

## 目 录

### 【 纵 览 】

上海国际发展评价项目2007年国际培训班在沪成功举办

搭建评价人员网络 积极筹办CoP-MfDR年会

布鲁斯·伯杜：SHIPDET是南南合作的典范

SHIPDET组织“苏州河治理项目”现场教学活动

体验团队 携手共进——SHIPDET国际拓展培训初体验

### 【 观 察 】

从SHIPDET培训看在发展中国家建立以成果为导向的监测评价体系的挑战

亚洲发展中国家开展发展绩效管理体系的现状与挑战

### 【 观 点 】

SHIPDET观点摘登

### 【 纵 览 】

上海国际发展评价项目 2007 年国际培训班在沪成功举办

由财政部、世界银行、亚洲开发银行和亚太财经与发展中心联合举办的上海

国际发展评价培训项目国际班于10月22日至11月2日在上海国家会计学院成功举办，来自亚洲、非洲、欧洲和大洋洲的19个国家，及双边和多边发展机构的80余名学员通过两周的学习和考察全部圆满结业。

借鉴今年春季培训的成功经验，此次培训的主要课程仍邀请世界银行高级评价师雷·瑞斯特先生 (Ray Rist) 和国际金融公司首席评价师琳达·莫里斯女士 (Linda Morra-Imas) 主讲。为了丰富课程安排，并使学员从多个角度学习发展评价技术，主办方还为学员精心打造了一系列专题讲座，包括亚行业务评价局局长基斯·伦纳德先生 (Keith Leonard)，加拿大评价协会主席南希·波特司女士 (Nancy Porteous)，全球环境基金评价办公室的罗伯特·范·登·博格先生 (Robert Van Den Berg)，国家科技评估中心的陈兆莹女士，亚洲开发银行顾问依夫兰德女士 (Andrea Iffland) 和荷兰外交部汉斯·斯勒特先生 (Hans Slot) 等多位在发展评价领域有极高造诣的专家受邀到现场为学员进行精彩讲授。

本次培训的主要内容包括目前国际通行的评价理论和基本方法，及建立以结果为导向的监测与评价系统的操作规程 (十步法)，并结合实际案例，即世行贷款项目——浙江多城市开发项目进行案例教学，组织学员参观考察了上海市利用亚行贷款项目——苏州河治理项目。此外，培训还采用了小组作业、实地考察、远程视频教学、团队拓展训练等多种形式，极大的激发了学员的积极性和创造性。在合作各方的周密组织和精心安排下，利用上海国家会计学院先进、完善的培训设施，培训取得了良好的效果，并得到了专家和学员的一致好评。

通过培训，学员初步掌握了项目评价的技能，包括确定项目结果和影响、设定项目目标、发现项目的潜在风险、收集分析数据和撰写评估报告等。各国学员普遍加深了对以结果为导向的发展评价理念的理解，对国际上通行的建立以结果

为导向的十步法表现出了极大的兴趣和认同。学员们还结成小组，对杭州多城市开发项目案例进行了试评价，小组作业的成果也得到了授课专家的一致好评。

SHIPDET 为各国的参与者提供了充分沟通、交流的平台。在本次培训期间，亚太财经与发展中心协助亚洲开发银行举办了“发展结果管理-实践社区 (COP-MfDR) 年会”，为国际发展评价领域高层次的经验交流提供了平台。

### 搭建评价人员网络 积极筹办 CoP-MfDR 年会

加强评价从业人员网络建设，开展知识分享与合作，对于推动区域内评价领域能力建设，建立完善的发展评价体系，具有十分重要的意义。SHIPDET 一向十分强调在评价人员之间搭建桥梁，促进彼此之间的交流、分享与合作，并为此做出了努力。早在项目成立之初，合作四方就将人际网络建设、能力建设和研究共同列为项目活动的三大核心组成部分。借此次 SHIPDET 国际培训，AFDC 积极协助亚洲开发银行战略政策局于 11 月 1 日在上海国家会计学院召开了“发展结果管理-实践社区” (CoP-MfDR) 2007 年年会，为各国参会代表提供了交流和分享发展评价经验和知识的高层平台，会议取得了圆满成功。

发展结果管理 (MfDR) 是一种运用结果信息来改善决策的管理战略，它主要是指采取一系列技术手段完成战略规划、风险控制、过程监督和结果评价等工作。近年来，援助国越来越关注利用 MfDR 来改善和提高对外援助的效果。同样，很多发展中国家已经开始积极寻求并利用 MfDR 提高各自公共部门的管理绩效。在此背景下，亚行与区域内各个发展中成员国合作，利用互联网建立了“发展结果管理-实践社区”，希望通过该社区加强区域对话和信息共享，创建知识库，为发展中国

家提供建议和解决问题的援助，以支持亚洲各国提高结果管理能力的要求。

出席本次 CoP-MfDR 年会的有 75 名来自区域内各国的专家学者，他们中很多是 SHIPDET 国际班的学员。会议内容主要包括 2007 年 CoP-MfDR 回顾、国家/行业评价经验分享、MfDR 战略在亚洲国家的应用以及 2008 年展望四个部分。会议由 SHIPDET 特邀讲师 Ray Rist 博士主持，前菲律宾财政部长 Nitz Amatong 女士、亚洲开发银行战略局结果部主任 Bruce Purdue 等专家出席了此次会议。在会议中，来自中国、斯里兰卡、菲律宾、阿富汗、塔吉克斯坦、尼泊尔、泰国及亚太综合乡村发展中心 (CIRDAP) 等国家和组织的代表提交了相关研究论文，就如何在国家、行业和项目层面应用 MfDR 技术介绍了各自的经验和教训。

目前，区域内各发展中国家建立和应用以结果为导向的监测和评价体系的情况各不相同。有的国家已经可以在较高层面应用该体系提高公共决策的绩效，而有些国家在这一领域尚刚刚起步。但正如亚洲开发银行战略局结果部主任 Bruce Purdue 在会议总结中指出的那样，近年来，随着各国对 MfDR 理念和技术的理解不断加深，许多国家的工作都有了突破性的进展。据悉，亚洲开发银行正在着手筹备明年 9 月份在加纳举办的“援助绩效第三次高级论坛”，以进一步促进和巩固各国已取得的成果。

### 布鲁斯·伯杜：SHIPDET 是南南合作的典范

尊敬的李扣庆副主任：

我代表亚洲开发银行对你和你的同事在上海国际发展评价培训中的精心策划，和对后勤工作细致入微的安排表示由衷的感谢。也正是由于你们出色的工作，使我在上海留下很美好的回忆。本次培训，我很高兴能够看到来自 19 个国家的代表济济一堂，积极研讨发展评价事业。

通过近年来的快速发展，中国正越来越积极的参与到国际合作和对其他发展中国家援助中去。中国财政部和亚太财经与发展中心对SHIPDET的参与和支持正是南南合作的典范。这次SHIPDET培训的创新性安排，为各国代表提供了一个极好的相互学习的机会，促进了发展中国家之间相互帮助、共同发展。

通过SHIPDET 和“发展结果管理-实践社区”(CoP-MfDR)年会，我们共同思考和学习了如何在发展中国家建立基于结果的监测和评价系统。与此同时，我们也都认识到不同国家在建立“基于结果的监测和评价系统”中还处于不同的阶段。我们可以通过经常性的交流和对话相互学习应用发展结果管理战略，并彼此获益。因此我鼓励你们也加入“发展结果管理-实践社区”，巩固我们的友谊，分享我们的信息。我期待着与你们进一步合作。

此致！

布鲁斯·伯杜

2007年11月3日

**编者按：**近日，亚洲开发银行战略政策局结果管理部主任布鲁斯·伯杜先生在参加完 SHIPDET 国际培训后，专门来函表达对亚太财经与发展中心的感谢。他也热忱邀请中心参加“发展结果管理-实践社区”(CoP-MfDR)。这里刊载的是来函全文。

### SHIPDET 组织“苏州河治理项目”现场教学活动

10月30日,根据培训班日程安排,在上海市财政局的支持下,参加“上海国际发展评价项目”2007年国际班培训班的80多位学员和专家对亚行贷款上海市苏州河环境综合整治一期项目进行了实地考察。

苏州河素称上海的母亲河。苏州河综合整治建设有限公司的唐国利副总经理在苏州河边的梦清园向学员们作了详细介绍,并回答了代表提出的问题。

上海市苏州河环境综合整治一期项目总投资86.5亿元人民币,其中利用亚行贷款1.62亿美元,并于1998年8月签约。工程实施以来,治理的近期目标已经实现:苏州河基本消除黑臭,消除了与黄浦江交汇处的色差,苏州河水质逐步改善,主要指标达到国家景观水的标准,在治水的同时,推进了两岸景观段的建设,启动了梦清园等集中绿地的建设,为市民提供了休闲、娱乐空间和亲水岸线。

从项目有关情况的介绍中,学员们可以感受到“发展评价理念”始终贯穿在项目各阶段管理之中。苏州河环境综合整治一期项目是亚行“发展评价”在中国实践的一个成功案例。2005年7月,亚行将该项目综合评定结果定为“非常成功”。

这次参观考察活动,让各国代表亲历我国利用亚行贷款项目所带来的结果和成效,使代表们对发展评价有了更加深入的认识。

## 体验团队 携手共进

### ——SHIPDET 国际拓展培训初体验

SHIPDET2007年国际培训班的学员来自19个国家,他们拥有不同的肤色,不同的文化,但也有着共同的希冀,共同的目标和相同的精神。为了营造团队气氛,活跃团结精神,提升培训效果,加深学员之间的理解和交流。10月23日,AFDC

特别邀请上海国家会计学院“一铭团队”为 SHIPDET 的学员们精心设计了一次别样的团队拓展培训。本次拓展培训全程双语交流，对培训教师的工作提出更高的要求。为此，SHIPDET 项目负责人与拓展培训师在培训前做了大量的准备工作，为 SHIPDET 学员度身定制了一套中外文化交融的培训方案。

培训中，在培训师的导引下，学员们设计了个性名片，组建了各自的团队。形式不一的自我介绍，充分展示了参训人员的幽默、创意与激情。Team Show 展示了丰富多彩的团队文化，本来互不相识的队员们不仅亲密无间地共同完成了团队任务，还迅速形成一支支拥有共同使命感的团队！至此，SHIPDET 项目的学员们已经完全融入了团队热烈的氛围之中。随后，在松鼠与大树、坦克兵团的团队游戏中，通过团队竞赛，大家在感受游戏欢乐的同时，体验到了一个高效的团队必须做到充分的沟通与理解、细致的分工与共同协作、详细的计划与细节管理。

培训结束前，培训师与学员进行了互动的总结交流。来自澳大利亚的学员 Susan 说：“培训对于促进团队合作很有建设性，发人深思。培训安排紧凑，提高了团队合作精神，促进了队员之间的交流。”学员们普遍认为此次拓展培训安排得很好，在体验团队合作的同时，也加深了对伙伴的了解，认识了更多的朋友。他们认为两个星期的 SHIPDET 培训课程多种多样、生动有趣，起到了寓学于乐的良好效果，并希望今后能继续参加 AFDC 组织的各项培训活动，体验更多更好的培训课程。

## 【 观 察 】

从 SHIPDET 培训看在中国发展中国家建立以成果为导向的监测评价体系的挑战

以成果为导向的发展绩效管理是近年来国际发展领域里的一个热点。包括世行和亚行在内的发展机构都在帮助发展中国家向这个方向转变。建立绩效监测评估体系对于提高政府的管理绩效有直接的促进作用。2005年2月,由100多个发展中国家和发展机构联合签署的“巴黎发展效益宣言”中明确提出了2010年前在发展中国家建立起监测评价指标体系的目标。为实现这一目标,世行、亚行、中国财政部、亚太财经与发展中心联合开展了“上海国际发展评价培训项目”(SHIPDET),希望通过这一高质量的培训,促进发展中国家评价能力建设。本次SHIPDET学员大部分为来自发展中国家的评价师和项目管理人员,对发展评价理论和方法已有一定了解,但从SHIPDET培训和研讨可以看出,以成果为导向的绩效监测评价对多数发展中国家来说还是新概念。要真正建立一个结构合理,成果客观的评价体系,发展中国家还面临着重大的挑战。这些挑战主要来自以下方面:

1. 发展中国家虽然已经认识到建立以成果为导向的监测评价系统的重要性和必要性,但他们不希望这单纯是为了满足发达国家援助方的需要,也不希望这一系统只服务于外援项目,而是希望建立起一套适用于本国资源使用的成果导向监测和评价的相关体系。发展援助机构应该尽量帮助发展中国家建立适合本国国情的体系,并将发展援助的评测置于这一体系当中。
2. 成果导向管理不仅是技术方法问题,同时还涉及政治体制和文化观念改革。与此相配套的体制包括政府部门的监管体制,政府官员的任命制度,政府信息透明制度,政府舆论监督制度,计划和预算的协调制度,公民参与制度,问责制度乃至权责发生制的会计制度等。这些制度在多数发展中国家中尚未建立起来。因此在发展中国家建立真正的成果导向监测评价制度是一个长期系统的过程。
3. 政府绩效目标非常复杂,很多学员指出,社会目标、长远目标通常更具有根本



意义。政府的产出和目标是复杂、多重和经常存在争议的。多数情况下，政府项目所产生的不同影响会造成不同人群的损益程度不均。与绩效评价指标体系的成果、效率、效益和经济都受到价值观的影响，而且这些因素之间存在潜在的矛盾。

4. 不同层次的政府官员对绩效要求的指标体系有所不同，高层管理人员更多从事宏观性工作，职责弹性较大，评价所要求的定量分析、操作指标不应过细，他们更关注的是宏观层面的影响指标。逐级往下的工作层人员，主要从事操作性、执行性职责，他们面对的指标体系会集中于中观甚至微观，并更接近于产出层面。同时他们也更直接感受到监测评价带来的压力，可能对相应的问责制产生抵触情绪。

5. 以成果为导向的监测评价系统是建立在以投入产出监测评价系统的基础之上的，很多发展中国家连初步的投入产出监测评价系统都不具备，因此帮助这些国家建立起最基本的投入产出指标体系和完善制度建设是当务之急。成果导向监测评价系统应与投入产出监测评价系统相辅相成，而不应互相排斥。

6. 近 20 年来，OECD 国家已经全部融入进 OECD 统一规范的成果导向监测评价标准，而多数发展中国家对此全然不知。因此，在发展中国家建立监测评价体系缺乏统一的规范和标准。笔者认为，有必要熟悉 OECD 的标准，并在可能的情况下，尽量使发展中国家也推广使用国际通行的标准体系和语言规范。

7. 目前正在设计和试行的一些发展中国家的评价监测指标体系过于复杂繁琐，动辄几百个技术指标，这造成了指标体系的不切实际，无法操作和成本过高。应考虑如何减少成果指标的数量，提高其实际可用性和可持续性。

8. 发展绩效评价可以在事后、事中和事前进行。发展绩效评价不仅仅有助于通过

评价发现问题、找出差距，也有利于重新整合资源，调整目标，起到起承上启下的作用。

作者：李光辉（亚洲开发银行战略局）

## 亚洲发展中国家开展发展绩效管理体系的现状与挑战

近年来，随着社会对可持续发展的关注日益提高，对发展项目效果和影响的要求也越来越严格，因此，急需科学的绩效评价体系对发展项目进行管理考核。面向结果的监测与评价体系（M&E）包括监测与评价两大部分，是一种有效的发展绩效管理工具，可以保障社会发展项目达到预期目的。目前，在世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构的力推下，许多国家都已经开始逐步采用该方法来促进发展项目和其他公共项目的绩效管理工作。

### （一）全球发展绩效管理的现状与经验

1. OECD 国家的发展绩效管理现状。目前，大多数经合组织（OECD）国家都建立了基本成熟的发展绩效管理体系，但各国发展水平差距较大。一部分 OECD 国家主要是在其他发达国家和国际机构的外部推动下，被动地建立发展评价系统，如意大利、爱尔兰和西班牙等国，这些国家的评价文化和能力相对较弱。还有一些 OECD 国家主要是受强烈的内部需求驱动积极推广 M&E 系统，如澳大利亚、加拿大、韩国、荷兰和美国等，这些国家作为发展评价的推动者和先驱者，不仅自身拥有发达的评价文化与能力，同时也帮助其他国家普及评价理念和方法，创建评价组织、培训系统和咨询机构等。

2. 亚洲地区发展绩效管理现状呈雁阵模式。目前，根据绩效发展管理能力水

平的高低，可以将亚洲国家划分为如下的雁阵模式：韩国和新加坡属于第一梯队，可以充当亚洲的“领头雁”；“雁身”为第二梯队的马来西亚和泰国，以及第三梯队的中国、越南、菲律宾、蒙古和尼泊尔等国；其余亚洲各国，如印度等则属于第四梯队的“雁尾”。

我国属于亚洲绩效管理的第三梯队国家之列。通过与世界银行和亚洲开发银行积极开展合作，绩效评价工作在中国已经取得了相当成效。财政部等中央部委已着手建立面向结果的监测与评价体系，进行相关绩效评估试点，对重点发展项目进行评价，从而推动整个国家发展绩效评价体系的建立和评价能力的提升。

## （二）亚洲发展中国家开展发展绩效管理的主要障碍

目前，发展中国家在推行 M&E 时面临着诸多困难与障碍：

1. 社会与政治环境障碍。M&E 在发展中国家难以开展的主要问题在于需求不足和普遍缺乏政治意愿；社会公众对公共资金使用方向和效率的关注度不够，不能形成良好的监督机制；政府各部门之间信息不流通、不透明、不及时、不可靠等。

2. 经济障碍。发展中国家一般经济较为落后，政府投资项目和公共资金项目规模小、数量少，发展项目不太受到重视。由于这些国家经济较为落后，也不太愿意在 M&E 上投入太多的资源。

3. 制度与组织障碍。多数发展中国家的政府机构能力建设不足，资源分配和使用效率较低，计划和预算的关系不尽协调；缺乏法律框架和相应的环境制度，如信息透明制，民众参与制，官员问责制等。

4. 评价技术、人才与机构缺乏。发展中国家普遍缺乏实施 M&E 的基础设施条件，如基本的数据库、统计系统和财务预算系统等。尤其是缺乏受过良好培训的

数据收集、监测和分析方面的人才，政府机构能力建设和发展的技术支持与培训不足。

### (三) 在亚洲发展中国家推行发展绩效评价的策略建议

随着经济的发展，国内发展项目的增多，以及政治体制和法律制度的逐步完善，亚洲发展中国家对发展绩效管理体系的内在需求也会变得越来越强烈。结合发展中国家的实际情况，并参照发达国家和国际金融机构的相关经验，可以考虑按照以下方式逐步推进 M&E 的进程：

1. 采用以点带面的方式。将推行重点放在政府的某些重要核心部门，特别是国家的财政部和计划委员会等，从而积累相关的绩效评价与绩效管理经验，培育必要人才，并通过这些部门带动整个政府的评价能力提升。

2. 引进技术援助。积极从相关国际金融机构和 OECD 发达国家引进发展评价的相关技术。

3. 加强对绩效评价官员的培训。目前很多亚洲国家的官员对绩效评价方法的了解还很有限，迫切需要加强培训。

4. 加强制度建设。要建立或改革相关审计制度和财政预算制度，将传统的项目支出预算改成面向结果的预算系统，提高资源分配效率。要强化发展中国家的社会公众对公共资金的监督力度，对政府决策、政策实施和服务满意度等进行广泛的民众参与式的评价。

作者：赵敏（亚太财经与发展中心）

## 【 观 点 】

### SHIPDET 观点摘登

吴晋康（财政部国际司副司长）：当前，我国财政管理改革已进入以支出管理改革为重点的新阶段。社会公众对政府提供的公共产品的成本和质量日益关注。政府也逐步意识到全面提升政府服务效率和服务质量的重要性以及绩效评价在其中的重要作用。在此背景下，中央政府各部门和地方政府纷纷结合自身的实际，按照探索方法、完善制度、积累经验、逐步推进的原则进行了有益的试点探索，并取得可喜的进展。财政部下一步工作的主要思路是以试点工作为龙头，以能力建设为基础，在充分整合国内外资源并借鉴国内外已有工作经验的基础上，争取用3到5年的时间初步建立起符合我国国情的国际金融组织项目绩效评价制度框架和指标体系，同时，建成绩效评价管理人员和专家库，形成较固定的绩效评价年度交流论坛。

琳达·莫里斯博士与雷·瑞斯特博士：即使有国际上的成功经验和先进技术可资借鉴，发展中国家建立自己的发展评价系统也需要相当长时间的努力。上海国际发展评价项目的主要目的是要传授以结果为导向的评价理念和评价方法。发展评价理论起源于审计学和社会科学，其精髓就是通过客观测评项目结果，及时向决策体系反馈项目实施状况，以推动和优化项目成效。

布鲁斯·柏杜先生（亚洲开发银行战略政策局结果管理部主任）：目前国际社会正在积极寻求更好的评价发展项目绩效的手段和方法，并从中获取有用的信息和启示。“发展结果管理”（MfDR）正是在这样的环境中诞生的，截至目前已经在华盛顿、马拉喀什和河内举办了三次国际圆桌会议，并签署了巴黎宣言。目前MfDR

的努力方向是建立一个行业或次行业层面的结果管理框架，明确政府部门的职责和发展项目所期望的长期产出和效果。然后在政府的各行业、各部门中发展“结果链”，明确反映出资金使用的产出效果和政府在其中的作用。亚洲开发银行也将明确定义出自身发展援助项目的结果和影响，以及 ADB 的干预政策是否有效。

**罗伯特·范·登·博格先生（全球环境基金评估办公室主任）：**对环境的影响已经逐渐列入政府制定新政策时的考量范围。目前许多环境问题，如气候变化、生物多样性、污染和土地退化等已经威胁到我们在提高公共健康、食品安全、增加安全的饮用水源等方面所付出的巨大努力。目前世界各国政府都在考虑如何降低温室气体排放，如何应对气候变化的趋势。因此，评价从业人员需要一系列评价环境问题的手段和方法，以保证政府在制定政策时可以从以往的评价结果中吸取教训。

**依夫兰德女士（亚洲开发银行顾问）：**项目在设计阶段就应当以所期望的结果为中心，并据此提出“设计和监测框架”（DMF）。这同亚行一直倡导的基于结果的项目管理是一致的。DMF 实际上是一个基于结果的计划过程，它包含一系列的手段，包括相关利益方分析、问题树、目标树和结果链分析等。

**陈兆莹主任（国家科技评估中心）：**根据国际上的通用定义，联合评价是由多个援助国或受援国对项目、规划或政策的联合评价行为。目前，项目的评价仍由援助国主导。受援国迫切需要了解如何参与和主导联合评价，以便更好的利用评价结果，使本国受益。联合评价主要包括，在受援国与受援国，援助国与援助国，受援国与援助国，以及多个援助国与受援国之间采取联合评估四种类型。在发展领域的跨国合作是联合评价产生的主要原因。90 年代开始的由我国与荷兰开展的

对于 ORET/MILIEV 项目的联合评价, 被认为是联合评价的一个重要的成功范例, 目前已被当作样板供其他开展联合评价的机构和个人学习。

### 亚太财经与发展中心联系方式 :

地址: 中国上海市青浦区蟠龙路200号

邮政编码: 201702

电话: 021-69768060

传真: 021-69768233

电子邮件: [secretariat@afdc.org.cn](mailto:secretariat@afdc.org.cn)

网站地址: [www.afdc.org.cn](http://www.afdc.org.cn)