财政政策绩效评价报告

项目名称：上海市农村村庄改造政策

项目单位：上海市农业农村委员会

主管部门：上海市农业农村委员会

委托单位：上海市财政局监督检查局

评价机构：上海立丰税务师事务所有限公司

2020 年 6 月

目录

摘　要 1
一、政策概况 7
（一）政策制定的背景、意义和作用 7
（二）政策内容 9
（三）政策变化（修订）情况 11
（四）与外省市政策比较分析 13
（五）政策绩效 15
二、政策实施情况 17
（一）资金来源、使用情况 17
（二）配套政策制定和执行情况 24
（三）政策的申报、评审和信息公开等内容实施情况 .. 28
（四）政策的管理内容实施情况 29
（五）政策的组织架构情况 32
三、政策总目标和分年度目标 34
（一）总目标 35
（二）阶段性绩效目标 35
（三）年度绩效目标 35
四、指标体系 37

（一）评价思路 37
（二）评价结论 39
（三）绩效分析 40
五、政策目标的实现程度及政策效应分析 61
（一）政策目标的实现程度 61
（二）政策实施后的效果分析 62
六、存在的问题、原因分析 71
（一）政策内容层面 71
（二）政策实施层面 72
七、评价建议和结论 72
（一）评价建议 72
（二）评价结论 73

上海市农村村庄改造政策绩效评价报告摘要

一、基本情况

（一）政策概况

上海市农村村庄改造项目自 2007 年开始实施，在总结历年村庄改造项目实践的基础上，为落实《上海市全面提升美丽乡村建设水平行动计划（2018-2020）》（沪委办发〔2018〕28 号）的要求，2019 年 1 月，上海市农业农村委员会（以下简称“市农委”）会同上海市财政局（以下简称“市财政局”）制定《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法(试行)》(沪农委规〔2019〕2 号，以下简称“2 号文”），将村庄改造政策归并其中，政策有效期 2 年。

本项目实施内容主要包括道路整修、桥梁改造、房前屋后环境整治、村庄绿化、农宅墙体整修等方面的工程建设，采取财政补助形式，补助标准 3 万元/户，其中 1 万元/户可统筹用于农村人居环境整治等相关内容，超出标准部分由各区自筹。市级财政补助资金在转移支付中安排，按补助资金总量的 70%预拨，剩余资金待项目完成、验收通过后清算。2019 年本项目涉及松江、青浦等 5 个区，实行差别补助，其中松江、青浦区市补助 50%，奉贤、金山区市补助 60%，崇明区市补助 80%。

2019 市财政项目预算 94,800 万元，已全部下拨各区，截至

2019 年底，各区实际拨付市级资金 90,705.3 万元，资金拨付率 95.7%。

（二）评价工作概况

本次绩效评价对象为《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2 号），评价时段为 2019 年 1 月 1 日-2019 年 12 月 31 日，根据相关要求落实评价工作:

1.项目前期调研，方案撰写阶段

2020 年 2 月评价组承接本项目，评价组通过检索村庄改造相关政策文件了解项目背景及实施内容，在各相关单位的协同配合下收集各区村庄改造项目资料。后评价组成员充分与相关人员沟通，对工作方案、指标体系、访谈内容听取意见和建议，在此基础上，撰写项目工作方案。

2.方案评审，评价重点确定阶段

通过前期调研、方案评审等关键环节，评价组形成本次评价关注重点：一是关注村庄改造政策实施以来的实际成果与效益，梳理政策文件历史沿革情况及政策制定流程，了解政策与其他专项的协同开展情况，分析政策内容要素是否完整明确以及与总体目标的契合程度；二是了解各区资金逐层拨付情况及资金监管方式，了解市-区-镇-村各级分工职责和全链路实施流程，梳理各环节的责任主体；三是对各区实施细则完备性和与市级政策的匹配程度进行对比，了解各区政策文件的差异，并且将上海市政策与北京市、浙江省类似政策进行对比，为主管部门进一步规范管理

标准，推动行业发展提供建议。

3.项目调研、绩效分析及报告撰写阶段

评价组结合评价关注重点，以实施效果为导向设计本项目评价指标体系，通过调研、访谈、问卷、查阅资料，运用文献法、社会调查法、综合评分法等方法，对本项目开展绩效评价。期间，现场走访调研崇明区、奉贤区、金山区、青浦区、松江区等各区农委，了解项目概况、工程进度及后续管护机制等，并现场核查各区村庄改造项目资料及踏勘往年村庄改造村了解项目建设成效；电话访谈部分街镇部门，了解村庄改造项目资金到位及使用情况等。通过现场调研核查、业务科室确认、基础数据采集等方式，对部分镇级部门资料存档情况进行核查。在此基础上，按照指标体系对相关数据信息进行汇总分析，撰写项目报告，形成了本次绩效评价结论。

二、评价结论及绩效分析

运用评价组设计并经专家组论证的绩效评价指标体系及评分标准，本政策绩效评价得分为 86.41 分，评价等级为“良”。

2019 年项目计划改造 120 个村，除青浦区 2 个村被纳入文物保护范围暂缓实施外，118 个村工程建设部分已按期完成，覆盖 77,227 户。实施改造的村庄，基础设施建设更加完备，公共服务设施配套到位，人居环境明显优化，后续长效管护机制基本建立，受访村民满意度达到 95%以上。

本项目原计划今年全部完成，应对 37.4 万户进行改造，实现

“至 2020 年全面完成基本农田保护区规划保留农村地区村庄改造、落实长效管理工作”的目标，惠及全市所有规划保留区域农户。但由于规划调整、前期排摸等原因，目前仍有 3.6 万户属于规划保留区域应享受政策的农户未能纳入村庄改造计划，占政策预定受益对象的 8.9%。经抽查，部分区镇项目存在实施内容与实施计划不一致的情况，如松江区叶榭镇东勤村计划新建健身广场 2 座，实际完成 1 座，完成计划的 50%；叶榭镇团结镇计划新增垃圾桶 550 个，实际完成 200 个，完成计划的 36.4%；奉贤区个别村老路面上新做砼路面计划工程量为 836.4 平米，实际工程量为 0 平米，工程量调减 100%，政策效果受到一定影响。

三、主要经验及做法

村庄改造是以村为单位的综合建设工作，作为公共财政首次投入村级公益事业的尝试，政策实施以来，市级部门加大政策宣传力度，各区积极践行，稳步推进，民主公开，因地制宜开展村庄改造，制定资金管理办法及长效管理机制，规范项目资金使用，确保村庄后续管护工作。

四、主要问题

（一）部分新纳入规划保留村未能享受到政策支持。因规划调整全市目前仍有约 3.6 万户属于规划保留区域的农户，未能纳入改造计划。主要是由于美丽乡村建设规划是 2015 年前后制定，在推进过程中，奉贤、青浦、嘉定、松江等区部分村庄性质发生规划变更，由规划撤并村变为规划保留村，未纳入村庄改造计划。

（二）部分区资金管理办法需进一步落实。一是个别区尚未出台正式的区级资金管理办法。截至绩效评价报告日，崇明区区级村庄改造项目资金管理办法仍为征求意见稿，尚未正式发文。二是部分区级资金管理办法不完善。对于奖补范围、申报条件、项目专项审计时限等均未进一步细化和明确，导致有些项目专项审计耗时偏长，无法及时清算结项。

（三）支付进度差异较大，个别区资金沉淀现象明显。2019年市级财政补助资金已下达到各区，截至绩效评价报告日（2020年5月),各区项目工程建设部分已基本完工,但个别区资金支付进度与项目进度相差较大，其中青浦区相关项目累计拨付资金1785.16万元，占计划总投资的5%。由于工程单位不及时结算等原因，区镇层面的资金支付进度滞后，导致资金沉淀，截至绩效评价报告日（2020年5月），五个区共涉及市区两级财政资金13,459.06万元，其中崇明区6421万元。

（四）项目变更情况普遍，影响项目效果。由于项目前期勘查、后期村民意愿变化等原因，部分项目实施计划与实际完成情况之间存在一定偏差，特别是部分单项建安工程，完成率较低，与计划相差较大，影响项目实施效果。

五、有关建议

（一）建议适当延长2号文有效期限，将剩余村庄纳入改造计划。按照全覆盖要求，对全市范围内规划保留区域内村庄进行有效排摸，对属于规划保留区域但未纳入改造计划的村庄，建议

在“十四五”规划继续予以支持，全面提升全市农村人居环境。

（二）进一步完善资金管理办法。建议各区根据实际情况进一步细化完善本区资金管理办法，明确配套资金投入比例、使用范围、使用期限、申报审核要求、项目实施周期等具体内容。对超出实施期限未完成的镇，可暂缓下一年度立项项目预拨款下拨。

（三）区镇财政之间定期对账，提高资金使用效率。考虑到目前各区镇资金沉淀现象较为明显，建议区镇主管部门加强业务指导，定期对账，在掌握已拨资金使用情况、结转结余资金存量基础上确定下拨资金，避免财政资金沉淀。此外，各镇应区分项目年度对应使用资金，根据项目进度与合同规定拨付资金，并严格支出审核程序。

（四）跟进动态监管，强化项目督导。建议各区项目主管部门，利用查看月度进度表等方式及时掌握项目建设情况，并加强现场巡查，推进项目执行，纠正实施偏差，对确需变更调整内容的项目，督促项目承担单位及时履行报批报备手续。

上海市农村村庄改造政策绩效评价报告

一、政策概况

（一）政策制定的背景、意义和作用

自古以来我国即为农业大国，虽然近年来我国国民经济的主导产业已逐渐由农业转变为非农产业，同时也总体上进入以工促农、以城带乡的发展新阶段，但正所谓农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安，农业发展和农村建设仍然是我国经济发展和全面建设小康社会的重点。因此，党的十六届五中全会上提出，要扎实推进社会主义新农村建设。2007 年上海市开始以基本农田保护区等规划保留地区为主要实施区域试行村庄改造，试点村的农村基础设施和人居环境状况由此发生了巨大变化，得到了基层政府和农民群众的充分肯定。经过 5 年的经验积累，2011 年时，市农委、财政、农村综合改革工作领导小组、建交委等多部门协同发布《关于本市实行村级公益事业建设一事一议财政奖补推进农村村庄改造的实施意见》（沪农委〔2011〕116 号），将村庄改造工作纳入村级公益事业建设“一事一议”财政奖补范畴，计划“十二五”期间完成郊区 500 个建制村的农村村庄改造，受益

农户达到 15 万户。

按照“保基本、广覆盖”的基本要求，在总结近年来农村人居环境建设经验的基础上，上海市于 2014 年进一步明确了“至 2020 年全面完成基本农田保护区规划保留农村地区村庄改造、落实长效管理工作”的阶段性目标。为加强和规范农村村庄改造项目及资金管理，2015 年 6 月，上海市农业农村委员会（以下简称“市农委”）会同上海市财政局（以下简称“市财政局”）制定《关于印发<上海市农村村庄改造项目及资金管理办法>的通知》（沪农委〔2015〕171 号），对项目申报审核、奖补标准等进一步明确。

2015-2018 年村庄改造共计划项目 418 个，涉及村庄 379 个，受益户数达 24.81 万户，截至目前以往年度改造村庄的建设工作均基本完成，村庄面貌明显提升。在往年村庄改造工作的基础上，为贯彻落实市委办公厅、市政府办公厅联合印发的《上海市全面提升美丽乡村建设水平行动计划（2018-2020）》（沪委办发〔2018〕28 号）要求，2019 年 1 月，根据《中华人民共和国预算法》、《上海市全面提升美丽乡村建设水平行动计划（2018-2020）》等文件精神，市农委、市财政局制定《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》的通知（沪农委规〔2019〕2 号），“村庄改造”更名为“农村人居环境整治（村庄改造）”，文件中将市级财政公共预算安排中用于支持原来的村庄改造项目的资金纳入美丽乡村建设补助资金，补贴标准由原先的 2 万元/户调整至 3 万元/户，发布之日原沪农委〔2015〕171 号文废止。

本次评价政策对象为上海市农村村庄改造政策，目前仍在执行的对应文件为《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2 号），考虑到政策的历史沿袭与评价有效性，以往的相关文件也将作为参考。

（二）政策内容

1.政策范围

农村村庄改造政策地域范围惠及闵行区、嘉定区、宝山区、浦东新区、松江区、青浦区、奉贤区、金山区和崇明区 9 个涉农区。根据政策实际预算安排，2019 年村庄改造项目涉及金山区、松江区、奉贤区、青浦区和崇明区 5 个区。实施范围包括基本农田保护区以内的规划保留村庄。

2.资金来源及补贴标准

村庄改造财政补助资金由市（包括中央财政补助）、区两级财政承担，补贴标准为 3 万元/户，其中 1 万元/户可由各区在实施农村人居环境整治的村之间统筹使用，超出财政补助部分由各区自筹。

根据各区财力状况，市对区实行差别补助，具体各区奖补标准如下表:

表 1-1 上海市对区差额补助标准

序号	区	市补助比例	补助标准		
			补助标准	其中市补助标准	区镇分摊比例
1	松江区	50%	3 万元/户	1.5 万元/户	全部由区级承担
2	青浦区				全部由区级承担

序号	区	市补助比例	补助标准		
			补助标准	其中市补助标准	区镇分摊比例
3	奉贤区	60%		1.8 万元/户	①村庄改造项目（2 万元/户）区镇承担比例：南桥镇 3:7；庄行镇、四团镇、奉城镇 6:4；青村镇、柘林镇、金汇镇 1:1；街道补助资金全部由区财政承担。 ②区级统筹使用资金项目（1 万元/户）区镇承担比例：项目在镇级区域实施的 1:1，在街道区域内实施的全部由区财政承担。
4	金山区				2 万元/户的部分区镇承担比例为 8:2
5	崇明区	80%		2.4 万元/户	2 万元/户的部分区镇承担比例为 1:1

3.实施流程

村庄改造财政奖补实行项目库管理，沪农委规〔2019〕2 号文中对于项目各环节实施流程规定的程序如下:

（1）项目立项审批和资金审核

区农委会同区财政局根据市下达任务清单和绩效目标制定本区补助资金实施计划，开展立项审批工作，项目实施计划报市农委、市财政局备案。

市农委编制下一年度补助资金预算分配方案后报送市财政局，市财政局审核后纳入年度预算，报经市政府审定后，提交市人民代表大会审查，在市人大批准预算后，及时审核下达当年补助资金。

区农委、区财政局开展补助资金使用情况的自查和检查工作，每年分两次对本地区年度资金使用及任务清单完成情况进行总结报告。

（2）政策信息公开情况

村庄改造项目信息，按规定录入上海市村级公益事业建设一事一议财政奖补信息监管系统，进行信息化管理。

4.管理和监督要求

沪农委规〔2019〕2 号文中规定市农委须“监督检查任务执行情况，开展绩效跟踪和绩效评价”，市财政须“对资金使用情况进行监督检查和绩效管理”,区农委会同区财政局须组织落实项目监督检查工作，加强对项目推进及资金使用情况的监管、考核。补助资金建立全程监督管理和工作考核体系，市财政局会同市农业农村委将监督考核结果作为下年度安排项目的重要因素。

5.实施期限:《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2 号文）自 2019 年 1 月 9 日发布，有效期 2 年，实施期限自 2019 年 1 月至 2020 年 12 月。

（三）政策变化（修订）情况

农村村庄改造政策自 2007 年试行以来，已有十余年时间。相应的政策文件也经过多次修订和调整。2011 年时，市农委、市财政、市农村综合改革工作领导小组、市建交委等多部门协同发布《关于本市实行村级公益事业建设一事一议财政奖补推进农村村庄改造的实施意见》（沪农委〔2011〕116 号），计划“十二五”期间完成郊区 500 个建制村的农村村庄改造，受益农户达到 15 万户。2011 年 5 月 6 日，市农委与市财政局联合发文《上海市村级公益事业建设一事一议财政奖补项目和资金管理办法》（沪农

委〔2011〕128 号），明确了政策奖补内容、范围、奖补标准、补助比例等具体内容。

在总结近年来农村人居环境建设经验的基础上，上海市于 2014 年印发《上海市人民政府办公厅转发市农委、市财政局<关于本市推进美丽乡村建设工作意见>的通知》（沪府办〔2014〕17 号），明确“到 2020 年在已完成基本农田保护地区的约 32 万户农户村庄改造的基础上进一步完成其余农户的改造”的阶段性目标，将村内基础设施建设、村庄环境综合整治、村公共服务设施建设三大类工程作为村庄改造的主要实施内容。为加强和规范农村村庄改造项目及资金管理，2015 年 6 月，市农委会同市财政制定《关于印发<上海市农村村庄改造项目及资金管理办法>的通知》（沪农委〔2015〕171 号），对项目申报审核、奖补标准等进一步调整优化，明确到 2020 年的阶段性目标。

2018 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》，将农村基础设施建设、城乡基本公共服务均等化、村容村貌提升作为农村人居环境建设的重要内容，明确“到 2020 年，实现农村人居环境明显改善，村庄环境基本干净整洁有序，村民环境与健康意识普遍增强”的行动目标。上海市考虑到村庄改造内容与中央农村人居环境整治要求及实施内容基本一致，2019 年 1 月，市农委、市财政局制定《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2 号），根据 2 号文，补助资金主要用于推进村内基础设施建设、生态环

境整治、公共服务设施配套、乡村风貌提升等项目的补助，主要包括道路整修、桥梁改造、房前屋后环境整治、村庄绿化、农宅墙体整修、环卫设施安置、路灯安装、村内公共服务场所场地建设、标识标牌建设等方面。此外，与之前政策相比，2 号文的核心变化之处主要为以下几点:

①统筹支持美丽乡村建设，村庄改造纳入乡村振兴工作;

②内容上较前期政策增加了乡村风貌提升;

③奖补标准提高，补贴标准由原先的 2 万元/户调整至 3 万元/户;

④下放审批权限。村庄改造实施计划的批复由原先市农委批复改为由各区农委批复;

⑤资金统筹使用。奖补标准中 1 万元/户可统筹实用于农村人居环境整治和美丽乡村示范村、乡村振兴示范村建设。

（四）与外省市政策比较分析

评价组选取北京市、浙江省美丽乡村建设相关资金管理办法与上海市现行政策沪农委规〔2019〕2 号文进行对比，从资金用途、补助方式、资金拨付方式、监管考评要求、绩效管理方式、项目库建设等多方面进行比较分析，对比其政策细则。

与其他省市类似政策相比，上海市补助标准以户为单位进行补贴，且针对各区财力状况实行差额化补贴，浙江省则以村为单位进行补贴；对比的其他省市中，浙江省美丽乡村建设专项资金支持范围较为详细，并且将历史文化村落保护利用单独列示，上

海市青浦区、嘉定区村庄改造项目中同样涉及文物保护区域，相比之下，未充分考虑此种情况存在的处理方式，导致村庄改造进程延缓或调减，村改实施内容受限。

与其他省市政策不同之处如下，具体对比内容见附件 4。

1.资金用途不同

上海市美丽乡村建设补助资金用于推进村内基础设施建设、生态环境整治、公共服务设施配套、乡村风貌提升等；北京市美丽乡村建设引导资金主要用于农村基础设施建设、运维管护及农村人居环境改善；浙江省美丽乡村建设专项资金用于支持农村生活污水治理、农村生活垃圾减量化资源化处理、历史文化村落保护利用、农家乐公共设施建设等。

2.资金拨付方式不一

上海市及北京市项目资金拨付方式一致，均采取“预拨+清算”的方式，而浙江省实行因素法分配和竞争性分配相结合的方式，资金分配因素包括任务因素、补助标准（比例）、进度因素、经济社会发展水平系数和绩效系数等。

3.监管考评及绩效管理方式类似

上海市、北京市和浙江省均要求建立相关监督考评体系及检查机制，但各省市对于考评结果的应用方式不一，上海市将监督考核结果作为下年度安排项目的重要因素，浙江省将检查结果与美丽乡村建设专项资金分配挂钩，提高资金使用效率。

上海市、北京市和浙江省均要求建立健全绩效管理机制。上

海市由市农业农村委、市财政局聘请第三方专业机构对各区开展绩效评价，将绩效评价结果作为美丽乡村建设补助资金分配的重要依据；北京市要求开展全过程绩效评价工作；浙江省同上海市一致，委托中介机构实施绩效评价，并通报绩效评价结果。

（五）政策绩效

村庄改造是以村为单位的综合建设工作，通过与农村路桥改造工作、河道整治工作、生活污水处理工作的有机结合，村内各项基础设施水平显著提升，农村人居环境显著优化，改造后的农村呈现出路平、桥安、水清、岸洁、宅净、村美的新面貌。同时，作为公共财政首次投入村级公益事业的尝试，村庄改造以村民决议结果作为立项的重要依据，政策机制得到上级部门认可并纳入中央奖补范围，受到了农村基层干部和广大群众的欢迎。主要经验做法有以下几点:

（1）注重政策宣传，村庄改造取得实效

村庄改造政策实施以来，市级部门加大政策宣传力度，各区积极践行，各镇在具体实施过程中宣传和动员村民积极参与，镇级部门在项目方案设计阶段与村民积极沟通，市、区、镇、村多级联动，力争政策效果最大化。通过村庄改造，农村基础设施明显改善，生态环境明显提升，村民共享改造成果，乡村风貌和农村居民生活质量显著提高，村庄改造实效明显。

（2）加强组织与制度保障，合力推进村庄改造

上海市实施村庄改造政策后，各区积极响应政策文件精神及

要求，制定了本区资金管理办法及长效管理机制，规范村庄改造项目资金的使用，确保村庄改造建设完成的村的后续管护工作。项目实施前各区农委加强与区水务局、区建交委、区规土局、区绿容局等委办局的协调、沟通，制定项目整合计划，加强项目整合工作，提高财政资金使用效率，在项目方案评审、项目手续办理、项目建设等过程中，各职能部门大力支持、助推项目的实施。

（3）以三大工程为抓手，因地制宜开展村庄改造

村庄改造政策以村内基础设施建设、综合环境整治、公共服务设施配套为主要实施内容，重点开展了村内道路硬化、危桥整修、河道疏浚、供水管网改造、生活污水处理、燃气管道铺设、环卫设施布设、农宅墙体整修、宅前屋后环境整治、村庄绿化、路灯安装、公共服务场所修建等项目建设，基本实现各项村级公益事业的全覆盖。考虑到各地区自然、社会、经济条件的差异，在具体项目的选择上，各地区立足实际、量力而行，将农民最关心、最直接、最现实的问题放在首位，率先解决“急、难、愁”的问题，不搞大拆大建，杜绝形象工程。如近郊地区村内基础设施比较完善，村庄改造的任务主要侧重拆除违章建筑、建设环卫设施、开展村庄绿化、整修农宅墙体等环境整治项目上。崇明、奉贤、金山等远郊地区由于基础比较薄弱，自然环境相对较好，村庄改造主要侧重路、桥、水等项目建设。

（4）规范民主议事，加强民主监督

各区严格按照政策文件要求，要求各镇规范“一事一议”民主

议事工作，将村庄改造的建设内容、项目设计方案、资金投入规模、村民投工投劳内容等提交村民代表大会讨论，经讨论确定后公示一事一议决议，进一步规范了议事程序，确保村庄改造内容的现实需求，将村改工作落到实处。

（5）实施目标管理，推进项目建设

围绕:“至 2020 年，基本农田保护区、规划保留农村地区实现村庄改造全覆盖”的目标，各区持续推进农村村庄改造工作，率先解决了农民群众“急、难、愁”的问题。自 2016 年起村庄改造列入城乡发展一体化目标管理，建立有目标、有督察、有考核的目标管理体系和严格的进度通报制度,对年度工作任务实施细化分解，明确月度推进目标。

二、政策实施情况

（一）资金来源、使用情况

1. 预算安排及使用情况

（1）市级预算资金安排及拨付情况

根据各区 2019 年计划改造农户数，结合各区差别补助比例和补助标准，按照预拨款不超过 70%的限额，对 2019 年预算编制明细如下:

表 2-1 2019 年预算编制明细

区	村数量（个）	农户数量（户）	应批复资金（万元）	2019 年安排预算数（万元）
奉贤	20	10904	19627.2	12000

松江	10	4959	7438.5	5000
金山	24	16939	30490.2	20000
青浦	31	12854	19281	9000
崇明	35	32938	79051.2	48800
小计	**120**	**78594**	**155888.1**	**94800**

2019 年村庄改造市级转移支付批复资金 155888 万元，按照当年 70%拨付比例，下达资金 94800 万元，其中金山区 20000 万元，松江区 5000 万元，青浦区 9000 万元，奉贤区 12000 万元，崇明区 48800 万元，以专项转移支付的形式下拨。根据决算情况，截止到 2019 年底，2019 年市级预算金额全部拨付各区，市级资金到位率为 100%。具体各区资金安排如下:

表 2-2 2019 年市级预算及拨付情况

金额单位：万元

区	金山	松江	青浦	奉贤	崇明
预算金额	20000	5000	9000	12000	48800
实际拨付金额	20000	5000	9000	12000	48800
资金到位率	100%	100%	100%	100%	100%

2019 年共下达 10115 万元中央资金，其中崇明区 5291.5 万元，金山区 2404.5 万元，松江区 782.5 万元，奉贤区 1636.5 万元。此次对于中央专项资金仅作了解，重点关注市区镇资金使用情况。

（2）各区资金使用及配套情况

截止到 2019 年底，到位各区的 94800 万元市级资金，实际拨付 90705.3 万元，资金拨付率 95.68%，尚有 4094.71 万元在各区财政结转。已拨付的 90705.3 万元中，其中 38368.8 万元用于

2019 年项目，其余用于支付往年项目进度款和尾款，以及统筹用于人居环境整治、美丽乡村等方面。

可统筹使用的 1 万元/户资金，松江区、青浦区未单独使用，全部投入村庄改造中，金山区 7000 万元由区财政统筹使用，奉贤区统筹 1370.39 万元用于金海公路（西闸公路-大叶公路）沿线美丽乡村风貌提升和南庄路（S4 高速公路-南竹港）沿线美丽乡村风貌提升，用于支付施工费、工程监理费用、设计费等相关费用；崇明区统筹 7800 万元用于农村集中居住区域。

区级配套情况：各区共配套 10916.4 万元用于 2019 年项目建设，实际支出 6016.27 万元，区级资金使用率为 55.11%。

各区资金到位、配套及支出总额见下表，具体资金到位及支出明细详见附件 7 至附件 11 各区调研情况。

表 2-3 各区资金使用情况

金额单位：万元

	市级到位金额	**市级资金支出**	**用于 2019 年项目市级资金**	**区级配套**	**区级资金支出**
金山区	20000	19723.93	9133.2	3498.4	3498.4
松江区	5000	3878.85	3878.85	5018	117.87
青浦区	9000	9000	0	0	0
奉贤区	12000	9302.52	7932.53	0	0
崇明区	48800	48800	17424.22	2400	2400
小计	**94800**	**90705.30**	**38368.8**	**10916.4**	**6016.27**

注：区级资金重点关注截至 2019 年底当年度项目配套资金。

（3）镇级层面资金使用情况及镇级配套

松江区、青浦区资金使用时由区财政国库直拨，不经过各镇财政。其他各区的资金均拨付各镇作实际支出。2019 年村庄改造项目奉贤区拨付市区两级资金 9685.53 万元至各镇，实际支出 7418.71 万元，其中 5665.71 万元用于 2019 年新立项项目，2266.82 万元结转在各镇；崇明区拨付市区两级资金 37704.03 万元至各镇，实际支出 5316.56 万元，32387.47 万元结转在各镇；金山区拨付市区两级资金 17392.21 万元至各镇，实际支出 6798.83 万元，其中 4437.73 万元用于 2019 年项目，10593.38 万元结转在各镇。

奉贤区各镇配套 280.35 万元用于 2019 年项目建设，实际支出 98.23 万元；崇明区仅港西镇配套 152 万元用于 2019 年项目建设，截至 2019 年底未支出；金山区朱泾镇、山阳镇分别配套 288.94 万元和 100 万元用于 2019 年项目建设，截至 2019 年底已全部支出。

各区镇级层面资金到位、配套及支出总额见下表，各镇具体资金到位及支出明细详见附件 7 至附件 11 各区调研情况。

表 2-4 各镇层面资金使用情况

金额单位：万元

区	市、区到位金额	市、区资金支出	用于 2019 年项目市、区资金	镇级配套	镇级资金支出
金山区	17392.21	6798.83	4437.73	388.94	388.94
松江区	区财政直拨				
青浦区	区财政直拨（市、区资金均用于往年项目）				
奉贤区	9685.53	7418.71	5665.71	280.35	98.23
崇明区	37704.03	5316.56	中央资金纳入其中无法区分	152	0

注：崇明区市、区到位及支出资金均剔除掉中央资金计算。

2. 资金拨付流程情况

（1）市级预算编制及资金拨付流程

市农委按照预算管理要求，编制下一年度预算分配方案，在每年 9 月 30 日前报送市财政局；市财政局审核后纳入年度预算，在每年 10 月 31 日前将下一年度转移支付预计数提前告知区财政局；区财政局将市级提前告知数全额编入下一年度政府预算。市人民代表大会批准预算后，市财政局审核下达不超过补助资金总量 70%的市级财政补助资金；区农委、财政局根据项目进度请款拨付资金，执行预算；镇级部门配套镇级资金，按合同规定拨付项目工程款；待项目全部完工并验收通过后清算剩余资金。

具体资金拨付流程见下图:

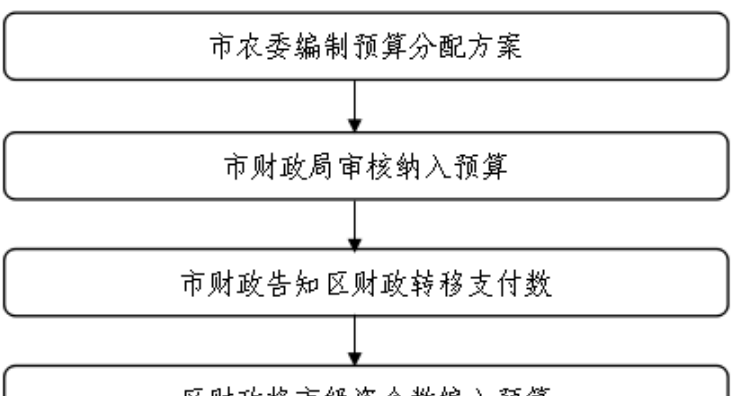

图 2-1：补贴资金拨付流程图

（2）各区资金拨付流程及监管模式

市级财政补助资金在 2019 年按照各区改造户数于当年度预拨（不超过补助资金总量的 70%），各区配套资金情况不一，具体见表 1-6。项目实施过程中崇明区、奉贤区、金山区按照请款申请将资金拨付至各镇级部们，由镇级部门具体使用；青浦区、松江区项目资金由区财政直拨至各第三方单位。

市级资金转移至各区之后，各区资金下拨比例及管理模式存在一定差异，具体资金拨付流程及监管模式如下:

①松江区：松江区村庄改造项目资金支出使用乡镇报账制。

区财政局收到市级奖补资金后，配套区级奖补资金；项目实施过程中镇级部门提交资金拨付申请；财务监理及相关委办局对资金拨付申请进行审核后区财政将项目资金直拨至收款方。

②青浦区：青浦区村庄改造项目资金由区财政直拨至第三方单位。区财政局收到市级奖补资金后，配套区级奖补资金；项目开工后区财政拨付施工单位 10%预付款；项目施工过程中依据工程进度请款，总包单位提出申请后经财务监理、区农委、区财政审核；审核通过后区财政局按请款金额的 70%直拨至施工单位；审计结束后进行清算。

③崇明区：崇明区村庄改造项目资金自 2019 年下沉至乡镇。区财政局收到市级奖补资金后，按比例配套区级奖补资金；项目开工后申请拨付市区奖补资金的 30%；工程量完成 70%左右，乡镇财政部门申请拨付市区奖补资金的 30%；工程竣工、完成工程审价、通过区级初验后申请拨付市区奖补资金的 30%；审计、市级抽查复核结束后申请拨付 10%的余款。

乡镇按比例配套镇级资金；以建设镇富安村为例，项目资金在工程进度达到 70%时支付至合同价的 70%；待工程竣工完成工程审价，并通过区政府验收后支付至合同价 90%；自通过竣工验收之日起按一年且经乡镇部门确认完成质保内容后，按审价金额付清余款。

④奉贤区：完成项目立项和招投标手续，工程开工后，区财政拨付市、区奖补资金总额的 50%，区级完工验收合格后，区财

政拨付市、区奖补资金总额的 40%；审价审计通过，市级抽查复核结束后，区财政拨付市、区奖补资金余额 10%。超过 1000 万的项目区财政局委派财务监理跟进，项目竣工后，区财政组织对工程竣工财务决算实行审价、审计，根据实际审定金额予以拨付尾款。

镇财政所在项目开工后拨付 30%工程款至施工单位（其中 10%为履约保证金），主体工程完工，监理单位验收完成后付至 60%（其中 3%为质保金），项目审价完成并出具审价报告后拨付至 80%，待市级抽检完成后拨付尾款；项目其他费用（监理费、设计费等）按合同申请一次性拨付。

⑤金山区：市财政局根据市有关规定将市级财政奖补资金拨付至区财政，区财政局收到市级奖补资金后，按比例配套区级奖补资金，按照 2 号文文件要求，根据 2 万元/户的标准于当年度拨付不超过 70%的市、区奖补资金至各镇财政，待项目清算时拨付剩余 30%。各镇在具体使用过程中优先使用市区奖补资金支付工程款及二类费用，使用完毕后用镇级配套资金进行支付。

（二）配套政策制定和执行情况

1.各区配套政策制定情况

各区均按照要求“区农委、区财政局应按照本办法要求，制定本区美丽乡村建设项目及资金管理制度规范和操作细则”，制定了相应项目和资金管理办法，相关政策文件见下表，具体资金管理办法详见附件 7 至附件 11 各区调研情况。

表 2-5 各区配套政策一览表

区	资金管理办法	长效管理机制	统筹资金使用要求
松江区	关于印发《松江区美丽乡村建设项目和资金管理办法》的通知（松农发〔2019〕64号）	《松江区村庄改造管护资金的实施意见》(松农发〔2015〕24号）	—
青浦区	上海市青浦区农业农村委员会、青浦区财政局关于印发《青浦区美丽乡村建设项目和资金管理办法》的通知(青农委〔2019〕183号）	《上海市青浦区人民政府办公室转发区农委、区绿化市容局关于青浦区村庄改造长效管理意见的通知》（青府办发〔2012〕78 号）	—
奉贤区	上海市奉贤区农业农村委员会上海市奉贤区财政局关于印发《奉贤区美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》的通知（沪奉农委规〔2019〕1号）	《关于奉贤区美丽乡村长效管理工作指导意见》（沪奉农委〔2017〕150号）	1万元/户作为区级统筹使用资金项目，由区统筹用于农村人居环境整治、美丽乡村示范村、乡村振兴示范村以及乡村振兴建设重点区域的建设。
金山区	关于印发《金山区美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》的通知（金农规〔2019〕1号）	关于印发《金山区村庄改造长效管理奖补资金使用管理办法》的通知（金美村办〔2017〕3号）	1万元/户统筹资金，除去考核奖补乡村振兴示范村村均1000万元后的剩余部分，全部用于农村人居环境整治、美丽乡村示范村、乡村振兴示范村建设
崇明区	上海市崇明区美丽乡村建设项目和资金管理办法(试行）（征求意见稿）	中共崇明县委办公室、崇明县人民政府办公室印发《崇明县美丽乡村建设考核评估办法》的通知(崇委办〔2014〕30号）	1万元/户的统筹资金主要用于聚焦于聚焦推进16个乡镇的乡村振兴示范村农民集中居住区建设，高标准打造8个核心重点示范村，提高12个区级乡村振兴示范村奖补标准，强化33个行政村村庄改造项目的激励机制

各区配套政策中对于村庄改造项目的相关规定各不相同，评价组从补助资金划分比例、资金拨付方式、建设内容、责任主体、监督管理、绩效管理方式、管护资金标准、管护模式等不同的方

面对各区政策进行了对比，具体对比内容见附件 5。

（1）资金承担比例

各区补贴标准均为 3 万元/户，但政策文件中对于市（含中央）、区、镇规定的承担比例不一，松江区、青浦区村庄改造项目资金均由市、区两级承担，奉贤区、崇明区、金山区项目资金由市（含中央）、区、镇三级承担，其中崇明区和金山区各级承担比例固定，奉贤区则实行差别补贴，且针对村庄改造部分和统筹使用部分的资金进行了详细划分。**崇明区**市（含中央）、区、镇按 8:1:1 承担；**金山区**市级财政补助比例为 60%，剩余 40%由区、镇两级共同承担，区、镇两级承担比例为 8:2，即市、区、镇按 6:3.2:0.8 承担；**奉贤区**市级以上财政补助比例为 60%，剩余 40%由区、镇两级共同承担，村庄改造项目按照 2 万元/户的标准对南桥镇区补助 30%，镇补助 70%；庄行镇、四团镇、奉城镇区补助 60%，镇补助 40%；青村镇、柘林镇、金汇镇，区、镇各补助 50%；街道补助资金全部由区财政承担，区级统筹使用资金按照 1 万元/户的标准补贴，项目在镇级区域实施的，市、区、镇补助比例为 6：2：2，在街道区域内实施的，市区补助比例为 6：4。

（2）资金拨付方式

奉贤区和崇明区的政策文件中针对资金拨付方式进行了详细规定，其中奉贤区将资金拨付以村庄改造部分和区级统筹使用部分进行划分，分别进行规定；崇明区将资金拨付以工程款及二类费用的支付为划分依据，其中工程款根据工程进度拨付，二类

费用按开工和完成区级验收两个节点拨付。其他区对于资金的拨付方式未在政策文件中进行规定。

（3）监督管理

各区对于监督管理均有相关的政策要求，奉贤区与崇明区一致，均规定“建立全程监督管理和工作考核机制，考核结果作为下年度安排项目的重要因素”；金山区只明确“监督考核结果作为下年度安排项目的重要因素”，但未明确相关机制的建立；松江区和青浦区均规定“建立全过程监督管理和工作考核体系”，相比其他区，松江区政策文件中并无将监督考核结果作为下年度安排项目的重要因素，而青浦区将考核结果作为区对镇三农均衡性转移支付的分配依据。

（4）管护资金标准

松江区、青浦区、金山区对于村庄改造的后续管护制定了相应的长效管理机制，奉贤区、崇明区只针对美丽乡村建设长效管理制定了政策文件。松江区村庄改造管护资金每年每户不低于200 元，区财政按照管护户数每户补贴 150 元，镇级配套 50 元/户/年；青浦区村庄改造长效管理资金主要由村级组织落实，对于因增加管护内容、提高管理要求而增加的长效管理资金，以及村级经济确有困难的，由镇、街道补贴；金山区村庄改造长效管理资金按平均 500 元/户/年进行财政奖补，由区财政及镇级部门按照 4:1 承担。根据评价组调研，目前奉贤区各村村庄改造的后续管护与整个村的道路、河道、垃圾清洁等维护放在一起，未设立

单独的维护资金，崇明区目前村庄改造的村区财政不提供资金进行后续管护。

（5）管护模式

根据评价组调研，各区对于村庄改造长效管护的模式均不相同，奉贤区张塘村主要委托第三方保洁公司负责日常养护，青浦区和松江区均由各村自行负责管护。

2.各区配套政策执行情况

根据评价组调研，各区在实施村庄改造项目时，严格按照市、区两级政策规定执行。各区村庄改造奖补标准均为 3 万元/户，其中 1 万元/户的统筹使用资金崇明区、奉贤区和金山区单独使用，由区财政直拨至第三方单位；村庄改造项目资金崇明区、奉贤区和金山区由区级部门按照 2 万元/户的标准拨付至镇级部门使用，松江区和青浦区区级部门根据镇级提交的资金拨付申请表进行审核后直拨至第三方单位；各区在村庄改造项目实施过程中依据监理单位上报的监理周报、月报等把控项目实施进度，但未对项目实施情况进行考核；针对村庄改造的后续管护，松江区设立单独的管护资金，由区、镇两级承担，奉贤区是将整个村所有管护内容放在一起进行管护，青浦区和崇明区则未安排管护资金，各村对已建设完成的村庄改造内容自行养护。

（三）政策的申报、评审和信息公开等内容实施情况

根据评价组调研，各区村庄改造的实际实施流程略有不同，具体实施方式如下:

申报阶段：各区在项目实施过程中，首先由各街镇以村为单位编制项目实施方案，各镇组织相关部门对方案进行初审后上报区农委，区农委牵头区财政、发改委、规土、水务局、绿容局等职能部门对方案开展联合评审，评审完成后各区农委批复项目实施计划。

实施阶段：项目实施计划批复后，崇明区、奉贤区、松江区、村庄改造根据批复的奖补计划由镇级部门组织项目的具体实施，通过开展项目招投标确定施工单位，签订合同，实施村庄改造；青浦区在实施计划批复后由区农委委托代建单位推进项目实施；金山区各镇由城建办主导工程建设经营管理工作。

监督检查阶段：根据 2 号文规定，项目实施过程中区农委、区财政需开展补助资金使用情况的自查和检查工作，每年分两次对本地区年度资金使用及任务清单完成情况进行总结报告。根据项目小组调研，各区在实际执行过程中会根据各镇的过程进度汇报把控项目实施进度，但未对资金使用情况及任务清单完成情况进行总结报告。

信息公开阶段：村庄改造项目信息，有各镇级部门按规定录入上海市村级公益事业建设一事一议财政奖补信息监管系统，经各区农委审核后提交至市级部门，进行信息化管理。

（四）政策的管理内容实施情况

1.过程管理

各区村庄改造项目均由各区农委牵头，项目实施过程中，均

由工程监理单位监督项目实施进度、工程质量、安全施工等。崇明区、奉贤区、松江区、金山区村庄改造由各镇负责具体实施，松江区、崇明区各镇村庄改造项目工程监理单位在区级预选库中选择后与镇级部门签订合同；奉贤区各镇工程监理由镇级部门直接委托；青浦区村庄改造由区级公司实施代建，工程监理单位由代建公司确定；金山区监理单位通过公开招投标确定。

2.采购管理

各区村庄改造项目均参照政府采购目录执行，各第三单位通过不同方式确定，具体如下:

①设计单位: 松江区、崇明区设计单位在区级预选库中选择;青浦区、金山区通过公开招投标确定；奉贤区由各镇直接委托。

②施工单位: 均通过公开招投标确定。

③财务监理、审价: 各区村庄改造项目实施过程中在区财政局预选库中选择财务监理单位签订合同,负责监督项目财务活动,并在项目竣工后开展工程审价。

④审计单位: 青浦区、松江区、奉贤区、金山区村庄改造项目均由区审计局进行审计;崇明区由区农委委托第三方进行审计。

3.验收管理

2019 年后，验收环节分为各镇初验、区级验收、市级抽验。①项目竣工后，各镇组织施工单位、监理单位、镇牵头部门进行镇级竣工验收；②镇级初验通过后，青浦区农委牵头财政局、水务局、民政局、绿容局等部门，金山区农委牵头规土、水务等部

门进行区级综合验收，区级验收通过后进行项目审价审计，审计完成后市农委委托第三方进行市级抽验；镇级初验通过后，松江区、奉贤区各镇进行项目审价审计，审计完成后进行区级综合验收，区级验收通过后进行市级抽验；镇级初验通过后，崇明区各镇进行项目审价，审价完成后区农委委托第三方进行区级验收，验收通过后项目审计，审计完成后市级进行抽验。

4.档案管理

崇明区、奉贤区、松江区村庄改造由各镇负责具体实施，项目实施方案、招投标资料、中标通知书、相关合同、监理小结、竣工验收资料、审价审计报告、工作总结等相关资料均在镇级部门进行存档；青浦区村庄改造由区级部门实施代建，项目资料在审计结束前皆在代建单位存档,待项目全部结项后上交至区农委;金山区各镇村庄改造项目实施过程中具体由城建办负责，项目资料均在城建办存档。

5.合同管理

崇明区、奉贤区、松江区村庄改造设计合同、招标代理合同、施工合同、工程监理合同、财务监理合同等均由镇级部门与第三方公司签订，项目合同在镇级部门存档；金山区相关合同由镇级部门与第三方公司签订，城建办负责具体实施，项目合同在城建办存档；青浦区村庄改造项目由农推中心与第三方单位签订造价咨询合同、招标代理合同、设计合同、工程监理合同、施工合同等，相关合同目前在代建单位存档。

6.监督管理

项目实施过程中各区每年在区财政局预选库中选择财务监理签订合同，财务监理依据合同对项目资金申请、拨付等流程进行审核及监管；项目竣工并完成审价后，崇明区农委委托第三方对项目竣工财务决算进行审核，青浦区、松江区、奉贤区、金山区由区审计局进行项目审计，把控项目资金。

（五）政策的组织架构情况

1.组织职责

村庄改造政策的组织管理流程涉及到市农委、市财政局、区农委及区财政部门、乡镇人民政府、乡镇部门，各部门根据职责分工，加强协调配合，共同做好补贴资金申请汇总、发放、监督检查等工作，各部门职责如下:

（1）市级部门

市农委：负责补助资金中期财政规划和年度预算编制，下达任务清单及绩效目标，提出资金分配建议，监督检查任务执行情况，开展绩效跟踪和绩效评价，依法依规实施信息公开等。

市财政局：负责补助资金中期财政规划和年度预算审核，拨付资金，对资金使用情况进行监督检查和绩效管理。

（2）区级部门

区农委会同区财政局：主要负责落实区级配套资金，并根据市下达任务清单和绩效目标，制定本区补助资金实施计划，组织落实项目申报、评审、审批、实施、监督检查、验收等工作，将

资金使用计划、情况报市农业农村委、市财政局备案，依法依规实施信息公开等。

（3）各区乡镇部门

乡镇人民政府：所管辖区村庄改造项目的实施主体，负责编制本地区项目规划方案、组织项目实施，指导村民委员会开展民主议事、筹资筹劳、报送申报材料等工作。

乡镇牵头部门：负责落实镇级配套资金，编制村庄改造建设方案，开展相关设计和规划工作，形成项目整合计划等。

2.项目实施流程

2019 年起，农村村庄改造项目由区农委组织开展项目申报、评审、入库工作，每年 9 月 15 日前市农委提出下一年度工作任务清单和绩效目标，商市财政局后下发各区；区农委会同区财政局按照市下达任务清单和绩效目标，开展立项审批工作，项目实施计划于每年 12 月 15 日前报市农委、市财政局备案；区农委、区财政局根据工作任务和绩效目标组织项目实施，项目实施过程中结合本地区执行的实际情况开展补助资金使用情况的自查和检查工作，于每年 6 月 15 日、12 月 15 日前，分两次对本地区年度资金使用及任务清单完成情况进行总结报告，并报市农委、市财政局备案;项目全部完工后区农委、财政局组织相关职能部门验收;项目验收合格、审价审计结束后，项目信息按规定录入上海市村级公益事业建设一事一议财政奖补信息监管系统。

村庄改造建设完成后，需对改造内容进行后续长效管护，以

奉贤区为例，目前奉贤区各村村庄改造的后续管护与整个村的道路、河道、垃圾清洁等维护放在一起，未设立单独的维护资金。

具体实施流程见下图:

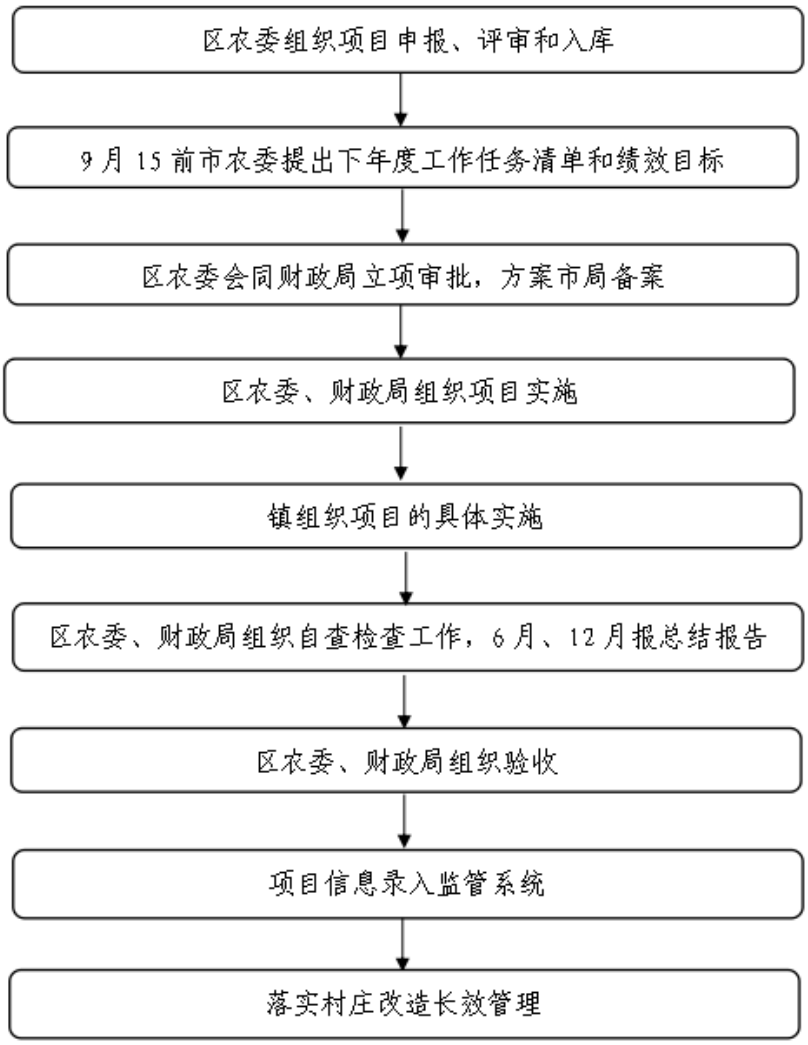

图 2-2: 政策组织实施流程

三、政策总目标和分年度目标

评价组依据《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》（国办发〔2014〕25 号）、《财政部关于发挥一事一议财政

奖补作用推动美丽乡村建设试点的通知》(财农改〔2013〕3 号)、《财政部关于印发<中央财政农村综合改革转移支付资金管理暂行办法>的通知》(财预〔2014〕90 号)、《本市推进美丽乡村建设工作的意见》（沪府办〔2014〕17 号）、《上海市人民政府关于印发<上海市城乡建设和管理“十三五”规划>的通知》(沪府发〔2016〕92 号)、《上海市美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪农委规〔2019〕2 号）等文件，梳理了以下政策目标:

（一）总目标

按照全面建成小康社会和建设社会主义新农村的总体要求，加快农村基础设施建设，整治农村生活环境，推进农村公共服务设施修建，进一步推进农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化，农村人居环境逐步得到改善，全面提高农村生产生活条件和农村居民生活质量。

（二）阶段性绩效目标

“十三五”期间将进一步强化郊区新城、新市镇和集镇基础设施建设和公共设施配套，以村庄改造为载体，大力推进美丽乡村建设工作，对规划保留村庄，开展村内基础设施建设、村庄环境整治和公共服务设施建设三大工程，不断推进农村人居环境持续改善。到 2020 年，全面完成基本农田保护区内规划保留地区村庄改造工作。

（三）年度绩效目标

根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪

财绩〔2019〕20号）的规定，结合政策相关信息，评价组对年度绩效目标进行了完善，并与项目单位沟通确定后，梳理了政策年度绩效目标如下:

（1）产出目标

产出数量

①改造工程完成率（目标值：按计划完成）

②改造户数完成率（目标值：78594户）

③改造村数完成率（目标值：120个）

产出质量

①项目完成一致性（目标值：一致）

②项目验收合格率（目标值：100%）

产出时效

①改造工程完成及时性（目标值：及时完成）

②政策目标完成及时性（目标值：及时完成）

（2）效益目标

①村内基础设施提升情况（目标值：明显提升）

②村内环境改善情况（目标值：明显改善）

③村内公共服务设施提升情况（目标值：明显提升）

④居住环境改善度（目标值：明显改善）

（3）满意度目标

①服务对象满意度指标（目标值：90%）

（4）长效管理目标

①长效机制建立健全性（目标值：建立健全）

四、指标体系

（一）评价思路

1.指标设计思路

依据绩效评价原理和原则，运用逻辑分析法，结合政策目标、政策特点和补贴资金安排三项原则，即合理配置原则、公开公正原则和直接受益原则，根据上海市政策绩效评价指标体系设计要求，设计本政策绩效评价指标体系。

根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20号）共性指标框架的相关规定和市财政监督检查局相关评价要求，上海市农村村庄改造财政支出政策绩效评价是以预算管理为主线、专业性更强的一种公共政策评价，体现在评价内容上，要涵盖公共政策评估与财政支出绩效评价两个层面，包括政策制定、政策执行与实施、政策执行后的效果及价值。其中，政策的效果是评价的核心，而其决策过程和执行是取得预期效果的重要保证。政策制定、政策实施、政策效果这三个方面又可进一步细分，通过细化的指标反映出此次评价的重点。

政策制定指标设计思路：在政策制定指标中，通过“政策目标导向性”考察项目与战略目标的适应度；“政策匹配情况”考察市级政策与国家政策的匹配性；“政策要素完整性”考察政策在形式、内容上是否完整；“政策前期调研情况”考察政策制定方是否进行了充分的调研。评价组通过对市农委和各区农委的调研、访谈获

取政策制定相关资料，并对文件资料进行分析，用于判断考察政策制定指标。

政策实施指标设计思路：通过“配套政策的制定情况”反映各区制定配套政策的数量、质量；“政策执行情况”反映政策具体执行过程的规范性等情况；“政策执行动态跟踪”反映各级动态跟踪机制建立情况;“财政资金的使用效率”反映补贴资金支付及时率;“信息公开情况”反映各级预算安排及资金使用情况的公示情况。评价组通过对政策实施过程中的利益相关方——市农委、各区农委、各镇和村等调研和访谈，获取政策实施指标的相关资料进行评价。

政策效果指标设计思路：通过 “政策的产出”从数量、质量和时效指标方面考察政策的产出情况；“社会效益”反映政策实施对社会发展产生的影响，包括村民居住环境有所改善，村内环境、公共服务设施、基础设施等提升情况等；“满意度指标”受益群体——受益村民对政策的了解情况和满意程度；“长效管理”反映各区相应的长效管理制度的建立情况。评价组通过实地调研和对受益群体的满意度调查,了解政策实施效果指标的相关资料和数据,通过分析资料和数据，评价政策效果类指标。

2.评价标准与方法

根据《上海市市级财政政策预算绩效管理办法（试行）》（沪财绩〔2019〕20 号）的相关规定和评价要求，本次政策评价将运用比较法、综合指标评价法、社会调查法，从多个角度对政策进

行评价。

（1）比较法，通过对上海市各区村庄改造政策进行横向比较方式，总结各区政策中的不同点；通过将上海市村庄改造政策与北京市、浙江省相关人居环境整治政策进行纵向比较方式，总结政策与其他地区政策的相同点与不同点，发现政策的亮点以及存在的影响政策效益发挥的问题，对今后政策的执行建言献策。

（2）综合指标评价法，从政策制定、政策实施和政策绩效 3 个维度构建完整的综合评估指标体系，并设置相应的指标权重与评分标准，对政策进行综合、全面的评价。

（3）社会调查法，在查阅、收集、整理政策相关文献与数据，获取政策文件资料的基础上，通过对政策相关方开展问卷调查、现场访谈等途径，进一步获取政策相关数据与重要信息，并对指标体系评价结果起到进一步论证作用。

（二）评价结论

通过调研、数据分析、访谈、问卷调查等方式，根据工作方案确定的指标体系及评价要素，对本政策绩效进行客观评价，评价组在政策制定、政策实施、政策绩效三个方面进行总结分析后得出综合评价结论如下：本次政策评价满分 100 分，最终得分 86.41 分，政策制定类指标共设置 5 个，达标指标 4 个，达标率 80%;政策实施类指标共设置 16 个,达标指标 7 个,达标率 43.75%;政策绩效类指标共设置 12 个，达标指标 8 个，达标率 66.67%。指标得分汇总表如下:

表 4-1 指标得分汇总表

一级指标	二级指标	权重	得分	得分率
A 政策制定				
	A1 政策目标导向性	3	3	100%
	A2 政策前期调研情况	3	3	100%
	A3 政策要素完整性	6	5.63	93.83%
	A4 政策匹配情况	3	3	100%
B 政策实施				
	B1 配套政策制定情况	8	6.62	82.75%
	B2 政策执行情况	10	9.13	91.3%
	B3 政策执行动态跟踪	4	3.2	80%
	B4 财政资金使用效率	21	14.41	68.62%
	B5 信息公开情况	2	2	100%
C 政策效益				
	C1 产出指标	18	14.42	80.11%
	C2 效益指标	13	13	100%
	C3 满意度指标	5	5	100%
	C4 长效管理	4	4	100%

（三）绩效分析

1.政策制定

政策制定类指标共 5 个，权重 15 分，最终评价得分 14.63 分，具体各指标得分见下表：

表 4-2 政策制定类指标得分

三级指标	权重	得分	得分率

三级指标	权重	得分	得分率
A11 政策目标导向性	3	3	100%
A21 政策前期调研情况	3	3	100%
A31 政策要素完整性	3	2.63	87.67%
A32 支持范围和补助标准合理性	3	3	100%
A41 政策匹配情况	3	3	100%
总计	**15**	14.63	97.53%

A11 政策目标导向性: ①政策内容中对补助资金的用途规定为推进村内基础设施建设、生态环境整治、公共服务设施配套、乡村风貌提升等,与“改善人居环境”的核心目标相符;②据了解,村庄改造政策可与市级美丽乡村示范村、市级乡村振兴示范村补助同时享受，其补助标准与建设标准侧重均不相同，村庄改造政策侧重村内基础设施及村内环境整洁和基本公共服务设施的初步建设，市级美丽乡村示范村、市级乡村振兴示范村侧重对村庄设施和风貌的进一步提升以及产业带动。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

A21 政策前期调研情况: 为加强和规范农村村庄改造项目及资金管理，2015 年 6 月，市农委会同市财政制定沪农委〔2015〕171 号文，在沪农委〔2015〕171 号文及往年村庄改造工作的基础上，市农委、市财政局依据各区 2015-2020 年美丽乡村规划，会同相关职能部门充分沟通政策条例,各委办局提出修改意见建议,在修改完善后于 2019 年印发沪农委规〔2019〕2 号文。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

A31 政策要素完整性: 根据 2 号文，政策实施目的为贯彻落

实乡村振兴战略，进一步提升美丽乡村建设水平，优化财政支农投入方式；政策实施的意义和作用较为模糊；受益范围为重点聚焦各区美丽乡村建设规划范围的村;申报程序和评审流程为实行项目库管理，区农委组织开展项目申报、评审、入库工作，项目库全年开放，动态调整;信息公布仅规定市农委与区农委依法依规实施信息公开等，未明确具体公开哪些信息以及公开方式；监督要求为美丽乡村建设补助资金建立全程监督管理和工作考核体系，市财政局会同市农业农村委将监督考核结果作为下年度安排项目的重要因素，引导各区管好用好资金;罚则为各级财政、农业主管部门及其工作人员在美丽乡村建设补助资金分配、审核等工作中，存在违反规定安排资金、滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假、挪用挤占等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国行政监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。根据评分标准，满分 3 分该指标得 2.63 分。

A32 支持范围和补助标准合理性：村庄改造项目实施点位需在基本农田保护区等规划保留地区以内，与上海市“至 2020 年全面完成基本农田保护区规划保留农村地区村庄改造、落实长效管理工作”的阶段性目标相符合，各区编制上报的 2015-2020 年美丽乡村规划中的改造村经审核后均符合该条件，政策支持范围合理；2019 年起，村庄改造奖补标准由 2 万元/户提高至 3 万元/户，其

中 1 万元/户由各区统筹使用，市农委每年下达奖补计划时，需对改造户数及奖补奖补标准征求市农委分管领导意见，并经办公室审核及核稿，会办处室负责人及主办处室负责人无意见方后下达至主送单位。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

A41 政策匹配情况:①根据中共中央办公厅、国务院办公厅《农村人居环境整治三年行动方案》，以建设美丽宜居村庄为导向，以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，2 号文中“补助资金主要用于推进村内基础设施建设、生态环境整治、公共服务设施配套、乡村风貌提升等”与上级政策相匹配; ②各区配套政策依据 2 号文“区农委、区财政局应按照本办法要求，制定本区美丽乡村建设项目及资金管理制度规范和操作细则，加强对项目推进及资金使用情况的监管、考核”的要求制定，无与之相矛盾及冲突之处。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

2.政策实施

政策实施类指标共 16 个，权重 45 分，最终评价得分 35.36 分，具体各指标得分见下表:

表 4-3 政策实施类指标得分

三级指标	权重	得分	得分率
B11 各区实施细则制定完成度	3	3	100%
B12 各区实施细则完备性	4	1.75	43.75%
B13 相关配套机制健全性	2	1.87	93.5%
B21 申报审核规范性	3	3	100%

三级指标	权重	得分	得分率
B22 项目库建设完备性	2	1.33	66.5%
B23 项目调整规范性	2	1.8	90%
B24 政府采购规范性	3	3	100%
B31 动态跟踪机制健全性	4	3.2	80%
B41 预算编制合理性	3	3	100%
B42 资金拨付到位率	3	3	100%
B43 配套资金到位率	3	0.74	24.67%
B44 资金执行率	3	1.17	39%
B45 资金拨付及时性	3	1.5	50%
B46 财务监控有效性	2	2	100%
B47 资金使用合规性	3	3	100%
B51 信息公开情况	2	2	100%
总计	**45**	**35.36**	78.58%

B11 各区实施细则制定完成度：根据实际调研，各区均制定了相应的资金管理办法，保障政策实施，完成度为 100%,具体见表 2-4 各区配套政策一览表。根据评分细则，满分 3 分该指标得 3 分。

B12 各区实施细则完备性：①青浦区：根据《青浦区美丽乡村建设项目和资金管理办法》（青农委〔2019〕183 号），管理办法中对于政策实施的目的、意义和作用、受益范围、申报程序、评审流程、监督和罚则均进行相应的说明,但对于信息公开方式、

公开内容等未作具体规定；②松江区：根据《松江区美丽乡村建设项目和资金管理办法》（松农发〔2019〕64号），管理办法中对于政策实施的目的、意义和作用、受益范围、监督管理均做具体规定，但对于申报程序、评审流程、罚则等方面均未做具体规定；③崇明区：根据《上海市崇明区美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（征求意见稿），管理办法中对于政策实施的目的、意义和作用、受益范围、申报程序、评审流程、信息公布、监督和罚则等相应要素均作说明，但未做具体要求，多为参考市级文件制定；④奉贤区：根据《奉贤区美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（沪奉农委规〔2019〕1 号），管理办法对对于政策实施的目的、意义和作用、受益范围、申报程序、评审流程、信息公布、监督和罚则等相应要素均有提及，但是除资金配套比例进行细化外，其他内容多参考市级文件制定，未作进一步细化；⑤金山区：根据《金山区美丽乡村建设项目和资金管理办法（试行）》（金农规〔2019〕1 号），管理办法中对于政策实施的目的、意义和作用、受益范围、申报程序、评审流程、信息公布、监督和罚则均有提及，但多参考市级文件制定，对申报程序、评审流程、信息公开方式内容等均未作进一步细化。综上，根据评分标准，满分4分该指标得1.75分。

B13 相关配套机制健全性：①根据调研情况，市级于 2011 年出台了《关于加强本市村庄改造长效管理的若干意见》（沪府办〔2011〕31号），目前已废止，后续未修订更新。个别区未针

对村庄改造项目建立长效管护制度，如崇明区，所制定的考核评估和长效管护资金仅覆盖美丽乡村示范村和乡村振兴示范村，不包括一般村庄改造村；②自 2019 年以后，村庄改造实施计划审批权限下放至各区，据各区资金管理办法和实际调研了解到，各区均建立相应的领导小组，牵头美丽乡村工作（包括村庄改造）开展。以青浦区为例，将区内各条线部门现有政策支持的补贴类和建设类的资金通过美丽乡村建设统筹平台进行整合，通过政策聚焦和资金集中投入，由区新农村建设领导小组办公室（区新农办）牵头，涉及项目安排经新农办审核同意后方可落实；③据调研了解，市级已建立村级公益事业一事一议监管系统，可供村庄改造相关项目信息录入其中，且各区均以镇为单位进行填报。根据评分标准，满分 2 分该指标得 1.87 分。

B21 申报审核规范性：①根据现场资料核查以及相关社会调查，建设方案均经过村民意见征询，经过村民代表大会一事一议程序讨论后形成；②建设方案由各镇牵头，与设计单位、可研编制单位一同制定，经镇级部门确认后提交区农委进行审核；③各区均组织相关部门对项目方案进行评审，由各区农委牵头，组织规土局、财政局、水务局、绿化市容局等相关部门对方案进行会审，形成审核意见，反馈各镇修改。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

B22 项目库建设完备性：①根据各区 2015-2020 年美丽乡村建设规划，2014 年底时各区对辖区内待改造村庄进行排摸，形成

2015-2020 年预估改造村庄项目库，对后续待改造村庄得实施范围均进行了明确，如奉贤区，建设规划中明确 2015-2020 年完成奉城镇、庄行镇、拓林镇、青村镇、四团镇、金汇镇、海港开发区、奉浦社区等 8 个镇、开发区、社区的村庄改造，库内共计 129 个村，计划改造 28274 户村民；②村庄改造项目实施范围入库条件需在基本农田保护区等规划保留地区以内，由各镇排摸村庄报至农委，农委与相关部门审核是否符合改造条件，判定是否同意申报村庄改造；③根据访谈了解，排摸后的村庄总盘子基本不做整体调整，在每年制定实施计划时，对当年度计划村庄是否规划有变动征求规土部门意见，对有撤并计划的村组，予以剔除，符合规划保留的村组纳入当年度实施计划中。据了解，青浦区白鹤镇 2 个村，因文物保护，未做动态调整，导致立项后无法开展。此外，另有 3000 户符合村庄改造的村民未纳入其中。根据评分标准，满分 2 分该指标得 2/3 权重 1.33 分。

B23 项目调整规范性：①据了解，2018 年青浦区实施计划中金泽镇建国村和三塘村纳入长三角一体化发展规划，由于长三角核心区项目管控，项目初期暂缓实施，于 2019 年年底明确取消实施，但调整变更申请流程未具体落实；2018 年崇明区陈家镇裕安村、新河镇新隆村调整改造内容时，镇政府按照规定提交工程项目建设内容调整请示，经区农委、区财政批复后进行工程变更，调整程序规范；②青浦区 2019 年村庄改造实施计划中白鹤镇鹤联村和塘湾村因在文物保护区域内，暂缓实施，目前仍在等待规

划和文广部门最终通知；2018 年崇明区陈家镇裕安村、新河镇新隆村调整改造内容时，镇政府提交工程项目建设内容调整的请示，区农委经核实确认后，联合区财政下发批复，镇级部门按照批复的调整内容和工程量实施有关工程建设。根据评分标准，满分 2 分该指标得 1.8 分。

B24 政府采购规范性：①各区建设单位明确，除青浦区以农业技术推广服务中心为建设单位，委托上海青发城市建设管理有限公司代建，其他各区均以各镇人民政府为建设单位；②各区均具备相应采购标准，参照 2019 年政府采购目录执行；③根据现场核查，各区均按照政府采购要求执行。财务监理与审价单位由各区财政局预选机构库中选择自行委托，审计机构由审计局委托或直接由审计局审计，施工单位均通过公开招投标确定，设计单位、工程监理单位个别区直接委托，部分区通过公开招投标方式。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

表 4-4 各区政府采购方式

区	设计单位	财务监理、审价	工程监理	施工单位	审计单位	代建单位
青浦区	公开招投标	财政局预算库自行委托	代建确定	公开招投标	区审计局	公开招投标
松江区	区级预选库中选择		区级预选库中选择	公开招投标	区审计局	-
崇明区	区级预选库中选择		区级预选库中选择	公开招投标	区农委委托第三方	-
金山区	公开招投标		公开招投标	公开招投标	区审计局	公开招投标
奉贤区	直接委托		直接委托	公开招投标	区审计局	-

B31 动态跟踪机制健全性：①根据调研，各区均委派工程监理对工程进度、工程质量进行跟进；②除青浦区外，其他各区均由镇定期（按月）汇报项目进度。青浦区委托代建单位代为建设，由代建单位以周例会形式直接跟进工程进度，过程中每周向区农委上报进度；③各区均未建立资金使用情况自查、检查机制；④各区按月向市农委报告工程开展情况等项目进展，但资金使用情况未报告；⑤市农委在各区项目完成区级验收、审计按审计后委托相应第三方进行抽查验收，过程中无抽查，以各区上报的建设月进度表了解项目进展。综上，根据评分标准，满分 4 分该指标得 80%权重分 3.2 分。

B41 预算编制合理性：①市级预算安排具备相应构成明细，其中奉贤区安排市级预算 12000 万元，松江区 5000 万元，金山区 20000 万元，青浦区 9000 万元，崇明区 48800 万元；②根据预算测算明细，预算编制时依据各区改造户数、补贴标准以及市区两级各自承担比例，确认市级应投入资金上限。按照预拨款不超过 70%的要求，结合各区历年项目完成情况，取整划分预算金额；③根据 2 号文资金管理办法，财政补贴标准为 3 万元/户，市级资金当年预拨款不超过市级总投入的 70%。④2019 年市级预算仅包括 2019 年新立项项目预拨款，不包括往年验收清算项目资金。但各区在具体使用过程中依据实际情况拨付往年项目资金，如金山区，2019 年区财政拨付资金至各镇财政所时，按照 2015、2016

年及2019年新立项项目下拨往年奖补资金及2019年项目资金。根据评分细则，满分3分该指标得3分。

表4-5 各区市级资金安排表

金额单位：万元

	奉贤	松江	金山	青浦	崇明
改造户数	10904	4959	16939	12854	32736
市级应投入资金	19627.2	7438.5	30490.2	19281	78566.4
市级预拨款上限（70%）	13739.04	5206.95	21343.14	13496.7	54996.48
2019年预算安排	12000	5000	20000	9000	48800

B42 资金拨付到位率：根据市级资金拨付情况，2019年预算资金94800万元全部拨付至各区，资金到位率=到位资金/预算资金额=94800/94800*100%=100%。根据评分标准，满分3分该指标得3分。

B43 配套资金到位率：根据市区两级配套比例，各区应配套47533.33万元。因2019年项目仍在实施当中，资金支出进度依赖于工程进度，目前各区配套资金仍未完全配套。由于奉贤、金山、崇明区镇之间又再次划分配套比例，因此将两级加总计算配套资金，各区、镇共到位2019年项目配套资金11737.69万元，配套资金到位率为24.69%。根据评分标准，满分3分该指标得分0.74分。

表4-6 各区配套资金情况

金额单位：万元

区	奉贤	松江	金山	青浦	崇明	合计

区	奉贤	松江	金山	青浦	崇明	合计
2019年市级资金安排	12000	5000	20000	9000	48800	94800
市区补贴比例	6:4	5:5	6:4	5:5	8:2	-
2019年区级应配套	8000	5000	13333.33	9000	12200	47533.33
区配套资金	0	5018	3498.4	0	2400	10916.4
镇配套资金	280.35	0	388.94	0	152	821.29

B44 资金执行率：金山区、奉贤区、崇明区资金由各镇做实际支出，根据已收集情况，奉贤区、崇明区、金山区各镇共到位市区资金64781.77万元，镇级共配套821.29万元，截止到2019年底共实际支出市区资金19534.1万元，镇级资金487.17万元；松江区、青浦区市级资金共到位14000万元，区级共配套5018万元，截至2019年底，松江区、青浦区共实际支出12996.72万元。资金执行率为39.02%（资金执行率=（19534.1+487.17+12996.72）/（64781.77+821.29+14000+5018）*100%）。根据评分标准，满分3分该指标得1.17分。

B45 资金拨付及时性：①沪农委规〔2019〕2号文规定，市级财政补助资金当年预拨资金不超过补助资金总量的70%，根据调研，2019年市对区补助资金94800万元均已拨付至各区，各区项目均在建设中，尾款暂未拨付；②评价组抽查崇明区建设镇、奉贤区四团镇财务资料及相关凭证，根据抽查，崇明区财政局于2019年12月27日分两笔拨付1915.04万元专项补助至建设镇财政所，奉贤区财政局于2019年8月13日拨付1406万元市级资金

至四团镇财政所。崇明区建设镇建设村施工合同于 2019 年 11 月 5 日签订，合同规定签订生效后 7 天内支付合同价款的 30%工程预付款，区级资金拨付时间晚，镇级部门无法按时拨付项目款；③崇明区建设镇 2019 年村庄改造包括富安村和建设村，根据《2019 年崇明区农村村庄改造项目建设》(截至 2019 年 12 月)，富安村和建设村工程总体进展分别 90%和 75%，依据各村相关合同规定，截至 2019 年底，富安村、建设村工程款及二类费用分别应支付 936.45 万元、1724.04 万元，由于区财政于 2019 年 12 月底拨付市、区奖补资金，截至 2019 年底富安村和建设村均无资金支出。根据评分标准，满分 3 分该指标得 1.5 分。

表 4-7 崇明区建设镇 2019 年村庄改造应付资金统计表（截至 12 月底）

金额单位：万元

区	镇	村	事项	工可合同	设计合同	代建合同	招标代理合同	施工合同	施工监理合同	财务监理合同	合计
崇明区	建设镇	富安村	合同金额	5.4	35.1	16.2	10.64	1229.69	29.84	7.57	
			拨付方式	合同签订后，可研报告获相关部门批准后一次性支付	扩初设计图完成并提交后一次性支付	合同签订后付 50%，工程竣工验收合格后付 50%	全部招标完成，提交全部招标归档资料 14 个工作日内支付 100%	工程进度达到 70%支付至合同价 70%；工程竣工完成工程审价，并通过区政府验收后支付至合同价 90%；通过竣工验收之日起按一年且确认完成质保内容后，按审价金额付清余款	合同签订后 7 天内支付监理酬金 50%;工程竣工验收合格后 7 天内支付合同余款	签订造价咨询合同后，30 天内支付合同价款的 20%作为预付款;工程形象进度结束并竣工验收后，支付合同价款的 40%;工程竣工财务决算完成后，支付至合同价款 85%；余款根据考核情况予以支付	
			应付资金	**5.4**	**35.1**	**8.1**	**10.64**	**860.78**	**14.92**	**1.51**	**936.45**
			实际支付	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
		建	合同金额	10.3	60.2	27.67	19.88	2317.23	50.32	13.51	

区	镇	村	事项	工可合同	设计合同	代建合同	招标代理合同	施工合同	施工监理合同	财务监理合同	合计
		设村	拨付方式	合同签订后，可研报告获相关部门批准后一次性支付	合同生效后七日内预付估算设计费总额的 50%，工程竣工验收通过后支付合同总额的 50%	合同签订付 50%，工程竣工验收结束后付 50%	交付评标报告一周内	合同签订生效后 7 天内支付合同价款的 30% 工程预付款；工程进度达到 70%支付至合同价 70%；工程竣工完成工程审价，并通过区政府验收后支付至合同 90%；通过竣工验收之日起按一年且确认完成质保内容后，按审价金额付清余款	合同签订后七日内支付监理酬金 50%，工程竣工验收合格后支付合同余款	签订造价咨询合同后，30 天内支付合同价款的 20%作为预付款;工程形象进度结束并竣工验收后，支付合同价款的 40%;工程竣工财务决算完成后，支付至合同价款 85%；余款根据考核情况予以支付	
			应付资金	**10.3**	**30.1**	**13.84**	**19.88**	**1622.06**	**25.16**	**2.7**	**1724.04**
			实际支付	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

B46 财务监控有效性：①根据现场调研，各区均委派相应的财务监理对资金支出进行审核,多是从区财政局的资格库中选定;②各区均按规定对项目进行审计审价，审计机构根据情况不尽相同。部分区如奉贤区,请区审计局对全区项目作为整体进行审计。部分区如松江区，请第三方审计机构，以镇为单位进行审计。综上，满分 2 分该指标得满分 2 分。

B47 资金使用合规性：①根据现场抽查情况，抽取崇明区建设镇和奉贤区四团镇，建设镇村庄改造项目实施过程中，第三方单位根据工程进度及合同规定的时间节点提出资金拨付申请，经财务监理审核通过后镇财政所根据到位资金情况安排拨付项目资金；四团镇项目实施过程中，资金到位后，财务监理根据工程进度测算需支付进度款，出具审核意见，农业服务中心填写申请，经财政所项目预算、单位负责人、分管领导、镇长审批通过后拨付财政所直拨项目进度款至施工方;②根据抽查，项目资金全部用于支付项目工程款及二类费用，符合合同规定的用途；③根据现场核查，各区资金不存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况;④各区村庄改造项目资金均用于村内基础设施建设、生态环境整治、公共服务设施配套、乡村风貌提升等，项目资金实施专账管理。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

B51 信息公开情况: ①根据上海市财政局信息公开网站,2019 年村庄改造市级资金预决算信息均予以公开；②对于村庄改造资金的使用情况、工作量等完成情况列入公开平台，通过农民一点

通终端进行公开。根据评分标准，满分 3 分该指标得 2 分。

3.政策效益

政策效益类指标共 12 个，权重 40 分，实际得分 36.42 分，具体各指标得分见下表:

表 4-8 政策效益类指标得分

三级指标	四级指标	权重	得分	得分率
C11 数量指标				
	C111 改造工程完成率	3	2.95	98.33%
	C112 改造户数完成率	3	2.97	99%
C12 质量指标				
	C121 项目完成一致性	2	0	0%
	C122 项目验收合格率	4	4	100%
C13 时效指标				
	C131 改造工程完成及时性	3	3	100%
	C132 政策目标完成及时性	3	1.5	50%
C21 社会效益				
	C211 村内基础设施提升情况	3	3	100%
	C212 村内环境改善情况	3	3	100%
	C213 村内公共服务设施提升情况	3	3	100%
C22 生态效益				
	C221 居住环境改善度	4	4	100%
C31 服务对象满意度指标				
	C311 受益对象满意度	5	5	100%
C41 长效机制建立健全性				
	C411 长效机制建立健全性	4	4	100%

C111 改造村庄完成率：2018 年 5 个区共计划改造村庄 112 个，除去青浦区金泽镇建国村和三塘村因纳入长三角一体化发展规划，取消实施以外，其他 110 个村改造均已完成。改造村庄完

成率=110/112*100%=98.21%，根据评分标准，满分 3 分该指标得 2.95 分。

C112 改造户数完成率：2018 年 5 个区共计划改造户数 67676 户，除去因规划调整的青浦区金泽镇 2 个村 676 户取消外，其余 67000 户均完成改造。改造户数完成率=67000/67676*100%=99%。根据评分标准，满分 3 分该指标得 2.97 分。

C121 项目完成一致性：根据现场抽查情况，松江区抽查叶榭镇东勤村、团结村，东勤村计划实施内容为拆除违章建筑、房前屋后环境整治、规范家庭养殖、新建健身广场、新增健身器材、新建明沟、新建道路、扩建道路、新建竹篱笆围栏、整治公共环境、墙面白化、新增垃圾桶、农宅墙体整修、新建河道生态护岸等等内容，实际各项内容均进行实施，但个别内容工作量有所差别。如计划新建健身广场 2 座，实际完成 1 座，完成计划 50%，计划新建明沟 8494 米，实际完成 6019.4 米，完成计划的 70.87%；团结村计划实施内容为拆除违章建筑、房前屋后环境整治、规范家庭养殖、新建健身广场、新增健身器材、新建明沟、新建道路、扩建道路、新建竹篱笆围栏、整治公共环境、墙面白化、老年活动室改造、新增道路指示牌、新增垃圾桶、农宅墙体整修、新增村内绿化植树等等内容，实际各项内容均有实施，但个别内容工作量有所差别，如计划新增明沟 11630 米，实际完成 6880 米，完成计划 59.16%，计划新增垃圾桶 550 个，实际完成 200 个，完成计划 36.36%。奉贤区抽查庄行镇张塘村、浦秀村，张塘村 2018

年计划改造内容涉及农宅改造、环境整治、基础设施建设等，实际各项内容均有实施，但个别内容工作量有所差别，如老路面上新做砼路面计划工程量为 836.4 平米，实际工程量为 0 平米，工程量调减 100%，计划新增防腐木篱笆 8000 个，实际完成 0 个，工程量调减 100%；浦秀村 2018 年计划改造内容涉及道路整修、宅前屋后环境整治、水系环境整治、村庄绿化、农宅墙体整修、环卫设施、路灯安装、村内公共服务场所场地、标识标牌建设等，实际各项内容均有实施，但个别内容工作量有所差别，如计划安装 48 个路灯，实际安装 35 个，工程量调减 27.08%。根据评分标准，满分 2 分该指标不得分。

C122 项目验收合格率：根据抽查情况，抽取崇明区建设镇、松江区叶榭镇、青浦区白鹤镇、奉贤区庄行镇等 2018 年村庄改造项目，均一次性通过区级验收。根据评分标准，满分 4 分该指标得 4 分。

C131 改造工程完成及时性：根据抽查情况，抽取崇明区建设镇、松江区叶榭镇、青浦区白鹤镇、奉贤区庄行镇、金山区枫泾镇等 2018 年村庄改造项目，均已完工。崇明区建设镇项目已竣工并完成镇级验收及审价，后续计划进行区级验收，松江区叶榭镇项目施工、验收、审价、审计均已全部完成，青浦区白鹤镇项目已竣工并完成验收，暂未进行审价审计工作，奉贤区庄行镇项目已竣工并完成镇级验收，后续工作正在进行中，金山区枫泾镇计划 2020 年 8 月完成审计。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3

分。

C132 政策目标完成及时性：根据调研了解，截至 2020 年，各区上报的美丽乡村规划（2015-2020 年）中的改造户数均可完成立项,但青浦区尚有 3000 余户规划保留区内农户未纳入立项范围内，松江区剩余 2000 户左右符合村庄改造条件的村，区农委计划 2020 年由区级自行开展。截至 2020 年 3 月，2019 年大部分工程尚未完工，预计 2020 年 5 月份完工；2020 年仍新立项部分村庄,预计 2020 年底新立项村庄无法全部改造完成。根据评分标准，满分 3 分该指标得 1.5 分。

C211 村内基础设施提升情况：根据社会调查结果，居住村庄经过改造的 1024 名受访村民中，938 人认为改造后村内道路、路灯等基础设施明显变好，81 人认为有点变好，5 人认为基本没变。总体判断，受访村民认为村庄改造对村内基础设施的提升程度为 98.22%，高出 90%的目标值。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

C212 村内环境改善情况：根据社会调查结果，居住村庄经过改造的 1024 名受访村民中，923 人认为改造后村内绿化、河道整洁等村内环境明显变好，96 人认为有点变好，5 人认为基本没变。总体判断，受访村民认为村庄改造对村内环境的提升程度为 97.93%，高出 90%的目标值。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

C213 村内公共服务设施提升情况：根据社会调查结果，居

住村庄经过改造的 1024 名受访村民中，903 人认为改造后村内公厕、活动室等公共服务设施明显变好，112 人认为有点变好，9 人认为基本没变。总体判断，受访村民认为村庄改造对村内公共服务设施的提升程度为 97.46%，高出 90%的目标值。根据评分标准，满分 3 分该指标得 3 分。

C221 居住环境改善度：根据社会调查结果，居住村庄经过改造的 1024 名受访村民中，909 人认为改造后居住环境明显变好，111 人认为有点变好，4 人认为基本没变。总体判断，受访村民认为村庄改造对居住环境的改善提升程度为 97.68%，高出 90%的目标值。根据评分标准，满分 4 分该指标得 4 分。

C311 受益对象满意度：根据社会调查结果，居住村庄经过改造的 1024 名受访村民中，对村庄改造综合满意度为 95.29%，超出 90%的目标值。根据评分标准，满分 5 分该指标得 5 分。

表 4-9 满意度调查数量统计表

方面	非常满意	比较满意	一般	不太满意	非常不满意
对本村村庄改造地点的满意程度	819	189	16	0	0
对村庄改造内容的满意度	799	201	23	1	0
对村庄改造信息公开情况的满意度	821	182	19	2	0
对村庄改造村组公平性的满意度	814	190	18	2	0
对村里后期养护清洁的满意度	789	204	26	5	0

C411 长效机制建立健全性：①各区均制定了长效管护机制，具体制度见表 2-4；②各区已建设完成的项目均有管护资金，其

中金山区管长效管护资金由区财政、镇财政及村委会按照 2:2:1 承担，松江区管护资金由区、镇两级承担，青浦区主要由村级组织落实，镇、街道补贴，奉贤区各村村庄改造的后续管护与村内各项维护放在一起，崇明区由村级自行落实；③个别区如奉贤由镇统一采购保洁公司进行清洁，个别区由村民志愿者自行维护。根据评分标准，满分 4 分该指标得 4 分。

五、政策目标的实现程度及政策效应分析

（一）政策目标的实现程度

本轮村庄改造实施期限自 2015 年起至 2020 年止，2015-2018 年计划改造村数 418 个，通过村庄改造进一步提高了村内基础设施建设、村内生活环境和公共服务设施建设。根据评价组调研及核对相关数据，截至 2019 年底，松江区、青浦区、奉贤区实际立项户数已超出本区美丽乡村规划中改造户数，2020 年仍有新立项改造户数，预计截至 2020 年，各区美丽乡村规划中的村都可完成村庄改造项目立项，但仍有部分规划保留区内农户由于在编制美丽乡村规划时未纳入其中，目前无法进行立项，例如松江区和青浦区，松江区美丽乡村规划中的户数截至 2019 年底时已全部完成改造，剩余 2000 户左右不在规划中但符合村庄改造条件的户数，区农委计划于 2020 年由区级自行开展村改；青浦区目前规划中的户数已全部立项，但未覆盖青浦区符合条件的所有区域，目前还剩 3000 户左右不在规划中但符合村庄改造条件的农户数，该部分未列入2020年村庄改造项目实施计划，计划于2021年批复实施。

2019 年村庄改造项目计划改造 120 个村，其中塘湾村、鹤联村因纳入国务院文物保护规划暂缓实施，其他 118 个村工程建设部分已按期完成，改造户数覆盖 77227 户。各村基本实现了道路硬化、墙面白化、路灯亮化、村庄绿化、环境美化，农村人居环境显著优化，后续长效管护机制基本建立，受访村民对村内基础设施、村庄环境、公共服务设施和整体居住环境整体满意度明显提升，达到 95%以上。

（二）政策实施后的效果分析

1.前后对照

村庄改造实施以来，各区取得了较为明显的成效，各区对村内道路、环卫设施、公共服务设施、庭院绿化、墙面白化等均进行了改造，评价组选取部分村列示村庄改造前后对比照。具体前后对比如下:

（1）青浦区白鹤镇胜新村

①道路整修

整修前整修后

②墙面白化

白化前白化后

③停车场改造

改造前改造后

（2）松江区叶榭镇团结村

①健身器材

改造前改造后

②老年活动室

改造前改造后

（3）金山区枫泾镇贵泾村

①墙面白化

白化前白化后

②宅前屋后环境整治

整治前整治后整治前整治后

③道路修建

改造前改造后

改造前改造后

④小三园修建

修建前修建后

修建前修建后

⑤广场新建

修建前修建后

修建前修建后

⑥修建环形步道

修建前修建后

⑦绿化种植

种植前种植后

2.满意度分析

本次评价主要采集各区村民对村庄改造实施后的满意程度及对村庄改造政策实施后居住环境的改善程度，根据问卷信息反馈，上海市各区居民对村庄改造的平均满意度为 95.29%，对目前周边居住环境改善程度反馈为 97.82%。另外还采集了村民对政策实施内容与现实需求一致性的认可度，较大部分村民认为该政策实施效果显著，建议继续实施，并在后续多渠道引导村民保护环境、爱护环境，投入更多资金用于更深层次的环境改造。

六、存在的问题、原因分析

村庄改造工作自 2007 年实施以来，已经有十余年时间，全市累计改造农户 75 万余户，各项政策在改善农村基础设施、美化农村人居环境等方面起到了积极和富有成效的作用。2019 年，为进一步提升美丽乡村建设水平，优化财政支农投入方式，制定了新的资金管理办法，但在政策执行过程中，仍存在一些有待改善之处:

（一）政策内容层面

1. 部分新纳入规划保留村未能享受到政策支持

因规划调整全市目前仍有约 3.6 万户属于规划保留区域的农户，未能纳入改造计划。主要是由于美丽乡村建设规划是 2015 年前后制定，在推进过程中，奉贤、青浦、嘉定、松江等区部分村庄性质发生规划变更，由规划撤并村变为规划保留村，未纳入村庄改造计划。

2.部分区资金管理办法需进一步落实

一是个别区尚未出台正式的区级资金管理办法。截至绩效评价报告日，崇明区区级村庄改造项目资金管理办法仍为征求意见稿，尚未正式发文。二是部分区级资金管理办法不完善。对于奖补范围、申报条件、项目专项审计时限等均未进一步细化和明确，导致有些项目专项审计耗时偏长，无法及时清算结项。

（二）政策实施层面

1.支付进度差异较大，个别区资金沉淀现象明显

2019年市级财政补助资金已下达到各区，截至绩效评价报告日（2020年5月），各区项目工程建设部分已基本完工，但个别区资金支付进度与项目进度相差较大，其中青浦区相关项目累计拨付资金1785.16万元，占计划总投资的5%。由于工程单位不及时结算等原因，区镇层面的资金支付进度滞后，导致资金沉淀，截至绩效评价报告日（2020年5月），五个区共涉及市区两级财政资金13,459.06万元，其中崇明区6421万元。

2.项目变更情况普遍，影响项目效果

由于项目前期勘查、后期村民意愿变化等原因，部分项目实施计划与实际完成情况之间存在一定偏差，特别是部分单项建安工程，完成率较低，与计划相差较大，影响项目实施效果。

七、评价建议和结论

（一）评价建议

1.建议适当延长2号文有效期限，将剩余村庄纳入改造计划

按照全覆盖要求，对全市范围内规划保留区域内村庄进行有效排摸，对属于规划保留区域但未纳入改造计划的村庄，建议在“十四五”规划继续予以支持，全面提升全市农村人居环境。

2.进一步完善资金管理办法

建议各区根据实际情况进一步细化完善本区资金管理办法，明确配套资金投入比例、使用范围、使用期限、申报审核要求、项目实施周期等具体内容。对超出实施期限未完成的镇，可暂缓下一年度立项项目预拨款下拨。

3.区镇财政之间定期对账，提高资金使用效率

考虑到目前各区镇资金沉淀现象较为明显，建议区镇主管部门加强业务指导,定期对账，在掌握已拨资金使用情况、结转结余资金存量基础上确定下拨资金，避免财政资金沉淀。此外，各镇应区分项目年度对应使用资金，根据项目进度与合同规定拨付资金，并严格支出审核程序。

4.跟进动态监管，强化项目督导

建议各区项目主管部门，利用查看月度进度表等方式及时掌握项目建设情况，并加强现场巡查，推进项目执行，纠正实施偏差，对确需变更调整内容的项目，督促项目承担单位及时履行报批报备手续。

（二）评价结论

鉴于 2 号文将于 2020 年底试行期止，建议将规划保留区内剩余的 3 万余户农户纳入后续改造实施计划，2 号文试行期内继

续执行，今后年度村庄改造政策文件修订时建议参考相关建议予以完善优化。

上海立丰税务师事务所有限公司

二〇二〇年六月