

漳平市农业农村局 烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目 绩效评价报告

项目名称：漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目

项目单位：龙岩市烟草公司漳平分公司

主管部门：漳平市农业农村局

委托单位：漳平市财政局

评价机构：厦门楚瀚会计师事务所有限公司



2026 年 06 月

厦门楚瀚会计师事务所有限公司

XiaMen TrueHand ZhengZhong Certified Public Accountants Co.,Ltd
地址：厦门火炬高新区火炬园新丰二路8号北融信大厦106单元-2 电话：0592-5035958

漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目 绩效评价报告

厦楚会绩评字（2026）第003号

为进一步强化财政专项资金管理，提高资金使用效益，发现资金使用及管理中存在的问题，并为完善政策和预算安排提供参考依据，我所接受漳平市财政局委托，成立评价小组，依据财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）及漳平市财政局《关于开展绩效评价工作的通知》（漳财绩〔2026〕2号），对漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目开展绩效评价。

评价工作重点围绕资金使用合规性、拨付效率及项目实施效果展开，系统分析各项费用支出结构、资金使用进度与绩效目标的契合程度，深入诊断管理中的薄弱环节。在此基础上，总结项目执行经验，针对发现的问题提出改进建议，旨在为漳平市财政局优化资金配置、提升项目执行质量提供专业支撑，助推农业相关领域健康发展。我所将持续秉持客观公正、科学严谨的原则，为漳平市财政专项资金管理提供专业化的第三方评价服务。

一、项目基本情况

（一）项目基本信息

1. 资金性质：一般公共预算
2. 部门（单位）：漳平市农业农村局
3. 评价内容：烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持
4. 2025年项目预算数：861.08万元

（二）项目背景与目标

为调动产烟乡镇、村及烟农发展烤烟生产的积极性，激发农民种植潜能，推动现代烟草农业建设，漳平市设立并实施本项目。项目通过“以烟养烟”

政策，优先从烟叶税中提取部分资金，专项用于烟农种植扶持、烟叶种植保险及烟基管护基金等支出；剩余资金按照市、乡（镇）、村 4:3:3 的比例提取，作为烤烟产业发展基金。评价认为，上述政策安排旨在夯实烤烟产业发展基础，保障现代农业扶持工作持续稳定推进。

（三）2023 年烤烟工作成果

根据漳平市相关部门提供的数据，2023 年在漳平市委、市政府领导下，各有关部门协同推进，烤烟生产与收购工作完成情况如下：全年收购烟叶 60,599 担（其中新罗片区 13,853 担），上等烟比例为 76.88%，平均综合单价为 1,716.25 元/担，实现烟叶税收入 2,288.07 万元（其中漳平境内 1,759.98 万元，新罗片区 528.09 万元）。

（四）2023 年烤烟产业发展扶持款项及金额

依据《漳平市人民政府关于印发漳平市 2021-2023 年烤烟产业发展扶持政策的通知》（漳政综〔2021〕27 号），2023 年漳平市烤烟产业发展扶持款项及金额如下：

1. 漳平境内扶持

（1）优先扶持项目

• 烟农扶持

— 产前扶持：按合同种植面积每亩 50 元标准，以现金兑现。2023 年漳平境内实际产前扶持面积 17,083 亩，扶持金额 85.41 万元，已划转至农业农村局。

— 产后扶持：按实际交售数量，每担上中等烟（B4F 除外）给予 80 元扶持。2023 年漳平境内收购上中等烟 45,212 担，扶持金额 361.70 万元，已划转至农业农村局。

• 烟叶种植保险：保费采用“三方”筹集模式（财政补贴 30%、烟草公司承担 50%、烟农承担 20%）。2023 年漳平境内烟叶种植投保 17,083 亩，财政补贴 26.19 万元，已划转至中国人民财产保险股份有限公司福建省分公司。

• 烟基管护基金：按当年烟叶税收入的 3% 提取。2023 年漳平境内实现烟叶税 1,759.98 万元，提取管护基金 52.80 万元，已划转至水利局。

评价统计，2023 年漳平境内优先扶持项目合计支出 526.10 万元（烟农扶持 447.11 万元、保险 26.19 万元、管护基金 52.80 万元）。扣除后余额 1,233.88 万元，由市、乡（镇）、村三级按 4:3:3 比例分配。

（2）烟叶税余额扶持

- 市财政部分：按余额的 40%提取，金额 493.55 万元。
- 产烟乡（镇）部分：按余额的 30%提取烟叶发展基金。2023 年各产烟乡镇均完成任务，提取金额 370.16 万元。
- 按余额的 30%提取，2023 年各产烟村均完成任务，提取金额 370.16 万元（由财政局划拨至乡镇后转拨至村）。

2. 新罗区东方片烤烟生产收购政策

2023 年新罗区收购烟叶 13,853 担，实现烟叶税 528.09 万元。根据政策，财政留存 20%（105.62 万元），其余 80%（422.48 万元）提取用于烟叶产业发展，统筹安排产前产后扶持、烟叶种植保险补贴、烟基管护基金及烟叶发展基金等支出。

（五）2023 年烟叶税资金总体划转情况

经汇总，2023 年实现烟叶税总额 2,288.07 万元，资金划转情况如下：

表一：

项 目	金额（万元）
财政分成（漳平境内 40%、新罗 20%）	599.17
划转农业农村局（烟农奖励+新罗烟叶发展基金）	861.08
划转水利局（烟基管护基金）	52.80
划转保险公司（烟叶种植保险补贴）	34.70
划转相关产烟乡镇及产烟村	740.32
合 计	2,288.07

注：划转农业农村局资金中，烟农奖励 581.03 万元，新罗片区烟叶发展基金 280.04 万元。

二、绩效评价工作开展情况

（一）绩效评价目的、对象和依据

1. 评价目的

本次评价旨在建立科学的绩效评价指标体系，运用适当方法，对 2023 年度漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目进行全面、客观评估。重点考察项目操作规范性、资金安排合理性及效益达成情况，识别关键问题，分析原因，提出针对性改进建议。

从项目发展角度，明确项目方向，优化资源配置，提升运行效能，推动预期目标实现。从财政管理角度，强化支出责任与效率意识，促进资金管理向精细化、科学化转变，提高财政资金使用效益。从决策支持角度，评价结果可为漳平市相关项目立项、预算编制及政策调整提供数据支撑和参考依据，助力烟草行业健康发展，促进地方经济社会协调共进。

2. 评价对象

本次绩效评价对象为“漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目”。项目覆盖漳平市 7 个乡镇及新罗区 5 个乡镇，共 12 个乡镇街道。项目内容主要包括：烟农产前扶持、产后扶持、烟叶种植保险、烟基管护基金及烟叶税余额扶持。

项目实施单位为漳平市农业农村局，项目单位为龙岩市烟草公司漳平分公司。评价范围涵盖项目决策、资金管理、制度建设与执行、项目产出与效益四个维度，旨在全面了解项目运行情况，识别问题与风险，提出改进建议，为漳平市烟草产业持续健康发展提供支持。。

3. 评价依据

- (1) 《中华人民共和国预算法》
- (2) 《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34 号）
- (3)《关于贯彻落实〈全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》（财预〔2018〕167 号）
- (4) 《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10 号）
- (5)《漳平市 2021-2023 年烤烟产业发展扶持政策的通知》（漳政综〔2021〕27 号）
- (6) 《关于调整烟基管护基金比例的通知》（漳政综〔2015〕15 号）
- (7) 《龙岩市推进“三农”综合保险工作方案的通知》（龙政综〔2011〕

34 号)

(8) 《关于做好全省 2022-2024 年烟叶种植保险工作的通知》(闽烟办〔2022〕2 号)

(9) 《2023 年度烟叶生产工作意见的通知》(岩烟司〔2023〕3 号)

(10) 《2023 年度烟叶生产工作意见的通知》(漳烟司〔2023〕4 号)

(11) 《关于开展 2026 年重点项目预算绩效评价工作的通知》(漳财绩〔2026〕2 号)

(二) 绩效评价原则、指标体系、评价方法

1. 绩效评价原则

(1) 科学公正原则

运用科学合理的方法,按照规范程序,对项目进行客观、公正地评价,确保评价过程公开透明、依据充分、结果真实可信。

(2) 统筹兼顾原则

在单位自评基础上开展工作,明确单位自评与部门评价的职责分工,各有侧重,相互衔接。

(3) 相关性原则

绩效评价指标与专项资金立项依据、绩效目标直接关联,能够恰当反映目标实现程度。

(4) 激励约束原则

评价结果与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩,体现奖优罚劣导向,做到有效安排、低效压减、无效问责。

(5) 公开透明原则

评价结果依法依规公开,自觉接受社会监督。。

2. 评价指标体系

项目评价组在对项目实施内容、实施效果、资金拨付及使用等情况进行初步了解后,围绕项目立项、申报程序的规范性,项目实施管理控制的健全性及执行有效性,项目按计划进度推进情况,项目实施完成及效益发挥情况,从项目决策、过程、产出和效益四个方面设计综合评价体系。设计思路,

重点根据《财政部关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）文件第十四条：“财政和部门评价指标的权重根据各项指标在评价体系中的重要程度确定，应当突出结果导向，原则上产出、效益指标权重不低于60%。同一评价对象处于不同实施阶段时，指标权重应体现差异性，其中，实施期间的评价更加注重决策、过程和产出，实施期结束后的评价更加注重产出和效益。”的要求进行各项指标权重的分配。结合本次项目的实际特点，更加关注项目的产出和效益部分，权重分配为：决策13分，过程22分，产出35分，效益30分。

3. 评价方法

（1）文案分析法

经查阅项目实施方案、项目申报审批文件、资金下达文件、组织管理制度、管理办法、财务管理制度以及内部控制制度等相关文件资料，对项目展开综合分析，并依据所得分析结果开展绩效评价工作。

（2）现场勘察法

采用抽样方式，对项目的实施情况开展现场勘察。了解项目在审批流程、资金到位状况、管理举措以及实施进度等方面的具体情况，随后运用定量分析与定性分析相结合的方法，对项目的产出数量和产出效益进行综合评估。

（3）比较法

将项目的批复目标与实际完成情况进行对比分析，在此基础上，运用定量分析与定性分析相结合的方法进行综合剖析，最终依据分析结果开展绩效评价。

（4）公众评判法

通过协调各相关部门，收集并整理相关数据，结合预先设计的调查问卷，全面掌握项目的实施效果，同时收集并分析受益对象对该项目实施的整体满意度情况。

（三）绩效评价工作过程

1. 前期筹备环节

成立专项工作组，开展绩效评价工作的内部研讨与培训活动。对项目基

础状况展开调研，拟定绩效评价工作方案，明确绩效评价指标体系，设计调查问卷。同时，与漳平市财政局、漳平市农业农村局、龙岩市烟草公司漳平分公司以及农户构建了沟通协调机制。

2. 资料信息整合

工作组依据绩效评价工作要求，对项目相关资料进行收集与整理，对所收集资料进行审核，并针对审核情况提出相关疑问。

3. 现场核查工作

工作组通过查阅相关文件、项目账册，抽查凭证，核对原始记录，发放调查问卷，询问相关人员以及由乡村确认项目进度等多种方式，对 2023 年度漳平市烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持项目专项配套资金展开核查。

4. 组内研讨剖析

工作组运用案卷研究、对比分析等方法对项目成效进行分析，围绕项目决策机制的完善程度、项目管理的规范程度以及项目绩效的实现程度展开综合讨论与分析。

5. 沟通反馈工作

工作组就前期审核过程中发现的问题，与项目单位进行现场沟通并确认，形成项目支出绩效评价分析结论，并针对相关问题与建议进行现场反馈。

6. 绩效评价报告撰写

依据前期资料收集、现场调研以及综合评定情况，撰写绩效评价报告。将形成的绩效评价报告（征求意见稿）提交至财政局对口业务股室和被评价单位征求意见，经反馈确认后，形成绩效评价报告终稿。

7. 资料归档工作

评价工作结束后，各工作小组收集整理项目文件、工作底稿、绩效评价报告等资料，按照规定时间装订后报送至市财政局进行归档留存。

三、综合评价情况及评价结论

评价小组遵循科学规范、统筹兼顾、绩效相关和激励约束原则，通过自评材料审核、用款单位座谈、现场调研，依据《漳平市 2025 烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持绩效评价指标》评分表，对各项指标逐项评分。绩效评价

综合得分为 93.5 分，评价等级为优。评价认为，专项资金绩效目标完成情况良好，资金使用合规。（附相关评分表表二）

表二 绩效评价得分情况表

评价内容	分值	评价得分	得分率
决策	13	13	100%
过程	22	22	100%
产出	35	33	94.29%
效益	30	25.5	85%
综合得分	100	93.5	93.5%
综合绩效级别	优		

四、绩效评价指标分析情况分析

（一）项目决策情况分析（指标分值 13 分，评价得分 13 分）

项目决策是项目实施的重要基础，其科学性与合理性对项目后续推进及成效实现具有直接影响。本次评价从项目立项、绩效目标设定及资金投入三个维度，综合考量各项指标完成情况，以评估项目决策质量。本项目决策情况指标分值 13 分，评价得分为 13 分。

1. 项目立项（指标分值 4 分，评价得分 4 分）

项目立项的合理性与规范性对项目顺利实施及达成预期目标具有基础性作用。本次评价从政策依据充分性和立项程序规范性两方面进行分析。

（1）政策依据充分性（2 分）

2023 年烟叶生产工作启动时，依据《福建省烟草公司龙岩市公司关于印发 2023 年度烟叶生产工作意见的通知》（岩烟司（2023）3 号）等一系列文件开展。经评价，上述文件符合国家对烟叶产业发展的宏观战略要求，遵循省、市两级烟叶产业的具体政策规定，与漳平市当地实际情况和相关要求相符。从政策覆盖范围看，文件内容涉及烟叶生产种植技术规范、质量标准、市场调控等各环节；从政策执行角度分析，要求明确具体，可操作性较强。评价认为，项目政策依据充分，符合评价标准，得 2 分。

(2) 立项程序规范性 (2 分)

在 2023 年烟叶生产任务立项过程中，相关部门组织开展了对市场需求、土地资源、气候条件等因素的调研，在此基础上合理分配各站点烟叶生产任务，明确任务分工与责任要求。立项工作严格遵循规范程序，涵盖项目初步调研、可行性研究、相关部门集体决策及最终审批等环节，各步骤按既定流程执行，程序完整规范。评价认为，该立项程序为项目顺利实施提供了制度保障，符合评价标准，得 2 分。

2. 绩效目标 (指标分值 4 分，评价得分 4 分)

绩效目标是项目实施过程的重要依据，合理的绩效目标有助于明确工作方向，提高执行效率与实施效果。本次评价从绩效目标合理性和绩效指标明确性两个方面进行分析。

(1) 绩效目标合理性 (2 分)

项目在设定绩效目标时，综合考虑了烟叶生产实际情况与市场需求。收购烟叶数量目标是在分析历年产量、市场需求变化趋势及当年种植面积等因素基础上确定的，既具有一定挑战性，也符合实际生产能力。上等烟比例目标结合了行业标准与当地实际水平，旨在通过优化种植技术、加强田间管理等手段，推动烟叶质量提升。经评价，项目绩效目标紧密围绕实际工作内容，设定明确合理，能够为项目实施提供有效指引，得 2 分。

(2) 绩效指标明确性 (2 分)

项目设定了一系列清晰可量化的绩效指标，确保绩效目标可衡量、可考核。例如：烟叶收购总量完成率指标，通过实际收购数量与计划收购数量的对比反映完成情况；上等烟比例达标情况指标，通过实际检测的上等烟数量占收购总量的比例衡量质量提升程度。评价认为，上述指标量化明确，便于操作和评估，为绩效评价提供了客观依据，得 2 分。

3. 资金投入评价 (指标分值 5 分，评价得分 5 分)

资金投入的合理性是项目顺利实施的重要保障。本次评价重点分析资金分配是否符合政策规定及任务完成情况。

资金分配合理性（5分）

2023年烟农扶持资金分配遵循“以烟养烟”政策要求，各项资金安排具体如下：产前扶持按合同种植面积每亩50元标准执行，用于支持烟农种植前期物资采购，减轻前期投入压力；产后扶持按实际交售数量，对每担上中等烟（B4F除外）给予80元，以激励烟农提升烟叶质量；烟叶种植保险保费采用“三方”筹集方式（财政补贴30%、烟草公司承担50%、烟农承担20%），实现风险分散；烟基管护基金按当年烟叶税收入的3%提取，专项用于烟叶生产基础设施维护；烟叶税余额按市、乡（镇）、村4:3:3比例分配，并与任务完成情况挂钩。

经评价，上述资金分配方式符合《漳平市2021-2023年烤烟产业发展扶持政策》等相关规定，兼顾了烟农、基层政府、村集体等多方利益，且与生产任务完成情况有效关联。各项举措合规，得5分。

（二）项目过程（指标分值22分，评价得分22分）

项目过程管理是保障项目顺利推进、实现预期目标的关键环节。本次评价聚焦资金管理与组织实施两个维度，审视项目资金运用及执行过程的规范性与有效性。

1. 资金管理（指标分值10分，评价得分10分）

资金管理水平直接影响项目的经济效益与可持续发展能力。此次评价从资金到位率、预算执行率、资金使用合规性及资金拨付程序合规性四个方面进行综合评估。

（1）资金到位率（2分）

资金到位率反映项目实际到位资金与计划到位资金的匹配程度。根据财务记录，2025年漳平市财政转入861.08万元，项目实际到位资金为861.08万元。2023年漳平市烤烟产业发展扶持款项由烟农奖励款581.03万元与新罗片区烟叶发展基金280.04万元构成，合计861.08万元，即为计划到位资金。经计算， $\text{资金到位率} = \text{实际到位资金} / \text{计划到位资金} \times 100\% = 861.08 / 861.08 \times 100\% = 100\%$ 。实际与计划一致，资金到位充分，得2分。

（2）预算执行率（2分）

预算执行率体现项目实际支出资金与到位资金的匹配程度。本项目实际支出资金与实际到位资金均为 861.08 万元，资金使用严格依照预算安排，未出现超预算或执行不足情况，预算执行率达 100%，得 2 分。

(3) 资金使用合规性 (3 分)

资金使用合规性是保障项目资金安全、有效使用的重要前提。项目推进过程中，相关部门对扶持资金使用实施监管，确保按既定用途使用。通过查阅财务账目、项目资料及实地走访，未发现截留、挪用、虚报、套取等违规行为。资金使用符合相关政策法规与项目要求，得 3 分。

(4) 资金拨付程序合规性 (3 分)

根据《漳平市 2021-2023 年烤烟产业发展扶持政策》，项目扶持资金实行跨年度拨付，不考核“及时性”，重点考察拨付程序的完整性。经查阅相关拨付凭证及流程记录，2025 年度资金已按政策规定的跨年度拨付程序执行，款项依次经由财政、农业农村局等环节，最终拨付至乡镇及农户。拨付流程完整，未发现程序缺失情形。评价认为，资金拨付程序合规，得 3 分。

2. 组织实施 (指标分值 12 分，评价得分 12 分)

组织实施是项目从规划到落地执行的关键环节，其管理水平直接影响项目的执行效率与实施效果。本次评价从管理制度健全性、制度执行有效性及监管有效性三个方面进行评估。

(1) 管理制度健全性 (4 分)

项目建立了较为完善的相关资金管理办法与项目管理制度，为项目顺利实施提供了制度保障。针对育苗、土壤改良等扶持项目，均制定了明确的管理规定与操作流程，内容涵盖项目申报、审批、实施、验收等环节。这些制度明确了工作标准与要求，界定了相关部门职责与权限，有助于确保项目实施规范有序。以育苗项目管理为例，制度对育苗户资质要求、育苗技术规范、补贴标准等作出了明确规定，为育苗工作的开展提供了制度依据。评价认为，管理制度健全，得 4 分。

(2) 制度执行有效性 (4 分)

制度的有效执行是确保项目目标实现的关键。项目实施过程中，各扶持

项目均按照相关制度规定执行，档案资料保存相对完整，并履行了备案或检查程序。以育苗项目为例，实施过程中严格按照规定的育苗技术规范操作，对育苗过程进行全程记录与监控。项目结束后，经专业人员验收，对符合标准的育苗户发放补贴；同时，对育苗过程中产生的废弃物进行集中销毁处理并做好记录。经评价，项目执行过程整体规范有序，制度执行有效，得4分。

（3）监管有效性（4分）

有效的监管是保障项目资金合理使用与项目顺利实施的重要支撑。农业农村局等相关部门积极履行监管职责，对乡镇、村资金使用情况开展监督检查。监管工作采取定期检查与不定期抽查相结合的方式，对项目资金拨付、使用情况进行全程监控，及时发现并纠正问题。此外，项目还建立了举报机制，鼓励社会公众对项目实施过程中的违规行为进行举报，形成了多层次的监管体系。评价认为，通过上述监管措施，项目资金使用得到有效保障，监管成效显著，得4分。

（三）项目产出情况（指标分值 35 分，评价得分 33 分）

项目产出是衡量项目实施效果的直接体现。从数量、质量、时效和成本等维度进行评价，有助于全面掌握项目预期目标的达成情况，为项目后续改进优化提供参考。

1. 产出数量分析（指标分值 12 分，评价得分 12 分）

产出数量是反映项目完成规模的关键指标，体现项目在生产层面的实际成果。本次评价选取烟叶收购总量完成率和烟叶种植面积完成率两个维度进行分析。

（1）烟叶收购总量完成率（6分）

烟叶收购总量完成率是评估烟叶收购环节任务完成情况的重要指标。2023 年计划收购烟叶 6 万担，实际收购 60,599 担。经计算，烟叶收购总量完成率约为 101%，超过 100%。评价认为，该项目在烟叶收购方面完成了计划任务且略有超出，达到预期目标，得6分。

（2）烟叶种植面积完成率（6分）

烟叶种植面积完成率反映烟叶种植环节的落实程度。2023 年计划种植面

积 22,634 亩，实际产前扶持面积 22,634 亩。经计算，烟叶种植面积完成率为 100%，完成情况良好。评价认为，该项目在烟叶种植面积落实方面达到预期要求，得 6 分。

2. 产出质量分析（指标分值 12 分，评价得分 10 分）

产出质量是衡量项目成果优劣的核心指标，直接影响项目的经济效益与市场竞争力。本次评价从上等烟比例达标情况和烟叶质量综合指标两个角度进行分析。

（1）上等烟比例达标情况（4 分）

上等烟比例是衡量烟叶质量的关键指标之一，对评估烟叶生产成效具有重要意义。2023 年实际上等烟比例为 76.88%，以历史最好水平 80% 为目标值。经比较，实际上等烟比例低于目标值 3.12 个百分点，处于低于目标值 5% 以内的区间。依据评分规则，该项得 4 分。

（2）烟叶质量综合指标（6 分）

除上等烟比例外，烟叶化学成分协调性与外观质量也是衡量烟叶质量的重要方面。经专业检测，2023 年烟叶化学成分协调，各项化学指标符合优质烟叶标准；外观质量良好，整体达到行业优质烟叶标准。评价认为，烟叶质量综合指标达标，得 6 分。

3. 产出时效分析（指标分值 6 分，评价得分 6 分）

产出时效反映项目在规定时间内完成任务的能力，直接影响项目的经济效益与市场供应保障。本次评价从任务完成及时性方面进行分析。

任务完成及时性（6 分）

项目对种植、收购、资金拨付等环节的时间节点均有明确规定。经评价，各环节未出现延迟情况：烟农按既定时间开展烟叶种植、采烤和交售工作；收购站点按时完成烟叶收购任务；2025 年度扶持资金按政策规定的跨年度拨付程序及时拨付到位。评价认为，项目各项任务均按时完成，得 6 分。

4. 产出成本分析（指标分值 5 分，评价得分 5 分）

产出成本控制是项目管理的重要环节，合理控制成本有助于提高项目经济效益和资源利用效率。本次评价从成本控制有效性方面进行分析。

成本控制有效性（5分）

经评价，各项扶持标准均控制在政策规定的上限范围内。项目实施过程中，相关部门按标准进行资金拨付与扶持，未发现超标准扶持情况。评价认为，项目成本控制措施执行有效，得5分。

（四）项目效益情况分析（指标分值 30 分，评价得分 25.5 分）

项目效益是项目实施所追求的最终成果。本次评价涵盖经济效益、社会效益、可持续影响和满意度等多个维度，综合评估项目对社会、经济及环境的影响，为项目可持续发展提供决策支撑。

1. 经济效益分析（指标分值 10 分，评价得分 7 分）

（1）烟农户均收入增长率（5分）

烟农户均收入增长率反映项目实施对烟农增收的促进作用。根据烟草部门提供的农户收入数据，2023 年烟农户均收入为 114,053.17 元，2022 年为 81,849.46 元。经计算，2023 年烟农户均收入较 2022 年增长 39.35%，增长率 $\geq 10\%$ 。依据评分标准，该项得 5 分。

（2）烟叶税贡献率（2 分）

烟叶税贡献率反映烟叶产业对地方财政收入的贡献程度。根据相关部门提供的数据，2023 年烟叶税收入为 2,288.07 万元，地方一般公共预算收入为 15.95 亿元。经计算，烟叶税占地方一般公共预算收入的比例为 1.435%。目标值为 3%，实际值低于目标值 1.565 个百分点。按照每降低 0.5 个百分点扣 1 分的评分规则，应扣除 3.13 分，得分为 1.87 分，取整为 2 分。依据评分标准，该项得 2 分。

2. 社会效益分析（指标分值 6 分，评价得分 4.5 分）

（1）烟农种烟积极性（3 分）

2023 年烟叶生产任务顺利完成，与烟农的积极参与密切相关。经实地调研及与烟农交流，未发现大面积弃种、弃管现象，表明烟农种烟积极性较高。项目实施过程中出台的扶持政策，包括提供优质烟苗、开展专业种植技术培训及实施合理补贴等，在一定程度上降低了烟农的种植成本和风险，提高了收益预期。评价认为，烟农种烟积极性较高，得 3 分。

(2) 稳岗就业 (1.5 分)

2023 年烟叶生产涉及种植、管护、采收、烘烤等多个环节，为当地劳动力提供了一定数量的就业机会，有助于缓解就业压力、增加居民收入。但评价发现，该带动作用存在局限性：就业岗位以季节性临时用工为主，集中作业期结束后临时工面临失业风险；长期稳定就业岗位增加不显著；烟叶生产受自然条件 and 市场因素影响较大，就业稳定性缺乏长期保障。综合考量，2023 年烟叶生产对产烟乡镇、村劳动力就业的稳定带动效果一般，得 1.5 分。

3. 可持续影响分析 (指标分值 4 分，评价得分 4 分)

(1) 永久烟田保护 (2 分)

本次评价关注永久烟田面积变化及“非农化”“非粮化”监管成效。数据显示，2023 年烟田面积为 2.26 万亩，2024 年增至 2.36 万亩，面积实现净增长。在监管方面，政府部门采取多项措施，包括开展思想引导以提升农民保护意识，建立定期巡查制度和举报奖励机制等。经评价，永久烟田保护工作成效较好，得 2 分。

(2) 烟基设施管护 (2 分)

烟基设施是烟叶生产的重要支撑。2023 年，漳平境内按规定提取烟基管护基金并划转至水利局。基金使用过程中建立了规范的管理机制，确保资金用于必要的设施维护项目，保障烟基设施正常运行，延长设施使用寿命。评价认为，烟基设施管护机制运行有效，为烟叶生产的稳定发展提供了基础保障，得 2 分。

4. 满意度分析 (指标分值 10 分，评价得分 10 分)

为了解烟农对项目实施效果的满意度，评价工作组综合运用问卷调查与访谈方式收集意见。调查内容涵盖扶持政策落实、烟苗质量、技术培训、补贴政策等方面。在产前产后奖励政策满意度专项调查中，共回收有效问卷 100 份。调查结果显示：表示“非常满意”的烟农占 86%，“满意”占 13%，合计满意度为 99%。依据评分标准（满意度 $\geq 90\%$ 得满分），该项得 10 分。

产前产后奖励政策的总体满意度

选项	小计	比例
非常满意	86	86%
满意	13	13%
一般	0	0%
不满意	1	1%
非常不满意	0	0%

五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

（一）主要经验及做法

1. 政策制定全面且细致

— 多维度扶持体系完备：所构建的扶持体系涉及烟农扶持、保险、烟基管护基金、烟叶税余额分配等多个方面，形成全方位架构，各环节均有覆盖。烟农扶持按产前与产后阶段划分，针对不同阶段给予相应扶持，激励烟农参与烤烟生产。

— 责任明确且规范有序：以政府文件为依据，详细规定资金分配使用的各项要素，明确资金来源、分配比例、计算方式及划转对象，避免资金分配使用的随意性，确保政策执行有章可循。

2. 风险保障机制完善

— “三方”共同筹集保费：烟叶种植保险采用市县财政、烟草公司、烟农三方共同筹集保费模式，市县财政补贴 30%（市、县按比例分担），烟草公司承担 50%，烟农承担 20%，减轻烟农保费负担，调动各方参与积极性。

— 保险覆盖范围广泛：对自愿投保的合同烟叶种植户实现全面投保，降低烟农因不可抗力因素导致的损失风险，稳定烟农收入，激发种植积极性。

3. 激励机制合理有效

— 烟农奖励与任务紧密挂钩：烟农扶持政策与烤烟生产种植任务完成情况紧密相连，产前和产后扶持措施均以烟农完成任务为前提，激发烟农生产动力，促使其积极完成烤烟生产任务。

— 多级分配促进产业发展：烟叶税余额在市、乡（镇）、村三级按比例分配，产烟乡（镇）和村根据任务完成情况差异化提取发展基金，调动各级

参与烤烟产业发展的积极性，推动产业整体发展。

4. 资金管理清晰透明

— 资金流向记录详尽：详细记录扶持资金的来源、金额、使用方向及划转对象等信息，并附相关表格，便于监督资金使用情况，确保资金使用合规有效。

— 资金划转对象明确：明确规定每项资金的划转对象，避免资金流转混乱和延误，提高资金使用效率，保障资金及时准确到达指定对象。

5. 区域政策灵活适配

针对漳平境内和新罗区东方片不同的烤烟生产收购情况，制定差异化扶持政策，烟叶种植保险也根据区域实际情况明确相应标准，体现政策灵活性和针对性，适应不同区域烤烟产业发展需求。

（二）存在的问题及原因分析

1. 上等烟比例未达历史最优水平

本年度上等烟考核目标值为 75%，2023 年实际上等烟比例达 76.88%，已顺利完成既定考核任务，但与历史最好水平 80%相比仍低 3.12 个百分点，烟叶品质精细化管控工作仍存在短板。具体原因如下：

（1）种植技术普及与应用存在短板。烟农老龄化，未能熟练掌握精准施肥、科学灌溉、病虫害绿色防控等先进种植技术，造成烟叶品质参差不齐，制约上等烟占比进一步提升。

（2）采摘与烘烤环节技术落实不到位。部分烟农对烟叶采摘时机把握不准，过早或过晚采收均会损害烟叶品质；烘烤过程中温湿度调控不合理，容易出现烤青、挂灰等问题，直接影响烟叶等级质量。

（3）品种结构有待优化。当前主栽烟叶品种的抗逆性、品质特性，未能完全适配本地自然环境与市场高端需求，一定程度上限制了烟叶品质提档升级。

2. 烤烟产量增长动力不足

2023 年我市烤烟产业发展取得阶段性突破，全年产量首次突破 6 万担，烟稻融合发展模式深入推进，为乡村振兴作出了积极贡献，产业季节性用工

也有效带动农村劳动力就近就地就业。结合《漳平市 2023 年国民经济和社会发展统计公报》数据，全年烤烟总产量 2766 吨，同比增速仅 0.4%，产量稳步增长的内生动力仍显薄弱。原因如下：

(1) 种植面积扩容受阻。受百香果、槟榔芋、食用菌等特色农作物种植冲击，不少农户调整种植品类，即便制定烤烟扩种计划也难以落地实施，错过了规模化发展的最佳时机，种植面积无法有效拓展。同时随着城镇化进程持续推进，部分适宜烤烟种植的土地被征用或改作其他用途，优质烟田资源日益紧张，进一步制约产量提升。

(2) 自然灾害影响明显。烤烟生长关键阶段易遭遇干旱、洪涝、冰雹等极端天气，持续干旱会导致烟叶生长迟缓、叶片单薄，洪涝灾害易造成烟株根系腐烂、植株死亡，对烟叶产量造成直接损害。

(3) 种植成本持续走高。化肥、农药等农业物资价格以及用工成本不断上涨，大幅增加烟农生产投入压力。部分烟农为控制成本，主动缩减种植投入、影响烟叶品质，不利于整体产质量提升。

3. 烟叶税对地方财政贡献提升空间有限

2023 年烟叶税在全市农业税收中占比较高，对地方财政形成了有力支撑，但税收增收潜力尚未充分释放，整体贡献度仍有提升空间。主要原因在于卷烟市场价格存在明显波动，其价格走势受市场供求关系、宏观政策调控等多重因素影响，直接传导至上游烟叶原料端，改变烟叶原料供给与市场需求。当市场需求走弱时，烟叶收购规模随之收缩，烟叶税收入相应减少，影响财政收入稳定性。同时，各类农产品比价变化也会引导农户调整种植方向，进一步干扰烟叶种植规模稳定，间接影响烟叶税税源拓展。

4. 产业就业带动层次有待提升

依托烤烟产业发展形成的季节性用工岗位，有效帮助农村群众实现家门口就业，烟稻融合模式更是成为助推乡村振兴的重要抓手。但目前产业用工仍以短期临时岗位为主，长期稳定就业岗位供给不足，就业带动综合效能有待增强。原因如下：

(1) 产业链条延伸不足。当前产业发展主要集中在烟叶种植、烘烤、初

分环节、收购环节，难以创造更多长期性、稳定性就业岗位。

(2) 劳动力技能匹配度不足。烟叶分级、专业烘烤等岗位具备一定技术要求，而本地农村劳动力老年化，整体文化水平与专业技能有限，难以胜任相关技术性岗位，造成技术匹配不足。

(3) 就业信息对接响应慢。农村劳动力获取用工信息渠道单一，对产业及配套行业用工需求掌握不全面；同时用工企业与本地劳动力之间缺乏高效对接平台，进一步影响就业转化效果。

六、有关建议

(一) 提升上等烟比例相关建议

1. 强化种植技术培训与推广。组织技术人员常态化深入各产烟片区，采取现场教学、案例讲解等形式，开展精准施肥、科学灌溉、病虫害绿色防控等技术培训。同时依托各类宣传载体制作农技科普内容，扩大技术普及覆盖面，确保烟农熟练掌握并运用先进种植技术。

2. 抓实采摘烘烤全流程技术指导。抓好专业采摘，烘烤师队伍建设，安排专业技术人员巡回开展现场指导与检查，及时纠正不规范采摘行为；实时监测烘烤环节温湿度等关键参数，全程提供技术保障，减少烤青、挂灰等质量问题。

3. 持续优化烟叶品种结构。加强与工业公司，科研院校对接合作，联合开展优良烟叶品种引进、试验与培育工作。规划建设品种试验示范基地，结合本地水土条件与市场需求筛选优质品种并逐步推广，动态调整区域种植品种布局。

(二) 提高烤烟产量增长率相关建议

1. 全力保障种植面积稳定。充分发挥政府统筹协调作用，联合相关部门科学规划土地用途，严格落实烟田保护举措，严肃查处非法侵占烟田行为。积极推进土地流转，整合零散地块，发展规模化连片种植。加强政策宣传与引导，稳定烟农种植意愿，缓解特色作物种植带来的冲击，保障扩种计划有效落地。

2. 全面增强防灾减灾能力。建立多部门联动的自然灾害预警机制，及时

发布气象预警信息。加大农业基础设施建设投入，完善田间灌溉、排涝体系。积极宣传引导烟农参保农业保险，有效分散自然灾害带来的生产风险。

（三）烟叶税对地方财政贡献增强相关建议

1. 规模产量增长促进：加大对烤烟产业的扶持力度，通过提供补贴等政策支持，鼓励烟农扩大种植规模。加强与烟草企业的合作，建立稳定的烟叶收购渠道，保障烟叶销售顺畅。

2. 烟叶市场价格稳定：政府加强对烟叶市场的监管，建立完善的价格监测体系。通过制定最低收购价等政策措施，稳定烟叶市场价格。同时，协调烟草企业合理安排收购计划，避免市场价格大幅波动。

3. 税收政策调整关注：密切关注国家税收政策的变化动态，加强与税务部门的沟通与交流，及时反映烤烟产业发展情况，争取有利于产业发展的税收政策。

（四）劳动力就业带动效果提升相关建议

1. 烤烟产业链延长：加大招商引资力度，积极引进烤烟深加工企业和配套产业，形成完整的烤烟产业链条，从而创造更多的就业岗位。

2. 劳动技能培训加强：根据烤烟产业用工需求，开展针对性的劳动技能培训。与院校等教育机构合作开设相关培训课程，提高劳动者的技能水平。建立激励机制，鼓励劳动者主动提升自身技能。

3. 就业信息传递畅通：搭建就业信息服务平台，整合烤烟产业及相关配套产业的就业信息。通过多种渠道进行宣传推广，提高信息知晓度。建立就业对接机制，组织招聘会等活动，促进劳动力与岗位的有效对接。

附：漳平市 2025 烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持绩效评价指标



评价单位：厦门楚瀚会计师事务所有限公司

二〇二六年六月二十五日

漳平市2025烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	参考分值	指标解释和评价标准	评价得分	指标评分说明
决策 (13分)	项目立项	政策依据充分性	2	项目是否符合国家、省、市烟叶产业发展政策及漳平市相关规定；完全符合得2分，基本符合得1分，不符合得0分。	2	项目依据《福建省烟草公司龙岩市公司关于印发2023年度烟叶生产工作意见的通知》（岩烟司〔2023〕3号）等文件，符合各级政策。得2分。
		立项程序规范性	2	项目是否经过科学论证、集体决策、审批等规范程序，程序完整规范得2分，部分缺失得1分，无程序得0分。	2	2023年度烟叶生产任务经过科学规划，各站点任务明确，经相关部门集体决策与审批，程序完整规范。得2分。
		绩效目标合理性	2	是否设定了绩效目标，且目标与实际工作内容相关；目标明确合理得2分，基本合理得1分，无目标得0分。	2	设定了收购烟叶数量、上等烟比例等绩效目标，与2023年烟叶生产及2025年资金扶持工作紧密相关，明确合理。得2分。
	绩效目标	绩效指标明确性	2	绩效指标是否清晰、可衡量、可考核；指标量化清晰得2分，部分量化得1分，不可衡量得0分。	2	绩效指标如烟叶收购总量完成率、上等烟比例达标情况等清晰、可衡量、可考核，量化明确。得2分。
		资金分配合理性	5	是否严格按照“以烟养烟”政策优先提取烟农奖励（80元/担）、烟叶种植保险、烟基管护基金（3%）；剩余资金是否按市、乡、村4:3:3比例分配；是否与任务完成情况挂钩；完全符合得5分，存在1项不合规划扣1分，扣完为止。	5	2023年烟农扶持：产前亩扶50元，产后上中等烟（B4F除外）每担扶80元；保险保费“三方”筹集；烟基管护基金按烟叶税3%提取；烟叶税额按4:3:3分配且与任务挂钩。各项均符合规定，得5分。
过程 (22分)	资金管理	资金到位率	2	2025年实际到位资金 / 计划到位资金 × 100%；100%得2分，每降低5%扣1分，扣完为止。	2	2025年实际与计划到位资金均为861.08万元，到位率100%。得2分。
		预算执行率	2	2025年实际支出资金 / 实际到位资金 × 100%；100%得2分，每降低5%扣1分，扣完为止。	2	2025年实际支出资金与实际到位资金相等，均为861.08万元，执行率100%。得2分。
		资金使用合规性	3	是否符合规定用途；是否存在截留、挪用、虚报、套取；完全合规得3分，存在违规扣2分，严重违规得0分。	3	各项扶持资金按照规定用途使用，未发现截留、挪用、虚报、套取等情况。得3分。
	资金拨付程序合规性		3	2025年资金是否按规定程序拨付至乡镇及农户。根据《漳平市2021-2023年烤烟产业发展扶持政策》，扶持资金实行跨年度拨付，不考核“及时性”。程序完整合规得3分，存在1处程序缺失扣1分，扣完为止。	3	2025年资金按政策规定的跨年度拨付程序执行，经查拨付流程完整，得3分。

漳平市2025烟农产前产后奖励及烟叶发展扶持绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	参考分值	指标解释和评价标准	评价得分	指标评分说明
产出 (35分)	组织实施	管理制度健全性	4	是否建立资金管理办法、项目管理制度；制度健全得4分，部分缺失得2分，无制度得0分。	4	有相关资金管理办法和项目管理制度，如对育苗、土壤改良等扶持项目有明确规定。得4分。
		制度执行有效性	4	是否按制度执行，档案资料是否完整，是否履行备案或检查程序；执行有效得4分，部分不到位得2分，未执行得0分。	4	各扶持项目按制度执行，档案资料相对完整，履行了备案或检查程序。得4分。
		监管有效性	4	农业农村局是否对乡镇、村资金使用开展监督检查；有检查且整改到位得4分，有检查未整改得2分，无检查得0分。	4	农业农村局等相关部门对乡镇、村资金使用开展监督检查，确保资金合理使用。得4分。
	产出数量	烟叶收购总量完成率	6	实际收购担数 / 2023年度任务担数 × 100%；100%得6分，每降低5%扣2分，扣完为止。	6	2023年计划收购烟叶6万担，实收6.06万担，完成率约101%，超100%。得6分。
		烟叶种植面积完成率	6	实际种植面积 / 2023年度计划种植面积 × 100%；100%得6分，每降低5%扣1分，扣完为止。	6	2023年计划种烟22634亩，实际扶持面积相同，完成率100%，得6分。
		上等烟比例达标情况	6	以历史最好水平80%为目标值，达目标值得6分；低目标值5%内得4分；低5 - 10%得2分；低超10%得0分。	4	2023年实际上等烟比例76.88%，低于目标值80%的幅度为3.12%（在5%以内），因此得4分
	产出质量	烟叶质量综合指标	6	2023年烟叶化学成分协调性、外观质量等综合指标是否达到行业优质烟叶标准；达到标准得6分，1个指标未达标扣1分，扣完为止。	6	经专业检测，2023年烟叶化学成分协调，外观质量良好，达到行业优质烟叶标准。得6分。
		任务完成及时性	6	① 2023年度种植、收购任务是否按时完成；② 2025年度资金拨付是否在规定时间内完成。两项均按时得6分，发现1项延迟扣2分，扣完为止。	6	2023年种植、收购按时完成；2025年资金拨付及时。得6分。
	产出成本	成本控制有效性	5	各项扶持标准是否超过政策规定的上限；未超标得5分，发现1项超标扣2分，扣完为止。	5	各项扶持标准未超过政策上限，如产前每亩扶持50元、产后每担上中等烟（B4F除外）扶持80元等。得5分。
	经济效益	烟农户均收入增长率	5	(2023年烟农户均收入-2022年烟农户均收入) ÷ 2022年烟农户均收入 × 100%。增长率≥10%得5分；≥5%且<10%得3分；≥0%且<5%得1分；负增长得0分。	5	根据烟草部门农户收入数据测算，2023年烟农户均收入较2022年增长39.35%，得5分。

漳平市2025烟农产前奖励及烟叶发展扶持绩效评价指标

一级指标	二级指标	三级指标	参考分值	指标解释和评价标准	评价得分	指标评分说明
效益 (30分)	经济效益	烟叶税贡献率	5	2023年烟叶税入库额 ÷ 地方一般公共预算收入 × 100%。≥3%得5分；每降低0.5%扣1分，扣完为止。	2	2023年烟叶税入库额2288.07万元，地方一般公共预算收入15.95亿元，占比1.435%，低于目标值3%的幅度为1.565个百分点。按每降低0.5%扣1分计算，扣除3.13分，得1.87分，取整为2分。
		烟农种烟积极性	3	2023年是否出现大面积弃种、弃管现象；无弃种得3分，少量弃种得1.5分，大面积弃种得0分。	3	2023年顺利完成烟叶生产任务，未出现大面积弃种、弃管现象。得3分。
	社会效益	稳岗就业	3	2023年产烟乡镇、村劳动力就业是否得到稳定带动；明显带动得3分，一般得1.5分，无效果得0分。	1.5	烟叶生产带动了一定就业，但以季节性临时用工为主，长期稳定就业岗位增加不明显，带动效果不明显，带动效果一般，得1.5分。
	可持续性	永久烟田保护	2	若永久烟田面积稳定或增加，且“非农化”“非粮化”监管有效，得2分；若存在一定问题，得1分；若退化情况明显，得0分。	2	2023至2024年烟田面积从2.26万亩增至2.36万亩，实现0.1万亩净增长，增幅达4.42%。监管层面通过制度建设与技术手段双管齐下，有效遏制了耕地用途改变行为，综合评估得分2分。
		烟基设施管护	2	烟基管护基金是否按规定提取并使用（2023年烟叶税提取），设施管护机制是否有效运行；提取使用规范且机制有效得2分，部分缺失得1分，未落实得0分。	2	2023年按烟叶税收入的3%提取管护基金52.80万元并划转水利局，提取使用规范，机制有效。得2分。
	满意度	烟农满意度	10	随机抽查烟农对奖励政策及服务（2025年拨付2023年补贴）的满意度。满意度≥90%得10分，每降低5%扣2分，扣完为止。	10	通过问卷调查，随机抽查烟农中“非常满意”占86%，“满意”占13%，合计满意度99%，≥90%，得10分。
	总分		100	优≥90分，80分≤良<90分，60分≤中<80分，差≤60分	93.5	优

