

济宁市2020年义务教育阶段学生营养 改善计划项目绩效评价报告

委托单位：济宁市财政局

主管部门：济宁市教育局

评价机构：山东舜天信诚会计师事务所（特殊普通合
伙）

2021年9月

一、项目基本情况

（一）项目立项背景及实施目的

1.立项环境及条件

为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和《济宁市中长期教育改革和发展纲要（2010-2020）》，进一步改善学生营养状况，提高学生健康水平，根据《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国发办〔2011〕54号）的精神，济宁市政府先后出台了《关于实施义务教育阶段家庭经济困难学生营养改善计划的意见》（济政字〔2012〕87号）和《关于非家庭经济困难农村中小学生营养补助的实施意见》（济政办字〔2013〕39号），按照“政府主导、试点先行、因地制宜、突出重点”的原则，济宁市教育局在全市组织实施义务教育阶段学生营养改善项目。

2.项目目的和意义

市委、市政府高度重视青少年的健康成长，采取了一系列有效措施，不断改善学生学习生活条件。启动实施义务教育学生营养改善计划，是坚持以人为本、落实科学发展观的具体体现，是维护社会公平、构建社会主义和谐社会的重要举措，是提高民族素质、建设人力资源强国的必然要求，具有重大的现实意义和深远影响。

（二）项目内容和预算支出情况

2020年义务教育阶段学生营养改善计划经费总额共计19948.33万元，其中：市级补助资金12973.33万元，该资金济宁市财政局分两批下达；县级配套资金6975万元，依据各县区营养改善计划实际执行情况下达并使用。

（三）项目绩效目标

1.项目绩效总目标

根据《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（〔2011〕54号）等文件要求，农村义务教育学生营养改善计划项目总体目标为贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，进一步改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平，加快农村教育发展，促进教育公平。

2.项目2020年度绩效目标

2020年共安排资金19948.33万元用于全市义务教育阶段学生营养改善计划，补助家庭经济困难学生春季学期143809人，秋季学期135739人；补助非家庭经济困难学生春季学期533119人，秋季学期535323人，按规定将营养补助及时发放，确保食品安全，达到改善学生营养状况，提高学生营养水平的目的。

二、绩效评价工作开展情况

（一）评价的范围和目的

1.评价目的

通过全面评价2020年义务教育学生营养改善计划补助资金，了解该项目的相关政策、资金投入及资金使用情况、各县区主管

单位及实施单位对政策执行管理情况、预期绩效目标实际完成情况等，全面对各县区义务教育阶段学生营养改善计划补助资金项目的申报、公示、审核、审批、过程管理等方面进行评价，发现项目执行过程中存在的问题，为进一步完善相关政策，改进项目管理工作，提升政策实施效果，增强财政资金使用效率和下一步财政预算资金安排提供参考依据。

2.评价对象与范围

评价对象为2020年义务教育阶段学生营养改善计划经费19948.33万元的使用绩效。评价范围为济宁市15个县（市、区）享受义务教育阶段学生营养改善补助的所有学校。

（二）评价依据

1.《济宁市市级财政支出绩效评价管理暂行办法》（济财预〔2012〕21号）

2.《关于印发<济宁市市级预算绩效目标管理暂行办法>的通知》（济财办〔2014〕13号）

3.《济宁市市级财政专项资金预算绩效管理办法》（济政字〔2018〕68号）

4.《中共济宁市委济宁市人民政府关于全面落实预算绩效管理的实施意见》（济发〔2019〕21号）

5.《关于实施义务教育阶段家庭经济困难学生营养改善计划的意见》（济政字〔2012〕87号）

6.《关于非家庭经济困难农村中小学生营养补助的实施意见》
(济政办字〔2013〕39号)

相关行业政策、行业标准及专业技术规范

1.中国注册会计师协会《关于印发<会计师事务所财政支出绩效评价业务指引>的通知》(会协〔2016〕10号)

(三)评价指标体系

1.评价指标

根据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》(财预[2020]10号),结合项目的特点和实际情况进行了调整完善,并进一步细化。确定了包括4个一级指标、11个二级指标及28个三级指标的《2020年义务教育阶段学生营养改善计划项目指标体系》。评价指标体系涵盖项目的决策、过程、产出、效益四个方面,采用百分制的计分方式,其中决策部分满分为15分,反映了立项、绩效目标以及资金投入情况;过程部分满分为25分,反映资金管理和组织实施的规范性和控制性;产出部分满分为30分,反映项目实际完成率、质量达标率、完成及时率;效益部分满分为30分,反映项目绩效目标实现的完成情况,以及社会公众满意情况。

2.综合绩效等级评定标准

本次绩效评价综合绩效级别依据财政部《关于规范绩效评价结果等级划分标准的通知》(财预便〔2017〕44号)确定,分为4个等级:综合得分在90—100分(含90分)为优;综合得分在

80—90分（含80分）为良；综合得分在60—80分（含60分）为中；综合得分在60分以下为差。

（四）评价方法

1.评价思路

按照各资金投向的项目内容和绩效目标设计评价指标体系，以主管单位自我评价为参考，以非现场评价和现场评价相结合的方式对各资金投向分别进行评价，以各资金投向的资金规模等为权重，加权计算出项目的综合得分，确定项目的绩效评价得分和等级。

2.实施过程

（1）前期准备

接到委托后，组织人员成立评价小组，与主管部门人员进行沟通，收集项目相关资料，编写绩效评价实施方案和设计绩效评价指标体系，形成方案后与主管部分进行沟通，并经济宁市财政局评审后对方案及指标体系进行了修改，形成最终可操作性较强的实施方案。

（2）现场评价

我们采取集中审核的形式，每个县区选取2-10个学校进行现场评价，主要听取情况介绍、数据核查、了解群众意见。

（3）综合分析和撰写报告。

对收回的问卷进行分析，整理相关数据，根据指标体系及相关资料对项目进行赋值打分，之后讨论形成绩效评价分析结果、评价结论、存在的问题和建议。

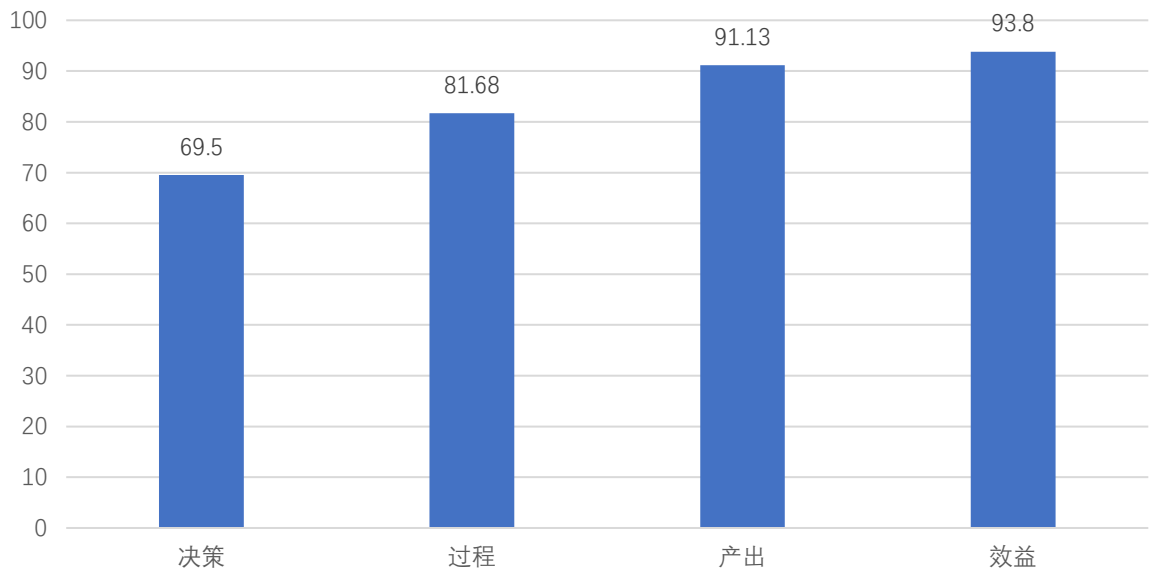
依据综合评价结果，按照规定要求和文本格式撰写评价报告，形成报告初稿后，交由质量控制部进行审核、完善。

三、评价结论情况

（一）综合评价结论

我们在综合评价时进行了综合考虑，得出2020年义务教育阶段学生营养改善计划项目绩效评价得分为86.69，绩效级别定为“良”。各一级指标得分率情况见图1。

图1：一级指标得分率情况图



（二）项目绩效分析

主要指标得分情况见表1。

表1. 主要指标得分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	得分
决策 (12分)	项目立项	立项依据充分性(1分)	1.00
		立项程序规范性(1分)	1.00
		政策标准适当性(2分)	0.00
	绩效目标	绩效目标合理性(2分)	2.00
		绩效指标明确性(2分)	1.34
	资金投入	预算编制科学性(2分)	2.00
		资金分配合理性(2分)	1.00
过程 (28分)	资金管理	资金到位率(3分)	1.94
		预算执行率(3分)	1.48
		资金使用合规性(3分)	3.00
	组织实施	管理制度健全性(2分)	1.99
		制度执行有效性(2分)	1.70
		政府采购规范性(3分)	2.12
		信息公开规范性(2分)	1.99
		供应商资质符合程度(4分)	2.65
		资格审核(含复审)规范性(3分)	3.00
		执行方式有效性(3分)	3.00
产出 (30分)	产出数量	家庭经济困难学生营养餐补助完成率(5分)	5.00
		非家庭经济困难农村学生营养餐补助完成率(5分)	4.19
	产出质量	困难学生营养餐补助认定准确率(6分)	6.00
		食品质量合格率(6分)	5.27
		政策执行质量合格率(3)	2.61
	产出时效	家庭经济困难学生营养补助完成及时率(2.5分)	2.41

一级指标	二级指标	三级指标	得分
		非家庭经济困难农村学生营养餐完成及时率（2.5分）	1.86
效益 （30分）	社会效益	减轻困难学生家庭的经济负担（8分）	7.49
		改善学生营养状况，提高学生健康水平（8分）	7.33
	可持续影响	长效管理机制（4分）	4.00
	满意度	受益对象满意度（10分）	9.32

我们可以看出，决策阶段得分率最低，主要因为政策标准不适应目前经济发展水平，资金分配过于统一，绩效目标量化程度不高。过程阶段得分率较低，主要因为县级配套资金到位率不高，预算执行率比较低，各县区出现不同程度拖欠供餐企业款项的现象。决策阶段得分率相对较低，产出阶段得分相对较高，说明各县区对于项目执行情况较好，但存在个别县区 2020 年未执行非困难营养餐的配送的情况。效益指标得分最高，说明项目的实施在一定程度上起到减轻学生家庭负担，改善学生营养状况的作用。

（三）分县市区绩效分析评价

各县（市、区）综合评分情况表见表2。

表2.各县（市、区）综合评分情况表

序号	名称	得分
1	市直	92.94
2	任城区	84.53
3	兖州区	93.80
4	微山县	88.50
5	鱼台县	92.92

序号	名称	得分
6	金乡县	90.96
7	嘉祥县	92.24
8	汶上县	92.03
9	泗水县	82.10
10	梁山县	65.52
11	曲阜市	91.24
12	邹城市	88.05
13	高新区	86.25
14	太白湖新区	94.29
15	经济技术开发区	90.44

从各县（市、区）得分情况来看，9个县区得分均在90分以上，主要原因为项目已实施多年，各项政策、制度健全，各县区严格按照相关文件执行，档案资料整理齐全。

梁山县得分较低的原因为2020年未按照文件规定执行非家庭经济困难学生营养补助，导致非家庭经济困难学生营养补助相关产出指标不得分。泗水县得分较低的原因为2020年非家庭困难营养补助执行不及时，于2021年以现金形式发放至学生手中，因此产出指标得分较低。

（四）取得的成效

一是加强组织领导，健全制度机制；

二是加大管理力度，确保食品安全。主要高度重视食品安全管理工作，不断改善供餐条件，加强监督检查，确保食品质量和安全；

三是强化资金监管，提高使用效益。各县区教体局认真贯彻营养改善计划资金管理政策措施，严格落实实名制信息管理制度，强化资金监管，确保资金使用安全、规范和有效；

四是推动公开公示，做好宣传教育。各县区教体局按照有关规定，结合本地实际，利用网站、报刊、广播、电视、宣传栏等及时公开营养改善计划工作进展情况，宣传有关政策措施，普及科学营养知识，推动营养改善计划更好实施。

四、存在的问题

（一）项目绩效目标量化程度不高，实施效益无法进行量化考核。

项目主管单位未能建立量化的实施效益评价指标，绩效评价小组仅能通过问卷对受益群体进行项目实施效益的主观评价，项目实施方案的效益评价不能准确体现项目真实的实施效益。

（二）县区配套资金到位不及时，资金支付的及时性有待提高。

市级补助资金足额到位、比较及时，但县区配套资金到位率较低，且资金到达县区财政局后，部分县区因财政困难存在延迟支付或欠付配餐企业款项的现象，不利于创建良好的营商环境，一定程度上影响了政府形象，同时存在配餐企业因占压资金从而降低配餐质量标准的隐患。

绩效评价小组通过查看相关资料发现，2020年因疫情原因，影响非家庭经济困难学生营养补助计划的实施，各县区自2020年

5月陆续开始非困难营养餐的配送工作，济宁市财政局按照全年200天均实施配送的标准拨付市级补助资金，经核算，市级补助资金超拨3361.74万元，具体明细见表12。

表12.资金拨付情况明细表

县市区	实际完成任务量对应金额	市级资金			县级资金		
		拨付资金	按照分担比例应拨付资金	超拨金额	拨付资金	按照分担比例应拨付资金	未拨付金额
市直	122.33	122.33	122.33	0			
任城区	745.01	887	416.75	470.25	0	328.26	328.26
兖州区	723.13	484	380.26	103.74	239.13	342.87	103.74
微山县	1221.47	837	669.15	167.85	89.81	552.32	462.51
鱼台县	693.05	655	521.78	133.22	38.05	171.26	133.21
金乡县	1038.42	991	763.61	227.39	0	274.81	274.81
嘉祥县	2012.08	1887	1447.01	439.99	125.08	565.07	439.99
汶上县	1203.53	1314	896.4	417.6	0	307.13	307.13
泗水县	1418.59	1059	1058.37	0.63	359.59	360.23	0.64
梁山县	950.14	1744	792.01	951.99	0	158.12	158.12
曲阜市	1119.38	914	709.09	204.91	199.45	410.29	210.84
邹城市	1963.64	1103	1087.38	15.62	860.64	876.26	15.62
高新区	789.27	546	402.38	143.62	173.31	386.89	213.58
太白湖新区	159.74	86	85.08	0.92	73.74	74.66	0.92
经济技术开发区	366.24	344	259.99	84.01	22.24	106.26	84.02
合计	14526.02	12973.33	9611.59	3361.74	2181.04	4914.43	2733.39

（三）其他家庭经济困难学生营养补助范围及标准过于统一。

其他家庭经济困难学生营养补助均按照义务教育阶段在校学生15%发放家庭经济困难学生营养补助，困难营养补助范围及标准未考虑各县（市、区）经济发展水平的差距，未能因地制宜的合理安排困难学生营养补助的范围，将补助资金向困难县区倾斜，实现精准补助。

（四）家庭经济困难学生营养补助标准有待提高。

2014年11月起，中央财政将营养改善计划国家试点地区补助标准从每日补贴3元提高到4元，达到每生每年800元。济宁市自2012年实施家庭经济困难学生营养改善计划以来，一直以每生每天3元的标准执行，未根据国家试点地区的补助标准提高而提高，随着经济水平的提升，一直不变的标准在一定程度上会影响项目的实施效益。

（五）非家庭经济困难营养餐补助方式有待进一步改善。

非家庭经济困难农村中小學生营养补助实施方案要求各县区按照每天每生1元的标准根据自身情况制定供餐内容和模式，经评价小组现场考察发现，除邹城市、泗水县全部以现金形式发放外，大部分县区均由供餐企业按每天1元的标准发放小面包、饼干等食品，只有个别县区按照一周配送两次的方式发放牛奶。随着生活水平以及物价水平的提高，每天1元的食品所含营养价值对改善学生营养状况，提高学生身体素质已无明显作用，且部分受访者也反映存在学生不吃，造成食品浪费现象，补助方式与现在的经济水平不相适应，补助实施的目的和效益不易体现。

（六）非家庭经济困难学生营养补助以配餐形式进行，造成教师负担加重。

通过绩效小组评价发现，营养餐配送过程中，学校要安排专人负责营养餐的验收、清点、留样、储存、发放，配合相关部门对食品的抽检工作，一定程度上加重了教师的工作量和责任。

（七）家庭经济困难学生认定办法有待细化、完善，审查程序需进一步加强。

各县区教体局对家庭经济困难学生认定办法未制定明确、清晰的标准，困难学生认定虽经三级认定程序，但因班主任作为直接接触学生、了解学生家庭状况的第一人，困难学生的认定将班主任的推荐作为重要考量因素，主观因素较强。

部分家庭经济困难学生营养补助申请表填写过于简单，家庭困难状况原因不具体，不利于困难学生认定的审核工作。

五、意见建议

（一）加强对学生营养改善计划实施效果的量化评价管理，结合相关部门对学生身体素质进行监测，客观对项目的实施效果进行评价，便于实施方案的进一步调整。

（二）提高县级财政配套补助资金到位及支付的及时性，加强资金预算的管理工作。建议各县区根据学生营养补助预算金额，足额保障项目资金需求，确保补助资金的投入与使用。对于市级财政2020年度超拨付的资金，作为影响下一年度安排义务教

育阶段学生营养改善计划项目预算资金的因素，合理安排预算资金，保证资金合理分配使用。

（三）建议并结合不同地区的经济发展水平因地制宜的制定科学合理的补助方法，全市统筹安排各县区的补助计划，缩减经济比较发达地区的补助范围，调高经济水平较低地区的补助比例，以保障补助资金使用的合理与精准。

（四）建议提高义务教育阶段家庭经济困难学生营养补助标准，紧跟中央财政国家试点地区标准的变化，营养补助标准与经济、生活发展水平像相适应，进一步提升政策效能，持续改善农村学生营养状况。

（五）建议完善、细化非家庭经济困难农村学生营养补助计划实施方案，探索较好的营养餐补助模式。各县区不应局限于实施方案所要求的每天1元标准，每天进行配送，建议按照每周5元的补助模式进行，适当减少配送次数，可以降低配送成本，使配送食品价值有所提升，同时可以丰富营养餐品种，有利于满足学生需求。

（六）建议各县区教体局细化、完善家庭经济困难学生认定办法，明确困难学生认定标准，严格审查困难学生认定材料，做到按需补助、精准扶贫，保证资金合理使用。