

财政农业项目绩效评估指标体系的分析与研究

张花

(山东济南平阴安城镇政府, 山东 平阴 250409)

摘要: 绩效评估指标体系是政府对农业进行财政支出时需要参考的重要依据, 是国家财政对农业项目在近一段时间的工作中成绩和效率的一种评价和判断。本文主要是基于现在财政农业项目绩效评估的方法, 提出了评估体系在构建中存在的随意性、主体单一、缺乏系统化等问题, 从而对指标体系进行分化, 要科学地量化评估指标和程序, 从效益、政策、可持续发展的指标进行评估, 使得农业项目得到更好的财政支持。

关键词: 财政支出; 农业项目; 绩效评估

绩效评估是绩效管理的重要内容, 能够极大地激发财政农业农村部门的工作积极性, 现阶段我国绩效评估的历史实践并不成熟, 整体体系还有不完善的地方, 随着绩效评估越来越深入到职能部门工作的方方面面, 在评估过程中也出现很多现实问题, 为了保持财政农业项目的安全, 就需要对其绩效评估的工作进行完善, 使其评估指标更全面, 财政支出也更加合理。

1 财政农业项目绩效评估的发展及方法

1.1 绩效评估的发展

财政农业项目绩效评估管理最初始于20世纪50年代美国的绩效预算管理, 到了20世纪70年代以后, 西方发达国家已经广泛应用新的绩效管理制度, 到了20世纪80年代, 西方国家在经济快速发展, 全球化进程日益加快, 国际竞争日益加剧的大环境下为了更好地解决财政赤字, 树立良好的财政服务形象, 纷纷提出了以农业项目为服务对象的绩效评估措施, 20世纪90年代, 绩效评估系统日趋成熟。我国在改革开放以后正式引进了绩效评估体系, 随着绩效评估框架和评估指标在我国各部门全面实施运用, 绩效评估在政府工作的理论和实践上都取得了很大成就, 尤其是在财政农业项目上, 绩效评估越来越完善, 使得有限的财政资金可以投入到更多元化的农业项目中, 监督农业项目的发展, 既能够避免出现财政浪费现象, 也能使得农业项目的效益得到提升^[1]。

1.2 绩效评估的具体方法

对财政农业项目进行绩效评估主要是因为现在农

业投资所涉及的领域是非常多的, 不同的项目也会产生不同的效益, 每一个指标都会反映出一个方面的社会情况, 如果对各个农业项目进行绩效评估, 使评估的指标更加多元化, 才能反映出真实的情况, 让农业发展更加全面。在对财政农业项目进行绩效评估的时候, 主要可以采用分层次的方法, 可以从国家、地区等不同层次的角度, 来对农业项目进行分类, 例如可以分为农业综合的开发以及扶贫农业项目, 对这两不同类型的项目进行不同的绩效评估, 在评估的时候, 也要从社会效益、环境、未来发展前景等层次进行评估, 使得绩效评估更高效。通过绩效评估的指标体系也让政府部门更确定未来农业项目的发展方向, 从而促进了农业的稳定和持续发展。

2 财政农业项目绩效评估体系构建存在的问题

2.1 随意性大, 量化程度难以把握

财政农业项目的绩效评估指标一定要可量化的, 可衡量的, 才能成为评估的标准, 在评估过程中真正做到可操作。由于不同农业的项目, 在工作性质和服务对象上是不同的, 多样化的情况造成很多指标没有统一的标准, 只能由评估主体主观评价。而且过分细致的量化指标也会造成公务人员的抵触情绪, 在评估过程中处于紧张以及厌倦的工作状态, 僵化工作思维, 反而达到了适得其反的效果。所以指标的量化程度无论过强过弱都存在弊端, 相互矛盾, 找不到平衡点。在现今社会中, 很多财政农业项目都过于强调经济绩效, 甚至完全将经济发展与绩效指标划等号, 导致评估结果过于倾向经济, 忽视了农业项目在其他领域工作影响。GDP虽能反映出国家或地区在一段时间内的生产总值, 但是GDP上升并不意味着社会各方面的全面进步, 过分强调经济指标, 忽略发展经济过程中对社会贫富差距, 福利发放以及环境污染等方面造成的影响, 在一定程度上也远离了绩效评估的最初目的, 评估出的结果也是有些偏差的^[2]。

2.2 评估指标主体单一

一直以来, 我国各财政农业项目的评估指标体系都是由上级部门自己为下级部门研究设计的, 缺乏本

部门内部的自身评估和社会大众对专业部门的评估与指导,不仅缺乏客观性和全面性,而且可能出现下级对上级的“对症下药”,一味地迎合上级对本部门的要求,政绩不切实际,做给上级看的后果,评估的结果也没有了真实性。而上级部门在没有进行调研分析就盲目地对下级进行指标设置,缺乏对社会公众的借鉴,不利于被评估者积极主动地完成本职工作。常规的评估主体因各种因素影响不能做到客观公正,致使评估结果不准确,很难达到评估目的。这样的单一评估使得指标评估体系成了一个固定化的流程,不能切实地反映出财政农业项目的实际情况,不利于农业项目的后续发展。

2.3 绩效评估缺乏系统模型体系

科学严谨的评估体系应该在完善和规范框架内进行,包括评估意义,评估对象,价值取向,评估指标,评估的监督与改进等等。但是从目前的结果来看,我国的绩效评估系统还处于初级探索阶段,相关理论研究的实践较少。现有的绩效评估标准比较零散,没有一套科学系统的价值评估体系,评估过程还会受到经济环境,政治现实,历史文化等因素的制约,可行性较差。因此在进行财政农业项目绩效评估的时候,只是将其看成一种对农业项目监管的技术手段,而不是将其看作日常的管理过程。导致各职能部门在绩效考核的评估中有所缺失,难以引起重视。

3 财政农业项目绩效评估体系的优化

3.1 科学量化评估指标和程序

设计一个科学的统一的量化评估指标是绩效评估的基础,不同农业项目的评估指标应当根据每一个财政农业项目日常的基本职责范围来制定。评估指标应全面涵盖到财政农业项目的效益范围,又要突出重点项目发展的时间,效益,结构等质量指标,还要将投入指标和产出指标对比考察。例如,在了解财政对农业项目的投资规模的数量和质量之后,就要和当地的农业经济效益、居民生活水平提高了多少等内容相比较,还要考察当地就业率,社会治安情况,环境质量如何,人民教育程度等政策指标。绩效评估的程序应保证公开严谨、科学规范。从评估方案设计后的确定公开,组织动员,具体实施,社会参与,大众监督到公布评估结果和实施措施等各个环节都是相互承接又彼此联系的,少了其中任何一项都会造成评估结果的偏差。每一道程序都是绩效评估体系正常顺利进行

的重要保证,所以评估过程开始后不得随意变更,评估程序的要具有一定稳定性,明确责任主体,评估过程才可流畅顺利^[3]。评估过程应采取适当的方式向公众公开,每个环节都敢于面对社会的监督,才能得出有信服力的评估结果。

3.2 评估指标的多元化

单一的评估指标无论是上级部门还是社会大众都无法保证绩效评估的客观性,为了减少单一评估指标对结果造成的误差,只有建立多元化的评估指标才能全面合理地评估财政农业项目的绩效,让各类评估指标达到优势互补的目的。采用的评估方法可以是内部评估和外部评估,其中内部评估包括了上级评估测评,下级评估考察和投诉考评。上级评估主要对已下达工作的完成情况考察为主,下级测评由下属各部门的直属领导和协管单位为主,这些直属单位对上下级基础工作比较了解,可以从实际情况出发,评估绩效的完成度,而投诉则是反映出部门在上一阶段的工作弊端,也能对财政农业项目平时的工作起到监督审查的作用,真实反映出大家对农业项目工作的满意度。外部评估主要由被服务对象和相关专家、新闻媒体等组成的,被服务对象主要以接受部门具体服务的人员为主,使得整个评估更加全面。多元化评估可以分为效益评估、政策评估、可持续发展评估这三个方面。

3.2.1 效益评估指标体系

效益评估指标是财政农业项目绩效评估的主要内容,主要是包括对经济、社会、生态三方面效益的评估。其中对于经济效益评估来说,由于农业投资项目是比较多的,所以在对其进行评估的时候,就需要从多方面来进行分析,要了解农业项目是否对生产能力进行了提升、是否增加了当地的农产品的产量、同时通过农业项目,农村劳动力的生产率是否提升、对当地农产品的生活质量有没有影响、项目的回报率和投资率的对比情况等等,在效益指标的评估中,还要包括了对国民经济效益方面的评价,了解其盈利的能力以及最终的效果,对所有农业项目所涉及的经济效益进行绩效评估,要从经济的角度了解财政农业项目开展的可行性^[4]。从社会效益来看,在进行农业项目发展的时候,很难从定量指标去评价社会效益,所以可以采用定性指标的方法,根据项目的不同情况进行社会效益的评价,主要是包括了农民生活水平的变化,例如了解农村劳动力的数量、贫困人口是否因为农业

项目而减少等等,也要对农村的产业结构进行评估,了解在农业项目实施之后,农村各产业所占比例的变化,对这些变化进行评估可以从实际情况了解社会效益。同时也要评估农村的信息化使用程度、农民文化程度等指标,这些指标都属于社会效益,属于农业项目绩效评估中的重点内容。对于生态效益来说,进行评估时可以采用定量和定性的方法,具体的评价指标包括了水资源的利用情况、森林覆盖率的变化、项目所处地区自然环境的改善情况等,对这些指标进行评估可以了解其生态效益,帮助财政农业项目在发展过程中更加绿色、低碳。

3.2.2 政策绩效评估

对于政策绩效指标来说,进行评估的时候主要是包括了财政对各项农业业务所支出的资金数量和结构,并对政府的重视程度进行了绩效评估。在进行政策指标的绩效评估时,要对农业财政的资金增长、中央财政的资金增长、各级政府的财政增长等等情况进行评估,并且了解财政支出和收入之间的比例,通过评估了解农业项目是否可行,政策的支持是否合理。一旦在评估过程中出现不合理的现象,那么就可以及时进行改善,通过绩效评估指标体系,保证财政在对农业项目进行资金投入的时候更加科学和公正,为农业项目的发展提供了政策的保障。

3.2.3 可持续发展的绩效评估

对于可持续发展的绩效评估来说,它与效益评估相类似,但是在评估指标的侧重点上是存在不同的,效益评估主要是了解现今效益增长的情况,而可持续发展的评估则是了解其未来可持续发展的能力,通过评估了解农业项目的发展前景和预期达成的效果。主要评估的指标包括了经济增长的持续性、稳定性的情况;劳动力结构、项目生产率的变化趋势;对生态环境是否有改善的作用;项目和农村的发展是否匹配,通过对这些指标的评估,从经济、生态、社会等多方面角度了解农业项目可持续发展的动力。此外,还要重点对农村的环境、人文等指标进行评估,例如,可以对农业项目参与的农村人口结构、数量等进行评估,了解在农业项目发展之后,农村人口的就业率是否上升,在评估的时候,也要对项目运营、建设等情况进行了解,并对农业项目中内含的一些医疗、教育等福利情况进行评估,从多角度来分析其可持续发展的前景,从而保证绩效评估更有效果。

3.3 创建独立科学的评估体系

我国在对财政农业项目进行绩效评估时普遍存在着重形式,轻效率的问题,主管部门应该积极改变之前陈旧的评估方式,提高绩效评估工作的质量和效率,实现评估资源的合理利用^[5]。上级部门应将过程指标和结果指标结合再加以评估,以提高评估结果的真实性,减少政府为提高评估结果而进行的不良操作,防止对人民和党造成危害。为了减少在评估过程中的偏差,评估主体应提升决策的实用性和科学性,例如,财政农业项目在进行绩效评估时一定要坚持过程指标和结果指标相结合的原则,把社会效益、经济效益和可持续发展绩效等指标结合起来,综合进行指标的评估,完善相关保障机制,加强工作人员的自我反思和责任意识。根据评估部门的不同,在确保多元化指标的前提下,设计合乎实际的统计权重比例,尽量以农业项目的效益、政策、发展前景等指标为主来进行评估,争取得到最合理的评估结果。部门要分析政府的绩效评估目的和结果,改进管理措施,积极学习发达国家的评估经验,结合本部门本地区的具体实际情况,逐步落实政府人员的领导职能,激发出绩效评估人员的积极主动性,建立科学完善的绩效评估制度。

4 结论

综上所述,对财政农业项目进行绩效评估指标体系的分析,可以提升农业项目的绩效,使得财政支持更加优化,促进农业发展。在进行评估指标体系的优化时,要先对评估的指标进行科学量化,并对效益、政策等指标进行多元化的评估,保证评估体系更加科学。通过绩效评价让政府更了解农业项目的发展,可以针对性进行财政支持,减少资金浪费的现象。

参考文献

- [1] 王继飞.北票市农业水价改革绩效评估分析[J].黑龙江水利科技, 2022, 50(9): 169-173.
- [2] 武婷婷.高质量发展背景下吉林省农业保险财政补贴绩效评估与优化研究[D].吉林财经大学, 2022.
- [3] 刘立强.浅谈财政农业专项资金使用与管理[J].商业文化, 2021(24): 132-133.
- [4] 林振.市级政府主导型展会活动的绩效评估指标体系及应用研究[D].福建师范大学, 2021.
- [5] 张峰旭.基于公众获得感的政府绩效评估指标体系构建研究[D].大连海事大学, 2020.