

发展学专业系列教材

Introduction to Development Projects

发展项目教程

叶敬忠 王伊欢/编著

发展学专业系列教材

发展项目教程

Introduction to Development Projects

叶敬忠 王伊欢 / 编著 ■



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

编 著 者 / 叶敬忠 王伊欢

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 编辑中心

(010) 65232637

项目经理 / 宋月华

责任编辑 / 章绍武

责任校对 / 枣 栗

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 18.5

字 数 / 293 千字

版 次 / 2006 年 2 月第 1 版

印 次 / 2006 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 898 - 8/F · 291

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

自 1998 年农村区域发展专业第一次被教育部列入高等教育的专业目录后，中国农业大学农村发展学院（现人文与发展学院）就一直致力于编写一套完整的发展学专业系列教材。但自从该专业成立之日起，农村区域发展究竟属于怎样的一个学科领域一直是困扰学术界的一个难题，有的学者认为所有关于社会与经济领域的研究都统称为发展研究，有的甚至将原来的乡镇企业或农业资源区划等学科直接改名为发展专业，因此农村区域发展专业在不同的大学被设置在不同的学院，如有的设在农业经济管理学院，有的设在人文学院，有的设在农学院，等等。提出设立农村区域发展专业的中国农业大学则单独成立了农村发展学院。因此，这里有必要对农村区域发展专业作一个学科定位。

农村区域发展专业的核心是关于发展的学科，在国际上被称为发展研究（Development Studies），因此我们通常将该专业简称为发展专业或发展学专业。发展指的是一种变化，是某一地区（国家、区域或社区）在经济、社会、文化、政治、机制与立法、人力与性别、知识与技术和环境等方面的变化。发展学就是研究这种变化的学科，它是多学科交叉的边缘学科，涉及社会学、人类学、经济学、政治学、哲学等学科领域。作为一个学科领域，发展学主要包括发展理论、发展研究和发展实践。

发展理论是关于上述领域的变化的性质与规律，如何实现变化以及变化的过程的理论体系，如现代化、依附、世界体系、参与式发展、赋权、公民社会、性别与发展、可持续发展、贫困与反贫困、生计与发展、创新与沟通等理论与范畴。

发展研究是在这些发展理论的指导下围绕变化所开展的研究，包括参与式研究的方法论体系，参与式农村调查等研究方法工具。研究的主题包括关于变化的性质与规律的理论构建和发展干预的过程。这里的发展干预包括政策与发展项目两种形式，其过程涉及发展干预的基础调查、分

析、设计、实施及效果监测与评价，而围绕这一过程的发展利益相关群体的参与、对话与沟通、竞争与冲突、谈判与协调等覆盖许许多多的研究课题。而且这样的研究对国家的发展政策与项目实践具有极高的理论价值和现实意义。

发展实践主要包括发展规划及发展项目。建立在发展和参与式发展的概念与理论基础上的参与式发展规划强调的是由发展主体参与，以解决问题为导向和以行动为导向的、持续不断的发展过程。

发展干预是启动和实现发展的主要手段，而发展项目是发展干预的最主要形式。一个国家的发展活动主要是以发展项目的形式来开展的。发展的内涵与理论必须在发展项目的全部过程中体现出来。因此，发展项目的规划与管理是发展学科实践范畴的重要内容。关于发展项目的理论与实践方面的学习与研究具有十分重要的现实意义。

发展项目正是发展实践领域的主干课程。在国内的农村区域发展专业教育中，本书是第一本在上述发展学科的诠释框架下的关于发展项目的专业教材。本书所论述的主要是指国际合作发展项目。国内发展项目的操作方式与国际发展项目有很大的区别。学习和借鉴国际发展项目的先进经验与做法，将有助于改善国内发展项目，特别是每年近 2000 亿元支农项目的实施效果，并提高其管理质量。

本书第一章介绍了在当代发展实践中发展的内涵及其在国际发展项目中的应用，通过对农村发展实践的反思，阐述了参与式发展的理念和参与式发展的方法，同时对发展项目工作中极其重要的话语——参与的概念及其关键方面进行深入的分析与论述。第二章介绍了项目和发展项目的基本概念以及发展项目的分类。第三章从理论层面阐述了发展项目的过程，并以中德财政合作造林项目为例详细地阐述了发展项目的实践操作步骤和程序。第四章重点讲述了发展项目的设计内容、设计方法、参与式项目计划研讨会以及项目可行性研究报告的主要内容和格式。第五章介绍了发展项目实施中实施计划的制定、组织管理、技术支持及参与式监测和评估的方法。第六章分析了国际发展项目中的咨询制度，介绍了发展咨询的项目、领域与活动，发展咨询的招投标过程，咨询标书的撰写，标书的评估和咨询专家的工作，并分析了在国内发展项目中咨询制度的缺失，提出了在国内支农项目中建立咨询服务制度的做法和预期效果。第七、八、九、十章依次介绍了四个具有不同援助机构性质的国际发展项目概貌，内容包括项

目的背景、目标、主要项目活动、管理与实施方式和成效与影响等。第七章介绍的“中德财政合作造林项目”是双边合作项目的范例。第八章的“中欧云南红河环保和扶贫项目”是多边合作的示例。第九章的“国际计划项目”部分主要描述了国际计划（中国）及其合作伙伴从2000~2005年所遵循的战略——国家战略规划，介绍了作为非政府组织的国际计划是如何制定其发展援助战略，其援助的方式、原则和具体要求、步骤等。第十章的“以研究为导向的参与式社区发展项目”特别强调了项目实施过程的复杂多样性，展示了一幅社区水平项目实施的生动而丰富的画卷，揭示了项目工作人员不可预见的项目实施中的社会多样性。

本书的内容是作者十余年来参加国际发展实践的知识与经验总结，书中的案例全部来自作者亲自主持或参加过的项目。我本人自1994年至今参加了中德财政合作造林项目的社会经济评估、可行性研究和实施指导等工作，并负责管理这些项目的所有国内技术咨询工作。这些项目分布在陕西省、云南省、河北省、安徽省、湖北省、宁夏回族自治区、山西省、北京市延庆县、湖南省、江西省、四川省、辽宁省、内蒙古自治区和河南省。通过参加这些项目，我还与德国技术咨询公司、国家林业局合作共同编写出版了大量项目培训教材及关于国际发展合作的理论与实践方面的书籍。自1999~2001年我还兼任国际计划（Plan International）的国家项目主管（Program Support Manager），并主持编写了国际计划2000~2005年国家战略规划。自1999年至今我与王伊欢副教授共同主持了德国EED基金会在河北省易县坡仓乡的以研究为导向的参与式社区发展项目，我们经历了项目建议书的撰写、申请、实施、监测评估和再规划的所有过程，同时我们组成了包括其他教师和博士、硕士研究生在内的研究小组在四个项目村开展了关于发展干预、社区转型和社区发展的长期定点研究。作为生动的案例，我们在书中对这些项目做了详细的介绍和分析。除此之外，我们还在众多国际发展援助机构的发展合作项目中被聘为专家开展了如基线调查、可行性研究、社会经济评估、实施管理、监测、机构分析和培训等各种技术咨询工作。这些国际机构包括联合国开发计划署（UNDP）、联合国粮农组织（FAO）、联合国粮食计划署（WFP）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界银行（WB）、亚洲开发银行（ADB）、国际农发基金（IFAD）、欧盟（EU）、德国技术合作公司（GTZ）、澳大利亚国际发展署（AusAID）、加拿大国际开发署（CIDA）和英国国际发展部（DFID）等。

本书是高等院校农村区域发展专业的教材，同时可以作为从事发展管理、发展研究与发展实践的政府部门管理人员、科研机构的研究人员以及政府与非政府发展项目的管理与实践人员的专业参考书。今后我们将根据本书在使用过程中的反馈意见作进一步的修改和提高，争取为发展学专业提供不断更新的高质量教材。

叶敬忠

2005 年 11 月 16 日

目 录

前 言	(I)
第一章 发展的概念与发展实践	(1)
第一节 当代发展的内涵及其在国际发展项目中的应用	(1)
一 对国际发展项目的认识与理解	(1)
二 发展的内涵	(3)
三 当代发展的内涵在国际发展项目中的应用	(10)
第二节 对农村发展实践的反思	(11)
一 对农民的了解	(12)
二 农村发展中的科学技术	(13)
三 非技术因素的作用	(16)
四 推广与社区发展工作方法	(18)
五 社区的异质性	(19)
六 农村发展中的学习	(20)
七 内源发展与外源发展	(21)
八 利益相关群体之间的不连续性	(21)
第三节 参与式发展	(22)
一 参与式发展理论的形成	(22)
二 参与式发展的要点	(24)
第四节 参与的内涵	(28)
一 参与的定义	(29)
二 参与的内涵	(30)
第二章 发展项目简介	(39)
第一节 项目的概念	(39)
一 项目的概念	(39)

二 影响项目成功的因素	(40)
第二节 发展项目及其分类	(41)
一 发展项目	(41)
二 发展项目的分类	(43)
第三章 发展项目的过程	(45)
第一节 发展项目的理论过程	(45)
第二节 发展项目的实践过程	(51)
一 项目申请阶段	(53)
二 项目可行性考察阶段	(56)
三 项目正式立项并签订财政协议阶段	(58)
四 项目实施阶段	(59)
五 项目结束及再计划阶段	(62)
第四章 发展项目设计	(63)
第一节 发展项目设计的内容及方法	(64)
一 项目区的行业及自然资源现状分析	(65)
二 立项理由	(67)
三 项目活动	(67)
四 项目区的社会经济状况	(68)
五 项目执行机构	(70)
六 项目实施、运行及监测	(72)
七 总体费用及项目投资	(73)
八 项目生态、社会和经济效益	(74)
九 项目的风险	(75)
第二节 发展项目设计的开展、组织与实施	(76)
一 技术可行性考察	(76)
二 社会经济评估	(78)
三 参与式项目计划研讨会	(81)
四 支持性考察	(81)
第三节 参与式项目计划研讨会	(81)
一 参与式项目计划研讨会的特点	(81)

二 参与式项目计划研讨会的程序	(85)
第四节 项目可行性报告的主要内容和格式	(112)
一 中德合作造林项目可行性报告的主要内容与格式	(113)
二 中德合作造林项目社会经济评估报告的主要内容与 格式	(116)
第五章 发展项目的实施与管理	(119)
第一节 项目的组织结构	(119)
第二节 财政协议	(122)
一 财政协议的意义	(122)
二 财政协议的主要内容	(123)
第三节 实施计划	(127)
一 项目活动计划的制定	(129)
二 项目数量目标的分配	(132)
三 项目预算及投资	(132)
四 项目推广及培训计划	(133)
五 项目设备购买计划	(134)
六 项目咨询计划	(134)
第四节 财务管理	(135)
一 财务管理	(135)
二 财务管理规范化内容	(135)
第五节 监测与评估	(138)
一 参与式监测	(138)
二 参与式评估	(146)
第六章 发展咨询	(151)
第一节 国际发展项目中的咨询制度	(151)
第二节 发展咨询的项目、领域与活动	(153)
一 发展咨询的项目	(153)
二 发展咨询的领域	(153)
三 发展咨询活动	(154)
第三节 发展咨询的招投标过程	(154)

一 项目信息采集	(154)
二 表达参加竞标兴趣及咨询公司的资格审定与初选	(155)
三 咨询标书的准备与提交	(156)
四 标书评估	(157)
五 合同谈判与签订	(157)
第四节 咨询标书的撰写	(158)
一 技术标书的内容与要求	(158)
二 财务标书的内容与要求	(165)
第五节 标书的评估	(166)
一 评标委员会	(166)
二 中标公司的确定方法	(166)
三 技术标书的评估	(167)
第六节 咨询专家的工作	(169)
一 专家的安排	(169)
二 专家的作用	(170)
三 项目机构与咨询专家之间的合作	(171)
四 咨询报告	(172)
第七节 在国内发展项目中建立咨询服务制度	(173)
一 国内支农项目的实施效果	(173)
二 国内支农项目中的咨询制度缺失	(175)
三 国内支农项目中建立咨询制度的做法	(177)
四 国内支农项目中建立咨询制度的预期效果	(178)
第七章 双边发展合作——中德财政合作造林项目	(181)
第一节 项目概貌	(181)
一 项目背景	(181)
二 项目的基本情况	(183)
三 项目目标与项目措施	(183)
四 项目特点与要求	(188)
五 管理机构和组成	(191)
第二节 项目成效与作用	(192)
一 引进资金, 促进了林业发展	(193)



二 引进技术, 提高了经营水平	(194)
三 引进管理, 强化了实施能力	(195)
四 引进理念, 推动了林业改革	(196)
五 扶助农民, 促进了农村改革	(197)
六 培养人才, 增强了发展活力	(199)
第三节 项目的理念、基本做法与经验	(200)
一 理念与思路	(200)
二 做法与经验	(203)
 第八章 多边发展合作——中欧云南红河环保与扶贫项目	(217)
第一节 项目背景	(217)
第二节 项目目标	(219)
第三节 项目内容	(220)
一 能力建设及机构支持	(220)
二 社区可持续发展活动	(221)
三 技术支持	(222)
第四节 项目组织	(223)
第五节 项目实施	(226)
第六节 成效与影响	(227)
 第九章 非政府组织——国际计划项目	(228)
第一节 国家战略规划制定的过程与方法	(228)
第二节 国家情况分析	(230)
一 总体背景	(231)
二 儿童、家庭及社区的问题与需求	(236)
三 儿童所认识的世界	(241)
四 主要挑战	(241)
第三节 国家目标和项目领域	(244)
一 目标区域和目标群体	(244)
二 确定国家目标	(244)
三 国家项目领域和活动	(248)
第四节 国际计划项目原则的应用	(251)

第五节 资源需求	(252)
一 人力资源	(252)
二 资金资源	(255)
 第十章 非政府组织——以研究为导向的参与式社区发展项目	(264)
第一节 重新确认项目内容及实施计划的制定	(265)
第二节 项目动员与资金的重新安排	(265)
第三节 确定项目管理体系	(266)
第四节 具体活动的落实	(268)
一 周转金部分的落实过程	(268)
二 水资源利用与管理内容的落实过程	(275)
三 图书馆建设	(277)
四 培训	(277)
 参考文献	(278)

1

第一章 发展的概念与发展实践

在发展实践中，对发展的概念的正确理解是有效开展发展项目并保证项目成功的关键。本章主要介绍在当代发展实践中发展的内涵及其在国际发展项目中的应用，通过对农村发展实践的反思，阐述参与式发展的理念和参与式发展的方法。在发展项目工作中，参与是极其重要的话语，因此，本章的最后对参与的概念及其关键方面进行深入的分析与论述。

第一节 当代发展的内涵及其在国际发展项目中的应用

一 对国际发展项目的认识与理解

改革开放以来，我国已在许多农村地区开展了大量的与多边、双边及非政府组织合作的国际项目（有时称为国际援助项目）。其领域涉及农业、林业、水利、交通、环保、扶贫、医疗卫生等方面。这些项目既包括技术合作项目，也包括财政合作项目，既包括赠款项目，也包括贷款项目。通过多年来参与众多国际合作项目的实践，我们发现在这些项目的开展中存在如下现象：

（1）国内很多机构与个人（包括已经有过国际项目工作经验的机构与个人）对国际机构感兴趣的项目内容及重点领域了解甚少，提交的项目申请（建议）书根本不符合国际机构的要求，因此获得项目批准的机会较少，或者项目申请周期太长。

(2) 在项目实施中, 中方项目执行机构经常会与外方投资机构或外方专家产生摩擦与矛盾。这些摩擦和矛盾主要不是因为中外文化和生活习俗的差异, 而是因为对项目的理解不同造成的。有时矛盾越积越多, 最终导致中外合作破裂——项目中止的结果。

(3) 中方项目执行机构经常报怨外方机构和专家的操作程序太啰唆、太烦琐, 在很多方面不够灵活。

(4) 中方基层项目人员与外方代表谈判时, 经常处于被动的地位。很多基层项目人员提前很长时间为外方人员的考察做准备, 最终还是担心外方提出意见, 挑出毛病, 好像所开展的项目就仅仅是为了获得外方的满意和认可。这根本不能体现出平等合作的原则。

为什么会产生以上诸多现象呢? 除了中方对国际项目的操作与执行程序不了解外, 最主要的一点还是中外两方对项目理解上的差异。具体地说, 中方的项目执行部门总是把与国际机构的合作项目看成是纯粹的部门和专业领域项目, 如林业部门会把中德合作造林项目看成是林业系统的项目, 会把它当成是纯粹的造林项目, 即只要把已定的造林目标如 30000 公顷营林任务完成就可以了; 农业部门会把与国际机构合作的综合农业开发项目看成是农业系统的项目, 完成中低产田改造、经营多样化等目标就可以了; 交通部门会把与国际机构合作的如高速公路项目看成是单纯的建设高速公路; 等等。而国际机构以及国际专家并不是这么认为的, 他们把所有这些不同领域的项目统统看成发展项目 (Development Project)。

而且, 在这些国际机构的项目官员中, 只有很少部分是项目所涉及领域的专业技术人员, 如林学专家、农学专家等, 而大多数项目官员具有发展或与发展相关领域的非技术专业背景, 如发展学、社会学、经济学等。并且, 这些项目官员一般同时管理着一个国家或多个国家里不同领域的许多项目, 如同时管理林业项目、农业项目、环保项目等。在某种意义上, 可以说这些官员不是专才 (Specialist), 而是通才 (Generalist)。在这些项目官员看来, 所有这些不同领域的项目都是发展项目, 他们始终以发展的思维来理解和管理这些项目。

所以在很多与中外项目官员和项目专家有关项目的讨论和谈判中, 中方项目部门始终把重点放在专业技术领域, 如林业项目部门总是或只是考虑营林技术、树种配置、苗圃生产等, 而除了这些专业技术领域外, 国际

机构的讨论或谈判重点更强调参与式土地利用规划、造林合同、管理模式、妇女参与、培训、劳务报酬的发放等。而正是这些非专业技术领域内的讨论，才是中外双方产生误解、摩擦或矛盾的地方。因此，中方项目机构及项目人员十分有必要深入理解发展的内涵，只有这样，才能理解外方项目官员以发展的思维管理项目的理念和做法，才能在执行国际项目时变被动为主动。同时，对发展的深入理解还可以帮助发展项目工作人员拓宽思路，解除专业领域的束缚，以发展的整体观来实施和管理项目，从而实现发展项目的成功和可持续性。

二 发展的内涵^①

发展作为一个通俗的词语，在很多领域都有不同的应用。发展的内涵是在经济学、政治学、社会学、人类学、哲学等学科对它的诠释和研究的基础上不断演变的。

（一）经济增长与发展

长期以来，众多研究者，特别是大部分经济学家和政治家把发展等同于经济增长，他们所理解的发展是在经济方面的变化，而且指的是在经济方面的正的变化，如正的经济增长率等。如《大英百科全书》对发展的解释也是：“虽然该术语有时被当成经济增长的同义词，但一般来说发展被用来描述一个国家的经济，包括数量上与质量上的改善。”

二战后，亚、非、拉等广大地区的殖民地、半殖民地、附属国纷纷在政治上宣布独立，成为发展中国家。这些国家尽管在土地、人口、资源等方面各有其特点，但原有的社会经济形态大致相似，都属于贫穷落后的国家。为飞速摆脱贫困，发展中国家大多选择了传统的发展模式，即片面追求经济增长，实现农业国的工业化，并以工业化为实力基础，提高人均国民生产总值（GNP）水平，力求在此方面赶上发达国家。这种效仿发达国家的发展战略，虽然给发展中国家带来了一时的经济繁荣，但也面临很多方面的挑战。首先，“增长第一”的战略与国民生产总值增长模式使片面追求经济利益的现象广泛蔓延。单纯追求人均国民生产

^① 叶敬忠等：《参与·组织·发展》，北京，中国林业出版社，2001。

总值和人均国内生产总值（GDP）的增长，往往导致人们忽视其他发展指标，如消除贫困、公平分配、满足基本需要、保护自然资源与环境、提高人的素质等。同时，发展中国家为缩小与发达国家的经济差距而推行“大突击”战略，其经济增长率虽然远远高于发达国家，但也带来了国民经济的严重失调和社会失序等新问题，如为了筹集工业化的资金，他们有的大举借债，背上了沉重的外债包袱；有的采取了高积累政策，降低了人民生活水平，造成社会矛盾尖锐，贫富差距悬殊，政治动荡不安等。另外，就世界范围而言，市场经济引导的全球性“增长热”，现代高科技引导的高速工业化，都带来了不可再生性能源与资源的巨大耗费；世界人口的快速增长和生态环境的大破坏，也引起了关于“增长的极限”的争论。这种单纯的经济增长模式在某些发展中国家的挫折和失败，促使人们重新探索发展的含义。人们开始认识到，单纯的经济增长并不等于发展，要想发展得更快些、更好些，不仅要注意经济增长，而且要注意解决人口、就业、保健、教育、道德观念、政治体制、分配制度等方面的问题。经济进步虽然是发展的基本构成要素，但它不是发展的唯一构成要素。发展绝不仅仅是一种单纯的经济现象。从根本上说，发展所包含的内容不仅仅涵盖了物质与金钱方面，它还受到政治、文化、环境等多种因素的影响。随着以人为主体的发展观、可持续发展观的出现，发展研究不断扩大，由经济学扩展到了政治学、社会学和人类学等领域。

（二）其他学科对发展的诠释

在一般的哲学著作里，发展常被理解为：“指事物由小到大，由简到繁，由低级到高级，由旧质到新质的运动变化过程。”这一定义虽然明确了发展就是运动变化，但它把这种变化局限为由低层次向高层次的变化。黑格尔认为发展有两种含义：第一是潜能，能力是潜在；第二是自在，即真在或实在。潜能变为自在的过程就是发展。这种理解比较抽象，也强调了发展是一种变化过程，但仍然把变化的趋势固定在一种向上的方面。这种由低级向高级转变的理解在其他领域得到了更为充分的体现。例如，经济学一般把发展定义成经济发展；农学一般把发展定义成作物产量的增加和农民收入的提高；而社会学则把发展定义为社会进步，等等。