

甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目区

World Bank-financed Western Poverty Reduction Project Areas in Gansu Province



扶贫开发模式 与方法研究

任燕顺等 编著

A Study on the
Model and
Approach of
Development-oriented
Poverty Reduction



中国财政经济出版社



甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目区

World Bank-financed Western Poverty Reduction Project Areas in Gansu Province

扶贫开发模式与方法研究

A Study on the Model and Approach of Development-oriented Poverty Reduction

任燕顺等 编著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

扶贫开发模式与方法研究: 甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目区 / 任燕顺等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-5095-0845-9

I. 扶… II. 任… III. 世界银行-国际信贷-不发达地区-研究-甘肃省
IV. F127.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 110843 号

责任编辑: 贾延平

责任校对: 黄亚青

封面设计: 田 晗

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010-88190406 北京财经书店电话: 010-64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 46.25 印张 1 127 000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 75.00 元

ISBN 978-7-5095-0845-9/F·0691

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

编委会名单

编委会主任：徐 进 薛金山

编委会副主任：任燕顺

主 编：任燕顺

副 主 编：陈宏利 薛永东 李隆基 赵永宏
张伟明 宋东宏 马晋武

编 写 人 员（以姓氏笔画为序）：

王 灏 王健平 孔 霞 平谊华
冯莹萍 庠治敏 李 炜 何向茹
何军兰 杨全有 范高礼

扶贫开发工作，是全省扶贫开发工作的重点，也是扶贫开发工作的难点。扶贫开发工作，是全省扶贫开发工作的重点，也是扶贫开发工作的难点。扶贫开发工作，是全省扶贫开发工作的重点，也是扶贫开发工作的难点。

序

——

2011年5月

甘肃省扶贫开发工作

2011年5月

“陇中苦，甲天下。”甘肃是中国最贫困的省份之一，也是全国最早开展大规模扶贫开发的地区。1983年国家实施“三西”建设以来，历届省委、省政府坚持把扶贫开发作为一件大事来抓。一直以来，甘肃省积极探索扶贫的措施办法，理论联系实际，到2007年底，全省没有解决温饱的农村贫困人口由1982年的1254万人减少到404万人，贫困发生率从75%下降到19%，扶贫开发取得了有目共睹的显著成效。

外资扶贫是我国扶贫开发工作的重要组成部分。甘肃省从1999年开始实施西部扶贫世界银行贷款项目，覆盖陇南、天水、定西、平凉4个市的19个县（区）、2547个村的108万贫困人口。通过实施土地与农户开发、基础设施、灌溉与梯田、机构建设与项目管理等分项目，有效缓解了项目区的贫困发生情况，增加了贫困人口的收入。西部扶贫世界银行贷款项目的实施，不但使我们引进了世行资金，增加了扶贫开发资金总量，加快了项目区扶贫开发的进程，而且也给我们带来了国际先进管理理念和方法，丰富了扶贫开发实践，有力地推动了全省扶贫开发工作创新。

《扶贫开发模式与方法研究》一书，系统地总结了甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目建设和多年的扶贫开发实践，深入分析了甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目管理的经验和教训，特别是对我们探索的参与式扶贫、整村推进、科技扶贫等方法进行了回顾与反思。本书对新时期创新扶贫开发方式、提高扶贫开发水平的实践进行了分析研究，既反映了甘肃省探索和创新扶贫模式的历程，也为进一步做好全省扶贫工作提供了有益经验。应当说，这是一本好书，很值得一读。

党的十七大对扶贫工作提出了新的更高要求，这无疑为我们进一步搞好扶贫开发工作创造了新的机遇。甘肃省的扶贫工作必须紧紧围绕党的十七大的新要求，牢牢把握新的发展机遇，突出工作重点，强化工作措施，进一步扩大与多边和双边援助机构、国际非政府组织的

合作,努力争取更多的资金用于扶贫开发,着力提高扶贫开发水平,为推进全省新农村建设、构建和谐社会创造条件。

谨以为序。

甘肃省副省长

陈武成

2008年2月

序 二

(China's) achievements in reducing its poverty are unprecedented. The number of poor people was halved in 10 years between 1978 and 1988 with about 130 million people - from 25 percent of the population being poor to about 12 percent of the population being poor. Since then, poverty has halved again (about 5 percent of total population). Since the early 1980's, Gansu has been one of the key provinces contributing to in poverty reduction in China with similar impressive results. In three decades, the number of poor in Gansu has decreased from about 75 percent of the province's overall population in 1982 to about 19 percent poor today.

During these 30 years, valuable lessons have been learnt on poverty reduction and Gansu Provincial Poverty Reduction Office has been on the forefront, experimenting with and piloting new methods in poverty reduction, including participatory village development, participatory poverty reduction, and integration of line bureaus' efforts in providing technical support and training to farmers. However, this is no time for complacency - Gansu remains one of the poorest provinces in China, and it is time to further strengthen and deepen the efforts in eradicating poverty and obtain new

目前，中国扶贫事业已经取得了史无前例的巨大成就。从1978年到1988年十年，中国贫困人口从2.5亿降到1.3亿，减少了一半。贫困人口占总人口的比例从25%下降到12%。1988年以后，中国贫困人口再降一半。到目前为止，全国约有6000万贫困人口，占总人口的5%。全国的扶贫成就离不开甘肃省的巨大贡献。自20世纪80年代初国家开始“三西”建设扶贫以来，甘肃省扶贫工作取得了和全国一样的骄人成绩。近三十年，甘肃省的贫困发生率从1982年的75%下降到目前的19%。

扶贫三十载，成就卓著，经验宝贵。作为甘肃省扶贫事业的领导者和实践者，甘肃省扶贫办一直战斗在扶贫第一线，探索扶贫道路，创新扶贫机制，在参与式扶贫、整村推进、资源整合、技术推广和农民培训等领域取得了丰富而宝贵的经验。

展望未来，任重道远。作为全国最贫困的省份之一，甘肃省的贫困形势依然严峻。进一步巩固扶贫成果，加大扶贫力度，总结扶贫经验，并向其他地区和国际社会推广，正逢其时，影响深远。“创新”将是今后甘肃乃至全国扶贫之关键。今后，扶贫工作的难度将进一步加大，贫困将以更加隐蔽的形式出现，贫困人口分布将更加分散，贫困人群将更加脆弱。因此，扶贫开发应该更加强调扶贫创新和资源整合，尤其强调贫困预防。另外，还要探索实现扶贫可持续发展的新途径，提高扶贫资金的使用效率，关注和解决不断显现的城市贫困问题。我们要遵照毛主席教导：“人类总要不断地总结经验，有所发现、有所发明、有所创造、有所前进……”

世界银行驻中国代表处农村发展与自然资源环境部主任 苏萨蕊
(苏萨蕊女士荣获2002年甘肃“敦煌奖”和2004年中国“友谊奖”)

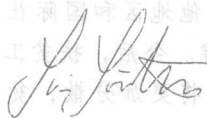


China's achievements in reducing its poverty are unprecedented. The number of poor people was halved in 10 years between 1978 and 1988 with about 130 million people – from 25 percent of the population being poor, to about 12 percent of the population being poor. Since then, poverty has been halved again to 60 million people (about 5 percent of total population). Since the early 1980's, Gansu has been one of the key provinces contributing to in poverty reduction in China with similarly impressive results. In three decades, the number of poor in Gansu has decreased from about 75 percent of the province's overall population in 1982 to about 19 percent poor today.

During these 30 years, valuable lessons have been learnt on poverty reduction and Gansu Provincial Poverty Reduction Office has been on the forefront experimenting with and piloting new methods in poverty reduction, including participatory village development, participatory poverty reduction, and integration of line bureaus' efforts in providing technical support and training to farmers.

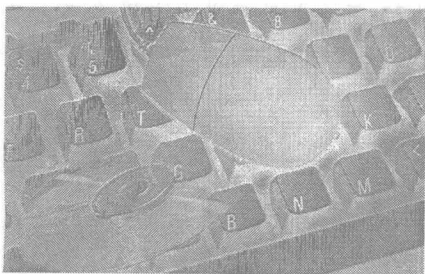
However, this is no time for complacency – Gansu remains one of the poorest provinces in China, and it is time to further strengthen and deepen the efforts in eradicating poverty and obtain new lessons learnt that can be shared with the global community in the global efforts to reduce poverty. "Innovation" is the key word for future poverty reduction in Gansu and elsewhere in China. The easy gains are made. Poverty is not anymore as obvious as it used to be. It is more disguised, it is more dispersed, and it is more pervasive among the vulnerable groups. Emphasis has to now be given to innovative poverty reduction, integrated poverty reduction, and most importantly poverty prevention. New ways need to be found to ensure sustainability of interventions, make more efficient use of limited funding, and follow the changes in society and address the rising urban poverty. We have to follow the guidance of Chairman Mao, "Man has constantly to sum up experience and go on discovering, inventing, creating and advancing."

Sari Söderström



Sector Coordinator

Rural Development, Natural Resources and Environment Sector Unit, World Bank Office Beijing
Receiver of the 2002 Gansu Dunhuang Award and 2004 China Friendship Award.



前言

甘肃是全国最贫困的省份之一，也是最早开展大规模区域性扶贫开发的省份。多年来，甘肃的扶贫工作得到了党中央、国务院的关怀和国务院扶贫办、财政部等国家有关部委的大力支持。甘肃省委、省政府始终高度重视扶贫开发工作，带领各级干部群众在长期的扶贫开发实践中，探索 and 创造了许多行之有效的扶贫方法和措施，对缓解甘肃的贫困问题起到了积极作用。

根据国务院扶贫办和甘肃省委、省政府对扶贫工作的总体部署，历届省扶贫办党组都将创新和完善扶贫方式作为工作重点，和贫困地区广大干部群众一道创造出了许多符合甘肃实际的扶贫模式和方法。特别是自1998年以来，甘肃省扶贫办在总结项目管理和到村到户等扶贫模式的基础上，探索以村为单位综合扶贫的模式，形成了整村推进的思路和方法。从2001年开始，结合西部扶贫世界银行贷款项目的实施，借鉴国际项目管理中受益人参与的理念，形成了参与式整村推进的扶贫模式，受到了国务院扶贫办、财政部的肯定并在全国内推广。

2001年10月，世界银行检查团在对甘肃省西部扶贫世行贷款项目进行检查时，现场参加了清水县陇东乡梁庄村整村推进扶贫规划村民大会，全面了解了甘肃省开展参与式整村推进扶贫开发的程序和方法。检查团对这种符合中国贫困地区实际的参与式扶贫方法给予了很高的评价，并在此后的备忘录中指出：“完全成熟的参与式农村评估法（PRA）的应用，使甘肃省在扶贫工作中运用参与式方法走在了领先地位，甘肃省扶贫办在参与式方法上赢得了国家的认可，检查团被深深感动了。甘肃省扶贫办的工作人员在中国已发展成为参与式农村评估法（PRA）的专家团队之一。”

检查期间，世行项目经理苏萨蕊（Sari Soderstrom）女士表示将积极争取国际组织赠款，支持甘肃省继续探索和完善参与式整村推进扶贫方法，使其能在西部扶贫世行项目区乃至更大范围推广应用，不仅提高了西部扶贫世界银行贷款项目的管理水平，也能够在国内甚至国际上形成一定影响，为甘肃省的扶贫工作赢得更多的关注和支持。

经过苏萨蕊女士的努力，我们争取到“日本政府政策与人力资源开发基金（PHRD）”赠款，用于“信息交流与沟通”、“参与式年度计划审查”、“村级发展规划”、“推广有效性”等四个方面的研究。为了有效利用赠款资金，我们在世界银行批准上述四个研究内容

的基础上,增加了许多和扶贫相关的内容,研究课题达到22项。由于研究内容增多了,尽管提高了赠款资金的使用效率,但也大大增加了完成该研究课题的工作量和难度,使该项目实施期延长了两年多。

该项目由甘肃省西部扶贫世界银行贷款项目办公室和省财政厅国际处具体组织实施,2002年3月开始准备,2004年4月正式启动,2006年4月总结验收,2008年2月完成了报告的撰写工作,共历经了三个阶段近六年时间。甘肃省扶贫办、省财政厅领导高度重视,大力支持。甘肃省项目办全体人员和甘肃省财政厅国际处直接组织和参与了项目研究报告的命题、咨询服务采购、研究报告框架审定以及初期、中期、最终报告的修改、评审和本书的编撰、修订工作。

该项目以甘肃省扶贫开发为背景,以西部扶贫世界银行贷款项目的实施管理和参与式扶贫为主要研究对象,通过研究和总结,对甘肃省多年试验、示范的扶贫实践案例进行梳理和深化,明确了工作中存在的不足和下一步努力的方向。因此,我们作为该项工作的管理者和参与者,将本书的编撰过程既作为对扶贫实践的总结过程,也将它看作是在理论上学习和提高的过程。

本书分为上、中、下三篇:上篇——“西部扶贫世界银行贷款项目综述”是对甘肃省实施西部扶贫世界银行贷款项目的回顾与总结,主要介绍了项目前期准备、启动实施和后期管理的过程和主要环节,对项目的效益、影响以及实施管理中的经验教训进行了总结和评价。

中篇——“西部扶贫世界银行贷款项目管理模式探索与研究”从项目管理的角度,对西部扶贫世界银行贷款项目管理模式进行了较为深入地探索与研究。在上篇的基础上,中篇重点研究了项目信息交流与沟通、项目宣传、项目经济效益分析、项目财务管理和项目技术推广等一些对项目实施管理和效益发挥具有特别重要意义的机制和方法。从中可以了解到,甘肃省在实施西部扶贫世界银行贷款项目过程中,实事求是,克服困难,因地制宜,在项目管理机制与方法上的探索和创新。

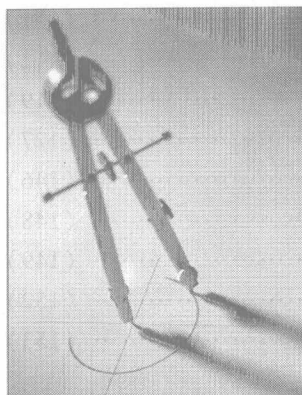
下篇——“扶贫模式探索与研究”介绍了甘肃省扶贫工作者将西部扶贫世界银行贷款项目管理和扶贫理念与贫困地区实际相结合进行试点探索的历程,分析总结了自1998年以来,在整村推进、参与式扶贫、贫困地区农业技术推广、财政扶贫资金管理使用、扶贫开发监测评价等方面的探索和实践成果。

由于项目的研究工作于2006年4月结束,因此,报告中的资料大都引用和参考了2006年以前的数据和案例。此外,在编撰和修订的过程中,我们发现外部环境、研究对象和内容都在发生着快速的变化,致使许多新的内容未能体现在本书中,所反映的模式和案例仅是甘肃省诸多扶贫开发模式的一部分,只从一个侧面反映了全省探索和实践扶贫方式的过程和内容。

鉴于编著者能力和水平所限,书中的案例、资料、数据、观点、参考文献等一定有许多不当之处,仅供热爱扶贫事业的专家、学者及实践者参考,并欢迎提出批评意见。

编 者

2008年2月



目 录

上篇 西部扶贫世界银行贷款项目综述

第一章 项目概况	(3)
第一节 世界银行项目贷款的特点和程序	(3)
第二节 项目由来	(6)
第三节 项目目标	(7)
第四节 项目建设内容及规模	(8)
第二章 项目设计	(10)
第一节 设计思路及准备过程	(10)
第二节 项目区界定	(12)
第三节 项目选择	(13)
第四节 技术标准	(14)
第五节 投资概算	(20)
第六节 可行性论证	(21)
第三章 项目实施管理	(25)
第一节 计划管理	(25)
第二节 培训管理	(31)
第三节 采购管理	(38)
第四节 项目检查	(68)
第五节 项目验收	(89)
第六节 项目提款报账	(96)
第七节 项目监测	(104)

第四章 项目终评	(111)
第一节 概述	(111)
第二节 项目执行情况	(119)
第三节 项目评价	(127)
第四节 项目的重大影响	(146)
第五节 项目后续管理安排	(148)
第六节 经验及教训	(149)
第七节 项目执行的影响因素分析	(152)
第八节 结论	(153)

中篇 西部扶贫世界银行贷款项目管理模式探索与研究

第五章 项目管理方法与机制	(157)
第一节 项目管理内容	(157)
第二节 项目管理方法评价	(172)
第三节 项目管理创新	(179)
第四节 项目管理中存在的问题	(185)
第五节 改进与完善	(188)
第六章 项目管理中的信息交流与沟通	(195)
第一节 项目管理中沟通的功能	(195)
第二节 沟通群体和目标	(197)
第三节 沟通管理的内容	(201)
第四节 沟通的方法和作用	(214)
第五节 沟通的途径与技巧	(216)
第六节 沟通效果及评价	(226)
第七节 影响项目沟通效果的因素分析	(237)
第八节 改进与完善	(244)
第七章 项目管理中的宣传方法和机制	(250)
第一节 项目管理中宣传的切入点及主要方式	(250)
第二节 项目管理中宣传的特点	(260)
第三节 项目管理中宣传的设置及作用	(262)
第四节 项目宣传效果评价	(278)
第五节 改进与完善	(284)
第八章 世界银行贷款的投放与回收模式	(292)
第一节 世界银行贷款投放与回收模式	(292)

第二节 各种投放模式的比较分析	(300)
第三节 投放与回收管理中存在的问题	(303)
第四节 改进与完善	(308)
第九章 项目经济效益分析框架	(312)
第一节 项目特点分析	(312)
第二节 项目经济效益分析指标体系	(313)
第三节 项目经济效益分析的客观制约因素	(319)
第四节 各分项目经济效益典型调查分析	(320)
第五节 项目经济效益分析评述	(332)
第六节 秦安县项目区案例分析	(335)
第十章 项目财务管理制度和方法	(363)
第一节 项目财务治理结构与贷款流转程序的设置	(363)
第二节 项目管理对财务运行的影响分析	(372)
第三节 项目财务管理分析	(379)
第四节 改进与完善	(386)
附件: 西部扶贫世界银行贷款项目会计核算手册	(395)
第十一章 项目技术推广机制和效果评价	(454)
第一节 项目技术推广内容和机制	(454)
第二节 项目技术服务体系及运行	(456)
第三节 项目技术推广效果评价	(465)
第四节 改进与完善	(476)

下篇 扶贫模式探索与研究

第十二章 参与式整村推进扶贫方法的探索与实践	(483)
第一节 产生背景	(483)
第二节 理论指导	(485)
第三节 探索与实践	(490)
第四节 效果和影响	(497)
第十三章 参与式整村推进扶贫开发规划的编制、实施与案例分析	(500)
第一节 整村推进扶贫开发规划的编制	(500)
第二节 整村推进扶贫开发规划的实施管理	(506)
第三节 整村推进扶贫开发可持续性的基本做法	(529)

第十四章 参与式扶贫方法运用效果评价	(532)
第一节 参与式扶贫方法效果评价框架和方法	(532)
第二节 参与式扶贫方法运用效果评价	(539)
第三节 参与式扶贫方法在实践中面临的矛盾和问题	(556)
第四节 改进与完善	(558)
第十五章 贫困地区农业技术推广机制与模式	(567)
第一节 甘肃省贫困地区农业发展现状	(567)
第二节 甘肃省贫困地区农业技术推广应用现状	(570)
第三节 甘肃省贫困地区农业技术需求分析	(583)
第四节 甘肃省贫困地区农业技术供给分析	(590)
第五节 农业技术需求与供给之间的矛盾分析	(597)
第六节 甘肃省贫困地区农业技术推广机制与模式分析	(603)
第七节 改进与完善	(617)
第十六章 财政扶贫资金管理运行机制	(619)
第一节 财政扶贫资金管理使用政策回顾	(619)
第二节 财政扶贫资金管理运行模式比较分析	(621)
第三节 财政扶贫资金管理运行中存在的问题	(631)
第四节 财政扶贫资金管理模式与运行机制的构建	(632)
第五节 改进与完善	(640)
第十七章 财政扶贫资金与信贷资金融合使用模式	(645)
第一节 财政扶贫资金与信贷资金融合使用的背景	(645)
第二节 财政扶贫资金与信贷资金融合使用案例	(647)
第三节 比较分析	(656)
第四节 成效与问题	(658)
第五节 改进与完善	(676)
第十八章 整村推进扶贫开发监测评价方法	(683)
第一节 监测评价工作流程及步骤	(683)
第二节 监测评价方案	(684)
第三节 机构设置与工作职责	(686)
第四节 培训	(687)
第五节 监测样本户抽选办法	(688)
第六节 调查表式及计算方法	(690)
第七节 案例分析	(714)
后记	(727)



PART



上篇

西部扶贫世界银行贷款项目综述

CHAPTER

第一章

项目概况

第一节 世界银行项目贷款的特点和程序

(一) 世界银行组织

世界银行是世界银行集团的简称。世界银行集团是联合国系统下的多边发展机构，它与世界贸易组织、国际货币基金组织一起并列为世界三大经济组织。世界银行集团目前由五个成员机构组成，即国际复兴开发银行（IBRD）、国际开发协会（IDA）、国际金融公司（IFC）、多边投资担保机构（MIGA）和解决投资争端国际中心（ICSID）。前三个机构都是金融机构，后两个机构是投资促进性质的非金融机构。世界银行集团的五个成员机构由于各自成立的背景不同，因而它们的宗旨、组织系统、资金来源和业务方式等方面各有各的特点。这五个机构组织上各自独立，业务上相互补充，领导机构却是一个。

世界银行（也简称世行）的宗旨是：帮助会员国中的发展中国家提高生产力，促进其经济及社会发展，提高人民生活水平，其相互联系的三个主要职能是发放贷款、提供咨询、促使其他各方面的投资。

我国是世界银行发起国之一，早在 1946 年就是世界银行会员国。我国在国际复兴开发银行认缴股份列美国、日本、德国、英国、法国之后，居第六位。随着党和国家对外开放政策的贯彻落实，我国同世界银行建立了广泛的贷款关系。贷款项目遍及除西藏以外的所有省、自治区、直辖市。

(二) 世界银行贷款的特点

1. 限定贷款对象。世界银行贷款只给会员国中低收入国家的政府和会员国担保的公、私机构。国际开发银行一般不将人均国民生产总值超过 1985 美元（1984 年标准）的国家作