

何龙娟,陈伟忠,严昌宇.项目后评价国际经验对我国农业建设项目后评价的启示[J].江苏农业科学,2014,42(7):461-463.

项目后评价国际经验对我国农业建设项目后评价的启示

何龙娟,陈伟忠,严昌宇

(农业部规划设计研究院,北京 100125)

摘要:发达国家和国际组织的项目后评价经验对我国推进农业建设项目后评价工作具有重要的借鉴和启示作用。文章从后评价的法律规则、管理机构、方法程序、人员队伍和结果应用等角度分析美国、加拿大等发达国家及世界银行开展项目后评价工作的实践经验,并针对目前我国开展农业建设项目后评价工作的理论、实践基础和存在的若干问题,就管理执行主体、评价规范、人才队伍、经费来源、工作实施和成果推广应用等方面提出推进农业建设项目后评价工作的建议。

关键词:农业建设项目;项目后评价;经验启示

中图分类号:F323 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2014)07-0461-02

项目后评价作为项目建设程序的一个重要环节,是对项目决策、实施过程、运行效果等情况进行全面系统的评价,改进投资效益、提高决策水平的重要工具与方法^[1]。2004 年国务院提出建立政府投资项目后评价制度之后,农业部出台《农业基本建设项目管理办法》,把后评价纳入项目基本建设管理的内容体系中。近年来,党中央、国务院先后出台了一系列强农惠农富农政策,农业投入持续增长,投资规模不断扩大,农业建设项目不断增多,各级政府和社会各界对农业投资效果和影响十分关注。学习和借鉴发达国家和国际组织开展项目后评价,加快推进农业建设项目后评价工作,逐步完善农业建设项目管理的理论和方法体系,对于提高政府农业投资的效益与水平,促进我国农业又好又快发展具有重大的意义。

1 项目后评价工作的国际经验启示

一些发达国家和国际组织在开展项目后评价工作过程中,积累了丰富的理论知识和实践经验,已形成完善的法律规则、明确的管理机构、科学的方法程序、专职的人员队伍和有效的结果反馈机制,对我国推进农业建设项目后评价工作具有重要的借鉴意义。

1.1 政府重视是开展后评价工作的前提

各国政府把后评价作为制定政策方案、进行项目管理的一个重要工具,重视法律法规建设、成立后评价专业机构、保证评价经费,以确保项目后评价工作顺利进行。加拿大联邦政府上世纪 80 年代开始部署开展项目的效率和效果评价,在国家审计总署总审计长办公室设后评价处^[2];韩国 1983 年颁布《政府投资机构管理基本法》,明确后评价是项目投资管理的重要内容,在经济企划院设绩效评价局;美国政府制定《政府行为(或项目)执行情况评价法》,要求 1998 年以后所有政府投资项目都要进行后评价,在会计总署设立后评价机构^[3];英国 1998 年制定《公共服务协议》,设立政府公共支出

效果考核目标,还成立后评价协会协调各部门开展后评价工作^[4];澳大利亚政府规定项目投资的 2.5% 作为后评价费用,以保证后评价的顺利开展。

1.2 科学的评价体系是开展后评价工作的依据

系统完善的项目后评价体系确保了后评价工作的科学性、客观性和全面性^[5]。目前,发达国家大都建立了科学合理的后评价体系,评价内容贯穿了项目设计、建设管理与实施效果等整个过程,评价指标涵盖了财务、经济、环境影响、社会效果等诸多综合领域,评价方法包含了对比法、调查法、综合评价法、逻辑框架法和项目成功度法等定性定量方法,形成了一个全过程综合分析和全面评价的完整体系。如美国建立了系统、客观的公益性项目后评价体系,构建量化的项目评价指标体系及评估标准,采取横向对比、量化分析、统计模型等方法,对项目的投资效率、实施管理、效果影响与可持续性等内容进行评估分析。德国水利工程项目后评价基本内容包括项目的过程、效益、影响和持续性四个方面,逻辑框架法是广泛采用的一种评价方法。

1.3 专职评价队伍是开展后评价工作的基础

重视后评价人员的专业知识和能力,配备精干得力专职人员、聘请后评价专家完成后评价工作。印度拥有世界上规模最大的后评价机构和人员,项目后评价的全过程(从收集基础资料到编制后评价报告)完全由专职后评价人员完成,保证了后评价工作的质量和效率。英国、美国都选用部分外部评价人员或评价小组专门从事具体项目后评价,如英国海外开发署负责后评价人员共 10 人,每年聘请专家约 30 人。

1.4 结果反馈应用是开展后评价工作的目的

建立健全后评价结果反馈机制,重视成果管理、推广和应用,将评价结果成为规划制定、项目审批、投资决策、项目管理的重要依据。如世界银行采用出版各种报告,建立后评价信息管理系统,召开成果研讨交流会等形式推广后评价成果;美国联邦政府和各州政府将后评价结果作为公益性项目投资决策的重要参考依据。评价结果反馈还呈现高层化、社会化、合法化特点,如瑞典海外开发机构的后评价报告直接向国会汇报^[6];美国国际开发署可向国务卿、副总统或总统汇报评价情况,国会定期举行项目评价听证会。

收稿日期:2013-10-29

作者简介:何龙娟(1981—),女,湖南永州人,博士,工程师,从事农业经济管理与发展战略研究。E-mail:hlj_bnu@163.com。

通信作者:陈伟忠,副研究员。Tel:(010)65910324。

2 我国农业建设项目后评价工作现状

目前,各级农业部门高度重视农业建设项目后评价工作,积极部署、开展了与后评价相关的一些基础性工作,制定了一系列规章制度,开展了专门的课题研究和实践探索,取得了较好的效果,为尽快推动后评价工作积累了经验,奠定了基础。但是农业基本建设项目后评价工作进展缓慢,依然是项目建设管理中的薄弱环节。

2.1 制定政策规定,强化了规范指导

在加强农业建设项目前期工作和强化项目信息管理、队伍培训、制度建设的同时,各级农业部门制定了一系列政策规定,为开展后评价工作提供了指导依据。2004 年农业部出台《农业基本建设项目管理办法》和《农业基本建设项目申报审批管理规定》、《农业基本建设项目招标投标管理规定》、《农业基本建设项目竣工验收管理规定》、《农业建设项目监督检查规定》等一系列规章制度,将后评价纳入项目基本建设管理的内容体系,为开展农业建设项目后评价工作打下了制度基础^[7]。一些地方农业部门也制定了开展项目考评的操作办法。如江苏省农业委员会专门制定了《农业项目考评办法(试行)》,对农业项目的管理、实施和效益的具体评价办法做了详细规定,针对部级的生猪标准化养殖、农产品质检站、农村清洁能源等七类重点项目设计了不同的绩效考核指标和评分标准,为开展农业项目考评试点工作提供操作规范^[8]。

2.2 开展专题研究,强化了理论支撑

近两年,农业部专门组织专家对农业建设项目后评价的方法和实施问题进行了系统研究,初步形成了后评价工作的基本依据。一是设计了多层次的后评价指标体系和评分标准,采取定量指标和定性指标对项目建设的决策实施管理、效益效果、运行可持续性等内容进行客观评价。二是拟定了后评价工作的操作程序和指南,明确目的、要求、内容、机构、人员、程序、方法、成果应用等。三是开展了后评价实证研究,在云南、江西、湖北三省选取了多个已建成并运行 2~3 年的种子工程、植物保护工程和畜禽良种工程项目进行了后评价实证。这些研究和实践为进一步细化完善后评价指标和评分标准,形成适用不同行业和领域农业建设项目的后评价方法体系奠定了基础,也为提高后评价工作的科学性、针对性和可操作性提供了有力的理论支撑。

2.3 开展实践探索,强化了工作基础

结合农业项目检查、绩效管理等工作,一些地方农业部门开展了后评价实践探索。广东、云南等省农业厅在财政支出项目绩效管理与评价工作中,对农业基本项目管理实施情况、资金到位及核算情况、任务完成及运行效益情况进行了检查评价;浙江省农业厅在农业项目管理工作中,实行农业专项资金项目建设后评价制度,对农业项目的运行和预期效果等情况开展检查;江苏省农业委员会要求省、地、县 3 级农业部门按照相关办法和指标对七大类部级农业项目的管理、实施和效益等情况进行评估考核。这些探索对进一步规范、完善农业基本建设项目后评价奠定了坚实的工作基础。

目前,我国农业基本建设项目后评价工作还处于起步阶段,全面开展仍存在一些制约因素。一是评价方法不统一,农业建设项目“点多、面广、量大、分散”,检查考核方法、依据、

指标、内容存在差异,评价方法不一致。二是评价管理机构和人员专业性不强,后评价主要由农业建设项目管理部门和行业部门共同管理、实施,缺乏专业的后评价管理和实施机构及专职的后评价人员。三是评价机制不健全,农业部门还没有对后评价工作进行统一部署,尚未形成统一的后评价管理办法和相关工作机制,中央和地方政府缺乏开展农业建设项目后评价工作的操作依据。四是评价经费缺乏,各地的评价相关经费由财政绩效考核工作经费或其他事务费支出,不能保证工作的积极性和持续性。

3 推进我国农业建设项目后评价工作的几点建议

3.1 建立分级的后评价管理-执行体系,明确责任与分工

按照“统一领导,分级管理”的原则,分部、省、地方三个层次进行管理。农业部增设负责全国农业建设项目后评价的组织,制定相关的政策、法规、条例和实施办法,下达后评价工作计划,审核、监督后评价机构的后评价报告和结论,并及时反馈和应用后评价成果等。省级农业主管部门设立专门的后评价管理机构,落实中央和农业部有关后评价的政策、法规和条例,制定本省的后评价实施办法,选择后评价项目,审核、监督后评价机构的后评价工作,向农业部提交审核报告。地市(县)级农业主管部门组建后评价管理机构,配合省级后评价机构开展后评价工作,及时向省级后评价机构提交相关报告。

采取“市场参与”的原则开展实施后评价工作,评价主体接受管理部门委托,遵循独立客观原则开展工作。评价主体的选择可有两个思路:一是委托具有相应资质的工程咨询公司等第三方后评价咨询机构,二是单独成立专门的后评价中心,专门负责农业建设项目后评价工作,以确保后评价结果的真实、客观、科学、有效。

3.2 建立后评价方法体系和操作规程,健全工作制度

尽快修正和完善后评价指标体系,使其具有综合性、可操作性 and 可比性。在现有项目分类管理框架下,根据农业种植、畜牧养殖、农村能源、质量安全等行业项目特点和后评价关键内容,采取共性指标与个性指标结合的方式,进一步细化后评价指标和评分标准。同时,尽快制定统一的农业建设项目后评价操作规范,包括农业建设项目后评价方法、农业建设项目后评价指标体系操作手册和农业建设项目后评价暂行办法等,明确后评价的对象、方法、内容、程序、主体和人员等,使后评价工作做到有规可依、有章可循。

3.3 建设后评价人才队伍,确保评价专业性

农业建设项目后评价的技术性和专业性很强,需要一支涵盖农业科学、项目评价、战略政策、会计审计等领域的高素质后评价人才队伍。建立后评价专家库,在高等院校、研究所和企业选择具有大型项目后评价或农业建设项目监管经验的人员作为专家。采取多种方式定期开展后评价人才培养,提高后评价人员的业务水平。制定后评价人员的素质与能力等从业资格要求标准,建立后评价专业人员资格认证和考试制度,以促进后评价健康、规范发展。

3.4 明确后评价经费来源,实现收费标准化

借鉴国外经验,结合我国实情,确定农业建设项目后评价的经费来源和收费标准。农业建设项目是政府投资、公益性为主的项目,各级政府应将后评价经费纳入项目投资费用当

周传豹. 影响农户地膜回收行为因素的实证研究——基于新疆地区的调查数据[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(7): 463–466.

影响农户地膜回收行为因素的实证研究 ——基于新疆地区的调查数据

周传豹

(新疆农业大学经济与贸易学院, 新疆乌鲁木齐 830052)

摘要:构建农户地膜回收决策模型并运用新疆的调查数据进行实证分析, 结果表明, 农户地膜回收意愿主要受农户的年龄、受教育程度、耕地的地块数、土地是否租用、非农就业以及当地政府的重视程度等变量的影响。基于分析结果, 得出以下 3 点启示: (1) 必须致力于提升农户对地膜残留环境影响的认知和理念水平; (2) 应该坚决执行土地承包长期不变的政策, 推进土地流转市场的建设与完善, 在政策和法律上予以明确和清晰化; (3) 只有增加非农就业机会, 才能真正促进农户的农业投资, 提升农户回收地膜的意愿。

关键词:农户; 地膜回收; 影响因素; 新疆

中图分类号: F205 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002–1302(2014)07–0463–04

20 世纪 50 年代以来, 随着人口压力的增加, 我国为获取足够的粮、棉、油、菜、果等生活必需品, 不断加快农业技术的升级步伐。70 年代末从日本引进覆膜栽培技术^[1], 该技术在我国寒冷、干旱区的农作物种植中得到了大力的推广和应用, 在地膜投入量方面, 我国农用地膜用量和覆盖面积均居世界首位。地膜覆盖种植不仅可以起到增加有效积温的作用^[2],

同时还可以抑制田间杂草的生长, 提高农作物的产量。然而, 地膜覆盖技术在为农业发展带来革命性变化的同时, 也给生态环境带来了严重的负面影响^[3]。据统计, 我国地膜年残留量高达 35 万 t, 残膜率达 42%^[4], 有近一半的地膜残留在土壤中, 覆膜 5 年的农田地膜残留量可达 78 kg/hm², 目前, 我国约有 670 万 hm² 覆盖地膜农田的污染状况日趋严重^[5]。

新疆在地膜覆盖面积和使用量方面均居全国之首, 在全国具有典型性和代表性, 在地膜消费地区较为集中、地区分布不均衡的格局中, 以新疆为代表的干旱地区为主要消费地区。2010 年, 我国地膜投入量各省份排序中, 新疆地膜使用量列第 1 位, 并占到西北地区投入量的 57.9%。同时, 新疆地膜的投入增长迅速, 1992—2010 年间, 从 2.65 万 t 上升至 9.57 万 t, 年均涨幅 10.38%。然而, 新疆地膜的回收率却不足

收稿日期: 2013–10–13

基金项目: 国家自然科学基金(编号: 71163041); 新疆人文社会科学重点研究基地干旱区农村发展研究中心项目(编号: XJEDU030113Y07)。

作者简介: 周传豹(1989—), 男, 浙江温州人, 硕士, 研究方向为区域经济和农业经济。E-mail: zcb198900@163.com。

中, 收费标准根据项目的类型、规模确定, 明确后评价经费所占投资额比重。另外, 可设立专门的后评价工作基金, 对重大项目的后评价经费做到专项拨款、专款专用, 使后评价工作经费有保障、有标准。

3.5 开展后评价工作试点, 分步推进实施

先行选择具有代表性和示范指导意义的项目开展后评价试点工作, 并分项目类型、分地区逐步推进后评价实施工作。试点工作按照拟定的后评价方法、程序、评价指标等操作规程进行, 重点开展后评价项目选取、评价人员确定、组织实施、评价指标应用、评价报告撰写、验收审查等方面工作。通过试点, 完善后评价的方法、体系、参数及政策法规, 为全面开展农业建设项目后评价工作提供经验。

3.6 建立后评价成果反馈机制, 促进后评价成果推广应用

加快形成后评价成果快捷反馈机制, 以保证后评价成果得到推广和应用, 并满足不同决策层的需求。在反馈形式上, 通过出版后评价报告, 召开后评价成果研讨会, 组织经验交流学习, 建立成果交流推广信息平台等方式, 实现后评价成果共享; 并将后评价成果及时提供给相关部门和机构做参考, 作为今后项目规划制定、项目审批、投资决策、人员绩效考核的重

要参考依据,

参考文献:

- [1] 侯军岐, 负晓哲. 项目管理理论与农业项目管理[M]. 北京: 经济科学出版社, 2007.
- [2] 许彰萍. 完善我国建设项目后评价机制浅议[J]. 建设管理, 2009(9): 40–41, 56.
- [3] 刘 艳. 我国政府投资农业建设项目后评价研究[D]. 北京: 中国农业大学, 2006.
- [4] 薛 敏, 陆惠民. 完善我国政府投资项目后评价体系研究[J]. 工程管理学报, 2011, 25(3): 318–322.
- [5] 陈建设, 王晓东, 韩武波. 国外项目后评价研究进展及其对我国土地整理项目后评价的启示[J]. 国土资源科技管理, 2008, 25(2): 34–36.
- [6] 廖运臣. 国外后评价情况简介[J]. 投资研究, 1995(3): 45–49.
- [7] 农业部发展计划司, 农业部财务司. 农业建设项目管理法规汇编[M]. 北京: 农业部, 2006.
- [8] 刘 媛, 吴 曼, 张 露. 农业项目监管机制研究与探讨——以江苏省为例[J]. 江西农业学报, 2010, 22(10): 173–175.