

国家科技计划项目 及国家科学技术奖 评估评审行为准则与督查办法 实施手册

GUOJIAKEJJIHUAAXIANGMU
JIGUOJIAKEXUEJISHUJIANG



吉林音像出版社

国家科技计划项目及国家科学技术奖评估 评审行为准则与督查办法实施手册

第二卷

吉林音像出版社

十二、垂直逻辑关系

以上四个层次由下而上形成了三个逻辑关系。第一级是如果保证一定的投入,并加以很好地管理,预计会有怎样的产出;第二级是项目的产出与社会或经济的变化之间的关系;第三级是项目的目的对整个地区甚至整个国家更高层次目标的贡献。

如上所述,在 LFA 中称为“垂直逻辑(vertical logic)”可用来阐述各层次的目标内容及其因果关系,如图 3-3-6 所示。



图 3-3-6 垂直逻辑中的因果关系图

十三、水平逻辑关系

LFA 的垂直逻辑理清了评价项目的层次关系。每个层次的水平方向的逻辑关系则由验证指标、验证方法和重要的外部条件所构成,从而形成了 LFA 的 4×4 的逻辑框架,水平逻辑的三项内容主要包括:

(1)客观验证指标

各层次目标应有客观的可度量的验证指标。包括数量、质量、时间及人员。在后评价时,每项指标应具有三个数据,即原来预测值、实际完成值、预测和实际间的差距值。

(2)验证方法

包括主要资料来源和验证所采用的方法。

(3)重要的假定条件

重要的假定条件是指可能对项目产生影响,而项目管理者又无法控制的外部条件,即风险。这种失控的发生有多方面原因,首先是项目所在地的自然环境及其变化。例如农业项目,管理者无法控制的一个重要外部因素是气候,变化无常的天气可能使庄稼颗粒无收,计划彻底失败。这类风险还包括地震、干旱、洪水、台风、病虫害等。

其次,政府在政策、计划、发展战略等方面的失误会给项目带来严重的影响。例如,一些

发展中国的产品价格极不合理,农产品价格很低,即使项目的设计和实施完成得再好,经济上过不了关,结果只有失败。

第三个不确定因素是管理部门体制所造成的,使项目的投入产出与其目标分离。

项目的假定条件很多,一般应选定几个最主要的因素作为假定的前提条件。通常项目的原始背景和投入/产出层次的假定条件较少;而产出/目的层次间所提出的不确定因素往往会对目的/目标层次产生重要影响;由于宏观目标的成败取决于一个或多个项目的成败,因此最高层次的前提条件是十分重要的。

在国际上,LFA 已广泛应用到项目策划、风险分析、评估、实施检查、监测评价和可持续性分析的实践中,成为一种通用的方法。

为了明晰 LFA 中的目标层次,可用“问题树”和“目标树”的方法来进行分析。在后评价中建立目标树的目的是为了分析问题,找出问题的因果关系;分清各目标的层次关系,确定项目的主要目标。换言之,某个建设项目的目标是为了解决实际存在的某个问题。一般应采用“思维旋风”(brainstorming)技术对目标问题进行分析,以确定问题的原因和后果。对问题的分析可以用一棵树的模型来图示,基本结构如图 3-3-7 所示。而解决问题是项目的目的,因此可以与问题树——对应地建立一棵目标树。有些问题可能与项目没有直接的关系,但项目的目标一旦实现,问题就可以解决,关键取决于其他外部条件,需要从战略上采取措施。当然这些措施不可能由项目自身来实现,而需要对项目的工作进行密切地监测,甚至作为贷款条件来限定。图中包括了需要政府其他机构采取的措施,在 LFA 中表现为“重要的外部条件”。

问题树和目标树的建立是编制 LFA 结构的基础,可以作为后评价分析的一个步骤。目标树的建立可分为两步,即问题分析和目标分析。

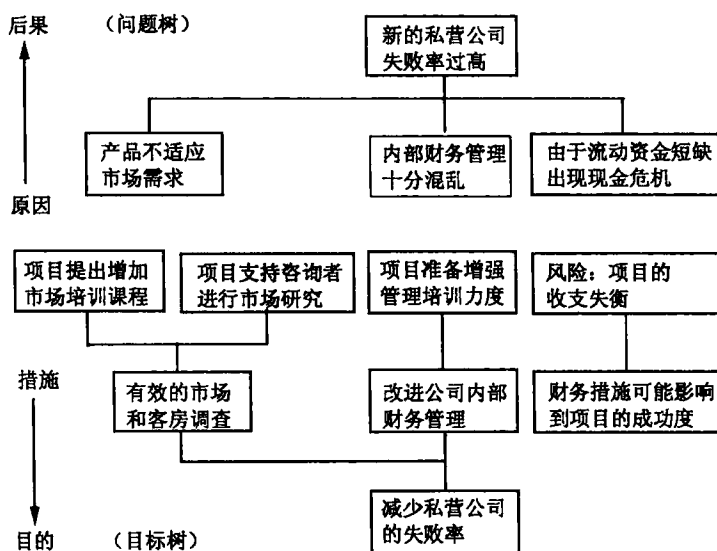


图 3-3-7 问题树和目标树的基本结构

(1) 问题分析

问题分析的步骤包括:记录所有的问题、选择核心问题、在核心问题下列出问题的直接原因、在核心问题上列出问题的直接效果、在直接原因下和直接效果上列出间接原因和间接效果。这样就构成了以核心问题为中心的“树”和“树枝”。

(2) 目标分析

用同样的方法建立目标树,项目的目的一般应在设计文件中有所表述。项目要解决的主要问题是目标树的核心,要按因果关系来确定目标的层次。在目标树中应以目的所需采用的手段的逻辑来表示其因果关系。

在项目准备阶段,采用逻辑框架法可以明确项目的目标,确定考核项目实施结果的指标,分析项目实施中的主要风险,从而加强项目的监督管理。国际上已将这种方法普遍应用到项目的评估中去。

项目后评价的任务之一是分析项目目标的实现程度,以确定项目的成败。项目后评价通过应用 LFA 来分析项目的预期目标、各种目标的层次、目标实现的程度和原因,用以评价项目的效果、作用和影响。因此,国际上不少组织把 LFA 作为后评价的原则之一。

1. 指标与对比

与项目计划的 LFA 不同,项目后评价 LFA 的客观验证指标应反映出项目实际完成情况与原预测指标的差别。因此,在编制项目后评价的 LFA 之前应设计一张指标对比表,并找出在 LFA 中应填写的主要内容。对比表如表 3-3-10 所示。

表 3-3-10 项目后评价 LFA 指标对比示意表

	原预测指标	实际实现指标	变化和差距
宏观目标和影响			
效果和作用			
产出			
投入			

2. 项目后评价的 LFA

采用逻辑框架法进行项目后评价时,可根据后评价的特点和项目特征在格式和内容上作一些调整,以适应不同的评价要求。LFA 一般可用来进行目标评价、项目成败的原因分析、项目可持续评价等。

3. LFA 的主要分析评价对象

建立项目后评价 LFA 的目的是依据其中的资料,确立目标层次间的逻辑关系,用以分析项目的效率、效果、影响和持续性。

①效率。效率主要反映项目投入与产出的关系,即反映项目把投入转换为产出的程度,也体现出项目管理的水平。效率分析的主要依据是项目监测报表和项目完成报告(或项目竣工报告)。项目的监测系统主要是为改进效率提供信息反馈而建立的;项目完成报告主要反映项目实现产出的管理业绩,核心是效率。分析和审查项目的监测资料和完工报告是后评价的一项重要工作,是用 LFA 进行效率性分析的基础。

②效果。效果主要反映项目的产出对目的和目标的贡献程度。项目的效果主要取决于项目对象群对项目活动的反映。对象群对项目的行为是分析的关键。在用 LFA 进行项目效果分析时要找出产出与效果间的主要因素,特别是重要的外部条件。效果分析是项目后评价的主要任务之一。

③影响。项目的影响估价反映项目的目的与最终目标间的关系。影响分析应评价项目对外部经济环境和社会的作用和效益。应用 LFA 进行影响分析时应能分清项目对当地社区的影响和项目以外因素对社区的影响。项目的影响分析应在项目的效率性和效果性评价的基础上进行,有时可推迟几年单独进行。

④持续性。持续性分析主要通过项目产出、效果、影响的关联性,找出影响项目持续发展的主要因素,分析满足这些因素的条件,提出相应的措施和建议。一般在后评价 LFA 的基础上需重新建立一个项目持续性评价的 LFA,在新的条件下对各种逻辑关系进行重新预测。在持续性分析中,风险评估是其中一项重要的内容。LFA 是分析风险的一种常用手段,它可把影响发展的项目内因与外因区分开来,明确项目持续发展的必要的外部环境。

第四节 国家科技计划项目后评价的管理和实施

一、世界银行的后评机构

世界银行的后评价机构成立于 1970 年,到 1995 年世行设立了负责后评价的总督察(Director-General),并正式成立了业务评价局(Operations Evaluation Department, OED),从此,后评价纳入了世行重要的正规管理和实施的轨道。世行开展后评价的主要目的是,对世行所执行的政策、规划、项目和程序进行客观的评价;通过总结经验教训来改进和完善这些政策、规划和项目。

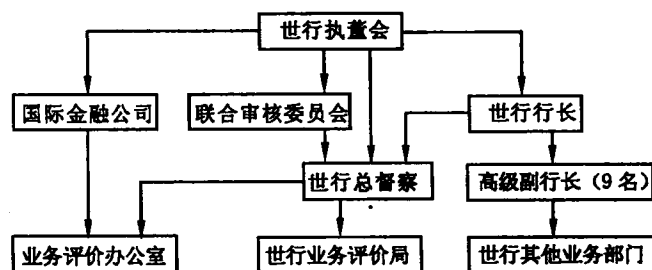


图 3-3-8 世界银行的业务评价机构

领导世行业务评价工作的总督察由银行执董会任命,对执董会专门负责业务评价的联

合审核委员会(Joint Audit Committee)记表一同时代表行长管理业务评价的工作。世行的后评价机构设置如图 3-3-8 所示。总督察领导着世行的业务评价局和国际金融公司(International Finance Corporation, IFC)的业务评价办公室(Operations Evaluation Group, PEG)两个后评价机构。总督察的主要任务包括:评估世行业务评价系统的作用和功能,并向银行和成员国报告;对业务评价计划和工作提出独立的指导意见,提高评价机构对业务评价目的的认识,确定工作中根据变化所提出的对策,使之更富有成效,同时满足各成员国在业务评价方面的需要;鼓励和支持各成员国发展各自的后评价体系。

世行执董会负责业务评价指导工作的“联合审核委员会”是执董会的一个常设机构,由 8 名执行董事组成,两年一届。这个委员会的职责包括:监督世行和国际金融公司业务评价的规范、程序和工作;检查并确定世行集团业务评价的充分性和有效性;每年向全体执董报告一次业务评价的执行情况、成果和建议;审核业务评价机构的年度报告和预算。

世行业务评价系统强调它的独立性、实用性、可靠性和透明性。具体的业务评价工作由下属的两个机构去执行。根据业务评价的发展,世行董事会 1993 年以来给评价局更多的权力和任务,进一步加强了评价力量。

由于我国后评价起步较晚,国家一级的统一管理机构尚未成立,但国内主要的几个评价机构设置都借鉴了世界银行的经验,例如中国国际工程咨询公司和国家开发银行等。

二、世行业务评价局的工作任务

评价局的主要任务包括:衡量世界银行取得它所预期结果的程度、效应及效率;总结并传播经验教训,并反馈应用于政策业务及程序之中;帮助世界银行及其成员国提高业务评价能力。此外,业务评价局还负责银行内部各业务部门年度总结的初审,实际上起了内部监督的作用。评价局的主要工作:

项目完成报告及其审查:所有的世行投资项目都必须编写项目完成报告(又可称为自我评价)。项目完成报告是由世行国别局(即项目投资决策和管理部门)在项目完成并账户关闭后 6 个月内提交的,送银行行政当局和评价局。

评价局对每年提交的所有项目完成报告进行审核,填报项目信息单和评价备忘录,上报银行当局并输入数据库。在评价局内部项目完成报告按行业分到各处进行审查,由局办公室汇总入库和上报。1996 年世行评价局完成了 251 份项目完成报告的审查备忘录。

项目执行审核评价报告:项目执行审核报告也就是通常称的项目后评价报告,一般在项目完成报告完成 2~3 年后进行。世行根据不同时期、不同地区、不同行业有重点的选择约 40%完工项目进行后评价。项目后评价报告由评价局独立进行评价,同时在评价过程中不断地与项目主管局和所在国交换意见,及时反馈信息。评价局在坚持独立性的同时,特别重视行内不同意见的交流和讨论,目的是使评价更加客观公正,结论更利于反馈和被采纳。1996 年评价局共完成了 100 项后评价报告。

影响评价报告:影响评价报告是在项目后评价报告的基础上,根据世行政策和投资的变化和重点进行选定的,一般要等项目完成 5 年以后才进行,每年评价局完成 20~25 项影响评价报告。影响评价项目的选择一般是社会环境影响较大、情况比较复杂的项目,世行

目前更倾向于选择行业或地区成捆项目开展影响评价。

评价专题研究:评价专题研究是在上述三种报告的基础上开展的,形式多样,一般可分为行业总结(sectoral study)、地区研究(regional study)、程序评价(process evaluation)等,例如1997年业务评价局进行的《世行投资项目移民问题的回顾》、《偏远地区供水问题的研究》、《世行7年来在华交通投资项目的影晌》等。评价局每年完成10~12项这类的专题研究报告。

评价成果年度总结:业务评价局每年要编写一份评价成果年度总结,全面总结一年来上述几类评价的成果,但重点是在统计资料的基础上对风险的分析和趋势的预测,以供银行决策者参考。此外,业务评价局每年要向董事会提交一份年度工作总结。

三、项目后评价计划

项目后评价计划的制订应越早越好,最好是在项目评估和执行过程中就确定下来,以便项目管理者 and 执行者在项目实施过程中就注意收集资料。从项目周期的概念出发,每个项目都应重视和准备事后的评价工作。因此,以法律或其他得力规定的形式,把项目后评价作为建设程序中必不可少的一个阶段确定下来就显得格外重要。国家、部门和地方的年度评价计划是项目后评价计划的基础,时效性是比较强的。但是,与银行等金融组织不同的是,国家的后评价更注重投资活动的整体效果、作用和影响,例如某个行业的发展政策、一个五年计划的投资效益等。所以,国家的后评价计划应从较长远角度和更高的层次上来考虑,合理安排项目的后评价,使之与长远目标结合起来。

四、项目后评价项目的选定

作为后评价计划的一部分,选定后评价项目也是十分重要的。选择后评价项目有两条基本原则,即特殊的项目和规划计划总结需要的项目。一般来讲,选定后评价项目有以下几条标准:

- (1)由于项目实施而引起运营中出现重大问题的项目;
- (2)一些非常规的项目,如规模过大、建设内容复杂、或带有实验性的新技术项目;
- (3)发生重大变化的项目,如建设内容、外部条件、厂址布局等发生了重大变化的项目;
- (4)急迫需要了解项目作用和影响的项目;
- (5)可为即将实施的国家预算、宏观战略和规划原则提供信息的相关投资活动和项目;
- (6)为投资规划计划确定未来发展方向的有代表性的项目;
- (7)对开展行业部门或地区后评价研究有重要意义的项目。

跟踪评价或中期评价的项目选定属于第(1)类项目,因为这类评价更注重现场解决问题,其后评价报告更类似于监测诊断报告,并针对症结所在提出具体的措施建议。一般后评价计划以项目为基础,有时难以达到从宏观上总结经验教训的目的,为此不少国家和国际组织采用了“打捆”的方式,就一个行业或一个地区的几个相关的项目一起列入计划,同时进行后评价,以便在更高层次上总结出带有方向性的经验教训。

一般国家和国际组织均采用年度计划和2~3年滚动计划结合的方式来操作项目后评价计划。中国国家重点项目的后评价计划由国家计委重点建设项目时调管理司编制,以年度计划为主,按行业选择一些有代表性的项目进行后评价。

五、项目后评价范围的确定

由于项目后评价的范围很广,一般后评价的任务是限定在一定的内容范围内的。因此,在评价实施前必须明确评价的范围和深度。评价范围通常是在委托合同中确定的,委托者要把评价任务的目的、内容、深度、时间和费用等,特别是那些在本次任务中必须完成的特定要求,应交代得十分明确具体。受托者应根据自身的条件来确定是否可能按期完成合同。国际国内后评价委托合同通常有以下内容:

- (1)项目后评价的目的和范围,包括对合同执行者明确的调查范围;
- (2)提出评价过程中所采用的方法;
- (3)提出所评项目的主要对比指标;
- (4)确定完成评价的经费和进度。

六、项目后评价咨询专家的选择

项目后评价通常分两个阶段实施,即自我评价阶段和独立评价阶段,在项目独立评价阶段,需要委托一个独立的评价咨询机构去实施,或由银行内部相对独立的后评价专门机构来实施,例如世行的业务评价局等。项目后评价往往由这两类机构来完成。一般情况下,这些机构要确定一名项目负责人,该负责人不应是参与过此项目评估和执行的人。该负责人聘请和组织项目后评价专家组去实施后评价。后评价咨询专家的聘用,要根据所评项目的特点、后评价要求和专家的专业特长及经验来选择。

项目后评价专家组由“内部和外部”两部分人组成。所谓“内部”,就是被委托机构内部的专家,由于他们熟悉项目后评价过程和报告程序,了解后评价的目的和任务,可以顺利实施项目后评价,另一方面,费用也比较低。所谓“外部”,就是项目后评价执行机构以外的独立咨询专家。聘请外部专家的优点是,外部专家一般更为客观公正;可以找到熟悉被评项目专业的真正行家;弥补执行机构内部的人手不足。

七、项目后评价的执行

在项目后评价任务委托、专家聘用后,就可以开始进行后评价了。由于后评价的类型很多,要求各不相同。项目后评价实施的一些原则有:

1. 资料信息的收集

项目后评价的基本资料应包括项目资料、项目所在地区的资料、评价方法的有关规定和导则等。后评价项目的资料一般应包括:

- (1)项目自我评价报告、项目完工报告、项目竣工验收报告;

- (2)项目决算审计报告、项目概算调整报告及其批复文件;
- (3)项目开工报告及其批复文件、项目初步设计及其批复文件;
- (4)项目评估报告、项目可行性研究报告及其批复文件,等。

项目所在地区资料包括,国家和地区的统计资料、物价信息等。项目后评价方法规定的资料则应根据委托者的要求进行收集。目前已经颁布项目后评价方法导则或手册的国内外主要机构有:联合国开发署、世界银行、亚洲开发银行、经济和合作发展组织(OECD)、英国海外开发署、日本海外协力基金(OECD)、中国国家计委、中国国际工程咨询公司、国家开发银行等。

2. 后评价现场调查

项目后评价现场调查应事先做好充分准备,明确调查任务,制订调查提纲。调查任务一般应回答以下问题:

(1)项目基本情况

项目的实施情况如何?目标是否实现?目标是否合理?是否应该考虑其他目标?

(2)目标实现程度

原定目标的实现程度如何?目标实现的关键因素是什么?从宏观目标评价考虑,项目目标是否表述清楚?是否还需要对项目的作用和影响做进一步评价?

(3)作用和影响

项目产生了什么样的结果?这不仅包括直接的效果,还应包括对社会、环境及其他发展因素的作用和影响。

3. 分析和结论

后评价项目现场调查后,应对资料进行全面认真地分析,回答以下主要问题:

(1)总体结果

项目的成功度有多少及其原因?项目的投入与产生的作用是否成正比?项目是否按时并在投资预算内实现了目标?成功和失败的主要经验是什么?

(2)可持续性

项目在维持长期运营方面是否存在重大问题?

(3)方案比选

是否有更好的方案来实现这些成果?

(4)经验教训

项目的经验教训是什么?对未来规划和决策有什么参考意义?

八、项目后评价的报告

项目后评价报告是评价结果的汇总,应真实反映情况,客观分析问题,认真总结经验。另一方面,后评价报告是反馈经验教训的主要文件形式,必须满足信息反馈的需要,而且后者显得更为重要。因此,后评价报告要有相对固定的内容格式,便于分解,便于计算机输入。对项目后评价报告编写有以下要求:

- (1)报告文字准确清晰,尽可能不用过分专业化的词汇。报告应包括,摘要、项目概况、

评价内容、主要变化和问题、原因分析、经验教训、结论和建议、评价方法说明等。这些内容既可以形成一份报告,又可以单独成文上报。

(2)报告的发现和结论要与问题和分析相对应,经验教训和建议要把评价的结果与将来规划和政策的制订和修改联系起来。

九、反馈的意义和作用

反馈机制是后评价体系中的一个决定性环节。它是一个表达和扩散评价成果信息的动态过程,同时该机制还应保证这些成果在新建或已有项目中以及其他开发活动中得到采纳和应用。因此,后评价作用的关键取决于所总结的经验教训在投资项目和开发活动中被采纳和应用的效果。这些经验教训可供在项目周期的不同阶段管理中借鉴和应用,如立项阶段的项目选定、项目准备阶段的设计改进、在建项目实施中问题的预防和对策、完工项目运营中管理的完善和改进等。后评价反馈系统通过提供和传送已完成项目的执行记录,增强了项目组织管理的责任制和透明度。

反馈过程有两个要素,一是评价信息的报告和扩散,其中包含了评价者的工作责任。后评价的成果和问题应该反馈到决策、计划规划、立项管理、评估、监督和项目实施等机构和部门。二是后评价成果及经验教训的应用,以改进和调整政策的分析和制订。这是反馈最主要的管理功能。在反馈程序里,必须在评价者及其评价成果与应用者之间建立明确的机制,以保持紧密的联系。

十、亚洲开发银行的反馈系统

亚行十分重视后评价体系的反馈。后评价的反馈可保证亚行将实践中所获得的经验教训应用于对其成员国的开发援助活动中去。同时,它增强了对亚行股东的透明度,从而保证了援助资金不断的从发达国家流向欠发达国家。如图 3-3-9 为亚行的反馈流程。

1. 评价成果的扩散

在亚行反馈程序中后评价办公室(post-evaluation office, PEO)起着重要的作用。该办公室直接负责向行内外扩散评价成果。扩散机制分层次不断地向用户传递后评价的成果。后评价成果的扩散方式有以下几种。

(1) 出版物

由评价办公室准备的后评价报告类型有:项目执行效果评价报告(PPARs)、技术援助执行效果评价报告(TPARs)、项目影响评价研究报告(IESs)、项目后评价回顾评价报告(RESs)和后评价专题研究报告。这些报告的草稿先要经被评项目有关的行内部门、贷款执行机构和借贷国实施部门阅读并提出意见。最终报告在吸取了各方意见后报银行执董会和管理部门,同时抄报上述有关部门。银行职员可要求获取上述各种报告。

为了满足各方面读者的要求,评价办公室的各种报告备有摘要、成果要点以及项目有关设计条件、实施效益、作用影响和经验教训的专门结论等多种形式的资料。由于报告草稿事先已征求各方的意见,以咨询的方式为基础的后评价成果更便于反馈。

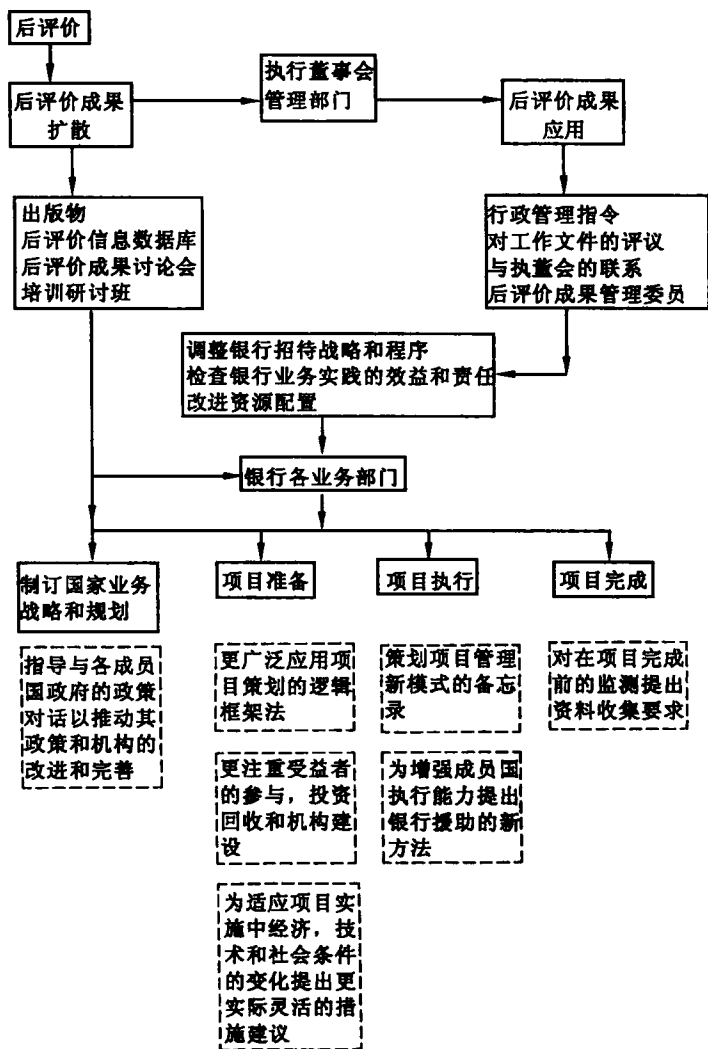


图 3-3-9 亚行反馈系统的流程图

评价办公室还出版《后评价报告年报》总结每年完成的项目执行效果评价报告、技术援助效果评价报告和其他研究报告。年报分析、总结和合成了当年后评价的成果,提出银行在业务政策、管理程序和运作过程中需改进的地方,以加强对其成员国援助的效果。年报在行内得到广泛的扩散,也是后评价局列入执董会议事日程的主要报告。

为了使后评价经验能与规划编制和项目程序相结合,评价办公室每年还出版《后评价成果摘录》。摘录分国家列出了每个项目后评价报告的要点。此外,评价办公室还不定期的提出《国家后评价成果》和《行业后评价成果》,用简要的文伯格式总结出有关国家或行业后评价的成果,其中包括相关的经验教训。报告的文件包括表明项目执行效益、项目结果和成功度在内的有用的统计数据和资料。上述这些文件是专门为银行规划部和项目部职员提供服

务而设计的。

(2)后评价信息计算机系统

评价办公室建立了与行内联网的后评价信息计算机系统,储存了各种后评价资料信息。该系统按项目周期、行业和国家分类,信息包括评价办公室的所有报告及其项目内容、成本和贷款额、财务和经济收益率、效益和影响指标、项目执行成功度等。信息系统还存有项目规模变化、建设期变更和收益率变化的主要原因,并可用图表表示出重大变化,以便按国别、行业和时间顺序进行分析和评价。

信息系统还储存了其他国际多边和双边援助机构的后评价成果,可供银行职员参考。1996年底,该系统已存有后评价办公室的约500份项目评价报告。目前亚行正在不断改进和完善这个系统使之更便于操作使用。

(3)成果反馈讨论会

为增强后评价成果反馈的效果,评价办公室不定期地组织后评价成果讨论会。讨论会上,评价办公室和业务部门的官员共同讨论有关行业或国家项目后评价的结果并达成共识。讨论的重点是未来应考虑的经验教训,包括新项目的改进、在建和完工项目的调整和完善。讨论会增强了评价局与银行业务部门的联系,有利于对后评价成果的理解,使之更容易被接受和采纳。

(4)内部培训和研讨

评价办公室官员经常被邀请参加银行内部的各种研讨会和培训班,介绍后评价的成果,从而加强了与银行各部门间的联系和交流,扩大了后评价成果的影响和作用。

2. 评价成果的应用

亚行现行的组织机制将评价局的工作和结果与银行董事会、管理部门和各业务局联系起来,如图3-2-9所示。所有主要后评价报告先经主管部门批复,再报执董会,然后传达到各业务部门。这样,后评价成果可用于调整银行未来计划方向、确定业务执行大纲、制订国家发展战略、编制成员国贷款和技术援助规划、改进新项目和规划的设计和策划、完善在建项目和完工项目。

评价办公室负责后评价成果的扩散,但无法直接对成果的应用进行控制和管理,因为应用权主要在各业务部门。所以,亚行采取了必要的手段来加强反馈程序以促进后评价成果的应用。

(1)行政管理手段

行政指令规定已发表的后评价成果应在制订国家发展战略和新项目策划时得到采纳和应用。在银行各业务局编制的“国家援助规划”中应反映并摘录相关后评价的结论。而且,在为行长准备的新项目报告和建议中应清楚地表述后评价的有关经验教训。

(2)业务文件的评议

作为指令性的业务工作范围,后评价局的官员要对有关业务文件加以评议,如项目简报、业务部门给行长的报告、“国家援助规划”、技术援助文件等,并参加项目各个阶段的有关会议。这样就保证了完成项目后评价的结论和经验教训能顺利地应用于银行的国家发展战略和规划以及新项目的策划中去。

(3)与董事会的联系

银行董事会的审计委员会通过监督评价办公室的活动、政策和程序,以及审阅后评价报告的摘选,来协助加强反馈的力度。审计委员会对摘选的报告要进行讨论,评价办公室和相关业务部门的官员要参加讨论会。讨论的重点是那些对银行未来贷款项目、规划和技术援助有改进意义的经验教训。并要求业务部门提出相应的措施建议,以提高项目的成功度和可持续性。会议之后,业务部门要提出一份对策措施的专门报告。

审计委员会每年也要向董事会提交一份年报,总结后评价的工作情况以及一年来后评价的主要成果。银行董事会每年要讨论一次审计委员会的年报,同时研究评价办公室的年度报告。两份报告中的后评价结果和经验教训一经董事会认可,在未来工作中必须采纳,对各业务部门产生重大影响,将有力地推动和完善银行未来的业务发展。

(4)“后评价成果管理委员会”

为了加强亚行后评价的反馈系统,1991年亚行采取了一项重大措施,即成立了一个高层次的“后评价成果管理委员会”。这样,进一步加强了银行后评价与高层管理人员的联系。根据规定,该委员会每年召开两次例会,由行长主持,3名副行长参加,各部门和办公室的首脑及后评价局局长出席;第一次会议总结和讨论年度报告中后评价所提出的结论和建议,形成对需要采取特别措施的地区或领域的计划纲要;第二次会议要检查和总结第一次会议措施纲要的执行情况。

3. 后评价反馈的效益

虽然亚行目前尚无跟踪后评价反馈效果的系统方法,但有明显的例证表明,后评价的成果和经验教训对于银行在增强其成员国援助效果的发展策略和程序方面产生了积极的作用。例如在1993年4月,后评价结果发现银行资助完成的项目质量呈下降趋势,并提出要同步考虑减少资源的开发程度和建立强有力的管理制度的建议,银行制定了“提高项目质量行动大纲”,用以指导综合评价银行的项目周期管理。

该行动大纲的建议包括了一个实施计划,并于1994年初开始执行。实施计划要求更广泛地应用逻辑框架法组织项目计划和设计检查银行的业务工作,以增强效益和责任性;采用新的规范化程序周期,以提高项目质量;采用新标准的项目管理备忘录制,以明确项目实施中亚行、政府和收益者各自的作用。同时,亚行还召开了所有受援国参加的“提高区域性项目质量讨论会”,会议讨论通过了亚行旨在提高项目质量的会议纪要。

基于后评价成果不断的积累,亚行越来越注重项目的准备和设计。在项目的准备和设计阶段,说明未来项目执行和运营时的有关情况显得尤为重要,主要包括收益者的参与、成本回收和机构能力等。项目官员应该知道,项目设计应该简明或有较大的灵活性,以便应付在实施过程中可能出现的各种变化,如经济的、技术的、社会环境的变化等,并应包括增强可持续性的因素等。后评价的另一个主要结论是影响项目实施和运营的政策环境。亚行积极倡导与成员国政府对话的政策,通过对话找到宏观经济和行业政策的最佳办法来强化项目的实施。

从后评价经验教训中亚行提出了许多措施建议。通过后评价,亚行对不少规定和计划进行了修改,如项目经济评价和风险处理及敏感性分析的规定、增强成员国水资源管理和利用效益的政策和规定、提高过去对成员国机构建设援助项目的重点要求等。

第五节 国家科技计划项目后评价的准备、自我评价以及独立后的评价

一、项目完工报告的目的和任务

1. 项目完工报告的目的

世行亚行实施项目完工报告制度的目的是,提高和完善银行的投资质量和效果;加强借款国在项目计划、设计、执行、运营和管理方面的能力。实施项目完工报告制度可为银行的国别借款规划和未来业务发展反馈项目执行的经验;帮助运营项目增强可持续能力和影响力;加强银行和借款国自我评价能力,包括影响评价的能力;增强银行业务工作的公开性和透明度;记录银行资助项目实施的经验教训,完善银行的总体影响评价体系。

2. 项目完工报告的任务

项目完工报告制度对银行项目主管部门和借款国提出了具体要求。

(1) 地区国别业务局的任务

国别局负责其所有项目的完工报告,要保证所有报告过程的透明度和每份报告的质量。国别局要向项目派出完工代表团,对项目的执行进行回顾总结,重新评估借款国对项目目标的意见,与借款国就项目运营计划达成共识,确定项目运营监测和发展影响的主要指标,分析项目顺利运营的主要风险,重新评价项目的收益和可持续性。项目完工报告要收集和反映借款国、项目执行单位和联合投资者对项目执行的意见。为满足项目有效运营的需要,在与借款国协商之后,报告可提出在项目账户关闭之后应采取措施的方案及其进度表。项目实施所总结出来的经验教训,要为同类行业和国家编制国别规划和新的贷款计划提供借鉴。鼓励和支持借款国的独立评价能力和影响评价能力的开发。

项目完工报告要以项目准备、评估和执行监督的报告以及必要的监测评价资料为基础。项目完工报告一般在项目关闭之前6个月或与借款国商定的日期就开始准备,负责项目监督检查的项目官员,要向借款国说明项目完工报告工作准备的任务。项目主管的业务处长要指明一位负责人准备项目完工报告,这位负责人往往就是项目官员。

(2) 借款国的任务

根据与银行的协议,借款国要完成自己的项目完工评价报告,报告应有一个摘要,这份摘要要原文附在项目完工报告的后面。报告及摘要的主要内容包括:评价项目的目标、计划、实施和运营情况;评价借款国的项目执行和总结与未来发展相关的经验教训;评价银行及其他联合融资者在项目执行中的表现,包括工作效率、合作关系和经验教训。

借款国要与银行共同商定项目未来的运营计划,确定运营监测和影响因素的监测指标。借款国还要支持和协助银行做好项目完工报告,提供报告需要的经济、财务、社会、机构和环境,以及项目实施和运营的结果等方面的信息资料;向银行反馈从立项到监督等阶段银行所

做的贡献和问题;参与项目完工代表团以及与银行、项目执行单位、联合融资者的讨论;并在完工报告草稿完成2个月以内向银行提出评价意见。

(3) 银行后评价局的任务

在项目完工报告阶段,银行后评价机构的主要任务是审核项目完工报告,其主要工作包括:评价项目完工报告的执行情况,为后评价数据库填报信息资料,记录成功度评价信息并编写项目完工报告评价小结,评估完工报告提出的运营监测指标,向银行领导报告项目完工报告的质量及其主要结果,向各有关方面反馈项目的经验教训。

3. 项目完工报告的实施步骤

项目完工报告的具体实施步骤大致如下:

在项目完工的前一个银行财政年度末,地区规划局提出下一年度拟派出的项目完工代表团计划,并通知后评价局准备进行项目完工报告的项目清单;

在项目完工代表团派出前6个月,银行项目官员向借款国、项目执行单位和联合融资者说明项目完工报告的步骤和需要的数据资料;

在项目完工代表团派出前3个月,借款国准备或调整项目执行计划,提出监测项目运营和影响的实施指标,并向银行提出完工报告计划;

在项目完工代表团派出前1~2个月,项目负责人提出项目完工报告的计划任务书;

在项目账户关闭前1个月,派出项目完工代表团,现场调查,提交一份备忘录,内容包括:记录项目各方对项目执行的观点,确认是否为借款国的项目完工报告提供了建议和帮助,并将实施计划附在备忘录后面;

在代表团回到银行总部后2周内,项目主管处长向借款国发出备忘录确认函;

在代表团调查结束后2~3个月内,项目负责人完成并向借款国和联合融资者寄出项目完工报告草稿,征求意见;

在代表团结束后3个月内,借款国完成自我评价报告,并向银行寄出报告摘要,报告或摘要不得超过10页纸并附在银行的项目完工报告后;

在代表团结束3~4个月内,项目负责人完成项目完工报告,并根据反馈意见修改报告;

在项目账户关闭后6个月之内,项目负责人完成最终报告,按规定格式打印,并送发借款国、项目执行单位和联合融资者;

之后,银行秘书局将项目完工报告送交董事会,执董们提出的问题和意见由国别局局长传达给项目负责人;

最后,后评价局起草评价记录,在征求地区规划局的意见之后,由秘书局送交董事会。

二、项目完工报告的内容和格式

1. 项目完工报告的主要内容

项目完工报告的重点是对项目执行情况的判别和分析,主要内容包括:

(1) 项目的目标

对照项目前期评估报告和行长报告,清晰地描述出项目的目标,包括在执行过程中的变化,评价目标的真实性及其对银行国别援助战略、行业和国家策略的重要性,同时要评价借

款国和执行机构对项目的迫切性,项目的复杂性和风险,以及借款国环境和优先政策对变化所带来的利弊等。

(2)项目目标的实现程度

分三个等级(成功、部分成功和不成功)评价项目的目标实现程度,评价内容涉及宏观产业政策目标、财务目标、机构发展目标、实物目标、扶贫和其他社会目标、环境目标、以及公共行业管理和私营行业发展等目标。

(3)项目实施记录和主要影响因素

要对影响项目实施的因素进行分析,要区分这些因素是内部的还是外部的,即这些因素是谁可以控制的,是政府,项目执行机构还是别的什么机构。

(4)项目的可持续性

即分析项目是否可能沿着实现项目的主要目标进行下去,是否可以达到预期的运营目标。可持续性分析的因素包括:借款国的意见,鼓励项目投资者和受益者持续参与项目,政策环境,机构管理效能,经济、技术、财务、环境的可持续条件,社会影响和当地的参与等。同时,项目可持续性还要包括后续应采取的措施等。项目可持续评价可采用可持续、不可持续和尚不明确三个等级来评定。

(5)银行的执行情况

即从项目立项、准备性技术援助、评估和实施监督来评价银行的项目执行情况。评价可分为十分满意、满意和不满意三个等级来评定。

(6)借款国的执行情况

即从项目准备、实施、运营等多方面来评价借款国的执行情况,一般也用十分满意、满意和不满意三个等级来评定。

(7)成果评价

通过成功度评价,主要是目标实现程度和项目可持续评价来判断项目的成果,一般可分四个等级去评定:十分满意、满意、不满意和十分不满意。

(8)未来运营

对项目未来的营运计划要进行描述和评价,其中包括与借款国达成共识的项目效益、运营的监测指标、以及银行应采取的措施等。

(9)主要经验教训

报告要讨论项目主要的成功经验和失败教训,以及在项目未来发展中如何吸取这些经验教训,这些经验教训对类似国家或同类在建项目和未来待建项目有哪些借鉴作用。

2. 项目完工报告的格式

项目完工报告主要有四部分组成,即概述、主报告、统计报表和附件。

(1)报告概述部分包括:封面、内页(一般有货币兑换值、权重和方法、英文缩写)、目录、前言等,还有报告摘要。

(2)主报告部分有:实施评价、主要原因分析和判断等,正文部分一般有8页纸,最多不得超过10页。

(3)统计报表包括:

a. 项目综合评价汇总表