

# 建设项目后评价

许晓峰 肖翔 编著

JIAN SHE XIANG MU HOU PING JIA



中华工商联合出版社

# 建设项目后评价

王 强 编 王 强 编 王 强 编

中国水利水电出版社



中国水利水电出版社

F282

X49

# 建设项目后评价

---

许晓峰 肖 翔 编著

中华工商联合出版社

责任编辑：孟 斌

封面设计：鹿鸣工作室

00146917

**图书在版编目 (CIP) 数据**

建设项目后评价/许晓峰、肖翔编著. —北京：中华工商联合出版社，1999. 12

ISBN 7—80100—584—8

I. 建… II. ①许… ②肖… III. 基本建设项目—项目评价  
IV. F282

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 73246 号

**中华工商联合出版社** 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编：100027 电话：64153909

河北月华胶印厂印刷

新华书店总经销

---

850×1168 毫米 1/32 印张：8.25 190 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—5000 册

ISBN 7—80100—584—8/Z·119

定 价：12.00 元

# 前 言

随着我国经济体制改革尤其是投资体制改革的深入和发展，有一个新的名词已越来越受到我国经济界和投资界的重视，在我国经济生活中出现的频率越来越高，这个名词就是“后评价”。顾名思义，后评价就是事后对已发生的事情进行的评价。其基本职能，一是通过总结经验教训，为未来决策提供依据；二是加强社会对投资行为的评价和监督。

近年来，后评价在发达国家和发展中国家得到越来越广泛的采用。在我国，虽然后评价工作已有开展，各有关部门也从不同的角度作了不少工作，但总的来看，这方面工作才刚刚起步，尤其是建立我国政府投资活动的后评价体系，更是我国在深化投资体制改革过程中所面临的一个崭新的课题。在我国建立完整规范的后评价体系，是建设社会主义市场经济的客观要求，是旨在提高我国投资效益的一件大事。

基于探讨如何建立我国后评价能力之目的，我们编写成这本书奉献给读者，使广大的读者及有关的实际工作者和研究工作者能分享这一研究的成果。希望能为有关部门和单位考虑如何建立我国后评价体系和方法，以及从事具体的后评价工作提供一些有益的参考。

该书编写的具体分工是：许晓峰编写第二至第七章，肖翔编写第一、八、九章。在本书的编写过程中，刘岚岚、邵玉萍、童

冠平、肖彪等帮助搜集了大量原始资料，在此一并表示感谢。

编 者

1999 年 7 月 10 日

# 目 录

|            |                        |      |
|------------|------------------------|------|
| <b>第一章</b> | <b>概述</b>              | (1)  |
| 第一节        | 建设项目后评价的涵义及作用          | (1)  |
| 第二节        | 建设项目后评价的理论基础           | (10) |
| 第三节        | 我国开展项目后评价的发展及现状        | (15) |
| <b>第二章</b> | <b>国外建设项目的后评价</b>      | (28) |
| 第一节        | 世界银行的后评价工作             | (29) |
| 第二节        | 亚洲开发银行和日本海外经济协力基金项目后评价 | (37) |
| 第三节        | 印度的项目后评价               | (44) |
| 第四节        | 美国联邦政府的后评价工作           | (47) |
| 第五节        | 加拿大联邦政府的项目后评价工作        | (53) |
| 第六节        | 丹麦的项目后评价工作             | (57) |
| 第七节        | 英国的项目后评价工作             | (63) |
| 第八节        | 国外后评价政策和管理办法           | (69) |
| <b>第三章</b> | <b>项目后评价的内容、程序和方法</b>  | (82) |
| 第一节        | 项目后评价的内容               | (82) |
| 第二节        | 后评价的程序                 | (87) |
| 第三节        | 我国后评价的一般方法             | (99) |

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第四章 基础设施（社会部门）及金融部门项目的后评价</b> |       |
| .....                            | (127) |
| 第一节 基础设施（社会部门）项目后评价方法.....       | (127) |
| 第二节 金融部门项目后评价方法.....             | (140) |
| <b>第五章 项目后评价的组织机构和实施</b>         | (152) |
| 第一节 项目后评价组织机构的设置.....            | (152) |
| 第二节 项目后评价的实施.....                | (157) |
| <b>第六章 项目前期工作和实施阶段的后评价</b>       | (163) |
| 第一节 项目前期工作的后评价.....              | (163) |
| 第二节 项目实施阶段的后评价.....              | (167) |
| <b>第七章 项目运营的后评价</b>              | (174) |
| 第一节 项目运营后评价的作用.....              | (174) |
| 第二节 项目运营后评价的内容.....              | (176) |
| <b>第八章 项目经济后评价</b>               | (183) |
| 第一节 项目经济后评价的主要内容.....            | (183) |
| 第二节 项目财务后评价.....                 | (185) |
| 第三节 项目国民经济后评价.....               | (191) |
| <b>第九章 铁路利用外资项目后评价的模式及实例</b>     |       |
| .....                            | (199) |
| 第一节 外资项目的后评价内容.....              | (199) |
| 第二节 铁路利用世界银行贷款项目后评价的模式.....      | (201) |
| 附：郑州——武昌复线铁路电气化扩能项目              |       |
| 后评价报告（摘要）.....                   | (209) |
| 第三节 铁路利用日本海外协力基金项目后评价的模式         |       |
| .....                            | (229) |
| 附：衡阳——广州复线及电气化工程后评价报告（摘要）        |       |
| .....                            | (241) |

# 第一章 概 述

## 第一节 建设项目后评价的涵义及作用

### 一、项目后评价的涵义

关于建设项目后评价，国内外理论与实际工作者有不同的理解。按照投资项目实施、运行阶段来看，项目后评价主要有以下几种：

1. 指项目决策完成并开工建设后，对项目进行的再评价。再评价的内容可以是对项目实施过程的监测评价，也可以是对项目投产后运营状态的评价，或者是上述两者的结合。项目运行和实施过程中的监测评价又称项目中评价，通称为项目追踪评价。实质是对项目的运行过程的一种监测和调控。其主要目的在于检测项目实施的实际状态与目标状态的偏差，分析其原因，并及时反馈信息，以改进项目管理，使项目向既定目标方向发展。为了有目的、有重点的对项目运行过程进行有效地监测和调控，可按照项目建设客观过程，选择若干重要时点或阶段，进行节点或阶段性的评估，即称为项目重要节点评估或项目实施阶段性评估（也称为线性评估）。项目运营状态的评价即效果评价，又称结果评价

或影响评价，其主要目的是衡量项目运营阶段的成果及进行相关的分析，检测项目实施所取得的实际效果与预期效果的偏差，总结投资项目管理经验，为今后的项目决策和投资计划、政策的制定提供依据。

2. 指项目竣工投产时，对项目准备、决策、实施及项目所产生的实际效益的再评价。其目的在于总结评价项目竣工投产阶段以前各阶段项目管理的经验与教训，检验项目投产所能产生实际效益的能力，分析项目投产时实际形成的生产能力与设计生产能力的偏差及其原因。再评价的内容包括对项目前期工作的评价、项目实施的评价和项目投产时的影响评价。

3. 指在项目建成投产一段时间后（一般 2~3 年），当项目达到设计生产能力后，对项目准备、决策、设计、实施、试生产直至达产后全过程进行的再评价。其内容包括项目前期工作评价、项目实施过程的评价、项目试生产情况的评价和项目达产后的影响评价。其目的是根据国家的战略规划、行业规划、地区规划、运用系统工程的理论，采用宏观和微观结合，经济和技术结合的方法，通过对项目投资全过程的实际情况与预计情况的比较研究，衡量和分析其实际情况与预计情况的偏离程度及产生的原因，全面总结项目投资管理经验，为以后改进项目管理和制订科学合理的投资计划、政策反馈信息，并针对具体情况，提出有效的改进措施，为项目更好地发挥效益服务。这类评估，通常选择在项目建成一年后，或项目投产达到设计能力、或项目运行达到贷款偿还时进行，这类后评价即项目全部建成投产后的一定时限，进行全面总结性的投资经营活动分析，对贷款项目的实施成本——效益进行系统审计，将项目决策初期的预期效果与项目实施后的终期的实际结果，进行全面对比考核。

4. 指项目达到设计生产能力后，项目实际运行状态的影响评价。其目的是通过衡量和分析项目运行状态与预期目标间的差距

及其产生的原因，并针对项目实际运行状态中存在的问题，提出改进措施，从而提高项目运行效率。

5. 指项目达到设计生产能力后的经济评价，包括项目财务后评价和项目国民经济后评价两个组成部分。其主要目的在于衡量和分析项目实际经济效益与预测经济效益的偏差程度及其产生的原因，检测项目前评价中关于经济预测的水平，为今后项目决策反馈信息。

6. 指在项目建成投产后的工作总结。其目的是检查、验证项目预期目标的实现情况，总结项目投资的经验，吸取教训，以提高项目投资主体或项目管理部门今后工作的能力和水平。

7. 指项目达到正常生产能力后的实际效果与预期效果的分析评价。与项目建设前期进行的可行性研究相对应，侧重于对预期效果与实际效果加以客观的比较，通过计算各种经济指标的趋近度，各要素预测的准确度，对可行性研究的评价水平、预测水平、敏感性分析三方面进行考核，是对可行性研究工作的评价，并将取得的经验反馈到今后的项目可行性研究中。

关于后评价的定义，有许多种提法。在本书中我们选择其中较为科学合理，且适合我国实际情况的一种，其完整的定义可以这样表述：在项目建成投产并达到设计生产能力后，通过对项目前期工作、项目实施、项目运营情况的综合研究，衡量和分析项目的实际情况及与预测（计划）情况的差距，确定有关项目预测和判断是否正确并分析其原因，从项目完成过程中吸取经验教训，为今后改进项目准备、决策、管理、监督等工作创造条件，并为提高项目投资效益提出切实可行的对策措施。

如果按项目后评价的范围和深度来划分，一般有以下几种类型：

- 重点项目中的关键工程，在运行过程的追踪评估。
- 大型项目或项目群的后评价。

——对同类项目运行结果的对比分析,即进行“比较研究”的后评价。

——行业性的后评价,即对不同行业投资收益性差别进行实际评价。

## 二、项目后评价的特点和原则

### (一) 项目后评价的特点

项目后评价有其内在的规律和特点,在原理、作用和实施步骤上都有别于项目可行性研究、项目前评价、项目中间评价、竣工验收、项目审计检查、和一般性的工作总结,这些工作的进行有利于后评价工作的开展,但替代不了后评价的作用和要求。

#### 1. 与可行性研究和前评价相比

项目可行性研究和项目前评价是指在项目决策之前,在深入细致的调查研究、科学预测和技术经济论证的基础上,分析评价建设项目的技术先进适用性、经济合理性和建设可能性的过程,其目的是为了建设项目投资决策提供依据。与可行性研究和前评价相比,项目后评价的特点是:

(1) 现实性。项目后评价分析研究的是项目实际情况,是在项目投产的一定时期内,根据企业的实际经营结果,或根据实际情况重新预测的数据,而项目可行性研究和前评价分析研究的是项目预测情况,依据历史和经验性资料,具有一定的预测性。

(2) 全面性。在进行项目评价时,既要分析其投资过程,又要分析经营实施过程。不仅要分析项目投资经济效益,而且要分析其经营管理,发掘项目的潜力。

(3) 探索性。项目后评价要分析企业现状,发现问题并探索未来的发展方向,因而要求项目后评价人员具有较高的素质和创造性,把握影响项目效益的主要因素,并提出切实可行的改进措施。

(4) 反馈性。项目可行性研究和前评价目的在于为计划部门

投资决策提供依据，而项目后评价主要目的在于为有关部门反馈信息，为今后项目管理，投资计划和投资政策的制定积累经验，并用来检测投资决策正确与否。

(5) 合作性。项目可行性和前评价一般只通过评价单位与投资主体间的合作，由专职的评价人员就可以提出评价报告。而后评价需要更多方面的合作，如专职技术经济人员、项目经理、企业经营管理人员、投资项目主管部门等，各方融洽合作，项目后评价工作才能顺利进行。

由此也决定了项目后评价与项目可行性研究、项目前评价有较大的差别。主要表现在：

(1) 在项目建设过程中所处阶段不同。项目可行性和前评价属于项目前期工作，它决定项目是否可以上马，项目后评价是项目竣工投产并达到设计生产能力后对项目进行的再评价，是项目管理的延伸。

(2) 比较的标准不同。项目可行性和项目前评价依靠国家、部门颁布的定额标准、国家参数来衡量建设项目的必要性，合理性和可行性。后评价虽然也参照有关定额标准和国家参数，但它主要是直接与项目前评价的预测情况或国内外其他同类项目的有关情况进行对比。检测项目的实际情况与预测情况的差距，并分析其产生的原因，提出改进措施。

(3) 在投资决策中的作用不同。项目可行性和前评价通过分析、评价、预测为项目投资决策提供依据。直接作用于项目投资决策，前评价的结论是项目取舍的依据，后评价则是间接作用于项目投资决策，是投资决策的信息反馈。通过分析项目指标实际完成情况来评判投资决策是否正确，用以总结过程、指导未来。通过项目后评价反映出项目建设过程和投产阶段（乃至正常生产时期）出现的一系列问题，将各类信息反馈到投资决策部门，从而提高未来项目决策科学化水平。

(4) 评价的内容不同。项目可行性和前评价分析和研究的主要内容是项目建设条件、工程设计方案、项目的实施计划以及项目的经济社会效益。主要是通过对项目的必要性和可能性等进行评估、对未来经济效益进行预测的活动。后评价的主要内容是针对前评价上述内容进行再评价外，还包括对项目决策、项目实施效率进行评价，以及对项目实际运营状况进行深入的分析。

(5) 组织实施上不同。项目可行性和前评价主要由投资主体（设计单位、建设单位或银行）或投资计划部门组织实施，后评价则由投资运行的监督管理机关为主，组织主管部门会同计划、财政、审计、银行、设计、质量、司法等有关部门进行或者单设的后评价机构进行，以确保项目后评价的公正性和客观性。

(6) 评价的性质不同。项目前评价是以数量指标和质量指标为主要依据，定量评价为主的纯经济评价行为。而项目后评价是集行政、经济法律为一身的综合性的评估。是一种以事实为依据、以提高经济效益为目的、以法律为准绳对建设项目实施结果的鉴定行为。

## 2. 与项目中评价相比

项目后评价也不同于项目中评价，中评价也称中期评价，指在项目实施过程中，通过项目实施的实际状况与预测（计划）目标的比较分析，揭示问题，分析原因，提出改进措施的过程，其目的是改进项目管理。项目后评价与项目中评价的主要区别是：

(1) 在项目管理中所处的阶段不同。项目中评价是在项目实施过程中的评价，也就是在项目开工后至项目竣工投产之前对项目进行的再评价；而进行项目后评价的时机选择在项目实施过程完毕后，即在项目运营阶段。

(2) 目的和作用不同。项目中评价目的在于检测项目实施状况与预测目标的偏离程度，并分析其原因，将信息反馈到项目管理机构，以改进项目管理；后评价的目的在于检测项目前期工作、

项目实施、项目运营全过程中项目实际情况与预测目标的偏差程度，并分析其原因，提出改进措施，将信息反馈到计划、银行等投资决策部门，为投资计划、政策的制定和改进项目管理提供依据。

(3) 组织实施不同。项目中评价不必像项目后评价那样需要一个相对独立的机构来组织实施，其组织管理机构可以设在项目管理机构内，人员也可以由项目管理人员承担。而后评价则不然，因为它涉及到对项目实施过程的评价，由项目管理人员进行后评价显然不合适。

(4) 评价的内容不同。项目中评价的内容范围限定在项目实施阶段，如回答项目实施进展与目标进度有何程度的偏差，原因何在？而且实际建设成本突破了计划成本，为什么？承包商表现如何等问题。而后评价内容范围较广泛，而且重点放在项目运营阶段的再评价上。

项目中评价重点在于诊断和解决项目进行中出现的问题或争端，推动和保证项目的有效进行，中评价为搞好后评价工作提供有利的条件或资料。

### 3. 与竣工验收和审计检查相比

竣工验收以设计文件为龙头，注重移交工程是否依据其要求按质、按量、按标准完成，在功能上是否形成生产能力，产出合格产品，它仅是后评价内容中对建设实施阶段进行评价的环节之一。项目经过竣工验收，对固定资产投资效果进行了考核和评价，完成了后评价的前期工作。

对基本建设项目进行审计检查是以项目投资活动为主线，注重于违法违纪，损失浪费和经济财务方面的审查工作，经过审计检查的项目，其财务数据更为真实可靠。重大损失浪费的暴露，将为后评价工作提供重要的分析线索，如果对基本建设项目的事后审计能扩展到项目决策审计，设计、采购和竣工管理审计，以及

项目效益审计的领域，那么后评价工作和审计工作将可能合作进行，世界银行业务评价局对完成项目的后评价即是以项目审计评议方式进行的。

项目后评价具有事后进行广泛观察的优越条件，应充分利用竣工验收，审计检查和中评价的成果，把后评价工作搞好。

## （二）项目后评价的原则

后评价工作应遵循的原则可概括为对事不对人，着重在于总结经验教训，客观、公正、民主和科学。

## 三、项目后评价的作用

从以上所谈及的项目后评价定义、特点、原则及其在项目管理中的地位可以看出，项目后评价对于提高项目决策科学化水平，促进投资活动规范化，弥补拟建项目从决策到实施完成整个过程缺陷，改进项目管理和提高投资效益等方面发挥着极其重要的作用。具体地说，项目后评价的作用主要表现在以下几个方面：

1. 总结项目管理的经验教训，提高项目管理水平。投资项目管理是一项十分复杂的活动。它涉及到银行、计划、主管部门、企业、物资供应、施工等许多部门，只有这些部门密切合作，项目才能顺利完成。如果协调各部门间的关系各方面应采取什么样的具体协作形式等都尚在不断摸索的过程中。项目后评价通过对已经建成项目实际情况的分析研究，总结项目管理经验，指导未来项目管理活动，从而可以提高项目管理水平。

2. 提高项目决策科学化水平。项目前评价是项目投资决策的依据，但前评价中所作的预测是否准确，需要后评价来检验。通过建立完善的项目后评价制度和科学的方法体系，一方面可以增强前评价人员的责任感，促使评价人员努力做好前评价工作，提高项目预测的准确性；另一方面可以通过项目后评价的反馈信息，及时纠正项目决策中存在的问题，从而提高未来项目决策的科学化水平。

3. 为国家投资计划、政策的制订提供依据。通过项目后评价能够发现宏观投资管理中的不足,从而国家可以及时地修正某些不适合经济发展的技术经济政策,修订某些已经过时的指标参数。同时,国家还可以根据后评价反馈的信息,合理确定投资规模和投资流向,协调各产业、各部门之间及其内部的各种比例关系。此外,国家还可以充分地运用法律的、经济的、行政的手段,建立必要的法令、法规、各项制度和机构,促进投资管理的良性循环。

后评价项目的经验和教训可以为今后类似项目的投资决策或改进方案提供借鉴的模式,具有对共性或重复性的决策起示范和参考的作用,并可为项目评价所涉及到的评价方法、参数以及有关的政策和法规的不断完善和补充提供修正依据和建议。

我国基本建设程序尚缺乏对项目决策和实施效果的反馈环节,后评价弥补了这一弱点,它对我国基本建设程序完善和健全、改进宏观决策将会起到越来越重要的作用。

4. 为银行部门及时调整信贷政策提供依据。我国的银行部门除自身作为投资主体外,还是国家投资资金的供应部门和投资的监督管理部门,担负着回收国家投资资金的职责。通过开展项目后评价,及时发现项目建设资金使用过程中存在的问题,分析研究贷款项目成功或失败的原因,从而为银行部门调整信贷政策提供依据,并确保投资资金的按期回收。

5. 对项目本身监督和改进的重要意义,促使项目运营状态的正常化。项目后评价是在项目运营阶段进行,因而可以分析和研究项目投产初期和达产时期的实际情况,比较实际状况与预测状况的偏离程度,探索产生偏差的原因,提出切实可行的措施,从而促使项目运营状态的正常化,提高项目的经济效益和社会效益。

建设项目竣工投产、交付使用后,通过项目后评价,针对项目实际效果所反映出来的从项目决策、设计、实施到生产经营各阶段存在的问题,提出相应的改进措施的意见,使项目尽快实现