

# 我国农业建设项目后评价方法与指标体系研究

——以云南省茶树良种繁殖场项目为例

詹慧龙<sup>1</sup> 陈伟忠<sup>2</sup> 霍建波<sup>3</sup> 林则夫<sup>4</sup> 何龙娟<sup>2\*</sup> 严昌宇<sup>2</sup>

(1.农业部农村社会事业发展中心,北京 100122;2.农业部规划设计研究院,北京 100125;3.农业部发展计划司,北京 100125;4.中央财经大学管理学院,北京 100081)

**摘要:** 研究认为,农业建设项目后评价包括项目过程后评价、效果后评价和持续性后评价三方面内容。运用调查法、对比法、综合评价法和逻辑框架法,对农业建设项目后评价有关问题进行了较为系统的研究,提出了有关指标体系及评价方法,并选择云南省茶树良种繁殖场项目进行实证。对推进农业建设项目后评价工作提出了对策建议。

**关键词:** 农业项目;后评价;方法体系

中图分类号:F294 文献标志码:A 文章编号:2095-6924(2014)01-0082-09

## Post-evaluation Method and Criteria-system of Agricultural Construction Projects in China——A Case Study of Tea-tree Seeding Based in Yunnan Province

ZHAN Hui-long<sup>1</sup>, CHEN Wei-zhong<sup>2</sup>, HUO Jian-bo<sup>3</sup>,  
LIN Ze-fu<sup>4</sup>, HE Long-juan<sup>2\*</sup>, YAN Chang-yu<sup>2</sup>

(1.Center for Development of Rural Social Undertakings MOA, Beijing 100122, China; 2.Chinese Academy of Agricultural Engineering, Beijing 100125, China; 3.Department of Development and Planning MOA, Beijing 100125, China; 4.School of management, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

**Abstract:** The study expatiated on the contents of the post-evaluation on agricultural construction, which are processing evaluation, effecting evaluation and continuing evaluation. Popular evaluation methods, including investigation, comparative analysis, comprehensive evaluation and logical framework, were employed to analyze the post-evaluation on agricultural construction. According to the systematical analysis, the method and index-system of post-evaluation on agricultural construction projects were designed and propounded, and the project of tea-tree seeding base in Yunnan Province was taken for a case study. What is more, suggestions were proposed on how to improve the efficiency of post evaluation on agricultural projects.

**Key words:** agricultural construction project; post-evaluation; method and index-system of post-evaluation

项目后评价是国外较早用于监督政府政策型投资的一种手段,既是项目建设程序的重要环节,也是

收稿日期:2013-11-20 修回日期:2013-12-26

基金项目:农业部发展计划司2012年重点课题

作者简介:\* 通讯作者:何龙娟(1981—),女,工程师,博士,主要从事农业经济管理与发展战略研究, E-mail: hlj.bnu@163.com。

提高决策水平和投资效益的重要方法<sup>[1]</sup>。在我国农业基本建设项目数量逐年增多、规模不断扩大、管理任务日益加重的背景下,开展农业建设项目后评价的要求日益迫切。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》,将后评价纳入项目基本建设管理的内容体系当中<sup>[2]</sup>。目前,我国各级农业部门开展了一些与项目后评价相关的基础性研究和实践工作,但是,由于评价方法、制度规范和手段支持等不足,农业建设项目后评价工作尚未在全国范围内有效启动。在此形势下,结合我国农业建设项目实际情况,提出具有指导性和可操作性的后评价方法和指标体系,具有较高的理论价值和实践意义。

## 一、农业建设项目后评价的内涵

项目后评价,是有关主体对项目的实施过程、结果及影响进行全面调查和系统回顾,对比分析项目决策时确定的预期目标和实施运行的实际效果,以总结经验教训,提出改善投资管理决策、提高投资效益的对策建议的行为。自20世纪80年代中后期从国外引进项目后评价以来,国家发改委、审计署、财政部、水利部、交通部和科技部等中央政府部门对政府投资项目开展了后评价工作。在实践和研究当中,后评价具体内容因项目类型有所差别,但基本上都包括对项目的立项决策、建设过程、目标效果和持续性等方面<sup>[3-6]</sup>,后评价的要点与项目特点有关,生产类项目后评价重视经济效益,服务类项目后评价重视经济和社会效果分析,社会基础设施和人力资源开发类项目后评价重视社会效益。

农业建设项目是以增强农业发展后劲和事业发展能力为主要目的的政府投资建设活动<sup>[7]</sup>,属公益性和基础性事业。农业建设项目后评价的目的,一是对评价项目本身存在的问题及时采取整改措施,改进并完善项目的管理方式;二是增强项目实施的社会透明度和各级管理部门的责任心,提高政府投资项目的监督管理水平;三是调整和完善投资政策和建设规划,改进新项目的立项计划、实施管理和评估工作,提高项目的决策水平和投资效益。

从实践和管理的要求来看,农业建设项目后评价的基本内容应包括过程后评价、效果后评价和持续性后评价三个方面(图1)。过程后评价是在对评价时点之前的立项、决策、实施、管理、验收等环节的回顾基础上,确认整个项目是否按计划实施并分析发生偏离的原因,对项目管理水平和质量作出评价。效果后评价是在过程后评价基础上,对项目的目标、效果和影响的实现程度作出全面分析评价,为项目持续性后评价提供依据,针对农业建设项目的特点,效果后评价更多从公益角度出发,更注重项目的社会效益。持续性后评价是依据项目现有运行效果情况,对后评价时点之后项目的可持续发展能力进行预测和评价,主要从影响持续发展能力的内外部因素评价。

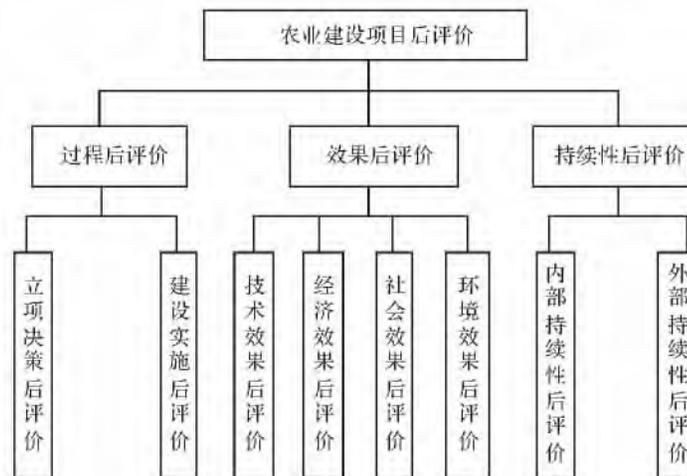


图 1 农业建设项目后评价内容结构

## 二、农业建设项目后评价的方法与指标体系构建

### (一) 项目后评价的主要方法

项目后评价是一门汇集系统工程、控制论、信息论、公共管理等科学理论和相关法律法规的应用性很

强的综合学科,有一套从战略研究、规划计划、前期工作、组织实施到竣工验收的完整理论和方法体系。

我国项目后评价方法体系已基本形成,并呈现由单一向多样化发展的趋势<sup>[8]</sup>,常用的方法有调查法、对比法、综合评价法、逻辑框架法和项目成功度法等<sup>[9]</sup>,其中,调查法和对比法是最基本的方法,广泛运用于过程后评价、效果后评价、目标与持续性后评价及得出后评价结论与建议。综合评价法、逻辑框架法和项目成功度法的侧重点各有不同,综合评价法在于得出综合指标,逻辑框架法在于分析目标、目的、产出、投入之间的关系,项目成功度法在于给出项目成败结论。

综合评价法广受后评价操作者和研究者重视,根据具体评价的项目,可选择综合评分法、层次分析法、数据包络分析法、模糊理论法、灰色理论法、神经网络法等具体方法进行综合评价<sup>[10]</sup>,在这些方法中,综合评分法主要采用比值、差减、定性描述等方式表达评价结论;层次分析法是一种定性和定量相结合的方法,通过将问题分解成不同层次的因素,运用数学方法确定各因素的重要性次序进行评价;数据包络分析法是一种对多输入、多输出的多个决策单元相对有效性进行评价的方法,先不确定各指标的权值,而是从对被评价单元最有力的角度选择权重系数进行有效性评价,但是会出现评价结果缺乏区分度而造成排序比较的困难;模糊理论法和灰色理论法常用于综合评价,但是权重不好确定;神经网络法进行评价需要大量样本,增加了研究数据获取的难度。在国内研究中比较典型的应用包括:成功度综合评价模型对水电站进行施工后评价<sup>[11]</sup>、多级模糊综合评价法对土地整理项目进行后效益评价<sup>[12]</sup>、数据包络分析法对高速公路投资进行效益评价<sup>[13]</sup>等等。

根据农业建设项目特点、评价方法的可操作性和资料信息收集的难易程度,农业建设项目评价方法体系采用集成方式,结合专家打分法、层次分析法和综合评分法对农业建设项目进行综合后评价(图 2)。

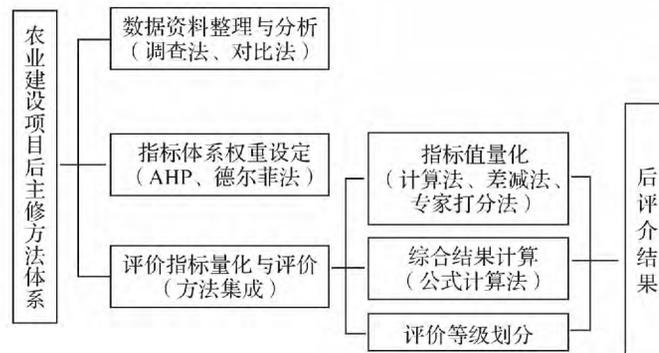


图 2 农业建设项目后评价方法技术路线

### (二) 后评价指标体系的构建原则

指标和指标体系是开展农业建设项目后评价工作的基石,指标选取是否科学、指标体系设置是否合理直接关系到项目后评价的成败<sup>[14]</sup>。农业建设项目既有其共同特征和管理的基本要求,又有其个性和特殊的管理要求,在农业建设项目后评价中,既要考虑评价指标和方法的通用性,又要根据不同项目的特点适应其特殊性,每个指标都要从不同侧面反映农业建设项目的某种特征,并通过相互联系构成指标体系综合反映农业建设项目的立项决策、建设实施与管理、效果和持续性等方面情况。

(1) 综合性原则。指标体系的设计和目标的设置既要科学规范又要对农业建设项目全过程后评价具有较高概括能力。运用系统论观点选取综合性指标,从不同侧面全面反映项目的立项决策、建设过程、综合效益和持续影响,并从中筛选出最重要和最关键的指标,以便指标体系能全面反映后评价目的。

(2) 可操作性原则。不盲目追求指标体系“万能”,要使指标具有可比性和可测性,能准确、科学的作出分析判断。各项指标的含义、统计口径和适用范围要统一,指标在数量上要有可比性,能进行纵横向对比。对于理论上有意义但实际工作中不宜获取、操作繁琐或难以做出评价的指标,应尽量置换替代或舍弃,同时要避免指标同义反复和相互交叉。

(3) 定量与定性相结合原则。农业建设项目后评价尽量采取能够量化的指标进行明确的分析。但是,一些涉及社会效益、环境效益和内外影响因素等方面的指标信息无法直接量化,可采取定性指标对评价对象进行客观描述和分析,通过定量和定性结合的方式合理准确的反映评价结果。

(4) 普适性与特定性相结合原则。农业建设项目涉及领域广泛,后评价指标体系中既要有适合所

有农业建设项目的普适性评价指标,以衡量项目的立项决策水平和实施管理能力,又要有根据不同项目特点单独设计的特定性指标,以反映具体项目的运行和效果情况,从而构建动态、可扩展的指标体系。

### (三) 指标体系构成

对应后评价基本内容,农业建设项目后评价指标体系采取三级分解的方法,将大类目标分解,落实到小类目标和具体指标中,最终得到综合评价结果。第一层级反映后评价的三大内容,即过程后评价、效果后评价和可持续性后评价,第二层级代表每类指标的重点方向,包括决策阶段后评价、实施阶段后评价、技术效果后评价、经济效果后评价、社会效果后评价、环境效果后评价、内部可持续性后评价和外部可持续性后评价8个方面,第三层级反映每个评价方向的具体指标,共23个指标,客观体现项目决策的合规性、建设实施的效率、后期运行的效果和可持续性。具体指标设置如表1。

(1) 过程后评价指标内容。包括对项目决策后评价和建设实施后评价两大方向,共10个指标,其中,项目决策后评价指标选择决策程序合规性和目标设置合理性2个指标,建设实施后评价指标包括招标投标管理合规性、财务管理合规性、变更管理合规性、竣工验收合规性、资金到位率、工期控制率、投资控制率和质量控制率8个指标。

(2) 效果后评价指标内容。包括对项目的技术、经济、社会和环境4大效果后评价方面,共8个指标。技术效果后评价指标包括产能数量达标率和产能质量达标率2个指标,经济效果后评价指标包括投资利润达标率(或经营成本达标率)和产能利用达标率2个指标,社会效果后评价指标包括就业带动效果和增收带动效果2个指标,环境效果后评价指标包括污染物排放控制效果和资源综合利用效果2个指标。

(3) 可持续性后评价指标内容。包括项目内部和外部可持续性评价2大方向,共5个指标。内部可持续性后评价指标包括经费可持续性、技术可持续性和管理可持续性3个指标,外部可持续性后评价指标包括政策可持续性和市场可持续性2个指标。

### (四) 指标权重分配

采取德尔菲专家打分法确定后评价指标的相对重要性。3大评价内容的重要性排序结果是:效果后评价最重要,其次是过程后评价和持续性后评价。在过程后评价指标中,项目建设实施类指标优先于项目立项决策类指标;在效果后评价指标中,社会效果是后评价的重点,与对其他类型项目相比,农业建设项目对生态环境的影响相对较小,故环境效果后评价指标置于技术效果和社会效果后评价指标之后;持续性后评价指标中,无论是内部因素还是外部因素对项目持续运营的影响都具有十分重要的作用,因此两类指标赋有同等的权重。评价指标体系权重采取百分制打分方法进行分配,总分是100%,根据专家打分结果,过程后评价30%,效果后评价50%,可持续性后评价20%,其他指标权重分配情况如表1。由于农业建设项目的个性化特征,效果后评价等个性指标的权重和指标打分参考值可根据不同项目特点及后评价的具体要求作出调整。

### (五) 指标量化

农业建设项目后评价指标体系中的指标有数字型、概念型和模糊型3大类,要实现指标的定量化需要建立指标评分标准,采用计算法、差减法和专家打分法3种方式计算指标数值来实现<sup>[5]</sup>。

(1) 计算法量化。指标体系中的数值指标,如资金到位率、工期控制率、投资控制率、质量控制率、产能数量达标率、产能质量达标率、投资利润达标率(或经营成本达标率)、产能利用达标率和经费可持续性指标,可根据评价指标计算公式来获取评分。如:资金到位率得分=资金到位率 $\times$ 100(得分在0~100之间)。

(2) 差减法量化。指标体系中的合规性和合理性指标,如决策程序合规性、目标设置合理性、招标投标管理合规性、财务管理合规性、变更管理合规性和竣工验收合规性等指标,可以通过减分法实现定量化评分。以决策程序合规性指标为例,采用“决策程序合规性得分=100- $\sum D_i$ ”的评分公式, $D_i$ 表示第*i*项规定如果不合规的减分数值,参照具体评分标准。

(3) 专家打分法量化。指标体系中的定性描述指标,如就业带动效果、增收带动效果、污染物排放控制效果、资源综合利用效果、技术可持续性、管理可持续性、政策可持续性和市场可持续性等指标,由评价专家经调研分析后根据评分标准进行打分,分值以百分制计算。如项目的政策可持续性得分,根据项目建设目标和方向以及当前和未来几年内国家和地区的各种政策、机制、制度之间的相

关程度进行评价。

表 1 农业基本建设项目后评价指标体系构成及权重分配

准则层指标	分析层指标	操作层指标	指标解释	
1.过程后 评价(30%)	1-1 立项决策 评价(40%)	1-1-1 决策程序 合规性(40%)	项目申报是否符合条件,可研和初设的编制、 评估、审批等环节的合规性,评审的有效性	
		1-1-2 目标设置 合理性(60%)	项目原定技术方案和经济、社会、环境目标的 合理性,可研和初设批复结论的合理性	
	1-2 建设实施 评价(60%)	1-2-1 投资 控制率(20%)		投资偏离程度=(实际投资额-批复投资额) /批复投资额×100% 资金到位率= (项目实际到位总资金/项目计划总投资)×100%
			1-2-2 工期控制率(20%)	工期偏离程度=(实际工期-计划工期)/计划工期×100%
		1-2-3 质量控制率(20%)	质量合格率=合格质量工程数量/总工程数量×100%	
		1-2-4 招投标管理 合规性(10%)	项目招投标是否符合 《农业基本建设项目招投标管理规定》	
		1-2-5 财务管理 合规性(10%)	项目财务管理是否符合 《农业基本建设项目管理办法》及相关规定	
1-2-6 变更管理 合规性(10%)	项目概算规模、建设标准、 建设地点、功能用途的变更是否符合相关规定			
	1-2-7 竣工验收合规性(10%)	项目竣工验收和资产移交的及时性和规范性		
2.效果后 评价(50%)	2-1 技术效果 评价(25%)	2-1-1 产能数量 达标率(50%)	产能实现效果=实际产能 /计划产能×100%	
		2-1-2 产能质量 达标率(50%)	专家判断项目实际产能质量水平 是否达到或超过计划水平	
	2-2 经济效果 评价(25%)	2-2-1a 投资利润 达标率(50%)	实际投资利润率/ 计划投资利润率×100%	
		2-2-1b 经营成本 1 达标率(50%)	计划经营成本/实际经营成本×100%	
		2-2-2 产能利用达标率(50%)	实际产能利用率/计划产能利用率×100%	
	2-3 社会效果 评价(30%)	2-3-1 就业带动 效果(50%)	实际带动就业人数/计划带动就业人数×100%。 若未纳入计划,专家判断带动效果	
		2-3-2 增收带动 效果(50%)	实际带动农民增收水平/计划带动农民增收水平×100%。 若未纳入计划,专家判断带动效果	
	2-4 环境效果 评价(20%)	2-4-1 污染物排放 控制效果(50%)	根据项目污染物排放控制的措施、 效果和水平进行评分	
2-4-2 资源综合利用效果(50%)		根据项目资源利用的措施、效果和水平进行评分		
3.持续性后 评价(20%)	3-1 内部持续性 评价(50%)	3-1-1 经费 可持续性(40%)	项目经费保障程度=年总收入/年支出×100%。由专 家根据项目运营成本和政府未来对此项目资金投入情况评分	
		3-1-2 技术可持续性(30%)	根据项目的技术优势和同类项目替代技术情况评分	
		3-1-3 管理可持续性(30%)	根据项目运营单位的机构、制度、人力资源等情况评分	
	3-2 外部 持续性评价(50%)	3-2-1 政策 可持续性(50%)	根据未来国家和地区的各种规划、扶持政策、 机制制度与项目目标方向的相关程度评分	
		3-2-2 市场 可持续性(50%)	根据项目产出需求程度、 竞争状况和独特优势等情况评分	

“2-2-1a 投资利润达标率”用于有经济效益产出的项目,“2-2-1b 经营成本达标率”用于纯公益性的项目。效果后评价各指标的  
置和权重分配可根据不同项目特点进行调整。

(六) 评价结果计算

构建农业建设项目后评价综合指数反映项目评价结果情况,公式为:

$$PE = AE + BE + CE$$

其中:PE、AE、和 CE 分别为表示农业建设项目的后评价综合指数、过程后评价指数、效果后评价指  
数和持续性后评价指数:

$$AE = a \sum a_i \sum a_{ij} S_j, BE = b \sum b_m \sum b_{mn} W_n, CE = c \sum c_x \sum a_{xy} Z_y$$

公式中  $a$ 、 $b$ 、 $c$  分别是后评价三大内容的权重,  $a_i$ 、 $b_m$ 、 $c_x$  分别是后评价指标类别的权重,  $a_{ij}$ 、 $b_{mn}$ 、 $a_{xy}$  分别是各后评价指标的权重,  $S_j$ 、 $W_n$ 、 $Z_y$  分别为各后评价指标得分值。指数得分越高,表明项目建设运行的越好,将后评价综合指数分为优、良、中、差四个等级(表2)。

表2 农业建设项目后评价综合指数等级划分

等级	AE	BE	CE	PE
I 优	30%~27%	50%~45%	20%~18%	100%~90%
II 良	26%~22.5%	44.5%~37.5%	17.8%~15%	89%~75%
III 中	22%~18%	37%~27%	14.8%~11%	74%~60%
IV 差	17.5%~0%	26.5%~0%	10.5%~0%	59%~0%

### 三、指标体系的验证与运用

根据农业建设项目后评价的原则、指标体系和方法,以云南省(思茅)茶树良种繁殖场建设项目为例,对农业建设项目后评价指标体系进行实证。

#### (一) 项目概况

云南省(思茅)茶树良种繁殖场建设项目是经农业部和云南省农业厅批准的2001年中央预算内专项资金(国债)良种工程项目,由云南省普洱茶树良种场(原云南省思茅茶树良种场)承担建设,计划总投资700万元,其中中央投资350万元,省配套230万元,思茅配套120万元,计划建设园圃共33.33 hm<sup>2</sup>(5.33 hm<sup>2</sup> 苗圃、1.33 hm<sup>2</sup> 资源圃、26.67 hm<sup>2</sup> 母本园和示范园),每年出圃优质无性系茶树良种3200万株,实现产值480万元,以加快茶叶品种的改良步伐和茶园良种化进程,全面提高云南茶叶品质和市场竞争力。

该项目自2001年开始实施,2005年底竣工,2006年10月14日通过云南省农业厅和云南省发改委的验收,建成运行过程中取得了良好的成效,夯实了云南大叶种繁育、示范基地农业现代化基础,改善了茶叶科研、技术推广的硬件设施,增强了茶叶科技推广工作的后劲,在云南省形成了以繁殖示范场为核心,各市(州)县(区)良种繁育基地(场)为补充的省级良种选育、繁殖与推广相结合的繁育体系,推动了云南茶叶产业化进程。

#### (二) 后评价指标选择与量化

根据茶树良种繁育项目的特点和后评价的目的,确定该项目的后评价指标体系和评级方案。通过资料搜集、实地察看、座谈和问卷等方式获取所需要的资料和信息,并采用指标量化方法对评价指标体系中的定量指标、合规性指标和模糊定性指标进行量化打分,处理结果如表3。

#### (三) 评价结果计算

按照前述的指标计算方法对各指标进行量化打分,并运用层析分析法分别计算过程后评价指数、效果后评价指数、持续性后评价指数和综合后评价指数的得分,其结果分别是25.9、43.0、17.2和86.1。

$$(1) \text{ 过程后评价指数 } AE = (92 \times 40\% + 82.57 \times 60\%) \times 30\% = 25.9$$

$$(2) \text{ 效果后评价指数 } BE = (100 \times 25\% + 90 \times 25\% + 75 \times 30\% + 80 \times 20\%) \times 50\% = 43.0$$

$$(3) \text{ 持续性后评价指数 } CE = (87 \times 50\% + 85 \times 50\%) = 17.2$$

$$(4) \text{ 综合后评价指数 } PE = 25.9 + 43 + 17.2 = 86.1$$

#### (四) 后评价结论与分析

1. 结论 运用农业建设项目后评价综合指标体系对本项目的建设实施过程、运行效果和持续性3个方面进行评价分析,得出以下结论:

(1) 项目的过程后评价结论为良。项目的决策合理、前期工作到位、工程质量和资金使用控制严格。但是,建设进度控制效率不高,尚存在部分工程开工时间延后、完工时间延后、建设工期延长等,整个项目完工时间滞后近3年。配套资金没有完全到位,以致部分建设内容未按计划完成。

(2) 项目的效果后评价结论为良。项目建成后,生产能力达到并超过了既定目标。该项目属于公益性项目,社会效益和生态效益重大于经济效益,其技术推广、生产带动、环境改善等方面的效果和影响

明显,同时,也产生了良好的经济效益,实现的产值是计划的2倍,生产的苗木、茶产品在省内外具有广阔市场。

表 3 云南省茶树良种繁育场项目后评价指标打分结果表

一级指标	得分	二级指标	得分	三级指标	得分	评价与量化结果		
1.过程后评价(30%)	86.34	1-1 决策阶段评价(40%)	92	1-1-1 决策程序合规性(40%)	90	合规		
				1-1-2 目标设置合理性(60%)	100	合理		
		1-2 实施阶段评价(60%)	82.57	1-2-1 资金到位率(15%)	93.8	1-2-1 资金到位率(15%)	93.8	93.8%
						1-2-2 投资控制率(15%)	80	整体控制100%，部分投资存在超标
						1-2-3 工期控制率(15%)	20	延期35个月，延长率184.2%
						1-2-4 质量合格率(15%)	100	100%
						1-2-5 招投标管理合规性(10%)	100	合规
						1-2-6 财务管理合规性(10%)	90	合规
						1-2-7 变更管理合规性(10%)	95	合规
1-2-8 竣工验收合规性(10%)	100	合规						
2.效果后评价(50%)	86	2-1 技术效果(25%)	100	2-1-1 产能数量达标率(50%)	100	超额完成产能目标		
				2-1-2 产能质量达标率(50%)	100	提前达到农业部要求		
		2-2 经济效果(25%)	90	2-2-1 投资利润达标率(50%)	80	2-2-1 投资利润达标率(50%)	100	超额完成产值目标
						2-2-2 产能利用达标率(50%)	80	
		2-3 社会效果(30%)	75	2-3-1 就业带动效果(50%)	70	2-3-1 就业带动效果(50%)	70	为周边居民提高就业机会,带动明显
						2-3-2 产业带动效果(50%)	80	向周边及全省提供良种,带动茶苗生产与销售及非农产业,效果明显
		2-4 环境效果(20%)	80	2-4-1 污染、病虫害控制效果(50%)	80	2-4-1 污染、病虫害控制效果(50%)	80	有效控制病虫害,化肥使用量小,废弃物对生态破坏小,控制效果好
						2-4-2 资源综合利用效果(50%)	80	采取绿色、有机生产方式,效果明显
3.可持续性后评价(20%)	86	3-1 内部可持续性(50%)	87	3-1-1 经费可持续性(40%)	90	改制办厂,资本能力扩大,投入稳定		
				3-1-2 技术可持续性(30%)	90	技术研发、推广能力强,经自我提升后将具备更强的技术能力		
				3-1-3 管理可持续性(30%)	80	管理机构完善,创新制度和理念,可持续性较强		
		3-2 外部可持续性(50%)	85	3-2-1 政策可持续性(50%)	80	3-2-1 政策可持续性(50%)	80	中央实施种业支持政策,但面临城市扩展而搬迁问题,政策持续性一般
						3-2-2 市场可持续性(50%)	90	优良品种及相关茶产品市场范围广,效益发挥空间大,市场持续性强

因项目具有一定盈利功能,故选取投资利润率作为经济效益后评价指标之一。

(3) 项目的持续性后评价结论为良。良种场具有稳定的管理机构和创新管理方式,管理水平较高;已

拥有4个分场、1个场办企业、703名职工,成立了中国普洱茶研究院,技术研发和推广能力强;生产的无性系优良品种、种质资源、茶产品市场需求范围广。但普洱茶科技条件平台建设有待进一步增加投入建设。另外,项目场的苗圃所在地已被纳入城市用地而面临搬迁,项目的持续运营将会受到影响甚至中断。

(4) 项目的综合后评价结论为良。综合分析过程后评价、效果后评价和持续性后评价的结果,该项目的建设投资基本成功,投资效率得到了充分发挥,是一个后评价结论良好的项目。

2. 经验 项目在建设和运行过程中积累了丰富的经验,为其他项目的项目规范管理、高效运行提供了很好的经验:

(1) 加强对项目的立项审核管理是项目建设成功的重要保障。茶树良种场主动探索创新项目建设管理方式、拓宽发展思路、引进先进技术和理念,对保证项目顺利进行、充分发挥成效并推动项目单位发展壮大起到至关重要的作用。因此,在项目立项审批阶段,可以加强对项目建设单位申报条件的考核,选择有实力、负责任的建设主体。另外,在对项目的可研和初设审核时,加强对目标设置、技术方案、资金预算、进度安排等方面的合理性评估,以减少项目建设过程中出现变更,既能有效控制项目建设的质量和进度水平,又能保障项目效果持续有效发挥。

(2) 促进项目资金整合是项目持续运转的生命力。农业基本建设项目普遍存在小而散、资助资金数额不大、建设管理程序繁琐、后续运营经费缺乏等问题,不利于建设项目效果发挥和资源优化配置。茶树良种场项目建设过程中,管理部门推动项目资金整合,促进多个项目共同建设,建成之后,良种场又受到多个财政资金项目的支持,保持了项目持续发展的成本投入。因此,可以根据涉农项目特点,制定项目整合指南,提出项目申报、审计、验收的具体方案,既能减少重复建设、提高资金使用效率,还能对项目进行统一管理、提高项目管理水平。

(3) 采取区域性地方资金配套方案有利于提高项目建设管理效率。在项目资金配套要求上,国家出台了倾斜政策,但是对于财政困难的地区,虽然要求配套资金额较小,但是到位也十分困难,严重影响了项目建设进度和成效的如期发挥。而财政困难、经济落后的地区多是农业县,农业项目建设对当地经济发展十分重要,因此,有必要减少或取消地方资金配套、增加中央资金投入,或者采取先配套、建后考核合格后中央财政再通过转移支付等方式将地方已配套的资金补上,将有利于加快项目建设进度、提高项目建设成效。

## 四、结 语

在理论与实证分析的基础上,对大力推进和有效开展农业建设项目后评价工作提出以下建议:

第一,建立后评价分级管理体系,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。农业部负责全国农业建设项目后评价的组织、管理、指导和协调,制定相关的政策法规和实施办法,下达后评价工作计划,审核、监督后评价报告和结论,及时反馈和应用后评价成果等。省级农业主管部门落实中央和农业部有关后评价的政策法规,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)级农业主管部门配合省级机构开展后评价,监督项目建设单位完成自评,及时向省级部门提交相关报告。

第二,建设后评价人才队伍,确保评价专业性。国家要制定后评价人员的素质与能力等从业资格标准,建立后评价专业人员资格认证和考试制度,各级农业行政主管部门后评价机构应建立后评价专家库,在各大院校、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,同时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。

第三,明确后评价经费来源,实现取费标准化。结合我国实情,确定农业建设项目后评价的经费来源和取费标准。各级政府应将后评价经费纳入项目投资费用当中,取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。

第四,开展后评价工作试点,分步推进实施。选择具有代表性和示范指导意义的项目,开展后评价试点,在取得成功经验后,可分项目类型、分地区逐步推进。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。试点工作重点开展后评价项目选取、评价人

员确定、工作组织实施(自评价和独立评价)、评价指标应用、评价报告撰写、验收审查等方面。

第五,建立后评价成果反馈机制,促进结果推广应用。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。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,实现评价成果共享;在反馈成果应用上,作为规划制定、项目审批、投资决策、人员绩效考核的重要参考依据,并将后评价成果及时提供给相关部门和机构参考。

#### 参考文献:

- [1]侯军岐, 俞晓哲, 等. 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]农业建设项目管理法规汇编[R]. 农业部发展计划司、财务司, 2006.
- [3]李美云, 宋云玲. 关于国家粮食储备库建设项目后评价的研究[J]. 黑龙江粮食, 2007(6): 30-32, 49.
- [4]王萍. 浙江省水利项目后评价指标体系和方法研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2006.
- [5]黄旭楠, 李华启, 王锡柱. 油气勘探项目后评价指标体系与定量化评价[J]. 国际石油经济, 2010(1): 57-61.
- [6]中国水利经济研究会. 水利建设项目后评价理论与方法[M]. 北京: 中国电力出版社, 2007.
- [7]杨秋林, 沈镇宇. 农业项目的管理——着重世界银行的经验[M]. 北京: 农业出版社, 1991.
- [8]胡芳, 唐仲平, 黄文杰. 项目后评价方法综述[J]. 中国电力教育, 2005(23): 150-152.
- [9]邓丽, 黄会明, 周世峰. 节水灌溉项目建设过程后评价的方法和评价指标[J]. 节水灌溉, 2004(5): 33-35.
- [10]彭军龙, 陈惠, 王达. 公路建设项目综合后评价模型研究[J]. 公路交通技术, 2010(6): 143-146.
- [11]王尊先. 基于成功度综合评价模型的水电工程实施后评价[J]. 南水北调与水利科技, 2008, 8(5): 121-122, 126.
- [12]吴莹, 金晓斌, 周寅康. 基于多级模糊综合评价的土地整理项目后效益评价指标体系构建及应用[J]. 中国农学通报, 2007, 23(9): 509-513.
- [13]张世文, 刘小明, 刘奕. 数据包络分析方法在高速公路投资效果评价中的应用[J]. 公路, 2008(5): 139-142.
- [14]周善忠, 于晓斐, 赵胜跃. 能源类国有企业投资项目后评价指标体系与程序设计[J]. 项目管理技术, 2010, 8(5): 66-68.

(责任编辑: 黄平芳, 英摘校译: 吴伟萍)