

项目管理教材 (一)

贫困地区投资项目管理

主编 杨秋林



人民出版社

贫困地区投资项目管理

主编 杨秋林

人 民 大 学 社

责任编辑:刘卫宁

侯俊智

版式设计:朱启环

封面设计:刘琳琳

贫困地区投资项目管理

PINKUN DIQU TOUZI XIANGMU GUANLI

主编 杨秋林

人民大学出版社

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市大兴县海子角胶印厂印刷

1994 年 9 月第 1 版 1994 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 1.75

字数 305 千 印数:1-3000 册

ISBN7-01-002017-5/F·435

UNDP 项目(CPR/91/161)教材编审委员会

主 任：高鸿宾

副主任：孙伯泉、罗密欧、周彬彬、刘毅韬

委 员：(按姓氏笔画排列)

伍凤仪、孙伯泉、刘毅韬、严瑞珍、何道峰、
张吉平、杨秋林、罗密欧、郑建磐、周彬彬、
段 樵、高鸿宾

《贫困地区投资项目管理》

主 编：杨秋林

副 主 编：殷久勇

国际顾问：郑建磐、张吉平

编 者：(按姓氏笔画排列)

王 卓、尹俊源、向兴华、苏国霞、吴国栋、
杨少俊、杨秋林、周彬彬、殷久勇

《贫困地区投资项目可行性和评估》

主 编：杨秋林

副 主 编：刘焮云

国际顾问：郑建磐、张吉平

编 者：(按姓氏笔画排列)

王 天、王承波、邓小刚、刘焮云、杨少俊、
杨秋林、黄承伟

做好项目管理工
作 提高扶贫项目的社会
效益和经济效益

陈俊生

一九九〇年三月二十一日

序 言 一

联合国开发计划署(UNDP)致力于人类的持续发展,自然也就关注发展中国家贫困地区经济和社会的加速发展。为了提高中国贫困地区负责经济开发工作干部的管理技能和管理的有效性,UNDP的一个重要步骤是从1991年开始执行“提高贫困地区经济发展管理干部培训能力项目(CPR/91/161)”。该项目的重要目标之一是编写出版关于项目管理、企业管理和经济发展等方面的培训教材,用以培训政府官员。

我非常高兴地看到关于项目管理的两册培训教材率先出版。这是中国政府、联合国开发计划署和世界银行紧密合作的成果。这两本教材的出版也是中国贫困地区各干部培训中心的教师、中国专家顾问、世界银行经济发展学院(EDI)以及联合国开发计划署培训联络部(DTCP)的专家努力工作的成果。

我相信这套培训教材将对贫困地区管理干部的培训作出重大贡献,从而全面改善项目管理状况,更有效地利用资源,全面地促进经济发展,使中国贫困地区千百万人民受益。

联合国开发计划署
驻北京代表处代表
阿瑟·N·贺尔康
一九九四年六月

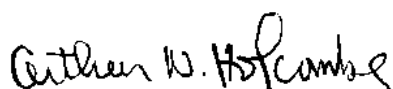
PREFACE

With its focus on sustainable human development, the United Nations Development Programme (UNDP) is naturally concerned with accelerating the economic and social development of poor areas in developing countries. As one step to enhance the skills and effectiveness of officials guiding the economic development of poor areas in the People's Republic of China, the UNDP has, since 1991, implemented the project Capacity Building for Training Managers in Economic Development in Poor Areas (CPR/91/161). One of the important objectives of this project is to produce various training materials for use in training government staff in project management, private enterprise management, and economic development.

I am very pleased to see the publication of these first two volumes on Project Management. Their publication is the result of close professional cooperation between the Chinese government, the UNDP and the World Bank. Compilation of the

two volumes is due to the hard work and dedication of teachers from the training centres in poor areas, as well as Chinese consultants and specialists from the Economic Development Institute (EDI) of the World Bank and the Development Training and Communication Planning (DTCP) of UNDP.

I am confident that these training materials will contribute significantly in the training of officials working in poor areas, the overall improvement of project management, a more judicious use of project resources, and overall economic development benefitting millions of people in the poor areas of the People's Republic of China.



Arthur N. Holcombe

Resident Representative

United Nations Development Programme

Beijing, China, June 1994

序 言 二

投资项目管理类教材是 UNDP 中国贫困地区干部培训项目 (CPR/91/161) 计划编写的三类教材之一, 现经诸位编著者 (绝大部分是全国贫困地区培训中心及南宁、成都、兰州三所分院的专、兼职教师) 集体努力和三次试教班检验率先出版, 可喜可贺!

这套教材包括《贫困地区投资项目管理》和《贫困地区投资项目可行性研究与评估》两个分册, 系统全面地介绍了投资前期可行性研究和科学决策, 以及投资后实施管理和总结评价的程序、方法和原理, 并体现贫困地区中小项目多, 农业项目多及广大农户参与等特点。写作方法上注意深入浅出和实用性、操作性, 除了原理、方法的阐述, 还辅以例题、实例、案例研究。

世界银行是一个以协助其发展中国家成员国经济发展为宗旨的多边开发机构, 其主要业务就是为经济开发项目提供资金。截止目前为止, 世界银行集团已为中国的改革开放和现代化建设提供了约 200 亿美元的项目贷款。世界银行经济发展学院十多年来在中国进行了大量培训, 投资项目分析与管理是最重要的内容之一。

中国政府十分重视提高投资的经济效益,在引进学习西方先进管理经验的基础上,发展建立了一套适合中国国情的理论和方法。在扶贫工作从输血式的救济模式向造血式的开发模式转换的时期,及时地用投资项目可行性研究及科学管理的一套理论与实践培训贫困地区广大干部,提高他们的科学决策水平和实际管理能力,对完成扶贫开发这一战略任务具有重大而深远的意义。

世界银行经济发展学院作为 UNDP 中国扶贫培训项目的国际顾问及合作单位,几年来与中国国务院扶贫开发领导小组及所属培训中心和分院,就学院建设、师资培训及教材编写进行了密切合作。这两本教材的出版是中外专家及各位教师辛勤劳动、团结合作的成果,也是中国政府大力支持的结果。主编杨秋林教授是该项目国内顾问,亦是与世界银行经济发展学院多次合作的老朋友。我借这篇短序向一切为投资项目分析与管理类教材作出贡献的同仁致以敬意和感谢,并期待着企业管理类和经济类教材的早日问世。

世界银行经济发展学院

陈如泉

一九九四年五月

前 言

为了提高我国贫困地区干部素质,更好地推动我国扶贫战略的深入实施,在联合国开发计划署(UNDP)的援助下,开展了中国贫困地区干部培训项目(CPR/91/161)。作为该项目重要内容之一的项目管理类教材《贫困地区投资项目管理》和《贫困地区投资项目可行性研究和评估》两书,经过中外双方的合作努力,终于和大家见面了。

《贫困地区投资项目管理》一书,着重阐述了项目通过评估、进入实施阶段后有关项目各方面管理的基本理论和方法,更适合于项目管理人员使用;《贫困地区投资项目可行性研究和评估》一书,着重阐述了项目前期准备阶段进行可行性研究和评估的基本理论和技术方法,更适合项目分析人员使用。这两本书虽各有侧重,但又是互相联系的,在有关章节还附有案例,构成项目投资分析和项目管理的理论和方法的完整体系,并突出了贫困地区项目管理的特点。在我国扶贫开发工作深化改革、强调扶贫资金加强项目管理的形势下,我们希望这两本书的出版能为我国贫困地区的干部培训提供有益的参考。

项目管理类两本书的出版,凝结了中外双方同仁们的心血。两年多来,先后数次讨论修订大纲,分头撰写书稿,集中研讨修改书稿内容及教案,几经反复修改后,又经过贫困地区项目管理干部培训班的试用,然后再修改定稿交付出版。可以说两本书是中外学者合作的成果,也是中外学者和我国贫困地区项目管理工作者合作的成果。

合作过程中,世界银行经济发展学院(EDI)的 Dr. P. C. Sun 先生、郑建磐先生、张吉平女士、Dr. M. Herman 先生;联合国开发计划署远东培训部(DTCP)的 R. H. Gecolea 先生、K. Swann 先生、A. P. Lacaba 女士;国务院扶贫开发工作领导小组办公室高鸿宾副主任,全国贫困地区干部培训中心周彬彬主任、培训处郭幸处长,培训中心及所属南宁、成都和兰州分院的同志们,对两本教材的编写给予了热诚的关心、指导和支持,积极参与了教材的编写和研讨工作,对教材的形成提出了许多有益的建议。对此,全体编者表示衷心感谢。

项目管理类两本教材均由杨秋林教授任主编,其中《贫困地区投资项目管理》一书由殷久勇先生任副主编。《贫困地区投资项目可行性研究和评估》一书由刘炽云先生任副主编。

《贫困地区投资项目管理》一书的第一章由周彬彬撰写,第二、三章由杨秋林撰写,第四、九章由殷久勇撰写,第五章由吴国栋、王卓撰写,第六章由苏国霞撰写,第七章由殷久勇、杨少俊撰写,第八章由王卓撰写(其案例由向兴华撰写),第十、十一章由尹浚源撰写。《贫困地区投资项目可行性研究和评估》一书的导言由杨秋林撰写,第一章由邓小刚、王天广撰写,第二、四、五章由刘炽云撰写,第三、六章由王承波撰写,第七、八章由杨少俊撰写,第九、十章由黄承伟撰写。两本书几经反复研讨、修改,最后由主编、副主编总纂定稿。苏国霞女士承担了两本书的大量编务工作。

虽然两本书吸收了国内外投资项目的成功经验,提供了一些基本的理论与方法。但我国扶贫开发投资实行项目管理是扶贫开发工作中的一项重大改革,各方面的经验有待不断总结,任重而道远。本套教材中的不足之处仍在所难免,诚恳地希望读者提出批评,以利修改再版。

编 者

1994 年春节于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 贫困地区的经济开发和项目建设	1
第二节 我国贫困地区项目管理工作回顾	8
第三节 扶贫项目的选择	13
第二章 项目周期与项目管理概论	23
第一节 项目和项目周期	23
第二节 项目管理的特点和原则	29
第三节 项目管理的任务	35
第三章 项目可行性研究与评估	39
第一节 项目前期准备工作程序及项目初选	39
第二节 项目可行性研究	43
第三节 项目评估	57
第四节 项目决策	64
〔案例〕	73
第四章 项目设计与计划	90
第一节 项目设计	90
第二节 项目计划	103
第五章 项目资金管理	113
第一节 资金筹措管理	113
第二节 资金运用管理	125
第三节 资金回收管理	141
〔案例〕	145
第六章 项目组织管理	159
第一节 项目组织管理的意义和原则	159

第二节 项目经理	162
第三节 项目组织管理机构	168
第四节 项目受益人参与项目的组织形式	179
〔案例一〕	183
〔案例二〕	191
第七章 项目合同管理	197
第一节 项目合同管理概述	197
第二节 项目合同的签订	202
第三节 项目合同的履行	213
〔案例一〕	219
〔案例二〕	221
第八章 项目物资采购和物资管理	224
第一节 物资采购	225
第二节 物资储备管理	234
第三节 设备管理	244
〔案例〕	246
第九章 项目施工管理	251
第一节 项目施工准备	251
第二节 项目施工进度安排	257
第三节 项目施工的质量控制	268
第四节 项目工程竣工验收	270
第十章 项目监测	276
第一节 项目监测概述	276
第二节 项目监测的内容和指标体系	282
第三节 项目监测的方法	295
〔案例〕	314
第十一章 项目总结评价	325
第一节 项目完成总结评价	325
第二节 项目完成报告	335
〔案例〕	340

第一章 绪 论

第一节 贫困地区的经济开发和项目建设

消灭贫困是世界面临的共同任务,也是中国未来发展过程中的重大课题。贫穷不是社会主义。中国的社会制度本身就决定了消灭贫困不仅是各级政府责无旁贷的责任,也是始终不渝的一贯政策和为之奋斗的目标。在过去的 40 年间,我国政府在满足人民的基本需求方面进行了长期不懈的努力,全体人民的生活质量有了大幅度提高。特别是 80 年代初期,在全国范围实施的以家庭联产承包责任制和农产品价格调整为重要内容的农村改革,极大地激发了广大农民参与农村经济增长的生产劳动热情,农村经济快速增长,农产品产量大幅度增加,农民收入迅速提高,农村贫困明显缓解。到 80 年代中期,中国初步解决了大多数地区、大多数农户的温饱问题。这在中国是一个重大的历史性成就。

但是,农村经济的全面增长并不能自然地惠及所有农民,并不意味着所有农民的均等受益。农村经济改革也不可能有效地解决所有区域的发展问题。中国是一个幅员辽阔的国家,由于历史、经济、社会、地理等多种原因,各地发展很不平衡。因此,即使在 80 年代中期,全国贫困明显缓解的情况下,仍有一部分地区发展迟滞,一部分农民极度贫困。据统计,到 1985 年为止,全国农村人均纯收入相当于全国农村人均收入水平的 50% 以下的贫困人口仍有

12500 万人,占当时农村总人口的 14.8%,其中有近 4000 万人口年均纯收入不足 150 元,食不裹腹,衣不遮体,房不避风雨。这个时期的贫困具有明显的区域特征。贫困人口较为集中地分布在我国西部和中部相对落后偏远的山区、自然灾害多发区、少数民族地区、生态环境极端恶劣地区。这些地区自然条件较差,生产方式原始,生产手段落后,产业结构单一,市场规模狭小,基础设施薄弱,农民素质不高,交通不便,信息不灵,而且面临着巨大的人口超载压力,人口与资源的矛盾十分尖锐。更需要提到的是,这些地区与发达地区发展的差距一直在持续扩大。从这个意义上讲,能否消灭或缓解贫困,已经成为关系到中国的改革成败、政治稳定、民族团结、社会安定和国民经济长期均衡发展的重大问题。

针对这一关乎全局的重大问题,中国政府自 80 年代中期开始了有计划、有组织的大规模的扶贫工作。1984 年 9 月,中共中央、国务院联合发出了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,要求各级政府采取措施,集中力量帮助集中联片的贫困地区改变生产条件,提高生产能力,摆脱贫困。1986 年,全国人民代表大会又将扶持贫困地区尽快摆脱经济文化落后状态作为重要内容,列入了国民经济“七·五”发展计划(1986—1990 年)。国务院明确要求,要在“七·五”期间尽快解决大多数贫困地区人民的温饱问题,摆脱贫困。

为了实现这一战略目标,国家在缓解贫困方面主要进行了六个方面的工作:

一、针对贫困分布的区域性特征,以县为单位确定国家的扶持重点。1986 年国务院确定了 331 个国家重点扶持的贫困县。各省(自治区)也根据各自的具体情况确定了 368 个重点扶持的贫困县。全国贫困县总数达 699 个,占全国总县数的 1/3 左右。以县为单位确定国家和省(自治区)的扶贫重点,是按区域实施反贫困计划的基础,由此确定了贫困地区经济开发的基本格局。这种以贫困

人口最集中地区为扶持对象的作法,不仅有利于最贫困人口의 贫困问题得到解决,而且有利于贫困地区地方政府把解决农户的贫困问题与区域开发结合起来,对贫困进行综合治理。

二、调整扶贫方针、政策,设立专门机构。1986年,国家在认真总结历史经验教训的基础上,对扶贫工作的方针、政策进行了重大的调整 and 改革,强调改变过去单纯分散救济的扶贫办法,把扶贫工作的重点转向经济开发,即在国家的必要扶持下,利用贫困地区的自然资源,进行开发性生产建设,逐步形成贫困地区和贫困农户的自我积累和自我发展能力,依靠自身的力量脱贫致富。国家强调扶贫工作从按贫困人口平均分配扶贫资金向按项目、效益分配资金转变;从单纯依靠政府行政系统扶贫向主要依靠经济组织转变;从资金单项输入向资金、物资、科技、培训相结合输入、配套服务转变。为保证扶贫工作的顺利进行,国务院于1986年成立了国务院贫困地区经济开发领导小组,负责制订贫困地区经济发展的方针、政策和规划,协调有关贫困地区发展的重大问题,并领导、组织、监督和检查全国贫困地区的经济开发工作。领导小组下设办公室。各贫困面较大的省(自治区)和地、县也相继成立了类似机构,配备了专职人员,形成了比较完整的工作体系,逐层落实了扶贫开发工作的责任。

三、增加扶贫资金、物资的投入,实行有利于贫困地区休养生息的政策。1986年以来,国家在原有扶贫资金的基础上,先后增加了扶贫专项贴息贷款、牧区扶贫专项贴息贷款、贫困县县办企业贷款、扶贫专项贷款。到目前为止,国家每年用于贫困地区的各类专项资金总额已达50亿左右。这些资金有明确的使用范围和要求,主要用于扶持由地方组织的能够充分利用当地资源和能够为贫困户提供参与经济发展的生产性开发项目。此外,自1987年以来,国家每年还拿出22万吨化肥、3万吨地膜等生产物资,增加对贫困地区的物资投入。同时,为了帮助贫困地区减轻负担,修养生息,国