

邱俊柯,牛萧文,陈文宽,等. 城镇近郊区空心村现状、特征及其影响因素[J]. 江苏农业科学,2019,47(1):313-317.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.01.073

# 城镇近郊区空心村现状、特征及其影响因素

邱俊柯,牛萧文,陈文宽,陈宇阳,尹奇

(四川农业大学,四川成都 611130)

**摘要:**探讨城镇近郊区空心村问题对于研究区域因地制宜开展空心村整治具有重要意义,也是集成城镇近郊区空心村综合整治关键技术的前提。以四川省成都市5镇11个城镇近郊区空心村为对象,适度选取相应指标构建城镇近郊区空心村评价体系,并引入灰色关联度模型,定量研究村庄空心化问题。结果表明,人口密度对村庄空心化程度影响最大,经济结构比村庄空心化程度影响大,人口外出率对村庄空心化程度影响较大,而人均实际土地面积对村庄空心化程度影响最小。另外,产业空心化是城镇近郊区空心村最主要的类型,其次为人口空心化与土地空心化,而地理位置靠近城镇周边、村庄空间形态外扩内空、土地利用程度低、人口老龄化加剧、二三产业发展滞后是研究区域城镇近郊区空心村的主要特点,进而提出新农村建设与整治空心村相结合、加大招商引资力度、采取多元化土地利用模式的建议,为空心村整治提供参考。

**关键词:**四川省成都市;近郊区;空心村;影响因素;空心化类型

**中图分类号:** F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)01-0313-04

随着我国工业化、城镇化速度的加快以及户籍制度的改革,农村人口非农化的比例在不断提升,农村劳务输出机会日渐增多,致使农村人口大量外流,常住人口逐渐减少<sup>[1]</sup>。近20年来,农村住房建设规模增大,宅基地闲置、废弃的比例也相应增多,土地资源严重浪费,人地关系日趋紧张,涌现出大量的“空心村”,这逐渐成为农村经济社会发展中的一个热点和焦点问题<sup>[2]</sup>。而农村宅基地管理相对薄弱,一些村庄存在建新不拆旧、一户多宅、非法转让宅基地等问题,城市用地紧张与农村低效用地现象并存<sup>[3-4]</sup>。农村空心化问题实际上是城乡经济发展转型过程中人地关系演化的一种不良现象,不仅会加剧人地矛盾,还会严重阻碍农村经济的持续发展、加剧人居环境的恶化。在此背景下,中央“一号文件”连续几年都提出开展农村土地整治工作,国内外众多学者对此也展开了广泛研究,目前土地整治已上升为国家战略,刘彦随等提出空心村整治也应提升为国家战略<sup>[5]</sup>。空心村整治是新农村建设顺利开展无法回避的重要课题,也是解决农村问题、发展农业经济、改善农民生活的重要议题。积极开展空心村整治,既有利于优化土地资源配臵,还可以促进农村宅基地依法管理,改善村容村貌,解决土地供需矛盾,促进城乡协调发展,加快社会主义新农村建设。因此,学术界对空心村进行了大量的探讨,目前学者们从土地利用、城乡关系和乡村地域可持续发展等不同视角对空心村进行了研究,近年来多集中于演化机理、表现特征<sup>[6]</sup>、动力机制、整治模式<sup>[7]</sup>、整治潜力<sup>[8]</sup>等探究,其中整治模式主要有村内集约型<sup>[9]</sup>、城镇化引领型、中心村

整合型<sup>[10]</sup>,而村庄空心化主要为土地、人口、产业、基础设施以及村庄治理主体的空心化<sup>[4,11]</sup>,由于受自然地理特征、社会经济发展条件等因素的综合影响,不同区域的土地利用结构、空心化程度、表现特点、整治方式等存在明显差异。因此为了因地制宜推进空心村整治,须考虑区域差异性,现有研究将空心村大致分为三大类,即平原农区空心村、山地丘陵空心村、城市郊区空心村<sup>[12-13]</sup>,其中城市郊区村庄又可分为近郊、远郊村庄,一般而言,距离城市、城镇8~20 km且布局、生活方式与城市类似的村庄可归类于城市近郊村庄,距离城市、城镇20~40 km且以农业生产为主的村庄可归类于城市远郊村庄。总体而言,学术界对于空心村的研究成果颇多,但亟待加强对城镇近郊区空心村的研究,而为了因地制宜开展农村空心村整治工作,集成城镇近郊区空心村综合整治关键技术,须对城镇近郊区空心村现状、特征及其空心化影响因素进行深入分析。

## 1 材料与研究方法

### 1.1 研究区域概括

研究区域为四川省成都市双流区正兴镇官塘村,成都市新津县兴义镇波尔村、纪碾村,成都市邛崃市冉义镇斜江社区、火星村、华会村、共富村,邛崃市平乐镇关帝村,成都市大邑县董场镇祥和村,成都市崇州市怀远镇天泉社区、德通村,合计5镇11村,其他为成都市城镇近郊区典型空心村,而双流区正兴镇官塘村、邛崃市冉义镇火星村、邛崃市平乐镇关帝村被划定为城镇近郊区空心村整治关键技术集成与示范区。地理位置方面,这11个村庄距离各自最近的城市、城镇最近为2.5 km,最远为10.5 km;土地利用方面,各村均表现为“空闲粗差”,房屋空闲、土地闲置,人均用地多,土地利用粗放;空间形态方面,各村形态表现为“散乱小”,村庄分布散,布局乱;另外,各村庄村内基础设施供给不足,教育、医疗等社会服务业发展滞后,村内部交通条件差,村外通行方

收稿日期:2017-09-29

基金项目:国家科技支撑计划(编号:2014BAL01B04);四川省哲学社会科学重点研究基地资助项目(编号:CR1423)。

作者简介:邱俊柯(1992—),男,四川成都人,硕士,主要从事土地经济与管理研究。E-mail:514107158@qq.com。

通信作者:尹奇,博士,副教授,主要从事土地经济与管理研究。E-mail:25575670@qq.com。

便,而村内产业发展滞后使得大量劳动力进入城市、城镇工作、居住,使得村庄户主平均年龄、平均人口密度呈下降趋势,而这些因素的重叠也使得各村均不同程度地出现人口空心化、产业空心化、土地空心化等现象。

## 1.2 指标选取

通过查阅文献与实际调研,发现空心村问题受多种因素

影响,为了使本研究评价体系更加科学、系统,在遵循科学性、综合性、系统性等原则的基础上,考虑指标代表性及数据可得性,从土地、人口、经济3个方面选取指标,如建设用地废弃率、宅基地闲置率、人均实际土地面积、人口外出概率、人口密度、人口年龄结构比、经济结构比、职业结构比等8个指标(表1)。

表1 城镇近郊空心村评价指标体系

一级指标	二级指标	指标解释
土地 A <sub>1</sub>	建设用地废弃率 A <sub>11</sub>	闲置、废弃建设用地面积村建设用地总面积比
	宅基地闲置率 A <sub>12</sub>	闲置宅基地面积与村宅基地总面积比
	人均实际土地面积 A <sub>13</sub>	村庄土地面积与常住人口数比
人口 A <sub>2</sub>	人口外出比率 A <sub>21</sub>	外出务工人员与村总人口比
	人口密度 A <sub>22</sub>	单位面积农村人口居住数
	人口年龄结构比 A <sub>23</sub>	15~60岁留守人口与村总人口比
经济 A <sub>3</sub>	经济结构比 A <sub>31</sub>	第二、第三产业增加值与国内生产总值比
	职业结构比 A <sub>32</sub>	第一产业从业人员与第二、第三产业从业人员比

## 1.3 数据来源

数据均来自2015年与2016年2次对成都市5镇11村的实地调研,合计调查千余农户,另外部分二级指标数据均从各村村民委员会获得。

## 1.4 研究方法

1.4.1 层次分析法 构建评价指标体系是进行定量研究的前提。本研究从人口、土地、经济3个维度对村庄空心化的影响出发,构建村庄空心化评价指标体系。而在评价方法上,采取数学建模中的层次分析法,这是一种将目标分解为多个目标后再分解为多个层次,后计算权重进行定性、定量分析的方法。城镇近郊区村庄空心化评价指标体系各层次权重及组合权重分别见表2、表3、表4、表5。

表2 土地因素二级指标层次权重

二级指标	判断矩阵值			W <sub>i</sub>	对总目标的权重
	A <sub>11</sub>	A <sub>12</sub>	A <sub>13</sub>		
A <sub>11</sub>	1.000 0	1.800 0	1.500 0	0.450 4	0.176 4
A <sub>12</sub>	0.555 6	1.000 0	0.888 9	0.255 7	0.100 2
A <sub>13</sub>	0.666 7	1.125 0	1.000 0	0.293 9	0.115 1

注:一致性比率 CR=0.001 5<0.1,通过一致性检验。

表3 人口因素二级指标层次权重

二级指标	判断矩阵值			W <sub>i</sub>	对总目标的权重
	A <sub>21</sub>	A <sub>22</sub>	A <sub>23</sub>		
A <sub>21</sub>	1.000 0	1.285 7	1.500 0	0.408 4	0.140 5
A <sub>22</sub>	0.777 8	1.000 0	1.285 7	0.328 1	0.112 9
A <sub>23</sub>	0.666 7	0.777 8	1.000 0	0.263 6	0.090 7

注:CR=0.003 1<0.1,通过一致性检验。

表4 经济因素二级指标层次权重

二级指标	判断矩阵值		W <sub>i</sub>	对总目标的权重
	A <sub>31</sub>	A <sub>32</sub>		
A <sub>31</sub>	1.000 0	1.285 7	0.562 5	0.148 7
A <sub>32</sub>	0.777 8	1.000 0	0.437 5	0.115 6

注:CR=0<0.1,通过一致性检验。

通过查阅相关文献资料,参考《中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略》关于空心化的划分标准,

表5 近郊城镇空心村评价体系组合权重

一级指标	二级指标	对总目标的权重
土地 A <sub>1</sub> (0.391 7)	建设用地废弃率 A <sub>11</sub> (0.450 4)	0.176 4
	住宅闲置率 A <sub>12</sub> (0.255 7)	0.100 2
	人均村庄实际土地面积 A <sub>13</sub> (0.293 9)	0.115 1
人口 A <sub>2</sub> (0.344 0)	人口外出比率 A <sub>21</sub> (0.408 4)	0.140 5
	人口密度 A <sub>22</sub> (0.328 1)	0.112 9
	人口年龄结构比 A <sub>23</sub> (0.263 6)	0.090 7
经济 A <sub>3</sub> (0.264 3)	经济结构比 A <sub>31</sub> (0.562 5)	0.148 7
	职业结构比 A <sub>32</sub> (0.437 5)	0.115 6

相互探讨评价指标结果,并结合成都市近郊区5镇11村庄的实际情况,确定城镇近郊区村庄空心化等级标准(表6)。

表6 空心化等级划分标准

空心化等级	空心化分值
低度空心化	< 40
中度空心化	40~50
高度空心化	> 50

1.4.2 灰色关联分析法 灰色系统分析法主要是利用现有信息对整个系统进行解释,以求对整个系统有一个较立体的认识,而关联度主要定量分析对比2个因素之间变化方向、速度等态势,如果吻合程度较高,则关联度高,反之则较低。因此,本研究采取灰色关联模型探讨各序列曲线之间形态的相似度,并分析各因素对村庄空心化程度的影响。

1.4.2.1 确定参考序列与比较序列 空心化程度为参考序列,设  $X_0 = \{X_0(1), X_0(2)\}$ , 各影响因素为参考序列,设  $X_n = \{X_n(1), X_n(2)\}$ 。

1.4.2.2 计算灰色关联系数 其计算公式为:

$$S_i(k) = \frac{\min_i \min_k \Delta_i(k) + \rho \max_i \max_k \Delta_i(k)}{\Delta_i(k) + \rho \max_i \max_k \Delta_i(k)}$$

式中: $\rho$ 表示分辨系数,一般取值为0.5。

1.4.2.3 计算关联度 计算公式为  $R_i = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n S_i(k)$ ,  $k=1, 2, 3, \dots, n$ , 各村空心化影响因素灰色关联度计算。

传统灰色关联度分析法计算步骤如下。确定参考序列和

比较序列:设参考序列为  $X_0 = \{X_0(1), X_0(2), \dots, X_0(n)\}$  ;  
比较序列为  $X_i = \{X_i(1), X_i(2), \dots, X_i(n)\}$ 。

计算  $X_0$  在第  $K$  点的灰色关联度:

$$S_i(k) = \frac{\min_i \min_k \Delta i(k) + \rho \max_i \max_k \Delta i(k)}{\Delta i(k) + \rho \max_i \max_k \Delta i(k)}$$

式中:  $\rho$  表示分辨系数, 当  $\rho \leq 0.546$  时, 分辨率最好, 所以取  $\rho = 0.5$  用于计算。

计算灰色关联度:

$$R_i = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n S_i(k), (k) = 1, 2, 3, \dots, n。$$

## 2 结果与分析

### 2.1 成都城镇近郊区空心村分析

2.1.1 地理位置靠近城镇周边 调研区域空心村处于大城市生态缓冲区, 一般位于城市主城区或二、三线城市周边地区, 距离最近城镇为 2.5 ~ 19.8 km, 受周围经济辐射的影响, 除了靠近道路的房屋沿道路分布显得较密集, 总体来看, 近郊区村庄房屋密度小, 有一定距离的间隔。

2.1.2 村庄空间形态外扩内空 调研区域空心村的住宅质量水平与住宅规模随着距离村庄地理中心距离的增加而呈现递增的状态, 处于村庄的中心人口逐渐向外围分散, 而村内活动人口逐步减少, 使得村内闲置的土地、房屋面积不断增大, 进而总体上形成一种外扩内空的态势。

2.1.3 土地利用程度低 近郊区农村居民对土地的节约集约意识淡薄, 在中心城镇进行务工的同时在农村的土地主要处于放任自流的状态。加上农民居民点占地面积大且建筑之间相对距离较大、高农地产值低、住房空置率较高等土地闲置和浪费现象严重, 土地利用粗放。而由于村内规划、产业发展滞后等原因也使得建设用地闲置较多。在调研的 11 个空心村中, 存在大量闲置宅基地与建设用地, 闲置宅基地面积平均为 9 088.36 m<sup>2</sup>, 闲置建设用地面积平均为 3 871.42 m<sup>2</sup>, 各村土地利用出现不同程度的空心化。

2.1.4 人口老龄化加剧 由于工业化、城镇化进程加快以及户籍制度的改革, 城镇近郊区空心村存在人口向外迁移的现象, 遗留在村内生活的老、幼、妇群体总体知识水平较低, 出现了高学历和高文化素质人员紧缺的现象。青壮年大量外流, 常住人口相对较少, 留守人口中老人、妇女儿童居多, 老龄化现象严重。本研究调研的 11 个空心村中, 具有大专及以上学历的平均比例仅为 3.06%, 其余大多为初中及以下文化; 而各村 15 ~ 60 岁的平均留守人口仅为 53.1%, 其中成都市邛崃市冉义镇共富村 15 ~ 60 岁的留守人口仅有 7.3%, 60 岁以上的留守人口高达 71.2%, 老龄化现象十分严重, 年轻的劳动力基本外出务工, 中老年人成了主要的务农劳动力。

2.1.5 二三产业发展滞后 近郊区村庄虽然有小部分服务业, 但是难以形成规模化发展, 因此城镇近郊区村庄的产业结构还是以第一产业为主导。随着城市化水平的不断提高, 使得城市成为人口与资本的集中地区, 而近郊区村庄随着人口、资本不断涌入城市, 使得近郊区村庄二三产业缺少人口、资本的发展原动力。相比一般村庄, 由于近郊区村庄与相邻城市经济联系较紧密, 因此近郊区村庄第二、第三产业的整体发展状况要好于一般村庄。如在被调研的 11 个村里, 除了祥和村

第一产业占总产值的比重为 59.46%, 二三产业有一定的发展基础外, 其余 7 个村第一产业占总产值的比重均为 77% ~ 90%。

### 2.2 城镇近郊区空心村空心化程度、影响因素及类型分析

经统计及分类发现, 在 2015 年调研的 11 个村中, 9 个为高度空心化村庄, 2 个为中度空心化村庄, 而经过 1 年的发展, 11 个村的空心化程度有所下降, 但仍有 4 个高度空心化村庄, 5 个中度空心化村庄与 2 个低度空心化村庄, 整治形势较严峻(表 7), 而村庄空心化类型主要为产业空心化, 其次为人口空心化与土地空心化, 个别村庄存在生态空心化(表 8)。

表 7 近郊城镇空心村空心化程度一览

地区	2015 年		2016 年	
	空心化值	空心化程度	空心化值	空心化程度
官塘村	48.13	中度空心化	40.95	中度空心化
波尔村	51.55	高度空心化	41.43	中度空心化
纪碾村	66.69	高度空心化	61.20	高度空心化
斜江社区	51.56	高度空心化	33.98	低度空心化
火星村	60.34	高度空心化	50.01	高度空心化
华会村	60.23	高度空心化	50.89	高度空心化
共富村	59.11	高度空心化	42.02	中度空心化
关帝村	46.49	中度空心化	35.42	低度空心化
祥和村	55.04	高度空心化	44.67	中度空心化
天泉社区	52.39	高度空心化	43.75	中度空心化
德通村	67.37	高度空心化	53.74	高度空心化

表 8 近郊城镇空心村空心化类型一览

地区	空心化类型
官塘村	产业、人口、土地空心化
波尔村	人口、产业空心化
纪碾村	产业、人口、土地空心化
斜江社区	产业、人口空心化
火星村	产业、人口、土地空心化
华会村	产业、人口、土地空心化
共富村	产业、人口空心化
关帝村	产业、土地空心化
祥和村	产业、人口、生态空心化
天泉社区	产业、土地空心化
德通村	产业空心化、土地空心化

而从村庄空心化程度影响因素分析来看,  $X_5$  人口密度对各个村庄空心化程度的影响均排进前 4 位,  $X_7$  经济结构比与  $X_4$  人口外出比对各个村庄空心化程度的影响均排进前 5 位, 说明这 3 个因素显著、普遍影响村庄空心化程度, 而  $X_3$  人均村庄实际土地面积对村庄空心化程度影响最小(表 9)。在 11 个城镇近郊区空心村中, 第一产业占比分别为 5.57%、67.8%、59.46%、43.36%、87.28%、76.53%、87.02%、89.04%、89.36%、77.84%、80.24%, 均值为 74.86%, 总体来看农业生产为主导产业, 村内经济不发达, 二三产业缺乏, 无法吸引本村居民以及外来居民就业, 当地经济有待发展。而这些近郊区村庄靠近城市、城镇, 工作机会多, 比较收益大, 且相对可选择的就业方向更广阔, 所以出现大规模村内劳动力向外转移, 11 个城镇近郊区空心村的外出务工的平均比例高达 45.3%, 大量青壮年劳动力的转移使得村内常驻人口减少, 留守人口多为老、弱、幼、妇, 而这就导致村庄空心化程度

奇高。另外,人均村庄实际土地面积与村庄土地空心化程度正相关<sup>[13]</sup>,一般而言,在土地一定的情况下,人均实际土地面积随着人口的减少而上升,但由于人口的空心化使得留守人口无法有效利用土地资源,使得部分土地荒废、闲置,造成土

地空心化,而本研究调研区域人均实际土地面积对村庄空心化程度影响最小,是由于土地面积构成中耕地资源占了绝大部分,村集体将闲置、废弃的耕地进行流转从而使得耕地得到有效利用,一定程度上减轻了土地空心化。

表9 村庄空心化程度影响因素的关联度  $R_i$

地区	指标	$X_1$	$X_2$	$X_3$	$X_4$	$X_5$	$X_6$	$X_7$	$X_8$
官塘村	$R_i$	0.740	0.780	0.680	0.810	0.860	0.720	0.910	0.670
	排序	5	4	7	3	2	6	1	8
波尔村	$R_i$	0.666	0.800	0.750	0.860	0.884	0.810	0.830	0.690
	排序	8	5	6	2	1	4	3	7
纪碾村	$R_i$	0.870	0.810	0.600	0.660	0.950	0.650	0.900	0.610
	排序	3	4	8	5	1	6	2	7
斜江社区	$R_i$	0.670	0.720	0.680	0.780	0.870	0.710	0.700	0.690
	排序	8	3	7	2	1	4	5	6
火星村	$R_i$	0.860	0.820	0.660	0.791	0.870	0.790	0.880	0.730
	排序	3	4	8	5	2	6	1	7
华会村	$R_i$	0.680	0.590	0.550	0.610	0.790	0.591	0.840	0.560
	排序	3	6	8	4	2	5	1	7
共富村	$R_i$	0.530	0.532	0.520	0.660	0.670	0.550	0.710	0.540
	排序	7	6	8	3	2	4	1	5
关帝村	$R_i$	0.950	0.710	0.630	0.800	0.840	0.690	0.940	0.850
	排序	1	6	8	5	4	7	2	3
祥和村	$R_i$	0.830	0.870	0.930	0.960	0.940	0.660	0.940	0.900
	排序	7	6	4	1	2	8	3	5
天泉社区	$R_i$	0.840	0.590	0.580	0.610	0.690	0.600	0.800	0.640
	排序	1	7	8	5	3	6	2	4
德通村	$R_i$	0.870	0.750	0.826	0.830	0.890	0.840	0.910	0.720
	排序	3	7	6	5	2	4	1	8

注: $X_1$ 表示建设用地废弃率; $X_2$ 表示宅基地闲置率; $X_3$ 表示人均村庄实际土地面积; $X_4$ 表示人口外出比率; $X_5$ 表示人口密度; $X_6$ 表示人口年龄结构比; $X_7$ 表示经济结构比; $X_8$ 表示职业结构比。

### 3 讨论

本研究在梳理、借鉴相关文献的基础上,通过对四川省成都市5镇11村的实地调研,从土地、人口、经济3个维度构建近郊城镇空心村评价指标体系,该评价指标体系包括3个一级指标层与8个二级指标层。而构建近郊城镇空心村评价指标体系是对空心化程度及后续分析的前提,但目前尚无统一的空心村评价指标体系,这也是本研究的关键点与难点,为了使得评价结果更能真实反映情况,虽然遵循各项指标选取原则,但仍存在主观性,而对于一些较重要的评价指标,因难以获取数据或难以量化,故未纳入指标体系中,这有待进一步完善。

### 4 结论

本研究调研村庄为典型的城镇近郊区空心村,其地理位置靠近城镇周边、村庄空间形态外扩内空、土地利用程度低、人口老龄化加剧、二三产业发展滞后,经构建城镇近郊空心村评价指标体系对村庄空心化程度进行评价,发现城镇近郊区空心村多为高度空心化村庄与中度空心化村庄,而村庄空心化的类型主要为产业空心化,其次为人口空心化与土地空心化,而这归咎于劳动力被城市吸引、城乡收益差距大、村内经济发展滞后等原因。

村庄空心化程度影响因素方面的研究结果显示,人口密

度对村庄空心化程度影响最大,其次为经济结构比与人口外出概率。因此,应加大招商引资力度,将空心村整治与村庄发展相结合,并以中心城镇为发展动力,结合地区实际情况,规划建设具有当地特色的产业园,发展对本村村民及外来人口具有就业吸引力的产业,打造乡村产业链条,实现居民创收,同时对于有意在家创业的村民,政府应给予村民技术培训及小额贷款的帮助,并采用公司加农户的模式引导其创收。另外,当地政府应将闲置、荒废的土地进行流转,根据其土地用途的不同适当将流向主体多元化,有限制地将土地进行流转,并采取多元化的土地利用模式。

### 参考文献:

- [1]刘锐,阳云云.空心村问题再认识——农民主位的视角[J].社会科学研究,2013(3):102-108.
- [2]魏程琳,史明萍.“空心村”治理与宅基地制度变革——基于广西富县实地调研[J].城市规划,2017,41(1):63-69.
- [3]秦振霞,杨明金,宋松.“空心村”问题及其解决对策[J].农村经济,2009(3):96-99.
- [4]李长印.“空心村”形态特征与生成机理分析——以河南省农村为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014,33(2):95-99.
- [5]刘彦随,龙花楼,陈玉福,等.空心村整治应提升为国家战略[J].国土资源导刊,2012(7):31-33.
- [6]龙花楼,李裕瑞,刘彦随.中国空心化村庄演化特征及其动力机

杨五一,范丽芳,孙秀生,等.南京市高标准农田专项资金绩效评价[J].江苏农业科学,2019,47(1):317-321.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2019.01.074

# 南京市高标准农田专项资金绩效评价

杨五一,范丽芳,孙秀生,许阳,王新星

(江苏省南京市农业委员会,江苏南京 210017)

**摘要:**运用层次分析法,从项目投入、过程管理、项目产出和项目效益4个方面构建高标准农田专项资金绩效评价指标体系并赋予权重,分别对定量指标和定性指标运用功效系数法和隶属因子赋值法进行无量纲化处理,进而计算评价得分。对2015年南京市高标准农田项目的实证研究表明,所建立的绩效评价模型可以为提示高标准农田项目及相关农业基础建设类项目运行中的风险、优化绩效管理提供依据。应进一步扩大绩效评价的应用范围,重视绩效评价结果的运用。

**关键词:**高标准农田;财政专项;绩效评价;指标体系;评价方法;实证研究

**中图分类号:** F810.452 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2019)01-0317-05

绩效管理作为提升行政效率、优化资源配置和提高政府向公众提供服务水平的重要手段,已在西方国家得到普遍应用<sup>[1]</sup>。随着我国市场经济体系的逐步确立,国家对财政资金的使用要求越来越严格,社会关注度越来越高,我国政府也逐步在财政支出中引入绩效管理的思路。绩效管理包括绩效目标、绩效监控、绩效评价、绩效反馈、绩效评价结果运用等5个部分,其中绩效评价是绩效管理的核心。财政专项支出与基本支出相对,除此之外,行政或事业单位等为完成特定的工作任务或事业发展目标,对财政预算依据相关情况进行测算,专款安排的支出是具有特定目的的支出。自财政部2008年发布《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》(财预[2005]86号)以来,随着财政支农资金规模的不断扩大,对农业财政专项资金进行绩效评价逐渐成为各级政府相关职能部门的统一认识。如何科学评价农业财政专项资金绩效也成为理论研究的热点之一。现有的文献主要集中于在宏观和理论层面构建评价指标体系<sup>[2-5]</sup>,而关于微观层面的实证研究较少。

2014年以来南京市市级财政支持农业项目的资金为6亿元左右,其中2014年农业建设类专项资金为7016万元,2015年增长了77.57%,达到12458.08万元。高标准农田项

目是主要的农业建设项目类型,2015年安排资金8535.77万元,占当年农业建设类项目资金的比例高达68.52%,占农业项目总资金的比例达到14.23%。本研究以南京市高标准农田项目为例,建立定性与定量指标相结合的绩效评价指标体系,采用层次分析法(AHP)设定指标权重,并采用隶属因子赋值法和功效系数法分别对定性和定量指标进行无量纲化处理,最后进行实证分析,以期规范农业财政专项项目管理,提高资金绩效提供理论参考。

## 1 财政专项资金绩效评价指标体系

### 1.1 评价原则与主要思路

项目是财政专项资金的载体,因此对财政专项资金绩效的评价应围绕项目和资金2个维度进行。一方面,基于项目投入-过程-产出-效果的运行过程,以资金投入所带来的产出和效果为主要评价内容,同时将项目运作过程中的管理形态纳入绩效评价体系,进而实现对全过程的评价<sup>[6]</sup>。另一方面,引入国际惯例构建以经济性(economy)、效率性(efficiency)和有效性(effectiveness)(简称3E)为基本原则的绩效评价基本理论分析框架<sup>[7]</sup>。经济性是指以最低的财政预算安排取得既定的绩效目标,尽量减少财政资金浪费和分配不均的现象;效率性是指以较少的时间或其他资源投入取得尽可能大的产出,实际中可表现为对资金拨付进度的要求、对项目实施进度的把控等;有效性是指资源投入所取得的最终产出对绩效目标的实现程度,包括产出的质量、社会效益、可持续影响、公众的满意度等。

收稿日期:2018-05-23

基金项目:中国农业科学院科技创新工程项目[编号:农科院办(2014)216号]。

作者简介:杨五一(1958—),男,江苏南京人,工程师,研究方向为项目管理。E-mail: yangwy@126.com。

制[J].地理学报,2009,64(10):1203-1213.

[7]叶剑平,宋家宁,毕宇珠.土地整治模式创新及其权益分配优化研究[J].中国土地科学,2012,26(9):48-53.

[8]郭晓东,李莺飞,马利邦.城镇化背景下空心村土地整治潜力及其生态经济效益分析——以甘肃省秦安县为例[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2013,45(4):51-56.

[9]刘彦随,刘玉,翟荣新.中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J].地理学报,2009,64(10):1193-1202.

[10]姜绍静,罗洋.空心村问题研究进展与成果综述[J].中国人口·资源与环境,2014,24(6):51-58.

[11]陈春.我国农村居民点用地存在的问题及原因[J].中国农业资源与区划,2010,31(6):3-7.

[12]陈玉福,孙虎,刘彦随.中国典型农区空心村综合整治模式[J].地理学报,2010,65(6):727-735.

[13]章乐,郑循刚.城镇近郊区空心村特征分析——基于成都市5镇17村的实地调研[J].中国土地,2017(1):40-42.