

# 2018—2020 年新一轮结对帮扶困难村 基础设施帮扶和产业带动帮扶项目 绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》(津财绩效〔2020〕12号)等文件要求,天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组,于2020年9月—10月,对2018年—2020年度天津市农业农村委员会的“新一轮结对帮扶困难村基础设施帮扶和产业带动帮扶”(以下简称“新一轮困难村帮扶”)项目开展了绩效评价。该项目评价结果为86.44分,评价等级为“良”,有关情况如下。

## 一、项目基本情况

### (一)项目背景

#### 1. 项目立项依据

党的十八大提出了全面建成小康社会的目标,在全面决胜高质量小康社会的建设中,天津市虽然不存在国家层面的贫困地区和贫困人口,但面临着农村农业发展不充分及城乡发展不均衡等问题和矛盾,为全面贯彻落实习近平总书记关于精准扶贫、精准脱贫的重要战略思想,天津市在汲取新一轮结对帮扶困难村工作的成效和经验的基础上,创新帮扶理念,因地制宜确定帮扶重点,出

台了《关于开展新一轮结对帮扶困难村工作的实施意见》。2017年8月18日,在天津礼堂召开了天津市开展新一轮结对帮扶困难村工作会议,宣布开展为期3年的新一轮结对帮扶困难村工作,由天津市农业农村委员会(以下简称“市农业农村委”)负责实施困难村基础设施帮扶和产业带动帮扶项目。

## 2. 项目实施主体

项目实施主体为市农业农村委,具体由各项目所在区农业农村委负责实施。

## (二)项目主要内容及目标

### 1. 项目主要内容

本项目实施周期为2018—2020年,项目实施内容为对纳入新一轮结对帮扶的困难村进行财政补贴。其中基础设施帮扶主要支持困难村实施村庄道路硬化、街道亮化、村庄绿化和环境美化等建设;产业带动帮扶按照“区域统筹、镇村联动、一村一策”总要求,宜工则工,宜农则农,宜商则商,主要发展支持困难村培育优质特色种养、农产品加工、休闲农业与乡村旅游、现代农产品流通、农村生产和生活性服务等产业项目。结合基础设施帮扶项目和产业带动帮扶项目建设情况,按照每个困难村平均150万元的标准给予财政补贴。

### 2. 项目绩效目标

总体目标:至2020年,完成困难村基础设施帮扶任务,完成产业带动帮扶任务。

具体目标:基础设施帮扶项目每年完成 250 个困难村“美丽村庄”建设,到 2020 年 1000 个困难村全部达到美丽村庄标准;产业带动帮扶项目到 2020 年全部完工,实现困难村年集体经营性收入达到 20 万元以上,农民人均可支配收入达到全市平均水平。

### (三)项目资金情况

新一轮困难村帮扶项目总投资 500502 万元,截至 2020 年 8 月 30 日,项目实际到位资金 471134 万元,项目实际支出资金 442374 万元,资金到位率 94.13%,预算执行率 93.90%。

具体情况见表 1:

表 1 资金预算执行率情况表

单位:万元

| 项目类型   | 预算金额   | 实际到位资金 | 实际支付资金 | 资金到位率  | 预算执行率  |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 基础设施帮扶 | 229631 | 202607 | 184736 | 88.23% | 91.18% |
| 产业带动帮扶 | 270871 | 268527 | 257638 | 99.13% | 95.94% |
| 合计     | 500502 | 471134 | 442374 | 94.13% | 93.90% |

## 二、绩效评价情况

### (一)绩效评价方法

结合项目具体情况,本次绩效评价采用成本效益分析法、比较法及因素分析法等方法,从项目决策、项目过程、项目产出以及项目效益四个方面开展评价。评价组从 788 个基础设施帮扶项目中抽选了 80 个进行现场评价,抽查比例 10%;从 117 个产业带动帮扶项目中抽选了 20 个进行现场评价,抽查比例 17%。

## (二)绩效评价结果

经过综合评价,新一轮困难村帮扶项目得分 86.44 分,评价等级为“良”。其中,项目决策 13 分,项目过程 18.90 分(含自评扣 2 分),项目产出 38.39 分,项目效益 16.15 分。

具体情况见表 2:

表 2 新一轮困难村帮扶项目绩效得分情况表

单位:分值

| 指标  | 项目决策   | 项目过程   | 项目产出   | 项目效益   | 合计     |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 分值  | 17     | 23     | 40     | 20     | 100    |
| 得分  | 13     | 18.90  | 38.39  | 16.15  | 86.44  |
| 得分率 | 76.47% | 82.17% | 95.98% | 80.75% | 86.44% |

评价结论:本项目是天津市为全面贯彻落实习近平总书记关于精准扶贫、精准脱贫重要战略思想作出的部署,符合国民经济发展规划及农业发展规划,项目立项依据充分,项目经过了集体会议决策程序,市级资金到位和执行情况较好,区级及自筹资金应进一步加强资金的统筹及管理;资金和项目管理制度健全、基本完整,资金使用基本合规,基础设施帮扶项目全部完成区级验收,部分产业带动帮扶项目建设进度较慢,项目经济、社会效益明显,项目实施具有一定生态效益,群众满意度高。项目在绩效目标设定等前期工作以及项目过程管理等方面还有进一步提升空间。

## 三、项目产出及绩效

### (一)项目产出情况

截至 2020 年 8 月底,788 个基础设施帮扶项目任务全部完

成,均通过区级验收;117 个产业带动帮扶项目中仍有 7 个未完成,已完成的 110 个项目中通过区级验收的有 109 个。

## (二)项目实现的效益

### 1. 基础设施帮扶项目

#### (1)社会效益情况

通过道路及广场硬化项目的实施,农村道路得到较好的修整,村民出行条件得到充分的改善,为村民生产生活提供了便利,为居民文化体育活动提供支持,社区居民享有健身场所,文化生活得以丰富。乡村亮化工程的实施,可较好地解决村民夜间出行难的问题。

#### (2)生态效益情况

部分村庄涉及绿化项目,由于苗木栽植时间较短,现场评价时,绿化项目的生态效益不太明显,待苗木长成后,可产生一定生态效益。

#### (3)可持续影响情况

各涉农区制定方案明确运行管护措施,出台了村街绿化、村街环境卫生、道路养护制度,可以较好地保证基础设施帮扶项目的良好运行,持续产生效益。

#### (4)服务对象满意度情况

截至 2020 年 10 月 19 日,共收到基础设施帮扶项目满意度调查问卷 1436 份,其中表示对项目满意的有 1405 份,基础设施帮扶项目服务对象满意度为 97.84%。

## 2. 产业带动帮扶项目

### (1) 经济效益情况

产业扶贫是最直接、最有效的办法,也是增强困难村造血功能、帮助村民就地就业的长远之计,在资金到位良好的情况下,困难村可达到 2020 年村集体经营性收入 20 万以上的目标。

### (2) 社会效益情况

目前已完工的项目,可吸纳困难村劳动力 4000 人以上,项目收益分红的同时,也为周边困难村村民提供了更多的就业途径,困难村村民可以通过自己辛勤的劳动实现致富增收,为实现全面高质量小康社会、扎实推进乡村振兴战略打下坚实基础。

### (3) 生态效益情况

特色种养类项目规模化生产鲜花、蔬菜等植物,可减少水土流失并增加绿地,提升区域环境,对于工业类、物流电商类、生活性服务业类、农产品加工类项目,可满足对环境不产生负面效益的基本前提。项目总体生态效益一般。

### (4) 可持续影响情况

本轮困难村帮扶工作总结了前一轮帮扶工作的经验,镇、区统筹项目占主导,个别基础条件稍好的村组织自建项目,强化了建设规模化产业的理念,使得产业项目抗风险能力加强,同时探索产销衔接、利益联结等机制,项目可持续性较好。

### (5) 服务对象满意度情况

截至 2020 年 10 月 19 日,共收到基础设施帮扶项目满意度调

查问卷 1165 份,其中表示对项目满意的有 1148 份,产业带动帮扶项目服务对象满意度为 98.54%。

#### **四、存在的主要问题**

##### **(一)共性问题**

绩效目标不够明确,前期工作有待加强。本项目涉及范围广、跨越时间久,在 2017 年底项目立项初期,并未设置明确的绩效目标,总体工作任务在项目实施过程中逐步形成。在项目实施前期,各镇区按照村集体经济发展、农民人均可支配收入、村庄基础设施建设等情况摸排确定的 1000 个结对帮扶困难村精准度不够,加之天津市村域城镇化,后期项目实施过程中,部分村落销户,实际实施帮扶项目的困难村数量较原计划有所变化。

##### **(二)基础设施帮扶项目**

###### **1. 区级统筹及管理帮扶资金水平有待加强**

截至 2020 年 8 月 30 日,基础设施帮扶项目应到位资金 229631 万元,实际到位资金 202607 万元,总体资金到位率 88.23%;实际到位资金 202607 万元中已执行 184736 万元,总体预算执行率 91.18%;部分项目存在结余资金,如宁河区苗庄镇、宁河区宁河镇、武清区大黄堡镇、静海区独流镇等,均未统筹调剂用于其他困难村帮扶项目。

###### **2. 部分项目管理规范性有待加强**

###### **(1)项目实施程序不规范**

武清区大黄堡镇四马营村基础设施帮扶项目批复时间早于项

目申报时间,项目批复流程不严谨;武清区下伍旗镇北陈庄村、柴庄村、梁官屯村以及武清区河北屯镇康辛庄村基础设施帮扶项目变更批复时间较项目区级验收时间滞后;静海区沿庄镇小黄洼村基础设施帮扶项目申请市级验收时间早于区级验收完成时间。

## (2)合同签订不规范

宝坻区、武清区、宁河区、静海区均存在合同签订不规范的问题,主要表现为合同金额未明确、合同签订程序不规范;宁河区芦台镇大薄前村存在两份合同金额分别为147万元、145.16万元的施工合同,芦台镇张西村存在两份合同金额分别为118万元、116.23万元的施工合同,合同金额不一。

## (3)项目档案管理水平有待加强

宁河区苗庄镇西瓦村和小茄村项目档案管理水平有待加强,归档资料不齐全,缺少路灯工程监理合同和监理费用支出的相关财务资料。

## (三)产业带动帮扶项目

### 1. 部分项目方案论证严谨性欠缺

静海区子牙镇王二庄建设集贸市场项目,方案制定时,因未查明地下管线情况,施工中发现地下管线错综复杂,且项目区地势低,原排水管管径不满足排水要求,对项目进行变更,项目投资增加,工期拖后。

### 2. 部分项目财务管理与项目管理有欠缺

津南区北闸口标准厂房租赁项目所购置房产为一部分厂房面

积,产权暂时无法分割,暂时无法开具发票。

武清区大黄堡镇稻蟹项目、宁河区食用菌项目、东丽区众成物业项目、滨海新区太平镇奶牛托管项目,存在项目施工招标时间早于项目批复时间、项目批复时间早于村级决策时间或方案论证时间等程序倒置现象。

东丽区实施的产业带动帮扶项目,将市区两级帮扶资金由区管国企滨丽公司成立的众成物业服务公司统筹使用,困难村与帮扶资金使用单位之间无帮扶协议或资金使用协议,项目未完全落实到各困难村。

### 3. 部分产业项目进度滞后

由于个别涉农区部分项目立项或开工时间较晚,加之受新冠疫情的影响,截至2020年8月底,已实施的117个产业帮扶项目中仍有7个项目尚未完工。北辰区购置长久生计用房项目、武清区豆张庄镇购买商务楼宇项目、津南区北闸口镇产业项目等固定资产购置类项目,尚未取得房产证。按照《新一轮结对帮扶困难村产业发展项目验收管理办法》,各项目验收需按照“提出申请、实施审计、现场验收、效益评估、资料汇总备案”五步执行,武清区、宁河区、静海区、西青区、北辰区验收程序尚未执行完毕。

### 4. 部分产业带动作用稍弱

宝坻区、东丽区、津南区、北辰区等部分涉农区现存困难村普遍存在产业发展用地少,发展设施农业及特色种植比较困难等问题。大量的劳动力外出,留下的大多是劳动能力不足的人口,依靠

这部分人发展产业存在较大难度,为避免相应风险,将帮扶资金用于购买固定资产、或将资金投入企业,将资金变资产,每年按比例收取固定资金收益。此类项目收益稳定,但产业带动作用稍弱。

## 五、相关建议

### (一)共性建议

#### 1. 做好前期摸底点晴工作

对于帮扶项目,应坚持做好“摸底文章”,村镇区三级结合,在详细科学的论证与调研工作的前提下,做好困难村统计、登记工作,确保数字准确,并对帮扶对象实行静、动态管理。

#### 2. 科学制定绩效目标,强化绩效目标引领绩效管理的理念

2018年9月,中共中央、国务院出台《全面实施预算绩效管理的意见》,是提高财政资源配置效率和使用效益的关键举措,按照《全面实施预算绩效管理的意见》的要求,项目应设置科学、细化的绩效目标,持续加强预算执行、绩效考评等重点环节的管理,不断提升预算管理水平。

### (二)基础设施帮扶项目

#### 1. 完善资金管理办法,加强支农资金监管

建议依据项目资金的实际需求,合理统筹项目资金,及时拨付项目资金,对于确实不需要的项目资金应予以及时退回,已拨付资金及时建账整理存档。强化帮扶资金的监管,专款专用,提高支农资金使用效率,以达到预期的资金使用效果。

#### 2. 加大农村基础设施建设的投资力度,探索多元化融资模式

寻求多元化的融资渠道,引导农村、企业等社会闲散资金投向农村基础设施建设。基于农村基础设施独特的投资期限长、盈利收益低等特点,建议政府加强引导和资金扶持作用,提出有吸引力的财政优惠政策,创造和谐的农村融资环境,形成以政府为主导,民间资本积极参与的投入方式。

### 3. 强化亮点打造,在乡村特色上求突破

充分挖掘利用自然资源禀赋、人文环境优势,与新型城镇化相结合,统筹实施乡村规划、村庄建设和公共服务配套。

## (三)产业带动帮扶项目

### 1. 聚焦项目论证审查,提高产业项目质量

建立健全项目实施前的论证与审查机制。一是审查项目编制与上报的程序合规性,二是审查项目安排是否与帮扶目标紧密挂钩,三是审查项目的科学、合理、可行性,重点对行业标准、建设内容、建设规模、投资概算、项目预期效益等方面进行把关,减少实施中更换项目或进行较大变更的几率,维护前期审批工作的严肃性。

### 2. 强化项目管理、深入贯彻落实中央和市委帮扶工作决策部署

各项目单位应进一步提高政治站位,“深、透”领会中央和市委帮扶工作精神,从根本上理解困难村帮扶工作的重要意义,落实整改任务。同时加强宏观制度指导,对项目变更、资金管理方式等加以明确,规范项目管理程序,对未严格按照验收规定进行验收的项目,督促整改,提高资金使用效益。

### 3. 加快推进项目建设,打赢帮扶工作收官战

抓紧组织开展产业帮扶收官工作,督促尚未完工的7个项目加快建设进度,确保年底前全部完工。对已完工但尚未验收的项目,要严格标准、严把程序,逐级开展验收,打赢结对帮扶收官战。

### 4. 提高农村自我发展的能力

推进困难村进位升级,关键要增强农村、农业、农民的自我发展能力。针对没有用地指标这一客观情况,发展农产品电子商务,提高农产品附加值。鼓励村民自主创业,大力发展家庭种养、手工编织、乡村旅游等多样化经营,促进村民收入多元化。对于确需购置固定资产保障村集体收入的情况,应加强项目考察,选择可持续性强的项目。

### 5. 辐射带动、联农带农

产业园项目一般资源较优越、产业特色较突出、生产链条较完整,建议龙头企业、产业园等经营主体通过规范生产标准等形式示范带动自由生产农户从事主导产业,对按照规范生产出来的符合品质标准的产品,经营主体可以市场价收购,保证园区主导产业的良性发展,也可保证农户的可持续市场收益,实现联农带农效果。

## 六、其他需要说明的问题

部分基础设施帮扶项目未获取到有效资料:根据天津市蓟州区农业农村委员会提供的关于蓟州区侯家营镇结对帮扶困难村基础设施建设情况的说明,蓟州区侯家营镇中周村、祥福庄村、小王庄村、崔辛庄村和王家堡村基础设施帮扶项目均包含在2018年蓟

州区实施的乡村公路改造工程中,无项目单独的资金情况及实施情况,无法对其评价。