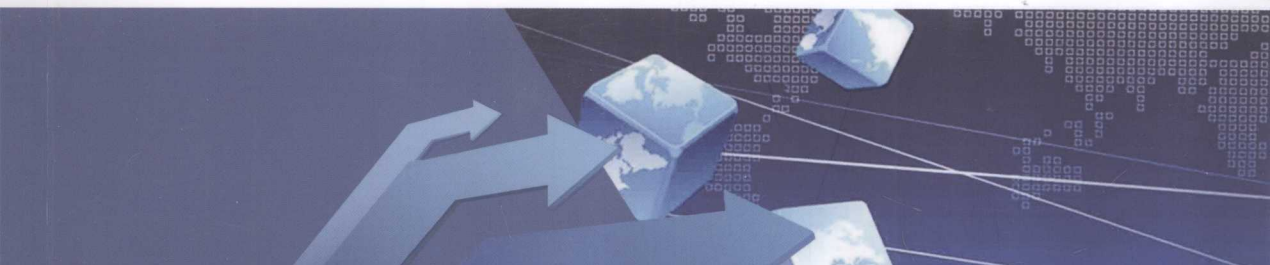


# 第三方评估理论与方法

李志军 主编



On The Theory And Methods of  
Third-Party Evaluation



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

# 第三方评估理论与方法

On The Theory And Methods of  
Third-Party Evaluation

李志军 主编



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

第三方评估理论与方法 / 李志军主编. —北京: 中国发展出版社,  
2016. 7

ISBN 978-7-5177-0546-8

I. ①第… II. ①李… III. ①政策分析 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 157808 号

书 名: 第三方评估理论与方法

著作责任者: 李志军

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0546-8

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京市庆全新光印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 24

字 数: 320 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: [bianjibu16@vip.sohu.com](mailto:bianjibu16@vip.sohu.com)

---

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

# 前 言

为了推动第三方评估制度化、规范化、程序化，我们在有关研究的基础上组织撰写了《第三方评估理论与方法》一书。本书分析研究如何推动第三方评估制度化、规范化、程序化问题并提出意见建议，对第三方评估理论与方法进行了较为系统深入的分析论述。

具体分工是：我负责总体设计和统稿，撰写“开篇”、“理论篇”；杨超撰写“方法篇”一；罗涛撰写“方法篇”二（二）4；罗来军撰写“方法篇”三（一）1~3、5、6、8；董烨然撰写“方法篇”三（二）；王春晖撰写“方法篇”二（一）、（二）1~3、5~15及二（三）、四；文婧撰写“方法篇”三（一）4、7及（三）。

在有关研究和本书编辑出版过程中，李开孟、王国成、王宏伟、朱旭峰等同志提出了很好的意见和建议，特别是李开孟同志提供了很有价值的参考资料。谨此一并表示衷心感谢！

李志军

2016年6月16日

# 关于推动第三方评估制度化、规范化、 程序化的建议<sup>①</sup>（代序）

李志军

党的十八大以来，中央高度重视决策咨询工作，大力推进科学决策、民主决策，健全决策机制和程序，在研究制定重大决策、重大改革方案和重大政策措施落实情况督查的过程中，重视运用和发挥第三方评估的作用。2014年3月，中央全面深化改革领导小组决定对有关部门牵头制定的重大改革方案在出台前委托第三方进行评估；2013年9月以来，国务院在对有关重大决策部署和重大政策措施落实情况进行督查时，多次引入第三方评估机制，成为政府管理创新的重要举措；2014年9月，中美投资协定谈判领导小组也委托第三方对谈判方案进行评估。同时，一些地方和部门也对改革方案 and 政策措施落实情况进行第三方评估，出台了有关指导文件。实践证明，第三方评估对完善有关方案和政策，提高改革决策和政策的科学性、准确性，发挥了重要作用，具有十分重要的意义。

---

<sup>①</sup> 原载国务院发展研究中心调研报告《择要》2016年5月11日第68号。

## 一、当前我国经济社会发展形势迫切需要推动第三方评估制度化、规范化、程序化

当前，第三方评估在我国还处于起步和探索阶段。评估工作中还存在一些问题和不足，主要是：对第三方评估的重要性认识不足；评估工作还不够规范，没有形成制度，特别是缺乏制度化、规范化、程序化保障。造成这种状况的主要原因是：我国第三方评估工作起步较晚，评估理论与方法体系不完善；法律地位不明确，没有建立科学的评估机制；缺乏完善的信息系统；等等。由于没有专门的法律和完善的评估制度，导致评估工作的组织建设和机制建设难以落实，评估经费无法有效保障，制约了评估的专业水准和规范化发展。

决策的失误是最大的失误。当前和今后一个时期，国内外形势错综复杂、充满变数，我国经济社会发展依然面临着一些风险和挑战，决策难度更大。经济社会发展要求提高改革决策和政策的针对性和有效性。一方面，要增强政策含金量和可操作性；另一方面，要加大政策落地力度，确保各项政策百分之百落到实处。

第三方评估具有客观、公正、独立的特点，是完善国家治理体系的重要组成部分，也是提升国家治理能力的重要途径。第三方评估对提高改革决策和政策的针对性和有效性具有重要意义。事前评估可以使改革方案和政策更全面、周延，更具可行性，事后评估可以决定是否需要对改革方案和政策进行调整、完善或终止，更好地配置政策资源，提高政策运行的科学性和准确性，实现政策运行和决策的科学化。

要深刻认识第三方评估对经济社会发展的重要意义，抓紧建立和完善第三方评估制度，推动第三方评估制度化、规范化、程序化，尽快建立起科学、有效的评估体系。只有这样，评估工作才能走上健康发展的轨道，第三方评估的作用才能得到充分、有效的发挥。

## 二、推动第三方评估制度化、规范化、程序化的若干建议

借鉴国外第三方评估的经验和做法，根据我国国情和现实情况，推动重大决策第三方评估制度化、规范化、程序化，需要着力解决好以下几个问题。

### （一）确立第三方评估的法律地位

要尽快制定和出台相关的法律、规章或指导性文件，确立第三方评估的地位，明确各级政府制定的重大改革方案和重大政策措施在出台前要委托第三方进行评估，在实施一段时间以后也要委托第三方进行评估；要规范评估主体、客体的权力与责任，对评估原则、评估类型、评估程序、评估结果的使用和公开及评估机构、人员组成、经费使用等作出明确规定，从法律上保证第三方评估的地位，推动评估工作走上独立、规范和法制化的道路。

### （二）加强评估机构和人才队伍建设

从各国的实践看，独立的评估机构既是保证评估结论客观、公正的前提，也是评估体系趋于成熟的重要标志之一。在许多发达国家

家，第三方评估的组织化和专业化已成为一种发展趋势。国外从中央政府各部门到地方政府的各个部门都有专门的评估机构，建立了各自的评估专家队伍，而且许多大学、研究机构和社会中介机构都进行评估研究，并作为第三方承担政府委托的评估工作。同时，各国都注意加大对评估专业人才的培养，充分发挥外部专家、专业咨询机构和技术支持部门在评估中的作用。我国各级政府所属政策研究咨询机构可以承担第三方评估工作，要对这些机构进行规范、整合，提高评估能力和专业水准，保证评估工作的公正、客观和独立性。鼓励和引导民间评估机构的发展，充分发挥民间评估机构体制灵活、专业性强、客观公正、社会关系广泛的优势，特别要注意赋予民间评估机构超然、独立的地位，保证其工作不受政府干扰。要做好专家储备和人才培养工作，加大评估专业人才的培养力度，通过学历教育和在职培训，提高评估人员的专业水平。

### （三）探索适合国情的评估理论、评估方法和评估技术

发达国家普遍重视加强评估理论和方法体系建设，拥有先进、实用的评估方法与制度设计，比如内部评估与外部评估相结合、定量分析与定性分析相结合、专家评估与民众参与相结合、事前评估与事中事后评估相结合、中央部门和地方政府相区别等。我们要结合实际，探索适合国情的评估理论、评估方法和评估技术，做好知识储备和研究储备，不断提高第三方评估的针对性、有效性。特别是，在当今数字化、信息化和智能化的时代背景下，要善于运用互联网和大数据技术，有效拓展第三方评估的调查网络和信息渠道，准确把握复杂经济社会现象的本质和内在规律，科学评估改革方案和政策的利弊得失。



#### （四）强化财政、审计部门的监督

财政、审计在第三方评估中具有独特地位，发挥着重要作用。一方面，许多改革方案 and 政策的实施需要财政部门的资金投入和审计部门的监督评估；另一方面，各个职能部门的评估指标、评估项目往往都是在财政部门的指导下进行的。

#### （五）提供必要的经费保障

第三方评估是一项耗资而复杂的系统工程，需要各种专业人才参与，需要收集大量的资料和数据，经历较长时间的分析研究和评估过程，因此需要提供必要的经费保障。

#### （六）提高第三方评估的透明度

要完善政府信息公开制度，建立第三方评估信息系统。在评估过程中，要扩大公众参与面。根据不同情况，把可以公开的评估信息对公众发布，接受公众监督和评议。

#### （七）重视评估结果的应用

作为国家治理体系的重要组成部分，第三方评估主要是通过发现改革方案或政策在设计和执行中存在的问题，对不合理或不适当的政策目标加以修改，最终改善方案或政策结构。通过第三方评估，不断地改进、修订和补充改革方案和政策的内容，使整个改革方案和政策形成“制定—评估—执行—评估—完善”的良性循环。

第一篇 开篇

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 一、第三方评估及其作用与意义 .....  | 3  |
| (一) 第三方评估的含义及特点 ..... | 3  |
| (二) 第三方评估的作用与意义 ..... | 6  |
| 二、国外第三方评估 .....       | 7  |
| (一) 由来与发展 .....       | 7  |
| (二) 一些国家的情况 .....     | 9  |
| (二) 主要做法与启示 .....     | 16 |
| 三、第三方评估在中国 .....      | 18 |
| (一) 十八大之前 .....       | 18 |
| (二) 十八大之后 .....       | 20 |
| (三) 问题与出路 .....       | 24 |

## 第二篇 理论篇

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 一、第三方评估基本问题 .....        | 29 |
| (一) 第三方评估的分类 .....       | 29 |
| (二) 第三方评估构成要素 .....      | 30 |
| (三) 第三方评估原则与标准 .....     | 32 |
| (四) 第三方评估的核心理念 .....     | 35 |
| 二、第三方评估理论框架 .....        | 37 |
| (一) 项目可行性研究理论 .....      | 38 |
| (二) 基于可持续发展的动态管理理论 ..... | 42 |
| (三) 公共治理理论 .....         | 44 |
| (四) 系统分析理论 .....         | 48 |
| (五) 反馈控制理论 .....         | 51 |
| (六) 系统综合评估 .....         | 53 |
| 三、第三方评估体系建设 .....        | 56 |
| (一) 确立第三方评估的法律地位 .....   | 56 |
| (二) 发挥好政府的作用 .....       | 57 |
| (三) 加强评估机构和人才队伍建设 .....  | 59 |
| (四) 规范公众参与行为 .....       | 63 |
| (五) 充分发挥新闻媒体的作用 .....    | 64 |

|                    |    |
|--------------------|----|
| 四、事前评估与事后评估 .....  | 65 |
| (一) 事前评估 .....     | 65 |
| (二) 事后评估 .....     | 68 |
| 五、第三方评估的组织实施 ..... | 74 |
| (一) 评估程序 .....     | 74 |
| (二) 档案管理 .....     | 75 |
| (三) 保密规定 .....     | 75 |
| (四) 廉洁要求 .....     | 75 |
| (五) 回避制度 .....     | 76 |
| 六、评估报告 .....       | 76 |
| (一) 主要内容 .....     | 76 |
| (二) 基本要求 .....     | 77 |

## 第三篇 方法篇

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一、第三方评估通用方法 .....   | 81  |
| (一) 逻辑框架分析方法 .....  | 81  |
| (二) 综合指标体系评价法 ..... | 88  |
| (三) 专家打分评价法 .....   | 97  |
| (四) 信息调查法 .....     | 103 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 二、事前评估专门方法 .....         | 125 |
| (一) 定性评估预测 .....         | 126 |
| (二) 定量模型评估方法 .....       | 148 |
| (三) 社会学和社会工程评估预测方法 ..... | 194 |
| 三、事后评估专门方法 .....         | 218 |
| (一) 定性经验评估 .....         | 218 |
| (二) 定量模型评估 .....         | 274 |
| (三) 对比法 .....            | 315 |
| 四、简要总结 .....             | 328 |

## 第四篇 附录

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| 民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见 .....          | 333 |
| 湖南省人民政府重大决策实施效果评估办法（试行） .....            | 337 |
| 江苏省人民政府办公厅关于开展重大政策举措第三方<br>评估的实施意见 ..... | 341 |
| 山西省人民政府《政府绩效第三方评估管理办法》 .....             | 347 |

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 江西省地方性法规和省政府规章草案第三方评估办法 ..... | 352 |
| 青岛市政府决策落实第三方评估办法（试行） .....    | 356 |
| 南京市重大政策措施第三方评估实施办法（试行） .....  | 360 |
| 主要参考文献 .....                  | 365 |

## 第一篇 > 开 篇

本篇分析论述第三方评估的含义及特点、作用与意义，对国外和我国第三方评估发展历史和现状做了简要介绍。





# 一、第三方评估及其作用与意义

## （一）第三方评估的含义及特点

评估（Evaluation）即评价、估量、测算，是指对有关政策<sup>①</sup>进行评估和论证，以决定是否采纳或检验其执行效果。美国学者格朗伦德（N. E. Gronland）给出了一个公式定义：评估 = 量（或质）的记述 + 价值判断。

评估是指由特定的组织或个人（评估主体）对指定的对象（评估客体）依据某种目标、标准、技术或手段（评估度量尺度），按照一定的程序和方法（评估方法）进行分析、研究、比较、判断、评估和预测其效果、价值、趋势或发展的一种活动（评估活动），是人们认识、把握事物或活动的价值或规律的行为。在此基础上形成的结论性材料则是评估报告。这种评估建立在对评估对象多角度认识、比较，以及对技术可能性、

---

<sup>①</sup> 在本书中，“政策”泛指重大决策、重大改革方案或重大政策措施。