秦皇岛市2019-2021年度市级学前

教育发展资金项目支出绩效评价报告

为贯彻落实全面实施预算绩效管理工作要求，进一步加强财政支出项目绩效管理和追踪问效，提升财政资金配置效率、使用效益和政府公共服务管理水平，根据《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（冀发〔2018〕54号）和《秦皇岛市市级预算绩效重点评价管理办法》（秦财监〔2020〕138号）相关规定，受秦皇岛市财政局委托，秦皇岛市含章会计师事务所（普通合伙）对秦皇岛市教育局组织实施的“学前教育发展资金”项目绩效评价工作，形成本评价报告。

**一、项目概况**

**（一）项目内容**

认真贯彻落实中共河北省委、河北省人民政府发布的《关于学前教育深化改革规范发展的实施意见》（冀发〔2019〕2号），支持学前教育发展资金管理，遵循“中央引导、省级统筹、突出重点、讲求绩效，规范透明、强化监督，奖补引导、市县为主”等原则，每年由中央、省级、市级、区级（部分）统筹安排。主要用于以下方面：支持地方补足普惠性资源短板、支持地方健全普惠性学前教育经费投入机制、支持地方巩固幼儿资助制度；资助普惠性幼儿园家庭经济困难幼儿、孤儿和残疾儿童接受学前教育、支持地方提高保教质量；改善普惠性幼儿园办园条件，配备适宜的玩教具和图画书；对能够辐射带动薄弱园开展科学保教的城市优质园和乡镇公办中心园给予支持。2019年至2021年度秦皇岛市本级共计划安排市级资金960万元（年初预算）。

根据《秦皇岛市支出学前教育发展资金管理办法》规定，学前教育发展资金的分配使用和管理遵循“市级引导，统筹使用，区级为主，注重绩效，谁使用，谁负责”的原则。

市教育局负责指导各区编制学前教育规划；审核相关申报材料和数据，提供资金测算所需的基础数据，并提出资金需求测算方案，提出预算安排意见。

各区教育部门负责报送当年学前教育发展资金申报材料，如上年度资金使用情况、本年度工作计划、上年度各区财政安排用于学前教育发展的资金统计表及相关预算文件等。负责指导本地和幼儿园编制学前教育发展规划，提出年度专项资金预算意见，多渠道扩大资金和幼儿资金的管理制度制定工作。负责指导项目实施和管理工作，提供学前教育基础数据，指导督促幼儿园建立健全内部控制制度、财务管理制度，做好学前教育专项资金绩效评价自评工作。

**（二）资金投入和使用情况**

1、学前教育发展资金项目本次评价资金范围为2019-2021年度的市级资金，资金使用对象包括海港区教体局、山海关区教体局、北戴河区教体局、开发区教育局、北戴河新区教育局、秦皇岛市广播电视大学。资金支出方向主要为新建、改扩建幼儿园；增加玩教具、设备设施；扶持普惠性民办幼儿园、扶持公办幼儿园等，资金使用情况如下表：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019-2021年市级学前教育发展资金收支汇总情况**  单位：万元 | | | | | | | | | | | | |
| **项目实施单位** | **普惠性民办**  **幼儿园扶持资金** | | **公办园/企办园**  **补助** | | **改善办园条件（新建/改扩建/购入玩教具/设施设备）** | | **教育培训** | | **幼儿资助** | | **合计** | |
| 海港区教体局 |  | | 37.16 | | 291.78 | |  | |  | | 328.94 | |
| 山海关教体局 | 24.50 | |  | |  | |  | |  | | 24.50 | |
| 北戴河教体局 | 17.90 | |  | |  | |  | |  | | 17.90 | |
| 开发区教育局 | 35.60 | |  | |  | |  | |  | | 35.60 | |
| 北戴河新区  教育局 | 10.20 | | 2.96 | |  | |  | |  | | 13.16 | |
| 秦皇岛市  广播电视大学 |  | |  | |  | | 95.90 | |  | | 95.90 | |
| 合计 |  | | 40.12 | | 291.78 | |  | |  | | 516.00 | |
| **项目实施单位** | **2019年** | | | | **2020年** | | | | **2121年** | | | |
| **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余**  **资金** | **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余资金** | **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余**  **资金** |
| 海港区教体局 | 200.00 | 200.00 | 200.00 | - | 161.30 | 161.30 | 9.28 | 152.02 | 252.80 | 252.80 | 119.66 | 133.14 |
| 山海关教体局 |  |  |  | - | 28.10 | 28.10 | 24.50 | 3.60 | 26.80 | 26.80 |  | 26.80 |
| 北戴河教体局 |  |  |  | - | 11.20 | 11.20 | 11.20 | - | 8.50 | 8.50 | 6.70 | 1.80 |
| 开发区教育局 |  |  |  | - | 35.60 | 35.60 | 35.60 | - | 40.60 | 40.60 |  | 40.60 |
| 北戴河新区  教育局 |  |  |  | - | 13.80 | 13.80 | 11.86 | 1.94 | 1.30 | 1.30 | 1.30 | - |
| 秦皇岛市  广播电视大学 | 100.00 | 100.00 | 95.90 | 4.10 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  | 300.00 | 300.00 | 295.90 | 4.10 | 250.00 | 250.00 | 92.44 | 157.56 | 330.00 | 330.00 | 127.66 | 202.34 |
| 注：预算资金指调整后预算资金；到位资金指实际拨付资金（额度）；支出资金指已支付资金 | | | | | | | | | | | | |

2、学前教育发展专项资金包括中央、省级、市级资金，根据资金使用情况适当扩大了本次资金评价辐射范围，资金收支情况如下表：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2019-2021年各区学前教育发展资金收支情况汇总表**  单位：万元 | | | | | | | | | | | | | |
| **资金**  **来源** | **预算**  **资金** | | **到位**  **资金** | | **支出**  **资金** | | **结余**  **资金** | | **支出**  **类型** | | **2019年** | **2020年** | **2021年** |
| 中央 | 3244.00 | | 3244.00 | | 2503.10 | | 740.90 | | 普惠性民办  幼儿园扶持资金 | | - | 170.80 | 124.70 |
| 省级 | 1191.00 | | 1191.00 | | 632.70 | | 558.30 | | 公办园/企办园  补助 | | 17.68 | 9.28 | 10.20 |
| 市级 | 780.00 | | 780.00 | | 420.10 | | 359.90 | | 改善办园条件（新建/改扩建/购入玩教具/设施设备） | | 1356.96 |  | 927.29 |
| 合计 | 5215.00 | | 5215.00 | | 3555.90 | | 1659.10 | | 幼儿资助 | | 4.43 | 6.13 | 2.85 |
| **项目**  **实施单位** | **中央** | | | | **省级** | | | | **市级** | | | | **结余资金合计** |
| **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余**  **资金** | **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余**  **资金** | **预算**  **资金** | **到位**  **资金** | **支出**  **资金** | **结余**  **资金** |
| 海港区  教体局 | 2008.20 | 2008.20 | 1552.59 | 455.61 | 719.50 | 719.50 | 357.89 | 361.61 | 614.10 | 614.10 | 328.94 | 285.16 | 1102.38 |
| 山海关  教体局 | 349.50 | 349.50 | 118.30 | 231.20 | 202.20 | 202.20 | 36.98 | 165.22 | 54.90 | 54.90 | 24.50 | 30.40 | 426.82 |
| 北戴河  教体局 | 272.30 | 272.30 | 267.72 | 4.58 | 108.50 | 108.50 | 77.50 | 31.00 | 19.70 | 19.70 | 17.90 | 1.80 | 37.38 |
| 开发区  教育局 | 419.30 | 419.30 | 370.92 | 48.38 | 104.80 | 104.80 | 104.80 | - | 76.20 | 76.20 | 35.60 | 40.60 | 88.98 |
| 北戴河新区教育局 | 194.70 | 194.70 | 193.57 | 1.13 | 56.00 | 56.00 | 55.53 | 0.47 | 15.10 | 15.10 | 13.16 | 1.94 | 3.54 |
| 合计 | 3244.00 | 3244.00 | 2503.10 | 740.90 | 1191.00 | 1191.00 | 632.70 | 558.30 | 780.00 | 780.00 | 420.10 | 359.90 | 1659.10 |

**二、评价结果**

**（一）评价得分和等级**

经综合评价与分析，本项目绩效评价综合得分为80.21分，绩效评价等级为“良”。其中，项目决策类指标权重为16分，得分为12.5分；项目管理类指标权重为24分，得分为19.24分；项目产出类指标权重为36分，得分为25.97分；项目效益类指标权重为24分，得分为22.5分。

**（二）项目资金绩效分析**

**1、学前教育普及程度进一步提高，有效缓解“入园难、入园贵”的问题。**

各区提供学前三年毛入园率数据显示，海港区至2020年学前三年毛入园率达到101.77%，山海关区至2020年学前三年毛入园率达到112.37%，北戴河区至2020年学前三年毛入园率达到102.08%，开发区至2020年学前三年毛入园率达到108.18%，北戴河新区至2020年学前三年毛入园率达到88.33%。均超过省定目标到2020年学前三年毛入园率达到88%。根据现有数据显示，预计到2022年各区学前三年毛入园率能够满足到达90%。

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2019年至2021年学前三年毛入学率 | | | | | | | | | |
| 项目  实施单位 | 2019年 | | | 2020年 | | | 2021年 | | |
| 3-5周岁  适龄儿童 | 在园幼儿总数（不含托班） | 学前三年  毛入学率 | 3-5周岁  适龄儿童 | 在园幼儿总数（不含托班） | 学前三年  毛入学率 | 3-5周岁  适龄儿童 | 在园幼儿总数（不含托班） | 学前三年  毛入学率 |
| 海港区  教体局 | 20650 | 19044 | 92.22% | 22333 | 22728 | 101.77% | 30135 | 28558 | 94.77% |
| 山海关区  教体局 | 3341 | 4360 | 130.50% | 3226 | 3625 | 112.37% | 3368 | 3590 | 106.59% |
| 北戴河区  教体局 | 2287 | 2492 | 108.96% | 2495 | 2547 | 102.08% | 2534 | 2529 | 99.80% |
| 开发区  教育局 | 4485 | 4724 | 105.33% | 4806 | 5199 | 108.18% | 4765 | 5023 | 105.41% |
| 北戴河新区教育局 | 2213 | 1680 | 75.92% | 1816 | 1604 | 88.33% | 1670 | 1641 | 98.26% |
| 注：1、本表数据由各区教育部门提供，其中3-5周岁适龄儿童数量取自各辖区公安户籍部门。  2、学前三年毛入学率=学前三年实际入园人数÷3-6岁年龄应入园幼儿人数。 | | | | | | | | | |

通过上述2019-2021年学前三年毛入园率进行动态分析发现：山海关区、北戴河区，三年整体呈下降趋势。海港区、开发区2019年至2020年呈上升趋势，2020年至2021年呈下降趋势。北戴河新区三年整体呈上升趋势。如下图所示。



**2、促进办园结构进一步优化，更好满足适龄幼儿接受普惠性学前教育的需求。**

各区提供公办园在园幼儿占比率数据显示，海港区至2020年公办园在园幼儿占比率达到31.95%，山海关区至2020年公办园在园幼儿占比率达到50.29%，北戴河区至2020年公办园在园幼儿占比率达到58.03%，开发区至2020年公办园在园幼儿占比率达到20.21%，北戴河新区至2020年公办园在园幼儿占比率达到80.23%。到2020年山海关区、北戴河区、北戴河新区超过省定目标公办园在园幼儿占比率达到50%以上。海港区和开发区公办园在园幼儿占比率未达到50%。2019年至2021年各区公办园占比数据如下表：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目实施单位 | 公办园在园幼儿占比率 | | |
| 2019年 | 2020年 | 2021年 |
| 海港区教体局 | 25.30% | 35.40% | 44.00% |
| 山海关区教体局 | 37.60% | 50.30% | 50.60% |
| 北戴河区教体局 | 60.40% | 58.00% | 52.90% |
| 开发区教育局 | 17.70% | 25.00% | 21.50% |
| 北戴河新区教育局 | 78.90% | 81.20% | 74.60% |

各区提供普惠性幼儿园覆盖率（公办园和普惠性民办园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）数据显示，截至2020年海港区普惠性幼儿园覆盖率达75.70%、山海关区96.80%、北戴河区80.08%、开发区83.56%、北戴河新区86.70%。除海港区外，其他各区均超过省定目标到2020年普惠性幼儿园覆盖率达到80%。详情如下表：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 项目实施单位 | 普惠性幼儿园覆盖率 | | |
| 2019年 | 2020年 | 2021年 |
| 海港区教体局 | 40.59% | 75.70% | 79.98% |
| 山海关区教体局 | 97.40% | 96.80% | 96.91% |
| 北戴河区教体局 | 75.68% | 80.08% | 77.72% |
| 开发区教育局 | 18.00% | 83.56% | 93.53% |
| 北戴河新区教育局 | 77.73% | 86.70% | 83.81% |

**3、学前教育经费保障体系基本建立，促进了幼儿教师队伍素质整体提升。**2019年-2021年各级教育部门不断加大对惠性民办幼儿园、公办幼儿园、改善办园条件等资金政策支持，促进学前教育公共服务体系建设逐步完善，形成通过开展幼儿教师专项培训，海港区、山海关区、开发区、北戴河新区的公办园持证率达100%，除北戴河区外，基本实现全市幼儿园教师全员持证上岗。

**三、问题及建议**

**（一）主管部门监管责任未履行到位、预算编制依据不充分**

秦皇岛市教育局制定了专项资金管理办法，明确了资金分配方法和申报流程，根据因素法分配资金，同时各县区应当上报下年度资金计划、上年度资金使用情况等资料。

在实际实施过程中相关制度并未得到落实，各县区均未上报过下年度资金计划、上年度资金使用情况等资料，资金分配的合理性、预算编制的充分性不足，极易导致区域间资金分配不合理。如：2020年度在资金分配时要求海港区教育局将150.5万元资金用于普惠性民办幼儿园的扶持，但当年的普惠性民办幼儿园生均经费海港区教育局已用区级经费拨付，因此2020年剩余大量资金无法支付。针对上述情况，在2021年市教育局通过事后绩效评价的方式对项目实施情况进行了解和督导，但目前未达到有效改善。

建议:主管部门应当加强对下属部门的监管程度，形成自下而上的申报流程，在资金分配确保符合国家设定的发展方向的同时，充分考虑区域的差异性，了解各区发展现状及中、长期计划，协调统筹区域发展，整合教育资源，加强区域连接性，促进形成多面一体的教育体系，以此大幅度提高资金使用效率。

**（二）项目绩效目标设置不合理**

该项目绩效目标、指标设置较为空泛，项目单位申报年预算时，并未真正了解各区项目主体的年度计划，致使绩效目标、指标设置不到位，细化程度不足，得出的绩效评价结果是不全面、科学的。

建议：绩效目标编制是财政预算绩效管理的起点，项目单位应结合项目实际合理、规范编制绩效目标，并细化分解为具体的绩效指标，确保做到绩效指标合理、准确、细化、量化，为财政资金预算安排、项目执行及项目绩效衡量、评价提供支撑。

**（三）存在财政资金截留的情况**

山海关区财政资金紧张，各级学前教育发展资金的拨付情况都受到一定程度影响，造成当年资金未能拨付使用，形成隐形欠款，目前根据该区提供资料，已形成待支付欠款170余万元。

建议：加强对专项资金拨付流程的跟踪监督。健全完善专项资金管理办法，并建立专项资金预警机制，定期通报拨付进展情况。

**（四）专项资金使用不规范**

2019年市教育局拨付100万元资金至秦皇岛市广播电视大学用于幼儿教师培训，但在该资金实际使用时，部分资金用于支付中小学学科名师培训，专项资金未专款专用。

建议：强化资金管理机制，资金使用过程中加强跟踪管理，专项资金必须专款专用，严禁挪作他用，充分认识管好、用好专项资金的重要性。增强大局意识、项目意识、管理意识和监督意识，使专项资金发挥出应有的经济效益和社会效益。

**（五）幼儿园监管体系尚待优化**

通过实地走访发现，各园区专项资金主要用于改善办园环境、购入玩教具等，存在校园软实力建设程度不足或投入绩效不足情况。结合本次满意度调查显示，受访对象认为更有益或者更希望幼儿园方改善的方面由高到低分别为图书绘本、设备设施、教学教具。拨付博士星幼儿园24.5万元资金用于绘本室建设，但该园新购借阅一体机并未投入使用，且目前园内学生数量较少，实际规模对该设备的需求并不具有紧迫性。

建议：关注公办园教育能力较强且各区域差异明显情况，项目实施应当提前谋划，制定切实可行的实施方案，充分考虑方案的科学性、合理性、可行性和效益效果，保障资金投入效益最大化，有限的资金应力求带来长期的积极影响，其投入和产出为正比 。

**（六）教育培训体系不健全**

2019年度市教育局实施线下培训，参训人员选取机制不完善，由各区根据市局分配名额自行选取人员参训，从实际参训人员来看，多为公办园园长及教师。北戴河区北坊小学附设幼儿园长期聘用无证代课教师，公办园教师持证上岗率未达100%。

建议：在组织培训时应当考虑教育资源可能存在的倾向性，在保障提升教育水平的基础上，平衡公办园与民办园之间的差距。应当考虑最终服务对象——广大幼儿的受益效果。