

# 制定农业和农村投资项目的 培训指南

---

指南绪论

中国农业科技出版社

北 京



联合国粮农组织

304.4  
386  
3

# 制定农业和农村投资项目的 培训指南

---

## 指南绪论

中国农业科技出版社

北 京



联合国粮食及农业组织  
发展政策研究和培训处

政策分析室

1986, 罗马

(京)新登字061号

本书原为联合国粮农组织农业和农村投资项目培训指南丛书《指南绪论》(FAO Guide for Training in the Formulation of Agricultural and Rural Investment Projects Documentation)。

CPP/91/13

本书中所用名称及材料的编写方式并不意味着联合国粮农组织对于任何国家、领地、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界的划分表示任何意见。

版权所有。未经版权所有著事前许可,不得以电子、机械、照相复制等任何方法或其它程序全部或部分翻印本书。或将其存入检索体系,或发送他人。申请这种许可应写信给联合国粮农组织出版司司长  
(意大利罗马 Via delle Terme di Caracalla, 00100)并说明希望

中国农科院科技文献信息中心根据共同  
联合国粮农组织协议出版

### 指 南 绪 论

译 者: 钱法根

校 者: 于凤辉

责任编辑: 王宝珍

中国农业科技出版社(邮政编码: 100081 北京市海淀区白石桥路30号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

中国农业科学院情报所印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 1.6 字数: 36千字

1992年10月第一版 1992年10月第一次印刷

印数: 1—3000册 定价: 3.5元

ISBN 7-80026-420-3/F·34

## 前 言

本指南是粮农组织开发政策研究和培训处（政策分析司）为用于其培训项目和计划而编写的。

制定农业与乡村开发项目是一项繁复的任务，涉及到各种调研分析活动，需要有广泛的技能。本指南不求面面俱到而力求阐明项目的制定是一个合乎逻辑的，有条不紊的，系统周密的过程，涉及的某些基本的步骤，在规划大型的公共部门投资项目时通常应予遵循。本指南强调充分占有并恰当利用资料以创立优良的项目设计，而不在已完成设计的项目上大作分析技术的文章。

本指南计划主要用作项目制定培训班的教材。根据所需指导的深度，本指南可分三种不同详略程度供阅读。为此，本指南共分五卷，每卷相应分述项目制定工作的五个主要的阶段，从简要综述该阶段的宗旨、途径和产出开始，然后概述完成该阶段工作的各个步骤，接着详细论述构成每一步骤的各项活动。

本指南的现行文本仅应当作初稿，随着使用中经验的积累，还将不断修改完善。开发政策研究和培训处欢迎对本指南的改进多提意见建议，特别是从事与项目规划的方方面面有关的培训计划的专业同仁们。

政策分析司开发政策研究和培训事务处处长H. Qnaix

# 目 录

|                 |      |
|-----------------|------|
| 前言              |      |
| 志谢              | (1)  |
| 指南的宗旨           | (1)  |
| 读者对象            | (2)  |
| 项目制定小组          | (2)  |
| 指南的结构           | (8)  |
| 第一阶段：项目制定的准备    | (4)  |
| 第二阶段：项目调查及初步设计  | (4)  |
| 第三阶段：项目设计       | (5)  |
| 第四阶段：对项目预期效果的分析 | (5)  |
| 第五阶段：项目文件的编写    | (5)  |
| 指南的使用           | (6)  |
| 项目制定工作的计划框架     | (6)  |
| 政策、战略、计划和项目     | (7)  |
| 通过项目实现发展        | (8)  |
| 投资项目的“周期”       | (8)  |
| 农业和乡村投资项目的典型    | (10) |
| 参考文献            | (13) |

## 志 谢

本指南是在粮农组织经济学家M. Garzia的指导下编写的。他为指南设计了结构,规划了各卷的内容大纲,协调并指导了各编写者的工作。指南的编写方法框架从粮农组织经济学家Lose L. Gaslilla在这方面的的工作中得到很大启发。

有很多人为指南的编写作出了贡献。指南的主要作者是M. Evans (注), 他撰写了第2、3、5卷的大部分、绪论的几部分并为第1卷提供了资料。第1卷是由M. Garzia起草的, 他还撰写了绪论的几部分。第4卷是由粮农组织咨询专家P. Fabre和M. Evans编写的。具体技术附件的编写者有: M. Garzia (第1卷附件2); M. Evans (第2卷附件8、第3卷附件2以及附件3的一部分), 东盎格利亚大学的S. Cross (第2卷附件2), 麦克唐纳德农业服务有限公司的二人J. R. Landon (第3卷附件1)和J. V. Harbord (第3卷附件3的一部分)。马德里大学的I. Trueba 也提供了许多宝贵的资料。M. Evans为指南承担了汇总编辑工作。

Eui Desideri协调了打字及指南文本的布局。粮农组织的图表处绘制了技术图表。Isia Osuchowska绘制了图。

指南的初稿在1985年受到了一次“实地检验”, 被用作由粮农组织和缅甸政府发起的有关农业和乡村投资项目的识别、准备、监测和评价的全国在职培训项目的教材。粮农组织在该项目的培训顾问J. Mullea为指南提供了许多有用的资料和反馈信息。培训计划的参与者也为指南提供了意见和建议, 在此一并志谢。

读过本指南部分初稿的还有: 布赖福德大学的J. D. mcArthur, 工业培训服务有限公司的S. Doherty, 粮农组织投资中心的A. macmillan和A. mitra, 粮农组织乡村开发分析组的R. J. Clark, 粮农组织政策分析司的A. Antiporta, A. Perez以及J. M. Caballero。对他们的意见和建议谨致衷心谢意。但是, 这里阐述的指南文本则完全由粮农组织政策分析司开发政策研究和培训处负责。

最后, 粮农组织还感谢各国政府、国际开发金融机构、咨询专家以及过去或现在与项目有联系的各位人士—这些项目作为本指南实践中项目制定的书面例子, 在指南中随处可见—感谢他们的合作, 使本指南的编写者能利用有关的项目文件。

## 指南的宗旨

人们常说项目制定工作是一项艺术。而完成这一任务的人选必须有丰富的经验和创造力, 因为这项工作基本上是一个创造性的过程, 难于按照某个确定的公式去完成。

一方面人们必须认识到这一点, 但另一方面也有必要向人们表明, 解决发展问题的项目途径必须有其合理性, 这一点对培训来说尤为重要。对项目制定的需求量是很大的, 但经过实践锻炼有足够能力承担此项工作的个人却相当少。因此, 项目制定工作既须教, 又须学。

注: 以前在布克农业国际有限公司工作, 现在麦克唐纳德农业服务有限公司任职。

因此，本指南的主要宗旨，是力图表明项目制定工作即使可能涉及综合繁杂的决定，在根本上也仍然是一个合乎逻辑而又周密系统的过程。更准确地说，本指南旨在澄清并明确，项目制定过程包括一系列步骤，它始于查明存在的问题与机会，最终提出一个能达到具体发展目标的项目建议，如果按正常的规划法采用建议的工作程序，则其他人就可比较容易地顺理成章，按其本来面目设计出具体项目，这一点对那些承担项目实施任务的人来说尤其有用。

旨在处理项目规划和分析的出版物比比皆是，其中许多是指南或手册一类。相当一部分是为农业和乡村投资项目编写的。但是，所有这些本本实际上都无一例外地论述一个问题，即在某个项目的具体设计或计划完成后，如何分析或评价值得搞此项目的投资。某些本本则仅仅阐述如何把这种项目评估结果编写成报告。把主要篇幅用来阐述如何完成某个具体项目的设计的出版物尚属凤毛麟角。

因而对许多从事发展计划的培训工作的专业人员来说，看来在国家、地区或部门级的规划的通用材料与有关项目分析的高度详尽的材料之间，在教材上存在着很大差距。本指南力图通过向培训教员提供创造项目计划的方法来弥合这一差距。

### 读者对象

本指南主要是为在国家和国际机构中工作的培训教员编写的，这些教员的职责就是实施有关农业和乡村投资项目规划的培训计划。本指南在组织有关项目规划的途经、方法和技术的培训时可作为引玉之砖，也可供发展中国家的计划工作者阅读，这些人的职责就是要准备农业和乡村投资项目。

鉴于大规模公共部门的项目是重点，本指南主要论述具有多个目标的项目（例如为乡村社区最贫困的阶层增加生产性就业，加速农业产量的增长以增加出口、减少乡村地区的供销成本，以及保护自然资源等）。这就要求，从许多不同的角度来考虑、发展“状况”，而且一个项目中需纳入一个以上的改进办法。这样，通常就需要有多学科的项目制定途径，由若干受过不同技术训练且有不同经验的个人组成一个小组共同工作。

### 项目制定小组

建立多学科项目制定小组的观念是本指南的基本点。因此，本指南是特地为负责领导制定小组的计划工作者编写的，项目制定的过程是一个整体，人们期望各位专家在指南的有关方面共同发挥作用。

项目制定小组应由一位组长或协调员领导，其主要工作是管理总的制定工作。通常组长直接向举办或要求兴建此项目的办公室报告工作，这个办公室在此称为举办机构。一般说来，这是首先收到制定工作阶段产生的项目建议的政府机构。对于大型项目，可能有必要有若干个部门和机构正式参与项目制定的管理，在此情况下可成立一个指导委员会。该委员会定期召开会议，在项目制定过程中审议进展情况，在政策、重点、战略等方面提出指导意见，并对未决事宜作出决定。

项目制定小组组长常常是一名职业计划工作者，可能是计划部门或项目评估机构的工作

人员。但是，小组的其他成员则不象计划管理和项目实施一样常是专业人员，而常是缺乏项目制定经验的人员。这些人是技术专家（工程师、农学家、兽医学专家），他们可能更习惯于自己动手干实事，而不习惯于思考别人办这些事的最佳途径；这些人中也有经理人员，他们可能更熟悉日常的经营事宜，而不擅长长期规划。这两种人都具有应当在项目制定中加以应用的丰富经验和知识。通过阐述这个过程的目标是什么，项目制定小组怎样一步一步地实现这些目标，希望本指南能帮助那些不常参与规划工作的人弄明白，他们怎样才能做出应有的贡献、在何处作贡献。

因此，可以推定的是，项目制定小组成员通常是可能参与项目实施的各种机构、组织和政府部门的正常工作人员（或者负责解决有关特定的发展问题的人员）。在项目制定的某些方面有专长的外来咨询人员，也可以当组员或聘为一般性顾问，但本指南主要不是针对他们的，因为他们对其涉及的事宜应当早已了如指掌。

确定本指南的方法时采用的途径来源于这样的信念，即好的项目制定工作要求所有的组员都对其他组员每人提出的项目设计建议的基本理由能有所理解。不能指望反映某人的特有知识或信息的某个特殊的观点或者某位专家的详尽技术论点能广泛地为人人都理解，但涉及的关键原理都必须为有关人员都接受，这一点十分重要。对已予考虑和已获悉的意见进行结构性交换可减少决策风险，避免只有一个项目目标、一项规划标准或一种技术观点垄断项目的选择和设计。也就是说，实现理想的结果的替代办法甚至可能是较好的方法，一般都会得到重视。

总之，组员们不但需要在技术上合格、有适宜的经验或能充分代表某一重要的利益集团，而且也对从事的工作有兴趣、有热情。其他理想的品质有：思想开放，愿意听取别人的意见，能灵活解决问题，掌握多种计划技能，有良好的交往能力。组员们应当辛勤地工作，准备承担大量的实地工作和细致的分析，同时参加重大政策的讨论，尤为重要，他们必须有充分的时间全身心地去完成承担的任务。

## 指南的结构

指南的一大特点是其分阶段排列有序、逻辑严密的结构。每一阶段均有计划地得出具体的、明确的结果，诸如决定、成套的数据或一致同意的设计战略，这些结果在以后的各阶段中将得到应用。当然，这种系统的“积木块”式的途径在许多方面是很理想的，但是睿智的头脑和眼力应使它在许多不同的项目中都有用处。

目标是：

- \* 鼓励项目制定小组从了解整个项目的情况出发着手工作（而不是从某一具体的方面着手），以利于整个项目制定工作的计划与组织；
- \* 强调在分析项目情况时必须合乎逻辑，前后一致，以鼓励项目制定小组弄清楚因果关系；
- \* 鼓励项目制定小组将观察到的过程和活动分解成各组成部分后加以分析，以便认识综合项目的情况。

农业和乡村投资项目的制定可分为五个阶段，涉及从开始简单介绍项目的意图到提交供

实施的全套计划等一系列主要活动。这些阶段见图1，其中实线为进展的主路线，虚线表示前一阶段可能出现重复，有时，如果某一具体阶段的结果不理想，这种重复是必要的。

本指南以后每一卷相应论述一个阶段。每卷中的每一阶段又分解成若干步骤(编号为1.1, 1.2等等)，每一步骤又分解成若干次活动或子步骤(编号为1.1.1, 1.1.2等等)。在主件的讨论部分以后的概述中提供了承担每个步骤的实用建议同时，对多数步骤还就项目制定的实际任务中涉及到的原理进行了一个或多个应用实例说明。在这些实例中出现的略图、图表等尽可能地保持在项目原始文件中出现的原样。

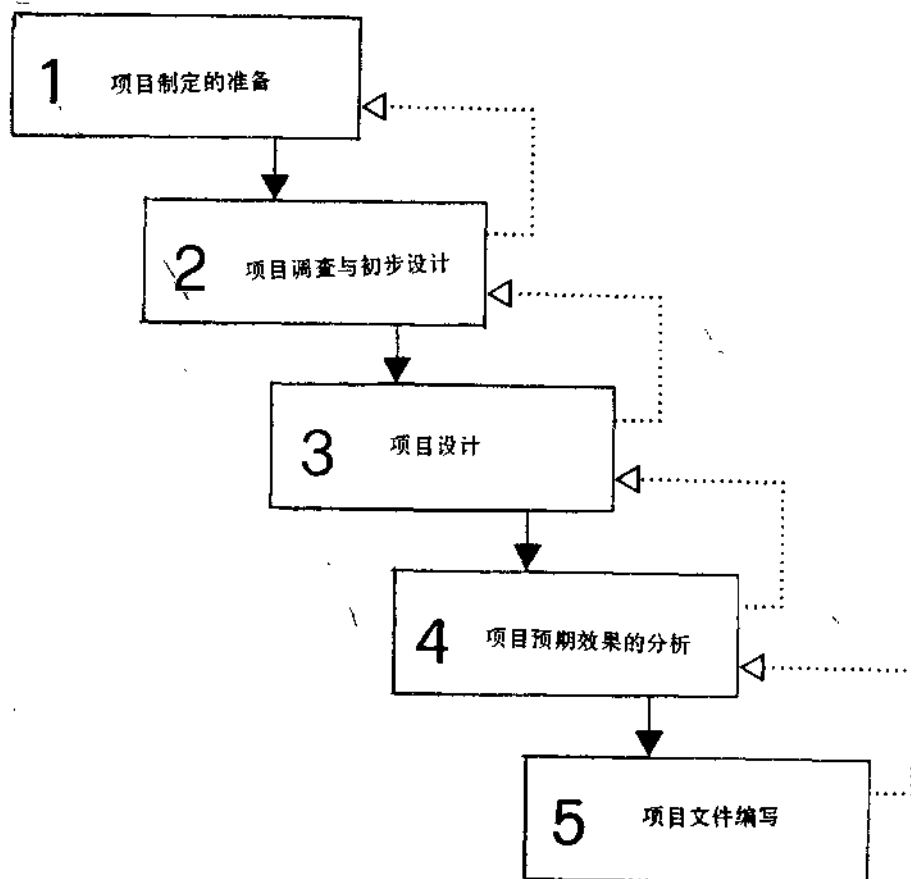


图1 项目制定的阶段

本着简要同时又是全面地了解项目制定全过程的目的，下文对各阶段逐一作一简单介绍。

### 第一阶段：项目制定的准备

本阶段的着眼点是完美地制定项目而准备根据时所需要的各项活动。本阶段的起始点是由举办机构拟定某种文件，简要说明项目的构思并要求进一步开展工作，以了解是否可设计成一个合适的项目。然后指派一个小组协调员，任命小组的其他成员，拟定职责范围，安排好行政管理事宜。这项准备工作通常包括，初步确定拟议中项目的总目标，暂时划定项目的地理区域界线及涉及的部门、机构、目标群。在此基础上，为项目的制定拟定一项工作计

划。工作计划把各项任务分配到各组员身上，确定一个后勤框架，制定一个协调行动和向指导委员会报告工作的时间表。然后项目制定小组着手工作（第二阶段）。

## **第二阶段：项目调查及初步设计**

本阶段的工作包括：对项目地区的情况作诊断分析，分析对象也可能是分部门，也可能是业经同意列作项目重点的目标群（注）。目的是评估发展潜力和障碍，确定可能的行动路线，制定合适项目的规范标准。对有关国家（或地区）和部门的事宜进行背景调查，对项目地区和（或）分部门本身的主要特色进行初步检查。搞清构成项目的社会经济制度及关键因素的显著特点，并对今后可能出现的项目情况的重大变化进行评估。

此后情况发展的特点是，查清各种缺陷、机会、由关键问题造成的障碍，勾划出概括的行动路线。项目制定小组在第二阶段的最终任务是就项目的初步设计提出建议，指明项目的主要内容，如地点、参加者类别，主要活动、规模、时间安排、组织结构、管理体制、费用概算以及对项目生命力和风险暂时的评估。此时应提交一份临时性的项目报告。这通常需要得到计划部门的正式批准，然后再进一步开展项目的制定工作。

## **第三阶段：项目设计**

在第二阶段末，可能会建议对项目地区和（或）分部门作进一步详细的调查，完成后即进入第二阶段，更详细地确定项目的具体目标。然后是设计项目的各个组成部分（亦即项目的主要单项活动），用一致同意的计划标准，促进从各种可行的设计中选出最佳的设计。一般说来，这些设计要比第二阶段提出的设计更加详细，但到底到什么程度要取决于项目组成部分的性质、以及举办机构为了能对项目的资金筹措提出建议而需要的条件。

在组织项目的结构和对项目的管理作出安排时，必须注意如何错开项目各组成部分的实施时间并制定出详尽的实施建议。这一阶段的最终工作是，对各组成部分的成本作出概算，并汇总成一份项目总成本的完整明细表。需要时，应提出一份资金筹措计划，说明项目的各项开支如何落实。

## **第四阶段：对预期效果的分析**

对第三阶段设计时预期的项目成果进行彻底的评估，是项目制定工作的重要组成部分。一般说来，判断拟议中的某一项目总体上可能有益或者有害到何种程度是采用的标准，反映出对财务、经济、社会 and 环境的种种关心。首先，应以与项目直接有关的力量（如：个人、团体、组织）和整个国家的观点，对项目的利润率作出估算。然后，应通过对社会关系和经济组织变化的分析，采用与收入分配、就业、服务机会等相对福利有关的标准，对社会条件的预期影响作出评估。必要时，还要就项目对自然环境可能产生的影响进行考虑。

## **第五阶段：项目文件的编写**

制定项目的最后阶段的产物是一份项目文件，让政府和资助机构能考虑对此项目的计划、审批和帮助是否适宜。项目文件应成为制定实施计划和安排资金的坚实基础。编写项目文件的第一步是拟出文件提纲。对此应作仔细的研究，因为这一步必须符合资助机构提出的

注：以地区为基础或以分部门为基础的项目的区别以及目标群的概念在本卷下文内讨论。

具体格式。组长通常负责编写报告的主件，附件材料则由工作小组起草。报告草案应交有关部门和个人传阅并征求意见。项目文件的最终文本提交给项目举办机构，则是项目制定过程的终结。

下面的这层流程图说明了整个项目阶段和步骤的顺序，以及各阶段主要成果的简要小结。

## 指南的使用

本指南阐明了项目的制定过程，在此过程中，一系列的项目“选择方案”（即各种可能替代的设计）初步缩小范围。最终选定某一方案是特定条件下的“最佳”方案。然后将选择的途径演绎成一个详尽的项目计划。

从广义上说，这是作投资决策时必须遵循的方法。然而，这并不是说，此后采纳的实施计划就得是固定的，一成不变的。以便在项目设计中允许在实施过程中有一定的灵活性。实际上，这就是说，各机构在实施过程中就分担责任和资助活动达成的种种一致意见，不应不适当地妨碍项目管理者作出改变的能力。根据情况的变化和项目的最新经验教训，有时可能需要重新确定项目的目标，变换活动的成分，改变组织和管理结构，重新配置资源。

很明显，在怎样实施某个项目上保留高度的灵活性有其优点，但同时也有其缺点，这就是，项目在今后所需的资源承诺上有很大的不确定性。那来，项目设计的灵活性以何为宜呢？这在很大程度上取决于项目的性质及其目标。带有重大的有形基础设施与先进技术子项的项目，一般几乎需按“蓝图”来设计。另一方面，需要受益人积极广泛地参预且经济行为或社会态度普遍得到改变的项目就难以按此种方法设计。

因此，人们常常认为，主要目的是让乡村的贫困者受益的开发性项目，大多应按被称为“过程”的途径来测定，这确实是一种边干边学。需要强调的是，项目建设应分阶段实施，每一阶段时间较短、界限分明，并在针对地面向政府工作人员和受益者大量开展培训或在职培训，辅之以技术援助人员的投入。目标是通过应用研究试验和适当的鼓励，确保有关各方的参与，以检测出新技术、组织结构和交付方法等。对结果要作定期的回顾，并在滚动预算内作相应的财务调整。从根本上说，这是一种适应性的而非规定性的项目制定途径，它在实施前对项目的某些组成部分能计划到什么样的详细程度是有其局限性的。

制定项目并非易事。必须对大量的资料进行审查、整理和有选择地进行分析。必须广泛地征求项目受益对象及与之密切合作的各种力量的意见，并在与上级计划部门的意见可能相悖时注意协调平衡。需要知识和经验丰富并能实际操作的各类人员共同努力以创造有益的成果。本指南中介绍的这一途径主要依据的是积累的经验，这里所说的项目制定过程的结构比起现实来已经大大简化了。实际上，各步骤之间的界限不可能这样分明，次序亦不总是这样有条不紊。鉴于此，本指南的使用者必须始终审时度势，把本书介绍的一般性程序变成适用于自己的程序。

\* \* \*

注意：在项目制定过程的每一步骤的说明前，有一张虚构的多国制定小组成员工作图。这绝不表示本指南是专为国际小组准备的。相反，本指南主要是为当地的计划小组服务的。图表内项目制定小组由多国成员组成，仅仅是想说明本指南是供许多国家的计划工作者使用的。

注：例如，参阅1984年粮食组织出版的《乡村贫困者受益的开发性项目设计指南》。

## 项目制定工作的计划框架

虽然项目制定工作从性质上讲是一项有时间限制的活动，并有非常具体的目标，但它也是内容广泛的发展计划的连续过程中的一个组成部分。

### 政策、战略、计划和项目

各国政府通常以政策声明的形式来阐述其经济发展的总目标。这些政策声明规定出要达到的主要目标以及认为可以接受的资源所有制和管理的经济组织形式。典型的发展重点包括：国民产出增长较快、乡村贫困状况好转、支付平衡得到改善、内部销售较畅、基本商品的价格较稳定等等。政府为实现这些目的而确定的关于应如何组织社会或社会应如何自我组织的意向或倾向，常常在涉及诸如各部门鼓励发展的经济企业的类型（国家公司、合作社、私营公司等）、允许什么样的国内外经济成份参与这些经济企业、官方对市场与价格应调节到何种程度等方面的指导方针或规章制度中加以表述。

因此，经济发展政策主要应关注三件事：

- (1) 说明发展在改变国家条件、经济状况和人民的福利方面有何作用；
- (2) 确定或重新肯定资源管理所有制、获得资源和控制资源的配置，以及资源分配利用后所得收入的原则；
- (3) 确保个人和机构都有按理想的方式动员和使用资源的动力。

这种关于经济发展的终极目标和含义的政治陈述实质上是计划实践的基本的工作范围。为此，一项新的公共部门的项目建议的首要要求是必须与正式的政府政策相一致。同样重要的是，政策环境可能对项目的实行造成影响，在项目制定过程中应予以仔细评估，而政策环境是由经济发展政策手段形成的，诸如控制兑换率、调节价格和利率、税收和补贴、贸易限制、商业许可证、商业规则等等。

政府推动经济和社会沿着政策声明中阐明的目标的行动计划是一种战略。这要考虑到目前国内情况和所处的国际环境条件，对可能存在的资源进行评价，并说明政府愿意看到这些资源怎样被用来达到具体形式的增长和发展。人们或许可把战略当作一种“比赛计划”，意识到赢得比赛的办法可能不只一种，但要力求选择成功机会最多的途径。

发展战略通常要沿用相当长的一段时间，而且基本上要为计划工作者提供总的指导方针，以规范其在具体部门的具体工作。为此，一项农业部门的战略可能会表明这样一种意向：为了将更多的资源用于提高次要粮食作物的产量，必须少强调扩大水稻生产。农业部门的战略也可揭示决策者的愿望：通过逐步豁免出口作物的税收，增加外汇收入，以鼓励增加生产。

在大多数发展中国家，总的经济政策和战略是以国家发展规划（Plan）的形式具体阐述的。常见的方式是制定一项五年计划，在计划期间内定期进行审查。这种计划为规划国内和国内外之间的资源流向提供了一种衡量的框架。对产出确定数量化指标，而对所需的相应投入亦计算出了数量。

在财务上，外国投资的需要量与对公共部门的承诺量之间的预测差额，即是期望的外援规模。国家发展规划的一个重要特点是常常编有政府愿意资助并希望得到援助机构帮助的重大项目的“清单”。除了中期（例如五年）发展规划外，实际上所有国家都编制年度开支计

划，对翌年计划给各项活动分配的公共资金（且常常还包括资金来源）进行具体说明。

发展规划既不是预报（亦即对今后最可能发生的情形作出的“最佳推测”，也不是预测（亦即对某些可变因素改变后若干特定的经济可变因素会发生怎样的变化的有条件的声明）。实质上，规划是关于当局希望实现什么和怎样实现的技术声明。因此，在独立的观察者看来，规划比起过去的实迹来往往往过于乐观。规划也可以是政府内外的某些利益集团就资源配置达成的某种妥协。同样，这种规划在局外人看来也许不尽合理。但是，政策声明作为权宜之计，对某些问题可能不得不模棱两可，或者有时甚至还自相矛盾，而公诸于众的发展规划至少必须在假定的经济行为和资源拥有量等方面是前后一致的。

国家发展规划总是要分解成一系列部门规划的，其中农业规划通常很突出。农业规划又可包括若干分部门规划，如灌溉规划、畜牧规划、粮食作物规划、经济作物规划等。农业部门规划及其分部门规划中提议的各项活动常常以一系列计划的形式出现。这些计划可以是正在实施计划的延续，也可以是新计划、每个计划是一个或几个行政管理部門的明确的责任，并有单独的预算。对某项计划内的各项活动通常不作逐项评估，因为它们的作用是密切相关的。为此，灌溉部门可能会在一项小规模疏通河道的新计划上分到经费和人力，而农业部门则可能在其还在实施的防治病虫害计划中得到额外的经费。

### 通过项目实现发展

一个项目通常可定义为：为了在规定期限内取得特定成果而按具体方法组织动用一定数量的资源的一项计划。它是进行规划和预算的一个有用的概念单位，亦有助于对发展的管理。项目的主要特点是它有一个开发阶段，在此阶段内着手开展一些新的活动，随着这些活动按规划的水平或尽可能接近规划的水平起作用时即进入项目的实施阶段。许多实施中的计划的很大一部分就是把资源承诺给目前已进入实施阶段的成熟项目（包括设备的更新，这些资产安装于开发阶段，现已磨损）。计划以外的其余部分则可能是一系列处在开发阶段的新项目，这些项目实际上成了计划的组成部分。但是，不是多数至少也是许多部门的规划既包括计划（可由若干小项目组成），也包括项目，这些项目规模大到足以单独存在，有单独的预算，有时还在单独的管理部分。

过去，国际开发援助机构很喜欢提供以项目为基础的资助，但近年来，它们越来越习惯于对实施中的分部门计划按“时间段”提供资助，并且以“专项贷款”的方式提供较笼统的预算支持。

项目与政策、战略、规划和计划间的关系如图2所示。

### 投资项目的“周期”

一项投资项目就是创造固定资产的一项行动计划，亦即是储备生产资料 and 人力资源，以促成货物与服务的流通可以用作提供消费品的资源转用作为以后生产消费品的各项活动，意在提高今后的消费水平或者从质量上达到不同的消费方式。投资项目是发展规划的核心，是经济发展的“基石”。从全部的投资计划中可以看出计划部门期望能动用的国内外储蓄的规模。

注：其他类型的项目例子有技术援助（提供特殊的知识和专家服务）和维修保养（暂时提供经常投入以保持某项工程的运行）。

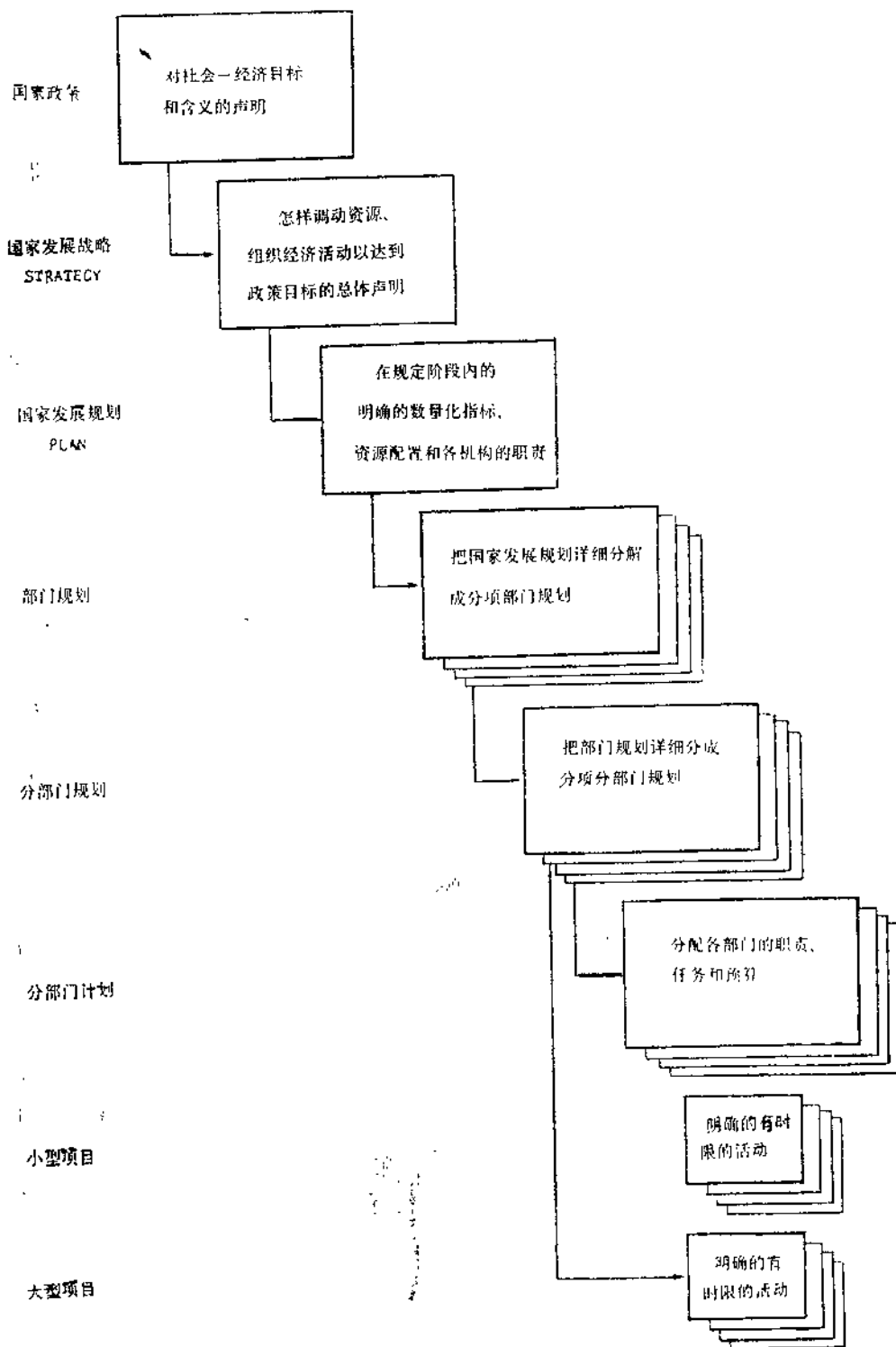


图2. 规划等级示意图

在部门发展规划中确定的广泛的投资指标内，任何时候都有许多种不同的使用投资资源的方法。从选择应予遵循的投资方法、制定必要的投资计划、然后到进行实际的投资这一过程通常称之为项目“周期”）。

许多国际开发援助机构把项目周期分作五个阶段：

- (1) 鉴定——全过程的开端，按照特定时间和地点的发展要求，确定最需要什么样的项目；
- (2) 准备——详细地设计经鉴定的项目，以便妥善地确定该项目所需的一次必要的投入；
- (3) 评估——对经准备的项目进行仔细的分析，以确保该项目达到有关的投资和规划标准，对项目的实施进行了充分的安排；
- (4) 实施——将评估通过的项目计划付诸实施。正是在实施阶段，前几阶段从理论上承诺给该项目的资金，要通过物质资源（水泥、钢筋、机械、技术人才等）给项目的有形转让而实实在在地投资出去；
- (5) 监测与评价——对项目实施中取得的进展进行追踪，对项目的影响作出评价。

与这些阶段相应的有一系列的项目文件。最常见的由国际机构或代表国际机构编写的文件是：第一阶段结束后提出的项目鉴定报告或预可行性研究报告，第二阶段的项目准备报告或可行性研究报告，第三阶段的评估报告，第四阶段的执行计划或详细工程研究报告，第五阶段的项目进展报告、项目竣工报告、后评价研究报告或影响评价研究报告。

在项目周期内，这些机构通常要作两次重要的投资决定：

- (1) 在项目鉴定完成后，需使有关当局相信，概述的项目建议具有充分的吸引力，在项目准备阶段为进行详细设计而可能考虑进一步花费些规划资源是合情合理的；
- (2) 在项目评估完成后，需使有关当局相信，在项目得到批准取得投资前，项目的详尽计划确认项目是理想的、实施是可行的。

关于项目周期的上述概念用图表描述如图3所示。

但是，本指南涉及的主要不是国际组织的项目内部处理程序，而是每个发展中国家的国家机构的投资规划做法<sup>[注]</sup>。因此，本指南对项目制定的阶段采用不同的术语，我们希望，这种术语本身一目了然并不含糊其词。在本指南中项目周期的有关组成部分，区分五个阶段的不同名称见图4。

项目制定是本指南的主题，它包括从项目鉴定到项目准备阶段的整个过程。虽然实际上在调查与初步设计阶段和设计阶段之间可能会出现一个停顿期，此时规划部门确定是否要把项目制定工作进一步进行下去，但本指南把整个过程当作是创造性活动的一个连续统一体。因此，当项目从最初的构想演变成最终的实施计划，每进展一步就变得更详细、更周密。

### 农业和乡村投资项目的类型

从项目制定小组必须开展的调查和设计活动的种类看，农业项目可分成两大类：

注二：例如，参阅粮农组织文献《农业投资项目的准备》，粮农组织投资中心技术文件之一，1985年版第2页。

[注]：但对图3所示的项目周期有所了解是非常有用的，因为公共部门的大项目（本指南主要涉及的那些项目）不可避免地都需要外来援助。

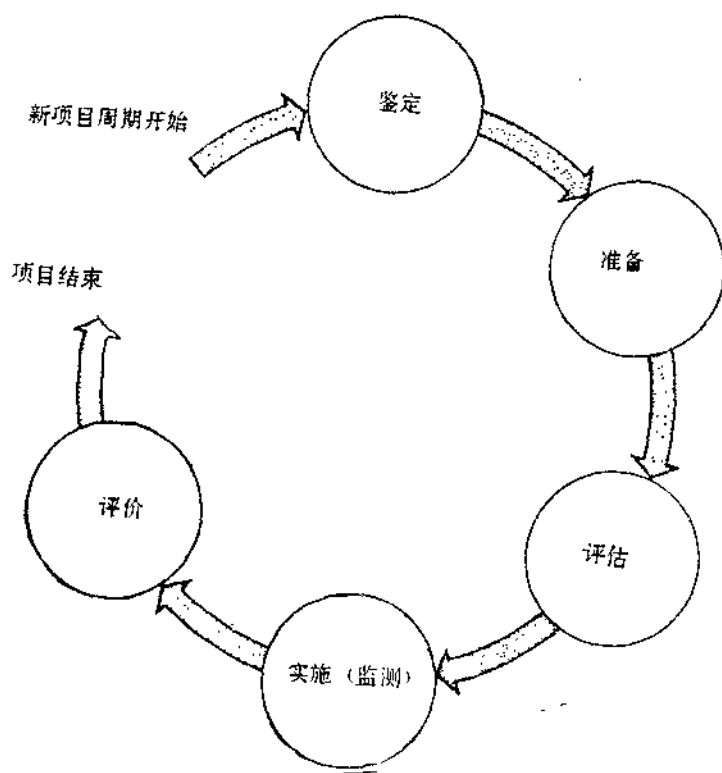


图3. 经常描述的项目周期图示

- (1) 以地区为基础的项目，这类项目的各项活动限制在某一具体的地理区域范围内，但活动本身可能会涉及到一个以上的经济部门且常常涉及几个农业经济的分部门（比如河川流域项目、土地垦殖、乡村发展项目等）；
- (2) 以分部门为基础的项目，这类项目的各项活动限制在农业或乡村经济的一个、二个分部门，但可在若干个地理区域甚至全国的大多数地区执行（比如农作物研究推广项目、营销项目、家畜卫生控制项目等）。

如果项目的宗旨首先是保障某一部分人是主要的受益人，那末，无论是哪一类项目都可以团体对象为基础。

在项目制定过程中开展工作的种类在很大程度上取决于上述的项目类型。为此，虽然总会有例外，但归纳下述几点通常是成立的：

1. 在制定以地区为基础的项目时，对自然资源（气候、土地、水）、现存的定居方式和基础设施的调查和评价起着决定性的作用，因为正是由这些因素基本上决定了项目选择的组成部分。一旦项目的总地点得以确定，项目的实际地界或多或少自身即甚明了。因为它必须严格遵守地面上天然和人为的区域的有形构造。另一方面，对于以分部门为基础的项目来说，对自然资源、定居和基础设施的调查在项目制定中常常没有那么重要。相反，人们的注

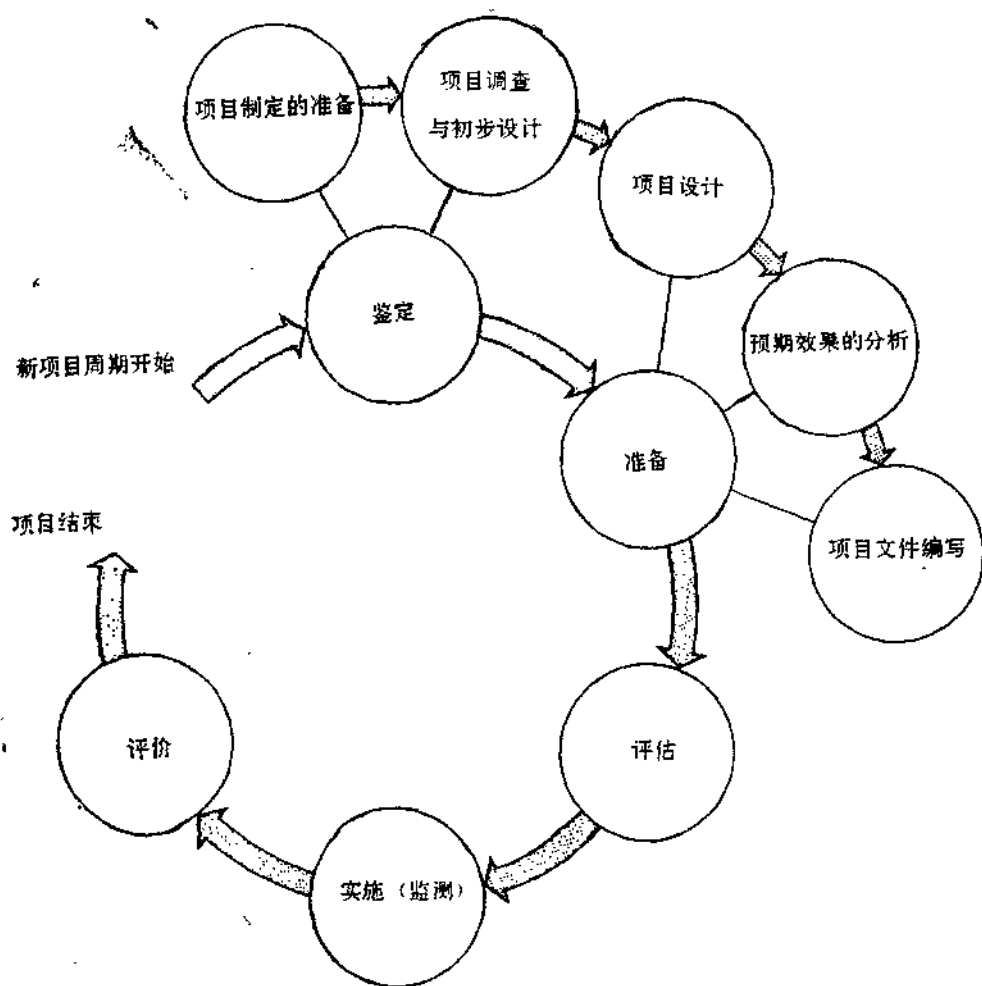


图4. 本指南项目制定阶段说明与传统的项目周期说明之间的关系

意力主要集中在对具体活动负责的机构及其为有关分部门提供服务的质量和程度上。

2. 在制定以地区为基础的项目时，所需投资的规模通常较易估计，因为在很大程度上，在选择项目地区时已预先确定。在投资规模搞清后，开展新的生产活动或改进现有的生产活动所需的投资额就可很容易地按每公顷或每户为单位算出。但是，对以分部门为基础的项目，对投资要求作出概算通常要困难些。投资需求可能取决于具体服务的用户数量，但用户数量又可能取决于现有服务的可供量以及服务经验与用户交往的潜在能力。因此确定投资水平的关键因素看来是分部门支持机构吸收新技术、发挥更多的职能和扩大其行动的能力。

3. 对以地区为基础的项目特别是多部门的项目来说，项目制定小组的一项关键事宜是如何做好参与项目实施工作的各机构间的协调工作。参与项目实施的机构一般会有若干个，在项目地区，它们之间的行政联系可能较差。或许须在下述两点上作出选择：

(1) 建立一个本身有预算的新的具体项目的发展机构，或者通过现有各机构的决策结