

上杭县强农惠农

(兑现 2022-2023 年政策)

财政评价报告

项目名称：	上杭县强农惠农 (兑现 2022-2023 年政策)
项目实施单位：	上杭县农业农村局 上杭县水利局
项目委托单位：	上杭县财政局
评价机构：	福建农林大学绩效管理研究中心 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，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 “上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）” 开展绩效评价工作，并形成评价报告。现将评价报告主要内容摘要如下：

一、评价结论

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，综合应用对比分析法、公众评判法、实地调查法和专家评判法等评价方法，结合评价标准和评分规则，上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）绩效评价得分为 91.7 分，评价等级为“优”。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 18.3 分，得分率为 91.50%。

（二）过程方面：该部分绩效分值为 20 分，评价得分 17.65 分，得分率为 88.25%。

（三）产出方面：该部分绩效分值为 40 分，评价得分 37.09 分，得分率为 92.73%。

（四）效益方面：该部分绩效分值为 20 分，评价得分

18.66 分，得分率为 93.3%。

二、存在问题及原因分析

1.资金投入和资金管理方面。

该项目在资金投入和资金管理方面主要存在以下问题：

一是部分项目的资金量与工作任务不够匹配。农村水利是乡村振兴的命脉，对农业发展有着至关重要的作用，所以强农惠农的政策也应当对农村水利的建设有所侧重。但是就目前整体的政策奖补资金构成情况来看，农村水利奖补资金仅占到整体奖补项目资金的 20%左右，特别是目前上杭县对于灌区水源工程、主干渠维修养护均无资金来源，仅有每年 60 万元的补助，并不能很好地满足农村水利的现实需求，所以在农村水利奖补资金的分配上尚须进一步优化。

二是资金到位和执行情况方面。截至 2024 年 7 月评价小组调研时，项目资金到位率为 73.63%，其中，2023 年资金到位率为 97.94%，2024 年资金到位率仅为 38.19%。预算执行率为 87.88%，预算执行情况良好，其中，2023 年预算执行率为 89.14%，2024 年预算执行率为 83.87%。究其原因，2024 年资金到位率低的主要原因是由于评价组所获取的评价数据截止时间为 2024 年 7 月，此时 2024 年时间刚过一半，而财政在下半年拨付的项目资金无法统计在内，由此导致了目前 2024 年项目资金到位率低的情况。同时，财政资金下拨至各乡镇后，部分乡镇仍存在财政资金执行不够及时的现

象。虽然目前预算执行情况总体良好，但是仍有一定的提升空间。

除此之外，目前项目缺少专项资金管理办法，未将专项资金的使用范围和使用情况进行明文规定，这同样也不利于专项资金的使用和管理。

2.绩效目标和绩效指标方面。

该项目在绩效目标和绩效指标方面主要存在以下问题：

一是绩效目标未体现出项目的特点。强农惠农的政策奖补对于当地农业的发展能够起到方向性的指引作用，但好的政策离不开好的宣传，唯有让大部分农民知晓政策、搞懂政策、享受政策，方能将政策落到实处。所以绩效目标的设置也应着重考量政策兑现的宣传工作及项目实施的实际情况，将绩效目标进行量化，用清楚明了的数字或文字将绩效目标表达出来，全过程预算绩效管理才能真正发挥效用。

二是绩效指标的设置不够清晰、可衡量性有待提升。绩效指标的设置是实施全过程预算绩效管理的关键环节，也是后续开展绩效监控和绩效评价当中不可或缺的重要组成部分，但就目前上杭县农业农村局与上杭县水利局在上杭县人民政府官网所公布的预算情况而言，“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”确有绩效目标，但项目的绩效目标未能很好地体现出奖补政策的特点，也并未对《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策》中所提及的内容设置相关的绩效目

标，存在一定的改进空间。

同时，在上杭县农业农村局 2023 年的绩效目标申报表的经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”存在一定问题，根据《2021 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》和《2022 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》可知，2021 年农业产值增长仅为 3.3%，2022 年农业产值增长仅为 3.6%，将绩效目标定为增长 10%不太符合正常的业绩水平，而倘若以项目实施期的两年为计算基准，则属于正常业绩水平，由此可见绩效指标表述不清晰将影响全过程预算绩效管理的实施成效。

除此之外，在上杭县农业农村局 2023 年的绩效目标申报表中存在以下问题：①经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”，因未明确说明具体是哪个产业的新增产值，容易产生歧义；②质量指标“促进全县农民增收率 $\geq 10\%$ ”并未明确具体的衡量基准年，究竟是与去年比，还是与十年前比，容易产生误解；③上杭县水利局对“农村饮水安全工程管护奖励基金”项目 2022 年度的绩效目标表中生态效益的“节约用水、提高供水能力率”更应该归于社会效益指标当中。所以对于绩效指标的设置及目标值的确定，一定要清晰、可衡量，否则绩效管理将难以真正反映项目的产出和效益情况。

3.政策设置和具体实施方面。

就政策兑现资金的用途而言，由于目前政策兑现的资金都是以农户申报为主，多为奖励性质，虽然对上杭农业发展

的大方向有一定的指引作用，但对于上杭县农业产业规模提升、特色化产业发展及新质生产力运用，仍缺乏强有力的推动。同时，部分政策的奖补标准设置不够切合实际，在调研中了解到，如“支持发展优势特色果茶产业”，政策要求在非耕地上集中连片种植一定亩数（20 亩或 30 亩）的经济作物便予以补贴，但在目前耕地红线政策的要求之下，已经很难找到如此大面积的非耕地，该项奖补的达成标准便难以落地；又如在湖洋镇的调研过程中发现现行对耕地进行补贴的奖补标准是以“是否有田”作为衡量标准，而忽视了是否有对田地进行有效的开垦利用及有效产出的关注。

除此之外，在现行的奖补政策当中，对于经济作物和粮食作物的奖补规模大体上相当，收益较低的粮食作物恐难以引起农户的种植热情。同时，目前的奖补资金当中，对于农机和农田基础设施（机耕路，灌溉水渠，小高层梯田的平整并块）方面的政策保障和资金投入还有待改善。以机耕路为例，路修好以后，农机便可以驶入田间，农民的生产效率和生产积极性便可以提高，几十亩的荒地也可以盘活，但修路所占用的几分耕地却会导致图斑问题，而且对于机耕路的修缮也缺乏相应的资金支持。而且在调研中发现，农户们大多数都更倾向于种好地，假设没有抛荒复垦的补贴，农户基本不愿意种植荒地、梯田等，这将会使农村荒地增加，浪费土地资源。因此，政策设置和具体实施还有待进一步完善。

三、有关建议

（一）立足实际，调配资金，切实保障农业生产所需

预算资金的安排、专项资金的使用和绩效目标的设置，这一切工作的中心都应当是人民，并立足于当地的实际情况，切实做到因地制宜、及时调整，以保证真正做到造福百姓。基于上杭县财政资金的可持续性良好以及农村水利工作的重要性，加之日前所遭受的洪涝灾害，上杭县财政可适当对强农惠农专项资金中农村水利的部分予以调增，以切实保障人民的饮水安全，避免耽误农业生产。同时，对于政策奖补资金的投入方向及政策标准的相关设计，应更加贴合我国对于农业发展的长远规划以及上杭县农民生产的实际情况，进而让财政资金发挥出更大的效益。

（二）加强培训，强化意识，树牢预算绩效管理理念

各级政府部门都应树立“花钱必问效，无效必问责”的责任意识，上杭县财政局当牵头组织预算绩效管理新提法、新规范的学习培训，进一步加深各级部门对预算绩效工作的理解和认识，促进各部门将日常业务工作融入预算绩效管理工作全过程，保障项目执行的有效性和可控性。同时，针对奖励补助类专项资金特有性质，制定如“政策知晓度”、“项目支持率”和“服务对象满意度”等指标更为合理、便于考核的标准，并根据奖补资金的性质设立明确的管理条例，强化跟踪管理，及时跟进资金的使用情况。除此之外，政策奖

补资金考核标准的设置，也可以更多地考虑以实际效益为奖补标准，如限定亩产、高标准农田和实际经济效益等，以避免政策奖补未切实惠农惠民。

（三）动态监管，督促进度，健全完善绩效结果应用

积极开展对专项资金预算执行进度和绩效实现程度的“双监控”管理，建立健全定期抽查、及时通报制度，增强各级财政部门和各业务部门加快推进专项资金预算执行进度的责任感和紧迫感。并结合项目信息管理系统实际情况，加强入库和拟奖补项目的动态管理。如对于实施进度缓慢、绩效不佳的项目，要科学评判、综合分析项目具体情况，提出科学合理的改进措施，充分发挥绩效评价工作纠偏和正源机制。充分体现预算绩效管理工作“突出重点、有保有压、有效多安排、无效多压减”的特点，并在未来的专项资金管理办法中对相应的矫正调整机制确认更为清晰明确的管理条例。

（四）科技赋能，协同合作，强化新质生产力的运用

让农业插上科技的翅膀，方能为上杭县农业的发展提质增效，上杭县的强农惠农政策不单单局限于资金的奖补，还应当积极联系农科所、农科类高校为农民开展相关培训，选育优质农产品。同时，还应强化指导，将农业生产连点成片，形成规模优势，并充分发挥好上杭通贤乌兔科技小院和上杭萝卜科技小院的科研优势，积极开展合作为发展上杭特色产

业添砖加瓦，充分利用好这些新质生产力，以创造出更大的经济效益、社会效益和生态效益，增强农民的幸福感和获得感。

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 项目绩效目标	6
二、绩效评价工作开展情况	6
(一) 评价目的、对象和范围	6
(二) 评价原则、方法和标准	7
(三) 评价指标体系及指标设置依据	9
(四) 绩效评价工作过程	12
三、综合评价情况及评价结论	14
(一) 综合评价情况	14
(二) 评价结论	14
四、绩效评价指标分析	15
(一) 项目决策情况	15
(二) 项目过程情况	21
(三) 项目产出情况	25
(四) 项目效益情况	26
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	30
(一) 主要经验及做法	30
(二) 存在问题及原因分析	31
六、 有关建议	31
(一) 立足实际，调配资金，切实保障农业生产所需	35

(二) 加强培训，强化意识，树牢预算绩效管理理念	36
(三) 动态监管，督促进度，健全完善绩效结果应用	36
(四) 科技赋能，协同合作，强化新质生产力的运用	37
七、 其他需要说明的问题	37

上杭县强农惠农 (兑现 2022-2023 年政策)

财政评价报告

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,发挥资金的引导和撬动作用,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)《中共福建省委福建省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(闽委发〔2019〕5号)的精神,按照《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》的要求,在上杭县财政局、上杭县农业农村局和上杭县水利局的大力支持下,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上杭县强农惠农(兑现 2022 年-2023 年政策)项目开展独立、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、调整及推进项目的高质量建设等提供决策参考。

一、项目基本情况

(一) 项目概况

1.项目背景。

习近平总书记强调：“中国要强农业必须强，中国要美农村必须美，中国要富农民必须富”。为做好“三农”工作、稳定“三农”这个基本盘，新世纪以来我国连续 19 年发布以“三农”为主题的中央一号文件，强调了“三农”问题在中国社会主义现代化时期重中之重的地位。2022 年中央一号文件《中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，《意见》就我国农业发展八大方面提出了指导性的意见，这对于保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境具有特殊重要意义。

为响应党中央的政策部署，福建省委也连续 19 年出台一号文件，结合福建省实际对中央一号文件进行细化实化，并发布《中共福建省委 福建省人民政府关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》。福建省坚持以实施乡村振兴战略为总抓手，坚持高质量发展落实赶超，扎实推进各项工作任务落实。全省农业农村保持总体稳定、持续向好，切实做到了“四稳四进”。

龙岩市委、市政府为贯彻中央经济工作会议、中央农村工作会议和省委经济工作会议、省委农村工作会议精神，发布了《中共龙岩市委 龙岩市人民政府关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》，《意见》在贯彻落实中央、省委一号文件精神的同时，立足龙岩市情、农情，充分总结近年来龙岩市实施乡村振兴战略的典型经验，提出了

符合龙岩实际的创新做法，并取得了不俗成效。

为将各上级部门的相关文件精神落到实处，上杭县发布了《中共上杭县委办公室 上杭县人民政府办公室印发<2022年-2023年上杭县强农惠农政策>的通知》（杭委办〔2022〕21号），并制定了相应的实施细则《中共上杭县委农村工作领导小组办公室 上杭县财政局关于<2022年-2023年上杭县强农惠农政策实施细则>的通知》（杭委农办〔2022〕5号），为上杭县做好“三农工作”确立了制度保障，并以此为抓手促进上杭县农业增效、农民增收、农村发展，建设“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的社会主义新农村。

2.项目主要内容及实施情况。

上杭县强农惠农（兑现2022年-2023年政策）主要包含了保障粮食生产（5项）、培育新型农业经营主体（8项）、发展种（养）业（3项）、促进产业融合发展（9项）、打造品牌农业（3项）和夯实基础保障（7项）等六大方面，35项的奖补政策。其中，夯实基础保障方面的“公益性水库大坝安全鉴定补助”、“优秀村级水利补助、农业水价综合改革节水奖励和精准补贴”、“农村饮水安全工程管护奖励基金”和“公益性小山塘除险加固”由上杭县水利局牵头负责；培育新型农业经营主体方面的“农民专业合作示范社”和促进产业融合发展的“农产品营销”由上杭县供销社牵头

负责；发展种（养）业方面的“发展林下经济”、“未成林造林地实施人工抚育”由上杭县自然资源局负责。其余 27 项均由上杭县农业农村局牵头负责。

随着 2022-2023 年强农惠农政策推行，上杭县农业产业化、品牌化、数字化水平不断提高，切实做到了农业稳产保供和农民增收，推进了上杭县农业的高质量发展。同时，上杭县农业农村局在 2023 年通过 5 个批次的资金拨付，基本兑现了 2022 年的相关政策奖补，并与 2024 年通过 1 个批次的资金拨付，兑现了部分 2023 年的相关政策奖补；上杭县水利局于 2023 年兑现了 2021 年度“农村饮水安全工程管护奖励基金”、2022 年度“农村饮水安全工程管护奖励基金”、2022 年度“优秀村级水利补助、农业水价综合改革节水奖励和精准补贴”和 2023 年度“优秀村级水利补助、农业水价综合改革节水奖励和精准补贴”的奖补政策。本次评价的主要对象为上杭县农业农村局和上杭县水利局所牵头负责的项目。

3.项目资金投入和使用情况。

在 2022-2023 年的项目实施期间内，共计安排了 4957.86 万元用于兑现政策奖补，而本次评价所涉及的专项资金共计 3952.16 万元。其中，2023 年安排了年度预算资金 2170.63 万元用于兑现 2022 年的政策奖补，2024 年安排了年度预算资金 1781.53 万元用于兑现 2023 年的政策奖补，剩余的资金

用于兑现 2021 年的政策奖补。本次评价所涉及的各负责部门的资金预算情况、到位情况和支出情况如表 1 所示。

表 1 评价所涉及资金的预算、到位和支出情况

项目牵头单位	兑现政策年度	应到位资金	下拨资金文件号	年度预算数	年度实际到位资金合计	年度支出合计
上杭县农业农村局	2021	741.43	杭财农指〔2023〕7 号	805.70	741.43	741.43
	2022	1436.54	杭财农指〔2023〕63 号	1850.63	1849.43	1652.78
		150	杭财农指〔2023〕54 号			
		140.19	杭财农指〔2023〕79 号			
		122.70	杭财农指〔2023〕93 号			
		177.43	杭财农指〔2024〕30 号	361.53	347.46	238.16
		170.03	杭财农指〔2024〕34 号			
	2023	850.90	杭财农指〔2024〕37 号	1000	332.99	332.50
上杭县水利局	2021	200	杭财农指〔2023〕5 号	520	520	481
	2022	60	杭财农指〔2023〕2 号			
		60	杭财农指〔2023〕107 号			
		200	杭财农指〔2023〕131 号			
	2023	未支出		420	0	0

政策兑现的预算年度安排的整体预算执行情况如表 2 所示，而本次评价所涉及预算执行情况如表 3 所示。

表 2 整体执行情况

预算年度	预算数 (万元)	到位数 (万元)	资金到位率	支出数 (万元)	预算执行率
2023	3176.33	3110.86	97.94%	2875.21	92.42%
2024	1781.53	680.45	38.19%	570.66	83.87%
合计	4957.86	3791.31	76.47%	3445.87	90.89%

表 3 本次评价所涉及的预算执行情况

预算年度	预算数 (万元)	到位数 (万元)	资金到位率	支出数 (万元)	预算执行率
2023	2170.63	2169.43	99.94%	1933.78	89.14%
2024	1781.53	680.45	38.19%	570.66	83.87%
合计	3952.16	2849.88	72.11%	2504.44	87.88%

(二) 项目绩效目标

1.总体目标。

全面贯彻落实党的十九大及十九届历次全会精神，以实施乡村振兴战略为总抓手，切实加大强农惠农政策的宣传力度，狠抓组织落实，用好强农惠农政策，促进农业增效、农民增收、农村发展。

2.阶段性目标。

在 2022 年-2023 年的项目实施期内，依照《中共上杭县委农村工作领导小组办公室 上杭县财政局关于<2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策实施细则>的通知》（杭委农办〔2022〕5 号）的相关细则，对各乡镇符合条件的申报对象兑现政策奖补，并于 2023 年兑现 2022 年和部分 2021 年的相关奖补、于 2024 年兑现 2023 年和部分 2022 年的相关奖补、于 2025 年兑现部分 2023 年的相关奖补。

二、绩效评价工作开展情况

(一) 评价目的、对象和范围

1.评价目的。

通过对“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”

项目的绩效评价，全面了解该项目决策过程的规范性和合理性，项目资金管理、实施过程的合规性和有效性，项目绩效目标的完成情况以及项目的产出、效益情况等。依据设定的绩效目标、绩效目标及其完成情况，按照绩效评价指标体系，对项目支出进行客观、公正地测量、分析和评判，并加强评价结果反馈和应用，具体评价目的主要是总结经验做法，评价专项资金用于兑现强农惠农政策以后，对于上杭县农业发展的促进作用。同时，根据评价情况总结“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”项目实施过程中好的做法和经验，梳理分析其中存在的主要问题及原因并提出相应的对策建议，以规范财政专项资金投入、管理和使用及提高专项资金的使用效率和效果。

2.评价对象和范围。

本次评价的对象为 2023 年用于兑现“上杭县强农惠农政策（兑现 2022-2023 年政策）”政策奖补所涉及的预算资金，其中预算年度兑现政策资金 4957.86 万元，本次评价所涉及的资金 3952.16 万元。而本次评价的范围主要包括专项资金的决策情况、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、方法和标准

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）、《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》和《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》（杭财预〔2024〕3号）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.评价方法和标准。

本次评价综合采用了定量与定性相结合分析法、对比分析法、公众评判法、实地调查法等多种方法，从项目决策、项目过程、项目产出及项目效益等方面开展全面绩效评价。

同时，根据上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）的实施情况及特点，主要采用以下 3 种评价标准：

（1）计划标准。是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准；

（2）行业标准。是指由财政部于 2019 年发布的《分行业分领域绩效指标》、福建省财政厅于 2020 年发布的《福建省财政预算绩效指标库》及相关的政策文件要求；

（3）财政部门 and 预算部门确认或认可的其他标准。

（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）、福建省财政厅《福建省财政支出绩效评价管理办法》（闽财绩〔2015〕4 号）和《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》（财预〔2024〕3 号）等相关文件要求，结合“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”的特点及福建省财政预算绩效指标库评价标准，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，原则上产出指标及效益指标合计权重不低于 60%。

“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”绩效评价指标体系（详见表 4）共设置 4 个一级指标、13 个二级指标、22 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 40 分、效益方面指标 20 分。具体指标设置依据如下：

（1）决策指标：主要考察项目立项、绩效目标和资金投入情况。依据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 号）制定。

（2）过程指标：主要考察项目资金管理和组织实施方面的情况。依据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 号），结合专项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。其中：

①产出数量指标根据专项资金支出情况归类结果，分别考核各项目的具体完成情况；②产出质量指标依据专项资金预算执行情况及项目验收情况等设置；③产出时效指标依据财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》

（财预〔2020〕10号）中的指标进行设定；④产出成本指标依照《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）中的有关描述进行设置。

（4）效益指标：主要考察专项的经济效益、社会效益、可持续影响和满意度。其中：

①经济效益指标根据项目绩效目标申报表制定；②社会效益指标根据政策文件要求和项目实际实施情况进行制定
③生态效益指标根据项目绩效目标申报表制定；④满意度指标依据《福建省财政预算绩效指标库》中的指标进行设定，主要用于衡量专项资金的满意情况，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 4 绩效评价指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标
决策	项目立项	立项依据充分性
		立项程序规范性
	绩效目标	绩效目标合理性
		绩效指标明确性
	资金投入	预算编制科学性
		资金分配合理性
过程	资金管理	资金到位率
		预算执行率
		资金使用合规性
	组织实施	管理制度健全性
		制度执行有效性

表 4 绩效评价指标体系框架（续）

一级指标	二级指标	三级指标
产出	产出数量	项目计划完成率
	产出质量	奖补资金安排合规率
		政策按时兑现率
		项目支出预算控制率
效益	经济效益	项目实施前后全县农民增收情况
		项目实施前后农业产值增长情况
	社会效益	政策知晓率
		负面新闻报道数量
		政策可持续性
	生态效益	符合绿色发展的项目数
	满意度	社会公众满意度

（四）绩效评价工作过程

1.前期准备阶段（2024 年 7 月 1 日-7 月 16 日）。

（1）组建评价工作组。组建“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”项目的评价工作组，确定项目主评人及参与工作人员，明确职责分工，落实工作责任。罗列“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”项目评价所需材料清单，要求项目联络人及时通知被评价单位就有关项目的基础资料收集、现场评价等工作做好初步准备。

（2）制定评价工作方案。根据“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”项目特点和评价时间安排及要求，制定绩效评价工作方案，明确评价对象、范围、评价内容、

评价原则、评价方法、评价标准以及评价组织与实施等。

(3) 初步设置绩效评价指标体系与发现问题。认真查阅、分析收到的被评价单位的自评报告、自评表、工作总结等前期材料，发现其存在的问题，并初步设置绩效评价指标体系，为第二阶段调研座谈做好准备。

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财政局、上杭县农业农村局和上杭县水利局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、调研座谈以及与上杭县财政局、上杭县农业农村局和上杭县水利局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。及时就评价过程中的疑点问题同上杭县财政局、上杭县农业农村局和上杭县水利局进行反馈与沟通，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、上杭县农业农村局和上杭县水利局意见，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，综合应用对比分析法、公众评判法和实地调查法等评价方法，结合评价标准和评分规则，“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”项目评价综合得分为 91.7 分，等级为“优”。各项指标权重和分值详见表 5，具体得分情况详见附件 1。

表 5 绩效评价得分情况表

指标	权重	得分	得分率（%）
决策	20	18.3	91.50%
过程	20	17.65	88.25%
产出	40	37.09	92.73%
效益	20	18.66	93.3%
合计	100	91.7	91.7%

（二）评价结论

“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”达到了

绩效目标且取得了较为明显的成效。具体表现为通过奖补政策的兑现，促进了上杭县农业增效、农民增收、农村发展。但在预算资金执行、绩效目标设置、政策设置和具体实施等方面还有待进一步加强。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况（总分 20 分，评价得分 18.3 分）

1.项目立项（绩效分值 8 分，评价得分 8 分）。

（1）立项依据充分性（5 分）。

该评分项有①项目立项是否符合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（1 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（1 分）；④项目是否属于公共财政支持范围（1 分）；⑤项目立项是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复（1 分）等评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“项目立项依据充分性”做出如下分析：

第一，该项目是为了兑现《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策》的相关政策奖补而设立的，项目的内容均为对相关政策的承诺进行兑现。所以，项目立项符合国民经济发展规划和相关政策，评价得分 1 分。

第二，项目立项的初衷是为了促进上杭县农业产业的发

展，奖补政策所涉及的项目内容与《上杭县“十四五”现代农业发展规划（2021-2025）》的文件精神相吻合，评价得分1分。

第三，该项目的主管部门为上杭县农业农村局和上杭县水利局，兑现强农惠农政策是上杭县农业农村局指导全县农业产业发展的重要工作，上杭县水利局指导农村水利工作的重要环节。所以，本项目属于上杭县农业农村局和上杭县水利局履职所需，评价得分1分。

第四，项目支出的类型为强农惠农政策的承兑，属于公共财政支持范围，评价得分1分。

第五，暂未发现相关部门同类项目或部门内部相关项目重复，评价得分1分。

综上所述，该项目符合“立项依据充分性”评分项的所有评分要点，评价得分为5分。

（2）立项程序规范性（3分）。

该评分项有①项目是否按照规定的程序申请设立（1分）；②审批文件、材料是否符合相关要求（1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）等三大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“项目立项程序规范性”做出如下分析：

首先，根据目前收集到的资料可知，对政策奖补兑现之

前项目主管单位有开展相关的预算申报和绩效目标申报，并交由上杭县财政局审批。暂未发现项目有未按规定的程序申请设立的情况，评价得分 1 分。

其次，暂未发现项目审批文件、材料有不符合要求之处，评价得分 1 分。

最后，在政策直接兑现之前，项目主管部门有召开相关的集体决策会议，按照“谁主管、谁负责检查验收”的原则，由上杭县农业农村局、上杭县水利局和各乡镇对项目进行验收审核后、集体决策后，方才下拨至各乡镇。项目事前已经过必要的风险评估和集体决策，评价得分 1 分。

综上所述，该项目符合“立项程序规范性”评分项的所有评分要点，评价得分为 3 分。

2.绩效目标（绩效分值 6 分，评价得分 4.8 分）。

（1）绩效目标合理性（3 分）。

该评分项有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项目预期产出和效益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）等三大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“绩效目标合理性”做出如下分析：

首先，就目前上杭县农业农村局与上杭县水利局在上杭县人民政府官网所公布的预算情况而言，“上杭县强农惠农

（兑现 2022-2023 年政策）”确有绩效目标，但项目的绩效目标并未体现出奖补政策的特点，也并未对《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策》中所提及的内容设置相关的绩效目标，存在一定的改进空间，评价得分 0.5 分。

其次，在上杭县农业农村局 2023 年的绩效目标申报表的经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”存在一定问题，根据《2021 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》和《2022 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》可知，2021 年农业产值增长仅为 3.3%，2022 年农业产值增长仅为 3.6%，将绩效目标定为增长 10%不太符合正常的业绩水平，但若以项目实施期的两年为计算基准，则属于正常业绩水平，评价得分 0.7 分。

最后，暂未发现绩效目标申报表中的资金量与预算确定的项目投资额或资金量不匹配的现象，评价得分 1 分。

综上所述，该项目基本符合“绩效目标合理性”的评分要求，评价得分为 2.2 分。

（2）绩效指标明确性（3 分）。

该评分项有①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1 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相对应（1 分）等三大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“绩效指标明确性”做出如下分析：

首先，项目已按照《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10号）的有关要求将项目的绩效目标分解细化，评价得分1分。

其次，在上杭县农业农村局2023年的绩效目标申报表中存在以下问题：第一、经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”，因未明确说明具体是哪个产业的新增产值，容易产生歧义；第二、质量指标“促进全县农民增收率 $\geq 10\%$ ”并未明确具体的衡量基准年，究竟是与去年比，还是与十年前比，容易产生误解。上杭县水利局对“农村饮水安全工程管护奖励基金”项目2022年度的绩效目标表中生态效益的“节约用水、提高供水能力率”更应该归于社会效益指标当中。除此之外，暂未发现其他指标存在表述不清晰、不可衡量的情况，评价得分0.6分。

最后，暂未发现项目存在其他绩效指标与项目目标任务数或计划数不对应的现象，评价得分1分。

综上所述，该项目基本符合“绩效指标明确性”评分项的评分要点，评价得分为2.6分。

3.资金投入（绩效分值6分，评价得分5.5分）。

（1）预算编制科学性（4分）。

该评分项有①预算编制是否经过科学论证（1分）；②预算内容与项目内容是否匹配（1分）；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制（1分）；④预算确定的项

目投资额或资金量是否与工作任务相匹配（1分）等四大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“预算编制科学性”做出如下分析：

首先，该项目属于政策奖补的承兑，由各政策受益人申报，而后由上杭县农业农村局、上杭县水利局和各乡镇审核之后，再结合政策内容的奖补情况与当年或次年进行奖补，预算的编制均是以实际的奖补情况进行编制。所以，项目的预算已经科学的论证流程，评价得分1分。

其次，暂未发现预算内容与项目内容不匹配的现象，评价得分1分。

再次，项目预算的测算是根据《2022年-2023年上杭县强农惠农政策实施细则》的相关标准，由农民群众申报后，依照符合标准的申报人数量情况进行测算，暂未发现项目预算额度测算依据存在不充分、未按标准编制的情况，评价得分1分。

最后，据上杭县水利局反映，由于上杭县处山区，水利设施点多面广，特别是灌区水源工程、主干渠维修养护所需经费量大。加上上杭县农田水利设施水毁修复资金由农业农村局组织实施，灌区水源工程、主干渠维修养护无资金来源，而“优秀村级水利协会补助、农业水价综合改革节水奖励和精准补贴”仅为每年60万元。同时，全县工程有460多处，

点多面广，大部分工程建设年份时间长、供水设施老旧，所需维修养护资金大。农村饮水安全工程管护奖励资金 200 万元/年只能按轻重缓急安排维修项目，鉴于资金有限，有小部分农村饮水工程只能简易维修，建设标准不高。所以，该项目存在项目投资额或资金量与工作任务不够匹配，评价得分 0.5 分。

综上所述，该项目基本符合“预算编制科学性”评分项的所有评分要点，评价得分为 3.5 分。

（2）资金分配合理性（2 分）。

该评分项有①预算资金分配依据是否充分（1 分）；②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应（1 分）等两大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“资金分配合理性”做出如下分析：

根据调研情况可知，该项目预算资金分配依据项目的具体申报情况而定，资金的分配标准均依照《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策实施细则》，评价得分 1 分；

同时，也暂未发现资金分配额度有不合理，与项目单位实际不相适应的现象，评价得分 1 分。

综上所述，该项目符合“资金分配合理性”评分项的所有评分要点，评价得分为 2 分。

（二）项目过程情况（总分 20 分，评价得分 17.65 分）

1.资金管理（绩效分值 14 分，评价得分 11.65 分）。

（1）资金到位率（4 分）。

根据目前收集到的材料可知，本次评价所涉及的 3952.16 万元预算资金，已到位 2849.88 万元，资金到位率为 72.11%，根据评分标准，评价得分 2.88 分（ $72.11\% \times 4$ 分）。

（2）预算执行率（6 分）。

上杭县财政局、上杭县农业农村局和上杭县水利局的下拨资金文可知，本次评价所涉及 3952.16 万元用于兑现 2022 年和 2023 年政策奖补的资金，实际到位 2849.88 万元，支出了 2504.44 万元，预算执行率达 87.88%，评价得分 5.27 分（ $87.88\% \times 6$ 分）。

（3）资金使用合规性（4 分）。

该评分项有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（1 分）等四大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“资金使用合规性”做出如下分析：

首先，暂未发现项目的资金使用存在违反国家财经法规和财务管理制度的情况。同时，政策奖补的兑现标准均符合

《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策实施细则》的相关要求，评价得分 1 分。

其次，暂未发现本项目资金的拨付有不完整的审批程序和手续，下拨资金文号详见表 1，评价得分 1 分。

再次，暂未发现项目预算内容和项目内容不匹配的情况，评价得分 1 分。

最后，评价组发现，在《关于下拨 2023 年第一批乡村振兴专项资金（涉农资金整合）的通知》（杭财农指〔2024〕37 号）中，已列名支出 850.8976 万元，但由于上杭县财政资金统筹的原因，现实际下拨至上杭县农业农村局的资金仅为 332.99 万元，存在一定虚列支出的情况，评价得分 0.5 分。

综上所述，该项目基本符合“资金使用合规性”评分项的评分要点，评价得分为 3.5 分。

2.组织实施（绩效分值 6 分，评价得分 6 分）。

（1）管理制度健全性（2 分）。

该评分项有①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度（1 分）；②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整（1 分）等两大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“管理制度健全性”做出如下分析：

根据目前收集到的材料可知，项目已制定了相应的财务和业务管理制度，评价得分 1 分。

同时，暂未发现项目现行的财务和业务管理制度有违法、违规、残缺的现象，评价得分 1 分。

综上所述，该项目符合“管理制度健全性”评分项的所有评分要点，评价得分为 2 分。

（2）制度执行有效性（4 分）。

该评分项有①是否遵守相关法律法规和相关管理规定（1 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）等四大评分要点。各评分要点符合要求则按照各项分值得分，不符合则不得分，现结合项目实际的实施情况结合评分要点对“制度执行有效性”做出如下分析：

首先，根据现收集到的资料可知，项目的实施并未发现有违反相关法律法规和管理制度的规定，评价得分 1 分。

其次，暂未发现项目存在支出的变化或相关调整的需求，评价得分 1 分。

再次，根据调研的实际情况而言，该项目的项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料齐全并做好了及时归档的工作，评价得分 1 分。

最后，暂未发现其他保障条件未落实到位的情况，评价得分 1 分。

综上所述，该项目符合“制度执行有效性”评分项的所有评分要点，评价得分为4分。

（三）项目产出情况（总分40分，评价得分37.09分）

1.产出数量（绩效分值15分，评价得分13.18分）。

对于“产出数量”的评判主要以“项目计划完成率”为准，若计划完成率达100%则得满分，未达100%则按（完成值/目标值）×指标分值计分。现根据项目实际情况对“项目计划完成率”做出如下分析：

根据目前收集到的资料可知，截至报告撰写之时，“上杭县强农惠农政策（兑现2022-2023年政策）”已兑现了2022年度和2023年度政策奖补资金的87.88%。根据评分标准，评价得分为13.18分（ $87.88\% \times 100\% \times 15$ ）。

2.产出质量（绩效分值25分，评价得分23.91分）。

（1）奖补资金分配合规率（9分）。

若奖补资金分配合规率达100%则得满分，未达100%则按（完成值/目标值）×指标分值计分。现根据项目实际情况对“奖补资金分配合规率”做出如下分析：

根据已提供的数据和访谈调研可知，实际奖补的资金均为合规奖补，暂未发现不合规的奖补资金，奖补资金分配合规率达100%，评价得分为9分。

（2）政策按时兑现率（9分）。

若政策按时兑现率达100%则得满分，未达100%则按（完

成值/目标值) × 指标分值计分。现根据项目实际情况对“项目按时完成率”做出如下分析:

根据已提供的数据,截至报告撰写之时,“上杭县强农惠农政策(兑现 2022-2023 年政策)”已兑现了 2022 年度和 2023 年度政策奖补资金的 87.88%。根据评分标准,评价得分为 7.91 分($87.88\% \times 100\% \times 9$)。

(3) 项目支出预算控制率(7 分)。

若项目支出预算控制率小于或等于 100%得满分,大于 100%则不得分,现根据项目实际情况对“项目支出预算控制率”做出如下分析:

根据已提供的数据,截至报告撰写之时,“上杭县强农惠农政策(兑现 2022-2023 年政策)”已兑现了 2022 年度和 2023 年度政策奖补资金的 87.88%,预算执行数未超出预算安排数,评价得分为 7 分。

(四) 项目效益情况(总分 20 分,评价得分 18.66 分)

1.经济效益(绩效分值 6 分,评价得分 6 分)。

(1) 项目实施前后全县农民增收情况(3 分)。

若项目实施后全县农民增收率 $\geq 10\%$ 则得满分,未达到 10%的按(完成数量/目标数量) × 指标分值计分。

由于政策兑现的年限为 2022-2023 年,所以该指标的对比基准为 2021 年和 2023 年的上杭县农民居民人均可支配收入。根据《2021 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》和

《2023 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》可知，2021 年上杭县农民居民人均可支配收入为 22458 元，2023 年上杭县农民居民人均可支配收入为 25857 元，所以项目实施后全县农民增收率为 15.13%。根据评分标准，评价得分 3 分。

（2）项目实施前后农业产值增长情况（3 分）。

若项目实施前后农业产值增长率 $\geq 10\%$ 则得满分，未达到 10% 的按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分。

由于政策兑现的年限为 2022-2023 年，所以该指标的对比基准为 2021 年和 2023 年的上杭县农民居民人均可支配收入。根据《2021 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》和《2023 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》可知，2021 年上杭县农业产值为 30 亿元，2023 年上杭县农业产值为 33.65 亿元，所以项目实施后农业产值增长率为 12.17%，根据评价标准，评价得分 3 分。

2.社会效益（绩效分值 7 分，评价得分 5.66 分）。

（1）政策知晓率（2 分）。

对社会公众以问卷调查的形式调查政策知晓率情况，政策知晓率达 90% 以上得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分。

根据问卷的反馈情况，针对“您是否了解上杭县的‘2022-2023 强农惠农’有关政策？”这个问题的有效填写人次为 306 人，其中 156 人表示“非常了解”（权重 100），

占比 50.98%；111 人表示“比较了解”（权重 75），占比 36.27%；26 人表示“了解”（权重 50），占比 8.5%；8 人表示“不太了解”（权重 25），占比 2.61%；5 人表示“不了解”（权重 0），占比 1.63%。故项目的综合了解率达 83.09%（ $50.98\% \times 100\% + 36.27\% \times 75\% + 8.5\% \times 50\% + 2.61\% \times 25\%$ ）。根据评分标准，评价得分 1.66 分。

（2）负面新闻报道数量（2 分）。

通过查询主流媒体的信息报道，暂未发现本项目在实施过程中出现重大负面新闻，根据评分标准，评价得分为 2 分。

（3）政策可持续性（3 分）。

根据《关于上杭县 2023 年财政预算执行情况与 2024 年财政预算草案的报告》可知，上杭县本级地方一般公共预算收入预计 34.94 亿元；加上上级补助收入预计 8.46 亿元、下级上解收入 0.1 亿元、调入预算稳定调节基金 0.42 亿元、其他资金调入一般公共预算收入（土地指标调剂）0.83 亿元、调入土地出让收入资金 0.34 亿元、调入国有资本经营预算收入资金 0.11 亿元以及 2022 年新增一般债券及再融资债券转贷收入 4.78 亿元，合计 49.98 亿元；减去上解支出、补助下级支出和调出资金 5.35 亿元，债务还本支出 2.13 亿元；县本级全年可用财力预计为 45.01 亿元，县本级一般公共预算支出预计 42.40 亿元，收支对抵，县本级一般公共预算结余 0.1 亿元。由此可知，上杭县财政未来财政情况预期良好，

未来可持续开展强农惠农这一政策补助，并有条件提高部分政策补助的资金量。

但是，在调研的过程中发现部分政策的奖补标准不够切合实际，如“支持发展优势特色果茶产业”，政策设定的奖补标准已不适用现今耕保红线政策下的实际情况；又如在湖洋镇的调研过程中发现现行对耕地进行补贴的奖补标准是以“是否有田”作为衡量标准，而忽视了是否有对田地进行有效的开垦利用及有效产出的关注。

因此，政策的可持续性尚有待改善，评价得分 2 分。

3.生态效益（绩效分值 2 分，评价得分 2 分）。

若符合绿色发展的项目数 ≥ 19 则得满分，未达到 19 的按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分。

根据上杭县农业农村局与上杭县水利的下拨资金文所涉及的项目可知，政策兑现的项目中有 25 各项目符合绿色发展的要求，根据评分标准，评价得分 2 分。

4.满意度（绩效分值 5 分，评价得分 5 分）。

对社会公众以问卷调查的形式调查满意度情况，综合满意度达 90%以上得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分。

根据问卷的反馈情况，针对“您对上杭县‘2022-2023 强农惠农’有关政策的总体满意度如何？”这个问题的有效填写人次为 306 人，其中 218 人表示“非常满意”（权重 100），

占比 71.24%; 69 人表示“比较满意”(权重 75), 占比 22.55%; 11 人表示“满意”(权重 50), 占比 3.59%; 1 人表示“不太满意”(权重 25), 占比 0.33%; 7 人表示“不满意”(权重 0), 占比 2.29%。故项目的综合满意率达 90.03% $(71.24\% \times 100\% + 22.55\% \times 75\% + 3.59\% \times 50\% + 0.33\% \times 25\%)$ 。根据评分标准, 评价得分 5 分。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

(一) 主要经验及做法

1.立足县域经济特点, 明确专项资金投入。

农业经济在上杭县的经济构成当中占据了重要的地位, 上杭作为重要的粮食生产基地, 不仅拥有 3 万亩以上的优质稻, 而且以山茶油、胖糕、米腊糖、百香果和蜜柚更是远销省外。将专项资金投入到强农惠农的工作中去, 不仅是响应党中央对“三农”工作的战略部署的重要举措, 更是能够通过财政资金的撬动作用, 带动上杭县农业市场的繁荣, 进一步巩固农业经济在上杭经济发展中的重要地位, 进而促进上杭县经济的高质量发展。

2.立足强农惠农重点, 精准设置扶持政策。

上杭县在中央一号文件对农业发展提出的八大方面指导性意见的基础上, 依照上杭县情、农情, 以及以前年度强农惠农政策的实施情况, 将扶持政策设置为保障粮食生产、培育新型农业经营主体、发展种(养)业、促进产业融合发

展、打造品牌农业和夯实基础保障等六方面和 35 项政策扶持，政策的设置精准对接了上杭县强农惠农工作的重点问题，予以一定的财政资金扶持，将充分调动了农民的生产积极性，切实促进农业增效、农民增收、农村发展。

3.立足农业生产难点，充分发扬服务意识。

“三农”工作的核心在农民，关键在政府。政府安排财政资金用于奖补农业项目，将有效缓解农业生产者的经济压力，也能够树立更加良好的政府形象。同时，在申领专项扶持资金的过程中，政府的工作人员也将详细、耐心地为相关政策资金的申领条件和政策详情。诚然，唯有坚持以人民为中心的工作思路，充分发扬服务意识，用好、用足、用活政策，把政策落实到具体项目中，方能切实提高人民群众的获得感与幸福感。

（二）存在问题及原因分析

1.资金投入和资金管理方面。

该项目在资金投入和资金管理方面主要存在以下问题：

一是部分项目的资金量与工作任务不够匹配。农村水利是乡村振兴的命脉，对农业发展有着至关重要的作用，所以强农惠农的政策也应当对农村水利的建设有所侧重。但是就目前整体的政策奖补资金构成情况来看，农村水利奖补资金仅占到整体奖补项目资金的 20%左右，特别是目前上杭县对于灌区水源工程、主干渠维修养护均无资金来源，仅有每年

60 万元的补助，并不能很好地满足农村水利的现实需求，所以在农村水利奖补资金的分配上尚须进一步优化。

二是资金到位和执行情况方面。截至 2024 年 7 月评价小组调研时，项目资金到位率为 73.63%，其中，2023 年资金到位率为 97.94%，2024 年资金到位率仅为 38.19%。预算执行率为 87.88%，预算执行情况良好，其中，2023 年预算执行率为 89.14%，2024 年预算执行率为 83.87%。究其原因，2024 年资金到位率低的主要原因是由于评价组所获取的评价数据截止时间为 2024 年 7 月，此时 2024 年时间刚过一半，而财政在下半年拨付的项目资金无法统计在内，由此导致了目前 2024 年项目资金到位率低的情况。同时，财政资金下拨至各乡镇后，部分乡镇仍存在财政资金执行不够及时的现象。虽然目前预算执行情况总体良好，但是仍有一定的提升空间。

除此之外，目前项目缺少专项资金管理办法，未将专项资金的使用范围和使用情况进行明文规定，这同样也不利于专项资金的使用和管理。

2.绩效目标和绩效指标方面。

该项目在绩效目标和绩效指标方面主要存在以下问题：

一是绩效目标未体现出项目的特点。强农惠农的政策奖补对于当地农业的发展能够起到方向性的指引作用，但好的政策离不开好的宣传，唯有让大部分农民知晓政策、搞懂政

策、享受政策，方能将政策落到实处。所以绩效目标的设置也应着重考量政策兑现的宣传工作及项目实施的实际情况，将绩效目标进行量化，用清楚明了的数字或文字将绩效目标表达出来，全过程预算绩效管理才能真正发挥效用。

二是绩效指标的设置不够清晰、可衡量性有待提升。绩效指标的设置是实施全过程预算绩效管理的关键环节，也是后续开展绩效监控和绩效评价当中不可或缺的重要组成部分，但就目前上杭县农业农村局与上杭县水利局在上杭县人民政府官网所公布的预算情况而言，“上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）”确有绩效目标，但项目的绩效目标未能很好地体现出奖补政策的特点，也并未对《2022 年-2023 年上杭县强农惠农政策》中所提及的内容设置相关的绩效目标，存在一定的改进空间。

同时，在上杭县农业农村局 2023 年的绩效目标申报表的经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”存在一定问题，根据《2021 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》和《2022 年上杭县国民经济和社会发展统计公报》可知，2021 年农业产值增长仅为 3.3%，2022 年农业产值增长仅为 3.6%，将绩效目标定为增长 10%不太符合正常的业绩水平，而倘若以项目实施期的两年为计算基准，则属于正常业绩水平，由此可见绩效指标表述不清晰将影响全过程预算绩效管理的实施成效。

除此之外，在上杭县农业农村局 2023 年的绩效目标申

报表中存在以下问题：①经济效益指标“新增产值 $\geq 10\%$ ”，因未明确说明具体是哪个产业的新增产值，容易产生歧义；②质量指标“促进全县农民增收率 $\geq 10\%$ ”并未明确具体的衡量基准年，究竟是与去年比，还是与十年前比，容易产生误解；③上杭县水利局对“农村饮水安全工程管护奖励基金”项目 2022 年度的绩效目标表中生态效益的“节约用水、提高供水能力率”更应该归于社会效益指标当中。所以对于绩效指标的设置及目标值的确定，一定要清晰、可衡量，否则绩效管理将难以真正反映项目的产出和效益情况。

3.政策设置和具体实施方面。

就政策兑现资金的用途而言，由于目前政策兑现的资金都是以农户申报为主，多为奖励性质，虽然对上杭农业发展的大方向有一定的指引作用，但对于上杭县农业产业规模提升、特色化产业发展及新质生产力运用，仍缺乏强有力的推动。同时，部分政策的奖补标准设置不够切合实际，在调研中了解到，如“支持发展优势特色果茶产业”，政策要求在非耕地上集中连片种植一定亩数（20 亩或 30 亩）的经济作物便予以补贴，但在目前耕地红线政策的要求之下，已经很难找到如此大面积的非耕地，该项奖补的达成标准便难以落地；又如在湖洋镇的调研过程中发现现行对耕地进行补贴的奖补标准是以“是否有田”作为衡量标准，而忽视了是否有对田地进行有效的开垦利用及有效产出的关注。

除此之外，在现行的奖补政策当中，对于经济作物和粮食作物的奖补规模大体上相当，收益较低的粮食作物恐难以引起农户的种植热情。同时，目前的奖补资金当中，对于农机和农田基础设施（机耕路，灌溉水渠，小高层梯田的平整并块）方面的政策保障和资金投入还有待改善。以机耕路为例，路修好以后，农机便可以驶入田间，农民的生产效率和生产积极性便可以提高，几十亩的荒地也可以盘活，但修路所占用的几分耕地却会导致图斑问题，而且对于机耕路的修缮也缺乏相应的资金支持。而且在调研中发现，农户们大多数都更倾向于种好地，假设没有抛荒复垦的补贴，农户基本不愿意种植荒地、梯田等，这将会使农村荒地增加，浪费土地资源。因此，政策设置和具体实施还有待进一步完善。

六、有关建议

（一）立足实际，调配资金，切实保障农业生产所需

预算资金的安排、专项资金的使用和绩效目标的设置，这一切工作的中心都应当是人民，并立足于当地的实际情况，切实做到因地制宜、及时调整，以保证真正做到造福百姓。基于上杭县财政资金的可持续性良好以及农村水利工作的重要性，加之日前所遭受的洪涝灾害，上杭县财政可适当对强农惠农专项资金中农村水利的部分予以调增，以切实保障人民的饮水安全，避免耽误农业生产。同时，对于政策奖补资金的投入方向，应更加贴合我国对于农业发展的长远规划，

以及上杭县农民生产的实际情况，进而让财政资金发挥出更大的效益。

（二）加强培训，强化意识，树牢预算绩效管理理念

各级政府部门都应树立“花钱必问效，无效必问责”的责任意识，上杭县财政局当牵头组织预算绩效管理新提法、新规范的学习培训，进一步加深各级部门对预算绩效工作的理解和认识，促进各部门将日常业务工作融入预算绩效管理工作全过程，保障项目执行的有效性和可控性。同时，针对奖励补助类专项资金特有性质，制定如“政策知晓度”、“项目支持率”和“服务对象满意度”等指标更为合理、便于考核的标准，并根据奖补资金的性质设立明确的管理条例，强化跟踪管理，及时跟进资金的使用情况。除此之外，政策奖补资金考核标准的设置，也可以更多地考虑以实际效益为奖补标准，如限定亩产、高标准农田和实际经济效益等，以避免政策奖补未切实惠农惠民。

（三）动态监管，督促进度，健全完善绩效结果应用

积极开展对专项资金预算执行进度和绩效实现程度的“双监控”管理，建立健全定期抽查、及时通报制度，增强各级财政部门和各业务部门加快推进专项资金预算执行进度的责任感和紧迫感。并结合项目信息管理系统的实际情况，加强入库和拟奖补项目的动态管理。如对于实施进度缓慢、绩效不佳的项目，要科学评判、综合分析项目具体情况，提

出科学合理的改进措施，充分发挥绩效评价工作纠偏和正源机制。充分体现预算绩效管理工作“突出重点、有保有压、有效多安排、无效多压减”的特点，并在未来的专项资金管理办法中对相应的矫正调整机制确认更为清晰明确的管理条例。

（四）科技赋能，协同合作，强化新质生产力的运用

让农业插上科技的翅膀，方能为上杭县农业的发展提质增效，上杭县的强农惠农政策不单单局限于资金的奖补，还应当积极联系农科所、农科类高校为农民开展相关培训，选育优质农产品。同时，还应强化指导，将农业生产连点成片，形成规模优势，并充分发挥好上杭通贤乌兔科技小院、上杭萝卜科技小院的科研优势，积极开展合作为发展上杭特色产业添砖加瓦，充分利用好这些新质生产力，以创造出更大的经济效益、社会效益和生态效益，增强农民的幸福感和获得感。

七、其他需要说明的问题

无

附件 1:

上杭县强农惠农（兑现 2022-2023 年政策）财政评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	内涵解释	评分标准	权重	得分
决策 (20 分)	项目立项	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	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（1 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（1 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（1 分） ⑤项目立项是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复（1 分）； 符合则按照各项分值得分，不符合则不得分。	5	5
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	①项目是否按照规定的程序申请设立（1 分）； ②审批文件、材料是否符合相关要求（1 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，不符合则不得分。	3	3
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	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，不符合则不得分。	3	2.2
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1 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相对应（1 分）。 符合则按照各项分值得分，不符合则不得分。	3	2.6

	资金投入	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	①预算编制是否经过科学论证（1分）； ②预算内容与项目内容是否匹配（1分）； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制（1分）； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配（1分）； 符合则按照各项分值得分，不符合则不得分。	4	3.5
		资金分配合理性	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	①预算资金分配依据是否充分（1分）； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应（1分）； 符合则按照各项分值得分，不符合则不得分。	2	2
过程 (20分)	资金管理	资金到位率	实际到位资金与预算资金的比率，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	资金到位率=（实际到位资金/预算资金）×100%（4分） 若资金到位率达100%得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量）×指标权重计分。	4	2.88
		预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%（6分） 若预算执行率达100%得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量）×指标权重计分。	6	5.27
		资金使用合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	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（1分）； 符合则按照各项分值得分，不符合则不得分。	4	3.5

	组织实施	管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全,用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度(1分); ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整(1分); 符合则按照各项分值得分,不符合则不得分。	2	2
		制度执行有效性	项目实施是否符合相关管理规定,用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	①是否遵守相关法律法规和相关管理规定(1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,不符合则不得分。	4	4
产出 (40分)	产出数量	项目计划完成率	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率,用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	计划完成率=(实际完成工作数/计划工作数)×100%(15分) 若计划完成率达100%则得满分,未达100%则按(完成值/目标值)×指标分值计分。	15	13.18
	产出质量	奖补资金安排合规率	项目合规奖补的资金与项目实际奖补资金的比率,用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	奖补资金分配合规率=(合规奖补的资金/实际奖补的资金)×100%(9分) 若奖补资金分配合规率达100%则得满分,未达100%则按(完成值/目标值)×指标分值计分。	9	9
		政策按时兑现率	项目实际完成时间与计划完成时间的比较,用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	按时完成率=(按时完成工作数/实际完成工作数)×100%(9分) 若按时完成率达100%则得满分,未达100%则按(完成值/目标值)×指标分值计分。	9	7.91
		项目支出预算控制率	该指标通过项目支出预算控制率来反映为实施相关项目的预算执行是否超出预算安排数。	项目支出预算控制率=(项目实际支出资金/项目预算支出资金)×100%(7分) 若项目支出预算控制率小于或等于100%得满分,大于100%则不得分。	7	7

效益 (20 分)	经济效益	项目实施前后全县农民增收情况	反映通过强农惠农政策的实施前后，对于当地农民可支配收入的促进情况。	若项目实施后促进全县农民增收率 $\geq 10\%$ 则得满分，未达到 10%的按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分（3 分）	3	3
		农业产值增长情况	反映通过强农惠农政策的实施，对于当地农业产值的促进情况。	若农业产值增长率 $\geq 10\%$ 则得满分，未达到 10%的按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分（3 分）	3	3
	社会效益	政策知晓率	反映当地群众对于强农惠农政策的知晓程度。	对社会公众以问卷调查的形式调查政策知晓率情况，政策知晓率达 90%以上得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分（2 分）。	2	1.66
		负面新闻报道数量	反映相关项目对社会发展、公共福利等方面可能造成的负面影响。	若截止项目实施期结束，重大负面报道数量小于或等于 6 个得满分, 大于 6 个则不得分。（2 分）	2	2
		政策可持续性	反映当地财政是否足以支持强农惠农项目奖补资金的支出及政策是否可以延续。	若上杭县财政收入预期有足够资金用于奖补项目支出及政策可以延续的则得满分，若无则不得分。（3 分）	3	2
	生态效益	符合绿色发展的项目数	反映强农惠农政策所惠及的项目当中符合绿色发展的项目数量情况。	若符合绿色发展的项目数 ≥ 19 则得满分，未达到 19 的按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分（2 分）	2	2
	满意度	社会公众满意度	反映当地社会公众对于项目的满意度。	对社会公众以问卷调查的形式调查满意度情况，综合满意度达 90%以上得满分，未达到要求则按（完成数量/目标数量） $\times$ 指标分值计分（5 分）。	5	5
	总权重、评价总分（S）					100
评价等级	☒ 优（ $S \geq 90$ ） ☐ 良（ $90 > S \geq 80$ ） ☐ 中（ $80 > S \geq 60$ ） ☐ 差（ $60 < S$ ）					