

加强农业建设项目监管的对策建议^{*}

——以中国热带农业科学院为例

叶雪萍, 蒲树和, 黄 忠, 曾 鹏^{*}, 余树华

(中国热带农业科学院, 海南海口 571101)

摘 要 文章介绍了农业科研院所基本建设项目管理的现状, 并指出农业建设项目监管中存在管理制度建设不完善、建设项目实施管理不规范、管理队伍专业化程度不高等问题。该文指出建设单位要通过完善农业建设管理制度、强化农业建设项目的实施管理、提升管理队伍能力建设等举措, 加强农业基本建设项目监管, 全面强化在建项目法律风险防控。

关键词 农业建设项目 管理现状 监督机制 制度建设

十八大以来, 中央巡视组对中管高校和科研机构开展了巡视, 在向被巡视单位反馈巡视情况时, 指出了被巡视单位存在基建领域违规违纪多发等问题。如在中央第一轮巡视中, 第十二巡视组向复旦大学反馈专项巡视情况中指出: 江湾校区建设工程严重违规, 发生质量事故, 存在安全和腐败隐患^[1]; 中央第十巡视组向中国科学院反馈巡视情况中指出: 基本建设领域违规违纪问题多发, 擅自改变科研用地用途搞经营性开发^[2]。近年来, 多个科研单位、学校基建项目管理腐败案例频繁曝出, 多名基建管理人员从违纪走向违法。如海南省旅游学校原校长、副校长、办公室主任等人因利用职务上的便利在请托人承揽学校工程项目过程中为请托人谋取利益, 于2019年3月被依法判刑。可以看出, 基本建设项目作为高校、科研单位管理的重点领域之一, 如果监管不严, 极易发生违规违纪问题, 存在重大违纪违法风险。科研单位要高度重视、加强监管, 确保农业建设项目经费有效发挥作用。文章结合中国热带农业科学院(下称中国热科院)农业建设项目管理情况, 就农业科研单位如何做好项目建设管理工作进行探讨研究并提出建议。

1 农业科研院所农业建设项目管理现状

随着中央对科技创新工作的重视和国家乡村振

兴战略的实施, 农业农村部、科技部等部委、地方政府对农业支持力度加大, 对农业科研机构的扶持力度也在逐年加强。中国热科院作为农业农村部部属科研单位之一, 一方面农业项目建设经费保持稳定增长, 2016—2018年, 农业项目建设获批总投资都稳定保持在2.6亿多元, 3年来总投资达7.59亿元, 其中基本建设项目4.69亿元, 修缮购置专项2.9亿元; 另一方面单位高度重视预算执行管理, 预算执行率逐年提高, 2016年预算批复数9.434 513亿元, 执行率70.60%; 2017年预算批复数9.347 484亿元, 执行率87.22%; 2018年预算批复数10.398 494亿元, 执行率90.94%。随着资金量的不断增长, 中国热科院进一步加强了基建项目资金的管理。一方面强化基建管理制度建设, 制定了《院基本建设管理办法》《院基本建设项目申报管理规定》等系列管理办法, 规范了农业基本建设项目申报、审批、管理、验收, 保障农业基本建设项目的实施管理; 另一方面加强常态化监督检查和专项审计, 每年都对在建项目进行全面检查和重点抽查, 对重点建设项目和重大民生工程开展内部审计, 全面了解全院农业基本建设项目执行总体情况, 及时发现问题、督促整改、加强管理, 提高资金的使用效率和促进基建项目的规范管理。

收稿日期: 2019-10-09 叶雪萍、蒲树和、余树华均为助理研究员 黄忠为副研究员 曾鹏为副研究员、通讯作者

^{*}资助项目: 中央级公益性科研院所基本科研业务费专项资金(中国热带农业科学院本级) 资助项目“监督执纪‘第一种形态’运用研究”(项目编号: 1630012020003)

2 农业科研院所农业建设项目管理的问题

近3年来,中国热科院农业基本建设项目管理工作日趋规范,但也还存在制度不够完善、制度执行力不强、农业建设项目实施管理不规范、基建管理队伍能力与单位建设事业发展不匹配等一系列问题,需要单位引起高度重视,进一步加强监管。

2.1 制度不全且执行监督不到位

从中国热科院近年来内部审计和专项检查发现,基建管理的制度机制体系不健全、内部控制失衡、制度落实不到位,是基建工程领域制度建设上普遍存在的问题。首先,制度建设不完善。虽然中国热科院制定了《院基本建设管理办法》等多个基建管理制度,但个别院属单位未制定该单位内部基本建设项目管理办法或实施细则,没有健全的、科学的制度作保障,权力行使必然会失控,会脱离正确行使的轨道^[3]。加上基建领域制度修订进展缓慢,导致部分工作无据可依或在工作中执行已废止的制度,参考的主要条款与上级制度有明显冲突,在施工过程出现违反规定的情况。其次,内部制衡失控。2016年以来,中国热科院本级每年都对《内部控制规程》进行修订,基建管理部门梳理了项目申报、招标审核、项目验收及支付工程款等业务环节的风险点,并加强了内部相关联岗位制衡。但审计发现,个别项目单位为了预算执行进度,基建管理部门虚列工程量进度支付工程款,如单位负责人和财务人员未进行现场核实,基建现场管理人员、部门负责人就在付款审核表签字支付工程款,内部控制形同虚设。再次,制度执行监督缺位。部分单位在基建管理过程并未严格执行规章制度,如《院基本建设项目施工现场签证管理规定》对签证变更明确规定必须履行审批手续,但有的项目实施未履行审批手续擅自调整变更;《建设工程价款结算办法》明确规定项目竣工结算应扣减社会保障费,但个别项目在结算时未扣减相应费用,增加了建设成本。

2.2 农业建设项目实施管理不规范

从各类检查发现,中国热科院农业建设项目实施过程中多环节存在不规范管理情况。首先,项目前期准备不充分。项目申报立项不严谨。项目选址与设计未能与科技创新紧密结合,项目申报更改随意性大,影响项目建设工期、投资控制、质量安全

等。招标管理不规范。个别招标文件未履行审批手续或约定招标控制价,未明确中标企业缴纳履约保证金或保函条款,未能有效保障建设单位的正当权益。其次,项目中期管理不规范。合同管理不规范。存在个别合同签订未签署具体时间和先签订合同后补审批手续,有的项目未按合同条款约定品牌进行采购主材料,或采购材料规格、产品质量、施工内容等与合同条款不一致,导致项目存在质量风险隐患。工程签证频繁且管理不规范。部分工程签证变更随意、重大变更未履行审批手续,致使工程造价难以控制,增加工程造价。项目施工过程中违反基建管理程序。个别项目出现先开工后报建报监的情况,造成严重的验收风险。再次,项目后期管理不到位。财务决算手续不完整。结算材料中相关单位盖章、签字手续不全,或缺少完成工程量清单及造价,造成无法核实工程完成的实际进度。档案资料管理不规范。在建项目工程清单、验收记录不齐全、资料整理不及时,已竣工结算项目档案资料未及时归档或缺少备案资料等。项目竣工验收审核不严。工程竣工结算价款中含有社保费、暂列金和暂估价等情况,建设单位未严格审核,漏核减相应费用,造成建设成本增加。以上均反映出农业建设项目实施过程中存在监管不到位的风险。

2.3 基建管理队伍能力有待提升

项目管理者的能力对农业建设项目的进度和质量有着直接和重大的影响^[4]。从目前中国热科院基建管理队伍的现状来看,还应从多方面进行提升。首先,专业人员结构不合理。专业人员比例偏低,全院15个独立法人单位共有基建管理人员82名,50%为专业技术人员,另外50%是从行政岗位调整过来的非专业人员,有3个院属单位无基建专业人员。专业结构不合理,建筑、土木、结构工程及管理专业人员较多,但缺乏预算、建造、电气工程、给排水等专业技术人员,仅1个院属单位有建造师和预算员。高级职称人员所占比例偏低,全院具有工程师职称22人,高级工程师职称7人,中级以上职称人员仅占35%,高级职称人员仅占8.5%。其次,专业能力待提升。非基建专业的管理人员对财务管理制度、基建专业知识、基本建设程序等相关规定不熟悉,在设计、施工及建设过程中容易被施工单位、监理单位牵着鼻子走,特别是在工程变更方面,易出现变更签证事项,影响了农业基建项

目的资金投入、工程质量和效率。再次，纪律意识待加强。近3年来，共有7名基建管理人员因履行职责不到位，负责的农业建设项目未认真审核出现重复计费、直接使用未经单位领导审核的工程签证作为结算款、违规办理支付工程预付款手续等问题，给单位造成较大的经济损失和为工程管理留下安全隐患，分别受到纪律处分和政务处分，说明热科院基建管理队伍还需要进一步加强纪律建设。

3 开展农业基建项目监督的建议

3.1 完善制度强化执行力

严格的建设工程管理制度，是保证其建设质量的基础^[5]。首先，要完善制度建设。农业科研单位要根据国家法律法规及上级主管部门的管理制度，结合该单位基建工程特点，制定出符合国家法律法规要求，又切合该单位实际的工程管理制度。如在《院基本建设管理办法》《院基本建设项目施工现场签证管理规定》的基础上制定工程管理实施细则、工作流程等配套规定，形成基建项目管理制度体系，确保基建管理工作的合规性、流程化，起到保障科研生产有效性的作用^[6]。其次，要加强内控建设。农业科研单位基建管理部门应从各类检查和审计报告披露的问题，检视内部控制规程中存在风险和漏洞，不断加强项目立项、招投标、质量款项结算和竣工验收预决算控制重点方面的内控建设，逐步完善内部控制、强化内控规程，防范管理风险^[7]。通过加强和完善农业科研单位基建内部控制，有效防范基建管理风险，提高资金使用效益，保障农业建设项目高质量推进。再次，要强化制度执行力。制度的生命力在于执行，提高制度执行力是提高各项工作科学化水平的关键所在^[8]。要通过定期开展制度的学习培训、监督检查等方式，促进制度的落实和提高制度的执行力。严格执行问责机制，对于不按制度执行不履行审批手续违规办理签证或未严格审核导致工程费用过高、工程质量问题及违规违纪问题的，严肃追责问责，坚决维护制度的严肃性。

3.2 规范农业建设项目实施管理

提高农业建设项目质量，应从项目的前期、中期、后期全程加强业务管理和监督，全程把控项目的管理质量。首先，要统筹谋划项目前期工作。要加强农业建设项目的顶层规划设计，密切结合单位

开展科学研究及科技创新需求，加强谋划基建项目的需求预测、项目预设，充分做足前期规划、功能定位等准备工作，提高规划设计水平。严格按照《政府采购法》《招标投标法》做好项目的采购招标工作，委托有资质的招标代理机构实施采购招标，加强对招标文件条款（含合同条款）的审核力度，确保达到保护建设方权益的目的^[9]。其次，要规范项目中期管理。要加强合同条款审核，重点审核合同的内容是否与招投标文件主要条款相一致，与招投标结果是否一致，要防止签订“阴阳合同”，合同中责任和奖罚是否明确等，强化履约监督力度^[10]。项目单位要严格执行《院基本建设项目施工现场签证管理规定》，按规定履行变更手续，规范签证变更管理，确保工程变更签证的严肃性、真实性。严格执行部、院《基本建设管理办法》等规定，加强对项目立项、设计、施工、验收等关键环节的监督管理，规范项目建设程序，提高项目投资效益。再次，要强化项目后期监管。建设单位财务人员要严格执行院所基本建设项目和财务管理方法，认真审核项目付款材料严格把好资金拨付关口。项目单位要依据国家相关档案标准和规定，做好工程项目准备、施工、竣工验收等各阶段及零星工程和其他类型档案的收集，规范基建档案资料管理^[11]。同时要严格审核工程竣工资料，按工程竣工结算规定核减费用，规范工程竣工结算。

3.3 提升基建队伍管理能力

建立一支极具专业性的高效率的基建管理队伍，遵循基本建设程序，掌握较高的工程技术、经济管理方面的知识，具有廉洁奉公的道德情操，可以保证科研单位各项工程的顺利进行^[12]。首先，要优化管理队伍人员结构。要从全院层面统筹配优基建管理人员，增加基建专业人员的引进指标，提高专业技术人员比例，确保每个单位都有工程建设专业人员。在人才引进计划中应有所侧重，指标应向单位目前较紧缺的预算、电气工程、给排水等专业倾斜，不断优化专业结构。还要创造条件加大对高级工程师的引进力度，提高高级工程师的比例，优化专业人员职称结构。其次，要提升管理队伍专业能力。无论是专业人员还是行政岗位调整过来的非专业人员都应该加强对基建管理制度和财务管理制度的学习，通过参加培训进修等方式加强基建管理人员对新理论、新制度、新技术的掌握。基建管

理部门要坚持在具体项目、业务上培养新进或新转岗人员，发扬老带新优良传统，试行工程建设技术人才“师徒制”，提高基建管理人员的业务能力和管理效能。通过多种途径促进基建管理人员掌握必备的专业管理知识和业务技能。再次，要强化纪律教育。要对基建管理人员及重要项目负责人开展经常性纪律教育，通过廉政谈话，提高廉政风险意识。开展常规性专项检查，尽早发现在农业基本建设项目管理的问题，严格按照要求整改，对发现苗头性问题坚持抓早抓小、防范于未然。对于不按管理制度执行或出现违规违纪情况的，要严格按纪律处

分和问责程序，加强问责力度，形成震慑作用。

4 结论

农业科研单位的基本建设是单位建设的重要组成部分，是农业科研单位科研的依托和基础^[13]。农业科研单位要充分认识到在新的历史条件下农业科研基本建设的地位和作用，不断完善基建制度建设、强化项目的实施管理及提升基建管理队伍能力建设，切实提高农业建设项目质量，推动科研单位的基本建设工作，为科技创新工作发挥基本建设项目应有的条件保障作用。

参考文献

- [1] 中共中央纪委国家监委. 中央第十二巡视组向复旦大学反馈专项巡视情况. (2014-07-07) [2019-06-20]. http://www.ccdi.gov.cn/special/zyxszt/2014dylxs/fkqk_2014dyl_zyxs/201407/t20140715_25196.html.
- [2] 中共中央纪委国家监委. 中央第十巡视组向中国科学院反馈巡视情况. (2014-11-03) [2019-06-20]. http://www.ccdi.gov.cn/special/zyxszt/2014del_zyxs/fkqk_2014del_zyxs/201411/t20141117_30661.html.
- [3] 邵南. 高校建设工程领域廉政风险防控管理问题探析. 武夷山学报, 2016 (4): 98-102.
- [4] 霍建波, 孙荣, 何龙娟, 等. 农业建设项目监管对策研究. 农业科研经济管理, 2013 (3): 6-9.
- [5] 李朝娟. 强化基建管理 提高工程质量. 内蒙古科技与经济, 2000 (S1): 62-64.
- [6] 曹娟, 张平江, 王玉良, 等. 农业科研单位基建工程招标投标管理. 农业科技管理, 2016 (6): 49-56.
- [7] 赵红丽. 加强科研事业单位基建业务内部控制的建议. 行政事业资产与财务, 2014 (25): 66-67, 56.
- [8] 刘中. 反腐倡廉法规制度执行力浅论. 湖北社会科学, 2012 (10): 33-35.
- [9] 王彦博. 科研单位基建项目管理问题与解决对策. 现代商贸工业, 2017 (34): 62-63.
- [10] 曹娟, 张平江, 王玉良, 等. 农业科研单位基建工程招标投标管理. 农业科技管理, 2016 (6): 49-56.
- [11] 王莉芳, 汪洁. 浅议农业科研单位实验基地档案管理——以江苏省农业科学院六合动物试验基地为例. 农业科技管理, 2013 (6): 49-56.
- [12] 史杏春. 议高校基建队伍能力建设. 山西建筑, 2009 (10): 200-201.
- [13] 童晓. 浅谈农业科研事业单位基建工程项目管理. 农村经济与科技, 2010 (8): 154-155.

COUNTERMEASURES AND SUGGESTIONS TO STRENGTHEN THE
SUPERVISION OF AGRICULTURAL CONSTRUCTION PROJECTS *
——TAKING CHINESE ACADEMY OF TROPICAL AGRICULTURAL SCIENCES AS AN EXAMPLE
Ye Xueping, Pu Shuhe, Huang Zhong, Zeng Peng*, Yu Shuhua
(Chinese Academy of Tropical Agricultural Sciences, Haikou, Hainan 571101, China)

Abstract The current status of supervision to capital construction projects in agricultural research institutes was introduced. The problems on supervision to capital construction projects were discussed, such as imperfect management system, non-standard project implementation and low specialization in management team. In order to reinforce the supervision to agricultural capital construction projects and the prevention and control of the legal risk, the corresponding solutions to the above problems are perfecting the system of agricultural construction management, enhancing the implementation management on the agricultural constructive projects and improving the management team's capacity.

Keywords agricultural construction projects; current management situation; supervisory mechanism; institutional construct