

洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息 项目绩效评价报告

豫大昌专审字[2020]第 553 号

洛阳高新技术产业开发区财政局：

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号）、《洛阳市高新区管委会关于推进我区预算绩效管理的实施意见》（洛开[2017]79号）、《洛阳高新技术产业开发区扶贫资金管理办法》（洛开财[2017]30号）、《高新区扶贫项目资金绩效管理办法》（洛开财[2018]65号）、《洛阳高新区预算项目支出绩效目标管理办法》（洛开财[2019]56号）、《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》（洛开[2018]43号）等文件精神，受贵局委托，我事务所成立绩效评价工作小组，于2020年10月30日—11月30日对洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目2019年度的实施情况及效果进行绩效评价。我们实施了包括听取汇报、了解项目概况、查阅相关文件资料、问卷调查等必要的审计程序，现将绩效评价情况报告如下：

一、项目基本情况

（一）项目概况

1、项目背景

洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目由高新区金融监管与服务局组织实施，为深入贯彻落实《中共洛阳市委、洛阳市人民政府关于打赢脱贫攻坚战的实施意见》及《中共洛阳市委办公室、洛阳市人民政府办公室印发〈关于打赢脱贫攻坚战的推进方案〉的通知》精神，助力脱贫攻坚，根据《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》，对辖区内符合贴息政策的企业或个人给予扶贫贷款贴息补助。

2、项目主要内容

由洛阳高新技术产业开发区与各金融机构签订小额贷款扶贫协议，由金融机构对洛阳高新技术产业开发区辖区内符合条件的贫困户（建档立卡贫困户）或能够带动贫困户脱贫增收的企业、农民专业合作社、家庭农场、互助组织等（带贫经营主体）发放贷款，洛阳高新技术产业开发区按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》的相关规定对贷款主体进行贴息补助。

3、项目实施情况

2019年洛阳高新技术产业开发区共对2家企业（带贫经营主体）和3个贫困户个人（建档立卡贫困户）实施了贷款贴息补助。2家企业分别是洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司、河南传林实业有限公司；3个贫困户个人分别是牛晓芳、王落落、林小军。

4、资金投入和使用情况

2019年洛阳高新区金融监管与服务局共计拨付扶贫贷款贴息资金378,075.14元，资金来源为财政资金，贴息资金已全部发放到位。

（二）项目绩效目标

开展洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目的总体目标是发挥金融资金在帮助困难群众脱贫致富方面的重要支撑作用，为帮扶对象的创业、增收减轻资金成本压力，助力洛阳高新区全区的脱贫工作；阶段性目标是按照洛阳高新区管委会出台的《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》等文件的要求，实施贴息资金的申请及发放。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

开展洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目绩效评价的目的，是通过洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目资金2019年的使用情况和效果进行综合分析，把握金融扶贫在帮扶群众脱贫致富中发挥的作用和实现效果，加强对财政扶贫投入资金的管理和监督，保证扶贫资金项

目的社会、环境和经济效益，更好带动辖区内贫困群众脱贫。评价范围为洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目 2019 年的决策、实施过程、项目管理及财政资金使用情况。

（二）绩效评价原则、评价指标体系和评价方法

本次评价遵循科学规范、公正公开的原则，根据财政部下发的《项目支出绩效评价管理办法》、洛阳高新区下发的《洛阳高新技术产业开发区扶贫资金管理办法》、《高新区扶贫项目资金绩效管理办法》、《洛阳高新区预算项目支出绩效目标管理办法》等文件的要求，结合本项目的实际情况，制定项目绩效评价指标体系。项目绩效指标的设定分解为项目决策、项目管理和项目绩效 3 个一级指标，项目目标、决算过程、资金分配、资金到位、资金管理、组织实施、项目产出、项目绩效等 8 个二级指标，目标内容、决策依据、决策程序、分配方法、分配结果、资金到位率、资金到位时效、资金使用、财务管理、组织机构、管理制度、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、经济效益、社会效益、环境效益、可持续影响及服务对象满意度等 20 个三级指标，指标设定贯穿本项目立项、实施全过程。指标考核 90 分以上为“优”，80-89 分的为“良”，60-79 分的为“中”，59 分以下的为“差”。

绩效评价小组通过听取汇报、查阅相关文件资料、问卷调查等形式开展项目评价。

（二）绩效评价工作过程

1、前期准备

2020 年 10 月 31 日-11 月 2 日，由洛阳高新区财政局牵头，组织项目实施单位相关人员及负责本次绩效评价小组成员召开绩效评价专项会议，听取项目汇报，初步收集资料。绩效评价小组内部明确工作职责，了解相关政策和要求，联系相关部门和单位，确定实施时间。

2、组织实施

2020年11月3日至2020年11月23日，绩效评价小组对项目的开展情况资料进行审阅，进一步了解项目实施和开展情况。

一是查阅资料、访谈沟通。评价小组成员通过查看洛阳高新区金融监管与服务局的项目自评报告和其他相关资料，对项目开展情况进行了初步了解。

二是收集核查资料。对项目单位提供的基础数据及相关材料进行核查，核实相关制度是否完善，审批程序是否规范，资金使用是否合规、手续是否齐全，是否存在截留、挪用等情况。

三是制作发放调查问卷。评价小组成员根据项目情况，制定调查问卷，并发给项目实施单位相关人员通过微信渠道进行问卷调查，以通过问卷上的封闭式问题和开放式问题了解进一步项目情况，收集到22份个人调查问卷及13份企业调查问卷，并汇总数据。

3、分析评价

2020年11月24日至2020年11月28日，绩效评价小组通过内部沟通项目情况及开展中存在的问题，对相关资料的综合分析，按照确定的绩效评价指标，对项目整体开展情况进行评价，得出评价结论，并提出相关改进建议，撰写项目绩效评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经评价小组讨论，我们认为本项目的开展基本符合洛阳高新区政府关于实施金融扶贫的相关规定，项目的开展在带动高新区辖区内贫困户及贫困人员脱贫及就业增收方面发挥了一定作用，项目的决策、报批和组织实施基本符合相关制度规定，资金的拨付和使用合理，但在项目开展中仍存在一些问题，需要进一步提升和改进。

经评价小组综合评价和打分，确定洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目项目综合得分96分，评价等级为“优”。

（详见附件 1 洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目绩效评价
指标体系）

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

中共十八大以来,以习近平同志为核心的中共中央把脱贫攻坚摆到治国理政的突出位置,打响了一场脱贫攻坚战。洛阳高新区管委会 2017 年制定并下发了《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法（试行）》（洛开[2017]87 号），作为开展辖区内金融扶贫工作的重要文件指引。2018 年，脱贫攻坚在力度、广度、深度和精准度上都达到了新的水平，各项精准扶贫、精准脱贫举措扎实落地，为响应国家关于打好精准脱贫攻坚战的号召，洛阳高新区管委会在 2017 年下发的《贴息办法（试行）》基础进行了修订并于 2018 年 4 月重新下发《贴息办法》。

2019 年是新中国成立 70 周年，也是打赢脱贫攻坚战攻坚克难的关键一年。洛阳高新区 2019 年金融扶贫贷款贴息项目的立项，符合国家有关精准扶贫、金融扶贫的相关政策，为帮扶对象的创业增收、减轻资金成本压力，发挥了金融资金在帮助困难群众脱贫致富方面的重要支撑作用。

（二）项目过程情况

1、项目实施单位

本项目由高新区金融监管与服务局主导并负责实施，合作金融机构、高新区各乡镇与符合条件的贫困户、带贫经营主体共同参与，项目的组织实施严格按照《贴息办法》规定进行。

2、项目实施模式

2018 年 4 月 9 日，洛阳高新技术产业开发区管委会（以下简称“高新区管委会”）下发《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》（洛开[2018]43 号），对辖区内合作金融机构发生贷款、发展脱贫产业的建档立卡贫困户，以及

带贫企业、家庭农场、农民专业合作社（带动一定数量贫困户的农民专业合作社、贫困户参与新组建的农民专业合作社）等新型农业经营主体（以下简称“带贫经营主体”）给予贷款贴息。

3、合作金融机构

目前洛阳高新技术产业开发区管委会与洛阳银行高新支行和洛阳农村商业银行两家金融机构签订了小额扶贫贷款合作协议；由高新区管委会会同乡（镇）、村委两级组织筛选出符合条件的贫困户及带贫经营主体向合作金融机构进行推荐，村委会、乡（镇）扶贫办应出具审核意见；合作金融机构根据其有关管理规定和信贷审批程序独立决定是否对推荐对象发放贷款；贷款期限一般为1年，但最长不得超过3年。

4、贴息标准和方式

（1）对符合条件的建档立卡贫困户5万元以内的扶贫小额信用贷款，贷款利率参照贷款基准利率执行，由高新区管委会统筹扶贫资金给予全额贴息，贴息方式为“先付后贴，按季贴息”；

（2）对符合条件的带贫经营主体贷款，贷款利率原则上按照基准利率上浮不超过10%，由高新区管委会统筹扶贫资金按照年利率2%给予贴息，贴息方式为“先付后贴，按季贴息”。

5、贴息程序

（1）贫困户小额贷款贴息：贷款农户付息后，由主办金融机构汇总签字盖章后，报高新区金融监管与服务局、高新区扶贫办、高新区财政局审批备案，审批通过后由各乡镇统一将贴息资金拨付到农户的一卡通账户；

（2）带贫经营主体贷款满一年后，向所在乡镇提出申请，以乡镇为单位向高新区金融监管与服务局、高新区扶贫办、高新区财政局申报项目；贷款到期还本付息并改造带贫协议后，经乡镇扶贫办验收合格，由高新区金融监管与服务局、高新区扶贫办、高新区财政局审核备案并将贴息资金直接补贴

给带贫经营主体。

6、带贫要求

带贫经营主体每贷款 5 万元，带动 1 个贫困户实现收增加 2500 元；带贫方式可采取进场务工、合作经营、入股分红等多种形式，由项目所在地乡镇政府负责，结合脱贫需要，会同项目单位和当地村确定带贫农户和带贫方式，带贫户优先在项目单位所在村或乡镇内选择。

7、监督和管理要求

(1) 贷款发放后，高新区管委会和合作金融机构均有义务对贷款进行后期跟踪检查，如发现借款人违反贷款用途、挪用贷款或其他严重违约情况，应尽快采取制止和挽救措施；

(2) 高新区金融监管与服务局、高新区扶贫办、高新区财政局定期或不定期到项目所在地检查督导，督促项目单位履行带贫协议；

(3) 对落实带贫协议不好的项目单位通报批评并限期整改；弄虚作假套取贴息资金的一经发现，立即全额收回贴息资金，并取消其今后享受贴息的资格，列入黑名单，并追究相关当事人和单位领导的责任；情节严重，移交司法机关；

(4) 经考核证实金融扶贫项目实施好、项目单位发展状况好、带贫效果好的项目继续扶持；对不履行带贫协议或带贫协议成效不明显的停止扶持，并视情况追究其相应责任；

(5) 建立金融扶贫项目实施情况与项目扶持对象信用评定联动机制，有不诚信行为的，及时调整其信用等级或取消其信用评定资格。

(三) 项目产出情况

本项目未设定 2019 年度的扶贫贷款贴息发放户数及额度，2019 年洛阳高新区金融监管与服务局实际共为 2 家带贫经营主体和 3 个贫困户个人贷款提供了贴息补助，其中：

1、洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司在洛阳银行洛阳自贸区支行申请了 500 万元的“富民宝”小额贷款，高新区金融监管与服务局按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》规定的年利率 2%的贴息标准为其发放了贴息补助，贴息时间 9 个月（2018 年 10 至 12 月份以及 2019 年 1 至 6 月份），贴息金额 75,000.00 元；

2、河南传林实业有限公司在洛阳农村商业银行自贸区科技支行申请了 2000 万元的流动资金贷款，高新区金融监管与服务局按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》规定的年利率 2%的贴息标准为其发放了贴息补助，贴息时间 9 个月（2018 年 10 至 12 月份以及 2019 年 1 至 6 月份），贴息金额 300,000.00 元；

3、牛晓芳在洛阳农村商业银行自贸区科技支行申请了 5 万元的小额信用贷款，贷款年利率 4.35%，高新区金融监管与服务局按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》的规定对其进行了全额贴息补助，贴息金额 2,138.75 元；

4、王落落洛阳农村商业银行自贸区科技支行申请了 2 万元的小额信用贷款，贷款年利率 4.35%，高新区金融监管与服务局按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》的规定对其进行了全额贴息补助，贴息金额 2,826.52 元；

5、林小军在洛阳农村商业银行自贸区科技支行申请了 3000 元的小额信用贷款，贷款年利率 4.35%，高新区金融监管与服务局按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》的规定对其进行了全额贴息补助，贴息金额 109.87 元。

6、上述贷款到期后均已全额收回，没有发生贷款逾期，贷款逾期率为 0%。

（四）项目资金使用情况

2019 年高新区金融监管、服务和金融扶贫专项工作经费预算安排小额扶贫贷款贴息资金 378,075.14 元，2019 年全年实际共使用资金 378,075.14 元，资金到位率 100%，不存在截留、挤占、挪用项目资金情况，项目资金来源全

部为财政资金，贴息资金由高新区财政统一安排支付。

2019 年贴息资金的使用明细如下：

单位：元

享受贴息单位名称	贷款金额（元）	贴息期间	贴息金额（元）	资金支付时间
洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司	5,000,000.00	2018/10-2019/6	75,000.00	2019/8/20
河南传林实业有限公司	20,000,000.00	2018/10-2019/6	300,000.00	2019/8/20
牛晓芳	50,000.00	2019/1-2019/12	2,138.75	2019/12/25
王落落	20,000.00	2019/1-2019/12	826.52	2019/12/25
林小军	3,000.00	2019/1-2019/12	109.87	2019/12/25
2019 年扶贫贷款贴息金额合计			378,075.14	

（五）项目效益情况

1、带贫情况

享受贷款贴息补助的 2 家带贫经营主体分别与洛阳高新区辛店镇、丰李镇、孙旗屯乡的多个村签订了带贫协议，涉及贫困户 970 户，其中：

（1）洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司与辛店镇老井村、昌沟村、史家沟村、柳行村签订了带贫协议，涉及贫困户 42 户，与丰李镇的东坡村、丰李村、尹屯村等各村签订了带贫协议，涉及贫困户 109 户，与孙旗屯乡的引驾沟村、马营村、燕家沟村、土桥沟村签订了带贫协议，涉及贫困户 43 户；以上贫困户合计 194 户。

（2）河南传林实业有限公司与丰李镇的东坡村、丰李村、尹屯村等各村签订了带贫协议，涉及贫困户 776 户。

2、带贫收益及务工情况

带贫协议约定，带贫经营主体每年应向各村支付村级用工岗位金，各村安排贫困户参加公益性岗位务工来获取相应报酬，带贫经营主体安排各乡镇贫困户在其企业务工。

（1）带贫收益

根据绩效评价小组收集到的资料统计，洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司和河南传林实业有限公司共向丰李、孙旗屯各乡镇支付 2019 年下半年的扶贫收益款 561,600.00 元。其中：

a. 尚柳公司转给丰李镇三资代理服务中心 66,000.00 元，转给孙旗屯乡引驾沟村 20,400.00 元，转给孙旗屯乡土桥沟社区 1,200.00 元，转给转给孙旗屯乡马营村 3,000.00 元，转给孙旗屯乡燕家沟村 1,200.00 元，尚柳公司共支付 2019 年下半年扶贫款 91,800.00 元，转账时间 2020 年 1 月 15 日；

b. 传林公司转给丰李镇各村扶贫收益款共计 469,800.00 元，转账时间 2020 年 4 月 7 日，各村收款明细如下：

单位：元

带贫经营主体	乡镇	村集体	2019 年下半年带贫收益款
河南传林实业有限公司	丰李镇	东坡村	84,600.00
		东军屯	84,000.00
		东鸣鹤村	40,800.00
		丰李村	16,800.00
		河口村	17,400.00
		李王屯村	10,200.00
		牛屯村	9,000.00
		前窑村	71,400.00
		西军屯村	23,400.00
		西鸣鹤村	55,200.00
		尹屯村	35,400.00
		负庄村	21,600.00
合计		469,800.00	

c. 评价小组未收集到有关辛店镇收到的 2019 年扶贫收益款相关资料。

(2) 带贫务工情况

据评价小组收集到的资料统计，洛阳尚柳生态环境科技股份有限公司共安排 60 名贫困人员在其公司务工，其中安排辛店镇贫困务工人员 25 个、安排孙旗屯乡贫困务工人员 35 个；没有收集到关于河南传林实业有限公司安排贫困人员务工的情况。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1、政策宣传基本到位

绩效评价小组制作调查问卷通过微信渠道发放高新区辖区内的企业及个人，评价截止日共收到 35 份回卷，其中个人问卷 22 份，机构问卷 13 份：

回卷的个人中，年龄在 20-40 岁 14 人占比 63.6%，40-50 岁 6 人占比 27.3%；文化程度在高中初中及以下的 5 人占比 22.7%，高中、大专、本科 17 人，占比 77.3%；对有关金融扶贫小额贷款贴息方面的政策知晓 19 人占比 86.4%，部分知晓 3 人占比 13.6%；通过政府、社区宣传知晓 20 人占比 90.9%，通过公共媒体（报纸、电视、网络）知晓 12 人占比 54.5%。

回卷的机构中，企业单位 4 个占比 30.8%，事业单位 2 个，行政机关 5 个，对国家有关金融扶贫贷款贴息方面的政策知晓的 10 个占比 76.9%，部分知晓的 2 个占比 15.4%，不太清楚的 1 个占比 7.7%，通过政府、社区宣传知晓的 11 个占比 84.6%，通过公共媒体（报纸、电视、网络）知晓的 8 个占比 61.5%。

2、项目实施程序规范、结果透明公开

项目的实施严格按照《洛阳高新区金融扶贫贷款贴息办法》的规定进行，贴息资金由高新区财政统一安排支付，其中对贫困户个人的贷款贴息由高新区财政直接支付到个人一卡通账户，对带贫经营主体的贷款贴息由高新区财政直接支付到企业银行账户；对于 2 家带贫经营主体的贴息情况，洛阳高新区金融监管与服务局在洛阳高新技术产业开发区的网站上进行了公示，公示时间 2019 年 8 月 13 日。

（二）存在问题

1、享受扶贫贷款贴息的企业和个人数量较少

2019 年实际享受到扶贫贷款贴息的企业和个人数量较少，项目发挥的社会效益作用有限；根据收集到的调查问卷数据，受调查个人中，申请过小额

扶贫贷款并享受过贴息补助的仅 1 人，受调查机构中，申请过扶贫贷款并享受过贴息补助的有 2 个，政策受益面较窄。

2、参与扶贫贷款的合作金融机构数量有限

目前只有洛阳银行和农商行 2 家金融机构与洛阳高新技术产业开发区管委会签订了小额扶贫贷款合作协议，贷款企业可选择的金融机构数量较少。

3、缺少对贴息贷款发放后的监管和考核关注

对于贴息贷款发放后的监管和考核关注度不够。如：对各村集体实际安排的村级公益岗位务工情况、带贫收益的发放情况缺少完整的数据统计，认为贴息资金发放到位即完成项目指标等。

（三）原因分析

1、本项目采用的金融扶贫模式是以“单一的信贷配给+贴息贷款”，这是一种短期奏效的方式，长远来看则是较为单一的一种扶贫手段，对于帮助脱贫增收所发挥作用的持续性不高；

2、由于建档立卡贫困户和带贫经营主体的固有特点对金融机构提供抵押担保形式有限，获得的贷款数量有限，同时由于财政贴息资金配给额度有限，在实际工作中发挥的作用也有限。

六、有关建议

（一）建立金融扶贫基金，促进可持续发展

由各级财政拨付一定额度的资金成立金融扶贫基金，由单一的贴息模式转变为“贴息+担保”模式，利用金融杠杆作用，放大政府及社会对金融扶贫工作投入资金的效应规模，扩大金融扶贫工作的覆盖范围，形成金融扶贫工作长效机制，从短期扶贫向长期扶贫转变，从以往“输血式”扶贫向“造血式”扶贫转变，激发贫困人群自发脱贫的动力，为其自发脱贫工作提供持续充足的资金支持。

（二）控制违约风险，降低补偿损失

在落实金融扶贫贷款贴息政策的同时，要关注贷款主体的经营情况和信用情况，控制信贷违约风险，降低因贴息对象违约造成的风险金补偿损失。

（三）强化对参与金融扶贫的金融机构的正向激励作用

对于金融扶贫工作开展较多、成效较好的金融机构，地方政府综合运用财政扶持政策，如：财政补贴、税收优惠等措施，对其进一步正向激励，有效解决金融机构参与金融扶贫的后顾之忧，鼓励更多的金融机构参与金融扶贫贷款贴息项目。

附件 1：洛阳高新技术产业开发区金融扶贫贷款贴息项目绩效评价指标体系

附件 2：本所营业执照、执业证书等复印件

河南大昌会计师事务所（普通合伙）

中国注册会计师：

中国·郑州

中国注册会计师：

二〇二〇年十一月三十日