

# 梓潼县

## 2020年度农村义务教育学校学生 免费午餐政策支出绩效评价报告

委托单位：梓潼县财政局

评价机构：成都锦观治企业管理咨询有限公司

2021年11月

## 绩效评价组人员

锦观治咨询：何 洋（组 长）

徐 泉

彭小珍

县 财 政 局：何 勇

李 军

吕娅霏

蒲美霖

督 导 组：彭维丁 县人大代表

杨 果 县政协委员

县纪委派驻检查组

## 引 言

为深入贯彻《中共四川省委 四川省人民政府 关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（川委发〔2019〕8号）文件精神，根据《四川省财政支出绩效评价操作规范（试行）》（川财绩〔2018〕2号）、《梓潼县预算绩效管理领导小组办公室 关于开展 2020 年度财政政策及项目支出绩效评价工作的通知》（梓绩效组办发〔2021〕2号）等文件的规定，梓潼县财政局选择确定了 1 个政府采购工程专项、3 个财政政策支出和 9 个项目支出作为重点抽评项目，并委托本公司开展第三方绩效评价工作，主要涉及产业发展、民生保障、行政运行和基础设施建设等方面，覆盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障基金预算，评价资金使用年度为 2020 年度。

本公司受梓潼县财政局委托，对梓潼县教育局和体育局负责的农村义务教育学校学生免费午餐政策支出进行了绩效评价。绩效评价工作经过案卷研究、资料数据核查等必要的评价程序，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本绩效评价报告。

## 内容摘要

**政策基本情况：**根据《梓潼县农村义务教育学校学生免费午餐管理办法》梓潼县免费午餐实施范围为全县农村义务教育学校，其中包括 1 所特教学校，共 40 所学校。免费午餐实施标准为每生每天 6 元（只含食材和辅料），学校的所有学生每天中午在学校食堂免费就餐。在 2020 年的到位资金中，县级预算资金为 262 万元。

**评价结论：**总体来看，该项目在决策阶段规划合理、决策高效，项目实施效果达到相应预期，圆满完成县委县政府下达的指标任务，发挥了相应的社会效益。但在项目绩效目标管理、档案管理、运营管理等方还存在一些问题。绩效评价得分 93 分，评价等级为“优”<sup>1</sup>，下一年度预算安排建议为“继续予以支持”。

**主要问题：**部分政策目标缺乏明确的量化目标，项目运营管理存在漏洞，档案整理存在不规范。

**相关建议：**强化绩效目标管理，加强对项目运营管理的考核监督，进一步完善学校食堂进餐方式。

<sup>1</sup> 评价总分为 100 分，按照分数区间划分为四档：90（含）—100 分为优、80（含）—90 分为良、70（含）—80 分为中、70 分以下为差。

## 目 录

绩效评价组人员.....	
引 言.....	
内容摘要.....	
一、财政政策基本情况.....	1
（一）政策依据.....	1
（二）资金使用.....	1
二、评价工作开展情况.....	3
（一）评价选点情况.....	4
（二）评价指标.....	5
（三）评价方法.....	7
（四）评价依据.....	8
三、评价结论及绩效分析.....	9
（一）评价结论.....	9
（二）绩效分析.....	11
1. 政策设计.....	11
2. 政策执行.....	14
3. 政策效果.....	16
四、存在主要问题.....	17
（一）部分政策目标缺乏明确的量化目标.....	17
（二）档案整理存在不规范.....	18
（三）项目运营管理存在漏洞.....	18

五、相关措施建议.....	19
(一) 强化绩效目标管理.....	19
(二) 加强对项目运营管理的考核监督.....	19
(三) 进一步完善学校食堂进餐方式.....	19
附件：工作底稿资料.....	20

## 一、财政政策基本情况

### （一）政策依据

为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，国务院办公厅发布了《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》（国办发〔2011〕54号）。《意见》提出要按照“政府主导、试点先行、因地制宜、突出重点、统筹兼顾”的原则，完善工作机制，健全管理制度，强化日常管理，加强宣传教育，有力有效推进营养改善计划各项工作。2012年《四川省人民政府办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划地方试点工作的通知》（川办发〔2012〕21号）中提到将57个县（市、区）的农村义务教育学校（不含县城学校）在校学生纳入“营养计划”试点工作中，其中梓潼县为57个试点县之一。《梓潼县农村义务教育学校学生免费午餐管理办法》（梓教体局〔2017〕60号）中提到免费午餐实施范围为全县农村义务教育学校，其中包括1所特教学校，共40所学校。免费午餐实施标准为每生每天6元（只含食材和辅料），学校的所有学生每天中午在学校食堂免费就餐。

### （二）资金使用

2020年上半年免费午餐惠及在校学生11154人，其中初

中学生 3194 人，小学生 7923 人，特教学生 81 人；下半年惠及在校学生 10624 人，其中初中学生 3183 人，小学生 7355 人，特教学生 86 人，到位中央资金 640 万元、省级资金 142 万元、市级资金 172.95 万元、县级预算资金 262 万元；截止 12 月份累计支出 1007.4455 万元。



## 二、评价工作开展情况

本项目的绩效评价工作指标体系按照政策设计、政策执行、政策效果三类分层指标，对资金支出行为过程及其效果进行综合评价和判断。评价资金使用的科学性、合理性和有效性，分析存在的问题，提出完善资金管理的制度机制、提升资金使用效益相关建议，为以后年度预算编制提供参考依据。

按照《梓潼县预算绩效管理领导小组办公室 关于开展 2020 年度财政政策及项目支出绩效评价工作的通知》（梓绩效组办发〔2021〕2 号）和《梓潼县 2020 年度财政政策及项目支出重点抽评工作方案》要求，成都锦观治企业管理咨询有限公司、县财政局、县人大代表、政协委员和县纪委监委驻各单位纪检监察组等人员组成联合评价组（包括评价工作小组、工作推进小组和督导组等），分为前期准备、单位自评、现场评价、报告撰写四个阶段，以现场评价为主、非现场评价为辅，采用案卷研究、实地踏勘、问卷调查、座谈调研等多种方式，组织实施项目绩效评价工作。在收集项目文件资料、细化评价指标及评价标准的基础上，深入到部分项目点，实地查看项目申报、实施及运行情况，与相关群体座谈、面访，收集相关数据资料，通过汇总整理，结合项目主管部门绩效自评报告，定量和定性分析形成评价结论，经过复核和交换意见后，形成绩效评价报告。

## （一）评价选点情况

综合考虑本项目的实际情况和相关要求，考虑到县教育和体育局负责的农村义务教育学校学生免费午餐项目绩效评价的局限性。

所以本项目的绩效评价选点主要采用定性与定量相结合的方式包括查阅资金申报材料、招标过程资料、相关月份财务台账、相关负责人员访谈和问卷调查等开展选点评价工作。首先在梓潼县教育和体育局，查阅了《学校免费午餐食材、辅料出入库及学生消费月汇总表》、《2020 年学校免费午餐消费确认汇总表》以及政府采购竞争性磋商文件等资料。随后在该项目涉及的 40 所学校当中抽取了石牛小学和长卿小学两所学校，对两所学校的食堂进行抽样调查。现场检查食堂环境卫生情况、食材和辅料的新鲜度、存放是否规范、免费午餐的留样情况、食材和辅料进出库登记、食堂工作人员健康证明是否齐全等。并且对部分学生和陪餐老师进行满意度的问卷调查。

## （二）评价指标

本项目绩效评价的指标体系涵盖 3 个一级指标、11 个二级指标具体如下：

分值 权重	分级指标		指标解释	评分方法	
	一级指标	二级指标		方法归类	计算公式
30%	政策设计	目标科学 (10 分)	反映政策目标是否明确合理，支持范围与政策规划是否匹配，目标设定与客观需求是否一致	错项扣分法	发现一处不匹配或不一致的扣 1 分
		项目协同 (5 分)	反映政策专项间制度机制顶层设计是否存在缺陷或缺失，是否统筹协调、互为补充	错项扣分法	发现一处政策漏洞扣 1 分
		对象全面 (8 分)	反映政策实施对象是否覆盖全面	比率分值法	按照政策覆盖比率计算指标得分
		标准合理 (7 分)	反映政策标准制定是否合理协调，是否考虑对象、区域、环境、经济发展等因素设定政策标准	错项扣分法	发现一处不合理、不协调、不匹配的扣 1 分
40%	政策执行	实施对象精准 (10 分)	反映政策实施对象识别是否精准，不同项目实施对象是否协调衔接，精准契合；实施对象是否与政策预期匹配。	比率分值法	按照政策实施对象精准度占比计算指标得分

		政策调整及时 (10分)	政策执行过程中是否根据实际情况动态调整，动态调整是否及时准确，合理可行	错项扣分法	按照政策根据实际动态调整情况计算得分，是否根据需求进行调整，调整后的贯彻执行情况
		执行机制同向 (10分)	反映政策实施过程中方式方法是否同向，是否明显存在相悖或不合理；政策实施执行中是否遵循相关法律法规等规范性文件	错项扣分法	政策专项实施过程中方式方法机制不同的，发现一处扣1分；存在明显相悖或不合理的不得分
		政策执行质量 (10分)	反应政策专项实施过程中制度机制是否健全完善，操作执行是否科学规范，是否及时高效	错项扣分法	根据政策专项属性找评价切入点，制度机制方面缺失的不得分，部分缺失的按比例扣分；操作执行不规范的发现一处扣1分；执行效率按滞后时间扣分
30%	政策效果	区域均衡性 (10分)	反映民生资金分配方法制定、分配要素设定、基础数据应用、测算依据选取等是否科学合理	错项扣分法	发现一处不合理扣一分
		公平性 (10分)	反映资金分配结果是否公平合理，是否充分考虑地域条件、经济条件等	错项扣分法	发现一处不合理的情况扣一分
		社会满意度 (10分)	反映政策实施后相关受益群体的整体满意调查情况，通过满意度情况汇总分析政策在顶层设计、制度构建、管理实施及成效各环节的情况	比率分值法	根据实际满意度与满意度标准值(98%)的比率计算指标得分

### （三）评价方法

针对本项目属性和特点，评价工作组通过采用案卷研究法、单位自评法、访谈法、实地勘察法、问卷调查法等多种途径和方法来收集相关材料和开展具体评价。

评价方法	评价对象	操作说明
1、案卷研究	县教育和体育局、石牛小学、长卿小学	<p>(1) 根据前期采集数据、自评报告，验证相关数据的真实性；</p> <p>(2) 查阅和收集项目管理、资金管理、项目执行的有关文件、数据和其他相关材料。随机抽取各类项目管理档案，核查服务数量和服务质量，核实年度资金落实、使用和管理情况；</p> <p>(3) 进行现场材料核查，开展财务原件审核。</p>
2、访谈	县教育和体育局、石牛小学和长卿小学相关项目负责人	与相关人员进行座谈，了解政策的立项、管理、工作完成情况和绩效情况，探讨总结开展政策的先进经验，存在困难以及相应的解决对策思路。
3、实地勘察	石牛小学食堂、长卿小学食堂	<p>(1) 查阅和收集与评价重点相关的资料。随机抽取各类资料进行考核，并根据评价体系进行打分；</p> <p>(2) 现场勘察本项目工作开展情况，考核资料与现场实际情况是否存在差异；</p> <p>(3) 现场核查本项目工作开展情况，了解相关主体等项目自查考核情况以及项目运行情况。</p>
4、问卷调查	石牛小学和长卿小学部分学生与老师	<p>(1) 通过对项目知晓率、服务对象满意度等服务效果，考核项目的各项效益。</p> <p>(2) 让被调查目标群体进行填写或读录式填答。</p>

#### （四）评价依据

本项目绩效评价的主要依据涵盖以下几个方面内容：

- 1、《中华人民共和国预算法》及其实施条例；
- 2、《中共四川省委 四川省人民政府 关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（川委发〔2019〕8号）；
- 3、《四川省财政支出绩效评价操作规范（试行）》（川财绩〔2018〕2号）；
- 4、《梓潼县预算绩效管理领导小组办公室 关于开展2020年度财政政策及项目支出绩效评价工作的通知》（梓绩效组办发〔2021〕2号）；
- 5、《梓潼县 2020 年度财政政策及项目支出重点抽评工作方案》；
- 6、本项目申报论证材料和预算批复文件；
- 7、本项目招投标过程文件等；
- 8、本项目执行有关的财务会计制度和原始会计凭证；
- 9、统一制定的绩效评价工作规范；
- 10、评价工作人员通过现场调查、核实获得的资料等；
- 11、其他相关资料等。

### 三、评价结论及绩效分析

#### (一) 评价结论

总体来看，该项目在决策阶段规划合理、决策高效，项目实施效果达到相应预期，圆满完成县委县政府下达的指标任务，发挥了相应的社会效益。但在项目绩效目标管理、档案管理、运营管理等方还面存在一些问。绩效评价得分 93 分。

“政策设计”得分 28 分（总分 30 分）；“政策执行”得分 36 分（总分 40 分）；“政策效果”得分 29 分（总分 30 分）；整体评分得分 93 分（满分 100 分），具体得分情况详见下表：

表 1 农村义务教育学校学生免费午餐项目得分表

分值 权重	分级指标		得分
	一级指标	二级指标	
30%	政策设计	目标科学（10分）	9
		项目协同（5分）	5
		对象全面（8分）	8
		标准合理（7分）	6
40%	政策执行	实施对象精准（10分）	10
		政策调整及时（10分）	10
		执行机制同向（10分）	8
		政策执行质量（10分）	8
30%	政策效果	区域均衡性（10分）	9
		公平性（10分）	10
		社会满意度（10分）	10
合计			93



## （二）绩效分析

### 1. 政策设计

分值 权重	分级指标		得分
	一级指标	二级指标	
30%	政策设计	目标科学（10分）	9
		项目协同（5分）	5
		对象全面（8分）	8
		标准合理（7分）	6

#### （1）目标科学

为进一步提高中小學生体质，切实改善中小學生膳食营养，促进少年儿童健康成长，加强和规范免费午餐计划实施过程中的食品安全管理，保障学生饮食安全，县教育和体育局出台了《梓潼县农村义务教育学校学生免费午餐管理办法》（梓教体局〔2017〕60号）。《办法》中对各部门的责任分工做了较为详细的部署，将免费午餐计划的实施时间、范围、标准以及工作流程都做了明确规定。《办法》提到免费午餐实施范围为全县农村义务教育学校，其中包括1所特教学校，共40所学校。实施标准为每生每天6元（只含食材和辅料），学校的所有学生每天中午在学校食堂免费就餐。为保证学生吃得满意，其价格以月为单位进行核算，确保生均每日菜谱价值不低于6元的前提下，做到菜品多样化，做到两个荤菜加一个素菜和汤。对凡是学生入口的食品均做到留样。实行

学校负责人或教师陪餐制度，其费用自理，到免费午餐食堂就餐的其他人员均按 6 元标准自费就餐。政策实施后的实际支持范围与政策规划相匹配，目标设定与客观需求相一致，但是该政策在具体绩效目标设定上缺乏较为量化的指标，比如在年初预算上并未将免费午餐计划纳入预算指标中。所以本项目得分为 9 分。

## （2）项目协同

根据《办法》中规定，教体局成立农村义务教育学校学生免费午餐计划工作领导小组，局党委书记、局长任组长，局班子其他成员为副组长，局相关股室主要负责人为成员，领导小组办公室设在后勤产业股，由后勤产业股股长任办公室主任，负责日常管理工作。各学校成立相应的组织机构，安排专人具体落实免费午餐管理工作，并对各成员股室职责进行了分工。实现了统筹协调，互为补充。所以本项得分为 5 分。

## （3）对象全面

根据《办法》中关于免费午餐实施范围为全县农村义务教育学校，其中包括 1 所特教学校，共 40 所学校。据现场评价来看，虽然 2020 年下半年由于学校合并，变为 37 所学校，但是免费午餐实施范围内的学校都实现了免费午餐政策。因

此本政策实施对象覆盖全面。所以本项得分为 8 分。

#### (4) 标准合理

该政策的标准制定基本合理，但是存在以下问题。一是根据《办法》规定，免费午餐实施标准为每生每天 6 元（只含食材和辅料），学校的所有学生每天中午在学校食堂免费就餐。但是在《办法》中并未对物价波动、突发事件等情况做相关规定。比如物价上涨，免费午餐 6 元/生的资金已远不能满足学生的健康水平发展。疫情蔓延，学生不能在食堂集中进餐等。政策标准制定较为不协调。所以本项得分为 6 分。

## 2. 政策执行

分值 权重	分级指标		得分
	一级指标	二级指标	
40%	政策执行	实施对象精准（10分）	10
		政策调整及时（10分）	10
		执行机制同向（10分）	8
		政策执行质量（10分）	8

### （1）实施对象精准

根据《办法》中关于免费午餐实施范围为全县农村义务教育学校，其中包括 1 所特教学校，共 40 所学校。据现场评价来看，2020 年下半年由于学校合并，只有 37 所学校实施免费午餐计划，政策实施对象的识别较为精准，所以本项得分为 10 分。

### （2）政策调整及时

2012 年，梓潼被列入四川省农村义务教育学生营养改善计划地方试点县，5 月 28 日正式启动营养改善计划，2015 年 10 月开始将营养改善计划和免费午餐资金整合，所有享受免费午餐的学生在校期间每天中午在学校享用价值 6 元的免费午餐。2017 年 3 月以梓潼县教育和体育局发布《梓潼县农村义务教育学校学生免费午餐管理办法》进行决策和实施。实施过程中，2020 年下半年学校进行合并，变为 37 所学校，但是并未影响总体目标，所以本项得分为 10 分。

### （3）政策执行机制同向

通过现场评价来看，本政策在实施执行过程中基本遵循相关法律法规等规范性文件。但是在大宗食品配送服务中存在问题。按照采购文件的约定，中标单位应履行食材供应与配送服务的 2 类内容和责任，但中标单位只进行了食材供应，配送服务环节交与了第三方无关联的公司，且中标公司与第三方公司无关联关系，采购约定服务内容与实际提供的服务内容存在不一致。因此，本项得分为 8 分。

### （4）政策执行质量

通过对学校的抽样调查发现，在该政策的实施过程中，制度机制健全完善，实施及时高效。但是通过现场抽样来看，部分学校食堂是将午餐统一盛好，学生排队进行用餐。一旦天气变凉，食物容易变冷，可能会对学生的饮食健康产生影响。因此，本项得分为 8 分。

### 3. 政策效果

分值 权重	分级指标		得分
	一级指标	二级指标	
30%	政策效果	区域均衡性（10分）	9
		公平性（10分）	10
		社会满意度（10分）	10

#### （1）区域均衡性

《办法》中提到免费午餐资金由中央、省、市、县财政资金补助。补助资金在学校伙食团账户上设专账进行管理，每月末，各学校填报当月入出库及学生消费汇总表，上报到局后勤产业股，局后勤产业股对学校上报数据进行严格审核，确认无误后，汇总学校汇总表，并将汇总表作为附件，按程序向财政申报当月免费午餐专项资金，经县财政审核后，将专项资金直接拨付到各学校，由各学校转付供货商当月免费午餐货款。免费午餐资金的分配方法制定较为科学合理。但是在《学校免费午餐食材、辅料出入库及学生消费月汇总表》中发现数据统计方式不严谨。比如潼江中学食材辅料出入库统计表中，表头显示统计单位为斤，但食用盐购买数量为 4，金额为 560 元；而某所学校的统计表中食用盐数量为 5，金额为 15 元。盐的价格形成了较大差异，使得此类费用存疑。因此，本项得分为 9 分。

## （2）公平性

本政策的实施使得农村学生上学饿肚子、吃冷饭现象消除，学生营养健康状况得到显著改善。补助资金在学校伙食团账户上设专账进行管理，每月末，各学校填报当月入出库及学生消费汇总表，经过严格审核之后再将资金拨付到学校。各个学校定期面向社会公示免费午餐食谱、享用学生总人数和分班人数以及总金额等。资金的分配实现较为合理公平，信息较为公开透明，政策实施中不存在明显不合理的排他性。因此，本项得分为 10 分。

## （3）社会满意度

本次绩效评价在农村义务教育学校学生免费午餐项目涉及的 40 所学校当中抽取了长卿小学和石牛小学两所学校，对部分学生和陪餐老师进行满意度调查。调查显示政策实施后相关受益群体的整体满意较高，总体满意度达到 98%，满意度标准值为 98%，根据比率分值法计算，所以本项得分为 10 分。

## 四、存在主要问题

### （一）部分政策目标缺乏明确的量化目标

通过现场绩效评价查阅资料发现，梓潼县教育和体育局

在 2020 年的部门预算中未对免费午餐项目资助资金设立较为明确的量化指标，不利于财政部门提前统筹安排预算。

## （二）档案整理存在不规范

本项目在现场评价阶段，在所抽取的资料当中，发现《学校免费午餐食材、辅料出入库及学生消费月汇总表》中数据统计方式不严谨。由于各个学校填写的计量单位不统一，使得同一食材单价出现较大差别。

## （三）项目运营管理存在漏洞

一是在开展资料抽查时发现采购约定服务内容与实际提供的服务内容存在不一致，按照采购文件的约定，中标单位应履行食材供应与配送服务的 2 类内容和责任，但中标单位只进行了食材供应，配送服务环节交与了第三方无关联的公司，且中标公司与第三方公司无关联关系（分别为酷联公司和益尚益品）。二是在对食堂进行现场评价的时候发现，食堂在临近进餐时间的时候将午餐全部盛好放桌上，让学生按照从低年级到高年级的顺序依次排队进行用餐。一旦天气变凉，食物容易变冷，反而可能会对学生的饮食健康产生影响。



## 五、相关措施建议

### （一）强化绩效目标管理

县教育和体育局要根据财政部门关于全面实施预算绩效管理的要求，加强对类似项目的绩效目标管理，在每年的财政预算绩效目标申报时，及时填写项目绩效目标，并做到可量化。

### （二）加强对项目运营管理的考核监督

针对本次绩效评价发现的采购约定服务内容与实际提供的服务内容存在不一致问题。教体局应该加强政策实施过程中的考核与监督。对中标单位应履行食材供应与配送服务的 2 类内容和责任，但中标单位只进行了食材供应，配送服务环节交与了第三方无关联的公司这一情况，建议重新将食材供应和配送服务 2 类内容进行分别招标或要求已经中标的公司进行整改，使得提供食材和配送服务的两家公司有关联化。

### （三）进一步完善学校食堂进餐方式

基于县级对免费午餐的管理办法，可以结合本次绩效评价反馈的相关问题，因地制宜，进一步完善学生的进餐方式。

## 附件：工作底稿资料