2023年中央财政耕地建设与利用专项耕地质量提升－退化耕地治理项目绩效评价报告

为提高财政资金使用效益，合理配置公共财政资源，根据《中华人民共和国预算法》《大兴区预算绩效管理办法》（京兴财〔2020〕225号）、《大兴区项目支出绩效评价管理办法》（京兴财〔2021〕58号）等相关文件要求，北京市大兴区财政局（以下简称“区财政局”）成立了绩效评价工作组，于2024年7月－9月，对北京市大兴区种植业技术推广站（以下简称“区种植业技术推广站”）的“2023年中央财政耕地建设与利用专项耕地质量提升－退化耕地治理”项目（以下简称“该项目”）开展了绩效评价，有关情况如下。

# 一、基本情况

## （一）项目背景

1.项目立项依据

2023年4月11日，根据《农业农村部办公厅关于做好2023年补充耕地质量评价试点工作的通知》（农办建〔2023〕4号）要求，农业农村部在2023年组织开展补充耕地质量评价试点工作，旨在通过试点地区的工作，探索和完善补充耕地质量评价的方法和标准，以提高耕地质量，保障国家粮食安全。2023年6月29日，根据北京市农业农村局《关于印发2023年中央财政耕地建设与利用专项耕地质量提升－退化耕地治理项目实施指导方案的通知》要求，明确大兴区需重点针对新增耕地地力水平较低的现状，开展新增耕地质量提升试点与评价工作。在此基础上，区种植业技术推广站申报该项目。

2.项目实施主体

该项目由区种植业技术推广站负责整体统筹，并负责具体实施。

## （二）项目主要内容及目标

1.项目主要内容

项目主要以筛选新增耕地质量提升示范点和开展新增耕地质量提升技术示范为重点任务，在大兴区黄村镇和南郊农场地块，共筛选3个集中连片、土地平整的地块作为示范点，集成示范推广以土壤深松、秸秆还田、增施有机肥、高炭有机肥应用、种植绿肥等为核心的土壤质量提升技术，同时推广应用商品有机肥、生物有机肥、木本泥炭、控释肥料、微生物肥料等肥料，提高新增耕地土壤肥力水平，稳步提升新增耕地质量。

2.项目绩效目标[[1]](#footnote-0)

项目通过示范应用有机培肥、秸秆还田、生物肥改良等综合配套技术模式，探索提出新增耕地质量快速高效提升综合配套技术模式1套。预计建立质量提升技术示范点2个，建立3个具有代表性的技术效果监测点，监测质量提升技术培肥效果。

## （三）项目资金情况

2023年5月23日，根据《财政部关于下达2023年耕地建设与利用资金预算的通知》（财农〔2023〕19号），区财政局下达大兴区2023年耕地建设与利用资金预算2,750,000.00元，其中2,400,000.00元用于该项目。项目预算包括三部分，分别是肥料购置费2,360,000.00元，土壤检测费28,000.00元，专家咨询费12,000.00元；项目实施阶段，肥料购置实际招标金额为2,254,281.40元，结余资金105,718.60元。经区种植业技术推广站会议决策，将肥料购置结余资金与原土壤检测费28,000.00元合并，累计133,718.60元用于肥料质量及土壤检测。截至2023年12月31日，实际支出金额2,400,000.00元，预算执行率100%。资金使用明细见表1。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **名称** | **预算金额（元）** | **实际支出金额（元）** | **偏差金额（元）** |
| 肥料购置费 | 2,360,000.00 | 2,254,281.40 | 105,718.60 |
| 土壤检测费 | 28,000.00 | 133,718.60 | -105,718.60 |
| 专家咨询费 | 12,000.00 | 12,000.00 | 0.00 |
| 合计 | 2,400,000.00 | 2,400,000.00 | 0.00 |

## 表1 资金预算支出情况

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价原则、方法和指标体系

该项目绩效评价遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，采取定性与定量相结合的方式，结合项目的特点，采用案卷研究法、目标预定与实施效果比较法、专家评议法等方法，定性与定量相结合，从项目决策、项目过程、项目产出、项目效益4个方面对该项目开展绩效评价。

## （二）绩效评价工作过程

该项目依据项目单位提供的资料，经入户调研、专家评价预备会、专家评价会等环节，根据专家组意见，在征求财政部门及项目单位意见的基础上，形成最终报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

经评价工作组针对该项目进行的资料审核，结合专家依照决策、过程、产出和效益四个维度的评价，得出如下结论：该项目基本完成年初设定目标，能够一定程度为大兴区土壤地力提升提供示范作用，但该项目绩效指标设置不够完善，成本管控措施有待加强，缺少对项目后续实施效果的跟踪调查及推广应用。

该项目绩效评价得分87.86分，绩效级别为“良”。其中，项目决策得分为8.90分、项目过程得分为17.76分、项目产出得分为36.20分、项目效益得分为25.00分。

# 四、项目产出及效益情况

## （一）产出

该项目建立耕地质量提升示范点3个，配套建立监测点3个，探索“大兴区新增耕地质量快速高效提升综合配套技术模式”1套，基本完成项目绩效目标要求。该项目通过对技术效果监测点的小麦生长情况及土壤养分情况进行分析整理，得出两种对大兴地区复垦复耕地块质量提升具有一定效果的技术模式，其中技术模式1土壤有机质增加1.43g/kg，技术模式2土壤有机质增加1.10g/kg。

## （二）效益

项目的实施使示范点土壤有机质明显提升，有效实现新增耕地质量提升技术工作的探索与示范。区种植业技术推广站基于该项目形成了“大兴区新增耕地质量提升施肥指导意见”，该技术指导方案已由北京市大兴区农业农村局和北京市大兴区农业服务中心联合发文至各镇，用于指导大兴区8.46万亩新增耕地后续耕地地力提升工作。

# 五、存在的主要问题

## （一）项目绩效指标设置不够合理，预算编制合理性不足

1.项目绩效指标设置不够合理。一是绩效目标中年度目标设置为“建立3个具有代表性的技术效果监测点，监测质量提升技术培肥效果。”未在数量指标中得以体现，数量指标与年度工作任务和计划匹配程度不足。二是质量指标设置为“示范点新增耕地质量水平稳步提升”，但未明确稳步提升基础标准，同时缺少土壤检测质量标准的量化指标。三是时效指标“2023年12月前完成项目整体工作”，但在项目实施过程中，项目单位于2024年8月收到最终检测结果，实际完成时间晚于预计完成时间。且项目时效指标设置应结合实际执行过程中的关键时间节点进一步细化。四是社会效益指标设置为“提升耕地质量，保障粮食安全，促进农业可持续发展”，指标设置较为宏观，缺少年度可考量的具体内容，难以衡量项目效益的实现程度。

2.预算编制合理性不足，缺少预算测算依据。一是项目预算编制过程中肥料购置费缺少预算明细。土壤养分检测费预算测算依据不明确，预算申报细化程度不足，未明确各分项支出内容的费用情况。二是预算编制准确性不足。预算阶段未涉及肥料质量检测的资金，但在项目执行阶段出现肥料购置费结余资金调整至“肥料质量检测”资金的情况，调整后总体检测费增加了105,700.00元，对应增加了39份肥料样品检测，肥料检测样本量测算依据缺失。根据该项目肥料采购合同要求，乙方须保证货物是全新、未使用过的，并完全符合强制性的国家技术质量规范和合同规定的质量、规格、性能和技术规范等的要求，该项目将招标结余款用于肥料检测费，肥料采购后检测原因和必要性不足，不利于成本控制。

## （二）后续工作安排不明确，项目效益有待进一步提升

1.缺少对项目后续的跟进、统计和分析。区种植业技术推广站通过项目实施，形成了《大兴区新增耕地质量提升施肥指导意见》，但示范点后续的管理形式和管理要求不够明确，后续跟进计划不够清晰。目前示范点新增地块已达到耕地的基本要求，但新增土地地力提升是一个长期的过程，缺少后续跟进和制度安排，将影响项目可持续性。

2.满意度问卷有待完善，该项目满意度调查内容较为简单，调查问卷仅设置三个问题，分别为对施用的肥料产品、项目采用的耕地质量提升技术模式以及对项目整体耕地质量提升效果的满意度，调查内容较为单一，无法深入了解项目实施过程中的各个环节和细节，难以获取更为具体的反馈意见，不利于对项目实施效果进行深入分析和改进。

# 六、有关建议

## （一）夯实前期决策基础，完善过程管理机制

进一步强化绩效目标管理意识，科学设定项目绩效目标和绩效指标。结合项目具体情况，合理制定绩效目标及指标，便于对项目过程进行跟踪、监控，便于事后对项目绩效的考量。

建议加强成本核算管理，对肥料采购量、检测样本量进行精细化分析测算，把控预算规模与项目实际需求匹配性，强化对第三方服务机构服务质量的验收，合理控制投入成本，严格控制质量标准。建立对配发肥料、有机肥使用情况的监管机制，一是肥料使用量的统计管理，二是使用效果的追踪评估，以保障财政资金投入效益。建议项目单位在项目实施过程中关注各项资料的收集与整理，同时也要注意项目实施资料的留痕，及时、充分组织绩效相关资料，提高满意度调查质量及样本量，充分体现项目实施效果。

## （二）做好项目后续工作，充分发挥项目积极作用

建议项目单位做好项目后续的跟踪统计分析工作，及时总结、分析示范技术模式，制定对项目实施后的跟踪制度和后续技术指导等相关内容，对示范点的土地承包者提出继续保持耕地地力的基本标准。建议项目单位突破传统思维，除加强有机质监测外，增加针对田间持水量、阳离子交换量等物理化学指标、细菌、真菌等微生物肥力指标，地上生物产量、经济产量等经济指标的监测。

1. 本报告的项目绩效目标直接引用自项目单位绩效目标表的表述 [↑](#footnote-ref-0)