

债券资金安排的教育支出专项资金 财政评价报告

项目名称： 债券资金安排的教育支出专项资金

项目实施单位： 上杭县教育局

项目委托单位： 上杭县财政局

评价机构： 福建农林大学绩效管理研究中心

评价时间： 2021 年 8 月 10 日—9 月 20 日

目 录

一、基本情况	4
(一) 项目概况	4
(二) 项目绩效目标	9
二、绩效评价工作开展情况	10
(一) 评价目的、对象和范围	10
(二) 评价原则、评价方法和评价标准	11
(三) 评价指标体系及指标设置依据	12
(四) 绩效评价工作过程	16
三、综合评价情况及评价结论	17
(一) 综合评价情况	17
(二) 评价结论	18
四、财政评价指标分析	18
(一) 项目决策情况	18
(二) 项目过程情况	21
(三) 项目产出情况	23
(四) 项目效益情况	31
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	33
(一) 主要经验及做法	33

(二) 存在问题及原因分析	35
六、有关建议	38
(一) 制定专项资金管理办法，强化专项资金管理	38
(二) 加强预算编制管理，合理利用专项资金	38
(三) 积极引入绩效理念，明确细化绩效指标	39
(四) 规范专项资金与拼盘资金管理，明确专项资金的列支明细	40
(五) 强化工程项目管理，提高专项资金执行率	40
七、其他需要说明的问题	41
1. 无专项资金管理办法；	
2. 在项目实施中，发现项目绩效目标内容制定不够完整，可操作性不强，对项目具体实施指导性不强；	
3. 在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算绩效管理工作还需加强。	

附件 1：上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金预算绩效评价评分表

附件 2：上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项满意度调查问卷

债券资金安排的教育支出专项资金财政评价报告

福建农林大学绩效管理研究中心受上杭县财政局委托，对上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金开展财政评价。我中心接受委托后，组建评价工作组，根据《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，遵照《2020 年财政评价工作指引》、《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的工作程序和规范要求开展绩效评价。评价工作组在上杭县财政局和教育局的大力支持下，遵循预算绩效管理 4E 原则，坚持问题导向，通过座谈、资料核查、现场调研及问卷发放等方式获取有关数据和资料，对专项资金围绕决策、过程、产出及效益情况全过程，依据科学设置的绩效评价指标体系开展独立、客观、规范的财政评价，总结项目经验做法，分析项目资金的实施效果、存在问题及原因，提出相应的对策建议，为进一步规范和加强专项资金管理、提高财政资源配置效率和使用效益以及后续财政资金预算调整等提供参考依据。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

党的十九大报告把“建设教育强国”确定为“中华民族伟大复兴的基础工程”，并要求“必须把教育事业放在优先位置，深化教育改

革，加快教育现代化，办好人民满意的教育”。2017 年，国务院印发《国家教育事业发展规划“十三五”规划》，《规划》从提高质量、促进公平、优化结构等方面提出了一系列战略任务。2019 年，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化 2035》提升义务教育均等化水平，建立学校标准化建设长效机制，推进城乡义务教育均衡发展。在实现县域内义务教育基本均衡基础上，进一步推进优质均衡。党中央、国务院高度重视教育事业的发展，作出了一系列重大决策，加快教育现代化，办好人民满意的教育。

2016 年，福建省发改委为了提升义务教育学校标准化建设，推动福建省义务教育均衡发展，依据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》和《福建省人民政府关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的实施意见》（闽政〔2016〕16 号）等相关文件，编制了《福建省义务教育提升工程建设方案（2016-2020 年）》。方案提出将统筹优化城乡义务教育学校布局建设，让各类学校办学条件达到省级基本办学标准，重点解决群众反映强烈的突出问题，消除大班额以城镇为主，寄宿制学校建设以乡镇为主，小规模学校建设以规划长期保留的乡村学校为主，促进教育公平优质发展。

2019 年龙岩市印发《龙岩市建设教育强市实施方案》，《方案》提出重点实施包括教育强县建设、学前教育普惠、义务教育优质均衡、优质高中建设、高等与职业教育转型提升、教育质量提升、教育信息化建设、教师队伍优化等八项工程，坚持以立德树人为根本任务，大力推进改革创新、促进教育公平、提升教育质量，努力实现龙岩教育同人民群众期待相契合、同高质量发展要求相适应，建设现代化教育强市，办好人民满意的教育。

为深入贯彻落实党中央、国务院及省市人民政府的文件精神和具体部署,聚焦教育事业发展薄弱环节、热点难点问题和体制机制质量,提高基本公共教育服务供给能力和共享水平。根据上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》(杭财预〔2020〕5 号)的要求,上杭县教育局报送《关于审批上杭县水西小学建设项目建议书暨可行性研究报告的请示》(杭教办〔2018〕42 号)、《关于申请批准上杭县资金小学(重新立项)项目建议书暨可行性研究报告的指示》(杭教〔2019〕56 号)的申请建设新学校。鉴于城区入住人口快速增长,教学压力与日俱增,加快建设新学校,缓解周边学校的教学压力成为迫切需要,势在必行。上杭县人民政府批复同意该项目的建设,设立债券资金安排的教育支出专项资金,用于新建学校,改善办学条件,优化教育资源,多措并举加大教育基础设施投入,以平衡城区内教育资源分配不均的现象,缓解学校与社会的压力。

2.项目主要内容

根据《中共上杭县委 上杭县人民政府印发〈关于加快教育事业发展的实施方案〉的通知》(杭委〔2017〕115 号),上杭县人民政府对建设学校项目进行了批复,并开展了对紫金小学、水西小学等城区学校的扩容项目建设。通过实施城区学校的扩容项目建设使上杭县城区教育资源分配更加合理,达到办学条件显著提升、城区小学学位明显增加的目的,有效缓解城区小学就读学校“大班额”及择校难的问题,同时也解决许多进城务工人员随迁子女就读难的问题。

3.项目实施情况

(1) 资金到位与投入使用情况

根据上杭县教育局 2020 年度预算与上杭县财政局文件《关于 2020

年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5号）的显示，2020年上杭县本级一般公共预算5000万元用于城区小学幼儿园扩容项目建设，主要包括黄竹小学、黄竹幼儿园、紫金小学、紫金幼儿园等项目。经调研了解这笔一般公共预算5000万元后来用一般债券资金转换，另增加一般债券资金4500万用于城区工程不足款，其中紫金小学3500万元，水西小学1000万元，因此，2020年债券资金安排的教育支出专项资金预算调整为9500万元，实际到位9500万元，资金到位率达100%。而且，调研中也了解到这9500万元债券资金后来实际上仅用于紫金小学（8500万元）和水西小学（1000万元）的建设，而没有用于黄竹小学、黄竹幼儿园、紫金幼儿园等项目。教育支出专项资金具体投入使用情况如表1、表2所示。

表1 2020年紫金小学资金使用情况

单位：万元

时间	项目	支出金额
1月	付工程款	1948.00
	待摊前期费用	59.78
3月	待摊前期费用	12.45
4月	付工程款	155.00
6月	紫金小学施工专变勘察设计及施工费	14.05
7月	付工程款	948.00
	附属设施设备维修改造工程	6.72
8月	待摊前期费用	6.42

	附属设施设备维修改造工程	10.00
9 月	付工程款	753.00
	待摊前期费用	11.08
10 月	付工程款	1104.00
	待摊前期费用	6.90
11 月	附属设施设备维修改造工程	111.43
	待摊前期费用	17.72
12 月	付工程款	1122.00
	附属设施设备维修改造工程	207.05
	待摊前期费用	10.20
本年累计		6503.83

表 2 2020 年水西小学资金使用情况

单位：万元

时间	项目	支出金额	备注
1 月	水西小学工程款	1247.00	其中 1000 万元属于该专项资金
本年累计		1000.00	

(2) 资金执行情况

根据上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号）等文件要求。该项目资金拨付程序较规范，资金到位足额及时，项目执行过程中基本遵循财务管理制度。

在项目具体的实施过程中，总计支出 7503.83 万元，本年预算执行率为 78.99%，结余金额 1996.17 万元，造成资金结余的主要原因是部分工程尚未竣工及验收，无法支付相关款项。具体执行率情况如表 3 所示。

表 3 2020 年债券资金安排的教育支出专项资金执行率情况表

单位：万元

项目名称	预算金额	实际支出	执行率
紫金小学	8500	6503.83	76.52%
水西小学	1000	1000	100%
合计	9500	7503.83	78.99%

（二）项目绩效目标

1. 总体目标

在 2020 年期间，上杭县预计通过债券资金安排的教育支出专项资金的投入，持续推进上杭县城镇中小学扩容工程和义务教育提升工程，提高学位供给能力。通过完成支付各项目的分期付款费用支付，实现建校成本最小化，教育服务最大化，力争到 2020 年将义务教育学校 51-54 人班额比例控制在 10%以内，解决随着城区人口增多而产生的城区小学“大班额”以及进城务工人员随迁子女就读难等问题。让孩子们有书读，更能读好书，从而缓解上杭县城区中心小学就学压力，促进全县义务教育稳定、持续、协调、健康发展，加快为国家和本地区培养人才的步伐，进一步完善义务教育学校布局。

2. 阶段性目标

根据财政局批复的专项资金以及教育局在 2020 年列支的专项预算方向，债券资金安排的教育支出专项经费主要用于以下两所学校的

建设，并将在 2020 年完成以下内容的建设。

一是计划将于 2020 年第一、二季度进行紫金小学和水西小学项目主体的在建工程。

二是到 2020 年第三季度完成水西小学主体和紫金小学教学区的竣工。

三是在 2020 年第四季度进行紫金小学生活区的在建工程。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、对象和范围

1. 评价目的

通过对上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金使用情况的绩效评价，全面了解该项目决策过程的规范性和合理性，项目资金管理、实施过程的合规性和有效性，项目绩效目标的完成情况，以及项目的产出效益情况等。依据设定的绩效目标、绩效目标完成情况，按照绩效评价指标体系，对项目支出进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。

具体评价目的主要是总结经验做法，评价专项资金的实施对上杭县教育发展的促进作用。根据评价情况，总结上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金使用中好的做法和经验，梳理分析其中存在的主要问题及原因并提出相应的对策建议，以规范财政专项资金投入、管理和使用及提高专项资金的使用效率和效果。

2. 评价对象和范围

评价对象为 2020 年上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金，共计 9500 万元。

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）评价原则、评价方法和评价标准

1. 评价原则

绩效评价工作应当遵守法律、法规等有关规定，并按照以下原则从事预算绩效评价业务：

（1）坚持目的性原则。绩效评价工作要明确评价目的，做好项目经验做法总结、查找问题及原因、提出对策建议，实现规范财政专项资金投入、管理和使用及提高使用效率和效果，以及为财政部门制定政策、预算决策等提供参考和依据的目的。

（2）坚持独立客观原则。应当在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项。应当按照协议（合同）约定事项客观公正、实事求是地开展预算绩效评价，不得出具不实预算绩效评价报告。

（3）坚持科学规范原则。按照财政部《关于项目支出绩效评价管理办法》《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》

《2020 年财政评价工作指引》《上杭县财政局关于开展 2021 年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5 号）的工作程序和规范要求，采用科学规范的评价方法，合理选取具有代表性的样本，对原始资料进行必要的核查验证，科学制定符合项目特点的绩效评价指标体系，实事求是地开展绩效评价，形成结论并出具预算绩效

评价报告。

(4) 坚持问题导向原则。绩效评价工作应坚持问题导向，以问题为突破口，通过数据收集、实地核查、访谈调研，综合运用成本效益分析的各种分析评价方法，深入挖掘项目在资金管理与使用、项目产出效益等方面的存在的问题及原因，提出对策建议。

2. 评价方法

本次评价综合采用了对比分析法、公众评判法、实地调查法等多种方法，从项目决策、项目管理、项目产出及项目效益等方面开展全面绩效评价。

3. 评价标准

根据债券资金安排的教育支出专项资金实施的实际情况及特点，主要采用以下 2 种评价标准：

(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) 国家标准。是指依据《中小学校设计规范》(GB 50099-2011)、《民用建筑设计通则》(GB 50352-2019)、《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》(闽教综〔2009〕54 号)和《福建省园林绿化管理条例》等国家现行有关技术规范文件中的相关要求作为评价标准。

(三) 评价指标体系及指标设置依据

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《福建省财政支出绩效评价管理办法》(闽财绩

〔2015〕4号）、上杭县财政局《关于开展2021年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2021〕5号）等相关文件要求，结合上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金特点及上杭县教育局债券资金安排的教育支出评价标准，围绕项目决策、过程、产出和效益四个方面，设计绩效评价指标体系及评分标准、指标分值。其中，评价指标的权重系根据各项指标重要程度进行确定，原则上产出指标及效益指标合计权重不低于60%。

上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金财政评价指标体系（详见表5）共设置4个一级指标、13个二级指标、30个三级指标，满分为100分。其中：决策方面指标20分、过程方面指标15分、产出方面指标33分、效益方面指标32分。具体指标设置依据如下：

（1）决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金投入情况。依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）制定。

（2）过程指标：主要考察项目资金管理和组织实施方面的情况。依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号），结合专项资金管理和制度实施的工作内容进行制定。

（3）产出指标：主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。其中：

①产出数量指标系根据专项资金支出情况归类结果，分别考核各项目的具体完成情况；

②产出质量指标系依据专项资金预算执行情况及项目验收报告等进行设置。

③产出时效指标及产出成本指标均依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定。其中产出成本“成本控制情况”评分标准为是否存在社会资源代替财政资金、技术进步或管理办法提升等减少财政资金投入所节约的成本导致实际财政资金投入小于计划财政资金投入的情况。

（4）效益指标：主要考察专项社会效益、生态效益、可持续影响和满意度。其中：

①社会效益指标系根据部门绩效目标、专项项目实际实施情况进行制定；

②生态效益指标系根据生态环境中诸物质要素，在满足人类社会生产和生活过程中所发挥的作用；

③可持续影响指标系根据专项特点，结合申报工作情况进行制定；

④满意度指标系依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定，主要用于专项资金的满意情况，从而在一定程度上反映了专项工作的执行效率和质量情况。

表4 债券资金安排的教育支出专项资金财政评价指标体系

决策 (20分)	项目立项（8分）	立项依据充分性（5分）
		立项程序规范性（3分）
	绩效目标（6分）	绩效目标合理性（3分）
		绩效指标明确性（3分）

	资金投入（6分）	预算编制科学性（4分）
		资金分配合理性（2分）
过程 (15分)	资金管理（8分）	资金到位率（2分）
		预算执行率（3分）
		资金使用合规性（3分）
	组织实施（7分）	管理制度健全性（3分）
		制度执行有效性（4分）
产出 (33分)	产出数量（8分）	学校建设内容（3分）
		建设工程数量（2分）
		生均用地面积（3分）
	产出质量（19分）	教学及教学辅助用房（7.5分）
		体育运动场地（3.5分）
		绿化用地（4分）
		生活服务设施（2分）
		配套工程（2分）
	产出时效（3分）	项目按期完成率（3分）
	产出成本（3分）	成本控制情况（3分）
效益 (32分)	社会效益（9分）	提供学位数（2分）
		改善广大师生员工的生活设施（3.5分）
		改善广大师生员工的教学条件（3.5分）
	生态效益（4分）	环境保护（4分）
	可持续影响（9分）	提升新建学校辐射范围内居民素质（2分）

		房屋建设可持续发挥作用期限（3分）
		政府付费能力（4分）
	满意度指标（10分）	学校职工满意度（5分）
		学生及家长满意度（5分）

（四）绩效评价工作过程

1. 前期准备阶段（8月10日—8月16日）

（1）组建评价工作组。组建上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金财政评价工作组，确定项目主评人及参与工作人员，明确职责分工，落实工作责任。制定上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金评价所需材料清单，要求项目联络人，及时通知被评价单位就有关项目的基础资料收集、现场评价等工作做好初步准备。

（2）制定评价工作方案。根据上杭县教育局债券资金安排的教育支出项目特点和评价时间安排及要求，制定绩效评价工作方案，明确评价对象、范围、评价内容、评价原则、评价方法、评价标准以及评价组织与实施等。

（3）初步设置绩效评价指标体系与发现问题。认真查阅、分析收到的被评价单位的自评报告、自评表、工作总结等前期材料，发现其存在的问题，并初步设置绩效评价指标体系，为第二阶段调研座谈做好准备。

2. 实地核查与调研座谈（8月17日—8月24日）

按照绩效评价工作安排，评价工作组前往上杭县实地核查与调研座谈。了解项目在决策、过程、产出及效益等方面的实际情况，同时

开展问卷调查等方式收集评价所需的数据资料，为撰写财政评价报告做好准备。

3. 报告形成与反馈阶段（8月25日—9月15日）

（1）确定绩效评价指标体系。在前期初步设置绩效评价指标体系的基础上，结合实地核查、调研座谈以及与上杭县财政局和上杭县教育局的充分沟通后确定绩效评价指标体系。

（2）根据确定的绩效评价指标体系，分析整理评价数据，确定评价等级。及时就评价过程中疑点问题同上杭县财政局和上杭县教育局进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。

（3）撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局和上杭县教育局意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改。

4. 报告定稿与提交阶段（9月16日—9月20日）

评价工作组指定组内专门人员对修改后的评价报告进行审核，经内部审核通过的评价报告，形成正式评价报告，提交上杭县财政局。

三、综合评价情况及评价结论

（一）综合评价情况

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，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，综合应用对比分析法、公众评判法和实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金财政评价综合得分为90.33分，等级为“优”。各项指标权重和分值详见表5，具体得分情况详见附件1。

表 5 上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项评价得分情况
表

指标	权重	分值	得分率 (%)
决策	20	14	70%
过程	15	13.5	90%
产出	33	31.6	98.75%
效益	32	31.23	97.59%
合计	100	90.33	90.33%

（二）评价结论

上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金基本达到绩效目标，在项目实施过程中取得了较好成效，具体表现在成功建设了水西小学、紫金小学两所学校，并陆续投入使用，使得上杭县城区教育布局趋于合理，城区学位显著增加，既能解决就近入学问题，又能有效解决了城区学生就读学校“大班额”及择校难的问题，也解决了不少进城务工子女就读难的问题，但也存在仍需改进之处，如缺少专项资金管理办法、绩效目标设置不够合理、自评环节有待进一步提升等问题。

四、财政评价指标分析

（一）项目决策情况

1. 项目立项（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）

（1）立项依据充分性（5 分）。政策相关性。上杭县教育局债券资金安排的教育支出项目符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。同时符合上杭县城市总体规划、行业发展规划和政策要求，有利于实现经济发展和生态环境改善，属于公共财政支出范围，

是经济社会发展的必要安排。**绩效目标的政策相符性。**根据《关于上杭县发展和改革局关于上杭县紫金小学建设项目可行性研究报告的批复》（杭发改审〔2019〕42号）、《关于加快教育事业发展的实施方案》的通知（杭委〔2017〕115号）等文件要求和预算安排计划，将用款项目的投标情况、项目合同、依据等上报研究。**项目单位职责的相关性。**该项目的实施单位为上杭县教育局，其主要职责有管理全县教育经费；检查教育财政拨款的执行情况；指导协调学校教育技术装备的配置；统筹全县教育系统学校基本建设工作。项目立项与上杭县教育局职责范围相符，属于教育局履职所需。

根据评分标准，达到立项依据充分性要求。评价得分5分。

（2）立项程序规范性（3分）。按照规定的程序申请设立。上杭县教育局报送《关于审批上杭县水西小学建设项目建议书暨可行性研究报告的请示》（杭教办〔2018〕42号）、《关于申请批准上杭县资金小学（重新立项）项目建议书暨可行性研究报告的指示》（杭教〔2019〕56号）等文件立项并审批通过。**审批文件符合相关要求。**基础建设项目实施过程严格按照《上杭县县政府投资项目管理暂行办法》执行。**经过充分论证和风险评估。**学校建设的实施单位向县发改委提交项建书，经立项审批、可研报告后获得批复，并进入建设阶段，从开工准备到建设施工，报建程序依次推进，层层报批，取得所有相关部门审核同意批复方可办结。因此项目根据管理程序进行项目申报，立项手续齐全规范，且已取得相应的批复文件已完成必要的可行性分析。

根据评分标准，达到项目立项规范性要求。评价得分3分。

2. 绩效目标（绩效分值6分，评价得分3分）

（1）绩效目标合理性（3 分）。绩效目标相关性。部门已制定专项资金绩效目标表，绩效目标的设定与《上杭县人民政府关于印发 2020 年县委、县政府为民办实事项目的通知》（杭委〔2020〕4 号）等文件内容与工作要求具有相关性，这充分体现了上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项符合相关文件规定。**绩效目标匹配性。**学校建设是一个相对来说比较复杂的工程，国家层面也有相关的标准对学校建设进行了相关的规定，而专项绩效目标表中的绩效目标设置相对笼统，且绩效目标数量与当年度实际支出项目存在较大出入，导致绩效目标与项目数量适配度不高。如根据《2020 年县本级一般公共预算专项经费支出明细表》表明属于该项目资金预算内的共有黄竹小学、黄竹幼儿园、紫金小学和紫金幼儿园等学校，与 2020 年专项实际支出的 2 所学校完成数出入较大。

根据评分标准，绩效目标与预算确定的项目或资金量匹配度不足扣 1 分。评价得分 2 分。

（2）绩效指标明确性（3 分）。指标不够细化、具体。在项目管理过程中尚未全面引入绩效管理理念，在效益指标的 settings 上，仅以项目产出数量作为结果是不完善的，例如，未对建设项目的目标实现度设置指标，造成建设工程实施效果难以量化衡量，不利于项目实施效果的评价。**指标与项目目标任务难以对应。**如 2020 年绩效自评表中数量指标为“建设学校数”为 10 所，完成 4 所。经核查，无法与 2020 年专项实际支出的 2 所学校相对应，绩效指标难以明确对应具体的工作任务，亦难以对应专项资金中项目支出情况，故绩效指标明确性不足。

根据评分标准，与预算确定的项目投资额或资金量不相匹配扣 2 分。评价得分 1 分。

3. 资金投入（绩效分值 6 分，评价得分 3 分）

（1）预算编制科学性（4 分）。预算编制准确性。专项缺少详细的资金预算规划，预算内容与项目内容并不匹配。如 9500 万债券资金实际用于紫金小学与水西小学的建设，但在预算内的仍有黄竹小学、黄竹幼儿园和紫金幼儿园等学校，故预算编制准确性不足。

根据评分标准，预算内容与项目内容不匹配扣 1 分，预算确定的项目投资额或资金量不能与工作任务相匹配扣 1 分。评价得分 2 分。

（2）资金分配合理性（2 分）。资金分配依据充分性。资金分配虽然有《上杭县教育局 2020 年专项经费支出预算明细表》《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号）等相关文件，但在文件中只有提及 5000 万元城区小学幼儿园扩容项目建设的专项资金，而并未提及 4500 万元城区扩容工程不足款（只是在调研中了解到有这笔款项）。分配额度合理性。该专项资金结合自身特点与项目重要程度对资金进行分配，根据项目的重要性及复杂性，将资金重点用于紫金小学和水西小学的项目建设，符合资金专项用途，具有合理性。

根据评分标准，资金分配依据充分性不足，扣 1 分。评价得分 1 分。

（二）项目过程情况

1、资金管理（绩效分值 8 分，评价得分 6.5 分）

（1）资金到位率（2 分）。

由于上杭县教育局实行零余额账户制度，故资金根据实际支出进行结算，资金到位率 100%。

根据评分标准，达到满分标准。评价得分 2 分。

（2）预算执行率（3 分）。

2020 年计划投入县级一般债券资金 9500 万元，实际投入 7503.83 万元。预算执行率=（实际支出资金/预算资金）×100%=78.99%，但由于建设工程未完成则不能拨付工程款，剩余款项已于 2021 年 7 月 31 日全部执行完毕，故酌情扣分。

根据评分标准，评价得分 2.5 分。

（3）资金使用合规性（3 分）。该专项资金审批拨付手续齐全、拨付进度规范，符合项目预算批复及合同规定的用途，未发现截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。但根据《2020 财政评价工作指引》，一个专项需制定一份专项资金管理办法。然而，上杭县教育局债券资金安排的教育支出并未单独制定专项资金管理办法，仅有《上杭县财政局关于进一步加强地方政府专项债券资金管理的通知》（杭财债〔2020〕6 号）和《上杭县人民政府关于上杭县县本级财政投资评审管理办法的通知》（杭政〔2019〕42 号），上述相关文件无法完全适用此专项资金支出、使用等范围。

根据评分标准，扣 1 分。评价得分 2 分。

2. 组织实施（绩效分值 7 分，评价得分 7 分）

（1）管理制度健全性（3 分）。该项目已制定了相应的财务和业务管理制度，设立了责任落实机制、监督考评机制等，并且合法、合规、完整。

根据评分标准，达到管理制度健全性要求。评价得分 3 分。

(2) 制度执行有效性 (4 分)。遵守相关管理规定。项目调整及支出调整手续完备；项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全并及时归档；项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等已落实到位。

根据评分标准，达到制度执行有效性要求。评价得分 4 分。

(三) 项目产出情况

1. 产出数量 (绩效分值 8 分，评价得分 8 分)

(1) 学校建设内容 (3 分)。根据《中小学校设计规范》(GB 50099-2011)，学校校园选址和布局合理，校园封闭，建有围墙和校门，配有升旗设施，整体美观庄严，同时学校建筑建设应包括以下内容：包括教学及辅助用房、体育运动场地、绿化用地、生活设施和配套工程。

根据评分标准，学校建设内容达满分要求。评价得分 3 分。

(2) 建设工程数量 (2 分)。相关绩效目标、相关工程目标是否按计划完成。紫金小学和水西小学的完工进度是否达到上杭县中长期新建小学目标完成数。

根据评分标准，建设工程数量达到满分要求。评价得分 2 分。

(3) 校园用地生均面积 (3 分)。根据《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》(闽教综〔2009〕54 号)，小学校园用地面积应达到办学规模相应标准，即每位学生平均面积不低于 15 m² (不含学生食堂宿舍用地)，所建设的两所学校每位学生平均面积具体情况如表 6 所示。

表 6 校园用地生均面积具体情况

学校	应达标准	实际情况	是否达标
紫金小学	不低于 15 m ² /人	20.7 m ² /人	是

水西小学		22.24 m ² /人	是
------	--	-------------------------	---

根据评分标准，校园用地生均面积达满分标准。评价得分 3 分。

2. 产出质量（绩效分值 19 分，评价得分 18.35 分）

（1）教学及教学辅助用房（7.5 分）。根据《中小学校设计规范》（GB 50099-2011）和《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》（闽教综〔2009〕54 号），小学学校的教学及教学辅助用房应包括普通教室、专用教室、公共教学用房及其各自的辅助用房。

学校教学设施建设应当符合以下标准：

小学的专用教室包括科学教室、计算机教室、语言教室、美术教室、书法教室、音乐教室、舞蹈教室、体育建筑设施及劳动教室等，最好设置史地教室满足相关学科教学任务；小学学校的公共教学用房包括合班教室、图书室、学生活动室、体质测试室、心理咨询室、德育展览室等及任课教师办公室；班班有标准教室，每间教室使用面积不小于 61 m²；人均使用面积不低于 1.15 m²；科学教室（科学活动室）1 间（37 班以上 2 间），每间使用面积不小于 71 m²；综合实践活动室不少于 1 间，每间使用面积不小于 71 m²；应建有计算机网络教室 1 间，面积不小于 45 m²，信息技术教育最少应满足“二人一机”教学，配有计算机工作室（兼电教器材室）1 间；应设藏书室（面积按不高于 600 册/m²计算）、学生阅览室（座位面积不小于 1.5 m²/座，按学生人数 5%设座）、教师阅览室（兼会议室）各 1 间（座位面积不小于 2.1 m²/座，按教师人数 25%设座）；应设音乐、美术室各 1 间，每间使用面积分别不小于 52 m²和 73 m²，体育、音乐、美术器材

室各 1 间，每间使用面积分别不小于 30、18、23 m²。该项目具体情况如表 7 所示。

表 7 教学及教学辅助用房具体情况

学校	项目	应达标准	实际情况	是否达标
紫金小学	标准教室面积	$\geq 61 \text{ m}^2$	72.68 m ²	是
水西小学			61.6 m ²	是
紫金小学	标准教室生均面积	$\geq 1.15 \text{ m}^2$	1.62 m ²	是
水西小学			1.36 m ²	是
紫金小学	科学教室面积	$\geq 71 \text{ m}^2$	107.97 m ²	是
水西小学			89.04 m ²	是
紫金小学	综合实践活动室使用面积	$\geq 71 \text{ m}^2$	153.26 m ²	是
水西小学			248 m ²	是
紫金小学	计算机网络教室面积	$\geq 45 \text{ m}^2$	213.3 m ²	是
水西小学			178.08 m ²	是
紫金小学	藏书室	$\leq 600 \text{ 册/m}^2$	200 册/m ²	是
水西小学			61.6 册/m ²	是
紫金小学	学生阅览室座位面积	$\geq 1.5 \text{ m}^2/\text{座}$	2 m ² /座	是
水西小学			$\geq 1.5 \text{ m}^2/\text{座}$	是
紫金小学	学生阅览室设座数量	$\geq$ 学生人数的 5%	$\geq 5\%$	是
水西小学			5.50%	是
紫金小学	教师阅览室	$\geq 2.1 \text{ m}^2/\text{座}$	$\geq 2.5 \text{ m}^2/\text{座}$	是

水西小学	(兼会议室) 座位面积		0.94 m ² /座	否
紫金小学	教师阅览室 (兼会议室)	≥教师人数 的 25%	≥25%	是
水西小学	设座数量		≥25%	是

综合项目验收报告及专项项目完成实际情况可知，水西小学教师阅览室座位面积均未达标准，其余各项均达满分标准。

根据评分标准，教学及教学辅助用房完成情况良好，评价得分 7.25 分。

(2) 体育运动场地 (3.5 分)。根据《中小学校设计规范》(GB 50099-2011)和《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》(闽教综〔2009〕54 号)，学校体育场地建设应当符合标准，小学学校的体育场地建设应包括体操项目及武术项目用地、田径项目用地、球类用地和场地间的专用甬路等。

学校体育场地建设应当符合以下标准：

各类运动场地应平整，在其周边的同一高程上应有相应的安全防护空间；体育运动用地小学每生至少 2.3 平方米；运动场设有 200 米环形跑道，附设一组 6 条跑道的 60 米直跑道；每 6 个班应有 1 个篮球场或排球场；室外田径场及足球、篮球、排球等各种球类场地的长轴宜南北向布置；相邻布置的各体育场地间应预留安全分隔设施的安装条件；学校设置的室外田径场、足球场应进行排水设计。室外体育场地应排水通畅；学校体育场地应采用满足主要运动项目对地面要求

的材料及构造做法；气候适宜地区的学校宜在体育场地周边的适当位置设置洗手池、洗脚池等附属设施。体育运动场地具体情况如表 8 所示。

表 8 体育运动场地具体情况

学校	项目	应达标准	实际情况	是否达标
紫金小学	体育运动用地生均使用面积	$\geq 2.3 \text{ m}^2$	7.36 m^2	是
水西小学			7.9 m^2	是
紫金小学	跑道规格	200m, 6 道, 直道 60m	400m; 8 道; 直道 100m	是
水西小学			200m; 6 道; 直道 100m	是
紫金小学	篮球场或排球场个数	每 6 个班一个篮球场或排球场	2 个篮球场、2 个排球场、1 个足球场和 1 个游泳池	否
水西小学			≥ 3	是

综合项目验收报告及专项项目完成实际情况可知，紫金小学办学规模为 48 个班，根据《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》（闽教综〔2009〕54 号），应该配备有 8 个篮球场或排球场，但实际上紫金小学拥有 2 个篮球场、2 个排球场、1 个足球场和 1 个游泳池，虽未完全依照标准，但也满足了学生日常运动的需要，故酌

情扣分。

根据评分标准，体育运动场地完成情况良好。评价得分 3.3 分。

(3) 绿化用地(4 分)。根据《中小学校设计规范》(GB 50099-2011)和《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》(闽教综〔2009〕54 号)，学校绿地建设应当符合标准，小学学校的绿化用地宜包括集中绿地、零星绿地、水面和供教学实践的种植园及小动物饲养园。

学校绿地建设应当符合以下标准：

学校应设置集中绿地。根据《福建省园林绿化管理条例》，结合中小学育人环境需要，学校绿地率应不低于 35%；各种绿地内的步行甬路应计入绿化用地；铺栽植被达标的绿地停车场用地应计入绿化用地；未铺栽植被或铺栽植被不达标的体育场地不宜计入绿化用地；绿地的日照及种植环境宜结合教学、植物多样化等要求综合布置。绿化用地具体情况如表 9 所示。

表 9 绿化用地具体情况

学校	项目	应达标准	实际情况	是否达标
紫金小学	绿地率	$\geq 35\%$	33%	否
水西小学			$\geq 35\%$	是

综合项目验收报告及专项项目完成实际情况，紫金小学学校绿地率未达标准。

根据评分标准，绿化用地完成情况良好。评价得分 3.8 分。

(4) 学校生活服务设施 (2 分)。根据《中小学校设计规范》(GB50099-2011)和《福建省“义务教育标准化学校”建设基本标准》

（闽教综〔2009〕54号），学校生活服务设施建设应当符合标准，小学学校生活服务用房应包括饮水处、卫生间、配餐室、发餐室、设备用房和保健室，宜包括食堂、淋浴室、停车库（棚）。

学校生活服务设施建设应当符合以下标准：

保健室应设在首层，宜临近体育场地，并方便急救车辆就近停靠；设备用房包括变电室、配电室、锅炉房、通风机房、燃气调压箱、网络机房、消防水池等；教学用建筑每层均应分设男、女学生卫生间及男、女教师卫生间厕所符合卫生标准，使用方便，女生15人设一蹲位，男生30人设一蹲位；学生食堂生均使用面积1.72平方米，食堂的厨房应附设蔬菜粗加工和杂物、燃料、灰渣等存放空间。各空间应避免污染食物，并宜靠近校园的次要出入口。生活服务设施具体情况如表10所示。

表 10 生活服务设施具体情况

学校	项目	应达标准	实际情况	是否达标
紫金小学	学生食堂生均使用面积	$\geq 1.72 \text{ m}^2/\text{人}$	6 $\text{m}^2/\text{人}$	是
水西小学			$\geq 1.72 \text{ m}^2/\text{人}$	是
紫金小学	厕所	女生15人设一蹲位，男生30人设一蹲位	男15，女10	是
水西小学			男7，女3.8	是

根据项目验收报告及专项项目完成实际情况，按评分标准，学校生活服务设施完成情况达到满分要求。评价得分2分。

（5）配套工程（2 分）。根据《中小学校设计规范》（GB 50099-2011），学校配套工程建设应当符合标准，小学学校配套工程建设应包括采暖通风与空气调节、给水排水、建筑电气和建筑智能化。

学校配套工程建设应当符合以下标准：

小学学校建筑的采暖通风与空气调节系统的设计应满足舒适度的要求，并符合节约能源的原则；小学学校应设置给水排水系统，并选择与其等级和规模相适应的器具设备；小学学校应设置安全的供电设施和线路；小学学校的智能化系统应包括计算机网络控制室、视听教学系统、安全防范监控系统、通信网络系统、卫星接收及有线电视系统、有线广播及扩声系统等。

根据项目验收报告及专项项目完成实际情况，按评分标准，配套工程完成情况达到满分要求。评价得分 2 分。

3. 产出时效（绩效分值 3 分，评价得分 2.25 分）

项目按期完成率（3 分）。根据项目验收报告、上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项项目实际完成情况，2020 年水西小学已全部完成验收且投入使用，而紫金小学仅部分验收，紫金小学的验收工作在 2021 年 7 月仍在进行中。考虑到学校建设工程面积大、建设项目多、工期跨度长、且 2020 年受疫情影响等客观不利因素，导致项目施工受阻，故酌情扣分。

根据评分标准，项目未达到完工及时率要求。评价得分 2.25 分。

4. 产出成本（绩效分值 3 分，评价得分 3 分）

成本控制情况（3 分）。由于建设工程未完成则不能拨付工程款，

故 2020 年计划投入县级一般债券资金 9500 万元，实际投入 7503.83 万元，剩余 1996.17 万元至 2021 年 7 月 31 日才全部付完。

根据评分标准，成本控制情况较好。评价得分 3 分。

（四）项目效益情况

1. 社会效益（绩效分值 9 分，评价得分 7.83 分）

（1）提供学位数（2 分）。建设紫金小学和水西小学主要是为了平衡上杭县区域间教育资源不平衡的现象，解决上杭县随着城市人口增多而产生的城区小学“大班额”情况以及进城务工人员随迁子女就读难的问题。

紫金小学办学规模为 48 个班，水西小学办学规模为 18 个班，目前水西小学已有新生入学，且尚有学位空余。

根据项目验收报告及专项项目完成实际情况，按评分标准，可得满分。评价得分 2 分。

（2）改善广大师生员工的生活设施（3.5 分） 问卷主要针对新建学校是否能够改善广大师生员工的生活设施进行满意度考察。根据新建小学满意度问卷调查统计，该问卷共调查人数 219 人，调查人群主体为在监控设备覆盖范围下的群众。调查结果为 151 人感到非常满意，60 人感到比较满意，7 人感觉不太满意，1 人感觉不满意。综合满意度为 90.24%。

根据调查问卷，按评分标准，评价得分 3.15 分。

（3）改善广大师生员工的教学条件（3.5 分） 问卷主要针对新建学校是否能够改善广大师生员工的教学条件进行满意度考察。根据新建小学满意度问卷调查统计，该问卷共调查人数 219 人，调查人群主体为在监控设备覆盖范围下的群众。调查结果为 157 人感到非

常满意，60 人感到比较满意，2 人感觉不太满意。综合满意度为 92.47%。

根据调查问卷，按评分标准，可得满分。评价得分 3.5 分。

2. 生态效益指标（绩效分值 4 分，评价得分 4 分）

（1）环境保护（4 分）。建设紫金小学跟水西小学的过程中都有占用耕地的情况，但都有经过上杭县人民政府审批且都有通过环评。根据调查组的多方取证，上述学校在建设过程中，并未收到生态环境破坏有关的举报或投诉。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

3. 可持续影响（绩效分值 9 分，评价得分 9 分）

（1）提升新建学校辐射范围内居民素质（2 分）。居民素质主要体现在公民参与民主管理，承担社会责任。通过调查上杭县居民对最新政策的评论数量，来评判居民政治参与度是否高，政治参与态度是否积极。据调查上杭县居民对最新政策的评论数量有所增加，说明公民参与度高且公民关注的信息愈来愈多，他们也更能为学校未来的工作发展可提出意见和建议，对完善学校建设起着重要作用。

根据评分标准，可得满分。评价得分 2 分。

（2）房屋建设可持续发挥作用期限（3 分）。根据《民用建筑设计通则》（GB 50352-2019），学校的教学楼属于二级建筑、公共建筑。二级耐久年限一般使用年限为 50 到 100 年。

根据项目验收报告及专项项目完成实际情况，按评分标准，可得满分。评价得分 3 分。

（3）政府付费能力（4 分）。当地政府的财政可承受学校建设项目的长期有效运转，并且其支付能力符合可持续发展要求。

根据评分标准，可得满分。评价得分 4 分。

4. 满意度指标（绩效分值 10 分，评价得分 9.58 分）

（1）学校职工满意度（5 分）。根据学校职工满意度调查统计，调查人数共 38 人，对教学设施的综合满意度为 92.76%，对生活设施的综合满意度为 86.84%，对学校环境的综合满意度为 92.1%，对学校整体情况的综合满意度为 90.13%，平均满意度为 90.45%。

根据评分标准，评价得分 4.69 分。

（2）学生及家长满意度（5 分）。根据学生及家长满意度调查统计，调查人数共 181 人，对教学设施的综合满意度为 92.4%，对生活设施的综合满意度为 91.58%，对学校环境的综合满意度为 92.54%，对学校体育设施的综合满意度为 91.58%，对学校就学便利性的综合满意度为 89.37%，对学校整体情况的综合满意度为 91.44%，平均满意度为 91.39%。

根据评分标准，评价得分 4.89 分。

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

1. 切实加强组织领导，全心全意为人民办教育

上杭县教育局秉持“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”的不变初心，全心全意为人民办教育。为了顺利完成 2020 年一般债券资金安排的教育支出项目紫金小学、水西小学的建设，上杭县成立了由教育、财政、发改等部门组成的领导小组，领导小组下设办公室。组织指导编制工作规划，研究解决工作中的重大问题，拟定具体工作目标，推进项目实施，检查督导实施进度。通过这个专项支出的支持，紫金小学新增 2160 个小学学位，水西小学新增 810 个小学

学位，使得城区教育布局趋于合理，学位显著增加，解决随着城区人口增多而产生的城区小学“大班额”以及进城务工人员随迁子女就读难等问题，真正做到服务为民、教育惠民。

2. 规范工程管理，确保工程按时保质保量完成

上杭县教育局通过招投标的方式，将水西小学、紫金小学两所学校的建设工程交由上杭县城发房地产开发有限公司建设。为了规范工程管理，确保工程按时保质保量完成，一是针对工程建设中遇到的用地征迁、杆管线迁改和施工环境保障等问题，上杭县局建立综合协调机制，由分管领导牵头、相关科室负责，采取上门协调、定期调度、部门会商等多种形式，切实提升服务保障的针对性、实效性。二是运用信息技术加强基础数据管理，对每所学校的建设内容和项目实行动态监控和全程管理。规范项目运作程序，认真落实工程建设管理项目法人责任制、招投标制、工程监理制、合同管理制。工程公开招投标，招标工程在政府采购网上公布，确保招标的公开、公平、公正。为确保工程质量，教育局选派两名责任心强、懂业务的同志盯在现场，施工企业严格要求施工人员按规程施工，监理企业实行现场监理，质检站对施工现场不定期抽检，确保工程按时保质保量完成，满足片区孩子就读的需要。

3. 规范工程资金管理，提高财政资金的使用效率与效益

为了规范工程资金管理，提高财政资金的使用效率与效益，上杭县教育局建立了包括《预算业务管理制度》《政府采购业务管理制度》及《预算绩效管理制度》在内的7项管理制度。在这些制度框架下，根据紫金小学、水西小学建设的要求，重点抓好三个方面工作：一是要紧盯考核指标，明确工作要求。围绕扩容提升工程一般债支出要求，

查找问题，迅速调整项目实施方案和计划，确保刚性支出到位。二是完善手续，加快拨付进度。完善所有在建项目相关手续工程结束后要尽快申请，并开展竣工验收；对资金拨付存在困难的依法依规转划。三是加强督办指导，确保按期完成任务。按照 12 月 20 日完成任务为节点，倒排工期，加快推进。整合项目各块支出目标，加强通报，每两周对项目完成情况进行一次通报；加强约谈，对存在的问题加强沟通，坚持问题导向，着力化解问题，快速解决。

（二）存在问题及原因分析

根据专项资金财政评价结果及分析，各类项目资金总体实施情况较好，但项目在执行中也存在一些有待改进的问题。

（1）资金管理方面

在资金管理方面存在的主要问题是缺少专项资金管理办法。根据《2020 年财政评价工作指引》工作程序和规范要求，一个专项需制定一份具体的专项资金管理办法，以便于规范专项资金管理，保障资金安全、高效运行，切实发挥资金使用效益。虽然上杭县教育局制定了关于项目资金的相关财务管理制度，但针对债券资金安排的教育支出没有制定专项资金管理办法，使得该专项资金的支出构成无法合理有据的界定，无法准确评价项目产出效益的归属，专项资金是否有制度可依，资金支出及使用方向是否正确将在很大程度上影响财政专项资金使用的规范性和合理性。

（2）资金使用方面

在资金使用方面存在的主要问题是专项资金列支不够规范。根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）对一般

债券资金管理相关文件的要求，项目负责单位要加强一般债券资金闭环管理，实行专项使用，确保资金使用安全高效，明确资金流向。项目负责单位要加快推进项目实施，加快支出进度，尽快形成实物工作量，推动建设项目早见成效，带动扩大有效投资，县教育局对债券资金支出进度每月进行通报。虽然上杭县教育局有对债券资金支出进度每月进行通报，但是上杭县教育局对于债券资金安排的教育支出并未明确每笔资金的使用方向。如 2020 年 1 月份建设水西小学的一笔工程款 1247 万元，其中，1000 万元属于上杭县教育局债券资金安排的教育支出专项资金，剩余 247 万元属于其他来源资金。因为上杭县教育局存在统筹使用各种资金的情况，导致评价小组难以判断 1000 万元专项资金的具体去向。后根据上杭县教育局说明：2020 年 1 月份用于建设水西小学的工程款 1247 万元先由城发公司垫付，后上杭县教育局于同年 3 月付 3000 万元给城发公司，这 3000 万元中便有该专项资金的 1000 万元。但是由于专项资金列支明细不详细，仅从水西小学建设项目的明细账及相关凭证中，难以看出支付水西小学建设款中哪些资金是属于该专项的资金。

（3）绩效自评方面

一是绩效指标体系有待进一步优化。绩效指标是预算绩效评价、考核的依据。部门自评表指标存在设置不全面、未与专项资金项目具体开展工作相匹配的情况，直接影响了专项绩效评价工作的完成质量和效率。生态效益指标未能通过清晰、可衡量的指标值来体现；质量目标仅有“设施设备工程质量”，不足以说明学校建设质量的高低，

应增加其他相关指标来例证。同时，绩效评价表中效益指标的设置，应从经济效益、社会效益、生态效益和可持续性四个方面考虑，根据项目的实际情况设置效益指标。如该专项是建设学校，且是义务教育阶段的小学，并无直接收益，所以在此次专项的绩效评价表中设置经济效益并不合理；生态效益指标系根据生态环境中诸物质要素，在满足人类社会生产和生活过程中所发挥的作用，在自评表中生态效益指标被设置为入学环境，这显然也是不合理的。

二是缺少满意度调查。满意度是站在公众的立场，从自身感受或亲自体验来对财政支出的效果、效益作出评价，加之满意度又可作为评价的技术工具，因而满意度在财政支出绩效评价中尤为重要。收集广大群众对学校建设各个方面满意程度的信息，然后通过后续专业、科学的数据统计和分析，真实地反映学校建设的基本情况，将为县政府未来的决策提供客观的参考依据。

（4）项目预算方面

一是预算项目与支出项目不匹配。经核查，专项资金预算表中的项目与项目经费支出明细表中的项目存在出入，9500 万元的债券资金实际用于紫金小学与水西小学的建设，虽然这两所学校的建设资金均已落实到位，但根据《2020 年县本级一般公共预算专项经费支出明细表》表明在预算内的仍有黄竹小学、黄竹幼儿园和紫金幼儿园，这些学校的建设却并未使用到该专项资金，而是使用了其他的项目资金，预算项目与支出项目不匹配。

二是预算变更无相应文件依据。根据上杭县教育局 2020 年度预算与上杭县财政局文件《关于 2020 年县直单位收入与支出预算的批复》（杭财预〔2020〕5 号）显示，原先 2020 年上杭县本级一般公

共预算 5000 万元用于城区小学幼儿园扩容项目建设。后来，一般公共预算 5000 万元转换为一般债券资金，另增加一般债券资金 4500 万用于城区工程不足款，但预算资金性质的变更以及预算金额的增加都没有相应的文件依据。

针对上述情况，项目负责单位未做出相关的合理说明，项目预算管理工作不够规范、严谨。

六、有关建议

（一）制定专项资金管理办法，强化专项资金管理

根据有关规定，为规范专项资金管理，每个专项应制定相应的专项资金管理办法。建议在上杭县教育局在已有财务管理制度、业务管理制度等基础上，会同县财政局根据债券资金安排的教育支出专项资金的特点，确定资金支出、使用等范围，制定专项资金管理办法，构建更加全面、完善、合理的专项资金管理制度框架，保证专项资金在使用、管理和监督以及预算绩效评价中有据可依。

（二）加强预算编制管理，合理利用专项资金

根据项目所需的专项资金，科学合理地安排项目专项资金是确保项目有效实施的重要因素。项目负责单位要加强预算编制管理，对资金支出进行归类分析，揭示资金实际用途和开支标准，明确专项资金的数额以及使用方向。如果项目的专项资金不足，将导致项目无法顺利实施；如果专项资金过剩，则会降低资金的使用率。

根据相关规定，要做到预算调整有审批，预算变更有依据。若涉及预算调整的，项目负责单位应依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。项目负责单位要严格控制专项资金的使用，加强

资金流向的控制,确保专项资金用于预算用途,做到项目支出有预算、有依据,使得专项资金依照预算合理的支出,进而使得项目有足够的资金顺利实施。

(三) 积极引入绩效理念,明确细化绩效指标

在申报绩效目标时,重视指标设置工作,制定明确清楚、可衡量的一级、二级、三级项目指标,特别是应对产出指标,如数量指标、质量指标等进行细化,以及效益指标,如社会效益指标,多寻求可量化的指标。项目单位在设置绩效目标时,应将目标与项目内容相结合,尽可能设置一些容易取证且取证材料有代表性的目标。这样有利于项目后期执行过程中的跟踪和纠偏,以及执行结束后的绩效评价等工作。县教育局可以通过收集过去三年的入学的增加率、教育趋势、学习项目的先进水平、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,建立县教育体系发展专项资金绩效评价数据库、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,使建设目标更具明确性,符合绩效管理理念便于考核,推动改扩建工程的持续发展。

同时要基于学校的实际需求,明确项目的建设内容,特别是在产出和效果方面需要深入细化,充分体现“不笼统、不含糊”的思路。提高对绩效评估指标的理解,加强绩效评估知识,加强对财务管理文件、规则和规则的研究。在申请资金时,加强对关键绩效指标的筛选和评估,优先考虑项目支出复杂、金额巨大且对申请工作有重大影响的指标,优化不同的绩效结果,根据本具体项目进行比较分析,不断

完善绩效评价指标体系。

（四）规范专项资金与拼盘资金管理，明确专项资金的列支明细

一是规范专项资金与拼盘资金管理。对于项目实施单位来说，要规范专项资金与其他拼盘资金的管理，专项资金要按照专项资金管理办法规范资金使用及管理。而对于其他划转资金，也应该明确划入资金的使用范围、预期规划以及绩效目标任务。在最大程度上保证投入产出的对应匹配性，以提高评价结果准确性及科学性，为以后年度项目开展及资金分配提供切实可行的参考依据。

二是明确专项资金的列支明细。根据有关规定，要加强对专项资金的监管力度，规范支出，提高资金使用效益。首先，专项资金应严格按照批准的用途专款专用，本着统筹安排，量入为出的原则，由单位财务统一核算管理。其次，专项资金应设置“专项资金管理台账”进行日常管理，要定期对专项工作实施进度和资金 usage 情况进行专项检查，加强事前、事中和事后的监督，发现问题，及时纠正。最后，专项工作完成后，统计资金的使用情况，通过内部通报、定向沟通等方式，积极推进资金的落地速度，明确资金“最后一公里”的具体去向，并及时上报上级部门。

（五）强化工程项目管理，提高专项资金执行率

在调研中了解到，紫金小学项目支出的资金执行率仅 76.52%，造成资金执行率不高的主要原因是部分工程尚未竣工及验收，无法支付相关款项。因此，为了提高资金执行率，项目实施单位应加强建设工程项目管理，及时督办施工方严格按照工程施工计划及进度开展施

工，按时按质完成工程任务并及时安排工程验收，确保资金按规定按时支出，提高资金执行率。在工程项目管理过程中，坚持做好“量化项目规划，细化资金管理”。首先，将整个项目拆分为多个阶段，并将各个阶段所要达到的目标进行量化；其次，在量化项目目标的基础上，对各阶段所需的项目资金进行细化，并定期对项目资金的执行情况进行评估，及时发现问题、加强沟通、化解问题，以免影响整个项目的进度及资金的及时划拨；最后，应当加强监督，做到专人负责、定期检查，确保项目保质保量按时完成。

此外，还应加强预算绩效管理人员的培训，促进树立预算绩效管理理念，深入领会绩效评价的实质与内涵，提高预算绩效管理水平，更好地保障专项资金的规范使用与产出效益最大化。

七、其他需要说明的问题

1. 无专项资金管理办法；
2. 在项目实施中，发现项目绩效目标内容制定不够完整，可操作性不强，对项目具体实施指导性不强；
3. 在绩效目标、绩效指标设置上明确性、合理性较弱，预算绩效管理工作还需加强。

附件 1：债券资金安排的教育支出专项资金预算绩效评价评分表

附件 2：债券资金安排的教育支出专项满意度调查问卷