

2017 年扶持现代农业产业发展专项 资金绩效评价简要报告

评价机构：惠州学院

2018 年 12 月

目 录

一、项目基本情况 2

 （一）项目概况 2

 （二）项目绩效目标 7

 （三）资金到位与使用情况 7

二、综合评价 8

 （一）主要绩效 9

 （二）存在问题 13

三、意见建议 16

 （一）优化专项资金安排使用布局，控制扶持对象数量，向优势经营主体倾斜 16

 （二）进一步发挥财政资金导向和杠杆作用，积极引入市场的力量 16

 （三）改进专项资金使用管理办法，启用谁耽误、谁负责的问责机制 16

 （四）转变工作态度，寓财政资金监管于服务之中，及时化解难题 17

 （五）优化过程监管模式，简化区县财政部门对部分涉农项目资金的审批拨付程序 ... 18

 （六）挖掘教育资源，大力培育新型职业农民和农业职业经理人 18

 （七）构建长效机制，将农村集体资产管理工作进行到底 19

 （八）增强企业内生动力，加大荔枝品牌和文化扶持力度 19

一、项目基本情况

（一）项目概况

1. 项目背景

《惠州市人民政府关于加大强农惠农力度推进现代农业发展的意见(惠府〔2011〕12号)》明确指出：“我市农业正处于传统农业向现代农业转变的关键时期，加大强农惠农力度，推进现代农业发展，是改变农田水利基础设施建设落后面貌，进一步提高农业综合生产能力的迫切需要；是加快转变经济发展方式，进一步扩大内需的关键举措；是改善农村民生，建设幸福惠州的必然要求。各级政府和部门要充分认识加快现代农业发展的重要性和必要性，增强工作责任感和紧迫感，加强领导，始终把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务，围绕稳粮、增收、强基础、重民生，加大强农惠农力度，增加农业农村投入，依靠科技进步，加快农业发展方式转变，优化产业结构，推进改革创新，千方百计保证粮食安全和主要农产品有效供给，千方百计促进农业增效、农民增收、农村稳定，为我市经济社会又好又快发展提供强力支撑。”

《惠州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016年2月29日市十一届人大六次会议审议批准）》提出要创新农业经营方式，发展壮大农业龙头企业、农业专业

合作社、家庭农场、种养大户，培养新型职业农民，构建复合型现代农业经营体系。

为深入贯彻落实党的十九大及实施乡村振兴战略精神，切实落实国家各项财政支农惠农政策，惠州市财政部门制定了 2017 年度扶持现代农业产业发展专项资金项目并下拨资金。

2. 项目实施情况

2017 年度扶持现代农业产业发展专项资金包括 7 个子项，共投入专项资金 740 万元，具体情况见图 1、图 2。

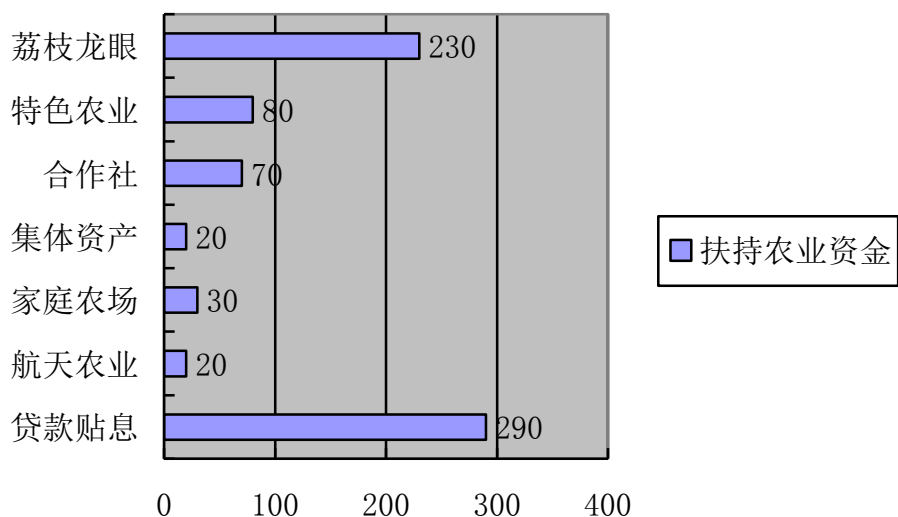


图 1. 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金数额(单位：万元)

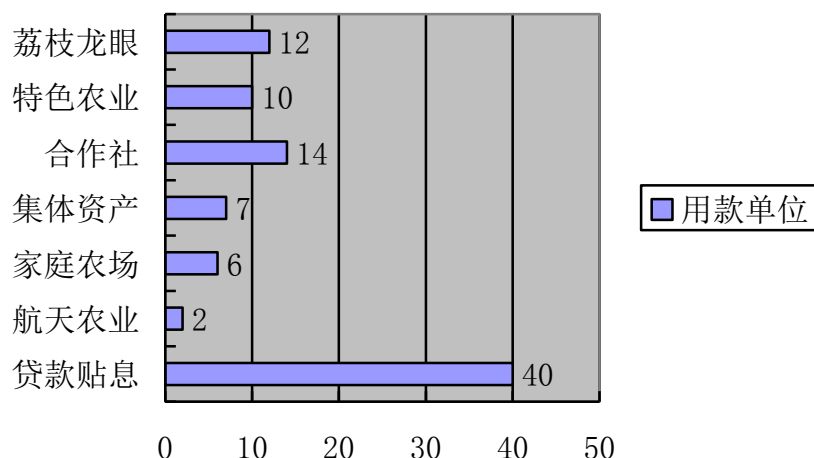


图 2. 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金用款单位数量(单位：个)

7 个子项目分别为：

(1) 市级龙头企业贷款贴息资金

2017 年惠州市市级龙头企业贷款贴息专项资金总额为 290 万元，下达文件为惠州市财政局《关于下达 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（市级农业龙头企业贷款贴息）的通知》（惠财农〔2017〕211 号），安排资金 290 万元，共补贴企业 40 家。该资金专项通过支持市级农业龙头企业建设生产基地、收购农副产品、开展农产品加工和加快新品种新技术新工艺研发推广等，培育壮大农业龙头企业，加快推进农业产业化，带动农户就业和农业增收、增效。扶持对象为市级农业龙头企业。

(2) 航天农业推广经费

2017 年扶持现代农业产业发展专项资金(航天农业推广经费)总额为 20 万元，下达文件为为惠州市财政局《关于下达 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（航天农业推

广经费)的通知》(惠财农〔2017〕76号),该资金专项用于航天农业品种的技术推广工作。扶持对象2个,分别为惠州市农业科学研究所和惠州市农业和林业局(博罗县农业科技示范场)。

(3) 家庭农场

2017年扶持现代农业产业发展专项资金(家庭农场)总额为30万元,下达文件为惠州市财政局《关于下达2017年扶持现代农业产业发展专项资金(家庭农场)的通知》(惠财农〔2017〕216号),该资金专项用于家庭农场扩大经营规模和改善生产经营条件和提高家庭农场规范化管理水平。扶持对象为惠阳、惠东、博罗、龙门县等4个区县的6家市级示范家庭农场。

(4) 农村集体资产管理经费

2017年扶持现代农业产业发展专项资金(农村集体资产管理)总额为20万元,下达文件为惠州市财政局《关于下达2017年扶持现代农业产业发展专项资金(农村集体资产管理)的通知》(惠财农〔2017〕45号),该资金专项用于开展农村集体资产管理规范化建设,健全和完善农村集体资产管理机制和管理制度,开展农村集体资产管理培训,农村集体资产管理工作调查研究等。扶持对象7个,分别为惠城、惠阳、惠东、博罗、龙门县、大亚湾、仲恺等区县各1个。

（5）农业合作社

2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（农业合作社）总额为 70 万元，下达文件为惠州市财政局《关于下达 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（农业合作社）的通知》（惠财农〔2017〕214 号），该资金专项用于成员教育培训、实施标准化生产基地建设、实施品牌发展战略、兴办加工实体、拓展产品市场以及信息网络建设等。扶持对象为惠城、惠阳、博罗、龙门县、仲恺等 5 个区县的 14 个农业合作社。

（6）扶持特色农业发展

2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（扶持特色农业发展）总额为 80 万元，下达文件为惠州市财政局《关于下达 2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（扶持特色农业发展）的通知》（惠财农〔2017〕138 号），该资金专项用于特色农业种植、产品加工、技术培训、产品宣传等。扶持对象为惠阳、惠东、博罗、龙门县等 4 个区县的 10 家农业企业。

（7）市人大构建荔枝龙眼现代产业体系重点建议项目

2017 年扶持现代农业产业发展专项资金（市人大构建荔枝龙眼现代产业体系重点建议项目）总额为 230 万元，分两批下达，下达文件分别为惠州市财政局《关于下达 2017 年第一批扶持现代农业产业发展专项资金（市人大构建荔枝龙眼现代产业体系重点建议项目）的通知》（惠财农〔2017〕

142 号)安排资金为 140 万元、惠州市财政局《关于下达 2017 年第二批扶持现代农业产业发展专项资金(市人大构建荔枝龙眼现代产业体系重点建议项目)的通知》(惠财农〔2017〕209 号)安排资金 90 万元。第一批资金专项用于扶持惠州市荔枝龙眼现代产业体系建设等,扶持对象为市本级、惠阳、惠东、博罗 4 个区县的水果行业协会、农业推广中心、农机推广中心、水果生产办公室等 8 家单位;第二批资金专项用于惠阳、惠东、博罗 3 个区县 4 家企业的荔枝果干、果粒加工项目、荔枝标准示范园创建、特色农产品电商平台建设等。

(二) 项目绩效目标

有效发挥农业专项资金对农业发展的引导与带动作用,推动和促进惠州市农业发展,通过扶持专业合作社、专业龙头等经营主体,辐射带动农户,发展特色农产品生产,促进农业增效、农民增收;构建惠州荔枝龙眼现代产业体系;开展农村集体资产管理规范化建设。

(三) 资金到位与使用情况

项目资金按规定及时到位,市财政局于 2017 年 6 月至 9 月先后发出下达了关于 2017 年市级扶持现代农业产业发展有关专项资金的通知,明确了专项资金分配金额。本绩效评价小组分别到抽样项目实施单位进行现场评价,通过召开座

谈会和查看会计凭证的方式核实了专项资金的到位情况。经查：抽样项目的专项资金已全部拨付到区县财政部门，资金到位率为 100%。根据抽样项目实施单位提供的资金拨付文件及项目主管部门反馈：专项转移资金下达到地方财政的时间均在 2017 年下半年和 2018 年初，专项转移资金拨付及时，基本可以满足项目建设资金拨付的时间需求，但荔枝龙眼产业体系建设项目资金下达时间略晚，有违农时。

项目资金实行财政报账制管理，项目实际支出与预算审批用途相符，未发现挤占、挪用、截留、虚列支出等违反财经法规、财务管理制度和专项资金管理办法规定的情形。截止本项目评价基准日，资金已完成支出 565.58 万元，资金使用率为 75.41%。由此可见，资金使用率较低，原因是本项目执行“先建后补”的政策，部分项目专项资金因项目未完成或未报账而滞留财政专户，没有起到示范带动作用。

三、综合评价

1. 前期工作绩效优秀：项目立项规范、资金及时全额拨付；

2. 实施过程绩效良好：项目管理和资金管理制度健全、职责明确、工作落实到位、资金使用合规，但存在部分制度执行不规范的问题；

3. 项目绩效中等：项目个别产出绩效优秀，但因部分项

目尚未实施或完成致使总体产出绩效中等。本项目的综合评价得分：82.5 分，项目的绩效评价结果为良（详见下表）

2017 年度扶持现代农业产业发展专项资金绩效评价指标评分表

评价指标						评价得分			
一级指标		二级指标		三级指标					
名称	分值	名称	分值	名称	分值				
项目决策	20	决策过程	4	决策依据	2	19	2		
				决策程序	2		2		
		目标设置	8	目标完整性	4		4		
				目标科学性	4		3		
		保障措施	8	组织机构	4		4		
				制度措施	4		4		
		项目管理	30	资金管理	13		资金到位	3	26.5
资金支付	5					4			
财务管理	5					4.5			
事项管理	17			实施程序	10	9.5			
				管理情况	7	6			
项目绩效	50			经济性	5	预算控制	5	3.5	
		效率性	10	产出数量	5	7	3.5		
				产出质量	5		3.5		
		效果性	30	社会经济效益	20	22	14		
				可持续影响	10		8		
		公平性	5	公共属性	5	5	4.5		
		绩效评价得分						82.5	

注：绩效评价等级：90-100 分为优；80-89 分为良；60-79 分为中。

（一）主要绩效

1. 支持了农业农村经济持续平稳发展

本财政专项资金的投入加快了惠州市现代农业产业发展，推进了农业供给侧结构性改革，促进了农业农村经济持

续平稳发展。据农业部门统计，2017 年全市实现农业增加值 180.72 亿元，增长 4%，农村常住居民可支配收入 19363 元，增长 10%。

2. 支持了农业经营主体的发展

在本专项资金的推动下，2017 年惠州市农业龙头企业、农民合作社档次规模不断提升，新增农业龙头企业 10 家，发展到 280 家，带动农户 27 万户，户均增收 7000 多元，农民合作社新增 136 家，总数达到 2236 家。新型主体呈现快速增长，市级示范家庭农场新增 6 家，发展到 76 家。

3. 支持了农业产业化发展

本专项资金通过贷款贴息，支持 40 家市级农业龙头企业建设生产基地、收购农副产品、开展农产品加工和加快新品种新技术新工艺研发推广等，引导各种资金投入农业产业化经营，培育壮大农业龙头企业，加快推进全市农业产业化，带动农户就业和农业增收、增效，发挥了市财政资金的示范乘数效用，取得了良好的社会经济效益。

4. 推动了合作社示范社发挥示范引导作用

项目资金以全市 14 个农民合作社示范社建设为突破口，充分发挥示范社的示范引导作用，提高了合作社的服务能力和发展水平，激发了广大农民入社发展的积极性，有力推动了惠州市农民合作社工作进程。据统计，2017 年全市共有农民专业合作社 2236 家，涵盖了农、林、牧、渔各业及农产

品生产、加工、流通各环节，合作社成员 7.19 万人，带动农户 21 万户，户均增收 5000 元，农民合作社成为了促进农民增收的有效载体。

示范社通过建立农产品标准生产示范基地、积极推行标准化、品牌化生产，保障农产品质量安全，截止 2017 年 6 月 30 日，惠州市农民专业合作社已注册了 “镇隆牌” 荔枝产品等 36 个农产品商标，通过农产品质量认证的合作社 24 个，80%以上的合作社建立了标准化生产基地。

5. 促进了规模适度的家庭农场发展

项目资金支持以家庭成员为主要劳动力、以农业为主要收入来源、从事专业化、集约化农业生产的规模适度的家庭农场发展。通过扶持 6 个培育示范家庭农场，促进了土地生产要素适度向农村种养能手集中、农业稳定发展、农民持续增收，示范引领家庭农场持续健康快速发展，带动农户就业增收。

6. 加强了农村集体资产管理规范化建设

项目资金用于开展农村集体资产管理规范化建设，健全和完善农村集体资产管理机制和管理制度，举办农村集体资产管理培训人员培训班等。通过开展农村集体资产管理，进一步规范了该市农村集体资产，促进农村集体资产的规范化管理和农村集体经济持续健康发展，切实维护了农民的合法权益，为农村社会和谐稳定创造基础条件。

7. 扶持了优势特色农业

惠州市特色农产品发展处于起步阶段，普遍规模较小、组织化程度较低，亟需资金扶持。项目资金对特色农业生产、产品加工环节、技术培训、产品宣传等费用补助以及技术支持，提高了生产经营者的积极性、引导和促使其投入更多的人力、物力和资金发展生产、发挥了财政资金的杠杆作用，同时项目的示范推广，促进和带动了当地农民发展特色农产品生产，增加了农民收入。惠东县的莲雾、青枣种植规模一直较小，财政资金的投入，调动了从业经营主体的积极性，提高该产业的组织化程度，扩大了莲雾、青枣鲜品的内外销，通过开拓冷链运输和电商销售、加大品牌文化宣传力度，延长了产业链，整体提升了产业效应。

8. 提升了荔枝龙眼产业的市场竞争力，构建了荔枝龙眼现代产业体系。项目资金通过扶持荔枝龙眼标准园创建、加工流通企业和合作社、打造品牌宣传推介等，发挥了其示范和龙头带动效应；通过标准化种植、产业化营销不断提高产量、质量，全面提升了惠州市荔枝龙眼产业的市场竞争力，构建了荔枝龙眼现代产业体系。本项目扶持荔枝加工、流通领域的资金占该专项项目总投资的 65%，在提升创造惠州荔枝的效益品牌，带动当地荔枝销售和种植积极性取得了较好的效果。

（二）存在问题

1. 专项资金由县区下达到项目用款单位时间过长，致使部分项目经费未能及时拨付及使用。龙门县项目用款单位到 2017 年 12 月 15 日才收到县财政划拨县农业局的农村集体资产管理专项资金（同年 6 月 20 日市财政局已下达资金拨付通知），不得不先行垫付经费开展工作。

2. 项目报账审批要求与实际发生情况脱节，降低了资金拨付效率。部分区县财政部门提出的报账要求在一些用款单位的开户行难以做到，出现报账难现象。根据惠城区财政局报账要求，需要该区市级农业龙头企业在提供的佐证材料中一定要有利息发票原件、复印件。项目用款单位由于事先不知道有该项要求，没有在银行开具此发票，事后补开银行又难以做到，此事久拖未决，导致该区贷款贴息项目迟迟不能报账，项目资金截止目前（2018 年 9 月）仍未拨付给企业。

3. 扶持力度小，申报程序多，部分项目申报者的积极性不高。评价小组在现场座谈时了解到，由于项目从申报到资金下达耗时长、金额少，部分涉农企业为此产生畏难情绪，申报项目积极性不高。评价小组现场座谈时了解到，龙门县 2017 年有 4 家单位申报特色农业项目，2018 年仅有 1 家；惠城区 2017 年有 6 家单位申报市级龙头贷款贴息项目，2018 年只有 4 家申报。

4. 农业经营主体的管理者素质不高，个别项目工作难度

大，问题多。尽管本项目涉及的大部分农民专业合作社、家庭农场等农业经营主体的管理者多年从事农业生产，实践经验丰富，但是其经营管理方法大多仍停留在传统经验阶段，与现代农业产业经营管理理念还相去甚远，难以适应当下农产品市场的激烈竞争，还不足以有效承担现代农业发展的重任，需进一步提高家庭农场主经营管理素质。

当前推进农村集体资产管理工作面临诸多困难，主要表现在：一是镇（街）农经管理机构不健全，例如乡镇一级已经没有专门的管理机构，只有农办负责全面工作，临时指派人员负责该项工作，县区农经管理机构的人员配备也不足，无法适应新形势下的农村经营管理工作的需要。例如惠城区、仲恺区、大亚湾区等区农业部门的农村经济管理股的业务已经合并到经管股，缺少专人负责该项工作；二是镇（街）领导对加强集体资产管理重视程度不够，一些村组干部不愿配合工作。原因是村账管理较混乱、换届导致账目遗失、白条入账等问题造成工作难度大；三是集体资产的监管力度不足，农村集体资产经营不善、经济合同不规范等方面的问题还一定程度存在。

5. 资金盘子小，扶持项目多，投向过于分散。本项目资金总额为 740 万元，扶持项目有贷款贴息、对产业化组织补助商品和服务支出等三大类，涉及市级龙头企业贷款贴息、荔枝龙眼现代产业体系重点建议项目等 7 项 90 家，相

对于农业生产的高投入而言，这样规模的投入覆盖如此多的项目，投向过于分散。以市级龙头企业贷款贴息为例，受到扶持的企业有 40 家，按照其贷款额利息的比例计算，获得贴息额最高的为 20 万元，最少的仅为 0.91 万元。

6. 财政专项资金的引导和杠杆作用发挥不充分，难以满足“三农”发展的需要。本项目主要采取“先建后补”的财政资金管理方式，其优点在于既能进一步激发项目用款单位的生产热情，扩大了其自主权，体现了“民办公助”的原则，也简化了项目管理程序。然而评价小组在实地评审时发现，实行“先建后补”，在资金管理上也存在一些不足。一是某种程度上降低了产业引导的力度，选项失去了一定的主动性。二是对一些成长性的经营主体而言，这种“锦上添花”式的补助方式，使真正需要“雪中送炭”的项目反而不易得以立项扶持。三是“先建后补”项目由项目建设单位自行建设，农业主管部门对其日常建设质量难以控制，管理不规范、报账不规范、会计基础资料失真等问题，都有可能造成监管脱节。例如市级龙头企业有各自的发展战略，有限的贷款贴息相对于某些“财大气粗”大企业，只是部分降低了其融资成本，尚不足以对其产生引导或杠杆作用。仲恺区的市级龙头企业认为，贷款贴息资金有限，企业资金仍然紧张；惠阳区在财政资金专项检查中，发现有的企业财务账面上虽能反映贴息资金按时足额到账，但由于企业在贴息资金到账前

已将自有资金支付完所有贷款利息，因此贴息资金到账之后，企业一般会将贴息资金用于企业的生产经营。项目扶持发展 6 家市级示范家庭农场的初衷是“示范引领全市家庭农场快速发展”，但部分项目用款单位只是简单化地将其当做生产补助，主要用于购买了发展生产所需的有机肥料、农药和饲料。

三、意见建议

（一）改进专项资金使用管理办法，启用谁耽误、谁负责的问责机制

本项目资金在区县下拨给用款单位过程中发生的不同程度的延误行为表明，专项资金的拨付环节在管理上还存在改进的空间。建议强化对各区县资金下拨、到位的考核力度，启用谁耽误、谁负责的问责机制，充分发挥专项资金的使用效率。

（二）转变工作态度，寓财政资金监管于服务之中，及时化解难题

项目资金管理部门在监管的同时也要积极作为，了解实际情况，倾听项目用款单位的呼声，及时解决遇到的问题，确保项目资金及时到位。

（三）优化过程监管模式，简化区县财政部门对部分涉农项目资金的审批拨付程序

进一步减少区县财政资金拨付的审批程序，简化拨付方

式：要将资金申请、下达时间尽可能压缩，申报条件设置尽可能合理简化。建立财政资金支出督办制度，对已下达资金仍未执行用款申报的单位，视时间长短分别采取专人催办、通报督办、直接收回并调整用等措施，提高资金使用效率。

（四）立足长远，培养人才，化解项目实施过程中遇到的难题

建设美丽乡村，实现乡村振兴，发展现代农业产业，都离不开人才。要设立财政专项资金，充分利用高校等各种教育资源，有针对性地加强涉农企业人才培养，培养一批新型职业农民和农业职业经理人，使之懂经营善管理，会在经营中创新，扩宽农产品销售途径，提高农产品附加值，会利用互联网销售农产品、打造农产品品牌、二维码在农产品的应用、农业产业融合等。

本项目用款单位通过举办培训班、召开专题会议、张贴宣传标语等形式，让村镇干部和村民逐步认识到集体资产管理的重要性，然而规范农村集体资产管理毕竟是一项长期的工程，不可能“毕其功于一役”，完全依靠财政资金推进也不可持续，唯有构建长效机制才能一劳永逸。一是要建立和完善集体资产管理的各项规章制度，通过建制度和不断完善制度，强化集体资产管理；二是要充实村镇资产管理人员，选派熟悉农经工作的业务骨干指导、参与农村集体资产管理；三是将农村资产管理和干部考核制度连接在一起，加强

干部、村级干部管理集体资产的责任心，组成集体资产和人员紧密联系的良性关系。

(五)优化专项资金安排使用布局,控制扶持对象数量,向优势经营主体倾斜

惠州市的农业发展现状是传统农业大而不强,按照该市农业部门的说法就是,产品较多但品牌少,企业较多但堆头小,产业较全但链条短、三产融合发展不够。国家农业综合开发办公室《关于调整和完善农业综合开发扶持产业化发展相关政策的通知》(国农发[2015]52号)中明确提出“鼓励各省实行财政补助项目资金‘先建后补’管理方式”。今后产业化项目建设基本思路要以“优化布局、突出优势、精准扶持、提高效益”为主线;以促进农村一二三产业融合发展、农民持续增收为目标。因此,建议优化专项资金使用布局,根据年度发展目标,来确定项目安排的方向,重点培育好农业龙头企业、农民合作社、家庭农场、种养大户等四大经营主体,构建新型农业经营体系。通过适度控制扶持对象的数量,加大对单个项目的扶持力度,可以更加充分发挥财政资金的引导效应,确保扶持一批、成功一批,进一步带动行业的发展。

(六)进一步发挥财政资金导向和杠杆作用,积极引入市场的力量

财政部门要按照惠州市委十一届六次全会要求,进一步

发挥财政资金杠杆作用，积极引入市场的力量，撬动企业、金融和社会资本投入，为农村发展注入新动力。建议从目前市财政支农资金中拿出一定数量的资金，积极吸引各类社会资本参与，设立现代农业产业投资基金。投资基金受托方充分发挥专业优势，采取市场化运作方式，将财政资金投入到政府重点支持的农业生产领域和产业项目，实现政府资金市场化运作，提升财政资源配置效率。

（七）对本项目资金安排的建议

综上所述，本项目资金扶持现代农业产业发展是完全必要的，应根据地方财力增长情况，逐步加大支持力度。鉴于目前“补贴面大，平均数额小”的实际情况，建议以本项目资金数额为基数，逐年增加扶持资金额度，增加幅度可与年度财政收入增长幅度挂钩，同时应缩小补贴面，聚焦受力点，集中财力扶持农民更直接受益的农民专业合作社、农业龙头企业等。