

2019 年度长沙市供销合作总社 财政支出绩效评价报告

为加强财政支出管理，提高财政资金使用效益，按照《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）、《长沙市市级预算部门（单位）整体支出绩效管理办法（试行）的通知》（长财办〔2019〕24号）、《长沙市财政局关于做好2020年省级预算资金财政重点绩效评价工作的通知》等文件精神，长沙市财政局（以下简称“市财政局”）绩效评价工作组于2020年5月至7月对长沙市供销合作总社（以下简称“市供销社”）2019年度财政资金重点项目进行了绩效评价，评价采用定量分析和定性分析相结合的方法，从项目申报、资金分配、预算执行、组织管理、财务管理、项目产出及效果等方面对项目进行了综合评价。现将绩效评价情况报告如下：

2020年6月8日至7月10日，评价工作组采取座谈的方式听取情况，查阅项目资料，检查资金使用、项目建设的有关账目，实地察看项目实施现场、探访项目受益群众、问卷调查等方式，采集相关数据，并根据项目实施单位报送的绩效自评报告等材料进行分析；项目抽查涉及长沙市望城区、芙蓉区以及

长沙县、浏阳市 4 个市区，实施的项目进行现场评价，共计抽查 12 个项目单位、5 个项目，抽查资金 748.30 万元，占项目支出 71%。

一、基本情况

（一）概况

市供销社是长沙市政府直属参公管理事业单位，是长沙市人民政府领导的全市最大的合作经济组织。

市供销社内设机构为办公室、资产管理处、合作指导处、科技发展处、安全储运处、审计监督处、组织人事处、直属基层社管理处、机关党总支。2019 年在职人员编制数为 45 个（含工勤编 2 个），年末实有在职人员 39 名；人社局批复临聘人员 4 名，2019 年末实有临聘人员 4 名。

根据中共中央、国务院《关于深化供销合作社综合改革的决定》（中发〔2015〕11 号）、中共湖南省委、省人民政府《关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（湘发〔2016〕3 号）、长沙市委、长沙市人民政府《关于深化供销合作社综合改革的实施意见》（长发〔2016〕28 号）、中共长沙市委办公厅、长沙市人民政府办公厅《关于深化供销合作社综合改革的实施方案》的通知（长办发〔2016〕41 号）等文件，经批准设立供销合作社综合改革引导专项，统筹安排 2017-2020 年每年 1000 万元综合改革专项引导资金，用于全市供销社综合改革工作。2019 年该专项引导资金包括：市级“新网工程”专项、淡季大化肥储备

补贴、维稳经费和基层组织建设项目。

（二）管理制度及执行情况

为规范和加强农业项目资金管理，市供销社制定了《长沙市大化肥淡季储备补贴专项资金管理办法》、《长沙市供销合作总社新农村现代流通服务网络建设专项资金管理办法》、《长沙市供销合作总社维稳专项资金管理办法》、《长沙市供销合作总社基层组织建设项目资金管理办法》，从项目资金的支持范围、支持方式、资金申报、公示、拨付办法、项目验收、资金监督检查等方面进行规范。除维稳专项经费由市供销社拨付至项目单位外，其他项目均由市财政局将项目资金拨付至各区、县（市）财政实行集中支付。经检查，主管部门项目资金审批合规，项目单位凭据完整。

为规范项目管理，长沙市供销合作总社制订了《长沙市化肥淡季储备管理办法》、《长沙市大化肥淡季储备实施办法》、《综合改革专项资金建设项目验收办法》及各项目申报通知，在化肥储备数量、金额认定、承储企业选择、监督管理及专项资金项目验收等方面进行了详细规定。检查相关项目资料，项目主管部门按照项目申报及审批流程进行了项目审核、专家评审、验收及督查。

（三）预算资金安排、管理、使用情况

1、预算资金安排及到位情况

2019年度市财政局预算安排资金 2982.40 万元，2019 年度

实际下拨资金 3042.40 万元,其中 60 万元为上年结转维稳资金,资金到位率 102.00%。具体情况见下表:

单位: 万元

项目	预算安排	实际到位	指标文号
2019 年部门整体支出	2112.42	2112.42	
2019 年度市级大化肥淡储专项	180.00	180.00	长财农指〔2019〕67 号
2018 年度基层组织建设试点项目	190.00	190.00	长财农指〔2019〕46 号
2018 年、2019 年“新网工程”项目	500.00	560.00	长财农指〔2019〕46、86、157 号
合计	2982.40	3042.40	

2、资金分配及使用情况

2019 年度实际使用财政资金 3042.40 万元,实际执行率 100.00%。资金使用情况详见下表:

单位: 万元

项目	项目单位名称	实际到位	实际支出	结余
2019 年度市级大化肥淡储	长沙县供销社	112.25	112.25	-
	望城区供销社	30.05	30.05	-
	浏阳市供销社	27.50	27.50	-
	宁乡县供销社	10.20	10.20	-
2018 年度新网工程	长沙路口物资供销有限公司	50.00	50.00	-
	长沙市供销生态农业有限公司	340.00	340.00	-
2019 年度新网工程	长沙市望城区高塘岭供销合作社	160.00	160.00	-
	湖南乐农汇农产品配送有限公司	10.00	10.00	-
2018 年度基层组织建设试点项目	长沙路口物资供销有限公司	10.00	10.00	-
	长沙哲农农业科技有限公司	10.00	10.00	-

项目	项目单位名称	实际到位	实际支出	结余
2018 年度基层组织建设试点项目	长沙浔云生态农业科技有限公司	10.00	10.00	-
	长沙绿穗农业开发技术有限公司	10.00	10.00	-
	长沙市望城区领航农机专业合作社	10.00	10.00	-
	长沙市望城区铜官供销合作社	8.00	8.00	-
	长沙市望城区云麓种植专业合作社	8.00	8.00	-
	湖南亮点农业开发有限公司	8.00	8.00	-
	长沙市望城区乌山贡茶专业合作社	8.00	8.00	-
	长沙市望城区中阳种植专业合作社	8.00	8.00	-
	浏阳供销资产经营管理有限公司	50.00	50.00	-
	宁乡县森燃水稻种植专业合作社	10.00	10.00	-
	宁乡县田园牧歌农场	10.00	10.00	-
	宁乡霞光优质稻种植专业合作社	10.00	10.00	-
	宁乡县双凫铺镇双农农资经营部	10.00	10.00	-
	长沙成玉农业开发有限公司	10.00	10.00	-
2018 年度维稳专项	长沙市东岸供销商贸有限责任公司	3.00	3.00	-
	长沙市棉麻土产有限公司	5.00	5.00	-
	长沙市蓝天再生资源有限公司	9.00	9.00	-
	长沙市北城供销经理处	3.00	3.00	-
	长沙市供销经贸发展总公司	10.00	10.00	-
	湖南新长久超市发展有限公司	30.00	30.00	-
2019 年度维稳专项	网湖南省电力有限公司（望城乔口商贸城安全用电）	63.94	63.94	-
部门其他整体支出	人员工资、福利支及运营支出	1988.46	1988.46	-
	合计	3042.40	3042.40	-

二、绩效目标

（一）职能职责

市供销社的主要职能职责是组织、指导全市供销社系统积极参与构建新型农业社会化服务体系，推进农业产业化经营；指导推进全市农村合作经济组织发展，发展各类专业合作社，加强农村综合服务体系建设和完善新农村现代流通服务网络，活跃城乡商品流通，促进城乡经济社会统筹发展。并根据市人民政府授权，对全市重要农业生产资料和农副产品的经营进行组织、协调和管理；承担化肥、农药等重要物资的国家商业储备、救灾储备任务；指导全市再生资源回收利用网络体系建设；依法管理运营本级社有资产，指导和监督供销社系统的资产管理，依法维护供销社的合法权益，确保社有资产保值增值；指导供销社系统的科技开发、推广和对外经济贸易、技术交流。

（二）近三年工作计划及重点项目

1、建设为农服务“三大体系”。突出规范新建、惠农功能和联合合作等要求，建立健全新型组织体系、新型经营服务体系、新型农合会体系。到2020年底，乡镇供销合作社全覆盖，村级供销合作社覆盖率达到80%，力争打造8个示范乡镇惠农服务中心和4个村级示范惠农综合服务社；围绕服务蔬菜、花猪、花卉苗木、茶叶、小龙虾等重点产业发展，市县两级全部建立农合会，60%以上的乡镇建立农合会。

2、打造为农服务“四大平台”。建设1个市级农业社会化服务平台和4个县级农业社会化服务中心，为广大农户和新型农业经营主体提供耕、种、管、收、加、储、销“全托管”、“半托管”和“菜单式托管”服务。按照混合制的模式，打造集科研推广、生产加工、流通销售、质量检测为一体的优质农产品流通服务平台，积极发展农产品冷链物流，有效解决农产品“卖难”、市民“买贵”和质量安全问题。依托社属企业搭建垃圾分类与再生资源回收利用服务平台，提质建设再生资源深加工基地、专业分拣加工中心、城乡垃圾分类与再生资源回收网点。与优质农产品流通服务平台统筹规划建设电子商务服务平台，并有效整合县、乡、村电商企业和经营网点，打通日用消费品下乡和农产品进城的“最后一公里”。

3、着力做实做强资产公司。加强市社资产公司领导班子和人才队伍建设，积极引进资本运营、法律事务、人力资源等专业人才。拓宽收入渠道，盘活闲置资产，处置不良资产，稳步壮大资产规模，逐步增强资产公司的经济实力和后劲。

4、着力盘活存量资产资源。把盘活社属企业的存量资金、资产、资源作为推动社属企业转型升级的重要抓手，支持经发公司启动银新项目建设，帮促日杂公司做好黄花项目土地置换，稳步推进日杂公司桥驿地块合作开发，加快大托管理处机场口项目、洞天公司裕天国际二期项目和日杂公司滨江项目建设进度，想方设法盘活北城管理处60余亩土地资源。同时，积极引

导社属企业加强与人工智能、区块链、知识产权等领域的领军企业的合作，运用现代新兴技术推动企业加快转型升级。

5、着力妥善解决遗留问题。协调人社、财政、自然资源和规划、金融办等部门出台解决社属企业职工社保医保、土地房屋产权、财务挂账、金融债务等历史遗留问题的办法和优惠政策。同时，采取更多的办法推动蓝天公司改制遗留问题的解决，继续盯紧跟进社属企业涉诉案件，努力实现预期目标。

（三）绩效目标

1、贯彻落实综合改革目标任务，因地制宜的做好基层组织的创建与恢复重建工作，2019年，建成乡镇惠农服务中心、村级惠农综合服务社基本覆盖100%的乡镇和80%的行政村。

2、继续支持农副产产经营企业优质农副产品配送中心、连锁经营网络、市级农村电子商务平台及网络建设。

3、确保全市化肥供应，确保价格的基本稳定，确保商品质量，缓解化肥常年生产、季节使用的矛盾，保障农业生产用肥的需要。

4、有效完成市社系统的维稳处突、历史遗留问题解决等工作，达到维护市社系统安全稳定的目标。

三、产出成果及效益情况分析

（一）评价结论

根据《2019年市供销社绩效评价指标评分表》，我们通过定量和定性分析，2019年市供销社绩效评价现场评价项目得分为

81.51分，评价等级为“良”（具体详见附件1）。

（一）绩效分析

通过市供销社全体的共同努力，2019年市供销社荣获全省供销系统综合业绩考核一等奖、排名第一，并被评为全省深化供销合作社综合改革先进单位。

1、2018年10月起至2019年3月底，长沙市社系统实际储备大化肥39018.32吨（其中：尿素5794.16吨，钾肥3524.86吨，复合肥28617.50吨，高技术新型肥料741吨，作物专用肥340.80吨），实际储备金额8375.10万元，完成了下达的储备总任务与总金额（计划储备任务为36000吨，其中尿素5460吨，钾肥3210吨，复合肥26270吨，计划储备金额7712.10万元）。确保我市大化肥供应，缓解化肥常年生产、季节使用的矛盾，确保市场价格的基本稳定，确保商品质量，规范了我市农资市场的经营秩序。

2、完成优质农副产品流通门店（标准店）6个、优质农副产品门店（旗舰店）4个、农贸市场1个、优质农副产品物流中心1个和市级农村电商平台1个的新建投入。但由于项目运营不当，所有门店及农贸市场均已关闭。长沙县路口优质农副产品分拣中心完成项目建设。覆盖全县80%以上乡镇，服务全县40多万农民群众，打造了全国基层社改革发展的“路口模式”。

3、望城区高塘岭供销社乌山综合市场商业楼和附属工程建设项目已初步完成。为当地群众开辟财源提供了良好的交易场

所，实现市场对资源的配置作用；有利于政府部门对食品安全管理和监督，为人民提供放心食品提供基础。但截止现场评价日，综合市场尚未营业。

4、长、望、浏、宁四区县（市）完成基层组织建设项目 20 个，实现惠农服务中心覆盖乡镇的目标，供销惠农服务网络已基本建立。

四、存在的主要问题

（一）项目运营不当，财政资金投入全面亏损

2018 年新网工程项目单位长沙市供销生态农业有限公司总投资 779 万元，其中财政专项资金 340 万元，于 2019 年 8 月拨付，但该项目于 2019 年底已全部关闭，包括旗舰店 4 个、标准店 6 个、物流中心 1 个、农贸市场 1 个、市级农村电商平台 1 个，形成全面亏损，项目效益目标亦无法实现。

（二）项目建设时间及进度整体滞后

长沙市供销生态农业有限公司计划于 2018 年 11 月 30 日前建设生鲜门店 10 家，截至 2018 年 12 月底 8 家生鲜门店仍在建设，整体建设进度滞后。

长沙市望城区高塘岭供销合作社计划于 2019 年 10 月 30 日前建成综合市场，截止现场评价日仅完成主体框架建设，项目进度严重延后。

（三）部分项目投资偏差率较大

长沙市供销生态农业有限公司项目计划投资额 875 万元，

实际投资额 779 万元，投资偏差率为 11%。

长沙市望城区高岭塘供销合作社乌山综合市场项目计划投资额 1980.89 万元，实际投资 1375.54 万元，投资偏差率为 30%。

（四）基层组织建设数量未达标

根据申报指南、长供发〔2018〕43 号文要求，2018 年 1 月 1 日至 2018 年 11 月 30 日期间完成项目数量 21 个，实际建设 20 个，其中长沙县供销合作社金井镇惠农服务中心建设项目未建设。

（五）基层建设项目主体资格审核不严

按照申报指南、长供联〔2018〕1 号文要求，项目主体成立时间须符合 2017 年 12 月 31 日前在长沙市域范围内依法注册登记的农业生产经营服务主体的规定。经核查，发现浏阳供销资产经营管理有限公司下属的文家市、高坪、沿溪、张坊、北盛集镇 5 个项目主体不符合成立时间要求。

（六）部分基层建设项目的内容未按规定完成及营业

现场评价抽查发现，有浏阳供销资产经营管理有限公司建设的 2 个乡镇惠农供销服务中心未按申报指南规定完成建设服务内容，亦未开展承诺的惠农服务内容。

（七）部分项目的绩效目标未完成

1、收入、利润增长目标未达成。

根据基层建设项目申报资料、绩效目标，项目单位的 2019 年营业收入及利润增长率须达到 30%以上。经现场核查，长沙

市望城区中阳种植专业合作社、浏阳供销资产经营管理有限公司下属的沿溪惠农服务中心、长沙浔云生态农业科技有限公司 3 家项目单位均未达标。

2、为农户提供生产生活便利目标未全部完成。

根据各项目单位的申报资料，部分基层建设项目须开展快递便利、网上商城等惠农服务目标。现场评价发现，部分项目单位未达成申报目标，如浏阳市沿溪惠农服务中心的邮乐购、浏阳市高坪基层社的快递、仓储服务等未实现。

(八) 部分单位大化肥储备任务量及库存量不符合规定

1、抽查发现，望城区供销社冬储期间复合肥、高技术新型肥料调入量未完成 2018 年 10 月 1 日—2019 年 3 月 31 日期间淡季(2018-2019 年)大化肥储备任务，复合肥完成任务量的 99.73%、高技术新型肥料完成任务量的 97.29%。

2、淡储期的后 2 个月中至少有一个月的月末淡储化肥库存量要高于淡储任务量，经现场评价，长沙县供销社、望城区供销社等均未完成。

(九) 项目单位仓储管理不规范

现场评价发现，大部分项目单位均未建专项出入库台账，且库存数据存在差异；其中 4 个项目单位验收数据与储备期实际验收入库数不一致；2 个项目单位仓库无专员管理。

(十) 项目单位未对农资价格进行监测

抽查发现，大化肥淡储项目单位均未提供本区域农资价格

监测记录。

(十一) 自评绩效评价指标体系不够完善、合理，未设计出真正能体现项目效果的个性指标。

(十二) 部门预算执行不及时。

一季度支付 634 万元，支付进度 30%、二季度支付 934 万元支付进度 44%、三季度支付 1409 万元支付进度 66%。

五、问题剖析

(一) 重大项目前期可行性分析不到位

重大金额项目立项投入前，未对项目进行全方位分析，包括项目投入的必要性（含人流量、车流量、地理位置等组建条件和管理环境）、管理方案、管理规模和经济分析（投资额、投资回收期、成本费用、收益估算），应从市场可行性、经济可行性、政策可行性、技术可行性、模式可行性等多维度进行科学、精细地分析评价后，再进行决策是否投入，而不是简单做一个初步估算就全面投入。

(二) 重大项目缺乏监控、预警、调整的灵活机制

对重大项目未建立一套行之有效的管控机制，包括实时监控、风险辨识、预警、风险衡量、风险分析与评估、风险防范、风险应对及调整等管控措施。以便做到发现问题，及时解决，进行考核问责。

(三) 部分项目单位仓库基础管理欠规范

对项目单位的基础管理须进一步加强，严标准、高要求，

工作中多扶持、多协助、多监督，促使其提高项目的管理水平。

（四）项目验收管控不严格

对项目验收应按照相关文件、申报资料等要求，逐项核对及验收其是否达到项目绩效目标，对未达到标准的必须整改，整改不合格的不能办理验收手续，也不能获得财政项目资金拨款，实行“严把关”。

（五）绩效管理待加强

强化项目单位对资金绩效实现情况的责任约束，进一步细化、量化绩效目标，明确项目单位“钱怎么花的，花得怎么样，存在什么责任”，并加强财政资金使用效益跟踪“回头看”，及时反馈及纠偏，而不能是只规定一些大目标，或不切实际或无法考核评价，项目做得好或不好与资金及激励不挂钩，无法确保项目绩效目标的有效实现。

六、建议

（一）加强项目可行性分析，提高资金使用效益

建议市供销社对重大项目进行项目可行性分析，在立项前可通过多方现场调研、专家论证、财务测算等途径全方位、科学、合理地分析评价项目，避免重大资金损失。

（二）建立项目预警及调整机制，及时止损

建议市供销社加强对项目的监控，制定一套高效、灵活的发现问题、预警提示、解决问题的项目管控机制，对项目重大

问题实时解决，减少项目运营亏损。

（三）健全存货管理制度，加强存货基础管理

建议项目单位建立完整的仓库出入库管理制度，安排项目单位专员对淡储化肥仓库进行管理，建立专项出入库台账，以实际入库验收单的数量作为仓库出入库台账以及财务库存商品账面数的记账依据，明确相关人员对实物资产的责任，定期安排专人（财务人员、仓管人员及业务人员）对仓库淡储化肥进行盘点，确保存货核算的及时性和准确性。

（四）严格项目验收管控

项目相关主管部门需建立各项目验收制度、流程，成立相关验收小组，在项目实施完成后严格按照规定时间、程序和要求组织项目验收。实事求是的对项目申报的各项内容、数据、支撑性资料、账务处理进行分析并实地检查，规范、完整、真实的出具相应验收报告或项目验收单，促使项目单位规范化管理。

（五）建立绩效评价结果应用和激励约束机制

建立绩效评价结果应用机制，把绩效评价结果作为后续资金安排的重要参考依据，建立起绩效评价的激励约束机制，实行绩效评价结果和资金安排相挂钩。通过绩效评价结果的应用，着力增强资金使用单位的绩效理念，切实强化资金使用管理，不断提高专项资金的使用效益。

（六）建立上下协调机制

在上下级社属单位之间建立协调机制，对维稳资金分配、

拨付、使用进行全程监控，确保资金拨付进度的同时加强对资金使用合规性的监管。

（七）加强绩效工作管理，强化绩效管理理念

主管部门应提高绩效目标申报质量，做到绩效目标明确、细化、量化；普及绩效管理方面的信息和知识，及时做好各阶段的绩效管理工作。不断提高各类人员对绩效管理工作重要性的认识，做到绩效管理常态化。认真开展绩效自评工作，提高主管部门及项目单位绩效自评报告的填报质量。

长沙市财政局绩效评价工作组

2020年8月25日