

项目管理在农业基础设施建设中的应用研究

费振国¹, 侯军岐²

(1. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100; 2. 北京信息科技大学 管理分院, 北京 100085)

摘要:随着项目管理理论不断发展,其应用的领域也越来越广泛,在农业基础设施建设中引入项目的概念和方法,可以缩短建设工期,减少建设成本,降低风险和减少失误。但是在当前农业基础设施项目管理中却存在管理机构缺乏、前期准备不足、资金使用不规范等一系列问题。文章在分析农业基础设施项目管理中存在问题的基础上,提出了相应的解决措施。

关键词:项目管理;农业基础设施;对策措施

中图分类号:F273.4

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2007)06-0043-04

一、项目管理理论与实践的发展

项目管理是近年来日益兴起的,与国际接轨的管理方向,是指运用科学的理论和方法,对项目进行计划、组织、领导、控制和协调,实现确定目标的管理知识体系。虽然项目的管理实践可以追溯到几千年前,如修建长城和金字塔,但是将项目管理知识作为一门学科来进行分析研究并广泛加以应用,却是在20世纪70年代以后,其发展经历了两大阶段:20世纪80年代以前传统的项目管理阶段和20世纪80年代以后的现代项目管理阶段。目前已经形成了以美国项目管理协会(PMI)和以国际项目管理协会(IPMA)为首的两大派系。

项目管理知识体系包括五大阶段、九大领域。其中五大阶段分别是:项目启动、项目计划、项目执行、项目控制、项目收尾。九大领域为:项目综合集成管理、项目范围管理、项目时间管理、项目成本管理、项目质量管理、项目人力资源管理、项目沟通管理、项目风险管理和项目供应管理^[1]。

中国项目管理起步较晚,其发展起源于华罗庚教授推广的“统筹法”。1991年,在华罗庚教授创立的中国优选法与经济研究会的基础上,许多致力于项目管理研究的学者和专家成立了中国第一个跨学科的项目管理专业学术组织——项目管理研究委员会,它的成立标志着中国项目管理学科体系的日趋成熟。与其他国家的项目管理知识体系相比较,中国项目管理知识体系的突出特点是以生命周期为主线,以模块化的形式来描述项目管理所涉及到的主要工作及知识领域。

进入21世纪以后,随着项目管理理论不断发展和完善,以及项目管理本身较强的跨行业适用性以及两大国际组织的努力推广,项目管理被广泛运用于军事、建筑、航空工程及其他许多行业中,如软件业、金融业、保险业等。政府机关和一些国际组织也将项目管理作为其中心运作模式,提高了工作和管理效率。

项目管理科学的飞速发展,在现代社会中的重要性也越来越明显,在农村发展、农业推广和农业科技成果转化中的作用也越来越突出。项目管理学对更新

收稿日期:2007-05-15

作者简介:费振国(1977-),男,山东德州人,西北农林科技大学经济管理学院博士研究生,主要从事农业技术经济与项目管理研究。

管理思想和方法有巨大的推动作用。随着经济社会的发展,农村物质生活的丰富,农民文化素质的提高,以参与式为核心的民主决策、内源发展的愿望愈加强烈;农业发展的规模化、企业化、专业化的趋势愈加明显。在这样的国际、国内环境下,项目管理的发展和强化不但有了坚实的基础,而且还成了迫切的需要^[2]。

二、项目管理在农业基础设施建设中运用的必要性和可行性

农业基础设施项目是指为农业产前、产中和产后提供服务的各种公共设施项目。例如农田水利设施项目,农业交通运输和通讯设施项目,农业生产动力设施项目,农业金融、信贷和保险支持设施项目,农产品加工、储藏、销售设施项目,农业教育、科研、推广、普及和技术咨询服务设施项目等。

随着社会主义新农村建设的推进,农业基础设施作为农业经济赖以发展的物质基础和农村经济发展的“先行资本”,将会得到越来越多的资金支持,要想将这些资金投向最需要的项目,并使这些项目能以最经济的方式带来最大的经济效益和社会效益,加强农业基础设施项目管理是十分必要的。

(一) 项目管理在农业基础设施中运用的必要性

1. 缩短建设周期

如何在预定和计划的时间内完成项目,成为农业基础设施建设部门面临的一个难题,现代项目管理就是以项目全局观念出发,对项目分阶段进行缜密地计划、科学地组织和协调,严格控制项目各个阶段的时间进度,可实现项目总体进度要求,达到缩短建设周期的目的。

2. 节约建设成本

农业基础设施耗资巨大,动辄几十万,上百万,甚至上亿,在项目进行过程中还可能产生额外费用,如不严格控制将导致建设费用严重超支。项目管理中的成本管理由资源计划过程、成本估计过程、成本预算过程、成本控制过程组成,采用目标成本控制法、偏差控制法、定额成本控制法等先进的成本控制方法。其原理就是监控成本的正负偏差,分析原因和采取措施以确保项目朝着成本最低的方向发展。利用项目管理对农业基础设施实行全额预算管理,细化预算编制,对任何项目中与预算偏差的费用及时检查跟踪,会防止对经费的滥用,做到充分利用资源,减少不必要的开支。

3. 降低风险和减少失误

无论是项目的委托方,还是项目的承建单位,都难以承担由于管理失误而造成的巨大损失。项目管理是新兴的学科,采用的是现代的、科学的、发展的

管理技术,能够有效地降低项目风险和减少管理失误,使农业基础设施建设顺利进行。

(二) 项目管理在农业基础设施中运用的可行性

通过运用项目管理的理论和方法把农业基础设施项目中涉及的各种系统、方法和人员结合在一起,在规定的时间内、预算和质量目标范围内完成项目的各项工作。

其一,农业基础设施项目管理要求必须对项目进行全过程的动态管理,通过组建专业的管理队伍,使项目得以高效率地进行。现代项目管理强调全过程的管理,在项目的整个生命周期对项目进行管理,强调通过项目组织的努力,实现项目目标。

其二,农业基础设施项目阶段过程是一个完整的系统,它主要包括项目申报和立项、项目实施和控制,以及项目验收三大阶段,彼此之间相互联系、相互作用,这符合现代项目管理的生命周期理论。

其三,农业基础设施项目对质量、进度和成本目标的要求与项目管理的质量管理、进度管理和成本管理三大要素的控制是一致的。农业基础设施项目的质量是整个农业基础设施项目的基石,质量管理是项目的核心。农业基础设施项目建设周期长,如何对项目的进度进行管理,提高项目的效率是项目成败的关键。成本管理是项目的经济控制手段,农业基础设施项目也是如此,如何利用有限的资金保证项目建设的顺利开展是农业基础设施项目管理的又一个重要内容。

三、农业基础设施项目管理中存在的问题

中国农业基础设施项目的管理经过多年的实践已经取得了一定的进展。但由于种种原因,目前仍然存在很多问题。

(一) 管理机构缺乏专业性,导致项目质量不高

与企业项目管理设置的专门机构不同,中国农业基础设施项目一般是根据需要临时设立项目管理班子,其人员参差不齐,管理者大多不是专业人员。由于农业基础设施项目建设的管理具有较强的专业性、技术性,由临时组建的项目班子进行工程管理,许多人不了解国家的有关法律法规和项目建设的标准规范,不熟悉法定建设程序,在实践中出现了一些违反项目建设基本规律和客观科学规律的问题,由这些外行业主进行政府投资项目的管理会导致大量的质量、安全问题,管理质量很难提高。

(二) 项目前期准备工作不足

可行性研究是研究项目是否合理、可行,在实施前对新项目进行调查,形成全面的技术经济分析论证,为项目的决策提供科学依据的一种科学分析方法。由此考察项目技术的先进性和可行性,经济的合理性和有效性。简单地说,就是研究、评价一个建设项目从技术和经济两方面看是否可行,从而为投资决策者提供是否选择该项目进行投资的依据。其

目的是给投资者提供决策依据,同时为项目设计、银行贷款提供依据和资料。对农业基础设施项目来讲,特别要注重对项目的社会效益进行考察。目前,缺乏可行性论证是中国农业基础设施项目建设时固有的顽疾。专业人才的缺乏导致在进行项目可行性研究时,无法正确评价项目长远的经济效益和社会效益。有些地方领导为了早出政绩,往往大搞形象工程,使得一些项目在缺乏甚至没有进行任何可行性论证的情况下就匆匆上马,致使很多建设项目成了名副其实的“摆设”。最近几年国家加大对农业基础设施投资力度,在这种情况下,地方领导也很重视项目建设和争取资金,但是由于缺乏项目管理经验,项目可行性报告的编制往往不是建立在调查研究和组织专家论证的基础上,而是东拼西凑而成,使报告严重脱离实际^[3]。

(三) 监控制度不完善,项目超概算现象非常突出

由于项目建设单位只管花钱不用偿债,往往只从本部门的利益出发,未经计划部门批准,就擅自扩大建设规模,提高建设标准,增加建设内容,导致项目投资一超再超,造成既成事实后再申请追加投资,使计划部门审定的投资额如同一纸空文,这种情况在政府投资的农业基础设施项目中普遍存在。项目超概算的原因主要有:(1)投资计划的随意性,项目立项审批前没有科学合理的概算,靠粗略的估计数代替,或投资概算缺乏科学依据,为了项目易审批,人为压低概算;(2)基础资料不全、不准,设计工作深度不够,为招投标过程埋下隐患;(3)随意更改施工图,扩大建设规模,提高设计标准;(4)建设单位管理水平参差不齐;(5)监理工作未落到实处等。

(四) 项目资金管理不规范

农业基本建设资金的下达,一是通过财政部门层层下达,二是通过主管部门直接下达。由于农村税费改革的推进,县、乡财政都比较困难,通过财政下达项目资金,往往环节多,到位慢,容易被截留挪用,或将项目建设任务转嫁给农民,增加农民负担。而且农业建设项目季节性强,因资金到位不及时而延误施工季节,使项目建设推迟,进而影响到项目建设的示范带动作用。特别是有些单位未将地方配套资金纳入项目资金进行统一核算和管理,而是将其进入基本账户(事业经费户)分账核算管理。由于基建项目资金和事业经费的核算执行不同的会计制度,造成对项目资金的核算和管理口径不一致,以及基建项目财务会计资料不完整和财务决算不真实。

(五) 缺乏有效的项目后评价

项目后评价是在项目竣工完成后对项目进行审核。虽然项目已经完成,但着手对项目进行后评价很有必要。目前中国的农业基础设施投资项目评价体制不够完善,从而使腐败现象不能很好地得到监督和审查,同时也使一些隐患项目不能及时查清。

四、加强农业基础设施项目管理的对策措施

(一) 加强项目的前期工作,做好可行性论证和计划编制

项目可行性分析是项目在展开实质性的工作之前,全面考虑与项目有关的一切因素,在综合分析的基础上对项目的选择与否给出答案。它包括社会分析、初步可行性分析和可行性分析三个方面。然后写出项目可行性研究报告。按照客观性和科学性的原则编制可行性报告。在社会分析中关键要确定项目选择的原则,对于农业基础设施项目的选择,既要考虑微观利益,还要考虑宏观效益,既要注重局部利益,也要注重整体利益。选择项目既要先进适用,又不能破坏环境。既要满足农业生产的需求,还要考虑一定的经济效益。

(二) 成立专门的农业基础设施项目管理机构

针对中国农业基础设施投资项目多头管理,分条控制的问题,借鉴国外经验,组建专门的农业基础设施项目建设管理机构,在全国范围内垂直领导。该机构对农业基础设施项目实施相对集中的管理,代表政府投资农业基础设施项目的业主职能和项目管理职能。该单位不属于政府机构,执行政府项目建设阶段的具体管理工作,不设经营性实体,不附设事业性部门,以防止影响其公正裁判的身份。具体职责是:参与或主持编制政府投资农业基础设施项目的中长期建设规划和年度计划,参与或主持投资项目的前期工作,根据投资项目计划,组织施工图设计与审查,编制项目预算,并分别报有关部门审批,负责项目的施工报建、招投标、委托监理、签订合同、质监登记、安监登记等施工准备工作,负责项目施工全过程的细条和监管,负责编制项目竣工决策并送审,组织有关单位进行工程竣工验收,办理产权登记和资产移交手续。

在成立项目管理机构的基础上,对每一个具体的农业基础设施项目成立专门的项目管理团队,它是一种临时性的组织,一旦项目完成,即告解散。它由项目经理、技术人员、推广人员和其他人员构成,具有不同的职责分工和权限划分。项目团队的使命就是在项目经理的领导下共同努力、协调一致地完成组织目标。项目经理是核心人物,其职责就是保证项目在预算约束范围内按时优质地完成。

(三) 加强农业基础设施项目的资金管理

改变过去重投资轻管理的做法,农业基础设施建设项目管理是农业主管部门行政管理的重要内容。落实管理经费是做好项目管理工作的重要保障。各级农业基础设施项目管理机构要积极争取将农业基础设施建设项目管理工作经费列入财政预算,以保证各项管理工作的有效开展。凡属于物资招标采购类的,实行“以物代资”的管理办法;属于工程类,执行施工单位先垫付后报帐的办法。即每项工程竣工后,由开发办组织验收,验收合格后由农开

办签字,财政局拨付资金。验收不合格的工程,由施工单位重新返工,直至验收合格,再拨付资金。要尽量减少资金流通环节,明确审查、拨付时间。在资金的使用管理上,各级项目管理部门要配备有能力、有经验的财务人员,保证资金用于既定的农业基础设施项目,并能及时到位。农业基础设施的资金管理可采用赢得值和限额设计的方法。

(四) 建立项目管理的风险控制机制

农业基础设施项目的复杂性、一次性、独特性等特征和实施过程中所涉及到的许多内外关系与变数造成了项目的实施过程中会存在各种各样的风险。如果不能有效地对其进行管理,就会造成各种损失。为此要建立健全农业基础设施项目风险防范机制,主要是指对项目风险识别、项目风险评估、项目风险应对、控制等一系列的防范项目风险的措施和对策。同时利用风险管理技术来控制项目的风险,以降低成本,保证项目的建设。同时要对农业基础设施项目的产权进行界定,只有明晰产权才可以使外部成本内部化,大大降低“道德风险”的可能性。随着新农村建设的开展,对农业基础设施投入的加大,越来越多的管理部门注重项目的风险管理,从项目批准、启动开始,到项目计划、项目执行和控制、项目结束,风险管理机制一直要伴随着整个过程。

(五) 加强项目后评价

项目后评价是指对已经完成的项目的目的、执行过程、效益、作用和影响所进行的系统的、客观的分析;通过项目活动实践的检查总结,确定项目预期的目标是否达到,项目是否合理有效,项目的主要效益指标是否实现,通过及时有效的信息反馈,为未来新项目的决策和提高完善投资决策管理水平提出建议,同时也为评价项目实施运营中出现的问题提出改进意见,从而达到提高投资效益的目的。评价的程序包括:项目后评价计划的制定,项目后评价项目的选定;项目后评价范围的确定;项目后评价的实施;项目后评价的反馈。内容包括目标评价、过程评价和效益评价等。项目后评价作为项目周期一个不

可缺少的重要环节,是用项目的实际成果和效益来分析评价项目的决策、管理和实施,通过经验教训的总结,为决策者和投资者服务,可为项目的决策提供较为可靠的依据。对提高农业基础设施项目的投资和社会效益具有不可估量的作用^[4]。

(六) 加强项目的交接和后续管理

农业基础设施项目交接过渡就是在项目验收、收尾的基础上,确保项目最终成果交到使用者手中时,后者能够正确地使用、维护、改造或扩大,并取得预期的效益。项目交接的目的是确保项目的最终使用者有效地使用,实现增强农业生产能力的目的。农业基础设施项目交接包括生产技术和和管理技术的转让,技术交接和组织交接两个子过程,这样,才能为后续管理奠定基础。

项目后续管理是指项目建设竣工,经验收、报账、交付使用之后,到项目运行并发挥效益的滚动发展的全过程管理。项目后续管理是保证农业基础设施项目按预期目标发挥效益,推动农村地区经济发展,帮助农村脱贫致富的关键环节。在项目的后续管理阶段,各种资金逐渐撤离项目,各级政府及相关管理部门的管理职能也逐渐发生变化,从管理主体的地位上退下来,在后续管理中应以引导为主。项目管理的重点从项目建设转化为对农业基础设施的维护,项目建设过程中的关系人大多已不参与项目的后续管理,农户或村组等受益实体成为项目后续管理的主体。

参考文献:

- [1] 尹贻林,朱俊文. 项目管理知识体系的发展研究[J]. 中国软科学,2003(8):103-105.
- [2] 谢立勇. 发展项目管理在农村区域发展中的应用[J]. 沈阳农业大学学报,2003(6):94-96.
- [3] 高永军. 说说农业基本建设项目管理中存在的问题[J]. 中国农业会计,2005(2):29.
- [4] 侯军岐,任燕顺. 基于项目管理的农业基础设施建设与管理研究[J]. 农业经济问题,2006(8):17-19.

Research on the Application of Project Management in Agricultural Infrastructure

FEI Zhen-guo¹, HOU Jun-qi²

(1. College of Economic Management, Northwest Sci-tech University of Agriculture and Forestry, Yangling 712100, China;

2. College of Management, Beijing Information Science and Technology University, Beijing 100085, China)

Abstract: The article firstly introduces the development of project management theory, sets forth the necessity and feasibility of project management application in agricultural infrastructure. After the analysis of problems of project management application in agricultural infrastructure, the author puts forward the countermeasures.

Key words: project management; agricultural infrastructure; countermeasure