

2020 年度高标准农田项目 绩效评价报告

一、项目概述

（一）项目立项

为加强高标准农田建设，实现“藏粮于地、藏粮于技”新时代国家粮食安全战略，根据《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》（国办发〔2019〕50号）、《山东省人民政府办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的实施意见》（鲁政办发〔2020〕12号）等文件，济南市农业农村局设立高标准农田专项资金，加快推进我市高标准农田建设，提升粮食安全保障能力。

（二）项目内容和实施情况

济南市 2019 年度高标准农田建设面积 29 万亩，项目总投资 43119.24 万元，其中：中央财政资金 29274.2 万元、市级财政资金 13068.4 万元、县级自筹资金 776.64 万元；2020 年建设面积 29 万亩，项目总投资 43680 万元，其中：中央财政资金 29407 万元、市级财政资金 14273 万元，全部为财政资金。具体建设内容包括土地平整、土壤改良、灌溉和排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电、科技推广措施等。共建设 48 个项目区，涉及 45 个乡镇（街道）600 多个村庄，惠及 32 万余人，建设高标准农田 58 万亩，其中节水灌溉面积 26 万亩。

高标准农田建设实行“政府主导、部门配合、群众参与、

社会支持”的工作机制，主管部门为济南市和各区县农业农村局，农田建设项目推行项目法人制，项目法人单位为县级农业农村部门所属事业单位、各区县政府明确的农田建设管理机构或乡镇政府(街道办事处)、各类新型经营主体、农村集体经济组织。项目建设已在规定的建设工期内按照项目计划完工，其中：2019 年项目建设任务全面完成验收；2020 年项目建设工程已完工，建设单位组织农技、水利、财政等专业技术人员及施工、监理人员对项目建设质量正在进行竣工验收。

（三）项目预算及支出情况

项目按照济南市农业农村局、济南市财政局《关于加快推进高标准农田建设项目有关事项的通知》（济农财〔2019〕22 号）要求，济南市高标准农田建设投资标准为 1500 元/亩，其中：省以上补贴资金 1000 元/亩，市级配套 500 元/亩。2020 年高标准农田项目预算资金共计 15108 万元，其中：补助 2019 年高标准农田建设项目 6168.4 万元、补助 2020 年高标准农田建设项目 8789.6 万元、项目工作经费（审计、绩效评价、验收等）150 万元。

项目资金使用范围包括：项目建设的前期工作费、工程招投标费、工程监理费以及项目所需材料费、设备购置费、施工支出以及必要的项目管理费等。项目管理费主要用于农田建设项目评审、实地考察、检查验收、工程实施监管、绩效评价、资金和项目公示等管理方面的支出。根据专项资金明细账、支付凭证等，2020 年度项目管理费实际使用 80.56

万元、各区县高标准农田建设项资金 14958 万元，合计 15038.56 万元。

（四）项目组织管理

山东省农业农村厅负责指导本省农田建设工作，牵头拟订本地区农田建设政策和规划，组织完成中央下达的建设任务，提出本地区农田建设年度任务方案。济南市农业农村局负责指导本市农田建设工作，承担省级下放或委托的项目初步设计审批、竣工验收等职责，对本市农田建设项目进行监督检查和统计汇总等。区县农业农村主管部门负责本县农田建设工作，制定县域农田建设规划，建立项目库，组织编制项目初步设计文件，申报项目，组织开展项目实施和初步验收，落实监管责任，开展日常监管。

二、项目绩效目标

（一）总体绩效目标

到 2020 年，全市建成 470 万亩高标准农田；到 2022 年，建成 500 万亩以上高标准农田，稳定保障 56 亿斤以上粮食产能；到 2025 年，力争建成 530 万亩高标准农田；到 2035 年，全市高标准农田数量、质量进一步提高，粮食安全保障基础更加坚实。

（二）2020 年度绩效目标

数量指标：新增高标准农田面积 29 万亩、新增高效节水面积 14 万亩；时效指标：项目验收合格率及项目计划完成率达到 100%；成本指标：财政资金亩均补助标准 1500 元；效益指标：田间道路通达度平原达到 100%、丘陵 $\geq$ 90%，项目建

成后粮食综合生产能力明显提升，耕地质量、水资源利用率逐步提升，健全建后管护机制，受益群众满意率 $\geq 95\%$ 。

三、评价基本情况

（一）绩效评价思路

本次绩效评价以结果为导向，重点围绕项目预算执行情况、产出情况、效益情况及满意度四方面设计指标体系，进行评价分析。结合项目实际情况，通过对比项目绩效目标，综合分析影响绩效目标实现、项目效果的内外因素。同时运用数据分析法，对 11 个区县的财政支出效率进行评价，分析各区县目前对资金的投入利用情况及财政支出效率变化趋势，总结项目实施过程中的难点、问题，并为以后项目的实施提供相应建议。

（二）绩效评价指标体系

本次绩效评价对市级主管部门和各区县项目建设单位分别设置了指标体系，指标总标准分值为 100 分，包括项目决策（14 分）、项目过程（16 分）、项目产出（35 分）、项目效益（35 分）四个一级指标，其中市级主管部门指标体系包含项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、社会效益、经济效益、生态环境效益、可持续影响、服务对象满意度 14 个二级指标，28 个三级指标；各区县项目建设单位指标体系包含项目立项、资金管理、组织实施、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、社会效益、经济效益、生态环境效益、可持续影响、服务对象满意度 12 个二级指标，23 个三级指

标。

（三）评价方法及评价过程

本次绩效评价采用定量与定性相结合的方式，总体采用目标比较法、因素分析法、公众评判法等方法。根据本次绩效评价工作需要，我们成立了由行业专家、财务专家组成的绩效评价工作组，分别对项目涉及到的 11 个区县进行了现场调研。在对每个区县的现场工作中又分成两个项目组：一组负责内业资料检查，主要对项目决策、项目过程管理和资金使用及项目产出中涉及的案卷资料进行了整理分析，提取相关的数据，通过查阅整理项目建设基本情况资料、决策资料、过程管理资料及成果资料，对项目预期任务目标与实际完成情况进行比较、对项目实施情况、建设内容、预算资金使用情况进行核查。另一组负责外业建设工程勘察和社会调查，形成现场勘察记录并发放调查问卷，共收回有效调查问卷 664 份。通过对取得的资料进行汇总、整理、分析，形成最终绩效评价结果。

四、评价结论情况

（一）综合评价结论

1. 市级主管部门评价结论

市级主管部门得分为 90.51 分，等级为优。各指标得分情况见表 1。

表 1 市级主管部门得分情况表

	项目决策	项目过程	项目产出	项目效益
分值	14	16	35	35
得分	13	14.99	30.42	32.10
得分率	92.86%	93.69%	86.91%	91.71%

2. 区县评价结论

区县平均得分为 88.74 分，等级为良。各指标得分情况见表 2。

表 2 区县得分情况表

一级指标及分值	平均得分	得分率%	莱芜区	天桥区	长清区	历城区	钢城区	槐荫区	章丘区	商河县	先行区	济阳区	平阴县
项目决策（10 分）	9.73	97.30	10	10	10	10	10	9	10	10	10	9	9
项目过程（20 分）	16.49	82.45	18.76	16.85	17.27	17.62	17.07	17.77	16.33	15.08	15.73	16.3	16.25
项目产出（35 分）	30.42	86.91	30.92	31.92	31.42	25.04	24.85	28	30.51	31.5	30.78	29.02	26.39
项目效益（35 分）	32.1	91.71	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1	32.1
合计	88.74	88.74	91.78	90.87	90.79	84.76	84.02	86.87	88.94	88.68	88.61	86.42	83.74
最终得分	88.74	88.74	91.78	90.87	90.79	90.36	90.23	89.37	88.94	88.68	88.61	86.42	83.74

注：历城区、钢城区、槐荫区因存在合理缺项，换算为百分制得分。

（二）绩效指标分析

市级指标项目决策、过程、产出和效益四个一级指标得分率分别为 92.86%、93.69%、86.91%和 91.71%；区县指标项目决策、过程、产出和效益四个一级指标得分率分别为 97.3%、82.45%、86.91%和 91.71%。

综合各项指标得分情况看，决策指标得分率较高，主要原因是项目立项依据充分，项目申报按照规定的程序进行，从项目选择及论证分析、方案设计和规划等均按照相关手续和程序办理，但存在绩效目标设置不够明确、细化、量化的问题；过程管理方面，主管部门高度重视高标准农田建设工作，成立督导检查组，实行分片包挂制督导方式，并建立激励机制确保高标准农田建设任务按计划目标顺利完成，但区县存在项目预算执行率低、工程款支付不及时、未按合同约

定进度付款等问题；在项目产出方面，顺利完成项目预定的建设任务目标，但项目建设工程质量需进一步加强、存在项目实施结果与初步设计方案存在差异等问题，影响了产出指标得分；在项目效益方面，通过实施高标准农田建设，改善了项目区基础设施和装备条件，群众的生产条件明显得到改善，农业综合生产能力显著提升，社会效益和经济效益明显，但项目区后期管护机制不健全。

（三）取得的成效

1. 项目完成情况较好

顺利完成项目预定的建设任务目标，2019、2020 年度完成 48 个项目区建设，项目总投资 86799.24 万元，新增高标准农田面积 58 万亩，新增高效节水面积 26 万亩，涉及 600 多个村庄，惠及 32 万余人。2020 年，在省农业农村厅对高标准农田建设综合评价中，位列全省第三，获得专项奖励资金 3000 万元。

2. 项目经济效益和社会效益显著

通过实施高标准农田建设，项目区内的耕地实现了旱能浇、涝能排，改善了农田排灌、道路、生态等基础设施和装备条件；项目区农田灌溉系数提高 25%以上，使灌溉成本降低，促进粮食生产发展。据专家论证，项目实施前小麦亩产约为 420 公斤/亩、玉米亩产约为 450 公斤/亩，项目实施后小麦亩产约为 460 公斤/亩、玉米亩产约为 490 公斤/亩，粮食亩产增加 5%-10%，新增粮食产量 6000 余万公斤，新增产值 9000 余万元，农民收入大幅度提高，群众满意度较高，经济

效益和社会效益显著。

3. 项目组织开展程序较好

在组织领导方面：市级主管部门专门成立农业基础设施建设指挥部，实行“一周一调度、一月一通报、半年一检查、一年一考核”工作机制，切实压实责任，落实任务；监督检查方面：成立了督导检查组，由分管领导担任组长，实行分片包挂制加强督导，采取现场检查及查阅资料结合的方式进行督导检查，通过细化评价考核，建立激励机制，确保高标准农田建设任务顺利完成。

（四）存在的问题

1. 绩效目标设置不能通过清晰、可衡量的指标值予以体现

绩效目标设置不够明确、细化、量化，未将绩效目标形成全面、明晰的指标值予以体现。如：主管部门绩效目标表中粮食综合生产能力指标值设为“明显提升”；耕地质量、水资源利用率指标值设为“逐步提升”，不能通过清晰、可衡量的指标值予以体现。

2. 未按照规划设计实施项目建设，后期项目变更较大

高标准农田项目建设周期较短，但项目程序复杂，包含灌溉与排水、田间道路和农田输配电等多项单项工程，再加上项目本身流程复杂，项目立项和审查批复耗费了较多时间，紧迫的项目建设工期使许多前期工作不够细致和全面，工程前期设计与后期具体实施内容相差较大。

3. 区县农业农村主管部门在项目管理上存在招投标及

合同签订欠规范、档案资料不齐全等问题。如：项目建设单位招投标不规范，对不同建设项目合并招标，项目具体建设内容与资金使用情况区分不清，导致决算报表中各项工程建设内容数据来源不清晰；档案资料不齐全、合同签订不规范，对项目原计划数变更口头商定未形成变更文件资料、对财务决算通过协商达成未形成书面合同；由于项目工程款支付不及时、未按合同进度付款，一定程度上影响了项目进度。

4. 项目建设工程质量需进一步提升

评价组通过核查项目验收资料结合现场查看，部分工程项目验收时存在工程质量、农田林网植树成活率较低及使用安全等问题，项目建设工程质量需进一步提升。

5. 项目区后期管护机制不健全

高标准农田建设的田间工程等设施置于户外，比较分散，在缺少管理的情况下，易造成损失。评价组抽取现场评价点进行现场查看了解到，项目区内配套基础设施由于工程后期的管护不到位存在渠道杂草丛生、淤泥较多，闸阀井无井盖、出水口防护设施被损坏，建筑物附近土地有塌陷、桥面硬化有裂纹，标示牌损坏、项目蓄水池旁有较多杂物堆积等问题。由于项目区内配套基础设施建后管护力度不够，影响了项目整体效益。

六、意见建议

（一）建议主管部门强化绩效目标设置工作

为提升项目绩效目标质量，建议绩效目标设置应遵循全面性、合理性、可衡量性原则。针对项目特点制定全面、完

善的绩效目标，使之能够清晰的反映出项目的预期产出和效益，增强项目实施过程中的目标导向作用。

（二）建议项目建设单位做好项目规划设计工作，减少项目变更

高质量高标准地做好项目规划设计工作，是实施高标准农田项目工程建设的前提和技术保证，可以从以下几个方面入手：（1）科学安排规划设计工期，对规划设计前期准备工作早落实，确保其工作期限充足、合理；规范方案评审程序，在评审前深入实地查看，为项目区规划方案提出准确、合理的建议和意见；建立科学合理的规划设计单位考核制度，强化对其设计方案的后评估，完善质量信用体系建设，促进其自我提高和改进，不断提高专业规划设计水平。（2）充分提高群众的参与度，项目入库时要向拟定项目区群众告知项目的具体范围、性质和实施时间；项目单位规划设计时通过各种渠道听取群众建议和意见，规划方案要尽量与群众利益相一致，合理安排建设内容。（3）项目区规划设计要深入田间地头，在全面掌握项目区农业生产条件、交通、水源等情况的基础上，按照国家标准《高标准农田建设通则》（GB/T30600—2014）的要求，并结合实际科学地进行系统规划。

（三）建议区县主管部门强化和规范项目管理

严格按照《山东省农田建设项目管理办法》要求，规范项目过程管理，按照规定开展招投标工作和财务核算，提高基建财务管理水平；对项目实施期间各环节索要证明材料，确保有据可依；对项目合同实施登记、审查等监督管理，建

立合同台帐,并定期进行统计、检查,按照政府采购合同约定支付工程款,对于存在因工程质量问题等未按约定支付的情况,可在合同签订时加上相应约束条款。

(四) 建议各级农业农村主管部门加强工程实施项目检查

建议在高标准农田项目建设中加强多方面的监督,保证工程质量,从以下几个方面入手:(1)对项目实施具体所在村庄,安排专门监督管理人员,负责监督每一项内容建设,督促监理单位尽职尽责,对工程每项实施内容详细检验和监督。(2)项目建设单位建立健全制度,严格执行公示公告制、合同制、招投标制、监理制、结算审核制;择优选择具有相应资质要求、施工水平高、信誉较好的施工单位参与项目建设和管理;严格执行工程质量终身责任制等,以制度管人,以制度管事,确保高标准农田建设工程高质量如期完工。(3)项目建设单位优化过程管理,提高建设效率。高标准农田建设时令性较强,一般在农闲时进行,应结合农村实际,适当优化管理程序,提高建设效率。

(五) 建议各级农业农村主管部门进一步加强农田基础设施后期管护和监督

高标准农田项目农田基础设施维护是确保高标准农田长久发挥功效的重要保障,农田水利和田间道路等基础设施的正常运行,是高标准农田项目长期效益的重要保证。在项目建成后的管理上可以采取以下措施:(1)基础设施的管护本着

防重于治的原则，积极向群众宣传，拓宽宣传渠道，利用各种形式进行宣传，如：标语、条幅、黑板报、发送公开信息等，使群众认识到农田基础设施建设工程的重要性，充分调动群众参与基础设施管护的积极性。（2）加强经常性的管理和养护工作，本着养重于修的原则，发现问题及时处理，明确管护组织，成立管护单位，彻底落实管护责任。（3）建立完善的管护制度，落实管护经费渠道，完善资金使用、监督管理机制，确保资金及时到位和使用安全，保证管护经费专款专用。（4）建立长期有效的监督机制，促进农田基础设施管护工作的规范化和制度化，确保项目基础设施正常运行，发挥长久效益。