

世行项目管理中公众参与的技术与工具*

杨秋波 张水波

(天津大学管理学院, 天津 300072)

摘要: 公众参与项目规划及实施, 可扩大收益人群, 提高项目的执行力和责任性, 并减轻对环境及社会的冲击。综述世行贷款项目管理中公众参与思想的衍变, 界定其参与的层次, 并对对比分析社会评价、利益相关群体分析、参与式评价方法、参与式监测等公众参与的技术与工具, 同时分析了重庆、沈阳地区的案例。

关键词: 项目管理; 公众参与; 世界银行; 技术; 工具

0 引言

世界银行贷款项目是我国工程项目管理制度重要起源之一。1984年, 我国第一个引进世界银行贷款的工程项目——鲁布革水电站正式开工建设, 借鉴中标的日本大成公司的生产方式, 采用了“项目法施工”。项目法施工是以工程建设项目为对象, 以项目经理负责制为基础, 以企业内部决策层、管理层与作业层相对分离为特性, 以内部经济承包为纽带, 实行动态管理和生产要素优化, 从施工准备开始直至交工验收结束的一次性的施工管理活动。1987年8月6日的《人民日报》头版头条刊登了专题报道《鲁布革冲击》, 从此逐步形成了我国的工程项目管理制度。

1 世行贷款项目管理中公众参与的界定

世界银行(简称世行)是目前全世界范围内资助项目最多、投资金额最大、政策性很强的发展金融机构。截止到2007年6月30日, 世界银行对中国的贷款总承诺额累计近422亿美元, 共支持了284个发展项目, 目前执行中的项目有70个, 贷款规模在世行位居前列。根据世行对中国的《国别伙伴战略》, 2006~2010年, 世界银行的组成部分之一——国际复兴开发银行(IBRD)对中国的贷款额预计每年在10亿~15亿美元之间。

自1945年IBRD成立以来, 世行在许多发展中国家组织实施过各类建设内容的项目, 总结和积累了一整套项目设计、项目管理和项目后期评价的理论与方法, 目前已经相当系统、严密, 实践证明也是行之有效的, 其中很多内容构成了国际工程管理的惯例。世行认为贷款项目中的“公众参与”是确保发展中国家长期可持续发展的关键, 对于扶贫、改善社会公平和加强环境管理至关重要, 可以极大地提高发展项目的效果, 因此在其贷款项目中对“公众参与”提出了明确的要求, 并将“参与式发展”的理念贯穿于项目建设的始终。

世行1981年将公众参与作为一项世行政策予以实施, 在其《工作运行指令》0.D4.00附件A《环境影响评价》中明确提出, “世行期望借款方在项目设计和执行, 特别是在制定环境影响评价时, 充分考虑受影响群体和非政府组织的意见。”这项政策鼓励社团参与世行贷款支持的项目。此后, 又在《工作运行指令》0.D2.20、0.D4.50、0.D10.70等文件中进行了相应的完善与补充。

1990年11月, 世行成立了一个参与式发展学习小组(The World Bank's Learning Group on Participatory Development), 小组认为当前世行面临的挑战是如何提高其在项目实施过程中对参与的支持力度。1994年, 世行组织全球200多名内部职员以及60名非世行职员讨论形成了一份关于参与式发展的报告(The World Bank and Participation,

* 建设部软科学研究项目“我国工程项目建设中公众参与机制研究”(2007-R3-9)。

1994),提出了沿用至今的对参与的定义,即“参与是这样—个过程,项目利益相关群体能够通过它影响、共同控制涉及他们的发展介入、发展决策和相关资源”(MariaAycrigg,1998)。

1996年,世行出版了专门的《世界银行参与手册》(The World Bank Participation Sourcebook,1996),总结世行实施参与式发展项目的经验和教训,指导如何在项目周期中具体落实。

世行公众参与分为三个层次:项目、规划以及政策。目前,大部分的公众参与内容集中在项目层次,随着世行新的运营政策——OP/BP 8.60的出台,将更加重视在宏观及政策层面的参与。公众参与项目规划及实施可扩大收益人群,提高项目的执行力和责任性,并减轻对环境及社会的冲击。

2 公众参与的主要技术与工具

为了推进参与式发展的深入进行,世行开发了一系列的技术与工具,在推动公众参与方面发挥了重要的作用。

2.1 社会评价

世行将社会评价(Social Assessment, SA)定义为一个过程,通过其可以确保发展业务被告知并考虑到关键的相关社会问题,并且将广义范围内的利益相关方纳入参与策略。世行在1984年首次要求社会评价应成为世行在进行项目可行性研究工作中的一部分,在项目评价阶段,与经济评价、技术评价和机构评价共同进行。1985年出版的《把人放在首位》,介绍了社会评价在农业、农村发展项目设计中的应用。世行于1997年成立了社会发展部门,强化了项目社会评价的作用。

根据世行项目的丰富经验,社会评价应在项目计划的早期开展,并在项目监控及评价的过程中重复进行。社会评价包括以下几个主要的步骤或要素:

- (1) 进行利益相关方分析。
- (2) 定义社会因素。
- (3) 收集数据。
- (4) 分析数据并确定优先次序。
- (5) 开发利益相关方协商计划。

社会评价的主要方法有“以研习班或工作坊为

基础的方法”(Workshop-based Methods)和“参与式评价方法”(Participatory Assessment Methods)。

2.2 利益相关群体分析

利益相关群体是指“那些影响世行行动和政策,以及被世行影响的各方人群、团体和组织”。在明确以消除贫困为世行目标的前提下,发展项目所涉及各个利益相关群体可划分为:主要利益相关方(Primary Stakeholders)指的是穷人和边缘群体,他们缺少信息和权力,被排斥于发展进程之外;

贷款利益相关方(Borrowing Stakeholders)指的是借款国政府;次级利益相关方(Secondary Stakeholders)主要包括非政府组织、商业机构以及那些有一技之长、直接面对主要利益相关方的各类专家。

利益相关群体分析(Stakeholder Analysis)的主要步骤有:

- (1) 识别关键利益相关群体。
- (2) 评估利益相关群体的利益以及项目的潜在影响。
- (3) 评估利益相关群体的影响及重要性。
- (4) 确定利益相关群体的参与策略(信息共享 咨询 协商 赋权)。

利益相关群体分析最好与关键利益相关群体一起进行,除了桌面研究之外,还可以采取工作坊、当地咨询和参与式评价等方法,也可以采用有效且可靠的二手数据。

2.3 参与式评价方法

参与式评价方法主要有参与式乡村评估(Participatory Rural Appraisal, PRA),自尊、联想能力、富于才智、行动计划和追踪责任制(Self-esteem, Associative Strength, Resourcefulness, Action Planning, and Responsibility, SARAR),受益评价(Beneficiary Assessment, BA)。

2.3.1 参与式乡村评估

PRA起源于1980年左右,用于实现当地与外部人群的共同学习,以保证发展项目工作者、政府官员以及当地人群能够共同设计适当的方案。PRA常用于项目定义及准备阶段,也用于评价以及经济与部门调研(ESW)。PRA的范围一般是限于该项目,有时也在国家范围或社区范围内计划。

PRA的主要原则是：保证参与、适应性、团队工作、适当的不明真相和适当的精确度、系统化。PRA的主要技术有：访谈（个体、农户、目标团体和社区会议），绘图（社区关系图、个人关系图和制度关系图），排序（问题排序、优先权排序和贫富排序），趋势分析（历史图、季节历和每日活动安排）。通过PRA，可以推荐项目的设计方案，引入当地人群参与该项目的评估，设计基于社区层面的实施计划，也可以对当地社区赋权。

2.3.2 自尊、联想能力、富于才智、行动计划和追踪责任制

SARAR起源于1970年左右，作为一种参与式方法，用于在不同层面上向利益相关群体授权以了解、排序、计划、创造并评定项目方案。SARAR的主要原则是自尊、联想能力、富于才智、行动计划和追踪责任。

SARAR主要应用于项目实施阶段，但也在项目计划、需求分析以及评价阶段使用，常用于供水和卫生项目以及经济与部门调研项目。SARAR可以增强当地的健康与卫生意识，发展社区层面的实施计划，强化基于社区管理的能力，使得项目组与当地社区分享项目活动中计划和实施的控制，以增强当地居民的长远发展意识。

2.3.3 受益评价

BA产生于1980年左右，作为一种系统化的调查方法，通过感知受益人和其他利益相关方，保证其所关注的问题被了解且考虑到项目及政策的制定之中。BA的目的有二，一是针对穷人以及其他难以接触到的受益人的观点实施系统性的倾听，以促进参与；二是获得相应的反馈。

BA作为一种调查和评价的定性方法，主要采用下面三种数据收集技术：关于关键主题的深度访谈；目标群体讨论；直接观察和参与式观察。BA主要用于项目设计和贫穷评价，主要步骤如下：
熟悉情况； 研究设计； 当地访谈的选择及定位； 研究； 准备BA报告。

PRA、SARAR、BA的对比如表1所示。

表1 PRA、SARAR、BA对比分析表

	PRA	SARAR	BA	
源头	地区	亚洲及非洲的乡村社区	亚洲乡村社区	拉美城市贫民窟
	组织	非政府组织	亲子工作组，后来经联合国开发计划署、联合国儿童基金会进一步开发	世行
影响源	快速乡村评估、农业生态系统分析	教育、心理学	人类学、行动研究	
外部角色	推动当地人群的自我分析并告知决策者	提升当地人的问题、机遇以及责任意识，并促进其制订计划	倾听当地人群的声音，并且使其被决策者所了解	
口头/关键技术	可视的：绘图、排序、季节及历史趋势分析	可视的：图形、卡片资料排架、排序和性别分析	口头的：对话访谈、目标团体及参与式观察	

2.4 参与式监测

参与式监测（Participatory Monitoring）是由公众（主要是受项目影响人）对项目的实施情况进行监测，就监测所发现的问题提出建议，制订行动方案，并激励各方执行。公众包括但不限于受项目影响人、妇女代表、少数民族代表、关注项目的公众、非政府组织、环保、社会专家或其他利益相关方等。

公众参与越来越被认为是监测过程不可分割的一部分，它为评估项目变化并从变化中学习经验提供了新的方法。这些方法更有参与性，对那些项目最直接受影响者的需求和渴望有更好的回应。参与式监测不仅与项目效果的检测有着紧密关系，同时也与建立主人翁感和加强项目的社会效益，建立责任制度和透明度，执行整改措施以改进项目实施和结果等方面都息息相关。

参与式监测中涉及的典型利益相关群体有：项目产品或服务的使用者（包括社区范围内的人们）、中介组织（包括非政府组织等）、与项目有关的私营商业部门和各层面的政府人员。参与式监测的组织结构如图1所示。

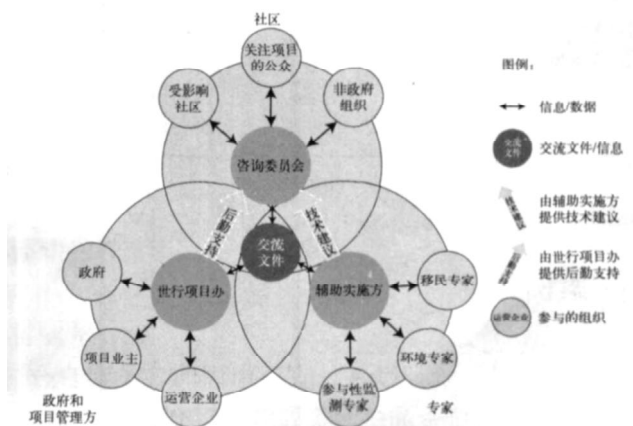


图1 参与式监测的组织结构图

传统的监测是由项目内部和外部的专家根据预先设定的指标,使用一些标准化的程序和工具对项目实施进行监测。参与式监测和传统监测做法的区别在于它更注重主动地促进主要利益相关方的参与,共同反映和评估项目的进展情况,并更关注达成既定目标。参与式监测实施的主要原则有:

(1) 当地人群不仅只是信息的提供者,更是积极的参与者。

(2) 利益相关群体评价,外部力量推动。

(3) 聚焦于构建利益相关群体分析及解决问题的能力。

(4) 保证实施所有推荐的纠正行动的过程。

在项目的规划及实施阶段中,项目办公室、辅助实施方、咨询委员会的参与式监测活动以及辅助事项如表2所示。

表2 参与式监测活动的综述表

项目阶段	拟定的参与式监测活动以及辅助事项	项目办	辅助实施方	咨询委员会
规划阶段	确定参与式监测辅助实施方	X		
	参与式监测过程的设计			
	(1)确定工作范围	X	X	
	(2)数据收集和分析	X	X	
	(3)选择咨询委员会成员	X		
	(4)制定监测指标	X	X	
实施阶段	(5)制订工作计划	X	X	
	辅助事项			
	(1)回顾相关法规、标准和良好实践经验	X	X	
	(2)培训	X	X	
	(3)咨询委员会首次会议	X	X	
	项目信息公开	X	X	
	社区参与			
	(1)实地评估	X		X
	(2)公众研讨会	X	X	X
	咨询委员会会议	X	X	X
	报告	X	X	
持续监测	X		X	

注:“X”表示该组织应在该活动中起主导作用。

3 案例分析

世界银行长期以来一直同中国的各类客户合作,帮助他们确定如何在基础设施的规划和实施过程中有效地引入公众参与。

3.1 重庆市世行贷款项目监测咨询委员会

按照世界银行的金融贷款政策要求,为确保贷款项目的健康实施,从2003年开始就在重庆贷款项目中建立公众参与项目外部独立监测咨询机制的试点,从世行贷款城市环境项目到现在的世行贷款重庆小城市基础设施改善项目,都设立了世行贷款项目监测咨询委员会,具体组织开展公众参与项目实施中的环境影响和社会保障政策的监测咨询。各项目业主在项目监测咨询委员会的参与、协助下化解和处理了项目实施中所产生的一些社会矛盾和问题,消除了一些对抗、冲突,减少了项目的负面影响,促进了项目的健康实施,验证了世行贷款项目建立公众参与外部独立监测机制的必要性。

3.2 辽宁省通过公众参与改善道路基础设施的无障碍环境

一个结构完整的咨询过程往往可以帮助设计、

建设、经营、维修和执法等多个机构之间互相协调,从细节入手,满足行人、骑自行车者和其他弱势道路使用者的特殊需求。2006年以来,辽宁省的一些城市进行了一系列磋商,使公众参与到一项由世界银行贷款资助的城市交通项目的设计和执中来。本溪、盘锦和锦州根据世行辽宁代表团的建议采取了一系列十分有创意的步骤帮助残疾居民参与项目的实施。随着对特殊人群需求认识的进一步提高以及一些低成本或无成本方案的提出,城市交通“以人为本”的原则已在辽宁省付诸实践。辽宁项目表明让公众参与讨论可改善公路设计及公共交通的方案。试点项目推进了对城市项目的参与性监督,使得那些受项目影响而急需得到项目矫正措施的人参与到项目

中来。试点项目同时带来了公共信息,提高了公众的责任心。

4 结语

随着媒体独立程度和公众民主意识的增加,公

ERP项目监理的内涵与原则*

劳本信

(广西财经学院ERP实验中心, 广西 南宁 530003)

摘要: ERP项目监理的目的是确保项目按合同履行, 保证项目按时按质交付。同时, 由于ERP项目不仅是一项软件工程, 还是一项管理变革工程, 企业上ERP项目的最终目的是要改进管理, 提高效益, 因此ERP项目监理不仅要确保软件成功上线, 还要确保项目应用目标的实现, 为此, 监理工作应遵循时间性、全面性、以项目合同为中心、尽量可量化、关键指标以及剔除外界因素影响等原则。

关键词: ERP项目监理; 绩效评价; 项目咨询

0 引言

ERP项目监理应该是中立的^[1], 监理方与实施方(软件厂商或实施公司)、项目方(ERP应用企业)都没有隶属关系。当然在实际工作中, 项目监理对项目方更有意义, 更有必要, 这是由实施方和项目方信息不对称的现实所决定的。从专业知识和经验

* 广西财经学院重大发展规划课题基金项目“基于ERP平台的广西中小企业信息化建设研究”。

上看, 项目方的大多数管理人员对ERP的业务流程和管理理念都了解不多, 而软件厂商的实施人员对自己的系统十分了解, 这就形成了信息不对称的局面。实施合同如何签订? 项目如何建设? 怎样才算成功上线和完成产品的交付? 这都需要有一个第三方监理机构对项目合同的签订与执行进行把关。ERP项目监理的目的是要保证项目实施达到透明公正, 如果没有ERP监理, 信息的不对称往往使项目实施对实施方有利, 而对项目方不利。目前ERP项目监

众参与越来越成为项目管理中的重要内容之一。项目管理中的公众参与不仅应体现在环境影响评价方面, 更应在规划层面和项目实施全过程中得到应用。如何将世界银行所开发的公众参与技术与工具引入我国并实现其本土化, 如何构建中国的项目治理体系, 如何通过公众的参与提升项目绩效与效率等, 均有待于进一步的研究。

参考文献

- [1] The World Bank, Environmentally Sustainable Development. The World Bank Participation Sourcebook[M]. Washington, D.C.: the World Bank, 1996.
- [2] Maria Aycrigg. Participation and the World Bank: Success, Constraints, and Responses[C]//International Conference on

Upscaling and Mainstreaming Participation of Primary Stakeholders: Lessons Learned and Ways Forward. Washington, D.C.: the World Bank, 1998.

- [3] Deepa Narayan. Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook[M]. Washington, D.C.: the World Bank, 2002.
- [4] Deepa Narayan. Towards Participatory Research[J]. World Bank Technical Paper, 1996: 307.
- [5] Jennifer Rietbergen, Deepa Narayan. Participation and Social Assessment: Tools and Techniques[M]. Washington, D.C.: the World Bank, 1998.
- [6] Chambers Robert. Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory[J]. Institute of Development Studies (University of Brighton), 1992: 311.
- [7] Salmen, Lawrence. Beneficiary Assessment: An Approach Described[J]. World Bank, Environment Department, Social Assessment Series Paper, 1995: 23. **PMT**

收稿日期: 2008-06-12