

# 涉农整合类项目绩效重点评价的难点及解决思路

## ——以“苏州市农村一二三产业融合发展资金”为例

● 钱蕴文 季中远 尹志伟

**【摘要】**本文梳理了整合类项目的特点,总结了针对此类项目开展绩效重点评价时面临的共性问题,并以苏州市财政局组织实施的“2020年度苏州市农村一二三产业融合发展资金”重点绩效评价为例,对解决以上共性问题的可行方案进行了探讨,并对未来此类项目绩效评价的发展方向进行了展望。

**【关键词】**预算绩效 整合类项目 项目绩效评价 案例分析

长期以来,为发展乡村特色产业、完善联农带农机制、促进乡村产业兴旺和农民致富增收,各级党委、政府对“三农”投入力度不断加大,出台一系列支农政策,实施多样化惠农举措。但在实践中发现,伴随着资金投入不断增长,涉农资金管理中的条块分割、交叉重复、权责不匹配等问题逐步显现,分散的政策和项目缺乏合力,未能进行有效的统筹和管理,导致目标导向性不够、实施效果不达预期等情况。2017年,国务院出台《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(国发〔2017〕54号),提出要探索建立涉农资金统筹整合长效机制,提高国家支农政策效果和支农资金使用效益。

为了响应中央“涉农资金整合”要求,2019年江苏省苏州市农业农村局将农村产业融合发展相关的项目资金进行归并,设立了“苏州市农村一二三产业融合发展资金”;并将该资金的总目标设定为“贯彻实施乡村振兴战略,加快推进农村一二三产业融合发展,不断激发农业经营主体发展的动力,支持培育农村产业融合发展的新业态新模式,着力构建农业与二、三产业交叉融合的现代产业体系,促进农业增效、农民增收、农村繁荣”。

为管理好涉农资金,保障涉农资金使用效益,助力乡村振兴战略的深入实施,2021年苏州市财政局对“2020年度苏州市农村一二三产业融合发展资金”开展了绩效重点评价工作。对整合类项目进行评价,是预算绩效评价工作中的一大难点,本文以该项目绩效评价为例,探索涉农整合类项目绩效评价的方法和思路,对其他整合类项目开展绩效评价工作具有借鉴和启示意义。

### 一、项目概况

本次评价的对象为“2020年度苏州市农村一二三产业融合发展资金”(以下简称“本项目”),项目财政预算5535万元,实际支出5492.12万元,包含高标准田园小综合体示范基地、高标准蔬菜生产示范基地等13个子项目。

本项目管理部门为苏州市农业农村局,涉及该局内设五个业务处室,具体组织实施由苏州下辖各县市区(区)农业农村部门及第三方实施单位等完成。

本项目具有以下特点:一是项目内涵丰富、外延宽广,围绕“农村一二三产业融合发展”目标,内设的子项目既包含农业示范基地等农业基础设施建设,又包含农业休闲观光、培育新型农业经营主体等。二是子项目管理要

求差异较大,如对农业示范基地按照项目类管理,采用“先建后补”形式;对新型农业经营主体的扶持采用贷款、贴息、担保等形式;对农业展会、创业创新大赛等按照活动类管理。三是项目实施覆盖区域和间接受益群体广,覆盖苏州市范围内四市六区,间接受益对象覆盖市内外居民和游客等。

## 二、评价思路

整合类项目(项目集)指经过协调管理,以便获取单独管理这些项目时无法取得的收益和控制的一组相关联的项目。本项目为预算部门一二三产业相关涉农项目合并而来,旨在通过打破农村一二三产业的边界,不断拓展农业生产、生活、生态功能,实现“1+1+1>3”的产业融合效果,实现经济效益、社会效益、生态效益的最大化和统一。结合本项目特点和整合类项目定义,可以认为本项目属于整合类项目。对整合类项目实施绩效评价,既要考虑子项目的具体实施质量和效果,又要反映整合类项目整体的实施情况。

在对本项目实施绩效评价的过程中,存在以下难点:整体绩效目标不够明确,项目管理部门在将众多子项目整合成一个项目时,并未出台统一的政策进行指导,使得项目缺乏明确的整体目标;且各子项目之间关联性不强,实施对象、实施内容、关注点等均存在较大差异,如果单独为每个子项目制定指标体系、开展问卷调研,不仅增大工作量,还使得评价难以聚焦,无法体现项目整体的绩效;此外,涉农类项目投入周期长、见效慢,奖补资金对当地农业、农村的经济和社会效益的带动作用难以用量化指标来加以衡量,也是绩效评价的难点。

为了既能够考核子项目的实施效果,又能够反映子项目对项目整体的影响,根据本项目的特点和绩效评价的难点,确立了“先分

类后梳理再归集”的评价思路。

### (一)将子项目归类

以项目内容为基础,参考管理处室、实施流程和资金使用方式等,将13个子项目分为四种项目类别。第一类是“建设三高一美示范基地”,用于打造一批有示范作用的高标准示范基地;第二类是“培育新型农业经营主体”,用于推动新型农业经营主体做大做强做精,示范引领现代农业提质增效,带动农民增收致富;第三类是“发展休闲观光农业”,用于稳步推动休闲农业发展,树立典型样板,引领带动延长产业链、拓展农业多种功能、充分发挥财政奖补资金的激励作用和导向作用、示范引领一二三产业融合发展;第四类是“组织农业展会”,用于支持举办农业展会,加快推进全市开放型农业发展、推进农产品产销对接和农业技术合作。具体子项目分类情况见表1。

### (二)按类别设计指标

表1 项目类别及子项目构成

项目类别	序号	子项目名称
一、建设三高一美示范基地	1	高标准田园小综合体示范基地
	2	高标准蔬菜生产示范基地
	3	高标准水产养殖示范基地
	4	美丽生态牧场
二、培育新型农业经营主体	5	农业产业化重点龙头企业
	6	新型农业经营主体贷款贴息
	7	农业信贷担保业务资金(农发通贴息补贴)
	8	农业贷款业务资金(惠农贷)
	9	“十佳”农产品加工示范企业、“十佳”农业科技企业
	10	农民专业合作社(家庭农场)
	11	苏州市第三届农村创业创新大赛
三、发展休闲观光农业	12	休闲农业市辖区经营主体
四、组织农业展会	13	农产品交易会

根据四种项目类别的主要内容和工作目标,在项目产出、效果、满意度等方面,分别设置个性化绩效指标。如在“三高一美示范基地”类,设置“三高一美示范基地奖励数量完成率”指标,以考核高标准田园小综合体示范基地、高标准蔬菜生产示范基地等建设数量是否达标;在“培育新型农业经营主体”类,设置“培育新型农业

经营主体奖励数量完成率”,以考核2020年认定“十佳”农业科技型企业等新型农业经营主体数量是否达标;在“发展休闲观光农业”类,设置“各类主体奖励数量完成率”,以考核休闲观光农业方面各类奖励主体的数量是否达标。

**(三)将相似指标归并**

将所有类别的指标一一设立后,发现有不少相似指标,应进一步归并。如将所有考核奖励数量完成率的指标提取出来,将“三高一美示范基地奖励数量完成率”“培育新型农业经营主体奖励数量完成率”“各类主体奖励数量完成率”合并为“奖励数量完成率”指标。以此类推,归并形成“奖补主体政策符合度”“奖补资金拨付及时率”等指标。指标归并后,在指标解释和评分标准中明确描述针对不同项目类别或子项目考察的具体内容和评分方法。部分合并指标见表2。

表2 绩效指标合并表(部分)

指标名称	项目类型	合并指标
奖励数量完成率	A.建设三高一美示范基地	三高一美示范基地奖励数量完成率
	B.培育新型农业经营主体	培育新型农业经营主体奖励数量完成率
	C.发展休闲观光农业	各类主体奖励数量完成率
奖补主体政策符合度	A.建设三高一美示范基地	奖补主体政策符合度
	B.培育新型农业经营主体	奖补主体政策符合度
	C.发展休闲观光农业	奖补主体政策符合度
奖补资金拨付及时率	A.建设三高一美示范基地	奖补资金拨付及时率
	B.培育新型农业经营主体	奖补资金拨付及时率
	C.发展休闲观光农业	奖补资金拨付及时率
展会及大赛报名率	B.培育新型农业经营主体	大赛报名率
	D.组织农业展会	展会报名率
受益对象满意度	A.建设三高一美示范基地	受益对象满意度
	B.培育新型农业经营主体	受益对象满意度
	C.发展休闲观光农业	受益对象满意度
	D.组织农业展会	受益对象满意度

**(四)构建完整评价指标体系**

一方面,按照苏州市市级绩效重点评价项目指标设置的相关要求,统一设置“项目决策”“项目管理”和“影响力”等共性指标;另一方面,结合农村一二三产业的整体规划特点,增加效果类的综合指标,如:设置“农业劳动生产率增长率”,考核平均每个农业劳动者在单位

时间内生产的农产品量或产值相比之前是否增长,以体现本项目对农村第一产业的促进作用;设置“农产品加工产值与农业总产值之比增长率”,考察农产品加工转化的效率,以体现本项目对农村第二产业的促进作用;设置“农村旅游观光收入增长率”,考察经过基础建设、环境改善后的农村在吸引休闲旅游方面的收入增长情况,以体现本项目对第三产业的促进作用;设置“城乡居民收入比降低率”指标,体现农民整体收入增长情况。这些宏观指标与个性化指标一同构成本项目的绩效评价指标体系,作为后续绩效评价的依据。

**三、绩效评价**

评价实施后,经过多部门沟通、财政部门审核、财政部门召开专家评审会讨论等环节,确定绩效评价方案和指标体系。第三方机构通过抽样检查、专家访谈、现场调研、问卷调查等形式采集基础数据,支撑指标体系的评分,进而实现客观科学的评价,形成绩效评价

报告。财政部门对绩效评价报告进行审核,并组织专家评审会对绩效评价报告进行讨论,第三方机构对报告进行修改,得出最后的评价结论。

**(一)项目成效**

1.激发相关经营主体活力。

本项目通过项目补助、奖补奖励、贷款贴息、组织活动、给予荣誉等方式,做实做强一批农业项目,促进夯实农业发展基础,激发新型农业经营主体发展活力,发挥其在农业生产、农产品加工、农文旅融合等领域的示范引领和联农带农作用,促进当地农业一二三产业融合发展领域优质主体数量增加和整体质量不断提升。

2.推动农业绿色生产和环境提升。通过对示范主体尤其是三高一美示范基地主体建设,本市“三高一美”指标增长明显,农村环境更加优美,为发展休闲农业打造了良好的示范基础和建设标准;通过提升尾水排放合格率、资源综合利用率等,环境友好度得到提升。全市规模养殖场粪污设施配套率和治理率均达100%。受益群体满意度较高,其中旅游消费者的整体满意度为84%,推荐意愿强。

3.促进农村一二三产业融合。项目实施后,本市整体农村一二三产业融合度不断提升。通过培育新型农业经营主体,提高了农业第一、二产业产值,2020年农业劳动生产率增长率9.92%,为发展休闲农业打造了良好的示范基础和建设标准。2020年休闲农业收入增长率为39.02%,接待人次增长率为43.33%。同时休闲农业的发展和农展会等农业第三产业项目的推进,对提升本市农产品口碑发挥了有效作用,促使农村一二三产业融合发展、协同提升。

## (二)存在问题

1.整体性政策研究尚不充足。针对苏州市农村一二三产业融合发展的整体性、本地化政策研究尚不足,缺乏对本市农村一二三产业融合发展实现路径、资金投入规划的整体性研究。子项目管理上仍存在部门内各科室各自为政,实际上处于“物理整合”的初级阶段,未能实现真正的“化学融合”,限制了资金集聚和成果放大效应。个别奖补类子项目在政策目的、政策对象范围、政策标准等方面仍有交叉,如:高标准田园小综合体示范基地奖补项目虽然一定程度上为多元化创新和休闲农业等奠定了基础,但与共享农庄项目对象存在重叠。

2.缺少项目实施效果跟踪和复评机制。项目实施结束后缺乏效果跟踪管理和复评机制,不利于掌握项目发展动态,不利于持续激发主体示范效应的发挥,不能很好地发挥政策的延续效应和长效影响。项目跟踪复评工

作还受到原项目调整等因素影响,因近年来当地发展规划及重大政策调整,该项目中个别子项目实际已取消或变更。

3.跨部门沟通协作存在薄弱环节。在跨部门沟通和协作上,本项目内容涉及市级及各县级市(区),跨部门、处/科室较多,沟通存在一定的薄弱区域,如市—县级市(区)双向沟通互动机制、县级市(区)不同子项目相关科室间的沟通协调机制、县级市(区)跨部门常规沟通协调、决策机制存在一定的盲区。

## (三)提出建议

1.加强整体政策研究,适时调整政策内容和标准。从产业融合宏观角度,结合本市农业发展定位、特点和中长期发展目标,进行整体性政策研究,从而为各子项目提供统一的方向和标准;不断动态吸收实践经验,强化研究的整体性、系统性、本地化;注重研究的横向(不同相关资金、不同政策间关系;不同产业、类型间关系等)和纵向(单一资金或政策目的的作用、单一产业或主体类型等)深度,为本项目中长期实施和政策调整提供高质量的方向参考和指引。

2.增加跟踪和复评机制,发挥政策持续激励作用。结合整体政策研究成果,对项目的实施情况进行长期跟踪和定期复评,重点关注中长期目标完成情况、受益对象满意度以及对周边的整体影响力。增加2—3年为周期的示范基地、示范项目复评,设置复评标准,预留复评奖励资金。完善政策闭环,保持政策连续性,更大程度激活优秀主体发展动力,发挥政策持续激励作用。对有必要持续示范的类型,可考虑设置“分级示范”的政策激励机制。

3.通过制度化和机制创新,提升跨部门沟通和协调效果。建立联席机制,确立牵头部门,明确各部门的预算绩效管理责任。通过制度化和机制创新,畅通纵向(市、县级市区农业局)和横向沟通(跨部门、跨处/科室),使得意见、信息传递更畅通,决策更协同,制度制定、调整、执行、反馈等更灵敏、高效。协助预

算部门建立自主预算绩效管理机制,鼓励预算部门以绩效为手段,不断提高资金使用效益,提升项目成效。

#### 四、启示和展望

预算绩效评价是提高公共服务质量、提升公共支出有效性、优化资金配置效益的有效手段。对本项目开展绩效评价管理的相关创新举措,对解决整合类项目绩效评价难点具有启示意义。

##### (一)明确整合类项目的绩效目标

预算部门在进行项目整合时,应坚持政策先行。只有明确、统一、规范的政策,才能给整合类项目确立明确的总体绩效目标,在此基础上,再深入分析每个项目的受益对象、补助标准、补助方式,使归并后的项目受益对象不重复、补助标准有差异、补助方式多样化,能够覆盖不同范围、不同层级的受益人群,充分发挥项目整合的优势,体现整合类项目政策制定的科学性、合理性、全面性。第三方机构在评价此类项目时要加强分析,充分了解子项目的背景和现状,对子项目的实施效果与整合后项目的预期目标进行对比,科学设置绩效指标,并加强绩效指标之间的关联性,提高绩效评价的质量。

##### (二)科学梳理和归纳子项目的类型

第三方机构在对此类项目进行绩效评价时,应充分了解整合项目和子项目之间的内在联系和政策内容,如子项目较多,可从资金类型、项目内容、受益对象等方面对子项目进行分类,并以分类后的项目作为评价对象,梳理每组项目的共性指标和重要指标,在此基础上进一步归纳,形成对整合类项目的绩效评价体系,提高绩效评价的精准性和适应性。

##### (三)形成评价工作的合力

整合类项目涉及政策和业务处室较多,预算部门应提高对绩效评价工作的认识,明确项目总联系人和子项目各自联系人,积极配合第三方机构开展工作。第三方机构应加强与预算部门的沟通,科学设置评价方案,高效履行评价职责,提高评价工作的规范性、科

学性和全面性。财政部门应及时跟踪掌握第三方机构工作进展,加强付费管理和质量控制,把好绩效报告质量关,形成绩效评价工作的合力。

##### (四)探索政策体系绩效评价

农业强国是社会主义现代化强国的根基,实现高质量发展,离不开农业发展。为支持农业农村建设,相关部门均出台惠农政策、安排涉农资金。可考虑不再局限于单一预算部门、政策或项目,而是针对农业领域的所有相关政策进行综合绩效分析,通过掌握政策体系全貌,梳理各政策在政策体系中的定位、目标和作用,进而明确导向、集中资源、避免重复,进一步提高财政资金的使用效益。■

(作者单位:江苏省苏州市财政局)

#### 参考文献

- [1]郭奇.乡村振兴背景下涉农资金绩效评价的几点思考[J].财政监督,2022,(11).
- [2]国务院.国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见[EB/OL].(2017-12-21).[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-12/21/content\\_5249187.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2017-12/21/content_5249187.htm).
- [3]刘斌,刘秋龙.G省涉农统筹整合资金绩效评价路径研究[J].山西农经,2023,(05).
- [4]唐跃洪,刘书祥.探寻涉农项目资金统筹整合长效机制[N].中国财经报,2017-08-01(007).
- [5]万俊毅,潘展弘.涉农资金统筹整合:制度逻辑与广东探索[J].中国农村经济,2023,(04).
- [6]王强,步洁,沈军,尹志伟.财政绩效重点评价模式优化路径——以江苏省苏州市为例[J].财政监督,2022,(06).
- [7]吴桂霞.贫困县统筹整合使用财政涉农资金探析——以河南省罗山县为例[J].财政监督,2018,(11).
- [8]中共中央,国务院.关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].(2018-09-01).[https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content\\_5325315.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm).