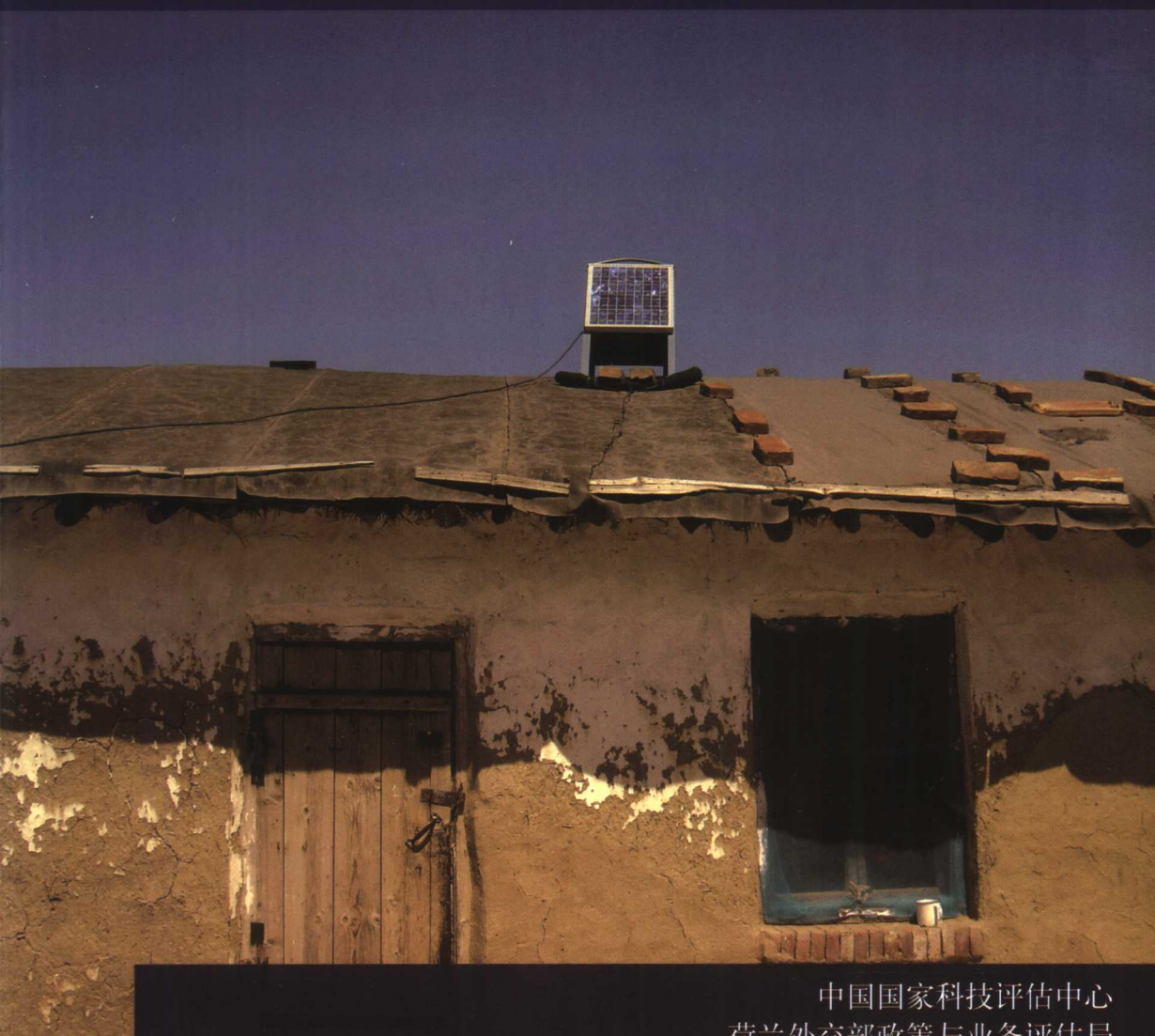


荷兰 ORET/MILIEV 计划(中国)评估报告

受援国主导的联合评估

与发展和环境相关的出口交易计划



中国国家科技评估中心
荷兰外交部政策与业务评估局



中国时代经济出版社

荷兰 ORET/MILIEV 计划(中国)评估报告 受援国主导的联合评估

与发展和环境相关的出口交易计划

中国国家科技评估中心
荷兰外交部政策与业务评估局

中国财政经济出版社

本报告的英文版已在荷兰出版，书名为 **Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILIEV Programme in China**

出版公司为 Aksant Academic Publishers, Amsterdam

Editing: Valerie Jones

Cover design: Jos Hendrix

Cover photograph: NCSTE

Lay out: Trees Vulto, Schalkwijk & Hanneke Kossen, Amsterdam

图书在版编目 (CIP) 数据

荷兰 ORET/MILIEV 计划 (中国) 评估报告: 受援国主导的联合评估: 与发展和环境相关的出口交易计划/中国国家科技评估中心, 荷兰外交部政策与业务评估局著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 9

ISBN 7 - 5005 - 9348 - 1

I. 荷… II. ①中… ②荷… III. 技术援助-评估-报告-荷兰 IV. F156.354

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 106772 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 12.5 印张 196 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 28.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9348 - 1/F · 8115

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

中文版序言

随着我国各项改革开放的深入和政府职能的转变，评估活动已日益受到各级政府和全社会的高度重视，并且在学习和借鉴国际成功经验的基础上不断深化和发展。

运用专业化的评估手段，对政府的发展战略、政策、计划和重大活动进行客观评价，提出完善决策、改进管理的意见和建议，是提高行政效能，保证决策科学化和民主化的重要举措，也是进一步完善公共管理、优化公共支出、改进公共服务的重要措施。

科技部在 20 世纪 90 年代中期就开始借鉴国外经验，将评估引入科技决策与管理。经过近十年的实践，科技评估已基本覆盖了政府科技投入的各主要方面，在科技计划立项决策、过程管理和绩效评价等环节发挥了日益重要的作用；同时，制定发布了《科技评估暂行管理办法》等一系列重要文件，并授权国家科技评估中心研究发布了《中国科技评估规范》，初步形成我国科技评估制度的基本框架。在科技部等有关部委的高度重视和推动下，全国已有 7 个中央部委和 27 个省市自治区建立了一批科技评估机构，形成了一支专业化的评估队伍。这支力量虽然目前还比较薄弱，但已为今后发展的重要基础。

《国家中长期科学技术发展规划纲要》的制定和实施，

将对我国的科技评估工作做出相应的部署，也为科技评估指明了发展方向，从而为科技评估工作带来新的发展机遇，提出更新更高的要求。科技部也把加强科技评估工作作为加强宏观科技管理、落实规划纲要的一项重要举措，近期内重点加强以下工作：

1. 把科技评估引入科技管理的全过程。要根据立足科学发展、着力自主创新、完善体制机制、促进社会和谐的要求，建立国家创新体系、加强自主创新、转变政府职能，把加强科技评估工作作为体制和机制创新的关键环节，统筹考虑科技评估在科技管理中的功能定位和作用，要系统规划和部署一系列重大科技评估任务。在重大科技项目论证、科技预算、科研机构管理、科技计划和政策的制定和实施、科技发展战略和重大科技活动的形成和落实等各个层次的科技管理工作中，要进一步依靠科技评估机构，充分发挥科技评估的导向、激励和监督作用，使科技评估成为科技决策与管理的重要依据和强有力的支撑。

2. 为科技评估提供独立、客观、公正的组织保障和制度保障。一是要为科技评估提供法律基础，在《科技进步法》修订中明确科技评估活动在政府科技管理中的功能定位，确保科技评估依法应用于政府的科技管理工作；目前这项工作正在进行过程中。二是要把“独立、客观、公正”作为基本原则，研究制定促进和规范科技评估机构发展的政策法规体系，逐步明确其法律地位、权利义务、组织制度和发展模式，理顺政府与评估机构的相互关系，形成法律定位清晰、政策扶持到位、自律机制健全的制度环境。三是各级科技管

理部门要切实转变政府职能，在改进和完善科技宏观管理中进一步加强评估环节，既要重视发挥政府的主导作用，又要重视发挥市场机制的作用，大力支持评估机构、评估人员恪守独立、客观、公正的职业道德，在科技评估活动中严格遵守评估技术规范，独立自主地表达意见，保证评估观点、结论、判断和建议的客观公正。

3. 加强科技评估能力建设。要在进一步组织和动员专业技术力量发展科技评估事业的基础上，推动评估机构不断创新评估方式，充实评估手段的技术内涵，完善服务门类，大幅度提高科技评估的专业化水平和服务质量，以满足日益多样化、系统化、高层次的评估需求。要把队伍建设作为能力建设的关键环节，通过深化科技评估机构的内部管理制度改革，吸引更多的专业人员投身于科技评估事业，让优秀人才充分施展他们的创造性劳动和智慧，以带动机构整体评估能力的提高。各级科技管理部门要高度重视支持评估机构的发展，要通过深化改革来促进发展，结合科技计划管理制度改革，注意扶持和培养一批骨干评估机构，在共用技术平台开发、信息资源共享、人员培训、打造精品服务项目等方面加大支持力度，为他们深入参与各类科技计划和成果转化工作创造条件，使他们在实践锻炼中加快能力建设的步伐。科技部和科技部的有关部门要支持国家科技评估中心的建设和发展，国家科技评估中心要通过研究制订科技评估的技术规范、大力组织开展行业培训、建立业务协作网络等方式，在科技评估能力和网络化建设中发挥重要的带动和辐射作用。

4. 进一步扩大和深化科技评估的国际合作。要把推动科

技评估的国际化进程，作为扩大国际科技合作与交流、组织开展出国培训等工作的重要内容，通过请进来、走出去的方式组织国内外机构的业务交流，学习和借鉴发达国家成功经验，特别是先进管理经验和专业化运作模式，使国内机构的服务水平逐步与国际接轨。同时要支持有条件的机构积极开拓国际业务，在参与国际竞争中加快发展步伐。中国科技部也将进一步加强和有关国家、有关部门的合作，发展合作项目，疏通合作渠道，并给予一定支持。

评估活动就像一面镜子，能够反映出一个组织、地区、部门乃至一个国家决策系统的状况。是否建立完善的评估机制，是衡量管理决策与国际接轨的重要标志。对中国政府的部门来说，这也是提高执政水平和执政能力的要求。因此，我们将进一步促进中国科技评估的制度建设、组织建设和能力建设，推动评估事业发展不断跃上新台阶。

中华人民共和国科学技术部副部长



英文版序言

ORTE/MILIEV 计划是荷兰政府重要的出口交易计划。该计划与发展 and 环境问题密切相关，旨在帮助创造就业机会，促进贸易与产业发展，改善发展中国家的环境质量。中国是 ORTE/MILIEV 赠款的主要受援国之一。该计划在中国实施的 15 年中，中国的社会经济发生了深刻的变化，并且面临着环境、资源和区域发展不平衡等方面的严峻挑战。中国政府和公众越来越清楚地认识到上述问题的重要性和紧迫性，同时也确信，ORTE/MILIEV 计划将有助于应对这些挑战。

本次 ORTE/MILIEV 计划的评估基于援助国和受援国的紧密合作，是一次真正意义上的联合评估。评估活动由荷兰外交部政策与业务评估局（IOB）和中国国家科技评估中心（NCSTE）联合发起，并且双方共同对评估活动和评估报告负责。在 IOB 的大力支持下，评估中心作为受援国的专业评估机构，在评估设计和实施的全过程中发挥了主导作用。值得欣慰的是，这种援助国和受援国紧密合作的联合评估模式已经得到了国际发展评估界和中荷双方利益相关者的充分肯定。我们确信，该联合评估报告的出版将有力地促进评估结果的应用以及知识和经验的扩散，为中荷双方未来的政策制定和计划管理的改进提供重要的参考依据。

评估中心在中国国内已经主持完成了多项国家科技计划的评估，通过本次联合评估实践，进一步提高了整体的评估能力。同时，评估中心已经将本次评估中获得的经验和知识运用于其他的计划评估任务，并且向中国评估界传播。本次联合评估中两种不同评估文化和评估体系的交融和碰撞，对于有着 29 年评估经验、并在国际发展评估界具有重要影响的 IOB 来说，也是一次全新的体验。当前，增强受援国在评估中的主导作用已成为国际发展评估界的共识，所以本次联合评估的经验是非常重要的。

评估中心建立了专门的 ORTE/MILIEV 评估组负责本次评估活动的组

织和实施。评估组由陈兆莹研究员领衔，核心成员包括韩军、方衍、施筱勇、杨云、翟启江、高文义以及 IOB 的评估官员 Hans Slot。研究助理 Katelijne van Wensen 在荷兰对相关文档做了缜密地案卷研究。陈兆莹、韩军、施筱勇和 Hans Slot 负责最终报告的修改和定稿。此联合评估报告分别用英文和中文编写。特别要感谢韩军和 Hans Slot，作为本次评估的协调员，他们出色的工作保证了联合评估过程中双方的有效沟通和交流。

感谢荷兰外交部的官员和评估咨询顾问组的专家对评估报告提出的建议和意见，这对于保证最终报告的质量是十分有益的。还要特别感谢荷兰咨询专家 Casper van der Tak，由于他对中国国情的深入了解，在很多情况下帮助我们克服了中西方评估文化的差异给本次评估带来的困难。

我们对 IOB 的前任局长，Rob van den Berg 先生表示诚挚的谢意，感谢他对联合评估始终如一的支持，尤其是对本次联合评估活动所做出的特殊贡献。还应该感谢来自中国财政部、中国国家发展与改革委员会、荷兰驻华使馆以及荷兰发展金融公司的官员和专家们，他们以自己深刻的洞察力和丰富的经验为评估提供了有价值的建议和重要的支持。IOB 和评估中心衷心感谢中国地方政府、项目单位和所有接受评估面访的利益相关者，感谢他们积极参与评估活动，协助评估的实地调研，并坦诚地与评估组分享他们的意见和观点。

最后，我们在感谢来自各方贡献的知识、观点和经验的同时，还须郑重声明，由国家科技评估中心和 IOB 对本次联合评估的最终报告负责。

中国国家科技评估中心
荷兰外交部政策与业务评估局

目 录

中文版序言	3
英文版序言	7
表	12
图	14
缩略语	15
1991—2003 年 ORET /MILIEV 项目在中国的地理分布	17
评估的主要发现和建议	19
1 引言	29
1.1 背景	29
1.2 评估范围和准则	30
1.3 评估方法	32
1.4 关于本次评估的几点说明	41
1.5 评估报告框架	45
2 ORET /MILIEV 计划简介	47
2.1 引言	47
2.2 ORET/MILIEV 的政策演变与计划特点	49
2.3 ORET/MILIEV 项目的立项评估准则	53
2.4 OECD 指南	55
2.5 中国的发展政策	56
2.6 中荷两国的合作	58
2.7 中荷两国对 ORET/MILIEV 计划的管理	59
2.8 ORET/MILIEV 计划的管理程序	61
2.9 ORET/MILIEV 计划在中国的实施情况简介	65

3 政策相关性	73
3.1 引言	73
3.2 荷兰发展合作政策及与中国的关系	73
3.3 ORET/MILIEV 计划与中国西部大开发战略的相关性	74
3.4 ORET/MILIEV 计划与中国产业发展政策的相关性	76
3.5 ORET/MILIEV 计划与中国地方发展计划的相关性	83
3.6 ORET/MILIEV 计划与荷兰发展政策的相关性	85
3.7 政策相关性的其他议题	87
3.8 结论	89
4 效率	91
4.1 引言	91
4.2 项目实施进度	91
4.3 设备价格	96
4.4 培训	101
4.5 管理效率	103
4.6 结论	109
5 效果	113
5.1 引言	113
5.2 项目目标实现程度	113
5.3 创造就业	118
5.4 对荷兰供应商进入中国市场的作用	121
5.5 设备/技术的质量	123
5.6 项目的可持续性	128
5.7 结论	135
6 影响	137
6.1 引言	137
6.2 对当地社会经济发展的影响	138
6.3 ORET/MILIEV 项目的扩散效应	138

6.4 对环境、扶贫及性别平等的影响	141
6.5 结论	144
附件 1	145
附件 2	147
附件 3	151
附件 4	171
附件 5	175
附件 6	180
附件 7	183
附件 8	189
参考资料	197

表

表 1.1	截至 2003 年 12 月 31 日 84 个项目的状态	31
表 1.2	84 个 ORET/MILIEV 项目的领域分布统计	33
表 1.3	84 个 ORET/MILIEV 项目的地区分布统计	33
表 1.4	返回的调查问卷按领域分类的统计	38
表 1.5	返回的调查问卷按地区分类的统计	38
表 1.6	调研项目数据库结构——事实、数据和观点	39
表 2.1	1992—2003 年 ORET/MILIEV 计划的预算	50
表 2.2	1992—2003 年 ORET/MILIEV 计划的官方赠款比例 (%)	51
表 2.3	1991—2003 年 ORET/MILIEV 计划的实际资金支出	52
表 2.4	按领域统计的项目平均交易额	68
表 2.5	按项目数统计的 ORET/MILIEV 项目的地区分布	70
表 2.6	按交易额统计的 ORET/MILIEV 项目的地区分布	71
表 3.1	1999 年前后在公共领域内实施的项目数量比较	82
表 3.2	1999 年前后在公共领域内实施的项目交易额比较	83
表 3.3	项目对贫困效应的测评结果	86
表 3.4	项目对妇女与发展效应的测评结果	86
表 3.5	项目对环境效应的测评结果	87
表 3.6	项目的发起者	88
表 3.7	如果没有 ORET/MILIEV 计划的支持项目是否仍将实施?	88
表 4.1	项目按领域分类的实施进度评价	93
表 4.2	项目单位对项目实施进度的观点	94
表 4.3	设备价格与市场价格的比较——项目单位的观点	99
表 4.4	项目单位认为设备价格比国际市场价格高的程度	99

表 4.5	设备价格与市场价格的比较——荷兰供应商的观点	100
表 4.6	实际与计划培训课程数量的比较	102
表 4.7	项目在中国和荷兰开展的培训课程数量	102
表 4.8	项目接受培训的人数	102
表 4.9	赠款协议签订程序所需要的时间	106
表 4.10	项目单位和供应商谈判及签订合同所需要的时间	106
表 5.1	按领域分类的项目目标实现程度	114
表 5.2	荷兰供应商首次进入中国市场的时间	122
表 5.3	ORET/MILIEV 计划对荷兰供应商在中国开展业务的帮助 程度	122
表 5.4	荷兰供应商交付的设备/技术的质量	125
表 5.5	项目完成后的设备状态	127
表 5.6	项目完成后项目单位增加的技术工人的比例	129
表 5.7	ORET/MILIEV 商业贷款的偿还情况	133
表 5.8	按领域分类的项目财务可持续性状况	133

图

图 2.1	ORET/MILIEV 计划的管理程序	64
图 2.2	1991—2003 年间批准的 ORET/MILIEV 项目的数量和交易额	66
图 2.3	84 个 ORET/MILIEV 项目的类别	67
图 2.4	按领域统计的项目数和交易额	68
图 2.5	按领域统计的赠款数额和赠款比例	69
图 2.6	按项目数比例统计的 ORET/MILIEV 项目的地区分布	71
图 2.7	按交易额比例统计的 ORET/MILIEV 项目的地区分布	71
图 2.8	未批准和已批准项目统计 (1991—2003 年)	72
图 3.1	1991—1998 和 1999—2003 年间在西部地区实施的 ORET/ MILIEV 项目的数量	75
图 3.2	1991—1998 和 1999—2003 年间在西部地区实施的 ORET/ MILIEV 项目的交易额	76
图 4.1	项目实施实际进度与计划进度的相对程度比较	92
图 4.2	项目实施实际进度与计划进度的绝对程度比较	93
图 4.3	项目实施延迟的原因——按重要程度分类	95
图 4.4	项目实施延迟的主要影响因素——问卷分析结果	96
图 4.5	荷方立项评估程序需要的时间	104
图 4.6	荷方立项评估程序需要的时间——项目单位和荷兰供应商 的观点	105
图 4.7	中方转贷程序所需要的时间	107
图 4.8	1999 年前后申请的项目转贷程序所需时间比较	108

缩略语

AWB	荷兰综合行政管理法
CIRRs	商业参考利率
CLJE	受援国主导的联合评估
DDE	可持续经济发展司
ECAs	出口信贷机构
FAFO	挪威应用社会科学研究院
FCC	项目验收证明
FGLs	外国政府贷款
FMO	荷兰发展金融公司
GA	赠款协议
GDP	国内生产总值
IOB	荷兰外交部政策与业务评估局
IOLs	国际组织贷款
IPC	跨部门项目协调委员会
LCLs	低息优惠贷款
LDCs	最不发达国家
MDGs	千年发展目标
MIDAS	管理文档系统
MILIEV	环境与经济自足计划
NCG	北欧咨询公司
NCSTE	中国国家科技评估中心
NEI	荷兰经济研究院
NIO	荷兰对发展中国家投资银行

OECD	经济与合作发展组织
OECD/DAC	经济与合作发展组织发展援助委员会
ORET	与发展相关的出口计划
ORET/MILIEV	与发展和环境相关的出口交易计划
TOR	评估大纲
UNDP	联合国开发计划署
WTO	世界贸易组织
WWTP	污水处理厂