

2021 年粮食专项资金绩效评价报告

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，进一步提高财政资金使用效益和政策实施效果，按照《中共陕西省委 陕西省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》和《陕西省财政项目支出绩效评价管理办法》（陕财办绩〔2020〕9号）规定，2022年4月至7月，陕西省财政厅组织（或委托第三方机构）对2021年粮食专项资金开展了绩效评价。

一、基本情况

（一）政策内容及实施情况

为持续提高粮食产业发展效益，加快推进粮食产业高质量发展，2020年陕西省设立了粮食专项资金，用于全省粮食收储供应安全保障建设方面。为切实加强粮食专项资金管理，提高资金使用效益，2020年陕西省财政厅、省粮食和物资储备局联合印发了《陕西省粮食专项资金管理办法》（陕财办建〔2020〕191号）。评价组依据此管理办法及2021年项目申报指南等材料梳理出本政策主要扶持方向为粮食（油）仓储基础设施建设、“优质粮食工程”产业发展、粮食（油）质量安全检测体系建设以及军粮收储安全保障工程建设四个方向。

根据专项资金管理办法，政策实施主要由省粮食和物资储备局、省财政厅联合发布省级粮食专项资金申报通知，各县区粮食主管部门组织申报并进行初审，各市粮食主管部门、

各市财政主管部门组织复审，将核查通过的项目列入本级项目库储备项目，省粮食和物资储备局会同省财政厅组织有关专家进行终评审，确定专项资金项目支持计划。

2021 年陕西省粮食专项资金用于“优质粮食工程”产业发展、粮食（油）质量安全检测体系建设、军粮收储安全保障工程建设、粮食专项资金其他项目共 4 个方向，2021 年计划实施 9 个项目，其中优质健康粮油产品奖补项目及粮食（油）质量安全检测实验室基础设施提升改造项目均已按计划内容完成，分别弥补了 2017 年已计划安排并组织实施了的优质健康粮油项目奖补资金，完成了实验室基础修缮、通风系统改造以及信息系统升级；其余 7 个项目的完成情况与计划内容均有偏差，例如：优质粮食订单种植奖补项目，计划奖补企业 28 家，实际收到奖补资金的企业 25 家，“陕西好粮油”品牌建设项目：“陕西好粮油-延安小米”公益广告制作及投放工作预期为 2021 年 9 月 6 日合同签订后 90 个日历日内交付品牌 logo、品牌 IP、延安小米品牌屋手册及品牌视觉策略手册、平面海报、示范包装、TVC 六项工作内容，但截至 2022 年 5 月底未交付延安小米品牌屋手册及品牌视觉策略手册。

（二）政策资金情况

2021 年度省财政厅下达的资金规模为 4,036 万元，具体包括 4 个政策支持方向，共 9 个实施项目，分别是：①优质粮食订单种植奖补 1,245 万元，②研发中心科研建设 604 万元，③优质健康粮油产品奖补 11 万元，④2021 年度“陕西

好粮油”品牌建设 1,680 万元，⑤参加 2021 年度国家粮食交易大会 100 万元，⑥安全生产标准化建设资金杨凌军粮应急应战保障储备库 50 万元，⑦省救灾物资储备中心 20 万元，⑧省级粮食（油）质量安全检测实验室基础设施提升改造项目拟安排 151 万元，⑨国有粮食收储企业配置粮食质量快检设备购置 175 万元。

截至 2021 年 12 月底，省财政厅资金已全部拨付至各市区，专项资金实际支出金额为 1,986.56 万元，预算执行率为 49.22%，截至 2022 年 5 月底，专项资金实际支出金额为 2,980.87 万元，预算执行率为 73.86%。

（三）政策绩效目标

本次政策实施的总目标为：贯彻总体国家安全观和国家粮食安全战略，大力实施优质粮食工程，健全粮食质检体系，提升粮油产品质量，构建具有陕西地域优势的粮食安全保障体系。

评价组依据陕西省粮食和物资储备局提供的《2021 年省级粮食专项资金绩效目标表》，结合政策内容四个方面的实际情况，梳理出 2021 年度主要绩效目标。其中产出指标包括奖补优质粮食订单种植企业 28 家，编制延安小米产业发展、品牌建设 2 本规划，完成“陕西好粮油-延安小米”公益广告 6 个方向的制作和延安地区 5 个方向的投放工作，完成“陕西好粮油-延安小米”网络及交通枢纽媒体推广 2 条以上，运营陕西好粮油 5 个新媒体账号、制作发布短视频 210 条、举办线上线下活动 15 场，组织 60 家陕西企业参展国家

粮食交易大会，改造完成实验室基础设施及信息系统。

效益指标包括陕西省优质粮食供给增加量 ≥ 2.14 万吨，农民收入增长率 $> 5\%$ ，优质粮食订单种植项目实施面积较上年增长，“中国好粮油”品牌企业入选数 ≥ 5 个，“陕西好粮油”品牌企业入选数大于等于10个等。

二、综合评价结论

评价组通过数据采集、问卷调查、访谈等获得的数据和资料，对2021年政策实施情况进行客观公正的评价，政策总得分为81.89分，绩效评级为“B”。

整体而言，粮食专项资金政策效果一般。产出方面，优质健康粮油产品奖补完成率、编制延安小米产业发展、品牌建设规划完成率、“陕西好粮油-延安小米”网络及交通枢纽媒体推广完成数、陕西好粮油-延安小米公益广告“十四运”场馆投放完成天数、研发成果等均按照计划完成，优质粮食订单种植企业奖补完成率为88.88%、快检设备购置补贴企业完成率为85.71%，均未按照计划完成；效益方面，陕西省优质粮食供给增加量为7.297万吨，优质订单粮食种植产量有所提高，效益明显；通过在十四运期间大力宣传“陕西好粮油”品牌，使得“陕西好粮油”品牌企业入选数达到预期效益；实验室改造提升项目完成度高，使得粮食安全监测数据质量有所提升，年可检验产品指标逐年增加，产品质量提升。通过实施优质粮食订单工程，农民收入及优质粮食订单种植项目实施面积均为负增长，实施效果较差。

表 2-1 2021 年度粮食专项资金项目指标打分表

一级指标	分值	得分	得分率
------	----	----	-----

一级指标	分值	得分	得分率
政策制定	15	13.75	91.67%
政策实施	25	17.95	71.8%
政策绩效	60	50.19	83.65%
绩效评价得分：81.89分 综合评价结果等级：B			

三、绩效评价指标分析

政策制定类指标从政策依据、政策目标、政策内容三个方面对政策的制定情况进行考察，其中政策依据充分性及政策内容合理性均为满分，项目的绩效目标中效益类不够明确，未针对粮食专项总目标进行细致的分解，且绩效目标表中未设置时效及成本指标。

政策实施类指标从财务管理、业务管理以及资金投入三个方面对政策的制定情况进行考察，其中省级评审标准合理性不足，项目执行过程中县（区）未建立相关的监督检查机制，预算执行率较低，仅为 73.86%。

政策产出类指标从政策的产出情况进行考察，从政策实施方向出发，分为“优质粮食工程”产业发展、粮食（油）质量安全检测体系建设、军粮收储安全保障工程建设 3 个维度，其中优质健康粮油产品奖补完成率、编制延安小米产业发展、品牌建设规划完成率、“陕西好粮油-延安小米”网络及交通枢纽媒体推广完成数、陕西好粮油品牌报刊及媒体宣传工作完成率、陕西好粮油新媒体运营推广完成率、陕西好粮油-延安小米公益广告“十四运”场馆投放完成天数、实验室改造完成率、研发成果完成数等指标完成情况较好。

政策效益类指标从“优质粮食工程”产业发展、粮食（油）质量安全检测体系建设、军粮收储安全保障工程建设、粮食

专项资金其他项目四个方面对政策的效益情况进行考察，其中陕西省优质粮食供给增加量、“陕西好粮油”品牌企业入选数、粮食安全监测数据质量提升情况、军粮储备工程安全事故发生数达成了预期效益。

四、存在的问题

政策制定方面：

（一）政策效果目标设置不够全面，未能体现政策扶持各类项目所需达到的效益。经评价组梳理，本政策对优质粮食工程、粮食（油）质量安全、粮食收储安全保障三个方向的项目进行扶持。但是，评价组对政策绩效目标表进行分析后发现，本政策实施的效益类指标仅设计了“粮食产业经济是否提质增效”、“是否提高粮食收购企业质检能力”等，政策效益目标仅设置关于优质粮食订单工程及快检设备购置项目，未针对粮食专项总目标进行细致的分解，对重点方向扶持后的效益达成分解不足。且未对效益类指标进行量化，绩效目标中未设置时效及成本指标。

（二）优质订单种植奖补标准设置不合理，缺乏公平性。评价组通过对具体奖补标准分析发现，现行奖补存在以下问题。

一是奖补采用倒推的方式，即年度奖补资金规模/年度优质粮食“订单种植”面积总数，以此来确定每亩奖补标准，导致每年奖补标准随着资金规模发生变动，奖补标准不明确、奖补标准不合理。

二是并未对不同类型粮食进行区分，而是一概而论，采

用年度优质粮食订单总面积确定每亩标准，奖补标准的设置缺乏公平性不严谨，不利于充分调动农民种植积极性，导致农民收入与优质粮食订单种植项目实施面积均为负增长，未能发挥财政资金应有效益。

政策实施方面：

（三）部分资金未实际拨付至企业，存在资金滞留现象。

评价组根据专项资金下达文件及各市区资金拨付文件梳理得出，2021 年粮食专项资金中优质粮食订单种植奖补项目 1,245 万元共涉及 5 个地市，截至 2022 年 5 月末，下拨至企业的金额为 1,106.6 万元，占下达金额的 88.89%。其中延安市延川县财政局尚未拨付企业奖补资金 22.2 万元、延安市子长市财政局尚未拨付企业奖补资金 11.8 万元，评价组通过沟通访谈后获知资金尚未拨付的主要原因为企业正在申请相关的资金拨付。榆林市靖边县财政局尚未拨付企业奖补资金 104.4 万元。2021 年快检设备购置项目 175 万元共涉及 6 个地市，截至 2022 年 5 月末，下拨至企业金额为 150 万元，占下达金额的 85.71%，其中榆林市财政局尚未拨付企业奖补资金 25 万元。

（四）部门监管工作执行力度不强，监管机制不健全，部分申报审核项目缺失评分细则。评价组通过对本政策中各类申报审核类项目的相关材料整理发现，存在如下问题。

一是主管部门对申报材料的审核力度不足，个别企业申报材料数据与区县粮食主管部门上报数据不一致。例如评价组通过查看汉中市天丰米业有限公司的申报材料发现，《汉

中市优质粮食订单种植情况统计表》中 2019 年农户数量为 5372 户，但《城固县粮食和物资储备局关于上报 2019/2020 年优质粮食订单种植奖补项目的报告》附件 1-1 中 2019 年农户数量为 6156 户。个别受补单位申报材料有缺失。评价组通过查看陕西省粮油科学研究院提供的优质健康粮油产品奖补项目申报材料发现，申报材料不完整，缺少申报内容中“推广应用证明或经济（社会）效益证明”。

二是优质粮食订单种植奖补项目的执行过程中，省级粮食主管部门成立了核查小组，并对项目的实际播种亩数、种植品种、实际粮食收获数量、收购价格等维度进行核查，但未形成详细核查方案，对于其中播种亩数等较难核查的要素未制定出相应的核查操作办法。部分市级粮食主管部门未按照专项资金管理办法中要求“定期收集各县（区）项目执行进度及资金支出情况，对有偏差的县（区）采取相应纠偏措施。”未形成监督管理机制，无监管过程性材料。例如：延安市。同时各县（区）级粮食主管部门未形成相对应的监督管理机制，未能提供对优质粮食种植面积情况的持续跟踪办法及相应材料。

三是评价组在查看陕西省粮油科学研究院负责组织的专家评审材料中发现如下问题：《优质粮食工程四个管理办法的通知》（陕粮办发〔2018〕42 号）中第三章第十条内容要求“结合申请单位产品质量、市场占有率、经济社会效益等综合进行评审。”但粮科院提供的专家评审过程性材料中无评审细则，同时推荐理由未回应《优质粮食工程四个管理

办法的通知》中的要求。

政策产出效益方面：

（五）部分产出与预期存在偏差，资金使用效益未得到有效保障。评价组通过核查各项工作计划与实际完成情况发现，存在如下问题。

一是部分工作未完成，验收进度缓慢。例如，“陕西好粮油”品牌建设、奖补优质粮食订单种植企业、补贴快检设备购置企业、军粮收储安全保障工程建设工作的完成率均未达 100%。其中，“陕西好粮油”品牌建设方面，“陕西好粮油-延安小米”公益广告制作及投放工作预期为 2021 年 9 月 6 日合同签订后 90 个日历日内交付品牌 logo、品牌 IP、延安小米品牌屋手册及品牌视觉策略手册、平面海报、示范包装、TVC 六项工作内容，但截至 2022 年 5 月底未交付延安小米品牌屋手册及品牌视觉策略手册。此外，“陕西好粮油”品牌建设方面、实验室改造方面均存在实际内容已完成，未开展验收工作的现象。

二是部分工作效益较以往年度未增反减，效益发挥有待提升。例如，优质粮食订单种植奖补方面，通过现有奖补方式，农民收入、优质粮食种植面积增长率均为负值；“陕西好粮油”品牌建设方面，2020 年度陕西省有 9 家企业入选“中国好粮油”产品，但 2021 年度品牌建设工作投入后，仅有 4 家企业入选“中国好粮油”产品，同时延安小米作为本次品牌建设的主要发展对象，2021 年度入选企业无小米产品，较上年度减少 2 家。此外，主管部门未针对延安小米品牌建设

的所有核心效益做相关数据统计调查，无法充分反映效益水平，例如：延安小米销量或部分龙头企业小米销量等。

五、有关建议

（一）增强政策靶向性，细化绩效目标。建议充分调研陕西省粮食发展状况，结合重点扶持方向，细化设计政策效益指标。目前政策主要扶持方向为优质粮食工程、粮食（油）质量安全、粮食收储安全保障，绩效目标除了设置“粮食产业经济是否提质增效”、“是否提高粮食收购企业质检能力”、等效益指标以外，建议根据重点扶持方向，全面考虑粮食（油）质量安全、粮食收储安全保障中重点需要提升的方面，有针对性的设置效益指标。例如，“农民收入增长率”、“优质粮食订单种植项目实施面积增长”、“中国好粮油”品牌企业入选数等，应聚焦于目前粮食专项资金的重点扶持方向，加强政策靶向性。同时提高绩效目标编报质量及预算匹配性。

（二）优化奖补标准，增强标准公平性、合理性。建议综合考虑奖补范围、奖补对象、优质粮食订单面积、优质粮食类型等因素制定合适的奖补标准。例如，一是按照不同的优质粮食类型种植面积，采用定额奖补方式，区分小麦、稻谷、杂粮等不同类型的农作物，增强奖补标准严谨性；二是根据种植规模进行奖补，奖补标准呈递增趋势，体现“多种、多收、多得补贴”的管理办法，充分调动农民种植积极性。

（三）加快资金拨付进度，避免资金滞留现象。建议相关部门在专项资金流转部门较多的现实基础之上，重视资金流转进度。各级粮食主管部门接到申报通知之后，根据实际

情况及时申请资金拨付，市财政及区县财政收到拨付资金及时下达，加快资金拨付使用，确保资金及时到位，避免财政资金存在滞留，不能高效发挥效益的隐患。

（四）完善监管机制建设，落实监管主体责任。建议健全监管机制建设，进一步加强监管执行力度，保证监管工作留痕。一方面，省级粮食主管部门应进一步全面制定核查要素的操作办法，市级及各县（区）级粮食主管部门应补充制定对项目执行进度及资金支出情况的监管管理办法；另一方面，相关部门应进一步落实监管责任。主管部门应加强对申报审核类项目资料的审核力度，重点保证审查正确性；相关部门严格按照《优质粮食工程四个管理办法的通知》（陕粮办发〔2018〕42号）等管理办法进行专家评审，细化评审细则；优质粮食订单种植奖补项目中各县（区）粮食主管部门对优质粮食种植面积等核心指标制定出相应跟踪机制，鼓励企业创新优化工作办法，增加企业订单收购履约率。

（五）严格掌握项目进度，对标预期及时纠偏。建议在落实政策的过程中，主管单位应在确定具体项目计划的基础上根据项目特色对项目关键环节的执行情况、重点方向的相关数据进行跟踪，及时发现项目中出现的问题并制定相应的措施，保证项目正常推进，提高项目执行效率。根据现有效益水平，进行问题分析或专项研究，设计规划科学合理的项目投入方向、方式及力度，同时进行多维度考察并掌握项目效益，促进项目效益有效发挥。