

黑龙江省土地整治试点项目绩效评价研究

李巍^{1,2},范文义^{1*},张守忠²,毛学刚¹,王兰霞²

(1. 东北林业大学林学院,黑龙江哈尔滨 150001;2. 黑龙江科技大学矿业学院,黑龙江哈尔滨 150027)

摘要 土地整治绩效评价对规范与指导土地整治的实践活动,提高专项资金投资效益具有重要意义。该研究以黑龙江省土地整治试点项目为例,构建了黑龙江省土地整治项目绩效评价指标体系,运用算术加权法对8个试点项目进行了绩效评价。结果表明,从各试点项目绩效考评分值情况看,总体上黑龙江省土地整治试点项目的建设成效明显,按期完工情况及资金拨付及时情况得分率低,且土地整治绩效考核的各项目分值不呈正态分布;从各指标绩效考评分值情况看,绝大多数评价指标得分为优良。该研究对今后土地整治绩效评价有一定的参考价值。

关键词 土地整治;试点项目;绩效评价;黑龙江省
中图分类号 S28;F301.21 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)11-03447-03

The Research on the Performance Evaluation of Land Consolidation Pilot Project in Heilongjiang Province
LI Wei, FAN Wen-yi et al (Forestry School of Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150001)

Abstract Performance evaluation of land remediation is significant to regulating and guiding the practice of land consolidation, improving the benefit of investment funds. Taking Heilongjiang Province land remediation pilot project as the research object, the index system of performance evaluation was constructed. The arithmetic weighted method was used to evaluate the performance of 8 pilot projects. In terms of the performance evaluation score situation of pilot project, land consolidation projects in our province has achieved remarkable results in every index, the scoring rate of the completion situation on schedule and the allocation of funds in a timely manner were low, in addition, each item score distribution of land consolidation performance appraisal were not normal distribution; for the indexes of performance evaluation scores, the vast majority of evaluation indexes scores were excellent. This study has some reference value to the future land management performance evaluation.

Key words Land consolidation; Pilot project; Performance evaluation; Heilongjiang Province

土地整治项目是中央财政投资的重点公共项目之一。据不完全统计,国家每年投入土地整治的资金高达千亿元,庞大的公共财政支出所取得的效益,是中央政府和公众都十分关注的问题。土地整治绩效的系统考核和评价,即完工的项目是否实现了预定的目标、项目资金使用是否规范、项目实施和管理是否科学合理、项目建设的综合效益如何等一系列问题仍缺乏系统的分析和总结^[1-3]。现阶段国家投资土地整治项目管理体制已经进行了重大调整,财政部和国土资源部颁布的相关文件规定:今后,国土资源部将不再进行具体项目管理,而是将工作重点转向宏观调控指导和监督评价上,土地整治绩效评价将会成为国土资源部进行土地整治监管和调控的重要手段^[4]。土地整治绩效评价是土地整治工程的一个重要的环节;未来没有绩效评价报告,将无法申请次年的土地整治项目^[5-7]。

1 研究方法

1.1 评价方法选取 为了确保土地整治项目的绩效评价工作具有客观性、公正性、准确性,土地整治项目绩效评价方法应采用系统、综合的评价方法。土地整治项目的绩效评价在应用成本和实施难度上相对较高。因此,在选择土地整治项目绩效评价方法时,既要保证评价结果,又要降低应用成本和实施难度。该研究基于评价方法简单易行、减小评价误

差、降低成本和实施难度的考虑,最终选定算术加权综合评分法为土地整治项目绩效评价的评价方法^[8-11]。

算术加权综合评分法是专家打分法中综合评分法的一种,在缺乏足够统计数据和原始资料的情况下,可以做出定量估价。是对项目各指标评价价值进行加权算术平均从而求综合评估值,其表达式^[8]为:

$$C = \sum_{i=1}^n W_i S_i \quad (i = 1, 2, \dots, n) \tag{1}$$

式中, C 为被评估对象的综合评估值; W_i 是第*i*个指标的权重,满足 $0 < W_i < 1, \sum_{i=1}^n W_i = 1$; S_i 是经过指标类型一致化和无量纲化处理后的指标评估; n 表示指标个数。

1.2 评价指标体系建立 参照土地整治项目绩效评价的内涵以及相关研究成果,根据系统性、科学性等原则,构建土地整治绩效评价指标体系。土地整治项目绩效评价指标体系分为总目标层、措施层和指标层3个层次(表1)。根据目标层和措施层的内涵,结合实际调查结果和当前土地整治的新特点,在充分吸收地方意见和专家经验的基础上,遵循全面性和重要性相结合的原则,共选择14项指标共同构成指标层。经过有关资料的验证,认为这14项指标基本涵盖了土地整治绩效评价的目标任务,最终确定的指标体系如表1^[12]。

1.3 指标权重计算 当前土地整治项目绩效评价一般采用以下4种方法:层次分析法、两两比较法、德尔菲法和熵值法等。层次分析法、两两比较法、熵值法等方法确定权重的方法理论性较强,形式上比较严谨,但工作量大,对评价者的数学理论功底有较高要求,且其实际工作的可操作性较差。该研究采用专家打分法确定各指标权重,整个指标体系的总分是100分,每个指标的分值也就代表了指标权重值。由土地

基金项目 “十二五”国家科技支撑项目(2011BAD08B01);黑龙江省青年基金项目(QC2012C102);黑龙江省普通高校重点实验室项目(KJKF-12-03);黑龙江省教育厅科学技术研究项目(12511490)。
作者简介 李巍(1982-),女,黑龙江哈尔滨人,讲师,在读博士,从事3S技术及3S在土壤侵蚀、土地规划方面的应用研究。*通讯作者,博士生导师,博士后,从事3S技术及应用研究。
收稿日期 2014-03-08

整治部门邀请专家对指标进行判断打分,形成结果,层次指标的具体分值见表 1。

表 1 土地整治项目绩效评价指标体系

目标层 A	中间层 B	指标层 C	权重
土地整治 绩效评价	计划与预算完成 情况(B ₁ ,30)	主要工程量完成情况(C ₁₁)	10
		新增耕地计划完成情况(C ₁₂)	10
		预算执行情况(C ₁₃)	10
	质量达标情况(B ₂ ,10)	工程建设质量情况(C ₂₁)	10
		资金拨付及时情况(C ₃₁)	10
		按期完工情况(C ₃₂)	10
	项目时效情况(B ₃ ,20)	资金使用规范情况(C ₄₁)	5
		规划设计方案情况(C ₄₂)	5
		权属调整工作情况(C ₄₃)	5
	管理规范情况(B ₄ ,40)	后期管护制度情况(C ₄₄)	5
		五项制度执行情况(C ₄₅)	3
		档案资料管理情况(C ₄₆)	3
		公众参与情况(C ₄₇)	7
		公众满意情况(C ₄₈)	7

1.4 指标评价打分标准 评价标准是人们在评价活动中应用于评价对象的价值尺度和界限,它是事物质变过程中量的规定性,是评价活动方案的核心部分。评价标准必须表述得清晰、明确、透彻,才能使所有评价人对每一项评价指标及其评价级别有统一的理解和掌握。笔者在对黑龙江省土地整治项目进行详细的调查研究后,制定了黑龙江省土地整治项目绩效评价标准。具体土地整治项目绩效考评指标说明及评分标准见表 2^[13]。

表 2 指标评价打分标准

指标	等级	数值 范围	得分	等级	数值 范围	得分
主要工程量完成情况	完成		10	未完成		5
新增耕地计划完成情况	好	80% 以上	7	较差	小于 80%	4
预算执行情况	好	80% 以上	10	较差	小于 80%	5
工程建设质量情况	合格		10	部分不合格		5
资金拨付及时情况	及时		10	不及时		5
按期完工情况	按期		10	未按期		5
资金使用规范情况	好	80% 以上	7	较差	小于 80%	4
规划设计方案情况	规范		5	不规范		3
权属调整工作情况	好		5	较差		3
后期管护制度情况	好		5	较差		3
五项制度执行情况	好		3	较差		1
档案资料管理情况	完善		3	不完善		1
公众参与情况	好		7	较差		4
公众满意情况	好	75% 以上	7	较差	小于 75%	4

2 数据来源与等级划分

2.1 试点项目选取 黑龙江省土地整理项目试点共 20 个,该研究采用简单随机抽样的方法,从 20 个试点项目中抽取 8 个试点作为研究对象,分别是嘉荫县乌拉嘎试点、萝北县肇兴镇试点、宝泉岭共青农场试点、桦川县新城镇试点、红兴隆宝山农场试点、佳木斯市西格木乡试点、建三江洪河农场试点和二道河农场试点。研究区试点项目分布见图 1。

2.2 等级划分 根据绩效评价评分标准,对试点项目的绩效情况进行评价计分,并求和计算出评价项目的绩效评价综

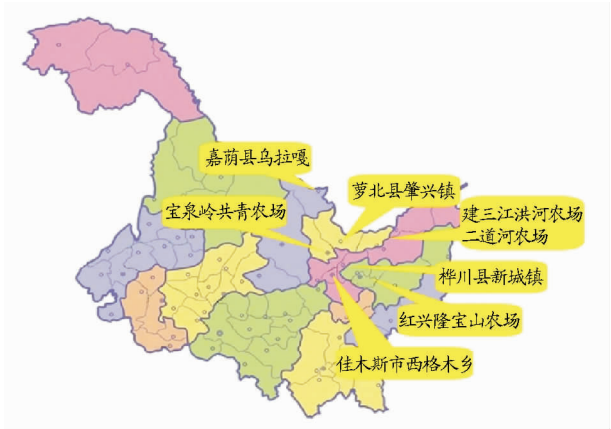


图 1 研究区试点项目分布

合分值,得出黑龙江省土地整治试点项目绩效评价结果。

表 3 各试点项目绩效考核分值

项目	计划与预算 完成情况得分	质量达标 情况得分	项目时效 情况得分	管理规范 情况得分	总得分
佳木斯	30	10	10	40	90
桦川	30	10	20	33	93
伊春	30	10	15	40	95
萝北	30	10	15	38	93
共青	30	10	15	35	90
宝山	30	10	20	38	98
洪河	30	10	10	43	88
二道河	30	10	15	35	90

(1)从总分来看,8 个项目总计得分 737 分,平均分为 92.1 分。其中农垦洪河农场土地整理项目为 88 分,其余项目均在 90 分以上,均属于优秀水平(图 2)。

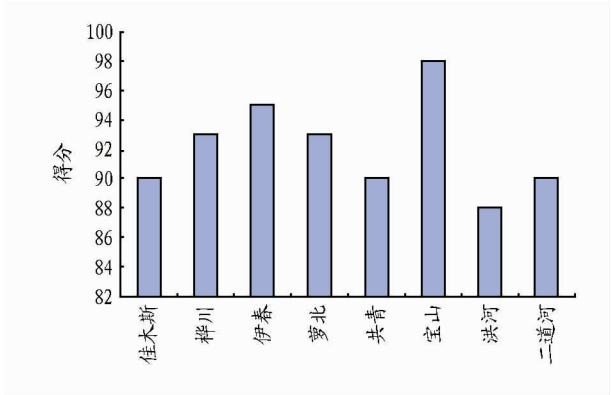


图 2 各试点项目绩效考评得分情况

(2)从单指标得分情况看,主要工程量完成情况、新增耕地计划完成情况、工程建设质量情况、五项制度执行情况、预算执行情况、权属调整工作情况、后期管护情况和公众满意情况完成得非常好,均得满分;资金使用情况、档案资料管理工作完成得好,得分率分别为 94.0%、90.0%,规划设计方案情况得分率为 85.7%;公众参与情况的统计数字来源于调查问卷,有 81.6% 的人看过图纸、规划图等宣传公告,或参与过项目的施工建设甚至是提出建设等。按期完工情况和资金拨付及时情况得分率最低,分别为 78.6% 和 71.0% (图 3)。

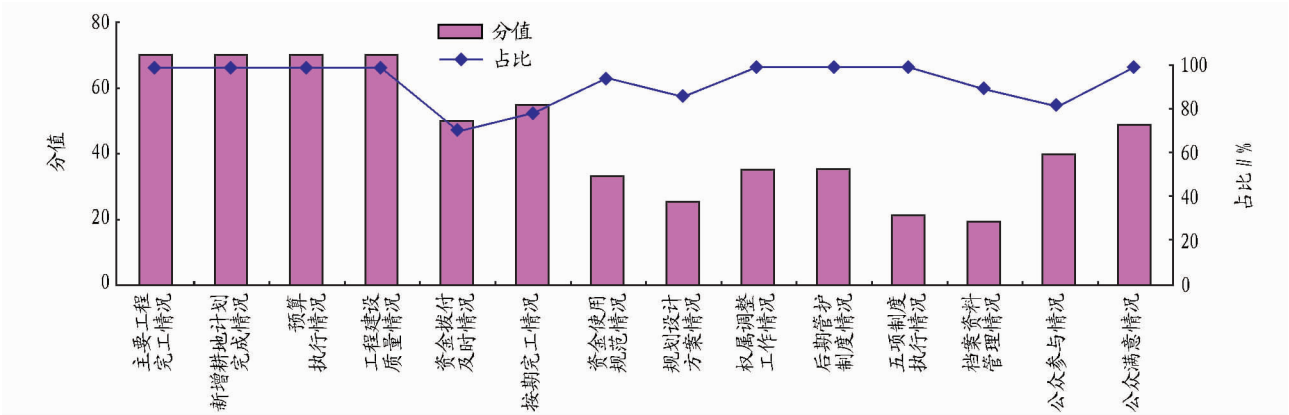


图3 各指标绩效考评得分情况

3 结论

该研究以嘉荫县乌拉嘎试点、萝北县肇兴镇试点、宝泉岭共青农场试点、桦川县新城镇试点、红兴隆宝山农场试点、佳木斯市西格木乡试点、建三江洪河农场试点和二道河农场试点为研究区域。通过对其土地整治绩效考核指标体系做一般性研究得出以下结论：

(1) 总体上黑龙江省土地整治试点项目的建设成绩斐然,成效明显。

(2) 按期完工情况的得分率低,主要原因是:①项目批复之后,由于招投标、现场解决施工占地等问题使项目开工时间延后。例如,某项目2006年6月15日接到省厅实施方案批复,再与招投标公司签订合同,通过网上公开招标,履行招投标程序等,到8月15日施工单位接到中标通知,并现场解决工程占地问题,8月29日与施工单位签订施工合同,致使开工时间延后,竣工时间也延后。②黑龙江省施工期短,土地平整工程只能在春种前和秋收后开展,从国土资源部和财政部下达投资计划算起,一般都要经历二秋一春完工。③有的试点项目属第一批整理项目,很多程序、内容、管理方法和手段不成熟,没有一定的规则可守,工作进度缓慢。

(3) 资金拨付及时情况得分率低,其原因有:①由于项目申报时间长,批准实施后,部分设计与实地不符,变更工作量大,有些工程不调整已经没法进行建设;②规划设计与当地实情结合不紧密,致使部分工程设计后无法施工或施工困难,给项目在工期上造成了延后;③由于可行性研究设计时间较短,现场勘测资料不细,批复周期较长,导致部分设计与实际不符等。

(4) 土地整治绩效考核的各项指标分值不呈正态分布,分

数中高、中低的差距体现不明显,也就没有真正体现出各项目单位在管理中存在的问题,这种情况可能源于2种原因:第一,由于时间紧迫、任务繁重等原因,选取的8个试点项目均选自于承担单位管理有序的项目,有的可以起到示范作用;第二,指标的权重赋分存在问题,例如:主要工程量完成情况和工程建设质量情况2个指标,如果按照工作手册中描述的工程量部分未完成或质量部分不合格,基本上就不能通过验收,所以,这2个指标的赋分应该低一些。

参考文献

[1] 金晓斌,黄玮,易理强,等. 土地整理项目绩效评价初探[J]. 中国土地科学,2008,22(6):57-62.

[2] 肖光强,李新举,胡振琪,等. 土地整理成功度评价方法[J]. 农业工程学报,2010,26(3):304-308.

[3] 张中帆,杨剑,土地整理绩效评价[J]. 资源与产业,2008,10(5):67-70.

[4] 王伟,杨晓东,曾辉,等. 土地整理综合效益评价指标与方法[J]. 农业工程学报,2005,21(10):70-73.

[5] 王瑗玲,赵庚星,李占军. 土地整理效益项目后综合评价方法[J]. 农业工程学报,2006,22(4):58-61.

[6] 赵建宁. 鄱阳湖滨湖地区土地整理项目综合效益评价[J]. 资源与产业,2010,12(4):154-162.

[7] 张正峰,赵伟. 农村居民点整理潜力内涵与评价指标体系[J]. 经济地理,2007,27(1):137-140.

[8] 倪九派,李萍,魏朝富,等. 基于AHP和熵权法赋权的区域土地开发整理潜力评价[J]. 农业工程学报,2009,25(5):202-209.

[9] 罗文斌,吴次芳,杨剑. 基于“流程逻辑”框架的土地整理项目绩效物元评价[J]. 中国土地科学,2010,24(4):55-61.

[10] 梁彦庆,黄志英,冯忠江,等. 基于人工神经网络的土地整理项目综合效益评价研究[J]. 安徽农业科学,2011,39(8):4799-4801.

[11] 李正,王军,白中科. 基于物元评判模型的土地整理综合效益评价方法研究[J]. 水土保持通报,2010,30(6):190-194.

[12] 黄辉玲,张中帆,杨剑,等. 宁夏土地整治成效分析指标的构建研究[J]. 东北农业大学学报:社会科学版,2012,12(26):12-15.

[13] 黄辉玲,吴次芳,张守忠. 黑龙江省土地整治规划效益分析与评价[J]. 农业工程学报,2012,23(5):199-207.