

# 济宁市2022年农产品加工业高质量发展 市级补助资金政策绩效评价报告

## 一、政策基本情况

### （一）政策背景

农产品加工业联结工农、沟通城乡、亦工亦农，是农业现代化的支撑力量和支持国民经济发展的重要产业。党中央、国务院高度重视农产品加工业发展，相继在《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》《国务院办公厅关于进一步促进农产品加工业发展的意见》等文件中提出要大力发展农产品加工业，做大做强农产品精深加工。为贯彻落实《国务院办公厅关于进一步促进农产品加工业发展的意见》（国办发〔2016〕93号）精神，加快山东省农产品加工业发展，山东省印发《2022年“稳中求进”高质量发展政策清单（第二批）》（以下简称《第二批政策清单》），提出加快规模以下农产品加工企业升规纳统、规模以上农产品加工企业提质增量、高成长农产品加工企业上市挂牌，加大农产品加工项目招商引资力度，促进农产品加工业高质量发展。

济宁市为尽快补齐短板，为推动农产品加工业高质量发展，出台了《农产品加工业高质量发展奖励办法》（以下简称《奖励办法》），将农产品加工业纳入乡村振兴战略实施全局来谋划，明确建库管理、奖励措施和工作机制，全力做大做强农产

品加工业，进一步明确了济宁市各县（区）农产品加工业高质量发展的任务目标。

### （二）政策预算安排和支出情况

2022年济宁市农产品加工业高质量发展市级补助资金政策年初预算3000万元，资金来源为济宁市级预算资金。截至2022年12月31日，预算执行率为34.37%。

### （三）政策主要内容和实施情况

政策资金主要用于为全市符合条件的农产品加工企业发放资金补贴，2022年度政策计划补贴内容包括规模以下农产品加工企业升规纳统奖励、规模以上农产品加工企业提质增量奖励两部分。

2022年市级补助资金主要用于2021年度农产品加工企业奖励兑现工作，2022年7月1日，济宁市农业农村局、济宁市财政局下发《关于农产品加工企业申报2021年升规纳统奖励的通知》，要求各县（市、区）通知154家经公示无异议的企业自愿申报贴息额度。

2022年9月1日，市农业农村局、市财政局下发《关于兑现2021年度农产品加工企业奖励兑现工作的通知》，共兑现提质增量农产品加工企业78家，升规纳统农产品加工企业22家。

## 二、项目绩效目标

### （一）总体绩效目标

加快发展济宁市农产品加工业，促进农村一二三产业的融合发展，引导农业产业化龙头企业、中小型加工企业健康稳定

发展。产业链条更加完整、功能更加多样、业态更加丰富、利益联结更加稳定的新格局基本形成，农业生产结构更加优化，农产品加工业引领带动作用显著增强，新业态新产业加快发展，产业融合机制进一步完善，农业竞争力明显提升，加快规模以上农产品加工企业升规纳统、规模以上农产品加工企业提质增量、高成长农产品加工企业上市挂牌，加大农产品加工招商引资力度，促进农产品加工业高质量发展。

## （二）年度绩效目标

1.产出指标:升规纳统及提质增量农产品加工企业奖励完成率达到100%，受补助企业资质符合率、升规纳统企业贴息额度审核率达到100%，资金发放及公示及时率达到100%，成本支出和控制情况良好。

2.效益指标:有效增加就业岗位，保障农产品加工产值增长率达到10%，农产品加工企业营业收入年均增幅达到10%，当地税收额度增长率达到10%，健全长效管理机制，提升受益农产品加工企业满意度。

## 三、评价基本情况

本次绩效评价目的是全面了解济宁市2022年农产品加工业高质量发展市级补助政策资金投入是否科学、合理，资金补助流程是否合规，工作计划是否如期完成，档案管理工作是否规范、属地管理职责是否得到有效落实，政策实施后是否取得预期效益。

评价机构组建绩效评价工作组及专家组，通过构建科学合理的绩效评价指标体系，涵盖决策、过程、产出和效益四个方面，在遵循科学规范、依据充分等评价原则的基础上，运用比较法、公众评判法等多种绩效评价方法，对济宁市2022年农产品加工业高质量发展市级补助资金政策实施绩效评价，重点关注奖补标准制定及执行，奖补范围的准确性以及资金投入与政策效益之间的对比关系。通过本次评价，掌握政策执行中取得的成效与存在的不足，为下一步改进管理，优化资金投入提供合理可行的建议。

### 三、评价结论及分析

#### （一）综合评价情况及结论

评价组经过数据采集及分析、现场调研座谈、实地考察等，对项目进行综合评价。按照权重指标体系，本项目绩效评价最终得分为80.4分，综合评价等级为“良”。评价认为，项目决策合理、合规，实施过程及程序基本符合相关政策。但项目存在部分绩效目标设置与项目实际工作内容不相关、部分绩效指标及指标值未细化量化、未根据具体实施内容制定相应的财务和业务管理制度、农产品加工企业营业收入年均增幅未达到预期目标等问题，且资金执行率34.37%，明显偏低，政策成本投入和效益回报之间的匹配度不高，政策实施效益不明显，通过对受补助企业2020年-2022年产能、产值、营业收入和税收情况来看，2022年较2021年产值、产能、营业收入和税收的增幅分别为2.17%、10%、4.88%和-6.64%，税收情况不容乐观，2022年较

2021年呈现负增长趋势。建议将预算总额从3000万元调减至1000万元。

## （二）政策效益分析

### 1.政策总体目标的介绍

政策主要内容为2021年度符合升规纳统及提质增量的农产品加工企业兑现奖励补助，其中，全市奖励提质增量农产品加工企业78家、奖金2775.63万元，奖励升规纳统农产品加工企业22家、奖金179.10万元。通过发放奖励资金，加快规模以下农产品加工企业升规纳统、规模以上农产品加工企业提质增量，促进农产品加工业高质量发展。受补助企业资质符合率、升规纳统企业贴息额度审核率均达到100%，项目可持续影响程度较高，受益农产品加工企业满意度达到97.60%。

### 2.政策效益

（1）产出指标：升规纳统及提质增量农产品加工企业奖励公示率达到100%，受补助企业资质符合率、升规纳统企业贴息额度审核率达到100%，公示及时率达到100%，成本支出和控制情况良好。

（2）社会效益：通过资金补助，向2021年度符合升规纳统及提质增量的农产品加工企业兑现奖励补助，其中，全市奖励提质增量农产品加工企业78家、奖金2775.63万元，奖励升规纳统农产品加工企业22家、奖金179.10万元。项目资金已全部拨付到县（市、区），受补助企业资质符合率、升规纳统企业贴息额度审核率均达到100%。农产品加工企业可以购买先进的设

备、技术和管理系统，提高生产效率和产品质量，从而使受补助企业的产能较以往增加；补助资金可以用于支持农产品加工企业建设和扩大产能，使其能够更好地利用当地的农产品资源，通过发挥产地优势，加工企业可以生产更多具有特色和竞争力的农产品，使受补助企业的产值得到提升。农产品加工高质量发展补助资金的使用可以促进农民就地就近就业，提供稳定的就业机会和增加收入渠道。

（3）经济效益：一方面，补助资金的使用帮助企业提高农产品的附加值，增加农产品销售收入，进一步提升营业收入，2022年较2021年营业收入的增幅为4.88%；另一方面，补助资金可用于支持农产品加工企业的技术改造、设备升级和产品研发，推动企业向高质量、高附加值的农产品加工方向发展，通过引导农产品加工业的升级和转型，可以提高企业的竞争力，促进产能产值的提升，2022年较2021年产能产值的增幅分别为2.17%和10%。

### （三）成本分析

成本标准建设方面，此项目为政策类补贴项目，项目成本标准建设方面主要是从政策实施范围、具体补贴标准、资金使用规定等方面进行建设，政策主管部门根据上级对农产品加工企业的认定标准来核实符合奖励条件的农产品加工企业，并根据统计部门、税务部门的统计信息核定补贴金额，《济宁市人民政府办公室关于印发<济宁市农产品加工业高质量发展奖励办法>的通知》（济政办发〔2022〕3号）明确政策补贴的实施

范围，对首次纳入国家统计局规模以上工业名录系统的农产品加工企业，除享受省级相关政策外，一次性给予企业最高15万元贷款贴息额度奖励。企业营业收入增幅提升奖励。鼓励规模以上农产品加工企业通过提质增量，实现企业综合实力提升、综合竞争力提升、产业融合度提升、带动能力提升和绿色发展水平提升。年营业收入50亿元及以上企业，年营业收入增幅达到10%，一次性给予最高30万元奖励；营业收入增幅达到20%，一次性给予最高60万元奖励。以此类推，最高给予300万元奖励。年营业收入10亿元—50亿元企业，年营业收入增幅达到10%，一次性给予最高15万元奖励；营业收入增幅达到20%，一次性给予最高30万元奖励。以此类推，最高给予150万元奖励。年营业收入1亿元—10亿元企业，年营业收入增幅达到30%，一次性给予最高10万元奖励；营业收入增幅达到40%，一次性给予最高20万元奖励。以此类推，最高给予80万元奖励。年营业收入2000万元—1亿元企业。年营业收入增幅实现倍增，一次性给予最高20万元奖励。可以看出，体量越小的企业面临的奖励标准越高，根据现场实地考察企业发展以及座谈情况来看，年营业收入在2000万元—1亿元的企业需要满足的奖励标准较高，但此类企业实现营业收入的倍增需要面对技术设备投入、产能提升、技术力量支持等多重挑战，标准制定的合理性有待商榷。

成本控制方面，该政策未制定科学合理的成本控制措施，政策实施过程中政策主管部门执行监管不够有效，未对资金使

用明确管理机制，对于因企业发生变故，造成账户注销、企业退库、资金不能拨付的情况缺少管控措施，根据现场调研情况来看，对于因个人原因或受疫情影响减产、停产的情况，原则上只要企业未注销均发放相应的补贴资金，企业已经出现经营危机却仍发放奖励资金的行为难以保证政策效益的实现，这部分资金的发放造成财政资金的浪费。对于账户注销的情况，未明确未发放的资金如何收回、何时收回，避免财政资金的浪费。

成本和效益匹配度方面，济宁市2022年农产品加工企业市级补助资金投入财政资金3000万元，根据现场评价情况来看，政策成本投入和效益回报之间的匹配度不高，政策实施效益不明显，通过对受补助企业2020年-2022年产能、产值、营业收入和税收情况来看，2022年较2021年产值、产能和营业收入的增幅分别为2.17%、10%和4.88%，税收情况不容乐观，2022年较2021年呈现负增长趋势，增幅为-6.64%。在政策实施过程中，应结合实际情况，采用适当的成本控制和管理措施，通过制定资金使用管理办法明确资金的使用和收回，根据农产品加工行业和企业实际需求调整政策补贴标准等措施，使成本投入最小化，并尽可能地提高政策效益。同时，需要关注政策实施过程中产生的成本和效益，不断完善和调整，确保政策的最终效益达到预期。

区县项目主管部门采取多种措施进行政策宣传，对政策实施监管到位，受补助企业名单公示及时，政策实施流程合规。但部分区县存在对企业核实力度不够，少数企业停产或停业但



账户没注销，资金仍要按时发放的情况，无法发挥财政资金的使用效益；资金拨付及时性不足，部分县（市、区）预算执行率较低；因地区发展行业不同，部分行业受疫情影响较大，政策实施效益受影响较大。

#### 四、绩效评价指标分析

##### （一）政策决策情况

决策指标总分15分，得分13.6分，得分率为90.67%。政策立项充分、规范，预算编制科学，资金分配合理，但政策部分绩效目标及产出指标内容为2022年度农产品加工业发展计划，与政策实际工作内容不相关，且部分绩效指标及指标值未细化、量化。

##### （二）政策过程情况

过程指标总分25分，得分19.5分，得分率为78%。政策组织管理规范、组织机构监控有效，但整体资金拨付不够及时，预算执行率未达到100%，资金使用不够合规、实施方案不够科学，项目单位未单独制定政策管理制度，制度执行有效有待提高。

##### （三）政策产出情况

产出指标总分30分，得分27.3分，得分率为91.00%。政策单位按政策实施计划，在规定时间内完成工作任务。但资金发放不及时，部分县（市、区）的资金发放滞后。

##### （四）政策效益情况

效益指标总分30分，得分20分，得分率为66.67%。政策社会效益及经济效益明显，可持续影响程度较高，受益农产品加

工业企业满意度较高，但农产品加工企业营业收入年均增幅未达到预期目标。主要原因为受疫情和市场影响，营业收入未达预期。

## 五、取得的成效

### （一）推动农产品加工业高质量发展

政策实施有效加大农产品加工企业升规纳统、农产品加工企业上市挂牌培育力度，加快规模以下农产品加工企业升规纳统、规模以上农产品加工企业提质增量、高成长农产品加工企业上市挂牌，持续培育和扶持农产品加工企业升规纳统。聚焦规模以上农产品加工企业提质增量工作，推动农产品加工业从数量增长向质量提升，既有利于促进农业提质增效，也有利于促进农民就业增收，更有利于推动农村产业融合。2022年，规上农产品加工企业发展到651家，较2021年新增113家，稳步推动企业综合实力提升、综合竞争力提升、产业融合度提升、带动能力提升和绿色发展水平提升。同时加大农产品加工业招商引资力度，有效保障农产品精深加工项目招引落地，进一步推动济宁市深入实施乡村振兴战略，促进农产品加工业高质量发展。

### （二）推动产业升级，助推济宁市经济增长速度

农产品加工业的发展不仅能够带动其他相关行业的发展，例如农业、运输业、物流业等，亦能够促进农村地区的经济发展，保障农民收入，使作为农业大市、粮食大市、人口大市和经济大市的济宁市，充分担当起确保国家粮食安全、促进全省

农产品加工业高质量发展和探索特色新型农业现代化道路的责任，有效推动济宁市经济快速增长。

## 六、存在的问题及原因分析

### （一）政策细化程度不高，政策实施效益不明显。

一是政策细化程度不高，当前的农产品加工业补助政策存在细化程度不高的问题。当前的政策内容仅是根据企业的营业收入来划分补助等级，每一等级下的补助要求不一致，但是政策对于不同类型和规模的农产品加工企业的差异化需求和特点没有充分考虑，现有政策对企业的针对性不足，难以真正帮助企业提升质量和效益。如嘉祥县的纺织品企业，任城区的造纸企业，受疫情和行业环境影响较大，多数企业生存艰难，保产是基本需求。而政策的制定过于笼统，缺乏具体的细则和操作指南，无法提供明确的指导和支持，这使得各县（市、区）以及受补助企业对政策理解困难，影响了政策的实施效果。

二是政策实施效益不明显，尽管存在补助政策，但一些农产品加工企业在政策实施过程中面临效益不明显的问题。一方面，由于政策的执行不到位，审批和资金发放存在延迟，截至评价日，仍有42家提质增量奖励企业、8家升规纳统奖励企业未收到奖励资金，占总奖励企业数量的50%，企业无法及时得到补贴资金和技术支持，导致企业在政策实施过程中资金链困难或技术壁垒高。另一方面，市场需求方面存在短期波动或长期脆弱性，政策实施过程中可能遇到市场回调或产业环境变动，

导致企业在政策实施效益方面的收益不如预期。无法充分发挥补助政策的作用，导致政策的实施效益不明显。

## （二）未按照计划拨付资金，大量财政资金沉淀在区县

2022年8月31日，《济宁市财政局关于下达2022年市级乡村振兴重大专项资金预算指标的通知》（济财农整指〔2022〕44号）文件将资金下达到各县（市、区），截至2023年8月31日，仍有三分之二的财政资金尚未拨付。

## （三）项目实施依据政策门槛过高

项目实施依据的政策文件将规模以上企业分为四档，奖励政策和要求随着营业收入的提高却越来越低，如“年营业收入2000万元—1亿元企业，年营业收入增幅实现倍增，一次性给予20万元奖励”“年收入1亿元-10亿元企业，年营业收入增幅达到30%，一次性给予最高10万元奖励，营业收入增幅达到40%，一次性给予最高20万元奖励，以此类推，最高80万元”，可以看出，体量越小的企业面临的奖励标准越高，根据现场实地考察企业发展以及座谈情况来看，项目实施依据的政策门槛过高导致真正需要帮助的体量较小的企业难以满足奖励条件，特别是对于初步发展的农产品加工企业来说，实现营业收入的倍增需要面对技术设备投入、产能提升、技术力量支持等多重挑战，满足政策的奖励门槛更是难上加难。

（四）管理机制不健全，缺少对政策实施流程、公示时间和程序以及资金管理的具体要求

政策缺乏业务管理和资金管理辦法，约束力度不够。一方面，现有的公示时间和程序不具体，没有明确的公示时间、公示内容以及公示方式。另一方面，目前在资金的拨付、使用、监管等方面缺乏有效的管理机制，导致资金使用的效率不高，对于账户注销的企业，补助资金如何使用、何时收回等均未明确管理辦法。

## 八、有关建议

### （一）采取多元化的政策扶持方式，细化具体政策内容

一是政策应该更加细化和个性化，根据不同类型和规模的企业实际情况制定差异化的支持政策。例如根据企业的发展阶段、技术水平、市场竞争力等因素，制定相应的扶持政策。

二是多元化支持方式，除了营业收入增幅标准和纳入统计局名录的要求外，可以考虑引入更多的支持方式，如技术创新支持、市场拓展支持、贷款贴息等，以提高政策的实施效益。同时鼓励企业进行产业链延伸、品牌建设等，提升企业的附加值和竞争力。

三是定期评估和调整，政策的实施应该定期进行评估和调整，及时发现问题并进行改进。建立监测机制，了解企业的发展情况和政策的实施效果，根据评估结果进行相应的政策调整和优化。

四是加强宣传和指导，加强对农产品加工企业的政策宣传和指导，提高企业对政策的了解和利用程度。例如通过举办培

训班、政策解读会，向企业传达政策信息，并提供相关的指导，帮助企业享受政策红利。

## （二）采取直补的资金拨付方式，将奖励资金直补到符合条件的企业

为提高财政资金使用效率，使财政资金效益最大化，建议政策主管部门将补助资金直接拨付到企业，一方面，将补助资金直接拨付到企业可以减少中间环节的时间和成本，使企业能够更快地获得资金支持，从而加快政策的实施进度和效果；另一方面，直接拨付资金到企业可以提高资金使用的透明度，减少资金流转过程中的不确定性和风险。

## （三）降低政策奖励门槛，采取阶梯式增长的补助模式

一是建议重新评估和调整政策奖励的门槛标准，确保更多规模较小的企业能够符合条件并享受政策奖励。降低门槛包括降低政策投资额、减少技术要求或者简化申请流程等。

二是建议采取阶梯式增长的补助模式，根据企业规模、技术水平设定不同层次的补助标准。较小规模的企业可以享受较高的补助比例或额度，随着企业规模的增长补助额度逐渐降低。

三是引入差异化的政策奖励，如技术支持、市场推广、税收优惠等。可以更全面地支持企业的发展，提高政策的针对性和灵活性。通过降低政策奖励门槛、采取阶梯式增长的补助模式以及加强宣传和指导，能够促进更多企业参与和受益，提高政策的公平性和有效性，推动企业的创新和发展。

## （四）建立健全政策制度保障措施，保障政策实施合规性

一是建立健全政策管理机制，完善政策组织架构，明确公示时间、公示内容和公示方式，确保公示的及时性、全面性和可参与性。二是建立健全资金管理制度，包括资金拨付、使用、监管和收回等方面的具体要求，明确资金使用的范围和限制，加强对资金使用情况的监督和审计，确保资金使用的合规性和效率性。对于账户注销的企业，应制定明确的管理办法，规定补助资金的使用和收回方式。三是制定合理可行的成本控制措施，结合政策资金支出与效益实现的关系，根据目标指标合理测算成本投入，综合研判政策可行性和预算科学性，合理安排预算，建议2024年该政策预算安排不得高于1000万元。