

汪翔, 陈海霞, 刘华周. 农业项目管理专家咨询机制研究——以江苏省为例[J]. 江苏农业学报, 2015, 31(6): 1435-1441.
doi: 10.3969/j.issn.1000-4440.2015.06.038

农业项目管理专家咨询机制研究——以江苏省为例

汪翔, 陈海霞, 刘华周

(江苏省农业科学院农业经济与信息研究所, 江苏 南京 210014)

摘要: 实施农业项目管理专家咨询是农业项目管理制度的重大改革和创新。本研究通过对江苏省农业项目管理专家咨询发展现状和存在问题的分析, 提出了构建江苏省农业项目管理专家咨询机制的目标定位、基本原则、组织构架以及分类管理运行机制等设想, 并探讨了相关制度体系、专家库建设、决策信息公开以及监督程序等保障措施。

关键词: 农业项目; 专家咨询; 全程管理

中图分类号: F302.2

文献标识码: A

文章编号: 1000-4440(2015)06-1435-07

An expert consultation system for agricultural project management in Jiangsu province

WANG Xiang, CHEN Hai-xia, LIU Hua-zhou

(Institute of Agricultural Economy and Information, Jiangsu Academy of Agricultural Sciences, Nanjing 210014, China)

Abstract: Implementing agricultural expert consultation is a major reform and innovation of agricultural project management. Through the analysis of present situation and issues of experts consultation in agricultural projects management in Jiangsu province, the development of a experts consultation system is proposed, including goal orientation, basic principles, organization structure, and classified management. The relevant institutional system, expert database construction, decision-making information disclosure and supervision program are discussed as well.

Key words: agricultural projects expert consultation; whole process management

农业项目建设是促进农业发展和实现农业现代化的基础保障。实施农业项目管理专家咨询, 是农业项目管理制度的重大改革和创新。构建农业项目管理专家咨询机制是扎实推进农业项目科学管理的

重要举措, 研究农业项目管理专家咨询机制具有重要的理论价值和现实意义。本研究试图运用相关学科原理, 结合江苏省农业项目工作实际, 力求构建一个较为完整、科学的农业项目管理专家咨询机制, 为指导江苏省今后农业项目管理实践提供思路和理论参考。

1 研究背景与意义

“十一五”以来, 江苏省各级政府不断加大财政支农投入力度, 财政支农投入总量呈现出快速增长趋势。江苏省财政支农资金数量由 2006 年的

收稿日期: 2015-03-17

基金项目: 江苏省决策咨询研究基地项目(14SSL20); 江苏省农业科技自主创新基金项目[CX(13)5061]

作者简介: 汪翔(1977-), 男, 江苏南京人, 博士, 副研究员, 主要从事资源与环境经济研究。(E-mail) njflywang@163.com, (Tel) 025-84392785

通讯作者: 刘华周, (E-mail) liuhz01@sina.com

1.225 0×10¹⁰元增长到了 2012 年的 7.540 9×10¹⁰元, 6 年间增长了 6 倍多, 年均增长 35.4%。江苏省农委管理的财政支农资金总量从 2006 年的 1.175×10⁹元增加到 2012 年的 5.902×10⁹元, 6 年时间扩大了 5 倍多, 年均增幅超过 30.9%。农业投入的快速增长, 对巩固和加强农业基础地位, 提高农业综合生产能力, 促进农业可持续发展起到了重要推动作用。与此同时, 也存在项目管理工作量和难度增加, 管理不够科学透明, 资金使用效益亟待提高等问题。如何加强项目管理, 管好用好项目资金, 最大限度地发挥财政资金效益已经成为当前江苏省农业主管部门的重要课题。

构建农业项目管理专家咨询机制, 有助于充分发挥社会资源的作用, 改进完善农业项目管理模式, 不仅有助于提高农业项目建设资金绩效, 而且对于实现政府职能转变, 加快推进政府决策科学化与民主化具有重要的现实意义^[1]。

2 江苏省农业项目管理专家咨询现状

在江苏省委、省政府对“三农”工作的高度重视和各相关部门的大力支持下, 省农委不断改革传统项目管理模式, 通过建立专家咨询管理制度, 推进专家库建设以及突出专家参与等手段, 逐步构建项目管理专家咨询机制。

2.1 初步建立各项专家咨询管理制度

为进一步加强农业投资决策的科学性和民主性, 规范农业建设项目委托评审工作, 确保评审工作客观公正, 根据国家有关法律法规和农业部相关规定, 江苏省先后出台了《江苏省省级财政专项资金管理办法》(江苏省人民政府令第 63 号, 2010 年)、《江苏省省级财政支出项目绩效评价工作暂行办法》、《江苏省发展改革委委托投资咨询评估管理暂行办法》(苏发改规发〔2011〕10 号)。为贯彻落实相关规定和办法, 农委相继制定《江苏省农委农业建设项目委托评审暂行规定》等政策和措施, 进一步明确农业项目专家咨询的目的、程序以及咨询环节等相关要求, 推动建立农业项目全程管理专家咨询评价机制。

以江苏省农业项目前期评估现行做法为例。目前省农委纳入立项评估的农业项目包括部级项目资金和省级财政专项。在评估主体上, 按照项目管理职能, 立项评估工作一般由省农委自行组织或会同

财政、发改委等部门共同组织。在评估程序上, 项目单位材料上报到省农委, 由省农委组织专家评估, 主要采取召开项目评估会方式, 评估结果作为省级项目立项和部级项目上报的主要依据。

2.2 大力推进专家库建设

根据专家咨询要求, 省农委制定了《江苏省农委农业建设项目专家库管理工作规则》, 明确了专家库管理的实施细则, 包括专家入库资格与程序、专家的权利与义务、专家考评等内容, 逐步明确不同种类项目引入专家的方法和组织程序, 有效推进了农业项目专家咨询制度的建设。

以苏州市为例。苏州市农委积极探索建立了包括业务主管领导、各行业技术专家、财务人员以及项目管理人员的农业项目专家库, 根据项目特点及变化情况, 每 2 年更新调整 1 次; 验收项目实行专家无记名票决制, 多数专家同意通过验收的方能通过验收。这些措施有效保障了项目质量和资金使用效益, 提高了管理部门工作效率和决策的科学性与民主性。

2.3 专家积极参与农业项目管理

省农委按照“项目申报有目标、项目执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有运用”的原则, 通过聘请社会中介机构及专家小组, 在项目的可行性论证、立项审查、招标投标、评估、中期检查、项目验收等过程管理中, 通过专家论证会、实地调研以及座谈会等形式, 充分听取专家的意见和建议, 将专家咨询活动作为必要环节和管理与决策的参考依据。通过建立专家咨询机制, 实现了项目立项与经济社会发展需求的有效对接, 极大提升了财政资金和项目资源配置的科学性和整体效能。江苏省南京市通过建立立项审查制度和重大项目专家评审制度, 聘请社会机构对项目工程建设、资金使用和财务管理进行核查验收, 部分项目采取网评的方式对申报项目进行评选打分等做法值得借鉴学习。

此外, 通过江苏省农业网站、农业项目申报信息系统等, 及时向社会公布农业项目申报、立项、跟踪以及验收等工作进展, 通过公开项目相关信息, 增加了信息透明度, 强化了政府决策的科学化和民主化能力。

江苏省农业项目的建设不仅改善了农业生产条件, 而且对促进农业科技进步、加快农民脱贫致富步

伐、提高农村人口综合素质等起到了十分积极的作用。

3 江苏省农业项目管理专家咨询工作存在的主要问题

3.1 咨询过程和功能不够全面

农业项目管理一般涉及前期立项、中期建设以及后期验收等多阶段、多方位、多层次的管理工作,任务繁杂。目前,江苏省开展的专家咨询工作通常仅涉及某个阶段或多个阶段,未能实现项目管理全过程专家咨询,开展的是局部或阶段性的咨询工作。

在咨询形式上,江苏省主管部门组织专家,主要采取召开项目评估会方式,评估结果作为省级项目立项和部级项目上报的主要依据。专家咨询的重要功能是为政府决策提供独立、客观和多元的决策支撑,根据不同项目的特点和决策需要,可采取不同的咨询形式,如网络、电话、信函以及论证会等,方能更好地发挥专家咨询的功能。

3.2 咨询机制不完善

从管理层面上看,没有明确的农业项目前期评估管理办法,对评估的职责、程序和评估报告的出具都没有统一的要求,缺乏法规约束和制度保障。基本上由项目管理人员凭经验来组织评估工作,虽然对项目立项提供了一定的依据,但规范性不强。从技术层面看,不同类别农业项目的评估指标体系没有完全形成,主要采取的是定性评价项目的方式,相关的标准、参数的选取更多是根据行业习惯或依赖于专家的经验。

3.3 咨询专业化程度不高

农业主管部门作为立项评估的承担主体,由于受时间、经费、人员的制约,其评估质量难以保证。首先表现为矛盾集中,目前各地把争取项目资金的规模,作为衡量当地部门政绩的一项重要指标。现行的自行评估方式,容易将矛盾全部集中于农业主管部门。其次表现为效率不高,目前受经费限制,项目评估的专家主要由农委内业务骨干担任,项目评估均为临时搭班子,既要考虑项目的申报时限又要考虑业务专家的工作安排,所以真正留给评估的时间少之又少。仓促的评估工作势必导致评估质量下降,流于形式。第三表现为公平性难以保证,作为农业部门的业务人员,很难摆脱部门和单位的影响,对评估结果的人为影响难以避免,导致项目立项评估

的不公平。

4 构建江苏省农业项目管理专家咨询机制的设想

4.1 目标定位和基本原则

4.1.1 目标定位 在整合江苏省现有社会资源的基础上,有效利用现代信息网络技术,完善政府、专家与公众三方相结合的良性互动决策机制,建立健全职责清晰、科学规范、公开透明、监管有力的江苏省农业项目全程管理专家咨询制度;搭建专家咨询的组织架构,规定各管理、执行、监督机构的权利与责任;围绕农业项目的前期立项、中期建设、后期验收评价等全过程,制定与各阶段管理相配套的专家咨询机制和保障措施;提高财政支农资金效益,促进农业项目管理水平与国际农业项目管理水平接轨,促进政府相关部门职能转变和行政效率的提高,实现农业项目建设的经济、社会、环境效益的统一,推进农业现代化建设与可持续发展。

4.1.2 基本原则

4.1.2.1 公平、公正原则 公平最重要的价值是保障法律面前人人平等和机会均等,避免歧视对待。公正主要是维护正义,防止徇私舞弊。因此,构建专家咨询制度时需充分考虑对咨询专家“中立性”的诉求和对专家“知识滥用”的抑制,通过制度和程序规则达到咨询专家的中立,进而保障不同利益主体的平等。

4.1.2.2 公开透明原则 既包括咨询过程的公开和透明,还包括在运用专家知识的同时,通过公众参与和公众知识的运用,对专家知识的限度进行校正。通过对咨询全过程的信息加以公开,来强化针对咨询专家行为的监督机制。

4.1.2.3 职能单一性原则^[2] 咨询专家在决策过程中的角色空间,即专家咨询的职能主要是就“技术性问题”做出判断和发表意见,而不是提供政策建议,更不是代替公共机构做出决策。咨询专家在决策过程中的角色决定了其活动范围仅限于“技术性咨询”。

4.1.2.4 合理绩优原则 随着项目管理法规、制度变更和经济社会发展变化,根据实践过程中出现的问题,对专家咨询制度及其项目全程管理方法进行定期检查和修正,及时制定和优化评估措施,不断提高绩效管理水平和形成专家咨询制度的动态修正优

化机制,确保农业项目全程管理专家咨询制度适应环境的新变化。

4.2 组织架构

4.2.1 农业项目专家咨询委员会 设立江苏省农业项目专家咨询委员会(简称咨委会)。咨委会是由省政府设立的由多方面专家组成的为政府决策服务的非常设决策咨询机构。设立专家咨询委员会联络处,具体负责专家咨询委员会开展咨询的组织与联络等日常工作。该机构为省农委最高层次的综合性专家决策咨询机构,主要任务是围绕省农委重大决策提出咨询意见和建议,承担联结政府农业项目决策与专家研究咨询的职责,负责全省农业项目专家咨询机构的管理和组织工作,通过决策咨询,推进政府决策的科学化,促进农业和农村经济更快更好发展。咨委会的专家组成考虑知识结构和利益结构的平衡性。通过制度规定咨委会不受到特定机关和利益的不当影响。具体而言,要求咨委会成员代表各自的利益团体,要求咨委会成员具有不同的教育和专业背景。重大决策专家咨询论证所需经费应根据部门预算编制的有关规定,提出年度专家咨询论证经费预算,经审定后列入财政预算。

4.2.2 农业建设项目专家库 农业建设项目专家库(以下简称专家库)是指由省农委设立,由咨委会主管,实行动态管理,供农业建设项目管理部门、项目评审机构和项目建设单位从中选取工作专家的专家库系统。依照有关规定或工作需要,对农业建设项目进行委托评审时,所需专家可以在专家库中选取。完善不同项目不同管理阶段的专家入库资格与程序、专家权利和义务、专家库管理等制度和机制建设。大力开发和整合现有的决策咨询资源,构建立体、交叉的咨询组织网络。建立农业项目全程管理决策咨询专家信息库,通过开放式系统、动态化管理、虚拟化组织,实现专家资源的优化配置和合理化使用。按照专业、项目以及建设阶段分类,专家库可分若干专家咨询小组,专家咨询小组的设立程序和人员组成要求,由咨委会与省农委共同确定。

4.2.3 专家咨询小组 咨询专家组由农业建设项目涉及的农、林、牧、工程、经济、财务等相关专业的专家或专家机构组成。专家主要来源为科研院所、行业主管部门及其他项目管理部门推荐,自愿接受邀请并提交个人简历,经审查合格的省内大中专院校、科研单位、技术推广部门、行业管理部门、协会等

单位的专家,根据项目分类和项目建设阶段,按照一定程序成立相应的咨询小组,负责农业项目的前期评审、中期评估以及后期绩效评价事项,具体涉及农业建设项目的建议书、可行性研究报告、初步设计及概算、实施方案等项目材料的委托评审等工作。

4.3 农业项目管理专家咨询机制

财政支农资金和项目监督管理范围包括部省财政支农项目和部级农业基本建设项目,根据项目特点,江苏省财政支农资金和项目可以划分为补贴类、任务类及竞争类 3 大类。根据项目全程管理的需要,有必要针对各类项目自身特点,对项目初步设计、项目申报、项目立项、项目跟踪、项目验收以及绩效评价等各环节的专家咨询机制做出相应规范,逐步建立分类管理的专家咨询机制。

4.3.1 补贴类项目 补贴类项目主要用于支持粮食生产和农业结构调整,这类项目包括农作物良种补贴、农机购置补贴、畜牧良种补贴、奶牛补贴、退耕还林补助、优质林木良种补贴、造林补贴、森林生态效益补偿等。补贴类项目属普惠制项目,即按照农户实际生产情况给予直接补贴。项目全程管理主要涉及项目初步设计、跟踪以及绩效评价等 3 个阶段(图 1)。项目管理目标重点是“长期跟踪、绩效评价”。为跟踪此类项目实施绩效,项目完成一段时间后,农委管理部门应组织绩效评价小组,分别对单体项目和大类项目建立项目绩效评估指标,重点考察项目实施后的农户带动、效益增减、积极性改变、环境改良等绩效,并对项目实施全程的经济效益、生态效益和社会效益进行分类分析,评价单体项目和大类项目是否达到预期和设计初衷。

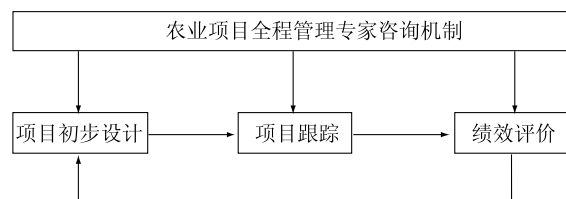


图 1 补贴类项目全程管理专家咨询流程图

Fig.1 Flow chart of whole process management expert consultation on subsidized projects

4.3.2 任务类项目 任务类项目主要是委托相关行政事业单位实施的省级农业科技推广服务项

目、农产品质量和生态安全项目,这类项目主要包括农业三新工程、农业信息工程、农业科技入户工程、挂县强农富民工程、基层农技人员培训工程、农民教育培训工程、农产品质量建设工程、农业废弃物资源化利用工程、耕地质量建设工程、重大病虫害防治工程、免疫注射劳务费补助工程等。该类项目采用任务委托方式下达,项目全程管理主要涉及项目初步设计、项目跟踪、项目验收以及绩效评价等4个阶段(图2)。项目管理目标重点是“跟踪执行、竣工验收”。此类项目重点考察项目执行效果,项目跟踪小组和验收小组应能独立地对项目执行效果做出科学评判。在项目跟踪阶段,从专家库中筛选专家临时组织跟踪检查指导小组,跟踪了解项目执行情况,检查项目执行是否符合要求,对执行方案予以指导,对存在的问题及时发现并加以纠正并且及时上报,对项目实施情况向农业主管部门提出咨询意见和建议,提出项目实施进展咨询工作报告。在项目验收阶段,由农业主管部门委托咨委会组织进行,按照项目验收程序,可从专家库筛选符合要求的专家组织项目验收小组,项目验收小组应由熟悉了解专业技术和财务方面的专家组成,验收小组的全体成员应认真阅读项目验收全部资料,必要时,应进行现场实地考察,收集听取相关方面的意见,核实或复测相关数据,独立、负责任地提出验收意见和验收结论。

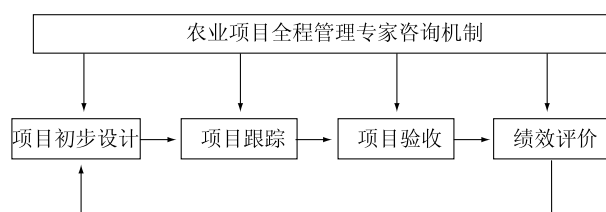


图2 任务类项目全程管理专家咨询流程图

Fig.2 Flow chart of whole process management expert consultation on task projects

4.3.3 竞争类项目 竞争类项目包括市场农业经营主体(农业大户、家庭农场、农民专业合作社以及龙头企业等)申报的高效设施农业项目、农业产业化项目、农村土地规模流转项目、农业产业化龙头企业以及农民专业合作社建设项目。竞争类项目采

取各市县自由申报,项目全程管理涉及项目初步设计、申报、立项、跟踪、验收以及绩效评价等六个阶段(图3)。项目管理目标重点是“专业评审、择优立项”。可由咨委会根据项目类型,按照规定程序,从专家库中筛选出所需专家组成咨询小组,主要采取召开项目评估会方式,对项目单位上报的项目材料进行立项评估,评估结果作为省级项目立项和部级项目上报的主要依据。该类项目应重点建立公开透明的评审机制,将项目审批置于阳光之下。要按照政务公开的要求,及时将竞争类项目的申报指南、程序、联系方式等信息予以公开,保证项目筛选工作的公开、透明。为提高项目竞争的公正公平、公开及透明度,可在评审过程中增加申报单位的互动和参与,具体做法:经过抽签决定申报单位出场次序和评审小组成员后,评审会按照专家独立评审、申报单位答辩、评审小组公开评分的程序进行。

5 保障措施

5.1 构建农业项目管理专家咨询机制的相关制度体系

推动专家咨询制度化,建立一整套专家咨询机制的配套制度体系。一是要明确农业项目管理过程中各相关主体的职能、权利及责任。出台省级农业项目全程管理专家咨询相关制度,以制度的形式明确农业管理部门、咨委会、专家等各主体的权责,奠定专家咨询机制运行的基础。二是建立各相关主体之间的制衡机制。明确需要引入专家咨询和论证的情形,以保障专家参与权;建立利益相关方回避机制,避免专家可能的“立场偏向”或“不中立”;明确公众参与权利,保障公众意见能够得到充分的表达;强化农业主管部门对专家咨询意见和公众舆论意见的回应机制。政府最终决策应当说明理由并公开对专家和公众意见的处理情况。这些制衡机制的目的在于将咨询制度所预期的专家理性和公众监督输入到决策结果之中,以提升政策制度的理性化程度。三是打造无缝连接的农业项目全程管理机制链条。要坚持把制度、监督统一于农业项目建设的全过程,从而发挥体系的整体效能,将整合形成的全方位评估机制链运转起来。使农业项目建设开始前有预警机制,建设中有分解机制、评估机制和监督机制,建设后有考核反馈机制,平时有信息公开、培训教育机

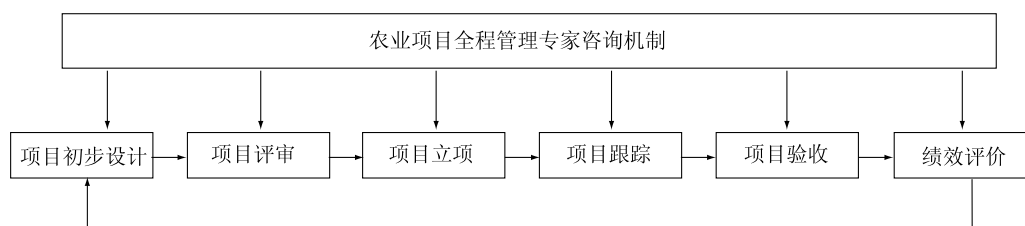


图3 竞争类项目全程管理流程图

Fig.3 Flow chart of whole process management expert consultation on competitive projects

制,以及各方参与和资金运行机制等。

5.2 完善农业项目全程管理专家库建设的相关机制和办法

建立全省统一的公共政策咨询专家库,在现有《江苏省农委农业建设项目专家库管理工作规则》的基础上,加紧调研,尽快制定和出台江苏省农业项目咨询专家库的管理办法和相应的实施意见。一是制定专家入库筛选机制。根据不同类型财政支农项目的特点和管理要求,以及实际问题的发生情况,制定与决策内容相关的各学科专家入库门槛。在实际操作上,不仅考虑涉农专业知识丰富的专家,还要考虑不同教育背景和社会人士,推动学术咨询机构、协会、学会等参与项目评估评审工作,促使咨询意见实现理性科学的最大化。二是制定专家轮换、调整机制和回避制度。对采用视频或会议方式评审的,公布专家名单,强化专家自律,接受同行质询和社会监督;对采用通讯方式评审的,评审前专家名单严格保密,保证评审公正性。三是制定专家激励与淘汰机制,对专家咨询论证实行效果考核和评估,通过事实结果检验和评估咨询方案的质量,对提供优秀咨询方案的专家给予经济奖励或者名誉奖励,对提供劣质咨询方案的专家经新闻媒体公开,并从专家库中淘汰。

5.3 推进农业项目全程管理决策过程的公开化与信息化

农业项目管理全程决策过程和相关信息公开化是决策科学化民主化的基础。一是对重大的农业项目决策,都要进行公开、公正的咨询讨论,并且邀请利益相关方到会陈述他们的意见,公开意见反馈渠道,鼓励公众监督。二是通过江苏农业网、大众媒体等媒介及时将农业项目申报指南、程序、联系方式等信息予以公开,确保项目管理操作规范。三是邀请公众和媒体参与决策咨询过程,增加咨询过程的透

明度。发挥各级政府新闻发布和大众媒体的作用,引导大众媒体参与到决策过程中,鼓励公众媒体传播农业项目政策与决策的有关信息,如专家对政策方案的分析、公众的意见等,形成有效的公众参与制衡机制,协调平衡各方面利益。

决策信息化是改善服务手段、增加工作透明度、提高决策水平、加速农业项目全程管理科学化进程的重要保障。一是建设并完善江苏省农业项目管理系统,实现农业项目管理系统与农业项目管理专家咨询机制的无缝对接。通过农业项目管理系统及时对外公开项目运行情况,项目信息共享既便于项目相关各方及时掌握项目进展,也有利于提高项目管理效率,改进实施效果。二是运用信息网络征集了解群众意见,拓宽思路,并通过网络接受公众的监督并反馈意见。推进农业项目管理专家咨询与各方反馈意见的整合,便于专家及时掌握项目实施过程中存在的问题,有利于项目的及时整改与完善,从而形成对农业项目全程管理的有效监控与反馈。

5.4 规范农业项目全程管理运行监督控制程序

农业项目全程管理要实现有效评估,离不开来自于外部力量的严密监督。外部监督是强化农业项目投资管理,提高项目效益,增强农业扶持政策落实能力以及全程管理专家咨询机制得以顺利运行的重要保障。一是明确农业项目全程管理监督控制的职责分工,由农委农业项目督查领导小组对项目督查负总责,督查领导小组由省农委负责同志任组长,有关处室负责人为成员,负责督查工作的部署、组织、协调和指导,督查领导小组下设办公室,由省农委计财处、监察室、审计处及各类项目归口管理的业务处(局、站)相关人员组成,负责编制年度督查方案,统一部署督查,组织重点项目全面督查,通报督查结果,提出处理意见并监督整改。二是规范农业项目全程管理的外部监督程序,充分利用现有的审计、纪

检、监察力量,对农业项目专家咨询实施过程中涉及到的农业主管部门、项目实施单位以及咨委会、专家等财务、质量和廉政情况实行监督,采取各级管理部门定期月报、调研、质询、座谈会等多种方式,对管理项目开展行业督查和重点抽查,所有的督查结果、结论都以公开信息供公众随时查询。社会监督也是农业项目建设中不可缺少的监督,应进一步畅通社会监督渠道,完善农业项目社会监督机制。三是拓展农业项目全程管理的督查内容,进一步加强农业项目监督管理工作,实行项目监管全过程参与、全方位

监督,强化对项目决策过程、实施过程、实施结果的全面监督,提高江苏省农业项目的决策、建设和管理水平。

参考文献:

- [1] 姜晓萍,范逢春.地方政府建立行政决策专家咨询制度的探索与创新[J].中国行政管理,2005(2):86-90.
- [2] 王锡铤.我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国《联邦咨询委员会法》为借鉴[J].法商研究,2007(2):113-121.

(责任编辑:张震林)