

公共项目与绩效评估： 国际经验

MULTILATERAL BANKS
AND THE DEVELOPMENT PROCESS

维诺德·托马斯 (Vinod Thomas) 骆许蓓著

施青军 等译

赵景华 施青军 校

 中国劳动社会保障出版社

公共项目与绩效评估：国际经验

结果链中的关键环节

维诺德·托马斯 (Vinod Thomas) 骆许蓓 著

施青军 等译

赵景华 施青军 校

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共项目与绩效评估: 国际经验/ (印) 托马斯 (Thomas, V.), 骆许蓓著; 施青军译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2015

书名原文: Multilateral banks and the development process: vital links in the results chain

ISBN 978-7-5167-1863-6

I. ①公… II. ①托…②骆…③施… III. ①公共管理-项目管理
IV. ①F062.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121064 号

This edition is an authorized translation from the English language edition published by Transaction Publishers, 10 Corporate Place South, Suite 102, Piscataway, New Jersey 08854. All rights reserved.

北京市版权局著作权合同登记号 字 01-2015-2095

译本文意如与原著不同, 责任由译者承担。

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市市中画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 14.5 印张 142 千字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

译者前言

世界银行等国际金融组织在项目管理中都很重视运用结果链工具。结果链 (Results Chain), 也称作逻辑框架 (Logic Framework), 是一种理解从项目投入到项目结果之间因果关系的重要工具, 包括投入、活动、产出、成效、影响 5 个关键要素。本书聚焦于结果链中的一些重要的、但常常被忽略的环节 (如项目背后的关键假设、外部影响因素等), 并运用世界银行及发展伙伴的评估实例对这些环节进行详细地分析, 总结出了八个重要的经验。美国前评估学会会长迈克尔·巴顿 (Michael Quinn Patton) 认为: “这些经过维诺德·托马斯和骆许蓓精心提炼, 并用实证分析加以论证的经验, 不仅非常有见地、重要和实用, 而且具有深远的意义……所有在结果链不同发展阶段上工作的人, 通过学习和应用这本重要的著作中所总结的经验, 都将受益匪浅。”国际开发学习和研究基金会的帕特里克·杰乐蒙 (Patrick Guillaumont) 也认为: “这本著作对发展过程提供了非凡的洞见, 使人们对矛盾问题有了新的认识。本书以有益的警告形式, 向人们提供了不同于传统的、新的和富有启发性的观点和经验。”

翻译是一项既辛苦而又严肃的工作。它既是一门科学, 容不得半点马虎, 又是一门艺术, 不是“依样画葫芦”那么简单。

为了达到翻译的准确，我们反复地研读原文，同时与作者之一的骆许蓓女士进行了多次的交流，还就本书序的翻译向北大的林毅夫教授进行了请教。本书原名为《多边银行与发展过程——结果链中的关键环节》，为了更好地反映原著的内容，经过与作者协商，我们把中译本的书名改为《公共项目与绩效评估：国际经验》。我们认为，本书总结的八个重要经验不仅有助于改进多边银行的发展工作，而且对改进我国的公共政策制定和公共项目管理也有着极为重要的参考价值。

例如，本书第一个重要经验以自然灾害的应对为例，阐述了“不要因为紧急的事务而忽略了重要的事务”。将灾害看成一次性和偶然性的事件是人们的惯性思维。所以，长期以来人们对自然灾害的应对一直集中于灾害管理的 R's——即救济 (relief)、恢复 (recovery) 和重建 (reconstruction)，而对 P's——预防 (prevention) 和准备 (preparedness) 明显关注不够。作者认为，这种灾害应对是一种短视的行为。在灾害发生成为一种规律并且强度日益增加的情况下，我们不仅需要投资于灾后的重建，而且迫切地需要投资于减缓气候变化、灾害防备，以及早期的灾害应对。他们还援引多种灾害减灾委员会的数据指出：在预防上每花费 1 美元，在未来可以避免平均 4 美元的损失。显然，作者的这一认识对灾害应对更具有价值。我国是一个自然灾害频发的国家，因此，我们也迫切地需要借鉴上述经验，处理好短期目标（灾后重建）与长期目标（灾害的预防）之间的不平衡，将注意力转移到灾害的预防上。事实上，这一经验不仅适用于自然灾害的应对领域，也适

用于健康、教育和财政等多个领域。

再如，在第二个重要经验的阐述中，作者提出了几个重要观点，如：“以区域性方法能够改进国家结果”、“多部门的联系极为重要”、“公私部门的联系常常很关键”和“实现结果需要采取集体行动”。这实际上在强调，要更好地促进国家发展，我们必须重视不同国家之间、不同政府部门之间乃至公私部门之间的协同。作者指出，“区域计划有着解决影响邻国发展问题、实现多重结果的良好潜力。许多发展问题需要邻国之间共同合作——管理水和其他自然资源，促进贸易和运输，提供可靠的能源，防止疾病传播和环境恶化。”还指出，“一些社会问题的范围之大以至于超越了主要部门的职能范围，所以，需要政府和社会的联合行动。”“多部门方法也与公私部门之间的联系有关。……公私部门的伙伴关系给公共服务提供了一种新的方式。”可以看出，这些观点与我国政府目前倡导的区域合作、部门协同以及 PPP 模式等都有着密切的联系，所以，第二个重要经验毫无疑问对我国的公共政策制定也有重要的借鉴意义。

学习和介绍国际先进的公共管理理论与经验，是中央财经大学政府管理学院“政府战略与绩效管理”学科建设工作的一个重要组成部分。作为“政府战略与绩效管理译丛”的第一本，本书的翻译得到了学院院长赵景华教授的大力支持。本书由施青军（中央财经大学政府管理学院教授）、扈剑晖（中央财经大学政府管理学院在读博士/广西财经学院老师）、马忻（中央财经大学政府管理学院在读博士/云南师范大学副教

授)共同翻译完成。其中,施青军翻译第一、二、三章,并负责统筹全书的翻译、校对工作,马忻翻译第四、五、六章,扈剑晖翻译第七、八、九、十章。全书由赵景华、施青军总校,扈剑晖、刘燕、刘骊光、孙智慧等参与了部分章节的校对工作。最后经由作者之一的骆许蓓女士审阅。

本书翻译是集体劳动的成果,在此,我要感谢上述参与翻译的诸位同仁做出的无私付出和努力。特别要感谢北京大学的林毅夫教授和世界银行的骆许蓓女士,他们在百忙之中审阅和修改了本书的中文序言与前言。此外,我们还要衷心地感谢中国劳动社会保障出版社的张国明先生和赵洁女士,是他们组织出版了世界银行这部具有重要潜在社会效益的著作。该书翻译完稿之际,正值中国共产党第十八次三中全会闭幕。这次会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”为此,“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性。”“完善发展成果考核评估体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。”这与本书的一些主要观点不谋而合。我们相信,该书的出版一定能为我国的全面深化改革,尤其是公共政策制定和公共项目管理提供有益的参考和借鉴。

施青军

2013年11月12日于北京

序

一个链条的强度取决于它最薄弱的一环。这一形象化的比喻特别适用于国家和多边发展银行的工作，以及发展过程本身。假设链条上的每一个环，代表一个发展计划的各个子项目，如果有一个子项目未能达到预期的目标，那么整个发展计划的成效就会大打折扣；反之，如果所有的环都很牢靠，那么发展计划在部门、国家或地区的执行效果就可以实现最大化。

研究，尤其是评估性研究，对确保发展过程每个环节的力度至关重要。评估不仅能够告诉我们操作过程每个环节的质量，及其对项目目标的影响，而且能够帮助政策制定者做出正确的发展决策。显然，如果发展中国家能努力开发跨部门的协作，利用创新的方法改进激励机制，并用深思熟虑的政策来推行旨在促进经济增长和创造就业机会的项目和计划，经济收益就能达到最大化。

如本书所强调，在发展链上有两个最容易被忽视的环节：一是可靠的数据；二是来自政策制定者及其合作伙伴的具有前瞻性的计划。

多边银行，包括世界银行和其他有关机构，已经为评估发展项目对某些群体的具体影响提供了大量的新数据。这些数据

极大地丰富了我们对于发展项目实施成败的认识。但尽管如此，数据的贫乏和缺失仍然限制了对某些领域的进一步研究和分析，包括基础设施、性别、气候变化，以及其他一些目标群体。

由于某些政策制定者的短视，部分政府部门未能做好一些重要的、长期性的，但政治上不那么耀眼的工作。例如，对能促进经济增长的基础设施（如道路、港口和电网等）投资，可以扩大商品和服务的贸易，并促进人口的流动。这种性质的投资是维持全球经济增长和降低贫困的关键因素。

缺乏计划并不仅限于发展中国家。美国和欧洲经济的前景不明朗，带来了全球市场的动荡，发达国家和发展中国家都必须关注长期目标。当更全面的政策可以用来刺激就业和经济的增长时，政策制定者要避免采取政治上的一时权宜之计。促进经济增长的一个有效方法，是按照本国的比较优势来制定国内产业发展政策。在这方面，东亚国家提供了一个很好的范例，它们充分利用自己的比较优势，顺应全球经济的变化，获得了巨大经济收益。

事实上，全球经济格局正发生着引人注目的变化。当前世界正在向新的多极模式转变，最为强劲的增长引擎来自于发展中地区，特别是中国、印度和巴西。这种多极世界的重要特征就是南—南合作的增强，即发展中国家之间在贸易、金融、技术和知识领域的合作增强。东亚与新兴的拉丁美洲国家（如智利和秘鲁）之间的贸易正在增长，撒哈拉以南的非洲经济也经历着前所未有的发展。

发展中国家与新兴工业化国家为我们提供了许多经验。中国自 1980 年以来，通过农业改革和发展劳动密集型制造业，已使 6 亿人摆脱了贫困。印度在过去的 20 年，按照比较优势发展服务业，也取得了令人瞩目的增长。韩国自 20 世纪 70 年代以来，人均国内生产总值增长了 9 倍。然而，并非所有促进增长和发展的努力都取得了成功。显然，实践者应当采取行之有效的政策，并确保成果链条上各个环节的强度。然而，由于发展过程的复杂性，以及强大的传统习惯和既得利益者的影响，实践者常常会忽略了一些重要环节。

对这些薄弱环节的揭示和经验教训，主要来自于世界银行的研究，世界银行支持的项目，以及世界银行独立评估机构和发展影响评估项目的严谨评估。本书中的两位作者维诺德·托马斯和骆许蓓提供了许多这方面的经验教训。这些贡献有助于政策制定者和实践者关注正确的结果，衡量发展的进度，并将成功的经验应用于发展过程，从而增强发展链条以取得更好的效果。

世界银行高级副行长，首席经济学家
林毅夫

前 言

随着全球金融危机的扩散，世界经济在 2009 年出现了“二战”以来的首次萎缩。这一年，陷于饥荒的人口增加了 4 000 万；到 2010 年底，极度贫困人口总数增加了 6 400 万。

如果我们能事先认识到健全的金融监管制度的益处，提前实施必要的监管措施，数以亿美元计算的巨额财富将不至于蒸发，成千上万的平民的生活将不至于受到严重损害。如果当初我们能对那些权威性的评估和学术机构所作的乐观预测提出质疑，危机中的“多米诺骨牌效应”将不会变得不可收拾。¹

与此同时，全球受热带风暴威胁的经济的总量不断扩大。以 2000 年的美元计算，40 年前全球受热带风暴威胁的地区的国内生产总值为 0.525 万亿，而今天，这个数字已达到 1.5 万亿，² 40 年翻了 3 倍。防灾与减灾的行动能够显著降低损失。据估计，在自然灾害防治中，每 1 美元的投入，能够避免未来 4 美元的损失。³ 然而，在重大的自然灾害面前，人们的注意力似乎只放在了救灾与重建上。

用于防灾的投入能得到丰厚的回报，孟加拉国就是一个很好的例子。每年的洪灾都给该国人民生活带了重大的损失，如 1970 年，飓风和洪灾夺去了该国 30 万人的生命。该国因此而

斥资建立了早期预警系统、飓风避难所和疏散区。这些措施有效地降低了自然灾害带来的损失，在 1997 年 5 月类似规模的飓风中，该国仅有 188 人罹难。

以上有关金融危机和气候灾害的经验和教训，是近期评估中的两例。这些评估证明了多边机构（如世界银行）所支持的发展项目的有效性，揭示了结果链上连接投入和影响的各个环节。结果链的组成包括投入（如对学校的投资）、产出（如学生的入学率和毕业率）、效果（如学生的学习成绩），以及影响（如竞争力和社会进步）。评估表明，结果链上各环节的联系，对国家及其合作伙伴的发展项目的成败，具有举足轻重的影响。

我们对结果链的运作方式其实并不陌生。例如，在食物链中，植物、动物和人类之间存在着环环相扣的联系。如果某些关键的环节受到威胁和损害，如气候发生变化，整个食物链就有可能被破坏，乃至断裂。

事实上，许多评估经验并非今天才有，一些至关紧要的经验早已为我们所熟知。然而，这些经验却没有引起我们足够的重视，原因多种多样：环节之间的复杂联系导致操作困难，既得利益集团压力造成的短视行为，等等。

评估可以适时提供信息，它能告诉我们，什么是有效的措施，这些措施在什么条件或背景下有效，以及为什么有效。这些信息能帮助决策者了解项目的运行，优化决策。这些信息往往会证实我们的预期，同时它也能促使我们进一步思考如何提高发展项目的效益。评估成果的发表和讨论，方法的改进，对

制衡机制的重视……所有这些都能使我们温故知新，亡羊补牢。

本书试图通过多种例子，说明如何从实践中汲取经验、教训，提高发展项目的效益。我们在书中总结了近期项目评估的一些重要经验，特别是一些未被重视或出人意料的经验，旨在帮助政策制定者和项目实施者了解项目运作过程中的重要环节。

本书的主旨在于：为迎接新的挑战，承担发展项目的人必须关注项目的结果，掌握项目的进展，并重视应用以往的经验。这或许已是常识和共识，但从书中我们可以看到，克服目光短浅和思维惯性是一项艰巨的任务，需要我们共同努力。

维诺德·托马斯
骆许蓓

注释：

1. Independent Evaluation Office (2011).
2. UN (2011).
3. Multi-hazard Mitigation Council for the Federal Emergency Management Agency (2010).

致 谢

在本书写作的整个过程中，Patrick G. Grasso 做了大量的工作，并撰写了评估时机的相关内容。Silke Heuser 在自然灾害和基础建设方面给予了许多富有价值的建议。对于他们的帮助，我们深表感谢！

本书的大量内容来源于世界银行独立评估局（IEG）的评估团队领导、成员和管理团队的评估工作。我们衷心地感激他们在本书手稿写作的各阶段给予的慷慨支持、付出和建议。

我们还要特别感谢 Daniela Gressani 和 Jiro Tominaga 在百忙之中审查了本书初稿，感谢 Kalpana Kochhar 和 Hans-Martin Boehmer 给予的同行评议。此外，我们还要感激以下人员提出的宝贵建议：Martha Ainsworth, Amitava Banerjee, Geeta Batra, Jaime Biderman, Soniya Carvalho, Kenneth Chomitz, Victoria Elliott, Ariel Fiszbein, Nils Fostvedt, Monika Huppi, Jaime Jaramillo-Vallejo, Ali Khadr, Linda Morra Imas, Ray Rist, Mark Sundberg, Helena Tang, Marvin Taylor-Dormand, Stoyan Tenev 和 Christine Wallich。

我们诚挚地感谢 Sanjay Pradhan 主持了本书在世界银行的研讨会，感谢 Christopher W. MacCormac 主持了本书精简版在

亚洲开发银行的讨论和学习活动；对 Alan Gelb, Arianna Levigovini, Samuel Otoo, Alejandro Soriano 和 Xianbin Yao 的详细评论和建议，以及 Sidney Edelmann 和 Njoman George Bestari 所做的组织活动也表示衷心地感谢。我们最为感谢的是 Shahrokh Fardoust 和 Shahid Yusuf，他们在本书早期规划时启发了我们的思维，并在以后给予了大量的意见，感谢 Nancy Birdsall, Partha Dasgupta, Patrick Guillaumont, Oh-Seok Hyun, Naoko Ishii, Ravi Kanbur, Justin Yifu Lin 及 Robert Picciotto 提出的宝贵的意见和建议。我们还要感谢 Bruce Ross-Larson 和他的交流发展公司（CDI）团队编辑出版本书，感谢 William B. Hurlbut, Heather Dittbrenner, Helen Chin 和 Eric Van Zant 在本书编辑方面所付出的努力。

缩略语

CPIA	国家政策和制度评估
GDP	国内生产总值
HDI	人类发展指数
IDA	国际开发协会
IEG	独立评估局
IFC	国际金融公司
MIGA	多边投资担保机构
REDD	减少由于森林砍伐和森林退化所导致的排放量

八个重要经验

经验 1：不要因为紧急的事而忽略了重要的事

不要因为关注必要的中间目标而忽略了重要的长期目标。

经验 2：增强可改善结果的环节

抓住关键环节能收到事半功倍的效果。

经验 3：综合指标可能会带来误导

综合指标容易引人关注，但如果其构建基础不完善，就可能误导政策。

经验 4：从关注平均数转向关注特定目标

如果项目针对的是某个特定群体，仅仅度量总体的平均值是不够的。

经验 5：连接中间目标和最终目标

如果只关注中间的目标，可能会牺牲实现最终的目标。

经验 6：面对新的挑战需要与时俱进

项目尽管过去在某个领域取得了成功，但是面对新的挑战，仍需要做出相应的改变。