农村综合改革资金绩效管理的实践与探索

河北大学｜刘博宇　河北省财政厅｜朱云飞

摘　要：按照财政部关于农村综合改革资金全过程预算绩效管理的要求，河北省针对基层执行中存在的绩效目标模糊、工程进度与绩效目标脱节、评价结果挂钩偏软等突出问题，将零基预算理念引入绩效目标管理，建立“资金进度＋绩效目标”双线挂钩监控机制，形成了覆盖事前、事中、事后的全过程绩效管理操作办法。

关键词：农村综合改革资金；全过程绩效管理；零基预算　　中图分类号：F812

2023年10月，财政部印发《农村综合改革转移支付资金管理办法》，明确要求对农村综合改革资金实行全过程预算绩效管理。2026年2月，财政部、农业农村部又联合印发通知，将资金管理调整为由两部门共同负责，明确要求开展绩效目标管理、运行监控和评价结果应用。为切实解决基层执行中普遍存在的绩效目标模糊、工程进度与绩效目标脱节、绩效评价结果挂钩偏软等问题，河北省将零基预算理念引入绩效目标管理，建立“资金进度+绩效目标”双线挂钩监控机制，通过第三方评价将结果与后续资金分配强制挂钩，形成了覆盖事前、事中、事后的全过程绩效管理操作办法，从项目申报到评价逐一堵漏，形成“不进则退、不达标则停、不挂钩则废”的硬闭环。

事前环节：绩效目标“不量化不入库”，零基预算“无论证不立项”

针对绩效目标模糊的问题，河北省建立了两道前置“否决阀”。一是绩效目标不合格，项目不入库。2024年起，省级编制《农村综合改革项目申报指南》和示范案例，要求所有入库项目必须填报包含“投入—产出—效益—满意度”四级指标的绩效目标表，缺一项即退回。二是零基预算同步论证，无效益不立项。项目单位须提交零基预算论证报告，逐一回答“为什么必须做”、“不做行不行”、“效益从哪里体现”。省级评审顺序明确，先审绩效目标是否量化、可考核，不通过的直接退回，通过的再进入预算金额论证环节，从而形成“不量化，不立项；无论证，不通过”的硬约束。

正定县塔元庄村2021年入选国家级农村综合性改革试点，获得中央财政三年1.5亿元试点资金支持。当地创新构建“财政资金+社会资本+绩效合同”三维协同机制：村集体利用集体建设用地使用权及闲置资产作价入股30%，与同福集团共同成立塔元庄同福农业科技有限公司，双方投资3.6亿元建设同福乡村振兴示范园。村企签订绩效合同，明确合作期内带动周边55个村4万余户农民增收的量化目标。当绩效目标在“资金池+项目库+绩效合同”框架下被明确量化后，财政资金的撬动作用就有了可衡量、可追踪的基准。合作双方围绕绩效合同约定的增收目标逐项落实，避免了“钱投了、效果不知道”的困境。三年间，示范园已入驻12家农业龙头企业、合作社及家庭农场，直接带动500余人就业，周边村街餐饮、超市、快递、运输等10余个关联行业迅速发展。2024年，塔元庄村接待游客96.8万人次，旅游收入900万元，村集体收入突破3300万元，村民人均年收入约3.5万元。

在资金整合与债务防控上，河北省实行“五统一”，即统一领导、统一规划、统一资金、统一管理、统一验收，配套“正面清单+负面清单”。

中国财政杂志社

如针对“不得新增村级债务”的规定，河北要求两类项目申报时，县级政府出具《不新增村级债务承诺函》，承诺不要求村集体举债配套、不将债务转嫁给村集体。一事一议项目所需的村级自筹资金必须来源于村集体合法收入、村民筹资或社会捐赠，不得以借款、垫资形式变相举债。

事中环节：双线挂钩“每月通报”，第三方“按季度体检”并挂钩拨付

针对工程进度与绩效目标脱节的问题，河北省统筹构建两套并行的动态监控机制。一是每月双线通报。依托省级农村综改信息管理系统，每月自动生成各县的“资金拨付率、项目完工率、绩效目标完成率”三张表，向全省通报。二是第三方按季度介入，评价结果直接挂钩资金拨付。每个试点县统一聘请有资质的第三方机构，按季度提交绩效监控报告，覆盖全部试点项目和不少于20%的公益事业项目，评价结果与资金拨付挂钩：评为“优”的项目，后续资金可提前预拨30%；评为“中”以下的，暂停拨付，整改到位后方可恢复。

2025年，河北要求所有试点县接入省级“农村综改资金绩效管理系统”，系统自动对两类项目进行“红黄绿灯”预警：红灯项目自动推送县级限期整改，逾期未改的系统直接锁死后续资金拨付。

事后环节：绩效评价“硬挂钩”调节资金，引入“村民评议团”强化社会监督

针对挂钩偏软的问题，主要从两个维度进行刚性约束。一是公益事业奖补引入绩效调节系数。2024年分配下一年度资金时，将上一年度绩效评价结果作为调节系数：评价为“优”的县适当增加资金额度，评价为“差”的县大幅压减。二是试点项目剩余资金与评价结果直接挂钩，评“差”的试点县将核减后续资金。

在绩效评价机制上，群众满意度权重不低于20%。所有项目的资金安排、施工单位、验收结果在县级门户网站和村公示栏“双公示”不少于7天。2026年起，河北在5个县试行“村民绩效评议团”，即随机抽选村民代表对项目进行现场质询和打分，评议结果占最终绩效评价权重的10%，实现了从“上级评”到“群众评”的关键延伸。

2022年以来，河北省累计投入农村综合改革专项资金100多亿元，完成农村公益事业项目近2万个，硬化道路4000多公里，整治坑塘沟渠1500多个，覆盖140多个县市区。全省累计入选国家级农村综合性改革试点县8个、“五好两宜”和美乡村试点县4个，共获中央补助资金20亿元。2025年新争取国家级试点3个，试点数量位居全国第二。

思考与建议

尽管当前实践已取得阶段性成效，但对照全过程绩效管理的制度目标和基层治理的现实需求，仍存在不少问题，需要在后续推进中加以优化。

一是零基预算在公益事业领域的落地仍需“精耕细作”。部分县的零基预算论证报告未能真正体现“从零审视”的决策逻辑。究其原因，公益事业项目往往具有较强的基础性和民生属性，其效益难以在短期内完全量化，基层缺乏科学的效益测算工具和参照标准。建议省级层面进一步细化零基预算论证报告模板，分类型（如道路硬化、环境整治、产业配套等）提供效益测算参考指标和案例库，同时加强县级财政部门业务培训，将论证质量纳入年度绩效考评范围，倒逼基层从“要钱干事”转向“算账干事”。

二是村级债务防控需要分类施策和动态预警。当前“不得新增村级债务”的红线虽已明确，但经营性债务与公益性债务边界不清，一些村以村民集资、企业垫资等形式变相举债，基层财政部门在实际甄别中缺乏可操作的标准。建议研究出台相关指引，明确两类债务的界定标准与审批程序，建立债务风险动态监测台账，对变相举债行为实行“一票否决”。

三是财政与农业农村部门的绩效管理协同亟待破题。目前，财政部门和农业农村部门在绩效评价指标、数据平台、结果应用层面仍存在“两张皮”现象，两套评价体系并行，削弱了评价结果的权威性和约束力。建议建立两部门联合绩效评价机制，统一评价指标体系，共建共享绩效管理信息平台，将联合评价结果作为下一年度资金分配的依据，真正实现“一个口径、一把尺子、一份结果”。

责任编辑　刘蒲宇

中国财政杂志社