

惠州仲恺高新区管理委员会农村工作局粮食 生产安全政策绩效评价报告

惠州仲恺高新区管理委员会财政国资金融局
2024 年

报告摘要

惠州仲恺高新技术产业开发区管理委员会财政国资金融局（以下简称“区财政国资金融局”）成立绩效评价小组对惠州仲恺高新区管理委员会农村工作局（以下简称“区农村工作局”）“粮食生产安全政策”（以下简称“本项目”）实施重点评价。通过资料收集报送、书面评审、现场评价等流程，综合评定本项目绩效评价得分为 85.25 分，参照财政部《项目支出绩效管理办法》（财预〔2020〕10 号），绩效评价等级为“良”。

一、主要绩效

（一）提升农户种粮热情，促进农业持续发展

通过向种粮大户、农机户发放各类奖补资金，从而降低农民的生产成本，提高利润空间。提高农户们投资农业生产的积极性，改善生产条件，提高粮食产量和质量，确保足够的粮食供应，满足人民的基本生活需求。鼓励农户采用更加可持续的农业生产方式，推广测土配方施肥技术，科学合理使用农药和化肥、保护土壤和水资源。

（二）降低农业生产风险，保障农户种植收益

通过政策性农业保险将农作物生长过程中面临的主要风险如病虫害鼠害、自然灾害、意外事故等绝大部分纳入理赔责任范围，有效提高农业生产抗风险能力，实现灾害救助和损失补偿基

本保障，为农民提供相应的经济补偿，促进灾后尽快恢复农业生产秩序，保障农民的收益。2023 年农业保险深度达到 1.86%，高于 1.50% 的政策要求，政策性保险保额达 2.25 亿元，投保面积达 16.73 万亩，2023 年投保农户获赔金额达到 849.13 万元。

二、存在问题

（一）政策方面

政策内容不完善，政策流程不明晰

一是《关于印发〈仲恺高新区高标准农田建设项目建后管护实施方案〉的通知》（惠仲农发〔2022〕228 号）文件中缺少对资金的监管条款、未明确资金使用可结转年限。

二是粮食生产绩效考评中 1. 下达任务缺少考核要点，根据《关于下达 2022 年各镇（街道）粮食生产任务目标的预通知》（惠仲农发〔2022〕20 号），区农村工作局在年初下达任务时未下达《粮食生产工作效能考评自评表》中的当年度考核要点；2. 《粮食生产工作效能考评自评表》中考核要点表述不够明确，对应评分标准难以衡量，如“有经费投入（包括扶持粮食生产、抗旱救灾、农田水利项目建后管护经费），2021 年度经费使用规范，无挤占、挪用、滞留（按照资金执行数与下达数比例得分）”中未明确是否有在下达数外的额外投入（如镇街自筹资金等）的得分说明，未明确存在挤占、挪用、滞留情况的扣分说明；3.

《粮食生产工作效能考评自评表》中考核内容不全面，考核要点第一项“制定粮食生产专项工作实施方案，规定了预定目标、实施步骤”，但考核中未对预定目标、实施步骤进行考核；4. 缺少目标审核流程，区农村工作局未对镇（街道）年初设定的粮食生产专项工作实施方案进行审核，未对方案中预定目标、实施步骤等内容的正确性、合理性进行检查。

（二）预算安排方面

1. 内容名称关联不强，总体目标难以整合

项目包含内容与预算项目名称缺少有效挂钩，项目总体目标难以整合。例如：粮食安全考核专项经费包含区 500 亩以上水稻种植大户奖补、中央农机购置补贴资金、农民丰收节费用 3 个项目，总体目标为（1）根据《仲恺区 500 亩以上水稻种植大户奖补政策工作方案（试行）》（惠仲农发〔2021〕155 号）要求，为在仲恺区内承包流转耕地或租种耕地（包括代种撂荒地、新开垦未发包耕地）种植水稻 500 亩以上（含 500 亩）的自然人、法人（农民专业合作社、农业龙头企业或其他组织）奖补；（2）为保障中央农机购置补贴工作正常开展；（3）受污染耕地安全利用，对全区受污染耕地实施安全利用措施，对重金属超标区域实施阻隔技术治理示范；（4）组织开展农民丰收节宣传及区内企业参加各类农产品、扶贫产品展销会等。项目总体目标分散，

相互间缺少关联性，与预算项目名称也无明显挂钩。

2. 项目前期调研不足，影响资源有效利用

一是《仲恺高新区高标准农田建设项目建后管护实施方案》根据《小型农田水利工程维修养护定额（试行）》（水总〔2015〕315号）进行测算，但由于前期调研不足，高标准农田建设项目面积与现代农业综合示范区管护面积存在10,267.3亩重叠，导致方案中测算的管护资金额度偏高，年末资金尚有结余。

二是根据评价小组在镇（街道）现场评价了解，高标准农田建设项目面积与现代农业综合示范区管护面积因历史年度征地原因，管护面积有所减少，但目前尚未核准实际面积，依旧按照2012年至2015年建设面积安排管护资金。

3. 测算依据不充分，预算金额执行不强

一是个别子项目的预算金额未有合理的论证，例如：“组织开展农民丰收节宣传及区内企业参加各类农产品、扶贫产品展销会等，约需8万元”，区农村工作局缺少对开展农民丰收节的工作计划，项目中具体各环节所需工作缺少分析过程，且2023年也未开展农民丰收节活动，预算编制缺少合理论证；二是个别子项目预算额度测算依据不充分，例如：“根据《仲恺高新区农村集体产权制度改革试点方案》（惠仲农产权办〔2018〕10号），为保障改革试点工作成果，拟聘请技术顾问开展农村集体清产核

资常态化检查工作，三资管理培训和问题合同清理等，约需工作经费 20 万元”，项目缺少测算依据，未细化 20 万元的资金构成；三是预算准确性不高，粮食生产专项经费及农村土地承包经营权确权费存在结余，子项目实际支出与预算金额存在差距，例如：农村土地承包经营纠纷调解费用预算为 5 万元，实际支出仅 0.7969 万元。

4. 预算分配不合理，难以全面实现目标

个别项目年初预算分配不合理，未能全面实现既定目标。粮食安全考核专项经费年初预算 76 万元，分别为 500 亩以上水稻种植大户奖补预算 48 万元、中央农机购置补贴资金预算 20 万元、农民丰收节费用预算 8 万元，实际调整后预算安排为 56 万元，区农村工作局未再根据年初设定的绩效目标合理分配至各子项目中，年终农民丰收节未使用资金，对应目标未能实现。

（三）项目管理方面

1. 拨付程序不完善，监管机制亟需完善

一是根据评价小组对镇（街道）的会计记账凭证现场核查发现，潼湖镇、沥林镇拨付村级资金程序较简单，例如：“广和村修复因灾受损农田水利设施”“泮沥村围东村民小组抗旱井工程”凭证中仅凭预算资料就拨付项目全部资金，缺少项目合同、验收报告、决算报告等，不利于对项目实施情况及资金使用的监控。

二是根据区农村工作局提供的《关于开展 2022 年度粮食生产工作奖补资金等专项检查的通知》（惠仲农工〔2024〕58 号）及现场了解，区农村工作局在 2023 年未开展资金使用检查，仅在 2024 年 4 月对 2022 年粮食生产工作奖补资金进行了检查。

2. 调剂与申请不相符，资金使用不严谨

根据区农村工作局提供的《关于调剂使用 2023 年度部门预算项目资金的函》（惠仲农工函〔2023〕214 号），从粮食生产专项经费中统筹调剂 9.84 万元，具体用于 4 宗农机补贴，经费 7.84 万元；用于“农民丰收节”组织、宣传等，经费 2 万元。但根据区农村工作局实际调剂支出情况，农机补贴调剂支出 7.84 万元，“农民丰收节”调剂支出 0 万元，500 亩以上种粮大户奖补调剂支出 0.437 万元，调剂资金与申请内容不符。

（四）绩效指标方面

总体目标表述不清，指标设置理解不深

《项目支出绩效目标申报表》总体目标设置中仅对工作内容进行了大致表述，未表明具体的产出内容和完成效益，无法判断项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平，也无法判断是否与投资额相匹配。

《项目支出绩效目标申报表》绩效指标设置中绩效目标细化分解的产出和效益指标不全面，一是指标设置不当，例如：农村

土地承包经营权确权费中产出指标设置为“确权年度数据汇交次数，1次”，指标设置不当，缺少考核意义；二是产出效益指标未根据工作内容设置对应的指标，例如：粮食生产专项经费中目标包含了“对高标准农田、现代农业综合示范区等已建项目进行运维管护”，但指标中未设置相关指标；三是存在部分指标值设置不清晰的情况，例如经济效益指标中“增加移民人均可支配收入”指标值为“增加农民收入显著”，该指标值不利于后续评价指标的实现情况；四是政策性保险补贴费中中央、省、市、区级资金对应的指标值不一致，例如中央的指标值设置为“三大粮食作物投保面积覆盖面大于等于80%”，区级的指标值设置为“水稻、玉米、马铃薯等粮食作物承保率100%”。

三、意见建议

（一）政策方面

完善政策实施内容，制定绩效考核办法

一是建议区农村工作局完善《关于印发〈仲恺高新区高标准农田建设项目建后管护实施方案〉的通知》（惠仲农发〔2022〕228号），增加资金监管调控、资金使用可结转年限等内容，明确区农村工作局及各镇（街道）的监管职责。

二是建议区农村工作局制定粮食生产绩效考核办法，全过程管理粮食生产绩效情况，明确各阶段工作要求、时限及填报表格，

明确绩效考核标准，做好评分依据及说明，做好全过程资料整理留存。**1. 绩效目标设定**，区农村工作局在每年1月份下达各镇（街道）年度任务，各镇（街道）根据年度任务及考核标准内容，设定当年度目标、绩效指标及实施方案，各镇（街道）将绩效目标及实施方案上报区农村工作局审核备案；**2. 事中监控**，各镇（街道）每周上报粮食生产目标种植情况，并在每年6月底对绩效目标及实施方案完成情况进行事中监控，上报半年完成情况及年度目标实现可行性分析，区农村工作局掌握全区粮食生产完成情况，对于难以实现目标的应及时落实情况并调整方案确保全区任务能按质按量完成；**3. 绩效评价**，各镇（街道）在每年12月份开展自评工作，区农村工作局在次年1月份开展绩效考核工作，围绕考核指标表内容，对全年粮食生产工作完成情况、资金使用情况进行评价，及时发现资金投入、使用和业务管理中存在的问题，并及时整改。

（二）预算安排方面

1. 重新核定项目名称，整合项目总体目标

建议区农村工作局重新核定项目名称，并优化子项目内容，重新打包各子项目，确保子项目内容的关联性，明确项目目标。

2. 开展农田面积校准，精准落实管护资金

建议区农村工作局尽快开展高标准农田建设项目面积与现

代农业综合示范区管护面积的校准，确保全区高标准农田及现代农业综合示范区农田得以有效管护，精准落实管护资金。

3. 细化科学编制预算，合理有效规划工作

建议区农村工作局周密部署预算编制工作，提升预算的科学性和准确性。在项目预算编制时，应进一步完善各项目的支出明细项，并基于子项细化预算编制的具体内容；预算执行过程中，建议合理规划工作进程，以确保预算内容得以切实有效地执行。

4. 合理分配预算资金，有效实现绩效目标

建议区农村工作局加强预算资金分配工作，强化资金分配和实际需求的对接，确保预算资金的合理分配与有效使用，最大限度减少资金调剂情况发生，有效实现绩效目标。

（三）项目管理方面

1. 加强各级资金监管，规范村级资产管理

建议区农村工作局加强对镇（街道）的资金监管力度，着力强化“源头、中间、末端”三个环节的全链条资金监管机制，压实资金监管责任，防范和纠正资金截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。同时，加强村级资产管理，对于新建、新购置资产应及时入账，实现资产管理规范化。

2. 明确资金调剂需求，严格审核调剂内容

建议区农村工作局在今后的资金调剂工作中，明确调剂需求，

严格审核调剂内容，确保调剂资金准确；同时，应加强调剂后资金的有效监管，确保调剂后资金切实用于既定项目，实现有效支出，避免出现调剂后不支出、调剂内容与申请内容不符等现象。

（四）绩效指标方面

加强绩效重视程度，提升绩效填报能力

建议区农村工作局加强对预算绩效管理的重视程度，加大对预算绩效的培训力度，提升项目负责人对绩效目标表、自评表的填报能力，重视绩效目标的前置作用。在实际填报绩效目标过程中，应结合项目实际实施内容，明确具体工作量，提高绩效目标与预算金额的匹配程度，并按照预算编制内容合理设置绩效目标，确保资金与目标相匹配，提高预算绩效目标质量。以粮食生产专项经费为例，绩效指标设置可参考以下表格设置。

指标修改参照表

一级指标	二级指标	三级指标
产出指标	数量指标	种植面积
		高标准农田管护面积
		现代农业综合示范区管护面积
	质量指标	高标准农田、现代农业综合示范区运维管护率
		基本农田区域耕地质量
		资金使用合规性
	时效指标	粮食生产绩效考评按时完成率
	成本指标	修缮、管养、购置成本合理

一级指标	二级指标	三级指标
效益指标	经济效益	产量提升
		农业增加值同比增长率
	生态效益	基本农田区域耕地质量
满意度指标	服务对象满意度指标	粮食作物种植户满意度