

2019 年度农田建设补助项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益,合理配置公共财政资源,根据市委、市政府《关于全面推进预算绩效管理的实施方案》和《天津市市级财政项目支出绩效评价管理办法》(津财绩效〔2020〕12 号)等文件要求,天津市财政局引入第三方专业机构成立了绩效评价组,于 2020 年 9 月—10 月,对 2019 年度天津市农业农村委员会的“农田建设补助”项目开展了绩效评价。该项目评价结果为 83.22 分,评价等级为“良”,有关情况如下。

一、项目基本情况

(一)项目背景

1. 项目立项依据

为深入贯彻党中央、国务院关于农田建设工作的决策部署,落实《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》和 2019 年中央一号文件要求,加快推进农田建设各项工作,集中力量抓好高标准农田建设,巩固和提高粮食生产能力,确保完成中央确定的农田建设硬任务,农业农村部印发了《关于下达 2019 年农田建设任务的通知》(农建发〔2019〕2 号),明确了项目的实施要求和预下达天津的建设任务。为落实农业农村部要求,天津市农业农村委员会(以下简称“市农业农村委”)印发了《关于下达我市 2019 年度高标准农田建设任务的函》,明确了天津市 2019 年高标准农田建设任务为

建设高标准农田 23.20 万亩和高效节水灌溉农田面积 2 万亩。各区农业农村委申报并通过市农业农村委批复的拟实施高标准农田建设的项目区(以下简称“子项目”)共计 33 个,涉及 9 个区,预算批复建设高标准农田 26.05 万亩和高效节水灌溉农田面积 6.13 万亩。

2. 项目实施主体

项目实施主体为市农业农村委和项目所在地区的区农业农村委,具体由项目所在地乡镇政府及农村集体经济合作组织负责实施。

(二)项目主要内容及目标

1. 项目主要内容

项目实施内容为对项目所在区域农田开展高标准农田建设工程,改造中低产田。建设内容主要包括:整治田块、改良和培肥土壤、建设灌排设施、整修田间道路、完善农田防护与生态环境保持体系、配套农田输配电设施、加强农业科技服务和强化后续管护八个方面。

市农业农村委最初批复子项目 33 个,后其中 1 个子项目因所在区域已申请其他项目资金,经市农业农村委核准该子项目终止,实际实施子项目共 32 个,其中:高标准农田建设子项目 24 个,高标准农田示范子项目(以下简称“示范项目”)8 个。

示范项目是在高标准农田建设项目的基礎上,通过整合财政资金提高投入标准开展的具有示范带动作用的高标准农田建设活

动。示范项目投入标准由原每亩 1500 元,提高到 4000 元;建设内容由原水利工程、田间道路建设等,增加土地平整、土壤改良、田间监测和高效节水等工程。

2. 项目年度绩效目标

(1)产出指标:预计完成新增高标准农田面积 23 万亩,新增高效节水灌溉面积 2 万亩。

(2)效益指标:项目区粮食综合生产能力明显提升。

(3)生态效益指标:项目区耕地质量等级逐步提升,水资源利用率逐步提升。

(4)满意度指标:项目受益群众满意率达到 100%。

(三)项目资金情况

该项目 2019 年预算批复资金 5.10 亿元,其中:中央资金 2.30 亿元,市级资金 2.04 亿元,区级资金 0.76 亿元。

截至 2020 年 8 月 31 日,本项目实际到位资金 3.16 亿元,资金到位率 62%。其中:中央资金预算 2.30 亿元,实际到位 2.30 亿元,资金到位率 100%;市级资金预算 2.04 亿元,实际到位 0.50 亿元,资金到位率 24%;区级资金预算 0.76 亿元,实际到位 0.36 亿元,资金到位率 47%。

由于宁河区“宁河镇 2019 年 0.7 万亩高标准农田项目”已于 2020 年 1 月 8 日批复终止,减少市级预算 0.1 亿元,因此,市级预算批复资金由 2.04 亿元调整为 1.94 亿元。

截至 2020 年 8 月 31 日,项目实际支出金额共计 2.39 亿元,

预算执行率为 76%。

具体执行情况见表 1：

表 1 资金情况统计表

单位：万元

序号	所属区	预算批复金额	实际到位资金	资金到位率	实际支付资金	预算执行率
1	东丽区	2293.39	407	18%	370	91%
2	津南区	3439	1177	34%	971.90	83%
3	北辰区	5377.30	3619.80	67%	1673.66	46%
4	武清区	15535	11279	73%	7607	67%
5	宝坻区	10415	6493	62%	6429.65	99%
6	宁河区	3050	1317	43%	1101.32	84%
7	静海区	1365	1329	97%	0	0%
8	蓟州区	7490	5489	73%	5276.76	96%
9	滨海新区	2012	445	22%	445	100%
合 计		50976.69	31555.80	62%	23875.29	76%

二、绩效评价情况

(一)绩效评价方法

本次绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，结合项目的特点，采用成本效益分析法、比较法、因素分析法及公众评判法等方法，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益共 4 个方面对本项目开展绩效评价。评价组从 32 个子项目中抽选了 10 个，抽查比例 31%。

(二)绩效评价结果

经过综合评价，2019 年农田建设补助项目得分为 83.22 分，绩效等级为“良”。其中，项目决策得分为 14 分、项目过程得分为

19.22 分、项目产出得分为 34 分、项目效益得分为 16 分。

具体情况见表 2:

表 2 2019 年农田建设补助项目绩效得分情况表

单位:分值

指标	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益	合计
分值	17	23	40	20	100
得分	14	19.22	34	16	83.22
得分率	82.35%	83.57%	85%	80%	83.22%

评价结论:本项目绩效目标基本明确,项目决策依据充分,实施的主责部门明确,项目产出指标基本完成,基本实现了农田增产和耕地质量提升的效益目标,也取得了一定的社会效益,但是项目在项目评审、预算管理、资金管理、程序执行有效性和项目管理的精细化程度等方面还需要进一步改善。

三、项目产出及绩效情况

(一)项目产出情况

1. 新增高标准农田面积和新增高效节水灌溉面积完成情况

农业农村部下达的建设任务为:建设高标准农田 23.20 万亩和高效节水灌溉农田面积 2 万亩。截至 2020 年 8 月 31 日,各工程项目主体工程及配套设施基本完工,单体工程验收基本完成,30 个子项目已完成实施单位自验;区级整体验收尚未进行。根据市农业农村委提供的项目绩效自评报告,截至 2020 年 6 月 30 日,新增高标准农田面积 23.67 万亩,新增高效节水灌溉面积 4.30 万亩,已完成农业农村部下达的天津市任务指标。

市农业农村委预算批复的建设任务为：新增高标准农田建设面积 26.05 万亩和新增高效节水灌溉农田面积 6.13 万亩。由于项目最终验收尚未完成，市农业农村委暂时无法提供截至 2020 年 8 月 31 日实际完成新增高标准农田总面积和新增高效节水灌溉总面积的数据。评价组抽查了 10 个子项目，均已完成任务目标。

具体抽查情况见表 3：

表 3 抽选子项目新增高标准农田面积和新增高效节水灌溉面积统计表

单位：万亩

序号	项目名称	新增高标准农田面积			新增高效节水灌溉面积		
		建设任务	实际建设	完成率	建设任务	实际建设	完成率
1	宝坻区牛家牌镇 1.2 万亩高标准农田建设项目	1.20	1.20	100%	0.38	0.38	100%
2	宝坻区黄庄镇 5000 亩高标准农田示范项目	0.50	0.50	100%	0.48	0.48	100%
3	北辰区双街镇 5250 亩示范项目	0.53	0.53	100%	—	—	—
4	滨海新区 0.5 万亩高标准农田示范项目	0.50	0.50	100%	—	—	—
5	东丽区 0.47 万亩高标农田示范项目	0.47	0.47	100%	—	—	—
6	蓟州区侯家营镇 2019 年 2 万亩高标准农田项目	2	2	100%	0.08	0.08	100%
7	静海区双塘镇 2019 年 0.47 万亩高标准农田项目	0.47	0.47	100%	0.35	0.35	100%
8	宁河区廉庄镇 2019 年展汇源合作社 0.12 万亩高标准农田项目	0.12	0.12	100%	—	—	—
9	武清区黄花店镇 2019 年 1.4 万亩高标准农田项目	1.40	1.40	100%	0.28	0.28	100%
10	武清区上马台镇 7000 亩高标准农田示范项目	0.70	0.70	100%	0.34	0.34	100%
合 计		7.89	7.89	100%	1.91	1.91	100%

注：由于在验收环节市农业农村委不要求各子项目针对建设面积进行复测，因此以计划建设面积作为实际建设面积。评价组根据抽选子项目实施单位提交的《高标农田绩效产出情况表》中的数据，结合批复文件和立项文件，确定完成的建设任务数。

2. 高标准农田项目配套工程及设施预算计划数量完成情况

由于项目最终验收环节尚未完成，市农业农村委暂时无法提

供截至 2020 年 8 月 31 日各项目配套工程及设施建设预算计划数量完成情况的数据。评价组抽查了 10 个子项目,根据项目实施单位提供的《高标农田绩效产出情况表》和验收资料,抽查的子项目配套工程及设施预算计划数量均已完成。

(二)项目效益情况

1. 项目建成后子项目亩均粮食产量增产达到 100 公斤

由于项目评价期距离项目建设期较近,农业生产活动仍在进行,无法获取实际产量数据,因此使用由第三方出具的可研报告中预计产量的数据作为评价数据。根据子项目实施单位提供的资料,抽选的 10 个子项目中有 2 个子项目亩均粮食产量增产未达到 100 公斤的标准。

具体情况见表 4:

表 4 抽选子项目建成后亩均粮食产量增产统计表

单位:公斤

序号	项目名称	实施前	实施后	增产量
1	宝坻区牛家牌镇 1.2 万亩高标准农田建设项目	861	1046	185
2	宝坻区黄庄镇 5000 亩高标准农田示范项目	640	715	75
3	北辰区双街镇 5250 亩示范项目	450	550	100
4	滨海新区 0.5 万亩高标准农田示范项目	425	500	75
5	东丽区 0.47 万亩高标农田示范项目	225	550	325
6	蓟州区侯家营镇 2019 年 2 万亩高标准农田项目	680	1020	340
7	静海区双塘镇 2019 年 0.47 万亩高标准农田项目	250	450	200
8	宁河区廉庄镇 2019 年晟汇源合作社 0.12 万亩高标准农田项目	450	580	130
9	武清区黄花店镇 2019 年 1.4 万亩高标准农田项目	1334	1700	366
10	武清区上马台镇 7000 亩高标准农田示范项目	370	550	180

2. 项目建成后耕地等级提升 1—2 个等级

根据市农业农村委出具的《天津市 2019 年耕地质量监测报告》和《天津市耕地质量等级及变动表(2018 年)》，天津市耕地等级由 5.01 提升至 4.58，提升了 1 个等级。耕地质量等级是指对耕地地力、土壤健康状况和田间基础设施构成的满足农产品持续产出和质量安全的能力进行评价，将耕地质量划分为 10 个耕地质量等级。标准根据不同区域耕地特点、土壤类型分布特征，分区域评价，“一等耕地”质量最高，“十等耕地”质量最低。

3. 项目建成后产生了正面的社会影响

根据各区及项目实施单位提供的资料，共 4 个区的高标准农田项目有正面的媒体报道记录，1 个区存在群众举报现象，该举报已妥善解决。

四、存在的主要问题

(一)项目绩效目标不够量化,合理性、科学性不足

部分绩效目标不够量化,如:效益指标中“粮食综合生产能力”“水资源利用率”等指标仅要求明显提升或逐步提升,未设定具体的目标任务数。

部分绩效目标合理性不足,如:“耕地质量”指标难以剔除其他农田建设改造项目对耕地等级提升的贡献;“水资源利用率”指标缺乏可操作性,各项目实施单位缺乏可对比的用水用电历史数据。

未针对高标准农田示范项目设立绩效目标,高标准农田项目投资标准为 1500 元/亩,示范项目投资标准为 4000 元/亩,存在较

大差异,但未对示范类项目设立具体的、差异化的绩效指标,难以对示范项目的建设、管理起到有效引领作用。

(二)个别子项目预算编制不准确

“北辰区双街镇 5250 亩示范项目”实施单位预算编制不严谨、不准确。根据有关资金管理办法规定计算该子项目管理费应为 51.99 万元,预算文件中记载的该子项目管理费为 135.99 万元,多计提了 84 万元。

(三)个别子项目决策的需求论证不够充分

个别子项目决策过程中评审论证不充分,评价发现,“东丽区 0.47 万亩高标农田示范项目”的设计方案存在多处不合理,如:未考虑复垦耕地需要置换土壤、未考虑水稻种植对防渗渠的需求、沟渠清淤开挖方案缺乏可操作性等,导致实际施工中临时大量修改施工内容和方案,影响了竣工时间和成本。

(四)个别子项目调整程序不规范,履行报批程序不及时

评价发现,“东丽区 0.47 万亩高标农田示范项目”的调整手续不规范,未及时履行有关管理办法规定的“项目调整由区农发管理部门审批,报市农发办备案”的必要程序,仅向区农业农村委取得口头批准后就进行了调整施工,设计单位未及时提供正式修改方案,经协商后按照简易调整草图开展现场施工。

(五)项目完成进度滞后,监管力度不足

大部分子项目完工时间晚于预算批复文件的要求,主管部门对项目进度监管力度不足。市农业农村委预算批复文件中明确要

求“确保 2019 年 12 月底前完成项目主体工程建设”,评价组抽查的 10 个子项目中仅有 1 个子项目于 2019 年 12 月底前完工。

大部分子项目实际完工时间晚于合同约定完工时间,评价组抽查的 10 个子项目中 9 个子项目完工时间晚于合同约定完工时间,其中 6 个子项目延期 3—6 个月,3 个子项目延期 7—8 个月。

(六)验收管理工作不全面、不严谨、不规范

验收管理工作不全面,在验收环节未要求各项目针对建设面积进行复测,项目建设完成并验收合格就视为全部完成计划建设面积。

验收程序执行不严谨,个别子项目单体验收数据不精确。如:“蓟州区侯家营镇 2019 年 2 万亩高标准农田项目”中田间道路工程长度有所调整,因已完成项目预算任务量,验收方未按照实际测量数据填写验收单,直接以预算数据替代了验收结果。

验收程序执行不规范,个别子项目单体工程验收结果与实际情况不符。如:“宝坻区黄庄镇 5000 亩高标准农田示范项目”的防护林植树工程已验收合格,评价发现植树工程受道路重建的影响错过种植期,尚未开展,截至报告日已完成补种。

(七)项目财政资金到位率低,预算执行率不足

市级财政资金和区级财政资金到位率较低,影响了部分项目的工程款支付和验收工作的开展。该项目总投资 5.10 亿元,实际到位资金 3.16 亿元,资金到位率 62%。其中:中央资金到位率 100%,市级资金到位率 24%,区级资金到位率 47%。

项目资金预算执行率不足,截至 2020 年 8 月 31 日,已实际到位资金 3.16 亿元,实际支付使用资金 2.39 亿元,预算执行率约 76%。

五、相关建议

(一)科学设定绩效目标,提升项目绩效目标管理水平

建议主管部门进一步强化绩效目标引领绩效管理的理念,以需求为导向,确保指标内涵明确、具体、可衡量,数据及佐证资料便于采集获取,提升绩效目标与任务和资金的匹配度,针对示范项目制定匹配的绩效目标,充分凸显示范项目的示范性作用。同时,建议完善相关制度或政策,细化关于示范项目建设内容、标准、投入和产出效益的阐述和规定。

(二)加强预算编报和审批的管理

建议今后进一步加强预算编报管理,提升预算编报主体的责任意识,加强预算审批管理,增加预算工作的严肃性,提高预算的准确性,避免预算编制不准确的情况再次发生。“北辰区双街镇 5250 亩示范项目”多计提的 84 万项目管理费应于项目完成后归还北辰区财政局。

(三)加强项目决策管理,增强主体责任意识

建议主管部门加强项目立项决策环节的管理,增强责任主体的责任意识,对项目的可行性研究和初步设计方案进行充分论证评审,避免再次发生因论证不充分而导致项目大量调整的情况。

(四)严格执行审批程序,加大内控执行监管力度

建议主管部门加强项目内控执行监管力度,督促项目实施单位严格履行项目调整报区农业管理部门审批并报市农业农村委备案的审批程序。切实做到事前有审批、事中事后有监管。

(五)加强项目进度监管力度,推进全过程精细化管理

针对“大部分子项目实际完工时间晚于合同约定完工时间”的问题,建议主管部门结合本部门 and 基层各单位的实际情况,合理制定项目规划,加强项目实施过程的管理,建立行之有效的全流程精细化管理制度,确保项目按时完成。

(六)加强项目验收管理,推动验收工作保质保量完成

建议主管部门将高标准农田面积和高效节水灌溉面积的复测加入验收环节中,以便切实保障建设任务足量完成。同时,建议加强项目验收全过程的监管力度,确保验收程序规范性和验收内容严谨性;加强对各实施单位验收工作的监督和复查;市农业农村委应进一步完善验收制度,明确对验收程序、范围、内容和佐证资料的要求,并加强对各区农业农村委验收监管工作执行情况的监督力度。

(七)及时落实财政资金的到位和使用

建议主管部门提请市财政尽快拨付未到位的项目资金并敦促区财政尽快落实配套资金的拨付,以便推进项目资金的支出和验收工作。

六、其他需要说明的问题

(一)绩效评价期距离建设期较近,项目绩效成果展现不够

充分

本次绩效评价截止期距离项目建设竣工期较近,项目区尚未完成一次完整的农业生产活动,无法取得实际增产增收数据进行绩效评价,仅以预期数据评价项目绩效成果,缺乏合理性和充分性。建议充分考虑农业生产活动周期长、见效慢、影响深远的综合情况,制定适宜的长效绩效考核机制,加大对项目实施效果的跟踪力度,切实实现财政资金效益最大化。

(二)造价标准差异较大,建议建立统一的指导价格

评价发现,各子项目预算成本概算中各项工程单位造价成本差距较大,如:田间道路建设中路面整修工程,单位造价最高的“东丽区 0.47 万亩高标农田示范项目”,单位造价 79.62 万元/公里;单位造价最低的“蓟州区 2019 年度别山镇 0.50 万亩高标准农田示范项目”,单位造价 30.14 万元/公里,两者相差 49.48 万元。建议主管单位推动建立统一的指导价,以便节约财政资金、杜绝浪费,保障预算标准有据可依。

(三)加强项目管理工作的统筹规划和精细化程度

该项目各区资金管理方式不同,缺少统一性,不便于统筹监管,存在监管不及时不到位的隐患。部分区由区农业农村委和镇政府分别管理部分资金;部分区全部由区农业农村委统一管理资金;部分区全部由镇政府自行管理资金。差异化的资金管理方式可能导致市农业农村委对项目资金的统计难以做到及时准确,建议加强资金管理方式的统一性。

(四)个别项目存在占用基本农田的风险

现场评价中发现,“宁河区廉庄镇 2019 年晟汇源合作社 0.12 万亩高标准农田项目”田间道路共建设 1406 米,其中 33 米由 3 米宽改为 10 米宽,并在拓宽区域修建了存储场,可能存在占用基本农田修建永久设施的风险,由于天津市规划和自然资源局尚未对该区域基本农田面积进行测绘,无法确认该拓宽路面是否占用了基本农田面积。建议尽快对项目区基本农田面积进行测绘,确认该处道路是否存在占用基本农田的情况,同时建议项目实施单位及主管部门增强保障基本农田面积的意识,排查项目调整存在的风险,确保基本农田面积。

(五)截至报告日市级财政资金已到位

2020 年 12 月 10 日天津市财政局下达了 2019 年高标准农田建设项目市级财政资金 1.44 亿元。截至报告日,该项目市级财政资金已全部到位,共计 1.94 亿元。