

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7 016万元,2015年增长了77.57%,达到12 458.08万元。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8 535.77万元,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.

## 1.2 评价指标体系构建

根据“1.1”节中的思想,基于农业建设类财政专项资金评价指标体系的复杂性,本研究采用层次分析法从目标、准则、指标、因素等 4 个层次建立评价体系。层次分析法是美国运筹学家 Saaty 教授提出的一种定量与定性相结合的多目标决策分析方法<sup>[8]</sup>,其核心是将决策者的经验判断予以量化,从而为决策者提供定量形式的决策依据,在目标结构复杂且缺乏必要数据的情况下更为实用。农业建设类专项大多资金额度较大,含复杂工程设计,须经招标投标,实施过程须配备专门监理,因此其除了具备农业项目的一般特征外,在项目立项、资金监控、项目产出、产生的社会影响等方面更为注重。

表 1 南京市高标准农田专项资金绩效评价指标体系

目标层	准则层		指标层		因素层	
	指标名称	权重	指标名称	权重	指标名称	权重
南京市高标准农田专项资金绩效评价 A	项目投入 B <sub>1</sub>	0.060 2	项目立项 C <sub>1</sub>	0.633 3	立项依据充分性 D <sub>1</sub>	0.352 4
					立项规范性 D <sub>2</sub>	0.245 9
					绩效目标合理性 D <sub>3</sub>	0.401 7
	资金落实 C <sub>2</sub>	0.366 7	资金到位及时率 D <sub>4</sub>	0.291 7	资金执行率 D <sub>5</sub>	0.708 3
					资金使用合规率 D <sub>6</sub>	0.666 7
					财务监控有效性 D <sub>7</sub>	0.333 3
	过程管理 B <sub>2</sub>	0.118 9	财务管理 C <sub>3</sub>	0.400 0	招投标规范性 D <sub>8</sub>	0.422 2
					监管管控有效性 D <sub>9</sub>	0.404 1
					项目公示规范性 D <sub>10</sub>	0.173 7
	项目产出 B <sub>3</sub>	0.425 6	工程竣工 C <sub>5</sub>	0.688 3	土地平整工程完成率 D <sub>11</sub>	0.375 2
					灌溉排水工程完成率 D <sub>12</sub>	0.332 4
					田间道路工程完成率 D <sub>13</sub>	0.292 4
	项目验收 C <sub>6</sub>	0.316 7	项目验收及时率 D <sub>14</sub>	0.300 0	完工项目验收完成率 D <sub>15</sub>	0.700 0
					完工工程投入使用率 D <sub>16</sub>	0.433 3
					农业生产条件改善度 D <sub>17</sub>	0.566 7
	项目效益 B <sub>4</sub>	0.395 4	社会经济效益 C <sub>7</sub>	0.518 5	项目区农民满意度 D <sub>18</sub>	1.000 0
					管护制度健全性 D <sub>19</sub>	0.600 0
					协作机制健全性 D <sub>20</sub>	0.400 0

## 1.3 指标权重的确定

指标权重别称指标权数,是指一个指标集合中各个指标所占的比例。指标权重反映评价指标对评价结果的贡献程度,它的确定取决于指标所反映评价内容的重要程度和指标本身信息的可信赖程度,在指标体系一定的情况下,权重的变化直接影响评价结果,因而科学地确定指标权重非常重要。本研究采用层次分析法确定指标权重,实际上是在表 1 建立的有序递阶指标体系的基础上,通过指标重要性程度的两两比较确定优劣顺序,并利用评判结果来综合计算得出各指标的权重数值。具体步骤如下。

第 1 步:构造判断矩阵,对指标重要性程度进行两两逐对比较和分析判断。采用矩阵表示同一层级各个指标相对重要程度的判断值,由若干专家来判定。采用 AHP 对指标的相对重要程度进行判定时,引入九分位比例标度,构成一个判断矩阵 A。矩阵 A 中各元素  $a_{ij}$  表示竖行指标  $A_i$  比横列指标  $A_j$  的相对重要程度的判断值。具体见表 2。

如  $a_{21} = 1/3$ ,表示指标  $A_2$  比  $A_1$  略不重要。判断矩阵 A 是一个正交矩阵,其左下部与右上部的判断值相反,对角线值为 1。只须进行  $n(n-1)/2$  次比较即可。同一层级指标的个

考虑上述各种因素,本研究围绕高标准农田专项资金绩效评价目标,参考财政部“关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知财预[2013]53 号”文件<sup>[9]</sup>,结合南京市财政局和南京市农业委员会关于农业项目绩效管理的实际经验,选择项目投入、过程管理、项目产出和项目效益为 4 个准则层指标。其中项目投入下设项目立项、资金落实 2 个指标层指标;过程管理下设财务管理、业务管理 2 个指标层指标;项目产出下设工程竣工、项目验收 2 个指标层指标;项目效益下设社会经济效益、群众满意度、可持续影响 3 个指标层指标。另外,结合农业项目共性和具体类型项目个性特征,确定因素层指标,从而构成南京市高标准农田专项资金绩效评价指标体系(表 1)。

表 2 指标两两比较重要程度的标度

$A_i$ 指标与 $A_j$ 指标比	$a_{ij}$ 指标评价值
极重要	9
很重要	7
重要	5
略重要	3
相等	1
略不重要	1/3
不重要	1/5
很不重要	1/7
极不重要	1/9

注:8、6、4、2、1/2、1/4、1/6、1/8 为表中评价值的中间值。数决定了矩阵的阶数。

第 2 步:用方根法计算各指标的相对权重。

首先,计算判断矩阵 A 每行元素的积  $P_i$ :

$$P_i = \prod_{j=1}^n a_{ij}, i = 1, 2, 3, \dots, n. \quad (1)$$

然后,计算各行  $P_i$  的  $n$  次方根值  $\bar{W}_i$ :

$$\bar{W}_i = \sqrt[n]{P_i}, i = 1, 2, 3, \dots, n. \quad (2)$$

式中: $n$  为矩阵阶数。

最后,将向量 $(\overline{W}_1, \overline{W}_2, \dots, \overline{W}_n)^T$ 进行归一化处理,求得各指标矢量 $W_i$ 即为各指标的权重值。

$$W_i = \frac{\overline{W}_i}{\sum_{j=1}^n \overline{W}_j}, j=1, 2, 3, \dots, n. \quad (3)$$

第3步:对判断矩阵 $A$ 进行一致性检验。简单来讲,当对指标进行两两比较时,如果得到的结论是 $A > B, B > C$ ,则必得到 $A > C$ ,反之则一定不成立。因此须要对矩阵进行一致性检验,以确保不会出现相互矛盾的结果。

当多个专家分别给出判断矩阵,且分别通过一致性检验后,可运用几何平均法对专家意见进行综合平均求得最终的指标权重值。

本研究设计指标重要性比较的调查问卷,邀请10位对南京市农业项目绩效评价领域有过研究的专家填写问卷获得判断矩阵,运用Yaahp 10.3软件对问卷数据进行处理,得到各层次指标的相对权重(表1)。

## 2 指标计分模型

高标准农田专项绩效评价指标体系具有多层次、多因素等特点,既包括定量指标,也包括定性指标,须要依据相关评价标准借助一定的评价计分方法对实际数值(定量指标)或评判结论(定性指标)进行处理,形成统一的量化结论,实现评价。基于高标准农田项目实际管理经验和绩效评价标准体系特征,本研究将改进的功效系数法作为定量指标的评价计分方法,将隶属因子赋值法作为定性指标的评价计分方法。

### 2.1 定量指标计分方法

采用功效系数法作为定量指标计分方法,该方法可以解决不同指标量纲带来的不可比性,使指标数值转化为可比的分值。传统的功效系数法如果采用百分制,则其计算公式为

$$\text{某项指标数值} = 60 + \frac{\text{指标实际值} - \text{指标不允许值}}{\text{指标满意值} - \text{指标不允许值}} \times 40. \quad (4)$$

此处指标的不允许值和满意值是评价标准,须要根据指标的内容和性质来确定。这种2档划分标准和60分与40分的固定分配显然已经不能满足现实需求,须要进行一定的改进,因此将评价等级增加为5档,即 $V = \{ \text{优秀, 良好, 一般, 较差, 差} \}$ ,对应5档标准值的基础分分别为100、80、60、40、20分,这也是现实中较为常用并被学界普遍认可的划分方法。改进后功效系数法的计算公式为

$$\text{某项指标分值} = \text{该指标权重} \times [ \text{本档基础分} + \frac{\text{指标实际值} - \text{本档标准值}}{\text{上档标准值} - \text{本档标准值}} \times (\text{上档基础分} - \text{本档基础分}) ]. \quad (5)$$

各档标准值可根据每个指标的一般状态值、历史数据值、政策趋向值、特殊规定值等来确定。递进平均法是计算多档次标准值的一种常用方法:首先,计算所有测算指标样本数据的平均值,将其作为评价标准的一般值 $P$ ;其次,筛选出大于标准值的样本数据,计算出其平均值,作为评价标准的优秀值 $P_2$ ;再次,筛选出大于良好值的样本数据,计算出其平均值,作为评价标准的优秀值 $P_2$ ;同理,可计算出评价标准的较差值 $P_3$ 和差值 $P_4$ <sup>[10]</sup>,各档区间分布如图1所示。每档的数值范围包括下限但不包括上限,下限值即为该档的标准值。

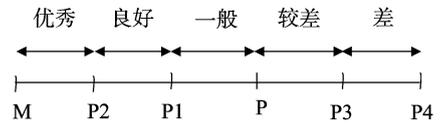


图1 评价标准档次

在多层次绩效评价指标体系中,计算某项指标的最终评价得分时所采用的指标权重为该指标的相对权重,即各级权重相乘后的结果。以南京市高标准农田项目灌溉排水工程完成率为例,优秀、良好、一般、较差、差等5档区间分别为 $[90\%, 100\%)$ 、 $[80\%, 90\%)$ 、 $[70\%, 80\%)$ 、 $[60\%, 70\%)$ 、 $[0, 60\%)$ ,2015年南京市高标准农田项目预算执行率实际值为78.84%,则该项指标无量纲化处理后的数值 $= 60 + [(78.84\% - 70\%) / (80\% - 70\%)] \times (80 - 60) = 77.68$ 。

### 2.2 定性指标计分方法

采用隶属因子赋值法作为定性指标计分方法,该方法首先根据评价对象因素论域 $U$ (即评价指标),确定每项指标评语等级论域 $V$ (即标准档次),评语等级个数 $M$ 通常应大于4小于10,一般为奇数,如3、5、7等,同时赋予每个等级不同的向量参数 $s$ ,然后通过向专家调查取得其评语等级,确定相应的等级参数,用该指标权重乘以等级参数即为该专家对该项指标的评分。对所有专家评价得分进行算术平均,即得到该定性指标的最终分值。等级参数是指评价人员选定的评语等级所对应的标准系数。

某指标评价分值 =

$$\frac{\sum (\text{该指标权重} \times \text{每位评价人员选定的等级参数})}{\text{评价人员数}}. \quad (6)$$

以南京市高标准农田项目立项依据充分性为例,设定评语等级为 $\{ \text{非常充分, 比较充分, 一般, 不太充分, 不充分} \}$ ,并对应5档评价标准,某评议专家有6个,给出的评语等级分别为非常充分、比较充分、比较充分、比较充分、比较充分、非常充分,则该项指标评价分值 $= (100 + 80 + 80 + 80 + 80 + 100) / 6 = 86.67$ 。

## 3 实证分析

### 3.1 项目概况

农田是农业生产的根本,建立高标准农田是提高农业生产综合能力、发展现代农业、促进农业可持续发展的有效手段。国家和各省高度重视高标准农田建设,陆续出台《全国高标准农田建设总体规划》、GB/T 30600—2014《高标准农田建设通则》《江苏省高标准农田建设标准(试行)》《江苏省高标准农田建设规划(2010—2020年)》等文件,南京市政府也深刻意识到建设高标准农田对于提升耕地能力、保障粮食产量、促进现代农业发展的重要作用,在《关于坚持统筹为要加强现代农业农村建设的意见》《关于加快推进全域统筹建设城乡一体化发展新南京的行动纲要》等文件中明确提出加强高标准农田建设。2014年,南京市安排高标准农田项目专项资金4 383万元,2015年安排8 535.77万元,同时地方自筹资金742.79万元,合计9 278.56万元。2015年南京市高标准农田建设项目共计19个(含2个与水利部门整合的高标准农田项目,资金额为939.42万元),其中六合区10个,资金额为4 917.39万元;江宁区5个,资金额为1 936.72万元;溧水

区 2 个,资金额为 809 万元;高淳区 2 个,资金额为 872.66 万元。计划建设面积为 4 186.67 hm<sup>2</sup>,主要建设内容包括沟(渠)道 152.45 km,塘坝(堰)4 座、泵站 37 座、渠系建筑物 4 170 座、田间道路 133.15 km、高压输配电线路 2.43 km、农田林网 10 520 株、农机库 1 座、土方工程 7.93 万 m<sup>3</sup>、农桥 4 座、下田便桥 31 座。按计划 2015 年高标准农田项目应于 2016 年 6 月底前完工,其中 2 个整合项目于 2016 年 12 月底前完工。

### 3.2 数据来源

本研究数据主要来源于 2015 年度南京市高标准农田项目规划设计、财务资金批复和竣工验收资料等。在定量评价指标中,资金到位及时率、资金执行率、资金使用合规率等分别依据《关于下达 2015 年度市级高标准农田建设项目投资计划及工程概算批复的通知》和财务决算报告来确定;土地平整工程完成率、灌溉排水工程完成率、田间道路工程完成率、项目验收及时率、完工项目验收完成率、完工工程投入使用率、农业生产条件改善度等依据相应的项目实施方案和验收报告来确定;项目区农民满意度依据对项目区的实地了解和问卷调查情况来确定。定性评价指标依据由 6 位农业基础设施建设类项目管理领域专家填写的相应调查问卷而得,其中立项依据充分性、立项规范性、绩效目标合理性参考项目申报书和相关评审资料来确定;财务监控有效性参考财务管理制度来确定;招投标规范性、监管管控有效性、项目公示规范性、管护

制度健全性和协作机制健全性参考业务管理制度、监理报告、工程管护资料及验收材料等来确定。须要说明的是,2015 年度高标准农田项目组织验收的时间为 2016 年 10—11 月,采集数据的截止日期为 2016 年 9 月,此时尚有 2 个整合项目未到计划竣工日期,因此会对评价结果产生一定影响,但总体仍具有借鉴和参考意义。

### 3.3 评价结果及分析

根据上文所述评价方法和获得的数据对各指标进行评价,其结果见表 3。2015 年度南京市高标准农田项目绩效评价得分为 79.17 分,绩效评价等级属于一般。但从一些评价指标的无量纲化指标值可以看出,该项目依然取得了不错的成效,主要表现为(1)财务制度比较完善,资金管理较为有效。该项目财务资金及时拨付到账,能够完全依照相关财务制度做到完全合规使用,财务监控比较有效,可以避免财务风险的发生。(2)工程总体完工率比较理想,投入使用率较高。据了解,2015 年南京市高标准农田项目共建成沟(渠)道 115.75 km、塘坝(堰)4 座、泵站 33 座、渠系建筑物 3 385 座、农桥 3 座、下田便桥 18 座,土地平整工程全部完工率接近 95%,田间道路工程完成率达到 85% 以上,完工工程 100% 投入使用。(3)农业生产条件改善明显,农民满意度较高。项目的实施促进了农田集中连片、农电配套、节约灌溉和生态小气候改善等,为农业现代化生产提供了完备的基础条件,项目区周边农民满意度达到 99.70%。

表 3 2015 年度南京市高标准农田项目绩效评价结果

目标层	准则层指标	指标层指标	因素层				评价得分(分)
			指标名称	实际值(%)	无量纲化指标值	相对权重	
南京市高标准农田专项资金绩效评价 A	项目投入 B <sub>1</sub>	项目立项 C <sub>1</sub>	立项依据充分性 D <sub>1</sub>	—	84.00	0.013 4	1.13
			立项规范性 D <sub>2</sub>	—	76.00	0.009 4	0.71
			绩效目标合理性 D <sub>3</sub>	—	76.00	0.015 3	1.16
	资金落实 C <sub>2</sub>	资金到位及时率 D <sub>4</sub>	100.00	100.00	0.006 4	0.64	
		资金执行率 D <sub>5</sub>	27.27	29.09	0.015 6	0.45	
		资金使用合规率 D <sub>6</sub>	100.00	100.00	0.031 7	3.17	
	过程管理 B <sub>2</sub>	财务管理 C <sub>3</sub>	财务监控有效性 D <sub>7</sub>	—	84.00	0.015 9	1.33
			招投标规范性 D <sub>8</sub>	—	48.00	0.030 1	1.45
		业务管理 C <sub>4</sub>	监管管控有效性 D <sub>9</sub>	—	72.00	0.028 8	2.08
			项目公示规范性 D <sub>10</sub>	—	76.00	0.012 4	0.94
	项目产出 B <sub>3</sub>	工程竣工 C <sub>5</sub>	土地平整工程完成率 D <sub>11</sub>	94.61	100.00	0.109 9	10.99
			灌溉排水工程完成率 D <sub>12</sub>	78.84	77.68	0.097 4	7.56
			田间道路工程完成率 D <sub>13</sub>	85.12	90.24	0.085 7	7.73
		项目验收 C <sub>6</sub>	项目验收及时率 D <sub>14</sub>	0.00	20.00	0.040 4	0.81
			完工项目验收完成率 D <sub>15</sub>	12.50	24.17	0.094 4	2.28
			完工工程投入使用率 D <sub>16</sub>	100.00	100.00	0.088 8	8.88
			农业生产条件改善度 D <sub>17</sub>	100.00	100.00	0.116 2	11.62
	项目效益 B <sub>4</sub>	社会经济效益 C <sub>7</sub>	项目区农民满意度 D <sub>18</sub>	99.70	100.00	0.060 1	6.01
			管护制度健全性 D <sub>19</sub>	—	72.00	0.078 1	5.63
		可持续影响 C <sub>9</sub>	协作机制健全性 D <sub>20</sub>	—	88.00	0.052 1	4.58
总分							79.17

注:“—”表示定性指标,因此无实际值。

从评价结果也可以看出一些突出问题,主要表现为:(1)资金执行进度缓慢,导致资金沉淀。虽然截至数据采集日期尚有 2 个整合项目未到计划竣工日期,但 27.27% 的资金执

行率仍然足以说明资金执行缓慢,存在大量资金沉淀的现象,影响资金时效性的发挥。(2)项目管理不够到位,风险防控意识不强。农业具有季节性、高风险的特点,高标准农田项目

又涉及部门、单位和农户等各方面,雨季、汛(旱)期、自然灾害等客观以及人为因素均会对项目管理和实施产生影响。该项目在立项规范性、监理管控有效性、项目公示规范性、管护制度健全性、项目验收及时率及完工项目验收完成率等方面得分一般或较低,说明项目管理不够到位,存在较高的潜在风险。(3)业务管理缺乏经验,影响项目执行进度。该项目招投标规范性这一指标得分较低,据了解其原因在于负责人招投标管理经验不足,导致出现部分项目在招标平台注册延误或中标单位资质不匹配,须要二次招标等现象,造成工期延误。

#### 4 讨论与结论

财政支出是具有特定目的的支出,对财政专项资金进行绩效评价以控制资金风险、发挥资金效益已经成为政府和公众的统一认识。党中央、各级政府和社会高度重视“三农”问题,政府对农业财政专项资金的投入逐渐加大。高标准农田专项一般资金额较大,其往往对田、水、路、林、塘、村进行综合整治,具有增加耕地面积与产出、调整土地权属关系、提升农业生产条件、改善生态环境与生活条件、推进城乡统筹发展等功能。项目实施过程涉及层面较广,社会关注度较高,对其进行绩效评价研究意义重大。

针对高标准农田专项资金额较大、含复杂隐蔽工程、建设周期较长等特征,本研究围绕项目的投入-过程-产出-效果运行过程,同时综合考虑资金的经济性、效率性和有效性,从项目和资金2个维度,运用层次分析法构建4个层次的绩效评价指标体系。将定量指标与定性指标相结合,全面评价财务管理水平与业务管理水平,突出项目产出、社会经济效益及可持续影响。指标体系较为客观、全面,指标数据易于获取,能够为当前评价高标准农田专项资金绩效水平所用。

2015年南京市高标准农田项目绩效评价体系实证结果显示,其对资金风险的控制有效、项目产出和效益明显、项目区农民满意度较高,但在招投标规范性、资金执行进度控制、项目验收及时性等方面存在不足,在项目监理、信息公开、管护协调等方面也有待加强,总体绩效水平一般。评价结果与当年项目管理方、实施方和受众方的认知比较一致。针对存在的问题,在今后管理过程中,应从进度管理、风险管理、长效管理等3个方面完善项目管理机制,健全项目预算与执行、招投标、工程质量监理、信息公开、项目验收等制度建设,广泛开

展业务技能培训,全面提升绩效管理水平。

农业财政专项资金绩效评价工作在国内开展时间短,其理论和方法仍处于探索阶段<sup>[11]</sup>。建议根据各类专项的特征和管理实际情况制定可操作性强的评价规程,确定客观合理的评价标准,以建立财政专项资金绩效评价长效机制,科学地指导后续管理工作。此外,国内对绩效评价结果的应用重视程度不够,为创新管理方式,提升资金使用效率,全面提高农业项目投入成效,政府须加强评价结果的反馈工作,建立决策、执行、监督和反馈有机结合的农业财政项目绩效管理新思路。

#### 参考文献:

- [1] 朱立言,张强. 美国政府绩效评估的历史演变[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2005,29(1):1-7.
- [2] 余振乾,余小方. 地方财政科技支出绩效评价指标体系构建及其实施[J]. 中国软科学,2005(4):63-69.
- [3] 王克强,刘红梅,陈玲娣. 财政支出绩效评价研究综述[J]. 开发研究,2006(5):113-117.
- [4] 张忆,司静波. 黑龙江省农村土地整治示范项目绩效评价[J]. 江苏农业科学,2017,45(3):270-275.
- [5] 刘华海. 科研项目绩效评价模型和指标体系的构建[J]. 科研管理,2016,37(专刊):19-24.
- [6] 周娜,王莹,张腾,等. 农业科技财政专项资金绩效评价的指标体系——以江苏省农业科技自主创新资金为例[J]. 江苏农业学报,2013,42(3):664-668.
- [7] 高新华,李莹,张倩. 农业科研单位财政项目支出绩效评价优化研究——基于S单位水果体系项目绩效管理的分析和研究[J]. 农业科技管理,2016,35(1):36-39.
- [8] Saaty T L. The analytic hierarchy process[M]. New York: McGraw Hill Inc,1980:50.
- [9] 中华人民共和国财政部. 关于印发《预算绩效评价共性指标体系框架》的通知[EB/OL]. (2013-04-21)[2018-04-23]. [http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/201305/t20130507\\_857159.html](http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/201305/t20130507_857159.html).
- [10] 冯鸿雁. 财政支出绩效评价体系构建及其应用研究[D]. 天津: 天津大学,2004.
- [11] 李冰清,王占岐,金贵. 新农村建设背景下的土地整治项目绩效评价[J]. 中国土地科学,2015,29(3):68-74,96.