

# 工作简报

2010年第2期  
(总第32期)

 财政部亚太财经与发展中心  
Asia-Pacific Finance and Development Center

2010年5月15日

SHIPDET专刊

## 工作动态

2010年国际金融组织项目绩效评价工作启动会在上海召开.....	2
2010年上海国际发展评价培训项目春季班结束.....	3
上海国际发展评价培训项目西部培训班结束.....	3

## 课余拾趣

赋诗一首赠国会.....	4
拓展活动乐趣多.....	5
共聚一堂把酒欢.....	5

## 视角观点

浅析国际金融组织绩效评价的实践与经验.....	6
浅析“苏州河治理项目”试评价.....	11

## ■ 工作动态

### 2010年国际金融组织贷款项目绩效评价工作启动会在上海召开

2010年4月8日，由财政部国际司主办，亚太财经与发展中心承办的国际金融组织贷款项目绩效评价工作启动会在上海国家会计学院举行，财政部国际司、科技部科技评估中心、亚太财经与发展中心（AFDC）以及来自全国27个省市负责绩效评价工作的80多位代表参加了此次会议。

会议由国际司刘伟华处长主持，陈诗新副司长首先做主题发言。陈司长在发言中指出，近几年在地方财政部门和有关项目单位支持下，财政部国际司围绕推进国际金融组织贷款项目绩效评价工作做了大量的工作：在强化制度建设方面，已初步形成了项目绩效评价管理的暂行办法以及评价的操作指南的草案；在积极开展机构能力建设方面，亚太财经与发展中心与世界银行通过上海国际发展评价培训项目，举办了多期专题培训活动，初步培养了一批能够运用绩效评价理论和方法的干部和专家队伍。

对于今年的绩效评价工作，陈司长表示，国际金融组织项目绩效评价工作面临着难得的发展机遇和广阔的发展前景，2010年的工作任务已经明确，关键要抓好落实，从全面推进财政管理科学化精细化的高度认识和推动这项工作，为财政外经工作积极主动服务于财政中心工作和财税改革的大局做出新的贡献。

会上，江苏、广东、新疆、河北、宁夏等地的代表介绍了各自绩效管理改革实践的做法和经验。科技部评估中心陈兆莹副主任回顾了2009年试点评价工作以及科技部评估中心的实践和体会。国际金融组织项目管理的经验不仅是国际经验，而且凭借其在中国有三十年的本土化的实践，对我国的绩效评价有很好的参考价值。开展国际金融组织贷款项目绩效评价工作意义深远，对于改进公共资金的管理，提高公共资金的使用效率以及着力推进依法理财，建立健全预算管理制度，提高财政管理绩效都有着至关重要的启示和推动作用。

本次会议总结了2009年国际金融组织贷款项目绩效评价试点所取得的主要成果，对于2010年绩效评价的任务作了明确部署。参会代表表示，在今后的工作中要紧紧围绕在建项目和完工项目绩效评价工作的任务和要求，切实加强领导，注重实效，精心组织，周密部署，扎实开展工作。（吴宁沁）

## 2010年上海国际发展评价培训项目春季班结束

为期八天的上海国际发展评价培训项目（SHIPDET）2010年春季班如期于4月16日圆满结束。本次培训班是为配合2010年国际金融组织贷款在建项目和完工项目绩效评价工作而举办的专题培训活动，目的是帮助各地直接从事这项工作的有关同志更好地学习掌握以结果为导向的绩效评价理论和实务。来自27个省市的70多名学员通过培训系统学习了相关发展评价的理论以及实际操作规程。财政部国际司陈诗新副司长、亚太财经与发展中心李扣庆副主任出席开幕式并致词。

本次培训除了邀请世界银行、财政部财政科学研究所、科技部评估中心以及上海市财政局的专家进行授课外，还邀请来自宁夏、河北、广东、新疆的学员分别介绍了各省在项目绩效评价方面的实践情况。

为了使学员们更深入地认识以结果为导向的项目评价，熟悉绩效评价的具体操作流程和技巧，培训引入了案例分析和现场教学的方法，选取了亚洲开发银行的苏州河治理项目作为培训的案例项目并进行现场观摩和调研。在上海市财政局的协调帮助下，主办方带领学员参观了专门为苏州河治理项目所建造的梦清馆，并且邀请梦清馆副馆长、前苏州河治理项目项目办的主要负责人张效国为学员详细讲解了苏州河治理项目第一、二、三期的具体实施内容以及经验和不足。学员们纷纷表示在听取讲座之后，对项目绩效评价有了更深入更全面的了解，为完成绩效评价奠定了坚实的基础。（吴宁沁）

## 上海国际发展评价培训项目西部培训班结束

2010年4月19日，上海国际发展评价培训项目（SHIPDET）西部培训班在上海国家会计学院拉开帷幕，AFDC彭润中处长做开班致辞，来自甘肃、贵州、重庆三个地区的39名学员参加了为期五天的培训。

财政部国际司、世界银行、亚洲开发银行与AFDC自2007年共同开发、实施了“上海国际发展项目绩效评价”培训课程，旨在为亚洲地区特别是中国政府的评价能力建设初步搭建资源共享和知识交流的平台。在该核心课程的基础上，中心针对国内学员

的需求特点，结合国内实践和国际先进理念开发了更加本土化的课程和讲座，并于2009年开始举办SHIPDET西部培训班，帮助提高西部地区发改委、财政部门及项目管理单位等相关机构以结果为导向的绩效评价能力，改善对政府公共资金的使用效率。培训内容共分为三个模块：一是发展评价的基本理论介绍，由中心赵敏博士主讲；二是评价工作的操作指南，邀请了来自科技部评估中心的专家主讲；三是评价工作的实践情况介绍，邀请复旦大学以及财科所的专家做专题讲座。

今年是西部大开发战略实施十周年，经过十年的不懈努力，西部大开发取得了举世瞩目的巨大成就。近年来，AFDC还与中国西部发展学习网合作举办了多期远程研讨会与交流互动，为西部地区传输优秀远程课程、提供智力支持。中心通过整合和利用国际专家资源和知识共享平台，并结合上海国家会计学院在财政金融理论研究和实践方面的优势，努力为西部地区的能力建设和发展做出贡献。（丁丽娟）

## ■ 课余拾遗

2010春季班培训期间，学员们在认真学习课堂知识的同时，还积极热情地参加课余集体活动，进一步增进彼此了解、信任和互动，提升了集体认同感，取得良好效果。

### 赋诗一首赠国会

4月8日，广东省绩效评价处程国辉在参加由AFDC举办的“国际金融组织项目绩效评价工作布置会”期间，特赠一首小诗《上会又见》，以真诚表达再次来到上海国家会计学院的美好心情：

鸣窗啼鸟梦残消，  
曦染碧枝珠点瑶。  
不见苇荷秋暮色，  
雀鹅依旧戏春朝。

## 拓展活动乐趣多

4月9日，培训第一天之后，学员们在晚间参加了由上海国家会计学院“一铭团队”带来的拓展训练。在拓展培训师的指导和帮助下，学员们完成了“团队组建”，“解手链”，“盲人建屋”等生动活泼的游戏。在一天紧张的学习过后，参加拓展活动不仅使得身心得到放松，更能够使学员们提高团队合作精神，学会互相尊重，互相信任。

活动结束后，学员们都觉得这是一次非常有意义且难忘的体验，让他们认识到原来拓展活动不仅可以是户外的，挑战身体素质的活动，也可以是开拓智力，增强团队精神、创新能力、协作能力、沟通能力的培训。当晚的活动在学员们的欢声笑语中结束，大家在团队拓展中结下的友谊为日后培训中小组活动所需要的合作配合打下了坚实的基础。

## 共聚一堂把酒欢

4月15日晚，刚刚领到上海国际发展评价培训项目结业证书的学员欢聚一堂，大家都举起手中的酒杯，共同庆祝结业这一欢乐时刻。学员们在紧张学习的同时，还抽空在业余时间为结业晚会积极准备节目。各组的节目都精彩纷呈，广西学员的一首高亢嘹亮的《天路》，以及内蒙古学员带来的粗犷豪放《鸿雁》都将晚会一次又一次地推向了高潮。除了独唱，许多小组都选择了合唱的方式，《朋友》、《明天会更好》等一首首歌曲唱出了学员们这短短八天中结下的深厚友谊。第二小组别出心裁地表演了三句半，赢得了全体学员的热烈掌声。短短的语句体现出了学员们对于此次培训的积极评价。

附：第二小组创作的三句半内容：

评价工作有意义  
关系国家和自己  
掌握知识最关键  
——学习！

感谢Ray和Linda  
教授知识和技艺  
学习本领如何用  
——实践！

会计学院是桥梁  
提供服务和场地  
表达最重要一点  
——感谢!

小组讨论好处多  
开拓思维创造力  
明年培训怎么办  
——还来!

## ■ 视角观点

### 浅析国际金融组织绩效评价的实践与经验

20多年来,我国通过与国际金融组织和外国政府合作,在引进资金、技术和管理经验的同时,培养了一大批各类人才,推动了体制改革和机制创新,为我国社会主义现代化建设做出了积极贡献。尤其对我国提升项目管理,以及公共管理能力具有重要的启示与意义。如今,面向结果的管理理念与模式已经成为国际金融组织项目管理的主流,而绩效评价作为公共管理的重要环境也受到这些组织的高度重视,并且积累了相当的经验和知识。有鉴于此,有必要对这些国际金融组织的项目绩效评价工作进行比较系统的介绍和归纳。

#### 一、世界银行的项目绩效评价体系

世界银行的项目绩效评价体系是较为成型和系统的评价体系,特别是世界银行的支出项目与财政支出项目具有许多共同点和相似之处。世界银行的项目评价体系具有逻辑的严密性和操作的能动性,由于采用了多人参与推敲的操作方式使得每一个评价方案和评价结果都经得起检验和推理,这是世界银行和其他机构不同的一个主要特点。

世行负责对项目质量进行评价的部门有两个。一是质量保证小组,一是独立评价局。世行的质量保证小组成立于1996年,是对世行管理当局负责的机构。其主要职责是对处于准备和实施阶段的世行贷款项目进行质量审查。世行独立评价局(简称IEG)成立于1972年,它是直接对执董会负责的独立评价机构,其主要职责是对世行贷款项目进行后评价,即对已经完工的项目进行评价。

IEG建立了非常严格而规范的评价系统,其开发和利用的评价工具与方法已经成为国际多边发展机构中使用最广泛、成熟和完善的体系之一。IEG评价的主要目的是衡量



项目是否实现了机构战略、项目目的以及每项业务目标：一是为评价政策、项目和业务活动的绩效提供基础，同时为世行目标实现程度进行问责；二是从评价结果中学习有关经验与教训，并用以提高政策、项目和业务活动的绩效。

与其他发展机构相比，世行项目评价更注重组织学习、共享外部知识与经验，并且主要有以下两种类型评价：一是项目和业务单位进行的自我评价；二是指IEG开展的独立评价。其评价的原则有：一是有用性，即需要及时有效地反映评价结果要最终反映在决策制定过程中；二是可靠性，即评价结果必须客观、严谨和公正，这离不开评价人员的专业水平、评价方法的严谨以及评价结果的及时有效；三是透明性。所有的评价报告都向世行各成员国、管理层和内部员工公开。世行董事会的发展有效性委员会（简称CODE）每年都会对各评价（包括自评价）流程进行核查。四是独立性。IEG的评价过程，包括评价规划、制定任务大纲、组建评价小组以及形成最终报告，都必须完全独立于项目或业务单位。

IEG直接向世界银行执董会报告，而执董会则通过CODE来审查IEG工作。CODE一般拥有8名成员，还负责管理世行和国际金融公司的业务评价系统，核查世行相关业务的相关性、有效性和效率，以确保实现世行的减贫战略。

为了促进问责和学习，IEG的评价类型主要有项目评估、国家援助评价、部门和主题评估以及过程评估等。

1、所谓项目评估是指通过一系列设计的指标来进行绩效评价。首先，每个完工项目的业务单位会提供一份自我评价报告（即项目完工报告，或者叫ICR），对项目绩效进行评级。IEG成员则对每份ICR的自评结果和评级进行审核，并将其中特别成功或特别失败的案例列入项目绩效评价（PPAs）系统，进行深入研究和学习；其次，即将评价的项目与行业、主题或国别相关的项目也被列入PPAs；最后，通常，为降低成本和增强效果，PPAs系统里的多个项目同时进行评价。每年四分之一的完工项目（或者一年70个项目）都必须提交项目绩效评价报告，进行实地考察并完成最终报告大约耗费6个工作周时间。PPAs对项目进行评级的标准为：项目成效（以及相关性、效率和有效性）、可持续性和机构发展影响等。PPAs评价类似于其他发展机构的完工评价，目前是IEG主要开展的项目层面的绩效评价。

2、世行每年会开展10个左右的国家援助评价（CAEs），就世行近四五年内在某个特定国家的整体绩效进行评估。主要评价世行在该国的实际绩效是否与世界银行国家援助战略相一致，以及对该国援助的整体有效性如何。

3、每年，世行还会进行6个左右的部门和主题评价，主要考查近五到十年内某个特定部门（如农业、交通、卫生等）或某个特定主题（如减贫、性别问题等）的整体绩效、与世行战略是否一致，以及其发展有效性。

为了更好地学习和吸收部门和主题评价，以及国别评价的经验和教训，IEG都会提前一至两年将评价的结果与发现反馈给世行有关部门，以更好地制定部门战略和国别战略。

4、有时董事会会要求IEG进行过程评估（大约每年两到三次），审查并报告诸如援助双方的协调等相关活动的效率、相关性和有效性。

5、IEG的《年度业务评价回顾》对世行评价流程进行现状分析，《年度发展有效性回顾》则对世行的发展有效性进行全面评估，同时还会就世行的业务绩效和经验教训进行小结。

IEG还非常重视参与式评价，即与世行管理层、利益相关者和其他员工共同合作，一起参与规划项目评价。这样不仅保证评价信息全面、准备充分，更能够保证评价的结果能及时、有效地反馈至决策制定过程。

6、影响评价。近些年来，IEG开始越来越多地关注影响评价，希望了解发展活动（如项目或政策）对家庭、机构、社会和环境所产生的预期内或非预期的、正面的或负面的影响。

世行将发展干预活动（如项目或政策）的全过程视为一个结果链——投入、直接产出、成效与最终影响。传统的评价比较关注投入产出比的效率，而影响评价通常采用反事实推断、准实验设计、及随机抽样等方法来比较采取干预活动和不采取干预活动对家庭、机构、社会与环境的不同影响。

7、每个世行项目完工时，世行的业务部门会开展独立的自评价。通常，每年约有270个项目完工并予以自评。这些自评报告再呈交给IEG，由IEG根据六条相关准则进行快速评价，也称为目标导向评价，即考察项目的真实实效有没有达到预期的既定目标。

世行IEG的这六条评价准则分别是：相关性（项目目标与国家战略需求或机构战略重点的相关程度）、效果（发展目标实现的程度）、效率（发展目标实现的资源利用状况）、可持续性（项目收益在完工后仍然保持甚至增长的可能性）、组织发展影响（项目对促进组织改善资源利用效率的影响程度）和借贷双方的绩效（项目周期每个阶段的世行和贷款国的绩效）。



## 二、亚洲开发银行的绩效评价体系

亚洲开发银行的独立局（IED, Independent Evaluation Department）通过系统地评估政策、战略、计划和项目在设计、实施和结果方面的成果，并从中汲取相应的知识与经验。亚行的评价也包括两个层面：一是国家战略、项目、计划或技术援助活动的设计与实施人员开展的自我评价；二是由独立评价处开展的独立评价。亚行的评价也多为后评价。

1、机构设置。1978年，亚行成立了业务评价处（Operations Evaluation Department, OED），之后机构又发生了几次大的变革。2004年，OED成为一个独立的部门，并通过发展有效性委员会（DEC）向董事会报告；2008年，业务评价处更名独立评价局（Independent Evaluation Department, IED）以彰显其独立、公正的特征。IED局长由亚行董事会根据发展援助委员会的推荐进行正式任命，并且亚行管理层必须对IED的评价结果和建议做出回应。

2、亚行开展的评价类型主要有：（1）国家援助项目评价（对亚行进行国别援助的战略、政策、已完工项目、在建项目和技术援助的绩效进行评价，评价的有关结果有助于亚行和受援国及时调整未来的国别伙伴战略。（2）影响评价：在2006年以前，亚行的影响评价还只局限于对项目的有关文件进行案卷研究，一般搜集项目收益的监测与评价数据，对项目实施地进行短期考察、项目的经济回报率以及对受益人进行小规模抽样调查等。然而，自2007年起，影响评价就采用了更为复杂而严格的方法，也借鉴世行IEG的方法，采用对照组（反事实推断法）、大规模抽样、以及多种统计计量分析工具等来使得评价结果更为真实、有效和可靠；（3）部门援助项目评价：重点评价亚行在受援国特定行业的部门战略、政策对话、在建和已完工项目、技术援助及亚行自身的绩效。（4）主题评价研究：就某一特定主题（如非政府组织或社会团体、政府公共治理、公民参与度、环境保护、能力建设等）进行总结性的评价，这些与主题相关的政策或项目往往是跨部门，甚至是跨国家的。（5）项目绩效评价：这类评价通常在项目完工后三年左右开展，重点考察项目设计、施工和绩效。

以项目绩效评价为例，表1展示了亚行常用的绩效评价模板。该模板显示，亚行对项目的“相关性”、“有效性”、“可持续性”和“效率”等四性分别进行打分，同时，还会给出项目的总体评级。

表1 亚行绩效评价的常用模板

评价准则	权重	评级	打分
相关性	20%	高度相关	3
有效性	30%	有效	2
效率	30%	有效率	2
可持续性	20%	可能	2
总体评级	成 功		2.2

### 三、国际评价合作小组的绩效评价体系

成立于1996年的评价合作小组（Evaluation Cooperation Group, ECG）致力于各成员组织评价工作的协调，利用评价结果推动社会发展的有效性和问责，共享绩效指标体系和方法，提升成员组织的评价能力，从而推动多边和双边发展机构的发展。参与ECG的主要成员均为多边金融机构：非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、泛美开发银行、国际货币基金组织和世界银行集团。联合国发展项目评价小组和经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）为观察员。为实现各国领导人对“千年发展目标”和“蒙特雷共识”两大计划的承诺与效果，ECG近年的工作重点主要是国别项目和国家援助评价方法，以及对相关政策的评价。此外，ECG成员组织还致力于评价管理、评价结果批露、证据举证、区域和公共产品评价、以及各组织合作进行的联合评价等。

ECG采用了国际通行的评价准则来考察项目全过程的管理和附加价值。为了使得各成员组织间的项目评级更统一，也更具有可比性，项目评级从原来的四个等级：“好、满意、不满意和差”修正为现在的“优秀、满意、部分满意和不满意”。

以欧洲投资银行为例，在评价流程上也经常根据各成员组织的建议和项目开展的实际情况进行更新。一般来说，会在项目结束后的1.5年或3年后的还贷期内进行评价。对于“项目或框架”性贷款，ECG还会考虑在项目完成至少50%的时候进行一次中期评价。

欧洲投资银行的评价准则为：相关性（与欧盟或欧洲投资银行的政策使命是否相关）和项目绩效（包括有效性、效率、可持续性和环境影响）。开展评价工作的主要目的还在于评估欧洲投资银行在业务和项目管理方面所取得的经验和成绩，而此时的绩效评级分为“高度、显著、一般和较低”。（赵敏）

## 浅析“苏州河治理项目”试评价

SHIPDET培训模式的一大特色在于理论充分结合实践，每天课程结束后主办方都会安排小组作业，推动学员之间的相互学习和交流，分享绩效评价的工作体会及相关经验和知识，并积极培养和巩固了团队合作精神。在多年的理论学习以及实地参观考察项目之后，教学的最后一个环节是要求学员们根据评价设计矩阵，对案例项目——苏州河治理项目进行试评价，作为SHIPDET培训成效的总结和检验。在案例研究过程中，学员们要根据案例的具体情况，完成评价矩阵设计，并研究分析如何设计合适的评价问题、建立指标、搜集数据和结果分析等。

通过苏州河治理项目的试评价，其一可以总结城市环境项目的教训，为将来开展城市领域环境项目提供借鉴和参考；其二检验了学习成果，能帮助学员更好地理解发展评价理论的基本框架，把握变革理论之精髓，并在实际工作中推动这一理论的运用。

许多学员都表示，过去在做绩效评价工作的时候，首先第一个想到的就是如何设计指标体系，认为只要有了指标，评价工作就能轻而易举地完成。而在接受了SHIPDET系统培训以后，大家的思维模式发生了改变，会积极利用变革理论来考虑基于项目投入能够带来何种成效与影响，以及这种影响是怎么产生的。这种思维模式的改变将更好地指导学员们今后组织和设计相关评价工作。

本次春季培训班七个小组的汇报都非常出色，侧重点各有不同，授课专家Ray C. Rist在最后点评过程中指出：“从这七个不同的报告中我们可以看出每组的评价假设都是不一样的，每组的影响和产出也不尽相同。七个组最终的评价方案存在非常大的多样性，这就意味着在设计评价方案方面我们有更大的空间。仅仅这个案例研究大概就花费了大家大量的课后时间，因此在真实的案例设计中，或者项目设计中花的时间可能更长，所面对的问题可能会更复杂，这就需要对于变革理论有更深入的理解和实践。”（吴宁沁）

---

责任编辑：彭润中  
本期编辑：王颖  
电话：021-69768029 传真：021-69768058  
地址：中国上海市青浦区蟠龙路200号  
邮政编码：201702  
电子邮件：[secretariat@afdc.org.cn](mailto:secretariat@afdc.org.cn)  
网址：[www.afdc.org.cn](http://www.afdc.org.cn)

---