

NONGYE ZONGHE KAIFA XIANGMU
GUANJIAN GANXIREN SHIBIE JI DUICE YANJIU

农业综合开发项目 关键干系人识别及对策研究

廖志高 李 军 简克蓉 / 著



电子科技大学出版社

农业综合开发项目
大雁下巢人识别及对策研究

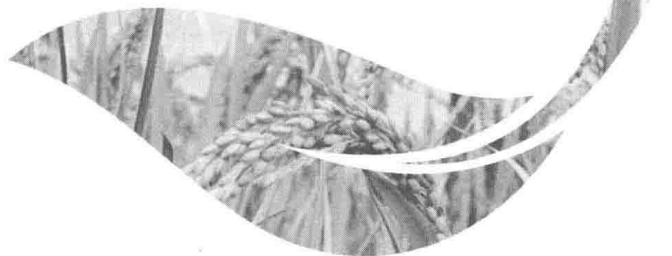
张其成 著 张其成 编

中国社会科学出版社



NONGYE ZONGHE KAIFA XIANGMU
GUANJIAN GANXIREN SHIBIE JI DUICE YANJIU

农业综合开发项目 关键干系人识别及对策研究



廖志高 李 军 简克蓉 / 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农业综合开发项目关键干系人识别及对策研究 / 廖志高, 李军, 简克蓉著. —成都: 电子科技大学出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5647-3701-6

I. ①农… II. ①廖… ②李… ③简… III. ①农业综合发展—项目管理—研究 IV. ①F304.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 128838 号

农业综合开发项目关键干系人识别及对策研究

廖志高 李 军 简克蓉 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)
策划编辑: 谢晓辉
责任编辑: 谢晓辉
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 四川煤田地质制图印刷厂
成品尺寸: 185 mm×260 mm 印张 22.875 字数 570 千字
版 次: 2016 年 6 月第一版
印 次: 2016 年 6 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-5647-3701-6
定 价: 42.80 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83201495。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

目 录

绪 论	1
第一章 农业综合开发项目概述	4
1.1 农业综合开发项目的产生	4
1.1.1 农业综合开发项目的概念	5
1.1.2 农业综合开发项目的特点	7
1.1.3 农业综合开发项目分类	9
1.2 农业综合开发项目的发展	10
1.2.1 农业综合开发项目的发展与国家政策的变化	11
1.2.2 农业综合开发项目的扶持方向及其取得的成就	16
1.2.3 农业综合开发项目存在的问题	18
第二章 相关研究综述及国际借鉴	21
2.1 国内相关文献	21
2.1.1 农业综合开发资金投入管理研究	21
2.1.2 农业综合开发项目管理及运行模式研究	23
2.1.3 农业综合开发项目环境影响评价研究	25
2.1.4 项目干系人研究	26
2.2 国外相关文献	28
2.2.1 国外实践经验	28
2.2.2 项目管理模式研究	29
2.2.3 项目干系人研究	31
第三章 农业综合开发项目关键干系人识别相关理论	37
3.1 项目管理相关理论	37
3.1.1 项目管理的概念和内涵	37
3.1.2 项目管理的特征与知识体系	38
3.1.3 项目管理理论发展	41
3.1.4 项目管理的发展及作用	42
3.1.5 项目管理在中国的应用与实践	43
3.1.6 存在的问题及发展趋势	44
3.2 项目干系人管理理论	45
3.2.1 项目干系人概念	46

3.2.2	项目干系人类型	46
3.2.3	项目干系人管理	48
3.3	常见项目干系人管理方法与技术	51
3.3.1	干系人识别工具与方法	51
3.3.2	干系人分析工具与方法	54
3.3.3	干系人管理工具与方法	57
第四章	我国农业综合开发项目干系人分析	61
4.1	我国农业综合开发项目流程分析	61
4.2	农发项目干系人类型分析	62
4.2.1	农发项目前期工作阶段的干系人类型及干系人分析	64
4.2.2	农发项目申报批复阶段的干系人类型及干系人分析	65
4.2.3	农发项目实施阶段的干系人类型及干系人分析	66
4.2.4	农发项目验收管护阶段的干系人类型及干系人分析	67
4.3	农发项目干系人特质分析	68
第五章	农业综合开发项目关键干系人常用方法识别及对策	99
5.1	四象限法的具体应用	99
5.1.1	识别思路	99
5.1.2	识别流程	100
5.1.3	四象限法识别农业综合开发项目各阶段关键干系人	102
5.1.4	四象限法综合评价	105
5.2	伯恩—沃克模型的具体应用	105
5.2.1	识别思路	105
5.2.2	识别流程	106
5.2.3	伯恩—沃克模型识别农业综合开发项目关键干系人	106
5.2.4	伯恩—沃克模型综合评价	108
5.3	权力/利益矩阵的具体应用	108
5.3.1	识别思路	108
5.3.2	识别流程	110
5.3.3	识别农业综合开发项目各阶段关键干系人	111
5.3.4	权力/利益矩阵的综合评价	112
第六章	农业综合开发项目关键干系人三维识别及对策	114
6.1	三维识别模型构建及分析	114
6.1.1	项目干系人三维度建模思路	114
6.1.2	三维识别模型指标体系构建	117
6.1.3	三维识别分析	118
6.2	操作步骤	118

6.3 案例分析	120
6.3.1 农民准备阶段问卷调查指标体系表格	120
6.3.2 模拟案例分析	121
6.4 问卷调查	155
6.5 管理对策	155
第七章 农业综合开发项目关键干系人专家模糊识别及对策	157
7.1 农发项目管理关键干系人模糊推理简介	157
7.1.1 模糊推理及其应用领域	157
7.1.2 模糊推理的应用价值	158
7.2 识别思路	158
7.3 模糊识别的基本理论	159
7.3.1 模糊集合的运算	159
7.3.2 模糊蕴涵算子及其常见性质	161
7.3.3 模糊推理的常用模型	164
7.4 模糊推理系统的设计和构建	172
7.4.1 模糊推理系统的架构及决策数据传递流程	172
7.4.2 知识库结构	173
7.4.3 问卷库结构	175
7.4.4 模糊推理过程	176
7.5 实例演示	177
7.5.1 关键干系人判定的实例演示	177
7.5.2 项目对策建议选择的实例演示	183
7.6 使用指南	184
7.6.1 关键干系人识别	184
7.6.2 农发项目关键干系人管理对策选择	189
第八章 广西柳州农发项目关键干系人识别及对策	193
8.1 广西柳州市三江农发项目的关键干系人识别及对策	193
8.1.1 项目概况	193
8.1.2 项目调研情况	194
8.1.3 三维识别技术的应用	195
8.1.4 模糊识别技术的应用	209
8.2 柳北区市级农发项目干系人识别及对策	222
8.2.1 项目概况	222
8.2.2 项目调研情况	223
8.2.3 三维识别技术的应用	223
8.2.4 模糊识别技术的应用	234

附件一 三维模糊问卷.....	247
附 1.1 问卷目录	247
附 1.2 调查问卷	251
1 农民调查问卷（准备阶段）	251
2 设计方调查问卷（准备阶段）	255
3 政府调查问卷（准备阶段）	259
4 政府调查问卷（申报批复阶段）	262
5 农民调查问卷（实施阶段）	266
6 施工方调查问卷（实施阶段）	271
7 政府调查问卷（实施阶段）	276
8 监理方调查问卷（实施阶段）	279
9 农民调查问卷（验收阶段）	282
10 政府调查问卷（验收阶段）	286
11 监理方调查问卷（验收阶段）	289
附件二 管理对策.....	293
附 2.1 对策目录	293
附 2.2 管理对策库	300
附 2.2 管理对策库	300
1 农民（准备阶段）对策	300
2 设计方（准备阶段）策略.....	302
3 政府（准备阶段）策略	305
4 政府（申报批复阶段）策略.....	307
5 农民（实施阶段）对策	310
6 施工方（实施阶段）策略.....	312
7 政府（实施阶段）策略	315
8 监理方（实施阶段）策略.....	318
9 农民（验收阶段）对策	320
10 政府（验收阶段）策略	323
11 监理方（验收阶段）策略.....	325
附件三 前期准备工作阶段项目区居民问卷.....	328
基础问卷	328
专业性调查	329
附件四 前期准备工作阶段项目区居民问卷（示例）	333
问卷编号：ZB_XMQJM_010120000120010101	333
基础问卷	333

绪 论

农业作为我国经济发展的基础产业,在国民经济发展中处于重中之重的地位。自 2004 年以来,中央已经连续发布了四个以农业、农村、农民为主题的一号文件,多次强调农业在国民经济发展中的基础地位。胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告中提出:“解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会的大局,必须始终作为全党工作的重心。”温家宝总理在 2007 年政府工作报告中也指出:“近几年的工作重点是在扩宽农民增收渠道。提高农民转移就业能力,发展劳务经济。”2012 年召开的十八大会议中指出要“加快发展现代农业,增强农业综合生产能力,确保国家粮食安全和重要农产品有效供给”和“着力促进农民增收,保持农民收入持续较快增长”。这些,都是赋予农业综合开发工作的神圣职责。在这种大环境下,2006 年以来柳州市逐步加大了农业开发的力度,农发办围绕建设社会主义新农村的目标和要求,立足全市农业资源条件,以提高农业综合生产能力为核心,以粮食安全、农业增效、农民增收、农村发展为目标,实现农业综合开发与产业结构调整、生态环境建设、新农村建设三结合,进一步完善项目管理机制,不断完善制度,创新工作思路,加快农业综合开发项目工程建设,极大地提高了农业开发的综合效益。

但是,随着农业综合开发的进一步延伸,在实施过程中呈现出以下特点:(1)项目综合性强且实施难度大;(2)项目数量增多且单个项目规模增大;(3)项目干系人范围扩大,除政府工作人员和农民外,还包括企业、社团机构等各种投资组织和个人,其与个人和政府没有直接的管辖关系,资金、资源和利益在项目内外发生冲突,增加了项目管理的难度。因此随着农发项目规模,包括资金投入规模和项目合作范围的扩大,牵涉到诸多不同利益主体,项目干系人特别是关键干系人及其需求识别是当前农发项目管理人员迫切需要掌握的关键项目管理理论与方法之一。例如在农发项目实施过程中,由于农民在农业综合开发的整体性和长远性方面没有一个理性的认识,存在偏激或不认可政府开发项目的做法,在实施项目过程中出现提出非分的要求或者不配合项目开发需要等诸多问题。因此,开发一套与农发项目相对应的干系人甄别工具及与其需求相对应的对策建议方案,则对完善柳州及广西区甚至是我国农业综合开发项目管理实践性理论和提高项目管理水平具有重要的指导意义。同时,本项目借鉴国外现代管理项目的经验,研究适合区域农业综合开发项目管理特点,特别是干系人管理的方法并投入实践中,对于全面提高我国区域农业综合开发项目管理水平具有一定的必要性和意义。

“基于数据挖掘技术的农发项目干系人智能识别及管理能力提升对策研究”经柳州市科学技术局审查,于 2013 年 5 月批准立项为柳州市应用技术与开发计划软科学研究课题。本课题由柳州市财政局农发办和广西科技大学承担,实际的相关参研人员有农发办各经济师、广西科技大学的教授、副教授及其团队等。从 2012 年 7 月至 2016 年 1 月,历时三年有余。通过与财政局及各县区农发办、农发项目专家,项目区居民等项目相关

干系人的交流、走访、调研,课题组分析了农业综合开发项目的干系人类型,精心设计了问卷,并用于农发项目各个阶段,甄别出项目实施过程中各个阶段下的不同关键干系人,进一步利用模糊推理和三维识别方法构建了相关的专家系统,形成了完整的问卷库和对策库。本项目成果不仅对农发项目开展前的问题进行了预防,并对项目实施过程中可能存在的问题进行了甄别并给出了参考建议。

本书从农业综合开发项目管理整体出发,运用管理学、心理学、经济学等相关专业理论知识,分析、整理识别农发项目关键干系人相关评价指标体系,并运用数据挖掘技术对相关数据进行整理、分析,最终识别出关键项目干系人的类型及其需求,并给出针对性的可行对策方案,为建立一个实用、可靠、共享、完整、先进的数据搜集、专家识别和管理系统打下基础,全面提升农发项目干系人管理决策能力。具体包括:

(1) 农业综合开发项目关键干系人识别

首先对常用干系人识别工具与方法进行梳理与总结,并利用 SIPOC 方法对我国农业综合开发的项目管理全过程中所涉及的干系人类别进行识别,此基础上进一步分别利用四象限法、伯恩—沃克模型和权力/利益矩阵三种经典的项目干系人识别方法与技术识别关键干系人。农业综合开发项目关键干系人识别是指在已识别出所有受项目影响的人或组织,并记录其角色、需求以及对项目的影响情况的基础上筛选出对项目的成功起着重要影响的人。

(2) 农业综合开发项目关键干系人三维识别及对策研究

关键干系人三维识别技术是一种甄别关键干系人、判断其所属类别及给出相应对策于一体的方法技术。通过心态关注度、权利影响度和利益期望值三个维度分析项目干系人,构建干系人三维识别指标体系,并利用问卷调查对各二级指标进行数据的收集和整理,运用三维识别法和差值分类法识别关键干系人,最后对其形成的原因进行分析并给出管理对策及建议。

(3) 基于模糊推理的农发项目管理专家系统及对策研究

运用模糊理论及其相关技术,成功构建了农发项目干系人管理专家系统,其主要由人机接口、模糊推理机、问卷库和知识库三部分组成。本专家系统根据农发项目各干系人对农发项目的具体反应和应进行的对策措施制定决策判断的专家知识,在模糊推理过程中,根据每条知识的判断条件进行动态隶属度划分,计算出干系人反应对每条知识结论的结论值,并与用户进行问答式的交流,最终给出关键干系人判定结果和确保农发项目顺利进行的对策建议。此外,本专家系统知识库中的知识为开放式结构,添加和表示都比较灵活,结论值的计算也具有较强的针对性,结论以文本形式输出使人易于理解。

该研究项目成果的实施也得到了项目方的高度评价:

(1) 问卷库的针对性强,符合当前农发项目需要。针对农发项目实施存在诸多弊端,将农发项目划分为了 4 个不同阶段,对不同阶段的不同干系人制定了不同的问卷,提供问卷调查和数据分析找出关键干系人进行有针对性的重点分析。在全面了解各个阶段的干系人基础上,针对当前存在的突出问题有目的的进行研究,符合当前农发项目需要。

(2) 专家系统技术实用性强,具有良好的可操作性。专家系统利用模糊推理理论及相关技术研发了针对农发项目干系人识别的专家系统,并将对应的问卷库和对策库进行

编程,输入专家系统中。项目管理人员只需要在不同阶段调入相关的问卷,就可以识别出潜在的关键干系人;同时还可以根据不同的项目和地区更改问卷,在利用专家系统进行操作处理也可以得出较好结果,同时专著后附有操作指南,系统也较为稳定,具有较好的可操作性。

(3) 效果明显,显著降低了农发项目的风险成本。通过项目研究,对比分析多个失败项目案例,发现失败很多是因为项目前期准备阶段的准备工作没到位。因此着重分析了项目前期准备阶段项目区居民的相关影响因素,对其进行重点分析,使得项目在立项之前就可以筛选出潜在的失败项目,从而提高了项目后期实施的成功率,也降低了项目的风险成本。同时其专著中所给出的对策库,内容翔实,根据不同阶段,不同的干系人的不同特质给出了相关建议,具有很高的参考价值。

(4) 一定程度上提高了农发项目管理水平。本次开发出的一套与农发项目相对应的干系人甄别工具及与其需求相对应的对策建议方案,优化了农发项目的流程,提高了农发项目管理者工作效率;通过借鉴国外现代管理项目的经验,研究适合区域农业综合开发项目管理特点特别是干系人管理的方法并投入到实践中去,这对于完善柳州及广西区甚至是我国农业综合开发项目管理实践性理论和提高项目管理水平具有重要的指导意义。

(5) 填补了农业综合开发相关理论的空白。当前研究农发项目干系人识别的学术性文章不多,本次共发表多篇学术论文,一定程度上填补了这个领域的空白,同时也为农发办的农发项目专家提供了学习研究新视角。如理论创新部分,提出采用模糊推理系统和三维识别对关键干系人进行识别,并得到了很好的验证;应用部分,以广西柳州市的12个农发土地治理项目为例,采用超效率DEA方法分析了12个农业综合开发土地治理项目的资金效率使用情况,并做出了针对性的建议;利用VAR模型研究了广西农业综合开发投资对农民收入的影响作用,在本领域专家中获得了较好评价。

基于本项目成果为农业综合开发项目的实施提供了新方法、新途径及可参考建议,所获得的各项研究成果是科学合理的、先进的,在实际应用中是可行的,为进一步推广本项目研究成果,为农发项目管理人员提供参考,项目组成员特将本成果整理成书。在此,对每位参与人员表示感谢,他们分别是柳州市财政局李军、谭敦彬,广西科技大学廖志高、简克蓉、张锋祎、詹敏、廖妍、朱倩、王军莉、王伦跃、李佳玲、冯泽、贺裕雁、黄丽英、郝晴彤、张佳琪、朱晓琴、杜朝晖、刘军昭等。也非常感谢为本项目给予指导的各位专家和工作人员,使得本成果能够顺利完成。

作 者
2016.4

第一章 农业综合开发项目概述

1.1 农业综合开发项目的产生

“三农”问题作为我国经济和社会全面发展的重要问题，党的十八大强调必须始终把解决好农业农村和农民的问题作为全党工作最重要的环节^[1]。当前国家正在全面确立统筹城乡、“四化同步”、重中之重等战略思想，全方位、高标准地实施理论创新、制度创新和“三农”实践创新，并针对性地拟定了一系列政策，例如城市支持农村、工业带动农业、多给少拿等，全方位、高水平建立农村社会保障、农业经营生产、城市乡村协调发展的制度结构。

只有恰当地处理好工业与农业、城市与乡村的关系，才能更好地推动现代化。为更好地构建社会主义和谐社会，必须把全面建设农村社会与经济作为工作的第一要务。农村人口众多是我国最基本的国情，要想保障全体人民都能享受经济社会的发展成果，只有加快发展农村经济，让农民过上富裕的生活，也只有这样，国民的内部需求才会不断地扩大并且为国民经济的发展提供源源不断的动力。对所有农业生产条件和社会经济条件的改造和利用，是将开发项目、开发资源、开发区域和开发经济合为一体，通过对劳动手段和生产对象进行合理的组合、更改和配置，对农业资源从各个角度进行最有效的开发和利用，争取在保持系统整体不变的情况下协调统一社会效益、经济效益和生态效益，加速协调项目区的经济、社会和生态的发展，是国家提供给农业公共物品的一种方式。我国政府所提供的农业产品规格比较小，而且分属不同的部门，再加上各部门又分割成条块，就很难形成有效的供给，所以农业的公共物品短缺现象严重。农业私人物品的生产受农业公共物品完善程度的影响，在农业公共物品缺少的情况下，个体农户分割土地、技术、资金、劳动力但却不能实现最有效的结合，农业只能处于缓慢的发展状态。所以，长期短缺的农业公共物品成为制约农业和农村经济的发展主要问题。因此，解决农业公共物品缺少的问题，建立相对应的机制，就成了推进农业发展的重要课题。国家把有关部门组织起来，通过农业综合开发的方法与技术，加大对农业的集中投入，支持农业发展，为农业提供更多公共物品。

另一方面，要想实现以市场为主导，发挥农业区域相比较的优势，就要改变农业生产结构，推动区域产业发展，形成规模化、地域化和专业化的格局；并且注重农产品的质量，大力发展产业化经营，努力做到农产品的多次增值。这些工作涉及许多方面，需要政府的全力支持和综合力量才能解决。政府支持农业的综合开发，不单为调整农业结构做出了基础设施的保证，还能推进项目区的品种结构、产业和区域结构的调整，引导广大农民增加收入和探索致富的门路^[1]。

1.1.1 农业综合开发项目的概念

从1987年开始,为了在源头上提高粮食产量,对农业生产环境进行改进,国务院特批专项农业发展资金即目前的农业综合开发资金,用于设立国家重点商品粮基地农业开发项目,采取中低产量增产、垦荒等方式,提高农业生产能力和增加农业基本产品的产量^[1],为农业日常生产创造良好的条件。这开启了我国农业综合开发的进程,至今已经有近30年的研究历程。首先是对农业综合开发概念的研究,不同学者从不同角度给出了自己的见解。

毛东凡^[2](1997)认为,农业综合开发的含义是为了提高农业综合生产能力,对农业生产的各种影响因素,在一定时空范围内进行有计划、有步骤地调整,这种说法清晰地体现了农业综合开发的计划性,提高农业综合开发生产能力是主要目标。

连镜清^[3](1997)认为,农业综合开发是一项系统工程,指国家有计划、有步骤的在一定的区域范畴内,对资源进行综合开发与利用,采取综合措施,实行综合投入,进行综合治理,进而取得综合效益。该定义指出了农业综合开发的综合性,与此基本一致的是,高英^[4](2000)也提出了类似看法。他认为通过与常规农业作比较,“综合”是农业综合开发的本质特征,即不断投入综合配套,综合开发管理农业生产资源和设施,目的使其达到综合发展,获得综合效益。高英的这种观点虽然较准确地定义了农业综合开发的综合性特征,但容易作为与常规农业相对的形态而将其混淆,实际上政府财政投资与社会民间资本的综合配套投入才是农业综合开发的关键。

缪瑞林^[5](2000)以农业综合开发的资源开发特性角度对其进行解释,认为农业综合开发是一种过程,要经过不同阶段的转变,如农业资源从未被利用的或利用效率不高的状态这一阶段转变到宜农的利用效率较高的状态阶段,一方面使某一区域中可用于农业生产的各种自然资源、社会经济资源数量得到提高,如宜农的土地面积、农业基础设施量增多;另一方面是有关质量,要求农业生产过程中各种自然资源、社会经济资源质量有所提高,如改善生态环境、不断提高农地的基础生产能力、农业技术水平和劳动力素质等等。该定义涉及面比较广,包含了开发资源、建设基础设施、改善生产能力和生态环境等方面的内容。

在《关于农业综合开发理论的探讨》一文中,肖焰恒、谢嵘^[6]对农业综合开发进行定义:农业综合开发包括资源开发、项目开发、区域开发、经济开发,是一个有机统一体;是对农业生产对象和劳动方式进行最佳组合和农业自然资源深度、广度和高度的高效利用;是兼顾经济、社会、生态效益的原则下,实现农工贸一体化的一系列生产过程;是一种实现现代化农业的重要方法与手段;是一项复杂的遵循生态经济学理论的农业系统工程。

从综合观角度出发,黄佩民^[7]在《农业综合开发要面向市场经济》一文中,给出了定义:发挥农、林、牧、副、渔业各个方面的资源,采取农、林、水利各方面的综合措施,包括工程、生物、技术措施,综合投入资金、物资、科技、劳动力,实施山水田林路综合治理,以获得经济、生态和社会的综合收益。

而《关于加强农业综合开发工作若干意见的通知》中对农发项目下的定义:政府推

进农业发展方式转变的重要措施是施行农业综合开发,其优势一方面表现在发展农业、繁荣农村、富裕农民,另一方面加强农业基础建设、提高农业生产力、加快农业现代化进程。农业综合开发是政府扶持农业的主要途径,农业综合开发项目是指以农业生态环境为主要发展目标,在一定的时间内,在确定的范畴内,有计划、有步骤地改造阻碍农业生产的各种影响因素,使农业综合生产能力得到提高,促进农、林、牧、渔、副和加工业的协调发展,保证综合性开发项目得到有效改进。同时,科技进步是农业综合开发项目的重要支撑,对农业结构进行优化,使农产品质量得到提高,保证优质、高产、高效农业快速发展,提升农业的产业化经营水平,实现农业的全面可持续发展^[8]。

从实践来看,农业综合开发项目有广义和狭义的概念。从广义上来说,农业综合开发项目是指对整个农业生产设施和社会经济技术进行改进与利用,既包括农业自然资源的利用,也包含了对影响农业经济发展的各种社会、经济、技术等方面的投资和改造。农业自然资源为农业综合开发项目的研究对象,其主要研究农业资源的投入与产出的活动,如对中低产田,草场进行改造,植树造林、对荒地、荒坡、荒水、荒滩等资源进行开发利用^[8]。

从农业综合对象的角度出发,在相关服务和职责上,农业综合开发与农口部门相互交错,但是二者也有不同之处。农业综合开发管理模式的重点放在了“综合”理念上,所以是作为综合业务来实施的,而农口部门则是以单一的业务发展形式开展工作。从工作内容的角度来讲,项目管理与开发和资金管理组成了农业综合开发项,项目管理与开发是核心业务,其本身也超出了财政的职能范围。自从1988年提出农业综合开发,对项目管理进行实践考察,借鉴世界银行有关方面的经验,最终逐渐形成较为完整的项目体系。在初期,在农业综合开发项目中占有重要地位的是中低产田改造项目,到1994年,多种经营类的项目逐渐投入实施,这一改变使农产品加工与高效种养得到了扶持。当前多种经营项目与土地治理相结合是农业综合开发项目管理的主体,这个项目在区域之间得到普遍落实。在一定时间和确定区域内,由项目建设单位进行组织实施,通过对农业资源的综合投入和综合措施运用的一次性投资活动,取得经济、社会和生态方面的预期收益成为农业综合开发项目的主要目的。因为改造对象的不同使用不同的治理方法,使得在治理措施、产生作用及投入政策上也有所不同^[9]。

对以上农业综合开发项目内涵进行总结,本文将农业综合开发定义为:

以土地资源综合整治为主要对象,在一定的时间和区域范围内,以提高农业综合生产能力为目的,尽力达到预期的经济效益、社会效益和生态效益,由项目建设单位组织实施,取得农业综合开发管理部门的同意,通过综合投入,采取综合措施,对农业资源实施综合开发的一次性投资和综合性开发活动。

其本质内涵包括以下两个核心要点^[10]: (1) 重点放在对中低产田的改造、土地生产力提高方面,有计划、有步骤地改造阻碍农业生产的各种影响因素,对农业生产的基本条件和设施(包括农业生态环境)进行有效的改进; (2) 把农业综合生产能力的加强作为奋斗的目标,综合开发农业资源、改土治水、保持水土、农林牧副渔等方面,提高粮、棉、油、肉、糖等主要农产品的综合生产能力,使农业发展的潜力得到挖掘。

这里所参考的农业综合开发项目的定义是特指从1988年开始的,由国家投资立项,

以改造中低产田,改善农业基本生产条件为重点,不断提高农业综合生产能力,同时依靠科技进步,优化结构,提高农产品质量,大力发展高产优质高效农业,促进农业实现产业化经营,切实增加农民收入并有选择地建设现代化农业综合开发项目管理研究区和科技示范区,推动我国农业现代化进程的一项大规模的活动^[9]。

两者的本质内涵都是:通过增加一定的投入,一方面要保证开发治理区域空间确定,另一方面在建设期内逐步形成新增固定资产和完善提高新增生产能力。

1.1.2 农业综合开发项目的特点

通过对农业综合开发项目概念的综述,可以总结出其具有一次性、目标的明确性、成果的不可逆性、组织的临时性及开放性等一般性的特点^[11]。

(1) 目标性。财政部颁布的《国家农业综合开发资金和项目管理办法》指出:农业综合开发项目主要分为土地治理项目和产业化经营项目两部分。以土地治理项目为例,土地治理的项目主要包括农产品基地项目,中低产田的项目以及生态综合治理项目,中型灌区节水配套改造项目。当项目申请获批以后,项目必须在国家规定的时间以内,围绕当地的农田治理的目标来展开实施。

(2) 独特性。每个农发项目都是独一无二的。它的独特性就在于,农发项目是服务于农村的。然而中国资源丰富,各地区的内外部环境差异很大,很难找到一模一样的例子去借鉴。一个农发项目,往往是立足于当地独有的环境去实施的。比方说,同样是土地治理类项目,在广西壮族自治区,同在柳北区,但是根据具体村的情况,土地治理项目所涉及的方面也完全不同,有涉及节水灌溉的,也有关于供水管网、道路及排水的项目。每一个农发项目都是通过对当地自然资源条件进行充分考察分析以后,制定出的项目实施方案,因而具有独特性。

(3) 临时性。为了对农发项目实施更好的管理,在项目实施期间一般会临时组织项目管理团队。这些项目组织是没有严格边界的,组成成员也往往是临时聚合在一起,等项目完结后又各自回到所在部门中。例如,在柳州市柳北区的沙塘镇土地治理项目中,柳州市人民政府成立了以政府区长为组长,分管农业的副区长为副组长的“柳州市柳北区农业综合开发领导小组”,领导成员则由柳北区政府办、财政局、审计局、农业与水利局等有关部门的主要领导组成。沙塘镇政府及村民委成立了相应的农发小组,对项目实施过程进行配合。

农业综合开发项目不但具有项目的一般特征,包括一次性、目标确定性、组织的临时性和开发性、成果的不可挽回性等,还拥有其独特之处。

①具有固定的边界和区域。改造中低产田项目以固定项目区为一个完整的单位进行立项,依据农业综合开发区域的规划,组织实施要不间断地、按周期分批进行,项目区除了具有明显的时间间隔,还具有比较明显的边界和范围^[11]。

②综合型。它综合农、林、牧、副、渔、科技等资源,开发农村自然资源,改善农业生产生活条件、提高农民生活水平;综合了山、水、田、林、路的治理系统,以釜底抽薪式的方式进行治理;综合运用水利、农业、林业、生物技术等治理措施,进行全方位的改造;综合经济、社会、文化和生态效益,高效统一,最终实现农业的创收、与农

民的增收。

③公益性。农业综合开发从立项之初,就得到了国家的高度重视,成为国家进行宏观调控的重要措施之一,是国家用来保护农业发展、支持农业进步的重要举措。农业综合开发项目主要以国家与地方的财政配套投入为依靠,同时以农民投工投劳为辅助措施,此外还应该纳入改造中低产田、高标准农田建设示范、世界银行贷款等非营利性的公益性项目。

具体看来,农发项目还有如下特征。

(1) 农业综合开发项目不是作为保持简单再生产,仅对农业中种子、化肥等日常用品改进或者对农业综合开发项目准备与实施费用支出的投资行为,而是把土地资源综合开发整治作为重点对象的社会经济活动。应把提高农业综合开发生产能力和改善农业生态环境两方面作为重点^[1]。

(2) 国家相关部门参与度高。农发项目与其他普通项目的最大区别就在于,在农发项目实施过程中,国家政府机关的参与度较高,几乎贯穿始终。农发项目发起人是国家农发办,省、市、县级的农发办则根据当地的具体情况根据中央文件负责农发项目的具体事宜,比如说颁布地方法规、技术规程和下达控制指标,评估地方农发项目,以及项目的验收等。除了农发办以外,其他的政府机关:财政局、审计局、统计局等相关部门也会参与其中。其他的项目虽然也可能会有相关政府机构的参与,但是官方参与度远远没有农发项目的高。

(3) 群众参与度高。农发项目的群众参与度很高,这里的群众尤其指项目区的村民。农发项目中,基层群众的参与度较高:在项目的启动前,项目需要得到农民的支持,签订农业综合开发的协议书之前,农民需要充分了解项目给当地带来的好处^[1];在项目实施过程中,农民通过筹资(含以物折资)投劳的方式参与其中,在项目结束后,农民是项目最大的受益者,享受农发项目给当地带来的利益。可以说农发项目与村民的生活息息相关。

(4) 资金的多元性。农发项目的资金来源是多样化的。一部分来自中央设立的专项财政资金来支持农发项目;市级或者县级等下设的财政局再筹集部分资金;农户自筹资金,通常是以投劳的形式。

(5) 经营主体多元化。不同所有制的经营主体是农业综合开发中普遍存在的情况。其中包括农户群体,农户群体是主体,还包括非农户所有制的产前、产中、产后的集中服务单位,如灌溉农田使用的水源和输水渠道的基础设施建设和经营管理单位。虽然农户与不同所有制经济实体彼此相互联系,但在项目建成投入运营后,不同所有制经济实体必须获得在财务方面的生存能力^[1]。

(6) 农业综合开发项目的联农性高。这里的联农性实际上是指农发项目是关联“三农”的项目。官方对农业综合开发的定义,是指中央政府为了保护和支持农业的快速发展,完善农业生产基本设施建设,优化农业和农村经济结构,提高农业的综合生产能力和效益,设立专项资金对农业资源进行综合开发利用的活动。所以农发项目以三农为出发点。农发项目几乎涵盖了农业的方方面面:既包括土地治理类项目也包含了产业化经营项目。它和“三农”的密切度是其他项目所不可比的,也就构成了其区别于其他项目

的显著特征。

(7) 农业综合开发项目的实施效果的综合性高。农发项目在实施效果上比一般的项目的实施效果更全面综合。农发项目首先能带来良好的经济效益,比如通过治理中低产田,农民的生产能力大大提高,也会推动当地农村的经济发展;其次带来生态效益,因为农发项目包含了治理水土流失,沙化土地等项目,这些项目的实施对于改善环境起了很大的作用;再次带来社会效益,农发项目加快转变了农业的发展形式,达到了边发展农业、同时又繁荣农村、富裕农民的目的。最后是政治效益,从国家战略层面上来看,农业是一种弱势产业,由于农发项目是政府发起的,项目的实施是政府服务为民的体现,让项目区群众看到了政府心系于民,起到了很好的标榜效果,因此具有较高的社会公益因素。农业综合开发得到了政府的保护与大力支持,所以促使其成为一项战略性改革的措施,它有许多社会公益项目,这些社会公益项目不仅低盈利、低收入甚至无收入,如土地治理、水土保持和科技示范等,虽然社会效益较强,但项目投资回收期也较长。

(8) 农业综合开发项目对建设过程中连续性和协作性方面要求高。土地治理作为农业综合开发的首要任务,其各阶段、环节、协作单位、工作都必须依照统一的建设规划,协调地组织起来,在时间上无间断,在空间上无脱节,使工作的实施有条不紊。对于期间某个过程受到意外损坏和暂停,就会导致过程中人力、物力、财力的大量浪费,影响完工时间和最终产品的质量^[8]。总的来说项目是既强调过程的科学性,又强调实施过程的规范性。之所以说农发项目具有科学性的特点,是因为农发项目不是随便发起的。前期需要对项目的可行性进行研究,等前期的评选通过以后才能启动项目。在项目实施过程中,有关部门要对工程项目的实施进行监督如监理部门;项目顺利结束并不代表项目的成功,在经过后期验收之后,项目只有达到了国家规定的相关标准,项目才可以最终完结;农发项目的规范性主要指项目的评估,物资采购,项目验收等一系列环节,都有着严格的标准。由于农发项目是国家出资筹办的,国家一般都出台了各项法规和执行标准,因而在实施过程中处处体现着规范性。

(9) 农业综合开发项目在自然和社会条件方面制约性强。改造和建设的中低产田项目主要是露天作业,且在水中施工也是经常有的项目,不仅受自然因素影响,如受地形、地质、水文、气象等因素影响,还很大程度受社会条件因素影响,如区域劳动力资源、材料、水电、交通、生活等因素^[11]。

在建设工程的规模上,农业综合开发项目呈现出了小而分散,点多而面广的局面。固定的区域作为农业综合开发土地治理项目管理开发的对象,涉及范围很广^[8]。由于农业综合开发项目具有特定的建设任务,所以作为土地治理的主要建设任务之一的农田水利基本建设,具有建设工程规模小、数量大、零散分布的特点。考虑到项目建设和管理方面,施工的难易度受建设工程的零散化影响^[11]。

1.1.3 农业综合开发项目分类

农业综合开发项目分类很多,我们可以依照不同的划分标准,将其分为不同的类型。依据项目建设规模的大小划分,可划分为大型、中型和小型项目,划分依据主要是金额的大小。其中大型项目不仅耗资大,规模大,其在技术与管理方面都比较复杂^[13];按项