

莱城区 2018 年度财政专项扶贫资金 绩效评价报告

山东嘉信建设管理咨询有限公司

二〇一八年十一月

莱城区 2018 年度财政专项扶贫资金 绩效评价报告

莱城区扶贫办:

根据《中央财政专项扶贫资金管理办法》（财农〔2017〕8号）、省财政厅等五部门《关于印发山东省财政专项扶贫资金和项目管理办法的通知》（鲁财农〔2017〕61号）、省扶贫办省财政厅《关于加强 2018 年度财政专项扶贫资金使用监管的意见》（鲁扶贫组办字〔2018〕16号）和省扶贫办、省财政厅关于做好 2018 年财政专项扶贫资金绩效评价工作的有关要求，莱城区扶贫办高度重视，委托山东嘉信建设管理咨询有限公司组成绩效评价工作小组，认真组织开展了莱城区 2018 年度财政专项扶贫资金绩效评价工作，现将莱城区 2018 年度财政扶贫资金绩效评价工作报告如下：

一、绩效考评工作开展情况

（一）主要做法、步骤和效果

1、主要做法：2018年度财政专项扶贫资金绩效评价工作以区扶贫办委托的山东嘉信建设管理咨询有限公司组成的考评工作组评价为主要评价手段，根据中央、省、市下达的专项资金性质、用途，围绕专项资金实施的经济性、效率性、效果性，结合项目实施的实际情况，依据省扶贫办财政专项扶贫资金绩效考评量化指标，一是对镇（街道）和省市贫困村实施的项目实地考察、现场询问、查阅相关档案。二是区扶贫办对自己的工作进行了自查，重点对上级来文、下发文件、项目实施方案等进行了整理归档。三是对资金拨付程序、扶贫资金和扶贫项目的督查管理等进行了自查。四是对涉农资金整合情况进行了梳理汇总，并与各部门进行对接项目、资金进展情况、效果。考评组综合评分，结合省扶贫办考评指标与权重，综合分析得出考评结果。

2、步骤：一是深入调查摸底。查阅相关资料，查看扶贫政策、扶贫项目和资金的落实情况，实地到各镇（街道）和省市贫困村走访座谈，了解镇（街道）、村和贫困户对扶贫开发工作的评价、建议和要求。二是实地查看项目。实地到镇（街道）、省市贫困村和各帮扶主体查看产业项目实施情况，了解贫困户收益发放情况。三是仔细查阅档案。认真查阅各村征求意见表、会议记录、公示照片、委托书、实施方案等。镇（街道）党委政府和扶贫开发领导小组有关文件、会议记录、公示照片、与帮扶主体协议、上报文件等；镇（街道）严格扶贫资

金、扶贫项目管理和加强扶贫工作队队伍建设情况。四是认真组织考评。实事求是填写财政专项扶贫资金绩效考评量化指标表，根据指标考核值和实际情况逐项评分。

3、效果：财政扶贫资金绩效考评提升了各级党委政府对财政扶贫资金绩效管理的重视程度，极大地调动了各级加强财政扶贫资金使用管理的积极性，有效激发了探索资金使用管理机制新模式的创新能动性，提高了财政扶贫资金管理绩效，进而有力推动扶贫开发进程。

（二）考评的主要情况及问题

莱城区 2018 年财政扶贫资金绩效考评工作总体情况较好，扶贫效果明显，扶贫资金管理规范、运行安全，但还存在个别问题，主要是自主发展项目少，主要是托管项目和认购光伏项目，个别项目还未完成资产移交和个别产业项目后续管理跟不上等，“富民农户贷”由于受到贫困户年龄、劳动能力和贫困户思想观念的影响，与上级要求放贷规模有差距等。

二、对照财政专项扶贫资金绩效考评指标评价情况

（一）资金使用成效

1、贫困人口减少进度。2018 年全区减贫 1318 人，全区基本完成脱贫任务。

2、产业项目情况。在 2016 年和 2017 年发展产业项目的基础上，总结发展产业项目得失，因全区剩余贫困户多为年老体弱和无劳动能力的贫困户，2018 年主要是资产收益性扶贫，发

展托管项目和认购光伏电站项目 16 个，让贫困户足不出户就获得一份稳定收入。针对全区 60% 扶贫对象无劳动能力、难以自主创业的实际，在充分征求群众意见的基础上，按照实施“六步工作法”，将扶贫资金通过招标或“货比三家”方式，选取希格斯新能源、隆运蔬菜等 13 家龙头企业作为帮扶主体，将扶贫资金托管到帮扶主体代为实施产业项目，通过强化对帮扶主体的政策扶持、业务指导、监督管理、风险防控，确保贫困户每年收益率不低于 10%，保证产业扶持资金的保值增值，为贫困户提供长期稳定收益。其中光伏项目得到了广大贫困群众认可，2018 年口镇将扶贫资金 239.52 万元通过招标认购希格斯光伏电站，覆盖 2016 年以来的贫困人口 492 人，羊里镇将扶贫资金 244.99 万元，托管到莱芜市隆运蔬菜种植专业合作社和莱芜市恒润商贸有限公司，覆盖 2016 年以来的贫困户 512 人；牛泉镇将扶贫资金 345.68 万元托管到莱芜市万邦食品有限公司，覆盖 2016 年以来的贫困户 667 人；高庄街道将扶贫资金 950.7 万元，通过自主选择和招标，将资金托管到莱芜市鲁中啤酒原料有限公司、莱芜市赢泰文旅发展有限公司和莱芜市时代酒具有限公司，覆盖 2016 年以来的贫困人口 1887 人；苗山镇将扶贫资金 1654.65 万元通过招标方式确定 5 家帮扶主体，分别为莱芜市赢泰文旅有限公司、莱芜市赢昊城市建设开发投资有限公司、莱芜市莱城区金菱种植专业合作社、山东泽凯尔中药饮片有限公司、莱芜市鲁赢粮蔬专业种植合作社等，覆盖 2016 年以来的贫

困人口 2420 人；和庄镇将扶贫资金 393.27 万元通过自主实施和招标方式确定帮扶主体，将资金托管到莱芜市赢泰文旅有限公司和莱芜市润源苗木种植专业合作社，覆盖 2016 年以来的贫困人口 788 人。

（二）资金安排和资金拨付情况

2018 年中央省市区资金共计 4320.1 万元，其中中央扶贫资金 60 万元，省级资金 580.1 万元，市级资金 1790 万元，区级资金 1890 万元。2018 年中央财政专项扶贫一般性转移支付资金（第二批）2018 年 6 月 5 日下达莱城区，2018 年省级财政专项扶贫一般性转移支付资金 434 万元 2017 年 12 月 29 日下达莱城区；2018 省财政专项扶贫一般性转移支付资金（第二批）217.1 万元（包括国有林场扶贫资金 71 万元）2018 年 4 月 2 日下达莱城区，2018 年市财政专项扶贫资金预算指标 1790 万元 2018 年 2 月 28 日下达莱城区。

中央、省、市资金下达我区后，在第一时间向区主要领导汇报，争取配套资金，今年中央、省、市、区专项扶贫资金共计 4320.1 万元，按照资金用途和中央、省市要求，拟定资金分配计划，并积极与财政部门对接，及时将资金拨付到位。区财政局于 2018 年 2 月 15 日下发《关于分配 2018 年省财政专项扶贫一般性转移支付资金的通知》（莱城区财农〔2018〕9 号），下达 2018 年省财政专项扶贫资金 434 万元，专项用于扶贫产业发展和扶贫特惠保险；2018 年 3 月 8 日下发《关于下达 2018 年

市级财政专项扶贫资金预算指标的通知》（莱城区财农指〔2018〕5号），分配市级财政专项扶贫资金390万元，专项用于产业扶贫、扶贫特惠保险、金晖助老等。区财政局于2018年4月11日下发《关于分配2018年省财政专项扶贫一般性转移支付资金（第二批）的通知》（莱城区财农指〔2018〕7号），下达2018年省财政专项扶贫资金217.1万元，专项用于产业发展、雨露计划、宣传经费等；区财政局于2018年6月15日下发《关于分配2018年中央财政专项扶贫一般性转移支付资金（第二批）预算指标的通知》（莱城区财农指〔2018〕9号），下达2018年中央财政专项扶贫资金60万元，专项用于苗山镇产业发展；2018年6月4日下发《关于下达2018年区级专项扶贫资金预算指标的通知》（莱城区财农指〔2018〕8号），下达2018年区级专项扶贫资金469.91万元，专项用于产业扶贫开发项目；2018年3月8日下达《关于分配2018年市级财政专项扶贫资金的通知》（莱城区财农〔2018〕33号），下达2018年市级财政专项扶贫金1400万元；2018年7月5日《关于下达2018年区级财政专项扶贫资金预算指标的通知》（莱城区财农指〔2018〕10号）下达区级财政专项扶贫资金1400万元。

（四）资金使用情况

针对我区贫困人口中，60岁以上老人年老体弱、无劳动能力占70%以上这一现状，立足贫困人口结构、致贫原因及帮扶需求，因地制宜、因户施策，确立发展路径，按照省市要求及

省财政厅等五部门《关于印发山东省财政专项扶贫资金和项目管理办法的通知》（鲁财农〔2017〕61号）、省扶贫办省财政厅《关于加强2018年度财政专项扶贫资金使用监管的意见》（鲁扶贫组办字〔2018〕16号）、市《2018年扶贫项目资金实施意见》（莱扶贫【2018】5号），并结合莱城区实际，主要发展以下扶贫开发项目：

2018年口镇将扶贫资金239.52万元通过招标认购希格斯光伏电站，覆盖2016年以来的贫困人口492人，羊里镇将扶贫资金244.99万元，托管到莱芜市隆运蔬菜种植专业合作社和莱芜市恒润商贸有限公司，覆盖2016年以来的贫困户512人；牛泉镇将扶贫资金345.68万元托管到莱芜市万邦食品有限公司，覆盖2016年以来的贫困户667人；高庄街道将扶贫资金950.7万元，通过自主选择 and 招标，将资金托管到莱芜市鲁中啤酒原料有限公司、莱芜市赢泰文旅发展有限公司和莱芜市时代酒具有限公司，覆盖2016年以来的贫困人口1887人；苗山镇将扶贫资金1654.65万元通过招标方式确定5家帮扶主体，分别为莱芜市赢泰文旅有限公司、莱芜市赢昊城市建设开发投资有限公司、莱芜市莱城区金菱种植专业合作社、山东泽凯尔中药饮片有限公司、莱芜市鲁赢粮蔬专业种植合作社等，覆盖2016年以来的贫困人口2420人；和庄镇将扶贫资金393.27万元通过自主实施和招标方式确定帮扶主体，将资金托管到莱芜市赢泰文旅有限公司和莱芜市润源苗木种植专业合作社，覆盖2016年以来的贫

困人口 788 人。

（五）资金监管情况

一是夯实制度建设，锁牢制度“保险柜”。制定出台《莱城区财政专项扶贫资金管理暂行办法》（莱城区财农〔2016〕34号）、《莱城区村级扶贫项目资金监督管理办法（试行）》（莱城区办发〔2017〕3号）、转发省财政厅《关于进一步强化责任加强扶贫资金使用管理的通知》的通知（莱城区财农〔2017〕11号），区农业局、区扶贫办联合印发《关于加强和规范扶贫资金项目管理工作意见》（莱城扶贫办〔2018〕18号）等文件，明确各部门、镇（街道）职责，编印财政扶贫资金项目实施流程，将资金程序量化为4大环节17个步骤，做到工作有规程、过程有记录、事情可追溯，做到工作有规程、过程有记录、事情可追溯。

二是深化公开公示，涂好阳光“防腐剂”。为进一步加强全区村级扶贫项目资金特别是省市贫困村资金监督管理，莱城区在有扶贫任务的村成立项目资金监督监管小组，对工程质量、工程安全、物质采购、资金使用等方面进行全过程管理，及时对项目立项、审批、工程进展等情况定期或不定期向群众公开公示，做到扶贫资金项目全过程透明，让“透明账”进一步变成“明白账”。创新实施“五账”工作制，精准“算账”、如实“建账”、集中“议账”、限时“结账”，定期“晒账”，彻底斩断伸向扶贫资金的“黑手”，推动脱贫攻坚精致落地、

阳光透明。全区 19 个省市贫困村成立监督小组，小组成员对村扶贫项目实施全过程参与，做到了扶贫项目建设管理规范，过程可控可查，资金使用安全，建设质量合格有保障，让群众满意放心。

三是强化监督审查，架起监管“高压线”。定期组织审计、财政、农业等部门重点围绕项目资金使用、产业项目实施、收益发放等情况对全区镇（街道）和省市贫困村和部分“插花”村进行监督检查，做到扶贫资金到哪里，监督管理就到哪里，确保资金安全高效、干部清正廉洁。

（六）2018 年财政专项扶贫资金完成情况

2018 年所有产业项目已全部完成，2018 年口镇将扶贫资金 239.52 万元通过招标认购希格斯光伏电站项目、羊里镇将扶贫资金 244.99 万元托管到莱芜市隆运蔬菜种植专业合作社和莱芜市恒润商贸有限公司项目；牛泉镇将扶贫资金 345.68 万元托管到莱芜市万邦食品有限公司项目；高庄街道将扶贫资金 950.7 万元，通过自主选择和招标，将资金托管到莱芜市鲁中啤酒原料有限公司、莱芜市赢泰文旅发展有限公司和莱芜市时代酒具有限公司项目；苗山镇将扶贫资金 1654.65 万元通过招标方式确定 5 家帮扶主体，分别为莱芜市赢泰文旅有限公司、莱芜市赢昊城市建设开发投资有限公司、莱芜市莱城区金菱种植专业合作社、山东泽凯尔中药饮片有限公司、莱芜市鲁赢粮蔬专业种植合作

社等发展产业项目等；和庄镇将扶贫资金 393.27 万元通过自主实施和招标方式确定帮扶主体，将资金托管到莱芜市赢泰文旅有限公司和莱芜市润源苗木种植专业合作社项目。目前，全区 16 个产业项目已全部完成，年收益 8%以上，并全部见效。

（七）资金管理使用工作评价

1、工作评价。莱城区区委、区政府高度重视扶贫开发工作，各部门和单位真情扶贫，全区机关和企事业单位结对帮扶贫困村、第一书记对重点贫困村进行驻村帮扶、大班子领导和广大党员干部结对帮扶贫困户，帮扶成效明显。一是对贫困户帮扶工作进行大调整，实现精准帮扶全覆盖。将全区机关干部纳入帮扶责任人、录入系统，出台帮扶责任人管理办法，80 个部门单位，3989 名区镇机关干部、村“两委”成员每月入户走访 2 次，制定措施、精准帮扶，8 月中旬开始，组织实施遍访贫困对象行动，区委书记遍访 11 个省级贫困村，各镇党委书记和村党支部书记遍访本辖区所有贫困户，省半年考核帮扶责任人到位率 100%、贫困户扶贫工作满意度 98.9%。二是聚焦“老病残”等特困群体无法独立实施和参与产业项目的实际，利用今年我区产业扶贫资金 3761.8 万元，实施托管、认购光伏电站等 16 个扶贫项目，重点围绕特色产业全链条增值、全覆盖带动，完善帮扶主体与贫困户的利益联结机制，降低市场风险，贫困户每年获得不少于 10%的收益。三是对老年贫困人口注重物质保障和精神慰藉相结合，重点推进孝善养老扶贫。设立“孝善扶贫”基金，

对年满 60 周岁的贫困老人，推广“孝德扶贫”模式，财政给予 20%的赡养费补贴，2018 年共发放孝善基金补贴 136.18 万元、惠及贫困老人 4124 名，覆盖了符合政策贫困老人的 80%以上，形成良好文明乡风、良好家风，增加贫困老人收入。为确保资金安全、用到实处，区镇采取入户调查、第三方评估等方式强化基金监管，村级扶贫理事会定期上门座谈了解，确保孝德基金真正用于改善老人生活条件。四是对失能贫困人口注重脱贫与解困相结合，推行“生活帮”邻里互助活动。对年满 65 周岁失能半失能老人，以政府购买服务方式落实邻里互助“生活帮困”活动，在 6 个镇（街道）进行试点，为 50 多户贫困老人提供洗衣做饭、日间照料等服务，实现脱贫与解困的同步解决。五是对因病、因学、住危房贫困户，强化政策兜底保障。加大扶贫特惠保险支持力度，平均保资由 118 元提高至 192 元，将贫困人口门诊慢性病一类病种（恶性肿瘤门诊放化疗、尿毒症门诊透析等 5 种）的门诊医疗费用纳入医疗商业补充保险补偿范围，实现贫困人口全覆盖；对 2016 年精准识别贫困人口代缴基本医疗保险，落实 B 超等四项检查检验费及 CT 等大型设备检查费减半政策，政策实施以来，贫困人口镇卫生院免费住院 1983 人次、减免 44.2 万元。对贫困户住房情况逐村逐户排查，今年全区 79 户建档立卡贫困户危房改造任务已改造全部完成，对新排查出来的 200 余户住危房贫困户，落实危房改造资金，确保应改尽改、一户不落。做实做细教育扶贫，落实 53 名贫困学生“雨露计划”、

50名贫困学生“泛海助学”资金发放工作。六是围绕构建“尽锐出战”大扶贫格局，实施“企业扶贫行动”。实施村企结对工程，选取30家规模实力强、经济效益好的企业“一对一”结对帮扶重点贫困村，帮助贫困村建立脱贫致富长效机制，如华能莱芜电厂与市级贫困村响水湾村结成对子，3年内每年资助10万元用于发展扶贫车间项目。开展“城乡牵手、共赴小康”扶贫协作，推行城市社区与贫困村“1+1”、社区干部与贫困户“1+2”的“双结对”模式，选取凤城街道10个综合实力强的社区结对帮扶乡镇10个贫困村，着力在组织联建、产业联促、人才联育、活动联办等方面下功夫，助推脱贫“摘帽”。新建“莱城爱心扶贫”网站，组织动员100余家企业开展扶贫捐款，目前累计捐款48.8万元。

2、违规违纪情况。我区扶贫资金管理一直规范操作，项目完成后都由区镇（街道）两级扶贫办、财政严格按照程序进行检查验收，在扶贫资金监管方面没有发现违规违纪的问题。

三、扶贫资金管理使用的做法、存在问题和建议

（一）扶贫资金管理使用的做法

1、领导重视，形成合力。区委、区政府高度重视扶贫开发工作，区委自2018年以来，4次召开区委常委会、书记专题会听取部署了扶贫工作，区政府先后召开2次政府常务会议、2次偏远山区扶贫综合开发座谈会研究扶贫事项。建立了扶贫工作常态化联系沟通机制，对扶贫领域重大事项，随时确定议题，呈报区委常委会会议研究。各镇（街道）针对扶贫工作力量不足、

兼职过多，镇（街道）经管站工作力量薄弱的现象，严格按照 3 人以上的标准，充实了扶贫、经管工作人员，做到了集中办公、专职专抓。区扶贫办、财政局、审计局密切协作，定期或不定期的深入项目现场和村进行督查指导，齐心协力地搞好项目建设与管理等各方面的工作，2018 年共集中督查 2 次，确保了项目顺利推进和项目资金的安全。

2、严格规范、科学管理。一是对全区的扶贫开发项目严格按照省市下发的项目管理规范及“六步工作法”，从贫困户征求意见表、会议记录等各个环节，严格按照程序规范管理。二是认真推行项目公示制。各项目村严格按照上级要求，把项目主要建设内容、总投资、资金来源等重要事项在各村充分征求意见后，在各村和镇先后进行公示，主动接受贫困户和社会各界的监督，让广大贫困户有充分的知情权、监督权和管理权。三是扎实做好项目质量监管。为确保建设高质量、高标准扶贫开发项目，切实为贫困户办好事，在项目建设过程中，区扶贫办、区财政局和区审计局及项目镇相关人员深入到项目区、项目建设现场进行督查，确保扶贫开发项目建设质量和扶贫资金安全。四是加大项目监管力度。加大对项目实施情况和资金使用情况的全面检查，对项目上报、资金拨付、竣工验收等方面进行全面监督，对发现的问题及时整改，确保专款专用。五是严格报账程序。针对各村扶贫开发项目的报账单据，要求各村提供村资金申请书、村会议记录、工程协议书及发票等，村干部、镇

领导签字后方可报账。六是严格按照省市财政专项扶贫资金管理文件，坚持扶贫资金专人、专户、专账管理，没有挤占、挪用、截留扶贫资金现象发生。

（二）当前扶贫开发存在问题和困难

一是贫困群众脱贫难度大。剩余贫困人口年老体弱、自身没有发展能力，若按照“一条线”来考核，实现脱贫有难度。

二是自主发展产业项目难度大。贫困人口受到劳动能力的限制，无法从事产业项目发展。

三是贫困人口与民政认定标准不统一，低保兜底难度大。

（三）相关建议

1、建议出台相关政策，对农村老年贫困户，只要实现“两不愁三保障”、子女孝顺的，可以认定为实现稳定脱贫。

2、协调民政等部门，争取将无法靠产业脱贫的贫困人口纳入低保范围。

山东嘉信建设管理咨询有限公司

2018年11月27日