

2022年巨野县9万亩高标准农田建设工程设计 单位政府采购管理项目绩效评价报告

委托单位：巨野县财政局

主管部门：巨野县农业农村局

评价机构：北京三维众智管理咨询有限责任公司

二〇二三年七月

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目立项	1
(二) 项目预算	2
(三) 项目实施内容	2
(四) 项目组织管理	3
二、项目绩效目标	4
(一) 总体目标	4
(二) 年度目标	4
三、评价工作开展情况	5
(一) 评价目的	5
(二) 评价对象和范围	5
(三) 评价依据	5
(四) 评价原则、评价方法	6
(五) 绩效评价指标体系	7
(六) 评价人员组成	8
(七) 绩效评价工作过程	8
四、评价结论及分析	8
五、成本效益分析	9
六、存在问题	10
(一) 预算编制不够细化，成本控制有待精细化	10
(二) 政府采购过程管理不够规范，细节管理有待加强	11

(三) 项目绩效管理工作欠佳，项目绩效体现不够充分13

七、意见建议13

(一) 细化预算编制，加强成本控制 13

(二) 提升采购管理能力，做好日常采购工作，严格项目实施过程管
控 14

(三) 加强绩效管理工作、加快推进项目进度，促进效益及时发挥 15

正文部分

一、项目基本情况

(一) 项目立项

随着我国社会经济的迅速发展，当前我国城市化进程不断加快，人多地少、耕地后备资源严重不足以及耕地质量下降等问题变得日益严峻起来，在此背景下，越来越多的人开始重视对耕地的保护以及粮食安全。高标准基本农田项目规划设计和施工建设活动的具体化组织开展，是切实解决和缓解现阶段我国粮食作物耕作土地资源的短缺和不足现象重要手段，而切实做好高标准基本农田项目的规划设计工作，对于保障和支持我国高标准基本农田项目建设活动顺利获取到最佳预期效果，具备不容忽视的支持保障条件。根据菏泽市关于印发《菏泽市高标准农田建设质量管理实施细则（修订）》的通知第七条规定，勘察设计单位，按照国家高标准农田建设“五统一”要求，从严控制勘察设计单位数量。县级农业农村部门根据年度建设任务，通过招标方式择优确定，建设任务10万亩以下确定1个勘察设计单位，10-20万亩可确定2个勘察设计单位。因此巨野县农业农村局公开招标，政府采购2022年巨野县9万亩高标准农田建设项目设计单位，通过政府采购发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支

付费用，项目实施有利于推进高标准农田的建设工作，进一步增加耕地面积并提高土地生产能力，有效提高农村居民的生活水平。

（二）项目预算

2022年巨野县9万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目预算批复金额140.4万元，实际到位金额140.4万元，合同金额为134.07万元，支出金额59.78万元，预算执行率42.58%，具体情况见表1-1。

表1-1 2022年度巨野县农业农村局9万亩高标准农田建设工程

设计单位政府采购管理预算申请表

单位：万元

标段	建设地点	亩数	预算资金	中标价格	执行资金	资金执行率
A 标	永丰街道办	0.5 万亩	68.64	65.9	46.13	67.21%
	大义镇	0.65 万亩				
	营里镇	0.9 万亩				
	麒麟镇	0.85 万亩				
	大谢集镇	1.5 万亩				
B 标	柳林镇	1 万亩	71.76	68.17	13.65	19.02%
	龙烟镇	0.8 万亩				
	太平镇	0.9 万亩				
	田桥镇	0.9 万亩				
合计		9 万亩	140.4	134.07	59.78	42.58%

（三）项目实施内容

巨野县农业农村局委托巨野金鳞项目管理有限公司在权限范围内代理政府采购业务，经政府采购公开招标确定，金田产业发展（山东）集团有限公司、山东元鸿勘测规划设计有限公司2

家单位为成交供应商。签订政府采购合同后，供应商按照合同所要求的服务内容完成2022年巨野县9万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目勘测、项目规划设计与概算编制、实施方案编制、参与项目验收并编制验收材料。

（四）项目组织管理

巨野县财政局为项目组织管理单位，巨野县农业农村局为项目组织实施单位。

巨野县财政局根据巨野县农业农村局部门预算批复情况下达预算资金，监督项目资金的使用，组织实施绩效考评。

巨野县农业农村局负责组织开展项目实施，提出年度（或批次）资金分配建议；制定资金支持任务清单；根据职能分工，监督和管理资金的具体使用，督促项目实施，组织开展项目验收，承担项目日常监管工作，配合县财政局等部门开展资金项目监督检查、绩效管理等工作；按要求组织填报预算执行和项目进展、绩效管理、监督检查等信息。

金田产业发展（山东）集团有限公司、山东元鸿勘测规划设计有限公司2家单位为成交供应商，按照合同所要求的服务内容完成2022年巨野县9万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目勘测、项目规划设计与概算编制、实施方案编制、参与项目验收并编制验收材料。

二、项目绩效目标

（一）总体目标

通过政府采购选取巨野县高标准农田建设工程项目设计单位，完成 2022 年巨野县 9 万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目勘测设计工作，使工程形象更加直观具体，为预算及造价控制提供重要依据，一方面有利于科学合理安排施工计划，提高高标准农田建设工程项目管理效率和质量；另一方面有助于进一步推进高标准农田的建设工作，增加耕地面积并提高土地生产能力，有效提高农村居民的生活水平。

（二）年度目标

通过遴选 2022 年巨野县 9 万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目设计单位，计划完成 9 万亩高标准农田设计，共覆盖全县 10 个乡镇。项目实施有利于提高土壤肥力，改善农业生产条件和生产能力，促进农民增收，推动乡村振兴和新农村建设。

表2-1 项目支出绩效目标申报表

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
产出指标	数量指标	高标准农田面积	9 万亩
	数量指标	涉及乡镇数量	10 个
	数量指标	设计单位数量	2 个
	质量指标	图纸验收合格率	100%
	时效指标	项目完成及时率	100%

一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	成本指标	项目成本	≤140.4 万元
效益指标	社会效益指标	落实政策扶持	落实
	经济效益	废标情况	0%
	可持续影响指标	项目变更情况	0%
满意度指标	采购人满意度	采购人满意度	≥95%
	社会公众满意度	社会公众满意度	≥95%

三、评价工作开展情况

（一）评价目的

为评价 2022 年巨野县 9 万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目履行情况,确保财政资金落到实处,取得实效,巨野县财政局委托北京三维众智管理咨询有限责任公司(以下简称“评价机构”)对“2022 年度 9 万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目”进行绩效评价。通过对项目的决策、过程、产出和效益四个方面进行客观、公正的评价,总结项目实施经验,发现存在的问题,提出改进项目决策、项目实施过程的具体建议,进一步加强项目管理,提高财政资金使用效益,为下一步预算资金安排提供重要参考。

（二）评价对象和范围

本次绩效评价的对象为 2022 年巨野县 9 万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目,涉及 2022 年中央财政资金 140.4 万元,合同金额为 134.07 万元。

（三）评价依据

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 巨野县财政局《关于印发<巨野县县级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程>的通知》（巨财绩〔2020〕4号）；
3. 《巨野县县级政策和项目绩效目标管理暂行办法》（巨财绩〔2020〕9号）；
4. 《政府采购法实施条例》；
5. 财政部《政府购买服务管理办法》（中华人民共和国财政部令第102号）；
6. 《财政部关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号）；
7. 山东省财政厅《山东省政府购买服务管理实施办法》（鲁财采〔2022〕10号）；
8. 《山东省2023年政府集中采购目录及标准的通知》（鲁财采〔2022〕16号）；
9. 农业农村部《高标准农田建设质量管理办法（试行）》；
10. 《山东省高标准农田建设规划》（2021—2030年）；
11. 关于印发《菏泽市高标准农田建设质量管理实施细则（修订）》的通知；
12. 项目立项审批文件，招投标、合同管理、项目验收报告等有关项目管理的文件；财政资金预算指标文、资金到位及支出凭证等财务管理资料。

（四）评价原则、评价方法

1.评价原则

(1) 科学公正原则。严格执行规定的流程步骤，做到指标合理、标准科学、方法适当、结果可信。

(2) 绩效相关原则。评价结果应当清晰反映绩效目标的实现情况以及预算支出和绩效之间的对应关系。

(3) 公开透明原则。评价结果应当符合真实、客观、公正的要求，依法依规公开并接受监督。

(4) 激励约束原则。评价结果与项目的设立、保留、整合、调整和退出相挂钩，作为改进管理、安排预算的重要依据。

2.评价方法

本次评价主要采用了政策制度研究法、专家咨询法、公众评价法。

(五) 绩效评价指标体系

1.指标体系设计的总体思路

本次绩效评价指标体系根据《巨野县县级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程》（巨财绩〔2020〕4号）、《巨野县县级政策和项目绩效目标管理暂行办法》（巨财绩〔2020〕9号）以及巨野县财政局对有关指标体系框架的设计要求，采取定量和定性相结合的方式，全面反映项目决策、管理、产出和效益等情况，并考虑项目的实际情况，进行调整完善。选取能够体现本次绩效评价对象特征的共性指标，并结合项目特点对三级指标进行细化和调整。本次绩效评价指标体系包括4个一级指标、9个二

级指标、20个三级指标、38个四级指标。

（六）评价人员组成

此次评价组由3名工作人员、1名财务专家组成。其中财务专家具有丰富财会知识和管理经验，在行业领域中具有多年从业经验，多次参与绩效评价工作并熟悉绩效评价的工作流程；项目负责人和项目经理分别具有10年和5年以上绩效评价经验；其他工作人员具备绩效评价知识和经验，熟悉项目、评价规范和技术。工作人员及专家分工详见下表。具体人员情况见下表3-1。

表3-1 工作人员及专家分工情况表

序号	姓名	所在单位	技术职称	分工
1	李玉文	北京三维众智管理咨询有限责任公司	项目负责人	负责评价工作前期准备、实施阶段及报告撰写各个阶段统筹安排
2	赵毅	北京三维众智管理咨询有限责任公司	项目组成员	协助项目负责人完成评价工作
3	邢洪云	北京三维众智管理咨询有限责任公司	项目组成员	协助项目负责人完成评价工作
4	辛亚萍	北京永拓会计师事务所	财务专家/ 注册会计师	负责项目财务方面评价工作，并提出评价意见

（七）绩效评价工作过程

本次绩效评价工作包括前期准备、组织实施、综合分析、报告撰写与提交等四个阶段。

四、评价结论及分析

评价工作组通过基础数据采集、问卷调查、访谈、现场核查等方式获取数据和资料，对2022年巨野县9万亩高标准农田建设工程设计单位政府采购管理项目进行了独立客观公正的评价，项目绩效评价综合得分77.8分，绩效评价级别为“中”。项目

决策方面，立项程序较为规范，立项依据充分，但预算编制不够细化完整、科学，项目未设置绩效目标表；**项目过程方面**，制度建设和政府采购计划完整、采购活动组织较合规、合同管理规范，但评价发现，项目单位存在风险台账机制不完整、采购需求不充分、委托协议不完整、项目履约验收未公开、资金支付不及时、档案保管不完整等问题；**项目产出方面**，完成 2 家设计单位采购工作，设计图纸成果已完成，但设计单位未按照合同约定及时完成图纸设计工作；**项目效益方面**，项目的实施体现了对节能环保产品、中小企业、监狱企业、残疾人福利企业、创新产品等采购政策的落实，未发生有效投诉、举报的情况，未发生项目重大变更情况。各一级指标得分详见表 4-1。

表 4-1 一级指标得分情况表

一级指标	分值	得分	得分率
决策	12	4	33.00%
过程	53	44.5	83.96%
产出	10	7.5	75.00%
效益	25	21.8	87.20%
合计	100	77.8	77.80%

五、成本效益分析

1.成本测算情况

根据现场查看资料与项目单位沟通，项目预算是按照“监理、项目管理、设计等费用总计不超工程项目建设费用的 2%”估算的，未明确、细化到具体子项目预算资金测算构成，且项目单位无法

提供测算的依据文件、预算编制等相关佐证资料，项目预算科学性论证不足。

2.类似项目对比情况

由于2020-2021年补贴价格为1500元，2022年为1950元，2023年项目增加改造提升项目，建设内容及工程量每年均有较大差别，因此巨野县高标准农田项目同类设计费用近两年内采购平均价格不具有参考价值。工作组参考菏泽市单县、曹县、成武县、定陶区4个区县2022年设计费每亩单价，计算得出4个区县2022年高标准农田建设项目每亩设计费用单价平均值为12.91元。该项目每亩设计费用单价为14.90元，比类似项目平均值高115%。项目成本控制尚需进一步精细化、有效化。

3.预算情况

由于各地区高标准农田建设任务数统一由山东省农业农村厅确定，2024年巨野县高标准农田建设任务暂未确定，以2021-2023年平均任务数¹作为2024年预算编制的依据，该项目成本构成为每亩设计费用单价*设计数量，采用菏泽市4区县平均单价12.91元/亩作为标准成本，计算2024年预算约为116.58万元，较2023年预算140.4万元压减23.82万元。

六、存在问题

（一）预算编制不够细化，成本控制有待精细化

一是项目预算编制不够科学合理。项目单位按照“监理、项

¹ 2021年任务数11万亩，2022年任务数11万亩，2023年任务数5.1万亩，平均任务数为9.03万亩

目管理、设计等费用不超项目总金额 2%”的原则对项目设计预算总额进行估算，缺乏详细的测算依据及明细，不符合财政资金精细化、科学化管理要求，预算编制科学性不足。

二是每亩设计费用单价同比其他同类项目偏高。工作组参考菏泽市单县、曹县、成武县、定陶区 4 个区县 2022 年设计费每亩单价，计算得出 4 个区县 2022 年高标准农田建设项目每亩设计费用单价平均值为 12.91 元。该项目每亩设计费用单价为 14.90 元，比类似项目平均值高 115%。

(二) 政府采购过程管理不够规范，细节管理有待加强

一是项目单位采购内控制度不够规范。巨野县农业农村局《采购管理内部控制制度》文件中未建立风险台账。

二是项目采购需求不够充分、规范。项目单位未按照《政府采购法实施条例》第十五条以及《财政部关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号）规定根据项目特点，结合预算编制、相关可行性论证和需求调研情况对采购需求组织专业论证，且2022年高标准农田项目采购意向预算金额为90万元，公开招标公告预算金额为140.4万元，差额较大。

三是采购活动组织不够规范。一方面项目单位与招标代理机构签订的招标委托协议未明确代理期限，协议内容不够完整。另一方面是履约验收不合规，根据《山东省政府采购履约验收管理办法》第 11 条规定，“合同履行达到验收条件时，供应商向采

采购人发出项目验收建议。采购人应当自收到验收建议之日起7个工作日内启动项目验收，并通知供应商。”第18条规定，“除涉密情形外，采购人应当在验收意见确认后3个工作日内在中国山东政府采购网”公开验收意见，公告期不得少于3个工作日。对为社会公众提供的公共服务项目，采购人还应当在相关服务平台上公开验收结果。”经查看资料，项目单位未对2022年巨野县9万亩高标准农田建设项目设计单位政府采购组织履约验收和公示。

四是资金未按照合同约定付款方式支付，合同管理需进一步加强。根据合同付款方式约定：“成交并签订合同之日起5个工作日内支付总设计费的30%；完成项目实施方案和施工图纸设计，提交成果，支付至总设计费70%；按合同要求做好项目施工设计变更、技术交底、配合做好项目竣工验收和审计，并经业务主管部门最终验收合格、完成矢量数据上图入库后，成交投标人提供全部发票后5个工作日内支付剩余30%设计费。”项目签订时间为2022年4月7日，根据项目单位提供资金支付凭证，于2023年1月18日，向金田产业发展（山东）集团有限公司支付46.13万元，于2023年4月11日，向山东元鸿勘测规划设计有限公司支付13.65万元。项目资金支付未按照合同约定及时支付。

五是档案管理不规范。项目单位整理的资料汇编中缺少政府采购（服务类）验收单及合同。

六是管理工作不到位，图纸整改未及时落实到位。菏泽市

2022 年度高标准农田建设项目评审报告，专家评审意见表指出“图纸设计不合理，要求完善补充设计图纸”，与项目单位沟通了解，针对图纸问题已进行整改，但整改后未看到再提交审核且审核通过的相关文件。

（三）项目绩效管理工作欠佳，项目绩效体现不够充分

一是项目未设置绩效目标表。项目单位未根据2022年巨野县9万亩高标准农田建设项目设计单位政府采购项目单独设置绩效目标。

二是供应商设计成果未及时完成。根据项目单位提供招标资料、合同等文件要求，服务期限为合同签订后 20 日之内提交全部成果，金田产业发展（山东）集团有限公司、山东元鸿勘测规划设计有限公司，合同签订日期均为 4 月 7 日，按照要求，应于 4 月 27 日之前提交图纸，但项目单位提供图纸日期、实施方案日期、概算编制均为 2022 年 5 月份完成。

七、意见建议

（一）细化预算编制，加强成本控制

一是精细化预算编制，在高标准农田建设项目批复设计概算的基础上，按照国家有关收费标准，并参考其他地区类似项目的实际成本，合理测算高标准农田建设项目设计费用，在必要时可深入设计公司，充分测算公司运营成本并考虑合理利润，提高项目预算的科学性、合理性。二是加强对预算实施资金运转严管，层层控制，层层监督管理，对资金的使用方向及支出范围严格落

实。

(二) 提升采购管理能力，做好日常采购工作，严格项目实施过程管控

一是规范采购过程，按照采购流程开展工作。建议项目单位严格按照政府采购工作流程做好采购计划、政府采购预算、采购意向、采购需求、组织采购、合同订立、履约验收、资金支付、采购质量和采购内控管理9个环节的相关工作，合理编制采购计划和采购预算，在明确项目采购计划、批复项目政府采购预算的情况下，严格按照计划和预算开展采购组织实施等后续工作，尤其重视把控各环节工作的内容、时间以及政策要求，确保采购管理工作的规范性、时效性、完整性、准确性、科学性、政策落实性和公开透明性。

二是严格执行制度要求，提高组织实施规范性。建议项目单位认真研究《政府采购法》《政府采购实施条例》和各项规章制度、省市文件精神，严格执行国家、山东省、菏泽市相关采购管理办法和文件要求，进一步强化采购管理，规范采购程序，遵守采购当事人行为规范，确保政府采购组织实施工作的规范性。

三是高度重视采购意向公开工作，避免采购意向公开环节缺失，采购意向应当尽可能清晰完整，便于供应商提前做好参与采购活动的准备，加强采购活动的计划性。

四是进一步强化政府采购的全过程管理，增强招投标的科学性和规范性。增强评审制度刚性，严格遵守《中华人民共和国招

标投标法》评标审标工作要求；提高招标代理机构业务素质，督促机构按相关规定完成招投标资料汇编梳理；高度重视合同管理，强化履约责任，严格履行合同内容，强化合同审核。根据验收结果和合同要求拨款，规范使用项目资金，确保财政资金使用安全、高效。

（三）加强绩效管理工作、加快推进项目进度，促进效益及时发挥

一是建议主管部门增强绩效目标管理意识，重视绩效目标表的设置，明确绩效目标对过程监督和结果评定的重要性，充分考虑指标值的可量化性、目标的可实现性、绩效的可考核性等，设立科学合理的指标值，作为其后续进行项目管理的依据。

二是注重项目绩效成果的展现与提炼，准确归类数量指标与质量指标考核内容，细化成本指标，设置分项考核标准，逐步提升项目绩效管理的精细化水平，充分发挥绩效目标的指导作用，为项目后续实施与内容决策提供建议与参考，从而促进项目工作不断完善、提高。

三是建议主管部门及时了解各项工作的产出数量、质量、进度、社会效益、生态效益、满意度等的结果和反馈，为项目后续实施与内容决策提供建议与参考，从而促进项目工作不断完善、提高，有效促进项目效果及时充分发挥，促进财政资金使用效益最大化实现。