
农村面源污染治理公共支出项目 绩效评价指标体系构建与应用 ——以湖南省农业面源污染治理试点县为例

谷小科 陈慧¹

(湖南人文科技学院 商学院, 湖南 娄底 417000)

【摘要】: 农村面源污染治理项目涉及面广、管理层次多、内容复杂, 研究其绩效评价指标体系的构建, 有利于发挥财政预算在农村面源污染治理中的撬动作用。以平衡计分卡理论为基础, 从财务、内部流程、学习发展、顾客四个维度构建农村面源污染治理项目评价指标体系, 对开展农村面源污染治理成效评价有一定的参考价值。

【关键词】: 面源污染 绩效评价 指标体系

【中图分类号】 F810.451 **【文献标识码】** A

农村面源污染是在农业生产生活中, 产生的具有普遍性、隐蔽性和随机性的污染, 如化肥农药、畜禽粪污、生活垃圾、农膜及秸秆等造成的污染, 从单一视角看, 这些污染的后果可能微不足道, 但由于其具有广泛性及交叉性, 导致农村面源污染类型多样、规模庞大、分布广泛、治理难度大, 从而对农村土地、水体及整个农村环境面貌产生较大影响, 成为制约我国乡村振兴战略实施的重要因素。当前, 党和国家高度重视农村面源污染治理, 特别是对重要水域的农业面源污染治理尤为重视, 如洱海农业面源污染防治项目、黄河流域农业面源污染治理项目、长江经济带农业面源污染治理项目等, 均由中央资金支持开展农村面源污染治理。根据新预算法及国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》的要求, 公共支出应秉承“花钱必问效, 无效必追责”的原则, 提高财政资金使用效益。因此, 农村面源污染治理公共支出项目绩效评价是十分必要的研究课题。

国内外学者对公共支出项目绩效评价模型、方法和指标体系开展了相关研究, 但主要以关键指标法为主, 对公众参与度和满意度关注较少, 本文试图从平衡记分卡的视角对农村面源污染治理开展情况进行剖析, 从而构建农村面源污染治理项目绩效评价指标体系。

1 湖南省农业面源污染治理项目开展情况

1.1 基本情况

长江经济带涉及长江流域多个省市, 是我国各种农产品的主产区, 人口相对密集、水资源丰富。而湖南作为我国的农业大省

¹**作者简介:** 谷小科(1979-), 男, 湖南耒阳人, 生态经济在读博士, 副教授, 研究方向: 公共政策及绩效评价;陈慧(1982-), 女, 湖南益阳人, 助教, 产业经济在读博士, 研究方向: 产业组织平台化。

基金项目: 湖南省教育厅一般课题《湖南省农村面源污染治理政策的绩效评价及制度创新研究》, 项目编号: 19C0993

和人口大省，是长江经济带主要区域，2020年，湖南农村常住人口4097.87万人，第一产业总产值7512亿元，洞庭湖区是我国主要的商品粮生产基地，为我国粮食安全作出重大贡献，同时规模化的农业生产和大量的农村生活垃圾，给农村带来了严重的面源污染，农村环境面临严峻挑战。从2016年开始，国家发展改革委立项支持长江经济带农业面源污染治理，印发了《关于加快推进长江经济带农业面源污染治理的指导意见》，截止2020年，湖南省常德市鼎城区、安乡县、益阳市南县、岳阳市屈原管理区、常德市桃源县、益阳市赫山区和岳阳市华容县等环洞庭湖区农业生产大县先后被纳入农业面源污染综合治理试点项目，试点主要以县为单位，每个试点县市区中央补贴资金3000万元。

1.2 项目内容

《关于加快推进长江经济带农业面源污染治理的指导意见》对长江经济带农业面源污染治理项目的目标和任务有明确规定，主要包括种植污染治理、养殖污染治理、人居环境治理三个方面。

2 平衡计分卡理论内涵及运用

传统的公共项目绩效评价方法有很多，如成本效益法、关键指标法、平衡计分卡法以及数据包罗分析法等，

2.1 平衡计分卡的内涵

平衡计分卡是一种典型的组织绩效管理方法，最初出现在美国一家半导体公司(ADI公司)的全面质量管理中，随后得到组织管理专家罗伯特·卡普兰和大卫·诺顿的重视，他们对ADI公司的平衡计分卡开展了深入研究，系统阐述了平衡计分卡在企业绩效考核中的重大作用，并形成了平衡计分卡的四个考核维度，即财务、顾客、内部运营与学习发展。

2.2 平衡计分卡的优势

平衡计分卡作为一种组织绩效管理及评价的方法，有着十分明显的优势。首先，平衡计分卡使得绩效评价内容更加全面，以往企业绩效评价只专注于财务成果，难以体现企业在其他重要方面做出的成绩，平衡计分卡不仅考虑组织财务指标，还从非财务指标进行考核，可以避免传统绩效考核模式的短视性，便于从全局、长远、可持续发展的角度来评价组织绩效；其次，该方法综合考虑了项目相关利益主体，重视股东、顾客、员工、供货商等不同主体的利益；第三，更重视组织管理的规范性，内部流程是平衡计分卡的一个重要维度，使用平衡计分卡能够结合该项目的长期目标与短期目标，全面、系统地对农村面源污染治理公共支出项目各个环节进行评价，更关注在项目申报、审批、拨付、实施、验收、评估等方面的规范管理。

3 指标体系构建

运用平衡计分卡构建农村面源污染治理公共支出项目绩效指标体系，所涉及的利益主体较多、牵扯面较广、标量化有难度。如何建立合理的指标体系，将项目战略目标与短期目标统筹一致十分重要。

3.1 财务维度指标构建

资金是项目实施的保障，资金的运动轨迹直接体现项目实施情况。因此，财务维度指标往往能反映投资者进行投资、运营的经济结果，反映项目资金的直接效益。如表1所示，可以将农村面源污染治理项目财务维度分为资金管理和财务管理两大块，共设置资金拨付率、执行率、及时性等六个具体指标，能直接体现农村面源污染治理的投入产出效果，客观反映公共财政支出的使用效益和政府职能的实现程度。

表 1 财务维度指标设置表

准则层	标准层	指标层	计算公式与释义
财务维度	资金管理	项目资金拨付率	项目实际拨付数占项目预算数的比例
		项目资金执行率	项目实际使用金额占项目拨付数的比例
		资金拨付及时性	项目拨付时间是否晚于计划拨付时间
	财务管理	项目资金引导性	项目补贴资金占项目总投资的比例
		成本效益合理性	各个具体项目明细支出与市场价的差异
		财务核算规范性	财务核算是否按国家会计制度进行

3.2 内部流程维度指标构建

内部流程维度指标体现项目主管部门的组织实施水平，是项目目标愿景得以实现的保障。如表 2 所示，内部流程维度可以分为计划与制度、运营与结果两个方面，共设置 6 个具体指标，包括目标计划清晰度、管理制度的健全性、管理制度执行有效性、投诉处理完成率、项目设施完成率、项目目标达成率等。

3.3 学习发展维度指标构建

学习发展维度是企业可持续发展的关键，体现企业未来的潜力，农村面源污染治理项目学习发展维度可以反映项目发展质量和项目可持续效益。根据表 3 学习发展维度指标设置表，该维度分为组织文化和员工发展两个方面，组织文化方面主要从制度、人员和宣传方面体现公司对提高员工素质的重视；员工发展主要从工作人员培训次数和交流考察次数来进行评价。

表 3 学习发展维度指标设置表

准则层	标准层	指标层	计算公式与释义
学习发展维度	组织文化	培训制度	管理部门农村面源污染管理与技术培训制度
		面源污染治理宣传	管理部门内部面源污染治理的宣传手册及橱窗等
		技术人员配置	管理部门农村面源污染治理专业人才培养率
	员工发展	工作人员培训次数	工作人员每年接受培训的次数
		管理人员交流考察次数	工作人员开展部门及同行间交流的次数

3.4 顾客维度指标构建

顾客是企业的出发点和落脚点，好的企业均十分注重满足顾客的体验与服务。我国的国家性质决定了政府职能实施必须体

现和维护广大人民群众意志和利益，因此，政府农村面源污染治理项目支出的最终收益主体是农户。项目绩效评价必须重视农户项目参与度及满意度，应将其纳入项目绩效指标体系。顾客维度的指标共包括农户认知、农户治理行为、农户监督行为、农户项目满意度和环境满意度五个具体指标(见表4)。

表4 顾客维度指标设置表

准则层	标准层	指标层	计算公式与释义
顾客维度	农户参与度	农户面源污染认知	通过问卷调查获得的农户面源污染治理知识的知晓率
		农户面源污染治理行为	通过问卷或访谈获知的农户配合开展面源污染治理的行为
		农户面源污染举报监督行为	主动制止和举报农村面源污染的农户比例
	农户满意度	农户面源污染治理项目满意度	通过问卷获知的农村面源污染治理项目满意度
		农户对环境面貌的满意度	通过问卷获知的农户对农村环境面貌的满意度

4 结语

绩效评价目的在于规范财政支出，提高财政资金使用效率。如果没有统一的标准和框架，就无法将不同项目进行对比，难以评判单个项目实施效益。因此在绩效评价指标体系构建中，应使项目指标体系框架与财政部指标体系参考框架总体一致；应结合项目实施目的和具体绩效目标，设置切实可行的个性化绩效评价指标；具体指标一定要具体、细化，具有可获得性，能直接体现项目真正绩效。此外，所设置的指标应有一定的区分度，如果具体指标不能区分项目实施的好坏，就不应设置为评价指标，以保证绩效评价结论依据充分、准确可靠。

表2 内部流程维度指标设置表

准则层	标准层	指标层	计算公式与释义
内部流程 维度	计划与 制度	目标计划清晰 度	目标计划是否明确、细化、量化
		管理制度的健 全性	管理制度是否全面、具体、合理、可操作性强
	运营与 结果	管理制度执行 有效性	项目是否按相关制度执行落实
		投诉处理完成 率	投诉处理完成件数占投诉总件数的比例
		项目设施完成 率	项目具体建设内容的完成情况，如沼气池建设、污水处理系统建设、垃圾回收设施建设、垃圾回收人员配置等。
		项目目标达成	项目目标达成情况，如农膜回收率、畜禽粪污资源化利用率，化肥农药的减量率，

		率	垃圾回收处理率等
--	--	---	----------

参考文献:

- [1]钱水祥, 陈卓. 基本科研业务费绩效评价指标体系构建及应用[J]. 地方财政研究, 2021(02):66-75.
- [2]董淼. 高校财务信息化绩效评价指标体系研究——基于平衡计分卡[J]. 会计之友, 2019(24):147-152.
- [3]肖晓华, 黄卓敏, 伍娅菲, 等. 医养结合养老机构服务绩效评价指标体系的构建[J]. 中国全科医学, 2019, 22(26):3233-3237.