

2022 年度南昌市“两整治一提升”—农业特色
产业提升项目支出绩效评价报告
(定稿)

评价类型： 实施过程评价 完成结果评价

项目名称：南昌市“两整治一提升”—农业特色产业提升项目

项目单位：南昌市农业农村局

评价机构：江西优兰德市场研究咨询有限公司（盖章）

评价时间：2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日

2023 年 11 月

目 录

摘要	1
一、基本情况	13
(一) 项目概况	13
(二) 项目绩效目标	18
二、绩效评价工作情况	18
(一) 绩效评价目的、对象和范围	18
(二) 绩效评价原则、评价指标体系(附表说明)、评价方法、评价标准	20
(三) 绩效评价工作过程	24
三、综合评价情况及评价结论	26
(一) 评分结果	26
(二) 主要结论	27
四、绩效评价指标分析	27
(一) 项目决策情况(15分)	27
(二) 项目过程情况(15分)	31
(三) 项目产出情况(35分)	35
(四) 项目效益情况(35分)	52
五、主要经验及做法、存在问题及原因分析	64
(一) 主要经验及做法	64
(二) 存在问题及原因分析	64
六、有关建议	70
(一) 科学合理分配项目资金, 强化预算绩效管理能力	70

(二) 加强项目统筹管理, 发挥财政资金使用效益	71
(三) 强化部门内部沟通, 统筹优化政策顶层设计	71
(四) 强化项目过程管理控制, 提高项目实施规范性	72
七、其他需要说明的问题	74
附件 1: 南昌市农业农村局南昌市“两整治一提升”一农业特色产业提升项目绩效评分表	75
附件 2: 项目实施情况	102
附件 3: 资金使用情况	119

摘要

一、项目基本情况

改善农村人居环境，是以习近平同志为核心的党中央从战略和全局高度作出的重大决策部署，是实施乡村振兴战略的重点任务，事关广大农民根本福祉、农民群众健康、美丽中国建设。为贯彻落实中央、省委农村工作会议精神，根据《中共中央办公厅、国务院办公厅农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）的通知》（厅字〔2021〕44号）要求，结合南昌市实际情况，决定用三年时间，在全市大力开展农村路域环境整治农村人居环境整治和农业特色产业提升行动，打造乡村振兴“南昌样板”，设立南昌市“两整治一提升”—农业特色产业提升项目。

2022年南昌市“两整治一提升”—农业特色产业提升项目预算资金22422万元，截至2022年12月31日拨付资金13740万元，截至2023年9月拨付资金22372¹万元，资金来源均为土地出让收益，截至2023年9月，项目支出金额共计8087.45万元，预算执行率为36.15%。

截至2023年10月31日，项目实施进度平均完成率仅为57.08%，具体情况见下表。

表 项目完成情况一览表

序号	子项目名称	计划实施内容	实际完成情况	完成率
1	路灯采购数量	≥6406杆	5991杆	93.52%
2	创建市级粮油作物高质高效示范片	18个	18个	100.00%

¹含收回资金3000万元。

序号	子项目名称	计划实施内容	实际完成情况	完成率
3	创建市级绿色有机农产品标准化生产基地	10个	10个	100.00%
4	现代农业产业园创建数量	20个	7个	35.00%
5	龙头企业奖补数量	3家	3家	100.00%
6	创建市级农业产业强镇	10个	3个	30.00%
7	创建市级高效设施农业示范基地	5个	0个	0.00%
8	农产品加工项目	21个	3个	14.29%
9	贷款贴息项目	75个	46个	61.33%
10	支持龙头企业及产业化联合体数量	16家	11家	68.75%
11	休闲农业项目	8个	2个	25.00%
平均完成率				57.08%

二、评价结论

（一）评分结果

评价组围绕绩效评价指标体系，通过数据采集分析，财务核查、现场核查及深度访谈等方式，对该项目绩效进行了客观、公正、合理、有效的评价，最终评价结果为**68.45**分，依据财政绩效评价等级划分，本项目绩效评价等级为“中”。

表 南昌市“两整治一提升”—农业特色产业提升项目得分汇总表

项目决策 (15分)	项目过程 (15分)	项目产出 (35分)	项目效益 (35分)	综合得分
11.69	9.04	20.88	26.84	68.45

（二）主要结论

南昌市“两整治一提升”—农业特色产业提升项目立项依据充分，市级粮油示范片区及市级绿色有机农产品标准化生产基地按

时按量完成建设内容，其余项目建设任务完成度低，项目实施效益不明显，且项目实施过程中需提升项目过程精细化管理，强化部门内部沟通，统筹优化政策顶层设计。

三、主要问题与相关建议

（一）主要问题

1.项目预算管理不规范

一是项目预算编制不准确。共同富裕样板村及乡村振兴示范村村庄亮灯工程项目预算资金 1872 万元，实际所需资金 1476.43 万元。主要原因为路灯实际需求与计划不一致，具体为：A 类路灯预算计划 39 杆，实际需求 32 杆；B 类路灯预算计划 602 杆，实际需求 529 杆；C 类路灯预算计划 5765 杆，实际需求 5479 杆。

二是项目预算执行率低。市财政拨付资金 22372 万元，项目实际支出资金 8087.45 万元，预算执行率仅为 36.15%，主要原因是：①部分项目前期准备工作耗时较长，项目整体实施进度延迟。截至 2023 年 10 月 31 日，项目实施进度平均完成率仅为 57.08%，如：农产品加工项目应完成验收 21 个，实际完成验收 3 个，涉及项目资金 2485 万元，县区财政局尚未拨付至实施单位。②部分县区财政资金较为紧张，资金拨付进度滞后。截至 2023 年 10 月 31 日，县区财政共有项目资金 3228.26 万元应拨付但未拨付，其中：已验收但资金完全未拨付的项目，涉及金额为 2644 万元；已验收但资金仅部分拨付的项目，涉及金额为 584.26 万元。（详见附件 3）

2.项目资金使用效益不明显

一是部分村庄路灯功能发挥有限。部分路灯安装位置不合理，未充分发挥公共属性。如：南昌县冈上镇兴农村、安仁村存在路灯安装在村民院内的情况，仅能在私人区域内发挥照明作用；兴农村1盏B类灯摄像头拍摄范围仅为村民院内，无法拍摄路面情况；因公路扩建、树木移植等原因，湾里管理处红星村铁壁编码3、4号B类路灯被移至树木丛中，无法发挥实际作用。

二是“双千”目标未达成。根据《2022年市级粮油作物绿色高质高效示范推广项目实施方案》，示范片区应实现每亩“双千”目标（即亩产出千公斤、亩效益千元），经现场核查，尚有7个市级粮油作物高质高效示范片区“双千”目标未达成。如：南昌县泾口乡东莲村委会稻稻油亩均收益仅为542.30元。据了解，该示范片区当地人工和田租成本较高，在达到每亩3089.30元产值的情况下，亩效益无法达到1000元。

三是实施追溯及合格证管理不符合要求。根据《2022年市级绿色有机农产品标准化生产基地创建项目实施方案》要求“实施追溯及合格证管理要求为每年开具‘区块链溯源+合格证’蔬菜、水果类不少于160批次，茶叶、水产品类不少于50批次”，经实地核查，江西蓝筹农业发展有限公司绿色有机农产品标准化生产基地2022年开具水产品“区块链溯源+合格证”仅20批次。

四是个别产业园预期效益未实现。根据《2022年湾里市级现代农业产业园项目实施方案》，南昌市传农生态农业有限公司

产业园项目 2022 年按计划种植草莓，但因技术、管理不到位，2023 年草莓均已腐烂，未能产生效益，目前该场地被用于养鸡。

3.项目顶层设计不够完善

《南昌市农业特色产业提升实施方案》支持政策中第四条规定“对纳入市级扶持的农业产业强镇，根据建设投入情况，每个每年安排市级财政奖补项目资金 500 万元左右，用于扶持生产经营主体发展提升农业特色产业”；同时，支持政策中第六条规定“对 2021 年以来创建或认定的国家级、省级、市级现代农业产业园，市级财政分别给予每个 500 万元、200 万元、100 万元奖补，奖补资金专项用于支持该现代农业产业园农业特色产业发展提升”，两条政策扶持边界不清晰，导致出现产业园与产业强镇项目补助对象重复的现象。如：安义县利邦绿色农业有限公司以同一项目的不同内容分别申请产业园及产业强镇补贴，且最终获得产业园补贴 100 万元，产业强镇补贴 210 万元。

4.项目过程管理不够规范

(1) 市级层面：①高效设施农业示范基地项目超标准补助。根据《2022 年市级高效设施农业示范基地建设项目实施方案》规定：“扶持政策对市级高效设施农业示范基地，根据固定资产投资额度，采取‘一事一议’方式给予奖补，市级财政奖补资金不超过固定资产总投资的 20%，每个不超过 1000 万元”，经现场核查，南昌高新农业开发有限公司实施的高效设施农业示范基地项目总投资为 1316.61 万元，应奖补额为 263.32 万元，实际奖补 1000

万元，超标准奖补 736.68 万元。②**部门监管职责未履行到位。**

一是未开展验收结果抽查工作。根据《2022 年全市农业特色产业提升项目申报及管理指南》规定：“市级将适时对县级项目验收情况进行抽查，对抽查发现的问题，将督促按要求限期整改，对在规定期限内整改不到位或情节严重的，将追回财政资金，并按有关规定处理。抽查结果将作为县级下一年度乡村产业项目资金分配的重要依据”，经现场核查，市农业农村局对已完成验收的现代农业产业园、市级农业产业强镇、农产品加工及农业新业态项目均未开展验收结果抽查工作。**二是督导检查结果不准确。**根据《南昌市 2022 年村庄亮灯工程项目政府采购实施方案》规定：“市农业农村局（市乡村振兴局）采取抽查方式进行不定期督导检查”，经实地核查，存在督导检查结果与实际不符的现象。如：根据督导结果，南昌县冈上镇石湖村市汉应安装 1 盏 C 类灯，实际该灯已转移至该村上瑶埠；蚕石村庙前应安装 2 盏 B 类灯，实际该灯已转移至该村早田；武阳镇楞上村巷口胡家应安装 5 盏 C 类灯，实际该灯已转移至该村后岗。**三是路灯需求摸底方式不科学。**市农业农村局对路灯需求的调研不够，仅根据各个乡镇申报情况确定安装数量，导致部分路灯功能需求与实际不匹配。根据实地核查，大部分 AB 类路灯除了亮灯功能使用外（A 类灯单价 2.5 万元，B 类灯单价 0.7 万元，C 类灯单价 0.19 万元，亮灯功能只需安装 C 类灯），其余功能几乎未使用。此外，原计划安装路灯的安义县东阳镇取消安装，原因为现有路灯已满

足实际需求。

(2) 县区层面：

①县区项目遴选标准不清晰。根据《2022年全市农业特色产业提升项目申报及管理指南》规定：“市级农业产业强镇项目和市级以上现代农业产业园项目由县级负责立项安排，原则上也要参照执行申请入库、县级审核、市级审查、结果公示、计划批复、组织实施、监督验收7个方面管理流程执行”，经现场核查，各县区项目遴选操作方式不一，标准不一致。如：新建区产业园项目组织专家对企业申报实施方案进行评审后确定项目；湾里管理局产业园项目实施方案未进行专家评审，直接对初步设计进行专家评审；高新区鲤鱼洲管理处未见相关项目遴选材料；安义县未见项目入库及摸底资料。

②项目实施主体认定标准不清晰。如：进贤县产业园项目、安义县产业园、粮油高质高效示范片未见项目实施主体认定相关资料。

③项目资料归档不完整。经现场核查，部分龙头企业贷款贴息申报佐证资料缺失。如：南昌市腾飞粮油有限公司2022年南昌市农业产业化发展贷款贴息项目贴息期为2021年1月4日—2021年12月31日，但申报书中贷款合同期限为2021年5月19日—2022年5月18日，缺少2021年1月4日—2021年5月18日对应的贷款合同。

④项目资料归档不严谨。如：湾里管理局市级农业产业化发展贷款贴息项目—南昌市高山四季生态园有限公司申报书中江西农商银行借款合同时间期限有误，应存档资料时间期限为2021年7月29日至2022年7月28日，实际存档资料时间期限为2022年7月

29日至2023年7月28日，湾里管理局资料归档不严谨。

(3) 乡镇层面：一是**部分项目实施协议未签订**。如：根据《南昌市2022年村庄亮灯工程项目政府采购实施方案》规定：“指导各项目单位签订采购及安装分项合同，督促各项目单位和中标单位按分项合同安装路灯，指导县区做好路灯安装、验收等工作”，各乡镇及县区城投作为项目单位应与中标供应商签订相关合同。经现场核查，路灯项目于2022年8月竣工，截至2023年10月31日，部分乡镇及县区城投尚未与中标供应商签订合同，涉及安装点比例达16.51%。此外，南昌县市级粮油作物高质高效示范片项目的实施主体土地流转仅为口头协议，未签订书面协议。二是**部分验收工作不严谨**。经现场资料核查，部分路灯项目验收单未明确验收时间、未区分不同类型路灯数量，且部分验收单未加盖公章。此外，安义县新民乡新民村七房组、辉源组路灯（B类灯）电线安装在电灯杆体外，存在安全隐患，但验收结论为“合格”。三是**路灯管理不到位**。经现场核查，新建区丰云村老虎头村编号28、29、31-35号路灯现场核查未找到，且乡镇及村干部均无法告知安装地点。四是**供应商管理不到位**。市农业农村局与中标供应商签订的合同约定：“乙方指派专人负责与项目主业主单位及使用人联系售后服务事宜”，经实地核查，对于异常路灯，中标供应商富丰智能科技有限公司无法提供维修记录，多数村民反映在路灯出现故障的情况下，难以与富丰智能科技有限公司维修人员取得联系，相关问题上报至乡镇，也未得到有效解

决。

（二）相关建议

1.科学合理分配项目资金，强化预算绩效管理能力

（1）科学编制项目预算，合理分配项目资金。一是项目主管单位进行预算编制时，应该要求各实施单位根据实际需求列明项目资金支出计划，并对项目资金支出计划进行合理审查和估计，针对未来可能无法开展项目实施内容和预算安排资金与实际偏离情况，及时进行调整或核减项目资金，提高预算编制精准度。二是项目主管单位对投资额测算应通过相关规定编制，减小预算与实际发生额的偏差。

（2）加强项目跟踪调度，督促县区拨付已通过验收项目资金。一是建议项目主管单位应强化日常监督管理，对于项目实施单位应不定期跟踪项目实施情况，督促县区拨付已通过验收项目资金，加强对资金支出进度监控，切实保障资金使用效率。二是加强项目实施进度控制，确保项目任务按时按质完成。如：项目遴选完成后，建议项目主管单位加强落实事前必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策等论证审核工作，在前期排除一些明显可能影响项目实施进度的因素，为项目保质保量完成提供一定的基础。同时项目主管单位提前做好项目预备方案，对实施过程中发现项目与其他项目重复及时替换，确保项目整体实施进度。此外，建议项目主管单位对先建后补项目建设进度实施必要的奖惩措施，调动企业实施项目积极性。

2.加强项目统筹管理，发挥财政资金使用效益

一是排查无效安装地点，合理规划路灯布局。建议施工方进行查漏补缺，对部分村庄路灯安装布局不合理，无法发挥路灯作用的路灯进行重新布局安装，并将相关工作记录报备相关责任主体。二是建议项目实施单位强化对项目实施的全过程管理，对项目建设内容不达标的情况及时纠偏，如确实是对项目实际具有优化效果，也需向相关部门报备。

3.强化部门内部沟通，统筹优化政策顶层设计

建议建立产业处室之间的沟通协调机制或指定特定处室协调各产业处室的政策拟定工作，强化政策体系整体层面的统筹，打破各产业处室的信息壁垒，提升各扶持计划及产业处室的协同效率，实现部门内部“联合作战”，避免部门内部不同扶持计划在相同领域的重复投入。

4.强化过程管理控制，提高项目实施规范性

(1) 按规定标准进行奖补，强化支出成本控制。一是建议项目主管单位依据《2022年市级高效设施农业示范基地建设项目实施方案》“三、扶持政策对市级高效设施农业示范基地，根据固定资产投资额度，采取‘一事一议’方式给予奖补，市级财政奖补资金不超过固定资产总投资的20%，每个不超过1000万元”支出定额标准进行资金申请，强化支出成本管控。二是建议资金拨付单位把好资金审核关口，切实提高资金拨付准确性。

(2) 组织开展验收结果抽查工作，全面提升监管效能。一

是建议主管部门应严格落实对县级项目验收情况进行抽查监管职责，对抽查发现的问题，将督促按要求限期整改，对在规定期限内整改不到位或情节严重的，将追回财政资金，并按有关规定处理。抽查结果将作为县级下一年度乡村产业项目资金分配的重要依据。二是建议项目主管单位，厘清路灯项目各方职责，增加路灯项目实际实施情况抽查频次，充分掌握路灯项目实施情况。三是建议项目单位以后有类似项目必要时聘请相关专业团队，对村庄实际路灯进行摸底调查，在相关团队给出专业、科学、合理的建议基础上，实施项目，减少实施前与实施后的差异性，增强实际需求与计划的匹配性。

（3）做到放权有度，规范遴选流程。一是建议项目主管单位建立健全项目前期遴选机制，明确项目实施主体遴选评选相关指标，做到放权有度，规范遴选流程，提升政策执行刚性。二是建议项目实施单位根据《关于印发〈2022年全市农业特色产业提升项目申报及管理指南〉的通知》（洪农整办发〔2022〕2号），同时结合县区项目实际情况，制定项目及项目实施主体遴选机制，根据科学合理的遴选机制，遴选项目及实施主体，提升项目实施规范性。

（4）强化项目过程精细化管理，加强后期安装维护工作。一是建议在“虚拟采购（统招分签）”采购模式下，要切实落实各级责任主体，明确职责分工，并对中标供应商进行有效监管，以保障“统招分签”采购模式效益发挥最大化，及时签订安装协议。

二是提升路灯验收有效性，明确安装标准、各个路灯安装地点、路灯安装类型及数量等要素，必要时对每杆路灯进行适时拍照留底，杜绝路灯设施安装存在安全隐患、安装路灯找不到等情况。

三是建议路灯施工方及村庄路灯项目负责人对全市路灯进行摸底排查，掌握全市路灯实际安装情况，并对每个村点的路灯排查做好现场记录，对未按原计划执行进行因素分析，并报市局备案。

四是建议富丰智能科技有限公司将人大票决项目村、共同富裕样板村和乡村振兴示范村、乡村振兴重点帮扶村路灯运行的后台控制数据进行区分，方便后期监管及数据的调取。

五是建议建立通畅的沟通机制，路灯供应方、路灯施工方、各个路灯安装村点需分别指定专人对路灯进行网格化管理，三方建立通畅的沟通机制，做到及时发现路灯问题、及时反馈路灯问题、及时解决路灯问题，确保资金投入后的可持续性效果。

六是采购方需要对后期路灯维护建立相关考核机制，明确路灯巡检工作流程、统一路灯日常维护操作标准，并与路灯采购资金付款条款相结合，以此约束路灯维护单位及时履职，保证亮灯率和照明效果的正常水平。