

计划生育协会 评估手册



主编 邓国胜
刘永峰



中国人口出版社

计划生育协会评估手册

主 编 邓国胜 刘永峰



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

计划生育协会评估手册/邓国胜,刘永峰主编. —北京:中国人口出版社,2001.7
ISBN 7-80079-652-3

I. 计… II. ①邓…②刘… III. 计划生育-工作-评估-中国 IV. C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 042564 号

计划生育协会评估手册

主编 邓国胜 刘永峰

出版发行	中国人口出版社
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮政编码	100054
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
印 刷	北京竺航印刷厂
开 本	787×1092 1/16
印 张	14.75
字 数	350 千字
版 次	2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷
印 数	1~5 100
书 号	ISBN 7-80079-652-3/Z·35
定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编 委 会

主 编 邓国胜 刘永峰

编 委 段成荣 柏 杰 陈 功
刘永峰 李 扬 邓国胜

楊烈平

2001年6月

鸣谢

国际计划生育联合会荷兰公益基金

Supported by

International Planned Parenthood Federation (IPPF)
Netherlands Trust Fund

序

我非常高兴为这本手册写一篇简短的序。这本手册表明，中国计生协在计划生育、生殖健康和社会发展等领域发挥重要作用的同时，在组织管理方面也进行了积极的探索。

评估是计生协提高自身管理和工作水平的重要手段，而不能把它看作仅仅是上级或资助机构强加给计生协的一种要求。这至少体现在两个方面。首先，参照本书提供的评估框架，定期对计生协进行全面的评估，有助于更好地展现计生协的宗旨、目标、任务和途径，进一步明确计生协的地位和作用，从而争取社会各界对计生协更多的理解和支持。其次，中国计生协从90年代初以来一直倡导用项目形式规范协会的各项工 作，为此进行了大量的培训和试点工作，以提高协会的管理水平和工作水平，而评估作为项目管理不可分割的环节，本身就是用项目形式规范协会各项工作，提高协会工作整体水平的必要前提。

这本手册也许还不够完善。但在有关我国非赢利组织管理的文献寥若晨星，关于民间组织评估的指南与指标体系犹为缺乏的今天，介绍一些评估知识，对计划生育协会评估框架与评估指标体系的探索，无疑是一项极有开拓意义的努力。它不仅会有助于提高计划生育协会的评估能力和水平，也会丰富关于我国非赢利组织管理与评估的理论与实践。

希望各级协会认真研究，积极实践，共同丰富和完善计划生育协会评估框架和指标体系，不断提高计划生育协会工作水平。

楊魁宇
2001年6月

前言



一、背景与目的

中国计划生育协会（简称中国计生协）成立于1980年，1983年中国成为国际计划生育联合会的正式成员国。20世纪80年代以来，面临中国社会、经济的深刻变革，中国计生协发展成为一个极为庞大的组织网络，以将其工作延伸到一些容易被忽视的生活条件较差的人群，如贫困人口、青少年、农村和流动人口，他们大多很难从职能逐步转变的政府组织和以赢利为目的的私营组织获取充分、优质的生殖健康信息和服务。

中国计生协在计划生育、生殖健康和社会发展等领域中的作用和成绩已日益为人们所认识。然而，其庞大组织网络的巨大潜力还没有充分发挥出来。高度分散的组织形式有助于保证各地计生协的灵活性与创新，但同时也为中国计生协总部有效地监督和评估全国协会工作带来了很大的挑战。同时，可以预见，中国计生协从政府和国际上的非限定性拨款和一般性资助将会越来越少，如何提高管理和工作水平，有效地利用有限资源，争取更多的支持，是计生协面临的又一大挑战。

中国计生协已经认识到，解决这些问题的关键之一，在于加强它的评估能力（中国计生协战略规划：第五战略目标之三）。要全面提高和展示工作能力和水平，吸引更多的外部援助，评估将是中国计生协至关重要、必不可少的一项职能。但到目前为止，国际计划生育联合会在计生协评估方面的丰富经验与文献都没有得到中国计生协的充分利用，（一方面由于语言障碍，一方面由于背景和环境的不同）。各级协会已经积累了一些评估经验，但是存在着三个方面的不足：首先，没有系统的评估框架来全面评估中国计生协和地方协会的工作情况；其次，各地所使用的评估指标缺乏连贯性和统一的口径；再次，没有将来自各方面的评估指标进行整理，汇编成一个简单、容易理解、便于使用的手册。

1998年，中国计生协建立了管理信息系统，用于收集各级

计生协的组织建设、业务工作、财政收支等情况。由于考虑到国家级的数据汇总，指标设置不够充分和具体，对所确定的指标也因各地计生协之间的差异有着不同的口径和解释，从而将影响数据的质量。

鉴于此，在国际计划生育联合会荷兰公益基金资助下，中国计生协于2000年2月开始，实施了为期一年的增强中国计生协评估能力的项目。该项目的目的是完善中国计生协评估系统，制定出协会工作评估框架和指标体系，进一步加强中国计生协的管理能力。同时，通过培训，使地方计生协人员很好地了解和掌握评估方法，提高各级协会的评估水平。

作为上述项目成果之一，《计划生育协会评估手册》（以下简称《手册》）由中国计生协委托清华大学公共管理学院非营利机构研究所，在参考国际计划生育联合会评估手册的基础上，结合我国的具体国情编写，并经部分省各级计生协进行了试用、验证、修改、完善，目的是通过增强县级以上计生协评估能力，提高其组织管理和业务工作水平。

二、内容与结构

《手册》分为上、下篇两部分。上篇是适用于中国计生协总部和地方协会的“评估框架”，用于提高中国计生协和地方协会自我评估的能力和水平，从而加强计生协的地位和作用、工作业绩和组织建设。下篇“评估指标”，目的是提供一系列有明确的定义和口径的指标体系，便于中国计生协和地方协会根据工作内容和资助者的要求，选择适用的评估指标，并确保指标内容、口径的一致性和可比性。

上篇：共分为四个部分。第一部分主要介绍评估的基本概念和计生协评估的基本框架（第一章和第二章的内容）；第二部分对评估框架的三个方面的评估进行了系统、全面的介绍（第三章、第四章和第五章的内容）；第三部分主要介绍评估的常用方法和评估的步骤（第六章、第七章和第八章的内容）。

下篇：分为六个部分：第一章介绍指标有关基础知识；第二章至第五章分别介绍计生协生殖健康与妇女发展项目、组织机构能力、培训工作，民主参与与民主监督和宣传与教育的评估指标；最后一部分是一些基本的人口与社会经济背景指标。

最后是附录，包括计生协自我评估表、理事会评估表和评估的个案分析。附录主要是为使用者提供一个可操作的、日常使用的自我评估表，并通过评估个案分析增进对评估内容与方法的理解和运用能力。

三、如何使用本《手册》

1. 使用对象

本《手册》具有较强的可操作性。它适用于计生协内部各层次管理人员和志愿者。同时，它对于其他非营利机构的管理人员也具有重要的参考价值。

无论是协会进行自我评估，还是外部专家对计生协进行评估，本《手册》都能提供一些基础性的知识和指导。特别是《手册》附录部分的自我评估表和理事会评估表可以为各级计生协直接使用，也可根据具体情况，选择使用其中的部分内容或进行部分

修改。

2. 使用方法

上篇的第一部分是基础,而第二部分(评估内容部分,从第三章到第五章)、第三部分(评估方法部分,从第六章到第八章)则是三个既相互独立又相互联系的部分。对评估内容熟悉的读者可以选看第三部分,对评估方法熟悉的读者可以选看第二部分,对评估内容与评估方法都熟悉的读者也可以只选看附录,并直接使用附录中的自我评估表和理事会评估表。

下篇罗列出了计生协评估中可选用的主要指标,并尽可能地说明了每个指标的定义、计算方法、可能的数据来源以及指标用途等。在实际评估工作中并不是要求必须全面考虑所有的指标,而是要根据计生协的工作任务与范围,机构设置等具体情况,以及评估活动本身的目的,予以取舍、调整。

3. 使用本《手册》需要注意的问题

一定要坚持评估为提高管理和工作水平服务,评估方法、内容、指标的选择确定为实现评估的目标服务的原则,从实际出发,理论联系实际。

四、致谢

本书“评估框架”部分由邓国胜、刘永峰和李扬编写。“评估指标”部分的第一章由陈功、邓国胜编写,第二章第一节、第五章由陈功编写,第二章第二节由邓国胜编写,第三章由柏杰编写,第四章、第六章由段成荣编写。最后全书由邓国胜统稿。

中国计生协于2000年11月专门组织了一次为期3天的研讨会,中国计生协副会长刘汉彬、国际计生联项目官员 Lee Swee Fun 女士到会并提出了重要的意见。河北省栾平县、晋州市,安徽省绩溪县、金寨县,四川省大英县、龙昌县和福建省浦城县和漳浦县省、县两级计生协代表参加了研讨会,提出了很多中肯的建议。在研讨会结束后,上述各地计生协还分别对当地计生协组织建设、生殖健康、妇女发展、民主参与民主监督工作进行了全面、系统的评估,试用和检验了评估框架和评估指标体系,并提出了许多宝贵的意见。

在本书的编写过程中,还参考和吸收了国内外有关的研究成果,特别是国际计划生育联合会的一系列关于计生协战略计划、组织机构、服务的评估系统和指标,以及各地计生协日常工作中使用的考核评估办法和指标体系。王名教授和赵黎青教授对本书的写作也给予了许多支持。

国际计划生育联合会荷兰公益基金对本书的编写、研讨、试点、印刷提供了资助。

现在呈现在读者面前的正是大家共同努力的结果,对此编者表示衷心的感谢!由于我们学识有限,难免有很多错误与不足之处,恳请读者批评指正!

编者

2001年5月

目 录

上篇 计划生育协会评估框架

第一章 评估的基本概念	(3)
第一节 评估的定义	(3)
第二节 评估的类型	(4)
第三节 评估的作用	(5)
第二章 计划生育协会的评估框架	(8)
第一节 中国计划生育协会的性质	(8)
第二节 中国计划生育协会的评估框架	(9)
第三节 计划生育协会评估中存在的问题	(11)
第三章 计划生育协会任务与发展战略的评估 ..	(14)
第一节 需求评估	(15)
第二节 创新性评估	(18)
第三节 灵活性评估	(19)
第四节 目的性评估	(19)
第四章 计划生育协会项目的评估	(21)
第一节 项目的概念	(21)
第二节 项目产出的评估	(22)
第三节 项目管理能力的评估	(25)
第四节 信息、宣传与教育的评估	(27)
第五节 生殖健康与妇女发展项目的评估	(29)
第五章 计划生育协会组织能力的评估	(31)
第一节 治理结构评估	(31)
第二节 管理机制评估	(32)
第三节 公共关系评估	(35)
第四节 可持续性评估	(36)
第六章 评估的基本方法	(38)
第一节 逻辑框架法	(38)
第二节 对比法	(42)
第三节 快速农村评估法	(44)
第四节 参与式评估法	(44)
第五节 综合评估法	(46)

目 录

第七章 评估调查	(48)
第一节 文献法	(48)
第二节 问卷调查法	(50)
第三节 访谈法	(53)
第四节 观察法	(56)
第八章 评估的步骤	(59)
第一节 评估的目的	(59)
第二节 确定评估的重点与关键问题	(60)
第三节 选择评估指标	(60)
第四节 确定评估调查的方式	(61)
第五节 编制执行计划	(61)
第六节 处理与分析数据	(63)
第七节 撰写评估报告	(65)
第八节 交流评估结果并制定后续计划	(66)

下篇 计划生育协会评估指标

第九章 指标与指标体系	(71)
第一节 指标的定义	(71)
第二节 指标的特点、作用和类型	(71)
第三节 指标体系	(73)
第十章 生殖健康与妇女发展项目的评估指标	(75)
第一节 生殖健康项目的评估指标	(75)
第二节 妇女发展项目的评估指标	(124)
第十一章 组织机构能力、培训工作的评估指标	(136)
第一节 计划生育协会自身建设的目标	(136)
第二节 组织能力定性评估指标的定量化	(137)
第三节 组织机构能力方面的指标	(138)
第四节 组织培训及其指标	(153)
第五节 公共事务服务成果指标	(156)
第十二章 民主参与和民主监督评估指标	(158)

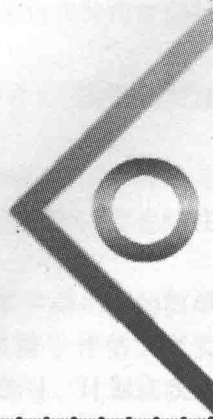
目 录

第一节	计划生育民主参与和民主监督的意义	(158)
第二节	计划生育协会民主参与和民主监督目标	(159)
第三节	计划生育民主参与和民主监督评估指标	(159)
第十三章	信息、宣传与教育 (IEC) 评估指标	(167)
第一节	计划生育宣传教育评估的意义	(167)
第二节	宣传教育评估的理论框架	(168)
第三节	计划生育协会信息宣传教育评估指标	(171)
第十四章	背景指标	(181)
附录		(190)
附录 1	计划生育协会自我评估表	(190)
附录 2	计划生育协会理事会评估表	(195)
附录 3	“幸福工程”绩效评估报告	(196)
附录 4	安徽省金寨县“生殖健康宣传与服务”项目评估报告	(202)
附录 5	四川省大英县计划生育协会“三结合”项目评估报告	(206)
附录 6	河北省计划生育协会“组织能力与培训”项目评估指标体系试运行的评估报告	(211)
附录 7	福建省计划生育协会“民主参与和民主监督”项目评估报告	(217)

第一章 评估的基本概念

上 篇

计划生育协会 评估框架



第一章 评估的基本概念

20 世纪 70 年代以来, 评估问题开始受到国际社会的普遍关注, 并广泛应用于许多国家和世界银行、亚洲开发银行等双边和多边援助组织以及国际非政府组织的资助项目。我国从 20 世纪 80 年代后期开始, 也逐步重视评估工作。然而, 由于我国的评估工作尚不普及, 人们对评估的定义、评估的类型、评估的作用等基本问题尚不清楚, 甚至较为模糊, 以致在学习和工作中引起一些不必要的争议, 因此, 本章首先介绍一些有关评估的基本概念。

第一节 评估的定义

虽然“评估”是近年来使用频率较高的词汇, 然而不同的人从各自的角度出发, 对评估有不同的理解。可谓仁者见仁, 智者见智。

根据经济合作与发展组织(OECD)和开发援助委员会(DAC)的定义, 评估“是尽可能系统地、有目的地对实施过程中或已完成的项目、计划或政策的设计、实施和结果进行评价”。它的目的是评定项目、计划或政策的目的、效果、效率、影响和持续性。它应当提供可信的、有用的信息使捐赠者和受益者都能从经验教训中学习, 以便更好地决策。

联合国开发计划署(UNDP)认为, 评估“是一个有时限的工作, 这种工作试图系统地和有目的地对实施过程中或已完成的计划、项目的相关性、绩效和成功进行评定”。联合国开发计划署特别强调, 评估不仅是一种责任, 同时也是一个学习的过程。从评估中学到的知识更具权威性, 对未来的计划或项目具有重要的意义。

中国计划生育协会曾经在《计划生育协会实用教材》中对评估下过一个定义, 认为“评估是收集信息数据, 了解工作的效果和影响的过程, 即检查是否已实现原定目标”。

一般而言, 评估就是在一定的时限内, 尽可能系统地、有目的地对实施过程中或已完成的项目、计划或政策的设计、实施和结果的目的、效果、效率、影响和持续性进行判定和评价。它具有以下几个特点:

第一, 时限性。评估是在一定的时间范围内完成(如一周或一个月), 而不是贯穿于项目、计划或政策的始终。这也是评估区别于监测的主要特性。

第二, 系统性、规范性和科学性。评估与以往工作总结最大的区别就在于, 评估是有一套完整的理论和指标体系、规范、科学、有目的的评定。而我国传统的工作总结往往缺乏系统的定性和定量指标, 随意性较大。

第三, 学习性。评估不仅仅是对项目、计划或政策的相关性、绩效和成功度的简单评价, 而是通过评价活动本身进行学习。甚至可以说, 学习加责任就等于评估。事实上, 通过评估过程进行学习的知识更具有权威性, 特别是对一系列的项目、计划或政策进行的评估, 从中所学习的经验更适合在更大的范围内推广。

这里特别需要引起注意的是评估(Evaluation)与监测(Monitoring)的区别。这也



是人们在实际工作或研究过程中经常混淆的概念。

监测是一种持续性的职能，它是指收集信息数据，了解工作是否按原计划进行，即检查工作是否按计划投入资源、开展活动、产出成果的过程。这种职能主要是为了给管理部门和主要利益相关群体及时提供项目、计划或政策的进展状况，如果发现项目的执行与原计划不符，就要采取措施纠正偏差，使其恢复到原计划设定好的轨道。其着眼点不在于项目、计划或政策的目标结果上。

评估与监测的主要区别在于：

第一，评估一般具有阶段性；而监测是连续性的职能，它贯穿于计划、项目或政策过程的始终。

第二，评估是根据具体情况，有选择地进行。也就是说，并不是每一个项目、计划或政策都需要进行评估；而监测活动原则上需要对所有项目、计划或政策都执行。

第三，监测是针对单个项目进行；而评估可以针对一个或几个项目、计划或政策进行。如行业评估。

第四，监测只需要记录实际的数据，用于与计划数据对比；而评估不仅可以利用监测的数据，通常也需要进行一些项目、计划或政策以外的数据对比。例如，与行业标准规范对比，或与同类同规模的项目、计划或政策的数据对比。

第五，监测通常通过定期的报告、报表、考察等方式，向项目、计划或政策的执行人员了解投入、活动和产出情况；而评估主要通过阶段性的座谈、考察或问卷调查等方式向服务对象了解工作的效果、效率、影响和持续性。

第二节 评估的类型

根据不同的标准，可以将评估分为多种类型。按照时间顺序，评估可分为前评估、中期评估和后评估；按照评估者的来源，可分为自我评估与外部专家评估。

一、前评估、中期评估与后评估

前评估是指项目、计划或政策开始实施之前所进行的评估，也称预评估、事前评估。由于是在实施之前进行，因此实际上是对项目、计划或政策可行性分析的评估。前评估的结果一方面可以决定项目、计划或政策是否实施；另一方面前评估取得的数据可以作为基准线，在项目、计划或政策完成后进行前后对比。目前，我国的非营利机构对前评估工作极不重视，大多数公益工程都没有进行认真的前评估工作，其后果往往是导致项目的低效，而且在公益工程中期或结束后进行评估时缺乏可对比的数据，从而难以反映公益工程的真正绩效。

中期评估是指在项目、计划或政策开始后到完成前之间的任何一个时点进行的评估。它的目的在于检查项目、计划或政策的设计和前评估的质量，或者评估实施过程中的重大变更及其影响，或诊断实施过程中的困难、问题，寻求对策与出路。

后评估也称终期评估，是在项目、计划或政策结束后，根据原目标和实际实施情况的比较而进行的全面、系统评估。后评估一般更容易为人理解和接受，因此，目前非营利机构对后评估工作相对更重视一些。

前评估与后评估除评估时点不同以外，在评估的目的、评估的依据、评估的主体等

方面也有所差异。

前评估的目的是确定项目、计划或政策是否可以立项,它是站在项目、计划或政策的起点,应用预测方法分析评价未来的效益,以确定是否值得与可行;而后评估的目的是为了回顾总结,同时又对后续项目进行前景预测。

前评估的依据主要是历史资料和经验性资料,以及相关的行业标准等;而后评估的依据主要是项目、计划或政策实施的实际数据。

另外,前评估的主体主要是非营利机构自身,而后评估的主体主要是外部专家。例如,独立的中介评估机构人员、监督管理部门的专家、捐赠者代表、科研单位的专家等。

二、自我评估与外部专家评估

根据评估者的来源,评估又可以分为自我评估和外部专家评估。自我评估即项目、计划或政策的实施者进行的内部自我评估,而专家评估则是指项目、计划或政策的实施机构聘请科研单位或专门评估机构的外部专家进行的评估。自我评估和专家评估各有优点,各有缺点。在实际工作中,非营利机构选择何种评估类型,将取决于评估的目的和具体的情况。

自我评估的优点首先在于评估者是项目、计划或政策实施机构的成员,对组织内部结构与运行机制较为了解,对项目、计划或政策实施的整个过程较为熟悉,对实验区的社会经济背景、文化风俗习惯较为了解;其次,自我评估的成本较低,在项目、计划或政策实施的每一个阶段都可以进行评估,有利于及时发现问题、解决问题;第三,自我评估的结果或建议容易在执行过程中得以实现。这是因为一方面评估者本人就是项目、计划或政策的执行人,另一方面他对于评估过程中发现的问题有切身的体会。然而,自我评估也存在一些局限。由于评估者是实施机构的内部成员,因此评估结果往往缺乏客观公正性。而且,即使自我评估很客观,社会公众也不容易相信其评估结果。另外,由于自我评估者的日常工作较多,难以集中精力进行评估,因此自我评估较为粗略。

而专家评估则可以弥补自我评估的不足。专家评估往往较为客观公正,评估结果易于被公众所接受;专家的专业评估知识也可以增进评估的科学性与规范性;而且专家评估往往是集中一段时间进行评估,效率较高。但是,专家评估也有其缺陷。首先,专家评估的成本较高,因而也不可能在项目、计划或政策执行的每一阶段进行,更不可能对每一个项目都进行专家评估;其次,外部专家对实施的整个过程、运行机制和当地社会经济文化背景并不清楚,而专家往往又需要在较短的时间内完成评估工作,因此有人戏称专家评估为“旅游式评估”;最后,专家评估的结果或建议并不容易在项目、计划或政策的执行过程中得以真正落实。

可见,自我评估的长处正是专家评估的短处,而自我评估的短处正是专家评估的长处。有时,在条件允许的情况下,将两种评估方式结合起来,评估的效果可能更好。

第三节 评估的作用

一、非营利机构进行评估的必要性

评估不仅对政府和企业具有重要的意义,而且对非营利机构具有特别的作用和价值。

非营利机构是指不以营利为目的,其资产所得,成员不得分红的由群众自发、自愿