

乡村振兴资金评价指标体系探讨

周静茹, 张方杰, 刘斌红*

浙江师范大学经济与管理、中非国际商学院, 浙江 金华

收稿日期: 2022年4月1日; 录用日期: 2022年5月2日; 发布日期: 2022年5月9日

摘要

在党的十九大报告中明确提出了乡村振兴战略, 中央财政在“十三五”时期累计安排补助专项扶贫资金5305亿元。关注专项资金使用的绩效, 提高专项资金使用效果对乡村振兴具有重要意义。文章立足乡村振兴资金绩效评价的重要性, 介绍现行乡村振兴资金绩效评价指标体系, 分析了当前中共中央发布的和现行浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价体系的局限性, 并提出完善乡村振兴资金绩效评价指标的设想, 旨在更精准实施绩效评价, 充分发挥资金绩效评价的作用。

关键词

乡村振兴专项资金, 绩效, 绩效评价指标

Discussion on Evaluation Index System of Rural Revitalization Fund

Jingru Zhou, Fangjie Zhang, Binhong Liu*

Economics and Management, China-Africa International Business School, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: Apr. 1st, 2022; accepted: May 2nd, 2022; published: May 9th, 2022

Abstract

In the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China, the rural revitalization strategy was clearly put forward. During the 13th Five-Year Plan period, the central government allocated a total of 530.5 billion yuan of special poverty alleviation funds. Paying attention to the performance of special funds and improving the use effect of special funds are of great significance to rural revitalization. Based on the importance of performance evaluation of rural revitalization funds, this paper introduces the current performance evaluation index system of rural re-

*通讯作者。

vitalization funds, analyzes the limitations of the performance evaluation index system of rural revitalization funds, analyzes the limitations of the performance evaluation system of rural revitalization funds currently issued by the Central Committee of the Communist Party of China and currently used in Zhejiang Province, and puts forward the idea of improving the performance evaluation index of rural revitalization funds, aiming at implementing performance evaluation more accurately and giving full play to the role of performance evaluation of funds.

Keywords

Special Funds for Rural Revitalization, Performance, Performance Evaluation Index

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

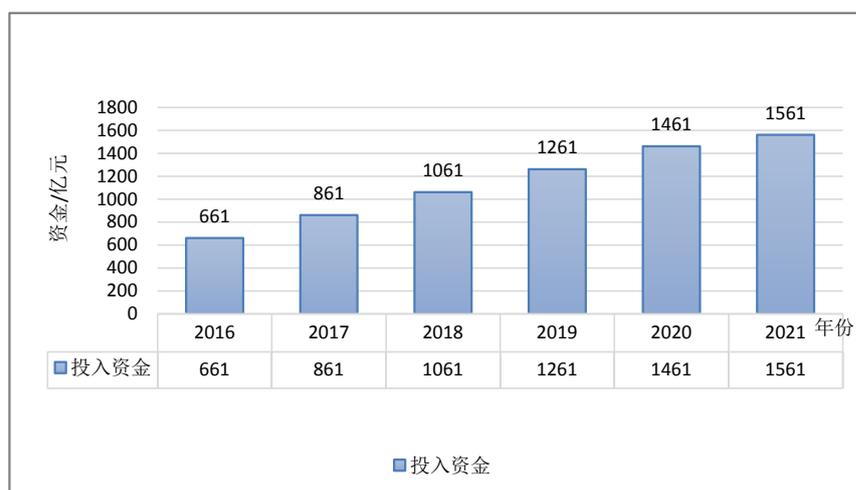
中共中央国务院关于扎实做好 2022 年期间关于实施乡村振兴发展重点工作的指示意见文件中,指出必须稳定农村基盘、搞好“三农”期间各项工作,全面实施乡村战略振兴,以实现农作物稳产增产、农民稳定增收、农村社会稳定安全。为实现这一目标,中央财政在“十三五”时期累计安排补助专项扶贫资金 5305 亿元,因此关注专项资金使用的绩效,提高专项资金使用效果对乡村振兴具有重要意义。提高专项资金使用的效果首先需要科学构建精准完善的乡村振兴专项资金评价指标体系,对实现乡村振兴和缩小城乡差距具有重要的现实意义。

2. 乡村振兴资金绩效评价的重要性

农村兴则国家兴,农村衰则国家衰。党的十八大至今,始终把解决好“三农”实际重大问题列为全党全国的工作重心,不断增加强惠农、富农、强农的政策措施力量,构建完善城市一体发展的政策措施体制,全方位推动农业改革,稳步实施乡村振兴战略,精准扶贫效果举世瞩目,农业与农村发展关系获得了历史性成果、农业进行了历史性转型。2022 年,中共中央一号文件印发的一份有关中共中央国务院关于扎实做好 2022 年期间关于实施乡村振兴发展重点工作的指示意见文件中,明确提出国家要想从容应对中国百年变局机遇和疫情,促进全国中国工业经济全面稳定和健康和谐发展,就必须切实着眼解决我国经济社会的一个重大战略需求,稳定农村基盘、搞好“三农”期间各项工作,全面实施乡村战略振兴,以实现农作物稳产增产、农民稳定增收、农村社会稳定安全。

“十三五”年间,中央政府已累积安置扶持全国各地的专门帮扶资金投入五千三百零五亿元,连续五年都会增长安排二百多亿元,2020 年超过一千四百六十一亿元。2021 年 2 月 25 日,在全国脱贫攻坚总结表彰大会上,习总书记宣告:我国乡村脱贫攻坚战已经取得阶段性全面攻坚胜利;因此巩固攻坚成果并促进有效的衔接到乡村经济振兴就成为当务之急。2021 年,为贯彻落实中共中央国务院有关落实稳定扩大脱贫致富攻坚战成效同乡村振兴高效衔接的意见中,提出了进一步增加了过渡时间内中央和地方财政衔接实施同乡村振兴的补助资金投入,中央财政预算共安排了一千五百六十一亿元的衔接资金,较原中央和地方财政专项工作的扶贫投资目标提高了一百多亿元,见图 1。财政部也明确表示将根据党的十九大有关全面深化政府绩效管理工作的规定,进一步强化工作力度,努力提高国家财政资金的应用效率,提高政府服务的整体品质与水平。

一方面,通过实施乡村振兴资金绩效评价,有助于了解和提高每一笔专项资金的使用效果[1]。通过实施乡村振兴资金绩效评价,可以知道资金的使用情况,实现事前、事中、事后对乡村振兴项目进行过程跟踪和结果评价,还可以提高资金使用的透明程度,最后确保资金的应用水平。另一方面,通过实施乡村振兴资金绩效评价,有助于了解并提高每一笔专项资金支出的管理效果。通过实施资金绩效评价,政府部门会将预算指标和实际完成指标进行公布,能够使更多的群众全面了解和掌握资金的使用情况,广大群众也起到了一定的监督作用。最后,通过实施乡村振兴资金绩效评价,有助于发现现行的工作过程中遇到的较大问题,然后针对缺点和不足进行针对性管理。



注:图标中的投入资金量数值取自中华人民共和国财政部。

Figure 1. During the “13th Five-Year Plan” period, local special poverty alleviation funds were invested

图 1. “十三五”时期地方专项扶贫资金投入

3. 现行乡村振兴资金绩效评价指标体系简介

(一) 中共中央发布的乡村振兴资金绩效评价体系

为了规范和加强衔接推进乡村振兴补助资金管理,提高资金使用效益、支持巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴,财政部在 2021 年 12 月印发了关于乡村振兴资金绩效评价体系,以此实现提高专项资金使用的安全性、科学性、效益性和规范性的目的。

该体系出于普适性原则,结合各省(自治区、直辖市,以下统称省)、和新疆生产建设兵团(以下简称兵团)、北大荒农垦集团有限公司共性,给出了两级指标,并对于具体二级指标分别赋分,见表 1。一级指标及其分值安排为资金保障 10 分、项目管理 20 分和使用成效 70 分,总共 100 分。一级资金保障指标主要用于评价及考核投入规模和分解下达维度,包括省级履行情况和中央财政衔接分解下达进度两个二级指标;一级项目管理指标主要用于评价及考核项目管理责任落实的具体情况如何,包括项目库建设管理情况、项目绩效管理情况和跟踪督促及发现问题整改情况三个二级指标;使用成效指标主要用于评价和考核资金使用效果,包括有序推进项目实施等工作情况、预算执行率、巩固脱贫攻坚成果情况、分任务资金使用效益、中央财政衔接资金用于产业比例(适用于中西部省份)和统筹整合工作成效(适用于开展脱贫攻坚县涉农资金整合的省份)6 个二级指标[2]。

(二) 现行浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价体系

指标体系服务于效果评价,以此实现绩效的目的。浙江省发布的文件财政衔接推进乡村振兴补助资

金管理办法中提出,对专项资金进行绩效评价应该从资金管理投入、资金使用拨付、资金安全监管和项目资金使用成效4个一级指标维度进行量化设计,见表2;在一级指标资金投入下设计3个二级指标分别反映预算安排乡村振兴补助资金增幅、规模和分配的合理性和规范性;在一级指标资金拨付下设计2个二级指标主要用于评价资金拨付的时间效率,分别是每笔资金拨付的时间进度和有关每笔资金录入信息系统的情况;在一级指标资金监管下设计3个二级指标主要用于评价乡村振兴资金监管责任落实情况,分别是信息公开发布的情况、公告公示制度建设的状况、相关部门执行、监督信息公布状况和检查制度建设和执行的规范性以及财务制度规范性;在一级指标专项资金最终使用的成效下设计3个二级指标主要评价资金使用的效果,分别是年度资金结转结余率、精准使用情况以及增收目标实现情况。乡村振兴资金评价指标分值分布为资金投入10分、资金拨付15分、资金监管20分和资金使用成效55分总分100分。

Table 1. The performance evaluation system of rural revitalization funds issued by the Central Committee of the Communist Party of China

表 1. 中共中央发布的乡村振兴资金绩效评价体系

一级指标	二级指标
资金保障	省级履行支出责任情况
	中央财政衔接资金分解下达进度
项目管理	项目库建设管理情况
	项目绩效管理情况
	信息公开和公告公示制度落实情况
	跟踪督促及发现问题整改情况
使用成效	有序推进项目实施等工作情况
	预算执行率
	巩固拓展脱贫攻坚成果情况
	分任务资金使用效益
	中央财政衔接资金用于产业比例(适用于中西部省份)
	统筹整合工作成效

注:指标来自《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》。

Table 2. The current performance evaluation system of rural revitalization funds used in Zhejiang Province

表 2. 现行浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价体系

一级指标	二级指标
资金投入	县(市、区)预算安排财政专项扶贫资金增幅
	县(市、区)预算安排财政专项扶贫资金规模
	县(市、区)预算资金分配的合理性、规范性
资金拨付	中央和省级财政专项资金拨付进度
	信息管理系统数据录入情况
资金监管	信息公开和公告公示制度建设和执行
	监督检查制度建设和执行
	财务制度规范性
资金使用成效	年度资金结转结余率
	精准使用情况
	增收目标实现情况

注:指标来自《浙江省财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》。

4. 现行乡村振兴资金绩效评价指标设计的局限性

乡村振兴资金使用绩效评价主要是通过系统性的使用科学有效的评审办法,按照政府一定时间规定的评估标准和事先协商确定评审的主要程序,对乡村振兴资金使用及最后产出的效果、获得的成就和产生的影响从三个大的维度分别是:经济性效益,效率性效益和有效性效益进行客观公正的综合性的描述和评价。经过不断的实践研究和思考,中央和地方各省政府皆制定了可供参考的乡村振兴资金综合绩效评价体系,这对加强各乡镇府提供数据的真实性,真正落实乡村振兴战略起了极大的推动作用。但由于对该体系的研究仍处于起步阶段,要想最大发挥绩效评价的作用,该体系亟需完善。

(一) 服务对象满意度维度和效益维度的缺少

完善的资金绩效评价体系,能够充分展示乡村振兴资金的效益性和经济性。但是在现行的中共中央发布的和浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价指标体系中,仍然存在一些薄弱点。绩效评价指标的综合性严重缺失,现阶段的农村经济振兴资金绩效评价指标体系中缺少了经济性指标以及服务对象评价指数,例如经济性指标有产生的经济性、社会发展效果和生态建设效果等[3];将会导致使一些地区破坏生态平衡或者环境污染为代价追求发展,因此这种以环境作为代价的经济等的增长使得乡村振兴资金使用绩效低下,最终导致绩效评价工作形同虚设,也很难把评估对象的实际业绩水平体现出来。

(二) 三级指标的缺少

现行的中共中央发布的和浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价指标体系中,都出现的问题是专项资金的绩效评价指标体系涉及的面过广,适合的类别较多,但是不同的项目最终产出的成果差异性较大,因此同一个的指标体系难以满足不同的评价项目、评价主体以及最终的评价目的[4]。资金绩效评价指标虽然考虑了原则性和灵活性,但是灵活性过大会造成绩效评价的不准确性,因此,在具体的每个项目的实践中,应当结合中共中央发布的乡村振兴资金绩效评价指标体系和现行浙江省使用的乡村振兴资金绩效评价指标中的一级指标,根据项目制定出还应当包含哪些二级、三级指标,都需要进一步的研究和完善。

(三) 绩效评价指标缺少对质量检验的指标

这里的质量不仅指项目的完成质量,还包含项目效益的质量。项目组在项目申报时,没有规定所需购置钢筋、水泥和砖石等建筑材料的规格和种类,只是根据项目目标购置了充足数量的建筑材料。在项目完成后,根据现行资金绩效评价指标进行评价,得到的可能是项目完成度 100%的验收成效,但由于缺少质量评价指标,所以无法判断这些建筑材料是否物超所值。最近,浙江省开化县公布了 2016~2018 年度村级实施项目情况专项审计调查结果公告,用于村级项目建设资金共筹集 116758.85 万元,已拨付资金 111459.05 万元,结存资金 5299.8 万元,随着项目的实施,实现了乡村面貌的焕然一新。但是以林区道路建设为例,虽然林区道路建设公里数已然达标,但却存在荒废较多,未充分发挥效益的问题。

例如项目完成高标准农田建设面积,在现有的一级指标产出指标上,只是设有二级指标数量指标,分别从新增、改善灌溉面积等方面进行评价完成情况,缺少对质量方面产出的评价,例如改善新增灌溉面积稻田亩增产值、改善灌溉面积稻田亩增产值、改善除涝面积稻田亩增产值、新增除涝面积稻田亩增产值等方面进行质量评价。

5. 完善乡村振兴资金绩效评价指标的设想

(一) 与时俱进的建立科学合理的资金绩效评价体系

建立科学的、规范和合理的乡村振兴资金绩效评价体系,能够提高政府对地区项目管理水平。综合的资金绩效评价指标可以担任资金绩效考核制度中的“指导者”,引导前进的方向。各地区能够将中央决策部署全面落实到具体行动中。资金绩效评价指标不应只突出使用成效和监督管理,还应该关注每个

项目实施以后、每笔资金投入以后产生的对社会的经济效益的影响、社会效益的影响以及生态效益的影响等[5]。例如，以多种效益为目标的绩效考核机制，不容易导致乡村振兴专项资金被用来粗放式投资和生 产，造成资源浪费和环境过度污染。因此，建立科学、规范和合理的资金综合绩效评价体系，能够适应全球经济形式的变化，实现地区的可持续发展，见表 3。

Table 3. The concept of improving the performance evaluation dimension indicators of rural revitalization funds
表 3. 完善乡村振兴资金绩效评价维度指标的想法

一级指标	二级指标
效益指标	经济效益指标
	社会效益指标
	生态效益指标
	可持续影响指标
满意度指标	服务对象满意度指标

(二) 构建三级指标体系

中共中央发布的有关中央财政巩固脱贫攻坚、衔接推进实现乡村振兴的有关补助资金管理办法中提到的有关绩效评价指标，只涉及到一级、二级指标，针对具体项目的评估，还应该进一步构建三级指标，从而加强资金的监管和绩效管理。例如以完成美丽乡村分类年度创建建设任务为例，构建有序推进项目实施等情况以及任务资金使用效益的下一级指标。在二级指标有序推进项目实施等工作情况下构建具体的三级指标：梳理式改造村创建完成时间、示范村创建完成时间、风景线提升完成时间和示范带创建完成时间；在二级指标统筹整合工作成效下构建具体的三级指标：梳理式改造村数量、示范村数量、示范镇(街道)数量和风景县提升，见表 4。

Table 4. The idea of improving three-level indicators for the performance evaluation of rural revitalization funds
表 4. 完善乡村振兴资金绩效评价三级指标的想法

一级指标	二级指标	三级指标
使用成效	有序推进项目实施等工作情况	梳理式改造村创建完成时间
		示范村创建完成时间
		风景线提升完成时间
		示范带创建完成时间
	统筹整合工作成效	梳理式改造村数量
		示范镇(街道)数量
		风景县提升

(三) 纳入质量验收指标和动态检测项目质量

构建资金绩效评价体系时，纳入质量验收指标，设立独立的质检部门，借助专业质检机构的帮助，清晰项目质量标准。在项目申报阶段对项目质量作出详细规定，加强在项目实施时的动态质量管理，可以将工程款的结算于项目验收质量挂钩，跟进项目购置、验收的合理性和规范性，可以延长验收期限，强化责任落实。

6. 结语

综上所述,为了促进城乡共同发展,我国财政部有关乡村振兴的专项资金越来越多,为了能够更好地发挥乡村振兴专项资金的效果,必须积极构建和完善乡村振兴资金评价体系,促进农村现代化发展,实现城乡共同富裕。

基金项目

本文为2021年度浙江省新苗项目“乡村振兴专项资金绩效评价研究——以浙江省各地区为样本”的阶段性成果。

参考文献

- [1] 柴红兵. 财政专项资金绩效评价探讨[J]. 质量与市场, 2021(1): 4-6.
- [2] 王丹. 财政专项资金绩效评价指标设计探究[J]. 西部财会, 2021(1): 10-12.
- [3] 王解语. 财政专项资金绩效管理机制探析[J]. 产业与科技论坛, 2021, 20(4): 216-217.
- [4] 丁小玲. 财政专项资金绩效评价改进探索[J]. 时代经贸, 2021, 18(7): 25-27.
- [5] 邓瑶. 高职院校专项资金绩效评价体系构建研究[J]. 财经界, 2021(12): 183-184.