

灵宝市园艺局 2019 年“一村一品”苹果  
栽植苗木补贴资金项目  
绩效评价报告（简版）

评价实施机构：河南昭元绩效评价咨询有限公司

评价报告时间：2023 年 10 月

## 一、评价项目概况

根据农业部农业厅 2017 年 12 月 27 日《关于深入实施贫困村“一村一品”产业推进行动的意见》《中共河南省委河南省人民政府关于推进乡村振兴战略的实施意见》(豫发〔2018〕1号),河南大力发展“一村一品”,促进农业产业化、规模化发展和特色农产品种植,培育壮大具有本地特色的主导产业,“一村一品”已成为农民就业增收的支撑力量和乡村产业发展的重要增长极。灵宝市政府为加快推进“一村一品”发展,结合灵宝市实际情况,积极培育兴村富民主导产业,下发《中共灵宝市委、灵宝市人民政府关于加快推进一村一品发展的意见》(灵发〔2018〕27号)文,主要对 2019 年新增苹果等苗木种植进行财政补贴,以培育主导产业和促进农民增收为目标,坚持市场导向,强化科技人才支撑,发挥资源比较优势和农民主体作用,项目的实施为鼓励和引导工商资本和民营资本发展“一村一品”产业,对拓宽农民就业和增收渠道,全力推进乡村振兴具有重要意义。

## 二、评价原则与评级方法

本次评价主要基于《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)《灵宝市财政局关于开展 2022 年度财政支出重点绩效评价工作的通知》(灵财预〔2023〕903号)中的指标体系及要求,遵循科学规范、公开公正、绩效相关的评价原则,采用因素分析法、公众评判法等评价方法,通过对绩效目标与实施效果、不同部门和地区同类支出的比较,综

合分析影响绩效目标实现和实施效益的内外因素，再结合专家评价意见以及公众调查结果，对财政资金的决策、过程、产出和效益做出客观、公正的评价。

### 三、评价结论

#### （一）综合评价情况

灵宝市园艺局 2019 年“一村一品”苹果栽植苗木补贴资金项目，基本实现了加快“一村一品”发展，积极培育兴村富民主导产业，拓宽农民就业和增收渠道，全力推进乡村振兴的目标，完成该项目苹果苗木补助资金 2704.1755 万元的拨付。

#### （二）评价结论

根据既定指标体系和评分标准，经资料分析及现场核查，评价小组对“灵宝市园艺局 2019 年“一村一品”苹果栽植苗木补贴资金项目”的决策、过程、产出和效益进行了全面评价，评定该项目得分为 73.67 分，绩效评价等级为“中”。

### 四、主要问题

#### （一）项目管理不规范

##### **1.管理力量不足**

按照文件要求，评价组梳理了相关资料，本项目实施涉及时间为 2018 年—2023 年 5 个年度，涉及乡镇 12 个，涉及资金两千多万元，根据《中共灵宝市委灵宝市人民政府关于加快推进“一村一品”发展意见》（灵发〔2018〕27 号）第四条“保障措施”要求，“加强组织领导，成立由市委副书记任组长、市人大、政

府政协主管领导为副组长，相关单位负责人及各乡镇党委书记为成员的全面推进“一村一品”工作领导小组”等，但本项目只在园艺局内部成立了专门验收组，未对本项目整体工作进行有效部署，且根据文件要求，政府其他相关部门如发改委、审计部门、司法、工商质监部门及其农业物价等部门均未明确工作职责参与项目管理，对于这样一个跨期时间长，涉及乡镇多，涉及金额大的项目，明显出现管理力量不足现象，致使项目在多个环节出现管理缺陷问题。

## **2.立项程序不规范**

本项目虽然符合国家相关政策，在省市及灵宝市等文件指导下开展工作，但项目必要的可行性论证、风险评估等均未开展。

## **3.管理制度不健全**

项目自开始运行，项目单位未制定年度工作计划，年度终了，也未进行项目年度工作总结，未制定项目有关的资金使用、档案收集、监督考核等环节相应管理制度，仅制定“一村一品”《财务管理制度》，支出管理却是依据《会计法》和《行政事业单位内部控制规范（试行）》制定的一般财务管理和费用报销的规定，没有针对“一村一品”专项资金从账务管理、科目设置到拨付使用流程进行详细规范，补贴资金牵涉千家万户，对于项目出现的信访事项，既没有事前的预案措施进行防范，也没有事后的危急公关制度防范事态扩大。

## **4.档案管理不规范**

根据项目单位提供的资料和访谈，由于项目经办人员更换频繁，致使部分资料缺失。如“一村一品”项目 2019 年至 2020 年的明细账及凭证，绩效自评表及自评报告；部分乡镇拨付给各龙头企业、合作社及农户资金等资料。

## （二）项目资金使用不规范

### 1.项目资金缺乏总体预算

项目实施之前，项目单位对项目资金没有整体的准确的预算编制与申报，仅根据（灵发〔2018〕27号）文件，根据栽植验收情况，进行补贴资金申请。

### 2.项目预算执行未完成，苗木补贴资金未按时发放

根据《中共灵宝市委 灵宝市人民政府关于加快推进一村一品发展的意见》（灵发〔2018〕27号）规定，对 2019 年 3 月前新栽植苹果树，补贴按 3:5:2 比例拨付，2018 年预拨付苗木款 30%，2019 年 6 月份初步验收达标后补 50%，2020 年春季补植补造验收合格补 20%。根据验收结果需拨付资金 2704.1755 万元，实际至 2023 年 1 月园艺局共拨付资金 2201.1785 万元。

3.根据（灵发〔2018〕27号）文件，2019 年“一村一品”项目的实施，主要是围绕实施乡村振兴战略，打赢脱贫攻坚战，支持鼓励贫困户发展特色种植项目，增加收入，早日脱贫致富。项目资金的补贴应该发放到种植龙头大户及种植农户，但根据项目单位提供资料及访谈，资金拨付终端大部分为村集体及苗木供应商，只有少量为种植农户。

### （三）绩效管理存在不足

1.绩效目标指标设置不具体,根据项目单位绩效目标申报表,项目资金总额“4400”万元,而数量指标设置为“苗木补助乡镇个数”12个,没有细化具体实施栽植苗木情况,并且项目资金总额4400万元,无来源依据。

2.未进行中期绩效监控及项目自评。

### 五、有关建议

#### （一）加强项目管理，保证项目持续有效运行

“一村一品”是国家乡村振兴重要举措，具有持续性的指导作用，建议项目单位从源头抓起，重视项目管理。

1.加强组织领导，成立专门的领导小组，明确领导责任，做好与其他管理机构的沟通协调，查漏补缺，对于未完成的工作，查明原因，抓好落实，继续完成，对于前期工作出现的漏洞，该补的要及时补充完善。

#### 2.完善管理制度，规范各项管理

建议项目单位根据单位职责，认真梳理各项管理制度，并加以完善，使各项工作做到有法可依，有章可循，对于省市重点项目，制定专门的相应管理制度，增加项目的监督管理和公示制度，规范各个环节工作行为，特别是专项资金使用管理制度，要针对专项业务性质，从专项资金预算的编制，及专项资金的使用，到专项资金的核算，要有明确的规范，一定做到专项资金专户管理、单独核算、专款专用，确保专项资金的安全运行。

对于档案的收集与归档，建议项目单位完善档案管理流程，根据档案法的相关要求，强化档案整理移交工作，严格按照归档范围和保管期限对档案进行收集、整理、编号，严把案卷质量数量关，避免由于调岗造成档案缺失。

### （二）强化预算执行，提高项目资金使用效率

项目实施单位要加强财政资金预算的编制与支付的规范性，严格按照相关规定，监督检查，确保资金足额及时支付，充分发挥资金使用效率。对于本项目预算执行未完成情况，建议项目单位做好业务上下游与职能部门的沟通，认真查明未完成的原因，落实到位，及时支付。

### （三）加强宣传，落实监督

根据“一村一品”项目面对基层农户、跨度时间长等特殊性，建议项目单位加强政策的宣传工作，让潜在受益群体、苗木供应商充分理解政策的条款与作用，发挥项目单位的专业性，指导农户与龙头企业签订相关供应合同，并经法务部门审核，严密组织实施项目验收、申请、拨付全过程，做到验收果树株数和面积的准确，保证基础信息准确完整，做到户、树、款三相符，并按相关规定在各村民小组醒目位置张榜公示，接受群众监督，指定专人负责，规定时间节点，确认农户个人账户信息，确保补贴精准发放到位，从源头上避免上访事项发生。