

农业专项资金绩效评价指标体系的构建

贡鸿琬 (河南农业大学经济与管理学院, 河南郑州450002)

摘要 农业专项资金绩效评价指标体系的构建需要明确农业专项资金绩效评价的内容, 遵循一定的原则, 并在此基础上, 设定定量与定性指标, 构建评价指标体系。指标运用中应关注的问题是: 指标标准的合理性、数据资料的真实性和根据项目特点进行合理评价。

关键词 农业专项资金; 绩效评价; 指标体系

中图分类号 F323 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)31-13892-03

农业专项资金是指除正常农业事业经费以外, 由本级财政预算内、外安排, 上级财政和主管部门拨入, 国外银行贷款以及农口有关职能部门经批准按规定渠道收取, 专门用于农业生产的各项资金, 主要包括水利资金、林业资金、农业开发资金、农业科技推广资金、农业产业化建设资金和世界银行贷款资金等。近年来, 国家把解决“三农”问题作为工作重点, 加大了支农力度, 各种形式的支农资金大量投向农村, 并在引进新技术、提高农业科技含量、改善农村生产、生活条件及生态环境方面起到了积极的引导和推动作用。今后一个阶段, 国家对基层农业专项资金的投入还会进一步加大。但是从实践来看, 农业专项资金使用领域存在着“重投入、轻产出”、“经费短缺与浪费并存”等问题, 农业专项资金支出的合规性、经济性、效率性和效果性有待进一步提高^[1-3]。因此, 建立一套科学有效的绩效评价指标体系, 可以客观衡量农业专项资金的实际业绩和效率, 并为不断完善财政管理提供科学的依据。

1 农业专项资金绩效评价的内容

农业专项资金评价必须明确评价的内容, 其内容必须反映农业专项资金的运动规律并体现“绩效”的本质。

农业专项资金的运行过程包括项目立项、项目实施、产出和应用3个环节。绩效主要表现在“产出和应用”环节, 农业专项资金绩效评价的内容应围绕“产出和应用”来考虑。农业专项资金绩效评价的内容可概括为“目标设定”、“项目产出”、“项目效益”和“项目管理”4个方面。“目标设定”包括项目目标的明确性、依据的充分性、目标的合理性和先进性、完成的可能性等; “项目产出”主要包括项目任务的完成情况和绩效目标的实现程度; “项目效益”包括项目成果的经济效益、社会效益、生态效益; “项目管理”包括项目实施过程中项目承担单位的规章制度保障及其执行情况。

上述绩效评价内容属业务评价。农业专项资金绩效评价还应该包括财务管理方面的内容, 主要是: 资金到位和支出情况、财务管理情况等。为全面科学客观、公正地对财政农业专项资金作出评价, 既能反映专项资金项目的组织管理水平 and 实施、运行效果, 又能充分体现专项资金在为“三农”服务以及促进农业事业发展中所起的作用, 必须在项目建设单位、市县主管部门和财政部门两个层面上, 对财政农业专项资金管理实施的全过程和项目实施后的成效进行全方位

的、综合性的评价。具体包括以下几方面内容:

1.1 管理措施、制度建设评价 主要包括资金和项目管理的制度化建设、项目从申报立项到监督检查全过程的规范化、程序化建设等方面。

1.2 资金使用情况评价 主要包括资金筹集的落实到位和及时性情况、资金拨付的方式方法和专款专用情况等方面。

1.3 目标完成情况评价 主要包括项目预期目标完成情况、完成的质量、及时性; 项目完成后产生的社会、生态和经济效益情况及对农业增效、农民增收和农村生态环境改善的间接影响等方面。

1.4 资金使用效益评价 主要包括项目完成后产生的社会、生态和经济效益情况及对农业增效、农民增收和农村生态环境改善的间接影响等方面。

1.5 对目标专项资金的总体评价 主要包括目标专项资金设置、投资环节和方向的合理与正确性等方面。

2 农业专项资金绩效评价指标体系构建的原则

2.1 目标导向原则 农业专项资金绩效评价指标体系应能够反映农业专项资金支出的经济性、效率性、有效性要求, 体现财政部门和项目主管部门的目标导向性。

2.2 科学性与实用性相结合 科学性是指绩效评价指标均应有其明确的内涵, 口径范围和计算方法均应有明确的规定, 各指标的权重要能够准确地反映该指标在整体绩效中的地位, 指标的标准值要反映国内外先进水平。可操作性是指所构建的评价指标体系的各单项评价指标应具有可比性、可测性, 各评价指标所蕴涵的含义、口径范围、计算方法应统一且易于获取信息, 特别是要考虑指标数据收集和处理的难易程度及其成本。

2.3 全面性与简明性相结合 全面性也称系统性, 是指在构建具体的评价指标体系时, 应有整体眼光, 整体把握, 综合采用各种方法予以解剖和重组构建, 以利于最终所构建的评价指标体系能全面地反映被评价对象的各种绩效。同时, 应筛选出最重要和关键的绩效要素, 指标体系应简单明了。

2.4 定性与定量相结合 绩效评价应尽可能采用定量指标, 但在目前的条件下, 一方面由于某些财政专项资金项目支出的目的是为了满足不同社会共同需要, 而社会共同需要的“非排他性”及其他特点决定了这些项目难以直接量化; 另一方面是由于专项资金使用所产生的社会效益和环境效益涉及到社会的多个方面, 其信息量和统计数据都受到时间、技术等多方面的限制。因此在目前的条件下, 指标设置上采取了定量与定性相结合, 但指标权重设置上可以定量指标为主, 定性指标为辅, 两者共同评价专项资金项目的效果, 以更

基金项目 河南省农村财政科学研究所资助项目。

作者简介 贡鸿琬(1964-), 女, 陕西兴平人, 副教授, 从事农业技术经济方面的教学和研究。

收稿日期 2008-08-15

加合理、准确地反映专项支出的实际绩效。

2.5 通用性与专用性相结合 由于农业专项资金涉及领域广泛,不同领域专项资金性质上存在较大差异,因此,在评价指标设置上,既要有适合所有专项资金的评价指标,以衡量不同受益单位和资金管理部门管理和使用专项资金的能力,又要有根据不同项目的特点而单独设计的评价指标,以反映特定项目利用财政专项资金的运作情况及其效果。同时,还应该根据项目的规模、性质,设计不同层次的指标以反映宏观和微观的评价需要。注意:通用性与专用性的区别,是针对不同类别的农业项目而言的。

3 农业专项资金绩效评价指标体系的构建

笔者认为,在评价指标设置上,既要有适合所有专项资金的共性评价指标,以衡量不同受益单位和资金管理部门管理和使用专项资金的能力,又要有根据不同项目的特点而单独设计的评价指标,以反映各特定项目利用财政专项资金的运作情况及其效果。同时,还应该根据项目的规模、性质,设计不同层次的指标以反映宏观和微观的评价需要。笔者主要研究专项资金绩效评价的共性指标体系。

3.1 定性指标设定

3.1.1 立项经济性。包括在立项前是否进行了项目可行性的论证;立项时是否有小项目套大项目、假立项或相同项目重复立项问题;有无明确项目目标;项目目标设置是否客观、科学;完成的可能性有多大。

3.1.2 项目管理规范。包括项目设计是否合理;工程施工单位有无资质;施工质量是否优良;是否按期完成;管护主体、措施是否落实;是否实行定期报告制度;项目完工是否实行实绩验收制度;是否建立项目档案。

3.1.3 项目预算标准。包括农业专项资金项目预算是否合理;专项资金成本核算制度是否合理;专项资金项目预算是否考虑外在影响因素。

3.1.4 资金落实情况。包括专项资金到位及时性;配套资金落实情况。

3.1.5 项目规模达标。包括项目实际规模是否达到设计规模,项目的功能是否达到规定要求,并分析未达到规模和要求的原因。

3.1.6 财务管理。包括是否加强专项资金财务计划管理;是否加强专项资金财务制度管理、资产管理制度、会计核算制度;是否有专项资金项目资金管理办法;会计资料是否真实完整,已完成项目是否及时决算。

3.1.7 相关利益群体满意程度。对项目资金使用或项目运行情况,可以通过调查、座谈等方式了解相关利益群体的满意程度,如对于水利建设专项资金,调查对象可以是水利工程发挥作用的当地群众。

3.2 定量指标设定

3.2.1 专项资金到位率。

3.2.1.1 专项资金拨付到位率。该指标反映财政部门专项资金拨付的情况。

$$\text{专项资金拨付到位率} = \frac{\text{实际拨付专项资金}}{\text{应拨付专项资金}} \times 100\%$$

3.2.1.2 配套资金到位率。该指标反映地方部门与专项资金使用的配套资金筹集拨付情况。

$$\text{配套资金到位率} = \frac{\text{实际到位配套资金}}{\text{应投入配套资金}} \times 100\%$$

3.2.1.3 专项资金使用到位率。该指标反映专项资金使用部门专款使用的情况,如是非完工的定期考核,可按工程进度计算。

$$\text{专项资金使用到位率} = \frac{\text{项目实际使用专项资金}}{\text{实际拨付专项资金}} \times 100\%$$

3.2.2 专项资金目标实现率。该指标反映专项资金实现支出目标的程度,在一定程度上体现了专项资金发挥作用的效果。专项资金目标实现率指标可以是单一指标,也可以是综合指标,这完全取决于专项资金支出的目标性质;对单一支出目标考核时,可用单一指标反映;对多个支出目标的专项资金考核时,在各分目标单一指标的基础上,再按各分目标的重要程度加权平均,最终用综合指标反映。

$$\text{专项资金目标实现率} = \frac{\text{专项资金实际实现目标数量}}{\text{专项资金计划实现目标数量}} \times 100\%$$

3.2.3 支出节约率。该指标反映项目实际支出比预算支出的节约额占预算额的比率。该比率为正数,说明专项资金项目在在一定程度上起到了节约资金的目标;该比率为负数,说明专项资金项目超支了,则应当分析原因,了解是否因为没有合理安排资金、厉行节约导致的结果。

$$\text{支出节约率} = \frac{\text{预算额} - \text{支出额}}{\text{预算额}} \times 100\%$$

3.2.4 财政投入乘数。该指标反映财政支农资金引导其他投资主体对农业投入资金的影响,指标越大说明财政支农资金引导其他投资主体对农业投入资金的影响作用越明显。

$$\text{专项资金投入乘数} = \frac{\text{专项资金投入后带动其他资金投入总额}}{\text{专项资金投入金额}} \times 100\%$$

3.2.5 农业专项资金经济效益指标。经济效益指标是直接反映资金筹集、分配、使用、效益的财务指标。该类指标可根据不同农业专项资金使用后对国民经济和区域经济发展所带来的直接或间接效益的表现方面的不同,有针对性地设计具体的评价指标。该类指标主要包括:

3.2.5.1 农业专项资金成本收益率。该指标反映农业专项资金支持的专项工程对项目区及相关经济区域经济发展的作用,主要说明专项资金投入对经济增长的贡献程度。

$$\text{专项资金成本收益率} = \frac{\text{一定期间专业专项资金项目支出的经济效益}}{\text{该期间农业专项资金项目支出总额}} \times 100\%$$

3.2.5.2 农业专项资金产出弹性。该指标在一定程度上考察农业专项资金对农业经济增长的贡献。

$$\text{专项资金产出弹性} = \frac{\text{农业经济增长速度}}{\text{农业专项资金增长速度}}$$

3.2.5.3 农业专项资金乘数。该指标反映增加投资后引起的农业经济增加量为最初投资的倍数,也是一个用来反映农业专项资金对农业经济增长贡献的指标。

$$\text{专项资金乘数} = \frac{\text{农业经济变动量}}{\text{农业专项资金变动量}}$$

3.2.5.4 投资效益回收期。该指标反映财政专项资金投入后产生的经济效益在多大程度上可以弥补项目的投入,主要以回收期限来加以衡量,期限越短效益越好。

$$\text{投资回收期} = \frac{\text{农业专项资金投入总额}}{\text{专项资金项目年平均收益}}$$

3.2.6 社会效益方面的指标。农业专项资金的性质和目的决定专项资金必须将社会效益放在首位。社会效益的高低直接决定农业专项资金的项目取舍。该类指标反映专项资金对农村就业、贫困、教育、文化、社会公平、社会保障等社会经济与环境的影响,包括对提高农村社会就业率、劳动生产率、民众受教育程度、健康水平、生活水平的贡献情况,对加快城镇化建设的影响,对推动社会保障及福利制度建立和完善的作用情况等。该类指标主要包括:

3.2.6.1 农业专项资金就业变动系数。该指标用于考察专项资金支出对解决当地就业问题,拉动全社会就业的作用。通常情况下,一项专项工程的开启会提供很多就业岗位,但利用该指标可以比较不同项目对增加就业的贡献程度,从而选择最优的投资决策。

$$\text{专项资金就业变动系数} = \frac{\text{评价期就业率变动率}}{\text{同期专项资金变动率}}$$

3.2.6.2 农业专项资金劳动生产率变动系数。该指标用于考察专项资金支出对提高劳动生产率,加快经济发展的作用。

$$\text{专项资金劳动生产率变动系数} = \frac{\text{评价期劳动生产率变动率}}{\text{同期专项资金变动率}}$$

3.2.6.3 农业专项资金社会保障系数。该指标用于考察专项资金支出对推动社会保障及福利制度建立和完善的作用情况。

$$\text{专项资金社会保障系数} = \frac{\text{评价期社会保障水平变动率}}{\text{同期专项资金变动率}}$$

3.2.6.4 农业专项资金城镇化系数。该指标用于考察专项资金支出对加快城镇化建设的影响。

$$\text{专项资金城镇化系数} = \frac{\text{评价期城镇化水平变动率}}{\text{同期专项资金变动率}}$$

该类指标也可根据不同的农林水项目实施后对社会发展的有形或无形影响的表现方面的不同,设计具体的评价指标。如:水利基础设施项目,可通过项目投入后新增、改善的排灌面积以及对防汛抗旱、行洪排涝方面的影响程度来体现项目的社会效益;又如:土地开发、土地整理项目,可通过项目投入后新增的基本农田面积、新增的耕地面积等指标来体现项目的社会效益。可供参考的指标计算公式有:单位投入新增排灌面积=(项目实施后的排灌面积-项目实施前的排灌面积)/农业专项资金投入;单位投入改善排灌(或河道)面积=项目实施后改善的排灌(或河道)面积/农业专项资金投入;单位投入新增耕地面积=(项目实施后的耕地数-项目实施前的耕地数)/农业专项资金投入;单位投入新增标准农田面积=(项目实施后的标准农田面积-项目实施前的标准农田面积)/农业专项资金投入。

3.2.7 生态环境效益方面的指标。作为“社会共同需要”之一,改善生活环境,保持生态平衡是农业专项资金的重要内容。该类指标主要是反映项目实施后对资源综合利用和生态环境保护方面的影响程度。主要指标是专项资金环保效益系数,该指标反映了专项资金投入对环境污染问题的解决情况。

$$\text{专项资金环保效益系数} = \frac{\text{环境污染改善率增长率}}{\text{同期专项资金增长率}}$$

该类指标也可根据不同的农林水项目实施后对环境发展的有形或无形影响的表现方面的不同,设计具体的评价指标。如:林业项目,可通过项目投入后森林覆盖率提高量、项目投入后新增绿地面积、项目投入后水土流失减少量、项目投入后空气质量改善程度等指标来体现项目的生态环境效益。又如:水利基础设施项目,可通过项目投入后水土流失减少量、项目投入后水质改善程度等指标来体现项目的生态环境效益。可供参考的指标计算公式有:单位投入森林覆盖率提高量=(项目实施后的绿地面积-项目实施前的绿地面积)/农业专项资金投入;单位投入新增绿地面积=项目实施后改善的排灌(或河道)面积/农业专项资金投入(或总投资);单位投入水土流失减少量=(项目实施前的水土流失量-项目实施后的水土流失量)/农业专项资金投入。另外,项目投入后的空气质量改善程度以及水质改善程度指标,可根据项目点所在地环保部门的同一个空气质量监测点或水质监测点的历史数据资料,通过对比项目实施前后的空气质量等级或水质等级,来分析项目实施后空气质量或水质有否改善、改善程度如何。

4 农业专项资金绩效评价应用应注意的问题

4.1 科学合理确定指标标准 农业专项资金绩效评价标准是以一定量的有效样本数据为基础,综合各有关因素,进行历史的、中外的比较,并且比较农业专项资金项目支出的综合效益,对定量指标标准在收集分析专项资金项目财务数据的基础上,利用数理统计方法进行测算得出的指标标准值。对定性指标标准则可以采取专家打分法和层次分析法结合项目运用的实际情况来确定。按照考察范围,农业专项资金绩效评价标准可以分为共同标准和项目标准;按照时效性,可以分为当期标准和历史标准。由于不同性质的专项资金所起的作用和达到的目的不同,要衡量和判断这些资金的绩效需要对应不同的评价指标,它们的标准也要根据评价的具体目标、组织实施机构、评价对象来确定。

4.2 保证数据资料的真实性 真实的数据资料才能保证专项资金绩效评价的公正性、客观性和科学性,所评价出来的绩效指标才能真正为有关决策提供合理的依据。失真的数据资料所得出的绩效评价结果必然是虚假的,其后果将会导致专项资金使用的绩效评价体系缺乏科学性。

4.3 根据不同的项目特点进行合理评价 专项资金绩效评价,应充分考虑各个项目的特点,在指标体系中加入该项目的特殊指标,并充分考虑指标的可比性,能够实现纵向比较和横向比较,尽可能地客观、科学、合理,做到既能反映农业专项资金的使用情况,又能反映财政农业专项资金的支持力度和效用。

参考文献

- [1] 关于开展省级财政农业专项资金绩效评价工作的通知[Z].浙财农字[2005]41.2005.
- [2] 张永慧,李天祥.建立专项资金绩效评价指标体系初探[J].财会研究,2005(5):8-9.
- [3] 江波.构建财政性专项资金绩效评价体系的思考[J].中国科技信息,2005(16):397.