

# 2013~2014 年广州市本级农村扶贫“双到” 专项资金绩效评价简要报告

广东外语外贸大学

## 一、评价概况

受广州市财政局委托，我校对 2013~2014 年广州市本级农村扶贫“双到”专项资金的绩效进行了第三方评价，形成评价报告。项目由广州市扶贫办按照《广州市新一轮农村扶贫开发工作方案》（穗办〔2013〕15 号，以下简称《方案》）等政策文件组织协调开展。2013~2014 年项目预期实现的绩效目标是：大幅度增加贫困户收入，每户有劳动能力贫困户的年家庭人均纯收入实际增长率大于计划增长率<sup>①</sup>；打造良好的农村“宜居”环境，完成八大项村级公益设施的 4 项以上；贫困户农村医疗保险的参保率达到 100%；贫困户农村社会养老保险的参保率达到 100%；贫困户子女就学率达到 100%；为未实现就业且有培训、就业意愿的有劳动能力贫困户提供免费农业生产和就业技能培训，覆盖率达到 100%。

本次评价采取书面评价、现场评价及满意度调查等方法，围绕扶贫“双到”资金的投入、过程、产出和效益等方面

---

<sup>①</sup>新一轮农村扶贫开发时间期限为 2013~2016 年，现考核中期即 2013~2014 年的任务完成情况，以每两年为一期，则：中期实际增长率=(2014 年实际数÷2012 年实际数-1)\*100%，中

期计划增长率= $\sqrt{(2016 \text{ 年计划数} \div 2012 \text{ 年实际数}) - 1}$ \*100%，2012 年实际数为 6089

元，2014 年实际数为 9720 元，2016 年计划数为 10000 元，中期实际增长率为 59.6%，中期计划增长率为 28.2%。

实施评价，最终项目绩效评价得分 78.2 分，绩效等级为“中”。

## 二、项目资金情况

2013~2014 年广州市本级农村扶贫“双到”专项资金，涉及 6 个区（县级市）的 430 个贫困村，两年合计安排 2.25 亿元，截至 2014 年底实际支出 1.50 亿元，资金支出率为 66.8%，资金主要用于提升村级公益事业建设水平、资助贫困户参加职业技能培训、资助参与开展种植养殖等农业项目、资助加入农村社会养老保险等对户的救济和救助、资助贫困户子女就学、危房改造、发展壮大村集体经济等 7 个方面。

## 三、项目绩效

扶贫“双到”资金项目的实施，增加了贫困户收入，改善了贫困村发展环境和社会民生事业，夯实了我市率先全面建成小康社会的农村基础。

（一）有劳动能力贫困户的收入整体增长较快。据项目单位提供的资料，有劳动能力贫困户的年家庭人均纯收入从 2012 年的 6,089 元提高到 2014 年的 9,720 元，实际增长 59.6%，是计划增长 28.2% 的 2.1 倍。

（二）村级公益设施建设目标基本完成。全市 430 条相对贫困村平均拥有八大项村级公益设施中的 5.4 项。

（三）贫困户参加农村医疗保险目标完成。资助贫困户参加新型农村合作医疗共计 11,163 人，贫困户新农合参保率为 100%。

（四）贫困户危房改造进展顺利。至 2014 年底，资助 10,775 户贫困户完成危房改造，改造完成率为 98.0%，有望

完成 2015 年底贫困户危房与泥瓦房全部改造的任务。

**（五）受惠对象满意度较高。**根据有效的 398 份贫困村问卷调查和 1,162 份贫困户问卷调查，贫困村满意度为 91.3%，贫困户满意度为 98.6%。

#### 四、存在问题

##### （一）项目前期规划不够充分

一是整体规划前期调研不够足。有劳动能力的贫困户是扶贫“双到”的帮扶对象，明确核清其数量是前期规划到位的基础，《方案》目标帮扶的有劳动能力贫困户为 9,000 户，实际执行时项目单位核实调整为 3,739 户，项目立项前后数量差异较大。无劳动能力贫困户的数量存在同样问题，由约 1.6 万户核实调整为 7,269 户。同时，采取每个贫困村每年统一标准补助 25 万元或 50 万元的一刀切的做法不够合理<sup>②</sup>。

二是部分项目实施单位前期制定的绩效目标不够明确。《方案》明确将无劳动能力贫困户的农村社会保障纳入扶贫“双到”的任务，但部分项目实施单位前期制定的资助贫困户参加农村养老保险的目标却未明确纳入无劳动能力的贫困户。同时，部分扶贫干部思想认识不够到位，没有提前规划好符合当地实际的项目，出现“钱等项目”现象。

##### （二）项目过程管理不够完善

一是部分项目实施本身的管理存在漏洞。部分项目对当地民众的基层调查相对不足，有可能产生任务达标但对贫困户意义不大的投入产出现象。部分项目招投标不够规范。部

---

<sup>②</sup>其中，410 个村每村每年 25 万元，20 个村每村每年 50 万元。

分农家乐项目环保设备不足，容易造成新的环境破坏和水土污染。部分“名股实债”投资企业的项目存在一定的资金风险，若被投资企业自身盈利能力和抗风险能力较弱，可能收不回应得收益甚至损失本金。

二是部分贫困村的财务管理不够规范。部分贫困村存在未设专账核算、工程结算公对私和现金支付、对贫困户的直接补助现金发放、财务票据不够合规、入账不够及时、会计档案管理不够完善等问题，流溪河林场的贫困村落实三方共管制度不够到位。

三是扶贫工作人员专职性不够强。公务员编制的“临时工”和临时编制的“正式工”并存，部分扶贫干部或身兼数职或流动性较大，部分村干部存在“等、靠、要”的思想，不利于扶贫工作的推进。

四是信息化管理不够健全。扶贫管理信息系统功能不完善，数据输出、汇总、预警等功能不足，不能满足扶贫管理工作精细化、高效化的业务需要。

五是资金支出率较低。由于未能提前做好项目规划、预留部分资金确保完成任务、部门沟通不够顺畅等原因，资金支出进度缓慢，截至2014年底资金支出率为66.8%。

六是村内宣传公示有待加强。据问卷调查，贫困户有12.2%不知道所在村是否开展过扶贫相关的宣传教育活动，有19.9%不知道所在村扶贫资金发放使用是否纳入村务公开，村内宣传公示不够到位，没有以村民能接受的方式进行。

### **(三) 部分绩效目标未能完成**

一是部分有劳动能力贫困户的增收任务未完成。全市20.9%有劳动能力贫困户的年家庭人均纯收入实际增长率低于计划增长率，其中1.3%有劳动能力贫困户的年家庭人均纯收入负增长。

二是资助贫困户参加农村养老保险的目标未完成。贫困户家庭60岁以上老人养老保险参保率为92.0%，未完成参保率达到100%的目标。

三是资助贫困户子女就学的目标未完成。据项目单位提供的资料，贫困户家庭适读人数6,947人，6,943人就读，4人未就学（其中：2人自己不愿意上学，1人因父母为精神病患者阻止其上学，1人因本人身体原因不适合上学），未实现就学率达到100%的目标。

四是无工作但有培训就业意愿的有劳动能力贫困户全部参加免费培训的目标未完成。两年共组织培训3,343人次，培训覆盖率为97.1%，未完成覆盖率达到100%的目标。

## **五、若干建议**

以改革的思维、创新的办法推进和提升扶贫攻坚，夯实长效脱贫基础，增强贫困地区内生造血机能和贫困对象自我发展能力。

### **(一) 加强项目规划**

一是夯实规划基础。市扶贫办会同相关部门以事实为依据进一步核清贫困户的数量。同时，结合每个贫困村的贫困户数量，科学细化预算编制。

二是完善规划目标。明确要求资助全部 35 周岁以上的贫困户（不仅仅是有劳动能力的）家庭成员参加养老保险。同时，扶贫干部要进一步提高思想认识，对帮扶村进行切实的调研，提前做好项目规划安排，等资金下划后可立即运作实体项目。

## （二）加强项目日常管理

一是健全扶贫项目的管理评价。建立更加综合全面、科学有效的贫困检测指标体系，提高扶贫项目的针对性。加强监督，确保扶贫项目的资金投向和利用效率。多向当地基层贫困户了解其意见与需求。对“明股实债”投入项目，投资前要切实考察经济效益和市场前景，投资后要进行实时跟踪监督，保障扶贫资金的安全。

二是加强项目资金管理规范性。进一步加强监督检查的广度和深度，促使监督检查更精准、更到位。严格实行专款专项管理；工程项目出账入账一律不能使用个人账户，一律不能现金支付；杜绝不合规票据；入账工作及时完成，完善会计档案管理；全面落实三方共管制度。

三是优化扶贫工作人员管理。为借调人员提供必要的工作条件和经费保障，有针对性的加强专业知识、业务能力和思想认识的培训。

四是提高信息化管理水平。加强扶贫管理信息系统的数据汇总和输出功能，增加系统的预警管理功能，通过实时在线管理的方式，适应扶贫工作发展最新要求，提高扶贫工作效率。

五是加快资金支出进度。平级的扶贫相关部门要明确各自权利义务，加强沟通协调，杜绝工作拖沓，杜绝抢功诿过，共同推进扶贫各项工作。上级部门主动征求下级部门的意见，同时明确下级部门的权利和义务，敦促下级部门提前做好规划安排。

六是加强宣传公示。针对部分村民年龄较大、文化程度不高的现实情况，在扶贫政策的宣传公示方面想办法，走访到户挨家挨户的宣传，编排成喜闻乐见的文艺节目巡回演出，使广大村民能够真正理解扶贫政策。

### （三）加强考核问责确保完成目标

把扶贫工作列入政绩考核范畴，实行严格的考核督查问责，确保政策尽快落地。出台细化的项目考核办法，明确各级主管部门职责，建立“奖惩结合”的激励约束机制，强化责任意识，杜绝应付任务的工作方法，对落实工作不到位的要坚决予以问责，促使各单位完成扶贫项目的绩效目标，促进扶贫工作健康有序开展。



