

# 财政项目支出绩效评价报告

项目名称: 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金

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

## 目 录

摘 要.....	3
前 言.....	7
一. 项目基本情况.....	7
(一) 概况.....	7
1. 立项背景及目的.....	7
2. 预算资金来源及使用情况.....	9
3. 实施情况.....	13
4. 组织及管理.....	15
(二) 项目绩效目标.....	19
1. 总目标.....	19
2. 具体目标.....	19
二. 绩效评价工作情况.....	22
(一) 绩效评价目的.....	22
(二) 绩效评价工作方案制定过程.....	22
(三) 绩效评价原则、评价方法等.....	24
(四) 数据采集方法及过程.....	25
(五) 绩效评价实施过程.....	25
三. 评价结论和绩效分析.....	27
(一) 评价结论.....	27
1. 总体评分.....	27
2. 主要绩效.....	28
(二) 具体绩效分析.....	29
四. 主要经验及做法、存在的问题和建议.....	36
(一) 主要经验及做法.....	36
(二) 存在的问题.....	37
(三) 对项目的建议和改进举措.....	38
五. 其他需要说明的问题.....	40

## 摘 要

上海市根据中央部署于 2009 年开始设立市级现代农业发展专项资金，上海市地方现代农业发展专项资金由上海市农业委员会负责具体实施，上海市财政局负责资金拨付及监管，预算编入上海市农业委员会（本级）专项预算，为了保障资金实施效果，上海市农业委员会于 2013 年专门制定了《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪农委〔2013〕307 号），上海市财政局则出台了《上海市财政现代农业生产发展资金管理实施细则》（沪财农〔2013〕8 号）。

2013-2015 年度上海地方现代农业生产发展专项资金项目建设总投资 32,783.208 万元，其中市级财政预算 12,403.00 万元，因为 2013 年闵行区浦江玫瑰园辅助性生产措施项目终止实施，因此该项目 2013 年下拨的财政资金用于抵减 2015 年度预算，本专项资金实际下拨 12,127.00 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 2013-2015 年度上海地方现代农业生产发展专项资金的绩效情况进行客观评价。本项目得分为 **79.88 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：

从 2013 年到 2015 年地方现代农业生产发展专项资金实施情况来看，专项资金扶持的各个项目从最初项目选择到项目申请审批立项，整个过程已经形成相对完整的管理规范。按照上海市各区优势主导产业和区域布局，培育发展优势主导农业产业带和重点生产区域，有选

择性的确定专项资金的扶持项目，使专项资金的使用具有明确的针对性。已完成的项目一定程度上能带动农民就业，提高农民收入水平，对于上下游产业形成一定带动作用，经济效益较好。项目单位自身管理体系相对较完善，项目有专人负责，有效地保证了扶持项目建成后正常运营，产生预期的经济及社会效益。

### **存在的问题主要有：**

#### **1、项目实施进度较慢**

2013-2015 年度专项资金共扶持 31 个项目，其中 2013 年的闵行区浦江玫瑰园辅助性生产设施建设项目已终止实施，2015 年崇明县绿晟日产 10 万包（袋）冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目尚未启动，项目及所属区主管部门拟申报终止项目。在剩余的 29 个项目中，已完成验收工作项目个数为 14 个，其中在《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》规定的立项之日起两年时限内完成验收工作的仅有 6 个项目，除 2013 年崇明生态特色农产品专卖店项目等三个项目仍在建设过程中外，剩余 12 个项目的建设工作已完成，进入审价、审计环节，等待项目验收。整体项目实施进度偏慢。

#### **2、管理办法宣传工作需要加强**

上海市农业委员会于 2013 年专门制定了《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪农委〔2013〕307 号），上海市财政局则分别于 2013 年根据中央财政部的管理要求出台了《上海市财政现代农业生产发展资金管理实施细则》（沪财农〔2013〕8 号）。作为资金主管机构，对于资金的管理制订了明确的管理办法，但将管理办法下发后，对区级主管机构及负责人未进行明确的讲解，在现场调研过程中，我

们发现，部分区主管负责人对于管理管理办法及实施细则存在误解。如认为项目验收工作应由市农委主导进行，由此导致部分项目虽然验收前期工作已经完成，但迟迟未能完成验收。

## **对项目的建议和改进举措：**

### **1、优化项目建设时限**

从 2013 年到 2015 年专项资金扶持项目整体实施项目来看，因为各区项目审批流程不同，部分项目涉及审批部委较多，工程前期准备事项所需时间较长，同时还要兼顾农时季节等因素，再加上项目建设完成后，审价审计等环节也需要一定的时间，管理办法中规定的立项批复之日起两年内完成对于本专项资金扶持范围内的项目实施起来难度较大，要求较高，建议对于以后类似专项资金在设计管理办法时，扶持项目建设年限可适当延长或允许项目单位在建设过程中根据项目实际进展情况提出延长建设期申请。

### **2、加强项目进度监督管理**

本次评价范围内的 31 个项目普遍存在项目进度延后的情况，主要原因可以归结为以下几点，一、项目前期设计工作不够充分，对于项目论证、技术方案、设施设备、投资计划等缺乏精确的论证工作；二、项目实施单位从事类似项目投资经验较少，导致项目前期准备工作时限大大延长；三、与其他部委政策衔接不畅，本专项资金扶持立项后还需要在发改委、建交委等部门再度进行立项手续办理，由此造成项目立项后较长的等待期；四、部分项目实施单位对于项目整体构思不够明确，实施过程中对项目进行调整，同样拖慢了项目实施进度。作为市级预算管理单位，上海市农委应协同并督促各区负责机构落实责

任处室及责任人，从项目立项起，加强对项目实施单位的指导，从设计开始把好第一道关，尽可能做到项目实施内容精确，投资估算准确，项目建设期设计合理。同时增强与其他委办局之间的衔接工作，在项目立项之前进行充分沟通，项目立项之后与各委办局密切协作，加快各项前期审批工作进度。积极督促项目实施单位启动项目实施，对项目建设进度进行定期和不定期考核，严格按照计划检查项目单位的实际实施进度。对于未按进度计划实施开展的项目加以督促，及时发现问题进行纠偏调整，保障扶持项目及时完成，提高财政资金使用效果。对于确实无法落地的项目，相关主管部门应及时向上海市农委进行汇报，对项目进行终止并收回相关财政资金，同时可以考虑在专项资金管理办法中制定对无法落地实施项目的业主单位的惩罚措施，如“3年内不得申请财政扶持资金”等内容。

### **3、加强对各区主管部门的指导工作**

在完善项目管理办法及实施细则后，更重要的是让各区主管部门对管理办法和实施细则有明确的了解。上海市农委作为专项资金的主管部门，应加强对各区主管部门的工作指导，针对专项资金管理办法及实施细则进行培训工作，使一线经办人员明确其工作职能范围以及专项资金设立的目的、意义、扶持内容等各项要素，这样才能使工作效率进一步提升，从未确保财政预算发挥其效用。

## 前 言

为了更有效地利用财政资金,加强 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展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 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金的目标,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 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展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

2004 年开始至今,中央政府连续十四年发布以“三农”(农业、农村、农民)为主题的中央一号文件,强调了“三农”问题在中国的社会主义现代化时期“重中之重”的地位。2007 年 1 月 29 日发布的《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》下发,即改革开放以来中央第九个一号文件。在该文件中首次提出了发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。2008 年 1 月 30 日发布的《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》更是提出发展现代农业是转变经济发展方式的重大任务。

按照中央的部署,财政部于 2008 年开始设立了中央现代农业生产发展专项资金,其主旨就是“支持各地优势特色农业产业发展、促进

粮食等主要农产品有效供给和农民增收”、“现代农业生产发展资金为平台，积极整合相关支农资金，统筹用于支持现代农业发展。同时，积极推进机制创新，引导社会各方面增加投入。”、“根据各地优势主导产业发展规划和区域布局，支持优势产业集中开发，推进集约化、标准化和规模化生产，培育发展优势主导农业产业带和重点生产区域，提高现代农业生产的示范引导效应。”。

上海市根据中央部署，与 2009 年开始设立市级现代农业发展专项资金，上海市地方现代农业发展专项资金由上海市农业委员会负责具体实施，上海市财政局负责资金拨付及监管，预算编入上海市农业委员会（本级）专项预算，为了保障资金实施效果，上海市农业委员会于 2013 年专门制定了《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪农委〔2013〕307 号），上海市财政局则分别于 2009 年、2011 年、2013 年根据中央财政部的管理要求连续出台了《上海市现代农业生产发展资金和项目暂行管理办法》（沪财农〔2009〕54 号）、《上海市现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪财农〔2011〕67 号）和《上海市财政现代农业生产发展资金管理实施细则》（沪财农〔2013〕8 号）。

## 2、项目立项目的

本项目本着“突出重点、注重实效、创新机制”的原则，重点支持能直接带动本地农民增收的农产品冷链建设项目、粮食烘干项目和以农民专业合作社为项目受益主体的项目，旨在解决和突破制约本大都市现代农业生产发展的瓶颈问题，着力增强地产农产品保鲜储运和精深加工能力，提升本市优质农产品种苗的生产能力和水平，发挥现代农业生产的示范引导效应，提高农业综合生产能力和综合效益，促



进粮食、蔬菜等主要农产品有效供给和农民持续增收，扶持新型农业经营主体发展，全面提升本市农业现代化水平。

## 2. 预算资金来源及使用情况

2013-2015 年度上海地方现代农业生产发展专项资金项目建设总投资 32,783.208 万元，市级财政预算 12,403.00 万元，因为 2013 年闵行区浦江玫瑰园辅助性生产措施项目终止实施，因此 2013 年下拨的资金抵减 2015 年度预算，本专项资金实际下拨 12,127.00 万元，其中：

2013 年度涉及项目 12 个，建设总投资 12,304.216 万元，市级财政预算 4,500.00 万元，区县配套资金 4,101.00 万元，项目实施单位自筹 3,703.216 万元；市级财政预算当年度下拨资金 4,500.00 万元，区县配套资金 4,101.00 万元全部到位。

2014 年度涉及项目 14 个，建设总投资 15,572.05 万元，市级财政预算 6,076.00 万元，区县配套资金 4,885.00 万元，项目实施单位自筹 4,611.05 万元；市级财政预算当年度下拨资金 6,076.00 万元，区县配套资金 4,885.00 万元全部到位。

2015 年度涉及项目 5 个，建设总投资 4,906.942 万元，市级财政预算 1,827.00 万元，区县配套资金 1,827.00 万元，项目实施单位自筹 1,252.942 万元；市级财政预算抵减因 2013 年闵行区浦江玫瑰园辅助性生产措施项目终止实施应收回的 276.00 万元后，当年度下拨资金 1,551.00 万元，区县配套资金 1,827.00 万元全部到位，具体明细见下表 1-1:

表 1-1 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金分配表

单位：万元

编号	年份	区县	项目名称	总投资	市级投资	县级投资	企业自筹
1	2013	闵行	闵行区浦江玫瑰园辅助性生产设施建设项目	737.20	276	276	185.20
小计				<b>737.20</b>	<b>276</b>	<b>276</b>	<b>185.20</b>
2	2013	松江	松江区优质猪肉冷链建设项目	1266.00	421	422	423.00
小计				<b>1266.00</b>	<b>421</b>	<b>422</b>	<b>423.00</b>
3	2013	奉贤	奉贤区地产农产品保鲜中心（二期）建设项目	1714.20	500	500	714.20
4	2013	奉贤	奉贤区年加工 1000 万羽冷鲜鸡改建工程项目	917.18	343	343	231.18
小计				<b>2631.38</b>	<b>843</b>	<b>843</b>	<b>945.38</b>
5	2013	青浦	青浦区黑木耳菌棒规模化生产链建设项目	887.80	332	332	223.80
小计				887.80	332	332	223.80
6	2013	金山	金山区草莓组培基地建设项目	798.55	299	299	200.55
7	2013	金山	金山区亭林后岗日烘干 300 吨粮食基地项目	512.82	192	192	128.820
8	2013	金山	金山区果蔬保鲜冷库建设项目	800.64	300	300	200.64
小计				<b>2112.01</b>	<b>791</b>	<b>791</b>	<b>530.01</b>
9	2013	崇明	崇明县生态特色农产品专卖店建设项目	1706.69	640	640	426.69
10	2013	崇明	崇明县河蟹育肥保鲜项目	1226.10	459	459	308.10
11	2013	崇明	崇明白山羊核心育种场建设项目	902.03	338	338	226.03
小计				<b>3834.820</b>	<b>1437</b>	<b>1437</b>	<b>960.82</b>
12	2013	光明	上海都市农商社有限公司蔬菜工厂化育苗设施项目	835.006	400		435.006

<b>小计</b>				<b>835.006</b>	<b>400</b>		<b>435.006</b>
<b>2013 年度合计</b>				<b>12304.216</b>	<b>4500</b>	<b>4101</b>	<b>3703.216</b>
1	2014	闵行	浦江镇农产品冷链设施项目	990.76	370	370	250.76
<b>小计</b>				<b>990.76</b>	<b>370</b>	<b>370</b>	<b>250.76</b>
2	2014	嘉定	嘉定区冷链配送能力提升项目	801.50	300	300	201.50
3	2014	嘉定	嘉定区农机维修服务点项目	93.13	34	34	25.13
<b>小计</b>				<b>894.63</b>	<b>334</b>	<b>334</b>	<b>226.63</b>
4	2014	松江	松江区年加工 2500 吨优质大米项目	1195.37	448	448	299.37
5	2014	松江	松江区农机技术服务中心项目	618.46	231	231	156.46
<b>小计</b>				<b>1813.83</b>	<b>679</b>	<b>679</b>	<b>455.83</b>
6	2014	金山	金山区廊下镇双孢蘑菇菌种厂和培养料三次发酵示范基地建设项目	1632.00	600	600	432.00
7	2014	金山	金山区虾类水产品冷链仓储建设项目	772.50	289	289	194.50
8	2014	金山	金山区蔬菜工厂化育苗设施建设项目	337.74	126	126	85.74
<b>小计</b>				<b>2742.24</b>	<b>1015</b>	<b>1015</b>	<b>712.24</b>
9	2014	青浦	青浦区练塘镇粮食烘干中心建设项目	3136.41	1176	1176	784.41
<b>小计</b>				<b>3136.41</b>	<b>1176</b>	<b>1176</b>	<b>784.41</b>
10	2014	崇明	崇明县农民余粮储存设施修建项目	1276.46	478	478	320.46
11	2014	崇明	崇明县纯香农产品配送中心改扩建项目	1047.26	392	392	263.26
12	2014	崇明	崇明县长江水系中华绒螯蟹优质亲本培育基地建设项目	1178.63	441	441	296.63
<b>小计</b>				<b>3502.35</b>	<b>1311</b>	<b>1311</b>	<b>880.35</b>
13	2014	光明	光明米业海丰基地一体式农机库项目	1271.83	591		680.83
14	2014	光明	爱森生鲜肉食品物流冷藏配送车辆项目	1220.00	600		620.00
<b>小计</b>				<b>2491.83</b>	<b>1191</b>		<b>1300.83</b>
<b>2014 年度合计</b>				<b>15572.05</b>	<b>6076</b>	<b>4885</b>	<b>4611.05</b>

1	2015	闵行	上海侨嘉优质葡萄生产基地设施装备综合配套建设项目	1163.41	435	435	293.41
<b>小计</b>				<b>1163.41</b>	<b>435</b>	<b>435</b>	<b>293.41</b>
2	2015	宝山	宝山区农机维修服务点项目	201.002	75	75	51.002
<b>小计</b>				<b>201.002</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>51.002</b>
3	2015	松江	上海市松江区良种繁育基地及配套设施建设项目	1362.03	500	500	362.03
<b>小计</b>				<b>1362.03</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>362.03</b>
4	2015	崇明	崇明县绿晟日产 10 万包(袋)冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目	918.00	344	344	230.00
5	2015	崇明	崇明县白山羊一级扩繁场扩建项目	1262.50	473	473	316.50
<b>小计</b>				<b>2180.50</b>	<b>817</b>	<b>817</b>	<b>546.50</b>
<b>2015 年度合计</b>				<b>4906.942</b>	<b>1827</b>	<b>1827</b>	<b>1252.942</b>
<b>2013-2015 年总计</b>				<b>32783.208</b>	<b>12403</b>	<b>10813</b>	<b>9567.208</b>

### 3. 实施情况

#### 3.1 专项资金实施时间

2013 年 1 月至今。

#### 3.2 专项资金管理单位

上海市农业委员会及各区县农业委员会。

#### 3.3 专项资金涉及项目内容

本专项资金主要用于地方现代农业生产发展建设，重点解决若干生产、加工、配送环节突出问题，主要扶持建设内容为生产性基础设施建设及相关仪器设备的购置，具体包括：农产品生产和加工必备的仓库、冷库、检测室等生产性基础设施；输变电路、电压增容设备、围墙、冷藏车辆等生产性辅助设施；优质农产品种苗生产所需的设施和设备；制冷、烘干、质检、加工等方面的仪器设备（纳入上海市农业机械购置补贴目录的农业机械不在本项目扶持范围内）。不得安排办公、生活等非生产性设施建设。对直接带动本地农民增收的农产品基地建设项目、农产品冷链建设项目、粮食烘干项目和以农民专业合作社为项目受益主体的项目给予优先支持。2013 年-2015 年审批立项扶持项目共计 31 个，其中：

2013 年立项 12 个，主要为蔬菜、畜禽、水产种养殖基地建设项目以及公益性储藏保鲜、畜禽屠宰、优质种苗基地、粮食烘干等建设项目，分别是闵行区浦江玫瑰园辅助性生产设施建设项目、松江区优质猪肉冷链建设项目、奉贤区地产农产品保鲜中心（二期）建设项目、奉贤区年加工 1000 万羽冷鲜鸡改建工程项目、青浦区黑木耳菌棒规模化生产链建设项目、金山区草莓组培基地建设项目、金山区亭林后岗

日烘干 300 吨粮食基地项目、金山区果蔬保鲜冷库建设项目、崇明县生态特色农产品专卖店建设项目、崇明县河蟹育肥保鲜项目、崇明白山羊核心育种场建设项目和上海都市农商社有限公司蔬菜工厂化育苗设施项目。

2014 年立项 14 个，主要为包括蔬菜、水产等种养殖基地设施建设，公益性储藏保鲜、农机公共服务设施、设施设备、粮食烘干、农产品加工等建设项目，分别是浦江镇农产品冷链设施项目、嘉定区冷链配送能力提升项目、嘉定区农机维修服务点项目、松江区年加工 2500 吨优质大米项目、松江区农机技术服务中心项目、金山区廊下镇双孢蘑菇菌种厂和培养料三次发酵示范基地建设项目、金山区虾类水产品冷链仓储建设项目、金山区蔬菜工厂化育苗设施建设项目、青浦区练塘镇粮食烘干中心建设项目、崇明县农民余粮储存设施修建项目、崇明县纯香农产品配送中心改扩建项目、崇明县长江水系中华绒螯蟹优质亲本培育基地建设项目、光明米业海丰基地一体式农机库项目和爱森生鲜肉食品物流冷藏配送车辆项目。

2015 年立项 5 个，主要包括经济作物、畜禽等种养殖基地设施建设、农机公共服务设施、农产品加工等建设项目，分别是上海侨嘉优质葡萄生产基地设施装备综合配套建设项目、宝山区农机维修服务点项目、上海市松江区良种繁育基地及配套设施建设项目、崇明县绿晟日产 10 万包（袋）冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目和崇明县白山羊一级扩繁场扩建项目。

具体内容见附件 1：2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金建设具体内容表。

### 3.4 项目所在区域

2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展资金共立项 31 个，涉及区域覆盖闵行、青浦、嘉定、金山、奉贤、崇明、松江 7 个区以及光明集团所属农场。

## 4. 组织及管理

### 4.1 项目申报

依据《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪农委〔2013〕307 号）文件，市农委、市财政局根据安排的地方现代农业生产发展资金年度规模，牵头部署项目申报工作下发下一年度项目申报指南，区县农委会同区县财政局共同确定本区县推荐申报的项目，光明食品集团负责确定所属企业推荐申报的项目，上报市农委、市财政局审核。

### 4.2 项目立项

区县农委、光明食品集团组织项目建设单位编制地方现代农业生产发展资金项目实施方案。区县农委、光明食品集团将实施方案等项目申报材料上报市农委、市财政局。市农委、市财政局组织开展对实施方案的评审论证，并依照评审论证结果下达项目批复。

### 4.3 项目实施

1、项目建设区县和项目单位按照地方现代农业生产发展资金项目实施方案和建设计划，落实项目建设资金。单位需建立完善的财务制度，按规定范围使用资金，不得挪作它用。

2、区县农委和光明食品集团是项目建设的主管部门，具体负责项目实施的指导、协调、推进、验收、监督等工作。

3、项目实施按规定实行项目法人、政府采购、招标投标、资金使用合同管理、施工监理等制度。

4、项目实施方案批复后，由市财政局将市级财政补贴资金拨付到区县财政，项目资金实行区县级财政报账制和专账核算，并按照工程进度支付，确保资金专款专用。

5、项目建设单位必须严格按照批复的实施方案执行，不得擅自调整项目实施方案和资金使用范围。对确需调整项目建设内容的，必须报区县农委、财政局批准同意方能实施。

6、项目建设周期为市农委和市财政局下达批复之日起的两年。如需延期应报市农委、市财政局批准。

#### **4.4 项目验收**

1、项目完工后，项目建设单位先行开展自验工作，做好项目档案。委托具有相应资质的社会中介机构实施资金审计和工程审价。

2、区县农委会同区县财政局、光明食品集团组织开展项目竣工验收，形成验收意见，并在验收完成一个月内将验收报告报市农委、市财政局。

3、市农委、市财政局将组织对区县验收工作进行抽检,如发现项目建设和验收过程中存在违反本管理办法的行为，责令限期整改，并视情况暂停相关区县或单位下年度项目申报资格。

4、项目竣工验收合格后，由市、区县财政资金投入形成的资产，由合作社依法占有和使用，并平均量化到合作社成员账户，按照相关法律法规进行核算管理。项目建设单位是企业的，区县农委应按照国有资产管理的有关规定落实管理部门和管理责任，确保资产安全有效



使用，项目建设单位要做好设施的维护与保管，不得自行处置。

图 1-1 地方现代农业生产发展专项资金项目管理流程图

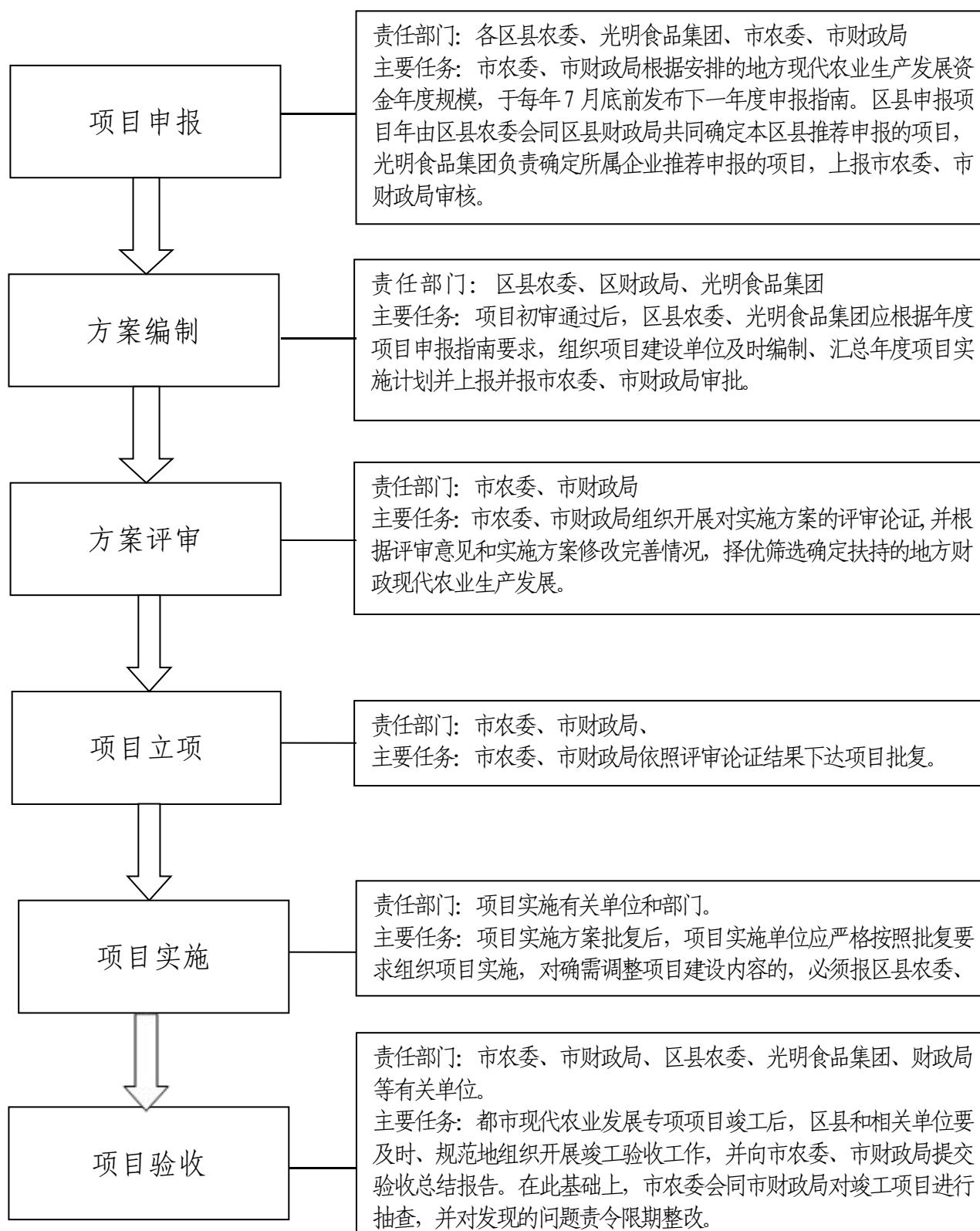
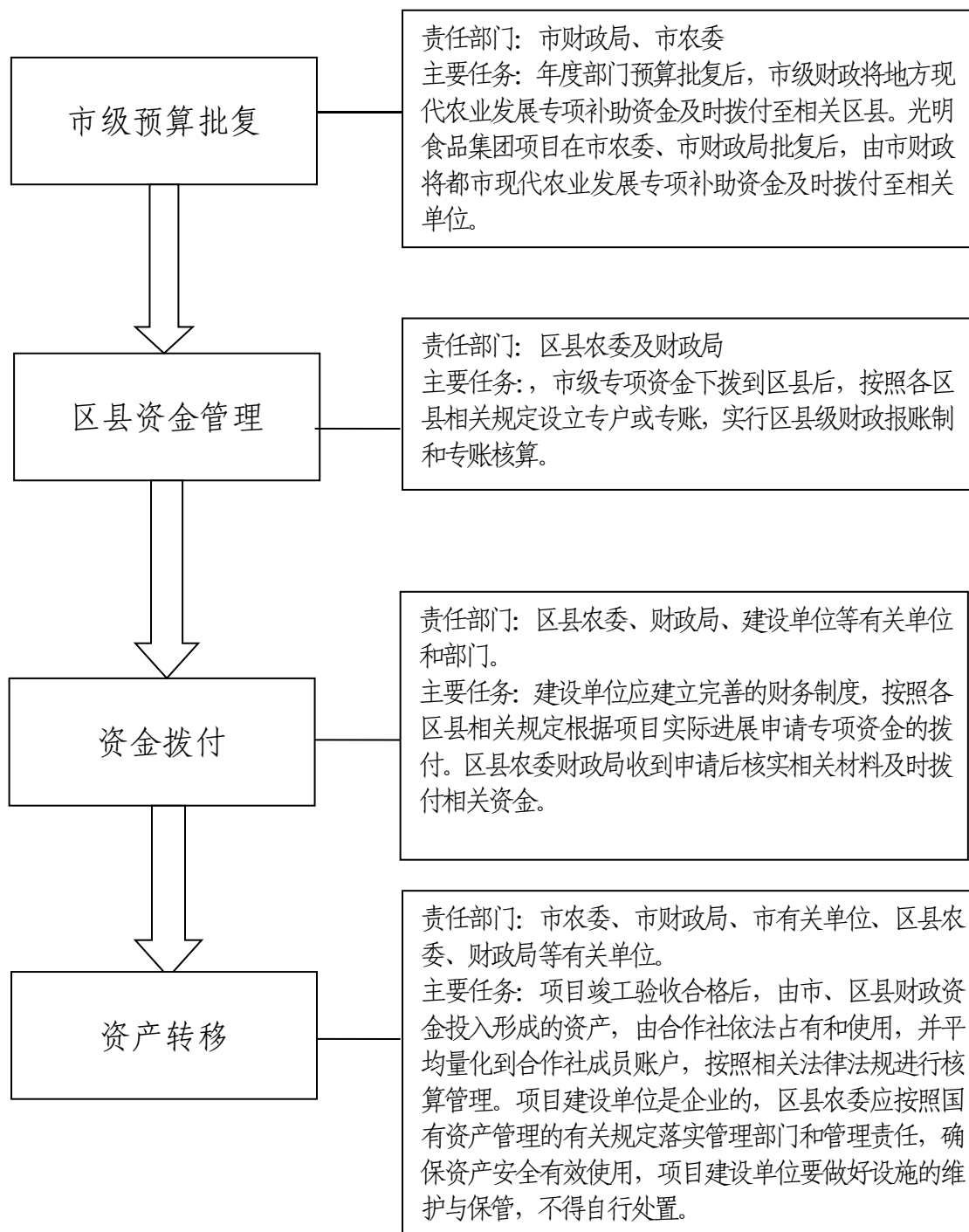


图 1-2 地方现代农业生产发展专项资金流程图



## （二）项目绩效目标

### 1. 总目标

按照《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》（沪农委〔2013〕307号）等文件要求，主要通过设立专项发展资金，重点支持能直接带动本地农民增收的农产品冷链建设项目、粮食烘干项目和以农民专业合作社为项目受益主体的项目，解决和突破制约本市都市现代农业生产发展的瓶颈问题，着力增强地产农产品保鲜储运和精深加工能力，提升本市优质农产品种苗的生产能力和水平，发挥现代农业生产的示范引导效应，提高农业综合生产能力和综合效益，促进粮食、蔬菜等主要农产品有效供给和农民持续增收，扶持新型农业经营主体发展，全面提升本市农业现代化水平。

### 2. 具体目标

#### （1）管理目标

市级资金以及各级配套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 1-3：管理目标绩效考核指标表：

表 1-3: 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	市级资金到位	全部到位
		区级配套资金到位	全部到位
		企业自筹资金到位	全部到位
	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	扶持项目立项合规性	合规
		项目建设实施过程合规性	合规
		区县项目管理制度健全性	健全
		区县项目管理制度执行有效性	有效
		实施单位项目管理制度健全性	健全
		实施单位项目管理制度执行有效性	有效

## (2) 产出目标

### a. 数量目标:

2013 年度立项建设总投资 12,304.216 万元的 12 个项目全部建设完成并通过验收; 2014 年度立项建设总投资 15,572.05 万元的 14 个项目全部建设完成并通过验收; 2015 年度立项建设总投资 4,906.942 万元的 5 个项目已经开工建设并且项目实施进度与项目进度计划保持一致。

### b. 质量目标:

2013-2014 年 26 个项目全部验收合格并且按照验收整改意见完成全部整改工作。

### c. 时效目标:

2013-2014 年 26 个项目建设期不超过两年。

产出目标对应考核指标见表 1-4: 产出目标绩效考核指标表:

**表 1-4: 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	扶持项目完成情况 (2013 年、2014 年项目)	26 个项目 全部完成
		扶持项目开工及进度情况 (2015 年)	全部开工进度 不晚于计划
	质量目标	已完成项目验收合格率	100%
		项目验收后整改情况	按照验收意见 进行整改
	时效目标	扶持项目及时完成率	建设期不超过两年

### (3) 效果目标

项目建设完成后, 所有项目产出的经济效益应达到设计标准, 为周边农民提供不低于申报文件中设计的工作岗位以及各种原辅料采购量不低于实施方案设计量。受扶持单位对于申请流程、资金扶持内容、政府扶持力度等方面的满意度均达到 90% 以上。

效果目标对应考核指标见表 1-5: 效果目标绩效考核指标表:

**表 1-5: 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	扶持项目对周边农民的带动情况	达到设计标准
	经济效益	扶持项目经济效益产出达标情况	达到设计标准
	满意度	受扶持单位对申请专项资金流程满意度	$\geq 90\%$
		受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度满意度	$\geq 90\%$

### (4) 影响力目标

项目实施单位对于整个项目有持续长效管理制度, 责任机构明确, 人员落实到位, 区县政府对于实施单位及项目扶持度  $\geq 90\%$ 。

影响力目标对应考核指标见表 1-6: 影响力目标绩效考核指标表:

**表 1-6: 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	长效管理情况	完善
		地方政府支持程度	≥90%
		实施单位机构人员配置状况	机构及人员均落实

## 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 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展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。在具体进行指标设计时, 因为本项目资金涉及到市级配套资金, 区县配套资金以及单位自筹资金三个资金来源, 区县配套资金以及实施单位自筹情况对于保障项目实施有着非常重要的作用, 所以

在项目管理指标中将市级资金与配套资金分别进行考核，设置了“B11 市级资金到位率”、“B12 区级配套资金到位率”、“B13 企业自筹资金到位率”分别考察资金到位情况。

按照资金项目管理规定要求，立项批复下达后 2 年内，扶持项目完成建设以及验收工作，具体到每个年度，目标为：2013 年度立项建设总投资 12,304.216 万元的 12 个项目全部建设完成并通过验收；2014 年度立项建设总投资 15,572.05 万元的 14 个项目全部建设完成并通过验收；2015 年度立项建设总投资 4,906.942 万元的 5 个项目已经开工建设并且项目实施进度与项目实施方案一致。我司在产出目标中分别设置了“C11 扶持项目完成情况（2013 年、2014 年项目）”、“C12 扶持项目开工及进度情况（2015 年）”分别考察不同年度项目完成情况。以及“C13 扶持项目及时完成率”和“C14 已完成项目验收合格率”考察 2013、14 年度项目是否及时完成建设并通过验收。

因为本专项资金设立的主要目的是希望通过利用财政资金带动社会资金投入，按照各区县的优势主导产业发展规划和区域布局，发展优势农业项目，促进项目实施单位持续发展，形成经济效益，进而推动农业经济的逐步提高。虽然资金项目管理办法中并未对带动农民增收进行明确规定，但我们认为，财政资金的投入并非仅仅是扶持一家一户、作为地区有特色的能够起到带动作用的农业组织，带动农民增收应该是必须达到的要求。因此效果目标中除了“C21 扶持项目经济效益产出达标情况”考察已建设完成项目经济效益产出是否达到设计目标之外，还设置了指标“C22 扶持项目对周边农民的带动情况”。

受扶持单位作为资金的使用者、项目具体实施者和受益者，他们

的真实感受能够反映出专项资金设置、管理规定是否符合实际情况和使用者的需求，所以设置了“C23 受扶持单位对申请专项资金流程满意度”、“C24 受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度满意度”。

德尔菲法的使用也增强了评价的科学性、严谨性和可行性。绩效评价指标框架表为评分所用，需要获取基础表、访谈等工作的支持。通过对项目单位的走访调研和查阅相关资料，获得与提炼出绩效评价考评指标，形成绩效评价工作方案。该工作方案在专家评审后，项目评价小组根据专家评审意见对工作方案进行了修改，经专家论证后我们将根据专家意见，应用层次分析法进行修改与测算。我们根据专项资金的实际情况重点考察产出结果即本专项资金扶持项目建设完成情况，因此在产出类数量指标中设置“C11 扶持项目完成情况（2013 年、2014 年项目）”、“C12 扶持项目开工及进度情况（2015 年）”，分数权重分别为 26 分和 5 分，同时针对项目建设质量我们不光考核验收结果是否合格通过更加关注验收中发现的问题是否得到整改，设置了指标“C14 已完成项目验收合格率”、“C15 项目验收后整改情况”，两个指标合计分数权重为 7 分。重新修订绩效评价指标，以修订后的工作方案作为下一步绩效评价工作的依据。

### （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。

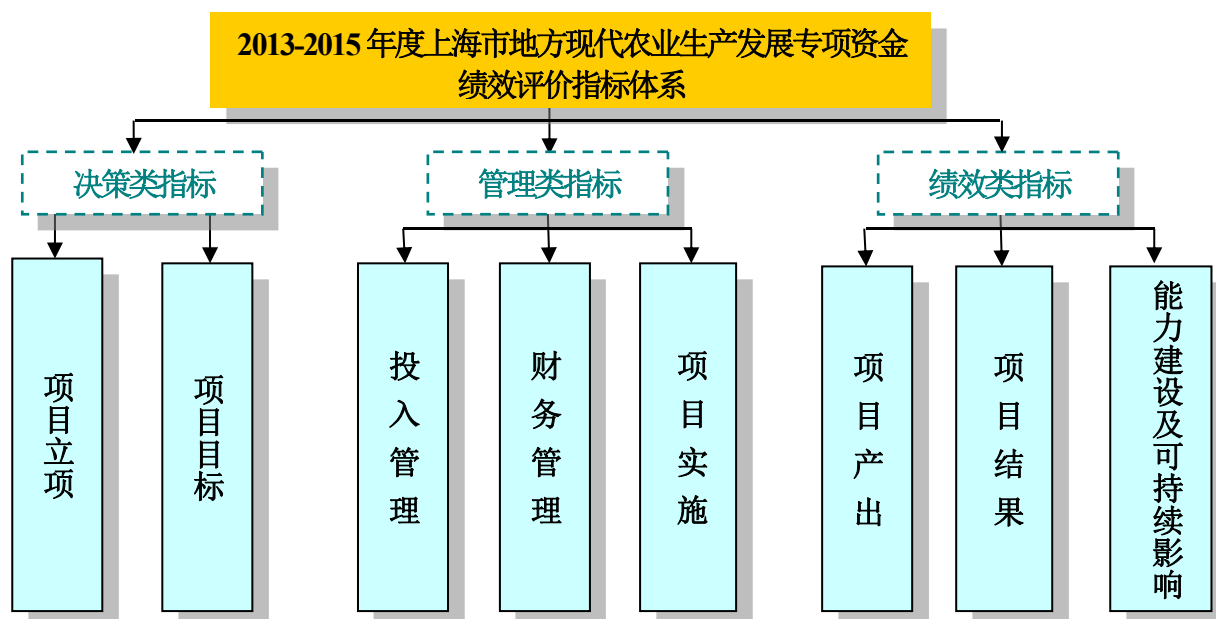
（2）公正公开原则。绩效评价应当客观、公正，标准统一、资料可靠，依法公开并接受监督。



(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 2：2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金综合评价表、附件 3：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

评价小组首先联系了奉贤区农委项目主要负责人，在约定了时间11月17日下午先后对奉贤区年加工1000万羽冷鲜鸡改建工程项目和奉贤区地产农产品保鲜中心（二期）建设项目进行了实地察看，在两个项目建设地，评价小组首先听取了项目负责人对项目的介绍，并请项目负责人填写了基本调查表以及调查问卷，并按照访谈提纲的内容与项目负责人进行交流。同时评价人员对项目的相关材料进行了查阅并完成了拍照取证。最后在项目负责人引导下察看了项目建设情况，对项目实际情况进行了解，在现场查看过程中，评价小组随机选取了5位工人进行了问询，了解项目建设为当地农民提供工作岗位以及薪资情况。在两个项目现场察看完成后，评价小组对奉贤区农委项目主要负责人进行了访谈工作。

现场检查方式包括：检查项目建设形成的建筑物、设备等资产实际情况，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）查阅项目申报文本、招投标过程文件、与项目相关的合同文件、工作记录等内部文件，验证有关项目制度的执行情况；
- （3）通过检查项目实施单位的财务资料，评判项目财务管理上的合规性状况以及项目实施单位申报材料的真实性；
- （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。

按照这种工作模式，评价小组分别于 11 月 28 日赴金山区，11 月 29 日分别去青浦和松江，11 月 30 日赴宝山，12 月 1 日赴闵行，12 月 4 日赴嘉定和 12 月 7 日赴崇明对扶持项目进行现场查看以及相关建设资料的查阅工作。

## 2、数据收集、汇总分析

请全部项目实施单位填写基本情况表，查表获取项目主要的基础数据，结合其他调查方式获取的数据，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，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

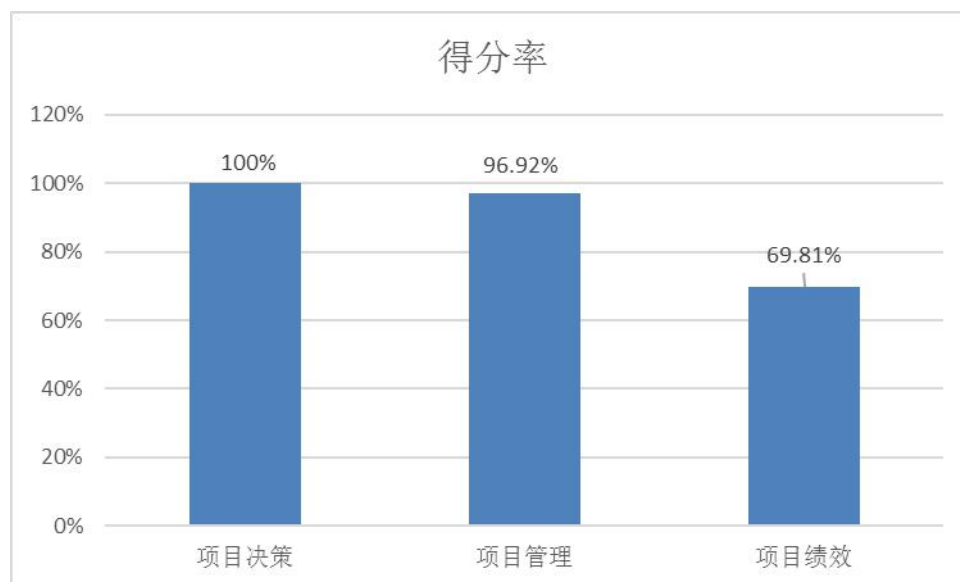
按照由项目评价小组设计并通过专家组论证的评价指标体系及评分标准，通过基础表、调查及访谈，对 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金进行客观评价，项目得分为 79.88 分，属于良好。

**表 3-1 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展  
专项资金绩效分值表**

指标	A.项目决策	B.项目管理	C.项目绩效	合计分值
权重	10	26	64	100
分值	10	25.20	44.68	79.88
得分率	100%	96.92%	69.81%	79.88%

各部分得分率如下图 3-1 所示：

**图 3-1 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金得分率**



## 2. 主要绩效

2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金并未完全达到项目预期目标，绩效评价评分为良好，具体来看：

市级资金以及配套资金按时足额到位，专项资金使用符合相关法律法规、制度和规定，项目管实施过程规范。2013、2014 年项目基本建设完成，但仅有 13 个项目完成验收工作，2015 年 5 个项目中仅有一个项目完成验收工作，全部验收合格。已完成验收的项目，经济效益达到设计标准，为周边农民提供了不低于立项设计的工作岗位数和薪资，提高了农业综合生产能力和综合效益，促进了粮食、蔬菜等主要农产品有效供给和农民持续增收。同时项目实施单位对于整个项目有持续长效管理制度，责任机构明确，人员落实到位。

## （二）具体绩效分析

本项目最终得分 79.88 分，其中项目决策得 10 分，得分率 100%；项目管理得 25.20 分，得分率 96.92%；项目绩效得 44.68 分，得分率 69.81%。

### 1) 项目决策

在绩效评价指标体系中，项目决策占 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

经过文件的收集和访谈确认，本专项资金使用方向、实施内容以及目标都与《全国现代农业发展规划（2011—2015 年）》、《上海市现代农业“十二五”规划》的文件精神和战略目标相适应，根据专项资金的内容和要求，专项资金满足《上海市现代农业“十二五”规划》等相关文件的发展要求，因此项目立项依据十分充分且符合规范。

#### （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

专项资金未明确设置绩效目标，但根据《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》可梳理出本专项资金目标为“解决和突破制约本市都市现代农业生产发展的瓶颈问题”、“发挥现代农业生产的

示范引导效应，提高农业综合生产能力和综合效益”、“促进农民持续增收、全面提升本市农业现代化水平”，结合《上海市现代农业“十二五”规划》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。专项资金实施过程中并未设置每年的具体目标，但在每年选择项目时有相应的侧重点，专项资金扶持的每个项目均有具体、可量化的经济效益和社会效益目标，每个项目的绩效与总目标联系紧密，有助于总目标的实现。

## 2) 项目管理

在绩效评价指标体系中，项目管理占 26 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 市级资金到位率	2	100.00%	2.00
B12 区级配套资金到位率	2	100.00%	2.00
B13 企业自筹资金到位率	2	100.00%	2.00

通过查阅相关财务资料，市级资金计划投入 12403 万元，全部在预算年度划拨到各区财政，资金到位率为 100%，所以“B11 市级资金到位率”得满分。区级资金 10813 万元全部到位，故“B12 区级配套资金到位率”不扣分。企业自筹资金按照目前项目实施进度足额到位，未发现因企业自筹资金不到位而出现拖欠项目投资款的情况，故“B13 企业自筹资金到位率”未扣分。

## (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 财务管理制度健全性	2	100.00%	2.00
B22 资金使用合规性	2	100.00%	2.00
B23 财务监控有效性	2	100.00%	2.00

上海市农业委员会于 2013 年专门制定了《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》(沪农委〔2013〕307 号),上海市财政局则于 2013 年根据中央财政部的管理要求出台了《上海市财政现代农业生产发展资金管理实施细则》(沪财农〔2013〕8 号),各区主管部门也按照财务管理要求制定了相应的财务管理制度,财务管理制度健全。资金扶持项目建设内容符合资金项目管理办法的规定,通过查阅相关资料和实施相关检查,未发现资金拨付流程不合规或支付内容超审批范围的情况,虽然各区县资金拨付流程不同,但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,所以财务管理类指标得满分。

## (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 扶持项目立项合规性	3	100.00%	3.00
B32 项目建设实施过程合规性	3	86.67%	2.60
B33 区县项目管理制度健全性	2	100.00%	2.00
B34 区县项目管理制度执行有效性	2	90.00%	1.80
B35 实施单位项目管理制度健全性	2	100.00%	2.00
B36 实施单位项目管理制度执行有效性	2	90.00%	1.80

对于项目来说,项目实施过程管理是十分重要的。通过查阅相关

文件，所有项目均编有可行性研究报告，再按照专家评审后的结果确定项目是否立项，上海市农业委员会出具相关立项批文，项目申报审批流程符合《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》；在项目调整方面，基本都按照项目管理办法要求办理了相关调整手续，“B31 扶持项目立项合规性”得满分。

评价小组认为大部分项目实施过程均符合相关管理规定要求，资料齐备，内容完整，但是 2013 年金山区亭林后岗日烘干 300 吨粮食基地项目存在电力，给水等工程未按规定进行公开招投标，2014 年嘉定区农机服务点项目存在转包现象，故“B32 项目建设实施过程合规性”扣 0.4 分。

各区县均有从项目立项开始到项目验收完成相关的管理制度，且管理制度与《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》保持一致。所以“B33 区县项目管理制度健全性”得满分；在项目具体实施过程中均依法依规聘请有工程监理，请第三方实审价审计等工作，形成了对项目质量检查验收等必要的控制措施，且这些措施基本得到了有效的执行。但对 2013 年金山区亭林后岗日烘干 300 吨粮食基地项目存在电力，给水等工程未按规定进行公开招投标及 2014 年嘉定区农机服务点项目存在转包现象，未能及时发现，说明监管措施执行仍有疏漏，故“B34 区县项目管理制度执行有效性”扣 0.2 分。

各项目实施单位本身就是经营相对规范的农业生产组织，自身管理制度相对比较完善，并且能够按照国家相关规定配备专人对项目实施进行管理，故“B35 实施单位项目管理制度健全性”得满分，在项目具体实施时，各项目实施单位基本依照各区县项目实施管理规定以



及企业自身的管理制度，推进项目实施，各项质量检查手段行之有效，能够发现项目实施过程中的问题，但 2013 年金山区亭林后岗日烘干 300 吨粮食基地项目存在电力，给水等工程未按规定进行公开招投标，2014 年嘉定区农机服务点项目存在转包现象，因此“B36 实施单位项目管理制度执行有效性”扣 0.2 分。

### 3) 项目绩效

在绩效评价指标体系中，项目绩效占 64 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

指标	权重	业绩值	绩效分值
C11 扶持项目完成情况(2013 年、2014 年项目)	26	50.00%	13.00
C12 扶持项目开工及进度情况(2015 年)	5	100.00%	5.00
C13 扶持项目及时完成率	4	19.23%	0.76
C14 已完成项目验收合格率	4	100.00%	4.00
C15 项目验收后整改情况	5	100.00%	5.00

截至到 2017 年 12 月，2013 年和 2014 年两年扶持的 26 个项目中仍有 13 个未完成验收工作，故“C11 扶持项目完成情况(2013 年、2014 年项目)”扣  $1 \times 13 = 13$  分，得分  $= 26 - 13 = 13$  分。2015 年共扶持 5 个项目，除了崇明县绿晟日产 10 万包(袋)冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目拟终止和上海市松江区良种繁育基地及配套设施建设项目已开工建设，但项目实施进度略落后于实施方案外，剩余三个项目均按进度实施，因此“C12 扶持项目开工及进度情况(2015 年)”得 3 分。

2013 年, 2014 年扶持的 26 个项目在时限内完成验收的项目数为 5 个, 及时完成率为 19.23%, “C13 扶持项目及时完成率” 得 0.76 分。截止到 2017 年 12 月, 26 个项目中进行验收的项目为 13 个, 均验收合格, 所以 “C14 已完成项目验收合格率” 得满分。项目单位均对项目验收报告中提出的相关问题进行了整改并在后续运行管理中采取了相应措施保证项目实施效果, 故 “C15 项目验收后整改情况” 不扣分。

## (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 扶持项目经济效益产出达标情况	4	100.00%	4.00
C22 扶持项目对周边农民的带动情况	4	100.00%	4.00
C23 受扶持单位对申请专项资金流程满意度	4	73.00%	2.92
C24 受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度满意度	4	100.00%	4.00

2013 年, 2014 年扶持的 26 个项目中已验收的 13 个项目中均能够达到经济效益预期, 所以 “C21 扶持项目经济效益产出达标情况” 得 4 分。在已运行的项目里, 通过在项目现场对项目聘用的农民工进行现场调查来看, 为周边农民提供的岗位数以及薪金均达到或超过项目立项时的预估数字, 故 “C22 扶持项目对周边农民的带动情况” 得满分。

“C23 受扶持单位对申请专项资金流程满意度”、“C24 受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度满意度” 通过问卷调查的方式进行考察。本次问卷调查共发放问卷 26 份, 其中: 1) 认为审批流程简单顺畅、较容易便捷的共有 22 份; 2) 对于专项资金扶持范围内容是否满足需要, 选择完全满足、基本满足的共有 25 份; 3) 对于政府支

持力度，25 人认为支持到位。故受扶持单位对申请专项资金流程满意度为 84.62%， “C23 受扶持单位对申请专项资金流程满意度” 得 2.92 分。受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度综合满意度为 96.15%  $\geq$  90%，所以 “C24 受扶持单位对专项资金扶持内容及政府支持力度满意度” 得满分。

### (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 长效管理情况	2	100.00%	2.00
C32 地方政府支持程度	2	100.00%	2.00
C33 实施单位机构人员配置状况	2	100.00%	2.00

通过查阅项目单位相关资料，项目实施单位均制定有完善的运营管理制度并且从目前实施效果来看，运营管理制度能得到有效执行，所以指标 “C31 长效管理情况” 得满分。

通过社会问卷调查的形式对 “C32 地方政府支持程度” 进行考察，本次调查共发放 26 份问卷，其中项目实施单位对地方政府指导力度满意的有 26 份，对财政资金拨付及时性满意的有 26 份，所以综合满意度为 100%  $\geq$  90%，故此项不扣分。通过绩效评价小组实地察看，以及对部分项目负责人和区县领导进行访谈，各项目单位均有明确的责任科室，有明确的责任人，故 “C33 实施单位机构人员配置状况” 得 2 分。

#### 失分项分析

评价小组发现 2013 年金山区亭林后岗日烘干 300 吨粮食基地项目存在电力，给水等工程未按规定进行公开招投标，2014 年嘉定区农机

服务点项目存在转包现象，因此导致项目管理指标“B32 项目建设实施过程合规性”、“B34 区县项目管理制度执行有效性”和“B36 实施单位项目管理制度执行有效性”三个指标连续失分，项目建设过程合规性，区县管理制度和管理制度执行有效性都需进一步加强。

项目绩效中主要扣分在“C11 扶持项目完成情况（2013 年、2014 年项目）”、“C12 扶持项目开工及进度情况（2015 年）”、“C13 扶持项目及时完成率”、“C23 受扶持单位对申请专项资金流程满意度”。

截至到 2017 年 12 月，2013 年和 2014 年两年扶持的 26 个项目中仍有 13 个未完成验收工作，故“C11 扶持项目完成情况（2013 年、2014 年项目）”得分为 13 分，得分率为 50%。2015 年共扶持 5 个项目，其中崇明县绿晟日产 10 万包（袋）冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目拟终止，另外上海市松江区良种繁育基地及配套设施建设项目虽已开工建设，但项目实施进度略落后于实施方案，因此“C12 扶持项目开工及进度情况（2015 年）”扣 2 分，得分率为 60.00%。

2013 年、2014 年扶持的 26 个项目中虽然已经有 13 个项目已经完成验收工作，但在时限内完成验收的项目数仅为 5 个，故“C13 扶持项目及时完成率”得分为 0.76 分，得分率为 19.23%。

#### **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：

从 2013 年到 2015 年地方现代农业生产发展专项资金实施效果来看，专项资金扶持的各个项目从最初项目选择到项目申请审批立项，整个过程已经形成相对完整的管理规范。按照上海市各区优势主导产

业和区域布局，培育发展优势主导农业产业带和重点生产区域，有选择性的确定专项资金的扶持项目，使专项资金的使用具有明确的针对性。已完成的项目一定程度上能带动农民就业，提高农民收入水平，对于上下游产业形成一定带动最用，经济效益较好。项目单位自身管理体系相对较完善，项目有专人负责，有效的保证了扶持项目建成后正常运营，产生预期的经济及社会效益。

## （二）存在的问题

### 1、项目实施进度较慢

2013-2015 年度专项资金共扶持 31 个项目，其中 2013 年的闵行区浦江玫瑰园辅助性生产设施建设项目已终止实施，2015 年崇明县绿晟日产 10 万包（袋）冻干果蔬脆片自动包装生产线建设项目尚未启动，项目及所属区主管部门拟申报终止项目。在剩余的 29 个项目中，已完成验收工作项目个数为 14 个，其中在《上海市地方现代农业生产发展资金项目管理办法》规定的立项之日起两年时限内完成验收工作的仅有 2013 年的松江区优质猪肉冷链建设项目、2014 年的金山区虾类产品冷链仓储建设项目等 6 个项目，在剩余的 15 个项目中除 2013 年崇明生态特色农产品专卖店项目、2014 年金山区廊下镇双孢蘑菇菌种厂和培养料三次发酵示范基地建设项目和 2015 年上海市松江区良种繁育基地及配套设施建设项目三个项目仍在建设过程中外，其余基本建设工作完成，进入审计、审价环节，等待项目验收。整体项目实施进度偏慢。

### 2、管理办法宣传工作需要加强

上海市农业委员会于 2013 年专门制定了《上海市地方现代农业生

产发展资金项目管理办法》(沪农委〔2013〕307号),上海市财政局则分别于2013年根据中央财政部的管理要求出台了《上海市财政现代农业生产发展资金管理实施细则》(沪财农〔2013〕8号)。作为资金主管机构,对于资金的管理制订了明确的管理办法,但将管理办法下发后,对区级主管机构及负责人未进行明确的讲解,在现场调研过程中,我们发现,部分区主管负责人对于管理管理办法及实施细则存在误解。如认为项目验收工作应由市农委主导进行,由此导致部分项目虽然验收前期工作已经完成,但迟迟未能完成验收。

### **(三) 对项目的建议和改进举措**

#### **1、优化项目建设时限**

从2013年到2015年专项资金扶持项目整体实施项目来看,因为各区项目审批流程不同,部分项目涉及审批部委较多,工程前期准备事项所需时间较长,同时还要兼顾农时季节等因素,再加上项目建设完成后,审价审计等环节也需要一定的时间,管理办法中规定的立项批复之日起两年内完成对于本专项资金扶持范围内的项目实施起来难度较大,要求较高,建议对于以后类似专项资金在设计管理办法时,扶持项目建设年限可适当延长或允许项目单位在建设过程中根据项目实际进展情况提出延长建设期申请。

#### **2、加强项目进度监督管理**

本次评价范围内的31个项目普遍存在项目进度延后的情况,主要原因可以归结为以下几点,一、项目前期设计工作不够充分,对于项目论证、技术方案、设施设备、投资计划等缺乏精确的论证工作;二、项目实施单位从事类似项目投资经验较少,导致项目前期准备工作时

限大大延长；三、与其他部委政策衔接不畅，本专项资金扶持立项后还需要在发改委、建交委等部门再度进行立项手续办理，由此造成项目立项后较长的等待期；四、部分项目实施单位对于项目整体构思不够明确，实施过程中对项目进行调整，同样拖慢了项目实施进度。作为市级预算管理单位，上海市农委应协同并督促各区负责机构落实责任处室及责任人，从项目立项起，加强对项目实施单位的指导，从设计开始把好第一道关，尽可能做到项目实施内容精确，投资估算准确，项目建设期设计合理。同时增强与其他委办局之间的衔接工作，在项目立项之前进行充分沟通，项目立项之后与各委办局密切协作，加快各项前期审批工作进度。积极督促项目实施单位启动项目实施，对项目建设进度进行定期和不定期考核，严格按照计划检查项目单位的实际实施进度。对于未按进度计划实施开展的项目加以督促，及时发现问题进行纠偏调整，保障扶持项目及时完成，提高财政资金使用效果。对于确实无法落地的项目，相关主管部门应及时向上海市农委进行汇报，对项目进行终止并收回相关财政资金，同时可以考虑在专项资金管理办法中制定对无法落地实施项目的业主单位的惩罚措施，如“3年内不得申请财政扶持资金”等内容。

### **3、加强对各区主管部门的指导工作**

在完善项目管理办法及实施细则后，更重要的是让各区主管部门对管理办法和实施细则有明确的了解。上海市农委作为专项资金的主管部门，应加强对各区主管部门的工作指导，针对专项资金管理办法及实施细则进行培训工作，使一线经办人员明确其工作职能范围以及专项资金设立的目的、意义、扶持内容等各项要素，这样才能使工作

效率进一步提升，从未确保财政预算发挥其效用。

## **五. 其他需要说明的问题**

本次开展绩效评价工作可能遇到影响绩效质量的因素包括：

1) 2013-2015 年度上海市地方现代农业生产发展专项资金对于上海市农业的贡献是多方面的，很多潜在的间接效果无法准确量化，部分影响评价需要通过较长时间才能衡量，因此本次绩效的认定只能是相对全面的。

2) 本次预算绩效评价所采集的数据因为采集时间、数据来源等诸多因素的影响，可能会出现一定的偏差，进而对评价结果产生影响。