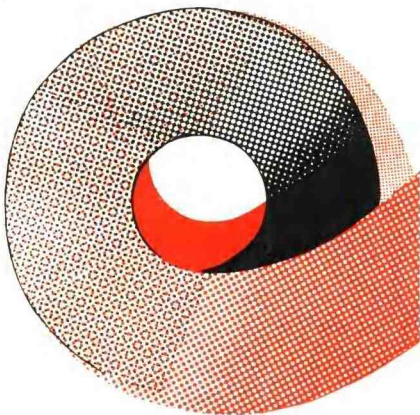




农业项目的管理

—着重世界银行的经验

农业出版社

(京)新登字060号

世界银行经济发展学院经济发展丛书

农业项目的管理

——着重世界银行的经验

杨秋林 沈镇宇 主编

* * *

责任编辑 何致莹

农业出版社出版发行 (北京市朝阳区农展馆北路2号)

通县向阳印刷厂印刷

850×1168mm32开本 20印张 1插图 504千字

1991年10月第1版 1991年10月北京第1次印刷

印数 1—5,000册 定价 12.00 元

ISBN 7-109-02352-4/S·1535

序

改革开放以来,我国农业部门利用世界银行贷款工作有较快发展,目前农业方面利用世界银行贷款的数量已占全国世界银行贷款总数的25%以上。在自力更生的基础上利用好这部分贷款,对于推进我国的农业现代化建设,起到了积极作用。当前摆在我们面前的任务之一,就是要把利用外资的项目管理好,使这部分资金充分发挥效益,并为我国管理好世界银行农业项目积累经验。

现在有关项目评估,项目可行性研究的著作已有不少,而具体涉及世界银行农业项目管理的书则不多。为了满足各方面的要求,由农业部、林业部、水利部和中国农业银行联合组成的中国农林水部门合作培训协调委员会,在联合国开发计划署的资助下,于1990年派遣两位教授赴美国华盛顿,与世界银行经济发展学院合作,完成了《农业项目的管理》一书的初稿。以后又组织国内外专家对本书内容进行了审定。这本书着重论述项目协议签字生效后项目管理各个阶段的工作要点,既有理论阐述,又有方法介绍,实用性强,便于操作。此外,还附有十一个国内外农业、林业、水利、畜牧、渔业、农村信贷、农业科研教育等方面的案例分析 and 世界银行出版的各项工作指南。只要抓住这本书的要领认真学习,并且结合项目实际加以应用,无疑会进一步提高我国农业项目的管理水平。

我衷心希望这本书能对各级世界银行农业项目的主管部门,项目办公室及其工作人员,各农业高等院校,各培训班以及广大读者的实际工作和教学工作起到帮助作用。

中华人民共和国农业部副部长 马忠臣

1991. 6. 25

序

我很荣幸地有此机会向读者推荐这一重要著作。

本书是世界银行经济发展学院关于项目周期发展系列培训教材丛书中很重要的一部新著。它的问世将与本院早期出版的由普赖斯·吉廷格所著的《农业项目经济分析》相辅相成。该书已于1982年译成中文，并已在中国得到广泛的应用。

我相信本书的出版是很及时的，并将作为一本很重要的培训教材用于中国。不管是现在还是将来，中国的农业都是中国国民经济中主要生产部门。此外，在今后若干年内中国很大部分的发展资源，包括世界银行的贷款和信贷，将用于农业项目。本书将在中国大量培训各层次农业项目管理干部方面发挥其基础作用，以提高项目活动的效率和经济效益。除此之外，我相信本书在其它部门的培训中也能与农业部门一样具有宝贵的价值。

最后，我认为本书的问世是中国农林水部门合作培训协调委员会和经济发展学院之间有效合作的宝贵产物。此外，联合国开发计划署对此提供了财务资助。经济发展学院的许多工作人员，特别是农业与乡村开发处的沃利斯(J.A.N. Wallis)先生和孙伯泉(Peter Sun)先生在本书手稿的计划、编写和审阅各阶段与本书作者在华盛顿和北京密切合作。同样地，中国农林水部门合作培训协调委员会也组织了一个中方审阅小组，包括王立权先生，负责书稿的校阅并及时地安排付印出版。联合国开发计划署和中国国际经济和技术合作交流中心在本书编写的过程中也给予了支持。这些正说明了这是一次成果辉煌的国际合作典范。

我想借此机会向本书的作者杨、沈两位教授表示祝贺。他们

在农业项目管理方面采纳了国际上成功的经验并结合中国的国情
应用到实际中去，为此作出了重大的贡献。

世界银行经济发展学院院长 阿孟·葛兰

编 者 的 话

本书由世界银行经济发展学院(EDI of the World Bank)和中国农林水部门合作培训协调委员会(Coordination Committee on Agricultural Training Network,简称CCATN)联合组织编写。世界银行经济发展学院农业和农村发展处、联合国开发计划署(UNDP)对本书的编写在经费上给予了大力的支持。尤其是世界银行经济发展学院农业和农村发展处处长J.A.N. Wallis先生, Peter P.C. Sun博士, C.I. Salem博士, Janson C. Chang博士对全书的编写提纲、资料搜集和运用,自始至终参加了讨论,提出了许多宝贵意见并提供了重要材料;世界银行中国局农业处处长Joseph R. Goldberg先生,毕明建先生,高级经济师Victoria Elliott女士,以及世界银行亚洲地区农业处高级农业经济师Ronald C. Ng先生,世界银行业务评议局高级评议员William I. Jones先生,对本书的编写提供了有益资料并提出了许多宝贵建议。苗迪亚女士为本书的编写做了大量的资料收集工作和打印校对工作。中国农业部教育司和对外经济工作办公室、林业部教育司、水利部科教司和中国农业银行组成的中国农林水部门合作培训协调委员会(CCATN)的孙孟忱先生、张开平先生、张观礼先生、武福英先生、赵凤来先生,对本书编辑给予了热情的关心和支持;丁蔚女士为本书的编辑出版作了大量组织工作;中国财政部世界银行司、中国北京农业大学及该校农业经济管理学院、北京水利电力经济管理学院,对本书的编写给予了关心和支持。没有以上单位和个人支持与协作,本书是不可能完成的。在本书出版之际,对以上单位和个人一并表示深切谢意。

本书由杨秋林教授和沈镇宇教授主编。杨秋林教授撰写第一部分的第1、2、4、5、6、8章；第一部分的第3章由杨秋林教授和殷久勇先生合写；沈镇宇教授撰写第一部分的第7、9、10及11章。

本书的第二部分，案例1由中国农业部王立权先生编写；案例2由中国林业部承正女士、刘谨女士编写；案例3由中国农业科学院史照林先生编写；案例4由中国农业部唐慧斌先生编写；案例5由中国水利电力部张汉松先生编写；案例6由中国水利电力部陈建三先生编写；案例7由中国农业银行总行闵玮女士和刘星先生编写；案例8由北京农业大学杨秋林、杨少俊先生和威士康星大学苗迪亚女士编写；案例9由中国农业部侯军先生编写；案例10和案例11由北京农业大学杨秋林和杨少俊先生编写。以上案例均由主编杨秋林教授审定。

本书的第三部分，附录“世界银行的部门贷款”由杨秋林教授编撰。世界银行制定的有关项目管理的六个工作指南，其中附件1、2、3、4、5均取自于中国财政部外事财务司编译的《世界银行重要文件资料汇编》；附件6由沈镇宇教授编译，杨秋林教授校对。

在总结近年来中国农业项目管理经验和有关农业项目管理教学、科研成果的基础上，杨秋林教授和沈镇宇教授于1990年6月至9月在华盛顿世界银行总部，查阅了由世界银行经济发展学院提供的全部项目管理资料，并与世界银行项目管理专家研讨，写出了本书的初稿。全书初稿形成后，由世界银行经济发展学院和中国农林水部门合作培训协调委员会审定。世界银行参加审稿的有农业经济学家Peter Sun博士、高级农业经济师Ronald C. Ng博士、Janson C. Chang博士、世界银行顾问Egar C. H. Su先生和C. P. Cheng先生；中国CCATN参加审稿的高级经济师王立权先生、高级工程师寇文正先生、张德富先生和林子洪先生。所有参加审稿的先生对本书提出了许多有益的意见，编者对他们的贡献

表示衷心的感谢。

书中所有材料不代表世界银行执行的官方文件和政策，仅供项目管理培训及项目管理人员参考。

农业项目的管理是管理科学中的新内容，从理论到实践都有许多问题值得深入研究。由于编者水平有限，错误和不妥之处在所难免，欢迎读者批评指正。

编 者

1990年9月初稿于华盛顿

1991年5月重写于北 京

缩写词 (Abbreviation):

- ADB: The Asian Development Bank
亚洲开发银行(第4章)
- CCATN: Coordination Committee on Agricultural
Training Network
中国农业培训网协调委员会(编者的话)
- CPM: Critical Path Method
关键路线法(第7章)
- DOS: Disk Operation System
磁盘操作系统(第11章)
- EDI: Economic Development Institute of the World
Bank
世界银行经济发展学院(第4章)
- EOQ: Economy Order Quantity
经济批量法(第9章)
- FAO: Food and Agriculture Organization of the Uni-
ted Nations
联合国粮农组织(第4章)
- IBRD: International Bank for Reconstruction and Deve-
lopment
国际复兴开发银行(第4章)
- IDA: International Development Association
国际开发协会(第4章)
- IFAD: The International Fund for Agricultural Deve-
lopment
国际农业发展基金(第4章)
- IFC: International Finance Corporation
国际金融公司(第4章)
- IMF: International Monetary Fund

国际货币基金组织(第4章)
IRR: International Rate of Return
内部报酬率(第11章)
MIGA: The Multilateral Investment Guarantee Agency
多边投资担保机构(第4章)
NPV: Net Present Value
净现值(第11章)
OED: Operation Evaluation Department
业务评议局(第10章)
PERT: Program Evaluation and Review Technique
程序评审技术(第7章)
PPF: Project Preparation Fund
项目准备基金(第6章)
RFP: Request for Proposals
征求咨询建议书(第6章)
TCC: Technical Cooperation Credit
技术合作信贷(第6章)
TOP: Terms of Reference
职责范围(第6章)
UNDP: United Nations Development Programme
联合国计划开发署(第4章)
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and
Cultural Organization
联合国教科文组织(第4章)
UNIDO: United Nations Industrial Development Orga-
nization
联合国工业开发组织(第4章)
WHO: World Health Organization
世界卫生组织(第1章)

目 录

序.....	马忠臣
序.....	阿孟·葛兰
编者的话	

第一部分 农业项目管理的基本理论和方法

第一章 导言.....	1
第二章 项目管理概述.....	6
第一节 管理的概念.....	6
第二节 农业项目的标准.....	13
第三节 项目管理概述.....	17
第三章 中国农业的发展和农业项目建设.....	24
第一节 中国农业的发展——历史的回顾与国际间的比较.....	24
第二节 中国农业发展中的问题与对策.....	37
第三节 农业项目建设在中国农业发展中的作用.....	48
第四节 农业项目的分类及农业项目投资的特点.....	53
第四章 主要国际金融组织.....	59
第一节 世界银行集团.....	59
第二节 亚洲开发银行 (The Asian Development Bank).....	76
第三节 国际农业发展基金.....	80
第五章 项目执行监测管理概论.....	86
第一节 项目执行监测管理的概念和作用.....	86
第二节 项目实施的经验教训.....	88
第三节 项目执行监测管理的原则.....	93
第四节 项目执行监测管理体系.....	96
第六章 项目的组织管理.....	100

第一节	项目组织管理的原则及项目经理的职责	100
第二节	项目参加人员的管理和培训	106
第三节	项目管理的咨询服务	111
第四节	项目组织管理机构设置的设置	120
第五节	管理经费	126
第七章	项目的计划管理	127
第一节	项目的计划管理概述	127
第二节	项目计划编制方法	129
第三节	年度计划的编制	140
第四节	计划的执行和控制	145
第八章	项目的财务管理	150
第一节	财务计划	150
第二节	项目资金的来源	154
第三节	项目资金的运用	165
第四节	贷款的偿还	174
第五节	财务报表与审计	178
第九章	项目的物资管理	188
第一节	项目物资管理概述	188
第二节	物资供应计划的编制	190
第三节	物资采购工作的计划安排	193
第四节	物资采购	195
第五节	物资储备管理	205
第六节	设备管理	212
第十章	项目监测与评价的方法	215
第一节	项目监测与评价概述	215
第二节	项目监测	216
第三节	项目评价	230
第四节	项目监测和评价信息的反馈	233
第五节	项目的总结评价	236
第十一章	电子计算机在项目管理中的应用	239
第一节	概述	239

第二节 项目管理常用基础软件.....	243
第三节 项目管理专用软件介绍.....	252

第二部分 “农业项目的管理”案例研究

案例研究之一 中国华北平原农业项目	271
案例研究之二 林业发展项目	290
案例研究之三 牧业项目	304
案例研究之四 渔业项目	323
案例研究之五 水利灌溉项目	335
案例研究之六 江河流域治理项目	356
案例研究之七 农业信贷项目	374
案例研究之八 农村发展项目	393
案例研究之九 中国农业教育、科研项目	411
案例研究之十 农业推广项目	427
案例研究之十一 部门贷款项目	445

第三部分 附录与附件

附录 世界银行的部门贷款	469
附件1 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会 信贷采购指南	476
附件2 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会 信贷提款指南	503
附件3 世界银行贷款项目财务报告和审计指南	516
附件4 世界银行借款人以及世界银行作为执行机构 使用咨询专家的指南	533
附件5 货币总库制	565
附件6 准备项目完成报告指南	601
参考书目	619

第一部分 农业项目管理的 基本理论和方法

第一章 导 言

一、编写目的

中国是一个古老的农业大国。她以占世界7%的耕地养活 着 20%的世界人口，引起了全世界人们的瞩目。自从1979年中国执 行改革开放政策以来，世界银行就以极大的兴趣注视着这条东方 巨龙，希望她早日腾飞。据不完全统计，从1980年至1990年的十 年间，世界银行对中国各种类型的投资贷款达91项，金额大约92 亿美元。其中农业项目29项，占32%，金额大约23.2亿美元，占总 贷款投资额的23.7%。这些项目建设的开展，对中国经济的发展 起了很好的作用。比如中国华北平原农业项目，从1982年开始到 1987年结束，投资近13660万美元，其中世界银行信贷总额5400万 特别提款权(折6000万美元)，占总投资的44%。该项目建设覆盖 中国华北平原的山东、河南、安徽三省中的九个县，28万农户近120 万人口。五年建设完成了疏浚排灌河道工程1600公里，修主干渠 道2300公里，农渠5500公里，桥梁17800座，打机井10000眼，架 设输电线路5700公里，修建农村道路1300公里，平整土地7200公 顷，使该地区的农业生产和农民生活大大得到改善提高，据1989 年检查评价报告，该项目区总产量增加166%。山东、河南、安徽 三省项目区农民的纯收入提高分别为63%、100%和114%。项目 的内部报酬率达到50%以上。

世界银行的宗旨是通过资金和技术援助来帮助发展中国家振

兴经济。可以预见，由于中国改革开放的政策、中国经济发展的需要和世界银行对中国经济发展的了解，世界银行的资金援助将会在中国经济发展中发挥越来越大的作用。农业发展引进外资的项目建设也将会得到发展。借钱终归是要归还的。如何保证这笔资金使用得最有效，用较少的钱办更多的事，取得更多的成果和更好的效益，从而也保证足够的还债能力，这是每一个项目建设所关注的核心问题。要做到这一点，除了项目立项决策前期工作要充分准备、科学合理地进行项目的可行性分析及评估、保证项目立项决策科学合理以外，同时还要注意项目上马以后建设过程中的执行与监测管理，以保证项目建设严格按评估要求执行，达到预期的建设目标，取得最好的经济效益。

对于项目决策前期的可行性分析及评估的研究，已有不少著作和文章，本书的编写目的在于讨论项目上马以后，在执行监测过程中如何加强管理，以求达到项目建设的预期目标和效益。它与世界银行经济发展学院经济发展丛书中的《农业项目的经济分析》一书(J. P. Gittinger, Economic Analysis of Agricultural Project)构成体系。《农业项目的经济分析》一书着重讨论项目决策前期立项准备过程中的可行性分析及财务经济评估的方法；本书则着重讨论项目上马以后的执行监测管理。一个农业项目，如果在立项决策前作了充分的准备，进行了科学周密的项目可行性和严格科学的评估论证，保证立项决策科学合理，进而在项目建设过程中，又能进行科学严格的执行监测管理，保证项目建设按预期目标进行，就可以在项目建设的确立和执行的全过程中实行科学的决策和有效的管理，从而保证该项目建设成功。经验表明，如果前期决策进行了科学周密的可行性分析和评估，但项目上马以后管理松弛，同样可以使一个设计科学合理的项目归于失败而前功尽弃；相反，如果前期决策过程中分析和评估有某些欠缺，但在项目上马以后加强管理，进行适当的调整，采取有力的完善措施，则可弥补“先天不足”，使项目建设有更多成功的

机会。

中国引进世界银行项目管理方法还是近十年来的事。各级项目管理机构的管理人员及从事投资管理研究的专家学者，认真学习研究了世界银行项目管理的经验教训，结合中国国情，逐渐形成了适合中国实际的项目评估方法。但由于提倡项目管理处在开始阶段，其重点大多放在项目决策前期的可行性分析和评估的研究上，而对项目上马以后的管理研究不够。在进一步提倡和加强投资管理的今天，提出重视项目上马后的管理，加强研究，并在实际中强化这种科学管理，对今后中国农业项目的建设成功和更加有效是十分必要的。

许多发展中国家同样存在着与中国类似的情况，本书讨论的内容也同样对发展中国家加强农业项目管理，提高投资效益有良好的指导作用。

二、读者对象

本书所介绍的有关理论、方法和实践经验以及世界银行有关的管理指南，既可作为培训项目经理及高级项目管理人员的教科书，也可作为各种类型的农业项目管理人员的工作指南。

三、内容介绍

为了达到上述目的，本书内容包括三个部分：

第一部分包括十一章。其中1—4章主要介绍管理与项目管理的基本原理和方法。分析农业项目的特点，介绍主要国际金融组织在项目管理方面的不同做法，以求对项目管理的基本理论和方法有总括性了解。其余5—11章则详细阐述项目执行与监测管理的各个环节的管理，其中包括人员及组织管理，计划管理，财务管理，物资管理，监测管理，项目评价等。使读者了解为了把项目管理工作做好，各个环节要掌握什么原则，采用何种方法，注意克服什么困难，以求好的项目建设效果。

第二部分案例研究包括十一个项目管理案例，阐述了不同种类农业项目的特点及管理的特殊问题，并用不同种类的农业项目

实例，表述农业项目管理中的经验教训，供项目管理人员参考借鉴，把项目管理工作搞得更好。每个案例在作一般特点阐述的同时，具体介绍了项目执行的基本情况，管理中的成功经验何在，有些什么可以吸取的教训。不同的实例有不同的内容，可使读者得到一个比较全面广泛的概念。

第三部分附录，有重点地选择性介绍了世界银行有关项目管理各种工作指南，帮助读者了解世界银行对各项管理工作的具体规定，以便更好地做好世界银行贷款项目的管理工作。这些工作指南都是选择世界银行最近公布使用的，有较高的参考价值。当然，随着时间和条件的变化，具体规定也是不断变化的，在运用这些指南时，应予注意。

在讨论本书的内容时，还有几点请读者予以高度注意：

1. 世界银行几十年项目工作的经验表明，项目工作，从最广义来说，是在三个级别上进行的：

(1) 在国家一级上，制定国家的投资计划，确定各部门之间的优先重点，并且安排经济增长的宏观经济政策结构；制定全国发展规划，为项目工作确定基本蓝图。

(2) 在部门一级上，确定每一部门中投资优先重点，处理影响部门发展的问题，制定部门发展规划，为具体建设项目的确定规定基本方向。

(3) 在项目一级上，要在以上规定的统一指导下，鉴别、准备和实施各个项目，并且严密注意它们的技术、经济、财务、社会、组织管理、市场营销及其它方面的可行性，保证项目建设的效益，从而保证部门及国家发展规划的实现。

以上项目工作的描述，是项目过程作为按逻辑顺序从国家一级到项目一级进行的一系列步骤的抽象描述。实际上，项目工作是一个连续的统一体。影响各个项目的决策或行为可能是在三个级别上同时按相互影响的方式进行的。而本书内容只是重点讨论在项目级别上的执行监测管理，而抛开了其它管理上的问题，这