JIU/REP/89/2

联合国系统在非洲三个最不发达国家（布基纳法索、布隆迪、坦桑尼亚联合共和国）的农村发展活动评价

藤厦拉·卡邦戈
西格弗里德·舒姆
编写

联合检查组

日内瓦
1989年

JIU/REP/89/2
Geneva March 1989

联合国系统在非洲三个最不发达国家（布基纳法索、布隆迪、坦桑尼亚联合共和国）的农村发展活动评价

藤厦拉·卡邦戈
西格弗里德·舒姆
编写

目　录

	段　次	页　次
一、导言	1 - 7	1
二、分析：项目格局、成绩与制约因素	8 - 76	3
1．项目样本	8 - 14	3
2．分析方法	15 - 17	5
3．项目规划与设计	18 - 29	6
4．执行情况	30 - 42	9
5．目标的实现和作用	43 - 55	13
6．审查和评价	56 - 61	17
7．其他一般调查结果和所涉及问题	62 - 76	19
三、贫困与农村发展：项目援助的效益	77 - 108	25
1．问题	77 - 87	25
2．项目及其背景	88 - 92	28
3．项目和基层生活条件的改善	93 - 96	30
4．未来的可能发展方向	97 - 108	31
四、结论与建议	109 - 114	37
1．结论	109 - 114	37
2．建议		39

一、导言

1．自60年代初以来，农村发展活动一直是联合国系统所关心的一个重要问题。 1974年起，行政协调委员会（行政协调会）就已通过行政协调会农村发展特别工作组，为制订更协调和更有效的农村发展援助方案作了努力。 特别工作组于1976年举行了有联合国所有有关组织参加的第一次会议。 在这次会议上，特别工作组特别注意了为减轻农村的贫困，在国家一级协调工作的重要性。经1979年的大会第34/14 号决议批准的农业改革和农村发展世界大会（农改和农发会议）通过的原则宣言和行动纲领，是联合国系统有关农村发展的主要政策方针之一。上述决议呼吁联合国系统在为农村居民谋福利的多种多样活动中，向各国政府提供援助。

2．不同的组织对农村发展有不同的定义。 例如，行政协调会特别工作组商定的定义是“针对贫困问题的农村发展活动是旨在使农村居民中处于相对不利地位的阶层受益的活动”。 开发计划署在其1979年6月题为“农村发展”的第2号评价研究报告中给农村发展下的定义是，为了实现根据有关居民的能力和需要而制订的一系列共同的发展目标、涉及农业社会的改造的一种社会经济变革过程”。在本报告中，“农村发展活动”指的是联合国系统资助的那些活动，其目的是满足所有农村居民的需要或满足其中最贫穷阶层—— 无地的劳动者、佃农、小土地所有者和农村无业者以及作为特别目标的妇女和青年—— 的具体基本需要。 广泛而言，这类基层活动包括与灌溉、援助小农与合作社和为其贷款、畜牧和林业发展、卫生、改善营养、基础教育和基本保健等有关的项目。

3．本报告试图评价联合国系统农村发展活动的作用和一致性，目的在于提高其效益。 为了便于研究而缩小了范围，选定了非洲三个最不发达国家：布基纳法索、布隆迪和坦桑尼亚联合共和国，这三个国家在一定程度上代表了三种不同的文化、语言和地理区域。 根据开发计划署和参与农村发展的专门机构所提供的资料和文件，认为这三个国家正在进行和已经结束的农村发展活动既有足够的数目，也

有适当的组合。 在初步分析之后，确订了由联合国系统某些组织执行的２５个项目的样本。 本报告的结论是以对２５个样本项目进行室内研究和现场调查所作的通过详细分析为依据的（见第二章）。 在附件一中对２５个项目逐一作了简短概述。 另外，本报告还试图对农村发展“项目办法”的机制和局限性提出一些一般性的见解（第三章）。 第四章叙述了研究报告的结论和建议。

4．联合国系统动用了大量的人力物力用以改善第三世界农村地区生活贫困的亿万人民的日常生活。 尽管在过去２５年中不断提供了这种援助，公布了很多评价和其他研究报告，但关于联合国系统农村发展项目在基层的总效益的扎实材料却很少。 早在１９７７年，农改和农发会议就已认识到必须重视“农村发展所需要的机构改革以调动人民和确保他们的有效参与”。 １０余年之后，人们普遍感到，在这个领域，联合国系统援助的作用及其效益是不能令人满意的。

5．促使检查员们进行这项研究的原因是，他们觉得，在谁是联合国系统资助的农村发展项目的真正受益者这个问题上有些混乱和捉摸不定。 因此，本报告试图判断联合国系统的活动对农村居民中的最贫困阶层产生了多大影响，他们在多大程度上真正参与了有关活动以及确保这些活动产生长期效果。 大家将看到，情况是相当复杂的，在第四章中为改善和改变联合国系统各执行机构的传统作法提出了一些建议。 这些建议应当被看作联检组对正在进行的有关联合国系统开发性业务活动的作用和效益问题的辩论所表示的意见。

6．尽管有些明显的缺点，但检查员们相信，联合国仍然可以作出很大贡献。其援助具有没有附加条件的相对优点。 如能进行适当安排，它的潜力仍然是很大的。

7．没有联合国系统各组织总部、所访问的各国的首都、最后但并非不重要的作为农村发展实际发生地点的各村庄的项目现场，大量人士的协助和耐心说明，本研究报告是不可能编写出来的。 在各级都进行了有价值的讨论，包括和受益者或其代表进行的最令人鼓舞的现场讨论。 在此，对有关各方所作出的努力与合作，表示感谢。

二、分析：项目格局、成绩与制约因素

1．样本

8．要采访和估价的项目样本的组成，经历了几个阶段。 在对参与农村发展活动的主要组织（开发计划署、儿童基金会、粮食计划署、粮农组织、劳工组织）进行访问之后，收集了一些基本资料，在此基础上选定了三个非洲最不发达国家。所采用的主要标准是，具备足够数量、并有各种组合的、已完成和正在进行的农村发展项目，包括每个国家的综合农村发展项目。 所确定的国家是布基纳法索、布隆迪和坦桑尼亚，收集和分析了早至1975年以来所有农村发展项目的基本资料。在作了进一步分析以及和有关组织协商之后，组成了一个按层次分列的由大约40个项目组成的临时样本，并试图从其中得出一个根据执行机构、资金来源、项目规模、延续时间等确定的具有代表性的项目组合。 特别注意了其中要包括已经做过评价的“老”项目，并注意到将太新的项目排除在外。 但这有时难以做到。

9．在进一步研究了各组织提供的主要项目文件之后，为了更便于进行现场采访，由于后勤或实际原因，不得不削减样本。 另外，还在现场取消了2－3个项目，因为感到这些不是“真正的”农村发展项目或因为其农村发展作用过于间接(例如，一个农村发展培训所）。

10．因此，作为分析依据的样本具有下列特点：

国别	粮农组织	劳工组织	粮食计划署	儿童基金会	工发组织	教科文组织	合计
布基纳法索	2	2	1	1	1		7
布隆迪	4	1	1	1		1	8
坦桑尼亚	6	1	1	1	1		10
项目总数	12	4	3	3	2	1	25

从技术上来说，样本所包括的“项目”超过２５个，因为(a)项目顺序（例如：第一阶段、第二阶段）被看作一个项目，(b)项目集合（例如，包括各组成部分的一个总项目）也被看作一个项目。[1]

11．按项目规模分类的细目（包括所有阶段和资金的结合）：

少于２０万美元＝４

２０万至１００万美元＝２

１００万至３００万美元＝８

３００万美元以上＝１１（包括预算总额超过１千万美元的３个项目和４千２百万美元的１个项目）

12．资金来源：开发计划署 6

信托基金 4

多边来源（即开发计划署＋信托基金） 7

儿童基金会 3

粮食计划署 3

经常预算资金 2

13．项目周期：８个项目进行了（或者如果仍在进行，预定将进行）不到３年。１７个项目超过３年。 有些项目（９个项目分两个阶段，一个项目分３个阶段）分２个阶段甚至３个阶段，进行时间相当长。 在联检组进行分析期间，有８个项目已经完成，１７个项目正在进行。 其中多数是“老”项目（即自开始执行以来已经历了足够的时间或阶段，和（或）已经编写了正式评价报告）可进行有意义的估价。 ３个项目刚进行了１年或１８个月，因此，要对其执行情况作出全面估价还为时过早。

---

[1] 详见本报告附件一中的项目概要。

14．作用类别：绝大多数项目的主要作用是“直接支助”（２０个），然后是“机构建设”（５个）。 这并不奇怪。 属于第２类作用的，首先是机构建设（８个），然后是直接支助（４个），直接培训（４个）和试验性项目（２个）。“直接支助”一词事实上包括了从涉及数以百计劳动者的大型劳动集约项目和为工作提供食物方案到受益者只是少数人的对一二个村庄或合作组织给予小型援助的各种项目。

2．分析方法

15．在现场采访之前，对有关２５个项目的文件作了彻底分析，拟订了一个标准项目资料单和一个面谈时使用的公开问题单。 对３个国家的访问是由３个小组（１名检查员和１名研究员）于１９８７年７月（布基纳法索），１９８８年２月至３月（布隆迪）和１９８８年３月（坦桑尼亚）分别进行的。 在每个国家都花了２－３周的时间，收集和审查了补充资料，采访了项目现场和有关各部，与政府官员、联合国系统代表、专家、对口人员、受益者（可能时）以及其他多边和双边捐助国官员对项目和较一般性的问题进行了讨论。 总共进行了一百次以上的面谈。

16．在研究的最后阶段，对所收集的材料进行了整理和分析。 利用一个标准表格对每个项目从大约４００个设计、执行、监督和审查和影响因素方面进行了估价。 经过估价确定了各项目的成功情况和制约因素。

17．对随后结果的解释应当谨慎。 由于样本中项目的多样性，对项目估价的实际可比性有些问题。 各个项目在规模、范围、复杂性、战略、受益者和周期方面都有很大不同。 将１个成功的、单一目标的、耗资２０万美元周期为１年的小项目和一个综合性、多目标、多边资助、耗资４千万美元、周期为１０年、遇到许多问题的农村发展方案进行比较，可能是完全不恰当的。 另外，往往得不到基本的分析依据，有些依据则是不充分或相互矛盾的。 由于技术合作的重点、概念、形式以及联合国系统各组织报告方式的不同，所使用的术语有时也各不相同。 对分析依据的估量和分析，当然是一个判断问题，自然必须考虑到观察者的偏颇或主

观倾向。 尽管有这些局限，检查员们还是认为，下列情况作为一般调查结果而不是精确的统计分析可使人们对联合国系统农村发展活动的成绩和制约因素有一个大概了解。 所发现的某些规划、执行和作用问题的反复出现值得注意，它指出了需要注意的方面，甚至指出了联合国系统在针对基层的活动方面需要重新评价其作用的领域。

3．项目规划与设计

18．总的来说，联检组样本中的２５个项目的基本概念和设计在制订时看来是“尚属”不错的。 只有５个项目的设计被认为是“差”的；大约一半项目被认为是“中等”的；７个项目的设计被认为是“好”的。[1] 开发计划署资助的项目看来比信托基金项目（在多数情况下，项目文件属于不太详细的合同）获得的评价更高。更近一些时期的项目看来也由于联合国系统为使项目文件标准化作了努力而得到相当大好处。

19．导致拟订项目文件的情况很难估价。 在正式情况下，关于项目的原始建议总是由接受国政府提出，但在非正式情况下，主要推动者也可能是总部或现场的执行机构（14例）或是二者结合（１０例）——致使项目的起源难以确定。 没有证据表明，任何项目是应当地或基层的直接受益者的要求而开办的。 但是，有证据表明，７个项目在开始之前与受益者进行了协商或通知了受益者。 有些案例（儿童基金会在坦桑尼亚和劳工组织在布基纳法索的项目）在协商方面看来更进了一步，地区和地方当局充分参与了计划，村庄一级的受益者也在某种程度上参与了这一工作。 但这些只是例外，证明了一条规律：联合国系统的农村发展活动基本上是“从上至下的”活动，在计划阶段，受益者的意见不是被忽略就是很难探明，这是因为

[1] 和联检组关于在斯里兰卡技术合作活动的报告中的调查结果（２５％“好”，４０％“中等”，３５％“差”）相比，似乎表明在过去１０－１２年中联合国系统的项目设计有了相当大的改善。

目前僵化的计划程序（毫不奇怪，由于儿童基金会在计划和重新计划这个领域的项目方面是最“灵活的”组织，至少在一定程度上，在直接受益者参与方面也是最成功的）。

20．所有项目都有一个项目文件或相应的材料（例如，一项关于信托基金的合同或分包项目），所有项目文件都比较好的叙述了有待处理的具体问题（4个“中等”，没有“差”的项目）。 所涉及的更普遍问题，即：具体问题与更广泛的发展问题的关系则论述得不够透彻（4个“中等”，4个“差”的项目）。

21．所有项目文件都说明了项目的直接目标。 除中4个之外，都明确叙述了项目要实现的结果。 但是，5个项目没有具体说明其目标，4个项目在这方面比较差。 23个项目文件中说明了具体完成的日期。

22．虽然所有项目都说明了预期要对较长远目标作出的贡献，但关于直接目标的实现如何有助于实现更广泛目标的论述非常有限：其中2个项目没有这种论述，8个项目在这方面不能令人满意。 多数项目文件令人信服的确定，有关目标与政府的高度优先事项有明显关系（18例），以及在执行期间项目将很好地与某项政府方案配合（17例）；但只有7个案例考虑到项目完成后的情况。

23．多数项目文件都以“较好”或“中等”描述了将提供的投入的具体性质和种类以及在执行期间要进行的活动和任务。 关于执行战略——即：如何衔接各种活动以实现预期的结果——的叙述相当少：有两个案例完全没有这方面的叙述，8个案例叙述“很差”。

24．如果不是所有，也是多数项目文件都比较确切的说明了有关各方的义务和责任，预期产出的数量、性质和种类，以及各阶段要完成的工作计划和目标。 除少数项目之外，其他项目都确定了衡量进度和结果的进度指标。

25．对良好项目设计的其他可取标准的叙述则不那么普遍：

(a) 只有12个项目谈到了预期的作用，即：项目将给发展形势带来的变化；

(b) 只有3个项目文件充分谈到将会影响项目执行的重要制约因素和设想；

(c) 只有一个项目文件提到，对其他执行战略和可能性作了考虑，以及为什么认为这些是不恰当的；

(d) 更重要的是，虽然除2个项目之外，其他项目文件都谈到了监督和评价的具体规定，绝大多数甚至根本没有提到向有关国家政府和（或）其他受益者转交项目的能力或结果等具体问题（20例）或关于项目后续活动的规定（19例）。 在这样做了的案例中，也做得比较差。

26．并不奇怪的是，所有项目的目标都关系到农村发展和（或）解决影响农村居民的问题。 但是，在3个案例中发现项目和农村发展只有间接关系，这是因为这3个项目或是向一项研究工作提供资助（URT/81/032），或者其目标主要是加强政府管理机构（BDI/78/003和 BKF/81/005）。

27．一个引人注目的发现是，联合国系统的农村发展活动并不一定都是针对农村居民中的最贫困阶层。 只有少数项目（6－7个）文件令人信服的证明了活动的直接受益者将是农村中的穷人或最穷的人。 相当多的项目（10个）的目标看来是所有农村居民，而不是特定的一类人。 六个项目的目标是一般处于不利地位的几种人（例如妇女、小学生、种植园工人）。 另有六个项目所针对的是几种人所关心的问题，而这几种人很难说是处于不利地位的，例如拥有拖拉机或相当多牲畜的农民，地方或地区政府官员等。

28．多数项目文件（20个）具体规定了要有地方或地区政府官员和（或）其他地方当局（例如民选的官员、村长）直接参与项目的执行。 14个项目规定了要有最终受益者直接参与执行，但只有8个项目提到了自愿劳动或自助活动。

29．上述调查结果看来表明，虽然一般来讲项目规划和设计似乎都不错，但仍有一些局限性，其中一些需要给予紧急注意：

(a) 受益者或是不参加、或是很少参加项目的确定和设计；因此，农村发展活动基本上是“从上至下的”—— 这种情况很可能影响项目的执行（见下文）；

(b) 编写项目文件的重点看来更多的是放在具体目标、投入和活动上而不是执行战略以及项目结果对实现更广泛或更高目标的作用；很少或根本没有谈到影响执行的制约因素或可能采取的替代战略；

(c) 很少注意项目完成后会发生的情况；对项目的转交问题没有谈到，维持能力（即是否需要继续援助）被敷衍过去，可能内含的设想是会提供这种援助；

(d) 虽然在多数项目中指明了受益者，但项目文件对社会变化问题的阐述往往是模糊的， 即哪些人由于项目／活动有所得，哪些人有所失。这种情况有时给人的印象是，项目文件是在社会真空中编写的。

4．执行情况

30．几乎所有样板中项目的执行都有相当长时间的拖延。 虽然不应过分强调拖延问题，但13个项目的结果和成绩由于拖延受到严重影响。 只有5个项目没有因为拖延导致严重的执行问题。 拖延的主要原因按其发生次数的多寡分列如下（一些项目由于多种拖延受到影响）：

- 政府提供设施、设备或服务的问题（20例）；
- 管理和技术问题（16例）；
- 指定对口或国家项目工作人员（15例）；
- 设备的到达（14例）；
- 国际工作人员的选择和到达（9例）；
- 建筑材料或运输设施的短缺（7例）；
- 政治因素（5例）；
- 项目设备或材料被盗、变质或失窃（4例）。

31．当然，延拖并不是影响项目执行和导致改变原来计划的唯一因素。最常见的变化是预算的修订，（16例）通常是增加，（但在一些项目中也因为缺少必要的投入影响交运而减少）然后是修订活动内容（14例）项目活动执行顺序的改变（12例）主要人员的变动（12例）。对项目目标和战略的重大修改不常见(6例)。上面提到的制约因素所造成的结果是只有不到半数的项目（8例）按原定时间进行；14个项目延长了时间，至于其余4个项目，是否按原定时间完成尚难肯定。

32．现场办事处和机构总部对项目的行政和技术支持的质量很难估价。 对于开发计划署和各机构现场办事处所提供支持的抱怨很少。 行政（10例）和技术（8例）工作中的问题更经常的是由于各机构总部造成的。 在几个项目中提到了各机构总部的技术部门不能够向综合或多行业的农村发展项目提供协调的技术支持。

33．所考虑的另一个执行问题是样本项目与其它项目的关系。 一半以上的项目是和类似的其它项目有关系或者是协调进行的。 但是，在多数情况下关系都有些问题，提到的一些制约因素有：缺少信息交流，不同的财政或行政作法给协调带来困难，偶而发生的执行机构间的权限矛盾。 有些项目间只是在形式上的而不是实质上进行协调，项目间没有建立起真正的“桥梁”。

34．从执行的方法或战略来看，多数项目在做法上似乎是较为传统性的（即：专家＋对口部门＋设备），没有什么特别的革新。 但有6－8个项目具有新的、非传统的特点。 这包括为促进大众的参与所作的特别和成功的努力，如成立创收的妇女小组和青年农场，灵活而非集中化的村庄执行办法，利用劳动力集约技术和自助活动等。 有少数几个项目是在没有或只有很少外国人在场的情况下在当地成功的执行的。

35．20个项目有国际人员参与—— 联合国系统工作人员（18例）或分包人员（2例）。 在7个项目中专家人数不到3名；9个项目有3至5名专家，只有4个项目的专家超过6名（其中包括2个分包项目，其中之一约有20名外籍人员）。

36．在（20个中的）6个项目中指出了招聘的国际人员的严重质量和人品问题。 大体上，招聘的专家看来在技术上是胜任其工作的，能够引导和完成项目工作。 几乎所有人都长期驻扎在项目现场，这可能是一个促进因素。 在与所在国

工作人员共事和传授技能过程中所表现的社交和个人能力方面，情况看来稍有不佳。谈到了一些专家的傲慢态度。

37．所有项目都有本国项目人员或对口部门人员参加。 由于许多项目具有"直接支助"的性质，往往涉及大批本国人员。 有十个项目的工作的人员超过２０名，有5个项目超过５０名。 其中包括长期雇佣的劳工，但不象劳工组织特别工程项目所雇用的临时工／受益者，在这种工程项目中在任何一段时间里都可能最多雇用３００名劳工。

38．超过半数的项目存在着严重的对口部门问题（１６例）。影响对口部门人员工作的主要制约因素按重要性递减顺序如下：缺少政府的行政或其它支助（17例），人员选择的长期拖延（１５例），人员迅速变动造成的问题（１５例）在外籍人员离开或项目结束时工作的保留（１０例）。 尽管有这些不足之处，多数对口部门看来作出了全面的有效贡献（１５例），在多数情况下，对口部门人员相对来说对项目是有积极性的，并能够学到所需要的技术。

39．在几乎所有项目中除本国工作人员之外还有其它政府投入：资金、设备、服务、办公场地或楼房、行政管理。 虽然在具备这种投入时总是加以利用的，但主要问题在于及时，而只在3个项目中是及时的（在１５个项目中发现有长期拖延的情况）。 设备和设施姗姗来迟是最经常提到的问题。 至于这种投入的质量，情况基本上是一半"好"和一半"差"。

40．除了一个项目之外，联合国系统对所有其他项目都提供设备。 在多数情况下，既有可消耗设备又有不可消耗设备。 在多半项目中从质量上来说设备基本上是可以接受的，安装很快，适于当地使用，并且在较长时间内对政府是有用的。但是，在购买和运交设备时遇到了严重问题。 这种问题看来或多或少影响了几乎所有项目。 另外，在许多项目中还出现了设备的维修和零备件供应问题，从而导致一些主要设备停止运转。

41．在２０个项目中正式培训是一个组成部分。 这包括由外籍人员提供的在工作中培训和拥有几百名学员的正式教育机构。 最常见的是由专家和当地造就的培训员联合进行的培训（１８例）。 在多数情况下，在样本项目中相对较小的培

训各环节都能按计划进行，即使辅助服务和设施的及时性和质量据说经常发生问题。有几个项目在选定学员或培训预定数量的学员方面遇到明显困难。 只在少数项目中提供了进修金（7例），即便是在这些项目中，和其他项目内容相比其作用也是相当微小的。 除了在选定进修人员和保证其及时脱离工作方面的困难之外，没有提到与进修金有关的重大问题。

42．这些调查结果指出了一些经常发生的影响项目执行的问题。 许多都是很熟悉的并不是农村发展活动所特有的问题。 这些问题过去曾多次提到[1]以及现在看来基本很难解决，这一情况本身就是一项调查结果：

(a) 可靠的项目时间安排只是例外情况，而不是常有的；政府和联合国系统拖延提供投入是普遍现象。 给人的印象是，人们期望项目在过短的时间内取得过多的成果，然后则不可避免的因组织和后勤问题而寸步难行。 大概可以部分解决这一问题的一种办法是，在项目开始时，留出一段“起飞”或“准备”时间，以便在全速执行之前，做好一切重要准备。 在适当时可预先指定对应机构或项目负责人或二者都预先指定。

(b) 政府提供投入（人员、设施、服务等）是一个经常出现的特别严重的问题。 应当认识到这对政府造成的负担，特别是在有很多来自不同捐助国的技术合作项目以及国家吸收能力有限的情况下—— 所访问的三个国家的情况就是如此。 应当避免作出不适当的时间安排和增加不必要的负担。 只要可能，便应鼓励将对国家项目支助的任务和监督职能从中央下放到地区一级。

(c) 对口人员的经常迅速变动问题也应当解决。 当项目属于正常（中央、地区和地方）政府行政结构范围而不是通过特设项目管理机构进行时，这种现象看来比较容易控制。 不应提倡利用项目管理机构，因为这

---

[1] 特别是在联检组的几个报告中，尤其是在JIU/REP/79/16，第65段中。

种机构通常是由外国专家组管理的，并且往往不利于调动对口人员的积极性，从而导致是否能持久的问题。

(d) 项目设备的购买、运送、结关的拖延问题也是经常发生的。 然而，在农村发展项目中还有一个更严重的问题：在时常很偏僻或难以从陆路到达的地点维修和供应备件问题。 还提到设备的显然不足问题。在这方面，特别是在资助者试图对采购施加影响的信托基金项目中，更应当注意这一问题。 资助者的影响往往造成将不适当的技术强加于项目。

5．目标的实现和作用

43．多数项目文件都以可衡量的方式说明了直接目标，没有这样做的项目文件则在项目进行过程中制订了这类指标。 但是，检查员没有试图以可衡量或可估量的语言估价项目目标的实现情况。 由于许多项目相当复杂，涉及许多目标和活动，而且其中有很多难以量定的社会因素在起作用，他们不得不依靠现场观察、文件分析和与项目工作人员、参加者和收益者讨论等比较非正式的方法进行估价。

44．所收集资料表明，半数以上的项目实现了预期的产出，这些产出为实现预期结果作出了贡献（虽然8个项目的产出对预期结果的贡献只是“差”）。 总的来说，大约一半项目很好或“比较好”地实现了（或正在实现）直接目标（9个项目目标实现情况较差或完全没有实现）。

45．如上所述，联检组的估价是根据衡量资料、实际观察、有关各方（开发计划署、机构、政府、专家、对口方面等）的具体正式书面估价或不太正式的估价作出的。 在三分之二的项目中，这些观察、估价和意见是不矛盾的。

46．项目活动和产出对更高或更广泛目标的贡献程度很难确定。 许多项目(10例）从来没有制订过这种成绩的指标。 将近一半的项目（13例）看来没有作出什么贡献。 曾几次提到的造成这种情况的原因是项目基础结构或设施利用较差或没有充分利用。

47. 还分析了在估价其它考虑方面的：

(a) 项目的经济和效益情况是相当复杂的：5个项目在预算范围内（其中多数是因为执行速度缓慢），8个项目超出了预算。 在后一类项目中，费用平均超过100%，其中一个项目超过600%。 但是，给人的印象是，尽管有许多拖延和对执行的制约因素，多数项目都有效地利用了联合国系统技术合作资源。 9个项目没有"充分"利用，其中也包括没有充分利用工作人员和（或）设施的项目。

(b) 一个重要发现是，回顾起来，项目的目标过高或不现实。 虽然有关各方在项目目标上的混乱、矛盾或争论相当有限（6至8例），只有少数项目（8例）的整个设计和战略被认为是合理的。 从事后来看，多数项目（15例）的目标和执行战略是不现实的。 8个项目的设计和战略看来太复杂，5个项目的设计和战略太含糊和不足。

48. 除项目文件中所说明的具体规定的结果之外，还提到了一些积极（和个别的消极）作用。 最常提到的积极作用是，受益者经济情况的改善（14例）、自力更生和管理作用（10例和7例）。 社会关系的积极变化（3例）和技术影响（5例）比较有限。 在消极作用方面，三分之一的项目看来造成了更多的依赖，2个项目对社会结构造成了不利影响。

49. 总的来说，多数项目（15例）看来还是和政府关心的优先事项有关的。在多数项目中（18例），受益者正在利用项目成果；但是，只对少数项目（10例）进行了接管和具体负责，近半数项目的结果或作用不会继续下去或增加。

50. 关于项目中技术利用的程度，除3个项目之外，在其他所有项目中接受和利用的程度看来是不错的。 但是，对相当多项目（9例）的印象是，技术的选择是由上面决定的，参加者或受益者没有正确地掌握或吸收。 一个有关的问题是，看来约有一半的项目（12例）存在着其活动的技术和社会方面的结合问题，即：前者处理相当顺利，但参加者或受益者的接受有问题。

51．关于各个项目总的持久能力的调查结果更说明了情况的复杂性。 虽然如我们所看到的，多数项目看来在表面上提供预期的货物或活动方面相当成功，但大多数项目（15例）的受益者看来没有足够能力（例如技术、经济或其他力量、领导能力、鼓励措施）在外部支助撤销之后，依靠自己的力量努力保持项目成果。具有这种能力的项目的数量非常有限（只有2个项目“很好”，5个项目“中等”）。相反，发现保持能力在很大程度上（15例），或相当程度上（5例）取决于继续提供外部援助（无论是来自于国际、国家或地方机构）。 项目设备的维修和最终更新特别需要这种支助。 对项目预作了筹划使其能开辟足够的财源以支付这些费用的只是例外（3例），而不是普遍现象。 外部支助力量或团体对保持项目成果承担责任的程度相当不明确：承担“很大”或“中等”责任的项目有6个，承担“很少”责任的项目有10个，其他项目则情况不明。

52．一个具有比较积极意义的情况是，几乎所有项目的保持能力看来完全符合现有的社会文化状况、价值系统和传统信念。 同样，没有发现任何项目对当地的生态平衡产生严重不利影响。 从长远来看，有些项目可能会产生不利影响（例如使水位下降或由于使用化肥的增加而使湖水的含盐度升高），但多数项目总的来说，对环境有积极影响（例如造林、防止水土流失的工程等）。

53．最后，回顾起来，看来多数项目（17例）都真正有助于满足政府的某个重要的当务之急的需要。 但是，受益者认为，多数项目（13例）看来没有真正有助于满足最贫困阶层或其他处于不利地位阶层的重要的当务之急的需要。 如前面所指出，这部分由于许多项目是针对所有农村居民的，而不是某个处于不利地位的阶层。 尽管如此，一个重要发现是，只有少数项目确实是“优先匡扶最困难者”。

54．至少可以说，从关于目标的实现情况和作用的上述调查结果来看，情况是参差不齐的。 总的印象是，联合国系统各组织在发起项目和活动方面是熟练的，广泛来说，所提供的货物或多或少是及时的，其费用虽然显然超支，但仍然是可接受的。简而言之，联合国各组织在进行农村发展活动时，效率是较高的，但从其效益来看，仍存在着严重缺点，尚有许多事情需要做。

55. 在下列问题上看来特别需要采取纠正行动：

(a) 目标过高和不现实的项目太多。 虽然交付项目的投入和产出可能是高效率的，但项目的效益或总的作用往往很不明显，或几乎没有作用。 这种情况先是引起不现实的期望，然后则造成失望。 人们认为，这不利于自力更生，而只能助长依赖性。 这个问题没有容易的解决办法，因为在计划阶段有一种内在的刺激因素使各方过于乐观(如果不是这样，项目也不会得到批准）。 大概应当提倡在项目活动的规划和再规划过程中，应当采取更灵活的态度。 农村发展是一种微妙的社会过程，往往是非常缓慢的，执行中的急躁只能产生不利结果。灵活、目标不过高、不断探索、缓慢起步、在当地条件允许时提高速度的办法可能会比僵化，从上至下、突击开支的办法取得更好的结果。随着“情况趋于明朗”应当不断规划，而不只是在活动开始时作出一劳永逸的规划。

(b) 如果一个社会发展过程要取得成功，选择采用的技术并使参加者和受益者接受这种技术是十分重要的。 这里，正如我们所看到的，也存在着问题：技术经常被认为是外部强加的，因此，很难吸收。 这里也应提倡谨慎和现实的态度。 在活动开始之前必须进行更多的分析，应当有足够的准备时间以便能够更好的考虑项目的技术和社会方面。

(c) 看来只有少数项目能够保持。 鉴于上面提到的制约因素，这一情况并不奇怪。 看来联合国系统各组织患了一种“干完就忘”的综合症。援助机构似乎非常善于发起活动，但很少注意援助结束之后的情况，是播下了自力更生的种子还是依赖的种子。 这不是什么新的发现，但现在应该是正视这一问题的时候了，应当考虑需要采取何种措施来扭转这种情况。

(d) 另一个需要注意的问题关系到受益者，他们是哪些人，从联合国系统的农村发展活动中得到什么好处？这类活动没有系统的针对农村居民中的最贫困阶层，使他们受益。检查员的意思并不是说应当总是这样做。也许有理由对中层农民进行援助，如果这样做能够带来全面的积极的社会经济效益（例如在就业方面）的话。检查员们关心的是，在项目文件中，农村活动的目标往往比较模糊，这就导致了误解，有时也会导致不实际的期望。联合国系统的技术合作程序在许多情况下过于繁琐，缺乏真正有利于最贫困阶层或特定的处于不利地位的农村居民的活动所需要的灵活性。这种情况应当改变：没有理由不为联合国系统基层活动制订更灵活的程序。至少，项目文件都应当明确说明受益者的社会经济状况，可能对直接受益者和其他人产生的积极或消极影响，谁将得益和谁将受损，一项在外部援助结束后转交项目成果或设施的具体战略，论述在援助结束后，项目成果的总的保持能力。

6. 审查和评价

56. 基本上，所有项目都有文件证明，为了保证项目按计划进行，监督工作或多或少是经常进行的。通常是通过定期提交报告。对开发计划署资助的大多数项目和信托基金的某些项目还进行了三方审查。这种审查多数是每年进行一次，虽然情况还不明朗，但有证据表明，某些审查准备工作很差（即采取敷衍塞责的做法）和或没有政府积极参加这些审查。

57. 另外，除了一、二个项目外，各机构总部或现场工作人员和开发计划署现场工作人员都定期对项目进行检查。有人抱怨对二、三个地点遥远的项目缺乏检查，另外一种印象是，对5个项目的检查过多（因为地点离首都近来往方便，或因为政府或执行机构认为这些项目可作为“展示项目”）。

58. 另一个令人鼓舞的发现是，对项目的评价程度，实际上，本研究报告就广泛的利用了这些评价。虽然25个样本项目中的17个仍在进行，已经对18个

项目作了评价（17个是在执行过程中，一个是在完成之后）。对3个项目进行了多次评价。另外，多数评价是作为项目的预定部分进行的（只有3个项目的评价是临时作出的）。几乎所有评价都是专门工作组进行的（典型的是三方工作组，即政府、资助和执行机构，但另外一些项目则是由多方资助国和多方执行机构组成的小组进行的）。

59. 另一个有意义的发现是，总的来说，评价都是坦诚和开放的。几乎所有评价都是实质性的、组织得很好，并且是针对成果的。草率和掩盖现象很少见。但是，这些评价在多大程度上确实使项目的执行发生了显著变化，还难以确定。在大约一半项目中，有证据表明，根据评价报告重订了项目战略的方向；在一些项目中，尽管曾多次明确表示修改是必要的，但实际却没有可能作较多的修改。

60. 只有不到半数的项目有最后和定期估价报告。虽然其质量看来是较好的，但在论述其局限性和制约因素方面，远不如评价报告那样坦诚。

61. 上述情况看来表明：

(a) 农村发展项目的监督和报告过程基本上是充分的，即使三方审查未必总是有效的决策机制；

(b) 广泛采用了中期评价，其质量总的来说超过了一般水平。评价结果在不同程度上导致了项目执行的显著变化，但得到的印象是，这仍然是一个薄弱环节；

(c) 通常，（由于资金和其他原因）不进行事后评价。这表明，联合国系统各组织不认为在项目完成后检查其保持能力是重要的。在本报告中曾提到，各援助组织倾向于把计划、提供投入和产出，而不是把效益和长期作用作为重点，这可以理解的。检查员认为，如果要更多了解农村发展活动的总的保持能力，就要进行更多的事后研究。他们认识到，事后评价的经费可能会因为在项目预算中没有这笔费用而成问题。他们建议在大型项目中系统考虑将由外来人作评价的费用列入项目文件，或者，如果因为筹资问题而不可能这样做，则由资助机构允许对类似的一些项目请外来者作专题评价。如果所吸取的教训能够导致避

免犯代价高昂的错误，那将是一种特别有效的利用联合国系统有限力量的办法。

7．其他一般调查结果和所涉及问题

62．现场采访以及和中央、地区、甚至地方村庄一级的政府官员、联合国系统驻有关国家的官员和非联合国系统资助者的代表进行的详细和往往是富有启发性的讨论提供了大量信息。在本章前面几部分中试图系统地利用这些信息，在附件一的项目概要中则按项目利用了这些信息。下面各段将集中论述在具体项目的分析中可能没有充分表述的、一些更普遍和经常发生的问题和制约因素。

63．联检组研究报告的目的主要是通过对联合国系统农村发展项目样本的研究来确定正在进行何种活动以及这些活动对农村居民中处于相对不利地位的阶层实际上带来多大好处。有一个项目（对一个农村发展机构的支助）不得不从样板中去掉，因为它属于建立机构的项目，对农村居民只有非常间接的影响。另一个项目是关于改进炭炉的研究，虽然很有发展前景，但没有后续行动，因此没有什么作用。除这两个项目之外，所有其他项目都是针对农村居民的，对农村居民都具有（积极或消极的）直接影响。预定的受益者并不总是处于不利地位或最贫穷的人：例如，两个小产业者奶制品发展项目，因为从定义上来说，在坦桑尼亚任何有一头牛的人，都不算是最贫穷的人。但大体上，这些项目或是针对某一特定地区的所有居民（以儿童基金会为例，它是针对所有妇女和儿童的），或是针对可被合理的认为是处于不利地位的某些群体（失业青年、小土地所有者、有组织的妇女、只有少量土地的种植园工人等）。

64．研究报告的另一个目的是确定受益者在多大程度上参加了确定、规划和执行有关项目或活动。这里情况是复杂的。并不奇怪的是，几乎所有活动都是“从上至下”，而不是“从下至上的”。实际上，只有一个项目是“大部分从下至上的”；

7个项目是“部分从上至下和部分从下至上的”，剩下的17个项目从构思和执行都完全是从上至下的。在有些情况下，项目是经过与村庄当局和（或）地方团体讨论的，但很难说项目实际上在多大程度上符合受益者的急需，或在多大程度上是不论好歹由上面强加的。没有直接受到拒绝的事例，但有各种关于受益者处于“被动地位”或“缺乏积极性”的暗示。在一个项目中（儿童基金会，坦桑尼亚）有意识的将预定活动的“战略规划”一直贯彻到地区、分区和村庄一级；所得到的反馈导致对实施计划的大量修改和社区的高程度参与。这是一个成功的项目，除此之外，这个项目是在几乎没有任何直接外部援助的情况下直接在地方一级执行的，这是令人鼓舞的。

65．项目设计在确定目标、活动和执行战略方面都是相当准确的，但在实现预期成果和作用的计划时间方面往往雄心过大。特别是，项目文件看来低估了在农村发展项目的“起飞”阶段社会和文化情况的复杂性，特别是当它是以人们的参与和（或）调动当地力量为依据时。现场采访结果清楚地表明，农村发展的动员工作是一项长期、困难和细致的过程，可能会产生很多预料不到的问题。经过认真思考和缓慢开始的活动成功机会较大，特别是如果这些活动是深深扎根于当地的实际情况，而不是从天而降。另一个成功的因素看来是，有公认的、决心使项目成功的当地领导人和组织者，而不是在执行上依靠从上面来的“遥控”或移植一个外来的“细胞”（即一个项目管理机构）。

66．传统的项目概念（专家＋对口人员＋设备）往往给微妙的社区发展过程规定一个过于僵硬的框框。似乎有一种压力促使人们花钱和期望过高过早。另一方面，在提供项目的必要组成部分——专家、对口人员和设备——的拖延，也可能会给群众的参与泼冷水。基层活动要求在执行上保持灵活，经常修订时间和计划。除儿童基金会以外，联合国系统各机构在对付不可预料的问题方面有很多结构性的困难。

67．在农村发展项目中技术问题是关键。在样本中既有“适当技术”和劳动集约项目，又有严重依赖车辆和重型设备的项目。在有一个项目中，项目文件中没有预见到的“政治推土机”被强加在项目上以便使其更“引人注目”。所得到的印象是，受益者和地方一级项目的对口部门往往都没有正确地“吸收”技术。在一些项目中，这对执行和保持能力产生了不利影响（如两个村庄的开发奶制品合作社全靠小货车推销其产品。很明显，无论是外国援助还是政府都不能为准备在该地区建立的所有奶制品合作社提供小型货车。那么这种项目具有什么推广价值？）。关于没有考虑到农村居民接受能力而开办的技术不适当的项目，还可以举一些例子。在布隆迪，一个开发计划署项目和两个信托基金项目相结合（BDI/81/026, GCP/BDI/019/AGF, GCP/BDI/021/NET），生产水箱、储存粮食的容器和运货用的大型手推车。这些没有一项发挥作用：水箱太贵农民买不起；粮食容器除太贵以外对村民来说也不是什么新的东西，因为他们已经有很实用的传统储存设施。最后，手推车在技术上是不合适的，一个人推太大，而且太贵，农民买不起。同样，在布基纳法索，为利用当地材料制作服装购买和安装了一种机器，而没有考虑到当地特别炎热的天气。其结果是，机器买来之后几个月就坏了。预期的受益者是妇女，但她们一点儿也没有受益。有几个项目所选择的技术助长了依赖性。其它一些项目——一个青年农场的建筑工程利用受益者自己烧制的砖，一个妇女合作社利用兽力和人力进行运输——则没有助长这种依赖性。

68．这就提出了一个较为普遍的自力更生问题。联合国系统的农村发展活动是鼓励了当地的自力更生还是增加了依赖性？有些联合国系统机构的代表坚持说，外部援助使很多非洲最不发达国家产生了依赖综合症。规模相当大的一些技术合作方案（比如，坦桑尼亚１９８７年接受赠款和贷款２亿６千万美元）造成了很大的吸收问题。向联检组指出了由于很难对付众多的项目而产生的机构分解问题。在采访的许多项目中都可以看到这种现象：很难指定适当而稳定的对口部门，政府不能及时提供投入或支助，严重的维修问题等。此外，还有资助者之间为吸引政府注意

“好的”项目而竞争的明显问题。联合国系统由于缺乏影响力，有时被挤到一边，而且联合国系统关于采用“适当”技术和实行群众参与的呼吁，当其与倚赖技术或显赫项目发生竞争时，便往往无人理睬。有时候，人们得到的印象是，联合国系统只能发挥微弱的作用。

69．与自力更生密切相关的问题是应当由谁执行项目。由政府执行的问题已列入联合国系统的议程十多年，但是，联检组的样本表明在这方面没有取得多大进展（至少是在所访问的国家）。只有5个项目完全是由政府执行的。这些主要是粮食计划署和儿童基金会的项目，在这些项目中，任命外籍人当专家只是个别而不是普遍现象。另外12个项目是部分由政府执行的。但是，这种执行方式看来没有取得令人满意的成果（只有两个项目是“好的”，8个项目属于“差的”项目）。

70．虽然几乎所有项目都有指定的政府项目管理人，只有一半项目有外籍首席技术顾问，但不可避免的印象是只有很少项目是真正由政府管理的（4例）。一半以上项目（14例）是由首席顾问或一名专家管理和控制的，在其余项目中本国和外籍工作人员各占适当比例。

71．因此，专家和对口部门的关系经常造成依赖性。有几个项目是由外籍人员通过一个不与政府结构直接结合的项目管理小组管理的，这预示着不利于逐渐撤消外部援助和提高有关国家和地方的能力。另外几个项目的前景看来比较令人乐观，这是因为专家们是作为原已存在的国家机构的顾问而不是管理人进行工作的，或者是因为他们有意识地努力准备退出他们的工作，或者是因为（如儿童基金会和粮食计划署的项目）活动完全是通过政府或地方机构执行的。

72．由于过多和过快的援助或不适时的终止援助而产生的人心涣散或积极性下降的现象也不乏其例。幸运的是，有时也出现联合国援助的促进作用。在一些项目中，联合国系统的一笔小额投入——对一个青年农场的一笔300美元的贷款（儿童基金会），对一个妇女奶制品小组的为期一周的制作奶酪咨询（粮农组织）为一个妇女小组生产购买生产葵花籽油的设备提供的一小笔贷款（儿童基金会）——在加强

信心、自力更生和提供必要商品与服务方面发挥了很大作用。这些和其他项目的最初投入引起了各种其他活动，在社会更广泛的范围内有明显的示范作用。有意思的是，联合国向受益者直接提供小额贷款或建立周转资金而不是依靠外援的项目是最令人鼓舞的：最大限度的调动了偿还能力而不是造成依赖。

73．采访中遇到两个对受益者的社会地位产生了明显不利影响的项目，即：富者变得更富，最穷者则没有什么变化。所得到的印象是联合国系统的技术援助机构（粮农组织，劳工组织）有时不能对由微妙的农村发展过程造成的社会问题作出估价。与项目目标有关的联合国组织（儿童基金会，在某种程度上粮食计划署）看来在这方面条件较好，这可能是因为它们能够在项目开办之前花一些时间（和金钱）对社会文化情况进行分析。（劳工组织只是在它所资助的灌溉项目很明显在部分上开始有利于较大土地所有者的时候才这样做了）。

74．也有在项目之间缺乏联系的情况，例如：粮农组织在坦桑尼亚的两个森林项目相距只有６０公里，但相互之间却没有相互促进，在概念上也没有联系（事实上，两个小组只是因为联检组调查团的来到才见了面，并发现它们之间有许多可以交流之处）。纵向联系似乎也没有，例如：在炭炉改进项目和森林项目之间。另外，在联合国各机构的作用方面似乎有些混乱，从而引起了某些磨擦：粮农组织和劳工组织参与了灌溉项目，劳工组织和儿童基金会参与了供水项目，粮农组织、劳工组织和粮食计划署都参与了森林项目，儿童基金会和粮农组织都参与了营养项目。虽然联检组调查团没有听到关于各机构互相侵犯职能范围的直接抱怨，但确实存在着互相沟通信息的问题。

75．上面的分析部分接触到维持能力和推广能力问题。联合国系统由于某种原因鼓励了有关各方期望“还会有另一个阶段”（最近对开发计划署中期评价报告的审查证实了这一点，其中９０％实际上建议增加一个阶段）。但还有一些问题也需要解决，特别是在外部援助结束之后的维持问题和再次产生的项目费用问题。调查团的印象是，为调动当地力量和主动性以确保成功的项目在外部援助结束之后继续持久的发挥作用，还可以做很多工作。有一些项目看来确实是这样——建立了当地的

结构或基础，得到了资金，或情况更好，产生了使其能够发挥作用的资金——但这多半只是个别而不是普遍现象。

76. 最后，应当提一下各国政府对联合国系统农村发展活动的看法。在和一些国家中央政府官员——主要是计划部的官员——进行的广泛讨论过程中，对联合国系统农村发展活动的作用和效益发表过一些重要意见：

- 联合国系统的倾向是办事缓慢和有官僚作风，某些双边资助者反应相当迅速。开发计划署和各机构办事处只不过是“邮局”。所有重要决定都是在总部做出的。儿童基金会能够迅速作出反应和对情况作出估价。需要更多的下放权力。一个具体问题是，在项目文件签字之后专家的到来和项目的开始用的时间过长。
- 专家的素质以及有时候他们的自负态度是各国政府关注的问题。
- 专家和对口部门的关系时常很坏。有时候故意阻碍知识的传授，因为专家们想长久维持其作用。
- 对口部门应当逐步增加项目管理责任（包括管理资金的责任）；专家应起咨询作用而不是管理作用。
- 对付必须监督和报告的大量技术合作项目，这对各国政府经常是个棘手的问题。加强现有的政府机构往往会比建立新的机构产生更好的结果。一些政府官员强烈要求把援助改为方案援助（如儿童基金会和粮食计划署的援助）而不是过多强调相对来说规模较小的技术合作项目，但是，资助者，包括联合国系统则比较愿意进行传统的技术合作项目。

三、贫困与农村发展：项目援助的效益

1. 问题：联合国的发展活动能否以最贫穷者为对象？

77. 本章的目的是对联合国系统的农村发展活动的效益，特别是为满足第三世界各国人口各阶层的现实需要或被认为的需要而开展的活动所取得的效益进行一些一般性评论。 根据对所审查的２５个项目样本进行的分析，看来最好首先谈一谈这些项目的更广泛背景情况。 检查员们认为，在对项目进行详细审查之后，在得出结论和提出旨在改善现有程序和作法的建议之前，应当考虑一下技术合作的具体内容和有关各方之间的关系（第四章）。

78. 援助效益问题并不是一个新问题。 但是，最近，无论是对资助者和执行机构还是受援者来说，辩论都有了一个新的、甚至有些令人吃惊的变化。 其原因可能是，在多边范围和国家范围内对发展援助的一般态度发生了变化，而且，援助预算迅速增长的时代肯定已经过去了。 世界上资源的增加停滞不前，各机构内的内部控制机制比过去更注意如何使用援助。 另外，北方国家的公众舆论正在越来越密切地关心各种方案的效益，可能南方国家不久也会如此。

79. 在发展援助目标越来越明确、较大的多边和双边机构以及中型和小型机构（非政府组织）越来越强调社会目标而不是宏观经济目标的情况下，这些机构所面临的任务不仅更庞大而且更艰巨。 在过去十年中，或是作为对早期方案的低效益的一种反应，或是因为更了解情况的公众的压力，各援助机构比过去更明确地说明，援助的主要目标是改变发展中国家处于最不利地位的居民的生活条件。 '

' 在联合国系统内，这不仅反映在增加向最不发达国家的各类方案提供的资金上，而且反映在为使处于最不利地位者受益而采取的具体战略上，如“基本需要”战略（劳工组织，世界银行）；儿童基金会的“基本保健服务”战略；根据世界农业改革和农村发展大会的精神，为照顾农村居民中最贫穷阶层的利益，粮农组织部分活动（和农发基金的所有活动）的调整；粮食计划署的多目标农村

但是，问题在于在第三世界农村和社区设计和完成的小型项目的筹资和执行比建设水坝、大学或统包式工厂可能更难，而且肯定不那么显眼。

80．另外，人们看到——这也是令人吃惊的——即便明确规定目标是改善“基层”的生活条件，实际上要向最贫穷者直接提供援助是非常困难的。援助往往只能到中间人、假穷人和比较“有组织的阶层”的手中。人们还看到，援助的规划、执行和评价方法不足以完成改善“基层”社会条件的任务，其不足的程度使成功与失败难以区分，特别是在成功的标准必须是生活条件发生真正变化的情况下。

81．而且，援助的概念本身和组织结构以及有关的行政管理办法，正在越来越成问题。在包括多边组织的许多援助机构中，人们经常提出这样的问题：任务是否太困难？人们普遍有一种失败的感觉。[2]

82．从某种意义上来说，开发援助机构对其自身效益产生了怀疑，这是好事情。但如果认为官僚机构在这些方面会有大的作为，即：提出可以令人对其经营方法的

（续）

[1] 发展方案；联合国和开发计划署通过（例如由劳工组织、社发研究所和世界银行进行的）旨在衡量和更好了解农村地区贫穷程度的研究，为非洲南撒哈拉国家（萨赫勒办事处，非洲行动纲领）和为援助特定的目标群体如妇女（妇女发展基金）而制订的特别方案。

[2] 例如，见：J.H.舒尔茨在《纪念汉斯·辛格论文集》中发表的题为“官僚机构管理中的一个问题：援助的效益”的文章，1987年，Sussex；世界粮食理事会：《辅助粮食战略的援助的效益》，文件WFC/1985/3；负责发展和国际经济合作的总干事最近的二个报告（文件A/41/350和A/42/326）。另见：B.Lecomte：《项目援助——局限性和供选择办法》，经合发组织，1986年；《北欧关于技术合作效益的研究报告》，1988年；R.Chambers：《农村发展，优先匡扶最困难者》，1983年，Longman。

基础本身产生怀疑的问题，那将是错误的。 正象常有的情况那样，这些机构最多只能够更密切注意其办法、程序、规划和评价方法以及程序中的各种其他细节，但对其活动的性质以及阻碍它们为处于最不利地位者作出更多努力和“从最后者开始”的政治、行政和结构方面的制约因素，它们是不会真正提出实质性问题的。

83. 让我们从援助机构使最贫困者受益并发挥他们的潜力的实际能力方面来进一步看一看它们工作的方式。 这是一项很困难的工作，但我们可以从下列假设入手：

84. 各援助机构“发明了”发展援助系统，特别是以小型项目为基础的技术合作；它们认为，造成贫穷的原因和国际社会所拥有的补救办法有直接关系。 这些补救办法就是资金、技术和专家，而专家则似乎把它们人格化了。 利用现有办法的愿望或压力产生于分析和了解要解决的问题之前，因此，使其更复杂化。 对具体细节的这种强调的自相矛盾的结果是，在知识和行动之间可能有相当大差距。因此，产生错误的可能性很大是不奇怪的。

85. 让我们看一看从事通常称为“农村发展”工作的各援助机构的做法。它们的作法与联合国和其他多边机构，双边方案，甚至多数较大的国际非政府机构的作法大体相同。 即便在所宣布的方案目标是使第三世界国家农村地区最贫穷的人受益—— 但情况并不总是这样—— 由于下列原因，这也不是一项容易的工作，即使其用意非常好。

86. 首先，在制订方案或项目之前有一个情况分析问题。 这种分析需要以哪些方面的知识为依据？ 是否以那些为显示包括他们自己在内的他们的机构的效率而急于开始执行项目的官员们的先入为主的想法为依据？ 是否以从国家对口部门传来或者由它们有选择的提供的知识为依据？是否以从在要执行的项目的资助、执行机构和真正或设想的受益者之间起联系作用的许多中间人那里得到的信息为依据？值得问一问，是谁控制着知识和信息，传送和操纵这些知识和信息是为了谁的利益？

87. 不幸的是，大型的援助机构，甚至机构化的非政府组织都非常急于作深入的情况分析。 但它们又往往没有时间这样做。 迷恋生产率迫使它们尽快的使用资金，因为它们的管理机构也急于表示项目正在进行，资金没有闲置。 注重具体

成果（修筑道路的公里数、培训的人数、打井的眼数）掩盖了这样一个事实：很少考虑到会对作为项目对象的人们、社会关系、日常生活和环境等的真正影响。

2. 项目及其背景

88. 技术合作不可避免地成为传播西方发展概念和模式的手段。 几十年来，没有人真正怀疑过这些概念的内容和作用或根据外部合理性和技术性“从上至下”所发起行动的真正效益。 由于工业化国家是现代化的，并且拥有专门知识，发展和现代化是同义词，任何“现代”的东西都必然会起作用。 由于发展的“外表现象”和显赫项目与那些会带来更多矛盾、更难以确订和安排、不太容易达到直接经济效益的深入的社会发展过程相比，往往对发展中国家政府更具有吸引力，技术合作经常导致建立各种机构或示范项目，从而出现一些和整个社会没有多大关系的现代化的孤岛。

89. 诚然，在过去几年中，确实已更多地注意到技术的适宜性，因而出现了关于“适当”技术和发展中国家之间技术合作的辩论。 但值得怀疑的是，技术合作项目的实际概念在应用方面是否能不同于现在通行的概念，即符合技术、组织和“自上而下”的预算合理性标准的活动。 项目是一长串中间人中的最后一个环节，其中很多方面都起着一定作用，针对最贫穷者的项目，中间人最多：采取有关战略的会员国；制订方案和很可能涉及有关项目的专家；提供资金的机构；专门机构的代表和专家以及有关国家的资助机构；国家各部；某些大型项目的顾问；地区或省一级的本国官员；经选举产生的、传统或非正式地方当局；可能赞成也可能反对有关活动的地方利益集团（分支机构、工会、社会工作者、政党、大土地所有者）；最后才是真正或设想的受益者，即村庄、社区、农民团体……。

90. 每一个中间环节都按照自己的合理性标准、政治便利或经济利益行事，而这些与其他环节可能合拍，也可能不合拍。 各专门机构和资助机构必须向其政府间机构证明其效率，即：它们设法花钱、提供设备、派遣专家、接收定期报告和按

照商定标准计划评价工作。这种办法从援助机构方面来看，是合乎逻辑和连贯的，但它很容易按照自己的形象设计以下环节，并给它们以束缚。

91．从政府方面——它们要谈判、执行和安排许多项目的后续行动，注意不冒犯很多多边、双边和私人援助机构的感情——来看，遵守它们的所有行政指示会象是一种只能勉强接受并且有时很难忍受的束缚。 在行政管理薄弱的国家，这些束缚可能会对其体制造成真正的破坏。 例如，在非洲最不发达国家，在任何一个时期都可能同时有５０个以上援助机构在工作。 很容易设想，对当地行政当局来说，这是一个多么大的负担——在行政机构的规模方面，它们经常处在国际货币基金的束缚之下，它们必须谈判，参加无数的会议，编写报告和进行评价，为项目提供对口部门工作人员，安排后勤和运输，为外籍人员准备可接受的住所。 在最贫穷的国家，项目援助可能会在政府的预算财源中占去很大一部分；在这种情况下，技术合作直接耗费了大量财力，从而削弱了政府按照自己的优先顺序分配资金的能力。

92．与此同时，处在一系列环节另一端的村庄或社区的穷人的情况如何？下面三个例子可说明问题：

(a) 完全是自上而下发起的行动——因为有关穷人没有要求任何东西，因而也就没有参与：突然有一天，开来几辆卡车，搞了样某种东西（一个灌溉系统、一所学校、一个培训中心）。 在没有进行当地的基础工作的情况下，项目即便在技术上是成功的，也可能被看作是强加给这一社区的，因为项目所依据的思维方式不同于这一社区的思维方式，因此，不可能得到当地的支持。 另外，这种项目还可能会鼓励“货物迷信”和依赖性。

(b) 自下而上和自上而下的辩证关系：村民们提出某种要求，例如灌溉菜园的手动泵。 但其要求通过所有环节时，它们就失去了对它的控制。如果这些村民或其代表没有参加谈判，在卡车到来时，上面的压力可能已经改变了原来的要求（例如，变成了电动泵）或变成了符合原来

提出要求的群体之外的某些人利益的项目（例如，负责管理水泵的官员，或安装水泵地点的土地所有者）。

(c) “纯粹”或“辅助性的”自下而上采取的行动，在这种项目中有关要求所反映的动员和参予程度大于“项目”本身所设想的程度，其外部投入在技术、文化和政治方面都由有关社会团体支配，而不是相反，因而最大限度的排除了对项目失去控制的可能。

3．项目和基层生活条件的改善

93．如果我们同意把项目看作一种预先决定的，因而被预期的受益者认为是上面规定的“自上而下的”行动，那么，我们就必须问一问自己，在什么情况下项目工具可以促进处于最不利地位的居民阶层的变化，在什么情况下它会成为一种障碍？

94．社会发展对一个贫穷的农村或城市社区比对提出建议的专家或负责处理的政府官员是一种更冒险的事情：如果一种新的种植方法，一个合作社或社区粮仓确实起作用，那当然很好，但如果不起作用怎么办？就穷人而言，这种项目一钱不值，除非有几乎肯定的成功把握。 歉收或金钱上的损失由谁赔偿？不存在发展保险。贫穷的性质使人能接受具有起码保险系数的局面，而不接受具有很大风险的变革。

95．但是，即便变革的思想已经在内部或外部开始形成，也存在着为这种思想共同努力的愿望，而且在这个群体内已有了能为大家接受、并能影响该群体的领导人或小团体，经常被低估的各种障碍仍然存在，这不仅是因为社会政治背景和权力的均衡，也是因为可能会导致对行动失去控制的各种因素。 项目的正式和僵化性质以及越来越多的中间人不会使例如满足一个文盲或半文盲农村社区的要求更容易解决。 一个项目当然首先需要以书面形式出现，但这可能会构成一个巨大的障碍，因为有关的人必须将其主张告诉其他人，而对书面文件的内容却无法控制。

96. 归根结底，援助机构要解决的问题是如何协调一项自下而上的行动的互相矛盾的要求，这种行动的依据当然是有关群体对自己情况的体验，并且往往是长期酝酿（讨论、试验试行和犯错误）和自上而下的专家统治合理性的结果，而这种合理性则具有强制性，匆忙开始工作和“提交”产品。

4. 未来的可能发展方向

97. 农村发展——消灭贫困的斗争——也有其政治方面。 在这种情况下，包括技术合作项目在内的任何外部干预也都是一种政治行动。 强调这一点很重要，因为和在联合国系统内部以及其他地方的经常说法相反，即便没有明显的附加条件，包括多边援助在内的任何援助，都不是完全中立的。 当然，技术合作项目并不总是有直接的政治目标或不可告人的目的。 政治因素在于上面，因为它所谓之服务的利益与所设想的受益者的利益毫不相干；从一方面来说，它是为了使提供资金的组织以及执行机构合法化，现场活动使有关组织的总部“运转”。 同时，政治因素也在于下面，因为项目是占主导地位的专家统治合理性的传送带。

98. 另外，正如经常强调的，[1] 发展援助的战略和结构仍然是以需要利用外部“发展者”“发展”处于不利地位的群体和社区这一原则为依据，好象这些社区不能自己管理自己的事情。 这种家长式态度再加上倾向于把基层社区看作一个项目、一项援助方案或一项国家计划的对象，而不是看作有自己未来的活的主体的发展战略，是农村发展活动不能真正扎根于“目标群体”而被看作从天而降的事物的主要原因。

---

[1] 在联合国系统内也是一样，请参看 M.Rahnema （开发计划署）的文章：“未来的基层”，《国际发展基金文件》第43号，1984年，或A. Ayazi 等人（粮农组织）的文章：“简单、灵活、分散化：农村发展项目的评价标准”，CERES，第66号，1978年。

99. 如果这些就是问题的所在，有哪些替代的办法？能否期望在发展援助制度方面搞一场文化革命，强调自下而上的行动而不是自上而下的办法？

100. 联合国系统进行的农村发展活动的明显目标或多或少都是直接的要改变社区或村庄的社会经济面貌（换言之，就是增加农业生产、灌溉、供水、扩大培训工人、产品销售、便利交通、教育、基本保健等）。 但是，正如彼德·伯格所说[1]，“如果不是发自内部，任何社会进程都不会成功”。 换言之，外部干预（一个项目、财政援助）只有在接受援助者（在多数情况下是贫穷的农村和城市社区或组织）准备接受和能够将这种外部投入和其自己的战略相接合的情况下才具有意义。 对联合国系统来说，这将具有重大的战略和体制性的后果。

101. 关于干预的种类，应当区分专门针对基层社区与人口的活动和其他活动：

(a) 至于宏观经济一级的发展援助（支付平衡援助、中央一级的粮食援助、大型基础结构项目、统包大学或医院的建设、计划方面的培训或援助等），包括项目援助和常规技术合作项目在内的传统作法完全可能象以前一样有效。 很明显，这种援助仍然是不可缺少的，虽然应当更多地考虑到这种项目对处于最不利地位阶层的作用。 联合国系统各组织在这方面将继续发挥作用，虽然目前的技术援助计划机构，特别是开发计划署的国别规划，也许需要修改。

(b) 至于这一问题的微观经济方面，如果认识到农村发展的“社会变化”方面，就会看到目前作法，特别是利用“项目工具”实现目标这一作法的严重问题。

102. 关于农村发展活动的规划，在严格的预算计划与“项目”的工作日程表和需要支持基层活动的发展之间存在着明显矛盾，顾名思义，基层活动很难预测，并

---

[1] 彼德·伯格：《牺牲、政治伦理和社会变革的金字塔》，1974年，伦敦，第262页。

且往往十分复杂。 项目的目标、产出和开支安排越精确，自下而上的活动就越有可能陷于瘫痪，因为预料不到的因素往往存在于发展过程中。 许多项目经常由于过于长远的规划而不能顺利执行，就是因为这种规划不适应在行动的过程中根据有关群体的能力和制约因素与真正的参与者进行谈判的需要。 因此，最好有灵活的规划，并在必要情况下，根据人们的动员情况一点一点的提供资金，在“天边明亮时”而不是为整个项目期间计划开支。 换言之，援助机构在开始活动之前，不应急于控制项目，而应当在执行过程中更严格的进行谈判。

103. 在做法上，也需要作重大变动。 如果联合国系统的发展援助机构真的愿意帮助最贫穷的社区，它们当然应当使其技术和工作方法适应这些社区的需要和现实情况，而不是将其的笨重和耗资巨大的结构强加给它们。 项目做法（专家／对口部门／设备／培训）是否真的适应这些需要很值到怀疑。 这种做法，特别是几乎系统的使用“专家／对口部门”搭挡的办法受到越来越多的批评，因为这种办法往往导致僵化、好大喜功、急功近利的行动，而不是有利于培训工作人员和管理人员，往往不了解“事前”的情况，更不考虑撤消技术援助“之后”情况会如何。

104. 因此，如果当前的做法不能充分发挥基层社区和群体的潜力，那么还有哪些其他办法？

(a) 非政府组织：如果国家和国际机构不真正适合于组织或鼓励农村发展活动，那么可以通过非政府组织提供更多资金。 总的来说，非政府组织更灵活，更适合在这个领域有效地工作，联合国系统的某些组织（特别是儿童基金会）难民署、粮农组织和劳工组织）已经在利用非政府组织完成它们自己不能完成的任务。 的确，它们往往能更有效地利用资金。 因此，一种办法是更系统地发展非政府组织的做法，同时注意不把它作为灵丹妙药，因为有各种各样的非政府组织。 有些非政府组织倾向于采用非常官僚的办法，而另外一些（或同样的组织）在做法上与多边或双边援助机构没有什么不同，也可能是“自上

而下的”。 例如，根据一国政府和联合国系统有关机构的协定，可指定非政府组织直接在基层社区或村庄开展活动或举办项目，并可根据取得成果情况逐渐增加资金。

(b) 儿童基金会/粮食计划署的做法：这两个组织都设法进行某些农村发展活动，甚至基层农村发展活动，但却很少有通常意义的技术合作。粮食计划署的项目主要由政府执行，虽然一旦项目协定签字，粮食计划署的工作人员便在监督和评价方面发挥重要作用。 儿童基金会的工作方法更复杂，更多样化，但这些方法和粮食计划署的方法有着共同特点，这就是：权力下放，由现场方案管理人员发挥主动性，在活动的规划和再规划方面有某种灵活性，其活动的目的往往，但不总是让国家和地方当局，特别是受益者本身在执行过程中担负更多责任。

(c) 联合国系统各组织在逐步支持基层组织或群体方面可做出更直接的贡献。 这就需要对目前的计划制度进行调整，主要是为了使其具有更大的灵活性，使资金的支出不是根据预先硬性设计的项目，而是根据与实际受益者的组织或群体或已经建立的地方当局（地区委员会、民选的村管理当局、村庄合作社和小组等）直接谈判达成的范围协定。这种做法的一般原理是最大限度的权力下放，以最大限度地减少中间人，根据当地条件确定最容易受益于外部投入的伙伴（例如，合作社，农民组织或妇女组织）。 很明显，这些与地方团体的范围协定应当来自有关国家政府与联合国系统有关组织之间的一般协定。 这种做法在普遍实行之前可先在二、三个自愿的国家中进行实验。 可在每个国家成立一个由政府代表、联合国系统主要组织、双边资助者和参与农村发展的非政府组织组成的“农村发展协调委员会”。 协调委员会将负责详细制订这种办法的程序，确定可以试行这种办法的地区和部门，并提供后续行动。 检查员们建议，在现场一级成立代表主要机构的多学科小型工作组。 这种工作组应当分析和了解这里的情

况，然后再试图进行变革，并确定具有活力的团体以及体制、文化和其他方面的瓶颈。 它们应当有灵活的预算，这种预算不要求它们按照过于精确和迅速的时间表花钱，而是使它们能够按照基层社区或组织将外界投入纳入自己的战略的能力调整行动。

105. 例如，这些外部投入可以采取对要求这种援助的农民团体、当地非政府组织或合作社给予灵活和至少是部分偿还的财政援助形式（以减少“礼物”的使人麻木不仁的心理作用）。 为了尽可能加强这些当地发展组织的体制，鼓励采取负责态度，最后实现财政自治，向个人的贷款将由村庄团体收回以用作其他贷款，向团体提供的贷款可由团体协会收回等（在这方面，可参考上面提到的B. Lecomte的著作中所说明的“6S”协会的例子）。 为了调动这些团体并使它们意识到自己的责任，将以探索的形式提供援助：行动的结果越好，就越可能逐渐增加资助。至于对这些范围协定的资助，检查员们认为，必要的数额（开始时很小）可从开发计划署国别方案的业务储备金中，或通过各机构小型特别项目（TCP－型）的经常预算或有关资助者的自愿捐款筹集。 在有了两、三年的经验和（可能）由行政协调会农村发展特别工作组进行深入评价之后，如果有关做法证明是可行的，就必须安排适当的资助机构。

106. 简而言之，这种办法可以三项原则为基础：

— 在决策方面尽可能权力下放；

— 通过谈判达成一项活动的范围协定，其计划要具有灵活性，并只限于可实现的目标；

— 根据受援者的合理性而不是根据援助机构的合理性安排活动。

107. 如果认为这种做法可很快的广泛实行，那将是天真的；因为尽管发表了许多关于在全球自力更生的情况下实现地方自力更生的宣言，但无论是各组织的秘书处还是受援国都没有做好这种准备。 基层发展确实可能被认为是“颠覆性的”，因为它可能对地方、国家、甚至国际上的既得利益者造成威胁（专家及其大量的主顾），这种发展暗含着一种与自上而下的合理性以及许多发展中国家的权力结构相矛盾的社会组织和生活方式。

108. 尽管如此，我们仍然相信，由于各种原因，这种做法或以相似原则为基础的做法，在中期内确实有成功的可能：

- 在非洲的饥馑和干旱中表现出来的国际声援使人们对援助的效益产生了一种批评态度，对自上而下的大型项目越来越不信任；
- 即便是在发展中国家，特别是最不发达国家的政府中，无论是出于信念还是从方便考虑，也都越来越觉得需要实行自下而上和自上而下的辩证原则；在采取行动方面的灵活性已得到很好证明的非政府组织几乎在各地都已确立了自己的地位，并且得到承认，它们的作用肯定会越来越大；
- 最后，可以设想，逐渐增加对自下而上活动的支助可产生一种相反的示范作用，将会导致来自基层团体和各种资助者的“需求”的增加。这种想法并不过份乐观。

四、结论和建议

1. 结论

109. 联检组的报告试图审查联合国系统的农村发展活动实际上在多大程度上是针对最不发达国家人口中的最贫困阶层，以及在多大程度上促进了基层的社会经济变化。这是通过对由三个非洲最不发达国家的一些项目组成的样本所作分析进行的，但希望研究结果具有更普遍的价值，在研究过程中所吸取的教训会有助于目前正在进行的对联合国系统的一般发展业务活动，特别是各种技术合作活动的效益的反思。

110. 并不奇怪的是，报告表明，农村发展和基层的社会经济变化过程十分缓慢；引入往往会改变社会的微妙形势或平衡的变革因素并不是对有关各方都没有风险：无论有关各方抱有多么好的愿望，都可能产生很多差错。

111. 考虑不周和执行不当的技术合作项目会产生不利影响和（或）造成更多依赖，这一情况并不是新的发现。本报告中提到的这种项目的几个例子进一步证明了其他最近和较近的研究的结果。本报告的主要研究结果以一个问题的形式来表示可能更恰当：现在难道还不是改变这种情况的时候吗？难道还不应当考虑一下改变目前在基层实行的“项目援助”办法吗？

112. 更精确地说，鉴于联合国系统农村发展活动的相当部分似乎出了毛病，应当采取一些实际措施。第一项措施是，参与农村发展活动的联合国系统各组织应比较准确地确定谁应当是它们所支持的农村发展活动的受益者。受益者不必都是“最穷者”或其他处于不利地位的群体（可能有很好的理由帮助中层农民，例如，为了增加就业或出口机会）。但如果一个组织的政策是向基层提供其相当大部分的技术合作援助，则需要对一般的想法提出一些疑问以弄清这种政策实际上执行了多少，在多大程度上弄错了援助方向，或者那些虽然是有效的合作伙伴但并不是最穷者从中吸取了多大好处。要做到这一点，一种简单办法是在所有项目文件中明确说明谁

将由于要进行的活动，不仅在经济方面，而且在社会方面和当地各主要参与者之间的关系方面得到好处，谁将在这些方面失去一些利益。希望这至少能够减少引起不现实期望的危险。

113．其次，如果联合国系统各组织在政策上的一个严格义务是至少将一定数量的力量用于满足人口中的最贫困阶层，就需要考虑到这种坚定的政策在体制方面会带来的后果。技术合作项目可以是开展“启钥”活动或建立机构的项目的一种实际手段，但本报告和其他方面所提供的证据似乎表明，它不适于促进基层的参与。在这种情况下，传统的自上而下的项目（专家＋对口部门＋设备）很少能够有效地发挥作用。技术合作项目并不真正适合基层的需要，本报告中在这方面有不少例子。相反，所确定的少数真正成功的基层活动并不是传统模式的项目。这些活动更象是一些方案，甚至更象一些“运动”，在这些活动中，当地人民和机构的作用得到了发挥，而且在执行过程中，很少有外部派来的专家的参与，或没有他们的直接参与。深深扎根于当地的现实并符合受益者的价值观念和期望——因而是“从内部点亮”——的项目或活动比那些从上面贯彻下来的项目，如果不是在近期内，也会在长期内产生较好的结果，这并不是什么新的发现。令人担忧的是，这个报告提出的证据表明，在联合国系统主持下执行的这种成功项目太少。更令人担心的是，联合国系统各组织并没有系统地提倡这种项目，即便可以证明，从长远来看，这种项目比传统的自上而下的项目更有利于当地和各国的自力更生。

114．因此，对于以最贫穷者或基层为目标的农村发展活动的“项目做法”的有效性，应认真地进行质疑。要从根本上改变目的这种大家都已习惯的办法，无论是在资助者还是在受援者的官僚机构方面，都会有有关各方的强烈抵制，但认识到项目援助对基层农村发展的坏作用至少会有助于把问题摆到桌面上来。总而言之，项目援助：

- 适应了一种“把事情办起来”的逻辑的压力，这样也就导致过多过快的花钱（和期望过多、过急）；
- 由于资助者竞相办“好的”项目，而鼓励起草目标过高的项目文件，这又导致了不现实的期望；

- 在受援者一方，特别是在政府吸收能力很差、项目和相互竞争的资助者很多的最不发达国家中，往往导致体制的破坏；
- 可能造成多方面的依赖，因为即便在可以传授知识的情况下，专家对口部门的关系并不一定能够鼓励“转移责任”；
- 倾向于强调提供投入和产出，而忽视项目结束之后会发生的情况，不重视在开办的新项目中吸取过去错误的教训。

2. 建议

本报告的主要建议如下：

A. 长远的建议

建议 1

政策：参与农村发展活动的联合国系统各组织应当从新考虑其有关农村发展的政策是否需要澄清或修改。它们应特别考虑是否需要更清楚地说明其农村发展活动的受益者（即是否应当在政策方面更强调针对最贫穷者或特定的处于不利地位的群体的活动）。

建议 2

政策：在认识到帮助贫穷者自力更生需要一种与传统的“自上而下”的活动不同的思想和做法的情况下，应当明确区分基层的农村发展活动和一般的或传统的技术合作活动。每一个机构和行政协调会农村发展工作组都应当制订一套适合农村发展活动的政策指示和工作程序，并考虑到工作安排需要尽可能分散化、简单和灵活。所有有关组织也应当考虑项目办法对基层农村发展活动是否仍然有效。

建议3

农村发展项目办法的替代办法

在第三章（第104段）中提出了有关项目办法的可能替代办法的建议。

㈠ 总的想法从自上而下、兰图、供应办法逐渐过渡到更分散、灵活、参与、学习过程和要求的办法。联合国系统各组织几可能在都应当实行第104段中所阐明的替代办法(a)和(b)；替代办法(c)应当在一些发展中国家进行试验。对这种实验应当认真评价。行政协调会农村发展工作组应当进行研究以确定推广这种新办法的范围。

㈡ 为了改进农村发展活动的现场协调，有关国家政府和参与农村发展活动的各组织应主动建立“农村发展协调委员会”，由政府、多边机构、主要双边业务机构和非政府组织的代表组成。委员会的主要任务是审查政府和资助机构关于农村发展的政策和优先事项，决定优先部门和需要干预的地理区域，避免重叠和确保各种活动的互相促进（第104段）。

建议4

项目办法中的赠送因素往往不利于普遍参加。因此，建议从受益者除实物贡献之外至少承担一部分财政义务的（例如贷款、信贷计划、周转资金）的农村发展活动中吸取更多的经验。在这类活动中积累的资金应当用于开展新的活动（第104段）。

建议5

新的专业人员

最后执行建议3和建议4，将需要较少的外籍人员，但也需要一种新的、具有多学科知识而不是只有局部技术专长的专业人员。应规定适当的征聘程序和一套培训的做法。

B. 供立刻考虑的具体建议

除第二章中所包括的许多建议之外，还特别强调了下列建议。

建议 6

项目文件

㈠ 所有农村发展活动的项目文件都应当具体说明受益者以及谁将从项目得到好处和谁将因为项目受到损失。在项目文件中还应当就项目对当地社会结构的可能影响作出估价。

㈡ 项目文件还应当清楚说明交换办法，即在项目结束时将会出现何种情况，谁将支付经营和维持费用，资金来源是当地政府还是继续依靠外部援助。应当具体规定受益社区参与交接过程——在可能情况下通过当地筹集资金或通过提供实物。

建议 7

应当避免采取项目管理单位的办法；项目应当成为以当地社区为基础的政府机构的一部分。应当更有计划的鼓励建立以当地为基础，在当地控制下的参与机构（农民团体、村庄合作组织、青年农场、妇女生产组织等）（第三章，第１０４(c)段）。

建议 8

虽然承认，特别是在最不发达国家中，外籍专业人员对某些项目的直接执行和在职培训仍然是必要的，但检查员们建议，在农村发展项目中外籍人员应只是个别而不是普遍现象。在雇用他们时，他们应当是“顾问”，而不应当是“领导”。应当更强调征聘更多的具有多学科知识的农村发展“普通人员”，而不是更多的专业技术人员，这类人员对农村发展的社会方面可能不那么敏感。应采取措施避免专家的自负表现。

建议9

应当更多的注意使项目的技术方面和社会方面顺利结合以避免建立脱离当地现实的“进步孤岛”。应当避免提供炫耀性设备。

建议10

现实的计划和执行

为了尽可能增加农村发展活动的成功机会，应当实行下列措施：

㈠ 预定的受益者应当参与项目的确定和计划阶段。在批准项目之前，应当确保项目的目标和战略得到他们的支持。受益者应当充分参与项目的全过程。

㈡ 计划和执行程序应当现实、灵活和权力下放。这种程序应当允许：

- 在项目开始之前有更多的准备时间以确保顺利执行和较长的项目寿命（特别是较长的“逐步结束”阶段）（第42段(a)）；
- 在“情况明朗时”，参照所取得成绩并考虑到制约因素继续重新计划活动。进一步将预算方面的自治权下放给当地机构代表；
- 简化报告程序，以报告成果而不是投入和产出为重点。

㈢ 为了减轻受援国政府的行政负担，凡有可能均应鼓励将国家对项目的支助和监督职能从中央下放到各地区（第42(b)段）。

建议11

评价

应当进行更多的事后评价，以便更多了解农村发展项目的作用和维持能力。所有大型项目的预算中都应包括有关事后评价的规定。如果不能取得单个项目的事后评价所需资金，就应当进行相似项目的成组专题评价（第61段(c)）。

附　件

下面附上作为本报告的分析、结论和建议依据的25个样本项目。 项目名称如下：

页　次

一、布基纳法索

对东部地区发展办事处农村发展项目的援助 BKF/81/005 45
协助规划和组织一项劳动集约型公共工程特别示范方案 BKF/80/012 47
促进妇女手工业 BKF/82/009 49
村庄供水方案 BFK/82/002（第一阶段）
BFK/85/002（第二阶段） 51
加强农用拖拉机和其他重型活动机械的维修能力 XA/BKF/86/615 53
多目的农村发展 BKF/2239/Exp. I 55
中东部地区农村发展方案 BKF/031/ITA 57

二、布隆迪

综合农村发展社区教育 第二阶段－BDI/77/010 60
对一项劳动集约型公共工程特别方案的援助 BDI/81/016 62
食品的保存和加工 BDI/81/026 65
－ 建立八个示范中心 GCP/BDI/019/AGF 65
－ 对妇女示范中心的支助 GCP/BDI/021/NET 65
防治扁虱方案——第二阶段 BDI/85/011 69
林业发展和培训 BDI/78/003 71
加强布图齐自然区的谷物生产 TCP/BDI/4507 74

页 次

道路的改善和保养（布隆迪／２２８６） 75
农村用水供应和卫生方案 77

三、坦桑尼亚联合共和国

森林用于农村能源－海依造林计划 URT／084／JPN 79
支助选定的合作社中的奶制品开发培训小组发展收集、冷却
牛奶和改进饲料生产 CCP／URT／091／DEN 81
援助小土地所有者开发奶制品 URT／86／013
（阿鲁沙和乞力马扎罗地区） 83
协助加强乞力马扎罗地区农村造林工作 GCP／URT／074／SWE 85
村庄储存和培训方案－阿鲁沙和多多玛地区 GCP／URT／052／
NET 和 GCP／URT／059／AGF（第一阶段） 87
利用农村储存设施减少收成后的损失 URT／86／016（第二阶
段） 87
非常规能源的咨询服务、合作、普及和利用 URT／81／032 89
西沙尔麻产区的住房更新（ TAN／2583 ） 90
卫生组织／儿童基金会联合援助坦桑尼亚联合共和国改善营养
（伊林加地区） 92
发展乌桑古村的灌溉 URT／80／011 95
对阿鲁沙、多多玛、鲁库瓦、鲁乌玛地区劳动集约型特别工程
方案的支助 URT／77／033 第一阶段－ URT／86／008
第二阶段 97

项目名称：　对东部地区发展办事处农村发展项目的援助 BKF/81/005

作用类别：　机构建设、直接支助、直接培训

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1982年　　完成日期：1986年

预　　算：　2,990万美元　　资金来源：

开发计划署	220万美元
农发基金	1,490万美元
经济合作银行	920万美元
美国国际开发署	200万美元
政府	160万美元

背　景：1978年11月，布基纳法索政府向农发基金提出，请求资助设于该国东部的研究和发展办事处的农村发展活动。　农发基金于1979年确定了这个项目，粮农组织投资中心于1980年编写了项目文件。　非洲开发银行代表农发基金对项目作了估价。　执行该项目所需资金数额相当大，需要其他资助者参与。布基纳法索政府向经济合作中央银行、美国国际开发署和联合国开发计划署提出请求，这些机构同意和农发基金共同资助这一项目。　开发计划署为技术援助提供的资金为2.2百万美元。　项目的目的是使该地区实现粮食自给，同时增加生产者的收入。　项目的受益对象是8,000个农民家庭（约4万人）。

目　标：更广泛的目标是协助该国政府加强东部地区发展办事处的结构以提高其效率，实现粮食自给。　直接目标是：协助东部地区发展办事处安排和调整其各部门和各种服务；制订各部门的工作方案并向它们提供执行其方案所需要的技术援助；为制订和控制发展办公室的预算以及在技术上和专业上为不同部门培训本国官员和帮助培训农民提供必要的技术援助。

成　果：项目比预定进度晚2年（其中1年是因为在建立技术援助部门方面遇到困难）。　项目的延期也是因为专家姗姗来迟，国家对口部门的不断更换，与非洲开发银行管理的农发基金资金支出有关的行政问题，没有来自粮农组织总部的技术支持，没有后续行动和评价报告，这种报告本来应该由农发基金编写。　目标中没有包括群众的参与。　项目中除开发计划署资助的技术援助部分实现了目标以外，整个项目没有达到预期的效果。

估　价：项目未能实现其目的，作用甚微。　在联检组进行调查时，项目已经完成，生产处于停止状态。　从一开始，以开发计划署和粮农组织为一方，以农发基金为一方就对专家的作用存在着不同的认识，双方对任务都有自己的解释。　农发基金要求对项目的各级都提供技术援助，而开发计划署和粮农组织则认为应当只限于援助方案活动的计划、安排和构思方面。　开发计划署和粮农组织认为，项目的执行应是由该项目培训的本国官员的任务。　项目存在一些根本性问题。　首先，项目文件是在政府发生某些变化之前编写的，而执行则是在这些变化期间或之后。其方式方法没有改变。　因此，采取的管理措施不能适应新的国家计划。　第二，当地居民不理解项目的目标，特别是农民据以从国家基金中借款所要遵循的信贷制度。　手续过于复杂，农民不能理解。　第三，没有粮农组织的技术支持。　第四，负责分配农发基金捐款的管理制度相当复杂的非洲开发银行的不适当管理程序。农发基金和非洲开发银行在布基纳法索没有代表。　一项文件要得到批准最少需要3至6个月。　当地居民因要长时间等待一个机构或另一个机构作出决定而灰心丧气。项目对当地居民的影响令人失望。　三年之后，1985年当居民的积极性被调动起来并实现了约30%的生产指标时，谷物、棉花等各类产品的价格却下降了。村民们不能偿还其债务，因此不能取得第二次贷款。　所有这些因素加上本国的管理问题使项目未能取得成功和不受欢迎。

项目名称：　协助规划和组织一项劳动集约型公共工程特别示范方案（PSTP/HIMO）BKF/80/012

作用类别：　机构建设和直接支助

执行机构：　劳工组织

开始日期：　１９８１年　　完成日期：１９８６年

（延期至１９８７年，中期）

预　　算：　4，395，719美元　　资金来源：

开发计划署：	1，018，740美元
荷兰	3，085，507美元
布基纳法索	291，472美元
	4，395，719美元

背　景：布基纳法索政府面临着几个严重的发展问题，其中包括在从6月１５日至9月１５日的非农业生产季节农村地区劳动力的就业不足；农村人口向城市和其他国家的流动，造成在城市中，特别是在首都瓦加杜古的失业增加。为了解决这些问题，自１９８４年以来，政府将其努力转向农村地区，制订了要由农民实现的目标，包括在农村地区创造尽可能多的就业机会以停止人口外流；与沙漠化和土壤流失作斗争；全面提高农业生产力以提高农民收入。劳工组织和开发计划署以及荷兰一起就是在这一基础上开始了本项目。这个项目非常适合该国政府公共工程和人力培训部的方案。

目　标：长期目标是：促进农村地区的长期就业；增加农业生产，实现粮食自给；提供水，同时改善妇女的工作条件；改善卫生条件和建立学校；向农村居民提供培训和增加其收入。短期目标是：在公共工程和人力培训部方案所涉及的部门创造就业机会，建立用于示范目的、由农村和城市居民实现的农村基础结构。

成　果：本项目的成果可从两个方面说明。　就开发计划署而言，项目没有实现其目标，但政府认为，除了某些行政和人员问题之外，项目是非常成功的。　项目遇到了几种障碍，但最根本的是结构性障碍。　项目的概念没有得到所有有关方面的理解。　开发计划署认为，这是一个试验项目，其目的是要表明各省应如何帮助创造长期的就业机会。　但是，由于项目文件不明确，很容易将其变成一个发展和生产项目，实际上也确实变成了这样一个项目，为农村居民带来了一些有形成果。建立了一些学校，修建了一些水坝，打了一些水井，种植了一些树木等。　但是，尽管项目的成就被认为对该国的发展是重要的，但却不能和项目的原来意图相联系。这是目标不明确、有时会在受援国政府和联合国系统之间造成误解的项目的一个很好的例子。

估　价：项目从头至尾都充满了结构、行政和人员问题。　在专家征聘上耽误了很长时间，而且，所征聘的专家不是技术上不合格就是不能在工作上和对口部门搞好关系。　加上本国工作人员的不断调动，使项目朝不保夕。　在联检组调查期间，这个试验项目已经完成，荷兰政府于１９８６年底停止提供资金。　开发计划署在１９８７年该项目的中间阶段，即相当于培训阶段提供了资金。　为说服该国政府回到该项目作为一个示范项目的原来目标上来，进行了多次工作和讨论。　这给该国政府带来一个严重问题，因为它在广大居民中造成了一种期望。　１９８７年７月２７日举行了最后一次三方会议。　联检组调查团和来自日内瓦劳工组织的一位专家参加了会议。　在会议期间，达成的协议是将该项目分为两部分：示范部分和生产部分。　开发计划署将协助该国政府为项目的生产部分找到另一个资金来源以保持项目的势头，并将继续资助项目的示范部分。

项目名称：　促进妇女手工业 BKF/82/009

作用类别：　机构建设和直接支助

执行机构：　劳工组织

开始日期：　1979年　　完成日期：1982年（第一阶段）

1982年　　1984年（第二阶段）

1988年　　1990年（第三阶段）

预　　算：　812,925美元　　资金来源：第一阶段

开发计划署　750,000美元

政府　62,925美元

637,177美元　　第二阶段

开发计划署　637,177美元

政府　未定

1,737,305美元　　第三阶段

开发计划署　1,575,450美元

政府　161,855美元

背　景：布基纳法索政府十分强调增加占人口80%以上的农村的发展活动。它还认识到紧迫需要提高占人口52%的农村妇女的生活水平。近年来，由于世界经济危机，这些妇女的经济状况更加恶化，世界经济危机对农村妇女等处于不利地位的群体往往打击最大。这是几种原因造成的，例如，农村男子大量流入城市，把全部的家务责任都留给妇女；一些可以带来一定现金收入的传统上由妇女从事的工作，现在都是由男人来干，最后，她们完全依靠自己不能有效参与的经济和财政系统。这个项目就是在这种背景下开办的，其目的是改善布基纳法索农村妇女的境遇。

目　标：总的发展目标是促进农村就业。　本项目有三项具体目标：为生活在农村地区的妇女创造就业机会；在传统手工业方面培训未来的培训者；制止向城市移居。　重点是培训、生产和销售。

成　果：这个项目现在已经完成两个阶段，在联检组进行调查时正在准备进入第三阶段，但它从一开始就遇到许多严重困难。　培训、生产和销售这三个主要目标没有实现。　似乎有一些实质性和行政问题，其中包括第一阶段的技术总顾问不称职；在第二阶段，专家和对口部门的关系不好。　其他问题包括为讲习班选择了不恰当的地点，从而使妇女不便于参加培训，通讯系统薄弱，后勤支助不足，运交设备的延误，不适当的设备和完全缺乏管理以及对受益者的培训。

估　价：本项目有一个优点：它在一些村庄（13个）中发挥了很好的作用。但是，也有一些制约因素，例如：缺乏使受益者协调地工作的组织和动员，缺乏公共运输和购买力低而造成的销售问题。　因此，生产只限于制造服装。　即便是这种活动也因为缺乏运输条件而面临困难。　生产和进入市场的少量产品的质量受到国家促进就业事务局——项目在该国政府中的对口部门——的高度赞扬。　总的来说，可以认为这个项目是失败的。　如果能够纠正第一阶段的错误，项目本来可以取得很大的成绩。　但是，没有这样做，第二阶段仍以同样的办法开始。　项目的目标是有意义的和现实的。　如果项目取得成功，本来会成为一个自力更生的项目，在开发计划署停止援助之后，肯定能继续下去。　看来最缺乏的是好的管理，以及各有关方面缺乏搞好项目的意愿和热情。　人员之间的矛盾浪费了时间和精力。很明显，如果在起草项目文件之前，政府对口部门和有关居民能够参与，就可以防止其中多数问题。　为第三阶段编写了项目文件，但至今没有定案。　一个当地组织正在开发计划署资助下进行一项预备性研究以弄清农村地区的市场形势。　然后，项目文件将根据研究结果进行调整。　目标保持不变，但对项目的内容，例如培训将进行调整。

项目名称：　村庄供水方案
BKF/82/002（第一阶段）
BKF/85/002（第二阶段）

作用类别：　直接支助（为主）
培训（其次）

执行机构：　儿童基金会

开始日期：　1983年
1986年

完成日期：　1986年（第一阶段）
1990年（第二阶段）

预　　算：　5,626,000美元

资金来源：第一阶段

政府	460,000美元
开发计划署	600,000美元
儿童基金会	1,630,000美元
UNEDF	2,936,000美元
	5,626,000美元

4,260,000美元

第二阶段

政府	285,000美元
开发计划署	364,000美元
儿童基金会	1,477,600美元
UNEDF	2,133,655美元
	4,260,255美元

背　景：布基纳法索的经济主要依靠农业和畜牧业，发展活动都集中在这两个领域。　在该国的发展中气候是一个主要因素。　降雨没有规律，只有一个雨季，河流很少。　全国大部分地区水的供应主要依靠死水和水坝以及通过打井获得的地下水。　农业、畜牧业和城市居民需要的水可通过管道和对地面水的处理供应。农村居民依靠地下水和水库收集的雨水，但这不适合人使用。　为缓解这个问题，该

国政府制订了一项饮用水供应和改善卫生的十年计划。 为满足这一需要，政府必需有足够的额外的财源以对国民进行培训，实现这一计划目标。 为使计划获得成功，政府向开发计划署、儿童基金会和UNEDF提出了援助请求。

目 标：为了帮助该国政府实现向居民供水的目标，即：到１９８５年每人每天１０公升，到１９９０年每人每天２５公升；使农村居民全年都有水并改善卫生。第一阶段的直接目标是打５３０口井，安装手动水泵，使供水系统分布到所有村庄（每个村庄或每1,000个居民一口井）。儿童基金会提供了国际技术人员以监督两个打井队的工作；UNEDF负责提供建筑材料和设备。

成 果：项目的近四分之三的数量目标已经实现。 开始时，项目的重点是为学校打井。 到１９８３年，已为学校和保健中心打了２３０口井，３００个村庄受益。 到１９８６年底，安装了４０３台水泵，在５６５个村庄中，召开了信息和动员会议，成立了５２５个村庄用水委员会（参加者２５％是妇女），培训了20名维修技术人员。

估 价：项目已进入第二阶段。 在这一阶段中，项目工作人员与村民一起工作。 看来当地受益者的动员情况很好。 村庄委员会有效地“接管”和利用了水井和手动泵。 在备件供应方面遇到一些困难。 为了使技术人员在联合国人员撤退之后能够维修水泵，更多的强调了培训。 通过与项目主要负责人和项目协调员的讨论了解到，项目的主要困难是缺乏合格的对口人员以及他们的流动性（有几名人员在培训后被调往其他地方）；政府的工作重点从水和卫生转向农业，饮用水被用于农业生产，从而使项目的原来目标落空了。 在联合国系统的各项目之间看来也缺乏协调，例如：在打井方面儿童基金会和劳工组织的工作发生重复，一些非政府组织和该国政府本身也在从事这方面的工作。 从技术上来说，项目似乎取得了成功；但是，其长期维持能力，即政府能否靠自己的技术人员继续这一进程尚有疑问。

项目名称：　加强农用拖拉机和其他重型活动机械的维修能力
XA/BKF/86/615

作用类别：　机构建设和直接培训

执行机构：　工发组织

开始日期：　１９８６年１１月　　完成日期：１９８７年９月

预　　算：　647,500美元　　资金来源：

工发组织　585,000美元

政　府　62,500美元

背景：缺乏维修拖拉机和其他农业机械的技术能力是布基纳法索的一个严重困难。该国有５００台拖拉机，其中５０％因为缺乏维修不能使用。早在１９７９年和１９８０年该国政府就决定在全国建立维修的基础设施并请求外部援助。各联合国专门机构进行了几次调查，但没有任何具体结果。１９８２年，工发组织同意就在该国各地建立农用拖拉机和其他重型农业机械维修车间的可能性问题进行可行性研究。该项研究确定了对维修的需要，并选择了几个建立车间的地点。4年以后，工发组织于１９８６年向布基纳法索政府提出了一项为期一年、总预算为884,178美元的项目建议。该国政府接受了这项建议并制订了一项方案。该项目本应在1986年9月开始，但被推迟到了１９８６年１１月和专家到达之后。由于财政困难，专家到来时，项目预算不得不减少３０万美元。这一削减特别影响到培训。

目标：项目的更广泛的目标是增加农业生产，使该国在粮食方面实现自给。直接目标是维修拖拉机和其他农业设备以达到最大限度的利用。在农业畜牧业部的总监督下，这些车间将负责提供预防性服务、维修和改造目前没有使用的机器；购买和分配零备件、培训各方面的技师。

成果：项目从一开始就遇到预算、技术和行政问题。这些严重影响了项目文件所规划的项目活动的进行。所遇到的具体问题是：工发组织削减预算、运交设备和物资的延误；总部支持不够；缺乏文献；从外国运输备件需要时间（6个月），当地还缺少适于培训的专门人员。但是，尽管有这些困难，项目专家和该国的负责人在驻地代表的协助下，还是设法继续执行了作业计划。到第一阶段结束时，三个车间之中已有一个开始工作。在联检组进行调查时，已完成的工作包括现有农业设备和备件的清查以及可能订户的调查。另外，还确定了可在当地生产的备件。其中一个车间建立了管理系统，最后将向其他二个车间推广。

估价：布基纳法索政府十分重视这个项目，因为其目标是利用现代农业技术增加农业生产。虽然对该国经济的影响很难确切估价，但人们认为，一旦三个车间开始营业，它们将成为一个很好的自力更生项目。这个项目的直接受益者是拥有农用拖拉机的个体农民、合作社和接受培训的技师。消费者、居住在设立车间地区的居民则可能因粮食生产增加、粮价下降而间接受益。尽管有些缺点，本项目在第一阶段建立了一个很好的基础。这是专家与当地负责人富有成果的合作关系的一个很好的例子。仍然非常需要维持这个项目，政府的财政能力十分有限。因此，项目能否维持下去在很大程度上取决于外部援助。工发组织已决定将项目延期至1988／1989年度。

项目名称：　多目的农村发展　BKF/2239/EXP. I

作用类别：　直接支助

执行机构：　粮食计划署

开始日期：　1981年5月　　完成日期：1987年12月（延期）

预　　算：　33,293,000美元（实物）　　资金来源：粮食计划署

背景：布基纳法索被列为低收入、粮食短缺和国内人均产值为200美元的最不发达国家。造成这种情况的主要原因是降雨不规律、土地贫瘠和传统的耕作制度。90%的人口生活在农村，总人口中只有25%能够得到卫生的饮用水。包括牧业、林业和渔业的农业收入占国内生产总值的41%，90%的出口主要是为了维持生计。由于这些原因，政府自1967年以来，把农业放在优先地位，当时制订了第一个发展计划，重点是农村发展和基础结构。最近，布基纳法索五年计划的主要目标是促进农业发展以实现粮食自给和粮食保障；改善生产者及其家庭的生活条件和保护土地资源。自1972年以来，粮食计划署一直在协助该国政府促进农村发展和农业生产。开始实行的是两个快速行动项目，然后在1976年实行了被称作“多目的农村发展”的第2239号项目。自1982年以来，通过扩大这个项目（2239/EXP. I），它向该国的农业、林业和农村发展等许多方面提供了价值约3,000万美元的援助。为实现这一更广泛的目标开办了几个项目，粮食计划署的援助使多数项目取得成功。

目标：协助该国政府向工人、农民、渔民和受培训者提供粮食援助，作为自愿工作的报酬或在培训过程中提供支助。确定了要在1981年至1987年这一项目期间完成的9个分项目：开发水利资源和防止水土流失；发展淡水渔业、重新造林；修筑道路；使农民在沃尔特河流域定居；社区发展；养蚕；改善居住条件和农业培训。

成果：根据粮食计划署１９８５年编写的评价报告，虽然粮食计划署的援助在吸引自愿劳动力方面起了很大作用，但在项目执行的头３年中，粮食未能定期分配，这是由于管理不当、没有技术部门参与行政和后勤业务，各部委员会之间未能进行有效的协调。不准确的粮食需求报告阻碍了经常和足够的粮食分配。在头三年中，项目活动的协调以及项目本身的一般行政工作几乎都由粮食计划署驻在该国的人员承担。这些年来，粮食计划署人员的不断更换进一步妨碍了适当管理。但是，虽然在１９８７年7月之前实现总目标已推迟了，但在联检组调查时项目已经最后实现了多数目标，某些活动，如防止水土流失和沃尔特河流域农民的定居已超过了指标。但是必须注意后来的分项目，在这个分项目中从粮食计划署的援助中受益的一些农民不是那些从事种植的农民，而是那些剥削没有资源的新来者的农民，新来的农民要将其部分的产品作为租金交给土地所有者。另一方面，最显著的成就之一是在全国建立了４００座小型水坝和堤坝；在水坝下灌溉面积达1，300 公顷；开发了5，000 公顷的低洼地；在2000公顷的村庄林地上种植了树木；在37，000公顷土地上建立了防止水土流失结构，建设和保养了4，000 多公里的支线公路。另外，这个项目的直接受益者是季节和长期工人以及在３０个省份中参加执行各种项目的村民。粮食计划署还帮助政府向农业区的受训者免费定额分配粮食。但是，尽管采取了多目的性的做法，项目并没有完全实现预期的目标，这主要是因为其活动多种多样，中央政府没有足够的行政管理人员，粮食计划署的工作人员也缺乏连续性。项目的最大弱点是缺少专业培训。技术部门的报告不定期和缺乏对活动的控制也是一个原因。１９８７年３月进行的评价强调了在适当估价项目的整个执行情况方面遇到的困难，这是因为活动的多样化。评价建议将项目分为两部分。一个是和农业直接联系的技术部分，另一部分和继续采取多目标办法相联系。这项建议得到计划和农业部长的同意，项目将增加一个第三阶段。

项目名称：　　中东部地区农村发展方案　BKF/031/ITA

作用类别：　　直接支助和机构建设

执行机构：　　布基纳法索政府／粮农组织

开始日期：　　１９８３年　　完成日期：１９８９年

预　　算：　　4,230万美元　　资金来源：意大利政府

背景：项目开始于１９８２年，当时意大利政府承诺帮助萨赫勒地区与干旱和饥饿作斗争。在粮农组织、意大利政府和布基纳法索政府三方进行调查研究之后确定布基纳法索中东部地区作为第一个受援地区。这个地区的主要特点是，北部人口稠密，而其余的广大部分人口稀少或完全无人居住。这种不平衡状态对农业生产和该地区的全面发展是一个不利影响。曾经用于促进该地区农村发展活动的人力、财力和技术力量都很有限。因此，意大利政府介入的目的是从各个社会和经济方面帮助实现该地区的农村发展方案。

目标：总的目标是协助政府机构和部门的各种努力（人力、财政和物质方面），使它们能够建立和维持必要的农村发展基础结构，并协助它们支持农村居民为提高生产，特别是农业生产所作的努力以改善农村居民的生活条件。

成果：项目由于各种原因推迟了一年。例如，专家没有及时到达，没有政府的对口部门、基础结构和职能范围。尽管有这些困难，但根据和技术总顾问以及本国负责人的讨论，使该国政府满意的是，项目已经达到目标，在某些情况下甚至超过了目标。大约８０％的目标已经实现。在建立基础结构方面，项目成功的建立了粮食仓库、学校、牲畜免疫站和保健中心单位。２１８个单位已经建立，打成８４口水井，已经结束或正在进行２２３个试钻；改善了６３公里的乡村公路；建立和装备了支持农村发展办事处的６个中心；设立了一个３０公顷的农业示范耕地；为修筑５５公里的公路进行了一项研究；准备了１０公顷的土地以进行种子生产；恢复了供二千公顷土地使用的预防水土流失工程和具有每年培育６５万棵树苗的三个苗

圃。建立了一个牲畜饲养试验室。在农业和畜牧业方面，组成了２７５个村庄，并在４３个中心继续对培训人员和青年农民进行培训。对６４个中心的领导人员进行了与本职工作有关的扫盲。在牲畜繁殖和保健方面，开展了几次防疫注射活动，培训了村庄防疫员，并安排兽医护士进修。成立了一个由牧民和接受培训人员参加的六个新的小组组成的为农民服务的协会。为促进为村民服务的项目和进行有关的后续活动成立了一些组织。自１９８５年开始的农业运动以来已经生产了１３万吨粮食，其中可用作商品粮的余粮估计为15,000 吨。根据该国政府的要求和经过资助者同意，将１００万美元的资金用于紧急购买这些余粮的一部分。在农业信贷方面，在１９８６年的农业运动中向村民提供了531,493美元的贷款。在社会活动方面，建设了10,843 所房舍，为５１５个拥有初级保健设施的村庄培训了2,236 名妇女助手。为五名学者提供了奖学金，为建设和准备研究报告等签署了价值６百万美元的合同。

估价：这个项目不同于联合国系统各机构执行的传统项目。它既不是意大利政府也不是粮农组织的一个项目，而是对一项政府方案的直接支助。项目的主要执行者是布基纳法索政府。四分之三的工作是由它们进行的。粮农组织的作用是提供技术援助。建立了一个很好的社会基础结构并形成了一种经济发展格局。农民参加实现了绝大多数的目标，例如建立学校以及环境和保健方面的目标。这些是项目的优点；它也有几项弱点。项目的目标过高，没有任何后续行动的主动性。所进行的活动没有相互结合，在农艺学方面有一名不合格的专家，在各项研究服务之间缺乏协调，对居民的需求不敏感，所有这些都造成了低工作效率。由于价格低和不适当的资源分配使产品的商品化遇到了困难，对各种活动造成了不利影响。某些材料，如水管和摩托车质量很差，最后，更重要的还有人员的变动问题，特别是技术总顾问和本国负责人变动影响了工作的连续性。项目的发展方向也似乎不明。项目的本阶段完成之后，项目活动的经费问题没有认真解决。没有进行任何成本利得分析。在项目的头3年中，已经支出了2,440 万美元，超过了预算的一半，在总支出中２３％的开支用于支付人员费用，如薪金。剩余的1,550 万美元远远不够完成这

个项目。这使人产生疑问：在外部资助撤销之后项目是否能够维持。很多迹象表明，该国政府将不得不寻求新的资金来源。做了很多事情，但项目还没有充分发挥作用。联合国系统组织也可以协助保持发展工作的势头，例如，为学校、医疗所等提供设备。如果还有一个第二阶段，其重点最好是生产，而不是建设更多的基础结构。

项目名称：　综合农村发展社区教育　第二阶段—BDI/77/010

作用类别：　直接支助（主要）
机构建设（次要）

执行机构：　教科文组织

开始日期：　1977年　完成日期：1983年

预　　算：　2,064,982美元　资金来源：

开发计划署　1,691,171 美元
政　　府　373,811 美元

背景：在刚独立之后的1960年，只有21%的人口受过基础教育。政府希望将教育设施扩大到处于不利地位的地区，主要是农村地区。但是，政府当时所面临的教学大纲的内容和方法不能满足国家发展的需要。为解决这个问题，政府进行了一项研究，目的是改革从殖民地时期继承下来的小学教育制度，使其成为进行综合农村发展教育的社会学校。在这一基础上，项目的第一期在开发计划署和教科文组织的援助下开始于1974年，为期三年。1977年，应该国政府的要求，第二期持续了7年，直至1984年底。

目标：总的目标是使教育制度适应国家发展的需要和培训培训人员。直接目标是基隆迪化，即在所有小学使用布隆迪的民族语言基隆迪语作为教学语言；逐步将传统的小学改为由合作组织管理的、自力更生的农村社区学校，这些组织由学生家长以及公共和私人组织的代表组成。农村化，即：使小学教学大纲适应农村地区的需要，制订主要用于实际培训的教学方法（农牧业、家庭经济和技术）。培训和对教师进行再教育，其目的既是要提高它们的专业知识，也是要使它们了解社区教育的新办法。逐步建立一个面向农村的结构，在发展社区学校的基础上实行长期教育，编写和发行必要的教学材料。

成果：关于发展作为小学授课用语的布隆迪民族语言基隆迪语，项目协助建立了一个具体负责规定包括科学词汇在内的规范的 词汇和拼写的国家语言中心。该中心发展了利用民族语言教授计算和研究周围环境的技术。但是，规定词汇和语法被认为是长期目标。在开发计划署和教科文组织协助的项目期间之外，还需要一个时期才能完成这一任务。促进公众参与教育的部分办法是在几个学校中成立由家长和学生组成的合作组织。这些合作组织为修建和装备教室提供资金和物资。按照项目的安排，在一次由政府代表、教师、医生、农艺家、社会工作者和其他人参加的讨论会上讨论了社区学校的概念和发展这种学校的战略。讨论会的一个重要结果是建立多学科学校。总的来说，发展社区学校需要比项目周期更长的时间。

估价：已认识到，象本项目意图实现的这种改革，一般需要比一个典型的外部援助项目的周期更长的时间。在该项目的具体情况下，使社区学校的概念大众化需要逐渐改变态度和传统作法，更现实的看法是，这种概念的明显成果只能在根据项目进行的改革之后的阶段实现。打算规定词汇、语法以及到目前为止主要是作为口头交流工具的民族语言的教学方法，也是如此。因此，可以说，项目的直接目标过高。由于全国性改革一般会遇到的困难，可以说，项目有助于提高发展、计划和执行实现目标—— 即国家语言中心—— 而开展活动的能力。使各行各业的人们聚集一堂的讨论会是普及社区学校这一概念的过程的开始。已为另一个项目逐步把改革进行到底奠定了基础。

项目名称：　对一项劳动集约型公共工程特别方案的援助 BDI/81/016

作用类别：　直接支助

执行机构：　劳工组织

开始日期：　1979年
　　1982年

完成日期：　1982年（第一阶段）
　　1985年（第二阶段）
　　延期至1988年

预　　算：　2,067,074美元

资金来源：第一阶段

丹麦国际开发署	230,062 美元
石油输出国组织／开发计划署	103,482 美元
联邦德国	811,160 美元
荷　　兰	718,000 美元
政　　府	205,000 美元
	2,067,704 美元

6,085,427美元

资金来源：第二阶段

开发计划署	2,225,727 美元
荷　　兰	674,706 美元
联邦德国	212,572 美元
比　利　时	68,622 美元
丹麦国际开发署资发基金／劳工组织	582,100 美元
教科文组织教育经费处	1,571,200 美元
政　　府	91,200 美元
	6,085,427 美元

背景：布隆迪政府制订了一项发展战略，其中特别考虑到人口以及各种社会和经济因素。该国政府的另一个优先领域是发展农业，农业部门提供约９０％的就业机会和几乎１００％的出口收入。在这一基础上，劳工组织方案的预定目标是恢复土壤肥力，重新造林，整治水边草地，治理水患，建立公路基础结构，植树和安排居住用地。该方案的最后结果将是向选定省份的居民提供足以满足其消费需要的可耕地，最后使他们能够用盈余的农产品换取现金收入。劳工组织的劳动集约技术方案是公共工程方案的一种可行办法，对当地居民的就业和持续发展都有积极作用。在人口密度居第二位的穆拉姆维亚省（约每平方公里２５０名居民）执行的该方案的实验阶段的基本目标是用劳动集约方法提高某些地区的生产能力。在实验阶段取得成功的基础上，该国政府要求在该国的东部继续执行该方案。

目标：发展目标是大幅度提高经济增长水平，向居民中处于不利地位的群体提供就业机会，增加投资，使政府在调动人力和财政资源方面发挥更积极的作用，更积极地参加商业和生产部门的混合企业活动。 另外，项目还将通过均衡的建立发展基地，重新组织农村居民和人口稠密地区的居民向不太稠密地区的移居，使农村居民广泛参加社会和经济活动。 项目将特别注意粮食生产和综合农村发展，主要方式是使农民在该国东部的省份定居。 项目的直接目标是：作为一项前后一贯的方案的一部分，确定、制订、协调和估价劳动集约人力培训项目；协助为各种劳动集约型公共工程和人员培训方案筹集资金，这些方案的内容是选择和雇用工人，对他们进行培训，制订报酬和工作条件以在方案执行中建立适当的程序。项目还将协助安排工作，以通过利用各种工具、设备和当地材料提高劳动力的产出。

成果：在实验项目的第一阶段，大约５０个建设地区在每年的２５０天中雇用了６０－１２５名工人，人／日数约为２００万。 其他成果是造林2,400公顷；水土保持（预防水土流失）3,750公顷；泽地排水２７０公顷；修建梯田１９公顷；供水三个单位；为１０２名居民建立了村庄集体基础设施；乡村公路５６公里和四座仓库。 第二阶段是扩大试验项目，其目的是保持已取得的成果，并在鲁伊吉省从事农业和社会基础结构、水力发电、建设和绿化等方面的新工作。 项目在第二阶段的进展情况也令人满意，实现了绝大多数的目标，只是穆巴拉吉省的公路

由于１９８５年没有资金而耽搁了。　项目给农村地区相当多的农民提供了就业机会，虽然是短期的。　还在维修工具、集体工作、分工和工作的进行、工作质量和防止事故等方面进行了在职培训。　对组长的培训的重点是组织和管理小组的工作。关于妇女参与执行项目，只限于都是由女青年进行的植树工作。　参加再造林工作的妇女从１９８６年的１２％增加到１９８７年的２６％。　据技术总顾问认为，总的来说，要实现让更多的妇女参加很困难，因为根据传统习惯，已婚妇女不能外出工作。　所建立的基础结构对农村妇女的影响，这取决于各个妇女的工作性质而有所不同。　水的供应为她们的日常工作提供了便利，以前她们每天为了取水平均要花费１小时１５分钟的时间。　绿化实现后也为她们取得柴禾提供了便利。

估价：总的来说，项目的作用是积极的，实现了目标。　在绿化、供水和道路建设等三个方面对居民的影响是积极的。　实现了为农村居民提供就业机会的目的。居民在所有三个方面直接参加了项目的执行。　对工人举行了在职培训，而且也对技术人员和组长进行了有限的培训。　项目的供水工作虽然只占了预算的最小部分，但却不仅使妇女免去了为取水而长途跋涉，而且大大有利于居民的健康。　但是，对项目的公路建设部分提出了一些意见。　虽然从长远来看，公路将有利于将商品运往其他地区的商人，但占去了预算大部分的项目的这一内容的直接好处就当地居民的大多数而言，目前还不清楚。　石子路如果不是每年在雨季之后要维修一次的话，至少要每两年维修一次。　目前，看来比较明显的是，项目的规模过于庞大和繁重，政府没有办法自己把项目进行下去。　布隆迪的居民很分散，任何立即需要集体努力的工作都很难进行。　另外，在项目的计划阶段，没有征求直接受益者的意见。　来自总部的设备的购买总是拖延。　特别是在采购方面，在具有良好的报告和管理制度的情况下，可将权力有限的下放到当地。　据技术总顾问认为，由于主要问题是维持，联合国系统各组织不妨审查一下自己的政策，并努力说服其他资助者，以减少要实现的工作量，并留出预算的一部分供政府在专家撤离之后维持项目使用。

项目名称：　食品的保存和加工 BDI/81/026
作用类别：　直接支助
执行机构：　粮农组织
开始日期：　1982年　　完成日期：1985年
预　　算：　445,150 美元　　资金来源：
开发计划署　290,000 美元
政　　府　155,150 美元

项目名称：　建立8个示范中心 GCP/BDI/019/AGF
作用类别：　机构建设
执行机构：　粮农组织
开始日期：　1982年　　完成日期：1984年（延长至1985年）
预　　算：　690,000 美元　　资金来源：
阿拉伯海湾石油公司

项目名称：　支助妇女示范中心 GCP/BDI/021/NET
作用类别：　直接支助（主要）
培训（次要）
执行机构：　粮农组织
开始日期：　1983年　　完成日期：1986年
预　　算：　808,100 美元　　资金来源：荷兰

背景：在农村地区，妇女的一种最费时间和最劳累的工作就是为家庭而准备食物，特别是以面粉为原料的食物，如将玉米、木薯、小麦、谷类和高粱加工成的面粉。这些谷类是以传统方法，即用两块大石头加工成面粉的。改进后的、利用小型磨面机加工面粉的方法可减轻妇女的家务劳动，并使她们能够有更多的时间参与发展活动。在各种社区会议上，布隆迪妇女联盟都代表农村妇女提出了这一要

求，这些妇女认为该国现有的私人磨房不足以满足需要。 另外，由于农村地区农产品储存条件较差，在不同的气候条件下，损失达5%－60%不等。 缺少适当的储存措施使生产者不愿意生产超过其眼前需要的产品，而粮食产量不足的地区却可以购买他们多余的产品。 为改变这种情况，自1978年以来，一些国际组织向布隆迪提供了技术和财政援助以帮助其发展适当技术。 1978年开办了一个由儿童基金会提供资金、粮农组织执行的关于适当技术的项目（PFL/BDI/001）。其想法是在一项综合农村发展项目范围内推广类似于在儿童基金会援助下在肯尼亚推广储存和加工粮食产品的技术。 但是，到1980／81年度，儿童基金会和粮农组织之间的合作开始减少，到1982至1984年，由于在产品的价格和种类方面有分歧，两个组织的合作已经很少。 1982年1月，该项目（PFL/BDI/001）的活动被纳入项目UNDP/FAO/BDI/026。 “生活用品的储存和加工”这个项目的目的是引进保存和加工粮食产品的较好技术。 有两个信托基金项目与此相联系：为建立8个示范中心的项目GCP/019/AGF 和通过普及支持这些示范中心的项目GCP/BDI/021/NET。

目标：总的目标是为妇女的日常劳动提供便利，从而使她们能够有更多时间参与发展活动，加强国家的粮食保障。 项目BDI/81/026的直接目标是改进粮食储存方法；建立加工粮食产品的小单位；使生产者了解改进后的储存方法，培训技术人员以确保工作的继续。 项目GCP/BDI/019/AGF 的目标是，在对当地手工业者进行培训之后在农村地区推广经项目81/026引进的储存粮食的简单技术（仓库、干燥间等），以改善农村地区的生活和工作条件（蓄水池、茅坑、手推独轮车等）。项目GCP/BDI/021/NET 是对项目81/026 和019的补充。 目的是使农村居民，特别是鲁伊吉省示范中心附近的妇女了解情况以建立和组织职业合作社。

成果：在粮食保障和改善农村地区生活与工作条件方面，项目BDI/81/026在资金上起了协调和促进作用。 由于这些原因，该国要求执行两个信托基金项目和与适当技术有关的其他外部援助项目。 这个项目办成了四件事：示范中心；蓄水池；储存雨水的水库；长期储存谷物的仓库；运输货物的大型手推车。 但由于

下列原因没有一个能发挥作用：蓄水池太贵，农民买不起；粮食仓库除了费用很高以外，没有给村民带来新的东西。 他们已经有很好用、买得起的传统仓库。 另外，在建立了粮库的省份（8个中有7个）农民储存粮食一般不超过3个月。最后，手推车在技术上是不合适的：一个人推太大，而且太贵。

估价：改善农村居民特别是妇女的生活条件这一主要目标没有实现。 开发计划署现场官员认为，项目成果不足，项目的目标没有实现。 但是，粮农组织的看法则不同。 负责方案的官员看来深信，所提出和制定的储存方法是完全合适和足够的。 从文件上看，3个项目可能都是成功的，因为实现了预期的结果——建立了示范中心，建成了蓄水池和仓库，研制了手推车并提供了培训。 但是，现场调查表明，开办这个项目的理由从一开始就是值得怀疑的。 在这一点上，还应当提一下儿童基金会和粮农组织之间工作关系中断的原因，这是因为在技术和战略的选择上存在着分歧。 因此，儿童基金会决定制订一项与开发计划署／粮农组织项目平行的有关适当技术的单独方案。 项目BDI／81／026所取得的成果不能满足当地人民的需要。 这些成果在技术上是不恰当的，而且费用太高，农民无力购买。对适当技术的社会经济方面没有给予足够的注意。农村居民没有充分参加项目活动。对社会经济情况没有进行任何研究。 项目工作人员没有从事扩大工作，因此没有得到有关所推广的东西是否适当的反映。 项目还因为开发计划署和粮农组织之间没有采取协调的做法而受到损失。 开发计划署对两个信托基金项目的执行情况了解很少，因为没有对其活动实行监督。 总的来说，缺乏协调是一个重大问题。实际上，两个平行项目做的是同样的事情，分别由儿童基金会和开发计划署／粮农组织提供资金，另外还有一些信托基金项目各有各的目标。 然而，这个项目有一小部分取得了成功，建立了一个加工各种谷物的磨坊。 主要受益者农村妇女对项目的这一部分很满意，要求在其他地区推广。 一年前脱离项目的专家及其副手编写了一本手册，对磨坊如何进行工作和如何管理作了说明。 这看来是这个项目所做的一项很好的工作。 手册是用当地语文（基隆迪文）和法文编写的。 就如何使用这个手册，对一些受益者进行了培训。 进行类似项目的其他机构也可以利用这一手册，例如儿童基金会。 项目这一部分的另一个积极方面是，它帮助村民为管

理面粉厂组成了合作组织。 到目前为止，项目的开支是２５０万美元，计划对它进行第四次再调整。 看来没有适当考虑项目的主要弱点，这个问题还远没有解决—— 这个项目是由肯尼亚照搬过来的，没有考虑到布隆迪的具体需要。 一开始就没有征求受益者的意见，从而使他们不能够利用不适于该国的技术。 最后，还应当再考虑一下在一项开发计划署资助的项目下进行信托基金项目这些工作方法是否正确？ 两个信托基金项目的目的是支持已经消失的某种东西（０２６）。 在它们开始发挥作用时已经失去了支持的目标。

项目名称：　防治扁虱方案—— 第二阶段　BDI/85/011

作用类别：　直接支助　（主要）
　　培　　训　（次要）

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1986年　　完成日期：1989年

预　算：　975,330美元　　资金来源：开发计划署

背　景：布隆迪政府开始实行一项旨在增加全国肉类和乳类生产的发展方案。这个方案的成功在一定程度上取决于是否能成功的防治扁虱和由扁虱传播的疾病。在该国的一部分地区，牲畜的死亡90－ 100%是由于上述原因。1979年，该国政府取得了开发计划署的援助，开始实行这一方案。为期7年的第一个试验项目是为了确定扁虱所引起的问题；受到严重影响的地区；关键季节和采取行动的时间。第二阶段为期3年，即从1986年到1989年，要解决的问题是，如何在关键季节减少扁虱的数量。项目是试验性的，如果取得积极成果，将在布隆迪实行一项全国性方案，然后向其他非洲国家推广。

目　标：总的发展目标是：提高居民的营养水平，特别是增加蛋白质和脂肪的摄入量；通过使牲畜饲养办法现代化提高农村居民的收入和购买力；通过改善卫生系统提高全国畜牧业的生产率。直接目标是：建立一个维持战略性实验方案的基础结构；在各社区分别成立防治扁虱委员会；制订一项人员培训方案和收回杀蜱剂（杀死扁虱的化学药品）费用的办法。

成　果：实验项目的第二阶段仍在进行，现在要估价其成果还为时过早。但是，项目的方向看来是正确的。在牲畜受扁虱影响最严重的地区建立了30个浸泡池的基础设施；在各地区成立了管理浸泡池的委员会。培训了大量专业和技术人员：每个专家配备一名药剂师作为对口人员；两名兽医；两名技术员和实验室助手；25

名浸泡池保卫人员；２９名医疗助手和１１名兽医技术员。为“布隆迪农业技术学院”３名毕业班学生和“卢旺达牧业局”负责牲畜卫生的２名兽医技术人员举办了关于防治扁虱新战略的短期学习考察活动。他们参加了在“杀蜱药剂”实试室举办的为期二周的讨论会。

估　价：本项目主要是一个关于如何防治牲畜扁虱疾病的科学研究项目，执行中似乎没有什么重大困难。参加执行项目的有两名国际工作人员（１名是和平队队员，另１名是专家副手）和两名作为对口人员的兽医。另外，还有经项目培训的７名技术人员在全国各地工作。工作组织情况良好；有一个有效的内部管理系统负责记录每周接受治疗的牲畜数目。在布琼布拉还有一个实验室负责分析各种扁虱疾病。有人向联检组检查团提出了一些小问题，例如，由于粮农组织总部的行政程序，用来治疗牲畜的浸泡池的维修拖延时间较长。用来制作治疗溶液的化学药品是进口的，价格昂贵，这从长远来看是一个问题。人们对将用过的溶液倾倒在旷野中，对环境造成的危害特别是对当地居民的不利影响也表示关切。项目仍在进行，到目前为止已经进行的工作看来是成功的并满足了一种现实的需要。主要原因是有两名高水平的专家和调动了当地人员的积极性。受益者接受了项目，并直接参与了项目的执行。这个项目可以说是一个群众参予的良好典范。保持对浸泡池的管理是可行的，但是，这将取决于对购买化学药品的补贴的多少和补贴的来源，因为这笔费用是当地居民无力支付的。

项目名称：　林业发展和培训　BDI/78/003

作用类别：　机构建设（主要）
直接支助（次要）

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1979年　完成日期：1982年（第一阶段）
1982年　1987年（第二阶段）

预　算：　815，670美元　资金来源：第一阶段
开发计划署　727，348美元
政　府　88，322美元
2，012，708美元　第二阶段
开发计划署　1，939，594美元
政　府　73，114美元

背　景：布隆迪是一个人口众多的非洲国家，人口密度为150人／平方公里，人口增长率为2．5%。3.9百万的农村人口（或总人口的92%）的各种活动全依靠农村地区提供的资源。对可耕地的需求的增加，传统畜牧业的发展以及工业和个人生活用树木的缺乏，增加了对土地的压力。超过3／4的天然森林受到破坏。剩下的天然森林不断受到当地居民为个人使用进行的砍伐，并且受到火灾的威胁。最近的清查表明，全国80 － 89%的林地处于退化状态，超过1／3的林地由于水土流失而几乎没有出产。在这种情况下，木料生产基地变得不够了，全国的各种需要要以破坏自然森林为代价得到满足。这种情况特别影响到水土保持和水力的管理。国家严重缺乏合格的林业工作者和技术人员。虽然有一所农业培训学校，毕业生人数不足以满足需要。因此，本项目的目的是培训中级和较高级的专门林业工作者和技术人员，使该国具备一批充分意识到生态对国家社会经济发展的影响的合格

人员。

目　标：总的目标是协助该国政府制订有关重新造林和合理使用天然森林的适当林业政策以满足当地居民和林木产品工业的需要并保护农村地区。直接目标是：利用“布隆迪农业技术研究所”这一现有的基础设施加速林业技术人员的培训；在这一设施内建立一个逐步经常化的林业技术人员培训班；利用林业工作人员通过各种课程和讨论会培训林业部门的农艺技术员；利用奖学金对6名年轻的专业人员进行全面培训使其成为工程师级的林业工作者；通过在农村各地举办各种课程和讨论会传播林业知识。

成　果：该项目开始于1979年，总目标如上述，现在已处于第二阶段。自1979年以来，项目在各级的林业和农业技术人员培训方面向农业和牧业部提供了援助。培训是在布隆迪农业技术研究所中进行的。自开始以来，项目培训了111名林业技术人员，178名A2级农业工程师和59名A3级林业培训员。各类课程是由粮农组织的专家（其中三人教授科学知识）以及讲授数学、历史、地里等的18名布隆迪和当地的教授设计的。教授们编写了不同学科的教学材料。项目培训的技术人员因其技术水平而出名，被该国的几个部和机构以及劳工组织、世界银行、“法国合作组织”等组织以及比利时和欧洲开发基金雇用。自1986年以来，项目确定了一种积极的培训办法，这种办法适合于卡鲁齐省的农村地区。

估　价：这个项目是成功的，实现了所有主要目标，只有一个问题：对口人员的培训。这是由几个原因造成的。在过去6－7年中项目只培训了一名农艺工程师，他后来被派到法国工作2年，目前在从事本项目的工作。自那时以来，培训了3名工程师，但没有一个为项目工作。项目所培训的有限的几名专业人员，特别是那些在国外培训的人员不是在政府各部中担任较高的职务，就是被私人部门高薪雇用。另一方面，项目的成功是基于两个因素：专家（首席技术顾问）非常精明能干。他的工作受到政府的高度赞赏。政府始终坚定的为项目承担义务。虽然项目是在农业和牧业部的指导下，但其直接对口部门是布隆迪农业技术研究所。在该研究所中培训的研究所主任是该国的对口人员，积极参与了项目的执行。研究所主任和首席技术顾问合作得极好。在决定如何管理项目方面研究所起了非常重要的作用。它不仅

负责管理各级方案，而且完全有能力规划和执行项目。项目还可能有一个由粮农组织资助的第三阶段。粮农组织的专家认为，项目可由本国人员管理，但是，缺少人力财力可能是一个问题。

项目名称：　加强布图齐自然区的谷物生产　TCP/BDI/4507

作用类别：　直接支助和培训

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1986年3月　完成日期：1987年2月

预　　算：　204，000美元　资金来源：粮农组织

背　景：在布隆迪的尼罗河和扎伊尔河之间的丘陵地区种植小麦已有40多年。最初，小麦被送到扎伊尔的工业面粉厂加工。在殖民时期结束之后，生产下降，在某些地区实际上小麦已经消失。政府打算利用有利的农业和气候条件在缺少粮食的布图齐地区扩大小麦种植。扩大种植将会减少谷物进口和提高小土地所有者家庭的生活水平，从而改善布隆迪全国粮食自给的前景。

目　标：项目的直接目标是在4个试点村庄扩大小麦种植，对一千个农民进行改善种植方法的培训，加强当地的农业推广服务。

成　果：这个小项目实现了目标，并在某些方面超过了目标。尽管外籍专家没有对口人员，但还是按照计划进行了小麦种植的试验。收成是令人满意的，因而对农民产生了相当大的吸引力。

估　价：作为项目的一个直接成果，在短短的项目周期内，项目地区种植小麦的农民从1，500人增加到5，000人。在项目结束之后，尽管计划的第二阶段没有实现，小麦种植仍然在以越来越大的势头发展。因此，项目对主要依靠当地力量发展小麦种植是起了作用的，这个发展过程目前仍在进行。鉴于种子供不应求，在项目地区以外发展小麦种植的前景是乐观的。项目的成功及其潜在影响在很大程度上是由于所需投入少，因而不会造成依赖，而所采取用技术对当地的小土地所有者来说，容易掌握。

项目名称：　　道路的改善和保养　　（布隆迪/2286）

作用类别：　　直接支助

执行机构：　　粮食计划署

开始日期：　　1977年1月　　完成日期：1986年6月

预　　算：　　4，025，408美元　　资金来源：

粮食计划署：4，011，985美元

世界银行、比利时、联邦德国、美国、法国、日本等为改善和修整道路十年方案提供了大约6，500万美元。

政　府：　13，423美元

背　景：公路运输在布隆迪的国民经济中起着非常重要的作用，因为用于国内消费和出口的农产品以及进口物资的分配完全依靠公路运输。该国在独立时继承了5，500公里的公路网，这是非洲最稠密的公路网之一。但是，许多公路很狭窄，保养差，在雨季往往不能通行。1977年，只有120公里铺了路面的道路。道路的利用率很低，这反映了经济活动少，但也反映了道路情况差，从而增加了运费，并影响了为销售进行的生产。因此，高运费阻碍了农村地区的发展。上述公路网的维修保养需要很大的财政和技术投资，这特别是考虑到该国的地理和气候条件，即山区的高降雨量。尽管政府为满足这些要求做了努力，但公路系统的状况还是逐渐恶化，因而影响了其他发展工作。

目　标：项目的目的是协助改善布隆迪的公路网。食物援助的具体作用是代替负责改善和日常维修公路网的2，000名工人的最低工资的50%。1980年预定受益工人增加到3，300名。由于该国的预算情况，工资不能根据通货膨胀率进行调整。食物援助的目的是解决低水平的工资，从而帮助解决招聘和旷工问题。预计公共工程部将最少每月一次定期向公路工人发放每个工作日3份食物，每年最

多发放300天。带有食物援助的公路保养和改善方案，是公路建设和改善十年计划（1974－1984年)的一部分，这项计划由几个外部来源资助。

成　果：维修公路的项目目标最初定为1，400公里，后来增加到3，000公里，从而包括了该国的所有标准公路。项目在很大程度上扩大了公路维修和建设目标，其部分原因是来自几个国际和双边机构向布隆迪提供的大量技术和财政援助。粮食计划署使项目能够招聘、培训和保持一个充足和经常的劳动队伍（有时超过3，000名工人），从而为整个外部资助方案的执行成功的提供了配套援助。除了对该国公路基础设施建设的直接作用之外，粮食计划署还为在农村地区创造长期和半长期的就业机会作出了贡献。

估　价：就技术成就而言，项目可以说是令人满意的；但是，由其他国际援助提供的专家组是其中的一个不可忽视的因素。然而，方案中由粮食计划署援助的部分有很多严重缺陷，如政府主管部门对项目的管理，食品的储存、运输和分配。布琼布拉的储存设施严重不足；对库存缺乏有效的核算，从而导致商品的浪费和被窃；食品分配很不稳定，没有适当的监督，在很多情况下，受益者所得到的食品大大少于记录的数量；工作计划中要求政府提供的多数进度报告从来没有见过。粮食计划署驻布隆迪办事处过去有（现在仍有）两名国际工作人员，在项目执行期间他们整天忙于应由政府人员进行的工作。没有这些额外的努力，执行更会受到严重影响。尽管在1981年的评价报告中指出了这些缺陷，项目已经两次延期至1986年年中。虽然在执行项目的最后几个月中有了一些改进，但人们想知道，如粮食计划署内部所建议的那样，在管理不善、政府显然不重视改进项目工作的情况下，项目是否应当提前结束。

项目名称：　农村用水供应和卫生方案

作用类别：　直接支助和机构建设

执行机构：　儿童基金会

开始日期：　1979年　　完成日期：1987年（第一阶段）

1988年　　1992年（第二阶段）

预　　算：　5，764，000美元　　资金来源：第一阶段

儿童基金会　4，364，000美元

（包括资发基金、美洲农发委、美国国际开发署提供的资金）

政　府　1，400，000美元

7，710，000美元　　第二阶段

儿童基金会　5，200，000美元

政　府　2，510，000美元

背　景：布隆迪农村地区人口密度很高（达380人／平方公里）。村庄很少，居民主要分布在他们以之为生的土地附近的丘陵地带。总的来说，可用的水量不成问题，但河流、湖泊和天然泉水的质量往往较差。这对很大一部分居民的健康产生了不利影响；由水传播的疾病是普遍的（在某些低洼地带霍乱流行）。这种情况使政府要求国际援助以向当地村庄（通常是学校、诊疗所和市场集中的地方）以及农村居民提供清洁的水。

目　标：方案的主要发展目标是逐渐减少卫生问题和由水传播的疾病，使农村居民了解如何控制和管理这一过程，从而改善农村居民，特别是妇女和儿童的生活条件。最初的直接目标是覆盖4，300处泉水，建设或恢复250公里的自流供水系统，加强中央和地方政府机构的技术和管理能力以设计、建设和保持农村的供水基础结构。

成　果：总的来说，方案的制订和执行是令人满意的。实现或超额实现了覆盖泉水的目标（到1987年底已覆盖了6，550处泉水）。有关自流供水系统的工

作，最初没有达到指标。喷泉服务员和泉水管理人员的培训也是成功的。这对所建立系统的长期保持特别重要。但是，当地不能经常提供或没有资金支付这些管理人员的工资是一个问题。泉水和自流供水系统所提供水的质量被认为是好的，这对卫生条件已经开始发挥良好作用，虽然新的基础结构往往利用不足，这主要是因为约４０%的农村居民的住处离泉水最近仍有５００多米。在中央一级人们的印象是，方案在很大程度上加强了水利部门的能力。整个方案的成功还表现在，它能够吸引更多来自世界银行和欧洲发展基金的资金，从而使它得以扩大范围。在１９８８至１９９２年这一时期，地理范围将进一步扩大到几乎全国。

估　价：从技术和社会方面来说，方案是成功的：建立了基础结构，居民已经在利用这些结构，建立了以当地社区为基础的保持这些结构的组织系统，这个系统只需要很少外部援助。从全面管理的角度来看，情况不是非常令人满意。基础结构之所以这样迅速的建成在很大程度上是因为，方案主要是由儿童基金会在中央政府的农村水利机构中工作的两名技术人员管理的。当前正在设法把重点从执行作用变为咨询作用，以加强政府的管理能力，但在联检组访问时得到的印象是，方案仍然是在儿童基金会的外籍人员管理之下。

项目名称：　森林用于农村能源—海依造林计划URT/084/JPN

作用类别：　直接支助（主要）
　　机构建设（次要）

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1987年5月　　完成日期：1990年5月

预　　算：　1,209,609美元　　资金来源：

日　本　1,200,000美元

政　府　9,609美元

背　景：为将来的能源需求提供充足的木料是坦桑尼亚社会经济发展的一个重要组成部分。保证每一个地区有足够的柴禾和建设木材，是该国整个发展战略的一部分。由于每个地区和每个地区的各部分木料供应情况都不一样，植树计划必须以燃料木料比较短缺和有严重的环境退化危险的优先地区和地区内的优先部分为重点。要满足海依地区的需求并考虑到人口的增长，至少每年造林五百公顷。如果造林计划只限于宅基地，就会造成对每个住宅区周围土地的大量需求，因而破坏农业生产和牲畜饲养。为避免这种情况，准备在距离各村庄尽可能近的地方设立种植场，每个种植场为几个村庄服务。

目　标：长期目标是满足日益增加的对木料的需求，避免环境退化和提高居民的生活水平。项目的直接目标是为该地区一组试点村庄制订一项以行动为重点的造林计划；建立新的苗圃；建立包括村庄林地和学校林地在内的燃料木料种植场；促进使用防风林区；通过讨论会、在职培训以及与地方理事会和社区团体的接触提高村民的认识水平。

成　果：项目仍然处于开始阶段，工作正在按照计划进行。没有发现有明显的拖延。虽然干旱推迟了种树活动。外籍工作组看来与当地的地区理事会结构有很好的结合。这对将来把项目移交给当地人员来说是一个好的征兆。

估　价：现在要确定项目的作用还为时过早。给人的印象是，项目的重点是通过雇工生产树苗和植树。唯一的社区发展目标是鼓励个人植树和了解植树的重要性，

使村庄理事会和有关团体重视这一问题。虽然改善海依地区燃料木料供应情况的前景看来是好的，但现在还不清楚项目对周围地区和邻近地区能否起作用。另外，和其他捐助者资助的造林工作（包括60公里以外的瑞典国际开发署／粮农组织项目，见第74页）之间似乎也缺乏相互促进关系。

项目名称：　支助选定的合作社中的奶制品开发培训小组发展收集、冷却牛奶和改进饲料生产 CCP/URT/091/DEN

作用类别：　直接支助

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1987年1月　　完成日期：1987年12月

预　　算：　126，000美元　　资金来源：

丹麦国际开发署

政　府　　实　物

背　景：目前在坦桑尼亚，特别是在多数小土地所有者奶场聚集的阿鲁沙和乞力马扎罗地区对发展奶场兴趣很高。小规模牛奶生产者急望提高奶牛的产奶量，最好的办法是改进饲养方法，提高人工授精的服务水平和更好的利用牛奶生产投入等。这些可以通过在现有合作社范围内发展奶制品开发培训小组得到安排。

目　标：项目的目的是成立3个示范性奶制品开发培训小组作为核心，以组织和培训小规模牛奶生产者，并提供各种服务和牛奶生产投入，从而使他们在活动开始之后的3年内成为经济上有生存力的自力更生和自我创造的生产单位。受益者将是阿鲁沙和乞力马扎罗地区的小规模牛奶生产者。将从肯尼亚的地区奶场发展培训项目中调出一名专家为本项目工作，并和项目URT/86/013密切合作。

成　果：项目只进行了一年就成立了一个村庄奶制品合作社，为当地的牛奶生产提供了一个销售点（以前牛奶要运到10－12公里以外销售）。由于项目提供了一辆小型卡车，牛奶可以运到邻近城镇出售。这种业务在经济上还不是可行的（牛奶的收集量还要增加三倍）。希望下一步是引进一台牛奶冷却机。在联检组访问时，冷却机已经运到，但由于当地电力供应不足而不能充分利用。该合作社还提供农业投入，一种储蓄方案和对其成员的教育活动。项目还会为另一个村庄的妇女小组提供了一小笔资助（不到100美元），从而帮助她们建立了一个现在已经能够自负盈亏的奶酪生产合作社。

估　价：虽然现在要全面评定项目的作用还为时过早，但目前看来明显的是，其

最后成功取决于是否能够得到外部资金和技术（即小型卡车）。即便在最后这项业务有生存力，其长期维持能力仍然取决于是否有或能筹集到购买一部新的小型卡车的资金。另外，就推广而言，项目的影响可能很小，因为通过外部援助向该地区所有村庄提供小型卡车显然是不可能的。如果预先考虑到一些替代办法：畜力运输、几个合作社集资购买设备或实行一种信贷办法使各合作社能够利用周转资金借用设备，考虑到该地区的牛奶生产和销售能力，上述目标是可以实现的。在目前情况下，项目不可能取得显著成果。

项目名称：　援助小土地所有者开发奶制品 URT/86/013

作用类别：　机构建设（主要）
　　直接支助（次要）

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1987年4月　　完成日期：1990年4月

预　　算：　1,542,638美元　　资金来源：

开发计划署　1,439,000美元

政　府　103,638美元

背　景：坦桑尼亚的城镇牛奶市场仍然主要依靠进口供应。用传统的奶牛饲养办法产量很低，牛奶盈余很少并且依季节而变化。政府有一项在奶制品方面实现自给自足的长期目标。项目地区拥有全国奶牛头数的2／3。该地区小土地所有者牛奶生产的提高，将有助于实现这一目标。粮农组织的一个工作组于1985年为该地区制订了一项小土地所有者奶场发展的综合计划，在此基础上确定了本项目。计划的基础是通过农民自己的合作组织，为农民提供生产奶制品所需要的物品和服务。由于项目地区的城镇缺少牛奶，需求很大，平行市场上的牛奶价格是官方价格的2倍。因此，牛奶生产的增加将对农村收入和就业，特别是作为饲养奶牛和销售牛奶的主要人员的妇女的收入和就业产生积极影响。

目　标：项目的广泛目标是帮助政府协调各种投入和参与执行该地区小土地所有者发展计划的资助者。直接目标关系到加强区域和地区的推广服务；普及用尿素处理粗饲料的方法以提高其饲养价值；提高农民种植饲料的质量和数量；提高合作组织的服务质量；向农民提供合适的种牛等。

成　果：项目的主要活动是协调由参与开发奶制品的不同资助者资助的各分项目。两个外籍人员都曾在粮农组织的其它项目工作过，因而在开始执行方面没有拖延。成立了一个“开发奶制品协调委员会”，负责监督项目地区的执行情况和确保在全国开发奶制品的范围内各方面投入的顺利结合。现场活动看来正在按照计划进行——这是因为有些项目内容是从以前的项目中接受过来的。

估 价：由于项目刚进行了一年，还难估计其影响。另外，由于这是一个总括项目，很难用具体标准进行估价。然而，给人的印象是，小土地所有者奶场发展的前景是好的：对多数只拥有少量土地的当地农民来说，奶牛是额外收入的宝贵来源。如果项目能提供可解决饲料供应问题的更多合理办法，其促进作用将是很可观的。但是，应当指出，项目规定的受益者是平均拥有2－3头牛的小土地所有者；这些人不一定是当地最贫穷的人，因为从定义来说，任何拥有一头牛的人都不是最贫穷者。

项目名称：协助加强乞力马扎罗地区农村造林工作GCP/URT/074/SWE

作用类别：直接支助（主要）
试验（次要）

执行机构：粮农组织

开始日期：1984年12月　　完成日期：1986年12月

预　　算：222,053美元　　资金来源：

瑞典国际开发署　156,053美元

政　府　66,000美元

背景：过去非常丰富的燃料木料现在在全国各地区都是稀缺商品。森林采伐不仅造成对环境的破坏——风力和流水造成的水土流失——而且降低了农业生产的能力。问题之严重使政府和地方必须在植树和合理利用土地方面作出大量努力，但缺乏资金、运输设施、设备以及在宣传和动员民众方面的各种困难，都是严重的制约因素。

目　标：项目的重点是调动群众通过一体化和合作，把有效的村庄造林工作作为一项农村发展运动，予以促进。更具体来说，其目标是在两个地区吸收群众参加，制定植树规划，建立两个示范和培训中心，建立一个推广、机构间合作以及为村民建立苗圃提供直接支助的系统。计划将这些活动作为群众参加村庄造林工作的标兵和示范地区，希望以此促进群众性的植树运动。

成　果：这个完全由政府执行的项目由于各项投入姗姗来迟而受到影响：资金的调拨推迟了6个多月，影响了苗圃的建立；运输设备的推迟到达——直到项目结束6个月之前才得到这种设备，从而严重限制了项目工作队的活动。在执行期间，由于事先没有对情况做适当分析，当地居民很少参加。村民对项目的重要性没有足够的认识，因为事先没有征求他们的意见或没有做好准备，因此，不可能建立由村民直接经营的村庄苗圃。因此，作为地区林业当局的项目工作队只能集中搞苗圃生产以及与学校和机构（当地监狱）的合作。在这方面，项目成功的建立了一些苗圃，尽管远远没有实现那些乐观的培育树苗的目标。项目还促进了个人植树（需求远大

于供应）。培训项目工作人员和对当地村民的培训在很大程度上被忽视。

估 价：主要结论是，项目把主要重点放在了树苗生产上，而不是发展群众性合作和自力更生的村庄造林工作这一原先规定的目标上。从这一点来说，项目的影响很小，其示范作用也难以肯定。另外，项目在两个方面造成了更多的依赖：首先，这是因为没有采取任何步骤以减少对外部投入的依赖（聚乙烯管和肥料），这些投入要从项目地区以外购买；其次是因为项目依靠外部提供的资金——没有努力发动当地的人力物力——从而使人们错误的认为这种外部资金随时可以得到。另外，显然没有考虑到一些替代办法，如儿童基金会/卫生组织和儿童基金会在伊林加地区的联合营养支助方案中有关林业部分的办法，这一办法在调动村民参加项目活动方面更为成功。

项目名称：　村庄储存和培训方案—阿鲁沙和多多玛地区 GCP/URT/052/NET和GCP/URT/059/AGF（第一阶段）利用农村储存设施减少收成后的损失URT/86/016（第二阶段）

作用类别：　直接支助（主要）
机构建设（次要）

执行机构：　粮农组织

开始日期：　1981年　完成日期：　1986年3月（第一阶段）
1987年　1991年（第二阶段）

预　算：　1,591,400美元　资金来源：　第一阶段

	荷兰	751,400 美元
	农发基金	840,000 美元
	政府	不详
	第二阶段	
3,296,852美元	开发计划署	3,200,000 美元
		96,852 美元

背景：坦桑尼亚90－95％的人口居住在农村地区，其中90％从事农业。虽然全国粮食产量被认为是充足的，但各地区的情况有明显的差别，加上分配系统效率不高，经常造成了地区性的粮食短缺。其原因之一是在村庄一级没有或没有足够的储存设施。只有一小部分村庄拥有仓库。许多村庄的盈余粮食就在户外堆放着，往往没有任何遮盖。这就造成了很大损失（在有些情况下损失估计达30％或40％）。

目标：本方案所包括的各项目的发展目标是，通过减少收成后的粮食损失，增加农民的收入。第一阶段的直接目标是，在自助的基础上在两个地区建立50个示范性村庄仓库，培训村民建造仓库和管理仓库，提高全国继续和扩大这一工作的能力。第二阶段的目标是，在另外三个地区再建造45个仓库，同时扩大机构建设的进程。

成果：最初项目的目标是，在两年内建造５０个仓库。这个目标已证明过于乐观，项目扩大了多次（由阿拉伯湾石油集团资助的另一个项目承担了其中２５个仓库的费用）。在第一阶段后期，建造了４６个村庄仓库。项目的执行受到一些因素的限制：政府在粮食储存方面没有前后一贯的政策，当时的销售和价格制度不能鼓励小土地所有者进行农业生产和使其商品化；严重的运输困难和当地缺乏建筑材料（如水泥、钢筋），地区当局在选择建设仓库的村庄方面缺乏积极性；在动员预期的受益者参加自助工作方面有许多困难；建筑材料的浪费和被盗；对口人员不足；外籍人工作组组成的变化等。但在第一阶段后期，有两个因素显著加快了执行速度：政府修改了政策、放宽了对粮食销售的控制，农民受到鼓励，１９８６－１９８７年度，获得了大丰收。由于有大量余粮需要储存，村庄仓库的建设便成为政府和地方的优先事项。

估价：归根究底，构成本方案的各个项目，虽然起步较慢，但都取得了一些持久的效果。第一阶段表明，按照项目的设计在自助的基础上建造村庄仓库节省了成本是可行的。在建造了仓库的地方，仓库不仅给销售余粮的农民，而且给所有农村居民都带来了好处，因为仓库一般都包括一个不仅销售粮食而且销售其他货物和工具的小商店。更重要的是，项目有助于政府制定当前有关储存的政策。政府采用了该项目制定的基本技术规格和自助性建设办法，并向全国推广（如最近执行的在一个月内建设７５个仓库的突击方案）。这种成果还鼓励了其他资助者向类似的项目提供资金。最后，虽然在第一阶段项目是由一个项目管理小组执行的，并由首席技术顾问担负主要管理和技术责任，但第二阶段则更恰当的着眼于建立一个能够在外籍人工作组逐渐撤离之后继续这一过程的全国性技术和管理结构，从而提高了项目的长久维持能力。

项目名称：　非常规能源的咨询服务、合作、普及和利用URT/81/032

作用类别：　直接支助

执行机构：　工发组织

开始日期：　1983年1月　　完成日期：　1983年3月（3个月）

预　算：　57,000美元　　资金来源：

开发计划署

政　府　　实　物

背景：坦桑尼亚消费的能源大约90%来自非商业用燃料木料。这使对森林的破坏达到非常危险的程度（如果目前的趋势继续下去，2015年坦桑尼亚的最后一棵树将被砍掉）。坦桑尼亚政府重视优先发展当地资源和能源保护措施，并促进利用非常规能源和使其商业化，强调可能的当地生产以满足农村居民的需求。

目标：项目包括由一个专业公司承包的两项为期3个月的咨询服务。发展目标是帮助坦桑尼亚协调发展可更新能源，促进在农村地区增加对这种能源的利用。具体来说，要通过咨询服务实现的目标是：制定推广可更新能源的短期和长期战略，建立一个适当机构并提出关于后续项目的草案。

成果：咨询服务按照计划进行。顾问人员为政府协调节约能源工作提出了一种体制结构，并提出了若干建议，特别是关于必须通过推广节能炉灶使各家各户加强节能的建议。顾问人员还提出了11个项目建议，政府的协调、普及和利用非普通能源多学科工作组后来讨论了这些建议。

估价：虽然项目实现了直接目标，但影响不大。曾向开发计划署和其他外部来源寻求资金，但十一个建议的项目中还没有一个得到资助。看来项目未能加强政府的非常规能源工作机构或自己制定项目的能力。尽管开用改进型炉灶的工作和森林管理工作或造林项目有明显关系，但这两项工作没有能互相促进。简而言之，项目没有取得任何显著成果。

项目名称：　西沙尔麻产区的住房更新（TAN/2583）

作用类别：　直接支助

执行机构：　粮食计划署

开始日期：　1982年8月　　完成日期：1988年9月

预　算：　9,613,400美元　　资金来源：粮食计划署

背景：在60年代，坦桑尼亚曾是世界最大的西沙尔麻生产国和出口国。独立之后，由于世界价格下跌，许多产业国有化之后，投资的撤销和管理问题，西沙尔麻的生产大幅度下降。在农村地区，西沙尔麻业仍然是有报酬劳动力的最大经常雇主为成千上万个家庭提供工资、住房和各种基本服务。鉴于西沙尔麻在嫌取外汇方面有很大潜力，重振西沙尔麻业是政府的一个优先事项。保持西沙尔麻收割者队伍，以及招聘更多的收割者和劳动力被认为是西沙尔麻业所面临的最紧迫问题。与此相联系的是许多地方低劣的住房情况——在西沙尔麻种植场向所有长期工人提供住房是传统做法——影响了工人长期从事这种工作。

目标：项目的目的是改善西沙尔麻种植场工人的住房以克服招聘上的困难和保持劳动力，特别是收割工人的困难。粮食计划署援助将向工人提供口粮，这些粮食将以补贴价格向西沙尔麻种植场的工人出售。由此而来的资金将用于在选定地区建设新的住房。

成果：计划在项目原定的头三年内建造600所住房。在执行过程的头几年，项目遇到了很多问题，西沙尔麻业也在不断衰退加重了这些问题。总的来看，管理和监督很差，国家工作人员变动频繁，对种植场的商品分配很不稳定，几乎不能保证预期的受益者能得到商品。这些情况影响了住房建设方案，使该方案起动非常缓慢（因为筹措资金的速度比原先设想的慢得多）。管理人类住区中心提供了技术援助，在建设工作的计划、成本核算、监督和全面质量方面都存在着很大问题。项目不得不一再延期，从三年延长到六年。到1987年底，只完成了200所住房，另外256所完工程度不一，而原定的计划目标是600所。有关方面请求将项目再延长三年，并已得到同意。

估价：项目的第一阶段正好是坦桑尼亚西沙尔麻业最不景气的时期，毫无疑问，项目受到这一总衰退形势的影响。然而，政府所采取的一些措施—— 调整西沙尔麻业、坦桑尼亚先令贬值—— 以及该项目所采取的措施—— 加强项目管理机构、任命一名外籍会计和一名工程师（均为联合国志愿人员）—— 有希望使情况得到改善。住房建设目标很不恰当，现在一方面在采取措施通过采用一种较简单的住房设计和更多地使用当地生产的材料降低过高的单价成本，另一方面，则设法开辟财源。粮食计划署的这一新项目对于更新现有住房也作了一定的强调（新的目标是1，500所新住房和翻新2，500所现有住房）。但是，住房维修这一基本问题没有成功的解决：种植场工人没有参加建设，而且对于把属于国家的住房维持得较好者没有任何鼓励，检查员们发现居住者不把这些看作是自己的住房。从长远来看，这将会成为一个严重问题。总的来说，项目对两种受益者产生了积极影响：以补贴价格购得粮食的西沙尔麻种植场的17，000 名工人和已经得到或将要得到新住房的456个家庭。这是减少某些种植场工人变动的一个重要因素。但是，由于经济和社会原因，在西沙尔麻种植场工作仍然是不吸引人的（收割西沙尔麻是一种使人联想到殖民时代的社会耻辱）。粮食定价和住房问题只是恢复西沙尔麻业这一更广泛问题的两个方面，成功与否将取决于许多其他国内和国外因素。

项目名称：　卫生组织／儿童基金会联合援助坦桑尼亚联合共和国改善营养（伊林加地区）

作用类别：　机构建设（主要）
直接支助（次要）

执行机构：　儿童基金会

开始日期：　1983年　　完成日期：1991年

预　算：　5,804,000美元（1983—1988年）　　资金来源：
意大利（通过儿童基金会）
政　府：以实物为主

背景：坦桑尼亚是被选为卫生组织／儿童基金会联合营养支助方案的第一批国家之一。经商定，这一方案将集中在伊林加地区执行，这一方面是因为可以取得有关当地严重营养不良情况的基本资料，另一方面是因为该地区包括了与坦桑尼亚的许多其他地区类似的各种农业经济和生态区。为了保证早日发挥显著作用，决定方案活动集中在该地区的7个部分进行（伊林加地区的人口25%在这些部分居住）。营养不良被看作各种社会因素相互作用的最后结果。疾病和食物不足是两个直接原因。不能充分得到各种基本商品和服务是潜在原因，而问题的根本原因是各种社会经济、政治和文化因素。在提出方案之前，在反映了不同程度问题的概念基础上，对情况进行了详细分析并制定了战略。所进行的工作包括确定对营养情况影响最大的疾病和食物因素，然后确定造成这些因素的各种商品和服务短缺情况（潜在原因）。分析表明，为了能真正发挥作用，必须同时解决若干个造成营养不良的问题。因此，项目的重点是针对那些直接原因，特别是疾病，普遍采用一些经济而有效的办法，同时减少那些与最重要的食物和疾病问题有关的潜在因素。因此，整个方案及其项目和分项目的直接和间接目标都是迅速和不断降低营养不良的发生率以及婴儿和儿童的死亡率。

目标：总的目标如下：降低婴儿和儿童的死亡率和发病率；促进儿童的更好成长；改善母体的健康和营养；提高社会各阶层估价和分析营养问题以及采取适当行

动的能力。为实现这些目标，方案活动主要分为十类，其中包括下列分项目：建立和翻修村庄医疗所、为每个村庄培训两名卫生工作人员、培训培训人员和政府推广工作人员、免疫、监测儿童成长情况、农业林业、加强家庭食物保障、开展为母亲提供收入的活动等。

成果：在方案的最初阶段，儿童基金会为制定战略和执行项目提供了技术援助。这种援助目前在逐渐撤销，现在，卫生组织／儿童基金会联合营养支助方案已和整个地区发展结构完全结合起来，亦即各行政区和村庄当局现在已经把执行方案作为其正常职责的一部分。方案的总的执行情况是很好的。开始时作为一项“营养方案”的这项方案不仅为地方和地区一级的发展活动树立了一个实际典范，现在对这类活动的技术援助很有限，而且，在本国项目工作人员和当地政府机关中造成了一种令人惊异的高度责任感，在社会中引起了很大的热情和期望。一些例子将说明项目对调动群众所发挥的作用：

- 在保健方面，村庄保健工作人员培训方案（１６８个村庄，每个村庄两名）已经完成，一项面向方案地区的1，000名传统接生员和巫 医的培训方案正在进行。牢固的建立了每月一次的“保健日”制度，将确保不断进行良好的免疫、成长监测和卫生教育活动。因而，项目得以在社区一级建立和开办一个有群众参加的保健宣传和监测系统。
- 在家庭食物保障方面，在一些领域加快了执行速度，包括推广作物的种植、小动物的饲养和食品加工与制作。另外，还开始进行应用研究以更好地确定有粮食问题的家庭和帮助这些家庭的办法。还探索了通过现有合作社和农村信贷制度支助妇女和青年团体的办法。建立了几个村庄级的妇女磨面或粮食加工合作社以及自给自足的青年农场。
- 作为推广方案成果的一个最有效办法，正在通过挨庄访问进行横向培训。以“村庄通讯员”对文化团体和方案简报进行支助也是为了同一个目的。还通过接待来自坦桑尼亚其他地方以及其他国家的大量来访者进行了横向培训和交流。

估价：伊林加地区的方案毫无疑问取得了成功；从数量方面来说，１９８７年

增长的严重受阻滞的发生次数只有在基本情况调查中发现的３０％；从质量方面来说，在各级发展起来的以管理和当地责任为重点的专门知识是对全国人力资源开发所作的重要贡献。另外，方案还对促进社会参与发挥了有力的促进作用：在这一方案的推动下，许多地方采取了无数个自助性主动行动。方案在促进当地自力更生方面的作用是明显的：人们的印象是，即便停止外部援助，这方面的许多活动仍然会继续进行。推广的问题比较微妙：很明显，项目成功的部分原因是儿童基金会很想把它作为一项“炫耀性项目”。儿童基金会工作人员在后勤和管理方面的无限的支持对方案的起步、迅速和灵活的执行起了重要作用。政府最近决定将方案的执行范围扩大到整个伊林加地区；这将是对“伊林加模式”的可推广性和这种办法的可维持性的第一次检验。

项目名称：　发展乌桑古村的灌溉　URT/80/011
作用类别：　直接支助
执行机构：　粮农组织
开始日期：　1984年1月　完成日期：　1988年7月
预　　算：　4,730,088美元　资金来源：
开发计划署　3,369,280美元
政　府　1,360,808美元

背　景：政府把通过增加农业生产发展农村地区放在很高的优先地位上。发展灌溉对减少农业对雨水的依赖很重要。虽然灌溉的潜力很大，但由于没有一个长期战略、有效的管理机构和资金，发展灌溉只集中在少数潜力较大的地区。

目　标：项目的直接目标是：修复现有的用于乌桑古平原上9个村庄的水稻种植的灌溉基础设施（小土地所有者在50多年前用传统方法修建的）；通过改进水利管理和增加作物品种，提高作物产量，并为将来的村庄灌溉发展提高姆贝亚区灌溉局的技术和管理能力。这些直接目标与政府发展灌溉的目标之间的关系不清楚。项目的主要作用是直接帮助每年发展200公顷水田；其次是建立一个能够使项目继续下去的机构。

成　果：尽管在项目的第一年由于国际工作人员和主要设备的推迟到达而造成长时间拖延，尽管初期的目标不现实，从所完成实际工作方面来说（即挖掘的水渠和开垦土地的公顷数），执行的速度异常良好。新开垦的土地按照村庄当局所制定的标准作了公平分配。增加收获和种植第二种作物的潜力很大。水利管理是由处在基层的村庄灌溉委员会负责的。姆贝亚区灌溉局获得了技术能力，但没有获得管理能力。

估　价：从技术上来说，作为一个直接支助项目，这个项目无疑是成功的。但这一成功在极大程度上是由于“管理”项目的外籍专家组的水平和干劲以及由于使用的技术（重型设备）。从更广阔的发展前景，情况比较复杂；从项目的可推广性和当地自力更生方面来看，情况更肯定是复杂的：一方面，直接受益者起码在将来

可以从项目得到许多好处；另一方面，由于项目是一个孤立的小组，其做法和所使用的技术，它对周围以外的地区是否会产生推广性影响，看来值得怀疑。为了迅速取得显著成果，看来已放弃了诸如改造现有的传统灌溉设施而不是另外建立新的基础结构、利用自助办法而不是雇工等替代办法。由于同样的原因，还忽视了对对口人员的培训和责任教育。因此，需要一个原先没有预见到的第二阶段，这个阶段应于１９８８年７月开始（为了这一阶段，对项目进行了更恰当的重新设计，从而使其变成一个“示范”项目，目的是提高其推广能力）。

项目名称：　对阿鲁沙、多多玛、鲁库瓦、鲁乌玛地区劳动集约型特别工程方案的支助

URT/77/033　第一阶段

URT/86/008　第二阶段

作用类别：　直接支助（主要）

机构建设（次要）

执行机构：　劳工组织

开始日期：　１９７９年　　完成日期：　１９８７年（第一阶段）

１９８７年７月　　1991年12月（第二阶段）

预　　算：　2,365,976美元　　资金来源：　第一阶段

开发计划署　2,365,976 美元

第二阶段

16,214,316美元　　开发计划署　3,727,450 美元

双边资助者

（丹麦国际开发署、

联邦德国、荷兰、

欧经共同体）12,486,866 美元

背　景：坦桑尼亚劳动集约型公共工程方案（以下简称工程方案）概况：工程方案是由开发计划署／劳工组织联合发起和一些资助国提供资金的几项类似方案之一。开发计划署／劳工组织负责的部分提供技术援助、采购、后勤支持和评价服务。双边资助国的支助只限于为实际工程项目提供资金。这个方案包括灌溉、防洪、修筑支线公路、住房、造林和供水等１０个项目。开发计划署／劳工组织负责项目的目标是通过加强该国的选择、规划、执行和评价工程项目的能力，支持该方案。

该方案涉及农村发展的绝大多数重要方面，并分布在全国４个地区（后来变为5个地区），因此，在最初阶段很难知道成功执行这样一项实验性方案具体需要什么。正如在评价报告中所指出，支持这样一项试验性方案的技术援助项目应当非常

灵活。但实际上，技术援助项目URT/77/033的目标不够灵活，不能处理在方案执行过程中产生的若干问题。因此，这些工程项目遇到了许多技术、组织和社会问题，而且有限的援助一般都集中在技术方面。对由此引起的一些中期和长期问题没有进行足够的分析。技术援助专家组的职责范围中没有包括根据方案所建立的基础结构的维持方面，而这对于有效的利用这些基础结构则是十分重要的。一项更全面的办法应是要求技术援助专家组能够向政府提供谘询并协助它在任何工程项目开始时建立受益者委员会，使它对这些工程的适当维持正式承担义务。另外，在为确保方案的连贯性而制定新项目方面也没有作出适当安排。

技术援助少意味着在方案的试验阶段人员不足，无法提供所需要的全部支助。现有项目工作人员时常负担过重。另外，在各项目地点和项目总部之间运输和通讯条件很差，汇报不够，也使它们的工作更加困难。在有关政府部门中，严重缺乏技术上合格的工作人员，这就迫使技术援助工作组的成员自己安排和执行这些工程项目，而不是象项目文件中所设想的那样向对口方面提供谘询和培训。随着方案向5个地区扩展，每个地区都有一些分散在各处的工作地点，这一情况就更加严重了。在执行过程中所出现的问题表明，本应当更多的注意每个具体项目的后续行动，对维修、设施的管理以及加强政府确定和制定新工程项目的能力（这是技术援助项目原来的目标）作出足够的安排，而不是由人数很少的外籍工作组具体安排和执行工程。的确，开发计划署／劳工组织评价小组发现技术援助项目的目标基本上是无法实现的，因为：

(a) 项目文件中没有后阶段目标；

(b) 技术援助太少，与方案的规模不成比例。

技术援助项目最近进入一个新的阶段（１９８７－１９９１年）。项目文件认识到，第一阶段基本上是试验性的，目标过高。目前所取得的成果表明，劳动集约型技术是有生命力的，节约成本的技术上是可行的，政府很希望继续进行这些项目。这就需要更大量的开展培训工作，扩大的项目工作人员队伍比第一阶段将更多的参与培训政府工作人员。第二阶段的重点是在规划和执行工程方案方面对各级政府官员进行培训，并确保广泛采用劳动集约型办法。

背 景　姆托瓦姆博防洪和灌溉项目

由于工程方案的范围很大，活动分布很广，联检组调查团注意的重点是上述部分。

姆托瓦姆博山谷是坦桑尼亚农村中少数几个增长地区之一，吸引着来自各地的移居者。气候干旱，但在雨季大雨会造成洪水泛滥。山谷中分布着3条河流，有灌溉潜力。政府于1955年开始了一个小型灌溉计划。在工程方案的项目于1980年开办时，已有500公顷土地可以灌溉，并具备一个防洪的基础结构，但需要修整。

目 标：项目的目标是控制该地区的洪水；开垦500公顷沼泽地，为另外2,500公顷土地的灌溉提供便利。更概括的来说，项目将减少由水灾造成粮食的损失，增加农业生产、就业和提高受益者的生活水平。

成 果：项目的建设总费用约为2,000,000美元（由荷兰提供）。项目为非熟练劳力提供了55,000个工作日，为熟练劳力提供了7,700个工作日。虽然有一些拖延，造成需要追加预算拨款，但项目在大大改善和扩大了灌溉的基础结构。现在，整个山谷都有了防洪设施（虽然1987年的大雨造成了一些水灾，并给设施造成一些损失）；400公顷沼泽地排了水，目前正在实现3,000公顷可灌溉土地这一目标。劳动集约型建设工程有利于就业（虽然最近由于对农业劳动力需要量的增加或新开垦的土地，项目所支付的最低工资对当地劳动力已不再有吸引力），增加农业生产看来潜力很大。

估 价：从技术上，也就是以利用劳动集约型技术节约成本地建设一个灌溉网这一点来说，项目是成功的。从社会影响来说，项目既有优点也有缺点。由于灌溉网的范围大（主干渠总长85公里），劳动集约型的维持工作是一个主要问题。和工程方案的精神相反的是，农民没有参加决策。到目前，没有成立任何项目委员会，这就使他们对项目不感兴趣。农民觉得，这不是他们的项目而是政府或劳工组织的项目。项目的规模之大进一步加重了这些问题。这些群众参与问题对维持和水利管理等后续活动造成了不利影响。有关维持的安排开始得太晚，部分原因是力量不足

和管理部门指导不力。至今，没有为制定一项适当的水利管理制度采取任何行动，这主要是因为灌溉系统还没有完全完成，主要的维持工作（清除河道中的杂草）还没有进行。这可能会破坏灌溉系统的长期生存能力。没有受益者参加设计和决策还造成了另一种不利影响。在粮农组织的灌溉项目中（见第８２页），水利管理委员会制定了有关各方都能接受的土地分配标准，在姆托瓦姆博地区则不同，新开垦土地似乎是按照“先来后到”的原则“占领”的。这就是说，那些拥有耕种土地和雇用劳力手段的较富裕农民占去了一大部分新开垦的土地。即便增加雇农的就业机会对当地居民中最贫困阶层是一个明显的好处，但总的看来，很难说项目是“优先匡扶最困难者”的。

xx xx xx xx xx