

汪毅勇,王 磊,单成玲,等. 关于农业科研院所科研经费支出绩效评价的思考[J]. 江苏农业科学,2014,42(4):434-436.

# 关于农业科研院所科研经费支出绩效评价的思考

汪毅勇,王 磊,单成玲,华永银

(江苏里下河地区农业科学研究所,江苏扬州 225007)

**摘要:**根据建立公共财政框架的需要,结合农业科研院所实际,提出了农业科研院所科研经费支出绩效评价的原则和总体思路,以期对指导农业科研经费支出绩效评价工作起积极作用。

**关键词:**农业科研院所;经费支出;绩效评价;思考

**中图分类号:** F302.6;F810.453

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1002-1302(2014)04-0434-02

20 世纪 30 年代以来,西方国家就开始关注政府支出绩效评价工作,20 世纪 90 年代基本形成了比较完善的绩效评价制度和体系。20 世纪 80 年代以后,我国财政理论界开始对财政效益问题进行广泛研究和探讨,提出了财政支出绩效评价的思路,21 世纪初初步形成了财政支出绩效评价体系<sup>[1]</sup>。但现有研究表明,我国对农业科研经费支出绩效评价的研究总体上仍处于起步阶段,仅开展了经费管理研究和绩效评价的一般性研究,没有明确评价主体和评价对象,局限于对评价指标与程序的理论性探讨,缺乏对操作层面实施方案的设计。本研究通过对农业科研经费支出进行绩效评价,以期解决农业科研院所占有财政资源的公平问题,进一步提高政府对农业科研资金的使用效率和效益。

## 1 农业科研院所科研经费支出绩效评价的意义

农业发展是关系国计民生的重大问题,随着科技不断进步,人们的行为方式及生活得到了极大转变,农业科技发展能够有效带动国家经济增长。为适应这一需要,近年来我国农业科研财政支出一直以法定比例增长,目前农业科研财政支出在各级农业科研院所的支出结构中也呈逐年增长趋势。但在实践中农业科研经费支出与绩效考核相脱离,导致农业科研经费使用效率不高。虽然财政部门和政府主管部门对农业科研经费预算的编制和审批有一整套法规制度,但未能将绩效评价纳入预算编制和管理的整个过程。在一些农业科研院所,科研经费被批准、落实后,在执行过程中缺乏有效控制,个别项目经费甚至被改变使用方向,忽视了投资绩效和科研成果的实现,更没有明确的经济责任和绩效考评制度,造成资金使用效率不高,甚至出现盲目投资<sup>[2]</sup>。虽然农业科研工作是以社会效益为主、经济效益为辅,但作为公共支出的重要组成部分,根据财政部发布的《财政支出绩效评价管理暂行办法》,对科研项目实施动态跟踪,提高农业科研资金支出绩效,建立健全农业科研项目绩效评价体系,是当前农业科技管理中亟待解决的重要课题<sup>[3]</sup>。

国家财政资金是稀缺资源,目前还无法通过市场配置解决资金使用效率提高的问题,必须由政府参与农业科研经费的管理,弥补市场缺陷<sup>[4]</sup>;同时,农业科研经费支出是政府预算投资的重要部分,加强农业科研经费支出的绩效评价工作,对提高农业科研资源的配置效率具有举足轻重的作用。因此应该在完善农业科研投入机制、调整总量支出、优化内部结构的同时,制定相关政策,逐渐发挥财政的引导作用,支持农业科研发展。农业科研财政机制体制的构建和创新,保障农业科研发展符合效率的制度安排,选择正确的财政支持方式具有重要的理论和现实意义。

## 2 农业科研院所科研经费支出绩效评价的政策法规

21 世纪以来,财政部陆续制订和修订了相关绩效评价制度和办法,2001 年重新修订了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,2003 年制订了《中央级教科文部门项目绩效考评管理试行办法》《中央级行政经费项目支出绩效考核管理办法(试行)》,2004 年出台了《关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》,2005 年开始实施《中央部门预算支出绩效考评管理办法》。2004 年财政部财政科学研究所对“公共教育资源效率问题”正式立项,并在广东省开展高校财政绩效评估体系工作。2005 年江苏省财政厅会同有关部门研究制定了江苏省教科文部门支出绩效评估方案,江苏省哲学社科规划办公室对“政府教育支出绩效评估”立项,组织开展课题研究。这些文件的制订和实施为农业科研经费财政支出绩效评价工作奠定了基础,反映出农业科研经费财政支出绩效评价体制创新领域有很大的研究价值。

## 3 农业科研院所科研经费支出绩效评价的原则

对农业科研院所科研经费支出绩效进行客观评价,首先应该明确绩效评价原则,目前对该问题的研究较少。笔者认为,作为农业科研单位支出重要组成部分的科研经费支出有其自身特点,进行农业科研经费支出绩效评价工作应该坚持以下 4 个原则。

### 3.1 科学性原则

科学性是指在进行农业科研经费支出绩效评价时,应依据农业科研内在规律,围绕农业科研职能,将科研绩效尽可能进行量化分析,获得数据支撑,系统地反映农业科研的投入、产出、发展潜力等总体性的重要业绩,同时充分考虑不同地

收稿日期:2013-12-26

作者简介:汪毅勇(1972—),女,江苏扬州人,会计师,研究方向为会计核算与财务管理。E-mail:2277398233@qq.com。

通信作者:单成玲(1973—),女,江苏扬州人,会计师,研究方向为会计核算与财务管理。E-mail:shanchengling@163.com。

区、不同类型农业科研单位的特殊性,从而根据绩效指标对农业科研经费支出的绩效进行客观判断,在此基础上作出的评价结论才有现实意义<sup>[5]</sup>。

### 3.2 经济性原则

经济性是开展农业科研经费支出绩效评价工作的动力之一,其主要目的是解决经费支出活动中资金分配不均和资金严重浪费等问题,以便在农业科研财政资金的配置中建立更为有效的支出决策机制和支出优化排序机制。经济性首先要考虑可操作性,即所选取的绩效评价指标应符合成本效益原则,即在成本合理的基础上收集信息,充分考虑指标的可控性和可操作性;其次要考虑可比性,即任务相似的项目有共同的指标,不同项目之间可相互比较,避免单纯追求结果而忽视效率或单纯追求效率而不顾结果的现象。

### 3.3 效率性原则

效率性是指投入和产出的关系,包括是否以最小的投入取得一定的产出,或是以一定的投入取得最大的产出,简单地说就是支出是否讲究效率。效率性是农业科研经费支出绩效评价的核心,因此在进行绩效评价时,一是要明确绩效评价的目的,即农业科研经费支出绩效评价不但要检查财政支出的合规性,更要明确绩效评价的目的是发现问题,为未来决策提供依据;二是要明确绩效评价的目标,即绩效评价指标要与财政投入的政策目标、农业科研目标紧密联系。

### 3.4 有效性原则

有效性是指在多大程度上达到政策目标、经营目标、其他预期结果,简单地说就是是否达到目标。考虑有效性是因为有些支出可能很有经济性、效率性,但却不是有效的。有效性原则要求对农业科研资金管理要从重收入管理转变到加强支出管理上来,通过实施农业科研经费支出绩效评价工作,加强财政资金使用管理。也就是说,在进行农业科研经费支出绩效评价时,仅从当前效益来衡量农业科研经费支出的好坏,不充分考虑其长远效益是不够的。如果不将评价工作重点放在支出的有效性上,会使同样的支出取得事倍功半的效果<sup>[6]</sup>。

## 4 农业科研院所科研经费支出绩效评价的思考

### 4.1 农业科研经费支出绩效评价的目标

农业科研院所作为公益性科技服务机构,已经成为我国农业科研不可或缺的重要组成部分,它跻身在农业生产前沿,农业科研院所以农业科学研究为主要工作内容,注重农业科技成果转化,对区域内农业发展起着强有力的科技支撑作用。农业科研院所科研经费是政府财政支出的一部分,是指在市场经济条件下政府为完成其职能,用于农业科研方面的财政资金支付活动,是政府作为社会经济管理者而采取的一种经济行为。因此,农业科研经费支出绩效评价的目标是,根据国家财政部门对政府公共财政支出绩效评价的总体要求,结合农业科研院所实际,明确农业科研院所科研经费支出绩效评价的对象、方法、程序,在此基础上构建农业科研院所科研经费支出绩效评价的指标体系,并将评价结果作为主管部门和财政部门安排科研经费拨款的主要依据,从而实现财政资金的有效配置,提高财政资金使用的经济性、效率性、有效性,进一步提高农业科研院所的科研质量和科研水平<sup>[7]</sup>。

### 4.2 农业科研经费支出绩效评价的依据

农业科研经费支出绩效评价的依据一般包括 3 类:一是与评价对象和目的相关的政策法规,如国家农业科研方面相关政策、法规,国家和省(市、区)相关农业科研发展规划、农业科研单位规章制度等;二是直接反映农业科研项目完成情况的数据资料,如农业科研单位事业发展计划、部门预算申请报告、部门预算批复文件、农业科研资金使用报告、农业科研计划(项目)执行情况报告、财务报告、审计报告等;三是为了实施绩效评价,由执行评价的部门、机构或第三方运用一定的技术方法和手段,专门采集整理或来自评价对象外部的信息资料,如专家评估意见表、抽样数据、公众调查问卷等。

### 4.3 农业科研经费支出绩效评价的对象

财政支出绩效评价对象包括资金分配决策者、资金管理者、资金使用者,对不同对象评价的重点有所不同。通过绩效评价,在部门预算要求和绩效之间建立联系。农业科研经费支出绩效评价的对象应是资金使用者,通过对资金使用的经济性、效率性、有效性进行评价,为资金分配决策者进行资金分配提供依据。

### 4.4 农业科研经费支出绩效评价的内容

一般情况下探讨财政支出绩效评价时大多界定在微观层面,同时具有多重价值标准和多向维度,包括目标考评、支出评价、绩效与影响评价、资源配置与资源利用效率评价、实施与管理评价。笔者认为,作为财政分配资金的主要依据资金使用者使用资金的经济性、效率性、有效性,绩效评价应包括对科研经费投入绩效、科研经费产出绩效、科研项目发展潜力绩效、科研经费效果绩效等 4 个方面的评价。

## 5 农业科研经费支出绩效评价结果的使用

### 5.1 绩效评价结果是安排农业科研经费预算的依据

多年来我国财政管理实践中缺乏对农业科研经费支出的绩效考核机制,也不重视财政资金使用效率,各农业科研院所相互争项目投资,但却忽视了资金使用效率。虽然随着市场经济管理体制模式的逐步建立和趋于完善,财政管理体制也发生了很大变化,但各农业科研院所仍然抱着“财政资金是无偿资金,争取一点是一点,不用白不用”的观念,财政资金“饥渴症”有增无减。当人们主要关心能够无偿使用多少财政资金,较少计较这些财政资金能够发挥多大效益,且在没有权威机构追究低效甚至无效使用财政资金造成浪费和损失责任的情况下,资金供给不足与资金使用的浪费现象必然会同时存在。另外,多年来预算制度不严,预算编制不细,在农业科研经费支出管理中存在一定程度的随意性和不规范性,经常出现迫于人情和权威而追加预算的现象,致使财政资金的使用效率不高,财政资金浪费现象非常严重。

因此,应将政府对各农业科研院所科研经费资金安排与绩效评价结果联系起来,有利于促使各科研院所更好地根据自身情况,节约资金,降低资金使用成本,进一步提高资金使用效率,提高科研质量和水平,更好地服务于地方经济发展。

### 5.2 绩效评价结果是加强科研经费内部管理的依据

在农业科研工作中,政府作为委托人,科研院所作为代理人,承担农业科学研究和农业科技成果转化的任务,由于委托—代理关系中职责不清,造成了许多科研院所内部管理的

刘传玉,郭 强. 论现代农业的发展趋势[J]. 江苏农业科学,2014,42(4):436-438.

# 论现代农业的发展趋势

刘传玉<sup>1</sup>, 郭 强<sup>2</sup>

(1. 临沂大学商学院, 山东临沂 276000; 2. 齐鲁工业大学财政与金融学院, 山东济南 250100)

**摘要:**现代农业在大规模采用现代科学技术的同时,也带来了严重的资源和环境问题。为了避免负面影响,国外涌现出有机农业、再生农业、自然农业、生态农业等可持续发展农业模式,我国也出现绿色循环农业、农业产业化以及都市农业等新的发展趋势。

**关键词:**现代农业;可持续发展;绿色循环;都市农业

**中图分类号:** F303      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2014)04-0436-03

现代农业出现于西方国家二战以后的 20 世纪 50 年代,是广泛应用现代科学技术、现代工业提供的生产要素和科学管理方法的社会化发达农业。与传统农业相比,现代农业具有以下特点:(1)生产工具机械化、电动化。现代农业机械化水平很高,基本代替了人力和畜力为主的生产工具,农用机器大量使用石油作为动力来源,因此现代农业曾被称作“石油农业”。同时,电子计算机等自动设备也广泛应用于现代农业的生产和管理过程。(2)生产技术科学化。科学技术渗透到育种、施肥、除草、收割、储存等农业生产的各个阶段,科学

试验成为农业生产的一部分,特别是化肥技术、育种技术、病虫害防治技术、土壤分析技术等科技成果广泛应用于农业生产过程。(3)生产的社会化。农业生产更趋向于区域化、分工化、产业化,工业生产的痕迹更多地体现在农业生产中,农业商品化水平很高,生产过程更加社会化。然而,经过 60 多年的实践,现代农业在大幅提高农业生产率和农业产量的同时,也暴露出了一系列问题,尤其是资源和环境问题,显示了很强的负外部性。为了避免现代农业的负面影响,世界各国都在积极探索,现代农业出现了一些新的发展趋势<sup>[1-5]</sup>。

## 1 现代农业的负外部性

### 1.1 对石化的过分依赖

现代农业需要大量工业性投入,像农业机械、化肥、农药等,涉及到仓储、运输、加工等环节,这些都耗费大量的能源。现代能源主要是石油和煤炭,以石油为主。美国种植

收稿日期:2013-08-13

基金项目:国家社会科学基金(编号:08BJY049)。

作者简介:刘传玉(1977—),男,山东临沂人,硕士,副教授,研究方向为农业经济、区域经济。Email:cyjy07@163.com。

通信作者:郭 强,博士,讲师,研究方向为区域经济、网络经济。

混乱,在人、财、物的管理中凭经验进行管理活动,管理目标不清,通过绩效评价可以反映出各科的院所内部管理水平,并依此建立对各院所以及具体责任人的奖惩制度,及时采取切实可行的措施提高对财政资金使用的管理水平,进一步提高财政资金使用效率。

为了提高财政资源的宏观配置效率,须要使用财政资金的微观主体有效地管理和使用财政资金。因此,财政部门应当关注财政资金使用单位的绩效评价结果,针对评价结果反映出来的问题,向资金使用单位提出改进管理、提高效率的合理化建议。

从各科研院所实际情况来看,应该对影响这一绩效评价结果的因素进行认真排查,分析是哪些因素促进或阻碍了评价结果的提高。在细致查找原因基础上,认真总结本单位在财政资金管理中的问题,研究解决问题的措施。同时,还应通过对某项支出绩效评价结果的剖析,举一反三,特别是对存在问题要引以为戒。此外,还应结合对农业科研经费支出绩效评价结果的分析,检查本单位在整体基础管理中存在的制度缺陷,制定相应管理制度,以锐意改革的精神,通过制度安排和制度创新,开创提高财政资金使用效率的新局面。

### 5.3 绩效评价结果是各级政府分配财政资金依据

财政资金分配的原则是“效率优先、兼顾公平”,各级政

府和农业科研主管部门在平衡各科研院所部门预算时,可以将往年各科研院所绩效评价的结果作为确定当年预算水平的基本依据之一。为了鼓励各科研院所更好地运用稀缺的财政资金,按照效率优先的原则,在安排当年预算时,对绩效评价总分较高的科研院所可以考虑安排更多资金,反之也可以考虑降低部门预算水平。

## 参考文献:

- [1] 朱志刚. 财政支出绩效评价研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2003.
- [2] 商中水,陆 耘,程 琥,等. 地市级农业科研单位内部控制环境的现状[J]. 江苏农业科学,2013,41(1):416-417,422.
- [3] 刘华周,陆学文,郭媛嫣,等. 财政支持农业科研机构的绩效评价指标体系研究——以农业科研机构新实验基地建设项目为例[J]. 农业科技管理,2013,32(1):50-53.
- [4] 马国贤. 政府绩效管理[M]. 上海:复旦大学出版社,2005.
- [5] 林明辉,桑朝炯. 农业科研院所合理科研绩效评价体系的初步构建[J]. 科技创新导报,2012(31):213-215.
- [6] 朱 靖,邱巧根. 农业科研单位如何应对财政支出绩效评价[J]. 上海农业学报,2012,28(3):108-110.
- [7] 卞云青. 关于农业科研项目经费绩效评价的分析[J]. 现代商业,2012(35):242-243.