

# 2020年学前教育资源建设项目 绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据市委、市政府关于全面推进预算绩效管理的实施方案和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》（津财绩效〔2020〕12号）等文件要求，天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组，于2021年9月-11月，对2020年天津市教育委员会“学前教育资源建设”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为65.78分，评价等级为“中”，有关情况如下。

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1.项目背景

学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。2016年4月，《天津市教育委员会天津市财政局关于印发学前教育资源建设项目和资金管理的通知》（津教委〔2016〕16号）（以下简称“《项目和资金管理办法》”）印发，支持涉农区县的乡镇中心园和农村幼儿活动站建设项目。

自2018年起，《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》（中发〔2018〕39号）《中共天津市委天津市人

民政府关于学前教育深化改革规范发展的实施意见》（津党发〔2019〕12号）《大力发展学前教育两年行动方案（2019-2020年）》（津政办发〔2019〕26号）等文件陆续出台，提出推进农村幼儿园建设，新增幼儿园学位的工作目标。

为扩大农村学前教育资源供给，提供更多优质的学前教育资源，满足农村幼儿对学前教育需求，按照中央及市委、市政府有关工作要求，天津市教育委员会（以下简称“市教委”）组织实施2020年度学前教育资源建设项目（以下简称“学前教育建设项目”）。

## 2. 项目内容

该项目实施内容为支持宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区农村幼儿园新建、扩建，以及园舍加固改造工程，为农村幼儿创造优质安全的教育条件。项目按照建设规模、标准的资金总额予以补助，其中对宁河区、宝坻区、蓟州区项目按照建设资金的70%给予补助，对武清区、静海区项目按照建设资金的50%给予补助。

## 3. 项目组织管理

该项目由宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区教育局及街镇政府负责具体建设。市教委负责制定学前教育资源建设项目计划，为预算编制和资金分配提供基础数据，会同天津市财政局（以下简称“市财政局”）对项目执行情况进行专项检查，共

同做好项目管理。各区财政部门负责安排资金预算并按时拨付，会同有关部门和单位按规定实施政府采购、检查资金使用情况等。

#### 4.资金投入和使用情况<sup>1</sup>

该项目实际支持农村幼儿园建设项目79个，总投资预算41708.6万元，其中市级资金19704万元，区级匹配资金22004.6万元。具体项目数量和投资金额见表1：

表1 学前教育建设项目基本情况表

区	项目类型（个）					总投资预算（万元）		
	小计	拆除重建	加固	改扩建	新建	小计	市级资金	区级匹配资金
宁河	3	—	—	—	3	1144	558.50	585.50
静海	14	5	—	2	7	17397.90	6189.10	11208.80
武清	31	11	1	1	18	10857	4944.80	5912.20
宝坻	5	4	1	—	—	3209	1733.70	1475.30
蓟州	26	17	—	1	8	9100.70	6277.90	2822.80
<b>合计</b>	<b>79</b>	<b>37</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>36</b>	<b>41708.60</b>	<b>19704</b>	<b>22004.60</b>

截至2020年12月31日，项目实际到位资金12478.13万元，项目实际支出12478.13万元，预算执行率100%。截至2021年9月30日，项目实际到位资金24217.55万元，项目实际支出22679.17万元，预算执行率93.65%。

<sup>1</sup> 按照项目安排，本项目实施期为2020年1月1日-2020年12月31日，因此评价日为2020年12月31日。同时为了更好地了解项目效益，评价组对本项目资料收集截至日为2021年9月30日。

## （二）项目绩效目标

经评价组核查各区情况，宁河区、静海区、宝坻区和蓟州区教育局向区财政局申报了绩效目标，绩效目标为完成农村幼儿园建设任务，并配套进行水电暖路等设施建设，工程质量符合施工质量验收相关要求，按时投入使用；建立健全长效管控机制，提高农村学前教育事业的发展，满足农村适龄儿童入园需求。但武清区教育局未申报绩效目标。

## 二、绩效评价情况

### （一）绩效评价方法

结合项目具体情况，本次绩效评价采用成本效益分析法、比较法及因素分析法等方法，从项目决策、项目过程、项目产出以及项目效益四个方面开展评价，并对 29 家农村幼儿园进行了现场评价，覆盖率 36.71%。

### （二）绩效评价结果

经过综合评价，学前教育建设项目得分 65.78 分，评价等级为“中”。其中，项目决策 12.5 分、项目过程 9 分、项目产出 25.55 分、项目效益 18.73 分。

具体情况见表 2:

表 2 学前教育建设项目绩效得分情况表

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
分值	17	23	38	22	100

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
得分	12.50	9	25.55	18.73	65.78
得分率	73.53%	39.13%	67.24%	85.14%	65.78%

评价结论：该项目立项依据充分，实施内容明确具体，预算编制较为准确客观，农村幼儿园建设改善了农村学前教育资源不足的现状，进一步缓解了农村适龄幼儿入园难问题，幼儿家长满意度较高。但是，项目决策方面存在立项程序不够规范和个别区未申报绩效目标的问题，过程方面存在资金到位率低和制度执行有效性不足的问题，产出方面存在未实现工作任务目标的问题，项目效益方面存在幼儿园建设进度和投入使用进度较慢的问题。

### 三、项目产出及绩效

#### （一）项目产出情况

1.根据该项目工作任务目标，宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区开展农村幼儿园建设项目 79 个。截至 2020 年 12 月 31 日，实际完工幼儿园 53 个，农村幼儿园建设完工率 67.09%。截至 2021 年 9 月 30 日，实际完工幼儿园 77 个，农村幼儿园建设完工率 97.47%。

2.经统计幼儿园建设项目竣工验收情况，截至 2020 年 12 月 31 日，竣工验收幼儿园 23 个，完工幼儿园 53 个，农村幼儿园竣工验收率 43.4%。截至 2021 年 9 月 30 日，竣工验收幼儿园 67 个，完工幼儿园 77 个，农村幼儿园竣工验收率 87.01%。

3.根据该项目工作任务目标，宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区农村幼儿园建设项目计划新增农村学前教育学位6780个。截至2020年12月31日，具备投入使用条件（包括竣工验收、水电通、配套设施齐全等）的幼儿园42个，新增班级数98个，新增农村学前教育学位2940个，新增农村学前教育学位任务完成率43.36%。截至2021年9月30日，具备投入使用条件的幼儿园75个，新增班级数206个，新增农村学前教育学位6180个，新增农村学前教育学位任务完成率91.15%。

表3 幼儿园完工情况表

区	计划建设幼儿园数量	实际完工项目数量		具备投入使用条件的幼儿园数量	
		截至2020年12月31日	截至2021年9月30日	截至2020年12月31日	截至2021年9月30日
宁河	3	3	3	3	3
静海	14	14	14	3	13
武清	31	21	30	21	29
宝坻	5	2	4	2	4
蓟州	26	13	26	13	26
<b>合计</b>	<b>79</b>	<b>53</b>	<b>77</b>	<b>42</b>	<b>75</b>

表4 学前教育班级和学位建设情况表

区	计划建设班级数	新增班级数		新增农村学前教育学位	
		截至2020年12月31日	截至2021年9月30日	截至2020年12月31日	截至2021年9月30日
宁河	12	12	12	360	360
静海	64	16	55	480	1650

区	计划建设班级数	新增班级数		新增农村学前教育学位	
		截至2020年12月31日	截至2021年9月30日	截至2020年12月31日	截至2021年9月30日
武清	83	39	76	1170	2280
宝坻	19	6	15	180	450
蓟州	48	25	48	750	1440
合计	<b>226</b>	<b>98</b>	<b>206</b>	<b>2940</b>	<b>6180</b>

4.截至2020年12月31日，通过竣工验收幼儿园23个，开展竣工验收幼儿园23个，农村幼儿园建设验收合格率100%。截至2021年9月30日，通过竣工验收幼儿园67个，开展竣工验收幼儿园67个，农村幼儿园建设验收合格率100%。

5.根据幼儿园施工合同统计，截至2020年12月31日，实际完工幼儿园53个，其中按计划完工幼儿园46个，农村幼儿园建设完成及时率86.79%。截至2021年9月30日，完工幼儿园77个，其中按计划完工幼儿园58个，农村幼儿园建设完成及时率75.32%。

## （二）项目实现的效益

### 1.项目效益

（1）该项目通过实施农村幼儿园新建、改扩建和加固工程，促进了农村学前教育事业的发展，提高了学前教育普及水平，推动建立了覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，逐步形成了完善的学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系，但还需进一步健全完善学前教育建设项目和资金管理办法，需明确项

目过程管理的监管责任、项目验收责任。

(2) 通过实施学前教育建设项目，新建和改造农村幼儿园 77 个，新增农村学前教育学位 6180 个，改善了宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区学前教育资源尤其是普惠性资源不足的问题，推动了学前教育普惠安全优质发展，基本上达到了目标，但对于实现《两年行动方案》中规定的“1500 人以上的自然村至少设立 1 所幼儿园或在本村小学附设幼儿园，规模较小的自然村可采取联合办园方式”目标略有不足。

(3) 宁河区、静海区、武清区、宝坻区和蓟州区农村幼儿园学前教育学位缺口较大，随着新建改扩建一批农村幼儿园，缓解了农村适龄幼儿入园难的问题，进一步满足了适龄幼儿的入园需求，但还需进一步加快幼儿园建设进度和投入使用进度。

## 2. 服务对象满意度

为获取幼儿家长对幼儿园建设项目的满意度情况，从幼儿园园舍设施、整体环境、安全保障、总体服务等方面开展调查，评价组共收集有效满意度问卷 1181 份。经统计，幼儿家长满意度 97.8%，对幼儿园建设整体效果表达了认可，并提出了提供餐饮、增加课外活动等方面的建议。

## 四、存在的问题

### (一) 部分建设项目预算标准不合理

拆除重建项目和加固项目造价标准合理性不足，一是拆除重



建项目应包含拆除工作量和拆除费用，其单方造价不同于新建、扩建项目，拆除重建项目与新建、扩建项目使用同一造价标准的合理性不足；二是加固项目未按照工程合同确定工程造价，不符合《项目和资金管理办法》中“园舍加固改造按照工程合同价格确定工程造价”规定。

## （二）部分建设项目资金到位率较低

1.截至2020年12月31日，市级资金到位率仅25.39%，区级匹配资金到位率51.98%。

2.静海区市级资金6189.1万元于2020年7月31日下达，截至2021年9月30日，该笔资金仍未拨付到位。

3.蓟州区市级资金6277.9万元于2020年10月30日下达，但区教育局于2021年7月30日才收到该笔资金，并于2021年9月13日拨付至施工单位。

## （三）个别区未申报绩效目标

评价组核查资料发现，宁河区、静海区、宝坻区和蓟州区教育局按照《天津市财政局关于印发〈天津市市级部门预算绩效管理目标管理办法〉的通知》（津财绩效〔2020〕16号）要求向区财政局申报了绩效目标，但武清区教育局未申报绩效目标。

## （四）部分建设项目未立项

宁河区、宝坻区和蓟州区教育局和街镇政府按照政策要求编制了项目建议书，静海区教育局编制了项目建议书、可行性研究

报告，并经天津市规划和自然资源局、生态环境局和区行政审批局等审批完成了立项手续。各区基本都有立项程序，但武清区涉及31个建设项目，除了汉沽港镇二街幼儿园、下伍旗镇中心幼儿园建设项目，其他29个建设项目未按照《项目和资金管理办法》要求编制项目建议书和可行性研究报告，未按照立项程序向相关部门申请立项。

#### （五）个别建设项目财务管理不规范

宝坻区牛道口镇申报下五庄幼儿活动站、黄沙务幼儿园等建设项目，在支付勘察、施工图纸审查等费用时，牛道口镇人民政府记账“支付各种款”，缺少明细摘要。

#### （六）部分建设项目实施进度慢

经统计，截至2020年12月31日，学前教育建设项目实施进度较为滞后，实际完工项目53个，按照施工合同及时完工幼儿园46个，竣工验收幼儿园23个，新增农村学前教育学位2940个，与开展农村幼儿园建设项目79个，新增农村学前教育学位6780个年度工作任务目标存在差距。

#### （七）固定资产管理不规范

1.部分具备转固条件的竣工项目尚未转固，如武清区黄庄街城上幼儿园、黄庄街老米店幼儿园和黄庄街马家口幼儿园等3个建设项目已达投入使用条件，但尚未转入固定资产。

2.部分资产管理不规范。根据《基本建设财务规则》第四十

二条“项目竣工验收合格后应当及时办理资产交付使用手续，并依据批复的项目竣工财务决算进行账务调整”，武清区河西务镇龚庄幼儿园等3个建设项目已转为固定资产，但未进行财务决算，未做到账实相符。

#### （八）部分建设项目制度执行有效性不足

1.各区教育局未执行《项目和资金管理办法》第七条、第十五条、第二十一条、第二十三条规定，均未提供资源建设项目整体规划和实施方案，也未在2019年5月15日前报送年度建设方案及资金申报材料，缺少管理信息系统和信息公示材料。

2.宁河区3个建设项目、静海区10个建设项目、武清区12个建设项目和宝坻区1个建设项目未按照《基本建设财务规则》第二十八条“项目建设单位应当严格按照合同约定和工程价款结算程序支付工程款。竣工价款结算一般应当在项目竣工验收后2个月内完成，大型项目一般不得超过3个月”规定办理结算或决算。

3.评价组在现场抽查中发现，部分项目建设周期过长。一是截至2021年9月30日，武清区汉沽港镇二街幼儿园未完成施工，宝坻区牛道口镇黄沙务幼儿园建设项目因增加装配式建设对施工图纸进行了调整，目前还未开工；二是部分项目完工后未及时竣工验收，如13个建设项目完工半年后才进行竣工验收；静海区王口镇第三中心幼儿园已完工，但未完成安装变压器、取暖设备等，武清区下伍旗镇中心幼儿园建设项目申报建设期为2018

年 12 月-2019 年 12 月，施工合同工期为 2019 年 7 月 15 日-2020 年 12 月 30 日，截至 2021 年 9 月 30 日，该幼儿园已完工，但尚未办理结构验收和消防验收。

4.过程监管不到位，管理水平有待提高。一是合同管理不够规范，如宁河区 3 个建设项目于 2020 年 11 月进行结算审核，但截至 2021 年 9 月 30 日，尚未支付工程尾款；武清区 4 个建设项目合同缺少签订日期；宝坻区 2 个建设项目合同缺少甲方法人盖章、签订日期；二是部分建设项目未严格执行验收程序，未进行分部（分项）验收或竣工验收，如武清区 4 个建设项目未进行分部（分项）验收、2 个建设项目未进行竣工验收、1 个建设项目未进行分部（分项）验收和竣工验收；三是个别建设项目验收报告不规范，如武清区 2 个建设项目竣工工程质量验收证明书缺少验收日期、签字和章盖；四是经过对项目资料的核查，发现大部分建设项目监理日志缺少填写人签字。

## 六、相关建议

### （一）细化项目预算标准，强化项目资金监管

建议相关部门明确项目预算申报要求和具体构成，针对不同类型建设项目确定造价标准，进一步细化预算编制内容，加强各区预算审核工作；各区按照相关要求，及时上报资源建设整体规划和实施方案，待市级转移支付预算下达后，统筹市区两级资金，科学合理编制项目预算。

建议相关部门加强预算执行进度分析，要求各区定期报送资金使用进度，及时掌握各区项目推进及资金拨付情况，定期进行跟踪抽查，建立相关工作通报制度。各区要及时拨付项目资金，按照建设进度安排使用，确保项目资金及时落实到位，提高财政资金使用效益。

## （二）严格绩效目标管理，加强项目效果的追踪和归集

建议市教委和区教育局提高财政支出绩效管理意识，制定绩效目标和绩效指标，依据年度工作任务设定涵盖预期产出及预期效果的绩效目标，并将工作任务及资金细化分解为产出数量指标，梳理预期达到的社会效益指标、可持续性指标和满意度指标，明确服务对象，及时进行满意度调查分析，确保充分展示项目效果。

建议市教委加强项目全过程跟踪问效，对项目实施、验收的规范性、科学性进行抽查、检查，结合部门绩效评价等工作全面衡量政策实施效果和资金使用效益。建议区教育局及时完整归集项目资料，加强对项目工作数据和资料的总结，发现问题并及时整改；对于实施后持续发挥效果的项目，应及时跟进，监控项目后续效益实现情况，确保财政资金使用效益能够充分体现。

## （三）明确立项手续和要求，规范固定资产管理

建议各区教育局强化项目前期工作管理，按照建设工程相关规定履行项目审批程序，充分评估和论证建设内容，提高项目的可行性和规范化管理；加强固定资产管理，对未及时转入固定资

产和固定资产管理不规范的建设项目要求整改，街镇政府和学校切实履行固定资产管理职责，建立健全固定资产管理机制，组织落实固定资产管理各项工作。

#### （四）加强项目实施过程管理，提高项目实施效率

建议各区制定年度工作方案，明确当年工作任务、项目实施进度和资金管理要求，明确项目实施过程管理的监管责任、验收时间和要求。项目实施过程中严格执行年度工作方案和项目相关制度，提高制度执行有效性，加强对施工单位和监理单位的监督管理，避免协议签字盖章不全和监理日志不完整的情况，加强对项目实施过程和工程质量的把控，及时办理竣工验收、结算和财务决算，并做好信息公示。

建议各区建立沟通协调机制，实现项目审批、规划许可、土地使用、环境影响评价、施工许可等快速通道，加快项目建设进度，缩短项目周期，并鉴于幼儿园建设时间要求上的特殊性，明确各阶段施工时间节点，加快推进项目实施。