

乡村产业发展绩效评价路径初探

●覃肖响 信俊汝

【摘要】随着我国乡村产业发展基础逐渐完善,产业政策更加注重提升金融资本、信息技术、大数据技术等要素在乡村产业发展中的促进作用。在大数据时代的背景下,为解决当前乡村产业发展绩效评价存在的相关问题,促进相关扶持政策和公共资源发挥出更大的效率和效益,本文试图运用大数据、GIS、AI等技术,更全面地诊断区域乡村产业发展现状,深度分析产业发展成效,科学评价资源配置效率,就评价指标、评价方法进行积极探索,期望通过评价发现地区乡村产业发展资源配置方面存在的问题,从而为区域乡村产业规划、政策制定和资源配置的优化提供辅助决策。

【关键词】乡村产业发展 资源配置 绩效评价 绩效分析

一、乡村产业发展现状概述

2020年之前,我国乡村产业发展与脱贫攻坚相结合,总体处于政府主导的产业扶贫阶段,主要依托当地特色资源禀赋推动乡村产业发展,部分区域资源匮乏导致产业发展模式单一,且一二三产业严重分离导致乡村产业发展基础薄弱,产业政策倾向于产业基础支持;2020年,脱贫攻坚目标如期完成之后,乡村产业发展基础逐渐完善,产业政策更加注重促进一二三产业融合,通过提升农产品加工业、拓宽乡村特色产业、优化乡村休闲旅游业、做活农村电商、发展乡村新型服务业等举措推进农村三产融合发展,促进乡村全面振兴。

(一)乡村产业发展现状

近年来,随着政策的不断落实,我国乡村产业发展取得了积极成效。2019年^①,从收入或产值看,农产品加工业、乡村休闲旅游业的营业收入分别超过22万亿元、8500亿元,农村网络销售收入金额为1.7万亿元,农林牧渔专业及辅助性活动产值为6500亿元;从参与经营主体的数量规模看,规模以上农产品加工企业8.1万家,各类涉农电商超过3万家,农业产业化龙头企业9万家,农民专业合作社220万家,家庭农场87万家;从引导推动特色产

业发展看,建设了一批产值超10亿元的特色产业强镇和超1亿元的特色产业强村,打造了10万多个乡土特色知名品牌;从农村创新创业看,返乡入乡创新创业人员累计超过850万人,在乡创业人员超过3100万。

乡村产业发展虽然具备了较好的基础条件,仍存在不少问题,如产业选择缺乏特色、比较优势不突出且同质化严重、产业链链条较短、产业链附加值较低、资源禀赋优势难以转换成产业发展优势、经营主体发育不足且带动能力差、非市场主导可持续性差、产业发展融资困难、一二三产业深度融合较低,等等。

(二)乡村产业发展政策概述

一直以来,“三农”发展在我国始终占据基础地位,是国民经济和社会发展的支柱。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,进一步体现出国家对解决“三农”问题的重视程度。习近平总书记指出“产业振兴是乡村振兴的重中之重”,“产业兴旺”在乡村振兴战略中占据首要位置,是实现乡村振兴的基础,是实现乡村振兴其他目标的前提。所以无论是在脱贫攻坚阶段,还是在全面推动实施乡村振兴的“十四五”时期,我国都十分重视乡村产业发展,出台一系列政策驱动乡

村产业发展,进而推动乡村发展。据不完全统计^②,以“乡村产业”“农村产业”“农村经济”“农业经营主体”“三产融合”等为主题的乡村产业发展政策,包括意见、方案、规划等政策文件,仅国家及部委层面已超过120项。

如2019年,国务院发布《关于促进乡村产业振兴的指导意见》(国发〔2019〕12号),提出对以优势特色培育壮大乡村产业、以科学合理布局优化乡村产业空间结构等六个方面发展的政策保障,通过资本、土地、劳动力等要素资源聚集优化助力乡村产业振兴发展。2020年,农业农村部印发了《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》(农产发〔2020〕4号),重点对提升农产品加工业、拓展乡村特色产业、优化乡村休闲旅游业、发展乡村新型服务业等产业发展进行布局,同时对推进农业产业化和农村产业融合发展、推进农村创新创业等工作也作出安排;在资金支持方面,采取以奖代补、先建后补、贷款贴息等多种方式,鼓励地方发行专项债券用于乡村产业。2021年,农业农村部印发《关于拓展农业多种功能 促进乡村产业高质量发展的指导意见》(农产发〔2021〕7号),就做大做强农产品加工业、做精做优乡村休闲旅游业、做活做新农村电商提出具体指导意见,鼓励有条件的地方按市场化方式设立乡村产业发展基金,发挥农业信贷担保体系作用。

总体而言,乡村产业发展政策越来越注重促进一二三产业融合发展,提升金融资本、信息技术、大数据技术等要素在乡村产业发展中的促进作用,强化龙头企业在乡村产业发展中的引领带动作用,挖掘区域优质特色资源转化为乡村产业发展竞争优势,加快构建各类产业化利益联结机制激发乡村产业发展动力,提高乡村产业创新能力,多举措提升乡村产业发展的持续能力。

(三)乡村产业发展政策绩效评价现状

2020年,农业农村部印发了《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》(农产发〔2020〕4号),要求“建立乡村产业评价指标体系,加强数据采集、市场调查、运行分析和信息发布,对规划实施情况进行跟踪监测,科学评估发展成效”。2021年,《衔接推进乡村振兴补助资金绩效评价及考核办法》

(财农〔2021〕122号)要求对衔接资金使用管理过程及其效果进行综合性考核与评价,评价及考核的目标是突出使用成效,强化监督管理,保障资金管理使用的安全性、规范性和有效性。当前各地乡村振兴绩效评价工作已经普遍开展,但依然存在较大优化空间。除了未形成系统的绩效评价体系和统一的绩效评价标准,绩效评价更侧重资金使用合规性与产出,对于效率性、效果性等关键内容评价深度明显不足等绩效评价中较为普遍的问题外,基于乡村产业发展政策的特征,乡村产业发展绩效评价在以下三个方面的问题更加突出:

一是全面性、综合性评价不足。当前的乡村产业发展绩效评价更偏向于点位评价或局部评价,如项目评价、专项评价等,而乡村产业发展与地区发展基础、发展环境等均有较大关联,“就项目论项目”的评价模式不符合乡村发展的全局性特征,容易导致评价结论不够精准。

二是绩效分析深度不足。当前多数乡村产业发展绩效分析虽然也是定性与定量相结合,但是定量分析大多是对政策实施前后年度数据进行简单的比较分析,如绝对值、增长率、比重等指标的前后变化等,并未建立相关政策、资源投入与成效指标之间的关系,揭示的问题易浮于表面,未找到问题产生的根本原因,也就不能提出有针对性的解决方案,无法从源头给出优化资源配置的建议。

三是缺乏有效的技术手段。数据采集和数据处理的质量深刻影响数据的价值与应用。当前绩效评价的数据采集多以人工收集为主,效率较低。而数据处理多使用一般的办公软件,如Excel等,数据呈现方式倾向于简单的图表形式,可视化技术应用较少,不利于建立数据间的关联关系、挖掘数据背后的规律。

二、乡村产业政策绩效评价的整体思路

大数据时代的背景下,为解决乡村产业发展绩效评价中存在的突出问题,实现“科学评估发展成效”的目标,本文以“分析更具靶向性、揭示问题更精准”为原则,探索如何通过科学的乡村产业发展政策绩效评价,促进乡村产业资源合理配置。首先,拟通过运用大数据、GIS、AI、知识图谱等技术,建立以地区GIS地理信息数据、财政一体化数据、

乡村振兴等行业主管部门数据为基础,融合统计、规划、银行、互联网等多渠道的数据集成平台,为全面、深度开展绩效分析奠定数据基础,提供数据支撑。其次,从地区乡村产业发展现状和地区乡村产业政策绩效两个层面开展综合分析,研究分析的重点和路径,并建立乡村产业绩效评价指标体系。一方面,通过产业图层、政策图谱等全面反映地区乡村产业发展、乡村产业政策的基本情况;另一方面,通过绩效分析反映乡村产业发展资源投入的效率、效益等,精准揭示乡村产业存在的问题,并探究其深层次原因。再次,根据绩效评价的结论,遵循问题导向和目标导向相结合的原则,支撑资源配置对象的确定和持续优化。

规划定位、发展环境等内容。一是产业现状分析,主要是对区域的乡村产业规模、产业布局、产业结构、核心产业情况进行梳理分析,同时,对重点产业、特色产业,重点分析农业龙头企业的培育及其经营效益情况、全产业链生态建设情况、产业成长空间及其基础条件分析等。二是产业规划定位,重点分析区域重点产业或拟发展产业与区域上位的发展战略、产业规划的符合性,以及产业规划定位的落实进度情况。三是产业发展环境,产业定位与周边区域的错位竞争或协同发展分析,以及与区域资源禀赋和产业基础(如人力资源、区域位置、交通优势等)的匹配性等。

(二)乡村产业发展政策分析

基于乡村产业发展政策的构成,可以从宏观、中观、微观三个层面进行分析:宏观层面围绕乡村产业政策体系进行整体性分析;中观层面对某一产业的发展政策进行分析;微观层面则针对具体扶持事项展开,通过层层递进,全面、立体地反映地区乡村产业发展政策情况。

1.乡村产业政策体系分析。一是全面了解地区支持乡村发展的政策构成,梳理政策目的、政策工具及政策间的相互关系;政策目的应关注其属于政府主导型还是引导型,政策旨在乡村产业基础设施建设、结构调整、组织管理优化、产业技术提升,还是综合性乡村产业政策等;常见的产业政策工具主要包括财政补贴、政府出资的产业投资(引导)基金、税收优惠、政府采购等。二是政策体系内及其与横向和纵向政策之间的关联性,是否具有协同性或是否存在交叉重复等。

2.具体产业政策分析。就某一乡村产业发展政策而言,梳理政策目标定位、扶持方向、扶持对象、扶持方式、扶持标准等,同样可以开展纵向不同时段的对标及标杆区域间的横向比较分析。

3.乡村产业政策具体扶持事项。分析拟投入的具体资源及其规模,拟扶持的企业/项目数量等。

(三)专题图层展示

以县/乡镇/社区(村)为统计颗粒度,基于产业

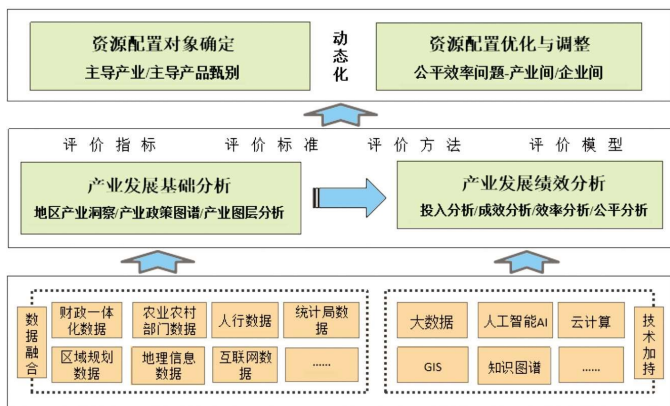


图1 乡村产业政策绩效分析的路径框架

三、乡村产业发展基础分析

产业发展是区域经济增长的有力保障,与区域经济和社会发展相互促进、相互依存,受到自然环境、土地资源、人口素质、交通条件、政策环境等多重区域因素影响。在制定区域产业发展规划、出台产业发展政策时,必须详细掌握当地产业发展基础条件,既包括产业自身发展现状,也包括影响产业发展的环境,只有摸清家底才能做出准确的产业发展定位、发展目标并制定有针对性的促进措施,进而使得规划顺利落地、政策切实有效。从产业现状和政策现状两个层面对乡村产业发展基础进行分析,改善当前乡村产业发展绩效评价全面性不足的问题,并通过专题图层的方式呈现出来,将与乡村产业发展绩效相关的地区发展基础、发展环境及发展政策等进行关联。

(一)乡村产业现状分析

乡村产业现状分析包括产业自身发展现状、

洞察、政策图谱、特定指标、产业分类等内容,进行专题图层分析。在基础数据足够详实的情况下,在进行分类的基础上,按照专题组合排列,形成专题图层进行展示,从而研究和分析相关数据之间的关系。如通过对地区主导产业、关联产业及基础性产业图层分析,利用规模、占比、趋势等数据,可以分析产业基础性产业变化情况、主导产业的成长性、产业之间的关联性和融合度等;再如通过对合作社、工业企业(大/中/小型)、商贸企业(大/中/小型)等不同企业类型的数量、区位分布、主体营收情况等进行分析,从时间趋势预测未来发展,从空间看关联发展情况。

四、乡村产业发展绩效分析

在产业发展现状分析的基础上,产业发展绩效分析主要从投入、成效、效率及公平四个维度展开分析。其中,投入分析主要考察资金投入的配置规模、配置结构、配置方式等;成效分析覆盖产出和效益,分析目标达成情况,并开展横向对比;效率分析主要从政策的有效性和资源配置效率两个角度展开。此外,涉及乡村振兴领域的政策,资源配置的公平性也应该作为分析重点。

(一)投入分析

乡村产业投入的要素包括土地、资本、劳动力、企业家能力、信息数据等,因为本文主要探讨财政支出政策绩效评价,因此主要对资本要素的投入进行分析,考察投入规模、结构、方式,对纵向趋势、地区内不同产业之间以及不同地区间的横向比较展开分析。投入规模主要反映资金对产业发展的投入或扶持强度趋势变化情况,可以通过乡村产业发展财政支出增长率、财政支出占GDP比重、财政支出增长弹性系数(产业财政支出增长率/GDP增产率)等指标进行分析。如弹性系数大于1,说明产业投入增长快于GDP增长。投入结构主要反映投入资金来源的结构变化与资金在不同产业之间的配置结构变化,反映财政资金对社会资本的引导性及投入结果是否与地区产业发展重点相匹配。投入方式分析主要反映政策支持乡村产业发展所采用的手段,如财政资金奖励、投资补助、贷款贴息、产业基金注入等,考察投入资金的配置方式和配置效率。

(二)成效分析

投入成效包括产出和效益两部分,其中产出是目前绩效评价中已经重点关注的内容,本文不再赘述,重点介绍效益分析开展的维度。效益分析主要从经济效益、社会效益、可持续影响等三个方面展开,前二者体现产业对区域经济社会发展的贡献,后者体现产业对自身或区域经济发展的可持续影响。

1.经济效益分析。从乡村产业产值、对地区经济贡献程度和对农民增收的促进情况进行分析,通过乡村产业产值及其占比、税收收入及其占比、农民收入及对应的变化趋势等,考察相关产业的重要性和政策投入对产业发展是否具有促进作用。

2.社会效益分析。主要考察吸纳就业的情况,一方面考察乡村产业解决农民就业人员数量增长情况,另一方面通过乡村产业就业比重考察乡村产业发展对农村就业的贡献度。

3.可持续影响分析。从产业自身可持续影响和区域综合影响进行分析。科技创新和产业融合是当前乡村产业发展的关键词,其中,科技创新成果转化能力可以从乡村产业科研投入强度、专利数量、科技成果转化率等方面予以反映。产业融合度考察产业之间的相互促进、融合程度,乡村产业融合水平提升对实现农业农村现代化具有重要意义,可采用相关性系数、赫芬达尔指数(HHI指数)、投入产出表分析等。以赫芬达尔指数为例,指数值越大,表明产业融合度越高,有利于推进农业产业链整合和价值链提升。区域综合影响主要通过空间计量经济模型测算,如通过重心模型反映区域经济重心的迁移路径,考察区域产业发展与规划落实的偏差性;通过亲疏关系模型反映区域经济与周边城市经济的亲疏关系,判断区域产业发展与周边城市是否具有联动性;通过引力分析模型反映区域经济的实力,考察产业对区域经济的相互促进情况。

(三)配置效率分析

在开展配置效率分析前,应首先对政策的有效性进行评价,主要考察产业政策对促进地区乡村产业发展是否有效。评价可采用的计量经济模型比较多,其中模型测算处理和数据要求比较简单的模型有相关性分析和回归性分析。此处的重点在于选取合理的投入要素,并筛选与政策目标最为相关的成

效指标,并具有足够的、科学的样本。

配置效率分析主要是考察要素投入后产出的有效性,既包括单项要素或整体资源的投入产出有效性,也可进行纯技术进步分析。具体为:一是劳动、资本、土地等单项要素的投入产出情况,可通过C-D生产函数测算。二是总体投入产出分析,常用数据包络分析(DEA)、随机边界分析(SFA)等模型进行分析,对既定的投入因素进行最佳组合,计算所能达到的最优产出,类似于“帕累托最优”分析;还可以通过产业/企业间的OP协方差值考察产业/企业的资源误置及优化程度。值越大,说明资源配置优化程度越高,行业集中度较高的可能性越大,资源向高生产率企业集聚行业实现有效整合,反之资源配置效率较低有待提升。三是考察技术进步情况,可通过全要素生产率(TFP)模型测算除资本、劳动、土地等要素以外的纯技术进步生产率的增长,

表1 乡村产业发展绩效评价指标体系

评价维度	一级指标	二级指标
投入分析	投入规模	乡村产业财政支出增长率
		乡村产业财政支出占GDP比重
		乡村产业财政支出增长弹性系数
	投入结构	各类乡村产业支出的比重
		各类乡村产业支出增长率
	投入方式	各类投入方式的比重 各类投入方式的增长率
成效分析	财政资金引导作用	乡村产业总社会资本投入占比
		乡村产业财政投入乘数
	地区经济贡献	乡村产业规上企业主营业务增长率
		乡村产业规上企业销售利润率
		乡村产业年增加值
		乡村产业增加值占地区生产总值比重
		重点产业税收占总税收比重
	农民增收	农村居民可支配收入增长率
	吸纳就业	乡村产业从业人员增长率
		乡村产业从业人员占比
	科技创新能力	R&D经费投入强度
		R&D人员增长率
		乡村产业企业专利申请数增长率
		科研成果转化率
	产业融合度	相关性系数
		赫芬达尔指数(HHI指数)
投入产出表分析		
区域经济发展	区域经济重心迁移——重心模型	
	临近城市亲疏关系——亲疏关系模型	
	区域经济实力评估——引力分析模型	
效率分析	配置效率	政策有效性(相关性分析)
		单项要素投入产出比——C-D生产函数
		技术进步率——全要素生产率(TFP)
		总体投入产出效率——前沿面分析(DEA,SFA)
		产业/企业的资源误置及优化程度(OP协方差)
公平性分析	配置公平性	变异系数、泰尔指数、基尼系数

考察纯技术进步,包括知识、教育、技术培训、规模经济、组织管理等方面的改善,对经济或产业的影响程度。此外,资源配置结果既要考虑效率性问题,也要考虑公平性问题。乡村产业发展资源配置结果的公平性评价,一般采用变异系数、泰尔指数、基尼系数等指标进行评估。

五、乡村产业发展资源配置

由于乡村产业发展的弱质性,资源是促进地区乡村发展的关键因素。资源配置涉及“配置对象确定、资源怎么配置、配置效率如何”等问题。区域资源配置对象确定、配置方式、配置效率等对当地乡村产业发展水平具有显著影响。通过前述对乡村产业发展基础和乡村产业发展绩效的分析,可以基本解决“配置效率如何”的问题,发现地区在乡村产业发展规划定位、政策制定、资源配置等方面存在的不足,也就对应明确了政策调整 and 资源配置优化的方向。

(一)乡村产业发展规划定位方面

由于多数区域存在“产业选择缺乏特色、比较优势不突出且同质化严重”问题,区域资源配置的滥配、错配现象比较突出,导致区域资源禀赋优势难以转换成产业发展优势。针对这一问题,需要在顶层设计层面整合资源。实现的步骤为:首先,通过产业发展基础分析,洞察产业链、供应链、价值链基础,结合区域资源禀赋找准地区乡村产业定位,明确乡村产业发展的方向、产业定位、产业目标等关键要素;其次,解决“配置对象的确定”问题,一般以发挥集中优势作用为出发点,对区域主导产业或主导产品甄别后,遴选相应的扶持主体,如优质产业园区、龙头企业、有潜力的种子企业等具体推进,基于资源的有限性,根据扶持重点进行扶持产业和方向的聚焦非常重要。

(二)乡村产业发展政策制定与资源配置方面

一是针对政策有效性问题。若有效则进一步进行政策的资源配置效率公平分析;若多种评价方法均显示政策无效或部分有效,则要对政策或其无效部分进行有序退出,如果是因为扶持方式产生的无效,应对资源配置的方式进行创新。二是解决资源配置效率问题,包括整体性低效问题

和配置对象低效问题。整体性低效主要是产业的要素生产率整体较低的问题,需要考虑将更多资源投入产业技术创新领域,通过技术改进提升全要素生产率,促进规模收益递增。配置对象低效问题,存在全部或部分资源配置对象低效率两种情况,资源错配在生产效率比较低的产业或企业,导致投入效果不显著,应结合分析结果对政策的扶持产业或产业内的具体扶持企业进行调整,对应至政策制定,就应该调整政策扶持对象及扶持条件等。三是若资源配置存在不公平的情况,也需要结合问题产生的原因,针对扶持对象、扶持条件、扶持标准等进行优化。此外,投入资源的结构应根据扶持的产业及企业进行调整,不断拓宽资源的来源渠道、推进投入方式多元化,着重发挥公共资源的引导性作用。

六、结束语

开展综合性绩效评价是全面反映地区乡村产业绩效的必然之路,但要支撑高质量的绩效评价工作,除了研究科学的评价路径和评价指标体系外,还需要建立系统性的数据平台。因此,一方面,需要平台的数据资源保障,既包括多部门、多源异构数据的融合,也包括部分模型要求收集较多的时间序列数据;另一方面,应用的新技术需要相关技术人员与业务人员共同参与。本文涉及的相关成果尚在初步探索阶段,仍存在较多不足之处,后续期待借助相关绩效管理与乡村产业领域专家的研究成果,不断深化,并通过实证予以验证,以期应用于乡村产业发展相关研究工作中。■

(作者单位:南京闻政信息科技有限公司、上海闻政管理咨询有限公司)

注释:

①农业农村部.农业农村部关于印发《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》的通知[EB/OL].(2020-07-09).http://www.moa.gov.cn/nybg/2020/202008/202010/t20201020_6354670.htm.

②北大法律信息网,按政策主题关键词搜索,删除重复政策。

参考文献

[1]财政部,农业农村部,国家乡村振兴局.关于运用

政府采购政策支持乡村产业振兴的通知[EB/OL].(2021-04-24).https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/10/content_5605613.htm.

[2]陈海霞,亢志华,马康贫,刘华周.现代农业产业规划中主导产业选择方法研究及实例分析——以江苏连云港市为例[J].安徽农业科学,2009,(28).

[3]董玉莲.乡村振兴战略视角下乡村产业发展绩效审计问题研究[J].审计与理财,2023,(02).

[4]国务院.国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见[EB/OL].(2019-06-17).https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5407659.htm.

[5]李丹,郑志安.产业链主导产品评价模型的构建及其应用[J].商场现代化,2005,(24).

[6]刘泓灏,郭颖.乡村振兴背景下农村产业发展的对策建议[J].产业创新研究,2023,(13).

[7]刘金林,肖忠英.金融支持对产业扶贫绩效的影响分析[J].产业与科技论坛,2018,(04).

[8]罗淑琴.中国产业资源配置的效率研究[D].成都:西南财经大学,2023.

[9]苗欣.产业兴旺目标导向的政企产业发展行为研究——基于乡村产业扶贫视角[D].郑州:河南农业大学,2022.

[10]农业农村部.农业农村部关于拓展农业多种功能促进乡村产业高质量发展的指导意见[EB/OL].(2021-11-17).http://www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/202111/t20211117_6382387.htm.

[11]秦开大,赵帅,秦翠平.“互联网+现代农业”趋势下主导产业选择模型及路径分析[J].科技进步与对策,2016,(12).

[12]童洪志,冉建宇,管陈雷.乡村振兴背景下三峡库区现代农业主导产业选择研究——以重庆万州区为例[J].农业现代化研究,2021,(04).

[13]王谦,李超.基于三阶段DEA模型的我国财政支农支出效率评价[J].财政研究,2016,(08).

[14]张军超,杨文宇.制造业全要素生产率演化及其成因研究——对深圳资源配置模式与制造业发展的关系分析[J].深圳社会科学,2020,(05).

(本栏目责任编辑:王希玥)

本栏目与上海闻政管理咨询有限公司联办