

# 2016 年度惠州市粮食利费补贴 专项资金绩效评价简要报告

评价机构：广东省国际工程咨询有限公司

二〇一八年四月

# 目 录

一、项目基本情况 .....	2
(一) 项目概况 .....	2
(二) 项目绩效目标 .....	4
(三) 项目资金安排和使用情况 .....	5
二、综合评价 .....	7
(一) 主要绩效 .....	10
(二) 存在问题 .....	11
三、意见建议 .....	12
(一) 项目实施管理方面 .....	12
(二) 财务管理方面 .....	12
(三) 企业管理方面 .....	13
(四) 后续资金安排方面 .....	13

## 一、项目基本情况

### （一）项目概况

#### 1. 项目背景

粮食是国家的战略物质，是人民的生活必需品。列宁说：真正的经济基础是粮食储备，没有它社会主义制度只是一个愿望。首先，粮食储备对国防的重要性不言而喻；其次，粮食是人民生存的必需品，没有粮食，就没有人民和国家的稳定；再次，粮食是农民的重要经济来源，也是众多第二第三产业的原料来源，充足稳定的粮食供应对国民经济长期稳定发展意义重大。

新中国成立以来，党和政府高度重视粮食安全工作，积极探索建立适合我国国情的粮食储备制度。为了加强和规范对储备粮的管理，国务院于 1998 年下发了《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》（国发〔1998〕15 号）；2003 年 8 月颁布了《中央储备粮管理条例》；财政部、中国农业发展银行、国家粮食储备局于 1999 年颁布了《国家储备粮油补贴资金专户管理办法》。广东省人民政府于 2016 年 1 月修订印发了《广东省粮食安全责任考核办法》（粤府办〔2016〕9 号）。惠州市委、市政府也对粮食储备工作高度重视，于 2012 年 8 月出台了《惠州市市级储备粮管理办法》（惠州市人民政府令第 80 号），明确了粮食收储与管理、销售与轮换、动用与补偿、财务与统计、监督检查及罚则等相关规定。

2015 年省政府下发《关于进一步加强全省地方粮食储备工作的通知》（粤府函〔2015〕91 号），下达惠州市粮食考评指标粮食储备规模原粮 38 万吨，其中市级 182029 吨（稻谷 90950 吨、成品粮 34054 吨、小麦 39000 吨、玉米 2000 吨）。按照省政府的要求，根据《惠州市级储备粮管理办法》（惠州市人民政府令第 80 号）和有关精神，惠州市粮食局、惠州市财政局、惠州市发展和发改局、中国农业发展银行惠州市分行四个单位通过联合发文《关于下达市级储备粮承储任务的通知》（惠市粮发〔2015〕6 号）、《关于下达 2015 年度惠州市新增市级储备粮承储任务的通知》（惠市粮发〔2015〕84 号）、《关于下达 2016 年度惠州市新增市级储备粮承储任务的通知》（惠市粮发〔2016〕79 号）、《关于下达惠州市市级储备粮承储任务的通知》（惠市粮发〔2015〕100 号），将市级储备粮规模分解下达给企业。

惠州市粮食局分别发送了 2016 年各季度市级储备粮利费补贴款请拨的函，年度申请拨款合计 47151686 元。

惠州市财政局分别发布了拨付各季度市级储备粮利费补贴资金的通知，其中第四季度请拨款合计 16449164 元，包括 11-12 月新增 9 万吨市级储备粮利费补贴 6188422 元（惠市粮函〔2017〕2 号）。惠州市财政局 2016 年度共计拨款 47151686 元。

惠州市粮食局收到惠州市财政局拨款后，立即将补贴资金拨付至 22 家承储企业，分别于 2016 年 4 月 13 日、2016

年 7 月 19 日、2016 年 10 月 20 日、2017 年 1 月 23 日制定并下发了《关于预拨 2016 年 1-3 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕41 号）、《关于预拨 2016 年 4-6 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕66 号）、《关于预拨 2016 年 7-9 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕107 号）、《关于拨付 2016 年度市级储备粮利费补贴结算资金的通知》（惠市粮发〔2017〕8 号）。

## 2. 项目实施情况

根据《惠州市市级储备粮管理办法》，市级储备粮实行委托承储垂直管理体制，各县区粮食局对市级储备粮给予支持和协助，因此，粮食利费补贴专项资金项目的管理单位为惠州市粮食局。资金使用单位包括惠州市储备军粮供应公司等 22 个承储企业。

惠州市粮食局主要负责下达储备任务、资金申请及拨付及项目实施管理情况的监督检查验收等工作；惠州市财政局主要负责资金拨付到市粮食局，由市粮食局直接转拨到承储企业；各承储企业的专项资金主要用于相应粮食储备的成本投入，主要为贷款利息、储存费用补贴、轮换差价补贴。

### （二）项目绩效目标

粮食利费补贴专项资金的项目绩效目标是确保储备粮数量真实、足额储备、质量良好、储存安全和储得进、管得好、调得动、用得上。

2016 年度粮食利费补贴专项资金具体绩效目标为：各承

储企业严格按照签署合同要求完成粮食的收储及轮换，包括：代储条件、储存粮食品种、储存数量、储存质量、存放地点、轮换次数、轮换数量、监控装置等。

(三) 项目资金安排和使用情况

2016 年度惠州市粮食局各季度补贴申请情况表

时间	请拨款数额(元)	申请文号
2016.4.1	10220882	惠市粮函〔2016〕11号
2016.7.4	10220882	惠市粮函〔2016〕23号
2016.10.8	10260758	惠市粮函〔2016〕32号
2017.1.13	16449164	惠市粮函〔2017〕2号

惠州市财政局分别发布了拨付各季度市级储备粮利费补贴资金的通知，其中第四季度请拨款合计 16449164 元，包括 11-12 月新增 9 万吨市级储备粮利费补贴 6188422 元(惠市粮函〔2017〕2 号)。惠州市财政局 2016 年度共计拨款 47151686 元。

2016 年度惠州市财政局各季度补贴发放情况表

时间	拨付款明细(元)				拨付文号
	总计	其中：利息补贴	保管费用	轮换差价补贴	
2016.4.11	10220882	3629182	3927500	2664200	惠财工〔2016〕46号
2016.7.8	10220882	3629182	3927500	2664200	惠市粮函〔2016〕23号
2016.10.11	10260758	3669058	3927500	2664200	惠市粮函〔2016〕33号
2017.1.18	16449164				惠市粮函〔2017〕2号

惠州市粮食局收到惠州市财政局拨款后，立即将补贴资金拨付至 22 家承储企业，分别于 2016 年 4 月 13 日、2016 年 7 月 19 日、2016 年 10 月 20 日、2017 年 1 月 23 日制定并下发了《关于预拨 2016 年 1-3 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕41 号）、《关于预拨 2016 年 4-6 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕66 号）、《关于预拨 2016 年 7-9 月市级储备粮利费补贴款的通知》（惠市粮发〔2016〕107 号）、《关于拨付 2016 年度市级储备粮利费补贴结算资金的通知》（惠市粮发〔2017〕8 号）。

2016 年度惠州市粮食利费补贴专项资金安排表

单位：元

序号	承 储 企 业	利息	储存费用 补贴款	轮换差价 补贴款	应拨付利 费补贴款
	合 计	16884886	17960000	12306800	47151686
1	惠州市储备军粮供应公司	8860700	9625000	6422467	24908167
2	惠州市惠城区粮食局直属仓库	99506	112500	82500	294506
3	惠东县储备军粮供应公司	265350	300000	220000	785350
4	龙门县储备军粮供应公司	66338	75000	55000	196338
5	博罗县阅粮饲料有限公司	194590	300000	220000	714590
6	中储粮惠州直属库	566080	600000	440000	1606080
7	惠州市煌粮实业有限公司	3392057	3350000	2431333	9173390
8	广东海纳农业有限公司	1537482	1432500	1025167	3995149
9	惠州市合益粮油有限公司	570503	550000	378000	1498503
10	惠州伴永康粮油食品有限公司	145943	205000	125000	475943
11	惠东县广兴农贸有限公司	371490	350000	244000	965490
12	惠东县银丰粮油贸易有限公司	179112	200000	134000	513112
13	惠州市黄惠记实业有限公司	99506	132500	84500	316506
14	惠州市中泰粮油贸易公司鸿发 精米厂	66338	95000	57000	218338
15	惠州市越发粮油贸易商行	66338	95000	57000	218338
16	广东绿景谷力农业科技股份有 限公司	79605	110000	68000	257605
17	惠州市新裕雄实业有限公司	134886	145000	106333	386219
18	惠州市惠城区恺发粮油贸易商 行	39803	45000	33000	117803
19	惠州市年年丰实业有限公司	26535	50000	24000	100535
20	惠州市宝田米业有限公司	26535	50000	24000	100535
21	惠州市豫丰成粮油有限公司	26535	50000	24000	100535
22	惠州市永顺兴实业有限公司	69654	87500	51500	208654

## 二、综合评价

通过对项目前期工作情况、实施过程、项目绩效情况 3 方面的综合评价，项目综合评价结论如下：

2016 年度惠州市粮食利费补贴专项资金项目绩效综合

得分 89.5 分，级别评定为良。

绩效综合评分表

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	指标说明	评分标准 (每项指标自评分等于各要点得分值 加总)	评分
前期工作	20	论证决策	7	论证决策	7	反映各项资金投入的结构是否合理，是否制定明确的实施方案，是否进行科学论证。	1. 投入方向 4 分，申报项目符合专项资金管理办法以及项目指南有关规定，资金投向和结构相对合理，得满分，否则酌情扣分，扣完为止。	4.0
							2. 申报规范性 3 分，项目申报按照申报指南等规定的要求。	3.0
		目标设置	7	目标完整性	3	绩效目标设置是否全面体现资金属性，包括预定目标和延伸目标两个层次，是否设置量化指标。	1. 目标完整 1 分，有根据专项资金属性和内容设置绩效目标，且目标多层次、全面完整得满分。	1.0
							2. 目标具体化 2 分，目标值量化的有明确量化值。	2.0
				目标科学性	4	目标设置是否明确，合理、可行，是否针对资金内容和属性，体现政策意图。	1. 目标相符得 2 分，目标与资金内容相符、子目标与总目标相符得满分。	2.0
							2. 目标值合理得 2 分，合理可实现并提供论证依据得满分。	2.0
		保障措施	6	组织机构	3	保障资金实施的机构是否健全、分工明确及规范运行。	1. 机构健全得 1.5 分，有设置或指定专门机构或部门负责。	0.0
							2. 分工明确得 1.5 分。	1.5
				制度措施	3	是否对各专项制定了相应的资金管理办法、财务管理制度、项目管理制度、验收办法等。	1. 资金管理办法 1 分，执行相关资金管理办法的，得满分，否则酌情扣分。	1.0
							2. 财务管理制度 1 分，项目单位制定了(项目)财务管理制度的得满分；参照执行国家、省、市相关财务管理制度的，得 0.5 分。	0.5
							3. 其他管理制度(如项目管理制度/管理规范文件、项目实施工作计划等) 1 分，制定相关项目管理具体制度、细则或方案的，得满分；无相关具体制度、细则或方案的，不得分。	1.0
实施过程	30	资金管理	17	资金到位	5	反映各专项资金到位和及时情况，包括市财政资金到位和各级配套资金到位。	1. 资金到位 3 分，评分等于到位率*3 分，到位率=实际到达的市补助资金/计划安排或下达的市补助金额*100%	3.0
							2. 配套资金到位 1 分，评分等于到位率*1 分，按要求无需配套但有配套的得满分；	1.0
							3. 到位及时性 1 分，市级与配套资金到位率均 100%并且到位及时(从资金文件下达日开始计算 30 日内)得满分，资金到达当地同级财政视同到位，否则酌情扣分	1.0
				资金支付	4	反映各专项资金的实际支出情况。	1. 市补助资金支出情况 2 分，支出率=(市财政补助资金实际支出金额/市财政补助实际到位总金额)*100%，评分等于 2 分*支出率。	2.0
							2. 其他资金支出情况 2 分，支出率=(其他资金实际支出金额/其他资金实际到位总金额)	2.0

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	指标说明	评分标准 (每项指标自评分等于各要点得分值加总)	评分	
							*100%，评分等于 2 分*支出率，支出率超过 100%按 100%计算。		
				支出规范性	8	反映各专项资金支出流程是否规范，是否遵循国家相关财务法规，符合各级地方管理要求，支出凭证是否健全有效，账目记录是否清晰。	1. 预算执行规范性 2 分，按项目预算或计划的内容、进度支付的，得满分，否则酌情扣分。	2.0	
			2. 项目支出的合规性 3 分，资金支付方式、支付标准、支出内容等符合有关制度规定的得满分；超范围、超标准支出，虚列支出，截留、挤占、挪用资金的，以及其他不符合制度规定支出的，视情节严重程度扣分，直至扣完为止。				3.0		
			3. 账目清晰 2 分，补助资金单独设账核算，或统一设置能清晰反映各类资金核算情况，科目使用规范的，得满分；账目不清晰或科目使用不规范的，视情节严重程度扣分，扣完为止。				0.0		
			4. 凭证健全有效 1 分，凭证健全、支出票据合法有效的，得满分；无凭证或票据无效的，发现一份扣 0.1 分，扣完为止。				1.0		
		事项管理	13	实施程序	8	反映资金实施过程是否规范，是否严格执行相应管理制度，包括按规定程序和要求实施（申报审批、采购招投标合法、项目调整合规、验收手续合格等）。	1. 按规定程序或管理制度执行 3 分，根据项目要求规定实行政府采购、招投标、资金报账等的，得 2 分；未按要求实行的，则视情况酌情扣分。	2.0	
								2. 按计划进度实施 3 分，按照项目实施方案或预算实施，且能相关阶段性实施情况报告或总结报告等资料的，得满分；若未按进度实施的，视情况酌情扣分，扣完为止。	3.0
								3. 按规定手续验收（总结）2 分，已按要求完成验收手续。	2.0
				项目监管执行情况	5	反映资金使用单位内部管理及自查情况。	项目用款单位自行监督检查 5 分，不能提供检查报告、检查记录等佐证材料的则扣 3 分。	4.0	
项目绩效	50	经济性	5	预算（成本）控制	5	反映专项资金/项目是否按计划支出，完成相应目标及成本节约情况。	成本节约（超支）率=(预算总额-实际支出总额)/预算总额*100%，实际每超支 5%扣 1 分，扣完为止；每节约 5%加 0.5 分，超过 5 分计 5 分。	5.0	
		效率性	15	产出数量	7	项目产出数量是否达到绩效目标	承储数量达到计划值 100%（4 分）	4.0	
							轮换数量达到计划值 100%（3 分）	3.0	
							其他成果（根据该项目属性自行添加）		
		产出质量	5	项目产出质量是否达到绩效目标	储备粮入库达到质量验收标准得 2 分，每个子项目验收不合格扣 1 分，直至扣完为止	2.0			
					储备粮定期质量检测达到验收标准得 2 分，每次验收不合格扣 1 分，直至扣完为止	1.0			
					储备粮轮换质量检测达到验收标准得 1 分，每次验收不合格扣 0.5 分，直至扣完为止	1.0			
产出时效	3	项目产出时效是否达到绩效目标	3	评价基准日，100%项目按计划进度实施项目并及时验收得 3 分；90%以上得 2 分；80%以上得 1 分；80%以下得 0 分。	3.0				

一级指标	权重 (%)	二级指标	权重 (%)	三级指标	权重 (%)	指标说明	评分标准 (每项指标自评分等于各要点得分值加总)	评分
		效果性	25	经济效益	10	项目实施是否产生经济综合效益	项目实施后, 企业营业收入增加 10%以上, 得 3 分; 5%-10%得 2 分; 1%-5%得 1 分, 否则得 0 分	3.0
							项目实施后, 企业资产负债率降低 10%以上, 得 4 分; 5%-10%得 1 分; 否则得 0 分	4.0
							项目实施有效提高了企业经济效益 (3 分)	3.0
				社会效益	5	项目实施是否产生社会综合效益	粮食价格波动幅度较小, 得 3 分; 一般得 1 分; 较大得 0 分	3.0
							项目实施后, 应对重大自然灾害或其他突发公共事件, 有效得 2 分; 一般得 1 分; 无效得 0 分	2.0
				环境效益	5	项目实施是否对环境产生积极或消极影响	项目实施有效改善农业生产环境 (3 分)	3.0
							项目研究实验对自然生态环境无消极影响 (2 分)	0.0
							项目实施有效改善了农业生产环境 (3 分)	3.0
				可持续影响	5	后续人员机构安排和管理措施等完善情况, 项目实施对人、自然、资源是否带来可持续影响	人员机构安排可持续 (2 分)	1.0
		管理措施完善 (2 分)	2.0					
		环境可持续性 (1 分)	1.0					
公平性	5	服务对象满意度	5	项目预期服务对象对项目实施的满意程度	满意度达到 95%得 5 分; 每降低 10%扣 1 分	4.5		
总分				100	自评得分		89.5	

## (一) 主要绩效

1. 惠州市粮食局对市直属承储企业的日常监管和业务指导, 有效增强了企业储粮操作的安全性, 加强了企业储粮业务的规范性, 显著提高了企业的竞争力。目前, 惠州市各县区储备粮大多采用静态轮换方式, 这就导致在市场价格高的时候不能轮出, 在市场价格较低时不能购进, 致使储备粮轮换处于经常亏损的尴尬境地, 财政部门拨付的粮食储备补贴是一笔较大的财政支出。本项目市粮食局积极采取动态轮换的管理方式, 绝大部分市直属粮食承储企业采用动态轮换方式, 既能实现储备粮的常储常新, 减少储备粮因储存时间

过长而造成的贬值损失，较大程度的保留粮食的商业价值，避免储备粮轮换价差亏损的情况，从而大大减少了政府财政支出；同时，企业也能择机开展轮换，达到顺价销售和实现盈利的目标。因此，本项目的实施能有效减轻财政和企业成本负担，降低财政支出，间接提高企业营业收入，改善财务结构，降低资产负债率，实现企业利益最大化，提高企业参与粮食储备的积极性，保持企业稳定和健康发展；

2. 粮食安全是关系国家稳定和经济社会发展的大事，粮食储备制度是保障国家粮食安全和粮食宏观调控的重要手段和长期战略举措，建立地方各级储备粮，是对中央储备粮的有效补充，是地方政府实施宏观调控、平抑市场价格、稳定市场供应、维护市场秩序的重要手段。本项目的实施有利于政府调节全市粮食供求总量，可有效稳定粮食市场价格，保障军需民食，应对重大自然灾害或其他突发公共事件发挥积极作用，保持了粮食安全充足供给、价格平稳，确保农民增产和粮食安全，对构建和谐社会的取得一定的社会效益。

## （二）存在问题

**在项目实施管理方面**，个别项目害虫防治工作有待加强，项目事后跟踪管理有待提高。现场查看发现有企业粮食害虫防治未达到合同书要求，市粮食局在检查中已发现问题并督促整改，企业发现问题后虽立即整改但整改仍不够到位，项目事后跟踪、监督、管理力度有待提高。

**在财务管理方面**，一是承储企业资金支出至到款周期较长。实际企业资金已在各季度初期即投入使用，但由于贷款

利息的不确定性导致资金通常在季度后结算。从资金投入使用到收到拨款存在一个较长的时间段，一定程度上加大了企业的资金成本，同时资金在从下至上、再从上至下的多次申请审批及款项拨付过程中，流程较为繁杂。二是企业专项资金支出范围界定不明，企业未独立设置资金支出明细账。针对粮食利费补贴资金，除惠州市储备军粮供应公司、中央储备粮惠州直属库等 9 家企业外，剩余 13 家承储企业未独立设置资金支出明细账，采取与其他业务一体经营、一体收支、一体核算，没有单独反映市级储备粮的经营成果，难以考核其财政专项补贴资金的使用。

在企业管理方面，存在企业组织机构不健全，部分岗位缺位的现象。小规模民营承储企业普遍缺少财务等专业人员，人力资源的限制致使部分企业未建立起一套规范并完善的企业财务管理制度。

### 三、意见建议

#### （一）项目实施管理方面

一是要提高害虫防治水平，加强事后跟踪管理。承储企业应把好粮食进出关，防治仓虫随着粮食流通扩散感染，严格遵守进出仓制度；市粮食局应要求承储企业按时报送项目整改情况信息。二是建立问责制，对整改不合格的，视情况调整预算安排资金。三是引导承储企业加强对保粮软硬件设施的改造。

#### （二）财务管理方面

一是要简化资金审批程序。建议制定规范性的操作细

则，明确对各个相关环节的要求，加快报批的流转速度，提高工作效率。进一步梳理办事流程，减少中间环节、简化工作程序，提高工作效率，确保财政资金运行更加安全、便捷、高效。储备资金贷款利息可由委托方统一支付，农发行根据双方协商的贷款利率计息，委托方实行资金的总贷、利息的总付，这样可减少企业因未及时收到利息补贴造成利息缓付的支出，也可规定利费补贴在粮食主管部门账户的最长停留时间，如不得超过5个工作日，以提高主管部门资金审批效率，确保资金使用单位能尽快获得补贴资金开展项目。二是要优化资金管理方式，完善财务内控制度，规范资金使用。建立健全专项资金管理制度，从资金规范使用和管理环节入手规范操作程序和标准，建立市级层面的粮食利费补贴专项资金管理制度。

### （三）企业管理方面

要健全企业内部组织机构。在一般情况下，处理每项经济业务的全过程，或者在全过程的某几个重要环节都规定要由两个部门或两个以上部门、两名或两名以上工作人员分工负责，起到相互控制的作用。考虑中小微企业规模的限制导致企业项目人员或财务管理人员相对匮乏，建议项目主管部门积极搭建财务等人才需求对接平台。同时，在项目实施各环节对资金使用单位相关管理或财务人员进行培训，实现企业和政府部门工作效率的双向提高。

### （四）后续资金安排方面

建议资金管理部门在安排该项目后续资金时根据企业

粮食储备的效果区别分配，即：对于项目前期工作、实施过程及项目效果较优的承储企业，给予的利费补贴标准相对高一些或者采取额外奖励机制；对于项目实施过程或资金使用效率有待提高的企业（如粮食虫害预防工作有待加强、专项资金未独立核算等）视情况补助标准相对下浮一定比例或采取绩效扣分与资金分配挂钩的形式，以此有效提高承储企业储备足、储备好粮食的积极性。