2020 年度田园综合体项目绩效评价报告

一、基本情况

（一）项目立项

2019 年 9 月，中共济南市农业农村委员会印发了《〈关于加快田园综合体建设的实施方案〉的通知》（济农委发〔2019〕4 号），提出市级财政每年从涉农资金统筹整合中列支不低于 2 亿元扶持田园综合体建设，连续扶持三年，3 年内培育打造 15 个以上市级田园综合体，在此基础上争创一批省级以上田园综合体。2019 年 12 月 23 日，济南市农业农村局通过竞争立项评审，下达《关于市级田园综合体项目的立项批复》（济农农〔2019〕29 号），确定对“泉城百花园”等第一批 12 个田园综合体项目进行立项。

（二）项目资金投入

2020 年度，济南市财政局安排 2 亿元用于第一批田园综合体项目。资金的分配由济南市农业农村局分别依据 2020 年 6 月和 10 月各项目单位上报的完成投资金额，分两个批次进行分配。截至评价日，田园综合体项目资金共支出 1.9362 亿元，支出率 96.81%。

（三）项目计划实施内容

12 个田园综合体项目中有 6 个项目计划 2020 年底前完成，6 个项目计划 2021 年底完成。各项目建设内容需围绕田园综合体的建设目标和功能定位，高起点规划、高标准建设，

坚持因地制宜、规模适中、集中连片，达到一产有基地、二产有加工、三产有营销，并辅以生态观光、文化旅游、新型社区等功能。

（四）项目组织管理

项目所在地的乡镇人民政府（街道办事处）和项目单位共同申报项目，是田园综合体项目的实施主体，负责项目的申请、实施方案的编制以及具体建设实施。

区县农业农村部门是田园综合体项目主管部门和管理主体，负责项目的入库考察、专家初步评审、项目申报、建设实施、竣工验收等全过程管理。

市农业农村局负责市级田园综合体项目的竞争立项评审、专家评审、项目计划批复、区县验收情况检查、资金奖补和督促指导。

二、项目绩效目标

（一）总体目标

围绕实施乡村振兴战略，结合齐鲁样板示范区创建，美丽乡村样板村建设及“十百千”工程，突出济南特色，以“十朵金花”“三辣一麻”“三黑一花”等农业优势产业为重点，建设农村一二三产业“三产融合”、农业文化旅游“三位一体”的市级田园综合体，3年内培育打造15个以上市级田园综合体，在此基础上争创一批省级以上田园综合体。

（二）2020年度绩效目标

数量指标：完成6个实施期为1年的项目，其他6个项目

按实施方案完成2020年度计划工程量。

质量指标：项目质量合格率达到100%。

时效指标：12个项目均能够按照实施方案进度开展，其中6个项目于2020年底完成。

成本指标：奖补金额不超出项目投资金额的20%。

效益指标：经济效益方面，2020年度带动社会资本金额达到12.61亿元，已完工项目新增总收益达到2.12亿元。社会效益方面，新增就业人数达到3921人以上，同时，通过土地流转、合作经营、合伙投资等形式，带动农民专业合作社、家庭农场等农业经营主体积极参与建设，形成规模化、集中连片经营，达到一产有基地、二产有加工、三产有营销，并辅以生态观光、文化旅游、新型社区等功能。生态效益方面，项目能够完善节能减排、农药化肥减量化、农业废弃物资源化、加工废弃物综合处理利用与资源化等。可持续影响方面，项目建成后具有健全的管理维护机制及明确的发展规划，且能够与当地农民建立紧密的利益联结机制，辐射带动收益农业人口数达到2.5万以上，实现当地农民持续增收。满意度方面，项目受益群众满意度达到90%以上。

三、评价基本情况

（一）评价思路

1. 评价目的

通过绩效评价，了解项目立项、资金投入的合理性、有效性等情况，总结项目实施经验，找出存在的问题和原因，提出建设性意见建议，进一步优化田园综合体奖补资金的分

配机制和管理机制，提高资金使用效益，为下一步资金安排提供重要的参考依据。

2. 评价对象和范围

本次绩效评价的对象为 2020 年济南市田园综合体建设项目奖补资金，共计 2 亿元。评价范围为 2020 年立项的 12 个田园综合体项目。

3. 评价原则

本次绩效评价按照科学规范、绩效相关、政策相符、公开透明、激励约束、独立评价的原则，根据济南市相关文件规定，以及主管部门、项目单位提交的材料实施评价。

（二）评价指标体系

绩效评价指标体系分为市级绩效评价指标体系和项目绩效评价指标体系两个层级。两级指标体系均设置为三级指标，一级指标决策 14 分，过程 21 分，产出 40 分，效益 25 分。其中，市级指标体系中的决策和过程指标主要评价市级主管部门在田园综合体项目的立项、绩效目标设置、资金投入、资金管理以及组织实施方面开展的工作；产出和效益指标主要对 12 个项目的完成和效益情况进行整体评价。本次绩效评价综合得分以市级绩效评价得分为准。

（三）评价方法及标准

根据田园综合体项目特点，本次绩效评价主要采取比较法、因素分析法、成本效益法和公众评判法对 12 个项目全部进行现场评价。

绩效评价结果采取评分和评级相结合的方式，总分设置为100分，等级划分为四档：90（含）-100分为“优”、80（含）-90分为“良”、60（含）-80分为“中”、60分以下为“差”。

（四）评价工作人员及评价过程

本次绩效评价工作组成员由我公司经验丰富、技术能力强的专业人员组成，同时聘请了具有丰富绩效评价知识、熟悉田园综合体建设、具备高级职称的专家参与现场勘察、研究讨论、综合评价等工作。

评价工作组采用文献研究法梳理相关政策文件，并与主管部门和项目实施单位开展座谈和访谈，掌握项目立项背景、项目管理、资金管理等，撰写实施方案并提交论证。论证通过后，采取座谈、访谈、资料核查、实地勘察和社会调查等多种方式对12个项目开展现场评价，根据确定的评价指标体系，分别形成项目和市级层面绩效评价结果，并汇总形成了绩效评价报告。

四、评价结论情况

（一）评价综合得分及等次

通过评价，2020年田园综合体项目绩效评价综合得分86.60分，评价级别为“良”。一级指标得分如下表所示：

表1 田园综合体项目一级指标得分情况

一级指标	分值	评价得分	得分率
决策	14	12.20	87.14%
过程	21	18.31	87.19%

产出	40	35.21	88.02%
效益	25	20.88	83.52%
综合得分	100	86.60	86.60%
评价级别	良		

决策指标分值14分，得分12.20分，得分率87.14%。田园综合体项目立项依据充分，符合相关发展规划及部门职责，但存在立项评审程序不完善、部分绩效指标与实际情况不符、投资计划不合理、资金分配依据材料的真实性和可靠性无法得到保障等问题。

过程指标分值21分，得分18.31分，得分率87.19%。田园综合体项目预算资金2亿元全部到位，实际支出资金1.9362亿元，预算执行率96.81%。项目组织机构健全，市级部门调度有力，相关管理制度较为完善，但部分子项目存在调整手续不规范、未设立专账或专户管理、付款手续不齐全、先付款后审批、未按合同约定时间付款等问题。

产出指标分值40分，得分35.21分，得分率88.02%。6个1年期项目已完成，1个2年期项目提前完成，其余5个2年期项目存在完工率不高或未按照年度计划实施的问题。产出质量方面，部分子项目内业资料不规范、验收报告缺少必要信息。成本控制方面，大部分项目主管部门能够进行监督检查或跟踪审计，项目建设内容基本符合方案要求，但存在部分子项目建设内容未进行严格的成本测算或超概算等问题。

效益指标分值25分，得分20.88分，得分率83.52%。田园综合体项目实施后带动社会资本投资、促进就业、土地规模化管理等效果较为显著，受益群众满意度较高，但在一二三产融合、农业文化旅游三位一体以及和当地农村农民的利益联结方面的效果有待加强。

（二）分项目评价结论

对12个项目绩效评价结果进行统计分析，如下表所示，其中评价等级为“良”的项目共7个，评价等级为“中”的项目共5个。

表2 12个田园综合体项目得分情况

项目名称	评价得分	评价等级
商河县“温泉花乡”田园综合体	89.30	良
平阴县“玫瑰花乡”田园综合体	87.65	良
章丘区“泉城百花园”田园综合体	85.24	良
南山区“积米峪山东高速深氧绿谷”田园综合体	84.78	良
历城区“云台山”田园综合体	82.83	良
章丘区“东方商人”田园综合体	83.18	良
南山区“山景小镇”田园综合体	82.10	良
长清区“神秀谷”田园综合体	79.39	中
南山区“凤凰谷”田园综合体	77.17	中
槐荫区“泉城稻花香”田园综合体	75.16	中
长清区“济南桃花源万亩生态大茶海现代农业”田园综合体	72.50	中
莱芜区“莲花山茶旅”田园综合体	68.45	中

（三）取得的成效

田园综合体项目管理机制较为健全，市农业农村局建立了完善的项目管理制度，为项目实施以及验收提供充分的指导和依据；成立了领导小组，实现项目包挂责任制；成立工作专班，具体负责计划管理、跟踪调度、检查考核等业务，实行“周调度、月通报”制度，及时掌握个项目具体情况，针对问题困难进行重点督导，协调推进建设任务按期完成。

田园综合体项目效益较为显著。通过财政资金的投入撬动 5 倍以上的社会资金投入，完善了当地村庄及农田基础设施，促进了高效农业、休闲旅游、田园康养等一二三产业融合发展，形成了当地优势特色产业，推动引领了乡村振兴和现代农业发展。同时，吸纳有劳动能力的农民参与到种植、加工、旅游等多个环节，实现了农民增收的多点结合，据统计，该项目目前增加农民就业人数达到 3133 人，带动受益群众 2.6 万人。

（四）存在的问题

1. 项目前期论证不够充分，全过程管理仍需加强

一是立项评审程序不完善，方式较为单一。二是投资计划编制不够合理，实施过程中资金投资金额和项目建设内容和调整较多。三是市级绩效目标中部分年度绩效指标设置不合理，各子项目均未设立绩效目标。四是部分子项目调整手续不规范，存在先建设后调整、调整申请未涵盖全部调整内容等问题。五是建设期为两年的子项目进度较慢，均未按照计划进度实施，且部分建设工程竣工后未及时组织验收。六是部分子项目质量把控不严格，内业资料不完整。

2. 资金管理制度不完善，资金管理和成本管理不严格

一是奖补资金由“事后奖补”变更为“边建边补”后，市级层面未对资金的拨付和使用要求作出明确规定。二是市级主管部门仅依据各子项目主管部门和实施单位上报的投资完成金额对财政资金进行分配，而部分子项目上报的投资完成金额不准确，从而造成资金分配不够合理。三是部分子项目财政资金拨付至项目单位的相关手续资料不齐全，增加了资金支出风险。四是部分项目单位资金管理不规范。7个子项目未进行专账或专户管理，12个子项目单位均存在未严格按照资金管理和财务会计制度有关规定对资金进行规范管理的问题。五是对项目的成本管理措施不到位，部分子项目的资金实际支出情况与实施计划相比变动较多。

3. 三产融合、三位一体效果有待进一步加强

一是一二三产融合发展不够。大部分子项目二产较为薄弱，农产品加工未成为项目的赢利点，无法最大程度实现农产品增值、抵御农业风险。二是大部分子项目为保证建设任务及时完成，在履行调整手续时仅是将游乐设施建设内容删除，并未针对后期如何补短板、保收益等方面做出进一步的规划并详细论证。三是未充分挖掘当地文化，带动项目区内的村庄共同发展，与周边群众建立的利益联结机制不够紧密。

4. 可持续发展规划有待进一步明确

一是持续跟踪监控机制不健全。主管部门和项目单位对田园综合体项目验收后的农业、加工业及旅游业设施设备的使用，效益持续发挥等尚未有明确的跟踪监督机制及后续建

设管理规划，容易造成项目的可持续效果不佳，财政资金持续发挥作用有限。二是省级田园综合体打造计划尚不明确。根据《〈关于加快田园综合体建设的实施方案〉的通知》（济农委发〔2019〕4号）要求，3年内培育打造15个以上市级田园综合体，在此基础上争创一批省级以上田园综合体。但主管部门对于如何进一步打造省级田园综合体尚无较为明确的布局。

五、意见建议

（一）加强项目库管理和项目全过程管理

一是建议市级主管部门完善项目评审立项程序，制定较为科学全面的立项评审方案，增加项目实地考察环节，加强项目前期论证，确保立项环节的竞争性和项目的符合性。

二是建议市级主管部门组建部门项目库，在项目入库前，对项目开展事前绩效评估或实施方案论证等工作。

三是建议项目单位做好市场调研、勘察设计等前期工作，提出较为详实的项目需求，并确保相关手续均已按程序办理，坚决杜绝“先建后补”现象。

四是建议规范各级绩效目标管理。市级主管部门对于各绩效目标的编制做出统一要求，项目单位需依据项目计划实施方案，规范绩效目标的编制，设立科学合理的指标值。

五是区县主管部门和项目单位应规范项目调整手续，并加强论证，避免因论证不足造成再次调整的情况。

六是项目单位应严格按照项目管理制度实施，保证工程建设过程规范化。加强施工管理要求，项目实施过程中同步整理项目内业资料，并在工程完工后及时组织验收。

（二）完善资金管理制度，确保财政资金支出安全

一是建议市农业农村局联合市财政局制定田园综合体项目资金管理制度，进一步明确奖补发放方式、资金分配依据以及资金使用要求等关键信息，以便区县相关部门和项目单位遵照执行。

二是建议项目单位严格执行资金管理和财务会计制度，对项目资金实行专账或专户管理，规范账目处理，保证账目单据完备、资金支出审批手续健全，确保投资资金与项目实施情况具有明确的关联关系。同时，实施严格的成本管理，在签订施工合同前要进行严格的造价管理，建立详细的工程量清单，实施过程中要及时对项目进度进行工程量核定。另外，可采取招投标、聘请专业监理公司、造价咨询公司等方式合理降低项目成本并规避风险。

（三）更新发展理念，加强综合发展效应

一是更新企业发展理念，加强二产加工业的重视程度，大力推动产业融合，推进产业集群化，形成主导产品的深度加工及产业链条延伸体系，提高农产品品牌知名度，拓宽销售渠道、发展精致农业，提升农产品增值能力，增强田园综合体抗风险能力，实现可持续发展。

二是坚持规划先行，针对调整后的项目，及时转变发展思路，降低后期建设对游乐设施的依赖程度，注重田园综合

体和当地产业以及乡村文化的有机结合，加强田园综合体近期和远期规划，建设集循环农业、创意农业和农事体验于一体的综合体。

（四）着力提高可持续性，实现良性发展

一是各级主管部门加快项目验收工作。严格把控验收标准，尽快完成已完工项目竣工验收工作。对实施期较长的项目开展阶段性验收工作，一方面核实项目实施的进度和投资真实性，另一方面对项目存在的问题及时纠偏。

二是建立项目验收后的跟踪监控机制。建议市级主管部门在 2021 年奖补资金下拨前，要求各区县主管部门和项目单位能够确定田园综合体下一步发展思路，提出明确的后续发展计划；各级主管部门在项目建成后 3 年内对项目进行持续跟踪监控，确保财政资金的投入持续发挥效益。

三是建议市级主管部门加强顶层设计，进行总体布局，优化资金支持方向，集中力量支持“综合性”较好的田园综合体项目，加快培育省级田园综合体。