

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

执行局
第一次例会

2006年1月20-23日，罗马

评价报告

议题 7

供审议

对粮食计划署 1979–2005年，
援助中国的评价

C

分发范围：一般
WFP/EB.1/2006/7-A
2006年1月6日
原文：英文

本文件印数有限。执行局文件可从粮食署网站
(<http://www.wfp.org/eb>)获取。

致执行局的说明

本文件供执行局审议。

秘书处谨请可能对本文件提出技术性问题的执行局成员，最好尽早在执行局会议以前与下列世界粮食计划署主管人员联系。

主任, 评价办公室 (OEDE): K. Tuinenburg 先生 电话: 066513-2252

评价官员, OEDE P. Hougesen 女士 电话: 066513-2033

关于执行局文件分发事务方面如有问题，请与会议服务和分发科的行政助理 C. Panlilio 女士联系。(电话: 066513-2645)。



执行概要

本报告,综合了由评价办公室委托、2005年5月派出的对粮食计划署在1979和2005年之间援助中国情况所作的独立评价的结论。它包含了在案头研究基础上对历史情况的回顾和对2001年2月由执行局批准并于2005年12月结束的上一个国别规划的评价。

粮食计划署迄今通过67个项目和一个国别规划,已发运了价值10亿美元的400万吨粮食。中国政府贡献了11.6亿美元作为配套资金;国际农业发展基金会批准的贷款为1.48亿美元。在评议的这个时期约3000万人从粮食计划署的援助中受益。

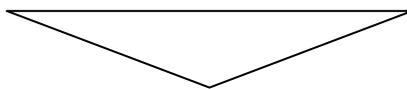
评价团发现粮食援助结合金融资金和技术投入对促进项目区贫困户的发展起到了推动作用;社会经济指标显示在中国生活水平得到总体改善的背景下,受益人生活水平的改善是显著的。就创建生产资料和管理粮食援助的效率而言,这方面得到了中国政府的领导和资源投入方面的支持,成果是非凡的。由中国政府资助的项目管理办公室,通过它来协调计划,证明是有效的而且可以成为具有类似能力国家费用分摊协议的一种模式。在国别规划过程中中国政府配套资金的比率增至1:2.8这样的安排也是行之有效的。中国政府还承担了海运费和所有内陆运输费用。

联合国机构特别是驻罗马机构之间的合作与协同得到很好协调时,特别是在教育、培训、健康和创造收入方面,就能形成高质量的计划。由联合国粮食和农业组织提供的以及由粮食计划署筹措的或通过联合国开发计划署伞型项目的技术援助为粮食计划署所援助项目的持续性作出了贡献。

总而言之,2001-2005年的国别规划通过生产性基础设施、培训、社会基础设施上的投资和小额信贷的结合,取得了可观的成果。规划了一项学校供膳补充性活动,但有限的资助使之不能大规模地展开。约400万受益人-基本活动所计划总数的87%-得到了230,000吨援助,为所计划资源的66%;政府在粮食、现金和承诺方面的大力投入是成功的主要因素。然而由于规划的面太大而2003和2004年的捐助不足,导致资源的发放过于分散,这影响了一些活动的效益。上世纪90年代粮食计划署由项目方法转向规划的方法,带来了活动一级技术评估的减少,影响了一些活动的持续性。由于逐步撤出援助带来的粮食计划署工作人员的减少,削弱了驻华代表处2004和2005年监测活动和报告撤出情况的能力。



决定草案*



执行局注意到文件“对粮食计划署 1979-2005 年，援助中国的评价”
(WFP/EB.1/2006/7-A)。

*这是一项决定草案。关于执行局通过的最后决定，请参见会议结束时发行的决定和建议文件。



简介

评价的目的和范围

1. 评价的目标是评议和简要记载粮食计划署对中国 26 年援助的主要内容, 评价粮食计划署最近的国别规划(CP), 重点在活动的产出和影响, 并吸取可能具有共同兴趣的经验教训。对 2001–2005 年国别规划的评价集中在: (i) 与粮食计划署的宗旨, 促进开发的政策和强化对妇女的承诺(ECW)的一致性;¹ (ii) 目标的设计和实现情况; (iii) 受益对象的确定和执行情况; (iv) 影响和持续性; (v) 监测和报告; (vi) 协调, 伙伴关系和受益人参与; 以及 (vii) 预算和资源。

方法

2. 在评价团去中国之前在罗马, 根据已批准的项目文件、进展报告、竣工报告、技术评审报告和评价报告, 就已开展了对粮食计划署对华援助的评议, 并且为实地工作和评价提供了统计数据。
3. 2005 年 5 月 9 至 28 日访华的评价团, 由来自联合国粮食及农业组织(FAO)的一名团长和社会经济、土壤保持及灌溉和妇女参与发展方面的顾问组成; 来自评价办公室(OEDE)的一名评价官员在实地陪同该团工作。大部分的时间用于评价国别规划。评价团访问了已完成的广西省 3730 项目和甘肃省的 3355 项目, 以及广西省凤山和天峨县以及甘肃省的礼县正在进行的粮食计划署援助的活动。采访了粮食计划署援助的受益人; 与项目管理办公室 (PMO) 工作人员举行了参与式的评价会议。
4. 本报告的 第 1 部分回顾了 1979–2000 年这一时期, 第 2 部分是对 2001–2005 年国别规划的评价, 第 3 部分汲取了对于粮食计划署在乡村领域所援助的开发或恢复行动有共性的经验教训。

第 1 部分: 对粮食计划署在中国的前 21 年, 1979 年–2000 年的回顾和评价

粮食计划署对华援助的演变情况

5. 执行局批准了 67 个粮食计划署援助的项目和一个国别规划, 提供了价值 10 亿美元的 400 万吨粮食。中国政府贡献了 11.6 亿美元作为配套资金; 始于 1996 年, 国际农业发展基金会 (IFAD) 提供了 1.48 亿美元的贷款。约 3000 万人从粮食计划署援助中受益。
6. 粮食计划署 1979–2000 年对华的援助可呈现为四个主要阶段:²

¹ 促进开发 (WFP/EB.A/99/4-A), 性别政策 (2003–2007 年): 强化对妇女的承诺以确保粮食安全 (WFP/EB.3/2002/4-A).

² 见 19 页上的地图。



- i) 1979–1982 年: 对难民和遭受自然灾害影响人们的紧急粮食援助。粮食计划署的援助始于通过快速行动项目向广东和云南省的印度支那难民提供紧急粮食援助。³
 - ii) 1983–1990 年: 林业、渔业、农业及奶类项目方面的部门开发援助。建立家庭责任制后农业经历着重大的变化。⁴ 中国政府将发展农业生产力和生产作为优先重点, 农业取得了显著增长。粮食计划署通过执行大型的部门项目为此作出了贡献; 其援助在这一时期达到了高峰 (见附件 I b)。
 - iii) 1991–1996 年: 农业综合开发 (IAD)。这方面的援助旨在通过以工代赈 (FFW) 活动和培训改进水土保持来改善政府所选择乡镇的生产基础。项目设计重点放在技术特点上而非在设计 and 执行期间推动农民的参与; 农民组织的现有机制足以发挥作用。
 - iv) 1997–2000 年: 农村综合开发 (IRD)。上世纪 90 年代中期, 粮食署开始将其援助由 IAD 转向 IRD 方法, 这种方法除满足穷人的粮食和收入需要外还强调培育人力资本。中国政府意识到要实现可持续的扶贫需要综合性的工作, 因而 1996 年农业部决定, 粮食计划署和国际农业发展基金会建立起一种规划伙伴关系。
7. 粮食署投入的粮食主要为小麦: 如每类活动的工作定额所说明的, 受益人每个工日得到一份 3.25 公斤小麦的家庭定量。粮食署粮食援助用于满足粮食无保障的贫困户短期的粮食需要并用来创造资产以维持更持续的生计; 粮食署也提供特别培训。粮食署的粮食援助还作为了对中国政府的预算支持, 因为政府不必再向粮食无保障和易受灾害地区提供救济和“返销”粮而节余了支出。粮食署与政府商定将这些政府的节余资金投入同一项目区来改善教育、健康和卫生设施。

关于粮食计划署对华援助(1979–2000 年) 的结论

总的评价

- 8. 就实际的成就、动员受益者、有效的粮食管理和政府的持续支持方面而言, 粮食计划署在中国取得的经验是非同寻常的。所有的评价报告均强调了有关粮食增产、生产基础设施和受益者生活水平提高方面的突出功绩。
- 9. 粮食援助与金融资金和技术投入相结合, 在促进发展进程方面起到了一种推动作用。粮食署的方法和项目已成为其它粮食和非粮食计划的模式, 如正在进行的土地退耕计划和在贵州省安顺地区实施的世界银行贷款的华北黄土高原计划, 均运用了自有资源来扩展粮食署的项目活动。
- 10. 粮食署活动的执行得益于中国的政府部门组织广大的农村劳动力建设开发基础设施的经验。粮食署援助的开发项目的成就反映了正在进行的社会经济改革和经济增长: 它们始于上世纪 80 年代初, 经济和农业改革发起之时, 改革带来了农业生产的巨

³ 此外, 1984 和 1998 年间开展了价值 500 万美元援助紧急情况的 4 个快速行动项目。1998 年, 批准了援助安徽、湖北、湖南和江西遭受洪灾人们的紧急行动 (EMOP) 6045, 价值 9300 万美元; 2000 年对该项目进行了评价 (WFP/EB.2/2000/3/1)。

⁴ 1979 年, 中国发起的农业和经济改革包括的主要创新有: 在家庭人口数基础上, 将耕地的使用权承包给农民; 同时与此相关的是由国家农产品的统购统销转向公开的市场。



大增长, 1978 和 1984 年间农民收入年平均增长 15%, 之后速度虽减慢仍保持增长势头。随着不断需要劳力的工业及建筑行业带来的非农活动日渐重要, 农民收入的构成也发生彻底改变。

对家庭粮食安全的影响

11. 上世纪 90 年代在黄土高原⁵ 执行的项目说明了粮食署项目对家庭粮食安全的影响, 粮食署为此提供了大量的援助(见附件 I)。因地制宜和因时而异, 重点或是放在通过基础设施工程和流域植树造林将雨育的坡地改成灌溉梯田来开发和保护主要的灌溉区, 或是通过梯地上的旱作、植树造林、低地上的小型灌溉体系和农户一级的集水相结合开展更为小型的活动。还开展了补充性的生产活动, 例如在同一区域种植经济林或饲料牲畜, 获得一揽子的季节性农业投入物和改善道路条件。
12. 土地改良工作带来了增产和自给自足。粮食署项目前, 平均一户四口之家耕地为 0.75 公顷坡地和 0.17 公顷梯田; 粮食产量约为每户 1 吨, 一年缺粮两或三个月。⁶ 项目活动特别是坡改梯, 将农户粮食产量提高到 1.3–1.4 吨, 满足了基本的需求。
13. 在进行评价的这一时期农业及农户的收入稳步增长。在充分发展阶段, 按不变价计算的 家庭总的净收入为项目执行前所记录水平的两倍。家庭收入的构成也有变化: 来自畜牧业的收入从占农业生产的 10% 增至 30%, 主要是因为将多余的粮食用于了喂猪。项目前, 农业提供了家庭收入的 75%; 副业活动提供了 25%。项目后, 非农就业至少占到家庭收入的 50%; 项目种植的经济作物和果树生产的收入也增加了。对黄土高原雨育农业进行部门评价期间项目一级计算的内部经济报酬率(EIRR)为 17%; 那时资本的成本为 12%。

持续性

14. 通过参与式乡村评估(PRA)增强受益人在设计和监测项目方面的参与有助于提高持续性。修筑道路, 家庭储水设施和健康中心, 这些始于上世纪 90 年代中期且成为国别规划活动的中心重点, 有助于改善总体的持续性并减轻特别是妇女的日常工作负担。
15. 改善、维护和运行较大的灌溉设施需要投资, 目前是由政府承担的, 这样并未完全反映在农户一级的生产成本中。属于水利部门职责范围内的主要建筑物和田间渠道, 得到了好的维护和运营; 未包括在建筑计划中的农渠没有完成, 影响了整个灌溉体系的效益。培训是粮食署援助项目的一个重要部分, 但教学方法及内容不总是与人们的教育水平、生活条件或需要相适应有时限制了其效果。环境方面的影响仍是一个挑战: 经验显示需要另外采取措施来消除例如盐碱化对环境的威胁。
16. 上世纪 90 年代早期的项目主要重点放在建设生产性基础设施上; 对农户一级的长期影响还不是优先考量。这一时期种植了树木的地区土地使用权通常是归集体所有并承包给了个人; 付给村子的低租金使得农户的收益有限, 从中的收入用于了社会福利。在农村综合发展项目中, 重点是在农户发展上, 使得受益人获得了资产。

⁵中国西北部的黄土高原方圆 631,000 平方公里; 广泛的侵蚀和土壤流失威胁着生计并加剧了黄河的泥沙沉积, 增加了洪水的危险。

⁶“对发展和保护中国(黄土高原)雨育农业粮食计划署所援助活动的部门评价, 1992 年 5-6 月”中的数据. 35: 35/SCP:10 – 文件 10/3-D 增补. 1.



战略, 政府投入和伙伴关系

17. 调整了粮食署援助项目的方法和设计以加强融合扶贫方面的需要。农村综合发展方法强调了人的能力建设和使农户能直接受益的以资代赈 (FFA)。上世纪 90 年代中期以来所执行项目的评价报告表明技术培训、扫盲计划和为妇女发展所采取措施的结合, 给农民参与项目的方式带来了一种积极的变化。规划和监测期间采用的参与式乡村评估的方法有助于实施农村综合发展方法。
18. 总能得到中国政府强力的财政和技术支持以及省和乡镇技术部门提供的技术扶持。中国政府所建立的项目管理办公室系统有效保障了项目的执行。
19. 粮食署的援助与中国政府的综合发展计划相结合。⁷ 粮食署援助的开发项目确定在易受侵蚀的贫困、偏远和缺粮的地区实施; 受益者为主要依赖农业为生的农民。富有代表性的是, 粮食署的援助占到这类计划总投资的 20–30%, 使得计划的实施和完成及时而迅速, 帮助中国政府实现其农村发展的长期目标。
20. 生产性基础设施、培训、社会基础设施方面的投资, 与农发基金的支持即小额信贷的结合带来了可观的成果。就效率和持续性而言, 粮农组织为项目评估、技术评审和评价提供的技术援助是特别有益的。

第 II 部分. 对国别规划, 2001–2005 年的评价

概述

21. 鉴于中国政府上世纪 80 年代以来在根除贫困方面所取得的显著成果, 2000 年在第三次例会上执行局讨论了一项撤离战略: 商定至 2005 年 12 月逐步结束粮食署对华的援助。2001 年 2 月制订并通过了新的国别规划(2001–2005 年),⁸ 其目标是帮助 170 万贫困家庭, 重点在促进开发优先重点 2 – 通过教育和培训使得贫困家庭投资于人力资本, 3 – 为贫困家庭创造条件来获取并拥有资产, 以及 5 – 使依赖退化的自然资源维持粮食安全的家庭转向更为持续的生计。
22. 农村综合发展方法继续通过四个基本活动的分项内容来应对发展方面相关的限制因素: (i) 人的能力方面的投资; (ii) 土地开发和灌溉; (iii) 社会基础设施; 以及 (iv) 水土保持。如同过去, 通过单独执行的项目, 组织了国别规划的实施。根据可获得资金的情况, 设想了一项补充性的学校供膳活动。在十个省开展了由脆弱性分析和图示 (VAM) 技术指导的确定受益对象的活动。
23. 国别规划要求逐步提高中国政府的出资份额, 由 2001 年的 1:1.5 至 2003 年到 1:2。粮食署总的费用为 8600 万美元; 中国政府的配套资金估算为 2.1 亿美元。农发基金提供 1.48 亿美元的贷款用来建设配套的农业基础设施, 开展相应的人的能力建设并为粮食署的受益人提供小额信贷。

⁷例如, 上世纪 80 年代和 90 年代的黄土高原综合开发计划, 和上世纪 90 年代晚期和 21 世纪初的西部大开发。

⁸ WFP/EB.1/2001/8/1.



国别规划战略和设计

24. 自 1998 年以来, 脆弱性分析和图示被用来确定最贫穷的国家和这些国家中最贫困的乡镇。然而当项目办选择了大量的县和乡镇时, 就产生了一个较大的难题; 例如广西省, 有 10 个县, 74 个乡镇, 10,590 个村庄和 260,000 户。由于规划的资源有限, 活动的数量减少了, 影响也减小了; 村庄的数量太多使得项目管理更加复杂, 也增加了管理成本。
25. 村级发展计划优先考虑最贫困家庭。通过一种透明的方法对财富进行自我评价包括社区的协议, 是一种确定最贫困人群的有效方法。评价团在甘肃和广西访问过的所有受益者家庭, 包括极端贫穷的残疾或单身家庭, 都很贫穷: 项目前的人均年收入在人民币 200 和 500 元之间。⁹

国别规划基本活动的执行情况¹⁰

人的能力上的投资

26. 国别规划中, 24% 的粮食署粮食援助专门投向了人的能力建设; 尽管捐助的水平低仍保持了这个比例。此活动规划的资源中, 粮食署得到了 72% 用于分发。目标是 (i) 提高特别是妇女的文化水平, (ii) 提高技术和管理技能, (iii) 特别是让妇女更多地了解基本健康和营养知识, 以及 (iv) 提高政府的执行能力。
27. 活动的实施是通过以训代赈 (FFT) 计划, 包括实用扫盲培训、农民对农民培训、对农发基金小额信贷候选农户的技术及管理技能的培训, 以及对妇女的基本健康和营养培训。补充性活动由政府资助, 包括对培训者、教师、村子里的医生和接生员的培训。
28. 扫盲培训受到农民, 特别是能够寻找非农工作和使他们的收入来源多样化的妇女们的欢迎。培训中妇女对男人的比例在 1.6:1 和 2:1 之间, 与目标相比这非常令人满意。扫盲培训 2003 和 2004 年特别受到粮食署资源短缺的影响, 造成受益者人数进一步减少。甘肃省的礼泰村, 2002 年男子的文盲率为 50% 而妇女为 70%, 555 人中仅有 25 个成人能参加扫盲班。

⁹ 2005 年 6 月 1 美元 = 8.3 元人民币。

¹⁰ 补充性学校供膳活动总计 1000 万美元, 但仅 1% 得到资助。



表 1: 基本活动总的分发情况 (粮食署资源) 2001–2005 年, 2005 年 5 月截止¹¹

活 动	受益人			吨 数		
	计划	实际	%	计划	实际	%
人的能力投资	4 724 400	4 133 488	87	84 196	60 718	72
土地开发和灌溉	2 480 000	1 072 906	43	144 565	99 644	69
社会基础设施	1 267 600	574 600	45	64 727	31 794	49
水土保持	976 800	587 799	60	53 024	38 037	72
国别规划合计	4 724 400	4 133 488	87	346 512	230 193	66

土地、水和自然资源分项部分

29. 国别规划中通过两种活动强调农业发展和自然资源管理: (i) 土地开发和灌溉以及 (ii) 水土保持。这些活动紧密相连, 评价中联合进行了评议。国别规划中, 57%的粮食署粮援用于了这些活动; 尽管捐助的资源不足, 仍保持了这一比例。这些活动所规划的资源中, 粮食署得到了 71%用于分发。
30. 还开展了一系列的活动, 取得了给人印象深刻的成果。土地开发和灌溉活动有 (i) 提升灌溉系统, (ii) 修建灌溉用蓄水池, 小型河堰, 山坡水塘, 排水沟和梯田, (iii) 土地平整和 (iv) 深翻土壤。水土保持活动有 (i) 通过种树保护灌溉系统, 道路基础设施和河堤, (ii) 栽培苗圃和薪材用地, (iii) 封闭天然林区, (iv) 开发高地草原, (v) 引种药用植物以及 (vi) 建造小型沼气池。
31. 基本培训之后技术细节变得简单了, 也易于为受益人所运用。通过村级发展计划 (VDP)来协调活动的开展。然而, 活动的设计经常是将重点放在满足家庭的短期需要上而不是投资于社区的资产。项目主要的合作伙伴为村集体, 但因为很多活动均位于偏远多山区域, 如集中在一个流域的村庄可能会取得更大的综合效益。
32. 活动是按计划执行的。评价团进行的实地访问显示全球的工程定额均是按活动的类型来估算的, 而不是根据每个地点进行调整。有些工作定额看来过低 – 例如沼气池, 小型畜栏, 蓄水池和排水工程; 另一些则看来过高 – 例如广西省的土地开发活动。
33. 基本的社区工程如通行的小路、道路和村里的卫生设施以及如堵塞冲沟之类的保土工程早就应纳入工作计划中。有关改良旱地的活动需要得到推广人员的支持。对农民的采访显示推广经常只是限于由乡镇或县里的推广站作初级的技术指导。

社会基础设施

34. 国别规划中, 19%的粮食署粮援投入了社会基础设施; 实际的分配量占到总量的 15%; 粮食署获得了 49%这类活动所规划的资源用于分发。主要目标是通过拓展市场销路、获取健康设施和安全饮用水来改善贫困户自然条件和经济上的与外界隔绝

¹¹ 来源: 国家代表处。根据设计, 粮食署选择同样的家庭既从以训代赈又从以工代赈 (FFW)中受益, 但是在不同的年份; 丈夫, 妻子或两人都参与, 但作为受益人只计作一次。



的状况并减轻妇女的劳动负担。粮食署支持建造和修复村级道路和水井、储水池、家庭抽水系统、节省燃料炉、公共厕所和村级用于初级健康护理的诊疗所。社会基础设施建设方面的进展是令人满意的。

35. 受益人特别赞赏建设家庭供水系统, 通过提供清洁水对农村生计产生了直接的影响, 而以前村民们用的是从河里取的污水或是得依靠要走三小时之远路程的水源。道路建设改善了连结村庄的通道。与厕所相连的沼气设施适用于中国南部, 但它们需要有牲畜; 贫困户由于负担不起买牲畜而无法拥有这些设施。
36. 有迹象表明所建的集水和储藏设施不能满足消费需要, 或是因为家庭用蓄水池数量不够 – 甘肃的礼泰村 205 户中才有 21 个蓄水池 – 或是因为储存能力未能满足家庭的需要, 如广西的情形。将修建家庭供水系统的预算分配给了大量的村庄, 意味着每个村实际所得到的资金很有限。

受益人参与和社会经济影响

37. 所访问省份的实例¹² 说明了受益人的强力参与: 在广西省, 682,701 农村居民, 其中 60% 是妇女 – 为选定受益群体的 92% 和项目县人口的 55% – 至 2004 年年底从项目活动中获益: 在甘肃省, 936,177 农村居民受益, 其中 50% 是妇女 – 为选定受益群体的 82%。
38. 每年的粮食缺口从四个月减至一个半月。短时期来看, 从粮食署获取的粮食负担了每年粮食短缺的一小部分。三年期间每个家庭收到的粮食在 130 公斤和 300 公斤之间, 对于一个五口之家足以解决每年一或两个月的粮食短缺。
39. 在广西, 在 2 亩¹³ 坡地上种植玉米的一户人家土地改良前产量可以达到每亩 200 公斤; 坡改梯和实行灌溉之后, 产量增至每亩 300 公斤。项目前后的情形比较显示人均年收入平均由人民币 350 元增至 600 元, 很大程度上是产量提高和农业活动多样化特别是发展畜牧业所致。更多的家庭有了从事季节性非农工作的机会, 由此带来的收入至少占到他们收入的 20%。
40. 项目带来的提高文化水平, 增强妇女对基本健康和营养的认识, 更好的家庭供水和提高农业生产对于生计的改善产生了启动效应。然而资源分散给了太多的村庄和农户: 从而造成分配给单个村庄的资源不足以实施一项可持续的发展计划; 并非所有的家庭都能从村级的卫生措施中得益。

性别方面

41. 从 1994 年开始对粮食署援助的在华项目进行了调整以强调妇女参与发展。1995 年 9 月在北京召开的世界妇女大会, 接着 1996 年通过了粮食署的强化对妇女的承诺, 带来了新的推动力。妇女目前占到以训代赈参加者的 57% 和以工代赈参与者的 50%。在广西和甘肃省, 实用扫盲培训参与者的 70% 为妇女。参与式乡村评估确认培训得到了参与了村级执行小组 (VIGs) 和项目办的妇女们的高度赞扬。为妇女规划了管理和领导能力的培训, 但评价团发现广西、甘肃和宁夏这些省份未开展这类培训。

¹² 本节中的数据由评价团收集。

¹³ 15 亩 = 1 公顷。



42. 在国别规划期间与中华全国妇女联合会 (ACWF) 的协作得到加强。ACWF 承担了培训并发起了一项小额信贷的示范计划。粮食署资源用于了通过农发基金小额信贷计划资助的创造收入活动有关的培训。粮食署和农发基金项目的时间选择对于成功至关重要。

协调和伙伴关系

43. 从省到乡镇一级的项目办公室, 负责分配和分发资源, 协调通常是单独执行计划的技术部门领导下的活动。这使得国别规划的活动很好地相互融合: 项目建立起有效的组织结构, 村级执行小组为实施的中心。
44. 各方还努力应对协调外部援助的需要以支持中国政府综合性的扶贫方法, 包括协调联合国机构的计划, 通过联合国发展援助框架(UNDAF) 和中国国际经济技术交流中心 (CICETE) 与联合国开发计划署之间就向农发基金、世界银行和粮食署支持的投资项目提供援助达成的协议。
45. 农发基金/粮食署伙伴关系始于 1996 年, 与中国政府共同加入减轻偏远农村地区贫困和饥饿的行列, 使得教育、培训、健康和信贷部分与多部门的活动相结合, 对改善农村生计和降低各机构和政府的运行成本产生了重大的影响。然而, 由于政府推迟审批农发基金的贷款而出现了问题, 特别是在甘肃省, 在没有农发基金资助充分保障的情况下, 粮食署开始了创收活动方面的培训: 培训了 22,649 名妇女, 但直到农发基金的小额信贷计划开始实施了才开展活动。
46. 采用同步进行的方法, 农发基金/粮食署的伙伴关系才能取得充分的效益, 即按计划实施了以训代赈活动之后紧接着就发放农发基金的贷款。

预算, 资源的利用和后勤

47. 执行局批准的粮援吨数为 546,000 吨。截至 2005 年 4 月, 基本的农村综合发展活动获得了 81% 所规划资源的资助; 补充性学校供膳得到的不及 1%。整个五年平均 19% 的短缺后面是 2003 年严重短缺 38% 而 2004 年缺口为 42%, 致使取消了新疆的活动, 也造成其它各省的执行率很低。受超出国家代表处控制因素的影响, 粮食署的粮食运至中国港口受到延误。2004 年, 延误造成在 7 月和 8 月收获的时期进行粮食的发放。中国成为业务流程审议(BPR)的试点之一,¹⁴ 使之能在 2004 年晚些时候从当地购买价值 200 万美元的小麦以重新开始活动并且从政府借得价值 400 万美元的粮食以及时开始 2005 年项目的实施。

¹⁴ 为减少粮食发运的延误, 目前正在少数一些国家代表处试行一种新的规划程序, 允许国家代表处根据捐赠国认捐的情况作出承诺。



表 2：国别规划总的捐助情况 (2001–2005 年) (吨)¹⁵

	农村综合发展			学校供膳			每年合计		
	计划	实际	%	计划	实际	%	计划	实际	%
2001	72 770	69 149	95	100 000	0	0	172 770	69 149	40
2002	78 086	77 542	99	60 000	0	0	138 086	77 542	56
2003	83 558	51 660	62	40 000	0	0	123 558	51 660	42
2004	68 684	39 893	58	0	1 294	0	68 684	40 293	59
2005	43 450	43 450	100	0	0	0	43 450	43 450	100
合计	346 548	281 694	81	200 000	1 294	1	546 548	282 094	52

48. 中国政府坚定地致力于支持与粮食署执行的开发项目。这为国别规划期间配套资金的比率增至 1:2.8 所证明。中国是唯一承担了运送粮食署粮食所需海运费的国家—2001 年以来为 580 万美元—以及国别规划下新开展活动所有的内陆运输、储存和处理费用(LTSH)。政府还负担了执行项目的项目管理办公室工作人员及行政管理费用。这些机制可以成为有这种能力的国家提供配套资金的一种模式。项目总费用的降低也减少了国家代表处可得到的其它直接执行费用(ODOC)和直接支持费用(DSC)，这些是按总费用的一定比例来计算的。这在 2003 和 2004 年因为获得捐助的水平低，直接支持费用已经很低的情况下会是一个问题。为鼓励其它国家考虑这种费用分摊模式，评价团建议寻求一种避免直接支持费用减少的机制。

监测

49. 根据投入与产出的比较，已建有一个可靠的监测体系，是由粮食署设计的，县一级的项目办进行监测，省一级进行计算汇总。每六个月，报告送至国家代表处；直至 2003 年年底，由项目官员定期开展后续工作。然而随着项目官员的离去，监测变成是偶尔为之，削弱了粮食署跟踪了解项目执行情况和活动影响的能力。由政府、农发基金和粮食署对项目计划进行综合性的跟踪了解和试点会是十分有用的。

50. 监测体系没有设计用来反映家庭和社区一级的影响。在一些村如引入对项目活动进行定性监测的体系可能会对后续的工作和项目管理提供帮助，而这需要在每个省开展基线调查；一些省例如广西，根据农发基金的要求开展了基线调查、设计和培训，但还未对产出进行分析。一个完整的监测和评价(M&E)体系需要财务和人力资源，而这正是国家代表处在逐步撤出阶段所缺乏的。

项目活动的逐步结束和办公室的转换

51. 根据中国政府与粮食署之间的协议，至 2005 年 12 月项目活动将终止。国别规划文件包含一项承诺，为了共同学习之目的要记录逐步结束的情况，但国家代表处称由于缺少人手此项工作未予进行。国别战略概要(CSO)/国别规划中制订的逐步撤出战略的部分内容为在脆弱性分析及图示和灾害管理方面向省一级的中方合作伙伴提供能力建设，但随着这方面活动的实施国家代表处认为并不切合实际而未再继续。然而，

¹⁵ 数字显示了国别规划总的捐助情况；上一批装船的粮食在评价团之前的 2005 年 4 月 7 日抵达。



项目办的工作人员提及在参与式乡村评估方法和监测项目产出和成果方面他们的能力已得到加强;评价团认为这是由粮食署作出的重要贡献。在撰写本报告之时,2005年12月以后有关未结束的项目活动例如以训代赈(FFT)的监测或后续工作是否开展尚不明确。在省一级与项目办的会谈表明政府和其它机构将投入现金而非粮食来继续进行项目区的开发活动。粮食署将保留一个小的办公室以保持和政府的联系;写报告之时,还正在讨论其作用。

52. 当国别规划于2001年开始之时,国家代表处有21名国家和9名国际职员;至2003年12月,只剩下4名国际职员。最后一名项目官员于2005年2月离开。这种战略确保了2005年12月以后国际和国家职员事业的顺利过渡。幸运的是,国家代表处得益于从省一级的项目办和捐赠国双边协议所借调来的尽责的、不辞辛劳的工作人员,但不可避免带来的情形是对项目和实现成果所取得进展方面的监测缺少连贯性。

关于国别规划评价的结论

53. 国别规划基本活动中受益人的参与是大规模的。项目准备、规划和实施方面参与式的方法受到受益人和技术人员一致的交口称赞。由社区创造的村级执行小组和村级发展计划增强了村民们设计适合他们需要活动的的能力。
54. 土地开发和修建基础设施通过提高粮食产量对家庭长期粮食安全产生了重大的影响,农民估算增产在30%。国别规划的活动帮助减轻了妇女的劳动负担并开创了创造收入的新机会。但是妇女在她们的传统活动之外增加了对农业活动的参与,这也带来了沉重的工作量。
55. 在每个项目村的扫盲和农业方面培训培训者,开辟农业技术的示范地块和培训接生员及健康服务员为进一步的能力建设奠定了坚实的基础。与计划的十天相比,四至五天的技能培训不足以使农民获得足够的知识。
56. 在土地、水和自然资源分项内容中,总的成就是令人瞩目的;但由于尝试使尽可能多的受益者参与进来而资源又有限,对自然资源基础的影响减少了,特别是在捐助资源不足的情况下。与村集体设计一种更为全面的流域计划可能会包括更广泛的社区工程以提高持续性。分配给社会基础设施的资源不足以满足所有村民的需要;用所分配的资源未能建起综合性的村庄卫生基础设施。
57. 中国政府对粮食署的开发项目显示了强烈的责任并且增加了配套资金的投入。农发基金/粮食署伙伴关系使得教育、培训、健康和信贷各项内容相结合,对改善农村生计产生了重大影响。然而,由于政府推迟审批农发基金的贷款,遇到了活动如何同步进行的问题;应该组织中国政府/农发基金/粮食署联合的中期评审以根据获取资源的情况重新规划项目的各项内容。
58. 规划的方法意在脱离单个的项目。然而,如对促进开发政策的评价所指出的,“由粮食署执行局批准的国别规划包括许多特定的项目,叫做活动,在一个国家某一规定的时期,通常是五年,实现一项共同的目标”。¹⁶在以前的项目方法中,每个项目的提交带有某种形式的评估而且包括其自有的监测和评价,但随着转入规划的方法,只在国别规划一级开展评估。

¹⁶ 在“评价粮食署促进开发政策”中,2004年11月;发展研究网络(DRN)-牵头的联盟。

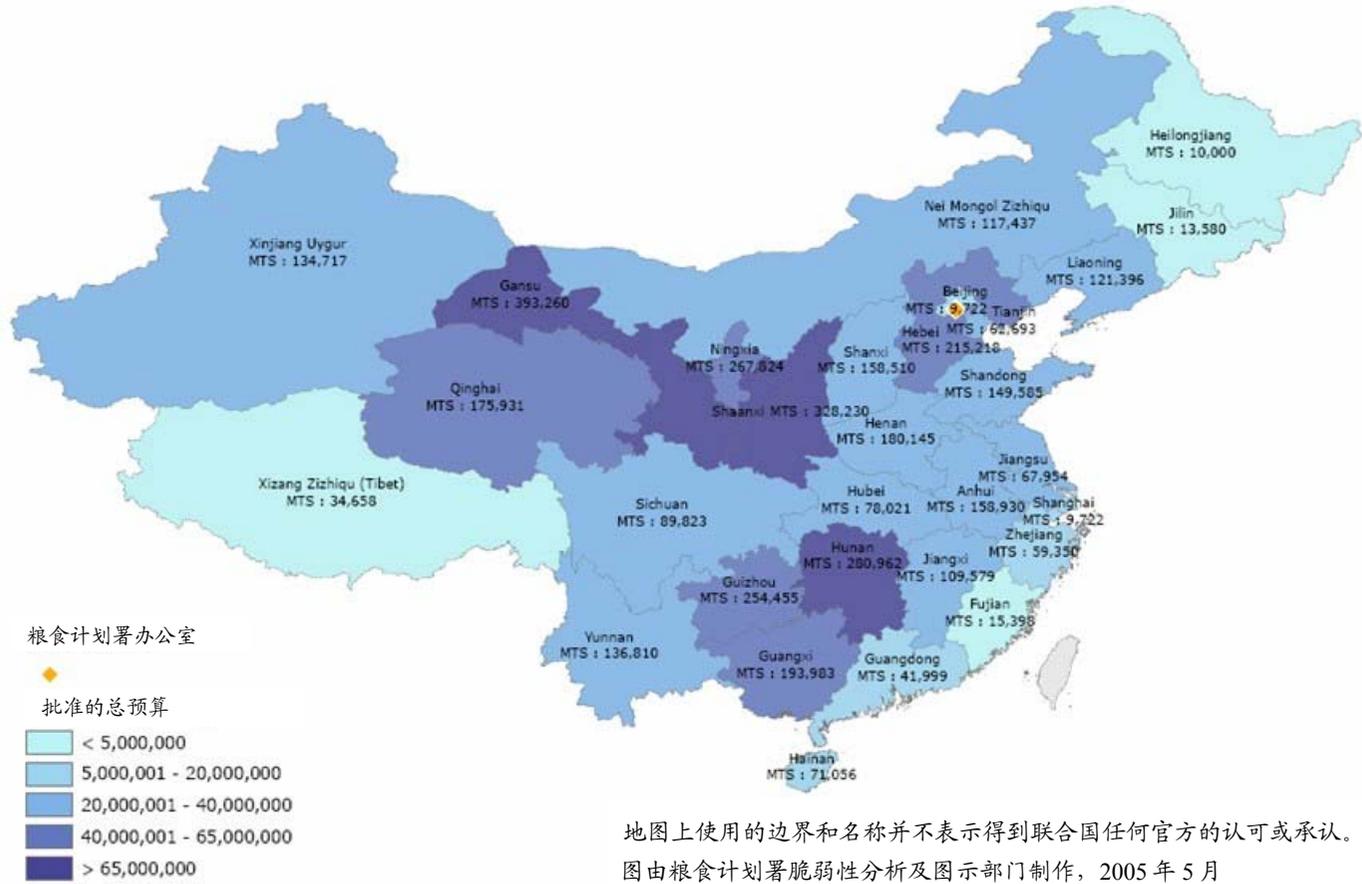


59. 中国国别规划的设计是根据假定农发基金/粮食署伙伴关系会使粮食署考虑通过农发基金自身的程序开展的评估可以作为一种共享的基线, 粮食署可在此基础上确定其自己的捐助水平。但对农发基金技术研究的利用有限, 这样与以前相比国别规划的设计变得实施地点和部门都不是那么明确; 活动的设计和规划简化为一份单独要创造的资产清单, 而没有采用综合性的地理或流域方法。

第 III 部分: 汲取的经验教训

60. 以工代赈对于家庭粮食安全有着持续的影响, 特别是通过加强旱地改良和灌溉计划。生产力和农民收入的稳步增长为活动进一步的多样化、社会基础设施的开发和获得非农收入提供了一种基础。以训代赈对于人的能力建设是必需的, 但作为一项独立的活动它不能取得充分的效益。扫盲和基本健康和营养培训对增强穷人特别是妇女的能力有着重要的影响。培训需要在项目完成之后应该继续付出长期的努力。中国政府的承诺、技术监督和非粮食投入发挥了作用。
61. 通过项目准备、规划和监测上采用参与式乡村评估的方法增强受益人的参与, 项目取得了更好的成果。加强受益人参与使得实际的需要得到满足; 通过创建村级执行小组和村级发展计划增强了村民们的能力, 这带来了受益人中间作出进一步的承诺。加强对妇女的作用和她们参与项目活动的认识也是不可或缺的。多种外部因素有助于项目的成功实施: 获得市场, 获取信贷和非粮食投入物, 农业推广和各级政府的承诺。
62. 项目制订, 技术评审和评价团组对于项目实施和共同学习来说是必需的手段。在项目实施期间需要进行系统的技术评审和评价以使执行计划适应变化中的需要或可能出现的新的技术要求。技术援助和监督是不可或缺的。对维护和获取技术知识应给予更多的关注。自转入规划方法以来在项目或活动一级深入的评估和中期评审的减少和由此发生的质量问题, 昭显了这些活动的重要性。
63. 当有限的资源分散使用时, 项目活动之间所需的协作就显得不足。在众多的社区开展的使更多受益人参加的多样的活动并未带来持续的影响。但流域综合治理或包括社区长期规划的村级卫生事业的合理发展证明是一种可持续发展的有效方法。
64. 联合国机构、国际机构、双边和其它组织之间的合作带来的附加值对于成功是不可或缺的。然而, 对共同开展的所有活动进行系统的评估和监测是必需的。当多个国际机构参与实施时, 需要更多地关注协调问题以确保正确安排各方投入的时间和协调作出报告。
65. 应特别注意以确保开始撤离战略的国家代表处适当地逐步结束项目工作。应保留最低数量的专业人员来开展活动的后续工作, 而且应该保证有足够的粮食资源和人员配备。逐步结束期间至关紧要的是要确保持续性和进行经验总结。
66. 对于综合扶贫的方法中国政府承诺的行动是必需的。由国务院指定成立的贫困地区经济开发领导小组是一个重大的前进步骤: 它促成了各级政府部门的支持和承诺, 这也带来了各个技术部门之间的合作。项目办的组织结构为执行多行业的开发项目成功地将不同的政府部门联合在一起, 促进了农村综合发展的方法。逐步增加配套资金, 为执行项目的组织结构提供经费(项目办模式)和政府对于海运费和内陆运输费用分摊的模式, 应寻求在其它有着类似能力的国家进行运用。





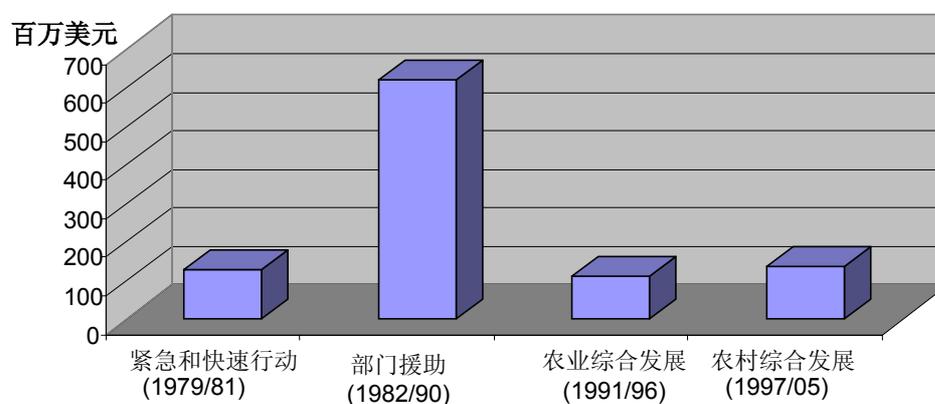
地图上使用的边界和名称并不表示得到联合国任何官方的认可或承认。
图由粮食计划署脆弱性分析及图示部门制作，2005年5月

附件 I

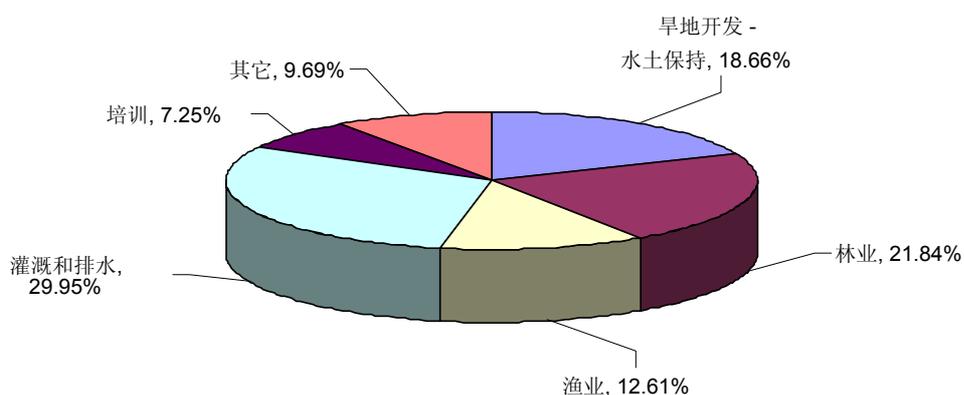
a) 粮食计划署援助项目计划的捐助情况 (1979–2005 年) (美元)

粮食计划署		国际农业发展基金会		中国政府		合计
总投入	%	总投入	%	总投入	%	美元
999 967 000	43.2	148 264 000	6.4	1 163 991 000	50.4	2 312 220 000

b) 分阶段粮食计划署资源的分配情况 (1979–2005 年)



c) 分活动粮食计划署资源的分配情况 (1979–2005 年)



本文件中使用的缩略语

ACWF	中华全国妇女联合会
BPR	业务流程审议
CICETE	中国国际经济技术交流中心
CP	国别规划
CSO	国别战略纲要
DRN	发展研究网络
DSC	直接支持费用
ECW	强化对妇女的承诺
EIRR	内部经济报酬率
EMOP	紧急行动
FAO	联合国粮食及农业组织
FFA	以资代赈
FFT	以训代赈
FFW	以工代赈
IAD	农业综合发展
IFAD	国际农业发展基金会
IRD	农村综合发展
LTSH	内陆运输, 储存和处理
M&E	监测和评价
ODOC	其它直接执行费用
OEDE	评价办公室
PMO	项目管理办公室
PRA	参与式乡村评估
UNDAF	联合国发展援助框架
VAM	脆弱性分析和图示
VDP	村级发展计划
VIG	村级执行小组

