**龙华区财政局关于2020年度龙华区**

**农贸市场升级改造项目**

**绩效评价报告**

龙华区财政局

为落实预算管理和绩效管理主体责任，提高财政资源配置效率和使用效益，深圳市龙华区财政局（以下简称“区财政局”）于2021年7月至10月，组织绩效评价小组对深圳市市场监督管理局龙华监管局（以下简称“市市场监管局龙华监管局”）主导的2020年度农贸市场升级改造补贴专项资金开展现场绩效评价工作；具体评价报告如下：

## 一、项目基本情况

## （一）项目概况

### 1. 立项背景及目的

2018年农贸市场升级改造项目开展以来，龙华区共有41家农贸市场（含2家农批市场）进行升级改造，2018年12月，区工信局（原经贸信息委）对已完成升级改造的6家农贸市场分别为大水坑市场、丰盛综合市场、石凹市场、旺鼎市场、宝龙发市场和升伟业市场（部分发放）发放补贴1,913.00万元；2019年1月，区工信局（原经贸信息委）对已完成升级改造的6家农贸市场分别为升伟业市场（部分发放）、新田市场、观澜市场、龙华市场、新田第二市场、锦鲤农贸市场发放补贴 2,009.96万元；2019年10月、11月，市市场监管局龙华监管局对已完成升级改造的5家农贸市场分别为东边市场、白石龙市场、澳门新村市场、民乐市场和大生超市（部分发放）发放补贴 815.78万元。

2020年市市场监管局龙华监管局对已完成升级改造的8家农贸市场发放补贴，其中，2020年农贸市场改造为农副产品超市2家，分别为大生超市（部分发放）、西头农贸市场；农贸市场直接升级改造4家，分别为深巷万众街市、大浪综合市场、大水坑二村市场、君子布市场；农产品批发市场直接升级改造2家，分别为共和农批市场、清湖农批市场。

截至本次绩效评价基准日，仍有18家农贸市场补贴未发放，其中库坑农贸市场、新塘农贸市场、元芬新市场、章阁市场、上横朗市场共5家市场主动放弃申报补贴；同胜华荣市场、龙胜市场、东二市场、嘉龙鑫水果市场、宝湖市场、汇民街市、上塘市场、华富市场、观澜综合市场、民治综合市场、富民市场和樟坑径市场共12家市场补贴发放纳入2021年度部门预算。

**政策补贴：**根据《深圳市经贸信息委印发<深圳市农产品市场升级改造实施方案的>的通知》、深圳市龙华区政府办公室《深圳市龙华区农贸市场升级改造实施方案研讨会议纪要》深龙华会纪〔2017〕21号和《市政府常务会议纪要（六届二百二十一次）》等文件，农贸市场升级改造补贴资金由市、区二级筹措，各区可根据自身实际情况，确定本辖区改造投资标准和配套补贴政策，市区二级财政总补贴比例可超过50%，但补贴总额不得超过市场改造投资总额。

2017年龙华区政府根据自身实际情况，确定本辖区改造投资标准和最高按实际投资额的75%拨付的补贴政策，补贴分为两部分：一是市场升级改造直接补贴按实际投资金额49%比例标准给予补贴，其中，市级财政承担补贴比例为30%，市级财政补贴资金由区财政先行垫付，各区按年度将本辖区的升级改造投资金额、补贴金额报市市场监督管理局审核，市财政委根据审核结果下拨各区补贴资金；二是市场升级改造经营管理奖补按实际投资金额26%比例标准，具体补贴标准如下：

（1）市级补助标准：农贸市场改造为农副产品超市的，市级补贴按实际投资额的30%、每平方米不超过735 元的标准进行补贴，农贸市场直接改造的或农产品批发市场升级改造的，则按实际投资额的30%、每平方米不超过550 元进行补贴。

（2）区级补助标准：根据《深圳市龙华区人民政府办公室关于印发深圳市龙华区农贸市场升级改造实施方案的通知》的要求，农贸市场升级改造为农副产品超市的，按其实际投资额的49%，且每平方米不超过1199元的标准进行补贴；农贸市场直接改造为现代农贸市场或农批市场的，按其实际投资额的49%，且每平方米不超过852元进行补贴。

（3）根据区市场整治办印发的《关于龙华区农贸市场升级改造经营管理奖补资金拨付标准的通知》的文件，对完成改造并获得补贴资金农贸市场，维护经营管理秩序良好，可按规定申报农贸市场升级改造经营管理奖补资金，奖补资金原则上不高于实际投资额的26%，且每平方米不超过上述（2）区级补助标准。

## 二、成绩及经验做法

龙华区按照全市部署和项目化、责任化、表格化、数字化“四化”工作要求，以硬作风、硬措施全面推进农贸市场升级改造，以领导带头、持续攻坚，着力破解时间紧、任务重、后期推进难度大等问题，以建管并重、以管促建，探索农贸市场多方共治共享的长效机制，对标最优、全面提升，推动农贸市场实现绿色化、专业化、智慧化运营管理，规范细化工作方案、积极解决问题加快农贸市场升级改造推进，主要经验如下：

## （一）规范细化实施方案，明确改造补贴范围

为确保如期完成农贸市场升级改造目标任务，区市场整治办对改造补贴范围进行明确，与农贸市场升级有关的项目，均纳入补贴范围（包括多层建筑的农贸市场和农贸市场直接服务的附属配套设施，如施工监理、市场检测室、停车场、与市场有关的外立面改造等），改造面积以具体施工图纸面积认定为准（室内面积以建筑面积为准，室外面积以实际改造面积为准）。

## （二）简化升级改造验收程序

根据区领导要求，各部门需积极配合落实农贸市场升级改造项目，安排专员，开通绿色通道，在保证改造质量和安全的情况下，简化升级改造验收程序，以各部门联合验收结果作为市场验收是否合格依据，不以各单位独立审批事项作为验收合格的必要条件。如各单位对市场有消防验收、环保批文、卫生许可等其他审批验收要求，可在日后日常监管中督促市场申请完善。

## （三）督促市场合同和票据使用，保障补贴资金有效发放。

督促市场使用正规有资质的施工队伍，必须采取“公对公”的结算方式，签署有效合同并留存发票等票据，对于本次会议前缺乏发票等票据的项目，应予以完善补充，保障政府补贴资金的有效发放，顺利通过审计环节。

## （四）高度重视安全生产、加强市场环境卫生管理

做好市场改造工程施工单位安全管理，签订安全协议，杜绝“层层转包”，杜绝使用无资质施工单位和个人。加强改造施工现场安全防护工具和个人防护用品安全管理，加强有限空间作业安全管理，配齐配全安全设备设施，规范作业人员行为；加强电动车停放、充电管理；加强市场户外广告牌安全管理；提高市场周边及市场内环境卫生的管理，禁止出现明显散落垃圾，垃圾收容器应保持清洁；督促市场做好对市场公厕的管理，安排专人进行打扫保洁，确保公厕卫生，洗手液及手纸补充及时，墙体与地面干净整洁。

## 四、存在问题

评价组基于绩效评价结果，并从以下三个维度：一是农贸市场升级改造专项资金管理规范性以及项目制度的健全性分析；二是农贸市场升级改造验收环节符合标准，包含基本要求、总体布局、市场装修、基本设施、经营设施、服务设施和生鲜家禽经营档口的验收；三是农贸市场升级改造后所实现的各项具体效果分析，包含升级改造前后经济效益、社会效益、生态效益分析，对本项目实施过程中存有的问题分析总结如下：

## （一）经营奖补未考虑市场之间竞争力，未充分发挥财政资金引导作用

龙华市监局主导的农贸市场改造项目，市场经营奖补除大生超市因测评年限原因补贴比例为23%，余下7家市场奖补补贴比例均为26%；评价小组发现，经营奖补测评方案初期测评指标未考虑享受补贴市场与未纳入升级改造市场、果蔬超市之间在食品安全、环境整洁、服务完善、消费舒心等方面形成的竞争力作为参照值，设立补贴比例层级，调整补贴奖励方案。例如，西头市场经营奖补与其他享受补贴市场比例一致为26%，现场实地走访，西头市场改造后摊位数137个，因受疫情影响现实际出租档位数39个，出租率28.47%，市场与其周边果蔬超市人流量相比较少，其改造后市场竞争优势未得到体现，未能充分发挥财政补贴资金引导作用。

## （二）市场改造验收滞后超计划周期，未及时调整方案

截至2020年12月31日，龙华市监局仍有12家农贸市场未进行联合验收，市场改造验收滞后超过《深圳市龙华区农贸市场升级改造实施方案的通知》“…此项工作于2018年8月底之前完成…”的要求；核查小组了解到龙华监管局于2019年7月接手龙华区农贸市场升级改造牵头工作时，已超出方案要求完成期限，但未能对实施方案中完成期限进行调整。

## （三）改造后资源利用不充分，存在项目设备闲置现象

部分农贸市场经改造投入后，存在项目相关设备闲置现象，未充分利用项目购置设备。例如：大水坑二村市场购置8台空调后，由于有2家空档未招商，发现2台空调未及时安装投入使用，仍存放在农贸市场仓库内；大生超市自行改动市场内功能室位置，实地走访时，大生超市因经营调整，已将食品检测室位置进行调整，未及时上报主管部门。

## （四）部分农贸市场未严格落实管理制度，卫生安全保障不到位

1.农贸市场改建后配套运维机制存在漏洞，未严格落实市场管理制度，缺乏工作台账。例如：西头市场因市场运营方撤场，农贸市场主办方自行经营，未落实市场管理制度，且现场核查西头市场蔬菜档位实际经营为水产海鲜档位，过道路面存在大量积水，清理不及时。

2.农贸市场未及时组织人员对环境卫生及时整治维护，日常维护管理工作不到位，存在明显的时滞性。评价组核查发现大浪市场内部肉菜档位因食品存放不当或未及时清理食品垃圾，出现异味，个别档位存在卫生问题。

3.部分农贸市场未对场内车辆停放进行管理，例如：西头市场电动车随意停放，未按要求停放场外车辆停放场所，评价组现场核查存在电动车驶入市场内部情况，存在安全隐患。

## （五）总体绩效自评工作有待完善

通过抽查项目资料，市市场监管局龙华监管局对2020年度农贸市场升级改造项目开展项目绩效自评工作，并形成绩效评价自评报告，项目自评报告较为简单，无法全面反映龙华区农贸市场升级改造项目实际补贴情况。

## （六）预算编制不准确，追加预算金额较大。

市市场监管局龙华监管局年初编制项目预算金额3,000.00万元，追加预算金额5,970.78万元，追加预算金额比例99.00%，根据龙华市监局说明，因年初编制项目预算时，各农贸市场未上报实际改造投资金额，项目预算为预估数，待各市场上报投资金额后，根据会计师事务所审计的实际投资额，再进行追加预算。

## 五、改进建议

基于上述本项目实施过程中存的具体问题，评价组从问题解决并提高财政经济效益的基础上，给出以下建议：

## （一）完善改造补贴方案与实际执行中存在差异，充分发挥财政资金惠企利民作用

建议市市场监管局龙华监管局加强项目主导作用，组织各相关职能部门定期开展项目进度讨论，对项目实际执行过程中与改造补贴方案存在差异情况提出意见，及时调整完善改造方案，使财政资金充分发挥惠企利民作用。

## （二）严格执行改造验收标准、对未达到标准的市场及时进行整改

建议市市场监管局龙华监管局组织各相关职能部门加快推进对已完成升级改造市场的联合验收工作，通过密切跟踪各农贸市场改造进度，进一步加快对改造合格市场补贴的发放工作，完成绩效总体目标。同时各部门在开展联合验收时，严格按照深圳市龙华区农贸市场升级改造联合验收标准执行，对于联合验收不合格的农贸市场，允许市场主办方在一个月内进行整改并重新申报验收，延期一个月内仍未完成改造工作并通过联合验收的，由出具非合格意见职能部门会同辖区街道办采取停业查封等行政处罚措施，不予以补贴，仍存在重大安全隐患的，由区专项整治办报区委区政府研究关停处理。

## （三）督促农贸市场完成设备安装及使用整改，组织开展培训与检查

对于当前设备闲置问题，市市场监管局龙华监管局应发挥监督指导作用，督促相关农贸市场在规定期限内完成安装并投入使用，定期安排人员对所有完成升级改造的农贸市场进行抽查，强化市场责任落实。确保设备充分利用，以达到促进财政资金投入效益。

## （四）建立农贸市场基础制度建设指引，完善运维管理工作

建议市市场监管局龙华监管局联合区市场整治办成员单位，针对市场的实际情况，要求各市场建立健全的规则制度，明确岗位管理职责，做到建设与管理工作有标注、有依据、有考核，加强商户责任意识，为升级改造项目长效性提供有力保障；在管理工作优化方面，建议农贸市场合理安排清洁冲洗、垃圾清运等具体运维工作，深入了解、积极听取市场服务对象的真实反馈意见，着力关注消费者服务体验细节。

## （五）加强绩效自评工作，确保实际工作切合绩效目标

绩效目标管理是全过程预算绩效管理的基础，应充分发挥绩效目标的导向作用。应高度重视绩效目标管理工作，市市场监管局龙华监管局要密切关注目标任务开展情况，适时调整自身工作方向和内容，确保绩效目标得到全面贯彻执行，并加强对财政支出的实施效果和资金使用效益进行自我评价，树立和强化“花钱必问效”的绩效理念，及时总结经验、改进管理，不断提升预算绩效管理水平、持续提高财政资金使用效益的目的。

## （六）加强预算管理、提高预算编制工作

建议龙华市监局进一步加强部门预算编报规程管理严格执行《预算法》和《行政单位财务规则》的有关规定，做好编制预算的前期工作，进行细致的分析与论证，确定出详尽的综合指标与定量指标；严格预算调整，努力减少预算执行中的调整事项。