

# 2018 年度长沙市粮食局专项支出 绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，根据《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）、《中共湖南省委办公厅湖南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2019年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2019年5-7月对长沙市粮食局粮食专项资金实施了绩效评价。评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目决策、资金使用、财务管理、项目管理、项目绩效等方面对项目进行了综合评价。现将项目绩效评价情况报告如下：

## 一、评价实施情况

绩效评价小组听取了项目主管单位基本情况介绍，对纳入绩效评价项目及金额与财政安排预算指标进行了核对，仔细阅读了粮食专项资金申报文件和粮食专项资金管理办法，在此基础上对项目实施单位申报材料、自评报告等资料从真实性、完整性、合规合法性等方面进行了审阅，随机对80%以上的粮食专项资金进行账务核实、现场查勘、抽查支付记录、询问、分析计算等必要的现场评价程序。审计人员根据粮食专项资金的受益对象设计了问卷调查，从专项资金效果情况、专项资金申

请程序、享受资金额度满意情况及相关人员服务态度等四个方面发放 100 份调查问卷，最终形成评价结论。

## **二、项目基本情况**

根据长沙市财政局下达的关于 2018 年公共项目预算的批复，长沙市粮食局粮食专项资金支持范围包括绿色食品交易中心建设、鲜禽冷链物流建设及金霞物流园区基础设施建设贴息项目、粮食产业化扶持项目、粮食产后服务中心建设项目、放心粮油工程建设项目及应急保障网点建设项目等方面。纳入本次绩效评价的专项资金基本情况如下：

### **（一）项目立项依据**

1.贷款贴息 2370 万元：《关于湖南粮食集团有限责任公司重点产业项目建设的会议纪要》（长府阅〔2015〕68 号）、《关于湖南粮食集团有限责任公司项目建设问题的会议纪要》（长府〔2018〕4 号）。

2.粮食专项资金 1050 万元：《长沙市人民政府关于贯彻落实全国菜篮子工作电视电话会议精神扶持发展生产确保市场供应的若干意见》（长政发〔2007〕29 号）、《长沙市粮食专项资金管理办法》、《长沙市人民政府关于全面落实粮食安全省长责任制的实施意见》（长政发〔2015〕32 号）

### **（二）项目主要内容及绩效目标**

#### **1.项目主要内容**

根据长沙市财政局《关于开展 2019 年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2019〕4 号）中 2019 年财政支出绩效评价对象表，长沙市粮食局专项资金评价金额为 3240 万元。

(1) 绿色食品交易中心建设、鲜禽冷链物流建设及金霞物流园区基础设施建设贴息项目 2370 万元，主要是对湖南金霞粮食产业有限公司金霞物流园区铁路专用线工程建设银行贷款进行贴息、湖南粮食集团有限责任公司长沙绿色安全食品交易中心项目银行贷款进行贴息和长沙鲜禽冷链物流中心项目银行贷款进行贴息。

(2) 粮食产业化扶持项目 399 万元，主要对采用新技术、新工艺、新设备的大米、油脂、主食、杂粮、粮机制造等生产企业进行扶持；对按粮油生产、加工、销售全产业链模式，对通过自建粮油产品线上交易平台，实现粮油产品线上下单，线下配送的粮食企业进行扶持；对直面消费终端，通过主食厨房模式，将本企业米、面、油等粮油产品直接为消费者提供熟食的粮食企业进行扶持,2018 年共扶持粮油加工项目 15 家，主食厨房项目 2 家，网上粮店 3 个，3 万元/个。

(3) 粮食产后服务中心建设项目 120 万元，主要对符合《湖南省粮食产后服务建设中心建设要点》的粮食产后服务中心进行扶持，2018 年共扶持 4 个，30 万元/个。

(4) 放心粮油工程建设项目 241 万元，主要对建有放心粮油配送、营销、质检体系等配套设施、放心粮油建设规划和可行性研究、开展放心粮油互联网+业务的粮油经营、加工企业扶持，2018 年共扶持企业 4 家。

(5) 粮油质检工作经费 50 万元，主要系对长沙市粮油质量监测站购置粮油质量检测设备、开展粮油质量检测所需经费进行补助。

(6) 应急保障网点建设项目 156 万元，主要系对经筛选制定的粮食应急保障体系加工网点、配送网点、供应网点的日常运营和维护进行适当的扶持。

(7) 粮食专项经费 44 万元，主要付项目专家评审劳务费和项目管理等支出。

(8) 星级粮库的补贴 40 万元，主要用于 2018 年度评定为三星级、四星级和五星级粮库的奖补。

## 2.项目总体目标

按照“发挥资源优势、发展粮油经济、突出精深加工”的基本思路，以优势资源为基础，以精深加工和循环利用为主线，以政策引导为抓手，优化产业布局，转变增长方式，做强龙头企业，培育产业集群，推动品牌整合，实现粮油产业高效、协调、快速、可持续发展。

## 3.项目具体目标

做大做强粮食龙头企业。按照扶大、扶强、扶优的原则，整合现有资源，培育一批有核心竞争力的龙头企业，加快湖南粮食集团各项目的建设。最大限度发挥国有粮食企业的品牌优势。

打造“湘字号”粮油品牌。重视品牌建设，积极引导企业由做产品向做品牌转变,选择“金建”、“裕湘”、“金霞”等一批规模大，带动能力强、有创新开发能力、产品在市场上已有一定影响力的品牌作为重点扶持对象。

提高粮油加工技术和装备水平，推进粮油精加工和副产品的循环利用。按照“低碳、环保”的要求，支持湘粮机械、华明

粮油等企业淘汰落后生产工艺和设备，降低能源和原材料消耗；支持贵太太茶油升级智慧仓储信息化项目，宁乡玉润米业日产100吨优质大米加工改建项目、浏阳湘纯农业建立健全油茶全产业链项目。

完善粮食应急保障体系。督促指导区县市粮食局建立粮食以及指挥中心，对现有的92个市本级应急网点进行优化布局，对部分建设落后的网点进行筛选调整，择优保留，进一步提升全市粮油应急保障能力。

发展粮油产业新业态。指导金霞放心粮油、食美放心粮油、花明米业、卫红米业等企业新建放心粮油网点20个，城乡覆盖面持续扩大，打造“互联网+”模式，建设美津园、贵太太、浏阳河集团3个“网上粮店”，拓展销售渠道；推动金建商业公司、发丫红公司在人民西路、五一新干线、伍家岭、芙蓉北路、解放路等地建设6个主食厨房。

### **三、项目资金情况**

2018年长沙市粮食局专项预算年初3350万元，追加70万元，本年实际支出3399.4万元，预算执行率99.40%。

#### **（一）贷款贴息**

该项目预算安排数为2370万元，实际支出2370万元，预算完成率100%，其中：绿色食品交易中心建设贷款贴息1000万元、鲜禽冷链物流建设贷款贴息800万元及金霞物流园区基础设施建设贷款贴息500万元。

#### **（二）粮食专项资金**

该专项资金安排资金1050万元，实际支出1029.40万元，

预算完成率 98.04%，其中：粮油加工项目资金支出 360 万元，网上粮店及主食厨房项目资金支出 39 万元，应急保障网点建设支出 156 万元，粮食产后服务中心建设项目资金支出 120 万元，放心粮油工程建设项目资金支出 241 万元，粮油质检工作经费 50 万元，粮食专项经费 23.44 万元和星级粮库的补贴 40 万元。

详细资金使用及安排情况详见附表 2-1。

#### **四、项目实施情况**

##### **（一）粮食专项资金**

2018 年 7 月 5 日长沙市粮食局联合长沙市财政局发布了《2018 年度长沙市专项资金申报指南》，开展粮食产业扶持资金项目、粮食产后服务中心建设项目、放心粮油工程建设项目等三项资金的申报。符合条件的企业在长沙市公共项目发展专项资金管理平台进行公开申报。2018 年 9 月 11 日，五名评审专家对符合条件的项目进行现场评分定等级。在长沙市粮食局政务网公示了项目的基本情况、专家评审意见和拟安排的资金额度。公示期满后由分管市领导审批，确定了支持项目及金额，由市财政和市粮食局联合下达财政补助资金。

##### **（二）贷款贴息**

金霞物流园基础设施建设项目贴息、鲜禽冷链物流建设项目贴息、绿色食品交易中心建设项目贴息等贴息项目和质量检测工作经费等单独上报市政府或市财政局呈批，由市财政局下达政府补助资金到项目实施单位。

各粮食专项资金项目已全部启动，并按照实施方案要求已完成或正在开展相关工作。

## 五、项目管理制度的建立和执行情况

长沙市粮食局制定了工作计划，明确了粮食工作重点，建立和完善了考核机制，梳理了内部控制流程，通过制度、机制的建立和完善，切实推进粮食事业发展。

### （一）各项管理制度建立健全情况。

1.建立了内控及三重一大等制度。按照财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）等相关法规的要求，制定了内部控制管理制度，从内部控制、三重一大、预算管理、收支管理、政府采购、固定资产管理、项目建设、合同管理待方面进行了梳理，三重一大决策制度、项目建设、支出管理办法的制定，从制度上确保了资金管理安全性、合规性。

2.制定了绩效考核管理办法。为了完善绩效考核体系，建立激励与约束机制，实现科学合理的绩效分配，保障粮食局各项事业高效、有序运行，制定了《长沙市粮食局绩效考核和奖惩实施方案》，主要把员工绩效考核和室（队）、干部职工年度考核和评先评优结合在一起。

3.制定了粮食专项工作管理制度。制定了《关于推进粮食产后服务中心建设的指导意见》、《关于加强粮食质量安全检验检测体系建设的指导意见》、《长沙市“星级粮（油）库”核实认定工作方案》以及《长沙市粮食局应急保障网点管理办法（试行）》，联合市财政局制订了《2018年长沙市粮食专项资金申报指南》、《2018年长沙粮食专项资金项目评审实施方案》及《2018年长沙市粮食局专项资金评分细则》。

## **（二）项目执行情况。**

评价人员对项目执行情况进行了抽查，收集和查阅了粮食局的工作计划、工作总结、工作档案等资料，并询问相关工作人员，长沙市粮食局基本按照工作计划和各项管理制度要求开展了专项工作。

## **六、项目的产出成果及效益情况**

2018年，长沙市粮食系统认真履行粮食流通工作职能，围绕“守底线、促改革、严监管、保安全、强产业，惠民生”的工作目标，较好完成了各项工作。

**（一）粮食购销任务全面完成。**采取销售、轮换等措施腾空仓容47万吨，引导73家民营加工企业入市收购，完成原粮收购55万吨，推进粮食“去库存”，销售贸易粮90万吨。

**（二）储粮水平不断提升。**将市级储备粮6000吨的早籼稻品种调整为优质中晚稻，完成粮食管理平台市县两级硬件建设，政务网等三网开通，建成“功能齐全、管理规范、环境美好”的园林式现代化开慧示范粮库，建成五星级粮库1个，四星级粮库5个，一至五星级粮库12个，完成4库点36栋仓11.5万吨仓容储粮新技术改造。

**（三）应急保障能力提升。**市县两级粮食应急指挥平台联通，重新筛选确定粮食应急供应网点122个，网点布局进一步优化，组织开展粮食应急培训和演练，加强粮油价格动态检测，全市粮食应急保障能力提升。

**（四）加强监督确保口粮安全。**对超标稻谷实行全流程监管，处置2014年、2015年最低收购价超标粮食26万吨；按照“有

仓必到，有粮必查，有账必核、查必彻底，全程流痕”的原则，检查 17 个存储企业、39 个库点、194 栋仓廩的 104.99 万吨粮食，发现各类问题 101 个，整改率 84%；新增重金属快检设备 22 台，粮食产后服务中心烘干能力达 2500 吨，完成粮食质量抽检 323 批，开展储粮安全专项检查 6 次，检查储粮 114 万吨。

**（五）推动项目建设，扶持产业发展。**推进“中国好粮油”行动计划浏阳示范县、湖南粮食集团示范企业项目建设，完成投资 2.36 亿元；选送 22 个粮油产品申报“中国好粮油”评选，通过了省级专家评审并公示；新建粮食产后服务中心 4 个，新建企业质量品控中心 2 个；重点支持 5 个投资 1000 万元以上、10 个投资 100 万元以上粮食产业项目建设，完成投资 1.4 亿元；支持打造“米吉星”、“浏阳河”、“花明”、“卫红”、“乌山贡米”等大米品牌，“乌山贡米”获得农业部农产品地理标志产品，“浏阳河茶油”、“浏阳河”大米亮相中国粮食交易大会和中国国际食品餐饮博览会；新建放心粮油网点 20 个，新建网上粮店 3 个，新建主食厨房 6 个。

**（六）物流园网络体系逐步完善。**湖南金霞物流园拥有铁路专用线 2 条，全长达 4.1 公里，站台货位 268 个，多功能物流配送仓 20 万吨。2018 年度，园区立筒仓到卸散粮共计 31957 吨，港口物流片区拥有湘江岸线 750 米，分四个主功能区，现有 2000 吨级泊位 6 个，年吞吐量达 250 万吨/年，形成以湖南金霞粮食物流园为中心，以横市、量之星、金山、天华、靖港、百宜等粮食产业园为支点，覆盖全省、辐射全国的水陆铁一体化现代粮食物流网络。

## 七、存在的问题

**1.专项资金项目预算有待加强。**根据长财建（2018）3号关于2018年市本级公共项目预算的批复，粮食专项资金1050万元，未细化到具体用途和项目单位，2018年10月市粮食局提出了补贴奖励专项资金的安排意向报市政府主要领导批示后才明确了专项的主要用途，造成了征集、审批工作的延迟，影响了项目实施单位专项工作的铺排；贷款贴息预算2300万元，追加预算70万元，实际支出2370万元，超年初预算的103.04%。

**2.专项资金项目绩效目标不够细化。**根据长财企发（2015）8号关于印发《长沙市粮食专项资金管理办法》的通知，粮食专项资金按照公开申报、部门审核、专家评审、结果公示、集中支付和绩效评价的，市粮食局对专项资金进行了绩效自评，但自评报告中未见绩效目标，未将工作目标分解为具体的绩效目标。提交绩效报告和评价表中绩效情况不具体，评价表上自评情况存在描述不清晰的问题；项目实施单位填报的绩效目标不够细化、量化，不利于专项资金的管理。

**3.申报文件申报条件不清晰。**《2018年度长沙市粮食专项资金申报指南》仅要求提供龙头企业批准文件或证书，未对获得的主体、时间进行界定，如湖南湘粮机械制造有限公司高效粮食装仓机械研发与产业化项目申报材料中龙头企业证书已过期，长沙帅牌油脂有限公司5万吨/年食用植物油加工园区项目提交的申报材料/龙头企业证书系湖南金霞粮食产业有限公司，且已过期；聚尔康茶油提供的龙头企业证书系其子公司湖南宏键生物科技有限公司。

#### **4.评分细则与认定工作方案脱节，评分细则制定不细化。**

《长沙市“星级粮油库”核实认定工作方案》要求根据综合得分定星级粮油库，且附件2星级参评核实认定条件对各星级粮库在仓容条件、储粮（油）技术、储粮管理及职工队伍有具体的数据要求，但评分细则未按附件2星级参评核实认定条件设置，且各星级粮库实际提交的申报材料均无达到仓容条件、储粮（油）技术、储粮管理及职工队伍具体的数据资料；粮食加工项目，评分细则中“企业年销售收入1000万元-3000万元的计6分，3000万元（含）-5000万元的计8分，5000万元（含）以上的计10分”、“利润总额30万元（含）-50万元的计6分，50万元（含）-100万元的计8分，100万元（含）以上的计10分”但未明确销售收入1000万元以下，利润总额30万元以下计分情况。

**5.专家评审形同虚设。**湖南湘粮机械制造有限公司高效粮食装藏机械研发与产业化项目，评分细则中“企业质量管理体系ISO9001:2000等认证证明计1分；中国驰名商标计2分；绿色食品证书、无公害食品证书、有机食品证书或省著名商标等四项各计1分最多2分”，未见驰名商标资料，满分5分，专家打分4分，评分细则中“投资100万元且完成预算50%以上的计10分，完成80%以上的计15分，全部完成并试生产的计20分”满分20分，专家打分10分，未见扣分点描述；星级粮库项目，长沙新帅牌油脂有限责任公司的金霞库区和霞凝库区，分别被评为三星级和一星级，专家打分时，同一个职工队伍，霞凝库区打分3.5分和金霞库区打分5分（满分），湖南军粮加工储备

有限公司的永安库，申报材料中安全管理记录、安全隐患单、机械设备检查单均为空表，专家打出9分（满分10分）；放心粮油项目，3个专家对15个项目进行评审，1个专家对5个项目打分，专家主观性比较强，体现不了专家评审的公平、公正原则。

**6.审核不严谨。**根据《2018年度长沙市粮食专项资金申报指南》中申报材料要求提交项目建设过程中已完成投资的发票、合同等，但申报单位均未提供相应的发票和合同，如湖南湘粮机械制造有限公司高效粮食装藏机械研发与产业化项目已完成投资110.77万元，截止2018年7月仅提供发票50.68万元，且提供的财务数据与审计报告中的数据不一致；长沙帅牌油脂有限公司5万吨/年食用植物油加工园区项目已完成投资270万元，申报材料中仅提供62.6万元的油罐油漆翻新工程的发票及合同。

**7.专项资金分配需进一步完善。**产后服务中心项目、主食厨房项目及网上粮店项目均采用在经评审合格的项目间平均分配方式安排专项资金，因素选择不够全面，未考虑各项目投资规模；应急保障网点未根据应急保障网点检查评价结果得分高低给予不同的补贴，只要网点运行正常，就给予1万元的专项资金补贴；粮食加工类项目按经评审的A类项目27万元/个，B类项目22万元/个分配，宁乡市花明粮油食品有限公司专家评审得分82分，评为A类，浏阳市笑哈哈食品厂专家评审得分81分，评为B类，仅相差1分，支持金额相差5万元；市财政局按2018年放心粮油店建设合作协议签订方的放心粮油店个数给

予放心粮油工程补贴 3 万元/个，部分放心粮油店系加盟店，申报指南未明确加盟店的补贴金额，实际操作中，评价人员了解到协议签订方仅给予加盟店放心粮油工程补贴 1 万元/个。

**8.档案管理不规范。**评价人员现场查看时，发现长沙市粮食专项资金申报材料随意堆放在行发处不同的柜子里，柜子顶上面的盒子里；市粮食局购储和统计处仅保存四星级和五星级星级粮库申报材料，对于其他星级申报材料由区县粮食局保存；各项目实施单位提交的绩效评价报告保管在市粮食局资产管理处，不便于资料的保管和查询。

**9.资产管理不规范。**评价人员现场查看市粮食局固定资产管理情况，发现办公桌椅、电脑、打印机等均未按要求条码管理；财务系统其他应收款和其他应付款往来因历史原因挂账 10 年以上；由专项资金调剂的局机关经费缺口购置的应急指挥中心系统未纳入资产系统管理，账务处理时作经营支出，未通过固定资产科目核算。

**10.部分支出凭证附件不规范。**2018 年 12-12#凭证（质检）实验室设备及耗材采购项目评标专家劳务费 1700 元，未见评标内容和协议；2018 年 12-47#凭证（质检）实验室水电改造维修 12206 元，未见现场签证及施工照片；2018 年 11-48#凭证（质检）质检设施采购 2320 元，未见验收记录，未见入库签收资料；2018 年 11-40#、39#、37#、36#、35#、34#等凭证（质检）质检耗材均未见入未见验收记录，未见入库签收资料；2018 年 12-42#凭证，长沙市粮油价格信息劳务费 2800 元，未见报价点劳务费领取记录；2018 年 12-25#凭证，长沙市粮食局离退休党

支部“七一”座谈会 5092 元、组织机关退休干部“重阳节”活动及“银发”大课堂讲座 7160 元，均未见方案。

**11.社会满意程度有待提升。**根据审计小组收回的农户及种粮大户对产后服务中心满意度和客户对放心粮油店满意度调查问卷，社会满意分别为 93.5%和 91%，说明长沙市粮食局专项资金的使用效果的社会满意程度有待提升。

## 八、建议

**（一）加强预算绩效管理工作，做好项目绩效自评和目标申报工作。**强化预算绩效目标申报和审核，做到绩效目标科学合理，细化量化，可考核。强化绩效自评工作，进一步提高自评报告质量。积极与财政主管业务处室衔接好预算资金的安排、时效性等问题，确保当年项目当年完成，充分发挥财政资金的使用效率。

**（二）加强资产管理。**严格按长沙市粮食局财务管理制度，财务人员要强化对全部固定资产实行登记制度，所有满足固定资产条件的办公家具都应入固定资产科目核算；所有固定资产都应该贴码管理；完善专项资金管理制度，明确专项资金分配方法，专项资金分配因素选择应全面、合理，应考虑项目投资规模和项目实施进度。

**（三）完善专项资金档案资料管理制度，对归档资料装订成册并编号。**根据现实存在的问题，不断完善现有的专项资金档案资料管理制度，对归档资料分门别类进行编号并装订成册。

**（五）加强项目的督查管理。**协调解决项目实施过程中的各种问题，提高项目实施质量，规范专项资金的使用，促进实

施进度，提高项目实施效果。

**（六）细化项目评分细则，完善专家评审制度。**在现有的评审机制上，根据《粮食专项资金申报指南》明确的申报条件，细化、完善评分细则，做到扣分有依据；注重专家评审的过程以及评审效果，加强对于评审组织机构和评审专家的过程监管，充分体现粮食专项资金申报的公开、公正、公平。

## 九、评价结论

长沙市粮食局积极组织实施了2018年度粮食局专项资金申报、审核、评审验收及监督检查工作，推动了全市粮食粮食工作的开展。

财政绩效评价工作组从预算管理、资金管理、项目管理和项目绩效情况等方面对2018年度其中绿色食品交易中心建设贴息、鲜禽冷链物流建设项目贴息、金霞物流园区基础设施建设贴息、粮食产业化扶持资金、粮食产后服务中心建设项目资金、放心粮油工程建设项目资金、粮油质检工作经费及应急保障网点建设经费等专项资金进行了综合评价，综合评分为86.46分，评价等级为良。

长沙市财政局

2019年7月30日