

# 2021 年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业 项目绩效评价报告

为加强财政支出管理，强化支出责任，建立科学、合理的财政支出绩效评价管理体系，提高财政资金使用效益和政府部门预算管理水平，根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）和《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（豫发〔2019〕10号）的文件精神，封丘县财政局委托北京中科江南信息技术股份有限公司对封丘县乡村振兴局（以下简称“县乡村振兴局”）2021年“封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目”开展绩效评价工作，评价结论如下。

## 一、项目基本情况

### （一）项目背景

产业兴旺是乡村振兴的重要基础，是解决农村一切问题的前提，发展到户产业是加快推动贫困户持续稳定增收的主要途径，做好巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效链接，关系到后续工作顺利开展。为有效开展乡村产业工作，2019年6月，国务院发布了《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号），提出“乡村产业根植于县域，以农业农村资源为依托，以农民为主体，以农村一二三产业融合发展为路径，地域特色鲜明、创新创业活跃、业态类型丰富、利益联结紧密，是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业”。2020年12月，中共中央 国务院下发了《关于实现

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，指出“脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，要在巩固拓展脱贫攻坚成果的基础上，做好乡村振兴这篇大文章，接续推进脱贫地区发展和群众生活改善”。2021年4月，农业农村部、乡村振兴局等10个部门联合下发了《关于推动脱贫地区特色产业可持续发展的指导意见》（农规发〔2021〕3号），指出“脱贫县统筹整合使用财政涉农资金优先支持特色产业发展，壮大脱贫地区优势特色产业（含必要的产业配套基础设施），促进产业提质增效。深化脱贫地区农村集体产权制度改革，推动村集体经济做大做强”。2020年3月，河南省扶贫开发办公室 河南省财政厅印发了《关于进一步加强到户产业扶持资金使用管理的通知》（豫扶贫办〔2020〕16号），指出“鼓励县级以贫困户为单位，通过入股经营、资产租赁等帮扶方式，将资金投入到带贫企业、种养大户、农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体和村集体经济”。

壮大农村集体经济是实现乡村振兴的战略任务，是更全面建成小康社会的主要保证。根据上级文件精神，封丘县制定了《封丘县关于促进村集体经济发展的实施办法》（封脱指〔2020〕25号），明确了“进一步推动促进村集体经济发展，实现村级资产的盈利增值，加快推动脱贫户持续稳定增收，巩固提升脱贫成效”的目的。

## **（二）项目绩效目标**

截至2021年12月31日，封丘县城关乡小娄堤村蔬菜

产业项目年度工作的实施，受益脱贫户达到 748 人次，促进村集体、脱贫户和果蔬种植合作社经济收入，带动当地就业，促进果蔬产业发展，激发脱贫户自身奋斗动力。

### **（三）项目实施内容**

该项目主要工作内容包括：在城关乡小娄堤村建设 10 座日光温室大棚，占地 30 亩。按照各村享受政府贫困户每户 2050 元申请扶贫专项资金，以租赁的形式给城关乡小娄堤村果蔬种植合作社使用，每年以投入资金的 6% 作为租金，租金收入作为村集体收入。

### **（四）项目执行情况**

#### **1. 项目预算执行情况**

2021 年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目年初申报预算 153.34 万元，用于在城关乡小娄堤村新建 10 座日光温室大棚，占地 30 亩；经封丘县政府投资评审中心审减后，《政府采购备案表》与《工程预算评审报告》中该项目控制金额为 152.87 万元，审减率 0.31%；项目委托招标代理机构进行公开招标，实际费用为 148.19 万元。

截至 2021 年 12 月 31 日，根据项目财政支付凭证、资金台账等相关资料，2021 年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目支付建设费用 137.82 万元，预算执行率为 93.00%。

#### **2. 效益实现情况**

（1）促进村集体经济收入。经审阅相关资料，城关乡小娄堤村建设日光温室大棚，以租赁的形式给城关乡小娄堤村果蔬种植合作社使用，每年以投入资金的 6% 作为租金，租

金收入作为村集体收入。满意度问卷中对提高村集体经济收入的作用程度显示，选择有效提高的占 100%。但经与项目负责人沟通，该项目预计于 2022 年 11 月 16 日产生收益，预计产生收入为投入资金的 6%，截至评价时点，该项目实际收益情况无法判断，对促进村集体经济收入的作用有待进一步跟踪。

（2）促进脱贫户经济收入。经审阅相关资料，城关乡小娄堤村建设日光温室大棚，以租赁的形式给城关乡小娄堤村果蔬种植专业合作社使用，每年以投入资金的 6%作为租金，租金收入作为村集体收入；村集体再将租金收益进行二次分配，收益分配重点向兜底保障户倾斜，原则上分配给贫困户的收益不低于 70%。满意度问卷中对提高脱贫户经济收入的作用程度显示，选择有效提高的占 97.22%，效果一般的占 2.78%，但目前已提交的有效问卷样本量仅 108 份，占受益群体的 14.43%，样本量不足。且经与项目负责人沟通，该项目预计于 2022 年 11 月 16 日产生收益，预计产生收入为村集体收益的 70%，截至评价时点，该项目实际收益情况无法判断，对促进脱贫户经济收入的作用有待进一步跟踪。

（3）促进果蔬种植专业合作社经济收入。按照“优势互补、互惠互利、合作双赢、共同发展”的原则，城关乡小娄堤村果蔬种植专业合作社与村集体和城关乡人民政府签订了《城关乡集体经济发展项目合作协议书》确保项目正常运行，但未提供促进合作社收入相关资料，难以判断项目实施对促进果蔬种植专业合作社经济收入的作用程度。

(4) 带动就业。经审阅相关资料，根据《城关乡集体经济发展项目合作协议书》中表明“在生产经营中优先支持带动低收入群众共同发展产业，包括提供技术指导、收购原材料等，并优先选用低收入群众就业”。根据满意度问卷中对带动就业作用程度的调查结果显示，村集体选择非常积极的占 91.67%，一般积极的占 8.33%；脱贫户选择非常积极的占 97.22%，一般积极的占 2.78%，但脱贫户目前已提交的有效问卷样本量仅 108 份，占受益群体的 14.43%，样本量不足；同时，项目单位未提供项目实施对带动低收入群众的就业效果资料，因此项目对带动就业一般。

(5) 促进果蔬产业发展。经审阅相关资料，根据《城关乡集体经济发展项目合作协议书》中表明“组织辖区内低收入群众参加乙方举办的技术培训活动，参与乙方生产经验中的产生发展和务工就业，提升低收入群众致富能力”。县乡村振兴局提供了对群众的技术培训照片，项目实施对促进果蔬产业发展具有一定的积极作用。此外，满意度问卷中对促进果蔬产业发展的调查显示，选择有效带动的占 100%。

(6) 受益脱贫户户数。经审阅相关资料，根据《城关乡人民政府关于村集体产业发展项目实施的请示》和《封丘县城关乡 2020 年村集体产业发展项目实施方案》文件，明确了全乡非贫困村 748 户享受政策贫困户。但根据《城关乡小娄堤村蔬菜产业项目收益人员名单》，该项目实际收益人员为 743 户。

(7) 激发自身奋斗动力。经审阅相关资料，城关乡自

2016 年以来，借助脱贫攻坚政策，引导低收入群众大力发展果蔬种植和畜牧养殖产业，同时带动一般农户发展农业产业。满意度问卷中对激发受益人奋斗动力作用程度的调查显示，选择有效激发的占 97.22%，一般占 2.78%，但目前已提交的有效问卷样本量仅 108 份，占受益群体的 14.43%，样本量不足，且未提供其他相关佐证资料，因此项目对激发自身奋斗动力作用一般。

（8）政策知晓度。经审阅相关资料，村集体根据相关要求将项目实施结果进行 10 天公示，满意度问卷中受益人对封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目政策知晓度的调查显示，选择十分了解的占 97.22%，基本了解的占 2.78%，因此受益对象对封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目政策的总体知晓率为 100%。但目前已提交的有效问卷样本量仅 108 份，占受益群体的 14.43%，样本量不足。

## **二、绩效评价工作开展情况及评价结论**

### **（一）绩效评价目的、对象和范围**

#### **1. 评价目的**

通过开展绩效评价工作，对 2021 年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目的整体情况进行分析，包括项目资金决策过程的合理性、管理体系的规范性、绩效目标实现程度进行综合评价，梳理项目决策、管理过程及绩效实现情况中存在的问题，加强项目预算绩效管理，提高财政资金使用效益。

#### **2. 评价对象**

2021 年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目。

### 3. 评价范围

本次项目支出绩效评价资金范围：财政资金总额 153.34 万元。

评价时间范围：2021 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日。

#### （二）绩效评价指标体系

本次绩效评价采取定量优先、定性与定量相结合的方式，遵循“相关性、重要性、可比性、系统性、经济性”原则设计了绩效评价体系，主要包括决策、过程、产出和效益四个方面，满分 100 分。一是决策指标（15 分），主要评价项目立项情况、绩效目标设定情况以及资金安排情况；二是过程指标（25 分），主要评价业务管理过程及预算管理情况；三是产出指标（30 分），主要评价产出数量、产出质量、产出时效和产出成本；四是效益指标（30 分），主要评价经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等内容。

#### （三）绩效评价原则、评价方法和标准

本次绩效评价根据被评价项目的特点，采用现场与非现场评价，定性和定量相结合的方式进行。在定性分析基础上，对相关评价内容尽量制定量化评价指标，进行量化分析，并做出定性定量的评价结果。始终遵循科学规范、全面系统、公正客观、合规合法、绩效相关的基本原则。综合运用文献研究法、比较分析法、实地调研法，公众评价法等方法，根据设定的绩效目标，运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法，对财政专项资金支出的经济性、效率性和效益性进行客观、公正评价。

此外，本次评价通过对相关实施内容进行现场核查，包括对相关资料的查阅、座谈走访、问卷调查等方式，对相关资料、数据进行核实，对项目实施与资金管理的相关流程进行规范性检验。

#### **（四）评价结论**

2021年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目综合评价得分为82.02分，绩效评定等级为“良”。县乡村振兴局2021年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目立项依据充分，绩效目标设置较为完整、规范；实施过程中各部门职责划分清晰、制度执行基本有效，采取了有效的成本节约措施；通过项目实施，按时完成了在城关乡小娄堤村新建10座日光温室大棚的目标，为果蔬种植合作社提供了所需的基础设施，增加了当地农户就业机会，有效促进果蔬产业发展，巩固提升了脱贫成效。

与此同时，项目实施中仍存在不足之处：预算编制依据不够充分；项目绩效目标申报表填报不够完整，绩效指标设置不够规范、明确；项目实施方案、专项扶贫资金管理办法有待完善；日常监督管理环节有待加强，档案管理不够理想；资金监控措施和力度有待加强；效果方面的资料不够充分，缺少数据统计分析；未建立健全后续长效管理机制，后续管理机制有待提高。

### **三、绩效评价指标完成情况**

**（一）决策指标分析。**该指标分值15分，得分12.29分。该项目立项依据充分、程序较为规范，绩效目标在一定



程度上明确了项目内容和预期效果，预算确定的项目资金量与年度工作任务相匹配。但绩效目标管理有待进一步提升。

**（二）过程指标分析。**该指标分值 25 分，得分 19.46 分。该项目职责划分明确，业务管理制度较为健全，制度执行较为有效，资金管理制度较为健全，但日常监督管理环节有待加强，档案管理不够理想，资金监控措施和力度有待加强。

**（三）产出指标分析。**该指标分值 30 分，得分 25.00 分。项目整体预算绩效目标完成情况较好，控制在预算范围内。

**（四）效益指标分析。**该指标分值 30 分，得分 20.00 分。该项目产生了良好的社会效益，有稳定的政策、资金和人员保障项目的持续开展，受益群体整体满意度较高。但效果方面的资料不够充分，缺少数据统计分析，未建立健全后续长效管理机制，后续管理机制有待提高。

#### **四、存在的问题**

**（一）项目前期资料完整性有待提高，预算编制依据不够充分**

根据《封丘县 2021-2022 年县级巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴项目库建设指南》文件规定，到乡到村带户项目坚持“村级申报、乡镇审核、县级行业主管部门论证、县级审定”的程序。但被评价单位未提供项目县巩固拓展脱贫攻坚成果领导小组审定项目库入库的会议纪要或决议等资料，项目前期资料完整性有待提高。项目预算资金经封丘县政府

投资评审中心审减后依据合同约定金额执行，合同金额经过公开招标确定，但未提供项目事前询价、成本核算等资料，预算额度测算依据不够充分，编制标准不够明确。

## **（二）预算绩效管理制度执行不到位，绩效成果呈现不充分**

项目负责人对预算绩效管理的认识较为粗浅，资料收集多集中于管理过程方面，而决策、绩效资料的收集、数据整理不足，主要体现在以下三方面：①预算支出绩效目标管理有待提高。预算绩效目标设定是预算绩效管理的基础，是整个预算绩效管理系统的前提。县乡村振兴局针对2021年封丘县城关乡小娄堤村蔬菜产业项目填报了项目支出绩效目标申报表，但绩效目标申报表中未设置时效指标与经济效益指标，难以体现项目完成及时率与项目预期达到的经济效果程度；且填报的成本指标“完成及时率更偏向于时效指标；社会效益指标与可持续影响指标，指标值设置不规范，没有明确的单位，如“户”、“年”。此外城关乡作为项目申报方及实施主体，未填报项目绩效目标申报表。②预算绩效运行监控流于形式，绩效监控质量有待提升。县乡村振兴局对该项目开展了绩效运行监控工作，并填报了绩效运行监控表，撰写了绩效监控报告。但已填报的绩效运行监控表和绩效监控报告较为粗放，格式不够规范，绩效监控质量有待提高。③绩效成果呈现不足。项目单位开展了绩效自评工作，并形成了自评报告，但自评报告缺少经验做法、存在的问题及建议等内容，项目效果分析不足。且经与项目负责人沟通，该

项目预计于 2022 年 11 月 16 日产生收益，截至评价时点，该项目实际收益情况难以判断。

### **（三）项目规范化管理不足，精细化管理水平有待提高**

项目管理方面，县乡村振兴局制定的实施方案中未对后续跟踪进行明确规定；城关乡人民政府制定的方案中未对工作体系、措施、要求、监督检查与验收等进行明确规定，不利于项目的规范执行。根据相关验收资料，项目于 2021 年 7 月 25 日已建设完成，但城关乡于 2021 年 9 月 11 日才开展初验工作，并出具验收报告，未按照《封丘县关于促进村集体经济发展的实施办法》（封脱指〔2020〕25 号）中规定的“村集体经济发展项目实施完成后，要求在 20 个工作日内，乡（镇）人民政府组织有关人员对项目组织初验，验收合格后，出具验收合格资料”，及时开展验收工作。同时，县乡村振兴局未提供自查、日常监督管理等相关资料，施工单位未按照合同要求提供由监督、监理人员填写并签字的现场监理记录，日常监督管理较为薄弱，档案留存不够理想，精细化管理程度不够。财务管理方面，已制定的专项扶贫资金管理办法，未对资金监督制约机制等作出明确规定，不能完全满足项目资金管理需要；县乡村振兴局建立了资金台账，但未建立起内审与外审相结合的资金监管机制。

### **（四）未建立健全差异化收益分配机制，不利于项目收益的精准性分配**

《封丘县关于促进村集体经济发展的实施办法》（封脱指〔2020〕25 号）中要求“村集体要制定差异化收益分配办

法，收益分配重点向兜底保障户倾斜”，但项目未制定差异化收益分配办法。经与项目负责人沟通，该项目预计于 2022 年 11 月 16 日产生收益，截至评价时点，该项目实际收益情况难以判断，且难以判断收益分配重点是否向兜底保障户倾斜，不利于项目后续村集体收益分配。

## **五、有关建议**

### **（一）提高项目入库资料的完整性，进一步夯实预算管理基础**

建议做好项目前期论证工作，针对 2021 年封丘县城关乡小娄堤蔬菜产业项目编制可行性研究报告，并请专家进行论证，按照相关立项申报程序进行申报送审，完整保存立项审批资料，提高项目入库资料的完整性；建议项目单位针对项目实施过程中实际发生的各种耗费按照确定的成本核算对象和成本项目进行归集、分配，计算确定各成本核算对象的总成本、单位成本等，加强成本数据的收集、记录、汇总和整理等基础工作，为成本核算提供必要的数据库，从而全面提高预算编报细化程度，夯实预算编报基础。

### **（二）落实预算绩效管理政策，完整呈现项目绩效效果**

预算单位和财政部门应在各司其职的基础上相互配合，贯彻落实上级政策要求，提高绩效全过程管理质量，完整呈现项目效果。

预算单位应主动学习并贯彻落实《关于印发〈河南省省级预算项目政策事前绩效评估管理办法〉等 6 个办法的通知》（豫财预〔2019〕176 号）、《河南省省级预算绩效运行监

控管理办法》（豫财效〔2020〕8号）、《河南省省级预算项目支出绩效评价管理办法》（豫财效〔2020〕10号）、《新乡市市级部门预算绩效目标管理办法（试行）》的通知（新财效〔2020〕2号）、《新乡市市级预算绩效运行监控管理办法（试行）》的通知（新财效〔2020〕3号）、《关于进一步加强全面预算绩效管理工作的通知》（新财效〔2021〕2号）等文件精神及要求，强化事前绩效评估、绩效目标管理、绩效监控、绩效评价等重点工作任务执行力度与质量。

在绩效目标管理阶段，应明确项目申报主体，按照“谁申请资金，谁设置目标”的原则编制项目支出绩效目标申报表，同时深入开展调研工作，科学合理设计绩效目标，细化、量化绩效指标，根据实际情况设置合理的指标值。在绩效运行监控阶段，参照《河南省省级预算绩效运行监控管理办法》（豫财效〔2020〕8号）、《新乡市市级预算绩效运行监控管理办法（试行）》的通知（新财效〔2020〕3号）等绩效运行监控管理要求，采取自主监控和财政局重点监控相结合的方式开展绩效监控工作，规范填报绩效监控情况表，完善绩效监控报告，按照财政反馈的监控结果及时进行整改，保障绩效工作开展的及时性、过程的合规性和结果的有效性。在绩效评价中，高度重视预算资金绩效目标自评工作，提高绩效自评报告质量，完整呈现项目绩效成果。

封丘县财政局应参照上级政策文件，建立从项目立项到结果应用的规范化预算绩效管理制度，明确预算绩效管理工作程序和原则；加强对预算单位及基层工作人员预算绩效管

理全过程的培训工作，提高预算单位及基层工作人员预算绩效管理理念及管理质量；参照《新乡市市级部门预算绩效目标管理办法（试行）》的通知（新财效〔2020〕2号）、《新乡市市级预算绩效运行监控管理办法（试行）》的通知（新财效〔2020〕3号）的文件要求，对预算单位提交的绩效目标申报表、绩效运行监控情况表及绩效监控运行报告等资料进行严格审核并督促预算单位进行整改，保证绩效目标管理、绩效运行监控的质量；确保事前绩效评估结果、自评结果及重点绩效评价结果应用政策的落实，提高资源配置效率和资金使用效益。

### **（三）建立健全制度建设，提高项目过程管理精细化水平**

建议项目单位结合项目实际，完善项目实施方案、专项扶贫资金管理办法，规范项目执行的有效性、实用性；加强日常监督管理与日常档案的留存工作；加强对财政资金使用的监管力度，建立内审与外审相结合的资金管理机制，提高项目资金管理的科学性和规范性，加强项目精细化管理，提高项目的风险把控能力。

### **（四）建立差异化收益分配机制，确保收益的精准性分配**

建议项目单位建立差异化收益分配机制。制定差异化收益分配办法，明确分配标准，坚持公开透明，确保收益资金分配的精准性和差异化扶持，确保群众享有村集体资料收益分配的知情权、参与权和监督权，发挥财政专项扶贫资金最

大效益。