

# 农业发展项目中的机构设置

## ——以中国水产发展项目社会评价研究为例

陈阿江

(河海大学 公共管理学院 江苏 南京 210098)

**摘要:** 农业发展项目中的机构设置是项目成败的重要因素。以中国水产发展项目社会评价为例,项目机构应分为项目的管理者与项目的承办者。前者是由各级项目领导小组及项目办公室组成,后者为公司、渔场、农户,它是贷款人和还款人,是项目的建设者和经营者。文章指出政府部门、“准政府”组织不合作项目业主,国有企业作项目业主必须独立于政府部门;集体企业、私营企业主、农户联户等组织适合作项目业主,但应根据当地的具体情况灵活设置。

**关键词:** 项目机构 社会评价 农业发展项目

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2005)03-0036-04

社会评价的侧重点因项目的特点而有所不同。有的侧重分析利益关系,有的关注项目中的少数民族群体,有的关注贫困与发展问题,等等。因此,社会评价是需要根据项目的具体情况有重点去研究某些对项目有重大影响的问题。

项目的机构设置是项目社会评价的重要研究内容。机构的合理设置是项目有效运作的基础。现阶段的一些农业发展项目,项目的机构设置往往成为其成败的关键因素之一。这是因为:①中国目前正处于从计划经济向市场经济的转轨时期;②就农村的情况看,农村经济组织既受传统的计划经济体制的影响,同时,也受自然经济因素的影响;③国家很大,各地、各行业的经济社会发展很不平衡,有的地方或行业的市场经济已经相当成熟,而计划经济体制对某些地区或行业的影响还很大。

受农业部委托,笔者于2000~2001年承担了世界银行贷款项目“中国水产良种发展项目社会评价研究”课题。中国水产良种发展项目是列入国家发展计划、世界银行准备贷款的重大项目<sup>①</sup>。该项目具有贷款额度比较大、管理层级复杂等特点。该项目的一个重要背景是计划经济还没有完全消退,市场经济尚在发育过程中。项目的成败与项目的机构设置与变革有很大的关联,以往类似的项目经验也

证实了这一点。

笔者于2000年10月和12月在安徽、内蒙、宁夏、陕西、四川五省区进行了近40天的田野调查,访问了众多的农(渔)户、农(渔)场职工干部、村组乡镇干部、技术人员,与他们座谈、讨论,还与各级项目办公室官员、相关的地方官员进行了讨论,探讨合适的机构设置。

本文利用“中国水产良种发展项目社会评价研究”课题有关机构设置的实地调查所得,加上笔者近来关于农村发展的思考,作些总结,希望能与进行社会评价及从事农村发展研究的同行共同探讨。

### 一、转轨经济中的项目机构

合理的项目机构设置应充分考虑以下几方面因素。①从中国农村的实际情况出发,实事求是,不唯上,不唯洋;②以市场经济为基本参照框架,并充分考虑转轨经济与传统的自然经济的特点;③适度超前,但必须具有可操作性;④有利于实现项目的目标,即不仅要保证实现贷款人能够还款、赢利,同时还要考虑通过项目让普通的农(渔)户、职工有相应的发展机遇。

就该项目看,项目的机构设置实际上可以分成项目的管理机构与项目的承办组织。项目的管理者

收稿日期: 2005-05-10

基金项目: 江苏省教育厅立项课题(02SJD840007)、河海大学科技创新基金资助的重点项目(2002405843),曾作为第36届世界社会学大会会议论文参加交流。

作者简介: 陈阿江(1963—),男,江苏吴江人,教授,博士,从事社会学研究。

①研究及调查过程中得到了世界银行官员、农业部项目办官员及五省区项目领导机构与项目办官员的支持与帮助,得到了许多村民、职工及地方政府的支持与合作。对此,一并表示感谢。

表 1 中国水产良种发展项目各级项目管理机构

领导机构	项目办公室
农业部	农业部项目办公室
省(区)项目领导小组(通常由计划委员会、农业厅、水利局、渔业局等主要领导构成)	省(区)项目办(主要由水产局(渔业局)组成)
地区(州或地级市)项目领导小组	地区(州或地级市)项目办
县(市)项目领导小组(通常由计划委员会、农业局、水利局、渔业局等主要领导构成)	县(市)项目办(主要由水产局(渔业局)或水产工作站领导及工作人员组成)

### 三、在“准行政部门”中项目管理机构的设置

“准行政部门”的功能与行政部门相似,主要扮演管理、协调、服务等角色。如在水产项目中,有的县设置的“XX县水产工作推广站”即属于“准行政部门”。在县一级,水产管理机构大部分没有设置水产局,而是设置了水产工作站,或水产工作推广站。按当地的规定,水产工作站不是政府部门,工作人员不是公务员编制,而是事业单位。但是,水产工作站工作人员的经费来源于县一级财政。它是事业单位,但它具有一定的行政管理职能。但就对本项目的管理而言,水产工作站可以行使与行政部门相当的职能。因此,像水产工作站这类机构笔者称之为“准行政部门”。它胜任管理职能,但是不适宜作为项目承办组织,因为它不是一个独立从事经营的单位。

在早期的项目设计中,有些地方,水产工作站承担项目的建设,这是不合适的。水产推广工作站作为项目的承办者也是不合适的。理由是:①它们虽然属于事业单位,但实际上不具有从事生产经营活动的能力;②它具有行政部门的一般特点;③职工工资主要来源于财政,负责全县农村的技术推广和技术服务工作;④项目办通常设在水产站里,若水产站再做项目的承办者,造成承办者与管理者同为一人的角色混乱。

### 四、在国营企业、集体企业中项目经营机构的设置

中国在 20 世纪 90 年代初中期,政府部门办企业曾经风行一时。有些部门确实办起了一些企业,有的办得还不错。但在政企不分的情形下的企业承办项目是不合适的。

如某县的水利水电局及其相关的企业。它实行的是一套人马,两套班子。该县的政府部门与企业是如此分工的:①该企业是县水利水电局投资、经营的;②县水利水电局局长兼任县水利水电开发公司总经理,副局长,相应地兼任副经理;③局下设的科也是“一套人马,两套班子”,如水产科科长兼水产

由各级项目领导小组及项目办公室组成。项目的承办者既可以是公司、渔场,也可以是农户,它是贷款人和还款人,是项目的建设者和经营者。

中华人民共和国建国以后实行了 40 年的计划经济,20 世纪 90 年代初提出实行社会主义市场经济,经过 10 年左右的努力,市场经济体系建设取得初步成就,但还没有完全建立起来。因此,中国目前的经济体制还处于一种过渡性的体制。这种宏观背景影响了各地项目机构的设计。从当时各子项目单位提交的项目建议书和在各地调研的情况看,对机构的设置存在比较大的模糊认识,比如,一些地方将项目的管理者与项目的承办者合二为一,显然是受了传统的计划经济的影响。因此,就此项目而言,区分项目管理者与项目承办者是非常重要的。

项目管理机构各地基本上是相似的,主要有政府及相关部门组织,具体又分成项目领导小组与项目办公室。前者主要是领导职能,后者则主要承办具体的事务。

这里所说的项目承办组织是指贷款、实施项目的企业。由于各地发展的不平衡,因此项目的承办组织差别很大。各地应根据实际情况进行设置,具体涉及国有、集体所有、股份制、农户等性质类型的企业。

### 二、在政府部门中项目管理机构的设置

项目管理机构的设置本身没有什么问题。中国是一个强政府的国家,政府有很强的动员、管理与协调能力。问题是,按照市场经济的一般原则,政府只是项目的管理、协调机构,而不应是项目的承办机构。但是,在计划经济体制中,政府或政府相关部门既是项目的管理者,同时从事经营活动。在计划经济的惯性运行下,出现项目管理机构与项目承办组织相混淆的问题。因此要强调一点:政府部门只能作为项目的管理者,而不宜作为项目的承办者。

中国在项目管理机构的设置方面已经积累了大量成功的经验。如在水产项目中,项目管理机构主要由中华人民共和国农业部、各项目省(区)及项目县(市)的相关行政部门或准行政部门组成,有的地方地区、州或地级市也介入了具体的管理工作。这方面的机构设置是可行的、有效的。

项目领导小组主要有政府部门组成,通常包括计划委员会、财政、农业、水利(水产)等部门构成,负责农业方面的官员担任领导小组组长。

项目办主要由农业、水利(水产或渔业)等部门的官员与技术、管理人员组成,由农业或水利(水产或渔业)的官员任项目办主任。

工作站站长,同时兼任渔业开发公司经理。渔业开发公司下属的两个企业水产良种场和鱼种场,它们的第一负责人也由水产工作站站长兼任。虽然水利水电开发总公司及渔业公司的经营状况是不错的,而且在目前的转轨经济的过渡阶段,这样的企业在经营上具有一定的优势。但是,从长远看,存在很大的问题和弊端。

建议政企分开。或者,水利水电开发总公司从政府部门中分离出来,即在经济上与水利水电局分立,人事独立,局领导不再兼任总公司的负责人,由水利水电开发总公司来投资、经营拟建养鱼项目。或者渔业开发公司独立,经济分立,人事独立,独立承担世界银行的项目,公司负责人与水产工作站负责人不能兼任。

世界银行的一份备忘录指出,国营企业不适合承办项目。理由是:国有企业已经有比较多的资源;国有企业的经营管理不善,等等。但在实际的调查中,笔者发现各地的具体情况是很不相同的。

有些国有企业是独立的,主要是一些国有渔场。就渔业生产企业而言,国有的、集体的与私营的正在趋同。它们与集体企业的差别主要在于国有企业的资产、特别是土地资源是国有的。具体的经营方式与集体经济组织、私营经济组织非常接近。这是目前部分国有经济组织能够生存的奥秘所在。因为如果国有的经济组织不能适应市场经济的状况,它早就被市场淘汰了。国有渔场与其他渔场的另外一个差别主要体现在分配制度上,如渔场正式职工的医疗补助、养老保险等由公司统筹发给。如笔者所调查的XA现代农业综合开发公司就是属于这样的情况。

类似XA现代农业综合开发公司这样的组织结构,如果能进行有效的股份制改造则更好,如果不进行股份制改造,只要责、权、利清晰,财务、人事独立,应可以作为世界银行项目的承办者。

集体经济组织与独立的国有企业这一类型很相似。就渔场而言,集体渔场与国有渔场的差别主要有以下几方面:①土地,前者的土地归乡镇或村集体所有,后者的土地归县或县以上部门所有;②前者的正式职工比较少,他们的医疗补助、养老保险主要靠个人,后者的正式职工比较多一些,他们的医疗补助、养老保险一部分还靠企业。因此,如果能进行有效的股份制改造则更好,如果不进行股份制改造,只要责、权、利清晰,可以作为世界银行项目的承办者。

## 五、在私营企业、股份公司中项目经营机构的设置

私有经济组织大致可以分成两类,一类是渔场,

另一类是公司。

私有渔场大都是从普通的养殖户逐渐发展起来的。他们大致经历从普通养殖户——养殖大户——渔场——公司的发展过程。渔场的职、权、利比较好地统一起来,组织内部比较简洁,只要贷款规模适度,风险是比较小的。建议鼓励这样的渔场承办世界银行项目。县项目办的一项重要工作是要选好选准这类渔场。如宁夏永宁县选择了两个养鱼大户来承办世行项目。一位喜好技术,并逐渐学会了经营。另一位以经营见长。两家各有特色。

另一类是公司组织,但这类公司实际上已组建了股份制公司。如内蒙古临河和四川西昌的两家私营企业都已建立了股份制公司。

企业家群体是一个产业、一个地区发展的关键。但是,企业家的成长是一个漫长的过程。中国从长期的自然经济、计划经济向市场经济转型,企业家群体也逐渐地成长。考虑到各地发展的不平衡特点,要找合适的私营企业承担项目对有的项目县来说是有困难的。私有企业有它的优点,但是,并不是所有的私有企业都适合与承担项目。比如,有的县赶私有企业承担项目这一“时髦”,把一些没有经营水产业经营经验的企业拉进来作为项目的承办者,这显然是不妥当的。

## 六、在农户及农户联合体中项目经营机构的设置

农业发展项目的目标是要使相对弱的群体有机会发展,并且发展得更好。但是,他们的经营能力、抵御风险的能力是相对比较差的。从贷款额度的角度看,单个农户的规模不可能很大,大量的小规模的农户贷款则会给项目的管理增加难度。因此,如何让农户有效地参与到项目中来,并且让他们受益,合理的项目机构设置变得非常重要。

在安徽项目区,为了让农户参与到项目中来,在项目的机构设置时把渔民协会作为项目的承办者。初看时感觉很不错,并且也是世界银行所希望的。但是实际的情况是,渔民协会不具备承办项目的能力。如安徽省繁昌县的民间已经成立了渔民协会。这些渔民协会主要以专业为依托,在技术、种苗供应上相互帮助,因此,实际上是非常松散的。它们并没有形成诸如美国的果农协会那样的组织。

以农户为基础、以农户联户形式的股份企业或股份合作企业组织可以因地制宜地设计。由于中国目前所处的特定的经济发展阶段,股份制经济组织的经验还很少。有些地方想建股份制、合作制企业,却不知从何入手。从调查和讨论的情况看,股份制、

合作制并没有固定的模式,而是需要各地根据当地的具体情况,进行具体的分析和设计。在经过长时间的调查与思考之后,笔者在陕西省蓝田县十里铺村的村民家里,经过与村民、村干部及西安市项目办的官员反复讨论,共同探讨了以下一些适合农村实际情况的可能的组织。

组织形式 1:以土地数量作为入股的基础,组建股份公司。统一规划、统一建设,池塘建成以后,按股份的多少,将开发好的池塘、债务分摊到各股东头上,由各股东自己管理。股东既可以自己经营,也可以承包给农户、或者向外发包。

组织形式 2:以资金(土地租金可以折算为资金)数量作为入股的基础,组建股份公司。统一规划、统一建设,池塘建成以后,按股份的多少,将开发好的池塘、债务分摊到各股东头上,由各股东自己管理。股东既可以自己经营,也可以承包给农户、或者向外发包。如陕西蓝田的河滩地,原来计划有县水产工作站承办。根据实地调查,以及与农户、村干部和县、市有关部门的广泛讨论,组建股份制公司可能是一种比较好的选择。水产工作站所属的渔场作为一个大的股东,吸收若干有经验的养鱼户作小股东,组建股份制企业。根据具体情况选择“统一分”模式:比如统一规划公共部分,鱼塘的建设则根据股东的愿意或统或分,独立经营,自负盈亏,风险自担,通过协商可以由少量的人员负责日常管理;股份制企

业统一还款,等等。

有的地方农民不熟悉养鱼,不愿养鱼。比如,四川内江拟开发的土地,当地农民和当地的镇、村集体都不愿意作为股东参与养鱼。

可见,股份制、合作制组织必须根据当地实际情况,实事求是地设置。

## 七、结 语

从总体看,项目的机构设置可以分成项目的管理机构与项目的承办组织。由于中国政府管理、协调项目的能力很强,因此项目管理机构的设置没有问题。项目的承办机构就显得非常复杂。总的原则是,作为管理机构的政府部门、“准行政”部门不适合去承担具体的项目。独立的国有企业、集体企业若暂时不进行股份制改造,只要在财务、人事方面独立,是可以承担项目的。私有企业可以承担项目,但需要考察它实际从事渔业项目的能力。农户、农户联户可以通过股份、或股份合作的形式,因地制宜地设计项目组织,承担项目。

以上研究,是在立足中国农村实际的情况下,对项目的机构设置所作的判断、分析与建议。在此需要说明的是,笔者不是在提供若干可直接应用的组织形式,而是试图通过对各种情况的判断、分析,为对农业发展机构设置有兴趣的人以及关心中国农村发展的同行提供参考思路。

(上接第 17 页)

### 参考文献:

- [1] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典 [S]. 北京:商务印书馆,1980.379.
- [2] Webster's New World Dictionary of American English (3th college edition) [S]. New York. 1988.487.
- [3] E·博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法 [M]. 邓正来译. 北京:中国政法大学出版社,1999.4.
- [4] 程立显. 社会公正论 [M]. 北京:北京大学出版社,1998.22.
- [5] 程立显. 德沃金的“权利——公正”论述评 [J]. 中国人民大学学报,1999(2):51.
- [6] 约翰·罗尔斯. 正义论 [M]. 何怀宏译. 北京:中国社会科学出版社,1988.1.
- [7] 冈瑟·汉德尔. 国际环境法年鉴 1999(第 4 卷) [Z]. 纽约:

牛津克莱伦顿出版社,1994.430.

- [8] 纳斯. 肤浅的生态运动与深层长远的生态运动:一个总结 [J]. 研究,1987,16(春季号):177.
- [9] 国家环境保护总局政策法规司. 中国环境保护法规全书 (2002~2003) [M]. 北京:化学工业出版社,2003.607.
- [10] 曲格平. 从斯德哥尔摩到约翰内斯堡的发展道路 [N]. 中国环境报,2002-11-15.
- [11] 培育和弘扬生态文化,促进人与自然和谐共存——祝光耀副局长在生态示范区建设与生态文化研讨会上的讲话 [J]. 环境工作通讯,2002(3).
- [12] 潘岳. 环境保护与社会公平 [N]. 中国环境报,2004-10-29.
- [13] 岩佐茂. 环境的思想 [M]. 韩立新等译. 北京:中央编译出版社,1997.36.
- [14] 全国环境宣传教育行动纲要 [N]. 中国环境报,1997-01-18.