

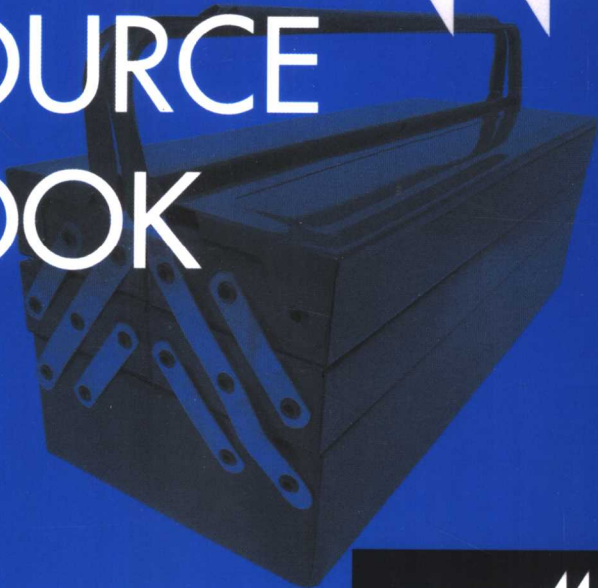
经济合作与发展组织－发展援助委员会绩效管理合作组 编著
财政部财政科学研究所《发展绩效管理》翻译组

发展绩效管理

——行动原则与经验集萃

EMERGING GOOD
PRACTICE IN MANAGING
FOR DEVELOPMENT
RESULTS

SOURCE BOOK



OECD



THE WORLD BANK



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

发展绩效管理

——行动原则与经验集萃

经济合作与发展组织—发展
援助委员会绩效管理合作组 编著

财政部财政科学研究所《发展绩效管理》翻译组

经济管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

发展绩效管理:行动原则与经验集萃/经济合作与发展组织—发展援助委员会绩效管理合作组编著;财政部财政科学研究所《发展绩效管理》翻译组. —北京:经济管理出版社,2006

ISBN 7-80207-582-3

I. 发... II. ①经... ②财... III. 企业管理:人事管理 IV. F272.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 039276 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京国马印刷厂

经销:新华书店

责任编辑:郭丽娟

技术编辑:蒋 方

责任校对:全志云

850mm × 1168mm/32

10.25 印张

255 千字

2006 年 5 月第 1 版

2006 年 5 月第 1 次印刷

印数:1—4000 册

定价:25.00 元

书号:ISBN 7-80207-582-3/F·499

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部

负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974

邮编:100836

说 明

本书原版(英文版)由经济合作与发展组织(OECD)一发展援助委员会绩效管理合作组编著,是一本有关公共部门和援助项目绩效管理的实施原则和实践案例的书,汇集了一些发展中国家建立绩效管理制度、实施绩效管理方法的经验和教训。

随着新的良好实践的形成,今后还会增加新的案例研究,继续更新本书内容。为借鉴、推广国外经验,推动我国财政管理体制改
革,并推进绩效预算和政府绩效评价体系的建立和健全,以适应社会主义市场经济的需要,由财政部财政科学研究所贾康所长牵头组织了专门翻译小组,在较短的时间内译成中文译本,呈现给广大读者。相信这本书能够对我国财政管理体制的改革和管理的进步有所帮助。

由于翻译的时间短促和翻译者的水平有限,书中难免存在不足,敬请读者批评指正。

参加本书翻译的人员有:

翻译组组长:贾康

翻译组成员:余小平、陈穗红、马晓玲、石英华、高小平、李欣。

全书翻译、出版的组织和协调工作由马晓玲负责。

亚洲开发银行为本书的出版提供了资助,亚洲开发银行战略与政策局的李光辉先生为本书的翻译和出版做了大量的策划和协调工作,在此深表感谢!

财政部财政科学研究所《发展绩效管理》翻译组

2006年3月30日

前 言

自从 2002 年蒙特雷会议以来,由捐助者和伙伴国组成的发展共同体一直在致力于加强工作管理,以实现发展绩效的最大化。这并非说在 2002 年以前的努力从未取得过效果,而是新鲜之处在于人们对于需要考虑效果,以及实现这些效果的途径有了共识,即从任何动议、企业或项目的开始就考虑效果,然后对过程进行监控并继续努力,以使所期望的效果得以实现。

在马拉喀什关于效果的国际圆桌会议(2004 年 1 月)上,发展机构签署了绩效管理的 5 个核心原则。更近一点,在 2005 年 3 月巴黎援助有效性高层论坛上,伙伴国和捐助者签署了巴黎宣言,该宣言包含了与绩效管理相关的 6 个专门承诺,它们将分别地和共同地采取行动,以注重预期效果并使用信息改善决策的方法来管理和实施援助。

但是,为了运行这些尚属初始的议程,有时很难知道怎样做及从何处开始,涉及哪些方面,去何处寻求援助。对于这些问题并没有绝对的答案,因为每个国家和机构都有自己的独特情况。然而,由于一些国家和机构已经尝试了这项工作,他们已经开始标明了可能有助于其他国家和机构的路径。本书汇编了 20 个案例,说明了在不同环境中的不同组群如何应用绩效管理原则,他们会遇到什么挑战,以及怎样尝试去应付这些挑战。本书无意充当一本路线图,而是宁愿作为一本理念的书籍,当人们为实现以效果为重点进行工作时,能够从中汲取灵感。

本书是 OECD—发展援助委员会绩效管理合作组的产物,这

是一个双边和多边的捐助者集团,近年来,也包括有代表性的伙伴国,他们正在努力促进巴黎宣言承诺的贯彻实施。本书内容可以印刷与电子两种方式获得,它将形成一系列电子方式和其他方式学习机会的基础。

大多数情况下,本书打算成为一份有活力的文件。随着新的良好实践的形成,更多的国家和机构会获得经验,我们希望增加新的案例研究,继续更新本书内容,以使其尽可能具有价值。

我们迫切希望本书的使用者访问本书的互联网站点:<http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>。你们将在那里发现本书的最新版本,链接到有关的信息和有机会提出问题,进行经验交流,并可为本书贡献新的案例研究。

我们期望你们和我们一起扩大全球的发展绩效管理伙伴关系。

OECD—发展援助委员会发展绩效合作组 联合主席

Joan Boer Bruce Purdue

目 录

前言.....	(1)
援助有效性巴黎宣言.....	(1)
缩略词.....	(19)
本书简介.....	(22)
第一部分 发展绩效管理的概念、工具和原则	(25)
一、概览	(25)
二、概念和工具	(28)
1. 发展成果	(29)
2. 发展有效性	(31)
3. 绩效管理	(35)
三、发展绩效管理的原则	(40)
1. 在所有阶段都以效果为中心进行对话	(40)
2. 将立项、监控、评价与效果紧密结合	(42)
3. 保持简单的衡量方法和报告	(44)
4. 以效果为目的进行管理,但不囿于原定效果	(45)
5. 将效果信息用于学习和决策	(47)
第二部分 发展绩效管理在国家层面的案例.....	(49)
一、概览	(49)
二、智利:管理控制系统和基于成果的预算编制.....	(52)
三、萨尔瓦多:基于效果的公共政策评价管理.....	(63)
四、坦桑尼亚:效果报告的协调.....	(71)
五、东帝汶:在脆弱的冲突后环境中的绩效管理.....	(83)

六、越南:增长和减贫的综合战略·····	(99)
七、尼泊尔:趋向基于效果的管理·····	(112)
八、乌干达:效果导向的演进和结合·····	(119)
第三部分 部门计划和项目中的发展绩效管理案例·····	(139)
一、概览 ·····	(139)
二、巴西:Bolsa Familia 项目,增加对穷人的现金转移 支付 ·····	(142)
三、马达加斯加:国家环境行动计划·····	(156)
四、马拉维:国家艾滋病监控和评估制度·····	(170)
五、泰国:专业金融机构的规范化与公司治理·····	(184)
六、乌干达:供水与公共卫生部门的绩效评价·····	(190)
七、也门:社会发展基金Ⅲ ·····	(200)
八、商业管理项目 ·····	(211)
九、东南欧:改善贸易和交通运输环境·····	(220)
十、布基纳法索:十年基础教育发展计划·····	(238)
十一、尼泊尔教育部门:在不稳定的环境中以效果 为目的编制计划 ·····	(247)
第四部分 开发机构绩效管理案例·····	(263)
一、概览 ·····	(263)
二、加拿大国际开发署:以开发成果为基础的绩效 管理 ·····	(266)
三、以绩效为导向的国家规划:运用绩效管理原则的 实践及经验 ·····	(276)
四、在援助机构中实施以绩效为基础的国家规划 ·····	(287)
第五部分 调查结果和经验教训·····	(301)
参考资料·····	(313)
致谢·····	(320)

援助有效性巴黎宣言

自主权、协调、结合、效果和共同受托责任

I. 决议公告

1. 我们,发达国家和发展中国家负责促进发展的部长们以及多边和双边发展机构的领导人于2005年3月2日在巴黎举行会议,当我们对本年度稍后的联合国千年宣言和千年发展目标的5年回顾进行前瞻时,决定采取广泛的和可监控的行动来改革我们交付和管理援助的方式。与在蒙特雷一样,我们认识到为了达到这些目标,在援助和其他发展资源的数量必须增长的同时,援助有效性也必须有较大的提高,以支持伙伴国努力加强治理和改善发展绩效。如果现有的和新的双边及多边新措施引致更多的援助增加,这一点将更为重要。

2. 在本次援助有效性高层论坛上,我们贯彻了罗马高层协调论坛(2003年1月)通过的宣言和在马拉喀什发展绩效管理圆桌会议(2004年1月)上提出的核心原则,因为我们相信它们将在减少贫困和不平等、提高经济增长、培养能力和加速实现千年发展目标方面增强援助的影响力。

扩大更有效的援助

3. 我们重申在罗马为协调和合作援助交付而做出的承诺。

我们鼓励捐助者和伙伴国把援助有效性作为高度优先考虑的问题,我们重申尤其要在以下领域加速贯彻进程的承诺:

i. 加强伙伴国的国家发展战略和相关的运行框架(如计划、预算和绩效评价框架)。

ii. 加强援助与伙伴国的优先重点、体系和程序的结合,帮助他们加强能力。

iii. 加强捐助者和伙伴国各自为其发展政策、战略和绩效而对其公民、议会的受托责任。

iv. 消除重复的援助工作,使捐助者的活动合理化,以使其尽可能有成本一效益。

v. 改革和简化捐助者政策与程序,鼓励合作行为和逐渐与伙伴国的优先重点、体系与程序结合。

vi. 按照公认的良好实践及其迅速与普遍的应用,规定伙伴国体系在公共财政管理、购买、信用保护和环境评估方面的受托责任及绩效的标准与衡量。

4. 我们承诺自己将采取具体和有效的行动来应对继续存在的挑战,包括:

i. 伙伴国制定和实施效果导向的国家发展战略的制度能力的不足。

ii. 难以对做出承诺的伙伴国提供更加可预计的和多年度的援助承诺。

iii. 对捐助者的现场工作人员委托授权不足和对捐助者与伙伴国之间的有效发展伙伴关系的激励关注不足。

iv. 对全球性规划和新举措,包括像艾滋病这样的危机领域与伙伴国广泛发展议程的整合不足。

v. 腐败和缺少透明度,它们会侵蚀公众的支持,阻止有效的资源流动和配置,使资源离开那些减贫和可持续经济发展所必需的活动。在存在腐败的地方,腐败抑制了捐助者对伙伴国体系的

信任。

5. 我们认为加强援助有效性对所有援助形式都是必需和可行的。在决定最有效的援助交付形式时,我们将受到由伙伴国建立的发展战略和优先重点的指导。个别地和集体地,我们将选择和设计适当的补充形式,以使它们的联合效益最大化。

6. 在继续贯彻宣言的过程中,我们将加强努力来提供和使用发展援助,包括像在蒙特雷许诺的那样,以使捐助者在国家和部门层面采取通常过度分散的活动合理化的方式,来增强援助的力度。

适应和适用于不同的国家情况

7. 在具有挑战性的和复杂的情况中,诸如在 2004 年 12 月 26 日对印度洋沿岸国家造成打击的海啸灾害中,加强援助有效性也是必要的。在这种情况下,全世界的人道主义者和发展援助必须被协调在伙伴国的经济增长与减贫议程中。在脆弱的状况下,当我们对国家建设和基本服务交付进行资助时,我们将保证协调、结合和绩效管理的原则适用于弱治理和弱能力的环境。总的来说,在我们致力于提高援助有效性时,我们将对这种情况给予更多的关注。

制定指标、时间表和目标

8. 我们承认本宣言中所建议的改革将需要继续得到高层的政治支持,社会的关注压力 and 在全球、地区及国家层面的协调行动。我们承诺将以共同受托责任的精神,通过贯彻在第二部分阐述的伙伴关系承诺来加快改革的步调,并且承诺针对我们今天所同意的 12 个专门指标来衡量这一进程,本宣言的第三部分中陈述了这些指标。

9. 作为对进程的进一步鞭策,我们将设立 2010 年的目标。这些目标将涉及捐助者和伙伴国的行动,这些目标的设计是为了在同意本宣言的国家和机构中去追踪和鼓励全球层面的进展。它们并不是想要预先判断或取代各个伙伴国可能希望设立的目标。

我们今天已经同意针对在第三部分中显示的指标设立 5 个初步目标。我们同意在 2005 年 9 月的联合国峰会之前审视这些初步目标,并且选定针对在第三部分中其他指标的一些目标。我们迫切要求由发展援助委员会(DAC)主持的捐助者和伙伴国的伙伴关系来为此做出准备。与此同时,我们欢迎伙伴国和捐助者采取主动措施,在已经同意的伙伴关系承诺和进程指标的框架中,建立他们自己的改善援助有效性的目标。例如,一些伙伴国已经提出了行动计划,许多捐助者已经宣布了重要的新承诺。我们邀请所有希望提供这些新措施信息的参与者在 2005 年 4 月 4 日之前提交这些信息以供随后的出版。

对实施情况的监控和评价

10. 因为证实国家层面上的实际进程是非常关键的,我们将在伙伴国的领导之下,对国家层面上贯彻议定的援助有效性承诺的共同进程,在质量上和数量上进行定期的评估。在这样做的时候,我们将使用适当的国家层面机制。

11. 在国际层面,我们号召由发展援助委员会(DAC)主持的捐助者和伙伴国的伙伴关系扩大伙伴国的参与,并且到 2005 年年底为止,提出对本宣言中承诺的中期监控安排。在此期间,我们要求伙伴关系协调对第三部分中包括的进程指标的国际监控,根据必要改进目标,对建立基线提供适当的指导,使来自许多国家的信息能够一致性地汇总在一个定期的报告中。我们也将使用现行的跟踪检查机制和地区检查,来支持本议程的进展。此外,我们将探索独立的跨国监控和评价程序,它的运用不应当给伙伴国增加负担,而是要对援助有效性加以提高,有助于符合发展目标并提供更为全面的理解。

12. 与实施的重点相一致,我们计划 2008 年在一个发展中国家再次聚会,并在此之前实行两轮监控,以检查本宣言的实施进程。

II. 伙伴关系承诺

13. 这些伙伴关系承诺是按共同受托责任的精神建立的,是以经验教训为基础的。我们承认需要根据各伙伴国的特殊情况来解释这些承诺。

自主权

伙伴国对他们的发展政策、战略和
协调发展行动行使有效的领导

14. 伙伴国承诺:

- 在通过广泛协商程序,制定和实施本国发展战略^①的过程中行使领导作用。
- 将这些国家发展战略转化为在中期支出框架和年度预算(指标1)中表达的有优先重点的,以效果为导向的操作性计划。
- 通过与捐助者的对话和鼓励公民团体及私人部门的参与,把在各层次对协调援助的领导与其他发展资源结合起来。

15. 捐助者承诺:

尊重伙伴国的领导并帮助他们加强实行领导的能力。

^① “国家发展战略”一词包括减贫和类似的主导战略,以及部门战略和主题战略。

结合

捐助者将其全部支持置于伙伴国的国家发展战略、制度和程序基础之上

捐助者与伙伴国的战略相结合

16. 捐助者承诺:

- 将他们的全部支持——国家战略、政策对话和发展合作计划建立在伙伴国的国家发展战略及对这些战略实施过程的定期检查的基础之上(指标3)。^①

- 在可能的情况下,从伙伴国的国家发展战略或该战略执行进程的年度检查中获得条件。只有在存在充分理由时才能包括其他条件,并且应当在与其他捐助者及权益相关者紧密协商和透明的情况下才能接受。

- 将资助与单一的条件框架以及/或者一套由国家发展战略产生的易于管理的指标联系起来。这并不意味着所有的捐助者有同样的条件,但是各捐助者的条件应当产生于共同的旨在达到最后结果的合理化新框架。

捐助者使用加强的国家体系

17. 在那些能够保证援助被用于议定目的的国家里,通过加强伙伴国制定、实施并向公民、议会说明其政策的可持续能力,使用国家自己的制度和体系来提高援助有效性。国家体系和程序典型地包括财务管理、会计、审计、政府采购、效果框架和监控的国家安排与程序,但不限于此。

18. 诊断性的检查是政府和捐助者关于伙伴国国家体系状态的重要和不断增长的信息来源。能够对国家体系的改善过程进行

^① 这包括例如减贫战略的年度进程检查(APR)。

监控,对伙伴国和捐助者来说具有共同的利益。他们受助于绩效评价框架和一套关联的改革措施,这些框架和改革措施是以诊断性检查和相关的分析工作所提出的信息为基础的。

19. 伙伴国和捐助者联合承诺:

- 共同工作建立彼此同意的框架,该框架提供对国家体系的受托责任、透明度和绩效的可靠评估(指标2)。

- 将诊断性检查和绩效评估框架与国家主导的能力发展战略相整合。

20. 伙伴国承诺:

- 开展对国家体系及程序进行可靠评价的诊断性检查。

- 在这样的诊断性检查基础上,进行确保管理援助和其他发展资源的国家体系、制度和程序有效、负责与透明所必需的改革。

- 进行发起和推动可持续的能力发展进程所必需的改革,诸如公共管理改革。

21. 捐助者承诺:

- 在最大可能程度上使用国家体系和程序。在那些使用国家体系不可行的地方,以加强而不是破坏国家体系与程序的方法建立补充的安全设置和措施(指标5)。

- 在最大可能程度上避免创建用于援助计划与项目实施和日常管理的专门组织(指标6)。

- 采用与国家体系相协调的绩效评估框架,以避免对伙伴国提出额外数量的潜在冲突目标。

伙伴国采用捐助者的支持以增强发展能力

22. 计划、管理、执行和说明政策及项目结果的能力是实现发展目标的关键,它来自实施、监控和评价全过程的分析与诊断。能力发展是伙伴国和起支持作用的捐助者的责任。它不仅需要以充分的技术和分析为基础,而且是对广泛的社会的、政治的和经济环境的反应,包括需要加强人力资源。

23. 伙伴国承诺:

将特定的能力强化目标整合以进入国家发展战略,并在需要的地方通过国家领导的能力发展战略,推行这些目标的贯彻。

24. 捐助者承诺:

将它们的分析和资金支持与伙伴国的能力发展目标及战略相结合,有效地使用现有能力,使支持和能力发展相协调(指标4)。

加强财政管理能力**25. 伙伴国承诺:**

- 加大动员国内资源的努力,加强财政可持续性,创造和实现公共与私人的投资环境。

- 定期公布透明的和可靠的预算执行报告。

- 领导财政管理改革进程。

26. 捐助者承诺:

- 提供可靠的多年度框架的援助预示承诺,按照议定的计划以定期和可预言的方式支付援助(指标7)。

- 最大可能程度地依靠透明的伙伴国政府预算和会计机制(指标5)。

27. 伙伴国和捐助者共同承诺:

在财政管理中实行协调的诊断性检查和绩效评价框架。

加强政府采购系统**28. 伙伴国和捐助者共同承诺:**

- 共同使用议定的标准和程序^①进行诊断,制定可持续的改革措施并监控实施情况。

- 承诺充分的资源以支持和维持中长期采购改革与能力发展。

- 在国家层面分享被推荐方法的反馈意见,以使这些方法能

^① 诸如由 OECD—发展与援助委员会—世界银行关于在发展中国家加强采购能力联合圆桌会议制定的程序。

够随时得到改进。

29. 伙伴国承诺领导和实施采购改革过程。

30. 捐助者承诺：

- 当伙伴国已经实施了共同议定的标准和程序时，日益增多地依赖伙伴国的采购体系（指标 5）。

- 当国家体系不符合共同议定的绩效水平或捐助者不使用它们时，采用经过协调的方法。

放松对援助的限制：获得更好的货币价值

31. 放松对援助的限制会减少伙伴国的交易费用，并使国家自主权及结合得到改进，一般会提高援助有效性。发展援助委员会捐助者将像 DAC2001 年对最不发达国家官方发展援助放松限制建议所鼓励的那样继续前进（指标 8）。

协调

捐助者的行动更加协调，透明和集体有效

捐助者贯彻共同的安排和简化程序

32. 捐助者承诺：

- 贯彻作为罗马高层论坛的后续部分制定出来的捐助者行动计划。

- 在可行的地方，对计划、提供资金（例如联合的财务安排）、支付监控、评价和向政府报告捐助者活动及援助资金流量方面贯彻国家层面的共同安排。增加使用以计划为基础的援助形式能够有助于这一努力（指标 9）。

- 共同工作以减少现场及诊断性检查中的分别、重复的任务，促进联合培训以分享认识到的经验教训和建立共同一致的实践。