

# 2018年和静县G218K503+200岔口-额勒再特 乌鲁村公路改建工程绩效评价报告

项目名称：2018年和静县G218K503+200岔口-额勒再特乌鲁村  
公路改建工程

项目单位：和静县交通与运输局

主管部门：和静县交通与运输局

委托单位：和静县财政局

评价机构：新疆政通众和商务咨询有限公司

2019年10月25日

# 说 明

财政专项资金绩效评价是指对经过有关部门批准立项，由财政性资金全部投资或部分投资的项目，运用一定的指标、方法，对财政专项支出项目所确定的绩效目标、资金使用情况和效益情况等综合考评。

受和静县财政局委托，新疆政通众和商务咨询有限公司组织专家组，开展了G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路改建工程专项资金的绩效评价。根据评价方案，首先由资金使用单位及县交通局进行自评，然后由专家组对专项资金所涉及项目自评材料进行书面评审，随后进行现场评价。通过书面评审及现场评价，对照项目自评结果，最终形成综合评价，评价专项资金使用及项目实施后所产生的绩效，提出专项资金投入及使用中存在的问题，分析原因并形成相应对策。在此基础上，形成了本报告。

本报告从评价思路、评价过程、评价结果、对策建议等几方面进行阐述；对有关结论、原因、建议等作出具体阐释，并给予材料支持；同时，整理汇编项目有关评价的原始素材、记录文件等，作为佐证材料。

本报告由新疆政通众和商务咨询有限公司完成。

# 目 录

说 明 .....	2
目 录 .....	3
摘 要 .....	4
第一章 项目概况 .....	5
一、评价项目背景 .....	5
二、评价的目的 .....	5
三、评价范围与对象 .....	5
四、评价依据 .....	5
五、评价体系 .....	6
六、流程及报告体系 .....	7
第二章 书面评审 .....	9
一、自评材料完整性分析 .....	9
二、自评材料质量分析 .....	9
二、书面评审总体得分 .....	9
第三章 现场评价 .....	11
一、现场评价主要方法 .....	11
二、现场评价结果 .....	11
三、核查发现的主要问题 .....	11
第四章 综合评价结果 .....	12
一、主要绩效 .....	12
二、存在问题 .....	12
三、综合评价结论 .....	12
第五章 有关建议 .....	13
一、加强预算绩效培训力度，规范绩效填报工作 .....	13
二、完善专项资金分配使用管理，提高资金支出绩效 .....	13
三、重视存在的问题，认真落实整改措施 .....	13
附件 1 评价小组成员 .....	14
附件 2 2018 年和静县 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路改建工程项目满意度调查表 .....	15
附件 3 参与座谈人员名单 .....	16

## 摘 要

为加快和静县农村公路建设，加强城乡联系和沟通，促进农民更好地适应市场需求，调整种植业和产品结构，搞活农产品流通，提高农业综合效益，改善农村生产生活条件。和静县决定对 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路进行改建，主要建设内容为路基、路面、涵洞及附属交通设施，总长 23.8 公里，国家补助 170 万元。目前，工程建设任务已顺利完成，为科学、客观、全面、规范地评价专项资金使用绩效，检视政策实施效果，总结存在问题，提供完善政策、规范管理、提升资金使用绩效的对策建议，和静县财政局委托新疆政通众和商务咨询有限公司作为第三方独立对 2018 年 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路进行改建的财政资金使用绩效进行重点评价。评价基准日为 2018 年 12 月 31 日。

新疆政通众和商务咨询公司遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，以及“以结果为导向、基于证据”的评价思路，组建了由具有丰富工程技术管理、绩效评价和财务管理经验的 6 名专家构成的评价工作组，经过反复研究制定了涵盖前期准备、资金管理、项目实施、项目产出和资金效益等 5 个一级指标，14 个二级指标及 22 个三级指标，采用目标预定与实施效果比较、定性与定量综合分析、数理统计技术支撑，以及书面评审、实地核查、满意度调查相结合等评价方法，对项目政策制定、投入、产出、结果和影响进行全面的评价。评价分资金使用单位自评、第三方书面评审、现场评价和综合评价等环节，环环相扣，互为印证。资金使用单位未按政策要求评分。书面评审，评价小组依据自评材料得出项目的书面评审分数平均为 82 分。现场评价，评价小组在现场评价中，召开了由当地教育、财政部门、项目建设单位代表、各类专家参加的询问答辩会，核实现场评价材料的情况；核对了资金使用单位提供评价资料和数据真实性、准确性；在项目现场向当地村民派发了 100 份满意度调查问卷，作为评价的第一手资料。经过评价小组的专业核查，核定现场评价平均得分为 86 分。

最后，评价小组通过对自评得分、书面评审得分和现场评价得分三者间的交叉对比分析，综合评价认定绩效等级为良。

# 第一章 项目概况

## 一、评价项目背景

为了进一步加强和静县预算资金的管理，提升财政资金管理科学化、规范化和精细化水平，切实提高财政资金使用效率和效益，根据自治区关于财政预算资金使用规范管理，提高资金使用效益的要求，以及《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）、《国务院办公厅关于转发〈财政部、国务院扶贫办、国家发展改革委扶贫项目资金绩效管理办法〉的通知》（国办发〔2018〕35号）和《财政部关于全面加强脱贫攻坚期内各级各类扶贫资金管理的意见》（财办〔2018〕24号）等文件精神，及《自治区党委 自治区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（新党发〔2018〕30号），和静县交通运输局对2018年度预算资金开展了绩效评价工作。

为加快和静县农村公路建设，加强城乡联系和沟通，促进农民更好地适应市场需求，调整种植业和产品结构，搞活农产品流通，提高农业综合效益，改善农村生产生活条件。和静县决定对G218K503+200岔口-额勒再特乌鲁村公路进行改建，主要建设内容为路基、路面、涵洞及附属交通设施，总长23.8公里，国家补助170万元。

## 二、评价的目的

引入第三方主体，采用科学、规范的方法，依据既定的评价技术体系，为加强财政预算资金管理，客观公正地核查G218K503+200岔口-额勒再特乌鲁村公路项目目标实现程度，考核资金支出效率和综合效果，及时总结经验，分析存在问题及原因，切实采取有效措施进一步改进和加强财政专项资金管理，不断提高财政专项资金管理水平和使用效益，为同类专项资金预算安排提供重要依据。

## 三、评价范围与对象

G218K503+200岔口-额勒再特乌鲁村公路改建项目，主要建设内容为路基、路面、涵洞及附属交通设施，总长23.8公里，国家补助170万元。评价基准日为2018年12月31日。

## 四、评价依据

本次评价依据：

- 1、国家计委《关于建设项目可行性研究报告试行管理办法》;
- 2、《建设项目经济评价方法与参数》(第三版);
- 3、《公路工程技术标准》(JTG B01-2014);
- 4、《基本建设财务管理规定》;
- 5、《农村公路建设管理办法》;
- 6、《和静县国民经济和社会发展“十三五”规划》
- 7、项目建设单位提供的项目规划方案等有关资料
- 8、《自治区全面实施预算绩效管理的工作方案》(新财预〔2018〕158号)

## 五、评价体系

根据《自治区全面实施预算绩效管理的工作方案》的通知(新财预〔2018〕158号)等文件精神,我公司拟定了和静县交通运输局项目财政支出绩效评价试行方案,自2019年8月份承接该项目以来,结合本专项资金项目特点,组织人力、财力,成立专门评价组进行评价体系的构建。评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则,采用“以结果为导向、基于证据”的绩效评价方法,主要从项目前期准备、项目资金管理、项目组织实施、项目产出和项目效益等五个方面对评价目标进行逐步分解,从定性与定量两个角度综合考量,评价资金使用的效率与效益。评价采用目标预定与实施效果比较方法,将项目立项书中的绩效目标与实际所产生的效益进行对比,对专项资金的使用绩效作出全面评价。

评价指标体系分为五大部分,即项目前期准备、项目资金管理、项目组织实施、项目产出及项目效益,详见表 1-1。这五大部分反映了一个项目从立项到产出、效益的整个过程。采取百分制的计分方式,其中项目前期准备标准分 10 分,该部分反映项目立项、实施的依据,前期研究和准备的全面、科学、规范性以及绩效目标设定等情况;项目资金管理标准分 20 分,该部分反映项目资金在管理制度建设、投入、核算、支出方面的规范情况等;项目组织实施标准分 10 分,该部分反映项目组织机构、制度和实施的规范性等;项目产出标准分 25 分,该部分反映项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度等;项目效益标准分 35 分,该部分反映项目产生直接或间接的经济效益、社会效益、环境影响、影响可持续性,以及服务对象对项目实施的满意程度等。资金使用单位自评、主管部门自评、第三方书面评审、第三方现场评价均采用相同的绩效指标体系及其评分与评级规则。

表 1-1 资金绩效评价指标体系

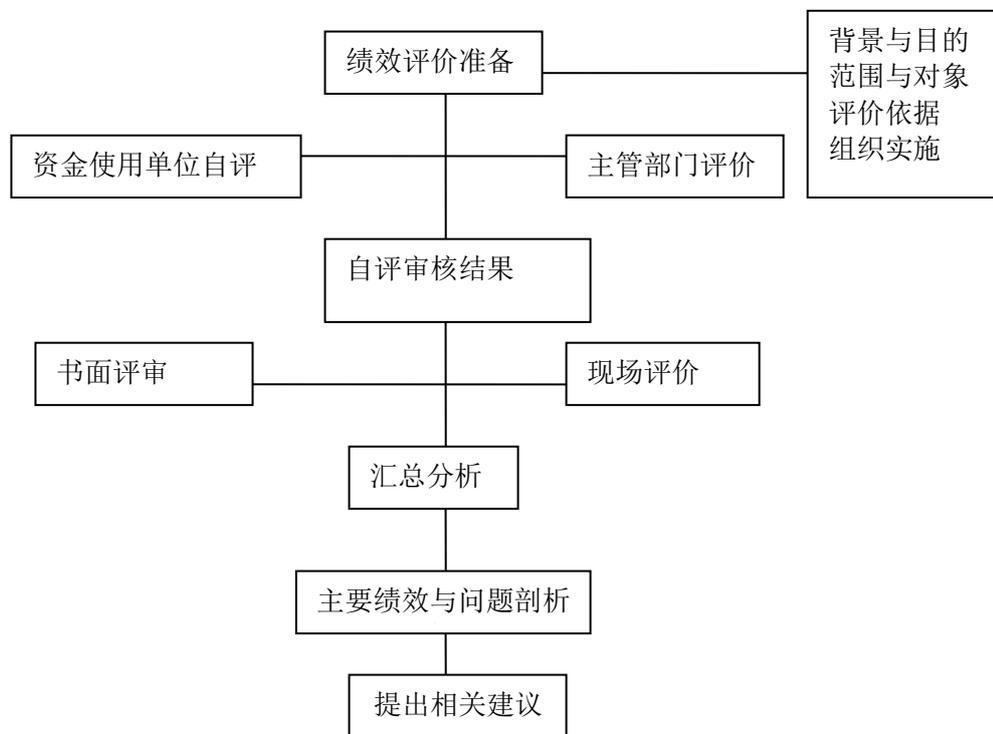
一级指标		二级指标		三级指标			指标说明
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称		分值	
一、项目的前期准备	10	机构设立	10	(1)	建设单位组织机构健全性	2	建设单位组织机构建立及相应的人员配置。
		招标管理		(2)	施工公开招标	2	是否根据省、市规定进行公开招标。
		资质管理		(3)	设计、施工、监理单位资质	3	核查设计、施工、监理单位资质等级。
		合同管理		(4)	设计、施工、监理合同	3	核查相关合同完整性。
二、项目资金管理	20	资金落实情况	3	(5)	资金到位率	3	省财政资金到达市（县）专用账户额度情况。
		资金支出情况	17	(6)	资金支出合规性	8	符合财务相关规定的资金支出项目与核定概算的一致性。
				(7)	资金支出及时性	4	资金支出时间与项目规定支出时间的相符程度。
				(8)	资金使用率	5	资金支出总额与到位资金对比。
三、项目组织实施	10	项目实施	4	(9)	管理制度的完备性	4	有无制定工程管理制度。
		项目监管	6	(10)	实施规范性	3	项目调整规范性。
				(11)	安全生产落实情况	3	是否有发生生产事故。
四、项目产出	25	效率性	7	(12)	项目完成情况	7	项目实际销号时间与规定的销号时间对比情况。
		安全性	16	(13)	长度达标	4	与初设报告批复意见一致性。
				(14)	宽度达标	4	与初设报告批复意见一致性。
				(15)	附属设施达标	4	与初设报告批复意见一致性。
				(16)	工程质量等级	4	监理质量评定报告的质量等级评定。
		经济性	2	(17)	投资控制	2	财政审核中心审定投资（完工结算或竣工决算）与核定设计概算对应项目投资对比程度。
五、项目效益	35	效果性	21	(18)	社会效益	12	当地村民出行便利程度提高率
				(20)	环境效益	9	是否有环境污染。
		公共属性	8	(21)	社会效益、工程实施后满意度	8	除完成项目目标以外，项目实施对社会、政治、经济、生态等方面产生积极作用，提高群众对党和政府信心发挥作用。
		可持续性	6	(22)	管理机构、人员及经费完善性	6	为实现项目成果可持续的运行与维护并取得可持续的效果。
合计						100	

## 六、流程及报告体系

(一) 评价流程。本次评价工作分为六个步骤：第一步，成立评价工作小组，制订

评价计划与实操方案，为评价实施提供工作指引和具体安排。第二步，资金使用单位按要求提交项目相关资料到政通众和公司。第三步，资金使用单位收集整理佐证材料，分析项目的有关绩效情况，填写《指标表》，形成资金使用绩效自评报告，抄送政通众和公司。第四步，书面评审，政通众和公司自评材料进行审核与分析。针对资金使用单位和主管部门的自评结果，对被评项目进行自评结果的总量及结构分析，发现存在问题。第五步，现场评价，在自评诊断的基础上，政通众和公司组织专家组对项目进行现场核查，甄别典型问题，剖析问题产生原因。第六步，总结评价结论，归纳问题，分析原因，提出对策；形成并提交第三方评价报告。

**(二) 报告体系。本次评价报告体系如图 1-1。**



**图 1-1 项目资金绩效评价流程**

评价报告由新疆政通众和公司在实施独立第三方评价的基础上完成。为保质按期完成成本工作，新疆政通众和公司组建了以分管技术的副总经理为组长，各部门负责人为成员的领导小组，下设 3 个工作小组，由具有丰富工程管理、造价咨询、绩效评价和财务专业人员组成（详见附件 1）。通过对评价目的、原则、范围、内容和工作要求等方面的学习提高，全体参与评价工作的人员熟悉了评价基础表格、评价指标、评价方法及评价标准。通过统一认识和评分标准,尽量减少人为因素的影响，做到独立、客观、公正、公平。评价工作历时 1 个月。

## 第二章 书面评审

为审核、分析与评价资金使用单位所报送自评材料的完整性、规范性、内容有效性以及所反映的绩效情况,区分资金使用单位在项目材料管理效果与工作态度方面的差异,需要对项目自评材料中反映的前期准备、资金管理、组织实施和项目绩效情况进行书面评审、诊断与分析。书面评审的内容包括:对项目材料的完整性进行审核评价,即审核资金使用单位是否按照评价要求及时提供完整、规范、有效的项目自评材料;对项目资金管理与组织实施的规范性进行审核评价,即审核项目的资金使用与组织实施是否遵循相应资金管理方法和项目管理制度的规定与要求,是否存在违规违法的行为;对项目绩效的效益性进行审查,即审查项目立项申报的绩效目标的实现程度,以及项目实施所取得的社会经济效益,绩效审核的主要方法是目标对比法与效益分析方法,重点考察项目实施的产出和效益。

书面评审的方法采用专家评价法,由管理、财务、技术专家依据事先制定的专家评价表进行分析与评分,最后汇总得出各项目的书面评审得分。专家的书面评审结果将充分反映专家的专业判断与分析,并与资金使用单位自评及主管部门评价结果形成对照,从中发现差异与问题,并为遴选出一定数量的、覆盖全省代表性区域的典型项目并对其实施现场重点核查提供依据。

### 一、自评材料完整性分析

本次评价共收到资金使用单位提交的预算资金绩效目标表、自评报告、单位各项工程组织实施文件、合同等。依据评价方案,专家组对各单位所报送自评材料的及时性、完整性、规范性和内容有效性进行评审。通过检查发现,存在项目验收报告,缺少施工图、财务资料不全等问题。

### 二、自评材料质量分析

项目预算绩效目标申报表指标设计不规范,绩效表三级指标设计不合理,指标设计全面,不能全面体现项目考核的目标,例如,成本指标写成资金总额;不准确,不能准确衡量项目的建设目标,例如可持续性指标没有明确公路的适用年限等。

项目自评报告撰写不规范,详细。无法从报告中准确把握项目实施过程中资金管理和项目管理的细节,没有对所有设立的绩效指标进行分析。

### 三、书面评审总体得分

依据资金使用单位提交的资料对该项目书面评审得分表进行统计分析，结果表明，和静县第六小学书面评审得分为**86**，绩效等级为**良**，资金使用单位未对项目进行自评打分，未提供佐证材料的均适当扣分。具体评分见表 2-1

一级指标		二级指标		三级指标			得分
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	分值		
一、项目的前期准备	10	机构设置	10	(1)	建设单位组织机构健全性	2	2
		招标管理		(2)	施工公开招标	2	2
		资质管理		(3)	设计、施工、监理单位资质	3	3
		合同管理		(4)	设计、施工、监理合同	3	3
二、项目资金管理	20	资金落实情况	3	(5)	资金到位率	3	3
		资金支出情况	17	(6)	资金支出合规性	8	8
				(7)	资金支出及时性	4	2
				(8)	资金使用率	5	5
三、项目组织实施	10	项目实施	4	(9)	管理制度的完备性	4	3
		项目监管	6	(10)	实施规范性	3	2
				(11)	安全生产落实情况	3	3
四、项目产出	25	效率性	7	(12)	项目完成情况	7	7
		安全性	16	(13)	长度达标	4	4
				(14)	宽度达标	4	4
				(15)	附属设施达标	4	3
				(16)	工程质量等级	4	3
经济性	2	(17)	投资控制	2	2		
五、项目效益	35	效果性	21	(18)	社会效益	12	9
				(20)	环境效益	9	6
		公共属性	8	(21)	社会效益、工程实施后满意度	8	8
		可持续性	6	(22)	管理机构、人员及经费完善性	6	4
<b>合计</b>				100		86	

## 第三章 现场评价

### 一、现场评价主要方法

(一) **实地考察**。主要包括：与当地交通、财政部门共同赴现场核查项目情况，现场重点检查项目建设主体的完成情况，了解以前的状况，对比实施的效果，如提高村民出行便利度、环境问题等；现场派发调查问卷，并作为评价的第一手资料。

(二) **询问答辩**。新疆政通众和公司召开由当地交通、财政部门、项目建设单位代表参加的询问答辩会。对政通众和公司的咨询，有关部门单位代表按要求予以现场答复或会后书面答复。

(三) **材料核实**。交通、财政部门 and 资金使用单位按要求提供有关评价资料，政通众和公司对各数据和资料的真实性、准确性进行核实。

在程序上，评价专家共分为三个小组，评价小组由财务、管理、技术三方面专家组成。

### 二、现场评价结果

现场评价绩效平均得分为 89 分，绩效等级属良。现场评价得分较书面评审得分（86 分）稍高，主要原因是资金使用单位对现场评价较重视，提供的佐证材料较书面评审阶段更完备，而且书面评审对未能提供佐证材料的指标均扣分处理。

### 三、核查发现的主要问题

- 1、项目档案管理工作不够重视，项目资料不齐全。
- 2、项目单位对项目绩效管理工作重视程度不够，无固定的绩效管理人员。
- 3、项目前期政府各部门的协调工作，沟通信息不够，工作效率不高。

## 第四章 综合评价结果

本次现场评价根据统计学原理，按照一定的原则随机抽取样本，具有代表性，可以推断整体结果。本报告最后评价结果，以现场评价结论为主要依据，兼顾书面评审情况。第三方评价认为，2018年和静县 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路改建工程项目预算资金绩效，总体上达到既定目标，资金实施效果良好，成效显著，但实施过程中也存在一些问题，最后综合评价结论绩效为良。

### 一、主要绩效

本项目是额勒再特乌鲁村公路改建项目，主要建设内容为路基、路面、涵洞及附属交通设施，总长 23.8 公里。

该项目的建设，加快和静县农村公路建设，加强城乡联系和沟通，促进农民更好地适应市场需求，调整种植业和产品结构，搞活农产品流通，提高农业综合效益，便利了当地村民出行，改善农村生产生活条件。

### 二、存在问题

在肯定成绩的同时，也不能回避存在的问题。综合书面评审、现场评价等情况，第三方认为，2018年和静县 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路改建工程项目建设与管理成效显著，但存在一些问题。主要体现为以下几方面的问题：

（一）从项目前期准备环节分析，存在着未按规定组建项目建设管理单位，管理水平达不到工程建设要求等问题，在一定程度上影响了管理措施的有效发挥，影响了资金使用效益的提高。

（二）从项目实施环节分析，管理制度不健全与重形式、轻落实并存，问题突出。

（三）从项目档案管理环节分析，档案资料不齐全，有待加强。

### 三、综合评价结论

根据上述评价分析，综合评价结果说明资金使用单位自评明显高估，同时，虽然书面评审得分与现场评价得分很接近，但不同的指标得分差距明显，一部分指标现场评价得分高于书面评审得分，主要是因为资金使用单位报送评价材料不完整所致，而另一部分指标现场评价得分低于书面评审得分，主要是因为资金使用单位报送评价材料的真实性所影响，绩效等级为良。

需要说明的是，书面评审缺乏真实性核查。书面评审是第三方评价必要的辅助手段，通过书面评审，可以初步了解评价对象的整体情况，发现部分问题，为现场评价提供参考。但书面评审主要是依据资金使用单位、主管部门提交的自评材料进行，由于缺乏有效的佐证材料，第三方很难对其真实性做出判断。

## 第五章 有关建议

为财政教育专项资金以至其他同类专项资金的使用绩效，提高项目建设管理绩效，针对评价过程中发现的问题，第三方提出如下建议。

### 一、加强预算绩效培训力度，规范绩效填报工作

预算资金绩效管理工作，新疆开展较晚，预算资金绩效管理的水平有待提高，该项目从项目绩效目标的填报到自评报告的撰写，质量都很一般。

### 二、完善专项资金分配使用管理，提高资金支出绩效

建议省财政厅根据评价发现的市县在资金使用管理存在的问题，进一步完善资金管理辦法，指导、督促市县财政部门按规定及时拨付专项资金，同时强化监管，规范工程建设单位资金使用管理，确保专项资金安全有效使用。

### 三、重视存在的问题，认真落实整改措施

第三方评价的最终目的在于肯定成效，针对存在问题提出建议，督促有关各方完善管理，提高财政专项资金的使用绩效。如本报告中提及的专项资金使用率问题非常突出，对此，建议和静县财政局等有关部门要引起高度重视，切实采取有力措施，制定有效工作方案，逐一落实整改，进一步提升专项资金使用绩效。

## 附件 1 评价小组成员

组别	姓名	性别	单位	职称、职务	联系方式	本次评价参与工作
专业技术组	王琦	男	新疆政通众合公司	高级工程师	13565655511	材料审核，现场核查
	刘晓琳	女	新疆政通众合公司	文员	13659910614	材料审核，现场核查
财务组	金玲	女	新疆政通众合公司	审计师	18129265439	材料审核，现场核查
	王宾	男	高校	讲师	13579823655	材料审核，现场核查
(管理)绩效评价组	赵涛	男	高校	副教授	13999829928	材料审核，现场核查
	林源	男	新疆政通众合公司	会计师	15099600863	材料审核，现场核查

## 附件 2 2018 年和静县 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路 改建工程项目满意度调查表

为贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》重要文件精神，聚焦社会稳定和长治久安总目标，坚决扛起脱贫攻坚政治责任，切实加强脱贫攻坚期内各级各类扶贫资金管理，明确资金监管责任，提高资金使用效益，确保到 2020 年坚决打赢脱贫这场对如期全面建成小康社会。2019 年我县根据《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）及《新疆维吾尔自治区市级扶贫项目资金管理操作指南（试行）》，对 2018 年和静县 G218K503+200 岔口-额勒再特乌鲁村公路改建工程项目进行绩效管理。

现需要对当地您所涉及的项目进行问卷调查请在您认为合适的选项前的序号上打“√”或者填空。问卷填写不记名，结果无对错之分，请您客观真实的选择问题答案的选项。

由于涉及问题的范围较广、数量较多，对占用您宝贵的时间深表歉意！衷心感谢您的细心填写、热心参与与真诚合作！

### 问题 1：您的个人情况：

- A 您的姓名：\_\_\_\_\_
- B 您的联系方式 \_\_\_\_\_
- C 您的家庭地址 \_\_\_\_\_
- D 您是否是建档立卡贫困户 ①是 ②不是

### 问题 2：该项目相比过去对您的出行便利程度有无提高？

- A. 有                      B. 无

### 问题 3：该项目在实施过程中对您的权利有无影响？

- A. 有                      B. 无

### 问题 4：您对该项目的质量是否满意？

- A. 是                      B. 否

### 问题 5：该项目施工过程及后期使用过程中对生态环境有无影响？

- A. 有                      B. 无

新疆政通众和商务咨询有限公司

### 附件 3 参与座谈人员名单

交通运输局局党组书记、副局长：徐生文

局党组成员、副主任科员：林国胜

财政局领导：赵金艳

新疆政通众和商务咨询有限公司：王琦、刘晓琳、王宾、赵涛

其他成员：毕利克、萨日娜、朱英、栗俊荣