

菏泽市牡丹区 2020 年度财政重点项目 绩效评价报告

2021 年 10 月

目录

摘 要.....	4
一、项目情况概述.....	4
二、评价工作基本情况.....	5
三、评价结论和绩效分析.....	5
四、经验教训和建议.....	6
（一）主要经验.....	6
（二）存在的问题.....	7
（三）意见建议.....	9
前 言.....	12
一、开展绩效评价的背景.....	12
二、评价方式.....	12
正 文.....	14
一、项目基本情况.....	14
（一）项目立项.....	14
（二）项目预算.....	15
（三）项目计划实施内容.....	15
（四）项目组织管理.....	15
二、项目绩效目标.....	15
三、绩效评价工作情况.....	16
（一）绩效评价目的.....	16
（二）绩效评价工作方案制定过程.....	17
（三）绩效评价原则、评价方法、评价框架.....	18
（四）数据采集方法及过程.....	22
（五）绩效评价实施过程.....	23
（六）绩效评价的局限性.....	26
四、整体评价结论与分析.....	27
（一）评价结论.....	27
（二）绩效评价指标分析.....	27
五、项目主要经验及做法.....	40
六、存在的问题.....	41
七、意见建议.....	43
八、附件.....	45

项目基本情况				
项目名称	牡丹区农业保险补贴项目			
项目负责人	于善雨	联系电话	15550750272	
地 址	菏泽市牡丹区南城迎宾路 01018 号			
项目起止时间	2020 年 1 月 1 日—2020 年 12 月 31 日			
计划安排资金（万元）	816.8038	实际到位资金（万元）	470.9542	
其中：中央财政	459.07747	其中：中央财政	265.4709	
省财政	356.7121	省财政	205.4833	
市县财政	1.01423	市县财政		
其它		其它		
实际支出（万元）	470.9542			
项目绩效情况				
评价指标			指标 分值	评价 得分
一级	二级	三级		
决策 (10)	项目立项 (6)	立项依据充分性	4	4
		项目立项规范性	2	2
	项目目标 (4)	绩效目标合理性	2	2
		绩效指标明确性	2	2
过程 (26)	投入管理 (8)	资金到位率	5	0
		到位及时率	3	1.5
	财务管理 (8)	财务管理制度健全	3	3
		资金使用合规	3	3

		财务监控有效	2	2
	项目实施 (10)	管理制度健全性	4	4
		管理制度的执行	3	3
		项目质量	3	3
产出 (24)	项目产出 (24)	2020年农业政策保险覆盖村镇数量	2	2
		2020年农业政策保险数量	2	2
		2020年农业政策保险覆盖面积	4	2
		保险理赔及时率	8	3
		农业政策保险投保率	8	3
效益 (40)	项目效益 (40)	社会效益	10	8
		经济效益	10	7
		可持续发展	10	8
		社会公众或服务对象满意度	10	8
综合得分				72.5
评价等次				中

摘 要

一、项目情况概述

评价对象：牡丹区农业保险补贴项目

评价范围：菏泽市牡丹区农业农村局组织管理情况以及项目实施情况，包括项目决策、项目过程、项目产出、项目效益等情况。

项目主管部门：菏泽市牡丹区农业农村局。

具体实施单位：安华农业保险股份有限公司菏泽中心支公司、中国人民财产保险股份有限公司菏泽市分公司。

项目具体内容：政策性农业保险是一项重大的惠农政策，在稳定粮食生产、弥补农民损失和减轻政府救助能力等方面发挥重要作用。农险工作作为顺民意、谋民利、得民心、解民忧的“民心工程”，牡丹区本着“人民保险、服务人民”的工作理念，认真履行社会责任。针对往年存在投保率不足等情况，今年加大工作力度，做好宣传发动工作，各镇街召开专题动员会，深入到乡、村宣传承保政策，张贴发放宣传单，给农户解释相关条款及缴费标准等。了解镇街小麦、玉米种植情况，广泛发动动员，引导农户参保。

项目预算：项目全年预算数为 816.8038 万元，实际全年执行数为 470.9542 万元。

总体绩效目标：通过实施财政保费补贴政策，引导和鼓励农户特别是适度规模经营主体积极参保，做到“愿保尽保”；通过加强督导调度和绩效管理等，着力提高理赔兑现率、时效性和精准性，切实发挥政策性农业保险“稳定器”和“助推器”作用。

二、评价工作基本情况

受菏泽市牡丹区财政局委托，中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司负责牡丹区农业保险补贴项目的评价工作。接受委托后，中协政慧（山东）绩效管理咨询有限公司自2021年9月下旬开始，组成评价组，并制定绩效评价方案，在现场调研和资料收集的基础上，确定绩效评价指标体系、开展内部交流会，到菏泽市牡丹区现场审查，并通过问卷方式进行广泛调查，最终分析整理形成评价报告。

三、评价结论和绩效分析

依据山东省农业农村厅 山东省财政厅 山东省地方金融监督管理局 中国银保监会山东监管局《关于做好农业保险承保机构调整工作的通知》（鲁农财字〔2019〕4号）、牡丹区农业农村局和牡丹区财政局《关于做好2020年小麦政策性保险工作的通知》等文件要求，我们在收集、整理、汇总、分析项目档案资料的基础上，进行实地抽查与核实，评价组制定了评价指标体系，利用实地调研和社会调查获得的资料数据，按照指标体系的评分

规则进行评价打分，形成了该项目评价报告。牡丹区农业保险补贴项目评价整体得分为 72.5 分，按照不同得分绩效等级划定原则，该项目绩效评价等级为“中”。

四、经验教训和建议

（一）主要经验

近年来，在市委市政府坚强领导下，在相关部门、机构的通力合作、共同努力下，牡丹区农业保险取得了长足发展。但是，由于历史原因和农业保险政策的特殊性，长期以来存在多头管理、分散用力的问题，在一定程度上影响了农业保险工作的实际效果。

为加快农业保险高质量发展，必须强化顶层设计，完善制度体系建设，加大协同推进力度。财政部等部委联合印发的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（财金〔2019〕102号）明确提出，由各级财政部门牵头推进农业保险工作。根据财政部等部委部署要求，2020年3月，省编办批复同意，建立了由省财政厅、省农业农村厅等有关部门组成的农业保险高质量发展工作联席会议，2020年12月，山东省财政厅 山东省发改委、山东省自然资源厅等7部门印发《关于加快山东省农业保险高质量发展的实施意见的通知》（鲁财金〔2020〕46号）。

菏泽市牡丹区明确当地财政支持政策和重点，认真履责、统筹谋划、协调配合、一体推进，形成农业保险高质量发展的强大

工作合力。

菏泽市牡丹区农业农村局对农业政策性保险理赔工作非常重视，农户受灾后，及时组织保险公司组织人员赴田间地头对受灾受损作物进行查勘，按照查勘要求，抽检率不低于 30%。损失率最终由农业专家测产并出具测产报告，按照村组提供受损农户名册及一卡通，赔款由总公司通过银行统一划款支付到户。

2020 年，全区小麦理赔面积 23026.9 亩，理赔金额 2109864.00 元，受益农户 14681 户。全区玉米理赔面积 531351 亩，理赔金额 1176991.00 元，受益农户 4229 户。全区大豆理赔面积 8362.8 亩，理赔金额 26371.04 元，受益农户 14 户。全区大棚理赔面积 28.84 亩，理赔金额 5522384.00 元，受益农户 1 户。

（二）存在的问题

1. 承保方面收取保费周期过长。主要原因是因外出务工人员较多，无形中延长了收费时间和增加了收费难度。以及收费造册的人员涉及面宽，保险公司只培训到村级干部，而收费工作多是由村组长完成，造成投保清册要素填写不全或者填写错误，重新返工也是导致承保周期拉长的重要原因。由于农户对政策性保险认识不到位，且有投机心理，不足额投保和选择性投保是现在的普遍问题，给后期的查勘定损带来一定难度。

2. 理赔方面由于发生灾害时间集中，有效查勘时间短，造成现场查勘压力过大，投保率偏低且有选择性投保情况，出现个别村组在查勘过程中扯皮现象。主要原因有二个方面，一是个别村组受灾后将定损亩数平均分配，造成受损的农户因赔款过低而有意见。二是队伍建设，农业保险的开展离不开协保员队伍。目前有些镇街已经有稳定的协保员队伍，主要以村会计为主，但管理上还有些脱节，对协保员的培训力度不够。今后进一步完善协保员档案，扩大协保员队伍，加强培训。

3. 农业保险保障能力有限，存在道德风险

农业尤其是种植业是低收入的行业，以小麦为例，小麦需要经过翻地播种，施肥灌溉打药，最后完成收割，通过访谈得知平均每亩小麦需要 500 元以上的成本。虽然只需缴纳 3 元的保费，而政策性小麦险的保险金额仅为 300-400 元/亩。实际的赔付金额计算与损失率和小麦的生育期有关，不少村民认为农业保险对于他们的帮助是有限的。另外，通过对村民的访谈得知农业保险存在道德风险，村委会作为联系农户与保险机构的重要枢纽，在发生自然灾害时会私自多报受灾耕地的面积，并且与保险工作人员相互勾结以套取保险保费。这种恶劣行为严重的危害了国家利益，虽然没有给农民带来直接危害，但是也间接地降低了农民对于农业保险的信任度，激化社会矛盾，阻碍国家惠农政策和农业

现代化的进程。

4. 山东省 2018 年三大主粮作物农业保险覆盖率已经达到 75%，近几年也呈现逐步提高的趋势，而菏泽市 2020 年主粮作物农业保险覆盖率仅为 64%，低于全省水平，牡丹区主粮作物农业保险覆盖率仅为巨野县的 40%左右，这与牡丹区城镇化发展影响，主粮作物种植面积大量减少有关。

（三）意见建议

1. 对主要粮食作物（如小麦、玉米）实行强制保险，把农业保险工作纳入地方政府工作的议事日程，作为对该级政府及部门的重要考核指标。农业保险作为一项支农、惠农、强农的举措，必须引起地方政府特别是区、乡（镇）级政府的重视，纳入政府的统筹规划，扎实工作，稳步推进，才能起到应用的效果。

2. 鼓励政府发展适应本地的保险品种。除主要粮食作物（小麦、玉米、水稻）外，油料、水果、蔬菜、林业、畜牧业、渔业等种植、养殖业保险业务，增强产业抗风险能力，提高农副产品产能和品质，满足民生需求，如牡丹区的牡丹籽油产业保险和蔬菜大棚保险等。

3. 提升保险的保障水平，促进转型升级。农业保险作为分散农业生产经营风险的重要手段，是现代农业发展的稳定器，对保障国家粮食安全具有重要意义。作为我国三大主粮的小麦以及玉

米的生产直接关系到国计民生和粮食安全。2020年中央一号文件在“保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收”部分中再次提出要“推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点”。目前，我国大宗作物农业保险主要还是“成本保险”，保险金额只覆盖了直接物化成本，大概占其收入的40%，保障水平远低于美国、加拿大等国家的农险保障水平。因保障程度低，风险分散相对有限，特别是对新型农业经营主体，不利于调动农户的投保积极性，也不利于保护农户的种粮积极性，影响到国家强农惠农政策落地以及粮食生产。近年来，我国在推动农业保险转型升级、保障农户种粮积极性方面不断探索。因此，菏泽市有必要进一步增加劳动力成本至覆盖全部农业生产成本或直接开展收入保险，积极探索小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点。通过农业保险保障力的加大，提高农户参保的积极性，带动牡丹区农业保险覆盖率的提升。

4. 提升对于保险业务商业本质的理解，建议对此项目开展全成本绩效分析。从项目情况来看，农业保险之所以采取财政补贴的方式，是因为农民参保意愿不强、承担保费的能力较弱，而农业保险的赔付面和赔付情况较为广泛，保险资金入不敷出，因此财政安排专项资金对此项业务进行补贴，但是从评价情况来看，无论是财政局还是其他相关主管单位，对于保费的运行情况和保

险业务的盈利情况了解程度不够,财政资金承担保险保费的 80%,有多少保费资金用于了保险的赔付,保险业务的本身成本多少,农民的收益到底是多少,业务主管部门是不掌握的。商业保险的本质是盈利,保险是金融行业高利润率的业务模式,商业保险承保基础性和普惠性的保险业务本身就有商业逻辑上的矛盾和冲突。财政应加强对资金的监控和管理,提升对保险业务的理解,以基金管理视角看待农业保险项目,对于提升项目的最终产出和保障效果有着至关重要的意义。提升保费管理意识,引入专业金融思维。项目中承包的 8 家保险公司:中国人民财产保险股份有限公司、中华联合财产保险股份有限公司、中国人寿财产保险股份有限公司、中国太平洋财产保险有限公司、太平财产保险有限公司、中国平安财产保险股份有限公司、安华农业保险股份有限公司、泰山财产保险股份有限公司,大部分为山东省省外的保险公司,存在保费外流的风险。经查,山东省年度各项保险保费净流失金额年度近 300 亿元,此项目作为普惠性、基础性保险项目一样存在这样的金融问题。

项目名称:牡丹区农业保险补贴项目

项目单位:菏泽市牡丹区农业农村局

主管部门:菏泽市牡丹区农业农村局

评价机构:中协政慧(山东)绩效管理咨询有限公司

前言

一、开展绩效评价的背景

为了加强财政支出管理，提高资金使用效益，检查财政支出项目的预期目标是否实现，项目是否可持续运行，帮助项目单位分析存在的问题，及时总结经验，改进项目管理措施，提高项目单位绩效管理水平和为预算决策提供正确、有力的依据。根据《中共中央国务院关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（中〔2018〕34号）、《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）、《山东省委省政府印发关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、菏泽市财政局《关于印发〈菏泽市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（菏财绩〔2020〕7号）、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）等文件要求，决定开展财政支出绩效评价工作。

二、评价方式

本次评价通过获取项目单位实施项目相关资料、建立绩效评价指标体系、运用合理的绩效评价方法，对项目单位在执行项目期间的绩效情况进行全面的定量、定性分析和综合评价，形成绩

效评价结论，从而发现项目执行中存在的问题，提出针对性修改意见，从而帮助项目单位不断完善资金管理，更好地发挥项目资金作用。

正文

一、项目基本情况

（一）项目立项

为了进一步落实《关于印发山东省政策性农业保险承保机构遴选指南的通知》（鲁财金〔2021〕13号）、《关于加快山东省农业保险高质量发展的实施意见》（鲁财金〔2020〕46号）、《关于山东省特色农产品目标价格保险保险费补贴资金管理暂行办法的通知》（鲁财金〔2018〕11号）、《关于拨付2020年度农业保险产粮大县政策市级配套资金预算指标的通知》（荷财金指〔2020〕20号）、关于印发《山东省农业大灾保险试点工作方案》的通知（鲁农种植字〔2017〕25号）等文件精神和相关要求，菏泽市牡丹区财政局和牡丹区农业农村局联合下发了《关于做好2020年小麦政策性保险工作的通知》文件，文件中明确了农业保险品种、各险种承保数量、承保机构及各级财政资金对各险种的补贴比例。并召开镇街有关人员会议，专门布置政策性小麦保险工作。农业保险的相关单位组织承保保险公司、协保员开启启动大会，宣布相关政策内容。对标的物进行查勘验标，村委会统一收集农户自缴保费部分存入保险公司指定账户并进行公示，保险公司出具保险单。

（二）项目预算

全年预算数为 816.8038 万元，实际到位资金 470.9542 万元，全年执行数为 470.9542 万元，预算执行率 100%。

（三）项目计划实施内容

政策性农业保险是一项重大的惠农政策，在稳定粮食生产、弥补农民损失和减轻政府救助能力等方面发挥重要作用。农险工作作为顺民意、谋民利、得民心、解民忧的“民心工程”，牡丹区本着“人民保险、服务人民”的工作理念，认真履行社会责任。针对往年存在投保率不足等情况，今年加大工作力度，做好宣传发动工作，各镇街召开专题动员会，深入到乡、村宣传承保政策，张贴发放宣传单，给农户解释相关条款及缴费标准等。了解镇街小麦、玉米种植情况，广泛发动动员，引导农户参保。

（四）项目组织管理

为进一步推进和完善农业保险补贴政策，促进农业、农村经济发展，根据工作需要和人员变动，经研究，分别成立了“牡丹区农业保险工作领导小组”和“牡丹区农业保险核损理赔专家工作组”，对农业保险工作起到领导和监督作用。

二、项目绩效目标

通过实施财政保费补贴政策，引导和鼓励农户特别是适度规模经营主体积极参保，做到“愿保尽保”；通过加强督导调度和

绩效管理，着力提高理赔兑现率、时效性和精准性，切实发挥政策性农业保险“稳定器”和“助推器”作用。

三、绩效评价工作情况

（一）绩效评价目的

随着财政支出规模的日益扩大，公众预算监督意识也相应的不断增强，全社会越来越关注财政资金的使用绩效，迫切要求探索创新财政资金绩效评价机制。通过一系列、全方位、多维度的绩效测评指标对专项经费使用效益进行分析，综合评价牡丹区农业保险补贴项目经费资金安排的科学性、合理性、规范性和资金的使用成效，强化支出的使用责任，提高财务管理水平，以便及时总结项目管理经验，完善项目管理办法，优化资源配置，提高项目管理水平和资金的使用效益。其作用可从外部作用和内部作用两个方面来表述。

根据《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）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、《中共山东省委 山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、菏泽市财政局《关于印发〈菏泽市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（菏财绩〔2020〕7号）、牡丹区财政局《关于区级部

门(单位)实施重点项目绩效评价工作的通知》(菏区财发(2021)22号)等文件要求,通过建机制、扩范围、抓重点、补短板,建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,促进绩效结果与预算安排和政策调整挂钩,实现预算和绩效管理的一体化、常态化、科学化、规范化,做到花钱必问效、无效必问责,大幅提升预算管理水平和政策实施效果。此次绩效评价“为加强预算绩效管理,强化预算支出责任,提高财政资金使用绩效”。

通过绩效评价,可以衡量项目资金使用效益,掌握项目资金使用的规范性、科学性,分析项目支出绩效目标完成情况,总结经验,分析存在问题,不断提高项目资金支出管理水平及项目实施效果。即“有利于提升预算管理水平、增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本”。

(二) 绩效评价工作方案制定过程

我公司接受委托后,明确评价任务的内容后,立即成立了评价组,评价组制定绩效评价工作方案前,从以下几个方面对所需的相关资料进行了收集:

- (1) 与项目相关的法律法规和规章制度;
- (2) 与项目相关的各级政府制定的国民经济与社会发展规划、方针政策;
- (3) 相关行业政策、行业标准及专业技术规范;

(4) 各级政府或财政部门关于财政支出绩效评价的管理办法及规定；

(5) 预算部门职能职责、发展规划、年度工作计划及工作目标；

(6) 申请预算时提出的资金申报书、项目绩效目标、项目可行性研究报告、项目实施计划与实施方案；

(7) 项目执行单位的预算管理制度、资金及财务管理办法、资金使用概况、专项审计报告等财务会计资料；

(8) 项目管理制度、项目管理数据、项目（部门）年度或季度工作总结；

(9) 项目有关财务资料，预算执行报告；

(10) 绩效自评报告、上年度绩效评价报告或相关总结。

在收集并熟悉了项目单位提供的自评报告和项目其他文件后，制定了部门基础信息表等文件，本着可行性、科学性、客观性、简明性的原则设计绩效评价工作方案。

（三）绩效评价原则、评价方法、评价框架

1. 评价原则

评价组在整个评价过程中坚持科学规范、独立公正、突出重点、系统性的原则。

1.1 科学规范原则。根据项目类型，按照规范、公开、透明

的要求制定科学、合理的绩效评价指标、评价标准、评价方法，严格执行规定的程序对牡丹区农业保险补贴项目整体支出进行客观、公正的评价。

1.2 独立公正原则。绩效评价委托第三方评价，并积极为第三方营造良好氛围，保证绩效评价的独立性与公正性。

1.3 突出重点原则。根据项目实际情况，这次绩效评价的重点从经费申请、使用过程、产出和效益四个方面进行评价。

1.4 系统性原则。将定量指标与定性指标相结合，以定量分析为主、定性分析为辅，系统反映预算支出所产生的社会效益、经济效益、可持续影响和社会公众满意度等。

2. 评价方法

评价组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，坚持定量优先、简便有效的原则。根据本次评价对象的具体情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。

2.1 比较分析法

通过对此项目绩效目标与实施效果、历史与当期情况、同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

2.2 因素分析法

通过综合分析影响此项目绩效目标实现、实施效果的内外因

素，评价绩效目标的实现程度。

2.3 公众评判法

通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价此项目绩效目标的实现程度。

2.4 成本效益分析法

将此项目的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

3. 评价框架

3.1 绩效评价框架

绩效评价框架是开展绩效评价的核心。绩效评价框架包括评价准则、关键评价问题、评价指标、评分标准、证据、证据来源、证据收集方法等。

3.2 绩效评价指标与赋权

依据财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预〔2013〕53号)中部门项目支出绩效评价共性指标体系框架，结合项目实际情况，本次牡丹区农业保险补贴项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标4个，分别为决策、管理、产出、效益；二级指标7个，分别为项目立项、项目目标、投入管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益；三级指标21个。

相较于传统的“控制导向”的部门预算，绩效预算是以“结果、绩效为导向”的一种新的预算管理新模式，这种预算管理新模式将结果与投入联系起来，更加突出项目支出的结果。根据绩效预算管理新模式的要求，评价重点是项目支出的成本效率、项目支出的结果和社会效益。为此，在对评价指标体系赋权上，我们在借鉴已有评价指标赋权的一些共同做法的基础上，降低了项目投入和过程的权重，增加了绩效指标的权重，尤其是产出和社会效益指标的权重。具体而言，采用百分制，项目决策评价指标共占总分数的 10%，项目管理评价指标占总分数的 26%，项目产出指标占总分数的 24%，项目效益指标占总分 40%。分数分布如下表：

评价指标	权重	评级分值
决策	10%	10
管理	26%	26
产出	24%	24
效益	40%	40
综合	100%	100

3.3 绩效评价标准

评价标准主要参照计划标准、行业标准、历史标准等。计划标准是指以预先制定的目标、计划、预算、定额等数据作为评价的标准。行业标准是指参照国家公布的行业指标数据制定的评价标准。历史标准是指参照同类指标的历史数据制定的评价标准。

投入和产出指标的评价主要依据文件制度的记录和现场核查，产出和效益指标的评价主要依据绩效申报表、前一年执行结果、调查结果及调查问卷分析等。其中，调查问卷针对牡丹区农业保险补贴项目工作满意度设定。

评价结果级别评定是根据综合评分方法取得的计分结果确定所属等级。依照牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）相关要求，本次评价结果级别按评价计分结果分为优秀、良好、合格、不合格。以下是《财政支出绩效评价计分结果级别评定对照表》：

评价等级	优	良	中	差
分值 S	$S \geq 90$	$90 > S \geq 80$	$80 > S \geq 60$	$S < 60$

（四）数据采集方法及过程

数据采集方法为评价过程中用于数据采集的方法，比如案卷研究、个别走访、实地调研、问卷调查、集中座谈、随机抽样等。评价小组根据绩效评价的预算和评价关键问题，在确保证据精确性的前提下，重点采取了以下方法。

1. 案卷研究

从菏泽市牡丹区农业农村局获取项目申请、评审资料，整理分析，判断项目立项的合理性、必要性、可行性。并且通过互联网、报刊等广泛搜索关于项目绩效评价的资料、数据，以提供相

关分析的理论 and 现实基础，从而有利于更加客观、科学、全面、合理地做出绩效评价。

2. 实地调研与自评汇报

通过对项目实施单位的现场调研与核查，了解项目的最新动态和相关情况，并对项目开展情况有一个直观、多角度的判断。通过自评汇报沟通，了解项目的业务数据与部分财务数据，核实款项使用情况与产生的效益，使绩效评价量化指标更充分，也确保绩效评价与项目的衔接度更高。

3. 座谈会

召集项目实施单位负责人开座谈会，交流项目执行情况和所取得的成果，反映项目实施过程中存在的困难和问题，核实定性指标。形成座谈记录。

（五）绩效评价实施过程

根据牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》要求，我公司对绩效评价工作的开展进行了动员部署，并严格按照牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（荷区财发〔2021〕22号），要求被评价单位根据通知，组织人员自查、自评，并编写项目绩效自评报告。

我公司接受委托后，成立了绩效评价组，选派专业人员进点，

与菏泽市牡丹区农业农村局进行对接，进行前期准备工作，制定绩效评价前期工作计划，然后组织项目小组正式进驻现场，开展绩效评价工作。本次评价于2021年9月18日开展前期工作，于2021年10月9日出具绩效评价报告书，整个评价工作分以下五个阶段进行：

1. 接受委托阶段

我公司与菏泽市牡丹区财政局、菏泽市牡丹区农业农村局就绩效评价的有关事宜进行洽谈，明确评价目的，确定评价对象、范围及项目内容。此后，根据绩效规范的要求和本次评价的实际情况，拟订了绩效评价工作实施方案，成立此项目评价工作组。

接受委托后，工作组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》等文件，结合项目实施单位实施项目的实际情况，参照财政部项目支出绩效评价共性指标体系框架，制定了针对此项目的评价程序和项目资金绩效评价指标框架。

2. 绩效评价核实阶段

按照绩效评价规范要求，绩效评价工作组在本阶段主要是收集准备有关资料，并对所有资料进行核实、验证。通过案卷研究、个别走访、实地调研、民意调查、集中座谈、随机抽样等方式，对被评价项目的相关资料信息进行收集。经过整理、分析，以评

价项目在项目决策、项目管理上是否依法依规，在项目产出和效益方面是否高效可持续。

2.1 实地核查。2021年9月23日，评价小组实施了实地核查。本次核查及调研活动依据设计的绩效评价指标体系、调查问卷及后期数据处理分析模式，采取账务核查、实地考察、现场座谈、当面访谈、电话访谈相结合的方式，通过摸底抽样调查，获取项目运行情况及财政资金使用效益等绩效信息。

2.2 比对分析。通过对项目实施单位相关人员进行了面访座谈，收集了项目单位业务管理、财务管理等制度。经过对收集到的资料、民意调查情况进行比对和交叉验证后，最终确定用于继续分析和评价的证据。依据确定的证据，通过比较指标的实际情况与预期数据而进行变化分析，最终确认评价结果。

3. 绩效评价初步阶段

在绩效评价指标框架内，我们根据项目实施的实际情况，选择相应的评价指标，对收集到的资料及数据进行具体分析，按照真实、客观、公正的要求，采用定量与定性分析相结合的方法开展绩效评价，初步确定项目绩效的评价结果。

4. 绩效评价汇总阶段

本阶段，我们对初步确定项目绩效的评价结果进行逐级复核、汇总、分析，核查评价工作中是否存在重复和遗漏的情况。在此

基础上，评价小组成员撰写项目绩效评价报告初稿，经评价组组长复核。

5. 提交报告阶段

向委托方提交项目绩效书初稿，在同委托方、被评价单位充分交换意见并作必要的修改后，向委托方提交正式的绩效评价报告。

（六）绩效评价的局限性

我们的责任是在实施绩效评价程序的基础上，对项目的执行、资金的使用进行绩效评价。选择的绩效评价程序取决于评估人员的判断，项目评价的可靠性基于相关部门和单位提供资料的全面性和准确性，评价小组尽可能地收集更为全面、有效、准确的文件和数据。但由于受客观因素的限制，只能在相关部门和单位提供的现有资料的前提下，结合应有的职业判断作出尽可能可靠的评价结论。同时，因评价小组人数、时间、样本量等限制，无法对各项目资金支出金额、宣传报道、专题调研等具体数量进行全面核实，只能根据项目单位提供的决算报表、会计账簿、文件资料及相关人员描述为准。同时，因评价小组专业的限制，有些业务活动的数量和质量指标无法进行准确测算，在具体评价中针对活动的重要性作了相应地处理，即对影响评价总结果的活动选取了替代指标，对不影响评价总结果的活动未设指标评价，因此，

评价总结果可能会稍有偏差。

四、整体评价结论与分析

（一）评价结论

采取定性和定量相结合的方法。权重确定方面，评价指标按照财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》要求，结合评价项目特点设置。评价时，考评人员分别采用不同的评价方法，对各指标定性定量分析，采用模糊综合评价法对评价结果进行综合处理，形成对项目预算支出实施效果的评价。

本次牡丹区农业保险补贴项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标4个，分别为决策、管理、产出、效益；二级指标7个，分别为项目立项、项目目标、投入管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益；三级指标21个，对该项目实施情况进行综合量化评价，综合评价得分为72.5分，结果级别为“中”。

（二）绩效评价指标分析

项目评价指标分值为100分。按项目决策、项目过程、项目产出和项目效益四大类设一级指标，并进行评价。其中：

项目决策指标分值10分，在总分中占10%，具体包括：项目立项、项目目标2个具体二级指标和立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性4个三级指标。

项目过程指标分值 26 分，在总分中占 26%，具体包括：资金到位率、到位及时率、财务管理制度健全、资金使用合规、财务监控有效、管理制度健全性、管理制度的执行和项目质量 8 个三级指标。

项目产出指标分值 24 分，在总分中占 24%，具体包括：项目产出 1 个二级指标和 2020 年农业政策保险覆盖村镇数量、2020 年农业政策保险数量、2020 年农业政策保险覆盖面积、保险理赔及时率、农业政策保险投保率 5 个三级指标。

项目效益指标分值 40 分，在总分中占 40%，具体包括：项目效益 1 个二级指标和社会效益、经济效益、可持续发展指标、社会公众或服务对象满意度 4 个三级指标。

1. 项目决策指标评价情况（10 分）

（1）立项依据充分性（4 分）

考核项目决策立项依据内容是否充分，用以反映和评价项目决策依据的充分性。

评分要点：①符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；
②符合中长期实施规划内容。

评分标准：全部符合（4 分）；符合其中一项（2 分）；全部不符合（0 分）。

牡丹区农业农村局和牡丹区财政局，联合下发了《关于做好

2020年小麦政策性保险工作的通知》文件，文件中明确了农业保险品种、各险种承保数量、承保机构及各级财政资金对各险种的补贴比例。召开镇街有关人员会议，专门布置政策性小麦保险工作。责农业保险的相关单位组织承保保险公司、协保员开启启动大会，宣布相关政策内容。开启启动大会，宣布相关政策内容，对标的物进行查勘验标，村委会统一收集农户自缴保费部分存入保险公司指定账户并进行公示，保险公司出具保险单。

立项依据符合经济社会发展规划和部门年度工作计划、符合中长期实施规划内容。

此项分值为4分，实际得分4分。

(2) 项目立项规范性 (2分)

考核项目决策立项时是否按照相关规定实施，用以反映和评价项目决策程序的合规性。

评价要点：①项目符合申报条件；②项目制定了相关资金管理办法并履行相应手续。

评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全部不符合（0分）。

实施单位已按照项目实施要求，按规定程序向上级业务主管部门申请预算拨款，农业专项资金由业务科室负责申报。农业专项资金申报文件必须真实，科学和完整，项目申报单位应提交项

目可行性研究报告。单位有关部门提出初审意见，经局党组会研究同意后再上报主管部门。

单位已制定财务管理制度，并且设定了专项管理制度。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

(3) 绩效目标合理性 (2 分)

考核项目决策立项时，对项目建设考核目标设置的合理性。

评价要点：①项目实施方案（或预算中）是否对绩效目标进行具体描述；②绩效目标与相应预算是否相关。

评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全部不符合（0分）。

实施单位在预算中对项目绩效目标进行了具体描述，指标可量化，设置准确，并且与预算相对应。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

(4) 绩效指标明确性 (2 分)

考核项目目标内容是否明确，用以反映和评价项目的目标内容的明确程度。

评价要点：①目标明确；②目标指标细化；③目标实施指标量化。

评分标准：符合全部三项（2分）；符合其中二项（1分）；符合其中一项及以下（0分）。

通过查看 2020 年预算项目申报表内容，项目单位已对 2020 年度资金使用进行目标分解，具体目标通过数量、质量、时效、成本等指标进行划分，并且目标内容做到细化、量化。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

经评价工作组评价，项目决策指标实际得分为 10 分。

2. 项目管理指标评价情况（26 分）

（1）资金到位率（5 分）

实际到位资金与计划投入资金的比率，用以反映和评价项目资金落实情况对项目实施的总体保障程度。

评分标准：①资金到位率大于或等于 100%的，得满分；②资金到位率小于或等于 80%的，得 0 分；③资金到位率在 80%-100%之间的，在 0 和满分之间计算确定：

得分=实际到位资金/计划到位资金×100%

根据项目资金有关批复文件、资金支出明细账等相关资料显示：项目总预算资金 816.8038 万元，项目实施单位实际收到该项目资金 470.9542 万元，项目资金到位率为 57.66%。

此项分值为 5 分，实际得分 0 分。

（2）到位及时率（3 分）

计划时间内到位资金与应到位资金的比率，用以反映和评价项目资金落实的及时性。

评分标准：及时到位（3分），未及时到位但未影响项目进度（1.5分），未及时到位并影响项目进度（0-1分）。

根据项目资金预算批复情况、资金支出明细账等相关资料显示：项目实施单位牡丹区农业保险补贴项目资金总预算816.8038万元，实际到位470.9542万元，实际支出470.9542万元。

项目资金未及时到位，但未影响项目进度。

此项分值为3分，实际得分1.5分。

（3）财务管理制度健全（3分）

项目实施单位的财务管理制度是否健全，用以反映和评价项目财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。

评价要点：①制定部门财务管理制度；②制定相应的项目资金管理办法；③项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。

评分标准：全部符合以上三条（3分）；基本符合以上三条（2分）；不符合（0分）。

单位已制定部门财务管理制度，并且涵盖专项资金管理内容，项目资金管理办法符合相关财务会计制度的规定。

此项分值为3分，实际得分3分。

（4）资金使用合规（3分）

项目资金的使用是否符合相关的财务管理制度的规定，反映

和评价项目资金的规范运行情况。

评价要点：①符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关部门资金管理规定的规定；资金的拨付有完整的审批过程和手续；②符合部门预算批复的用途；③不存在截留情况；④不存在挤占情况；⑤不存在挪用情况；⑥不存在虚列支出情况。

评分标准：符合全部六项（3分）；符合其中五项（2分）；符合其中四项（1分）；符合其中四项以下（0分）。

根据评价小组现场检查，项目单位在实施过程中，能够严格按照国家财经法规执行，资金使用符合批复用途。资金拨付手续完整、审批程序完善。未发现截留、挤占、挪用及虚列支出情况。

此项分值为3分，实际得分3分。

（5）财务监控有效（2分）

项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施，用以反映和评价项目实施单位对资金运行的控制情况。

评价要点：①项目制定或具有相应的监控机制；②项目采取了相应的财务检查等必要的监控措施。

评分标准：符合两项（2分）；符合一项（1分）；不符合（0分）

根据评价小组现场检查，项目单位在实施过程中，按照牡丹

区财政集中支付制度执行，资金支付有完整的审批程序和手续，具有相应的监控机制，采取了相应的财务监督等必要的监控措施。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

(6) 管理制度健全性 (4 分)

项目实施单位的业务管理制度是否健全，用以反映和评价项目业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。

评价要点：①设立专项资金管理制度 (2 分)；②制定项目管理制度、成立专门项目实施机构 (1 分)；③制定项目管理制度的绩效考核工作制度 (1 分)。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

根据评价小组现场检查，项目单位设立专项资金管理制度，设立了项目实施机构（相关工作由各职能科室承担），并且制定了《政策性农业保险工作绩效考核规定》。

此项分值为 4 分，实际得分 4 分。

(7) 管理制度的执行 (3 分)

项目实施单位的业务管理制度是否严格执行，用以反映和评价项目业务管理制度的实施程度。

评价要点：①财政资金专款专用 (1 分)；②项目实施机构健全、人员分工明确 (1 分)；③实施项目的绩效考核工作 (1

分)。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

根据评价小组现场检查项目实施单位，专项资金做到了专款专用，并且根据相关制度规定进行绩效考核。

此项分值为3分，实际得分3分。

(8) 项目质量 (3分)

项目管理单位是否实施了有效的质量措施，用以反映和评价项目质量的控制情况。

评价要点：①专项资金是否按照相关文件规定的用途和范围使用（2分）；②项目工程是否在规定时间内完成交付使用（1分）。

评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。

2020年全区14个镇街参与了小麦农业政策性保险，参保村数405个，参保面积34.7万亩，参保户数64973户总保费（含政府补贴）为624.6万元。2020年全区14个镇街参与了玉米农业政策性保险，参保村数403个，参保户数36186户，参保面积23.68万亩，总保费（含政府补贴）为426.2万元。2020年全区有8个镇街参加了大豆农业政策性保险。参保村数23个，参保

户数 41 户，参保面积 0.58 万亩，总保费（含政府补贴）为 1.25 万元。2020 年全区有 8 个镇街参加了大棚农业政策性保险。参保村数 20 个，参保户数 17 户，面积 1044.75 亩，其中钢架大拱棚第三档面积 65.79 亩，第四档的面积 35 亩，日光温室大棚第三档面积 88816 亩，第四档的面积 55.8 亩，总保费（含政府补贴）为 487241.4 元。

此项分值为 3 分，实际得分 3 分。

经评价组评价，项目过程指标实际得分为 19.5 分。

3. 项目产出指标评价情况（24 分）

（1）2020 年农业政策保险覆盖村镇数量（2 分）

评价要点：根据项目农业政策性保险覆盖情况，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。

2020 年全区小麦农业政策性保险参保村数 405 个，大豆农业政策性保险参保村数 23 个，大棚农业政策性保险参保村数 20 个，小麦农业政策性保险参保村数 405 个。根据农业政策性保险的覆盖情况进行分析已完成年度目标。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

（2）2020 年农业政策保险数量（2 分）

评价要点：根据项目农业政策性保险数量，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。

2020 年全区 14 个镇街参与了小麦农业政策性保险、14 个镇街参与了玉米农业政策性保险、有 8 个镇街参加了大豆农业政策性保险、8 个镇街参加了大棚农业政策性保险。根据对农业政策性保险数量进行分析，已完成年度目标。

此项分值为 2 分，实际得分 2 分。

(3) 2020 年农业政策保险覆盖面积 (4 分)

评价要点：根据项目农业政策性保险的覆盖面积，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。

小麦农业政策性保险参保面积 34.7 万亩；玉米农业政策性保险参保面积 23.68 万亩；大豆农业政策性保险参保面积 0.58 万亩；大棚农业政策性保险面积 1044.75 亩。根据农业政策性保险的实际覆盖情况与目标进行对比，完成情况与年度目标差距较大。

此项分值为 4 分，实际得分 2 分。

(4) 保险理赔及时率 (8 分)

评价要点：根据项目保险理赔时效情况，用以反映和评价项目产出时效目标的实现程度。

经过对项目评价分析，发现项目理赔速度慢，影响保险理赔及时情况。受灾后，由于保险公司人员少，勘察速度慢，理赔速度慢。

此项分值为 8 分，实际得分 3 分。

(5) 农业政策保险投保率 (8 分)

评价要点：根据项目投保完成比例与项目预期要求的比较，用以反映和评价项目产出质量目标的实现程度。

经过对项目投保情况的分析，发现项目投保率低。因农户认识不够，保险机构宣传不到位、而且政策性小麦、玉米参保面积少，导致投保率较低，未达到预期效果。

此项分值为 8 分，实际得分 3 分。

经评价组评价，项目产出指标实际得分为 12 分。

4. 项目效益指标评价情况 (40 分)

(1) 社会效益 (10 分)

2020 年 323 个行政村 2393 户贫困户参加了小麦保险，2020 年 225 个行政村 5232 户贫困户参加了玉米保险，农业保险政策的实施，弥补了农户损失，使农户收益得到保障。

根据项目实施后对社会发展产生的间接影响进行评分。

此项分值 10 分，得分 8 分。

(2) 经济效益 (10 分)

农业保险政策的实施，使农户的保险意识增强，为保险公司创造了发展机遇。

根据项目实施后对经济发展所产生的间接影响评分。

此项分值为 10 分，实际得分 7 分。

(3) 可持续发展指标 (10 分)

农业保险政策的实施，增强了农户抵御自然灾害的能力。提高农村群众的保险意识，做到农险惠民政策进村入户，让广大农民朋友及时了解、认识，接受这项惠民政策。从险种宣传、动员投保，深入细致地宣传与报道政策性农业保险知识，使农民真正体会到政策性农业保险是一项稳定农民收入，分担农业风险的惠民政策。

此项分值为 10 分，实际得分 8 分。

(4) 社会公众或服务对象满意度 (10 分)

本次满意度调查主要采取现场询问、交流为主，调查问卷为辅的方式。经现场察看情况及调查问卷满意度显示，本项目具有较好的市场成长性，实施方案成熟，社会效益明显，具有一定的抗风险能力。通过发放社会调查问卷的方式对乡镇（街道、村）居民对农机购置补贴项目的满意度进行调研。经统计分析，综合满意度为 85%。

提供反映服务对象满意对评价材料，例如：调查问卷等形式；满意度评价设定为：①（满意度 \geq 90%）本项目得 10 分；②（80% \leq 满意度 $<$ 90%）本项目得 8 分；③（70% \leq 满意度 $<$ 80%）本项目得 6 分；④（60% \leq 满意度 $<$ 70%）本项目得 4 分；⑤满意度 60%以下本项目不得分。

此项分值为 10 分，实际得分 8 分。

经评价组评价，项目效益指标实际得分为 31 分。

五、项目主要经验及做法

近年来，在市委市政府坚强领导下，在相关部门、机构的通力合作、共同努力下，牡丹区农业保险取得了长足发展。但是，由于历史原因和农业保险政策的特殊性，长期以来存在多头管理、分散用力的问题，在一定程度上影响了农业保险工作的实际效果。

为加快农业保险高质量发展，必须强化顶层设计，完善制度体系建设，加大协同推进力度。财政部等部委联合印发的《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（财金〔2019〕102号）明确提出，由各级财政部门牵头推进农业保险工作。根据财政部等部委部署要求，2020年3月，省编办批复同意，建立了由省财政厅、省农业农村厅等有关部门组成的农业保险高质量发展工作联席会议，2020年12月，山东省财政厅、山东省发改委、山东省自然资源厅等7部门印发《关于加快山东省农业保险高质量发展的实施意见的通知》（鲁财金〔2020〕46号）。

菏泽市牡丹区明确当地财政支持政策和重点，认真履责、统筹谋划、协调配合、一体推进，形成农业保险高质量发展的强大工作合力。

菏泽市牡丹区农业农村局对农业政策性保险理赔工作非常

重视，农户受灾后，及时组织保险公司组织人员赴田间地头对受灾受损作物进行查勘，按照查勘要求，抽检率不低于 30%。损失率最终由农业专家测产并出具测产报告，按照村组提供受损农户名册及一卡通，赔款由总公司通过银行统一划款支付到户。

2020 年，全区小麦理赔面积 23026.9 亩，理赔金额 2,109,864.00 元，受益农户 14681 户。全区玉米理赔面积 531351 亩，理赔金额 1,176,991.00 元，受益农户 4229 户。全区大豆理赔面积 8362.8 亩，理赔金额 26,371.04 元，受益农户 14 户。全区大棚理赔面积 28.84 亩，理赔金额 5,522,384.00 元，受益农户 1 户。

六、存在的问题

1. 承保方面收取保费周期过长。主要原因是因外出务工人员较多，无形中延长了收费时间和增加了收费难度。以及收费造册的人员涉及面宽，保险公司只培训到村级干部，而收费工作多是由村组长完成，造成投保清册要素填写不全或者填写错误，重新返工也是导致承保周期拉长的重要原因。由于农户对政策性保险认识不到位，且有投机心理，不足额投保和选择性投保是现在的普遍问题，给后期的查勘定损带来一定难度。

2. 理赔方面由于发生灾害时间集中，有效查勘时间短，造成现场查勘压力过大，投保率偏低且有选择性投保情况，出现个别

村组在查勘过程中扯皮现象。主要原因有二个方面，一是个别村组受灾后将定损亩数平均分配，造成受损的农户因赔款过低而有意见。二是队伍建设，农业保险的开展离不开协保员队伍。目前有些镇街已经有稳定的协保员队伍，主要以村会计为主，但管理上还有些脱节，对协保员的培训力度不够。今后进一步完善协保员档案，扩大协保员队伍，加强培训。

3. 农业保险保障能力有限，存在道德风险

农业尤其是种植业是低收入的行业，以小麦为例，小麦需要经过翻地播种，施肥灌溉打药，最后完成收割，通过访谈得知平均每亩小麦需要 500 元以上的成本。虽然只需缴纳 3 元的保费，而政策性小麦险的保险金额仅为 300-400 元/亩。实际的赔付金额计算与损失率和小麦的生育期有关，不少村民认为农业保险对于他们的帮助是有限的。另外，通过对村民的访谈得知农业保险存在道德风险，村委会作为联系农户与保险机构的重要枢纽，在发生自然灾害时会私自多报受灾耕地的面积，并且与保险工作人员相互勾结以套取保险保费。这种恶劣行为严重的危害了国家利益，虽然没有给农民带来直接危害，但是也间接地降低了农民对于农业保险的信任度，激化社会矛盾，阻碍国家惠农政策和农业现代化的进程。

4. 山东省 2018 年三大主粮作物农业保险覆盖率已经达到

75%，近几年也呈现逐步提高的趋势，而菏泽市 2020 年主粮作物农业保险覆盖率仅为 64%，低于全省水平，牡丹区主粮作物农业保险覆盖率仅为巨野县的 40%左右，这与牡丹区城镇化发展影响，主粮作物种植面积大量减少有关。

七、意见建议

1. 对主要粮食作物（如小麦、玉米）实行强制保险，把农业保险工作纳入地方政府工作的议事日程，作为对该级政府及部门的重要考核指标。农业保险作为一项支农、惠农、强农的举措，必须引起地方政府特别是区、乡（镇）级政府的重视，纳入政府的统筹规划，扎实工作，稳步推进，才能起到应用的效果。

2. 鼓励政府发展适应本地的保险品种。除主要粮食作物（小麦、玉米、水稻）外，油料、水果、蔬菜、林业、畜牧业、渔业等种植、养殖业保险业务，增强产业抗风险能力，提高农副产品产能和品质，满足民生需求，如牡丹区的牡丹籽油产业保险和蔬菜大棚保险等。

3. 提升保险的保障水平，促进转型升级。农业保险作为分散农业生产经营风险的重要手段，是现代农业发展的稳定器，对保障国家粮食安全具有重要意义。作为我国三大主粮的小麦以及玉米的生产直接关系到国计民生和粮食安全。2020 年中央一号文件在“保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收”部分中再

次提出要“推进稻谷、小麦、玉米完全成本保险和收入保险试点”。目前，我国大宗作物农业保险主要还是“成本保险”，保险金额只覆盖了直接物化成本，大概占其收入的40%，保障水平远低于美国、加拿大等国家的农险保障水平。因保障程度低，风险分散相对有限，特别是对新型农业经营主体，不利于调动农户的投保积极性，也不利于保护农户的种粮积极性，影响到国家强农惠农政策落地以及粮食生产。近年来，我国在推动农业保险转型升级、保障农户种粮积极性方面不断探索。因此，菏泽市有必要进一步增加劳动力成本至覆盖全部农业生产成本或直接开展收入保险，积极探索小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点。通过农业保险保障力的加大，提高农户参保的积极性，带动牡丹区农业保险覆盖率的提升。

4. 提升对于保险业务商业本质的理解，建议对此项目开展全成本绩效分析。从项目情况来看，农业保险之所以采取财政补贴的方式，是因为农民参保意愿不强、承担保费的能力较弱，而农业保险的赔付面和赔付情况较为广泛，保险资金入不敷出，因此财政安排专项资金对此项业务进行补贴，但是从评价情况来看，无论是财政局还是其他相关主管单位，对于保费的运行情况和保险业务的盈利情况了解程度不够，财政资金承担保险保费的80%，有多少保费资金用于了保险的赔付，保险业务的本身成本多少，

农民的收益到底是多少，业务主管部门是不掌握的。商业保险的本质是盈利，保险是金融行业高利润率的业务模式，商业保险承保基础性和普惠性的保险业务本身就有商业逻辑上的矛盾和冲突。财政应加强对资金的监控和管理，提升对保险业务的理解，以基金管理视角看待农业保险项目，对于提升项目的最终产出和保障效果有着至关重要的意义。提升保费管理意识，引入专业金融思维。项目中承包的 8 家保险公司：中国人民财产保险股份有限公司、中华联合财产保险股份有限公司、中国人寿财产保险股份有限公司、中国太平洋财产保险有限公司、太平财产保险有限公司、中国平安财产保险股份有限公司、安华农业保险股份有限公司、泰山财产保险股份有限公司，大部分为山东省省外的保险公司，存在保费外流的风险。经查，山东省年度各项保险保费净流出金额年度近 300 亿元，此项目作为普惠性、基础性保险项目一样存在这样的金融问题。

八、附件

附件 1：牡丹区农业保险补贴项目绩效评价表

附件 2：牡丹区农业保险补贴项目绩效评价工作实施方案

附件 3： 第三方评价机构营业执照

附件 4： 2020 年项目绩效目标自评报告

附件 5： 《关于下达 2020 年度小麦农业保险保费省级以上

财政补贴资金预算指标的通知》

附件 1

牡丹区农业保险补贴项目绩效评价表

评价指标				指标 分值	评价 得分
一级	二级	三级	评分标准		
决策 (10)	项目立项 (6)	立项依据充分性	评分要点：①符合经济社会发展规划和部门年度工作计划；②符合中长期实施规划内容。评分标准：符合全部二项（4分）；符合其中一项（2分）；全部不符合（0分）。	4	4
		项目立项规范性	考核项目决策立项时是否按照相关规定实施，用以反映和评价项目决策程序的合规性。评价要点：①项目符合申报条件；②项目制定了相关资金管理办法并履行相应手续。评分标准：全部符合（2分）；符合其中一项（1分）；全部不符合（0分）。	2	2
	项目目标 (4)	绩效目标合理性	考核项目目标内容是否明确，用以反映和评价项目的目标内容的明确程度。评价要点：①目标明确；②目标指标细化；③目标实施指标量化。评分标准：符合全部三项（2分）；符合其中二项（1分）；符合其中一项及以下（0分）。	2	2
		绩效指标明确性	考核项目目标内容是否明确，用以反映和评价项目的目标内容的明确程度。评价要点：①目标明确；②目标指标细化；③目标实施指标量化。评分标准：符合全部三项（2分）；符合其中二项（1分）；符合其中一项及以下（0分）。	2	2

过程 (26)	投入管理 (8)	资金到位率	①资金到位率大于或等于 100%的, 得满分; ②资金到位率小于或等于 80%的, 得 0 分; ③资金到位率在 80%-100%之间的, 在 0 和满分之间计算确定: 得分=实际到位资金/计划到位资金×100%	5	0
		到位及时率	评分标准: 及时到位 (3 分), 未及时到位但未影响项目进度 (1.5 分), 未及时到位并影响项目进度 (0-1 分)。	3	1.5
	财务管理 (8)	财务管理制度健全	项目实施单位的财务管理制度是否健全, 用以反映和评价项目财务管理制度对资金规范、安全运行的保障情况。评价要点: ①制定部门财务管理制度; ②制定相应的项目资金管理办法; ③项目资金管理办法是否符合相关财务会计制度的规定。评分标准: 全部符合以上三条 (3 分); 基本符合以上三条 (2 分); 不符合 (0 分)。	3	3
		资金使用合规	项目资金的使用是否符合相关的财务管理制度的规定, 反映和评价项目资金的规范运行情况。评价要点: ①符合国家财经法规和财务管理制度规定以及有关部门资金管理办法的规定; 资金的拨付有完整的审批过程和手续; ②符合部门预算批复的用途; ③不存在截留情况; ④不存在挤占情况; ⑤不存在挪用情况; ⑥不存在虚列支出情况。评分标准: 符合全部六项 (3 分); 符合其中五项 (2 分); 符合其中四项 (1 分); 符合其中四项以下 (0 分)。	3	3
		财务监控有效	项目实施单位是否为保障资金的安全、规范运行而采取了必要的监控措施, 用以反映和评价项目实施单位对资金运行的控制情况。评价要点: ①项目制定或具有相应的监控机制; ②项目采取了相应的财务检查等必要的监控措施。评分标准: 符合两项 (2 分); 符合一项 (1 分); 不符合 (0 分)。	2	2

	项目实施 (10)	管理制度健全性	项目实施单位的业务管理制度是否健全，用以反映和评价项目业务管理制度对项目顺利实施的保障情况。评价要点：①设立专项资金管理制度（2分）；②制定项目管理制度、成立专门项目实施机构（1分）；③制定项目管理制度的绩效考核工作制度（1分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	4	4
		管理制度的执行	项目实施单位的业务管理制度是否严格执行，用以反映和评价项目业务管理制度的实施程度。评价要点：①财政资金专款专用（1分）；②项目实施机构健全、人员分工明确（1分）；③实施检查工作制度（1分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	3	3
		项目质量	项目管理单位是否实施了有效的质量措施，用以反映和评价项目质量的控制情况。评价要点：①专项资金是否按照相关文件规定的用途和范围发放（2分）；②专项资金是否在规定时间内完成分配（1分）。评分标准：每项评价按要点分值确定，依据项目单位提供的相关材料进行评价。	3	3
产出 (24)	项目产出 (24)	2020年农业政策保险覆盖村镇数量	评价要点：根据项目农业政策性保险覆盖情况，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。	2	2
		2020年农业政策保险数量	评价要点：根据项目农业政策性保险数量，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。	2	2
		2020年农业政策保险覆盖面积	评价要点：根据项目农业政策性保险覆盖面积，用以反映和评价项目产出数量目标的实现程度。	4	2
		保险理赔及时率	评价要点：根据项目保险理赔时效情况，用以反映和评价项目产出时效目标的实现程度。	8	3

		农业政策保险投保率	评价要点：根据项目投保完成比例与项目预期要求的比较，用以反映和评价项目产出质量目标的实现程度。	8	3
效益（40）	项目效益（40）	社会效益	项目实施应持续有相应的社会关注度。本项目评价时，按社会关注度进行综合评价。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会效益进行打分。	10	8
		经济效益	该项目实施所产生的经济效益，用以反映和评价项目的效益成果实现程度。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会经济效益进行打分。	10	7
		可持续发展	该项目实施所产生的可持续发展影响，用以反映和评价项目的效益成果实现程度。评分标准：通过现场调研、调查问卷和座谈会等方式，对综合考评项目实施后的社会发展进行打分。	10	8
		社会公众或服务对象满意度	提供反映服务对象满意对评价材料，例如：调查问卷等；满意度评价设定为：1、（满意度 \geq 90%）本项目得10分；2、（80% \leq 满意度 $<$ 90%）本项目得8分；3、（70% \leq 满意度 $<$ 80%）本项目得6分；4、（60% \leq 满意度 $<$ 70%）本项目得4分；5、满意度60%以下本项目不得分	10	8
综合得分			100	72.5	
评价等次					中

附件 2

牡丹区农业保险补贴项目绩效评价 工作实施方案

按照《预算法》关于开展财政绩效评价工作的规定和十九大关于“全面实施绩效管理”的要求，根据《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）、山东省财政厅关于印发《山东省省级财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知（鲁财预〔2011〕67号）、《中共山东省委 山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2号）、菏泽市财政局《关于印发〈菏泽市市级项目支出绩效财政评价和部门评价工作规程〉的通知》（菏财绩〔2020〕7号）、牡丹区财政局《关于区级部门（单位）实施重点项目绩效评价工作的通知》（菏区财发〔2021〕22号）等文件要求，遵循“全面覆盖、规范实施、确保质量、注重成效”的工作原则，牡丹区农业保险补贴项目为有计划、有步骤地开展项目绩效评价工作，根据该项目特点和有关绩效评价操作规范，特制定本方案。

一、评价目的

运用规范的绩效指标体系和科学的评价方法，全面、客观反映财政支出项目完成情况和实施效果同时，及时总结经验，分析存在的问题，采取有效措施改进和加强项目管理，为政府相关决策提供参考依据。

通过绩效评价，可以衡量项目资金使用效益，掌握项目资金使用的规范性、科学性，分析项目支出绩效目标完成情况，总结经验，分析存在问题，不断提高项目资金支出管理水平及项目实施效果。即“有利于提升预算管理水平和增强单位支出责任、提高公共服务质量、优化公共资源配置、节约公共支出成本”。

二、评价对象

本次评价对象为 2020 年牡丹区农业保险补贴项目。

三、评价内容

评价内容主要包括牡丹区农业保险补贴项目决策、过程、产出、效益四部分。

项目决策具体包括：项目立项、项目目标 2 个具体二级指标和立项依据充分性、项目立项规范性、绩效目标合理性、绩效指标明确性 4 个三级指标。

项目过程具体包括：投入管理、财务管理、项目实施 3 个二级指标和资金到位率、到位及时率、财务管理制度健全性、资金合规性、财务监控有效性、项目管理制度健全性、项目管理制度执行的有效性、项目质量 8 个三级指标。

项目产出具体包括：项目产出 1 个二级指标和 2020 年农业政策保险覆盖村镇数量、2020 年农业政策保险数量、2020 年农业政策保险覆盖面积、保险理赔及时率、农业政策保险投保率 5

个三级指标。

项目效益具体包括：项目效益 1 个二级指标和社会效益、经济效益、可持续发展、社会公众或服务对象满意度 4 个三级指标。

四、职责分工

成立评价工作小组，根据前期项目资料拟定绩效评价实施方案，设计绩效评价指标体系，分赴项目现场进行实地调研，开展面访调查，核实分析基础资料，对照评价指标进行评比打分，撰写项目评价报告。

职责分工：

项目负责人：负责项目整体进度把控，与报告审核工作。

项目组成员：1. 负责采集、整理和提供项目所需相关资料，基础数据资料，撰写评价报告。2. 负责协助做好项目资料的收集整理工作，评价工作小组进行实地考察评价。

五、评价指标和评定方法

（一）评价指标

依据财政部《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）中部门项目支出绩效评价共性指标体系框架，结合项目实际情况，本次牡丹区农业保险补贴项目绩效评价在指标体系设计上共分为四个维度。其中，一级指标 4 个，分别为决策、管理、产出、效益；二级指标 7 个，分别为项目立项、项目目标、投入

管理、财务管理、项目实施、项目产出、项目效益；三级指标 21 个。

（二）评定方法

评价组依据财政部《财政支出绩效评价管理暂行办法》的规定，坚持定量优先、简便有效的原则。根据本次评价对象的具体情况，在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。

1. 比较分析法

通过对本项目绩效目标与实施效果、历史与当期情况、同类支出的比较，综合分析绩效目标的实现程度。

2. 因素分析法

通过综合分析影响本项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，评价绩效目标的实现程度。

3. 公众评判法

通过公众问卷及抽样调查等对财政支出效果进行评判，评价本项目绩效目标的实现程度。

4. 成本效益分析法

在本次评价过程中主要采取了比较分析法、因素分析法、公众评判法、成本效益分析法。将本项目的支出与效益进行对比分析，评价绩效目标的实现程度。

六、评价工作程序及具体要求

评价工作计划时间为2021年9月18日至2021年10月9日，主要包括前期准备、现场评价、综合分析、撰写评价报告四个阶段。各阶段工作进度安排如下：

1. 前期准备阶段（9月18日至9月23日）。

1.1 成立评价工作小组，明确评价对象和范围及评价目的，充分考虑到人员结构、业务能力素质、利益关系回避、成员稳定性等因素，工作组成员专业结构及业务能力必须满足项目评价工作需要。

1.2 评价组搜集并分析相关法律法规、政策文件以及项目资料，通过调研等方式充分了解被评价项目及相关单位业务情况，收集相关资料，充分了解项目立项、预算、实施内容、组织管理、绩效目标设置等内容，为编制评价方案奠定基础。

1.3 制定完善实施方案，就评价背景、评价思路、评价对象和内容、评价方法和进度安排等制定初步实施方案和绩效评价指标体系报委托方审核，并依据委托方提出的意见进一步完善实施方案和指标体系。

2. 现场评价阶段（9月23日至9月26日）。

2.1 下达绩效评价通知书，召开进场会，听取情况介绍。由项目负责人及相关人员对项目进行总体介绍，主要包括项目目标

设定、完成程度、业务组织管理情况、资金管理情况、项目产出及效益等情况介绍。

2.2 评价组采取勘察、问询、座谈、复核、发放调查问卷等多种方式，结合实行单位提供的项目资料以及情况介绍，对项目的实施和完成情况进行核实。

3. 综合分析阶段（9月26日至9月28日）。

3.1 在与项目实施单位沟通过程中，进一步研究完善指标体系、实施方案以及调查问卷，尽量使其公允并具备可操作性。

3.2 对所掌握的有关资料信息进行分类、整理和初步分析，对调查问卷进行统计分析，形成现场评价意见。

3.3 根据现场评价记录，找出项目亮点和存在的问题。

3.4 对项目资金使用及管理的绩效情况进行评价组综合评议，并独立打分，汇总分析后，做出综合性评判。

4、撰写评价报告阶段（9月28日至10月9日）。

4.1 在对项目的立项、资金落实、业务管理、财务管理、项目产出、项目效益等情况进行综合评价的基础上，撰写项目支出绩效评价报告初稿。

4.2 针对评价过程中发现的问题，提出合理性建议和改进措施，单位内部审核通过后，将报告初稿报送委托方，并根据委托方的意见进一步修改完善报告。

附件 4

农业保险补贴项目支出绩效自评报告

一、基本情况

（一）项目概况

2020 年度农业保险项目牡丹区农业农村局为主管单位，有人保和安华保险公司具体实施，全年预算数为 816.8038 万元，实际全年执行数为 470.9542 万元。

（二）绩效目标

通过实施财政保费补贴政策，引导和鼓励农户特别是适度规模经营主体积极参保，做到“愿保尽保”；通过加强督导调度和绩效管理，着力提高理赔兑现率、时效性和精准性，切实发挥政策性农业保险“稳定器”和“助推器”作用。

二、开展情况

（一）评价的目的、对象和范围

了解农业保险保费补贴财政支出管理使用情况和项目组织、实施情况，检验项目投入是否达到预期目标，总结经验，分析问题，进一步规范和加强专项资金管理，切实提高财政资金使用效益。

（二）评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准

1. 绩效评价原则

坚持真实、科学、公正的原则；坚持定量分析与定性分析的原则；坚持绩效评价贯穿于事前、事中、事后的原则。

2. 绩效指标体系及标准

指标体系包括共性指标和个性指标两部分，在参考财政部《财政

支出绩效评价管理暂行办法》给出的绩效评价指标体系，充分考虑农业保险保费补贴涉及的目标要求，重点对“项目绩效”指标进行设计，其中“项目产出”“项目效果”尽量做到量化；形成《2020年度农业保险保费补贴绩效评价打分表》（附件1）

3. 评价方法

本次绩效评价采用定量与定性相结合、项目实施单位自评与工作小组抽查评价相结合，运用比较法、因素分析法、公众评议法等进行评价。

三、综合评价情况及评价结论

根据考核评分细则，农业保险保费补贴专项资金，资金下拨及时、内部监督到位，财务管理较规范、项目管理基本到位、有效发挥了财政资金的使用效率。综合考评得分91.8分，等级为“优”，具体见《2020年度农业保险保费补贴绩效评价打分表》（附件1）。

四、评价指标分析

（一）项目决策情况

项目开始，牡丹区农业农村局和牡丹区财政局，联合下发了《关于做好2020年小麦政策性保险工作的通知》文件，文件中明确了保险品种、各险种承保数量、承保机构及各级财政资金对各险种的补贴比例。召开镇街有关人员会议，专门布置政策性小麦保险工作。责农业保险的相关单位组织承保保险公司、协保员开启启动大会，宣布相关政策内容。开启启动大会，宣布相关政策内容，对标的物进行查勘验标，村委会统一收集农户自缴保费部分存入保险公司指定账户并进

行公示，保险公司出具保险单。

（二）项目过程情况

出现险情后，农户自行报案，保险公司在 24 小时内到现场进行查勘，拍取受损标的的照片，由公司判断是否符合赔偿要求，核定赔偿金额并经被保险人签字确认，由保险公司直接将赔款划拨至农户指定的账户。

（三）项目产出情况

2020 年全区 14 个镇街参与了小麦农业政策性保险，参保村数 405 个，参保面积 347020 亩；14 个镇街参与了玉米农业政策性保险，参保村数 403 个，参保面积 236800 亩。没有完成小麦 50 万亩、玉米 40 万亩计划任务。

（四）项目效益情况

1. 农业保险政策的实施，弥补了农户损失，使农户收益得到保障。
2. 农业保险政策的实施，增强了农户抵御自然灾害的能力。
3. 农业保险政策的实施，使农户的保险意识增强，为保险公司创造了发展机遇。

五、存在问题及分析

1. 投保率低。认识不够，宣传不到位。政策性小麦、玉米参保面积少，投保率低。
2. 理赔速度慢。受灾后，由于保险公司人员少，勘察速度慢，理赔速度慢。
3. 财政资金拨付有时不及时。由于地方财政困难，保险公司的补贴有时拨付不及时。

六、有关建议

（一）承办经开区农业保险的保险公司，在开展农业保险的相关业务时，要严格遵守相应的管理办法。

保险公司要增强社会责任感，兼顾社会效益与经济效益，把社会效益放在首位，不断提高农业保险服务水平与质量。

（二）农业保险的经办机构应按规定将“农业保险费补贴”政策做到辖区宣传范围全覆盖，公开透明。

在辖区村社显著位置，或通过互联网、短信、微信等方式，将惠农政策、承保情况、理赔结果、服务标准和监管要求进行公示，做到公开透明。应让广大农民知晓国家财政投入农险的惠民补贴相关政策。即使出现灾情发生损失，保险公司也会有一定的补偿来弥补，达到让农户安心的目的。

（三）适当提升农业保险赔偿对受灾农户的保障水平。

建议保险公司及相关主管部门在制度保险条款时，适当提高单位保险金额，并提高相应保险费率，只有保住成本，才不至于农业减灾、农民返贫。

菏泽市牡丹区财政局文件

菏区财金指[2020]3号

关于下达2020年度小麦农业保险保费 省级以上财政补贴资金预算指标的通知

牡丹区农业局：

按照有关文件要求，我区2020年度小麦参保面积344020.9亩（其中贫困户参保面积14263.5亩），每亩保费18元，保费总额6246376.2元。

根据菏财金指[2019]5号、菏财金指[2020]1号、菏财金指[2020]4号文件精神，现将2020年小麦农业保险保费省级财政补贴资金预算指标2054833元、中央财政补贴资金预算指标2654709元（共计4709542元）下达你局，列2020年“2130803农业保险保费补贴”预算支出科目。

请及时将资金拨付到位，并按照同步下达的中央对地方农业保险保险费补贴整体绩效目标表，做好绩效监控，确保绩效目标如期实现。

附件：中央对地方农业保险保险费补贴整体绩效目标表

牡丹区财政局

2020年7月15日

牡丹区2021年度政策性保险承保计划表

编制单位：牡丹区农业农村局

单位：亩、元

公司	作物	承保面积合计	保费总计	保 费 分 担				
				农户	市级	区级	省级	中央级
				合计	合计	合计	合计	合计
人保	小麦							
安华	小麦	320000	5760000	1152000	288000		1872000	2448000
合计								
人保	玉米							
安华	玉米	220000	3960000	792000	198000		1287000	1683000
合计								
人保	大豆							
安华	大豆	35000	437500	87500		43750	153125	153125
合计								
人保	大棚							
安华	大棚	3000	1650000	660000		247500	330000	412500
合计								