

# 上海市财政项目支出绩效评价报告

项目名称：2015-2017 年设施菜田管护专项

项目实施单位：上海市农业委员会

项目主管部门：上海市农业委员会

委托单位：上海市农业委员会

评价机构：汉华评值（上海）资产评估有限公司

2018 年 11 月 13 日



## 目 录

摘 要.....	1
一、项目概况.....	1
（一）项目立项的背景和目的.....	1
（二）立项依据.....	1
（三）项目情况说明.....	3
（四）项目绩效目标.....	4
（五）项目预算执行情况.....	4
（六）项目完成情况.....	8
（七）项目的相关方及其关联.....	8
（八）项目的组织及管理.....	8
二、绩效评价工作情况.....	10
（一）评价目的.....	10
（二）评价依据.....	10
（三）绩效评价体系.....	11
（四）绩效评价实施情况.....	12
三、评价结论和绩效分析.....	13
（一）评价结论.....	13
（二）绩效分析.....	14
四、评价意见.....	21
（一）主要经验.....	21
（二）存在的问题.....	22

(三) 改进措施.....	23
---------------	----

## 摘要

### 一、项目概况

2005年开始，全市推进新一轮设施菜田建设，采用财政支持为主的投入模式，形成了一批高质量的设施菜田基地，保障了上海蔬菜的基本稳定供应，按照上海市农业发展规划的实施及落实，至2017年，上海市已建成设施菜田面积约18.95万亩，其中保护地面积5.9万亩，露地13.05万亩。从2011年开始，每年对通过验收的设施基地开展考核，基本保证了设施菜田建设形成的各类设施正常运行，保障设施菜田长效运行和可持续发展。加强设施菜田资产管理，实现项目建设与资产管理并重，保障设施菜田长效运行，保持财政性资产完整有效，是实践科学发展管理的必然要求。按照《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64号）的要求，为稳定本市以绿叶菜为主的地产蔬菜生产基地，确保上海特大型城市蔬菜供应安全，在各区县、市有关单位资产管理的基础上，市农委组织开展对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理情况的考核，2015年，根据这项工作实施情况，修改制定了《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委[2015]331号），并开展考核工作，对合格的基地进行奖励，同时，就2015-2017年考核情况安排资金3756.32万元。

### 二、绩效评价情况

#### （一）评价结论

经评价，2015-2017年设施菜田管护专项总得分为89.42分，属于“良”。其中，项目决策类指标权重为10分，得7.70分，得分率77.50%；项目管理类指标权重为32分，得30.67分，得分率95.84%；项目绩效类指标权重为58分，得51分，得分率87.93%。

#### （二）预算执行情况

市农委根据考核合格情况安排考核奖励预算并下拨，根据《关于下达 2015 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383 号）、《关于下达 2016 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7 号）、《关于下达 2017 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2018〕104 号）等批复内容，2015-2017 年设施菜田管护专项的预算总额为 3756.32 万元，其中，2015 年预算安排 1220.43 万元，2016 年安排预算 1251.46 万元，2017 年安排预算 1284.43 万元，鉴于本项目属于先考核后拨付的情况，预算以合格面积为依据进行编制并下拨，因此预算执行率 100%

### （三）项目实施及绩效情况

2015-2017 年设施菜田财政性资产考核均按计划完成，其中 2015 年考核设施菜田面积 18.850 万亩，合格面积 15.70 万亩，共发放考核奖励资金 1220.43 万元。2016 年考核设施菜田面积 18.18 万亩，合格面积 15.44 万亩，发放考核奖励资金 1251.46 万元；2017 年考核设施菜田面积 18.20 万亩，合格面积 14.67 万亩，共发放考核奖励金 1284.43 万元。

## 三、经验、问题和建议

### （一）主要经验

#### 1、建立了健全的项目管理制度，有效地保证了项目的实施

上海市农委和市财政局分别于 2009 年和 2015 年联合出台了《关于加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2009〕221 号）和《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331 号）等相关政策文件，并有效落实相关政策，每年对通过验收的设施基地开展考核，基本保证设施菜田建设形成的各类设施正常运行，保障上海市设施菜田有效运行和可持续发展。

## 2、有序开展年度考核工作，设施菜田管理持续加强

上海市农委于一般于年初下发相关考核通知，如2017年3月下发《关于开展2017年度设施菜田财政性资产管理考核工作》（沪农委〔2017〕51号），并在各区农委及上实、光明等单位完成自评后，开展抽查，近年来，考核越趋严格，现场考核的面也有所扩大，抽查考核面积约为3.7万亩。

## （二）存在的问题

### 1、项目绩效目标不够明确细化，考核资金使用监管有待加强

根据上海市农业委员会提供的预算资料，项目单位在编制预算时，相关绩效目标和细化相关绩效指标不够明确细化，不利于项目实施做出全面的评价，一定程度上影响项目实施过程中发挥的作用。另外，本项目的考核奖励资金下拨至各区及相关单位管护专项后，对考核奖励资金使用情况未能进一步跟踪及掌握，未就该笔专项资金进行独立的核实，无法充分掌握并了解考核奖励资金的实际用途，在一定程度上影响项目的实施效果。

### 2、缺乏老旧设施菜田退出机制，不利于项目的长效管理

根据市农委2015至2017年对于设施菜田管护专项考核情况的了解，有一半的不合格设施菜田是2007年之前建成，设施虽然在管护中，仍然不能完全满足生产需要，且这部分菜田特别是露地菜田退出蔬菜生产情况逐年增加。同时，对于考核结果的应用情况对于未得到充分体现，对于考核中不合格的设施菜田基地的指导和督促有待进一步加强，考核结果的应用及长效管理制度的缺乏，一定程度上影响了全市设施菜田合格情况。

## （三）改进措施

### 1、完善项目绩效目标，加强考核奖励资金监管

建议市农委可依据项目的立项内容及批复结合项目的实际情况及需要，在编制年度预算时明确项目具体目标，并参考国家、行业等适合的标准，进一步细化、量化项目绩效目标。同时，建议市农委加强对下拨的考核奖励资金的监管，一方面可要求各区农委及相关单位阶段性上报考核奖励资金的使用情况，另一方面，可定期对考核奖励资金开展相关审计，以加强对考核奖励资金使用的监管。

## 2、健全考核后续管理制度，加强对不合格设施基地的督导

一是对老旧设施菜田应出台相应的退出机制或提升改造措施，使得设施菜田的发展符合生产发展的实际；二是健全考核后续管理制度，可从考核结果应用、不合格设施菜田相应的整改、以及对于不合格设施菜田基地所在地的主管部门的相关督促等方面进一步完善相关制度，以保障设施菜田高质运营和服务上海市居民。



# 2015-2017 年设施菜田管护专项 财政支出绩效评价报告

## 引言

为加强预算绩效管理，强化部门预算支出责任，提高财政资金使用绩效，根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），汉华评估（上海）资产评估有限公司受上海市农业委员会委托，对2015-2017年设施菜田管护专项进行绩效评价。我公司根据专家审议后修改完善的工作方案开展本次评价，经过合规性检查、数据采集、访谈、社会调查等必要的评价程序，采用绩效分析和统计方法，在梳理、分析评价数据资料的基础上，形成本评价报告。

## 一、项目概况

### （一）项目立项的背景和目的

背景：自古就有“民以食为天”的说法，菜篮子虽小，却是关乎民生的大事。菜田、菜地是保障百姓蔬菜供应的基础和根本。随着现代农业的发展，设施菜田已经成为基本农田建设中的重要组成部分。

为改善蔬菜生产条件，增强市郊蔬菜生产基地抗御各种自然灾害的能力，保证以绿叶菜为主的郊菜自给率，确保上海特大型城市蔬菜供应的安全，不断增加农民收入和改善生态环境，扎实推进上海新农村建设。2005年开始，全市推进新一轮设施菜田建设，采用财政支持为主的投入模式，形成了一批高质量的设施菜田基地，保障了上海蔬菜的基本稳定供应，按照上海市农业发展规划的实施及落实，至2017年，上海市已建成设施菜田面积约18.95万亩，其中保护地面积5.9

万亩，露地 13.05 万亩。

为保护本市地产蔬菜生产能力，实现项目建设与资产管理并重，保障设施菜田长效运行，2009 年市农委、市财政局联合制定了《关于加强设施菜田财政性资产管理的意见》。财政性资产，按照建设项目的账户核算要求，是指项目建成以后经竣工结算而形成的竣工工程中属于各级财政投入的那部分资产。按照“谁投资，谁所有”、“谁受益、谁负责”等原则。并落实相关政策，明确了资产性质和资产归属，明确了管理责任和资产管理部门，做好了新建资产的登记造册。

同时，从 2011 年开始，每年对通过验收的设施基地开展考核，基本保证了设施菜田建设形成的各类设施正常运行，保障设施菜田长效运行和可持续发展。加强设施菜田资产管理，实现项目建设与资产管理并重，保障设施菜田长效运行，保持财政性资产完整有效，是实践科学发展管理的必然要求。按照《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64 号）的要求，为稳定本市以绿叶菜为主的地产蔬菜生产基地，确保上海特大型城市蔬菜供应安全，在各区县、市有关单位资产管理的基础上，市农委组织开展对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理情况的考核，2015 年，根据这项工作实施情况，修改制定了《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委[2015]331 号），并开展考核工作，对合格的基地进行奖励，同时，就 2015-2017 年考核情况安排资金 3756.32 万元。

目的：通过设施菜田的养护，改善蔬菜生产条件，增强市郊菜田抗御各种自然灾害的能力，提高以绿叶菜为主的郊菜自给率，确保上海特大型城市蔬菜供应安全的重要保证。进一步加强设施菜田资产管理，实现项目建设与资产管理并重，保持财政性资产完整有效，确保设施菜田可持续运行。

## **(二) 立项依据**

1、《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64号）：“考核对象：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、崇明县等9个区县（以下简称“9个区县”）及光明食品集团、上实集团”；

2、《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）：“市农委在各区县、市有关单位资产管理的基础上，组织开展对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理情况的考核”；

3、《关于下达2015年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383号）：“按照保护地每亩奖励200元和露地每亩奖励25元的标准，合计奖励资金为1220.43025万元”；

4、《关于下达2016年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7号）：“按照保护地每亩奖励200元和露地每亩奖励25元的现行规定，合计下达奖励资金为1251.46475万元”；

5、《关于下达2017年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪农委〔2018〕104号）：“按照保护地每亩奖励200元和露地每亩奖励25元的现行规定，2017年度全市共安排该项奖励资金1284.43万元”。

## **(三) 项目情况说明**

2015-2017年设施菜田管护专项，实施内容主要为市农委在各区县、市有关单位资产管理的基础上，对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理情况的考核及考核奖励发放情况，实施时段为2015年

1月1日至2017年12月31日。

项目的考核内容包括：

1、考核对象及方式：考核对象为各区、各单位已经验收的设施菜田；考核方式为在区县全面自查的基础上，市农委组成检查小组进行抽查考核；

2、考核内容包括：

(1) 管理情况：制定管理细则，要求制定详尽的实施细则；明确管理主体，要求必须为镇级以上单位；实施资产界定，要求实施资产界定落实资产档案。

(2) 生产情况：要求场容场貌情况保持良好，土壤保护情况良好。

(3) 维护情况：要求管棚设施部分维护良好，基础及水利设施部分维护良好。

(4) 专账情况：资金管理，要求按规定设立维护资金专账，维护资金按规使用，区县财政配套管护资金。资料管理，要求审批、审价、验收等手续齐全，并签订维修合同。

(5) 其他：被考核设施菜田存在以下情况之一，直接评定为不合格：基地未按规定主要从事蔬菜生产的；存在仓库、管理用房、净菜棚等设施移作他用的基础；具体管理主体提取资金或上年度市级考核奖励资金未足额及时到账。

3、市级考核奖励标准：考核合格的情况下，保护地设施菜田每年200元/亩；露地设施菜田每年25元/亩。补助金于考核年度的次年拨付，并纳入区县管护基金统一管理。

#### **(四) 项目绩效目标**

##### 1. 项目总目标

通过设施菜田的养护，改善蔬菜生产条件，增强市郊菜田抗御各种自然灾害的能力，提高以绿叶菜为主的郊菜自给率，确保上海特大

型城市蔬菜供应安全的重要保证。进一步加强设施菜田资产管理，实现项目建设与资产管理并重，确保本市设施菜田数量不减少，保持财政性资产完整有效，确保设施菜田可持续运行。

## 2. 年度绩效目标

根据预算部门提供的相关资料和调研访谈，评价人员将根据项目总目标及项目实施内容分解年度绩效目标：

(1) 完成 11 个区域设施菜田财政性资产管理工作考核，面积 18.95 万亩；

(2) 11 个区域考核补贴发放完成率 100%；

(3) 11 个区域设施菜田财政性资产管理工作考核按计划进度完成；

(4) 11 个区域考核准确率 100%；

(5) 合格设施菜田有所增长；

(6) 设施菜田设施完好率 100%；

(7) 设施菜田在用准确 100%；

(8) 蔬菜供应安全事件零发生；

(9) 受益对象满意度不低于 90%；

(10) 长效管理制度建设情况良好。

## (五) 项目预算执行情况

市农委根据考核合格情况安排考核奖励预算并下拨，根据《关于下达 2015 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383 号）、《关于下达 2016 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7 号）、《关于下达 2017 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2018〕104 号）等批复内容，2015-2017 年设施菜田管护专项的预算总额为 3756.32 万元，其中，2015 年预算安排 1220.43 万元，下拨 1220.43

万元，预算执行率 100%；2016 年安排预算 1251.46 万元，下拨 1251.46 万元，预算执行率 100%；2017 年安排预算 1284.43 万元，下拨 1284.43 万元，预算执行率 100%；鉴于本项目属于先考核后拨付的情况，预算以合格面积为依据进行编制并下拨，因此预算执行率 100%，详见表一。

表 1: 项目预算资金明细表

单位: 亩、元

序号	区县	2015 年合格面积		2015 年金额	2016 年合格面积		2016 年金额	2017 年合格面积		2017 年金额	总金额
		保护地	露地		保护地	露地		保护地	露地		
1	闵行	1500	202	305,050.00	1485	202	302,050.00	1500	202	305,050.00	912,150.00
2	嘉定	5301	5903	1,207,775.00	6066	5903	1,360,775.00	5966	2575	1,257,575.00	3,826,125.00
3	宝山	1125	4307	332,675.00	1125	3023	300,575.00	1084	4017	317,225.00	950,475.00
4	浦东	8566.9	2894	1,785,730.00	8561.9	2528	1,775,580.00	11217.3	5087	2,370,635.00	5,931,945.00
5	奉贤	3192	2493	700,725.00	3422	7274	866,250.00	3672	7274	916,250.00	2,483,225.00
6	松江	4675	3358	1,018,950.00	4873	3080	1,051,600.00	4875	1250	1,006,250.00	3,076,800.00
7	金山	9030	13770	2,150,250.00	9060	13070	2,138,750.00	10064	13070	2,339,550.00	6,628,550.00
8	青浦	3940	15457.5	1,174,437.50	3957.1	13757.5	1,135,357.50	3,957.10	10,553.30	1,055,252.50	3,365,047.50
9	崇明	5879.8	38410	2,136,210.00	6807.3	33390	2,196,210.00	6,007.30	27502	1,889,010.00	6,221,430.00
10	光明	3900	19900	1,277,500.00	3900	19900	1,277,500.00	3900	19900	1,277,500.00	3,832,500.00
11	上实	200	3000	115,000.00	200	2800	110,000.00	200	2800	110,000.00	335,000.00
12	合计	47309.7	109695	12,204,302.50	49457.30	104,927.50	12,514,647.50	52442.70	94230.30	12,844,297.50	37,563,247.50

注: 保护地设施菜田每年 200 元/亩; 露地设施菜田每年 25 元/亩。

## **（六）项目完成情况**

2015-2017 年设施菜田财政性资产考核均按计划完成，其中 2015 年考核设施菜田面积 18.85 万亩，合格面积 15.70 万亩，共发放考核奖励资金 1220.43 万元，2016 年考核设施菜田面积 18.18 万亩，合格面积 15.44 万亩，发放考核奖励资金 1251.46 万元；2017 年考核设施菜田面积 18.20 万亩，合格面积 14.67 万亩，共发放考核奖励金 1284.43 万元。

## **（七）项目的相关方及其关联**

本项目的相关方主要为上海市农业委员会、各区（县）的蔬菜主管部门、项目涉及的设施菜田基地管理单位等。

- 1、项目主管部门：上海市农业委员会
- 2、项目实施单位：上海市农业委员会
- 3、项目服务对象：各区县设施菜田生产基地、光明食品（集团）

## **（八）项目的组织及管理**

### **1、项目组织管理**

设施菜田是郊区基本农田的种植组成部分，管理好该部分资产是各级农业行政管理部门义不容辞的责任，各区县农委、光明、上实等市有关单位是设施菜田财政性资产管理的责任主体，市农委及市财政局是设施菜田财政性资产管理的监督考核主体。项目的主要实施部门为上海市农业委员会，主要工作包括：编制设施菜田财政性资产管理意见并制定实施方案；按照设施菜田财政性资产管理意见要求，组织考核工作；整理保管项目有关资料。

### **2、项目实施流程**



项目的具体实施流程为：（1）各区县农委、光明、上实等市有关单位对设施农田财政性资产实施管理并自评；（2）各区县农委、光明、上实等市有关单位自评完成后向农委书面上报考核工作总结、资产管理考核汇总表；（3）市农委对各区县农委、光明、上实等市有关单位上报的自评组织开展抽查验收考核工作；（4）抽查验收考核工作完成后市农委根据考核结果发放考核奖励补贴。

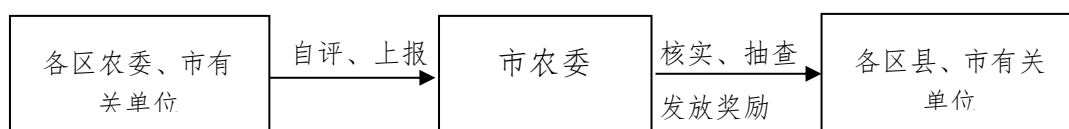
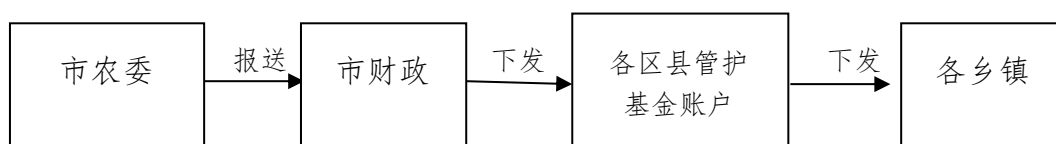


图 1：项目实施流程图

### 3、资金拨付流程

项目立项后，由市农委对各区县农委、光明、上实等市有关单位上报的自评组织开展抽查验收并考核组织考核，根据考核结果核定考核奖励资金。按标准将考核合格的奖励资金通过市财政发放至区县管护基金统一管理，并下拨到各乡镇，由乡镇所在基地申请使用。



### 4、项目的核心制度

项目实施的核心业务管理制度为《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64号）、《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）等。

项目实施的核心财务管理制度主要为《上海市农业委员会财务管

理制度》以及相关设施菜田管护资金使用要求等。

## **二、绩效评价工作情况**

### **（一）评价目的**

1、通过对项目设立的背景、意义，项目内容、项目现状的深入调研和分析，了解 2015-2017 年设施菜田管护专项的实施情况，为全面、客观、公正对项目作出绩效评价提供依据；

2、通过评价，揭示 2015-2017 年设施菜田管护专项的产出和效果情况，及整体绩效情况；

3、通过评价，发现项目资金运用、项目管理、项目执行过程中存在的问题并提出合理化建议，以提升政府资金的使用效益。

### **（二）评价依据**

1、《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64 号）；

2、《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331 号）；

3、《关于下达 2015 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383 号）；

4、《关于下达 2016 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7 号）；

5、《关于下达 2017 年度施菜田财政性资产管理工作考核奖励资金的通知》（沪财农〔2018〕104 号）；

6、《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩〔2014〕22 号）；

7、其他和项目有关的相关资料。

### （三）绩效评价体系

#### 1、绩效评价指标确定原则

（1）相关性原则。绩效评价指标与绩效目标有直接的联系，能够恰当反映目标的实现程度。

（2）重要性原则。优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。

（3）可比性原则。对同类评价对象设定共性的绩效评价指标，以便于评价标准的规范和评价结果可相互比较。

（4）系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，定量指标量化，定性指标可衡量，系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。

（5）经济性原则。通俗易懂、简便易行，数据的获得考虑现实条件和可操作性，符合成本效益原则。

#### 2、评价指标体系及标准

指标体系包括评价指标表和基础表两部分，评价指标表是评价的依据，基础表是支持评价的基础数据。评价指标体系分别从项目决策、项目管理、项目绩效三个方面对其财政支出进行评价，权重分别为10%、32%和58%。指标权重设计遵循了以结果为导向原则，并适度关注过程管理。本次绩效评价的指标权重设计，在上海市财政支出绩效评价框架的基础上对二、三级指标进行细分，根据二、三级指标与绩效目标的匹配性、在指标中的重要性、以及对一级指标的影响程度来合理确定评价指标的权重比例结构。

评价标准主要是参照计划标准和历史标准制定。对于已经制定计划目标的指标，则直接用实际情况与计划情况相比较进行评价。对于没有制定计划目标的指标，则参照历史标准进行评价。

### 3、评价方法

本次绩效评价主要采用以下评价方法：

(1) 比较法，通过对绩效目标与实施效果、历史与当期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析绩效目标实现程度。

(2) 因素分析法，通过综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标实现程度。

(3) 公众评判法，通过专家评估、公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价绩效目标实现程度。

#### **(四) 绩效评价实施情况**

自 2018 年 9 月项目启动会以来，项目组在前期调研的情况下，完成了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、原则、指标体系、标准、社会调查方案等，于 2017 年 10 月初通过了该方案的专家论证。2017 年 10 月，项目组严格按照工作方案，经过了数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价报告工作。

##### 1、基础数据采集

2018 年 10 月 10 日-2018 年 10 月 18 日，由上海市农业委员会进行 2015-2017 年设施菜田管护专项的基础数据填报工作，并经汉华绩效评价小组核对汇总。

##### (1) 财务数据

财务数据是指财政投入的资金量，以及资金的支出情况，评价人员通过核查预算部门财务部提供的项目批复文件、项目相关合同、项目实施情况资金支出情况、相关费用付款清单和相关凭证；并且根据预算部门填写的基础数据表逐项进行核实；核查财务报表、审计报告和其他数据统计资料。采用查看会计账册等手段调查项目资金使用是

否符合资金管理办法、是否符合支付规定、是否出现截留、滞留、挤占、挪用、套取专项资金的现象，必要时将追溯以往年度的资金使用情况。

## （2）业务数据

设施菜田管护专项目标、管护完成情况、考核情况、产能、蔬菜质量情况等数据，通过市农委相关部门提供的数据以及调研统计。

### 2、问卷调查

汉华绩效评价小组结合项目的实际情况，根据项目的实际完成情况确定进行问卷调查的单位数量为 30 家。2018 年 10 月 25 日-2018 年 10 月 31 日，项目组选取了项目涉及的 30 家设施菜田基地的负责人进行了问卷调查。调查完成后，由汉华绩效评价小组工作人员即时回收并根据问卷调查数据分析，对社会满意度进行打分。

### 3、访谈调研

2018 年 10 月 20 日-2018 年 10 月 25 日，根据工作方案，项目组对上海市农业委员会蔬菜办公室、各区（县）的相关部门、项目涉及的设施菜田基地相关负责人进行了访谈，针对项目的资金使用情况、项目管理情况、工作取得的成绩与效益以及工作中存在的问题和改进建议等问题进行了详细了解。

### 4、数据分析及撰写报告

2018 年 11 月 01 日-2018 年 11 月 15 日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行处理、分析和评分，并提炼结论撰写报告，按时上报委托方。

## **三、评价结论和绩效分析**

### **（一）评价结论**

经评价，2015-2017 年设施菜田管护专项总得分为 89.42 分，属

于“良”。其中，项目决策类指标权重为 10 分，得 7.70 分，得分率 77.50%；项目管理类指标权重为 32 分，得 30.67 分，得分率 95.84%；项目绩效类指标权重为 58 分，得 51 分，得分率 87.93%。

## （二）绩效分析

### 1、项目决策分析

项目决策指标从项目立项和项目目标两个方面进行分析。其中，战略目标适应性、立项依据充分性符合管理要求，绩效目标合理性有所欠缺。

表 3：项目决策指标及分值

指标	权重	得分
A11 战略目标适应性	4	4.00
A12 立项依据充分性	3	3.00
A21 绩效目标合理性	3	0.75

#### A11 战略目标适应性

项目符合上海市农业委员会“按照设施菜田财政性资产管理意见要求，组织考核工作”的机构职能，同时也符合蔬菜办公室“协助市农委编制设施菜田财政性资产管理意见并制定实施方案”的职责，同时，项目实施目的是为了保证了设施菜田建设形成的各类设施正常运行，保障设施菜田长效运行和可持续发展，项目目标明确并符合设施菜田管理的相关要求，得满分。

#### A12 立项依据充分性

项目根据《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64号）：“考核对象：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、崇明县等 9 个区县（以下简称“9 个区县”）及光明食品

集团、上实集团”和《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）：“市农委在各区县、市有关单位资产管理的基础上，组织开展对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理情况的考核”等相关要求立项，立项依据充分，得满分。

### A21 绩效目标合理性

根据查阅项目的立项申请、批复和其他相关资料，预算部门针对项目设置了整体的绩效目标，但绩效目标未具体细化成指标，未通过清晰、可衡量的指标值予以体现，扣权重的 3/4，效目标合理性仍需进一步加强，得 0.75 分

## 2、项目管理分析

项目管理指标从投入管理、财务管理、实施管理三个方面分析。其中，预算执行率、预算编制的合理性、财务管理制度健全性、资金使用情况、财务监控有效性、项目管理制度健全性、补贴标准管理有效性、进度管理有效性、考核管理有效性、档案管理有效性符合要求，但财务监控有效性需进一步加强。

表 4：项目管理指标及分值

指标	权重	得分
B11 预算执行率	6	6.00
B12 预算编制的合理性	3	3.00
B21 财务管理制度健全性	2	2.00
B22 资金使用情况	4	4.00
B23 财务监控有效性	2	0.67
B31 项目管理制度健全性	4	4
B32 补贴标准管理有效性	3	3
B33 进度管理有效性	3	3
B34 考核管理有效性	3	3
B35 档案管理有效性	2	2

### B11 预算执行率

市农委按年度考核合格情况安排考核奖励预算，2015-2017年设施菜田管护专项的预算总额为3756.32万元，其中，2015年预算安排1220.43万元，2016年安排预算1251.46万元，2017年安排预算1284.43万元，预算资金于考核后第二年度下拨，预算执行率100%，该指标得满分。

### **B12 预算编制的合理性**

根据上海市农业委员会提供的预算资料，项目有明确的数量和价格，预算中的单价标准以《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）中以“保护地每亩奖励200元和露地每亩奖励25元”确定的标准为测算依据，预算中的数量为各区设施菜田的面积，预算编制合理，得满分。

### **B21 财务管理制度的健全性**

根据上海市农业委员会提供的资料，项目具有明确的收支审批制度、内部稽核制度、内部牵制制度、预算管理制度，项目财务管理制度健全，得满分。

### **B22 资金使用情况**

通过对上海市农业委员会提供的财政资金使用情况进行抽查，抽查部分的资金使用符合相关制度规定和拨付流程，且抽查部分未出现截留、滞留、挤占、挪用、套取专项资金的现象，抽查部分做到专款专用，得满分。

### **B23 财务监控有效性**

上海市农业委员会针对本项目设置了专门的账户来管理专项资金，项目资金先由市农委下拨到区农委的专户中，区农委根据辖区内各镇设施菜田的情况将资金下拨至各镇。但市农委对于各区及相关单位对考核奖励资金的使用及相关监控有待加强，本项目的考核奖励



资金下拨至各区及相关单位管护专项后，对各单位的使用情况未进一步跟踪及掌握，未能就该笔专项资金进行独立的审核，无法充分掌握并了解考核奖励资金的实际用途，财务监控有效性需进一步加强，扣权重的 2/3，得 0.67 分。

### **B31 项目管理制度健全性**

项目的管理制度主要为《上海市人民政府办公厅印发本市确保蔬菜生产保障市场供应工作责任制考核办法的通知》（沪府办[2013]64号）和《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号），其中详细规定了项目的奖励标准、进度管理、考核及验收要求及档案管理制度，得满分。

**B32 补贴标准管理有效性：**根据项目单位提供的相关资料，上海市农业委员会对 11 个区域的考核均严格以《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）中以“保护地每亩奖励 200 元和露地每亩奖励 25 元”的标准对考核合格的设施菜田基地进行补贴，补贴标准管理有效，得满分。

### **B33 进度管理有效性**

根据项目单位提供的相关资料，上海市农业委员会在项目申报时建立了较为明确的进度计划，于每年 9 月份要求各区完成自评，市农委于 11 月完成对各区的抽评，2015 至 2017 年未出现进度出偏差的情况，进度管理有效，得满分。

### **B34 考核管理有效性**

根据项目单位提供的相关资料，2015-2017 年设施菜田管护专项，主要为市农委在各区县、市有关单位资产管理的基础上，对各区县、市有关单位设施菜田财政性资产管理在自评情况下再予以考核，考核内容主要包括设施菜田基地管理情况、生产情况、维护情况、专账情

况等方面。根据 2015-2017 考核结果，项目考核管理有效，得满分。

### **B35 档案管理有效性**

根据《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331号）规定，设施菜田建设完成并验收结束后，区县农委和市有关单位应按项目材料归档目录将材料装订成册分别报市、区农委，市农委对每年的考核资料及相关考核结果均整理归档，档案管理有效，得满分。

### **3、项目绩效分析**

项目绩效指标从项目产出和效果两个方面分析。其中，考核完成率、考核补贴发放完成率、考核完成及时率、考核准确率、设施菜田设施完好率、设施菜田在用准确率、蔬菜供应安全情况、受益对象满意度等指标符合要求，合格设施菜田增长率、长效管理制度建设指标有所不足。

**表 5：项目绩效指标及分值**

指标	权重	得分
C11 考核完成率	8	8.00
C12 考核补贴发放完成率	6	6.00
C13 考核完成及时率	6	6.00
C14 考核准确率	8	8.00
C21 合格设施菜田增长率	5	0
C22 设施菜田运行完好率	5	5.00
C23 设施菜田在用准确率	5	5.00
C24 蔬菜供应安全情况	4	4.00
C25 受益对象满意度	8	8.00
C26 长效管理制度建设	3	1.00

### **C11 考核完成率**

2015 年至 2017 年，上海市合格设施菜田基地分布于闵行、嘉定、

宝山、浦东、奉贤、松江、金山、青浦、崇明、光明（食品）集团、上实集团等 11 处设施菜田基地，合格的设施菜田基地面积分别为 157004.20 亩、154384.80 亩、146673.00 亩，根据《关于下达 2015 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383 号）、《关于下达 2016 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7 号）、《关于下达 2017 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪财农〔2018〕104 号）等文件显示，2015 至 2017 年，对 11 处设施菜田基地的考核面积分别共为 18.85 万亩、18.18 万亩、18.20 万亩考核完成率为 100%，得满分。

#### **C12 考核补贴发放完成率**

根据《关于下达 2015 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪农委〔2015〕383 号）、《关于下达 2016 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪财农〔2017〕7 号）、《关于下达 2017 年度施菜田财政性资产管理考核奖励资金的通知》（沪财农〔2018〕104 号）等文件要求，2015 至 2017 年就考核补贴资金分别应发放 1220.43 万元、1251.46 万元、2017 年 1284.43 万元，实际分别下发 1220.43 万元、1251.46 万元、2017 年 1284.43 万元，考核补贴发放完成率 100%，得满分。

#### **C13 考核完成及时情况**

根据项目单位提供的项目相关考核资料，市农委于每年 9 月份要求各区完成自评，在各区及相关单位完成自评后，市农委于 11 月完成对各区的抽评，并于考核后的第二年度下发考核奖励资金，考核完成及时，得满分。

#### **C14 考核准确率**

根据项目单位提供的项目考核资料，市农委在各区县农委、光明、上实等市有关单位对设施农田财政性资产实施自评后组织开展抽查考核工作，如 2017 年考核面积 18.2 万亩，抽查考核面积约为 3.7 万亩，根据抽查情况显示，11 个地区的自评情况基本属实，考核准确率 100%，得满分。

#### **C21 合格设施菜田增长率**

根据 2015 至 2017 年考核情况显示，2015 年至 2017 年，合格设施菜田面积分别为 157004.20 亩、154384.80 亩、146673.00 亩，三年的合格设施菜田增长率均小于零，根据评分标准，该指标不得分。

#### **C22 设施菜田运行完好率**

根据 2015 至 2017 年考核情况以及评价组的走访情况显示，闵行、嘉定、宝山、浦东等 11 个区域的设施菜田的均可保障基本运行，损坏的设施均得到了及时修缮，设施菜田运行完好率 100%，得满分。

#### **C23 设施菜田在用准确率**

根据 2015 至 2017 年考核情况以及评价组的走访情况显示，闵行、嘉定、宝山、浦东等 11 个区域的设施菜田均在用，并按要求种植绿叶菜，未出现荒废及种植其他作物的情况，设施菜田在用准确率 100%，得满分。

#### **C24 蔬菜供应安全情况**

根据项目单位反馈以及评价人员查阅媒体及其他渠道的相关信息，2015 年至 2017 年未出现蔬菜供应安全情况，得满分。

#### **C25 受益对象满意度**

评价人员从考核开展方式、考核结果、考核相关补贴、施菜田基地的现在的管护情况、维修养护及时情况以及设施菜田管护的整体情

况等方面对设施菜田基地进行考察。根据问卷调查结果，受益对象对设施菜田管护专项的总体满意度为 91.14%。其中，对考核开展方式的满意度为 90.35%；对考核结果的满意度为 91.68%；对考核相关补贴的满意度为 90.58%；对施菜田基地的现在的管护情况的满意度为 92.14%；对维修养护及时情况的满意度为 91.22%；对项目的整体开展情况的满意度为 90.86%。满意度高于 90%，得满分。

## **C26 长效管理制度建设**

根据项目单位提供的相关资料及与设施菜田基地负责人的访谈，考核结果的应用主要体现于考核补贴的发放，对于设施菜田基地品质提升及保障情况未有充分体现，2015 至 2017 年的合格设施菜田基地有所下降，且缺少老旧的设施菜田的退出机制。另外，对于不合格的设施菜田基地的督促及指导，未有充分体现。综上所述，该指标得 1 分。

# **四、评价意见**

## **（一）主要经验**

### **1、建立了健全的项目管理制度，有效地保证了项目的实施**

上海市农委和市财政局联合出台了分别于 2009 年和 2015 年出台了《关于加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2009〕221 号）和《关于进一步加强设施菜田财政性资产管理的意见》（沪农委〔2015〕331 号）等相关政策文件，按照“谁投资，谁所有”、“谁受益、谁负责”等原则，有效落实相关政策，明确资产性质和资产归属，以及设施菜田财政性资产管理责任和资产管理部门，做好新建资产的登记造册严格按照项目管理要求，每年对通过验收的设施基地开展考核，基本保证设施菜田建设形成的各类设施正常运行，保障上海市设施菜田有效运行和可持续发展。

## 2、有序开展年度考核工作，设施菜田建设和管理持续加强

上海市农委于一般于年初下发相关考核通知，如2017年3月下发《关于开展2017年度设施菜田财政性资产管理考核工作》（沪农委〔2017〕51号），并在各区农委及上实、光明等单位完成自评后，开展抽查，近年来，考核越驱严格，现场考核的面也有所扩大，抽查考核面积约为3.7万亩。

## （二）存在的问题

### 1、项目绩效目标不够明确细化，考核资金使用监管有待加强

根据上海市农业委员会提供的预算资料，本项目在申请及编制预算时，对预算的编制较为明细，有明确的数量和价格，且相关依据较为充实，但项目单位在编制预算时，相关绩效目标和细化相关绩效指标不够明确细化，不利于项目实施做出全面的评价，一定程度上影响项目实施过程中发挥的作用。另外，本项目的考核奖励资金下拨至各区及相关单位管护专项后，对各单位的资金使用情况的监控以及跟踪有待进一步加强，对考核奖励资金使用情况未能进一步跟踪及掌握，未就该笔专项资金进行独立的核实，无法充分掌握并了解考核奖励资金的实际用途，在一定程度上影响项目的实施效果。

### 2、缺乏老旧设施菜田退出机制，不利于项目的长效管理

根据市农委2015至2017年对于设施菜田管护专项考核情况的了解，有一半的不合格设施菜田是2007年之前建成，这部分菜田由于建成时间较长，设施虽然在管护中，仍然不能完全满足生产需要，并且由于蔬菜经营效益的下降，导致这部分菜田特别是露地菜田退出蔬菜生产情况逐年增加。同时，对于考核结果的应用情况对于未得到充分体现，对于考核中不合格的设施菜田基地的指导和督促有待进一步加强，不利于项目的长效管理。考核结果的应用及长效管理制度的缺

乏，一定程度上影响了全市设施菜田合格情况，2015年至2017年，合格设施菜田面积分别为157004.20亩、154384.80亩、146673.00亩，逐年有所下降。

### **（三）改进措施**

#### **1、完善项目绩效目标，加强考核奖励资金监管**

针对项目未设置相关绩效目标，考核资金使用监管有待加强的情况，建议市农委可依据项目的立项内容及批复结合项目的实际情况及需要，在编制年度预算时明确项目具体目标，并参考国家、行业等适合的标准，进一步细化、量化项目绩效目标。同时，建议市农委加强对下拨的考核奖励资金的监管，一方面可要求各区农委及相关单位阶段性上报考核奖励资金的使用情况，另一方面，可定期对考核奖励资金开展相关审计，以加强对考核奖励资金使用的监管。

#### **2、健全考核后续管理制度，加强对不合格设施基地的督导**

一是对老旧设施菜田应出台相应的退出机制或提升改造措施，使得设施菜田的发展符合生产发展的实际；二是健全考核后续管理制度，建议市农委一方面加强设施菜田基地财政性资产考核后续长效管理制度建设，可从考核结果应用、不合格设施菜田相应的整改、以及对于不合格设施菜田基地所在地的主管部门的相关督促等方面进一步完善相关制度，以保障设施菜田高质运营和服务上海市居民。