



undp

NESTE



联合国开发计划署授予
国家科技评估中心中文版权

计划管理者手册

面向结果的 监督与评估

and

科学出版社

联合国开发计划署授予
国家科技评估中心中文版权

计划管理者手册

面向结果的 监督与评估

科学出版社

1999

图字：01-1999-3034 号

**A Handbook for Programme Managers:
Results-oriented Monitoring and Evaluation**

©UNDP/EO, 1997

联合国开发计划署/评估办公室 (Evaluation Office of the United Nations Development Programme, UNDP/EO) 授予中国国家科技评估中心,《面向结果的监督与评估——计划管理者手册》中文版权。

图书在版编目(CIP)数据

计划管理者手册：面向结果的监督与评估/联合国开发计划署评估办公室编；国家科技评估中心译。—北京：科学出版社，1999.10

书名原文：A Handbook for Programme Managers: Results-Oriented Monitoring and Evaluation

ISBN 7-03-008034-3

I. 计… I. ①联… ②国… I. ①项目-监督②项目评价 N.F224.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (1999) 第 65406 号

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号
邮政编码：100717

源海印刷厂 印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

1999年10月第 一 版 开本：787×1092 1/16

1999年10月第一次印刷 印张：9 1/2

印数：1—5 500 字数：124 000

定价：20.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换《杨中》)

中文版序

人类正面临着一个以信息技术为标志、以高新技术竞争为核心的崭新世纪。创新推动着人类科技进步日新月异。人类要把握自己的发展命运,有效管理社会,更加迫切地需要提高决策质量和管理效率。

伴随着中国改革开放的进程,我国政府早在1986年就把推进决策科学化、民主化提上了工作日程。90年代初,又将技术评估手段引入科技宏观管理环节,并组建了国家科技评估中心,借鉴国际惯例,卓有成效地开展了一系列科技评估的活动。《中共中央、国务院关于加强技术创新,发展高科技实现产业化的决定》中明确提出了今后要大力推行中介评估制度。现在,UNDP评估办公室授权国家科技评估中心翻译出版了《面向结果的监督与评估》,无疑将有助于进一步推进中国科技评估能力的建设。

本书提倡了一种积极的精神,就是“学习”。评估是一个学习的过程,是一个追求对客观事物的再认识和再学习的过程。无论是管理者、评估者还是被评估者,都可在评估过程中进一步提高对客观事物的认识,获取新的知识,从而提高驾驭客观、改造客观的能力。我国的科技评估工作尚处于起步阶段,更需要提倡“学习”精神,积极借鉴国际经验,结合国情,创造出适合我国决策科学化、民主化需要的评估方式和评估制度。

长期以来,国家科技部与UNDP有着广泛友好的合作关系。这本书的出版,将是双方进一步在科技评估领域开展合作的新契机,科技部将一如既往地支持并祝愿合作取得成功。

中华人民共和国科学技术部副部长

杨嘉

原 版 序

《面向结果的监督与评估——计划管理者手册》首次对联合国开发计划署 1988 年以来有关监督与评估的指导方针进行了全面修订。本手册的更新,是为了吸收近年来监督与评估工作中改进的方法,反映国家级项目执行、计划方式以及参与发展等实施模式的进展,阐述联合国系统协调统一的必要性,同时为新计划和项目筹备提供相应的指导原则。

计划/项目的参与国,包括其政府、私人组织和其他民间社会组织都希望看到联合国开发计划署开发合作项目的结果,希望在更好的政策环境下,在参与过程中,看到最终改善人民生活的结果。同时,出资国面对公众对使用宝贵的政府资源而日益加强的监督与审查,因而联合国开发计划署有责任证明自己可以做得更好,可以通过低成本高效率的方式为改善贫困人民的生活带来的切实的利益。

评估是取得结果和验证结果的基础。我们正在向面向结果的管理方式转变,加强组织的学习以及强化责任制,提高组织能力以实现评估这一重要职能是这种战略性转变的一个组成部分。

我深信,本手册对于那些从事项目监督管理和进行有效评估的人员来说,将是一个有用的工具。

联合国开发计划署(前任)署长

James Gustave Speth

致读者

——写在中文版发行之际

《面向结果的监督与评估——计划管理者手册》是为从事评估工作专业人员需要而准备的一部工具书。该手册介绍了 UNDP 评估中所采用的方法步骤，反映了在国家执行、计划步骤以及参与发展中的执行方式、计划管理方面的进展。书中所介绍方法步骤都针对于“面向结果”的宗旨。本书所述的大部分内容已经在 UNDP 的面向结果管理 (RBM) 中得到应用。从 UNDP 评估活动实践及面向结果管理中得到的经验将有助于我们对这些方法作进一步的完善。

本书在第一部分中描述了监督与评估概念发展的整体框架，在第二部分中通过对案例的研究和样例说明，提出了应用这些概念的步骤，这样有助于将理论应用于实践。对本书的积极反映不仅来自于各国家代表处，也来自于各政府及开发研究机构，还有各方面对本书的大量需求，这些都表明了本书有针对性地反映了监督与评估中的实际情况和具体要求。

本书是为了促进 UNDP 国家代表处的监督与评估工作所编写，同时也把 UNDP 有关监督与评估的做法介绍给了更多的读者。UNDP 评估办公室非常高兴地看到本书中文版的发行，它是 UNDP 评估办公室与中国国家科技评估中心合作的结晶。我们相信，本书的内容将会对中国的监督与评估机构开展工作以及结果评价活动有所帮助。

联合国开发计划署
评估办公室 主任
Khalid Malik

原 版 前 言

《面向结果的监督与评估——计划管理者手册》提供了评估的工具、样例、练习和案例研究，有助于开发人员完成从计划到实施、从理论到实践的转变。本书的目的是促进项目国家代表处使目前联合国开发计划署的监督与评估更加面向结果、对日益增加的责任需要作出更有效的反应，并能够为支持决策和指导今后的计划提供更多经验。编写本书是为了满足对使用参考资料的增长需求，以适应联合国开发计划署在合作项目中开发方针的变化。

本书由 Abdenour Benbouali 牵头编写，是许多人共同努力的结果。我们在此对他们的支持表示感谢。在编写过程中，政策与计划支持局 (BPPS) 同仁们的建设性意见对我们的帮助极大。我们同样要对抗荒漠化与干旱办公室 (UNSO)、联合国资本开发基金 (UNCDF)、联合国妇女发展基金 (UNIFEM)、联合国志愿者组织 (UNV) 以及亚太、拉美和加勒比地区各机构宝贵的信息反馈表示感谢。联合国开发计划署在联合国内部机构工作小组 (IAWG) 的合作者在评估方面协助我们澄清了大量的问题。我们特别要感谢国际农业开发基金 (IFAD)、国际劳工组织 (ILO)、联合国儿童基金会 (UNICEF)、联合国人口活动基金 (UNFPA)、联合国工业开发组织 (UNIDO) 和世界粮食计划委员会 (WFP) 审阅本书并提出建设性意见和建议。

评估与战略规划办公室中包括 Nurul Alam, André Carvalho, Janet Donnelly, Arild Hauge, Chandi Kadirgamar, Teresa Rodriguez, Christine Roth 和 Kaarina Valtasaari 在内的全组工作人员提供了重要的帮助，并为本书的筹备起到了推动作用。Brewka 严谨的编辑工作是我们

的著作得以发行的根本保证。由 Karen Bridgett 和 Elizabethd Sahlu 准备的图稿有助于我们对文章内容的阐述，Bouso N'Diaye 自始至终以有效的管理工作支持了我们。我们还要真诚地感谢常驻津巴布韦代表 Carlos Lopes 给我们提供的实质性指导和中肯的建议。此外，在评估与战略规划办公室借调工作的两位国家计划官员，来自印度尼西亚的 Handoko 和来自乌干达的 Alex Rusita，从国家代表处的角度为本书的指导原则做了补充，并为开发监督与评估应用模型作出了直接的贡献。他们在评估与战略规划办公室的短暂的工作加强了编写本书的力量。当然这也必须感谢印度尼西亚和乌干达常驻代表为他们两位提供了方便。最后，还要对我们的咨询顾问 Elena Marcelino 自始至终的协助表示由衷的感谢。

评估既是对结果进行鉴定评价的一种机制，也是产生结果过程中的一个环节。一方面是对责任提出的要求，另一方面则是学习型组织的需要，平衡好上述两个方面的需求是作好联合国开发计划署评估规划的关键所在。我们相信，本书将有助于构建一个系统，该系统不仅有益于增强我们开发创新意识的相互关联性，促进其实施并走向成功，而且为使我们能够按照实践规律办事提供一个良好的环境。

评估与战略规划办公室 （前任）主任
Sharon Capeling-Alakija

导 读

一、监督与评估管理职能的发展

30 年来,在联合国开发计划署(UNDP)分权式计划管理模式中有关监督与评估的机制始终在不断地发展变化。1973 年起实施的包括项目参加国政府、联合国执行机构和联合国开发计划署在内的三级审查制度一直是项目监督的基本制度。1983 年在政策局内成立中央评估办公室(CEO),推动了评估工作的发展。

1992 年,CEO 加强了对政策和专题的评估。1994 年,作为行政首长“改革方案”的组成部分,CEO 改名为“评估与战略规划办公室”(OESP)。在总结 UNDP 经验的基础上,OESP 对评估与规划活动的功能和结构进行了重新审视,并把对计划方向进行指导、促进组织机构内部学习的发展、以及支持行政首长履行职责作为工作的基础^①。伴随着走向 2001 年的这些变化,UNDP 需要有一个独立部门承担起评估的职能,并直接向行政首长报告情况。

二、本书编写的目的

《面向结果的监督与评估——计划管理者手册》一书的编写,是用来帮助改善 UNDP 监督与评估工作的质量,以使机构对所组织的项目取得最大的实质性结果,并且保证这些结果的质量。

① UNDP OESP UNDP 1994-1995 年评估调查结果

OESP 丛书:《以往的经验教训》

本手册特别提出：

- 面向结果的监督与评估的基本要点反映了 UNDP 和项目国家决策的需要，以及对其责任和新知识的要求；

- 在 UNDP 中加强评估职能的作用；

- 为监督与评估这两种有相互影响的职能提出了更为一体化的措施；

- 强化了监督与评估和计划/项目中各步骤之间的联系，通过改善反馈方式来改进计划工作；

- 监督与评估的范围从参与开发、制定国家合作框架 (CCF)、后续计划的安排、制订计划方案直到执行管理的整个过程有所拓展，在方法上有所创新；

- 按照联合国大会第 47/199 和 50/120 决议提出的目标，介绍了简化、合理而又协调的工作程序。

三、本书的创新之处

本手册与 PPM (1988) 中的有关监督与评估的章节有极大的不同，其中最重要的特点是：

- 把一个面向结果进行监督与评估的框架与所选择开发方式的实践指南相结合；

- 提出了在清晰确定的框架或条件下（如国家计划框架、UNDP 的任务以及专题领域）对结果进行评估的指南；

- 比过去更加重视监督工作。本书强调，监督和评估都是重要的管理职能，目的在于保证 UNDP 在组织工作、支持决策、责任和学习以及能力发展方面的质量；

- 重点强调了监督与评估两者相互作用和相互支持的关系；

- 加强了监督与评估和计划/项目各个步骤之间的紧密联系；

- 强调在国家级计划/项目层次的监督与评估提前发挥作用的方法；

- 提出对资源规模、技术合作期限和计划/项目特性进行评价的新标准；

- 从全局着眼，通过监督与评估，对相关性、效绩和成功等相互关

联的各个方面进行评估；

- 指导如何选择评估指标；
- 提出编制系统而简明报告的要求；
- 提出改进的反馈过程；
- 提出有利益相关者参与的新机制。

四、本书的使用对象和主要内容

本书主要供以下对象使用：

- 内部：UNDP 内部各层次的管理人员，例如，技术顾问、计划/项目的管理者、高级管理人员和行政首长，使这些人充分认识监督与评估的重要性对于全面改进 UNDP 计划工作的质量是至关重要的；

- 外部：其他联合国机构和开发伙伴、项目国家的政府和非政府组织、UNDP 特约独立评估人以及学术团体的成员。

本书分为两部分，每部分分别针对不同的使用者：

第一部分从概念和操作两个方面对监督与评估作了概括性描述，旨在加强 UNDP 的工作人员、项目国政府和非政府组织以及联合国专业机构的项目管理人员、国际组织中的开发伙伴、独立评估人和学术团体成员对关键概念的理解。

第二部分为 UNDP 的管理者应用第一部分中的概念提供指导方案，向读者介绍如何选择以下监督与评估的方法：

1. 计划/项目监督与评估的指标；
2. 年度计划/项目报告；
3. 国家级评估计划；
4. 子地区计划评估方案条款 (TOR)，包括方案条款和评估报告的建议性大纲；
5. 有关能力发展项目中期评估报告的提纲；
6. 有关的方法例证综合采用了实际的和假定的案例。需要注意的是，所提出的模型仅仅是一种指导，不能把它们生搬硬套。监督与评估的概念在具体应用时总是根据计划或项目内容的不同而有所不同。

内 容 提 要

本书是联合国开发计划署评估办公室为指导和改善UNDP项目监督和评估工作而编写的工具书，对改进UNDP计划工作量、提高管理效率、规范项目监督发挥着重要的指导作用。

本书从概念和操作两个方面对项目的监督与评估工作做了概括性描述，并在总结UNDP评估工作实践的基础上，向读者介绍了选择监督与评估的若干方法，以及一些案例和模型，并特别强调“切忌生搬硬套，要根据计划或项目内容的不同有所不同”的原则。

本书可为我国的科技管理者和科技评估工作者在实践中学习和借鉴，也可以在相关教学中作为研究生、大学生的学习参考书。

译 后 记

1998年10月,科技部条件财务司与国家科技评估中心共同组团访问联合国开发计划署评估办公室期间,对方推荐了由他们新近编写的本书原著。由于本书内容主要涉及了政府管理中计划或项目的监督与评估活动,与国家科技评估中心的工作主旨和范围较为贴切,所以双方决定把翻译出版该书列入了双方的合作协议,并授予了国家科技评估中心本书的中文版权。双方的共同愿望是,相互借鉴,共同学习,增强中国的科技评估业,以及更广泛计划/项目管理中的监督与评估活动的能力建设。

本书由国家科技评估中心方衍主持翻译和审校,是多位同事协作努力的结果。作为一个学习型组织,本中心的评估专家徐耀铃、刘彦、柳春以及赵丽艳博士翻译了其中的部分章节,并且率先把书中的有用经验应用于评估实践,这体现了对本书的又一贡献。在此,还要感谢孙保武为译文审校所给予的大量指正。

本书的翻译过程中,由于原著中的各章节来自不同作者和文化背景,遣词造句与标题体例,诸多迥异,为使译文尽量符合作者原意及中文的阅读习惯,并使前后章节保持体例一致和内容的系统性,译者适当加了小标题和技术处理。尽管如此,匆忙之中,疏漏仍在所难免,望读者谅解并给予指正。

科学出版社作为科技知识与读者的桥梁,为本书的编校、装帧和出版作了大量工作,在此一并表示感谢。

面对付出的心血和努力,我们更希望看到,正如贯穿本书始终的主旨——“面向结果”,本书最终能够对计划或项目的管理者以及评估行业的同仁们有所借鉴和贡献。

译 者

1999年10月8日



15 December, 1998

To Whom It May Concern:

This is to confirm that the Evaluation Office of the United Nations Development Programme (UNDP), is giving Chinese language publishing rights to the National Center for Science and Technology Evaluation (NCSTE), 55 Bei Cai gong zhuang, Beijing 100038, China, in respect of "A Handbook for Programme Managers: Results-oriented Monitoring and Evaluation", which was published in New York, 1997.

Such rights are provided to NCSTE subject to the following conditions:

- Logo of UNDP/EO appearing (jointly with NCSTE) on publication cover;
- UNDP/EO being acknowledged as original source;
- Document being printed with a yellow cover;
- UNDP/EO receiving a minimum of 50 complimentary copies of printed document.

Sincerely yours,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abdenour Benbouali'.

Abdenour Benbouali
Officer-in-Charge, Evaluation Office

国家科技评估中心

National Center for Science and Technology Evaluation

国家科技评估中心(NCSTE)是经国家科技部批准成立的专业科技评估机构,恪守独立、客观、公正、科学的原则,承担国家重大科技评估任务,组织全国范围的科技评估交流与培训,研究起草我国科技评估行业管理办法与技术规范,同时,面向社会、面向企业开展各类科技评估活动。中心积极参与国际交流与合作,与APEC、UNDP、世界银行等国际组织建立了密切联系,是联合国国际技术评价和预测机构联合会(IATAFI)的执行委员和中国地区代表,在国内外科技评估领域具有广泛影响。

国家科技评估中心

National Center for Science and Technology Evaluation

Address: 55 Bei Cai Gong Zhuang
Yu Yuan Tan Nan Lu
P.O. BOX 3814
BEIJING, 100038, China
Tel: (86)10-68514841
Fax: (86)10-68514854
E-mail: tac@public3.bat.net.cn
office@ncste.org
Web: www.ncste.org



undp

NESTE



(C-0060.0101)

责任编辑 姚平录 曲 渊

封面设计 黄 乐 李耶杰 纪 峥

ISBN 7-03-008034-3



9 787030 080349

ISBN 7-03-008034-3/C·6

定 价： 20.00 元

F22

L38

目 录

中文版序	
原版序	
致读者	
原版前言	
导读	

第一部分 监督与评估的框架

第一章 联合国开发计划署的使命	3
第二章 联合国开发计划署的监督与评估政策	5
第三章 什么是监督与评估	7
第四章 目标	11
第五章 监督与评估及计划/项目过程	14
第六章 约束与挑战	18
第七章 选择监督与评估的计划或项目	21
第八章 实质问题	27
第九章 监督机制和评估的类别	32
第十章 国家总体项目评估	40
第十一章 UNDP 专题领域监督与评估的关键因素	42
第十二章 指标	46