

投资项目后评价

姜伟新 张三力 主编

中国石化出版社

投资项目后评价

姜伟新 张三力 主编

中国石化出版社

内 容 提 要

本书从投资项目后评价的概念、产生和发展等内容入手,全面论述了项目后评价在投资项目周期中的地位 and 作用,项目后评价的理论、方法和实践。本书提出了项目事中评价和事后评价的新概念,完善了从项目前评估到后评价的监督评价体系,并以逻辑框架为评价的方法论基础,提出了在市场条件下对投资项目进行宏观监控的评价方法和指标体系。此外,本书还介绍了世界银行、亚洲开发银行项目后评价的执行程序、管理模式、监测评价、信息系统和指标体系。书后案例,具有实际操作的指导意义。本书可作为从事投资项目决策管理、工程咨询、项目稽察、审计监察等工作的培训参考,也可供院校相关专业师生参阅。

图书在版编目(CIP)数据

投资项目后评价/姜伟新,张三力主编.
—北京:中国石化出版社,2001
ISBN 7-80164-133-7

I. 投… II. ①姜… ②张… III. 投资-项目评价
IV. F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 061080 号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271859

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail: press@sinopec.com.cn

北京精美实华图文制作中心排版

海丰印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

787×1092 毫米 16 开本 16 印张 408 千字 印 1—1500

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

定价:32.00 元

前 言

建设项目寓于国民经济和社会发展规划之中。任何项目从立项到建成投产，每一阶段都需进行管理。信息是管理的基础，现代管理的各个环节都离不开信息的传递。项目评价是收集、分析和反馈项目本身信息的过程。具体地说，项目后评价是对已经完成的项目所进行的一种系统而又客观的分析评价，以确定项目的目标、目的、效果、效益的实现程度。项目后评价提出的信息，应当是可信的和有用的，它将帮助投资者和项目法人提高决策和管理水平，更合理地利用有限的资源，提高投资效益。正因为项目后评价作用巨大，所以到20世纪60年代末，项目后评价理论已发展为经济发达国家和国际金融组织实施投资监督和进行项目管理的得力手段和工具。90年代以来我国的投资管理实践的经验教训表明，加强对投资项目全过程的监督是极为重要的一项工作，而项目的咨询评价则是这种监管的必要措施。这种监督评价包括项目前期的评估和本书所阐述的项目后评价。

我国的项目后评价工作起步较晚，但发展较快。从20世纪80年代初期开始，中国进入了后评价工作的发展过程。到了90年代中期，项目后评价的工作已在全国范围内得到普遍推广。为使项目后评价工作有一个更大的发展，有更多的项目评价工作者掌握评价理论和方法，满足经济体制改革和迎接中国参加世界贸易组织挑战的要求，我们组织有关部委、院校和银行的专家学者，在总结国内外有关项目后评价最新研究成果和最近颁布的法规条例内涵，以及国内项目后评价实践的基础上，编写了《投资项目后评价》。

本书从项目后评价的概念、产生和发展等内容入手，全面论述了项目后评价在项目周期中的地位和作用，项目后评价的理论、方法和实践。本书提出了项目后评价和中间评价的新概念，完善了从项目前评估到后评价的监督评价体系，并以逻辑框架为评价的方法论基础，提出了在市场条件下对投资项目进行宏观监控的评价方法和指标体系。此外，本书还介绍了世界银行、亚洲开发银行项目后评价的执行程序、管理模式、监测评价、信息系统和指标体系。书后案例，具有实际操作的指导意义。

本书由姜伟新同志任主编，张三力同志任执行主编；第一章由姜

11/25/01

伟新、张三力编写，第二章由陶树人、王彤、马小丁编写，第三章由张三力、戴心壮编写，第四章由贾元华、陶树人、马小丁编写，第五章由田景禧、戴心壮、饶跃胜编写；案例由张三力、邹再华、苑志杰、贾元华、徐忠义、马小丁、李拥宪、吴瑞丰编写，附录由张三力、马小丁编写。统稿由张三力、戴心壮、马小丁、田景禧和苑志杰完成，最终请任树本同志审阅，由主编定稿。在本书编写过程中得到有关方面的关心和帮助，在此一并表示感谢。由于水平有限，有不当之处欢迎赐教。

编者著

2001年8月于北京

目 录

第一部分 项目后评价的概念和评价方法

第一章 项目后评价的概念	(3)
1.1 项目后评价的定义及其业务范围	(3)
1.1.1 项目周期和项目建设程序	(3)
1.1.2 项目后评价的定义	(4)
1.1.3 项目后评价的目的和原则	(6)
1.1.4 项目管理层次、咨询业务与项目后评价	(8)
1.2 项目后评价的起源和发展	(9)
1.2.1 国外项目后评价简况	(9)
1.2.2 国内项目后评价的发展	(10)
1.3 项目后评价与项目监督管理	(11)
1.3.1 项目的监督检查和项目绩效管理	(11)
1.3.2 项目稽察	(12)
1.3.3 项目监测和项目管理信息系统	(13)
1.3.4 项目审计	(15)
第二章 项目后评价的范围和内容	(17)
2.1 项目后评价的评价范围	(17)
2.1.1 项目目标的后评价	(17)
2.1.2 项目前期决策的后评价	(19)
2.1.3 项目准备阶段的后评价	(20)
2.1.4 项目建设实施阶段的后评价	(22)
2.2 项目后评价的基本内容	(28)
2.2.1 项目的技术经济后评价	(28)
2.2.2 项目的影响评价	(31)
2.2.3 项目的社会评价	(33)
2.3 项目后评价的预测内容	(40)
2.3.1 项目后评价的预测概念	(40)
2.3.2 项目的持续性分析	(41)
第三章 项目后评价的方法论	(46)
3.1 逻辑框架法简介	(46)
3.1.1 逻辑框架的方法论原则	(46)
3.1.2 目标层次和垂直逻辑关系	(47)
3.1.3 水平逻辑关系	(49)

3.2 逻辑框架的编制	(51)
3.2.1 问题树分析法	(51)
3.2.2 逻辑框架的层次关系	(52)
3.3 逻辑框架法的应用	(54)
3.3.1 逻辑框架在项目评估和后评价中的应用	(54)
3.3.2 应用实例	(56)
3.3.3 逻辑框架法的优点与局限性	(59)
3.4 评价方法论的一般原则	(60)
第四章 项目后评价的常用方法	(63)
4.1 有无对比法	(63)
4.1.1 有无对比的概念	(63)
4.1.2 基本方法	(63)
4.1.3 应用实例	(64)
4.2 层次分析法	(65)
4.2.1 层次分析法的概念	(65)
4.2.2 评价模型及判断矩阵的构造	(66)
4.2.3 权重的标度与判断原理	(67)
4.2.4 层次排序原理	(68)
4.2.5 应用实例	(70)
4.3 因果分析法	(72)
4.3.1 因果分析法的概念	(72)
4.3.2 因果分析的对象	(72)
4.3.3 因果分析图	(73)
4.3.4 分析时需注意的问题	(74)
4.4 项目后评价的综合评价法	(75)
4.4.1 综合评价的概念	(75)
4.4.2 综合评价的一般方法	(77)
4.4.3 综合评价模型	(79)
4.5 项目成功度的评价	(80)
4.5.1 成功度评价的概念	(80)
4.5.2 项目成功度的标准	(80)
4.5.3 项目成功度的测定	(81)
4.6 社会评价的调查方法	(82)
4.6.1 投资项目的社会调查	(82)
4.6.2 社会调查方法	(84)
第五章 项目后评价实施与操作	(92)
5.1 项目后评价的实施程序	(92)
5.1.1 项目后评价的计划和管理	(92)
5.1.2 项目后评价工作程序	(93)

5.2 项目后评价的调查和分析	(95)
5.2.1 项目后评价调查的要素	(95)
5.2.2 后评价调查分析的思路	(99)
5.3 项目后评价报告	(100)
5.3.1 后评价报告的内容要点	(100)
5.3.2 后评价报告的格式	(104)
5.4 项目后评价成果的反馈和扩散	(111)
5.4.1 项目后评价成果的反馈	(111)
5.4.2 后评价报告的扩散	(112)
5.4.3 后评价与项目决策管理的联系	(112)

第二部分 项目后评价案例

案例一 农业项目后评价	(117)
案例二 公路项目后评价	(133)
案例三 铁路项目社会评价	(159)
案例四 工业项目后评价	(183)
案例五 技改项目后评价	(195)

第三部分 附 录

附录一 世界银行贷款项目执行管理与监测评价	(207)
附录二 亚洲开发银行贷款项目执行监督和管理	(217)
附录三 国际通行的项目评价指标体系	(231)

第一部分

项目后评价的概念 与评价方法

第一章 项目后评价的概念

1.1 项目后评价的定义及其业务范围

1.1.1 项目周期和项目建设程序

1.1.1.1 项目周期的定义

项目周期是指项目实施建设及运营的全过程，即从项目的筹划、实施、运营到消亡。项目周期一般可分为四个主要阶段：项目准备阶段，即从规划、项目可行性研究到项目设计完成(项目开工或贷款承诺生效)阶段；项目实施阶段，即贷款执行阶段，从项目开工(贷款承诺)到项目竣工(贷款帐户关闭)阶段；项目总结阶段，即从项目竣工到项目后评价阶段；生产运营阶段，即从项目正式移交生产运营后到经济寿命期结束之前(包括贷款偿还)阶段。

项目建设程序作为项目周期的一部分，主要体现在项目前三个阶段，是指项目实施的整个过程，不包括项目建成后的生产运营阶段。中国和各国国际组织根据各自项目管理的要求都规定或提出了自己的建设程序。

1.1.1.2 中国的项目建设程序

中国的项目建设程序主要可划分为以下几个阶段：

(1) 项目建议书(立项)阶段。即项目预可研阶段，包括投资机会研究、项目建议书及其评估等。此阶段的主要任务是完成项目建议书，经过评估由主管部门批准该项目建议书，项目立项。项目建议书应提出拟建项目的轮廓设想，论述项目的必要性、主要建设条件和获利的可能性等，以判定项目是否需要开展进一步的可研工作。

(2) 可行性研究阶段。即项目可行性分析评价阶段，主要任务包括编制项目可行性研究报告和项目环境影响报告，经项目评估，由主管部门批准项目可行性研究。项目可行性研究报告应对项目在技术上是否可行、经济上是否合理、社会和环境的影响是否积极进行进一步科学分析和论证，以最终确定项目投资建设是否进入启动程序。

(3) 设计阶段。即工程的初步设计和施工图设计，对重大项目和技术复杂项目，在初步设计后还增加了一项技术设计。工程设计是以批复的项目可行性研究为依据，对拟建工程的实施在技术和经济两个方面提出详尽和具体的方案，阐明在既定地点、时间和投资内，工程技术的可能性和经济合理性，为组织工程实施提供依据。

(4) 项目实施准备及开工阶段。包括资金筹措与落实(贷款承诺)，对外谈判，招标投标，施工准备，开工报告及其批准文件。

(5) 施工阶段。包括工程建设、设备采购和安装、生产准备等工作。该阶段的主要任务是按照设计要求，保质保量按时完成建设任务。同时要招收和培训人员，做好生产组织、技术和物质准备工作。

(6) 竣工验收(完工)阶段。包括联动试车、指标考核、竣工汇报和验收等及其批复文件。项目竣工验收要按照设计文件有关技术经济要求，检验工程是否达到了设计的要求，是否可以移交生产运营。

(7) 项目后评价阶段。也是项目的总结阶段,即在项目建成投入运营后,对照项目立项、可研、设计提出的主要技术经济指标来评价项目的效益、作用和影响,分析项目目标的实现程度。项目后评价应从立项到项目运行全过程总结项目经验教训。该阶段的主要任务是编制项目后评价报告。

1.1.1.3 国际金融组织的贷款项目周期

世界银行(简称世行)等国际金融组织的贷款项目的周期包括以下六个阶段:

(1) 项目立项。世行贷款项目的立项以国家经济和行业状况为背景,由本国政府提出借款援助的项目建议。项目必须符合借款国和世行的共同利益和目标,并得到双方的支持,方可列入借款计划。

(2) 项目准备。世行贷款项目的立项以双方同意的目标为基础,充分考虑项目的各方面因素,主要是技术、经济、财务、社会和体制等,通过多方案对比选择最佳方案。项目准备主要依靠借款国,同时与世行的利益密切相关。

(3) 项目评估。在项目完成准备后,世行要对项目进行评估。评估在世行官员指导下进行,有时聘请外部咨询专家帮助工作。

(4) 谈判与董事会批准。在项目评估报告完成后,借款国和世行即开始贷款谈判。谈判包括项目实施的具体进度、采购安排等,形成贷款文件,报世行执行董事会。执董会批准后,双方签定协议,形成具有法律效应的文件。

(5) 项目执行和监督。贷款批准后,贷款资金可以启用。贷款的执行由借款方负责,世行要求借款方严格按协议文件实施,并监督项目的执行和采购,以保证实施的客观公正。

(6) 项目后评价。项目完工且贷款帐户关闭后,世行将进行独立的后评价。有些项目可能在五至十年后还要进行再评价,以确定项目对民众、政策、体制和自然环境的真实影响。

亚洲开发银行简称亚行的项目周期与世行大体相同,亚行在华贷款项目,一般分为十三个步骤来实施,包括:选项立项、项目可行性研究、实地考察、项目评估、文件准备、贷款谈判、董事会传阅、贷款批准、贷款签字、项目执行、项目完工、效益监控和后评价。

1.1.2 项目后评价的定义

1.1.2.1 什么是项目后评价

目前对项目后评价的起始观点有两种不同的看法,导致对项目后评价的定义和时间界限产生了两种观点。比较传统的观点认为,按照项目周期的理论和项目建设的程序,项目后评价应在项目建成投产、竣工验收以后一段时间,项目效益和影响逐步表现出来的时候进行;应对照项目立项决策、设计的技术经济要求,分析项目实施过程的成绩和问题,评价项目的效果、效益、作用和影响,判断项目目标的实现程度,总结经验教训,为指导拟建项目、调整在建项目、完善已建项目提出建议。

另一种观点认为,传统的项目后评价定义范围有些狭窄,已不适应项目后评价的需要。因为,等到项目竣工验收以后再进行项目后评价有许多难点,一是数据收集困难,二是事后评价对被评项目本身建设起不到什么指导作用。为此,建议后评价向前延伸,即在项目开工之后到项目竣工验收这一段也划为项目后评价的时间范围内(见图1-1)。

本书所讲的“项目后评价”采纳的是前一种观点和定义,即在项目建成和竣工验收之后所进行的评价,其后评价时间范围如图1-1的D点到F点。因为从项目周期或项目建设程序看,项目确实存在着事前、事中和事后三个阶段,把它分成事前评价(即前评估)、事中评

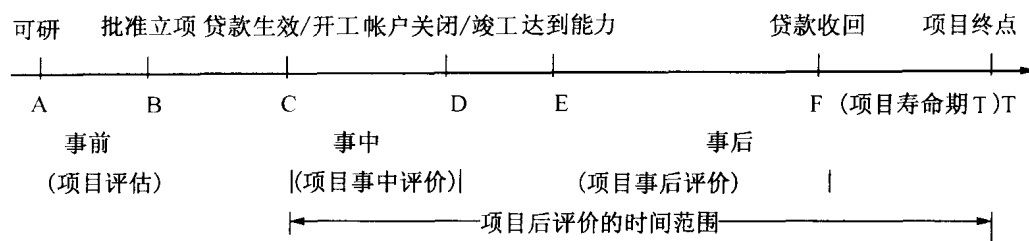


图 1-1 项目周期中的项目后评价

价(即中间评价)和事后评价(即后评价)等三个评价是合理的。虽然三个阶段关系紧密,但是由于各个阶段的工作重点有所不同,评价的内容和方法也有所区别,前评估要与后评价分开,中间评价也要与后评价和前评估分开,这样更为合理。当然,按照后评价的原则,从事项目后评价工作的主要负责人不能是同一项目的前评估负责人,从事项目中间评价的主要负责人也不能是项目前评估的负责人,但是,从事项目中间评价和后评价的可以是同一的。

1.1.2.2 项目后评价的定义

本书项目后评价是指对已经完成的项目或规划的目的、执行过程、效益、作用和影响所进行的系统的客观的分析。通过对投资活动实践的检查总结,确定投资预期的目标是否达到,项目或规划是否合理有效,项目的主要效益指标是否实现,通过分析评价找出成败的原因,总结经验教训,并通过及时有效的信息反馈,为未来项目的决策和提高完善投资决策管理水平提出建议,同时也为被评项目实施运营中出现的问题提出改进建议,从而达到提高投资效益的目的。

项目后评价首先是一个学习过程。后评价是在项目投资完成以后,通过对项目目的、执行过程、效益、作用和影响所进行全面系统地分析,总结正反两方面的经验教训,使项目的决策者、管理者 and 建设者学习到更加科学合理的方法和策略,提高决策、管理和建设水平。其次,后评价又是增强投资活动工作者责任心的重要手段。由于后评价的透明性和公开性特点,通过对投资活动成绩和失误的主客观原因分析,可以比较公正客观地确定投资决策者、管理者和建设者工作中实际存在的问题,从而进一步提高他们的责任心和工作水平。第三,后评价主要是为投资决策服务的。虽然后评价对完善已建项目、改进在建项目和指导待建项目有重要的意义,但更重要的是为提高投资决策服务,即通过评价建议的反馈,完善和调整相关方针、政策和管理程序,提高决策者的能力和水平,进而达到提高和改善投资效益的目的。

项目后评价是项目监督管理的重要手段,也是投资决策周期性管理的重要组成部分,是为项目决策服务的一项主要的咨询服务工作。项目后评价以项目业主对日常的监测资料和项目绩效管理数据库、项目中间评价、项目稽察报告、项目竣工验收的信息为基础,以调查研究的结果为依据进行分析评价,通常应由独立的咨询机构来完成。广义的项目事后评价包括项目后评价、项目影响评价、规划评价、地区或行业评价、宏观投资政策研究等。

1.1.2.3 项目中间评价与后评价

如前所述,在定义项目后评价时,需要对项目中间评价加以必要的说明。所谓“中间评价”是指投资或项目管理部门对正在建设尚未完工的项目所进行的评价。中间评价可以是全面系统的,即对项目的决策、投资、目标、工程以及未来效益的全面评价;也可以是单独内

容的,即对项目建设中某个问题、某项效益的单项评价;可以是一个项目,也可以是一捆项目,即一个行业、一种产品、一个地区的同类项目的评价。

中间评价的作用是通过对项目投资建设活动中的检查评价,可以及时发现项目建设中的问题,分析产生的原因,重新评价项目的目标是否可能达到,项目的效益指标是否可以实现。并有针对性地提出解决问题的对策和措施,以便决策者及时作出调整方案,使项目按照立项时的目标继续发展。对没有继续建设条件的项目可以及时中止,防止造成更大的浪费。

项目中间评价是项目监督管理的重要组成部分,是为项目稽察业务的一项主要的咨询服务工作,是项目绩效管理的重要手段。项目中间评价以项目业主日常的监测资料和项目绩效管理数据库的信息为基础,以调查研究的结果为依据进行分析评价,通常应由独立的咨询机构来完成。项目中间评价包括项目实施过程中从立项到项目完成前的各种评价,即项目的开工评价、跟踪评价、调概评价、阶段评价、完工评价等。国外也把中间评价称为“绩效评价”。

项目中间评价与后评价既有共同点,也有不同点;既相对独立又紧密联系。两者的时间不同,一个在项目实施中,一个在项目完成后。它们的评价深度和相应的一些指标也不同,但主要内容则差别不大。同时,它们服务的作用和功能也有所不同。另一方面,中间评价和后评价也有许多共同点,如项目的目标评价、效益评价等是一致的,可以把后评价看成是中间评价的后延伸,中间评价也可以被看成后评价的一个依据和基础。因此,中间评价和后评价都是项目管理和评价不可缺少的重要环节。

1.1.3 项目后评价的目的和原则

1.1.3.1 项目后评价的目的

项目后评价的主要目的有:

- (1) 及时反馈信息,调整相关政策、计划、进度,改进或完善在建项目;
- (2) 增强项目实施的社会透明度和管理部门的责任心,提高投资管理水平;
- (3) 通过经验教训的反馈,调整和完善投资政策和发展规划,提高决策水平,改进未来的投资计划和项目的管理,提高投资效益。

1.1.3.2 项目后评价的任务

项目后评价一般由项目投资决策者、主要投资者提出并组织,项目法人根据需要也可组织进行项目后评价。项目后评价应由独立的咨询机构或专家来完成,也可由投资评价决策者组织独立专家共同完成,“独立”是指从事项目后评价的机构和专家应是没有参加项目前期和工程实施咨询业务和管理服务的机构和个人。项目后评价一般应对项目执行全过程每个阶段的实施和管理进行定量和定性的分析,重点包括法律法规(政策、合同等)、执行程序、工程三大控制(质量、进度、造价)、技术经济指标、社会环境影响、工程咨询质量(可研、评估、设计等)、宏观和微观管理等。

1.1.3.3 项目后评价的一般原则

项目后评价的一般原则是:独立性、科学性、实用性、透明性和反馈性,分述如下:

- (1) 独立性。是指评价不受项目决策者、管理者、执行者和前评估人员的干扰,不同于项目决策者和管理者自己评价自己的情况。它是评价的公正性和客观性的重要保障。没有独立性,或独立性不完全,评价工作就难以做到公正和客观,就难以保证评价及评价者的信誉。为确保评价的独立性,必须从机构设置、人员组成、履行职责等方面综合考虑,使评价

机构既保持相对的独立性又便于运作，独立性应自始至终贯穿于评价的全过程，包括从项目的选定、任务的委托、评价者的组成、工作大纲的编制到资料的收集、现场调研、报告编审和信息反馈。只有这样，才能使评价的分析结论不带任何偏见，才能提高评价的可信度，才能发挥评价在项目管理工作中的不可替代的作用。

(2) 科学性。即可信性。可信性的一个重要标志是评价报告应同时反映出项目的成功经验和失败教训，这就要求评价者具有广泛的阅历和丰富的经验。除此而外，可信性还取决于资料信息的可靠性和评价方法的适用性，取决于项目管理人员、借款单位、联合融资者和项目最终受益者能否共同参与项目的评价活动，为评价工作提供有价值的信息和资料。为增加评价工作的可信度，除评价报告的分析 and 结论要有充分可靠的依据外，还要注明评价单位的名称和评价者的姓名，注明评价所用资料的来源和出处，注明所采用的评价方法。

(3) 实用性。要求报告的文字具有可读性，报告所总结的经验教训有可借鉴性。为了使评价成果对决策能产生作用，让尽可能多的单位和个人从项目评价信息中受到启发，后评价报告必须具有实用性。为此，报告所提建议与报告其他内容要分开表述，建议应能提出具体的措施和要求。此外，评价报告不要引用过多的专业术语，不要面面俱到。

(4) 透明性。要求评价的透明度越大越好，因为透明度越大，了解和关注后评价的人也越多。从评价成果的扩散和反馈的效果来看，也是透明度越大越好，这样便于更多的单位和个人能在自身的工作中借鉴过去的经验教训。

(5) 反馈性。和项目前评估相比，后评价的最大的特点是信息的反馈。也就是说，后评价的最终目标是将评价结果反馈到决策部门，作为新项目立项和评估的基础，作为调整投资规划和政策的依据。因此，评价的反馈机制、手段和方法便成了评价成败的关键环节之一。国外一些国家建立了“项目管理信息系统”，通过项目周期各个阶段的信息交流和反馈，系统地评价提供资料和向决策机构提供评价的反馈信息。

1.1.3.4 项目后评价的理论基础

项目后评价是运用现代系统工程与反馈控制的管理理论，对项目决策、实施和运营结果作出科学的分析和判定。

投资项目是一个十分复杂的系统工程，是由多个可区别但又相关的要素组成的具有特定功能的有机整体，项目系统的整体功能就是要实现确定的项目目标。项目系统通过与外部环境进行信息交换及资源和技术的输入，通过实施完成，最后向外界输出其产品。同样，项目系统的各项状态参数随时间变化而产生动态变化。

项目的控制系统是由施控系统和受控系统构成。反馈控制过程是：施控系统将输入信息转换成控制信息，并作用于施控系统后将产生的结果反馈回原输入端，起到控制作用。在控制系统的反馈控制中，需要克服环境变化的干扰，减少或消除系统偏差，使受控系统在运行中处于较稳定的状态，从而达到对项目系统进行控制和管理的作用。

为了保证经济的良性循环，在对建设项目的管理中，应具体应用反馈控制理论做好项目的后评价工作。项目管理的反馈控制过程是：投资决策者根据经济环境需要，通过决策评价确定项目目标，以目标制定实施方案，通过对方案的可行性分析和论证，把分析结果反馈给投资决策者，这种局部反馈能使投资决策者在项目决策阶段中及时纠正偏差，改进完善目标方案，作出正确的决策并付诸实施。在项目实施阶段，执行者将实施信息及时反馈决策管理者，并通过项目中间评价提出分析意见和建议，使决策者掌握项目实施全过程的动态，及时

调整方案和执行计划,使项目顺利实施并投入运营。当项目运营一段时间后,通过项目后评价将建设项目的经济效益、社会效益与决策阶段的目标相比较,对建设和运营的全过程作出科学、客观的评价,反馈给投资决策者,从而对今后的项目目标作出正确的决策,以提高投资效益。

1.1.4 项目管理层次、咨询业务与项目后评价

1.1.4.1 项目管理的层次

项目管理除了上述按项目周期划分为几个阶段外,从管理层次上划分,可以分为项目决策管理和项目执行管理两个层次。项目决策管理主要是指项目投资,即国家资金投资的主管部门,也包括项目贷款的银行,以及其他的资金来源提供者等对项目的管理。项目执行管理是指项目实施的执行机构对项目的管理,主要是项目法人对项目的管理。

如表1-1所示,项目执行管理层次的工作任务,包括项目前期提出规划与投资机会研究、项目建议书、项目可行性研究报告、组织实施项目(包括设计、设备、工程咨询等)采购招投标;实施阶段的报批开工报告(如果需要的话)、合同的签订和管理、施工管理、财务管理、项目监测等;项目后期的竣工验收和生产运营等。根据国家有关部门关于项目法人责任制的规定,要求“国有单位经营性基本建设大中型项目,在建设阶段必须组建项目法人。项目法人可按《公司法》的规定设立有限责任公司(包括国有独资公司)和股份有限公司”。实行项目法人责任制,由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值增值,实行全过程负责。

表1-1 项目管理层次阶段性工作及其咨询业务一览表

项目阶段	项目执行管理层次		项目决策管理层次	
	项目执行管理	工程咨询业务	项目决策管理	决策咨询业务
前期工作阶段	规划研究与投资机会研究 提出项目建议书 提出项目可行性研究报告 招投标和工程设计	编制规划、投资机会研究报告 编写项目预可行性研究报告 编制项目可行性研究报告 编制标书、进行工程设计	制订投资规划、选择项目 审批项目建议书 审批项目可行性研究报告 指导、协调、监督	规划论证与评估 评估 评估
项目实施阶段	项目开工和贷款落实 合同签订和合同管理 施工管理和项目监测 资金使用和支付财务管理	参与贷款谈判和评标 承包合同或参与法人项目管理 工程监理 项目监测评价	批准开工或贷款生效 项目绩效管理 项目稽察 项目监督检查	项目事中评价
项目完成阶段	竣工验收或关闭帐户 投入运营和效益分析	编写完工报告或参与竣工准备 参与法人的经营和效益分析	验收竣工报告 总结经验教训	项目事后评价和专题研究

项目决策管理是投资者或其代表,从投资者的利益和项目目标出发,对项目从立项到投入运营全过程的监督和管理。这种监督和管理包括项目前期决策阶段的投资规划论证、通过评估批复项目建议书和可行性研究报告、指导监督项目的采购招投标等;项目实施阶段的批

准开工或贷款承诺、项目绩效管理、项目稽察、项目监督检查；项目完成阶段的项目竣工验收、项目效益监督、项目总结评价等。

1.1.4.2 项目的咨询业务与项目后评价

从项目周期不同阶段、不同管理层次工作任务的分析不难看出，在这些阶段和层次上有大量的咨询业务有待完成。如表 1-1 所示，在项目执行管理层次上，咨询业可以承担的业务包括：编制地区或行业规划、投资机会研究报告、项目预可研、项目可行性研究报告、工程设计、贷款谈判、采购招投标、工程承包、项目管理、工程监理、项目监测评价、阶段性自我评价报告、项目竣工报告、项目完工报告等。在项目决策管理层次上，主要的咨询业务有：投资规划论证、项目评估、项目事中评价、项目事后评价、专题研究等。这类咨询是真正意义上的决策咨询，其主要咨询方式是“评估”或“评价”。

由此可见，项目后评价的服务对象是项目管理，而且主要是为项目的决策管理服务，为项目投资者服务，侧重在宏观决策和监督管两个方面。同时，可运用于项目实施过程中的一些评价(通常是项目的监测评价)为项目执行机构或其他有关方的管理服务。

1.2 项目后评价的起源和发展

1.2.1 国外项目后评价简况

1.2.1.1 国外项目后评价的发展

国外项目后评价(Project Post Evaluation)是与项目前评估(Project Appraisal)几乎同时产生的，是 20 世纪 30 年代美国国会为监督政府“新政”政策性投资的手段。到了 60 年代在美国动用巨额公共资金投入“向贫困宣战”的计划实施中，进一步采用项目评估，特别是后评价的手段进行有效的监督，使项目评估和后评价的理论和方法得到发展和完善。之后，各国政府和世界银行、亚洲开发银行等国际双边和多边金融组织，为了保证援助资金的合理使用和提高投资的效益，纷纷建立和健全了他们的评估和后评价体系，创造和发展了评价的理论和方法。

国外项目后评价已经形成了较为完善的体系。近几年国外项目后评价的发展，呈现出以下几个方面的趋势：

(1) 评价内容和方法由单一向多样发展。回顾项目评价内容和方法的发展过程，可以发现，评价内容和方法的发展经历了由单一的财务评价，向包括财务评价、经济评价、环境影响评价、社会评价等多种评价方法演变过程。这也表明评价内容和对象的逐渐增多。在项目财务评价评价中，财务的可行性是主要的评价目标；在经济评价中(社会费用效益分析)，社会费用与效益或者项目的经济可行性是主要的评价目标；在环境影响评价中，项目建设与环境保护之间的相互关系受到重视；在社会评价中，作为经济与社会发展主体的人，在项目建设中的作用、地位得到强调。以上各方面都已成为项目后评价的基本内容。

(2) 项目评价倾向于对投资项目全过程进行评价。早期的项目评价只应用于项目的论证阶段，对项目决策后的建设实施阶段评价分析较少。随着实践的深入和认识的不断提高，项目评价的时间范围开始扩展，从前评估到后评价，再到对项目的全过程进行监督和管理的评价，逐步形成对项目全过程进行科学的预测、分析、监督、管理、总结等多个方面的完整体系。特别是在项目立项之后所进行的评价，已经变成一种对项目全过程和全面的评价，在项