

山西农业综合开发项目 系统管理方法与实证分析

郭常莲 赵建生 编著

 中国农业出版社

山西农业综合开发项目系统 管理方法与实证分析

郭常莲 赵建生 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山西农业综合开发项目系统管理方法与实证分析/郭常莲, 赵建生编著. —北京: 中国农业出版社, 2006. 12
ISBN 978-7-109-11311-4

I. 山... II. ①郭...②赵... III. 农业综合发展—项目管理—研究—山西省 IV. F327.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 145531 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 舒 薇

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 15

字数: 262 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

第一章 总论	1
1. 农业综合开发提出的背景	1
2. 农业综合开发的目标任务	2
3. 农业综合开发应遵循的原则	3
4. 国家农业综合开发进程	3
4.1 粮食增产阶段 (1988—1993 年)	4
4.2 增产、增收并举阶段 (1994—1998 年)	4
4.3 兼顾生态环境建设阶段 (1999—现在)	4
5. 农业综合开发的特点	5
5.1 综合性	5
5.2 管理规范	5
5.3 可持续性	6
5.4 产品公共性及投资效益的广泛性	6
6. 农业综合开发效果	6
6.1 加强农业基础设施建设, 提高农业综合生产能力	7
6.2 支持和促进农业产业结构调整, 发展农业产业化, 增加 农民收入	7
6.3 保护农业自然资源, 改善农业生态环境, 促进农业 可持续发展	8
6.4 推动农业科技进步, 提高农民科技文化素质	8
7. 山西省农业综合开发进展	9
7.1 开发范围	9
7.2 总投资	11
7.3 开发效果	13
第二章 农业综合开发项目管理	18
1. 项目及项目管理	18

1.1 项目	18
1.2 项目管理	19
2. 农业综合开发项目类型	21
2.1 2003 年以前	21
2.2 2004 年以后	21
3. 农业综合开发管理机构及项目组织	24
3.1 管理机构	24
3.2 项目组或项目团队的组织与管理	25
4. 农业综合开发项目管理周期	26
4.1 前期准备	26
4.2 项目申报与审批	26
4.3 项目实施	29
4.4 项目竣工验收	30
4.5 项目管护	30
5. 农业综合开发项目管理层次	30
5.1 职能部门管理	30
5.2 项目单位的管理	31
5.3 工程实施单位的管理	31
5.4 其他单位的管理	32
6. 农业综合开发资金管理	32
6.1 投入机制与资金配套	32
6.2 资金使用	34
6.3 资金管理	34
7. 项目县管理	35
8. 农发项目管理特点及关键环节	35
8.1 管理特点	35
8.2 项目管理流程中的关键环节	36
第三章 山西农业综合开发项目选择	37
1. 立项条件	37
1.1 土地治理项目	37
1.2 产业化项目	38
1.3 农业产业化主要形式	39
2. 山西省农业条件分析	39

2.1 自然资源	39
2.2 经济结构	47
3. 山西农业综合开发区域布局与项目选择	48
3.1 重点领域	48
3.2 布局与项目选择	49
第四章 农业综合开发项目评估与决策	61
1. 评估原则	61
1.1 科学性	61
1.2 客观、独立、公正	61
1.3 系统性	61
1.4 指标的统一与可操作性	62
2. 评估范围及依据	62
2.1 评估范围	62
2.2 评估依据	62
3. 评估程序	63
3.1 评估委托或组建评估组	63
3.2 可行性研究报告初审	64
3.3 项目汇报与现场答疑	65
3.4 专家打分及处理	65
3.5 现场考察	66
3.6 评估报告编写	66
3.7 项目决策	66
4. 立项评估的主要内容	67
4.1 土地治理项目	67
4.2 产业化项目	70
4.3 项目县立项条件	77
5. 评估指标体系框架	78
5.1 土地治理项目	78
5.2 产业化项目	79
第五章 农业综合开发项目实施计划编制	80
1. 现行的农业综合开发项目实施计划特点	80
1.1 计划管理	80

1.2 计划内容	80
1.3 实施计划编制	81
2. 现代项目管理方法在农业综合开发项目计划编制中应用的 必要性	82
3. 农业综合开发项目计划制订的思路与框架	83
4. 项目目标计划方法	84
4.1 基本概念	84
4.2 LFA 的基本模式	84
4.3 逻辑关系	85
4.4 逻辑框架表的编制	87
5. 工作分解结构 (WBS)	89
5.1 概念	90
5.2 工作分解结构的目的	90
5.3 WBS 的基本要素	91
5.4 WBS 方法	92
5.5 分解结构图	92
5.6 项目工作分解的步骤	93
5.7 组织分解	93
5.8 费用分解	93
5.9 进度计划	94
5.10 工作分解结构在农业综合开发项目管理中的作用	94
附: 项目实施计划制订案例分析	95
案例 1——某项目区中低产田改造项目	95
案例 2——小流域治理	106
案例 3——某项目区无公害蔬菜产业化基地建设项目	115
案例 4——某项目区奶牛养殖项目	118
案例 5——某杂粮产品加工项目扩建工程	123
案例 6——年加工 2 000 吨牛肉制品的扩建技改项目	127
案例 7——某项目区小米基地建设加工	131
案例 8——某项目区批发市场建设	135
6. 农业综合开发土地治理项目计划编制	140
6.1 原则	140

第六章 农业综合开发项目的实施管理	141
1. 项目范围管理	141
1.1 项目范围定义	142
1.2 项目范围确认	143
1.3 项目范围变更控制	143
2. 进度管理	143
2.1 项目进度管理综述	143
2.2 现行农业综合开发项目进度管理特点	145
3. 计划变更管理	145
4. 人力资源管理	146
4.1 农业综合开发项目人力资源	146
4.2 农业综合开发项目人力资源管理的基本内容	147
4.3 项目负责人	147
5. 费用管理	148
5.1 资源消耗计划	148
5.2 费用估算	148
5.3 费用（资金运用）计划	148
5.4 费用控制	148
6. 风险控制与管理	149
6.1 项目风险特征	149
6.2 农业综合开发项目风险类型	150
6.3 农业综合开发项目风险控制	151
7. 其他管理	152
7.1 招投标管理	152
7.2 合同管理	152
7.3 监理制度	152
7.4 项目文档管理	152
7.5 项目监督管理	153
第七章 农业综合开发项目竣工验收及建后管护	154
1. 投资项目竣工验收	154
1.1 竣工验收作用	154
1.2 竣工验收的范围	154

1.3 竣工验收的方法与程序	155
1.4 竣工验收的标准	155
1.5 竣工验收的结果	155
2. 农业综合开发项目竣工验收	155
2.1 现行农业综合开发竣工项目验收特点	156
2.2 单项农业综合开发项目竣工验收	157
3. 项目管护	161
3.1 农发国有资产	161
3.2 农发国有资产管护	165
第八章 农业综合开发项目后评价	169
1. 项目后评价的沿革与国内外现状	169
1.1 美国	169
1.2 世界银行	169
1.3 亚洲开发银行	170
1.4 发达国家援外机构	170
1.5 中国	170
2. 农业综合开发项目后评价时点选择及评价范围	171
2.1 项目后评价时点选择	171
2.2 后评价范围	171
3. 农业综合开发项目后评价信息监测	172
3.1 项目财务审计	172
3.2 项目档案	178
3.3 调查与统计	178
4. 农业综合开发项目后评价的目的与作用	180
4.1 项目监督	180
4.2 为改善决策和管理服务	180
4.3 对前评估的检验功能	181
5. 农业综合开发项目后评价应遵循的原则	181
5.1 独立性	181
5.2 科学性	181
5.3 透明性	181
5.4 反馈性	181
5.5 有无对比	181

6. 农业综合开发项目后评价方法选择	182
6.1 主要指标对比	182
6.2 逻辑框架法	184
6.3 综合评价	184
7. 农业综合开发项目主要评价内容	188
7.1 目标评价	188
7.2 管理评价	188
7.3 社会及环境评价	189
7.4 项目持续性评价	193
7.5 技术经济效果评价	193
7.6 项目计划评价	194
7.7 财务评价	194
8. 项目后评价案例分析——某项目区科技示范推广项目验收评价	194
8.1 项目简介	194
8.2 任务依据与验证方法	195
8.3 结果	195
8.4 项目实施单位	198
8.5 体系配套, 效益显著	202
8.6 项目文档管理规范	203
8.7 问题与结论	204
第九章 农业综合开发信息管理	205
1. 信息与信息管理	205
1.1 信息	205
1.2 信息管理	205
1.3 管理信息系统	206
2. 信息管理要点	207
2.1 信息类型	207
2.2 管理信息系统与项目管理信息系统	207
3. 山西省农业综合开发管理信息系统的设计	215
3.1 信息源分析	215
3.2 系统基本功能设计	215
3.3 系统设计平台	217
3.4 系统中所涉及到的数据库	217

3.5 系统功能总体设计框图	218
3.6 系统主要特点	219
附录	221
主要参考文献	227

第一章 总 论

农业综合开发是指在一定的时间里、确定的区域内，对影响农业生产的各种障碍因素进行有计划、有步骤地改造，以增强农业综合生产能力，保障农业可持续发展，促使农民增收，农业增产、增效，增强国家及区域经济实力。它是我国农业和农村经济工作的一个重要组成部分，也是国家支持、保护农业发展的战略性措施；是解决农业所面临的中长期持续稳定发展问题的重要步骤。中国加入世界贸易组织以后，农业综合开发在中国农业发展中的引导性、示范性和重要性将越来越突出。

1. 农业综合开发提出的背景

党的十一届三中全会以后，在农村推行家庭联产承包责任制，从根本上调动了广大农民生产的积极性，加上物质投入量的成倍增长及农业生产市场调节范围的扩大，极大地促进了农业生产的大发展。1978—1984年的6年间，全国粮食总产量由3 047.7亿千克增加到了4 073.1亿千克，增长60.5%，粮食生产迈上了一个新的台阶。但是，从1985年开始连续3年在4 000多亿千克左右徘徊，按当时状况要完成国家“七五”计划规划的4 250亿~4 500亿千克的指标，是相当困难的。我国的农业生产面临新的矛盾与问题，主要体现在以下几方面：

一是人增地减的矛盾。当时我国人口每年以1 400万~1 500万的速度在增加，相当于一个中等国家的人口，而耕地每年却以400万~600万亩*的速度减少，这是当时面临的一个十分严峻的形势。

二是主要农产品需求增长与生产总量不足的矛盾。由于我国经济发展和人民生活水平的不断提高，对粮食和粮食转化物以及其他农产品的需求大大增加。当时全国新增人口的粮食消费量每年以100亿~150亿千克的速度增加，而由于农业生产基础条件比较薄弱，生产后劲严重不足，粮食生产却连续3年在4 000亿千克上下打转，人均粮食占有量从1984年的394千克降至1987年的362千克，下降了32千克。

* 亩为非法定计量单位，1亩=667米²。

三是农副产品出口创汇比例下降与国家外汇需求的矛盾。据当时统计,我国的外汇有 50% 左右是依靠农副产品出口或以其为原料的制成品出口换来的。农业发展速度缓慢,国家对农产品的需求增加,使国家不得不限制农副产品的出口。国家外汇储备满足不了农用生产资料进口和工业技术设备引进的需要。

四是农业生产条件差。20 世纪 80 年代初期,我国耕地面积中有 10 多亿亩中低产田,占全国耕地的 2/3 以上。全国 86 000 座水库,约有 40% 处于病险库状态。洪涝干旱造成全国常年成灾面积约占全国播种面积的 20% 左右。对全国土壤普查,1 403 个县的初步汇总结果显示,土壤无障碍因素的耕地只占耕地总面积的 15.3%;土壤有机质低于 0.6% 的耕地占 10.6%;耕地总面积的 59% 缺磷、23% 缺钾、14% 磷、钾俱缺;耕层浅的占 26%;土壤板结的占 12%。

五是农业投入低,发展后劲不足。一般来说国家对农业基础设施建设的投资必须占到总基建投资的 5% 以上,但是我国国家固定资产投资用于农业的比重,“六五”期间是 5% ,“七五”期间是 3.3% 。

基于以上问题的综合考虑,特别是解决粮食生产徘徊不前的局面,只依赖已利用的资源和传统的农业增长方式是不够的,必须采取超常规的农业发展方式。为此,根据我国的实际,借鉴世界银行项目和我国商品粮、商品棉基地建设的好经验,国家决定通过采取综合开发这种方式,对现有农业资源增加物质技术投入,改善基础条件,提高单位面积产量,增加产出效率;同时,使可利用的新资源得到开发利用,扩大有效使用面积,增加有效供给,以取得综合效益,保证我国农业和农村经济的持续健康发展。在 1988 年初,国务院决定将地方上交的耕地占用税设立为国家土地开发建设基金,就是现在的中央农业综合开发资金,全部用于农业综合开发。成立了国家土地开发建设基金管理领导小组办公室,也就是现在的国家农业综合开发办公室,专门负责此项工作。从此,我国有计划、有组织的大规模的农业综合开发就开始启动了。由于当时农业综合开发建设内容只包括改造中低产田、开垦宜农荒地以及个别地区生态治理三项,未称为土地治理项目,但从这些项目建设性质来看,就属于现在的土地治理项目。因此,农业综合开发的实施背景也就是土地治理项目的设立背景。

2. 农业综合开发的目标任务

根据国办发[2002]13号文件,农业综合开发目标任务是坚持以改造中低产田为重点,加强农田水利基本建设,建设优质、高产、稳产、节水、高效

农田,增强农业抗御自然灾害的能力,提高我国基本农田的生产能力,特别是主产区粮食生产能力;以市场为导向,发挥农业区域比较优势,积极培育农业支柱产业,发展产业化经营,推动农业和农村经济结构战略性调整,全面提高农产品产量、农业生产组织化程度和农业抗御市场风险的能力;实行山水田林路综合治理,加强农田林网建设,推进退耕还林,加大生态工程和生态项目支持力度,治理水土流失,有效地改善生态环境,促进农业可持续发展;积极推进农业科技革命,加强农民技术培训,加大农业新品种、新技术的推广力度,促进农业信息化和农业生产标准化建设,推进项目区农业现代化进程。

3. 农业综合开发应遵循的原则

(1) 突出重点。以农业主产区,特别是粮食主产区为开发重点。

(2) 择优立项。把农业资源条件优越、开发潜力大、农民群众自愿开发、资金配套能力强的地方或项目,优先纳入农业综合开发的扶持范围。

(3) 综合开发。因地制宜,实行农林牧副渔综合开发,山水田林路综合治理。

(4) 统筹规划。开发区和项目应经过科学评估和论证,精心设计和实施。

(5) 连片开发。土地开发应遵循土地利用总体规划,按流域或灌区统一规划,集中投入、连片开发治理,努力提高土地产出率和水资源利用率。重点搞好基本农田保护区范围内的中低产田改造,并对改造过的耕地依法进行保护。

(6) 产业化经营。发展多种经营,充分发挥区域资源优势和比较优势,培育支柱产业和主导产品,重点扶持产业化“龙头”项目,提高农业产业化水平。

(7) 科技与体制创新。依靠农业科技进步,推进农业综合开发机制创新。

(8) 开发与保护结合。农业资源开发与农业生态环境保护相结合。

4. 国家农业综合开发进程

1988年国家开始设立农业综合开发基金,开始实行大面积的农业综合开发,开发范围涉及到东北平原、黄淮海平原和长江中下游平原等11个省(自治区、直辖市)495个县和251个国有农牧场。到2002年,开发范围扩展到全国1786个县(市、区)和237个国有农(牧、林)场。大体经历三个发展阶段:

4.1 粮食增产阶段（1988—1993 年）

开发的主要内容是通过山水田林路综合治理，进行大面积的中低产田改造，着力提高粮食产出量，同时适当开垦宜农荒地，确保粮棉油等主要农产品的产量稳定增长。在具体操作中，坚持先易后难的原则，主要选择在一些自然条件比较好、投资效益比较高、农业增产潜力比较大的地区，因而，这个阶段的农业综合开发增产效果比较明显。该阶段共完成投资 293.2 亿元，改造中低产田 1.44 亿亩，开垦宜农荒地 1 827 万亩。新增粮食生产能力 252 亿千克，棉花 6.1 亿千克，油料 10.6 亿千克，糖料 13 亿千克。

4.2 增产、增收并举阶段（1994—1998 年）

全国农业综合开发呈现出全面发展的势头，在继续强调改造中低产田、适量开垦宜农荒地、提高农业综合生产能力的同时，加大了优质高效经济作物的扶持力度，把农业增产和农民增收有机结合起来，切实解决粮食总量增加、粮食比较效益下降、粮食增产而农民不增收或少增收的问题。该阶段全国共完成投资 568.71 亿元，改造中低产田 1.18 亿亩，开垦宜农荒地 1 078 万亩，同时与前一个阶段相比，经济林、花卉、蔬菜种植业基地及养殖业基地有了长足发展。

4.3 兼顾生态环境建设阶段（1999—现在）

这一阶段，农业综合开发适应新时期发展的要求，在指导思想和工作思路上做了重大调整，即实行“两个转变”，坚持“两个着力、两个提高”。“两个转变”是指：①由过去的以改造中低产田和开垦宜农荒地相结合到以改造中低产田为主，尽量少开荒甚至不开荒，把农业综合开发与保护生态环境有机结合起来。②由以往追求增加主要农产品产量为主，转到积极调整农业产业结构，依靠科技进步，努力发展“高产、优质、高效”农业上来，农民增收的问题被放到了更为重要的地位。“两个着力、两个提高”是指，着力加强农业基础设施和生态环境建设，提高农业综合生产能力；着力推进农业和农村经济结构的战略性调整，提高农业综合效益，增加农民收入。1999—2002 年，全国农业综合开发共完成投资 829.91 亿元，改造中低产田 1.33 亿亩，造林 1 558 万亩，完成草原（场）建设 1 087 万亩，发展优质粮食基地和优质饲料粮基地

1 440亩,建设经济林、蔬菜、花卉等种植业基地 684 万亩。

5. 农业综合开发的特点

5.1 综合性

“综合性”是农业综合开发区别于常规农业开发的重要方面。主要表现在:

(1) 开发对象综合。主要表现在对各种各样的农业自然资源必须综合利用,不但要改造中低产田,还要开发有价值的荒山、荒坡、荒滩等,提高整个国土资源的产出率。

(2) 开发措施综合。主要表现在农业措施、水利措施、林业措施、生物技术相互结合,综合应用,山水田林路综合治理,农林牧副渔全面发展。

(3) 资金筹措综合。农业综合开发资金包括国家财政资金、地方财政配套资金、银行贷款及自筹等。

(4) 开发目标综合。社会、经济、生态效益兼顾,粮食增产与农民增收结合,保护生态环境与经济发展关联。实际上,无论是发达国家的农业开发,还是发展中国家的农业开发,都已不再搞单项开发治理,而是把农业开发作为一个系统工程,实行综合治理,综合开发,全面发展,这是第二次世界大战以后农业开发活动的一个重要特征。

农业综合开发的多目标包括:①改造中低产田,有条件的地方开垦一定数量的适合农作物生长的荒地,增加耕地数量。②通过兴修水利、平整土地、植树造林改善农业生产条件,增加粮、棉、油、肉、糖等主要农产品特别是粮食的生产力,保证粮食安全。③按照国家制定的农业发展战略和产业政策,积极发展经济价值较高的种植业、养殖业、农副产品加工业及服务业,发展多种经营,促进区域产业化发展水平,增加农民收入,增强区域经济势力。④保护生态环境,促进区域农业可持续发展。

5.2 管理规范

我国农业综合开发从一开始就借鉴了世界银行先进的项目管理办法,即农业综合开发实行项目管理。农业综合开发以资金投入确定项目规模,按项目管理资金,资金跟着项目走。因而单项农业综合开发具有项目的基本属性,如明确的项目目标、开始与结束的时间、一次性任务属性等,这是相对于常规农业的又一特点,也是区别于传统的财政支农的明显特点。

5.3 可持续性

与普通的投资项目相比,农业综合开发具有长期性。这主要是由农业自身的特点和农业与人类关系所决定的,具体表现在:①农业属弱质产业,面临市场与自然双重风险,为巩固农业的基础地位,国家需长期对农业进行扶持。②农业综合开发是国家支持农业的重要手段,符合WTO的“绿箱政策”,国外发达国家的实践证明,国家对农业的扶持是长期性的。③国家农业综合开发是经党中央、国务院决定,由国务院有关部门领导成员组成的国家农业综合开发联席会议组织指导,国家农业综合开发办公室组织开展的,是国家规定非办不可的关系国计民生的永久性事业。

5.4 产品公共性及投资效益的广泛性

农业基础设施,包括农村的水利、交通、农田治理、水土保持和生态环境等都是农业稳定发展的基本条件,特别是农田治理直接构成农业生产要素的重要组成部分,但这些要素很难通过市场购买来获得。实际上,大部分的农业基础设施具有公共产品性质,即在消费中具有非竞争性和非排他性,如在农业综合开发中土地治理项目中建设的渠路、桥涵闸等,是形成农业生产能力不可分割的整体,它不可能归某个农户私人所有,而至少是在一个特定的范围之内,所有的人都共享产品带来的利益,具有公共产品或混合产品性质;农业生态环境保护是农业综合开发的重要内容,它是一种纯粹意义上的公共产品,它对社会经济的影响是广泛的、持久和深远的。

在我国目前的农业生产条件下,农业的基础设施,即便是非常基层的、小规模农田、林地和草场的基础设施都具有公共产品或混合产品的性质。

农业综合开发中的科技示范及推广等具有较大的社会效益,即产品的利益不完全为所有者所拥有,而是有一部分外溢给了社会。如某项目技术的应用能使众多的农民受益,使用生物农药不仅能避免这一地块的病虫草害,同时也能减少其他地块感染病虫害的可能性。

6. 农业综合开发效果

据统计,1988—2002年全国农业综合开发项目县(市、区、农场)达2 023个,总投资达1 691.9亿元,其中中央财政资金484.1亿元,地方财政配