经济学研究前沿
第 9 卷◆第 3 期◆版本 1.0◆2026 年
文章类型：论文| 刊号（ISSN）：3082-8295(O) / 2630-4759(P)

“拨改投”资金绩效评价研究——以 W 市为例

邢贵　岑磊　王超伟
西京学院

DOI:10.32629/ej.v9i3.3449

[摘　要] 在深化财政体制改革、提升财政治理效能的宏观背景下,传统的财政无偿拨款模式在激励性、精准性与可持续性上面临挑战。“拨改投”作为一项重要的制度创新,旨在将财政资金由直接拨款转变为市场化股权投资,以期提高资金使用效益、引导产业发展并实现财政资金的循环滚动。本文以W市为例,聚焦于“拨改投”改革中的核心环节——资金绩效评价,旨在构建一个符合其运作逻辑与政策目标的科学评价体系,助力“拨改投”资金绩效评价体系的完善。

[关键词] “拨改投”资金；绩效评价；指标体系
中图分类号：F406.71　文献标识码：A

Research on the Performance Evaluation of "Appropriation-to-investment"funds - Taking City W as an Example

Gui Xing　Lei Cen　Chaowei Wang
Xijing University

[Abstract] Against the macro backdrop of deepening fiscal system reforms and enhancing fiscal governance efficiency, the traditional model of non-reimbursable fiscal grants faces challenges in terms of incentives, precision, and sustainability. As a significant institutional innovation, the "Appropriation-to-investment" reform aims to transform fiscal funds from direct grants into market-oriented equity investments, with the goal of improving fund utilization efficiency, guiding industrial development, and achieving the cyclical rollover of fiscal funds. Taking City W as a case study, this paper focuses on the core aspect of the "Appropriation-to-investment"reform—fund performance evaluation—and seeks to construct a scientific evaluation system aligned with its operational logic and policy objectives, thereby contributing to the refinement of the performance evaluation framework for "Appropriation-to-investment" funds.

[Key words] "Appropriation-to-investment"funds;performance evaluation; indicator system

1 引言

当前中国经济已转向高质量发展阶段,提升国家治理能力与财政资源配置效率成为核心议题。传统财政专项资金“无偿拨款”模式存在资金分散、部门配置权过大、重分配轻管理、项目与市场需求脱节等问题,导致使用效率不高、绩效难衡量,甚至滋生权力寻租。为此,财政体制改革正推动资金分配方式从行政化“直接拨款”向市场化“股权投资”转变,即“拨改投”。“拨改投”是指政府通过设立或参与政府投资基金,以股权投资形式支持重点产业发展,旨在撬动社会资本、培育市场主体并实现资金循环增值。然而,与模式快速推广相比,其绩效评价体系相对滞后,存在评价维度单一、与长周期投资特点不匹配、政策效果难以量化等问题。本研究以W市为例,旨在构建契合“拨改投”内在逻辑与政策目标的科学绩效评价体系,不仅丰富政府投资基金与公共绩效管理理论研究,更为相关绩效评价提供思路参考,推动“拨改投”资金的绩效评价发展。

2 绩效评价设计和实施

2.1绩效评价设计

2.1.1以绩效目标为导向

清晰、可衡量的绩效目标是评价体系的逻辑起点与最终归宿。“拨改投”资金需构建政策性目标与财务性目标的二元复合体系,并合理分配到目标、过程、产出、效果四个维度。

绩效目标分为两个层面：政策效果目标和社会效益目标。政策效果目标包括产业导向目标,明确基金投资于重点产业或特定企业的比例;创新激励目标,衡量对被投企业创新能力提升的贡献,如研发增长、知识产权产出、技术突破等；以及区域发展目标,促进产业集群发展和产业链优化。社会效益目标则评估资金在创造就业、绿色低碳、吸纳人才等方面的间接贡献。财务市场目标包括资本保值增值,在承担政策风险前提下追求合理

长期回报；杠杆放大目标,考核财政资金对社会资本的撬动倍数；以及退出循环目标,设定合理回收期与退出渠道,实现本金收益退出及收益再投资的良性循环。

2.1.2设计原则

绩效目标设定应遵循SMART原则,同时根据绩效评价的基本原理,依据专项资金的特点,应用逻辑分析法,遵循科学性、可操作性和有用性等原则,根据财政部发布的《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10号)及评价地方的相关规章制度的相关要求,按照“决策-过程-产出-效益”的逻辑路径设计评价指标体系。

2.1.3绩效评价指标设计

W市“拨改投”资金绩效评价项目的绩效评价指标设计遵循评价指标与资金投入的相关性原则,结合项目实际的目标偏向,合理的调整各个过程的权重,保证设计的指标体系科学规范、绩效相关、结果导向。这一过程中可以合理运用各类研究方法,如:层次分析法、模糊综合评价法等,最后用专家评分法确定最终的指标体系以及权重。W市“拨改投”资金绩效评价项目的绩效评价指标体系具体如下:

W市“拨改投”资金绩效评价项目的绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标标准值
决策	项目立项	立项依据充分性	充分
		立项程序规范性	规范
	绩效目标	绩效目标合理性	合理
		绩效指标明确性	明确
	资金投入	预算编制科学性	科学
		资金分配合理性	合理
过程	资金管理	资金到位率	100%
		预算执行率	100%
		资金使用合规性	合规
	组织实施	管理制度健全性	健全
		制度执行有效性	有效
		采购与合同管理规范性	规范
		档案管理规范性	规范
		监管检查有效性	有效
产出	产出数量	“A 项目”实际完成率	100%
		“B 项目”实际完成率	100%
		“C 项目”实际完成率	100%
		“D 项目”实际完成率	100%
	产出质量	项目质量达标率	100%
	产出时效	完成及时性	及时
	产出成本	成本节约率	≥0%
效益	经济效益	促进当地经济发展	提升
	社会效益	带动就业岗位	≥200 个
		带动特色产业发展	提升
	可持续影响	撬动资本的杠杆能力	增强
		项目长效机制健全性	健全
	满意度	受益对象满意度	≥95%
合计		100	

2.2绩效评价实施

2.2.1实施方法

W市绩效评价项目主要运用文献法、社会调查法、专家咨询法等多种方法,对项目进行资料收集。绩效评价项目的主要内容包括项目立项情况、财政资金使用情况、管理制度建设及执行情况以及预期绩效目标实现情况等。其中,项目立项情况主要从项目前期立项依据及立项程序的规范性,绩效目标与战略规划的适应性、与现实需求的匹配性等方面考察；财政资金使用情况主要从财政资金的支出方向及支出金额等方面考察；项目管理制度建设及执行情况主要从项目实施方案编制、采购管理、项目过程实施等方面考察；绩效评价核心考察预期绩效目标实现程度,从预计产出、效益、可持续影响及公众满意度等方面考察。

2.2.2绩效分析

(1)项目决策分析。项目决策情况从项目立项、绩效目标以及资金投入三个方面进行分析。根据收集的资料,项目立项符合国家法律法规、国民经济发展规划和相关政策,政策依据连贯且靶向明确,资金投入方向贴合产业发展需求。项目符合行业发展规划和其他政策要求,并且立项与部门职责范围相符,属于部门履职所需,不与相关部门同类项目或部门内部相关项目重复。项目按照规定的程序申请实施,审批文件、材料符合相关要求,两个项目事前已经过必要的可行性研究、专家论证、集体决策。但存在一些任务的绩效目标时间设置不合理,绩效目标与实际工作内容不匹配,项目立项的绩效指标明确性有待加强。

(2)项目过程分析。项目过程情况从资金管理、组织实施两个方面进行分析,资金使用符合相关制度的规定,有效保障财政资金使用效益与产业引导作用落地。但在管理上,退出机制没有详细制度,可操作性不强,需要规避可能产生的风险。

(3)项目产出分析。项目产出情况从产出数量、产出质量、产出时效、产出成本四个方面进行分析。该项目的产出数量、质量和成本达到预期目标,但产出速度较慢,需要注意产出时效的管理。

(4)项目效益分析。项目效益情况从社会效益、可持续影响、满意度三个方面进行分析。带动本地区农业经济发展,带动特色产业发展,并为当地居民提供部分劳动岗位,当地居民和相关负责部门对于项目满意度评价为“优”。

3 评价建议

3.1细化绩效目标编制工作

对于被评价单位在细化绩效目标编制方面有两点建议：一是优化绩效目标设定与管控。绩效目标制定前需全面调研项目实际情况,根据项目类型(如短期投产项目、长期建设项目)差异化设定完成周期,长期项目需按两年周期设定分阶段绩效目标；同时细化产出指标,明确每个计划产出的数量、质量标准(如：果业苗木繁育年产量具体数值),便于过程监控与结果考核。二是建立预算执行与产出跟踪问责机制。执行定期(如每季度)核查项目资金使用进度与产出完成情况制度,对未按预算执行、计划

产出未达标的项目,要求实施主体提交整改报告,分析偏差原因并制定补救措施;对连续整改不到位的,暂停资金拨付并追究相关责任,确保预算与绩效目标落地见效。

3.2完善项目长效机制,制定资金回收实施办法

建议被评价公司首先细化回收制度。结合现有规定,制定《W市市级农业专项资金投资收益回收管理细则》,明确回收时间节点、计算方式及标准化流程,确保有章可循。然后规范资金流向,要求市农投公司回收资金按规定上缴市财政,严禁擅自滚动投资；市财政局定期核查、审计,违规者依规处罚。再建立跟踪预警,搭建管理信息系统,实时跟踪项目运营、收益及回收进度,设立预警指标,异常时及时应对。最后强化部门协作,成立协调小组,明确财政局、市农业农村局、市农投公司职责,定期沟通,形成合力保障制度执行。

3.3优化项目立项审核,加强项目过程管理,提升项目执行效率

针对项目执行效率偏低问题,应从可研源头、过程管控、资源保障及监管沟通四方面协同发力,形成闭环管理。首先,优化可研方案编制与审核,增强计划可行性。编制需结合历史数据、市场环境及资源供给,开展实地调研与风险评估,如生产线建设需确认设备交货周期、施工产能,竣工计划需预留天气或政策调整的缓冲弹性(如增加2-3个月)。集团应专门组建可研审核小组,联合专家对进度合理性、资源匹配性进行专项评审,从源头避免计划脱离实际。其次,建立节点化进度管控机制,强化刚性约束。按可研方案分解关键节点,集团每月核查进度,对滞后项目启动红黄牌预警：黄牌(滞后15天内)需提交整改计划,红牌(滞后30天以上)约谈责任人并扣减绩效。同时将节点完成情况与资金拨付挂钩,未达节点则暂缓后续资金支付,倒逼推进。再次,强化项目资源保障,确保供需衔接。如提前与供应商签订供货协议锁定时限,协调施工单位制定用工计划；针对资金变动建立预案,及时对接银行；集团可设立应急资源池,对滞后项目调配备用资金或设备,保障连续建设。最后,加强与监管部门动态沟通,同步目标预期。若因客观原因需延迟,应提前1个月提交《进度调整申请》并附新计划与保障措施；每季度报送《项目进度报告》,同步进展与问题,避免绩效目标误判,为后续评价提供合理依据。

4 案例总结与展望

4.1案例总结

W市“拨改投”农业资金的使用给予我们很大的启发,是对于财政资金助力地方农业发展的一种方式。此案例是针对“拨改投”资金的一个运用方向进行分析,对于此类资金的绩效评价工作具有一定的借鉴意义,但“拨改投”资金包含范围较大,使用方式多样,此次绩效评价工作给同类项目仅提供参考。

4.2展望

未来希望“拨改投”资金绩效评价工作更加规范,行业或者政府制定更加明晰的指标库使相关工作更加规范高效,同时在制定好的框架下也会使行业更加规范。期望将来在相关各业务主管部门的配合下深入推进专项资金“拨改投”工作,建立健全专项资金“拨改投”政策体系,使财政政策更加有效地激发市场主体活力,更好地发挥激励引导作用,助力我国产业发展。

[参考文献]

[1]王春影,吴晶.国际航线补助绩效评价研究——以J市为例[J].财政监督,2024,(04):53-57.

[2]张沛泽.财政专项资金绩效评价与绩效审计协同发展研究[J].中国乡镇企业会计,2026,(02):31-33.

[3]任梦.“拨投结合”业务会计与税务处理探析——基于长三角国创中心案例[J].新会计,2023,(06):59-62.

[4]苏丽.农业项目专项资金管理问题探析[J].中国乡镇企业会计,2025,(09):233-235.

作者简介：

邢贵(2001--),男,汉族,河南省滑县人,西京学院硕士研究生在读,主要研究方向为绩效评价。