宁武县农业农村局2020年统筹整合

财政资金绩效评价报告

单位名称：宁武县农业农村局

委托单位：宁武县财政局

评价机构：山西亚泰会计师事务所有限公司

二〇二一年十月

宁武县农业农村局2020年统筹整合

财政绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共山西省委 山西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（晋发〔2018〕39号）精神，全面实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益，增强财政支出的责任和效率意识，受宁武县财政局委托，山西亚泰会计师事务所有限公司于2021年6月对宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金进行了绩效评价。

# 一、项目基本情况

## （一）项目背景

按照党的十九大关于打赢脱贫攻坚战总体部署，根据各地区各部门贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号）的进展和实践中存在的突出问题，就完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调、推动脱贫攻坚工作更加有效开展，于2018年制定《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚三年行动的指导意见》（中发〔2018〕16号），结合我省实际提出《中共山西省委 山西省人民政府关于坚决打赢全省脱贫攻坚战三年行动的实施意见》（晋发〔2018〕21号），从完善顶层设计、强化政策措施和加强统筹协调等方面，为我省今后三年脱贫攻坚工作制定了“路线图”和“时间表”，是决战决胜今后三年脱贫攻坚战的纲领性文件。

深入贯彻落实山西省人民政府《关于推进涉农资金统筹整合的实施意见》（晋政发〔2018〕31号）、山西省脱贫攻坚领导小组《关于进一步做好贫困县统筹整合使用财政资金实施精准扶贫工作的通知》（晋脱贫攻坚组〔2019〕9号）及忻州市人民政府《关于印发忻州市推进涉农资金统筹整合实施方案的通知》（忻政办发〔2018〕152号）文件精神,创新体制机制,切实发挥涉农资金统筹整合作用,打赢全县脱贫攻坚战,根据脱贫攻坚需要,对年初方案中的项目资金预算安排进行调整,制定《宁武县2020年统筹整合使用财政资金开展脱贫攻坚调整实施方案》（宁脱贫攻坚部〔2020〕20号），明确指出统筹整合使用财政资金范围为中央资金17项、省级资金56项、市县安排的与中央、省纳入整合目录对应的配套资金,主要包括:财政专项扶贫资金,中央彩票公益金支持革命老区脱贫攻坚资金,农业、林业、水利、教育、国土、住建、交通、环保、卫计等行业部门指导性任务资金。2020年统筹整合用于脱贫攻坚的财政涉农资金预算投入总规模为34,572.17万元,其中:中央专项扶贫资金11,179.8万元,中央彩票公益金支持革命老区脱贫攻坚资金1,000万元,省级专项扶贫资金573.6万元,市级专项扶贫资金1,031.4万元,县级专项扶贫资金5,500万元,部门整合资金15,287.37万元。

宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金2,486.9万元，统筹整合资金主要用于2019年高标准农田建设项目、2019年旱作节水农业技术推广项目、2020年旱作节水农业技术推广项目、细腰村美丽乡村示范建设项目、怀道乡中药材种植示范园建设项目、马铃薯良种补贴项目、2019年道地中药材基地建设项目、宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目、新型农民培育以及耕地地力质量提升项目。

## （二）主要内容及实施情况

宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金项目包括10个项目，截至评价基准日（2020年12月31日），项目已全部完工。具体施工情况见表1-1。

表1-1 项目实施情况

| **序号** | **项目名称** | **实施地点** | **建设内容与规模** |
| --- | --- | --- | --- |
|
| 1 | 2019年高标准农田建设 | 余庄乡东庄村、石咀头村、三庄前村 | 平整土地442亩、土壤改良2499亩、灌溉与排水13566米、田间道路7072米 |
| 2 | 2019年旱作节水农业技术推广 |  | 购置墒情检测设备1套 |
| 3 | 2020年旱作节水农业技术推广 |  | 深松耕1.3亩，集雨补灌500立方米，新型地膜推广4300亩，化肥新产品示范推广 |
| 4 | 细腰村美丽乡村示范建设 | 细腰村 | 畜圈774㎡、围墙180m，围栏300m、架设低压线600米 |
| 5 | 怀道乡中药材种植示范园建设 | 怀道乡 | 田间整地400亩、河道治理150米、标识牌18个、防护网5400米 |
| 6 | 马铃薯良种补贴 | 全县 | 脱毒马铃薯种植2700亩 |
| 7 | 2019年道地中药材基地建设 |  | 完善建设1万亩仿野生中药材基地 |
| 8 | 宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补 | 全县 | 示范种植毛建茶1000亩 |
| 9 | 新型农民培育 | 全县 | 培育新型农民200人。 |
| 10 | 耕地地力质量提升 | 全县 | 化验22个样品，耕地质量评价 |

## （三）项目资金投入和使用情况

### 1.资金投入情况

宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金2,486.9万元，用于2019年高标准农田建设项目、2019年旱作节水农业技术推广项目、2020年旱作节水农业技术推广项目、细腰村美丽乡村示范建设项目、怀道乡中药材种植示范园建设项目、马铃薯良种补贴项目、2019年道地中药材基地建设项目、宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目、新型农民培育以及耕地地力质量提升项目10个项目。具体项目预算资金详见表1-2。

### 2.资金使用情况

宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金2,486.90万元，截止评价基准日（2020年12月31日）实际支出1,843.49万元，结余543.41万元。具体项目资金使用情况详见表1-2。

表1-2 宁武县农业农村局2020年统筹整合资金使用统计表

资金单位：万元

| **序号** | **项目名称** | **预算资金** | **支出数** | **结余数** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2019年高标准农田建设 | 1,001.80 | 576.77 | 425.03 |
| 2 | 2019年旱作节水农业技术推广 | 20 | 20 | 0 |
| 3 | 2020年旱作节水农业技术推广 | 144.80 | 93 | 51.80 |
| 4 | 细腰村美丽乡村示范建设 | 47.90 | 43.11 | 4.79 |
| 5 | 怀道乡中药材种植示范园建设 | 31.40 | 20.91 | 10.49 |
| 6 | 马铃薯良种补贴 | 100 | 100 | 0 |
| 7 | 2019年道地中药材基地建设 | 500 | 500 | 0 |
| 8 | 宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补 | 495 | 443.70 | 51.30 |
| 9 | 新型农民培育 | 44 | 44 | 0 |
| 10 | 耕地地力质量提升 | 2 | 2 | 0 |
| **总计** | | **2,386.90** | **1,843.49** | **543.41** |

## （四）项目绩效目标

### 1.总体目标

贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》文件精神，优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，实施精准扶贫、精准脱贫，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，确保如期完成脱贫攻坚任务。

### 2.具体目标

宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金项目实施后，要按照项目计划工程进行实施，带动贫困户增收及就业。各项目具体目标情况见表1-3。

表1-3 各项目具体目标情况

| **序号** | **项目名称** | **预期效益** | **产出** | **目标要求** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2019年高标准农田建设 | 项目区0.7万亩耕地达到旱涝保收的高标准农田，带领项目区贫困户167户388人，人年均增收980元 | 平整土地442亩、土壤改良2499亩、灌溉与排水13566米、田间道路7072米 | 工程实际建设规模符合要求且按期完成 |
| 2 | 2019年旱作节水农业技术推广 | 为全县抗旱增收提供科学数据支持。 | 购置墒情检测设备1套 | 按期完成设备安装 |
| 3 | 2020年旱作节水农业技术推广 | 推动农业新技术发展，实现增产增收，平均亩增产10%，户年均增收800元 | 深松耕1.3亩，集雨补灌500立方米，新型地膜推广4300亩，化肥新产品示范推广 | 项目实际建设规模符合要求且按期完成 |
| 4 | 细腰村美丽乡村示范建设 | 净化村内生活环境，提高村民生活质量，大力改善村庄人居环境的同时，带领群众发展产业脱贫致富 | 畜圈774㎡、围墙180m，围栏300m、架设低压线600米 | 所有整治工程达到计划规模、年底前完成项目验收合格 |
| 5 | 怀道乡中药材种植示范园建设 | 推动全县特色产业发展，带动贫困户50户125人发展中药材种植，人年均增收1500元 | 田间整地400亩、河道治理150米、标识牌18个、防护网5400米 | 示范园建设规模符合要求且按期完成 |
| 6 | 马铃薯良种补贴 | 带动贫困人口7500人，人年均增收500元 | 脱毒马铃薯种植2700亩 | 补贴项目达到预期规模、人数 |
| 7 | 2019年道地中药材基地建设 | 推动全县特色产业发展，带动150户375人发展中药材种植，人年均增收1500元 | 完善建设1万亩仿野生中药材基地 | 中药材基地建设实际建设规模符合要求且按期完成 |
| 8 | 宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补 | 推动全县特色产业发展，带动全县贫困户100户300人发展中药材种植，人年均增收1500元 | 示范种植毛建茶1000亩 | 项目实际建设规模符合要求且按期完成 |
| 9 | 新型农民培育 | 提升农民科技文化素质，带动贫困人口70人，每户年增收1000元 | 培育新型农民200人。 | 项目实际建设规模符合要求且按期完成 |
| 10 | 耕地地力质量提升 | 优化全县施肥方案，指导农民科学用肥，提高耕地产出，全县种植户亩增加收入200元 | 化验22个样品，耕地质量评价 | 化验按期完成，得出评价报告 |

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价目的

通过预算绩效评价，及时发现问题，总结经验，提出改进意见。一是为政府相关决策及下一年度预算安排提供可行性参考建议。为财政部门加强财政支出管理，强化支出责任，科学配置资源，提高财政资金的使用效益；二是为主管单位掌握项目动态、优化项目信息反馈机制、加强项目监管，进一步修改完善宁武县农业农村局统筹整合财政资金项目提供参考。

## （二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象是宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金1,843.49万元，与此同时，对财政资金的监督、管理使用进行评价，根据评价结果，提出相关政策性意见。

绩效评价范围为宁武县农业农村局2020年统筹整合财政资金产生的绩效以及为产生绩效所经历的各环节过程，具体绩效评价范围包括项目决策、过程、产出、效益。

## （三）评价基准日

评价基准日为2020年12月31日。

## （四）绩效评价指标体系

### 1.指标体系设计思路

按照财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考）、山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考），遵循“突出项目资金、兼顾政策内容”的评价思路，结合宁武县农业农村局的实际情况，本着全面反映宁武县农业农村局2020年财政统筹整合财政资金扶贫项目的预算绩效管理情况，本着尽可能细化、量化、可操作的原则，结合计划标准、历史标准等制定指标的目标值，兼顾相关政策内容，设计形成了宁武县农业农村局2020年财政统筹整合财政资金绩效评价指标体系，从决策类（包括项目立项、绩效目标、资金投入）、过程类（包括资金管理、组织实施）、产出类（包括产出数量、产出质量、产出时效、产出成本）、效益类（包括经济效益、生态效益、社会效益、可持续影响及满意度）四个维度进行评价。

### 2.权重设计思路

本次绩效评价指标权重设计按照《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的项目支出绩效评价指标体系框架（参考）、山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件要求执行，最终确定决策类指标权重占比20%，过程类指标权重占比20%，产出类指标权重占比30%，效益类指标权重占比30%。二、三级指标权重分值采用经验分配法，根据以往财政资金绩效评价指标体系权重的工作经验，对评价指标所代表的价值进行判断，同时根据二、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。

### 3.指标体系具体内容

指标体系由4项一级指标、13项二级指标、39项三级指标构成。数据主要来源于政策文件、财经法规、单位提供相关资料、访谈等。决策类指标占权重分20分，从项目立项、绩效目标及资金投入三个角度考察立项依据充分性、立项程序规范性、绩效目标合理性、绩效目标明确性、预算编制科学性及资金分配合理性；过程类指标占权重分20分，从组织实施、资金管理两个角度考察管理制度健全性、制度执行有效性、建设方案完备性、信息公开和资金到位率、资金使用合规性等；产出类指标占权重分30分，从资金投入使用后的产出数量、产出质量、产出时效三个角度来考察项目产出情况；效益类指标占权重分30分，从经济/生态效益、社会效益、可持续影响及满意度四个方面来考察项目效益情况。

## （五）绩效评价工作过程

接收宁武县财政局的委托后，我公司高度重视，积极筹备，成立项目领导组负责评价过程的协调和督导。具体工作分为前期准备、现场实施、报告撰写三个阶段。

### 1.评价准备阶段

根据山西省《省级项目支出绩效评价管理办法》（晋财绩〔2020〕17号）文件精神总体要求，明确评价目的和工作思路，联系宁武县农业农村局开展调研，收集相关政策文件和信息资料，编制绩效评价指标体系、评分标准和评价等级。

### 2.组织实施阶段

（1）围绕评价指标补充收集相关资料；

（2）现场勘查。根据评价对象的特点和项目单位提供的数据资料，现场勘查项目建设情况及运营情况。

（3）满意度调查。向项目受益群体发放一定数量的满意度调查问卷，汇总受益群体对项目的意见及建议，形成满意度调查问卷分析。

（4）综合评价。根据评价工作方案确定的评价指标、评价权重、评价标准和评价方法，对评价对象的情况进行全面的定量定性分析和综合评价。

### 3.报告撰写阶段

绩效评价组根据被评价单位的绩效情况，按要求撰写评价报告，并根据专家意见进一步完善、修改绩效评价报告，形成报告提交报送委托评价单位。

# 三、综合评价情况及评价结论

## （一）综合评价情况

本次评价以2020年12月31日为评价基准日，采用比较法、综合指数评价法进行绩效评价，对宁武县农业农村局2020年财政统筹整合财政资金扶贫项目实施了现场核查、对比分析、指标评分、报告撰写等必要的评价程序，最终形成如下评价结果，详见表3-1，表3-2。

宁武县农业农村局2020年财政统筹整合资金扶贫项目绩效评价得分为76.95分，评价等级为“中”。

表3-1 项目总体绩效评价评分表

| **一级指标** | **权重** | **得分** | **得分率** |
| --- | --- | --- | --- |
| 决策 | 20 | 16.64 | 83.20% |
| 过程 | 20 | 15.60 | 78% |
| 产出 | 30 | 23.14 | 77.13% |
| 效益 | 30 | 21.57 | 71.90% |
| 合计 | 100 | 76.95 | 76.95% |

表3-2 各项目评价结果

| **排序** | **项目名称** | **得分** | **评价等级** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 耕地地力质量提升工程 | 97.90 | 优 |
| 2 | 2019年旱作节水农业技术推广 | 97.90 | 优 |
| 3 | 新型农民培育 | 96.40 | 优 |
| 4 | 细腰村美丽乡村示范建设 | 92.10 | 优 |
| 5 | 2019年道地中药材基地建设 | 88.20 | 良 |
| 6 | 怀道乡中药材种植示范园建设 | 85.86 | 良 |
| 7 | 马铃薯良种补贴 | 83.40 | 良 |
| 8 | 宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补 | 78.79 | 中 |
| 9 | 2020年旱作节水农业技术推广 | 71.75 | 中 |
| 10 | 2019年高标准农田建设 | 68.17 | 中 |

## （二）评价结论

根据现场核查，宁武县农业农村局2020年实施项目除2019年高标准农田建设项目、2020年旱作节水农业技术推广项目及宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目外，7个项目均已完成施工，计划工程量与实际工程量相符，全部验收合格；7个项目全部按照计划时间开完工，开完工及时；宁武县农业农村局2020年实施的10个项目支付金额均小于项目预算金额，未超出预算金额；2020年旱作节水农业技术推广项目对农户地膜、深松耕等设备的购置补贴，带动周围农户增收，提高了对弃耕、荒废土地的利用率，改善了农业生产条件，提升了试验区农户抗旱保水技术；2019年旱作节水农业技术推广项目购买墒情监测设备，质保期五年，推动了周围农户农业生产条件；细腰村美丽乡村示范建设项目建成后，在村边集中建设一个养殖地，全村牲畜统一集中饲养，动物粪污不再污染街道，使项目村农民庭院和街道基本得到卫生化改造，大力改善农村人居环境，建设美丽乡村；怀道乡中药材种植示范园建设项目后，中药材种植产成后，拓宽了贫困户的就业渠道，使得更多贫困户就业增收；马铃薯良种补贴项目通过补贴薯种的方式，带动贫困户种植积极性，带动农户增收，同时提高荒废土地利用率；2019年道地中药材基地建设项目的实施，带动了农户种植积极性，提高了弃耕、荒废土地的利用率，带动更多农户增收，加大了宁武县中药材产业的发展；宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目建成后，带动更多贫困户就业增收，同时提高了弃耕、荒废土地的利用率；农民培育项目通过致富带头人培训，带动更多贫困户增收，带动农户种植积极性，助推贫困户脱贫；耕地地力质量提升工程项目通过对土地化验，进行减肥增效，最终使项目农作物产量增高；通过对项目满意度调查，除2019年高标准农田建设项目外，其他项目完成后，受益群众满意度较高。

但2019年高标准农田建设项目尚未竣工验收，无法确认实际工程量，合同约定2020年12月31日完工，但在实际评价时还未完工，还未进行竣工验收，且在实地考察中，耕地利用率占比60%左右，实际耕种面积未达到预期效果，在实施过程中，多次发生施工队与村民的纠纷，群众满意度不高；2020年旱作节水农业技术推广项目约定2020年年底完工，截止2021年6月份深松耕尚未完工，未进行项目整体验收；宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目浇灌系统未完成，未进行验收；细腰村美丽乡村示范建设项目建成后，由细腰村自行管护，但未对后期管护责任进行明确分工，项目可持续发展保障程度一般；怀道乡中药材种植示范园建设项目后期制定管护措施，由合作社对其后期进行管护，但在进行实地考察时，四周保护网被破坏，有牲畜破坏痕迹；宁武县农业农村局2020年其他项目均未制定项目后期管护制度。

# 四、存在的问题

## （一）项目单位合同履行管理与结算管理较薄弱

一是支付进度与合同约定不符。2019年高标准农田建设项目工程相关勘测、设计等服务合同约定施工前支付至合同价90%，但实际开工一年多，款项只支付至60%，未按照合同约定支付；宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目在工程尚未竣工验收、出具决算报告的情况下，工程款拨付至合同价90%，未按照合同约定付款；怀道乡中药材种植示范园建设项目于2020年已验收，合同约定施工队进场后支付30%，验收合格后支付至90%，但实际支付过程中先支付50%款项，验收合格后支付30%款项，与合同约定不符；细腰村美丽乡村示范建设项目已竣工验收、出具审计结算报告，按照合同约定应付至97%，留3%质保金，实际支付87.26%。二是完工时间与约定不符。2019年高标准农田建设项目约定2020年12月31日完工，实际还未竣工验收；2020旱作节水农业技术推广项目约定2020年底完工，但在我们实际评价工作时，该项目仍有一部分项目未完成且无验收；宁武县毛建茶种植加工扶贫产业奖补项目合同约定施工时间为一年，直至评价工作时，仍有一部分浇灌系统未完成。农业局11个项目中，除了细腰村美丽乡村示范建设项目进行审计出具报告，其余项目均未进行审计。

## （二）合作社资金缺乏持续的资金支持

资金是当前推动地区合作社,促进农业农村经济发展,增加农民收入最直接、最受制约的瓶颈问题。项目实施过程中，道地中药材种植项目周期长，目前还没有产生效益，种植合作社资金实力不足，中药材生长周期长且前期资金投入较大，有的品种种植要三年以上才有收益，有的一亩地一年投入就要两、三万元的成本，现有政策的扶持力度不大，合作社和种植户在成本投入、资金周转、用工保障、市场行情等方面都存在较大的经营风险。合作社短期内无法获得收益，政策扶持资金少不能满足合作社对资金的需求，大部分合作社需要贷款等方式才能获得足够资金支持。管护经费未能落实，中药材项目实施过程中交由合作社进行三年管护，但由于管护经费落实不到位、资金的缺乏,导致合作社的田间管理和日常管护存在间断现象。合作社无力对管护期的药材进行最好的照料，致使农户的收入受到影响。

## （三）产业扶贫后期管护较薄弱,缺乏有效监管

管护意识淡薄，责任不明确。工程项目建成后虽要办理一定的移交手续，但实际上只是管护责任、产权和义务在形式上的移交，并未把三者真正落到实处。项目工程建成移交后，本应形成地方政府、基层组织、受益农户共同管护的局面，但实际工程建后管护存在政府要求基层管、基层组织无力管、受益农户不愿管的状况，工程管护体制上难以衔接。在项目实施过程由于少数农民对项目建成后管护的责任意识不强，群众的自筹资金和投工投劳与自己利益不直接，群众筹资投劳落实难度大，土地治理、中药材种植、毛建茶种植项目名义上农民是实施主体，实际上是以县级开发部门或乡镇政府为主体组织实施的，由于实施主体和利益主体不一致，农民分散耕种和外出打工劳力多，难以组织其投工投劳，在一定程度上影响了项目的实施和绩效。

# 五、有关建议

## （一）加强合同管理，按照合同约定执行

在履行合同约定时，应加强合同管理制度。在合同签约时明确合同工期及界定工期延期或延误的条件，规定承包单位对项目施工工期的责任及相应的经济条款，约定工程款付款方式。在进行结算时应当按照合同约定支付，财务负责人审批本部门的付款申请过程中，应当对该笔资金涉及的业务进行审核，看其付款是否符合合同的约定，认真履行合同约定的条款。以减少在合同执行中的纠纷。执行合同时，严格按合同的条件对施工工期进行检查，有效地督促承包单位按期完成各阶段施工任务。

## （二）多渠道争取资金，加大合作社后期投入

国家和地方财政要加大支持力度，可增强每年国家和地方专项债券投入，同时要求各乡镇加强统筹,每年将分配到乡镇的自主安排扶贫资金30%以上用于中药材产业建设，多渠道、多方面争取资金。优惠政策的支持对合作社发展至关重要，可直接或间接为农村合作经济组织提供资金支持，争取把投入合作社财政资金持续化、制度化。通过加大对合作社的后期投入，中药材种植在三年管护期间的田间管理和日常管护更好的完善，促进产业扶贫项目完成率，从而促进农民增收。

## （三）加强后期监管，防止扶贫资金流失

扶贫资产登记确权后，要建立健全相应的后续管护制度，明确管理主体，落实管护责任，要设置总账和分类明细账，定期进行清查盘点，做到账物相符。对于基础设施、公共服务和易地扶贫搬迁类资产，属行业部门管护的，由相关行业部门落实责任单位和责任人；属村集体管护的，由村集体落实具体管理责任人，管护力量不足的可通过设置公益岗位等形式落实。县直接管理的扶贫资产，由县财政、扶贫、纪检监察、审计等部门建立联合监管机制，每年度要对扶贫资产管护情况进行跟踪监测，防止扶贫资产流失。