2021年度信阳市农业资源及生态保护补助耕地轮作项目绩效评价报告

一、项目概况

为做好2021年耕地轮作工作，河南省农业农村厅印发《河南省2021年耕地轮作工作实施方案》（豫农文〔2021〕116号），设置大豆-玉米、玉米-大豆、油菜-小麦、冬闲田-油菜四个技术路径，完成全省耕地轮作面积65万亩的轮作任务。其中信阳市承担耕地轮作面积12万亩，共安排财政资金1,800万元。

2021年度信阳市耕地轮作项目计划完成12万亩农田耕地轮作，固始县、息县、平桥区、罗山县、商城县、光山县共计6个县区计划分别承担2万亩耕地轮作任务。实际完成耕地轮作13.16万亩，其中固始县完成耕地轮作任务2.40万亩；息县完成耕地轮作2万亩；平桥区完成耕地轮作2.05万亩；罗山县完成耕地轮作2.05万亩；商城县完成耕地轮作2.67万亩；光山县完成耕地轮作2.0042万亩。

根据资金下达文件，2021年度信阳市耕地轮作项目预算安排资金1,800万元，全部来源于中央财政转移支付资金。固始县、息县、平桥区、罗山县、商城县、光山县分别承担2万亩轮作任务，各安排300万元。截至2022年9月31日，2021年度信阳市耕地轮作项目共支出1,499.19万元，预算执行率83.29%。其中，罗山县、息县分别支出300万元；光山县支出金额299.9万元；商城县支出金额299.93万元；平桥区支出金额299.72万元；固始县支出0元。

二、评价结论

2021年信阳市耕地轮作项目最终得分为71.79分，绩效等级为“中”。

三、主要绩效

**一是多平台、多形式进行宣传指导，种植户政策知晓率达九成。**各县区农业农村局充分利用广播、电视、微信、网络等媒体进行耕地轮作政策宣传；通过技术培训、现场观摩、座谈交流、发放技术明白纸等形式对种植户进行技术指导。提高种植户对耕地轮作政策的了解，种植户综合政策知晓率达91.19%。其中，平桥区农业农村局技术指导组由农技、植保、土壤等行业专家组成，采取分乡包村包户的工作形式，制定技术意见，宣传推广优质品种，普及配套先进栽培技术，累计开展耕地轮作技术服务培训会15场，指导种植农户、专业大户、家庭农场、合作社等1100余人次。商城县制定《大地199一菜两用菜苔采摘和储运技术流程》，推广大地199两用型油菜新品种，冬春季苗菜、抽薹当菜吃，夏秋季收籽榨油，从一菜两吃到一菜两收，推动油菜增产、种植户增收。罗山县农业农村部门制定了《罗山县耕地轮作试点油菜种植技术指导意见》，结合基层农业技术推广体系改革与建设项目，选派技术人员50余名，分乡包村开展技术培训与指导，达到每户一位技术明白人。

**二是跨领域融合发展，全市农作物亩产增加7.19%。**各县区农业农村局依据地区特点，将耕地轮作项目与乡村人居环境美化、全域旅游、弱筋小麦发展项目等融合，提高种植户积极性的同时带动农作物亩产增加、种植户增收。2021年信阳全市农作物亩产量从250千克每亩增加至267.96千克每亩，产量增加7.19%。其中，息县、光山县、固始县、平桥区、罗山县实现耕地轮作区域农作物亩产量增加，息县增长率达48.65%。光山县、固始县、平桥区均实现种植户增收，固始县种植户亩收入增长率达12.89%。平桥区主要在冬闲田较多、重要交通沿线、乡村旅游线路等区域进行耕地轮作试点，既美化乡村人居环境，推动乡村旅游，又发展出优质油料产业，预计可提高油料的有效供给420万公斤以上，增加农民收入2520万元左右。商城县农业农村局结合县内全域旅游创建工作，以旅游公路沿线种植油菜为主，集中打造上石桥高速出口-黄柏山景区国道220沿线及赤城街道办事处-金刚台、西河景区公路沿线两条旅游观光带，实现农旅融合发展。

四、存在的主要问题

**一是主管部门未制定资金管理细则。**虽然省级层面出台的有《河南省省级农业资源及生态保护补助资金管理办法》，但对耕地轮作项目未予详细规定。信阳市作为河南省承担耕地轮作任务最多的省辖市，且作为唯一承担冬闲田-油菜、油菜-小麦技术路径轮作的省辖市，特殊性较强，但无论市级还是县级层面均未针对耕地轮作项目明确具体的项目资金管理办法，缺少相应的资金管理细则，对资金使用范围等未进行明确规定，资金支出缺少必要的政策约束。

**二是未建立健全项目执行保障机制。**根据实地调研了解，部分调研县（区）向种植户发放实物补贴后，未采取措施监督种植户对实物补贴的使用，仅依赖于区域站工作人员对种植户的熟悉度以及工作经验获得耕地轮作种植的反馈，但并未形成规范的检查计划、流程及相关制度。易使种植户将实物补贴挪作他用，项目实施难以达到预期成效。

**三是绿色农业发展效果未达预期。**其一，耕地轮作区域绿色农业发展水平未有效提升。评价组通过耕地轮作区域与非耕地轮作区域化肥、农药使用量的比较来衡量绿色农业发展水平是否有所提升。个别调研县（区）耕地轮作区域化肥、农药亩使用量超出非耕地轮作区域化肥、农药亩使用量，未达到《河南省2021年耕地轮作工作实施方案》中“推进农业生产尤其是粮食生产全面绿色发展，突出生态保护”的要求。

五、相关建议

**一是制定出台资金管理细则，明确资金适用范围。**建议信阳市农业农村局，结合信阳市内其他农业资源与生态保护补助资金项目、借鉴《河南省省级农业资源及生态保护补助资金管理办法》，考虑信阳市耕地轮作项目技术路径的特殊性，制定资金管理细则，包括资金用途、使用范围、管理职责、执行期限、分配办法、审批程序、支出管理、绩效评价和责任追究等方面，为资金安全高效运行提供制度保障。

**二是建立健全项目管理制度。**制定项目监管制度，明确监管主体、监管职责、项目检查时间及频次要求，并根据项目实施过程中可能出现的不规范行为分人群、分问题类别制定惩罚措施，如项目实施工作人员工作失误，则实行约谈、罚薪等措施；如种植户挪用实物补贴、未完成种植任务等，则实行收回实物补贴、后续年度不再列入补贴名单等措施。

**三是摸索试行多种工作方式。**其一，建议县（区）农业农村局结合其它涉农项目，科学高效发展绿色农业及提升土壤地力。《河南省耕地地力保护与提升工作方案》中多个重点工作涉及到耕地地力提升及耕地质量监测，如“培肥改良耕地地力”重点工作中提及“以均衡养分管理、有机质提升为核心，通过秸杆还田、增施有机肥、种植绿肥、精准施肥等措施，持续提升土壤肥力。”通过与各类农业发展项目结合，取长补短，“1+1”项目结合实施达到“效益＞2”的效果。