

2012~2014 年粮食风险基金 绩效评价简要报告

一、评价概况

受广州市财政局委托，我会对 2012~2014 年广州市本级粮食风险基金的使用绩效进行了第三方评价，形成评价报告。粮食风险基金由粮油储备补贴（含粮油储备利费补贴、储备粮轮换价差补贴）和农民种粮补贴（含农资综合补贴和种粮直补、种粮直补工作经费）两部分构成，2012~2014 年共投入财政资金 10.79 亿元，其中粮油储备补贴 7.49 亿元、农民种粮补贴 3.3 亿元。项目绩效目标：一是调动农民种粮积极性，农民的种粮意愿保持率在 95%以上，全市的实际种粮面积和粮食产量保持稳定，增强粮食自给能力和流通量，提高农民的种粮收入；二是确保我市储备粮油的数量与质量达标，无陈化粮、无发热粮和无严重虫粮，库存环境安全，可以满足重大自然灾害、重大疫情、战争等突发事件对粮食的需要，维护社会稳定。

本项评价采取书面评价、现场勘验、专家评分、问卷调查、满意度评价等方式，针对 2012~2014 年度我市的粮食生产和粮油储备两方面的工作开展综合评价，最终核定该项目资金综合绩效为 87.9 分(百分制)，绩效等级为“良”。

二、项目绩效

总的来看，我市的粮食风险基金调动了农民的种粮积极性，促进了粮食生产和粮油储备工作，为我市的粮食安全和

社会稳定提供了有力保障。项目三年共投入财政资金 10.798 亿元，实际支出 10.795 亿元，预算完成率为 99.98%。

（一）稳定我市水稻种植面积和总产量，促进粮食生产。

1. 水稻种植面积保持基本稳定。2012 年~2014 年，我市总共补贴水稻种植面积分别为 86.49 万亩、86.41 万亩和 83.44 万亩，补贴户数为 19.97 万户、17.56 万户和 17.14 万户，共向种粮农民发放补贴 3.3 亿元。

2. 我市的水稻产量保持基本稳定。统计数据显示，2012~2014 年，我市水稻总产量分别为 3.12 万吨、3.04 万吨和 3.15 万吨，保证了种粮农户的口粮需要，为我市实现“储粮在田”的粮食安全目标做出了一定贡献。

3. 农民对补贴资金的认同度和满意度高。99%的被访农民认为种粮补贴对提高农民种粮积极性有作用，农民对补贴发放的满意度达到 91.5%，77%的被访农民表示愿意继续种粮。

4. 补贴资金增加了农民种粮收入和粮食市场的流通量。有 45%的被访农民表示，2012~2014 年间的种粮收入有所增长。另外，农民种植一亩水稻合计可至少享受各级种粮补贴资金 147 元；30%的被访农民表示有余粮可以出售，增加了粮食流通量。

（二）保障我市粮油应急需求和粮价稳定，确保粮食安全。

1. 按时按质完成我市的粮油储备和轮换任务。一是粮油储备和轮换任务按时完成。2012 至 2014 年间，我市共完

成粮油储备计划任务 118.72 万吨，完成轮换计划任务 84.67 万吨。二是入库粮油符合国家关于储备粮油的质量要求。2012~2014 年，全部入库粮油符合国家标准。其中，属于一级或“良”等级的储备粮占比 10%；油质为优质一等或一级占比 62.5%。三是库存粮油的数量和质量符合要求。在库粮油比例高于 85%。未出现发热粮、霉坏粮或“严重虫粮”，库存粮食质量符合要求。四是储粮企业员工对粮食储存与轮换工作、企业管理、企业文化、安全环境、工资薪酬的满意度达到 90%，队伍稳定。

2. 粮油储备对于确保粮食安全和社会稳定发挥重大战略作用。广州市的粮油储备工作，可以满足突发事件导致的粮食短缺情况下供应三个月粮食的需求，在确保政府调控粮食市场供给的主动性，满足重大自然灾害、重大疫情、战争等突发事件应急需求以及保证社会民心稳定方面发挥重大作用。

3. 补贴资金取得了良好的经济效益。一是创造了就业岗位。2012~2014 年，在粮仓粮库一线工作的职工平均总人数为 502 人，职工月平均工资在 3,000 元以上。二是财政资金带动粮食企业投入自有资金 3.88 亿元用于粮油储存设施改造和维修，发挥了一定的财政乘数效应。

三、存在问题

(一) 本地粮食生产能力有所下降，增加了粮食供应的风险和粮油储备的压力。

1. 水稻种植面积和粮食总产量均有所下降。数据分析

显示,我市水稻种植面积从2012年的86.49万亩下降到2014年的83.44万亩,减少3.05万亩,下降幅度为3.5%;广州市的粮食总产量从2012年的44.97万吨下降到2014年的44.31万吨,减少了0.66万吨。

2. 农民种粮积极性和收入有待进一步提高。现场调查显示,2012~2014年间,超过半数(55%)农户的种粮收入没有获得增长。农民种粮的农药、化肥和机械成本在400元/亩以上,种粮的收益较低,农民的种粮积极性有待进一步提高。

3. 粮食储备的压力与成本上升。按每人每天消费0.5公斤稻谷进行测算,2012年~2014年间,广州市的水稻总产量分别只占总需求量的13.4%、12.7%、13.4%。这就客观上对我市粮食储备的任务带来了较大的压力,也增加了储备粮食采购的交通运输的成本。事实上,为保证我市的粮食安全,2015年起,我市新增100万吨的粮食储备任务,新增额为原有任务的两倍。这对我市的粮食储备能力和储备粮采购带来了较大压力。

4. 核实种粮面积工作的准确性有待提升。现场评价发现,种粮面积申报过程中的村民签名确认、核实环节的监督工作有待加强。个别村委会的种粮面积申报工作存在缺少农户签名或签错名的情况,农户签名确认环节有待完善。另外,个别镇出现了农民虚报种粮面积、骗取国家补贴的情况。

(二) 粮油仓储设备设施条件有待改善,储藏管理的规范化、精细化水平有待提高。

1. 部分粮油企业的硬件设备配备不足。评价发现，部分粮库没有按要求在仓房、工作塔等仓储设施内安装配置除尘和防止粉尘爆炸的安全装置，个别粮库没有配备熏蒸检测仪、报警仪，以及粮库仓房内电器未采用密封防爆型设备。

2. 部分粮库设施存在潜在安全隐患。部分储粮仓库存在需要维修、完善以及待建的情况，个别粮库的存在墙体裂痕、房顶渗水等潜在安全隐患。

3. 储粮企业的可持续发展能力欠佳。一是员工队伍的平均年龄稍偏高，超过 40 岁。二是企业自身加工能力不足。只有 40%的粮食企业具备一定的加工能力。三是近三成的企业处于亏损状态，只有 15%的企业能做到 90%员工持证上岗。

4. 粮油储藏管理与轮换的规范化、精细化水平有待提高。一是部分粮库的仓容紧张，存在堆放密度过大、空间分隔不明显的问题。二是粮油动态轮换过程中对轮换数量、批次和盈利情况的实时监测有待加强。三是粮食轮换时间过于集中，增加了财政资金的成本风险。

四、若干建议

粮食安全是社会稳定的根基，国家高度重视粮食安全问题，提高农民种粮积极性和加强粮油储备均是维护粮食安全的重要举措，因此我们认为项目有较强的可持续性，应继续坚持、完善粮食风险基金政策，确保粮食安全和社会稳定。针对我市粮食风险基金实施过程中存在的问题，我们提出以下建议：

（一）明确目标，保持我市种粮面积和粮食总产量的长

期稳定。

1. 明确我市粮食自给率的基本目标。综合考虑我市的储备粮规模和粮食生产能力，科学确定适当的粮食自给率。以粮食自给率目标为导向，加强对我市现有种粮面积的规划，结合土地流转改革，引导适度规模经营，促进粮食生产，维护粮食安全，保证我市种粮面积和粮食总产量的长期稳定。

2. 加强种粮面积核实工作。结合目前正在推行的土地确权工作，采用信息化手段，连同国土部门，核实、建立农户种粮面积的 GIS 数据库，动态掌握实际种粮面积，提高补贴面积的真实性。

3. 提高种粮直补标准和创新补贴机制。一是提高补贴标准，建立补贴标准与农资价格挂钩的机制，进一步提高农民种粮积极性。二是创新补贴机制，实行种粮直补与交售的储备粮数量挂钩。可从原有的直补资金中，划出一定比例来对农民所出售作为储备粮的粮食进行补贴，实现补贴资金与储备粮生产挂钩。或者，专门新增一定的补贴额度来与储备粮生产挂钩。三是优化种粮大户补贴机制，提高大户对我市粮食储备的贡献。进一步加大对种粮大户的支持力度，对原有的档次，给予 80~600/亩的补贴，种植规模越大，补贴标准越高。同时，由政府引导粮食承储企业与种粮大户签订订单，种粮大户生产出的粮食需交售一定比例给承储企业。

(二) 加大建设力度，进一步提升储备粮库设施的仓容能力和管理水平。

1. 加大粮库建设、维修和改造的力度。针对 2015 年开始新增 100 万吨储备任务的新形势要求,加大粮仓建设力度,按高标准建设一批粮仓,提高储备能力。同时,大力支持企业对储备粮旧仓库进行升级改造,改善储备设施;加大仓房保管设施及物流设备改造投入,提高保管条件及进出库能力。

2. 探索开展异地储粮。根据国内粮食主产区在土地价格、粮食收储成本、保管成本及劳动力成本运低于我省,而粮食储存气候条件优于我省的特点,按照互利的原则,支持储备粮公司与粮食主产区建立更加紧密稳定的产销关系,在粮食主产区建设粮源基地和仓储物流设施,建立异地储备。

3. 促进粮库管理的标准化和精细化。一是建立促进管理的激励机制,在储备粮油利费补贴中提取一定比例,对管理水平高、储粮效果好的企业予以奖励,反之,则扣除一定的补贴额度。二是建设粮库的视频监控系统,实现对在库粮食储藏和轮换的实时视频监测。三是建立电子审批系统,实现粮食储藏、轮换监管和服务各个环节工作的电子化,提高监管和服务效率。

4. 建设储粮与市场需求相结合的储备-轮换模式。企业要深入分析粮食市场,将储备粮油轮换和经营有机结合,对轮换实行早计划、早报批、早销售、早落实资金,使采购、保管、加工、销售、资金安排等环节紧密配合。

5. 进一步提升储备粮轮换工作的质量。一是综合考虑粮食储存年限、粮食产销季节、宏观调控需要等诸多因素,

选择适当的时机下达轮换计划。二是走“农户+储备粮库+加工+贸易”的轮换经营模式，促进储备粮轮换向生产、加工、贸易领域延伸和发展。三是实时监测动态轮换过程中的轮换数量、价格及盈利情况方面的信息，制定更加科学的轮换补贴标准。

广东省政府绩效管理研究会
二〇一五年十一月十日

A circular seal with a five-pointed star in the center. The text around the star reads "广东省绩效管理研究会" (Guangdong Provincial Government Performance Management Research Association) at the top and "二〇一五年十一月十日" (November 10, 2015) at the bottom.