

联合国粮农组织

经济与社会

发展文集

民众参与计划—最初十年 的经验教训及未来趋向

中国农业科技

出版社

北 京



联 合 国

粮食及农业组织

1990年5月

罗 马

联合国粮农组织人才资源
机构及农村改革处

P31/LEN

民 众 参 与 计划—最初十年的 经验教训及未来趋向

C. E. McKone

联合国粮农组织人才资源
机构及农村改革处

联合国粮农组织
经济与社会
发展文集

中国农业科技
出版社
北 京



联合国
粮食及农业组织

1990年 5 月

罗 马

(京)新登字061号

本评论是民众参与计划 (PPP) 项目文件、评论研究、专题讨论会文集《联合国粮农组织民众参与计划——最初十年的经验教训及未来趋向》(FAO Peoples Participation Programme—the first ten years: Lessons learned and future directions)

CPP/91/18

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。

中国农业科学院科技文献信息中心
根据其同联合国粮农组织协议出版

**联合国粮农组织民众参与计划——最初
十年的经验教训及未来趋向**

译者: 邵伟东 缪卓然

校者: 李洁修 张 锋

责任编辑: 王宝珍

中国农业出版社出版 (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

中国农业科技情报所印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米1/16 印张: 2.75 字数: 60千字

1992年9月第一版 1992年9月第一次印刷

印数: 1—3000册 定价: 3.50元

ISBN 7-80026-385-1/F·27

前 言

本评论是根据对民众参与计划（PPP）项目文件、评估研究、专题讨论以及作者本人对非洲两个PPP项目的调查所获得的经验及资料编写而成的。作者借此对与PPP发展有密切联系的全体工作人员及FAO的各位雇员参加有益的讨论并提出宝贵意见，表示感谢。提出该评论旨在引起进一步讨论，并借此介绍FAO在该计划的发展方面所做的工作。

缩 写 词

AGO	FAO农业执行处
ASARRD	亚洲土地改革和农村发展调查局
CIRDAFICA	非洲农村综合发展中心
ESHA	农村发展分析及组织科，FAO人才资源、机构及农业改革处
FAO	联合国粮农组织
FAP	实地行动计划
GCRF	附带风险的保证金
GP	小组发起人
IFAD	国际农业发展基金会
IGA	创收活动
NCC	国家协调委员会
NGO	非政府组织
NLI	国家劳动力研究所
NPC	国家项目协调人
OXFAM	牛津救灾委员会
PMOE	参与监督和随时评估
PPP	民众参与计划
RAPA	粮农组织亚太地区办事处
ROAP	农村组织行动计划
SFDP	小农发展计划
SIDA	瑞典国际开发署
UNDP	联合国开发计划署
UNFPA	联合国人口活动基金会
UNICEF	联合国儿童基金会
USAID	美国国际开发署
WCARRD	世界土地改革及农村发展会议

目 录

前言

缩写词

1. 绪论	(1)
1.1 民众参与计划的雏型 (1933—1980)	(1)
1.1.1 农村组织行动计划 (ROAP)	(2)
1.1.2 小农发展计划 (SFDP)	(2)
1.1.3 世界农村改革和农村发展会议 (WCARRD)	(4)
1.2 计划设计和项目的形成 (1980—1982)	(5)
1.2.1 PPP入门——基本原则和方法学	(5)
1.2.2 瑞典对PPP的保护伞支持项目	(7)
1.2.3 荷兰政府给予项目的支持	(7)
1.2.4 对筹备和起步的视察 (1980—1981)	(8)
1.3 项目的实施 (1982—1984)	(8)
1.4 哈拉雷会议 (1984)	(9)
1.5 项目的发展 (1984—1988)	(9)
2. PPP技术要素——发展历程的回顾	(10)
2.1 重点放在农村贫困户	(11)
2.2 项目设计框架	(11)
2.3 执行机构	(12)
2.4 国家和地方协调	(13)
2.5 行动研究	(13)
2.6 参加培训的方法	(14)
2.7 小组组成	(15)
2.8 贷款储蓄制度	(16)
2.9 创收活动 (IGA)	(17)
2.10 小组协会的形成	(18)
2.11 参加监督与评估 (PMOE)	(19)
2.12 FAO在项目管理中的作用	(20)
2.13 粮农组织的技术后盾作用	(20)
2.14 PPP的扩展或增加	(21)
3. PPP发展问题	(22)
3.1 在大规模发展计划中采用参与方法	(22)
3.1.1 纳入现有的大规模发展项目和计划	(22)
3.1.2 纳入设计阶段的大规模发展项目和计划	(23)

3.1.4	刺激对政府的敏感性	(23)
3.1.5	保证更多资助者的资助	(24)
3.1.6	方法论的发展	(24)
3.2	PPP计划的扩展与重复	(24)
3.2.1	现有PPP项目的扩展	(24)
3.2.2	把PPP项目引入其他国家	(25)
3.3	执行中的某些问题	(25)
3.3.1	对执行机构的选择	(25)
3.3.2	谁是PPP中的受益者	(26)
3.3.3	小组的构成	(26)
3.3.4	小组开创人的吸收和雇佣	(27)
3.3.5	信用贷款和储蓄金在提高自力更生意识中的作用	(27)
3.3.6	先行项目的时间有多长	(28)
3.3.7	培训需求	(28)
3.3.8	粮农组织的技术和资金支持	(29)
4.	结论	(29)
4.1	PPP事实篇	(29)
4.2	PPP作为大规模参与农村发展的模式	(30)
4.3	把参与方法纳入设计阶段的大规模发展项目	(30)
4.4	PPP项目执行中应吸取的教训	(31)
4.5	把PPP引进其他国家	(31)
4.6	将来工作的需求	(31)
5.	计划进一步发展的战略选择	(32)
5.1	总论	(32)
5.2	可得到的资源	(33)
5.2.1	PPP经验	(33)
5.2.2	人员资源	(33)
5.2.3	财政资源	(33)
5.3	目标和战略选择	(33)
5.3.1	激发对政府的敏感性	(34)
5.3.2	加强资助者的支持	(34)
5.3.3	把参与方法引入大规模的农村发展计划	(35)
5.3.4	扩大PPP计划	(35)
5.3.5	增加粮农组织对参与发展的赞助	(36)
5.3.6	增加粮农组织对参与发展的财政支持	(36)
	参考文献	(37)

民众参与计划——最初十年的 经验教训及未来趋向

1. 绪 论

在非洲、亚洲和拉丁美洲的十个发展中国家，民众参与计划（PPP）已众所周知。这个计划是在1979年的世界土地改革及农村发展会议上提出的，1980年实施，现仍在积极贯彻中，旨在通过先行项目，找出可让民众参与的途径，一起投入到农业和农村大型项目发展计划中去，并被政府纳入其国家发展战略、政策和计划。其重点在于让农村贫困农民组成小规模自主小组，让小组成员一起从事创收活动，并可得到贷款、农业投入和培训，同时可由集体向当地政府和他们希望与之联系的其他组织提出他们的愿望。

本书概述了PPP的概念和原则，并介绍了此项目十年来的发展过程，其中着重阐述对亚非拉项目的进展情况和构成PPP主要内容的很多技术问题的评价，同时也分析了PPP方法存在的问题和局限性。最后，提出了结论性意见并对一些主要的技术问题进行了鉴别、分析，以便就这个重要计划未来的发展趋势，进行向FAO（粮农组织）提供一套战略性建议。

本书内容广泛，它有选择地采用了PPP已有的文件，包括指南、各种会议报告、评估报告、和顾问的报告。广泛征求了FAO工作人员和与PPP有密切联系的顾问的意见和建议，并附有作者在PPP进展过程中亲自得到的情况和分析。

PPP首次提出于1980年，但在这以前就开始酝酿这一计划了。为了了解PPP的发展背景，有必要了解此计划的产生经过，早在1973年，FAO就有了PPP的雏型，作为参与发展途径的延伸，还包括农村组织行动计划（ROAP）和小农发展计划（SFDP）。

这两个计划是由ESHA发起的，而FAO其他部门也积极策划和实施实地行动计划，如处于不利地位的农村妇女团体行动、渔业工人共同发展和小规模渔民综合发展等计划。

1.1 民众参与计划的雏型（1973—1980）

1980年，目睹了民众参与计划的开始，作为FAO早期项目中恰当的接续项目，首先是农村组织行动计划，其次是小农发展计划。这两项实地行动计划在PPP概念和方法的形成中起了巨大的作用。

FAO在亚非国家的经验指出，很多亚非国家的小农与农村村社的大户相比常处于不利的地位。FAO给所谓的农村贫困阶层下的定义是：属于小规模自有土地耕作者、佃农、承租者、无土地劳动者，渔民和工匠范畴的农民，他们构成了贫困阶层。妇女则在乡村贫困阶层中扮演非常重要的角色，尤其是作为户主的妇女。

很多国家小农的另外一个特征是他们不属于现存的诸如农民协会、合作社等农民组织，这些组织常是为大户富裕农民服务的。虽然广大的资源已通过地区专门的联合农业发展项目应用于农民的农业发展，但众所周知，这些项目的策划和实施都是有组织的。结果，还有很

多最贫困户仍未得到帮助。

最贫困户不能得到扶持,从而也没有接受发展资源的系统,这是FAO在参与计划中的焦点之一。鼓励农村贫困户建立自己的组织,策划并实施发展项目,并且教会他们投入到参与检查和评估自己的工作中去,是ROAP、SFDP和PPP的基本职能,同时也形成了这三个项目的基本核心。

1.1.1 农村组织行动计划 (ROAP)

1975年初,罗马FAO和ESHA就提倡在发展中国家由当地的公共机构筹建研究与实施机构,以协助他们开始实施发展地区中贫困户参与的农村组织行动计划。

与其它国际机构,如国际合作组织,和三个国际贸易联盟商谈之后,ROAP基于这样一种设想,即如果农村组织有合适的形式,并由其成员管理,就会为民众参与做出巨大的贡献。人们承认在很多国家,合作社和农民组织主要由大户富裕农民组成,因此有以下几个相反的结果:1)大多数农村贫困户(小农、佃户、承租者、无土地劳动者、渔民等)仍然处于无组织、收入低下的和被剥削的状态;2)大多数农村贫困户不能分享发展的利益;3)农村发展,尤其是农业生产仍停滞不前,没有发挥其潜力。

很多因素,如当地和上级权力机构中流行的不平等,政府死板的监督和控制,农村名流对贫困户的冷漠等等,经常造成富人对农村合作社的统治。

为检验行动计划而设计的第一批先行项目之一是由ROAP和在比哈尔·辛哈里 (Bihar Singhari) 的国家劳工研究所承担的。其他项目接着在埃及、孟加拉和斯里兰卡实施。ROAP项目中显示出通往发展的新途径所取得的成果,在1979年得到WCARRD的认可。这一计划始于1980年,为PPP的发展提供了一个健全的实施基础。另一种平行而且紧密相关的亚洲实地行动计划,采用了相同的参与方法,就是小农发展计划(SFDP)。在曼谷的FAO亚太地区办事处负责与ROAP协调这一计划。

1.1.2 小农发展计划 (SFDP)

ROAP和SFDP为PPP的未来发展提供了相当多的理性方面的东西。同时小农发展计划还提供了更多的实地经验,并为PPP的实施提供了极大的支持,同时使FAO更加坚定了80年代实施PPP的决心。

FAO亚太地区办事处首先在1972年10月召开的FAO区域会议上提出SFDP。这次大会建议:

“政府检查乡村机构的工作网络,必要时得到FAO的协助,检查这些网络在需要时是否适合为小农服务,并建立保护措施,以保证小农能充分并积极主动地参与。”

为使检查便利,在UNDP(联合国开发计划署)的协助下亚洲发起了一个区域项目—农村改革和农村发展调查(ASARRD)。为了实施这一项目,农村改革和乡村发展调查采用了一个实地实验方法。这一方法集中了政府各部门以及各种人力(决策者、计划人员、管理人员、技术人员、实验人员、以及农民、渔民、佃户、无土地农业工人)参与这个调查,澄清问题、以及在实际中如何解决问题。每个实验持续五年,参加者达80—100人,并由6至8名FAO专家组成的训练有素的小队协助。

1973年到1975年间,在八个亚洲国家进行了16个实地实验,涉及到1500多名政府人员和小农。随后在曼谷举行了一次国际性的学术研讨会,以交流各国实验所得到的经验,同时为

制定并实施与小农发展有关的项目和计划提供有效的机制。ASARRD为成员国提供了以下三点政策性建议：

- 为优惠处于不利地位的农村家庭而创立的特殊计划；
- 通过小农组织和基层农民提供可以主动接受或使用的制度。
- 为小农发展计划的拟订、实施、监督和评估，采用或修改实地实验方法。

早在1976年，三个国家（孟加拉、尼泊尔和菲律宾）发起了为低层农民服务的专门计划。开始时称为实地行动计划（FAP），后来被称为小农发展计划（SFDP）。为支持这些计划，在曼谷的FAO亚太地区办事处组织了一个核心小组，包括具有家庭经济、农场管理以及生产经济方面的地区工作经验的专业人员，小组长是一位农业推广、教育和培训方面的专家。这个小组得到FAO其他地区专家的有力支持。从1977年起定期项目已为SFDP提供200多万美元。

SFDP的原则

在SFDP的发展过程中，有些原则逐渐形成，并具有亚洲所有SFDP项目的特色。这些原则毋庸置疑是使此计划获得成功的关键。由FAO和这一地区的各成员国发起的项目已经得到了一亿多美元的财政支持，其中国际农业发展基金会（IFAD）给尼泊尔1350万美元，UNDP给印度尼西亚150万美元，UNICEF给尼泊尔180万美元，另外USAID和UNFPA也提供了经济援助，并为小农发展提供了双边援助和投资。（2）

SFDP的原则如下：

- 从基层参与研究和计划。
- 以小组为单位，小组成员的社会地位和经济状况相似，并都希望联合起来摆脱贫困。
- 共同决策，集体活动，集体负责。
- 组织者只作为发起人，小农组织应从本组织选出领导人，并发扬自力更生的精神。
- 实地实验使知识变成平等的手段，培养了自尊心，讨论和思考以后就要付诸行动。
- 适合农民需求和具有持续性的低成本技术。
- 通过小组储蓄的资金流通或接受社会附属担保的金融机构而得到贷款。
- 雇用无土地者。
- 集体出售，集体贮藏。

与上述各项原则相关的是经过检验的实地方法，这一方法是以参与监督和对先行项目的评估为基础而精心建立的，需要使这一方法不断完善，以适应当地的实际情况。

SFDP项目的例子很多，而且各不相同，既包括创收项目，也包括非创收活动。在尼泊尔，为贫困妇女小组贷款建立编织小组，并为其产品寻找零售商店。在UNICEF的协助下，农村供水得到改善，并建立了土壤保护计划。在泰国，渔民小组合作补网。在菲律宾，小组建立了种植蘑菇的项目。在尼泊尔，畜力运输项目非常普遍。

斯里兰卡的项目曾中断过，1983年合并到PPP项目中。泰国的项目现列入PPP项目。

SFDP的经验充分显示出，如果计划合理并有系统地监督和评估，农村的贫困户可以通过集体活动参与其中并从农业和农村发展中获益。此计划是对国家农业推广系统的有力补充。

表1 小农发展计划进展一览表

国 家	开始时间	小组组织人	小组数量
孟加拉	1976	20	240
印度尼西亚	1980	70	2,150
老挝	1984	11	46
尼泊尔	1975	166	2040
菲律宾	1976	53	145
斯里兰卡	1982	21	108
泰国	1979	37	112

1987年RAPA提供

有关SFDP的一些重要问题还没有得到解决^[2]，最重要的是在政府组织机构中，为SFDP的计划和实施找到合适的公共据点。ASARRD建议SFDP应该由一个独立的机构来促进，如一个非政府组织。在实践中，各国的情况有所不同。在尼泊尔，实施机构是农业发展银行。在泰国、菲律宾和斯里兰卡，政府各部门是组织者的补充来源。在孟加拉，组织者受雇于当地政府的农村发展合作社。在泰国，有些组织者来自非政府机构。

通过几年实施，SFDP的评估指出，能从土地获益的小组成员比例高于无土地者。延伸的问题和SFDP的反复试验坚持认为，通过非政府机构的分散促进要比政府集中组织项目的促进更为有效。有些国家仍有一种倾向，认为SFDP是监督贷款计划的，而不是一种利用人力资源，让最贫困户作为摆脱贫困的参与者的发展途径。

1.1.3 世界农村改革和农村发展会议 (WCARRD)

1979年7月，145个国家的代表及国际组织、发展办事处和研究机构的代表参加了在罗马召开的世界农村改革和农村发展会议，讨论了解决全球性贫困和饥饿的可能性和战略。

会议上通过了行动原则和纲领声明^[3]，要求发达国家和发展中国家共同努力，消除农村贫困，并采取旨在平衡发展和鼓励民众参与的政策。这一声明被称为农民宪法，并为发达国家和发展中国家的决策人所接受。

这一声明为FAO发出了推行参与发展的形式的新指令。FAO十分熟悉这一行动，因其与ROAP、SFDP和其他以社区为基础的林业和渔业计划相似，也与妇女计划相似。FAO的世界农村改革和乡村发展会议的工作，不仅仅只为发展项目提供单纯的支持，而且FAO的所有部门都参与政策研究和行动计划，包括所有专家的课题领域。世界农村改革和农村发展会议的政策检查团到过很多国家，与政府讨论通过参与行动使计划得以实施的发展概况。这一项目包括最贫困户。

ESHA在支持世界农村改革和农村发展会议的工作方面起了重要作用，并采取行动发起制定PPP的和其他参与计划，以支持世界农村改革和农村发展会议。作为PPP发展的前身，ESHA可以吸取SFDP和ROAP以及FAO其他作为参与发展途径的先行性计划的经验。另外FAO还与很多主要的发展机构磋商，包括国际合作社和商业工会组织，以及一些支持发展参与形式的著名人物。1982年，在罗马召开了非政府组织的专家磋商会，征求与会者对参与的概念和实践的意见，并提出了FAO的方法和PPP的计划大纲。人们毫不奇怪地发现，发展参与的解释多种多样，而对农村贫困户做出划分并明确下定义则更为困难。

与会专家们很难接受FAO有促进民众参与的作用，尤其是通过基层非政府组织起作用的观点。他们预见FAO将会遇到实施上的问题，并指出像FAO这样的国际组自自然是官僚机构，并且管理死板，缺少灵活的管理方法。与非政府组织合作会有很大困难，因为其主要合作者是其成员国。人们感觉参与往往应该有富有挑战性的权威，发展不平衡除了由政府造成，还可能由其他因素引起。FAO怎么能向自己的成员国挑战呢？商讨持续很久，大家仔细地研究

了各种问题，但最后认为国际非政府组织在促进参与上没有独家命令权，如果FAO本身不通过当地的非政府组织去积极促进参与，那它将会因失误而受到批评，更糟的是不能最大限度地为农村发展做出贡献。无可置疑SFDP和ROAP已经取得了很大的成绩，而PPP旨在更有建树，并扩展这一工作，尤其是在非洲。

1.2 计划设计和项目的形成（1980—1982）

形成和设计PPP计划的中心方针和策略是力图确保在计划设计和实施中受惠者能完全参与。这基本上是一个彻底的方案，与大多数发展项目有鲜明的对比，那些项目是根据提出的设计而交给参与者，设想这种效益会“淌出来”。

FAO提出这样的计划需要进行周密的安排，仅仅是由于有必要定出广阔的发展目标和行动大纲。最初PPP是借助于ROAP和SFDP的经验，从中得到基本的工作前提。这就是，政府或非政府发展机构可以最有效地与农村贫困户相接触，尤其是当后者因共同的并且得到他们自己认可的创收活动而组织起8至15人的小型互助组。这一设想包含着一些被认为是取得成功所必不可少的关键原则，还有现在仍在实验的实地方法，但是以当地经验为基础的方法灵活性很强，可以适应各种不同的社会、文化和风俗，适合于任何要推广PPP的国家。

与SFDP不同，PPP是受罗马FAO总部指导的，而ESHA的人力来源因短期雇用熟悉参与，发展并已经有实地经验的专家而得到加强。

PPP的推行则依靠有限的现有人力来源和FAO吸引资助者支持的能力。结果瑞士政府向发展计划提供了支持，荷兰政府为个别项目提供了资金，以后又得到其他政府的支持。1979年自世界农村改革和农村发展会议后，FAO 80年代的主要地区集中在非洲的发展中国家，尤其是人均收入很低的最落后的国家。因此，PPP的重点最好放在非洲，然后是亚洲和拉丁美洲。

PPP并不完全局限于实验项目，FAO内部也在加紧宣传PPP的理论，为的是让那些不了解也未接触过PPP的工作人员和决策者相信，只有通过发展参与的形式才能取得农业和农村的持续发展。联合国ACC特别工作组与联络人员保持密切联系，民众参与和ESHA的专门小组在促进PPP方面起到了重要作用。分享其实地经验，从那些创办参与发展形式的机构，如国际劳工组织（ILO）、世界卫生组织（WHO）、IFAD中，得到力量和知识。

1.2.1 PPP入门——基本原则和方法学

PPP入门在《民众参与项目指导方针》一书中已阐述得很清楚了，这一出版物陈述了PPP的大纲、基本原则和关键因素，并推荐了方法学入门。另一种专门的出版物，《民众参与计划实地项目的小组发起人培训手册》是实地官员的经典。

PPP项目起始于FAO总部，然后在最基层计划和实施。一位FAO的专家雇员参与筹备的使命，到各国与各政府机构、有关的非政府组织、未来的参与者和贷款部门的代表讨论PPP，并对项目进行可行性鉴定。

项目文件准备和签署之后，即开始实施。FAO专家被派往该国准备更详细的实施计划。这一项要与涉及到的潜在参与代表一起参与计划的准备工作。早些时候的计划往往因缺乏明确的实施计划而出现很多问题。但在1985年后，由于准备了FAO和实施机构的协议书，因此解决了这一问题。

准备工作开始之后，FAO的作用变小，项目的管理责任落在国家协调人和国家协调委

员会身上(NCC)。FAO只负责技术问题,需要时,可向资助人汇报并保持联系。

PPP的基本要素

PPP方法就是确保参与者对项目的计划和实施负责,并对其活动(通常是创收活动)不断自我监督和评估,以便继续发展和从中得到有形和无形的效益。参与有几种定义,每种定义之间都有细微的差别,表现了各学术派别的特征。本文并不想说明定义,而是试图区别两种参与的类型或形式。

第一种是经济参与,第二种是政治参与。这些在牛津饥荒救济委员会(OXFAM)已清楚地阐明,即帮助人们“得到的更多,更富有”。经济参与的兴起是因为人们想提高收入,变为现金经济的一部分,而不只是停留在这样的水平上;经济得不到发展,通常只有少数人才能享受到的产品、服务和收益而一般人却得不到。

第二种参与形式是一种为大多数最贫困户所采取的形式,其最终目的就是要发言权,并为他人承认,与社团的其他成员平等,包括在社会上和政治上的平等参与。有了领导技巧就能在PPP中做到这一点。然后组成小组和小组协会。这种形式为领导者提供机会以确保更加平等地发展,这向农村社团中的长期贫困户得不到平等机会的现状提出了挑战。这是一种无形的效益,但在很多PPP项目中均已显示出来,尤其是妇女首次有了领导技能,并用她们的技能影响当地政府和非政府组织,使她们及其小组为进一步发展获得所需要的资金。

PPP表明的为使项目成功而必不可少的基本要素是:

- 重点放在把农村贫困户作为主要受益人;
- 帮助贫困户建成小规模相同的自助小组(8到15人),成为行动组织的建设单元;
- 行动研究应包括参与者本人,以征得潜在受益人的意见,证实社会经济情况和影响,决定行动区域、小组组成的类型和小组的活动;
- 通过持续解决问题的实验基地,对小组发起人进行参与培训,使当地官员和头目了解情况,作为PPP的目标;
- 组织创收活动,作为参与的有形形式,及取得经济效益的机会,并在发展中作为取得社会上和政治上更多参与的手段;
- 做出储蓄和贷款计划;
- 成立小组协会,为各小组提供服务和支持;
- 成立地方协调委员会,包括小组代表、政府官员和地方长官。
- 在项目的各个阶段和时期坚持连续不断的参与监督和评估,并要求小组全体成员参加。

上述基本要素是各种PPP项目取得成功所必不可少的,这些因素是全球性的,适用于所有国家,不过还有一些要素或称项目内容,可以用来加强某一PPP项目,采纳与否可根据当地的条件和所涉及的人员,包括小组成员的选择。这些要素有当地银行的贷款制度,即提供给小组的贷款是以社会附属担保,而不是以物质担保为基础的,由小组负责偿还。可采用小组或个人储蓄制度。为生存而选择的创收(或增加收入)活动包括:是否由小组提供支持和服务的个人活动,在大多数情况下,还有小组普遍选择的共同参加的同一创收活动。以下的项目着重介绍储蓄制度,这是通向自力更生的重要步骤。

我们将在本文的后面检验这些项目要素,同时通过PPP实施中得到的经验对各个要素的

优缺点进行了讨论。强调PPP项目永远被FAO看作是先行计划，这是很重要的。因为每个项目的发展都有其特有的自然步调和方向。在这一开拓阶段，基本假设都在被验证，项目文件中灵活的特点允许根据经验教训和当地的选择而增减项目的成分或要素。更大的目标是找出扩大PPP的方法，使其成为大型发展项目的方法。FAO的最终目标是把参与发展的基本要素体现在国家政治、战略和发展计划中。

1.2.2 瑞典对PPP的保护伞支持项目

在非洲、亚洲和拉丁美洲，验证各个项目环境中PPP实施的假设需要大量的人力和财力。为了完成这项工作，瑞典在1981年到1986年间提供了援助。18个项目鉴定评估代表团，21个为正在进行中的PPP项目提供技术支持的代表团和15个项目方法发展顾问团，得到了资助。这些在发展PPP试验活动中起了关键性的作用，并为写出必要的试验项目指南做出了主要贡献。如，《民众参与项目指导方针》、《资助农村贫困户的创收活动》、《农村发展中参与的监督和评估》、以及《民众参与计划的实地项目小组发起人培训手册》。

在同一时期，30多个有潜力的PPP项目，包括一部分讲法语的非洲国家，均被列为有可能得到资助的项目，其中30个得到了资助。第一批PPP先行项目始于非洲（加纳和塞拉利昂）和近东（阿拉伯也门共和国），第一个拉丁美洲的项目于1982年在尼加拉瓜开始，1983年第一个亚洲PPP项目始于泰国，并得到资助。

据FAO/SIDA保护项目（GCP/INT/380/SWE）的终期报告中称，自1981年以来用于项目的资金总数已达65.3万多美元，占资助者为PPP提供资金的16%。各个项目的主要资金是由荷兰政府提供的（占PPP所有资金的69%）。这份报告的主要结论包括：

——很清楚，瑞典保护伞项目资助（还有荷兰的贡献）在FAO发起全球性的农村参与发展计划中起到了很重要的作用，这些项目现已发展到三大洲，12个国家。这些项目今天成为唯一的“学习实验室”，FAO的成员国可以通过这些实验验证和评估参与方法来努力促进更加广泛发展的有效性。

——显然，瑞典的支持提供了最初的“种子资本”，这帮助FAO从其他五个国家（荷兰、德国、挪威、意大利和CPR）征集到340多万美元的资金，这使粮农组织能把自己的资金更多地拨给类似的农村参与发展项目。

除以上两点重要结论外，从实地项目取得的经验中还得出另外一些结论。报告肯定了小组方法的有效性和小组发起人作为促进者或交换代理人的价值。报告提出要特别关注农村的贫困户，作为初级目标小组，其困难要比预先估计到的多。报告中称，应该更加重视储蓄流通。所有这些问题和与PPP实施有关的问题将在第三章进一步讨论。

1.2.3 荷兰政府给予项目的支持

荷兰政府一直支持参与发展的理论，所以毫不奇怪它在支持非洲国家问题上所表示出的兴趣。他们愉快地为PPP项目提供了财政援助。除荷兰政府的支持外，还在很多赞助机构（NOVIB、ICCO、CEBEMO，和HIVOS）不断地资助发展中国家的项目。这些对参与项目如此广泛的支持使荷兰为PPP项目提供了280万美元，分别给了加纳、肯尼亚、莱索托、尼加拉瓜、塞拉利昂、斯威士兰、斯里兰卡、坦桑尼亚、泰国，还有从1989年初开始实验的巴基斯坦。

除了提供财政支持外，荷兰政府还对项目的发展给予了极大的关注，而且积极参加三重

评估。正处在实验第二阶段的加纳、赞比亚、斯里兰卡都从荷兰的不断的支助中获益。

1.2.4 对筹备和起步的视察(1980—1981)

从1980年PPP在一个国家开始后,粮农组织在罗马采取了一系列的解释步骤,这里包括筹备视察和起步视察,一般都由粮农组织的顾问参加。

1985年的PPP初期评估报告(10)中提到了这些视察。筹备视察主要是让政府官员和非政府组织的人员了解PPP的理论和PPP加快农村健康发展的潜在作用。PPP可以作为传统的农村发展形式的补充,因为那些传统形式并不总是成功的,而且还没有涉及到农村社会中更贫困的阶层。如果政府机构或非政府组织感兴趣,顾问就可以起草一份项目建议,然后与主管当局商讨。如果建议被采纳,粮农组织总部批准后便可以把项目计划提交给资助者。一个一般的PPP项目在二年的实验阶段大约需要15万到25万美元。有时候,项目重新开始,即第二阶段,这时需要的资金少些。

项目形成阶段的第二步是起步视察,这在整个过程中是比较关键的一步,这要等粮农组织、国家和资助政府已经同意这一项目,而且已经指定国家协调人,国家协调委员会对项目进行监督后才能进行。在一些大的国家,还要成立地方协调委员会,它们与项目的接触要比国家协调委员会多。这种视察包括扩充和培训实验人员,在那些已调查清楚贫困户占一半或一半以上的地区中选点。要有当地机构或专家和指定的实验工作人员一起从事参与活动的研究。这种视察的最初任务,就是帮助包括当地和中央政府机构、财政机构和合适的非政府组织在内的协调组织一起实施这一项目。

当发起的PPP项目完全准备就绪后,最初的鉴定评估到资助项目交给粮农组织农业实施处的时间不等,大约六个月到两年。有些时候,项目已经过评估,但因尚未得到政府批准,或没有自愿资助者,仍得不到资金。应该清楚,在最初阶段,粮农组织总部的工作人员、顾问、政府,尤其是涉及到的资助者,在启用一项新的发展形式时,需要一定时间去理解那些基本项目要素的综合特点。这会出现可以理解的挫折,和许多尚未实现或要很长时间才能有结果的期望。1985年粮农组织顾问起草了一份报告,报告检查了PPP项目开始时的机制和进程(11),发现了许多问题,如评估到项目开始之间的延误,并提出一些建议,这些建议现在使进展加快了。

在最初阶段,粮农组织的工作人员和顾问的活动频繁,他们到加纳、肯尼亚、莱索托、利比里亚、塞拉利昂、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦进行筹备视察。在亚洲,他们到了印度、老挝、巴基斯坦、斯里兰卡和泰国。在近东,他们到了阿拉伯也门共和国,在拉美,他们到了尼加拉瓜。

1.3 项目的实施(1982—1984)

1980年到1982年是PPP的准备阶段。在这一时期,为拟定指导方针、筹备培训现场人员、参与监督和评估,以及资助创收活动进行了专门研究,而第一批项目到1982年中期才在加纳和塞拉利昂开始实施。项目开始实施前的筹备阶段,所有的视察都是由瑞典的保护伞项目资助的。意大利为津巴布韦提供了资金,荷兰政府则是PPP计划最大的资助者。

随着项目实施的展开,加强粮农组织的技术后盾并保持筹备和起步视察更有必要,同时还需要按地区划分工作。在坦桑尼亚的阿鲁沙(Arusha)地区任务小组里有一位具有一定PPP知识的顾问和两位经验不足的专业官员做副手。在非洲东部和中部,任务小组与非洲农

表 2 1982—1984年PPP实施项目

国 家	资助者	计划签署日	预计完成时间
加 纳	荷 兰	1982.1.13	1985.12
塞拉利昂	荷 兰	1982.4.6	1985.12
赞比亚	荷 兰	1983.1.7	1986.12
肯尼亚	荷 兰	1983.8.16	1985.12
津巴布韦	意大利	1983.10.5	1986.12
泰 国	荷 兰	1983.12.30	1985.12
斯里兰卡	荷 兰	1983.12.30	1987.12
厄加拉瓜	挪 威	1984.5.8	1986.10
斯威士兰	粮农组织	1984.12.1	1986.12

资料来源：1985年粮农组织农业执行处（AGO）

调人、粮农组织官员，以及代表非洲7个正在进行的PPP的项目的参与者。会上，进行了实例研究，介绍了实施中的成绩和出现的问题。该会议提出了一份报告（12），这个文件使人们了解了非洲PPP项目取得的进展情况。

与会代表提到了小组的形成和小组活动情况，从一开始它就能借助在加纳和塞拉利昂实施的第一批项目取得巨大的成绩。加纳的实施地区文奇（Wenchi）和贝戈罗（Begoro），组成了耕作小组，他们选择种植木薯、豆类、番茄和烟草作为创收活动。一个小组买了带锯进行木材加工。一个男人小组每月集资，成立了一个贷款联合会。塞拉利昂的小组活动包括水稻种植、棕纤维加工、制皂、锯木和捕鱼。小组开始有积蓄，组员参加了村里的协会。

除了这些成功的实例外，与会人员还就实施过程中遇到的问题进行了坦率而充分的讨论。问题有，项目的起步比事先预料的要慢得多，主要是在获得资助上的耽搁，资金不确定，以及对PPP的普遍误解，甚至一些小组发起人认识不足。选择受益人也比预期的要困难，在很多国家，没有能完全参照PPP计划中小组形成的标准和方法去做。

有些项目代表对职责的解释不详，并且有误解，政府也不能经常给后来组成的国家协调委员会以足够的支持。小组发起人得不到足够的培训是有时出现家长式方法的原因之一，这使激励小组成员自由提出想法并对小组活动表现出热忱的参与方法遇到了困难。

安排地方财政部门为小组提供贷款的进程过慢，其中非洲比亚洲还要慢。银行在没有附属保险的情况下向小组发放资金确实会犹豫，尽管他们已经拿到了粮农组织的风险资金（以后变为贷款保证金），以补偿不可避免的损失。

与会者注意到粮农组织在交付设备、视察时间安排和需要分散管理等方面的实施中遇到的问题。所以粮农组织的反映是灵活对待项目的需要，并提供所需的支持强度。

会议结束时，与会者评估了自己的工作，总结认为，对工作是积极努力的，但需要改进，这是允许的，因为这毕竟是非洲第一次地区性PPP会议，也是第一次经验交流，并将着手解决初期遇到的暂时问题的机会。

1985年在姆巴巴内（Mbabane）召开了第二次地区性评估会议。会上提出了大量需要解决的1984年在哈拉雷会议上提出的问题。

村综合发展中心一起工作，为PPP项目提供帮助。在加纳和塞拉利昂，粮农组织在阿克拉（Accra）地区办事处的工作人员为PPP项目提供了支持。

有如此多的项目处于开始阶段，还有一些已经实施12个月或更长时间，现在应该是项目工作人员和参与者代表，以及粮农组织的专家坐在一起召开圆桌会议来评估形势的时候了。1984年11月，在哈拉雷（Harare）召开的会议为交流现场经验提供了机会。

1.4 哈拉雷会议（1984）

出席会议的有44人，其中有国家项目协

1.5 项目的发展 (1984—1988)

以后的四年是不断巩固和加强原有项目,而不是向新的国家扩展,事实证明新项目吸引资助更加困难,荷兰政府仍然是最主要的资助者,并证明这一先行计划的生命力和有效性方面表示出极大的信赖。而其他资助者则小心谨慎,并表示出他们的资助有待于项目的进一步发展。因粮农组织还缺乏发起PPP项目的工作人员,一些资助者还不清楚PPP项目的潜在价值。另一个因素可能是一些资助者认为PPP对政治敏感。粮农组织总部的工作人员全力以赴,坚持在现行的项目中解决问题,并提供技术后盾。对早期开始的一些项目进行了中期评估研究,在大多数情况下,都建议继续发展,进入项目的第二阶段。进入第二阶段是必要的,因为项目的实验性质和大多数项目启动缓慢。PPP需要一种经过加工处理的发展途径不足为怪。粮农组织、政府和资助者进行了三方评估,这就有机会检查进展,找出问题,并为适当调整提出建议。这项工作需2—3年,并可提供进一步的支持,直到完全证实这些小组已经获得自力更生的足够措施,而且不需支持也能坚持发展为止。

1987年坦桑尼亚开始了一个新项目,1989年初巴基斯坦也开始了项目进一步发展的实施,同时努力验证其他国家的PPP项目。吸引新的资助者活动仍在进行,但有些受到粮农组织财政危机的限制,结果预算削减,正常的PPP资助项目的研究和发展不得不减少(13)。同时也减少了一些技术后盾出访,结果因一些尚未解决的问题,尤其是影响个人和机构之间关系的问题,现场工作仍存在困难。

粮农组织在1986年中期发起了一项重要的活动,这就是由地方顾问到各国考察了一系列的PPP反复实验研究和实验基地(14, 15, 16, 17, 18, 19)。他们的任务是检验项目,研究反复实验或在这一国家范围内扩展的潜力。他们负责验证那些项目的内容,如果需要,经过修改再反复实验。这项工作后,召开全国性的会议讨论研究中得出的结论。1987年11月在加纳开了一次会议,1987年在斯里兰卡也召开了一次,与会者的发言为在本文后面涉及的发展事项和战略选择提供了有价值的信息。

粮农组织总部1987年发起并受到项目官员欢迎的另一项活动是,出版了《民众参与新闻》(20),一本发给所有项目官员的不定期的小册子,这本小册子提供了项目发展的新闻和设想。这为交流丰富的经验做出了有价值的贡献。同时为项目官员撰写和交流观点提供了机会。

到1988年底,ESHA为加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦、斯威士兰、莱索托、斯里兰卡、泰国、巴基斯坦等国的十个PPP先行项目提供了技术服务。粮农组织为塞拉利昂和尼加拉瓜提供了技术和财政资助。1989年1月出版的一本粮农组织关于PPP的技术简介(13)中提到,项目直接受益者总数超过10,000个农民,假如无劳动能力的家庭成员也计算在内,现在PPP项目在发展中国家的农村人口数量大约为60,000,其中58%在非洲,44%是妇女。

2. PPP技术要素——发展历程的回顾

这一章将按时间为序回顾PPP先行项目的技术要素或内容,尽可能紧接PPP项目的实施效果,另外,还将说明采取的方式或为适应当地情况而采用的方法。如本书第一章所述,PPP是根据ROAP和SFDP的经验得来的。WCARRD给FAO下令,FAO即指定一名顾问起草

表3 1988年8月PPP项目情况

项目鉴定号	项目现场官员			小组数	受益者			小组协会数	贷款/储蓄 开始的借款 (US\$)	小组储蓄
	小 组 男	数 女	总数		男	女	总数			
GCP/GHA/021/NET	9	3	16	253	2,322	1,155	3,477	33	166,052	5,109
GCP/KEN/053/NET	1	1	3	43	364	130	494	4	104,230	12,207
GCP/URT/080/NET	3	3	15	10	70	26	96	0	NA	NA
GCP/ZAM/025/NET	0	16	20	97	270	773	1,043	3	24,951	1,456
GCP/ZIM/006/ITA	1	9	11	85	112	461	573	0	NA	40,599
GCP/SWA/019/NET	0	7	9	20	41	182	223	4	24,129	8,103
GCP/LES/029/NET	1	3	7	22	67	248	315	3	43,609	6,701
GCP/SRL/046/NET	13	7	25	239	1,085	1,229	2,314	13	0	8,651
GCP/THA/028/NET	3	3	9	105	1,883	235	2,118	52	15,169	67,509
GCP/PAK/076/NET	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
TOTAL	31	52	115	874	6,214	4,439	10,653	112	378,140	150,335

一份实验指南(5)。此书介绍了非洲和其他洲的某些国家PPP先行项目的情况。从事筹备和开始视察的顾问都有这本指南,它成为所有负责开创PPP官员的必读书。

应该指出,主要来源于亚洲的PPP方法介绍到非洲和其他洲,并不能保证成功,也许任何专门的现场方法在非洲是无效的,因为那里的情况与亚洲截然不同。在这种情况下,很难采用PPP的一些方法,或不得不根据当地实际情况作些修改。这毫不奇怪,有时小组发起人甚至会误解这些方法。在我们看到很多成绩的同时,还出现了很多问题,并在以后得到了解决,但仍然会留下一些尚未解决的问题,这些问题与在亚洲实施SFDP遇到的突出问题非常相似。

2.1 重点放在农村贫困户

PPP的主要目标是让资助者和受援国都更加清楚让贫困户参与影响他们的发展活动的必要性。因此PPP格外重视农村贫困户(包括妇女),而不是广大农村人口。确定农村贫困户的机制是开展一项详细的家庭调查研究,用以检验家庭生产和消费状况。这是小组发起人在专业顾问协助下进行首批活动中的一部分。为追求重视农村贫困户这一目标,FAO取得了不同的成就。有时要做些妥协,因为有时很难避免与乡村社区较富裕户的相互作用。这一问题出现的问题将在第3章中谈到。

2.2 项目设计框架

PPP项目的总框架基本上是参与农村发展,这暗示鼓励组成小型非正式的同质小组,包括男人和妇女(8—15人),都是从农村社区较贫困的阶层中挑选出来的。PPP旨在地方成立自我发展机制,这种机制鼓励成立小组,并通过培训协助他们提高收入,学习领导艺术,而且更加自觉地去争取提高他们在社团中的经济、社会和政治地位的机会。小组被看成是建立更大、更自治、更民主、更自力的小型农民组织的“组建板块”。

项目框架应该是灵活的,允许有一个组织建设系统。因此这种项目与那些常见的具有事先设计好的框架的项目有冲突,那种框架有固定的目标、行动计划和精确的时间框架。而