

2024年度济南市长清区 财政局绩效评价结果

济南市长清区财政局
2025年8月

养老服务专项资金补助项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景

随着人口老龄化、高龄化速度加快，养老问题受社会关注度越来越高。为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，建立健全多层次养老服务体系，充分发挥财政资金引领作用，省级制定出台了养老服务业资金补助政策，每年安排专项资金，引导社会参与，增加服务供给，取得了显著成效。根据相关政策，济南市市民政局济南市财政局济南市卫生健康委员会制定《关于优化全市养老服务发展资金支持政策促进养老服务高质量发展的实施方案》的通知（济民发〔2024〕19号）。长清区民政局结合长清区养老服务体系现状，设立长清区养老服务体系建设项目。

2. 项目主要内容

济南市长清区民政局养老服务专项资金补助项目，2024年对7家养老机构资助运营补贴，共补助346人；新建城乡社区养老服务设施1个，该新建设施为农村幸福院，对其进行资助补贴；对158个城乡社区养老服务设施资助运营补贴，包括街

道综合养老服务中心运营补助项目4个、街道综合养老服务中心入住老人运营补助项目1个、日间照料中心运营补助项目8个、农村幸福院运营补助项目145个；对新建的140张家庭养老床位给予运营补助；对87人进行居家养老服务补助；对100户经济困难老年人家庭进行适老化改造补助；对427名困难老年人照护需求进行评估；老年人助餐运营补助1个，对就餐送餐优惠进行补助；全市示范型养老机构设施奖补7个，包括街道综合养老服务中心1个、日间照料中心1个、农村幸福院4个、老年助餐站点1个。

3. 项目实施情况

（1）项目的组织情况

①项目主管部门: 济南市长清区民政局

济南市长清区民政局主要负责总体统筹、协调项目开展等工作。

②预算审批部门: 济南市长清区财政局

长清区财政局主要负责项目资金的审核、监督与管理，负责财政专项资金的预算批复及拨款等工作。

③预算及实施单位: 济南市长清区民政局

长清区民政局主要负责项目审批具体工作，包括：材料汇总、测算补助资金、材料审核和现场勘查等工作。本项目主要由养老服务科为主，其他各职能科室协助实施。

（2）项目的管理情况

本项目主要为落实养老服务发展资金支持政策，促进养老服务高质量发展，其业务流程主要分为：项目主体申请-审核-分级审批-拨付等各个阶段。

长清区民政局在落实养老服务发展资金支持政策，促进养老服务高质量发展中承担着重要的指导、审核、审批等功能，并积极开展指导申请、审核审批等工作。在项目开始后，区民政局根据上级要求，积极指导各项目主体开展申请工作，将各补助单位提交的申请材料进行汇总，测算补助资金。将市级民政部门负责审批的奖补项目上报市级，长清区民政局负责对养老服务设施建设、运营奖补项目进行受理和初审，接到项目单位申请后，在10个工作日内完成现场勘查和材料初审。对申请养老服务市级运营补助的项目，组织进行入住老年人能力评估，并组织入住老年人满意度调查。长清区民政局对城乡社区养老服务设施建设运营补助、家庭养老床位建设运营补助、居家养老服务、老年助餐、适老化改造、养老服务人才队伍建设类等项目进行材料审查和审批。接到项目申报后，在10个工作日内进

行现场勘查，采取自行或者委托方式进行项目评审。根据材料审核、现场勘查和评审结果确定补助项目和补助资金，召开党委办公会议，就补助项目和补助资金进行表决，形成会议纪要，并将补助项目和补助资金通过长清区人民政府网站进行为期5天的公示。经公示无异议的，及时下达补助资金。

4. 项目资金投入和使用情况

2024年济南市长清区养老服务补助资金总计下达1,038.56万元，省级资金238.56万元，区级资金800万元。实际到位金额220.56万元，截至2024年12月31日，该项目实际支出金额0万元。

长清区民政局养老服务专项资金补助项目主要用于养老服务机构运营补助、城乡社区养老服务设施建设运营补助等，补助资格已审核完成，待资金到位后立即发放。

详见下表：

费用主要内容	金额（万元）
养老机构运营补助	193.9604
新建农村幸福院建设补助	8.00
城乡社区养老服务设施建设运营补贴	677.7445
家庭养老床位建设运营补助	45.67
购买居家养老服务补助	14.564
适老化改造项目补助	18.6909
困难老年人照护需求评估	3.06
就餐送餐优惠补助	10.48

全市示范型养老机构设施奖补	6.9
合计	979.0698

（二）项目绩效目标

1. 项目总目标

该项目旨在建立居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，补助资金的配置使用，坚持分级负担、量力而行、聚焦重点、公开透明、注重实效、跟踪评估的原则，充分发挥补助资金服务保障和引导撬动作用，支持养老服务设施建设运营和其他专项补助项目。

2. 年度目标

本次评价是评价组按照项目实施内容及特点，重新梳理了一套绩效目标及绩效指标，具体如下：

一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值
项目产出	产出数量	受补助养老机构数量	=7家
		新建城乡社区养老服务设施数量	=1处
		获运营补贴的城乡社区养老服务设施数量	=158个
		新建家庭养老床位数量	=140张
		家庭养老床位营运补助人数	=149人
		居家基本养老服务补助人数	=87人
		老人就餐补贴单位数量	=14处
		长者助餐运营奖补单位数	=1处
		完成适老化改造家庭户数	=100户

		获示范奖补的养老设施数量	=7处
产出质量	新建幸福院验收合格率	家庭养老床位设备正常运行率	=100%
		适老化改造合格率	=100%
		困难老年人照护需求评估规范性	规范
	产出时效	项目完成及时率	=100%
	产出成本	补贴准确率	=100%
项目效益	社会效益	服务对象对养老服务政策知晓率	≥90%
		家庭照护压力缓解	显著缓解
		经济困难老年人家庭生活安全性提升	显著提升
	可持续性影响	持续运营率	≥95%
	满意度	受益对象满意度	≥90%

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

通过对养老服务专项资金补助项目开展绩效评价，系统考察项目执行过程的规范性与目标达成度，全面评价资金支出效益和综合效果，确保财政资源精准投向、规范管理和有效落实，从而提升养老服务供给质量和水平。

2. 评价对象

本次绩效评价的对象是济南市长清区民政局养老服务补助项目专项资金，预算资金规模为1038.56万元。

3. 评价范围

受补助养老机构、城乡社区养老服务设施、长者助餐服务站，受益老人及受益人家庭。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路

本评价聚焦于项目实施的广度、深度与精准度，旨在衡量其在完善养老服务体系、提升服务可及性、满足多元化需求、保障重点群体方面的实际成效。通过分析服务设施建设与运营支持、居家社区养老模式实施、重点人群保障、服务质量提升等多个维度的完成情况，评估项目是否增强服务供给能力以及服务对象实际获得感。

2. 评价重点

建立合理的评价指标体系和制定合适的评价标准是绩效评价成功的关键。注重减少评价的主观性、提高评价过程的公正性和透明度。

通过计算、分析有关项目投入、项目过程、项目产出涉及的各项指标，客观公正地反映养老服务专项资金补助项目达成

度，并分析其是否有效实现了缓解家庭照护压力、提升困难老人生活安全、保障设施持续运营等效益。

3. 评价指标体系

根据济南市财政局《关于印发〈济南市项目支出重点绩效评价管理办法〉的通知》（济财绩〔2021〕2号）的相关要求，并结合本项目的具体情况，对共性指标以及个性指标进行了调整和修订，设计了济南市长清区养老服务专项资金补助项目绩效评价指标体系。指标体系共包含4项一级指标、12项二级指标、34项三级指标，对项目资金使用情况进行综合评价。

4. 评价标准

本方案的评价标准是依据绩效评价基本原理，分别按照国家标准、计划标准、通用标准、历史标准等制定。对于定性指标，一般通过制度文献、记录、社会调查等途径采集相关数据，在实施过程中运用等级描述法进行考核，通过设置分级标准来显示该指标认可度的差异。

本次绩效评价综合绩效级别，以济南市财政局《关于印发〈济南市项目支出重点绩效评价管理办法〉的通知》（济财绩〔2021〕2号）相关规定确定。根据综合评分，按照“优、良、中、差”确定评价等级，总分值为100分，综合绩效级别分为4个等级：

优（成效显著）：评价得分高于90分（含）；

良（成效明显）：评价得分在80（含）-90分；

中（成效一般）：评价得分在60（含）-80分；

差（成效较差）：评价得分在60分以下。

（三）评价组织实施与评价方法

（1）评价组织实施

1. 成立评价小组

2025年6月，经过与委托方沟通，了解项目基本情况及需求，成立项目评价小组，小组成员包括项目负责人，项目质控人员、项目经理、项目助理，明确具体人员、业务能力等信息，报济南市长清区财政局审核，确保评价组人员稳定。

2. 前期调研、工作方案制定

经过前期调研，获取2025年6月25日-2025年6月30日济南市长清区养老服务专项资金补助项目基本信息资料，评价组对于基本资料进行梳理，进行方案撰写。2025年7月初评价组完成工作方案的初步制定，向济南市长清区财政局征求意见、评审后，对工作方案内容进行修改，完成评价工作方案。

3. 实地核查

2025年7月16日至7月25日，根据工作方案，评价组针对本次绩效评价项目进行了实地核查，现场核查分为两个层级，一

是区主管单位，评价组对济南市长清区相关处室进行调研；二是对项目实施的第三方公司开展实地调研。评价组分别对受补助养老机构、城乡社区养老服务设施、长者助餐服务站，受益老人及受益人家庭进行现场调研，调研内容包括材料核查、财务凭证核查、相关文件档案管理情况核查等，针对2024年济南市长清区养老服务专项资金补助项目的产出与效益、问题与进一步完善意见等事项进行详细了解。

（2）评价方法

本项目进行全面评价时运用了以下几种具体方法：

1. 比较法：是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。
2. 公众评判法：是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

在对项目进行评价时运用了以下几种方法进行证据的收集：

1. 案卷研究：全面收集与绩效评价有关的资料，包括项目立项、申请报告项目实施方案、项目自评报告等。对收集的大量项目资料深入研究、比较和分析，进而得到绩效评价所需的证据资料。

2. 座谈会：召开座谈会，参加人员包括项目主管部门、项目实施单位等能够为绩效评价提供切实证据的人员。通过与相关人员进行沟通、交流，收集绩效评价证据。

3. 实地调研：评价小组到项目承担单位进行现场调研，通过与项目承担单位人员深度交流，查看项目相关过程文件及财务资料，考察项目实际情况，进一步收集和核实绩效评价证据。

4. 问卷调查：评价小组设计调查问卷，通过对项目服务的对象、单位直接反馈，针对政府实施项目资金效果、普查情况、项目的政策诉求等方面进行资料的收集，为绩效评价提供最直接的证据。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

该项目绩效评价得分为88.75分（详见附表2），评定等级为“良”。其中项目绩效评价得分情况如下表所示。

长清区民政局养老服务专项资金补助项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	10	6.75	67.50%
过程	15	12	80%
产出	40	37	92.5%
效益	35	33	94.29%

合计	100	88.75	88.75%
----	-----	-------	--------

(二) 绩效评价指标分析

根据上述评价结论情况,对长清区民政局养老服务专项资金补助项目决策、过程、产出、效益四方面以100分为满分,分析具体如下:

1. 项目决策(该项分值10分, 评价得分6.75分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
项目立项	立项依据充分性	1	1	2
	项目立项规范性	1	1	
绩效目标	绩效目标合理性	2	1.5	2.75
	绩效指标明确性	2	1.25	
资金投入	预算编制科学性	2	1	2
	资金分配合理性	2	1	

2. 项目实施过程(该项分值15分, 评价得分12分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
资金管理	资金到位率	2	2	8
	预算执行率	2	2	
	资金使用合规性	4	4	
组织实施	管理制度健全性	3	2	4
	制度执行有效性	4	2	

3. 项目产出(该项分值40分, 评价得分37分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
产出数量	受补助养老机构数量	1	1	
	新建城乡社区养老服务设施数量	1	1	
	获运营补贴的城乡社区养老服务设施数量	1	1	
	新建家庭养老床位数量	1	1	
	家庭养老床位营运补助人数	1	1	10
	居家基本养老服务补助人数	1	1	
	老人就餐补贴单位数量	1	1	
	长者助餐运营奖补单位数	1	1	
	完成适老化改造家庭户数	1	1	
产出质量	获示范奖补的养老设施数量	1	1	
	新建幸福院验收合格率	3	2	
	家庭养老床位设备正常运行率	3	3	11
	适老化改造合格率	3	3	
产出时效	困难老年人照护需求评估规范性	3	3	
	项目完成及时率	8	8	8
产出成本	补贴准确率	10	8	8

4. 项目效益(该项分值35分, 评价得分33分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
社会效益	服务对象对养老服务政策知晓率	6	6	20
	家庭照护压力缓解率	7	7	
	经济困难老年人家庭生活安全性提升率	7	7	
可持续性影响	持续运营率	5	5	13
满意度	受益对象满意度	10	8	

四、项目实施成效

长清区养老服务专项资金的使用覆盖了机构养老、城乡社区养老、居家养老、助餐服务等多个关键领域。居家养老服务、家庭养老床位建设等项目落地后,老年人居家养老的安全性和便利性大幅改善,适老化改造项目使老年人减少了居家意外风险,惠及了数千名老年人及其家庭,有效提升了全区养老服务的可及性、便利性和专业性,为构建多层次、可持续的养老服务体系建设奠定了坚实基础,切实增强了辖区老年人的获得感、幸福感和安全感。项目实施不仅直接改善了老年人的生活品质,

更推动了养老服务体系建设的完善和社会资源的优化配置,为应对人口老龄化提供了有力支撑。

五、发现的问题及原因分析

(一) 项目单位设定的绩效指标不够全面、清晰、合理

本次绩效评价发现申报单位制定了项目总目标和年度绩效指标,但分解目标不够全面,指标目标值、效益指标不合理,且部分指标不够清晰明确,无法全面且合理地反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况,指标与项目年度任务数或计划数对应性差。

主要是单位财政资金管理理念还停留在“过程管理”阶段,对绩效的认识比较模糊,重视不够。预算部门绩效意识和过紧日子意识尚未牢固树立,绩效主体责任没有完全压实,积极性和主观能动性不强,将绩效工作当成额外负担,把绩效目标编制当成是申请预算资金的一项规定动作,绩效目标管理理念尚未树立,对绩效目标管理工作重视程度不够。

(二) 预算内容与项目内容不匹配,资金分配的合理性缺少依据

项目单位提供的预算测算报告,发现城乡社区养老服务建设及运营补贴与实际完成数有较大差距,预算额度测算依据不充分,项目资金投入预算编制科学性、资金分配的合理性有待

进一步优化。主要原因是《关于优化全市养老服务发展资金支持政策促进养老服务高质量发展的实施方案》的通知（济民发〔2024〕19号）新文件下发后，未对预算进行调整。

（三）项目组织实施不完善，管理制度不健全，制度或政策文件执行不严格

通过查看实施单位提供的资料，项目单位的《财务管理制度》《专项资金管理制度》未对资金拨付的审批程序和手续做出规定，管理制度不够健全、完善。

通过现场检查发现对城乡社区养老服务机构区局虽然进行了监督检查，但监督检查报告未进行归档管理。

通过现场考察，部分养老机构的养老护理员岗前培训记录不够完整、全面。其中，文昌敬老院、马山镇综合养老服务中心培训内容记录不清、理论考试等材料不全。

上述问题的主要原因是管理意识不足，重服务轻管理现象突出，部门职能定位不够清晰，对能力建设不够重视，缺乏对管理制度的重视程度。制度创新滞后，制度创新意识薄弱，导致制度长期处于僵化状态，外部环境变化应对不及时，管理制度不能及时调整以适应新环境。

（四）未对服务功能配置进行全面审核

长清区民政局未对新建幸福院设施设备配置是否符合相关标准开展检查验收。依据山东省地方标准《农村幸福院建设与运行规范》（DB37/T3094-2018）中关于设施设备配置的要求，以及幸福院在竣工验收时，休息室、厨房、文体活动室等各功能区域的设备设施，均需依据对应的安全标准进行查验，例如厨房炊具、电器设施等，都必须满足特定的安全使用标准。

（五）2024年度对城乡社区养老服务设施等级评定中，由街镇监管并实施动态管理，对部分设施下调星级，理由不够详细具体

在对158家获运营补贴的城乡社区养老服务设施抽查中，发现部分设施存在评定星级与应补贴金额、实际补贴金额不一致的情况，其直接原因是街道民政部门因运营不善对机构作出了降星级处理，但根据《关于印发济南市养老服务设施等级评定管理办法》（济民发〔2023〕15号），运营不善并未被列入可降低或取消评定等级的情形，此举导致行政行为与现行政策规定存在冲突，主要原因是对部分设施下调星级，理由不够详细具体，没有按文件降低或取消评定等级的情形列示理由。且长清区民政局未对星级调整情况说明进行归档管理。

六、意见建议

（一）绩效目标管理需要在实践的基础上不断改进和完善，在制度建立上更加规范，在质量控制上应科学测算和反复论证

建议加强制度建设，强化绩效目标管理责任意识，强化预算部门的绩效管理主体责任，增强自我约束意识和责任意识，改变“重分配、轻管理；重支出、轻绩效”的思想。建立严格的审核机制，可委托中介机构对填报内容进行逐一核对，指导预算部门对绩效目标进行修改完善，确保基础信息的完整性和准确性。加强业务培训与指导，提升业务素质，通过邀请预算绩效管理专家通过多种形式开展不同层次的业务培训，围绕绩效目标管理、实务及申报过程中存在问题等方面进行专题培训。

（二）强化预算管理，优化预算编制流程

建议优化预算编制流程，结合新文件要求和历史数据分析，提高预算准确性，强化预算与项目的关联性。加强动态监控与调整，建立财务监控机制，实时跟踪预算执行情况，及时调整偏差。完善沟通机制，建立定期项目会议制度，确保所有相关方对预算执行情况有清晰认知。

（三）优化制度设计，强化执行机制

建议依据《行政事业单位内部控制规范》有关要求，结合单位的实际情况，全面梳理业务流程，明确业务环节，制定完善的财务管理制度和专项资金管理制度，保证内部控制管理工作机制得以长效运行。严格履行单位的工作职责，全面对本区的养老机构的管理进行监督检查并将监督报告及时归档。

严格执行上级部门下发的“关于优化全市养老服务发展资金支持政策促进养老服务高质量发展的实施方案”，保证文件制度执行的准确性。

（四）对新建幸福院验收全面审核

建议严格依据山东省地方标准《农村幸福院建设与运行规范》（DB37/T3094-2018），将设施设备配置验收纳入幸福院竣工验收的核心环节，确保各功能区域设备合规达标。

（五）构建星级评定与补贴发放规范衔接的保障机制

一是加强政策培训与解读，组织部门工作人员及养老服务设施运营方系统学习《关于印发济南市养老服务设施等级评定管理办法》（济民发〔2023〕15号），明确等级调整的法定情形，避免因对政策理解偏差导致违规降星。二是建立运营评估与星级调整的衔接机制，若设施确实存在运营不善问题，可先依据相关运营规范进行整改督导，待出现办法中规定的可降星情形时，再按法定程序降星，确保降星行为有法可依。三是强

化监督检查与纠错机制,定期对星级评定及补贴发放工作进行专项督查,对发现的违规降星、补贴金额与星级不匹配等问题,及时予以纠正。四是对项目相关的资料档案进行归档管理。

退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助 项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目立项背景

优抚对象抚恤和生活补助项目是国家社会保障体系的重要组成部分，体现了党和政府对军人及优抚群体的深切关怀。通过持续的政策优化和标准调整，该项目不仅保障了优抚对象的基本生活，还增强了他们的荣誉感，促进了社会和谐发展。未来，随着国家经济实力的增强，优抚政策将进一步完善，让每一位为国家作出贡献的军人和家属都能共享发展成果，安享幸福生活。

落实优抚保障政策的主要依据主要有：《军人抚恤优待条例》确立抚恤优待与经济社会发展相适应的原则，明确残疾军人、烈士遗属等优抚对象的待遇标准；《烈士褒扬条例》明确烈士认定标准及遗属抚恤政策；结合山东省实际制定《山东省军人抚恤优待办法》于2016年4月15日省政府第76次常务会议通过，山东省政府令第299号公布，自2016年7月1日起施行。

山东省严格落实国家优抚政策，按照上级文件要求和统一部署，每年对各类优抚对象的抚恤补助标准进行调整。通过持续加大财政配套投入，确保优抚待遇水平与经济社会发展同步提高，切实保障各项优抚政策落实到位，有效维护优抚对象的合法权益，充分体现党和政府对优抚群体的关怀。

2. 项目主要内容

2024年对全区享有国家抚恤和生活补助金的优抚对象严格执行《关于调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准的通知》，提高全区优抚对象的抚恤金和生活补助金标准，通过社会化发放方式，及时、足额发放抚恤和生活补助，全年共发放抚恤补助金6829.71万元。

3. 项目实施情况

（1）项目的组织情况

①项目主管部门: 济南市长清区退役军人事务局

济南市长清区退役军人事务局主要负责总体统筹、协调项目开展等工作。

②预算审批部门: 济南市长清区财政局

长清区财政局主要负责项目资金的审核、监督与管理，负责财政专项资金的预算批复及拨款等工作。

③预算及实施单位: 济南市长清区退役军人事务局

为体现国家对退役军人的关怀，提高退役军人满意度。优抚对象定期定量抚恤和生活补助待遇，提高生活水平，作为本项目支出的重要内容。根据济南市委组织部、市财政局、退役军人事务局三部门联合下发的《关于调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准的通知》文件规定，落实优抚政策，按标准足额发放优抚对象抚恤和生活补贴，保障全区范围内符合补助政策条件的优抚对象抚恤和生活补助经费按照市级、区级承担比例及时准确发放到位。

（2）项目的管理情况

①项目决策程序

根据每年市局提标文件进行优抚对象抚恤和生活补助标准调整。

②项目实施程序

自接到市退役军人事务局《关于调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准的通知》的文件后，自每年的8月1日起执行。由区局按照调整后的标准进行测算，每月按时向区财政申请本月优抚所需拨付资金，经区财政审核后将资金拨付至发款银行。

③项目实施人、财、物等基本条件保障情况

每月22日前通过济南农商银行社会化发放的方式，及时、足额发放部分优抚对象等人员抚恤和生活补助。

④项目运行管理制度建设情况

项目运行管理制度健全，对新增优抚对象经省、市两级审批后自当月起享受待遇，优抚科及时更新优抚对象基本信息，并确保增员账目信息完整、准确；对不再符合享受待遇条件的及时减员；对已去世的优抚对象及时减员，并将需增发抚恤金的对象单列单管；确保优抚数据精准、资金发放合规，提升优抚资金精细化、规范化管理水平。

4. 项目资金投入和使用情况

（1）资金来源

济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目共收到专项资金7,012.46万元。其中：中央直达资金4,461.00万元，市级资金617.46万元，区级资金1,934.00万元。

2024年1月8日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金（第一批）预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕3号）下达优抚安置中央资金4,039.00万元；2024年6月28日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕107号）下达优抚安置市级资金600.00万元；2024年7月5日济南市长清区财政局《关于下达

2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕113号）下达优抚安置市级资金6.46万元；2024年9月4日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕154号）下达优抚安置区级资金1,380.00万元；2024年11月8日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕194号）下达优抚安置区级资金300.00万元；2024年11月13日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕195号）下达优抚安置中央资金333.00万元；2024年12月10日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕215号）下达优抚安置区级资金254.00万元；2024年12月31日济南市长清区财政局《关于下达2024年优抚安置资金预算指标的通知》（济长财社指〔2024〕229号）下达优抚安置资金100.00万元，其中中央资金89万元，市级资金11万元。

（2）实际支出

2024年长清区优抚对象抚恤和生活补助项目对伤残军人、参战参核人员、带病回乡退役军人、烈士子女、三属、在乡复员军人等发放抚恤和生活补助，有效保障优抚对象合法权益，提高优抚对象生活质量。

如下表：

费用主要内容	金额 (万元)
残疾军人抚恤金	2,392.49
三属抚恤金	306.88
老复员军人定补	112.12
病退军人补助金	984.08
参战、参核军人定补金	813.19
退伍军人补助金	1,553.01
烈士子女补助金	100.81
护理费	374.69
丧葬补助费	80.01
补发	112.43
合计	6,829.71

（二）项目绩效目标

1. 项目总目标

根据《济南市财政局关于调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准的通知》调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，保障退伍军人的抚恤优待，维护抚恤优待对象的合法权益。

2. 年度目标

按照要求完成优抚对象定期定量抚恤补助发放，提高优抚对象的待遇水平。本次评价是评价组按照项目实施内容及特点，重新梳理了一套绩效目标及绩效指标，具体如下：

一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值
项目产出	产出数量	资金发放人次	=82059人次
		年度资金发放总量	=6829.71万元
	产出质量	发放对象准确率	=100%
		补助资金发放及时率	=100%
	产出时效	审核办结及时率	=100%
		发放补贴准确率	=100%
项目效益	社会效益	政策宣传有效性	知晓率=100%
		生活保障指数	保障指数≥1
	可持续性影响	优抚对象保障机制完善度	=100%
		项目配套措施落实情况	配套完善
	满意度	投诉办结满意率	=100%

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

绩效评价是依据设定的绩效目标，对项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的分析和评判。本次对2024年济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目进行绩效评价，可以清楚的了解项目实施的目标达标情况和财政资金的使用情况；通过总结项目管理与执行经验，为相关部门的决策、管理提供参考依据，能够推动建立以绩效

评价结果为导向的财政资金分配与管理制度，从而提升财政资金科学化管理水平。

2. 评价对象

本次绩效评价的对象是济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目专项资金7,012.46万元的执行及项目产出效益情况，其中：中央直达资金4,461.00万元，市级资金617.46万元，区级资金1,934.00万元。

3. 评价范围

2024年济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目的项目决策、专项资金管理使用、项目组织实施情况、项目产出、效益情况，主要考核资金拨付及使用、项目计划完成情况以及项目绩效情况。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路

明确项目具体内容、项目达到的目标，包括项目可行性、绩效目标合理性。对财政预算资金使用的合理性、项目实际支出的经济性进行评价分析。针对项目实施管理和财务管理的有效性进行评价，并提出改进措施。对项目活动最终实现的产出、服务或社会生活的变化进行评价。这主要体现在绩效目标的完

成情况上，即项目产出的社会效益等方面。评价时，应了解项目对社会产生的影响情况，从而体现项目的公平性、可持续性。

2. 评价重点

绩效评价的重点是建立科学、合理的评价指标体系，制定合适的评价标准是绩效评价成功的关键。同时，注重减少评价的主观性、提高评价过程的公正性和透明度，确保绩效评价的准确性和公正性。

通过对项目产出和项目效益的评价，判断基本检测能力的提高程度，提出项目存在的问题，给出相应的改善建议。

3. 评价指标体系

根据长清区财政局下达《长清区项目支出重点绩效评价办法》（济长财绩效〔2021〕15号）的要求，指标体系共包含4项一级指标、12项二级指标、22项三级指标，对项目资金使用情况进行综合评价。评价体系涵盖项目决策、实施过程、项目产出和项目效益四个方面。

4. 评价标准

评价标准有两种形式：固定标准和分段标准。本项目绩效评价指标按指标性质可分为3类：定性指标、能够取得标准值的定量指标及无法取得标准值的定量指标。前两者标准值采用固定标准，后者标准值采用分段标准。对于定性指标，评价标

准值定为该项的满分值；对于能够取得标准值的定量指标，根据具体情况，采用计划标准和历史标准；对于无法取得标准值的定量指标，评价人员依据分档标准采用多档功效系数法计算指标值，分档标准值及各档分值由评价人员根据实际工作情况确定。

本次绩效评价综合绩效级别，以长清区财政局下达《长清区项目支出重点绩效评价办法》（济长财绩效〔2021〕15号）相关规定确定。根据综合评分，按照“优、良、中、差”确定评价等级，总分值为100分，综合绩效级别分为4个等级：

优（成效显著）：评价得分高于90分（含）；

良（成效明显）：评价得分在80（含）-90分；

中（成效一般）：评价得分在60（含）-80分；

差（成效较差）：评价得分在60分以下。

（三）评价组织实施与评价方法

1. 评价组织实施

（1）前期准备

我们在接到长清区财政局本次评价委托后，首先召集骨干人员成立项目组，对项目的相关信息进行收集整理，同时与济南市长清区退役军人事务局进行了充分的沟通，对项目的实施

情况、总体绩效目标、资金流向、组织架构、管理流程、实施内容进行了解。

2025年6月25日-6月30日收集并分析相关评价资料。包括但不限于相关政策法规、专项资金分配方案、预算批复文件、项目立项文件、经费管理办法，设备使用情况记录等；根据项目绩效目标和项目特点，对评价指标进行分析研究，就评价指标体系的合理性、可行性、行业特性等方面进一步完善；评价小组对项目实施单位基本情况进行调研、了解，并按照有关规定拟订评价实施方案；成立6人组成的评价组。且在评价过程中保持工作组成员的稳定。

（2）现场评价

我们抵达项目现场后，全面了解项目的基本情况，查阅项目管理和资金管理资料，评价项目执行的规范性；检查项目的财务资料和其他相关资料，核实资金投入、支出情况，查验项目实际完成情况，评价项目的效果。

（3）非现场评价

首先，我们与济南市长清区退役军人事务局进行了充分沟通，确定项目评价需要的资料清单。其次，济南市长清区退役军人事务局下发通知由各部室根据资料清单提报项目相关的

电子资料。最后，我们对提报的资料进行了查阅，并根据资料进行了书面评价。

（4）综合分析评价

①数据整理分析

在现场评价之后，我们对所收集到的现场及非现场数据进行了分析计算。首先我们将收集到的资料、数据根据评价分析的要求进行汇总，形成汇总资料库，之后对评价资料进行多轮复核，逻辑查错，清理，分类，形成评价个性资料库。

②赋值打分及结果分析

在将数据资料汇总结束后，我们召集全部参与绩效评价的人员，并根据评价资料库、指标体系，对各项目进行赋值打分。之后讨论形成绩效评价分析结果、评价结论、经验教训和建议。

（5）报告撰写阶段

①依据综合评价结果，按照规定要求和文本格式撰写评价报告，形成报告初稿后，经由所内三级复核。

②送主管部门征询意见。

③送济南市长清区财政局预算绩效管理科审核，修改和完善后形成报告终稿在规定时间内提交长清区财政局。

2. 评价方法

本项目进行全面评价时运用了以下几种具体方法：

比较法：是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

在对项目进行评价时运用了以下几种方法进行证据的收集：

(1) 案卷研究：全面收集与绩效评价有关的资料，包括项目立项、申请报告项目实施方案、项目自评报告等。对收集的大量项目资料深入研究、比较和分析，进而得到绩效评价所需的证据资料。

(2) 座谈会：召开座谈会，参加人员包括项目主管部门、项目实施单位等能够为绩效评价提供切实证据的人员。通过与相关人员进行沟通、交流，收集绩效评价证据。

(3) 实地调研：评价小组到项目承担单位进行现场调研，通过与项目承担单位人员深度交流，查看项目相关过程文件及财务资料，考察项目实际情况，进一步收集和核实绩效评价证据。

三、评价结论及分析

(一) 综合评价结论

该项目绩效评价得分为89.95分(详见附表2)，评定等级为“良”。其中项目绩效评价得分情况如下表所示。

济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目绩效评价

得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	10	8	80%
过程	15	12.95	86.33%
产出	40	40	100%
效益	35	29	82.86%
合计	100	89.95	89.95%

(二) 绩效评价指标分析

根据上述评价结论情况,对济南市长清区退役军人事务局优抚对象抚恤和生活补助项目决策、过程、产出、效益四方面以100分为满分,权重10:15:40:35,分析具体如下:

1. 项目决策(该项分值10分,评价得分8分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
项目立项	立项依据充分性	1	1	2
	项目立项规范性	1	1	
绩效目标	绩效目标合理性	2	1	2
	绩效指标明确性	2	1	
资金投入	预算编制科学性	2	2	4
	资金分配合理性	2	2	

2. 项目实施过程 (该项分值15分, 评价得分12.95分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
资金管理	资金到位率	2	1.97	7.95
	预算执行率	2	1.98	
	资金使用合规性	4	4	
组织实施	管理制度健全	3	1	5
	制度执行有效	4	4	

3. 项目产出 (该项分值40分, 评价得分40分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
产出数量	资金发放人次	9	9	40
	年度资金发放总量	5	5	
产出质量	发放对象准确率	8	8	40
产出时效	补助资金发放及时率	5	5	
	审核办结及时率	5	5	
产出成本	发放补贴准确率	8	8	

4. 项目效益 (该项分值35分, 评价得分29分)

二级指标	三级指标	分值	三级指标得分	合计得分
社会效益	政策宣传有效性	8	4	29
	生活保障指数	7	7	

可持续影响	优抚对象保障机制完善度	6	6
	项目配套措施落实情况	4	2
服务对象满意度	投诉办结满意率	10	10

四、项目实施成效

1. 通过建立规范化的资格认定、审核和动态管理机制，项目有效覆盖了符合条件的各类优抚对象(如残疾军人、“三属”、在乡老复员军人、带病回乡退伍军人等)，基本实现了国家优抚政策目标群体的应保尽保，确保了党和国家对革命功臣、烈士家属等群体的关怀落到实处。

2. 中央和地方财政对优抚资金投入持续加大，保障了经费的充足性。评价表明，抚恤补助金普遍能够通过社会化发放方式及时、足额、准确地发放到优抚对象手中。

3. 项目有效落实了国家优抚政策，切实保障了优抚对象的合法权益，体现了社会公平正义和国家对奉献牺牲者的尊崇。这有力地维护了优抚对象群体的稳定，增进了他们对党和政府的认同感，促进了社会和谐与国防巩固。

五、发现的问题及原因分析

(一) 单位设定的绩效指标不够全面、清晰、合理。

本次绩效评价发现申报单位制定了项目总目标和年度绩效指标，但分解目标不够全面，指标目标值、效益指标不合理，且部分指标不够清晰明确，无法全面且合理地反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。

主要是单位财政资金管理理念还停留在“过程管理”阶段，对绩效的认识比较模糊，重视不够。预算部门绩效意识和过紧日子意识尚未牢固树立，绩效主体责任没有完全压实，积极性和主观能动性不强，将绩效工作当成额外负担，把绩效目标编制当成是申请预算资金的一项规定动作，绩效目标管理理念尚未树立，对绩效目标管理工作重视程度不够。

（二）项目管理制度不够健全、完善。

通过查看实施单位提供的资料，项目单位的《财务管理制度》《专项资金管理制度》未对资金拨付的审批程序和手续做出规定，同时实施过程缺少对优抚对象留存的档案管理制度，管理制度不够健全、完善。

主要是管理意识薄弱，管理层对管理制度重要性认识不足，缺乏对管理制度的重视。制度设计不合理，存在结构性矛盾，内容设计不科学、不严密，存在漏洞。更新机制缺失，反馈机制不健全，导致制定、修订工作滞后。

（三）政策宣传方式、方法较少

目前《关于调整部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准的通知》每年在济南市退役军人事务局网站进行公示，退役军人事务局及下设的退役军人服务站提供咨询相关业务服务等形式，社区讲座、短视频解读、农村大集、入户宣讲等点对点宣传方式较少。

主要是原因是资源整合不足，存在退役军人事务部门与宣传、文化等部门协同机制不健全的问题，导致宣传资源分散，未能形成合力。宣传形式单一，传统线下宣传依赖张贴公告、发放手册等传统方式，缺乏新媒体渠道(如微信公众号、短视频平台)的深度运用。

（四）项目配套措施落实薄弱

长清区共建立10个退役军人服务站，配有站长及联络员负责相关事务。基层工作服务力量薄弱，退役军人专职联络员应配比64人，目前仅有37人，人员流失率较高。

主要是原因工作环境复杂，退役军人专职联络员需协调处理大量退役军人诉求，涉及政策咨询、困难帮扶等，工作强度大且需长期接触基层，易产生职业倦怠。社会认知度不足，该岗位在公众认知中存在偏差，部分人认为其属于“临时性”岗位，缺乏长期发展前景，导致人才吸引力不足。政策支持有限尽管

有《退役军人保障法》等政策支持，但具体实施细则和配套措施仍不完善，基层执行力度存在差异。

六、意见建议

(一)绩效目标管理需要在实践的基础上不断改进和完善，在制度建立上更加规范，在质量控制上应科学测算和反复论证

建议加强制度建设，强化绩效目标管理责任意识，强化预算部门的绩效管理主体责任，增强自我约束意识和责任意识，改变“重分配、轻管理；重支出、轻绩效”的思想。建立严格的审核机制，可委托中介机构对填报内容进行逐一核对，指导预算部门对绩效目标进行修改完善，确保基础信息的完整性和准确性。加强业务培训与指导，提升业务素质，通过邀请预算绩效管理专家通过多种形式开展不同层次的业务培训，围绕绩效目标管理、实务及申报过程中存在问题等方面进行专题培训。

(二)依据《行政事业单位内部控制规范》有关要求，全面梳理业务流程，保证内部控制管理工作机制得以长效运行

建议提升管理意识与能力，提高管理层专业素养，增强管理意识。优化制度设计，详实制度内容，增强可操作性。强化执行与监督，建立严格的监督机制，确保制度落实。建立动态更新机制，定期审查制度实施效果，及时更新。

（三）创新政策宣传方式、方法，力争军人优抚对象成员政策知晓率达到100%

建议构建“线上+线下”立体网络，线上通过政务公众号、网格微信群发布政策图解，线下组织“政策宣传进村（社区）”活动，并制作发放“一表清”宣传册，确保政策内容通俗易懂。推广短视频、直播等形式解读政策，扩大受众范围。强化动态管理机制，实施区、街道、村“三级联审”，通过系统比对、档案核查等方式确保信息精准。定期与公安、民政等部门信息共享，每月更新优抚对象数据至全国管理系统。

（四）通过优化政策支持、加强职业培训、完善保障体系等方式改善。

建议优化岗位设置，明确岗位晋升通道和职业发展规划，例如设立专项职称评定体系，提升岗位吸引力。加强职业培训，通过定期组织业务培训、心理疏导等措施，帮助联络员提升专业能力和抗压能力。完善保障体系，建立专项补贴机制，对长期扎根基层的联络员给予经济奖励，同时加强社会宣传提升岗位社会认可度。

济南市长清区环卫保洁服务化外包补助项目 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

环卫工作作为城市管理的重要一环，对维护城市运行秩序与居民生活质量具有不可替代的作用。环卫工人通过清理垃圾、打扫街道、清洗公共设施等工作，保持城市的整洁和卫生，防止垃圾污染对城市环境和居民健康造成危害。自《城市市容和环境卫生管理条例》（国务院令第 101 号）颁布实施以来，国家构建起系统化的城市容貌管理标准体系，从道路保洁定员定额、服务质量规范到考核评价细则，均作出全面指导。济南市积极响应，立足城市高质量发展需求，以精细化管理推动环卫工作提质增效。

济南市城市管理局出台《关于全面做好全市道路清扫保洁工作的指导意见》，紧扣市委、市政府“1+454”工作体系，结合全市城管系统“521”工作部署，将“城市提升工程”作为核心抓手。通过深化环卫市场化运作模式，着力提升道路保洁专业化水平、优化便民服务品质、强化资金使用效益，全面落实“属地化管理、全覆盖保洁、标准化作业、便民化服务”目标。为积极响应上级要求，进一步提升长清区环卫保洁的精

细化水平,长清区城市管理局推动建成区环卫保洁服务外包工作。

2.项目主要内容

长清区环卫保洁工作严格遵循《济南市城市环境卫生管理条例》等相关标准,对不同区域实施针对性保洁作业。对城市路面实施墙根至墙根、全覆盖、全天候的“一体化综合保洁”。作业流程涵盖“一日两普扫、全天守岗捡拾”的常规作业,机械车辆“三机五步”梯次作业,重要道路“一冲三扫三洒”湿式作业等,以确保路面达到“六净一洁一见本色”的标准要求。同时,对公交站台、公共卫生间、隔离护栏、果皮箱等“城市家具”也展开全面且细致的保洁作业,重点针对底部、边角等卫生死角进行精细化处理,提高擦洗频次,做到随脏随擦。具体保洁范围情况如下表。

表 1-1: 各片区保洁范围统计表

工作内容	A 包-文昌街道	B 包-平安街道	C 包-崮云湖街道
特级道路	53 万平方米	35 万平方米	68 万平方米
一级道路	110 万平方米	7 万平方米	90 万平方米
二级道路	22 万平方米	106 万平方米	50 万平方米
三级道路	8 万平方米	/	9 万平方米
隔离栏	20 千米	15 千米	5 千米
果皮箱、垃圾桶	2379 个	1363 个	1432 个
绿化带面积	58 万平方米	117 万平方米	91 万平方米
公园保洁	71117 平方米	/	/
公共卫生间管理	42 座	7 座	9 座

工作内容	A 包-文昌街道	B 包-平安街道	C 包-崮云湖街道
生活垃圾收集站管理	3 处	/	1 处
环卫设施设备的配置和更新			
智慧环卫数字化平台的软硬件系统建设与运营			
重大活动或重要节日的应急保障工作			

表 1-2：各片区道路保洁情况统计表

片 区	道 路 级 别	长 度 (米)	面积 (平方米/米)				绿 化 带 面 积 (平方米)
			车行道 (平方米)	人行道 (平方米)	辅道 (平方米)	总面积 (平方米)	
文昌 街 道	特 级	12361	322659.70	112353.30	95535.70	530549.20	256641.75
	一 级	37174	658131.00	223415.26	135600.00	1100546.00	286243.23
	二 级	10086	128519.00	48419.69	42101.40	219039.72	9029.00
	三 级	7660	68593.00	12046.50	3568.00	84207.00	7616.85
平安 街 道	特 级	7347	239512.00	66123.00	44330.00	349966.00	135784.29
	一 级	2133	60079.00	10665.00	4376.00	75120.00	64776.46
	二 级	46822	765498.00	174619.60	123097.00	1063214.00	971607.50
崮 云 湖 街 道	特 级	17364	392808.00	160596.00	125952.00	679356.00	502966.01
	一 级	28432	520925.00	197149.40	185367.20	903441.80	352254.00
	二 级	17979	287668.00	114172.90	94747.30	496587.70	52138.80
	三 级	4742	60933.00	27097.70	2938.00	90968.80	4197.40

3.项目实施情况

长清区城市管理局（以下简称“区城管局”）将建成区保

洁范围内的保洁工作进行统一管理，涵盖原区城管局负责的文昌街道片区保洁工作，平安街道、崮云湖街道各自负责的片区保洁工作，以及由园林和林业绿化局（以下简称“园林局”）负责的绿化相关工作。区城管局委托济南长清财金投资集团有限公司（以下简称“财金公司”）的全资子公司济南金惠产业发展有限公司（以下简称“金惠公司”）进行招标，保障建成区 560 万平方米道路、266 万平方米绿化带、71117 平方米公园、58 座公共卫生间、4 处生活垃圾收集站等的环卫保洁工作。按街道片区将保洁作业范围划分成 A、B、C 三个包，并分别分包给中通新能源汽车有限公司、山东鼎瑞泰沣环境服务有限公司、山东明德物业管理集团有限公司进行独立作业。

4.资金投入及使用情况

（1）预算安排情况

2023 年 2 月-2024 年 3 月：按照区政府常务会议会议纪要要求，经费来源一是区级财政资金，由区城管局、园林局承担，占比为 54.3%，二是文昌、平安、崮云湖三个街道办事处的财政资金，占比分别为 18.7%、11.9%、15.1%。

2024 年 4 月至今：通过开展关于建成区环卫保洁工作专题会会议明确，在由区城管局保障环卫工人工资（每月 150 万元）的刚性支出基础上，财金公司每个月拨付给每家公司十万元，文昌、平安、崮云湖街道每个月各拨付十万元，用以保障项目基本运行。

但是 2023 年 2 月-2025 年 6 月，区城管局通过申请项目经费支付了该项目资金，各街道未进行预算经费保障。此期间城管局的预算安排金额为 7452.89 万元。

（2）服务费实际拨付情况

截至 2025 年 6 月底，区城管局共计拨付资金 4275 万元。其中，2023 年共拨付 700 万元，2024 年共拨付 1580 万元，2025 年共拨付 1995 万元。具体资金明细见下表：

表 1-3：预算执行情况统计表

年份	全年预算资金 (万元)	实际执行资金 (万元)	执行率
2023	2573.30	700	27%
2024	2573.30	1580	61%
2025	2306.29	1995	87%
总计	7452.89	4275	57.36%

（二）项目绩效目标

该项目在年初已将项目绩效目标细化成绩效指标，但存在指标设置不规范的问题，基于项目相关资料，评价组对原指标进行了梳理，梳理后的项目绩效目标表详见表 1-4。

表 1-4：项目支出绩效目标表（梳理后版本）

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
成本指标	经济成本指标	成本控制数	≤ 2573.3 万元
产出指标	数量指标	道路保洁面积	≥ 550 万 m ²
		果皮箱、垃圾桶保洁数量	5077 个
		管理生活垃圾收集站数量	5 个
		公厕免费开放数量	≥ 67 座

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	质量指标	公厕保洁达标率	≥ 80%
		道路保洁达标率	≥ 85%
	时效指标	保洁完成及时率	≥ 90%
效益指标	社会效益指标	改善居民生活质量	显著改善
		项目保障就业人数	≥ 418 人
	生态效益指标	城市道路保洁服务水平	有效提高
		道路扬尘治理达标率	≥ 90%
	可持续发展影响指标	长效管理机制健全性	健全
满意度指标	服务对象满意度指标	受益居民满意度	≥ 90%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价，旨在通过引进第三方机构，收集、研究并分析项目有关资料，采用科学、规范的方法，从项目的决策、过程、产出及效益等四个维度入手，客观、全面、公正地衡量长清区环卫保洁服务化外包补助项目资金投入、使用情况，从资金使用后所产生的产出和效益的角度出发，分析并判断项目支出绩效目标的实现程度，深入具体剖析项目实施中存在的问题，并从项目整体管理、运行等方面提出合理化建议。

2.评价对象

此次绩效评价对象为 2023 年 2 月-2025 年 6 月城管局环卫保洁服务化外包补助项目预算资金 7452.89 万元。

3.评价范围

评价时间范围为 2023 年 2 月-2025 年 6 月；

评价区域范围为文昌片区、平安片区、崮云湖片区环卫保洁区域。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

本次评价遵循科学公正的基本原则。运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正地反映评价组结合该项目特点，从决策、过程、产出和效益四个角度开展评价。力求全面考察政策决策、资金投入、过程管理，产出效果和影响力，体现从投入到产出、效果和影响力因素的绩效逻辑路径。

其中决策指标主要考察项目设立是否充分合规、绩效目标和指标是否合理明确以及预算编制是否科学合理；管理指标重点考察预算资金是否及时执行、资金使用是否合规；资金和项目管理制度是否健全且执行有效；产出指标重点考察道路保洁计划是否完成且达到标准、道路保洁工作开展是否及时、是否节约成本等；效益指标重点考核道路保洁整体运行是否得到全面保障、区域内道路保洁水平是否得到提升、道路保洁日常是否保持良好运转以及道路保洁长效管理机制是否健全等。综合考察项目实施后取得的成绩及效益，总结工作经验，发现实施管理中存在的问题和不足，提出改进意见和建议。

2.评价重点

基于评价思路，本次评价重点关注有以下几点：

①预算编制：项目预算编制是否精准，重点关注年初预算编制与工作任务是否匹配，成本支出是否符合实际情况；

②完成质量：项目的完成质量情况重点关注道路保洁是否按照考核标准要求完成，作业标准是否达标等；

③实施效益：项目的实施效益情况重点关注项目实施后长清区道路整体环境及道路保洁水平提升情况、道路保洁工作正常运转保障率及道路保洁人员和车辆配置等管理机制是否健全。

④管理模式对比：项目的管理模式对比情况重点对比自管模式和外包模式哪种模式更适合当下长清区的环卫需求。

3. 评价指标体系

项目指标体系严格按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）等文件，根据济南市长清区财政局绩效评价工作要求，从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为4个一级指标，14个二级指标，29个三级指标，详见附件1。

决策指标：占权重分18分，主要从项目立项、绩效目标、资金投入方面进行评价。

过程指标：占权重分21分，主要从资金管理、组织实施、管理规范等方面进行评价。

产出指标：占权重分37分，主要从产出数量、产出质量、

产出时效、产出成本方面进行评价。

效益指标：占权重分 24 分，主要从社会效益、生态效益、可持续影响、满意度方面进行评价。

4. 评价标准

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为 100 分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100 分为优；80（含）-90 分为良；60（含）-80 分为中；60 分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1. 评价组织实施

为确保本次长清区环卫保洁服务化外包补助项目绩效评价工作的客观性、专业性和严谨性，围绕保障长清区建成区三街道环卫保洁工作完成，提升长清区整体环卫工作质量，提升居民生活环境质量的项目目标，结合项目工作内容与预期效益，开展全流程评价工作。

评价小组于 2025 年 7 月对项目开展实地调研，覆盖建成区文昌街道片区、平安街道片区和崮云湖街道片区的环卫保洁工作，按环卫作业类型在各片区分层抽取 10% 的环卫工作开展现场调研。道路保洁工作按照道路等级分层抽取 10%，文昌街道片区抽取特级道路 1 条，一级道路 2 条，二级道路 1 条，三级道路 1 条；平安街道片区抽取特级道路 1 条，一级道路 1 条，二级道路 4 条；崮云湖街道片区抽取特级道路 1 条，一级道路 1 条，二级道路 2 条，三级道路 1 条。在进行道路保

洁调研的同时，核查这些调研路段的绿化带、隔离栏及果皮箱的配置及保洁情况。公共卫生间按照各片区保洁数量抽取 10%，抽取文昌片区 5 座公共卫生间、平安片区 1 座公共卫生间、嵒云湖片区 2 座公共卫生间进行保洁情况调研。通过现场观察、拍照记录、沟通访谈等方式，核实项目完成情况、完成质量及存在问题。具体现场核查情况见附件 5。

2.评价方法

评价工作组依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)文件的规定，结合评价对象的实际情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法等方法。

1.比较分析法

(1)通过对三个片区工作完成质量及单位成本价格对比，综合分析项目实施是否在合理控制成本的情况下高质量完成环卫工作。

(2)通过与其他地区的横向对比，分析对比其他地区同类项目环卫成本的合理性与差异性。

(3)通过与未施行外包服务之前的成本进行纵向对比，分析对比不同模式下环卫作业效果。

(4)通过与相关政策标准、行业规范的对比，分析项目的实施流程是否规范。

2.因素分析法

（1）资源因素分析

项目资金、人员、设备设施、智慧平台保障情况，评估各类资源投入对实现项目目标的贡献。

（2）管理因素分析

通过分析管理制度的健全性、管理流程的规范性、制度执行的有效性等因素，评估管理规范对实现项目目标的作用。

3.公众评判法

对环卫服务质量满意度指标，主要采取公众调查法，通过发放满意度问卷调查或访谈的方式，开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

该项目绩效评价得分 82.15 分，评价结果为“良”。

表 3-1：项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	18	16.65	92.50%
过程	21	17.75	84.52%
产出	37	29.5	79.73%
效益	24	18.25	76.04%
合计	100	82.15	82.15%

（二）指标分析

1.决策指标分析

表 3-2：决策指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
立项依据充分性 (6分)	立项依据充分性	3	3	100.00%
	项目立项规范性	3	3	100.00%
项目立项规范性 (6分)	绩效目标合理性	3	2.4	80.00%
	绩效指标明确性	3	2.25	75.00%
资金投入 (6分)	预算编制科学性	3	3	100.00%
	资金分配合理性	3	3	100.00%
合计		18	16.65	92.50%

在决策方面存在以下减分项：

(1) 绩效目标合理性：所设定的绩效目标依据充分，与实际工作内容具有相关性，但未体现项目实施所需要达成的具体产出。此项指标分值3分，扣0.6分。

(2) 绩效指标明确性：存在指标、指标值设置不规范的情况。例如，经济成本指标设置为“项目总成本控制数≤2573.3万元，三家服务外包公司单位成本≤2573.3万元”，总成本控制数是依据三个外包合同一年服务费中区城管局应该承担的比例47.92%而设置，实际数据为2573.3万元，但单位成本控制数应当为每个分包合同价款乘以区城管局应承担比例来计算，应当分别注明，直接写“三家外包公司单位成本”有歧义。此项指标分值3分，扣0.75分。

2. 过程指标分析

表 3-3：过程指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
资金管理 (7分)	资金到位率	2	1.15	57.50%
	预算执行率	2	2	100.00%
	资金使用合规性	3	3	100.00%
组织实施 (6分)	管理制度健全性	3	3	100.00%
	制度执行有效性	3	3	100.00%
管理规范 (13分)	工作台账完整性	4	3.6	90.00%
	监督检查有效性	4	2	50.00%
合计		21	17.75	84.52%

在过程方面仍存在以下减分项：

(1) 资金到位率：项目 2023 年-2025 年城管局预算安排 7452.89 万元，其中，2023 年预算安排 2573.3 万元，2024 年预算安排 2573.3 万元，2025 年预算安排 2306.29 万元，实际 2023 年-2025 年预算资金到位 4275 万元。资金到位率 57.36%。此项指标分值 2 分，扣 0.85 分。

(2) 工作台账完整性：区城管局在项目移交之前，测算完毕需要移交的人员、车辆，以及工作面积等信息，形成测算方案。在移交后主要承担考核工作，建立考核台账，每个月针对每家公司分别考核记录。对于车辆等资产的移交未执行过户手续，未建立工作台账，未明确资产状态及可继续使用年限，未核算有偿使用期间费用。此项指标分值 4 分，扣 0.4 分。

(3) 监督检查有效性：项目管理方按照规定要求落实监督检查制度，会安排专人进行巡视，检查片区内的保洁作业质量。并且针对不同的承包商分别进行打分记录，形成《日常考核现场检查记分统计表》及《实际作业费用明细表》，记录各项目考核扣费的情况以及实际应结算的作业费用，但考核结果目前仅用于明确结算金额扣款，未明确整改要求，未落实整改反馈，不利于保洁质量改善。例如，文昌片区在 2025 年 1-5 月的考核中，均因大学路果皮箱尘土较多发生 3 次扣款。此项指标分值 4 分，扣 2 分。

3. 产出指标分析

表 3-4：产出指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
产出数量 (9分)	文昌片区保洁工作完成率	3	2.5	83.33%
	平安片区保洁工作完成率	3	2.4	80.00%
	崮云湖片区保洁工作完成率	3	2.5	83.33%
产出质量 (9分)	文昌片区保洁工作质量达标率	3	1.8	60.00%
	平安片区保洁工作质量达标率	3	2	66.67%
	崮云湖片区保洁工作质量达标率	3	2.25	75.00%
产出时效 (9分)	文昌片区保洁工作完成及时性	3	1.8	60.00%
	平安片区保洁工作完成及时性	3	2	66.67%
	崮云湖片区保洁工作完成及时性	3	2.25	75.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
产出成本 (10分)	成本控制合理性	5	5	100.00%
	人工成本合理性	5	5	100.00%
	合计	37	29.5	79.73%

在产出方面存在以下减分项：

(1) 文昌片区保洁工作完成率：文昌片区现实际配备各类工作人员共 155 人，当前作业各种类型的保洁面积均覆盖，但果皮箱配备数量不足，要求每间隔不超过 100 米处配备一个果皮箱，而部分道路（例如中川街）间隔 100 米内未看到果皮箱，设施设备配备不达标。此项指标分值 3 分，扣 0.5 分。

(2) 平安片区保洁工作完成率：平安片区实际配备各类工作人员共 97 人，当前作业各种类型的保洁面积均覆盖，但果皮箱配备数量同样不达标，例如经十西路除了公交站台外未看到果皮箱，而两公交站之间相隔超过 100 米，设施设备配备不达标。此项指标分值 3 分，扣 0.6 分。

(3) 崗云湖片区保洁工作完成率：岗云湖片区实际配备各类工作人员共 186 人，当前作业各种类型的保洁面积均覆盖，但果皮箱配备数量同样不足，例如卓越路间隔不超过 100 米处未见配备一个果皮箱，设施设备配备不达标。此项指标分值 3 分，扣 0.5 分。

(4) 文昌片区保洁工作质量达标率：根据现场调研抽查情况，文昌片区绿化带保洁工作质量不达标，绿化内部及地面

有食品塑料袋等生活垃圾。同时文昌片区的两座生活垃圾收集站，其中一座位于中川街的生活垃圾收集站没有固定场所，垃圾收集车为露天放置，且周围可见水渍和其他垃圾痕迹。此项指标分值 3 分，扣 1.2 分。

(5) 平安片区保洁工作质量达标率：通过现场抽调调研，平安片区内经十西路的绿化带表面多处蜘蛛网未清理，区域内存在生活垃圾。此项指标分值 3 分，扣 1 分。

(6) 崗云湖片区保洁工作质量达标率：根据现场抽调调研结果，岗云湖片区绿化带卫生不合格，卓越路旁的绿化带内部及地面发现较多废弃物和烟头等垃圾。此项指标分值 3 分，扣 0.75 分。

(7) 文昌片区保洁工作完成及时性：隔离栏要求每日清洗不少于一次，但是通过对道路进行持续监控，全天中并未开展清洗隔离栏工作，也未见到对公园城市家具进行擦拭，公园内部城市家具上仍一层灰尘。由于环卫保洁范围广，供应方管理效能不足，未能及时对保洁频次是否达标进行监管。对此项指标分值 3 分，扣 1.2 分。

(8) 平安片区保洁工作完成及时性：隔离栏要求每日清洗不少于一次，但是通过对道路进行持续监控，全天并未开展清洗隔离栏的工作。同类频次问题片区内均有发生，供应商未采取有效的整改约束对策，监管单位未进行有效的奖惩措施。此项指标分值 3 分，扣 1 分。

(9) 崛云湖片区保洁工作完成及时性：隔离栏要求每日清洗不少于一次，但是通过对道路进行持续监控，全天并未开展清洗隔离栏的工作。由于保洁覆盖面积广及供应商的管理效能不足，也未能及时进行整改。此项指标分值3分，扣0.75分。

(10) 成本控制合理性：通过参考成本分析报告，各工作类型的招标控制价并未超出支出标准，成本支出单价符合实际情况。将统一外包后的成本和各单位自管时期的成本进行对比分析。在单位自管时期，部分工作由各单位自管，部分工作外包给供应商，其中2022年城管局实际支付1373.37万元，平安街道支付762.56万元，崛云湖街道支付920万元，园林局支付543.52万元用于建成区环卫保洁工作，2022年实际支出共计3599.45万元。2024年片区保洁工作范围有所扩大，人员配置增加，评价组通过金惠集团提供的考核资料，整理2024年实际核算的作业费，并且根据《济南市长清区城市管理局拟资产有偿使用涉及闲置资产租金价值评估项目资产评估报告》(2023.08.02)及市场询价，明确有偿使用费扣除数，得出2024年实际需结算总费用为3991.58万元，实际支出未超预算。综上，成本支出合理。

表3-5：不同模式成本支出对比表

工作片区	自管时期工作内容	2022年实际支付金额	2022年环卫工作模式	2024年实际作业费核算	2024年有偿使用费扣除核算	2024实际需结算费用
文昌	街道片区保洁工	1373.37	自管	1790.51	125.72	1664.79

街道	作：道路保洁、公厕免费					
平安街道	城市主、辅道路及支路街巷保洁，城市道路设施及道路沿街外立面的保洁，平安街道辖区公共卫生间保洁，厨余垃圾清运工作	762.56	外包	1011.21	47.74	963.47
崮云湖街道	街道片区保洁工作	920	自管，部分外包	1435.11	71.79	1363.32
园林局	城市绿地养护项目	543.52	外包	—	—	—
合计		3599.45	—	4236.83	245.24	3991.58

(11) 人工成本合理性：现各片区实际配备人数合理，文昌片区配备 105 名道路保洁人员、28 名公共卫生间保洁人员及 22 名车辆驾驶人员，平安街道配备 75 名道路保洁人员、8 名公共卫生间保洁人员及 14 名车辆驾驶人员，崮云湖片区配备 130 名道路保洁人员、9 名公共卫生间保洁人员及 27 名车辆驾驶人员，各片区人员配置能够覆盖项目工作内容，且基础环卫工人的工资（含五险一金）在 2200-2510 元之间，环卫司机的工资（含五险一金）在 4200-4621 元之间，与同地区水平相符。综上，人工成本合理。

4. 效益指标分析

表 3-6：效益指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
社会效益 (8分)	道路保洁人员和车辆配置合理性	5	3.75	75.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
	项目保障就业人数	3	1.5	50.00%
生态效益 (5分)	城市道路保洁服务水平	5	5	100.00%
可持续影响 (6分)	长效管理机制健全性	6	3	50.00%
满意度 (5分)	居民满意度	5	5	100.00%
	合计	24	18.25	76.04%

在效益方面存在以下减分项：

(1) 道路保洁人员和车辆配置合理性：根据各公司的人员和车辆配置明细以及签到考勤表等工作台账，道路保洁人员和车辆均有固定安排，固定人员负责对应保洁范围，人员和车辆配置与工作量以及保洁人员的工作能力相适应，但是部分工作类型人员存在一人多岗的现象，导致工作质量受影响。例如，中川路生活垃圾收集站管理人员一人多岗，在调研时并未见到管理人员，通过周边居民了解到，管理人员还有其他环卫工作，不常出现在转运车所在地，由此不能很好地兼顾工作，造成中川路生活垃圾收集站周围出现较多垃圾，卫生打扫不及时。此项指标分值 5 分，扣 1.25 分。

(2) 项目保障就业人数：由测算方案以及合同细则得知各包需承接的保洁服务人员具体明细，通过调研访谈得知，街道原有保洁人员各公司均应接尽接。但是对于部分自愿离职的保洁人员并未发放合同规定的离职补偿费。此项指标分值 3 分，扣 1.5 分。

(3) 长效管理机制健全性：智慧环卫数字化平台的软硬件系统建设与运营，主要包含对保洁人员、车辆设备、公共卫生间及环卫设施的数字化监控和事件管理，各片区目前主要利用智慧环卫数字化平台进行考核工作。实际通过调研了解到，智慧平台记录了每辆作业车的发出时间，对于没及时到岗的以及清扫工作完成不彻底的可以通过平台进行明确，精准到地点和人员。但目前智慧平台只有车辆可以落实，人工未能有效监管，针对环卫工人的监督考核需他们配合佩戴手环，而实际调研中并未见环卫工人佩戴，执行方面存在缺失。此项指标分值6分，扣3分。

四、项目实施成效

(一) 作业效率提升

专业保洁服务外包公司凭借规模化运营优势，能够实现资源的集中调度与高效利用。外包团队通过交接原作业设备和工作人员并自主配置资产等，科学规划作业路线，将传统人工清扫的“碎片化”作业转变为“网格化”协同作业，有效解决了人工清扫效率低、应急能力弱的问题。

(二) 释放管理精力，聚焦核心职能

将环卫保洁外包后，可从繁琐的人员招聘、设备维护、日常调度等事务中脱离，集中精力开展政策制定、监督考核、应急处置等核心工作。不再直接管理环卫工作，而是通过定期抽查、第三方评估等方式监督外包公司履约情况，行政效率获得

提升。

五、发现的问题及原因分析

（一）未落实车辆过户手续，有偿使用费用未及时核算

现有交接资产主要是涉及车辆的权属问题，由于车辆需要进行有偿使用，并折抵作业费用，因此需要区分资产权属问题。现中通公司所使用的部分资产原归属于区城管局，现鼎瑞泰沣公司所使用的部分资产原归属于平安街道，现明德公司所使用的部分资产原归属于崮云湖街道。区城管局已于 2023 年 8 月申请将局内 21 辆作业车无偿调拨给财金公司并获得批示。但双方未及时落实车辆过户手续，而是直接将资产移交分包商使用，平安街道、崮云湖街道未与财金公司落实资产调拨手续，权属交接不清。

2023 年-2025 年期间，各供应商应有偿使用此批资产，但各单位未进行有偿使用费的明确认定，未进行核算。评价组根据《济南市长清区城市管理局拟资产有偿使用涉及闲置资产租金价值评估项目资产评估报告》（2023.08.02）及市场询价，明确有偿使用车辆的年租赁费用单价，根据分包合同，明确移交车辆数量。评价组折算以月为标准，计算从项目开始起至六月底（即 2023.02-2025.06）预计可折抵总费用，各包的有偿使用折抵作业费金额具体详见下表。

表 5-1：各分包有偿使用金额核算

类型	租赁单价 (元/年)	A包-中通	B包-鼎瑞泰沣	C包-明德
----	---------------	-------	---------	-------

		数量 (辆)	总费用 (元)	数量 (辆)	总费用 (元)	数量 (辆)	总费用 (元)
3吨洗扫车	48806.25	1	113881.25	2	-	3	341643.75
5吨洗扫车	51656.25	1	120531.25	2	241062.50	-	-
8吨洗扫车	70656.25	5	824322.92	-	-	2	329729.17
3吨洒水车	42702.5	-	-	-	-	1	99639.17
16吨洒水车	48450	6	678300.00	2	226100.00	2	226100.00
20吨洒水车	44768.75	2	208920.83	2	208920.83	3	313381.25
3吨护栏清洗车	51656.25	1	120531.25	-	-	-	-
抑尘车	66262.5	2	309225.00	-	-	1	154612.50
小型高压清洗车	59018.75	1	137710.42	-	-	-	-
清雪除冰车	90,000	2	420000.00	1	210000.00	1	210000.00
总计		21	2933422.92	9	886083.33	13	1675105.83

注：租赁单价参考《济南市长清区城市管理局拟资产有偿使用涉及闲置资产租金价值评估项目资产评估报告》（2023.08.02）及市场询价，租赁核算期间为2023.02-2025.06。

（二）保洁工作的质量和频次未达到规定要求

通过现场调研发现，保洁工作存在质量和频次不达标问题。首先，各片区均存在部分道路果皮箱配备数量不足的情况，并未按照规定要求每不超过100米配备一个果皮箱；其次，通过现场实地观察发现，片区内部分道路旁的绿化带上有蜘蛛网，绿化带内可见塑料袋、果皮纸屑、烟头等生活垃圾，对于绿化

带保洁未能做到勤擦拭，捡拾时仅注意了绿化带周边路面垃圾，未及时清扫绿化带内部地面的垃圾；最后，在调研期间，未见到隔离栏清洗工作的开展，而对于隔离栏清洗工作规定每日清洗不少于一次，此项工作质量、频次也未能达到要求。生活垃圾处理站的保洁工作也存在不到位的情况：文昌片区中川街的一处生活垃圾处理站为露天环境，仅有一辆垃圾转运车露天放置，无其他设施及专业看管人员，转运车附近地面可见水渍和垃圾散落，不符合相应的规定要求。

保洁质量和频次未达要求，主要原因有两个方面，一方面是保洁人员工作不规范，部分保洁员对清洁标准规范不熟悉，导致清洁效果打折扣，如在调研过程中，调研人员有发现环卫工人直接将清扫垃圾扫入下水道，清扫工作完成不规范。另一方面，管理效能不足，同类质量、效率问题多次发生，未采取有效的整改约束对策，监管单位未进行有效的奖惩措施。

（三）考核工作整改落实存在不足

区城管局牵头进行考核，但考核结果目前仅用于明确结算金额扣款，未明确整改要求，未落实整改反馈。区城管局每月负责汇总各方考核结果，进行统计计算，根据合同的考核规定，得出扣分值及相应扣除的服务费，发送给金惠公司，再由金惠公司将表格信息扫描后发送给各公司。

考核结果应用不足、管理有效性有待提升。金惠公司直接将表格发送给各承包商，没有以整改通知的形式明确各承包商

扣分的具体原因、需要整改的工作内容及整改期限，考核结果应用不足，不利于考核目的的实现以及后续环卫工作的改进，例如，文昌片区在 2025 年 1-5 月的考核中，均因大学路果皮箱尘土较多发生 3 次扣款，管理的有效性有待提升。

（四）金惠公司监督责任缺失

金惠公司作为受托运营方，应当履行合同义务，承担监督责任，其监督责任的履行直接关系到项目质量、进度、成本及合规性。就目前评价组了解情况，金惠公司实质上并未起到监督作用。

在项目实际运行全环节中，金惠公司主要负责在接受区城管局的运营委托后进行招投标工作，以及后续将区城管局的考核结果发送给相应服务公司。而作为项目的发包方，对于各分包承包方的履约过程缺乏监督：无明确监督标准、无固定监督流程、无量化考核指标也不参与考核。从项目执行层面来看，发包方监督责任缺失容易导致质量失控与成本失控的双重危机，缺乏有效监督时，承包方极易为追求利润最大化而降低标准，简化服务流程、降低人员配置，导致服务效果与合同约定脱节。金惠公司作为受托运营方，按照《委托运营协议》的规定，在运营托管期内，金惠公司有义务负责关于项目设备维修、保养、业务对接、对外联系等工作，并应承担相应监督责任，才应收取委托运营服务费。从法律层面看，发包方作为项目责任主体，对承包方的违规行为负有连带责任，因此，金惠公司

更应履行好监督义务，维护自身权益。同时，本项目涉及公共利益，发包方监督缺失导致的问题直接影响居民的日常生活，如发生影响居民生活的问题，公众会将不满情绪指向发包方所属机构，认为其“监管不力”“与企业勾结”，进而引发信任危机。

综上，发包方监督责任的缺失绝非孤立的管理问题，而是系统性的风险源，其弊端渗透于项目执行、法律合规、社会信任等各个环节，必须通过全方位健全管理机制加以防范。

六、相关建议

（一）完善资产调配手续，保证工作台账完整性

完善资产调配手续是解决权属不清、责任不明问题的关键，尤其在环卫保洁外包中，通过规范化流程实现资产“来源可溯、去向可查、责任可追”。

区城管局已请示并落实车辆资产调出手续，但未开展车辆过户手续，建议尽快落实并同步备案，留存书面依据，确保双方管理部门可实时查询调配记录。在每月考核结算时应同时清算有偿使用费用，既能减轻后续结款时的工作负担，也能使服务方对最终清算的服务费用有所明确，避免后续结算引起争执。

（二）闭环管理体系，提升环卫工作质量

保洁工作质量和频次未达规定要求，不仅影响环境整洁度，还可能引发卫生隐患或服务投诉。需从标准细化、人员管理、监督考核、资源保障四个维度制定改进措施。

结合工作场景的特性制定可量化的操作规范，让“该做什么、做到什么程度、多久做一次”一目了然。按区域制定差异化标准，并且对关键指标进行量化描述，避免“干净”“整洁”等模糊表述。同时，保洁人员的技能水平和责任心会直接影响工作效果，通过举行定期培训，重点强调问题频发的方面；明确环卫人员负责区域、清洁时间节点，通过标注关键工作内容让环卫人员明确重点，合理分配时间和精力；建立沟通反馈机制，鼓励环卫人员提出改进建议，对有效建议给予奖励，增强其参与感和责任心。

（三）强化日常监管力度

1.严格执行既定标准，认真落实考核监督

严格按照相关文件要求，将工作目标和任务转化为具体数字和数据，明确工作目标和任务的量化指标和时间节点，明确细化考核打分表，有力开展日常管理、监督和考核，不断提高项目参与各方的工作积极性和效率。

2.科学应用考核结果，充分发挥管理作用

聚焦考核结果应用，明确“检查—记录—反馈—整改—复核”的闭环步骤。在项目日常开展的过程中，将考核结果应用作为工作质效提升的重要手段，一是加大监督整改的威慑力，对环卫工作开展不力的承包商要严厉通报并责令整改；二是突出表彰奖励的导向性，对环卫工作开展较好承包商要及时表彰并奖励款项。

（四）健全监督体系，落实金惠公司监督责任

制定标准化的监督体系，建立“事前预防—事中控制—事后评估”的全过程监督框架：事前审核承包方的履约能力和方案可行性；事中跟踪，定期开展和参与环卫工作质量的考核，并记录问题；事后复盘监督过程中的漏洞，后续考核时引以为鉴，同时，将结果反馈给分包商后也应注意后续复查跟进。只有通过强化责任认知、完善制度设计、提升专业能力，才能实现项目质量、效率与合规性的统一，推动合作多方形成良性互动的共赢格局。

齐鲁样板村项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

为深入贯彻党的十九大和习近平总书记打造乡村振兴齐鲁样板的重要指示精神，全面落实省、市实施乡村振兴战略总体部署，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，根据中共济南市委办公厅济南市人民政府办公厅印发《关于开展乡村振兴齐鲁样板百村示范创建活动的实施方案》的通知（济办发电〔2018〕132号）、《关于开展第二批乡村振兴齐鲁样板村创建工作的通知》《乡村振兴齐鲁样板村示范创建项目实施方案》（长农发〔2021〕34号）等文件要求设立此项目，遵循“班子强、基础好、有特色、积极性高、相对连线成片”的标准，选择位置相邻、功能相近、产业相融、有发展潜力的13个村庄连片规划建设，以特色产业培育推动农村经济发展，以生态环境整治改善农村人居条件，以文化传承弘扬优秀乡土文化，以基层治理创新提升乡村治理水平，全面激发乡村发展活力，缩小城乡差距，推动城乡融合发展，进而实现农业强、农村美、农民富的目标，巩固农业农村发展优势，增强乡村发展的内生动力和可持续性。

2.项目主要内容

(1) 项目内容

项目以相对集中连片、区间相连互动、易于形成聚合效应突出的齐鲁样板示范线路为基本原则，优中选优，从中选取13个村，对村庄现有基础设施进行改造提升，主要完成“硬化、美化、绿化、亮化、净化”五化建设及产业项目建设等。重点打造十里风情带、万亩产业园示范线路，济西水乡示范线路，灵岩寺旅游景区全域旅游示范区三条示范线路。

表 1-1：项目样板村创建情况表

序号	线路名称	线路特点	街道名称	村庄名称
1	十里风情带、万亩产业园示范线路	线路内有市级森林公园金箭山、山东和正农业、汇侨农业示范园、立添食用菌、龙兴寺丈九佛等文旅景点及特色农业园区，多次成功举办樱桃采摘节、牡丹观赏节和富硒葡萄采摘节等文旅活动。	文昌街道	东齐村
2				荆庄村
3				前朱村
4				陈庄村
5				潘庄村
6				山峪村
7			归德街道	唐李村
8	济西水乡示范线路	紧临济南国家湿地公园，凸显“济西”品牌，构建黄河沿线的“田园、乐园、家园”融为一体多业态田园都市文化休闲旅游地。	平安街道	藤屯村
9				新李村
10				新朱村
11				后朱村
12	全域旅游示范区	以灵岩寺旅游景区为依托，打造全域旅游示范区。	万德街道	灵岩村
13				义灵关村

（2）样板村创建申报程序

样板村创建按照“街道（镇）村申报，区审批立项，市级初审、备案”步骤实施。

①街道（镇）村申报。街道（镇）结合村庄实际情况申报，如班子建设、基础条件、特色优势、发展积极性等，确定申报意向，提交区农业农村局审核。

②区审批立项。按照相对集中连片，区间相连互动等基本原则，确认齐鲁样板村创建名单，提交市级初审。

③市级初审、备案。由市农业农村局、市自然资源和规划局对样板村规划情况进行审查，确定第二批乡村振兴齐鲁样板村创建名单，将相关资料报市农业农村局备案。

3.项目实施情况

（1）项目实施内容

2021年-2022年完成文昌、归德、平安、万德4个街道下辖的东齐村、荆庄村、前朱村、陈庄村、潘庄村、山峪村、藤屯村、新李村、新朱村、后朱村、唐李村、灵岩村、义灵关村13个齐鲁样板村创建工作。项目具体实施内容详见附件6。

表 1-2：样板村建设内容情况表

序号	街道名称	村庄名称	建设内容
1	文昌街道	东齐村	第一部分土建工程，包含乡村驿站、篮球场及周边附属工程、道路工程、墙体立面改造工程、路灯、水塘、单臂廊架及停车位；东齐北街和村委改造九项工程； 第二部分景观工程，包含乡村驿站广场及民俗园、党群服务中心东侧广场、孝文化广场、绿化提升工程及东齐北街口袋

序号	街道名称	村庄名称	建设内容
2	平安街道	荆庄村	公园五项工程。
3			道路工程、墙体立面改造工程、路灯工程、监控系统、绿化提升工程、停车位、红旗渠展示区、消防宣传展示区、古井展示区、饮水思源区、乡村记忆节点、引流广场、出彩人家一条街、和谐广场道路工程、地面铺装工程、路灯工程、广场工程、口袋公园等工程。
4		前朱村	道路工程、监控系统工程、路灯工程、墙体立面改造工程、半亩田园、篮球场、健身广场工程、口袋公园工程、村委前广场工程、绿化提升等工程。
5		陈庄村	第一部分土建工程，包含道路工程、墙体立面改造工程、路灯、大队部立面提升工程、多功能室等五项工程； 第二部分景观工程，包含零星工程、口袋公园、健身广场、街角公园、带状公园、广场提升工程、景墙、街道标识、绿化提升等九项工程；
6			第一部分土建工程，包含道路工程、墙体立面及村委改造工程、弱电工程、国学堂、文化活动室等五项工程。 第二部分景观工程，包含国学堂室外工程、花海景观节点、水塘节点、绿化提升工程四项工程。
7		藤屯村	第一部分土建工程，包含道路、路灯、墙体立面改造、马家宅修缮、监控系统五项工程； 第二部分景观工程，包含村史文化广场、蝠池、栈道、口袋公园、孝思广场、景墙、廊架、花箱、树池、花池、健身器材、垃圾周转房及石板路、绿化提升、南湖改造提升十项工程。
8			道路工程、服务中心改造工程、新建公厕工程、监控系统、路灯工程、墙体立面改造工程、弱电改造工程健身广场、口袋公园、停车位、休闲广场、绿化提升等工程。
9		新朱村	道路工程、墙体立面改造工程、路灯工程、监控系统、弱电改造工程、田园康养公园、舞台、花池、水塘、绿化提升等工程。
10			第一部分土建工程，包含道路工程、墙体立面改造工程、路灯、监控工程、弱电改造等五项工程； 第二部分景观工程，包含绿化提升工程、停车位、广场标识、村史文化墙、村入口标识牌、党建文化墙、零星项目工程、健身活动广场等八项工程。
11	归德街道	唐李村	一是土建工程：包括道路工程、墙体立面改造工程、路灯工程、文化中心工程 4 项；二是景观工程、村委大院及广场、

序号	街道名称	村庄名称	建设内容
			村内新建舞台、乡村记忆馆及农耕文化馆、综合活动广场、荷花塘、村庄入口节点、口袋公园、村民公约广场、街角健身广场工程、绿化提升工程等 10 项；三是产业项目联栋温室大棚及消防工程。
12	万德街道	灵岩村	建设道路工程、亮化工程、绿化工程、美化工程、弱电工程、消防工程、景观标识系统工程、其他工程等八项工程。
13		义灵关村	第一部分土建工程，包含道路工程、路灯工程、墙体立面改造工程、弱电工程、村史馆工程、老学堂改造工程等六项工程； 第二部分景观工程，包含文化活动广场、零星项目工程、景墙旗杆、入口标识、休闲广场、单臂廊架、绿化提升等七项工程。

（2）项目组织管理

长清区人民政府为样板村创建责任主体，全面统筹样板村创建工作。长清区农业农村部门负责样板村建设项目管理，包括规划编制、立项审批、实施监督、验收等工作。街道为项目建设实施主体，负责编制样板村创建实施方案及具体项目的落地执行。

4.资金投入及使用情况

项目 2021 年-2024 年预算安排 7771.86 万元，实际执行金额 2998.32 万元。

表 1-3：项目预算明细表（单位：万元）

资金类型		预算安排数	预算执行数
2021年	市级资金	2780	202.97
	区级资金	0	0
	镇街资金	0	0
2022年	市级资金	0	1846.39

资金类型		预算安排数	预算执行数
	区级资金	2400	0
	镇街资金	0	0
2023年	市级资金	1750	353.85
	区级资金	0	0
	镇街资金	0	0
2024年	市级资金	821	574.25
	区级资金	0	0
	镇街资金	20.86	20.86
合计		7771.86	2998.32

（二）项目绩效目标

通过创建13个乡村振兴齐鲁样板村及3条示范线路，充分展现村庄自身发展优势，促进乡村振兴全面发展，改善村民居住条件和村容村貌，为村民提供便利的休闲娱乐场所，提高乡村游、城郊游区域品牌的知名度。

表1-4：项目绩效目标指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
成本指标	经济成本指标	项目总成本	≤1419.62万元
产出指标	数量指标	齐鲁样板示范村创建数量	13个
		示范线路创建数量	3条
		街道覆盖数量	4个
	质量指标	工程建设质量达标率	100%
	时效指标	工程建设完工及时率	100%

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
效益指标	经济效益指标	村集体经营性收入	≥30 万元
	社会效益指标	乡村宜居水平提升	提升
		道路硬化率	100%
	生态效益指标	村庄林草覆盖率	≥35%
满意度指标	可持续发展影响指标	长效管护机制健全性	健全
	服务对象满意度指标	村民满意度	≥95%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价，旨在通过引进第三方机构，收集、研究并分析项目有关资料，采用科学、规范的方法，从项目的决策、过程、产出及效益等四个维度入手，客观、全面、公正地衡量齐鲁样板村项目资金投入、使用情况，从资金使用后所产生的产出和效益的角度出发，分析并判断项目支出绩效目标的实现程度，深入具体剖析项目实施中存在的问题，并从项目整体管理、运行等方面提出合理化建议。

2.评价对象

此次绩效评价对象为齐鲁样板村项目预算安排资金 2977.46 万元。

3.评价范围

此次分析范围主要包括项目决策、过程、产出、效益效果

等内容；评价资金范围为 2021 年-2024 年期间安排的预算资金，评价区域范围为济南市长清区文昌、归德、平安、万德 4 个街道下辖的东齐村、荆庄村、前朱村、陈庄村、潘庄村、山峪村、藤屯村、新李村、新朱村、后朱村、唐李村、灵岩村、义灵关村 13 个齐鲁样板村。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路

从齐鲁样板村项目建设目的和资金投入标准出发，评价资金使用的合规性与效益，确保资金精准投入到样板村建设的关键环节；检验样板村建设与产业项目运营效率；分析项目实施对乡村振兴、产业发展的影响，为项目优化提供依据。

2. 评价思路及重点

（1）资金方面

①资金分配：审查项目资金分配依据是否充分，评估分配额度是否与样板村实际情况相匹配，能否满足产业发展、基础设施建设、公共服务提升等各方面的需求。审查资金使用范围是否符合要求，如发展壮大村集体经济的产业项目，所占资金不超过村庄项目资金总投入的 20%。

②资金发放精准性：核查获得资金支持的样板村建设项目是否符合齐鲁样板村建设标准和相关要求，是否存在超范围使用资金或对不符合条件的项目进行资金发放的情况。

③资金成本控制：评估项目实际投资金额与批准投资金额的差额情况，判断是否超出预算，分析项目各项费用组成是否合理，计算工程结算审减情况。

（2）业务方面

①实施方案编制规范性：审查各街道是否编制项目实施方案，方案要素是否齐全、内容充实、数据详实。

②规划制定与评审合规性：考察项目是否制定详细的建设规划，规划内容是否涵盖全面，具有前瞻性和可操作性。同时，查看规划制定后是否经市农业农村局、专家评审，规划是否按初审、专家评审意见修正并公示，保证规划科学合理、符合实际。

③项目验收规范性：检查项目是否按照规定流程进行验收，验收标准和流程是否明确。查看验收过程是否严格、公正，验收结果是否真实反映项目质量，保证交付使用的项目符合建设标准和使用要求。

④目标达成程度：对比齐鲁样板村建设规划设计目标与实际建成成果，分析项目达成既定目标的程度。

⑤农村发展成效：对比项目实施前后农村经济发展（如村集体增收、产业项目收入完成率）、社会效益（如公共基础及服务设施完善性提升、乡村宜居水平提升）、生态效益（如农村面貌和人居环境改善率）等方面的变化，分析齐鲁样板村建

设对农村发展的促进作用。

⑥可持续发展能力：考察产业项目持续运营率，分析各村庄建成后的产业项目是否持续运营。同时，检查长效管护机制健全性，查看基础设施、绿化等是否明确管护责任主体，是否制定合法、合规、完整、有效的长效管护机制，保障项目的长期稳定运行和可持续发展。

⑦公众效果：对村民开展满意度调查评判，了解服务对象的满意度。

3.评价指标体系

项目指标体系严格按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）等文件，根据济南市长清区财政局绩效评价工作要求，从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为4个一级指标，16个二级指标，37个三级指标，详见附件1。

决策指标：占权重分15分，主要从项目立项、绩效目标、资金投入方面进行评价。

过程指标：占权重分25分，主要从资金管理、组织实施、采购管理、管理规范等方面进行评价。

产出指标：占权重分30分，主要从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本方面进行评价。

效益指标：占权重分30分，主要从经济效益、社会效益、

生态效益、可持续影响、满意度方面进行评价。

4.评价标准

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式,总分设置为100分,分值和对应等级划分为四档:90(含)-100分为优;80(含)-90分为良;60(含)-80分为中;60分以下为差。

(三)评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

为确保本次齐鲁样板村创建项目绩效评价工作的客观性、专业性和严谨性,围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五大振兴目标,结合项目实施内容与预期效益,开展全流程评价工作。

评价小组于2025年7月15日-7月17日对长清区13个齐鲁样板村开展实地调研,覆盖文昌街道、归德街道、平安街道、万德街道4个街道。

通过查阅各村项目实施方案、验收报告、资金支付凭证、管护记录等档案资料,重点核对项目规划内容与实际建设的一致性、资金使用规范性及后续管护机制建立情况。深入村庄各类功能区域,包括公共活动广场、基础设施点位(道路、排水、监控等)、产业项目场地(如唐李村联栋温室大棚)、文化场馆(村史馆、乡村驿站等)及绿化节点,通过现场观察、拍照记录等方式,核实项目建设及运营现状。具体现场核查情况见附件5。

2.评价方法

评价工作组依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)文件的规定,结合评价对象的实际情况,在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法等方法。

(1) 比较分析法

①通过对齐鲁样板村项目实施前后的对比,综合分析项目实施是否增强乡村发展的内生动力和可持续性。例如在产出数量方面,将实际创建的齐鲁样板示范村数量与计划创建数量进行对比,直观地看出项目在具体产出方面是否达到预期目标,

②通过与相关政策标准、行业规范的对比,分析项目的实施流程是否规范。

(2) 因素分析法

①资源因素分析

分析项目资金、人员、设备、技术保障情况,评估各类资源投入对实现项目目标的贡献。

②管理因素分析

通过分析管理制度的健全性、管理流程的规范性、制度执行的有效性等因素,评估管理规范对实现项目目标的作用。

(3) 公众评判法

对村民满意度指标,主要采取公众调查法,通过发放满意

度问卷调查或访谈的方式，开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

该项目绩效评价得分 84.73 分，评价结果为“良”。

表 3-1：项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	15	13.5	90.00%
过程	25	21.8	87.20%
产出	30	24.66	82.20%
效益	30	24.77	82.57%
合计	100	84.73	84.73%

（二）指标分析

1.决策指标分析

表 3-2：决策指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
项目立项 (6分)	立项依据充分性	3	3	100.00%
	立项程序规范性	3	3	100.00%
绩效目标 (4分)	绩效目标合理性	2	1.5	75.00%
	绩效指标明确性	2	1	50.00%
资金投入 (5分)	资金投入科学性	3	3	100.00%
	资金分配合理性	2	2	100.00%
合计		15	13.5	90.00%

决策方面存在以下减分项：

(1) 绩效目标合理性：绩效目标设置不够细化和具体化，与实际工作内容相关性较弱，未体现项目各村庄的建设情况，缺乏可量化的产出、效果指标。此项指标分值2分，扣0.5分。

(2) 绩效指标明确性：项目存在指标、指标值设置不规范的情况，例如，经济成本指标“项目交付金额是否等于或低于预算金额”未明确项目的成本构成，指标、指标值不够细化、量化；产出数量指标“13个齐鲁样板示范村”，存在三级指标名称与指标值混杂的情况。此项指标分值2分，扣1分。

2. 过程指标分析

表 3-3：过程指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
资金管理 (6分)	资金执行率	2	2	100.00%
	资金使用合规性	4	4	100.00%
组织实施 (7分)	管理制度健全性	2	1.8	90.00%
	方案编制规范性	3	3	100.00%
	规划制定合理性	2	1.4	70.00%
采购管理 (4分)	控制价有效率	2	1.6	80.00%
	采购程序规范性	2	2	100.00%
管理规范 (8分)	工作台帐完整性	2	2	100.00%
	项目建设质量可控性	2	2	100.00%
	项目验收规范性	2	2	100.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
	资产转换率	2	0	0.00%
合计		25	21.8	87.20%

在过程方面存在以下减分项：

（1）管理制度健全性：在业务管理制度方面，各街道作为项目的实施主体，通过政府采购引入全过程跟踪审计、工程监理、项目管理等服务，但未针对项目整体实施制定专门的业务管理制度，缺乏对项目全流程推进的系统性指引，难以形成统一规范的业务管理标准。此项指标分值2分，扣0.2分。

（2）规划制定合理性：在项目实施前，规划设计征求村委会、村民意见，结合村庄规划编制项目规划设计方案，经市农业农村局及专家评审并修正后完成公示。在项目施工期间，12个样板村存在建设内容调整及建成后资产空置的情况，以藤屯村为例，初始方案批复及设计施工图纸中包含“孝思广场”“景墙”等建设内容，但因村民意愿、土地性质及投入成本等问题，相关节点建设被删除，前期已投入的设计费用形成浪费，规划设计及施工图纸未基于当地实际需求和农村发展规划制定。此项指标分值2分，扣0.6分。

（3）控制价有效率：区农业农村局以相关文件规定，制定监理、设计、造价咨询等费用的招标控制价，招标控制价制定合理。但经比对合同与招标控制价发现，项目监理费、区级

验收等合同签订金额超出招标控制价,存在未按招标控制价组织采购的情况。此项指标分值 2 分, 扣 0.4 分。

(4) 资产转换率: 《乡村振兴齐鲁样板村示范创建项目实施方案》(长农发〔2021〕34 号)中要求“验收合格的样板村,应明确资产权属,区农业农村局、街道(镇)1个月内将必要的创建资料和资产移交给样板村村集体经济组织,指导各村建立集体资产管理档案,健全项目运行管护机制”,该项目于 2022 年底完成区级验收,2023 年 12 月通过市级验收,但截至评价日,各村庄新形成的资产均未入账,资产转换率 0%。此项指标分值 2 分,扣 2 分。

3. 产出指标分析

表 3-4: 产出指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
产出数量 (10分)	建设任务综合完成率	4	3.2	80.00%
	齐鲁样板村创建数量	3	3	100.00%
	示范线路创建数量	3	3	100.00%
产出质量 (6分)	工程质量达标率	3	3	100.00%
	验收合格率	3	3	100.00%
产出时效 (8分)	完工及时率	3	2.4	80.00%
	验收及时率	2	2	100.00%
	资产移交及时率	3	0	0.00%
产出成本	成本控制率	4	4	100.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
(6分)	竣工决算审计审减率	2	1.06	53.00%
	合计	30	24.66	82.20%

在产出方面存在以下减分项：

(1) 建设任务综合完成率：现场调研与资料核查发现，荆庄村、前朱村、陈庄村、山峪村等4个村庄存在建设内容与既定实施内容不符的情况，其中廊架、石凳、标识牌等建设内容，既未在项目减项清单中列示，现场调研时也未发现相关实物。此项指标分值4分，扣0.8分。

(2) 完工及时率：项目于2021年启动齐鲁样板村创建工作，要求2022年全面完成创建任务，通过查看项目合同、验收等资料，各工程节点在2022年已按要求建设完成，但东齐村在2022年9月追加项目内容，其实施方案中约定该部分内容于2022年10月完工，实际2023年2月竣工，存在逾期现象。由于该追加内容的施工计划与样板村创建整体时间进度不匹配，导致该村未能在2022年全面完成样板村创建任务。此项指标分值3分，扣0.6分。

(3) 资产移交及时率：截至评价日，区农业农村局虽已制作完成资产移交协议书及齐鲁样板村资产移交清单，却尚未完成移交工作。此项指标分值3分，扣3分。

(4) 竣工决算审计审减率：通过查看各村庄结算审核及

区级审核结果得出，该项目建设工程共划分为 31 个标包，各标包建设成本报审金额为 9749.1 万元，审定金额为 9182.24 万元，共审减 566.86 万元，其中，31 个标包中有 4 个标包审减率超过 10%，分别为荆庄村 B 包（14.11%）、前朱村 C 包（19.27%）、山峪村 C 包（14.58%）、山峪村 D 包（10.82%），加权平均计算审减率 14.69%。此项指标分值 2 分，扣 0.94 分。

4. 效益指标分析

表 3-5：效益指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
社会效益（14分）	产业项目收入完成率	2	1	50.00%
	齐鲁样板村创建示范效应	3	3	100.00%
	旅游人次增长率	3	3	100.00%
	公共基础及服务设施完善性	4	3.6	90.00%
	乡村宜居水平提升	4	3.2	80.00%
生态效益（4分）	农村面貌和人居环境改善率	2	2	100.00%
	村庄林草覆盖率	2	1.6	80.00%
可持续影响（5分）	产业项目持续运营率	2	1	50.00%
	长效管护机制健全性	3	1.5	50.00%
满意度（5分）	村民满意度	5	4.87	97.40%
合计		30	24.77	82.57%

在效益方面存在以下减分项：

(1) 产业项目收入完成率：归德街道唐李村建设了联栋温室大棚，该项目以投资金额的 6% 设定年度计划收益，根据该村结算审核资料，该产业项目实际投入 178.46 万元，对应年度计划收益为 10.71 万元。结合现场调研情况，该大棚自 2022 年建成后处于空置状态，未产生产业项目收入。此项指标分值 2 分，扣 1 分。

(2) 公共基础及服务设施完善性：项目实施后，涉及的 13 个村庄进村道路及村内主次干道、街道已实现全面硬化，道路硬化率 100%。但现场调研时发现，部分村庄的主道路存在积水问题，且部分井盖周围的沥青混凝土面层出现破损情况。此项指标分值 4 分，扣 0.4 分。

(3) 乡村宜居水平提升：村内新建基础设施存在利用率偏低的问题，多数设施建成后直接处于空置状态，例如东齐村乡村驿站，调研期间该驿站为上锁状态且内部长期未使用，存有大面积灰尘。村内日常环卫工作由公益岗负责清理，但在调研期间村庄内仍存在柴草堆、垃圾堆情况，且垃圾桶为满载状态。此项指标分值 4 分，扣 0.8 分。

(4) 村庄林草覆盖率：项目在进村道路及村内主次道路沿线区域，通过设置花箱、绿化池等方式进行绿化。但现场调研发现，部分花箱、绿化池内的植物已死亡，相关区域被村民改作蔬菜种植用地。此项指标分值 2 分，扣 0.4 分。

(5) 产业项目持续运营率：在产业发展过程中，唐李村

产业项目的运营效果未达预期，该项目自建设完成投入使用以来，未能形成稳定、持续的运营状态，处于停滞状态，未能充分发挥出应有的产业带动作用，整体效益不佳。此项指标分值 2 分，扣 1 分。

（6）长效管护机制健全性：项目所涉及的 13 个村庄均制定“长效管理机制”，明确长效管护具体内容及工作责任，长效管理机制合法、合规，但该机制制定相对笼统，仅对管护内容进行了说明，未明确管护频次、管护标准等关键要素。同时，在实际管护过程中，该机制未得到有效执行，村内基础设施、绿化植被、墙面等均出现不同程度的损坏，管护维修工作不完善。此项指标分值 3 分，扣 1.5 分。

（7）村民满意度：评价组通过项目现场调研、发放调查问卷进行满意度调查，此次满意度调查群体为项目受益村民，共发放调查问卷 227 份，收回有效问卷 227 份。根据此项指标评分标准得出，项目村民满意度为 94.74%。此项指标分值 5 分，扣 0.13 分。

四、项目实施成效

（一）乡村旅游人次增长显著，带动乡村发展

项目实施后，乡村旅游发展态势强劲，多个村庄实现旅游人次的突破性增长，形成“生态引客、产业留客”的良性循环。尤其是万德街道灵岩村，依托丰富的文旅资源，旅游人次从 2019 年以前的 5000 人跃升至 2024 年的 30 多万人，成为区域内乡村旅游的核心节点，旺盛的客流带动了民宿、餐饮等配套

产业发展，为村集体经济注入持续动力。

（二）化解村庄安全隐患，改善村容村貌

项目实施后，村口、屋边等重点区域的安全风险得到化解，村内环境面貌发生变化，杂乱无序的场景得到改善，整体布局整洁有序。对屋边闲置空间进行硬化美化，增设休闲座椅与宣传栏，既盘活了闲置区域，又为村民提供了舒适的公共空间。安全隐患的消除与村容村貌的改善，不仅提升了村民的居住安全感与幸福感，更夯实了乡村发展的基础环境，为后续产业引入、乡风文明建设创造了有利条件。

五、发现的问题及原因分析

（一）唐李村产业项目建成后空置，预期收益未实现

《济南市第二批乡村振兴齐鲁样板村示范创建项目长清区归德街道唐李村实施方案》中规划建设联栋温室大棚产业项目，建设内容为村东建设联栋温室大棚 1520 m²，文络式联栋温室，钢化玻璃顶，总跨度 20 米，总长度 88 米。该项目以投资金额的 6% 设定年度计划收益金额，根据该村庄结算审核资料，该产业项目实际投入 178.46 万元，对应年度计划收益为 10.71 万元。

结合现场调研情况，唐李村产业项目的运营效果未达预期，联栋温室大棚自 2022 年建成后处于空置状态，未能形成稳定、持续的运营状态，虽于 2024 年 7 月与济南富翔农业发展有限公司签订“村企共建联营合同”，但截至评价日，仍未产生产业收入，未充分发挥出应有的产业带动作用，整体效益不佳。该

项目收益未达预期主要原因为项目前期未充分结合本地农业资源与市场需求精准规划，导致项目定位与实际运营需求不符；同时，在2022年建成后运营主体引入迟缓，加之村集体缺乏成熟的产业运营经验，未能及时推动项目落地运营。

（二）基础设施维护缺位，投入与效益不对应

1.新增部分资产空置，利用率较低

经实地核查，项目新建部分工程存在“建而不用”的问题。其中，东齐村乡村驿站作为样板工程，建成后门窗紧闭，内部处于空置荒废状态，未发挥其服务村民、展示乡村风貌的功能；陈庄村多功能室虽完成主体建设，但室内未配置必要的家具与器材，且未积极探寻适合的使用场景与运营渠道，成为闲置空间；潘庄村国学堂大门紧锁，内部绿化区域杂草丛生，与国学堂的功能定位脱节。此类现象直接造成项目资金投入后形成无效沉淀，资源利用率不足，既背离了基础设施建设服务乡村发展的初衷，也削弱了项目的综合效益。

上述资产空置问题，核心源于前期规划与乡村实际需求衔接不足。项目在规划阶段未深入调研村民日常生活需求及村庄实际运营能力，对东齐村乡村驿站等设施的功能定位流于形式化，未结合村庄人口结构、文化传统等实际情况设计适配的服务场景，使资产因“建成即不全”而难以投入使用，最终造成资产空置。

2.基础设施维护缺失，存在“重建轻管”现象

实地走访发现，项目建成的基础设施及绿化等存在维护不

到位的情况，影响使用效果。在建筑设施方面，东齐村、前朱村等超过半数的村庄，其墙体立面改造工程出现墙皮脱落，既影响美观又存在安全隐患；在公共活动场所方面，义灵关村的文化活动广场、新李村的健身活动广场及口袋公园、陈庄村的带状公园等各类广场及公园，因缺乏定期清理而杂草丛生，原本为村民提供休闲活动的空间被植被覆盖，掩盖了原本的活动空间；在道路方面，道路与井盖连接处存在破损，道路路缘石损坏，影响道路平整度，给行人通行带来不便；在绿化方面，绿化植物因无人养护而干枯死亡，部分村民将枯死的绿化带改作菜地，破坏了村庄绿化的整体性与规划性；在公共设备方面，各村安装的监控摄像头中，部分处于黑屏状态，另有部分虽指示灯亮但实际未联网，无法实现实时监控功能。

上述问题的产生，主要原因有以下两点：一是后期管护机制不健全，未制定绿化养护频次、设施检修标准等具体规范，导致墙体脱落、道路破损等问题无人处理。二是监管缺位，对村民占用绿化带、设备闲置等问题缺乏有效监督与引导，基层组织的管理主动性不足，导致资源浪费与损耗情况持续加剧。

（三）项目管理费用未按设定标准采购

区农业农村局以《山东省建设工程造价咨询服务收费标准》（鲁价费发〔2007〕205号）及第一批齐鲁样板创建工作经验制定《乡村振兴齐鲁样板村示范创建项目实施方案》（长农发〔2021〕34号），项目实施方案中要求“根据有关文件规定、行业标准及本地市场行情原则上规划设计费控制在每村54万

元之内，项目管理服务费及造价咨询服务费控制在每村 22 万元，监理服务费控制在每村 13 万元，区级验收、工程结算审计、财务决算审计、绩效评价控制在每村 5 万元……”

在实际执行过程中，存在招标控制价执行不严的问题，项目监理费、区级验收等合同签订金额超出了方案中设定的招标控制价标准，未按设定的招标控制价组织采购。

表 5-1：项目招标控制价情况表（单位：万元）

村庄名称	项目管理及造价咨询服务费		监理服务费		区级验收等费用		施工费用	
	招标控制价	合同签订金额	招标控制价	合同签订金额	招标控制价	合同签订金额	招标控制价	合同签订金额
山峪村	22	18	13	13.4	5	5.17	807.56	799.6
东齐村							745.17	743.07
荆庄村							755.57	738.84
前朱村							614.46	600.24
陈庄村							855.64	851.7
潘庄村							623.25	621.57
唐李村							948.46	947.27
藤屯村							1088.83	1082.68
新李村							901.63	892.61
新朱村							542.77	538.74
后朱村							512.55	504.82
灵岩村							698.96	691.41
义灵关村							716.68	714.12

（四）资产未在规定时间内移交

《乡村振兴齐鲁样板村示范创建项目实施方案》（长农发〔2021〕34 号）中要求“验收合格的样板村，应明确资产权属，区农业农村局、街道（镇）1 个月内将必要的创建资料和

资产移交给样板村村集体经济组织，指导各村建立集体资产管理档案，健全项目运行管护机制”。该项目于 2022 年底完成区级验收，2023 年 12 月通过市级验收，按照文件要求，相关资产及资料应在验收合格后的 1 个月内完成移交并指导入账。但截至评价日，各村庄新形成的资产均未入账，资产转换率 0%。区农业农村局虽已制作完成资产移交协议书及齐鲁样板村资产移交清单，却尚未完成移交工作，存在逾期未移交的情况。

六、相关建议

（一）强化运营管理、促进收益落地

因济南富翔农业发展有限公司经营问题，计划将其建设的包含联栋温室大棚在内的农业基地整体打包移交另一家企业运营，针对此情况，建议从新合作落地、运营模式优化、收益保障机制建立三方面进行优化。首先，需加快与新接收企业的对接进度，全面梳理大棚硬件条件及前期运营存在的问题，协助企业尽快完成场地交接、规划调整与运营方案制定，结合大棚 1520 m^2 文络式钢化玻璃顶的设施特点，共同确定适配的种植品类（如高附加值果蔬、种苗培育等），明确短期启动计划与中长期发展目标，确保在最短时间内实现大棚启用，填补空置期空白。其次，要强化合作过程中的全流程监管，由村集体经济组织与新企业签订详尽的合作协议，清晰界定双方权责、运营标准、收益分配比例（可参考原 6% 的年度收益基准，结合实际运营成本动态调整）及违约责任；村集体定期跟踪运营

进度，区农业农村局及街道相关部门同步提供技术指导、市场信息对接等支持，助力企业解决种植技术、销路拓展等实际难题，坚决避免运营停滞问题再次发生。同时，建立收益保障机制，协议中需设置保底收益条款，同步探索“村集体+企业+农户”的联动模式，通过吸纳村民务工等方式提升产业带动效应。若新合作仍出现进展缓慢的情况，应及时启动备选方案，通过公开招标引入更具实力的运营主体，确保大棚资产有效利用，逐步实现 10.71 万元的年度预期收益目标，真正发挥产业项目的增收作用。

（二）盘活闲置资产，完善管护机制

1.优化资产功能适配性，盘活现有资产

在功能定位优化方面，立足乡村实际需求与资源禀赋，对现有闲置资产进行系统性功能评估，打破“建成即定型”的固化思维，根据村庄发展阶段动态调整资产用途，确保设施功能与村民生产生活需求、乡村治理需要相匹配，避免因功能与实际脱节导致的闲置。在运营管理强化方面，建立“建设—运营—维护”一体化机制，同步明确运营主体与责任单位，鼓励通过村集体自主运营、引入社会力量合作运营、村民议事会主导使用等多元模式激活资产，引导村民主动参与使用与维护。推动形成“建管用”并重的良性循环，确保每一项资产能充分发挥服务乡村发展的价值。

2.细化管护责任，激活基层管护效能

解决基础设施维护缺失，“重建轻管”的问题，关键在于构

建一套多方协同、权责清晰、运转高效的长效管护体系，通过制度完善、人员赋能与群众联动的结合，从根本上扭转重建设、轻管护的局面。

在制度层面，建立覆盖基础设施全生命周期的管护规范，明确各类设施的维护标准、频次要求与责任边界，将墙体、广场、道路、绿化、公共设备等纳入统一管护清单，形成“建设有标准、管护有依据、考核有指标”的制度闭环，避免因责任模糊导致的维护真空。同时，推动管护机制与村级治理深度融合，把基础设施维护纳入村规民约，通过制度化设计确保管护工作常态化、规范化。

在人员赋能方面，整合村级公益岗力量，明确其在基础设施维护中的具体职责，通过组织专业培训提升实操能力，如墙体修补技巧、绿化修剪方法、监控设备基础调试等，确保管护工作有人会做、能做到位。

在群众联动层面，强化村民的公共资产保护意识，通过村规民约宣传、典型案例讲解等方式，引导村民自觉爱护基础设施。搭建村民参与平台，鼓励成立村级管护志愿队，吸纳有技能的村民参与日常维护；建立问题反馈渠道，方便村民及时上报设施损坏情况，形成“村级组织主导、公益岗落实、村民广泛参与”的管护格局，保障基础设施长期稳定发挥效用。

（三）强化流程约束，按标按需采购

应结合政策文件与市场实际，对各类费用控制标准进行评估，充分考虑物价波动、服务质量差异等因素，建立灵活且严

谨的标准调整机制，确保控制价既符合政策要求，又能适应实际采购需求，为采购工作提供科学依据。强化招标控制价在采购各环节的刚性约束，将其作为采购文件编制、供应商选择、合同签订的核心依据，设置多级审核节点，对超标准采购实行严格的审批程序，未经合规审批不得擅自突破控制标准，从流程上堵住随意超支的漏洞。通过定期检查、专项审计等方式，加强对采购过程及资金使用情况的监管，及时发现并纠正超支行为。

（四）推动资产移交进度，夯实资产管理基础

鉴于项目资产移交已逾期，首先应立刻启动多方协同对接机制，由区农业农村局牵头，联合街道（镇）、村集体经济组织成立专项工作组，逐项核对资产清单与权属证明，尽快完成资产移交协议书签署及实物交接，同步指导村庄按照财务规范完成资产入账，填补管理空白。

同时，强化长效监督与问责，确保移交后管理规范。区农业农村局需定期核查各村资产入账与管护情况，同步推动村级建立资产动态管理台账，定期公开资产使用与维护信息，接受村民监督，形成“移交有规范、入账有标准、监管有力度”的闭环管理体系，保障集体资产安全可控。

乡村振兴产业类项目及项目管理费 绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

当前，我国正处于全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的关键时期，党的二十大报告明确提出“全面推进乡村振兴”“坚持农业农村优先发展”。《中共山东省委、省人民政府贯彻落实〈中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见〉的若干措施》，也为地方实践提供了行动指引，强调立足农业农村资源发展富民产业、强化资金保障支持产业项目。然而，受限于传统农业附加值低、农村产业结构单一、新型经营主体带动力不足等问题，部分乡村仍面临农民增收渠道狭窄、集体经济薄弱、资源利用效率偏低等发展瓶颈，亟需通过产业项目的示范引领激活乡村发展动能。

项目所在地自然资源禀赋优越，拥有丰富的林业资源（多处规模化林场）、特色农业产业（优质富硒谷物种植、高产油料作物带）、多元化养殖业（生态鱼类养殖基地）以及现代化设施农业（标准化大棚蔬菜种植区），兼具广袤耕地与生态山场，拥有立体化农林产业格局。然而，当地产业发展仍存在亟待突破的瓶颈，特色产业多以散户经营为主，规模化、集约化程度偏低，难以形成集群效应；产前产后配套服务滞后，仓储保鲜、物流运输等设施不足，制约了农产品的保鲜期与流通半径；农产品深加工链条短，多停留在初级产品阶段，附加值挖

掘不充分；品牌建设与市场推广力度薄弱，市场竞争力与溢价能力有待提升。

项目聚焦农业全链条提质增效需求，以精准施策推动产业升级。针对生产环节集约化程度不足的问题，强化基础生产能力建设，推动传统种植模式向标准化、规模化转型；围绕加工环节附加值偏低的短板，着力延伸产业链条，破解“重生产、轻加工”的发展瓶颈；着眼仓储流通环节薄弱现状，完善仓储保鲜与物流配套体系，降低农产品产后损失，打通农产品从田间到市场的运输通道，系统性解决产业发展中的关键制约问题。

通过这一系列建设举措，项目将切实补齐当地产业设施短板，推动资源优势加速转化为产业优势，助力特色产业迈向“规模化种植、精细化加工、高效化流通”的升级新阶段，为提升村民收入、带动就业增收、夯实产业根基注入强劲动力，持续加速区域乡村振兴进程。

2.项目主要内容

该项目分为 10 个子项目，覆盖 6 个乡镇，20 个村庄，覆盖农户 5093 户，受益人数超 2 万人。具体建设内容如下：

表 1-1：项目建设内容明细表

序号	项目名称	建设内容
1	金庄农业特色种植园区 产业项目	新建农业大棚 6 个（面积长 140m* 宽 30m*6 个 =25200 m ² ），管理房 6 组（规格 3m*4m*3.2m ），电动卷帘机、撑杆、限位器及配套零器件 6 套，水肥一体机 6 台，新建水泥混凝土长 331.7m，宽 8m，面积 2653.6 m ² 。砌筑井 12 座（雨水井 6 座，电气施工井 6 座），新建冷库长 20m，宽 20m，高 8.28m，面积 400 m ² ，新建加工厂房长 42m，宽 25m，高 7.75m，面积 1050 m ² 。

序号	项目名称	建设内容
2	济南市长清区双泉镇农产品加工项目	东坦油料作物加工车间面积 232.4 m ² 。段店冰薯加工车间面积 1357.91 m ² 。尹庄商超面积 697.76 m ² ，尹庄豆制品加工车间面积 585.28 m ² 。韩峪冷藏库面积 624.23 m ² 。
3	新五村冷库建设项目	新五村冷库建设 120 m ² 。
4	乐生园桃园提质增效项目	桃储存保险冷藏库 400 m ² ，桃产品物料储存、包装库 1054 m ² 。
5	东辛村仓储建设项目	粮食种植配套储存用房（钢结构）573.83 m ² 。
6	石都庄村冷库建设项目	新建仓储车间长 37.48m，宽 8.08m，高 5.68m，面积 302.84 m ² 。
7	孙西百亩富硒金谷种植项目	新修 18cm 厚 C30 混凝土生产路（长 135m*宽 3.2m+长 157m*宽 4m）面积 1060 m ² 。购置碾米机 1 套、小米磨面机 1 套、多功能炒面机 1 套、中型烘干机 1 套、包装封口机 1 套、高温压力蒸箱 1 套、配套配电柜 1 套、线杆 2 根；架设电缆 150m。
8	杏园村石磨煎饼加工项目	新建加工棚 2 座总建筑面积 344.82 m ² ；电动石磨 2 套、石碾 1 套、铸铁转鏊 20 套、全自动鏊子 2 套。
9	南纸坊村食用菌大棚产业项目	新建冬暖式食用菌种植大棚 1 座 829.54 m ² ；新建冷库 1 座 64 m ² 。
10	小屯西北村冷库仓储项目	建设库体面积 170.1 m ² ，其中冷库面积 80 m ² 。制冷机、压缩机 1 套。

3.项目实施情况

长清区人民政府为乡村振兴产业类项目的责任主体，负责项目全生命周期的统筹协调、规划实施、政策保障、资金监管、质量把控及成效评估。长清区财政局负责乡村振兴产业类项目的预算管理工作。长清区农业农村局为项目的主管部门，负责乡村振兴类项目建设管理，包括规划编制、立项审批、实施监督、验收等工作，各街道（镇）为实施单位，负责制定实施方案及项目的执行。

4.资金投入及使用情况

项目 2024 年年初预算 1904.99 万元，实际执行金额 1602.33

万元。

表 1-2：项目执行明细表（万元）

序号	项目名称	预算金额	执行金额
1	金庄农业特色种植园区产业项目	666.26	494.26
2	济南市长清区双泉镇农产品加工项目	739	657.92
3	新五村冷库建设项目	35.35	32.67
4	乐生园桃园提质增效项目	180.97	146.19
5	东辛村仓储建设项目	88.82	80.06
6	石都庄村冷库建设项目	39.93	34.60
7	孙西百亩富硒金谷种植项目	26.62	14.60
8	杏园村石磨煎饼加工项目	30.71	35.90
9	南纸坊村食用菌大棚产业项目	49.25	61.73
10	小屯西北村冷库仓储项目	48.08	44.41
合计		1904.99	1602.33

（二）项目绩效目标

项目覆盖 20 个村庄，近 2 万人受益，包含农业生产基础设施建设，农业产业项目的配套提质增效，补齐农业生产技术、设施、农产品冷链物流、产地冷藏保鲜等短板，巩固脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，带动村民就业，增加村民和村集体收入。

表 1-3：项目绩效目标指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
		项目总成本	≤1904.99 万元
成本指标	经济成本指标	金庄农业特色种植园区产业项目成本	≤666.26 万元

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	济南市长清区双泉镇农产品加工项目成本	≤739 万元
		新五村冷库建设项目成本	≤35.35 万元
		乐生园桃园提质增效项目成本	≤180.97 万元
		东辛村仓储建设项目成本	≤88.82 万元
		石都庄村冷库建设成本	≤39.93 万元
		孙西百亩富硒金谷种植项目成本	≤26.62 万元
		杏园村石磨煎饼加工项目成本	≤30.71 万元
		南纸坊村食用菌大棚产业项目成本	≤49.25 万元
		小屯西北村冷库仓储项目成本	≤48.08 万元
		煎饼加工棚	2 座
质量指标	质量指标	冷库	≥500 平方米
		新建冷库罩棚	300 平方米
		建设库体	≥170 平方米
		新建仓储车间	≥1400 平方米
		新打井	1 眼
		新建大棚	6 个
		冷藏库	1000 平方米
		初加工厂房	≥1000 平方米
		建设加工车间	≥2100 平方米
		整修生产路	1200 米
		建设冷库库体	4 座
		建设包装库	≥1000 平方米
		农产品展厅	≥690 平方米

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	质量指标	工程质量达标率	100%
		竣工验收合格率	100%%
	时效指标	工程建设完工及时率	100%
效益指标	经济效益指标	村集体增收	≥83.85 万元
	社会效益指标	解决就业岗位	≥298 人
	可持续影响指标	受益群众持续受益年限	≥20 年
满意度指标	服务对象满意度指标	村民满意度	≥95%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价，旨在通过引进第三方机构，收集、研究并分析项目有关资料，采用科学、规范的方法，从项目的决策、过程、产出及效益等四个维度入手，客观、全面、公正地衡量乡村振兴产业类项目及项目管理费资金投入、使用情况，从资金使用后所产生的产出和效益的角度出发，分析并判断项目支出绩效目标的实现程度，深入具体剖析项目实施中存在的问题，并从项目整体管理、运行等方面提出合理化建议。

2.评价对象

此次绩效评价对象为乡村振兴产业类项目及项目管理费。

3.评价范围

2024 年 1 月 1 日—2024 年 12 月 31 日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

从乡村振兴产业类项目及项目管理费建设的目的和资金投入标准出发，评价资金使用的合规性与效益，确保资金精准投入到各个项目中。检验各个项目产生的收益，分析项目实施对乡村振兴、产业发展的影响，为项目优化提供依据。

2. 评价重点

（1）资金方面

①资金分配合理性：分析各个项目预算分配是否充分，资金分配额度是否合理，是否与各个项目相适应。

②资金支出合规性：检查资金拨付是否及时、足额，是否存在截留、挪用等问题。

③成本控制有效性：评估项目实际投资额与预算批准额的差额情况，判断是否超出预算，分析各个子项目实际投资额情况，计算工程结算审减情况。

（2）业务方面

①建设内容相符性：各项目是否编制项目实施方案，方案要素是否齐全、内容充实、数据详实；实际开展的项目任务是否与批复的任务相对应；项目实施进度是否与计划时间相匹配。

②采购管理规范性：各项目是否编制政府采购预算和实施计划，是否严格执行采购方式和程序；招标价是否经过评审审定，招标控制价是否合理；是否按照招标控制价组织采购。

③项目管理：审查项目是否严格按照合同条款执行建设内容、技术标准与质量要求；是否在合同约定的工期内顺利竣工，分析工期延误原因，明确责任主体；是否在竣工后及时组织验收，确保验收流程符合相关规定与行业标准；同时，验收合格后，确认项目实施方是否在合理期限内将项目规划图纸、施工

记录、设备清单等创建资料完整移交给村集体，并完成资产登记造册、产权转移等工作。

④产出效益：评估项目完成后是否通过产业规模扩大、产业链延伸等方式提高了村集体经营性收入，是否新增了就业岗位，使得村民的年均收入额有所提高。此外，还需综合考量项目实现的效益能否在长期运营中持续显现，就业岗位是否具有长效性，村民收入增长趋势是否可持续。

⑤公众效果：对村民开展满意度调查评判，了解服务对象的满意度。

3.评价指标体系

项目指标体系严格按照《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）等文件，根据长清区财政局绩效评价工作要求，从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为4个一级指标，13个二级指标，37个三级指标，详见附件1。

决策指标：占权重分14分，主要从项目立项、绩效目标、资金投入方面进行评价。

过程指标：占权重分26分，主要从资金管理、组织实施、采购管理等方面进行评价。

产出指标：占权重分31分，主要从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本方面进行评价。

效益指标：占权重分29分，主要从经济效益、社会效益、可持续影响、满意度方面进行评价。

4.评价标准

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为

100分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100分为优；80（含）-90分为良；60（含）-80分为中；60分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

（1）前期准备阶段

接受委托后，我司成立评价工作组，评价工作组对乡村振兴产业类项目及项目管理费开展前期调研，与长清区农业农村局沟通，收集相关资料，了解项目决策、资金管理和使用、相关管理制度办法的建立和执行、实现的产出和取得的效益等情况，根据项目资金实际情况和绩效管理要求制定绩效评价工作方案，工作方案主要内容包括评价工作计划安排、评价思路和拟采用的绩效评价指标体系等。

（2）评价实施阶段

评价工作组根据长清区财政局评价工作的要求，与长清区农业农村局进行充分沟通，通过多种渠道全面收集基础信息资料，通过对项目单位的调研访谈、资料核查，对项目实地勘察，对受益群体进行问卷调查等方式收集项目相关数据与资料。对收集的数据、资料进行整理、核实和全面分析，按照评价工作方案确定的评价指标体系，整理出绩效评价所需的基本资料和数据。

（3）分析评价阶段

评价工作组根据基础数据，对采集的数据资料进行分类、汇总、复核、整理和综合分析。按照设立的评价指标、标准、权重、方法开展评价，对评价对象的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，进行量化打分，形成初步结论。

（4）撰写与提交报告初稿阶段

根据绩效评价结论撰写绩效评价报告，绩效评价报告应包括反映评价项目基本情况，资金安排和使用情况，评价目的、依据，评价指标体系、评价方法，评价工作组织实施情况，评价结论和绩效分析、经验、问题和相关建议等。在要求的时间内提交报告初稿。

2. 评价方法

评价工作组依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）文件的规定，结合评价对象的实际情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法等方法。

（1）比较分析法

①通过对乡村振兴产业类项目实施前后对比，综合分析项目实施是否带动了产业发展，解决了就业岗位问题，提高了村民和村集体的收入。例如，将项目建设后村集体经营性收入与计划数对比，考察项目是否达成了预期目标。

②通过与相关政策标准、行业规范的对比，分析项目的实施流程是否规范。

（2）因素分析法

①资源因素分析

分析项目资金、人员、设备、技术保障情况，评估各类资源投入对实现项目目标的贡献。

②管理因素分析

通过分析管理制度的健全性、管理流程的规范性、制度执行的有效性等因素，评估管理规范对实现项目目标的作用。

③公众评判法

针对设置的村民满意度指标，主要采取公众调查法，通过发放满意度问卷调查或访谈的方式，开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

(一) 综合评价结论

该项目绩效评价得分 86.00 分，评价结果为“良”。

表 3-1：项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	14	12.25	87.50%
过程	26	21.90	84.23%
产出	31	28.01	90.35%
效益	29	22.83	78.72%
合计	100	86.00	86.00%

(二) 指标分析

1. 决策指标分析

表 3-2：决策指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
项目立项 (4分)	立项依据充分性	2	2	100.00%
	立项程序规范性	2	2	100.00%
绩效目标 (4分)	绩效目标合理性	2	2	100.00%
	绩效指标明确性	2	1	50.00%
资金投入 (6分)	预算编制科学性	3	2.25	75.00%
	资金分配合理性	3	3	100.00%
合计		14	12.25	87.50%

在决策方面存在以下减分项：

(1) 绩效指标明确性：项目方将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但已设置的绩效指标存在指标、指标值设置不规范的情况，例如社会效益指标“增加就业岗位”指标值为“增加”，未通过清晰、可衡量的指标值予以体现；指标“项目评审、审计、检查验收等管理”不属于数量指标。此项指标分值2分，扣1分。

(2) 预算编制科学性：通过项目工程量清单、项目招标控制价、审核报告等资料，预算编制过程中经过了对工程量及单价的测算，测算依据充分，预算内容与实施方案中项目内容一致。但是，其中石都庄村冷库建设项目虽经过了成本测算，实施方案中实施内容为新建仓储车间长37.48m，宽8.08m，高5.68m，面积302.84m²，预算资金为87.54万元；实际验收内容为新建仓储车间长37.48m，宽8.08m，高5.49m，面积302.84m²，雨棚2.16m²，审计验收金额43.25万元，与预算金额相差44.29万元，预算确定的项目投资额与工作任务不匹配。该项指标分值3分，扣0.75分。

2. 过程指标分析

表3-3：过程指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
资金管理 (8分)	资金到位率	2	2	100.00%
	预算执行率	2	0.41	20.50%
	资金使用合规性	4	4	100.00%
组织实施 (9分)	管理制度健全性	3	1.5	50.00%
	建设内容相符性	3	3	100.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
采购管理 (9分)	制度执行有效性	3	3	100.00%
	采购程序合规性	3	3	100.00%
	文件编制规范性	3	3	100.00%
	信息公开透明度	3	3	100.00%
合计		26	22.91	88.12%

在过程方面存在以下减分项：

(1) 预算执行率：项目2024年实际到位资金1904.99万元，实际支出资金为1602.33万元，预算执行率为84.11%。该指标分值2分，扣1.59分。

(2) 管理制度健全性：经核实，各街道未制定相应业务管理制度。此项指标分值3分，扣1.5分。

3. 产出指标分析

表3-4：产出指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
产出数量 (13分)	张夏街道计划工程完成率	5	5	100.00%
	双泉镇计划工程完成率	2	2	100.00%
	文昌街道计划工程完成率	1	1	100.00%
	马山镇计划工程完成率	1	1	100.00%
	归德街道计划工程完成率	1	1	100.00%
	万德街道计划工程完成率	3	3	100.00%
产出质量 (8分)	工程质量达标率	2	2	100.00%
	整改完成率	2	2	100.00%
	工程验收合格率	2	2	100.00%
	出租合同签署规范率	2	1.08	54.00%
产出时效	项目竣工及时率	2	0.8	40.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
(6分)	项目验收及时率	2	2	100.00%
	问题整改及时率	2	2	100.00%
产出成本 (4分)	竣工决算审计审减率	2	1.73	86.50%
	建设成本控制率	2	1.4	70.00%
合计		31	28.01	90.35%

在产出方面存在以下减分项：

(1) 出租合同签署规范率：通过查看租赁合同，孙西百亩富硒金谷种植项目固定资产出租合同中第一条：“甲方将上述村集体资产租赁给乙方有偿使用，租赁期限为六年，自二〇二五年三月一日起至二〇二六年二月二十八日止”，租赁时间前后不一致；南纸坊村食用菌大棚产业项目、孙西百亩富硒金谷种植项目、杏园村石磨煎饼加工项目合同起始时间早于合同签订时间；济南市长清区双泉镇农产品加工项目（韩裕村）、济南市长清区双泉镇农产品加工项目（尹庄村）缺少合同签订时间。此项指标分值2分，扣0.92分。

(2) 项目竣工及时率：通过查看施工合同和验收报告，金庄农业特色种植园区产业项目计划完工时间为2024年10月31日，实际完工时间为2024年12月14日，延期44天；乐生园桃园提质增效项目计划完工时间为2024年10月9日，实际完工时间为2024年10月19日，延期10天；石都庄村冷库建设和孙西百亩富硒金谷种植项目计划完工时间为2024年8月20日，实际完工时间为2024年10月3日，延期44天；杏园村石磨煎饼加工项目和南纸坊村食用菌大棚产业项目计划完工时间为2024年8月21日，实际完工时间为2024年9月

28 日，延期 38 天。此项指标分值 2 分，扣 1.2 分。

（3）竣工决算审计审减率：通过查看工程结算审核报告并计算，石都庄村冷库建设审减率为 10.37%，孙西百亩富硒金谷种植项目审减率为 18%，其余子项目审减率小于 10%。此项指标分值 2 分，扣 0.27 分。

（4）建设成本控制率：通过查看相关批复文件及工程结算审核报告，石都庄村冷库建设项目、杏园村石磨煎饼加工项目、南纸坊村食用菌大棚产业项目建设成本控制比率均大于 100%，具体明细见表 3-5。此项指标分值 2 分，扣 0.6 分。

表 3-5：项目计划金额与审定金额明细表

项目名称	计划金额(万元)	审计金额(万元)	建设成本控制率
石都庄村冷库建设项目	39.93	43.58	109.14%
杏园村石磨煎饼加工项目	30.71	37.01	120.51%
南纸坊村食用菌大棚产业项目	49.25	63.64	129.22%

4. 效益指标分析

表 3-6：效益指标得分情况表

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
经济效益 (8分)	村集体收益完成情况	4	3.73	93.25%
	农户增收完成情况	4	2.11	52.75%
社会效益 (8分)	带动就业情况	4	2.30	57.50%
	低收入群体受益情况	4	3.78	94.50%
可持续影响 (8分)	运营管理机制健全性	4	4	100.00%
	项目资产管护到位率	4	4	100.00%

二级指标	三级指标	分值	得分	得分率
满意度 (5分)	村民满意度	5	2.91	58.20%
合计		29	22.83	78.72%

在效益方面存在以下减分项:

(1) 村集体收益完成情况: 通过查看相关资产租赁合同及收益到账凭证, 村集体经营性收入年均为 78.23 万元, 计划值为 83.85 万元, 村集体收益未达预期。该指标分值 4 分, 扣 0.27 分。

(2) 农户增收完成情况: 通过查看社会调查问卷, 对于“您认为产业项目对家庭收入的影响是?”选择“收入明显增加”比例为 48.06%, 选择“收入略有增加”比例为 34.47%; 对于“通过产业项目获得的年收入(如分红、务工工资、农产品销售等)约为?”选择“20000 元以上”比例为 8.25%, 选择“10000-20000 元”比例为 9.22%, 选择“5000-10000 元”比例为 28.64%, 选择“5000 元以下”比例为 41.75%。得分 2.11 分。此项指标分值 4 分, 扣 1.89 分。

(3) 带动就业情况: 通过现场调研及查看项目方提供的数据得出, 项目建成后实际吸纳劳动力 171 人, 计划为 298 人。此项指标分值 4 分, 扣 1.7 分。

(4) 低收入群体受益情况: 通过查看项目方提供的资料, 项目总体受益贫困户计划为 125 户, 实际完成 118 户。此项指标分值 4 分, 扣 0.22 分。

(5) 村民满意度: 通过项目现场调研、发放满意度调查问卷, 此次满意度调查群体为村民, 共发放调查问卷 206 份, 收回有效问卷 206 份, 通过加权平均计算村民满意度为 86.65%。

此项指标分值 5 分，扣 2.09 分。

四、项目实施成效

（一）有效盘活闲置土地和资源，提高村集体收入

项目以“盘活闲置资源、培育特色产业”为核心，通过系统性布局拓宽村集体收入渠道，推动村集体经济稳步增长。将闲置土地改造为标准化农业大棚，提升土地利用效益；把废弃场地升级为油料、冰薯、豆制品加工车间及加工棚，增强空间产业承载能力；依托闲置地块建设冷库、冷藏库等仓储设施，构建全链条产业支撑体系。项目建成后，村集体通过固定资产租赁运营，将特色产业设施对外出租，使村集体年均增收 78.23 万元，实现闲置资源向集体经济增长动力的转化，为乡村可持续发展提供了支撑。

（二）带动村民就业，提高村民收入

项目建成后，通过产业运营，累计为村民提供了就业岗位 171 个，向参与就业的村民发放工资 209.56 万元，有效吸纳了村内闲置劳动力，尤其是解决了部分留守妇女、中老年群体的就近就业问题，既增强了村民参与产业发展的积极性，也让大家切实感受到了项目带来的好处，为乡村振兴注入了长久的动力。

五、发现的问题及原因分析

（一）项目效益目标未达成，租金测算未考虑时间价值

通过查看项目立项资料和实地调研，10 个乡村振兴产业类子项目主要效益目标为：第一，增加村集体收益；第二，解决劳动力。

（1）租金测算未考虑时间价值

10个子项目建成后总成本为1677万元，项目组通过查看相关出租合同和与项目方沟通得知，固定资产出租合同多以投资额的5%作为年租金，计划20年收回。按照项目方计算方式，年租金为 $1677/20=83.85$ 万元。若考虑时间价值，以年收益率5%进行测算，评价组通过计算得出年租金为 $1677/(P/A,5\%,20)=134.57$ 万元。投资回收效果的实际核算与预期存在偏差率为 $(134.57-83.85)/134.57 *100\% = 37.69\%$ 。

（2）项目效益未达成

该项目建设完成后，通过固定资产出租来获取村集体收益，同时带动村民就业、提升村民收入。项目计划年均增加村集体收益83.85万元，实际增加村集体收益78.23万元，村集体收益完成率为93.30%。通过实地调研，项目组发现石都庄村冷库建设项目于2024年12月17日完成验收，但截至评价日一直空置未完成出租，空置时间超过半年。

项目计划解决就业人数298人，实际解决就业人数171人，解决就业人数完成率57.38%。通过实地调研，解决劳动力为该项目的目标之一，但是村集体与企业并未建立带动产业发展约束机制，导致计划带动就业人数与实际差距较大。从长效发展来看，未来企业可能因成本优化、经营策略调整等因素减少本地雇佣，直接导致项目就业带动效果的不稳定，村民就业增收的持续性难以得到保障。同时，村集体因缺乏明确的约束依据，无法对企业形成有效的监督和约束。

（二）项目管理制度缺失，导致工期延期

各街道未针对项目制定业务管理制度。项目组通过查看相关资料及实地调研发现两处问题，一是共有6个项目存在工期

延期的情况，延期原因多为夏季雨水频发不便施工、施工图纸设计不到位、现场施工多方协调等问题，工期延期本质是由于项目在风险防控、设计管理、协同沟通、责任划分等关键环节制度缺失造成的。

表 5-1：项目延期明细表

序号	项目名称	计划建设时间	实际建设时间	延期天数
1	金庄农业特色种植园区产业项目	2024. 7. 3-2024. 10. 31	2024. 7. 3-2024. 12. 14	44天
2	乐生园桃园提质增效项目	2024. 8. 11-2024. 10. 9	2024. 8. 11-2024. 10. 19	10天
3	石都庄村冷库建设	2024. 6. 21-2024. 8. 20	2024. 6. 21-2024. 10. 3	44天
4	孙西百亩富硒金谷种植项目	2024. 6. 21-2024. 8. 20	2024. 6. 21-2024. 10. 3	44天
5	杏园村石磨煎饼加工项目	2024. 6. 21-2024. 8. 21	2024. 6. 21-2024. 9. 28	38天
6	南纸坊村食用菌大棚产业项目	2024. 6. 21-2024. 8. 21	2024. 6. 21-2024. 9. 28	38天

（三）合同管理缺乏严谨性和合规性

1. 合同租赁期限错误

孙西百亩富硒金谷种植项目固定资产出租合同中第一条：“甲方将上述村集体资产租赁给乙方有偿使用，租赁期限为六年，自二〇二五年三月一日起至二〇二六年二月二十八日止”，租赁时间前后不一致，易导致租赁期限条款无效或产生歧义，引发权责划分混乱、租金结算争议及合同履行风险，双方对实际租赁时长、后续租金支付、资产管护期限等核心内容无共识，若承租方按 6 年使用或出租方按 1 年收回，易产生法律纠纷，不符合合同条款明确无歧义的基本要求。

2. 合同签署时间晚于租赁开始时间或未填写

经查看各个项目租赁合同，部分租赁合同签署时间晚于租

赁开始时间或未填写。一方面，如果合同约定 2025 年 3 月 1 日启动，但合同 6 月才签，导致 3-6 月租赁行为无书面合同约束。期间若发生资产损坏、租金争议等问题，双方缺乏合同依据，举证难、维权成本高，权益可能无法获法律支持。另一方面，集体资产租赁需“先审批、后签约、再履约”，“先履行后签约”违反程序性要求。未填签署时间还会引发合同生效时间不明，导致履约起点争议；同时造成档案信息不全，不符合规范化管理要求，后续资产清查、权属处理等易因缺关键时间证据引发权属或责任争议。

表 5-2：合同签约时间明细表

序号	项目名称	合同期限	签约时间
1	南纸坊村食用菌大棚产业项目	2025.3.1-2031.2.28	2025.6.9
2	孙西百亩富硒金谷种植项目	2025.3.1-2026.2.28	2025.6.6
3	杏园村石磨煎饼加工项目	2025.3.1-2026.2.28	2025.6.6
4	济南市长清区双泉镇农产品加工项目（韩裕村）	2025.3.1-2045.2.28	无
5	济南市长清区双泉镇农产品加工项目（尹庄村）	2025.3.3-2040.3.3	无

（四）预算编制不精确，预算金额与实际支付金额存在差异

通过查看项目资料，石都庄村冷库建设项目实施方案中实施内容为新建仓储车间长 37.48m，宽 8.08m，高 5.68m，面积 302.84 m²，预算资金为 87.54 万元；实际验收内容为新建仓储车间长 37.48m，宽 8.08m，高 5.49m，面积 302.84 m²，雨棚 2.16 m²，在建设内容基本一致的情况下，审计验收金额 43.25 万元与预算金额相差 44.29 万元，预算确定的项目投资额与工作任务不匹配。

（五）绩效指标设置不科学

被评价方将绩效目标细化分解为具体的绩效指标，但部分指标未通过清晰、可衡量的指标值予以体现，比如社会效益指标“增加就业岗位”指标值为“增加”，未将指标量化；同时存在指标、指标值设置不规范的情况，例如指标“项目评审、审计、检查验收等管理”不属于数量指标。

六、相关建议

（一）签订补充协议，强化责任约束与激励

（1）建立租金动态调整机制

在租赁合同中增设租金递增条款，结合当地年均通胀率或同类资产市场租赁行情以及资产折旧的情况下，约定合理的租金调整周期与幅度。例如：“首3年按投资额5%收取租金，第4年起每3年根据上一年度通胀率进行调整，调整幅度不低于2%”或“每5年参考周边同类资产租赁市场均价重估租金，确保租金实际购买力不缩水”，避免长期固定租金导致集体收益隐性贬值，保障村集体在资产使用周期内获得稳定有效的经济回报。

（2）将产业带动目标纳入合同核心条款，强化责任约束与激励

为解决项目就业带动效果不足、长效监管缺失的问题，建议村集体与企业签订补充协议，设置可量化、可考核的具体指标。例如，就业带动：约定优先雇佣本村村民比例，年度为村民提供技能培训次数，并将村民就业名单、培训记录作为租金支付的佐证材料；产业链协同：要求“年度采购本地农产品/原材料金额不低于XX万元”或“优先与本村合作社、农户建立供

货关系”，通过合同绑定承租方与本地产业的利益联结；考核与奖惩：同步约定“完成年度带动目标的可享受租金优惠，未完成的按未达标比例扣减对应优惠或加收违约金”。将就业约束条款纳入村集体资产管理制度，每年组织执行效果评估形成整改闭环，确保企业责任落实，保障村民就业增收的持续性与稳定性。

（二）完善业务管理制度

制定项目业务管理制度，明确风险防控、设计管理、协同沟通及责任划分细则。针对工期延期风险，纳入季节性气候（如夏季雨水）应对预案，规定施工前气候风险评估流程及备选施工方案；规范设计管理环节，要求设计单位必须开展现场勘查并留存记录，施工图纸需经监理方、村集体联合审核确认；建立多主体协同机制，明确街道、施工队、监理方、村集体的沟通渠道（如定期例会）和责任边界，对自筹资金项目与政府资金项目同步提出资料管理要求，确保施工合同、验收报告、资金台账等全程可追溯。

（三）规范合同签署流程与内容

1. 规范合同核心要素表述

针对租赁期限矛盾问题，制定标准化模板，明确“总年限+具体起止日期”双要素，通过二级审核（村级初审、乡镇复审）校验条款逻辑性，杜绝期限、签署时间等关键信息歧义或缺失，确保合同要素完整可追溯。

2. 严格执行签约履约流程

强化“先审批、后签约、再履约”刚性要求，将合同签署时间作为项目备案前置条件，通过信息化系统自动校验签约时间

与履约时间的合规性，对未及时签署合同的情况限期补签，杜绝“先履行后签约”违规行为。

（四）科学编制预算，确保预算、执行相匹配

在预算编制环节，组建由工程技术、造价核算等专业人员构成的专项小组，结合项目实际参数（如仓储车间的长、宽、高及新增雨棚面积等）开展全面市场调研，详细摸排建材价格波动周期、当地人工费用标准及施工工艺成本差异，将高度调整等细节变化纳入预算测算模型，确保预算金额与实际建设需求精准匹配；在项目实施过程中，建立动态管控机制，通过现场核查、资料比对等方式实时跟踪施工进度与费用支出，针对建设内容变更（如本次雨棚增设）同步测算成本变动并调整预算，避免出现预算与实际工作任务脱节；将审计结果纳入项目管理数据库，用于优化后续同类项目的预算模板、完善施工管控流程，通过闭环管理持续提升项目投资精准度与管理规范化水平。

（五）规范绩效指标设置

合理编制绩效目标。重新梳理项目绩效目标及指标，研究并明确项目的总体绩效目标，即总任务、总产出、总效益等，结合单位预算管理目标，进行绩效目标设置；明确各二级绩效指标定义及对应三级指标设置要求，结合成本分析结果，将项目成本、产出、效益进行细化量化。例如，社会效益指标“增加就业岗位”指标值设置为“ ≥ 298 人”，删减指标“项目评审、审计、检查验收等管理”，增设经济效益指标“村集体增收 ≥ 83.85 万元”。

校园安保经费项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

国务院办公厅《关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》（国办发〔2017〕35号）文件要求“建立专兼职结合的学校安保队伍。学校应当按照相关规定，根据实际和需要，配备必要的安全保卫力量。地方人民政府、有条件的学校可以以购买服务等方式，将校园安全保卫服务交由专门保安服务公司提供。”山东省人民政府办公厅下发的《关于印发〈山东省学校安全条例〉实施细则的通知》鲁政办发〔2022〕16号文件中对学校安全管理中明确“第四十九条县级以上人民政府应当采取政府购买服务等方式，统一为公办中小学、幼儿园提供安保服务。”

目前政府购买校园安保服务是提升学校安全管理水平的重要手段。济南市长清区现有中小学、幼儿园77余所，为响应上级文件要求，设立校园安保经费项目，通过政府采购具备资质的专业安保公司提供标准化、规范化的安保服务，保障学校师生在校安全，逐步完善校园安全风险防控体系。

2. 项目主要内容

该项目主要内容为济南市长清区教育和体育局下属学校（以下简称“各学校”）采用政府购买服务的方式，由专业的安保服务公司为中小学、幼儿园提供安保服务。2024年分别由振邦安全服务集团有限责任公司、济南鑫坤保安服务有限公司、山东联众特卫保安服务有限公司、中戎卫国际安保集团有限公司、山东京安保安服务有限公司、山东蓝剑保安服务有限公司等6家第三方企业为辖区学校配置专业安保人员提供校园安保服务。

保安服务公司为学校配备合适数量的专业保安人员，主要服务内容：负责学校的来访人员登记、盘查，发现、报告并消除各类安全隐患，维护校园秩序，配合校区处置突发事件等。

3. 项目实施情况

济南市长清区教育和体育局为项目主管部门。计财科负责项目入库审批，资金支付的审批工作。安全科负责校园安全工作日常监管、年度考核。

各学校为项目的实施单位，负责制定、申报项目用款计划，按照学校财务审批程序，将资金拨付第三方安保服务公司。学校负责提出安保具体服务需求，服务质量反馈以及突发事件报告。

第三方安保服务公司按合同配备人员，并对安保人员开展定期培训考核，依合同标准提供服务，为校园安全提供保障。

保安员配备标准依据《山东省学校安全条例》实施细则“第五十一条中小学、幼儿园专职保安员配备数量应当根据师生员工总人数的实际规模确定。规模在500人（含500人）以下的，至少配备2名；规模在500人至1000人（含1000人）的，至少配备3名；规模在1000人至1500人（含1500人）的，至少配备4名；规模在1500人至2000人（含2000人）的，至少配备5名；规模在2000人以上的，按照不低于新增加规模的千分之三增配专职保安员。寄宿制中小学、幼儿园在上述配备标准的基础上，每增加300名寄宿生增配1名专职保安员。确需增加出入口的，每增加一个出入口应适当增配专职保安员。”

2024年度校园安保经费项目覆盖长清区77所中小学、幼儿园，服务师生人数达72454人，安保人员配置达368人，有效保障了在校师生安全。

4. 资金投入及使用情况

2024年长清区校园安保经费项目预算资金1398.60万元。济南长清区财政局《关于下达2024年校园安保资金预算指标的通知》（济长财行指〔2024〕9号）文件，下达项目资金382.98万元。2024年度各学校安保经费项目资金共计拨付使用314.34万元。

（二）项目绩效目标

通过项目工作的开展，各学校、幼儿园配备足够的专职安保人员；定期组织安保人员培训；保障全区学校、幼

儿园安全，恶性事件发生率0起；师生、家长满意度达到95%以上。

表1：项目绩效目标指标表

一级指标	二级指标	指标内容	指标值
成本指标	经济成本指标	总成本	≤1398.60万元
		校园安保经费成本控制	符合最低工资标准
产出指标	数量指标	安保人员配备率	100%
		安保人员在岗率	100%
		年度培训覆盖率	≥90%
	质量指标	安保人员持证上岗率	100%
		安保人员背景审查合格率	100%
		校门出入登记完整率	≥98%
	时效指标	安保人员轮岗及时率	100%
		应急响应及时率	≥95%
效益指标	社会效益	提升校园安全	有效
	可持续影响	健全校园安全工作机制	有效
社会公众或服务对象满意度	满意度	师生满意度	≥95%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1. 评价目的

此次对校园安保经费项目支出绩效评价，围绕项目决策、组织实施、项目产出和效益等多个角度考察项目目标实现情况、预算执行情况和项目整体效果，发现项目推进

及资金使用各管理环节中的问题，为提高财政资金使用效益和后续年度项目的有效实施提供合理建议。

2. 评价对象

2024年度济南市长清区教育和体育局的校园安保经费项目。项目预算资金1398.60万元。

3. 评价范围

济南市长清区教育和体育局下属中小学、幼儿园。评价时间段2024年1月1日-2024年12月31日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路

评价组评价思路将遵从投入-产出-效益配比原则，从项目绩效目标为出发点，通过资料收集、现场调研等方式，结合当地发展规划及上级政策要求，分析项目实施的内容与项目预算资金的匹配程度、项目实施与项目计划的偏差情况、预算资金的使用情况等是否合理，从而对项目资金使用及实施过程做出公平客观的评价，并从中发现项目实施及资金执行过程中的问题，针对性的提出建设性的意见和建议。

本次绩效评价工作遵循以下基本原则：

（1）科学规范原则。严格执行规定的流程步骤，做到指标合理、标准科学、方法适当、结果可信。

(2) 绩效相关原则。评价结果应当清晰反映绩效目标的实现情况以及预算支出和绩效之间的对应关系。

(3) 公开透明原则。评价结果应当符合真实、客观、公正的要求，依法依规公开并接受监督。

2. 评价重点

项目评价重点围绕资金管理规范性、安保服务产出及成效实现程度展开，具体可从以下几方面进行：

(1) 资金管理规范性

重点评价安保经费的预算执行情况，包括资金使用合规性，是否存在超范围支出或闲置浪费现象，确保经费专款专用、支出结构合理。

(2) 项目产出实现程度

对照项目申报时的绩效目标，核查实际完成情况，如：是否按计划配置足额专职安保人员；是否实现校门出入登记100%覆盖，安保人员履职规范性（如24小时值守、巡逻频次）；安全事件发生率是否控制在预期范围内。

(3) 项目实施成效

社会效益：校园安全提升效果以及是否形成长效管理机制。

师生满意度：通过问卷调查或访谈，统计师生及家长对校园安全满意度。

可持续性影响：是否建立安保人员培训考核制度，提升专业化水平；是否与公安、社区形成联防联控机制，增强外部协同能力。

3. 评价指标体系

评价指标体系从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为4个一级指标，12个二级指标，24个三级指标，详见附件1。

决策指标：占权重分14分，针对项目立项、绩效目标、资金投入情况进行指标设置，评价立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性和资金分配合理性。

过程指标：占权重分24分，针对项目资金管理和组织实施管理进行指标设置，评价项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性、服务管理合规性、考核监督有效性。

产出指标：占权重分32分，针对项目产出数量、质量、时效和成本进行指标设置，评价项目安保人员配备率、安保巡逻频次达标率、安保人员持证上岗率、执勤规范达标率、执勤时长达标率、执勤到岗准时率、校园安保经费成本控制率等指标。

效益指标：占权重分30分，针对项目社会效益、可持续发展和满意度进行指标设置，评价项目提升校园安全、校园安全保护服务可持续性、师生家长满意度等指标。

4. 评价标准

评价等级绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为100分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100分为优；80（含）-90分为良；60（含）-80分为中；60分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1. 评价组织实施

（1）前期调研、工作方案制定

经过前期调研，获取2024年济南市长清区校园安保经费项目基本信息资料，评价组对于基本资料进行梳理，进行方案撰写。2025年7月初评价组完成工作方案的初步制定，向济南市长清区财政局征求意见、评审后，对工作方案内容进行修改，完成评价工作方案。

（2）实地核查

2025年7月14日至7月19日，根据工作方案，评价组针对本次绩效评价项目进行了实地核查，一是区教体局安全科，评价组对安全科对项目过程的管理、监督等情况进行核查；二是对项目实施的单位考虑服务公司、城乡分布等因素后，抽取了不低于评价金额30%的学校开展实地调研。现场调研内容包括材料核查、财务凭证核查、项目相关档案管理情况核查等，针对2024年度校园安保经费项目的产出与效益、问题与进一步完善意见等事项进行详细了解。

2. 评价方法

评价工作组在本次绩效分析时严格遵循科学规范、公开透明、绩效相关、激励约束四个评价原则。结合项目实际情况，采用比较分析法、因素分析法、实地调研法、公众评判法等分析方法。

（1）比较分析法

对于定量指标，通过对目标值与实际完成值比较，计算绩效目标实现程度，对应计算得出评价得分。

（2）因素分析法

综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

（3）实地调研法

评价工作组在项目评价过程中访谈长清区教育和体育局、项目实施学校等业务部门，并且到各学校进行实地调研，记录安保人员的在岗执勤及培训考核情况，现场收集资料并梳理相关内容；通过实地调查发放问卷等，为获取第一手资料为项目评价提供真实可靠的数据支撑。

（4）公众评判法

对社会公众和服务对象满意度部分，主要采取公众调查法，是指通过满意度问卷调查或访谈的方式，对相关受益方或服务对象开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

评价组通过数据采集、实地核查、问卷调查等获得的数据和资料，对2024年济南市长清区校园安保经费项目进行客观公正的评价，项目总得分为89.14分，绩效评级为“良”。

2024年度校园安保经费项目通过增加专业安保人员配备，加强完善门禁管理，校园重点区域（校门、宿舍、教学楼）巡查管理等，保障了校园重大安全责任事故零发生率，维护了学校教学秩序稳定，师生安全感显著增强。但该项目执行过程中存在：合同制定不严谨，缺少制度规范；第三方安保公司人员培训不足的问题；对服务公司安保服务考核过程不完善、资料不完善；学校撤并后校舍移交前保安留配撤岗时间不明确；学校保安人员整体年龄偏大，部分超龄等问题。

表2：校园安保经费项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	14	12.00	85.71%
过程	24	17.19	71.63%
产出	32	29.98	93.69%
效益	30	29.97	99.90%
合计	100	89.14	89.14%

（二）指标分析

1. 决策指标扣分分析

（1）绩效目标合理性：

绩效目标未对项目具体工作内容、目标、效果、满意度按指标作出量化。根据评分规则，该指标得50%权重分。

（2）绩效指标明确性

①将项目绩效目标分解为“涉及安保人数”等具体的绩效指标；②质量指标设置为“安全工作质量”，其指标值为“高质量完成”，指标值不清晰，不易考核；“时效指标”设置为“支付及时率”，不易对项目的产出时效进行考核；成本指标设置为“经济成本指标”，未设置项目分项成本或单位成本。根据评分规则，该项指标得50%权重分。

2. 过程指标扣分分析

（1）资金到位率

项目2024年预算资金总额为1398.60万元，实际到位资金总额为382.98万元，资金到位率为27.38%。该项得27.5%权重分。

（2）预算执行率

项目2024年实际到位资金总额为382.98万元，实际支出资金总额为314.34万元，资金执行率为82.08%。该项得82%权重分。

（3）制度执行有效性

通过查看采购合同，发现部分学校合同内容不完整，如平安新李小学、平安中心小学、万德中心小学、万德

界首小学、张夏纸坊小学、孝里广里小学、孝里中心小学、孝里初级中学等未明确合同起止日期及签订日期；孝里初级中学合同双方无签章；万德马场小学合同甲方未盖章、乙方未签字；归德李官小学安保服务合同未明确服务内容等。现场核查中，学校提供的安保员工花名册中人员与安保公司考勤记录中的7名人员仅有3人一致。根据评分规则，该指标得50%权重分。

（4）服务管理合规性

安保服务公司年度内有组织安保人员培训，但集中培训的次数及时长未达到合同要求。长清区凤凰路小学安保服务合同中明确“服务期间每学期至少组织一次集中培训，时间不少于3天”，经查看培训材料发现时长不达标。该指标得75%权重分。

（5）考核监督有效性

现场核查中学校普遍缺少对安保服务的月度或季度考核，区教体局备案的各学校安保公司考核赋分表中普遍缺少“区教育体育局评价情况”得分。安保项目考核无学期末考核评价分数，缺少考核结果应用。依《长清区教育和体育局下属学校安保服务公司考核细则》规定“在每个学期末按照服务单位数量得出每个公司的平均分数，最终得出考核评价分数。考核末尾的公司缩减保安人数，缩减的数额增加到排名第一的保安公司。”根据评分规则，该指标得50%权重分

3. 产出指标扣分分析

（1）安保人员配备率

根据长清区教体局提供资料及现场核查，大部分学校在服务合同中明确了安保人员配备数量，配备标准符合《山东省学校安全条例》实施细则要求。现场核查中发现部分街镇学校进行了撤并，已无在校师生，因校舍等资产尚未移交，配备了1名安保人员进行资产看护，但未明确撤岗时间。该指标得75%权重分。

表3：已撤并学校明细表

学校名称	撤并时间	2024年度安保人数	撤岗时间
五峰山庄庄小学	2021年9月	1	
双泉王庄小学	2022年12月	1	
孝里马岭小学	2022年12月	1	
孝里胡林小学	2022年12月	1	
归德董洼小学	2022年12月	1	
归德苾村小学	2022年12月	1	
崮云湖大崮山小学	2022年12月	1	
张夏宋庄小学	2022年12月	1	2024年12月
文昌孟李小学	2022年12月	1	
万德西夏小学	2022年12月	1	
五峰山宋村小学	2022年12月	1	
五峰山三官小学	2022年12月	1	
五峰山黑峪小学	2023年8月	1	
平安丁店小学	2023年8月	1	
归德小屯小学	2023年8月	1	2024年5月
平安纪店小学	2023年8月	1	
平安潘村小学	2023年8月	1	2025年2月
双泉龙湾小学	2023年8月	1	
张夏金庄小学	2023年8月	1	2025年2月
张夏石店小学	2023年8月	1	

万德田庄小学	2024年8月	1	
平安小王小学	2024年8月	1	
张夏靳庄小学	2024年8月	1	

（2）巡更频次达标率

根据长清区教体局提供资料及现场对学校安保服务的核查，巡更频次基本满足合同要求：次数为5次/日，巡更覆盖学校重点区域，巡更记录较完整。现场核查中发现五峰中心幼儿园巡更记录为3次/日、五峰中心小学巡更设备损坏且无巡更记录，根据评分规则，该项指标90%权重分。

（3）安保人员年龄达标率

根据长清区教体局提供得安保人员花名册及现场核查安保人员档案资料及证件等，安保人员年龄段分布情况如下表：

表4：安保服务公司安保人员年龄分布明细

年龄段	振邦	京安	中戎卫	蓝剑	联众	鑫坤
35岁以下	1.21%	5.97%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
36-45	5.45%	1.49%	1.61%	12.50%	35.71%	14.29%
46-50	1.82%	1.49%	8.06%	8.33%	21.43%	0.00%
51-55	36.36%	26.87%	22.58%	10.42%	21.43%	42.86%
56-60	55.15%	64.18%	67.74%	62.50%	21.43%	42.86%
60以上	0.00%	0.00%	0.00%	6.25%	0.00%	0.00%
合计	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

2024年张夏青杨小学、万德石都庄小学、万德田庄小学安保人员年龄超60岁，现场核查发现张夏石店小学安保人员超60岁。长清区凤凰路小学安保人员8人，其中

4人超合同约定年龄55周岁；长清中学安保人员7人，其中7人超招标要求年龄50周岁。2024年度安保总人数368人，其中15人超龄，根据评分规则，该指标得96%权重分。

（4）校园安保经费成本控制

①2024年安保经费预算以济南市最低工资标准、综合保险、税金、装备、福利、培训费等进行测算，人均成本3.78万/年。商河县外包企业报价3.8-4.5万/人/年章丘区外包企业报价4.2-5.2万/人/年。通过对比长清区校园安保服务定价合理。②根据2024年度学校安保服务合同，4家安保公司人均成本在3100-3150元/月，差异率较小。③现场核查中，长清中学安保服务签约单位是山东港基建设集团物业有限公司，人均3130.95元/月，再由山东港基建设集团物业有限公司与济南鑫坤保安服务有限公司签订安保人员用人合同，签约单价3000元/人/月。学校将物业服务（含安保）整体外包给物业公司，再由物业公司分包给专业安保公司的操作模式，易存在成本控制问题。根据评分规则，该指标得91.67%权重分。

4. 效益指标扣分分析

（1）师生满意度

为客观了解项目实施后师生及家长对于项目实施成效的满意度，向在校师生及家长发放满意度调查问卷，

共发放有效问卷653份，项目综合满意度94.70%，根据评分规则，该指标得99.70%权重分。

表4：校园安保服务项目满意度

问题	满意度
您对学校专职安保人员的数量及专业性的满意度如何？	94.46%
您对校园安保人员进出校门登记/查验流程是否高效满意度如何？	95.13%
您对校园安全演练的频率及效果的满意度如何？	94.76%
您对校园突发事件应急处理能力满意度如何？	94.46%
您对校园整体安全环境的满意度如何？	94.70%
综合满意度	94.70%

四、项目实施成效

通过校园安保经费项目的实施，长清区70余所中小学、幼儿园引入专业的安保服务公司，配备了专业安保人员，有效的执行校区出入核查、校园重点区域安全巡查等任务，有效的保障了长清区73000余名师生的在校安全。

通过政府采购的方式引入专业安保服务公司，实现了资源的优化配置。学校无需自行招聘和培训安保人员，减少了人力和物力的投入，同时确保服务质量。通过项目的实施，安保服务公司参与学校的应急演练中，学校学习到先进的安全管理理念和方法，提高全体师生的安

全意识。师生们更加重视校园安全，积极配合安保工作，形成了良好的安全氛围。校园安保工作的加强得到了社会的广泛认可和好评。家长们对学校的安全管理更加放心，社会对教育系统的满意度也相应提高。

五、发现的问题及原因分析

（一）学校撤并后校舍移交前保安留配撤岗时间不明确

项目实施过程中，部分学校撤并，但因校舍等资产尚未移交，校园安保人员暂未撤岗，区教体局未明确规定校舍移交前保安保留的具体期限（如“移交完成即撤岗”或“保留不超过6个月”），导致保安长期滞留，财政资金无效支出。

主要原因：当前国家和地方层面的校园安保政策（如《中小学幼儿园安全防范工作规范》）主要针对正常办学期间的保安配备，对学校撤并过渡期（校舍移交前）的安保要求缺乏明确规定，导致执行无据可依。校舍移交涉及教体局、接收单位等多方，保安留配责任未明确划分，无法明确保安撤岗时间。

（二）部门学校个别安保人员年龄超出合同或政策规定

在校园安保经费项目执行过程中，发现部分聘用安保人员的年龄超出合同约定或相关政策规定的上限。主要原因包括：合同执行不严谨，招聘环节未严格审核年龄资质或对现有人员年龄动态管理不足；对地方政府或学校内部关于安保人员年龄限制的政策要求（如一般不超过60周岁）未充分落实。

（三）对服务公司监督机制不健全，考核过程性资料不完整

教体局及学校对安保服务公司服务质量考核方案资料不完整的问题，主要体现在缺少日常考核及年度考核过程缺乏记录。学校普遍缺少对安保服务的月度或季度考核，区教体局备案的各学校安保公司考核赋分表中普遍缺少“区教育体育局评价情况”得分。考核过程缺乏记录，多数学校无对服务公司日常检查和巡查记录，无法为考核提供充分依据。安保项目考核无学期末每个安保服务公司的考核评价分数，缺少考核结果应用，无法有效激励安保服务公司提高服务质量。

主要原因：区教体局建立了《校园安保服务管理制度》《长清区教育和体育局下属学校安保服务公司考核细则》等相关制度，但制度内容不完善，未明确安保服务质量第一考核人，及考核实施规范，导致考核工作随

意性大，考核结果支撑材料不足。管理意识不足，教体局和学校对考核工作的重视程度不够，未能有效履行监管职责。教体局、学校和安保服务公司之间缺乏有效的沟通，导致信息不透明。

（四）合同制定不严谨，缺少制度规范

部分学校与保安服务公司签订的合同中，服务内容描述模糊，未明确安保人员的具体职责范围、巡逻频次、重点区域等关键信息。此外，部分合同中缺少明确的起止日期，导致服务期限不清晰，可能引发合同履行过程中的纠纷。

主要原因：合同制定不严谨。学校或保安服务公司在签订合同时，对合同条款的重要性认识不足，未能详细制定服务内容和明确服务期限。法律意识淡薄。双方可能缺乏对相关法律法规的了解，未能意识到合同完整性的重要性。管理流程不规范。学校在合同签订过程中，可能未经过严格的审核流程，导致合同条款不完整。

（五）第三方安保公司人员培训不足的问题较为突出

1. 培训内容不全面。培训多集中于基本的安保技能，如巡逻、门禁管理等，而对校园安全的特殊性，如应对突发事件的应急处理、与师生的沟通技巧、法律法规知

识等方面涉及较少。这导致安保人员在面对复杂情况时，难以采取有效的措施，可能会延误处理时机，增加校园安全风险。

2. 培训频率较低。安保公司未能制定系统的培训计划，培训次数少，间隔时间长。随着时间的推移，安保人员对所学知识和技能逐渐遗忘，难以保持良好的业务水平。一些新入职的安保人员也无法及时得到全面的培训，影响了整个安保团队的战斗力。

六、相关建议

（一）完善政策文件，明确过渡期安保标准

建议教体局等相关部门对现有撤并校舍保安留配情况全面清查，终止已移交校舍的保安服务；冻结超期留岗保安的工资发放。制定专项规定出台《学校撤并过渡期安全管理办法》，明确过渡期安保配备标准及撤岗时限，例校舍移交前至少保留1名保安（若存有贵重资产或危险品需2名）；校舍移交完成后3个工作日内撤岗；最长保留不超过6个月。

（二）完善监督机制，强化合同与政策执行

建议主管部门及学校开展全面核查与整改，对现有安保人员年龄进行专项审核，建立人员档案动态更新机制。对超龄人员协调安保服务供应商及时进行更换。强

化合同与政策执行，在招标文件和劳务合同中明确年龄限制条款，并加入违约责任条款；定期组织安保服务供应商培训，强调政策合规要求。完善监督机制，将年龄合规性纳入经费审计重点，联合财务、安全部门开展年度抽查；设立举报渠道，鼓励校内师生监督反馈。

（三）完善安保服务考核制度，落实服务质量监管
建议区教体局制定明确的考核标准和流程，确保考核工作有章可循。建立健全考核档案，记录考核过程和结果，确保考核工作的规范性和可追溯性。并强化考核结果应用，将考核结果与服务费用挂钩，对服务质量优秀的公司给予奖励，对不合格的公司进行处罚。建立定期的沟通机制，加强教体局、学校和安保服务公司之间的信息交流，确保考核工作的顺利进行。加强对考核工作的培训和宣传，提高教体局和学校对考核工作的重视程度，确保考核工作的有效实施。

（四）建立健全单位内部审核机制，规范合同内容
完善合同条款。学校和保安服务公司应严格按照相关法律法规，明确合同中的服务内容和起止日期，确保合同的完整性和合法性。建立审核机制。学校应建立合同审核机制，确保合同条款完整、合法，并符合学校实

际需求。定期检查合同履行情况，及时发现问题并进行整改，确保合同的有效执行。

（五）安保服务公司优化培训内容，提高培训频率

1. 优化培训内容。根据校园安全的实际需求，制定全面的培训内容。除了基本的安保技能外，还应增加校园安全法律法规、应急处理预案、心理健康教育等方面的内容。例如，邀请法律专家为安保人员讲解校园安全相关的法律法规，提高他们的法律意识和依法处理问题的能力；开展心理健康培训，帮助安保人员更好地应对工作中的压力和挑战，保持良好的心态。

2. 提高培训频率，建立考核机制。安保公司应制定科学合理的培训计划，增加培训次数，确保安保人员能够定期接受培训。例如，每月至少开展一次集中培训，每季度组织一次应急演练。同时，对新入职的安保人员要进行岗前培训，确保他们在上岗之前具备必要的安保知识和技能。为了确保培训效果，应建立严格的培训考核机制。在培训结束后，对安保人员进行考核，考核内容包括理论知识和实践操作。考核成绩应与安保人员的薪酬、晋升等挂钩，对考核不合格的人员要进行补考或重新培训，直至合格为止。

学前教育保障经费项目绩效评价报告

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景

学前教育作为终身学习的起始阶段,在整个教育体系中占据着不可或缺的基础地位,是极为重要的社会公益事业。2021年,教育部等九部门在《“十四五”学前教育发展提升行动计划》中提出,要实现学前教育普及普惠安全优质发展。

山东省人民政府依据实际情况印发了《山东省“十四五”教育事业发展规划》,提出“学前教育实现普及普惠,保教质量明显提高”的发展目标。为响应上级政策,济南市长清区教育和体育局设立学前教育保障经费项目,进一步提升本地学前教育公共服务水平,健全学前教育经费保障机制,促进学前教育事业健康快速发展。

2.项目主要内容

长清区幼儿园学前教育保障经费项目主要内容为:(1)落实教师工资保障:确保公办幼儿园控制总量教师工资保险30%部分及聘用人员工资的及时、足额发放,稳定教师队伍,吸引优秀人才投身学前教育,提升教师工作积极性与教学质量。(2)维持日常运转:涵盖办公、水电、差旅、邮电等日常支出,确

保幼儿园日常教学和管理活动顺利开展。

3.项目实施情况

2024 年度长清区学前教育保障经费项目实施区域覆盖了长清区教体局下属 28 所公办幼儿园，在校幼儿平均人数 8480 人。项目主要保障幼儿园差额编制教师 28 人、412 名控制总量教师工资保险 30%部分及聘用教师、保育员、保健医等 458 人的工资福利费用，有效保证教师与幼儿比例的合理性，更好地适应教育需求。

4.资金投入及使用情况

2024 年学前教育保障经费项目预算资金 5005.98 万元，实际支出 2669.50 万元（其中差额编制教师工资福利费用 75.45 万元、控总教师工资福利费用 972.14 万元、聘用人员劳务费用 1543.61 万元、公用经费 41.17 万元、退保教费 37.11 万元），预算执行率 53.32%。

表 12024 年度学前教育保障经费项目支出汇总表

单位：万元

序号	幼儿园名称	老师人数			预算资金	资金支出					
		差额	控总	自聘		合计	差额	控总	自聘	公用经费	退费
1	大学城实验幼儿园	1	13	0	161.33	57.36	2.65	37.01	0	16.49	1.21
2	实验幼儿园	3	37	53	722.67	350.42	9.10	81.24	244.76	4.83	10.49
3	第二实验幼儿园	3	50	63	771.10	413.22	6.86	115.08	287.73		3.55
4	长清湖实验幼儿园	1	28	38	392.08	160.49	3.25	55.12	77.9	16.12	8.10
5	第三实验幼儿园	7	109	134	1014.46	581.07	19.20	242.33	319.54		0
6	大学路幼儿园	5	30	13	262.24	144.17	13.83	71.71	56.68	0.80	1.15
7	天一路幼儿园	3	23	31	355.75	206.56	7.47	64.73	122.83	2.85	8.68
8	大崮山小学幼儿园	0	0	1	10.92	5.06					
9	崮云湖水泥厂小学幼儿园	0	0	2					5.06		
10	崮云湖大刘小学幼儿园	0	0	4	16.08	9.65			9.65		

11	崮云湖中心幼儿园	0	25	5	184.8	111.36	0	56.46	54.30		0.60
12	归德国庄小学幼儿园	0	0	3	9.00	5.08			5.08		
13	归德李官小学幼儿园	0	0	3	9.00	5.75			5.75		
14	归德中心幼儿园	1	9	12	129.6	79.35	1.44	21.23	56.68	0	0
15	马山中心幼儿园	0	5	7	83.00	48.08	0	14.95	32.67		0.46
16	平安中心幼儿园	1	16	14	268.42	124.83	3.23	63.78	57.02		0.80
17	双泉北付小学幼儿园		0	5	15.31	5.78	0	0	5.78	0	0
18	双泉中心幼儿园	1	0	9	40.42	18.21	4.15	0	14.06	0	0
19	万德马场小学幼儿园	0	0	2	15.00	9.54			9.54		
20	万德武庄小学幼儿园	0	0	2							
21	文昌三朱小学幼儿园	0	0	5	15.67	11.21			11.21		
22	文昌中心幼儿园	0	20	9	157.08	88.49		45.51	42.98		
23	五峰山朱庄小学幼儿园	0	0	5	16.30	6.56			6.56		
24	五峰山中心幼儿园	0	11	7	67.22	53.21		27.75	25.46	0	0
25	孝里中心幼儿园	0	19	22	185.73	128.65	0.57	43.82	82.19	0	2.07
26	张夏靳庄小学幼儿园	0	0	3	5.20	1.82			1.82		
27	张夏纸坊小学幼儿园	0	0	3	9.36	3.70			3.70		
28	张夏中心幼儿园	2	17	3	88.24	39.86	3.70	31.42	4.66	0.08	
	合计	28	412	458	5005.98	2669.50	75.45	972.14	1543.61	41.17	37.11

(二) 项目绩效目标

通过项目实施为长清区 28 所公办幼儿园支付控制总量教师及自聘教师工资福利及幼儿园其他日常工作任务等支出, 保障幼儿园的正常运行与教学质量, 进一步提升长清区学前教育公共服务水平, 提高师生满意度。

项目主要绩效指标梳理如下:

表 2 学前教育保障经费项目绩效指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
成本指标	经济成本指标	项目总成本	≤ 5005.98 万元
产出指标	数量指标	经费保障控总教师人数	≥ 412 人
		经费保障聘用人员人数	≥ 450 人
		幼儿园教学活动完成率	≥ 90%
		日常运转保障率	100%
	质量指标	师生比达标率	100%
		班级教师配置完整率	100%

		教学活动开展合格率	100%
	时效指标	教学活动完成及时率	100%
效益指标	社会效益指标	幼儿园教学质量提升	有效
		收费合规率	100%
	可持续影响	学前教育保障机制健全性	健全
满意度指标	服务对象满意度指标	家长满意度	≥90%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

全面评价长清区 2024 年度学前教育保障经费项目的实施情况，及时总结成效、发现问题，促进学前教育保障政策有效落实，发挥资金使用效益。

本次评价坚持定量优先、定量与定性相结合的方式，始终遵循科学规范、公正公开、分级分类、绩效相关的基本原则。通过对 2024 年度学前教育保障经费项目资金进行绩效评价，旨在了解项目资金使用和项目管理情况，同时，通过对该项目所达到的效益进行考量，分析该项目对覆盖单位服务所产生的效益，以发现该项目在项目管理及预算资金安排等方面存在的问题并提出针对性的意见。

2.评价对象

2024 年度学前教育保障经费项目预算资金 5005.98 万元。

3.评价范围

该项目评价范围为长清区 2024 年度学前教育保障经费项目覆盖的 28 所公办幼儿园，评价时间段为 2024 年 1 月 1 日—

2024 年 12 月 31 日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1. 评价思路

评价组评价思路将遵从投入-产出-效益配比原则，以项目绩效目标为出发点，通过资料收集、现场调研等方式，结合当地发展规划及上级政策要求，分析项目实施的内容与项目预算资金的匹配程度、项目实施与项目计划的偏差情况、预算资金的使用情况等是否合理，从而对项目资金使用及实施过程做出公平客观的评价，并从中发现项目实施及资金执行过程中的问题，针对性地提出建设性的意见和建议。

2. 评价重点

一是明确 2024 年度学前教育保障经费项目的评价内容，了解项目内容，以便现场对相关档案内容的完整性进行核实。

二是梳理各幼儿园学前教育保障经费项目资金的使用明细，核实项目资金的使用方向。

三是评价项目实施后，通过经费保障，教师流失率是否降低，师资队伍是否稳定。公用经费补充是否改善了教学条件(如教具更新、活动开展等)，是否间接提升幼儿发展水平（如课程丰富度、家长满意度等）。

3. 评价指标体系

项目评价指标体系从决策、过程、产出、效益四个维度进

行综合评定，具体分为 4 个一级指标，12 个二级指标，23 个三级指标，详见附件 1。

决策指标：占权重分 14 分，主要从项目立项、绩效目标、资金投入三个方面进行评价。

过程指标：占权重分 18 分，主要从资金管理、组织实施两个方面进行评价。

产出指标：占权重分 38 分，主要从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个方面进行评价。

效益指标：占权重分 30 分，主要从项目实施成效、服务效果两个方面进行评价。

4. 评价标准

评价等级绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为 100 分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100 分为优；80（含）-90 分为良；60（含）-80 分为中；60 分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1. 评价组织实施

（1）前期准备阶段（2025.6.24-2025.6.30）

我单位成立评价工作组，对项目开展前期调研，与济南市长清区教育和体育局沟通，收集相关资料，了解项目决策、资金管理和使用、相关管理制度办法的建立和执行、项目的产出

和取得的效益等情况，根据项目实际情况及绩效管理工作要求设计绩效评价工作实施方案。

（2）实施评价阶段（2025.7.1-2025.7.15）

非现场评价。我单位将对项目实施单位提供的资料进行审核，梳理项目管理和资金管理情况，核实项目绩效目标实现情况。

现场评价。评价工作组前往长清区教育和体育局和项目实施学校开展现场评价，复核已提供资料的真实性，就有关问题与项目实施单位相关业务、财务人员进行现场沟通，形成现场调研工作底稿并由项目实施单位相关人员签字确认。

3.综合分析阶段（2025.7.16-2025.7.20）

评价工作组根据基础数据，对采集的数据资料进行分类、汇总、复核、整理和综合分析。按照设立的评价指标、标准、权重、方法开展评价，对评价对象的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，进行量化打分，形成初步结论。

4.报告撰写阶段（2025.7.21-2025.7.25）

根据绩效评价结论撰写绩效评价报告，绩效评价报告应包括反映评价项目基本情况，资金安排和使用情况，评价目的、依据，评价指标体系、评价方法，评价工作组织实施情况，评价结论和绩效分析、经验、问题和相关建议等。在要求的时间内提交报告初稿，并参加报告论证评审会。

5.档案归集和质量控制（2025.7.26-2025.7.28）

我单位按照公司内部归档和质量控制制度的规范，整理完绩效评价的工作底稿，建立绩效评价档案，归档资料包括但不限于：评价项目基本情况和相关文件、评价实施方案、委托评价协议（合同）、基础数据表、工作底稿及附件、会议纪要、访谈记录、现场勘查记录、调查问卷、调查问卷统计结果、绩效评价指标体系及评分表、绩效评价报告、问题清单及所反映问题的佐证材料等。

2.评价方法

评价工作组在本次绩效分析时严格遵循科学规范、公开透明、绩效相关、激励约束四个评价原则。结合项目实际情况，采用比较分析法、因素分析法、公众评判法等分析方法。

（1）比较法

对于定量指标，通过对目标值与实际完成值比较，计算绩效目标实现程度，对应计算得出评价得分。

（2）因素分析法

综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

（3）公众评判法

对社会公众和服务对象满意度部分，主要采取公众调查法，是指通过满意度问卷调查或访谈的方式，对相关受益方或服务

对象开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

经评价，该项目绩效评价得分 84.48 分，评价结果为“良”。

表 3 学前教育保障经费项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	14	12.00	85.71%
过程	18	14.07	78.17%
产出	38	31.41	82.66%
效益	30	27.00	90.00%
合计	100	84.48	84.48%

（二）指标分析

1. 决策指标扣分分析

（1）绩效目标合理性

绩效目标内容中对项目预期产出未予以量化，未反映出项目正常的业绩水平。根据评分规则，该指标得 50% 权重分。

（2）绩效指标明确性

①项目绩效指标对绩效目标进行了分解，但指标设置不全面，产出指标未反映出项目目标任务数，成本指标未设置分项成本指标；②绩效指标值量化程度不足，如质量指标“满足幼儿园保障经费需求”指标值为“满足”、可持续影响指标“提

高教育教学质量”指标值为“提高”等。根据评分规则，该指标得 50%权重分。

2. 过程指标扣分分析

（1）资金到位率

项目 2024 年预算资金总额为 5005.98 万元，实际到位资金总额为 2669.50 万元，资金到位率为 53.33%。根据评分规则，该指标得 53.5%权重分。

（2）管理制度健全性

幼儿园为保障资金使用效益，结合学校实际情况，制定了《财务管理制度》《幼儿园规范管理实施方案》《幼儿园教师管理制度》等相关管理制度。但未制定交流教师考核管理制度，无法明确交流教师考核及工资发放责任主体。根据评分规则，该指标得 75%权重分。

（3）制度执行有效性

① 通过查看相关财务资料，幼儿园保教费收入执行政府非税收入管理，未发现超标、额外收费情况；项目资金支出能严格落实财务管理制度，依据按相关法律法规执行。但长清区幼儿园共有控制总量教师 412 名，其中 29 名交流教师编制与任职学校不统一，且其工资 70%财政保障部分、30%单位自负部分发放形式不统一，存在 100%由编制单位发放、100%由任职单位发放、70%在编制单位 30%在任职单位发放等，不利于资

金使用效益的考核。②幼儿园教师、保育员开展职业道德、日常工作、安全管理、卫生保健、家园沟通、专业能力的考核，考核资料保存完整。③现场抽查教师档案材料，包括聘用合同、考核评分等，资料完整。根据评分规则，该指标得 66.67% 权重分。

3. 产出指标扣分分析

（1）师生比达标率

根据教育部关于印发《幼儿园教职工配备标准（暂行）》的通知（教师〔2013〕1号）要求全日制幼儿园全园教职工与幼儿比 1:5～1:7，2024 年师生比达标幼儿园有第三实验幼儿园、大崮山小学幼儿园、崮云湖水泥厂小学幼儿园、归德国庄小学幼儿园、归德李官小学幼儿园、双泉中心幼儿园、万德武庄小学幼儿园、五峰山朱庄小学幼儿园、张夏中心幼儿园等 9 所幼儿园，其他幼儿园师生比均低于文件要求。根据评分规则，该指标得 32.25% 权重分。

表5：幼儿园师生明细表

序号	幼儿园名称	幼儿数	教职员数	师生比	备注
1	大学城实验幼儿园	195	14	1:14	
2	实验幼儿园	1181	93	1:13	
3	第二实验幼儿园	1158	116	1:10	
4	长清湖实验幼儿园	688	67	1:10	
5	第三实验幼儿园	1855	250	1:7	
6	大学路幼儿园	496	48	1:10	
7	天一路幼儿园	656	57	1:12	
8	大崮山小学幼儿园	2	1	1:2	2025年幼儿园已撤
9	崮云湖水泥厂小学幼儿园	12	2	1:6	

10	崮云湖大刘小学幼儿园	31	4	1:8	
11	崮云湖中心幼儿园	354	30	1:12	
12	归德国庄小学幼儿园	20	3	1:7	保育员证
13	归德李官小学幼儿园	21	3	1:7	保育员证
14	归德中心幼儿园	256	22	1:12	
15	马山中心幼儿园	158	12	1:13	
16	平安中心幼儿园	419	31	1:14	
17	双泉北付小学幼儿园	60	5	1:12	1人保育员证，另4人无证
18	双泉中心幼儿园	59	10	1:6	
19	万德马场小学幼儿园	19	2	1:10	2个老师无教师资格证
20	万德武庄小学幼儿园	13	2	1:7	无证，25.9后撤并
21	文昌三朱小学幼儿园	57	5	1:11	
22	文昌中心幼儿园	293	29	1:10	
23	五峰山朱庄小学幼儿园	22	5	1:4	2人保育员证，另3人无证，2025年9月后撤并
24	五峰山中心幼儿园	157	18	1:9	
25	孝里中心幼儿园	423	41	1:10	
26	张夏靳庄小学幼儿园	0	3		2024年9月撤并
27	张夏纸坊小学幼儿园	26	3	1:9	保育员证
28	张夏中心幼儿园	108	22	1:5	
	合计	8739	898		

（2）工资发放准确率

经查看 2024 年度项目经费支出凭证及现场核查，未发现教职工工资金额发放错误情况，但存在 29 名控制总量教师因工作交流，出现工资发放主体不统一的现象：其中 4 人 100% 由编制单位发放、3 人 100% 由任职单位发放、22 人 70% 在编制单位 30% 由任职单位发放。因无相关管理制度明确交流教师的工资发放主体，无法确认上述情况的准确性。根据评分规则，该指标得 93% 权重分。

（3）聘用教师合格率

经现场核查，归德李官小学幼儿园 3 名教职工、归德国庄

小学幼儿园 3 名教职工、张夏靳庄小学幼儿园 3 名教职工、张夏纸坊小学幼儿园 3 名教职工只有保育员证；万德马场小学幼儿园 2 名教职工、万德武庄小学幼儿园 2 名教职工无证；双泉北付小学幼儿园 5 名教职工其中 1 人有保育员证、五峰山朱庄小学幼儿园 5 名教职工其中 2 人有保育员证。根据评分规则，该项指标得 95.5% 权重分。

（4）经费支付及时率

通过查看项目资金支出明细账并结合现场访谈，部分幼儿园存在聘用人员劳务费用发放延迟的情况。根据评分规则，该项指标得 58.33% 权重分。

（5）教师工资发放标准

①控制总量教师工资构成为基本工资+绩效工资，聘用教师工资构成为基本工资+考核工资（与教师学历，出勤，班级出勤，班级安全、卫生，教学活动等相关）；②聘用人员工资在城区幼儿园与街镇幼儿园中存在较为显著的差异，且城区幼儿园不同幼儿园内人员工资标准不一致，不利于项目成本控制。根据评分规则，该指标得 83.33% 权重分。

4. 效益指标扣分分析

（1）学前教育保障机制健全性

通过资料查看和现场访谈等，城区公办园聘用人员工资福利较街镇公办园聘用人员高，部分街镇聘用人员工资尚未达到

济南市最低工资标准。2024年项目支出2669.50万元，其中公用经费补充支出37.11万元，支出比例仅为1.39%，项目经费对幼儿园运转及办园条件的支持力度不足。根据评分标准，该指标得70%权重分。

四、项目实施成效

（一）保障教职工权益，稳定师资队伍

项目资金保障了2024年度公办园412名控制总量教师工资福利足额发放，实现教职工工资、社保、公积金等按时发放；以及458名聘用教职工劳务报酬的发放，减少因欠薪导致的教师流失。

项目实施中幼儿园通过多种招聘方式，如公开招考和校园招聘，幼儿园吸引了高学历、持有专业资格证的教师，显著提高师资队伍的专业化水平。优秀教师通过创新教学方法和活动设计，激发幼儿的学习兴趣，促进其全面发展。此外，教师与家长的密切沟通，有助于形成教育合力。

（二）补充公用经费，一定程度上保障园所正常运转

学前教育保障经费项目资金，一定程度上补充了园所公用经费的不足，使基础运维能力提升，水电、耗材等公用经费缺口得以部分解决。

五、发现的问题及原因分析

（一）部分交流教师工资发放主体与预算编制主体不一致

项目单位预算编制一般以本单位实际编制人员数量为基础，但因部分编制人员跨单位工作交流问题，工资由工作单位发放，造成了预算编制与资金执行不一致问题。

同时控制总量教师因跨单位工作交流，其工资福利待遇发放出现三种不同形式：一是财政保障部分由编制单位发放，而幼儿园自负部分由现工作单位发放；二是财政保障部分及自负部分均由编制单位发放；三是财政保障部分及自负部分均由现工作单位发放。此种现象导致同一教师的工资福利分属两套财务体系，增加核算复杂度；工资发放与编制分离存在财务审计风险，且不利于财政资金使用效益追踪。

（二）部分街镇幼儿园聘用教师无教师资格证

部分街镇幼儿园存在聘用教师无教师资格证的情况，导致教学质量参差不齐，影响学前教育公平性和规范性。主要原因为部分街镇幼儿园教师为之前村办幼儿园撤并后留用人员，同时因持证教师工资要求较高，部分幼儿园为节省运营成本选择无证教师。

（三）多数幼儿园师生比例低，未达教育部标准

2024 年度大部分公办幼儿园师生比 1:8-1:14，不足《幼儿园教职工配备标准（暂行）》的通知（教师〔2013〕1 号）文件规定的 1：5-1：7。主要原因为街镇部分幼儿园，单个园所规模小，生源被分散，难以达到合理师生比。

（四）项目资金对园所运转保障力度有待提高

学前教育保障经费项目资金 90%以上用于教职工工资福利费用,对日常保教活动及园所运转保障力度不足。主要原因:对学前教育的重视程度不足,导致保障经费在分配时未能充分考虑幼儿园的实际需求。

六、相关建议

（一）严格执行相关政策规定，规范交流教师工资发放主体

1.中央、山东省及济南市均出台了相关文件和政策,核心要求实行“编制实名制”管理,确保财政供养人员与编制信息匹配,防止“吃空饷”和违规发放工资。其中《关于全面推行机构编制实名制管理的意见》(中央编办发〔2014〕8号)明确要求建立机构编制、人员与财政预算联动机制,实现“一人一编一工资”对应。《关于深入开展机关事业单位“吃空饷”问题集中治理工作的通知》(人社部规〔2016〕6号)要求严格核查在编人员与实际工作人员的一致性,工资发放必须以编制名册为准。《山东省机构编制实名制管理办法》(鲁编〔2015〕11号)规定全省机关事业单位必须实行实名制管理,工资发放需以编制系统数据为准。《山东省事业单位人事管理条例实施细则》(鲁人社发〔2015〕23号)强调事业单位工资发放必须与岗位聘用、编制备案信息一致。《济南市事业单位人员聘

用与岗位管理办法》(济人社发〔2018〕15号)明确岗位聘用、工资核定与编制实名制数据挂钩。建议教育部门统一备案交流教师名单,同步更新编制实名制系统,注明“交流状态”。并对教师编制与工资发放主体不一致的现象进行清查,统筹为编制单位统一代发全部工资,实行工资“一个出口”发放。

2.强化绩效监督。在绩效评价指标中增设“教师工资发放统一性”考核项,每年开展编制、教体、人社三部门联合检查,重点核查交流教师“在岗在编”情况。

(二) 强化政策执行与监管, 加大师资培养与激励

1.严格准入机制。将教师资格证作为幼儿园年检、评级、经费拨付的硬性指标,实行“一票否决”。教育部门联合街镇定期抽查教师资质,公示违规园所名单并限期整改。

2.加大师资培养与激励。与地方师范院校合作,为街镇幼儿园定向培养持证教师,提供学费补贴或就业保障。对聘用持证教师的幼儿园提高生均经费补贴,对无证教师通过考试给予一次性奖励。

3.优化培训与支持体系,推动优质公办园与薄弱园结对,共享教师培训资源。

4.对暂未持证但经验丰富的教师,设定3年过渡期,要求期内取得资格证。无证教师须备案并参与培训,逐步实现全员持证。

（三）优化资源配置，优化教师管理机制

1. 推动幼儿园合并或集团化办学，对生源不足的小规模幼儿园进行合并，集中资源提高师生比合理性。采用“总园+分园”模式，共享优质师资。鼓励合并后的幼儿园开设延时托管、假期托管等服务，吸引更多生源，提升资源使用率。

2. 优化教师管理机制，建立区域内教师流动机制。对因合并或生源减少产生的冗余教师，统筹调配至缺编幼儿园。鼓励教师转岗至托育、早教等相关领域。加强教师培训与职业发展通过“转岗培训”提升教师综合能力，适应混龄班、特色课程等需求。

（四）优化保教费支出结构，促进园所保基本、提质量

1. 公办幼儿园保教费收入是维持幼儿园日常运转和提升教育质量的重要资金来源，其使用需严格遵循“专款专用、保障基本、促进优质”的原则。合理支出范围：（1）人员经费（占比建议 60%-70%）：保障在编教师工资、绩效及“五险一金”，合理支付聘用教师薪酬；用于教师资格证考核、继续教育、教研活动等专业能力提升；其他人员费用如保育员、保健医生等工资支出。（2）日常保教活动（占比 20%-30%）：购买玩教具、绘本、美术材料、科学探究器材等教学材料；特色课程研发及实施费用；组织户外实践、节日活动、亲子活动等经费。（3）园所运维（占比 10%-15%）：水电暖费用等保障幼儿园基本能

耗支出；教室、户外场地、设备的小型维修与更新；卫生消杀等日常清洁用品采购。（4）幼儿发展专项（占比 5%-10%）：补贴幼儿餐食；定期体检、视力筛查、心理健康干预等费用。

2.相关部门及单位建立健全学前教育经费分配的监督机制，确保经费分配公平合理。同时，加强对资金使用的监督，提高资金使用效率。

3.拓宽经费来源渠道，鼓励社会力量通过捐赠、投资等方式参与学前教育，拓宽经费来源渠道，确保经费的可持续性。

村庄规划编制项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

为了全面实施乡村振兴战略，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，加快农业农村现代化，全面建设社会主义现代化国家，根据《中华人民共和国乡村振兴促进法》要求“坚持农业农村优先发展，坚持农民主体地位，坚持人与自然和谐共生，坚持改革创新，坚持因地制宜、规划先行、循序渐进”；国家五部委《关于统筹推进村庄规划工作的意见》中系统阐述了村庄规划工作的重要性，明确了村庄规划工作的总体要求，提出实施乡村振兴战略，首先要做好法定的村庄规划；中共山东省委山东省人民政府《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》要求“推动各类规划在村域层面实现“多规合一”，有条件的村庄做到规划应编尽编，实现规划管理全覆盖；济南市委、市政府《关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现高质量全面小康的实施意见》要求“统筹推进多规合一村庄规划编制，到2020年年底有条件的村庄做到应编尽编，确保集聚提升类、特色保护类村庄规划编制率达到100%”。

根据上述政策及相关政策规定济南市长清区自然资源局（以下简称“区自然资源局”）开展 2023 年度村庄规划编制项目。

2024 年自然资源部中央农村工作领导小组办公室《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》要求“各地要结合实际加强村庄规划编制分类指导，推进有需求、有条件的村庄编制村庄规划，不下达完成指标和完成时限，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”，不要求编制工作进度“齐步走”和成果深度“一刀切”。对没有需求、不具备条件的村庄可暂不编制规划，对个别地方此前作出的下指标、定进度等要求，要及时予以整改纠正。”。2025 年中共中央、国务院《关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》规定“提高村庄规划编制质量和实效，不得要求村庄规划编制全覆盖，对不需要编制的可在县乡国土空间规划中管控引导或出台通则式管理规定”。

2.项目主要内容

村庄规划编制项目资金主要用于支付 201 个村庄规划编制成果报告费用。区自然资源局采用政府购买服务的方式，选定同圆设计集团有限公司、华城博远工程技术集团有限公司、山东省城建设计院、济南市规划设计研究院等 4 家第三方服务公司。服务费用明细如下：

表 1：项目服务费用明细表

单位：万元

序号	服务单位名称	村庄数量	单个报告费用	金额
1	同圆设计集团有限公司	51	9.27	473.00
2	华城博远工程技术集团有限公司	48	9.29	445.80
3	山东省城建设计院	51	9.26	472.26
4	济南市规划设计研究院	51	9.30	474.10
	合计	201		1865.16

项目服务内容：村庄规划内容和成果要满足《山东省村庄规划编制导则（试行）》《山东省村庄规划编制技术要点》《生态文明乡村（美丽乡村）建设规范》《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》等相关技术要求。合理确定村域功能定位，确定村域经济发展、生态保护、耕地和永久基本农田保护、村庄建设、基础设施和公共设施建设、环境整治、文化传承等方面的需求和目标，明确规划内容和实施路径，制定实施计划，促进农村土地规范、有序和可持续利用。

3.项目实施情况

该项目涉及十个街镇 201 个村庄。截至评价日项目开展进度如下：（1）13 个村已完成前期调研，但未形成初步成果，形成了测绘图纸等前期调研成果；（2）129 个村村庄规划已形成初步成果；（3）26 个村村庄规划已形成初步成果经区局审核；（4）27 个村村庄规划已上报市自然资源局和规划局审查；

(5) 6个村村庄规划已获得市局批复，准备登记入库。具体明细见下表：

表2：长清区村庄规划编制进度表

设计单位	街镇	已完成前期调研 (1)	已编制形成初步成果 (初稿) (2)	已编制形成初步成果 (区局审核) (3)	已上报市局 村庄 (4)	已批复完成、入库 (5)
同圆设计集团有限公司	张夏街道47村	1.红石岭2.井峪3.上龙化4.王泉5.西野老6.下龙化7.土屋8.王家泉9.东野老	1.靳庄2.青北3.青南4.金庄5.邵庄6.北泉7.车箱峪8.杜庄9.韩庄10.黄草洼11.金峪12.井字13.井字坡14.孔庄15.梨枣峪16.绿豆囤17.三尖台18.诗庄19.宋庄20.土门21.吴庄22.小寺23.徐毛24.薛庄25.周家安26.花岩寺		1.石店2.茶棚3.丁庄4.小刘5.纸坊6.焦台7.上泉8.下泉9.于盘10.岳家庄11.长湾12.桃园村	
	崮云湖街道4村	1.大刘庄2.凤凰庄3.开山4.大崮山				
华城博远工程有限公司	双泉镇18村		1.五眼井2.东坦3.房庄4.刘峪5.庞庄6.西龙湾7.尹庄8.柳杭9.黄立泉10.小张庄	1.翟科 2.贾庄村	1.杜庄2.郝庄3.徐庄4.刀山峪村	1.马西村 2.书堂峪村
	五峰山街道25村		1.北黄2.德峪3.东黄4.黑峪5.会字峪6.李店7.邱庄8.润玉泉9.宋村10.西黄11.西马12.下铺子13.小庵14.展庄15.朱家庄16.讲书院17.陈庄18.高家庄19.蔡家庄	1.后太平 2.庄家庄 3.三官庙 4.赵庄村 5.张庄 6.北宋庄村		
	平安街道5村		1.西潘2.许寺3.后王庄4.史庄村	1赵家营村		
山东省城建设	万德街		1.孙东2.北山3.北纸坊4.陈庄5.大侯集6.刁庄7.贾庄8.马场9.纸坊10.三合庄11.上	1.房庄2.九曲3.西侯4.侯庄5.界首	1.长城2.皮家店3.金山铺4.大马5.	

计院	道47村		营12.石都庄13.孙峪14.田家庄15.武庄16.西房17.西夏峪18.小侯集村19.小刘20.玉皇庙21.徐庄22.程庄23.东夏峪24.南山25.史庄26.大韩27.邵庄28.裴家园	6.辛庄7.石胡同8.曹庄村	代家河6.孙西7.官庄8.石家屋9.大刘10.黄豆峪11.张庄村	
	马山镇4村					1.双泉庄2.西褚科3.上义合4.牛角沟
济南市规划设计研究院	孝里街道15村		1.房头2.龙泉官庄3.广里店4.广里5.马岭6.方峪7.杨庄8.松竹店	1.大桥2.胡林坡3.南凤凰4.北凤凰5.常庄6.陈家峪7.中黄崖		
	归德街道28村		1.庄楼2.苾村铺3.陈庄4.凤鸣5.贾庄6.李祥7.路庄8.石官9.张官10.薛庄11.麒麟12.南马13.南赵14.前平15.山贾庄16.西张17.闫楼18.永平19.东义合20.后刘官21.胡同店22.前封23.前刘官24.小屯25.新张26.翟庄	1.焦寨村2.东赵村		
	文昌街道8村		1.段庄2.新徐3.新屯4.袁庄5.南王6.水泉7.西房8.吕庄村			
合计	201	13	129	26	27	6

4.资金投入及使用情况

该项目的总预算为 1865.66 万元，该项目实施进度缓慢或部分村庄编制停滞，截至 2024 年底，未达到合同约定付款条件，无资金支付。截至 2025 年 6 月到位资金 50 万元，支出金额 50 万元。

表 3：长清区村庄规划编制项目资金到位明细

单位：万元

序号	文件名称	预算下达资金	拨付金额	支付金额
1	济长财预指〔2023〕1号	600.00	0.00	0.00
2	济长财预指〔2024〕1号 下达2024-2023年度	600.00	0.00	0.00
3	济长财综指〔2025〕0001号[2025]0001号 下达2025-2023年度	50.00	50.00	50.00
	合计		50.00	50.00

（二）项目绩效目标

1.项目长期目标

推进济南乡村地区规划编制与审批工作，助力实现城镇开发边界以外乡村地区详细规划全覆盖，完善规划体系，落实上下传导，加强规划对乡村地区的建设管控和用地布局优化，全面实施乡村振兴战略实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，推动城乡共同富裕。

2.项目年度目标

完成 201 个村的村庄规划编制成果。实现全域全要素编制与用途统一管制，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

本次绩效评价，旨在通过引进第三方机构，收集、研究并

分析项目有关资料，采用科学、规范的方法，从项目的决策、过程、产出及效益等四个维度入手，客观、全面、公正地衡量村庄规划编制项目资金投入、使用情况，深入了解资金发挥的实际作用和预期目标实现程度。重点关注项目相关政策变化对项目实施内容的影响，目前项目实施进度以及取得的成果，全面评估资金支出效益和综合效果，为后续预算安排提供依据。

2.评价对象

2023 年度村庄规划编制项目实施内容，项目预算资金 1865.66 万元。

3.评价范围

本次绩效评价范围为 2023 年度由区自然资源局组织实施的村庄规划编制项目，涉及 10 个街道的 201 个行政村。评价聚焦规划编制全过程，包括基础调查、方案设计、村民参与、成果报批等环节，重点核查项目完成进度、资金使用合规性及规划成果实用性。评价时间范围为 2024 年 1 月 1 日-2024 年 12 月 31 日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

项目组评价思路将遵从投入-产出-效益配比原则，从项目绩效目标为出发点，通过资料收集、现场调研等方式，结合当地发展规划及上级政策要求，分析项目申报、预算测算、项目

实施与项目计划的偏差情况、预算资金的使用情况等是否合理，从而对项目资金使用及实施过程做出公平客观的评价，并从中发现项目实施及资金执行过程中的问题，针对性地提出建设性的意见和建议。

2. 评价重点

根据 2023 年村庄规划编制项目的实施内容，把项目的绩效目标实现程度、资金使用、项目实施、项目管理等情况全部纳入评价范围。突出结果导向，对项目实施过程中各个环节的落实措施和实际效果进行评价，及时发现由于认识不到位、管理措施不力等原因导致出现项目决策失误、财政资金配置失当、执行效益低下等问题。具体可从以下几方面进行：

（1）项目决策评价：重点评价绩效目标和资金投入情况，项目绩效目标是否明确，是否符合客观实际，预算编制是否合理。

（2）项目过程评价：重点评价组织实施情况，政策变迁、沿黄管控、保泉管理等因素影响项目编制工作，相关管理制度是否有效执行情况。

（3）项目产出评价：重点评价产出数量和产出时效情况，村庄规划编制成果数量，编制工作是否按需求和合同约定时间节点完成。

（4）项目效益评价：重点评价社会效益和可持续影响情

况，规划成果应用较低、规划编制中断率较高，导致整体效益低下问题。

3.评价指标体系

村庄规划编制项目评价指标体系从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为4个一级指标，12个二级指标，20个三级指标，详见附件1。

决策指标：占权重分20分，主要从项目立项、绩效目标、资金投入三个方面进行评价。

过程指标：占权重分16分，主要从资金管理、组织实施两个方面进行评价。

产出指标：占权重分34分，主要从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个方面进行评价。

效益指标：占权重分30分，主要从社会效益、可持续影响效益、服务对象满意度三个方面进行评价。

4.评价标准

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为100分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100分为优；80（含）-90分为良；60（含）-80分为中；60分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

前期准备：成立评价小组，由项目质控、项目负责人、业

务专家等组成，明确职责分工。确定评价范围、指标、方法及时间节点，报领导审批。

数据收集：被评价单位依据资料清单提交项目过程性资料及项目产出、成效等佐证材料。通过座谈、抽查项目、问卷调查等方式验证数据真实性，汇总整理绩效评价工作底稿。

实地调研综合分析：汇总分析相关资料数据，对照指标体系，本着客观、公正、准确的原则，进行综合评分，形成绩效评价问题清单。将绩效评价得分以及问题与项目实施单位进行反馈，形成绩效评价结果。

报告撰写：汇总问题与建议，形成绩效评价报告初稿，参考区自然资源局单位意见对评价报告进行修改和完善，将评价报告终稿提交委托单位。

2. 评价方法

评价工作组在本次绩效分析时严格遵循科学规范、公开透明、绩效相关、激励约束四个评价原则。结合项目实际情况，采用比较分析法、因素分析法、公众评判法等分析方法。

比较法：对于定量指标，通过对目标值与实际完成值比较，计算绩效目标实现程度，对应计算得出评价得分。

因素分析法：综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

公众评判法：对社会公众和服务对象满意度部分，主要通

过满意度问卷调查或访谈的方式，对相关受益方或服务对象开展满意度调查评判，以了解履职服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

评价组通过数据采集、实地核查、问卷调查等获得的数据和资料，对 2023 年村庄规划编制项目进行客观公正的评价，项目总得分为 71.02 分，绩效评级为“中”。

2023 年村庄规划编制项目中 6 个村村庄规划成果已获市局批复，其中双泉镇马西村的规划成果用于“天穹之境”极限运动项目；双泉镇书堂峪村的规划成果用于长清区国际滑翔中心；马山镇双泉庄村、西褚科村、上义和村、牛角沟村四个村的规划成果用于马山城投项目。项目执行过程中存在以下问题：

（1）项目管理制度缺失，内控制度未有效执行；（2）预算编制缺乏科学性，年度预算严谨性不足；（3）政策响应迟缓，监管机制缺失，未及时调整预算和计划。

表 4：项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	20	16.50	82.50%
过程	16	13.00	81.25%
产出	34	18.52	54.47%
效益	30	23.00	76.67%

一级指标	指标分值	得分	得分率
合计	100	71.02	71.02%

（二）指标分析

1.决策指标扣分分析

（1）绩效目标合理性

①查看 2024 年项目支出绩效目标表，项目绩效目标设置为“2023 年完成全区 201 个村庄规划编制成果，提交市局审批，2024 年加快推进村庄规划成果审批”，内容与村庄规划编制实际工作进度不相符，绩效目标不明确；②项目预期产出效益“为村庄建设提供规划依据”“满足村庄发展建设规划指导需求”符合正常的业绩水平。该指标得 66.67% 权重分。

（2）绩效目标明确性

①绩效目标对年度具体工作内容、目标、效果、满意度按指标作出量化。②数量指标设置为“外业测绘调研”指标值“201 个村”、“规划编制等”指标值为“1 项”，与 2024 年编制工作任务的进度不相匹配；时效指标设置为“按照上级时间节点完成”，其指标值为“按时完成”，指标值不清晰，不易考核。该指标得 66.67% 权重分。

（3）预算编制科学性

①项目预算编制经区自然资源局内部科室审核，报区政府审批后，由区自然资源局报经长清区财政局审批；②查看（长

投审〔2023〕3号)与事前绩效评估报告,该项目对201个村采用打包方式测算编制成本,按街道分包给4家编制单位,平均单位成本控制合理;但对编制工作进度未细化,未根据村庄实际情况差异化设定目标,201个村“一刀切”推进,导致资源错配。该指标得83.33%权重分。

(4) 资金分配合理性

区自然资源局对2024年度申请资金的分配没有详细测算依据,申请的资金量与年度实际完成工作量不匹配。该指标得66.67%权重分。

2. 过程指标扣分分析

(1) 制度执行有效性

①该项目2025年资金支付时后附资料不够规范完整,业务科室未按局内控管理制度要求提供支付依据;②村庄规划编制完成初步成果,提交区自然资源局主管部门审核,区自然资源局无明细审核意见资料,仅有对区各部门的征求意见函;③主管单位对项目进度监督不到位,未能及时调整政策等客观原因导致的项目内容变动。如:《关于持续推进沿黄重点地区工业园区梳理规范的通知》(鲁发改工业〔2021〕1155号)、《关于持续推进沿黄重点地区工业项目入园有关事项的通知》(鲁发改工业〔2023〕389号)以上相关文件要求,严重影响村庄规划编制工作,主管部门未根据各村实际情况对项目管理工作

进行及时调整。该指标得 40% 权重分。

3. 产出指标扣分分析

(1) 村庄规划编制成果完成率

截至目前 33 个村完成村庄规划编制成果(上报市局数量), 村庄规划编制成果完成率 16.42%, 村庄规划编制工作严重滞后, 主要是该项目成熟度不高, 前期策划不足等因素。该指标得 16.38% 权重分。

(2) 规划编制进度控制

截至目前 6 个村完成村庄规划编制成果, 已经市局批复, 规划编制进度控制率 2.99%。2025 年 1 月以来编制村庄规划要求必须提供地质灾害评估报告, 截至目前万德街道的石家屋村、皮家店村, 因为街道未能提供地质灾害评估报告, 编制成果得不到批复, 影响花溪谷医养康养项目推进。2023 年-2024 年上报市局 33 个, 只批复 6 个, 市局批复慢影响编制进度。该指标得 3% 权重分。

(3) 成本控制

该项目实施过程中发现前期策划要件不够详细, 项目成熟度不高, (自然资发〔2024〕1 号)《关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》自然资发〔2024〕1 号“对个别地方此前作出的下指标、定进度等要求, 要及时予以整改纠正”, 截至 2024 年 2 月份有 85 个村的规划编制还

未形成初步成果，未能按合同约定时间提交初步成果资料，区自然资源局未及时根据编制单位实际完成情况，停止编制工作控制成本，调整预算及时止损。该指标得 50% 权重分。

4. 效益指标扣分分析

(1) 村庄规划成果应用情况

6 个村庄规划成果得到应用，双泉镇马西村的规划成果用于“天穹之境”极限运动项目；双泉镇书堂峪村的规划成果用于长清区国际滑翔中心；马山镇双泉庄村、西褚科村、上义和村、牛角沟村 4 个村的规划成果用于马山城投项目。该指标得 50% 权重分。

(2) 规划编制中断率

截至目前规划编制中断的村庄 168 个（村庄明细见表 2 长清区村庄规划编制进度表前 3 项），扣除因政策影响中断编制的村庄 29 个（其中：沿黄管控 3 个村，保泉管控 26 个村），规划编制中断率 $69.15\% > 15\%$ 。该指标得 0% 权重分。

四、项目实施成效

(一) 编制成果规划特色成效与创新实践成效显著

1. 技术方法创新：运用三维实景建模、无人机航拍等新技术，实现“线上+线下”协同规划，规划师驻村收集听取村民意见，宅基地布局调整、公共设施选址等村民意见得到采纳，多次修改调整方案。

2.在地性特色挖掘：①梳理村庄历史文化脉络，将本土元素融入空间布局，张夏街道以石店水库边 12 村，融入山水格局编制 12 个村单元规划；②创新提出“特色产业 + 生态+文旅”复合发展模式，将万德街道八号风情路沿线村庄编制体现旅游民宿产业、五峰山街道陈庄村将蒲公英特色种植纳入编制方案、马山镇双泉庄村编制将特色锦鲤养殖与文旅产业融合，规划中保留原生地形地貌，实现生产、生活、生态三生融合。

（二）政策宣传成效显著，村民认知度达 95.76%

1.宣传覆盖全面：第三方服务公司通过“线上+线下”立体宣传模式，通过村民代表大会、微信群推送、入户访谈等，确保政策触达全年龄段村民，调研显示政策知晓率高达 95.76%，远超同类项目平均水平。

2.内容通俗易懂：采用“一图读懂规划”的方式，将专业规划术语转化为村民关心的“宅基地安排”“产业收益”等实际问题，规划编制过程中信息传达非常清晰，调研结果为 81.56%。

3.信任度提升：通过前期宣传，村民对规划“是否利于长远发展”的认可度从调研初期不认可提升至共同参与，为后续土地流转、产业项目落地减少阻力。

五、发现的问题及原因分析

（一）项目管理制度缺失，内控制度未有效执行

济南市长清区自然资源局制定《2023 年村庄规划编制项

目实施方案》，但缺少实施流程、保障措施等内容。对第三方服务公司管理仅停留在政府采购合同上，缺少对第三方服务编制进度控制的管理，项目制度不够全面，未见过程跟踪检查和监督等相关资料。

内控制度缺乏有效执行。项目资金支付资料不够规范完整，业务科室未按局内控管理制度要求提供支付依据；村庄规划编制完成初步成果，提交区自然资源局主管部门审核，区自然资源局无明细审核意见资料，仅有对区各部门的征求意见函。

（二）预算编制缺乏科学性，年度预算测算缺乏严谨性

查看事前绩效评估报告，该项目对 201 个村的规划编制，按街道分包给 4 家编制单位，对编制工作进度未细化，未根据村庄实际情况，差异化设定阶段性编制进度目标，对各阶段编制环节情况趋于理想化，201 个村“一刀切”推进。截至目前 13 个村完成前期调研，129 个村的初步成果区局未审核，2023 年底-2025 年上报市局审批 33 个村，仅批复 6 个村。村庄规划编制成果完成率 16.42%，村庄规划编制工作严重滞后。

根据收集的预算资料及调研访谈，主管单位通过公开招标的方式聘请第三方服务公司对本项目进行具体实施。通过梳理 2024 年度预算资料，本年度预算资金依照采购招标合同金额申请，未根据项目实施进度进行细致测算，导致 2024 年度预算编制不完整、不细化，申请的资金量与年度实际完成工作量

不匹配。

（三）政策响应迟缓，监管机制缺失，未及时调整预算和计划

项目主管单位对村庄规划编制工作内容前期规划不足，如沿黄管控鲁发改工业〔2021〕1155号、2023年5月下鲁发改工业〔2023〕389号，项目立项前已经下发，其中焦寨村、后王庄、史庄村等3个村在文件管控范围内，不符合村庄规划编制条件，但依然纳入了项目实施范围。

2024年2月6日下发（自然资发〔2024〕1号）要求“各地要结合实际加强村庄规划编制分类指导，推进有需求、有条件的村庄编制村庄规划，不下达完成指标和完成时限，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”，不要求编制工作进度“齐步走”和成果深度“一刀切”。对没有需求、不具备条件的村庄可暂不编制规划，对个别地方此前作出的下指标、定进度等要求，要及时予以整改纠正。”区自然资源局对新文件要求反应严重滞后，对村庄规划编制进度缺少有效监管，未结合项目进度及政策变动，及时调整项目实施内容及预算资金。如截至2024年2月份有85个村的规划编制还未形成初步成果，项目主管部门并未及时予以整改纠正。

六、相关建议

（一）制定切实可行实施方案，严格落实执行内控管理

建议区自然资源局与第三方服务公司沟通，结合项目目前实施情况调整《2023年村庄规划编制项目实施方案》。建立项目全周期管理制度，建议区自然资源局在15个工作日内制定《村庄规划编制项目实施规程》，重点明确：进度管控节点、双线质量控制标准、三方责任清单等。建立村庄规划编制进度台账，明确登记节点工作完成时间、审核过程意见清单、明确跟踪责任人，强调留痕管理。

严格执行内控管理制度。业务科室按照合同约定，申请支付采购资金，需提供完整支付依据申请表，申请表内容与项目进度、资金拨付相匹配；财务科室资金拨付时，应严格按照单位制定的“政府采购业务流程”执行，提供单据、支付依据材料不全时，拒绝支付。

（二）完善预算编制机制，细化预算过程管控

建议区自然资源局对村庄规划编制进度实施精准化进度管控。做好前期调研准备工作，按村庄类型（城郊融合/农业主导/生态保护等）设置差异化测算标准，明确不同类型村庄编制规划关键节点，从调研完成+初稿形成+区级审核+市级审核，确定村庄规划编制成果完成时间，完善预算编制依据，提高预算编制的科学性，合理地确定绩效目标。

区自然资源局主管业务科室，要对项目实施进度进行动态监控，要参与预算编制，提供规划编制工作完整的过程管控资

料，对项目预算进行评估，以确认项目预算与当年项目实施可完成工作量、工作进度等高度匹配。财务部门要做好协同审核工作，提高预算测算的细致度，确保预算数据具备严谨性和有效性，避免预算资金使用的盲目性。

（三）启动村庄规划编制项目库，预算和计划动态调整

建议区自然资源局配套制定《村庄规划动态维护管理办法》，对已启动村庄规划编制的 139 个村，实施“一村一策”处置方案。处置方案中应具组织保障、技术保障等相应保障措施，有需求的村庄要提前报备，并明确约定具体报备时间。

2025 年 1 月村庄规划编制市局审批环节，要求村庄必须提供地质灾害评价报告，有项目需求村庄需要加紧补全。区自然资源局应对项目管理采用“事前-事中-事后”闭环监管体系，确保预算和计划动态调整执行到位。

建议区自然资源局建立政策动态跟踪机制，指定专人负责对接市自然资源局、农业农村局等部门政策文件，建立政策更新台账，举行政策分析例会，及时将乡村振兴、国土空间规划等最新要求融入方案，避免因政策风险、村庄成熟度预判不足，导致村庄规划编制中断。

医疗收费收入项目绩效评价报告

一、项目基本情况

（一）项目概况

1.项目背景

《中华人民共和国疫苗管理法》第四章第三十五条“疾病预防控制机构应当按照规定向接种单位供应疫苗。”国务院第668号令第十五条“第二类疫苗由省级疾病预防控制机构组织在省级公共资源交易平台集中采购，由县级疾病预防控制机构向疫苗生产企业采购后供应给本行政区域的接种单位。”根据以上文件规定，区县疾控中心负有非免疫规划疫苗（自费接种的疫苗，如HPV疫苗、流感疫苗、带状疱疹疫苗、狂犬病疫苗等）的统一采购责任。

为落实疫苗法、国家扩大免疫规划、预防接种方针政策，保证疫苗的安全有效接种，济南市长清区疾病预防控制中心（以下简称“区疾控中心”）设立医疗收费收入项目，采购非免疫规划疫苗，确保接种服务可及性，以达到保障适龄儿童及适龄女性、老年人、宠物饲养者等重点人群健康，减轻医疗负担的目的。对非免疫规划疫苗实行收支两条线，将采购成本纳入预算，由财政拨款予以资金保障。

2.项目主要内容

项目主要内容为区疾控中心采购、分发及管理非免疫规划疫苗，保障疫苗质量及有效期，依照《山东省非免疫规划疫苗采购使用管理办法》及山东省公共资源交易中心公示的中标价格对疫苗进行收费并将收到的非税收入全额上缴本级财政，纳入财政专户管理。2024年区疾控中心非免疫规划疫苗采购，供应覆盖全区10个街镇，14家接种单位（文昌、平安、五峰、万德、归德、孝里、张夏、马山、双泉、崮云湖10个街镇卫生院，区医院、中医院2家医院，山东师范大学、齐鲁工业大学接种点），满足公民自愿接种意愿。

3.项目实施情况

（1）组织管理机制。季节性、大额数量的疫苗采购，如流感疫苗，经区疾控中心党委和相关业务科室会议研究。区疾控中心制定《长清区疾病预防控制中心非免疫规划疫苗管理制度》《济南市长清区疾病预防控制中心疫苗冷链管理制度》等文件，规范采购、储运、接种全流程。

（2）采购流程实施。接种单位按月上报需求，经区疾控中心分管领导及主要领导签批后，汇总形成采购目录。上传至山东省药械集中采购平台，通过遴选供应商并签订线下采购合同，明确采购品种、价格、配送方式及结算周期等。

（3）资金使用与监管。疫苗费用等非税收入缴入财政专户，实行“收支两条线”，确保专款专用。

（4）疫苗储运管理。疫苗储运由山东大舜医药物流有限公司负责，区疾控中心专业技术人员负责疫苗及配套用品的储存、运输档案的整理，并对山东大舜医药物流有限公司对疫苗及配套用品的储存、运输管理进行监督，确保疫苗全程冷链可追溯。

4.资金投入及使用情况

2024年长清区医疗收费收入项目预算资金2500.00万元，疫苗采购成本实际支出1414.65万元，预算资金执行率56.59%。

（二）项目绩效目标

通过项目的实施，保障长清14家非免疫规划疫苗接种单位的疫苗供应，实现各类疫苗采购任务完成率 $\geq 95\%$ ，疫苗采购合格率100%，实现疫苗收费收入2500万元以上，并及时保质完成疫苗储存及配送工作，有效保障长清区内居民对自费疫苗的自愿接种需求，提升区域内居民疫苗接种覆盖率。

表1：项目绩效目标指标表

一级指标	二级指标	指标内容	指标值
成本指标	经济成本指标	总成本	≤ 2500.00 万元
产出指标	数量指标	采购任务完成率	$\geq 95\%$
	质量指标	供需差异率	$\leq \pm 10\%$
		库存周转率	≥ 4 次
	时效指标	疫苗采购周期	≤ 30 天
		供应商及时交付率	$\geq 90\%$
效益指标	经济效益	收入预算完成率	$\geq 100\%$
	社会效益	疫苗接种覆盖率	提高

		提升公众健康意识	有效
	可持续影响	长效工作机制健全性	健全
社会公众或服务对象满意度	满意度	接种单位满意度	≥ 90%
		接种对象满意度	≥ 90%

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价目的、评价对象和范围

1.评价目的

此次对医疗收费收入项目支出绩效评价，围绕项目决策、组织实施、项目产出和效益等多个角度考察项目目标实现情况、预算执行情况和项目整体效果，发现项目推进及资金使用各管理环节中的问题，为提高财政资金使用效益和后续年度项目的有效实施提供合理建议。

2.评价对象

2024 年度济南市长清区疾病预防和控制中心的医疗收费收入项目。项目预算资金 2500.00 万元。

3.评价范围

济南市长清区疾病预防和控制中心及非免疫规划疫苗接种单位。评价时间段 2024 年 1 月 1 日-2024 年 12 月 31 日。

（二）评价思路、评价重点、评价指标体系和评价标准

1.评价思路

项目评价思路，评价依据“目标确立-资料收集-绩效评价-结果建议”的基本逻辑，按照项目支出绩效评价的要求，梳

理 2024 年医疗收费收入项目实施内容、资金收支、管理过程及产出效益等基本信息，分析项目在立项决策、项目申报、预算测算、组织实施、资金使用、制度建设及执行、年度具体产出及资金使用效果等方面取得的成效及存在的问题，向相关单位提出改进建议，进一步规范财政资金管理，保障本项目资金使用的规范性、安全性，切实提高财政资金使用效益。

本次绩效评价工作遵循以下基本原则：

- (1) 科学规范原则。严格执行规定的流程步骤，做到指标合理、标准科学、方法适当、结果可信。
- (2) 绩效相关原则。评价结果应当清晰反映绩效目标的实现情况以及预算支出和绩效之间的对应关系。
- (3) 公开透明原则。评价结果应当符合真实、客观、公正的要求，依法依规公开并接受监督。

2. 评价重点

长清区疾控中心医疗收费收入项目的绩效评价以“资金安全、流程合规、效益落地、长效可持续”为核心，结合定量与定性指标，重点关注项目资金管理、非免疫规划疫苗采购效率、项目健康效益及长效运行机制，以确保资金使用效率、项目可持续性和公共卫生效益最大化。

3. 评价指标体系

评价指标体系从决策、过程、产出、效益四个维度进行综合评定，具体分为 4 个一级指标，12 个二级指标，24 个三级

指标，详见附件1。

决策指标：占权重分14分，针对项目立项、绩效目标、资金投入情况进行指标设置，评价立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性和资金分配合理性。

过程指标：占权重分22分，针对项目资金管理和组织实施管理进行指标设置，评价项目资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、管理制度健全性、制度执行有效性、资金监管有效性。

产出指标：占权重分34分，针对项目产出数量、质量、时效和成本进行指标设置，评价项目采购任务完成率、供需差异率、库存周转率、疫苗采购及时率、供应商及时交付率、疫苗采购总成本、疫苗成本控制率等指标。

效益指标：占权重分30分，针对项目经济效益、社会效益、可持续发展和满意度进行指标设置，评价项目收入完成率、疫苗接种覆盖率、疫苗采购长效工作机制健全性及受益对象满意度等指标。

4.评价标准

评价等级绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为100分，分值和对应等级划分为四档：90（含）-100分为优；80（含）-90分为良；60（含）-80分为中；60分以下为差。

（三）评价组织实施与评价方法

1.评价组织实施

（1）前期准备阶段：

①成立评价工作组。在接受长清区财政局委托后，项目负责人梳理、分析项目情况，选取具有一定业务经验的人员作为项目负责人，负责方案制定、项目组织实施、报告撰写、项目总结及汇报等工作，组成评价工作组，保障工作有序开展。

②制定评价实施方案。评价工作组在座谈调研、了解项目基本情况的基础上，结合工作安排和相关规定编制评价实施方案，主要包括人员配置及人员分工、工作进度及时间安排、评价依据、评价工作程序、评价方法、评价指标体系、实施步骤、现场评价抽样范围、社会调查方案、评价质量控制措施等内容。

（2）组织实施阶段

①现场评价。现场工作主要复核已提交资料的真实性，就有关问题与区疾控中心负责人员进行现场沟通，开展社会调查和实地踏勘，形成工作底稿及问题清单。

②形成初步评价结论。评价工作组对现场评价情况进行梳理、汇总、分析，对项目总体情况进行综合评价，形成绩效评价初步结论。

③交换评价意见。评价工作组根据工作底稿、评价指标体系、工作记录等情况，形成初步评价结论，与相关单位充分交

换意见。

（3）报告撰写阶段

①撰写绩效评价报告初稿。评价工作组在认真梳理、研究、分析现场评价情况的基础上,按照规定格式撰写绩效评价报告。绩效评价报告全面阐述所评价项目的基本情况,说明评价工作组织实施情况,对照评价指标体系做出具体绩效分析和结论。对项目绩效、主要问题的分析等做到数据真实、内容完整、案例详实、依据充分、分析透彻、结论准确,所提建议具有针对性和可行性。

②报告初稿论证。评价报告初稿撰写完成后,评价工作组召开包括委托方、被评价单位、有关行业专家和绩效专家参加的论证会,对评价报告的完整性、合理性、充分性、逻辑性等征求意见。

③提交正式评价报告。评价工作组根据报告论证及委托方反馈意见,对报告内容进行完善,形成正式的评价报告,由项目主评人签字确认,加盖评价机构公章后,按项目交付时间要求提交委托方。

2.评价方法

评价工作组在本次绩效分析时严格遵循科学规范、公开透明、绩效相关、激励约束四个评价原则。结合项目实际情况,采用比较分析法、因素分析法、实地调研法、公众评判法等分

析方法。

（1）比较分析法

对于定量指标，通过对目标值与实际完成值比较，计算绩效目标实现程度，对应计算得出评价得分。

（2）因素分析法

综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

（3）实地调研法。

评价工作组在项目评价过程中访谈长清区疾控中心财务科、总务科等相关部门，并且到疫苗接种单位实地调研，现场收集资料并梳理相关内容；通过实地调查发放问卷等，为获取第一手资料为项目评价提供真实可靠的数据支撑。

（4）公众评判法

对社会公众和服务对象满意度部分，主要采取公众调查法，是指通过满意度问卷调查或访谈的方式，对相关受益方或服务对象开展满意度调查评判，以了解服务对象的满意度。

三、评价结论及分析

（一）综合评价结论

评价组通过数据采集、问卷调查等获得的数据和资料，对2024年济南市长清区医疗收费收入项目进行客观公正的评价，项目总得分为89.09分，绩效评级为“良”。项目在资金规范

使用、采购流程合规性等方面表现较好,但在供需匹配精准性、项目长效机制健全性、预算绩效管理科学性等方面仍有改进空间。

表 2：医疗收费收入项目绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	得分	得分率
决策	14	12.00	85.71%
过程	22	21.13	96.04%
产出	34	29.76	87.53%
效益	30	26.20	87.33%
合计	100	89.09	89.09%

（二）指标分析

1.决策指标扣分分析

（1）绩效目标合理性

项目绩效目标设置为“辖区疫苗款保证应收尽收,及时收取,收款金额准确率99%以上,大力提升辖区人民群众身体健康保障能力”,与项目中疫苗费用收取部分的内容相关,但未全面反映项目中疫苗采购内容,缺乏相关的产出和效果目标。根据评分规则,该指标得50%权重分。

（2）绩效指标明确性

绩效指标对预期目标进行了分解,但未能全面反映项目实际工作,仅以“销售回款”代替工作量,缺乏对疫苗采购工作内容的可量化考核指标。根据评分规则,该指标得50%权重

分。

2. 过程指标扣分分析

(1) 资金到位率

项目 2024 年预算资金总额为 2500.00 万元，实际到位资金总额为 1414.65 万元，资金到位率为 56.59%。根据评分规则，该指标得 56.5% 权重分。

3. 产出指标扣分分析

(1) 供需差异率

2024 年度非免疫规划疫苗采购量 99648 支，销售给各接种单位 82234 支，供需差异率为 21.18%，根据评分规则，该指标得 55.20% 权重分。

(2) 库存周转率

2024 年年初疫苗库存数 30768 剂，年末库存数 41955 剂，退苗 5127 剂、出库量 83334 剂（含报废 1100 剂），非免疫规划疫苗 2024 年度综合周转率为 2.29 次/年。流感疫苗年初库存 255 剂，年末库存 0，出库量 18608 剂，周转率 145.95 次/年；乙肝疫苗年初库存 887 剂，年末库存 1150 剂，出库量 5676 剂，周转率 5.57 次/年。根据评分规则，该指标得 60% 权重分。

4. 效益指标扣分分析

(1) 收入预算完成率

2024 年度项目预算支出 2500 万元，收支平衡。实际实现

疫苗销售收入 2087.55 万元，收入预算完成率 83.50%。根据评分规则，该指标得 83.50% 权重分。

（2）公众健康意识提升

①向疫苗接种对象发放有效问卷 365 份，其中“您是否了解 HPV 疫苗、流感疫苗等疫苗相关疾病预防知识？”等问题 98.08% 的受访对象选择“是”。②对比 2024 年度（总接种人次 85461）与 2023 年度（总接种人次 92538）长清区疫苗接种情况，除乙肝疫苗、狂犬疫苗、破伤风、5 价轮状病毒、五联疫苗接种（接种人次 38858）增长率 > 0%，其他疫苗接种人次增长率均为负数。根据评分规则，该指标得 72.67% 权重分。

（3）长效工作机制健全性

①区疾控中心疫苗库存管理赖于免疫规划云系统自动库存预警机制，对近效期疫苗和最低库存量有自动预警提醒机制；但目前采购计划主要基于历史接种数据，缺乏依流行病学趋势和人口变化的动态调整。

②长清区财政局设立疫苗采购财政专用账户，确保疫苗收费收入专款专用；采购合同明确约定了与供应商的付款周期，但实际结算时点为合同中采购的批次疫苗销售清零后，与合同约定付款期存在偏差。

③目前健康宣教主要依托长清疾控公众号及社区海报宣传，宣传渠道不够多样。同时宣教活动碎片化，未针对接种误

区（如“非免疫规划疫苗不重要”）设计内容，缺乏宣教计划可能导致公众接种意愿不足。根据评分规则，该指标指标得 85% 权重分。

四、项目实施成效

通过项目的实施，2024 年度长清区疾控中心非免疫规划疫苗采购严格遵循相关法律法规，完成了 99648 剂疫苗采购入库，确保了疫苗来源合法、质量可靠。疫苗管理及运输、接种依托免疫规划云系统建立完善的疫苗追溯体系，实现疫苗全生命周期管理的标准化、规范化。优化采购计划和配送流程，保障长清区内疫苗供应的及时性和稳定性。区疾控中心规范资金管理，实施严格的资金管理制度，确保疫苗款项专款专用，2024 年度实现疫苗销售收入 2087.55 万元，除因特殊原因部分卫生院未回款外，其他资金全部缴入财政专户，入库金额 1899.68 万元。

五、发现的问题及原因分析

（一）疫苗供应动态调整机制不健全，供需差异率较大

2024 年度长清区疾控中心非免疫规划疫苗供需差异 21.18%，存在供需失衡风险。主要原因：需求预测欠准确，目前需求主要依据历史数据及接种单位上报需求，对于人口流动、接种意愿变化等因素考虑不足；省级带量采购合同未及时根据实际需求调整等。

（二）项目长效工作机制有待健全

1.疫苗采购费用支付缓慢问题。采购费用支付周期较长，采购合同中未根据实际结算时点约定付款时限，导致付款超出合同约定时限，造成区疾控中心债务风险及供应商降低供货优先级风险。原因非税收入上缴-返还周期长，审批部门及节点较多；未建立支付时效考核管理机制。

2.疫苗知识宣教中传统宣传途径占比大（横幅/传单/讲座），新媒体宣传应用不足。主要原因因为区县无专职宣传人员。技术滞后，未运用大数据分析受众偏好，公众号等平台活跃用户太少。

（三）预算绩效目标设立的科学性有待提高

区疾控中心医疗收费收入项目绩效指标系结构性缺失，销售回款指标占比较大，缺少采购流程及供需匹配类指标。项目绩效目标设置为“辖区疫苗款保证应收尽收，及时收取，收款金额准确率99%以上，大力提升辖区人民群众身体保障能力”，仅反映了项目中收入实现部分内容，未全面反映疫苗采购相关内容。绩效指标设置仅针对疫苗款收取，缺乏对疫苗采购工作内容的可量化考核指标。

六、相关建议

（一）精准需求预测，优化采购与供应链管理

1.在接种点预约量基础上，结合免疫规划信息系统、户籍

人口数据，建立“月度滚动预测”模型；对高校等人口流动大的区域，单独设置弹性采购系数。引入专家参与机制，组建由疾控专家、临床医生等构成的需求采购评审组，对采购计划提出建议。

2.优化采购与供应链管理。在省级集采框架内，与供应商约定“浮动采购量条款”（如 $\pm 10\%$ 调整权）；对易短缺疫苗（如狂犬疫苗），签订“优先供应协议”等。

3.强化资金绩效管理

绩效评价优化，将“供需差异率”纳入考核，差异率 $\leq 10\%$ 得满分，差异率 $> 20\%$ 扣分，以保证疫苗供需平衡。

（二）优化资金、库存监管及宣教管理，完善长效工作机制

1.建立合理的回款机制，避免拖欠疫苗供应商货款。加强资金监管，确保疫苗款专款专用。优化财政支付流程，减少不必要的审批环节。建立资金支付的监督机制，定期检查资金使用情况。

2..持续开展健康宣教，提高公众认知。创新宣教方式，利用短视频、直播等新媒体平台进行科普。针对不同人群制定个性化的宣传方案。加强与社区、学校、企业等的合作，扩大宣教覆盖面。

（三）完善项目绩效目标体系，补充采购关键环节指标

1. 构建“三级目标”框架。总体目标如“提升二类疫苗可及性，降低目标疾病发病率”。年度采购目标需明确采购相关的核心目标，如保障供应（疫苗种类覆盖率 $\geq 95\%$ 、配送及时率 $\geq 90\%$ ）成本控制（采购成本节约率）；质量安全（疫苗批签发合格率100%、冷链达标率100%）。项目预期效益目标如“公众接种意愿提升率”“目标人群接种覆盖率”。

2. 补充采购关键环节指标。针对采购流程设置专属指标，例如：供应商合同履约率、紧急采购响应时效、库存周转率、近效期疫苗占比等。

3. 建立动态调整机制，合理设置绩效目标值。年度目标校准根据疾病流行趋势（如流感变异株）、政策变化等修订指标。引入“负面清单”指标，明确采购红线，如“近效期（ ≤ 6 个月）疫苗入库占比 $\leq 5\%$ ”、“供应商投诉率 $\leq 3\%$ ”等。