决算说明：04

# 关于2018年度盐池县财政专项资金 支出绩效评价有关情况的报告

按照2018年度财政工作安排，确定对5个具有一定代表性的财政资金项目实施绩效评价，我局聘请第三方机构，第三方机构针对不同项目制定了合理的指标评价体系，采取实地勘察、翻阅资料、发放调查问卷等形式对项目实施情况进行了全面调查，最终根据评价指标打分确定评价结果。整个评价过程公开透明，程序规范，评价结果真实地反映了项目实施情况及存在的问题。我局认真总结并将项目评价结果及时反馈相关单位。现将全年绩效评价有关情况报告如下：

一、盐池县2017年残疾人综合意外伤害保险项目

（一）项目基本情况

综合意外保险也叫人身意外伤害保险。是指被保险人在保险有效期内，因遭受非本意的，外来的，突然发生的意外事故，致使身体蒙受伤害而残废或死亡时，保险公司按照保险合同的规定给付保险金的保险。为了进一步提高对残疾人的社会保障水平和完善医疗救助措施，盐池县人民政府根据《自治区人民政府办公厅关于印发宁夏健康扶贫工程实施方案的通知》(宁政办发〔2016〕153号)精神，制定并下发了《盐池县2017年健康扶贫工程实施方案的通知》(盐党办发〔2017〕19号)。2017年投入30.16万元，由盐池县残疾人联合会负责对全县符合投保条件的3016名残疾人，每人每年免费缴纳100元残疾人意外伤害综合保险，旨可以充分发挥商业保险机构在残疾人保障体系建设中的作用，拓宽残疾人的生活保障渠道、减轻政府和个人负担、提高残疾人的生活质量、改善残疾人的生活现状。

（二）项目评价结果

运用评价组研发并通过专家组论证的评价指标及评分标准，通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的数据信息，评价组对盐池县残疾人联合会2017年残疾人综合意外伤害保险项目支出进行了独立客观的评价，最终得分74.94分，评价结论为“合格”。

(三)绩效评价过程中发现的问题

1、残疾人投保标准执行不一，有失保障对象的公平性。

盐池县残联按照《盐池县2017年健康扶贫工程实施方案的通知》（盐党办发〔2017〕19号）精神，即“享受2种以上综合意外伤害保险的受益人，按照就高不就低的原则，每人只能享受一种综合意外伤害保险”原则的理解不够到位，对全县持证的7677名残疾人中的3016名残疾人按照每人100元标准投保，其余4661名残疾人纳入其他人群的政府投保范围并享受该补贴标准，同为残疾人不同的补贴标准、不同的理赔标准，从而可能引发新的社会纠纷，一定程度影响政府惠民政策的社会效益发挥，对残疾人失去公平性，甚至会出现负面效应。

2、对残疾人的投保审核工作有待加强。

通过现场比对核查，投保名单自身重复和与其他单位重复投保的情况依然存在。一是残疾人投保清单有2人次存在重复投保情况；二是与盐池县民政局实施的老年人购买综合意外伤害保险投保名单重复221人，与盐池县扶贫办负责的建档立卡户购买综合意外伤害保险投保名单重复325人，与盐池县卫计局实施的为非建档立卡户购买综合意外伤害保险投保名单重复1429人。

3、政策的宣传工作有待加强。

盐池县残联虽然做了一些保险的宣传工作，但宣传工作还不到位，政府购买综合意外伤害保险的作用社会效益未能充分体现，在较大程度上让政府的这项惠民政策打了折扣，影响了政府扶贫惠民政策应有社会效果，也反映出项目实施单位在实施过程中，宣传服务工作距离实际需要还有较大差距。截止2017年底投保残疾人综合意外伤害保险还没有一起理赔案件。

(四)绩效评价结果应用建议

1、加强对政策的学习和理解，强化责任意识，增强做好工作的使命感和责任感。建立健全工作机制和各项管理制度，确保党委、政府各项政策的贯彻落实。

2、加强对残疾人投保的审核工作，实现应保尽保。建议针对2017年投保中出现的自身名单重复情况以及纳入政府其他单位投保范围并享受该标准的问题，盐池县残联应加强与各部门协调沟通工作，采取有效措施，加强对投保对象的资格审查工作，重新对审核、审批流程进行全面的梳理，防止重复投保现象的发生，有效发挥财政资金使用效益，对残疾做到应保尽保，实现残疾人社会保障的公平性。

3、盐池县残联应及时将保险政策宣传到每一位残疾人及其家庭，尽快协助在2017年保险期间个别可能发生意外伤害但因为不知道这项惠民政策耽误理赔的残疾人理赔。

4、加强宣传工作，充分发挥政策的引领作用。

综合意外伤害保险政策宣传服务工作是实施免费为残疾人购买综合意外伤害保险项目的重要组成部分，直接关系政策到底能发挥多大经济和社会效益，受益残疾人利益能否真正得到保障，该项工作必须引起高度重视。因此，盐池县残联既要精准将政策宣传到每一个残疾人及其家庭，而且要向全社会广泛开展政府免费购买保险的宣传工作，为政府深入有效开展健康工程营造全社会共同参与的良好社会氛围，进一步提升全社会共同关注残疾人事业的意识。

二、盐池县2017年建档立卡户综合意外伤害保险项目

（一）项目基本情况

综合意外保险也叫人身意外伤害保险。是指被保险人在保险有效期内，因遭受非本意的，外来的，突然发生的意外事故，致使身体蒙受伤害而残废或死亡时，保险公司按照保险合同的规定给付保险金的保险。为提高建档立卡户贫困人口风险保障水平，盐池县扶贫办依据《盐池县2017年脱贫摘帽实施方案》(盐党办发〔2017〕19号)要求，计划使用111.58万元，对国办系统中建档立卡户11158户共计32867人，统一按照每户100元标准免费购买综合意外伤害保险。旨在发挥商业保险机构在脱贫摘帽工程的保障性作用，提高建档立卡户风险抵御能力、减轻政府和个人负担、提高建档立卡户的生活质量。

（二）项目评价结果

运用评价组研发并通过专家组论证的评价指标及评分标准，通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的数据信息，评价组对盐池县扶贫办2017年建档立卡户综合意外伤害保险项目进行了独立客观的评价，最终得分82.22分，评价结论为“良”。

（三）绩效评价过程中发现的问题

1、建档立卡户投保名单自身重复和与其他单位重复投保的情况时有发生。按照《盐池县2017年健康扶贫工程实施方案的通知》(盐党办发〔2017〕19号)文件精神，享受2种以上综合意外伤害保险的受益人，每人只能享受一种综合意外伤害保险的要求，经过现场比对，中国人寿盐池支公司出具给盐池县扶贫办的投保名单中自身重复112人，与残疾人重复325人，与老年人重复2958人。

2、项目管理制度不够健全，内部控制制度缺失。尤其是对投保对象资格审查工作责任不清，职责不明，缺乏责任追究制度。

(四)绩效评价结果应用建议

1、建立健全统筹协调机制。由于投保对象情况复杂，涉及不同的职能部门，需要相互配合。建议针对2017年投保名单存在的自身重复投保以及与其他单位重复投保的情况，应建立统筹协调机制，加强对投保工作的组织领导，细化建档立卡户投保名单审核、审批流程，对审核、审批流程进行全面梳理，堵塞审核漏洞，避免出现重复投保，有效节约财政资金，确保投保工作的公平、公正性。

2、建立健全责任追究制度。建立内部控制制度，强化责任意识，严格投保工作，确保职责明确、责任到人。

三、盐池县2017年老年人综合意外伤害保险项目

（一）项目基本情况

综合意外保险也叫人身意外伤害保险。是指被保险人在保险有效期内，因遭受非本意的，外来的，突然发生的意外事故，致使身体蒙受伤害而残废或死亡时，保险公司按照保险合同的规定给付保险金的保险。为加强养老保障工作，提高老年人的抵御风险能力，根据《关于开展老年人意外伤害综合保险工作的通知》(宁老龄办发〔2015〕12号)、《关于印发盐池县开展老年人意外伤害综合保险实施方案的通知》(盐政发〔2015〕155号)《关于开展老年人意外伤害综合保险工作的通知》(盐民发〔2017〕18号)等文件要求。2017年度盐池县民政局计划使用94.96万元，对具有盐池户籍及外地来盐池生活6个月以上，全县五保、低保、重点优抚老人及女性年龄在55-80周岁、男性年龄在60-80周岁的普通老年人共计19529名，统一免费购买综合意外伤害保险。其中，五保、低保、重点优抚老人每人免费缴纳90元/年(即3份30元/年)意外伤害综合保险；其他普通老人每人免费缴纳30元/年意外伤害综合保险。旨在积极应对人口老龄化的需要，发挥商业保险机构在养老保障中的作用，拓宽养老保障渠道、减轻政府和个人负担、提高老年人的生活质量。

（二）项目评价结果

运用评价组研发并通过专家组论证的评价指标及评分标准，通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的数据信息，评价组对盐池县民政局2017年老年人综合意外伤害保险项目支出进行了独立客观的评价，最终得分88.64分，评价结论为“良”。

（三）绩效评价过程中发现的问题

1、投保审核工作把关不严，重复投保现象时有发生。

通过现场比对调查分析，中国人寿盐池支公司出具给盐池县民政局的投保名单中自身重复371人，与残疾人投保对象重复221人，与建档立卡户重复2958人，同为老年人投保标准与理赔的标准不一、有可能会造成因为发生理赔赔偿标准不同老年人利益受损而引发的社会纠纷，有失政府投保标准和理赔标准的公平性，一定程度影响政府惠民政策的社会效益发挥，甚至会出现负面效应。

2、对政府投保的宣传工作有待加强。

通过抽样问卷调查，17.86%的老年人不知道盐池县政府免费为老年人购买综合意外伤害保险这件事，21.43%的老年人表示不知道如何理赔，35.71%的老年人不知道保险的补偿标准。一定程度上让政府的这项惠民政策打了折扣，影响政府扶贫惠民政策应该发挥的良好社会影响和引导作用。同时也反映出项目实施单位在实施过程中，宣传服务工作距离实际需要还有一定差距。

3、项目档案资料管理工作有待加强。

通过现场核查，盐池县民政局收集的老年人基本信息中，无老年人的联系方式，也没有其家属的联系方式，重要基础信息的缺失，会影响到民政局及时高效的为老年人服务。

(四)绩效评价结果应用建议

1、认真履行职责，强化责任意识，加强对投保的审核工作。

建议针对2017年投保中出现的自身名单重复投保和与其他单位重复投保较多的情况，建立健全内部审核制度和责任追究制度，对审核、审批流程进行全面的重新梳理，堵塞审核漏洞，避免出现重复投保，有效发挥财政资金使用效益。

2、加强宣传工作，充分发挥政策的引领作用。

综合意外伤害保险政策宣传服务工作是实施免费为老年人购买综合意外伤害保险项目的重要组成部分，直接关系政策到底能发挥多大经济和社会效益，受益老年人利益能否真正得到保障，该项工作必须引起高度重视。因此，盐池县民政局既要精准将政策宣传到每一个老年人及其家庭，而且要向全社会广泛开展政府免费购买保险的宣传工作，为政府深入有效开展健康工程营造全社会共同参与的良好社会氛围，进一步提升全社会共同关注老年人事业的意识。

3、加强投保档案资料信息的收集工作。

完善对22922名老年人基础信息的收集工作，确保老年人基础信息完整、有效。

四、2017年盐池保障性安居工程项目

（一）项目基本情况

住房问题是重要的民生问题之一，党中央、国务院高度重视解决城市低收入家庭住房困难问题。自治区连续8年将保障性安居工程建设列入10项民生计划，2017年又下发了《关于下达2017年保障性安居工程计划任务的通知》宁建发〔2017〕9号，盐池县按照中央和自治区保增长、保民生、保稳定的总体要求，实施保障性安居工程项目，加大保障性住房建设力度，着力增强房源供应，完善租赁补贴制度，加快建立健全以廉价房、公租房、经济适用房为重点的住房保障体系，旨在促进民生改善和社会和谐，使城市低收入住房困难家庭的住房条件得到明显改善，营造良好人居环境。

（二）项目评价结果

运用自治区住房和城乡建设厅下发的评价指标体系及评分标准，通过基础数据填报、问卷调查和访谈获取的数据，评价组对“保障性安居工程建设项目”进行了独立客观的评价，最终评价结果为“80.96”分，评价结论为“良好”。

1. 绩效评价过程中发现的问题

1、保障性安居工程建设资金缺口较大，棚户区改造安置建设资金大部分由贷款支付，今后政府还贷付息压力很大；

2、进城农民正在不断成为新的城市低收入群体，公共租赁住房分配难度加大；

3、公共租赁住房全部建成使用，后期管理难度增大，进入、退出公共租赁住房管理机制需进一步完善，尤其退出工作难度很大，保障性安居住房管理相关制度建设滞后。

4、由于全区房产、银行、税务等相关信息比对系统还没有联网，信息无法共享，所以导致保障对象的核查工作存在盲点。

（四）绩效评价结果应用建议

1、进一步创新住房保证管理模式，根据国家、自治区保障性住房政策规定，进一步完善廉租、公祖并轨运行管理办法，健全县级保障性住房管理制度。

2、进一步提高信息化管理水平，加大保障性住房管理信息化建设投入力度，建立多部门共享的保障性住房申请审核信息平合，实施动态监管，健全退出机制。

3、进一步健全保障性住房监督机制，不断完善保障性安居住房的后期监管机制，确保住房保障工作顺利实施。

五、2016年至2018年盐池县扶持发展壮大集体经济项目

（一）项目基本情况

**1、项目的组织管理**

**（1）领办方式**

项目的领办方式有两种。一是由村委会领办的项目11个，其中，2016年领办项目6个，2017年至2018年领办项目5个；二是由集体合作社领办的项目9个，其中2016年领办4个，2017年至2018年领办5个。

（2）**组织建设及制度建设**

为了更好的发展壮大集体经济，实现“依法治村、民主管理”的目标，不断加强村级组织建设，配齐和选举了村两委班子。现有村党支部20个、124人，村委会20个，共124人，经济合作社24个，共208人，村委会和合作社共建立各种《章程》27份、财务管理制度27份。

（3）**项目建成后的经营方式**

已建设完成并投入运营的项目13个，其中，以村委会承包出去经营的项目8个，自主经营的5个。

**（4）合作经营的股权量化**

以股份合作经营的项目5个，其中，有3个是按股分成，有2个按股协议分红，如花马池镇惠泽村种养殖合作社，村民占70%股份，集体占30%股份；高沙窝镇大疙瘩村互助合作社和村民构成60%：40%的股份。

**2、项目资金的投入、支出、结余情况**

（1）**项目资金投入情况**

三年来共投入发展项目资金7387万元；其中，财政预算资金投入4000万元，占总投资的54.1%，拉动社会力量投入资金3387万元，占总投资的45.9%。

①政府下达项目预算资金，三年分三批投入发展壮大集体经济20个村20个项目，资金4000万元；其中，2016年拨付10个村10个项目资金2000万元，2017年至2018年拨付10个村、10个项目资金2000万元。

②拉动社会力量投入资金3387万元：分别是何新庄村300万元、大圪垯村600万元、古峰庄村210万元、营盘台村160万元、盈德村等17个村级组织。

（2）**项目支出资金及结余情况**

三年来20个项目支出资金2253.3万元，占预算资金4000万元的56.3%，结余资金1746.7万元，占预算资金的44.7%；其中，2016年10个项目支出资金1403.3万元，占第一批2000万元资金的70.17%，结余资金596.7万元，占29.83%。

2017年至2018年、10个项目支出资金850万元，占第二批和第三批预算资金2000万元的42.5%，结余资金1150万元，占57.5%。

2016年至2018年社会力量投入资金3387万元；其中，2016年投入2303万元，2017年至2018年投入1084万元。

**3、项目建设完成情况**

**（1）实施项目建设内容：**

2016年立项建设的项目10个，种植、养殖、加工、旅游等，发展起来黄花菜加工企业2个，饲料加工厂3个，马路服务区1个，肉牛养殖基地1个，休闲旅游景区1个，股份专业合作社2个。2017年至2018年立项建设的项目10个，发展起来养殖企业3个，设施农业日光温室2个，粮油加工3个，饲草加工配送2个。

**（2）实施项目建设进度：**

①截至2018年12月31日，扶持发展起来企业20个，正常运营9个、占45%；分别是营盘台村、刘四渠村、向阳村、何新庄村、大圪垯村、古峰庄村、惠泽村、新泉井村、杨儿庄村。暂时歇业的4个，占20%；分别是二道沟村、惠苑村、曾记畔村、雨强村。正在建设准备投产的7个、占35%；分别是狼布掌村、马儿庄村、黄羊岭村、包源村、摆宴井村、盈德村、旺四滩村。

②2016年立项建设项目10个，正常营运6个、哲时歇业的2个，正在建设准备投产的2个。2017年至2018年立项建设项目10个，正常营运4个、暂时歇业的1个，正在建设准备投产的5个。

**（3）项目建设存在的主要问题**

一是项目建设用地审批不符合有关规定，如狼布掌村、马儿庄村、杨儿庄村、黄羊岭村等；

二是已经投产因设备存在问题暂时停产，如曾记畔村；

三是有关营业手续办不下来延误投产，如雨强村；

四是因方案变更导致项目建设缓慢，如盈德村、狼布掌村、杨儿庄村，旺四滩村；

五是立项经营不善歇业，如二道沟村、惠苑村。

**4、项目村集体经济收入情况**

**（1）2016年至2018年村集体的总收入：**

据调查8个乡镇20个村统计资料显示，2016年村集体经济总收入246万元，平均每村12.3万元；2017年集体经济总收入364万元，平均每村18.2万元；2018年集体经济总收入516万元，平均每村25.8万元。2017年比上年平均增长率32.4%，2018年比上年平均增长率29.5%。

①2016年底村集体经济收入在0万-30万元的19个村；分别是二道沟村、营盘台村、包源村、刘四渠村、向阳村、何新庄村、古峰庄村、新泉井村、杨儿庄村、惠苑村、曾记畔村、雨强村、狼布掌村、马儿庄村、黄羊岭村、盈德村、旺四滩村、惠泽村、大圪垯村；31万-50万的0个村，51万以上的村1个，摆宴井村。

②2017年底村集体经济收入在3万-30万元的18个村；分别是包源村、营盘台村、刘四渠村、向阳村、何新庄村、古峰庄村、新泉井村、杨儿庄村、二道沟村、惠苑村、曾记畔村、雨强村、狼布掌村、马儿庄村、黄羊岭村、盈德村、旺四滩村、惠泽村。31万-50万的2个村，大圪垯村、摆宴井村。

③2018年底村集体经济收入在4万-30万元的17个村；分别是营盘台村、刘四渠村、向阳村、何新庄村、古峰庄村、新泉井村、杨儿庄村、二道沟村、惠苑村、曾记畔村、雨强村、狼布掌村、马儿庄村、黄羊岭村、包源村、盈德村、旺四滩村。31万-50万的2个村，分别是大圪垯村、惠泽村。71万元的1个村、摆宴井村。

**（2）项目经营及收益情况：**

①经营情况，2016年至2018年共建设20个项目，正常运营的13个，正在建设或准备发包7个。发展成为优秀项目4个、良好4个、中等4个、较差1个、未定7个，其中，2016年度优秀3个、良好2个、中等2个、较差1个、未定2个。2017-2018年度，优秀1个、良好2个、中等2个、未定5个。**(相关资料详见附表一)**

②收益情况，三年来项目运营收入总额为180.8万元；其中，2017年收入75万元，2018年收入105.8万元，增长率为29.2%。一是承包收入分别是：营盘台村30万元、何新庄村13万元、惠苑村10万元、刘四渠村8万元、雨强村6万元、杨儿庄村3万元。二是股份收入：惠泽村38万元、古峰庄村21.9万元、新泉井村16万元、大圪垯村11.9万元、二道沟村10万元。三是集体经营收入：向阳村13万元。

按照《吴忠市关于支持村级集体经济发展的实施意见》，目标任务：到2018年，力争使中心城区的村年收入达到10万元以上，城乡复合发展地区的村年集体收入6万元以上，扶贫开发地区的村年集体收入达到4万元以上，初步形成了村级产业稳步壮大，各项工作正常运转的良性机制。**(相关资料详见附表二)**

**5、项目运营与分配方**

**（1）通过调查，目前项目建成后经营分配方式有三种：**

一是由村委会把项目成后承包经营的有6个村，每年收取3-8万元承包费，如何新庄村、营盘台村、刘四渠村、雨强村、惠苑村、杨儿庄村；

二是入股分成形式的有5个村，每年分红5-20万元不等；如大圪垯村、古峰庄村、惠泽村、二道沟村、新泉井村；

三是项目建设好有村集体经营的2个，如向阳村每年收益5-8万元，曾记畔村亏损7.1万元。

**（2）项目运营中存在的不利因素**

一是在审批用地方面因素：

制定壮大村集体经济试点方案时，乡村的土地使用未作前期咨询，出现试点项目建设用地为农业用地，审批难度大。惠安堡镇狼布掌村、杨儿庄村因试点项目建设用地为设施农业用地，申请办理土地审批手续不符合规定，导致项目进度缓慢，滞后时间过长；花马池镇盈德村，立项建设节水滴灌管加工厂，属于环境污染型企业，选址有问題，需要搬迁到工业园区建厂。

二是部分村干部对发展项目经营管理经验缺少：

大多数村干部都是土生土长农民，突然面对到手的资金和项日，无从下手，徘徊观望。如惠安堡镇狼布掌村，扶持的200万元资金近3年呆滞在账上，没有发挥应有的效益，原立项审批的“粮油加工厂”又改名为“黄花菜加工厂”。麻黄山乡黄羊岭村，确定的小杂粮加工企业，于2017年8月批复实施，到现在还未建成。花马池镇盈德村，于2017年立项批复建设“黄花菜加工厂”，至今该厂还在建设中，继而又申请办节水滴灌管厂，由于选址存在问题，又停办了。大水坑镇二道沟村，投资几百万建设了马路服务区，刚营业半年，服务区主要省道陕西定边县段公路管理部门以超载超重封干，车流量减少，没有了生意。

三是发展经济的物质基础薄弱：

有的村集体经济捉襟见肘，如麻黄山包源村集体经济收入只有4万元，没有更多的启动资金进行前期流动。据村干部介绍，在发展壮大集体经济项目选址方面难上加难。如麻黄山乡黄羊岭村、大水坑镇摆宴井村等，重新发展集体经济项目自然困难重重，特别是地理位置偏僻、既无资源可供开发利用，又无人才资金等优势的村，发展壮大集体经济就更加艰难。

四是资产管理不善造成一定的经济损失：

一些村级集体资源、固定资产廉价承包租赁，承包租赁费偏低，造成了村集体资产的间接贬值；如马儿庄村饲料加工厂、先后投资780万元，年收取承包费只有8万元；曾记畔村柠条加工厂经营三个月亏损7.1万元。

（二）绩效评价过程中发现的问题

总体来看，虽然盐池县农村集体经齐发展迈出了可喜的一步，但从整体来看，乡村集体经济整体的实力还比较薄弱，项目实施进度缓慢，部门之间还没有统一协调起来，特别是从农村基层干部队伍素质和经济大环境等主客观条件分析来看，还存在一些问题。

**1、乡村农民收入差距拉大**

就2018年全县20个村集体经济现状来看，盐池县周边地区比边远地区发展快、实力强；交通方便、资源丰富村比地理位置偏僻、资源匮乏的村收入高，如花马池镇、青山乡、大水坑镇紧靠县城、交通便捷，资源丰富，村集体经济发展和农民收入整体比较高，人均纯收入在13000元以上2个，如，惠泽村、营盘台村；纯收入超过10000元的村有9个，如，雨强村、马儿庄村、向阳村、盈德村、古峰庄村、惠苑村、二道沟村、黄羊岭村、摆宴井村；纯收入9000元至10000元以下的村有8个，如大疙瘩村、曾记畔村、新泉井村、旺四滩村、狼布掌村、杨儿庄村、何新庄村、包源村。而一些地处偏远，而又无资源优势刘四渠村，人均纯收入只有8500元，刘四渠村的人均纯收入占营盘台村62%。可见，农村集体经济发展有诸多制约因素。

**2、对发展壮大集体经济的思路还不够清晰**

尽管目前乡村干部的素质有了明显提高，但与当前市场经济发展的要求还有很大差距。

一是部分村干部文化层次普遍较低，思想解放不够，发展意识不强，对市场经济知识知之甚少，也没有经营管理项目的经验，不能顺应市场的要求，从市场发展需求出发寻找路子，因而，在发展村级集体经济方面显得力不从心。

二是部分多村地理位置偏僻，交通闭塞，广种薄收，自然资源匮乏，发展的空间很小。加之县、乡两级对集体经济特别是薄弱乡村的集体经济扶持不够。不仅总体上数额小，而且扶温饱的多，扶根源的少，极易返贫。

三是个别村的发展思路不清，缺乏长远规划，增收路子窄，发展点子少，短期行为多，滚动发展慢。如王乐井曾记畔村、柠条加工厂设备不配套、柠条不达标，加工厂停产瘫痪，村干部束手无策。目前村集体经济发展有了一定的基础，但从总体上看，全县村集体经济整体实力还比较薄弱，造血功能差，发展后劲不足，发展中面临很多困难和问题需解决。

**3、项目经营管理方式存在差异**

各村在壮大村集体经济项目实施过程中，对于技术复杂、专业性强的试点项目，若采用村干部组织项目实施，则相关人员运营管理能力有限，实施较图难；若将项目承包给有经验的私人或企业独立运营，村民无法参与其中，则只能保证村集体每年收取5-8万元承包费，降低固定资产贬值的风险，但无法真正带动村民参与到壮大村集体济项目上，很难实现村集体经济可持续性稳定发展的效果。

**4、乡村增收渠道狭窄，收入来源单一**

多数村集体经济来源渠道单一，对上级政策补助的依赖性较为突出。一些靠自然资源有限开发的村，随着对生态自然要求的进一步控制，收入来源渠道正在逐步萎缩，增收后劲严重不足。2018年底的20个项目村集体经营收益516万元，其中，收取承包费121万元，占集体总收入的23.45%；其他收入395万元，占76.55%，主要来源于财政有关部门补助、征地补偿费等。不少村依靠上级财政转移支付补助，维持运转，勉强度日。

**5、部分村干部工作压力过大，超负荷工作日益加重**

调研中，部分村干部反映村级公共事务负担重，村级非生产性任务巨增，各种目标责任、达标验收，文书资料、报刊杂志、检查验收、制度建设和档案管理等日益加重；

一是发展村集体项目困难较多。目前，发展壮大村集体经济项目，一般由村干部组织实施运营管理，试点项目任务繁重，但相关激励机制不健全，在对项目的实地调研中，村干部因试点项目任务繁重经常加班加点、自费垫钱、私车公用等现象存在；

二是村干部待遇偏低。有个村干部说“我是一个农村青年，有文化、有知识、村民选我为村支委兼会计，一月挣1500元工资，待遇太低了，我也要养家糊口啊！同村的朋友出外打工、一个月挣回四、五千元呢，可我毕竟是一个党员呀，要服从组织分配”。没有相应报酬作支撑，降低了村干部实施壮大村集体经济项目的积极性。

三是缺少必要的管理人才和技术工人。普遍存在试点村中大多数村民外出打工就业的现象，村中急缺有能力的人才参与到项目实施运行中，因此在吸引人才回村发展至关重要。

（三）绩效评价结果应用建议

**1、发挥区域优势，合理利用当地农村资源**

发展农村经济必须遵循因地制宜的原则，充分发挥区域优势，合理有效地利用当地农村资源，把资源优势切实转化为产业优势，不断增强村级集体经济实力；防止一哄而起，套用一个模式。对发展新品种种植、特色养殖、附加值高加工企业、开发旅游区、建设马路经济等不搞“一刀切”，因村因地制宜。发达地区和欠发达地区、近郊和边远山区，应根据各村经济基础、资源优势、干部农民素质等各方面实际，发挥优势，挖掘潜力，优化结构，扬长避短；各村应在深入调查研究的基础上，弄清本地区的优势、劣势，根据本村特色进行调整，走有特色的资源型路子，从而扬长避短，实现结构优化。

**2、创新管理模式，管好用活村级集体资产**

一是盘活资产经营。鼓励村集体经济组织充分挖掘、整合闲置或低效使用的办公用房、老校舍、仓库等各类集体资产，通过厂房、机器设备、闲置土地等集体资产出租或入股经营的方式，搞活存量资产，发包和租赁经营，以存量换增量，拓宽村级集体经济增收渠道。

二是构筑资产增值机制。积极实行集体资产以价值形态为主的管理办法，把土地等资源性资产作为经营性资产来运作，如，古峰庄村的土地股份专业合作社，刘四渠村等村的养殖合作社，促使集体资产的保值增值。

三是强化监督管理。继续发扬和落实农村集体“三资”管理制度，推进民主管理进程。强化农村集体“三资”监管中心的监管职能，建立“群众民主监督、会计核算监督、上级审计监督、电子网络监督”四位一体的监督机制，着力构建“管理规范、监督有力、运行高效、富有活力”的农村集体“三资”管理体制和运行机制，保证村级集体的正当收入不流失，不断提高村集体资产的利用率。

**3、加大资金扶持力度，助推集体经济发展**

经过三年来的努力，现在发展起来了20个村的20个项目，占全县102个村的19.6%，集体经济已经有了基础，应该继续分批实施经济项目，争取实现村村有项目，村村有资产的目标。

一是加大资金扶持力度，整合财政和各部门支农惠农资金，采取补助或奖励的办法，向村级集体经济发展项目倾斜，加大扶持力度，并吸引带动社会资金参与支持村级集体经济发展。以区市、县新一轮扶贫开发规划实施为契机，对贫困村予以重点扶持，村实行“整村推进”式扶贫开发，不断发展壮大村集体经济。

二是加大部门帮扶力度。贯彻落实《吴忠市关于支持村级集体经济发展的实施意见》，结合开展“联乡挂村帮户”、“四下基层”活动，采取领导挂钩联系、部门结对帮扶、党员干部驻村任职等方式，帮助结对帮扶村搞好班子建设、发展规划、技能培训等关键性工作。结合下派党员干部驻村任职工作，选派党员干部到部分村任第一书记，为帮联村解难事、办实事、做好事，推动村级集体经济发展。

三是鼓励企业投资发展村级集体经济。鼓励企业自愿结对，合作开发，实现双赢。结对企业可以与村合作盘活存量资产，在符合规划的前提下，依法兴办经营服务设施。

**4、挖掘旅游资源潜力，拉动消费特色经济产业链**

一是发展红色旅游和绿色旅游地带。

（1）麻黄山乡地处陕甘宁三省交界，何新庄村“何家大院”又是红军落脚过的古窑洞、依托有名的李塬畔红色革命旧址、高崾岘炮楼遗址，革命先辈毛泽民、习仲勋、徐海东、李维汉等众多革命家曾在麻黄山乡进行过革命活动，加快开发、整合、挖掘红色旅游资源，大力弘扬“打不到的李塬畔革命精神”，将麻黄山打造成宁夏的“井网山”，可以举办窑洞党校、红色讲坛，逐步打造成为宁夏及周边党政干部、企业职工、人民群众、学生接受革命教育、爱国主义教育基地；

（2）逐步建设以制作红军服、红军鞋、红军装备等革命服饰的扶贫项目，加工小作坊等，以供前来搞活动的人群需要；

（3）主打山村天然无公害绿色产品项目，带动本地胡麻油、小杂粮的深加工及销售服务；

（4）大力推广山坳坳里杏花园，山坡坡上的油菜花，带动本地特色大接杏的种植和销售；

（5）利用“宁夏滩羊在盐池，盐池羊肉在麻黄山”的本地特色，通过红色旅游和绿色旅游带来的人流量、物流量的增加，大力销售滩羊肉，特色小饰品、风味小食品等，促进本地村民养殖盐池滩羊项目的可持续发展。

二是坚持开发利用资源与保护生态环境相统一。在符合国家产业政策和法律法规的前提下，充分挖掘村域内的水、林、风景等自然资源特别是荒水、荒地、荒滩资源潜力和乡土文化浓郁的优势，如盐池县境内明长城遗址、麻黄山革命遗址、哈巴湖风景区、县城彷古城英姿等。创办发展天然湖观光、居住窑洞宾馆、游览红色老区、罕见长城遗址、古城建设风貌、体闲观光农业、吃尝盐池滩羊等有名景点两日游活动。

三是遵循市场经济规律，创新集体经济经营组织形式和运作方式，搞活集体经济项目、村集体可直接从事产、供、销活动获取经营收益。同时，也可结合实际，灵活选择独资、合资、合作经营和委托、租赁、拍转让、承包经营等多种形式。建立健全产权清晰、管理规范、制度完善的集体资产经营管理体制，实行资本运营，实现集体资产的保值增值。总之，不能简单靠着一村一品进行经济发展，而要站在规划发展的高处，将各村项目放到大规划中去定位实施，整合各村项目发挥综合效益。

**5、强化管理，确保资金安全运行**

一是严格按照《宁夏回族自治区扶贫资金管理办法》的规定确保现有村集体经济不流失、村民现有利益不受损害，财政投入资金的风险在可控范围内，资金安全运行。以高度的责任心、敏锐的洞察力管好用好项目资金，使其最大化发挥效益，为壮大集体经济奠定基础。

二是把发展和监管村集体经济列入乡镇、部门年度目标责任考核内容，努力形成“一级抓一级，层层抓落实”的工作格局。把村干部待遇与村级集体经济发展情况挂钩，充分调动广大干部积极性。充分发挥村务监督委员会组织作用，健全农村集体资金、资产、资源管理制度，规范村级资金运行民主决策机制，严格财务运行监督管理，确保集体资金、资产、资源安全和完整。

**6、发展农村集体经济，人才培训迫在眉睫**

在调研中、一些乡村干部反映，“经营企业，办厂子，自己是外行，只能把项目建设好了之后承包出去经营”。分析农村干部、企业在员工职业教育与培训中所承担的责任与作用，以便探索一条解决当前所存在问题的途径，提高和更新劳动者的知识、技能，推动集体经济发展进程。

一是对加强对乡村干部、企业负责人管理培训。现在农村发展经济实体、兴办企业如雨后春笋，对乡村干部、企业负责人进行培训尤为重要。提高干部及管理者自身素质是企业发展的关键，“打铁必须自身硬”，提高经营管理者的能力是必由之路。

二是从企业的可持续发展的需要出发培训人才。调研中，农村企业在用工制度上采用廉价、低素质的员工操作，一些工人没有经过正规培训，摸索几天就上岗，操作不慎被机器轧伤或者损坏机器时有发生，而且出工不出效，对企业的运行与发展带来了许多的负面作用和消极影响。所以，要促进农村小企业的持续发展，就必须加强企业员工职业培训。

三是培养和聘请企业管理人才。各村普遍反映缺乏管理人才。在具体的用工制度和方式上，要用逐步改善和提高企业员工待遇、建设以人为本的企业文化等方式，吸引和稳定高素质的职工和技术、管理人才；根据自身企业特点，注重适应时代需要的知识技能的职业素质培训，满足企业对复合型人才的要求。

四是依靠县相关部门加强培训。对乡村干部、企业负责人进行培训，抽调教员进行企业管理、技能讲座，或者是对乡村、企业组织的培训给予适当的补助，以利农村企业健康发展。

**7、加强班子建设，提高集体经济发展活力**

一是加强村级班子建设。在调研中发现，一些村干部年轻化、有文化知识的战斗力就强。配好村党支部书记、村委主任，要不拘一格地把年轻、懂科技、有经营管理能力的高素质人才选配到村级领导岗位上来。对一些相对贫困且又缺乏人才的地方，不能光以内选方式，必要时还要突破条条框框，通过下派途径解决好班子软弱的问题，使村级班子人员真正具备带领一方农民开拓创业，勤劳致富的能力，成为党在农村基层的坚强堡垒。

二是加强村两委班子成员的培养和教育。一些村对发展集体经济项目没信心，项目款几年没有发挥作用。加强思想教育，树立为民服务、发展壮大集体经济的理念，明确村级班子在新农村建设中的职责；要加强村干部在县城经济条件下经营管理能力的培训，有计划有目的地组织到集体经济发展较快的典型地方考察学习，借鉴经验，因势利导，强身固本。

三是严格考核问责与激励。把发展壮大村级集体经济纳入对乡镇考核的内客，制定详细的考核办法，切实加大考核问责力度确保各项措施落到实处。将村干部经济待遇与村级集体经济发展情况挂钩，对为村级集体经济发展壮大作出重大贡献的村干部，要给予奖励。

四是切实解决村干部的后顾之忧。对从事村级组织工作达到一定年数的老村干部，离任后要继续落实养老、医疗保险等关爱政策，使村干部有一个盼头，多一份工作干劲。

干部是决定事业成败的主要因素，加强理想信念教育、树立正确的人生观、价值观，“撸起袖子加油干”“幸福是奋斗出来的”，进行思想教育和能力培训双管齐下，使农村集体经济发展更上一个台阶。

通过对项目实施情况进行综合绩效评价，初步达到改善预算部门的财政支出管理、优化资源配置及提高公共服务水平的目的，为改善财政资金管理，以及为全县民生项目管理提供决策参考依据。

**附表**

**表一：项目投入运营效益分析表**

2016年投入运营项目效益分析表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 乡村名称 | 实施项目 | 实施情况 | 效益情况 | 可持续情况 |
| 1 | 麻黄山乡何新庄村 | “何家大院” 休闲驿站 | 承包个人 稳定经营 | 2017年度村集体收益5万元，2018年收益8万元 | 优秀 |
| 2 | 高沙窝镇大圪垯村 | 集体股份 专业合作社 | 入股合作 稳定经营 | 2017年度村集体收益7万元，2018年分红利4.9万元 | 优秀 |
| 3 | 青山乡 古峰庄村 | 土地股份 专业合作社 | 入股合作 稳定经营 | 2017年度村集体收益8万元，2018年分红利1.9万元，机耕队利润12万元 | 良好 |
| 4 | 花马池镇惠泽村 | 肉牛养殖 | 入股合作 稳定经营 | 2017年度村集体收益18万元，2018年收益20万元 | 优秀 |
| 5 | 大水坑镇新泉井村 | 草蓄产业、 牧业发展 | 入股合作 稳定经营 | 2017年度村集体收益7万元，2018年收益9万元 | 良好 |
| 6 | 大水坑镇二道沟村 | 农贸市场、餐饮综合服务中心 | 入股合作 暂时歇业 | 2017年度村集体收益3万元，2018年收益7万元 | 中等 |
| 7 | 惠安堡镇杨儿庄村 | 黄花菜加工厂 | 承包个人 稳定经营 | 2018年收益3万元 | 中等 |
| 8 | 王乐井乡曾记畔村 | 柠条加工厂 | 建成投产 集体经营 | 2018年4月设备故障停产，亏损7.1万元 | 较差 |
| 9 | 惠安堡镇狼布掌村 | 黄花菜加工厂 | 现审批手续和场地建设完毕，正在建设 | 暂无效益 | 未定 |
| 10 | 冯记沟乡马儿庄村 | 饲草料加工厂 | 已建成准备承包给个人经营 | 暂无效益 | 未定 |
| 合计 | | |  | 建成投产8个 | 未建成2个 |

备注：优秀3个、良好2个、中等2个、较差1个、未定2个。

2017年-2018年投入运营项目效益分析表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 乡村名称 | 实施项目 | 实施情况 | 效益情况 | 可持续情况 |
| 1 | 青山乡 营盘台村 | 设施香瓜为主的生态休闲农业 | 承包个人 稳定经营 | 2017年收益12万元，2018年收益18万元 | 优秀 |
| 2 | 王乐井乡 刘四渠村 | 日光温室种植、养殖合作社 | 承包企业 稳定经营 | 2018年收益8万元 | 良好 |
| 3 | 大木坑镇 向阳村 | 肉牛养殖项目 | 集体经营 准备发包 | 2017年收益5万元，2018年收益8万元 | 良好 |
| 4 | 青山乡 旺四滩村 | 肉牛养殖项目 | 建成投产 准备经营 | 准备入股宁夏盐池县巨峰农业开发公司 | 未定 |
| 5 | 冯记沟乡 雨强村 | 粮油加工厂项目 | 承包个人 稳定经营 | 2017年收益6万元，2018年暂停 | 中等 |
| 6 | 惠安堡镇 惠苑村 | 草蓄加工配送中心项目 | 承包个人 稳定经营 | 2017年收益4万元，2018年收益6万元 | 中等 |
| 7 | 麻黄山乡 黄羊岭村 | 小杂粮加工项目 | 正在建设 未有生产 | 暂无效益 | 未定 |
| 8 | 麻黄山乡 包源村 | 粮油加工项目 | 正在建设 未有生产 | 暂无效益 | 未定 |
| 9 | 大水坑镇 摆宴井村 | 饲料加工项目 | 正在建设 未有生产 | 暂无效益 | 未定 |
| 10 | 花马池镇 盈德村 | 节水滴管管加工、黄花菜加工 | 正在建设 未有生产 | 暂无效益 | 未定 |
| 合计 | | |  | 建成投产6个 | 未建成4个 |

备注：2017年-2018年度，优秀1个、良好2个、中等2个、未定5个。

2016-2018年度：优秀4个、良好4个、中等4个、

较差1个、未定7个。

**表二：项目资金投入统计表**

2016年度建设项目资金投入统计表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 乡村名称 | 实施项目 | 政府投资(万元) | 社会力量投资(万元) | 合计投资(万元) |
| 1 | 麻黄山乡何新庄村 | “何家大院” 休闲驿站 | 200 | 300 | 500 |
| 2 | 高沙窝镇大圪垯村 | 集体股份 专业合作社 | 200 | 600 | 800 |
| 3 | 青山乡古峰庄村 | 土地股份 专业合作社 | 200 | 210 | 410 |
| 4 | 花马池镇惠泽村 | 肉牛养殖 | 200 | 173 | 373 |
| 5 | 大水坑镇新泉井村 | 草蓄产业、 牧业发展 | 200 | 180 | 380 |
| 6 | 大水坑镇二道沟村 | 农贸市场、 餐饮综合服务 | 200 | 110 | 310 |
| 7 | 惠安堡镇杨儿庄村 | 黄花菜加工厂 | 200 | 0 | 200 |
| 8 | 王乐井乡曾记畔村 | 柠条加工厂 | 200 | 0 | 200 |
| 9 | 惠安堡镇狼布掌村 | 黄花菜加工厂 | 200 | 150 | 350 |
| 10 | 冯记沟乡马儿庄村 | 饲草料加工厂 | 200 | 580 | 780 |
| 合计 | | | 2000 | 2303 | 4303 |

2017年-2018年度建设项目资金投入统计表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 乡村名称 | 实施项目 | 政府投资(万元) | 社会力量投资（万元） | 合计投资(万元) |
| 1 | 青山乡营盘台村 | 设施香瓜为主的生态休闲农业 | 200 | 160 | 360 |
| 2 | 王乐井乡刘四渠村 | 日光温室种植，养殖合作社 | 200 | 115 | 315 |
| 3 | 大水坑镇向阳村 | 肉牛养殖项目 | 200 | 163 | 363 |
| 4 | 青山乡旺四滩村 | 肉牛养殖项目 | 200 | 190 | 390 |
| 5 | 冯记沟乡雨强村 | 粮油加工项目 | 200 | 50 | 250 |
| 6 | 惠安堡镇惠苑村 | 草蓄加工项目 | 200 | 120 | 320 |
| 7 | 麻黄山乡黄羊岭村 | 小杂粮加工项目 | 200 | 86 | 286 |
| 8 | 麻黄山乡包源村 | 粮油加工项目 | 200 | 0 | 200 |
| 9 | 大水坑镇摆宴井村 | 饲料加工项目 | 200 | 100 | 300 |
| 10 | 花马池镇盈德村 | 节水滴管管加工、黄花菜加工 | 200 | 100 | 300 |
| 合计 | | | 2000 | 1084 | 3084 |
| 2016-2018年总计 | | | 4000 | 3387 | 7387 |