

2018 年度长沙市两型建设专项资金 绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金管理水平和使用效益，根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《长沙市政府关于印发〈长沙市财政支出绩效评价结果应用管理办法〉的通知》（长政发〔2015〕4号）及《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）的有关要求，长沙市财政局绩效评价工作组（简称“绩效评价工作组”）于2019年7月16日至8月2日对长沙市“两型社会”建设综合配套改革办公室2018年度专项资金实施了绩效评价工作。现将有关情况报告如下：

一、评价实施情况

本专项资金评价采用对被评价单位查看项目申报、评审、公示等资料和抽查项目单位现场评价相结合的方式。对2018年度长沙市两型办4个财政专项资金进行了整体评价。

（一）组织评价小组

依据市财政局文件要求，成立了绩效评价工作小组，明确了分管领导和具体负责人，市财政局相关联络人员为绩效评价

组工作成员，负责组织、协调绩效项目的评价工作，湖南恒基会计师事务所有限责任公司根据协议全程参与，主要负责：拟定部门项目支出绩效评价方案，选取合适的绩效评价方式，设立绩效评价指标体系，出具绩效评价工作报告等。

（二）评价程序

根据《长沙市财政局关于开展 2019 年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4 号）文件精神，在被评价单位提供资料的基础上，按照重要性原则，根据该项目的实际情况，实施了资料审阅、账务核实、现场查勘、抽查支付记录、询问、分析计算等必要的现场评价程序。

（三）评价方法

本次评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从预算编制与执行、资金使用、资金监督与管理及财务会计信息、项目组织管理、项目绩效完成等方面对项目进行了综合评价。

（四）项目抽查情况

绩效评价工作组认真审查了 2018 年长沙市“两型社会”建设综合配套改革办公室 3198.46 万元专项资金中涉及的各类项目内容、记账凭证和原始凭证，占 2018 年度纳入财政绩效评价专项资金总额的 80.24%。

二、项目基本情况

2007 年 12 月 14 日，长株潭城市群获批全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区，次年 12 月，国务院

批准了《长株潭城市群两型社会建设综合配套改革试验总体方案》且明确提出，推进试点示范，做好全面推广工作。长沙作为湖南省省会，是湖南省政治、经济、文化中心，长株潭城市群及“3+5”城市群的核心城市，在落实国家两型改革建设方面率先探索一条绿色、低碳、循环发展的道路。长沙市两型办作为长沙市政府专门负责资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验工作的行政机构，负责全面统筹、谋划、协调市“两型社会”建设综合配套改革试验中的规划引领、产业发展、资源利用、体系建设、政策支持、体制机制创新等各项工作。市财政每年安排专项资金，支持长沙市两型社会建设。本次评价范围主要涉及绿心生态补偿资金 1800 万元、两型认证、两型创建示范资金共 658 万元、长沙市两型办—南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费 129.70 万元、餐饮油烟净化治理经费 2285 万元。

（一）项目的立项依据和主要内容

1、绿心地区生态补偿专项。根据《长沙市人民政府办公厅关于印发<长沙市绿心地区生态补偿办法>的通知》（长政办发〔2017〕22号）立项。主要用于保护长株潭城市群生态绿心地区，发挥生态绿心地区的生态屏障和生态服务功能，建设资源节约型和环境友好型社会。

2、长沙市两型办—南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费。根据长沙市两型社会建设综合配套改革办公室呈批

件《长沙南部片区建设工作协调领导小组办公室关于安排解决工作经费的请示》立项，主要工作：围绕全面建设现代化长沙的总体部署，将南部片区打造成全国两型发展引领区、长株潭整合发展核心区、长沙创新发展示范区。

3、两型社会建设配套改革，根据长沙市“两型社会”建设综合配套改革办公室《关于将两笔专项经费纳入常年财政预算的请示》，主要工作：全面推进长沙市两型社会建设改革任务完成，推进生态文明建设。

4、餐饮油烟净化治理经费根据《长沙市人民政府办公厅关于印发<长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理工作实施方案>的通知》（长政办函〔2017〕109号）立项，主要工作：推进全市主城区老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理，进一步加快两型建设。

（二）项目绩效总目标

全面推进长沙市两型社会建设改革任务完成，推进生态文明各项工作，保护长株潭城市群生态绿心地区，发挥生态绿心地区的生态屏障和生态服务功能，建设资源节约型和环境友好型社会。推进全市主城区老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理，改善空气质量，进一步加快两型建设。围绕全面建设现代化长沙的总体部署，将南部片区打造成全国两型发展引领区、长株潭融合发展核心区、长沙创新发展示范区。

三、项目资金情况

(一) 项目资金总额及组成

长沙市两型办纳入 2018 年绩效评价范围的项目资金为 4872.70 万元，其中省级资金 108 万，市本级资金 4764.72 万元，专项资金实际支出 3985.9 万元，其中：绿心地区生态补偿资金 1800 万元，两型社会建设配套改革资金 658 万元，餐饮油烟净化治理经费 2285 万元，长沙市两型办—南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费 129.7 万元，指标结余 886.8 万元，资金使用比率 81.80%。

(二) 资金使用情况

项目资金到位情况、本级预算安排和实际执行情况如表所示：

单位：万元

项目名称	指标文号	预算安排		实际下达资金	资金来源		已使用资金	结余资金
		本年预算	预算调整		本级财政拨款	上级财政拨款		
绿心地区生态补偿资金	长财建指(2019)16号	1800.00	0	1800.00	1800.00	0	1800.00	0
两型社会建设配套改革资金	长财建指(2018)109号、长财建指(2018)246号、湘财建指(2017)323号	658.00	0	658.00	550.00	108.00	658.00	0
餐饮油烟净化治理经费	长财建指(2018)150号	2285.00	0	2285.00	2285.00	0	1398.20	868.80
长沙市两型办—南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费	未提供指标文	129.70	0	129.70	129.70	0	129.70	0
合计：		4872.70	0	4872.70	4764.7	108.00	3985.90	868.80

（三）资金管理情况

长沙市两型办制定了《长沙市两型社会建设专项资金管理办法》、《长沙市两型办机关财务管理制度》、《长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理专项资金管理办法》、《长沙市老旧社区居民家庭餐厨油烟净化治理项目验收管理办法（试行）》、和《关于加强省级两型专项资金支持项目管理有关事项的通知》等制度，明确了专项资金使用范围，规范了资金支付审批程序，在项目实施过程中，资金的使用由国库集中支付局统一支付，各项资金管理制度基本得到了执行。

四、项目实施情况

（一）项目组织情况

1、绿心地区生态补偿项目。长沙市两型办根据《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市两型社会建设综合配套改革 2018 年工作要点的通知》（长政办函〔2018〕31 号）文件的要求，2018 年底全面完成绿心地区现有工业项目整治退出。配合完成绿心总体规划局部优化修编工作，启动长沙绿心地区“多规合一”保护与发展总体规划编制前期工作。编制完成《绿心地区雨花区跳马镇矿山矿坑整治与生态修复规划》，从 2018 年起，力争在三年内完成 50% 绿心地区矿山矿洞整治修复工作，健全绿心农村环境整治机制，加强绿心地区生态环境综合治理，持续实施绿心地区综合性生态补偿，开展补偿资金使用情况督查。

2、两型社会建设配套改革项目。长沙市两型办根据《长沙

市人民政府办公厅关于印发长沙市两型社会建设综合配套改革2018年工作要点的通知》（长政办函〔2018〕31号）文件的要求，着力推动调型定传参与平台更加坚实、内容更加出彩、影响更加广泛，构筑共建生态文明，共享两型社会的浓厚氛围。组织实施社区、村庄、学校、企业、机关、家庭等6类两型示范单位创建，新增省级两型示范单位6家，认定市级两型示范单位15家、两型创建单位65家，打造特色突出、可看易学的示范典型。

3、餐饮油烟净化治理项目。根据《长沙市人民政府办公厅关于印发<调整2017年老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理工作实施方案>的通知》（长政办函〔2017〕109号）“三、目标任务（三）重点任务。2017年，芙蓉区、天心区、岳麓区、开福区、雨花区各完成老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理2000户以上（含）。从2018年起，按上年度居民家庭餐厨油烟净化治理完成情况确定各主城区市定任务数，到2020年底全市主城区基本完成改造任务。”《长沙市人民政府办公厅关于调整2017年老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理任务的通知》（长政办函〔2017〕163号）“一、任务部署。将《实施方案》中确定的2017年完成1万户老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理工作的任务调整至4.57万户。”实际上报完成27964户，下拨资金1398.20万元。

4、长沙市两型办—南部片区建设工作协调领导小组办公室

办公经费项目，根据市长办公会议纪要（〔2018〕13号）“二、关于体制机制 由舒行钢同志牵头对体制机制总体把关，统筹兼顾天心区、雨花区和市城建投集团等发展需要，充分调动各方积极性。（一）领导层面。成立市南部片区建设工作协调领导小组，由胡忠雄同志任组长，舒行钢、刘明理、廖建华同志担任副组长，统筹推进南部片区建设和管理。原则上每个月研究调度一次，解决南部片区发展重大问题。（二）领导小组办公室层面。领导小组办公室设市两型办，承担南部片区发展统筹协调职责。”长沙市两型社会建设综合配套改革办公室呈批件《长沙南部片区建设工作协调领导小组办公室关于安排解决工作经费的请示》，同意经费根据需要分批到位。本年安排经费 129.70 万元，主要用于南部片区建设工作协调领导小组的办公经费。

（二）项目管理情况

绿心地区生态补偿项目，为进一步加强长株潭生态绿心保护，调动基层保护绿心的积极性，加快推进绿心地区生态补偿工作，根据《长沙市两型办、长沙市财政局关于印发<长沙市两型社会建设专项资金管理办法>的通知》（长两型〔2015〕20号），经单位自评、部门评价、综合测评和市政府审定等程序，2018年市级两型社会建设专项（绿心生态补偿）资金安排 1800 万元，其中天心区南托街道 16.87 万元、暮云街道 175.59 万元、岳麓区坪塘街道 84.79 万元、雨花区跳马街道 1012.56 万元、同

升街道 70.07 万元、浏阳市柏加镇 291.12 万元。

餐饮油烟净化治理项目管理方面，由长沙市两型府建设综合配套改革办公室，制定了《长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理专项资金管理办法》和《长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理项目验收管理办法（试行）》，专项资金由两型办会同市财政局共同管理，两型办牵头负责专项资金的申报程序，负责对各区县（市）老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理年度计划实施过程及完成情况进行监督检查，验收核定各区县（市）完成户数，提出补助资金安排计划。各区县（市）完成市定治理任务，并经两型办验收合格后，由市财政按照相关文件确定的政策标准进行补贴。

两型社会建设配套改革项目，2018 年年初工作部署，拟在全市评审认定两型示范单位 15 个左右，两型创建单位 100-110 个。两型办协同市直相关单位以及各区县市，推进两型示范创建工作，根据行政评审得分、区县推荐排名等情况，形成了建议推荐入围和淘汰名单，推荐名单共 76 个单位，其中两型示范单位 112 上，两型创建单位 65 个。

五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况

长沙市两型办在 2018 年的工作计划中，明确了工作重点，建立了考核运行机制，梳理了内部控制流程，通过制度、机制建立和完善切实推进各项工作的发展。

（一）资金管理制度的建立及执行情况

长沙市两型办制定了《财务管理制度》、《长沙市两型社会专项资金管理办法》、《长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理专项资金管理办法》等，明确了资金使用范围、规范了管理流程、界定了管理部门职责、提出了管理要求，在项目实施过程中，各项资金管理制度得到了较好的执行。

（二）项目管理制度的建立及执行情况

长沙市两型办建立的相关制度有：《财务管理制度》、《长沙市两型社会专项资金管理办法》、《长沙市老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理项目验收管理办法（试行）》等等。根据现场评价情况，上述项目管理制度基本得到了执行，保证了各项工作的开展。

六、项目的产出成果及效益情况分析

1.推进绿心保护和发展。长沙市两型办全力支持绿心问题整改、绿心保护和发展。一是全面完成绿心问题整改，中央环保督查反馈意见来，全力推进绿心问题整改，2018年平稳退出绿心地区516个工业企业和整改145个违法违规项目(行为)，圆满完成2018年度绿心问题整改任务；二是推动绿心地区村庄规划编制，为深入贯彻落实习近平生态文明思想和2018年长沙市委一号文件《关于全面落实乡村振兴战略的实施意见》精神，指导绿心相关区(市)完成关刀新村、三仙岭村、楠洲村、仙湖村和渡头村等5个绿心村庄规划编制工作，并形成规划文本成果，协调推进绿心区(市)打造美丽乡村。

2.推进两型示范创建。重点支持6家两型示范单位，在原有两型创建工作基础上持续发力，加大支持力度，进一步巩固成果，形成特色亮点。如芙蓉区龙马社区开展家庭油烟治理、实施垃圾智能分类、打造两型文化广场，两型特色鲜明；岳麓区学华村坚持走“就地取材、就地造景、就地就业、就地创业”的绿色发展道路，推动了“岳麓农趣谷”的两型新农村建设，探索了“政府引导、社会投资、农户参与”的两型社会模型；浏阳市南岳村以美丽乡村建设为抓手，以屋场为单位，新建了垃圾资源回收分拣中心，推广农村环境村民自治，倡导文明新风等。2018年新增省、市级两型示范创建单位76家。加大两型示范创建经验总结交流力度，编印《长沙市两型示范创建单位集锦》，推介社区、村庄等先进两型经验。

3.推动两型改革试点。着力探索两型社会组织培育长效化制度体系，出台实施方案、指导意见，在两型宣传、环境教育、生态保护、垃圾分类、节能节水、绿色出行等领域招募具备参与两型公益活动、两型公益项目实力的公益组织8家，合作开展“都市生态农业”“两型宣传进社区”“美丽两型课堂”等科学研究、教育培训、主题活动等100多场。不断强化两型阵地建设，推动岳麓区恒华社区、芙蓉区龙马社区、天心区状元坡社区等宣教基地提质升级，新打造雨花区田心桥村、长沙县梨江社区等2家宣教基地，全市省、市级两型基地达到7家，两型宣传的前沿阵不断壮大巩固。

4、推进老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理工作。全市实际完成老旧小区居民家庭餐厨油烟治理 2.7964 万户（其中芙蓉区 4285 户、天心区 5491 户、岳麓区 9628 户、开福区 2000 户、雨花区 2000 户、长沙县 4560 户），是年初目标的近 3 倍，有效地减少了大气污染，破解了建筑外墙“油鼻涕”现象，两型惠民工程受到群众热烈欢迎，省市多家主流媒体广泛推介。

5、协同推进其他发展项目。《探索两型社会和生态文明治理体系现代化新路径——长沙两型认证制度的实践》经验材料获国家发改委在《改革内参》和《中国改革网》刊发，面向全国推介长沙两型认证经验模式。2018 年进一步拓展了认证领域，研究编制形成《湖南省两型社区标准》，率先全省开展两型小学标准实施与认证，全年共有 60 多家单位通过两型认证。

七、存在的问题

1、项目绩效管理有待加强。（1）绩效目标未细化量化。如：绿心地区补偿资金、南部片区建设工作领导小组办公室办公经费、两型社会建设综合配套改革项目未细化量化，未将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，绿心生态补偿资金中矿山矿坑整治无 2018 年目标。（2）绩效自评报告质量有待提高。长沙市两型办绩效自评报告质量均有待提高，如：绩效自评报告中无老旧小区居民家庭餐厨油烟净化治理工作的内容，且报告内容与资金量情况不符，内容过于简单。

2、部分资金执行进度偏慢。截止 2018 年 12 月底，长沙市

两型办共下达预算金额 4872.7 万元，实际执行支付金额为 3985.9 万元，总体执行进度为 81.80%。其中：餐饮油烟净化治理经费下达预算金额为 2285 万元，实际执行支付金额 1398.20 万元，执行进度为 61.19%，执行进度偏慢。

3、财务管理有待加强。南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费中 2018 年 9 月 2#、10 月 12#、10 月 54#、11 月 29#凭证，支付李蕾劳务费，金额 12,400.00 元（3,100.00 元/次*4 次），未签订劳务合同；2018 年 12 月 49#凭证，采购办公用品共计 21,092.13 元，其中采购空气净化器 7 台（1,137.00 元/台），金额 7,959.00 元，计入经费支出，按照固定资产定义应将其作为固定资产核算。

4、未对项目进行中期检查与汇报。现场提供给绩效评价工作小组的资料里，绿心地区生态补偿专项、长沙市两型办-南部片区建设工作协调领导小组办公室办公经费、两型社会建设综合配套改革项目、餐饮油烟净化治理项目均无进行中期检查与汇报的佐证材料。

5、未对项目资金进行监管。根据湖南省财政厅湘财建指〔2017〕323 号文件，湖南省财政厅关于提前下达 2018 年两型社会建设专项资金（第二批）的通知中：“1、有关市须尽快将两型创建项目补助资金落实到具体项目，报省两型委备案后加快组织实施。2、市县财政部门应根据实际情况，及时拨付资金。3、市县财政部门应会同相关部门、有关单位严格按照《预算法》

和专项资金管理辦法的要求，加強資金監管，確保專款專用，充分發揮資金使用效益”，市兩型辦應當對該項目資金進行監管。市兩型辦於 2018 年 4 月至 5 月將資金全部撥付至相關項目單位，無項目決策、管理、產出、效益資料，市兩型辦只負責資金撥付，未對項目資金進行監管。

6、支付審查不夠嚴格。經評價小組現場評價，岳麓區老旧小区居民家庭餐廚油煙淨化資金，按任務 9628 戶每戶 500 元標準共下撥資金 481.40 萬元，實際完成 9392 台，少完成 136 台，兩型辦未按實際完成戶數下撥資金，多下撥 136 台資金。根據《長沙市老旧小区居民家庭餐廚油煙淨化治理專項資金管理辦法》規定：市兩型辦牽頭負責專項資金的申報程序，負責對各區縣（市）老旧小区居民家庭餐廚油煙淨化治理年度計劃實施過程及完成情況進行監督檢查，驗收核定各區縣（市）完成戶數，提出補助資金安排計劃。各區縣（市）完成市定治理任務，並經市兩型辦驗收合格後，由市財政按照相關文件確定的政策標準進行補貼。

7、資金實際使用率有待提高。下撥跳馬鎮綠心生態補償資金 1012.50 萬元，鎮財政所於 2019 年 5-6 月下撥至各村共計 546.56 萬元，仍有 466 萬元資金滯留在鎮財政，下撥到村上的資金大部分未開始使用。下撥岳麓區老旧小区居民家庭餐廚油煙淨化資金中，因在驗收過程中發現 7392 台存在電氣安全隱患需要排查整改，未完全驗收，對應的資金未進行支付。

8、社会公众对项目实施的满意度有待提高。于2019年7月通过向岳麓区两型办、跳办镇镇政府等单位就长沙市两型办绿心地区生态补偿专项工作和老旧小区居民家庭餐厨油烟净化专项工作进行满意度调查，满意度分别为72%和55%，其中老旧小区居民家庭餐厨油烟净化专项工作中对油烟净化设备的净化效果得分最低。

9、社会公众对两型社会建设实施效果的满意度有待提高。绩效评价小组于2019年7月22日在长沙市内对市民游客就长沙市两型社会建设实施效果进行了问卷调查，共发放问卷200份，有效问卷200份，满意率69%。市民意见对餐饮油烟净化工作、两型工作公益宣传、长株潭城市群生态绿心建设现状满意度较低，问卷调查显示对餐饮油烟净化工作为65%，两型工作公益宣传满意度为66%，长株潭城市群生态绿心建设现状满意度为67%，总体满意度有待提高。

八、相关建议

1、强化专项资金绩效管理。各项专项资金要有明确、具体、量化的目标，要针对目标组织绩效自评，自评要重点关注资金的使用情况、使用效果，要查摆问题，强化整改。同时，自评报告要格式规范、数据全面，目标清晰、明确，问题具体，措施得当。

2、合理编制项目预算。长沙市两型办应合理编制项目预算，根据自身的实际情况，进行必要的可行性研究后申报项目预算。

针对临近年底下达的资金，应有计划、有规划的使用，尽量提高资金使用率，避免年底资金大量结余、资金闲置的情况。

3、加强财务核算。对各项费用的支出，附件材料应充分、适当；特别要加强对固定资产的核算，对符合固定资产定义的资产，应按要求入账，并按要求进行管理，保证国有资产的安全和完整。

4、强化资金支付环节的审查。应严格按相关项目资金管理办法的规定安排资金支付。

5、提高市民满意度。针对市民满意度不高的情况，应查问题找差距，不断改善，为形成两型生产方式、生活方式而努力。

九、综合评价情况及评价结论

综合上述绩效评价情况，长沙市两型办建立了专项资金管理制度和项目管理制度，规范了实施程序，对项目实施了考核评价，较好地完成了 2018 年度工作任务，但存在项目绩效目标不够细化量化，项目资金实际支付率不高，项目管理不够完善等情况，按照项目立项、预算执行、资金使用、财务管理、项目管理、项目绩效等方面进行评价，项目综合评分为 80.73 分，评价等次为“良”。

长沙市财政局

2019 年 7 月 27 日