

闵行区财政项目支出绩效评价报告

项目名称：闵行区 2018 年回购改造开发经营性
物业贷款贴息

项目单位：闵行区农业农村委员会

主管部门：闵行区农业农村委员会

委托单位：闵行区农业农村委员会

评价机构：上海社发项目管理服务有限公司

2019 年 7 月 3 日

目 录

摘 要	1
一、项目基本情况	6
（一）立项背景及目的	6
（二）项目计划和实施情况	10
（三）预算资金来源及使用情况	12
（四）组织及管理	21
（五）绩效目标	25
二、绩效评价工作情况	26
（一）绩效评价目的	26
（二）绩效评价方案制定过程	27
（三）绩效评价原则和方法	27
（四）数据采集方法及过程	28
（五）绩效评价实施过程	29
三、评价结论和绩效分析	30
（一）评价结论	30
（二）具体绩效分析	31
四、主要经验及做法、存在的问题和建议	38
（一）主要经验及做法	38
（二）存在的问题	39
（三）建议和改进措施	41
五、附件	错误!未定义书签。

附件 1: 指标体系.....	错误!未定义书签。
附件 2: 审计报告.....	错误!未定义书签。
附件 2-1: 2017 年审计报告	错误!未定义书签。
附件 2-2: 2018 年审计报告	错误!未定义书签。
附件 3: 管理情况.....	错误!未定义书签。
附件 3-1: 制度情况	错误!未定义书签。
附件 3-2: 绩效目标申报表	错误!未定义书签。
附件 4: 社调报告.....	错误!未定义书签。
附件 4-1: 调查名单	错误!未定义书签。
附件 4-2: 调查问卷	错误!未定义书签。
附件 4-3: 调查报告	错误!未定义书签。
附件 5: 访谈报告.....	错误!未定义书签。
附件 5-1: 访谈提纲	错误!未定义书签。
附件 5-2: 访谈报告	错误!未定义书签。
附件 6: 相关文件.....	错误!未定义书签。
附件 6-1: 闽委发〔2012〕68 号	错误!未定义书签。
附件 6-2: 闽农委〔2013〕23 号	错误!未定义书签。
附件 6-3: 闽农委〔2018〕68 号	错误!未定义书签。
附件 7: 贴息项目汇总表.....	错误!未定义书签。
附件 8: 工作底稿.....	错误!未定义书签。
附件 9: 评审意见修改对照表.....	错误!未定义书签。
附件 10: 书面意见征询单.....	错误!未定义书签。

摘 要

● 概述

为提高农民财产性收入，促进农民长效增收，闵行区开展了回购改造开发经营性物业贷款贴息项目。本项目自 2013 年开始启动，2018 年是该项目实施的第五年，也是最后一年。本项目主要实施内容为：村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购改造开发经营性物业，区、镇财政按其资本金以外的银行贷款实际数额，根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴。各街镇政府对贴息单位的材料进行汇总和上报，区农业农村委组织第三方机构对各街镇送报的贴息材料进行审计和贴息资金的申请发放。

为考察项目的实施情况和资金使用效果，上海社发项目管理服务有限公司受闵行区农业农村委员会委托，对“闵行区 2018 年回购改造开发经营性物业贷款贴息”项目进行绩效评价。

2018 年区财政预算安排 1127 万元，调整预算 869.11 万元，实际支出 869.11 万元，预算执行率 100%。共涉及华漕镇、吴泾镇、梅陇镇、新虹街道等 4 个街镇的 8 个项目，项目涉及的银行贷款贴息时段为：2017 年 3 月 21 日-2017 年 8 月 7 日。项目预算及评价时段为：2018 年 1 月-2018 年 12 月。

● 评价结论和绩效情况

（一）评价结论

本项目绩效评价总得分为 80.25 分，评价等级为“良”。其中，项目决策类指标权重 10 分，得分 8.75 分，得分率 87.5%；项目管理类指标权重 30 分，得分 27 分，得分率 90%；项目绩效类指标权重 60 分，得分 44.5 分，得分率 74.17%。

（二）绩效情况

本项目符合《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》，共有 8 个街镇建立了村集体经济或镇农民长效增收平

台，贴息资金 100%足额到位应补尽补。但从政策执行情况来看，贴息资金更多流向了集中城市化地区，经济薄弱村和基本农田保护区相对集中的街镇中，除华漕镇、吴泾镇享受到贷款贴息外，浦江镇、马桥镇和浦锦街道没有享受到贷款贴息政策，政策效应没有有效发挥。主要是由于该扶持政策的贴息对象是集建区内建设或改造的物业，而浦江镇、马桥镇的大部分土地都在集建区外，不符合建设或改造物业的基本要求。故区位较偏，农民数量较多的经济薄弱镇这几年没有贴息项目。且贴息物业收益率、农民分红情况也与预期有一定的差距。

● 经验、问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 扶持政策符合国家战略方针的目标。回购改造开发经营性物业贷款贴息政策符合国家和上海市对农民长效增收的目标。区委区政府为促使农村集体经济的发展和提高农民生活水平，制定了《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》（闵委发〔2012〕68号），提出了农民长效增收的扶持政策，通过对回购改造开发经营性物业给予贷款贴息，有效减轻部分镇、村两级农民长效增收平台的资金压力，有助于推动项目及落地，加快经营性物业招商引资进程，培育村集体经济和镇级农民长效增收平台的“造血”能力，将物业租赁收入让农民共享，农民收入得到实惠。

2. 有效的管理，保证了扶持政策的实施。从实施管理方面来看，该项目建立了指导意见、实施细则、年度工作计划、审核制度、考核制度和公示制度等。区农业农村委作为实施单位，积极为农民长效增收项目融资和贴息，通过牵线搭桥，促成多家银行与区政府签订合作意向书，为农民长效增收项目提供了便利和优惠的融资服务。资金管理方面，制定了专项资金和内部审计制度。另外区农业农村委聘请第三方审计公司对贴息单位上报的当年的凭证材料进行审查，并对下一年的相关贴息申报材料进行初步审核、计算等工作。资金使用经过第三方审计，未存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。有效的管理，保证了扶持政策的实施。

（二）存在的问题

1. 对薄弱镇扶持力度不够，容易引起新的不平衡。扶持项目与所属地区的交通、商业、商务、人气等环境有关，一般来说区位优势好、商业配套高，项目多，收益好。但往往薄弱的镇，区位优势偏，商业、人气又不足，投资的机会少。从近几年政策执行情况来看，贴息资金更多流向了七宝镇、莘庄镇、虹桥镇、梅陇镇等集中城市化地区。经济薄弱村和基本农田保护区相对集中的街镇中，除华漕镇、吴泾镇享受到贷款贴息外，浦江镇、马桥镇和浦锦街道没有享受到贷款贴息政策，政策效应没有有效发挥。

2. 贴息项目收益率不平衡，农民分红效益不高。贴息项目投资收益率受宏观经济、市场需求、投资环境、企业管理等多方面的影响。从区位优势来看，区位优势较好的投资项目收益率高，区位优势不好的投资项目收益不好，加上前期投入成本高，导致项目一直处于亏损。本次评价范围对应的年度中，贴息项目净利润合计为-10631.39 万元，项目投资额合计为 121682 万元，投资收益率为-8.74%。投入使用的贴息项目净利润，由于前期投入成本高、投入使用时间短、投资回报周期长、投资环境不佳等原因，投入使用的 8 个项目中，仅有 1 个项目盈利，1 个项目无净利润，其余 6 个项目亏损。其中亏损较大的 3 家单位分别为闵臣公司亏损 1175.19 万元、紫迪公司亏损 8108 万元、泾绣房地产公司亏损 889.32 万元。在农民分红方面，8 个项目中，仅有 3 个项目给农民分红。从目前分红的形式来看，主要有 2 种。一是和农民签订协议，明确分红额度，就是没有收益也按协议分红。大多数项目是另一种，按投资收益分红。根据农民股权、经营状况、统筹分红。故大部分项目没有分红的原因主要还是因为投资的项目效益不好。

3. 资金拨付及时性存在偏差。2017 年预算用于的贴息年度为 2015 年 3 月 21 日-2017 年 3 月 20 日，2018 年预算用于的贴息年度为 2017 年 3 月 21 日-2017 年 8 月 7 日。预算编制时按照街镇上报的贷款贴息项目数量进行申报，但实际补贴时，具体的贷款贴息项目需经过审计

后才能确认是否补贴。若审计后不符合补贴要求的，则不予进行补贴。2018年5月才完成审计，2017年的贴息资金延迟至2018年支付。

（三）建议和改进措施

1. 适当调整实施政策，加大经济薄弱镇的扶持力度。建议下一轮政策制定中，加大对经济薄弱镇的政策倾斜。政策将重点聚焦纯农和经济薄弱地区发展，贷款贴息范围调整为浦江镇、华漕镇、马桥镇、吴泾镇和浦锦街道、新虹街道等6个涉农街镇，对其村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购改造开发经营性物业的存量项目，由区财政按其资本金以外的银行贷款实际数额，根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴。对经济薄弱镇的贴息按100%给予补贴，以提高企业竞争力，增加企业招商引资的能力。经济发达镇与经济薄弱镇共建增收平台，让经济薄弱镇农民资金加入发达镇的投资项目中。充分利用经济发达镇的商业、区位、经济等优势，帮助薄弱村共同致富。进一步探索对纯农地区的扶持政策，实际证明该政策不能做到“精准扶贫”，纯农地区没有集建区内的土地去建造或改造经营性物业，土地的使用性质由规土局已经确定，因此应重新考虑该扶持政策是否适合对纯农地区的扶持。

2. 加强项目管理，发挥政策导向和引领作用。一是要选好项目，项目的好坏，直接影响投资收益率，要根据市场需求来对项目进行定位和调整，要及时掌握市场的变化选择经营业态。二是要努力改善投资环境，包括交通、商业配套等，使投资项目环境不断提升，增强招商竞争力，提高项目的租金收入。三是要加强对企业的监督管理，针对投资周期长的项目监督其加快投资进度，建立退出机制，促使贴息项目尽早有收益，用现代化的经营模式来管理企业，充分利用互联网+来拓展市场，适应市场、管理企业。四是产业招商扶持政策要覆盖农民增收的项目，促使其找到好的项目，提高收益率，从而提高农民分红收入。在农民分红方面，建议参照银行理财产品的利率给农民一个保底收益，或者承诺按照贴息项目利润的一定比例给农民分红，不让

农民承担企业经营亏损的风险，收益好的项目可在这个基础上增加分红。另外，要与农民签订协议，让农民放心。投资决策，企业经营风险由企业承担，以促进企业适应市场，提高管理水平，增加收益，企业也可以用以丰补歉的方式调整农民收益分配。

3. 加强预算编制绩效管理。从预算调整依据充分性和补贴发放及时性角度出发，建议区农业农村委进一步提高审计工作效率，为调整预算及加快补贴资金发放提供有力支撑。另外，作为补贴类项目，本项目中还涉及到镇级资金的补贴，区农业农村委作为主管部门，应进一步加强与街镇的联系。一方面是为了形成对镇级层面在资金拨付方面的监管，同时督促街镇加强对贴息单位在贴息资金方面的规范使用。另一方面通过与街镇的及时沟通，了解各街镇对贴息单位下年度的资金安排情况，为尽可能准确编制资金使用计划提供支撑。

闵行区 2018 年回购改造开发经营性物业贷款贴息项目 绩效评价报告

为考察项目的实施情况和资金使用效果，上海社发项目管理服务有限公司受闵行区农业农村委员会（以下简称“区农业农村委”）委托，对“闵行区 2018 年回购改造开发经营性物业贷款贴息”项目进行绩效评价。为保障绩效评价工作的科学、客观和公正，上海社发项目管理服务有限公司在前期充分调研的基础上，在区农业农村委的支持配合下，制定了详细的绩效评价工作方案，最终在调查问卷、访谈、数据分析等工作的基础上形成本评价报告。本评价报告首先介绍了项目基本情况、实施情况和评价工作开展情况，再分别从项目决策、项目管理和项目绩效三方面具体分析了项目的绩效状况。最后分析了项目取得的成绩和存在的不足，并提出了完善项目的建议和改进措施。

一、项目基本情况

（一）立项背景及目的

1. 立项背景

上世纪 90 年代初，随着上海中心城市的扩张，闵行区的农村用地逐步成为居民住宅和工厂车间，如何建立健全农民、特别是失地农民增收的长效机制，成为闵行统筹城乡发展的重中之重。为了维护好农民利益，闵行区对村级集体经济组织产权制度改革进行改革试点。2011 年，闵行区被农业部批准为农村产权制度改革试验任务试验区，作为上海唯一的“全国农村改革试验区”，闵行区用多种方式推进农村集体经济组织产权制度改革，其中一个做法是利用集体建设用地，建设租赁型用房，发展壮大集体经济，促进农民长效稳定增收。通过支持镇村集体经济组织回购经营性物业，探索在经营性土地招拍挂中返还村级组织一定量商业资产，并建立镇级农民增收平台，投入优质项目，吸引农民投资入股，发展物业经济。

2012 年区委区政府为促使农村集体经济的发展和提高农民生活水平，制定了《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》（闵委发〔2012〕68 号）。该意见包括鼓励盘活存量土地；鼓励开发增量土地；鼓励回购、改造或开发经营性物业等八个方面。本次评价其中的一个方面：鼓励回购、改造或开发经营性物业。

经营性物业是指经营性、收益性房屋，如写字楼、商场、购物中心以及工业厂房和仓库等。经营性物业具有长期收益的特点，根据这一特点，回购、改造或开发经营性物业成为农民长效增收的一种模式。一是以镇为主体，建设或购置商务楼和厂房，属于镇搭建的农民长效增收平台，农民或村以自有现金形式入股加入，平台给农民或村每年按照协议分红；二是以村为主体，建设或购置商务楼和厂房，属于村集体经济长效增收，经第三方资产评估公司对建设或购置的商务楼和厂房进行资产评估，给农民的分红按照农龄量化后给予分配。

财政从“输血”直接补贴给农民，转为培养村集体的自发“造血”能力。通过促进村级集体经济和镇级农民长效增收平台拥有更多的经营性物业资产，进一步加快其招商引资，从而获得更多的物业出租收益。目前闵行区大部分村级集体经济和镇级农民长效增收平台对于回购、改造或开发经营性物业的积极性较高，但普遍面临资金投入大的难题。村或者农民自筹资金不足以进行物业的回购或建造，差额部分需向银行贷款。区、镇财政对村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造或开发经营性物业，按其资本金以外的银行贷款实际数额，根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴。

根据闵委发〔2012〕68 号文要求，闵行区自 2012 年 8 月起，对符合条件¹的相关街镇村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造或开发经营物业，由区镇两级财政给予一定比例的银行贷款贴息补贴。其中新虹街道由区财政给予 100%贴息，浦江镇、华漕镇、马桥

¹ 以下三类项目不予以贴息：1.不是直接向银行贷款的申请贴息项目，如委托贷款等。2.申请贴息的贷款项目合同签订与项目建设不符，如借款还贷、用于经营周转等。3.申请贴息项目的竣工日期早于 2012 年 8 月 8 日。

镇、吴泾镇、颛桥镇由区财政给予 50%贴息，七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄镇、莘庄工业区由区镇两级财政以 35: 65 比例分担方式给予 50%贴息。闵委发〔2012〕68 号文执行期为五年，2013-2017 年区镇两级财政共贴息 8874.03 万元，其中区级承担 6748.17 万元，镇级承担 2125.86 万元。

在本项目实施过程中，各街镇政府对贴息单位的材料进行汇总和上报，区农业农村委组织第三方机构对各街镇送报的贴息材料进行审计和贴息资金的申请发放。

2018 年区财政预算安排 1127 万元，调整预算 869.11 万元，实际支出 869.11 万元，预算执行率 100%。共涉及华漕镇、吴泾镇、梅陇镇、新虹街道等 4 个街镇的 8 个项目，项目涉及的银行贷款贴息时段为：2017 年 3 月 21 日至 2017 年 8 月 7 日止。项目预算及评价时段为：2018 年 1 月至 2018 年 12 月。

2. 立项目的

回购、改造或开发经营性物业是闵行区搭建农民增收平台和增加农民收入的主要途径。通过对经营性物业项目的银行贷款给予一定程度的贴息，有效降低镇村农民增收平台在项目开发中的资金压力，有助于推动项目及早落地，及早产生经济效益，促进村级集体经济的发展壮大与农民收入的增长。通过贴息政策扶持，帮助镇村农民长效增收平台拥有更多的经营性物业资产，有效带动农村集体经济的快速发展，搭建起可持续发展的农民长效增收平台，让农民通过分红收益的方式获得更多的财产性收入，从而为全区农民长效增收工作打下坚实的基础。

3. 立项依据

- (1) 《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》
- (2) 《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》
(央发〔2014〕1 号)
- (3) 《上海市国民经济和社会发展第十二个五年规划》

(4) 《上海市闵行区统筹城乡发展“十二五”规划》(闵府发〔2011〕44号)

(5) 《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》(闵委发〔2012〕68号)

(6) 《扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设申报、评估、考核工作实施细则》

(7) 《扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设财政扶持政策实施细则》

(8) 《闵行区回购、改造或开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》(闵农委〔2013〕23号)

以下列示立项依据文件中的相关要点:

表 1-1 立项依据表(部分)

序号	文件名称	主要内容
1	《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》(闵委发〔2012〕68号)	鼓励回购、改造或开发经营性物业。对村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造或开发经营性物业,区、镇财政按其资本金以外的银行贷款实际数额,根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴,其中,对新虹街道由区财政给予100%贴息,对浦江镇、华漕镇、马桥镇、吴泾镇和颛桥镇由区财政给予50%贴息,对七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄镇和莘庄工业区由区、镇两级财政以35:65比例分担方式给予50%贴息。同一个项目贴息不超过5年。
2	《闵行区回购、改造或开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》(闵农委〔2013〕23号)	<p>第四条 资金扶持范围:对村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造、开发或收购经营性物业实际发生的银行贷款利息给予贴息补贴。银行贷款包括固定资产投资贷款、经营性物业贷款、商业性按揭贷款、股权收购经营性物业银行贷款等。村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造、开发或收购经营性物业需用于农民长效增收、扶持经济薄弱村目的。</p> <p>第五条 资金扶持标准:财政按村级集体经济和镇级农民长效增收平台资本金以外的银行贷款实际数额,以不高于银行贷款基准利率的利率给予贷款贴息补贴(银行贷款实际利率为基准利率的,按基准利率给予贷款贴息;银行贷款实际利率低于基准利率的,按实际利率给予贷款贴息)。闵委发(2012)68号文发文之前的贷款,从2012年8月8日起计算贴息时间;闵委发(2012)68号文发文之后的贷款,从发生贷款的实际日期起计算贴息时间。</p> <p>第六条 资金扶持比例:新虹街道由区财政给予100%贴息,浦江镇、华漕镇、马桥镇、吴泾镇和颛桥镇由区财政给予50%贴息,七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄镇和莘庄工业区由区、镇两级财政按35:65比例分担方式给予50%贴息。同一个项目贴息年限不超过5年。</p>

序号	文件名称	主要内容
		<p>第七条 同时符合区级其他村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造和开发经营性物业贴息或投资补贴政策的，从高不重复享受。</p> <p>第八条 贴息资金每年申报一次，当年三月底前申报上一年度贴息资料。贴息所需提交资料包括银行贷款合同、银行提供的已支付银行利息的结息单、单位账号、银行贷款资金使用情况资料等，购买经营性物业的还需提供物业购买合同，股权收购经营性物业的需提供股权收购合同，开发、改造经营性物业的还需提供政府相关部门的批准文件。</p> <p>第九条 贴息申报资料由相关街镇审核汇总后报区农委，区农委审核汇总后向区财政申请拨付贴息资金，区财政审核后将贴息资金直拨相关贴息单位，同时在贴息单位提供的银行贷款结息单原始单据上加盖“回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政已贴息”印章。</p> <p>第十条 贴息资金每年拨付一次，当年六月底前拨付上一年度贴息资金。每年贴息情况由区农委与区财政局联合行文通知街镇相关部门和有关单位。</p>

（二）项目计划和实施情况

1. 项目范围

本次项目范围为闵行区涉及村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造或开发经营性物业的镇村。2018 年共涉及华漕镇、吴泾镇、梅陇镇、新虹街道等 4 个街镇 8 个贴息单位，具体如下。

表 1-2 项目范围表

序号	所属街镇	贴息单位	类型	项目名称	项目进度
1	新虹街道	上海闵臣实业有限公司	镇级农民长效增收平台	回购商业配套房屋	已竣工
2	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司		旭华商务广场	第一、二期已竣工 第三期未竣工
3		上海申兴实业有限公司	村集体经济	纪王村纪丰路旧厂房改造	已竣工
4		上海奕华投资发展有限公司		纪王农机厂改造	已竣工
5		上海富利经济城实业发展有限公司		富利经济城二次开发	已竣工
6	吴泾镇	上海泾绣房地产开发有限公司	镇级农民长效增收平台	增量物业锦绣商业广场投资	已竣工
7		上海泾绣投资发展有限公司	收平台	增量物业金领谷科技产业园投资	已竣工
8	梅陇镇	上海集心实业有限公司	村集体经济	改建厂房辅助用房	已竣工

2. 项目内容

根据闵委发〔2012〕68号以及闵农委〔2013〕23号要求：

● 资金扶持范围：对村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购、改造或开发经营性物业实际发生的银行贷款利息给予贴息补贴。

● 资金扶持标准：财政按村级集体经济和镇级农民长效增收平台资本金以外的银行贷款实际数额，以不高于银行贷款基准利率的利率给予贷款贴息补贴（银行贷款实际利率为基准利率的，按基准利率给予贷款贴息；银行贷款实际利率低于基准利率的，按实际利率给予贷款贴息）。

● 资金扶持比例：新虹街道由区财政给予100%贴息，浦江镇、华漕镇、马桥镇、吴泾镇和颛桥镇由区财政给予50%贴息，七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄镇和莘庄工业区由区、镇两级财政按35:65比例分担方式给予50%贴息，同一个项目贴息年限不超过5年。

● 以下三类不予以贴息的项目：不是直接向银行贷款的申请贴息项目，如委托贷款等。申请贴息的贷款项目合同签订与项目建设不符，如借款还贷、用于经营周转等。申请贴息项目的竣工日期早于2012年8月8日。

● 计算贴息标准：

①以不高于同期中国人民银行公布的贷款基准利率计算给予贷款贴息；银行贷款实际利率大于等于基准利率的，按央行规定的基准利率给予贷款贴息；银行实际利率低于基准利率，按实际利率给予贴息。

②贴息的银行贷款金额根据贷款发放和本金归还情况进行分段计算，并从贷款发放日和本金归还日的当日起计算。

③申报银行贷款的金额大于回购、改造及开发经营性物业的实际支出，则以实际支出的金额作为贴息的银行贷款金额。

④贴息项目如存在一笔以上多家银行贷款，须证明各笔银行贷款之间不存在替换关系的证明材料。

⑤贴息项目的银行贷款金额不得高于项目投资额的 70%，即自筹资金不少于项目投资的 30%。

⑥日利率等于年利率/360。

3. 项目期限

本项目涉及的银行贷款贴息时段为：2017 年 3 月 21 日至 2017 年 8 月 7 日止。项目预算及评价阶段为：2018 年 1 月至 2018 年 12 月。

4. 实施情况

2013 年，7 个街镇的 19 个项目符合条件，贴息时段为 2012.8.8-2013.4.20。具体情况详见表 1-6。

2014 年，7 个街镇的 11 个项目符合条件，贴息时段为 2013.4.21-2014.3.20。具体情况详见表 1-7。

2015 年，8 个街镇的 13 个项目符合条件，贴息时段为 2014.3.21-2015.3.20。具体情况详见表 1-8。

2017 年，7 个街镇的 13 个项目符合条件，贴息时段为 2015.3.21-2017.3.20。具体情况详见表 1-9。

2018 年，4 个街镇的 8 个项目符合条件，贴息时段为 2017.3.21-2017.8.7。具体情况详见表 1-3。

贴息项目产生的投资收益、租金收入、农民分红等情况详见附件 7。

（三）预算资金来源及使用情况

1. 资金来源

本项目资金由区级财政和镇级财政两级承担。贴息资金扶持比例、银行贷款贴息时段及计算贴息的标准，根据《闵行区回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》（闵农委〔2013〕23 号）规定进行安排。本次评价范围仅针对区级财政资金。

2. 2018 年预算安排与实际支出

2018 年区财政预算安排 1127 万元，调整预算 869.11 万元，实际支出 869.11 万元，预算执行率 100%。

预算编制时按照街镇上报的贷款贴息项目数量进行申报，但实际补贴时，具体的贷款贴息项目需经过审计后才能确认是否补贴。若审计后不符合补贴要求的，则不予进行补贴。故实际支出与预算编制存在一定差异。

2018 年，华漕镇、吴泾镇、梅陇镇、新虹街道等 4 个街镇的 8 个项目符合条件。根据《闵行区 2017 年回购、改造、开发经营性物业银行贷款财政贴息专项审计报告》（沪知会专审〔2018〕0741 号），区镇两级财政共贴息 878.5262 万元，其中区财政贴息 869.1117 万元，镇财政贴息 9.4145 万元。其中：

（1）区财政 100%贴息项目：区财政贴息 95.2778 万元；

（2）区财政 50%贴息项目：区财政贴息 768.7645 元；

（3）区、镇两级财政按 35：65 比例补贴 50%贴息项目：共计贴息 14.4839 万元，其中区财政贴息 5.0694 万元；镇财政贴息 9.4145 万元。

表 1-3 2018 年贷款贴息情况汇总表（2017. 3. 21-2017. 8. 7）

单位：万元

序号	所属街镇	贴息单位	按基准利率计算利息合计	财政贴息比例	财政补贴合计	其中	
						区财政	镇财政
1	新虹街道	上海闵臣实业有限公司	95.2778	区财政补贴 100%	95.2778	95.2778	
2	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司	145.556	区财政补贴 50%	72.778	72.778	
3		上海申兴实业有限公司	13.9202		6.9601	6.9601	
4		上海奕华投资发展有限公司	36.331		18.1655	18.1655	
5		上海富利经济城实业发展有限公司	36.3836		18.1918	18.1918	
6	吴泾镇	上海泾绣房地产开发有限公司	547.6882		273.8441	273.8441	
7		上海泾绣投资发展有限公司	757.65		378.8250	378.8250	
8	梅陇镇	上海集心实业有限公司	28.9678	区、镇两级财政按 35: 65 比例补贴 50%	14.4839	5.0694	9.4145
合计			1661.7746		878.5262	869.1117	9.4145

3. 近几年预算安排与实际支出

2013-2017 年区级财政实际支出 6764.67 万元，其中 2013 年支出 1669.25 万元，2014 年支出 1400.19 万元，2015 年支出 1675.23 万元，2017 年支出 2020 万元。

表 1-4 2013-2017 年区级预算安排与实际支出表

单位：万元

年度	项目名称	年初预算	调整预算	实际支出	预算执行率	备注
2013 年	贷款贴息	5000	1669.25	1669.25	100%	贴息时段为 2012.8.8-2013.4.20
	审计服务费	-	-	-	-	由区农业农村委自行审计
	合计	5000	1669.25	1669.25	100%	
2014 年	贷款贴息	5000	1400.19	1400.19	100%	贴息时段为 2013.4.21-2014.3.20
	审计服务费	-	-	-	-	由区农业农村委自行审计
	合计	5000	1400.19	1400.19	100%	
2015 年	贷款贴息	1491.8	1666.73	1666.73	100%	贴息时段为 2014.3.21-2015.3.20
	审计服务费	8.5	8.5	8.5	100%	由区农业农村委委托第三方审计
	合计	1500	1675.23	1675.23	100%	
2016 年	贷款贴息	-	-	-	-	未安排预算
	审计服务费	-	-	-	-	
	合计	-	-	-	-	
2017 年	贷款贴息	3192	2012	2012	100%	贴息时段为 2015.3.21-2017.3.20
	审计服务费	8	8	8	100%	由区农业农村委委托第三方审计
	合计	3200	2020	2020	100%	
合计		14700	6764.67	6764.67	100%	

贷款贴息和审计服务费具体支出情况如下：

(1) 贷款贴息

2013-2017 年，区镇两级财政共贴息 8874.03 万元，其中区财政贴息 6748.17 万元，镇财政贴息 2125.86 万元。

2013 年，华漕镇、吴泾镇、颛桥镇、七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄工业区等 7 个街镇的 19 个项目符合条件，区镇两级财政共贴息 2601.13 万元，其中区财政贴息 1669.25 万元，镇财政贴息 931.88 万元。

2014 年，新虹街道、华漕镇、吴泾镇、七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄工业区等 7 个街镇的 11 个项目符合条件，区镇两级财政共贴息 1878.45 万元，其中区财政贴息 1400.19 万元，镇财政贴息 478.26 万元。

2015 年，新虹街道、华漕镇、吴泾镇、颛桥镇、七宝镇、虹桥镇、梅陇镇、莘庄工业区等 8 个街镇的 13 个项目符合条件，区镇两级财政共贴息 2111.80 万元，其中区财政贴息 1666.73 万元，镇财政贴息 445.07 万元。

2017 年，新虹街道、华漕镇、吴泾镇、颛桥镇、七宝镇、虹桥镇、梅陇镇等 7 个街镇的 13 个项目符合条件，区镇两级财政共贴息 2282.65 万元，其中区财政贴息 2012 万元，镇财政贴息 270.65 万元。

表 1-5 2013-2017 年贷款贴息情况汇总表

单位：万元

年度	贴息时段	财政补贴合计	其中	
			区财政	镇财政
2013 年	2012.8.8-2013.4.20	2601.13	1669.25	931.88
2014 年	2013.4.21-2014.3.20	1878.45	1400.19	478.26
2015 年	2014.3.21-2015.3.20	2111.80	1666.73	445.07
2016 年	-	-	-	-
2017 年	2015.3.21-2017.3.20	2282.65	2012.00	270.65
合计		8874.03	6748.17	2125.86

每年具体补贴情况如下：

表 1-6 2013 年贷款贴息情况汇总表（2012.8.8-2013.4.20）

单位：万元

序号	所属街镇	贴息单位	按基准利率计算利息合计	财政贴息比例	财政补贴合计	其中	
						区财政	镇财政
1	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司	369.74	区财政补贴 50%	184.87	184.87	
2	吴泾镇	上海闵行吴泾农贸市场经营管理有限公司	46.38		23.19	23.19	
3		上海九盼实业有限公司	1437.50		718.75	718.75	
4	颛桥镇	上海颛桥镇投资发展有限公司	481.32		240.66	240.66	
5	七宝镇	上海七宝经济发展有限公司	384.32	区、镇两级财政按 35: 65 比例补贴 50%	192.16	67.26	124.90
6	虹桥镇	上海井亭实业公司	731.12		365.56	127.95	237.61
7		上海红春资产经营管理有限公司	152.30		76.15	26.65	49.50
8		上海新桥实业公司	163.78		81.89	28.66	53.23
9		上海虹欣实业公司	169.56		84.78	29.67	55.11
10		上海锦虹实业合作公司	270.02		135.01	47.25	87.76
11		上海先峰实业公司	346.22		173.11	60.59	112.52
12	梅陇镇	上海集心实业公司	203.02		101.51	35.53	65.98
13		上海纬顶机械自动化研究所	196.88		98.44	34.45	63.99
14		上海闵联实业公司	29.10		14.55	5.09	9.46
15		上海紫南实业有限公司	18.74		9.37	3.28	6.09
16		上海行南农工商实业总公司	11.26		5.63	1.97	3.66
17		上海欣隆实业有限公司	113.76		56.88	19.91	36.97
18		上海张慕实业公司	18.10		9.05	3.17	5.88
19	莘庄工业区	上海市莘庄工业区社区股份合作社	59.14		29.57	10.35	19.22
合计			5202.26		2601.13	1669.25	931.88

表 1-7 2014 年贷款贴息情况汇总表（2013. 4. 21-2014. 3. 20）

单位：万元

序号	所属街镇	贴息单位	按基准利率计算利息合计	财政贴息比例	财政补贴合计	其中	
						区财政	镇财政
1	新虹街道	上海闵华投资发展有限公司	581. 87	区财政补贴 100%	581. 87	581. 87	
2	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司	821. 9	区财政补贴 50%	410. 95	410. 95	
3		上海申兴实业有限公司	49. 42		24. 71	24. 71	
4		上海奕华投资发展有限公司	65. 38		32. 69	32. 69	
5	吴泾镇	上海闵行吴泾农贸市场经营管理有限公司	84. 46		42. 23	42. 23	
6		上海九盼实业有限公司	100. 44		50. 22	50. 22	
7	七宝镇	上海七宝经济发展有限公司	749. 4	区、镇两级财政按 35: 65 比例补贴 50%	374. 7	131. 15	243. 56
8	虹桥镇	上海新桥实业有限公司	225. 24		112. 62	39. 42	73. 20
9	梅陇镇	上海集心实业有限公司	161. 16		80. 58	28. 20	52. 38
10		上海欣隆实业有限公司	71. 70		35. 85	12. 55	23. 30
11	莘庄工业区	上海市莘庄工业区社区股份合作社	264. 06		132. 03	46. 21	85. 82
合计			3175. 03		1878. 45	1400. 19	478. 26

表 1-8 2015 年贷款贴息情况汇总表（2014. 3. 21-2015. 3. 20）

单位：万元

序号	所属街镇	贴息单位	按基准利率计 算利息合计	财政贴息比例	财政补贴合计	其中	
						区财政	镇财政
1	新虹街道	上海闵华投资发展有限公司	315. 65	区财政补贴 100%	315. 65	315. 65	
2	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司	711. 85	区财政补贴 50%	355. 93	355. 93	
3		上海申兴实业有限公司	54. 03		27. 02	27. 02	
4		上海奕华投资发展有限公司	117. 39		58. 70	58. 70	
5		上海富利经济城实业发展有限公司	165. 06		82. 53	82. 53	
6		上海闵行吴泾农贸市场经营管理有限公司	54. 60		27. 30	27. 30	
7	吴泾镇	上海九盼实业有限公司	1113. 89		556. 94	556. 94	
8	颛桥镇	上海光辉实业有限公司	6. 02		3. 01	3. 01	
9	七宝镇	上海七宝经济发展有限公司	535. 15	区、镇两级财政按 35: 65 比例补贴 50%	267. 58	93. 65	173. 93
10	虹桥镇	上海新桥实业有限公司	135. 92		67. 96	23. 79	44. 17
11		上海漕河泾开发区闵行高科技园发展有限公司	201. 95		100. 97	35. 34	65. 63
12	梅陇镇	上海集心实业有限公司	198. 66		99. 33	34. 76	64. 56
13	莘庄工业区	上海市莘庄工业区社区股份合作社	297. 77		148. 89	52. 11	96. 78
合计			3907. 94		2111. 80	1666. 73	445. 07

表 1-9 2017 年贷款贴息情况汇总表（2015.3.21-2017.3.20）

单位：万元

序号	所属街镇	贴息单位	按基准利率计 算利息合计	财政贴息比例	财政补贴 合计	其中	
						区财政	镇财政
1	新虹街道	上海闵华投资发展有限公司	515.72	区财政补贴 100%	515.72	515.715	
2	华漕镇	上海紫迪经济发展有限公司	857.47	区财政补贴 50%	428.73	428.734	
3		上海申兴实业有限公司	136.10		68.05	68.051	
4		上海奕华投资发展有限公司	115.38		57.69	57.692	
5		上海富利经济城实业发展有限公司	108.73		54.36	54.364	
6		上海闵行吴泾农贸市场经营管理有限公司	8.68		4.34	4.339	
7	吴泾镇	上海泾绣房地产开发有限公司	797.42		398.71	398.708	
8		上海泾绣投资发展有限公司	628.80		314.40	314.400	
9	颛桥镇	上海光辉实业有限公司	48.52		24.26	24.258	
10	七宝镇	上海七宝经济发展有限公司	358.93	区、镇两级财政按 35:65 比例补贴 50%	179.47	62.814	116.65
11	虹桥镇	上海新桥实业有限公司	6.04		3.02	1.057	1.96
12		上海漕河泾开发区闵行高科技园发展有限公司	232.09		116.05	40.616	75.43
13	梅陇镇	上海集心实业有限公司	235.71		117.85	41.248	76.60
合计			4049.58		2282.65	2012.00	270.65

（2）审计服务费

2013-2017 年中，仅在 2015 年和 2017 年分别支出了 8.5 万元和 8 万元的资料核查和审计服务费用。

4. 资金管理

（1）资金管理流程

区财政将区级补贴资金拨付至镇财政，镇财政将区级贴息资金，连同镇本级贴息资金一起拨付给相关单位。

（2）财务管理制度

- 《闵行区回购、改造或开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》（闵农委〔2013〕23 号）
- 《闵行区农业农村委员会财务内控制度细则》
- 《关于进一步规范农委项目资金执行流程的通知》
- 《闵行区农业农村委员会行政事业单位内部控制规范手册》

（四）组织及管理

1. 项目组织

（1）区农业农村委

区农业农村委作为项目主管部门，负责每年度预算编报工作；组织第三方机构对各街镇报送的贴息申报材料进行初审，并协同区财政对第三方审核报告进行复审。按照预算执行的相关规定申请资金，并要求各街镇将贴息资金及时足额拨付至相关贴息单位。协同区财政对贷款贴息资金下拨及 Usage 情况进行监督检查。

（2）各街镇政府

各街镇政府负责贴息材料的收集、汇总和审核，将审核通过的贴息材料报送至区农业农村委。

（3）村委会

负责贴息单位资料的收集，将贴息材料上报给街镇政府。

（4）贴息单位

贴息单位按照规定使用贴息资金，并对贴息资金使用情况提交给街镇政府或村委会。

（5）第三方机构

第三方机构负责对贴息单位上报的当年的凭证材料进行审查，并对下一年的相关贴息申报材料进行初步审核等工作，形成初审报告交区农业农村委。

2. 项目实施

本项目实施流程主要包括五个步骤：材料收集、审核检查、材料复审、资金拨付、资金公示。

（1）材料收集

区农业农村委下发书面通知，组织各街镇按照通知要求，申报当年度贴息资金下拨的相关书面证明材料以及下一年度申报贴息项目的相关申请材料，经各街镇认真审核后，加盖镇政府公章，报送至区农业农村委。

（2）审核检查

区农业农村委聘请第三方机构分别对各街镇上报的当年贴息资金落实材料进行检查，发现问题及时整改，并作为下一年贴息拨付的重要依据。同时，请第三方机构对下一年各街镇上报的相关贴息申报材料进行初步审核等工作，形成初审报告交区农业农村委。

（3）材料复审

区农业农村委、区财政共同对贴息材料以及第三方机构的初审报告进行复审。经区财政领导审核同意后，由区农业农村委做好起草贴息资金拨付通知、在财务系统内申请、起草贴息资金拨付申请等环节工作。

（4）资金拨付

区农业农村委草拟资金下拨通知书，区财政局将贷款贴息资金正式拨付至各镇财政所，再由各镇财政所将资金分别拨付至相关申请单位。区农业农村委负责督促各镇做好资金的下拨及使用工作。

（5）资金公示

各相关镇、村委会完成财政贷款贴息资金下拨使用的公示工作，公示时间不少于 15 天。

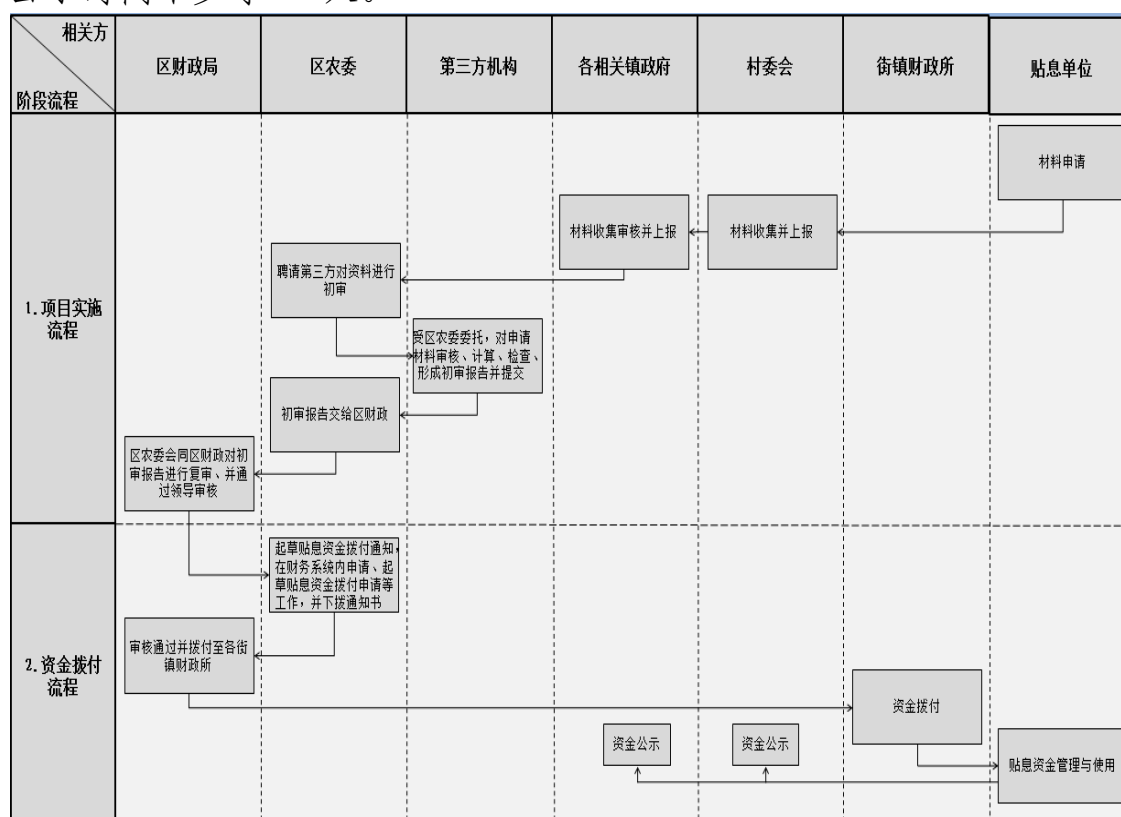


图 1-1 实施流程图

3. 项目管理

区农业农村委和区财政局共同发文制定了闵农委〔2013〕23 号，区农业农村委制定了《扶持经济薄弱村发展，推进农民长效增收机制建设财政扶持政策实施细则》，每年下发《关于下达年度回购、改造或开发经营性物业银行贷款财政贴息资金的通知》，并提出了相应的项目管理要求、财务管理要求和日常考核要求。

（1）项目管理

按照闵农委〔2013〕23 号以及闵委发〔2012〕68 号要求的资金扶持范围、资金扶持标准、资金扶持比例对本项目进行管理，具体要求见项目内容。

（2）财务管理

- 资金申报材料：贴息所需提交资料包括银行贷款合同、银行提供的已支付银行利息的结息单、单位账号、银行贷款资金使用情况资料等，购买经营性物业的还需提供物业购买合同，股权收购经营性物业的需提供股权收购合同，开发、改造经营性物业的还需提供政府相关部门的批准文件。

- 资金申报流程：贴息资金每年申报一次，当年三月底前申报上一年度贴息资料。贴息申报资料由相关街镇审核汇总后报区农业农村委，区农业农村委审核汇总后向区财政申请拨付贴息资金，区财政审核后将贴息资金直拨相关贴息单位，同时在贴息单位提供的银行贷款结息单原始单据上加盖“回购、改造或开发经营性物业银行贷款财政已贴息”印章。

- 资金拨付流程：贴息资金每年拨付一次，当年六月底前拨付上一年度贴息资金。每年贴息情况由区农业农村委与区财政局联合行文通知街镇相关部门和相关单位。

- 资金公示制度：建立财政贴息资金贴息情况公示制度，接受全体村民监督。公示内容包括贷款金额、贷款使用情况、支付利息情况、财政贴息情况、举报方式等。公示时间不少于 15 天。公示形式包括村务公开栏等醒目的地方张榜公示和为农综合信息服务（涉农补贴资金监管）、村务管理（四本台帐）信息平台公示。

（3）日常考核

- 违规行为处理：财政贴息的回购、改造或开发经营性物业银行贷款，须专款用于回购、改造或开发经营性物业。对弄虚作假骗取补贴或挤占、挪用贷款资金的，或者改变资金用途，不用于农民增收、扶持经济薄弱村的，一经查实，追回贴息资金，停止对该单位银行贷款的财政贴息，并按照有关法律法规，追究有关单位和个人的责任。

- 资金绩效考评：建立贷款贴息项目的绩效考评机制，切实发挥财政贴息资金的效益，确保通过回购、改造或开发经营性物业促进农民长效增收。

（五）绩效目标

1. 总目标

预算单位设置：镇级统筹的农民增收平台基本拥有产生租金收入的经营性物业。

评价小组设置：通过对回购改造开发经营性物业项目的银行贷款给予一定程度的贴息，有效降低镇村农民增收平台在项目开发中的资金压力，推动项目及早落地，及早产生经济效益，促进村级集体经济的发展壮大与农民收入的增长。

2. 年度目标

预算单位设置：贴息项目租金收入 2017 年比 2015 年增长 1%或以上。

评价小组设置：计划完成 10 个项目的贴息工作，保证对符合条件的贴息单位应补尽补，贴息资金足额到位。通过对回购改造开发经营性物业项目的银行贷款给予一定程度的贴息，促使农民长效增收平台获得更多的物业出租收益，实现农民都有分红收入，贴息政策持续发展。

3. 具体目标

表 1-10 具体目标表

目标类型	目标名称	目标标杆值	标杆值依据
数量目标	贴息项目数量	10 个	计划标准
质量目标	贴息单位应补尽补率	100%	计划标准
时效目标	贴息资金到位及时率	100%	计划标准
效果目标	农民长效增收平台覆盖率	≥ 80%	历史标准
	贴息物业收益率	≥ 5%	计划标准
	农民分红情况	都有分红	历史标准
	贴息单位满意度	≥ 85%	经验标准
	长效管理机制建立情况	建立健全	行业标准

二、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

1. 评价思路及目的

评价思路：围绕补贴类项目的相关要求展开，从补贴依据的充分性、补贴流程的规范性、补贴后的实施效果和后续管理等方面出发进行评价。

评价目的：通过对项目实施情况进行分析，对实施过程中的经验和做法进行总结和提炼，发现亮点和问题，提出建议，为政府相关部门在今后的相关政策制订和项目实施提供参考和借鉴。

2. 评价关注点

基于以上的评价思路和评价目的，评价重点关注点如下：

（1）立项

立项方面重点关注本项目的实施是否有相关政策文件支持；目标方面重点关注区农业农村委制定的绩效目标是否完整、明确、合理。

（2）管理

投入管理重点关注镇级配套资金到位情况；财务管理重点关注财务制度健全性和资金使用合规性；项目管理重点关注计划、考核、验收、公示等制度是否建立健全且执行有效。

（3）产出

数量指标主要关注贴息项目的完成情况；质量指标主要关注申报且符合贴息条件的单位是否均得到了贴息补助；时效指标主要关注贴息资金的到位及时性。

（4）效益

社会效益主要关注农民长效增收平台覆盖情况、贴息物业收益情况、农民分红情况等；满意度主要关注贴息单位满意度如何；长效管理主要关注政策是否可持续。

3. 绩效评价依据

表 2-1 绩效评价依据表

序号	文件类型	文件名称	文件号
1	国家	《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》	中发〔2018〕34 号
2		《财政部关于印发<财政支出绩效评价管理暂行办法>的通知》	财预〔2011〕285 号
3		《财政部关于贯彻落实<中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》	财预〔2018〕167 号
4	市级	《上海市人民政府办公厅转发市财政局关于全面推进预算绩效管理意见的通知》	沪府办发〔2013〕55 号
5		《上海市财政局关于印发<上海市预算绩效管理实施办法>的通知》	沪财绩〔2014〕22 号
6	区级	《闵行区财政局关于印发<闵行区财政预算项目支出绩效（后）评价实施细则>的通知》	闵财行〔2011〕68 号

（二）绩效评价方案制定过程

表 2-2 工作方案制定过程表

序号	具体工作内容
1	根据评价项目实际情况，确定公司评价小组成员名单
2	基本情况调查，与项目相关部门工作人员联系，收集相关资料
3	撰写评价方案初稿，包括基本情况、评价指标、调查问卷等
4	征求委托方及项目实施单位意见，完善评价方案
5	与相关方达成共识后向委托方提交评价方案

（三）绩效评价原则和方法

1. 评价原则

本次绩效评价以客观、公正、科学和规范为评价原则，从项目的基本概况入手，综合考虑项目的背景、目的、内容、资金使用、管理机制等因素，围绕绩效目标，进行本次绩效评价指标体系的设计，旨在全面考察该项目的项目决策、项目管理和项目绩效，并以此为依据，设计基础表和社会调查方案，以全面支持绩效评价工作的开展。

2. 主要评价方法

（1）比较法

通过与计划数值、行业标准等进行比较，算出绩效值。

（2）因素分析法

通过列举所有影响效益及资金支出的内外因素，比较各因素对项目的影响程度，以及因素之间的关系等。

（3）公众评判法

通过问卷调查、访谈等方法，对项目效果进行评判，得出绩效目标的实现程度。

3. 评分标准及评价等级

绩效评价评分标准是指衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度，本次项目绩效评价的评分标准以计划标准为主，同时依据实际情况参照其他相关标准。

评价等级分为四级：

优：得分 90（含）分以上；

良：得分 75（含）分—90 分；

合格：得分 60（含）分—75 分；

不合格：60 分以下。

（四）数据采集方法及过程

1. 案卷研究和文献检索

收集与本项目相关的政策文件，进行学习研究。

2. 文件检查

现场对项目相关文件资料进行检查，并对部分财务数据和凭证、业务数据等进行真实性核查。

3. 资料收集与数据填报

通过与预算单位、实施单位等相关方沟通，对项目基本情况、资金情况、实施情况等进行资料收集，并发放评价小组设计的基础表，对所需数据进行填报。

4. 深入访谈

评价小组设计访谈提纲，通过与预算单位、实施单位等相关方的深入访谈，了解其对项目的真实想法与建议。

（五）绩效评价实施过程

项目前期，评价小组走访了区农业农村委和部分贴息单位，了解并收集到包括《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》（闵委发〔2012〕68号）、《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》（央发〔2014〕1号）、《上海市闵行区统筹城乡发展“十二五”规划》（闵府发〔2011〕44号），以及项目资金使用情况、项目实施内容等在内的文件和资料，在对相关文件和资料进行整理分析的基础上起草了评价工作方案。评价小组在评价过程中与区农业农村委积极沟通，结合其意见进行了方案完善，并向其提交了方案正式稿。

进入到项目实施阶段。为了了解项目受益对象的满意度，对本次评价范围内的8家贴息单位进行了满意度问卷调查（详见附件4）。为深入了解项目的实施情况，对区农业农村委的项目负责人进行了访谈（详见附件5）。通过以上资料 and 数据的收集，用以支撑评价报告的客观性和全面性，提高评价的准确性。

最后，评价小组根据以上采集到的资料和数据，在对数据进行梳理、汇总和分析的基础上，对评价指标进行分析和打分，起草了社调报告、访谈报告等分报告，并正式进入总报告阶段。

三、评价结论和绩效分析

（一）评价结论

1. 评分结果

本项目绩效评价总得分为 80.25 分，评价等级为“良”。其中，项目决策类指标权重 10 分，得分 8.75 分，得分率 87.5%；项目管理类指标权重 30 分，得分 27 分，得分率 90%；项目绩效类指标权重 60 分，得分 44.5 分，得分率 74.17%。

表 3-1 评分汇总表

行次	一级指标	二级指标	三级指标	权重 (%)	得分
1	A 项目决策			10	8.75
2		A1 项目立项		4	4
3			A11 项目目标的适应性	2	2
4			A12 项目立项的规范性	2	2
5		A2 项目目标		6	4.75
6			A21 绩效目标的完整性	2	1.5
7			A22 绩效目标的明确性	2	1.75
8			A23 绩效目标的合理性	2	1.5
9	B 项目管理			30	27
10		B1 投入管理		9	9
11			B11 预算执行率	4	4
12			B12 镇级配套资金到位情况	5	5
13		B2 财务管理		9	9
14			B21 资金使用情况	3	3
15			B22 财务管理制度健全性	3	3
16			B23 财务监控有效性	3	3
17		B3 项目实施		12	9
18			B31 项目管理制度的健全性	6	5
19			B32 项目管理制度执行的有效性	6	4
20	C 项目绩效			60	44.5
21		C1 项目产出		30	23
22			C11 贴息项目计划完成率	10	8
23			C12 贴息单位应补尽补率	10	10
24			C13 贴息资金到位及时率	10	5
25		C2 项目效益		30	21.5
26			C21 农民长效增收平台覆盖率	8	7
27			C22 贴息物业收益率	3	0
28			C23 农民分红情况	4	1.5
29			C24 贴息单位满意度	10	10
30			C25 长效管理机制建立情况	5	3
合计				100	80.25

2. 主要绩效

本项目符合《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》，共有 8 个街镇建立了村集体经济或镇农民长效增收平台，贴息资金 100%足额到位应补尽补。但从政策执行情况来看，贴息资金更多流向了集中城市化地区，经济薄弱村和基本农田保护区相对集中的街镇中，除华漕镇、吴泾镇享受到贷款贴息外，浦江镇、马桥镇和浦锦街道没有享受到贷款贴息政策，政策效应没有有效发挥。且贴息物业收益率、农民分红情况也与预期有一定的差距。

（二）具体绩效分析

1. 项目决策

本次项目决策指标包括以下二级指标：“A1 项目立项”、“A2 项目目标”，具体情况如下：

表 3-2 项目决策类指标评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	权重（%）	得分
A 项目决策			10	8.75
	A1 项目立项		4	4
		A11 项目目标的适应性	2	2
		A12 项目立项的规范性	2	2
	A2 项目目标		6	4.75
		A21 绩效目标的完整性	2	1.5
		A22 绩效目标的明确性	2	1.75
		A23 绩效目标的合理性	2	1.5

（1）A1 项目立项

A11 项目目标的适应性，考察项目与部门战略目标的适应性。本项目根据党的十八大报告、《上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划》等文件的规定，能够支持部门战略目标的实现；闵行区委、区政府制定了《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指

导意见》(闽委发〔2012〕68号),通过对镇村两级农民在回购改造开发经营性物业贷款方面进行贴息,促使其拥有更多的经营性物业资产,获得更多的物业出租收益,并通过向农民分红和收益分配,让农民共享增收平台的物业出租收益,从而实现财产性稳定增长,为农民增收提供 stronger 的动力,符合政策发展和支持方向。根据评分标准,指标“项目目标的适应性”得满分2分。

A12 项目立项的规范性,考察项目的申请、设立过程是否符合相关要求。项目按照规定的程序申请设立,且立项时由区委、区政府经过集体讨论决定,并做了可行性和专家论证工作。根据评分标准,指标“项目立项的规范性”得满分2分。

(2) A2 项目目标

A21 绩效目标的完整性,考察绩效目标是否完整,是否按照总目标、年度目标、具体目标进行细化分解。根据《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》(闽委发〔2012〕68号)的要求,区农业农村委填报的绩效目标申报表中设置了总目标、年度目标、具体目标,与支出关联度较高。但总目标和年度目标不够完善,扣0.5分。根据评分标准,指标“绩效目标的完整性”满分2分,扣0.5分,得1.5分。

A22 绩效目标的明确性,考察绩效目标是否明确,是否细化为数量、质量、时效、效果目标,且通过清晰、细化、可衡量的目标值予以体现。绩效目标细化分解为数量、质量、时效、效果目标,且通过清晰、可衡量的目标值予以体现绩效目标,基本与项目年度计划数相对应。但效果目标不够完善,扣0.25分。根据评分标准,指标“绩效目标的明确性”满分2分,扣0.25分,得1.75分。

A23 绩效目标的合理性,考察绩效目标的标杆值是否合理,依据是否充分。绩效目标标杆值基本有依据且合理,但部分目标值偏低,如贴息单位满意度 $\geq 70\%$,扣0.5分。根据评分标准,指标“绩效目标的合理性”满分2分,扣0.5分,得1.5分。

2. 项目管理

本次项目管理指标包括以下二级指标：“B1 投入管理”、“B2 财务管理”、“B3 项目实施”。具体情况如下：

表 3-3 项目管理类指标评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	权重（%）	得分
B 项目管理			30	27
	B1 投入管理		9	9
		B11 预算执行率	4	4
		B12 镇级配套资金到位情况	5	5
	B2 财务管理		9	9
		B21 资金使用情况	3	3
		B22 财务管理制度健全性	3	3
		B23 财务监控有效性	3	3
	B3 项目实施		12	9
		B31 项目管理制度的健全性	6	5
		B32 项目管理制度执行的有效性	6	4

（1）B1 投入管理

B11 预算执行率，考察项目预算执行情况。实际支出 869.11 万元，调整预算 869.11 万元，预算执行率 100%。根据评分标准，指标“预算执行率”得满分 4 分。

B12 镇级配套资金到位情况，考察镇级配套资金是否足额拨付到贴息单位。根据《闵行区 2017 年回购、改造、开发经营性物业银行贷款财政贴息专项审计报告》（沪知会专审〔2018〕0741 号），闵行区 2017 年 8 月 8 日至 2018 年 8 月 7 日“回购、改造、开发经营性物业银行贷款财政贴息”项目，区镇两级财政共贴息 878.5262 万元，其中区财政贴息 869.1117 万元，镇财政贴息 9.4145 万元。根据《闵行区 2018 年回购、改造、开发经营性物业银行贷款财政贴息专项审计报告》（沪知会专审〔2019〕376 号）中关于上期贴息事项的跟踪，各家申请贴息公司均已在 2018 年收到上述财政贴息款，并已入帐。根据评分标准，指标“镇级配套资金到位情况”得满分 5 分。

（2）B2 财务管理

B21 资金使用情况，考察资金拨付是否有完整的审批程序和手续，且资金的使用是否符合规定的用途，是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。根据评价小组的抽查，资金拨付有完整的审批程序和手续，区财政将贴息资金拨付至各镇财政所，镇财政所将贴息资金拨付至贴息单位。资金使用经过第三方审计，从审计报告来看，未存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。根据评分标准，指标“资金使用情况”得满分 3 分。

B22 财务管理制度健全性，考察项目的财务管理制度是否健全、完善和有效。本项目的财务管理制度有《闵行区回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》、《闵行区农业农村委员会财务内控制度细则》等，且区农业农村委根据每年的贴息情况制定了《关于下达回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息资金的通知》，以上制度能够保证财务管理有效执行，财务管理制度健全、完善和有效。根据评分标准，指标“财务管理制度健全性”得满分 3 分。

B23 财务监控有效性，考察是否按财务管理制度进行项目实施。本项目有专项资金管理办法、单位内部财务管理制度及审计制度等。资金使用和管理过程中按照相应的财务管理制度执行，并每年对资金使用情况进行审计，财务监控有效。根据评分标准，指标“财务监控有效性”得满分 3 分。

（3）B3 项目实施

B31 项目管理制度的健全性，考察针对项目是否建立了相应的管理制度，以及管理制度是否规范、健全、可操作。本项目有《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》、《关于下达回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息资金的通知》、《闵行区回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息资金管理办法》等项目管理制度，涵盖指导意见、实施细则、年度工作计划等。项目

管理制度基本健全、可操作。但对于贴息项目的完成情况缺少相关验收制度，验收贴息项目是否在规定时间内完成建设。根据评分标准，指标“项目管理制度健全性”满分6分，扣1分，得5分。

B32 项目管理制度执行的有效性，考察是否严格按项目管理制度和措施进行项目实施。评价小组对项目管理办法和实际执行情况进行比对，区农业农村委在年初制定了工作计划，并向各街镇下发了“回购、改造及开发经营性物业银行贷款财政贴息申请资料”的通知。各街镇根据通知内容提交相应材料至街镇经发办，街镇审核后上报至区农业农村委，区农业农村委组织第三方审计公司审计，区财政对贴息单位的银行贷款本金进行贴息。贴息标准、范围、比例按照《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》执行。根据贴息资金公示制度，各镇村应在11月-12月份完成贴息资金的公示工作，公示内容包括贷款金额、贷款使用情况、支付利息情况、财政贴息情况等，且公示时间不少于15天。但通过对部分街镇的走访，发现未按制度执行公示，重视程度不够。根据评分标准，指标“项目管理制度执行的有效性”满分6分，扣2分，得4分。

3. 项目绩效

本次项目绩效指标包括以下二级指标：“C1项目产出”、“C2项目效益”。具体情况如下：

表 3-4 项目绩效类指标评分情况表

一级指标	二级指标	三级指标	权重(%)	得分
C 项目绩效			60	44.5
	C1 项目产出		30	23
		C11 贴息项目计划完成率	10	8
		C12 贴息单位应补尽补率	10	10
		C13 贴息资金到位及时率	10	5
	C2 项目效益		30	21.5
		C21 农民长效增收平台覆盖率	8	7
		C22 贴息物业收益率	3	0
		C23 农民分红情况	4	1.5
		C24 贴息单位满意度	10	10
		C25 长效管理机制建立情况	5	3

(1) C1 项目产出

C11 贴息项目计划完成率，考察贴息项目完成情况。实际贴息项目 8 个，计划贴息项目 10 个，贴息项目计划完成率 80%。完成率未达到 100%主要是因为预算编制时按照街镇上报的贷款贴息项目数量进行申报，但实际补贴时，具体的贷款贴息项目需经过审计后才能确认是否补贴。若审计后不符合补贴要求的，则不予进行补贴。故实际数量与计划数量存在一定差异。根据评分标准，指标“贴息项目计划完成率”满分 10 分，扣 2 分，得 8 分。

C12 贴息单位应补尽补率，考察申报且符合贴息条件的单位是否均得到了贴息补助。实际贴息单位 8 家，申报且符合条件的单位 8 家，贴息单位应补尽补率 100%。根据评分标准，指标“贴息单位应补尽补率”得满分 10 分。

C13 贴息资金到位及时率，考察贴息资金的到位及时性。2017 年预算用于的贴息年度为 2015 年 3 月 21 日-2017 年 3 月 20 日，2018 年预算用于的贴息年度为 2017 年 3 月 21 日-2017 年 8 月 7 日。预算编制时按照街镇上报的贷款贴息项目数量进行申报，但实际补贴时，具体的贷款贴息项目需经过审计后才能确认是否补贴。若审计后不符合补贴要求的，则不予进行补贴。由于 2018 年 5 月才完成审计，故 2017 年的贴息资金延迟至 2018 年支付。根据评分标准，指标“贴息资金到位及时率”满分 10 分，扣 5 分，得 5 分。

(2) C2 项目效益

C21 农民长效增收平台覆盖率，考察涉农街镇农民长效增收平台覆盖情况。闵行区涉农街镇共有 11 个，截至评价范围对应的年度，共有 8 个街镇建立了村集体经济或镇农民长效增收平台，农民长效增收平台覆盖率为 72.73%。根据评分标准，指标“涉农镇级农民长效增收平台覆盖率”满分 8 分，扣 1 分，得 7 分。

C22 贴息物业收益率，考察投入使用的贴息物业平均收益情况。

评价范围对应的年度中，贴息项目净利润合计为-10631.39 万元，项目投资额合计为 121682 万元，投资收益率为-8.74%。投入使用的贴息项目净利润，由于前期投入成本高、投入使用时间短、投资回报周期长、投资环境不佳等原因，投入使用的 8 个项目中，仅有 1 个项目盈利，1 个项目无净利润，其余 6 个项目亏损。其中亏损较大的 3 家单位分别为闵臣公司亏损 1175.19 万元、紫迪公司亏损 8108 万元、泾绣房地产公司亏损 889.32 万元。亏损较大主要是：闵臣公司以股权转让形式处置了一块爱博家园 214 地块配套商业房的资产；紫迪公司由于贷款产生的利息以及农民入股的股息支出较大；泾绣房地产公司最初房屋销售额有 10 个亿，而 18 年仅有租金收入。根据评分标准，指标“贴息物业收益率”满分 3 分，扣 3 分，得 0 分。

C23 农民分红情况。8 个项目中，仅有 3 个项目给农民分红。从目前分红的形式来看，主要有 2 种。一是和农民签订协议，明确分红额度，就是没有收益也按协议分红。大多数项目是另一种，按投资收益分红。根据农民股权、经营状况、统筹分红。故大部分项目没有分红的原因主要还是因为投资的项目效益不好。根据评分标准，指标“农民分红情况”满分 4 分，扣 2.5 分，得 1.5 分。

C24 贴息单位满意度，考察贴息单位的满意程度。贴息单位总体满意度为 87.5%。从满意度统计情况来看，贴息单位希望能延长贴息期限，除给予政策扶持外，建议对农民长效增收项目开通绿色通道，对新建项目各个环节的验收、产证办理在合法合规的基础上简易化操作，早日经营，早日收益，更好地服务于农民。根据评分标准，指标“贴息单位满意度”得满分 10 分。

C25 长效管理机制建立情况，考察项目长效管理的建设与管理情况。区农业农村委负责项目的实施和管理，各街镇配合区农业农村委开展项目，项目组织机构健全；本项目有区级农民长效增收专项资金管理办法，资金有区镇两级财力保障；但从政策可持续方面来看，原政策制定的初衷是为重点扶持纯农地区和经济薄弱地区发展。但从近

几年政策执行情况来看，贴息资金更多流向了七宝镇、莘庄镇、虹桥镇、梅陇镇等集中城市化地区。经济薄弱村和基本农田保护区相对集中的街镇中，除华漕镇、吴泾镇享受到贷款贴息外，浦江镇、马桥镇和浦锦街道没有享受到贷款贴息政策，政策效应没有有效发挥。由于该扶持政策的贴息对象是集建区内建设或改造的物业，而浦江镇、马桥镇的大部分土地都在集建区外，不符合建设或改造物业的要求。如果这样发展下去，经济发达的街镇与经济薄弱的街镇差距会愈来愈大，会引起新的不平衡。根据评分标准，指标“长效管理机制建立情况”满分5分，扣2分，得3分。

四、主要经验及做法、存在的问题和建议

（一）主要经验及做法

1. 扶持政策符合国家战略方针的目标

回购改造开发经营性物业贷款贴息政策符合国家和上海市对农民长效增收的目标。2014年中央1号文《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》和《上海市国民经济和社会发展的十二五规划》提出要提高发展农村集体经济的主动性与积极性，进一步促进农民财产性收入的稳定增长。区委、区政府为促使农村集体经济的发展和提高农民生活水平，制定了《关于扶持经济薄弱村发展推进农民长效增收机制建设的指导意见》（闵委发〔2012〕68号），提出了农民长效增收的扶持政策。通过对回购改造开发经营性物业给予贷款贴息，有效减轻部分镇、村两级农民长效增收平台的资金压力，有助于推动项目及落地，加快经营性物业招商引资进程，培育村集体经济和镇级农民长效增收平台的“造血”能力，将物业租赁收入让农民共享，农民收入得到实惠，促进经济的发展，从而获得长远可持续发展。

2. 有效的管理，保证了扶持政策的实施

从实施管理方面来看，该项目建立了指导意见、实施细则、年度工作计划、审核制度、考核制度和公示制度等。区农业农村委作为项

目主管部门和实施单位，积极为农民长效增收项目融资和贴息，通过牵线搭桥，促成多家银行与区政府签订合作意向书，为农民长效增收项目提供了便利和优惠的融资服务。另外，区农业农村委发放贴息申请材料通知书，协助区财政对贷款贴息的拨付，做好各个街镇的沟通协调，以及创造条件促进相关审批部门共同做好农民长效增收项目的联合会审工作。

资金管理方面，财务管理制度健全，制定了专项资金和内部审计制度，明确了贴息资金申报、拨付及监管等。从执行情况看，各镇配套资金足额到位，资金使用按照财务管理制度执行。同时，区农业农村委每年聘请第三方审计公司对贴息单位上报的当年凭证材料进行审查，并对下一年的相关贴息申报材料进行初步审核、计算等工作。资金使用经过第三方审计，未存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况。有效的管理，保证了扶持政策的实施。

（二）存在的问题

1. 对薄弱镇扶持力度不够，容易引起新的不平衡

68 号文的指导思想是以发展壮大集体经济为核心，以扶持经济薄弱村发展为重点，以建立农民长效增收机制和平台为抓手，以政策扶持、资金投入、制度建设为保障，不断提高广大农民的收入和社会保障水平，促进改革发展成果的共享。但扶持项目与所属地区的交通、商业、商务、人气等环境有关，一般来说区位优势好、商业配套高，项目多，收益好。但往往薄弱的镇，区位优势比较偏，商业、人气又不足，投资的机会少。

从政策执行情况来看，贴息资金更多地流向了七宝镇、莘庄镇、虹桥镇、梅陇镇等集中城市化地区。经济薄弱村和基本农田保护区相对集中的街镇中，除华漕镇、吴泾镇享受到贷款贴息外，浦江镇、马桥镇和浦锦街道没有享受到贷款贴息政策，政策效应没有有效发挥。由于该扶持政策的贴息对象是集建区内建设或改造的物业，而浦江镇、

马桥镇的大部分土地都在集建区外，不符合建设或改造物业的基本要求，故区位较偏，农民数量较多的浦江和马桥经济薄弱镇这几年没有贴息项目。如果这样发展下去，经济发达的街镇与经济薄弱的街镇差距会愈来愈大，会引起新的不平衡。

2. 贴息项目收益率不平衡，农民分红效益不高

投资收益率关系到村集体经济的发展和农民收入的增加，关系到扶持政策的有效实施。贴息项目投资收益率受宏观经济、市场需求、投资环境、企业管理等多方面的影响。从区位情况来看，区位较好的投资项目收益率高，区位不好的投资项目收益不好，加上前期投入成本高，导致项目一直处于亏损。

本次评价范围对应的年度中，贴息项目净利润合计为-10631.39万元，项目投资额合计为121682万元，投资收益率为-8.74%。投入使用的贴息项目净利润，由于前期投入成本高、投入使用时间短、投资回报周期长、投资环境不佳等原因，投入使用的8个项目中，仅有1个项目盈利，1个项目无净利润，其余6个项目亏损。其中亏损较大的3家单位分别为闵臣公司亏损1175.19万元、紫迪公司亏损8108万元、泾绣房地产公司亏损889.32万元。亏损较大主要是：闵臣公司以股权转让形式处置了一块爱博家园214地块配套商业房的资产；紫迪公司由于贷款产生的利息以及农民入股的股息支出较大；泾绣房地产公司最初房屋销售额有10个亿，而18年仅有租金收入。

在农民分红方面，8个项目中，仅有3个项目给农民分红。从目前分红的形式来看，主要有2种。一是和农民签订协议，明确分红额度，就是没有收益也按协议分红。大多数项目是另一种，按投资收益分红。根据农民股权、经营状况、统筹分红。故大部分项目没有分红的原因主要还是因为投资的项目效益不好。

3. 资金拨付及时性存在偏差

2017年预算用于的贴息年度为2015年3月21日-2017年3月20日，2018年预算用于的贴息年度为2017年3月21日-2017年8月7

日。预算编制时按照街镇上报的贷款贴息项目数量进行申报，但实际补贴时，具体的贷款贴息项目需经过审计后才能确认是否补贴。若审计后不符合补贴要求的，则不予进行补贴。由于2018年5月才完成审计，故2017年的贴息资金延迟至2018年支付。

（三）建议和改进措施

1. 适当调整实政策，加大经济薄弱镇的扶持力度

现有政策的实施对提高农民增收起到积极的作用，但具体政策实施中存在一些不平衡，会加大经济薄弱镇与经济发达街镇的差距。建议下一轮政策制定中，适当调整目前政策实施中的一些规定，加大对经济薄弱镇的政策倾斜。政策将重点聚焦纯农和经济薄弱地区发展，贷款贴息范围调整为浦江镇、华漕镇、马桥镇、吴泾镇和浦锦街道、新虹街道等6个涉农街镇，对其村级集体经济和镇级农民长效增收平台回购改造开发经营性物业的存量项目，由区财政按其资本金以外的银行贷款实际数额，根据银行贷款基准利率给予贷款贴息补贴。对经济薄弱镇的贴息按100%给予补贴，以提高企业竞争力，增加企业招商引资的能力。经济发达镇与经济薄弱镇共建增收平台，让经济薄弱镇农民资金加入发达镇的投资项目中。充分利用经济发达镇的商业、区位、经济等优势，帮助薄弱村共同致富。进一步探索对纯农地区的扶持政策，实际证明该政策不能做到“精准扶贫”，纯农地区没有集建区内的土地去建造或改造经营性物业，土地的使用性质由规土局已经确定，因此应重新考虑该扶持政策是否适合对纯农地区的扶持。

2. 加强项目管理，发挥政策导向和引领作用

提高投资项目收益率是农民长效增收政策有效实施的重要保证，在上海经济发展，结构调整和大众创业、万众创新的大背景下，建议做好以下工作：一是要选好项目，项目的好坏，直接影响投资收益率，要根据市场需求来对项目进行定位和调整，要及时掌握市场的变化选择经营业态。二是要努力改善投资环境，包括交通、商业配套等，使

投资项目环境不断提升，增强招商竞争力，提高项目的租金收入。三是要加强对企业的监督管理，针对投资周期长的项目监督其加快投资进度，建立退出机制，促使贴息项目尽早有收益，用现代化的经营模式来管理企业，充分利用互联网+来拓展市场，适应市场、管理企业。四是产业招商扶持政策要覆盖农民增收的项目，促使其找到好的项目，提高收益率，从而提高农民分红收入。

在农民分红方面，建议参照银行理财产品的利率给农民一个保底收益，或者承诺按照贴息项目利润的一定比例给农民分红，不让农民承担企业经营亏损的风险，收益好的项目可在这个基础上增加分红。另外，要与农民签订协议，让农民放心。投资决策，企业经营风险由企业承担，以促进企业适应市场，提高管理水平，增加收益，企业也可以用以丰补歉的方式调整农民收益分配。

3. 加强预算编制绩效管理

从预算调整依据充分性和补贴发放及时性角度出发，建议区农业农村委进一步提高审计工作效率，为调整预算及加快补贴资金发放提供有力支撑。另外，作为补贴类项目，本项目中还涉及到镇级资金的补贴，区农业农村委作为主管部门，应进一步加强与街镇的联系。一方面是为了形成对镇级层面在资金拨付方面的监管，同时督促街镇加强对贴息单位在贴息资金方面的规范使用。另一方面通过与街镇的及时沟通，了解各街镇对贴息单位下年度的资金安排情况，为尽可能准确编制资金使用计划提供支撑。

上海社发项目管理服务有限公司

2019年7月3日

