

全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件专项资金(2014-2018)项目

绩效评价报告

委托单位名称：玉溪市财政局(章)

评价机构名称：玉溪胖芝麻开门企业管理咨询有限公司(章)

报告编号：YXCZJXPJ2022006

项目评价起止时间：2022年05月10日至2022年07月30日

评价报告出具时间：2022年08月10日

目 录

摘 要	1
一、基本情况	1
(一) 项目背景	1
(二) 资金安排及使用情况	1
(三) 项目实施及完成情况	2
二、绩效评价结论	3
三、取得成效	3
四、存在问题	4
(一) 部分项目资金配套不到位，工程实施推进缓慢	4
(二) 部分项目前期准备不充分，影响改薄实施效果	5
(三) 项目管理不够规范，管理水平需进一步提高	5
(四) 生均公用经费保障不足，影响学校正常运转及资产维护	6
五、建议	6
(一) 加强统筹协调，确保项目顺利完成	6
(二) 加强项目储备，加大对贫困地区资源倾斜力度	7
(三) 保障教育经费投入，实现薄改软硬件综合提升	8
全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（2014—2018 年 度）项目绩效评价报告	9
一、基本情况	9
(一) 项目概况	9
(二) 预算批复及资金使用情况	10
(三) 实施内容	12
(四) 绩效目标设立情况	12
(五) 项目组织管理情况	15

二、绩效评价工作开展情况	17
（一）绩效评价目的、对象和范围	17
（二）绩效评价原则、评价指标体系（附表说明）、评价方法、 评价标准和评价抽样	17
（三）绩效评价工作过程	23
三、绩效评价结论	24
（一）绩效评价综合结论	24
（二）绩效目标实现情况	25
四、绩效评价情况分析	28
（一）决策情况分析	28
（二）过程情况分析	29
（三）产出情况分析	30
（四）效益情况分析	31
五、项目取得的成效	32
六、存在的问题及原因分析	33
（一）部分项目资金配套不到位，工程实施推进缓慢	33
（二）部分项目前期准备不充分，影响改薄实施效果	33
（三）项目管理不够规范，管理水平需进一步提高	34
（四）生均公用经费保障不足，影响学校正常运转及资产维护	35
七、建议	35
（一）加强统筹协调，确保项目顺利完成	35
（二）加强项目管理，加大对贫困地区资源倾斜力度	36
（三）保障教育经费投入，实现薄改软硬件综合提升	37
八、其它需说明的情况	38

摘 要

一、基本情况

（一）项目背景

全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（以下简称“全面改薄”）是党中央、国务院着眼于贫困地区义务教育发展、保障教育公平而作出的重大决策。按照《云南省教育厅、云南省发展和改革委员会、云南省财政厅关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的实施意见》，根据《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件规划方案（2014—2018年）》，对照《云南省义务教育学校办学基本标准》，制定《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案》，实施本项目。

本项目规划实施周期为2014—2018年，按照省级统筹、市级指导、以县为主的原则，分阶段、分年度实施。划定实施范围：玉溪市八县一区的608所义务教育薄弱学校，占全市义务教育学校总数的93.5%。其中含：初中82所，小学519所，九年一贯制学校5所，中学2所。

（二）资金安排及使用情况

1. 资金安排情况

按照中央相关文件要求“全面改薄”项目资金由中央、省、州（市）、县（市、区）人民政府四级分担。中央与地方按5:5分担；地方承担的部分中又按《云南省教育厅、云

南省财政厅关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件规划需求资金控制额度和分担比例的通知》（云财教〔2014〕31号）规定，省与玉溪市的分担比例为3:7；《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件规划方案（2014—2018年）》明确项目资金来源“财政预算内专项安排、教育费附加专项支列、土地出让收益计提教育资金专项使用方式筹集，”共计下达资金119,889.28万元，其中：中央资金为46,576.38万元，省级配套资金26,116.35万元，市级承担资金与“美丽100校园行动计划暨中小学校校舍安全工程”资金整合后共计：22,832.25万元，县区配套24,364.30万元。

2. 资金使用情况

全面改薄项目资金下达119,889.28万元，实施过程中，各县区整合美丽100校安工程，进城务工农民工随迁子女接受义务教育奖励资金，中小学校校舍维修改造长效机制资金，基础教育补助专项资金等，实际支出资金131,715.69万元，本项目资金已全部支付完毕。

（三）项目实施及完成情况

截至评价日，玉溪市6县2区1市已建设校舍905037.04平方米，室外运动场地741080.00平方米，完成采购设备17,284.62万元（课桌凳37977套，1,042.76万元；学生用床18262套，575.56万元；食堂设备1631套，2,523.54万

元，其他生活设备 507.25 万元，信息化设备 7,117.92 万元，图书 62.6 万册，696.46 万元；音体美器材 1,643.05 万元，教学仪器设备 3,178.09 万元）。

二、绩效评价结论

全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（2014-2018 年度）项目本次绩效评价得分 81.76 分，评价等级为“良”。评价时也对各县（市、区）分别进行了评分，各县（市、区）百分制评分详见下表：

县（市、区）	新平县	澄江市	江川区	华宁县	红塔区	峨山县	元江县	易门县	通海县	最终得分
得分	87.74	86.47	82.94	82.14	81.24	80.64	78.54	78.28	77.64	81.76
排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	

三、取得成效

通过“全面改薄”项目实施，补齐教育短板，促进教育均衡。一是改扩建县城和人员集中乡镇学校，消除大班额班级 99 个，大班额得到有效控制。二是办好学生数少于 100 人的小学教学点 131 个，改善教学点办学条件，校舍、设施设备基本达到办学标准。三是加大对寄宿制学校的投入，购置学生用床 1.8 万张，消除“大通铺”现象，购置课桌椅 3.9 万套，实现 1 人 1 桌 1 椅，并配备了沐浴室、营养餐食堂、

开水、消防等设施设备。2017年率先在全省实现了全市所有县区义务教育均衡发展达标。

加快“互联网+教育”发展，围绕“全覆盖、广应用、促均衡”的建设思路，在全省首家以州市为单位区域整体推进教育信息化建设，统一建设多媒体教室、计算机教室、录播教室、校园网和校园安全监控五大数字化校园子系统，覆盖全市695所学校33.8万学生。同时，整合、集成市内外的优质教育资源，全新打造集教学、管理、评价“三位一体”的玉溪教育云平台，让每一名师生足不出户就能享受到优质教育资源，进一步扩大了优质教育资源覆盖面，使城乡教育齐头并进，共同发展。玉溪市教育信息化被国家发改委、教育部总结推广为“互联网+教育”玉溪模式。

四、存在问题

（一）部分项目资金配套不到位，工程实施推进缓慢

实地评价发现，项目存在资金不到位情况，导致项目推进缓慢，甚至项目实施过程中停工。比如，通海新区小学项目，2018年下达了“全面改薄”中央省市资金4720.49万元，2020年10月开工建设，截止2022年2月底，教学楼四层施工、综合楼三层施工、食堂基础施工、运动场看台主体完工、运动场基层完工，项目完成投资约2500万元，实际拨付工程款1057万元，因县级财政未按施工进度拨付工程款，项目于

2022 年 2 月底停工至今。

此外，因全面改薄资金与进城务工农民工随迁子女接受义务教育奖励资金，中小学校校舍维修改造长效机制资金，基础教育补助专项资金等资金统筹使用，项目前期资金保障基本依靠上级转移支付，县本级配套资金不及时，通海县、华宁县、峨山县、元江县部分项目完工后未及时拨付工程款，导致项目完工后，施工方不提供竣工资料，无法完成竣工验收、审计。

（二）部分项目前期准备不充分，影响改薄实施效果

在项目实施初期，部分项目前期准备不充分，在选址、用地、学校基础条件摸排等问题还未充分论证的情况下，仓促实施，致使 2014 年、2015 年度大多区县项目实施进度未满足相关要求，一定程度上对项目实施进度造成阻碍。个别学校还出现在学校建成后因暴雨等灾害性天气，学校围墙、校舍被冲毁的现象（江川区九溪小学），影响项目持续发挥效益。

（三）项目管理不够规范，管理水平需进一步提高

在本次评价中发现，工程建设方面：部分县区为加快项目实施，对部分项目招投标手续进行简化，未按照相关法律规定严格执行，可能存在一定的程序性违规风险。

合同管理方面：实地查阅资料时发现：部分学校工程、货物合同签订不规范，未预留质保金和明确规定货物验收情

况与贷款支付挂钩等的相关条款。

项目相关资料收集、保存方面：未将“全面改薄”项目采集的数据、归集的资料单独区分，而是与其他项目合并，相关数据的唯一性和精准性不足，影响后续的资料管理和各种检查工作的开展。部分县区的自评总结、工程结算书中重要数据和信息缺失，电子档案不健全，纸质档案保管不善，存在遗失、损毁的现象。

（四）生均公用经费保障不足，影响学校正常运转及资产维护

本次评价发现，各县均存在学校经费保障不足。如生均经费保障不到位，部分学校职工垫付费用的长期未予报销，学校欠缴水电费，学校正常运行和教师积极性受到影响。

另外，项目由于生均公用经费保障不到位，导致校舍、设备是学校资产维护不及时、不到位，甚至影响正常使用。比如，澄江市海边小学运动场完工投入使用后，因无资金维护导致草坪无法正常使用；通海明泉小学教师宿舍厕所门锁损坏却无力维修；易门县铜厂乡里士小学操场毛石挡墙存在安全隐患无法及时修复等。

五、建议

（一）加强统筹协调，确保项目顺利完成

各县区教育部门要积极主动推进工作，及时向政府主要

领导汇报工作情况，争取更多支持。项目推进方面，项目实施部门要加强同其他部门的沟通协调，严格将全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的相关政策落到实处。同时，玉溪市教育体育局要发挥督促作用，指导各县区政府要针对问题多、进展慢的项目，组织现场专题会议，具体分析、研究，制定具体解决办法，明确责任人和项目进度时间节点，明确项目实施期限，切实提高项目推进效率。

项目资金保障方面：各县区政府需高度重视义务教育均衡发展，进一步调整财政支出结构，把支持教育事业发展作为公共投资的重点，加大城镇中小学基本建设投入和各项经费保障力度。

（二）加强项目储备，加大对贫困地区资源倾斜力度

在今后的项目推进中，建议各县区加强项目储备，积极建设扩充城镇义务教育资源。将项目前期工作做实、做深、做细。对辖区内符合政策范围的学校“心中有数”。在项目招投标和项目合同等文件签署过程中严格执行国家相关规定。项目建成后，做好项目后期管护，认真排查相关安全隐患等问题，做到问题及时动态清零，确保资产正常使用和不闲置，发挥应有效益。落实项目资料收集整理和后期保存相关工作要求，做到档案信息完整、规范、无遗漏损坏，同时积极响应档案电子化趋势。

各县区在下一步工作中应持续加强对边远山区学校的政

策、资金的支持力度，确保义务教育均等化，山区义务教育条件提升等薄改目标实现。

（三）保障教育经费投入，实现薄改软硬件综合提升

各县区应持续加大教育经费的投入，保障生均公用经费，满足学校正常运营的需求。按照薄改相关要求，不仅对学校硬件设施的改善提出明确要求，教师能力提升也是项目实施的重要内容和目标，城乡义务教育的差距不仅仅体现在办学条件上，很大程度取决于教师职业水平。建议县区教育部门在教师培训上拓宽渠道，讲究方法，不仅充分利用国家教育体系名师下基层等活动将先进地区的高层次、高水平的教师和专家“请进来”，传经送宝，更要组织本地区的教师“走出去”。同步完善轮岗，职称晋升，收入保障等措施和政策，充分调动教师积极性，确保薄改软硬件同时提升。

全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（2014—2018 年度）项目绩效评价报告

根据《中共云南省委 云南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（云发〔2019〕11号）、《云南省项目支出绩效评价管理办法》（云财绩〔2020〕11号）、《玉溪市财政局关于转发〈云南省财政厅关于印发云南省项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（玉财投〔2020〕6号）和《玉溪市财政局关于开展第一批 2022 年财政绩效评价工作的通知》（玉财投〔2022〕4号）的要求，玉溪胖芝麻开门企业管理咨询有限公司接受玉溪市财政局委托，于 2022 年 05 月至 2022 年 07 月对全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（2014-2018 年度）项目开展绩效评价。现将评价情况报告如下：

一、基本情况

（一）项目概况

教育乃兴国之本，义务教育乃教育之根。党中央、国务院为保障贫困地区义务教育发展、教育公平决定开展全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件相关工作。（以下简称“全面改薄”）。为将党中央、国务院的重要决策落到实处，玉溪市教育体育局按照《云南省教育厅、云南省发

展和改革委员会、云南省财政厅关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的实施意见》，根据玉溪市实际情况并参照《云南省义务教育学校办学基本标准》，拟定《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件规划方案（2014—2018年）》，指导本项目实施。

本项目规划实施周期为2014—2018年，按照省级统筹、市级指导、以县为主的原则，分阶段、分年度实施。划定实施范围：玉溪市八县一区的608所义务教育薄弱学校，占全市义务教育学校总数的93.5%。其中含：初中82所，小学519所，九年一贯制学校5所，中学2所。

（二）预算批复及资金使用情况

1. 资金安排情况

按照中央相关文件要求“全面改薄”项目资金由中央、省、州（市）、县（市区）人民政府四级分担。中央与地方按5:5分担；地方承担的部分中又按《云南省教育厅、云南省财政厅关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件规划需求资金控制额度和分担比例的通知》（云财教〔2014〕31号）规定，省与玉溪市的分担比例为3:7；《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件规划方案（2014—2018年）》明确项目资金来源“财政预算内专项安排、教育费附加专项支列、土地出让收益计提教育资金专项使用方式筹集，”共计下达资金119,889.28万元，其中：中

央资金为 46576.38 万元，省级配套资金 26116.35 万元，市级承担资金与“美丽 100 校园行动计划暨中小学校校舍安全工程”资金整合后共计：市级 22832.25 万元，县区配套 24364.3 万元。

2. 资金下达情况

2014—2018 年，项目资金下达情况如下：

表 2：分年度下达资金情况表（2014—2018 年度）统计表

单位：万元

年度	中央	省	市	县	合计
2014 年度	9,193.18	2,974.05	3,134.50	2,414.38	17,716.11
2015 年度	10,060.60	4,460.80	3,668.13	2,670.63	20,860.16
2016 年度	12,518.00	6,725.00	7,822.87	7,839.65	34,905.52
2017 年度	11,201.00	5,285.00	6,054.95	6,054.95	28,595.90
2018 年度	3,603.60	6,671.50	2,151.80	5,384.69	17,811.59
合计	46,576.38	26,116.35	22,832.25	24,364.30	119,889.28

全面改薄项目资金下达 119889.28 万元，实施过程中，各县区整合美丽 100 校安工程，进城务工农民工随迁子女接受义务教育奖励资金，中小学校校舍维修改造长效机制资金，基础教育补助专项资金等，实际支出资金 131,715.69 万元，本项目资金已全部支付完毕。

（三）实施内容

截至评价日，玉溪市 6 县 2 区 1 市已建设校舍 905037.04 平方米，室外运动场地 741080.00 平方米，完成采购设备 17,284.62 万元（课桌凳 37977 套，1,042.76 万元；学生用床 18262 套，575.56 万元；食堂设备 1631 套，2,523.54 万元，其他生活设备 507.25 万元，信息化设备 7,117.92 万元，图书 62.6 万册，696.46 万元；音体美器材 1,643.05 万元，教学仪器设备 3,178.09 万元）。

（四）绩效目标设立情况

1. 原批复（下达）的绩效目标和绩效指标情况

绩效目标：根据《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案》，通过“全面改薄”项目实施，有效提升学校的基础设施和环境面貌，改善师生的学习环境，达到加快缩小区域、城乡教育差距，促进基本公共教育服务均等化为总体目标。

主要绩效指标：①总体目标方面：辍学率控制线小学 0.34 以内，初中 1.53 以内；大班额率为 0；教师交流比例 7.5%、农村教师晋升高一级职称占比 82%，②校舍条件方面：教室、实验室、图书室、运动场、学生宿舍、食堂、锅炉房、浴室、厕所等满足要求的学校占比达标；③装备条件方面：课桌椅、学生用床、生均图书、实验室仪器设备、音体美器材、学生饮用水、食堂设备、安保设备等满足要求的学校占比达标；

④信息化建设方面：接入宽带网络、宽带网络入教室、拥有网络多媒体教室的学校占比达标。

具体详见附件 1-1：预算批复（申报）绩效目标表（2014-2018 年度）

2. 本次绩效评价调整后的绩效目标和绩效指标情况

通过对预算批复（申报）绩效目标的分析，前往“全面薄改（2014—2018）”主管部门实地调研，项目组与被评价单位进行有效沟通，依据项目的功能特性，明确项目在一定时期内的总体产出和效益，以定性和定量相结合的方式确定项目所需实现的目标，提高指标质量、深度，全面、清晰反映项目产出和效益情况，项目组对绩效评价指标进行了相关调整，主要调整如下：

（1）将原绩效评价指标“总体目标”、“校舍条件”、“装备条件”、“信息化建设”及其三级指标调整为部分效益指标进行综合分析。

（2）产出数量方面，新增“建设校舍面积完成及达标情况”指标，用以考核校舍建设项目是否完成及项目建成后，满足需求的学校占比是否达标；新增“建设室外运动场地完成率”，用以考核室外运动场建设项目是否完成及项目建成后，满足需求的学校占比是否达标；新增“生活设备采购完成率”，用以考核生活设备采购是否完成及项目完成后，满足需求的学校占比是否达标；新增“教学设备采购完成率”，

用以考核教学设备采购是否完成及项目完成后，满足需求的学校占比是否达标；新增“信息化设备采购完成率”用以考核信息化设备采购是否完成及项目完成后，满足需求的学校占比是否达标；新增“教师素质提升”指标，用以考核教师培训、教师轮岗、农村教师晋升高一级职称是否完成。

(3) 新增“项目质量合格率”指标，用以考核项目质量合格率是否达标。

(4) 新增“项目完成时效”指标，用以考核项目是否按要求时间完成。

(5) 新增“项目成本控制率”指标，用以考核项目成本控制情况。

(6) 社会效益指标方面，调整后的指标为：“解决大班额和超大班额”指标，用以考核大班额和超大班额是否得到有效控制；“辍学率”，用以考核大班额和超大班额是否得到有效控制；“初中升学率提升”，用以考核项目完成后，初中学生进入上一级学校（职校、高中）的升学改善情况；“学校环境改善”，用以考核项目实施对学校办学条件改善情况；“促进完成脱贫攻坚任务”，用以考核项目实施是否达到义务教育均衡发展目的。

(7) 可持续影响指标方面，调整后的指标为：“生均公用经费保障情况”指标，用以考核生均公用经费要求是否得到保障，能否支撑学校用于正常的教学活动和日常运行维修

维护；“资产使用维护情况”；用以考核学校是否采取对资产进行必要维护；资产有无闲置。

(8) 新增“教师满意度”和“学生满意度”指标：本次评价以向教师和学生发放调查问卷的方式进行分析，本次绩效评价时，将满意度指标细化为：“教师满意度”和“学生满意度”分别衡量。

具体详见

附件 1—2：市级“全面薄改（2014—2018）”绩效评价绩效目标表

附件 1—3：区县“全面薄改（2014—2018）”绩效评价绩效目标表

(五) 项目组织管理情况

1. 职责分工

为保障项目顺利实施，玉溪市成立了由市政府副市长任组长，市政府副秘书长、市教育局局长为副组长，市发改局、市财政局、市教育局、市国土资源局、市环保局、市规划局等相关部门主要领导为成员的项目领导小组，负责玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作的组织领导、统筹协调、督促落实，制定相关政策，解决困难问题。其中部门按照具体分工职责：

市教育局承担项目规划建设、资金使用、工程质量、资产管理、校舍信息采集录入等。

市财政局负责按规定落实本级应承担资金，加强资金管理，确保资金使用安全有效。

各县区由教育部门牵头，发改、财政配合，负责项目具体实施工作。

各义务教育薄弱学校按照工作规划和年度计划，依法依规实施具体项目，确保按时完成义务教育薄弱环节改善工作。

2. 制度建设

由该项目领导小组牵头建立报表与通报制度、公示制度、监督检查制度、评估机制、奖惩机制、责任追究制度和宣传制度、项目管理制度、工程资金监管制度等。

3. 组织实施与监督管理

玉溪市采取市级指导，以县为主统一推进工程建设的原则。各县区按照该原则，将辖区内的所有建设项目分片捆绑打包，自主选择建设企业统一进行建设。工程项目需严格按照国家确定的《农村普通中小学校建设标准》（建标〔109-2008〕）、《城市普通中小学校建设标准》（建标〔2002〕102号）进行设计和建设。

在项目监督管理中，需按要求严格落实从工程立项、抗震设防、勘察设计、招投标、施工监理、资金管理、竣工验收等方面，执行国家有关法律、法规、规章和行业标准，落实项目法人制、招投标制、工程监理制和双合同制。项目实施部门负责对项目建设档案资料的收集、整理和管理。由领

导小组加强统筹协调，定期和不定期地组织财政、发改、住建、审计等相关部门开展专项检查、督查。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

1. 绩效评价的目的

通过对本项目的决策、过程、产出和效益四方面进行客观公正的评价，并分析存在的问题及原因，提出改进意见，进一步规范财政资金运营和预算绩效管理，推动部门有效履职，优化资源配置和财政支出结构，强化支出责任，提高财政资源配置效率和使用效益。

2. 评价对象和范围

本次评价的对象和范围为本次评价的对象和范围为玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件（2014-2018年度）项目。

（二）绩效评价原则、评价指标体系（附表说明）、评价方法、评价标准和评价抽样

1. 绩效评价原则

（1）科学规范原则。绩效评价注重财政支出的经济性、效率性和有效性，合理确定绩效目标和评价内容，运用简便有效、定量与定性相结合的方法进行评价。

（2）公开公正原则。绩效评价符合真实、客观、公正的

要求做到依据合法、标准统一、资料可靠、实事求是、公开透明。

(3) 分级分类原则。绩效考核的评估标准在原则上分为两级：针对可以进行定量评估的指标，设定量化的评估标准；针对难以进行定量评估的指标，定性的评估标准。

(4) 绩效相关原则。绩效评价围绕具体支出及其产出绩效进行，评价结果清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

2. 评价指标体系

依据《玉溪市市级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）》，综合考虑了项目的产出数量、质量、时效、成本、社会效益、可持续影响以及在校师生满意度等因素。本次绩效评价指标体系设置如下：

一级指标 4 个：包括决策（10 分）、过程（20 分）、产出（36 分）、效益（34 分）；

二级指标 13 个，包括：项目立项、绩效目标、资金投入、制度管理、项目管理、资金管理、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、社会效益、可持续影响、服务对象满意度。

三级指标 31 个，主要包括：项目方案可行性、绩效目标合理性、绩效指标明确性、预算编制科学性、资金配套情况、管理机制健全性、制度执行有效性、工程项目管理、采购项

目管理、资金到位率、预算执行率、资金使用合规性、建设校舍面积完成及达标情况、建设室外运动场地完成及达标情况、生活设备采购完成及达标情况、教学设备采购完成及达标情况、信息化设备采购完成及达标情况、教师素质提升、项目质量合格率、项目完成时效、项目成本控制率、解决大班额和超大班额、辍学率、初中升学率提升、学校环境改善、促进完成脱贫攻坚任务、生均公用经费保障情况、资产使用维护情况、教师满意度、学生、家长满意度等指标。

具体详见

附件 1—2：市级“全面薄改（2014—2018）”绩效评价绩效目标表

附件 1—3：区县“全面薄改（2014—2018）”绩效评价绩效目标表

3. 评价方法

本次绩效评价根据《玉溪市市级财政支出预算绩效评价操作规程（试行）》的规定，本着对项目进行客观、公正的分析和评判。评价时采取的方法主要包括比较分析法、成本效益分析法、资料审阅法、实地调查法、公众评判法等。具体方式方法如下：

（1）比较分析法

将绩效目标与项目实施结果进行比较，综合分析绩效目标的实现程度。本次评价将根据评价期“全面改薄”项目实

施完成情况与规划方案任务内容进行比较，分析该项目任务完成的数量、质量、时效等是否达标。

（2）成本效益分析法

对项目投入与产出、支出与效益进行关联性分析，本次评价通过对项目产出数量、质量、成本进行单项分析、关联分析、与任务值进行对比分析，综合评价投入产出的效率和效益，评价绩效目标的实现程度。

（3）资料审阅法

主要通过审阅本项目的立项政策文件、项目申请资料、管理档案、项目自查报告、项目工作总结等材料，准确把握立项背景、实施内容、目的和要求等。评判项目的合规性，通过查阅资金下达文件、资金支出明细等，核实资金到位情况、资金使用情况等。

（4）实地调查法

到各县区项目现场察看项目完成情况、收集资料、填报数据、查验数据、问卷调查等方式进行实地调查，根据项目目标设置绩效评估指标体系、设计基础数据采集表，拟定资料清单和实地调研清单向调查地有关部门和人员现场收集项目资料或进行现场随机访谈。

（5）公众评价法

通过现场访谈、问卷调查等方式采集学生、教师对该项目实施情况和实施效果的意见和建议，为项目实施产生的社

会效益、满意度等提供定量评价基础。

4. 评价标准

本项目绩效评价为百分制，项目组根据最终得分情况将评价标准分为四个等级：优（得分 ≥ 90 分）；良（ $80 \leq$ 得分 < 90 分）；中（ $60 \leq$ 得分 < 80 分）；差（得分 < 60 分）。

5. 评价抽样

本次评价抽样选取红塔区、江川区、澄江市、通海县、华宁县、易门县、峨山县、新平县、元江县共 85 所义务教育薄弱学校开展实地评价，共涉及工程建设投资额 67432.21 万元，涉及设备建设投资额 2604.96 万元，具体学校如下：

红塔区 15 所：北城大营小学、北城莲池小学、北城中学、大营街中心小学、大营街一中、高仓中心小学、高仓中心、李棋金家边小学、李棋康井小学、李棋下赫小学、李棋玉河小学、李棋中学、春和团山小学、高仓桃源小学、玉溪五中。

江川区 12 所：前卫镇小街小学、江城镇江城中学、江城镇翠峰中心小学、九溪镇中心小学、江城镇尹旗小学、大街街道伏家营中学螺蛳铺校区、大街街道伏家营中学、大街街道海浒学校（中学部）、江城镇翠峰中学、前卫镇石河小学、大街街道大庄中学。

澄江市 8 所：澄江市第二中学、龙街街道高西小学、澄江市第六中学、右所镇小西小学、翠峰明星小学、龙街街道华光小学、路居镇中学。

通海县 8 所：通海县碧溪小学、通海县第三中学、通海县兴蒙中心小学、通海县古城小学、通海县义广哨小学、通海县秀山第一小学、通海县明泉小学、通海县秀山第一小学新区。

华宁县 15 所：华宁县示范小学、华宁县第四中学、华宁县第三中学、华宁县宁州街道右所小学、华宁县宁州街道马鞍山小学、华宁县宁州街道咱乐小学、华宁县宁州街道阿路本小学、华宁县宁州街道普茶寨小学、华宁县宁州街道葫芦冲小学、华宁县第五中学、华宁县青龙镇海迤小学、华宁县青龙镇禄丰小学、华宁县青龙镇落梅小学、华宁县盘溪镇平坝小学、华宁县盘溪镇大寨小学。

易门县 13 所：易门县方屯中学、易门县龙泉中学、易门县六街中学、易门县十街中学、龙泉镇江口小学、龙泉镇曾所小学、龙泉镇韩所小学、龙泉镇中屯小学、龙泉镇方屯小学、龙泉镇水桥小学、六街街道六街小学、十街乡十街小学、铜厂里士小学。

峨山县 8 所：双江二小、双江小学、小街永昌小学、小街宝泉完全小学、小街中心小学、富良棚中学、富良棚中心小学、富良棚乡迭舍莫小学。

新平县 9 所：新平县第三中学、新平县第一小学、新平县第二小学、新平县第四小学、新平县戛洒中心小学、新平县水塘中学、新平县水塘中心小学、新平县杨武中学、新平

县扬武镇中心小学。

元江县 12 所：元江第一小学、元江第三小学（大水平）、澧江街道江东小学、红河街道桥头小学、甘庄街道青龙厂小学、曼来镇曼来小学、曼来镇东峨小学、洼垵乡洼垵小学、元江县第三中学、元江县甘庄中学、元江曼来中学、曼来镇南溪小学。

（三）绩效评价工作过程

绩效评价工作过程主要为：开展项目前期调研，编制实施方案，实地评价，撰写绩效评价报告，绩效评价报告征求意见及修改完善，出具绩效评价报告。

1. 开展前期调研：绩效评价小组与市教体局进行对接沟通，收集与评价项目相关的政策文件、规划方案、资金管理制度等，以便准确了解项目情况。

2. 制定绩效评价工作方案：根据项目实际情况，制定《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件项目绩效评价实施方案》，报市财政局、市教体局征求意见，确定方案。

3. 实地评价：评价小组按照确定的实施方案，通过查阅资料、分析资料、现场勘查、问卷调查、综合评价等方式，对项目实施情况及效果进行评价。实地勘查了红塔区、江川区、澄江市、通海县、华宁县、易门县、峨山县、新平县、元江县部分学校项目完成情况并查阅项目档案资料，对学生、

教师开展问卷调查工作。

4. 撰写绩效评价报告：评价小组在汇总相关数据和资料，对照实地评价情况，做出分析，撰写评价报告（征求意见稿）。报告征求意见稿报市财政局、市教体局征求意见，修改完善后形成正式绩效评价报告。

5. 出具绩效评价报告：按委托方规范要求出具绩效评价正式报告。

三、绩效评价结论

（一）绩效评价综合结论

该项目本次绩效评价得分 81.76 分，评价等级为“良”。评价时也对各县（市、区）分别进行了评分，各县（市、区）百分制评分详见下表：

县（市、区）	新平县	澄江市	江川区	华宁县	红塔区	峨山县	元江县	易门县	通海县	最终得分
得分	87.74	86.47	82.94	82.14	81.24	80.64	78.54	78.28	77.64	81.76
排名	1	2	3	4	5	6	7	8	9	

一级指标具体得分情况详见下表：

表 4：绩效评价得分情况表

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	10	8.61	86.10%

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
过程	20	14.57	72.85%
产出	36	29.94	83.17%
效益	34	28.64	84.24%
合计	100	81.76	81.76%

该项目符合《教育部 国家发展改革委 财政部关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》、《教育部办公厅 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅关于印发〈全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件底线要求〉的通知》要求，项目管理规范。

截至评价日，该项目建成校舍面积 905037.04 平方米，校舍面积完成率 198.91%；建成室外运动场地面积 741080.00 平方米、室外运动场地面积完成率 153.10%；完成采购设备投资 17,284.62 万元，设备采购完成率 138.62%；已验收工程项目及设备均合格，工程项目及设备采购成本控制较好。项目实施后受益的学生人数 85,066 人，实现全部义务教育学校网络覆盖，学生辍学率得到有效控制，升学率得到明显提升，班额控制在 56 人以内，满足 2018 年班额要求，通过问卷调查，教师满意度 93.24%、学生满意度 88.93%。

（二）绩效目标实现情况

根据实地评价情况，设置的产出指标 18 个，其中：生活

设备采购完成及达标情况、教学设备采购完成及达标情况等 11 个指标已完成，建设校舍面积完成及达标情况、建设室外运动场地完成及达标情况等 7 个指标部分完成，具体如下表：

表 6：绩效指标完成情况表

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
产出	产出数量	建设校舍面积完成及达标情况	完成率 \geq 100%； 学校达标率=100%	部分完成	各县区均存在部分项目未完成竣工验收，达标覆盖率未满足要求。
		建设室外运动场地完成及达标情况	完成率 \geq 100%； 学校达标率=100%	部分完成	各县区均存在部分项目未完成竣工验收，达标覆盖率未满足要求。
		生活设备采购完成及达标情况	完成率 \geq 100%； 学校达标率=100%	完成	设备为省教育厅统一采购，均已配置到位。
		教学设备采购完成及达标情况	完成率 \geq 100%； 学校达标率=100%	完成	设备为省教育厅统一采购，均已配置到位。
		信息化设备采购完成及达标情况	完成率 \geq 100%； 学校达标率=100%	完成	设备为省教育厅统一采购，均已配置到位。
		教师素质提升	培训人次完成率=100%； 教师交流比例 \geq 7.5%； 农村教师晋升高一级职称比例 \geq 82%	完成	培训人次完成率=100%； 教师交流比例 \geq 7.5%； 农村教师晋升高一级职称比例 \geq 82%。

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
	产出质量	项目质量合格率	项目质量合格率 100%	部分完成	存在部分建设安全隐患；存在一个教师任教多门课程情况
	产出时效	项目完成时效	按时完成	部分完成	存在年度建设工程推进缓慢现象
	产出成本	项目成本控制率	成本控制率 ≤100%	已完成	项目成本控制率 ≤100%
效益	社会效益	解决大班额和超大班额	①2018 年底每个班级数量 ≤56 人； ②2021 年底班额 ≤45 人	部分完成	部分未分流县城学生，少数存在大班额问题。
		辍学率	小学辍学率 ≤0.34%；初中辍学率 ≤1.53%	已完成	小学辍学率 ≤0.34%；初中辍学率 ≤1.53%。
		初中升学率提升	2018 年初中升学率 >2013 年初中升学率 2021 年初中升学率 ≥2018 年初中升学率	已完成	2018 年初中升学率 >2013 年初中升学率；2021 年初中升学率 ≥2018 年初中升学率。
		学校环境改善	满足二十条底线要求	已完成	抽查学校均符合二十条底线要求。
		促进完成脱贫攻坚任务	通过义务教育均衡评估	已完成	所有区县均通过义务教育均衡评估

绩效指标名称			指标值	指标实现情况	完成情况说明
一级指标	二级指标	三级指标			
	可持续影响	生均公用经费保障情况	生均公用经费满足保障要求	部分完成	存在生均公用经费保障不足的现象。
		资产维护使用情况	维护良好、使用正常、投资有效、无闲置	部分完成	存在部分项目未完成验收引起闲置的现象。
	满意度	教师员工满意度	≥90%	已完成	满意度 93.2358%
		学生满意度	≥90%	已完成	满意度 88.9333%

四、绩效评价情况分析

（一）决策情况分析

决策情况满分 10 分，得分 8.61 分，得分率 86.10%。

项目立项方面。项目建设符合《教育部 国家发展改革委 财政部关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》的要求，立项依据充分。项目实施过程中，澄江市未满足优先支持农村义务教育薄弱环节要求，近半数投资集中为二中、四中、五中等学校。项目共计投入资金 119,889.28 万元，已全部到位。

绩效目标方面。根据《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案》，提出通过“全面改薄”的实施，有效提升学校的基础设施和环境面貌，有效提升师生的学习环境，达到加快缩小区域、城乡教育差距，促进基

本公共教育服务均等化为总体目标。

资金投入方面。根据《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案》，项目下达资金119,889.28万元，按项目分配至各县（市）区。普遍存在项目概算（预算）编制未纳入前期费用情况，导致项目前期资金匹配度不足，项目推进缓慢，其中：红塔区、江川区、华宁县等项目前期配套资金不足；澄江市、通海县县级配套资金不足。

（二）过程情况分析

过程情况满分20分，实际得分14.57分，得分率为72.85%。

制度管理方面。制定《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件规划方案（2014—2018）》《玉溪市全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件实施方案（2014—2018）》，成立由玉溪市教育体育、发改、财政等部门组成的工作机构，负责统筹、协调、指导全市义务教育薄弱环节全面改善工作。资金使用遵照《云南省全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件专项资金管理办法》（云财教〔2015〕123号）执行。项目执行中存在因县区财政未完全下达资金导致部分项目进展缓慢或停工，个别区县存在财务管理制度不健全，年度总结资料不健全，未建立相应绩效管理辦法等问题。

项目管理方面。已按《政府采购法》及《政府购买服务

管理办法（暂行）》等有关规定确定承接主体，签订的采购合同内容完整，合同内容与投标响应文件相关内容一致，设施设备交付履行验收交付手续。实地调研中发现个别县区存在部分学校未按规定选择监理单位，档案资料不规范，未建立电子档案或档案缺失，未开展竣工决算审计，办理竣工验收及资产移交等问题。

资金管理方面。项目总投入资金 119,889.28 万元，在与其他项目资金进行整合后，实际资金已全部到位，因项目为分年度实施，存在 2014、2015 年度资金到位率低，项目推进缓慢的情况。

（三）产出情况分析

产出情况满分 36 分，实际得分 29.94 分，得分率为 83.17%。

产出数量方面。已建设校舍面积 905037.04 平方米，已建设运动场面积 741080 平方米，完成设备采购投资 20538.76 万元。教师培训完成率 $\geq 100\%$ ；教师交流比例 $\geq 7.5\%$ ；农村教师晋升高一级职称比例 $\geq 82\%$ ，实地调研发现各县区均有青年教师反映与先进地区交流不足，培训安排不完全合理问题，另外，抽查中发现部分抽查学校存在工程款拖欠情况。

产出质量方面。全市已完成工程验收的项目均验收合格，已交付的设备验收合格率 100%。实地调研中个别项目存在安全隐患（易门里士小学操场，通海明泉小学室外厕所，九溪小学水毁）；存在一个教师任教多门课程情况（易门铜厂里

士小学、华宁阿路本小学、新平戛洒小学)

产出成本方面。项目成本控制率均小于 100%，未发现投资超概算情况。

(四) 效益情况分析

效益情况满分 34 分，实际得分 28.64 分，得分率为 84.24%。

社会效益方面。大班额控制按 2018 年底每个班级数量 \leq 56 人达标，2021 年底班额 \leq 45 人达标，部门学校未能完成 2021 年底班额控制目标；辍学率控制已完成小学辍学率 \leq 0.34%，初中辍学率 \leq 1.53%；初中升学率提升完成 2018 年初中学升学率 $>$ 2013 年初中学升学率，2021 年初中学升学率 \geq 2018 年初中学升学率目标；学校环境改善，满足全面改薄二十条底线要求，受益人群满意度 87.60%；促进完成脱贫攻坚任务方面，所有县区均通过义务教育均衡发展评估，率先完成脱贫攻坚任务。

可持续影响方面。生均公用经费未能完全满足保障要求，同时，生均公用经费保障能基本支撑学校正常资产维护修缮要求；资产使用维护情况，已建立相关管理维护制度，校舍、设施设备管理维护较好，资产有专人管理维护；投资有效、资产使用率高，但检查中发现存在因项目未正常验收造成资产闲置的情况。

满意度方面。对抽查县区学校教师发放调查问卷，收回调查问卷 1743 份，满意度 93.24%。对抽查县区学校学生发放

调查问卷，收回调查问卷 540 份，满意度 88.93%。

五、项目取得的成效

通过“全面改薄”项目实施，补齐教育短板，促进教育均衡。一是改扩建县城和人员集中乡镇学校，消除大班额班级 99 个，大班额得到有效控制。二是办好学生数少于 100 人的小学教学点 131 个，改善教学点办学条件，校舍、设施设备基本达到办学标准。三是加大对寄宿制学校的投入，购置学生用床 1.8 万张，消除“大通铺”现象，购置课桌椅 3.9 万套，实现 1 人 1 桌 1 椅，并配备了沐浴室、营养餐食堂、开水、消防等设施设备。2017 年率先在全省实现了全市所有县区义务教育均衡发展达标。

加快“互联网+教育”发展，围绕“全覆盖、广应用、促均衡”的建设思路，在全省首家以州市为单位区域整体推进教育信息化建设，统一建设多媒体教室、计算机教室、录播教室、校园网和校园安全监控五大数字化校园子系统，覆盖全市 695 所学校 33.8 万学生。同时，整合、集成市内外的优质教育资源，全新打造集教学、管理、评价“三位一体”的玉溪教育云平台，让每一名师生足不出户就能享受到优质教育资源，进一步扩大了优质教育资源覆盖面，使城乡教育齐头并进，共同发展。玉溪市教育信息化被国家发改委、教育部总结推广为“互联网+教育”玉溪模式。

六、存在的问题及原因分析

（一）部分项目资金配套不到位，工程实施推进缓慢

实地评价发现，项目存在资金不到位情况，导致项目推进缓慢，甚至项目实施过程中停工。比如，通海新区小学项目，2018年下达了“全面改薄”中央省市资金4720.49万元，2020年10月开工建设，截止2022年2月底，教学楼四层施工、综合楼三层施工、食堂基础施工、运动场看台主体完工、运动场基层完工，项目完成投资约2500万元，实际拨付工程款1057万元，因县级财政未按施工进度拨付工程款，项目于2022年2月底停工至今。

此外，因全面改薄资金与进城务工农民工随迁子女接受义务教育奖励资金，中小学校校舍维修改造长效机制资金，基础教育补助专项资金等资金统筹使用，项目前期资金保障基本依靠上级转移支付，县本级配套资金不及时，通海县、华宁县、峨山县、元江县部分项目完工后未及时拨付工程款，导致项目完工后，施工方不提供竣工资料，无法完成竣工验收、审计。

（二）部分项目前期准备不充分，影响改薄实施效果

在项目实施初期，部分项目前期准备不充分，在选址、用地、学校基础条件摸排等问题还未充分论证的情况下，仓促实施，致使2014年、2015年度大多区县项目实施进度未满足相关要求，一定程度上对项目实施进度造成阻碍。个别学

校在学校建成后因暴雨等灾害性天气，学校围墙、校舍被冲毁（江川区九溪小学），影响项目持续发挥效益。

（三）项目管理不够规范，管理水平需进一步提高

在本次评价中发现，工程建设方面：部分县区为加快项目实施，对部分项目招投标手续进行简化。虽然，该举措总体有利于项目的快速推进，但按照《中华人民共和国招标投标法》及国家发改委相关规定：工程类项目400万元以上必须公开招投标，在限额以下的工程、货物按照《中华人民共和国政府采购法》的相关条款要求执行。部分县区未按照相关法律规定严格执行，可能存在一定的程序性违规风险。

实地查阅资料时发现：部分学校工程、货物合同签订不规范，未预留质保金和明确规定货物验收情况与货款支付挂钩等的相关条款。

项目相关资料收集、保存方面：未将“全面改薄”项目采集的数据、归集的资料单独区分，而是与其他项目合并，相关数据的唯一性和精准性不足，影响后续的资料管理和各种检查工作的开展。部分县区的自评总结、工程结算书中重要数据和信息缺失，电子档案不健全，纸质档案保管不善，存在遗失、损毁的现象。如：江川区九溪小学，档案已经被水毁。

（四）生均公用经费保障不足，影响学校正常运转及资产维护

本次评价发现，各县均存在学校经费保障不足。如生均经费保障不到位，部分学校职工垫付费用的长期未予报销，学校欠缴水电费，学校正常运行和教师积极性受到影响。

另外，项目由于生均公用经费保障不到位，导致校舍、设备等学校资产维护不及时、不到位，甚至影响正常使用。比如，澄江市海边小学运动场完工投入使用后，因无资金维护导致草坪无法正常使用；通海明泉小学教师宿舍厕所门锁损坏却无力维修；易门县铜厂乡里士小学操场毛石挡墙存在安全隐患无法及时修复等。

七、建议

（一）加强统筹协调，确保项目顺利完成

教育乃兴国之根本，义务教育乃教育之根。各县区教育部门要积极主动推进工作，及时向政府主要领导汇报工作情况，争取更多支持。项目推进方面，项目实施部门要加强同其他部门的沟通协调，严格将全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的相关政策落到实处。同时，玉溪市教育体育局要发挥督促作用，指导各县区政府要针对问题多、进展慢的项目，组织现场专题会议，具体分析、研究，制定具体解决办法，明确责任人和项目进度时间节点，明确项目实施

期限，切实提高项目推进效率。

项目资金保障方面：各县区政府需高度重视义务教育均衡发展，进一步调整财政支出结构，把支持教育事业发展作为公共投资的重点，加大城镇中小学基本建设投入和各项经费保障力度，积极拓宽学校建设资金筹措渠道，统筹用好中央和省义务教育学校建设专项资金，加快资金支付进度，提高资金使用效率。将全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件这一民生工程真真正正做成民心工程。

（二）加强项目管理，加大对贫困地区资源倾斜力度

在今后的项目推进中，建议各县区加强项目储备，积极建设扩充城镇义务教育资源。将项目前期工作做实、做深、做细。对辖区内符合政策范围的学校“心中有数”。根据政策精准匹配度、项目成熟度、资金落实等情况，确保形成“储备一批，实施一批，投入使用一批”的项目运作良性循环。对项目实施过程中出现的问题。建议项目实施部门以本次绩效评价为契机，找准问题症结所在。进一步建立健全相关管理制度，规范项目管理工作。在项目招投标和项目合同等文件签署过程中严格执行国家相关规定。尚未验收的项目应尽快组织竣工验收，项目建成后，做好项目后期管护，认真排查相关安全隐患等问题，做到问题及时动态清零，确保资产正常使用和不闲置，发挥应有效益。落实项目资料收集整理和后期保存相关工作要求，做到档案信息完整、规范、无遗

漏损坏，同时积极响应档案电子化趋势。

根据薄改持续提升贫困地区义务教育薄弱学校办学条件与办学质量的相关政策要求。各县区在下一步工作中应持续加强对边远山区学校的政策、资金的支持力度，确保义务教育均等化，山区义务教育条件提升等薄改目标实现。把党中央、国务院的政策惠及到最需要项目实施的学校。

（三）保障教育经费投入，实现薄改软硬件综合提升

各县区应持续加大教育经费的投入，保障生均公用经费，满足学校正常运营的需求。按照薄改相关要求，不仅对学校硬件设施的改善提出明确要求，教师能力提升也是项目实施的重要内容和目标，城乡义务教育的差距不仅仅体现在办学条件上，很大程度取决于教师职业水平。建议县区教育部门在教师培训上拓宽渠道，讲究方法，不仅充分利用国家教育体系名师下基层等活动将先进地区的高层次、高水平的教师和专家“请进来”，传经送宝，更要组织本地区的教师“走出去”，充分利用中青年教师是各个学校的教学骨干力量，处于教学事业上升期，渴望获得更好培训资源来提升教学水平这一有利条件，定期或不定期组织他们到各个先进地区考察、交流学习。同步完善轮岗，职称晋升，收入保障等措施和政策，充分调动教师积极性，确保薄改软硬件同时提升。

八、其它需说明的情况

无。