

制定农业和农村投资项目的 培训指南

1

项目制定的准备

中国农业科技出版社

北 京



联合国粮农组织

F304.4
386
1

制定农业和农村投资项目的 培 训 指 南

1

项 目 制 定 的 准 备

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

本书原版为联合国粮农组织农业及乡村投资项目培训指南丛书第一阶段《项目制定的准备》(FAO Guide for Training in the Formulation of Agricultural and Rural Investment Projects)

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。未经版权所有者事前许可，不得以电子、机械、照相复制等任何方法或其他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）并说明希望翻印的目的和份数。

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

项 目 制 定 的 准 备

译 者：于凤辉

校 者：钱法根

责任编辑：张 峰 王宝珍

中国农业科技出版社出版 (100081 北京海淀区白石桥路30号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

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：2 字数：47 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：3.50元

ISBN 7-80026-421-1/F·275

目 录

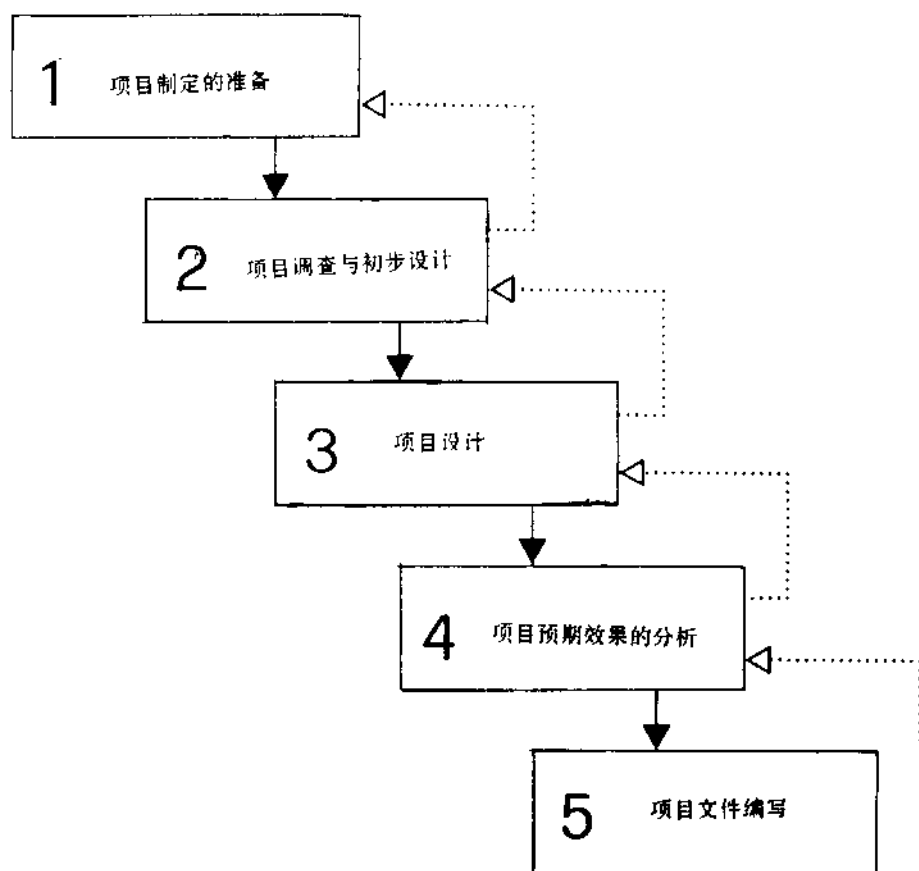
	概述.....	(1)
1.1	职责范围的制订.....	(3)
1.2	制订项目组工作计划.....	(7)
	第一阶段小结.....	(14)
	附录一：起草项目制定职责范围的注释.....	(15)
	附录二：利用网络分析制定工作计划.....	(18)

第一阶段

项目制定的准备

概述

制定农业及乡村投资项目需要多学科的合作，为了达到规划的目标，需要调动各种技能和资源，并规划许多与之有关的活动。因为项目的制定，必须在一定的时间和可以利用的资源范围内进行，所以，一定要在项目制定的初期就把潜在阻力找出来，并且打好基础，以保证项目的制定尽可能顺利地进行。



第一阶段的目的

这一阶段的目的是为周密有序地制定项目做准备，即完成全部必需的安排（财政的、行政的和后勤的），以保证能有效地利用时间和资源来制定项目。

主要成果

这个阶段的主要成果有：

- * 成立项目制定组和做辅助安排
- * 列出项目设想（即基本目标、可能的活动和“范围”）
- * 规定项目制定的职责范围
- * 制订出项目制定活动的实施计划

建议的途径

这个阶段产生的职责范围是决定工作的大范围。也可以作为衡量项目制定组工作成效的尺度。职责范围必须详细，足以让项目制定组成员清楚地知道他们的工作应该产生什么结果，但是不必象预定项目设计一样详细，详细程度主要取决于项目制定是仅处于项目设想阶段（即第二阶段的开始），还是已处于项目初步设计阶段（即第三阶段的开始）。

项目组成员，特别是组长，要尽可能参加制订工作计划，这将保证他们开展这项工作的特殊专业要求得到考虑（例如，土地使用规划者能有充足的时间考虑雇用当地的土壤调查助手），使工作计划具有可行性。这样也鼓励项目组成员坚持工作计划，因为这是他们集体磋商的产物。

每个步骤的简要介绍

项目制定的准备有两个步骤：

1·1 职责范围的制订

步骤 主办机构的工作人员，特别是项目组的高级成员应该从以下方面考虑项目设想：

- 设想的项目目标；
- 项目组应该考虑达到目标的替代途径；
- 可能参与的主要组织和机构。

这一步的主要结果是使项目设想勾划出初步轮廓，即暂时规定项目的地理位置、分部门活动、机构的责任和受益范围的“界限”。这一步的主要目的是在可管理的范围内进行调查工作。

然后确定项目制定的职责范围，决定项目组成员，做出必要的后勤、行政、财政方面的安排。

步骤 1·2 工作计划的制订

项目组长与指定的项目组成员协商制订项目工作计划，该计划包括：

- 项目组成员应该承担的任务（单独或合作完成）；
- 确定各项任务开始和完成的时间，制订检查工作进展的时间表；
- 与主要有关机构商业活动安排和报告程序。

工作计划的详细程度和职责范围的制定，都取决于项目制定的进展情况。

*

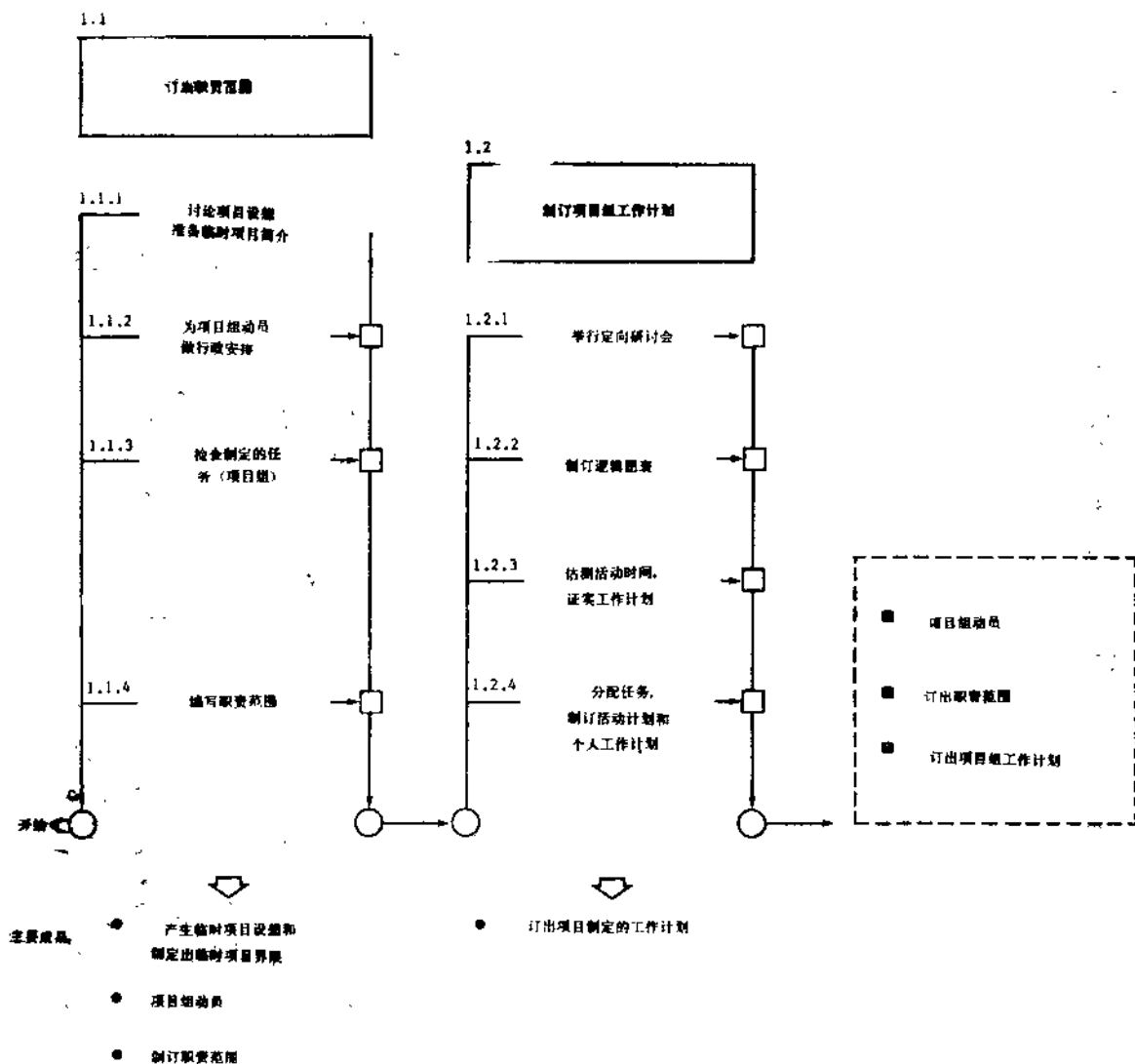
*

*

本指南以后各章节还将更详细地解释上述各步骤，同时推荐一些可行建议，这样可能有助于缺乏经验的项目组进行工作。

下表为第一阶段每个步骤的内容、主要活动及其成果。

项目制定的准备



1.1 职责范围的制订

制定项目的第一步是为项目组确定一个清楚的职责范围。虽然各个国家和机构有不同的程序, 但主办机构草拟一个初步的职责范围是个好方法。这个职责范围草案由项目组自己精心拟订并定稿, 然后提出主办机构 (也可能在第三阶段前由筹委会) 批准。

1.1.1 讨论项目设想, 准备临时项目简介

如前所述, 项目制定首先遇到的问题是项目“设想”, 换言之, 就是人们普遍认为在某地区需要某类项目, 而且值得投入资源和时间进行调查以确定建议的草案能否产生有益的效果。

项目设想有各种来源，例如：

- 对国家发展和农业部门计划中的新目标或政策变化的陈述；
- 农村地区的普查与调查（自然资源，人口分布，耕作措施，营养水平等）；
- 农村社区对地方政府机构和政界领导者的要求；
- 特定问题的日益严重，如粮食越来越紧缺，薪柴日益不足，一个地区的平均收入比其它地区越来越低，挣创外汇的能力日益下降等；
- 规划或执行其它项目的经验；
- 对特定部门或地区投资机会的综合调查。

许多人认为，项目设想一般来说是政府的某个特定部门或机构的工作，而实际上，主办机构可以做这项工作，或者，由财政部或中央计划单位承担

1.1.1 节工作的主要目的

使项目设想更精确，以便为项目组制定初步职责范围，这意味着须就下述各项作出一些暂时决定：决定项目所期望的目标，主要相关活动的种类及项目“范畴”，即大概的地理位置、可能的分部门（畜牧、渔业、灌溉等）重点，可能参与的主要组织、部门、机构、企业、团体等，以及由谁确定主要目标群。

这项活动，一方面要保持项目概念的灵活性，而不至遗漏推断出的任何可能重要的地区、部门、机关或目标群，另一方面要使调查在有限的时间和资源内进行；要同时满足这两方面的要求是这项活动的难点。

地理界限

项目选在何地进行，范围应该多大？选中一个地区可能是对另一个地区的否定。区域的政治因素是不可避免的。同时，项目地理位置的选择也常常决定项目其它成分的大概性质——投入的种类和水平，主要参与的部门，受益的目标群。所以，选择项目地区必须非常慎重。

分部门和机构的参与

如果项目设想的地理界限很强，那么就不能立即明确可能涉及的部门和机构，特别是在有关地区成分复杂、开发可能性很大的情况下。另一方面，也可以专门为分部分（如油籽生产）或机构（如农业开发银行）勾划项目设想，在这种情况下，可以不决定这一阶段的地理范围。

涉及的目标群

项目设想可能与确定的目标群（如无土地劳动者、农户的女户主、半干旱地区的牧场主）有关，或者不以这种意义区别对待。围绕一个具体的目标群的需要所设计的项目，可能涉及几个机构，而不只是一个分部门的许多地点的活动。

临时项目简介和初步职责范围

当主办机构决定进行项目制定时，它应该指定一名高级官员负责准备项目简介、确定初步职责范围以及作必要的组织安排。

初步职责范围要反映主办机构的高级官员同有经验的项目制定者之间关于项目设想的讨论结果。它将为项目组起初步介绍作用，并应该包括下列诸点：

- 弄清发展问题的性质及其解决的重点；
- 广泛的项目目标和怎样使项目目标与国家总发展战略一致；

- 主要项目成分的既定决策或供项目组考虑的有关项目成分的建议；
- 有关项目地区、分部门、机构或目标群的既定决策或供项目组考虑的建议。

1.1.2 为项目组动员做行政安排

组织方面

项目成分确定之后，讨论的重点就转向组织方面，应该考虑下列诸点：

- 主办机构的哪位官员全面负责制定项目？（这位高级官员应该同时兼任项目指导委员会主席）；
- 谁是专职项目组长或项目组的协调员？
- 谁是专职的项目组成员？
- （如果需要），哪些部门或机构将参加项目指导委员会？
- 何时开始制定项目，有无任何特定的计划？
- 项目组以哪个部门或机构为主？
- 制定项目的行政支助主要来自何方？

从始至终保证制定项目所需要的行政安排，是项目组长们的责任，通常包括：

1.提名，任命，调任：

- 项目组成员
- 外部聘请的专业技术顾问和专家
- 秘书和辅助人员
- （项目地区已定时）负责安排与当地项目级团体会见的联络官
- （如果需要）项目指导委员会成员

2.提供办公设备和基础设施

- 项目组办公室和辅助人员办公室，包括一个大会议室和档案室（如有可能应该邻接）
- 办公设备和文具（如电话、打字机、复印机、微机、计算器、纸张等）；
- 交通工具（车辆和司机）用于城镇交通和考察。

3.经费

- 项目组成员和辅助人员的薪金
- 特别顾问和临时辅助人员的开支
- 其它服务费和供应物品的预算及现场作业支出预算

项目组的组成和规模

项目组的组成，即其各类人员的技术资格、专业和职业经历、目前工作或职业，主要取决于临时项目简介所设想的项目性质和1.1.1节活动中所确定的职责范围。项目组的规模主要根据项目预计的各种活动的数量而定。

项目组的组成和规模还部分的取决于项目制定的进展情况。在调查和初步项目设计阶段（第二阶段），项目组人数相对少些（包括组长最多5人），但其人员要尽可能的包括各种专业、技能和经验。由于项目尚未超过“设想”阶段，不要限制项目组成员的技术构成范围，从而忽视了项目地区或分部门的替代发展战略，另一方面，由于制定项目的第二阶段，

项目组内部需要充分交流意见,也需要与当地人进行广泛的讨论,因此需要限制项目组的规模(5个人加10个司机正好坐满1辆吉普车)。

而项目设计开始时(即第三阶段开始),项目的活动或组成则应十分明确,以便更准确地确定所需的专业技能;为了更详细地设计项目成分,也需要更深的技术知识。因此在第三阶段,项目组的规模比第二阶段大,除了原有的综合学科的专家外,还需要许多具体学科的专家。

任命项目组长是一项极为重要的决定,因为制定项目的成败通常在很大程度上取决于组长的能力。组长应该有经验(最好是能推动项目发展的活动型人才),有足够的资格领导其它成员,能与不同背景不同资历的人友好相处,并且是消息灵通的人。

正如在本指南绪论中所指出的,项目组的“核心”应该由部门、机构、组织中调来的对项目有兴趣的人组成。许多发展中国家都缺乏经过培训的人员,主办机构常常难以得到推荐到项目组工作的人,因为这些人的领导不同意他们暂时离开当前的工作(这往往需要很长时间,在制定项目的准备阶段应允许这样做)。可以聘用顾问代替那些不能到位的固定工作人员,或请他们提供有关部门或机构几乎无人具备的特殊经验或技能。

1.1.3 检查指定的任务(项目组)

在此阶段项目组已经组成,在实施工作开始前,根据临时项目简介和初步职责范围熟悉任务,通常包括下述方面:

1) 收集与项目有关的数据和文件(向外单位索取信息时应该具体,仅限于现存的概述性数据,不要要求合作单位进行费时的数据检索或准备新材料)。

2) 向主办机构的主要代表、其它政府部门、组织、机构和个人进行咨询,这些人的职责使他们具备与项目有关的具体知识或重要观点。如果外来财务机构已经参与,项目组一定要与他们见面。

3) 列一个初步的“问题大纲”。根据书面研究和对项目设想有兴趣的机构和人员的咨询,项目组初步确定在第二阶段现场作业期间应该优先解决的重大发展问题和难题。例如:也许人们已经弄清楚,在设计的项目区内作物产量低的真正原因,主要不是由于灌溉系统缺水,而是因为种植者之间水的分配不均以及农场用水效率低。或许项目组已知道,人们普遍认为,如果负责肉食销售的农业公司不改革,就不可能提高按传统方式管理畜群的畜牧部门的生产力。

1.1.4 编写职责范围

在此阶段需要重写临时项目简介和主办机构内初步讨论起草的工作范围,以便他们能作为正式的职责范围在制定项目的全过程中指导项目组工作。

为了写好正式职责范围,项目组要与项目指导委员会进行讨论,如果可能,主办机构的代表也应参加讨论。正式职责范围一旦写成,即由主办机构正式批准,为此召集或不召集指导委员会会议均可。

写好职责范围并非易事,不认真起草职责范围常常导致项目制定工作有缺陷。这通常是

个平衡问题。过于简略或过于繁琐是编写职责范围易犯的两个毛病。前者的弊端在于项目组为自己安排一个过于庞大的任务，试图从项目地区和分部门的发展形势这个涉及面极广的角度开始工作，于是不得不对大量信息进行筛选，以至项目组在着手具体建议之前时间已尽。后者的弊端在于使项目组几乎没有机会考虑替代途径，以至在工作中不能充分发挥想象力和创造力。

项目制定组的职责范围基本上应包括：

- 提供简要的任务背景，即项目设想的原由及其理论基础；
- 清楚地陈述所期望达到的项目组的工作结果，如为某一特定地区的项目进行初步设计，或找出适合建立某类项目的几个地区；
- 详细说明重要的一般政策，项目组的建议必须与其一致；
- 指出必须注意的项目选择要求和项目设计的主要限制因素，例如，项目总成本的最高限额或工作对象农场的收入；
- 就项目应该包括哪些活动、涉及哪些机构提出建议；
- 确定项目组向主办单位提交最终报告的日期。

附录一列出职责范围的核查清单

可行性建议（用于步骤1·1）

保证项目组和主办机构之间有一畅通的交流渠道，根据双方同意的日程，适时组织会议和及时散发会议记录，以防止以后双方间产生误解。

☆项目制定需要不同背景的人一道工作。为项目组造成有效的和合作的气氛是项目组长的特殊责任，组织社会性聚会和非正式讨论会，将有助于在组内建立良好的工作关系。

☆对项目地区和范围通常会有争议，而且不可避免地涉及到政治因素，因为在初级阶段主要是大致确定谁是项目的受益者，所以，职责范围定稿之前，必须与项目指导委员会及时讨论并搞清这些方面。

☆制定职责范围时，要避免（如果你是主办机构或指导委员会成员）将太多没有答案的问题交给项目组去解决；或者（如果你是项目组成员），对于职责范围内范围过于广泛的问题你不要表示意见。必须交给项目组的任务，在预定时间内应该完成的工作必须切合实际。

1.2 制订项目组工作计划

由于时间和资源的限制，项目制定是一项艰巨的工作。为了保证项目组按时完成任务，保证项目组的报告包括工作范围所需的全部信息，必须认真制订工作计划。从简单的条形图到复杂的网络分析技术，可能有助于制定工作计划[1]。在着手制定工作计划前，项目组成员应该清楚制定工作计划的方法，尽可能参加制定项目的活动，参加制定项目活动也是他们的职责。“定向”研讨会或“任务简况介绍会”都是可以采用的方法。

1.2.1 “定向”研讨会

研讨会的目的是向项目组成员介绍他们将要的工作，如果项目指导委员会成员也参加

[1]附录二讨论了如何利用网络分析技术制定项目组工作计划

研讨会，他们将对项目制定的全过程有所了解，随后，他们将为项目制定提供背景资料 and 指明将采取的一般政策。所以，研讨会为项目制定人员和应邀赴会的报告人员彼此交流提供了机会。

研讨会要介绍项目制定的基本程序，简要说明与手头任务有关的技术分析。本书所列的材料可以作为讨论基础和供参考用。研讨会的主要目的是让每个成员认识到，在工作方法和程序上要统一行动。

项目组长要负责将研讨会提出的一切重大决策作出记录，并分发给项目组成员和指导委员会成员。

1.2.2 制订逻辑图表

至此阶段，项目组已经完全清楚其任务及其管理，可以开始详细地制订工作计划，首先准备一个逻辑图表或网络，即用图表的形式把项目制定所涉及的各种活动与它们在逻辑上相互依赖的方式按顺序列出。作为分析手段，它可以帮助搞清因果关系，作为规划技术，它可以帮助计划决策。逻辑图表的例子见下文图 1。

准备逻辑图表最好从工作组分支结构入手。工作组分支结构的建立是根据项目制定过程中的步骤、工作的地理或机构位置，或根据其它适宜的标准，把项目制定中需要做的工作分成若干主要的子项。这些子项还可以再分为分项，而分项也还可以再分，直到达到较详细的合适等级。

1.2.3 估测活动时间和证实工作计划

逻辑图表制好后，就要开始计算每项活动所需的时间，这样工作计划中全部活动所需的时间就比较清楚了。

在制定大型项目的时候，有时必须使用关键途径分析法。这要考虑耗费的时间，即活动或任务的持续时间以及它们的次序，这是一个复杂的过程，包括许多有因果关系的活动。通过分析完成不同顺序的活动所需的时间，可以确定一个临界的限制顺序，这个顺序是完成全部活动所需时间最少的顺序。因此，对全部活动的管理重点是保证尽快的完成这个特定的子序列活动。

工作计划还需要“核实”，即根据时间分析提供的资料，重新评估最初的工作计划，以便制订出在期限、人员和成本等方面都符合项目制定目标的最终工作计划。

1.2.4 分配任务、制订活动计划和个人工作计划

逻辑图表所列的每项活动归哪个或哪些项目组成员负责，都应该十分清楚。如果是小组负责，每组应该有一个协调员，负责本组的建议、报告、数据等工作。而项目组长的工作须保证全部活动都有合适的个人或小组承担。

为了保证项目组成员及时地参与项目制定的全部活动，应该绘制一纸任务分配图。任务

分配图的例子见下文表2。如果按顺序将分配给每个人的任务列成表,就会最大限度地减少因人员投入计划不周而出现的工作遗漏,或浪费某个专家时间的现象。

至此即可完成计划。计划的目的是为项目制定提供一个精确的日程表,以便对照监督工作进展。一份工作计划应该达到:

- 项目组全体成员一致同意;
- 简述每项任务;
- 具体说明每项任务应该产生的结果例如报告、评估某些数据;建议等;
- 指出必须拿出结果的确切日期;
- 指出确定的具体日期到达时,由谁负责(向项目组长)提交结果;

然后,项目组长为每个成员制定职责范围,使大家都清楚谁做什么,何时做完。在此阶段可以列出最终项目文件(见5.1)的内容提纲。各种分析结果和任务设计都应该尽量以项目文件的形式表示,以减少重新起草项目文件的工作量。项目组长应该约定每个成员起草内部文件的格式,这样(如果需要),可以直接作为主报告的附录。这种预先考虑写最终报告的做法,可以减少以后许多重复的工作。

可行性建议(适用于步骤1.2)

☆负责制定项目的人应该尽可能参与事先的规划工作,鼓励每个成员联系其他人的工作来考虑自己的工作,这有助于确保对工作计划的承诺。

☆充分利用直观手段如条形图、组织结构图、工作网络这些可以在墙上展示的图表,可能对制订工作计划大有帮助。

☆注意现实性计划和任务分配的重要性。项目制定是一个复杂的过程,常常超出预定的时间和经费。在此阶段做好计划,可以大大减少为按时提交报告而在最后时刻所遇到的烦恼。

☆项目组长一般是某学科的专业人员,例如农业学家、工程师、经济学家等,所以除领导和管理工作外,还应该承担一些具体的技术工作。但是必须保证项目组长有足够的时间承担这些额外的任务。据粗略估计,如果项目组分别有6、9或12个以上的成员,项目组长至少应分别将其1/4、一半或全部时间用于管理项目制定工作。

1.2 步骤的实例说明

不丹的恢复灌溉项目

正如为项目制定组所制定的职责范围(步骤1.1)中所描述的,这个项目的设想是在不丹的特定地区恢复许多中小型灌溉计划,改善其它基础设施(道路、卡车和供电设施)和保护资源,与与此同时进行的是全面加强农林支助服务,并进行与项目实施和管理有关的专门技艺培训。

项目制定分为两个阶段,第一阶段是调查阶段,按优先顺序排列各个计划,并针对其恢复计划提出初步建议;第二阶段是按可行性设计恢复计划的“子项目”,为整个地区开发所设立的基础设施和服务项目制定详细的计划(即包括全部子项目)。

图1是为项目制定活动(1·2·2)准备的逻辑图表,最左边的“初步分析”一栏与为项目成员举办定向研讨会(1·2·1)一致。“调查研究”一栏与本书的第二阶段一致。“可行性研究”一栏与第三至五阶段一致。“三方会议”指的是主办机构、项目组和外部资助机构的代表间的讨论会,会议将检查项目制定的进展情况。

图2是用于1·2·3活动的任务分配表，图3是用于活动1·2·4的人员计划表。由图2可以看出在第二阶段时项目组有6人，到第三至五阶段时，项目组又增加了9人（不包括调查和图表绘制分组）。总之，项目制定工作计划总共用4个月，其中一半时间用在第二阶段。

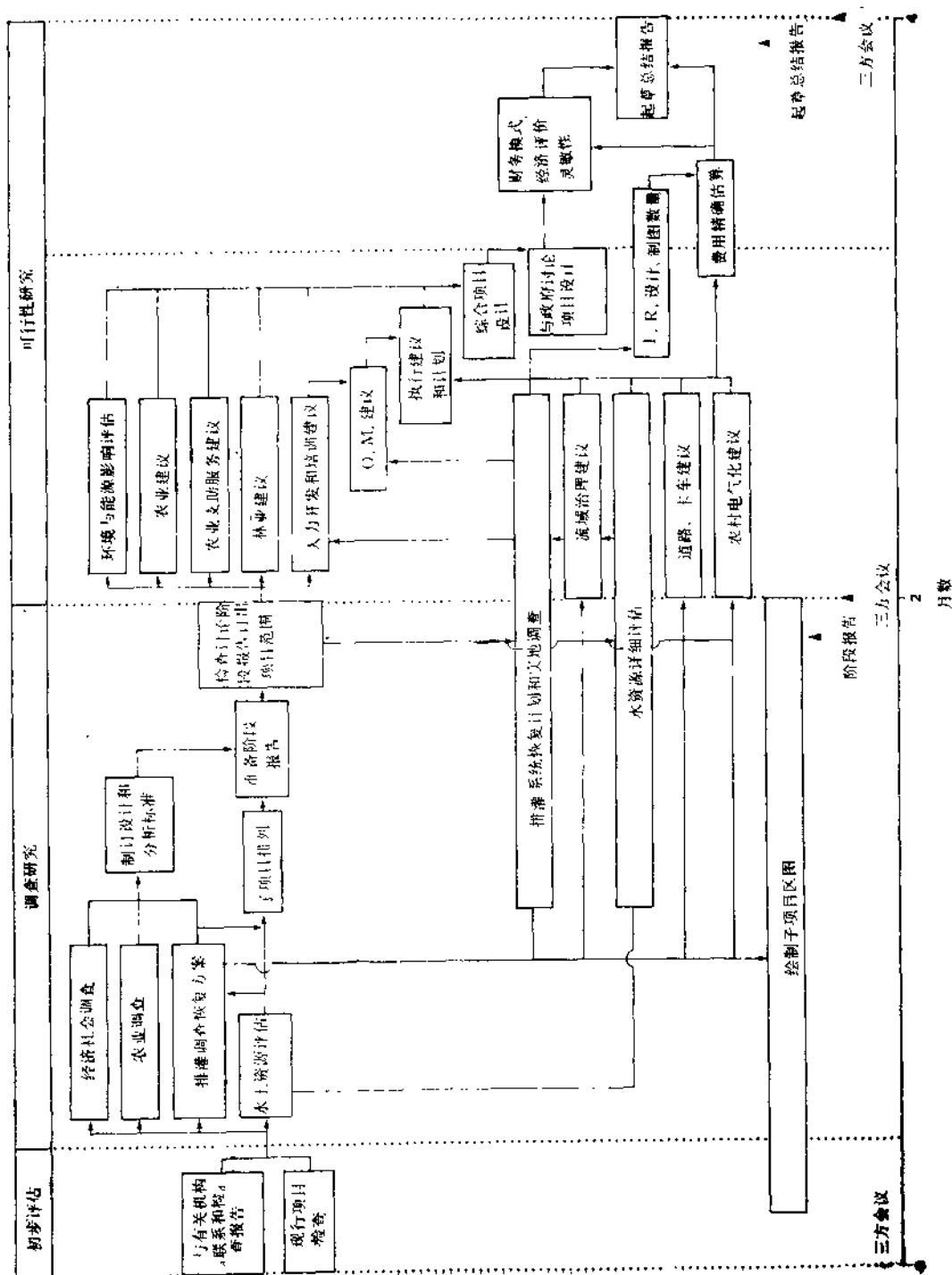


图 1 项目制定的主要工作及其阶段图

	农业经济学家 (TL)	农业经济学家1	人力研究专家	灌溉工程师	水文专家	土工工程师	建筑和流域工程专家	助理工程师1	助理工程师2	调查组	制图专家	社会经济学家	学会顾问	林务员	筑路工程	电力工程师	农业学家2
起始报告	●			○													
检查报告	○			●													
检查现行项目	○			●				○									
检查社会经济基准调查	●											○					
调查研究																	
评估土地资源		●															
水文调查评估水资源					●												
桌面研究地图和照片		○		●													
考虑恢复方案	○	○		●				●				○					
排灌调查				●				●									
农业调查		●															
经济社会调查	●											●					
初步经济评价	●											○					
子项目排列	●	○		○				○									
确定项目发展方案	●	○		○				○									
制订设计和分析标准	○	○		●				○									
准备阶段报告	●	○		○													
阶段（三方）会议	●	○		○													
子项目地区的可行性调查																	
确定种植类型、产量和需水		●			○												○
详细评估水资源					●												
绘制子项目地区图				○						●							
详细调查				○					○	●							
系统恢复建议				●		○		●	●								
设计、制图、数量				●		○		○	○		○						

图2 项目组成员项目制订活动安排

	农业经济学家 (TL)												
	农业经济学家 1	农学家 1	人力研究专家	灌溉工程师	水文专家	土工工程师	建筑和流域工程专家	助理工程师 1	助理工程师 2	调查组	制图专家	社会经济学家	学会顾问
	林务员	筑路工程	电力工程师	农学家 2									
道路和卡车				○									●
农村电气化				○									●
农业建议	●												●
农业支助服务建议	○	●									○	●	○
林业资源建议												●	
子项目技术和社会经济数据简介	●	○	○					○			○		
环境和能源评价							●						
流域治理建议							●						
单位成本汇编	○	○	●					●					
子项目成本估算	●		○					○			○		
农场模式	○	○									●		○
成本回收财务分析	○										●		
经济分析	●												
综合项目准备													
详细检查现行项目执行			●										
与政府讨论执行建议			●										
制订执行计划	●												
提出适宜的设计方法						●							
提出运行和推广程序			●									●	
详细检查人力开发和培训需要			●										
检查人员培训提出人力开发和培训计划			●										●
加强不同农场的建议		●											
草拟总结报告	●												
总结 (三方) 会议	●												
写出总结报告	●												

(图 2 继)

46

