

财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2015-2017年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设

项目单位：上海市农业委员会

主管部门：上海市农业委员会

评价机构：上海子亚工程造价咨询有限公司

二零一八年十二月

目 录

摘 要.....	1
前 言.....	5
一. 项目基本情况.....	5
(一) 概况.....	5
1. 立项背景及目的.....	5
2. 预算资金来源及使用情况.....	7
3. 实施情况.....	12
4. 组织及管理.....	13
(二) 项目绩效目标.....	14
1. 总目标.....	14
2. 具体目标.....	14
二. 绩效评价工作情况.....	17
(一) 绩效评价目的.....	17
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	18
(三) 绩效评价原则、评价方法等.....	18
(四) 数据采集方法及过程.....	19
(五) 绩效评价实施过程.....	19
三. 评价结论和绩效分析.....	21
(一) 评价结论.....	21
1. 总体评分.....	21
2. 主要绩效.....	22
(二) 具体绩效分析.....	22
四. 主要经验及做法、存在的问题和建议.....	32
(一) 主要经验及做法.....	32
(二) 存在的问题.....	32
(三) 对项目的建议和改进举措.....	33
五. 其他需要说明的问题.....	34

摘 要

食品质量安全溯源制度，是食品安全管理一项重要手段，“食品质量安全追溯系统”是一个连接生产、检验、监管和消费各个环节的系统。我国关于食品安全溯源体系的研究始于 2002 年，同年上海市政府在本市建立食用农产品安全卫生质量跟踪制度，率先实施农业信息系统档案建设。2013 年起，上海市对农产品质量安全纸质档案开展补贴。根据新形势下提升追溯体系的迫切性，按照国务院办公厅《关于加快推进重要农产品追溯体系建设的意见》（国办发〔2015〕95 号）和《上海市食品安全信息追溯管理办法》（沪府令 33 号）文件要求，市农委与市财政于 2016 年 8 月联合发布《关于印发 2016 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知》（沪农委〔2016〕212 号），将电子农业档案纳入追溯体系建设范围。

2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目总预算为 4090 万元，共执行 3608.374 万元，预算执行率为 88.23%。其中 2015 年预算 885 万元，执行 885 万元；2016 年预算 1850 万元，执行 1662.329 万元；2017 年预算 1355 万元，执行 1061.045 万元。

按照由项目评价小组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过基础表、实地勘察、文件审阅及访谈，对 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设专项资金的绩效情况进行客观评价。本项目得分为 **89.05** 分，属于良好。

项目整体评价良好，资金的使用取得了较好的效果。从整体来看项目的主要经验及做法有：

项目经过 3 年的持续开展，目前各个条线农产品追溯档案追溯工

作稳步推进，市区镇各级政府主管部门均有专门的部门和机构负责推进项目实施，责任落实到人。通过相关机构及责任人的工作，目前全市范围内大中型农业生产组织已形成自觉进行追溯档案工作记录的意识，其内部正逐步建立相关制度，保证档案记录工作的时效性和真实性；中小农业生产者记录工作档案的意识也在不断提升，培养农业生产者记录生产工作及农资使用形成追溯档案意识的目的已基本达到。

档案记录内容及形式不断完善，目前正由纸质档案向电子档案形式过渡，整体质量逐步提升，追溯档案未来可以从数量及质量方面成为追溯体系数据来源的保证。

存在的问题

1、中小农业生产者建档质量需提高

从评价小组对浦东新区、崇明区等区县检查来看，档案建立的质量直接与农业生产者生产水平及意识相关，在验收测评中被评定为合格的档案中企业化农业生产者记录的农业档案质量远好于一般农业和中小生产者的质量，在与各区县负责人沟通了解后目前部分中小农业生产者档案记录时效性欠佳，往往存在事后补填情况，事后补填对于档案记录的真实性和准确有较大伤害。

2、档案设计工作需加强

项目涉及多个产业部门，包括水产办、种植办等，各部门对于农业档案记录均有自身的相关要求，并形成了不同的档案样式及记录方案，以水产养殖为例，2017年就有3种不同版本档案，需要农业生产者进行填写，但其内容基本相同，增加了农业生产者填制档案的工作量，对此农业生产者也有部分怨言。

3、信息应用需加强

目前项目仍然处于整个追溯体系准备期，项目立项的目的除了建立追溯体系基本资料外，更重要的是培养农业生产者对农业生产过程，使用农资进行记录的意识，从这个角度来说本项目基本达到了项目立项要求。但随着时间推进，项目推进过程中不足之处也逐渐显露，虽然本项目电子档案部分已实现与上海市食品安全信息追溯平台的数据对接，但是纸质档案相关数据信息仍未得到充分利用，档案整体效用并未得到充分发挥。

对项目的建议和改进举措

1、培训与奖励并举，提升档案质量

针对目前各区中小农业生产者追溯档案质量仍需进一步提高的情况，建议主管部门加强培训和指导，使农业经营者明确档案填写质量要求，从而做到规范填写。同时将现有补贴标准中部分资金调整为按照档案检查评级结果进行发放的奖补资金，通过评优奖励的方式，提高各区县的农业生产者填写档案工作积极性，促使农业生产者主动提高档案填写质量。

2、加强设计，统一档案样式

针对农业生产者集中反映的档案版本众多，增加档案建立工作量的情况，建议农委各个业务部门间加强沟通，尽可能按照农产品大类建立包含全部信息要素的统一档案样式，减轻农业生产者建档的工作量。

3、加强运用，逐步宣传推广

目前本项目电子档案部分已实现与上海市食品安全信息追溯平台

的数据对接，但是纸质档案相关数据信息仍未得到充分利用。虽然目前整体工作仍然处于探索完善工作中，但如何实现全部档案数据的有效利用，应及早提上日程并制定相关计划。

项目建立农产品追溯档案，培养农业生产者安全生产意识，最直接的受益者是广大市民，但通过社会调查，我们发现本项目公众知晓度低，建议主管部门安排适量预算对于项目进行一定宣传推广，提高市民对于农产品质量追溯体系的认知，配合未来数据进行社会公开，在社会层面形成对项目的监督，同时也增强市民对政府工作的了解和食品安全的信心。

前 言

为了更有效地利用财政资金,加强 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设专项资金财政支出的经济性、效率性和有效性,完善预算管理基础,提高目标管理质量和评价的及时性,充分体现 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设专项资金的目标,根据设定的绩效目标,运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准,对 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设专项资金的产出和效果进行客观、公正的评价。

一. 项目基本情况

(一) 概况

1. 立项背景及目的

1、项目立项背景

食品质量安全溯源制度,是食品安全管理一项重要手段,最初是由欧盟为应对“疯牛病”问题于 1997 年开始逐步建立起来的食品安全管理制度。它利用现代化信息管理技术给每件商品标上号码、保存相关的管理记录,从而进行追踪溯源。一旦在市场上发现危害消费者健康的食品,就可根据标记将其从该市场中撤出。“食品质量安全追溯系统”是一个连接生产、检验、监管和消费各个环节的系统。

我国关于食品溯源体系的研究始于 2002 年,同年上海市政府在本市建立食用农产品安全卫生质量跟踪制度,率先实施档案农业信息系统建设。2005 年党的十六届五中全会中指出为加强农产品质量安全体系建设,实施农产品质量安全追溯制度,建立农产品质量安全信息网络。农业部从 2007 年起正式启动实施产地准出制度和农产品质量安全

检验检测体系建设规划，并在上海市作为试点开展了畜产品质量追溯制度建设，实现了部分鸡蛋产品的源头可追溯。

2010 年，为了在世博期间提升食品的质量保障和安全水平，市农委制定了《迎世博重点蔬菜生产基地质量安全可追溯制度建设工作方案》等制度，推进农产品质量安全追溯工作。2013 年，上海市农业委员会和上海市财政局共同印发《关于印发上海市 2013-2015 年农业档案追溯体系项目实施方案的通知》（沪农委〔2013〕368 号），规范本市农业档案追溯体系建设，扩大地产农产品追溯体系覆盖面，本市农产品质量安全追溯体系覆盖率（指地产农产品种植、养殖环节中建立农业档案的面积占种植、养殖总面积的比重）2015 年底达到 90%， “十二五”以后保持在 90%以上的水平。2016 年发布《关于印发 2016 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知》（沪农委〔2016〕212 号），文件中继续保持提出本市农产品质量安全追溯体系农业档案覆盖率 90%以上，在不断提升农业档案记录质量的基础上，推进电子化管理，试点少量地产农产品的全程可追溯。2017 年发布《市农委关于印发 2017 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知》（沪农委〔2017〕208 号），文件中提出巩固农业纸质档案覆盖率，农业纸质档案追溯覆盖率继续保持在 90%以上，推进农业电子信息追溯建设和二维码全程可追溯。

2、项目立项目的

食品质量安全溯源制度，是指利用现代化信息管理技术给每件商品标上号码、保存相关的管理记录，从而进行追踪溯源。通过农业档案追溯体系项目建设，强化农产品生产者的质量安全主体责任，推进

农产品质量安全追溯体系建设，加快实现本市地产食用农产品源头可追溯、流向可跟踪、信息可查询、责任可追究，从源头上把好农产品质量安全关，提升农产品质量安全水平，增强消费者的信心。

本项目主要工作是进行食品安全追溯体系建设基础工作，即通过奖补资金的发放，鼓励农户和农业经营主体对蔬菜、水产品、瓜果等地产农产品种植和养殖过程中的每项活动进行详细记录，特别是农药、饲料等农业投入品的品种、用量、使用时间和安全间隔期等，以及农产品的上市时间、销售品种、销售量和销售对象等，形成农业生产档案。通过项目不断开展，使农业经营主体养成生产信息记录的习惯，并逐渐实现电子化建档，通过现代化信息管理技术，为今后食品安全追溯体系推广运用打好基础。

2. 预算资金来源及使用情况

(1) 项目预算及资金来源

2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目市级财政总预算为 4090 万元，其中：

2015 年度各产业办上报年度工作计划为完成 16.6 万份农业纸质档案建设，按照市农委印发《关于印发上海市 2013-2015 年农业档案追溯体系项目实施方案的通知》（沪农委〔2013〕368 号）中每份农业档案市级财政给予 50 元补贴标准，市农委安排农业纸质档案追溯体系建设奖补资金 830 万元，另外按照 3 元/份的标准安排农业档案印制资金 49.8 万元，对区县农业档案追溯情况考核资金 5.2 万元，2015 年预算资金总额为 885 万元，各区按照 1:1 的比例安排配套资金。

2016 年度各产业办上报年度工作计划为完成 16.6 万份农业纸质档

案建设，按照每份农业档案市级财政给予 50 元补贴标准，安排农业纸质档案奖补资金 830 万元，并配套安排农业档案印制资金 49.8 万元。各产业办将其负责的各区年度电子档案建档工作量汇总后，报送至农产品质量安全监管处，2016 年度经济作物电子化建档 73473 亩，蔬菜种植电子化建档 54546 亩，水产生产电子化建档 98450 亩。按照《关于印发 2016 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知（沪农委〔2016〕212 号）》制定的补贴标准进行补贴，同时考虑到 2016 年度为第一年实施档案电子化，各区财政 2016 年预算中尚未安排农业档案电子化管理区级资金，2016 年市、区两级奖补资金由市级全额安排，2016 年度安排农产品质量安全电子档案建设奖补资金 935 万元。为了更好的促进电子档案建档工作，安排田间档案网络建设培训费用 30 万元，进行档案电子化培训。2016 年度安排对区县农业档案追溯情况考核资金 5.2 万元，用于第三、四季度对于档案建设情况进行考核，2016 年预算资金总额为 1850 万元。

2017 年度因为推广家庭农场以及种植规模调整等诸多原因，土地向集体化种植集中，在保持农业建档工作覆盖率 90% 以上的情况下，纸质档案建设计划调整为 14 万份，按照每份农业档案市级财政给予 50 元补贴标准，市农委安排农业纸质档案追溯体系建设奖补资金 700 万元，并配套安排农业档案印制资金 49.8 万元。2017 年度拟进行经济作物电子化建档 53417 亩，蔬菜种植电子化建档 165812 亩次，水产生产电子化建档 119600 亩。按照《关于印发 2017 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知（沪农委〔2017〕208 号）》制定的补贴标准进行补贴。2017 年度安排农产品质量安全电子档案建设奖

补资金 600 万元，同时 2017 年度安排对区县农业档案追溯情况考核资金 5.2 万元，用于第三、四季度对于档案建设情况进行考核，2017 年总预算资金为 1355 万元。具体明细见下表 1-1

（2）资金使用情况

2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目市级财政共执行 3,608.374 万元，其中：

2015 年度完成 16.6 万份农业纸质档案建设，农业纸质档案追溯体系建设奖补资金发放 830 万元，根据合同约定，农业档案印制资金支付 49.8 万元，对各区农业档案追溯情况考核资金支付 5.2 万元，2015 年预算执行金额为 885 万元，执行率为 100%。

2016 年度完成 135829 份纸质档案建设，农业纸质档案追溯体系建设奖补资金发放 679.145 万元，根据合同约定，农业档案印制资金支付 49.8 万元。电子档案建设中经济作物电子化覆盖 54546 亩，实现建档 85384 亩次，其中 58938 亩次实现二维码追溯，发放补贴 397 万元；上海市蔬菜生产信息电子化建档 54546 亩次，发放补贴 236.184 万元；水产生产电子化建档 95498.05 亩次，发放补贴 265 万元，电子化建设共计发放补贴 898.184 万元。另支付考核经费 5.2 万元，田间档案网络建设培训执行 30 万元，2016 年度预算执行金额为 1,662.329 万元，预算执行率为 90%。

2017 年度完成 110317 份纸质档案建设，农业纸质档案追溯体系建设奖补资金发放 551.585 万元，根据合同约定，农业档案印制资金支付 49.8 万元。电子档案建设中经济作物电子化建档 53303.45 亩次，发放补贴 102.36 万元；上海市蔬菜生产信息电子化建档 165812 亩次，发放

补贴 183.56 万元;水产生产电子化建档 107321.52 亩次,发放补贴 173.5 万元,电子化建设共计发放补贴 4594,200 万元,另支付考核经费 0.24 万元,2017 年度预算执行金额为 1061.045 万元,预算执行率为 78%。

具体明细见下表 1-1

表 1-1：2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目预算安排及执行表

单位：元

年份 项目名称	2015			2016			2017		
	预算	执行	执行率	预算	执行	执行率	预算	执行	执行率
农业纸质档案追溯体系建设奖补资金	8,300,000	8,300,000	100%	8,300,000	6,791,450	82%	7,000,000	5,515,850	79%
农业档案印制	498,000	498,000	100%	498,000	498,000	100%	498,000	498,000	100%
农产品质量安全电子档案建设奖补资金	—	—	—	9,350,000	8,981,840	96%	6,000,000	4,594,200	77%
对区县农业档案追溯情况考核	52,000	52,000	100%	52,000	52,000	100%	52,000	2,400	5%
田间档案网络建设培训	—	—	—	300,000	300,000	100%	—	—	—
合计	8,850,000	8,850,000	100%	18,500,000	16,623,290	90%	13,550,000	10,610,450	78%

3. 实施情况

3.1 专项资金实施时间

2015 年 1 月-2017 年 12 月。

3.2 专项资金管理单位

上海市农业委员会。

3.3 专项资金涉及项目内容

本专项资金用于地产农产品质量安全追溯体系的建设，项目主要内容为：

1) 推进纸质农业档案管理，提高纸质档案覆盖率

各区县的种植户和养殖户（包括农产品生产企业、农民专业合作社等，重点是散户）。按照市农委农产品质量安全监管处年初分品种印制种植、养殖生产档案，详细记录种植和养殖过程中的每项活动，特别是农业投入品的品种、用量、使用时间和安全间隔期等，以及农产品的上市时间、销售品种、销售量和销售对象等，并保存两年，作为农产品追溯的原始凭证。

2) 推进农业档案电子化管理。

由各区农委指导开展农产品生产信息的采集和录入工作，包括农业投入品出入库信息，生产环节信息，销售环节信息等，逐步推进纸质农业档案向电子档案发展，实现农产品生产信息的电子化管理。电子信息档案由区级农委负责管理。

3) 推进二维码全程追溯。

每年试点建立上海市少量农产品统一质量追溯编码规则和识别查询标识，推广应用二维码标签设计和打印技术，实现少量农产品的可

追溯。

其中 2015 年本项目实施为建立纸质农业档案并且覆盖率达到 90%，2016 和 2017 年在保持本市农产品质量安全追溯体系农业档案继续保持 90%以上，在不断提升农业档案记录质量的基础上，推进企业/合作社农业档案的电子化管理，并试点少量地产农产品的全程可追溯。

1.4 项目所在区域

2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目涉及区域覆盖闵行区、嘉定区、宝山区、浦东新区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区、崇明区 9 个区以及光明集团及上海上实现代农业开发有限公司所属农场。

4. 组织及管理

4.1 项目申报

依据《关于印发上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法的通知》（沪农委〔2015〕252 号）市农委、市财政局每年负责制订农业生态和农产品安全专项资金支持重点，上海市农业委员会各产业办按照年度工作计划上报相关数据到农产品质量安全监管处，农产品质量安全监管处将数据汇总后按照相关追溯体系相关建设标准编制预算，作为专项预算列入农委部门预算。

4.2 项目实施

农产品质量安全监管处负责纸质档案印刷、发放和纸质档案建设情况考核工作，各个专业办负责电子档案建档工作的指导及考核，各个区相关机构负责组织相关农业生产主体填报相关纸质档案和电子档案，并负责日常检查工作。

4.3 项目验收

市农委农产品质量安全监管处组织专家领导于每年第三、第四季度对各个区档案建立情况进行抽查，按照抽查情况进行奖补资金的发放。其中 2015、2016 年市财政直接拨付资金至区农委，2017 年开始由市财政拨付至区财政，市属单位由市农委和市财政审核批准后拨付。

项目涉及的利益相关方包括：

市级管理机构：上海市农业委员会、上海市财政局；

区级管理机构：区农业委员会、区财政局、光明食品集团，上海上实现代农业开发有限公司等相关部门；

受益者：农业生产主体；

间接受益者：人民群众

（二）项目绩效目标

1. 总目标

通过建立纸质地产农产品档案并不断推进电子档案建设，进行地产农产品质量安全追溯体系建设，通过进一步强化生产主体的责任，确保生产过程留下记录，从源头上把好了农产品质量关，提升农产品质量安全水平。

2. 具体目标

年度绩效目标：

2015 年度绩效目标：继续推进农业档案建档工作，完成 16.6 万份农业纸质档案建设，档案建设覆盖率达到 90%。

2016 年度绩效目标：保持本市农产品质量安全追溯体系农业档案 90%以上，完成 16.6 万份农业纸质档案建设，推进企业和合作社农业

档案的电子化管理，完成经济作物电子化建档 73473 亩，蔬菜种植电子化建档 54546 亩，水产生产电子化建档 98450 亩，同时试点少量地产农产品的全程可追溯。

2017 年度绩效目标：继续保持本市农产品质量安全追溯体系农业档案 90% 以上，完成 14 万份农业纸质档案建设，继续推进企业/合作社农业档案的电子化管理，完成经济作物电子化建档 53417 亩，蔬菜种植电子化建档 61639 亩，水产生产电子化建档 119600 亩，继续推进试点地产农产品的全程可追溯。

（1）管理目标

市级资金按规定及时到位；专项资金涉及项目资金使用符合相关法律法规、制度和规定；项目实施过程管理规范。

管理目标对应考核指标见表 1-2：管理目标绩效考核指标表：

表 1-2：管理目标绩效考核指标表

分解目标内容	绩效内容	指标内容	指标目标值
管理目标	投入管理	资金拨付及时率	及时
		项目资金执行率	≥95%
	财务管理	资金项目管理制度健全性	健全
		资金使用合规性	合规
		财务监控有效性	有效
	项目实施	项目管理制度健全性	健全
		项目管理制度执行有效性	有效
		采购合规性	合规

（2）产出目标

2015 年按照计划完成 16.6 万份纸质档案建设，档案考核全部合格，补贴按时发放。

2016 年按照计划完成 16.6 万份纸质档案建设，73473 亩经济果林的电子档案建设，54546 亩蔬菜面积的电子档案建设，98450 亩水产养殖面积的电子档案建设，档案考核全部合格，补贴按时发放。

2017 年按照计划完成 14 万份纸质档案建设，53417 亩经济果林的电子档案建设，165812 亩次蔬菜的电子档案建设，119600 亩水产养殖面积的电子档案建设，档案考核全部合格，补贴按时发放。

产出目标对应考核指标见表 1-3：产出目标绩效考核指标表：

表 1-3：产出目标绩效考核指标表

分解目标内容	绩效内容	指标内容		指标目标值
产出目标	数量目标	2015 年产出	纸质档案建设完成情况	16.6 万份
			纸质档案考核合格情况	100%
			补贴发放及时性	按时发放
		2016 年产出	农业纸质档案建设完成情况	16.6 万份
			经济作物档案电子化和二维码追溯	73473 亩
			蔬菜电子档案建设情况	54546 亩
			水产电子档案建设情况	98450 亩
			档案考核合格情况	100%
			补贴发放及时性	按时发放
		2017 年产出	农业纸质档案建设完成情况	14 万份
			经济作物档案电子化建设情况	53417 亩
			蔬菜电子档案建设情况	165812 亩次
			水产电子档案建设情况	119600 亩
			档案考核合格情况	100%
			补贴发放及时性	按时发放

(3) 效果目标

农业档案追溯覆盖率达到 90%以上；2016 年实现经济作物、蔬菜园、水产养殖场目标企业电子档案覆盖率均达到 100%。无食品安全事故发生，区县实施单位及农户对农业档案设计满意度 $\geq 85\%$ ，区县实施单位对电子平台满意度 $\geq 85\%$ 。

效果目标对应考核指标见表 1-4：效果目标绩效考核指标表：

表 1-4：效果目标绩效考核指标表

分解目标内容	绩效内容	指标内容	指标目标值
效果目标	社会效益	农业档案追溯覆盖情况	$\geq 90\%$
		电子档案企业覆盖率	100%
		食品安全事故发生率	0
	满意度	对农业档案设计满意度	$\geq 85\%$
		对电子平台满意度	$\geq 85\%$

(4) 影响力目标

区级及下属单位机构人员落实到位，项目数据有被外界所使用，项目知晓率 $\geq 85\%$ 。

影响力目标对应考核指标见表 1-5：影响力目标绩效考核指标表：

表 1-5：影响力目标绩效考核指标表：

分解目标内容	绩效内容	指标内容	指标目标值
影响力目标	可持续性	区级及下属单位机构人员配备状况	人员落实到位
		信息共享性	有被外界所使用得满分
		项目知晓率	知晓率 $\geq 85\%$

二. 绩效评价工作情况

(一) 绩效评价目的

本次绩效评价工作是对 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设专项资金的使用及效果进行绩效评价，采集专项资金

相关数据和绩效信息并进行汇总分析，对绩效目标实现情况进行评价，发现存在的问题并提出相关建议，促进预算管理不断完善，加快绩效目标的实现，保证财政资金有效、合理使用。

（二）绩效评价工作方案制定过程

通过前期调研、分析了解本项目特点，依据上海市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22号）文件的精神，编制绩效评价工作方案。本次绩效评价的工作方案设计以德尔菲法为主，包括了指标的设计、访谈提纲的设计。综合评价表包括项目决策、项目管理、项目绩效三部分内容，围绕项目立项、资源投入、项目过程管理、项目产出等客观分析项目的合规性、项目资源投入和项目的产出，体现从投入、过程到产出、效果和影响的绩效逻辑路径。

（三）绩效评价原则、评价方法等

绩效评价遵循以下基本原则：

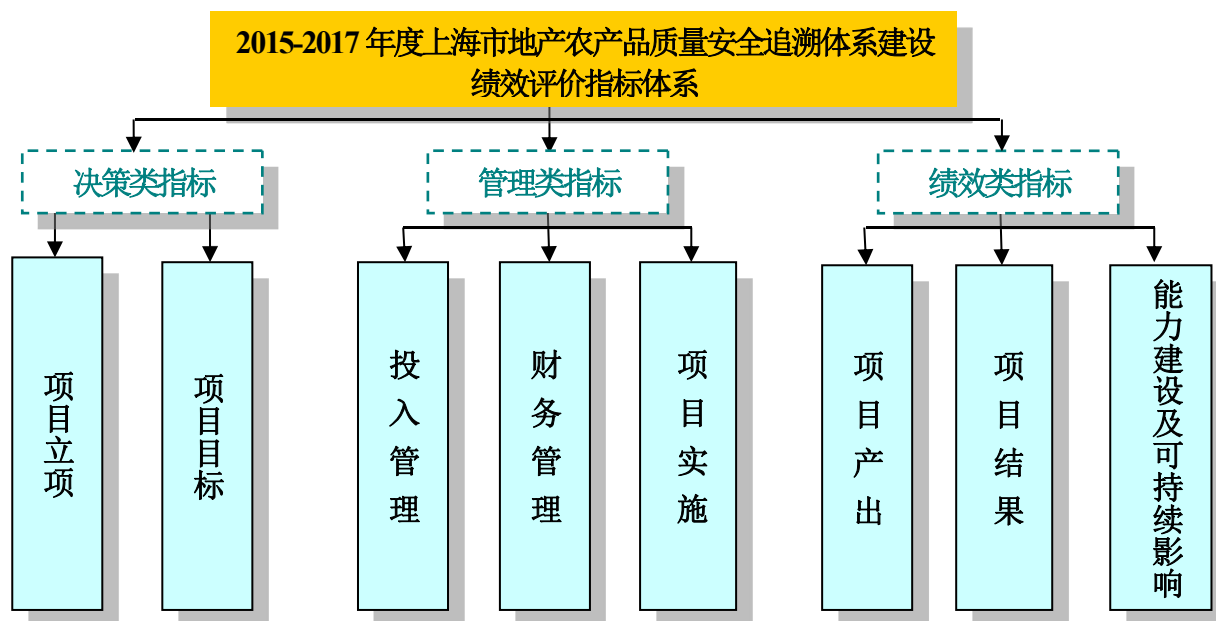
（1）科学规范原则。绩效评价应注重财政支出的经济性、效率性和有效性，严格执行规定的程序，采用定量与定性分析相结合的方法。

（2）公正公开原则。绩效评价应当客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。

（3）分类原则。绩效评价由项目评价小组根据评价对象的特点分类组织实施。

（4）绩效相关原则。绩效评价须针对具体支出及其产出绩效进行，评价结果应清晰反映支出和产出绩效之间的紧密对应关系。

图 2-1 指标体系逻辑框架示意图



本次绩效评价方法主要采用了实地调查法、访谈、指标评价法和专家咨询法。

绩效评价体系与标准等详见附件 1：综合评价表、附件 2：评价底稿。

（四）数据采集方法及过程

本次绩效评价的依据主要是通过文件查阅、访谈、实地调查、问卷调查等方式获得评价数据。

（五）绩效评价实施过程

为了更好地进行评价工作，上海子亚工程造价咨询有限公司邀请了相关专家指导本次的绩效评价工作。由上海子亚工程造价咨询有限公司负责进行文献和现场实地调查、访谈、资料与数据采集、统计汇总及数据核查等工作。由专家对具体工作进行指导、并提出修改意见等，以确保评价工作顺利开展。

1、外勤工作

绩效评价小组随机抽取了崇明、浦东新区和奉贤区三个区县进行

了现场查看。评价小组先后联系了崇明、浦东新区和奉贤区农业委员会的相关负责人，并与 11 月 23 日上午前往崇明，下午赶往浦东新区农业委员会，11 月 27 日前往奉贤区，与各区农业委员会负责人、各条线负责人及街镇负责人进行了当面访谈和问卷调查，查阅了相关资料，对于项目的成效和执行中遇到的问题进行了深入了解。评价小组对参与建档的周边农户及农业经营进行了访谈及问卷调查，了解农户及农业经营主体对于档案设计的满意程度以及档案填报过程中遇到的问题。

现场检查方式包括：农业档案建设实际情况，以及项目管理等内部文件。

查看内容包括：

- (1) 查阅与项目相关的制度文件，检查项目制度建设的健全性；
- (2) 查阅农业档案，了解农业档案建设情况；
- (3) 查阅项目资金下达批复及相关凭证，评判项目资金下达及时情况；
- (4) 查阅项目验收档案、项目实施单位总结等内部文件以及项目建设的实际情况，评价项目实施的效果。

2、数据收集、汇总分析

评价小组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，将现场查看与资料查看中获得的数据与项目批复中的内容进行比对，得出项目档案建设完成情况，通过对调查问卷的汇总了区各条线负责人对专项资金的满意度，并提炼结论撰写报告，在约定时间内上报委托方，由委托方组织相关专家对报告进行评审。

三. 评价结论和绩效分析

(一) 评价结论

1. 总体评分

按照由项目评价小组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准,通过基础表、调查及访谈,对 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目进行客观评价,项目得分为 89.05 分,属于良好。

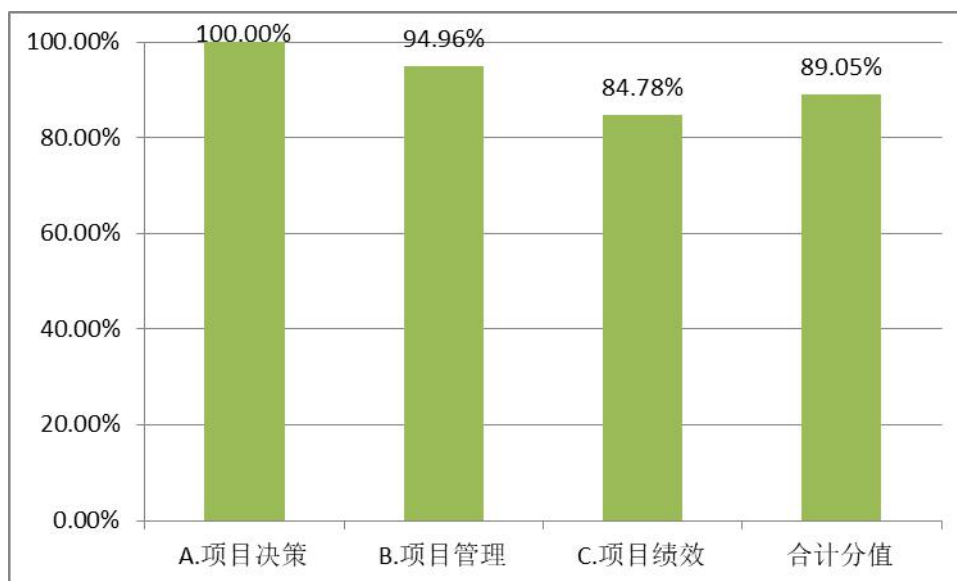
表 3-1 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目绩效分值表

指标	A.项目决策	B.项目管理	C.项目绩效	合计分值
权重	10	27	63	100
分值	10	25.64	53.41	89.05
得分率	100.00%	94.96%	84.78%	89.05%

各部分得分率如下图 3-1 所示:

图 3-1 2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设项目得分率

建设项目得分率



2. 主要绩效

2015-2017 年度上海市地产农产品质量安全追溯体系建设基本达到项目预期目标，绩效评价评分为良好，具体来看：

市级资金按时足额到位，地方配套资金也按照相关资金的管理规定以及各区县的具体要求全部按时配套到位。专项资金使用符合相关法律法规、制度和规定，项目管理实施过程规范，区、镇、村人员落实到位。通过本专项资金的三年来的不断投入，农业建档覆盖率保持 90% 以上，提高了农业种植户、农业经营主体的建档意识和农产品质量安全意识，搜集了地产农产品质量安全追溯体系建设基本数据。从 2016 年将电子化建档纳入补贴范围，并在 2017 年不断扩大电子化建档范围，且实现了少数二维码追溯，质量安全追溯体系不断建设完善，资金使用效果良好。

（二）具体绩效分析

本项目最终得分 89.05 分，其中项目决策得 10 分，得分率 100%；项目管理得 25.64 分，得分率 94.96%；项目绩效得 53.41 分，得分率 84.78%。

1) 项目决策

在绩效评价指标体系中，项目决策类指标占 10 分，分为项目立项和项目目标两个部分。

（1）项目立项

表 3-1 项目立项分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
A11 战略目标适应性	2	100.00%	2.00
A12 立项依据充分性	2	100.00%	2.00

本项目资金使用方向、实施内容以及目标都与《关于加强农产品质量安全全程监管的意见（农质发〔2014〕1号）》、《国务院办公厅关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见（国办发〔2015〕95号）》、《农业部关于加快推进农产品质量安全追溯体系建设的意见（农质发〔2016〕8号）》、《上海市食品安全信息追溯管理办法（沪府令33号）》的文件精神和战略目标相适应，且专项资金满足相关文件的发展要求，与项目实施单位上海市农业委员会的职责密切相关。

（2）项目目标

表 3-2 项目目标分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
A21 绩效目标合理性	3	100.00%	3.00
A22 绩效指标明确性	3	100.00%	3.00

本专项资金目标为“建立纸质地产农产品档案并不断推进电子档案建设，进行地产农产品质量安全追溯体系建设”、“从源头上把好了农产品质量关，提升农产品质量安全水平”，结合《上海市食品安全信息追溯管理办法（沪府令33号）》、《关于印发上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法的通知》（沪农委〔2015〕252号）等文件的规定，专项资金绩效目标设定科学合理，且绩效目标与相应预算相匹配，因此“A21 绩效目标合理性”指标得满分。

本项目设定有“2015 年度完成 16.6 万份农业纸质档案建设，档案建设覆盖率达到 90%”、“2016 年度绩效完成 16.6 万份农业纸质档案建设，推进企业和合作社农业档案的电子化管理，完成经济作物电子化建档 73473 亩，蔬菜种植电子化建档 54546 亩，水产生产电子化建档 98450 亩”、“2017 年度完成 14 万份农业纸质档案建设，完成经济作物

电子化建档 53417 亩，蔬菜种植电子化建档 165812 亩次，水产生产电子化建档 119600 亩”等年度目标，结合“建立纸质地产农产品档案并不断推进电子档案建设，进行地产农产品质量安全追溯体系建设”的总目标，本项目年度目标清晰明确，年度绩效与总目标联系紧密，有助于总目标的实现，因此“A22 绩效指标明确性”指标得满分。

2) 项目管理

在绩效评价指标体系中，项目管理占 27 分。项目管理分为三个部分，投入管理、财务管理和项目实施。

(1) 投入管理

表 3-3 项目投入管理分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
B11 资金拨付及时率	3	100.00%	3.00
B12 项目资金执行率	4	66.00%	2.64

2015-2017 年，项目资金均拨付及时，因此“B11 资金拨付及时率”得满分。

2015-2017 预算资金总额为 4090 万元，实际执行资金总额为 3608.374 万元，预算资金执行率 = $(3608.374/4090) \times 100\% = 88.22\%$ ，扣 1.36 分，“B12 项目资金执行率”得 2.64 分。

(2) 财务管理

表 3-4 项目财务管理分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
B21 资金管理制度健全性	3	100.00%	3.00
B22 资金使用合规性	3	100.00%	3.00
B23 财务监控有效性	3	100.00%	3.00

上海市农业委员会于 2015 年制定了《关于印发上海市农业生态和

农产品安全专项资金管理办法的通知》(沪农委〔2015〕252号), 资金项目管理制度健全且管理制度符合相关规定, “B21 资金管理制度健全性” 得满分。

资金使用范围符合资金项目管理办法的规定; 通过查阅相关资料, 未发现资金拨付流程不合规的情况, “B22 资金使用合规性” 得满分。

通过实施相关检查, 发现虽然各区县相关手续以及资料齐备, 均有相应的监控措施, 并且监控措施得到了有效执行, “B23 财务监控有效性” 得满分。

(3) 项目实施

表 3-5 项目实施管理分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
B31 项目管理制度健全性	3	100.00%	3.00
B32 项目管理制度执行有效性	3	100.00%	3.00
B33 采购合规性	5	100.00%	5.00

上海市农业委员会按照每年实施计划均制定有相关的实施方案, 《关于印发上海市 2013-2015 年农业档案追溯体系项目实施方案的通知(沪农委〔2013〕368号)》、《关于印发 2016 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知(沪农委〔2016〕212号)》、《上海市农业委员会关于印发 2017 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设实施方案的通知(沪农委〔2017〕208号)》并配套制定有相关考核办法, “B31 项目管理制度健全性” 得满分。

项目管理制度按要求严格执行, 未出现违规现象, “B32 项目管理制度执行有效性” 得满分。

2015-2017 年项目采购均符合财政相关规定, “B33 采购合规性” 得满分。

3) 项目绩效

在绩效评价指标体系中，项目绩效占 63 分。主要考察项目绩效的核心，反映资金投入和项目计划的完成、产生的效果等。对于整个绩效评价来说，这是最重要的部分，体现了整个项目的成果和功用。项目绩效分为项目产出、项目结果、能力建设及可持续影响三个部分。

(1) 项目产出

表 3-6 项目产出分析

三级指标	四级指标	权重	业绩值	绩效分值
C11 2015 年产出	C111 纸质档案建设完成情况	3	3.00	100.00%
	C112 纸质档案考核合格情况	2	2.00	100.00%
	C113 补贴发放及时性	2	2.00	100.00%
C12 2016 年产出	C121 农业纸质档案建设完成情况	3	2.45	81.67%
	C122 经济作物电子档案建设完成情况	2	2.00	100.00%
	C123 蔬菜电子档案建设情况	2	2.00	100.00%
	C124 水产电子档案建设情况	2	1.95	97.50%
	C125 档案考核合格情况	2	2.00	100.00%
	C126 补贴发放及时性	2	2.00	100.00%
C13 2017 年产出	C131 农业纸质档案建设完成情况	3	2.36	78.67%
	C132 经济作物电子档案建设情况	3	3.00	100.00%
	C133 蔬菜电子档案建设情况	3	3.00	100.00%
	C134 水产电子档案建设情况	3	2.69	89.67%
	C135 档案考核合格情况	2	2.00	100.00%
	C136 补贴发放及时性	2	2.00	100.00%

通过查阅《关于下达 2015 年农业档案追溯体系项目资金的通知(沪农委〔2015〕347 号)》2015 年按计划完成 16.6 万份纸质档案建设，档案全部考核合格，评价小组在对 3 个区县检查过程中，通过对抽选档案进行农资采购及出入库凭证核对检查，发现档案记载农资使用情况

与农资采购量及出入库量均吻合，未发现存在偏差，因此确认农委提供的档案考核结果真实有效。2015 年补贴及时发放，因此“C11 2015 年产出”得满分。

“C12 2016 年产出”：

通过查阅《关于下达 2016 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设资金的通知（沪农委〔2016〕319 号）》2016 年目标完成 16.6 万份纸质档案建设，实际完成 135829 份纸质档案建设，档案建设完成率= $(135829/166000)*100\%=81.82\%$ ，“C121 农业纸质档案建设完成情况”得 2.45 分。

2016 年经济果林覆盖面积达 85384 亩，2016 年蔬菜建档覆盖面积 54546 亩，电子建档覆盖率为 100%，因此“C122 经济作物电子档案建设完成情况”、“C123 蔬菜电子档案建设情况”得满分。

2016 年水产电子建档目标覆盖 97850 亩水产养殖面积，实际覆盖养殖面积 95498.05 亩，档案建设率= $(95498.05/97850)*100\%=97.60\%$ ，因此“C124 水产电子档案建设情况”得 1.95 分。

通过查阅相关文件，2016 年考核合格纸质档案数为 135829 份，评价小组在对 3 个区县检查过程中，通过对抽选档案进行农资采购及出入库凭证核对检查，发现档案记载农资使用情况与农资采购量及出入库量均吻合，未发现存在偏差，因此确认农委提供的档案考核结果真实有效，所以“C125 档案考核合格情况”得满分，通过查阅相关付款凭证，补贴发放及时，“C126 补贴发放及时性”得满分。

“C13 2017 年产出”：

通过查阅《关于下达 2017 年上海市地产农产品质量安全追溯体系建设资金的通知（沪农委〔2017〕338 号）》2017 年目标完成 14 万份纸质档案建设，实际完成 110317 份纸质档案建设，档案建设完成率= $(110317/140000)*100\%=78.80\%$ ，因此“C131 农业纸质档案建设完成情况”得 2.36 分。

经济作物电子建档目标覆盖面积 53417 亩，实际覆盖面积 53303.45 亩，电子档案建设完成率 99.79%，“C132 经济作物电子档案建设情况”得 3 分。

蔬菜按计划完成 165812 亩次电子化建档，档案建设率=100%，
“C133 蔬菜电子档案建设情况”得满分。

水产档案电子化目标覆盖养殖水面面积 119600 亩，实际覆盖养殖水面面积 107321.52 亩，电子档案建设完成率 89.73%，因此“C134 水产电子档案建设情况”得 2.69 分。

通过查阅相关文件，2017 年纸质档案考核合格数为 110317 份，评价小组在对 3 个区县检查过程中，通过对抽选档案进行农资采购及出入库凭证核对检查，发现档案记载农资使用情况与农资采购量及出入库量均吻合，未发现存在偏差，因此确认农委提供的档案考核结果真实有效，所以“C135 档案考核合格情况”得满分，通过查阅相关付款凭证，补贴发放及时，“C136 补贴发放及时性”得满分。

(2) 项目结果

表 3-7 项目结果分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C21 农业档案追溯覆盖情况	3	3.00	100.00%
C22 电子档案企业覆盖率	3	2.86	95.33%
C23 食品安全事故发生率	3	3.00	100.00%
C24 对农业档案设计满意度	8	3.90	48.75%
C25 对电子平台满意度	4	3.20	80.00%

农产品质量安全追溯覆盖达到 90%以上，“C21 农业档案追溯覆盖情况”得满分。

2016 年目标实现 280 家经济作物合作社、生产企业，菜园艺场（基地）242 家，水产养殖场 559 家的电子化管理。实际完成 321 家经济作物合作社、生产企业，菜园艺场（基地）202 家，水产养殖场 559 家的电子化管理，菜园艺场未达到目标要求，扣 0.14 分；2017 年按计划完成 280 家合作社、242 家蔬菜园、982 家水产养殖场，农业档案的电子化管理，“C22 电子档案企业覆盖率”得 2.86 分；

项目期间未发生食品安全事故，“C23 食品安全事故发生率”得满分。

通过对 13 位相关技术推广中心负责人进行问卷调查，认为档案设计十分合理的有 8 人，认为档案设计较合理的有 6 人；满意度为 84%；认为档案要求明确、填写方便的有 7 人，认为档案填写较为明确方便的有 8 人，满意度为 80%；通过对 30 为农户进行满意度调查，认为档案设计十分合理的有 15 人，认为档案设计较合理的有 14 人，满意度为 73%；认为档案要求明确、填写方便的有 15 人，认为档案填写较为明确方便的有 13 人，满意度为 72%，因此“C24 对农业档案设计满

意度”得 3.9 分。

通过对 13 位相关技术推广中心负责人进行问卷调查，对于电子平台能否满足追溯需求的十分满意的有 10 人，比较满意的有 1 人；满意度为 81%；对电子平台操作流畅性十分满意的有 6 人，比较满意的有 9 人，满意度为 81%，“C25 对电子平台满意度”得 3.2 分。

(3) 能力建设及可持续影响

表 3-8 项目能力建设及可持续影响分析

指标	权重	业绩值	绩效分值
C31 区级及下属单位机构人员配备状况	2	2.00	100.00%
C32 信息共享性	2	1.00	50.00%
C33 项目知晓率	2	0.00	0.00%

区级及下属街镇均有明确的责任人，“C31 区级及下属单位机构人员配备状况”得满分。

本项目电子档案部分已实现与上海市食品安全信息追溯平台的数据对接，但是纸质档案部分尚未利用，所以“C32 信息共享性”扣 1 分。

通过随机对 50 位市民进行满意度调查，其中知道农产品追溯体系建设的有 20 人，公众知晓度为 60%，“C33 项目知晓率”不得分。

失分项分析

本项目资金主要是对年初制定要完成的纸质档案和电子档案建设份数，按照蔬菜、经济作物、水产不同补贴标准制定预算，第三、四季度市农委农产品质量安全监管处组织专家领导对各个区档案建立情况进行抽查，按照抽查结果进行奖补资金的发放。2016、2017 年农业纸质档案建档数量和水产电子档案覆盖面积均未能完成计划数，导致

2016 年产出“C121 农业纸质档案建设完成情况”、“C124 水产电子档案建设情况”，2017 年产出“C131 农业纸质档案建设完成情况”、“C134 水产电子档案建设情况”均有不同程度扣分。因为档案建设未达到目标要求，所以奖补资金未能全部发放，导致“B12 专项资金执行率”扣 1.36 分，得分率为 66%。

虽然本项目农业档案样式及内容不断完善，但是普通零散农户基本为年龄较大的老年人，普遍文化程度较低，农业档案的填报对于他们来说仍是一项相对繁琐而且有一定难度的工作，某种程度上增大了他们的负担。而且因为每年档案样式变化以及不同部门对于档案要求也不同，造成档案填制难度增加。通过满意度调查，相关技术推广中心对纸质档案设计满意度为 82%，农户对档案设计综合满意度为 72.50%，以上是满意度偏低的主要原因，所以“C24 对农业档案设计满意度”得 3.9 分，得分率为 48.75%。

从 2016 年开始建立电子平台，不断推进档案电子化工作，通过对各条线相关负责人进行问卷调查，对于电子平台的综合满意度为 81%，“C25 对电子平台满意度”得 3.2 分，得分率为 80%。

目前本项目工作内容仍处于农产品质量安全追溯体系基础数据建设工程中的一部分，主要目的仍在于培养农产品生产者建立生产档案的意识和能力，项目搜集数据本项目电子档案部分虽然已实现与上海市食品安全信息追溯平台的数据对接，但是纸质档案部分数据尚未利用。同时对于社会公众宣传工作也未进行，公众对本项目知晓率过低，所以“C32 信息共享性”扣 1 分，“C33 项目知晓率”不得分。

四. 主要经验及做法、存在的问题和建议

(一) 主要经验及做法

项目整体评价良好，资金的使用取得了较好的效果。从整体来看项目的主要经验及做法有：

项目经过3年的持续开展，目前各个条线农产品追溯档案追溯工作稳步推进，市区镇各级政府主管部门均有专门的部门和机构负责推进项目实施，责任落实到人。通过相关机构及责任人的工作，目前全市范围内大中型农业生产组织已形成自觉进行追溯档案工作记录的意识，其内部正逐步建立相关制度，保证档案记录工作的时效性和真实性；中小农业生产者记录工作档案的意识也在不断提升，培养农业生产者记录生产工作、农资使用形成追溯档案意识的目的已基本达到。

档案记录内容及形式不断完善，目前正由纸质档案向电子档案形式过渡，整体质量逐步提升，追溯档案未来可以从数量及质量方面成为追溯体系数据来源的保证。

(二) 存在的问题

1、中小农业生产者建档质量需提高

从评价小组对浦东新区、崇明区等区县检查来看，档案建立的质量直接与农业生产者生产水平及意识相关，在验收测评中被评定为合格的档案中企业化农业生产者记录的农业档案质量远好于一般农业和中小生产者的质量，在与各区县负责人沟通了解后目前部分中小农业生产者档案记录时效性欠佳，往往存在事后补填情况，事后补填对于档案记录的真实性和准确有较大伤害。

2、档案设计工作需加强

项目涉及多个产业部门，包括水产办、种植办等，各部门对于农

业档案记录均有自身的相关要求，并形成了不同的档案样式及记录方案，以水产养殖为例，2017 年就有 3 种不同版本档案，需要农业生产者进行填写，但其内容基本相同，增加了农业生产者填制档案的工作量，对此农业生产者也有部分怨言。

3、信息应用需加强

目前项目仍然处于整个追溯体系准备期，项目立项的目的除了建立追溯体系基本资料外，更重要的是培养农业生产者对农业生产过程，使用农资进行记录的意识，从这个角度来说本项目基本达到了项目立项要求。但随着时间推进，项目推进过程中不足之处也逐渐显露，虽然本项目电子档案部分已实现与上海市食品安全信息追溯平台的数据对接，但是纸质档案相关数据信息仍未得到充分利用，档案整体效用并未得到充分发挥。

（三）对项目的建议和改进举措

1、培训与奖励并举，提升档案质量

针对目前各区中小农业生产者追溯档案质量仍需进一步提高的情况，建议主管部门加强培训和指导，使农业经营者明确档案填写质量要求，从而做到规范填写。同时将现有补贴标准中部分资金调整为按照档案检查评级结果进行发放的奖补资金，通过评优奖励的方式，提高各区县的农业生产者填写档案工作积极性，促使农业生产者主动提高档案填写质量。

2、加强设计，统一档案样式

针对农业生产者集中反映的档案版本众多，增加档案建立工作量的情况，建议农委各个业务部门间加强沟通，尽可能按照农产品大类

建立包含全部信息要素的统一档案样式，减轻农业生产者建档的工作量。

3、加强运用，逐步宣传推广

目前本项目电子档案部分已实现与上海市食品安全信息追溯平台的数据对接，但是纸质档案相关数据信息仍未得到充分利用。虽然目前整体工作仍然处于探索完善工作中，但如何实现全部档案数据的有效利用，应及早提上日程并制定相关计划。

项目建立农产品追溯档案，培养农业生产者安全生产意识，最直接的受益者是广大市民，但通过社会调查，我们发现本项目公众知晓度低，建议主管部门安排适量预算对于项目进行一定宣传推广，提高市民对于农产品质量追溯体系的认知，配合未来数据进行社会公开，在社会层面形成对项目的监督，同时也增强市民对政府工作的了解和食品安全的信心。

五. 其他需要说明的问题

无。