

UNDP 科技扶贫项目 实施十四年回顾与展望

UNDP KEJI FUPIN XIANGMU SHISHI SHISINIAN HUIGU YU ZHANWANG

主 编 贾敬敦 吴飞鸣
副主编 白启云 孟燕萍 李 琳



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

F323.3

20131

阅 览

UNDP 科技扶贫项目 实施十四年回顾与展望

主 编 贾敬敦 吴飞鸣

副主编 白启云 孟燕萍 李 琳



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

内容简介

本书回顾了我国实施 UNDP 科技扶贫项目的经验和成果, 并对未来发展进行展望, 共分为五部分: 项目回顾、项目管理制度与运行机制、项目资金管理、项目绩效评价、项目展望。

图书在版编目 (CIP) 数据

UNDP 科技扶贫项目实施十四年回顾与展望/贾敬敦, 吴飞鸣主编. —广州: 华南理工大学出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5623 - 3725 - 6

I. ①U… II. ①贾… ②吴… III. ①农业技术 - 技术开发 - 项目管理 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 187455 号

UNDP 科技扶贫项目实施十四年回顾与展望

贾敬敦 吴飞鸣 主编

出版人: 韩中伟

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutc13@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

责任编辑: 朱彩翩

印刷者: 广州市穗彩彩印厂

开本: 787mm × 1092mm 1/20 印张: 8 字数: 125 千

版次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1000 册

定价: 28.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

编辑委员会

主 编：贾敬敦 吴飞鸣

副主编：白启云 孟燕萍 李 琳

编 委：（按姓氏笔画）

王丽定 白启云 卢兵友 许业河

李 琳 张 辉 吴飞鸣 李晓玺

孟燕萍 胡嫚华 贾敬敦 程 力

前 言

当前，我国总体上已进入以工业促进农业、以城市带动乡村的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻，进入着力打破城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。世界上特别是发达国家的发展经验表明，解决“三农”问题的根本出路在于推动传统农业向现代农业的转变，实现农业现代化，其关键在于农业科技创新。具体来讲，就是利用农业科技创新驱动，改变农业经营组织方式，推进农业产业化和科学管理，引领和支撑现代农业经济发展，从而达到农村居民持续减贫，全面建设小康社会的发展目标。

在我国，农村科技扶贫一直是有效集成和利用各类资源，促进农业科技和有效管理方式的推广应用，加强农业科技创新和新型农业农村人才培养，实现农业现代化发展和农民脱贫致富的重要手段。在此过程，我国农村贫困人口占农村人口的比重从1978年的30.7%下降到2010年的2.8%，为全球减贫事业做出了重大贡献。

我国农村科技扶贫开发事业的成就，与党和国家始

终高度重视和科学决策是分不开的。改革开放以来，党和国家正式启动全国范围有计划、有组织的大规模开发式扶贫，其中，积极引入国际多边组织特别是联合国计划开发署（The United Nations Development Programme，简称 UNDP）的援助与合作，利用 UNDP 等国际组织的科技扶贫理念和管理经验，推动我国农村科技扶贫开发事业向更高水平发展，是我国扶贫开发事业的重要组成部分。自 1997 年 12 月起，科技部中国农村技术开发中心、商务部中国经济技术交流中心与 UNDP 合作，先后成功实施了以科技扶贫能力建设为目标的中国科技扶贫模式示范推广能力建设（简称“小额信贷”）、中国信息通讯技术扶贫能力建设（简称“信息扶贫”）、中国贫困地区农民参与奶业生产扶贫能力建设（简称“奶业扶贫”）、在 WTO 框架内提高中国农产品加工能力建设（简称“农产品加工”）、中国农村科技扶贫创新和长效机制探索（简称“科技特派员”）以及建立中国农村地区科技创业和低碳型示范区（简称“农业科技示范区”）6 个科技扶贫开发项目（统称“UNDP 项目”）。

14 年来，UNDP 项目紧密结合中国国情和农村发展实际情况，探索并实施了多种新型科技扶贫开发模式，在我国农业扶贫开发、农业产业发展等领域逐步展现出积极的示范辐射作用，在项目试点以外地区得到了积极响应和推广应用。“小额信贷”、“信息扶贫”、“科技特派员”等创新模式，将技术、金融、信息和人才等科技创新要素与农业生产和市场紧密结合起来，形成了科技

创新与技术推广形成长效机制，对农民收入增长尤其是贫困群体的发展起到了积极的推动作用，使之成为农村科技扶贫和促进农业产业发展的强大抓手。UNDP 项目的实施，推动了科学技术与我国农村经济的有效结合，调动了广大科技人员的积极性，培育了新型的农村生产和经营的主体，为农村经济的发展和新农村建设注入了新的活力，有效带动了试点地区农业发展和产业的提升，产生了广泛的经济效益和社会效益，也引起了国际组织的广泛高度关注。

为了更好地推动 UNDP 项目的进一步实施和开展，不断开创 UNDP 国际合作项目工作新思路和新模式，为其他相关项目管理工作提供借鉴和指导，同时结合 UNDP 项目工作的实际需要，有必要对实施 UNDP 项目 14 年来的成就、经验和管理运作机制进行研讨和系统总结，从而为国家制定和实施农业与农村社会经济发展战略以及对当前“三农”政策的调整提供决策依据，以期更有效地增加农民收入，促进农业发展，推动农村现代化和城乡一体化！

编者

2012 年 6 月

CONTENTS 目 录

第一部分 项目回顾

第一章 项目起源	2
一、UNDP 的发展沿革与宗旨	2
二、UNDP 与中国农业科技扶贫	3
三、UNDP 项目的基本目标与思路	4
第二章 项目历程	9
一、项目总体情况	10
二、不断创新制度体系和运行机制	11
三、不断推进农业科技创新与农业现代化	14
四、不断完善农民能力培养与科技服务体系	16
五、不断推动环境保护与可持续发展	18
六、不断扩大国际合作与全球影响	19

第二部分 项目管理制度与运行机制

第三章 高效健全的管理架构	22
一、建立项目管理办公室及其管理网络	22
二、成立中央部委一级政策指导委员会	24
三、组建各级项目扶贫专家组	24

四、引入第三方项目评审机构	25
第四章 科学系统的扶贫模式和运行机制	26
一、探索实践城乡统筹结合的科技扶贫开发新理念	26
二、打造基于农业产业化和农村信息化的科技扶贫新模式	27
三、构筑多元化、多层次、多渠道投入机制	28
四、落实和加强项目管理部门分工协作机制	29
五、建立和巩固贫困人口主动参与机制	30
第五章 行之有效的项目保障和监控制度	32
一、落实项目责任制度	32
二、制定项目考核评价制度	33
三、建立项目激励和保障制度	33
四、完善扶贫质量监控保障制度	34

第三部分 项目资金管理与财务制度

第六章 资金管理机构	37
一、项目资金财务管理架构	37
二、机构内部资金流转模式	38
三、主管机构的主要职责	39
第七章 资金管理过程的实施与监控	41
一、项目立项，设立专项资金	41
二、项目资金的过程管理	42
三、项目资金管理的结果控制	44
第八章 审计制度	46
一、内部审计	46
二、外部审计	47

第四部分 项目绩效评价

第九章 评价体系	50
一、评价原则和方法	50
二、评价目标和内容	51
第十章 子项目评价	53
一、中国科技扶贫模式示范推广能力建设项目	53
二、中国信息通讯技术扶贫能力建设项目	64
三、在 WTO 框架内提高中国农产品加工能力建设项目	71
四、中国贫困地区农民参与奶业生产扶贫能力建设项目	77
五、中国农村科技扶贫与长效机制探索项目	82
六、建立中国农村地区科技创业和低碳型示范区项目	91
第十一章 总体评价	98
一、从无到有，实现制度创新与跨越式发展	98
二、从基础到高端，推动农业技术和农业现代化的不断 发展	98
三、从国内到国际，形成示范效应和可持续发展的长效 机制	99
四、从微观到宏观，促进个人生活质量和经济社会的全 面提升	100
五、从探索到成熟，形成科学的理论体系和运行模式	100

第五部分 项目展望

第十二章 继续贯彻落实科学发展的科技扶贫理念	102
一、以人为本是扶贫模式创新的理念	102
二、科技驱动是扶贫模式创新的战略要素	103

三、市场机制是扶贫模式创新的重要杠杆	103
第十三章 继续培育和创新科技扶贫开发模式	105
一、从统筹城乡区域发展的角度创新扶贫模式	105
二、从统筹经济社会发展的角度创新扶贫模式	105
三、从统筹人与自然和谐发展的角度创新扶贫模式	106
四、从统筹国内发展和对外开放的角度创新扶贫模式	107
第十四章 继续完善以农民为主体的农业科技	
创新机制	108
一、突出科技特派员的引导作用，提高农业技术的 有效供给	108
二、提高农民对农业技术的有效利用，强化技术培训	109
三、创造农民自主创新良好环境，加强制度建设	109
第十五章 继续推进农业农村科技推广体系改革与创新	
.....	111
一、发挥政府在农业科技发展中的主导地位	111
二、坚持市场配置资源，培育和发挥企业科技创新的 主体作用	112
三、打破部门、区域、学科、管理界限，建立协同 创新机制	112
四、培育和支持新型农业社会化服务组织，健全农业 科技服务体系	113
五、加强农业科技队伍建设，全面造就新型农业科技 创新和成果转化队伍	114
第十六章 继续扩大中国 UNDP 科技扶贫项目示范	
辐射作用	115
一、在世界减贫事业中宣传中国 UNDP 项目成功经验	115

二、打造中国式科技扶贫开发与农业科技创新 管理新模式	117
结语	119
附录 1 科技部 UNDP 科技扶贫项目管理办公室 试行管理办法	121
附录 2 科技部 UNDP 项目管理办公室财务管理办法	123
附录 3 小额信贷项目的操作程序	126
附录 4 关于信息扶贫项目社会影响评估的调查问卷	135
附录 5 科技特派员项目评价指标体系	139
参考文献	145

第一部分

项目回顾

为了适应国内外新形势新变化，深化改革开放，我国在农业科技扶贫领域不断加强与国际反贫困领域的交流与合作，通过以全球视野搭建的合作创新平台，充分借鉴国际社会扶贫理论和实践，吸引全球创新资源，开展科技扶贫项目合作，共享扶贫经验和资源，逐步提升我国农业科技扶贫创新能力，共同促进扶贫事业发展。

1979年，我国与联合国开发计划署（The United Nations Development Programme，简称 UNDP）签署援助合作协议，正式开始接受国际多边发展援助。1997年，伴随着“小额信贷”项目的启动，标志着我国与 UNDP 共同推动的中国农村科技扶贫领域项目（以下简称 UNDP 项目）拉开了序幕，至今已历时 14 年。

第一章

项目起源

一、UNDP 的发展沿革与宗旨

UNDP (The United Nations Development Programme) 是全球最大的多边发展援助机构,同时也是联合国系统促进发展活动的中心协调组织。其前身是 1949 年成立的“技术援助扩大方案”和 1958 年设立的旨在向较大规模发展项目提供投资前援助的“特别基金”,根据联合国大会决议,两者于 1965 年合并,并成立了今天的联合国开发计划署。

UNDP 的宗旨是帮助发展中国家加速经济和社会发展,向其提供系统的、持续不断的、无偿的援助,其资金主要来源于各国政府的自愿捐款,由联合国工发组织、联合国粮农组织、联合国技术合作部、世界卫生组织、联合国教科文组织、贸易和发展会议等 30 多个机构承办和具体实施。UNDP 本身不负责承办援助项目或具体将其付诸实施,主要是派出专家进行发展项目的可行性考察,担任技术指导或顾问。

长期以来,我国紧密结合国内实际发展情况,与 UNDP 开展了卓有成效的合作。在此过程中,UNDP 利用其丰富的国际合作经验,通过与我国政府部门建立伙伴关系和不断创新,帮助我国

寻求应对发展挑战的解决之道，为实现千年发展目标和公平的小康社会而不懈努力。

二、UNDP 与中国农业科技扶贫

农业科技扶贫一直是我国与 UNDP 合作的重点领域，历史的发展经验告诉我们：农业发展最根本、最大的潜力在于科技。尽管近年来我国农业科技水平逐年提高，贡献很大，但农业科技支撑力仍然不强，与发达国家相比差距依然很大。除了科技投入不足（我国农业科技投入占国内农业生产总值的比重远低于国际平均水平）外，主要是自主创新能力不强，原始创新和关键技术成果明显不足，真正能运用到生产上的重大成果更少；农业技术推广体系不健全，科技成果推广应用水平不高；农业科技管理运行机制不佳，科研、教育、推广衔接不紧，严重影响农业科技形成整体合力。

UNDP 力图通过科技创新驱动，引领和支撑现代农业建设，尝试突破体制机制障碍，改善农业科技创新条件，促进市场信息流通，提升农业技术推广能力，持续打造新型农业农村人才队伍，不断夯实农业发展物质基础，推动农村实现跨越式发展。

自 1997 年开始，科技部农村中心与商务部交流中心、UNDP 驻华代表处共同开展实施中国农村科技扶贫领域项目，14 年来先后成功地实施了以科技扶贫能力建设为目标的“小额信贷”、“信息扶贫”、“奶业扶贫”、“农产品加工”、“科技特派员”和“农业科技示范园区”以及地震灾后重建科技特派团对口帮扶贫困村试点工作等多个扶贫开发项目，探索了多种基于中国国情的扶贫项目模式。

UNDP 项目的实施，有效地带动了试点地区农业发展和产业的提升，产生了广泛的经济效益和社会效益，为推动我国科技成

果广泛惠及农业，尤其是促进农村贫困群体的发展起到了积极的推动作用，引起了国际相关组织的高度关注，国际影响不断扩大。

三、UNDP 项目的基本目标与思路

UNDP 项目的目标是：在密切结合中国农村实际情况的基础上，利用 UNDP 丰富的国际援助与合作经验，通过资金项目引导、科技创新驱动、国际交流与合作以及先进管理方式的带动，推动农村可持续发展，缩小地区、城乡差距，促进生态保护和社会发展，帮助中国实现千年发展目标。

项目的基本目标与思路具体包括：

（一）解决农村贫困与发展不平衡问题

改革开放以来，我国大力推进扶贫开发，扶贫事业取得了巨大成就。农村贫困人口大幅减少，农村居民收入水平稳步提高，贫困地区基础设施明显改善，社会事业不断进步，最低生活保障制度全面建立，农村居民生存和温饱问题基本得到解决，探索出一条中国特色的扶贫开发道路，为促进我国经济发展、社会和谐发挥了重要作用，为推动全球减贫事业发展做出了重大贡献。然而，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。经济社会发展总体水平不高，区域发展不平衡问题突出，制约贫困地区发展的深层次矛盾依然存在。扶贫对象规模大，相对贫困问题凸显，返贫现象时有发生，贫困地区特别是集中连片特殊困难地区发展相对滞后，扶贫开发任务仍十分艰巨。

实现城市和农村两个区域同步增长的必要前提是两个经济区域在经济交易活动之后的利润收入基本相等，但现实的情况是，农村向城市出售农副产品和初级加工品形成从城市流向农村的利润较低；反之，城市向农村出售深加工品和轻工业品形成从农村

流向城市的利润较高。也就是存在巨大的非对称利润的双向流动，使得农民收入增长越来越慢于城市居民收入的增长。由于农村贫困与地区之间发展的不均衡问题，制约了我们农村经济的发展，而农村人口又占了我国总人口的一半以上，只有很好地解决“三农”问题，才能实现全面建设小康社会的伟大战略。

与此同时，随着我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化不断深入，经济发展方式转变不断加快，国民经济保持平稳较快发展，综合国力明显增强，社会保障体系逐步健全，为扶贫开发创造了有利环境和条件。我国农村扶贫开发已经从以解决温饱为主要任务的阶段转入巩固温饱成果、加快脱贫致富、改善生态环境、提高发展能力、缩小发展差距的新阶段。

（二）促进农业科技创新和信息技术运用

我国农村的发展和农业的转型面临着人口持续增长和自然资源短缺的压力，面临着经济增长较快与农民收入增长较慢的矛盾，面临着消费模式转变、自由贸易实践、质量标准和食品安全等重大机遇和挑战。这些压力、矛盾、机遇和挑战说明，农业科技创新将是发展可持续农业进而减少我国农村地区贫困的根本出路。通过对贫困人口农业体系中的普通商品进行科普教育，以及在贫困人口聚集地区开展科普服务，能够帮助提高农业产出，减少生产成本，部分提高农民收入。然而，在农业科技创新与应用方面，我国与发达国家之间仍存在巨大差距。我国在技术成就指数方面列45位（联合国开发计划署《2001年全球人的发展报告》）。该项指数包括技术能力的四个方面：技术创造力、新近创新技术的应用和推广、过去创新技术的应用和人的技巧的普及。与发达国家相比，中国的农业技术转化率和科技对农业增长的贡献的比例分别为30%和45%，前者则分别高达70%和85%。

低速与缓慢的科技知识转化和应用是我国农村发展的一个重