**武隆区高素质农民培育政策绩效评价**

**报告摘要**

重瑞赢绩评[2021]000\*号

一、政策概况。

1、政策名称：武隆区高素质农民培育政策（2020年前为新型职业农民培育，之后改称为高素质农民培育）。

2、实施单位：武隆区农业农村委员会。

3、政策内容：培育新型职业农民，全面提高农民素质，包括：培训职业农民、培育现代青年农场主、建设创业孵化基地、培育农民田间学校、培训农机高技能人才等工作，其中以培训职业农民为重点。

4、资金来源：由中央和重庆市下达资金，2017年之前为专项资金，2017年起按“大专项+任务清单”以农业生产发展资金大专项下达，由武隆区根据目标任务统筹使用。

5、目标任务

2018年任务：（1）培训生产经营型300人、专业技能型200人、专业服务型200人、创新创业型100人；（2）培育现代青年农场主16人；（3）建设新型职业农民（青年农场主）创业孵化基地1个；（4）培训、鉴定农机高技能人才30人；（5）对本年通过等级认定的进行后续扶持培训。

2019年任务：（1）培训生产经营主体带头人400人、实用型50人、技能型50人、创业创新型50人、精准扶贫型50人、专业服务型50人、专业技能型及创业创新型50人，遴选推荐农业职业经理人8人；（2）培育现代青年农场主15人；（3）建设创业孵化基地1个；（4）培训、鉴定农机高技能人才30人；（5）对本年通过等级认定的进行后续扶持培训。

2020年任务：（1）培训经营管理型300人、专业生产型300人、服务型300人；（2）培育现代青年农场主19人；（3）培育创业孵化基地1个；（4）培育农民田间学校4所；（5）对本年通过等级认定的进行后续扶持培训。

二、综合评价结论

（一）评分情况

通过综合评价，武隆区高素质农民培育（新型职业农民培育）政策绩效评价得分为 81.9 分，评价等级为： 良 ，评分情况如下：



（二）综合结论

武隆区于2013年启动实施高素质农民培育（新型职业农民培育）政策，截至2020年末，已基本形成培育制度体系，投用智能化教育培训管理系统，建设区级培育主体1个、田间学校21所、创业孵化基地5个，累计培训高素质新型职业农民5904人，完成等级认定（鉴定）2148人。基本完成培育工作目标任务。

政策实施，对武隆区加快形成一支适应现代农业发展的新型职业农民队伍、引导带动农民增收、促进农业发展、助力乡村振兴等方面起到了积极作用，发挥了较好政策成效。但也存在：政策项目交叉未有效协调整合，经费标准未予夯实经费预算尚未明确，培训成本管控薄弱开支标准不一，以及培训体系建设薄弱、学员遴选精准度不高、实践实作不够等问题，需引起重视，并不断改进完善。

三、存在的主要问题

1、政策项目存在交叉，未有效协调整合。

评价发现，区农业农村委实施的本项新型职业农民培育项目、区人力社保局实施的职业技能培训项目、区乡村振兴局实施的巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接技能培训项目，在培训对象、培训内容、培训机构等方面存在交叉重叠情况。如：区人力社保局职业技能培训项目涉农版块，开设有果树班、蔬菜班、乡村旅游班等，培训机构为重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校，与新型职业农民培育项目在培训对象、培训内容、培训机构方面均存在交叉重叠。另外，区乡村振兴局实施的脱贫技能培训项目与新型职业农民培育项目中的精准扶贫班在培训对象、培训内容方面也存在交叉重叠。

上述在政策上存在交叉的培训项目，区级层面及相关部门尚未形成有效的协调合作机制和统筹整合机制，未能充分发挥政策合力。目前仍各自开展分别实施，导致出现经费标准不一、培训要求不一、学员待遇不一等矛盾，亦造成财政资金重复浪费使用低效等问题。

2、经费标准未予夯实，经费预算尚未明确。

本项培育政策，由中央财政和重庆市财政以专项转移支付资金予以保障，2017年之前为单列专项资金，由市级部门专项下达资金总额、经费标准和目标任务。从2017年开始，根据中央财政专项转移支付预算环节源头整合改革要求，重庆市对涉农资金改按“大专项+任务清单”方式进行管理，本政策所涉资金纳入农业生产发展资金大专项，不再单列专项，市级部门下达农业生产发展资金的同时，仅下达相关工作的目标任务。改革后，本政策的目标任务为指导性任务，根据改革规定，完成指导性任务所需的具体经费标准及预算由区县根据自身实际在大专项中自行统筹确定。针对上述改革，目前武隆区尚未结合本区实际，夯实并制定符合本区实际的培训经费具体开支范围和标准，再以此为基础，科学合理制定所需经费预算。在项目方案预算层面和项目具体开支层面直接简单套用市级补助标准。

因上述原因，2020年度本政策项目未纳入年初部门预算，年中申请追加预算亦未获得通过，截至目前2020年度项目预算仍未明确。

目前，2020年新型职业农民培育工作已实施完毕并通过验收，总计发生经费249.59万元。但因未明确经费预算，仅以向财政借支的方式对外支付95.50万元，截至2021年9月10日，仍有150.09万元尚未支付，其中培训机构培训费109.61万元、青年农场主补助19万元、田间学校补助6万元、创业基地补助15万元、专业教材费4.48万元。上述情况，亟需相关部门根据涉农资金“大专项+任务清单”改革要求妥善解决。

3、培训成本管控薄弱，开支标准不一。

（1）培训工作外包，未对培训费用合理有效控制。2018年—2020年，具体培训工作以政府购买服务方式外包给第三方培训机构实施。但采购程序，仅遴选了培训机构，未对服务经费（培训费用）进行询价竞价采购，实际培训费用直接按项目实施方案经费标准（与市级补助标准一致）预留5%（用于档案资料管理、认定管理、技能鉴定经费）后，按培训人数全额拨付给培训机构。上述情况，直接以上级补助标准作为中标结算标准，未对培训经费根据实际情况进行合理有效控制，不符合相关规定。

（2）培训经费实际开支范围、开支标准不一。历经多年培训工作，目前武隆区仍未形成符合本区实际的培训经费具体开支范围和标准，造成不同培训机构具体支出差异大，如：外出考察餐标，腾飞学校为300元/桌·10人，艺博学校为450元/桌·10人；培训结束后对学员的生产物资补贴，腾飞学校为20元/人，艺博学校为100元/人；另外，艺博学校针对每个培训班，设置有优秀学员奖励，其中培训15天的班奖励总额为1700元/班、培训7天的班奖励总额为1000元/班，但腾飞学校未设置此项奖励。上述情况，虽为中标培训机构的费用开支权限，但却造成受训学员之间培训待遇的不公平，表明培训经费具体开支范围和标准亟须统一，且存在合理调控空间。

（3）培训经费标准与区人社局同类培训比较，普遍偏高。区人社局开展的同类培训，委托腾飞学校和艺博学校（与本项政策的培训机构相同）实施，培训费用按照《重庆市职业技能提升行动（2019－2021年）培训成本及市场需求程度目录》（渝人社发〔2019〕124号）标准支付，与本项政策下的培训费用标准差异如下：

|  |
| --- |
| 2020年培训经费标准对比表 |
|  | 单位：元/人·天 |
| **培训内容** | **本项政策培训费用标准** | **人社局同类培训费用标准** |
| 蔬菜种植（带头人） | 166.67（首次）268.66（后续） | 130 |
| 蔬菜种植（精准扶贫） | 300 | 130 |
| 林果种植（带头人） | 166.67 （首次）268.66（后续） | 130 |
| 林果种植（精准扶贫） | 300 | 130 |
| 注：表中“首次”是指第一次培训，“后续”是指对本年通过等级认定的学员进行后续培训。 |

4、存在的其他情况。

（1）教育培训体系建设还较薄弱。区农广校、涉农院校、农业科研院所、农技推广机构、第三方培训机构、田间学校、创业孵化基地等资源整合不足、作用发挥有限，“专门机构+多方资源+市场主体”的培训体系建设存在差距。特别是第三方培训机构培训能力不足，目前武隆区本地稍具规模的正规培训机构仅有腾飞职业技能培训学校、艺博职业培训学校两家，但其自身培训实力仍然不足，基本无专职的培训师资，授课教师全部从区农业农村委建立的师资库中临时聘请，整体仅能起到培训工作的具体组织管理作用。

（2）学员遴选精准度需进一步提高。根据规定生产经营型职业农民年龄遴选标准为18—60周岁，但实际存在学员年龄不符的情况，如：2020年电商经营管理骨干（生产经营型）培训中，谢庆玲16岁、颜泽明61岁；2019年蜜蜂养殖生产经营主体带头人（生产经营型）培训中，陈世银70岁、钱治胜69岁、何淑兰64岁、熊兴义66岁；2019年蜜蜂养殖专业技能型培训中，叶兴文67岁、但功全66岁、郭世贵64岁、叶顺奎62岁。

（3）培训时间安排方面：部分学员反馈，培训班需连续5—15天集中脱产学习，但往往需兼顾生产经营，无法长时间脱产学习，导致在培训过程中大部分学员存在请假缺席情况，影响培训效果。

（4）课程及师资方面：部分学员反馈，培训课程和教师偏理论较多，希望安排更多实作技术高、实践经验丰富的教师。

（5）授课教师费用支付需进一步规范。根据税法规定，临时聘请教师其取得的讲课费系劳务报酬所得，一次超过800元的应按规定计缴个人所得税，由发放单位代扣代缴。目前，培训机构支付授课教师费用时，未按规定代扣代缴个人所得税。

四、相关建议

1、加快推进政策统筹整合进程，充分发挥政策合力。

根据中央财政专项转移支付整合改革要求，加快推进涉农资金统筹整合进程。建议区级层面联合区农业农村委、区人社局、区乡村振兴局等相关部门，全面梳理高素质职业农民培育政策项目，加强部门协调分工合作，统一培训要求、培训内容、经费标准等要素，统筹整合安排培训计划和培训项目，高效安排使用财政资金，充分发挥政策合力。

2、夯实经费标准合理编制预算，加强培训成本管控。

正确理解涉农资金“大专项+任务清单”管理改革下，指导性任务经费在大专项中自行统筹使用的精神，相关部门应尽快夯实经费标准合理编制经费预算。

建议在充分总结历年培训工作经验基础上，厘清培训工作关键环节和主要费用事项，加大费用事项市场调研夯实价格标准，结合本区实际分类制定合理的费用标准，以此为基准，再编制形成培训经费预算。

培训工作实施过程中，应加强培训成本费用管控。通过政府购买服务外包第三方机构实施的，一般应根据费用标准设定最高限价，并同步对外包费用进行竞价采购，培训完成并经验收合格后，以中标价进行结算；自行组织实施的，相关费用应经审计后最终结算。

针对2020年度经费预算尚未明确，资金尚未落实情况，建议积极协调相关部门妥善解决，进一步核实相关费用，争取尽快兑付欠付的培训费用和项目补贴。

3、其他建议。

（1）高度重视培训体系建设，加大多方资源整合力度，督促区内第三方培训机构切实提高培训实力，可逐步引进区外机构形成竞争机制。

（2）进一步加大培育工作组织动员宣传力度，提高培训对象遴选的精准性，减少随意性和年龄偏大情况。

（3）根据分班培训内容所涉产业特点，合理安排具体班次培训时间，避免农忙时节培训。

（4）课程及师资安排方面，应充分重视实用性，精简理论培训，加大实践实作的安排。

（5）规范支付临聘教师讲课费用，涉及劳务报酬个人所得税的，应按税法规定代扣代缴个人所得税。

武隆区高素质农民培育政策绩效评价

报告正文

重瑞赢绩评[2021]000\*号

为贯彻落实全面推进预算绩效管理工作要求，完善部门预算管理，强化预算支出责任，提高财政资金使用效益，根据《重庆市市级政策和项目预算绩效管理办法（试行）》（渝财绩〔2019〕19号）规定，武隆区财政局组织开展2021年度重点政策绩效评价工作，委托重庆瑞赢会计师事务所对武隆区高素质农民培育政策进行了绩效评价。现将评价情况报告如下：

一、政策概况

（一）政策背景、意义及作用。

高素质职业农民是发展现代农业的重要主体，大力培育新型职业农民，是推动农业经济发展，加快传统农业向现代农业转型的重要支撑。

2012年中央1号文件《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》提出，要“以提高科技素质、职业技能、经营能力为核心，大规模开展农村实用人才培训，大力培育新型职业农民”。为贯彻党中央决策部署，农业部于2012年在全国范围内启动新型职业农民培育试点工作，于2017出台《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》全面大力推进新型职业农民培育工程，于2019年出台《高素质农民培训规范（试行）》，进一步将培育新型职业农民提升为培育高素质农民（2020年开始将培育新型职业农民的称谓改称为培育高素质农民），提出了统一的培育规范，推进培育工作提质增效。

重庆市于2012年开展新型职业农民培育工作以来，结合本市实际，不断完善措施，加大力度，持续推进政策实施。为更好促进新型职业农民培育工作服务于乡村振兴战略，重庆市于2019年出台了《关于加快培育新型职业农民的意见》（渝府办发〔2019〕61号），明确未来三年目标任务，提出要加快培育新型职业农民工作，强化实施乡村振兴战略人才支撑，形成一支数量充足、结构合理、素质优良的新型职业农民队伍。

武隆区根据国家和重庆市新型职业农民培育政策实施培育工作，为适应新形势下培育工作新要求，根据《关于加快培育新型职业农民的意见》（渝府办发〔2019〕61号），于2019年出台《武隆区加快培育新型职业农民实施方案》（武隆府办发〔2019〕94号），提出了未来3年的目标任务和要求：到2020年，形成新型职业农民培育制度体系，智能化教育培训管理系统正式投用，建设区级培育主体1个，创业孵化基地5个，规范运行农民田间学校20所，全区新型职业农民达到5000人，完成等级认定1600人。到2022年，新型职业农民培育制度体系更加完善，全区新型职业农民达到6000人以上，农村实用人才达到20000人以上，形成一支数量充足、结构合理、素质优良的新型职业农民队伍。

（二）政策内容。

1、政策名称：武隆区高素质农民培育政策（2020年前为新型职业农民培育，之后为高素质农民培育）。

2、实施单位：武隆区农业农村委员会。

3、政策内容：培育新型职业农民，全面提高农民素质，开展职业农民培训、培育现代青年农场主、建设创业孵化基地、培育农民田间学校、培训农机高技能人才等工作，其中以职业农民培训为重点。

4、资金来源：由中央和重庆市下达资金，2017年之前为专项资金，2017年起按“大专项+任务清单”以农业生产发展资金大专项下达，由武隆区根据目标任务统筹使用。

5、政策任务

2018年任务：（1）培育生产经营型新型职业农民300人，培育专业技能型200人、专业服务型200人、创新创业型100人；（2）培育现代青年农场主16人（其中：继续培育扶持2017年度现代青年农场主8人，培育2018年遴选确定的现代青年农场主8人）；（3）建设新型职业农民（青年农场主）创业孵化基地1个；（4）实施智汇农机手“金蓝领成长计划”，全区培训、鉴定农机高技能人才30人。

2019年任务：（1）培训生产经营主体带头人400人，培训实用型50人、技能型50人、创业创新型50人、精准扶贫型50人、专业服务型50人、专业技能型及创业创新型50人，遴选推荐农业职业经理人8人；（2）培育现代青年农场主15人（其中：继续培育、扶持2018年度现代青年农场主8人，新遴选培育2019年现代青年农场主7人）；（3）建设新型职业农民（青年农场主）创业孵化基地1个；（4）实施智汇农机手“金蓝领成长计划”，全区培训、鉴定农机高技能人才30人；（5）后续扶持培训2019年经新型职业农民等级认定的高素质职业农民。

2020年任务：（1）培训经营管理型300人，培训专业生产型300人和服务型300人；（2）培育现代青年农场主19人（其中，新遴选培育2020年现代青年农场主12人，继续培育2019年青年农场主7人）；（3）培育创业孵化基地1个；（4）培育农民田间学校4所（其中，新培育农民田间学校1所，稳定培育农民田间学校3所）；（5）后续扶持培训2020年经新型职业农民等级认定的高素质职业农民。

二、绩效评价工作概况

（一）绩效评价目的

通过绩效评价，全面了解新型职业农民培育政策制定情况、政策执行情况、政策成效情况，总结经验查找问题不足，为进一步完善政策措施、提高政策成效提供借鉴参考。

（二）绩效评价主要依据

1、《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（渝委发〔2019〕12号）；

2、《重庆市市级政策和项目预算绩效管理办法（试行）》（渝财绩〔2019〕19号）；

3、《重庆市人民政府办公厅关于加快培育新型职业农民的意见》（渝府办发〔2019〕61号）；

4、《武隆区加快培育新型职业农民实施方案》（武隆府办发〔2019〕94号）；

5、《关于做好2018年新型职业农民培育工作的通知》（渝农发〔2018〕200号）；

6、《关于做好2019年农民教育培训工作的通知》（渝农办发〔2019〕125号）；

7、《关于做好2020年度高素质农民教育培训工作的通知》（渝农办发〔2020〕108号）；

8、区农业农村委及相关单位（企业）提供的相关资料；

9、评价小组现场调查中获取的资料。

（三）绩效评价原则标准

评价工作秉承科学规范、客观公正、定性定量的原则，采取计划标准、行业标准、历史标准相结合的方式开展绩效评价。

（四）绩效评价组织管理

本次评价工作由武隆区财政局统一组织，委托重庆瑞赢会计师事务所进行具体评价实施。

（五）评价期间及内容

主要评价新型职业农民培育政策2018年—2020年期间的执行情况，以政策制定、政策实施、政策效益为重点评价内容。

（六）绩效评价指标体系

根据评价目的和原则，结合新型职业农民培育政策特点，在与区财政局区农业农村委充分交流、讨论、征求意见的基础上，形成武隆区高素质农民培育政策绩效评价指标体系，该指标体系由三级指标构成，其中：一级指标3个、二级指标12个、三级指标（细项指标）25个。一级指标及分值构成如下：

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 一级指标 | 政策制定 | 政策实施 | 政策效益 | 合计 |
| 分值 | 10 | 40 | 40 | 100 |

具体指标体系，详见附件。

（七）绩效评价方法

本次评价采取现场抽查和非现场评价相结合的方式进行，具体采用审阅核对、公众座谈、询问查证、现场问卷调查、电话回访问卷调查等评价方法。

本次评价共发放问卷100份，回收有效问卷100份，其中：向武隆区职业农民培育管理人员、授课教师共发放问卷20份，回收有效问卷20份，现场向正在参加2021年度培训的学员发放问卷30份，回收有效问卷30份，通过电话回访的方式向2018年—2020年期间参加过新型职业农民培训的学员调查问卷50份。

（八）绩效评价实施过程

评价工作主要经过以下过程：

1、前期准备：成立评价工作小组，对新型职业农民培育政策相关文件进行深入学习，与相关部门就绩效评价工作开展讨论，形成绩效评价方案，明确绩效评价指标体系。

2、组织实施：评价小组人员进入项目现场，开展实地调研、公众访谈、问卷调查，对项目资料、财务资料进行查证核对。

3、分析评价：对收集的相关数据、资料、信息进行梳理、分析和甄别，按评价指标体系进行综合评价，将评价结果与有关部门沟通讨论并修正，形成正式评价结论。

4、编写报告：根据评价结论，编写绩效评价报告。

三、政策实施情况

（一）资金来源及使用情况。

1、资金预算情况

高素质农民（新型职业农民）培育政策，由中央财政和重庆市财政以专项转移支付资金予以保障，2017年之前为单列专项资金，2017年起涉农资金全部改革为按“大专项+任务清单”方式进行管理，本政策所涉资金纳入农业生产发展资金大专项，不再单列专项，同时本政策所涉目标任务界定为指导性任务，所需资金由武隆区根据自身实际在大专项中统筹安排使用。

武隆区本项培育政策，2018年资金预算为77万元，2019年资金预算为196万元，2020年资金预算截至目前尚未明确。

2、2018年—2020年资金使用情况。

2018年、2019年本项培育政策预算资金已全部支付使用，无余额。2020年，培训工作已经完成并通过验收，产生相关费用249.59万元，因截至目前经费预算尚未明确（具体详见本报告“五.2 经费标准未予夯实，经费预算尚未明确”部分），仅以向财政借支方式对外支付95.5万元，尚欠154.09万元未予支付。

2018年—2020年资金使用情况如下：



3、资金拨付流程。

学员培训费，区农业农村委按照项目进度进行拨款，验收合格前不超过约定金额的90%，经验收合格并提交完整档案资料后，按照实际培训人数拨付尾款。

青年农场主补贴、创业孵化基地补贴、后续扶持补助、农村田间学校补助等经验收合格并提交完整档案资料后，拨付补助资金。

（二）政策执行情况。

1、组织保障。

武隆区成立由区政府分管副区长任组长，区级有关部门和单位分管负责人任成员的新型职业农民培育工作领导小组。领导小组下设办公室于区农业农村委，由区农业农村委分管副主任兼任办公室主任，具体负责新型职业农民培育工作的统筹协调。同时落实责任分工，建立新型职业农民培育工作联席会议制度，区级各部门按照责任分工确保新型职业农民培育有效实施。

2、方案制定。

武隆区按照市农业农村委要求，每年年底根据本区农村从业人员规模、实际情况和以前年度培训情况，上报下一年培训需求和计划，市农业农村委根据各区县上报数据，整体进行调剂分配下达各区培训任务指标。武隆区在制定年度实施方案前，进行一次需求调查，根据调查数据和市级下达的任务指标，制定具体实施方案，方案中对目标任务、重点工作、资金来源及补助标准、进度安排、组织措施均作了详细计划。

3、实施方式。

除农机修理工培训由区农机推广站实施外，其他类型培训工作结合实际情况采取政府采购服务的方式进行，2018年—2020年委托重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校两所培训机构负责具体培训工作。

现代青年农场主、新型职业农民（青年农场主）创业孵化基地、农民田间学校等按专项项目进行实施，履行申报评审、期中监督管理、区级验收等程序。

（三）目标任务完成情况

1、年度目标任务完成情况

（1）2018年目标任务完成情况



（2）2019年目标任务完成情况



（3）2020年目标任务完成情况



2、阶段性任务完成情况

根据《武隆区加快培育新型职业农民实施方案》（武隆府办发〔2019〕94号）确定的2020年阶段性目标为：到2020年，形成新型职业农民培育制度体系，智能化教育培训管理系统正式投用，建设区级培育主体1个，创业孵化基地5个；规范运行农民田间学校20所；全区新型职业农民达到5000人，完成等级认定1600人。

截至2020年12月31日，武隆区初步形成新型职业农民培育制度体系，智能化教育培训管理系统已投入使用，建设区级培育主体1个，创业孵化基地5个以上；建设及补建农民田间学校21所；培训新型职业农民5904人，完成等级认定（鉴定）2148人。

三、绩效指标分析

（一）政策制定。

1、政策必要性。

本项指标值3分，评价得分1分。

（1）依据充分性。（标准分1分，评分1分）

高素质职业农民是发展现代农业的重要主体，大力培育新型职业农民，是推动农业经济发展，加快传统农业向现代农业转型的重要支撑。

本项政策系贯彻中央1号文件决策部署，由农业部于2012年在全国范围内启动实施，此后相继出台《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》《高素质农民培训规范（试行）》等政策文件。重庆市也出台《关于加快培育新型职业农民的意见》（渝府办发〔2019〕61号），武隆区亦出台《武隆区加快培育新型职业农民实施方案》（武隆府办发〔2019〕94号）等政策文件，提出要加快培育新型职业农民工作，强化实施乡村振兴战略人才支撑，形成一支数量充足、结构合理、素质优良的新型职业农民队伍。

本项政策自上而下贯彻实施，每年由市农业农村委下达指导性目标任务，并纳入市级部门考核。同时，纳入乡村振兴战略行动计划专项考核重点，对新型职业农民教育培训、认定管理、跟踪服务、落实扶持政策等工作的绩效考评。

综上，本项政策实施依据充分，符合上级政府决策部署，亦符合武隆区现代农业发展所需。

（2）政策交叉性。（标准分2分，评分0分）

目前，区农业农村委实施的本项新型职业农民培育项目、区人力社保局实施的职业技能培训项目、区乡村振兴局实施的巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接技能培训项目，在培训对象、培训内容、培训机构等方面存在交叉重叠情况。如：区人力社保局职业技能培训项目涉农版块，开设有果树班、蔬菜班、乡村旅游班等，培训机构为重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校，与新型职业农民培育项目在培训对象、培训内容、培训机构方面均存在交叉重叠。另外，区乡村振兴局实施的脱贫技能培训项目与新型职业农民培育项目中的精准扶贫班在培训对象、培训内容方面也存在交叉重叠。

上述在政策上存在交叉的培训项目，区级层面及相关部门尚未形成有效的协调合作机制和统筹整合机制，未能充分发挥政策合力。目前仍各自开展分别实施，导致出现经费标准不一、培训要求不一、学员待遇不一等矛盾，亦造成财政资金重复浪费使用低效等问题。

综上，本项指标评分0分。

2、政策合规性。

本项指标值3分，评价得分3分。

（1）程序规范性。（标准分2分，评分2分）

新型职业农民培育政策全国性政策，自上而下贯彻实施，武隆区按照上级相关政策要求制定具体措施予以实施，政策程序规范。

（2）内容规范性。（标准分1分，评分1分）

新型职业农民培育政策方向、具体内容符合相关法律法规，与经济社会发展总体规划、行业发展规划、地区发展规划等相关且相符；政策结构内容要素规范齐全完整。

3、政策合理性。

本项指标值4分，评价得分3分。

（1）目标合理性。（标准分2分，评分2分）

2019年前武隆区按照市级下达的任务进行培训，未单独制定目标。

2019年武隆区制定了《加快培育新型职业农民实施方案》（武隆府办发〔2019〕94号），明确目标为：到2020年，形成新型职业农民培育制度体系，智能化教育培训管理系统正式投用，建设区级培育主体1个，创业孵化基地5个，规范运行农民田间学校20所，全区新型职业农民达到5000人，完成等级认定1600人；到2022年，新型职业农民培育制度体系更加完善，全区新型职业农民达到6000人以上，农村实用人才达到20000人以上，形成一支数量充足、结构合理、素质优良的新型职业农民队伍。

武隆区政策目标符合客观实际，与资源条件相匹配，具体明确可量化。

（2）预算合理性。（标准分2分，评分1分）

本项培育政策，由中央财政和重庆市财政以专项转移支付资金予以保障。根据重庆市对涉农资金“大专项+任务清单”管理方式，本政策所涉资金纳入农业生产发展资金大专项，市级部门下达农业生产发展资金的同时，仅下达相关工作的目标任务。本政策的目标任务为指导性任务，完成指导性任务所需的具体经费标准及预算由区县根据自身实际在大专项中自行统筹确定。

但截至目前，武隆区尚未结合本区实际，夯实并制定符合本区实际的培训经费具体开支范围和标准，再以此为基础，科学合理制定所需经费预算。在实际执行中，项目计划方案预算、项目具体开支标准等直接套用市级补助标准。

综上，本项指标评分1分。

（二）政策实施。

1、配套政策完善。

本项指标值4分，评价得分2分。

为保障政策实施，武隆区每年制定新型职业农民培育实施方案，细化培训内容、培训要求。2019年区政府出台了《关于印发武隆区加快培育新型职业农民实施方案的通知》（武隆府办发〔2019〕94号），进一步明确目标任务，明确责任分工，提出规范要求。此外还出台《武隆区新型职业农民培训项目监督管理办法》（武农发〔2020〕40号），进一步细化监督管理措施。

但在部门协调配合机制方面，区农业农村委、区人社局、区乡村振兴局等部门之间，目前尚未建立有效的协调配合机制，在新型职业农民培训方面仍然存在各自分别开展各自实施的情况，未能充分发挥政策合力。

综上，本项指标评分2分。

2、政策动态调整。

本项指标值4分，评价得分4分。

武隆区对新型职业农民实行动态管理。一是完善动态管理制度，完善新型职业农民信息管理系统和职业农民档案，完善以考核、证书管理、信息报送、档案管理等为主要内容的动态管理制度。二是建立能进能出机制，按照属地管理原则，对已认定的新型职业农民，每年对其产业发展、带动农民增收、参加教育培训等方面进行核查，对不合格或其他原因不再符合新型职业农民认定标准者，取消其认定资格并注销新型职业农民证书。2020年11月武隆区对全区2013—2019年培育的新型职业农民数据进行了清理，清理出132名不再符合新型职业农民人员，同时为进一步规范和强化对新型职业农民数据库的动态管理，区农业农村委要求各乡镇（街道）每年11月30日前，对因死亡、残疾、外出等不再符合新型职业农民认定标准的人员进行清理，并及时报送区农业农村委。

武隆区建立了政策执行动态跟踪机制，及时发现问题或不适应情况；适时进行调整，调整程序规范，调整合理。

3、执行保障。

本项指标值2分，评价得分1分。

（1）组织保障。（标准分1分，评分1分）

武隆区成立了新型职业农民培育工作领导小组，组织管理保障得力，责任分工明确。

（2）师资场地保障。（标准分1分，评分0分）

武隆区本地培训机构数量有限，民营培训机构仅5家左右、培训能力偏弱，基本仅起到培训工作的具体组织管理的作为，无自己的对口专业师资，基本是从农委建立的师资库中临时聘请师资进行培训。另外，师资库中还缺乏实作能力强、技术高的老师。

综合，本项指标评分0分。

4、计划方案。

本项指标值5分，评价得分4分。

（1）计划合理。（标准分3分，评分2分）

实施方案任务分解整体科学合理，但方案未对主要的培训经费事项建立标准，也未要求分班的具体培训方案制定经费预算分班经费的分配缺乏合理依据。本项指标评分2分。

（2）方案详实。（标准分2分，评分2分）

区农业农村委每年都根据市级下达的任务目标制定年度实施方案，计划方案思路清晰、措施合理，内容详实、全面、规范。

4、过程管理。

本项指标值22分，评价得分19分。

（1）申报评审规范。（标准分6分，评分5分）

武隆区对生产经营型、专业技能型、专业服务型和创业创新型4种类培育对象制定了遴选标准。对现代青年农场主、新型职业农民（青年农场主）创业孵化基地、农民田间学校等制定了申报评审程序。

区农委在年度培育工作开展前，向各乡镇开展了需求调研，并进行宣传动员工作。实际实施中申报评审工作整体按规定执行，程序基本规范。但评价发现，在实际培训的学员中，仍然存在部分年龄不符合遴选标准的情况。

综上，本项指标评分5分。

（2）培训方式选择。（标准分4分，评分4分）

区农业农村委科教信息与智慧农业科人员有限，重庆市武隆区农业广播电视学校也无具体办事人员，除农机修理工培训由武隆区农机推广站实施外，其他培训结合实际情况采取政府采购服务的方式进行。培训地点结合学员的情况，采取就近原则，安排在学员分布较集中的乡镇进行。

培训方式符合需要，培训地点选择符合实际。

（3）培训机构选择。（标准分3分，评分1分）

2018年通过区公共资源综合交易中心采用竞争性磋商方式，确定重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校两所培训机构，合同期限为1年。

2019年通过区公共资源综合交易中心采用竞争性磋商方式，确定重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校两所培训机构。合同期限2019年—2021年共三年。

但评价中注意到，两次采购程序，仅遴选了培训机构，对培训费用未进行询价竞价采购，实际培训费用直接按市级财政补助标准作为中标结算标准，不符合相关规定，未对培训费用进行实质性控制。

综上，本项指标评分1分。

（4）过程监管到位。（标准分4分，评分4分）

武隆区本项政策实施过程监管整体到位。一是强化制度机制，制定下发了（重庆市武隆区农业农村委员会关于印发《武隆区新型职业农民培训监督管理办法（试行）》的通知）（武农发〔2020〕40号），从制定上强化对农民教育培训的监督管理工作。二是强化资金安全运行，坚持专款专用及项目建设验收资金支付原则，对严格按照《实施方案》开展培训相关工作，经项目验收合格的予以支付，坚决杜绝有缩短培训天数、编造虚假培训对象等方式骗取、套取资金的行为。三是强化培训项目监管，培训项目实行管培分离，区农业广播电视学校负责培训项目的管理，根据年度培训实施方案要求，及时准确开展相关培训工作，四是严格过程监管，对培训过程采取现场监管、线上进度、上传视频和照片痕迹式监管，各班组开班前必须要在区农业农村委科教信息与智慧农业科同意该方案的情况下组织实施培训，每日开班和结束时间节点要点名、拍照、视频及汇报，区农广校不定时开展现场督查，对不按要求教学的机构或教师要限时整改，线上教学要确保课时依据和课程筛选，实操实训必须要深入田间地头，每位学员都能自己动手参与，确保培训教学质量。

（5）验收把关到位。（标准分4分，评分4分）

培训完成（项目完工）后区农业农村委及时组成验收组进行验收，并按5%的比例对学员进行电话调查回访。

培训完成（项目完工）验收程序规范，验收内容完整，验收把关整体到位。

（6）档案资料规范。（标准分1分，评分1分）

区农业农村委在年度培训工作结束后及时整理档案资料，资料完整且及时归档，档案资料管理符合规定。

5、资金使用规范。

本项指标值3分，评价得分3分。

新型职业农民培育资金，相关支出程序手续整体规范，使用范围符合规定。

（三）政策效益。

1、产出指标。

本项指标值15分，评价得分14分。

（1）完成数量。（标准分5分，评分4分）

2018年—2020年年度任务已足额完成，2020年阶段性任务已基本完成，但评价中了解到，2013年—2020年期间已建成的21所农民田间学校中，存在少数田间学校目前未规范运行，原因主要为其承办单位目前经营状况不佳，田间学校无法规范运行。

各类培训任务和项目建设任务已基本完成，本项得分4分。

（2）完成质量。（标准分6分，评分6分）

2018年—2020年新型职业农民培育各类培训任务和项目建设任务已通过区级验收，其中项目合格率100%，培训合格率100%，信息化上线率100%，学员师资基地建库率100%，本项指标得分6分。

（3）完成时效。（标准分4分，评分4分）

2018年—2020年新型职业农民培育方案制定、申报评审、项目完成/培训完成、验收各环节均按计划及时完成，本项得分4分。

2、效益指标。

本项指标值25分，评价得分20分。

（1）经济效益。（标准分5分，评分3分）

通过培训，对提高学员收入起到了积极作用。一是培训内容紧密结合当前农业生产，为受训学员解决了生产经营的实际问题，学员的生产经营水平均有了较大的提高，能够较好地掌握先进的技术，做到绿色增效增收。二是通过集中培训，加强了学员与授课教师（技术专家）之间的联系，方便学员遇到问题及时跟专家沟通咨询，同时，将区内同一类型农业从业人员或有意向的学员聚集在一起，增加了学员之间的交流，互相学习，带来更多创收机会。

通过问卷调查，80名学员中有42名认为作用明显、25名认为作用一般，13名认为无作用，按照加权平均法计算，（42\*5+25\*2+0\*13）/80=3.25，本项得分3分。

（2）社会效益。（标准分20分，评分17分）

a. 学员农业从业率（标准分7分，评分5分）

通过培训，一定程度提高了学员从事农业或发展农业产业的积极性。评价组对50名2018年—2020年期间参加过新型职业农民培训的学员进行电话回访调查，50名学员中有37名持续从事培训内容相关产业，从业率占比74%。根据评分标准本项指标得5分。

b.项目带动农户就业、带动创业（标准分10分，评分9分）

培育政策的实施，通过培育青年农场主、培育创业孵化基地、扶持建立21所农民田间学校，一定程度上带动了周边农户就业创业。

带动农户就业方面。根据武隆区2018年—2020年青年农场主、创业孵化基地的验收资料和总结材料，2018年扶持青年农场主共16人，带动农户（贫困户）就业495人，2019年扶持青年农场主15人，带动农户（贫困户）就业161人，2020年扶持青年农场主19人，带动农户（贫困户）就业72人。青年农场主平均带动农户（贫困户）就业15人。根据评分标准，本项指标得分4分。

带动创业方面。2019年创业孵化基地带动农户（贫困户）创业20人，2020年创业孵化基地带动农户（贫困户）创业40人，创业孵化基地平均带动农户（贫困户）创业30人。根据评分标准，本项指标得分5分。

c. 新型职业农民等级认定率（标准分3分，评分3分）

经统计，2018年培育新型职业农民842人，经新型职业农民等级认定的人数为230人；2019年培育新型职业农民709人，经新型职业农民等级认定的人数为431人；2020年培育新型职业农民900人，经新型职业农民等级认定的人数为335人。

2018年—2020年共培育新型职业农民2451人，经新型职业农民等级认定的人数为996人，认定率为40.63%。根据评分标准，本项指标得分3分。

3、满意度指标。

本项指标值10分，评价得分7.9分。

对政策实施过程及效果的满意度情况，评价组随机抽取管理部门管理人员、培训学校管理人员、培训教师、学员，通过现场询问和电话调查方式进行了问卷调查，共发放问卷100份，收回有效问卷100份，其中管理人员、培训教师20份，培训学员80份，统计调查结果如下：



100份问卷，对政策实施过程及效果满意的71份占比71%，基本满意的15份占比15%，不满意的14份占比14%。对满意、基本满意、不满意分别按100%、50%、0%折算综合满意度为79%。按评分标准，本项指标得分7.9分。

调查发现，对政策实施过程及效果不满意的原因包括：认为实际操作太少、认为培训教师理论可以但实践能力不高、认为培训内容实用性不强等。

四、综合评价结论

（一）评分情况

通过综合评价，武隆区高素质农民培育（新型职业农民培育）政策绩效评价得分为 81.9 分，评价等级为： 良 ，评分情况如下：



（二）综合结论

武隆区于2013年启动实施高素质农民培育（新型职业农民培育）政策，截至2020年末，已基本形成培育制度体系，投用智能化教育培训管理系统，建设区级培育主体1个、田间学校21所、创业孵化基地5个，累计培训高素质新型职业农民5904人，完成等级认定（鉴定）2148人。基本完成培育工作目标任务。

政策实施，对武隆区加快形成一支适应现代农业发展的新型职业农民队伍、引导带动农民增收、促进农业发展、助力乡村振兴等方面起到了积极作用，发挥了较好政策成效。但也存在：政策项目交叉未有效协调整合，经费标准未予夯实经费预算尚未明确，培训成本管控薄弱开支标准不一，以及培训体系建设薄弱、学员遴选精准度不高、实践实作不够等问题，需引起重视，并不断改进完善。

五、存在的主要问题

1、政策项目存在交叉，未有效协调整合。

评价发现，区农业农村委实施的本项新型职业农民培育项目、区人力社保局实施的职业技能培训项目、区乡村振兴局实施的巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接技能培训项目，在培训对象、培训内容、培训机构等方面存在交叉重叠情况。如：区人力社保局职业技能培训项目涉农版块，开设有果树班、蔬菜班、乡村旅游班等，培训机构为重庆市武隆区腾飞职业技能培训学校、重庆市武隆区艺博职业培训学校，与新型职业农民培育项目在培训对象、培训内容、培训机构方面均存在交叉重叠。另外，区乡村振兴局实施的脱贫技能培训项目与新型职业农民培育项目中的精准扶贫班在培训对象、培训内容方面也存在交叉重叠。

上述在政策上存在交叉的培训项目，区级层面及相关部门尚未形成有效的协调合作机制和统筹整合机制，未能充分发挥政策合力。目前仍各自开展分别实施，导致出现经费标准不一、培训要求不一、学员待遇不一等矛盾，亦造成财政资金重复浪费使用低效等问题。

2、经费标准未予夯实，经费预算尚未明确。

本项培育政策，由中央财政和重庆市财政以专项转移支付资金予以保障，2017年之前为单列专项资金，由市级部门专项下达资金总额、经费标准和目标任务。从2017年开始，根据中央财政专项转移支付预算环节源头整合改革要求，重庆市对涉农资金改按“大专项+任务清单”方式进行管理，本政策所涉资金纳入农业生产发展资金大专项，不再单列专项，市级部门下达农业生产发展资金的同时，仅下达相关工作的目标任务。改革后，本政策的目标任务为指导性任务，根据改革规定，完成指导性任务所需的具体经费标准及预算由区县根据自身实际在大专项中自行统筹确定。针对上述改革，目前武隆区尚未结合本区实际，夯实并制定符合本区实际的培训经费具体开支范围和标准，再以此为基础，科学合理制定所需经费预算。在项目方案预算层面和项目具体开支层面直接简单套用市级财政补助标准。

因上述原因，2020年度本政策项目未纳入年初部门预算，年中申请追加预算亦未获得通过，截至目前2020年度项目预算仍未明确。

目前，2020年新型职业农民培育工作已实施完毕并通过验收，总计发生经费249.59万元。但因未明确经费预算，仅以向财政借支的方式对外支付95.50万元，截至2021年9月10日，仍有150.09万元尚未支付，其中培训机构培训费109.61万元、青年农场主补助19万元、田间学校补助6万元、创业基地补助15万元、专业教材费4.48万元。上述情况，亟需相关部门根据涉农资金“大专项+任务清单”改革要求妥善解决。

3、培训成本管控薄弱，开支标准不一。

（1）培训工作外包，未对培训费用合理有效控制。2018年—2020年，具体培训工作以政府购买服务方式外包给第三方培训机构实施。但采购程序，仅遴选了培训机构，未对服务经费（培训费用）进行询价竞价采购，实际培训费用直接按项目实施方案经费标准（与市级补助标准一致）预留5%（用于档案资料管理、认定管理、技能鉴定经费）后，按培训人数全额拨付给培训机构。上述情况，直接以上级财政补助标准作为中标结算标准，未对培训经费根据实际情况进行合理有效控制，不符合相关规定。

（2）培训经费实际开支范围、开支标准不一。历经多年培训工作，目前武隆区仍未形成符合本区实际的培训经费具体开支范围和标准，造成不同培训机构具体支出差异大，如：外出考察餐标，腾飞学校为300元/桌·10人，艺博学校为450元/桌·10人；培训结束后对学员的生产物资补贴，腾飞学校为20元/人，艺博学校为100元/人；另外，艺博学校针对每个培训班，设置有优秀学员奖励，其中培训15天的班奖励总额为1700元/班、培训7天的班奖励总额为1000元/班，但腾飞学校未设置此项奖励。上述情况，虽为中标培训机构的费用开支权限，但却造成受训学员之间培训待遇的不公平，表明培训经费具体开支范围和标准亟须统一，且存在合理调控空间。

（3）培训经费标准与区人社局同类培训比较，普遍偏高。区人社局开展的同类培训，委托腾飞学校和艺博学校（与本项政策的培训机构相同）实施，培训费用按照《重庆市职业技能提升行动（2019－2021年）培训成本及市场需求程度目录》（渝人社发〔2019〕124号）标准支付，与本项政策下的培训费用标准差异如下：

|  |
| --- |
| 2020年培训经费标准对比表 |
|  | 单位：元/人·天 |
| **培训内容** | **本项政策培训费用标准** | **人社局同类培训费用标准** |
| 蔬菜种植（带头人） | 166.67（首次）268.66（后续） | 130 |
| 蔬菜种植（精准扶贫） | 300 | 130 |
| 林果种植（带头人） | 166.67 （首次）268.66（后续） | 130 |
| 林果种植（精准扶贫） | 300 | 130 |
| 注：表中“首次”是指第一次培训，“后续”是指对本年通过等级认定的学员进行后续培训。 |

4、存在的其他情况。

（1）教育培训体系建设还较薄弱。区农广校、涉农院校、农业科研院所、农技推广机构、第三方培训机构、田间学校、创业孵化基地等资源整合不足、作用发挥有限，“专门机构+多方资源+市场主体”的培训体系建设存在差距。特别是第三方培训机构培训能力不足，目前武隆区本地稍具规模的正规培训机构仅有腾飞职业技能培训学校、艺博职业培训学校两家，但其自身培训实力仍然不足，基本无专职的培训师资，授课教师全部从区农业农村委建立的师资库中临时聘请，整体仅能起到培训工作的具体组织管理作用。

（2）学员遴选精准度需进一步提高。根据规定生产经营型职业农民年龄遴选标准为18—60周岁，但实际存在学员年龄不符的情况，如：2020年电商经营管理骨干（生产经营型）培训中，谢庆玲16岁、颜泽明61岁；2019年蜜蜂养殖生产经营主体带头人（生产经营型）培训中，陈世银70岁、钱治胜69岁、何淑兰64岁、熊兴义66岁；2019年蜜蜂养殖专业技能型培训中，叶兴文67岁、但功全66岁、郭世贵64岁、叶顺奎62岁。

（3）培训时间安排方面：部分学员反馈，培训班需连续5—15天集中脱产学习，但往往需兼顾生产经营，无法长时间脱产学习，导致在培训过程中大部分学员存在请假缺席情况，影响培训效果。

（4）课程及师资方面：部分学员反馈，培训课程和教师偏理论较多，希望安排更多实作技术高、实践经验丰富的教师。

（5）授课教师费用支付需进一步规范。根据税法规定，临时聘请教师其取得的讲课费系劳务报酬所得，一次超过800元的应按规定计缴个人所得税，由发放单位代扣代缴。目前，培训机构支付授课教师费用时，未按规定代扣代缴个人所得税。

六、相关建议

1、加快推进政策统筹整合进程，充分发挥政策合力。

根据中央财政专项转移支付整合改革要求，加快推进涉农资金统筹整合进程。建议区级层面联合区农业农村委、区人社局、区乡村振兴局等相关部门，全面梳理高素质职业农民培育政策项目，加强部门协调分工合作，统一培训要求、培训内容、经费标准等要素，统筹整合安排培训计划和培训项目，高效安排使用财政资金，充分发挥政策合力。

2、夯实经费标准合理编制预算，加强培训成本管控。

正确理解涉农资金“大专项+任务清单”管理改革下，指导性任务经费在大专项中自行统筹使用的精神，相关部门应尽快夯实经费标准合理编制经费预算。

建议在充分总结历年培训工作经验基础上，厘清培训工作关键环节和主要费用事项，加大费用事项市场调研夯实价格标准，结合本区实际分类制定合理的费用标准，以此为基准，再编制形成培训经费预算。

培训工作实施过程中，应加强培训成本费用管控。通过政府购买服务外包第三方机构实施的，一般应根据费用标准设定最高限价，并同步对外包费用进行竞价采购，培训完成并经验收合格后，以中标价进行结算；自行组织实施的，相关费用应经审计后最终结算。

针对2020年度经费预算尚未明确，资金尚未落实情况，建议积极协调相关部门妥善解决，进一步核实相关费用，争取尽快兑付欠付的培训费用和项目补贴。

3、其他建议。

（1）高度重视培训体系建设，加大多方资源整合力度，督促区内第三方培训机构切实提高培训实力，可逐步引进区外机构形成竞争机制。

（2）进一步加大培育工作组织动员宣传力度，提高培训对象遴选的精准性，减少随意性和年龄偏大情况。

（3）根据分班培训内容所涉产业特点，合理安排具体班次培训时间，避免农忙时节培训。

（4）课程及师资安排方面，应充分重视实用性，精简理论培训，加大实践实作的安排。

（5）规范支付临聘教师讲课费用，涉及劳务报酬个人所得税的，应按税法规定代扣代缴个人所得税。

附件：武隆区高素质农民培育政策绩效评价指标表

重庆瑞赢会计师事务所（普通合伙） 中国注册会计师：

中国注册会计师：

中国·重庆 2021年9月22日