

**2020—2022 年促进就业创业发展专项资金  
( 妇女创业小额担保贷款贴息 )  
绩效评价报告**

2022 年

# 目 录

一、评价项目概要 .....	- 2 -
(一) 项目背景 .....	- 2 -
(二) 绩效目标 .....	- 3 -
(三) 评价金额及支出情况 .....	- 4 -
二、评价结论与绩效分析 .....	- 4 -
(一) 总体结论 .....	- 5 -
(二) 各部分绩效分析 .....	- 5 -
三、主要绩效 .....	- 7 -
四、存在问题 .....	- 9 -
五、相关建议 .....	- 12 -

# 绩效报告

## 一、评价项目概要

### (一) 项目背景

为贯彻落实《关于完善小额担保贷款财政贴息政策推动妇女创业就业工作的通知》（财金〔2009〕72号）的文件精神，切实解决妇女在创业就业资金不足的问题，促进妇女就业创业。2011年，广东省政府批准设立“广东省妇女创业小额担保贴息专项资金”，由广东省妇女联合会（以下简称“省妇联”）负责主管。截至2019年底，项目已实施三期，第一期（2011-2013年）3,200万元，第二期（2014-2016年）3,900万元，第三期（2017-2019年）3,900万元，地方财政配套8,000多万元。三期政策实施以来，项目均取得良好的成绩和社会效益。

为巩固项目实施成果，助力广东省乡村振兴、脱贫致富的攻坚战，经省妇联申请，省委、省政府同意并批准继续设立广东省妇联妇女创业小额担保贷款贴息专项资金，实施周期为2020-2022年，每年安排1,300万元，共计3,900万元。其中，贴息资金每年1,000万元，用于有当地户籍、年龄在60岁以下、有劳动技能和创业能力的妇女用于生产经营的创业贷款给予贴息资金；工作经费和贷款回收奖励每年各150万元，用于各级妇联聘请项目工

作人员，制作宣传品，举办会议、培训班，开展调研、审核、评估，对借款人摸底调查、贷款使用全程跟踪以及项目办公经费等。

## (二) 绩效目标

通过为妇女和巾帼致富带头人提供 3,000 万元的小额担保贷款贴息资金扶持，预计发放妇女创业贷款 5.01 亿元，有效缓解妇女创业和扩大生产过程中资金短缺问题；帮助符合贷款条件的妇女获得贷款，并帮助其实现 10% 以上的资金收益率，预计直接受惠妇女 6,000 名，间接带动 6 万名群众创业就业，进一步提高妇女的社会地位，群众满意度达到 90% 以上。安排工作经费和贷款回收奖励金各 450 万元，以确保项目的正常运转、贷款回收率达到 95% 以上。截至评价基准日项目绩效目标完成情况详见表 1-1。

表 1-1 绩效目标完成情况对比表

一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值	实施周期目标值	完成情况
产出指标	数量指标	妇女小额贴息贷款资金发放金额	≥1.67 亿元	≥5.01 亿元	4.39 亿元
		直接受惠妇女人数	≥2,000 名	≥6,000 名	5,245 名
	质量指标	贷款回收率	≥95%	≥95%	99.36%
效益指标	经济效益指标	扶持资金收益率	≥10%	≥10%	89.27% 的妇女达到预期目标

一级指标	二级指标	三级指标	年度目标值	实施周期目标值	完成情况
	社会效益指标	间接带动群众就业人数	≥20,000 人	≥60,000 人	63,646 名
	服务对象满意度指标	群众满意度	≥90%	≥90%	97.31%

### （三）评价金额及支出情况

项目预算 3,900 万元，依据《广东省妇女创业小额担保贷款贴息项目工作经费和奖励资金的分配方案》，应分配至各地市的专项资金 3,765 万元，其中贴息资金 3,000 万元，工作经费 315 万元，奖励回收金 450 万元。

截至评价基准日（2022 年 4 月 30 日），专项资金实际到位 3,930.23 万元，支出 3,176.65 万元，资金支出率为 80.83%。按照项目序时进度，截至评价基准日计划支出 3,630 万元，实际支出 3,176.65 万元，资金支出率为 87.51%。

## 二、评价结论与绩效分析

表 2-1 评价情况总表

评价因素	分值	评价得分	得分率
评价总得分	100	84.49	84.49%
决策	20	17.13	85.65%
过程	20	17.58	87.90%
产出	30	21.78	72.60%
效益	30	28	93.33%

## （一）总体结论

通过综合分析项目单位提供的相关资料，结合现场评价情况，总体上看，项目决策、过程、效益方面表现相对较好，基本能按照年初计划执行，但项目绩效目标设置、项目资金、事项管理、成本控制、完成进度等方面仍存在提升空间。根据本次绩效评价原则与方法，综合评定项目评价得分 **84.49** 分，绩效等级“良”。

## （二）各部分绩效分析

### 1.决策分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.13 分，得分率 85.65%。总体来看，项目立项依据充分，财务管理制度健全，专项资金 100% 到位，严格按照因素分配法开展专项资金分配工作。但仍存在以下问题：**一是**项目可行性研究报告未经专家论证；**二是**绩效指标设置合理性有待提升，绩效指标可衡量，但未涵盖部分资金支出事项，未设置项目产出时效指标和成本指标，且未根据历史完成情况修订目标值；**三是**管理办法中对经办金融机构的遴选方式和资质要求不够明确；**四是**省妇联分解至 18 个地市的绩效目标任务之和小于项目总体计划目标，计划指导效果欠佳；**五是**部分县（市）妇联的省级财政资金到位不太及时。

### 2.过程分析。

该指标分值 20 分，评价得分 17.58 分，得分率 87.90%。总体来看，项目监督管理机制较为完善，各地市督查整改较为及时有效，专项资金支出基本符合序时进度要求。但仍存在一些问题：**一是**事项支出规范性有待加强，部分地市妇联的实际事项支出与计划支出用途不太相符；**二是**部分项目单位未严格按照规定程序执行，项目实施过程中存在贷款审批记录不全、贷款审批时效未达标、未严格按照实施方案要求控制贷款利率等现象。

### 3.产出分析。

该指标分值 30 分，评价得分 21.78 分，得分率 72.60%。总体来看，大部分地市基本能按照年初目标完成既定工作任务，直接受惠妇女 5,245 名，整体进度达到 87.42%，贷款实际发放进度符合序时进度要求。但仍存在以下问题：**一是**部分地市在部分年度未达成省妇联的既定目标，地区间贴息资金完成进度差异较大；**二是**各金融机构未针对此项目单位制定 2020-2022 年项目贷款实施细则和操作指引，亦未做到按月报送相关报表；**三是**项目相关贷款档案及报表填报准确性有待提升，存在档案信息与系统信息不相符、系统中借款人类型、贷款用途填列不够清晰准确的现象。

### 4.效益分析。

该指标分值 30 分，评价得分 28 分，得分率 93.33%。总体来

看，项目贷款回收率达到 99.36%，间接受惠群众达到 63,646 名，切实促进广东省妇女就业创业，项目实施为缓解妇女创业资金困难、提升妇女创业致富技能提供资金支持，在广东省城乡经济发展和社会稳定事业等方面发挥积极作用。但仍存在以下问题：一是金融机构放贷积极性不足，区域发展不太平衡；二是部分地区的贷款项目分散化，对项目扶持的重点人群和特色项目不够明晰；三是部分地市未根据妇女需求放宽担保条件、贷款期限、贷款利率等门槛，一定程度上影响妇女申贷积极性。

### 三、主要绩效

#### **（一）省专项资金撬动倍数有效提升，充分发挥了省专项资金的撬动作用，有效扩大受益群众面**

截至评价基准日，2020 年-2022 年省专项资金撬动倍数达到 0.9 倍，较上一期省专项资金撬动倍数（0.57 倍）提升 57.89%。其中全省共发放省妇女创业小额担保贷款贴息资金 3,000 万元，各级财政共为妇女创业小额担保贷款贴息项目配套 2,700 万元。各级财政配套资金主用于补贴上浮利率和扩大妇女创业小额贷款受益面，且各级财政配套资金投入较上一期项目同期（2017-2019 年）投入增长 59.02%。据现场调研得知，湛江市 2020-2022 年共获得省妇女创业小额担保贷款贴息资金 465 万元，市县为妇女创业小额担保贷款贴息项目配套 541.20 万元，其中市

财政每年为妇女创业小额担保贴息项目配套 60.00 万元。2020 年-2021 年湛江市共发放贷款 20,638 万元，直接扶持就业创业人数达到 3,757 名，间接带动创业就业人数达到 28,221 名。湛江市 2020 年-2021 年项目贷款发放总额是省项目贷款（8,202 万元）的 2.52 倍，直接扶持就业创业人数是省项目直接就业人数（1,251 名）的 3 倍，进一步扩大了项目受惠群体的覆盖面。此外，省妇联通过争取社会资金投入的方式进一步扩大政策受惠面。项目实施期间，省妇联争取立白企业集团有限公司捐赠 216 万元，并将其用于支持茂名化州市、肇庆市德庆县、云浮罗定市实施妇女创业小额担保贷款贴息项目。

## **（二）通过项目助力乡村振兴，带动部分地区优势产业联动发展**

当今社会，人口流动率大，乡村的男性劳动力大多数在外打工或经商，妇女便成为了农村主要劳动力。通过财政资金赋能，省妇女创业小额担保贷款贴息一定程度上能缓解妇女资金困难问题，拓宽农村妇女创业机会和就业选择，实现脱贫致富，促进乡村经济发展。2020-2021 年全省通过妇女创业小额担保贷款贴息项目资金扶持基地项目 2,560 个，涉及女专业合作组织、巾帼示范基地、科技创新、巾帼家政、妇女手工纺织、种养、农家乐以及乡村旅游等多个领域。如经现场核查得知，遂溪县以镇为单

位，通过贷款助力妇女创业，积极引导“一乡一品”“一镇一特色”的农业发展结构，扶持农村妇女发展了甘蔗、水果、北运菜、花卉、水产养殖、畜牧养殖等 20 多个乡村产业，引领乡村妇女脱贫致富并进一步带动当地优势产业联动发展，为发展地方特色产业作出积极贡献。

### **（三）切实缓解妇女创业就业资金压力，妇女满意度高**

经现场与妇女访谈以及调查问卷结果反映，项目整体满意度达到 97.31%，获得小额担保贷款的妇女对此项举措评价较高，普遍反映贷款资金切实解决了其当下资金缺口问题，对基层妇联工作人员的服务态度给予高度评价，并向基层妇联工作人员表示衷心感谢。如现场调研时，徐小惠，于 2021 年 4 月贷款 5 万元，用于农业种植和水稻烘干机建设工作，马城乡于 2021 年 8 月贷款 10 万元，用于农业生产种植项目等。贷款户均表示，当地妇联从前、贷中、贷后进行全过程跟踪管理，贷款资金及时解决了其资金缺口，妇联的各项基础服务提升了其劳动技能、管理理念等致富知识。

## **四、存在问题**

### **（一）部分金融机构放贷积极性不足，区域发展不太平衡**

一是《广东省促进就业创业发展专项资金（妇女创业小额担保贷款贴息）管理办法》中未明确经办金融机构的遴选方式和资

质要求，项目合作金融机构单一，无法形成有效竞争。全省妇女创业小额担保贷款贴息项目的合作金融机构有农村商业银行、邮政储蓄银行、农业银行、村镇银行和建设银行等 5 家，其中全省 60% 以上的地市只有一家合作金融机构开展妇女创业小额担保贷款贴息项目，项目合作金融机构单一，易导致妇女缺乏选择余地，金融机构之间亦缺乏有效的市场竞争。如，从 2014 年起，阳江市妇女创业小额担保贷款贴息项目的合作金融机构一直是邮政储蓄银行，未作变更，其 2020-2022 年的项目贷款利率在 4.35%-7.35% 之间。体现出部分地市、县区未通过公开招标方式引入有意向合作机构为妇女提供多元化选择，亦未通过市场化手段降低其贷款利率。

二是受当地经济发展情况、创业环境、妇女需求等多种因素影响，省妇女创业小额担保贷款贴息项目在区域发展上不太平衡，主要体现在：一方面，农村与城市发展不太平衡，城市贷款总额为 5,389.42 万元，仅占比 12.27%。主要受近几年省妇联管理权责变动、城市从事生产经营成本高，贷款额度无法满足其需求等因素影响。另一方面，广东省珠三角、粤东西北发展不平衡。粤东、粤北地区发展缓慢，其中粤北地区的贷款总额为 8,679 万元，占比达到 19.76%，粤东地区的贷款总额为 2,995.70 万元，占比仅 6.82%。经实地调研潮州市得知，潮州市的合作金融机构反

映其自主经营成本较高，按照 LPR 发放贷款难以覆盖其经营成本，其中农商行经营成本约 3.4%，村镇银行经营成本约 3.7%；金融机构放贷积极性不足，未根据妇女的实际需求放宽贷款年限并简化贷款手续，以致部分妇女反馈项目贷款额度低，且贷款手续较民间贷繁琐，故不愿申请妇女创业小额担保贷款贴息项目贷款，更加倾向民间贷。

## **（二）部分市县的贷款门槛未完全放宽，易影响妇女申贷积极性**

部分市县的贷款门槛未完全放宽，易降低妇女申贷成功率，从而影响妇女申贷积极性的情况，故部分地市的贷款年限、担保方式等有待优化。第一，经查阅项目贷款发放明细发现，截至绩效评价基准日，湛江、潮州、佛山、揭阳、汕头、珠海等 6 个地市暂未将贷款年限放宽至 2 年。第二，部分地市担保条件相对农村妇女而言较为严格，易影响妇女申贷积极性。如现场走访的 7 个县（市、区）中，仅湛江市遂溪县和湛江市廉江市等 2 个地区实现了 10 万元贷款以下采用信用担保，其他地区 5 万元以上贷款仍需要不动产担保、公职人员担保或有稳定收入的人员担保；肇庆市怀集县 5 万元以下使用信用贷款，5-10 万元采用担保贷款；韶关市翁源县原则上找一名相对稳定收入的人进行担保。调查问卷中亦有贷款户反映难以同时找到 2 名收入稳定的担保人进行担

保、农村创业难以找到公职人员担保等情况。

### **（三）部分市县的项目执行进度缓慢，影响项目成效的充分发挥**

部分市县的项目执行进度缓慢主要体现在贴息资金完成率低、贷款审批流程较长等两个方面。第一，全省 18 个地市中部分地市贴息资金完成率较低，如，汕头、佛山、韶关、河源、汕尾、揭阳和云浮等 7 个地市 2020 年度的贴息资金完成率未达到 100%；河源、梅州、江门、阳江和清远等 5 个地市 2021 年度的贴息资金完成率未达到 100%。第二，部分贷款户从贷款申请至贷款资金发放长达 118 个工作日，项目贷款的时效性不足。主要原因在于 2020-2022 年的项目实施方案中明确了镇妇联申请至县（市、区）妇联审核时效、经办金融机构接到贷款申请至贷款发放的时效要求，但未明确妇女向镇妇联申请至贷款发放的时效要求。

## **五、相关建议**

### **（一）合理引入经办金融机构，鼓励金融机构积极参与妇女创业小额担保贷款工作**

一是建议各级妇联、财政部门通过多种方式鼓励地区银行业金融机构积极参与妇女创业担保贷款工作，结合当地工作实际，通过政府采购方式，确定参与地区贷款发放的经办机构，推动建立充分有效的市场竞争机制，为创业者提供更多选择。同时，建

议省妇联联合财政部门、中国人民银行等单位研究建立对地区经办银行等机构的创业担保贷款绩效考核机制，制定创业担保贷款绩效考核指引等制度办法，具体开展业务的市县应结合当地实际情况，制定具体的考核办法，明确考核目标、考核标准以及考核结果运用等内容，鼓励相关机构积极作为，做大本地区创业担保贷款规模。

二是建议加强对区域妇女的思想教育，从思想角度去打开区域经济发展的大门。第一，建议省、市妇联组织加强对未开展相关业务的县、镇妇联的项目指导，组织项目发展缓慢地区学习借鉴先进地区的经验做法，提升其对小额担保贷款项目的理解。第二，建议通过多样化的宣传营造就业创业氛围，充分挖掘当地特色产业，针对特色产业所需技能联合人社部门、农业农村部门开展相关技能培训工作，提高妇女的劳动技能。第三，建议设立一次性奖励机制，对项目实现零突破、增速达到一定比例以上的地市区给予奖励，提高项目发展缓慢地区开展业务的积极性。

## **（二）积极争取金融机构支持，有效降低贷款门槛，提高政策受惠面**

建议各地市积极争取当地金融机构支持，根据当地妇女需求适当放宽担保方式、简化贷款流程并降低贷款利率，提高受惠妇女的满意度和受惠面。如，鼓励金融机构大力增加信用贷款；支

持银行机构运用多种技术手段改进授信审批和风险控制管理；探索“银行+龙头企业+农民专业合作社（家庭农场）+农户”“托管贷”等模式。

### **（三）充分发挥妇联组织牵头职能，有效推进各项工作**

建议加强各级妇联与相关部门的协调沟通，落实多部门联动的工作机制。一是建议省妇联完善项目实施方案，充分发挥组织牵头职能，明确贴息资金支出进度要求以及贷款户从贷款申请至贷款资金发放的时效要求。并通过督导检查、绩效考评等方式压实各市、县（区）相关单位的责任，确保项目工作协调推进，从而提高项目贷款发放时效，提高妇女满意度。二是建议各级妇联组织积极争取当地金融部门、社会组织等多方支持，进一步扩大省级专项资金的撬动倍数，尽最大限度满足妇女的资金需求。如，以各地优势产业项目，主动吸引社会资本投入，发挥产业带动效应；争取中国人民银行各地市分行的支持，单独为省妇女创业小额担保贷款贴息项目给予再贷款再贴息的支持；在前期需求调研阶段将妇女贷款需求进行分流，积极为符合条件的妇女争取人社部门的小额创业贷以及农业农村部门与乡村振兴相关的贷款项目，从而扩大妇女受惠面。