

新农村建设活动的项目化研究

丰景春,郑立梅,耿 秀

(河海大学 商学院,江苏 南京 210098)

摘 要 在社会主义新农村建设中,项目管理适用于具有项目特征的活动。通过分析新农村建设活动的类型以及活动、作业、项目、项目化、项目化管理之间的联系与区别,探讨了新农村建设活动项目化过程,包括新农村建设活动的收集、新农村建设项目的识别、甄选、实施、评估,提出了新农村建设应对可以项目化的活动实施项目化管理的理念。

关键词 新农村建设;项目管理;项目化过程

中图分类号:F303.1

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2009)04-0054-03

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。长期以来,农业、农村、农民(简称“三农”)一直是决定我国全面建设小康社会进程和现代化进程的关键问题,也是关系党和国家工作全局的根本问题。加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件,是建设社会主义新农村,实现新农村现代化建设远景目标的重要保障。目前对于具有项目特征的新农村基础设施建设活动,依然按照重复性活动(作业)的组织实施方式进行管理,该管理方式对具有项目特征的活动不能进行科学系统的管理,不利于有效地实现活动的目标。如果将新农村建设中具有独特的、不重复的活动转化为项目,并按照项目进行管理,可以大大提高活动实施的效率和效益。本文分析了活动、作业、项目、项目化之间的异同,提出新农村建设活动项目化的理念,对新农村建设活动中具有项目特征的活动项目化,并将该建设活动作为项目进行管理。

一、新农村建设的内容

党的十六届五中全会指出:社会主义新农村建设应“按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求扎实稳步地加以推进”。新农村建设内容包括经济建设、政治建设、文化建设和社会建设^[1]。

1. 经济建设

发展经济、增加收入是社会主义新农村建设的首要任务和重要的物质基础。经济建设的主要措施有:一是引进优良农作物品种、加强农业设施建设、

吸收高科技农业技术人才,从根本上提高农业生产能力;二是加快发展农业机械化进程,加强农业标准化工作,在手段和方法上保证农业生产水平;三是推进农村金融体制改革,发展农村多种形式的联合与合作,提高农民进入市场的组织化程度,以提高农业生产效益。

2. 政治建设

组织部门作为党委的重要职能部门,在推进社会主义新农村建设中肩负着重要职责。因此,大力加强农村基层组织建设,为建设社会主义新农村提供强有力的组织保证。在新农村建设的政治建设中,应科学设置基层组织结构,强化党员的教育培训,加强民主管理等,建立依法建制、以制治村、民主管理、民主监督的工作格局。

3. 文化建设

精神文明建设是促进物质文明建设的有力保证。因此,社会主义新农村建设应重视农村文化设施建设,丰富农民精神文化生活,提高农民素质,加强村级自治组织建设,引导农民主动有序地参与乡村建设事业。目前,新农村建设的文化建设中将中小学校舍建设、远程教育网络建设、电化教育设施投入、农村图书馆建设作为农村建设投资的重点。

4. 社会建设

社会建设包括两个方面:一是建设村镇、改善环境,包括住房改造、垃圾处理、道路桥梁整治、林业生态建设、人畜饮水改造、农村中小学校舍建设、水利水电设施、广播、通讯、电信、农网改造等基础设施建

收稿日期:2009-06-18

基金项目:江苏省高校哲学社会科学基金(07SJD630006);江苏省重点学科工程管理与项目管理;项目管理与项目评价

作者简介:丰景春(1963—),男,浙江金华人,教授,博士,从事项目管理研究。

设 ;二是扩大公益、促进和谐 ,办好义务教育 ,使适龄儿童都能入学并受到基本教育 ,实施新型农村合作医疗 ,使农民享受基本的公共卫生服务 ,加强农村养老和贫困户的社会保障 ,统筹城乡就业。

二、新农村建设活动项目化的内涵

1. 作业与项目

活动可以分为作业和项目。作业是指连续不断、周而复始的活动 ,其运行按照既定的规章制度 ,属于重复性的活动 ,组织的日常生产管理活动属于作业^[2-3]。项目是指临时性、一次性的活动 ,它是一种复杂的、非常规的活动 ,即指在一定的约束条件(资源、时间、质量、投资等)下 ,具有特定明确目标(质量目标、进度目标、费用目标、安全目标等)的一项一次性活动。项目具有如下特征 :

(1) 一次性活动

项目是一项不可重复的活动 ,而日常工作是一项具有可重复性的活动。一次性是项目区别其他活动的基本特征 ,这意味着每一个项目都有其特殊性 ,不存在两个完全相同的项目。在实际工作中 ,一次性活动包括两个方面的含义 :一是独一无二的活动 ;二是具有部分独特性的活动 ,相对而言 ,第一类活动的数量较少 ,而第二类活动的数量较多 ,即大多数活动具有部分独特性 ,为此 ,需要借助相应的方法对第二类活动进行识别。

(2) 资源约束性

组织利用有限的资源(人力资源、物力资源、财力资源、时间资源等) ,在一定的环境、理念、价值观、文化背景条件下 ,在规定的时间内完成任务。资源约束性是项目的重要特征之一。如果活动不受资源约束 ,即使具备项目其他特征的活动也不属于项目 ,例如埃及的金字塔、中国的万里长城等。

(3) 目标的明确性

目标是项目最重要的特征。项目作为一类特别设立的活动 ,有其明确的目标 ,项目目标包括功能性目标和控制性目标 ,其中 ,功能性目标取决于项目的性能和功能 ,由于不同项目之间的功能相差较大 ,因此 ,项目的功能性目标也存在较大的区别。相对于项目功能性目标 ,项目的控制性目标则基本相同 ,一般包括质量、进度、费用、安全等目标。

(4) 特定的业主(委托人)

新农村建设项目都有特定的业主(委托人) 。特定的业主(委托人)既是项目结果的需求者 ,也是项目资金的提供者和项目的组织者。特定的业主(委托人)可以是自然人、法人、其他组织 ,或由两个以上的自然人、法人、其他组织构成的联合体。

作业与项目之间在许多方面存在差异 ,两者之

间的主要区别如表 1 所示。

表 1 作业与项目的区别

特征	作业	项目
可重复性	重复性	一次性
时限性	无特定时间周期	具有特定的生命周期
资源需求性	稳定、均衡的资源需求	多变、不均衡的资源需求
组织特性	稳定、刚性的组织	临时性、柔性的组织
追求的效果性	效率性	效果性
宗旨性	以完成任务、指标为宗旨	以完成任务、目的为宗旨
服务对象	无特定的业主(委托人)	有特定的业主(委托人)
目标性	无特定目标	有特定目标(功能性目标和控制性目标)
估价特性	一次性估价 ,批量定价	多次性估价 ,单件性定价

2. 项目化内涵

项目管理具有‘目标明确’、‘面向客户’等优点 ,但也存在自身的不足。对于具有重复性的活动(作业)标准化和规范化的管理方法可以大幅度地提高组织的生产效率和管理效益 ,但是对于具有项目特征的活动 ,仅靠标准化和规范化的管理已经难以满足其管理要求 ,只有采用项目组织实施方式进行管理^[4] ,才能实现高效的管理 ,并有利于实现项目目标。

在新农村经济建设、政治建设、文化建设和社会建设等活动中 ,对于具有明显项目特征又属于传统意义上项目的新农村建设活动 ,应当按照项目的形式加以组织实施 ,而对于那些不属于传统意义上项目 ,但具有明显项目特征的新农村建设活动 ,则首先需要对这些活动进行识别和筛选 ,形成项目 ,即项目化 ,从而为实现项目管理。

3. 活动、作业、项目、项目化以及管理方式之间的关系

根据不同的组织实施方式 ,管理分为运营管理和项目管理两类^[5]。相对于运营管理而言 ,项目管理具有柔性更强、针对性更明显、目的性更明确、效率与效果更具优势等特点。活动、作业、项目、项目化及管理方式之间的关系如图 1 所示。

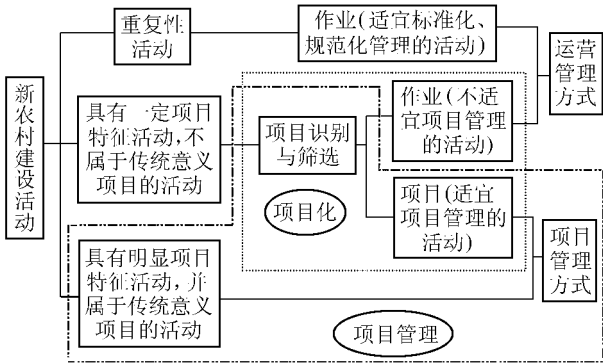


图 1 活动、作业、项目、项目化及管理方式之间的关系

三、新农村建设活动项目化过程

1. 新农村建设活动的汇集

根据新农村建设发展战略和建设目标,按照自上而下和自下而上相结合的方式,提出新农村建设活动,通过汇集,形成新农村建设活动的集合。①基于自上而下方式提出的新农村建设活动。从宏观环境、微观环境和资源状况进行分析,根据区域资源和战略统筹目标,结合地区现实情况确定新农村建设的主要任务,采用自上而下的方式,即从中央到基层农村组织的方式,提出新农村建设活动。②基于自下而上方式提出的新农村建设活动。新农村建设除了符合国家发展战略和建设目标外,还需要满足群众的生产、生活、文明建设,因此,应当坚持以“三农”问题为中心,满足“三农”的需要,以农业、农村、农民的需求确定新农村建设任务和活动。为此,从“三农”的实际情况出发,深入了解“三农”需求,按需求确定新农村建设任务,并由此提出新农村建设活动。

结合基于自上而下方式提出的新农村建设活动和基于自下而上方式提出的新农村建设活动,并通过筛选、梳理,形成新农村建设活动的集合库,为下一步新农村建设项目的识别奠定基础。

2. 新农村建设项目的识别

在项目化过程中,需要科学地辨析新农村建设活动的特征,对具有项目特征的作业进行项目化。具备项目化的新农村建设活动必须具有明确界定的目标体系,执行要通过一系列相互关联的活动,需运用各种资源,有具体、明确的生命周期,有自己独特性和一次性,有一定的不确定性。根据上述可以项目化的新农村建设作业的特征和新农村建设的内容,可以将新农村建设活动分为3类:①具有明显项目特征并属于传统意义项目的活动,即项目。该类活动包括住房改造、道路桥梁整治、人畜饮水改造、农村中小学校舍建设、农村图书馆建设、电信农网改造、水利水电设施建设等基础设施类建设活动。该类活动需要采用项目管理模式以明确其目标并提高运作效率。②属于日常性的重复性活动,即作业。该类活动具有稳定的组织和资源需求,并且改变的过程是渐进的,更依靠管理者的经验,这些活动更适用于进行标准化按照运营管理方式进行,包括广播、通讯、林业生态建设、农业标准化工作、引进农作物新品种、吸收农业技术人才、对党员进行培训等。③具有一定项目特征但不属于传统意义项目的活动。对于这类新农村建设活动,需要通过识别和甄选,将该类活动分为作业和项目。对于属于作业的活动,采用经营管理方式,对于项目,则采用项目管理方

式。该类活动包括农村金融体制改革、引入农村市场机制、重新构建基层组织架构、改进医疗保障措施、实施农民再就业管理办法等。

通过新农村建设项目的识别,形成新农村建设项目基本库。

3. 新农村建设项目的甄选

在新农村建设项目的甄选中,需要根据项目的特征、重要性、需要等,对新农村建设项目基本库中的项目进行甄选,形成新农村建设项目实施库。项目甄选需要考虑项目的契合度、项目的发展潜力、项目的长效运行环境等因素。为此,利用关联性的分析确定优先级,即根据项目的契合度、发展潜力、长效运行环境等关联因素,利用数据序列曲线几何形态的相似程度契合度、发展潜力、长效运行环境与项目之间的相对性进行排序分析,若几何形状越接近,则关联度就越大,反之则小。根据契合度、发展潜力、长效运行环境与项目之间关联度的大小,对新农村建设项目进行排序,并依据资源约束条件,从新农村建设项目基本库中选择拟实施的项目。

4. 新农村建设项目的实施

新农村建设项目的实施是项目化过程中关键的阶段,它是指按照社会主义新农村建设的规划、实施计划和进度安排,对新农村建设项目进行设计、施工,将蓝图变为工程实体的活动。新农村建设项目的实施应当遵循相应的基本规律,即应当按照新农村项目建设程序规定的顺序、阶段、各阶段的内容、各阶段目标等实施组织新农村建设项目的实施。新农村建设项目的实施应包括新农村建设项目的申报(项目建议书)、可行性研究、审批(立项)、项目准备、设计、招投标(采购)、施工、验收、运行管理、项目后评价等内容。新农村建设项目的全生命周期为确保新农村建设项目管理工作有章可循,实现规范化、制度化、科学化管理等奠定基础。

5. 新农村建设项目的评估

在新农村建设项目前期、建设期、运行期等不同时期,应当根据需要,并结合项目的实际情况,运用项目评价理论与方法,分别开展新农村建设项目的前期评估、中期评估和后评估工作。新农村建设项目的前期评估有利于实现新农村建设项目决策的科学化和民主化,提高决策水平,避免或减少决策失误。新农村建设项目的前期评估对实施过程进行跟踪,即发现问题,提出改进措施,将问题消灭在萌芽之中。新农村建设项目的后期评估有利于总结项目建设、运行和管理的经验,吸取教训,探寻新农村建设项目化管理的一般范式,将其提炼升华形成理论并,从而为新农村建设项目化管理提供指导。

(下转第74页)

一要求的便是前述“一般的统治”意义上的法的现象,其逐步实践进而全面实现的过程与人类社会消灭阶级、实现人的全面解放是同一个过程。

五、结 语

国家是人类社会的组织形式,法学(法律)的内在规范要求任何国家的法学(法律)都应当对世界本身进行充分、真实的描述,世界本身运转的规律是法学(法律)的实质合法性渊源,在以上思考的基础上,我们进而得出以人的自由发展为基础的法的现象的历史类型的内涵,这是一个从上层建筑角度对社会和法律的发展进行倒叙的过程。实际上,规律并不是在法的现象的第三种历史类型出现时才产生作用,如同法律始终在政治的监护下一样,社会发展也始终处于规律的监护之下。不同的是,在受到规律的约束之前,人类处于一种自发而不自觉的状态;在受到规律的约束之后,人类就必须正确认识、理解并按照规律行事,进入一种自觉的状态。马克思主义

法哲学和马克思主义政治经济学作为基础理论工具,可以帮助我们完成从自发到自觉状态的转变。在社会生活中,这种自觉状态具体表现为:以社会总资本的可持续运行以及在此前提下的个体利益的实现为的出发点和归宿,在此经济基础之上,产生与之相适应的法学(法律),这就是以人的自由发展为基础的法的现象的历史类型。

参考文献：

[1] 邓正来.中国法学向何处去:构建“中国法律理想图景”时代的论纲[M].北京:商务印书馆,2006.
[2] 刘旺洪.现代化范式与中国法学的“理想图景”[J].北方法学,2009(1):114-123.
[3] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局.马克思恩格斯全集:第十八卷[M].北京:人民出版社,1964:309.
[4] 公丕祥.权利现象的逻辑[M].济南:山东人民出版社,2002.
[5] 公丕祥.法理学[M].上海:复旦大学出版社,2002.

(上接第 56 页)

四、结 语

社会主义新农村建设的我国实现现代化建设的远景目标的一项长期历史任务,是我国经济社会发展新阶段所出现的新课题,不同区域、不同乡村、不同人群有着不尽相同的实际情况,因而,应当在新农村建设推进中注重因地制宜,应当充分尊重农民的意愿,新农村建设的规划、基础设施的改造、村居环境的改善等,都应当从农民的生产生活需要出发,充分重视“三农”问题。实现新农村建设是全面而伟大的目标,重在整体推进,协调发展。
新农村建设项目化是现代项目管理理论在新农村建设中的大胆创新,打破了传统运营方式的界限,对于明确新农村建设目标、提高新农村建设效率和效益、进一步加快新农村发展具有重要的

推动作用。今后,需要对新农村建设项目管理体制、管理模式、管理流程、管理制度等相关问题进行深入研究,建立相应的理论和方法体系,提出具有操作性的成果,从而建立新农村建设项目管理体系。

参考文献：

[1] 刘延明,方崇.新农村建设进程中水利高职人才培养模式的探讨[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(S2):59-60.
[2] 周雪梅,刘冉.企业的项目化管理初探[J].经济论坛,2006(3):81-83.
[3] 丰景春,李娟,耿秀.江苏省新农村建设项目管理与维护研究[J].水利经济,2009,27(6):55-59.
[4] 程铁信,霍吉栋,刘源张.项目管理发展评述[J].管理评论,2004(2):11-13.
[5] 刘伟,刘国宁.项目管理[M].北京:中国言实出版社,2006.