


农业综合开发项目
绩效评价方法研究

农业综合开发项目绩效评价方法研究课题组 著



NONGYE ZONGHE KAIFA XIANGMU
JIXIAO PINGJIA FANGFA YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

014033197

F304
01



农业综合开发项目 绩效评价方法研究

农业综合开发项目绩效评价方法研究课题组 著

NONGYE ZONGHE KAIFA XIANGMU
JIXIAO PINGJIA FANGFA YANJIU



北航

C1721983

F304
01



经济科学出版社
Economic Science Press

781880310

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发项目绩效评价方法研究/农业综合开发项目绩效评价方法研究课题组著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4254 - 9

I. ①农… II. ①农… III. ①农业综合发展 - 项目管理
IV. ①F304. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 012717 号

责任编辑: 刘 莎

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

农业综合开发项目绩效评价方法研究

农业综合开发项目绩效评价方法研究课题组 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.75 印张 260000 字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4254 - 9 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目(CIP)数据

转型社会与犯罪问题研究/杨正鸣著. —上海:复旦大学出版社,2014.3
ISBN 978-7-309-10262-8

I. 转… II. 杨… III. 社会转型期-犯罪-研究-中国 IV. D924.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第316155号

转型社会与犯罪问题研究

杨正鸣 著

责任编辑/张 炼

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏凤凰数码印务有限公司

开本 787×960 1/16 印张 24.25 字数 377千

2014年3月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-10262-8/D·655

定价:55.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究



北航

C1722205

《农业综合开发项目绩效评价方法研究》

编委会主任：韩树清

编委会副主任：丛建华

编委会成员：杨建中 那日苏 靳玉良 王 雄
邓振军 苏 娜 加 木 王 晶

《农业综合开发项目绩效评价方法研究》

课题组成员：韩树清 杨建中 乔光华 那日苏 张如盛
李青丰 陈志强 邵 凯 罗大进 王 洋

前 言

绩效评价是 20 世纪中后期成熟起来的一种项目管理方法。进行项目绩效评价，可以总结经验、吸取教训、发现问题、改进管理。评价结果可以作为项目管理单位对项目绩效考核的重要依据，也可以作为未来同类项目立项审批、规划设计和运营管理的重要参考，从而控制投资风险、避免决策失误、提高管理水平。农业综合开发项目的绩效评价是一种事后考核评价，重点分析评价项目实施效率、取得的效益、产生的效果。目的是发现项目规划设计、施工建设、投产运营过程中存在的问题，总结经验，为改进项目的综合管理、实现项目的预期目标创造条件。开展农业综合开发项目的绩效评价具有重要意义，因此财政部、国家农业综合开发办公室（以下简称“农发办”）积极倡导和鼓励各地开展投资项目的绩效评价。

要使绩效评价取得预期的效果，就必须有一套科学的评价指标体系和方法。但通过文献检索和资料的查阅，我们发现农业综合开发项目绩效评价还没有现成的、适合的指标体系和方法。为此，2010 年年初，内蒙古自治区农业综合开发评审中心（以下简称“农发评审中心”）组织有关专家，组成了“内蒙古自治区农业综合开发项目绩效评价方法研究”课题组，专题研究了农业综合项目绩效评价的指标体系和评价方法。经过一年多的研究论证，查阅文献资料，借鉴国内外同类项目绩效评价的经验，于 2010 年 10 月完成了各类项目绩效评价方法的初步研究，撰写了总报告和各类项目绩效评价办法、评价指标体系、赋值方法、基础数据采集办法等的研究报告。2010 年 12 月，自治区农发办召开专题会议，就以上各项研究成果听取了驻呼各相关科研院所专家和全区各盟市、旗县农发部门的意见和建议，最终形成了一套比较合理的评价体系和方案。2011 年 4 月，自治区农发办再次组织专家对试点旗县 2008 年的项目进行了实地绩效评价。2012 年 10

月，课题组又进行了一次补充调研和试评价。修改完善了相关办法和指标，丰富了试评价案例，形成了目前的成果。

课题研究经过了文献研究—评价办法设计—实地试评价—总结交流—研讨会—修改方案再评价—再总结的研究过程，历时3年，行程6000多公里，试评价涉及10多个旗县，汇集了自治区农发办和评审中心领导和同志们、评价专家、基层农发办项目管理人员等上百人的集体智慧，成果具有一定的实用性，所以结集出版。该成果总结了绩效评价方法研究的国际、国内动态，既有对评价理论的总结，也有实际的评价案例，还有详尽的研究过程和分析说明。出版这一研究成果，对于推动农发项目绩效评价工作的开展，完善评价方法，具有一定的参考价值，对基层农发办工作人员了解、学习农业综合开发项目绩效评价的理论和方法，具有实用价值和指导意义。

总体上看，成果提出的指标体系比较科学，评价设计的效率、效益、效果指标能够科学反映农业综合开发项目的实际绩效。通过评价，的确可以发现项目的成效与存在的问题，实现评价的目的；能够很好地弥补其他项目管理措施的不足，很好地促进和完善项目管理各个环节的工作。农业综合开发项目管理档案比较完善，实地勘察也比较容易进行；评价项目效益和效果的数据大都可以通过入户调查获取，能够掌握实情，得出符合实际的结论。另外，研究和评价过程中也发现，评价工作如果组织不好，就会出现一些问题，如项目档案资料不全，调查农民代表性不强，非项目区可比性不强，财务资料不足，访谈深度不够等。解决这些问题需要评价专家和农发办工作人员有高度的责任心和良好的专业技能。

绩效评价是一个有效的工具，要合理应用，也需要注意一些问题。评价项目不可覆盖太宽、推广不宜太快、评价机构层次不能太多。应当分年度、分类别进行有限数量项目的抽查评价；或针对具体问题，选择典型项目进行绩效评价。要待积累足够经验后再行推广和扩展。总的来看，土地治理项目进行绩效评价的条件更加成熟，产业化经营项目绩效评价比较困难，主要是真实财务数据的获得存在困难。另外，绩效评价对专家提出了比较高的要求，专家要具有较强的业务能力、专业经验和责任心。每个项目都会有自己独特的方面，这些方面可能在评价办法中没有规定，这就需要专家能够根据绩效评价的一般原则和

原理，合理处理，以保持评价体系的适应性，并积累经验和案例。基期数据的采集很重要，应当明确要求项目可研对项目区基期的基本信息做详细的介绍。各类项目的评价指标可以在实施中不断完善，辅助调查表要在每次评价工作中针对项目的实际做出必要的修改。开展绩效评价，需要做好充分的宣传、动员和培训，组织和协调工作的效率对提高绩效评价工效、保证质量具有同样重要的意义。可以配套完善《农业综合开发项目绩效评价实施办法》，明确评价的程序与步骤。当然，评价结果的使用也要考虑各地的实际情况。

希望本书的出版对农业综合开发项目绩效评价的相关研究和实践起到一定的推动作用。书中不妥之处，请大家批评指正。

赫 树 清

2013年6月

目 录

报告篇 农业综合开发项目绩效评价方法研究总报告

一、概述	3
(一) 背景	3
(二) 研究目的和意义	3
(三) 研究方法、技术路线	4
(四) 相关概念界定	4
二、国内外项目绩效评价的理论和实践	6
(一) 绩效评价的相关理论	6
(二) 绩效评价的实践	7
三、农业综合开发项目绩效评价的原则、标准、方法和程序	9
(一) 原则	9
(二) 标准	11
(三) 方法	12
(四) 程序	12
四、农业综合开发项目的特点和评价关键点	14
(一) 农业综合开发项目的特点	14
(二) 项目绩效评价的关键点	15
五、农业综合开发项目绩效评价指标体系设计	16
(一) 指标体系设计思路的比较	16
(二) 指标体系的设计	17

六、指标的权重及赋值办法	18
(一) 指标的权重	19
(二) 赋值办法	20
七、评价结果的报告与使用	21
(一) 绩效评价报告编写提纲与要求	21
(二) 绩效评价报告的使用	21
八、关于项目绩效评价几个重要问题的意见和建议	22
(一) 数据和资料的来源	23
(二) 抽样的方法	23
(三) 辅助表	23
(四) 被评价项目的完工年份	23
(五) 评价的时间	24
(六) 评价结论的条件和前提	24
(七) 潜在的风险	24
(八) 对前期工作的要求	24
(九) 项目的选择	25
(十) 评价机构	25

方法篇 各类项目绩效评价办法

一、中低产田改造(含高标准农田建设示范工程)项目绩效评价方法	29
(一) 中低产田改造项目特点	29
(二) 指标体系	31
(三) 赋值方法	39
(四) 数据采集	51
(五) 附注	52
二、草原建设项目绩效评价方法	61
(一) 草原建设项目的特点和绩效评价的关键点分析	61
(二) 草原建设类项目绩效评价的时间及材料准备	62
(三) 评价指标体系	62

(四) 指标的权重及赋值标准	67
(五) 数据采集和评价方式	70
(六) 评价报告格式和内容要点	71
(七) 对草原建设项目绩效评价几个重要问题的意见和建议	72
三、种植业产业化经营项目绩效评价方法	73
(一) 种植业产业化经营项目绩效评价的落脚点	73
(二) 种植业产业化经营项目绩效评价指标体系	74
(三) 种植业产业化经营项目绩效评价指标的权重及赋值办法	77
(四) 种植业产业化经营项目绩效评价基础数据采集方法	78
(五) 需要关注的问题	83
四、养殖业产业化经营项目绩效评价方法	84
(一) 养殖业产业化经营项目的特点及评价难点	84
(二) 养殖业产业化经营项目绩效评价的时间及材料准备	86
(三) 评价指标体系	86
(四) 指标的权重及赋值标准	87
(五) 数据采集和评价方式	92
(六) 评价报告格式和内容要点	93
五、加工、流通产业化经营项目绩效评价方法	95
(一) 加工、流通产业化经营项目特点	95
(二) 加工、流通产业化经营项目绩效评价指标的确定	95
(三) 加工、流通产业化经营项目绩效评价指标权重的确定	99
(四) 数据的获取	100

案例篇 各类项目绩效评价案例

一、鄂尔多斯市杭锦旗 2008 年中低产田改造项目绩效评价报告	109
二、通辽市科尔沁左翼中旗 2010 年高标准农田建设示范工程项目绩效评价报告	115
三、鄂尔多斯市乌审旗苏力德苏木 2008 年草原建设项目绩效评价报告	122

四、鄂尔多斯市杭锦旗 2008 年年产 560 万公斤玉米良种基地扩建项目绩效评价报告	128
五、赤峰市敖汉旗塞沃肉牛产销农民专业合作社 1 000 头肉牛育肥养殖基地扩建项目绩效评价报告	136
六、赤峰市敖汉旗惠隆杂粮种植农民专业合作社 1 500 吨有机杂粮精加工新建项目绩效评价报告	143
附录	
附录 1 国家农业综合开发土地治理项目建设标准	149
附录 2 内蒙古自治区行业用水定额标准 DB15/T385—2009 (相关内容)	157
附录 3 中华人民共和国国家标准 GB/T50363—2006 (相关内容)	160
附录 4 农业供水末级渠系改造试点项目管理办法	162
附录 5 休牧和禁牧技术规程 NY/T1176—2006	165
附录 6 草原网围栏和刺丝围栏建设技术规程 NY/T 1237—2006	168
附录 7 草原划区轮牧技术规程 NY/T 1343—2007	174
附录 8 肉牛棚圈建设技术规程 (试用)	179
附录 9 国家农业综合开发项目公众满意度调查问卷 (1)	184
附录 10 国家农业综合开发项目公众满意度调查问卷 (2)	187
后记	189

报告篇

农业综合开发项目绩效评价 方法研究总报告

論告辨

付軒效難目頁武开合總业亦
告辨总究揭去衣

一、概 述

(一) 背景

农业是国民经济的基础。农业的发展对于增加农民收入、保障国家粮食安全、促进城乡经济、社会协调发展,具有重要的战略意义。农业也是一个弱质产业,因而通过财政支持农业来促进农业发展是世界上很多国家通行的做法。我国是一个人口大国,农业问题始终是一个关系国计民生的重要问题,近些年来,财政对农业的投资逐渐增加,对促进农业的发展起到了重要作用。农业综合开发是国家财政支持农业的重要举措。经过 20 多年的实践,在资金和项目管理等方面已经积累了丰富的经验,对我国农业的发展起到了不可替代的作用。内蒙古自治区是我国农业综合开发的重要地区,农业综合开发已经对全区农牧业及农村牧区经济发展、农牧民增收、国家粮食和生态安全作出了巨大贡献,成为改善农牧业生产条件、提高农牧业综合生产能力最重要的途径之一,赢得了社会的广泛认可。随着国家对自治区农业综合开发资金投入力度的不断加大,如何借鉴国内外的经验,特别是项目绩效管理方面的经验,进一步完善农业综合开发项目管理制度和体系,提升农业综合开发项目管理水平,提高农业综合开发投资的效益,就成为一个亟待研究的问题。为此,自治区农发办决定在年度调研课题中,安排“农业综合开发项目绩效评价方法研究”课题,开展相关研究,本课题就是在此背景下立项的。课题为自治区财政厅 2010 年度研究课题,由自治区农业综合开发评审中心主持,由相关单位的专家参与完成。目的是结合自治区农业综合开发 20 多年的经验,借鉴国内外农业项目的绩效评价思路和办法,提出符合自治区实际的项目绩效评价办法和制度,完善现有项目管理办法和制度体系,进一步提升农业综合开发的效益。

(二) 研究目的和意义

课题研究的直接目的是形成一套简捷、适用、符合国家和自治区农业综合开发实际的项目绩效评价指标体系和评价方案,包括土地治理项目(中低产田改造项目、高标准农田建设示范工程和草原建设项目),以及产业化经营项目(种植业、养殖业、加工和流通业项目)的分类绩效评价指标体系及评分办法。这套体系应该能够科学地分析评价农业综合开发项目的“三效”,即效率、效益、效果:

分析评价农业综合开发项目的实施效率,包括项目建设进度、质量和预算执行情况;分析评价农业综合开发项目取得的效益,包括项目的经济、社会和生态效益;分析评价农业综合开发项目的效果,包括项目的社会满意度、影响和可持续性。通过“三效”分析,总结农业综合开发项目建设的经验和教训、存在的问题及改进办法。

绩效评价是20世纪中后期成熟起来的一种项目管理方法。科学的绩效评价是防止项目投资盲目低效、利益错位及对生态环境破坏的有效途径。农业综合开发项目的绩效评价具有重要意义:一是可以发现和总结项目实施的成果和经验,为正确评价项目实施单位和项目管理单位的工作提供依据,调整和优化农业综合开发资金投资方向,改善农业综合开发项目的管理,充分发挥资金的效益,更好地完成农业综合开发的使命;二是可以为未来同类投资项目提供决策支持,以改善设计与管理、降低投资风险、防止决策失误、提高项目绩效。

(三) 研究方法、技术路线

课题立项后,课题组成员首先查阅文献,了解国内外相关国家、地区和组织开展绩效评价的方法和指标体系。在充分讨论的基础上,针对内蒙古自治区农业综合开发项目特点,起草了相应项目绩效评价指标体系和方法,然后在我区农业综合开发旗县(达拉特旗、卓资县、锡林浩特市、西乌珠穆沁旗、凉城县和林格尔县)中选取具有代表性的开发项目进行评价试验。在此基础上,认真总结评价试验过程中发现的问题,进一步修正和完善了农业综合开发项目绩效评价指标体系和方法,然后组织有关部门领导、专家、盟市旗县农发办代表进行研讨和论证,根据论证意见对初稿进行修改和调整,形成了《农业综合开发项目绩效评价方法研究报告(讨论稿)》。根据讨论稿确定的方法,专家组在杭锦旗、乌审旗、科尔沁左翼中旗、敖汉旗再次进行了实地试验和总结,最后修改完善,形成了本报告。

(四) 相关概念界定

1. 农业综合开发

根据国家农发办的定义,农业综合开发是指中央政府为保护、支持农业发展,改善农业生产基本条件,优化农业和农村经济结构,提高农业综合生产能力和综合效益,设立专项资金对农业资源进行综合开发的活动的。它的最终目标是合理配置农业生产要素,提高农业综合生产能力和市场竞争力,推动传统农业向现代农业转变。

2. 农业综合开发项目

农业综合开发项目是指在一定的时间和确定的区域范围内,为获得预期的经济、社会和生态效益,运用综合措施,对农业资源进行综合开发的投资活动。农业综合开发项目具有较为严格的规定性:在时间上具有明确的始点和终点;在空间上具有确切的地域范围;在计划安排上有具体的步骤;实施项目所需要的各种资源都应是特定的;项目参与者、受益者和预期效益也是明确的。

3. 农业综合开发项目的类型

国家自1988年起开始立项实施农业综合开发,1988~1993年间的项目统称农业综合开发项目。自1994年起,农业综合开发项目分成两类,即土地治理项目和多种经营项目;自1999年起,农业综合开发项目分为三类,增设科技示范项目;2004年后,农业综合开发项目分为两类,即土地治理项目和产业化经营项目,不再设立科技示范项目。

4. 土地治理项目

土地治理项目以中低产田改造为重点,建设旱涝保收、稳产高产、节水高效的高标准农田。土地治理项目具体可以分为四类:中低产田改造项目以提高农业特别是粮食综合生产能力为目标,着重建设稳产高产基本农田和粮棉油等大宗优势农产品基地;高标准农田通过更大投入,集中连片建设、配套相关设施,建成高产稳产和良好生态环境、抗灾能力强的基本农田;生态综合治理项目以保护项目区生态环境为目标,着重改良草场、开展小流域治理和土地沙化治理;中型灌区节水配套改造项目着重结合中低产田改造,为不低于5万亩、不超过30万亩灌溉面积的耕地、农田提供水利灌排保障,直接改善项目区的水利灌溉条件。

本课题主要研究在内蒙古自治区实施比较多的中低产田改造项目的绩效评价方法,并对生态综合治理项目中的草原建设项目的绩效评价方法进行了研究。高标准农田示范工程项目与中低产田改造项目在性质和特点上比较相似,本课题将其与中低产田改造项目合并考虑,没有单独研究其绩效评价方法。

5. 产业化经营项目

农业综合开发产业化经营项目的任务是通过通过对农牧业产业化龙头企业、农牧民合作组织等经营主体的扶持,延长农牧业产业链条,推进农牧业和农村牧区经济结构的战略性调整,提高农业综合效益,增加农牧民收入。最终目标是合理配置、科学利用农业生产要素,提高农业综合生产能力和市场竞争力,推动传统农牧业向现代农牧业转变。目前农业综合开发产业化经营项目包括经济林及设