

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果丛书

项目机构与 扶贫开发



ZHONGGUOXIYINANSHIJIEYINXING
FUPINXIANGMUGUIZHOUXIANGMUQUJIGOUJIANXIE
KEYANKETIYANJIUCHENGGUOCONGSHU

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 ● 编

贵州人民出版社

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

项目机构与扶贫开发

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 编

贵州人民出版社

责任编辑：袁华忠 廖小安

封面设计：陈艺芳

技术设计：唐锡璋

图书在版编目 (CIP) 数据

项目机构与扶贫开发 / 中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室编. — 贵阳：贵州人民出版社，2001.9

(中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果丛书)

ISBN 7 - 221 - 05639 - 0

I. 项... II. 中... III. 世界银行 - 投资 - 不发达地区 - 地区开发 - 研究 - 贵州省 IV. F127.73

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第071508号

项目机构与扶贫开发

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室 编

出版发行 贵州人民出版社

社 址 贵阳市中华北路289号

印 刷 贵州省侗学会印刷厂印制

开 本 850 × 1168毫米 1/32

印 张 4.75印张

字 数 122千字

印 数 1060册

版次印次 2001年10月第1版 2001年10月第1次印刷

书 号 ISBN 7 - 221 - 05639 - 0 / F · 294

定 价 29.00元

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

编辑委员会

- 问：莫时仁 禄智明 张明新
- 主 编：吴永念
- 副 主 编：肖学军 袁清林
- 编 委：荣建国 徐 建 潘元星 邹黔柱
周仕彬 石中华 全晓刚 李云峰
- 编 辑 组：组 长：潘元星
副 组 长：徐 建 倪绍龙
工作人员：周 静 张 云 张 磊
- 咨询评审组：张明新 陶性潜 周培荣 赵铁军
龚晓宽 石 争 杨光明

中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区
机构建设科研课题研究成果丛书

《项目机构与扶贫开发》

编辑委员会

主 编：岑燕坤

副主编：郜 凯 徐 建

编 委：郭子仪 王国勇 吴永念 肖学军

袁清林 潘元星 倪绍龙 石中华

序

在新的21世纪，扶贫开发仍然是我省一项长期而艰苦的任务。在党中央、国务院关怀下，在省委、省政府的领导下，经过80年代中期以来有组织的大规模的扶贫活动，特别是实施“八七”扶贫攻坚，我省扶贫开发工作取得显著成绩，全省粮食基本自给，大多数贫困人口解决了温饱问题，收入有所增加，贫困地区群众的生活水平有了明显提高；基础设施得到改善，经济发展后劲得到加强；文化、教育、卫生事业有长足的进步。但是，还应清楚地看到，我省扶贫攻坚的任务仍然十分艰巨。尚有313万人未解决温饱问题；解决温饱的标准低；自然条件影响大，基本耕地少，基础设施欠账多；水土流失严重，农业基础薄弱等。因此，我们仍要把扶贫开发作为一项重要任务，坚持开发式扶贫的方针，以增加贫困农户收入为中心，以发展种养业为重点，以贫困村、特困户为重点对象，狠抓落实到户，动员社会力量，调动一切因素，继续打好扶贫开发稳定脱贫奔小康这场硬仗！

引进外资开展扶贫很有必要。江泽民总书记指出：“尽快解决贫困地区群众的温饱问题，改变经济文化的落后状况，是我们党和政府的一项战略任务，……也是我国国民经济、社会发展中国关系全局的重大问题。完成这个任务，需要贫困地区广大干部群众的自力更生、艰苦奋斗，需要政府的必要扶持，需要社会各界

的帮助，同时也需要积极发展和扩大与包括世界银行在内的国际组织的合作和帮助。”对于基础薄弱、财力不足、经济总量小、扶贫任务重的贵州省来说，这个问题显得更为突出和必要。我们应该解放思想、更新观念，树立借鸡生蛋借钱生财、发展经济、为子孙造福的思想。这些年来，在国务院有关部委的大力支持下，经过我省各级各部门的共同努力，引进外资开展扶贫工作取得了一定成绩。1995年7月正式实施的贵州西南世界银行扶贫项目，引进世界银行无息贷款约6200万美元，不仅有效地弥补了我省扶贫资金的不足，实施了项目，促进了经济的发展，而且建立了从省、地到县、乡的项目管理机构，组织了一支外资扶贫项目管理队伍，逐步学习、掌握了国际组织的项目管理知识和经验，为搞好我省扶贫开发工作，改变经济、文化落后状况，为实现可持续发展培养了人才。

在扶贫开发工作中，开展同实践结合的理论研究十分重要。根据当地实际如何选择扶贫项目，如何加强项目管理，少数民族地区如何扶贫，如何提高扶贫资金使用效益，如何做好科教扶贫以及在市场经济条件下如何搞好扶贫等等，都是扶贫开发工作中值得研究的问题。理论的价值就在于它能指导实践，只有在蓬勃发展的扶贫实践中加强理论研究，才能事半功倍，才能提高扶贫成效，才能发挥扶贫效益，才能扩大扶贫成果。

中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室，根据西南世行扶贫项目评估报告在机构建设分项目中所设置的科研课题的要求，约请有关专家选定了一些与扶贫开发有关的重要课题，采取邀请招标的方式确定了课题承担单位。课题研究人员以西南世行扶贫项目为研究基点，紧密结合其他扶贫项目，通过大量调查研究和分析对比，对我省扶贫开发工作取得了探索性的研究成果——“中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果

丛书”。我相信这套丛中阐述的那些来自于扶贫实践的意见和建议，将使我省从事扶贫开发和农村工作的同志受益。希望今后有更多的单位和同志关心、支持和参与扶贫开发中的研究工作，有更多的佳作问世，为我省的扶贫攻坚作出更大的贡献。

莫时仁

2001年5月16日

前 言

在“中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科研课题研究成果丛书”与广大读者见面之际，我感到由衷的喜悦，趁此机会回顾一下这套“丛书”形成的背景和过程，以便读者更好地了解出版这套“丛书”的目的和作用。

中国西南世界银行扶贫项目，是1995年我国政府与世界银行签订的第一个利用外资进行综合扶贫开发的项目，是我国实施“八七”扶贫攻坚计划的一个重要组成部分，是通过采取跨地区、跨行业、多渠道、连片开发、综合扶持的办法来解决贵州、云南、广西35个贫困县绝对贫困问题。世行投入贷款2.475亿美元，其中投入到贵州项目区贷款6200万美元，按1:1的国内资金配套，贵州项目区项目总投资为人民币10.7880亿元。项目覆盖我省安顺、毕节、黔西南、黔南、六盘水五个地（州、市）的普定、关岭、紫云、织金、大方、晴隆、望谟、册亨、贞丰、长顺、罗甸、盘县、六枝等13个贫困县（特区），直接扶持特别贫困的117个乡（镇）826个行政村、19.7万户82.7万贫困人口。项目建设内容是社会服务、劳务输出、农村基础设施、土地与农户开发、乡镇企业、机构建设与贫困监测，共计324个子项目。

自1995年实施先导工程至今6年来，项目实施取得了显著成绩：一是农民收入大幅度增长。项目村农民人均纯收入由1995

年的704.19元增加到2000年的1063.9元，扣除价格因素后年均增长8.3%，比全省同期平均增长水平高3.8个百分点。二是消费结构发生变化。项目村农民人均生活消费支出由1995年的609.7元增加到2000年的841.8元，扣除价格因素后年均增长6.7%，比全省同期平均增长水平高3.3个百分点。其中吃的比重下降，居住和文化教育支出比重提高。三是建立了一支体系较为完备、了解情况、熟悉外资项目业务的外资扶贫项目管理队伍。四是学到了世界银行的项目管理知识和经验，摸索出了一套比较有效的扶贫项目规划管理模式，即：总体规划、统一评估；成片开发，综合治理；分年实施，分期投入；集中资金，统一投放；规划到村，项目到户；明确职责，规范管理；强化监测，适时调整。这种模式是世界银行项目实施管理程序与我国扶贫开发实际相结合的产物。

根据世界银行《中国西南扶贫项目评估报告》，将机构建设科研课题作为该项目的—个子项目实施，其宗旨和内容是：紧紧结合西南世行扶贫项目和其他扶贫项目实施的实践，通过深入的系统调查、统计分析和对比研究，—方面探讨机构设置、职能、人员、权限、运行、相互关系、活动方式、管理手段的最佳结果，—步把贵州外资扶贫项目机构建设成为更加“合理、协调、精干、高效”的项目管理机构，成为今后我省联系、引进资金和加强外资扶贫项目管理、加快项目实施进度、提高项目实施质量的一个强有力机构。另—方面是研究项目、机构、资金、机制在扶贫中的作用和有效性，进而为我省扶贫开发工作和引进外资扶贫提供新的政策和理论依据。

该课题从1999年底开始组织实施，首先成立课题咨询评审组，然后研究制订实施方案，确定课题研究7方面的内容，即《项目机构与扶贫开发》、《世界银行西南扶贫项目贵州项目区

贷款资金的回收和再利用研究》、《扶贫项目与区域经济发展》、《少数民族地区综合扶贫开发》、《贫困地区合作医疗的持续性发展》、《劳务输出与农村脱贫》、《提高贫困地区农业产业市场竞争能力研究》等7个子课题。通过招标，从14个投标单位中评审出7个承担专项课题研究单位。在各有关部门和地（州、市）、县项目办的大力支持下，经过课题研究单位一年多的大量调研和分析、咨询评审组的严格把关和充分论证，形成了这套“丛书”。该“丛书”一是具有选题精、调研深、材料实、立论新的特点，二是充分证实了项目的务实、有效和成功，三是肯定了综合扶贫、配套输入在扶贫攻坚中的作用，四是探索了外资项目管理机构建设的重要性和持续发展的必要性，五是从多角度审视了外资扶贫项目执行过程，并提出诸多可行的建议。总之，这套“丛书”将为我省21世纪的扶贫理论和扶贫实践提供很多启示，具有一定的指导意义，值得借鉴。

目前，贵州省解决贫困问题的标准低，且不够稳定，扶贫开发仍是我省经济社会发展中的一项长期而艰巨的任务。因此，外资扶贫也是长期性的工作，加大外资扶贫的力度，拓宽引资渠道，加强外资项目管理机构的建设，也应是贵州省一项长期的任务。我们一定要按照中央提出的“两个大局”的重要思想，抢抓西部大开发机遇，切实转变观念，将外资扶贫推向一个新的高度。

吴永念

2001年5月1日

前 言

中国西南世界银行扶贫项目，是我省引进世界银行软贷款进行农村综合性扶贫开发的项目，也是最大的一个项目，贵州项目区涉及两个地区（毕节地区、安顺地区）、两个民族自治州（黔南州、黔西南州）和一个地级市（六盘水市）的13个县（特区、自治县），即晴隆、贞丰、册亨、望谟、罗甸、长顺、关岭、紫云、普定、六枝、盘县、大方、织金县，土地总面积在30040平方公里，总人口557.01万人（农业人口517.14万人，少数民族213.27万人）。各类扶贫项目达324个，项目覆盖117个乡（镇）826个行政村，土地面积1330294.36公顷，总人口826744人。项目总投资107880万元，其中世界银行提供3986.6万个特别提款权（SDR），约合6200万美元，折合人民币53940万元。中国西南世界银行扶贫项目，既有社会发展项目，又有经济发展项目；既有农业发展项目，又有二、三产业；还有教育、卫生、基础建设和劳务输出等项目。由于项目涉及的部门多，门类广，技术标准多，投入定额各异，工作量大而复杂；同时，项目建设的外部自然条件复杂。如气候方面，普定等乌蒙山片区7县（特区、自治县）属于温带气候，昼暖夜凉，年均温度 $10.5^{\circ}\text{C} \sim 16.2^{\circ}\text{C}$ ；罗甸等黔南山片区6县（自治县）属亚热带气候，是我省热量最丰富的地区，年均气温 $15.33^{\circ}\text{C} \sim 19.6^{\circ}\text{C}$ ；两处年均相差 9.1° 。另外，地形复杂，项目区大部分为云贵高原及其向广西丘陵过渡的斜坡地带，地面破碎，山高谷深，以中低山河谷地貌

为主，相对高差达300~700米，山地、丘陵占90%；加之社会发展程度不一样，项目区有汉、苗、布依、瑶等多种民族，各民族不同的风俗习惯必然对项目进展形成各不相同的影响。由此可见，中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区的扶贫工作是艰巨而复杂的，项目涉及的大部分地区是石灰岩生态脆弱的敏感区，岩石裸露，耕地零散，土层瘠薄，使用困难，村寨远离公路和市场。所以，长期以来，项目覆盖区人员素质、文化低，科技人员少，教育、卫生、基础设施落后，文盲占劳动力的26.8%，科技人员仅占劳动力的0.27%。用西南扶贫世行贷款项目的六大目标来衡量，差距很大，任务十分艰巨。同时，本项目作为我国引资进行的第一个综合性扶贫开发项目，具有试验性和示范性，不仅对我省项目区的开发和贫困农户的脱贫致富有巨大的作用，而且该项目的实施成果直接影响到我国、我省在国际世界的“政府形象”，具有不可估量的重大意义。

为了科学、系统地调查、总结、分析中国西南扶贫世界银行贷款项目贵州项目区在项目实施管理制度、方法等方面的成功经验，发现项目实施管理运行中存在的不足，进一步探索我省扶贫开发工作的有效管理机制。受中国西南世界银行扶贫项目贵州办公室的委托，我们课题组承担了“中国西南世界银行扶贫项目贵州项目区机构建设科学研究《项目机构与扶贫开发》”的课题研究。

本课题组成员是：贵州民族学院行政管理系岑燕坤副教授、郭子仪副教授、王国勇副教授、郜凯讲师，贵州省世行扶贫项目办吴永念主任、肖学军副主任、袁清林、潘元星、倪绍龙、石中华、徐建。

本课题组对本课题的研究程序是：

本研究首先采用文献资料分析法，查阅大量的有关世行扶贫项目机构及其各子项目的立项、可行性报告、报表、制度、职

责、职能等档案资料，掌握了世行扶贫项目机构运转的静态职能和管理手段。然后采用开放式问卷方式征询省世行扶贫项目办有关专家、世行工作人员对机构建设方面的意见。制定封闭式问卷，并在长顺县进行初试，然后编写五类涉及项目实施机构职能、运转方式、农户等方面的正式问卷，即“省世行扶贫项目机构问卷”、“地（州）市世行扶贫项目机构问卷”、“县乡世行扶贫项目机构问卷”、“实施单位项目问卷”、“农户调查问卷”。2000年5月～12月，利用贵州民族学院行管系毕业学生实习机会在省、地（州）市、县、乡、村、农户大面积地进行问卷分发回收、采访活动，其中对农户采用随机抽样法确定样本。项目机构样本由省世行扶贫项目办、六盘水市世行扶贫项目办、黔西南州世行扶贫项目办、安顺市世行扶贫项目办、黔南州世行扶贫项目办、贞丰县世行扶贫项目办、晴隆世行扶贫项目办、普定县世行扶贫项目办、紫云县世行扶贫项目办、罗甸县世行扶贫项目办、册亨县世行扶贫项目办组成，采用整群抽样方法进行，其中涉及13个乡（镇）、31个业务局、492户农户，对于不识字的文盲农户采取主试者口述、记录、摄影等方式。县乡项目机构的调查问卷利用访谈时机直接发放、同日回收，共发出问卷900份，其中省世行扶贫项目办30份，地（州）市世行扶贫项目办49份，8个县世行扶贫项目办104份，乡世行工作站110份，农户492份，回收860份，有效问卷812份，回收率90.2%。

参与问卷调查及访谈的项目区如下：贵州世行扶贫项目办发问卷30份收11份，六盘水市世行扶贫项目办发问卷13份收8份，黔南州世行扶贫项目办发问卷13份收10份，安顺市世行扶贫项目办发问卷12份收10份，黔西南州世行扶贫项目办发问卷11份收10份，六枝特区世行扶贫项目办发问卷13份收12份，晴隆县世行扶贫项目办发问卷12份收12份，贞丰县世行扶贫项目办发问卷12份收11份，罗甸县世行扶贫项目办发问卷13份收12份，紫云县世行

扶贫项目办发问卷13份收13份，册亨县世行扶贫项目办发问卷13份收10份，普定县世行扶贫项目办发问卷12份收12份，花贡乡发问卷10份收8份，大田乡发问卷15份收12份，凉水乡发问卷10份收8份，坪上乡发问卷10份收8份，猫洞乡发问卷10份收8份，珉谷镇发问卷10份收8份，兴北镇发问卷10份收8份，挽澜乡发问卷10份收8份，补郎乡发问卷10份收8份，落别乡发问卷10份收8份，新场乡发问卷10份收8份，随却乡发问卷11份收8份，箐口乡发问卷10份收10份。县业务局包括教育局、卫生局、林业局、农业局、畜牧局、交通局、供电局、劳动人事局共发出问卷122份，收回70份。共发乡、村、农户问卷533份（有效问卷492份）。本课题的研究报告分为三章：第一章为项目机构建设研究主报告，第二章为受益农户、业务局对世行扶贫项目机构的满意度、期望值及社会评价调查分析报告。第三章为典型案例专题报告。现简要介绍如下：

第一章

第一节，阐述了贵州扶贫开发21年来所取得的成绩。

这一光辉的历史不仅奠定了我国扶贫开发事业的基础，而且充分体现了社会主义制度的优越性。由于历史、经验、自然条件和管理方面等原因，我省扶贫工作仍存在一些困难和问题，致使扶贫预期与实际效果存在一定差距。

第二节，随着“八七”扶贫攻坚计划的实施、我国政府扶贫力度的加大和社会各界、国际组织对扶贫工作的支持和参与，扶贫工作进入了新的历史时期，中国西南世界银行扶贫贷款项目机构应运而生。

这一章着重阐明了中国西南世界银行扶贫贷款项目机构的建制背景和本课题的研究目的。世界银行把项目机构建设作为整个世行项目6个分项目中的1个项目，其目的就是为了使世行扶贫项目实施“合理、协调、规范、高效化”，使管理职能、项目监

测、服务体系、财会制度一体化，充分体现现代管理中的“计划、组织、协调、指挥、控制、领导”的管理链。本课题研究的的目的也就是为了总结贵州项目区机构建设实践5年的经验，通过对扶贫项目机构的职能运行状态、人员素质、职权范围对外运作的调查分析，从中发现问题，权衡得失，归因并升华为理论，使之既能为世行扶贫项目机构的自身机制完善提供参考，又能从扶贫开发的可持续发展方面论证贵州项目机构存在和发展的必要性、长期性和可借鉴性。

第三节，通过对贵州项目区世行扶贫项目机构设置模式及职能体系的调查分析，着重考查了世行扶贫项目机构各职能部门的职责、权限、运作方式、人员素质、监测内容和服务体系。

项目管理的组织系统包括三大体系，即动员、协调、决策的项目机构组织领导系统；项目准备、实施管理的项目机构管理运行系统；技术服务的项目机构科技咨询服务系统；省、地（州）市、县、乡镇均设置项目各级领导小组，省、县世行扶贫项目办、乡镇项目工作站、村项目实施小组。调查发现整个世行扶贫项目机构设置配套、职责明确、制度规范、管理科学，省世行扶贫项目办、县世行扶贫项目办管理人员90%以上的具有大专以上学历，乡镇项目工作站72%以上的人员具有中专以上的学历。项目实施5年来，各级世行机构严格按照世行管理制度要求运作，并将世行的管理制度与省情、县情、乡情相结合，使世行项目的实施得到组织管理的根本保证。但调查中我们也发现了项目机构自身和外部环境因素制约中表现出的一些问题。

第四节，通过贵州项目区世行扶贫项目机构管理制度、程序体系对宏观和微观管理的访谈、问卷调查。

着重考察了省、县、乡、业务局的内部和外部运作机制以及受益单位、受益农户，发现从项目的形成、项目执行、项目执行中的人力、物力资源管理、项目财务管理、物资管理、项目的控

制、监督、检查到项目最后验收以及各子项的运作等方面，基本形成了“世行式项目管理机构”的制度化、高效化模式。管理人员、受益单位，甚至受益农户均已具备了较现代的经济意识、市场观念，尤其是管理人员具有较强的事业心、责任感。

通过对国内扶贫项目管理机构和世行扶贫项目机构的组成、组织形式、特点、优点以及组织机构间基本要素传递关系的分析，得出世行扶贫项目的这种组织机构模式，是一种比较理想的组织模式。但必须认识到世行扶贫项目本身有其特殊性，在借鉴世行项目管理经验时必须加以注意。

第五节，通过项目机构建设及项目实施的调查分析，总结出贵州项目区世行扶贫项目机构建设实践的成熟经验和成就。

比如：项目实施，使项目区贫困农户的经济收入有了增加。以普定县为例，从项目实施前的280元增长到1100元，贫困人口由原来的90%下降到10%；90%的项目区通了电；80%的项目乡通了公路；解决了人畜饮水；项目区教育、卫生事业获得较快发展，入学率达90%，村村修卫生室，乡乡修卫生院；项目区农户的整体素质提高，激发了农户主动参与扶贫开发的意识。尤其是项目机构铸就了一批专业化的、有责任心、高凝聚力、锲而不舍、立志图存的管理队伍。应该说这是世行扶贫项目机构5年来为我省管理领域积累的一笔宝贵“财富”。同时，世行扶贫项目机构在与业务局的相互关系及管理运作中，使业务局，甚至非业务局的管理制度、意识、工作作风均已产生了良性影响。

通过对贵州项目区世行扶贫项目机构建设的不足和存在问题的分析，提出世行扶贫项目机构自身机制与“外部因素”的矛盾，尤其是配套资金的不到位、到位滞后，致使世行扶贫项目实施阻力重重。虽配套资金是制约项目实施成效的关键因素之一，但有的业务局考虑自身利益和风险责任，也是导致项目实施低率的原因。调查发现，受益农户中项目完成效果与文化程度成正比