

财政项目支出绩效评价报告

项目名称： 上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目
主管部门： 上海市农业委员会
项目单位： 上海市农业委员会种植业管理办公室
委托单位： 上海市农业委员会
评价机构： 上海瑞和会计师事务所有限公司

2018 年 11 月

目 录

| | |
|-------------------------|----|
| 摘 要..... | 2 |
| 一、项目基本情况..... | 6 |
| (一) 项目概况..... | 6 |
| 1.立项背景及目的..... | 6 |
| 2.预算资金来源及使用情况..... | 8 |
| 3.项目实施情况..... | 11 |
| 4.组织及管理..... | 13 |
| (二) 项目绩效目标..... | 15 |
| 1.总目标..... | 15 |
| 2.年度目标..... | 15 |
| 二、绩效评价工作及组织实施情况..... | 15 |
| (一) 绩效评价目的..... | 15 |
| (二) 绩效评价工作方案制定过程..... | 15 |
| (三) 绩效评价原则及评价方法..... | 16 |
| (四) 数据采集方法及过程..... | 17 |
| (五) 绩效评价实施过程..... | 18 |
| 三、评价结论和绩效分析..... | 19 |
| (一) 评价结论..... | 19 |
| (二) 具体绩效分析..... | 21 |
| 四、主要经验及做法、存在的问题和建议..... | 31 |
| (一) 主要做法..... | 32 |
| (二) 存在的问题..... | 33 |
| (三) 建议和改进措施..... | 34 |

摘要

➤ 概述

为推进绿色发展，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，促进农业可持续发展，大力发展生态友好型农业，同时落实农业部《耕地质量保护与提升行动方案》，实现上海市到 2020 年耕地质量水平稳步提升、有机肥资源利用水平稳步提升、科学施肥施药水平稳步提升的行动目标，上海市农业委员会 2017 年将原有的绿肥种植补贴、商品有机肥补贴和深耕补贴整合为耕地质量保护与提升补贴，主要用于鼓励种植绿肥、冬季休耕深耕、使用商品有机肥、应用农作物专用配方肥、缓释肥、水溶肥等环境友好型技术和产品。

通过实施耕地质量保护与提升项目，建立健全并落实耕地质量保护与提升相关管理制度，规范农民、农业合作社和农业企业的农业生产行为，切实保护耕地资源、提升耕地质量，为本市农业绿色发展和可持续发展奠定基础。

上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目绿肥种植 64.5468823 万亩、冬季深耕 44.430211 万亩、推广有机肥 25.1485 万吨、推广配方肥 4,133.5 吨、推广缓释肥 1,350 吨、推广水溶肥 82.06 吨。

上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目共计支出 32,895.416369 万元，其中：市级补贴资金支出 18,853.322095 万元，区级补贴资金支出 13,517.923794 万元，镇级补贴资金支出 524.170480 万元。下达市级补贴资金 22,111.3685 万元，下达市级资金执行率为 85.27%。

➤ 评价结论和绩效分析

本次绩效评价的上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目总分为 84.66 分，属于“良”。

根据绩效分析，本项目立项依据充分，符合上海市现代农业战略规划，与上海市农业委员会职责相适应；项目市级下达资金执行情况较好，财务管理制度健全，资金使用合规；项目管理制度较为健全，面积和数量核查得到有效执行，公示制度和补贴台账制度基本得到有效执行；秋播绿肥、冬季深耕、有机肥料等补贴完成率较高；秋播绿肥和冬季深耕任务量超额完成；有机肥质量抽检合格率较高；通过项目实施，耕地有机质含量提升、耕作层厚度达标、辅助减少农药用量和农业面源污染；农户对项目实施较为满意；项目长效管理服务机制比较健全。但本项目有机肥施肥作业和绿肥质量未纳入或全部纳入绩效目标和绩效管理；有机肥等肥料推广任务未完成，有机肥质量飞行抽检存在有机质含量偏低；个别实际公示时间短于规定时间；项目档案管理不完善；农户补贴资金发放存有延迟；农业服务信息化程度低。

➤ 经验教训和建议

（一）主要做法

1、区级制定工作方案，明确补贴流程和补贴标准

针对耕地质量保护与提升补贴相关政策，市农委和上海市财政局联合发布沪农委[2017]111号文件，明确要求各区结合本地实际制定相应的补贴工作方案，对补贴方式、补贴标准及操作程序要清晰。各区针对耕地质量保护与提升项目补贴内容和资金使用范围，根据秋播绿肥、冬季深耕、推广商品有机肥等不同作业方式分别制定了明确的工作方案，使得各级农业管理和部门有明确的依据，便于各项工作有条不紊地开展。

2、对面积和数量严格核查监督，剔除了无效申报

耕地质量保护与提升补贴资金与秋播面积、冬季深耕面积、商品有机肥推广量直接相关，农户在申报时倾向于多申报，区农委和农业

企业、区农技中心、蔬菜站和村镇农服中心的重点工作就是核实面积和数量，为此在农户自行申报的基础上，各级农业管理和服务部门倾注大量时间和人力进行核实，或者直接委托第三方机构进行独立核实，将申报面积和数量的无效部分剔除，对真正符合规定的面积和数量予以资金补贴。

3. 补贴资金基本直补到农户和生产单元，保障资金使用安全

各区农委将审核确认的补贴对象清单报送区财政，各区财政根据本区拨付习惯，或由财政部门通过项目专户将补贴资金直拨到户，或由区农委通过授权支付将补贴资金直拨到农户。农业企业农技部门也将审核确认的补贴明细清单报送财务部门，由财务部门直拨至生产单元。这样确保补贴资金准确及时如数地发放至受补贴农户和生产单元，保障了资金使用安全，也便于受补贴农户、生产单元与有机肥供货企业及时进行结算。

（二）存在的问题

1. 工作方案侧重于任务数量，未注重作业质量

项目组在调研中发现，市农委要求各区根据本区实际制定工作方案，各区在制定工作方案中比较侧重任务数量，比如核实绿肥种植面积、深耕面积、商品有机肥推广数量，但对于绿肥生长质量（青浦区、闵行区和奉贤区除外）、有机肥实际施肥量未足够重视。由于绿肥生长质量不可能一样，而绿肥生长质量直接影响到耕地土壤有机质含量，所以完全按照面积进行补贴不利于对农户和生产单元正确引导；商品有机肥按照送货单统计结果确认补贴数量，在交易环节确认而不是在生产作业环节确认，无法杜绝农户只交易不施肥作业从而套取财政资金的冒险行为，进而直接影响到耕地质量提升效果。

2. 有机肥推广任务未全部完成，飞行抽检部分批次产品的有机质含量偏低

根据上海市化肥和化学农药减量工作方案分解的 2017 年任务，计划施用有机肥不少于 26 万吨，实际补贴有机肥 251,485 吨，未完成 8,515 吨，完成率 96.725%。主要原因系松江区农委计划 15,000 吨，实际由于区内有机肥补贴政策调整仅执行 6,920 吨，市级下达资金调整用于缓释肥和水溶肥。有机肥飞行抽检中部分批次产品存在水分超标和有机质含量偏低的现象，降低了补贴资金效果。

3. 工作方案执行中一些零星问题，如：个别实际公示时间短于规定时间；项目档案管理不完善；农户补贴资金发放存有延迟；农业服务信息化程度低

（三）建议和改进措施

1、优化工作方案，将绿肥质量和有机肥作业纳入绩效管理

各区农委都制定了耕地质量保护与提升补贴工作方案，但未全部把绿肥生长质量和绿肥补贴直接关联，也没有把有机肥施肥作业和有机肥补贴直接关联。**建议各区农委优化现有工作方案：**（1）绿肥方面，可按照优质优价的原则合理进行补贴，发挥补贴政策导向作用，引导农户积极进行田间管理；在鲜草测产方面可以尝试采用信息技术手段，提高质量评定的公正性和效率；在补贴清单确认时区农委以测量和评定数据为准，农户确认后及时补贴到位，减少各级统计中的误差和无效时间，增强农户的获得感。（2）有机肥方面，可变更为按施肥数量进行补贴，真正实现施肥到田；在确认施肥量时可以尝试利用信息平台，提高施肥数量确认的及时性；有机肥供货企业送到各农户的数量及时发送到信息平台，可以有效监测到有机肥厂商的生产能力，也可以杜绝农户的冒险行为。**建议市农委种植业管理办公室进行**

绩效考核时，将绿肥质量和有机肥施肥作业纳入考核范围。

2、增加对送到地头的有机肥进行检测，倒逼厂商提升有机肥质量

有机肥厂商为了入围上海市农业技术推广服务中心确定的有机肥供货企业名单，在送样抽检时基本没有问题，但入围后实际送到田间地头时，质量很难达到完全合格。**建议各区农技中心（及蔬菜站）**增加对送到地头的有机肥检测的批次和数量，倒逼有机肥厂商提高产品质量。

3. 提高农业服务信息化程度，解决公示信息、档案管理、补贴发放中出现的一些零星问题

耕地质量保护与提升项目涉及面积广、农户多、管理链条长，资料收集和信息传递耗时比较长，个别的、零星的问题容易导致整个项目无法按照便民、高效的原则发放补贴资金，影响到项目整体效果。**建议市农委**利用现有信息化平台，加快建设进村入户信息平台，有序地向各区各级农业部门开发数据接口，提高农业信息化程度，减少数据误差和信息延时。利用信息技术手段除上述绿肥质量测量、有机肥施肥量等方面可以提高效率和及时性外，对于解决调研中发现的公示有效期间不足、档案管理不统一不及时、补贴发放存在延迟等情况均能有效解决。

上海市 2017 年耕地质量高保护与提升项目 绩效评价报告

为了深化财政绩效管理工 作，加强财政支出管理，根据《上海市预算绩效管理实施办法》（沪财绩【2014】22 号）的要求，上海瑞和会计师事务所有限公司受上海市农业委员会的委托，对上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目进行绩效评价。项目组于 2018 年 10 月制定了绩效评价工作方案，之后对上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目进行了数据收集、审核、分析和汇总，开展了相关人员的社会调查，最终形成了《上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目绩效评价报告》。

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 立项背景及目的

（1）项目立项背景

2017 年 10 月中共十九大报告明确提出：推进绿色发展，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系；强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治，开展农村人居环境整治行动；加大生态系统保护力度，严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

2016 年 3 月《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出：推进农业现代化，促进农业可持续发展，大力发展生态友好型农业。实施化肥农药使用量零增长行动，全面推广测土配方施肥、农药精准高效施；实施种养结合循环农业示范工程，推动种养业废弃物资源化利用、无害化处理，开展农业面源污染综合防治；开展耕地质量保护与提升行动，推进农产品主产区深耕深松整地。

农业部 2015 年 10 月发布《耕地质量保护与提升行动方案》（农发[2015]5 号），提出到 2020 年行动目标为：耕地质量水平持续提升、有机肥资源利用水平持续提升、科学施肥水平持续上升。

上海市农业委员会（以下简称“市农委”）配合上海市第六轮三年环保行动（2015 年-2017 年）的开展，于 2015 年 4 月发布《上海市化肥和化学农药减量工作方案》（沪农委[2015]92 号），分解 2015-2017 年化肥和化学农药减量工作任务：三年适用有机肥不少于 70 万吨，其中 2017 年 26 万吨；三年推广绿肥种植面积不低于 170 万亩次，其中 2017 年 58 万亩次。

市农委 2016 年 12 月发布《上海市耕地质量保护与提升实施方案》（沪农委[2016]329 号），提出到 2020 年的行动目标为：耕地质量水平稳步提升（至 2020 年全市耕地地力平均等级有 2.38 提高到 2.0，全市耕地土壤有机质平均含量由十二五期末的 2.637%提高到 2.8%，耕作层厚度平均达到 20 厘米以上）、有机肥资源利用水平稳步提升（至 2020 年全市畜禽粪便养分还田率提高到 90%以上，农作物秸秆还田率达到 95%以上）、科学施肥施药水平稳步提升（至 2020 年测土配方施肥技术覆盖率达 90%以上，肥料利用率到 40%以上，全市化肥农药使用总量减少 20%以上）。

市农委 2017 年 6 月发布《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委[2017]111 号）提出，从 2017 年起，将原有的绿肥种植补贴、商品有机肥补贴和深耕补贴整合为耕地质量保护与提升补贴。补贴资金主要用于鼓励种植绿肥、冬季休耕深耕、使用商品有机肥、应用农作物专用配方肥、缓释肥、水溶肥等环境友好型技术和产品。

沪农委[2017]111 号文明确各级政府部门工作职责：市农委负责

制定耕地保护和化肥农药减量工作计划，做好年度补贴资金预算，并强化工作指导；市财政局负责年度预算资金的审核和拨付，指导区和市有关单位做好年度补贴资金使用管理；区农委和财政及市有关单位主要负责研究制定本地区补贴工作方案，负责补贴资金的审核、发放等工作，并做好年度资金使用情况总结；乡镇政府主要负责补贴面积和数量核实、公示等工作。

各区补贴标准由各区自行确定。光明（食品）集团等市属农业企业（单位），市财政根据绿肥种植、冬季休耕深耕实际面积分别给予每亩 150 元和 100 元补贴，商品有机肥按计划完成数给予每吨 200 元补贴。各区要结合本地区（单位）实际，制定相应补贴工作方案，明确补贴方式、补贴标准及操作程序，落实区级补贴资金。做好政策宣传和技术指导，提高耕地保护意识和耕地质量。

（2）项目目的

通过实施耕地质量保护与提升项目，建立健全并落实耕地质量保护与提升相关管理制度，规范农民、农业合作社（本文将两者合称为农户）和农业企业的农业生产行为，切实保护耕地资源、提升耕地质量，为本市农业绿色发展和可持续发展奠定基础。

2. 预算资金来源及使用情况

（1）预算安排

上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目市级财政预算为 23,189.70 万元，其中：专项转移支付 9 个区财政预算合计 19,313.00 万元、市农委本部预算 3,876.70 万元，各区补贴标准由各区自行确定，落实区级补贴资金。市级预算批复资金情况见表 1-1。

表 1-1 市级预算批复资金情况表

单位：万元

| 序号 | 项目 | 预算批复资金 | 备注 |
|----|---------|-----------|--|
| 1 | 区专项转移支付 | 19,313.00 | 包含闵行区、嘉定区、宝山区、浦东新区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区、崇明区共9个区 |
| 2 | 市农委本部预算 | 3,876.70 | 包含光明食品集团、上实农业公司、地产农投、市监狱局共4个农业企业 |
| | 合计 | 23,189.70 | |

实际下达市级补贴资金 22,111.3685 万元，其中：下达 9 个区专项转移支付资金合计 19,313.00 万元、下达 3 个农业企业（预算包含市监狱局，但实际未下达）分项补贴资金合计 2,798.3685 万元。

下达 9 个区的专项转移支付资金不再细分种植绿肥、冬季深耕、使用商品有机肥（及配方肥、缓释肥、水溶肥）等小项，区级财政资金可与市级财政资金配比补贴，补贴标准由区自行确定。

下达 3 个农业企业的分项补贴资金则对应下达各项任务量，补贴标准分别为种植绿肥每亩 150 元、冬季深耕每亩 100 元、使用商品有机肥每吨 200 元补贴。

结合《上海市化肥和化学农药减量工作方案》分解的工作任务，下达各区的专项转移支付资金安排情况如表 1-2。

表 1-2 下达各区的专项转移支付资金安排情况表

| 区名 | 2016年秋冬种植绿肥 | 2016年冬季深耕 | 2017年商品有机肥 | 下达专项转移支付资金 |
|------|-------------|-----------|------------|------------|
| | 面积（万亩） | 面积（万亩） | 数量（万吨） | 万元 |
| 闵行区 | 0.70 | 未明确 | 1.00 | 535.80 |
| 嘉定区 | 2.20 | 未明确 | 2.00 | 1330.00 |
| 宝山区 | 0.40 | 未明确 | 0.60 | 361.70 |
| 浦东新区 | 7.50 | 未明确 | 5.00 | 2910.00 |
| 奉贤区 | 4.50 | 未明确 | 2.70 | 1980.00 |
| 松江区 | 6.00 | 未明确 | 1.50 | 2181.50 |
| 金山区 | 6.00 | 未明确 | 4.20 | 2745.00 |
| 青浦区 | 4.70 | 未明确 | 2.40 | 2055.00 |
| 崇明区 | 20.00 | 未明确 | 4.00 | 5214.00 |
| 合计 | 52.00 | | 23.40 | 19,313.00 |

下达 3 个农业企业的分项补贴资金对应各项明确的任务量，分项补贴资金安排情况如表 1-3。

表 1-3 下达 3 个农业企业的分项补贴资金安排情况表

| 单位名称 | 2016年秋冬绿肥种植 | | 2016年冬季深耕 | | 2017年商品有机肥 | | 补贴资金(万元) |
|------|-------------|------------|-----------|----------|------------|----------|------------|
| | 面积(万亩) | 补贴资金(万元) | 面积(万亩) | 补贴资金(万元) | 数量(万吨) | 补贴资金(万元) | |
| 光明集团 | 7.32990 | 1,099.4850 | 6.19360 | 619.360 | 2.60 | 520.00 | 2,238.8450 |
| 上实公司 | 0.89728 | 134.5920 | 2.74783 | 274.783 | | | 409.3750 |
| 地产农投 | 0.97539 | 146.3085 | 0.03840 | 3.840 | | | 150.1485 |
| 合计 | 9.20257 | 1,380.3855 | 8.97983 | 897.983 | 2.60 | 520.00 | 2,798.3685 |

(2) 支出情况

截止 2018 年 11 月 20 日项目组调研结束,上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目共计支出 32,895.416369 万元,其中:市级补贴资金支出 18,853.322095 万元,区级补贴资金支出 13,517.923794 万元,镇级补贴资金支出 524.17048 万元。各区和农业企业的补贴资金情况见表 1-4。

表 1-4 各区和农业企业的补贴资金情况表

单位:万元

| 区/单位 | 市级补贴资金 | 区级补贴资金 | 镇级补贴资金 | 补贴资金合计 |
|------|---------------|---------------|------------|---------------|
| 闵行区 | 366.600200 | 579.647100 | 83.360900 | 1,029.608200 |
| 嘉定区 | 1,114.049500 | 1,360.107500 | | 2,474.157000 |
| 宝山区 | 240.594500 | 210.157500 | | 450.752000 |
| 浦东新区 | 2,118.019750 | 1,103.447250 | | 3,221.467000 |
| 奉贤区 | 1,576.200500 | 2,001.477500 | | 3,577.678000 |
| 松江区 | 1,962.175800 | 557.640000 | | 2,519.815800 |
| 金山区 | 2,376.528500 | 1,406.528500 | 370.675100 | 4,153.732100 |
| 青浦区 | 1,639.403550 | 1,132.633690 | 70.134480 | 2,842.171720 |
| 崇明区 | 4,661.381295 | 5,166.284754 | | 9,827.666049 |
| 光明集团 | 2,238.845000 | | | 2,238.845000 |
| 上实农业 | 409.375000 | | | 409.375000 |
| 地产农投 | 150.148500 | | | 150.148500 |
| 合计 | 18,853.322095 | 13,517.923794 | 524.170480 | 32,895.416369 |

市级下达补贴资金执行率为 85.27%,各区和农业企业对市级资金的执行情况见表 1-5。

表 1-5 市级下达补贴资金执行情况表

| 区/单位 | 市级下达补贴资金（万元） | 市级下达资金支出（万元） | 执行率（%） |
|------|--------------|---------------|---------|
| 闵行区 | 535.8000 | 366.600200 | 68.42% |
| 嘉定区 | 1,330.0000 | 1,114.049500 | 83.76% |
| 宝山区 | 361.7000 | 240.594500 | 66.52% |
| 浦东新区 | 2,910.0000 | 2,118.019750 | 72.78% |
| 奉贤区 | 1,980.0000 | 1,576.200500 | 79.61% |
| 松江区 | 2,181.5000 | 1,962.175800 | 89.95% |
| 金山区 | 2,745.0000 | 2,376.528500 | 86.58% |
| 青浦区 | 2,055.0000 | 1,639.403550 | 79.78% |
| 崇明区 | 5,214.0000 | 4,661.381295 | 89.40% |
| 光明集团 | 2,238.8450 | 2,238.845000 | 100.00% |
| 上实农业 | 409.3750 | 409.375000 | 100.00% |
| 地产农投 | 150.1485 | 150.148500 | 100.00% |
| 合计 | 22,111.3685 | 18,853.322095 | 85.27% |

（3）资金拨付流程

2017年市级资金下达各区和农业企业后，各区结合区级补贴资金，根据本区实际情况，或由区农委采用财政授权支付方式委托银行拨付至农户，或由区财政根据区农委提供的补贴对象清单通过项目专户先拨款到镇财政所，再由各镇拨付至农户；农业企业则将收到的市级补贴资金拨付到企业各生产单元。

3. 项目实施情况

（1）绿肥种植和冬季深耕

根据市农委下达绿肥种植和冬季深耕任务，各村农户申报2016年秋播绿肥面积和冬季深耕面积，2017年4月绿肥翻压前，村和街镇两级农业服务中心要对绿肥种植面积和深耕面积进行100%核查，区农委抽取20%-30%比例进行核实，或委托第三方机构对绿肥种植面积及深耕面积进行核实，经各村公示无异议，区农委确认补贴金额，向区财政申请拨款，财政资金或经授权支付或通过项目专户经镇财政所拨付至农户。农业企业根据市农委下达绿肥种植和冬季深耕任务，企业内部各生产单元申报2016年秋播绿肥面积和冬季深耕面积，经过生产单元自查和互查，农业企业技术服务部门组织大约20%-30%比例抽查，经公示无异议，确认各生产单元补贴金额，财务部门拨付到

各生产单元。

2016年秋播绿肥和2016年冬季深耕实施面积见表1-6。

表1-6 2016年秋播绿肥和2016年冬季深耕面积表

| 区/单位 | 2016年秋冬绿肥种植 | | 2016年冬季深耕 | 绿肥和深耕合计 |
|------|-------------|-----------|-----------|------------|
| | 计划面积(万亩) | 实际面积(万亩) | 实际面积(万亩) | 实际面积(万亩) |
| 闵行区 | 0.70 | 1.110668 | 0.833609 | 1.944277 |
| 嘉定区 | 2.20 | 2.080570 | 4.019640 | 6.100210 |
| 宝山区 | 0.40 | 0.409790 | 0.591260 | 1.001050 |
| 浦东新区 | 7.50 | 6.594860 | 4.683300 | 11.278160 |
| 奉贤区 | 4.50 | 5.534050 | 3.834000 | 9.368050 |
| 松江区 | 6.00 | 3.764800 | 11.152800 | 14.917600 |
| 金山区 | 6.00 | 4.434522 | 7.413502 | 11.848024 |
| 青浦区 | 4.70 | 5.839177 | 2.922270 | 8.761447 |
| 崇明区 | 20.00 | 25.575875 | | 25.575875 |
| 光明集团 | 5.50 | 7.329900 | 6.193600 | 13.523500 |
| 上实农业 | 0.50 | 0.897280 | 2.747830 | 3.645110 |
| 地产农投 | | 0.975390 | 0.038400 | 1.013790 |
| 合计 | 58.00 | 64.546882 | 44.430211 | 108.977093 |

(2) 商品有机肥(及配方肥、缓释肥、水溶肥)推广

根据市农委下达有机肥(及配方肥、缓释肥、水溶肥)推广任务,2017年初由区农委根据各街镇(及园区)粮食作物与蔬菜作物的种植面积,分配各街镇(及园区)的推广量。根据市农业技术推广服务中心提供的本年度有机肥及配方肥入围供货企业名单,农户与供货企业进行洽谈,签订购销协议,供货企业根据农户需求数量和送货时间为农户送肥,在送货单或专制送货凭证上签字确认,同时告知街镇(及园区)及区农业服务中心,区级农业服务中心不定期进行飞行抽检。各街镇(及园区)分批汇总有机肥(及配方肥、缓释肥、水溶肥)补贴资料,核查无误后报区农技中心及区蔬菜站,经过两部门审核后报区农委,区农委审核后向区财政申请拨款,财政资金或直接或经镇财政所拨付至农户。农业企业根据市农委下达有机肥推广任务,协调内部各生产单位的推广量,根据本年度有机肥入围供货企业名单,生产单位选择供货企业签订购销协议,供货企业根据生产单位需求数量和

送货时间送到后，供需双方签署送货单，供货方提供有机肥发票，生产单位汇总购销协议、送货单、有机肥发票后提交企业技术服务部门审核，审核确认后财务部门拨付到各生产单位。2017年商品有机肥（及配方肥、缓释肥、水溶肥）推广数量表见表1-7。

表1-7 2017年商品有机肥（及配方肥、缓释肥、水溶肥）推广表

| 区/单位 | 2017年商品有机肥 | | 2017年配方肥 | 2017年缓释肥 | 2017年水溶肥 |
|------|------------|----------|----------|----------|----------|
| | 计划数量(万吨) | 实际数量(万吨) | 实际数量(万吨) | 实际数量(万吨) | 实际数量(万吨) |
| 闵行区 | 1.00 | 1.0000 | | | |
| 嘉定区 | 2.00 | 2.0000 | | | |
| 宝山区 | 0.60 | 0.6000 | | | |
| 浦东新区 | 5.00 | 5.0000 | | | |
| 奉贤区 | 2.70 | 2.7000 | 0.3600 | 0.0300 | |
| 松江区 | 1.50 | 0.6920 | | 0.0600 | 0.0018 |
| 金山区 | 4.20 | 4.2000 | 0.0534 | 0.0250 | 0.0064 |
| 青浦区 | 2.40 | 2.3565 | | | |
| 崇明区 | 4.00 | 4.0000 | | 0.0200 | |
| 光明集团 | 2.60 | 2.6000 | | | |
| 上实农业 | | | | | |
| 地产农投 | | | | | |
| 合计 | 26.00 | 25.1485 | 0.4134 | 0.1350 | 0.0082 |

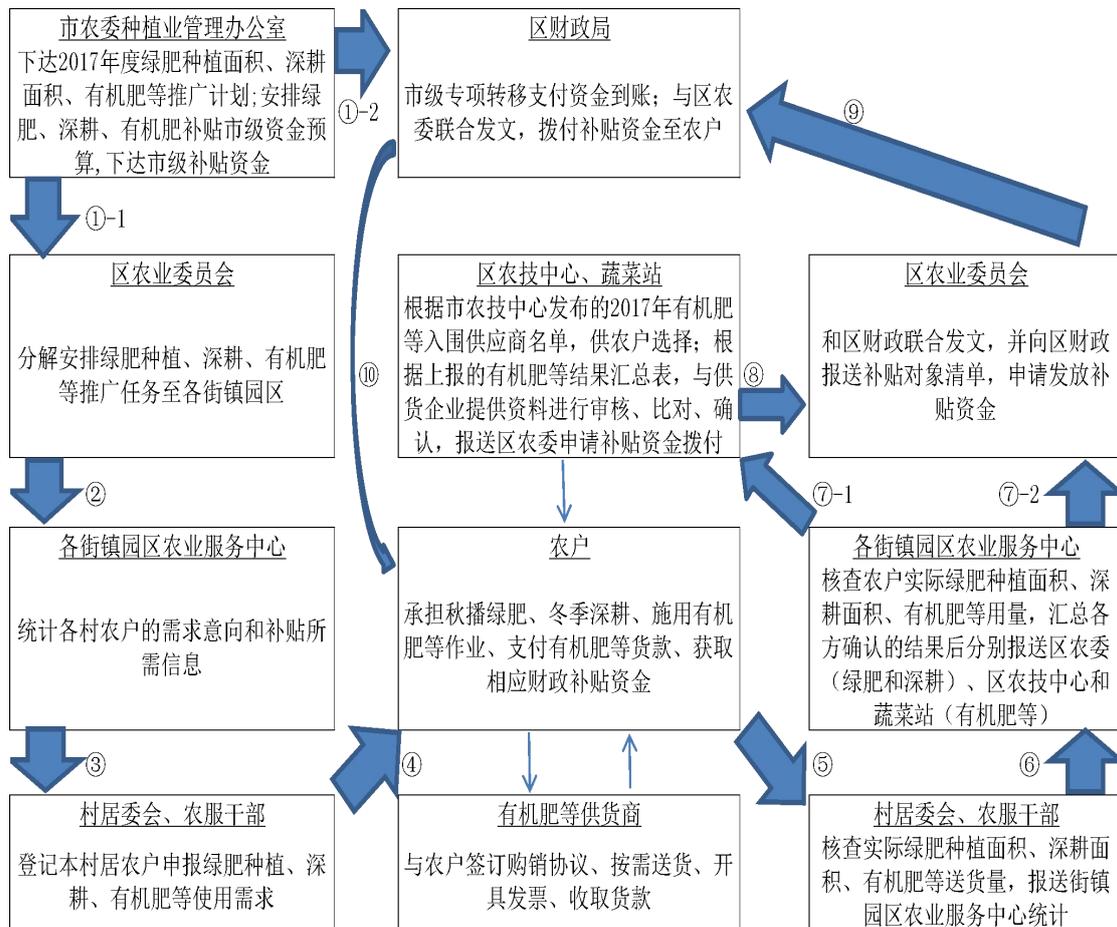
4. 组织及管理

组织结构比较清晰地显示各级各部门在项目中的工作职位和相应职责，管理流程也比较清晰地显示各级各部门在业务流和资金流中的信息传递和衔接，从而为客观评价各级各部门的履职情况提供依据。项目涉及9个区和3个农业企业中，各区组织结构及管理流程大同小异，农业企业比各区的组织和管理更为简洁。基于青浦区农业委员会提供的组织结构和管理流程比较完善和清晰，本文就以青浦区为例，简要勾勒2017年耕地质量保护与提升项目的组织结构图和管理流程图。

(1) 项目组织结构图

| 组织和实施部门 | 部门行为职责 |
|------------------|---|
| 上海市农业委员会种植业管理办公室 | 安排绿肥、深耕、有机肥补贴市级资金预算，下达2017年度绿肥种植面积、深耕面积、有机肥等推广计划，下达市级补贴资金 |
| 青浦区农业委员会 | 分解安排绿肥种植、深耕、有机肥等推广任务至各街镇园区，根据绿肥和深耕核查结果、根据区农技中心和蔬菜站有机肥等审核比对结果，和区财政联合发文，并向区财政报送补贴对象清单，申请发放补贴资金 |
| 区农技中心、蔬菜站 | 根据街镇园区农业服务中心报送的汇总表，与供货企业提供资料进行审核、比对、确认，报送区农委申请补贴资金拨付 |
| 各街镇园区农业服务中心 | 根据区农委安排的绿肥种植、深耕、有机肥等推广任务，统计各村农户的需求意向和补贴所需信息，核查农户实际绿肥种植面积、深耕面积、有机肥等用量，汇总各方确认的结果后分别报送区农委（绿肥和深耕）、区农技中心和蔬菜站（有机肥等） |
| 村居委会、农服干部 | 登记本村居农户申报绿肥种植、深耕、有机肥等使用需求，核查实际绿肥种植面积、深耕面积、有机肥等送货量，报送街镇园区农业服务中心统计 |

(2) 项目管理流程图



（二）项目绩效目标

1. 总目标

通过实施耕地质量保护与提升项目，种植绿肥、冬季深耕、推广有机肥（及配方肥、缓释肥、水溶肥），减少化肥和化学农药使用量，加强农业面源污染治理，稳步提升耕地质量、稳步提升有机肥资源利用水平、稳步提升科学施肥施药水平，为本市农业绿色发展和可持续发展奠定基础。

2. 年度目标

（1）预期产出目标

补贴户数发放完成率达 100%；
绿肥种植面积及深耕面积完成 58 万亩以上；
有机肥等推广量不低于 26 万吨；
绿肥种植质量梯度合格率达 100%；
有机肥等质量合格率均为 100%。

（2）预期效果目标

耕地平均有机质含量达 2.702%，耕作层平均厚度达 20 厘米以上；
减少农药用量满意度达 100%；
减少面源污染满意度达 100%；
农户对项目实施的满意度达 100%；
政策知晓率达 100%；
长效管理机制健全。

二、绩效评价工作及组织实施情况

（一）绩效评价目的

本次绩效评价工作开展的目的的是对本项目的财政资金使用效率和效益进行评价分析，从中总结项目管理部门在实施过程中所开展管

理工作的经验和不足之处，提出改善项目管理的建议和措施，帮助提高项目实施单位的管理水平。此次评价目的具体如下：

1. 通过评价，了解上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目的基本情况，对项目背景、项目现状和项目目的做深入的研究和分析；

2. 通过评价，了解资金的使用情况，考察项目绩效的实际情况；

3. 通过评价，发现项目在资金投入、组织管理、质量控制、人员配备、监督检查机制等方面中存在的问题，并寻求解决方案。

（二）绩效评价工作方案制定过程

根据绩效评价的基本原理、原则和项目特点，结合绩效目标，项目组按照《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩[2014]22 号）的规定，运用层次分析法制定了本次评价的指标体系，并针对相应指标设计了社会调查问卷及访谈提纲，最终完成了本次绩效评价工作方案。

在绩效评价工作方案制定过程中，项目组做了如下具体工作：一是至区农委和农委网站收集和了解上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目的立项背景、项目内容、组织管理流程等情况，至崇明、青浦、松江、金山等区农委、农技中心和蔬菜站、以及光明集团、上实农业等农业企业了解其职责及项目具体实施流程。二是在了解项目基本情况后，项目组梳理项目重点和核心内容，根据收集资料情况考虑定量与定性指标，初步设计社会调查问卷。三是通过前期调研，完善社会调查问卷和访谈提纲；项目组根据绩效评价指标体系的基本框架及项目特点，结合科学、合理的评价原则，设计本项目的绩效指标体系，并与崇明、青浦、松江等区农委、农技中心及蔬菜站进行充分沟通，确保设置的指标考察有可操作性。

（三）绩效评价原则及评价方法

1. 评价原则

财政支出绩效评价是客观评价，所有用来评价的指标均可量化，所有参与评价的单位和个人都必须遵循评价价值中立原则，即财政支出绩效评价结果，只取决于各单位的工作业绩的客观实际，而不取决于评价人的价值判断和个人意愿。评价结果不会因为评价人价值观念的不一致而有所不同。

（1）公平、公开、公正原则

从评价目标的设计、指标体系的研发及设计、数据填报、复核、专家评议等所有环节，都必须保证评价过程的公开性、程序的规范性和合理性，应及时发现并处理评价过程中的问题，以保证评价结果的准确、客观和科学。

（2）客观性原则

评价以数据为准绳，坚持客观评价。即由区农委、农技中心及蔬菜站填报数据，项目组根据填报的数据，在进行汇总、分析、评价的基础上，独立开展评价，得出评价结果，并形成评价报告。

2. 评价方法

（1）政策、文献研究法

通过研究、解读相关政策文件，来获取项目概况、绩效指标等有关信息。

（2）社会调查法

主要包括专家论证、访谈、现场勘查等，获得数据。

（3）抽样复核法

对采集的数据信息，根据简单随机抽样的方法，按照一定比例进行抽样复核。

（四）数据采集方法及过程

本次绩效评价数据包括定性和定量两种数据，定性数据主要通过实地考察、面对面访谈等社会调查的方式来采集。

定量数据的采集主要通过被评价单位填报数据和实地采集数据相结合的方式，形成数据采集两条线，有效保证数据的真实性和可靠性。此外，我们会对所有数据进行全面审核和复核，并对重要数据进行实地采集。

（五）绩效评价实施过程

2018年10月，项目组在前期调研的基础上，完成了项目绩效评价工作方案，明确了评价的目的、方法、指标体系、评价标准、访谈方案等。在此之后，项目组严格按照工作方案，经过了数据采集、问卷调查、访谈、数据分析和报告撰写等环节，顺利完成了绩效评价工作。

1. 访谈

2018年10月15日——2018年11月20日，针对项目实际开展情况、管理措施和项目管理的经验、困难与建议等问题进行访问和了解，项目组开展了访谈工作，访谈对象为市农委种植业办主任、9个区农委和农技中心及蔬菜站相关负责人、3个农业企业相关部门负责人、市农技中心土环科负责人，访谈方式为现场访谈。了解绿肥种植、深耕休耕、施用有机肥等对耕地质量的影响，了解耕地质量监测指标，了解耕地质量提升效率等。

2. 社会调查

2018年10月22日——2018年11月19日，由项目组深入崇明建设镇和城桥镇、浦东老港镇和大团镇、松江区泖港镇、金山区朱泾镇、青浦区夏阳街道、嘉定区工业园区、奉贤区南桥镇、光明食品集团长江米业公司、上实农业公司、地产农投公司进行社会调查，了解

项目实施效果及满意度调研。

3. 数据填报和采集

2018年10月15日——2018年11月20日，由各区农委、农技中心及区蔬菜站、农业企业填报基础数据表，并反馈相关数据。截至2018年11月20日所有数据经核查后汇总完成。

4. 数据分析及撰写报告

2018年11月20日——2018年11月30日，项目组根据绩效评价的原理和规范，对采集的数据进行甄别、分析和评分，并提炼结论撰写报告，在规定时间内上报委托方。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评价结果

上海市2017年耕地质量保护与提升项目通过项目组设计委托方认可的评价指标体系及评分标准，采用数据采集、问卷调查和访谈等方式，对上海市2017年耕地质量保护与提升项目绩效进行客观评价，最终评分结果：综合得分为84.66分，属于“良”。其中，项目决策类指标权重共10分，得8.25分，得分率为82.50%；项目管理类指标权重共38分，得30.56分，得分率为80.42%；项目绩效类指标权重共52分，得45.85分，得分率为88.17%。各部分权重和绩效分值见表3-1。

表 3-1 上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目绩效得分表

| 评价指标 | 权重 | 三级指标业绩值 | 得分 |
|------------------------|-----|-----------------------------|-------|
| A 项目决策 | 10 | | 8.25 |
| A1 项目立项 | 4 | | 4 |
| A11 战略目标适应性 | 2 | 与战略目标相适应 | 2 |
| A12 立项依据充分性 | 2 | 立项依据充分 | 2 |
| A2 项目目标 | 6 | | 4.25 |
| A21 绩效目标合理性 | 3 | 绩效目标合理性有瑕疵 | 2 |
| A22 绩效目标明确性 | 3 | 绩效目标明确性有瑕疵 | 2.25 |
| B 项目管理 | 38 | | 30.56 |
| B1 投入管理 | 3 | | 2.86 |
| B12 市级下达资金执行率 | 3 | 85.27% | 2.86 |
| B2 财务管理 | 10 | | 9.7 |
| B21 补贴发放方式合规性 | 3 | 未完全遵专项资金管理办法 | 2.7 |
| B22 资金使用合规性 | 3 | 未发现资金使用不合规 | 3 |
| B23 财务制度建立健全性 | 4 | 财务制度建立健全 | 4 |
| B3 项目实施管理 | 25 | | 18 |
| B31 项目管理制度建立健全性 | 5 | 关键节点不健全 | 3 |
| B32 面积和数量核查制度执行有效性 | 6 | 核查制度执行有效 | 6 |
| B33 作业质量控制有效性 | 6 | 质量控制局部有效 | 2 |
| B34 公示制度执行有效性 | 4 | 公示存有瑕疵 | 3.5 |
| B35 台账和档案管理制度执行有效性 | 4 | 项目档案不够完备 | 3.5 |
| C 项目绩效 | 52 | | 45.85 |
| C1 产出 | 23 | | 19.07 |
| C11 补贴户数发放完成率 | 3 | 97.80% | 2.93 |
| C12 绿肥种植完成率 | 4 | 大于100% | 4 |
| C13 绿肥种植质量梯度合格率 | 4 | 25% | 2 |
| C14 冬季深耕完成率 | 4 | 大于100% | 4 |
| C15 商品有机肥等环境友好型肥料用肥完成率 | 4 | 96.73% | 2.69 |
| C16 商品有机肥等环境友好型肥料质量合格率 | 4 | 86.36% | 3.45 |
| C2 效果 | 23 | | 21.38 |
| C21 耕地质量水平提升程度 | 9 | 有机质平均含量达2.793%、耕作层厚度达20厘米以上 | 9 |
| C22 减少农药使用满意度 | 2 | 88.03% | 1.76 |
| C23 减少面源污染满意度 | 2 | 88.56% | 1.77 |
| C24 服务对象满意度 | 10 | 88.52% | 8.85 |
| C3 能力建设及可持续影响 | 6 | | 5.4 |
| C31 农户对政策知晓率 | 2 | 90.14% | 1.8 |
| C32 长效管理机制健全性 | 4 | 信息化平台不够健全 | 3.6 |
| 合计 | 100 | | 84.66 |

2. 主要绩效

上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目整体绩效为“良”。本项目立项依据充分，符合上海市现代农业战略规划，与上海市农业委员会职责相适应；项目市级下达资金执行情况较好，财务管理制度健

全，资金使用合规；项目管理制度较为健全，面积和数量核查得到有效执行，公示制度和补贴台账制度基本得到有效执行；秋播绿肥、冬季深耕、有机肥料等补贴完成率较高；秋播绿肥和冬季深耕任务量超额完成；有机肥质量抽检合格率较高；通过项目实施，耕地有机质含量提升、耕作层厚度达标、辅助减少农药用量和农业面源污染；农户对项目实施较为满意；项目长效管理服务机制比较健全。但本项目有机肥施肥作业和绿肥质量未纳入或全部纳入绩效目标和绩效管理；有机肥等肥料推广任务未完成，有机肥质量飞行抽检存在有机质含量偏低；个别实际公示时间短于规定时间；项目档案管理不完善；农户补贴资金发放存有延迟；农业服务信息化程度低。

（二）具体绩效分析

A 项目决策类指标

1. “项目立项”由两个三级指标体现，即“战略目标适应性”和“立项依据充分性”。“战略目标适应性”考察项目是否与农业部耕地质量保护与提升行动方案、上海市现代农业十三五规划及促进农业发展的战略目标有紧密联系，是否有利于其目标的实现；“立项依据充分性”用以反映项目立项是否有充分的依据，符合农业部、上海市的相关规定和市农委的职责要求。

A11 战略目标适应性 权重 2 分，得 2 分

本项目的总目标是保护耕地资源、有效提升耕地质量。《上海市现代农业“十三五”规划》提出总体目标：严格保护永久基本农田，推进耕地轮作，种养结合，藏粮于地，藏粮于技，以绿养地，把促进农民增收与农业永续发展结合起来，不断改善和优化生态环境。农业部《耕地质量保护与提升行动方案》提出行动目标：耕地质量水平持续提升，有机肥资源利用水平持续提升，科学施肥水平持续提升。因此市农委

种植业办开展上海市 2017 年耕地质量保护与提升项目完全符合农业部和市农委的战略目标。该指标得满分。

A12 立项依据充分性 权重 2 分，得 2 分

本项目根据以下文件立项，农业部关于印发《耕地质量保护与提升行动方案》的通知（农农发[2015]5号）、《上海市化肥和化学农药减量工作方案》（沪农委[2015]92号）、《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委[2017]111号）、并根据上海市农业委员会相关职责：组织协调农业资源合理配置和农业可持续发展工作；负责行政区域内基本农田保护管理的有关工作；协调推进生态农业、循环农业、农作物秸秆综合利用和农业生物质产业发展工作。依农业部、上海市相关文件并依市农委职责，该项目立项依据充分。该指标得满分。

2. “项目目标”由两个三级指标体现，即“绩效目标合理性”与“绩效指标明确性”。“绩效目标合理性”考察项目所设定的绩效目标是否符合客观实际、是否遵循农业生产规律；“绩效指标明确性”考察项目依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等。

A21 绩效目标合理性 权重 3 分，得 2 分

根据市农委《关于印发上海市化肥和化学农药减量工作方案的通知》（沪农委[2015]92号）给出 2015-2017 年工作任务分解表：2017 年绿肥种植面积不低于 58 万亩次、2017 年施用有机肥不少于 26 万吨。根据市农委《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委[2017]111号）提出工作要求。设置绩效目标基本合乎实际，也能够达到，但绿肥生长质量绩效目标和实际脱节，有机肥质量目标偏离生产环节。根据评分标准，酌扣 1 分，该指标得 2 分。

A22 绩效目标明确性 权重 3 分，得 2.25 分

根据前述文件设置的绩效目标未申报，项目组调研和分析后，发现除 2016 年秋播绿肥质量指标、2016 冬季深耕数量、有机肥质量指标不清晰外，其他绩效目标比较明确。根据评分标准，酌扣 0.75 分，该指标得 2.25 分。

B 项目管理类指标

项目管理类指标由“投入管理”、“财务管理”和“项目实施管理”三个二级指标构成。

1. “投入管理”由一个三级指标体现，即“市级下达资金执行率”。“市级下达资金执行率”考察项目市级下达资金的执行情况。

B11 市级下达资金执行率 权重 3 分，得 2.86 分

根据市农委《关于下达 2017 年本市耕地质量保护与提升补贴资金的通知》（沪农委[2018]27 号）：9 个区打包补贴资金合计 19,313 万元、3 个农业企业分项补贴资金合计 2,798.3685 万元，下达市级补贴资金共计 22,111.3685 万元。（2）根据调研中各区和农业企业实际拨付农户和生产单位的市级补贴资金合计 18,853.322095 万元，其中：9 个区拨付市级补贴资金 16,054.953595 万元、3 个农业企业拨付市级补贴资金 2,798.3685 万元。市级下拨资金执行率 = $18,853.322095 / 22,111.3685 = 85.265\%$ ，根据评分细则，该指标得分 = $3 - (90\% - 85.265\%) * 3 = 2.86$ 分。

2. “财务管理”由三个三级指标体现，即“补贴发放方式合规性”、“资金使用合规性”和“财务管理制度的健全性”。“补贴发放方式合规性”考察补贴资金的发放是否符合《上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法》的规定；“资金使用合规性”考察资金支出是否符合相关法律法规、制度和规定，用以反映和考核项目资金使用的规范性和安全性；“财务管理制度的健全性”考察对项目预算资金

使用的财务管理制度是否健全、完善、有效，是否包括资金使用范围、使用标准、使用审批手续等，用以反映和考核财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。

B21 补贴发放方式合规性 权重 3 分，得 2.7 分

根据市农委《关于印发上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法的通知》（沪农委[2015]252号）第十四条：补贴资金的发放应当公示，要按照便民高效、资金安全的原则，直接发放到农户或农业生产经营组织。根据市农委《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委[2017]111号）：补贴操作程序按照沪农委[2015]252号文执行，现金补贴一律 2 实行银行一卡通一折通或国库集中支付方法拨付。根据调研中各区和农业企业实际拨付市级补贴资金的方式，发现一个区有机肥市级资金补贴由区农技中心直接拨付有机肥厂商，而非直接拨付农户，除此之外，均按文件操作。根据评分细则，扣除 10%权重分，B21 指标得分=3-10%*3=2.7 分。

B22 资金使用合规性 权重 3 分，得 3 分

项目资金的拨付有较完整的审批程序和手续，项目组抽查本项目支出的记账凭证，调查各区和农业企业实际拨付审批市级补贴资金的流程和流向，未发现违规使用补贴资金，也未发现资金拨付审批程序不合规等情况。该指标得满分。

B23 财务管理制度健全性 权重 4 分，得 4 分

根据市农委《关于印发上海市农业生态和农产品安全专项资金管理办法的通知》（沪农委[2015]252号）的规定。根据调研中各区和农业企业项目实施方案和资金管理规定，对照实际拨付市级补贴资金的流程，发现财务制度能够保障补贴资金的安全运行，财务管理制度健全，该指标得满分。

3. “实施管理”由五个三级指标体现，即“项目管理制度建立健全性”、“面积和数量核查制度执行有效性”、“作业质量控制有效性”、“公示制度执行有效性”与“台账和档案管理制度执行有效性”。

“项目管理制度建立健全性”考察与项目直接相关的业务管理制度是否建立和健全，用以反映和考核业务管理制度对项目顺利实施的保障作用；“面积和数量核查制度执行有效性”考察绿肥种植和深耕面积、有机肥等施肥吨数的有效确认，用以反映和考核核查制度的实际执行情况；“作业质量控制有效性”考察绿肥质量、深耕厚度、有机肥施肥地块的田间管理质量，用以反映和考核质量控制制度的实际执行情况；“公示制度执行有效性”考察公示制度的实际执行情况；“台账和档案管理制度执行有效性”考察补贴台账和档案管理的实际执行情况。

B31 项目管理制度建立健全性 权重 5 分，得 3 分

本项目实施的主要管理依据为《关于完善本市耕地质量保护与提升补贴相关政策的通知》（沪农委[2017]111号）各区农委和农业企业2016年秋播绿肥、2016年冬季深耕、2017年商品有机肥等肥料推广工作方案。但各区农委和农业企业工作方案中对耕地质量控制关键点未完整要求，比如绿肥质量未要求、有机肥施肥环节未要求。另外对归档资料的质量也未明确要求。根据评分细则，对绿肥质量和有机肥施肥环节规定不完善，扣1.6分；档案资料质量规定不完善，扣0.4分。该指标得分=5-1.6-0.4=3分。

B32 面积和数量核查制度执行有效性 权重 6 分，得 6 分

各区农委通常对各村申报的绿肥种植面积、深耕面积，先经过镇级农服中心全面核查，再由区级农业部门20%-30%的比例抽查后确认，或经第三方独立核查后确认；对于商品有机肥数量则根据厂商和农户

签字的送货单或专制凭证进行确认，村镇或区级农业部门定期或不定期派人参与验收。农业企业根据市农委下达绿肥种植和冬季深耕任务，企业内部各生产单位申报 2016 年秋播绿肥面积和冬季深耕面积，经过生产单位自查和互查，农业企业技术服务部门组织大约 20%-30% 比例抽查；有机肥供货企业根据生产单位需求数量和送货时间送到后，供需双方签署送货单。绿肥种植面积核实为 64.5468823 万亩、冬季深耕面积核实为 44.430211 万亩、有机肥使用量核实为 25.1485 万吨，项目组未发现核查比例低于方案规定比例，故 B32 指标得满分。

B33 作业质量控制有效性 权重 6 分，得 2 分

根据调研中各区和农业企业项目实施资料，发现除青浦、闵行、奉贤三个区绿肥种植面积合计 12.483895 万亩进行质量控制外，其他区和农业企业未明确进行质量控制，其面积为 52.0629873 万亩（2016 年秋播绿肥补贴总面积 64.5468823 万亩）；2016 年冬季深耕面积 44.430211 万亩，均进行质量控制；2017 年质量合格的有机肥 25.1485 万吨，在交易环节进行了质量抽检，但在施肥作业环节未进行质量控制。根据评分细则，未进行质量控制种植绿肥面积 52.0629873 万亩，占绿肥种植面积 64.5468823 万亩的 80.66%，应扣除绿肥质量控制小项 2 分，有机肥未进行作业质量控制，也应扣除有机肥质量控制小项 2 分，该指标得分=6-2-2=2 分。

B34 公示制度执行有效性 权重 4 分，得 3.5 分

抽查各区和农业企业项目实施情况和公示资料，发现存在个别张贴公示的有效期少于 10 个工作日；也存在个别区仅采用“一点通”平台进行公示，未进行张贴公示。上述情形影响落实效果，根据评分细则，酌扣 0.5 分，该指标得分=4-0.5=3.5 分。

B35 台账和档案管理制度执行有效性 权重 4 分，得 3.5 分

项目组对各区农委、农技中心、蔬菜站、各农业企业关于本项目的补贴台账和档案资料进行了抽查，补贴台账比较清晰，档案资料基本齐全，但也有的区出现区级层面未统一归档、或归档不及时。根据评分细则，上述发现情形影响落实效果，酌扣 0.5 分，该指标得分 $=4-0.5=3.5$ 分。

C 项目绩效类指标

项目绩效类指标由“项目产出”、“项目效益”和“能力建设及可持续影响”三个二级指标构成。

1. “项目产出”由六个三级指标体现，即“补贴户数发放完成率”、“绿肥种植完成率”、“绿肥种植质量梯度合格率”、“冬季深耕完成率”、“商品有机肥等环境友好型肥料用肥完成率”和“商品有机肥等环境友好型肥料质量合格率”。主要反映项目资金补贴发放对保护与提升耕地质量的实现程度。

C11 补贴户数发放完成率 权重 3 分，得 2.93 分

据项目组统计，绿肥、深耕、有机肥等应补贴户数 48,454 户，已完成补贴户数 47,389 户，补贴户数发放完成率 $=47389/48454=97.80\%$ 。补贴户数发放完成情况见表 3-2。根据评分细则，应扣分 $= (1-97.80\%) * 3=0.07$ 分，该指标得分 $=3-0.07=2.93$ 分。

表 3-2 绿肥、深耕、有机肥等补贴户数完成情况表

| 区/单位 | 秋播绿肥 | 冬季深耕 | 有机肥等肥料 | 应补贴户数合计 | 已补贴户数合计 |
|------|-------|-------|--------|---------|---------|
| | 应补贴户数 | 应补贴户数 | 应补贴户数 | | |
| 闵行区 | 68 | 58 | 82 | 208 | 208 |
| 嘉定区 | 29 | 40 | 106 | 175 | 175 |
| 宝山区 | 26 | 28 | 43 | 97 | 97 |
| 浦东新区 | 535 | 832 | 962 | 2329 | 2329 |
| 奉贤区 | 386 | 210 | 439 | 1035 | 1035 |
| 松江区 | 566 | 922 | 230 | 1718 | 1718 |
| 金山区 | 740 | 984 | 1312 | 3036 | 1971 |
| 青浦区 | 533 | 379 | 60 | 972 | 972 |
| 崇明区 | 38666 | | 176 | 38842 | 38842 |
| 光明集团 | 14 | 7 | 10 | 31 | 31 |
| 上实农业 | 3 | 6 | | 9 | 9 |
| 地产农投 | 1 | 1 | | 2 | 2 |
| 合计 | 41567 | 3467 | 3420 | 48454 | 47389 |

C12 绿肥种植完成率 权重 4 分，得 4 分

根据《关于印发上海市化肥和化学农药减量工作方案的通知》分解的 2017 年度任务量，应该完成绿肥种植面积 58 万亩以上，实际完成绿肥种植面积 64.5468823 万亩，完成率达 100%以上，该指标得满分。

C13 绿肥种植质量梯度合格率 权重 2 分，得 2 分

绿肥生长过程受到多种因素影响，鲜草产量必然有差异，质量梯度合格符合实际规律，按照优质优价进行补贴具有合理性。根据调研情况，在 9 个区级和 3 个农业企业中，种植绿肥质量梯度合格的有闵行区、奉贤区、青浦区三个，绿肥种植质量梯度合格率=3/12=25%，应扣分 $(1-25%) * 4 = 75% * 4 = 3$ ，扣分限额=50%*4=2，根据评分细则，该指标得分=4-2=2 分

C14 冬季深耕完成率 权重 4 分，得 4 分

《关于印发上海市化肥和化学农药减量工作方案的通知》分解的 2017 年度任务量，深耕不包含在内，与市农委种植业办沟通后，确认深耕和绿肥一起完成 58 万亩以上就算 100%完成。实际深耕面积

43.596602 万亩，实际绿肥种植面积 64.5468823 万亩，两者面积合计 108.1434843 万亩，完成率达 100%以上，该指标得满分。

C15 商品有机肥等环境友好型肥料用肥完成率 权重 4 分，得 2.69 分

《关于印发上海市化肥和化学农药减量工作方案的通知》分解的 2017 年度任务量，应该推广商品有机肥 26 万吨，有机肥实际用肥 25.1485 万吨，比计划少 8,515 吨，未完成 2017 年有机肥 26 万亩以上的计划，2017 年有机肥未完成率= $8515/26000=3.275\%$ ，根据评分细则，应扣分= $3.275\%*10*4=1.31$ 分，该指标得分= $4-1.31=2.69$ 分。

C16 商品有机肥等环境友好型肥料质量合格率 权重 4 分，得 3.45 分

2017 年市农技中心推荐有机肥厂商名录有两批，农户从这些厂商中选择。有机肥出厂前抽样送检合格率基本达 100%，但飞行抽检结果发现合格率低于 100%。崇明区飞行抽检结果比较清晰：全年开展飞行抽检 3 次，抽查 22 个样品送检，发现部分批次的肥料产品存在 PH 和水分超及有机质含量偏低的现象。其他区飞行抽检结果表述比较笼统，抽取崇明区飞行抽检作为评分的观察样本，22 个样品有机质含量偏低的有 3 个，质量合格率= $19/22=86.36\%$ 。根据评分细则，应扣分= $(1-86.36\%)*4=0.55$ 分，该指标得分= $4-0.55=3.45$ 分。

2. “项目效益”由四个三级指标体现，即“耕地质量水平提升程度”、“减少农药使用满意度”、“减少面源污染满意度”与“服务对象满意度”。主要反映秋播绿肥、冬季深耕、推广商品有机肥是否能够起到提升土壤有机质、改善耕作层厚度、减少农药用量和减少面源污染的作用。

C21 耕地质量水平提升程度 权重 9 分，得 9 分

《关于印发上海市耕地质量保护与提升实施方案的通知》提出行动目标：到 2020 年全市耕地土壤有机质平均含量由十二五期末的 2.637% 稳步提升到 2.8%，耕作层厚度平均达到 20 厘米以上。按照该行动目标，2017 年土壤有机质平均含量应稳步提升至 2.702%，耕作层厚度应达 20 厘米以上。根据上海市农业技术推广服务中心《2017 年上海市耕地地力监测年度报告》，全市 500 个监测点耕地土壤有机质平均含量为 27.93%；根据项目实施资料和访谈结论，冬季深耕深度实际在 20 厘米以上。根据评分细则，该指标得满分。

C22 减少农药使用满意度 权重 2 分，得 1.76 分

项目组对农户生产单元的满意度调研显示，收回的 142 份有效问卷中，对冬季深耕超过 20 厘米有利于减少病虫害、减少农药用量的评价：87 份非常满意、42 份比较满意、13 份基本满意，不太满意和非常不满意的为 0 份，满意度达 88.03%。根据评分细则，该指标得分 = $(87 \times 100\% + 42 \times 75\% + 13 \times 50\%) / 142 \times 2 = 1.76$ 分。

C23 减少面源污染满意度 权重 2 分，得 1.77 分

项目组对农户和生产单元的满意度调研显示，收回的 142 份有效问卷中，对施用有机肥等有利于减少粪便污染、提高资源利用水平的评价：88 份非常满意、43 份比较满意、11 份基本满意，不太满意和非常不满意的为 0 份，满意度达 88.56%。根据评分细则，该指标得分 = $(88 \times 100\% + 43 \times 75\% + 11 \times 50\%) / 142 \times 2 = 1.77$ 分。

C24 服务对象满意度 权重 10 分，得 8.85 分

项目组对农户和生产单元的满意度调研显示，收回的 142 份有效问卷中，围绕提高耕地质量的途径、作业管理规定、资金补贴发放和公示共设计了 9 个问题，回复共为 $9 \times 142 = 1278$ 个：798 个非常满意、379 个比较满意、95 个基本满意，6 个不太满意，非常不满意的为 0

个，满意度达 88.52%。6 个不太满意评价中，2 个针对深耕要求在 20 厘米以上，1 个针对补贴资金不及时，3 个针对补贴标准与田间管理质量不直接挂钩。根据评分细则，C24 指标得分=

$(798*100\%+379*75\%+95*50\%+6*25\%) / 1278*10=8.85$ 分。

3. “能力建设及可持续影响”由两个三级指标体现，即“农户对政策知晓率”和“长效管理机制健全性”，反映该项目对耕地质量保护与提升的长期影响力。

C31 农户对政策知晓率 权重 2 分，得 1.8 分

项目组对合作社的满意度调研显示，收回的 142 份有效问卷中，对农业部门为该项目进行政策宣传和为民服务的评价：94 份非常满意、40 份比较满意、8 份基本满意，不太满意和非常不满意的为 0 份，满意度达 90.14%。根据评分细则，该指标得分 = $(94*100\%+40*75\%+8*50\%) / 142*2=1.80$ 分。

C32 长效管理机制健全性 权重 4 分，得 3.6 分

耕地质量保护与提升是一项长期任务，实际效果与各项涉农补贴制度、审核人员配备、科学技术指导、信息服务平台的健全和运行都密切相关。据项目组调研，市级和区级制定了各种涉农补贴制度和实施方案；区、镇、村三级农业管理和工作人员配备较少、工作量大；农技中心提供肥料检测、肥料供应商名录、肥料推荐用量、种植和耕翻等技术指导；补贴资金个别区通过农民一点通信息平台进行公示，对于绿肥种植面积核实、有机肥等施肥监督、项目档案管理等，可以更充分利用现有平台和进村入户信息平台，以实现耕地质量保护与提升项目精细化管理。根据评分细则，酌扣 0.4 分，该指标得分 = $4-0.4=3.6$ 分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1、区级制定工作方案，明确补贴流程和补贴标准

针对耕地质量保护与提升补贴相关政策，市农委和上海市财政局联合发布沪农委[2017]111号文件，明确要求各区结合本地实际制定相应的补贴工作方案，对补贴方式、补贴标准及操作程序要清晰。各区针对耕地质量保护与提升项目补贴内容和资金使用范围，根据秋播绿肥、冬季深耕、推广商品有机肥等不同作业方式分别制定了明确的工作方案，使得各级农业管理和服务部门有明确的依据，便于各项工作有条不紊地开展。

2、对面积和数量严格核查监督，剔除了无效申报。

耕地质量保护与提升补贴资金与秋播面积、冬季深耕面积、商品有机肥推广量直接相关，农户在申报时倾向于多申报，区农委和农业企业、区农技中心、蔬菜站和村镇农服中心的重点工作就是核实面积和数量，为此在农户自行申报的基础上，各级农业管理和服务部门倾注大量时间和人力进行核实，或者直接委托第三方机构进行独立核实，将申报面积和数量的无效部分剔除，对真正符合规定的面积和数量予以资金补贴。

3. 补贴资金基本直补到农户和生产单元，保障资金使用安全

各区农委将审核确认的补贴对象清单报送区财政，各区财政根据本区拨付习惯，或由财政部门通过项目专户将补贴资金直拨到户，或由区农委通过授权支付将补贴资金直拨到农户。农业企业农技部门也将审核确认的补贴明细清单报送财务部门，由财务部门直拨至生产单元。这样确保补贴资金准确及时如数地发放至受补贴农户和生产单元，保障了资金使用安全，也便于受补贴农户、生产单元与有机肥供货企业及时进行结算。

（二）存在的问题

1. 工作方案侧重于任务数量，未注重作业质量

项目组在调研中发现，市农委发文要求各区根据本区实际制定工作方案，各区在制定工作方案中比较侧重任务数量，比如核实绿肥种植面积、深耕面积、商品有机肥推广数量，但对于绿肥生长质量（青浦区、闵行区和奉贤区除外）、有机肥实际施肥量未足够重视。由于绿肥生长质量不可能一样，而绿肥生长质量直接影响到耕地土壤有机质含量，所以完全按照面积进行补贴不利于对农户和生产单元正确引导；商品有机肥按照送货单统计结果确认补贴数量，在交易环节确认而不是在生产作业环节确认，无法杜绝农户只交易不施肥作业从而套取财政资金的冒险行为，进而直接影响到耕地质量提升效果。

2. 有机肥推广任务未全部完成，飞行抽检部分批次产品的有机质含量偏低

根据上海市化肥和化学农药减量工作方案分解的 2017 年任务，计划施用有机肥不少于 26 万吨，实际补贴有机肥 251,485 吨，未完成 8,515 吨，完成率 96.725%。主要原因系松江区农委计划 15,000 吨，实际由于区内有机肥补贴政策调整仅执行 6,920 吨，市级下达资金调整用于缓释肥和水溶肥。有机肥飞行抽检中部分批次产品存在水分超标和有机质含量偏低的现象，降低了补贴资金效果。访谈中了解到，由于有机肥质量不高，甚至有机肥草籽多而增加除草剂用量使得水稻品种下降，因此有些农户使用有机肥的积极性不高。

3. 工作方案执行中一些零星问题，如：个别实际公示时间短于规定时间；项目档案管理不完善；农户补贴资金发放存有延迟；农业服务信息化程度低

在公示方面，抽查发现存在个别张贴公示的有效期少于市农委要

求的不少于10个工作日的规定；也存在个别区仅采用“一点通”平台进行公示，未进行张贴公示。

在项目档案管理方面，调研发现个别区有机肥农户资料区级未统一归档、或归档不及时。

在农户补贴资金发放方面，个别区配方肥因散户多而致申报资料不齐全，少数人的资料缺少影响到全区无法及时发放配方肥补贴资金。

在农业服务信息化方面，调研发现农业信息化程度很低，只有个别区采用农民一点通信息平台进行公示，在项目实施中关键环节，比如绿肥种植面积核实、有机肥等施肥监督、项目档案管理等，都没有看到信息化的影子。

（三）建议和改进措施

1、优化工作方案，将绿肥质量和有机肥作业纳入绩效管理

各区农委都制定了耕地质量保护与提升补贴工作方案，但未全部把绿肥生长质量和绿肥补贴直接关联，也没有把有机肥施肥作业和有机肥补贴直接关联。**建议各区农委优化现有工作方案：**（1）绿肥方面，可按照优质优价的原则合理进行补贴，发挥补贴政策导向作用，引导农户积极进行田间管理；在鲜草测产方面可以尝试采用信息技术手段，提高质量评定的公正性和效率；在补贴清单确认时区农委以测量和评定数据为准，农户确认后及时补贴到位，减少各级统计中的误差和无效时间，增强农户的获得感。（2）有机肥方面，可变更为按施肥数量进行补贴，真正实现施肥到田；在确认施肥量时可以尝试利用信息平台，提高施肥数量确认的及时性；有机肥供货企业送到各农户的数量及时发送到信息平台，可以有效监测到有机肥厂商的生产能力，也可以杜绝农户的冒险行为。**建议市农委种植业管理办公室进行**

绩效考核时，将绿肥质量和有机肥施肥作业纳入考核范围。

2、增加对送到地头的有机肥进行检测，倒逼厂商提升有机肥质量

有机肥厂商为了入围上海市农业技术推广服务中心确定的有机肥供货企业名单，在送样抽检时基本没有问题，但入围后实际送到田间地头时，质量很难达到完全合格。**建议各区农技中心（及蔬菜站）**增加对送到地头的有机肥检测的批次和数量，倒逼有机肥厂商提高产品质量。扩展开来，对入围有机肥厂商的生产能力和供货数量可以增加审计监督，减少有机肥厂商和农户直接进行不真实交易的风险，做实补贴的有机肥数量。

3. 提高农业服务信息化程度，解决信息公示、档案管理、补贴发放中出现的一些零星问题

耕地质量保护与提升项目涉及面积广、农户多、管理链条长，资料收集和信息传递耗时比较长，个别的、零星的问题容易导致整个项目无法按照便民、高效的原则发放补贴资金，影响到项目整体效果。**建议市农委**利用现有信息化平台，加快建设进村入户信息平台，有序地向各区各级农业部门开发数据接口，提高农业信息化程度，减少数据误差和信息延时。利用信息技术手段除上述绿肥质量测量、有机肥施肥量等方面可以提高效率和及时性外，对于解决调研中发现的公示有效期间不足、档案管理不统一不及时、补贴发放存在延迟等情况均能有效解决。扩展开来，信息化程度提高对于政策宣传、耕地流转面积和租金水平、补贴标准的制定都有重要作用。归根到底，现阶段要提高耕地质量保护与提升补贴资金的效率，增强耕地质量保护与提升效果，切实可行的方法就是提高农业服务信息化程度。