

2020 年度南京市农民专业合作社发展专项 绩效自我评价报告

为规范和强化市级财政预算绩效管理结果应用,提高财政资源配置效率和使用效益,切实提高财政资金的使用效益,客观、公正地评价 2020 年度南京市农民专业合作社发展专项资金的实施绩效,南京市农业农村局委托南京永宁会计师事务所有限公司对此专项资金开展了绩效评价。依据《关于印发<南京市市级预算绩效管理结果应用暂行办法>的通知》、《关于印发<南京市市级财政预算绩效评价操作规程(试行)>的通知》、《关于进一步推进南京市涉农资金“大专项+任务清单”管理模式的实施意见》、《关于印发南京市相关农业大专项补助资金管理办法的通知》等文件精神,按照《关于下达 2020 年南京市第一批市级农业专项资金计划的通知》要求开展绩效评价工作。本次绩效评价从南京市江宁区、浦口区、六合区、溧水区、高淳区、栖霞区、江北新区范围内的相关农民专业合作社项目决策、项目管理、项目绩效、项目影响、社会评价五个角度进行综合评价。现将评价结果报告如下。

一、项目基本情况

(一) 项目背景

农民专业合作社是广大农民群众在家庭承包经营基础上自愿联合、民主管理的互助性经济组织,是实现小农户和现代农业发展有机衔接的中坚力量。为贯彻落实中央农办、农业农村部等部委联合印发的《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》(中农发〔2019〕18 号)、农业农村部《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划》(2020-2022)文件精神,南京市围绕引导合作社规范发展和质量提升,加强示范引领,创新发展模式,优化扶持政策,强化指导服务,不断增强农民合作社经济实力、发展活力和带动能力,使之真正成为服务农民、帮助农民、提高农民、富裕农民的新型农业经济组织。

(二) 项目概况

为推进乡村振兴战略,推动农业农村高质量发展,切实保障农业资金发挥实效,结合国家及省市涉农资金统筹整合要求,全市 2020 年农民专业合作社发展专项资金以工作目标任务为主要因素,切块分配给各区。根据《关于下达 2020

年南京市第一批市级农业专项资金计划的通知》（宁农计〔2020〕15号）要求，2020年市级农民专业合作社发展专项资金为500万元，主要工作任务为综合社建设、档案规范化建设以及做好“空壳社”清理工作。

（三）项目资金到位情况

南京市农业农村局直接拨付资金500.00万元至各区农业农村局，资金到位率100%。

（四）项目资金拨付使用情况

2020年度南京市农民专业合作社发展项目资金预算批复金额500.00万元，实际市级资金使用347.71万元。

1. 农民专业合作社发展专项资金拨款情况

农民专业合作社发展专项包括综合社建设、档案规范化建设以及“空壳社”清理工作，实际使用资金647.71万元，其中市级财政资金347.71万元，明细表如下：

农民专业合作社发展项目资金预算金额与实际金额情况表

单位：万元

区属	农民合作社															
	综合社建设				档案规范化建设				空壳社清理				合计数			
	预算数		实际数		预算数		实际数		预算数		实际数		预算数		实际数	
	家数	金额	家数	金额	家数	金额	家数	金额	家数	金额	家数	金额	家数	金额	家数	金额
	①	A	②	B	③	C	④	D	⑤	E	⑥	F	⑦	G	⑧	H
江北新区	1	30.00	0	-	2	6.00	0	-		5.00		-	3	41.00	0	-
江宁区	2	60.00	1	30.00	5	15.00	5	15.00		8.00		-	7	83.00	6	45.00
浦口区	2	60.00	5	150.00	5	15.00	5	15.00		8.00		7.71	7	83.00	10	172.71
六合区	2	60.00	1	30.00	5	15.00	5	15.00		8.00		8.00	7	83.00	6	53.00
溧水区	2	60.00	9	270.00	5	15.00	5	15.00		8.00		-	7	83.00	14	285.00
高淳区	2	60.00	2	60.00	5	15.00	5	15.00		8.00		8.00	7	83.00	7	83.00
栖霞区	1	30.00	0	-	3	9.00	3	9.00		5.00			4	44.00	3	9.00
合计	12	360.00	18	540.00	30	90.00	28	84.00	0	50.00	0	23.71	42	500.00	46	647.71

2. 项目组织实施：项目由南京市农业农村局牵头，各区农业农村局负责组织项目申报、实施、监管及资金分配等。

3. 资金拨付方式：南京市农业农村局和南京市财政局联合下达通知拨付项目资金。

（五）项目绩效目标

2020 年农民专业合作社发展专项任务包括合作社规范化建设、年内村级农民合作社综合社建设以及“空壳社清理”工作。对应的年度绩效目标为江宁区、浦口区、六合区、溧水区、高淳区、栖霞区、江北新区等 7 个区完成 12 家综合社建设，完成 30 个档案规范化建设项目，推动“空壳社清理”工作进展。

二、绩效评价工作情况

（一）评价目的

本次绩效评价以加快南京市农民专业合作社提质增效为宗旨，考评专项资金管理是否规范，资金使用是否达到预期目标，考核资金支出效果。同时总结经验，分析项目实施和管理存在的问题，对今后年度预算安排、资金管理和政策完善有积极的指导意义。

（二）工作组织

本次绩效评价工作由南京市农业农村局组织，严格按照流程，委托第三方评价机构（南京永宁会计师事务所有限公司）具体实施。

（三）评价方法、评价标准、评价指标

1. 评价方法

本项目综合采用目标管理法开展评价。评价指标根据不同指标类型分别采用成本效益分析法、因素分析法、专家评议法、公众评判法等方法。

2. 评价标准

绩效评价标准是衡量财政支出绩效评价目标完成程度的尺度，绩效评价标准具体包括：

（1）计划标准：以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。

（2）行业标准：参照优秀省市公布的指标数据的评定标准。

（3）历史标准：参照同类指标历史数据制定的标准。

（4）其他标准：其他经财政部门确认的标准。

3. 评价指标体系

此次绩效评价以“项目”为基础开展绩效评价，在各“项目”绩效评价情况的基础上汇总分析，形成南京市 2020 年农民专业合作社发展专项项目评价。

南京市 2020 年农民专业合作社发展专项绩效评价指标分为三级，包括 3 个一级指标，16 个二级指标和 18 个三级指标。在确定评价指标的基础上，依照各指标在项目绩效评价中的重要程度依次设置不同权重及分值，合理反映各指标的影响和作用，并逐级分解，形成本项目绩效评价的指标体系。

（四）评价实施过程

1. 前期准备

2021 年 6 月下旬，南京永宁会计师事务所成立绩效评价组，与南京市农业农村局农村合作经济指导处了解项目总体情况，查询省、市级农民专业合作社相关政策，了解项目背景、项目概况和实施情况，为研发评价指标与报表体系做好前期准备。

2. 制定方案

2021 年 6 月 28 日-2021 年 6 月 29 日，根据项目特点和前期调研，评价组研发了评价指标体系，在征询专家的基础上确定了评价方案，就评价方案征求南京市农业农村局意见并进行报备。

3. 数据核查

绩效评价过程包括非现场评价、现场评价、综合分析等阶段。非现场评价阶段，在搜集获取所有项目实施单位相关文件资料、全面整理分析的基础上，形成非现场评价数据。现场评价阶段，组织相关人员深入项目点，听取项目实施单位情况介绍，通过实地勘察、资料核实、调查问卷等方式深入了解项目情况。综合分析评价阶段，综合分析非现场评价和现场评价结果，得出项目资金绩效综合评分。

评价组工作人员对南京长通蔬菜专业合作社、南京市六合区裕康生态农业专业合作社联合社、高淳县淳和水稻专业合作社等项目进行现场验证和数据核查，查证项目实施完成情况，审计资金支出情况，核查资料数据的正确性和可靠性。

4. 指标评定

2021年6月30日-2021年7月15日，评价组工作人员对核实的基础数据、运行系统信息和相关实证佐证资料，综合采用了因素分析法、比较法、成本法等方法进行评价，对照评价指标和评分标准进行评分、确定分值，填制评价指标得分表。

5. 分析评价

2021年7月20日-2021年7月27日，评价组依据评价指标评分结果并结合核实的基础数据，通过定性和定量分析，对项目实施过程和结果予以分析评价，总结出项目产生的经济效益和社会效益，找出项目实施和运行存在的问题和不足，为评价结果提供证据和素材。

6. 撰写报告

2021年7月20日-2021年7月27日，评价组对评价资料进行整理汇总，按照规定的文本格式要求撰写绩效评价报告，报告力求依据充分、数据真实、内容完整、逻辑清晰、客观公正。在征询专家、项目主管单位、财政部门、市农业农村局意见的基础上，形成报告最终稿。

三、绩效评价结果及绩效分析

（一）绩效综合评价情况及评价结论

南京市2020年度农民专业合作社发展专项的实施，促进了村级农民专业合作社综合社发展，合作社规范化建设程度有所提高，但也存在着资金使用不足、项目管理不到位等问题。根据评价指标完成情况和评分方法进行综合计算评价评分，南京市2020年农民专业合作社发展专项资金指标评分结果为90分，绩效评分评级为“优秀”。评价指标得分情况详见附表1“南京市2020年农民专业合作社发展专项绩效评价指标评分表”。

（二）绩效评价指标分析

1. 项目立项分析

根据《关于开展农民专业合作社规范提升行动的若干意见》（中农发〔2019〕18号）、《关于支持做好新型农业经营主体培育的通知》（农办计财〔2019〕4号）、《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划（2020-2022年）》，及市委办公厅、市政府办公厅《关于进一步完善政策体系推动新型农业经营主体高质量发展的实施意见》（宁委办发〔2018〕31号）等文件精神，对南京市农民专业合作社发展专项进行立项，更好地发挥市级农业发展专项资金作用。

2. 政策目标分析

项目目标明确，通过专项资金确定长期绩效目标为提升村级农民合作社综合社能力，合作社规范化建设程度有所提高；年度绩效目标为年内村级农民合作社综合社发展明显加快，“空壳社清理”工作有进展。

3. 项目管理分析

(1)过程管理完善及时:2020年南京市农民专业合作社发展专项能按照《南京市农业项目管理办法》、《南京市农业项目验收管理办法》等规定，配备专业人员，做好项目申报、立项、实施、变更、督查和验收等工作。各级农业农村部门能够切实履行项目监管职责，监督检查资料齐全，程序完整；能及时对项目提供指导服务，做好项目跟踪管理，督促项目单位完成项目任务。项目建成后，按照规定委托第三方中介核查并组织验收。

(2)资金到位情况:预算安排的500.00万元项目资金均在当年12月底前全额到账并完成拨付工作，到位率及时率均为100%。截止评价日，2020年项目资金预算为500万元，实际市级资金使用金额为347.71万元，预算执行率为69.54%。

(3)资金支出规范:实施单位坚持专款专用、量入为出原则，项目资金按规定用途使用并达到预期目的，支出合理、分配依据充分、手续完备，严禁截留、挪用和不合理支出；严格按照相关会计制度规定进行专项核算和财务处理，做到财务处理及时、资金走向清晰、会计核算规范。

(4)制度较为健全:合理、有效、规范使用专项资金，完善专项资金管理流程，确保财政资金安全合理使用，按照专项资金管理和项目实施要求，严格进行项目实施和资金管理，相关管理制度健全性有待进一步加强。

4. 项目产出分析

经现场抽查和对项目验收资料复核，2020年南京市农民专业合作社发展专项基本按计划完成了实施内容，基本实现了实施方案设定的绩效目标。

(1)产出数量:根据南京市农业农村局《关于开展市级农民合作社示范社评定工作的通知》(宁农经〔2020〕5号)和各区提供的资料，完成农民合作社综合社项目12个，完成农民合作社档案规范化建设项目28个，清理全市“空壳社”、“僵尸社”等420余家。清理费用共计23.71万元，系空壳社标识标牌及空壳社清理、指导推进农民合作社高质量发展方面的服务费。

(2) 产出时效: 按照项目实施单位实施方案要求, 1 年内必须完成项目实施建设。通过各项目单位自评, 农业农村局、第三方联合收集相关资料, 对项目建设进度与质量进行现场检查、调查取证, 档案规范化建设完成率为 93.33%, 空壳社清理工作完成率 47.42%, 空壳社清理项目完成稍微滞后。

5. 项目效益分析

(1) 经济效益: 截至 2020 年底全市累计发展专业合作社 4226 家、综合社 26 家, 完成 30 个档案规范化建设项目, 累计清理注销“空壳社” 2236 家, 增强了农民合作社经济实力、发展活力和带动能力。

(2) 社会效益

①运行持续效应: 2020 年度农民专业合作社发展专项项目产生可持续效应, 农民合作社档案规范化建设覆盖面进一步扩大, 合作社内部管理制度更加健全, 成员账户及档案管理日趋完善, 农民合作社发展水平持续提升。

②成效持续效应: 对无农民成员实际参与、无实质性生产经营活动、因经营不善停止运行的“空壳社”和“僵尸社”进行清理整顿, 建立了“空壳社”常态化清理机制, 保障了合作社依法规范健康发展。

6. 问卷调查分析

社会评价设置了用户调查问卷, 问卷共 11 个选题, 通过现场调查访谈方式收回有效调查问卷 109 份, 88.07%的调查者对当前农民合作社专项实施效果为满意, 11.01%的调查者认为一般, 0.92%的调查者不满意。

三、存在问题

(一) 预算绩效管理制度不完善

目前项目预算管理工作尚处于建设过程, 预算绩效管理、监控制度还未能完善, 对应的预算项目绩效目标尚不够明确, 项目资料归档不够完整。项目单位自定的绩效评价指标较为合理, 缺少具有针对性的社会效益及其他效益指标, 对于预算执行率的考量未纳入绩效目标。

(二) 部分项目进度滞后

因项目申报立项、新冠疫情等原因影响, 农民合作社发展专项资金中子项目档案规范化建设完成率 93.33%, 子项目空壳社清理工作完成率 47.42%, 项目未按时完成。

(三) 财政资金的“乘数效应”未能体现

按照“渠道不乱、权限不变、优势互补、各记其功”原则，财政资金的“乘数效应”未能充分发挥，对农民合作社的财政支持带动效益需要进一步增加，集体、社会资本投入现代农业建设的力度还不够。

（四）管理体制相对滞后

经实地走访，对相关项目实施及管理人员进行座谈发现，区级管理部门对“空壳社清理”资金使用范围、具体实施内容不够明确，2020年度空壳社清理预算资金安排为50万元，实际使用资金为23.71万元。区级农业农村部门对项目业务指导需要进一步加强。

五、绩效评价建议

（一）优化绩效目标设置。

建立科学绩效评价机制，全面分析关键绩效因素，设置更加科学的评价指标，以可衡量方式对绩效指标进行描述，真正将绩效指标和实际工作相结合，提高绩效评价的严谨性、可操作性和针对性。

（二）完善绩效管理制度。

进一步规范预算编程序，细化预算编制内容，在项目绩效运行基础上，增强预算绩效运行监控的整体性、系统性和协同性，在预算执行和绩效目标综合评价的基础上，形成全过程跟踪和项目绩效运行监控的有机统一，加强财政预算绩效管理制度执行有效性。

（三）强化项目跟踪管理。

在项目实施过程中，市、区两级管理部门加强跟踪监督实施进展、实施效果，注重对项目实施文件、监督管理通知、绩效完成情况等相关佐证材料的收集、归纳、整理，扩大农民合作社发展专项资金规模，促进全面快速健康发展

六、结果运用

本项目绩效结果为“优秀”，考虑全市各区对农民专业合作社发展项目的关注度，建议在严格执行《资金管理办法》和《项目管理办法》的基础上，加大跟踪监管力度。

附件 1

南京市 2020 年农民专业合作社发展专项项目绩效评价指标表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	分值	评分标准	得分
项目设立	项目立项	立项规范	规范	项目立项依据是否充分完整；突出“有没有带动农户”。	10	相关文件材料为依据，根据实际执行情况酌情评分。。	10
	项目目标	目标内容	完善	项目所设定的绩效目标是否依据充分；绩效要有带动农户成效情况	10	相关文件材料为依据，根据实际执行情况酌情评分。。	9
项目管理	项目管理	管理制度	健全	项目管理的规范程度。	4	相关文件材料为依据，根据实际执行情况酌情评分。	3
	资金落实	资金到位	100%	资金使用范围有无调整或变动，调整变动有无充分的政策依据或实际数据支撑，是否合理。	4	资金使用范围调整每有一处不合理扣 1 分，扣完为止。	4
	资金分配	分配程序	合规	资金的使用范围是否充分合理，与绩效目标完成具有直接关联。	4	资金使用范围每有一处不充分或不合理，扣 1 分，扣完为止。	4
	财务管理	管理制度	完善	项目实施单位的财务制度是否健全，用以反映和考核单位总体财务管理水平，以及对资金规范使用、安全运行的实际执行情况。	4	实施项目的合作社财务制度不健全的，有 1 家扣 1 分。	4
	组织实施	组织机构	到位	项目实施单位组织实施力度情况。	4	项目实施组织不到位，有一处即扣 1 分，扣完为止。	4
项目绩效	项目产出数量	综合社建设数量	≥12	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。	9	完成 12 家村级综合社建设，每少一家扣 2 分，扣完为止。	9
		档案规范化建设项目数量	≥30	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。	10	完成档案规范化建设项目 30 个，每少一个扣 2 分，扣完为止	8

一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	分值	评分标准	得分
项目绩效	项目产出质量	综合社服务覆盖率	100%	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。	9	综合社服务覆盖程度，服务不到位的适量扣分	8
		项目服务能力	明显提升	项目实施的质量，反映项目建设成效	10	项目提升服务能力不明显，适量扣分；带动农户情况适量扣分，没有带动农户的扣 5 分。	9
	项目产出时效	完成及时率	100%	项目实际提前完成时间与计划完成时间的比率，用以反映和考核项目产出时效目标的实现程度。	4	完成及时率以 100%为准，每低 10%扣 1 分，扣完为止。	2
	项目产出成本	成本节约	100%	项目实施是否经济、合算	4	投入产出上明显不合理的扣 1 分。	4
	项目经济效益	实施产出效益值	100%	项目实施产出效益值。	4	实现预定目标值以 100%为准，每低 10%扣 1 分，扣完为止。	3
	项目社会效益	项目实施带来的直接或间接的社会效益值。	100%	项目实施对社会发展所带来的直接或间接的社会效益值。	4	实现预定目标值以 100%为准，每低 10%扣 1 分，扣完为止。	3
	项目环境效益	对环境影响程度	改善	项目实施对环境影响程度	2	有影响的适量扣分	2
	可持续性	可持续发展	持续	项目后续运行及成效发挥的可持续影响情况。	2	影响持续性的适量扣分	2
	服务对象满意度	服务对象满意度	≥85%	社会公众或服务对象对项目实施效果的满意程度。	2	项目实施单位对财政资金投入的满意度≥85%不扣分，85%以下每低 10%扣 1 分，扣完为止。	2
					100		90
