强资金管理，严格财务核算，提高财政资金使用效益。加强项目实施跟踪检查及财政评价工作，使财政资金能发挥最大的效益。

二是通过优化资金分配，提高资金使用效益。旅游厕所、休闲集镇、特色村、旅游扶贫、红色旅游、武夷新区旅游、平潭国际岛建设项目采取因素法，项目建设进度受资金拨付进度影响，建议各地市专项资金主管部门提前明确项目年度具体建设时限，制定资金拨付计划，建议财政部门采用预拨制发放专项资金，待项目通过审批确定具体专项资金时再多还少补，提高资金到位及时性，确保项目按计划进度实施，进而提高资金使用效益。

（四）前期管理，确保项目如期有力推进

项目前期工作是确保项目按期开工的重要保证。相关部门要高度重视项目前期工作，超前谋划，狠抓前期，形成层层抓落实的工作机制。倒排时间抓前期，制订项目前期工作推进计划表，以项目开工时间为基准，倒排工作进度，做深做细项目立项、可研、环评等各项工作，提升项目管理效能，确保项目按时间节点有力推进。

（五）财政评价，实现财政资金效益最大化

一是完善专项资金财政评价方案，形成常态化的工作评价机制。财政评价过程不仅要关注资金使用目的和目标，更要从是否充分体现公共价值、产生的经济效益及社会影响等方面进行专业性论证。建议与项目实施相关的业务科室及时了解各项目、各市县项目建设进展情况，定期形成监督报告，运用指标和数据说话，来分析投入与产出的经济性、产出效率和效益，形成综合性的评价报告，同时将监督、评价结果作为下年度资金分配方案的重要参考依据，及时组织和协调各业务部门对项目进行跟踪评价，做好事前、事中和事后管理的协调工作，形成常态化的工作评价机制。

二是加强项目关键性指标的筛选和考核，分析和比较各效益效果。提高财政评价体系指标的认识，加强财政评价专业业务知识的学习，加大研究力度。建议申报初期要加强对于绩效关键性指标的筛选和考核，优化对比分析，不断完善形成符合本专项的合理指标以及评价标准体系。

附件

2019 年度福建省旅游产业发展专项财政评价评分表

	一级 指标	二级 指标	三级 指标	评分标准	权 重	得 分	备注
绩效 指 标 体 系	决策 (20 分)	项目 立项	立项 依据 充分 性	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策（1分）；②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求（1分）；③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需（1分）；④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则（1分）；⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5	
			立项 规范 性	①项目是否按照规定的程序申请设立（1分）；②审批文件、材料是否符合相关要求（1分）；③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。（1分）符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	3	
			绩效 目标 合理 性	①项目是否有绩效目标（1分）；②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性（1分）；③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平（1分）；④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4	4	

		绩效指标明确性	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1分）；②是否通过清晰、可衡量的指标值体现（1分）；③是否与项目年度任务数或计划数对应（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	2	绩效指标存在重复、遗漏
		预算编制科学性	①预算编制是否经过科学认证（0.5分）；②预算内容与项目内容是否匹配（0.5分）；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制（0.5分）；④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配（0.5分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	2	1	项目普遍存在“小而全”
		资金分配合理性	①预算资金分配依据是否充分（1.5分）；②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应（1.5分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	1.5	个别项目资金采取“一刀切”的补助方式
	过程（15分）	资金到位率	资金到位率=（县级单位资金/预算资金）×100%。实际到位资金：一定时期（本年度或项目期）内落实到具体项目的资金；预算资金：一定时期（本年度或项目期）内预算安排到具体项目的资金。资金到位率为100%得4分，不符合则每少3个百分点扣0.5分，扣完为止。	4	4	
		预算执行率	预算执行率=（实际使用资金/实际到位资金）*100%，实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）项目实际拨付的资金。资金使用率为100%得3分，每减少15%扣0.5分，不足15%按比例扣分，扣完为止。	3	2.5	2019年旅游产业发展专项资金共支出22787.5万元，实际到

							位资金 21365.59 万元, 预算 执行率为 93.76 %
			资金使用 合规性	①是否符合国家财经法规和财务管理 制度以及有关专项资金管理办法的规 定(0.5分); ②资金的拨付是否有完 整的审批程序和手续(0.5分); ③是 否符合项目预算批复或合同规定的用 途(0.5分); ④是否存在截留、挤占、 挪用、虚列支出等情况(0.5)。符合 则按照各项分值得分, 不符合则按照各 项分值扣分, 扣完为止。	2	1. 5	个别项目存 在资金拨付 延迟现象
		组织 实施	管理 制度 健全 性	①是否已制定或具有相应的财务和业 务管理制度(2分); ②财务和业务管 理制度是否合法、合规、完整(2分)。 ①②符合得4分, ①符合②不符合得2 分, ①不符合则本项目得0分。	4	2	专项资金管 理办法内容 完整性不够
			制度 执行 有效 性	①是否遵守相关法律法规和相关管理 规定(0.5分); ②项目调整及支出调 整手续是否完备(0.5分); ③项目 合同书、验收报告、技术鉴定等相关资 料是否齐全并及时归档(0.5分); ④ 项目实施的人员条件、场地设备、信息 支撑等是否落实到位(0.5分)。符合 则按照各项分值得分, 不符合则按照各 项分值扣分, 扣完为止。	2	2	

产出指标 (25分)	产出数量	项目数量完成情况	①旅游集散服务中心、旅游厕所、自驾车露营地等公共服务基础设施是否完成（1分）；②对全省或地区旅游经济发展具有引领、带动作用的重大旅游项目是否实现（1分）；③4A级以上旅游景区是否完成（1分）；④特色村、休闲集镇、红色旅游、旅游扶贫等乡村振兴项目是否完成（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4	4	
		旅游行业人才培养	培训场次是否达到5场，达到5场得1.5分，每少1场次扣0.5分，扣完为止。	1.5	1.5	
		旅游统计报告	统计报告（入境、国内、消费收入等）报告数量是否达到6份，达到6份得1.5分，每少1份扣0.5分，扣完为止。	1.5	1.5	
	产出质量	工程验收合格率	工程验收合格率=（本年度工程验收达标数量/本年度工程验收总数）*100%，达标率100%得4分，每减少10个百分点扣0.5分，扣完为止。	4	4	
		旅游安全情况	全年未发生旅游安全事故得4分，否则不得分。	4	4	
	产出时效	项目建设及时性	①全部项目实际实施月份未晚于计划月份（5分）；②1.50%以下项目开工晚于计划月份的扣1分；③2.50%以上项目开工晚于计划月份扣3分；③3.50%以上项目开工比计划月份的不得分。	5	4	个别项目因前期论证不充分，导致工期延迟。
	产出成本	成本控制率	成本控制率=计划资金投入率/实际资金投入率*100%。控制率为100%及以上则得5分，每减少5%扣1分，扣完为止。	5	5	

	效益 指标 (40 分)	经济 效益	旅游 总人 次增 长率	旅游总人次增长率=(当年旅游总人次/ 上年度旅游总人次-1)*100%。增长率为10%得3分,每减少10%扣1分,不足10%按比例扣分,扣完为止。	3	3	
			旅游 业总 收入 增长 率	旅游总收入增长率=(当年旅游业总收入/ 上年度旅游总收入-1)*100%。增长率为10%得3分,每减少10%扣1分,不足10%按比例扣分,扣完为止。	3	3	
			旅游 人均 消费 增长 率	旅游人均消费增长率=(旅游人均消费 金额/上年度旅游人均消费金额-1) *100%。增长率为2%得3分,每减少2%扣1分,不足2%按比例扣分,扣完为止。	3	3	
			重点 推进 项目 投资 额增 长率	重点推进项目投资额增长率=(当年投 资额/上年度投资额-1)*100%。增长率大于0%得3分,每减少10%扣1分,不足10%按比例扣分,扣完为止。	3	1	2019年文 化旅游产业 重点推进建 设项目增长 额为 -21.09%
		社会 效益	乡村 旅游 间接 就业 人数 增长 率	旅游间接就业人数增长率=(当年旅游 间接就业人数/上年度旅游间接就业人 数-1)*100%。增长率大于0%得3分, 每减少10%扣1分,不足10%按比例扣 分,扣完为止。	3	3	
			乡村 旅游 直接 就业 人数 增长 率	旅游直接就业人数增长率=(当年旅游 直接就业人数/上年度旅游直接就业人 数-1)*100%。增长率大于0%得3分, 每减少10%扣1分,不足10%按比例扣 分,扣完为止。	3	3	

	生态效益	是否造成生态破坏	根据 2019 年度旅游产业是否受到生态破坏处罚或相关负向通报，若无则满分，若有则不得分。	4	4	
	可持续影响	入选国家文旅培训项目数完成率	入选国家文旅培训项目数完成率=计划入选项目数/实际入选项目数*100%。完成率大于或等于 100%得 4 分，每减少 10%扣 1 分，扣完为止。	4	4	
		旅游市场规模	旅游产业接待一日游人数的增长比率=(当年旅游产业接待一日游人次/上年度旅游产业接待一日游人次-1)*100%。增长率为 10%得 4 分，每减少 10%扣 1 分，不足 10%按比例扣分，扣完为止。	4	4	
	满意度	服务对象满意度	根据 2019 年度旅游产业发展专项是否收到任何不满意反馈，未收到任何不满意反馈得 10 分，收到一次负面反馈扣 1 分，扣完为止。	10	10	
	总权重、评价总分 (S)			100	90 .5 0	
	评价等级	R 优($S \geq 90$) <input type="checkbox"/> 良($90 > S \geq 80$) <input type="checkbox"/> 中($80 > S \geq 60$) <input type="checkbox"/> 差 ($60 < S$)				

2019 年福建省农产品安全与监管专项 资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化财政专项资金管理,提高资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年农产品安全与监管专项资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出改进绩效的有关建议。

一、项目基本情况

农产品安全与监管专项是依据《国务院办公厅关于加强农产品质量安全管理工作的通知》(国办发〔2013〕106 号)、《中共福建省委办公厅 福建省人民政府办公厅关于印发〈福建省食品安全放心省创建方案〉的通知》(闽委办发〔2016〕29 号)、《福建省食品安全信息追溯管理办法》(省政府第 198 号)等文件精神立项。通过该项目实施不断提升农产品质量安全整体水平,从源头确保农产品生产规范和产品安全优质,有力保障农产品质量安全。2019 年,省级年初预算安排农产品安全与监管专项资金 8600 万元,扣除统筹用于建设现代生猪良种繁育体系 800 万元,主要用于农产品安全与监管 6250 万元,农资监管信息平台拓展 1300 万元,农产品产地环境监测 250 万元。

从支出进度看,截止 2020 年 7 月,全省各级拨付至各类项目资金 7258.66 万元,拨付率为 93.06%。其中:农产品安全与监管拨付率 98.14%。平潭综合实验区、漳州、宁德、南平、三明拨付率超过 95%。

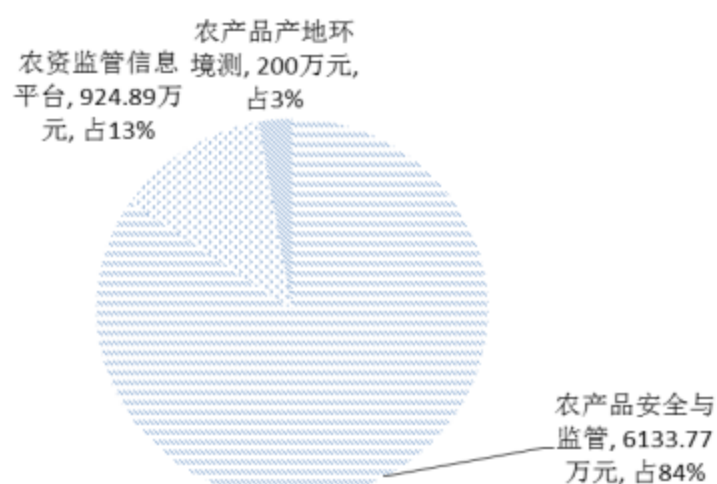
2019 年农产品安全与监管专项资金分地区拨付情况表
(按拨付率排序)

单位:万元、%

地区	省级下达金额	实际已拨付金额	拨付率
合计	7800	7258.66	93.06

平潭综合实验区	40	40	100.00
漳州市	1174.5	1159.43	98.72
宁德市	793.5	782.16	98.57
南平市	1050	1032.43	98.33
三明市	1097	1062.8	96.88
龙岩市	972	916.39	94.28
泉州市	869.5	812.95	93.50
福州市	925.5	840.68	90.84
莆田市	538	389.9	72.47
省本级	340	221.92	65.27

2019 年农产品安全与监管专项资金分项目拨付情况图



二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，制作工作方案，收集资金相关管理文件和指标数据；评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅农业农村处、省农业农村厅、各市、县（区）财政局及农业农村局的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县等填列；深入基层和项目现场，核查了泉州市、南平市、龙岩市本级和丰泽区、安溪县、南安市、建阳区、建瓯市、延平区、新罗区、永安市、芗城区农产品安全与监管专项实施情况，了解该专项实施过程中存在的问题以及

有关意见；评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成绩效报告。

三、绩效评价指标分析及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据农产品安全与监管专项具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019年农产品安全与监管项目，建立了资金管理办法，规范了申报审核程序，省级主管层面下拨资金及时，同时进行了内部专项绩效自评和检查，但部分地市仍存在项目实施进度偏慢、专项资金使用监管有待加强等问题，项目绩效综合评分85分（评分表详见附件），评价等次为“良”。

四、成效分析

2019年，我省农产品质量安全监管工作获农业农村部延伸绩效考核优秀等次，排名全国第一。全省全年未发生重大农产品质量安全事件，农业农村部对我省主要农产品监测总体合格率为98.6%，高于全国平均水平1.2个百分点，位居全国前列。一是县乡快检农产品样品52.2万个，牲畜尿样50多万份。省市监督抽检农产品11021个，抽检合格率99.7%，对所有不合格产品和生产单位及时在福建日报公布（共9次）。二是深入开展九个专项整治，并积极开展整治食品安全问题联合行动，全省共出动执法人员11.1万人次，检查生产经营企业5.1万家次，查处问题725起，行政执法案件立案567起，移送司法机关案件56起。三是将1.6万多家生产主体全部纳入农产品质量安全追溯信息系统监管，对进入市场交易的食用农产品实行源头赋码出证、凭证销售，累计生成合格证/追溯凭证452万批次。四是将785家饲料和饲料添加剂生产经营企业纳入农资信息平台监管，实现农业投入品监管全覆盖，跟踪执法抽检950批次，彻底清查假劣农资。五是举办“一品一码，码上放心”大型宣传推介活动，推动进入大型商超的地产包装农产品全部贴码专柜销售。

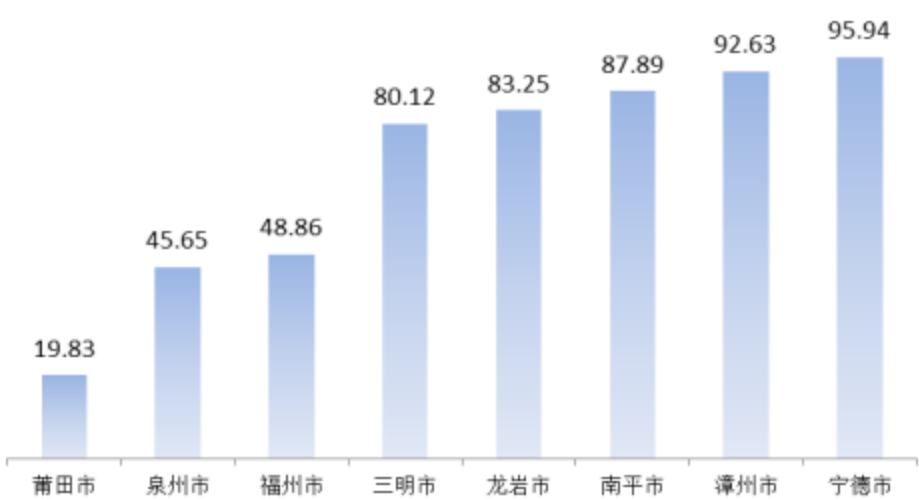
五、存在的主要问题

根据专项资金绩效评价结果及分析，各类项目资金总体实施情况较好，经现场核查，项目在执行中也存在一些待改进的问题：

（一）对专项资金的使用、监管有待加强

一是全省农资监管信息平台拓展支出率 71.15%，其中：福州市本级、泉州市本级、沙县农资监管信息平台拓展支出率不足 1%，闽侯县、永泰县，洛江区、漳平市专项资金至今未支出。莆田市荔城区、秀屿区、龙岩市连城县等财政局由于财政库款紧张，拖欠部门专项资金，导致专项资金无法支出。

2019 年农资监管信息平台拓展支出分地区拨付情况（%）



二是在农产品抽检过程中，往往只有企业、大型合作社、家庭农场有正规发票，而中小合作社、家庭农场很难提供正式发票，只有收据，造成财务报销难度大，又加上抽检农产品的价格不高，抽检费用往往由抽检人员个人或者农户自行承担。

三是农产品安全与监管专项资金管理办法较笼统，日常监管和办公用途未予以分类说明，该专项经费的使用涵盖范围较广，除用于农产品检测及平台维护 6248.66 万元外，还用于其他各类经费上。同时，部分专项资金使用过程中未能清晰明确省级与市县的事权划分，例如：用于各市、县（区）农产品质量安全宣传、一品一码追溯及农资监管平台培训 180 万元，农资监管平台为饲料生产、经营企业配备电脑、打印机等终端设备购置费 800 万元，永泰、晋江、漳浦、延平、上杭等县（区）支付聘用人员工资 30 万元。

2019 年农产品安全与监管专项资金用途分类表

单位：万

元

资金用途	抽检及省级平台维护	培训、宣传	聘用人员经费	固定资产采购 (电脑、打印机等)	合计
金额	6248.66	180	30	800	7258.66

（三）农产品产地准出与市场准入衔接机制有待完善

从现行的监管体系来看，农产品从种植、运输、销售各个环节都有监管部门来管，农业农村部门负责监管食用农产品的产地准出工作，通过全覆盖培训、全天候服务、全方位指导，推动生产主体实行源头赋码出证。但是由于市场监管部门负责的食用农产品市场准入制度未严格执行，索票索证未全面推行，各大农贸市场、大型商场、农产品批发市场、连锁超市对食用农产品进入市场并未严格查验合格证/追溯凭证，市场倒逼乏力，导致源头生产主体落实食用农产品合格与一品一码追溯并行制度的动力不足。

（四）农产品安全与监管各类平台建设有待强化

在评价组现场核查过程中，基层部门反映农产品质量安全监管工作普遍存在机构设置不全、人员配备不专不精不足、生产主体多而散等问题，导致基层监管力量比较薄弱。由于上述原因，城厢区、龙海市、建瓯市、建阳区等县（市、区）在对该辖区饲料生产、经营企业的运营状况了解不充分的情况下，就将饲料生产企业纳入平台管理，并申请了平台运营补助，最终 25 家企业因倒闭、停止运营无法发放补助，造成财政资金滞留 52.9 万元。

农产品安全与监管各类平台系统功能开发有待改善。一是县级农业局受系统权限限制，平台内生产主体如名称、法人、停业等信息变更，需报省农业厅更改，导致信息更新脱节。二是因农资监管信息平台没有手机 APP 版本，纳入农资监管信息平台的饲料生产与经营企业，政府需给饲料生产、经营企业配备电脑、打印机等设备。

六、相关意见建议

（一）完善管理办法，优化资金使用效益

建议明确专项资金使用事权划分，完善资金管理办法，规范专项资金使用范围、日常办公开支的范畴，重点保障省级要求的抽检任务方面的经费。各市、县

（市、区）在具体实施细则中补充抽检中农产品的抽检小额成本费用报销办法。农业农村部门应及时了解市县农资监管信息平台建设的实施进度，对抽检进度较慢或达不到预期绩效目标的市县，可以采取通报、约谈等方式督促其加快进度。对于泉州等农资监管信息平台补助支出率低、资金需求量小的市、县，应合理分配财政资金，酌情减少或取消对该地区专项资金的下达。

（二）加强宣传引导，推动产地准出与市场准入无缝衔接

一是通过电视、广播、科技下乡和科普大集等形式向广大群众宣传农产品质量安全工作的重要意义，定期开展农产品安全培训活动，重点对农产品生产企业、合作社和家庭农场进行培训，使农产品生产主体提高质量安全意识，积极配合质监工作的深入开展。二是加强各部门对农产品的生产、运输、销售各个环节的沟通，建立市场倒逼机制，提升农产品市场准入门槛，强化市场倒逼，提升农产品市场准入门槛，严格查验食用农产品合格证/追溯凭证，使食用农产品生产企业、合作社、家庭农场甚至农户主动落实食用农产品合格证与一品一码追溯并行制度。

（三）加强平台升级，提高农资监管信息平台管理水平

一是农产品安全与监管各类信息平台应加强对生产主体实际操作人的培训，保证信息平台能真正投入使用并充分发挥监管功能，比如一些饲料店反映的基础操作不会等问题，建议软件公司应及时指导，不断提升饲料店的操作水平。二是省农业农村厅下放部分系统操作权限，便于县级农业农村部门及时更新纳入平台的生产主体的基础信息。三是省级建立农资监管信息拓展平台手机 app，方便饲料生产经营企业及时录入相关信息。饲料经营企业也应全部纳入农资监管平台，从源头上控制农业投入品的安全使用。

七、其他需要说明的问题

无

附件

2019 年福建省农产品安全与监管专项资金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策 (20分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分	5.0	5.0
			立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2 分	4.0	4.0
		绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性。一项不符合扣 2 分	4.0	4.0
			绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； 3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分	3.0	3.0
		资金投入	预算编制	1. 预算内容与项目内容是否匹配；	2.0	2.0

			科学性	2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 1 分		
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 1 分	2.0	2.0
	过程 (20分)	资金管理	资金到位率	省级专项资金到位率。1. 资金全到位得满分； 2. 每少 2 个百分点扣 1 分，扣完为止。	10.0	7.0
			资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； 3. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途； 4. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。 5. 有关专项资金管理办法的规定；一项不符合扣 1 分	5.0	5.0
		组织实施	项目开展及时性	项目实际实施月份是否晚于计划月份。1. 实际实施月份全部不晚于计划月份的得满分，2. 晚于计划月不得分	5.0	5.0
	产出 (30分)	产出时效	抽检农产品公开性	不合格产品和生产单位及是否在福建日报公布，有公布得满分，未公布不得分	10.0	10.0
		产出质量	农业农村部对我省主要农产品监测总体合格率	抽检农产品合格率百分百满分，每少 0.5 个百分点扣 1 分	10.0	8.0
		产出数量	农产品抽检数	农产品抽检数每个县是否达到年初目标，超过不扣分，发现一个县没超	10.0	10.0

				过扣 1 分，扣完为止		
	效益 (30 分)	实施效益	农资监管信息平台纳入饲料与饲料添加剂生产经营企业数	农资监管信息平台纳入饲料与饲料添加剂生产经营企业数比计划每少一个企业扣 0.2 分，扣完为止	20.0	12.5
		满意度	农产品质量安全满意率	经第三方机构调查，农产品质量安全满意率每低 2 个百分点扣 0.5 分，扣完为止。	10.0	7.5
	总权重、评价总分 (S)				100.0	85.0

2019 年福建省农村公路水毁修复专项 资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化财政专项资金管理,提高资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年农村公路水毁修复专项资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出改进绩效的有关建议。

一、项目基本情况

农村公路水毁修复专项是依据《福建省人民政府关于促进农村公路建管养运全面协调发展的若干意见》(闽政办〔2014〕51 号)、《福建省人民政府办公厅关于全省推行农村公路灾毁保险的指导意见》(闽政办〔2016〕136 号)等文件精神立项。该专项采取“以奖代补、比例分担”方式,发挥省级资金杠杆,调动地方加大灾毁资金财政的固定投入,增加灾毁修复资金筹措渠道,推进了农村公路灾毁及时修复,大大减轻了基层交通部门的工作压力,对提升水毁抢修效率、缓解灾毁资金紧缺状况、健全农村公路防灾体系起到积极作用。

2019 年,省级年初预算安排农村公路水毁修复专项资金 5550 万元,其中用于灾毁保险 5434.2 万元用于农村公路灾毁保险,交通厅统筹使用 115.8 万元。截止 2019 年 12 月,全省各级实际拨付至各市、县、区资金 5434.2 万元,拨付率为 100%。

2019 年农村公路水毁修复专项资金分地区拨付情况表

单位:万元

地区	省级下达金额	实际已拨付金额	拨付率 (100%)
合计	5434.2	5434.2	100
福州	455.9	455.9	100

厦门	13.2	13.2	100
漳州	593.3	593.3	100
泉州	623.2	623.2	100
三明	729.2	729.2	100
莆田	290.8	290.8	100
南平	939.8	939.8	100
龙岩	944.5	944.5	100
宁德	814.8	814.8	100
平潭综合实验区	29.5	29.5	100

二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求，组织专人成立绩效评价小组，收集获取公路水毁修复专项资金管理基本情况和年初绩效目标、中央和地方出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅经建处、省交通厅、各市、县（区）财政局及交通局的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择泉州市、南平市、宁德市、龙岩市本级和丰泽区、安溪县、南安市、建阳区、建瓯市、延平区、仙游县、蕉城区、新罗区、永安市、芗城区，深入基层和项目现场，核查了农村公路水毁专项实施情况，了解该专项实施过程中存在的问题以及基层部门有关意见；评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成绩效报告。

三、绩效评价指标分析及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据农村公路水毁专项具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019年农村公路水毁修复项目，省级主管层面下拨资金及时，灾毁保险在受灾严重地区很好的发挥了“以丰补欠”功能，为当地农村公路灾毁修复发挥了重大作用。但考虑到从实施该专项三年来看，还存在保险理赔不及时、缴纳保费与实际理赔金额差距较大、资金

使用效益偏低等问题，项目绩效综合评分 82 分（评分表详见附件），评价等次为“良”。

四、成效分析

我省是台风、暴雨等自然灾害频发省份，山洪、洪涝、滑坡、泥石流等次生灾害造成农村公路设施损毁严重，“十二五”期间年平均灾毁损失约 5 亿元，省级交通部门补助约 1 亿元，养护经费无法满足灾毁修复需求，基层负担重。为及时筹措灾毁修复资金，加快农村公路灾毁修复进程，全省推行农村公路灾毁保险试点。2019 年，全省已有共计 80 个县市（含开发区）签订了农村公路灾毁保险县级保险协议，总承保公里数 8.8 万公里（含厦门），其中县道 1.39 万公里，乡道 3.93 万公里，村道 3.48 万公里，累计提供风险保障 959.53 亿元（含厦门），目前已实现全省全覆盖（投保覆盖面达 95%）。

2019 年农村公路水毁修复分地区承保情况表

地市	总保额（万元）	总承保公里数（公里）
合计	9,595,304.20	88,024.69
福州	1,047,860.00	8,855.96
平潭综合实验区	58,928.20	559.93
龙岩	1,506,011.74	13,564.29
南平	1,446,025.70	13,313.23
宁德	1,117,736.60	10,069.70
莆田	581,692.58	5,746.56
泉州	1,659,387.60	16,504.65
三明	1,128,081.36	9,935.97
漳州	998,764.78	9,033.28
厦门	50,815.82	441.11

2019 年，全省农村公路估损金额 11363.25 万元，赔付金额 11236.76 万元，合同总保费 9500.35，全省灾毁保险赔付资金结案率为 98.89%，赔付比例达 118.28%。南平、三明、龙岩赔付率分别达 290.59%、255.15%、109.23%。受灾较重的三元区赔付率达 605.85%，明溪县、梅列区赔付超 5 倍，松溪县、顺昌、邵武、清流、连城县超 4 倍以上，永安、将乐、建阳、武夷山、光泽赔付达 3

倍左右。灾毁保险在受灾严重地区很好的发挥了“以丰补欠”功能，为当地农村公路灾毁修复发挥了重大作用。

五、存在的主要问题

根据专项资金绩效评价结果及分析，各类项目资金总体实施情况较好，经现场核查，专项在执行中也存在一些待改进的问题：

（一）没有专门的资金管理办法

农村公路水毁修复（灾毁保险）专项没有专项资金管理办法，多年来一直使用《福建省人民政府办公厅关于全省推行农村公路灾毁保险的指导意见》（闽政办〔2016〕136号）作为专项资金管理办法等相关文件依据。

（二）保险理赔不及时，保费赔付到位慢

按照省交通厅与省人保财险签的5年服务协议，农村公路灾毁保险由省人保财险独家承保，基层交通部门与保险公司的议价空间不大，缺乏市场竞争机制。农村公路财产保险综合险合同已明确，保险公司赔款到付时限为5-7个工作日，并要求保险公司一年内以县为单位出现五次及以上失约行为，认定为履约不良。经了解，保险公司赔付并不能在规定时间内完成，主要因为农村公路灾毁出现均在同一时间段，且点多面广，由于管养单位人手匮乏，在灾情发生后无法第一时间对现场按保险公司的要求进行拍照，而保险公司一个县往往就安排一个保险联系人，导致未能及时有效定损，造成后期定损存在争议，导致赔款金额并不能在规定时间内完成。

（三）缴纳保费与实际理赔金额差距较大

2017-2019年，全省共缴交农村公路灾毁保险保费25388.27万元，保险公司赔付16758.77万元，平均赔付率为66.01%。2017、2018年全省灾毁赔付率均未超过50%，2019年为118.28%。

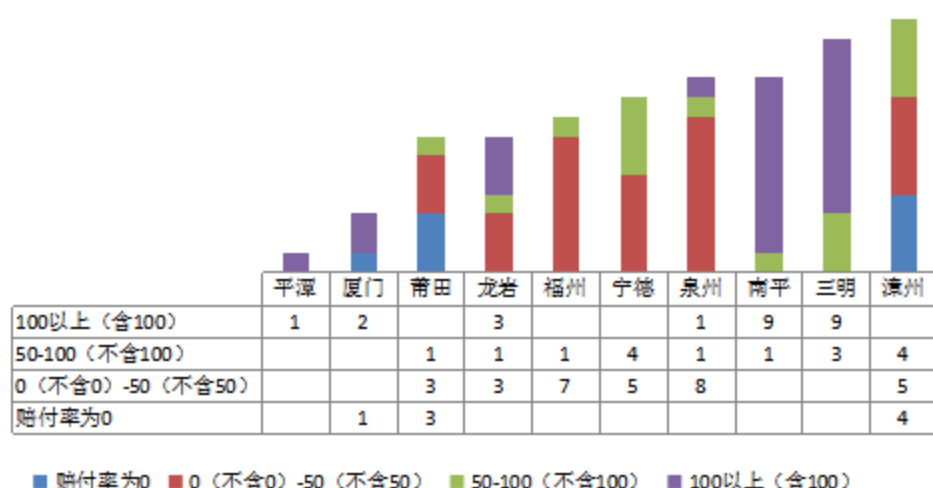
2017-2019年农村公路水毁修复分年度赔付情况表

	投保里程数（万公里）	保费（万元）	赔付额（万元）	赔付率（100%）
2017	8.16	6239.2	2574.28	41.26
2018	8.85	9648.72	2947.07	30.54
2019	8.8	9500.35	11236.76	118.28

合计	25.81	25388.27	16758.11	66.01
----	-------	----------	----------	-------

分地区看：2019年九设区市和平潭综合实验区中，南平、三明、龙岩等地区受灾较多，赔付率较高超过100%。但其余地市赔付金额均未达到保费金额，如：福州市赔付率为22.73%，莆田市赔付率为27.87%，漳州市赔付率为44.48%，宁德市赔付率为50.56%，厦门市赔付率为63.11%，泉州市赔付率为65.48%。其中：福州、莆田、漳州、宁德、泉州等地保费与保险赔付额差距较大，缺口分别达到736.31万元、419.57万元、554.49万元、552.6万元，572.88万元。

2019年分地区农村公路水毁保险赔付率情况表（个）



六、相关意见建议

（一）健全专项资金管理制度

研究出台农村公路水毁（灾毁保险）专项资金管理办法，进一步明确资金申报、使用及管理、资金分配与拨付、省级及地市资金下达时限、保费分摊、理赔支付等内容，合理统筹规划，加强专项资金规范管理，保障项目资金专项专用。

（二）完善合同范本，进一步提升保险服务质量

一是建立区域间的定损人员调度机制，方便大灾月各地区间的定损人员调度，合同增设未按时定损和赔付的罚款规定，缩短定损理赔服务方面时间，确保及时准确地支付各类赔偿金。二是交通造价中心应提供赔付单价建议。三是加强灾毁保险理赔人员的培训工作，使之熟悉理赔流程、责任和损失认定等相关知识，提升保险服务质量。

（三）建议重新研究农村公路灾毁专项资金的使用方式

农村公路灾毁维修属于省和市县共同事权，从投保主体看，由于 50%以上的保费由省级安排，因此，全省可视同为一个投保主体。对保险公司而言，该保险产品可视同仅有一个销售对象，无法通过“大数法则”分担风险。即全省缴纳的保费除用于支付理赔金额外，剩余部分为保险管理费用、应缴税费以及保险公司利润。从 2017-2019 年执行情况看，农村公路灾毁保险三年全省共缴纳保费 25388.27 万元，其中用于公路灾毁维修费用 16758.77 万元，占 66%，支付保险管理费用、应缴税费以及保险公司利润 8629.5 万元，占 34%。考虑到省交通厅与省人保财险公司签定的农村公路灾毁保险协议于 2021 年到期，因此，建议协议到期后，重新研究农村公路灾毁专项资金的使用方式。

其他需要说明的问题

农村公路水毁修复（灾毁保险）专项没有制定专项资金管理办法，且 2017-2019 年实施农村公路灾毁保险专项的三年赔付率仅有 66%，建议协议到期后，重新研究农村公路灾毁专项资金的使用方式。

附件

2019 年福建省农村公路水毁修复专项资金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策(20分)	项目立项	立项依据充分性	1.项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策; 2.项目立项是否符合行业发展规划和政策要求; 3.项目立项是否与部门职责范围相符,属于部门履职所需; 4.项目是否属于公共财政支持范围,是否符合中央、地方事权支出责任划分原则; 5.项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣1分	5.0	5.0
			立项程序规范性	1.项目是否按照规定的程序申请设立; 2.审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣2分	4.0	4.0
		绩效目标	绩效目标合理性	1.项目是否有绩效目标; 2.项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性。一项不符合扣2分	4.0	4.0
			绩效指标明确性	1.是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; 2.是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; 3.是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣1分	3.0	3.0
		资金投入	预算编制	1.预算内容与项目内容是否匹配;	2.0	2.0

			科学性	2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 1 分		
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 1 分	2.0	2.0
	过程 (20分)	资金管理	资金到位率	省级专项资金到位率。1. 资金全到位得满分；2. 每少 1 个百分点扣 1 分，扣完为止。	2.0	2.0
				市专项资金到位率。1. 资金全到位得满分；2. 一个设区市每少 1 个百分点扣 1 分，扣完为止。	2.0	2.0
				县级合同保费是否都已支付。1. 合同保费全部拨付保险公司得满分；2. 发现一个县拖欠保费扣 1 分，扣完为止。	2.0	2.0
			资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续；是否符合项目预算批复或合同规定的用途；是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。一项不符合扣 6 分	12.0	6.0
		组织实施	制度执行有效性	参与投保的县发生水毁后，基层交通部分和保险公司人员是否赶到水毁现场，一个县双方定损人员未定损扣 1 分，扣完为止	2.0	2.0
	产出 (30分)	产出时效	项目开展及有效性	1. 是否具有或制定了相应的项目质量要求或标准；2. 是否采取了必需的控制措施或手段，一项不符合扣 5 分，	10.0	10.0

				扣完为止。		
		产出数量	项目覆盖范围	1.全省超过 80 个县市（含开发区）签订了农村公路灾毁保险县级保险协议，少一个扣 1 分；2.各县投保覆盖面相较去年有所增加，一个县没增加，扣 1 分，扣完为止。	20.0	20.0
	效益 (30 分)	实施效益	近三年赔付率	2017、2018、2019 三年合计赔付率。每少 3 个百分点扣 1 分，扣完为止	20.0	9.0
		满意度	赔付金额结案率	赔付金额结案率=灾毁实际赔付金额/交通部门与保险公司确认后的灾毁定损金额，每低 1 个百分点扣 1 分，扣完为止	10.0	9.0
		总权重、评价总分（S）			100.0	82.0

2019 年福建省高速公路建设贷款贴息专项

资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化财政专项资金管理，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法实施条例》、《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求，现对 2019 年福建省高速公路建设贷款贴息专项资金使用情况开展绩效评价，分析政策实施效果，提出改进绩效的有关建议。

一、项目基本情况

福建省高速公路建设贷款贴息专项依据《福建省人民政府办公厅关于促进高速公路持续健康发展八条措施的通知》（闽政办〔2014〕110 号）立项。2019 年，经省委省政府研究同意（办公厅文件处理专用纸收文编号 2019S1677 号），贴息政策延续至 2023 年用于高速公路省级债务贴息。我省高速公路按照“省市共建，建设以市为主，运营全省统一”的建设管理体制进行，福建省高速公路集团公司代表省政府履行省级出资职能，通过多渠道筹融资运作方式筹集我省高速公路建设项目省级资本金，目前集团本部存量的外部融资有息负债主要为银行贷款、中期票据等。

2019 年，省级年初预算安排高速公路建设贷款贴息专项资金 5 亿元，其中，在成品油价格和税费改革中央财政转移支付资金年部门预算中安排 3 亿元，在省级一般公共预算中安排 2 亿元用于高速公路债务贴息。

二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，制作工作方案，收集资金相关管理文件和指标数据；评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅经建处、交通厅、福建省高速公路集团等的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县等填列；评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、

实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成绩效报告。

三、绩效评价指标分析及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据福建省高速公路贷款贴息专项具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019 年高速公路建设贷款贴息项目，省级主管层面下拨资金及时，同时进行了内部专项绩效自评和检查，财政贴息资金有利于改善高速公路资金紧缺的局面，降低融资成本，但从集团本部的效益情况来看，债务负担较重、偿债能力较弱等问题仍未得到改善，项目绩效综合评分 84 分（评分表详见），评价等次为“良”。

四、成效分析

福建省高速公路建设贷款贴息专项有效改善公司财务状况，增强投资者信心，从而进一步增强再融资能力，降低融资成本，有利于改善高速公路资金紧缺的局面，对宏观经济和高速公路行业的可持续高质量发展具有积极的促进作用。

2019 年，福建省高速公路集团合并总资产 3549 亿元，净资产（含少数股东权益）1067 亿元，全年土地转增资本金 40.87 亿元，有效降低集团整体负债率 0.8%，息税前利润率达 67%。截至目前省高速公路公司本部及下属公司均不存在债券本息违约兑付情形，不存在未结清不良信贷信息、已结清不良信贷信息、欠息信息。

福建省高速公路集团主体信用等级连续 7 年保持 3A 评级，经营业绩连续 11 年被省国资委考核评委 A 级，保持全国文明单位、全国交通运输企业文化建设卓越称号。2019 年，全年完成建设投资 261 亿元，超计划 16 亿元；建成通车顺昌至邵武等 10 个项目（路段），新增通车里程 195 公里，全省通车里程达 5350 公里；年度实现通行费收入 169.75 亿元。在全国深化收费公路制度改革取消高速公路省界收费站相关工作中，工程进度位于全国第三、设备安装位于全国第六、系统联调联试全国第一，ETC 全年发行总量是前 10 年总和的 1.6 倍，闽籍车辆累计安装 555 万户，超任务 8%，位于全国第八，入口使用率达 87%，位于全国第一。

2017-2019 年福建省高速公路交通量情况表

年度	通车里程（公里）	客车 ETC 支付率	通行费收入（亿
----	----------	------------	---------

			元)
2017 年	5039	39.59%	148.48
2018 年	5155	46%	157.51
2019 年	5350	87%	169.75

五、存在的主要问题

根据专项资金绩效评价结果及分析，该专项资金总体实施情况较好，但在执行中也发现实施主体存在一些待改进的问题：

（一）投资和融资渠道单一

高速公路的资金来源，由项目资本金和项目负债类资金两部分组成，项目负债类资金主要包含银行贷款和收费公路专项债。我省高速公路主要为政府还贷项目，根据我省高速公路建设体制，还贷高速公路由省市共同出资，省级资本金主要由高速集团通过筹融资筹集。由于政府还贷高速公路的性质特殊，不适合通过其他社会投资和经济实体参与（这些主体更适合投资 PPP、BOT 项目等经营性项目），所以在我省高速集团投资的项目中，其他社会投资和经济实体参与较少。

（二）负债率较高，资金成本压力依然较大

高速公路建设投资量大，周期建设长，主要源于外部融资。2019 年末，集团本部有息负债 411.1 亿元，其中银行借款余额 108.36 亿元，中期票据及应付债券余额 190 亿元，应付资金结算中心内部调剂 112.65 亿元。虽然绝大多数为长期负债，且大部分金融机构给予利率优惠，但债务负担依然较大，财务费用偏大，2020-2023 年到期债务金额分别为 32.7 亿元、64.9 亿元、76 亿元、47.3 亿元，资金成本压力大。

（三）集团本部偿债能力较弱

福建省高速公路集团公司主要代表省政府履行省级出资职能，集团本部收益率低，2017-2019 年，集团本部营业收入合计 4.3 亿元，其中：2019 年营业收入 1.57 亿元。近年来为保障集团本部的效益指标，确保筹融资要求，高速集团本部通过集团内部部分效益较好项目的运营剩余资金分配，保障集团本部的效益指标，扣除投资收益后，集团本部的经营活动现金净流量、利息保障倍数较低。2019 年，集团本部净利润 1.14 亿元，扣除投资收益后的经营活动现金净流量 0.84 亿元，利息保障倍数、流动比率和速动比率分别为 0.24、0.33、0.33，偿债能力不强，对财政贴息依赖程度较大。2017-2019 年，集团本部应付外部融资利息

合计 41.53 亿元，财政贴息 25.29 亿元，占利息总额的 46.5%。

2017-2019 年福建省高速公路集团本部负债、利息情况表

单位：亿元

年度	带息负债余额	外部融资利息	贴息金额	占比 (100%)	净利润
2017 年	278.69	14.08	8.14	47.5	0.00003
2018 年	296.06	13.47	11.8	65.2	1.33
2019 年	298.39	13.98	5.35	27.9	1.14
合计	873.14	41.53	25.29	46.5	2.47003

备注：1、按照闽政办[2014]110 号文，每年成品油价格和税费改革中央财政转移支付资金增量由省级统筹用于高速公路，并根据财政增收统筹考虑给予高速公路贴息支持。该项资金仅安排至 2018 年度；2、国有资本经营预算中按照上缴利润的一定比例安排。该项资金仅安排至 2019 年度，自 2020 年度起，全部由省国资委统筹安排，不再安排返还企业。

2017-2019 年福建省高速公路集团本部贷款偿还能力分析表

年度	利息保障倍数	流动比率	速动比率	经营活动现金净流量 (亿元)
2017 年	0.25	0.23	0.23	1.03
2018 年	0.14	0.22	0.22	0.66
2019 年	0.24	0.33	0.33	0.84

（四）经营收入增长速度放缓

现行的高速公路通行费定价权和价格水平实际上主要是一种政府的计划行为，而定价权和价格水平又是高速公路公司收益的决定性因素，是融资是否顺利的前提，路产收费期的逐年递减风险，剩余收费期限相对紧张，加大了偿还能力的不确定性和转型升级压力。已通车路产效益稳健但增速放缓，公司对通行费收入依赖性严重。2018 年度集团营业收入较 2017 年度增长 13.16%，2019 年度集团营业收入较 2018 年度增长 10.73%，按照公司营收结构，2017-2019 年度公司营业收入中通行费占比分别为 81.8%、77.26%、79.46%。近年来新建通车路产的

产能释放周期被拉长效益不及预期，加之成本不断攀升等多重压力，导致盈利空间收窄。

2017-2019 年集团合并营业收入构成表

收入	2017 年	占比 (100%)	2018 年	占比 (100%)	2019 年	占比 (100%)
通行费收入	118.3	81.8	126.44	77.26	144.04	79.49
经济开发	23.41	16.19	31.83	19.45	29.17	16.1
养护	1.92	1.33	3.33	2.03	2.29	1.26
其他	0.99	0.68	2.06	1.26	5.71	3.15
合计	144.62	100	163.66	100	181.21	100

六、相关意见建议

（一）多元融资渠道，降低融资成本

推动投资主体和投资渠道多元化，跟进高速公路专项债券发行，不断借助债券市场发展，积极运用公司债、企业债、中期票据、短融、超短融等多种债券融资方式，扩大直接融资规模、提高直接融资比例，降低融资成本，尝试探讨股权融资，优化公司债务结构。

（二）完善机制，提高集团本部偿债能力

通过资金结算中心运作平台，统筹调度集团通行费收入等内部资金，保障重点项目资金需求，并通过“以丰补欠”来满足集团存在收支缺口项目资金需求，保障集团本部还本付息，提高偿还债务能力。

（三）挖掘路衍经济，创造新的收入增长点

推动通行费收入的稳定增长，拓展公司辅业市场，不断增强公司收入水平和获现能力。一是强化细化通行费征收工作，健全费源分析机制，加大奖惩力度，细化费源管理，激活征管潜力。二是加快盘活利用土地资源，新建路段实行土地收储政府，将受益土地、旅游等经营性资源与公路打捆综合开发，通过土地增值收益，提高项目的经济效益，实现资源的集约高效利用，弥补高速公路亏损问题。推进全省高速公路存量土地处置工作，加快完成划拨土地使用权转增资本金工

作，协调当地政府通过土地回购、出让等方式运作产生收益，及时变现，有效降低企业资产负债率，实现高速公路可持续发展。三是充分利用收费权、服务设施经营权、知识产权等无形资产，降低负债率。

七、其他需要说明的问题

高速公路公司本部净利润和利息保障倍数是考核其偿债能力的重要指标，高速公路公司净利润低于上年，利息保障倍数小于 1。

附件

2019 年福建省高速公路建设贷款贴息专项资金绩效评价评分表

	一级 指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效 指标 体系	决策 (20 分)	项目立项	立项依据 充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分	5.0	5.0
			立项程序 规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2 分	4.0	4.0
		绩效目标	绩效目标 合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性。一项不符合扣 2 分	4.0	4.0
			绩效指标 明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； 3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分	3.0	3.0

		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配; 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 1 分	2.0	2.0
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分; 2. 资金分配额度是否合理, 与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 1 分	2.0	2.0
	过程 (20分)	资金管理	资金到位率	省级专项资金到位率。1. 资金全到位得满分; 2. 每少 1 个百分点扣 1 分, 扣完为止。	10.0	10.0
			资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续; 3. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途; 4. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。一项不符合扣 1 分	4.0	4.0
		组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; 2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符合扣 1 分	2.0	2.0
			制度执行有效性	1. 是否遵守相关法律法规和相关管理规定; 2. 项目调整及支出调整手续是否完备; 3. 项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档; 4. 项目实施的人员条件、场地设备、	4.0	4.0

			信息支撑等是否落实到位。一项不符合扣 1 分		
产出 (30分)	产出时效	项目开展及有效性	1. 是否存在债券本息违约兑付情形, 2. 是否存在未结清不良信贷情形, 3. 是否存在欠息信息。发现一项扣 5 分	15.0	15.0
	产出数量	完成投资额	超过 215 亿得满分, 低于 215 亿不得分。	15.0	15.0
效益 (30分)	实施效益	高速公路公司净利润	相较上年增加得满分, 减少不得分	8.0	0.0
		资产负债率	相较上年减少得满分, 增加不得分	2.0	2.0
		通行费收入	相较上年增加得满分, 减少不得分	2.0	2.0
		流动比率、速动比率	流动比率、速动比率相较上年增加得满分, 减少不得分。一个比率低于去年扣 1.5 分, 扣完为止	3.0	3.0
		通车里程(公里)	相较上年增加得满分, 减少不得分	2.0	2.0
		经营活动现金净流量	相较上年增加得满分, 减少不得分	2.0	2.0
		利息保障倍数	大于 1 得满分, 小于 1 不得分	8.0	0.0
	满意度	客车 ETC 支付率	相较上年增加得满分, 减少不得分	3.0	3.0
总权重、评价总分 (S)				100.0	84.0

2019 年省级数字经济发展专项资金

绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化财政专项资金管理,提高资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年省级数字经济发展专项资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出完善政策和改进管理的建议。

一、基本情况

根据《福建省数字经济发展专项资金管理暂行办法》,2018-2020 年,省级每年预算安排专项资金用于促进数字经济发展。其中:2019 年,省级年初预算安排数字经济发展专项资金 3 亿元,实际下达到省直部门和地市的指标 3 亿元,指标下达率为 100%。截止 2020 年 6 月,已下达的专项资金共拨付 2.65 亿元,拨付实现率为 88.3%。主要用于支持以下几个方面发展:

一是支持数字经济重点项目建设,其中:扶持平台经济建设 3600 万元、卫星应用 2600 万元、人工智能 4800 万元、物联网建设 7100 万元、5G 项目 1800 万元。

二是实施数字经济重大项目贷款贴息和重点平台购买服务 5616 万元。

三是支持其它数字经济项目 3284 万元,实施信息化发展正向激励机制 1200

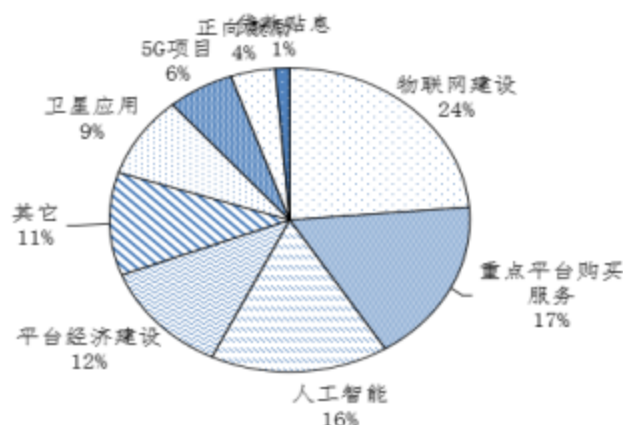


图1：2019年数字经济发展专项项目资金补助比例情况

万元，鼓励各设区市和平潭综合实验区大力推进数字福建建设和数字经济发展。

二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集省级数字经济发展专项资金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与省财政厅经建处、省发改委、各市、县（区）财政局及发改局的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择福州市、泉州市、莆田市本级和鼓楼区、长乐区，深入基层和项目现场，与相关地市部门进行座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019 年省数字经济发展专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据省数字经济发展专项资金具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019 年省数字经济发展专项资金，省级主管层面资金下拨到地市，已拨付到项目的资金基本已及时开工建设，产生了一定的作用。但也存在部分项目建设进度有待加快、资金管理有待规范、部分项目当期财税贡献率不高、部分补助方向与数字福建专项重合、资金使用跟踪调整机制有待加强等问题。项目绩效综合评分为 81.5 分，评价等次为“良”，具体评分表见附件。

四、成效分析

（一）推动全省数字经济蓬勃发展。2019 年数字经济发展专项资金共计补助 88 个项目，其中 72 个为涉企项目，覆盖面含电子信息、互联网、软件等方面产业。全省 2019 年数字经济规模达到 1.7 万亿元，比上年增长 20%，规模位于全国第 7 位，占地区生产总值 GDP 的比重为 40.7%，高于全国 7 个百分点。全省入选中国互联网百强企业数量达 7 个、入选中国电子信息制造业百强企业数量达

13 个，全省数字经济蓬勃发展，成为经济高质量发展的重要引擎。

（二）夯实数字发展基础。全省新增扶持 5G 项目建设 8 个、卫星应用 8 个，进一步筑牢全省数字经济底座。经统计，2019 年，全省互联网普及率、移动宽带普及率、网站数量、域名数量、数据中心数量、5G 基站数量、5G 产业项目、卫星应用项目等指标位于全国前列。今年以来，疫情防控常态化背景下，全省过硬的新基建基础为数字经济提供重要支撑，全省数字经济的优势进一步突显，增强经济“抗疫性”。

（三）赋能产业转型升级。全省积极鼓励数字经济与实体经济深度融合发展，新增扶持了 13 个企业数字化平台项目，扶持物联网平台建设 20 个，人工智能项目 20 个，助力实体经济做大做强。2019 年列入国家高新技术企业 4800 家，位于全国第 13 位，助力企业降本增效，有利于稳投资增就业、推动高质量发展。庞大的互联网平台经济一定程度上弥补了线下消费的不足，促进稳定消费，成为经济发展的智能“加速器”。

五、存在的主要问题

（一）部分项目建设进度有待加快

一是省级指标下达较慢。2019 年省级专项资金预算指标共分四批下达，除第一批外，其他三批共下指标 2.95 亿元，发文时间均为当年第四季度，个别市县次年才收到指标文件。二是市县拨付资金不及时。省级指标细化下达到市县后，市县部门再根据下达的预算指标、文件，结合项目验收情况将资金分配到项目。现场核查发现，莆田市全国民营医院阳光采购平台项目，截止 2020 年 6 月均未收到该专项资金。三是项目建设进度慢。补助福建省经济信息中心的闽政通运营机构组建启动资金项目 514 万元，截至目前仍未开始建设。

（二）资金管理有待规范

1. 在前期分配上，存在对同一家母公司多个子公司、同类型项目给予补助的现象。在物联网类型的补助上，补助新大陆自动识别技术有限公司的工业自动识别项目 500 万元、新大陆支付技术有限公司的物联网服务平台 500 万元、新大陆软件工程有限公司的新农云物联网平台项目 300 万元；补助福建星网锐捷通讯股份有限公司的星网锐捷 NexHome 智慧社区物联网应用平台 500 万元、福建星网物联网信息系统有限公司的星网物联 AI+物联网技术创新研究中心 400 万元、锐捷网络股份有限公司的面向普教智慧校园物联网示范应用项目 300 万元。此外，还存

在连续三年均给予同一家公司专项补助的现象，如锐捷网络股份有限公司、福水智联技术有限公司从 2018 年起至 2020 年都领取了该专项资金。

3. 在后期使用上，存在“钱等项目”情况。个别项目在专项资金下达到实施单位后，仍未能及时确定建设项目，如福州市区块链综合试验区试点补助项目，福州市财政局于 2019 年 12 月已将资金下达至项目实施单位福州市大数据委，但其在 2020 年 7 月才下发申报通知给企业，9 月才最终确认补助项目名单。

（三）部分项目当期财税贡献率不高

从税收情况看，2019 年补助的 72 家企业中，有 28 家企业 2019 年缴纳的税费低于项目的补助金额，占 38.9%。其中，青创城服装网批云市场公共服务平台补助了 200 万元，其项目实施单位石狮市青创城电子商务园区有限责任公司当年的税收 35 万元，其中增值税仅 5.3 万元；海丝卫星文化旅游网络体验与运营平台项目补助了 200 万元，其项目产生的税收 13.7 万元，其项目实施单位福建星海通信科技有限公司当年的税收仅 21.01 万元。

（四）部分补助方向与数字福建专项重合

根据《数字福建专项资金管理办法》（闽数字办规划〔2005〕10 号）要求，数字福建资金使用范围可用于软课题研究。2019 年数字经济发展专项资金补助的《福建省数字经济规模测算》课题研究、《国家数字经济创新发展实验区申报书》编制两个项目，存在与数字福建专项资金在补助方向上的重合，在一定程度上影响了政策效果。

（五）资金使用跟踪调整机制有待加强

没有建立定期跟踪机制，对执行进度偏慢的项目未采取有效措施进行调整。如于 2019 年 2 月补助省空间信息工程研究中心的数字中国研究院（福建）启动建设资金项目 500 万元，截至 2019 年底项目完成进度仅为 8.8%，未及时跟踪了解建设情况。又如长乐区 AI 算力中心项目，因承建企业产生重大变故等原因，项目主管部门未对企业下一步的发展情况进行核实确认，截至 2020 年 6 月仍无法确认是否继续发放补助，涉及资金 200 万元。

六、相关意见建议

（一）继续规范资金使用方向

数字经济属于市场充分竞争的产业，为更好的发挥市场在资源配置中的决定性作用，建议进一步优化资金扶持方式，规范资金使用方向。一是将数字福建项

目、课题、培训等其他数字经济项目所需资金从数字经济发展专项中剥离，统一归口数字福建，从其专项经费中安排。二是对于截至目前仍未开展建设的项目，如闽政通运营机构组建启动资金补助的 514 万元，建议给与收回。

（二）加快项目的建设进度

省级数字经济发展专项建设进度较慢，主要原因是市县项目申报、审核、报批时间较长，导致省级部分资金下达进度偏慢以及省级资金下达后部分市县拨款不够及时。要进一步强化管理加快项目支出进度。一是加快完善分级滚动项目库。各设区市应当提前征集、评审下一年度的扶持项目，并及时入库，没有入库的项目一律不得安排补助资金。项目库实行滚动管理，年内申请到补助资金的项目，应及时出库，符合条件的项目可重新再申请入库。二是把具体分配权适当下放给市县。建议省发改委结合各地数字经济项目库以及各地历年专项资金使用情况，将项目资金具体分配权适当下放给市县，从而缩短项目审核报批时间，加快资金实际拨付进度。

（三）完善资金分配办法

集中专项资金重点支持对产业结构、行业效益、财税贡献和增加就业具有较强带动作用的数字经济项目。打造后疫情时代全省数字经济新优势，加大对数字经济与实体经济深度融合项目的投入力度，要加快推进传统产业融合基础设施落地，重点支持传统产业数字化转型升级项目建设，帮助降低传统产业中企业数字化转型成本，提高全省传统产业的稳定竞争力，推动经济高质量发展。

（四）健全资金跟踪监控机制

省级专项资金主管部门应当建立跟踪监控机制，及时了解市县项目的实施进度，对进度较慢或达不到预期绩效目标的市县，可采取通报、约谈等方式督促其加快进度。对于长乐区 AI 算力中心项目，建议请属地主管部门深入调研该企业，核实企业最新情况，如企业发展良好，技术研发、应用推广持续，可考虑安排补助资金。如企业核心技术人员流失，业务萎缩，不具备可持续发展能力，建议收回 200 万补助资金。

其他需要说明的问题

1. 将扶持补助项目数作为绩效目标，较易完成，不适应正常业绩水平。
2. 项目的申报审核建议更加规范化、合理化。适当减少对同公司同类型的项目情况。

3. 长乐区 AI 算力中心项目，建议请属地主管部门深入调研该企业，核实企业最新情况。

4. 涉企类项目宜适当考虑项目的经济贡献。72 个涉企项目在 2019 年所缴纳的税费高于补助金额的有 54 个，占比 75%。

附件

2019 年省级数字经济发展专项资金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策 (20分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策、行业发展规划和政策要求； 2. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需。 一项不符合扣 2 分。	4	4
		绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； 2. 项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平。 一项不符合扣 2 分。	4	2
			绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。 一项不符合扣 2 分。	4	4
		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 一项不符合扣 2 分。	4	4
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。 一项不符合扣 2 分。	4	4

	过程 (20分)	资金管理	资金到位率	资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。 资金到位率为 95%及以上得满分, 每少 5 个百分点扣 1 分, 不足 5 个百分点的按 5 个百分点计, 扣完为止。	5	5
			预算执行率	预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) ×100%。 预算执行率为 95%及以上得满分, 每少 5 个百分点扣 1 分, 不足 5 个百分点的按 5 个百分点计, 扣完为止。	5	3
		组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; 2. 财务和业务管理制度是否合规、完整。 一项不符合扣 2 分。	4	4
			制度执行有效性	1. 是否遵守相关法律法规和相关管理规定; 2. 是否存在对同公司同类型的项目进行补助情况; 3. 是否有建立健全对项目的跟踪调整机制。 一项不符合扣 2 分。	6	2
	产出 (30分)	产出数量	扶持平台经济项目数	补助平台经济项目的数量达到 10 个, 得满分; 每少 1 个扣 1 分, 扣完为止。	6	6
			扶持互联网项目数	补助物联网项目的数量达到 5 个, 得满分; 每少 1 个扣 1 分, 扣完为止。	4	4

			扶持人工智能、5G 和卫星应用项目数	补助人工智能、5G 和卫星应用项目的合计数量到达 20 个，得满分；每少 1 个扣 1 分，扣完为止。	8	8
		产出质量	项目质量	1. 是否具有或制定了相应的项目质量要求或标准； 2. 项目建设是否有完整的审批程序和手续； 3. 项目合同书、竣工验收报告等资料是否提供齐全。 一项不符合扣 2 分，扣完为止。	6	4
			项目实效	项目实际实施开展情况。 项目竣工验收率为 95%及以上得满分，每少 5 个百分点扣 2 分，不足 5 个百分点的按 5 个百分点计，扣完为止。	6	2
	效益 (30 分)	实施效益	推动发展	1. 当年全省数字经济规模是否高于全国平均水平； 2. 当年列入国家高新技术企业数是否高于全国平均水平。 一项不符合扣 5 分。	10	10
			经济贡献	72 个涉企项目在 2019 年所缴纳的税费是否全部高于补助金额。 经济贡献率=（所缴税费高于补助金额的涉企数/补助企业总数）×100%。 经济贡献率为 100%的得满分，每少 5 个百分点扣 1.5 分，扣完为止。	10	5.5

		满意度	服务对象满意度	现场核实过程中随机询问、走访等了解受补助项目是否存在不满意的情况。 发现 1 例不满意扣 1 分，扣完为止。	10	10
	总权重、评价总分（S）				100	81.5

2019 年省级福利彩票公益金

（资助养老事业发展专项）

绩效评价报告

（福建省财政绩效评价中心）

为进一步强化财政专项资金管理，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求，现对 2019 年省级福利彩票公益金（资助养老事业发展专项）（以下简称“省福彩公益金”）使用情况开展绩效评价，分析政策实施效果，提出完善政策和改进管理的建议。

一、基本情况

我省人口老龄化正处于快速发展期，截至 2019 年，全省现有户籍老年人口 644.9 万人，比 2018 年末净增 73.9 万人，占全省总户籍人口 3886.7 万人的 16.6%，仅比全国老年人口比例 17.9%（2018 年末数据）低 1.3%。而预计到 2022 年，我国老年人口的比重将达 20%左右，2035 年比重将超过 30%，2050 年攀升至 36%。老龄人口的快速增长对养老服务产业的发展既是挑战又是机遇。中共福建省委、福建省人民政府印发《关于加快养老事业发展的实施意见》（闽委发〔2017〕17 号）规定，各级福利彩票公益金本级留成部分的 80%以上用于支持养老事业发展。2019 年，省福彩公益金预算安排 3.21 亿元，其中 2.66 亿元用于资助养老事业发展，占 82.9%。截至今年 6 月，用于资助养老事业发展的省福彩公益金实际支出 2.35 亿元，支出进度为 88%。

省级福彩公益金（资助养老事业发展专项）预算执行进度表

项 目 内 容	预算数（万）	实际支出（万）	支出进度
合计	26661.4	23468.38	88.0%
居家社区养老服务照料中心建设专项	7000	7000	100%

农村“幸福院”建设补助经费	8500	8500	100%
低保对象和计生特殊家庭中完全失能老年人护理服务补贴	200	200	100%
养老及救助工作专项政府购买服务	3091.4	3091.4	100%
养老从业人员队伍建设（本级）	200	170	85%
城乡低保中80岁以上老年人生活补助及失能老人生活补助	2520	1633	64.8%
乡镇敬老院床位达标	2500	1536	61.4%
民办养老机构开办及床位运营补贴	2500	1337.98	53.5%
养老宣传	150	0	-

二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集省福彩公益金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与省财政厅社保处、省民政厅、各市、县（区）财政局及民政局的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择泉州市、南平市、宁德市、龙岩市本级和闽侯县、丰泽区、安溪县、南安市、建阳区、建瓯市、延平区、仙游县、蕉城区、新罗区、永安市、芗城区，深入照料中心、幸福院、乡镇敬老院和民办养老机构等现场，与相关地市部门、养老机构进行座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019年省级福利彩票公益金（资助养老事业发展专项）绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据省福彩公益金具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019 年省福彩公益金由省级主管层面资金下拨到地市，已拨付到项目的资金基本已及时开工建设，产生了一定的作用。但也存在新建养老设施使用率有待提高、部分基层民政对床位补助类型的认定执行困难、乡镇敬老院达标补助效果有待提升、养老从业人员培训力度有待增强等问题。项目绩效综合评分为 82 分，评价等次为“良”，具体评分表见附件。

四、成效分析

省福彩公益金按照“居家为基础，社区为依托，机构为补充，医养结合，覆盖城乡”的指导方针构建多层次、智能化的养老服务体系，有效应对人口老龄化，满足老年人多层次多样化的养老服务需求，并取得了一定的成效。

（一）为民办实事项目目标基本实现

居家社区养老服务照料中心的建设完善了城乡服务设施网格体系，推进网格化布局、标准化建设，统筹设立居家养老服务的社区养老服务设施，为老年人提供日间照料、临时托养、康复护理以及近家集中养老服务。全年计划建成 102 所居家社区养老服务照料中心，截至今年 6 月，实际竣工验收 90 所，城市养老服务设施覆盖率提高到 90.7%，较上年增长 10.6%。居家养老的模式，不仅可为社区老人提供专业的优质养老服务，而且能一定程度上减轻公共财政负担。

农村幸福院的建设充分利用农家大院、闲置校舍、老人馆等社会资源，建设养老服务设施，重点为留守、孤寡、失独等困难老年人提供便捷可及的居家养老服务。全年计划建成 500 个农村幸福院，截至今年 6 月，实际竣工验收 478 个，农村养老服务设施覆盖率提高到 64.5%，较上年增长 11.5%，加快推进了我省农村养老服务设施标准化、规范化建设。

（二）对养老服务机构的补贴覆盖面广

全省养老机构 1139 所，其中民办养老机构 893 所（含公建民营），占比 78.4%。2019 年全省共对 193 所民办养老机构进行了补贴。其中，床位运营补贴 177 所，一次性开办补助 8 所，居家养老照料中心护理补贴 8 所；全省针对实际床位使用率达标的乡镇敬老院实施乡镇敬老院转型升级工程，逐步将乡镇敬老院转型升级为农村区域性养老服务中心，在满足特困老人集中供养需求的前提下，接纳周边村镇散居老年人。全年共计补助 106 所乡镇敬老院，促进乡镇敬老院平均床位使

用率提高到 60%。

（三）完善兜底保障工程

落实老年人补贴政策，对 80 周岁以上低保老年人发放每人每月 100 元的高龄补贴，全省（除厦门市外）共计有 26979 名老人受惠。全省符合条件的对象均获得补助，没有出现拖延、缺额发放情况；对完全失能老人的补贴，也同样加大了社会救助力度。确保将低保对象、计划生育特殊家庭中的完全失能老年人纳入补助范围，实现应保尽保。按照每人每月不低于 200 元的标准，以老年人服务券（卡）的方式发放护理补贴，全省共计 1238 人受惠。

（四）养老从业人员队伍更加专业化

全省各设区市“分级分类”的培训体系，全年累计开展 23 场养老从业人员培训，培训内容涉及养老护理员技能提升、养老机构消防安全、养老服务标准化公益、工作业务及综合评估培训等，培训人员达 1651 人。为全省养老从业人员队伍提供了更专业化、精细化的服务，同时鼓励各地开展养老护理员技能竞赛、“最美养老护理员”评选等活动，带动养老企业、机构等其他自主培训养老从业人员达 1.1 万人，产生了较大的社会效益。

五、存在的主要问题

（一）建养老设施使用率有待提高

“十三五”以来，在国家相关政策的导向和约束下，我省各地加大了养老服务设施的建设力度，养老床位数、服务设备、休闲设施等大幅度增加，老年人入住难、活动场所少的问题有了一定程度的缓解，但是随之而来的是设备使用率不高、部分场所空置等问题。

1. 部分居家社区养老照料中心使用率不高。评价组现场核查中发现，部分照料中心已竣工验收，却至今未投入使用，如芗城区新桥街道养老服务照料中心，装修等内部工程还未全部竣工验收，也暂未办理与第三方运营机构的交接手续，无法正常使用。评价组还发现部分照料中心已竣工验收，但存在出入使用老年人人数较少的情况。如闽侯县青口镇居家社区养老照料中心已于 2019 年 12 月上报竣工验收，但其一楼至今仍未开放使用。蕉城区蕉南街道下宅园社区居家养老照料中心的关门时间为 17:30，未能有效满足社区老年人对晚间活动的需求。

2. 部分幸福院使用率有待提高。为了解农村幸福院建设和使用情况，评价组抽查了部分地区幸福院，发现长时间未投入使用、存在使用率不高等现象。如龙

海市九湖镇田中央村幸福院虽已于2019年12月上报竣工验收,但现场核查发现,其至今仍未能真正运营,沙子、木板、装修废材等均堆积在门口,老年人根本无法进出;罗源县起步镇曹垵村幸福院的养老设施虽已开启使用,但现场门可罗雀。同时,评价还发现部分农村幸福院的项目还存在管理人员配备困难等问题。与大部分由第三方运营管理的居家养老照料中心不同,农村幸福院的管理人员均为村级干部兼任,村级干部直接负责开关门、保洁、设备维护等工作,现场核查中有发现部分农村幸福院为当地老人馆改建,虽然挂了牌,但长期处于无运营的状态。

3.养老机构开办初期床位空置率高。申领一次性开办补助资金共计8家民办养老机构,除仙游县延寿养老院外,其余几家养老机构实际上有超过1/3的养老床位均处于空置状态。三明市国德老年康养中心核定床位为300张,实际当年平均入住仅36张,入住率为12%;平潭关爱养老护理之家核定床位为100张,实际当年平均入住仅3.25张,入住率为3.25%;宁化县国德老年公寓核定床位为256张,入住率为2.3%。存在使用率不高、场所空置的现象,无法有效发挥最佳效益。

2018年度一次开办补助民办帮老服务机构实际床位入住情况表

机构名称	开办核定床位(张)	当年平均入住床位(张)	入住率
宁化县国德老年公寓 (石壁国德幸福家园)	256	6	2.3%
平潭关爱养老护理之家	100	3.25	3.3%
三明市国德老年康养中心	300	36	12.0%
沙县邻鹿康护老年服务中心	283	34	12.0%
泰宁县夕阳红康养中心	150	20	13.3%
仙游县百老汇养老院	103	20	19.4%
平潭综合实验区安心养老院	120	33	27.5%
仙游县延寿养老院	100	40	40.0%

(二) 部分基层民政对床位补助类型的认定执行困难

福建省民办养老机构业务管理办法规定,床位运营补贴分为非护理型和护理型两种,护理型床位指能够为失能、半失能老人提供医疗、康复等专业服务的养老床位。护理型与非护理型床位补贴标准分别为1200元/张、1000元/张。在《民

政部办公厅关于加快推进护理型养老床位发展与监测工作的通知》（民办函〔2020〕38号）中有对护理型养老床位给出了认定标准：一是配置护理床，具备移动、防滑、辅助起坐等基础护理功能；或配置普通床并按完全失能人员1:3、部分失能人员1:6的比例配备养老护理人员。二是老年人居室、卫生间、浴室、餐厅、公共活动空间实现无障碍。三是配备协助失能老年人移动、就餐、洗浴、如厕等基本生活和服务所需辅助器具。但部分基层民政认为具体操作时标准认定存在困难，未严格按照上述标准实施认定，甚至存在“一刀切”现象。评价发现，罗源县民政局将罗源县爱心护老院年平均入住92张床位均认定为非护理型，但实际上，根据《中华人民共和国民政行业标准老年人能力评估》认定要求，该机构当年入住的92张床中有符合标准的半失能老人52人、完全失能老人20人，这些老人入住的均属于护理型的养老床位。将床位运营补贴全部认为为非护理型，使民办养老机构可领取的补贴减少。

（三）乡镇敬老院达标补助效果有待提升

大部分乡镇敬老院建设年份比较早，基础环境设施相对较差。为此，省里针对2018年实际床位使用率达50%以上县（市、区）的乡镇敬老院实施乡镇敬老院转型升级工程，进行改造提升“以奖代补”，省级财政按每所20万元的标准分档给予一次性奖补。评价发现，乡镇敬老院床位使用率达标补助效果有待进一步加强，改造后的乡镇敬老院提升的服务水平有限。如沙县大洛镇敬老院，核定床位有40张，2018年上报的平均使用床位有20张，但2019年平均使用床位数仅5张，补助后的使用率没有上升反大幅下降。延平区赤门乡、大横镇敬老院改造后仍存在一定的饮食安全和用电安全隐患。

省民政邀请第三方机构对申报补助的乡镇敬老院进行抽查，抽查结果符合申报条件的给予补助。评价中发现，部分地区在向上申报床位入住情况数时，按辖区内的特殊群体数（五保户、低保户、贫困户）估算床位使用率。评价组抽查发现，部分乡镇敬老院存在人手短缺、财务制度建立不够健全等问题，根据其提供的2018年入住人员往来财务及银行票据，床位使用率未能达到50%。

（四）养老从业人员培训力度有待增强

养老从业人员队伍建设的目的是提高全省养老管理以及从业人员的综合工作水平，培训对象为各养老机构，从事养老服务行业的人员。各地区培训的时间为连续五天，我省养老机构护理人员的上班模式一般为上一天休一天，这就限定

了培训的群体只能针对少部分护理人员。对从业人员本身来说，现有从事养老护理工作的人员许多是原来从事家政工作或只是暂时性的打个零工性质，年纪普遍偏大、学历和学习能力都有不足，流动性大，培训后还能继续开展为养老服务的人数并不多。其次，培训没有对护理人员进行分层次、分阶段，全省培训的均为统一内容，无法满足养老市场对更高层次更具专业性护理人员要求，无法有效提高养老机构服务质量。

六、相关意见建议

（一）提升新建养老设施使用率

一是坚持建管并重，提升设施使用率。在设定居家社区养老照料中心和农村幸福院的年度建设目标时，不建议把养老设施的全省覆盖率作为主要指标。特别是对农村幸福院的建设，应充分考虑当地实际常住老年人口数，对于常住老年人口数达一定数量的农村予以新建农村幸福院的指标，同时加强已建设施的运营管理，促进项目标准化建设，规范化管理，切实提高养老设施的使用人气。二是拓宽宣传渠道，提高群众知晓率。对于各地已建成的养老设施，可线上制作公益宣传片，在各类平台精准投放，增进社会群体对居家社区养老照料中心和农村幸福院等老年人活动场所基本情况的了解。同时，线下在举办各类老年人活动或讲座时可首要考虑在这类场所进行开展，进一步推广多样化的养老生活模式，让老年人之间互相宣传，逐渐认可和转变自身养老观念，切实感受这种新型养老模式的优越。

对于一次性开办补助资金的申领条件，可进一步给予完善。如除管理办法要求的用房属性和核定床位之外，可适当结合当年或次年的年平均床位入住床位数、护理人员配比数等情况进行综合考虑，既可避免单一以核定床位数进行补助而带来的床位空置现象，又可提高民办养老机构持续运营的积极性。

（二）健全全省数字化养老系统

针对基层民政部门对养老机构补助类型认定存在困难的问题，建议省级民政部门继续完善全省统一的“养老数据提报系统”，对纳入民政部门管理的养老机构，或有申领补贴的民办养老机构，要求其必须对入住的老年人信息进行实时登记。除姓名、身份证号、联系方式、老年人能力评估等级等基本个人信息外，也将老年人出入院时间、入住费用银行结算票据、特殊老年群体财政补贴到账时间等信息进行录入，实现对全省养老人员的情况信息实时的全过程记录、查询。同

时，待系统完善后，可陆续加入卫生、医疗、公安等部门的数据信息，及时对已逝世的老年人信息进行及时剔除，使对全省养老机构入住老年人信息的掌握更加便利、统计信息更加完整。民办养老机构床位运营补贴的领取更加规范、高效、透明、精准。

（三）优化乡镇敬老院补助形式

对于福彩公益金中效果偏低的乡镇敬老院床位达标补助资金，建议更换补助形式，不再按原来床位使用率达标的方式进行安排。一是与民办养老机构床位运营补贴相结合，根据实际年平均入住的床位数，对乡镇敬老院进行补贴。及时将补贴用于装修翻新，更换陈旧设施设备，增置现代养老必备设备等，改善服务条件，更好满足院民宜居需求。二是进一步巩固好已有养老基础设施建设成果。对于新选址建设的农村幸福院，充分利用现有的乡镇敬老院等资源，形成优势互补。可直接建在乡镇敬老院附近，或几个邻村共建一个大的农村幸福院，既提高资金使用效率，又加大活动场所人流量，为农村老年人搭建好抱团养老平台，切实提高两院老人幸福指数。

（四）多元化养老从业人员培训方式

一是充分利用现有资源。可与省人力资源和社会保障厅的职业发展相关专项资金结合，共同开展培训。统一进行政府采购程序，统一签订师资培训合同，避免造成资源上的浪费。二是各级有关部门和养老机构要形成常态化的培训制度，可鼓励有实力的养老机构主办或承办相关培训活动，加强行业内交流，确保培训内容的延续性。同时，可通过分级培训，如初级培训合格的学员才可参加次年的中级培训，中级培训合格的学员才可参加次年的高级培训，与线上、线下等相结合，进一步提高从业人员素质以及培养更专业更具竞争力的护理人才；三是主管部门和养老机构广泛宣传，可探索举办养老护理竞赛、选举表彰年度最美养老护理员等方式，以赛代训，既提高养老护理人员的社会认同感、职业荣誉感，也避免传统培训这种老师讲学生听的模式；四是可以引导养老护理人员薪酬合理化，有条件的地方还可学习先进的地区设立入职补贴，比如可参考山东省民政厅的政策，本科生进养老院工作可给与一定的补助，提高养老从业人员的积极性，降低养老从业人员的流动性。

七、其他需要说明的问题

1. 建议把新建及补助的养老设施的使用率作为指标纳入次年绩效目标的编

制。

2. 截至 2020 年 6 月，计划新建居家社区养老服务照料中心和农村“幸福院”的竣工验收率为 88.24%。

3. 罗源县民政局未准确认定罗源县爱心养老院的床位补助类型。

4. 改造后的乡镇敬老院提升的服务水平、入住率均有待进一步提升。

附件

2019 年省级福彩公益金（资助养老事业发展专项）绩效评价评分表

	一级 指标	二级 指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效 指 标 体 系	决策 (20 分)	项目 立项	立项依据充 分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民 经济发展规划和相关政策、行业发展规划 和政策要求； 2. 项目立项是否与部门职责范围相符，属 于部门履职所需。 一项不符合扣 2 分。	4	4
		绩效 目标	绩效目标合 理性	1. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有 相关性； 2. 项目预期产出效益和效果是否符合专项 目的。 一项不符合扣 2 分。	4	2
			绩效指标明 确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的 绩效指标； 2. 是否与项目目标任务数或计划数相对 应。 一项不符合扣 2 分。	4	4
		资金 投入	预算编制科 学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否 与工作任务相匹配。 一项不符合扣 2 分。	4	4
			资金分配合 理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或 地方实际是否相适应。 一项不符合扣 2 分。	4	4
	过程 (20 分)	资金 管理	资金到位率	资金到位率=（实际到位资金/预算资金） ×100%。	5	5

	分)			资金到位率为 95%得满分，每少 5 个百分点扣 1 分，不足 5 个百分点的按 5 个百分点计，扣完为止。		
			预算执行率	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 预算执行率为 95%得满分，每少 5 个百分点扣 1 分，不足 5 个百分点的按 5 个百分点计，扣完为止。	5	3
		组织 实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； 2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 一项不符合扣 2 分。	4	4
			制度执行有效性	1. 是否遵守相关法律法规和相关管理规定； 2. 项目调整及支出调整手续是否完备； 3. 项目竣工验收报告、人员入住信等资料是否提供齐全。 一项不符合扣 2 分。	6	4
	产出 (30 分)	产出 数量	新建项目数量	建设居家社区养老服务照料中心和农村“幸福院”数量全部竣工验收，得满分； 每少 1 个百分点扣 0.5 分，扣完为止。	6	3
		产出 质量	为民办实事项目质量	1. 是否具有或制定了相应的项目质量要求或标准； 2. 项目建设是否有完整的审批程序和手续； 3. 新建完工的养老设施是否均移交运营或投入使用。 4. 是否及时、准确发放民办养老机床位运营补贴。 一项不符合扣 3 分，扣完为止。	12	6

			养老及救助工作专项政府购买服务	是否能为全省 1066 个乡镇（街道）购买乡镇（街道）养老救助协理员岗位，提供每年每个岗位人员经费 2.4 万元和每年每个岗位工作经费 5000 元的补助。 发现一例未及时发放到位的扣 3 分，扣完为止。	6	6
			乡镇敬老院床位达标补助	1. 补助是否全部发放到位。 2. 是否仍未投入建设的乡镇敬老院。 3. 补助后的入住率是否均有提升。 一项不符合扣 3 分，扣完为止。	6	3
	效益 (30 分)	实施效益	农村养老服务设施覆盖率增长	农村养老服务设施覆盖率=（已建农村幸福院等农村养老服务设施建制村数/所辖地区建制村总数）*100% 覆盖率同比增长 10%及以上得满分，每少 1 个百分点扣 1 分。	6	6
			城市养老服务设施覆盖率增长	城市养老服务设施覆盖率=（已建居家养老服务照料中心的街道和中心城区乡镇数/所辖地区街道和中心城区乡镇总数）*100% 覆盖率同比增长 10%及以上得满分，每少 1 个百分点扣 1 分。	6	6
			养老服务机构社会化运营比例增长	民办养老机构数（含公建民营）占全省养老机构总数的比例情况是否有所增长。有增长得满分，没有增长不得分。	8	8
		满意度	走访满意度	现场核实过程中随机询问、走访等了解受补助对象是否存在不满意的情况。 发现 1 例不满意扣 1 分，扣完为止。	10	10
	总权重、评价总分（S）				100	82

2019 年省本级机关事业单位养老保险基金

绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化财政资金管理,提高资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年省本级机关事业单位养老保险基金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出完善政策和改进管理的建议。

一、基本情况

2019 年,省本级机关事业单位养老保险基金预算收入金额共计 49.49 亿元,当年实际收入金额 42.70 亿元,其中:基本养老保险费收入 34.11 亿元,利息收入 0.12 亿元,财政补贴收入 8 亿元。预算支出金额共计 49.49 亿元,当年实际支出金额 43.13 亿元,其中:基本养老金待遇支出 42.2 亿元。年末滚动结余 22.2 亿元,当年动用上年结余 0.43 亿元。

全年共有 1937 家单位参保。其中,全额拨款事业单位 616 家,机关单位 594 家,改制转企比照单位 306 家,自收自支事业单位 164 家,差额拨款事业单位 131 家,参公事业单位 108 家,其他组织机构 18 家。省本级参保人数 19.5 万人(在职 13 万人,退休 6.6 万人)。

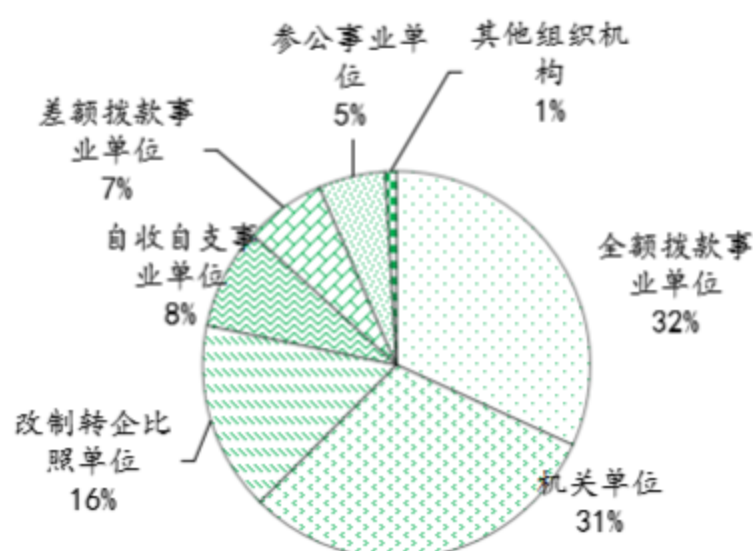
2019 年省本级机关事业单位基本养老保险基金收支情况

单位:万元

项 目	小计	项 目	小计
一、基本养老保险费收入	341087	一、基本养老金支出	421556
(一) 单位缴纳	233361	(一) 基础养老金	32728
(二) 个人缴纳	107726	(二) 个人账户养老金	2389
二、利息收入	1187	(三) 过渡性养老金	57015
(一) 定期利息	628	(四) 退休金	104570
(二) 活期利息	559	(五) 补贴	224854

三、财政补贴收入	80000	二、其他支出	462
四、其他收入	388	三、转移支出	9235
五、转移收入	4372		
本年收入合计	427034	本年支出合计	431253
六、上年结余	226229	四、年末滚存结余	222010
总 计	653263	总 计	653263

图1：2019年参保单位分类情况



二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集省本级机关事业单位养老保险基金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与省财政厅社保处、省人社厅的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，安排省机关事业单位社会保险局填列；采用大数据比对等信息化处理方式，结合查阅项目档案、收集参保缴费单位、参保缴费人员、待遇发放人员等信息，进

一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕基金征收、使用管理的合规性，基金的审核、待遇发放的及时性，基金投向用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019 年省本级机关事业单位养老保险基金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据省本级机关事业单位养老保险基金具体评价内容、历史标准，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019 年省本级机关事业单位养老保险基金，在促进征收体制改革、稳步推进养老金发放上都产生了一定的作用。但也存在对参保人员缴费信息的审核有待加强、数字化服务水平还有待提高、基金的投资保值体系还不完善、部分绩效目标设计不够合理等问题。项目绩效综合评分为 92 分，评价等次为“优”，具体评分表见附件。

四、成效分析

（一）保险征收体制改革深入推进

从 2019 年 1 月 1 日起，省机关事业单位社会保险中心负责做好全省机关事业单位养老保险费等参保登记、人员增减、离退休人员养老金发放等工作，而征收的职责则统一划转给税务部门。此次改革，结束了社保费“分征”的局面，为提高社会保险费统筹层次奠定了良好基础，为研究推进适时完善缴费比率和推进非税收入法治化进程奠定良好基础，为深化“放管服”改革和进一步激发市场主体活力奠定良好基础。

（二）养老金待遇不断提升

根据《人力资源部 财政部关于 2019 年调整退休人员基本养老金的通知》（人社部发〔2019〕24 号），从 2019 年 1 月 1 日起调增企业和机关事业单位退休人员基本养老金水平。我省市本级机关事业单位月人均养老金为 5381 元/月，同比增加 3.98%。此次调整，是我省连续第 4 年同步调整企业和机关事业单位退休人员养老金。统一采取定额调整、挂钩调整与适当倾斜相结合的调整办法，既体现社会公平，全省企业和机关事业单位退休人员调整标准一致，又体现“多缴多得”、“长缴多得”的激励机制。

（三）信息系统建设效果初显

省本级机关事业单位养老保险基金网上申报系统已于 2019 年 11 月 18 日在全省上线使用。其中，待遇重算、职业年金虚账做实、关系转移接续、职业年金补记等重点模块开发基本完成。各地历史数据迁移、与部异地转移接续平台联调测试等工作也已基本完成。全省机关事业单位养老保险网上系统的申报，进一步优化审批流程，提高了办事效率，使参保更加便利。

五、存在的主要问题

（一）对参保人员缴费信息的审核有待加强

2014 年，部分单位在我省机构改革后，单位类型被改制转为企业。企业应按规定缴纳企业保险，不能缴纳机关保险。评价发现部分改制转企的单位在办理新增参保职工时，仍存在缴纳机关事业单位养老保险的情况。如福建省港航建设发展有限公司有 3 名、福建省花卉盆景有限公司有 1 名、福建省煤矿疗养院(福建省福能集团总医院)有 1 名、兴业证券股份有限公司有 1 名，这 6 名参保人员的参保时间均在 2014 年单位改制转企之后，且均在 2019 年缴纳了省本级机关事业单位养老保险。

（二）数字化服务水平还有待提高

一是省机关保网上申报虽已开通，但仅涉及简单业务，需上传附件材料的复杂业务还未能真正实现网上经办，暂未能做到所有事项都实现“一趟不用跑”或“最多跑一趟”。例如养老待遇核减、待遇暂停发放申请、离退休人员银行卡信息修改申请等业务，参保单位在网上申报后还需到经办机构提交纸质材料才能办结完毕。二是经办机构信息化程度还比较弱，利用技术手段改进经办方式、优化服务体验方面还有待加强。例如，与公安、民政等部门之间未实现数据共享，一定程度上存在数据壁垒和信息孤岛问题，给缴费人员、退休人员办事都造成不便。

（三）基金的投资保值体系还不完善

2019 年省本级机关事业单位养老保险基金实际收入 42.70 亿元，实际支出 43.13 亿元，收不抵支。评价统计了从 2018 年到 2019 年之间省本级养老保险支出账户的每月的账户流水情况，24 个月的月均账户余额为 1.75 亿元。养老保险基金用养老基金进行投资保值增值的方式较为单一，均为银行活期存款，其年化利率为 1.43%，年均共产生活期利息约 250 万元，未进行增值效益更高的其他投资项目，养老基金的支撑能力有待进一步激发。

（四）部分绩效目标设计不够合理

绩效目标是绩效评价的对象计划在一定期限内达到的产出和效果,是由预算单位在申报预算时填报。省本机机关事业单位养老保险的绩效目标的设置存在不合理情况,如数量指标中的收入预算完成率、质量指标中的领取基本养老金的离退休人员数量,为各参保单位自行填报,在编制预算时存在不可控性,无法通过增加工作绩效改变其效益结果;再如效益指标中的基金年末滚存结余,绩效目标值为大于0万元,评价发现近两年历年年末滚存结余均有22亿元,指标结果基本上都可以完成,该绩效目标的设定存在一定局限性。

六、相关意见建议

(一) 夯实基金征缴基础性工作

1. 加强审核,把好参保入口关。要严格按政策规定,认真做好参保登记、人员增减信息变动、退费补缴等工作,确保参保信息准确无误。同时,继续将风险防控摆在重要位置,对于未按政策规定进行审核的经办或个人,要给与警告或提醒,避免类似现象再次发生,对基金安全产生影响。

2. 完善管理,夯实征收工作。一是强化费源管理,全面搜集整理应保未保单位,摸清底数,加强催报力度,促使符合纳入新制度范围的单位尽快完成参保登记,做到应保尽保;二是夯实缴费费基,严格落实《社会保险费申报缴纳管理规定》(人社部令第20号)要求,用人单位未按时足额代缴的,社会保险经办机构应当责令其限期缴纳,并自欠缴之日起按日加收0.5%的滞纳金。用人单位不得要求职工承担滞纳金。核实单位申报的缴费基数,通过法定程序加大征缴力度,提高征缴率,确保基本养老保险费应缴尽缴;三是加强欠费清理,加大当期欠费催缴工作力度的同时,对历史拖欠资金,通过法律手段继续强化清缴,确保基金稳定增收。

(二) 提升信息化服务水平

一是积极开展创新探索,在合规前提下,充分利用大数据、“互联网+”等手段,加大与其他部门行业数据共享交换的力度,例如可进一步提升与监狱、殡葬系统数据比对的及时性和准确性,争取实现与医保、交通、公安户籍系统的数据比对,以数据应用提升工作手段和管理服务水平;二是进一步完善追讨机制,做好防范和追讨冒领养老金工作。发现冒领情形后,严格执行先停发、再电话或去函追讨,并做好追讨数据跟踪和材料收集。

(三) 拓宽基金投资渠道

要在继续加强基金管理的同时，加快完善基金投资政策，拓宽投资渠道，积极稳妥地开展养老基金的投资运营，实现基金的保值增值。根据国务院在 2015 年发布的《基本养老保险基金投资管理办法》，可投资像中央银行票据，同业存单、国债、银行债券，信用等级在投资级以上的金融债、企业（公司）债、地方政府债券、可转换债等。提高基本养老保险基金收益水平，实现基金保值增值，促进养老保险制度健康持续发展。

（四）合理编制绩效目标

建议依据实际情况设置一些更能反映工作情况的指标，如参保单位的应缴未缴率、养老金违规冒领率、违规资金追缴率等指标。更真实全面反映工作开展的效益，提高具体政策目标确定的合理性和可操作性。

七、其他需要说明的问题

绩效目标设定的合理性有待进一步增强。收入预算完成率、领取基本养老金的离退休人员数量、基金年末滚存结余等指标设置不合理，建议次年定制绩效目标时予以删除。

附件

2019 年省本级机关事业单位养老保险基金评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策 (20分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策、行业发展规划和政策要求； 2. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需。 一项不符合扣 2 分。	4	4
		绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； 2. 绩效目标是否合理。 一项不符合扣 2 分。	4	2
			绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。 一项不符合扣 1 分。	4	4
		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 一项不符合扣 2 分。	4	4
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。 一项不符合扣 2 分。	4	4
	过程	资	征收参保情	养老基金征收是否有按月按时足额缴	5	5

	(20分)	金管理	况	纳。 未按时、按月、足额征缴的，发现一例扣1分，扣完为止。		
			待遇领取情况	养老金领取是否有均按月按时足额发放。 未按时、按月、足额发放的，发现一例扣1分，扣完为止。	5	5
		组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； 2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 一项不符合扣2.5分。	5	5
			制度执行有效性	1. 是否遵守相关法律法规和相关管理规定； 2. 项目调整及支出调整手续是否完备； 一项不符合扣2.5分。	5	5
	产出(30分)	产出数量	月人均养老金	省本级机关事业单位月人均养老金是否有所增长。 同比无增长的，不得分。	6	6
		产出质量	项目质量管理	1. 是否具有或制定了相应的基金征收要求和发放标准； 2. 是否准确审核参保人员的缴费信息； 3. 待遇发放是否采取了必需的控制措施或追缴手段。 4. 是否完成各地历史数据迁移、与部异地转移接续平台联调测试等工作 一项不符合扣3分。	12	9
			资金使用管理	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金金管理办法规定； 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； 3. 是否符合项目预算批复或合同规定的	12	12

				用途。 一项不符合扣 4 分。		
效益 (30 分)	实施 效益	基金风险事 件	是否发生严重的基金流失和违规使用等 风险事件。 发现一例，不得分。	10	10	
		信息化服务 水平	是否启用机关事业单位养老保险网上系 统的申报，发现一个模块未能实现网上 一步办理的，扣 1 分。	10	7	
		满意度	服务对象满 意 能否使参保缴费对象以及养老金领取对 象满意。 发现一例不满意扣 1 分，扣完为止。	10	10	
	总权重、评价总分 (S)			100	92	

福建省盐业发展股权投资基金

绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为进一步强化福建省盐业发展股权投资基金管理,提高资金使用效益,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年福建省盐业发展股权投资基金资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出改进绩效的有关建议。

一、基本情况

为支持我省以国有控股为主的盐业公司做大做强,根据省政府专题会议纪要(〔2017〕101 号)精神和《关于印发〈福建省食盐监管体制改革方案〉〈福建省食盐监管体制改革人员分流安置方案〉的通知》(闽委编办〔2017〕260 号)《私募投资基金监督管理暂行办法》《政府投资基金暂行管理办法》(财预〔2015〕210 号)等有关规定,设立福建省盐业发展股权投资基金(以下简称“福建省盐业基金”)。本次绩效评价主要采取收集数据、现场核查、座谈了解等方式,对基金成立初期、基金运营情况、基金实施效果等情况进行深入分析。

(一)项目基本情况

福建省盐业基金于 2019 年 6 月 11 日在鼓楼区工商局成立,基金期限为 5 年。基金总规模人民币 4.08 亿元,其中,福建省财政厅作为有限合伙人出资 4 亿元,福建省轻纺(控股)有限责任公司作为有限合伙人出资 500 万元,福建省盐业集团有限责任公司作为有限合伙人出资 200 万元,福建省国有资产管理有限责任公司权属的福建省海洋丝路投资基金管理有限公司作为普通合伙人出资 100 万元。

根据省政府专题会议纪要(〔2017〕101 号)要求,盐业基金主要用于支持省盐业集团做优做强,加快开发绿色优质海盐产品,提高产品附加值,打造福建高端海盐品牌;加强盐场基地建设,促进产销一体化,巩固省内食盐市场,拓展省外海盐市场,切实增强我省盐业竞争力。省盐业发展基金产生收益用于承担全省盐政执法辅助工作购买服务(期限 5 年)费用中执法经费和省级盐政执法辅助

工作购买服务人员薪酬费用，以及遗留问题费用支出等。

基金使用情况

2019年，盐业基金通过购买结构性存款收益704.5万元。为避免后期出现因管理费、审计费等其他费用支出导致盐业基金净资产低于实缴出资额，于2020年3月按照实缴出资比例分配利润600万元，其中省轻纺(控股)公司分配8.8236万元，省盐业集团分配591.1764万元(省财政厅五年内收益让渡给省盐业集团)。

截止2020年5月，盐业基金分别以8000万元投资入股福建省盐业集团公司、福建海峡军民融合产业发展有限公司、福建省盐业进出口有限责任公司，共计支出2.4亿元，实际支出率58%。因项目投资时间短，截止目前未实现利润分配，投资项目未产生效益。

二、绩效评价工作开展情况

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求以及福建省盐业基金的特点成立绩效评价小组，收集福建省盐业基金管理基本情况、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件等，研究制作工作方案。

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅企业处、省国资委、省盐业集团、省轻纺有限公司等的沟通联系，获取福建省盐业基金专项资金立项依据、省盐业基金资金使用情况、投资的方向与项目、项目运营的情况等相关资料。同时，深入基层和项目现场，核查了南平市、龙岩市和漳州市专项实施情况、盐业执法经费及历史遗留问题解决情况、盐政执法辅助工作开展情况、盐政案件移交落实情况等，了解该专项实施过程中存在的问题以及有关的意见建议。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果等情况开展绩效评价，形成《福建省盐业发展股权投资基金绩效评价报告》。

三、绩效评价指标分析及评价结论

2019年福建省盐业基金，建立了资金管理办法，对促进盐业体制改革工作平稳过渡起到一定的积极作用，但同时存在项目投资进展偏慢、解决盐政执法辅助人员费用及历史遗留问题的力度有限，基金投资项目收益率低等问题，项目绩效综合评分81分(评分表详见附件)，评价等次为“良”。

四、存在的主要问题

根据专项资金绩效评价结果及分析，2019 年省盐业基金通过银行结构性存款收益 704.5 万元，基金目前投资的 2 个项目已具有初步效益，对促进盐业体制改革工作平稳过渡起到积极作用，但基金运营过程中也存在一些待改进的问题：

（一）基金投资项目收益率低、周期长，解决盐政执法辅助人员费用及历史遗留问题的力度有限

截至目前，基金产生的收益仅有结构性存款收益 704.5 万元，其中：福建省盐业集团分到收益 591 万元。同时，该基金投资的 3 个项目，投资时间分别为 2019 年 12 月、2020 年 3 月、2020 年 5 月，投入时间较短，且项目均是股权投资，实现收益周期比较长，目前暂无收益分配，解决盐政执法辅助人员费用及历史遗留问题的力度有限。

福建省盐业基金投资项目表

项目名称	股权投资情况					2020 年 1-7 月 项目经营情况	
	投资时间	投资金额	投资单价	购买份额	股比	收入	净利润
省盐业集团有限责任公司	2019 年 12 月	8,000 万元	2.79 元/注册资本	2,867.3 8 万	5.64 %	32603	1388
海峡军民融合产业发展有限公司	2020 年 3 月	8000 万元	1.00 元/注册资本	8000 万	40%	/	/
省盐业进出口有限责任公司	2020 年 5 月	8000 万元	4.36 元/注册资本	1,834.8 6 万	43.5 7%	4010	191

备注：以上投资均以成本法核算，且截止目前未实现利润分配，投资项目未产生效益。

以 2019 年盐业基金产生的收益上看，无法承担的盐政执法辅助工作购买服务人员薪酬费用、执法经费及历史遗留问题支出，仍存在资金缺口 1836 万元。同时，由于基金投资项目的产生收益具有不确定性，而每年都要解决盐政执法辅助工作购买服务人员薪酬费用、执法经费及历史遗留问题。因此，截止目前，基金的政策实施效果有限。

2019 年盐政执法辅助工作购买服务人员薪酬费用、执法经费及历史遗留问题
资金缺口情况表

单位：万元

支出需求		市场监管局 购买服务收 入	基金收益分配	资金缺口
历史遗留问 题支出	薪酬费用、执法 经费			
581	4124	2278	591	1836

备注：资金缺口=基金收益分配-（历史遗留问题支出+薪酬费用、执法经费-市场监管局购买服务收入）

（二）基金投资项目进展缓慢

从基金支持的项目看，从基金设立到 2020 年 5 月，将近一年时间，福建省盐业基金共投资 3 个项目，使用 58%的资金量，投资进度较为缓慢。

一是根据座谈了解，作为基金决策投决会成员的省轻纺公司、省盐业集团相关负责人对基金收益认识不到位，认为省盐业基金投资项目也属于集团内部收益，缺乏主动性去寻找项目投资，提高盐业基金收益、促进福建盐业做大做强的积极性不高。

二是盐业基金管理办法仅设定了基金投向、政策目标等，没有设定基金投资收益目标，缺乏相应的激励约束机制。根据基金管理办法，基金管理公司（福建省海洋丝路投资基金管理有限公司）每年按基金收取实缴金额的 0.1%管理费（ $40800 \times 0.1\% = 40.8$ 万元），基金管理公司不参与分配基金收益，对于项目的投资也没有决定权，对于项目投资的积极性不足、效益不佳，限制了基金的发展。

三是项目库闲置，作用有限。福建省轻纺公司于 2018 年建立福建省盐业基金项目储备库，但是没有及时根据实际情况更新，福建省海洋丝路投资基金管理有限公司作为基金管理公司对项目库并不知晓。项目库没有发挥作用，影响基金投资进度。

四是目前省盐业基金仅投资 3 个项目，下一个项目仍未有头绪，仍未开展相关前期准备工作。据省轻纺公司、省盐业集团反应，由于当前市场环境变化较大、投资项目范围限制比较多，也不容易选择投资项目，目前寻找下一步投资项目存在较大困难。而基金要投资相关项目，事先需进行的前期准备工作也至少耗时要两三个月，目前基金闲置资金 1.68 亿元只能用来做银行结构性存款，投资项目

进展缓慢，势必影响基金的收益最大化，难以承担盐政执法薪酬费用、执法经费及历史遗留问题，支持我省盐业发展力度有限，与基金设立的初衷不相符。

（三）盐政执法辅助工作作用未能充分发挥

根据现场核查南平市、漳州市、龙岩市执法辅助人员工作情况，发现盐政执法辅助工作未能充分发挥作用。食盐违法案件主要是质量不合规和违反专营管理规定两大类。目前盐政执法权归属市场监督管理局，盐政执法辅助人员主要排查盐业的不合法合规问题，然后通知市场监督管理局对此予以查处。但市场监督管理局仅关注盐的食品安全问题，对不符合盐业专营管理的问题不够重视，对于执法辅助人员检查提交的问题很多没有落实，同时，由于目前的盐政执法没有真正落实到位，盐政执法辅助工作存在执法难的问题。如：省盐业集团龙岩分公司从2017年盐政执法线索落实整改共1100多件问题，到2018年60件，到2019年仅45件线索落实到位，盐政执法辅助人员工作并没有发挥实质作用。

（四）部分盐政执法辅助人员工作不符合相关规定

根据《盐政执法辅助购买服务协议》第三条乙方派出盐政执法辅助人员应保持工作任务、职责的独立性不再参与企业生产经营活动。根据现场核查发现漳州盐政支队盐政人员支队长同时是福建省盐业集团漳州分公司的副总经理，不符合上述管理规定。

五、相关意见建议

（一）加快推进基金投资项目

根据财政部《关于加强政府投资基金管理提高财政出资效益的通知》“基金绩效达不到预期效果、投资进度缓慢或资金长期闲置的，财政出资应按照章程（协议）择机退出”，若省盐业基金2021年投资进度缓慢或资金长期闲置，建议财政出资资金择机退出。为此，建议基金决策投决会成员切实提高对省盐业基金的意识，真正有紧迫感用好用足省盐业基金的使用效益。根据目前的市场环境变化，在管理办法的投资范围，及时跟进项目储备库里的项目进展情况，结合我省盐业发展及省盐业公司的未来发展方向，积极推进项目前期准备工作，督促项目尽快落地，加快基金投资进度，提高基金运作效率，减少资金闲置，避免基金五年到期难以发挥最大的效用。

（二）完善基金的绩效目标管理

省盐业基金属于政府投资基金，按照《政府投资基金暂行管理办法》（财预

（2015）210号），各级财政部门应建立政府投资基金绩效评价制度，按年度对基金政策目标实现程度、投资运营情况等开展评价。因此，建议省级有关部门进一步加强省盐业基金的绩效管理，合理设定项目绩效目标，预算执行过程中切实做好绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，发现问题及时纠正，切实提高基金的使用绩效。

（三）发挥盐政执法作用

加强盐政执法辅助人员队伍管理，保证盐政执法工作任务、职责的独立性，不参与企业生产经营活动。加强与市场监督管理局的协调沟通，充分发挥盐政辅助执法人员的作用，对盐政辅助执法人员排查的线索要落实到位，严厉查处食盐生产经营活动中的违法违规行为，真正发挥盐政执法的保驾护航作用，确保食盐市场平稳有序，营造良好的食盐市场环境。

（四）规范盐政执法管理

根据各地市盐业公司反映，我省市场监督管理局对待食盐专营管理办法没有进行细化，如对食盐零售终端开具的符合规定的销售票据未明确为发票，因此存在有不符合规定的批发企业以发货单、配送单代替票据，盐政执法存在困难。建议从源头渠道管理好盐业，理顺盐业管理渠道，可参照贵州、云南等地，进一步细化食盐专营管理办法细则，规范盐政执法实实在在落实到位，促进我省盐业健康有序发展。

六、其他需要说明的问题

无

附件

2019 年福建省盐业基金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策（20分）	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分，扣完为止。	5	5
			立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2.5 分，扣完为止。	5	5
		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 2.5 分，扣完为止。	5	5
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 2.5 分，扣完为止。	5	5
	过程（20分）	组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度；	6	6

				2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符合扣 3 分，扣完为止。		
			制度执行有效性	1. 是否遵守相关法律法规和相关管理规定； 2. 项目调整及支出调整手续是否完备； 3. 项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； 4. 项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。一项不符合扣 1 分，严重的此项不得分，扣完为止。	4	4
		资金管理	资金出资到位率	1. 资金全到位得满分；2. 每少 1 个百分点扣 1 分，扣完为止。	6	6
			资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； 2. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； 3. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途； 4. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。一项不符合扣 1 分，扣完为止。	4	4
	产出 (30 分)	产出时效	基金投资效率	基金投资效率=基金累计投资总金额/基金总规模*100%。基金投资效率 90%以上得满分，每少 10 个百分点扣 2 分，不足 10 个百分点按 10 个百分点计算，扣完为止。	15	7

		产出质量	项目管理规范性	1. 基金是否完成备案等相关登记手续； 2. 基金单笔投资额是否超过基金总规模的 20%； 3. 被投资企业及其项目评选流程是否规范； 4. 基金受委托机构的管理是否合理； 5. 项目投资管理是否合理； 6. 是否建立激励约束机制； 7. 是否定期定期编制并向基金合伙人报告基金运行情况、资产负债情况、投资损益情况以及可能影响投资者权益的其他重大情况等。 发现存在一项不符合扣 2 分，严重的此项不得分，扣完为止。	15	11
效益（30分）	实施效益		社会效益	根据管理办法及相关立项依据的要求，基金收益用于解决盐政执法经费、薪酬费用及历史遗留问题支出等设立初衷的实现程度。 初衷实现程度=当年度基金收益/（历史遗留问题支出+薪酬费用、执法经费-市场监管局购买服务收入）。 初衷实现程度 90%以上得 10 分，每少 10 个百分点扣 1 分，不足 10 个百分点按 10 个百分点计算，扣完为止。	10	3
			经济效益	投资企业效益。基金投资的项目单位销售收入增长或净利润增长情况。每发现一个项目经营是亏损的扣 4 分，扣完为止。	10	10

		满意度	服务对象满意度 指标	考察获得资金的项目单位是否满意。现场核实过程中随机询问项目单位负责人等，发现不满意的情况1次扣1分，扣完为止。	10	10
	总权重、评价总分（S）				100	81

2019 年福建省移民库区扶持基金 专项资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为加强福建省移民库区扶持基金项目的资金管理，提高财政资金的使用效率，强化财政专项资金管理，根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求，现对 2019 年福建省移民库区扶持基金专项资金使用情况开展绩效评价，分析政策实施效果，提出改进管理的有关建议。

一、基本情况

为进一步加强水库移民后期扶持资金的使用管理，促进全省水利水电工程库区和移民安置区经济社会发展，根据《国务院关于完善大中型水库移民后期扶持政策的意见》（国发〔2006〕17 号）、《福建省库区移民后期扶持专项资金使用管理办法》（闽财建〔2017〕20 号）等文件设立移民库区扶持基金。

2019 年，省级年初预算安排移民库区扶持基金共计 14000 万元，扣除统筹 3320 万元（其中：下达省重点流域生态补偿 3000 万元、下达省综合性生态保护补偿金 320 万元），实际用于移民库区扶持项目 10680 万元，其中：因素分配法对下转移支付 10305 万元，省水利厅本级安排 375 万元（监测评估 300 万元、移民村主干培训等 75 万元）。

从支出进度看，截至 2019 年 12 月，移民库区扶持基金实际支出 1593.5 万元，支出率 14.9%；截止 2020 年 6 月，移民库区扶持基金实际支出 3466.9 万元，支出率 32.5%，其中：南平、福州、宁德、厦门支出率仅为 19.8%、15.0%、13.7%、2.6%。

2019 年移民库区扶持基金分地区支出情况表

单位：万元

地 区	预算安排金额	截至 2019 年 12 月 底实际支出资金	截至 2020 年 6 月 底实际支出资金	截至 2020 年 6 月底 实际支出率（%）
-----	--------	---------------------------	--------------------------	----------------------------

合计	10680	1593.5	3466.9	32.5%
漳州	1244	470.9	849.1	68.3%
三明	1670	394.6	749.7	44.9%
龙岩	1444	202.0	612.4	42.4%
莆田	467	110.2	184.3	39.5%
泉州	690	59.7	241.5	35.0%
省本级	375	23.3	92.1	24.6%
南平	1782	235.0	353.4	19.8%
福州	820	0.0	123.1	15.0%
宁德	1850	89.2	252.5	13.7%
厦门	338	8.7	8.7	2.6%

从项目安排及实施情况上看，2019年因素分配法对下转移支付10305万元，计划建设项目202个。截至2020年6月底，项目未开工51个，在建36个，已竣工未验收27个，已完成验收88个，竣工验收率为43.6%，其中：宁德、福州、厦门竣工验收率为29.5%、18.8%、16.7%。

2019年移民库区扶持基金分地区项目情况表

单位：个

地 区	计划建设	未开工	在建	已竣工		竣工验收率（%）
				未验收	已验收	
合计	202	51	36	27	88	43.6%
漳州	26	2	1	6	17	65.4%
三明	35	7	4	4	20	57.1%
莆田	11	3	2	0	6	54.5%
南平	31	8	6	1	16	51.6%
泉州	11	3	2	1	5	45.5%
龙岩	22	5	4	6	7	31.8%
宁德	44	14	10	7	13	29.5%
福州	16	6	6	1	3	18.8%

厦门	6	3	1	1	1	16.7%
----	---	---	---	---	---	-------

二、绩效评价工作过程

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集福建省移民库区扶持基金管理基本情况、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案。

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅农业农村处、省水利厅、各市、县（区）财政局及水利局，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择泉州市、宁德市、莆田市、南平市及其市辖区、县进行现场核实，与相关地市部门进行座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019年福建省移民库区扶持基金专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

2019年移民库区扶持基金，建立了资金管理办法，规范了申报审核程序，但存在项目实施进度偏慢、资金支出进度慢，资金使用效益偏低等问题，项目绩效综合评分80分，评价等次为“良”，具体评分表见附件。

四、项目效益

2019年通过移民库区扶持基金项目建设，加强库区和移民安置区基础设施建设，改善库区生态环境，改善移民生产生活水平，促进经济发展，增加移民收入，使移民生活水平不断提高，实际受益移民约32万人次。

2019年共建设库区扶持项目202个，其中：美丽家园项目152个，社会事业配套设施项目2个，环境整治项目2个，科教培训项目1个，生产开发及配套设施建设项目40个，移民劳动力培训项目1个，其他项目4个，不断满足库区移民的生产生活需求。

改善移民村人居环境。2019年建设移民村路灯、沟渠整治、住房外观改造等项目，提高环境整洁，改善村容村貌。如评价组现场核查建阳区新建村立面改造二期，完成15栋22户外墙改造4016平方米，屋面平改坡工程2028平方米，

进一步改善整村面貌，提高村民居住舒适度。

完善提升公共基础设施。建设农村安全饮水工程、农村道路硬化工程、停车设施配套工程、公厕改造提升等项目，改善基本交通出行便利，完善基础设施配套。如评价组现场核查东安村弓鱼村道硬化及排水沟工程项目建设村道路硬化1500平方、修建排水沟200米，道路铺设到村民家门口，方便移民村村民日常出行。

补齐移民库区社会事业短板。建设移民文化设施、视频监控系统等项目，推动基础设施提档升级。如评价组现场核查霞美镇四黄村塑胶灯光篮球场及健身器材建设项目，给村民提供村民一个休闲娱乐场所，方便村民休闲娱乐，丰富移民群众精神文化生活，移民对项目整体满意度高。

五、存在问题

（一）资金支出率总体偏低

截至2019年12月底，资金实际支出率为14.96%；截至2020年6月，资金实际支出率32.5%，且均未完成年初制定的绩效目标（截至当年底，项目资金支出率70%；截至次年6月底，项目资金支出率100%），与绩效目标相比仍存在较大差距。

1. 项目建设进度滞后。截至2020年6月底，项目未开工51个，在建36个，已竣工未验收27个，已完成验收88个，竣工验收率仅为43.6%。一是项目计划审批滞后。根据市县反应，从申报项目到省级批复有两三个月，上半年的工作基本处于空窗期，而项目自计划批复下达后才开始设计、招投标、项目实施等程序，导致项目进度严重滞后，按项目正常施工工期则需要跨年度才能实施。二是没有建立项目库。根据《福建省人民政府办公厅关于加强省级财政专项资金管理若干措施》（闽政办〔2014〕103号），“除经常性业务费外，省级财政专项资金都要实行项目库管理”“2014年起2年内省级主管部门不能按要求建立项目库的专项资金，原则上予以取消”。该专项没有建立项目库，存在“钱等项目”的现象，影响支出进度。三是项目前期工作不深入。存在由于征地问题、资金拼盘问题、实施条件不成熟及群众反对等问题影响项目进展。如“赤岸村亮化工程”项目，由于部分移民群众不理解分片、分期实施实质内容，造成移民群众矛盾加深，只能将项目暂时搁置与“赤岸村亮化工程二期”合并设计和实施。

2. 项目验收决算不及时。项目验收不够及时，项目完工后，没有及时收齐内

业资料，影响工程决算和财务结算，导致工程不能及时验收结算，影响竣工验收，影响资金拨付进度。据统计，2019年项目有28个项目（占比14%）均是处于竣工待验收审核阶段。特别是，核查中发现，库区移民项目数量较多、规模较小、资金结算慢，经统计，项目资金30万以下有99个，占比49%；项目资金20万以下有52个，占比25.7%。工程完工后，项目内业和工程内业资料无法及时完成，影响工程决算和财务决算，资金结存账上，与财政、审计等相关部门沟通协调不够，审核周期长，导致资金拨付进度慢。

（二）历年项目仍未完工、资金超两年未统筹收回

评价组延伸核查2017、2018年库区移民扶持基金项目实施情况，发现截止2020年6月仍存在资金未完全拨付、项目仍未验收、项目资金超过两年未收回统筹等情况。一是2017、2018年项目仍存在项目建设进度慢、资金沉淀滞留的情况。2017年批复项目资金2.06亿元，截至2020年6月，实际支出1.73亿元，支出率83.98%；2018年批复项目资金1.75亿元，实际支出1.18亿元，支出率仅67.4%。二是存在项目资金超过两年未支出尚未收回统筹。2017年项目资金两年未支出收回本级财政968.2万元，仍有2401万元尚未统筹收回，其中：未开工项目9个，涉及资金182万元。2018年项目资金两年未支出收回本级财政334.8万元，仍有5365.2万元尚未统筹收回。三是存在部分项目资金闲置已超两年，现仍然变更为2020年度项目。如：2017年莆田市荔城区黄石镇常溪村戏台建设项目资金下达但项目未批复，涉及资金24万元，资金闲置已超两年，于2020年3月30日由莆田市水利局批复变更为2020年项目西天尾镇洞湖、龙山安全生态河道建设工程。又如：2017年三明市梅列区棕南村环境综合整治工程因移民争议仍未动工，目前拟申请变更为2020年项目。

2017年移民库区扶持基金分地区项目情况表

单位：个

地 区	计划建设	未开工	在建	已竣工		竣工验收率
				未验收	已验收	
总计	577	18	8	19	532	92.2%
三明	128	2	0	1	125	98%
南平	88	0	1	2	85	97%

泉州	49	0	1	1	47	96%
龙岩	94	1	0	4	89	95%
漳州	75	2	2	2	69	92%
莆田	20	1	0	1	18	90%
宁德	76	3	4	2	67	88%
福州	40	8	0	4	28	70%
厦门	7	1	0	2	4	57%

2018 年移民库区扶持基金分地区项目情况表

单位：个

地 区	计划建设	未开工	在建	已竣工		竣工验收率
				未验收	已验收	
总计	443	26	18	21	378	85.3%
三明	105	2	0	5	98	93%
泉州	41	3	1	0	37	90%
南平	67	1	6	0	60	90%
漳州	48	2	2	2	42	88%
龙岩	67	3	3	4	57	85%
福州	23	2	0	2	19	83%
宁德	62	8	4	4	46	74%
莆田	21	3	2	1	15	71%
厦门	9	2	0	3	4	44%

（三）发现资金滞留部门专户现象

根据评价组现场核查情况上看，发现历年资金结存量大、资金滞留在部门专户上的现象，且其中部分项目资金已超过两年，不利于资金支出进度监控。如评价组现场核查发现南平市延平区目前专户和零余额账户上滞留资金约 1.1 亿元（其中：涉及中央资金 9027.65 万元，省级资金 1937.35 万元），省级资金涉及项目：2 个 2016 年项目、3 个 2017 年项目、4 个 2018 年项目，共 776.49 万元资金滞留尚未完全拨付。评价组发现龙岩市新罗区、永定县、上杭县及三明市大

部分县市均存在资金滞留在专户上的现象，其中，现场核查发现新罗区专户资金 1114.36 万元（含中央及省级移民库区资金）。

（四）项目管理有待进一步规范

1. 部分项目变更没有严格履行审批手续。莆田市仙游县购置商业店面项目（批复移民资金 90 万元），该项目根据《福建省水利厅关于核准莆田市 2019 年度水库移民扶持基金计划的通知》（闽水函〔2019〕287 号）由省水利厅批复立项的，根据管理办法，变更权限审批权应归属省水利厅。评价组现场核查发现项目未经省水利厅审批已变更为农信社股权投资 400 万股（涉及移民资金 1184 万元）。且发现股权投资主体由于仙游县库区移民投资有限公司刚成立尚不具备购买资质，委托福建省仙游县九仙溪水电开发总公司代购、代持县农信社股权（其中根据县政府会议纪要备忘录委托主体为仙游县城南新区开发总公司）存在一定的风险。同时可以享有股权的主体仅包含了移民 50 户以上的 19 个大村，其余移民无法享受收益。

2. 存在资金和项目不匹配现象。一是发现南平市武夷山市 2018 年下达资金，但项目未批复，导致资金闲置，项目资金于 2019 年 6 月被财政收回，同样龙岩市永定区也存在资金下达但是未批复项目，造成资金闲置的情况。二是 2018 年龙岩市武平县捷文村停车场建设项目资金下达及项目批复后才发现涉及重复建设，存在项目管理审批不够规范的情况。

六、相关建议

（一）统筹安排预算资金

针对移民库区扶持基金历年存在的资金拨付进度慢、项目实施进度滞后问题，建议进一步梳理年度内实际建设项目情况，结合项目具体工程进度情况，统筹安排资金预算。抓好对移民库区扶持基金存量资金的盘活工作，加大清理力度，全面盘活结转、结余资金。严格执行结余资金及结转资金收回财政统筹使用的规定，将部分结转两年以上的资金及专户上的资金收回财政统筹使用。

（二）加快资金拨付进度

督促加快资金拨付进度，严格遵守相关财务制度，做好资金的管理和监督，督促项目单位及时整理报账资料，推动资金滞留数量大、时间长的移民项目资金拨付工作，进一步提高资金使用效益。同时，省级在批复项目资金时，应充分考虑以前年度项目的完成情况，避免给基层造成负担，影响资金使用效率。

（三）加快建立健全项目库

从目前情况看，省级专项资金因素法切块下达后，存在“钱等项目”的情况，影响了支出进度。建议加快项目库建设，做实做细部门项目库，应当提前征集、评审下一年度的扶持项目，督促所有项目及时入库，没有入库的项目一律不得安排补助资金，并根据入库项目情况和上一年度预算执行情况，提前切块下达次年资金，加快项目建设进度。

（四）健全项目管理审核

督促各县（市、区）将对项目实施进度慢和已完工未验收的项目采取切实有效措施，督促项目实施单位加快项目进度，及时报送项目建设内业资料和报账材料，拨付项目资金。同时，抓好项目前期工作，避免出现因项目前期工作深度不足导致项目实施难、计划产生较大变更。针对变更项目，要严格按照省级管理办法进行审批、公示，对已经闲置超过两年的项目不予变更，及时按照相关规定收回财政资金。

七、其他需要说明的问题

1、截至 2019 年 12 月底，2019 年移民库区扶持基金资金实际支出率为 14.96%；截至 2020 年 6 月，资金实际支出率 32.5%。

2、2017 年项目资金两年未支出收回本级财政 968.2 万元，仍有 2401 万元尚未统筹收回；2018 年项目资金两年未支出收回本级财政 334.8 万元，仍有 5365.2 万元尚未统筹收回。

3、南平市延平区目前部门专户和零余额账户上滞留资金约 1.1 亿元，新罗区专户资金 1114.36 万元。

4、莆田市仙游县购置商业店面项目变更没有严格履行审批手续。

附件

2019 年移民库区扶持基金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策（20分）	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分。	5	5
			立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2.5 分。	5	5
		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 2.5 分。	5	5
			资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 2.5 分。	5	5
	过程（20分）	资金管理	预算执行率	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）*100%，预算执行率大于 90% 的得满分，每少 10 个百分点扣 1 分，不足 10 个百分点的按 10 个百分点计	10	4

				算，严重的此项不得分，扣完为止。		
			资金使用 合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度 2. 是否符合有关专项资金管理办法的规定； 3. 资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； 4. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途； 5. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。一项不符合扣 2 分。	10	6
	产出 (30 分)	产出质量	培训合格率	培训合格率达到 100%得满分，每少 10 个百分点扣 2 分，不足 10 个百分点的按 10 个百分点计算,扣完为止。	10	10
		产出数量	项目验收竣工情况	反映项目建设竣工验收情况。完成 90% 以上的得满分，每少 10 个百分点扣 2 分，不足 10 个百分点的按 10 个百分点计算，扣完为止。	20	10
	效益 (30 分)	实施效益	社会效益	通过项目的实施对本地区的基础设施建设、人民生活水平改善等各方面是否有积极影响。 若发现一个项目的实施对社会效益造成消极影响的扣 10 分，扣完为止。	10	10
			环境舒适度	通过项目的实施对本地区的环境是否有积极影响。现场核查一个项目实施对环境造成消极影响的扣 2 分，扣完为止。	10	10
		满意度	服务对象满意度指标	现场核实过程中随机询问库区移民对后期扶持政策实施情况的满意情况，发现不满意的情况 1 次扣 1 分，扣完为止。	10	10
		总权重、评价总分 (S)			100	80

2019 年福建省职业教育发展专项资金 绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

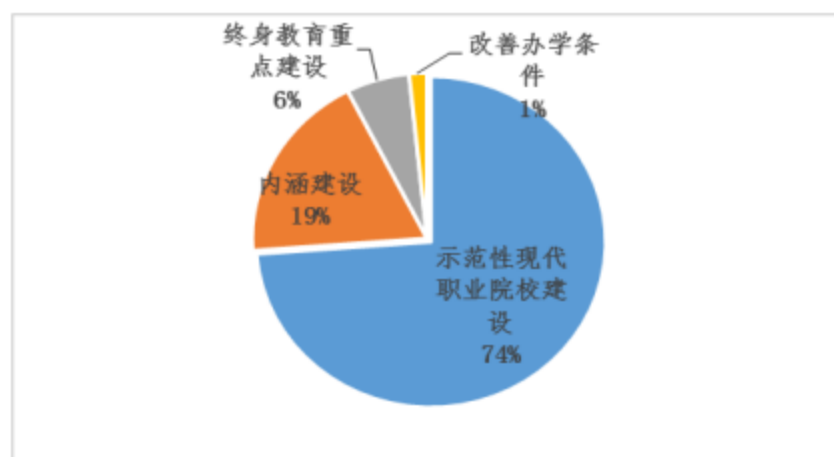
为加强福建省职业教育发展专项资金管理,提高财政资金的使用效率,强化财政专项资金管理,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政绩效评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年福建省职业发展教育专项资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出改进管理的建议。

一、基本情况

为加快我省现代职业教育发展,根据《福建省人民政府关于加快发展现代职业教育的若干意见》(闽政〔2015〕46 号)《福建省“十三五”教育发展专项规划》等精神设立福建省职业教育发展专项。

2019 年,省级预算共安排福建省职业教育发展专项资金 30000 万元,截止 2020 年 6 月底,各级实际支出 27395.6 万元,扣除财政清理收回未返还资金[†]1010.5 万元,实际支出率为 94.5%。2019 年职业教育发展专项资金投入主要用于:示范性现代职业院校建设 22150 万元,占比 74%;内涵建设 5601 万元,占比 19%;终身教育重点建设 1754 万元,占比 6%;改善办学条件 495 万元,占比 1%。

2019 年职业教育发展专项资金投入分布图



[†] 为做好疫情防控资金保障,根据《福建省财政厅关于清理收回结转结余资金的通知》对于 2019 年及以前年度预算安排和执行中追加的各类额度结转结余资金先予以清理收回,扣除根据《福建省财政厅关于重新安排以前年度财政存里资金的通知》重新安排存里资金,尚未返还金额

根据《福建省教育厅 福建省财政厅关于印发福建省示范性现代职业院校建设工程实施方案的通知》，示范性现代职业院校建设工程是从 2015 年底遴选立项建设高职院校 15 所左右、中等职业学校 60 所左右，建设期五年。在建设期内给予高职院校校均 5000 万元，中职院校 2000 万元，资金实行一次确定、分步到位，对中期考核不合格的项目院校终止立项和经费支持。

二、绩效评价工作过程

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集职业教育发展专项资金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案。

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅教科文处、省教育厅、各市、县（区）财政局及教育局，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置相关部门填列；重点选择泉州市、漳州市、宁德市、莆田市、南平市及其市辖区、县进行现场核实，与相关地市部门、职业院校进行座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019 年福建省职业教育发展专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

2019 年职业教育发展专项资金，建立了资金管理办法，规范了申报审核程序，但存在部分支出进度较慢，资金使用效益有待改进，业务管理审核不够精细等问题，项目绩效综合评分 86.5 分，评价等次为“良”，具体评分表见附件。

四、成效分析

根据国务院办公厅通报，福建省职业教育成为福建省被国务院激励表彰的 13 个项目之一，也是职业教育领域被国务院表彰的 4 个省份之一。一是福建省启动实施省级示范性现代职业院校建设工程以来，首次采取“分类立项、分类支持、逐年考核、动态管理”项目管理机制，分 A、B 两类进行培育，差异化予以

经费支持，最终评选出 74 所福建省示范性现代职业院校，在建设福建特色现代职业教育体系中发挥示范带动和辐射作用。二是提升职业院校办学水平。进一步提升师资力量，加强内涵建设，不断提升办学水平和教育教学质量。如：在 2019 年示范性院校建设中，2019 年“双师型”教师 1.09 万人，比 2018 年增长 6.6%；2019 年省级“双师型”教师培养培训基地 523 个，比 2018 年增长 24.8%；2019 年全国职业院校技能大赛获奖 781 个，比 2018 年增长 12.4%。三是促进校企合作。福建从 2016 年起，在全国率先开展高职“二元制”技术技能人才培养模式改革，招收企业在职员工开展高职学历教育，打通企业技术工人学历提升通道，2019 年全省 44 所高职院校与行业企业联合招收企业员工 2.15 万人，占全省高职扩招任务的 40.48%；合作企业订单生培养 4.16 万人，比 2018 年增长 23.3%；校企合作共建校内生产性实训基地 523 个，比 2018 年增长 24.8%；合作企业接受顶岗实习学生 6.8 万人，比 2018 年增长 5.9%；学校为企业年培训员工 98.75 万人次，比 2018 年增长 27.2%，推进服务能力稳步提升。

五、存在问题

（一）部分资金支出进度较慢

一是省级资金指标下达较慢。2019 年省级专项资金预算指标共分四批下达，由于资金项目分配方案出台较晚，资金指标于 2019 年 6 月 28 日开始下达，最后一笔资金指标（闽财教指〔2019〕898 号）于 2019 年 11 月 28 日下达资金 900 万元，资金下达时间较晚。

二是存在部分地区对省级财政专项资金划拨滞后。如：《福建省财政厅 福建省教育厅关于下达 2019 年省级现代职业教育发展专项资金的通知》（闽财教指〔2019〕43 号）于 2019 年 6 月 28 日下达福建省永安职业中专学校 300 万元，根据永安职业中专学校反映，资金实际到位时间为 2019 年 10 月；又如：上述文件于 2019 年 6 月 28 日下达罗源县高级职业中学 300 万元，根据罗源县高级职业中学反映，资金实际到位时间 2019 年 12 月 4 日，时间拖延近半年，影响院校项目的建设进度。

三是部分院校资金支出率较低。截至 2020 年 6 月底，存在 9 所院校实际支出率低于 70%，其中：福建工程学院、福建省职教学会、莆田卫生学校资金均未支出，支出进度较慢。

2019 年职业教育专项资金部分院校支出情况统计表

单位：万元

单位名称	预算安排金额	截止 2020 年 6 月 底实际支出额	实际支出率
福建工程学院	6	0	0.00%
福建省职教学会	28	0	0.00%
莆田卫生学校	5	0	0.00%
福建教育科学研究所	30	0.52	1.73%
福州市教育局	32	2	6.25%
福州商贸职业中专学校	112	12	10.71%
福建幼儿师范高等专科学校	62	19.5	31.45%
福州建筑工程职业中专学校	349	124.05	35.54%
福建省职教中心	100	43	43.00%
福建江夏学院	12	6.73	56.08%
福建教育电视台	85	54.94	64.64%
福建省广播电视大学	1576	1041	66.05%

（二）部分院校资金使用效益有待提高

2019 年示范性现代职业院校建设投入 22150 万元，占 2019 年职业教育发展专项资金的 73.8%，促进职业院校改革发展，但也存在一些问题亟待改进。评价中发现，部分已获取示范性院校培育资金的学校最终没有达到建设目的，资金没有发挥效益。经统计，全省有 11 所学校申请到示范性院校培育资金，但最终并未评上“示范性院校”。如：宁德职业技术学院、漳州理工职业学院、南平技师学院等学院，前期最早进入示范性院校培育名单且也申领到省级资金补助，但后期却放弃了示范性院校建设，导致前期部分院校的资金投入使用效益不佳，没有起到很好的引导建设作用。

（三）对薄弱院校补助水平有待提高

职业教育发展专项虽然发挥了一定成效，但是对薄弱院校的补助水平还有待提高。评价组前往南平现场核查发现，与沿海发达地区相比，地处闽北地区的南

平市在职业教育的投入上差距较大,仅有一所南平市农业学校属于示范性中职院校,其他院校的办学条件较为薄弱,资金更为缺乏,但在综合水平上达不到示范性院校的门槛,因此无法申请到补助资金,地区分布不均衡。

除此之外,评价组还发现我省还存在办学条件亟待提升、需要资金扶持的院校。一是从高职院校建设上看,存在部分院校基本办学条件薄弱。如:根据提供的2018年高职院校评估数据,对照教育部《高等职业学校设置标准(暂行)》《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》,8所院校在校生数连续三年低于2000人设置标准,其中公办院校占25%;75%的院校专任教师总量不足,生师比超过18:1标准等情况。二是从中等职业院校建设上看,基本办学条件不达标问题仍较为普遍。根据提供的2018年中职院校评估数据,对照教育部《中等职业学校设置标准》(教职成〔2010〕12号),发现我省生均占地面积不达标的学校有56所,占比35.2%;44所学校专任教师总数未达到“专任教师不少于60人”的标准要求,32所学校师生比超过1:20,超三成学校达不到“双师型教师不低于30%”的标准要求等情况。

(四) 部分院校产教融合不够深入

根据《福建省人民政府关于加快发展现代职业教育的若干意见》(闽政〔2015〕46号)“到2020年,我省职业教育层次规模更加合理,质量水平不断提高,产教融合更加紧密”,但根据评价组现场核查情况上看及部分市县反映,部分院校产教融合目前仅留在浅层次,产教融合在教学计划、人才培养等方面并没有深度融入进去,特别是在地理位置不优越、经济发展水平较低的地区,校企合作实施更为困难。一是根据部分院校反映,学校和企业之间合作的界限模糊,涉及到资金、设备的一些部分学校不敢做,企业不愿做。二是部分地区企业与院校合作的内生动力不足。如:南平市部分企业参与校企合作共同培养学生,但学生留在本地就业意愿不高,去闽南等较为发达地区就业意愿较高,在一定程度上导致企业合作意向降低。

(五) 业务管理审核不够精细

评价组抽查农民工“求学圆梦行动”的补助情况,发现存在业务管理审核不够精细的问题,上报数据存在比较明显的身份证错误等现象,日常管理工作有待进一步增强。一是在上报的18838条农民工“求学圆梦行动”补助情况数据中,发现104条“身份证相同,但姓名不同”的现象,同时发现有存在2人同一年度

重复领取补助的情况。二是通过对上报的农民工“求学圆梦计划”学员基本信息进行医保、社保系统数据比对分析，发现存在约 2180 例属于非农业户口（城镇）。三是通过省级机关保系统数据比对发现，发现存在 3 人机关事业单位工作人员领取农民工“求学圆梦行动”补助的情况，不符合申报条件。

六、相关建议

（一）统筹考虑资金分配。示范校建设已经相对完善，且示范性院校下达资金占学校建设资金比重较低，对于本身综合实力较强的院校来说，资金补助的边际效益递减。因此，资金方面可以加大对薄弱院校的投入，提高基本办学条件，加大项目支持和引导力度，实现精准帮扶。在资金投入方面建议考虑投入教育资源薄弱地区；对于一些综合实力不强，但是专业突出、具有较强特色的专业群进行奖补等方式，进一步完善资金分配方式。

（二）加快资金拨付进度。及时出台资金分配方案，提前下达资金指标。督促各设区市财政局及时下达省级财政经费拨付到项目单位，形成实际支出，避免出现延迟下达，影响项目建设进度。对于项目建设进展缓慢、支出进度偏慢的院校要开展重点动态监控，督查建设单位加快资金支出进度。对于长期无法完成支出的建设单位，严格执行相关规定，及时收回预算资金。

（三）加大产教融合力度。落细落实产教融合相关政策，聚焦校企共同利益和共建共享基础，明确主体责任，完善校企合作实施细则，推进校企合作有序进行。进一步加大校企合作的宣传力度，提高“二元制”的知晓率。

（四）强化基础数据管理。各相关单位要高度重视数据报送工作，务必严格审核，层层把关，要按照要求保质高效的报送数据，确保数据真实、完整、无误。进一步核实数据，建立以身份证信息为基础的补助申领信息库，实行实名制，实现大数据管理，防止虚报、冒领、套取补助资金。加强资金管理，健全有效的监督检查机制，强化全过程监督。

七、其他需要说明的问题

专项中农民工“求学圆梦行动”的补助情况，发现存在业务管理审核不够精细的问题。

附件

2019 年职业教育发展专项资金绩效评价评分表

	一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
绩效指标体系	决策(20分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分。	5	5
			立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2 分。	4	4
		绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性。一项不符合扣 2 分。	4	4
			绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； 3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分。	3	3
		资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量	4	4

			是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 2 分。		
过程 (20分)	资金管理	预算执行率	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）*100%，预算执行率大于 90%的得满分，每少 10 个百分点扣 1 分，扣完为止。	3	3
		资金到位情况	1. 省级资金是否及时下达到位；2. 市级是否及时将资金下达到项目县；3. 资金是否及时下达到项目单位。发现存在一项不符合扣 2 分。	6	2
		资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； 2. 是否符合项目预算批复或合同规定的用途； 3. 是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。发现一项不符合扣 2 分。	6	4
	组织实施	基础信息完善性	基础信息管理是否到位，提供基础信息是否及时、准确、完整。管理到位、准确、完整的得满分；一项不符扣 2 分，完全不符合此项不得分，扣完为止。	5	1
产出 (30分)	产出数量	示范性现代职业院校建设工程高职培育项目	达到或超过 15 所，每少 1 所扣 1 分，扣完为止。	15	15
	产出数量	示范性现代职业院校建设工程中职培育项目	达到或超过 50 所，每少 1 所扣 1 分，扣完为止。	15	15
效益(30分)	实施效益	职业院校年承担各类培训	达到或超过 60 万人次的得满分，每少 1 万人次扣 1 分，扣完为止。	10	10

			示范性院校培育成功率	示范性院校培育项目成功率。全部成功得满分，每少 1 个百分点(不足 1 个百分点按 1 个百分点计算)扣 0.25 分，扣完为止。	10	6.5
		满意度	职业院校满意度	考察职业院校满意度。现场核查走访询问职业院校相关负责人，发现一例不满意扣 1 分，扣完为止。	10	10
		总权重、评价总分 (S)			100	86.5

2019 年福建省海洋与渔业结构调整

专项资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为加强海洋与渔业结构调整项目的资金管理,提高财政资金的使用效率,强化财政专项资金管理,根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求,现对 2019 年省海洋与渔业结构调整专项资金使用情况开展绩效评价,分析政策实施效果,提出改进管理的建议。

一、基本情况

2019 年,省级年初预算安排海洋与渔业结构调整专项资金 5500 万元。其中:省本级 1650 万元,下达市县转移支付资金 3850 万元。截止 2020 年 6 月,各级实际支出 1823.87 万元,支出率为 33.2%。

分地区看,省本级支出 533.28 万元,支出率 32.3%;宁德市支出 373 万元,支出率 46.6%;福州市支出 244.58 万元,支出率 25%,其余地市支出 673 万元。

分项目看,主要用于水产加工补助 2740 万元、省级科研项目 1650 万元、品牌渔业建设 260 万元、休闲渔业补助 300 万元以及援疆、市县挂职项目等 550 万元。

表 1 2019 年海洋与渔业结构调整专项资金分地区使用情况

单位:万元

地区	下达金额	实际使用金额	支出率
合计	5500	1823.86	33.16%
省本级	1650	533.28	32.32%
福州市	980	244.58	24.96%
莆田市	30	0	0%
泉州市	590	123	20.85%
漳州市	900	200	22.22%
三明市	190	90	47.37%

南平市	160	60	37.5%
宁德市	800	373	46.63%
昌吉自治州	200	200	100%

二、绩效评价工作过程

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集海洋与渔业结构调整专项资金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅农业农村处、省海洋渔业局、各市、县（区）财政局及海洋渔业局，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择泉州市、漳州市、宁德市、莆田市、南平市及其市辖区、县进行现场核实，与相关地市部门进行座谈，查阅项目档案、收集数据、资料等，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019年福建省海洋与渔业结构调整专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

2019年福建省海洋与渔业结构调整项目，省级主管层面资金下拨到地市，已拨付到项目的资金均及时开工建设，产生了一定的作用。但专项资金使用率较低，企业申报意愿较弱，存在部分资金使用方向与管理办法不一致的情况。故项目绩效综合评 77.3 分，评价等次为“中”，具体评分表见附件。

四、项目效益

2019年，本项目建设完成2条水产品加工生产线，为泉州石狮市华宝明祥食品有限公司的水产罐头制品加工生产线、宁德市蕉城区宁德市海扬食品有限公司的液态氮冷冻蒸煮鲍鱼肉精深加工生产线。完善了渔业生产基础设施，进一步提升渔业产业水平，推进现代渔业发展。开展了“水乡渔村”建设，进行十二

批“水乡渔村”认定授牌，包括福清稻香渔港休闲渔业养殖场、永泰赤锡湾水乡渔村等 11 家单位，不断扩大我省休闲渔业规模，促进现代渔业发展。对莆田市花蛤行业协会“莆田花蛤”品牌、宁德大黄鱼和“九洋大黄鱼”的品牌进行广告宣传推广。2019 年度开展了包括“石斑鱼工厂化循环水养殖示范项目”、“青蟹工厂化养殖创新与示范”、“新型现代渔业装备项目” 3 个渔业科研项目的验收工作。

五、存在问题

（一）资金支出进度总体较慢

2019 年，全省海洋渔业部门实行机构改革，修订专项资金管理办法，导致全省范围内项目资金申报较慢，全省海洋与渔业结构调整专项资金支出率 33.2%，总体进度较低。经评价组现场核查发现以下原因，从具体项目看：一是水产加工补助项目支出进度仅 12.8%，主要是由于专项资金拨付至设区市后，各地开始进行项目摸底，部分地区无符合条件项目，导致资金分配较慢。水产加工补助采用先建后补的方式，部分项目生产线建设进度慢，导致项目资金拨付进度缓慢。二是品牌渔业建设项目整体支出率较低，共安排 260 万元。仅有三明市泰宁县、宁德市蕉城区各支出 30 万元，其他地区均尚未支出。三是科研项目支出进度缓慢，安排省本级用于科研项目的资金共补助三家事业单位 1650 万元，2019 年共支出 533.28 万元，总体支出率为 32.3%。

2019 年海洋与渔业结构调整专项资金分项目使用情况

项目名称	下达金额 (万元)	实际使用金额 (万元)	支出率
水产加工补助	2740	380.58	13.9%
品牌渔业建设	260	60	23.1%
休闲渔业——水乡渔村	300	300	100%
留省科研项目	1650	533.28	32.3%
对口帮扶	550	550	100%

留省科研项目补助资金使用情况

单位名称	补助金额（万元）	使用金额（万元）	支出率（%）
省水产技术推广总站	750	343.16	45.75%
水产研究所	600	159.35	26.56%
淡水水产研究所	300	30.77	10.26%

（二）企业申报意愿不强

评价组现场核查时与泉州市海洋渔业部门座谈后了解到，品牌渔业建设项目由于资金提前下达的任务清单中，约束性指标为“投放高速公路1座”，但管理办法规定若要申报该项目，需投入高于补助金额两倍的资金，部分企业认为高速公路广告牌无法给其带来超过成本的效益，导致企业申报意愿低，资金无法落实到具体项目。此外，截至2020年6月，福州市连江县仍无企业对本项目进行申报。

东山县作为漳州市的“渔业大县”未申请海洋与渔业结构调整专项，经询东山县海洋渔业主管部门工作人员，其表示由于对海洋与渔业机构调整专项中所补助的项目需求较低，符合条件的企业申报意愿较弱，因而未进行资金的申报。

（三）资金使用方向有待规范

专项资金中550万元用于对口帮扶乡村，占专项资金的10%。其中：新疆昌吉回族自治州200万元，用于设施渔业发展试点项目；龙海市100万元，用于建设敬老院；云霄县100万元，用于道路硬化；霞浦县100万元，用于小流域治理及村容村貌环境整治；古田县50万元，用于建设蓄水池。除了新疆昌吉回族自治州以外，其他资金建设方向均与管理办法规定方向不一致。

2019年提前下达海洋与渔业结构调整专项资金绩效目标表（节选）

市县	补助金额（万元）	目标1	目标2
龙海市	100	龙海市隆教畬族乡敬老院建设	设置床位50张
云霄县	100	云霄县马铺乡龙镜村道路硬化	2公里
霞浦县	50	王家衙村至郭厝里山塘小流域治理	小流域治理1公里
霞浦县	50	不知觉自然村至山头岭自然	坑头村村容村貌环

		村道路硬化 5 公里	境整治
古田县	50	古田县荷塘镇坑头村建设蓄水池一座	蓄水量达 5 万立方

（四）专项资金分配标准地区内有待统一

资金切块下达后，各地区因地制宜确认补助门槛，但是存在部分地区内专项资金分配机制并不健全，缺乏科学合理标准和依据。以漳州市为例，不同县区分配金额占投资额比例不同，但与产线数量、投资额均无相关关系。评价组现场核查与漳州市海洋与渔业局经办座谈得知，该专项资金分配方式无统一标准，无法提供分配依据，当年度分配方式由市局综合考虑后经局长办公会决定。

漳州市资金分配情况表

县（市）	拟建设产线数量（条）	产线拟投资额（万元）	分配金额（万元）	分配金额占拟投资额比例
漳浦县	1	400	140	35%
龙海市	1	500	140	28%
云霄县	1	880	80	9.1%
诏安县	11	6555	340	5.2%

（五）绩效目标设定不能充分体现项目绩效

该专项产出与效益部分的绩效指标设置过于简单，不能达到绩效激励的作用。效益指标为“无资金使用重大违规违纪问题”。无资金使用重大违规违纪问题仅仅为合规性要求，无法客观反映效益。休闲渔业项目的满意度指标是针对收到补助的企业对该项资金的补助方式、项目管理、政府支持力度等情况的满意度，未对项群众的满意度进行调查。

六、建议

（一）调整资金使用方向

一是考虑到近两年海洋与渔业结构调整专项资金支出进度普遍偏慢，支出率偏低。2018 年、2019 年支出率仅分别为 26.3%和 33.2%，建议适当调低省级海洋与渔业结构调整专项资金预算安排，合理编制预算。

二是对于资金使用方向不符合实际企业需求的情况，建议及时在合理范围内灵活调整资金使用方向。如品牌渔业建设项目，可以适当放宽补助资金使用方向，允许选择其他多样化的方式进行广告投放，扩大品牌宣传效益。

（二）完善项目前期储备工作

省级海洋与渔业结构调整专项资金切块至地市之前应对市县初步情况进行摸底，按照各地需求进行分配，避免资金分配至地市后滞留时间较长。同时，建议各级海洋渔业主管部门可视当地情况建设完善补助项目储备库，引导市县做到常年筛选、滚动储备。项目库可以按照拟建、新开工、续建三种类型分类，以便专项资金下达时可以及时选取合适项目，做到省级专项资金一经下达，即可进行项目选取、对接，以缩短项目申报前期工作时间，减少“钱等项目”的情况出现。

（三）加强资金使用管理

一是明确资金使用方向，对于非本专项资金管理办法内的补助内容不应支出，确保资金使用范围、政策目标与专项资金管理办法、相关制度规定完全匹配；

二是各级财政局要会同各级海洋渔业主管部门，科学设定分配因素、指标值及分配公示，对因素选择、权重赋予等要有统一明确的规定，避免实际操作中标准不一，有失公允。

三是针对效益类指标设计不合理问题，建议依据实际情况设置一些更能反映项目开展情况，且能较为便捷获取评价数据的指标体系，以真实全面反映项目开展的效益，提高具体政策目标确定的合理性和可操作性。

七、其他需要说明的问题

1. 专项资金支出进度慢，截至 2020 年 6 月，全省海洋与渔业结构调整专项资金支出率 33.2%。

2. 存在部分资金的使用方向与管理办法不相符。

3. 绩效目标的设定较为宽泛，难以全方位反应项目实施的绩效。

4. 2019 年初目标建设 21 条水产加工生产线，由于水产加工项目部分生产线建设进度为两年期，导致建成数量较少。

附件

2019 年海洋与渔业结构调整发展专项资金绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
决策 (20 分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分	5	5.0
		立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2 分	4	4.0
	绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； 3. 项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； 4. 是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 一项不符合扣 1 分。	4	3.0

		绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; 3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分	3	2.0
	资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配; 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 1 分	2	1.0
		资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分; 2. 资金分配是否合理, 与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 1 分	2	1.0
过程 (20 分)	资金管理	资金到位率	资金到位率= (实际到位资金/预算资金) × 100%。 截至 2020 年 6 月资金到位率为 95%得满分, 每少 5 个百分点扣 0.5 分, 不足 5 个百分点的按 5 个百分点计, 扣完为止	8	8.0
		预算执行率	预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) × 100%。 截至 2020 年 6 月预算执行率为 95%得满分, 每少 1 个百分点扣 0.1 分, 不足 1 个百分点的按 1 个百分点计, 扣完为止	8	1.8
	组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; 2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。一项不符合扣 1 分。	2	2.0
		资金使用合规性	1. 是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定; 2. 是否存在支出与管理办法规定内容不一致的情况。 一项不符合扣 1 分。	2	1.0

产出 (30分)	产出 时效	项目及时性	是否有县（区）2019年存在未分配项目的情况，发现1例扣0.5分，扣完为止	10	8.0
	产出 数量	水产品加工 生产线数量	建成数量大于等于21个得满分，每少1个扣0.5分，扣完为止	10	0.5
		高速公路广 告牌投放数 量	投放数量大于等于4个得满分，每少1个扣1分，扣完为止	5	5.0
		“水乡渔 村”认定授 牌数量	授牌认定数量大于等于10个得满分，每少1个扣1分	5	5.0
效益 (30分)	实施 效益	社会效益	是否提供更多就业岗位、增加渔民收入，实现得满分，未实现不得分	10	10.0
		生态效益	是否在建设过程中对周边环境造成破坏，发现一例扣1分	10	10.0
	满意 度	走访满意度	现场核实时发现一例不满意扣1分，没有发现得满分	10	10.0
总权重、评价总分（S）				100	77.3

2019 年度福建省社区多功能运动场 专项资金绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为加强社区多功能运动场项目的资金管理，提高财政资金的使用效率，强化财政专项资金管理，根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求，现对 2019 年社区多功能运动场专项资金使用情况开展绩效评价，分析政策实施效果，提出改进管理的建议。

一、基本情况

(一) 资金投入和使用情况

2019 年福建省社区多功能运动场专项资金共安排 9930 万元，其中 5040 万元用于省局统一集中采购器材，2790 万元用于场地基础设施，2100 万元用于体育公园建设补助。截至 2020 年 6 月，市县实际支出 8768.41 万元，资金实际支出率为 88.3%。具体使用情况如下：

资金使用情况表

地区	预算金额（万元）	实际支出（万元）	使用率
合计	9930	8768.41	88.3%
省本级	5040	4364.41	86.6%
福州市	543	540	99.4%
漳州市	700	700	100.0%
泉州市	355	342	96.3%
三明市	681	381	55.9%
莆田市	581	581	100.0%
南平市	652	582	89.3%
龙岩市	672	572	85.1%
宁德市	622	622	100.0%
平潭综合实验区	84	84	100.0%

未支出部分资金的主要原因为：一是部分体育公园工作有所滞后，项目尚未验收，需待项目完工验收后才能支付。二是大多数器材采购类项目需要留存部分质保金，待项目质保期结束后支付余款。

（二）项目基本情况

《全民健身场地设施建设项目资金管理办法》总则中提到，专项资金的执行期限为四年，从 2017 年至 2020 年。主要用于各区全民健身场地设施建设，2019 年支持全省建设 90 个多功能运动场、30 个笼式篮球场、60 个笼式足球场、30 个门球场、7 个智慧体育公园建设，共建设 217 个体育场地，覆盖全省 8 个设区市及平潭综合实验区。

二、绩效评价工作过程

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求成立绩效评价小组，收集社区多功能运动场专项资金管理基本情况和年初绩效目标、我省出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案。

评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅教科文处、省体育局沟通交流，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；对本次专项资金补助的 8 个地市均进行了现场核实，与各级体育局、居委会、村委会进行座谈，查阅项目档案，与运动场地周边居民交流，进一步搜集绩效评价所需的数据和资料。

评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019 年福建省社区多功能运动场专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

2019 年福建省社区多功能运动场项目，省级主管层面下拨资金及时，现场核查项目均具有完备的手续，有效增加我省场地供给，但运动场选址合理程度有待提升，故项目绩效综合评分 92.4，评价等次为“优”，具体评分表见附件。

四、项目效益情况

“十三五”以来，全省完成 423 个多功能运动场、29 个笼式篮球场、215 个笼式足球场、121 个室内健身房、86 个门球场、9 个体育公园和 8 个拆装式游

泳池的建设。随着全民健身场地设施建设专项不断推进,根据 2019 年全省场地普查,我省人均体育运动面积达到 2.17 平方米,高于全国人均体育场地面积 1.86 平方米的水平,除冰雪场地外,各类场馆的人均使用面积均高于全国平均水平,全民健身场地设施建设规模达到新高度,不断增加场地供给,为群众日益增长的健身需求提供保障。

福建省分地区人均体育场地面积情况表

区域	常住人口(万人)	人均场地面积(平方米)
福建省	3941	2.17
福州市(不含平潭)	728	2.17
莆田市	290	1.94
泉州市	870	1.99
漳州市	514	2.1
龙岩市	264	2.36
三明市	258	2.58
南平市	269	2.29
宁德市	291	1.91
平潭综合实验区	46	1.23

福建省与全国分类别人均体育场地面积情况表

单位:平方米

场馆名称	福建省人均场地面积	全国人均场地面积
田径场地	0.70	0.60
游泳场地	0.07	0.04
足球场地	0.17	0.18
篮球场地	0.45	0.39
排球场地	0.03	0.02
乒乓球场地	0.03	0.03
羽毛球场地	0.03	0.02
健身步道	0.42	0.26
其他场地	0.27	0.31

五、存在问题

（一）体育公园建设资金支出进度较慢

据了解，各地多数将体育公园 300 万补助用于二代健身路径采购与健身步道建设。2019 年，安排在除泉州、厦门外的 7 个地市各建一个体育公园，涉及资金 2100 万元。截至 2020 年 6 月，仅有福州市台江区武夷绿洲智慧体育公园、宁德市智慧体育公园、漳州市南靖县荆江智慧体育公园 3 个体育公园建设完工并投入使用，共拨付 900 万元。其余四个体育公园中：莆田市城厢区南湖智慧体育公园、南平市建阳区童游智慧体育公园由于体育公园未建成，地面设备已进行采购但尚未安装；三明市沙县青纸智慧体育公园、龙岩永定区智慧体育公园已经完工，健身路径、健身步道已经建设完成，但均尚未竣工验收，导致资金支出进度较慢。

（二）体育场地分布情况有待改善

虽然全省人均体育场地使用面积已经达到 2.17 平方米，但仍然存在分布不均现象。一是地区间分布差异较大。比如福州市台江区人均场地面积仅 0.43 平方米，而武夷山市人均场地面积达到 8.56 平方米，为台江区人均使用面积的 19.9 倍；此外，“十三五”以来本专项在台江区、马尾区、鲤城区各补助建设 2 个健身场地，南安市补助建设 31 个场地，地区间差异较大。二是市区的人均场地面积偏低，在全省出厦门外的 8 个地市 23 个市辖区中，仅有 6 个区的人均场地面积高于全省平均面积。而各个市区的市中心（市中心口径为人口密度最大的市辖区）除了三明市梅列区以外，均未达到全省平均标准。三是省内基础大项场地使用面积相对较少，全省 400 米环形跑道的田径场地 791 个，占全省田径场地个数的 15.7%，低于全国平均水平 8 个百分点。

市区人均场地面积情况表

地区	人均场地面积（m ² ）	地区	人均场地面积（m ² ）
福州市		泉州市	
鼓楼区	1.07	丰泽区	2.14
台江区	0.43	鲤城区	1.13
仓山区	1.54	洛江区	3.19
马尾区	2.1	泉港区	2.1
晋安区	2.18	漳州市	

长乐区	2.76	龙文区	2.18
莆田市		芗城区	1.94
城厢区	1.95	南平市	
涵江区	1.78	建阳区	1.47
荔城区	2.01	延平区	1.27
秀屿区	2.31	龙岩市	
三明市		新罗区	1.87
梅列区	2.46	永定区	1.77
三元区	2.2	宁德市	
		蕉城区	1.93

备注：市中心口径为人口密度最大的市辖区，上表中以灰色底纹形式标出

（三）部分场地设施使用率有待提高

2019年，全省机关、事业单位、企业等内部体育场地共56219个，占全省各类体育场地总量的50.87%，场地面积占全省场地面积66.28%。此类场地一般不对外开放，附近居民无法使用。其中：本专项资金安排53万元用于学校场地建设，一定程度上可以为青少年参加体育运动提供更好的场地，但考虑到校园安全问题，建设在学校内的场地、设施优先保障学生使用，此类在学校内的体育设施向社会开放并不充分，这是导致体育场馆利用率不高的重要原因之一。以福州市城区为例，400米环形跑道多建于学校内部，对市民开放的环形跑道仅有福建省奥林匹克体育中心、金山全民健身活动中心、福州海峡奥体中心三个场地，难以满足城市居民跑步健身的需求。而建设在学校中的体育场地处于闲置状态，未能充分利用。

福建省不同机构类型体育场地数量、面积分布

机构类型	场地		场地面积	
	数量（个）	占比（%）	面积（万平方米）	占比（%）
事业机关单位	47812	43.26	4123.77	48.22
村委会	39315	35.57	1926.59	22.53
居委会	12349	11.17	715.47	8.37

企业	8407	7.61	1544.83	18.06
民办非企业单位	1822	1.65	133.54	1.56
社会团体	386	0.35	61.47	0.72
其他组织机构	399	0.36	44.09	0.52
农村集体经济	17	0.02	1.15	0.01
农村专业合作社	15	0.01	1	0.01
合计	110522	100	8551.92	100

核查中发现一些位于偏远乡村的体育场地改善了居住环境，2019年，村委会体育场地39315个，场地面积1926.59万平方米；占全省各类体育场地总量的35.57%，场地面积占全省场地面积22.53%。虽然属于村委会的场地数量、面积都比较多，但是在偏远的农村多留守老人与儿童，笼式篮球场和笼式足球场使用的人数、次数并不高。与室外场地比较而言，在农村建设的健身路径使用情况则乐观许多。

（四）管理方式亟需规范提升

一方面是场地的管理。评价组在现场核查过程中发现，部分乡镇为了方便了老年人使用，对门球场使用传统锁具，同时由于部分地区门球场由村委会管理或门球协会管理，在下班时间后开门、开灯可能存在不便，晚上场馆通常不开放，附近村民无法使用场地。

另一方面是项目申请与分配。现场核实中发现，个别地区由于项目总量有限，限制了基层申报项目的种类，使基层获得建设补助的场地类型与实际需求产生差异，并不能完全满足群众体育活动的需要。

六、有关建议

（一）加快建设进度，完善前期筹备工作

对于建设进度滞后的项目，各级体育部门应加强项目管理，督促项目建设单位加快建设进度，监督资金使用情况，确保在建设周期内项目可以按时完成，让专项资金发挥出应有的社会效益。优化项目选择机制，在项目分配前期应做好规划工作，对需求进行统一摸底调查。各市级体育部门应确定项目好地址、建设内容、建设可行性之后进行申报，确保收到专项资金后可以及时分配使用，提高资金使用效益。

（二）合理规划场地类型，充分利用场馆

市县间体育场地分布仍然不均衡，城市中体育需求缺口仍然较大等情况，建议合理规划资源，统筹建设全民健身场地设施，向人均体育面积较低的区域倾斜。多在社区集中的位置开辟健身场地，配建健身路径，缓解居民健身空间不足的情况。在规划场地建设方案前，建议进行充分调研，促进供求相匹配的场地建设。在市区内场地数量较少的情况下建议可以建设多功能运动场，提高场地利用率。近年来，政府在全民健身场地设施上不断进行投入，但是仍不能及时有效地提供全民健身场地设施。可以考虑将民间资本引入到全民健身场地设施建设、管理和运营中来，提供更好更优更及时的体育场地供给和管理，缓解市内体育场地设施的紧张。

（三）完善管理模式，充分利用场地

将体育场地建设与学校现有场地相结合，各类学校可以考虑对学校在晚间及公共假期开放体育设施的做法进行探索，制定相关政策措施，如公益收费标准、管理维护机制等，逐步向社会开放校内场地，发挥城市内体育场地作用。各地可以因地制宜选择建设健身场地，充分利用城市的“金角银边”，整合资源提高效率，结合公园建设，增加健身步道、健身路径等设施，将运动设施融入公园、融入生活，发挥体育在健康中国建设中的重要作用。

七、其他需要说明的问题

无需要说明的重要事项或重大问题

附件 1

全民健身场地设施建设基本情况（人均场地面积从大到小排序）

设区市	县（区、市）	数量 （个）	人均场 地面积	设区市	县（区、市）	数量 （个）	人均 场地 面积
南平市	武夷山市	12	8.56	三明市	尤溪县	14	2.04
三明市	沙县	16	3.66	泉州市	南安市	31	2.04
福州市	闽侯县	17	3.54	宁德市	霞浦县	8	2.04
龙岩市	长汀县	13	3.32	漳州市	漳浦县	12	2.03
福州市	连江县	16	3.21	莆田市	荔城区	26	2.01
三明市	明溪县	7	3.11	南平市	政和县	10	2.01
福州市	闽清县	7	2.97	泉州市	石狮市	3	1.99
龙岩市	上杭县	18	2.95	南平市	建瓯市	9	1.99
三明市	将乐县	9	2.8	宁德市	寿宁县	10	1.98
三明市	永安市	6	2.77	宁德市	福鼎市	11	1.96
三明市	大田县	10	2.76	莆田市	城厢区	13	1.95
福州市	长乐区	13	2.76	漳州市	芗城区	5	1.94
福州市	永泰县	5	2.51	泉州市	惠安县	14	1.94
三明市	建宁县	8	2.5	泉州市	德化县	8	1.94
泉州市	安溪县	14	2.49	宁德市	蕉城区	24	1.93
三明市	梅列区	12	2.46	龙岩市	新罗区	21	1.87
龙岩市	武平县	19	2.45	南平市	邵武市	14	1.86
漳州市	云霄县	9	2.42	福州市	罗源县	4	1.86
漳州市	华安县	8	2.42	宁德市	古田县	9	1.85
三明市	清流县	12	2.36	宁德市	福安市	7	1.81
莆田市	秀屿区	21	2.31	莆田市	涵江区	17	1.78
龙岩市	漳平市	17	2.28	龙岩市	永定区	21	1.77
三明市	宁化县	15	2.26	漳州市	诏安县	12	1.76
三明市	泰宁县	5	2.26	南平市	顺昌县	13	1.76
龙岩市	连城县	15	2.25	宁德市	屏南县	10	1.75

漳州市	东山县	10	2.2	宁德市	周宁县	8	1.75
漳州市	龙海市	18	2.18	泉州市	晋江市	5	1.72
漳州市	龙文区	8	2.18	莆田市	仙游县	24	1.72
福州市	晋安区	4	2.18	南平市	松溪县	13	1.64
漳州市	长泰县	7	2.17	福州市	仓山区	4	1.54
漳州市	平和县	11	2.16	南平市	浦城县	7	1.51
漳州市	南靖县	21	2.14	南平市	建阳区	9	1.47
泉州市	洛江区	6	2.14	南平市	延平区	10	1.27
福州市	福清市	17	2.13	平潭综合实验区		22	1.23
泉州市	永春县	13	2.1	泉州市	丰泽区	6	1.13
泉州市	泉港区	4	2.1	泉州市	鲤城区	2	1.13
福州市	马尾区	2	2.1	福州市	鼓楼区	5	1.07
宁德市	柘荣县	11	2.06	福州市	台江区	2	0.43
南平市	光泽县	7	2.06				

注：区划划分以国家民政部公布区划为准

附件 2

2019 年社区多功能运动场专项资金绩效评价评分结果

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
决策 (20 分)	项目 立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。 发现一项不符合扣 1 分	5	5.0
		立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。 一项不符合扣 2 分	4	4.0
	绩效 目标	绩效目标合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； 3. 项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； 4. 是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 一项不符合扣 1 分	4	4.0

		绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标; 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现; 3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分	3	3.0
	资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配; 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。 一项不符合扣 1 分	2	2.0
		资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分; 2. 资金分配额度是否合理, 与项目单位或地方实际是否相适应。 一项不符合扣 1 分	2	2.0
过程 (20 分)	资金管理	资金到位率	资金到位率= (实际到位资金/预算资金) ×100%。 截至 2020 年 6 月资金到位率为 95% 得满分, 每少 5 个百分点扣 0.5 分, 不足 5 个百分点的按 5 个百分点计, 扣完为止	8	8.0
		预算执行率	预算执行率= (实际支出资金/实际到位资金) ×100%。 截至 2020 年 6 月预算执行率为 95% 得满分, 每少 5 个百分点扣 0.5 分, 不足 5 个百分点的按 5 个百分点计, 扣完为止	8	7.0
	组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度; 2. 财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。 一项不符合扣 2 分	4	4.0

产出 (30分)	产出 数量	新建成体育 公园项目数 量	建成7个体育公园得满分，每少1个扣0.9分，扣完为止	6.0	2.4
		新建成门球 场数量	建成30个门球场得满分，每少1个扣0.5分，扣完为止	6.0	6.0
		新建成笼式 足球场数量	建成60个笼式足球场得满分，每少1个扣0.5分，扣完为止	6.0	6.0
		新建成笼式 篮球场数量	建成30个笼式篮球场得满分，每少1个扣0.5分，扣完为止	6.0	6.0
		新建成多功 能场数量	建成90个多功能运动场得满分，每少1个扣0.5分，扣完为止	6.0	6.0
效益 (30分)	社会 效益	运动场选址 合理性	选址分布合理程度高，城市间、城市内分布均匀得10分； 选址分布合理程度一般，城市间或城市内分布均匀得7分； 选址分布合理程度较差得4分； 选址分布合理程度差得0分。	10.0	7.0
		有效增加场 地供给	我省人均场地使用面积是否高于全国人均场地使用面积，是否相对于上年场地数量增加。一项不满足扣5分	10.0	10.0
	服务 对象 满意 度指 标	走访满意度	走访中了解建设单位、群众对项目设施不满意的情况，发现5例不满意扣1分，扣完为止。	10.0	10.0
总权重、评价总分 (S)				100	92.4

2019 年福建省高新技术企业培育专项资金

绩效评价报告

(福建省财政绩效评价中心)

为加强高新技术企业培育专项资金管理，提高财政资金的使用效率，强化财政专项资金管理，根据《中华人民共和国预算法实施条例》《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》及《福建省财政厅关于开展 2020 年财政评价工作的通知》等有关要求，现对 2019 年省级高新技术企业培育专项资金使用情况开展绩效评价，分析政策实施效果，提出改进管理建议。

一、基本情况

(一) 项目基本情况

为深入贯彻党的十九大精神，大力实施创新驱动发展战略，加快推进创新型省份建设，提升我省高新技术企业培育发展水平，充分发挥高新技术企业在科技创新中的主力军和引领示范作用，福建省人民政府办公厅于 2017 年出台《省级高新技术企业扶持办法》，设立高新技术企业培育专项。

由省科技厅、工信厅、财政厅联合建立省级高新技术企业培育库，将符合备案条件的企业纳入省级高新技术企业培育库，进一步培育其成长为国家高新技术企业。该专项资金主要用于省级高新技术企业入库奖补，对每家入库企业奖励 20-200 万元、每家出库企业奖励 20 万元。

(二) 资金投入和使用情况

2019 年，全省（不含厦门）共入库省级高新技术企业 1152 家，出库成为国家高新技术企业 847 家。奖补省级财政安排资金 17415.86 万元，用于 1257 家企业奖补。目前，专项资金省级承担部分已完全下达至各设区市，其中拨付至企业 9256.77 万元，资金到位率为 53.2%。

我省高新技术企业主要分布于福州、泉州，据统计，2019 年当年度两地市入库企业共计 831 家，占入库企业总数的 72.1%，出库企业共计 644 家，占出库企业总数的 76%，具体情况可见下图：

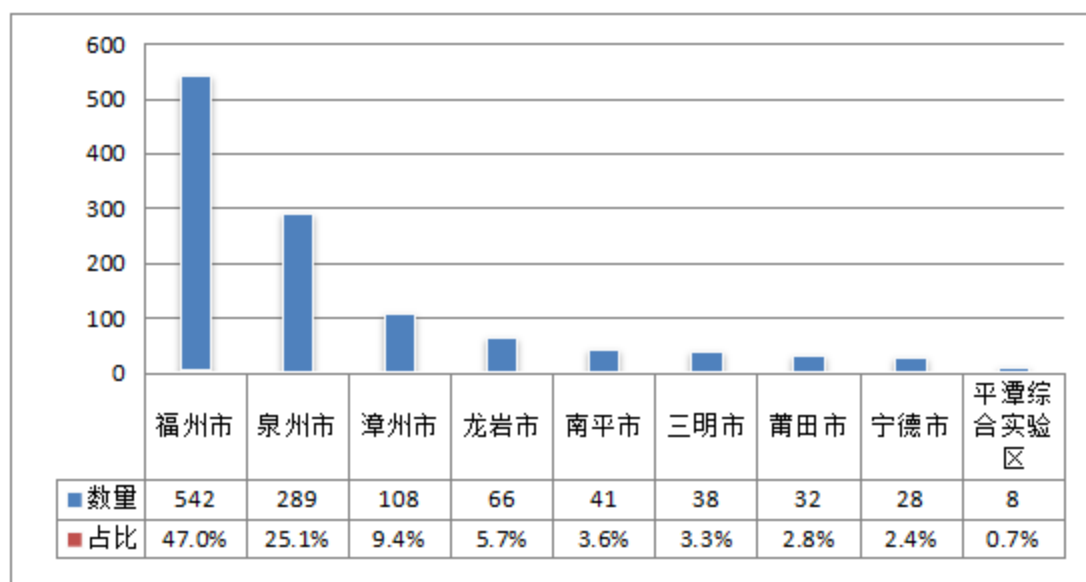


图 1 2019 年入库省级高新技术企业数

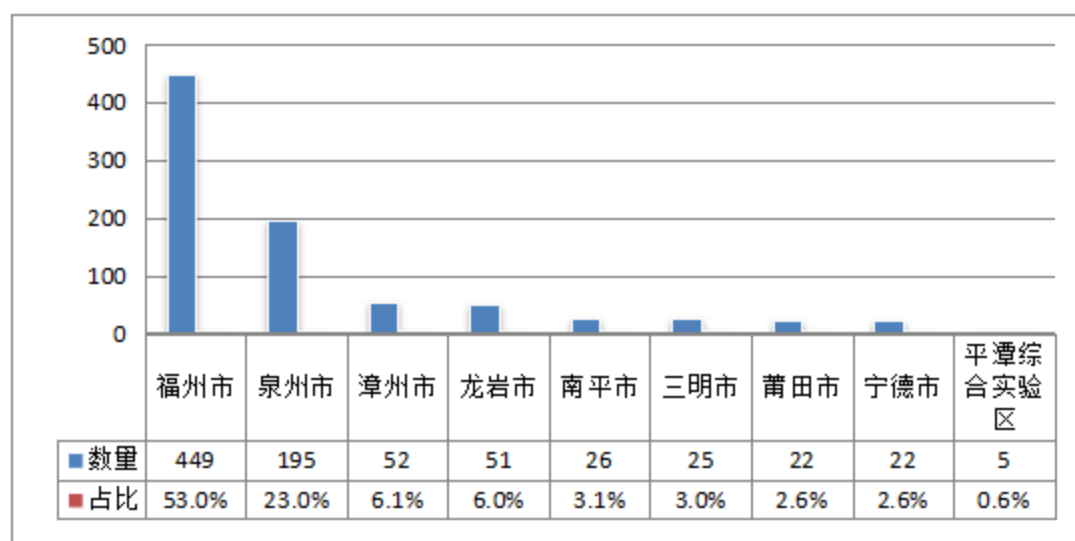


图 2 2019 年出库成为国家高新技术企业数

二、绩效评价工作过程

工作方案设计环节：根据绩效管理工作的有关要求，组织专人成立绩效评价小组，收集获取高新技术企业培育专项资金管理基本情况和年初绩效目标、中央和地方出台的有关管理制度和办法、资金下达指标文件、项目的年度自评报告等，研究制作工作方案；评价数据采集分析环节：通过座谈、个别交流等方式，主动加强与厅教科文处、省科技

厅、各市、县（区）财政局及科技局的沟通联系，科学选择绩效评价指标，设计评价基础数据统计表格，布置市县填列；重点选择泉州市、漳州市、宁德市进行现场核实，了解该专项实施过程中存在的问题以及有关意见；评价报告形成环节：重点围绕专项资金使用管理、分配的合规性，资金下拨、实施进度的及时性，资金投向、方式、用途的合理性，项目产出、效益和实施效果如何等情况开展绩效评价，形成《2019 年福建省高新技术企业培育专项资金绩效评价报告》。

三、综合评价情况及评价结论

采用定量与定性评价相结合的比较法，根据高新技术企业培育专项具体评价内容，对绩效指标完成情况进行比较评分。2019 年高新技术企业培育专项资金，建立了实施细则，规范了申报审核程序，省级主管层面下拨资金及时，但较多地市仍然存在着难以配套，无法及时拨付给企业，培育作用仍然有待进一步提升，故项目绩效综合评分 84.5 分（评分表详见附件），评价等次为“良”。

四、绩效评价项目效益

对我省 2019 年入库的 1152 家省级高新技术企业数据进行统计，当年企业高新技术产品（服务）销售收入达 3767 亿元，研究开发费用约 140 亿元，企业 I 类自主知识产权 453 项，II 类自主知识产权 10444 项，提供就业岗位十万余个，为我省经济发展提供科技支撑。

建立省级高新技术企业培育库有助于加快推进创新型省份建设，发挥高新技术企业在科技创新中的主力军和引领示范作用，为成为“瞪羚企业”、“独角兽企业”打下基础。同时，“高新技术企业”的招牌有助于企业向外传递出正面信息，在一定程度上减轻企业融资压力，帮助企业获得更多的外部融资，从而推动企业进一步提升研发能力。

五、主要经验及做法、存在的问题

（一）部分市县资金配套存在困难

《省级高新技术企业扶持办法》要求：“所需奖补资金，省市县三级按照 4：3：3 比例共同分担，其中：23 个省级贫困开发重点县按照 5：4：1 比例共同分担。”根据收集到的数据，省、市、县三级应拨付 42891.17 万元，其中省级应拨付 17415.86 万元，市级应拨付 13126.75 万元，县级应拨付 12348.56 万元。截至 2020 年 6 月，省级承担部分已全部拨付至各设区市，各设区市共有 27468.9 万元未拨付至企业，其中省级承担部分 8159.09 万元，市级承担部分 9912.89 万元，县级承担部分 9396.92 万元，共有 6

个市的 58 个县（区、市）尚未将资金完全拨付到位。一部分地区将省、市、县三地配套资金分开下达，另一部分地区则是待县级资金配套完整后下达，因此各级下达金额存在差异。现场核实中，通过与各地市科技主管部门座谈了解到：我省部分地区财政比较薄弱，在资金配套时存在困难。

资金安排情况表

地区	应奖补总金额	未下达金额	省级承担部分未下达金额	市级承担部分未下达金额	县级承担部分未下达金额
合计	42891.17	27468.9	8159.09	9912.89	9396.92
福州	20706.86	18001.34	4926.39	7417.93	5657.02
泉州	10080.77	5053.96	2021.58	1516.19	1516.19
漳州	3902.85	454.37	72.7	49.62	332.05
龙岩	2358.07	652.1	88	70	494.1
三明	1587.08	655.6	0	0	655.6
南平	1481.56	1357.56	558.62	520.47	278.47
莆田	1447.57	865.08	319.62	221.73	323.73
宁德	1050.67	428.89	172.18	116.95	139.76
平潭	275.74	0	0	0	0

（二）培育作用有待进一步提升

2019 年度共对 847 家企业进行出库奖补，其中，当年入库的企业数达到 740 家，占 2019 年入库企业数的 64.2%，占 2019 年出库企业数的 87.4%。通过比较国家高新技术企业认定管理办法与省级高新技术企业备案管理办法，发现国家高新技术企业认定和省级高新技术企业备案的申报材料基本一致，企业可同时申报。对于同时满足国家高新技术企业认定和省级高新技术企业备案条件的企业，可以在入库当年度出库，同时领取入库和出库奖补资金。经统计，2019 年同一年度入库出库的企业共获奖补资金 31605.1 万元。该部分奖补并未发挥专项资金的培育作用。

（三）管理过程有待规范

一是从省科技厅获取的数据中发现，高新技术企业培育工作管理系统中导出的部分企业年报数据并不完整，2019 年的部分企业部分指标，如总收入、在职人数等数据空缺，存在部分企业未将年报及时上传至系统中的情况。

二是入库企业三年培育期满后的政策尚未明确。本专项资金自实施起至 2019 年，共有 2055 家企业备案为省级高新技术企业，其中有 1481 家企业升级成为国家高新技术企业，还有 574 家企业尚未出库。第一批入库企业的即将在 2020 年达到三年，《省级高新技术企业扶持办法》中未提及对三年培育期满而未出库的省级高新技术企业后续管理奖补办法，各地市科技部门在座谈中均表示当地未出台对此类省级高新技术企业的配套政策。

六、相关建议

（一）调整资金配套方式

由于各地区财政情况差异较大，建议调整当前政策中奖补资金由省、市、县（市、区）三级共同配套的奖补方法，可以参照广东省对高新技术企业培育资金的做法：省级仅制定省级的奖补政策，不对市、县奖补政策进行规定；或者可以参照江苏省的做法：省级仅制定省级的奖补方式、奖补金额，各地市的财政部门会同科技部门根据省培育资金情况，确定本地区入库企业的奖励方案，抄送省财政厅、省科技厅备案。这样既保证了省级资金的一致性，又兼顾了地区之间的差异，使省级的资金可以迅速发放至企业。

（二）调整培育资金发放方式

为了进一步发挥专项资金的培育作用，建议调低入库奖励，建立入库资助方式，比照兄弟省份的做法，对培育过程进行奖补，为省级高新技术企业后发展为国家高新技术企业过程助力。如江苏省、深圳市成为省（市）级高新技术企业后，对其进行认定奖励性资助 5 万元，在入库三年内对入库但尚未出库的企业按上年研发费用的一定比例进行资助；又如广东省未设立入库、出库奖补，仅对三年有效期内入库但未出库的企业每年根据企业生产经营情况给予一定比例的奖补。

（三）完善工作系统建设

加快完善“福建省高新技术企业管理系统”平台建设。在系统中收集企业数据有利于提高管理效率，减少不同类型的核实对企业造成的不便，稳步推进科研领域的“放管服”改革工作。现有系统中企业填报数据并不完整，无法对入库企业进行跟踪，难以充分掌握培育情况。为加强对培育期内企业情况的跟踪和评价，保证系统中数据的完整性，建议对于未及时上报数据的企业进行提醒，加强对入库企业、高新技术企业的动态监测，做好高新技术企业培育工作。

七、其他需要说明的问题

1. 由于市县配套困难，导致预算执行率为 53.2%，并且无法及时将奖补资金发放至企业。

2. 2019 年有 740 的企业在入库时已满足成为国家高新技术企业的条件并在同年出库，同一年获得出入库奖补，740 家企业应奖补金额共 31605.1 万元。

附件

2019 年高新技术企业培育专项资金绩效评价评分结果

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
决策 (20分)	项目立项	立项依据充分性	1. 项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； 2. 项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； 3. 项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； 4. 项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； 5. 项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。发现一项不符合扣 1 分	5	5.0
		立项程序规范性	1. 项目是否按照规定的程序申请设立； 2. 审批文件、材料是否符合相关要求。一项不符合扣 2 分	4	4.0
	绩效目标	绩效目标合理性	1. 项目是否有绩效目标； 2. 项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； 3. 项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； 4. 是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。 一项不符合扣 1 分。	4	3.0
		绩效指标明确性	1. 是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； 2. 是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现；	3	3.0

			3. 是否与项目目标任务数或计划数相对应。一项不符合扣 1 分		
	资金投入	预算编制科学性	1. 预算内容与项目内容是否匹配； 2. 预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。一项不符合扣 1 分	2	2.0
		资金分配合理性	1. 预算资金分配依据是否充分； 2. 资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。一项不符合扣 1 分	2	2.0
过程 (20 分)	资金管理	资金到位率	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%。 截至 2020 年 6 月资金到位率为 95%得满分，每少 5 个百分点扣 0.5 分，不足 5 个百分点的按 5 个百分点计，扣完为止	8	8.0
		预算执行率	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 截至 2020 年 6 月预算执行率为 95%得满分，每少 5 个百分点扣 0.5 分，不足 5 个百分点的按 5 个百分点计，扣完为止	8	3.5
	组织实施	管理制度健全性	1. 是否已制定或具有相应的管理办法； 2. 管理办法是否合法、合规、完整。 一项不符合扣 2 分	4	2.0
产出 (30 分)	产出时效	补助及时性	高新技术企业补助完全拨付到企业得满分，没有完全拨付到企业扣 3 分，完全没有拨付到企业不得分。	6	3.0
	产出数量	入库高新技术企业数量	培育省级高新技术企业新增 400 家，达到得满分，每少 100 家扣 2 分，扣完为止	6	6.0
		出库高新技术企业数量	培育国家高新技术企业新增 200 家，达到得满分，每少 100 家扣 3 分，扣完为止	6	6.0

		高新技术企业研发投入	培育省级高新技术企业上年度研发投入占同期销售收入总额比例平均达 2%，每少 0.5 个百分点扣 1.5 分	6	6.0
		知识产权拥有数	培育省级高新技术企业申报时拥有知识产权 I 类和申报前三年内拥有知识产权 II 类总数达 500 项得满分，每少 50 个扣 1 分，扣完为止	6	6.0
效益 (30 分)	实施效益	社会效益	补助企业提供 5 万就业岗位以上得满分，每少 5000 个岗位扣 1 分。	10.0	10.0
		培育企业效果	同年出入库企业数量占当年入库企业数的比例低于 20%得满分，每高 10 个百分点扣 1 分，不足 10 个百分点的按 10 个百分点计。	10.0	5.0
	满意度	走访满意度	走访了解受补助是否存在不满意的情况，发现 1 例不满意扣 0.1 分，扣完为止。	10.0	10.0
	总权重、评价总分 (S)			100	84.5