

农业项目的全程控制

刘丽敏 徐先春 何满庭等 编著

中国农业出版社

*License to Translate into Chinese and Publish in a
Chinese language Compilation*
Performance Indicators in Bank-Financed Agriculture
Projects Copyright © 1995 by
The International Bank for Reconstruction and Development/
The World Bank 1818 H Street, N. W. Washington,
D. C. 20433, U. S. A.

世界银行农业项目绩效指标

版权所有 © 1995 国际复兴开发银行/世界银行，美国华盛顿特区
西北 H 大街 1818 号，20433。

特许翻译成中文编入本书（附件 1）。世界银行不保证该文件所
用资料的准确性，不对使用这些资料所引起的任何后果承担责
任。

农业部重点科研课题，获 1999 年
农业部科技进步三等奖

课题主持人：刘丽敏 徐先春 何满庭
课题组成员：秦新国 左瑞祥 刘运华 李端生
王进益 雷国平 吴小明 徐芳钧
彭真文 桂健新

出版说明

本书是农业部重点研究课题《农业投资项目管理“经济、高效、持续发展”运作机制与模式的研究》（1996—1998）的课题研究报告及其主要论点的阐述。为此，本书分为三个部分：第一部分是《课题研究报告》（摘要）；第二部分是课题研究成果主要论点的阐述；第三部分是附件。由于原报告及其附件浩繁，约250余万字，加上其中部分内容不宜公开发表，因此，我们只能尽力精选，以能够说明主题为原则。附件部分，个别需要申请引用的内容，已经得到原件主管部门的批准，在课题调研过程中，曾先后向我们提供宝贵资料和信息单位和个人包括各级领导同志、学术团体、金融机构、政府部门、项目机构，直至县（市）、乡（镇）、村和农户在内，为数已逾6000之巨，他们的名字已不可能在此一一列出。在决定出版本书之后，经课题组商量，特约林万龙同志和课题顾问组成员周清澈同志为本书专论各提供一篇稿件。在此，向所有提供信息、资料、稿件的同志和单位表示衷心感谢。最后还要特别感谢原农业部农村经济研究中心缪建平主任，中国农业大学副校长谭向勇同志，专为本书写了评论；中国农业出版社为我们提供大力支持；世界银行特许翻译该行尚未正式出版的部分资料编入本书，世行驻京办事处朱征璇、李莉、刘瑾三位女士为我们提供了多方面的帮助。没有这些单位和个人的支持，完成课题研究和出版本书都是不可能的。

当前，我国农业、农村和农民正处在巨变之中，有利条件很多，面临的困难和问题也不少，投资项目的低效率就是其中严重问题之一。本书的出版，希望能对项目的管理者、服务者、研究

工作者和一切关心项目建设的单位和个人能有可供参考之处，使我国农业和农村发展项目的质量有所改善并较大的提高，这就是我们最大的心愿。书中的论点和内容不妥和错误之处，欢迎读者批评指导。

课题组

1999年9月28日

目 录

专家评论之一

评投资项目及其全程控制 谭向勇 (1)

专家评论之二

农民专业合作经济组织：实现对项目

“全程控制”的组织载体 缪建平 (7)

第一部分 《农业投资项目管理“经济、高效、持续发展”

运作机制与模式的研究》课题报告（摘要） (18)

第二部分 专论

引论 (50)

第一章 “全程控制”构想相关条件的评估 (56)

第二章 论农业项目管理的“三元制衡”机制 (71)

第三章 论“操作三要素” (92)

第四章 “全程控制，分段评定”方法及
指标体系设置问题 (104)

第五章 论“准政府”组织 (117)

第六章 关于项目成功度评定操作方法上的若干问题 (127)

第七章 关于项目“可持续性”问题的实证分析 (138)

第三部分 附件 (147)

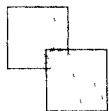
附件 1 世界银行农业项目绩效评定指标体系
(非正式出版物，世行特许翻译出版) (147)

附件 2 项目程序链（目标：预期效益 > 预期成本） (187)

附件 3 项目有效实施程度评定方法 (199)

附件 4 项目成功度评定方法 (209)

附件 5	不同主体项目管理运作模式的比较	(214)
附件 6	我国投资建设项目管理思想发展 轨迹与运作模式的演变	(222)
附件 7	典型项目分析	(228)
附件 8	中澳南山示范牧场项目综合分析报告	(237)
附件 9	当代全球评价经验述评	(242)
附件 10	应把“项信评估”放在首位	(255)
附件 11	关于本课题研究若干概念的界定	(257)



专家评论之一

评投资项目及其全程控制

中国农业大学副校长、教授、博导 谭向勇

投资术语含义较广且由来已久，既包括对狭义工程项目（生产性或非生产性）的资金投放，也涵盖对广义科学研究、技术推广、人力资源培训以及政府债券、股票等项目的资金投入。但就投资的本质意义而言，William 先生作了精辟的概括，那就是为获取未来资金而牺牲现有资金的活动，同时通常又集两个完全不同的属性——时间和风险于一体（William F. Sharpe, etc. INVESTMENTS, fifth edition, p.1）。毋庸置疑，投放资金发生在现期并具有确定性，但回收资金一般需要时间且具有不确定性。为此，如何处理当前投资和未来收益之间的关系，一直成为国际范围任何种类投资所共同面临的问题，同时也是各国政治家、经济学家以及项目评估专家不懈地致力于解决的难题。本项研究的选题集中于投资的全程管理与控制，无疑具有很高的实践价值和应用意义。

项目一词出现较晚，多说始于第二次世界大战后西方的经济活动中。但当时的含义较局限于公共投资活动，如铺设一条铁路，建造一座桥梁等。随着社会的进步和经济的发展，当今项目的含义说它无所不包未免过分，但其含义确实已非常广泛。它涵盖着重大的国际合作项目，又广泛地包容着一个国家内部的各种

投资活动，还囊括了各类私人投资活动。内容纷繁，类型多样，并且在不断地延伸。本书以研究课题“农业投资项目管理‘经济、高效、持续发展’运作机制与模式”为基础，本身也是对项目内容及类型的具体丰富。

通常地讲，投资以项目的形式出现，而项目也需要适当的投资才能进行，这就使得“投资”与“项目”非常地近乎于水与鱼之间的关系。专家学者及政府官员们也就顺其自然地把项目称作投资项目，把投资叫作项目投资。另一个重要的方面是，世界各国不论是社会的进步、经济的增长，还是文化及其他领域的发展，几乎离不开已经投资的项目，也离不开对未来项目进行的投资。从某种程度上讲，投资项目及其对项目进行的投资已经成为各国社会发展的重要原动力。这里只列举两个实证：①第二次世界大战之后，不论是西欧国家的经济复兴，还是战败国日本的重建，都是通过对大量项目的重点投资实现的。②当今世界一定程度上主宰着国际经济秩序的美国，其经济发展仍依赖于对各种各样项目的投资，而且是对越来越大规模项目的重点投资，以带动项目相关产业的发展、产品的升级、技术的革新。此外，对项目的投资还是各国缓解失业压力、促进经济持续稳定发展的有效途径。

我国尚处于社会主义初级阶段，正在进行社会主义市场经济建设，由我国基本国情所决定的这项任务是非常艰巨的。不论是在国际空间的竞争、生存，还是国内的社会安定、人民生活改善；也不论是国有大中型企业的改革、国家行政事业单位的精简机构，还是农业产业化等，所增加的就业压力，都需要通过持续、稳定、强有力的经济发展来缓解。可供借鉴的国际经验是，发达国家主要是通过对项目进行有效投资，实现经济起飞并达到上述目标的。这项经验对发展中国家同样是适宜的，关键在于如何实现投资的有效化。对于我国来讲，还须关注另一关键，那就是如何面对我国的体制现实，用短缺的资金取得最大的投资效益。在某种程度上讲，这两个关键关系到我国经济体制进一步改

革的成败，关系到我国经济发展的质量及建设社会主义市场经济的速度，关系到我国参与国际竞争能力的强弱，关系到我国下世纪中叶达到中等发达国家水平这一宏伟目标的实现。

必须指出的是，实现投资的有效化并取得最佳投资效益，绝对不可能依赖于简单的主观愿望。必须依据客观的投资项目发展规律，科学的项目投资评估、监察方法，以及有效的保障项目按预期目标发展的政治、经济、法律等手段来实现。这就是国际上惯用且行之有效的对项目整个周期的科学管理，其中对投资项目实行全程控制是关键。本项研究所确定的内容无疑符合国际规范，同时也抓住了我国经济改革与发展的焦点。

对项目投资进行科学管理，无疑需要管理投资的全过程，那就是投资之前、投资之中及投资之后。发达国家的资本市场相对有效率，对投资的管理，特别是较大规模投资的重点项目，趋向于较高度的集中控制；对中、小规模投资项目，其管理方式则是灵活多样的。值得我国借鉴的国际经验在于：凡是成功的投资管理（对投资项目进行全程控制是其必要条件），都要以客观公正的事前、事中、事后评估与监督为基础，而且都需建立在严格执行的经济合同的基础之上，还要通过强制执行的法律手段及其效力加以保证。

其中对投资项目进行全面、客观、公正的评估，是项目科学管理的关键环节，国际上通常是由项目所涉及领域的技术专家、市场分析专家及项目评估专家组成的专家小组进行，或者是委托专门的专业投资咨询机构来完成。其评估结果是决策者是否投资的主要决策依据。30多年具有实用价值的项目评估理论及实践表明：这种科学决策过程，不仅可以提高投资项目的成功率，而且可以直接减少直至避免项目投资的风险和盲目性^①。这种国际通行且事

① 国际上较为公认的是：1968年英国牛津大学经济学教授李特尔和数学教授米尔利斯合作编写的《发展中国家工业项目分析手册》（称为L—M法，又叫口岸分析法），标志着具有实用价值的项目评估理论正式诞生。

半功倍的投资管理程序及其模式,对解决我国如前所述的“投资有效性”及“投资效益”两个关键问题,无疑具有直接的应用价值。因为我国已在进行社会主义市场经济建设,为顺应经济全球化的潮流和趋势,我国也必将更广泛地参与到日趋激烈的国际市场竞争之中。这一方面要求我国的投资管理需要符合国际规范,另一方面也预示着我国可以借鉴国际上已经成熟的项目管理模式和方法。本研究已在这方面作了一系列有意义的尝试,如运用西方公共选择理论、借鉴日本农协作法、参考国外项目成功度评定方法等。

就我国项目投资管理科学化及其全程控制而言,需要首先解决的是以下两个问题:一是投资是否可行的决策,需要依赖于国际通用的项目评估准则,而不能继续依靠主观判断或经验分析,也不能用长官意志和行政计划来代替经济决策。必须面对市场,分析项目产品在供给方面,是否具有竞争能力;在需求方面,有没有广阔的销售市场;在质量、价格、服务、信誉、国内外相关产业政策等方面,是否存在竞争优势;以及是否存在潜在的购买能力等一系列属于市场经济而不再是计划经济的市场营销问题。

二是投资是否合理的决策,也需要运用国际通用的项目选择准则来判断。国际上应用广泛且较为成熟的项目比选准则,用 Caroline 先生的话讲,那就是项目的净现值准则,及其替代准则——测度项目投资机会成本的折现率(指考虑适当条件的项目内部报酬率)(Caroline Dinwiddy & Francis Teal, Principles of Cost-Benefit Analysis for Developing Countries, p.92 ~ 95)。用 Frances Perkins 先生的话讲,则主要集中于以下五个折现指标:项目净现值、内部报酬率、国内资源成本比率、成本收益率及投资净收益率^①。就单个项目决策而

① 值得指出的是,上述准则以私人投资为基准,而且仅仅是从企业法人的经济人特性出发的,考虑的只是经济方面的合理性。但对于国家而言,仅分析经济合理性就显得非常不足了,还必须同时评估项目的社会效益和生态效益,并且需要对三大效益作出综合判断。

言，五种决策原则具有一致性特点，那就是：只要项目的收益现值不小于该项目的成本现值，那么这个项目就值得去投资。就互斥项目来讲，就只能用最大项目净现值来比选项目了。而对存在个别时期预算约束的项目而言，在不耗尽预算的条件下，可用投资的最大净收益率来决策。其他指标则均不能用于独立项目之间的比较与选择（Frances Perkins, *Practical Cost Benefit Analysis*, p.366）。

本研究已涉及并运用了若干国际通用的项目比选准则，研究方法是可行的，得出的结论也具有一定的可信度，提出的相关对策及政策性建议，特别是项目管理体制制度创新研究，将对我国的投资决策机构有一定的参考价值。

该研究值得进一步完善的方面主要有三：一是需从我国基本国情出发，研究深层次的法律责任制问题。要实现投资项目的全程控制，仅有合同约束的经济责任制尚显不足。在目前体制下，经济责任制对许多的项目责任人没有实质性的制约作用。它并不足以让项目的决策者（政府机构）、项目投资贷款的决策者（金融部门）、项目的建设者（承包商、雇工或项目的受益者）以及项目的执行者去承担项目全程的责任。不少项目以至于出现了：尽管项目亏损惨重，但各部门负责人照常升官发财，与国际惯例完全背道而驰的现象。国际上解决这个问题已经成熟的经验在于：通过法律责任制，用强制执行的法律手段，追究其法律责任，而不论该负责人已调离到什么部门。

二是投资全程控制的中国特色与国际惯例的结合问题。我们需要考虑中国的国情，从中国的具体实际出发，我们的政治体制也确实同国际上大多数国家不同，我们的管理机制、管理模式、管理方法等也有自己的优势和特点。这些都构成我国投资全程控制的特色。但国际上，特别是发达国家，在投资的全程控制方面，因其较为成功而成为其他资本主义国家参照的国际惯例。我国在建设社会主义市场经济，但就市场的本质而言，如反应市场

价格并对经济发展有重要影响的供求规律等，与国际惯例的差异并不非常明显。我们没有必要崇洋媚外照搬西方模式，但需要借鉴发达国家在投资全程控制方面的先进经验，更需要把我国投资全程控制的特色与国际惯例有机地结合在一起。

三是有关表述的规范问题。如项目建成后一直未启动，其效益一般不会为零而为负效益等。



专家评论之二

农民专业合作经济组织：实现对项目 “全程控制”的组织载体

农业部农村经济研究中心 缪建平

本《课题研究报告》及其《专论》的第五章中，提出通过培育一种“既能体现政府意志，又有保持独立社团的利益”的农民专业合作组织，来实现对农业项目（特别是政府委托项目，即官办民助或民办官助型项目）“全程控制”的设想。报告中还分析了借鉴日本农协经验的可能性，提出了实现这种制度创新的政策建议。我认为这些都是十分有积极意义的改革思路。就这方面问题，讲几点认识。

一、积极探索，走出一条有中国特色 的管理农业项目的新路子

研究报告中具体分析了山东省肥城市项目农业的实施模式，在分析我国以往称之为“政府行为”项目实施利弊得失的基础上，提出了一种构想，即采取项目农业 + 农协的模式来进行操作，走出一条管理项目的新路子。我认为，这个想法是具有制度创新意义的探索，符合我国构建社会主义市场经济新体制的改革方向，也符合广大农民的内在需求。按照这种改革思路积极稳妥地进行探索，将能走出一条有中国特色的管理农业投资项目的

路。为什么？主要可以从以下几方面考虑：

1. 以往传统的农业项目管理办法，亟待改革。《课题研究报告》的大量调查资料证明，过去造成项目成功率低，其中一个重要原因是体制因素，即管理体制不适应。项目的实施，多头管理，权、责、利不统一。有的地方一个项目，就有五六个项目办，几套人马，共同实施一个项目，“同炒一盘菜，各敬各的神”。这种状况，怎么能对项目实行“全程控制”，对项目的实施效果负责到底呢？

2. 农民专业合作组织的特性，决定了它能够从独立社团利益（实际上是参加农协组织的广大农民的切身利益）出发，对实施的项目行使“全程控制”。《课题研究报告》中提到的农协组织，我认为应该是近几年山东、河北、陕西等省涌现出来的农民专业合作经济组织。这种新型的农民专业合作组织，最大的特点是按照“民办、民营、民受益”的原则，它坚持自觉自愿，民主管理，真正把合作组织办成了农民自己的组织。特别是山东省莱阳市等地涌现出来的各类专业合作社，它有一个重要的组织特性，就是参加合作社的每个成员，既是使用者（服务对象），又是所有者，合作社的利益完全代表了每个人社农民的利益。所以可以设想，假若有这种专业合作社的组织，作为实施项目的组织载体来参与、承担像肥城市那样的畜牧规模养殖项目、果品培优项目，是完全可以对项目的实施达到“全程控制”的目的。根本原因是合作社组织及其每个社员，会从其切身利益上从头到尾关心项目的实施效果。因为项目实施的成败，效果好坏，是和每个合作社成员的利益紧紧联系在一起的。

3. 各地实践已充分证明，各类农民专业合作组织是农村市场经济的主体，是农业社会化服务体系的有机组成部分，要大力培育。近几年来，我国山东、河南、陕西、安徽等省已涌现一大批新型的农民专业合作组织。1994年经国务院批准，在陕西省开展了农民专业协会试点工作，农业部同时安排了在山西、安徽

两省进行专业农协试点工作，都已取得明显成效。据农业部有关部门统计，全国比较规范的农民专业合作经济组织，已有十多万。这些组织的涌现，决不是偶然的。从建立社会主义市场经济体制的角度看，我国目前这种小规模分散经营的农户与市场之间不能建立起一种比较协调的关系，是一种制度性缺陷，急需要进行制度创新。这种制度创新的目标就是通过培育各类农民专业合作组织，提高农民的组织化程度，来解决分散经营农户与大市场进行有效的联接，建立起一种比较协调的关系，以利于农户防范市场风险，获取生产经营的规模效益，增加收入。这是我国农村改革要解决的一个重要课题。从各地农民专业合作经济组织的大量典型经验和陕西、山西、安徽的试点工作实践证明，我国一大批农民专业合作组织的涌现，是在家庭承包责任制的基础上，顺应农业生产的专业化、商品化和市场化趋向改革的不断深化而发展起来的。它促进了农业科技成果的推广应用，提高了农民科技文化素质，解决了专业经营农户联合起来进入市场问题，提高了农民的组织化程度。它是促进农业产业化经营有效的组织载体，有利于农户在生产经营中获取更大的规模效益。总之，它已经成为我国农业社会化服务体系的有机组成部分，为农村统分结合的双层经营体制中“统”的层次增添了新的内容，创造了新的形式，对稳定和完善家庭承包责任制产生了积极的作用。符合农业向市场经济发展的内在要求，也完全符合广大农民的内在要求，应积极加以培育。

二、从我国实际国情出发，加速培育各类农民专业合作组织

探寻培育我国农民专业合作组织的道路，要根据我国的国情，走自己的路。欧美各国的农业合作社或日本的“农协”，我们不能照搬他们的做法，可以借鉴他们的经验。要根据中国的国情，在明确目标的前提下，有计划、有步骤地去探索、培育。江

泽民同志在《什么是社会主义市场经济》的序言中指出：“我国各级干部不仅要懂得市场经济的基本理论和一般知识，而且要懂得它们在中国具体国情下的特殊应用和自身特点。”我认为这个“特殊应用”和“自身特点”非常重要。在培育我国的农民合作组织问题上，要考虑的“自身特点”主要有这样两个：一个是我国正处在由计划经济体制向市场经济转变的时期，市场发育程度还不高；再一个是分散小规模农户经营进入市场的组织化程度不高。这两个特点，决定了我国培育农民专业合作经济组织要有一个过程。加速我国培育各类农民专业合作组织的步伐，根据各地经验，发展思路可以概括为：“一个原则，两条路子，分步实施，以点带面，全面推动”。

1. 一个原则。就是培育农民专业合作组织，要坚持“民办、民管、民受益”的原则，要坚持自觉自愿，民主管理，真正把合作组织办成是农民自己的组织。在培育农民专业合作组织的目标上，要认真借鉴国际上关于合作社的基本原则。这个合作社的基本原则，就是在国际合作社运动中形成的，1984年10月国际合作社联盟在汉堡召开28届代表大会通过的国际合作社联盟章程中的六条原则。当然目前出现的各类农民合作组织多数还不完全具备这些原则，但在培育的目标和指导思想上，一定要十分明确。

现在我们按照合作制原则培育起来的合作组织，与过去我们搞的“一大二公”的集体经济是有差别的。应该说合作经济与集体经济，既有联系又有差别，不能完全等同起来，这一点过去在认识上有过误差。核心的一个问题，是如何对待农民的私有产权。在合作经济中，农民入股的产权在分配中能够充分体现出来，但在过去那种“一大二公”集体经济的形式下，不承认农民的私有财产参与分配的权利。这是很重要的差别。再有一点差别，就是过去那种“集体经济”，生产要素在一定社区内是凝固的，不能流动。而我们现在农民合作组织，生产要素可以自由流