

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业 (枸杞产业)项目绩效评价报告

为进一步提高财政资金使用效益,根据自治区财政厅《关于开展 2019 年度本级部门项目支出绩效评价的通知》(宁财绩发〔2020〕250 号)文件精神,宁夏枸杞产业发展中心委托宁夏华恒信会计师事务所对自治区财政 2019 年度林业优势特色产业(枸杞产业)项目进行了绩效评价。现将绩效评价情况报告如下:

一、项目基本情况

(一)项目概况

枸杞是宁夏的地域符号、特色产业、文化品牌。随着枸杞产业的快速发展,打造“宁夏枸杞”知名品牌已成为助推枸杞产业崛起的首要任务。宁夏枸杞是中国“药食同源”功能型特色资源,是宁夏最具地方特色和品牌优势的战略性主导产业。为主动适应经济发展新常态,准确把握枸杞产业新形势,全力打造枸杞产业发展升级版,自治区人民政府先后印发了《关于再造宁夏枸杞产业发展新优势规划(2016 年—2020 年)的批复》、《自治区人民政府关于创新财政支农方式加快发展农业特色优势产业的意见》(宁政发〔2016〕27 号),自治区林业厅和财政厅共同制定了《关于创新财政支农方式加快枸杞产业发展的扶持政策暨实施办法》(宁林办发〔2016〕43 号),通过充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府资金的引导作用,转变财政支农方式,大力推

动枸杞产业生产环节绿色化、基地建设标准化、链条拓展生态化、加工转化精细化、营销流通网络化、市场竞争国际化、助农增收常态化。同时明确了自治区财政林业优势特色产业（枸杞产业）项目扶持重点为基础研究、良种繁育、标准化建设、品牌建设、社会化公共服务和文化引领六大环节。

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目由 20 个项目承担单位分别实施，项目承担单位的项目实施内容及任务完成情况，详见下表列示：

序号	产区划分	项目实施单位名称	实施方案主要内容	任务完成率
1	自治区级部门单位	宁夏回族自治区气象局	枸杞智能化农业气象业务服务平台建设二期	50%
		下属单位：宁夏气象科学研究所		
		中宁县气象局		
2	自治区级部门单位	宁夏农林科学院	病虫害检测预报服务体系建设及技术推广服务	95%
		下属单位：植物保护研究所		
		枸杞工程技术研究所		
3	自治区级部门单位	宁夏回族自治区农业技术推广总站	枸杞用药登记及枸杞农药残留限量标准制定	100%
4		宁夏枸杞产业发展中心	品牌建设、文化引领	100%
5	核心产区	中宁县枸杞产业发展服务中心	基础研究、良种繁育、标准化建设、品牌建设、社会化公共服务和文化引领	79%

6	银川北部产业带	石嘴山市惠农区自然资源局	统防统治（病虫害绿色防控）、低产低效园改造	100%
7		平罗县自然资源局	统防统治（病虫害绿色防控）、低产低效园改造、标准化基地建设	50%
8		贺兰县自然资源局	三产融合、大数据分析	50%
9		永宁县自然资源局	项目未实施	0%
10		西夏区自然资源局	项目未实施	0%
11		银川市自然资源局	标准化建设、社会化公共服务	100%
12		宁夏农垦集团有限公司		100%
		下属子公司：农垦前进农场	病虫害绿色防控、低产低效园改造	
		农垦暖泉农场	病虫害绿色防控、低产低效园改造、设施制干	
		农垦南梁农场	病虫害绿色防控、低产低效园改造	
		农垦巴浪湖农场	病虫害绿色防控、低产低效园改造	
		农垦长山头农场	病虫害绿色防控、设施制干	
13	清水河流域产业带	中卫市自然资源局	建设4万亩富硒枸杞基地及3个高标准示范园	100%
14		中卫市沙坡头区林业和草原局	基础研究、标准化建设、社会化公共服务	65%
15		吴忠市自然资源局	标准化建设、社会化公共服务	50%
16	贫困县市（区）	吴忠市红寺堡区林业和草原局	统筹整合	-
17		同心县自然资源局	标准化建设、统防统治（病虫害绿色防控）、品牌建设	93%
18		海原县自然资源局	标准化建设、设施制干	30%
19		原州区林业和草原局	统筹整合	-
20		盐池县林业和草原局	统筹整合	-

2019年分别下达20家县（市、区）财政局、自治区区属部门单位2019年自治区财政林业优势特色产业（枸杞产业）项目资金8,950.00万元,具体情况详见下表列示:

序号	产区划分	单位名称	资金计划下达金额(万元)	贫困县市整合金额(万元)
1	自治区级 部门单位	宁夏回族自治区气象局	80.00	
2		宁夏农林科学院	210.00	
3		宁夏回族自治区农业技术推广总站	300.00	
4		宁夏枸杞产业发展中心	1,560.00	
小计			2,150.00	
5	核心产区	中宁县枸杞产业发展中心	3,120.00	
6	银川北部 产业带	石嘴山市惠农区自然资源局	60.00	
7		平罗县自然资源局	30.00	
8		贺兰县自然资源局	220.00	
9		永宁县自然资源局	100.00	
10		西夏区自然资源局	180.00	
11		银川市自然资源局	100.00	
12		宁夏农垦集团有限公司	200.00	
小计			890.00	
13	清水河流 域产业带	中卫市自然资源局	280.00	
14		中卫市沙坡头区林业和草原局	360.00	
15		吴忠市自然资源局	100.00	
小计			740.00	
16	贫困县市 (区)	吴忠市红寺堡区林业和草原局	590.00	590.00
17		同心县自然资源局	650.00	
18		海原县自然资源局	430.00	
19		原州区林业和草原局	350.00	350.00
20		盐池县林业和草原局	30.00	30.00
小计			2,050.00	970.00
合计			8,950.00	970.00

根据《自治区人民政府办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的实施意见》(宁政办发〔2016〕127号),为优化财政涉农扶贫资金供给机制,进一步提高资金使用效益,

保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金，将红寺堡区、盐池县、同心县、原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、海原县 9 个贫困县（区）全部纳入统筹整合试点范围，从 2016 年起实施。统筹整合使用的资金范围是各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面的资金。2019 年，下达贫困县（区）林业优势特色产业（枸杞产业）项目资金 2,050.00 万元，其中被统筹整合 970.00 万元，直接用于枸杞产业 1,080.00 万元，具体情况详见下表：

序号	产区划分	单位名称	资金计划 下达金额 (万元)	贫困县市 整合金额 (万元)	用于枸杞 产业金额 (万元)
1	贫困县 市(区)	吴忠市红寺堡区林业和草原局	590.00	590.00	0.00
2		同心县自然资源局	650.00	0.00	650.00
3		海原县自然资源局	430.00	0.00	430.00
4		原州区林业和草原局	350.00	350.00	0.00
5		盐池县林业和草原局	30.00	30.00	0.00
合计			2,050.00	970.00	1,080.00

本次绩效评价仅对直接用于枸杞产业的 7,980.00 万元资金进行评价，贫困县（区）统筹整合的 970.00 万元不纳入本次绩效评价范围。截止 2019 年 12 月，共计列支项目资金 4,107.22 万元；截止 2020 年 3 月 31 日，共计列支资金 5357.85 万元。

（二）项目绩效目标

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目的总体目标为：挖掘资源优势，夯实产业基础，延伸产业链，增加附加值，全面提升宁夏枸杞产业发展水平和市场竞争力，大力推动枸杞产业种植环节绿色化、基地建设标准化、链条拓展生态化、加工转化精细化、机械应用现代化、营销流通网络化、市场竞争国际化、助农增收常态化，着力提升枸杞产业综合效益，再造枸杞产业发展新优势。

项目的年度目标为：2019 年，全区枸杞种植面积稳定在 100 万亩左右，枸杞总产量达 22 万吨（干果汁），产值达 240 亿元，枸杞加工转化率达到 25%，出口率达 15%。其中产出目标为完成枸杞干果产量（年均）22 万吨；枸杞基地标准化率 70%；枸杞优质繁育基地 6 个；任务完成率 90%；资金到位率 95%；枸杞病虫害统防统治率 70%。效益目标为完成枸杞产业综合产值（年）240 亿元；枸杞产业从业人数达到 70 万人次；枸杞相关技术培训 2000 人次；枸杞种植面积保持在 100 万亩；培育枸杞知名品牌 21 个。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和范围

通过对宁夏枸杞产业发展中心自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目开展绩效评价，了解、分析、检验项目是否达到预期目标，资金的使用是否有效，为今后安排财政资金提供重要依据。同时总结经验、分析问题、采取措施进一步

改进和完善财政支出项目管理，提高财政资金使用效益，促进林业优势特色产业（枸杞产业）项目提升整体管理水平，确保项目顺利实施。

绩效评价的对象为自治区财政2019年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目，绩效评价的范围为直接用于枸杞产业的7,980.00万元资金。

（二）绩效评价的原则

绩效评价遵循“科学公正、统筹兼顾、激励约束和公开透明”的基本原则。

（三）评价指标体系

自治区财政2019年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目绩效指标设置了决策指标（20分）、过程指标（20分）、产出指标（30分）、效益指标（30分）四个一级指标，以及十四个二级指标和二十二个三级指标，指标体系设置详见下表：

绩效评价指标					
一级指标		二级指标		三级指标	
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	分值
决策	20	项目立项	8	立项依据充分性	5
				立项程序规范性	3
		绩效目标	6	绩效目标合理性	4
				绩效目标明确性	2
		资金投入	6	预算编制科学性	4
				资金分配合理性	2

过程	20	资金管理	10	预算执行率	6
				资金使用合规性	4
		组织实施	10	管理制度健全性	4
				制度执行有效性	6
产出	30	数量指标	5	枸杞干果产量	5
		质量指标	10	枸杞基地标准化率	5
				枸杞优质繁育基地	5
		时效指标	10	任务完成率	5
				资金到位率	5
成本指标	5	枸杞病虫害统防统治率	5		
效益	30	经济效益	7	产业综合产值	7
		社会效益	5	从业人数	2
				技术培训	3
		生态效益	6	枸杞种植面积	6
		可持续影响	6	知名品牌培育	6
		服务对象满意度	6	产业政策扶持满意度	3
技术服务满意度	3				
合计	100		100		100

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）评价方法

自治区财政2019年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目绩效评价方法采用定性和定量评价相结合的比较法，总分由各项指标得分汇总形成。

比较法是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

（五）评价标准

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目绩效评价标准采用计划标准，即以预先制定的目标、计划、预算、定额等作为评价标准。

（六）绩效评价工作过程

本次绩效评价经政府采购后，委托第三方服务机构-宁夏华恒信会计师事务所实施绩效评价。绩效评价主要工作程序包括前期准备、绩效评价组织实施阶段、提交报告三个阶段。

1.前期准备阶段

主要工作内容包括承接业务、组织与设计评价任务、制定工作实施方案等。针对项目规模及业务特点，本次绩效评价工作小组成员共 8 人，其中注册会计师 1 人、注册税务师 1 人、中级职称 3 人、初级职称 2 人、助理人员 1 人。

2.绩效评价组织实施阶段

主要工作内容包括数据资料采集、核查核实及确认；现场核查评价、综合分析评价；撰写评价报告、反馈征询意见等。

3.提交报告阶段

按照与委托方签订的《财政支出绩效评价业务服务协议》中规定的时间内提交报告。

三、综合评价情况及评价结论

（一）项目总体完成情况

我们对参与自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞

产业)项目的20家项目承担单位实施的项目进行了评价,项目总体完成率为74.24%。影响项目总体达成率的主要原因为:部分项目实施单位年初申报项目时,未对项目的可行性进行充分的摸底调研,项目资金下达后发现项目实施难度大,无法按计划实施。例如:西夏区自然资源局和永宁县自然资源局项目未实施;海原县自然资源局任务完成率较低,仅完成30%;平罗县自然资源局、吴忠市自然资源局任务完成率为50%。

(二)项目预算资金执行情况

2019年下达项目资金8,950.00万元,实际到位资金8,850.00万元,资金到位率98.88%。未到位的资金为下拨至永宁县财政项目资金100.00万元,未下拨至项目承担单位永宁县自然资源局。

截止2019年12月,共计列支项目资金4,107.22万元,预算执行率为51.47%。截止2020年3月,共计列支项目资金5,357.85万元,预算执行率67.14%,预算执行率较低。

(三)项目年度目标达成情况

自治区财政2019年度林业优势特色产业(枸杞产业)项目的年度总体目标为:全区枸杞种植面积稳定在100万亩左右,枸杞总产量达22万吨(干果汁),产值达240亿元,枸杞加工转化率达到25%,出口率达15%。

年度总体目标完成情况为:枸杞种植面积稳定在43.038万亩左右,枸杞总产量达7.5285万吨(干果汁),产值达132.0758亿元,枸杞加工转化率达到25%,年出口枸杞5000吨。

受劳动力成本逐年增高和价格波动影响，枸杞种植面积缩减幅度较大，项目年度目标达成情况与年度计划相较差距较大。

（四）项目绩效目标达成情况

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目的产出及效益绩效目标及达成情况，详见下表列示：

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	全年实际值	达成率
产出	数量指标	枸杞干果产量	22 万吨	7.5285 万吨	34.22%
	质量指标	枸杞基地标准化率	70%	71%	100.00%
		枸杞优质繁育基地	6 个	3 个	50.00%
	时效指标	任务完成率	90%	74.24%	82.49%
		资金到位率	95%	98.88%	100.00%
	成本指标	枸杞病虫害统防统治率	70%	70%	100.00%
效益	经济效益	产业综合产值	240 亿元	132.0758 亿元	55.03%
	社会效益	从业人数	70 万人	58.2744 万人	83.25%
		技术培训	2000 人次	约 2000 人次	100.00%
	生态效益	枸杞种植面积	100 万亩	43.038 万亩	43.04%
	可持续影响指标	知名品牌培育	21 个	22 个	100.00%
	服务对象满意度指标	产业政策扶持满意度	85%	85%	100.00%
		技术服务满意度	80%	85%	100.00%

（五）项目评价结论

自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目立项符合枸杞产业相关政策的规定和发展规划的方向，并通过制定项目实施办法明确了项目的扶持环节，规范了项目的决策和实

施过程，但也存在部分项目立项依据不充分、项目可行性较差，导致项目整体预算执行率较低，项目总体完成情况偏离年初设定目标的情况。

通过对项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四个方面采用定性和定量评价相结合的比较法进行全面评价，得出自治区财政 2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目的绩效评价得分为 80.34 分，等级为良（项目支出绩效评价评分表详见附件一）。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项情况分析

2019 年林业优势特色产业（枸杞产业）项目立项符合自治区再造枸杞产业发展新优势的部署，立项依据充分、立项程序规范，项目立项指标分值为 8 分，实际得分为 8 分。

2.项目绩效目标分析

2019 年林业优势特色产业（枸杞产业）项目绩效目标从绩效目标合理性和绩效指标明确性两个方面进行评价：一、绩效目标合理性指标分值为 4 分，实际得分为 3 分，扣分原因为项目设定的部分产出、效益目标不符合产业发展现状，例如枸杞种植面积年度绩效目标为 100 万亩；二、绩效指标明确性指标分值为 2 分，实际得分为 1.5 分，扣分原因为未能将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标，如枸杞干果产量年度绩效目标为 22 万吨，

未细化分解为各个产区绩效指标。

3.项目资金投入分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目资金投入从预算编制科学性和资金分配合理性两个方面进行评价：一、预算编制合理性指标分值为 4 分，实际得分为 4 分；二、资金分配合理性指标分值为 2 分，实际得分为 1 分，扣分原因为个别项目实施单位预算资金编制缺乏依据，如吴忠市自然资源局预算编制金额 100.00 万元，其中 42.00 万元可以对应到具体项目实施方案，其余 58.00 万元无预算编制依据。

（二）项目过程情况

1.项目资金管理分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目资金管理从预算执行率和资金使用合规性两个方面进行评价：一、预算执行率指标分值为 6 分，实际得分为 4.41 分。实际预算执行率为 51.47%，项目当年预算执行率目标值设定为 70%，目标达成率为 73.53%，计算得出分值为 4.41 分；二、资金使用合规性指标分值为 4 分，实际得分为 3 分，扣分原因为永宁县财政未将 2019 年项目资金拨付至项目承担单位永宁县自然资源局，存在截留项目资金的情况。

2.项目组织实施情况分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目组织实施从管理制度健全性和制度执行有效性两个方面进行评价：一、管理

制度健全性指标分值为 4 分，实际得分为 3 分，扣分原因为该项目财务制度已制定但未正式发文执行；二、制度执行有效性指标分值为 6 分，实际得分为 6 分。

（三）项目产出情况

1.产出数量分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目产出数量通过设置枸杞干果产量指标进行评价，指标分值为 5 分，实际得分为 1.71 分。

根据各产区上报的数据汇总得出，2019 年度全区枸杞干果产量为 7.5285 万吨，较年初目标值 22 万吨，目标达成率为 34.22%。

2.产出质量分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目产出质量从枸杞基地标准化率和枸杞优质繁育基地培育两个方面进行评价：一、枸杞基地标准化率指标分值为 5 分，实际得分为 5 分；二、枸杞优质繁育基地指标分值为 5 分，实际得分为 2.5 分。2019 年培育的枸杞优质繁育基地数量为 3 个，较年初目标值 6 个，目标达成率为 50%。

3.产出时效分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目产出时效从任务完成率和资金到位率两个方面进行评价：一、任务完成率指标分值为 5 分，实际得分为 4.12 分，根据各项目各项目实施单

位任务完成率综合计算得出项目总体任务完成率为 74.24%，较年初目标值 90%，目标达成率为 82.49%；二、资金到位率指标分值为 5 分，实际得分为 5 分，计算得出资金到位率为 98.88%，较年初目标值 95%，目标达成率为 100% 以上。

4.产出成本分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目产出成本通过枸杞病虫害统防统治率指标进行评价，指标分值为 5 分，实际得分为 5 分。

（四）项目效益情况

1.经济效益分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目经济效益通过产业综合产值指标进行评价，指标分值为 7 分，实际得分为 3.85 分。

根据各产区上报的数据汇总得出，2019 年度全区枸杞产业综合产值为 132.0758 亿元，较年初目标值 240 亿元，目标达成率为 55.03%，计算得出分值为 3.85 分。

2.社会效益分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目社会效益从枸杞产业从业人数和技术培训人次两个方面进行评价：一、枸杞产业从业人数指标分值为 2 分，实际得分为 1.67 分，根据各产区上报的数据汇总得出，2019 年度全区枸杞产业从业人数为 58.2744 万人，较年初目标值 70 万人，目标达成率为 83.25%，

计算而出分值为 1.67 分；二、技术培训人次指标分值为 3 分，实际得分为 3 分。

3.生态效益分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目生态效益通过枸杞种植面积指标进行评价，指标分值为 6 分，实际得分为 2.58 分。

根据各产区上报的数据汇总得出，2019 年度全区枸杞种植面积为 43.038 万亩，较年初目标值 100 万亩，目标达成率为 43.04%，计算得出分值为 2.58 分。

4.可持续影响分析

2019 年度林业优势特色产业（枸杞产业）项目可持续影响通过知名品牌培育指标进行评价，指标分值为 6 分，实际得分为 6 分。

5.满意度

我们通过发放调查问卷的方式对项目承担单位和产业资金直接扶持对象进行了满意度调查，调查问卷内容包括产业政策扶持和技术服务两个方面，共计发放调查问卷 61 份，收回有效问卷 60 份，满意度调查结果为对产业政策扶持满意度为 85% 以上，对技术服务满意度为 85% 以上。部分项目承担单位通过调查问卷反馈产业政策扶持条件标准制定较高，产业政策较难落地。

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

枸杞产业是宁夏最具地方特色和品牌优势的战略性主导产业，自治区林业优势特色产业（枸杞产业）项目实施以来，着力从优化枸杞产业布局、健全质量安全体系、强化区域品牌优势、推动产业科技创新等方面全面推进枸杞产业可持续健康发展。

1.优化枸杞产业布局。坚持扩面提质相结合、改造新建相结合，稳步扩展中宁核心产区种植面积，同时鼓励宁夏北部地区大力发展枸杞产业，逐步实现“一核两带十产区”均衡发展。

2.健全质量安全体系。产品质量安全是品牌核心竞争力之一，项目开展以来针对枸杞用农药登记及残留标准制定、中宁枸杞质量追溯体系建设、质量认证补助、绿色防控体系建设等环节开展相关工作，从标准制定、体系建设、科学防控、产业引导建立环环相扣的质量安全体系。

3.强化区域品牌优势。宁夏枸杞以其产区优势，独特的品质和历史文化内涵在消费者心中具有非常高的品牌认可度。项目实施以来通过积极参加国内外、区内外产品推介会，举办枸杞产业博览会，强化“中宁枸杞”和“宁夏枸杞”两个区域品牌的影响力。

4.推动产业科技创新。项目实施以来通过产业资金的引导，推行标准化基地建设，在种植要求上充分考虑机械化作业的发展需要，在植株间距、种植品种上都进行了明确要求；搭建绿色防控体系，在全区 51 个枸杞种植企业、合作社、种植大户的枸杞种植区内，布设了 1000 个病虫害防控样点，覆盖面积 10 万亩，

实现枸杞病虫害预测预报信息管理网络化。2019年4月宁夏中宁枸杞产业创新研究院正式挂牌成立，目前研究院已申报发明专利24项，培训枸杞产业技术工人及检测人员300余名，开发出机能性食品、食品保鲜剂、化妆品等五个系列20余种产品。科技力量的注入为促进枸杞产业健康可持续发展提供了保障，真正成为助推枸杞产业发展的“智囊团”。

（二）存在的问题及原因分析

1. 产业政策方面

（1）产业政策申报条件较高、政策落地较难

根据《关于创新财政支农方式加快枸杞产业发展的扶持政策暨实施办法》（宁林办发〔2016〕43号），标准化基地建设申报条件为连片种植500亩以上，设施制干申报条件为制干能力20吨以上，但随着产业发展从扩大种植面积的横向规模扩张阶段逐渐转变为产业链的纵向深化发展，枸杞种植面积扩张逐渐放缓，甚至出现种植面积减少的现象，随着种植面积的减少，枸杞鲜果的制干需求也随之减少，符合产业政策申报条件的项目也逐渐减少，产业政策落地较为困难。

（2）产业政策扶持标准制定滞后于产业发展

中卫市直实施的富硒枸杞标准化基地建设项目、贺兰市直实施的产业融合、文化引领建设项目均为应产业发展需要，在特色农产品开发、三产融合与枸杞产业结合做出的积极探索，而《关于创新财政支农方式加快枸杞产业发展的扶持政策暨实

施办法》（宁林办发〔2016〕43号）中主要针对产业发展的基础环节规定了明确的扶持标准，其他项目根据资金计划下达的金额据实列支，扶持标准不明确不利于产业新型发展模式的推动。

（3）地方产业政策与自治区产业政策不一致

主要体现为地方产业扶持政策的申报条件低于自治区产业扶持政策的申报条件，如中宁县地方枸杞产业发展政策中对标准化基地建设的申报条件为集中连片新建200亩以上，而自治区枸杞产业扶持政策的标准化基地建设的申报条件为种植规模连片500亩以上；中宁县枸杞产业发展政策中对新建清洁能源烘干设施，制干能力5吨以上的、单机定额补贴20.00万元，新建制干能力10吨以上的，单机定额补贴30.00万元。而自治区枸杞产业政策中对设施制干的申报条件为制干能力达20吨以上的，一次性以奖代补10.00万元。

海原县自然资源局标准化基地建设补助标准为600.00元/亩，设施制干每1吨补助3万元。

以上地方产业政策申报条件低于自治区产业政策，但补助标准高于或等于自治区产业政策，将导致自治区产业政策的引导作用被弱化，甚至失去引导功能。

2.项目管理方面

（1）重复申报项目

根据《关于创新财政支农方式加快枸杞产业发展的扶持政策

暨实施办法》（宁林办发〔2016〕43号）中内容并结合各年度资金计划，标准化基地建设和统防统治（病虫害绿色防控）扶持环节均为一次性“以奖代补”扶持环节，补助标准分别为300.00元/亩和200.00元/亩。经查阅被评价对象的项目资料并结合实地勘察，发现存在重复申报的情况，具体情况详见下表：

序号	被评价对象	情况描述
1	中宁县枸杞产业发展服务中心	宁夏杞泰农业科技有限公司2018年和2019年使用同一土地租赁合同及面积图，申报了标准化基地建设项目，申报的建设地点和规模相同，两个年度分别取得补助资金30.00万元。
2	同心县自然资源局	宁夏润德生物科技有限责任公司和宁夏菊花台庄园枸杞种植有限公司实际种植面积共10000余亩，于2018年和2019年均申报统防统治（病虫害绿色防控）项目，两年共收到补助资金400.00万元。
3	宁夏农垦集团有限责任公司	宁夏农垦前进农场、宁夏农垦巴浪潮农场2018年度、2019年度均申报了统防统治扶持项目，两年累计申报面积已超过两个单位2018年或2019年枸杞种植面积。

造成重复申报的主要原因为：项目实施单位对产业政策理解有误，如产业政策中规定统防统治为一次性“以奖代补”扶持环节，部分实施单位以每年都需开展统防统治工作为由，每年均申报统防统治扶持资金；受自然灾害影响产量，项目实施单位为扶持产区内龙头企业，故对其每年予以补助资金支持。

(2) 未严格执行项目资金补助标准

根据《关于创新财政支农方式加快枸杞产业发展的扶持政策暨实施办法》(宁林办发〔2016〕43号),设施制干申报条件为制干能力20吨以上,在绩效评价过程中我们发现部分扶持对象实施的设施制干项目不满足制干能力20吨的申报条件,如2019年暖泉农场实施的设施制干,现场勘查发现其制干能力为10吨;海原县自然资源局设施制干每1吨补助3万元。

3.资金结余管理

自治区枸杞产业政策中未明确规定枸杞产业项目资金结余的管理主体,存在导致资金使用效率降低的情况。我们在绩效评价过程中发现,对于项目结余资金存在两种处理方式:一是直接结转至下年度枸杞产业项目中使用,如中卫市、吴忠市;二是由地方财政作为存量资金上收,统筹使用,如中宁县财政上收2018年枸杞产业资金结余109.00万元。

六、有关建议

(一) 产业政策方面

1.及时修订产业政策

产业政策是引导产业持续健康发展的重要推手,产业政策落地的基本原则即公平、公正、透明,产业政策应侧重于引导与调节产业结构,减少补助性质的产业政策,着眼于产业的长期发展,严格执行产业政策。现行枸杞产业发展政策于2016年制定并实施,但近年来因市场竞争给枸杞产业发展带来了新的变化,导致

产业政策的引导作用不断被弱化，建议政策制定部门及时修订产业政策，使产业政策发挥对战略性产业的扶持和保护作用。

2.保持产业政策的一致性

建议地方产业管理部门在制定地方产业政策时，应与自治区相关产业部门充分沟通，保持地方产业发展政策与自治区产业发展政策在目标上的一致性。在考虑产业整体布局的情况下，结合地方发展特色，制定符合地方产业发展的相关政策，同时体现出地方产业政策灵活性强的特点，增强地方政策的动态性、适应性。

3.维持产业政策的稳定性

产业政策作为一种重要的经济手段用来引导和促进产业健康稳定发展,在促进产业结构优化、提质增效、纠正市场机制缺陷等方面发挥了积极而重要的作用。产业政策的稳定性对产业是否能够持续健康发展，加强从业者对产业发展的信心至关重要。建议通过明确产业扶持资金来源、加强项目预算编制准确性来保障产业扶持资金的有效投入；有序开展、推进项目，在项目建设初期不要一味追求规模数量，更要注重效果质量，配合资金预算分步骤持续推进。

（二）完善项目管理措施

1.加强对产业政策的学习、传导

市直单位是产业政策落地最为重要的环节，市直单位应多与政策制定部门进行沟通，对政策制定的背景、政策的导向等进行掌握，以便在实际工作的开展中，能够从政策制定的导向出发，

在产业政策允许的范围内结合地区产业发展情况，制定符合本地区产业特色的实施方案，将枸杞产业补助资金落实到枸杞产业发展中去。同时加强对产业政策补助情况的公示，增加产业政策执行的透明度，加大对枸杞产业政策的宣传力度，拓宽政策宣传渠道，使得更多农民参与到产业建设中来，逐步培育、发展、壮大枸杞产业。

2.进一步完善项目资金调剂机制

目前实施的项目管理办法中，未明确规定项目实施方案调整流程，如遇项目不能按原实施方案开展的情况，对于项目资金是否能调剂至产业的其他扶持环节使用没有进行明确的规定，建议项目管理办法中尽快补充项目资金调剂机制，增强产业政策落地的弹性。

3.建立健全项目验收制度

根据项目扶持环节、资金量、实施期限等因素，制定项目验收制度，采用抽查与全查、查阅资料和现场勘查相结合的方式，提高项目验收时效和验收质量，并将验收结果通过网络公示、公示栏公示等方式进行公示，加强产业政策执行的透明度、公信力。

（三）加强项目资金结余的管理

建议自治区枸杞产业发展相关部门、自治区财政尽快修订项目资金管理办法，明确项目资金的管理主体、列示范围和结余管理。建议自治区枸杞产业发展相关部门、自治区财政定期开展产业结余结转资金清理工作，避免枸杞产业补助资金的沉淀，高效

使用产业补助资金。

七、其他需要说明的问题

(一) 因本项目部分绩效评价指标的年初目标值采用的是估计值,如枸杞基地标准化率、枸杞病虫害统防统治率,这对客观、准确、全面反映项目绩效可能存在一定的局限性,本报告中的数据列示、分析仅用于此次绩效评价。

(二) 满意度调查中参与调查的人员是随机抽取的,调查对象和样本存在一定的局限性,满意度情况不具有完全代表性。

附件: 1.2019年项目支出绩效评价指标评分表

2.项目资金收支结余情况表

3.项目支出绩效自评情况表

宁夏枸杞产业发展中心

2020年7月23日

附表一：

项目支出绩效评价指标及指标解释表

项目名称：2019年林业特色优势产业（枸杞产业）项目

一级指标		二级指标		三级指标			评价要点	评价标准	评分	评分说明
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	指标解释	分值				
决策	20	项目立项	8	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策、发展规划以及部门职责，用以反映和考核项目立项依据情况。	5	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策； ②项目立项是否符合行业发展规划和政策要求； ③项目立项是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需； ④项目是否属于公共财政支持范围，是否符合中央、地方事权支出责任划分原则； ⑤项目是否与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。	根据评价要点，每达成一项得1分	5	
				立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	3	评价要点： ①项目是否按照规定的程序申请设立； ②审批文件、材料是否符合相关要求； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策。	根据评价要点，每达成一项得1分	3	
		绩效目标	6	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	4	评价要点： (如未设定预算绩效目标，也可考核其工作任务目标) ①项目是否有绩效目标； ②项目绩效目标与实际工作内容是否具有相关性； ③项目预期产出效益和效果是否符合正常的业绩水平； ④是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配。	根据评价要点，每达成一项得1分	3	部分绩效目标的设置不符合评价要点③的要求。
				绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况	2	评价要点： ①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标； ②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现； ③是否与项目目标任务数或计划数相对应。	评价要点①②，每达成一项得0.5分；评价要点③达成得1分	1.5	部分绩效目标的设置不符合评价要点①的要求。
		资金投入	6	预算编制科学性	项目预算编制是否经过科学论证、有明确标准，资金额度与年度目标是否相适应，用以反映和考核项目预算编制的科学性、合理性情况。	4	评价要点： ①预算编制是否经过科学论证； ②预算内容与项目内容是否匹配； ③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制； ④预算确定的项目投资额或资金量是否与工作任务相匹配。	根据评价要点，每达成一项得0.5分	4	
				资金分配合理性	项目预算资金分配是否有测算依据，与补助单位或地方实际是否相适应，用以反映和考核项目预算资金分配的科学性、合理性情况。	2	评价要点： ①预算资金分配依据是否充分； ②资金分配额度是否合理，与项目单位或地方实际是否相适应。	根据评价要点，每达成一项得1分	1	吴忠市直项目存在缺乏预算额度编制依据的情况

项目支出绩效评价指标及指标解释表

项目名称：2019年林业特色优势产业（枸杞产业）项目

一级指标		二级指标		三级指标			评价要点	评价标准	评分	评分说明
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	指标解释	分值				
过程	20	资金管理	10	预算执行率	项目预算资金是否按照计划执行，用以反映或考核项目预算执行情况。	6	预算执行率=（实际支出资金/实际到位资金）×100%。 实际支出资金：一定时期（本年度或项目期）内项目实际拨付的资金。 项目当年预算执行率目标值为70%	实际完成率=（实际预算执行率/年度预算目标）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	4.41	项目当年预算执行率51.47%，实际完成率为73.53%，得分为4.41分
				资金使用合规性	项目资金使用是否符合相关的财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	4	评价要点： ①是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法的规定； ②资金的拨付是否有完整的审批程序和手续； ③是否符合项目预算批复或合同规定的用途； ④是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。			
		组织实施	10	管理制度健全性	项目实施单位的财务和业务管理制度是否健全，用以反映和考核财务和业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。	4	评价要点： ①是否已制定或具有相应的财务和业务管理制度； ②财务和业务管理制度是否合法、合规、完整。	根据评价要点，每达成一项得2分	3	财务制度已制定尚未正式行文下发
				制度执行有效性	项目实施是否符合相关管理规定，用以反映和考核相关管理制度的有效执行情况。	6	评价要点： ①是否遵守相关法律法规和相关管理规定； ②项目调整及支出调整手续是否完备； ③项目合同书、验收报告、技术鉴定等资料是否齐全并及时归档； ④项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等是否落实到位。	根据评价要点，每达成一项得1分	6	

项目支出绩效评价指标及指标解释表

项目名称：2019年林业特色优势产业（枸杞产业）项目

一级指标		二级指标		三级指标			评价要点	评价标准	评分	评分说明
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	指标解释	分值				
产出	30	产出数量	5	枸杞干果产量	项目实施的实际产出数与计划产出数的比率，用以反映和考核项目产出数量目标的实现程度。	5	实际完成率=（实际产出数/年度预算数）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或服务数量。 年度预算数：项目预算目标为22万吨。	实际完成率=（实际干果产量/年度预算目标）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	1.71	实际干果产量7.5285万吨。实际完成率34.22%，得分为1.71
		产出质量	5	枸杞基地标准化率	项目完成的质量达标产出数与总体的比率，用以反映和考核项目产出质量目标的实现程度。	5	质量达标率=（质量达标产出数/年度预算数）×100%。 质量达标产出数：一定时期（本年度或项目期）内实际达到既定质量标准的产品或服务数量。 年度预算数：项目预算目标为70%。	实际完成率=（实际枸杞基地标准化率/年度预算目标）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	5	实际枸杞基地标准化率71%，实际完成率100%，得分为5分
			5	枸杞优质繁育基地	获得国家、自治区相关评比认定的枸杞优质繁育基地	5	实际完成率=（实际产出数/年度预算数）×100%。 实际产出数：一定时期（本年度或项目期）内项目实际产出的产品或服务数量。 年度预算数：项目预算目标为6个。	实际完成率=（实际培育的枸杞优质繁育基地个数/年度预算目标）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	2.5	实际培育枸杞优质繁育基地3个，实际完成率50%，得分为2.5分
		产出时效	5	任务完成率	一定时期内实际完成项目数量与计划完成项目数量的比率，用以反映项目任务的完成情况。	5	实际完成数量：项目实施单位实际完成的项目数量。 实施方案计划完成率90%。	实际完成率=（实际完成的项目数量/实施方案计划完成数量）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	4.12	实际任务达成率74.24%，实施完成率82.49%，得分为4.12分
			5	资金到位率	实际到位资金与计划拨付资金的比率，用以反映资金的投入及时性。	5	实际完成率=（实际资金到位率/年度预算数）×100%。实际资金到位率=（实际到位资金/年度拨付资金总额）×100%。 年度预算数：项目预算目标为95%。	实际完成率=（实际资金到位率/年度预算数）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	5	实际资金到位率98.88%。达成率100%，得分为5分
		产出成本	5	枸杞病虫害系统防治率	项目完成的质量达标产出数与总体的比率，用以反映和考核项目产出的实现程度。	5	实际完成率=（实际枸杞病虫害系统防治率/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为70%。	实际完成率=（实际枸杞病虫害系统防治率/年度预算数）×100% 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	5	实际系统防治率70%，达成率为100%，得分为5分

项目支出绩效评价指标及指标解释表

项目名称：2019年林业特色优势产业（枸杞产业）项目

一级指标		二级指标		三级指标			评价要点	评价标准	评分	评分说明
指标名称	分值	指标名称	分值	指标名称	指标解释	分值				
效益	30	经济效益	7	产业综合产值	用以反映枸杞产业的经济效益。	7	实际完成率=（实际产业综合产值/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为240亿元。	实际完成率=（实际产业综合产值/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	3.85	经统计实际产业综合产值为132.0758亿元，实际完成率为55.03%，得分为3.85分
		社会效益	5	从业人数	枸杞产业从业人数	2	实际完成率=（实际枸杞产业从业人数/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为70万人。	实际完成率=（实际枸杞产业从业人数/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	1.67	经统计实际从业人数为58.2744万人，实际完成率为83.25%，得分为2.5分
				技术培训	参与枸杞技术培训人次	3	实际完成率=（实际技术培训人次/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为2000人次。	实际完成率=（实际技术培训人次/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	3	经统计参与各类技术培训累计人次达2000人次，实际完成率100%
		生态效益	6	枸杞种植面积	根据《再造宁夏枸杞产业发展新优势规划》（2016-2020年）中发展目标一、发展面积到2020年全区枸杞面积稳定在100万亩。	6	实际完成率=（实际枸杞种植面积/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为100万亩。	实际完成率=（实际枸杞种植面积/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	2.58	经统计实际枸杞种植面积为43.038万亩，实际完成率为43.04%，得分为3.01分
		可持续影响	6	知名品牌培育	根据《再造宁夏枸杞产业发展新优势规划》（2016-2020年）中第四章重点工程五（四）加快培育企业自主品牌	6	实际完成率=（实际培育知名品牌数量/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为21个。	实际完成率=（实际培育知名品牌数量/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	6	实际培育知名品牌22个，实际达成率为100%，得分为5分
		满意度	3	服务对象满意度指标	产业政策扶持满意度	3	实际完成率=（经问卷调查的产业政策扶持满意度/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为85%。	实际完成率=（经问卷调查的产业政策扶持满意度/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	3	根据问卷调查结果，对项目整体满意度为85%以上
					技术服务满意度	3	实际完成率=（经调查的技术服务满意度/年度预算数）×100%。 年度预算数：预算目标为80%。	实际完成率=（经调查的技术服务满意度/年度预算数）×100%。 根据计算得出的实际完成率乘该项分值计算得出该指标分值。	3	根据问卷调查结果，对项目整体满意度为85%以上
合计		100			100			80.34		

2019年自治区林业特色优势产业（枸杞产业）项目资金支出汇总表

单位：万元

序号	扶持环节	扶持类别	扶持对象或人数	2019年度下达资金计划	上年项目结转	兑付扶持对象资金			资金结余				建设规模
						2019年度	2020年1-3月	项目累计支付资金	资金结余（截至2020年3月31日）	应付未付	2020年4-6月列支	截至评价日资金结余	
1	基础研究	产品转化	3	90.00			90.00	90.00					
2		基础研究	2	210.00		205.12		205.12	4.88		1.07	3.81	
3	良种繁育	良种采穗圃与繁育基地	2	60.00			60.00	60.00					612亩
4	标准化建设	标准化基地建设	17	967.90		103.07	288.90	391.97	575.93	18.00	60.00	497.93	58475.4亩
5		低产低效园改造	21	285.02		83.84	109.10	192.94	92.08			92.08	10974.3亩
6		标准化建设	0	280.00	176.38		400.00		400.00	56.38		56.38	
7		GAP	1	2.00						2.00	2.00		
8	社会化公共服务	设施制干	20	430.00		91.50	99.00	190.50	239.50			239.50	
9		统防统治（病虫害绿色防控）	55	1,144.00		343.11	287.00	630.11	513.89	61.80	402.00	50.09	57167.6亩
10		社会公共化服务	2	380.00		281.69		281.69	98.31		25.00	73.31	
11	品牌建设	品牌建设	26	2,975.08		1,763.50	264.37	2,027.87	947.21			947.21	
12		质量认证	16	108.00		12.34	27.83	40.17	67.83			67.83	
14	文化引领	博览会	31	700.00		769.01	24.00	793.01	(93.01)	67.60	0.32	(160.93)	
15		三产融合（特色小镇）	1	120.00					120.00			120.00	
16		大数据分析	1	100.00					100.00			100.00	
17		文化建设	12	60.00		54.04	0.43	54.47	5.53		20.00	(14.47)	
19		未明确扶持项目	0	68.00					68.00			68.00	吴忠市资源局多申报项目资金58.00万元；海原县自然资源就多申报项目资金10.00万元
20	贫困县市（区）	吴忠市红寺堡区林业和草原局	-	590.00									
21		同心县自然资源局	-	0.00									
22		海原县自然资源局	-	0.00									
23		原州区林业和草原局	-	350.00									
24		盐池县林业和草原局	-	30.00									
小计			210	8,950.00	176.38	4,107.22	1,250.63	5,357.85	3,768.53	147.40	510.39	3,110.74	

说明：2019年度下达自治区林业特色优势产业（枸杞产业）项目资金8,950.00万元，其中下达贫困县市（区）2,050.00万元，贫困县市（区）直接用于枸杞产业1,080.00万元，统筹整合970.00万元，本次绩效评价对直接用于枸杞产业的7,980.00万元资金进行评价。

7,980.00

2,622.15

附件三:

项目支出绩效自评指标完成情况表

项目名称		林业优势特色产业（枸杞产业）项目				
主管部门		自治区林业和草原局		实施单位	宁夏枸杞产业发展中心	
项目资金（万元）				年初预算数	全年执行数	
		年度资金总额				
		其中：当年财政拨款		8950.00	4107.22	
		其他资金		-	-	
年度总体目标	年初设定目标				年度总体目标完成情况综述	
	2019年，全区枸杞种植面积稳定在100万亩左右，枸杞总产量达22万吨（干果汁），产值达240亿元，枸杞加工转化率达到25%，出口率达15%。				枸杞种植面积稳定在43.038万亩左右，枸杞总产量达7.5285万吨（干果汁），产值达132.0758亿元，枸杞加工转化率达到25%，年出口枸杞5000吨。	
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值（A）	全年实际值（B）	目标达成率
	产出指标	数量指标	枸杞干果产量	22万吨	7.5285万吨	34.22%
			枸杞基地标准化率	70%	71%	100%
		质量指标	枸杞优质繁育基地	6个	3个	50%
			任务完成率	90%	74.24%	82.49%
		时效指标	资金到位率	95%	98.88%	100%
			成本指标	枸杞病虫害统防统治率	70%	70%
	效益指标	经济效益	产业综合产值	240亿元	132.0758亿元	55.03%
		社会效益	从业人数	70万人	58.2744万人	83.25%
			技术培训	2000人次	约2000人次	100%
		生态效益	枸杞种植面积	100万亩	43.038万亩	43.04%
	可持续影响指标	知名品牌培育	21个	22个	100%	
	满意度	服务对象满意度指标	产业政策扶持满意度	85%	85%	100%
			技术服务满意度	80%	85%	100%