

联合国 WFP 援华项目管理模式与启示

帅传敏¹, 孔祥智², 廖其胜¹

(1.中国地质大学(武汉)管理学院,湖北武汉 430074; 2.中国人民大学,北京 100812)

摘要:通过对全国 18 个省市自治区 31 个 WFP 粮援项目的实地调查,阐述了联合国世界粮食计划署(WFP)援华项目的主要特点,并从组织管理、计划管理、工程管理、援粮管理、科学决策以及评价与控制 6 个方面系统分析了 WFP 援华项目独特的项目管理模式。最后,指出了 WFP 粮援项目管理模式对于我国新一轮扶贫开发 and 我国农业项目管理的重要启示和借鉴意义。

关键词:联合国 WFP; 以工代赈; 项目管理; 模式; 启示与借鉴

中图分类号: D813.7

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)02-0026-03

0 前言

扶贫是全人类面临的长期而艰巨的共

同任务。改革开放以来,中国政府的扶贫开发取得了举世瞩目的成就,使我国贫困人口从 1978 年的 2.5 亿人减少到 2003 年的 2 900

万人。在我国政府长期的扶贫努力的进程中,联合国世界粮食计划署(WFP)对我国贫困地区的无偿粮食援助项目功不可没。在

为优先发展的产业,使其成为我国高载能产品的生产基地。同时,大力开发水电能源,优化能源结构。现在世界各国都采取优先开发水电的政策,许多国家的电力工业中水电开发占据很大的比重。例如,水能资源丰富的巴西,水电比重高达 93.2%,挪威、瑞士、新西兰、加拿大等国水电比重都在 50%以上^[1]。3.3 科技创新:把能源结构调整的重点放在洁净技术、优化能源结构和开发替代能源上

向科技要能源。以易造成高污染的能源、新能源为能源技术创新重点。我国能源结构与世界其它国家显著不同,煤炭在我国能源资源中所占比重最大,专家预测:到 2010 年,我国一次性能源生产和消费中煤炭将占 60%左右,到 2050 年,煤炭所占比重不会低于 50%。我国每年消耗十几亿吨煤,在煤的使用过程中会产生各种各样的污染物,对人类健康和生态环境产生重大的破坏作用。煤从开采到终端使用的各个环节都可能产生各种环境问题,由于大规模直接使用煤炭燃料,产生了 SO₂、CO₂、颗粒物、碳氢化合物等

污染物。我国 90%以上的 SO₂ 排放量来源于煤的燃烧,引起了城市空气质量的恶化和大规模的酸雨污染。此外,核能、太阳能、风能、地热能、生物质能等有利于优化能源结构的替代能源开发也是技术创新的重点^[2]。

推广运用先进能源技术。发达国家为了保持其在世界竞争中的优势,极其重视能源技术政策问题。如美国历届政府都将能源技术问题作为关注的热点,日本虽然是能源资源小国,却是能源技术大国,不断调整能源技术方向和能源技术政策。煤炭在我国能源结构中占据主要位置,传统的煤炭开发对自然界造成严重的污染。煤炭是可以洁净利用的能源,若全面采用燃烧前的煤炭加工和转化、煤炭燃烧、燃烧后的烟气净化等洁净煤技术,每年可以减少上千万吨 SO₂ 的排放,减少因此造成的经济损失 6 000 亿元;同时采用洁净煤技术,以弥补液体燃料的短缺,弥补石油资源不足的问题^[3]。传统的能源开发技术和生产管理使我国能源利用效益低,单位产品的能源消耗水平较高,目前我国 8 个高能

耗行业的单位产品能耗平均比世界先进水平高 47%,而这 8 个行业的能源消费占工业部门能源消费总量的 73%。按此推算,与国际先进水平相比,我国的工业部门每年多用能源约 2.3 亿 t 标准煤。从前述分析看,大力推广运用先进能源技术,可节约大量能源,实现向技术要能源的战略目标。

参考文献:

- [1] 毛如柏等.论循环经济[M].北京:经济科学出版社,2003.
- [2] 张宏民,葛家理.我国能源经济复杂系统仿真研究[J].系统仿真学报,2002,(11).
- [3] 王华华等.能源与可持续发展[M].北京:化学工业出版社,2005.
- [4] 张超.水电能源开发利用[M].北京:化学工业出版社,2005.
- [5] 刘广志.科学技术界要关注新能源的发展态势[J].西部探矿工程,2004,(1).
- [6] 姚强.洁净煤技术[M].北京:化学工业出版社,2004.

(责任编辑:高建平)

收稿日期:2005-09-16

基金项目:农业部2005年重点科研项目(2005001)

作者简介:帅传敏,男,中国地质大学(武汉)管理学院副教授,博士,研究方向为项目管理、国际贸易;廖其胜,男,中国地质大学(武汉)管理学院讲师,研究方向为项目管理。

1979-2005年的26年间,WFP共向我国无偿提供粮援项目70个,援助总金额达到10亿美元,取得了明显的经济效益、社会效益和生态效益。WFP项目涉及全国31个省市自治区,项目受益人口达3000多万。从项目管理的角度来分析,WFP粮食援助项目管理既具有一般工程项目管理的特点,又不同于单一的工程项目管理。尤其是WFP“以工代赈”形式的农业(农村)综合开发项目管理,呈现出明显的特殊性、综合性和复杂性。20多年来,经过各级项目管理机构与WFP多年来的共同探索,我国摸索出一整套具有中国特色的适合WFP粮援项目宗旨和特点的中国WFP粮援项目独特的项目管理模式,在WFP援华项目的管理中获得了成功。从而系统归纳提炼出具有中国特色的WFP援华项目管理模式,对于指导我国未来的扶贫开发项目乃至我国今后其他农业项目的管理都具有十分重要的借鉴意义。

1 WFP 援华项目的特点

WFP是联合国系统向我国提供无偿援助最多的机构之一。在WFP向我国提供的粮援项目中,大部分是通过“以工代赈”和“以粮代教”形式进行的农业(农村)综合开发项目。项目涉及的领域十分广泛,既有农业内部的种植业、林业、畜牧业、水产业以及农副产品加工业,也有农业外部的水利、建筑、交通运输、文教、卫生、商业和信息等。WFP援华项目与中国国内的农业开发项目相比较,呈现出以下明显的特点:

其一,项目立项和项目区的选择比较科学严谨。WFP援华项目从1997年开始,对新上项目的项目区受益人的选择采用了脆弱性分析与制图(VAM)方法,这一方法能够比较科学地发现项目区最脆弱的目标群体。在村一级项目的设计上,WFP向我国引入了“农村参与式评估法”(PRA),有利于集中广大群众的集体智慧,调动项目区受益人积极参与项目规划和施工建设。还在有的项目区使用了“以目标为导向的项目计划法”(ZOPP)。

其二,项目实施的过程管理比较规范。WFP援华项目采用其自身开发的监测与评价(M&E)体系对粮援项目进行严格紧密的过程跟踪管理,紧急援助项目每周和每月、开发项目每季、每半年和每年必须上报监测评价报表,以便使WFP和援赠国及时掌握

项目进展情况,发现问题及时纠偏控制。

其三,项目投入集中,强调系统性和综合性开发。WFP粮援项目投入强度大,整体性好,不撒胡椒面。这样,有利于项目区的农业和农村综合开发整体推进,彻底改变项目区的贫困落后面貌。WFP援华项目政策的演进,对我国开发式扶贫开发理念提供了有益的借鉴。

其四,项目投入形式体现“以人为本”的理念。WFP粮食援助项目采取“以工代赈”和“以粮代教”为主的形式,体现人的生存和发展是第一位的。这在贫困的缺粮地区有较明显的优越性。WFP提供的援粮对项目受益人有激励作用。WFP的援粮对项目受益人来说是无偿提供的,但对于援粮项目本身而言,却能转化为有回报的投入。因为项目区受益人通过投工投劳使项目建设本身节省了大量的成本,而且项目受益人的素质也得到了提高。

其五,项目重视人、自然环境和资源的协调发展。WFP援华项目的规划设计注重项目活动的系统性,关注项目活动对环境的影响,重视对少数民族地区的支持,还十分关心妇女平等的参与地位和作用的发挥。

2 WFP 援华项目的管理模式

2.1 中国 WFP 粮援项目的组织管理

健全高效的项目管理体系是中国实施WFP粮援项目成功的重要因素之一。根据项目管理的组织结构原理,中国WFP项目的组织管理通常采用矩阵式和项目式的组织模式。具体来说,各级项目领导小组采用的是矩阵式组织(成员由各有关厅局的负责人兼任,其工作由领导小组组长负责协调),而各级项目办公室大部分采用的是项目式组织(即成立常设性机构,抽调专职人员组成,项目办人员由项目办主任直接领导)。中国WFP项目特别强调项目办的职能作用,要求省市县各级成立独立的项目管理办公室(PMO),并作为政府或政府部门的常设性行政或事业机构,行使项目领导小组授予的项目日

常运作管理的职能。在省市自治区一级的项目领导小组与项目办之间大多还设立了项目专家顾问委员会(组),对项目施工建设过程中的重大技术问题进行总体把关。WFP援华项目组织管理的一般模式如图1所示(以青海省为例)。省、市、县、乡四级均成立项目领导小组和项目办公室,村一级成立项目执行小组,具体负责组织农户参与项目实施。

2.2 中国 WFP 粮援项目的计划管理

WFP援华项目计划管理采取的模式:农业部与WFP签署的《项目实施计划》是各级项目办公室计划管理的主要依据。项目实施计划明确规定了项目的总体目标、项目活动的具体内容、各单项工程的工日标准和工程量。各省市自治区项目领导小组及其办公室,根据项目实施计划的总体目标,制定项目实施的年度计划,并以省(市、自治区)项目领导小组的文件形式逐级下达到市、县项目管理机构执行。县一级项目管理机构,根据省市下达的年度项目实施计划,具体组织项目的施工建设。WFP援华项目在实施过程中,采取了严格而明确的目标管理方法。为保证项目计划的落实到位,各级项目管理机构每年年初层层签订工作目标责任制,年底进行检查验收,作为干部任免和奖惩的重要依据。对于由于市场、环境等因素发生变化而不能继续执行的项目活动内容,由县项目办公室逐级上报到省市自治区项目办,经研究论证,并征得农业部、WFP及联合投资机构的同意,由省市自治区项目领导小组审批

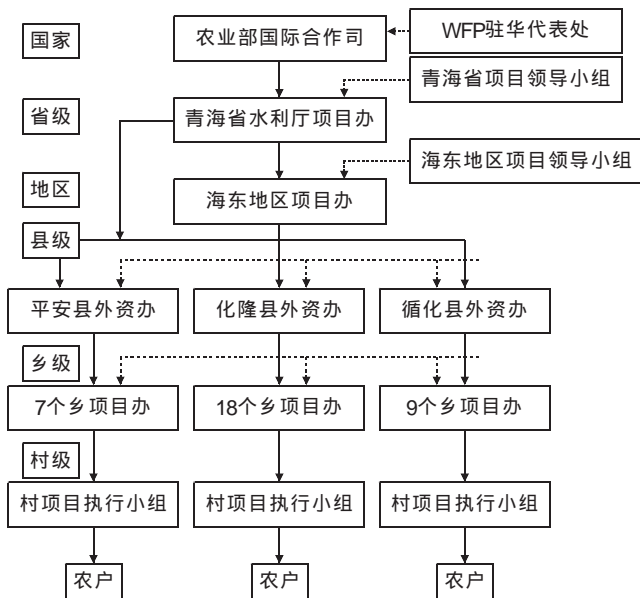


图1 WFP 援华项目组织管理模式(以青海省为例)

调整下一年度的实施计划。

2.3 中国 WFP 粮援项目的工程管理

中国在实施 WFP 粮援项目时,各地因地制宜地采取了一系列工程管理办法和措施。概括地说,中国 WFP 项目工程管理的基本模式是:按照《项目实施计划》的目标要求,根据中国国家相关的行业工程质量标准,制订并完善了一整套项目工程管理办法,如《项目工程施工及质量标准》、《项目工程招标投标办法》、《项目工程验收办法》等等,并在项目工程的实施过程中,采用了国际上通行的工程管理竞争机制、质量控制机制和监督管理机制,使用了工程招投标、工程监理、质量控制及目标管理等方法,以确保把 WFP 粮援项目工程建成项目区人民的满意工程和高质量的示范工程。如湖北省 WFP6147 项目区,在工程建设过程中做到了“五有”:有招投标文件、有预决算书、有施工合同、有验收标准和工程档案、有质量保证金。贵州省 WFP 项目办在项目工程设计、施工组织、工程验收等各个环节进行把关,保证了 WFP 项目不出现“豆腐渣”工程。

2.4 中国 WFP 粮援项目的援粮管理

中国在实施 WFP 粮援项目时采取了具有中国特色的援粮管理模式。这种模式,有以下几个特点:

(1) 手续简便,调运效率高。为了节省费用,提高效率,中国 WFP 援粮的长途调运使用了中国政府现有的国家粮食仓储调运体系。具体来说,按照中国政府与 WFP 所签署的实施计划的规定,WFP 援助中国项目区的粮食一旦抵达中国港口,即在抵达的中国港口就地调入国家粮食仓库,再由项目区政府的粮食部门从项目区本地国库就地调出粮食。这样,既简化了援粮的接运手续,又节省了成本,提高了效率。

(2) 专库储存,严格管理。各项目县市乡镇项目管理机构,对 WFP 援粮实行专库储存,专帐、专人管理。各仓库建立仓储制度,落实粮食经理、保管员、质量检验员、发粮员、会计和内部审计员;建立粮食出入库总帐和明细帐;定期盘点、清仓和消毒,确保储粮质量,减少损耗。

(3) 严格发放程序,确保受益人的利益。各级项目管理机构建立了项目区受益人的出工记录、领粮卡、发粮花名册、定点定期发粮制度。援粮分发凭农户参加以工代赈和以

粮代训项目活动的合同和出工记录、领粮卡,定额定量发放,并登记造册。严格援粮发放程序,保证了 WFP 给项目区受益人带来的“以工代赈”或“以粮代训”的实惠和激励。

2.5 中国 WFP 粮援项目的科学决策

中国在 WFP 粮援项目的实施过程中,在项目区的遴选、项目区受益人的选择、项目活动内容和规模的确定以及村级发展规划的制定等方面,引进并采取了許多国外先进的方法和手段,促进了 WFP 粮援项目决策的科学化和民主化。同时,我国粮援项目坚持“以我为主”的设计原则,进一步保证了项目设计和决策的科学性和正确性。

首先,根据国家的战略发展目标和不同时期的国民经济的五年计划,结合国家扶贫开发的重点和优先领域,确定 WFP 粮援项目的重点投入的地区和领域。如 WFP 粮援项目的地域投向从东部沿海向中部和中西部山区少数民族地区的梯度转移,体现了我国经济建设和西部大开发的总体战略部署。

其次,中国在 WFP 粮援项目的规划设计方面,坚持了“以我为主”的原则。即在向 WFP 申请立项之前,由省一级人民政府授权省农业(水利、林业等)厅、组织国内相关专家学者对项目区进行考察评估和勘察设计,提出项目区项目内容和规模的初步设计。然后,报农业部和发改委在国内立项审批。再由农业部代表中国政府正式向 WFP 提出该项目援助的申请。

其三,在 WFP 项目区的遴选方面,从 1997 年开始,WFP 向中国引入了脆弱性分析和制图(VAM)方法,对全国 2 000 多个县进行了脆弱性分析。其基本方法是选择人均粮食产量、人均纯收入、人均耕地面积等 14 项指标,采用 Z 评分、排序、聚类分析等统计分析方法,分析不同地区或人群的脆弱性程度及缺粮的比例,以此作为确定受援地区和受援人群及开展粮食援助活动的依据(韩崢,2001)。中国在 2001 年以后批准的 WFP 项目均使用了脆弱性分析和制图(VAM)方法,提高了项目区选择的科学性和准确性。

其四,20 世纪 90 年代末,在 WFP 项目活动内容的选择和决策方面,WFP 还向中国引入了“农村参与式评估(PRA)”方法。PRA 源于“参与发展理论”,强调来自农户、依靠农户、与农户一道学习、了解农村、实现农村可持续发展。PRA 工作的要点和核心是:真诚

和广泛地听取农民的意见,在工作中注意尊重社区成员的意见(崔淑丽,2001)。PRA 通过参与农民自己绘制社区资源分布图、农事季节图、每日活动安排图、问题排序、贫富分级以及通过半结构化访谈等手段,制订科学合理的村级发展规划,为 WFP 项目活动计划奠定坚实的基础。

农村参与式评估(PRA)方法的采用,进一步明晰了过去我们常常容易忽略的重要的项目利益相关主体之一——农民,不仅使 WFP 项目活动的设计更加科学合理,而且提高了项目区群众从事项目活动的“主人翁”意识和参与意识。这也使项目管理层意识到,WFP 粮援项目的利益相关主体不仅包括各级政府、各级项目办、WFP、IFAD、CIDA 等,也包括项目区的项目受益人——项目区普普通通的农民。因此,这是我国在项目设计规划理念上的一次突破,对依据“以人为本”的理念体现项目区民意、通过民主决策和科学决策来实现项目目标具有重要的意义。

2.6 中国 WFP 粮援项目的评价与控制

中国的 WFP 粮援项目在实施过程中和项目建成后,加强了项目的评价、监督和控制,确保了项目目标的实现。20 世纪 90 年代开始,WFP 和 IFAD 在中国粮援项目区建立健全了项目的监测评价(Monitoring & Evaluation)体系,在项目实施过程中实时跟踪项目的进展情况和项目实施的效益。项目的监测评价涉及项目情况的方方面面,分季报表、半年报表和年度报表等。各省市自治区、市、县项目办公室设立监评科、乡项目办、成立监评小组,乡项目执行小组有一名兼职的监评报告员。项目情况的数据资料自下而上逐级上报,上一级项目管理机构一旦发现问题,及时反馈到各级项目主管部门和项目办公室,对出现的问题及时进行整改和纠偏,确保了项目目标的实现(WFP 援华项目监测评价体系见图 2 所示)。

在 WFP 援华项目的实施过程中,中国还十分注重审计部门对项目执行情况的定期检查和监督。国家审计署和各省市自治区、市县审计局对 WFP 援华项目肩负着审计监督的职能,县项目办每年向县审计局提交项目年度执行情况的报告,县审计局受省审计厅的委托,对本县项目执行情况进行审计,如发现问题及时向本级人民政府和上一

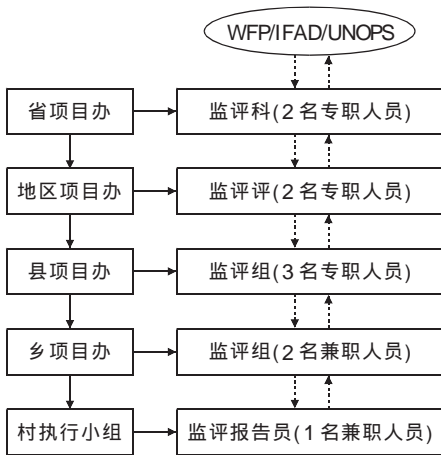


图2 WFP 援华项目监测评价体系

级审计部门报告。各级审计部门每年的年度审计报告将逐级上报到国家审计署，由国家审计署向 WFP 和有关联合投资的国际机构于第二年 6 月 30 日前出具具有法律效力的中国 WFP 援华项目年度审计报告。

3 启示与借鉴

中国 WFP 粮援项目的管理模式是将 WFP 等国际组织项目管理的原则与中国国情相结合的产物，其成功和高效运作受到了联合国机构的充分肯定。这种项目管理模式对于我国新一轮扶贫开发和我今后农业项目的管理具有重要的启示和借鉴意义。

(1) 建立健全项目管理机构，规范项目管理程序。健全的项目管理机构是 WFP 援华项目取得成功的重要因素之一。我国今后

的扶贫开发项目和农业项目的管理也应该借鉴 WFP 援华项目的管理方式，强化项目的组织管理，形成职能强大和运转高效的项目管理机构。各级政府应成立项目领导小组和项目管理办公室。各级项目管理办公室宜采用项目式组织，以强化项目办公室的职能，并使之与项目法人制有机地结合起来，真正成为项目建设和管理的实施主体和责任主体。

(2) 要以科学的发展观统领项目的规划和建设。WFP 援华项目的科学决策经验告诉我们，从项目的规划设计到项目施工建设以及项目的后续管理，都必须始终贯彻科学的发展观，尊重科学，尊重客观规律，尊重项目受益群体的意愿。这是我国在新一轮扶贫开发过程中应该得到的重要启示之一。在一个扶贫开发项目的规划设计阶段，应该采取自下而上的决策方式，以体现项目受益群体的利益和愿望，充分进行科学的调研分析和论证，体现民主决策和科学决策。应该避免过去那种由上级定项目、定规模、定内容的“长官意志”式的项目决策方式。在项目的规划设计上，还应避免目标单一的教训，应采取综合开发的形式，对一个地区采取综合治理，整体推进，统筹协调项目地区的经济、社会发展与资源、环境的关系，人与自然的的关系，做到协调发展和平衡发展，以提高项目区的自我发展能力和持续发展能力。

(3) 加强项目管理的监测与评价，提高项目的管理水平。WFP 援华项目的管理具有

十分严格的项目评价与控制手段，包括对项目工程、物资、资金管理的监测和审计，以及对项目效益的跟踪评价等等。我国农业项目管理的薄弱环节之一就是缺乏科学严谨的监测评价体系，对项目实施的过程管理缺乏力度，对项目的计划、工程施工、财务管理等缺乏有效的监督。为此，我国农业项目的管理也应逐步建立健全项目的监测、评价和监督机制。在实行项目法人制的同时，普遍推行工程招投标制，工程监理制，项目目标管理责任制、项目财务审计制等行之有效的现代项目管理方法和手段，从而不断促进我国农业项目管理朝着更加科学化、现代化和规范化的方向迈进，努力提高项目管理水平。

参考文献：

- [1] 唐正平.世界农业问题研究(第4辑)[M].北京:中国农业出版社,2002.377-380.
- [2] 苏国霞.世界粮食计划署及其与中国政府的合作[J].中国贫困地区,1999,(6):53-56.
- [3] 韩崢.脆弱性分析与制图系统在中国扶贫项目的应用[J].中国农业资源与区划,2001,(1):49-54.
- [4] 崔淑丽.参与式农村评估(PRA)在现代农村(业)综合开发项目中的应用[J].宁夏农林科技,2001,(6):39-42.
- [5] WFP/EB.A/2001/4-A: Report on the Implementation of the Enabling Development Policy, from Theory to Practice, 4 May, 2001.

(责任编辑:董小玉)

Management Mode and Enlightenment from Projects in China Assisted by WFP

Abstract: Through field investigation of 31 WFP assisted projects in 18 provinces (or cities) throughout the country, this paper expatiates on the main characteristics of projects in China assisted by the World Food Program (WFP), and systematically analyses the unique management modes of these projects in the following six aspects: organizational management, planning management, engineering management, food management, scientific decision-making, and evaluation and controlling. Finally, it proposes enlightenment and suggestions for the new round of poverty relief development program and agricultural project management in China.

Key words: World Food Program (the UN); food for work; project management; mode; enlightenment