

DOI:10.12361/2661-3263-05-08-115561

绩效评价统计监测机制研究

——以蒙阴县乡村振兴建设为例

刘民玲

垛庄镇财经服务中心, 中国·山东 临沂 276225

【摘要】随乡村振兴战略的持续推进, 各级财政对乡村振兴领域的资金投入逐年加大, 如何全面完成乡村振兴战略目标, 是各级各部门持续关注的重点领域。本文在对蒙阴县孟良崮乡村振兴齐鲁样板示范区过去五年的建设发展及绩效管理统计监测的基础上, 分析了乡村振兴示范区建设中存在的问题, 提出了解决方案和应对措施。

【关键词】绩效评价; 统计监测; 机制研究

Research on Statistical Monitoring Mechanism of Performance Evaluation

-- A case study of rural revitalization in Mengyin County

Liu Minling

Duzhuang Town Financial Service Center, Linyi 276225, Shandong, China

[Abstract] With the continuous progress of the rural revitalization strategy, the financial investment in the field of rural revitalization at all levels has increased year by year. How to complete the strategic objectives of rural revitalization is the key area of continuous attention of all levels and departments. Based on the statistical monitoring of the construction, development and performance management of Qilu Model Zone of rural vitalization in Mengyin County in the past five years, this paper analyzes the existing problems in the construction of rural vitalization demonstration zone, and puts forward solutions and countermeasures.

[Keywords] Performance evaluation; Statistical monitoring; Mechanism study

引言

实施乡村振兴战略, 是党的十九大作出的重大决策部署, 蒙阴县作为首批确立的山东省乡村振兴示范县, 从2018年开始连续五年对孟良崮乡村振兴齐鲁样板示范区进行接续连片集中打造, 走出了一条“生态好、乡村兴、群众富、可持续”的“两山”转化之路。但还存在资金使用单位绩效意识不强, 自我评价积极主动性不高, 资金供应面窄, 农业产业融资有待改善等一系列问题。作为乡村振兴资金的重要承接载体, 乡村振兴示范区既面临着重要的历史发展机遇, 也肩负着走出一条乡村振兴可持续发展之路的历史重任。

1 示范区的主要建设内容及投资概况

1.1 主要建设项目

(1) 产业振兴项目9个: 石马庄萌乐世界项目、椿树沟田园综合体项目、欢乐家无菌灌装果汁项目、金葵现代桃产业园二期项目、雅库特农业产业园项目、中运菌业项目、万亩标准化金银花种植基地项目、孟良崮纪念馆提升项目、发展壮大镇党委领办合作社联合社项目。(2) 生态振兴项目13个: 石路改造提升项目、干线道路建设项目、小微湿地治理项目、农村生活污水治理项目、农业产业废弃物综合利用项目、村庄环境综合整治项目、美丽乡村建设项目、村庄提升项目、民宿聚集区周边村提升项目、基础设施提升项目、石马庄河生态治理项目、黄仁河生态治理项目、镇驻地雨污分流项目。(3) 人才振兴项目3个: “归雁”工程项目、实用技术培训项目、公益岗位安置项目。(4) 组织振兴项目2个: 村党群服务中心建设项目、农村干部培训项目。(5) 文化振兴项目1个: 公共文化服务设施配套项目。

1.2 资金投入分布情况

项目总投资156480万元, 其中财政投入资金共计15420万元, 用于产业振兴项目4000万、生态振兴项目10650万、人才振兴项目80万、组织振兴项目440万、文化振兴项目250万; 带动吸引社会投资141060万元, 其中产业振兴项目140200万元、生态振兴项目860万元。

从统计分析可以得出: 生态振兴、人才振兴、组织振兴、文化振兴四个具有较强公共产品属性的领域, 存在建设期长、经济收益较低的特点, 对社会资本的吸引力明显不足, 主要是靠政府投资来完成; 相较于其他四大振兴, 产业振兴既是政府投资的主阵地, 更是社会资本投入的主要方向, 有数倍于财政资金的社会资本投入产业振兴项目。

2 示范区绩效管理开展情况

为加强乡村振兴资金的绩效管理, 蒙阴县制定出台了《蒙阴县县级财政支出成本预算绩效管理暂行办法》, 并制定了乡村振兴资金的评价和考核办法, 先后对示范区的28个主要建设项目开展了绩效评价。

2.1 评价依据

中央、省、市、县有关全面推进乡村振兴, 加快农业农村现代化的方针政策文件; 相关部门制定印发的有关乡村资金管理、规范性文件; 统计部门公布的有关统计数据; 各级有关乡村振兴的情况总结; 下达资金的文件及相关资料; 项目实施、经验总结、检查分析报告等。

2.2 评价指标体系

(1) 评价指标体系。一级指标包括项目决策、项目管理、项目绩效三个指标, 下设二、三级指标进行细化, 指标

包含数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标、满意度指标、可持续性指标等,总分值设定为100分。(2)评价级次和标准。评价分为4个等级:综合得分在90分(含)-100分为优;综合得分在80分(含)-90分为良;综合得分在60分(含)-80分为中;综合得分在60分以下为差。

2.3 评价得分

28个重点项目的综合得分在90分(含)-100分的为23个;80分(含)-90分为5个,80分以下为0个。项目总体得分较高,综合得分为“优”的项目占比为82%。其中资金管理、资金分配、资金使用、项目完成数量、质量等指标,由于各级监管程序严格,操作规范,资料保存完善,指标得分相对较高;社会效益、生态效益、可持续性、群众满意度等指标可供参考的资料相对缺乏,指标得分相对较低。

3 存在问题及原因分析

3.1 资金使用单位主动自觉性不高,评价结果不能完全反映绩效目标

(1)目前示范区的项目绩效主要是由财政部门牵头在做,县财政局根据乡镇提供的资料和数据,按照年初绩效目标和指标体系形成评价结果,这一过程中乡镇的主动性不高、积极性缺乏^[1]。这样会造成在评价过程中对项目的合规性过于侧重,对效益性过分忽略的情况存在。在对待需要专业判断和复杂分析的定性指标上面,或是选择人为放弃,或是凭主观印象直接打分。(2)绩效评价内容多针对单项资金,综合评价较少。从上述28个重点项目评价情况来看,评价都是针对单项资金使用情况开展的,考核结果只体现单项资金的绩效情况,没有一个结合整个乡村振兴齐鲁样板示范区总成果的综合性、整体性评价。但乡村振兴是一个连续性、持久性的建设实践过程,项目建设具有一定周期性,只有按照一定周期对项目资金进行评价,才可以全面、综合地反映整体绩效情况,也才能保证财政政策和财政资金的连续、完整^[2]。(3)评价指标针对性不强。考虑到数据的可获得性,评价单位在指标选择上多选取计划性、短期性指标作为评估指标,体现区域特色的长期性、根本性指标不多,这既违背了绩效评价的初衷,也不能完全体现绩效结果;项目决策、项目实施的评价不足,评价指标侧重结果评价,对已完成的孟良崮乡村振兴齐鲁示范样板区绩效评价结果看,绩效评价指标设置基本都是对项目结果的评价,这样就只能起到事后监督的作用,无法发挥事前、事中的控制约束作用,也不符合绩效指标设置相关性、系统性的原则。(4)评价结果应用不被重视,还存在有传统的“重支出,轻绩效”思想,评价结果多停留在反映情况、找问题、提建议的层面,并没有真正与预算编制和预算执行相结合,导致绩效结果得不到预算单位的重视,形不成绩效评价结果应用的硬约束机制,这样既不利于提高支出绩效水平,也不利于推动预算绩效管理的提质增效,并且还会容易造成财政资金的闲置和浪费,使评价结果流于形式。

3.2 资金供应面窄, 农业产业融资有待改善

(1)从蒙阴县孟良崮乡村振兴齐鲁样板示范区实施情况中可以看到,在五大振兴投入中各类项目总投资156480万元,其中财政投入资金共计15420万元,社会投资141060万元,社会投资主要集中在产业振兴的旅游开发方面,而在生态振兴、人才振兴、组织振兴、文化振兴方面带动吸引社会投资的动力明显不足,项目投资的资金几乎全部来源于财政专项资金,五大振兴过度依赖于上级投资和公司企业投资的现象说明,政策吸引的活力还远远没有得到足够释放。(2)金融支持乡村振兴存在较大短板。据统计“十二五”期间全县农产品加工企业年固定资产投资和流动资金需求远超银信部门的年放贷额度,但由于县域小微企业对于金融机构来说是高风险、低回报的服务对象,普遍具有收入较低、盈利不稳、信息不透明、账务

不规范等特征,降低了银行机构对其放贷的积极性;县域农村支付服务环境差,农村居民对电子支付结算工具认知不足,农村地区金融基础设施缺乏,限制了现代化支付工具的推广使用;县域金融素养偏低,地方部门间协调机制不畅等在一定程度上影响了普惠工作的展开。

4 对策建议

4.1 健全完善绩效奖惩问责机制和评价指标体系

(1)按照“全方位、全过程、全覆盖”的评价要求,将绩效评价纳入项目建设的监督考核,进行全方位评价、全过程考核。进行全方位评价,不只是对建设项目进行评价,对所有需要监测的预算项目都要进行评价,强化绩效目标管理,规范绩效填报,及时组织竣工验收,严格控制绩效目标、严格落实绩效监控。全过程评价,评价过程不仅要涵盖项目立项、组织实施、资金拨付等过程,还要结合实际情况,在兼顾经济性、效率性的基础上,按照科学规范、简洁实用的原则,进行可持续影响评价。同步建立健全绩效奖惩问责机制,用绩效问责倒逼资金使用单位重视绩效评价,通过全面树立“花钱必问效、无效必问责”的预算绩效管理理念,强化部门和预算单位的主体责任,建立绩效责任追究机制。(2)完善健全事前、事中、事后评价的指标体系建设,统筹协调财政、乡村振兴、统计、审计等有关部门,通过调查研究、专家访谈等形式完善充实指标体系库,并且制定指标权重和赋值标准的指导意见。绩效评价可自行开展,也可委托第三方或聘请行业专家进行评价,但首先要开展绩效自评,使评价结果真正与预算编制和预算执行有效结合,切实提高资金使用效益,为推动绩效目标的高质量发展,提供更具有前瞻性的依据。

4.2 完善农村金融服务体系, 发挥财政资金挤出效应

(1)完善农村金融服务体系。鼓励银行类金融机构服务下沉,引导非银行类金融机构产品和服务创新,提倡建立互助社等新的农村融资组织,扩大农村融资的覆盖范围。一是要充分发挥邮储银行、农商行等银行在乡村的分行多、分布密、储户多的优势,鼓励这些银行开发适应当地产业发展周期特点的短期金融产品。二是要实行对农村金融组织有针对性的成本补助,把信用保证服务扩展到各个乡镇,增加贷款的利息。三是积极做好地方财政支持普惠金融发展的“创新动作”,率先探索开展财政金融政策融合支持乡村振兴,出台供应链金融财政支持政策,建立全民性保险救助体系,推动普惠金融健康、高质量发展。(2)通过绩效评价强化各级联动,发挥财政资金的使用效能和倍数效应。一是通过政府的引导,调动更多的金融、社会资本,通过特许经营、参股控股等形式,积极参与到农村基础设施等项目的投资和运营管理中来:因地制宜实行一事一议、以奖代补、先建后补、按进度拨款等管理模式^[3],对点多面广、财政补助需要受益对象投资投劳的项目、不需要专业施工的项目,深化项目建设“放管服”改革,按照有关规定不强制实行招投标,发挥村集体自治作用,节约时间和经济成本。二是创新农业资金筹集方式,将PPP模式引进到农业公共服务,农业资源环境的可持续发展,旅游休闲农业,现代示范区农业中来,完善农业公共服务供应,促进农业的供给。三是重视发挥财政资金和金融对乡村振兴社会资本的撬动作用,深化农村“三变”改革,以股权交易平台为基础,探索“生态资源”股权质押融资业务创新,将股权变为资本,更好地助力乡村振兴。

参考文献:

- [1] 罗健, 谭奕华, 王卓. 基于乡村振兴战略目标的财政支农资金绩效管理探究[J]. 经济师, 2019(11): 54-55.
- [2] 周建梅. 乡村振兴战略下的财政支农路径分析[J]. 农业技术与装备, 2019(03): 52-53.
- [3] 祝孟辉. 湖南全面推进乡村财政财务精细化管理[J]. 中国财政, 2010(04): 37-38.