

C 89/4

# 实地计划回顾

## 1988-89



联合国  
粮食及农业组织



**C 89/4**

1989年7月

第二十五届会议  
1989年11月11日-30日

# 实地计划回顾

## 1988-89

联合国粮食及农业组织

1989年 罗马

# 目 录

## 段 次

总干事的序言

内容提要

第一章：当前的趋势与前景

一、概 观	1.61
支出方面的趋势	1.7
联合国开发计划署的计划	1.13
信托基金计划	1.19
信托基金在防治蝗虫方面的特别活动	1.24
与银行贷款和信贷有关的技术援助	1.25
技术合作计划	1.27
免于饥饿运动 / 开发行动	1.30
对世界粮食计划署的支持	1.32
二、实地计划的主要类型	1.34
实地项目的地理分布情况	1.35
援助的主要领域	1.38
三、主要项目部分	
1988年预算外实地项目开支的主要成分	1.68
专家和顾问的使用	1.74
发展中国家的投入	1.78
四、投资支持活动	1.84
粮农组织 / 世界银行合作计划	1.88
投资支持计划	1.90
技术援助与投资的联系	1.92
利用技术合作计划促进投资	1.93

第二章：实地项目评估

一、引 言	2.1
二、粮农组织代表进行的项目评估	2.9
粮农组织代表对项目执行情况的评论	2.25

三、1987—88年评价报告综述	2.54
评价工作：评价组与报告	2.57
对项目的设计、执行和结果的评价	2.64
项目设计	2.65
项目的执行	2.66
项目的结果	2.69
从最不发达国家的项目经历中取得的经验教训	2.72
影响着最不发达国家中项目活动的因素	2.73
最不发达国家中评价项目的轮廓	2.79
最不发达国家中的项目的执行情况和结果	2.85
最不发达国家的吸收能力和机构问题	2.86
最不发达国家成功项目的主要特点	2.95
诸因素的结合才使最不发达国家中项目取得成功	2.104
外部因素	2.116
结    论	2.119
四、对非洲农业复兴计划的回顾	
背    景	2.129
计划概念与设计	2.137
回顾的目的	2.142
《非洲农业复兴计划》制订和执行的质量	2.146
制订《非洲农业复兴计划》的项目	
《非洲农业复兴计划》项下的项目执行	2.150
项目执行中的弱点和问题	2.151
《非洲农业复兴计划》项目的催化作用	2.152
国家级的结果	2.154
考虑因素和调查结果	2.172
第三章：促进农业投资	
一、导    言	3.2
二、投资中心的作用	3.8
粮农组织/世界银行合作计划（合作计划）	3.20
投资支持计划	3.30



项目制定中的新动态	3.43
三、投资与技术援助的关系	
技术援助是投资项目的来源	3.46
技术援助是投资项目的构成部分	3.69
粮农组织各技术部门对投资的支持	3.73
四、问题与前景	3.82
<b>第四章：实地活动的某些特点</b>	
一、引言	4.1
满足不断变化的需要	4.4
努力实现发展工作的自力更生	4.10
二、培训作为一种重要的成分	4.15
进修金和考察学习	4.17
项目中的培训活动	4.19
三、国家人员和项目管理	4.27
国家项目主任	4.28
国家项目专业人员	4.38
努力实现由政府全面执行	4.42
四、扩大使用发展中国家间技术合作的方式	4.52
发展中国家间技术合作网方式	4.59
五、世界农村改革及乡村发展会议后续活动的问题： 与当地非政府组织的相互和更突出妇女的作用	4.69

统计附录

缩略语表

## 插 图

	页 次
1·1 粮农组织技术合作实际数额的趋势	2
1·2 1972—89年联合国开发计划署分配给粮农组织的资金及粮农组织 /联合国开发计划署的支出额	2
1·3 信托基金计划近年来的变化情况	7
1·4 1988—89年两年度粮农组织实地项目开支分配情况	11
1·5 1988—89两年度实地项目预算外开支分配情况 (粮农组织/联合国开发计划署和信托基金项目)	12
1·6 1984、1986和1988年粮农组织/联合国开发计划署项目开支	18
1·7 实地项目中使用发展中国家的力量的情况	21
2·1 1988—89年实地项目评估(联合国开发计划署和信托基金项目)	31
2·2 评价报告的全面质量	40
3·1 粮农组织投资中心协助核准资助的项目的部门分布情况(1964—1988)	76
3·2 粮农组织投资中心协助核准资助的项目的区域分布情况(1964—1988)	76
3·3 1983—1988年对粮农组织投资中心协作准备的项目的承诺额	78
3·4 1983—1988年对粮农组织投资中心协作准备的项目的优惠承诺额	79

## 总干事的序言

从60年代中期开始，《实地计划回顾》不断对本组织业务活动的形式、内容和趋势进行分析，并对实地项目的效率和效果进行评估。鉴于这方面的活动与正常计划中的工作关系密切，本文件应同《1988—89年正常计划回顾》一起阅读。此外，值得强调的是，除了本《回顾》介绍实地计划的全球概貌以外，还按不同的业务、部门和区域，定期向监督粮农组织工作的各委员会和其他政府间机构详细报告实地活动情况。

这两年期间，实地计划仍旧象4年前开始的那样逐步扩大，从而使粮农组织能够向发展中国家推广更多的经验和专门知识（主要通过国家一级合作来实现），这是人们所欢迎的。但是，发展中国家在克服饥饿、为迅速增长的人口保障粮食供给方面，继续遇到严重的问题，这种适度增长就是在这样的背景下出现的，而这样看问题很重要。在这种情况下，这两年度资金周转危机对正常计划的影响尤其不利，因为它限制住了本组织支持实地计划的能力。

今后几年实地计划进一步扩大的前景相当令人鼓舞，这主要是因为开发计划署的资助增加以及该署现在看来对粮食和农业部门的重新重视。粮农组织的信托基金虽然与80年代前期相比增长速度缓滞下来，但总的水平仍然很高，这一点也很重要。另一方面，本两年度内技术合作计划资助的活动必然低于1986—87两年的水平，因为在1986—87年期间，正常计划拨出1500万美元专款用于支持非洲农业恢复计划，从而增强了这类活动。

1988—89年本组织实地活动的重点进一步集中在非洲。虽然不应低估其他区域所面临的粮食和农业问题，但在非洲，缺粮的危险和实现粮食安全方面的挑战却是最大的。在整个实地项目活动中，努力加强和改进基本粮食作物生产当然仍是注意的焦点，而在自然资源方面，旨在为持续发展而保护资源的项目活动则最为重要。与此同时，为增强各国的规划和政策分析能力而加强了工作，这些往往是在各国因债务负担而在“调整”其经济方面面临困难选择的情况下进行的。本组织提供的独立而又客观的咨询意见在这种情况下证明是很有价值的。

在开展所有这些重要活动的过程中，粮农组织富有经验和献身精神的实地专家和顾问队伍的贡献仍然是头等重要的，其中很大一部分专家和顾问是从发展中国家招聘来的，现在又有越来越多的合格的国家工作人员给予协助。这两年度还值得注意的是，实地项目中的培训成分就活动量和参加人数来说都扩大了。

本《回顾》在分析实地项目执行情况的优缺点时，历来采取坦率而又严格的做法。本两年度采取了同样的做法，粮农组织驻各国代表对近800个项目作了评估，并对130多个项目评价报告的结果作了分析，以便将来从中吸取教训。我认为我们在这方面已经采取和正在采取的具体措施充分说明本组织有决心提高项目的效率和效果，我们采取的措施包括加强已经够强的评价



职能，动员各有关单位采取各种措施，进一步完善和加强项目的规划、计划、执行和后续工作。这是一项我认为应给予最优先地位的工作，我们正在受援国和我们的资助伙伴们的密切合作下进行这项工作。

我感到欣慰的是，本期《回顾》介绍并分析了粮农组织对农林渔业投资工作给予的广泛而又有力的支持。这主要是通过投资中心独特的和专业性很强的活动提供的——迄今为止，投资中心共筹款340亿美元，用于发展中成员国的粮食和农业投资计划。该中心在开展工作时所依靠的是粮农组织各业务单位的经验和支持，有时则依靠各项技术援助活动直接引出后续投资。然而，正如有关章节所指出的，该中心既没有忽视也没有低估它在这项重要的工作中所遇到的问题。

第四章对本组织业务活动中正在出现的一些主要特点作了评论，这一章是本《回顾》的最后部分，专门回顾过去的发展情况，并试图预料实地计划将来会发生什么样的变化。这些年来，粮农组织的实地活动对所需技术援助方面的变化作了积极的反应。虽然当前的实地计划因此而具有项目和计划结构多样化的特点，但是更进一步注意加强受援国的人力资源开发工作，以便他们自己采取必要的措施来促进粮食和农业的发展。当前实地计划的这一目标反映在如下方面：通过项目来扩大培训活动，广泛使用国家项目主任和国家专业人员来执行项目，在适当的情况下则完全由政府来执行项目。对发展中国家间的技术合作提供“催化性”的支持，加强基层合作（往往牵涉到当地的非政府组织和妇女活动的促进工作），等等，也有助于加强自力更生。我给这项工作以最优先的地位，这有助于确保今后几年实地活动的针对性和连续性。

这份重要的文件历来促进对粮农组织的实地计划进行热烈而又积极的讨论，我期待着粮农组织第二十五届大会对本文件进行审议。

总 干 事



爱德华·萨乌马

内 容 提 要

## 当前趋势与前景

按现值计算，实地活动的总支出额这两年度创最高纪录，1988年达3.42亿美元，1989年估计达3.63亿美元。但按实际价值计算，却仍然低于1980—81年所达到的水平。1987年至1988年期间，支出额约增加9%的主要原因是，由开发计划署资助的计划的交付额剧增，占这两年度实地计划总支出额的将近一半。根据粮农组织/开发计划署批准项目的金额仍然很高这一情况来看，今后几年的前景相当令人鼓舞。

信托基金支出额这两年度趋于持平，每年保持在1.55—1.6亿美元的范围内。虽然粮农组织/政府信托基金的大多数计划继续稳步增长，但是单边信托基金的支出额下降了。非洲蝗虫和蚱蜢防治活动，是1987—88年信托基金支助活动的一个主要内容，随着1986—87年非洲农业恢复计划项下大多数技术合作计划项目的完成，1988—89年技术合作计划的支出额降回到以前的水平上。

1988年实地项目的总预算额创最高纪录，达21.2亿美元，总共在140个国家和领地搞了约2500个项目。非洲的项目交付额进一步上升，占全部开支的48%，其他区域的交付额在总支出额中所占的比例则与上两年度大致相同。虽然作物生产和改良这类项目在实地计划交付额中所占的比例仍然最大（25%），规划和政策分析这类项目的支出额却明显增加（在总支出额中所占的比例从6%上升到10%）。

实地计划中人事费用的比例这两年进一步下降，降到仅占项目总投资额的50%（按价值计算），使用的短期专家和顾问不断增加，以代替常驻实地人员。与此同时，项目中使用的本国人员增加了。在开发计划署资助的实地项目中，设备所占的比例再次增大（目前占28%），培训所占的比例上升到13%，创最高纪录。虽然发展中国家在提供的项目设备中所占的比例仍然很低，但在国际招聘的所有粮农组织实地专家中，发展中国家的人员现占将近一半。安排给发展中国家研究机构主办的实地项目研究金的比例进一步上升，几乎占50%。

投资中心的活动量再次达到很高的水平，1988年完成了196次考察，由该中心筹备的约44个主要投资项目已经批准得到资助。该中心自从（1964年）建立以来通过援助筹集的投资资金总额现已超过340亿美元。由于以前在粮农组织/开发计划署项目方面开展的后续工作，价值约6600万美元的6个投资项目在这两年度已经批准得到资助。投资中心的活动和前景在第三章中作了详述。



## 实地项目评估

与以往一样，在评估粮农组织最近一个时期的实地项目执行情况时，采用了一种双管齐下的方针，即一方面由粮农组织驻各国代表对实地项目进行评估，另一方面由评价处对最近的评价报告进行综合分析。这一次，粮农组织驻各国代表对85个国家的788个项目作了调查，创最高纪录，其中多数项目是由开发计划署资助的。项目目标的确定和项目的制订、设计工作继续受到粮农组织驻各国代表的高度重视，但在对应投入和技能传授方面所遇到的困难却很大（尽管程度比1986—87年要轻一些）。虽然许多受援国特别是最不发达国家的财政紧张状况继续对项目效果产生不利影响，但粮农组织驻各国代表认为大多数项目的前景是积极的。

粮农组织实地项目的评价工作近几年来得到大大加强，这是因为对独立评价工作组每年审查的65—70个项目中的每一个都应用了系统的准则。对这些工作组提出的各份项目评价报告所作的综合分析，这次共涉及1987—88年的约133个项目，它与1981—82年的综合分析形成对照，证明粮农组织项目的设计和 execution 工作从80年代初以来一直有重大改进。

1987—88年评价报告的综合分析结果被用来对最不发达国家与其他国家所存在的问题和困难以及项目获得成功的必要因素进行比较——列举了一些事例来突出结论。虽然最不发达国家的项目与其他国家的项目相比，在执行方面遇到更多的障碍，但是许多项目由于管理得好和其他有利的内外因素，仍然获得了很大的成功。分析结果表明，粮农组织在许多最不发达国家开展的实地活动，应反映出机构建设这一综合战略，捐助国和受援国双方都应长期承担义务。

这一章还回顾了根据非洲农业恢复计划开展的项目——主要是在1985—87年期间执行的。粮农组织驻各国代表的报告表明：非洲各国在这方面的计划制定得不错，而且具有针对性；这方面的项目效果总的来说相当于粮农组织实地项目的总体效果。其中许多项目在从开发计划署、双边和其他捐助者那里筹集额外资金方面，起了很大的催化作用。然而，通过回顾发现，非洲农业恢复计划存在严重不足，一是没有采取措施来保证计划的迅速实施，二是没有制定有关的指导方针来保证采取重点更为突出的计划形式。

粮农组织继续重视努力改善实地项目的效果。除了加强评价工作外，执行单位和技术单位还积极加强监测工作，审查进展报告，提供支持，并积极参加项目的三方审评。与开发计划署和信托基金的捐助者一道，对各项计划进行了认真严格的审查。在这两年期间，有关的各主要单位（执行单位、技术单位、行政单位和其他单位）在实地计划委员会的主持下，都参与制定一套旨在提高项目周期各阶段效率的措施。

## 促进农业投资

投资，是农业发展中的一个基本成分，是大多数发展中国家关心的一个主要问题。如果农业生产要保持必要的增长速度，就需要有外援来刺激和支持国内投资。因此，在促进投资方面提供援助，是粮农组织的一项重点活动。本组织内部负责这项工作的单位是投资中心，它依靠粮农组织的其他单位提供技术支持。

资金的可获量并不是限制投资的唯一因素。始终有必要开展切实可行的、准备工作做得好的项目。大多数发展中国家，特别是最贫穷的国家，仍然不能完全由自己来制订投资项目。粮农组织设立投资中心，就是为了填补这个差距，投资中心的主要职能是帮助发展中国家制订投资项目，主要从发放农业贷款的多边资助机构吸引资本。投资中心在成立后的25年中，通过帮助制订约750个投资项目，一共帮助108个国家筹集到340多亿美元的农业投资。这一数额中，约有180亿美元是多边和其他资助机构提供的外汇，其中很大一部分条件非常优惠。

粮农组织的技术援助活动经常与投资紧密联系在一起。制订投资项目和计划所需的很多技术数据和信息都来自技术援助。许多投资项目包括技术援助成分，以便保证项目的圆满执行。技术援助工作的结果不仅对投资项目的制订工作具有重大意义，而且是投资设想的起源，因此是投资项目的一种源泉。

为了开展投资计划，各国和资助机构利用粮农组织各业务司在农林渔业方面收集到的大量统计资料和其他资料。粮农组织的一项主要活动是向各国提供政策分析和规划方面的咨询。与投资特别有关的，是许多侧重于农业和乡村发展具体领域的部门和分部门研究报告，它们为各国和资助机构之间的政策对话奠定了基础。

粮农组织继续注意农业发展筹资方针的变化以及发展中国家不断变化的需要，不仅对自身作必要的调整，而且促进开创新的援助方法来利用当地和外部资金发展农业。投资中心最近总结了它过去在项目制订工作中取得的经验，着重指出了一些常见的不足之处，目前正在予以克服。

## 实地活动的某些特点

实地计划在40多年的运行中，适应了越来越多的发展中受援国不断变化的需要。50年代，实地计划提供了大量的咨询服务，到了60年代初，实地计划开始注重搞项目，当时在机构建设、资源利用情况调查和规划方面，开展了比较长期的活动。70年代，重点转向帮助各国管理和开发已知的资源，项目的多学科性质加强了。此外，还趋向于开展短期活动和（根据技术合作计划）提供快速援助以满足紧急需要。到80年代初，实地计划包括各种各样的项目活动，旨在使各国的活动具有灵活性和互补性。

70年代出现了影响实地活动的一些趋势，这些趋势强调了技术援助向技术合作的转移——最终目标是加强受援国在发展方面的自力更生。这方面的一个基本成分始终是培训活动。现在，培训活动在实地项目中比以往任何时候更为突出，基础更为广泛，并正在大大促进实现自力更生这一目标——1987年大约培训了73000人。

实地活动在追求“新领域”的目标方面取得了重大进展。在本两年度，使用国家项目主任这一做法实际已成为实地项目的一个标准特点（1988年约有300名国家主任），并大大加强了对国家专业人员（目前有500多名）的使用。粮农组织还积极支持各国政府执行项目，其中一些实际问题需要在整个系统范围内加以解决。

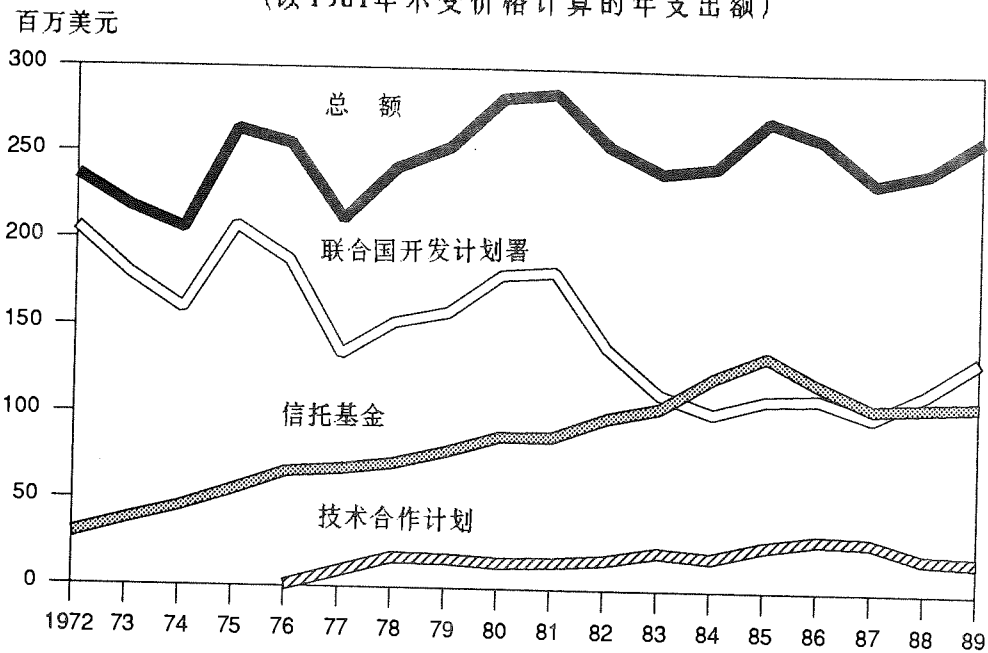
与集体自力更生有关的一个领域，是发展中国家间的技术合作，粮农组织在这一领域，继续通过实地项目积极扩大对各种发展中国家机构合作网的支持。目前正在开展活动的这类合作网有60多个，经验表明，粮农组织对这些合作网提供的实地项目援助（1987—88年为4100万美元）正在取得事半功倍的效果。对这些合作网所作的调查表明，需要经常给予支持，要把重点放在那些最有希望的合作网上。

1979年世界农村改革及乡村发展会议的后续行动，对实地计划具有重大影响——实地计划随之作了调整，以便反映出“小农”这一重点，并侧重于村社和地方一级的基层做法。特别值得关心的两个方面是：扩大项目与当地非政府组织（和类似的农村团体）之间的相互作用；在项目活动中进一步重视妇女在农业发展中的作用。



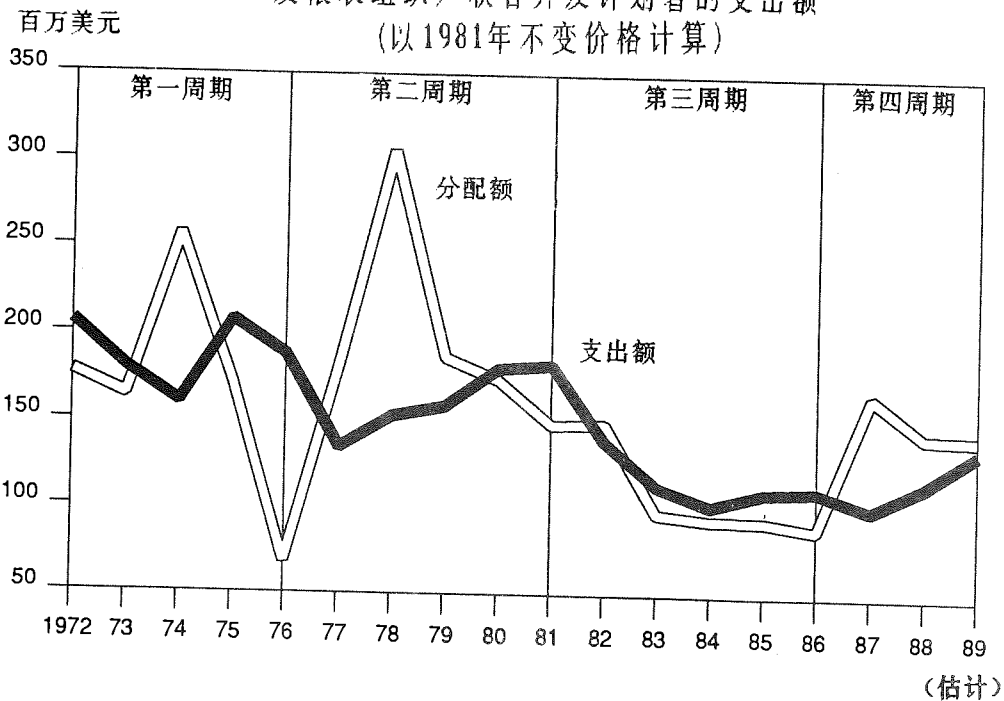
第 一 章

图 1.1 粮农组织技术合作实际数额的趋势\*  
(以 1981 年不变价格计算的年支出额)



\* 不包括在信托基金项下为国际肥料计划、特别救济行动办公室和灭蝗紧急行动中心提供的发展援助。 (估计)

图 1.2 1972-89 年联合国开发计划署分配给粮农组织的资金  
及粮农组织/联合开发计划署的支出额  
(以 1981 年不变价格计算)



(估计)

## 当前趋势与前景

### 一、概 观

1.1 这两年期间，大多数工业国家的特点是经济增长，与此同时，许多发展中国家却在经济、财政甚至社会方面遇到严重困难。这些困难在很大程度上是因为沉重的债务负担和为此采取的措施而造成的。然而也存在贸易条件不利和许多国家粮食生产停滞或不稳定而满足不了迅速增长的人口对粮食的需要等问题。

1.2 粮农组织的全球信息和预警系统预计1989年世界谷物收成将大幅度增加。但是，这将不足以使世界消费量恢复到以前的趋势水平上，也不足以把严重减少的粮食库存补充到被认为安全的最低水平。与以往一样，产量仍将集中在比较富裕的发达国家——北美和欧洲，而在世界最贫穷的地区还将会出现局部严重短缺现象。所以那种残酷的讽刺还会继续下去：北方的富足和粮食过剩，南半球许多地区的饥饿和营养不良。虽然1988年非洲和亚洲一些国家确实出现了粮食有余的可喜局面，但是仍有约44个缺粮国家的人均基本粮食消费量下降。

1.3 在这种形势下，靠赠款资助的粮农组织多边技术合作——目的是改善和加强粮食生产和农业，促进渔业和林业的发展——对于那些与农村各部门中复杂问题和制约因素作斗争的穷国来说，是极其重要的。粮农组织的实地项目遍布发展中世界各地，但它们集中在最急需的地区和国家，为了获得最大效果和保证连续性，还尽量把这类项目与其他较大的国家计划和国际计划协调起来。

1.4 非洲就是一个例证。在本两年度，粮农组织与非洲国家加强了国家一级的合作，粮农组织实地计划总额（价值）的近一半是用于帮助克服该区域极为严重的粮农和农业问题。在这方面，粮农组织是联合国《1986—1990年非洲经济复苏和发展行动纲领》的主要促进者和坚决支持者，如同粮农组织以前促进和支持《拉各斯行动计划》和其他各种主要的区域和分区域倡议那样。这方面的工作以及粮农组织自己的研究报告《今后25年的非洲农业》（于1986年完成），为在各国开展活动奠定了良好的基础。



1.5 面对这些重大的挑战，粮农组织的实地计划活动继续扩大（实际上从1984年开始扩大），这是一个受欢迎的事实。具有决定性的开发计划署资助的计划的总额明显回升（尽管尚未回升到80年代初所达到的实际水平），信托基金的活动则保持稳定，它是粮农组织向各国提供经验和专门知识，尤其是根据各项特别行动计划提供经验和专门知识所必不可少的。

1.6 近期内实地计划的前景相当令人鼓舞。尽管在开发计划署第三个计划拟订周期（1982—86年）内，开发计划署示意性规划数字指标只有约55%可向各国交付，但是现在完全有理由相信开发计划署第四个周期（1987—91年）的示意性规划数字指标将全额甚至超额完成。在过去两年，捐助国对开发计划署的认捐总额超过10亿美元（而1986年为8亿美元）。在这种情况下，粮农组织能与其发展中成员国进行的技术合作可以与面临的问题的严重性更为相称。

### 支出方面的趋势

1.7 统计附录中的表1详细列出了各年粮农组织实地计划各类活动的支出额。按现值计算，1981年达到的3.18亿美元的原最高交付额于1988年首次超出，总支出额达3.42亿美元。

1.8 这些数字必须正确看待。1981年创最高纪录后，粮农组织的实地交付额开始急剧下降。1983年总额降到最低水平，按现值计算，总交付额只有2.6亿美元左右。下降的主要原因是由开发计划署资助的计划紧缩，缩减的幅度太大，以致信托基金计划的连续增长（以及技术合作计划的逐步上升趋势）都补偿不了。此后，1984—1986年期间实地计划交付额的适度回升，主要是信托基金各大计划增长的结果。

1.9 从某种意义上讲，这一进程在本两年度发生了变化。如下所述，开发计划署的计划占1988年实地计划交付额全部增长中的大部分。信托基金计划同时也有增长，但速度减慢。

1.10 图 1.1 按实际数额说明了这些情况（根据开发计划署人事费用和联合国报告的机器、设备费用方面的综合指数计算）<sup>1/</sup>。可以看到，1988年粮农组织技术合作所达到的实际数额仅略微超过10年前即1978年所达到的水平。

1.11 下面的表1.1按支出额和新批准额两方面的情况，指出了粮农组织实地计划的最新发展趋势。可以看出，按现值计算的支出额1988年达到3.42亿美元的绝对纪录水平，即比1987年多9%左右（比1983年多31%）。

1/ 所用的减缩指数为：1972(41.2), 1973(43.8), 1974(49.0), 1975(57.6), 1976(61.2), 1977(65.6), 1978(72.8), 1979(82.8), 1980(92.6), 1981(100), 1982(101.4), 1983(103.0), 1984(106.8), 1985(105.1), 1986(115.8), 1987(127.5), 1988(134.7), 1989(133.6)。

表1.1

实地项目的支出额和新批准额  
(按现值计算, 经四舍五入, 单位: 百万美元)

资金来源	1988年 支出额	1988年 批准额	1989年 估计支出额
开发计划署	155	193	180
信托基金	160	159	155
技术合作计划	27	28	28
合计	342	380	363

1.12 表中最为突出的主要因素是, 由开发计划署资助的项目批准额继续保持在高水平上。1988年的批准额高达1.93亿美元(1987年曾创2.12亿美元的最高纪录), 而1986年只有1.12亿美元。这说明粮农组织/开发计划署合办的计划在今后几年将是强有力的。与此同时, 信托基金项目的批准额仍然很高, 尽管看上去信托基金今后一两年的支出额可能趋于稳定在1.5-1.6亿美元的水平上。另一方面, 技术合作计划的批准额已经恢复到正常的水平上, 在此之前, 曾利用大量额外资金对非洲农业恢复计划项下的农业紧急项目和农业恢复项目进行资助——第二章(第四节)对此作了论述和估价。

### 联合国开发计划署的计划

1.13 如图1.2所示, 粮农组织/开发计划署项目的实际分配额在开发计划署头两个计划拟订周期(1972-81年)内出现大幅度波动。在第三个周期(1982-86年)内, 由于可用资金减少, 分配给粮农组织/开发计划署新项目的资金不断减少, 而在目前的这个(第四个)周期(1987-91年)的第一年, 这种趋势逆转过来。值得注意的是, 开发计划署理事会在1987年和1988年批准了不少于75项重要的国别计划。结果, 项目批准额明显上升, 这在前面已经谈到。

1.14 粮农组织和开发计划署在联合国多边技术合作方面, 仍然是主要的伙伴, 如第二章(第一节)所述, 双方在这两年度进行了密切的合作。粮农组织保持了它作为开发计划署项目的最大执行机构的地位, 同样, 开发计划署也仍然是粮农组织实地活动资金的最大单项来源。话虽这样说, 但应指出, 粮农组织在开发计划署“核心”(示意性规划数字)计划总支出额中所占的比例在80年代下降了, 而在70年代, 这一比例为25-30%。这种不利的趋势可在一定程度上归因于目前开发计划署项目执行机构的增多。

1.15 另一个重要因素是开发计划署项目服务办公室的业务活动一直在稳步增加。虽然这在开发计划署“核心”（示意性规划数字）拨款中所占比例现已稳定下来（稍低于10%），但是项目服务办公室最近以所谓的“管理服务”的方式在支持开发计划署其他资金资助的项目（和政府执行的项目）方面开展的活动迅速增加了；开发计划署依靠“管理服务”的方式，代表捐助国管理（示意性规划数字以外的）双边资金或其他专用资金。粮农组织一再强调，在这些活动中，以及在项目服务办公室与示意性规划数字有关的活动中，如果涉及它的主管部门，则应充分征求它的意见。

1.16 各国政府作出的有关决定，即它们如何在开发计划署的国别计划中把开发计划署（示意性规划数字）的资金分配给农业部门的决定，对于确定粮农组织参与开发计划署的计划，也具有一定的影响。开发计划署用于农林渔业的示意性规划数额的比例虽然在1970年高达35%，但1980年下降到26%，1988年大约为22%。然而在过去两年，有迹象表明，这一比例上升了，1988年由粮农组织交付的开发计划署示意性规划数额的百分比数确实略有上升。下面的表1.2说明了70年代初以来粮农组织在开发计划署（示意性规划数字）项目支出总额中所占比例的变化情况。

表1.2

粮农组织在开发计划署实地项目支出总额中所占比例

年 份	1972	1976	1980	1984	1985	1986	1987	1988
粮农组织 所占比例（%）	31	29	25	21	21	19	18	19

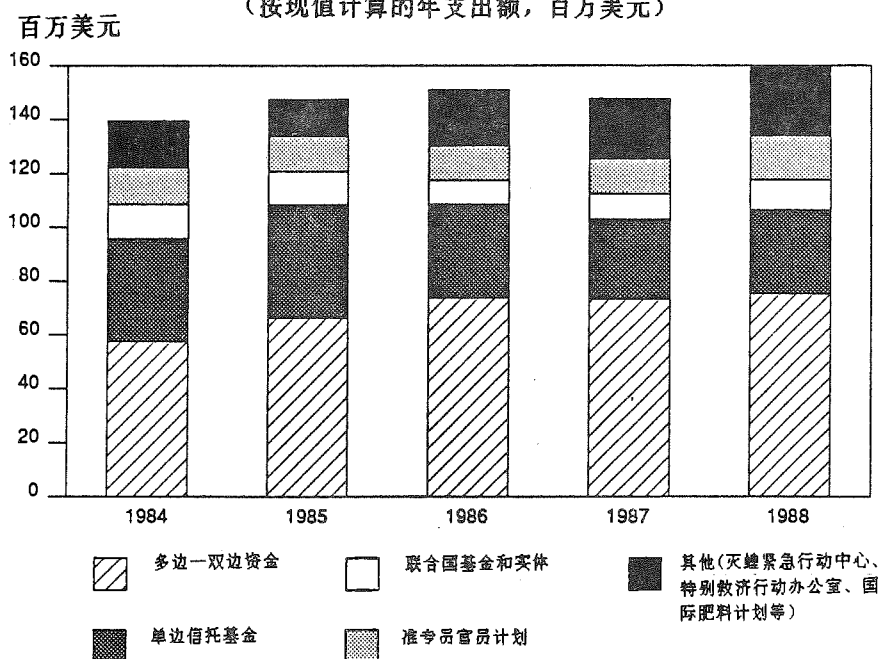
1.17 除了上述几种因素外，还值得注意的是，在过去几年，“政府直接执行”这种做法已成为实施由开发计划署资助的技术合作的一种重要形式。1988年以这种形式进行的活动实际占开发计划署（示意性规划数字）项目支出总额的12%左右，更为重要的是，它占新的项目批准额的15%以上。

1.18 “政府直接执行”事实上是政府技术和管理能力得到加强的必然结果，它在很多情况下采取的是技术合作这种比较传统的形式。粮农组织通过实地项目，为创造这方面的条件作出了贡献，这使“政府直接执行”成为一种可行而又可取的备选办法，而这些往往是同粮农组织在项目制订和设计方面继续提供咨询和援助以及负责各个项目成分的执行等等结合起来进行的。截至1989年中期，粮农组织实际参与了大约45个由政府直接执行的项目，这类活动可望稳步增加（关于“政府直接执行”的问题，第四章第三节作了进一步的论述）。

## 信托基金计划

1.19 统计附录中的表1说明了粮农组织各项重要的信托基金计划近些年来的变化情况。这些目前约占预算外资金资助的项目总支出额的51%。信托基金的捐助者最近批准的项目支出额表明，目前的年支出水平将得到保持。下面的图1.3说明了各项主要的信托基金计划的趋势。

图1.3 信托基金计划近年来的变化情况  
(按现值计算的年支出额, 百万美元)



1.20 信托基金中最大的成分仍然是粮农组织/政府计划，一些捐助国政府根据这项计划为特定援助活动慷慨地提供了多边、双边资金，这主要是为了支持本组织的各项特别行动计划和其他重点援助领域。这项计划明显以非洲为中心。1988年这项计划的支出额约为7500万美元。单边信托基金项目是第二大成分，1988年的支出额为3100万美元，它包括：(1)政府用本国筹集的资金资助的项目（这类项目大多在近东区域）；(2)政府用世界银行和其他开发银行提供的贷款资助的项目（见下文）。

1.21 信托基金计划中的第三大成分是准专业官员计划。到1988年底，约有380名年轻的专业官员在为非洲的多数项目服务，其中300名工作在实地项目上。这一年，用于准专业官员计划的总支出额达1650万美元，比1987年增加25%。

1.22 其他各类信托基金在1987年和1988年间总共增长了14%以上（增加到3700万美元左右），其中1/4是以沙漠蝗防治活动的形式提供的，这在下面作了说明。这一类还包括特别救济行动办公室开展的紧急救济或特别救济行动以及用联合国系统内的资金搞的项目，特别是开发计划署掌管的那些部门，如联合国资本发展基金、联合国妇女发展资金、联合国苏丹—萨赫

勒办事处等等。为阿富汗新设立了一个信托基金，由联合国人道主义和经济援助计划协调专员办事处管理，最近在这个信托基金项下批准了许多新项目，由粮农组织执行。

1.23 粮农组织信托基金计划的增长，说明双边捐助国和其他资助机构关心本组织的计划重点和有关实地活动。意大利、荷兰、沙特阿拉伯、北欧国家、比利时、日本和瑞士，仍然是粮农组织的最大多边、双边捐助国。1988年支出额最高的是意大利（2700万美元），其次是荷兰（2300万美元）。与1987年相比，1988年粮农组织政府计划项下的总支出额增加了约3%。

第二大类是单边信托基金，在1987年和1988年间，其交付额增加约5%，但按现值计算的交付额却大大低于1985年的高峰（1985—86年这一类分配额特别高，达1.07亿美元左右，而1987—88年这类分配额只有约3400万美元）。

### 信托基金在蝗虫防治方面的特别活动

1.24 1986年非洲萨赫勒地带突然大规模地出现了蝗虫，1987年又再次出现了蝗害，这要求立即采取行动，协调一致地防治这种虫害。总干事于1986年设立了粮农组织灭蝗紧急行动中心，与各国和分区域的有关组织联合处理这个问题。粮农组织与国际、双边和其他伙伴一道开展的蝗虫防治活动，到1988年，共筹资2亿多美元。直接由灭蝗紧急行动中心执行的项目的信托基金支出额从1987年的740万美元增加到1988年的920万美元。

### 与银行贷款和信贷有关的技术援助

1.25 粮农组织在这两年度执行的由世界银行和各区域开发银行资助的投资项目的技术援助成分进一步增加。本组织开展的技术合作，主要是在粮农组织的经验和专长比私人咨询公司明显具有相对优势的领域开展的培训、机构建设和农业发展支持活动。这类服务费是由单边信托基金承担的，粮农组织和受援国之间在同有关资助机构协商后，对单边信托基金作出安排。这种援助通过提供高水平的专门知识和技术支持，加强各国对贷款的利用，而技术支持又是投资项目本身获得成功所不可缺少的。1988年由银行提供的单边信托基金的支出额达1550万美元。截至1989年3月，粮农组织参与大约80个这样的项目，总价值超过1亿美元。

1.26 第三章（第三节）在介绍粮农组织的投资支持活动时，论述了这类活动和所涉及的一些问题。



## 技术合作计划

1.27 从1976年设立以来，技术合作计划的支出额稳步增长，在1983—85年这一时期，每年达到2000—3000万美元。由于正常计划额外拨出1500万美元用于粮农组织的非洲农业恢复计划，年支出额在1986年和1987年增加到3500—3700万美元。随着非洲农业恢复计划的大部分支出额于1988年完成，技术合作计划支出额又回到了原来的水平上，约为2700万美元。

1.28 技术合作计划继续提供一种受到人们大加赞赏的重要手段，这使本组织能够对成员国政府提出的紧急技术援助申请和其他紧急援助申请作出迅速有效的反应。1988年技术合作计划项目批准额为2800万美元，共256个项目。按价值计算，非洲占其中的42%，亚太区域占22%，拉加区域占18%，近东区域占16%。技术合作计划从设立以来，已经批准了大约4000个项目，总金额大约为3亿美元（截至1989年3月——另见统计附录中的表6）。

1.29 《1988—89年正常计划回顾》（第五章）对技术合作计划作了全面介绍。

## 免于饥饿运动/开发行动

1.30 “免于饥饿运动/开发行动”主要帮助全国性的和地方性的非政府组织及“民间组织”制订小型发展项目，以便在村社一级实现粮食安全和农业自力更生。活动内容包括：对非政府组织工作人员和农民团体领导人进行技术和组织能力方面的培训；从发达国家非政府组织捐助者和其他资助伙伴那里筹集资金；促进非政府组织之间以及粮农组织和非政府组织之间交流信息和经验。

1.31 1986年至1989年初，在免于饥饿运动/开发行动的支持下，批准了25个新项目，非政府组织捐助者的总捐款额约为360万美元。此外，1989年开发计划署拨给免于饥饿运动/开发行动项目的款额预计为160万美元。对免于饥饿运动/开发行动援助提出的项目申请份数大量增加，截至1988年底，后备项目的总价值接近1200万美元，非洲占其中3/4以上。

## 对世界粮食计划署的支持

1.32 粮农组织对世界粮食计划署的农林渔业项目提供各种各样的专业支持服务。粮农组织在这类项目的选定、制订、审查、执行等各阶段均参与活动，并参与评价或技术审评工作。粮农组织在技术方面的总投入量近年来显著增加。1988年，粮农组织有152名专家参加了粮食计划署的66个实地考察组。

1.33 粮食计划署的项目有时与粮农组织的技术援助项目相联系，这涉及在粮食计划署项目的执行过程中对粮农组织的项目人员直接提供支持。技术合作计划还在各种场合促进粮食计划署项目的筹备或执行。这两个组织最近加强了讨论，以便在尽可能早的阶段找机会开展这类相辅相成的活动。

## 二、 实地计划的主要类型

1.34 如统计附录中的表2所示，到1988年年底，粮农组织正在140多个国家和地区执行约2500个实地项目。这些项目的预算总额为21亿美元。虽然多数项目的价值仍然低于50万美元，但平均规模已从1986年的79万美元增加到1988年年底的85万美元左右。联合国开发计划署的项目在本两年度中的平均规模为90万美元，信托基金项目的规模为120万左右。技术合作计划项目的平均规模仍然小得多，目前约有10万美元。

### 实地项目的地理分布情况

1.35 1988年年底粮农组织实地项目的地理分布反映了早些时候指出的趋势。下面的表1.3比较了当前的两年度中项目开支的区域分配情况和上一个两年度的情况，图1.4以图示法说明了当前的分布状况。正在非洲实施的项目的开支仍然最高，占有所有各类实地计划开支总额的48%左右。值得指出的是，在本两年度中，沙漠蝗虫防治计划项下的开支促使对非洲的重视增加。

表 1.3

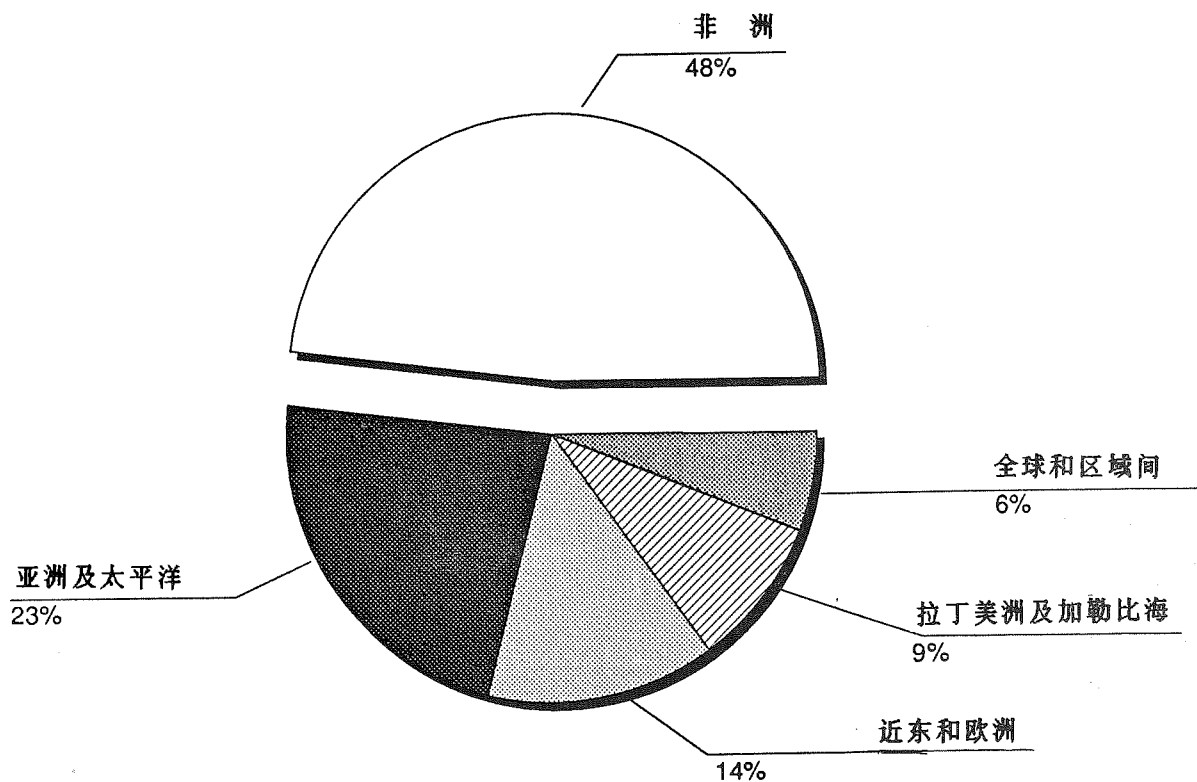
粮农组织实地项目开支分配情况  
(包括技术合作计划)

区 域	1978-79	1980-81	1982-83	1984-85	1986-87	1988-89
	..... 百分比 .....					
非 洲	34	37	39	39	47	48
亚洲及太平洋	23	26	25	22	24	23
近东和欧洲	24	19	22	21	16	14
拉丁美洲及 加勒比海	15	11	9	8	8	9
全球和区域间	4	7	5	10	5	6
	100	100	100	100	100	100

1.36 同以前一样，就项目开支而言占第二位的区域是亚洲及太平洋区域，其比重为23%，略有下降。这是粮农组织为之提供服务的人口最最多的区域，但其中许多国家在农业发展中已经取得了高度的自给自足。近东和欧洲区域在项目开支中保留第三位，比重为14%，略低于上一个两年度的水平。这笔开支几乎全部用在近东国家（多数是以单边信托基金形式提供的），因为粮农组织在欧洲的合作活动主要是建立自助性合作网络。拉丁美洲和加勒比海区域以及全球和区域间项目的比重有少量增长，分别增加到9%和6%。关于拉丁美洲和加勒比海区域，相对而言，粮农组织和联合国开发计划署指示性计划数额的开支很小，但是，某些重要的信托基金活动和技术合作计划使该区域保持了近10%的比重。

1.37 本组织的实地活动继续以最不发达国家特别困难的粮农问题为中心。到1988年年底，粮农组织国别项目拨款总额中有50%以上是导向最不发达国家的（见统计附录中的表3），这意味着已经有了大幅度的增长：1986年年底为42%，1984年为41%，1982年仅为36%。最不发达国家年度项目开支出现了同样的增长，刚好超过1988年实地计划交付总额的50%。

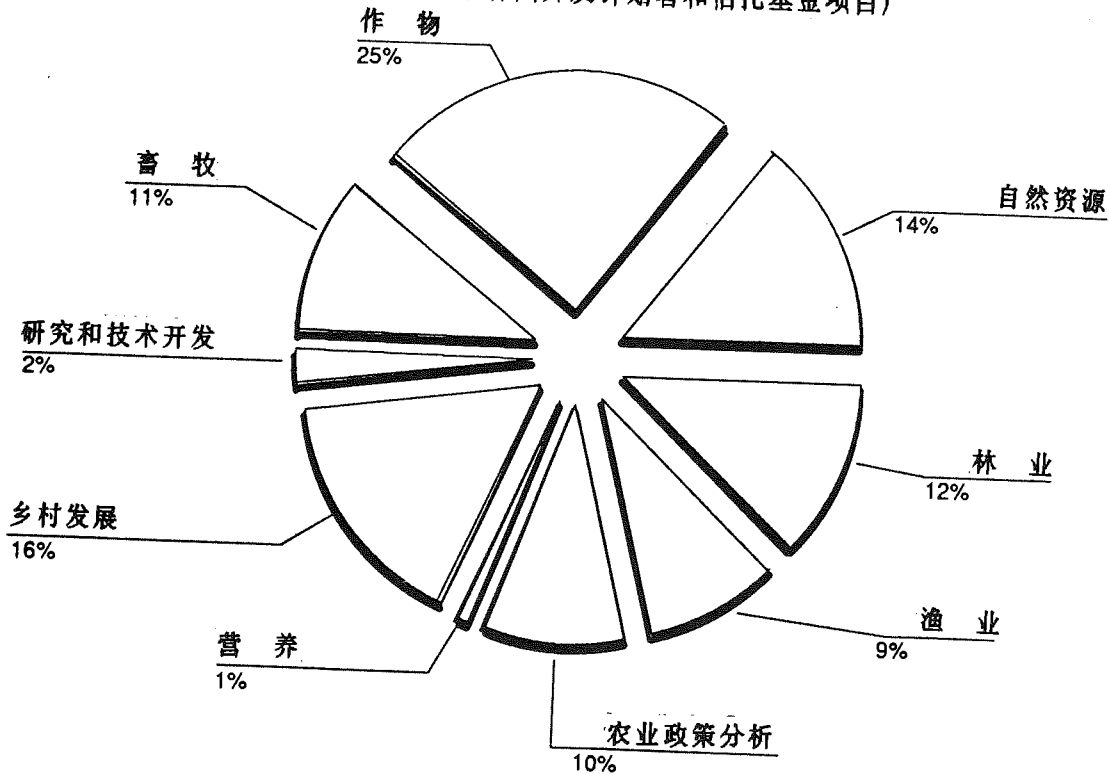
图1.4 1988-89年两年度粮农组织实地项目开支分配情况  
(包括技术合作计划)



## 援助的主要领域

1.38 根据本组织的工作计划和预算中确定的计划类别，对利用预算外资源资助的粮农组织项目的总的开支格局进行了分析。这样的分析使之有可能按主要技术领域对实地计划进行分类。下面的表1.4对1988—89年的这种开支和1986—87年的这种开支作了比较。图1.5描绘了这些主要计划类别在当前的两年度中的分配情况。

图1.5 1988—89两年度实地项目预算外开支分配情况  
(粮农组织/联合国开发计划署和信托基金项目)



1.39 表1.4提供的详细情况不应看作是十分精确的，因为现在粮农组织的许多实地项目有着显著的多学科性质，包含本组织主要技术计划的二个甚至三、四个成分。这方面始终必须特别提及与营养有关的活动，这些活动往往并入其他领域的项目作为子成分。因此，这些活动的比重小必须看作是对实际活动的严重低估。

表1.4

实地项目预算外开支按计划分配情况  
(粮农组织/联合国开发计划署和信托基金项目)

计 划	1986-87 (实际值)		1988-89 (估计值)	
	百万美元	百分比	百万美元	百分比
自然资源	78	14	94	14
作物	156	28	161	25
畜牧	67	12	69	11
研究支持	11	2	15	2
乡村发展	87	15	106	16
营养	6	1	5	1
政策分析	33	6	63	10
林业	67	12	78	12
渔业	56	10	59	9
	556	100	650	100

1.40 最近几个两年度中，粮农组织实地活动按技术领域的分配情况保持相对稳定。大量的实地活动仍然是为了增加和改进作物特别是粮食作物的生产。然而，这个比重在本两年度中略有下降至总活动量的四分之一（按价值计）。其他的重要类别保持在1986-87年的水平上，如乡村发展为16%，自然资源为14%，林业12%，畜牧11%和渔业发展9%。然而，值得十分重视的是，为规划和政策分析以及有关培训开展的活动在活动总量中所占比重急剧上升。这类项目的比重从1986-87年的6%跃升至目前的10%。这一重大的变化反映了随着实地提出的要求规划和政策支持的应用数量增加，粮农组织正常计划目前对这类工作更加重视了。（1988-89年正常计划回顾第十一章对这个主题进行了详细的讨论。）

1.41 在作物发展和改良这个主导领域，粮农组织在本两年度中的实地努力大部分是用来加强基本的大田粮食作物生产，包括涉及稻米、小麦和诸如玉米、小米和高粱等粗粮以及豆类植物的咨询、培训、适应性和应用研究及实验。

1.42 到1988年年底，已派遣了200多名专家和顾问在世界各地的大型和小型项目中开展有关这些事项的工作，既涉及灌溉的情形又涉及雨育的情形。改良品种和有关投入物的使用的试验和农场示范（往往与推广服务研究相结合），构成了这些种类的项目的主要组成部分，并且，试验的成果被纳入更大的投资计划和国家计划。在诸如稻米、食用油和园艺等领域，往往在区域办事处的合作下推广了建立网络的方法。



1.43 近几年来，对园艺作物，特别是热带蔬菜和热带、亚热带水果包括菜园子的生产，各受援国的兴趣得到了加强，以便向城区供应产品。对大蕉和块根块茎等“次要”作物作为主食的兴趣也有明显增加，以便提高粮食安全和减少对进口谷物的依赖。在工业/经济作物如棉花、甘蔗、油棕、咖啡和另外一些作物方面，向各国提供技术支持的工作是通过提供专业技能和咨询以及常常在区域网络的赞助下提供种子标本等进行的。

1.44 粮农组织在作物病虫害防治的一些关键领域继续发挥着积极的作用。主要重点是开发粮食和工业作物病虫害综合防治技术、执行农药分配和使用国际行为准则和加强40多个国家植物保护方面的服务设施。非洲和西南亚洲防治蝗虫蚱蜢的特别运动，在粮农组织直接执行的项目中和粮农组织协助执行的无数双边和国家项目上都受到了特别的重视。

1.45 1988年，在开发种子和植物遗传资源方面约有115个项目（包括种子改良和发展计划项下的94个项目）正在执行中，动用了200多名专家和顾问。在植物遗传资源、其保存和利用以及种子繁殖和分配等方面开展了强化培训活动，共培训了640名学员。为了实验和人道主义目的，向主要在非洲的105个国家分发了约37000份种子标本。

1.46 耕作制度分析方面的活动已经扩大，重点放在改进研究、推广和农业支持服务之间的相互作用。1988年，在建设中的项目有39个含有重要的发展耕作制度的成分。另外约有65个项目含有关于农场管理和生产经济学的重要活动。在农业工程方面，粮农组织的援助涉及农业机械化和农场建筑/储藏设施分部门。在本两年度中，机械化领域执行了约70个项目，建筑和储藏方面执行了66个项目，共使用了52个实地专家和46位顾问。

1.47 1988年期间，正在执行与防止粮食损失计划有关的29个联合国开发计划署项目和信托基金项目。此外，有6个技术合作计划项目专门处理减少收获后粮食损失问题。减少损失的任务也作为一个成分被纳入许多作物生产和农业工业项目。多数防止粮食损失的项目涉及耐久粮食作物，但人们也日益重视诸如块根块茎等易坏作物。

1.48 在农业工业方面，粮农组织的援助涉及粮食和非粮食部门。1988年期间，约有120名专家和顾问在30个国家中进行工作，涉及养蜂业、桑蚕业、传统食品技术的改进、天然纤维的分级和测试以及水果、蔬菜、大米和谷类的加工等范围广泛的主题。1988年的销售活动是通过在43个国家中的近70个项目（其中许多是多学科的项目）进行的。项目提供的咨询涉及改进农产品的销售和定价工作，销售活动的规划，销售机构的管理和经营活动的改善，以及园艺产品的销售、种子销售、家畜销售和销售信息服务等专业化技术领域。乡村财政和农业信贷领域的活动集中研究了国家和地方财政机构和体制的适用性和努力扩大向乡村提供财政服务的覆盖面。1988年执行了25个含有这种信贷成分的项目。

1.49 粮农组织畜牧发展方面的援助集中在有效地利用动物和饲料资源上。在亚洲改进水牛养殖和育种的活动得到扩大。非洲、加勒比海、南亚、近东和拉丁美洲的小家畜发展工作通过建立发展中国家间技术合作网络而得到支持。改进利用动物遗传资源方面的技术援助主要涉

及人工授精和胚胎移植。在放牧资源分部门，70个项目含有放牧或饲草成分，为饲草生产、牧场管理和牧场调查提供了咨询和培训。在非洲大陆易旱国家中，重点放在提高动物饲料的安全上。

1.50 在支持国家和国际重要传染病防治运动方面的援助仍然是家畜卫生领域最重要的工作，在这方面，非洲家畜锥虫病防治计划仍然是一项首要任务。已经作出特别的努力来消除螺旋锥蝇幼虫在北非传播的严重危险。奶类发展及其培训活动的方向现在完全是为了促进乡村发展。粮农组织还通过区域奶类发展和培训组，监测模范奶类项目的活动并向其提供技术支持，包括为加强国家奶类培训机构而提供的支持。在肉类发展领域，为乡村设计了小型标准件屠宰场，目前正在成功地安装。

1.51 在土壤资源方面，粮农组织在本两年度中通过约40个重要项目提供了服务。人们对土地资源的评估和潜力的兴趣日益增加，特别涉及巴西的亚马孙森林、中国和其他一些非洲国家。已经通过在亚洲的一个新颖项目开始了这个领域的培训，预计这种培训将迅速增加。已在亚洲开始了一些重要的区域水土保持项目。继续广泛使用了世界粮食计划署提供的粮食资源作为粮农组织开展的水土保持活动的一种投入。

1.52 利用各种资金资助的灌溉项目仍然集中在非洲。目前正在执行的大约70个大型项目均含有灌溉和灌溉发展以及机构建设和有关培训的重要成分。通过合作社/协会、农民团体和其他非政府组织的合作也支持了发展小型灌溉的工作。粮农组织的另外许多项目也把灌溉作为多学科方法的一部分。

1.53 粮农组织的肥料计划继续开展了广泛的实地工作，主要是利用信托基金项目的支持。1988年，在执行中的项目有42个是以小农为重点，其中一半左右在非洲国家。多数活动是为了增加粮食作物生产，包括同时改善其他作物生产要素以增加肥料的效率。重点还放在推广生物固氮法和利用有机物质的植物综合营养体系。并通过5500个实地工作日和在本两年度中作的有关新方法的8800多次示范，培训了113000位农民。共有60000个农民受益于肥料和投入物分配计划，受益面积为92000公顷左右。

1.54 正如前面指出的那样，应用和适应性研究被纳入多种多样的实地项目作为子成分。还在13个大型项目中注意加强国家研究体系和计划的管理与组织工作，以及区域研究网络的发展工作。粮农组织/国际原子能机构联合司（设在维也纳）负责进行重要的实地活动，包括通过国际原子能机构利用核技术开展固氮和锥虫病防治工作。

1.55 关于环境，在本两年度中为制定国家保护战略开展了几个实质性的项目。此外，还制定了估计环境影响的特殊程序，并且正在许多实地项目中加以应用和试验，作为这些项目一个不可分割的组成部分。对环境问题的关注成了粮农组织许多实地活动的特点，并以这种或那种形式结合在项目的制定和执行过程中。对粮农组织为保护和改善自然环境和为把环境问题纳入项目和计划而提供的支持的全面论述，可见1988—89年正常计划回顾第十二章。

1.56 在遥感领域，通过二个信托基金项目加强了非洲的基础设施；并向12个国家提供了实质性咨询援助，还向60多个国家中的项目提供了一般性支持。在能源领域，在本两年度内的实地活动中继续研究了替代性乡村能源如沼气、太阳能、地热和风能等。这个领域中采用的网络方法众多，例如在欧洲，建立了20多个同能源有关的网络，涉及400多个国立机构。

1.57 成员国希望得到规划援助及其有关培训的请求在本两年度中继续呈上升趋势，这说明了为什么这类活动在总的实地计划中的比重有相当大的增加（如表1.4所示）。到1988年年底时，在建和预备项目达220个，而二年前和四年前分别只有183个和114个。这些执行中的项目所涉及的国家数量也有明显的增加；1988年约有103个，而1986年有80个，1984年只有47个。这些项目许多是由政府指派的国家项目主任管理的，并得到国际上招聘的专业人员的协助（1988年有120名）。

1.58 两年度中规划援助申请的增加是同政策分析支持的加强相联系的，这些分析往往同稳定计划或结构调整计划相关。并在这种背景下为制定国家农产品政策和计划提供了援助。关于这方面的培训工作——培训是28个项目的主要成分，优先重视了对政策分析的培训。农业部门分析、项目规划、分级规划和政策分析方面的培训活动预计将保留在1988—89年取得的高水平上，并且预计部门和政策分析方面的培训活动将进一步增加。

1.59 截止至1988年12月份，正在30个国家中执行57个粮食安全项目，并且还在执行8个重要的区域项目。活动中特别重视了为管理国家和分区域粮食信息和预警系统提供援助；这个领域正在执行的共有20个项目，几乎全部在非洲，其中包括2个为东非国家开展的大型遥感项目，作为粮农组织促使在该处建立的分区域预警系统的组成部分。

1.60 食品管理和标准计划的有力发展是本两年度中食物和营养领域的主要发展之一。现在正在执行12个纯属这个领域的项目，利用各种形式的预算外资金向16个国家提供粮农组织的援助。此外，已经完成了8个有关这个主题的技术合作计划项目。这些项目的另一个重要成分是食物管理活动方面的培训；有关加强各种机构和建立发展中国家间技术合作网络的活动也占据了显著的地位。另外一些重要领域包括营养监测活动和加强各国管理利用各种资料以制定粮食和营养计划的能力的活动。

1.61 农业统计领域的援助量在本两年度中有增加。1988年，120个左右的专家和顾问帮助50个国家筹备农业普查，加强整个农业统计系统和组织年度作物调查等，作为大约100个项目的组成部分。这些项目中约有一半有着更广泛的目标如粮食安全、作物预测、农业发展规划等，并把统计作为一个重要的子成分。活动的主要重点是加强各国的统计力量。

1.62 乡村发展仍然是粮农组织实地活动的一个主要领域，估计在联合国开发计划署、信托基金和技术合作计划资助的600个项目中构成了重要的组成部分。涉及的主要主题领域包括与小农和农村青年有关的教育、培训和推广、土地改革和土地垦殖，群众参与和合作发展，以及提高乡村妇女和女性农民的作用。这些广泛的活动在本两年度中得到了300多个实地专家和

顾问以及直接参加粮农组织项目的无数合格的国家工作人员的技术支持。

1.63 林业（包括其他种类的项目中的林业子成分）在实地项目开支中的比重大大超过了为林业项目确定的12%的百分比（图1.5）。在建项目的数量在250个左右，派遣的实地工作人员和顾问总数1988年达558人次，而1987年为503人次。粮农组织活动中顾问的比重已从1975年的17%增加到1988年的52%。在本两年度中，约提供了380个奖学金，参加参观考察的人员超过了500人次。

1.64 进一步重视了林业在乡村发展中的作用和林业综合发展，因而有关村社林业、木质能源开发、农林兼作业和集水区管理的项目大幅度增加。这不仅使人们日益认识到林业对粮食安全和创收活动的贡献，而且突出了环境保护包括沙漠化防治的重要性。

1.65 到1989年，60多个热带和亚热带国家正在约20个捐助国、4个主要开发银行和15个国际组织的资助和援助下，执行着热带林业行动计划。这项重要的新计划反映了世界范围内对采取全球性热带林业发展和保护以及有关环境保护行动的浓厚兴趣。

1.66 如同上两个两年度那样，渔业实地活动的方向是执行1984年粮农组织世界渔业管理和发展会议批准的行动纲领。到1988年年底，约有350名专家顾问投入了145个粮农组织的渔业实地项目，另外还有大约100名各国本身的专家和顾问也参加了活动。由于渔业资源分布广泛，并常常穿越国界回游，因此，为了管理和开发，有必要认真制定国际合作计划。正是由于这种原因，渔业部在粮农组织实地计划中开展的国家间项目数量最大。

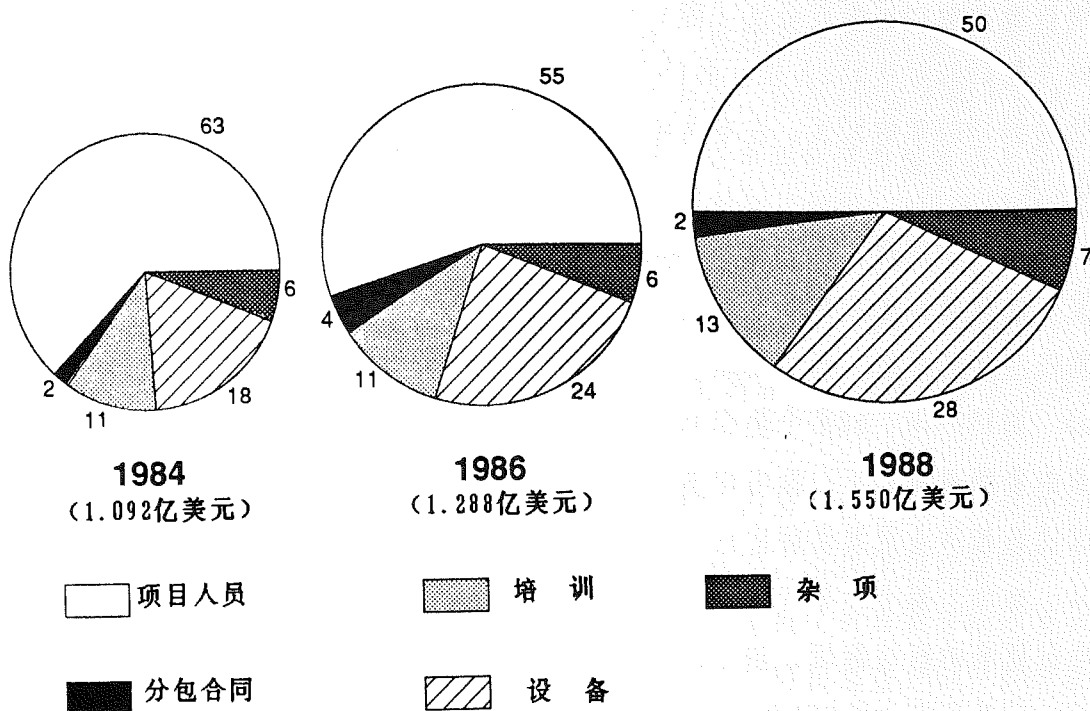
1.67 在这些国家间项目中，占有显著地位的有亚洲、拉丁美洲和南太平洋的三个区域水产养殖业发展项目和一个水产养殖促进地方社会发展的区域间计划。在粮农组织/联合国开发计划署全球项目中工作的挪威研究船，在1988年和1989年分别调查了南美洲北部渔岸和东中部大西洋水域的鱼类资源。新开展的一个重要的区域项目正在协助中美洲国家规划、管理和发展渔业。几个重要的项目继续在区域一级提供鱼类销售和贸易信息服务，并在孟加拉湾、西非和红海促进了小型渔业的综合发展。

### 三、 主要项目成分

#### 1988年预算外实地项目开支的主要成分

1.68 实地项目的“投入结构”的趋势，说明了技术合作需要的变化。统计附录中的表4按主要成分列出了1980—88年联合国开发计划署实地项目的年度开支情况，它明显说明了这方面缓慢但持续的变化。下面的图1.6进一步阐明这种形势，以图示法突出了1984年、1986年和1988年粮农组织/联合国开发计划署实地项目的主要成分。

图1.6 1984、1986和1988年粮农组织/联合国开发计划署项目开支  
(百分比)



1.69 就最近5年(1984—88)的情况而言,有一些重要的变化值得提一下。首先是占主导地位的“项目人员”成分从1984年的63%(按价值计)之多下降到1988年的50%整。与此同时,第二个最重要的成分——设备,从1984年项目投入物的18%上升到1988年的28%。

1.70 就项目人员的情况来看,出现这种趋势的部分原因是使用短期专家和顾问取代长期驻地人员,以及越来越多的项目活动包括项目管理依靠本国专业人员和工作人员(即国家项目主任等)的倾向不断增加。

1.71 设备方面的变化趋势是同人员方面的趋势紧密相关的。随着各国的技术和管理力量得到加强和可以得到更多合格的本国人员,在一些情况下,专业设备成了促进发展的活动中的稀有要素;事实上,一些拥有合格的国家项目人员的大国宁愿把他们的联合国开发计划署指示性规划数额中越来越多的部分用于设备方面。

1.72 在另外一些主要投入中,培训(奖学金和项目中的正式培训活动)比重的上升趋势值得注意。该比重于1988年时达到13%,是粮农组织/联合国开发计划署项目十年来取得的最高水平。另一方面,分包合同一直是实地活动中较小的成分,如图所示,始终在粮农组织/联合国开发计划署项目总值的2%至4%之间。杂项开支包括报告、电传和其他通讯等。



表1.5

1988年预算外实地项目开支的主要成分

	粮农组织/ 联合国开发计划署 .....	信托基金 百分比.....	合 计
专家/顾问	50	51	51
设 备	28	27	27
培训(正规)	13	8	10
分包合同	2	7	5
杂 项	7	7	7

1.73 总的来看，信托基金项目主要成分开支分配情况同粮农组织/联合国开发计划署的没有大的区别。实际上，1988年信托基金项目中人员和设备的比重（分别为51%和27%）几乎同粮农组织/联合国开发计划署的是完全一样的。然而，确实有一些差异。与正式培训成分如奖学金和考察研究有关的开支为8%，低于在粮农组织/联合国开发计划署的计划中达到的比重。与此同时，信托基金项目中分包合同的比重（1988时为7%）始终高于联合国开发计划署资助的活动中的情况。1988年的详细情况已在上文表1.5中说明。

**专家和顾问的使用**

1.74 正如上文指出的那样，粮农组织实地项目中人员成分的主要趋势是从派遣长期驻地专家持续转向使用短期（即合同不足一年的）专家和专业顾问。

1.75 因此，虽然20世纪70年代中期任何一个时刻在粮农组织实地项目上工作的驻地专家平均都在1800人左右，但1988年底却只有1230人左右，而1988年12月底从事实地工作的特短期合同的专家和顾问有350人左右，约为1975年同类人员人数的二倍。此外，还应该指出，在当前的两年度中，实地项目雇佣的准专业官员人数上升到近300人次（5年前只有200人次左右）。

1.76 虽然人员使用中出现的上述趋势很可能继续下去，但值得提及的是粮农组织/联合国开发计划署交付量最近出现的增长似将导致粮农组织驻地专家绝对人数出现少量增加。这种

状况的部分原因是最近批准的项目中，非洲的许多机构建设／培训和类似的较长期的活动占主要位置。

1.77 虽然上述分析是关于国际招聘人员的，但正象已经提到的那样，在实地活动中利用受援国当地可以得到的技术人才和管理力量的趋势在增长。这个重要的问题在第四章（C节）中作了详细论述。

## 发展中国家的投入

1.78 粮农组织实地项目在过去十年中使用国际招聘或订合同的发展中国家的力量的趋势列在统计附录的表7中，最近五年的趋势显示在下面的图1.7中。

1.79 按照联合国各种论坛作出的长期有效的决议和决定，粮农组织认为确保在开展实地活动中尽可能利用发展中国家的力量是重要的。然而，在这方面，正如图中表明的那样，进展不平稳。

1.80 多数进展是在国际招聘实地专家方面取得的：现在近一半是从发展中国家招聘来的（粮农组织向受援国提出的人选中有一半以上是来自发展中国家的实地专家候选人。目前发展中国家专家储备量相当大，都具有十分必要的经验和专业技能，可在粮农组织世界各地的实地项目中使用。除了用作实地人员（如图中所示）外，这些人力资源在粮农组织提供的实地咨询服务中也占有比较显要的地位；现在使用的发展中国家的顾问接近使用的顾问总人数的40%，而仅仅6年前还大大低于30%。与上述趋势平行的是，正如指出的那样，受援国本身的国民用作项目人员的数量也在增加（如第四章所说的那样，1988年这些人员的总数为500人，主要是短期的）。

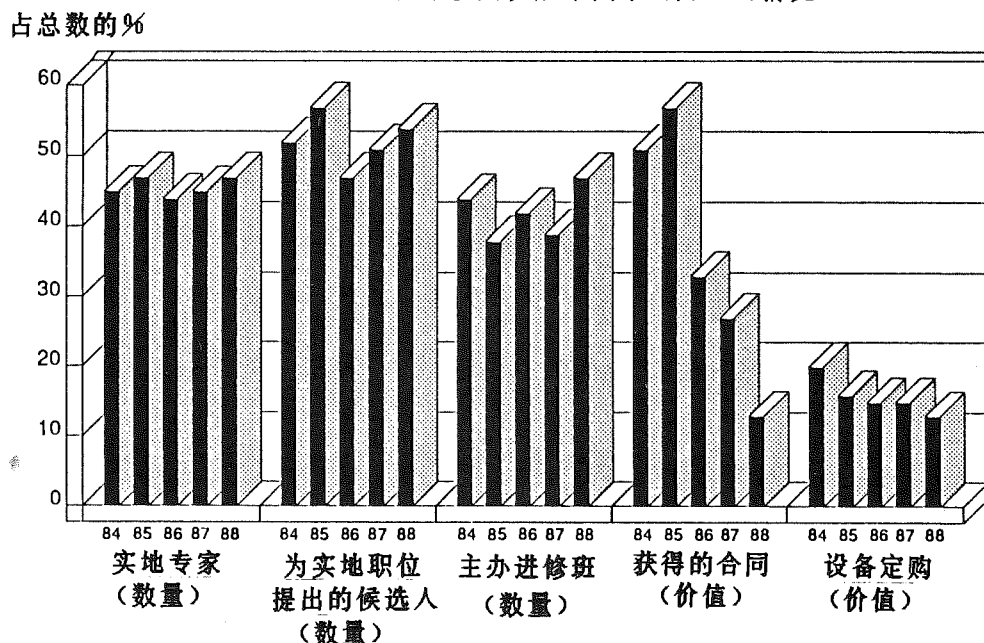
1.81 奖学金活动在增加使用发展中国家的设施方面也取得了进展。1988年，47%的奖学金是设在发展中国家中的东道机构中的。随着这种做法日益惯常，无疑这种趋势将在今后几年中加快。

1.82 进展不那么明显的成分是设备和材料的采购以及分包合同。发展中国家在向粮农组织实地项目提供的设备中所占的比重近年来一直徘徊在15%到20%之间，1988年只有13%左右（不过1988年的数字可能在相当大的程度上低估了实际情况，因为实地直接采购在1988年有较大幅度的上升而又没有计算在内）。这在整个联合国系统中也是一个十分受重视的领域，正在为提高这一比重作出共同的努力，对此粮农组织是全力以赴的。然而，欲取得迅速的进展证明是有困难的。例如，给在发展中国家的采购以优惠价格需要在进行国际合作性招标的有关规则和程序的背景下加以考虑，并需考虑受惠国本身提出的优惠待遇。

1.83 最后，虽然1988年发展中国家分包合同的比重同样是低的，但这个因素占实地项目

价值的比重很小（仅为3%），以致整个变化可能仅仅取决二、三个大的合同。

图1.7 实地项目中使用发展中国家的力量的情况



#### 四、 投资支持活动

1.84 投资方面的直接支持，主要形式是帮助制定投资项目以便获得世界银行和其他发展资助机构的资助，是由粮农组织的投资中心提供的。第三章对粮农组织促进投资的活动作了说明和分析；下面是投资中心在本两年度中的工作重点。

1.85 1988年，在投资中心援助下选定或制定的约44个项目被批准获得资助（1987年有41个）。这些项目的投资总额达16.69亿美元，而1987年为13.35亿美元。其中10.25亿美元是资助机构提供的贷款和信贷，其余部分是由35个受惠国本身配套投入的。

1.86 这就使投资中心帮助下获得资助的项目总数（1964—1988）达到752个，分布在108个国家中，投资总额为344亿美元，其中包括资助机构提供的175亿美元的支持贷款。用于支持投资中心帮助确定的项目的外部资金大部分是按优惠条件提供的：1987年占59%，1988年占64%。

1.87 鉴于资助机构更加重视对政策性活动的贷款，投资中心在本两年度中的工作包括了一些分部门研究，这些研究为今后的投资创造了更好的基础。1988年期间，投资中心参加选定或筹备了61个国家中的108个项目和15项部门/分部门研究（1987年为103个项目和12项部门/分部门研究）。这一年中，在投资中心的直接负责下共派遣了196个工作组（1987年为197个）。

此外，投资中心还参加了由资助机构负责的76个工作组。1988年，该公司的专业人员平均有88天在实地工作。在本两年度中，投资中心一半以上的工作是为非洲进行的。

### **粮农组织 / 世界银行合作计划**

1.88 粮农组织 / 世界银行合作计划有60个专业人员编制，是投资中心内部较老和较大的单位。1988年，在合作计划帮助下早些时候准备的19个项目获得资助批准，总投资为12.22亿美元，其中包括5.19亿美元的世界银行贷款和国际发展协会的优惠信贷。

1.89 1988年期间，合作计划共为48个项目进行了工作，以供今后评估审批（1987年为47个）。这些项目涉及的活动范围广泛，包括农业和乡村发展、灌溉和排水、林业、渔业、畜牧、研究推广、农业信贷以及种子改良。此外，合作计划还在贝宁、乍得、加纳、几内亚、乌干达、斯里兰卡、巴西、哥斯达黎加和墨西哥开展了部门和分部门工作，并协助编写了19个项目完成报告（贷款支付完毕后对项目经验进行评价的报告）和负责指导4个正在执行中的投资项目。

### **投资支持计划**

1.90 投资支持计划于1970年建立以便与除世界银行之外的机构进行合作。该计划共有42个专业人员职位。1988年，该计划帮助下筹备的25个项目经批准获得资助，总投资估计为4.47亿美元，包括3.43亿美元的支持贷款。在这一年中，投资支持计划共为60个项目进行了工作（1987年为55个），其中72%在非洲撒哈拉以南地区。该计划还在塞舌尔、斯里兰卡、突尼斯和多米尼加共和国进行了部门和分部门研究。

1.91 在本两年度中，投资支持计划的工作大部分是在三个资助机构即国际农业发展基金会、非洲开发银行和联合国资本发展基金会的合作下开展的。

### **技术援助与投资的联系**

1.92 投资中心继续努力使本组织在投资前开展的技术合作活动与投资密切相联，并特别重视对具有投资潜力的粮农组织 / 联合国开发计划署项目采取后续行动。1988年中，投资中心访问并支持了初步研究认为有投资可能性的27个这类项目。结果确定了4项投资申请，总投资需求估计为4140万美元。1988年批准的6个投资项目是以粮农组织 / 联合国开发计划署项目的工作为基础的，总投资额为6600万美元。

## 利用技术合作计划促进投资

1.93 投资中心是两大类技术合作计划项目的执行单位。第一类项目开展为加快投资项目的筹备或评价所必需的各种研究：1988年利用技术合作计划基金进行了9项这种研究。第二类项目进行较一般性的研究，从这些研究中可能产生后备的投资机会：1988年技术合作计划资助了3项这类研究。1988年批准的4个投资项目也受益于技术合作计划早些时候的投入。

## 第 二 章



## 实地计划评估

### 一 引言

2.1 每两年度的《实地计划回顾》都对本组织实地活动的执行情况作出全面的评估。评估的目的是对这些活动的效益和效率进行切实而客观的描绘，并试图指出普遍存在的困难和问题、强处和弱处，以便从中汲取经验教训来改进今后的工作。按照本十年度初期为这一题目确定的两头进行的做法，目前这项工作主要依靠：(1) 由粮农组织驻国家代表按国家对项目进行调查（在1989年初进行）的一份概要，(2) 由粮农组织评价处编写的各个项目评价结果的一份报告综述（包括1987年和1988年）。

2.2 粮农组织驻国家代表的调查包括粮农组织在每个有关国家的全部项目，这种调查不可避免地会有主观的判断，因为多数被询问的人员和在许多情况下粮农组织代表自身在有关项目的规划和执行活动中都起某种作用（虽然他们没有直接负责项目的制定和管理）。这就是说，粮农组织代表的意见是很直截了当的。另一方面，评价报告综述偏重对数目少得多的较大型项目的评价（其中有些项目已陷于困难境地），根据详细的统一标准对这些项目进行了独立的和深入的评价研究。还需指出，这些评估涉及的时期很不相同。粮农组织代表的调查是对前三个两年度的结果进行检查，而在评价报告综述中，1987—88年的评价结果与1981—82年进行的评价的结果大不相同（当时在取样中“有问题的项目”数量很多）。因此这两项工作虽然可互为补充，但却不能作严格的比较。

2.3 近年来，粮农组织项目评价工作的质量已有提高（特别是自粮农组织和联合国开发计划署采用经改进和修订的程序之后），评价处现在密切参与对各个项目评价组的工作的指导和检查，结果产生的报告更加系统和全面，在这种情况下，评价报告综述包括对最不发达国家的项目遇到的困难和克服这些困难的方法与途径的一种估价，这在涉及特定项目的对评价结果的详细比较性分析中作了说明。本章还载有对主要在1985年至1987年期间根据非洲农业复兴计划执行的项目的专门评述。

2.4 本章所述的对两年度的评估显然是一项重要工作，对于为新的和甚至在执行的活动的设计和执行提供反馈信息有重要的意义，但同时须强调，粮农组织的实地项目在总部和实地从各个角度受到不断检查和审议。除了每年在国家一级进行数百次的三方项目审议（由粮农组织、政府、开发计划署或其他资助者参加）以及由独立的评估组进行详细的评价（如本章所总结的）以外，粮农组织代表每年提供两份关于实地计划总的发展执行情况的报告。项目经理和首席技术顾问每6个月提供关于各个项目取得的进展的报告，以便从总部各业务、技术和行政单位得到指导。此外，粮农组织的业务和技术人员为检查和提供支持而进行的正常访问，对项

目的进展情况作了进一步检查，结果常常是提出修改的建议。

2.5 在本两年度，实地计划委员会（由开发部助理总干事担任主席，成员包括与实地计划的制定和活动有关的各司的司长）十分积极地对目前应用于这个实地项目周期（从项目的设想到规划、制定/设计、执行、结束和后续行动）的程序和方法进行审查。这项由高级业务技术和行政人员进行的集中工作，提出了在执行程序中采用的一系列相互关联的修改和改变，包括加强实地的责权，以便促进和加强在所有阶段对粮农组织项目活动的管理。该委员会所同意的这些措施目前正对其进行密切观察，约有33项处于初期阶段。改进项目执行活动是该委员会议程上的一个长期议题。

2.6 本两年度期间粮农组织与联合国开发计划署还为审议在主要实地计划的规划和执行中遇到的问题和困难进行了有效的联系。虽然这项活动主要是由两个组织的有关官员在日常进行的，但在1988年和1989年，两个组织的高级管理人员在罗马对整个粮农组织/开发计划署的计划进行集中的全球性和区域性审议。粮农组织还密切参与开发计划署采用更系统化的项目监测方法，包括联合进行实地试验。本两年度粮农组织还与开发计划署合作着手起草新的联合国开发计划署支持费用偿还安排（将于1992年以后应用），已向计划委员会第五十八届会议和财政委员会第六十六届会议作了报告。

2.7 在本两年度与主要的信托基金捐助者加强了定期举行磋商会和项目及计划审查。有一些重要事例说明这项工作使得执行这类活动的方式得到改进，包括成立了专门负责制订计划和项目的机构，提出了新的财务管理程序而使得业务活动更加灵活。为了进一步协调这些程序，将新修订的开发计划署项目文件格式的主要内容也应用于信托基金项目。

2.8 最后应予提及的是，粮农组织自1985年以来一直为改进技术合作项目的的设计和制定而为任职人员安排培训班，（这部分是为了从本文件所报告的项目评估和评价中汲取经验教训）。这些培训在本两年度有了扩大。到目前为止有大约300名总部和实地的任职人员参加了35期为此专门举办的培训班，这些培训班也向兄弟机构有关的人员开放。还值得指出的是，现在在总部为国家项目主任举办专门的集中情况介绍（见第四章第三节）。

## 二 粮农组织代表进行的项目评估

2.9 1989年初粮农组织驻各国代表对他们所在国家执行中和最近完成的项目的执行情况进行了一项调查，这是按照以前在类似的调查中证明有效的方针和简化的评估方法进行的。在进行这项调查当中，粮农组织代表同首席技术顾问和实地项目人员、有关的政府官员和地方官员、开发计划署驻地人员以及视情况与多边捐助者的实地代表进行了磋商。

2.10 在此次调查中73个粮农组织的国家代表提供了关于驻在国的评估报告（在本文中以概要形式论述）。虽然这项工作的质量和完整性显然依粮农组织驻国家代表的工作和有关的国家情况而不同（如在一些国家中，由于自然或人为的灾害，使调查出现问题），但对近两年期所作的调查比以往包括的项目和国家更广。

2.11 本文所述的调查包括两项基本内容，即：(1)按照项目6种基本执行情况的特点（目标、设计、政府参与、产出、技术转让、后续前景）对项目按1分（特差）到5分（特优）的等级评判；(2)对项目执行情况作定性的评论，在这项工作中粮农组织代表客观地谈了妨碍项目发挥效益的实际障碍，以及从其发展前景看项目成功的各种因素。

2.12 1986—87年，要求粮农组织代表只对在执行的或最近完成的开发计划署项目和信托基金项目进行评估，而对处于执行早期阶段的项目则不采用此做法。关于技术合作项目，要求粮农组织代表对项目在执行期间的效益以及这些很小型的快速分散的项目的主要应用提供全面的评估。

2.13 如以下表2.1中所示，本两年度的调查包括598个联合国开发计划署项目和190个信托基金项目，总共有788个项目，分布于85个国家中。与前些两年度相比，由粮农组织代表评估的项目总数有很大增加。特别是所涉及的开发计划署项目数量比1986—87年度增加了约30%，反映了该项计划下项目执行量的增加。另一方面，所评估的信托基金项目再次减少（下降27%），但这部分可能是由于评估工作没有把像联合国苏丹—萨赫勒办事处、特别救济行动办公室、防治蝗虫等一类活动包括在内，这类活动的性质和内容有根本性的不同，因此不能与粮农组织较一般的技术合作活动作严格比较（这些类型的项目有的已包括在以前的调查中）。

表2.1

粮农组织代表评估调查的项目范围

	<u>1980—81</u>	<u>1982—83</u>	<u>1984—85</u>	<u>1986—87</u>	<u>1988—89</u>
资助来源	(49个国家)	(71个国家)	(77个国家)	(81个国家)	(85个国家)
开发计划署	366	384	429	456	598
信托基金	81	254	298	259	190
合计	447	638	727	715	788

2.14 表中目前调查的结果与前几个两年度的调查结果的比较见表 2.2。目标的明确性（有78%列为“优”，只有5%列为“差”）继续得到粮农组织代表的最高评价，而项目设计

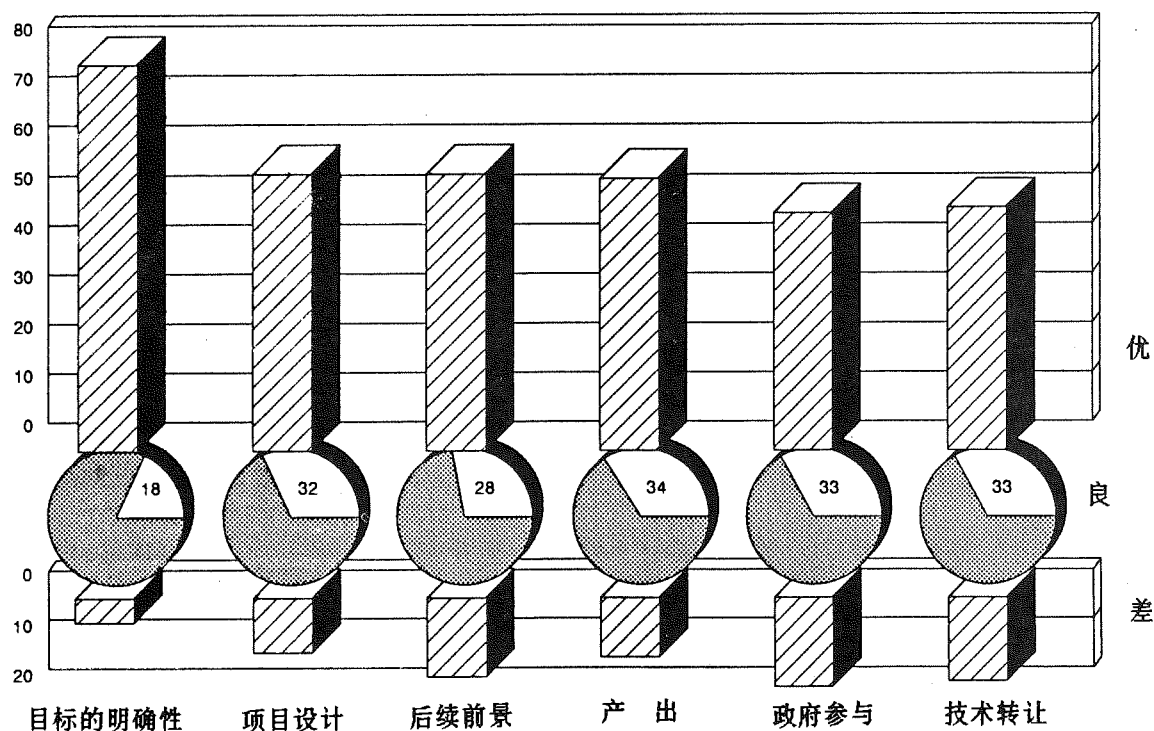
表2.2

对粮农组织的信托基金项目 and 得到开发计划署支持的实地项目的评估  
（按各种因素列出等级的项目的百分比）

因素	优			良			差		
	84-85	86-87	88-89	84-85	86-87	88-89	84-85	86-87	88-89
目标的明确性	81	79	78	15	16	18	4	5	5
项目设计	65	63	58	26	27	32	9	10	9
政府参与	54	49	48	31	30	33	15	21	18
产出	58	56	55	30	28	34	12	16	12
技术转让	50	47	49	31	30	33	19	23	17
后续前景	59	53	56	28	27	28	13	20	16

（58%为“优”，9%为“差”）和项目产出（55%为“优”和12%为“差”）看来与以前的情况大体相同（但对于设计，列为“优”类别的项目的比例比以前略低）。图2.1用图解说明这种结构。

图2.1 1988-89年实地项目评估  
 (联合国开发计划署和信托基金项目)  
 (占总数的百分比)



2.15 这些结果与1986-87年的执行情况有大体类似的结构。但有一些差异值得注意。特别需提到的是，在政府参与、技术转让和后续前景等因素中粮农组织代表的评分都有可能下降（与1984-85年相比）。虽然这些要素在1988-89年仍然相对较弱，但看来已有部分回升（技术转让的评分甚至比1984-85年还略高）。但这三种因素在总项目中分别有18%、17%和16%属于“差”的类别，因此仍必须引起关注。

2.16 从粮农组织代表对项目执行活动的一般性评论和特定评论中可清楚看出，受援国的经济和国家预算不断处于困难的状况不可避免地对一种三方的项目制度产生影响，这种制度设想由受援国提供对应人员、设施和设备，并在合理的情况下提供能专门用于后续行动的人力和财政资源。但由于政府财政经常处于紧张状态，以及由于外债而需要进行调整，使得这种要求除特殊情况外一般得不到满足，特别是在最不发达国家中更是如此。但正如一些在最不发达国家的粮农组织代表在下面的报告中所谈到的，有一些国家政府采取特别措施来保证其在项目支持中发挥作用。

2.17 如以下表2.3所示，粮农组织代表对最不发达国家和非最不发达国家的项目的评价有

很大差异。约366个项目即占所调查的788个项目的46%是在最不发达国家中执行的,而422个项目(占54%)是在非最不发达国家中执行的。

表2.3

在最不发达国家和非最不发达国家的粮农组织代表  
对项目的评判结果比较  
(对某种因素判分的项目)

因素 两年度	优		良		差	
	非最不发达国家	最不发达国家	非最不发达国家	最不发达国家	非最不发达国家	最不发达国家
目标的明确性	85	70	13	23	2	7
项目设计	64	53	31	34	5	13
政府参与	56	39	29	38	14	23
产出	61	48	31	36	8	16
技术转让	59	39	29	37	12	24
后续前景	59	52	30	26	11	22

2.18 如表中所示,在所有由粮农组织代表评估的所有执行情况的因素中,最不发达国家项目的评分都较低。但值得注意的是某些因素的评分要比其它因素低得多。尽管目标的明确性评分较低,但值得注意的是仍有70%的最不发达国家项目被评为“优”,只有7%评为“差”。对于项目设计,87%的最不发达国家被评为“优”或“良”,只有13%评为“差”有关产出也是大体类似的情况。

2.19 在已谈及的三种因素中(政府参与、技术转让和后续前景)的差异最明显;这三种因素的评分在最不发达国家中都很低。与非最不发达国家相比,最不发达国家项目这些因素的得分要差10%到12%。但值得强调的是,尽管前面谈到的严重困难,最不发达国家中仍有三分之一以上的项目在这三个最弱的因素中仍被粮农组织代表评为“优”或“良”,而后续前景“优”仍占多数。

2.20 不同的结构表明,特别在最不发达国家中,被认为目标为“优”和设计为“良”的项目在有关政府参与和技术转让上却出现问题(一般原因见上述)。但这些项目中绝大多数的

产出仍为“优”或“良”，而且有“优”或“良”的后续前景，下面所述的粮农组织代表的一些评论谈了这一情况。虽然不能作严格的比较，但在以下第三节中所述及的对最不发达国家和非最不发达国家项目个别评价报告的分析，却有助于说明所涉及的主要因素和指明最不发达国家中项目的最常遇到的困难（以及获得成功的各种因素）。

2.21 对开发计划署项目与信托基金项目各种结果进行比较，结果说明在执行情况的评分中只有微小的差异。虽然开发计划署资助的项目在目标 and 设计类别方面得分稍高，但信托基金项目看来在政府参与方面遇到的困难稍少。后面这种结果可能是由于一些信托基金捐助者在政府没有能完全履行其对应义务的情况下愿意提供额外的资金来帮助，但评分的微小差异很难有说明问题的重要意义。

2.22 在各区域中，亚太区域继续是总的得分最高，政府参与和技术转让因素大大高于平均水平。该区域有少数国家对制订计划和最好地利用粮农组织提供的技术合作非常熟悉，而且形成了有效而完善的手段；许多国家有可供利用的合格的技术人员。反之，非洲区域的得分一般较低，这是因为最不发达国家主要集中于非洲区域，而拉美加区域在技术转让方面粮农组织代表的打分较高（该区域许多项目几乎完全属于培训）。

2.23 关于技术合作项目，不要求粮农组织代表对这些项目逐个打分，但要求对其执行情况和进展情况作总结性评估（虽然对个别技术合作项目有许多定性的评语，有些在下面谈到）。

2.24 技术合作项目的执行情况传统上得到粮农组织代表很高的评价，在本两年度中也同样。大多数粮农组织代表特别谈到受援国政府对这类项目的大力赞扬，因为这类项目没有“官僚作风”而是执行迅速，而且取得的结果具体。虽然谈到技术合作项目的有效利用范围很广，但更常指出这类项目重要的“桥梁”作用——带来大规模的技术援助或甚至投资活动（常常涉及双边捐助者）。但在不多的情况下，粮农组织代表谈到技术合作计划项目执行引起失败的拖延和政府对粮农组织的反应比预期缓慢感到失望。

### 粮农组织代表对项目执行情况的评论

2.25 虽然评分的做法对实地项目的状况提供了全面的观点，并可与前些年的情况作比较，但粮农组织代表的定性评论意见，对为什么有些项目比另一些项目情况好些可以提供有参考价值的启示。要求粮农组织代表不仅对个别项目而且对在其任职的国家中粮农组织实地活动的整个情况提出分析意见。从这些意见中，可以对在项目活动中日常存在的问题和解决这些问题的手段有全面的了解（尽管有其主观性）。

2.26 已经有关于这些情况的一些一般性评论。第一是有关项目管理，一些粮农组织代表认为应该把它作为在评判中的一项反映执行情况的具体因素。粮农组织代表所说的主要是指项



目的成功与否同其管理情况有很大关系，特别是与项目经理（国家或国际）和首席技术顾问（总是从国际上招聘的）在使项目的内容和方向适应有关国家内部不断变化的情况的能力有很大关系。尤其是在最不发达国家的粮农组织代表持有这种观点，这可部分地解释为什么许多最不发达国家的项目在遇到前述的困难之下仍然取得成功。

2.27 这些变化的例子是多种多样的，包括：与项目有联系的部或国家/地方机构的高级人事变动；主办机构的作用和职责的变化，包括另一些机构承担了类似的职能（这也许有利于与项目的联系）；农业发展重点的变化——这种变化可能是上述变化或一届政府更换的结果；国家财政/预算状况的明显变弱；负责项目的主要国家人员（包括对应人员）突然调离；重要物资（如车辆和燃油）和其它材料意外短缺。

2.28 在这些情况下，在项目文件中所规定的详细而具体的项目设计的绝对意义就变成相对的了。由于这种原因，许多粮农组织代表指出灵活性的必要性，因为项目工作计划有不断修改（或至少很经常修改）的趋势。这种观点也适用于从项目的批准到具体活动的开始之间的时间（常常可长至6—7个月）。一名粮农组织代表指出：

“由于形势的迅速变化，一个已批准的项目的目标和设计有时到活动实际开始时已明显过时。在这种情况下，项目经理/首席技术顾问在他到任时立即准备修订的工作计划有重要的意义，甚至有必要进行大大提前的全面的三方审评。在两个项目中出现过这种情况”。

2.29 有很多例子说明原项目设计的一个或多个目标已不切合实际（或比预见的实际意义要差得多），这包括需要对一系列的活动进行压缩，同时加强或增加其它活动。进行这种改变的能力与一项有实际意义的重要因素和政府的兴趣有联系，正如在拉丁美洲的一名粮农组织代表谈到的：

“当研究/推广的目标明显不再具有重要性的时候（因为这方面的工作已为得到一个大的双边机构支持的一项国家计划所承担），对项目目标进行了修改，以使项目能够集中力量实现其它的主要目标（包括规划）。因此把资源集中在政府认为有意义的领域（地区发展规划），很好地发挥了项目的作用”。

2.30 关于项目管理的题目，粮农组织代表经常谈到某种新的趋势，特别是以任命国家项目主任的形式使管理工作更多的转到由国家承担。这里，这些管理人员与首席技术顾问和其他国际招聘的人员的相互作用，以及国家项目主任与他们本国的机构/部之间的关系，对于良好的项目管理有极其重要的作用。在第四章（第三节）中对这一特殊的方面进行了论述。

2.31 没有作为评判内容而在粮农组织代表的评论中强调的另一个方面是时间。在许多情况下，粮农组织代表认为安排用于完成项目目标的实际时间不够长。一名在非洲的粮农组织代表谈到：

“大多数开发计划署项目和信托基金项目都为两年、三年或最多四年的期限。我们的经验是，这一期限有时不足以对预计将对未来的农业发展产生重大作用的活动进行适当的规划和执行。技术援助是人力资源的一项长期性投资，在安排较长的项目执行期限时应考虑这方面的需要”。

2.32 实际上，在项目中未能适当地考虑时间的因素至少部分是由于这样的情况：许多项目延长到第二期、第三期和甚至更多的“期”，对于“项目效果差，因此要延长”这样的意见，一直有人持反对态度。这种做法应“尽可能减少”。事实上，项目的延长通常只是一种管理手段，即认识到为了达到所要求的效果，有时基本的技术合作的进行所需的时间比目前所安排的要长得多。另一名在非洲的粮农组织代表谈到：

“在许多大型的项目，特别是有关培训和机构建设的项目，应有七、八年或更长的期限。这些项目应每隔两三年进行平价和修改，但至少需要长得多的时间来对所要解决的问题产生必要的影响”。

2.33 关于时间，一些粮农组织代表指出对于援助活动采取明确的“计划的形式”的必要性。根据他们在任职国家的经验，他们认为援助活动应尽可能以协商同意的长期计划的形式以政府的重点领域为目标（如在国家计划中所确定的领域），并经政府、粮农组织和有关资助机构定期举行会议而作出调整。虽然这种做法使粮农组织在这些商定的计划以外领域的实地活动受到一些限制，但却有助于管理和支持工作，改进对特定部门的工作的协调，并在长时期内规定一个稳定而可预见的活动水平。在有些国家中，粮农组织代表指出已是这样的情况。

2.34 粮农组织代表对目标和设计的评价较高。目标一般都被认为考虑周到、清楚且易于理解。近年来，在项目制定的培训班中大力强调了确定现实的目标，而在开发计划署新的项目文件的基本要求中（其中的主要方面也适用于信托基金项目），对此明确提出要求。在前些两年度中，经常提到项目的目标过高和不现实，但在本两年度看来较少谈到。一名在亚洲的粮农组织代表的评论具有针对性：

“总的来说，新收到的项目建议看来目标比三、四年前所收到的要现实得多。看来这样的观念已被吸收到项目建议中：实地项目只是整个发展活动的一个组成部分，应考虑这些活动的目的”。

2.35 但有些评论批评明显为多学科项目的目标过于分散，认为目标较集中的项目易于开展活动和提供服务，因此更容易成功。一名粮农组织代表对一个乡村发展项目的介绍提供了这种想法的一个例子：

“项目的目标过多，以为涉及很多部门的工作能够同时全部进行。即使设计和预算许可这样，也不可能对各种问题全面展开处理，对这些问题无疑应进行综合，但在该区域却从来没有这样做”。

2.36 最后是有有关目标，粮农组织代表的一些评论认为目标应为所有有关方面所理解，如果有不同的解释，出现的混乱会妨碍进展。因此，一名粮农组织代表指出：

“重要的是目标不仅要明确，而且要使用为政府和对应官员所能理解的语言。写好后先在国家内部审核很有必要”。

2.37 如表2.2所示，只有不到10%的项目被粮农组织列表判为项目设计“差”。近年来粮农组织（如从1987年开始增加有关项目制定的专门培训班）和开发计划署都对改进项目设计以很大重视，粮农组织在1987—88年采用了改进的项目文件格式。虽然最近的这些努力在这次粮农组织代表对项目设计的综合评判结果中没有明显反映出来（因为所调查的大多数项目是在1987年以前设计的），但总的效果预计是很大的。

2.38 几乎有80%的项目的目标被评为“优”，而设计评为“优”的为60%左右，说明许多项目的目标可能是“优”，但总的设计被认为是“良”。与目标不同，设计是一个易引起争论的评价起来较复杂的因素，从事实地项目活动的人感到设计更有可能出现意想不到的困难。一名在加勒比国家的粮农组织代表谈到：

“不管多么认真，项目设计要做到准确无误或甚至有时想接近准确几乎是不可能的。由于涉及到许多可变因数，在开始时所做的“固定”设计，在实际上总是要作大量的修改。即是说，项目可能总的来说比过去的设计要好些”。

2.39 在对这一因素所作的所有批评中，提到项目设计“太不明确”的批评是最常见的。如前面所谈到的，还有些评论提出设计未能考虑把项目产出变成成果所需要的时间因素。一些粮农组织代表谈到，项目工作计划得不到贯彻和（或）未能及时修改。

2.40 在许多情况下出现的设计方面的问题，是未能对项目执行的组织机构的情况作出估价。在南部非洲一个国家的一位粮农组织代表谈到这样的情况：

“目标是清楚的，而且作了系统的阐述，但在一些其它项目中常见的是设计只能评为一般，因为忽视了执行当中可能出现的实际问题，尤其是对地方机构安排考虑不周”。

2.41 为了解决这种问题，粮农组织代表现在不断参与审核新项目拟议的当地机构安排，他们现在在项目文件完成之前向总部送交一份详细的分析；这项程序是为了尽量减少出现这类困难。

2.42 有许多例子说明项目取得有价值的产出，而这些项目往往遇到一些严重的问题，如缺乏对应人员和设施。例如，一名粮农组织代表对一个粮农组织/开发计划署的大型项目所作的评判是：

“从研究和推广建议、生产的转换以及对运输和销售进行的研究等方面看，项目为大量扩大棉花产业奠定了一个良好的基础，棉花生产已出现很好势态。项目工作所产生的一个结果，是资助机构同意为棉花生产提供一大笔开发银行贷款”。

2.43 有许多这类鼓舞人的评论，说明（即使所调查的大多数项目仍未完成）在大量情况下取得的结果和潜在的效果是明显的，对于这种因素，还经常谈到技术合作计划项目的具体结果：

“去年，约有20%的养禽业被一种未鉴定出来的病毒所摧毁。粮农组织通过技术合作计划迅速作出反应，提供专家来鉴定病毒，开始控制损失和进行治疗”。

2.44 前面已谈到，本两年度最不发达国家中在政府参与方面继续遇到严重的困难，这些问题尤其与技术转让有密切联系，但绝不是仅仅与技术转让有关。没有迹象表明受援国对粮农组织项目的兴趣已减弱，从现有要求开发计划署信托基金和技术合作计划安排新项目大量的项目后备名单来看，这种兴趣看来比以前更加强烈。粮农组织代表常常提到受援国政府在多数情况下（对总的项目和个别项目）的强烈兴趣。在一个属于最穷的最不发达国家的一名粮农组织代表谈到：

“虽然粮农组织技术合作项目的活动手段肯定严重受限制，但政府对这类项目很重视。尽管有关部最近削减了预算，但作出一切努力来使项目得到适当服务和配备合适的对应人员”。

2.45 但近年来政府参与减少了，因为众所周知多数发展中国家出现财政和预算困难。即使在亚洲一个较富的国家中，粮农组织代表的评论是：

“有一个特殊的问题在现阶段影响着该国项目的效果和成功——缺乏对应资金。1988年和1989年的国家预算与前几年相比大幅度削减，所有的部用于发展活动的资金大为减少。几乎没有资金用于建设项目设施、出差、每日津贴和人员的加班等”。

2.46 这种状况现在不幸地以这种或那种形式在扩大，这是项目设计和执行所必须越来越重视的一个问题。当然不仅是粮农组织的项目遇到困难，问题是普遍的；整个联合国发展系统已通过业务活动协调委员会对此问题进行研究。项目日益从国际资助来解决原来从国家预算支付的开支事项，有时还提供专门的刺激来保证使国家人员的参加达到所需的水平。

2.47 在这些情况下，技术转让不可避免地受到影响，因为不言而喻，部分技术转让工作是通过对国家对应人员（与受聘的国际人员一道工作）的在职活动来进行的，当然还通过许多更正式的培训班、研讨会、旅行考察等。现在多数项目都包括这些内容（项目正式的培训活动在第四章第二节论述）。

2.48 关于对应人员，有许多事例说明国家人员与项目专家一道工作后，正逐步被依靠来承担重要的项目工作（如筹备和举办专门的培训班）。在一个近东国家的一名粮农组织代表谈到，

“这个大型的（机械化）项目的主要成果之一是一系列的项目对应官员得到全面的实际培训。这些对应人员把学得的有价值的技能在培训班进行传授，这样就取得很大的扩散效果”。

2.49 但在这方面也常常谈到一些严重的问题，在非洲一个非最不发达国家的粮农组织代表便谈到此种情况。在这个国家中，项目似乎有效地达到的特定对象服务的目的，但对应人员却存在弱点：

“虽然把技术传授给农民的作做得很好，但不能说实地对应人员的情况也这样。他们的机构基础很差和资金不足。工资待遇低更使他们缺乏积极性”。

2.50 由于政府对应人员尽可能参与项目活动是大多数粮农组织实地项目的一个重要方面，也是联合国发展系统大多数技术合作项目的一个重要方面，因此这项工作看来已成为值得在联合国系统范围内对问题进行认真研究的一个领域。在一些国家中，遇到的问题正得到解决。在具有合格的国家专业技术人员和行政人员的地方，正越来越多地在项目中直接聘用国际专业人员（在第四章中论述）。但在缺乏合格的本国技术人员成了农业发展的严重制约因素的地方，粮农组织项目有价值的非正式“在职”培训仍有很重要的作用。

2.51 尽管仍受到受援国持续的财政紧缩的不良影响，但许多项目的后续前景在粮农组织代表看来仍比较好。粮农组织代表经常举出项目活动对加强国家机构起促进作用的例子，这些机构随后在粮农组织的投入结束后能够承担重要的任务。关于一个国家的规划机构，一名在非洲的粮农组织代表谈到：

“项目在完成在农业规划、政策分析和汇编统计资料方面进行培训的任务中进展良好。一个由主办机构当地专业人员组成的对应人员小组已经成立，将能有效地开展工作”。

2.52 在许多情况下，粮农组织代表注意到，粮农组织项目仅构成促进发展的一系列活动的一部分，但常常能起一种催化作用。举出了各种例子说明项目活动变成了大规模的开发工作，有时得到世界银行和区域开发银行的资助，如在一个北非国家的一名粮农组织代表报导的一种情况：

“项目活动逐渐为一个得到世界银行资助的大型农村发展计划范围内开展的活动所取代。项目的产出为这个计划提供了有价值的基本信息，项目活动现在正转为满足计划执行的需要”。

2.53 从消极方面看，对于后续前景（和效果）有限的项目谈的不多，如主要产出是研究而国家人员的参与和培训做得不够的情况。在这方面还谈到了机构建设不善，在项目活动中忽视了不可避免地要参与任何后续活动的一个或多个机构。然而，虽然充分认识到存在各种障碍因素和缺陷，但值得注意的是所调查的项目中有很大的比例项目的后续前景被评为优（占56%）或至少良（占28%）。

### 三 1987—88年评价报告综述

2.54 每个两年度都要编写一份项目评价结论综述<sup>1/</sup>，作为反馈机制的一个部分，以便改进实地项目的制定和执行。如同以往那样，本综述包括：（1）评价报告质量的变化。近几年来，由于改进了评价程序，报告的质量有相当大的提高；（2）评价组报导的1987—88两年中所评价的项目的设计、执行情况和结果。

2.55 本综述编写过程中作出了特别的努力以吸取粮农组织在最不发达国家中执行的项目的经验，目的是为了查明影响着项目在这些国家中取得成就的关键因素。

2.56 需要强调的是，评价报告并没有充分反映粮农组织实地计划的总的执行情况，因为接受评价的项目往往是那些由于执行中的困难而需要采取某些纠正行动的项目。这种倾向在头几年中特别严重。然而，最近几年来，随着每年评价的项目数量增加，对较多的无问题的项目也进行了评价，从而减少了以前对“问题项目”的内在偏向。这也是总的执行情况有所改善的部分原因。

#### 评价工作：评价组与报告

2.57 评价活动是由粮农组织、成员国政府和资助机构三方参加的活动。直接负责选择、制定或执行被评价的项目的人员，通常被排除在评价组外。为了保证判断的客观性和独立性，这种程序是必要的。

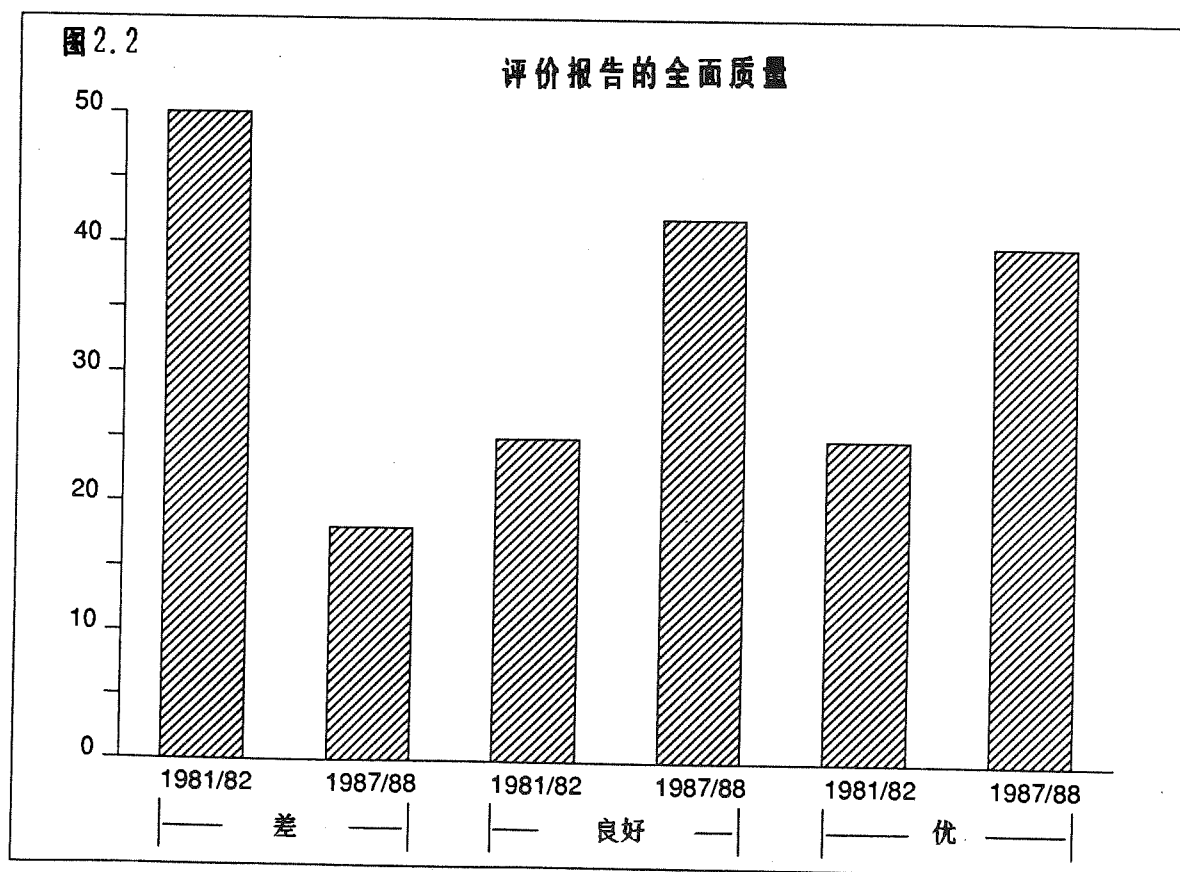
---

1/ 综述的情况不包括作为主题评价活动或其他计划评价一部分的项目评价，因为这些评价都是单独写报告并向适当的论坛报告的。

2.58 项目评价组的数量自20世纪80年代初期持续增加以来，现已稳定在每年70个左右。1987年1月至1988年12月，共由130个独立评价组对133个项目进行了评价。粮农组织参加了129个项目的评价；捐助者参加了128项评价，受援国由其自己决定参加了105项评价。这两年期由三方投入的总资源为417个参加者共251个工作月，即每项评价需近二个工作月。这同前几个两年度的情况是相符的。

2.59 派往非洲的评价组最多（占44%），其次是亚洲及太平洋区域（占35%），北非和近东区域（占11%）以及拉丁美洲及加勒比海区域（占7%）。评价活动仍然集中在农业部涉及的部门中（占有评价项目的48%），其次是林业（占23%），经济及社会政策（占18%）和渔业（占11%）。所评价的项目中近60%是大型项目（预算超过100万美元）。71%的项目是由联合国开发计划署资助的，其余的是由信托基金资助的。

2.60 自从粮农组织（于1985年1月）和联合国开发计划署（于1987年7月）采用经过修订的评价活动程序以来，评价报告的质量已有显著的改进。评价组现在能够得到更加系统的指导来处理项目的一切关键问题（目标、设计、执行、产出和效益）。粮农组织评价处对评价组的职责范围进行系统的回顾和说明，评价组定期在粮农组织总部听取有关技术单位和评价处作的情况介绍，并定期向它们汇报情况。评价报告须经评价处严格审查，并检验其内部逻辑和一致性。应该强调指出的是，未作任何努力来修改评价组的结论和建议，因为这些结论和建议是评价组本身独立观察判断的结果。1987—88年期间，只有7个评价组是没有按照联合国开发计划署的新程序和粮农组织评价指导方针中确定的标准派出的。





2.61 根据粮农组织指导方针中确定的标准，优秀和良好的评价报告所占的比例从1981—82年的50%上升到了1987—88年的82%，正如图2.2所表明的那样。被认为质量优秀的报告的比例从1981—82年占总数的四分之一上升到1987—88年的40%。

2.62 但在一些关键领域仍然有进一步改进的余地，特别是在对项目设计的分析方面，1987—88年31%的评价报告在这方面的的工作做得差。评价组提出的多数（72%）建议被认为是可以执行的，并可在近期内加以实施。然而，就25%的报告而言，实施其提出的全部建议有一定困难，而有3%的报告（4个报告）提出的建议被认为一般来说是不适用或不能执行的。

2.63 评价工作常出现的弱点看来起源于两种原因：评价组的时间不够，难以完成实地调查和编写报告；评价组成员特别是组长不太熟悉评价工作的概念、技术和术语。在所回顾的时期中，发现有38个即占总数29%左右的评价组可利用的时间就其工作任务而言是不够的。约有56个即占总数49%的评价组有一个或更多的成员不熟悉评价工作。这是所有的联合国机构在评价工作中遇到的一个严重困难。为了扭转这种状况，正如前面曾经指出的那样，粮农组织自1985年起在总部为从事项目制定工作的人员举办了培训班，同时还包括项目监测和评价方面的培训。到1989年4月为止，已有300人参加了这类培训班。

### 对项目的设计、执行和结果的评价

2.64 评价组关于项目的设计、执行、产出和效益的结论总结在表2.4中。项目的设计和 execution 工作得到改进的趋势同80年代初期（1981—82年资料）相比是显著的。这是一种可喜的趋势，因为得到改进的领域是比较直接地由粮农组织、捐助者和有关政府管理的。然而，项目结果方面要取得类似的改进看来较慢；产出方面的评价的变化微不足道，尽管被认为效益“良好”的项目增加了（从1981—82年的34%增加到1987—88年的61%）。这种令人乐观的评价很可能说明受惠国更加乐意更多地成功地利用项目产出来实现其预定目标。

表 2.4

对项目的设计、执行和结果的全面评价

主要方面/ 评价要素	对要素进行了评1/ 价的报告数量		评价的百分比情况:					
			优		良		差	
	两年度		1981-81	1987-88	1981-82	1987-88	1981-82	1987-88
设计	1981-82	1987-88	1981-81	1987-88	1981-82	1987-88	1981-82	1987-88
— 近期目标	45	124	11	47	29	39	60	14
— 总的设计	44	127	14	31	20	46	66	23
执行	57	117	12	32	42	52	46	16
结果								
— 产出	75	123	31	33	52	51	17	16
— 效益	59	104	25	27	34	61	41	12

1/ 报告总数1981-82年为80个; 1987-88年为133个。

## 项目设计

2.65 良好的设计意味项目应有按适当顺序分级的预期结果, 定义准确的受益对象, 投入物、产出和目标之间连贯一致的联系以及实现预期结果所需的足够的资源(人力、设备及其他设施)。设计优、良的项目占的比例在稳步上升。1987-88年, 所评价的项目中有77%的设计被认为是优良的, 而1981-82年只有34%。但是, 若干设计问题仍在影响着大量的项目(这些因素没有反映在表格中)。这些问题包括机构体制不适当(占1987-88年评价的133个项目的61%), 定义差或未确定产出指标(43%)和工作计划不合适或不现实(49%)。尽管自1981-82年以来有了相当大的改进, 但被认为设计优秀的项目的比例仍然较低, 只占1987-88年评价的项目的31%。

## 项目的执行

2.66 经验表明,执行的效率取决于某些因素:(1)政府在政策和资金方面的强有力的支持;(2)及时招聘国内和国际人员及其良好的工作表现;(3)适当和及时提供设备、设施和其他必要的投入物;(4)有效的项目管理、行政支持和粮农组织的技术支持。

2.67 总的来说,评价组报告对这些因素的意见是肯定的,执行工作一般认为也是优良的,其比例在1987-88年中占总数的84%,而1981-82年只有54%。下述方面得到了显著的改进(被认为是优秀和良好的):政府的政策支持,占1987-88年评价项目的83%,而1981-82年不足50%;工作人员的表现特别是国家工作人员的表现,占1987-88年评价项目的81%,而1981-82年只占三分之一;项目管理的质量,占1987-88年评价项目的74%,而1981-82年只占39%。

2.68 另外一些较普通的执行问题也出现了积极的趋势。例如,配备国家人员的工作已经得到改进,因为那些及时任命的人员占的比例已经从1981-82年的60%上升到1987-88年的74%;同样,人们发现政府在77%的项目中的财政支持是充分的(1981-82年只有45%)。特别是国际人员的招聘效率提高;人们发现在1987-88年评价的项目中,76%的项目中的国际人员是及时招聘的,而1981-82年只有41%。

## 项目结果

2.69 1987-88年总的形势是好的,84%的项目产出和88%的效果被认为是优秀和良好。然而,令人担忧的是,产出和效果被列为“优秀”的项目在所评价的项目中占的比例,自1981-82年以来几乎没有变化。

2.70 同项目产出相比,对效果进行了评价的项目数量较少(104个项目,而以前有123个)。这很可能是因为需要较长的时间才能产生效益(即由项目受益者利用项目的产出)。

2.71 多数评价组(133个中有109个)是在项目后期派出的,以便研究后续行动问题。其中70%的评价组建议采取同先行的项目类似的后续行动,只有25%建议执行不同的或有大量变动的项目。其余5%没有建议采取后续行动,或者是因为捐助者预计没有资金,或者是一个更大的投资申请正在考虑之中。

## 从最不发达国家的项目经历中取得的经验教训

2.72 为了查明项目制定和执行过程中的关键因素——这些因素影响着最不发达国家中项目的执行情况和成果,对最不发达国家中144个项目评价报告的结论进行了研究,并同1985-88

年期间非最不发达国家中136个评价报告的类似的结论进行了比较。特别是认真研究了21个被认为质量高的报告，以便说明技术合作项目在最不发达国家中的成败动态。

### 影响着最不发达国家中项目活动的因素

2.73 人们普遍认为，遇到某些独特困难的最不发达国家作为一个整体，向技术合作项目的设计和制定工作提出了一项特殊的挑战。1971年，经济及社会理事会的发展规划委员会使用三条标准给最不发达国家下定义，这三条标准是：(1)人均国内生产总值，(2)制造业在国内生产总值中的百分比和(3)成人识字率。鉴于资料不足和可得资料的不可靠性，这三条标准在当时被看作是说明发展水平的最切合实际的指示数，而且除作小的调整外，至今仍然如此。最不发达国家在20世纪70年代初期包括25个国家，但现在已增加到42个<sup>1/</sup>。最不发达国家是联合国贸发会议1979年制定的、联合国第一届最不发达国家会议1981年通过的《实质性新行动纲领》的对象。该《行动纲领》将由定于1990年召开的联合国第二届最不发达国家会议进行回顾。

2.74 这类国家的差异十分大；一些国家是内陆国家，而另一些国家是岛国，并且远离主要运输路线，许多国家位于或包含十分不同的农业生态区。然而，尽管它们间的差异很大，最不发达国家都有一个共同的特征：发展道路上的障碍往往比非最不发达国家的大。

2.75 在发展它们的农业和乡村部门方面，最不发达国家遇到了一系列相互制约的问题。其中主要的有：

- (1) 经济资源有限：由于国内储蓄水平低，资本形成不足；缺乏发展所需的受过训练的人员和技能；
- (2) 经济基础设施（通讯、能源、水、港口和道路等）不足或发展不完全，导致在组织分配渠道和市场方面出现种种困难；

---

1/ 阿富汗、孟加拉国、贝宁、不丹、博茨瓦纳、布基纳法索、缅甸、布隆迪、佛得角、中非共和国、乍得、科摩洛、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝、莱索托、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞拉里昂、索马里、苏丹、坦桑尼亚、多哥、图瓦卢、乌干达、瓦努阿图、也门人民共和国和阿拉伯也门共和国。

- (3) 体制基础差：政府支持发展工作的能力因发展政策不当、规划和执行机制弱、以及筹集国内资源和扩大国营部门收入基础的财政能力有限而受到制约；管理差，原因是受过训练的人员不足；动员参加发展过程的人少；
- (4) 资源管理不当：由于传统的土地利用方法和规划与为今后的世代保存自然资源的需要日益失调，环境受到威胁，并且往往因气候因素而恶化；可资利用的研究结果少，在当地得到证明可用来加快或扩大农业生产的适当技术很少或没有。

2.76 1971年，经社理事会发展规划委员会强调指出，“需要采取一种全面的即包括经济和社会问题的方法”。关于技术合作，指出了需要特别重视的领域，特别是加强国家规划机制和开展国家培训计划，包括进行在职培训。

2.77 联合国第一届最不发达国家会议还认为，粮食和农业与乡村发展应在最不发达国家的国家发展计划和战略中受到最优先的重视。会议特别建议为农业和有关活动增加预算资源，并优先考虑执行使群众更多地参加发展和改善乡村社会基础设施的政策和计划。

2.78 还呼吁国际社会提供更多的技术和财政援助。1985年对最不发达国家中取得的进展作的中期回顾发现，粮食和农业是关键领域。当时的36个最不发达国家中，只有7个国家的人均粮食产量在1980—85年期间有所增加。该回顾重申有必要为最不发达国家介绍协调一致的粮食战略；包括促进合作发展，制定适当的农业投入物价格政策和确保乡村人民充分参加发展的措施等。还促请捐助者作出有关技术、财政和粮食援助的更坚定的承诺，并且应该把这些援助纳入长期的农业和粮食发展计划。对粮农组织在最不发达国家中为支持发展而开展的实地项目的回顾，必须在这种总的政策背景下进行。

### 最不发达国家中评价项目的轮廓

2.79 如表2.5所示，粮农组织实地活动的重点转向最不发达国家。最不发达国家中的项目，无论就数量还是财政拨款而言，都已从80年代初期占粮农组织实地计划总和的三分之一左右增加到1988年的一半左右。

2.80 将如本节说明的那样，所评价的最不发达国家中的项目的轮廓反映了联合国的关注和建议。然而，由于所评价的项目只是粮农组织在最不发达国家中开展的各种实地活动的少量事例，项目评价报告分析所展示的情况，仅仅指明了粮农组织同最不发达国家的技术合作的主要方向。

2.81 对抽样项目的主要特征进行的分析发现了最不发达国家和非最不发达国家之间存在的一些重要差别，既涉及承诺的物质和人力资源，又涉及支持的领域。

表 2.5

粮农组织为最不发达国家和为非最不发达国家  
开展的实地计划的变化

	项目数量 <sup>1/</sup>		拨款 (百万美元)	
	1981 (截至1月份)	1988 (截至12月份)	1981 (截至1月份)	1988 (截至12月份)
实地项目 (总和)	1 852	2 062	954.7	1 486.8
实地项目 (最不发达国家)	610	985	305.9	756.7
最不发达国家在总和中占 的百分比	(33)	(48)	(32)	(51)

1/ 不包括区域、区域间和全球性项目。

2.82 关于资源分配，最不发达国家中的项目提供了更多的实质性投入物：最不发达国家中的12个项目（占评价项目总数的8%）的预算超过400万美元，而非最不发达国家中只有6个项目（占评价项目总数的4%）预算超过400万美元。最不发达国家中评价的项目中有31个（占总数的21%）而非最不发达国家中只有24个（占总数的18%）项目期超过五年。

2.83 还作出了努力以便根据项目的主要支持领域或成分来对项目进行分类。如表2.6所示，最不发达国家中评价的项目中较大一部分（29%）是多成分/多部门项目，预算额高，而非最不发达国家中的这类项目只占23%。就资源分配而言，最不发达国家中的这些多成分/多部门项目占取了144个项目预算的44%，而非最不发达国家中这类项目只占了136个项目预算的27%。由于最不发达国家处于发展的低级阶段和政府的支持服务差，这类国家中的项目往往更容易成为综合的地区发展项目，包括技术、经济、和社会各个方面。这种趋势也是符合经社理事会议发展规划委员会提出的建议的。

表 2.6

所评价的粮农组织在最不发达国家和非最不发达国家执行的项目轮廓  
(以1985-88年期间抽样评价的280个项目为基础)

项目类型	项目数量		预算拨款 (百万美元)	
	最不发达 国家	非最不发达 国家	最不发达 国家	非最不发达 国家
多成分项目	42	31	134.4	54.2
单成分项目 其中:	102 (100)	105 (100)	168.6 (100)	145.8 (100)
· 政策及规划	10 (10)	8 (8)	10.2 (6)	5.1 (3)
· 国家研究	7 (7)	7 (7)	20.0 (12)	12.1 (8)
· 农业投入物和服务	48 (47)	41 (39)	87.2 (52)	65.5 (45)
· 培训和推广	20 (20)	21 (20)	28.0 (17)	24.5 (17)
· 自然资源管理和保护	17 (17)	28 (27)	23.2 (14)	38.6 (26)
合 计	144	136	303.0	200.0

2.84 对单成分项目也进行了研究以便确定活动的主攻方向。最不发达国家和非最不发达国家中农业投入物和服务成分分配到的资源最多，但在最不发达国家中的比例较高（占总预算的52%，而在非最不发达国家中只占45%）。原因很可能是，最不发达国家由于遇到了连续发生的紧急危机，往往更容易求助于短期的直接救济措施（如提供投入物）而不是保护环境作为一种长期的主张。两类国家中都是政策和规划支持占的比重最小，但这方面也是一样，最不发达国家中的比重（6%）比非最不发达国家中的比重（3%）高。总的来说，就资源分配而言，较多地重视了对最不发达国家中的政策和规划以及国家研究的支持，而对最不发达国家和非最不发达国家的培训和推广给予了同样的重视。另一方面，为自然资源的管理和保护提供的援助较少（最不发达国家中占14%，非最不发达国家中26%）。



## 最不发达国家中的项目的执行情况和结果

2.85 表2.7说明了根据评价报告对最不发达国家和非最不发达国家项目的产出和效益的等级划分情况。应该指出，对两类国家来说，“差”的等级比例是一样的。然而，同非最不发达国家相比，最不发达国家中“优”等项目的比例小得多。最不发达国家中有24%的项目被认为取得了很好的产出，而非最不发达国家中的比例为31%，前一类国家的项目中有20%取得很好的效益，而后一类国家的项目中有33%取得了很好的效益。最不发达国家中被划分为“良”的项目的比例高于非最不发达国家中的比例，反映了前者同后者相比，项目结果趋于中等的倾向。

表2.7

对1985—1988年最不发达国家和非最不发达国家  
项目产出和效益的评价  
(百分比分配情况)

评 价	产 出		效 益	
	最不发达 国家	非最不发达 国家	最不发达 国家	非最不发达 国家
优	24	31	20	33
良	65	58	68	55
差	11	11	12	12
对产出和效益进行了 评价的报告数量	139	125	123 <sup>1/</sup>	112 <sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> 对全面效益进行了评估的报告数量较少，因为在进行评价时，效益并没有都已经反映出来。

## 最不发达国家的吸收能力和机构问题

2.86 为了探讨最不发达国家和非最不发达的国家在吸收能力上的差别，对项目内容（政策和规划支持、研究、培训等）在多大程度上取得了积极成果进行了一次调查。调查结果（列入表2.8中）总的来说证实了这样的结论，即同非最不发达国家相比，最不发达国家除管理咨询以外在所有其他领域中，对项目产出的有效吸收和利用能力较差。

表2.8

几个不同项目内容在最不发达国家  
和非最不发达国家中的效果（1985—1988年）

项目内容	评估效果的评价报告数量		评为“良好”的效果所占的百分比	
	最不发达国家	非最不发达国家	最不发达国家	非最不发达国家
政策/规划	61	59	25	29
管理咨询	69	49	27	26
调查/研究	121	119	24	31
在职培训	106	87	29	40
农民/生产者培训	60	44	22	30
研究人员的培训	88	85	33	35
推广	78	58	27	31
农业投入和服务	53	31	34	52

2.87 可以看出，最大的差别是在以下几个方面：农业投入和服务（最不发达国家中，效果评为“良好”的占34%，而在非最不发达国家中占52%）；在职培训（29%比40%）；农民/生产者培训（22%比30%）；调查/研究结果的利用（24%比31%）；政策和规划支持（25%比29%）和推广支持（27%对31%）。相反，研究人员的培训（33%对35%）和管理咨询方面的效果差距较小。

2.88 评价报告一致表明，最不发达国家由于缺乏熟练的国家工作人员而大大减弱了以下诸方面的能力：实施政策和规划建议；利用调查或研究结果；成功地运用农业投入和服务；获益于在职培训和有效地组织农民培训及其他推广活动。国家机构的力量往往太薄弱，无法有效地利用项目的产出。通常的原因是，项目所援助的机构缺乏人员和设备；资金很少或根本没有资金；同辅助机构的协调往往很差，而这些辅助机构本身的条件也同样如此。

2.89 在非洲国家建立国家一级化肥投入机构的一个项目充分地说明了所遇到的这种困难。这个项目的预算为220万美元，预期在三年中：(1)同国家农业研究所密切合作提出化肥使用建议；(2)回顾全国化肥供应和需求预测系统并就此提出改进的建议；(3)制订使用化肥和其他投入的政策选择方案，包括价格政策在内。这个项目确实促进了该国对化肥在提高小规模农场粮食产量方面的重要性的认识。而且，如同评价组提到的那样“正是这种认识才使该国在1986—87年以1 800万美元为农民进口了97 000吨化肥”。但是，在那样短的时间内，项目无法达到其机构建设的目的。在这项工作中，有若干严重的制约因素，其中主要是国家机构的体制不稳定。根据工作组的报告，在确定项目之时，国家的组织结构“正处于过渡阶段”。在项目执行期间，政府机构下放，随着国家工作人员下放到地区的机关，主管项目的部门在总部的人员“极为紧张”。从来对项目配备过一名专职的对应人员。此外，农业部内部之间的协调工作和农业部与农业研究所之间的协调工作一直不能令人满意。

2.90 另一方面，评价组发现实地试验点上却有足够的工作人员。虽然试验点人员更换频繁，但是，项目却是按令人惊讶的高度精确和仔细管理的标准进行的。之所以能够出现这种情况，是因为有了以下几个有利因素：(1)向试验点提供了足够的经费来开展工作；(2)国内综合培训计划提高了实地试验点管理人员、当地农学家和乡村协调人员的技能；(3)印发了有关试验目的、试验点布局和作物耕作的明确而全面的指导方针；(4)项目采用了一种记分方法来监测并密切地支持实地场址的选择及进行的工作；(5)最后，发放事先准备好了的、装在编好号码的口袋里的适量的化肥推动了工作的进展。

2.91 结果，成功地制定出了一项得到了加强的国家试验计划，根据评价组的判断，这项计划“在项目不存在的情况下大概也会继续进行下去”。使这项试验计划得以持续下去的原因是当地工作人员的技能达到了令人满意的水平。但是，在较高级的管理当局方面仍有困难。评价组指出，“尚需发展国家的能力以指导试验计划的发展和保证新一代试验针对当地重点问题。同样地，尽管项目的一项主要产出是提供了计算机设备和各种程序。但是国家目前尚无分析试验结果的能力”。

2.92 应当从这一经验吸取的教训是很清楚的：要想有效地进行机构建设，首先一个条件就是国家各级都应当提供工作人员，以便从在职培训机会中得益，第二，在设计项目时要使项目有足够的资金和时间来实现其主要产出。如果不能这样做，项目一般会产生其他的产出，而这些产出通常是对受援国当前有用却无助力加强国家的能力。例如，一个近东国家中的一个项目原计划使该国获得设计和建造地面水蓄水设施（引水坝、远离河床的水库等）。根据该国政府的要求，项目实际上设计了10个坝（其中有5个坝在该项目评价时或者正在建造，或者已经建成）。但是却失去了培训国家人员的机会，因为从来没有向该项目派出过工作人员。

2.93 然而，在某些情况下，可能会圆满地实现培训目标，但预想的机构建设结果却不会自然而然地随之而来。这种情况在介绍一个亚洲国家一个项目的经验的文件中写得很清楚，该项目是为了加强土壤保持和集水区管理部门的工作。该项目实现了所有的培训目标，并且被认为是为该国培养了“大量的、正在成长而且是训练有素的土壤保持专家的干部队伍”成功地做出了贡献。但是，该项目却没有完全达到其机构建设的目的，主要是因为主管机构正在进行重大的机构调整，因而改变了机构的职责。在项目评价的时候，新的职责仍未最后确定下来。

2.94 因此，设计和执行最不发达国家机构建设的项目时，应当现实地考虑到下面的一系列的复杂问题：(1)人员缺少、技术水平低；(2)机构不稳定；(3)要求持续援助的长期基础。

### 最不发达国家成功项目的主要特点

2.95 最不发达国家中的技术合作应该怎样侧重和执行才能取得成功呢？已经做了一次尝试，力图从一批成功的项目中得到教训，所确定的成功项目就是被评价组认为总的产出情况是不错的，和效果是“良好”的那些项目。比较性分析涉及到了最不发达国家和非最不发达国家中造成项目取得成功实践和效果的设计和执行业务的关键因素。分析结果扼要地列于表2.9和2.10。

表2.9

对最不发达国家和非最不发达国家的成功项目中关键设计因素的估计

设计因素	已对设计因素作了估计的评价报告的数量		成功的项目中评为“良好”的因素所占的百分比 <sup>1</sup>	
	最不发达国家	非最不发达国家	最不发达国家	非最不发达国家
近期目标的相关程度	25	31	64	77
• 期限的合理程度	24	28	58	50
• 项目管理结构的合理程度	23	25	57	56
• 活动的逻辑顺序	19	26	47	58
• 项目所在国主管机构的适当程度	24	25	42	52
• 为达到目的所要手段的足够程度	21	30	33	50

1/ 这批成功的项目包括所有产出（被认为是“令人满意的”或“良好的”）已经取得了“良好”效果的的那些项目。这批项目包括了最不发达国家的25个项目和非最不发达国家的37个项目；对一批不成功的项目也进行了类似的分析，但在这里没有另外提供表格，因为情况基本上同本表中成功项目的情况相反。

2.96 从表2.9中可以看出,同非最不发达国家相比,最不发达国家显然在设计方面比较薄弱。不管是对最不发达国家来说还是对非最不发达国家来说,近期目标是否恰当看来都是决定成功与否的一个主要因素(这个因素在最不发达国家当中和非最不发达国家当中所占的百分比都是最高)。但是,最不发达国家在制定项目的近期目标方面仍有很大的改进余地(“良好”的为64%而非最不发达国家则为77%)。同样,在达到目的的手段足够程度方面(“良好”的为33%,而非最不发达国家为50%)、在项目所在国主管机构的适当程度方面(“良好”的为42%而非最不发达国家为52%)以及按在活动的逻辑顺序方面(“良好”的为47%而最不发达国家为58%)也有改进的余地。

2.97 最不发达国家中的成功项目一般只在两个领域比非最不发达国家的情况好些:它们的计划期限显然更加合理(58%为“良好”,而最不发达国家为50%)而且管理结构如果不是稍微更好一些的话,也是好的(57%为“良好”,而非最不发达国家则为56%)。因此,由于管理结构更加有效而且计划活动的期限更加现实(更长),最不发达国家中的项目似乎成功地弥补了设计中其他方面相对薄弱的情况,如机构不适当以及达到目的的手段不充足等。

表2.10

对最不发达国家和非最不发达国家的成功项目中  
关键执行因素的估计

执行因素	已对执行因素作了估计 的评价报告的数量		评为“良好”的因素 所占的百分比	
	最不发达 国家	非最不 发达国家	最不发达 国家	非最不 发达国家
项目管理的质量	21	24	62	58
粮农组织人员的效率	20	27	60	63
政府的政策支持	25	29	40	55
粮农组织提供的设备的实用性	20	26	35	42
国家工作人员的效率	22	25	32	36
工作计划的效果	17	25	29	44
国家的行政支持	18	24	28	38

2.98 正如在表2.10中所表明的那样，在执行方面，最不发达国家在“良好”一栏中的评分比均较低，唯有项目管理质量属例外，其情况正好相反。同非最不发达国家相比，显然有余地可以进一步加强政府的政策支持（40%评为“良好”，而在非最不发达国家则为55%），改进国家的行政支持（“良好”率为28%比38%）并使工作计划更为有效（“良好”率为29%比44%）。

2.99 最明显地决定最不发达国家项目成功与否的执行因素是粮农组织任职人员的效率（“良好”率为60%）和项目管理的质量。在最不发达国家中的项目管理质量要比非最不发达国家中的项目管理质量更其决定性作用（“良好”率为62%，而非最不发达国家为58%）。因此，在最不发达国家的成功项目中，是项目的人力资源（既包括粮农工作人员又包括项目管理人员）成功地弥补了比非最不发达国家要少得多的政府政策支持和政府行政支持。

2.100 表2.9和2.10一起表明，在最不国家里项目的成功在很大程度上决定于按下列顺序排列的几个因素（1）近期目标的恰当程度；（2）项目管理的质量；（3）粮农组织工作人员的效率；（4）项目管理结构的合理程度（在两个表格里，这四个因素在最不发达国家的项目中得分最高）。其他的设计因素和执行因素比较薄弱或者甚至没有，而在上述四个因素较强的项目一般都成功地达到了大部分的目标。在一个非洲国家进行的一个使渔业村社获得持续性综合发展的项目即是一个恰当的例子。

2.101 原来的项目尽管其近期目标的恰当程度（即通过人民的参加来提高沿海手工捕鱼村社的收入和福利水平）令人满意，但在两个方面不明确：项目准备同谁一起合作以及准备发展什么样的机构。该项目是要在区一级“建立一个高质量的渔业开发单位”并在较低的村一级建立起类似的单位，但却没有明确要建立的是什么样的组织机构。这里真正的危险是，这一目标有可能被误解为是要建立起新的家长式统治下的飞地式机构。本国的和国际的项目工作人员反而对渔业村社的综合发展概念有了很好的理解并建设性地加以运用。如同评价组指出的那样，“由于出色的实地管理，项目制定过程和项目文件并没有严重阻碍项目的实践”或成果的取得。

2.102 虽然项目的预算经费有限，加上该国缺少外汇，但是，该项目设法从出售渔网和渔具得到的本国货币收入来为购买必要的投入物提供经费。此外，该项目还促使人民积极参与的热情；世界粮食计划署以大米的形式提高粮食援助成功地用来作为对不领工资的工人重新修筑一条道路的一种鼓励；以村为基础的合作活动得到了促进并迅速地得到了普及，尤其是经营零售商店更是如此。在该项目良好的管理指导下，建立的零售很快便成为燃料、润滑油、大米和食糖的商业供应机构，而且还发挥了对于项目受益对象来说是极为需要的信贷和储蓄功能。评价组认为另售店业务是“对该地区渔业经济最重要的一项贡献”。

2.103 该项目通过上述方法成功地引进了新的技术。该项目的一大成就是为当地的独木舟设计了一种实用的舷外框架，这种框架除了比以往的更安全以外，还使渔民能到更远的地方

去捕鱼并能捕捞不同种类的鱼。当地还成功地引进了机械维修的能力。但是，由于匮乏外汇，零配件供应不上，维修设备的利用也受到限制。评价组认为，项目的持续性决定于另配件的供应并决定于下列事实，即以村社为基础的活动开展时间不长，不足以经受不利的事件（如零售店的管理薄弱）。因此，该项目虽然成功地克服了设计方面的弱点，但是却不能完全达到其目标。然而，由于成功地采用了人民参加的方法，该项目使捕渔村社的活动建立在了一个新的基础之上，人民参加的方法为进一步的发展带来了机会，特别是如果排除了项目的外部制约因素（如外汇状况），将会有更多的发展机会。

### 诸因素的结合才使最不发达国家中项目取得成功

2.104 但是，在2.9和表2.10中所概括的数量分析的解释价值却是有限的。虽然它侧重在第一批项目中对成功最起作用的一些主要设计因素和执行因素，但是，这种分析却没有说明每一因素的相对重要性，也没有说明需要将各种因素结合在一起才能取得一个项目的成功。此外，所分析的设计因素和执行因素是指在所有的发展中国家中对成功发挥作用的那些因素，而不是指专门针对最不发达的国家的因素。因此，为了进一步深入了解最不发达国家成功项目的原因，在以下二方面的基础上选择了五个项目评价报告进行深入的分析：（1）所评价项目的卓越成绩和成就；（2）评价报告的质量高，明确地找出了取得成功的全部因素。

2.105 所有五项评价报告都明确地表明，最不发达国家的成功需要将各种具体的因素结合在一起。光有一个设计得很好的项目是不够的：实际上，五个项目中有两个项目被认为是整体设计“差”，两个项目是“令人满意”只有一个项目是“良好”。在所有这五个项目中，设计上的缺陷都由于项目执行中获得的好成绩而得到弥补。因此，所有五个项目的评价组都反复肯定，五种具体因素的结合才使项目取得成功。

2.106 这五种因素是：（1）足够的期限才能建立国家的管理能力；（2）同要解决的发展问题密切相关；（3）强有力的国家承诺；（4）各级的全面培训；（5）有明显的示范效果的直接支持活动。这五种因素结合在一起就可能成为任何地方的一个机构建设项目取得成功的必要成份，但是这五种因素特别适用于最不发达国家。

2.107 期限：所有的项目都是许多年前早已开始的一个开发行动的第二阶段或第三阶段，也就是在70年代初期开始的一项开发行动。在上述五个项目中，突出的一点是项目战略贯彻始终，但在至少8—10年后才取得成功。这样一段时间是使国家项目管理人员接管项目活动、由本国人员负起责任并培养一种独立的管理能力所必需的。

2.108 相关性：在上述五个实例中，项目还包括一项解决发展限制因素的有关战略。在机构和政治气候演变情况下，这些项目成为了连续性指导的参考标准。一个项目通过精心制订



的和实地检验的一个推广系统满足了改善国家农业推广服务的需要。这个推广系统是建立在人民参加的技术的基础的而且这些技术又完全适合于项目所在国的社会经济条件。另一个项目为一个几乎完全是内陆国家的水产养殖的发展提供了一个良好的基础，水产养殖是该国主要的潜在资源。另一个项目使受到人为造成的退化和毁林威胁的一个主要集水区得到了恢复。另一个项目加强了国家作物保护方面的能力，该项目的目标是非常有道理的，主要因为项目所在国收获前的损失和收获后的损失非常之大。另一个项目建立了所在国为推广人员专设的一个唯一的多学科培训中心。因此在所有这些情况下都要求国家给以大力支持，而且最终还是得到了支持。

2.109 国家的承诺：国家积极的承诺的标志主要是：(1)项目内的国家工作人员比较稳定、人数较多；(2)项目主管机构与配合服务机构和使用者之间的密切合作；(3)国家机构有足够的业务活动预算。预算一般通过政府向有关机构提供足够的资金而实现的。有时也得到外部的财政支持。但是，外部的支持却被认为不是很理想的，因为它对机构的长期持续性没有作用。

2.110 另外一个更有意思的方法可以直接加强持续性的是使国家机构从中央部门获得财政自主权和实现财政自主。水产养殖开发项目的经验生动地说明了这种方法在加强国家机构和实现预期的发展目标方面是多么有效。1986年，政府允许该项目的国家水产养殖研究和生产站留用从自己销售中获得的收入。这样，一年当中的产量便翻了一番，超过了全部的计划指标，并提高了渔业生产的质量（捕捞的鱼更大了）。这一成就的取得是因为他们可以及时地购买所有必需的投入，而且养鱼池也得到了适当的维修。其他的制约因素是：(1)官方规定的鱼价一直很低；(2)研究生产站的地位还没有改变（评价组在来访的时候），不能充分地反映出它们的财政自主权。但是，已经朝着财政自立的目标迈出了第一步，而且对国家工作人员的精神面貌和国家承诺也产生了极好的效果。

2.111 培训：对于机构建设来说，培训，特别是在职培训一般被认为是一项关键性的活动。在上述分析的五个实例中，发现培训可以有效地加强国家机构，因为：(1)向各级人员（技术人员和管理人员）提供了培训，因而满足了培养所有有关人员的需要；(2)出国培训研究人员和考察成功地同国内培训和在职培训结合在一起，这样并没有打乱项目计划的执行。特别是注意到了不让出国培训研究人员同在职培训发生矛盾。结果，即使在有些情况下。实地人员“在现场的很少”可是却造就出了一个管理人员的核心小组，使主管机构获得了独立的自我指导的良好方法。

2.112 示范效果：只是培训本身不能达到机构建设的目的；机构建设需要在培训和其他同生产有直接关系的支持活动之间实现恰当的平衡。这是一项艰难的工作，不是靠呆板的指导方针就能够办成的。尤其是，只有在其他的直接支持活动取得了很明显的示范效果的时候，才能说它们是对培训的补充。集水区管理项目提供了一个很好的说明。该项目真是有幸，能在比较有利的机构环境中开始；政府在项目开始十年前就开展了一项保护区管理的周密计划并在当

地建立了一个开发委员会。该项目成功地(1)组织了有效的推广支持,以资源保护问题为重点,并实现了同保护区内的人民及保护区附近的人民进行合作;(2)修筑并保护高质量的道路并通过修建沟头防护和稳定塌方的措施来减少了沉积物;(3)对具有吸引力的饲草(象草)和薪材生产进行了示范、改良了梯田、减少了土壤流失并在项目地区引进了农林兼作制度。

2.113 有意思的是,项目活动成了在职培训、讲习班、讨论会和为加强实地人员的技能而在当地组织的考察旅行的平衡的混合体。另外,在村一级建立的“保护委员会”结果成了项目人员与当地居民之间对话的一个有效的机构。而且还通过各种推广活动成功地同受益对象共同开展了活动,这些推广活动包括农民去其他地区进行考察、实地访问、放映电影、学校安排种树和保护树木的计划。为了近期受益人和最终受益人的利益,该项目采用了并示范了有效的防止水土流失的措施和农林兼作制度。总之,该项目不仅完成了本身的工作而且还鼓励了其他的人进行尝试并训练他们去做。因此,所提议的方法的示范效果起到了重要的机构建设的作用。

2.114 机构建设问题在地区开发/综合乡村发展项目中特别紧迫。这些项目往往取代了现有的软弱的国家机构,一个非洲国家中一个大型项目的中期评价报告很好地说明了这些项目所面临的特殊限制因素。在制定项目的时候,专门注意了收集所有必要的资料以指导项目活动,项目的设计基本上是合理的。项目包括了该国一个主要地区发展的各个方面(防止土壤流失、蔬菜和谷物粮食作物的生产、牛奶生产和肉类生产、薪材、合作社的发展和销售活动、教育和卫生服务)。然而,该项目的报告指出,“由于难以预测每个项目内容所必需的行动顺序而且没有确定项目目标的重点,因而使项目的执行、监测和评价工作都很难进行”。其结果,项目的效果不平衡:有些项目内容,特别是防止土壤流失非常成功,实际上,在1984年旱灾以后,把防止土壤流失列为较高的优先地位。该项目成功地动员起了当地的人民而且在他们的帮助下,尤其是妇女的帮助下,到项目评估的时候成功地恢复了7 000公顷农田。因此该项目大大地超额完成了自己的土地开垦指标,但是项目在其他方面却没有完成任务。在农业生产、畜牧、培训、卫生、销售和乡村组织方面只收到很小的效果或根本没有效果。评价组对这些推迟完成指标找出了多种原因,其中主要的原因是受益村的组织尚处于发展的初级阶段和项目管理的复杂性。尽管国家对项目做出了有力的承诺,但是主要由于以下两个因素危及其持续性:(1)不能指望文盲程度很高而又缺乏自我管理委员会或机构的地方组织来接管项目的工作和继续开展项目行动;(2)对畜牧业不重视,牲畜仍是自由放牧,因为传统的放牧方法继续盛行,因此威胁着防止流失措施的可行性。评价组建议加强对迄今为止一直受到忽视的所有地区的重视并建立起更加完善的项目监测和内部评价机制。

2.115 总之,这些项目近期的主要问题是管理问题。希望一个项目包括土壤保持、农牧业生产、卫生和教育这些根本不相同的学科,给协调和监测所有不同的项目内容的管理工作造成了非常大的压力,特别是在国家对应的机构薄弱或者根本不存在的情况下更是如此。答案是,

这种地区发展/综合乡村发展项目实际上相当于将几个机构建设项目（一个农业项目、一个畜牧项目、一个卫生项目和一个教育项目等）统统搞成一个一揽子项目。这种项目要取得成功，每一个项目内容执行的过程中必须把责任转给适当的国家机构或受益组织。这需要时间和资金，而且必需至少要计划用10年的时间才能使项目持续下去。

## 外部因素

2.116 除了上面研究的5个“内部”因素之外，还有一些重要的外部因素也可以对取得好的效果起到做定性作用。水产养殖项目作为例子来说明这些外部因素的作用。水产养殖项目得益于一些有利的经济变量，如全国鱼的消费水平高（每年每人30公斤以上）而且乡村地区对鱼的需求量大，这一点从非官方市场的较高鱼价中得到了反映。物质条件也是有利的；到处都有优质水，土壤非常适合修建鱼池。由于许多农业副产品的大量供应，所以有充足的饲料投入。养鱼的农民至少在项目最后阶段已经开始在鱼苗的供应方面享有很高程度的自主权。他们不再依靠国营农场和站，因为个体农民已经能够生产所需鱼苗的30%。

2.117 最后，该项目同其他捐助者有着密切的和富有建设性的合作。尽管预算经费紧张，但是世界粮食计划署用以工代赈的形式提供的支持使鱼池的修建工作未受影响；由于美国国际开发署和瑞典的支持，增加了培训机会；荷兰又额外提供了低级的项目工作人员。值得一提的是，作为该项目的直接结果，世界粮食计划署和联合国儿童基金会将来的活动计划将水产养殖包括进去。

2.118 这些有利的外部因素在最不发达国家中也许比较少见，因为这些国家经常为许多前面谈到的自然或经济的制约因素所困扰。这就说明了为什么最不发达国家比非最不发达国家更难全部达到项目效果的原因。

## 结 论

2.119 上面的分析表明，粮农组织援助最不发达国家中的农业和乡村发展项目面临着这些国家所特有的特殊问题。对一批成功的项目的分析说明，最不发达国家在项目设计的下列关键性因素方面有着相当大的改进余地：

- (1) 制定近期目标：需要更加注重目标的相关程度；
- (2) 项目的机构设置：主管机构是否适当往往成为一个问题；
- (3) 手段——目的的足够程度：达到目的所需要的资金往往不够用；
- (4) 项目活动的计划安排：需要改进活动的顺序安排。

2.120 在执行方面，也有加强的余地：

- (1) 政府的政策支持：这种支持经常仍很薄弱或者没有；
- (2) 国家的行政支持：这种支持由于官僚机构的拖拉、烦琐的程序和资金不足而受到干扰；
- (3) 项目工作计划：需要做出更多的努力把工作计划变成对项目活动的有效的指导；在最不发达国家机构经常变动和不稳定的情况下，要做到这一点可能是非常困难的。

2.121 对项目的分析证明，通过外部援助来提供高质量的人力资源的重要性，并以此作为弥补东道国政府支持水平低的一项主要措施。另外，最不发达国家中的其他外部因素（经济因素、物质资源、捐助者的合作）可能往往不如非最不发达国家的外部因素有利，因而对项目的执行增添了新的困难。

2.122 经验表明，最不发达国家中的成功项目是那些有助于建立自治的国家机构的项目。看来这种机构是提高最不发达国家的吸收能力的关键所在。要在最不发达国家中建立机构，第一步显然是要坚持项目设计和执行的严格标准，但是仅有这些标准是不够的。

2.123 在国家机构薄弱的情况下，项目的执行有其特殊的要求。评价组经常在这方面提出建议，这些建议概括起来就是指出制订一项适合于最不发达国家的综合机构建设战略的必要性。这一战略要求：

- (1) 基础广泛而多层次的培训和加强推广能力：这应当包括国内外的大学培训和技术培训，对主管机构各级人员的在职培训，其中包括在适当的情况下对教练员的培训；知识普及和推广活动深入达到最终的受益者（个体农民和生产者小组）在必要的情况下要深入到一般公众之中。在所有的情况下，培训活动都应当这样安排：即建立起一个有效的管理人员核心小组并由合理数量的实地人员给以支持；
- (2) 有显著的示范效果：这应当同国家项目人员、农民小组或其他有关的地方开发性组织或项目共同合作来做。得到显著的示范效果不仅可以加快技术的转移，而且保证了国家机构最终也得到加强，因为国家机构获得了适用的技术和改进了的工作程序。另外，国家机构也可以在这个过程中改善自己的形象并获得最终受益者的信任；
- (3) 有足够的时间以建立一个国家项目管理机构：假使有了时间并有一个灵活的项目管理机构，外籍工作人员便有机会减少直接参与项目活动并将精力更多地集中于提供咨询、信息和一般性的支持协助，从而保证项目东道国的人员能广泛地参与项目的所有活动，特别是决策活动。

2.124 这种突出三方面要求的战略对于最不发达国家、捐助者和粮农组织的含义是很清楚的。应当鼓励最不发达国家对项目的承诺采取更加具体的形式。除了强有力的政策支持以外，还需要建立一个职责明确而又稳定的组织机构。还应当提供足够的资金和人力以利于国家机构的运转。特别是不应当使国家机构的改组和调整同外部援助提供的培训和管理机会相冲突。此外，鉴于目前人力、财力有限，最不发达国家应当抵制将力量分散在过多小型项目上面的那种诱惑。

2.125 就捐助者而言，长期承诺是必要的。最不发达国家中的项目不象在非最不发达国家中经常出现的情况那样，仅仅是技术转移的工具。在最不发达国家中，项目必须主要是机构建设项目，其目的在于提高最不发达国家的吸收能力并确保最终实现自力更生。因此，最不发达国家中的项目需要更多的时间。

2.126 粮农组织的作用仍然是保证高标准制定和执行项目并保证继续实行机构建设的战略，这是同最不发达国家进行技术合作的长期经验的结果。

2.127 虽然项目的外部因素（国家宏观经济政策、物质条件、文化传统）是难以改变，而粮农组织和捐助机构在项目制定期间却能够较好地确定在项目执行期间大概会成为严重障碍的那些因素并帮助最不发达国家采取纠正措施来克服这些限制因素。

2.128 最后，执行机构和捐助者之间根据明确的项目目的和执行时的灵活性而进行的合作，发挥着至关重要的作用。通过这种合作，项目可以有更好的机会，在实现其目标方面取得更大的效益。例如，可以培训更多的人员或进行更强化的培训；而且，通过几个外部援助机构的协力支持能够鼓励国家机构同辅助项目、有关机构和利用者之间建立必要的联系。因此，外部援助机构之间的合作可以有效地对建立一个加强的和稳定的国家机构网络作出贡献，而这种网络本身则是持续发展的一个前提。

#### 四、对非洲农业复兴计划的回顾

##### 背 景

2.129 粮农组织理事会在其1984年11月的八十六届会议上对1982—84年旱灾在非洲引起的特别严重的粮食形势表示了严重的关切。理事会在第1/86号决议中要求各有关政府和国际组织提供最大限度的财政和技术援助以恢复非洲的农业。理事会要求总干事“促进采取朝着这一方向努力的积极措施”，并授权他使用多达500万美元的正常计划资金来实现这一目标。

2.130 粮农组织从1984年11月开始准备非洲农业复兴计划。其准备工作严格遵照联合国决议，该决议强调“需要采取紧急行动支持非洲国家的恢复和复兴活动”。决议通过之后在日内瓦召开了由联合国主办的捐助者会议，该会获得了广泛的国际支持。世界银行，欧洲经济共同体，非洲统一组织，不结盟运动及主要的双边捐助者在此期间都建立了特别紧急和复兴计划。

2.131 在1984年12月至1985年1月期间，动员了粮农组织的技术力量以极大的紧迫感与各受援国合作，准备了将列在《非洲农业复兴计划》项下项目。在总部建立了国家特别工作组以研究各受灾国家的复兴需求和制订项目建议。已通知粮农组织驻各国代表和实地官员参加这项工作。

2.132 《非洲农业复兴计划》被设想为一系列中小规模的项目，用于资助遭受干旱和其他天灾的25个非洲国家<sup>1/</sup>恢复和提高取自作物，牲畜和鱼类的食物的生产能力和产量。该计划是要作为从紧急状况走向发展的一个出发点。该计划所包括的项目都是为了通过短期的复兴措施恢复生产能力。有些项目是要立即执行的，其目的是要在三年内产生明显效果。

2.133 选择列入该计划的国家的标准现陈列如下：

- (1) 该国应属于最不发达类国家；
- (2) 该国应属需要重点解决粮食问题的国家；
- (3) 该国应是近年来多次遭到食物匮乏的国家；
- (4) 该国的食物生产能力按播种面积和牲畜损失计算，很大一部分和农民人口中相应的部分应在近年中遭受了旱灾和其他天灾。

---

1/ 这些国家是：安哥拉、布隆迪、布基纳法索、博茨瓦纳、乍得、佛得角、吉布提、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、毛里求斯、马里、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、索马里、圣多美和普林西比、苏丹、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦。

(5) 利用本国手段恢复和增加收成的前景由于缺乏投入物和有关的生产要素应当是很有限的。

2.134 在选择项目时要使用下列标准：

- (1) 受援国政府提出的重点和要求的的支持；
- (2) 与复兴计划目标的相关性；
- (3) 对政府现行或未来的活动和/或其他援助有补充作用，包括对粮农组织当前在该国执行的计划和项目的补充作用（特别是粮食安全援助计划，防止粮食损失计划，国际肥料供应计划、种子工业发展计划）；
- (4) 项目在几个月内就可以开始，项目可在三年之内取得明显效果；
- (5) 涉及大量食物生产者并能使最近遭受天灾的人民获益；
- (6) 通常要包括技术援助和培训成分，特别是在职培训；
- (7) 具备后勤，机构方面的基础设施和现场的交付/支持服务，可以保证产生效果的适当前景。如有必要，项目可帮助加强这些基础设施和服务。

2.135 《非洲农业复兴计划》在1985年初的两次会议上提交给捐助者，一次是1月份为埃塞俄比亚召开的。另一次是1985年3月份为20个非洲国家召开的1985年6月该计划又增加了4个遭受干旱的国家<sup>1/</sup>。

2.136 粮农组织理事会在1985年6月的第八十七届会议上批准了将1984—85年预算项下1 500万美元的正常计划预算节余转而资助通过技术合作计划的《非洲农业复兴计划》项目，但是具体规定了应采用技术合作计划的程序和标准。预计1 500万美元将在1987年底前完全花光。

## 计划概念与设计

2.137 环境退化和生产粮食作物和牲畜的能力衰弱在非洲大部地区已经持续了几乎20年。1982—84年期间的旱灾不仅加速了生产能力普遍下降的趋势，而且使一些国家或某个国家的一些地区处于更大的风险之中。这次旱灾对受灾地区的粮食平衡系统产生了灾难的影响，并使整个发展进程遭受进一步的挫折。

2.138 随着1985年初充足雨量的降临，从1982—84年旱灾造成的生产能力的下降中恢复的机会得到极大的改善。为最大限度地利用这一机会，构想出《非洲农业复兴计划》和联合国主办的其他计划。

---

1/ 这些国家是：吉布提、冈比亚、几内亚比绍和圣多美和普林西比。



2.139 提出《非洲农业复兴计划》是要达到两个具体目标：

- (1) 资助受灾国将生产能力恢复到旱灾前的水平；
- (2) 巩固恢复阶段的成就并使之与旨在使受灾国的农业能力达到最佳状况的中期和远期发展计划/项目结合起来。

2.140 由1984年12月建立的20个小型工作组根据下列要求精心制订了逐国处理的方针：

- 该国对粮农组织内部技术专家援助的需求量；
- 具有促进近期农业恢复潜力的现有正常计划和紧急活动；
- 正常计划资金的重点调整；
- 1984年特别救济办公室/多边捐助者联合工作组的报告；
- 粮农组织代表的意见和与各有关政府的磋商结果；
- 政府的各项要求。

2.141 1985年3月提出的《非洲农业复兴计划》包括20个国家“回顾”，194个项目建议，援助总额达1.07亿美元。计划涉及粮农组织的所有技术和执行司和分布在20个不同的特别工作小组中的88名以上的专业人员，几乎都是专职。大多数项目是在1985年4月至之至月期间制订的。

### 回顾的目的

2.142 考虑到粮农组织拨给《非洲农业复兴计划》的资金数额相当大，总干事决定在该计划结束之际进行一次回顾。

2.143 根据在总部进行的一次初步研究，通过粮农组织驻国家代表处对每一个选定的国家执行该计划的结果进行了一次系统的调查。精心编制了一套问题调查表，以搜集有关的最新情况，包括项目执行状况和粮农组织执行的项目及其他有关的项目的后续活动的状况。粮农组织执行的项目按《工作计划和预算》的计划和国家分类情况于表2.11中列出。

表 2.11

按国家和资金分类的粮农组织执行的《非洲农业复兴计划》项目

国 家	联合国 开发计划署	特别工作组	技术 合作计划	总 计
安哥拉	1	-	4	4
博茨瓦纳	2	-	2	4
布隆迪	2	-	5	7
布基纳法索	4	1	7	12
佛得角	-	3	2	5
乍得	1	4	3	8
吉布提	-	-	5	5
埃塞俄比亚	-	2	6	8
冈比亚	-	1	4	5
几内亚比绍	-	-	6	6
肯尼亚	-	-	2	2
莱索托	-	2	6	8
马里	-	1	6	7
毛里求斯	-	2	4	6
摩洛哥	-	-	3	3
莫桑比克	-	4	5	9
尼日尔	2	1	4	7
卢旺达	1	2	9	12
塞内加尔	-	1	6	7
索马里	3	1	7	11
圣多美	-	-	4	4
苏丹	-	4	6	10
坦桑尼亚	5	5	5	15
赞比亚	1	2	7	10
津巴布韦	-	-	4	4
总 计	21	36	122	179
百分比	11.7	20.1	68.2	100.0

2.144 到1988年6月《非洲农业复兴计划》已有255个项目建议，按照捐助者计划和借贷标准又细分为367个分项目。捐助者（包括粮农组织的捐款）的总费用估计约为2.87亿美元，其中仅埃塞俄比亚的数额即达1.24亿美元，涉及52个项目或分项目。粮农组织已资助了《非洲农业复兴计划》项下选定的25个国家里的122个项目。此外粮农组织还受托执行外部资助者的57个项目，主要是联合国开发计划署资助的，也有阿拉伯海湾基金、联合国非洲紧急行动处、奥地利、比利时、丹麦、法国、意大利、荷兰、西班牙和瑞典资助的。

2.145 《复兴计划》项目涉及的主要领域包括：农业投入物（32.4%）；牲畜保护（25%）；灌溉系统的修复（22%）。其他复兴活动成分还有小型渔业发展（5%）和对推广服务的支持（10.6%），见下表2.12：

表 2.12

按工作计划和预算、计划和资金分类的粮农组织执行的《非洲农业复兴计划》项目

工作计划和预算	联合国开发计划署	特别工作组	技术合作计划	总计	所占百分比
211	5	11	24	40	22.3
212	6	14	38	58	32.4
213	5	4	35	44	24.6
214	1	-	2	3	1.6
215	3	5	11	19	10.6
217	-	-	1	1	0.6
218	-	-	2	2	1.1
221	-	1	-	1	0.6
222	-	1	8	9	5.0
231	1	-	1	2	1.2
总计	21	36	122	179	100.0

### 《非洲农业复兴计划》制订和执行的质量

2.146 根据粮农组织驻各有关国家的代表的答复得出的情况是《非洲农业复兴计划》各国的计划均制订得很得当（很好或合格）并且都是按照所认识到的恢复需要制订的。所有国家的复兴计划都是按照各国政府的恢复重点制订的，只有三例特殊，有关国家很少参加计划制订活动。然而如果不列入《非洲农业复兴计划》的清单，有2/3的项目就不会执行。所提出的全部计划都得到有关政府的充分赞同，只有一例例外。

2.147 粮农组织驻国家代表参加制订《复兴计划》是非常充分的，有的完全参加（18国）有的部分参加（3国）。只有两个粮农组织驻国家代表报告说没有参加，因为在制订《非洲农业复兴计划》时他们还未被委派到其驻在国。粮农组织实地人员非常充分地参加了21个国家的

活动。

### 制订《非洲农业复兴计划》项目

2.148 各有关粮农组织驻国家代表报告称绝大部分项目制订得很得当（134个），效率很好（139个）。仅发现有四个项目的目标不明确，另有49个项目的目标本可以定得更明确一些。工作计划的清晰性是粮农组织执行的《非洲农业复兴计划》项目的一个主要特色。179个项目中有149个的确具有非常明确或是合格的工作计划。据报告只有7个项目工作计划不明确。

### 《非洲农业复兴计划》项下的项目执行

2.149 25个《复兴计划》中有13个是由粮农组织驻国家代表提交给捐助者驻当地的代表的。所提交的13个计划中有8个成功地为一数量项目筹集到资助者的资助支持。有一个提交的计划没有得到积极的反应（赞比亚），另一项计划（埃塞俄比亚）有大量的项目得到资助者的资助。剩下的三个计划只获得部分成功。

### 《非洲农业复兴计划》项下的项目执行

2.150 虽然各个国家之间确有某种差异，然而还没有确切的迹象表明：就开时间，及时性、交付质量、活动产出的完成和目标的实现而言，大多数《非洲农业复兴计划》项目执行状况并不优于粮农组织项目的平均水平。只有在卢旺达和坦桑尼亚计划执行状况优于粮农组织的平均水平。

### 项目执行中的弱点和问题

2.151 有关的粮农组织驻国家代表已报告了在某种程度上影响其驻在国的项目执行的好些问题。其中最重要的一些问题是投入物的及时交付及其质量。实际上据报告26个项目均有延误。不合格的项目设计已影响到15个项目：这与对机构基础和项目环境所作的评估有限，目标和资源不切实际，项目地区或地点选择不当有关。管理问题，包括后勤和旅行困难，执行模式不当，计划协调不力只影响到6个项目。

## 《非洲农业复兴计划》项目的催化作用

2.152 粮农组织执行的《非洲农业复兴计划》项目或分项目总数为179个，据粮农组织驻国家代表的记录有95个项目已吸引了新的外部资金。这占该计划的53%以上。该计划包括122个技术合作计划项目，已知其中49个项目，资金占40%，已有后续资助。联合国开发计划署资助的项目是21个。其中8个已有后续资助，主要形式是在原联合国开发计划署项目上（6例）再增加一个阶段。应当指出只在一个国家里（布隆迪），《非洲农业复兴计划》项目没有报告获得后续资助。在两个国家里（马里和坦桑尼亚），该计划中所包括的所有项目都吸引了新的资金。

2.153 粮农组织驻国家代表对筹集到资助该计划项目的后续活动的资金数量的报告并非总是完全的。已经提供了有关54个项目的财力的资源的情况，这些项目是作为一个或多个《复兴计划》项目的后续活动执行的。有关这些项目的资金总量是6700万美元。此外向坦桑尼亚政府提供的实物援助价值3800万美元也已部分用于《非洲农业复兴计划》项目下开始的活动的。

### 国家一级的结果

2.154 在大多数国家里，《非洲农业复兴计划》提供跨门类的复兴活动的支持，将向流离失所者或重灾民的直接援助和纯粹的发展援助结合起来。25个国家中的17个国家里的粮农组织代表所报告的《复兴计划》的主要结果分类介绍如下：

2.155 在布隆迪小麦生产的成套技术已推广到三千名农民。所建议的成套技术已为有关农民有效地采用。种子立法已编制完毕并为布隆迪当局所采用。经过一个《复兴计划》项目培训的人员正在进行种子实地对照试验和实验室对照试验。一个采采蝇/锥体虫病防治单位已经建立并装备起来，已进行了一些调查，作为在具有作物和牲畜发展的高潜力地区采取有效措施的基础。在技术合作支持下已完成两次疫苗注射活动。

2.156 在布基纳法索的亚腾加省已安排了一些种子农场和一个由200名从事种子生产的农民组成的网络。种子农场和网络正在有效地繁育种子。此外用《复兴计划》项目提供的援助已准备好一项支持谷物库及其销售的计划。已培训了35名内陆水域和渔业部的技术人员，以向渔民团体提供支持，已有两个项目还提供捕捞材料和装备。淡水养殖的价值已得到证明，通过一个技术合作计划项目建立了一些渔塘。另一个有关在村社中心周围生产豆类作物和蔬菜的项目已制订完毕，并用一个双边资助者的援助来加以执行。有一个技术合作项目协助配制牲畜饲料，并培训了51名技术人员掌握所建议的技术，已建立了3个村庄肉类干燥中心，培训了13名技术人员掌握肉类干燥技术。

2.157 在佛德角一个技术合作计划项目对园艺产量的增加作出了贡献，在一项《复兴计划》项目的支持下确定了一套培训农民的新方法。

2.158 在乍得支持了两次成功的农业活动。通过分发农业投入物已提供援助安置31,650名流离失所的家庭。在畜牧部门已进行了两次疫苗注射活动，并示范了改进的肉类干燥方法。

2.159 在马里三项技术合作计划项目负责解决一些农业站的恢复工作，以期将农业产量提高到以前的水平。一项造林项目的结果正为该国有关造林和沙丘固定的其他项目所利用。

2.160 在安哥拉一些抗病品种的种子已在《复兴计划》项下分发到卡瓦戈河各地区，一项《复兴计划》项目已成功选定和调查一些需要恢复的供水点。已准备了一种主要粮食作物的作物发展计划。

2.161 在埃塞俄比亚已查明收获后损失可以减少的一些地区，并沃洛地区的农民进行了培训以掌握防止收获后损失的方法。已引种适合于易发生干旱地区的改良块根作物品种，在各种气候的地区都已建立了繁殖地块进行试种，然后再向农民协会分发。已经编写好作为《第三个畜牧发展项目》的基础的牧草和饲料报告。

2.162 在几内亚比绍在《复兴计划》项下确定了比翁波地区的渔业潜力，并已培训渔民来利用这一生产机会。已证明可在该国南部地区养羊。重建了一个水库，因而在恰桑米奎尔盈地可以再次进行水稻生产。已通过一个《复兴计划》项目组成了一个乡村工程队以管理有关维持和改进包括大约1180公顷的系统的日常活动。

2.163 在莱索托已在4000公顷土地上施用了690吨化肥，可造福约2450名农民。已对当地人员进行了有关化肥使用方面的培训。已建立了一个集水单位并建造了一些集水设施。

2.164 在毛里求斯已培训了300名渔民掌握在三个伊姆拉古恩村庄改进鱼的处理和加工的技术。同样已培训了当地人员来组织种子推广人员和农民的培训班。已提供了作物保护的装备和材料，同时还向政府提供了医治牲畜的药品。

2.165 在卢旺达一个项目已证明了低产地可以进行作物生产，并引进了适当的增产成套技术。在该国的三个地区已利用农业副产品来养猪。已提供了种子处理的装备和材料，并对农民团体的人员进行了有关使用这些装备和材料的培训。

2.166 在塞内加尔在《复兴计划》的支持下已进行了一次防治牛瘟活动和防治蝗虫的活动。已对达加纳、波多尔、马塔姆和巴凯耳等省的80个村庄的地区进行了有关维修灌溉泵的师资培训。估计将有160人参加村庄用水泵的维修课程。已准备了一个块根作物的发展计划和一项有关肉类干燥的研究。

2.167 在索马里已培训了187名有害啮齿动物防治单位的人员。已通过三个项目向牧民和其畜群提供了支持。项目目标是修复谢贝利和巴伊地区的44个水库中的33个，培训100名水库保管的管理员，和促进46个村庄水塘改善的自助计划。有一个项目在协助协调若干现行项目

中有关传染病方面的工作。

2.168 在圣多美引进了更适合当地情况的家禽品种，已准备好有关鱼类保护管理、鱼类加工和装备保养与维修的技术报告。

2.169 在苏丹由于执行了《复兴计划》，遭受旱灾/沙漠化影响的地区的粮食/饲料产量已经增加，已确定了发挥最大肥效的适当的作物轮作制，肥料已分发给农民并已为农民使用。已采用了提高雨育农作制的中期技术。已提供了防治牛瘟的疫苗，并对偏僻地区的畜群注射了疫苗。

2.170 在坦桑尼亚已制订了一个综合、明确的大谷蠹防治计划。粮农组织的各种项目都是作为整个计划的一部分来执行的，这一计划所包括的双边和多边捐助额超过了2006万美元。

2.171 在赞比亚由于实施一个《复兴计划》项目，正在执行一个大规模减少收获后损失的计划。已对大量牲畜注射了防治锥体虫的疫苗，并进行了锥体虫—采采蝇防治调查。

#### 考虑因素和调查结果

2.172 从回顾中可以相当明确地看出：拨给《非洲农业复兴计划》的正常计划资金在为选定国家筹集作物及粮食生产、畜牧业和渔业领域的新的援助方面起了很大的催化作用。而且该计划很及时，因为大部分项目都迅速制订完毕，支持了1985年种植季节（萨赫勒地带国家大多开始于5—6月，《复兴计划》所涉及的其余国家开始于9月）。实际上大多数项目都是在1985年4—10月制订的。

2.173 在复兴计划制订阶段首次建立的国家特别工作组的方法非常有效地作出了及时的反应，确保了召集起粮农组织的所有技术力量。然而在制订阶段设立的这些组织在执行阶段却没有相应的后续行动。在大多数情况下，实际执行的时间，投入物的质量，完成情况和最终成就都和该国的其他粮农组织项目类同。似乎没有采取特别措施来加速处理和执行所建议的项目。监测《复兴计划》成果和项目后续活动的职责分散了。目前负责执行工作的执行单位没有参加负责管理《复兴计划》的指导委员会。负责加速处理此类特别计划的项目需求的总部机构，如特别救济行动办公室，本应参加《复兴计划》的执行阶段。

2.174 所有的《复兴计划》项目似乎都满足了选定国家的重点需求，各有关政府都参加了项目制订工作。尽管有些《复兴计划》项目与该国的现行活动有联系，但整个《复兴计划》没有系统地处理这种联系。逐个项目处理的办法无法保证对《复兴计划》的影响进行有效的监测。

2.175 在规划未来特别行动计划时，要特别注意规定精确的指导方针和标准，以便可以采用一种重点更为突出的计划方法。应当明确与《复兴计划》目标直接有关的项目的具体类别。

今后粮农组织可以在协助有关国家制订其恢复／复兴计划时起到有效的作用，作法是根据《非洲农业复兴计划》的经验明确援助活动的具体标准和重点领域。



### 第 三 章

## 促进农业投资

3.1 粮农组织在其成立以来的25年中帮助发展中国家制定了约750个投资项目，从而为在108个国家筹措起340多亿美元的农业投资发挥了作用。在这笔数金中，约有180亿美元是多边和其他资助机构提供的外汇，其中大部分条件非常优惠。这些资本资源中有80%以上是1976年粮农组织的投资支持服务得到显著加强以来作出的承诺。本章将介绍本组织在投资促进与支持方面的作用，讨论技术援助同投资的关系。最后一节将展望一下未来，并且提出一些对粮农组织今后几年中投资支持活动的方向与规模有影响的问题。

### 一、导 言

3.2 投资是农业发展的必要构成部分。虽然除了最贫穷的国家之外，投资的主要来源必须是发展中国家自己，但若要农业生产保持必要的增长速度，则还需要外来援助。因此，在投资促进方面提供援助是粮农组织的一项优先活动。本组织内部负责这项工作的联络点是投资中心，它依靠粮农组织的其他部门提供技术支持。

3.3 当前，包括渔业与林业在内的农业投资是大多数发展中国家关注的主要问题。这与25年或30年前认为直接投资于工业等其他经济部门更为重要的想法恰成对比。人们是在六十年代后期开始普遍承认农业在促进经济发展方面的关键作用的。这个作用在七十年代早期由于世界粮食危机而得到进一步的强调，它同时还使人们对改善广大乡村贫穷人民艰难生活条件的必要性有了新的认识。八十年代的全球性衰退突出了发展中国家所处的困境，使人们再次注意到了农业在其经济中的重要性：对投资的需要变得从未这样迫切。

3.4 然而，在最近十年里，多边机构对农业所作的资本承诺并没有多少实际增加。扣除通货膨胀因素后，若按1985年的价格计算，资本承诺额从1979年较低的45.63亿美元波动到1983年较高的68.51亿美元。1986年进一步上升到67.07亿美元，但在1987年跌到52.93亿美元，这个金额比1980年和1978年都低。

3.5 双边承诺额的情况也类似，1987年的估计数额为30.93亿美元，按实际值计算与1977年承诺的数额大致相等。粮农组织的《二十世纪末的农业》强调必须向发展中国家的农业注入数额非常大的投资，用以维持供应其迅速增长的人口所需的粮食和农产品产量的显著增加。即使计及为此目的的调动的国内资源的贡献，目前外来投资额仍显然远远低于最最起码的需要。

3.6 除了最贫穷的国家之外，多边援助在给农业部门的开发资金总额中仍然只占一个较小的百分比，不过，多边资源的作用则远远大于它在投资总额中所占的份额。首先，多边资助机构能吸引其他来源共同提供大量资金。再则，多边机构资助的项目往往带有创新性，它们一

且在技术和经济上显示出可行性，就可能导致国家和双边来源的进一步投资。它们还能刺激本国的投资，因为外汇贷款只管项目费用总额中的一部分，其余部分由受援国政府及最终受益人提供。项目贷款往往能支持建立起强有力的当地机构，这些机构在发展方面所起的作用最终可能大大超出项目本身的范围。它还能提供一个对话的基础，各国可借以就政策问题与改革以及投资计划的编制寻求咨询。

3.7 资金的有无并非限制投资的唯一因素。还得不断地有切实可行、计划周全的项目。大多数发展中国家，特别是那些最最贫穷的国家，由于现有机构按照资助机构所要求的标准来选定和准备项目的力量薄弱，因而仍不能完全依靠自己来制定投资项目。粮农组织投资中心的设立就是为了弥补这一不足。

## 二、 投资中心的作用

3.8 投资中心的主要职能是帮助发展中国家制定投资项目，用以主要从提供农业贷款的多边资助机构吸引资本资源。该中心的基本工作，即项目的选定与准备，通常分两个阶段进行。第一阶段，是侦察或选定，其目的是：选定有希望的投资项目，评估它们在本国总的发展范围内的发展优先次序和地位；指出执行前拟解决的主要问题，拟订项目准备的指导原则和时间表。第二阶段的内容是指导和援助政府机构准备项目，其目的是编写出可行性研究报告提交给资助机构；这项工作已日益成为与政府各部、机构或当地银行以及当地的对应工作人员共同进行的工作。

3.9 投资中心按照它与各资助机构订立的合作计划，还协助评估项目和派遣项目监测工作组；该中心还开展较一般性的研究，如以部门或分部门分析形式向各国政府提供咨询，以作为确定投资需要的基础。

3.10 在过去25年里，投资中心作为粮农组织开发部的一个组成部分，已发展成为粮农组织内最大的司之一，配备有100多名在一系列范围广泛的专业中得到过培训的多学科工作人员：

经济师、财务分析员、农艺师、渔业、林业和牲畜专家，以及工程师、社会学家和农业信贷专家。为了应付其工作量，同时也由于在其编制内为每一门专业保持足够的人数并不经济，该中心大量依靠顾问，每年聘用顾问在40到50个人年之间。只要可能，总是从发展中国家招聘这类顾问，它们提供的顾问服务在1987年占26%，在1988年占35%。投资中心还试图利用粮农组织其他司的工作人员，只要他们能够暂离他们的工作岗位。

3.11 投资中心由两个各自下设三个处的计划组成，粮农组织/世界银行合作计划（工作人员约占60%）和投资支持计划（工作人员约占40%），前者专门负责供世界银行/开发协会提供资金的项目；后者负责与所有其他同粮农组织订有合作协议的多边资助机构协作。与投资支持计划合作的主要资助机构有国际农业发展基金会（农发基金）、非洲开发银行和联合国资本发展基金（资发基金）。投资支持计划还负责供亚洲和美洲开发银行、分区域资助机构和主要阿拉伯基金会提供资金的项目。总起来说，粮农组织通过其投资中心已经与15个多边资助机构签订了在投资领域进行合作的协议。

3.12 投资中心平均每年搞100多个项目，自己负责派遣约200个工作组，并且参加约100个由合作的资助机构牵头的其他工作组。投资中心制定的投资项目涉及一系列范围广泛的活动，其中包括农业和乡村发展、排灌、林业、渔业、牲畜、信贷、推广和农产品加工业。（图3.1和3.2按分部门和区域列出了粮农组织援助的项目分布情况）。

3.13 近五年来，每年约有40个经粮农组织协助选定或准备的投资项目获准资助。这类项目涉及的投资总额每年达到20亿美元左右，其中二分之一到三分之二为资助机构的贷款，其余部分由受援国提供。投资中心准备的项目中优惠贷款所占的份额很大且越多越大（1988年为64%）。（1983—1986年核准资助的项目承诺额见图3.3，其中的优惠贷款比例见图3.4。表3.1按资金来源列出了从投资中心开始活动以来直至1988年为止核准的项目。）

图 3.1

粮农组织投资中心协助核准资助的项目的部门分布情况 (1964-1988)

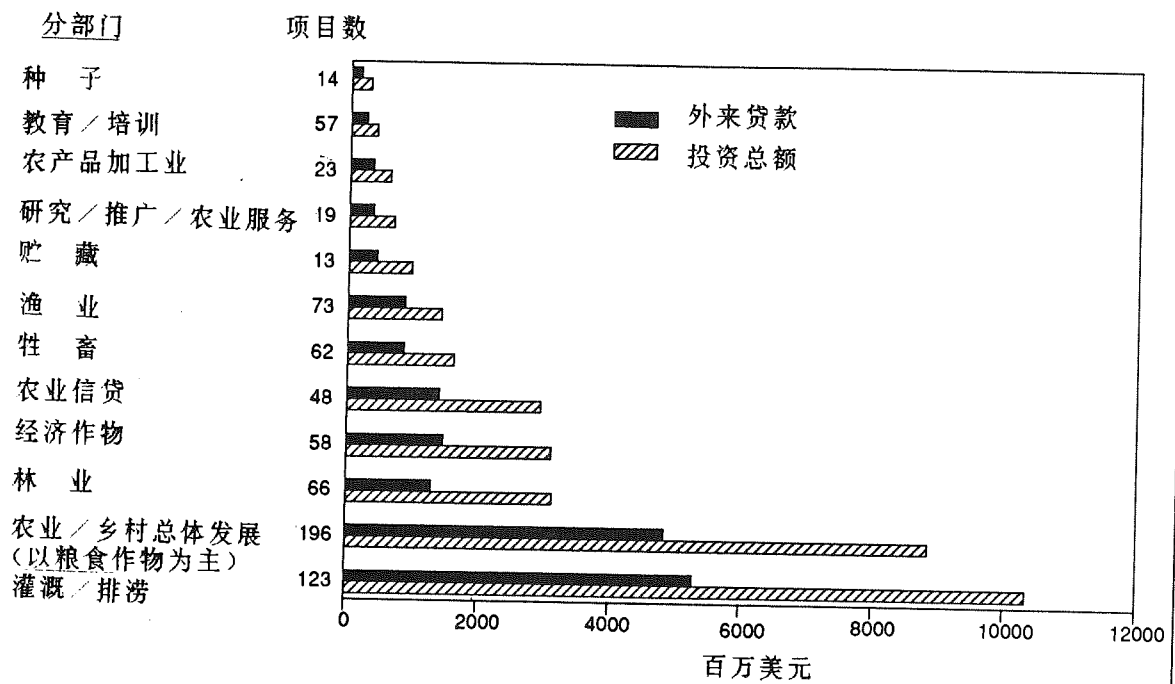


图 3.2

粮农组织投资中心协助核准资助的项目的区域分布情况 (1964-1988)

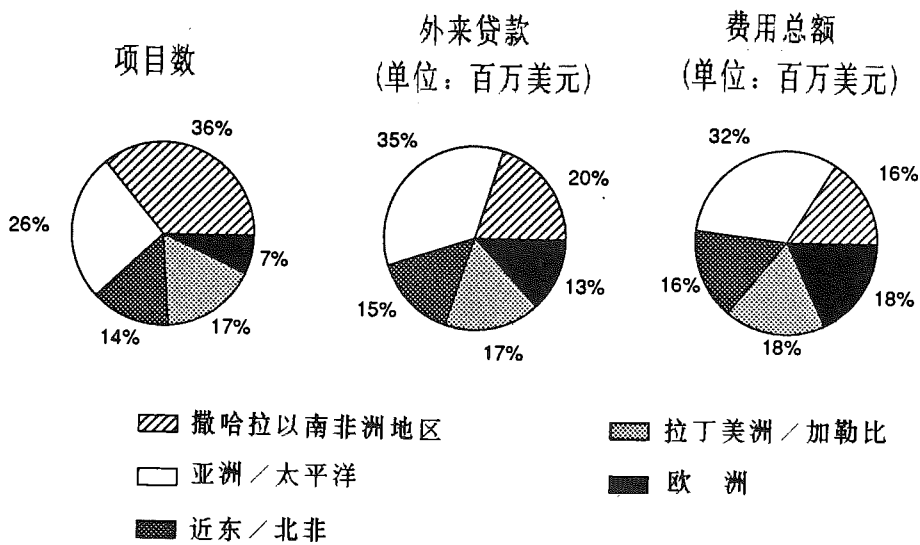


表 3.1

1964—1988年投资中心协助核准的项目按资金来源分列

主要资助机构	项目数	金 额	投资总额 <sup>1)</sup>
..... 单位：百万美元.....			
世界银行 / 开发协会	466	12 078	27 701
农发基金	81	976	2 159
非洲开发银行 / 基金	80	892	1 555
亚洲开发银行 / 基金	37	1 019	1 664
美洲开发银行 / 基金	18	222	368
联合国资发基金	16	32	55
粮农组织 / 银行家计划	21 (33) <sup>2)</sup>	119 (240)	355 (607)
安第斯开发公司	8	91	208
阿拉伯基金会	9	53	115
欧经共同体	4	74	91
双 边	4	67	70
其 他 <sup>3)</sup>	8	20	38
由上述机构联合资助	-	1 927	-
总 计	752	17 572	34 377

1/ 包括受援国政府的配套资金。

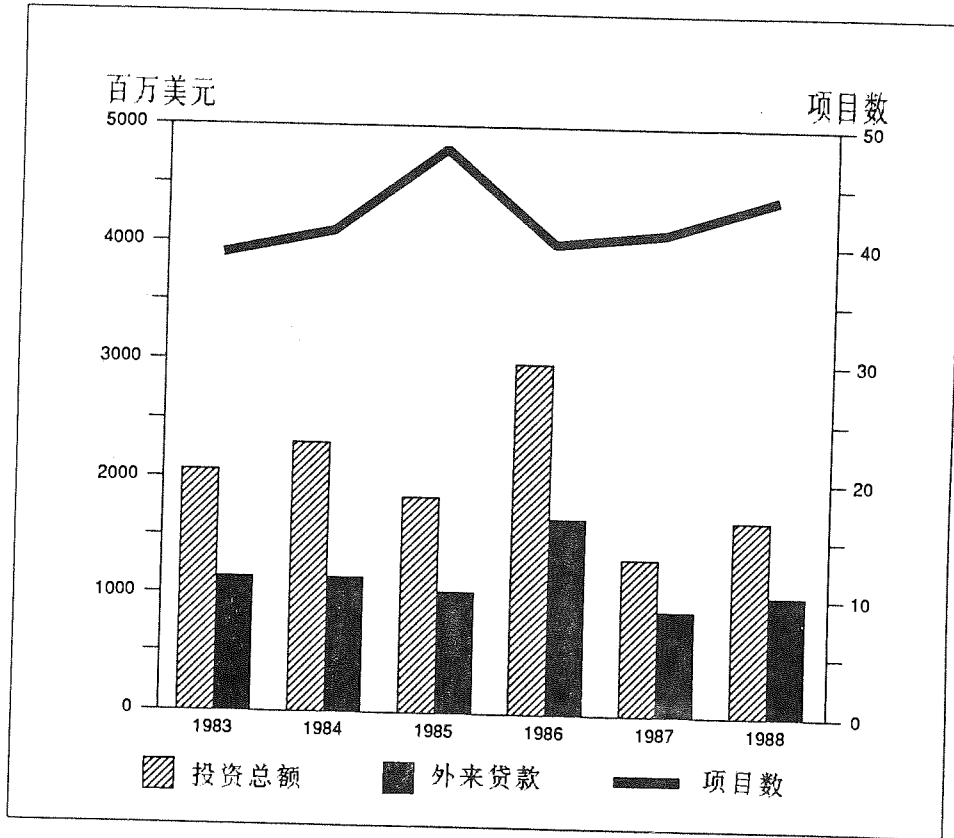
2/ 此外，在粮农组织 / 银行家计划范围内准备的项目中，有7个由安第斯开发公司资助，3个由阿拉伯基金会（阿布扎比）资助，2个由阿拉伯开发银行资助，从而使粮农组织 / 银行家计划的项目总数达到33个，投资总额为6.07亿美元，贷款额2.4亿美元，加上联合资助。

3/ 6个项目完全由政府提供资金，1个由联合国难民事务高级专员提供资金，1个由开发计划署 / 双边来源提供资金。

（由于四舍五入，所列数字加不起来）

图 3.3

1983—1988年对粮农组织投资中心协作准备的项目的承诺额

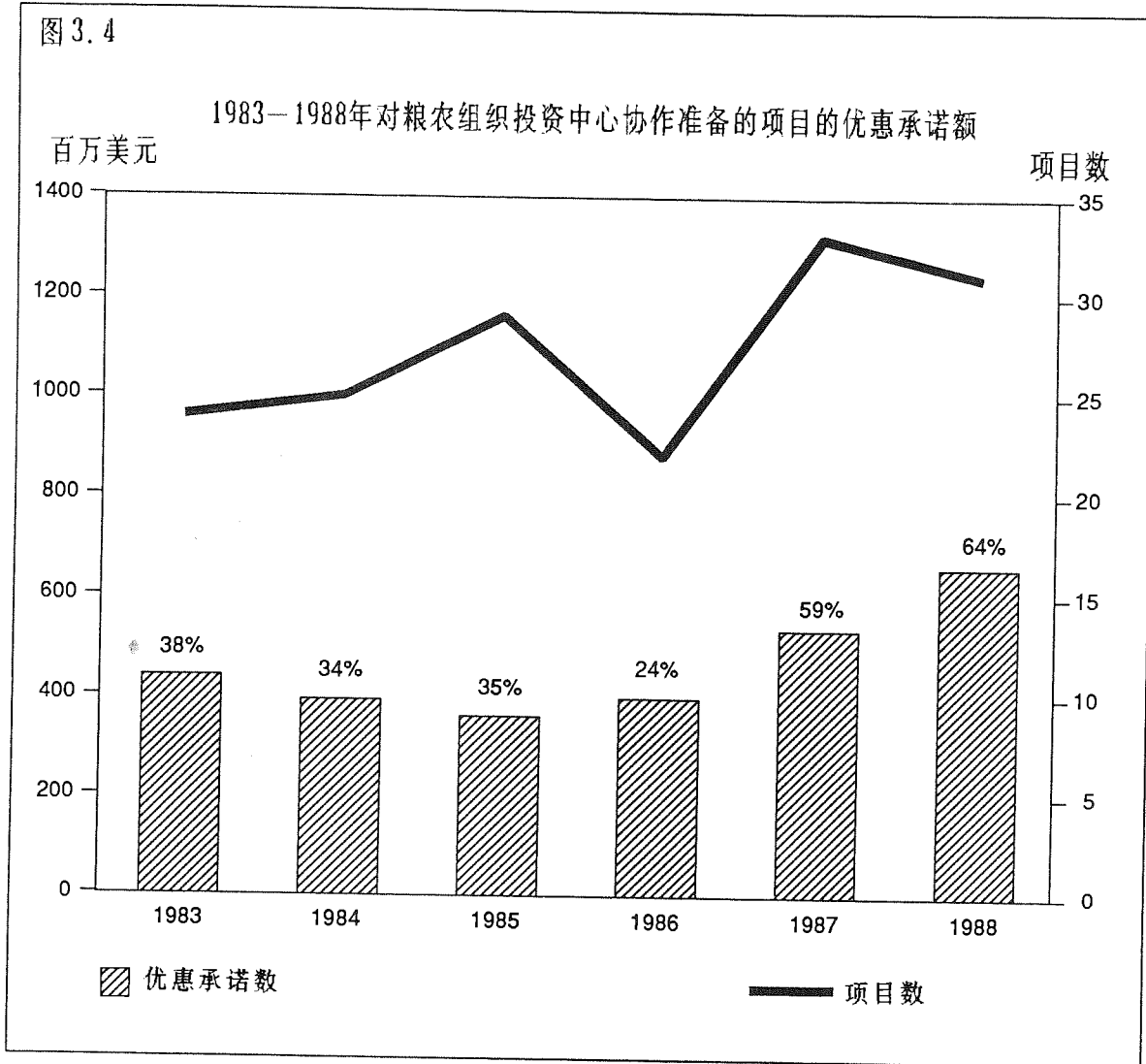


3.14 通常，只有当某一机构对具体的项目表示有特定的兴趣时，投资中心才代表成员国政府安排工作组。这是为了确保能有相当的机会使编写一份完整的可行性研究报告所花的时间、精力和资源导致实际投资。

3.15 受援国不对这些服务承担费用。有关费用由合作的资助机构和粮农组织分摊。费用分摊的理由是，如果粮农组织要在就投资项目和计划向国家提供咨询意见时能发表独立的看法，那末它就得必须准备承担部分费用。

3.16 世界银行分摊粮农组织/世界银行合作计划费用的75%。与投资支持计划所涉机构订立的合作协议虽然其目的类似于与世界银行的协议，但不同之处在于投资支持计划的工作人员主要由粮农组织的正常计划提供资金。不过，费用分摊原则还是通过逐个项目分摊费用的办法得到维持。据决定，项目选定的费用应由粮农组织与有关的资助机构平摊；但是对项目准备来说，由于项目现已成为该资助机构贷款计划的一部分，因而粮农组织的费用分摊应只占30%；对于投资中心参加项目评估或监测，其费用将全部由资助机构负责。目前，粮农组织正在与投资支持计划的伙伴机构探索是否有可能作出一项简单统一的安排，根据这种安排，投资中心所有联合活动的费用将按2:1这一比例分摊，粮农组织支付其中较小的份额。已经有两个贷款机构同意这个新的安排。

图 3.4



3.17 投资中心的年度预算(1988年)接近2000万美元。其中, 820万美元由世界银行提供, 用作它对合作计划的分摊款, 另外约有260万美元系为投资支持计划所涉资助机构根据费用分摊安排提供的补偿款。因此, 粮农组织正常计划提供的年度分摊款净额约为960万美元。

3.18 提高各国自己选定和准备投资项目的的能力是粮农组织的一个目标。这项目标主要由政策分析司来完成(见下文第3.80段)。投资中心通过它的实地工作组来对上述工作做出间接贡献, 这些实地工作组与当地的对应工作人员密切协作; 这些工作人员偶尔还来罗马参加报告的编写和审查。1984年该中心加强了它在这方面的努力, 发起了一个培训计划, 该计划提供六个P-2职等的员额为期11个月, 用以培训政府工作人员制定投资项目。但是, 由于1987年后期本组织遇到了财政危机, 这个计划暂告中止。

3.19 投资中心作为粮农组织的一个组成部分, 能利用粮农组织各技术司的资料和专门知识, 在对农业投资提供咨询意见方面处于独特的地位。该中心通过与资助机构的接触, 熟悉这些机构的贷款政策和标准, 知道如何准备能得到它们支持的项目。它集公正、独立和实际经验于一身, 所以能够既与资助机构又与发展中国家的政府有效地协作。从这种意义上说, 它在加速投资过程中真正起到了催化作用。



## 粮农组织 / 世界银行合作计划 (合作计划)

3.20 合作计划是投资中心下属的两个计划中历史较长、规模较大的一个计划。六十年代初期，当世界银行认识到农业对发展中国家的重要性并决定扩大它对这个部门的贷款时，它就向粮农组织要求帮助。两个组织在1964年签署了《谅解备忘录》，其中商定将设立一个由“一支高标准专业人员队伍”组成的合作计划，作为“粮农组织秘书处的组成部分”。该合作计划的费用75%由世界银行承付，25%由粮农组织承付。

3.21 其后十年里，合作计划随着世界银行对农业贷款的大量增加而迅速发展。合作计划的工作人员从1965年最初的12名专业人员增加到1974年的70名。对合作计划来说，1976—1980年它在实现所搞的项目额和形成的投资额方面均达到了高峰。在这五年的大多数年份里，世界银行的农业贷款每年都远远超过30亿美元，其中有三分之一用于在合作计划帮助下准备的项目，许多项目分布在有资格从开发协会获得优惠资金的贫穷国家里。

3.22 最初几年，合作计划的大部分工作是制定灌溉、排涝和控制洪水方面的大型项目。从1974年世界银行带头将很大一部分多边援助用于救济贫穷的乡村起，合作计划开始大量参与乡村发展项目的准备工作。八十年代，重点扩大到了旨在提高现有灌溉系统的效能和加强诸如推广与研究等农业服务的项目。

3.23 与此同时，各国和资助机构日益认识到一些比较新的投资领域的重要性。该中心越来越多地被要求协助制定以下各个方面的项目：森林开发，特别是社会或社区所有的森林开发，这种项目涉及到针对乡村社区需要（如生产薪柴）的投资；手工渔业；农产品加工业；贮藏，连同减少粮食损失和加强粮食安全。

3.24 合作计划工作人员除了进行其项目制定工作外，还协助世界银行评估与监测项目，参加世界银行的国别审查与部门审查。合作计划工作人员就农业投资中的关键问题写出了技术性研究报告，并拟定了投资项目准备准则，发展中国家的规划人员和其他资助机构对它们的需求日益增长。合作计划还协助各国编写项目竣工报告，这种报告评价贷款支付后的项目成果和经验。

3.25 粮农组织的投资支持活动不可避免地会与是否有用于农业发展的多边资源密切相关。八十年代初期的特点是全球经济衰退，援助的环境急剧恶化；所有主要资助机构都削减了它们的优惠贷款。同时还发现，许多国家的吸收能力严重超载，其原因是七十年代对往往是计划不周的农业项目的贷款扩大得太迅速，宏观经济环境也愈来愈反常，结果，世界银行对合作计划服务的需要也随之减少。这一部分要归因于世界银行对计划和结构调整贷款等非特定项目贷款所作的承诺额比例日益增加，一部分要归因于一些国家自己准备项目的能力的提高和开发协会可提供的优惠资源的减少。世界银行对农业的贷款减少，获得资助的项目数也随之下落。结果，

世界银行在1981年将其对合作计划的分摊款减少了4%，1982年又减少了10%。目前，合作计划有60个常设专业人员员额；由于这个数目不足以保持所有需要的专业特长，因此其中有几个员额空缺，其资源用来征聘顾问。

3.26 最近几年，许多国家承诺进行结构调整，这影响了合作计划以及整个投资中心所开展的投资支持活动。现在的投资重点是迅速增加生产能力、效益和出口收益。贷款愈来愈多地附有意在尽最大可能扩大投资作用的政策变化。国内公共预算拮据，加上外债的压力，从而抑制了对大型基础设施项目和以福利为基本目标的项目的大量投资。取而代之的是，项目的重点至少在短时期内趋向于生产、国际收支支持以便能够进口投入、为经常开支提供经费用以维持基本服务，特别是信贷、推广和研究。然而，投资中心特别注意其项目的社会作用，已专门为此目的招聘了几名工作人员。同样，随着对自然资源脆弱性的认识的加深，也已更加注意改进土地管理方法，以便既能够保持水土，同时又能够使农民获得更好的收成。对林业投资特别重视，重点是社区森林计划。

3.27 粮农组织投资支持工作有很大一部分现在针对撒哈拉以南非洲地区，农业部门的发展在那里继续是头等重要的事情。投资重点是粮食作物和供出口的作物以及加强当地机构。由于大多数非洲国家的吸收能力低，项目往往较小。结果，虽然合作计划制定的项目数大致维持不动，世界银行支持这些项目的承诺总额下降了。

3.28 最近几年，合作计划通过部门和分部门研究增强了它在规划方面对各国政府的支持。一般说来，这方面的工作是援助各国对发展选择进行技术与经济评估，这种评估可以为与世界银行进行的政策对话提供基础，最终导致投资。由投资支持计划为其他资助机构进行的部门性工作也有类似的增加。

3.29 1987年世界银行作了重大改组，随后对银行项目准备需要及其与联合国各机构的合作关系作了审查。审查结果，世界银行在1989年5月再次确认它对合作计划的长期承诺。随着最近世界银行资本资源核准额的增加，计划在今后三至五年内大大扩大世界银行/开发协会的贷款。目前，合作计划负责准备的项目约占世界银行农业项目的30%；这个水准预计将在今后大致维持不动。将特别要求合作计划帮助确保世界银行对农业部门所作承诺的质量和持久性；建立起后备投资项目以列入世界银行的贷款计划。

### 投资支持计划

3.30 投资支持计划是六十年代中期在与美洲、非洲和亚洲各开发银行达成了在投资领域进行合作的协议之后形成的。1972年设立了粮农组织/银行家计划，向各国家开发银行提供援助。投资支持计划的班子和预算一直很小，直到1976年由于1974年世界粮食会议的影响和国际上出现了对农业投资有利的舆论环境，投资中心才得到扩充。主要是加强了投资支持计划，它

的专业工作人员增加了两倍，从1975年的12名增至1978年的38名。目前投资支持计划有42名工作人员。

3.31 1977年与农发基金签署了合作协议。随后几年里又与更多的向农业提供贷款的资助机构签订了协议，其中许多还刚成立不久，包括阿拉伯各基金会分区域资助机构和联合国资本发展基金。与这许多机构开展的活动，除资发基金之外，一直停留在极低的水平上。近年来投资支持计划的工作大部分（80%）集中于四个资助机构：农发基金、非洲开发银行、资发基金和亚洲开发银行，与后者的活动近期有所减少。

3.32 国际农业发展基金会（农发基金）的设立对投资支持计划来说意义特别重大。农发基金只面向农业，以支持那些旨在增加粮食生产、提高营养水平和增加小农及乡村贫民的收入的开发性项目为其特定目标，因此粮农组织认为在其一切活动中对该基金给予尽可能多的支持是极其重要的。农发基金成立时，粮农组织借调工作人员给它，并为制定新机构的贷款政策作出了重大贡献。当农发基金于1978年开始其贷款业务活动时，投资支持计划在工作中优先考虑农发基金。

3.33 农发基金的大部分贷款，尤其是在初期，采取了与其他资助机构联合向某一项目提供资金的形式。其中许多项目是在投资中心协作下准备的。但是，农发基金的另一项目标是为它自己发起的或由它带头资助的项目提供资金。要求投资中心支持农发基金的这方面工作，投资支持计划的主要贡献过去和现在一直是选定和准备由农发基金发起的项目。

3.34 截至1988年年底，已核准为155个由农发基金发起的项目提供资助，农发基金的承诺总额为16.25亿美元。这些项目中的54%，即83个项目是由粮农组织协助制定的，占农发基金贷款的58%。1988年，24个核准的项目中有23个是由农发基金发起的；其中有12个项目（占52%）是由投资中心准备的，所涉贷款额为1.46亿美元（占有有关贷款的66%）。这些项目中有两个由农发基金的非洲特别计划提供资金。

3.35 过去20年里与各区域开发银行开展的联合活动有很大的起落。与美洲开发银行的协作在1979年之前相当多，到那个时候为止核准了14个由粮农组织协助、以渔业和林业为主的投资项目，美洲开发银行贷款1.56亿美元。自那以来，双方的合作只产生了三个项目，资助金额约2500万美元。然而，由于美洲开发银行最近核准的资本有了增加，同时该银行又正在进行改组，与它的合作计划可望得到恢复，为此目的举行的谈判正在进行之中。

3.36 与亚洲开发银行开展合作的协议是在1968年签订的，但在1976年之前联合活动并无成果。那以来核准了37个经粮农组织协助的投资项目，由该银行及其优惠业务亚洲开发基金会提供的金额为10.19亿美元的贷款加以支持。在1976—1986年这九年期间，对粮农组织制定的项目所作出的承诺额每年平均占亚洲开发银行农业贷款的18%左右。1987年以来只有一个投资中心的项目得到资助，派遣工作组的工作也减少了。造成合作减少的原因是许多亚洲国家不愿意借农业贷款，农业部门缺少银行肯担保的项目，以及该区域内部出现了坚实的咨询能力。亚洲开发银行的农业贷款在其承诺总额中所占的比例从1984—1986年平均每年的36%跌到1987和1988年每年的22%以下。

3.37 与非洲开发银行的合作计划自1968年该银行在投资中心的协助下开始发放农业贷款以来一直非常充实。与非洲开发银行的合作在1974年变得特别重要，当时新成立的非洲开发基金会开始以该银行最贫穷的成员国为对象开展优惠贷款业务。到1988年年底，80个由粮农组织协助准备、投资总额为15.55亿美元的投资项目得到了该银行的资助，贷款额为8.92亿美元，主要是非洲开发银行提供的优惠贷款。

3.38 八十年代中期之前，粮农组织协助的投资项目一直占非洲开发银行所有农业项目的一半。但近两年来，这个比例缩小了，其原因主要是因为大多数撒哈拉以南非洲地区的国家不得不调整它们的经济结构，因而减少向外借债。虽然非洲开发银行的农业贷款从1987年的8.9亿美元这个记录跌到1988年的4.08亿美元，但相互间的合作仍然保持很高的水平，合作的形式大多是一般性的项目选定工作组。随着该银行在1987年的改组，并鉴于其资本资源的增加，预计在不久的将来会继续要求投资中心提供援助。

3.39 与联合国资本发展基金（资发基金）的合作是在1984年才开始的，但扩展得很快。资发基金支持最贫穷国家搞小型项目。它的项目大多数带有开发计划署资助的技术援助构成部分，它们往往交给粮农组织执行。资发基金的大多数农业项目现在在投资支持计划的协助下准备。迄今其中已有16个项目获得资金，投资总额约为5500万美元，内含资发基金3200万美元的赠款。16个项目中有11个项目是在1987—1988年核准的，但其中没有一个项目在非洲。

3.40 与大多数主要阿拉伯资助机构，如阿拉伯经济社会发展基金会、非洲阿拉伯经济

发展银行和伊斯兰开发银行，存在着合作协议。它们的农业贷款大多采用联合资助由其他资助机构发起的项目的形式，而同投资中心的合作基本上以交换项目信息为主。由投资支持计划准备的项目已获得资助的很少，但这些阿拉伯机构出资支持了许多由粮农组织协助、由世界银行和非洲开发银行联合资助的项目。与安第斯开发公司、加勒比开发银行和东非开发银行等分区开发银行的联合活动依然停留在较低的水平上，其部分原因是可供它们用来分摊项目制定费用的资金有限。

3.41 促进发展中国家私营部门主要对农产品加工业进行投资的活动是通过粮农组织/银行家计划来开展的。到1987年为止，该计划的成员扩大到约90个资助机构，其中三分之二为发展中国家的国家银行，其余为国际商业银行；在这个计划下开发的33个项目已获得资助，投资总额约6亿美元。该计划的运行费用全部由粮农组织承担，由于本组织最近面临的财政危机，它的活动不得不中止。鉴于发展中国家以及多边与双边资助机构日益强调私营部门的重要性，目前正在努力恢复和加强这个计划。

3.42 对投资支持计划的项目的投资承诺额要低于对合作计划的项目的投资承诺额，因为投资支持计划一般在最贫穷的国家工作，它们的吸引能力较低，只能搞较小的一揽子投资：与投资支持计划合作的资助机构提供的项目贷款平均是世界银行贷款金额的三分之一到二分之一。到1988年年底，已核准为281个经投资支持计划协助制定的项目提供资金。这些项目的投资总额达到65.92亿美元，其中包括合作资助机构提供的41.31亿美元贷款。（表3.1按贷款机构列出了投资中心制定的已核准资助的项目的分布情况）。

### 项目制定中的新动态

3.43 最近几年来，投资中心的工作方式已在逐渐地发生变化。项目制定工作曾分为泾渭分明的两个阶段：选定和准备，但这两者之间的区别已日益变得模糊不清。例如，特别是在制定供非洲开发银行资助的项目时，可能要作一次短期的选定前考虑，以便为完全选定打基础，然后是项目准备，它又分成一个以上的阶段。对世界银行的项目来说，准备正趋向于变得越来越短，越来越灵活，而且还与评估结合在一起。在许多情况下，全面准备或评估前所需的详细研究是由当地小组在投资中心的监督下进行的。

3.44 各国正在愈来愈多地利用粮农组织的技术合作计划，这个计划将投资支持规定为它的一项优先活动。技术合作计划的资金主要资助两大类型的援助：选定投资项目和开展完成项目制定工作所需的关键研究。与此同时，还为一些重要的部门和分部门研究提供资金。各国很好地利用了这一机制，技术合作计划的资助在使大量项目获得资金方面发挥了作用。

3.45 缺少可行的投资建议，这是所有资助机构日益关注的一个问题。技术援助活动可以

是这种设想的主要来源。下一节讨论技术援助和投资项目之间现有和潜在的联系。

### 三、 投资与技术援助的关系

#### 技术援助是投资项目的来源

3.46 制定投资项目需要有大量的技术数据和信息。这种基本原始材料大多由技术援助活动提供，这是技术援助同投资的主要联系。投资项目还往往包括技术援助构成部分，用以确保项目的顺利执行。因此，技术援助可以在投资的早期和后期都同它有关。

3.47 技术援助工作的结果不仅有助于投资项目的制定，它们还可以产生投资设想，因而是投资项目的来源。

3.48 投资中心从其设立以来就在后备项目的形成方面起着重要的作用。它在寻求合适的投资机会时利用粮农组织自己的实地计划和活动。例如，评估林业资源和渔业资源的项目或试验采用经改良的农业技术或作物品种的项目能够产生对制定切实可行的投资建议来说是极其重要的结果和资料。同样，旨在加强国家机构的技术援助能够为有效利用投资资源奠定基础；它甚至可能是资助机构审议投资建议的前提。

3.49 与开发计划署协作提供的技术援助是选定投资项目的一个重要来源。自1979年以来，为了努力将技术合作活动与投资更加密切地联系起来和建立起后备投资项目，投资中心一直在对开发计划署/粮农组织具有投资潜力的项目开展系统的后续活动。这项由整个司开展的工作涉及到与粮农组织各技术和业务司以及实地项目工作人员的密切协作。

3.50 开发计划署/粮农组织新的项目建议在核准前先送投资中心筛选，如果在这个阶段确定有投资可能，就为收集必要的数据库、汇集资料和分析提出建议。同时，在项目预算中列入一笔资金用以承付投资中心确定投资机会和指导项目获得投资的工作组的费用。1981年以前，粮农组织和开发计划署有一笔汇集资金，用来负责这些工作组的费用，但是现在工作组的费用由各个项目预算的资金分摊。

3.51 对于进行中的项目，同时为了顾及到那些只是在项目执行过程中才出现投资可能的项目，每年进行一次选择。该中心请粮农组织代表、开发计划署驻地代表和粮农组织其他司就拟列入其工作计划的项目提出建议。这些建议由该中心筛选，在与开发计划署总部磋商后拟订出一份综合清单。投资中心的工作人员可能要在适当阶段对每一个选定的项目作一次或几次考察。其目的始终是以投资为方向来引导项目工作。

3.52 在选定了一个投资项目后，该中心向那些可能有兴趣支持该项目的资助机构发送工作组报告。如有资助机构表示有兴趣和希望将该项目列入其贷款计划，则由该中心按照它与该有关资助机构订立的合作计划进一步开展所需的项目准备工作。项目准备费用由投资中心和资

助机构分摊。

3.53 最近10年里投资中心的工作人员考察了约187个据判断具有投资潜力的开发计划署/粮农组织技术合作项目：非洲72个，亚洲44个，阿拉伯国家25个，拉丁美洲38个，欧洲8个。从这些项目中，该中心选定了80个投资项目，其投资需要估计在13亿美元以上。

3.54 作为这项工作的成果，截至1989年3月，已准备和核准资助的投资项目有40个，其中一半在非洲。这些项目的投资总额达到7.32亿美元，包括外部资助机构提供的4.36亿美元支持贷款。另外还有30个左右的投资项目正处在不同的制定阶段。

3.55 该中心协助从各个不同的资助机构吸引了外来资本资源用以支持这40个项目，其中有非洲开发银行和基金会（10个项目）、资发基金（7个项目）、农发基金（6个项目）、世界银行/开发协会（4个项目）、亚洲开发银行和基金会（4个项目）、四个主要的阿拉伯基金会（5个项目）和七个双边援助机构（8个项目）。

3.56 下面将扼要介绍一下这些投资项目中的四个项目以及它们与由开发计划署资助、粮农组织执行的技术援助工作的关系。它们是投资中心在其正常工作过程中开发的典型投资项目。但它们有一个不同之处，即它们直接来源于粮农组织的实地活动。

3.57 第一个项目在卢旺达，粮农组织在那里提供技术援助已有多年。RWA/81/001号项目“促进和加强吉孔戈罗的粮食作物”在1985年被选为投资中心的后续项目，1986年1月投资中心的一个工作组对其作了考察。工作组利用该项目工作所提供的数据和经验选定了一个将会给42 000户家庭或250 000人口带来好处的投资项目。其主要目标是提高吉孔戈罗地区的营养状况；通过非农场企业和推广商品作物来增加包括妇女在内的小农的收入；制止土壤退化。项目的构成部分包括农林业和防止侵蚀、推广、投入供应、适应性研究、信贷措施、销售援助以及支持小农协会。

3.58 该工作组的报告同时送发三个资助机构：其中两个机构，即农发基金和资发基金表示有兴趣，1987年9月按照粮农组织/农发基金的合作安排准备了这个项目。经过评估与贷款谈判，这个项目在1988年12月获准资助。投资总额为3 120万美元，其中农发基金提供1 120万美元，资发基金提供370万美元；开发计划署为有关的技术援助提供320万美元，其余部分由该国政府和项目受益人提供。

3.59 TOG/77/004号项目“援助多哥北部的森林更新”的主要目标是通过示范使当地居民了解森林更新对农业的好处，以期合理和系统地管理林业活动，达到土壤保持、有计划使用土地以及保护与更新森林的目的。经投资中心一名工作人员的建议，TOG/77/004号项目列入该中心1981年的后续计划，该年10月投资中心一工作组由该项目分摊费用提出了一个林业开发投资建议提纲。按照该工作组的建议，由开发计划署/粮农组织项目为编写可行性研究报告作了必要的进一步调查。投资中心向非洲开发银行送发了它的报告，该银行对后续活动表示有兴



趣，1983年7月投资中心的一个工作组根据粮农组织/非洲开发银行合作计划准备了这个项目，投资总额估计达1 660万美元。经过非洲开发银行与多哥政府旷日持久的谈判，该银行在1986年5月评估了这个项目，同年11月核准资助。投资需要总额现已上升到1 895万美元。

3.60 人们将这个森林更新投资项目视为在多哥执行一项广泛的林业开发计划的第一阶段。它的目的是提供当地所需要的薪柴（木柴和木炭）、木杆与木柱以及建筑木材。该项目包括在五年时间内建设起一个4 000公顷的桉树工业种植场和2 000公顷的柚树工业种植场、购买机械和设备以及建造房屋与某些基础设施（管井、电气装置、林道和防火线）。这个项目现正由非洲开发基金会以非常优惠的条件提供资金：非洲开发基金会提供的1 633万美元包括了所有外汇和当地费用的大部分需要。

3.61 PAK/83/004号项目文件“俾路支的水果开发”投资中心是在1983年10月审查的，并获选列入它的投资后续计划和提请亚洲开发银行注意。PAK/83/004号项目的目标是开发现代水果生产技术；它的主要构成部分是研究、开发和培训以及采用滴淋灌溉，这种灌溉技术需要的水量只是常规灌溉方法的60%，因此特别适用于俾路支地区的干燥气候。这个项目的工作引起了果农们的极大兴趣，该国政府希望扩大这个系统。

3.62 1984年10月，投资中心参加了亚洲开发银行的一个实况调查工作组，1985年11月它主要以PAK/83/004号项目的工作和成果为基础，根据粮农组织/亚洲开发银行合作计划准备了这个项目。1986年12月，亚洲开发银行将这个�项目作为另一个更大的地下水开发项目的一部分予以核准。滴淋灌溉部分的目的是提高热带水果和落叶水果的产量。它包括为奎达一个中央苗圃约500公顷的土地提供和安装微灌及其设备，以及通过设立示范系统和提供培训与技术援助鼓励农民投资。用以支持这个360万美元分项目的293万美元是亚洲开发基金会提供的优惠贷款。

3.63 最近在巴西出现了又一个有趣的事例能借以说明投资中心的投资后续工作是如何物色粮农组织实地计划范围内开发的先进技术并用来在更大的范围内促进农业发展。粮农组织的BRA/82/011号水土保持项目一直在援助该国政府以经过改进的土地总体管理为基础来开发切实可行的现代化土壤保持方法。这个项目的工作重点是增加植被，而不是仅仅依靠昂贵的实体工程来保持土壤。这个做法的最大好处是在具有适当的植被的条件下，雨量流失和土壤侵蚀减少了，渗水量增加，土壤结构得到维持和改善。它不仅减少了水的侧向移动和土壤损失，而且还提高了地力。农民们能够很明显地看到这种措施的优点，愿意主要依靠他们自己的资源而不是政府的大量补贴来为采取这些措施提供资金。

3.64 1984年年初以来，投资中心一名经常前往巴西帮助准备项目供世界银行资助的工作人员就一直在越来越有兴趣地注视着这个项目的进展；在项目管理者向巴拉那州当局证明这个项目所开发的新技术的优点和好处的同时，投资中心请世界银行注意其中包含着的相当大的投



资机会。

3.65 1987年10月，投资中心参加了世界银行确认投资潜力的工作组，一个月后当地成立了一个准备小组并委托粮农组织/世界银行合作计划来监督它的工作。1988年三月，一个投资费用总额达1.38亿美元的项目准备完成。世界银行在1988年6月评估了这个项目，在1989年核准了一笔6300万美元的支持贷款，剩余部分由巴拉那州提供。BRA/82/011号项目开发的技术现正用来为圣卡塔林纳和圣保罗这两个州制定两个类似的大型土地管理项目，并可为第三世界其他地区仿效。

3.66 投资中心正在继续努力从粮农组织的实地活动中寻找投资机会。粮农组织的许多实地项目有助于产生完全由国内资源资助或部分由外来资源资助的投资。许多其他项目则为有关的投资计划作出了间接贡献，例如提供部分基本资料和数据作为这些计划的基础或者培训人员和（或）加强有关机构。但意味深长的是在该中心开展这项工作的十年里，在这一时期内核准资助的投资项目，由粮农组织准备的只有40个即10%可以说是与粮农组织的实地计划直接有关。

3.67 除非受援国和捐助机构对技术援助与投资的相互依存关系有更明确的认识并采取相应行动，要扭转这种状况不太可能。发展中国家的政府是向开发计划署/粮农组织提出技术援助建议的主要来源。不过，粮农组织通过它的计划编制工作组，就技术援助的选择向这些国家提供咨询。可以使这种工作组进一步意识到投资作为一项更长远的目标的重要性，而投资中心可以协助为它们的这方面工作确定优先次序。

3.68 粮农组织代表和开发计划署驻地代表在确保技术援助活动的总体平衡方面也可以发挥更有意义的作用。特别是粮农组织的代表，他们主要与农业部保持联系，但必须加强与财政部和国家计划机构的对话。粮农组织作为整体向各国提供政策和部门咨询时将必须充分注意到必要的投资前技术援助以作为最终投资项目和计划的基础。

### **技术援助是投资项目的构成部分**

3.69 多边资助机构是农业和乡村发展方面技术援助贷款资金的主要来源。最最大的来源无疑是世界银行，它每年为技术援助承诺约13亿美元，其中约4亿美元用于农业。（相比之下，开发计划署每年拨款2.5亿美元左右）。世界银行资助的项目由粮农组织执行的，其支出净额1988年几近1700万美元；在联合国各专门机构中，由世界银行资助的技术援助构成部分粮农组织执行的份额最大。

3.70 世界银行在决定往往确定为世界银行贷款部分的技术援助构成部分中起着主要作用。虽然世界银行在粮农组织与一国政府签署技术合作协议时并不与粮农组织订立正式安排，但它的影响不容忽视：没有一国政府与世界银行的磋商，不能对技术援助构成部分作出重大决定。

3.71 过去世界银行曾坚持粮农组织和联合国其他机构应参加国际公开招标程序然后才能由各国政府选为执行机构，但现在世界银行承认联合国各机构与私人咨询机构相比享有特别地位，它可能会鼓励借款国更多地利用联合国机构提供技术援助支持。它对“机构”技术援助和“工程”技术援助作了概念上的区分：现已商定，借款国政府可以要求粮农组织不参加公开招标过程就成为机构技术援助服务的唯一提供者。

3.72 目前，在多边银行资助的技术援助中只有很小一部分（约5%）是由联合国机构执行的，粮农组织增加其份额的余地还相当大。只要在投资项目准备过程的早期就谋求粮农组织的合作，则它在设计贷款的技术援助构成部分方面也能发挥有益的作用。业已采取了一些措施（包括投资中心提请实地计划发展司和粮农组织代表注意到准备中项目的技术援助需要），但粮农组织若要在这一领域更加活跃，则还需作更大的努力。可以采取的办法有：在早期确定与粮农组织的授权和技术能力相符的技术援助方面密切粮农组织同世界银行及各区域银行的协作；通过与银行工作组的系统接触和使各国更加了解粮农组织的技术专门知识与相对优势，来加强粮农组织代表在确定技术援助项目机会方面的作用；提高粮农组织财务细则和人员招聘细则的灵活性，以便能够更及时地提供专家和设备；改进总部对技术援助项目的支助与支持。改善和简化粮农组织程序的这些建议及其他建议目前正在审查之中。

### 粮农组织各技术部门对投资的支持

3.73 投资中心是本组织投资支持工作的联络点，但粮农组织各技术司所开展的活动，或是直接通过与投资中心的协作，或是间接通过向资助机构提供有价值的统计资料和其他资料或通过它们感兴趣的技术研究与政策咨询工作，而与投资发生联系。

3.74 投资中心的工作人员在其项目制定工作中利用粮农组织其他部门的知识和经验来执行他们的任务，其他部门的工作人员帮助审查投资中心的报告。粮农组织其他司的工作人员偶尔也参加投资中心的工作组，但很少有人能脱离自己的工作2—3个月，而这是投资中心实地工作组完成工作和编写报告所需的时间。

3.75 粮农组织农业部是向各资助机构，特别是世界银行提供信息的一个宝贵来源。例如，土地及水利开发司在1980年编写的一份关于“第三世界土地的潜在人口支承能力”的重要研究报告在世界银行的政策研究中得到采用。研究报告“非洲水利资源的灌溉潜力”（1987）连同粮农组织的数字化世界土壤图对世界银行也很有用。

3.76 世界银行在开发其近十年来急剧增加的林业贷款计划时充分利用了粮农组织的林业资料，尤其是林业统计资料。资助机构大力支持和参与《热带林业行动计划》这一由粮农组织

协调的重大国际倡议。随着这项行动计划势头的积聚，投资中心在其投资方面的工作正起着日益积极的作用。林业部正在拟订一套监测和评价林业项目的方法，将对资助机构有用。

3.77 农发基金经常非正式地就特定技术问题向渔业部征求资料和咨询意见。更一般地说，渔业部是规划由国内和国际来源提供的投资时所用资料和丰富经验的来源。

3.78 除了交换资料之外，其他间接与投资有关的工作包括粮农组织与世界银行的商品司所开展的联合研究。近期的例子有“世界黄麻需求展望”（1987）和“世界橡胶业的经济、结构、变化和前景”（1988年）。粮农组织为“世界银行关于调整所涉社会因素的计划”提供了材料。粮食安全是今后进行有益合作的一个重要领域。1988年开始同世界银行讨论与非洲粮食安全有关的活动，每个组织都计划在今后几年里开展这方面的活动，并已商定为在这一领域进行协作拟订安排。粮农组织的主要研究报告中，投资中心也提供材料并令资助机构感兴趣的有：“非洲的农业：今后25年”（1986年）及“拉丁美洲和加勒比农业与乡村发展的潜力”（1988年）。

3.79 粮农组织发起的一项将技术援助与投资结合在一起的有趣的新工作领域是1988年准备的粮农组织的“关于在北非和西非预防性控制蝗虫的区域间项目”。它是一个旨在萨赫勒国家解决蝗虫和蚱蜢问题的投资项目的先导。农发基金正在从各个捐助者那里调集财政支持。已经以投资中心带头并由粮农组织的植物生产及保护司的工作人员参加组织了几个在国家和区域这两级准备项目的工作组；计划在不久的将来再组织几个工作组。

3.80 整个粮农组织以经济及社会政策部为主开展的一项主要活动是就政策分析和规划向各国提供咨询。与投资特别有关的是许多以农业与乡村发展的特定领域为重点的部门和分部门研究报告。粮农组织这一领域的工作在《1988—1989年正常计划回顾》第十一章中作了大量的介绍和讨论。

3.81 如第3.18段所述，粮农组织积极培训发展中国家的工作人员掌握制定投资项目的技术。人们早已承认，大多数发展中国家制定可行的投资项目建议并加以执行的能力有限妨碍了对它们的开发资源作有效分配。这常常抑制了农业与乡村部门投资的扩大和外来资助的提供。然而，依靠外来协助制定项目只能是一个局部解决办法，因为本国对应人员从这种协助中取得的经验通常有限，往往不能直接借用到其他类型的项目或投资活动中去。基于这一认识，粮农组织的发展政策研究和培训处在七十年代中期发起了一个世界性的在职培训计划，其重点是农业和乡村发展项目的选定、准备、监测和评价。单是1988年一年，就有约1 130名发展中国家的政府官员在农业项目分析和乡村发展规划方面接受了在职培训。

#### 四、问题与前景

3.82 粮农组织为了成员国的利益开展投资促进工作已有25年的历史。这些年里，特别是在七十年代，投资中心的规模逐渐扩大，与粮农组织订有正式合作协议的资助机构的数目和范围也显著扩大。

3.83 对投资中心的需求历年来发生了变化，要求它有能力适应：国家一级能力的不断提高；贷款方式的不断变化（例如七十年代乡村发展项目的出现，八十年代的结构调整）；对粮食安全以及研究与推广重要性的日益重视；分析技术的演变（包括将社会因素纳入经济分析、对环境问题认识的加深和项目分析中计算机程序的日益使用）。该司根据这些变化以及合作的资助机构的管理方式的改变，调整了它的工作人员构成和工作方式。

3.84 粮农组织将继续注意向农业发展提供资金的方法的变化和发展中国家需要的变化，不仅将对自己作出必要的调整，而且将为利用当地与外来资金来源促进农业发展的新的援助提供方式的出现和项目准备技术的改善作出贡献。

3.85 发展农业和农产品加工业的外来资助目前正在发生一个意味深长的变化，即发达国家中的工业企业（不仅仅是跨国公司，而且还有中型企业）对与发展中国家中的企业搞初级产品生产与加工的合资企业兴趣日浓。与这个趋势巧合的是有愈来愈多的国家正在制定政策，明确促进私营部门在农业和农产品加工业：投入供应、销售、初级产品生产与加工方面发挥更大的作用。资助机构对这一挑战作出了响应：世界银行的国际金融公司正在以大量增加的资源为后盾扩大它的业务，各区域开发银行则已为私营部门的贷款设立了特别服务部门。投资中心准备在粮农组织其他单位的支持下帮助加速这个过程，特别是协助各国改善法律、财政、体制和官僚环境，使私营部门能在这种环境里开展业务，支持农业发展。

3.86 投资中心还看到有可能改进项目准备的方法。它目前正在与农发基金协作设计成本效益实地调查技术，其目的是大大提高人们对乡村贫穷的基本原因和在农发基金项目所涉地区消除乡村贫穷的手段的认识。这种调查技术目前正在中国、巴基斯坦、孟加拉国和巴西试验，可望将大大有助于使农发基金的资源更加有效地针对最贫穷的乡村家庭。

3.87 该中心复审了七十年代经它协助准备的约70个项目，它们的事后评价材料现在都有。这项审查的目的是查明项目所遇到的问题，（利用事后认识的便利）确定这些问题在多大程度上是设计阶段造成的，探索改进项目设计技术以便减少问题的发生的手段。

3.88 这次回顾性审查表明，对所有类型的项目来说，最严重的问题都带有体制性质。其中有些问题是项目计划人员所不能控制的。例如，管理和人员配备不良是体制问题的一个最大来源，但管理标准与项目设计之间的联系往往很弱。然而，在某些情况下，所设计的项目执行起来会对工作人员的连续性和管理技能提出不切实际的要求，尽管已知这种管理技能短缺。直

接导致项目设计有缺陷的体制方面的其他问题有：采购困难、监测和评价不良、组织结构不当和技术援助无效。

3.89 概念问题是造成实绩不良的另一组范围较广的因素。时间表安排得不适当地紧是其中最严重的概念问题，可以直接与项目设计欠佳联系起来。大多数超时问题起源于项目准备和评估期间始终对开始搞一个项目所需的时间持有过分乐观的看法。常常为一个项目的第一年安排了很高的支付额，而实际上对大多数第一期项目来说，这一阶段的开支一般很少。

3.90 第二类概念问题是构成部分数量很大或不平衡。当计划在一个项目中列入许多构成部分时，问题不在于整个项目的成功受到威胁，而是某些构成部分得不到执行或执行得很差。其原因可能是在准备阶段对它们只作了很肤浅的处理，设计得不周到，也可能是项目的管理和监督人员认为它们不太重要，因而在执行中只是附带注意而已。

3.91 在所审查的项目中，有约四分之一的项目从事后来看可以认为比项目设计或评估时理应具有的规模来得大。有些项目相对于执行机构的能力来说显得过大，但一般说来被定为过大的项目是那些以尚未在实际环境中经过充分试验的技术为基础的项目。就相当数量的项目而言，根据事后的认识可以说，一个以改进体制安排与技术组合及试探农民对所建议的革新的反应这两者为目标的试验性活动本来会比全面铺开的项目更加恰当。实际上，据说大多数抽选到的小型项目都很成功，为随后的大型项目打下了令人满意的基础。

3.92 审查中最令人不安的一个发现是，与调查和工程缺陷以及过分乐观的作物和牲畜产量预测相关的技术问题是农业投资项目遇到的第三类最严重的问题。雨育地区的牲畜、林业和乡村发展项目出现产量缺额的情况最多，而相比之下，灌溉项目的产出一般符合或甚超出指标。除了灌溉地区外，对产量以及对采用率的预测显得带有普遍乐观的性质。当作为项目基础的技术尚未在该项目环境中以相当规模进行试验时，预测产量显然是一个最大的困难，但监测成果及不断审查它们所涉的问题和影响也是必不可少的。

3.93 资金问题是执行中经常遇到的另一类问题。最常见的是费用估计不足。费用超支大多是1973年石油价格上升之后出现的通货膨胀压力造成的，这理所当然不能事先预见，但在一些情况下它是在准备和评估阶段对数量估计不足造成的，这看来与工程研究的标准不高密切相关。缺乏对应的资金往往是项目执行迟延的原因，这也许得归因于宏观经济困难，但有时也可能是缺乏承诺的象征。

3.94 由于这项审查以及该司正在进行的其他事后评价工作，投资中心得出的结论是它必须：

- 探索使项目设计更具灵活性的手段，以便使项目能够在执行期间更好地适应资料的改进、对新出现的机会的认识、需求格局的变化和种种不可预测的事件；
- 加强分析技术，特别注意；

- 更加彻底地评估机构能力与技能的提供情况；
  - 任务分析，目的是确定每一个重大项目活动的体制要求和时间要求；
  - 提高产量预测可靠性的手段，更加重视对产量可变性及其原由的评估和对影响农民采用推荐做法的诸因素的评估；
  - 彻底评估项目对环境的影响。
- 在把有希望但未在当地验证的技术建议纳入大型项目的设计之前，先安排对它们进行小规模地试验；
  - 调整准备技术，确保当地政府和受益人在项目设计早期就更充分地参与，以便提高它们对项目所作的承诺额。

3.95 正在与该中心的各合作资助机构讨论与这种种措施有关的后续行动，而投资中心工作组的职权范围将——酌情——愈来愈多地反映出解决这些问题的必要性。

3.96 资助机构既关心拨给发展中国家的资源额又关心开发项目的质量与作用，这是很正常的。过去有时候似乎难以同时达到这两个目标。上述审查呼吁贷款机构进一步考虑寻找为项目制定的设计阶段分拨更多的财力与人力的方式方法，这特别是因为项目准备的费用与它所产生的资本投资相比仍然非常少。增加这笔费用将能采用更好的准备技术，从而有助于确保更多的项目达到它们的开发目标。

## 第 四 章

## 实地活动的某些特点

### 一、引言

4.1 粮农组织实地计划已执行了40多年，被证明是促进发展工作的一种灵活有效的手段。目前的活动内容和分部（在140多个国家里执行着大约2 500个项目），是经验和实践的发展结果，并反映了业已认识到的技术合作需求，这些需求是受援国家本身所表达的，并为本大会，粮农组织理事会和许多负责监督和协助制订粮农组织的工作的粮农组织政府间技术机构和委员会所强调的。

4.2 粮农组织的实地计划在很长时间里数量一直很大。实际上在60年代初期粮农组织每年就在大约170—210个项目项下完成0.4亿—1亿美元（按时价计算）的技术援助。在1965年，粮农组织的技术援助大约占了联合国特别基金和扩大的技术援助计划（已并入联合国开发计划署）项下的全部交付额的40%。到1970年粮农组织已在执行的实地项目超过了1 200个，按现值计算每年开支为2.4亿美元。实际上粮农组织的实地计划实际总量几乎在十年前就接近了最高峰。在1980年按现值计算每年通过大约2 200个执行项目交付大约3.7亿技术援助量。

4.3 这些数字涉及到：在40多年中有好几万实地专家在世界各地工作，在支持农业、渔业和林业发展中完成了1.8万多个项目，而在这整个努力中最令人感兴趣的方面之一就是实地计划如何保持其针对性，如何不断调整，以满足受援国不断变化的需求的。

### 满足不断变化的需求

4.4 在粮农组织技术合作活动的初期阶段，其宗旨、内容和所采用的执行形式的复杂性都不象今天这样容易引起争辩。在50年代，粮农组织实地援助大部分有高级常驻专家和顾问——在政府各部和各机构中任职。然而到50年代末已认识到需要采用具有更广泛基础的方式才能帮助有关国家解决它们的农业发展问题。因此日益趋向于将粮农组织的援助统统列入项目的形式。例如到1965年在71个国家里执行着大约300个项目，总计预算额大约为1.35亿美元。按现今价格计算，即意味着每个项目平均预算约为160万美元——几乎是现今实地项目平均预算的两倍。

4.5 较为长期的活动占大多数；通常的项目期限是3—4年，绝大部分项目通常要延长为第二期，甚至第三期（目前典型的项目期限大大少于两年）。有长期常驻的粮农组织项目经理和所处理的主要技术领域的专家，甚至有常驻的行政人员（目前已非常罕见）——大部分都是发达国家招聘而来。而且所进行的工作中的相当大的一个部分，也许多达10—15%，仍有项



目工作人员在政府机构和各部里占据着“主管”（执行）职能，因为缺乏合格的国家人员。

4.6 这种早期实地活动中很大一部分工作是为了进行资源评估：对具有作物、牲畜、林业和渔业生产潜力的土地和水资源进行勘测、制表和评估。这种工作大多是在地区开发的大型项目范围内进行的，如江河流域和重要集水区的开发。这类活动经常是通过提供必要的信息，为随后的规模大得多的开发和投资计划奠定基础。还有大量的项目是关于建立和加强农业机构的，包括农业研究机构。然而到70年代中期大多数项目的目标已转向努力帮助有关国家开发、利用、管理和保护已知的资源；在这个过程中愈来愈多的援助活动呈现出明显的多学科性质。在这方面很明显的一点是这一时期粮农组织的投资支持活动，如上一章所述，增长特别迅速。

4.7 在70年代初期和中期在亚洲、拉丁美洲、近东和其它地方的许多发展国家里获得了明显的经济及有关的机构和技术发展。这意味着长期的项目援助仅能满足这些国家的农业方面的部分技术合作需求。对粮农组织短期高度专门化的投入的需求在不断增长，以期补充有关政府业已进行的现行发展计划。然而与此同时在许多非洲国家和其他最不发达的国家里，相对长期的项目对机构建设和乡村发展等目的来说是仍有根本性的意义。最后，已认识到为了满足粮农组织各领域的紧急的、未曾料到的，和无法列入计划的需求——有时是由于紧急情况所要求的，更灵活更有效的合作是必不可少的。

4.8 因此70年代后半期是粮农组织实地活动进行重大调整和变动的时期。由长期常驻专家变为短期专业人员投入和专门顾问的趋势得到加强，而且项目的规模趋于变小，期限变短。信托基金项目从最初开始以来就是实地计划的一部分，后来稳步增长，与捐助者和得到粮农组织的技术经验和技术的力量的受援国共同商定的计划相匹配，在许多情况下成了粮农组织的特别计划。建立技术合作计划（1976年）是为了通过小规模，特别具体和行动快速的援助活动使实地计划具有灵活性。

4.9 在80年代开始时目前实地活动的总的模式，如第一章所描述，已基本确立。到1980年在执行的项目大约有2 200个（而现在是2 500个），所使用的短期专家和顾问人数开始超过长期专家的人数，项目的平均规模（按现值计算）已降到仅略多于82万美元（目前为85万美元）。

### **努力实现发展工作的自力更生**

4.10 除了这些重要发展情况之外，那时还有另一种趋势影响着粮农组织的实地活动：即从技术援助的观念明显地转向技术合作的观念。这一思想转变在粮农组织和其他联合国论坛特别是接受援助的发展中国家引起共鸣，而要求在粮农组织所有的实地活动中要更加重视人力资源因素以加强“发展工作的自力更生”。因此，实地项目中的培训活动开始更加得到重视，如

同若干其他有关活动得到重视一样，并在70年代后半期为一些新开始的重要活动所加强。

4.11 1975年通过的“新的方向”的重要决议（联大3405XX号决议），以及在联合国论坛（包括粮农组织）的其他许多有关决议，使国家人员参加粮农组织的项目活动得到了新的动力。这些决议呼吁在联合国技术合作的范畴内尽可能充分地发挥国家能力的作用，包括以聘用合格的国家专业人员形式利用国家人员的能力。“新的方向”反映了一个根本的主题：诸如粮农组织所进行的技术合作的范围和目的，应当是促进加强发展中国家本身在采取措施促进自身发展方面的作用。

4.12 提高发展工作中自力更生水平也是对粮农组织实地活动产生重大影响的其他重要倡议的中心内容。虽然联合国大会在许多决议中都曾号召其专门机构为发展中国家间的合作提供不间断的支持，但1978年在布宜诺斯艾利斯召开联合国关于发展中国家间技术合作的会议还通过了一项促进和执行发展中国家间技术合作的行动计划（后为联合国大会所批准）。在那以后的联合国有关决议中和这次会议的决议中，发展中国家间的合作的重要性都得到了强调。

4.13 然而在另一级，1979年在罗马召开的粮农组织主办的世界农村改革及乡村发展会议将部分重点放在提高发展中世界乡村地区最贫穷、处境最不利的阶层的技能和能力的需要上。世界农村改革及乡村发展会议后续活动的效果（到80年代中期已很明显）对粮农组织所有的实地计划都很重要，并促进活动方向转向了乡村发展主题，突出初级产品生产者——小农、和手工业的渔民，村社林业团体，参与发展的妇女的需求，并支持“人民参与”，特别是通过与非政府组织的合作。至于实地活动内容和方向方面的其他变化，这些变化是与粮农组织正常计划活动的性质和范围的调整携手并进的。

4.14 本章以下几节打算着重说明在上述方向目前的实地活动的若干重要方面，指出已经碰到的一些困难并试图预测已提到的各种活动的未来发展情况。下面首先要陈述培训领域方面的最近进展，接着要描述在项目中使用国家人员的情况及推动政府执行的措施。然后考虑实地计划对发展中国家间技术合作方式的支持，最后一节着重介绍与当地非政府组织加强相互合作的问题，并强调项目对在农业发展中发挥妇女作用的支持。

## 二、培训作为一种重要的成分

4.15 如第一章（第三节）指出的那样，粮农组织/联合国开发计划署实地项目中的培训活动<sup>1</sup>在1988年达到了所有投入的总交付额的13%（按价值计算）这样的高水平，而信托基金项

---

1 正常计划活动项下的培训工作在1988—89年度的《正常计划回顾》第四章中得到了描述。

目项下仅为8%。培训活动还是技术合作项目中的一项重要活动（1988年按实价计算占技术合作计划项目活动的23%）。

4.16 上面的数字只是指易于明确识别的培训活动如进修金、考察学习和集体培训，与此同时在所有实地项目中还有大量的非正规培训，因为在与粮农组织专家和顾问共同工作过程中知识和技能就传授给了同行，这种培训（虽然具体数量难于确定）的数量必定是很大的（但是在第二章中已侧面提到在这方面目前存在的某些困难）。

### **进修金和考察学习**

4.17 通过实地项目的个人进修金是加强国家人员技术能力的一种主要工具。这类进修金已大大增多，使得进修金获得者可以有机会在国外的专门研究中心、大学和其他有关机构里学习农业、林业和渔业课目。这是通过实地计划提供的最集中最高级的正规培训，仅1988年就有1 050人以上获得进修金（高于1983—87年大约900人的平均数）。这类进修金活动已从学位课程（即在欧洲和北美的大学里）愈来愈转向与项目正在解决的发展问题直接有关的学科方面的实质性培训。1988年近500名，即占项目进修金课程的47%是在另一个发展中国家的东道机构中进行的，这是迄今所达到的最高比例。

4.18 在另一级，实地项目在1988年产生1 500多人次的考察学习，主要是对口人员和东道院校的人员，这样他们可以到国外作短期逗留，通过出席技术会议、讨论会、磋商会等来提高其技能，或直接观察与他们自己国家情况有关的成功的发展工作。实地计划资助的考察学习人数每年的数量从本十年开始时大约700人增加到1988年的2 000多人。

### **项目中的培训活动**

4.19 除了上述活动之外，许多实地项目还进行一些单独设计的培训活动，作为该国工作计划的一个组成部分，目的是要加强实现项目目标所必要的人力资源，并在一旦项目的国际投入结束后帮助确保项目的持续能力。这一活动有时称作“集体培训”或“正规”培训班，自1978年以来由粮农组织关于培训活动的部际工作小组（IDWG）定期进行综合评述。现有的最新综合评述是有关1987年的情况，描述了这种培训活动的演变过程（根据所培训的人数和活动类型），这可以说明未来的趋势。

4.20 在1987年有将近400个正在执行的联合国开发计划署和信托基金项目举办了特别培训班作为它们在该年的工作计划的一部分。举办了总数约为1 150期的单独的培训班，涉及的参加者创下7.3万名的纪录（比1986年增加11%）。通过这些努力培训了大约1.45万名妇女

(占参加人数的20%，而1983年则不足10%)。集体培训常常与粮农组织有关机构建设的技术合作有联系，在这方面一系列的培训活动构成了项目活动的主要成分。与此同时，培训成分也经常被列为提高其他种类项目援助效率的必要补充成分。

4.21 实地项目培训活动大量集中在非洲和亚洲，这两个区域大约各占所举办的培训班总量的46%，其次是乡村发展专题(26%)，林业(13%)和渔业(7%)。在这些活动类别中，在本十年中乡村发展培训的增长值得特别注意(从1979年仅为5%的低水平上增长)。培训内容主要是涉及农业和乡村发展的社会经济问题，这明确地反映了前面提到的世界农村改革及乡村发展会议的影响。

4.22 关于所提供的培训种类，估计受训的7.3万人中约有一半是参加了正规的培训班，通常期限是10天到两周，由国际人员和国内人员授教。还有1.3万人参加了由项目举办的讲习班或研讨班，典型的为期4—5天其性质不够正规。最后约有2.4万名男女学员参加“田间”或“农民”示范日和特别示范活动，重点是关于使用畜力牵引、作物的投入物使用方法、栽树技术、鱼货保藏方法等。这类培训经常是围绕模范农场和示范田段组织的，其主要目的是要提高初级产品生产者的技能(这是1979年世界农村改革及乡村发展会议所强调的一个主题)，而且1988年接受这种方式的受训者中1/3是非洲的女农民，这是很有意义的。

4.23 和传统情况一样，参加培训班受训的很大一个比例是中级技术人员(研究、推广和信贷等方面的技术人员)，这些人在1988年占了1.2万名。对这些人的培训的一个重要方面就是着重培训他们掌握培训别人的技术(即师资培训)。因此，实地计划的培训活动就其范围而言可以起到增殖效应。确实如此，现在许多活动如“农民示范日”和愈来愈多的培训班工作都是由早先曾根据实地项目培训安排受过教育的国家人员进行的。

4.24 最近一种值得重视的趋势是由项目为专业级培训提供的培训班数量日益增多。特别是这类培训的对象已包括政府官员和经理、政策制定人员和其他决策人员——1988年总共约有1.1万人。这一趋势表明更加突出了有关规划和政策分析的实地项目，如第一章第三节指出的那样(这方面的一些培训班的情况在1988—89年《正常计划回顾》第11章第4节第3小节中已有描述)。

4.25 根据上述情况可以对未来趋势作出若干评论。首先，粮农组织的培训活动目前正在扩大，其参加者比以往任何时候都多。这一成就的取得部分是通过依靠国家人员，其中一些人本身已能胜任实地项目培训项下的这类任务。另一个情况是现代的教育和交流方法，例如利用录相技术，已便利扩大培训范围。其次受训人员的种类已转向基层的初级产品生产者，目前还包括数量创纪录的“专业”官员，经理和决策人员。目前还有大量的妇女在受训——不过考虑到她们在像非洲粮食作物生产中所起的主要作用，她们参加培训的范围似乎还要有较大的扩大。培训妇女来承担培训其他妇女的工作，似乎是这方面具有潜力的一个领域。最后如“乡村发展”

培训活动的增加和初级产品生产者和妇女受训者的有关增加所表明，发展工作中的社会经济问题是实地项目培训的一个重要特色——这是符合世界农村改革及乡村发展会议的原则的。

4.26 在看待这些结果和考虑未来趋势时，应当强调的是这些培训活动通常只是实地项目为实现其预期效果要筹集的各类总投入的一部分。第二章所提到的执行情况中的各类弱点对这种培训的效益会有影响——如果其他项目成分不能完成其预期职能则培训效益可能会被打折扣。虽说如此，实地活动目前所提供的培训的范围和数量在培训范围方面是令人瞩目的，在适应对所认识到的需求方面是切合实际的。完全有理由相信在粮农组织众多的专题领域中执行这种活动中的经验教训将继续有效地加强受援国粮食和农业发展方面的人力资源基础。

### 三、 国家人员和项目管理

4.27 虽然粮农组织广泛的培训活动的对象包括了发展中世界中的几万名男女学员，而直接负责粮农组织执行的技术合作项目的发展中国家的技术人员数量却很有限——这一活动也许与前面侧面提到的“新的方向”的原则直接有关。

#### 国家项目主任

4.28 虽然总是认为实地项目的全面指导和责任概属有关的受援国政府，但这项监管职能的行使情况差异很大，要视政府的能力和是否提供有关的政府人员，发挥积极作用的情况而定。虽然在较早的年份粮农组织筹集组织和支持国际上的项目投入的职责通常包括大多数（如果不说全部的话）项目活动（从规划到设计和全面执行活动），而现在许多国家已积累了有关的体制和专业经验，可使它们更深入地参与项目周期的各个阶段。

4.29 到60年代初期已经相当普遍的作法是粮农组织执行的实地项目都有国家的副经理和副主任，通常是政府或东道机构任命的官员，他们参加项目管理决策，与粮农组织任命的国际项目经理一道工作，以便作好准备可在项目结束时接管全部管理职责。随着这种经验的不断加强——在愈来愈多的情况下——管理职责逐渐从国际项目人员转交国家项目人员——最终导致任命国家项目主任，再由粮农组织任命的首席技术顾问提供咨询。

4.31 上述活动已使负责粮农组织执行的实地项目的全面直接管理的国家项目主任数量稳定增加。在本十年开始时就职的国家项目主任大约仅有100名，到1980年年中这一数字已增加到130名，到1986—87两年度中的任何时间都有大约170名。在本两年度期间，国家项目主任积极监管着300多个（通常是主要）实地项目——从而使这种模式成为粮农组织在所有主要专题领域中的合作活动的一个共同特色。

4.32 在项目中使国家项目主任在亚洲和拉丁美洲国家中是有非常深刻影响的，这种作法使得这些国家大大加强了在粮农组织各领域中的专业能力。然而这种作法正普遍运用于许多近东国家和愈来愈多的非洲国家，在这些国家的政府和东道机构里已有合格人员。

4.33 值得强调指出：在绝大多数情况下粮农组织项目的国家项目主任薪酬不用项目预算支付——而是根据与向项目提供一般对应服务的政府东道机构或机关签订的合同支付。在大约2/3的有关项目中，如前指出，国家项目主任直接由一名高级国际首席技术顾问协助，该顾问经常帮助协调粮农组织对项目的国际投入，包括通过在国际上采购的投入。

4.34 虽然大多数国家项目主任是专职进行项目活动的，仍有一些仅为兼职委派，而把日常执行活动的管理交给了首席技术顾问和其他国际人员。虽然在实践中采用了一种讲究实际的办法，使这种作法适应当前的情况和可能，但长期以来的趋势是国家项目主任更直接地参与所有项目活动——包括日常的业务活动。事实上，目前执行着大约65个国家项目主任指导的项目，粮农组织的投入主要是专家顾问访问和其他的定期支持。

4.35 在国家项目主任和首席技术顾问共同工作时，必需在项目规划阶段以一种明确的相互补充的方式规定各自的权限范围——同时要牢记国家项目主任必须与东道机构和政府保持联系的范围和性质。虽然在绝大多数情况下这种联系没有引起问题，事实上对项目工作确为一种积极的影响，但也有些场合下这些关系规定得太含混不清——这就导致产生了一些妨碍项目活动的误解。这些情况已使粮农组织，有关政府和资助伙伴注意到：需要在项目设计中分析和明确规定期待国家项目主任起到的作用——从全面负责日常工作到定期回顾和监督，但仍然将许多执行决定留待国际人员作出。这一特别问题与项目的机构建设的关系目前在粮农组织驻国家代表对项目建议的常规预先评估中已有明确的论述。

4.36 与上述情况有关的是因为国家项目主任不了解粮农组织的规则和程序，报告要求及粮农组织与其资助伙伴（此例中主要是联合国开发计划署）商定的在项目执行中的作法，所以产生了一些不可避免的制约因素。在这方面首席技术顾问和其他国际项目人员的咨询意见在很大程度上可能是有益的。然而还发现，在某些国家项目主任负责项目管理之前或在其任职期间向其提供项目程序方面的特别培训和情况介绍，也是非常有用的。为此，粮农组织已在上一个两年度里开始在总部为国家项目主任举办了一系列特别情况介绍/培训班，所需费用从各个项目预算中支付（取得了有关资助伙伴的同意，主要是联合国开发计划署）。

4.37 在本两年度里由各主要执行司在粮农组织总部组织了大约10次特别安排的情况介绍/培训研讨会，为期1—2周。参加者有120多名国家项目主任，他们都听取了有关粮农组织各有关方面的情况介绍及有关指导粮农组织项目活动的规则、原则和程序的情况介绍。这些会议也为国家项目主任提供了机会，以会见为他们的项目服务的技术、业务和行政人员。同样在这一方面，还在国家项目主任高度集中的国家里组织了特别研讨会/讨论会，目前许多国家项目

主任都参加主要研究项目活动的区域/分区域的讨论会。

### **国家项目专业人员**

4.38 与扩大利用国家项目主任相平行的，还有一种明显的增长（特别是在最近），即雇用有关国家人员作为粮农组织实地项目范围内的专家和顾问的国家项目专业人员。与国家项目主任不同，这些国家人员通常完全由项目资金支付薪酬——大多是通过短期服务合同的方式。

4.39 当这种作法越来越普遍并获得经验时，粮农组织实地项目中的国家项目专业人员的数量也激增了。在本十年开始时项目里雇用的这类专业人员仅有大约30人，这一数量迅速增加到1984—85年度为130人，到本两年度中任何时候都大大超过500人。以前征聘这类专业人员参加项目工作的作法主要集中在亚洲和拉丁美洲，但目前使用国家项目专业人员的作法在所有区域和粮农组织所有的主要计划项下都相当普遍了。为了促进这项活动，除了总部签订合同之外，已授权粮农组织驻某些国家的代表征聘国家项目专业人员担负实地活动的短期任务。

4.40 从其数量不断增长可证明，在粮农组织的实地业务活动中使用国家项目专业人员是有益的，这可从若干方面来看。首先他们所带来的技术经验及有关经验和专门知识可以加强项目活动在他們自己国家的针对性。其次，他们本身——与国际人员一道工作——可获取新的经验，然后在国际投入结束时可以用于其他领域。好些在粮农组织项目中工作过的国家项目专业人员后来成了国家项目主任，而另一些后来则将他们的技能应用到其他技术合作活动中——例如通过双边或者完全是国内来源资助的活动。最后，还有的情况是（对于项目中的某些专业任务来说，国内具备充分的人材上，使用国家项目专业人员可以更加灵活，比使用从国际上征聘的专家要省钱得多。

4.41 几乎毋庸置疑，在认为适当的领域，在本地征聘国家项目专业人员担负项目任务的作法将成为大部分实地计划的标准特色。这种作法加上使用愈来愈多的国家项目主任的作法，说明在粮农组织实地业务活动努力实现在国际援助中（如粮农组织提供的援助）充分利用受援国的能力的一项“新的方向”的重要目标方面已迈出了巨大的步伐。

### **努力实现由政府全面执行**

4.42 本《回顾》前几期已经报导，政府执行项目是体现了将“新的方向”原则最终应用于联合国技术合作活动。在这种情况下由政府的一个部、局、机构或其他单位接管职责，筹集实地计划的国际投入，管理投入和国内资源的共同使用以实现项目目标。

4.43 政府执行联合国开发计划署计划的观念和作法在最近联合国大会决议中、在联合国

开发计划署及其他联合国机构中被列为优先重点。粮农组织完全支持这一重点，这体现在刚才提到的利用国家人员的作法的种类有了进一步的增加。

4.44 由政府执行的一个必要条件是在政府内要有适当的管理、技术和行政能力来负责和执行有关的项目活动。在仅部分具备这种条件的地方（或许目前大多数情况是这样），这种模式仍可使用，但同时要得到国际机构对执行特定的项目成分的支持（如作为一个“合作机构”提供支持）或提供“特别”服务（即对有关项目的制定、审议和报告、评价等的指导）。

4.45 直到本两年度，政府实际正在执行的项目相对较少（全都是联合国开发计划署资助的），有关粮农组织技术领域的项目则更少。以前政府执行的项目往往包含较大的装备成分和转包合同成分。但这种局面目前已有相当明显的改变：粮农组织参与由政府执行的项目在1987年大约23个，截止1988年底这个数量将近增加一倍，达到45个。典型的情况是，这项工作需要通过粮农组织的专家顾问进行项目的某些技术方面的工作、一般性或高度专门化的支持；协助采购装备或报告情况以及类似的工作。在一些重要的项目中粮农组织也为已交给政府执行的项目进行规划、设计和制订工作。

4.46 这种项目数量和服务工作的增加也许会延续到下一个两年度里。实际上，1988年政府执行的项目约占联合国开发计划署全部指示性规划数额支出的12%，而新批准的这种模式的比例（按数值计算）已大大超过15%（据预测到1990年要超过20%）。当然实际上这种增加要以这种模式扩大使用所取得的经验为条件。这正是专门的技术机构如粮农组织要发挥关键职能之处。

4.47 正如所指出的那样，粮农组织和其他专门机构在政府执行项目的基本条件具备时支持这种执行起到重要的补充作用。这是因为这种模式并不意味着从完全由国际机构执行一下子就转到完全由国家执行，但在大多数情况下，这种转变是要求有关政府参加通常已由国际机构执行了一段时间的项目的作法和程序的合乎逻辑的延续。例如，有好几例，具有国家项目主任的粮农组织项目延长时已转变为完全由政府执行。因此在实际中国际机构执行与政府执行的区别必然会模糊不清，因为所涉及的过程是稳步加强政府在项目活动中的职能，直到直接负责大部分（如果不说是全部）活动。到这时候，粮农组织的作用与政府有关执行机构的作用相比就是补充性和辅助性的了。而且在某些情况下粮农组织根本不参与政府执行的粮食与农业领域方面的联合国开发计划署的项目，因为认为这些地方已具备充分的国家能力。

4.48 虽然上述理由说明在已经培养了粮农组织领域方面的足够合格人材的国家里应当稳步渐进、周密计划地转为由政府执行，但在实践中已产生了好些困难，阻碍了这一进程。

4.49 此类问题之一是对内容属技术性较强的粮农组织领域方面的项目应当何时和如何（几乎都是由联合国开发计划署）转交由国家执行。在这方面几乎所有各方都已认识到应当寻求粮农组织的咨询意见，以便在建立起必要的技术能力和组织机构的条件下顺利过渡到这种模



式。在某些情况下没有进行这种初期阶段的咨询活动，在执行时产生了严重的缺陷，在过晚的阶段才要求粮农组织发挥其支持作用，因而好些项目不得不重新交给国际机构执行。

4.50 与上述问题有关的一个情况是：由政府执行的项目设计必然不同于拟议由国际机构执行的同一项目的设计。因此最好要在全面设计和制定项目之前作出有关执行模式的决定，以便使政府的职责及职能和粮农组织的任何必要投入间的分界面能够在项目活动开始之前明确地加以详细规定并为双方理解。

4.51 在扩大使用政府执行模式过程中所碰到的上述困难和其他有关困难已被充分认识到，目前正在联合国机构间的论坛和联合国开发计划署的论坛里进行研究。这些论坛的审慎的审议及决议将有助于确保联合国系统的发展活动的这一最终目标在充分发挥粮农组织（和其他国际机构）积累的经验和知识的支持下得以实现，以最大限度地长期造福有关国家。

#### 四、 扩大使用发展中国家间技术合作的方式

4.52 如本《回顾》前几期重点介绍，及1984—85年度的《正常计划回顾》详细分析的那样，粮农组织在其实地活动中促进采用发展中国家间技术合作的方式，这已成为协助加强发展中国家在农业发展问题方面的集体自力更生的一种重要手段。这些努力在本两年度中有了进一步的发展；目前粮农组织已有各种各样的方法和手段在实地促进加强国家的技术能力，作法是通过催化行动促进发展中国家间的信息、经验和技術力量的流动。

4.53 粮农组织作为一个专门的技术组织的使命意味着它参与支持发展中国家间的合作的主要部分是在技术领域而非经济领域，不过有些活动既有技术合作内容又有经济合作内容。本文中提到的活动主要是属于发展中国家间技术合作性质的。

4.54 因为粮农组织实地项目促进的发展中国家间技术合作方式的性质和范围极其广泛，很难用准确的数字和数值来表示支持这些方式的实地项目援助。有些项目活动很明确是属于发展中国家间技术合作性质的（特别是在区域项目项下的），根据其他一些目标来看其他一些项目活动也可能部分反映了发展中国家间技术合作的原则。对发展中国家间技术合作的援助采取了许多形式，例如对属于发展中国家间技术合作性质的会议、讲习班、考察学习、研讨班和培训班的各种投入，与建立和经管发展中国家间技术合作网络有关的投入，及对评估和协调各国的能力和对发展中国家间技术合作的需求的援助。

4.55 值得注意的是，虽然通常在粮农组织的发展中国家间技术合作有关的活动中未加以

说明，但许多实地项目（国家的和区域的）都要求从一个发展中国家向另一个发展中国家转让专门知识、经验和技能。例如，如第一章（第四节）所指出的那样，将近50%的实地专家都来自其他发展中国家，而且项目中的许多考察学习和进修活动都相当于一个发展中国家与另一个发展中国家间的双边发展中国家间技术合作。在生态情况和社会经济情况类似的条件下，经验和专业知识极为相宜的农业、林业和渔业的许多领域中，项目中这种“双边发展中国家间技术合作”是很重要的。

4.56 结合粮农组织实地计划支持来促进区域和分区域的发展中国家间技术合作的一个主要手段是网络（见下面的进一步论述）。在1984年末期，上面提到的《正常计划回顾》中的评述已指出大约有44个联合国开发计划署和信托基金项目，价值5 100万美元（预算总额）为发展中国家间技术合作提供了直接支持。还指出有128个项目以某种方式参与了发展中国家间技术合作网络活动。最近对1987—88年期间的粗略调查表明大约139项实质性的发展中国家间技术合作活动得到了粮农组织实地项目项下的支持，与发展中国家间技术合作有关的费用为4 100万美元如下表4.1所示。

表 4.1

1987—88年实地项目对发展中国家间技术合作的支持的估计数

	技术合作计划	信托基金	联合国开发 计划署	总 计
所支持的发展中国家间 技术合作活动的数量	48	35	55	139
发展中国家间技术 合作的费用（百万美元）	5.2	13.6	22.4	41.2

4.57 据调查这全部努力当中约有80%（按价值计算）是“促进”性质的活动（即潜力调查，加强发展中国家间技术合作的机构，促进网络活动、会议、讨论会等），余下的20%是对正在“执行”的发展中国家间技术合作计划的“催化”支持。这后一类援助的主要形式是网络中既定工作计划中的定期合作，近年来已经增加，预计今后几年中的将获得的支持会达到总量的50%。

4.58 虽然上述数字仅指发展中国家间技术合作支持的实地计划成分，还是值得强调指出：粮农组织各技术司的种类众多的正常计划活动向发展中国家间技术合作活动和网络也提供

实地支持，尤其是粮农组织区域办事处在这方面一直特别积极——它们的活动估计有20—25%是致力于直接或间接有关发展中国家间技术合作的工作。

### 发展中国家间技术合作网络方式

4.59 实地计划支持发展中国家间技术合作方式的一种最主要手段是建立许多网络并为之提供服务，作为转让粮农组织所涉及的众多专题领域方面的经验和专业知识的总体基础。这种网络通常在区域和分区域范围组成，在拉丁美洲和亚洲特别突出。粮农组织的作用是为建立这种网络的组织提供最初的创办资金和咨询意见，并参加网络活动，为之提供服务，以求鼓励参加国政府和机构本身更大规模地投入技术力量和技术资源。

4.60 根据定义目前在粮农组织的四个区域中有将近60个正在活动的发展中国家间技术合作网络；还有大约30—40个其他将要建立的网络正处于各种不同的筹建阶段。正在活动的网络涉及到各种专题，如水稻和其他粮食作物的培育（包括园艺作物）、各种作物产品的加工和保藏、家畜生产卫生和遗传资源、各类研究、乡村综合发展、农业信贷和销售、发展规划、水产养殖、林业教育、薪材和其他各种专题。这些网络中有一些活动已有十年或十年以上。1988年在拉丁美洲和加勒比海地区约有20个发展中国家间网络在活动，在亚洲和太平洋地区有18个，在非洲和近东约有10个。

4.61 至于专题，这类网络的内容差异很明显，要视其目的和机构组成而定。有些早已建立的网络，特别是那些与粮农组织法定区域委员会及有关机构有联系的网络其性质相对比较正规——有定期的会议、报告甚至定期出版简讯。另一些网络是属于更专门性的（如建立了一个网络来解决诸如爆发虫害和疾病之类的紧迫问题）。在大部分情况下（如果不说是一切的话），网络联系着对有关具体专题感兴趣的有关国家机构。在这些联系中，所进行的基本活动包括：(1)会议、讲习班和研讨会；(2)交流专门知识、意见，有时交换材料（如有关改良种子方面）；(3)培训班。

4.62 粮农组织项目通过提供专家和顾问协助进行下列工作对这些网络和其他发展中国家间技术合作形式的活动作出贡献：选定和设计，组织和资助有关的讲习班和考察学习；安排和资助特别培训班，和致力支持参加网络的国家机构（包括主要的东道机构，有时是机构建设的特别项目援助的受援对象）。

4.63 与这些网络——粮农组织进行此类有关发展中国家间技术合作工作的主要联络渠道——共同工作的经历表明这些网络差异很大，虽然许多网络已经牢固建立并在很大程度上达到独立维持。这一经历目前正是粮农组织监测发展中国家间技术合作的专门单位进行系统调查的题目，这种调查以各区域办事处正在进行的标准分析为基础。虽然进行这种调查的素材仍从各

区域办事处不断收到，但已产生好些初步调查结果。

4.64 一项结果是所需要的外部财政和专家人员的支持比最初可能预见的显然要多得多。看起来这种情况部分是产生于严重的预算（和外汇）短缺，这是目前许多发展中国家的普遍特点。特别是在非洲，也在其他地区，这种情况意味着许多网络活动要依赖正在寻求的外部资金来支付诸如空中旅行之类的国际费用（亚洲有关畜牧网络的一个明显的例子是，建立了一项特别的当地货币基金来帮助尽量减少这类困难）。

4.65 因此，粮农组织仅仅拨出首批促进性“创办资金”常常已不足以用来开创已明确选定，且很有成功希望的发展中国家间技术合作式的活动，这类活动之后成为独立维持的活动。相反，经常需要在今后不断调拨粮农组织的投入（虽然与网络整个活动相比数量仍然较小），用以鼓励和促进信息的流动和专家的交流，这两项活动通常是一个网络存在的理由。在这方面，许多更成功的网络已经吸引了双边和其他的外部有效支持，有些网络通过为粮农组织/联合国开发计划署和信托基金项目补充性活动创造条件和打下基础，加强了自己的活动。

4.66 调查的另一项初步结果似乎是：鉴于发展中国家间技术合作网络的活动情况差异极大，目前应当适当注意或是调整和复兴（如果可能的话）或是取消那些未能吸引为其独立维持发展所需的关注和兴趣的网络；从而将粮农组织的投入集中到已显示出可产生成果的明显证据（或至少具有明显潜力）的那些网络。在这种情况下，促进性活动的规模，如上述表中所提到的那样，要继续缩减，以增加已成果建立的网络中的“催化性”支持活动的数量。

4.67 自本十年开始以来，发展中国家间技术合作活动（主要是通过网络组织的）已迅速扩大。总的来说，网络活动已证明是一项很有价值的投资，可将粮农组织实地项目项下的大量援助用来鼓励国家间在许多技术领域中交换信息和经验，从而提高机构和人员的能力以促进农业发展。

4.68 同时网络已日益与粮农组织本身提供了一个有益的集中的基础，以在分区域和区域范围内解决某些问题，规划技术合作计划项下的有关补充性援助，或提供预算外资金。不用怀疑，有关发展中国家间技术合作的实地项目将继续增加，网络模式会进一步完善和扩大，这是因为在这一领域和其他领域一样，发展中国家本身在有关粮农组织的技术合作活动中已起到了主导作用。

## 五、 世界农村改革及乡村发展会议后续活动的问题：与当地非政府组织的相互协作和更突出妇女的作用

4.69 粮农组织主办的世界农村改革及乡村发展会议已过去了十年，会议制订的原则强调乡村发展的目标必须是提高乡村人民各个阶层的生活质量。会议及其许多决议推动了对粮农组

织当时的主要实地计划的内容和模式进行了彻底的检查和批判性的分析。这就导致了（在以后的好些年中）一种更为集中的方向，即努力满足小农的需求，满足全体乡村穷人的需求，经常是通过所谓的突出基层的方式来促进发展。在这种情况下重点还放在提高妇女的地位和促进她们在农业发展中的作用上。

4.70 这样世界农村改革及乡村发展会议后续行动就使粮农组织的许多主要实地活动的重点产生了质量的变化，这一情况恰好说明了目前实地活动的好些特色。在所有各类作物和家畜生产及改良活动中，目前明显的重点是要满足小农小生产者的需求。目前的林业实地活动包括众多的村社和社会林业活动的成分，在渔业方面有一种明显的趋势，要努力争取改善手工捕捞的渔民和分散的渔业村社的境况。在许多情况下大规模的多学科的乡村和地区开发项目动解决中类繁多的影响乡村穷人的问题。很难（如果不说是不可能的）准确衡量根据世界农村改革及乡村发展会议原则所提出的这些调整的程度，但只要回顾一下粮农组织实地项目的当前宗旨和目标受益对象，与70年代相比，就会看出这方面的明显可以感觉出来的差异。

4.71 与这种方向调整同时产生的一种必然活动就是更加强调与当地非政府组织的合作和协调，以求确保基层在实地活动中的主动行动和参与行动。免于饥饿运动/开发行动机构在这一领域的主要活动在第一章（第一节）中已经提到。该机构近几年来特别积极地促进涉及到非洲当地非政府组织的小规模计划，该机构在非洲为基层团体主办培训，并使他们的需求适应非政府组织捐助者提供的资金。

4.72 除了这一非常突出的活动和有时从中获得的教训之外，还有愈来愈多的粮农组织主流的技术援助项目正与当地非政府组织和其他乡村团体的工作相互协作，这些组织可以将项目活动与目标受益者的需求联系起来，可以作为将项目活动所产生的改进的技术、方法和作法传播给村庄和（或）小农小生产者的渠道。在这种情况下，这些当地团体的人员还可以受到粮农组织项目项下的培训，例如为了准备和执行小规模乡村或村社发展计划。在这方面值得一提的是受雇于人事实地项目活动的好些国家专家和顾问都是当地的非政府组织的人员。

4.73 除了将某些活动与当地非政府组织和乡村团体的基层工作联系起来的直接优点之外，还认为这一活动对持续保持项目在有关地区的影响也是有利的（如果说不是必不可少的话）。因此在项目执行的若干年中，当地发展组织及其人员的经验和专门知识都有改进和提高，一旦粮农组织的国际投入撤走之后，这些组织和人员那时就更有能力继续维持。

4.74 应当指出：有些实地项目与较大的区域和国际上的非政府组织的基层工作也有密切联系，这些组织在该地区可能有相关的计划和相对长期的常驻人员和志愿人员，他们可以通过对其所在组织的努力和某些项目活动进行协调从而使这些项目活动得到加强。

4.75 这些各种类型的非政府组织及其在基层一级的有关协作的例子可以在粮农组织所有的主要专题领域中找到。好些例子在本《回顾》的前几期中已有举例。在本两年度中特别重要

的是更明确地考虑非政府组织在项目选定和设计阶段就参加项目活动。曾要求粮农组织驻国家代表在其1988年度国家报告中要有专门一节论述非政府组织状况与粮食和农业发展工作的关系（这种资料目前正在处理，不久将可以印发），还提醒他们要对非政府组织未来参加对新项目建议进行标准预见评估工作作出估价。新的联合国开发计划署项目文件编排规格要求中对非政府组织参与的可能性也已有明确要求，该规格要求正用于大多数信托基金建议。

4.76 突出基层作用的方式是寻求促进妇女在发展工作中的作用的实地活动的一个共同特色。在大多数这种活动中，项目工作以某种方式与当地的妇女团体和非政府组织发生联系，在培训、提供投入、信贷、销售和食品加工的咨询和援助等方面进行合作。这是部分因为这些领域中的官方援助渠道通常没有把乡村妇女作为专门的受益对象（这也是好些实地活动正设法直接解决的一个问题）。

4.77 如同本《回顾》1986—87年版和《正常计划回顾》1984—85年版中许多例子已指出的那样，粮农组织实地计划中妇女参与发展的主题的出现率自本十年开始以来就一直在增加；妇女参与发展目前已是粮农组织技术合作的好些领域中的项目的一个特色。专门设计来促进妇女参与发展的实地项目的数量，已从1985年只有22个项目、价值1 100万美元（预算总额）增加到1987年初的32个项目、价值大约1 500万美元。截止1989年年中，正在执行的此类项目超过了55个，预算总额约为2 600万美元。

4.78 除了专门促进妇女参与发展的重点项目的增长之外，在其他较大规模、通常也是多学科的项目中的妇女参与发展成分的出现率也继续在增加。虽然在粮农组织的项目活动总量中还无法准确算出这一成分的活动量（不过打算按妇女参与的百分比对项目进行编号，不久即可进行这项工作），但可以设想，据记录各妇女参与发展项目的有关活动按美元值计算至少相当于2 600万美元。

4.79 在作物发展领域，涉及到基本主粮，特别是非洲的块根作物的地方经常要考虑妇女参与发展问题。妇女的作用在若干正在执行的蔬菜生产和改良计划中亦很突出。至于畜牧业，一些奶类发展和培训单位正在与非洲、拉丁美洲和加勒比海地区的妇女团体直接合作。

4.80 妇女的作用在非洲和加勒比海地区的许多销售和信贷项目中也很突出，妇女是非洲和近东食品加工项目、5个正在执行的养蜂项目及6个蚕丝生产项目的主要受益对象。妇女参与发展是好些灌溉发展活动和旨在改进肥料使用的项目（特别是在非洲的项目）的一种特色。

4.81 在林业活动方面，妇女参与发展的作用在有关薪材和森林创收活动方面非常惹人注目，在渔业项目中侧重妇女的成分主要是有关鱼品处理、加工和销售——在好些情况下与专为妇女服务的信贷计划有关。

4.82 虽然上述活动说明在突出妇女在粮食和农业发展的作用的实地计划重点近年来已大为加强，但已广泛认识到在粮农组织的技术援助工作中充分考虑妇女问题的潜力还大有余地。

同样在项目的设计阶段需要对此给予特别重视，新的项目文件编排规格要求现已对此作了明确说明。此外，这方面的特别指导方针和核查表正在接近最后完成，以供项目计划制订小组和项目设计特别小组使用（以及供有妇女参与发展成分的项目执行、监测和评价活动中使用）。通过这些和其他手段妇女在农业发展中的作用可望成为今后岁月中粮农组织实地活动中的一个突出特色。

统计附录



一 览 表

- 表1 粮农组织实地计划每年开支
- 表2 粮农组织实地项目的区域分布
  - (a) 项目数量
  - (b) 拨款总额
- 表3 粮农组织的国家项目按国家发展水平归类的分布情况
- 表4 粮农组织/开发计划署每年项目支出额：按主要支出项目开列
- 表5 已批准等待资金的投资中心援助项目
- 表6 已批准的技术合作计划项目：按区域和类别开列
- 表7 发展中国家能力利用情况：项目投入

表 1 粮农组织实地计划每年开支 (百万美元, 按计划类别开列)

实地计划	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
1 粮农组织/开发计划署计划	69.9	119.7	167.1	182.5	141.1	116.5	109.2	115.9	128.8	128.4	155.0	180
2 信托基金技术援助												
粮农组织/政府计划	1.5	11.2	32.6	38.9	44.4	43.8	56.8	65.4	73.0	72.5	74.6	
准专业官员计划	3.3	9.7	14.5	14.6	13.0	12.6	13.7	13.2	12.9	13.2	16.5	
近基合作计划	-	-	4.8	3.3	3.0	1.3	0.7	0.9	0.8	0.9	0.6	
单边信托基金	1.0	3.5	10.9	13.8	24.5	33.5	38.2	42.1	34.7	29.6	31.2	
防止粮食损失计划特别项目	-	-	3.6	4.0	2.7	1.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	
免于饥饿运动/开发行动	2.3	2.7	1.6	1.7	1.0	1.1	1.0	1.1	0.9	1.3	1.2	
联合国人口基金活动	-	1.9	3.5	2.3	1.9	0.9	1.7	2.1	1.3	2.0	2.5	
联合国环境规划署	-	0.6	1.3	0.8	0.9	1.9	0.8	0.9	0.6	0.8	0.9	
联合国其他组织	1.5	0.4	1.7	2.9	3.1	4.7	10.5	9.4	7.1	6.7	7.8	
特别救济行动	-	14.3	14.7	30.4	15.5	12.2	5.3	4.0	4.1	4.7	4.4	
国际肥料供应计划	-	53.8	3.3	2.2	3.8	0.1	3.2	1.5	1.6	0.8	1.3	
蝗虫防治紧急行动中心	-	-	-	-	-	-	-	-	7.0	7.4	9.2	
杂项信托基金	0.4	2.1	6.4	5.2	5.9	6.7	7.2	6.4	6.6	7.4	8.6	
小计	10.0	100.2	98.9	120.1	119.7	120.3	139.6	147.6	151.2	147.9	159.6	155
实地计划预算外经费总额	79.9	219.9	266.0	302.6	260.8	236.8	248.8	263.5	280.0	276.3	314.6	
3 技术合作计划	-	-	13.8	15.4	17.4	22.8	20.5	27.5	35.1	37.2	26.9	28
实地计划总额	79.9	219.9	279.8	318.0	278.2	259.6	269.3	291.0	315.1	313.5	341.5	363
杂项支持费用												
4 开发计划署	8.9	16.9	22.6	25.0	19.8	16.0	15.1	16.0	17.9	18.7	20.2	
5 信托基金	1.2	3.7	8.0	9.1	9.9	10.4	12.3	13.7	14.1	14.1	15.4	
6 世界粮食计划署	1.0	2.4	6.2	5.9	6.5	6.8	7.3	7.9	7.1	8.2	8.1	
7 各投资银行/基金会的数额	1.4	3.8	7.5	8.7	8.4	8.2	9.0	8.2	9.9	9.7	10.5	
杂项支持费用总额	12.5	26.8	44.3	48.7	44.6	41.4	43.7	45.8	49.0	50.7	54.2	
总计	92.4	246.7	324.1	366.7	322.8	301.0	313.0	336.8	364.1	364.2	395.8	
* 估计数。												

表2 粮农组织实地项目的区域分布 (截至1988年年底为止)

区域	计划	预算外经费来源			技术合作计划	合计
		开发计划署	信托基金	小计		
非洲		364	492	856	217	1,073
亚洲		315	146	461	141	602
拉美		90	78	168	132	300
近东		118	115	233	72	305
欧洲		38	16	54	14	68
区域间和全球		8	137	145	-	145
合计		933	984	1,917	576	2,493

(a) 项目数量

(b) 拨款总额 (百万美元)

	开发计划署	信托基金	小计	技术合作计划	合计
非洲	379	410	789	24	813
亚太	314	124	438	16	454
拉美	48	67	115	12	127
东亚	80	230	310	7	317
欧洲	11	17	28	1	29
区域间和全球	9	373	382	-	382
合计	841	1,221	2,062	60	2,122



表4 粮农组织/开发计划署每年项目支出额：按主要支出项目开列

支出项目	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
项目人事费	87.6	62.1	75.3	64.6	68.7	62.9	66.0	57.0	70.3	54.6	68.8	53.6	78.3	50.5
分包合同	3.8	2.7	2.8	2.4	2.8	2.6	2.8	2.4	5.6	4.3	4.0	3.1	2.5	1.6
培训	12.7	9.0	10.7	9.2	12.1	11.1	12.2	10.5	14.2	11.0	14.1	11.0	19.9	12.8
设备	30.0	21.2	21.9	18.8	19.5	17.8	27.6	23.8	31.5	24.5	32.7	25.5	43.5	28.1
杂项	7.0	5.0	5.8	5.0	6.1	5.6	7.3	6.3	7.2	5.6	8.8	6.8	10.8	7.0
合计	141.1	100.0	116.5	100.0	109.2	100.0	115.9	100.0	128.8	100.0	128.4	100.0	155.0	100.0

表5 已批准等待资金的投资中心援助项目

年 份	项 目 数							合 计
	世界银行 基金会	非 洲 开发银行	美 洲 开发银行	亚 洲 开发银行	联合国基本 开发基金	粮农组织/ 银行家计划	其 他 <sup>1</sup> 合作提供 资 金	
1983	20	9	6	2	-	2	-	39
1984	21	5	6	4	-	1	-	41
1985	20	8	7	1	3	2	7	48
1986	16	8	7	5	-	1	3	40
1987	14	10	6	1	6	1	1	41
1988	19	12	3	-	5	1	4	44
货 款 总 额 (百万美元)								
1983	860	83	60	34	-	11	-	97
1984	628	24	89	255	-	2	25	1,146
1985	568	48	111	5	5	1	29	1,031
1986	1,095	61	121	308	-	1	19	1,674
1987	464	95	85	14	11	2	4	899
1988	519	146	28	-	11	- 2/	118	203
投 资 总 额 <sup>2</sup> (百万美元)								
1983	1,775	161	77	41	-	14	-	2,067
1984	1,653	74	117	416	-	3	32	2,306
1985	1,189	336	206	6	9	34	67	1,847
1986	2,191	123	185	446	-	2	37	2,985
1987	914	184	123	22	15	5	10	1,335
1988	1,222	272	32	-	14	10	119	1,669

1 阿拉伯基金会、共同经济援助机构、联合国开发基金、双边开发基金、发展基金、难民事务高级专员办事处信托基金、全由当地来源提供投资。  
2 投资总额，包括政府投资。  
3 注意，由于四舍五入，合计款可能与实际不符。

表6 已批准的技术合作计划的项目：按区域和类别开列  
(1976—1988年的累计数)

区域	培训		紧急援助		咨询服务		投资筹备		支持发展		项目制定工作组		技术合作计划		合计		
	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	项目数	千美元	百分比
非洲	498	40,600	222	27,550	328	21,715	240	15,383	87	5,195	174	7,665	7	775	1,562	118,883	40
亚太	352	31,165	100	11,096	232	16,243	85	6,441	65	4,242	56	1,955	13	1,097	903	72,239	24
近东	139	10,922	89	11,669	155	8,937	60	4,400	42	3,193	46	1,990	6	705	537	41,816	14
拉美	190	8,467	156	17,226	278	19,909	112	7,807	24	1,518	85	4,185	10	993	855	60,105	20
欧洲	45	2,539	7	576	29	1,095	6	333	4	142	4	46	2	231	27	4,962	2
合计	1,224	23,693	580	68,117	1,022	67,899	503	34,364	222	14,290	365	15,841	38	3,801	3,954	298,005	100
占总数的百分比	31	23	23	12	5	5	5	1									



表7 发展中国家能力利用情况：项目投入  
(开发计划署、信托基金、技术合作计划)

按年份列出的成份		粮农组织 合 计	其中发展中国家占	
1 在任专家 <sup>1</sup>	1980	1,861	789	42%
	1981	1,860	826	44%
	1982	1,636	746	46%
	1983	1,625	710	44%
	1984	1,587	711	45%
	1985	1,625	766	47%
	1986	1,556	690	44%
	1987	1,443	656	45%
	1988	1,352	636	47%
2 提出的候选人 <sup>2</sup>	1980	732	351	48%
	1981	618	278	45%
	1982	665	339	51%
	1983	491	243	49%
	1984	639	331	52%
	1985	470	266	57%
	1986	478	225	47%
	1987	585	300	51%
	1988	516	279	54%
3 提供的进修金名額 <sup>3</sup>	1980	841	277	33%
	1981	994	396	40%
	1982	889	322	36%
	1983	874	349	40%
	1984	930	407	44%
	1985	1,149	441	38%
	1986	1,130	471	42%
	1987	902	356	39%
	1988	1,046	490	47%
4 已签合同额(千美元)	1980	18,794	10,227	54%
	1981	17,583	9,867	56%
	1982	18,599	4,573	25%
	1983	19,644	6,095	31%
	1984	25,757	13,240	51%
	1985	23,354	13,350	57%
	1986	13,063	4,321	33%
	1987	15,461	4,148	27%
	1988	29,585	3,969	13%
5 设备订购(千美元)	1980	57,773	14,665	25%
	1981	79,072	21,567	27%
	1982	48,783	8,069	17%
	1983	49,777	10,255	21%
	1984	51,083	10,050	20%
	1985	55,370	8,886	16%
	1986	69,899	10,743	15%
	1987	59,499	8,922	15%
	1988	77,499	9,716	13%

1 包括顾问，但不包括准专业官员。

2 不包括顾问和准专业官员。

3 数字并不反映某一年中实际提供的进修金名額，而是反映了该年度中进修金学者所到国家的累计数(这个数字比进修金名額大)，可以认为这个数字能更恰当地说明粮农组织利用发展中国家能力的情况。

# 缩 写 目 录

## 缩 写 表

AFDB	非洲开发银行
AGFUND	联合国发展组织阿拉伯湾计划
APQ	准专业官员
ARPA	非洲农业复行计划
AsDB	亚洲开发银行
CCSQ (OPS)	实质问题磋商委员会 (业务活动)
CP	粮农组织 / 世界银行合作计划
CTA	首席技术顾问
ECLO	紧急治蝗行动中心
ECOSOC	经济及社会理事会
EEC	欧洲经济共同体
EPTA	扩大的技术援助计划
FAQR	粮农组织代表
FBP	粮农组织银行家计划
FFHC/AD	免于饥饿运动 / 开发行动
GCP	政府合作计划
GNP	国民总产值
IAEA	国际原子能机构
IC	投资中心
ICB	国际竞争投标
IDA	国际开发协会
IDB	美洲间开发银行
IDWGT	培训问题部际工作组
IFAD	国际农业发展基金会
IFC	国际金融公司
IPF	指示性规划数额
ISP	投资支持计划
LDC	最不发达国家
NGO	非政府组织

NPD	国家项目主任
NPP	国家项目专业人员
OPE	项目执行办事处, 联合国开发计划署
OSRO	特别救济行动办公室
PFL	防止粮食损失计划
PRODOC	项目文件
PWB	工作计划和预算
SC	服务合同
SNPA	新的实质性行动计划
SSA	特别服务协定
TA	技术援助
TCDC	发展中国家间技术合作
TCP	技术合作计划
TF	信托基金
TFAP	热带林业行动计划
UNCDF	联合国资本发展基金
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNEO	联合国紧急行动基金
UNIDO	联合国工业发展组织
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNPAAERD	联合国非洲经济恢复和发展行动计划
UNSO	联合国苏丹-萨赫勒办公室
USAID	国际开发机构
UTF	单边信托基金
WB	世界银行
WCARRD	世界农村改革及乡村发展会议
WFP	世界粮食计划署



