



经济管理学术文库·管理类

中国财政支农绩效监测评价研究

——以试点地区为例

A Study on the Monitoring and Evaluation of
Performance of Fiscal Expenditure on Agriculture
— Case Study of Pilot Areas

王宏伟 张艳芳 等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·管理类

中国财政支农绩效监测评价研究

——以试点地区为例

A Study on the Monitoring and Evaluation of Performance
of Fiscal Expenditure on Agriculture
— Case Study of Pilot Areas

王宏伟 张艳芳 等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政支农绩效监测评价研究——以试点地区为例/王宏伟, 张艳芳等著. —北京: 经济管理出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5096-5400-2

I. ①中… II. ①王… ②张… III. ①财政支农—经济绩效—研究—上海
IV. ①F812.751

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 242243 号

组稿编辑: 杨国强

责任编辑: 杨国强 张瑞军

责任印制: 黄章平

责任校对: 王纪慧

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 710mm×1000mm/16

印 张: 10.75

字 数: 120 千字

版 次: 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5400-2

定 价: 48.00 元



·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

课题负责人

王宏伟 中国科协创新战略研究院 研究员

课题组成员

张艳芳 中国社会科学院工业经济研究所 助理研究员

董宝奇 中国社会科学院世界经济与政治研究所 助理研究员

张 静 中国科协创新战略研究院 助理研究员

张 鑫 国务院发展研究中心创新发展研究部 助理研究员

前言

改革开放以来，随着我国财政能力的增强和国家政策的支持，财政支农资金总量不断增长，由1978年的150.7亿元增加到2016年的18442亿元。尤其是2003年后，财政支农支出呈现出快速增长态势。投入规模和年均增幅均创历史新高，初步形成了覆盖农业农村改革发展各领域的政策体系，大大促进了农村经济的发展。尽管财政支农取得了巨大的成绩，但仍然存在财政支农总体支出水平较低、支农资金分配结构失衡、支农资金使用效率不高、支农资金管理体制不完善等问题。

在世界银行机构发展基金（中国）的支持下，作为中国政府公共投资的主管领导机构，国家发改委目前正考虑开展一项改革试点，旨在提高中国农村投资的效率和效益。试点改革的主要目标是促进资金整合优化，同时对地方政府提供财政激励，通过加强相关的监管和评估来提高公共服务绩效。

本书基于我国财政支农现状及存在的主要问题，借鉴国外公共支出绩效评价经验，回顾我国财政支农绩效评价工作的进展和存在的问题，对影响我国财政支农绩效的主要因素进行了探讨，并对试点地区财政支农绩效现状进行了深入调研分析，构建了项目层面和县级多部门层面的财政支农绩效评价指标体系，建立综合评价模型，对试点地区财政支农绩效监测评价进行实证研究，最后提出了提高财政支农绩效的政策建议。

目 录

第 1 章 引 言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目标	2
1.3 研究综述	2
1.3.1 农村公共支出绩效评价存在的问题	3
1.3.2 农村公共投入绩效评价的内容	7
1.3.3 农村公共支出绩效评价的方法	10
1.4 研究的主要内容	16
1.5 研究的技术路线	17
第 2 章 中国财政支农现状及存在的主要问题	19
2.1 中国财政支农发展历程	19
2.2 中国财政支农资金的总体规模	21
2.3 中国财政支农存在的主要问题	26
2.3.1 财政支农总体支出水平较低	27
2.3.2 财政支农资金分配结构失衡	29
2.3.3 财政支农资金使用效率不高	30
2.3.4 财政支农资金管理体制不完善	32



2.4	试点地区财政支农存在的主要问题	33
2.4.1	投资体制不完善	33
2.4.2	规划项目和地区需求有偏差	34
2.4.3	项目下达的滞后性	37
2.4.4	地方配套资金很难兑现	38
2.4.5	项目的可持续性发展重视不够	40
2.4.6	政策未能有效衔接	41
2.4.7	监督机制不完善	42
2.4.8	部门能力建设不足	43
第3章	国外公共支出绩效评估经验总结	45
3.1	国外财政支出体制	45
3.1.1	美国的财政支出体制	45
3.1.2	加拿大的财政支出体制	48
3.1.3	英国的财政支出体制	50
3.1.4	三个国家财政支出体制小结	51
3.2	国外公共支出绩效评价现状	53
3.2.1	美国政府投资活动的评价体系	53
3.2.2	加拿大联邦政府公共支出的绩效评价	56
3.2.3	英国的公共支出绩效评价	57
3.2.4	澳大利亚公共支出的绩效评价	59
3.2.5	世界银行公共投资的绩效评价	61
3.2.6	其他发展中国家公共支出的绩效评价实践	64
3.3	国外公共支出绩效评估的主要经验	66

第 4 章 我国财政支农绩效评价的发展现状和存在的问题 … 71

4.1 财政支农绩效监测评价发展现状	72
4.1.1 中央层面的财政支出绩效评价发展	72
4.1.2 地方层面的财政支出绩效评价发展	75
4.2 财政支农绩效监测评价存在的问题	78
4.2.1 缺乏统一的监测评价制度保障	80
4.2.2 监测评价内容不够全面	81
4.2.3 监测评价指标体系不规范	83
4.2.4 监测评价能力建设不足	83
4.2.5 监测评价缺乏有效的反馈机制	84
4.2.6 监测评价的公众参与度低	86

第 5 章 县级财政支农绩效监测评价指标体系的建立 …… 89

5.1 绩效监测评价指标体系设计的目标、思路和原则 …	89
5.1.1 绩效监测评价指标体系设计的目标	89
5.1.2 绩效监测评价指标体系设计的思路	90
5.1.3 绩效监测评价指标体系设计的原则	92
5.2 县级财政支农绩效的影响因素分析	94
5.2.1 地区经济社会发展水平	94
5.2.2 相关政策的完善性	95
5.2.3 地区的财政管理能力	96
5.2.4 项目与地方发展需求的相关性	96
5.2.5 项目资金到位情况	97
5.2.6 项目的效益情况	98



5.2.7	项目管理水平	99
5.2.8	项目的可持续性	99
5.2.9	机构的能力建设水平	100
5.3	县级财政支农绩效监测评价指标体系的构建	101
5.3.1	单部门项目绩效评价指标体系	101
5.3.2	多部门财政支农绩效监测评价指标体系 ...	105
第 6 章	试点地区财政支农绩效监测评价实证研究	111
6.1	财政支农绩效监测评价模型方法	111
6.1.1	计量模型法	111
6.1.2	模糊综合评价法	114
6.1.3	主成分分析法	116
6.1.4	灰色关联分析法	119
6.1.5	DEA 分析法	121
6.2	试点地区基本情况	123
6.2.1	安徽省长丰县	124
6.2.2	甘肃省景泰县	126
6.3	试点地区财政支农绩效监测评价模型及其 实证分析	128
6.3.1	方法选取与数据来源	128
6.3.2	试点地区财政支农绩效监测评价指标的得分和 权重	129
6.3.3	试点地区实证测算	129
6.3.4	实证研究结论分析	133



第 7 章 提高财政支农绩效的政策建议	141
7.1 优化财政支农项目管理体制的顶层设计	141
7.1.1 科学确定中央财政专项和地方配套 支出比例	141
7.1.2 中央和各部门应加强在财政支农项目上的协调 一致和顶层规划	142
7.1.3 加强财政支农项目管理制度建设	144
7.2 提升地方政府对财政支农项目的综合支撑能力 ...	145
7.2.1 完善地方政府和部门项目预算编制制度 ...	145
7.2.2 提升地方政府财政支农资金整合能力	146
7.3 提升地方政府和各部门的能力建设	147
7.3.1 加强地方政府项目规划能力建设	147
7.3.2 提升地方政府和部门的能力建设	147
7.4 完善地方政府财政支农项目绩效监管评价制度	148
7.4.1 加强地方政府对财政支农项目的科学监管 ...	148
7.4.2 完善地方政府财政支农绩效评价体系	149
7.5 研究中存在的不足和后续研究问题	151
参考文献	153

第1章 引言

1.1 研究背景

在世界银行机构发展基金（中国）的支持下，作为中国政府公共投资的主管领导机构，国家发改委目前正考虑开展一项改革试点，旨在提高中国农村投资的效率和效益。试点改革的主要目标是促进资金整合优化，同时对地方政府提供财政激励，通过加强相关的监管和评估来提高公共服务绩效。

改革的主要设想是在试点县引入“基于绩效的转移支付系统”（Performance Based Grants System, PBGS）。其基本点是，试点县能否得到计划中的转移支付，将基于这样一个原则：只有当各试点县在公共服务绩效和能力方面表现足够好时，才能实际得到全部转移支付。基于此，政府每年都将会对各试点进行监测和评估，以确定它们的工作绩效是否提高到必要的水平。



1.2 研究目标

财政支农资金基本以实施与农业和农村发展相关的项目资金来体现，具体体现在农业基本建设、农业综合发展、农业科技推广、扶贫资金和水资源资金等方面。财政支农资金实施、管理和运营的最基本单位是县级单位。本书将以最基本的县级单位为研究对象，并以安徽省长丰县和甘肃省景泰县为案例，对县级财政支农绩效监测评价进行研究。建立以地区发展的整体环境、项目效益评级、监测能力建设为基础的评价指标体系，并对试点县的财政支农的绩效进行实证监测评价，对影响试点地区财政支农项目绩效的关键环节和存在的问题进行分析，提出提高试点地区公共支出绩效的政策建议。

1.3 研究综述

政府之所以要运用财政工具支持农业发展，一方面，因为农业生产是一个自然再生产和经济再生产相交织的过程，具有天然的脆弱性；另一方面，正如马克思在《资本论》中所说，“农业劳动不只是农业范围内的剩余价值的自然基础，而且是其他一切劳动部门能够独立化的自然基础，从而是各个部门所创造剩



余价值的基础”。

高璐、杨林在分析了我国财政支农在农业产业发展、农民增收和农村综合发展中的作用后指出,我国财政支农支出存在总量不足、结构不合理和效益偏低的现象,但财政支持农业发展并不等于最大程度地满足农业资金需要,正如 Andy Neely 所说,在激烈的竞争、外部需要改变和信息科技力量加强的大环境下,政府同利益最大化的私人部门一样需要重视资金的使用效益。绩效评价有助于促进资金整合优化,同时对地方政府提供财政产生激励以提高公共服务绩效。

1.3.1 农村公共支出绩效评价存在的问题

作为一项新生的制度,绩效评价已经在实践中体现出了它的优越性,在提高执政能力、健全公共财政体制和完善政府公共支出监督机制等方面,绩效评价都超越了以往简单进行的工作督导或检查总结,体现出战略与结果导向的管理优势。然而,由于开展公共支出绩效考评的时间不长,加之实践中对绩效评价的各种不正确理解,使得其制度在运行中不时面临困境或进入“误区”。

1.3.1.1 对“绩效评价”概念的理解不一

从各种文献中可以看出,对于什么是绩效评价,理论界目前并无定论。

Michel J. Lebas 从评价的目的和内容的角度认为,绩效评价就是能够及时地反馈被描述对象在具体环境约束下的成果的因果关系模型,它对组成这种因果关系模型的各组成部分进行部署和管理,以达到绩效各指标与其预期效果相一致的目的。



Petrei 认为,绩效评价是联系过去和未来这个“环路”中的一个元素,它能起到闭合“环路”和促进“环路”发展的作用。他认为绩效评价不应被看作是提高支出效益的其他技术的备选项和替代物,它应当是几个互补的方法中的一个,这几个互补的方法应结合起来互相加强。

郑永生、廖立云(2011)认为,绩效评价是指运用科学、规范的方法,按照政府行为的效益、效率和效果原则,以政府行为的成本效益分析为核心的综合指标体系与标准行为作为考评依据,对财政预算支出的成本和产生的效益进行科学、客观、公正的衡量比较和综合评判。

对绩效评价的概念理解不同,影响了绩效考评实践的指标选择,降低了同类公共支出的绩效可比性。

1.3.1.2 “绩效评价”的目的不明确

Ian Sanderson 认为,在英国“新公共管理”环境下,绩效管理是自上而下实施以加强控制的手段,绩效评价体系作为改变和发展的“动力”有着重要的控制作用,特别是当这个体系是外生的时候。有研究证明,外部压力在推动对当地政府绩效评价的过程中起到了重要作用。

相反,很多学者认为,绩效评价的目的在于学习而不是对公共部门的官僚作风进行控制。

Salvatore Schiavo Campo 和 Daniel Tommasi 认为,绩效评价的目标是通过考察政府政策和程序的效果向政策制定者提供是否继续或改变一个政策或程序的信息。

Donald P. Moyniha 认为,结果导向的管理改革的理性假设——管理者可以用绩效信息来做决策,这本身就是一个学习过程。



Peter M. Jackson 也认为,从战略管理的角度出发,公共服务的绩效评价不是控制的方法而是学习的方法,并且只有管理者具备向指标信号学习的能力和在学习基础上提高组织的能力,绩效评价或绩效指标引入才能得到期望的结果,也只有这样才能证明评价绩效的花费是有价值的。

理论界对绩效评价的目标尚有争议,实践中将绩效评价单纯地视为上级部门检查支出单位工作和支出单位自查的手段,或者成为各支出单位评比排序,甚至反映年度之间工作成绩和宣传政绩的“新工具”也就在所难免了。

1.3.1.3 绩效评价制度的缺陷

大量学者研究了我国的农村公共投入绩效评价制度,指出我国目前的绩效评价制度还存在很多问题,应当进行相应的改进。

杨启华(2008)认为,我国公共支出绩效评价的法规制度尚未统一建立,绩效评价结果约束乏力。

毛静、李锐(2006)认为,我国缺乏满足不同层面、不同行业、不同支出性质等方面进行综合、立体评价需要的科学、规范、合理的方法和指标体系以及标准体系。

此外袁萍(2008)认为,财政支农项目绩效评价工作中的取证困难也是制约我国绩效评价进展的一个因素。

张晓红(2006)指出,公共产品的垄断性供给、民众偏好意愿表达不充分、政府政策目标多元化、公共支出结构非市场化等都在制度层面上给公共支出的绩效评价造成了困难。

1.3.1.4 微观层面绩效评价的困难

沈淑霞、秦富、丁洁文(2004)以理性经济人假设为前提,利用委托—代理理论,结合我国财政支农资金使用的特点,发



现信息不对称成为财政支农绩效监督的客观约束：监督成本上升、监督主体的监督动力不足和监督工作不完全独立等。

王宇龙（2007）指出，目前很多绩效考评的实施主体还是政府部门，表现为上级机构对所属下级机构业务开展情况的考评。这种方式实际上是政府部门的内部控制、监督行为，与公共管理的要求相去甚远。

1.3.1.5 国外农村公共投入绩效评价的做法和经验

农业的重要性及其特殊性决定了政府必须对农业给予支持和保护，西方发达国家在工业化完成后开始进入工业反哺农业阶段，即向农业回报阶段，财政对农业的补贴和投入逐渐加大。部分西方国家也开展了公共支出的绩效评价，在提高公共财政支出的使用效益和控制财政支出总量方面取得了良好的效果，值得我们学习和借鉴。

西方发达国家的公共支出绩效考评制度之所以在提高政府资金的使用效益和优化公共支出结果等方面取得良好的效果，一个重要原因是对公共投入的绩效评价进行了立法，使其制度的设计和实施做到了有法可依。

杜林子（2005）提出，澳大利亚的绩效考评工作建立在制定部门事业发展目标、编制年度绩效计划及设计绩效考评指标的基础上，并通过编制年度公共支出绩效考评报告、评估财政资金使用效益和绩效审计完成。澳大利亚的做法与美国类似，张志超（2006）指出，美国政府认为绩效评估的产生与发展是被评估机构内部管理系统的自我完善过程，但更多的是对来自包括公众在内的外界压力的回应，为实现上述目标，GPRA 要求各联邦政府制定战略规划、年度绩效计划和年度绩效报告，国会、



GAO 和 OMB 会把对 3 份报告的审议与预算的批准结合起来。

施珺 (2007) 认为, 美国财政支出绩效评价的一个重要特点是由国会直接领导和监督, 并由国会会计总署负责对联邦政府各部门实施绩效评价, 这提高了政府支出效益和政府工作效率。而英国采用的是一种“外部型”的绩效评价制度, 其特点是绩效评价范围广泛、评价主体多元化、绩效评价进行社会化管理等, 这种绩效评价制度为英国政府进行经济调控、年度预算制定以及各政府行政责任制落实提供了依据。

安秀梅、邵世才 (2007) 分析了国外政府绩效评价的“3E”评价法、标杆管理法、平衡计分卡方法的特征以及优缺点, 根据我国具体的情况认为依据科学的平衡计分卡, 从财务、政府运作、公众和改进四个维度来设计政府公共支出绩效评价指标体系是适应我国现阶段政府公共支出绩效评价的较好选择。

1.3.2 农村公共投入绩效评价的内容

1.3.2.1 评价标准

邢文妍、辛兵海 (2008) 参考公共项目评估的“4E”标准, 认为农村公共投入的绩效评价应从财政支农资金使用的经济性、效率性、效果性和公平性四个方面进行绩效评估。

朱春奎 (2008) 对 2006 年得克萨斯州审计局修订的《得克萨斯州绩效评价管理指南》做了系统的介绍, 指出绩效评价系统应包括四个评价标准: 结果、产出、效率和投入, 并力图满足五个要求: 反映性、有效性、成本效益性、综合性和目标相关性。

Sanjay Pradha (1996) 则提出了一个评价支出总体水平和组成部分的框架, 这个框架强调六个要素: