

北京市农村基础设施

项目建设与运行管理研究

侯军岐 刘天军等 © 著

中国农业出版社

北京市农村基础设施 项目建设与运行管理研究

侯军岐 刘天军 等 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市农村基础设施项目建设与运行管理研究 / 侯军
岐等著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 9
ISBN 978-7-109-13542-0

I. 北… II. 侯… III. 农村—基础设施—基本建设—研
究—北京市 IV. F327.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 164281 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 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 14

字数: 210 千字 印数: 1~2 000 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)

前 言

北京市发展格局从整体上看虽然是“大城市、小农村”，但农村面积大，农民比重和整体素质与全市经济社会发展的要求不相适应，“三农”问题仍然是最重要的问题之一。“三农”问题关系到实现社会主义现代化的全局，解决不好“三农”问题，城乡协调发展就无从实现，城市总体规划就难以落实，构建和谐社会首善之区的目标就难以达到。因此，北京现代化建设的重点在农村，难点也在农村。

建设新农村是一项复杂的系统工程，涉及到方方面面；农村基础设施建设与管理是最重要的组成部分之一，是新农村建设的载体和依托，它的形成与管理，直接关系到北京市乃至全国新农村建设的成效。

建设社会主义新农村并不是我们现在第一次提出来的。上世纪50年代毛泽东就提出来了建设社会主义新农村，当时是采用了人民公社集体化的办法，结果是欲速而不达。在新的历史时期，如何按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的基本要求，在有限的时期内构建起合理的支撑未来新农村社会经济发展的农村基础设施体系以及适应于后期有效运行的、并长期服务于“三农”问题解决的管理制度和长效机制，是摆在我们面前的重大理论问题和实际问题，也是我们本书研究的主要目的。

农村基础设施建设与管理的核心实际上涉及到两个问题，即前

期的农村基础设施项目构建与后期的运行管理。第一个问题的关键是采取什么样的模式，在有限的时间内完善、构建起科学的、支撑未来新农村发展的农村基础设施体系；第二个问题是如何进行制度创新，设计出适应于农村基础设施后期有效运行的、并长期服务于“三农”问题解决、促进农村可持续发展的管理制度和长效机制。

本书分四部分共 10 章，由侯军岐、刘天军和段云娇独立完成。马玉波参与了部分实际资料调研与资料整理。国家统计局赵建华副司长、北京市农委办公室郝霞主任、魏会东处长等在调研或出版过程中提供了无私帮助，对于他们的参与和帮助表示衷心感谢。

本书是我们长期对这一问题研究的结晶。但由于农村基础设施项目管理涉及范围广，加之我们的知识与实际经验有限，书中错误和疏漏在所难免，希望广大读者惠予指正，并提出宝贵意见，以便今后改进。

内 容 摘 要

建设社会主义新农村是党的十六届五中全会提出的重大历史任务，是摆在各级政府面前的头等大事。2008年中央1号文件《关于切实加强农村基础建设 进一步促进农村发展农民增收的若干意见》中明确指出：2008年和今后一个时期，农村和农村工作的总体要求是：全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求，突出加强农村基础建设，积极促进农村稳定发展、农民持续增收，努力保障主要农产品基本供给，切实解决农村民生问题，扎实推进社会主义新农村建设。

农村基础设施是农民赖以生存、农村生产发展的基础性条件，其提供的产品和服务，不但是农民生活的前提和农村经济正常运行的基础，也是推进社会主义新农村建设的有力保障。北京市发展格局从整体上看虽然是“大城市、小农村”，但农村面积大，农民比重和整体素质与全市经济社会发展的要求不相适应，“三农”问题仍然是最重要的问题之一，北京现代化建设的重点在农村，难点也在农村。因此，研究农村基础设施投融资问题、建设与管理问题，提高其运行效率，对促进北京农村经济快速发展和产业结构调整，不断提高农民生活质量及生存环境，全面推进社会主义新农村建设，具有重要的现实意义。

本研究以公共物品理论和项目管理理论等相关理论为指导思想，在建设社会主义新农村的实践背景下，从北京市农村基础设施项目建设与管理现状出发，在借鉴国外农村基础建设项目管理经验和做法的基础上，运用实证分析和规范分析相结合、定性分析和定量分析相结合、案例分析以及综合运用经济学、管理学等方法，按照农村基础设施投融资管理、项目建设管理、项目运行管理及项目监控管理的逻辑过程，全面、系统地分析北

京农村基础设施项目建设与管理中存在问题、运行机理、模式与路径。按照逻辑关系与结构,将本书规划为四大部分,共10章内容。

第一部分 理论篇,包括第1章和第2章。本部分主要介绍本书的研究背景、目的及意义、研究思路和方法及农村基础设施项目建设与管理的基本理论。

第二部分 实践篇,包括第3章、第4章和第5章。本部分主要采用实证分析和案例分析的方法,全面系统、点面结合地介绍了北京市农村基础设施项目建设与管理的实践。具体内容为:第3章主要阐述了北京市农村经济发展现状、农村产业发展布局与思路、农村基础设施建设思路及工程;第4章比较详细地阐述了北京市农村基础设施建设总量水平及结构,以及北京市在农村基础设施建设与管理中存在的问题;第5章主要以房山区长阳镇保合庄村、顺义区榆林村及延庆县大榆树镇簸箕营村等三个村为典型案例,分析了这三个村的基本现状、社会经济状况、基础设施项目建设状况、基础设施项目建设与管理模式和特点以及得到的启示。

第三部分 管理篇,包括第6章、第7章、第8章和第9章。本部分基于项目管理的理论,从项目管理过程的角度把北京市农村基础设施项目建设与管理的内容重新定位和扩充为投融资管理、建设管理、运行管理及监控管理等四个部分。具体内容为:第6章主要论述农村基础设施项目投融资体制的变革历程,运用灰色关联度模型分析了不同投资主体的投资效率,同时对国外农村基础设施项目融资政策及融资模式进行比较分析,在此基础上,明确北京市农村发展定位,提出了北京市农村基础设施项目建设融资思路与主要模式;第7章首先从项目管理过程(包括计划、执行和控制)和项目管理要素(包括进度、成本和质量)的角度分析了农村基础设施建设管理现状及存在问题,在此基础上构建以组织模式变革为核心的农村基础设施项目分类建设管理体制和“工程中心”管理模式,并提出了农村基础设施项目建设管理模式运行的实现路径;第8章首先对农村基础设施的运营模式的效率进行分析,在此基础上构建了农村基础设施项目市场化运行管理机制,并提出了“经营业绩协议、管理合同、服务承包合同、特许经营”等具体农村基础设施市场化运行管理的实现路径,最后对北京市农村基础设施项目运营管理实践进行案例分析;第9章首先界定在

农村基础设施项目监控内涵的基础上，对农村基础设施项目监控目标进行重新定位，提出了全方位、多层次监管主体体系，从项目管理生命周期理论角度，构建了农村基础设施项目全生命周期的监控内容体系和监控运行模式，同时针对监控主体（尤其是政府监管机构部门）在监控过程中的“寻租”与“腐败”现象，建立了监控主体的激励约束机制。

第四部分 政策篇，包括第 10 章。本章针对投融资管理、建设管理、运行管理及监控管理所出现的问题，有针对性地提出“重视新农村建设试点工作，以点代面促进全面发展”，“重视农村基础设施项目前期规划、配套及可行性研究”，“加强农民自组织建设，使其参与农村基础设施项目全过程管理”，“拓宽农村设施项目融资渠道”，“对基础设施实施分类管理和有效监控”等 7 条具体的政策建议。

目 录

前言

内容摘要

第一部分 理论篇

第1章 导论	3
1.1 研究背景	3
1.1.1 问题的提出	4
1.1.2 理论思考	6
1.2 研究目的和意义	7
1.3 国内外研究动态综述	8
1.3.1 国外研究动态综述	8
1.3.2 国内研究动态综述	14
1.3.3 国内外研究评价	20
1.4 研究思路和方法	21
1.4.1 研究思路	21
1.4.2 研究方法	21
第2章 农村基础设施项目建设与管理的基本理论	23
2.1 基础设施及农村基础设施	23
2.1.1 基础设施的内涵、类型与特征	23
2.1.2 农村基础设施的内涵、类型及特征	26
2.2 农村基础设施项目的特殊性	28
2.2.1 项目的内涵、特征及类型	28
2.2.2 农村基础设施项目的内涵及类型	32
2.2.3 农村基础设施项目的特殊性	33
2.3 农村基础设施项目建设与管理的理论基础	34

2.3.1 项目管理理论	34
2.3.2 公共物品理论	35
2.3.3 制度经济学理论	35
2.3.4 现代公共管理理论	37
2.3.5 基础设施的发展模式	41
2.3.6 基础设施的空间统筹理论	42
2.3.7 基础设施的系统配套与最小因子原理	43

第二部分 实 践 篇

第3章 北京市农村经济发展与基础设施建设思路	47
3.1 北京市农村经济发展现状	47
3.2 北京市农业产业发展布局与思路	54
3.3 北京市农村基础设施建设思路及工程	56
3.3.1 农村山区建设工程	56
3.3.2 小城镇建设工程	57
3.3.3 村级基础设施建设思路及工程	57
3.3.4 农村服务性基础设施建设工程	59
第4章 北京市农村基础设施建设现状及存在的问题	60
4.1 北京市农村基础设施建设水平及结构	60
4.1.1 投资总量现状与水平	60
4.1.2 北京市农村基础设施投资结构分析	62
4.2 北京市农村基础设施项目建设与管理特点及存在问题	79
第5章 北京市农村基础设施村级项目建设与管理实证分析	86
5.1 房山长阳镇保合庄村基础设施建设与管理调查	86
5.1.1 保合庄村的基本现状	86
5.1.2 保合庄村的社会经济状况	86
5.1.3 保合庄村基础设施项目建设状况	87
5.1.4 保合庄村基础设施项目建设与管理模式	89
5.1.5 保合庄村基础设施项目建设与管理模式特点	91
5.2 顺义榆林村基础设施建设与管理调查	91

5.2.1 榆林村的基本现状	91
5.2.2 榆林村的社会经济状况	92
5.2.3 榆林村基础设施项目建设状况	94
5.2.4 榆林村基础设施项目建设与管理模式	96
5.2.5 榆林村基础设施项目建设与管理模式特点	99
5.3 延庆大榆树镇簸箕营村基础设施建设与管理调查	100
5.3.1 簸箕营村的基本现状	100
5.3.2 簸箕营村的社会经济状况	100
5.3.3 簸箕营村基础设施项目建设状况	102
5.3.4 簸箕营村基础设施项目建设与管理模式	104
5.3.5 簸箕营村基础设施项目建设与管理模式特点	107

第三部分 管理篇

第6章 北京市农村基础设施项目投融资管理	111
6.1 农村基础设施项目投融资体制的变革历程	111
6.2 农村基础设施项目投资主体定位	114
6.2.1 农村基础设施项目投资主体结构演化	114
6.2.2 投资主体的投资效率分析——灰色关联分析模型	116
6.2.3 投资主体定位——基于市场化指数标准	117
6.3 农村基础设施项目融资国际比较	123
6.3.1 农村基础设施项目融资政策国际比较	123
6.3.2 农村基础设施项目融资模式国际比较	129
6.4 北京市农村基础设施项目建设融资思路与模式设计	130
6.4.1 北京市农村基础设施项目建设融资现状及特点	130
6.4.2 北京市农村发展定位	131
6.4.3 北京市农村基础设施项目建设融资思路与主要模式	132
第7章 北京市农村基础设施项目建设管理	135
7.1 农村基础设施建设过程管理现状及存在问题	135
7.1.1 项目计划阶段	135
7.1.2 项目执行阶段	137

7.1.3 项目控制阶段	141
7.2 农村基础设施项目建设要素管理现状及存在问题	145
7.2.1 进度管理分析	145
7.2.2 成本管理分析	146
7.2.3 质量管理分析	148
7.3 农村基础设施项目建设管理创新	149
7.3.1 建设管理体制创新——分类建设管理体制	149
7.3.2 建设管理模式创新——“工程中心”模式	150
7.4 农村基础设施项目建设管理模式运行的路径选择	152
7.4.1 经营性农村基础设施项目建设管理模式	152
7.4.2 非经营性农村基础设施项目建设管理模式	153
第8章 北京市农村基础设施项目运行管理	154
8.1 农村基础设施项目运行管理模式效率比较	154
8.1.1 私营模式效率分析	154
8.1.2 公营模式效率分析	155
8.1.3 综合评价	157
8.2 北京市农村基础设施项目运营管理现状及存在问题	158
8.2.1 农村基础设施项目运营管理现状	158
8.2.2 农村基础设施运营管理中存在的问题	159
8.3 农村基础设施项目市场化运行管理的发展方向	161
8.3.1 引入市场竞争机制,实现多主体运营管理	162
8.3.2 实施公司化改造机制,实现企业化运营管理	164
8.3.3 实行公私合作模式,实现协议化运营管理	165
8.4 农村基础设施项目市场化运营管理的路径	168
8.4.1 经营业绩协议	168
8.4.2 管理合同	168
8.4.3 服务承包合同	169
8.4.4 租赁合同	169
8.4.5 特许经营	170
8.4.6 企业私有化	172

8.5 案例分析——北京市农村基础设施项目运营管理实践	172
8.5.1 用户自我管理自我服务的参与式管理模式	172
8.5.2 农村基础设施运营管理的量化考核激励模式	174
第9章 北京市农村基础设施项目监控管理	176
9.1 农村基础设施项目监控主体定位	176
9.1.1 农村基础设施项目监控的内涵	176
9.1.2 农村基础设施项目监控主体定位	176
9.2 农村基础设施项目监控目标及内容	178
9.2.1 农村基础设施项目监控目标	178
9.2.2 农村基础设施项目监控内容——全生命周期监控	178
9.3 农村基础设施项目全生命周期监控	179
9.3.1 投资决策阶段监控	179
9.3.2 建设阶段监控	181
9.3.3 运行阶段监控	184
9.4 农村基础设施项目全生命周期监控运行模式设计	186
9.4.1 投资决策阶段农村基础设施项目监控运行模式	187
9.4.2 建设决策阶段农村基础设施项目监控运行模式	189
9.4.3 运行阶段农村基础设施项目监控运行模式	189
9.5 监控主体的激励约束监督机制	191
9.5.1 建立对监控实施结果的奖励和处罚机制	191
9.5.2 建立对监控主体的监控机制	191

第四部分 政策篇

第10章 农村基础设施项目建设与管理政策建议	195
10.1 针对有些村干部对基础设施建设重视不足，建议加强 新农村建设试点工作，以点代面促进全面发展	195
10.2 规划领先，重视农村基础设施项目前期规划、 配套及可行性研究	195
10.3 针对农民自主意识不强，建议加强农民自主组织建设	196
10.4 针对基础设施投融资渠道单一现象，建议拓宽	

目 录

农村设施项目融资渠道	197
10.5 针对基础设施管理一刀切现象，建议对其实施 分类建设与分类管理	197
10.6 针对基础设施建设过程中存在资金多头领导现象， 建议理顺多部门财政投资农村基础设施项目关系， 切实提高资金利用效率	198
10.7 针对基础设施监控管理的不足，建议进行制度创新， 对设施项目建设与管理实施有效监控	199
结束语	201
参考文献	203

第一部分 理论篇

包括第 1 章和第 2 章

第 1 章 导论

- 研究背景
- 研究目的和意义
- 国内外研究动态综述
- 研究思路和方法

第 2 章 农村基础设施项目建设与管理的基本理论

- 基础设施及农村基础设施
- 农村基础设施项目的特殊性
- 农村基础设施项目建设与管理的理论基础

第1章 导 论

1.1 研究背景

党的十六大以来,党中央、国务院顺应时代要求,遵循发展规律,与时俱进,加强“三农”工作,做出了一系列意义重大、影响深远的战略部署。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。2008年中央1号文件《关于切实加强农村基础建设 进一步促进农村发展农民增收的若干意见》中明确指出:“2008年和今后一个时期,农村和农村工作的总体要求是:全面贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照形成城乡经济社会发展一体化新格局的要求,突出加强农村基础建设,积极促进农村稳定发展、农民持续增收,努力保障主要农产品基本供给,切实解决农村民生问题,扎实推进社会主义新农村建设。”

建设社会主义新农村是党的十六届五中全会提出的重大历史任务,是摆在各级政府面前的头等大事。北京市发展格局从整体上看虽然是“大城市、小农村”,但农村面积大,农民比重和整体素质与全市经济社会发展的要求不相适应,“三农”问题仍然是最重要的问题之一。“三农”问题关系到实现社会主义现代化的全局,解决不好“三农”问题,城乡协调发展就无从实现,城市总体规划就难以落实,构建和谐社会首善之区的目标就难以达到。因此,北京现代化建设的重点在农村,难点也在农村。

2007年《北京市农村产业布局指导意见》中指出:到2010年,初步形成“五圈九业、优质品群”的都市型现代农业布局,即:在空间分布上,形成与北京“两轴一两带一多中心”城市空间规划及区域功能定位相协调的五个农业发展圈层(城市农业发展圈、近郊农业发展圈、远郊平原农业发展圈、山区生态涵养农业发展圈、环京合作农业发展圈),畜禽养殖业要在五环路以内的近郊区逐步退出;在产业结构上,形成生态粮经种植、高效设施蔬菜、有机特色果品、健康畜禽养殖、特色名品花卉、生态