

上杭县优质农产品 仓储保鲜冷藏冷链配送项目 财政评价报告

项目名称：上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目

项目实施单位：上杭县农业发展有限公司

项目委托单位：上杭县财政局

福建农林大学绩效管理研究中心

评价机构：福建农林大学经济与管理学院（代章）

评价时间：2024年6月30日至9月30日

摘要

为了进一步规范和加强专项资金管理，提高财政资源配置效率和使用效益，有效防范政府债务风险，受上杭县财政局委托，福建农林大学绩效管理研究中心组成评价小组，于2024年6月30日至9月30日，对2023年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金的使用情况开展财政评价工作，并形成本评价报告。现将评价报告主要内容摘要如下：

一、评价结论

上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金的使用基本达到了绩效目标且取得了较好的成效。本次评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出和效益等四大方面的指标。在此基础上，以相关的项目数据为依据，综合应用分析比较法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，2023年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金绩效评价得分为**81.72**分，评价等级为“良”。其各方面的得分情况如下：

（一）决策方面：该部分绩效分值为**20**分，评价得分**19**分，得分率为**95%**。

（二）过程方面：该部分绩效分值为**20**分，评价得分**20**分，得分率为**100%**。

（三）产出方面：该部分绩效分值为 45 分，评价得分 33.72 分，得分率为 74.93%。

（四）效益方面：该部分绩效分值为 15 分，评价得分 9 分，得分率为 60%。

二、存在的问题及原因分析

（一）专项债券资金绩效目标申报表设置合理性有待提高

绩效目标的设置并非反映项目的重点工作任务。根据实施单位提供的材料可知，该项目主要内容为完成冷库、加工车间等相应基础设施的建设，提供仓储、加工、冷藏等功能，促进当地经济发展，但目前的绩效目标并未体现这一重点工作内容，如产出指标中未体现与冷库等建设内容相关的产出数量指标，这使项目的绩效目标与实际的工作内容出现了一定的偏差。

（二）数据未能及时更新，项目开工竣工延误

项目前期受用地报批相关材料需按“全国第三次土地调查数据库”（三调）数据补充完善影响。上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目规划用地约 79 亩，2022 年 3 月根据土地报批中介机构反馈，2020 林地基本图森林资源建档数据显示（全国第二次土地调查数据库），在林业部门地类分类中系统显示非林地 1.9692 公顷、林地 3.0181 公顷，但在自然资源农转报批系统中显示林地只有 1.0374 公顷，造

成项目红线范围内林地报批面积（经林业局审核报批）与自然资源现状库中面积差异超过 50%，无法通过系统审查，导致项目用地无法提供，进而导致项目开工竣工延误。因此，被评价单位项目在前期准备过程中，未能及时按“全国第三次土地调查数据库”补充完善相关材料，对新的数据要求认识不足。并且，在林业部门和自然资源部门之间，数据交互和协调不充分，导致数据的偏差。

（三）项目招商能力仍需加强

一是未能吸引合作伙伴或商家入驻。根据调研组访查情况，在专项债项目的推进过程中，未能吸引合作伙伴或商家入驻的问题较为突出，具体表现为项目启动后，尽管基础设施和配套服务已经到位，但由于招商引资力度不足、市场推广不力等原因，导致潜在合作伙伴和商家对项目的关注度和参与度不高。这种情况不仅影响了项目的整体运营和经济效益，还可能导致项目资源的浪费和社会效益的降低。

二是在吸引社会资金方面的撬动作用较差。根据福建省财政厅发布的《政府专项债券项目资金绩效管理办法》规定，项目资金需有效撬动社会投资，以发挥稳定经济和促进增长的效应。然而，实际情况是自项目启动以来，仅依靠政府分配的专项债券资金进行建设，并未向其他合作单位或周边居民等社会力量征集项目建设资金。

（四）项目带动就业人数不合格

由于项目在用地审查环节出现了问题，这不仅延误了项目的整体推进速度，还直接影响了项目的实施进度。根据调研得知，项目进度的拖延限制了项目在带动就业方面的潜力，项目进度延误意味着原本可以吸纳劳动力的就业机会减少，从而在短期内削弱了项目对于当地经济发展的促进作用和对于社会就业的拉动效果。

（五）项目建设进度较慢，目标完成度有待提高

根据现收集到的材料以及《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目汇报》可知，截止 2023 年 12 月 31 日，项目建设实际建设为情况为完成生产车间建造面积约 10800 平方米，冷库建造面积约 11000 平方米，实际购买配套设备数量约 2053 台（套），目前项目完成情况与《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中设定的建造目标有一定差距（如下表所示）。

计划完成目标与实际完成目标对比表

建设项目	计划完成目标	实际完成目标
生产车间	39870 平方米	10800 平方米
冷库	12280 平方米	11000 平方米
配套设备	2098 台（套）	2053 台（套）

三、有关建议

（一）规范评价工作，加强专项债券项目规划

明确、合理的绩效目标是绩效评价的基础。绩效目标是进行绩效评价的主要依据，是准确科学衡量项目绩效的一个重要前提。项目实施单位应依据国家相关法律法规、国民经济、社会发展规划、部门职能、年度工作计划等要求设置清晰、明确、能反映预算资金预期产出和效果的绩效目标，并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。绩效指标是项目评价的重要依据，全面、准确的指标能够详细地反映出专项资金支出产生的各方面效益。在设置绩效指标时，应根据专项债的性质与项目实施内容，尽可能设置一些容易取证且取证材料有代表性的指标，便于考核项目的完成情况。项目实施单位应综合考虑项目特点、市场变化等因素，确保绩效目标编制的准确性、恰当性，扎实推进绩效评价工作。

（二）捕捉数据变化，强化管理部门协作机制

专项债项目必须开展充足的项目前期规划，做到“图之于未萌，虑之于未有，防范于未然”，必须高度重视数据的准确性和时效性。及时依照最新数据对相关审批材料进行补充和完善，确保所有数据的准确无误，为后续工作奠定坚实基础。同时，要建立数据更新机制，定期对基础数据进行更新，并确保各部门数据库之间的数据同步和一致性，以避免因数据差异导致的误解和延误。为了加强部门间的协作，应提高林业部门和自然资源部门之间的沟通与协作水平，建立常态化的沟通渠道，定期召开联席会议，共同探讨数据交互

中的问题和解决方案，确保数据交互的准确性和及时性。此外，建议设立一个专门的数据协调和复核机制，该机制应具备快速响应数据差异的能力，能够在发现问题后迅速组织相关部门进行协同解决，从而确保报批审核工作的顺利进行，提高审批效率。通过上述措施的实施，能够有效解决项目用地审批过程中可能遇到的数据不准确、更新不及时、部门协作不畅等问题，为项目的顺利推进提供有力保障。这不仅有助于提高项目审批的透明度和公正性，还能确保项目用地审批工作的科学性和规范性，为项目的成功实施打下坚实的基础。

（三）加强市场分析，明确核心竞争力和市场需求

冷链项目的招商能力较弱，主要原因可能包括对市场认知度不足、投资风险较高、回报周期较长以及融资渠道有限等问题。因此，可加强宣传和教育，通过媒体、行业会议和展会等途径，提高社会对冷链项目的认知度和认可度。同时，政府和行业协会应制定和推广冷链行业的标准和规范，提升行业的整体形象和可信度。其次，降低投资风险，政府可以通过财政补贴、税收优惠等政策支持，减轻投资者的负担，并鼓励保险公司开发针对冷链行业的保险产品，为投资者提供风险保障。此外，创新商业模式，推广冷链物流共享平台，一方面降低项目的运营成本，提高资源利用效率；另一方面鼓励入驻企业之间建立战略联盟，共同投资和运营项目，分

散风险。

（四）加强项目管理，保质保量完成建设任务

保质保量完成建设任务是项目管理中的关键任务之一，可以通过采取以下措施来解决项目管理中出现的问题：一是重新估算任务：由收集到的材料可知，项目实际完成值与目标完成值存在一定差距，实施单位可以重新设定目标、估算任务，通过与团队成员讨论、专家判断等方式来解决这一问题。二是增加资源：如果资源不足是项目进度出现问题的原因，可以考虑增加资源的分配，例如分派更多的团队成员或增加资金投入。三是制定应急计划：为应对已发生的或潜在的突发状况，制定应急计划。这包括制定备用计划、提前执行关键任务、调整资源分配等。四是持续监控：不断监控项目进度，确保采取的措施有效，随时准备应对潜在的问题。

目录

一、基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	7
二、财政评价工作开展情况	8
(一) 财政评价目的、对象和范围	8
(二) 评价原则、评价方法和评价标准	9
(三) 评价指标体系及指标设置依据	13
(四) 财政评价工作过程	17
三、综合评价情况及评价结论	18
(一) 综合评价情况	18
(二) 评价结论	19
四、财政评价指标分析	19
(一) 项目决策情况	19
(二) 项目过程情况	23
(三) 项目产出情况	25
(四) 项目效益情况	29
五、主要经验和做法、存在的问题及原因分析	31
(一) 主要经验和做法	31
(二) 存在的问题及原因分析	33

六、 有关建议	36
(一) 规范评价工作，加强专项债券项目规划	36
(二) 捕捉数据变化，强化管理部门协作机制	36
(三) 加强市场分析，明确核心竞争力和市场需求	37
(四) 加强项目管理，保质保量完成建设任务	38
七、 其他需要说明的问题	38

上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送

项目财政评价报告

为了进一步规范和加强专项资金管理、提高专项债券资金使用效益和财政资源配置效率，有效防范政府债务风险，现遵照《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）的精神，按照上杭县财政局《关于开展2023年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2023〕3号）的要求，在上杭县财政局和农业发展有限公司的大力支持下，遵循预算绩效管理4E原则，坚持问题导向，通过座谈、资料核查、现场调研、问卷调查等方式获取第一手数据资料，依据设置科学合理的绩效评价指标体系对2023年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金使用情况开展独立、客观、规范的财政评价，着重评价项目决策、过程、产出和效益等方面内容，并提出改进建议，为财政资金预算安排、调整及推进项目高质量建设等提供决策参考。

一、基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景。

（1）农产品冷链物流概况。

如今，居民对农产品的多样化、新鲜度和营养性等方面的关注度提升，农产品流通呈现出大规模、长距离、反季节的特点，这对农产品物流服务规模和效率提出了更高的要求。冷链物流是物流需求带来的专业化细分，可以保证产品在消费前的各个环节中始终处于规定的低温环境下，有助于农产品的商品化处理和延长贮藏期，便于保存运输，是保护农产品品质，减少营养流失，保证食品安全的必要手段，是提高物流服务质量的有效手段。

上杭县气候温和，雨水充沛，非常适合农作物的种植和生长，大力发展“三品一标”农产品，如湖洋百香果、上杭青梅等，果蔬产量高，果蔬加工业发展迅速。据上杭统计年鉴（2019）：全县蔬菜种植面积 22.36 万亩，年产量 33.41 万吨，水果种植面积 8.78 万亩，年产各类水果 8.61 万吨。但由于农产品大都为季节性集中收采，且果蔬产品含水量高，生命活动旺盛，容易腐烂，不易储存，若没有深加工和冷链物流产业，这类优质地标农产品种植面积和产量将无法大幅增加，增产有局限性。为此上杭县迫切需要完善果蔬冷链储藏等设施，对冷链物流的需求潜力不断增大。项目建成后，将提供 16 万立方米的冷库和约 2 万平方米的加工车间，可提供约 2.5 万吨的农产品冷藏容量，年总周转量 10 万吨以上，

将大大提高上杭县肉类、果蔬等农产品的仓储、冷藏、冷链、初加工等冷链物流服务水平，壮大冷链物流产业，有力促进当地果蔬产业链的发展。

（2）政策背景。

①根据《产业结构调整指导目录（2019 年本）》，果蔬食品加工属于鼓励类第一项农林业，属于鼓励类第二十九项现代物流业。本项目属于果蔬加工及冷链物流项目，属于国家鼓励类项目，符合国家的行业政策。

②《国务院办公厅关于进一步促进农产品加工业发展的意见》指出：到 2020 年，农产品加工转化率达到 68%，规模以上农产品加工业主营业务收入年均增长 6%以上。本项目能够推动农业现代化，提升农产品精深加工水平，带动农民增收。

③《福建省人民政府办公厅关于进一步促进农产品加工业发展的实施意见》（闽政办〔2018〕17 号）指出：到 2020 年，全省农产品加工转化率达到 72%，规模以上农产品加工业主营业务收入年均增 8%以上。本项目能够促进福建省农产品精深加工，提升农民收入水平。

④《龙岩市促进冷链物流加快发展六条措施》支持产地预冷集配中心建设。支持建设具有冷藏等功能的果蔬、食用菌等特色农产品产地集配中心。上杭县为果蔬特色农产品的产地，本项目符合龙岩市促进冷链物流发展的方向。

⑤《上杭县国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提到：培育农产品加工领军型企业，推进特色农业产业集群形成与发展。重点突破水果、蔬菜等 12 家农业龙头企业的产业链和加工链建设。本项目有助于推动果蔬加工链建设，打造龙头企业。

2. 项目主要内容。

根据《上杭县国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出的目标，实施“农业产业龙头促进计划”和“亿元企业培育计划”，培育农产品加工的领军企业，推动特色农业产业集群的形成与发展。在《龙岩市促进冷链物流加快发展六条措施》的支持下，上杭县农业发展有限公司致力于建设产地预冷集配中心，为入驻企业提供高标准的集收购、挑选、分级、整理、清洗、加工、冷藏、仓储、包装和销售等多功能于一体的果蔬产品加工和销售集散地，使公司成为一个现代化的农产品冷链物流配送中心和贮藏保鲜水果、蔬菜加工出口中心的基础配套设施建设的优质服务企业。通过实现保障冷链食品安全，提高人民生活质量，促进农民增收和带动农民就业等多方面的社会效益，完成以下建设 I 期项目内容：

（1）全面基础建设。包括建设 1 号冷库楼（占地面积 10416.0m²，建筑主体 2 层，局部 3 层，包括冷储仓库、加工车间、设备用房、值班室等）、装卸平台、停车场、道路等，

建筑结构为钢筋混凝土全框架结构。

(2) 一体化功能服务。包括冷储保鲜、冷链配送、物流仓储、分拣、预冷、初加工、预制菜等功能，为农产品的高效流通和保鲜提供坚实的保障。

(3) 完善运营设施。配套购置并安装生产加工设备、配送冷链运输车辆等。进一步提升农产品加工和流通的整体水平，确保每一个环节都高效、环保、安全，最终为消费者提供优质、新鲜的农产品。

3. 项目实施情况。

(1) 资金到位情况。

根据上杭县农业发展有限公司提供的《上杭县财政局关于下拨 2021 年公开招标地方政府专项债券转贷资金的通知》（杭财债[2021]10 号）、《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》等文件，本项目总投资 21000.00 万元，I 期申请专项债券共计 10000.00 万元,截止 2023 年 12 月 31 日，专项债资金共计收到 10000.00 万元，资金到位率 100%。项目资金的具体到位情况如表 1 所示。

表 1 2023 年上杭优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金到位情况

单位：万元

项目	专项债券资金	实际到位金额	资金到位率
上杭县优质农产品 仓储保鲜冷藏冷链 配送项目（I 期）	10000.00	10000.00	100%

（2）资金支出情况。

2022 年 11 月项目开工建设，2022 年度完成投资 1854 万元。主要建设计划为：完成项目前期工作，推进项目桩基建设工程。

2023 年度项目 I 期计划投资 8146 万元。截止 2023 年 12 月 29 日项目 I 期已完成主体建设和设备安装，累计完成投资约 10000 万元。项目资金具体执行情况如表 2 所示。

表 2 2023 年上杭优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金执行情况

上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目（I 期）支出明细	
项目名称	金额（单位：元）
勘探相关	88360.86
设计费 70%	1155000
施工图审查 90%	79200
摘地相关	7366287.5
预算费、预算审核	165769
代理费相关	149931
基础设施费	253040.6
施工款	58498839
临时用电用水相关	354440
用地宗地测绘款	15600

水土保持费	108206
桩基检测相关	249350
监理进度款	547199
设备工程款	30844523
供配电相关费用	33973
城镇土地使用税	81221
消防检测相关费用	9060.04
总计	100000000

（一）项目绩效目标

1. 总体目标。

该项目的建设深入贯彻农业农村发展战略，通过建立现代化农产品冷链物流配送中心，为入驻企业提供标准化的果蔬产品加工与销售集散地。在这里，企业可以高标准地进行收购、挑选、分级、整理、清洗、加工、冷藏、仓储、包装和销售等多种功能。这一举措不仅能够引导和吸引社会资金投入农业农村领域，同时大大提升了上杭县特色农业产业的竞争力和市场占有率，促进了农业产业链的延伸和价值提升；另外，有助于提高上杭县农产品的流通效率，降低物流成本，从而促进农民增收，为该县全体人民带来经济效益。此外，专业化贮藏与保鲜水果及蔬菜加工出口中心的建设，将显著提升农产品的保鲜和加工能力，确保农产品在运输过程中的新鲜度与品质，从而切实保障运输质量与食品安全。这一系列的举措目的是提高人民的生活质量，使城镇居民能够放心购买到优质的“冷链食品”，享受更加健康和安全的饮食选

择。

2. 阶段性目标。

根据上杭县农业发展有限公司出具的《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目 2023 年建设情况汇报》，专项债券资金专款专用，全部用于冷链配送项目的建设。该项目总规划占地 79 亩，分为两期建设，I 期建设约 30 亩，II 期建设约 49 亩。

本次参与绩效评定的范围为上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目 I 期。I 期总建筑面积约 25305 m²。其中建设 1 号冷库楼（占地面积 10416.0 m²，建筑主体 2 层，局部 3 层，包括冷储仓库、加工车间、设备用房、值班室等）、装卸平台、停车场、道路等，建筑结构为钢筋混凝土全框架结构。新增生产能力（或使用功能）：冷储保鲜、冷链配送、物流仓储、分拣、预冷、初加工、预制菜等功能。配套购置并安装生产加工设备、配送冷链运输车辆等。目前已于 2023 年底完成建设。

二、财政评价工作开展情况

（一）财政评价目的、对象和范围

1. 评价目的。

开展本次绩效评价工作主要有三个目的。一是运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法对 2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金进行绩

绩效评价，强化预算单位绩效评价理念，提高财政资金的使用效益和配置效率。二是根据地方政府专项债券资金自身特点，针对项目单位如何规范资金投入、管理和使用提出相应的改进性措施，为指导预算编制、设定绩效目标、提升上杭县老旧小区改造配套设施建设项目相关工作的质量和水平提供决策依据。三是通过组织实施财政评价，依据设定的绩效目标，对地方政府专项债券项目支出的经济性、效率性、效益性和公平性进行客观、公正的测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用。

2. 评价对象和范围。

2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金，共计 10000 万元。

评价的范围主要包括专项债券资金的决策情况、资金管理和使用情况、相关管理制度办法的健全性及执行情况、实现的产出情况和取得的效益情况等。

（二）评价原则、评价方法和评价标准

1. 评价原则。

绩效评价工作应当遵守法律、法规等有关规定，并按照以下原则从事预算绩效评价业务：

（1）坚持目的性原则。绩效评价工作要明确评价目的，做好项目经验做法总结、查找问题及原因、提出对策建议，实现规范财政专项资金投入、管理和使用及提高使用效率和

效果，以及为财政部门制定政策、预算决策等提供参考和依据的目的。

（2）坚持独立客观原则。应当在委托方和被评价对象提供工作便利条件和相关资料情况下独立完成委托事项。应当按照协议约定事项客观公正、实事求是地开展预算绩效评价，不得出具不实预算绩效评价报告。

（3）坚持科学规范原则。按照《财政部关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）、《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）、《上杭县财政局关于开展2023年财政支出重点绩效评价工作的通知》（杭财绩〔2023〕3号）等文件的工作程序和规范要求，采用科学规范的评价方法，合理选取具有代表性的样本，对原始资料进行必要的核查验证，科学制定符合项目特点的绩效评价指标体系，实事求是地开展绩效评价，形成结论并出具预算绩效评价报告。

（4）坚持问题导向原则。绩效评价工作应坚持问题导向，以问题为突破口，通过数据收集、实地核查、访谈调研，综合运用成本效益分析等各种分析评价方法，深入挖掘项目在资金管理与使用、项目产出效益等方面存在的问题及原因，提出对策建议。

2. 评价方法。

本次评价将通过文件资料研读、现场调研等方法对项目进行定性评价；通过基础数据统计分析等方法，对项目进行定量评价。在定性评价中，通过审慎查阅评价结果的证明材料，尽量减少定性评价的主观影响。本次绩效评价采取(但不限于)以下几种具体的评价方法：

(1)成本效益法。通过研究和分析项目的预算执行情况、项目管理资料、绩效考核和审计等相关资料，提取关键信息，将项目的投入与产出、效益进行关联性分析，评价 2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目的绩效目标实现程度。

(2)专家咨询法。在评价过程中，绩效评价工作组聘请绩效管理、财务和业务等多方面的专家组成专家组。专家组从各自的专业领域出发，在深入了解项目情况的基础上，对项目成效进行提炼和总结，并提出完善项目执行的建议。

(3)分析比较法。通过将项目实施情况与绩效目标、历史情况以及不同部门和地区的同类支出情况进行比较，评价 2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目的绩效目标实现程度。依据项目支出绩效目标，对照实际完成内容，评价项目实施情况与批复内容的符合度。依据相关政策文件，评价项目是否按照单位管理办法和制度执行。通过项目绩效目标资金计划文件和凭证，评价专项债券资金的下拨、

到位及使用情况。将项目绩效目标与实施结果进行对比分析，判断项目绩效目标的完成情况，并结合访谈工作，综合分析项目整体预期目标的实现程度。

（4）公众评判法。公众评判法是通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式，对财政资金的使用效果进行评判，评价绩效目标实现程度。运用公众评判法，对评价所涵盖的各项项目（部门）中涉及的主要企业、部门相关人员和社会公众进行满意度调查，从而在一定程度上判断项目效益的发挥程度。

（5）实地调查法。实地调查法是指在实地进行调研活动。适时赴龙岩市上杭县被评价单位及其下属单位开展实地调查和取证，获取第一手资料和情报，并与有关人员进行现场访谈交流和座谈，科学合理制定绩效评价指标体系及评分标准。深入了解实际完成情况，进行科学客观的评价判断。

3. 评价标准。

评价标准采用计划标准、行业标准、历史标准等，用于对绩效指标完成情况进行比较。

（1）计划标准。计划标准主要适用于依照相关政策文件中的工作任务要求而制定的指标评价。如根据《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中评估的项目预期收益情况、项目资金平衡情况要求，评价“项目收入实现率”、“本息覆盖

倍数”等指标完成情况等。

(2) 行业标准。行业标准是对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求所制定的标准。在所涉及的各项评价专项资金及部门整体中，行业标准主要适用于比率指标。如以各项评价专项建设内容的行业标准或龙岩市各市直职能部门整体平均水平为标准，对原绩效目标进行适当调整，结合实际，合理评价“竣工验收合格率”等指标完成情况。

(3) 历史标准。历史标准主要适用于以往年历史数据为标准的指标的评价。如以被评价项目专项资金历史执行情况为基准，评价“预算执行率”等指标的完成情况。

(三) 评价指标体系及指标设置依据

根据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》(财预〔2020〕10号)、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》(财预〔2021〕61号)、《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》(闽财债管〔2021〕50号)、《上杭县财政局关于开展2024年财政支出重点绩效评价工作的通知》(杭财绩〔2024〕3号)等相关文件要求，结合2023年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金特点，并根据调研过程中获得的第一手资料的研究总结，围绕项目决策、过程、产出和效益四个方面，设计绩效评价指标体系及

评分标准、指标分值。其中，评价指标的权重是根据各项指标重要程度进行确定，考虑到 I 期项目刚刚竣工，则评价应侧重于产出指标，因此，2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金财政评价指标体系(详见表 3)共设置 4 个一级指标、13 个二级指标、25 个三级指标，满分为 100 分。其中：决策方面指标 20 分、过程方面指标 20 分、产出方面指标 45 分、效益方面指标 15 分。具体指标设置依据如下：

(1)决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金申报合理性。依据福建省财政厅下发的《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50 号）制定。

(2)过程指标：主要考察项目债券资金管理和组织实施方面的情况。依据福建省财政厅《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50 号），结合专项债券资金管理和制度实施的工作内容进行制定。

(3)产出指标：主要考察项目产出数量、产出质量、产出时效和产出成本。依据《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50 号）结合政府专项债券资金特点以及被评价单位实施方案中建设目标进行指标设置。

(4)效益指标：主要考察上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金经济效益、社会效益、可持续影响效益和服务对象满意度。其中：

①经济效益指标。根据项目单位实际情况，结合福建省财政厅《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）和《2021年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》的项目预期收益情况，设置“项目带动社会投资率”指标和“项目收入实现率”指标。

②社会效益指标。根据福建省财政厅下发《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）以及《2023年第二批福建省政府专项债券上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中绩效目标表的情况反馈，设置“带动就业人数”指标，考察目标表的完成情况以及该项目是否能够充分带动农民就业，提高人民生活质量。

③可持续影响指标。根据专项债券模式特点，考察资金主管部门及资金使用单位是否建立合理、有效的监管和维护机制开展工作，并有效确保政府债券发行工作的持续有效开展，是否有效维护了政府债券发行公信力。据此设置“项目确保政府征信率”指标。

④满意度指标系依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定，主要用于考察专项债券资金建设的洽谈对象对上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项工作的建设满意情况，从而在一定程度上反映了专项工作的执行效率和质量情况。

表3 上杭优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金财政评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标
决策 (20分)	项目立项(8分)	立项程序规范性(5分)
		立项依据充分性(3分)
	绩效目标(7分)	绩效指标明确性(4分)
		绩效目标合理性(3分)
	专项债券资金申报(5分)	需求申报合理性(5分)
过程 (20分)	资金管理(10分)	预算执行率(5分)
		资金使用合规性(5分)
	组织实施(10分)	管理制度健全性(5分)
		制度执行有效性(5分)
产出 (45分)	产出数量(15分)	生产车间面积(5分)
		冷库面积(5分)
		配套设备数量(5分)
	产出质量(16分)	竣工验收合格率(5分)
		冷库管理系统(4分)
		冷库运营能力(4分)
		本息覆盖倍数(3分)
	产出时效(8分)	资金到位及时率(4分)
		计划时间执行情况(4分)

	产出成本（6分）	按时还本付息率（3分）
		成本控制率（3分）
效益 (15分)	经济效益（4分）	项目带动社会投资率（2分）
		项目收入实现率（2分）
	社会效益（2分）	带动就业人数（2分）
	可持续影响（4分）	项目确保政府征信率（4分）
	满意度指标（5分）	满意度（5分）

（四）财政评价工作过程

1. 前期准备阶段(2024年7月1日-7月16日)

组建团队，制定方案。组建地方政府专项债券资金财政评价工作团队，确定评价工作人员；分析以前年度该专项的基本情况与实际完成情况，结合相关资料制定绩效评价工作方案，明确职责分工，落实工作责任；参考《福建省财政厅关于印发<政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（闽财债管〔2021〕50号）以及其他地市同类专项，根据项目开展实施的实际情况设置绩效评价指标体系；通知被评价单位准备此次评价工作所需的基础资料。

2. 实地核查与调研座谈(2024年7月17日-7月24日)

按照绩效评价工作安排，评价工作组前往上杭县实地核查与调研座谈。了解项目在决策、过程、产出及效益等方面的实际情况，同时通过问卷调查等方式收集评价所需的数据

资料，为撰写财政评价报告做好准备。

3. 报告形成与反馈阶段(2024 年 7 月 25 日-8 月 31 日)

(1)确定绩效评价指标体系。在前期初步设置绩效评价指标体系的基础上，结合实地核查、调研座谈及与上杭县农业发展有限公司充分沟通后确定绩效评价指标体系。

(2)根据确定的绩效评价指标体系，分析整理评价数据，确定评价等级。及时就评价过程中疑点问题同上杭县财政局和上杭县农业发展有限公司进行反馈与沟通，出具绩效评价初步意见。

(3)撰写评价报告初稿，就绩效评价报告初稿征求上杭县财政局和上杭县农业发展有限公司意见，根据反馈的书面有效意见对评价报告初稿进行修改。

4. 报告定稿与提交阶段(2024 年 9 月 1 日-9 月 30 日)

评价工作组指定组内专门人员对修改后的评价报告进行审核，经内部审核通过的评价报告，形成正式评价报告，提交上杭县财政局。

三、综合评价情况及评价结论

(一) 综合评价情况

本次财政评价遵循科学规范、公开公正、绩效相关和问题导向的原则，重点评价项目的决策、过程、产出、效益指标。在此基础上，以相关的项目数据为基础，综合应用分析比较法、公众评判法、实地调查法等评价方法，结合评价标

准和评分规则，2023 年上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金财政评价综合得分为 81.72 分，等级为“良”。各项指标权重和分值详见表 4。

表 4 上杭优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金评价得分情况

指标	权重	分值	得分率
决策	20	19	95%
过程	20	20	100%
产出	45	33.72	74.93%
效益	15	9	60%
合计	100	81.72	81.72%

（二）评价结论

上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目专项债券资金的使用基本达到了绩效目标。具体表现为：完成了冷库、加工车间等基础设施的建设，能够为入驻企业提供农产品仓储、加工、冷藏、冷链等功能，保障冷链产品质量，提高人民生活质量，促进农民增收，推动当地经济的发展。然而，该专项仍存在需改进之处，如绩效目标设置不够合理、信息化程度有待提高、专项债券资金项目实际收益不及预期等问题。

四、财政评价指标分析

（一）项目决策情况

一级指标“决策”指标分值 20 分，评价得分 19 分。下设“项目立项”“绩效目标”“专项债券资金申报”3 个二级指标进行评价。

1. 项目立项（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）

（1）立项程序规范性（共 5 分，得分 5 分）

项目申请程序的规范性。该专项是根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、《财政部办公厅国家发展改革委办公厅关于梳理 2021 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕29 号）和《龙岩市人民政府关于印发龙岩市促进冷链物流加快发展六条措施的通知》（龙政综〔2020〕54 号）等相关文件精神设立，项目负责单位汇总项目申请材料，按照相关程序报批同意，项目按照规定的程序申请设立。

审批文件是否符合相关要求。通过查阅被评价单位提供的材料文件和就项目评价工作进行面谈了解，本项目具体根据《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》和《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》等文件内容执行，相关文件有盖章，审批文件、材料符合相关要求。

是否经过充分论证和风险评估。通过查阅《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目可行性研究报告》《上杭县招商引资工作领导小组办公室项目联审会议纪要》等文件可知，项目事前经过了必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估。

根据评分标准，立项程序规范性达满分要求。评价得分 5 分。

（2）立项依据充分性（共 3 分，得分 3 分）

项目立项与政策的相关性。项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策。该项目的立项与《产业结构调整指导目录（2019 年本）》的鼓励类项目相契合，同时符合《上杭县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等总体规划、行业发展规划和政策要求，属于公共财政支出范围，是经济社会发展的必要安排。

项目单位职责的相关性。该项目的实施单位为上杭县农业发展有限公司，有促进农业发展的义务，项目建设能够帮助农产品进行季节性调整，服务于农业生产，项目立项与职责范围相符，属于履职所需。

项目的类似性与重复性。到目前为止，从上杭县农业发展有限公司提供的材料及双方的沟通交流中尚未发现有其他同类项目。

根据评分标准，立项依据充分性达到满分要求。评价得分 3 分。

2. 绩效目标（绩效分值 7 分，评价得分 6 分）

（1）绩效指标明确性（共 4 分，得 4 分）

查阅项目单位绩效自评报告可知，项目单位项目绩效目标已细化分解为具体的绩效指标，绩效指标表述清晰、可衡

量。此外，根据项目单位绩效自评报告，项目单位选取的绩效指标能够与项目目标任务数或计划数相对应。

根据评分标准，绩效指标明确性达到满分要求。评价得分 4 分。

（2）绩效目标合理性（共 3 分，得 2 分）

根据上杭县农业发展有限公司提供的专项债券资金绩效目标申报表，项目有设立含产出、效益及满意度等在内的当年度绩效目标指标，但产出数量指标未反映项目实际建设内容，与实际工作内容相关性有待提高；项目预期产出效益和效果能基本符合正常的业绩水平；当年度申报专项债券资金 10000 万元，预计绩效目标设定为完成建设总建筑面积 66218 平方米，其中：生产车间建筑面积 39870 平方米；冷库建筑面积为 12280 平方米；宿舍楼建筑面积为 7380 平方米；办公楼建筑面积 5230 平方米；地下室 1458 平方米。配套购置并安装项目所需的生产加工设备、制冷设备及检测设备等共 2098 台（套）。根据项目单位提交的阶段材料，项目建设内容已基本完成，实际支出金额为 10000 万元，本年度项目绩效目标与预算确定的项目投资额和资金量匹配程度较高。

根据评分标准，绩效目标合理性存在不足扣 1 分。评价得分 2 分。

3.专项债券资金申报情况(绩效分值 5 分，评价得分 5 分)

需求申报合理性（共 5 分，得 5 分）。根据东南智库（北

京)经济咨询中心出具的《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目可行性研究报告》以及上杭县农业发展有限公司提供的《2021年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》和《2023年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》等资料,项目工程造价已经根据有关国家标准文件进行测算,资金需求额度测算依据较为充分,资金需求额度与年度工作任务相匹配。

根据评分标准,资金申报科学论证达满分要求。评价得分5分。

(二) 项目过程情况

一级指标“过程”指标分值20分,评价得分20分。下设“资金管理”“组织实施”2个二级指标进行评价。

1.资金管理(绩效分值10分,评价得分10分)

(1) 预算执行率(共5分,得5分)

该项目申请的2021年专项债资金实际到位数为10000.00万元。截至目前,根据上杭县农业发展有限公司提供的支出清单以及支付凭证可知全年执行数为10000.00万元。

根据评分标准,预算执行率达满分要求。评价得分5分。

(2) 资金使用合规性(共5分,得5分)

根据《上杭县财政局关于下拨2021年第八批公开招标地方政府债券转贷资金的通知》(杭财债〔2021〕10号)、《财

政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于梳理 2021 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕29 号）等相关文件内容及规定，项目单位资金的拨付有完整的审批程序和手续，资金使用符合专项债支持领域和方向。并且，在评价过程中对被评价单位提供的有关项目资金支出材料进行查阅，不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，资金使用规范。

根据评分标准，资金使用合规性达到满分要求。评价得分 5 分。

2.组织实施情况（绩效分值 10 分，评价得分 10 分）

（1）管理制度健全性（共 5 分，得 5 分）

根据《上杭县农业发展有限公司关于印发上杭县农业发展有限公司管理制度的通知》（杭农发公司〔2023〕2 号），被评价单位已经制定了财务和业务管理制度，设立了责任落实机制、监督考评机制等，文件材料合法、合规、完整。

根据评分标准，管理制度健全性达满分要求。评价得分 5 分。

（2）制度执行有效性（共 5 分，得 5 分）

在评价实施过程中，通过实地考察上杭县农业发展有限公司并查阅相关资料，发现实施单位在项目管理方面基本遵循了既定的管理制度。项目相关文件，如实施方案、施工合同、验收报告等，均由项目单位妥善保存，以备查验。

根据评分标准，制度执行有效性达满分要求。评价得分 5 分。

（三）项目产出情况

一级指标“产出”指标分值 45 分，评价得分 33.72 分。下设“产出数量”“产出质量”“产出时效”“产出成本”4 个二级指标进行评价。

1. 产出数量(绩效分值 15 分，评价得分 10.72 分)

（1）生产车间面积（共 5 分，得 1.35 分）

根据《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》，生产车间计划建造面积 39870 平方米。根据现收集到的材料以及《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目汇报》可知，2023 年实际完成生产车间建造面积约 10800 平方米。

根据评分标准，生产车间建造面积未达到满分要求。评分得分 1.35 分 $[5 * (10800/39870)]$ 。

（2）冷库面积（共 5 分，得 4.48 分）

根据《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》，冷库计划建造面积 12280 平方米。根据现收集到的材料以及《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目汇报》可知，2023 年实际完成冷库建造面积约 11000 平方米。

根据评分标准，冷库建造面积未达到满分要求。评分得

分 4.48 分 $[5 * (11000/12280)]$ 。

(3) 配套设备数量（共 5 分，得分 4.89 分）

根据《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》，配套设备计划数量 2098 台（套）。根据现收集到的材料可知，2023 年实际购买配套设备数量约 2053 台（套）。

根据评分标准，评分得分 4.89 分 $[5 * (2053/2098)]$ 。

2. 产出质量(绩效分值 16 分，评价得分 13 分)

(1) 竣工验收合格率（共 5 分，得 5 分）

竣工验收合格率=（已完工的工程验收合格项目数量/已完工的工程项目总数*100%。通过查阅项目单位提供的《福建省房屋建筑工程竣工验收报告》可知，本项目已竣工项目共核查 36 项，实际通过验收 36 项，竣工验收合格率 100%。

根据评分标准，竣工验收合格率达到满分要求。评分得分 5 分。

(2) 冷库管理系统（共 4 分，得 4 分）

根据现收集到的材料以及现场调研情况可知，冷库配有库房风机控制柜、低温摄像头等智能化设备，安装了全自动控制系统，能够在 APP 上对库内温度等数据进行实时监控，具备温度的自动调节等功能，对冷库实现了信息网络化管理。

根据评分标准，冷库管理系统达到满分要求。评分得分 4 分。

(3) 冷库运营能力（共 4 分，得 4 分）

根据现收集到的材料以及《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目汇报》可知，2023 年实际建成冷库容量约 80000 立方米。

根据评分标准，冷库运营能力达到满分要求。评分得分 4 分。

(4) 本息覆盖倍数（共 3 分，得 0 分）

本息覆盖倍数为项目产生的收益与专项债券本息的比率。根据专项债券项目资金绩效目标表中显示，本息覆盖倍数的项目实施期目标值应 ≥ 1.2 。但根据项目实施单位提供的材料来看，该项目 2023 年产生的收益为 0，因此本息覆盖倍数为 0。

根据评分标准，本息覆盖倍数未达到满分要求。评分得分 0 分。

3. 产出时效(绩效分值 8 分，评价得分 4 分)

(1) 资金下达及时率（共 4 分，得 4 分）

根据《上杭县财政局关于下拨 2021 年公开招标地方政府专项债券转贷资金的通知》（杭财债[2021]10 号），专项债券资金 2021 年 11 月 30 日已下达上杭县农业发展有限公司基本户，应到位资金 10000 万元，及时到位资金 10000 万元。
资金拨付及时率= $(10000/10000) * 100\% = 100\%$ 。

根据评分标准，资金下达及时率达到满分要求。评分得

分 4 分。

(2) 计划时间执行情况 (共 4 分, 得 0 分)

开工及时率= (按期开工项目数量/应开工项目总数)
*100%。根据《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目 2023 年情况汇报》可知, 项目 I 期于 2022 年 11 月开工, 与《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中计划的 2021 年 4 季度开工不符, 开工及时率 0%。

完工及时率= (按期完工项目数量/应完工项目总数)
*100%。根据《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目 2023 年情况汇报》可知, 项目 I 期于 2023 年 12 月 28 日完成建设, 与《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中计划的 2023 年初建成投产不符, 完工及时率 0%。

根据评分标准, 计划时间执行情况未达到满分要求。评分得分 0 分。

4. 产出成本(绩效分值 6 分, 评价得分 6 分)

(1) 按时还本付息率 (共 3 分, 得 3 分)

按时还本付息情况率=按时兑付的还本付息资金额/到期还本付息总资金额*100%。根据付息计划表可知, 2022 年度应缴利息 317 万元以及 2023 年度应缴利息 397 万元。根据项目建设单位佐证材料, 上杭县财政局已缴清利息费用。

根据评分标准，按时还本付息率达到满分要求。评分得分 3 分。

(2) 成本控制率（共 3 分，得 3 分）

成本控制率=(项目累计支出金额/项目预算金额)*100%。
该项目预算 10000 万元，实际支出 10000 万元，成本控制率
=10000/10000=100%。

根据评分标准，成本控制率达到满分要求。评价得分 3 分。

(四) 项目效益情况

一级指标“效益”指标分值 15 分，评价得分 9 分。下设“经济效益”“社会效益”“可持续影响”“满意度”4 个二级指标进行评价。

1. 经济效益（绩效分值 4 分，评价得分 0 分）

(1) 项目带动社会投资率（共 2 分，得 0 分）

项目带动社会投资率=（项目带动社会投资金额/专项债券资金）×100%。根据《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》，项目预计总投资 21000 万元，拟申请专项债共计 15000 万元。其中，本次拟申请 10000 万元，被评价单位未能出具相关材料证明来自其他社会力量的出资金额。因此项目带动社会投资率=0/10000*100%=0%。

根据评分标准，项目带动社会投资率未达满分要求。评

价得分 0 分。

(2) 项目收入实现率（共 2 分，得 0 分）

项目收入实现率=项目实际收入/项目预期收入*100%。根据《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》，项目运营期内收入是项目运营后各项租金收入。截至目前，由于项目只完成了 I 期建设，未能及时投入使用，暂无收入。故项目收入实现率为 0，

根据评分标准，项目收入实现率未达满分要求。评价得分 0 分。

2. 社会效益（绩效分值 2 分，评价得分 0 分）

带动就业人数（共 2 分，得 0 分）

通过实地考察得知，由于该项目尚未完工，目前正处于施工的 II 期阶段，因此根据项目进度安排，所有相关工作尚在筹备和计划之中，未开展实际运营。现场的实际在岗工人数量为零。

根据评分标准，带动就业人数未达满分要求。评价得分 0 分。

3. 可持续影响（绩效分值 4 分，评价得分 4 分）

项目确保政府征信率（共 4 分，得 4 分）

项目资金部分由政府专项债券提供，建设单位如约支付利息，有助于保持政府债券的良好信誉，并不断增强政府的

信用度。通过审查项目单位的利息支付凭证等相关文件，未发现延迟支付利息的情况。

根据评分标准，项目确保政府征信率达满分要求。评价得分 4 分。

4. 满意度指标（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）

评价组通过发放问卷，访问该项目建设过程中的第三方洽谈对象，调查他们对项目建设的满意程度。根据回收的问卷结果显示，该项目具备较高的对外满意程度，且暂时未收到在建设期间的群众举报或投诉。

根据评分标准，满意度指标达满分要求。评价得分 5 分。

五、主要经验和做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验和做法

根据《2021 年第三批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中关于社会效益的目标和东南智库（北京）经济咨询中心出具的《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目可行性研究报告》可知，该项目具备以下经验和做法：

1. 把握消费动向，开展区域冷链工作。

冷链物流配送网络与冷链食品经营密切相关。随着消费者收入的提高和生活节奏的加快，速冻食品的需求潜力同步增长。为了节省时间，越来越多的家庭选择速冻食品作为家庭饮食的补充，购买频次不断增加。为了及时应对消费者的

心理变化，上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目的建设，使得农产品生产厂家能够通过专业冷链物流中心将产品配送到超市、销售门店和餐饮等客户手中，不仅推动了冷链的标准化生产和品牌化经营，也带动了冷链物流经营组织的发展，有效促进冷链供应链体系的形成。此外，这个项目还将进一步推进上杭县及其周边县城，乃至整个龙岩区域的现代流通服务网络建设，促进冷链流通网络新格局的形成，保障区域冷链企业的持续生产需求，稳定冷链市场，减少流通环节，降低流通成本，提高经济效益和社会效益，实现优质、安全、便捷的冷链供应链服务体系。

2. 积极响应国家政策，促进“三农”发展。

根据《产业结构调整指导目录（2019 年本）》，本项目属于果蔬加工及冷链物流项目，属于国家鼓励类项目，符合国家的行业政策。同时，“三农”政策的推进给上杭县这一传统农业大县带来了持续增长的产量，优质农产品发展水平不断提升。受政策的优惠与鼓舞，上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目建成后，将推动冷链交易市场的建设，促进冷链销售点和直营店的发展，为乡镇居民、下岗职工和失业人员提供间接就业机会。在当前农产品物流成本上涨的背景下，该项目通过将农产品从生产到销售的中间过程集中在供应链内部完成，减少流通环节，节省流通费用，从而降低农产品流通成本。这不仅减轻了农民负担，还扩大了农产

品的销售市场，促进农民增收。此外，专业化冷链物流中心凭借其大规模的仓储能力，在保障农产品持续稳定供应、平抑农产品价格和促进农民增收等方面发挥着重要作用。该项目利用地理位置、销售渠道、人员和行业经验等方面的优势，构建冷链物流中心，优化农产品流通资源配置，创新农产品流通方式，建立健全现代农产品流通模式，加快农产品精益物流的发展，促进农业增效，真正做到与“三农”同行。

（二）存在的问题及原因分析

1. 专项债券资金绩效目标申报表设置合理性有待提高。

绩效目标的设置并非反映项目的重点工作任务。根据实施单位提供的材料可知，该项目主要内容为完成冷库、加工车间等相应基础设施的建设，提供仓储、加工、冷藏等功能，促进当地经济发展，但目前的绩效目标并未体现这一重点工作内容，如产出指标中未体现与冷库等建设内容相关的产出数量指标，这使项目的绩效目标与实际的工作内容出现了一定的偏差。

2. 数据未能及时更新，项目开工竣工延误。

项目前期受用地报批相关材料需按“全国第三次土地调查数据库”（三调）数据补充完善影响。上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目规划用地约 79 亩，2022 年 3 月根据土地报批中介机构反馈，2020 林地基本图森林资源建档数据显示（全国第二次土地调查数据库），在林业部门地类

分类中系统显示非林地 1.9692 公顷公顷、林地 3.0181 公顷，但在自然资源农转报批系统中显示林地只有 1.0374 公顷，造成项目红线范围内林地报批面积（经林业局审核报批）与自然资源现状库中面积差异超过 50%，无法通过系统审查，导致项目用地无法提供，进而导致项目开工竣工延误。因此，被评价单位项目在前期准备过程中，未能及时按“全国第三次土地调查数据库”补充完善相关材料，对新的数据要求认识不足。并且，在林业部门和自然资源部门之间，数据交互和协调不充分，导致数据的偏差。

3. 项目招商能力仍需加强。

一是未能吸引合作伙伴或商家入驻

根据调研组访谈情况，在专项债项目的推进过程中，未能吸引合作伙伴或商家入驻的问题较为突出，具体表现为项目启动后，尽管基础设施和配套服务已经到位，但由于招商引资力度不足、市场推广不力等原因，导致潜在合作伙伴和商家对项目的关注度和参与度不高。这种情况不仅影响了项目的整体运营和经济效益，还可能导致项目资源的浪费和社会效益的降低。

二是在吸引社会资金方面的撬动作用较差

根据福建省财政厅发布的《政府专项债券项目资金绩效管理办法》规定，项目资金需有效撬动社会投资，以发挥稳定经济和促进增长的效应。然而，实际情况是自项目启动以

来，仅依靠政府分配的专项债券资金进行建设，并未向其他合作单位或周边居民等社会力量征集项目建设资金。

4. 项目带动就业人数不合格。

由于项目在用地审查环节出现了问题，这不仅延误了项目的整体推进速度，还直接影响了项目的实施进度。根据调研得知，项目进度的拖延限制了项目在带动就业方面的潜力，项目进度延误意味着原本可以吸纳劳动力的就业机会减少，从而在短期内削弱了项目对于当地经济发展的促进作用和对于社会就业的拉动效果。

5. 项目建设进度较慢，目标完成度有待提高。

根据现收集到的材料以及《上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目汇报》可知，截止 2023 年 12 月 31 日，项目建设实际建设为情况为完成生产车间建造面积约 10800 平方米，冷库建造面积约 11000 平方米，实际购买配套设备数量约 2053 台（套），目前项目完成情况与《2023 年第二批福建省政府专项债券——上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目实施方案》中设定的建造目标有一定差距（如表 5 所示）。

表 5 计划完成目标与实际完成目标对比表

建设项目	计划完成目标	实际完成目标
生产车间	39870 平方米	10800 平方米
冷库	12280 平方米	11000 平方米
配套设备	2098 台（套）	2053 台（套）

六、有关建议

（一）规范评价工作，加强专项债券项目规划

明确、合理的绩效目标是绩效评价的基础。绩效目标是进行绩效评价的主要依据，是准确科学衡量项目绩效的一个重要前提。项目实施单位应依据国家相关法律法规、国民经济、社会发展规划、部门职能、年度工作计划等要求设置清晰、明确、能反映预算资金预期产出和效果的绩效目标，并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。绩效指标是项目评价的重要依据，全面、准确的指标能够详细地反映出专项资金支出产生的各方面效益。在设置绩效指标时，应根据专项债的性质与项目实施内容，尽可能设置一些容易取证且取证材料有代表性的指标，便于考核项目的完成情况。项目实施单位应综合考虑项目特点、市场变化等因素，确保绩效目标编制的准确性、恰当性，扎实推进绩效评价工作。

（二）捕捉数据变化，强化管理部门协作机制

专项债项目必须开展充足的项目前期规划，做到“图之于未萌，虑之于未有，防范于未然”，必须高度重视数据的准确性和时效性。及时依照最新数据对相关审批材料进行补充和完善，确保所有数据的准确无误，为后续工作奠定坚实基础。同时，要建立数据更新机制，定期对基础数据进行更新，并确保各部门数据库之间的数据同步和一致性，以避免因数据差异导致的误解和延误。为了加强部门间的协作，应

提高林业部门和自然资源部门之间的沟通与协作水平，建立常态化的沟通渠道，定期召开联席会议，共同探讨数据交互中的问题和解决方案，确保数据交互的准确性和及时性。此外，建议设立一个专门的数据协调和复核机制，该机制应具备快速响应数据差异的能力，能够在发现问题后迅速组织相关部门进行协同解决，从而确保报批审核工作的顺利进行，提高审批效率。通过上述措施的实施，能够有效解决项目用地审批过程中可能遇到的数据不准确、更新不及时、部门协作不畅等问题，为项目的顺利推进提供有力保障。这不仅有助于提高项目审批的透明度和公正性，还能确保项目用地审批工作的科学性和规范性，为项目的成功实施打下坚实的基础。

（三）加强市场分析，明确核心竞争力和市场需求

冷链项目的招商能力较弱，主要原因可能包括对市场认知度不足、投资风险较高、回报周期较长以及融资渠道有限等问题。因此，可加强宣传和教育，通过媒体、行业会议和展会等途径，提高社会对冷链项目的认知度和认可度。同时，政府和行业协会应制定和推广冷链行业的标准和规范，提升行业的整体形象和可信度。其次，降低投资风险，政府可以通过财政补贴、税收优惠等政策支持，减轻投资者的负担，并鼓励保险公司开发针对冷链行业的保险产品，为投资者提供风险保障。此外，创新商业模式，推广冷链物流共享平台，

一方面降低项目的运营成本，提高资源利用效率；另一方面鼓励入驻企业之间建立战略联盟，共同投资和运营项目，分散风险。

（四）加强项目管理，保质保量完成建设任务

保质保量完成建设任务是项目管理中的关键任务之一，可以通过采取以下措施来解决项目管理中出现的问题：一是重新估算任务：由收集到的材料可知，项目实际完成值与目标完成值存在一定差距，实施单位可以重新设定目标、估算任务，通过与团队成员讨论、专家判断等方式来解决这一问题。二是增加资源：如果资源不足是项目进度出现问题的原因，可以考虑增加资源的分配，例如分派更多的团队成员或增加资金投入。三是制定应急计划：为应对已发生的或潜在的突发状况，制定应急计划。这包括制定备用计划、提前执行关键任务、调整资源分配等。四是持续监控：不断监控项目进度，确保采取的措施有效，随时准备应对潜在的问题。

七、其他需要说明的问题

无

附件 1:

上杭县优质农产品仓储保鲜冷藏冷链配送项目财政评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	评分标准	权重	得分
决策 (20 分)	项目立项	立项程序 规范性	①项目是否按照规定的程序申请设立（2 分）；②审批文件、材料是否符合相关要求（2 分）；③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策等。（1 分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5
		立项依据 充分性	①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策（1 分）；②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求（0.5 分）；③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需（0.5 分）；④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则（0.5 分）；⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复（0.5 分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	3
	绩效目标	绩效指标 明确性	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（2 分）；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现（1 分）；③是否与项目目标任务数或计划数	4	4

			相对应（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。		
		绩效目标合理性	①项目是否有绩效目标且与实际工作内容具有相关性（1分）；②项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平（1分）；③是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	3	2
	专项债券资金申报	需求申报合理性	①需求申报是否经过科学论证（2分）；②资金需求额度测算依据是否充分（2分）；③资金需求额度是否与年度工作任务相匹配（1分）。符合则按照各项分值得分，否则不得分。	5	5
过程 (20分)	资金管理	预算执行率	债券资金支出进度=项目单位实际使用债券资金/已发行债券资金×100%。支出完成部分则按照实际支出进度比例得分（5分），未完成部分按比例扣分，扣完为止。	5	5
		资金使用合规性	①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定（1分）；②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续（1分）；③是否符合项目预算批复或合同规定的用途（1分）；④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况（2分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5

	组织实施	管理制度健全性	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度（3分）；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整（2分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5
		制度执行有效性	①是否遵守相关法律法规相关管理规定（2分）；②项目调整及支出调整手续是否完备（1分）；③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档（1分）；④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位（1分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	5	5
产出 (45分)	产出数量	生产车间面积	按计划完成预算目标要求的建设面积得满分，即建设面积 ≥ 39870 平方米得满分（5分），未达到目标值的按（完成面积/目标面积）*100%指标分值记分。	5	1.35
		冷库面积	按计划完成预算目标要求的建设面积得满分，即建设面积 ≥ 12280 平方米得满分（5分），未达到目标值的按（完成面积/目标面积）*100%指标分值记分。	5	4.48
		配套设备数量	按计划完成预算目标要求的购买数量得满分，即购买数量 ≥ 2098 台（套）得满分（5分），未达到目标值的按（完成数量/目标数量）*100%指标分值记分。	5	4.89

	产出质量	竣工验收合格率	竣工验收合格率=（已完工的工程验收合格项目数量/已完工的工程项目总数*100%，比例达到 100%得满分，未达到要求按（完成数量/目标数量）*指标分值记分（5 分）。	5	5
		冷库管理系统	①冷库是否实现信息网络化管理（2 分）；②是否实现数据的实时监控（2 分）。符合则按照各项分值得分，不符合则按照各项分值扣分，扣完为止。	4	4
		冷库运营能力	冷库容量是否≥10000 立方米。若超过 10000 立方米则得满分（4 分），未达到要求按（实际容量/目标容量）*指标分值记分。	4	4
		本息覆盖倍数	本息覆盖倍数为项目产生的收益与专项债券本息的比率。本息覆盖倍数≥1.2 得满分（3 分），未达到要求按（实际本息覆盖倍数/预期本息覆盖倍数）*指标分值记分。	3	0
	产出时效	资金到位及时率	资金拨付及时率=（及时到位资金/应到位资金）*100%，达到或超过目标 100% 满分（4 分），否则得 0 分。	4	4
		计划时间执行情况	①开工及时率=（按期开工项目数量/应开工项目总数）*100%，开工及时率≥100%得满分（2 分），未达到要求按（实际比率/目标比率）*指标分值记分。 ②完工及时率=（按期完工项目数量/应完工项目总数）*100%，完工及时率≥100%得满分（2 分），未达到要求按（实际比率/目标比率）*指标分值记分。	4	0

	产出成本	按时还本付息率	按时还本付息率=(按时兑付的还本付息资金额/到期还本付息资金额)×100% (3分)。未完成部分按比例扣分,扣完为止。	3	3
		成本控制率	成本控制率=(项目累计支出金额/项目预算金额)*100%。成本控制率≥90%且≤100%得3分,≥80%且<90%得2分,<80%或>100%均不得分。	3	3
效益 (15分)	经济效益	项目带动社会投资率	项目带动社会投资率=(项目完成总投资/专项债券资金)×100%,投资率超过130%得满分(2分),投资率100%-130%按比例得分,投资率低于100%得0分。	2	0
		项目实际收益率	项目收入实现率=项目实际收入/项目预期收入*100%。收益金额大于或等于专项债利息得满分(2分),未达到要求按(产生金额/目标金额)*指标分值记分。	2	0
	社会效益	带动就业人数	项目带动新增就业人员数量,目标值为280,超过280得满分(2分),未完成部分按比例扣分,扣完为止。	2	0
	可持续影响	项目确保政府征信率	项目确保政府征信率=(实际按时还本付息次数/应按时还本付息次数)*100%,达到目标得满分(4分),未达到目标值的部分,进行扣分,扣完为止。	4	4
	满意度指标	满意度	反映项目洽谈对象对该项目建设的满意程度,平均满意度达90%以上得满分(5分),未达到90%的按(完成数量/目标数量)*指标分值记分。	5	5

总权重、评价总分(S)		100	81.72
评价等级	☐ 优 ($S \geq 90$) ☒ 良 ($90 > S \geq 80$) ☐ 中 ($80 > S \geq 60$) ☐ 差 ($60 < S$)		