

搞好支农资金项目管理 提高资金使用效益

张宝田

增加投入,强化管理是新时期财政支农和农财工作的中心任务。近几年,随着全党和全国上下对农业发展的日益重视,财政支农和支农资金管理都取得了很大成绩,尤其是资金管理方面初步建立了比较科学、规范的管理制度。为了进一步贯彻党的十三届八中全会关于“加强各项农业资金的宏观协调,改变目前管理、使用过于分散的状况,健全财务管理和审计监督等制度,提高资金使用效益”的精神,全面落实全国财政工作会议和全国农业财务工作会议的各项部署,今后要进一步加强支农资金的管理,重点抓好支农资金项目管理。

一、实行支农资金项目管理的意义

支农资金项目管理是指对农业投资项目从识别、选项、立项、执行、完成的全过程,即项目周期进行审核、评估、论证、检查、监督和总结的一种科学的管理方法。在支农资金管理中,全面实行项目管理,具有十分重要的意义:(一)支农资金项目管理是支农资金管理通向决策科学化和民主化的桥梁,是支农资金管理发展的必然

趋势。在当今世界的许多发达国家,项目管理应用非常广泛,在各种投资领域,在银行贷款活动中,在联合国及世界银行等机构对发展中国家的援助项目中都得到普遍应用。近年来,许多发展中国家也开始实行项目管理,并在发展自己的民族经济中起到了积极作用。我国农业资金项目管理处于起步阶段,是一个薄弱环节。然而,实行项目管理是一个大趋势,是提高资金使用效益的一个重要途径和有效措施。(二)实行项目管理的一个最大好处是减少投资的盲目性和随意性。农业投资项目不论其大小,都是一个复杂的系统,地域广阔,行业交叉,既有近期效益,又有长期效益,有些项目不仅有宏观效益,而且有微观效益,同时又受自然因素的影响,因此农业项目,凭人的直觉和经验进行决策,很难避免失误。通过实行项目管理,按项目管理的操作程序办事,一方面可以对需要投资的项目背景有比较清楚的了解;另一方面可以对拟建中的项目进行多方案比较,进行比较详细的评估和专家论证,这样就可以减少项目投资决策的盲目性。又由于项目管理有一套比较严格的立

活力,服务功能也大大增强。例如,湖南省财政厅 1988 年以来累计发放支农周转金 1.4 亿元,作为农口事业单位开展有偿服务的资金,鼓励农口事业单位开展创收活动。1990 年全省农口事业单位有偿服务的纯收入达 7 520 万元,该省邵阳市的农技推广单位在财政部门的扶持下,1983 年到 1988 年,共获得经营服务利润 210.59 万元,同期引进新技术成果 90 多项,推广面积达 484.38 万亩,增加效益 2 640.7 万元。

回顾以往,财政为支持农业科技推广付出

了巨大的努力,成绩是显著的;但同时也感觉到,要继续把农业科技推广工作引向深入,使之适应我国农村经济发展的要求,仍需要作出更大的努力。财政部门 and 农口各主管部门,要认真贯彻党的十三届八中全会精神,全面总结农业科技推广工作的经验和教训,切实解决存在的问题,加强农业科研及其成果转化的配套管理,强化农技推广体系中的薄弱环节,发挥财政资金的导向作用,吸取更多的资金投向农技推广事业。这应作为我们今后支持农业技术推广,促进农业生产发展的工作重点。

项程序规定和三个不同方面的项目管理部门和管理者,即资金、财务、债务管理部门,工程技术管理部门和生产部门共同对项目进行决策,因此可以减少项目投资决策的随意性。(三)实行项目管理,有利于明确有关方面的责、权、利关系。项目管理要求项目单位与立项单位签订合同或协议,这就将两者的关系用具有法律约束性的形式固定下来,有利于项目执行和检查监督。(四)实行项目管理,有利于解决上下之间以及部门之间职责不清、财权事权不统一、管理效率低的问题。(五)实行项目管理有利于保证项目按计划实施。农业项目由于类型复杂,规模大小不一,区域性强,所以项目实施经常出现计划做得很好,但不能保证落实的情况,而搞好项目管理就能保证农业投资项目按计划实施。

二、支农资金项目管理的范围、基本原则和管理体系

从广泛的意义上说,支农资金都需要进行项目管理,然而由于目前我国农业资金管理水平还比较低,项目管理只能循序渐进,逐步进行,目前只能选择一些比较重要又比较容易实施的项目先搞项目管理。目前财政支农资金项目管理主要包括下列三个方面:(1)财政支援农业生产资金中的专项资金;(2)农林水气象等部门事业费中的专项资金经费;(3)财政支农周转金。

支农资金项目管理的基本原则,主要有下列四条:一是贯彻执行国家发展农村经济和财政支援农业的有关方针、政策;二是提高支农资金使用效益,增强农业综合生产能力;三是符合农村经济和农业发展总体规划的要求;四是统筹安排,发挥优势,保证重点的原则。在这四条原则中,第三条是最关键的,实践证明项目管理只有符合总体规划的要求,才能取得微观和宏观效益,项目本身才能有持久的生命力,同时总体规划也只有依靠项目管理才能更好地变成具体实施方案。

支农资金项目管理体系主要包括下列内容:(一)财政支农资金项目管理工作,由各级财

政部门和主管部门负责。也可以委托下级财政部门 and 主管部门负责,谁立项、谁管理。立项单位可根据项目规模和管理需要,把项目分为总项目、分项目和子项目,实行分层次管理。(二)为明确经济责任,立项单位要与项目承包单位的法人代表或负责人签定合同。项目总承包单位向立项单位负责;项目分承包单位向项目总承包单位负责;项目承包实施单位向分承包单位负责。(三)由财政部门确立的项目,其立项、评估论证、项目实施中的检查、竣工验收等由财政部门负责组织,主管部门参加。由主管部门确立的项目,其立项、评估论证、项目实施中检查和竣工验收由主管部门负责组织,财政部门参加。财政部门 and 主管部门共同确立的项目,由财政部门 and 主管部门共同负责组织。(四)项目承包单位要根据协议或合同要求,在项目实施过程中,定期向立项单位反馈项目实施和资金使用情况,接受立项单位的指导监督。

三、实施项目管理的关键是抓好项目可行性论证

在项目管理的一套程序中,可行性论证是关键,经过可行性论证,项目就可以执行了,对项目的监督、检查就有了依据,项目运行管理和效益的发挥就有了保障。在支农资金项目管理中,可行性论证主要包括下列内容:(一)总论:阐述项目提出的历史背景,投资的必要性和经济意义,同时阐述论证工作的依据。(二)需求预测,包括:需求情况的预测;国内产品现有生产能力的估计;产品市场预测,产品经济寿命、竞争能力、进入国内市场的前景。(三)项目地区的基本条件和地址方案,包括:建设项目的地理位置、地形、植被、水利、生物和能源等自然条件;人口、劳力、土地、居民点、交通、生产现状、经营体制和人民生活等社会经济条件以及搬迁移民等条件;文化、教育、科研和试验点科学技术条件;项目地址的比较与选择意见。(四)资源、原材料、燃料及公用设施情况,包括:农业资金数量、分布和开发利用条件的评述以及资源审批情况;原料、肥料、辅助材料燃料的种类、数量、

来源和供应条件及签订协议合同情况;所需动力等公用设施(或基础设施)的数量,供应方式和供应条件。(五)项目设计方针,包括:项目的目标、规模和要求;项目的构成范围与布局的比较论证;生产结构资源开发措施、技术工艺及设备选型方案的比较与选择;公用设施与交通运输方式的比较与选择;生态与环境保护工程方案的选择;土建工程量及费用的估算;技术评价与多方案比较论证。(六)项目组织管理,包括:管理机构设置的方案;各类工人、技术人员和管理人员的配备定员;人员培训计划和费用估算。(七)项目实施进度。(八)投资估算和资金筹措,包括:主体工程和配套工程所需投资;流动资金的估算;资金来源,筹集方式、贷款的偿付方式。(九)项目财务和国民经济分析及不确定性分析。(十)可行性论证结论。

四、从多方面保证支农资金项目管理的实施

为了保证支农资金项目管理的正确、稳步实施,必须做好下列几个方面的工作:

(一)进一步提高实行支农资金项目管理的思想认识。项目管理的一大特点是项目立项的前期准备工作量十分巨大,需要准备大量详细的资料,需要进行大量艰苦的实地考察工作,因此搞好项目管理要有不怕困难,积极热情和认真真的工作态度以及脚踏实地的工作作风。项目管理的另一特点是要严把立项关,要重效率、重效益,要排除资金安排中的人情思想、照顾观念,因此搞好支农资金项目管理,要求经办人员和决策者要有严格的党性原则,要自觉执行党和政府的各项方针政策、制度法规。项目管理的第三个显著特点是要十分尊重科学,严格按照程序办事,按程序施工,按程序检查监督。因此搞好项目管理要提高管理者的素质,要有各方面的业务知识和实践经验。项目管理的第四个特点是要明确部门之间的分工协作关系,搞好配合。只靠一个部门或一个单位是难于搞好项目管理的。因此搞好项目管理要有民主管理的思想和团结合作的精神。所有这些方面都

要求我们统一思想,提高认识。

(二)要进一步完善支农资金项目管理办法。1991年财政部印发了《财政支农资金项目管理试行办法》的通知。在实施支农资金项目管理时,要认真遵循这个规定。当然,要科学地搞好支农资金项目管理,还需要不断修正和完善《试行办法》。主要是要逐步扩大支农资金项目管理的范围;进一步明确部门之间、上下之间的关系;将项目管理程序具体化并制定相应的操作程序;要制定出科学合理的奖惩办法等等。

(三)要搞好部门之间的配合。项目管理包括三个方面,即:资金、财务、债务的管理;工程技术的管理;项目执行、运行和效益的管理。这三个方面既是统一的,又是独立的;既有联系,又有区别。无论财政部门、主管部门或生产单位,那一方面试图包办代替都是违背项目管理体系要求的。因此三个方面要密切配合。部门配合可以通过联合进行项目考察、评估、论证等方式进行。

(四)要举办支农资金项目管理培训班。通过培训,使有关人员和决策者掌握项目管理的理论和做法,增加业务知识,提高管理水平。

(上接第35页)

层企业的全部资产所有权归集团公司,经营使用权归企业。集团公司对资产的所有权主要体现在以下几个方面:一是核心层企业提取的固定资产折旧的30%必须上交集团公司,由公司统筹安排使用;二是集团公司拨给企业的流动资金、固定资金和各种临时借款,按一年3%的比例征收资金使用费;三是根据核心层企业不同的经营业务和条件,对企业留利分别按5——15%的比例征收调剂基金,用于统筹调剂企业间生产发展基金的不足;四是对财政返回的所得税和借给集团的扶持资金,由集团公司集中掌握,统筹安排;五是核心层企业对外联营中,一次购进50000元以上的固定资产,一次进行50000元以上的工程装修,固定资产提前报废、有偿调拨和盘溢盘缺的处理等,都要报集团公司审批。