

农业项目储备库策划

(设计·运行·管理)

李志民 主编



北京农业大学出版社

农业项目储备库策划

设计·运行·管理

李志民 主编

北京农业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业项目储备库策划: 设计·运行·管理/李志民主编.
北京: 北京农业大学出版社, 1995
ISBN 7-81002-611-9

I. 农… II. 李… III. 农业经济-新建项目-经济决策 IV. F302

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 13216 号

北京农业大学出版社出版发行
(北京市海淀区圆明园西路 2 号)
北京农大印刷厂印刷 新华书店经销
1995 年 10 月第 1 版 1995 年 10 月第 1 次印刷
16 开本 180 千字
印张: 7.75 印数: 2050 册
定价: 14.80 元

前 言

《农业项目储备库策划》的专著是中华人民共和国农业部综合计划司委托的“农业项目储备库研究”课题研究成果之一。

课题在姜永涛司长、薛亮副司长、梁光宇处长领导下，聘请殷乐信、黄佩民二位先生为顾问。课题前半段，由北京农业大学李志民副教授主持，农业部各司局、农业工程院、农业科学院、北京农业大学 18 位同志共同参加研究。后半段在吴亦侠副部长指示下，采取“三专”，即专业司局、专家学者、专门班子进行。终于在 1994 年 10 月，形成“农业建设项目储备库总体方案（草案）”和“农业建设项目储备库暂行管理办法”。与此同时，开始了《农业项目储备库策划》专著的撰写。该书在充分协商的基础上，由李志民、杜维成、陈章全、张建华、安晓宁、张长有 6 人组成编撰小组。全书共 8 章，李志民撰第 1, 2 章，杜维成、李志民撰第 3 章，陈章全、张长有撰第 4, 5 章，张建华、安晓宁、李志民撰第 6 章，张长有撰第 7 章，李志民、蔡同一撰第 8 章。全书由李志民统稿，订稿。北京农业大学出版社张克家、赵忠二同志也给予很好的建议，撰写过程中也参考了农业部各司局，以及有关省农业管理部门的有关农业项目库的资料，在本书出版之机，向各位表示衷心的感谢！

信息是资源、农业项目储备库是一巨大的信息资源。在社会经济进入信息时代之机，策划它，运用它，会给农业管理部门通过宏观调控带来财富，会为农业、农村、农民带来财富，会为国民经济带来财富。具体来说，农业项目储备库对促进农业再上新台阶，提高农业综合生产能力，稳定增长农产品，增加农民收入，达到小康水平，以及改善农业生产条件，创造农业持续发展的良好环境等方面，具有重要的理论和实践意义。

《农业项目储备库策划》著述，为农业管理部门宏观调控农村经济提供了丰富的信息资源。它是理论与实践紧密结合的产物，其结构包括农业项目储备库的概念、意义、构想、程序、管理、评价和案例，以及重大项目筛选，入库准备等。它是农业项目立项的前期工作，而不是立项后的管理、评估、监督和验收。这正是该书的特点所在，该书的又一特点是它不仅有理论阐述，而且有实践的案例。

愿这本书在争取农业建设项目中助您取得成就！

作 者

1995. 6. 6

序 言

为了适应建立社会主义市场经济体制的要求，转变农业部门工作职能，提高宏观决策和科学管理水平，更好地为农业发展和农村改革服务。农业部邀请部分专家及司局领导参加“四项储备”，包括政策、项目、科技、人才等的建立，其中项目库是农业管理部门的主体工作之一。

项目安排是否科学，资金使用是否有效，直接关系到农业发展目标 and 任务的实现。农业、农村、农民，即“三农”活动，需要做的事情很多，从国家财力状况看，建设资金无论现在、将来，都存在较大缺口，所以项目建设必须抓关键、保重点，把有限的资金集中投放到最需要的地方，提高资金的效益。

建立农业项目库是管好用好资金开拓性的工作。它是立项前的准备设计，策划工作，而不是立项后的管理，监督评估工作。是立项的前期工作，前期工作做的越细，项目选的越准，立项后的效益越显著。

对于项目的管理，世界农业银行已有很多成功的经验可借鉴。但是对超前储备项目，搞好项目建议书，可行性论证等尚缺乏经验与资料。本书是首次提出。

本书作者是在完成农业部计划司委托的《农业项目储备库研究》课题基础上，总结经验，升华为农业项目库策划的理论和实践相结合的著作。不仅为决策部门宏观管理有据可依，而且成为农业各部门争取投资的“理论库”，编制中长期计划的“依据库”，安排年度计划的“操作库”和管理投资使用的“思想库”。不仅是中央部门管理“三农”的重要依据，而且是地方（即省、地、县）管理“三农”的重要工具。

农业项目储备库的建立，按资金投资方向分门别类把项目归集起来，这也是较难的工作。但如何从项目库输出项目，并投入运行，实施过程更是困难。本书作者不仅将项目入库理论阐述清楚，而且还对项目库运转，和年度计划衔接作了很多开拓性的工作，这在书中案例分析的实例中已得到证明。显出了作者理论联系实际的基本功夫。

祝愿这本超前策划的书，在加强建设项目与资金宏观管理，转变农业管理部门的工作职能，做好立项的论证等方面做出更大的贡献！

毛达如

1995. 7. 12

序 言

市场经济是具有竞争性、风险性和利益导向性的经济，亦是经济关系极其复杂，各种社会因素纵横交错，互相联系，相互制约的大系统。要驾驭市场经济，单凭实际经验已远不能适应新形势的发展，迫切需要不断更新思想和观念，需要新知识和新信息，进行有预见性的科学决策。尤其是国家管理部门为适应社会主义市场经济的要求，更应转变职能，突出服务，从管钱管物转向重点研究发展战略，制定实施规划与产业政策，采取项目化管理，实现对农业的“引导、支持、保护、调控”，有效地进行管理。同时，需加强宏观调控手段，改进调控方式，不断提高科学管理水平。

农业部关于政策储备、项目储备、科技储备和人材储备等储备库的建设，正是转变政府管理职能实现宏观决策和科学管理，必须做好的一项重要的基础性工作，也是完善农业投资决策体系，规范政府投资决策行为，加强农业项目管理的重要举措。

《农业项目储备库策划》这一新作，是农业部综合计划司牵头，根据农业部关于建立四项项目储备库的部署，聘请了科研、教学单位的专家和组织各业务司局有关人员，对农业项目储备库建设进行了较为深入的研究与实践，制订了“农业建设项目储备库总体方案”和其配套措施“农业建设项目储备库暂行管理办法”在此初步建成项目储备库并投入试运行的实践基础上，经过归纳概括与理论上升华撰写成该新作。这是富有开拓和颇具创新的有益尝试，其超前预测性、宏观指导性及操作实用性的特点，必将促进与推动我国农业和农村经济的持续稳定发展。诚然，农业项目储备库既是初建、且试运行，定有不周乃之不当之处，希在付诸实践，不断再认识的发展过程中，求得进一步充实、完善和提高。

赵冬媛

1995年7月于北京

主编 李志民

参编 杜维成 陈章全 蔡同一 张建华 安晓宁 张长有

农业项目储备库研究课题组成员名单

领导小组：

组 长：姜永涛

副组长：薛 亮

成 员：梁光宇

顾 问：殷乐信 黄佩民

课题主持人：李志民

课题组成员：安晓宁 姜 明 杜维成 陈章全 杨九成

李书民 张建华 霍剑波 陈 月 曹 举

王卫东

责任编辑：雷克敬

封面设计：郑 川

目 录

第一章	农业项目——“三农”发展的关键	(1)
第一节	农业项目储备库的概念	(1)
第二节	农业项目储备与宏观调控的关系	(3)
第三节	农业项目储备库的优点	(5)
第四节	“三农”发展的必由之路——项目管理	(8)
第二章	农业项目储备库策划的思路	(12)
第一节	农业项目储备库建库的依据	(12)
第二节	农业项目储备库建库的原则	(15)
第三节	农业项目储备库总体框架的构想	(18)
第四节	农业项目储备入库内容	(24)
第五节	实现农业项目储备库策划的环境	(27)
第三章	农业项目储备库的程序	(29)
第一节	农业项目储备库程序设计	(29)
第二节	农业项目储备库的运行	(34)
第三节	农业项目储备库的功能	(36)
第四章	农业重大项目的储备	(39)
第一节	农业重大项目的的作用	(39)
第二节	农业重大项目的筛选的依据和原则	(40)
第三节	农业重大项目的论证	(45)
第四节	农业重大项目的的内容	(52)
第五章	农业项目入库的准备	(54)
第一节	农业项目的背景资料	(54)
第二节	农业项目的合理性	(56)
第三节	具体项目的准备	(59)
第六章	农业项目储备库的管理	(69)
第一节	农业项目储备库管理概述	(69)
第二节	项目入库管理的基本原则	(71)
第三节	项目入库管理的顺序	(72)
第四节	农业项目储备库管理值得注意的几个问题	(74)
第七章	农业项目评价的有关问题	(77)
第一节	通货膨胀与项目评价	(77)
第二节	税金与项目评价	(85)
第三节	定价策略与项目评价	(88)
第八章	入库农业项目案例	(93)

第一节	综合开发项目——“两京”铁路经济走廊徐水县段农业综合 开发研究示范区（项目建议书）	(93)
第二节	产地农产品加工和综合利用项目——中国功能食品研究开发 中心（项目建议书）	(99)
第三节	农业科技教育项目——北京农业大学“211工程”建设规划 (1994~2005)（摘要）	(107)

第一章 农业项目——“三农”发展的关键

加速农业和农村的发展，以及提高它们的效率，这是国内外社会所关注的首要问题。中国有 11 亿多人口，9 亿多在农村，这一基本国情决定了农业在国民经济中的战略地位。农业是一个国家经济发展、社会安定和国家自主的基础。21 世纪，人类将面临着全球性的粮食、人口、环境（资源）和贫困的挑战。

中国人均资源量很低，耕地是世界平均水平的 1/3，水资源是 1/4，森林面积是 1/7。而且预计每年新增人口 1500 万人，减少耕地约 500 万亩，资源和环境状况日趋严重和恶化。农民人均纯收入仅 800 元，人均纯收入不足 400 元的还有 1.3 亿人，其中生活在温饱线以下的农民尚有 8000 万人。这些都需要迅速发展农业，繁荣农村、富裕农民。这对改善占全国人口 80% 的农民生活质量关系极大，对保证全国各地充分的食物供应也至关重要。世界各国越来越多的人把项目做为经济发展的关键，进行研究、设计、管理。

第一节 农业项目储备库的概念

一、项目和项目储备库 项目是运用资金形成产生经济效益的固定资产的投资活动。农业项目是企业运用各种资源以获取利润的全部复杂活动。它是一个广泛的概念，适合于各种农业活动，从投资的方向可以分为基础设施、商品基地、综合开发、多种经营、科技教育、公益设施和其它建设。

农业、农村、农民（简称“三农”）活动可以通过项目安排，从而抓住关键、保证重点，把有限的资金运用到最需要的地方，提高资金的使用效益。

农业项目储备库指按照“三农”总体发展的客观规律，将一批基本建设投资项目储存在电子计算机里的过程。它是一个动态过程，即不断补充新的立项的基本建设投资项目，又不断剔除已经完工交付使用的基本建设投资项目。

二、农业基建项目的产生与发展 中国农业基本建设工程项目由来已久。据《周礼》记载的“井田制”，即“九夫为井，四邑为丘，四丘为甸，四甸为县，四县为都”。在井田制里有渠道，有排沟、有道路等基础设施建设，例如，“凡治野，夫间有遂，遂上有经；十夫有沟，沟上有畛；百夫有洫，洫上有途（涂）；千夫有浍，浍上有道；万夫有川，川上有路，以达于畿”。上述径、畛、途、道、路是道路的基本建设，遂、沟、泊、浍、川是沟渠的基本建设。不仅如此，而且具体规定了道路的建设标准和规格，如“径”容牛马，“畛”容大车，“途”容乘车，“道”容二轨，“路”容三轨。所有这些虽不是现今意义的农业基本建设工程项目，只能是农业基本建设工程项目的雏形。

自周秦以来，二千多年的历史，农业基本建设工程项目管理是由初级到高级，由简单到复杂，由粗糙到精细的过程。工程的“工”字始见于商甲骨文卜辞之中，即当时管理工匠的官吏。在《周官》与《左传》均载周王与诸侯都设有掌管工程营造的司空。此后各代均沿袭

此制。至于主管具体工程的专职官吏《周礼·考工记》称匠人，唐则称大匠，主管工匠称都料。

解放前，我国是一个以私有制为基础的封建社会。1840年鸦片战争以后，随着帝国主义的入侵，由封建社会沦为半封建半殖民地社会。劳动人民深受帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的压迫。农村、农民灾难深重。农业基本建设工程项目无从进行，重大的建设工程项目望尘莫及。

1949年中华人民共和国宣告成立。随着以公有制为基础的社会主义所有制建立和发展，农业基本建设工程项目逐渐发展、完善起来。从五、六十年代就开始进行，到80年代以来，进入有计划、大规模的综合开发项目。从1983年开始，到1994年底，中央和地方投资建设479个国家级的商品粮生产基地建设项目，174个优质棉生产基地建设项目，16个糖料基地。通过基地工程项目建设，改善了生产条件，建立了农业社会化服务体系，提高了农业综合生产能力，促进农业生产的发展，是促进我国农业农村稳定发展的战略措施。如“七五”期间第一批建设的111个商品粮基地工程项目建设，1987年和1988年粮食产量比建设前增长近40亿公斤，仅1989年比1988年增产5亿多公斤，增长速度为6.8%，远高于全国增长幅度。在1988年初国家设立专项资金实施“以改造中低产田为重点，以增产粮棉油为主要目标”的农业综合开发战略至1993年底，国家投资增长1.13倍，项目分布由1988年的11个省（区），扩大到29个省（区、市）和11个计划单列市的60多个项目，增产粮、棉、油、糖效果十分显著。纵观农业基本建设工程项目的执行情况，呈现出如下特点。

1. 项目布局趋于稳定 农业基本建设工程项目主要实施地区是农业资源较丰富，增产潜力较大的东北三江平原经济区（东北三省及内蒙东四盟市）、黄淮海经济区（北京、天津、河北、江苏、安徽等）、长江中游经济区（湖北、湖南及江西吉泰盆地）。上述地区1992年计划投资占总额的66.1%；从省区布局看，黑、吉、冀、鲁、豫、苏、皖、湘、鄂、川、新十多个粮、棉、油主产省区的中央级农业发展基金计划投资占全国的72.2%，项目里改造中低产田占全国的80.9%，项目内开垦宜农荒地占全国的74.1%。其他省区的项目也主要集中在省、区内的农业资源较为丰富、增产潜力较大的地、市、县。由此可知，农业基建工程布局基本趋于稳定，在国家投资规模逐步增加时，可适当增加投资的力度和开发强度。

2. 高效产业项目投资比重上升 根据资料分析表明，项目区农业基本建设项目投资中：水利设施占57.2%，农业设施占11.9%，林业设施占7.6%，畜牧水产设施占6.4%，农业机械占8.3%，良种及科技推广占4.6%。水利、农业、林业三项设施占76.7%，抓住了重点。近年来，水利、农业、林业的投资比重有所下降，而养殖加工项目比重有上升的趋势。这一趋势符合社会主义市场经济体制和发展高产优质高效农业的需要。1993年中央级农业发展基金的投向中，发展“两高一优”农业资金占新增中央农业发展基金的40%，不仅中央投资方向如此，即使在各省区农业基建投资项目也已逐步转向农业资源的全面开发和高效产业项目投资的方向。

3. 农业基本生产条件得到改善 农业基本建设工程项目的目的是改善生产条件。据资料分析：近年来通过农业基本建设项目安排，新增加改善农田灌溉面积0.48亿亩，农田排涝面积0.28亿亩，防护林网0.43亿亩，改良土壤面积0.3亿亩，约占全国同期改良土壤的15.6%；购置农业机器4.7万台，配套机具10万多台，扩大耕地面积0.21亿亩，占同期全国扩大机耕面积的45.9%。通过农业基本建设工程项目的实施，农业的防灾、抗灾、减灾

能力明显增强。

4. 农业综合开发效益显著提高 农业基建投资项目自实施以来,随着中央投资规模的增加,其效益十分明显,以粮、棉、油、肉糖为例,近两年实现的新增生产能力与“七五”后3年相比,粮食占5年实现总数的48.8%,棉花占72.1%,油占53.1%,肉占77.1%,糖占66.1%。

三、农业基本建设工程项目中的差距 中国在农业基建工程项目实施中,积累了很多经验,但与世界银行项目管理的经验相比,还有差距。世界银行项目管理具有明确的贷款政策,严格的项目周期、科学的项目分析、周密的项目监督。而我们的差距是:

1. 缺乏全国整体项目规划和配套的区域项目开发规划,阶段实施项目计划的科学依据不足。现阶段的农业基本建设工程项目尚缺乏具有约束性、权威性和可操作性的全国整体项目规划,农业、农村项目显得小、散、乱,形不成气候,引不起国家的足够重视。现有的农业综合开发规划,基本上属于研究性的,可操作性不足,对农业、农村发展也难以起到约束与指导作用。从农业项目执行情况看,由于各地急于立项,项目前期准备工作不充分,项目决策的科学依据不足,形成农业项目建设进展不平衡、投资标准不准、往往有偏低现象。不利于形成固定资产,也不利于形成新增生产能力。

2. 农业基本建设工程项目进度不平衡,资金到位滞缓。据实例分析,能按计划完成的项目占52.6%,不能完成计划的占47.4%,究其原因:一是项目资金到位滞缓。如100%到位的占全部样品的5%、50%以下的48%,这与中央级农业发展基金拨借款进度与农业银行专项贷款发放进度之间的差异也有一定的关系;二是前期项目准备工作不充分。由于立项匆忙,可行性论证不细,加上项目承担单位所在地区的财政状况、劳动力状况、自然条件和项目执行的难易程度也有差异,所有这些都造成项目执行具有不平衡性。

3. 现行的农业基本建设工程项目验收评价指标体系尚不完善、缺乏评价后的奖惩制度。验收评价指标体系应包括项目任务完成的程度、工程建设质量和工程效益三类。在现行验收评价指标中,仅有任务完成程度和效益指标的实物形态,缺乏工程建设质量指标和效益的价值指标,因此,很难真正起到全面、客观、准确的评价项目建设的质量和效果。除此之外,农业项目立项投资已在客观上形成一定的分配基数,无论其项目建设效果如何,下期开发项目同样进行,项目验收评价难以激励先进,鞭策后进。从强化项目管理出发,农业基本建设工程验收评价工作有必要建立奖惩制度,引进竞争机制,打破现有的投资分配基数,建立必要的奖励基金,根据对项目区建设任务完成程度、工程质量、效益程度和项目管理水平的评价结果,对优秀的项目给予奖励,对拙劣的项目给予惩罚。奖励基金应用于制约农业发展的重大项目,以激励项目建设区的工作向更高水平迈进。

4. 农业基本建设工程项目统计制度尚不完善,缺乏必要的统计分析手段,其主要原因是:统计指标设置难以反映农业综合开发项目建设的全貌,统计工作和财务工作相互交叉,报告期和建设期不同步,缺乏项目决策所需要的全面系统的统计分析等。目前急需加强农业基本建设工程项目的统计工作。

第二节 农业项目储备与宏观调控的关系

农业项目储备作为增强农业发展后劲的政府行为,本身具有宏观调控的作用。目前及今

后相当长时期，必须顺应社会主义市场经济体制建立和国家进一步强化对农业的宏观调控和指导的要求，逐步强化其对农业的全面发展的促进与引导作用，以确保国家对农业发展实行有效地宏观调控和指导，因此农业项目储备与宏观调控有很密切的关系。其表现如下：

一、通过农业项目储备能引导农民改善农业基本生产条件，提高对“三农”宏观调控的力度。众所周知，农业是弱质产业，由于农业生产客观上存在着自然再生产过程，使其无法从根本上脱离自然灾害的控制和侵袭，因而加强农业基础设施的项目建设，改善农业基本生产条件，增强抗御自然灾害的能力，是提高农业综合生产能力的重要保证。在市场经济条件下，农业、农村不仅要承担自然风险，也要承担市场风险，由于农业生产周期长，比较利益低，其大宗产品具有的初级产品特性，决定了农业生产资源在市场调配组合中没有竞争力，农用资金大量流失，致使农业基础设施建设严重不足，农业综合生产能力增长缓慢。为此国家必须给予保护，而搞好农业项目储备，加强农业项目的前期工作，制定配套政策和政府直接投资等。引导经济资源投入农业，以强化农业经济的基础地位，从宏观上保证农业发展满足国民经济发展的需求。

农业项目储备研究和运行，作为建国后争取农业基本建设工程的投入，规模大、内容广、投资集中，在社会主义市场经济条件下，能引导农民个人和农村集体投入物资，劳力，充分挖掘现有农业资源潜力，改善农业基本生产条件，增强农业发展后劲，提高农业综合生产能力，满足国民经济发展对农业的需求。根据农业项目储备库入库项目分析，受我国基本国情的制约，入库项目只是一种发展农业、农村经济的一种美好愿望，这种愿望化为现实，要付出艰巨的劳动和心血，仅有农业部门力量显得薄弱，需要全国人民、全社会都来关心农业、农村、农民的状况。除此而外，还要发掘农业资源的潜力，通过国家投资的倾斜，引导地方、集体、个体对农业资源的开发作出贡献。使农业资源对提高农业生产力的贡献由目前的50%左右，增加到70%左右。俟时，政府通过农业项目储备库及其运行对农业、农村的宏观调控能力会大大增强。

二、农业项目储备能促进区域供求平衡，优化资源布局，进而促进社会总量供需平衡。在社会主义市场经济体制下，国家宏观调控主要是对社会总量的宏观调控。根据我国近年来主要农产品的综合生产能力和社会供求状况分析，目前主要农产品供求总量基本平衡，但地区和地区间存在着不平衡、品种结构发展与需要不平衡，资源布局有不尽合理的地方。若通过农业项目储备，搞好商品基地建设、多种经营发展，以及地区综合开发等，就能在目前供需总量平衡的基础上，将逐步使地区间的供需也大体平衡，并促进品种结构，供需结构趋于平衡。

在保持粮棉等大宗农产品供求总量平衡，促进地区间供求平衡方面，农业项目储备坚持把重点放在现有农业资源较为丰富，增产潜力较大地区，逐步加大调入省区内有较大开发潜力地区的开发力量和投资强度，增加区域自给能力，减少跨地区远距离的大调大运；农业项目储备应把开发建设内容与农业基本建设的骨干工程建设相配套，坚持把农业投资重点放在中低产田改造上；农业项目储备应将开垦宜农荒地，保持现有耕地面积相对稳定和有利于地区间供求平衡，进行适度开发，力求避免过度开垦而引起生态恶性循环问题的发生；农业项目储备的建设项目布局应注意为国家重点建设服务，以适应由于国家重点项目建设所提出的区域供求关系调整的客观要求。在发展“两高一优”农业、优化资源利用布局方面，农业项目储备应进一步引导项目区在确保改善农业基本生产条件的基础上，逐步转向农业资源的全

面开发,以促进农业生产结构的调整与资源利用宏观布局的优化。在广度上,农业项目储备应逐步加强向各类农业、农村服务体系建设扩充,提高国土资源的综合利用水平,扩大社会化服务能力,加速农业生产结构的调整。在深度上,农业项目储备应进一步放宽对初级农产品转化和加工的有关约束,使农业生产逐步摆脱初级生产的格局,向产地农产品加工和综合利用方向扩展;在市场选择上,农业项目储备过程应引导项目区不仅立足于国内市场,而且着眼于国际市场,积极发展出口创汇农业,以带动项目区(或示范区)的农业全面发展。

三、农业项目储备能促进农业科学进步,加速农业现代化进程。许多国家的经验证明,依靠科学技术提高农业生产、农村经济的综合能力是农业现代化的重要标准,从宏观上重视科学技术投入,增加农业科学技术在农业生产、农村发展中的作用,在我国国情下更具有重要的意义。据有关部门测算,我国80年代后期,农业科技成果推广率仅为一半强一点,农业综合能力新增生产能力的份额中农业科技进步的贡献率不到1/3,农业技术平均效率仅占2/3。说明依靠农业科技进步提高农业、农村综合能力的潜力巨大。所以,农业项目储备应在实施中进一步增加农业科技投入的项目和投资的强度。《农业技术推广法》已经颁布,从宏观上应建立必要的科技投入的激励机制,引导项目区(或示范区)积极推广先进适用的成果,诸如测土施肥、节水灌溉、秸秆还田等,使项目区(或示范区)成为提高科技贡献率的典范。在社会主义市场经济条件下,作为政府投资的农业项目储备库的运行,应进一步强化加速项目区的农业现代化进程的引导作用,在坚持现阶段的农村联产承包责任制为基础的双层经营体制的基础上,通过农业项目储备库的设计、运行、管理,使项目区(或示范区)逐步成为农业现代化的示范区。

四、农业项目储备是加快后进地区的经济开发,促进区域经济的协调发展的重要环节。农业项目储备过程首先应充分考虑各地区的自然条件和社会条件的差异,特别是要考虑西部地区的现实状况,根据政府部门制定的必要的差别政策,在投资力度、投资标准、建设标准、还款比例、还款期限、贴息比例等给予优惠,进行宏观控制使后进地区农业、农村能休养生息;除此之外,农业项目储备过程,还应依据市场供求规律和当地社会经济条件的改善,在提高区域自给能力,促进区域供求基本平衡的基础上,逐步拓宽后进地区农业后备资源的开发领域,加快后进地区经济的发展,缩小与东部发达地区的差距。

第三节 农业项目储备库的优点

农业投资和项目安排是农业、农村主管部门的主要工作内容之一。项目安排是否合理,资金使用是否有效,直接关系到农业发展目标 and 任务的实现。而农业项目储备是项目合理安排和资金有效使用的重要举措,这是由农业项目储备库的优点决定的。

一、农业项目储备库的超前性 农业项目储备要求提供一批保证农业持续稳定发展,实现90年代农业发展纲要,为下一世纪农业发展蓄积后劲的重大项目。因此,农业项目储备具有超前性的优点。

在国家机构改革中,国务院赋予农业主管部门不仅具有管理农业职能,而且对农村经济有宏观调控的职能,为逐步形成这种调控的能力和手段,在农业项目储备库的建立上,要总结过去农业、农村经济管理的经验和教训,要放宽思路,超前地提出一批有分量的跨世纪的项目,供国家决策。

农业项目储备库的超前性，离不开我们国家的发展战略和中长期计划。以及各省、地、县不同的农业发展纲要和规划，都是超前研究和提出农业、农村发展项目储备的重要依据。农业项目储备要将农业、农村发展目标分解为具体的项目，并且给予基本建设投资，在提高农业基础设施上下功夫。

农业项目储备库的超前性，又必须在过去和现在的基础上进行预计和推断。不是凭空设想和拍脑袋而立项目。必须要考虑背景资料。所谓“背景资料”，即建设项目有关的自然、经济、技术、社会等资料。获取这些资料要经过周密的详细的调查研究，仔细思考，还要进行整理成为有条理的背景情况介绍。有了背景资料，可以有助于项目体系的建立，还能使人们更好的理解项目，进而使项目管理部门认可，同意并给予立项、投资。同时还应注意，项目背景资料必须与报告内容有明确的联系。把与报告内容联系紧密的作为核心资料收集和整理，对于与报告内容联系不太紧密的资料要尽量的简略，防止喧宾夺主。可见搞好背景资料是农业项目储备超前性的具体体现。

二、农业项目储备库的动态性 农业项目储备库不是一成不变的，而是一个不断进入和退出动态过程，因此具有动态性。

农业项目储备库的动态性是客观实际要求的。首先，随着农业生产、农村经济的发展，会不断产生新的需要建设的事业，这些都可以通过设立项目来完成。因此，总会有一批项目不断的进行可行性论证，设计审批，进入项目储备库，成为年度计划安排的依据。与此同时，在年度计划安排中，每年要从储备库里选出一批项目安排投资，组织施工，竣工验收等。那么，这一批项目就要从储备库里退出。农业项目储备就是要不断的增加新的项目，同时又要不断地减少一部分项目。

农业项目储备库的动态性，还表现对各种备选方案进行系统的、自觉的检查。即把一个能在增加国民收入和实现其他目标的拟建项目的效果，同其他部门的项目、或同一部门的其他项目，或实际上是一个项目的各种备选方案的效果进行对比，从而决定项目的取舍。

农业项目储备库的动态性，还表现在它的策划过程。这一过程包括设计、运行、管理三部曲。设计指对农业项目库的思路、原则、框架以及重大项目筛选的一般描述；运行指对农业项目库的代码、代号、检索、查询的设计和构想；管理指对农业项目库的项目进行投资、信贷、物资、成本的核算以及评估的过程。

三、农业项目储备库的周期性 农业项目储备库的周期为：选定、准备、评估、储备、执行和总结 6 个阶段。

1. 农业项目选定 这一阶段主要是申请单位提出符合单位所在地区长远发展计划要求的，符合基建投资的项目；在提出项目之前，单位要进行调查研究，分析项目的必要性和可能性；了解项目即将采取的技术措施是否成熟，所需配套物资是否落实；并对项目执行的效益进行初步测算；要编制项目建议书，报请单位主管部门审定，计划部门批准后，向有关部门正式提出立项。

2. 项目的准备 这一阶段主要工作是对项目进行可行性研究，提出技术和组织方面可供选择的方案，比较它们的成本和效益，务必使选定的方案是最佳方案，技术上是先进的，经济上是合理的，有利可图的，并且有偿还贷款的能力；因此，准备的方案不能只是一种方案。

3. 项目的评估 在编制好各类文件以后，报送上级主管部门后，由主管部门审查评价，进入项目评估阶段。评估由主管部门派人进行，包括由它们聘请的各类专家组成评估团进行实

地考察，全面、系统地检查项目的各个方面，对项目从技术、组织、经济和财务等方面进行审查，并做出评价，写出评价报告，提出对项目投资的建议。

4. 项目的储备 经主管部门评估后的项目，按投资方向，即基础设施、商品基地、综合发展、多种经营、科研教育、公益建设等，储存在计算机里，待条件成熟，列入年度计划，按投资意见拨款列入年度计划，进行设计施工。

5. 项目的执行 项目承担单位负责实施，除着手组织力量，如配备技术、经济、管理等专家，按操作规程执行外，还要制订项目执行计划和时间安排方案，以及进行项目的设计、采购、施工和试运转，上级主管部门则不断派各种专家到项目执行单位进行必要的检查，以监督项目的执行和施工情况，并逐年提出“项目执行情况报告书”提交主管部门审查，如发现问题要及时调查解决。

6. 项目的总结 在投资数额拨付完毕后1年左右，要对资助的项目进行总结，由承担项目单位编制“项目完成报告”，全面总结项目执行的情况和结果及取得的社会、经济、生态三方面的效益。并上报主管部门。至此，项目周期结束。

四、农业项目储备库的周密性 农业项目储备库按投资方向设二级库，按资金来源、部门、行业、地区进行检索，形成一个网状结构，是一个周密的框架，覆盖整个农业生产和农村经济活动，成为农业、农村主管部门宏观调控的有力工具。不仅如此，对项目投资的使用，必须进行周密的监督，保证投资的资金专款专用，即只能用于原来的项目，用于项目的有关实际开支，应形成一套项目监督制度。

农业项目执行的监督工作按时间顺序划分为三个阶段：①审批到生效阶段。从审批日起即应开始监督，其任务是避免和减少投资生效日期的拖延；②投资阶段。其任务是确定监督咨询人员，监督货物采购、劳务雇用是否符合规定，是否符合开支、领取的条例；③经营阶段。即投资之后，对影响项目顺利经营的较大问题，则需要继续进行监督。一般包括投资使用要有利于地区或单位的发展；把监督中积累的经验反馈到未来项目设计和准备中去，反馈到未来的投资过程中，使新项目的选定、准备和评估工作做得更好；通过监督向项目执行地区和单位传授技术和管理知识；通过监督处理项目执行中的困难和问题，使资金投入与技术投入有机结合。

五、农业项目储备库的科学性 农业项目储备库十分重视对项目的科学分析，一般从技术、组织、市场、社会、经济、财务等方面进行评价。

1. 技术方面分析 要求项目设计合理，在工程技术上处理适当，并且符合一般公认的有关指标。项目主管部门还要了解可供选择的几种技术方案，提出的办法以及预期的效果。尤其要审查费用预算和这种预算所依据的工程技术定额的可靠程度。

2. 组织方面分析 要求有专门的机构或组织对农业项目储备库进行管理，以便项目的建设能顺利进行和有效地执行。并建立一个由承担地区或单位组成的管理机构，建立一套合理可行的组织体系，不仅包括承担单位的组织机构、管理人员、管理制度和组织程序，而且还包括主管部门对承担单位机构所实行的经营政策。

3. 市场方面分析 要求有充分的市场营销调研。一方面是项目建设所需的物资、原料、材料的供应地、物资的规格、数量、保证程度的调研；另一方面是基本建设一旦竣工投入生产，其产品的销售市场的调查研究，包括国内、国际市场的需求量、产品的花色品种，以及价格和竞争对手的情况等，并做出预测分析。

4. 社会方面分析 要求项目承担单位对项目建设地点的地理位置, 交通运输条件, 常住人口、流动人口的数量, 构成和购买力的分析。以及能源的供应数量和保证程度的分析。还要对项目环境以及项目本身对社会环境的影响给予分析。

5. 经济方面分析 要求从经济角度来剖析项目提供的效益是否大于它的成本, 从而作出是否投资的决策。因此, 一般是把在项目准备期间拟定的几个方案进行成本——效益分析, 从中选出最能达到国家开发目标的方案。如果在经济评估中不能证明某个项目对国家经济开发有利, 农业主管部门是不会为该项目投资的。

6. 财务方面分析 要求项目执行过程中有足够的资金可用于支付项目执行的费用; 对于有收益的项目, 还要审查分析该项目在财务上能否偿还一切债务。此外, 还要分析项目所需原材料、电力、劳动力及劳务的来源以及产品的成本和销售。

六、农业项目储备库的政策性 农业项目储备库的建立是一项开创性的工作, 从无到有, 从简单到复杂, 从定性到定量有一个过程。这一过程要有一系列的政策保证。

1. 申请立项必须有相应的资源和保证条件, 投资必须与项目相联系;

2. 项目建设的投资的必须专款专用, 并受农业项目主管部门的监督, 保证某项目的投资只用于某个项目。

3. 贯彻实施国务院的《90年代中国农业发展纲要》和《90年代中国食物结构改革和发展纲要》, 广辟农业投资渠道, 大幅度增加农业投资。

4. 各级农业主管部门要组建农业项目储备的专门机构, 重点加强农业、农村宏观综合调控职能。

5. 贯彻实施《中国教育改革和发展纲要》, 加强基础教育、职业教育、成人教育和高等教育, 造就一大批有远见卓识的领导者 and 决策人才; 培养一批门类齐全和整体素质好的科技人才队伍; 形成广大的具有一定的劳动技能和科学文化素质的劳动大军。保证农业项目储备库的正常运转。

第四节 “三农”发展的必由之路——项目管理

项目是经济发展的关键。“三农”发展的必由之路是项目管理。我国经济实力并不雄厚, 财政还比较困难, 能够用于农业、农村发展、农民生活提高的资金有限, 这就要求我们必须用好国家用于支持“三农”发展的资金, 在“三农”发展中, 做到投资省, 见效快, 效益好。

一、中国农业项目管理存在的问题 经济效果是一切基本建设项目投资的出发点和归宿点。从我国农业项目执行情况看, 也存在着不注意经济效果的历史教训。有的项目由于决策依据不足、决策程序不严、决策方法不当。而导致决策失误, 造成项目建设和投产后经营过程中的浪费, 给国家带来很大损失, 这是很沉痛的教训。我国农业基本建设项目投资管理中存在如下问题:

1. 农业项目前期工作不充分、盲目性大 投资决策和管理人员常常把主要精力放在制订范围广泛的计划、规划上, 而对各种特定的投资项目了解和分析很肤浅, 结果造成项目论证不够, 准备不完备, 造成投资效益很低甚至造成资金的巨大浪费。

2. 农业项目小而细、资金使用少而散 对于农业基本建设项目缺乏综合协调, 在安排项目投资时, 往往采取按行业切块搞平均主义。由于分散使用资金, “撒胡椒面”, 各自为政, 项