

中国农业项目 监测评价体系 研究

何长见
谭正棋
唐世铭

编著

中国农业科技出版社

中国农业项目 监测评价体系研究

何长见 谭正棋 唐世铭 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农业项目监测评价体系研究/何长见等编著.
北京: 中国农业科技出版社, 2001.10
ISBN 7-80167-222-4

I. 中… II. 何… III. 农业-项目评价-研究-
中国 IV. F322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 067812 号

责任编辑
出版发行

李 泽 洲

中国农业科技出版社
(北京中关村南大街 12 号 邮编: 100081)

经 销
印 刷
开 本
印 数
版 次
定 价

新华书店北京发行所
北京奥隆印刷厂
850×1168 毫米 1/32 印张: 8
1~1 000 册 字数: 223 千字
2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷
28.00 元

序

监测评价是一种优化资源配置、提高管理水平的行之有效的科学手段。它产生之后，便在国际上被广泛采用。目前，许多国际组织，多数发达国家，一些发展中国家，都普遍采用监测评价手段加强项目管理，确保项目决策的科学性，提高项目投资的效率。

在我国，监测评价的应用范围很小。目前，只有少数国家银行，开展了大型信贷项目的后评价。这种后评价，只是监测评价手段的初级形态，它并未建立起规范的项目管理和投资效率的监测评价体系与制度。此外，在国家财政投资项目管理中，在其他方面公、私投资项目管理中，都尚未正式利用这一手段。

在我国的农业领域，监测评价工作更未启动。而农业是国民经济的基础，并且是弱质产业，中国农业又是发展滞后产业，因而迫切需要外部资金的注入。首先，需要国家财政资金的支持；其次，需要银行的信贷支持；第三，需要城市的公司、企业投资于农业；第四，需要国际组织和外国政府的援农资金。而这几类支农资金，一般都是按项目拨付、按项目管理、按项目测评的。因此，创建中国农业项目监测评价体系，对农业吸引资金，对各类农业投资主体加强投资管理，对确保农业投资决策的科学性，对提高农业投资的效率，都具有十分重要的意义。

创建中国农业项目监测评价体系绝非易事。因为，农业具有自身的产业特点，其他产业的项目监测评价体系不可能适用于农业；中国农业具有不同于别国农业的具体特点，外国的农业项目监测评价体系

不能照搬来中国。因此，构建中国农业项目监测评价体系，需要根据农业的特点，特别是根据中国农业的具体特点，进行理论和方法的创新。

本书作者对监测评价理论和方法的产生与发展，对监测评价手段在国际上的应用现状与发展趋势，进行了比较全面、系统的梳理、总结和展望；对监测评价体系在中国应用的状况与缺陷进行了评述，并对监测评价体系与当前中国实际运用的几种项目管理制度进行了比较分析；对中国建立农业项目监测评价体系的必要性与可能性进行了有说服力的论证，对农业项目监测评价体系在提高我国农业投资效率方面的作用与功能进行了比较充分的理论阐释；对创建起适应中国农业具体特点的中国农业项目监测评价体系的组织系统、制度系统、指标系统、方法系统进行了比较全面、深入的论述，并对建立起中国农业项目监测评价的完整体系所应采取的对策与措施提出了切实的构想。在这些总结、分析与论述中，作者既借鉴了学术界已有的研究成果，又基于自己的独立思考提出了具有创新意义的观点与主张，体现了作者可贵的钻研精神和理论勇气。相信这本著作的问世，不仅因其具有理论意义而将受到理论界的瞩目，而且因其具有实用价值而将受到业务部门的重视。由于创建中国农业项目监测评价体系是一个复杂的系统工程，作者率先进行全面、系统的研究与探索，可资借鉴的东西又不很多，因而必然存在不足与缺陷，需要在今后的研究中继续完善与提高。

郝景骥

2001年9月于西南财经大学

本书概要

监测评价体系是众多国际机构和发达国家政府广泛用于优化公共投资项目、计划、政策的决策和提高执行效率的一种组织管理方式。由于它能有效地加强决策者和执行者的责任感，因此能促进他们在决策和执行过程中不断总结经验教训，及时发现问题，分析问题并制定和实施切实有效的措施促进所制定目标的实现；对决策和执行机构而言，这种过程本身又是一个学习的过程，因此，这种组织管理制度还能不断加强有关机构对项目、计划、政策等的决策和执行能力。于是可以形成一个有关投资、计划、政策等的决策和执行的良性循环，从而大大提高资源配置和使用效率。然而，尽管这种组织管理方式在20世纪80年代就已介绍到了我国，但目前其应用领域仍十分有限，主要应用于极少数国家银行大型信贷投资项目的后评价，而在国家财政对公共领域的投资项目方面基本上还没有实行这一制度。从国际上的经验来看，对政府公共领域的投资项目实行监测评价制度往往是这一制度得以建立的初衷，并最终发展到对政府计划、行业和政策等更宽更广的领域进行监测和评价。

目前，我国正在进行的政府财政体制改革的目标是建立公共财政构架，改善政府公共领域支出效率的问题已经列入了财政体制改革的重要议事日程，积极探索改善我国公共财政支出效率的对策不但具有理论上的意义，更具有重要的现实意义。近年来，我国的财政支农支出约占财政总支出的10%左右，可见，农业是我国政府公共领域支出的重要组成部分。如何提高政府农业投资的效率，也是近年来农业

经济学界普遍关心和研究的问题。本书通过对监测评价体系的理论进行归纳总结,并结合回顾和分析这一体系在国际上的应用现状,对利用这一体系改善和提高我国政府农业项目投资效率的作用和意义、可行性和必要性、应用的方式方法等方面进行了系统和全面的研究。本书共分6章,各章的研究重点和主要结论是:

第一章:监测评价的理论与方法及其在国际上的应用。这一章从分析监测评价的起源入手,首先对这一体系的理论构架进行了归纳总结,认为一个功能完善的监评体系必须包括机构系统、制度系统、指标系统和方法系统4部分;然后,重点考察了联合国系统的开发援助机构对监测评价体系的认识和运用,发现这些机构均有相对独立的监测评价组织机构系统、规范的监评制度系统、完善的监评方式方法等技术系统,其监测评价体系在其项目、计划等的决策和执行中具有十分重要的地位;随后,通过对一些发达国家的监测评价体系的建设和应用现状的分析,发现这一体系在这些国家的公共领域投资管理中是政府调节资源分配的重要手段,在改善政府公共投资效率中发挥着重要的作用;最后,通过回顾一些发展中国家监评体系的建设和应用现状,发现即使在发展中国家,一旦对监测评价体系产生了真正的需求,在这一体系的建设过程中就可以从外部推动型转化成内部需求型,也能建立起规范化的监测评价体系,有效地提高国家投资、计划和政策等决策的科学性和执行效果。

第二章:监测评价体系在中国的应用现状与问题。这一章首先从分析我国公共领域的投资体制改革过程入手,发现即使目前我国的投资项目管理循环中仍然没有监测评价这一环,但在个别项目中已在开始尝试将监测评价纳入项目管理循环中。可见,为了提高公共领域的投资效率,我国的投资管理制度改革亟待进一步深化。通过考察监测评价体制的实际应用情况发现,我国目前对这一体制的应用从表现形式上看仅限于后评价,从范围上看主要集中于极少数国家大型银行贷款项目。监测力度小,评价种类单一,覆盖范围窄,制度不规范,还是一种非正规监评体系。为了考察我国是否存在类似于监评体系的公

共投资管理体制，本文还逐一对我国现行的项目管理体制中的项目立项评估制度、审计制度、监理制度、特派员制度等制度与监评体系进行了对照分析，认为这些制度与监测评价体系有着本质的区别，不可能替代监评体系的功能。

第三章：创建中国农业监测评价体系的必要性和可行性研究。这一章首先通过分析投资对我国过去农业增长的贡献及将来我国农业增长和转型对投资的依赖，认为投资是将来相当长一段时期内我国农业发展的决定性因素。然后，在分析我国过去农业的投资来源，农民和农村集体经济组织等现有的投资能力以及财政支农的必然性后认为，在将来政府公共财政框架内，政府投资仍将是农业投资的重要来源，因此，管好用好政府农业投资是我国公共财政支出中的一个长期课题。通过分析现阶段我国农业投资的管理制度，笔者认为，由于现行的项目管理制模式在解决投资决策科学化、破除项目执行权的垄断制、项目法人制和经理人制度不健全、无外部监督制度、无公正评价制度、无资源分配与投资表现互动机制等问题方面均难以发挥作用，急需建立和完善提高农业投资效率的措施。因此，我国建立农业项目监测评价体系十分必要和迫切。通过对我国农业系统的技术基础和物质基础分析认为，现阶段在我国建立农业项目监测评价体系也是可行的。

第四章：中国农业项目监测与评价执行系统研究。通过分析现阶段我国农业的特点，并根据决策分散化、制度统一化、职责分层化、信息网络化的原则，提出了分阶段建立我国农业行业监测评价体系的机构系统方案和制度系统框架。

第五章：中国农业项目监测与评价指标系统研究。指标系统是监测评价体系的重要组成部分，但监测评价对象不同其指标系统也有所不同。鉴于农业开发投资项目是我国政府支农支出的主要类别，并考虑到项目监测评价体系在我国农业行业监测评价体系建设中的基础地位，故本章重点研究构建我国农业开发投资项目的监测评价指标系统。首先，就国内外关于指标系统选择的原则和方法进行了综述；随后，通过分析中国农业项目的特点，结合国际上有关机构构建农业项

目标系统的经验和成果，提出我国的农业项目监测评价指标系统应包括项目设计的有效性、项目运作过程、项目的相关性、项目表现、项目成功性、项目风险性等方面的一级指标，并将其向下细化成二级指标和三级指标等，首次在国内提出了与国际农业开发项目接轨的监评指标系统框架。最后，结合我国的国情和农业项目的实际，对指标系统中常用指标的计算方法和应用范围等进行了详细的论述和分析。

第六章：农业项目监评体系的方法系统研究。监测评价体系能够有效地提高决策和管理效率的主要机制在于能及时发现问题、分析问题并提出解决问题的措施；总结经验教训并提供给决策和管理机构借鉴。要达到这些目的，就必须要有科学的方法系统。这一部分重点是对目前国际上常用的农业项目监测评价方法，如参与式监测评价法、对比分析法、逻辑框架法、网络分析法、成功度评价法的一些最新发展动态和应用方式、方法分别进行了较为详细的综述，并结合我国农业项目特点，就这些方法在项目监测评价中对问题分析与诊断的应用方式、应用范围和意义进行了深入的探讨。

在本书的创作过程中，参阅了大量的中外文献，吸取了各方有益的研究成果。在此基础上，本书对所研究主题也做出了以下方面的贡献或创新：

第一，从理论上论述了监测评价体系存在的必要性，并提出了该体系的系统构成框架。尽管监测评价体系已作为一种有效的改善决策和管理的手段在国际上众多领域广泛应用，但一般都是将其作为管理循环中的一环来看待和论述的。本书首次通过逻辑假设的方式从理论上论述了这一体系在人类任务和决策执行中存在的必要性。同时，根据目前监测评价体系所担负的功能，首次从系统控制论角度，提出完善的监测评价体系应该包括机构系统、制度系统、指标系统和方法系统四要素，克服了目前有关文献中对“正规”监测评价体系定性不清的问题。

第二，通过参阅大量的国外文献，本书系统地总结和分析了有关联合国机构、发达国家政府、发达国家的对外援助机构、部分发展中国家

建设监测评价体系的起因、政策、应用现状和效果。国内同一领域还鲜见有类似程度的研究。结果表明,只有正规的监评体系才能充分发挥其提高决策和管理效率的作用,而这种体系只有在确实存在内部需求时,才可能得到真正的确立;而内部需求的产生往往和政府是否建立起资源分配与资源使用效率的连动机制有关。可见,由于我国目前的公共财政构架建设将从加强财政收入管理转向加强财政支出管理,公共领域为了获得更多的投资,必将承受更多的提高投资效率的责任,因此对监测评价体制的内部需求也会随着改革的深入而逐步增强。

第三,针对我国农业和农业项目的特点,本书第一次提出了建立全面的农业项目监测评价体系的观点,认为在建立和完善项目监评体系的基础上我国还应逐渐建立农业行业级的监测评价体系,并提出了建立这一体系的组织机构系统框架。由于农业是我国目前及今后公共财政支出的重要组成部分,而现行的投资管理模式难以克服投资效率低下的问题,在我国政府农业投资项目中建立旨在提高投资效率的监测评价体系不但必要而且可行;为了使这种体系充分发挥作用,还应在项目监评体系的基础上,逐渐建立和完善农业行业监评体系。

第四,首次按国际农业开发项目监评指标系统方式构建了我国农业项目的监评体系指标系统。我国现行的农业项目监评指标系统一般包括经济效益、社会效益、生态环境效益3个子系统。这种方式在实际应用过程中已暴露出越来越多的弊端;本书吸收一些国际机构在构建农业项目监评指标系统中的新理念,提出我国农业项目监测评价指标系统应包括项目设计的有效性、运作过程、相关性、表现、成功性、风险性等方面的一级指标,并向下细化成二级指标和三级指标等,有利于对项目进行全面、系统的监测和评价,从而可以更好地发挥监测评价的功能,提高项目投资效率。

第五,本书对目前国际机构常用于农业项目监测评价的方法进行了归纳总结,特别是结合我国农业项目的特点,就如何在监测评价中利用这些方法用理论联系实际的方式进行了讨论,并提出了针对我国农业项目的成功度评价法的系统框架。

目 录

第一章 监测评价的理论与方法及其在国际上的应用	(1)
第一节 监测评价理论的起源与理论框架	(1)
一、监测评价理论的起源	(1)
二、监测评价的理论框架	(3)
第二节 监测与评价的概念及二者的区别与联系	(5)
一、监测与评价的定义	(5)
二、监测与评价之间的区别与联系	(8)
第三节 监测评价的作用与意义	(10)
第四节 监测评价体系在国际上的应用	(12)
一、联合国系统对监评体系的应用	(12)
二、发达国家对监评体系的应用	(15)
三、国际多边及双边援助机构对监评体系的运用	(20)
四、监评体系在发展中国家中的应用	(21)
第五节 当前国际上监测评价的发展趋势	(24)
一、监测评价的认识过程	(24)
二、监测评价关注的热点	(26)
三、监测评价手段	(28)
第二章 监测评价体系在中国的应用现状与问题	(30)
第一节 监测评价体系在我国的发展历程	(30)
一、我国投资决策体制的演变	(30)
二、国际合作项目对我国应用监测评价体系的推动	(31)

三、监测评价机制在当前国内投资项目决策和管理过程中的地位	(32)
第二节 监测评价体系在国内项目管理中的应用	(33)
一、当前我国监测与评价体系的程序和方法	(34)
二、项目监测评价在我国的实践范围	(35)
第三节 当前中国监评体制的缺陷	(36)
一、目前中国的监评体系还只是一种非正规系统	(37)
二、目前中国的评价制度缺乏地方监测评价能力和职责	(38)
三、目前中国的评价制度缺乏正规的反馈机制	(38)
四、目前中国的评价体制缺乏系统的方法和合格的人才	(39)
第四节 监测评价体系与当前我国已有的几项项目管理制度比较	(39)
一、监测评价制度与项目立项评估制度的区别与联系	(40)
二、监测评价与审计的区别与联系	(41)
三、监测评价制度与项目监理制的区别与联系	(42)
四、监测评价制度与特派员制度的区别与联系	(43)
第五节 构建和完善中国监评体系的对策	(44)
一、影响我国监测评价体系建设的因素分析	(45)
二、改进和完善我国监测评价体系的对策	(46)
第三章 构建中国农业监测评价体系的必要性和可行性研究	(48)
第一节 构建中国农业监测评价体系的必要性分析	(49)
一、管好用好政府农业投资是我国公共财政支出的一个长期课题	(49)
二、我国现阶段农业投资管理模式及其缺陷	(59)
三、建立我国农业项目监测评价体系的必要性	(64)
第二节 建立我国农业监测评价体系的可行性	(66)
一、我国已基本具备建立农业行业监评体系的技术基础、舆论基础和群众基础	(67)

二、我国已基本具备建立农业监测评价体系的物质基础和网络基础	(68)
三、我国政府公共财政构架建设为建立农业监评体系创造了制度化 的外部环境	(68)
第四章 建立中国农业监测评价体系执行系统构想	(70)
第一节 当前我国农业的特点	(70)
第二节 构建中国农业监测评价执行机构系统	(72)
第三节 建立中国农业监评体系职责框架构想	(73)
第四节 建设中国农业监评体系制度系统框架构想	(75)
第五章 中国农业项目监测与评价指标系统研究	(77)
第一节 选择与建立农业项目监测评价指标系统的原则和 方法	(78)
一、选择监测评价指标系统的原则	(78)
二、选择指标和建立指标系统的方法	(81)
第二节 中国农业项目的特点	(82)
一、土地对农业投资效益的发挥有重要影响	(82)
二、自然因素对农业投资效益产生直接影响	(82)
三、资金投入集中, 产出效益分散	(83)
四、农业项目具有社会性和非经济性的特点	(83)
五、投资周期长, 效益发挥带有滞后性	(84)
六、农业项目存在多目标性	(85)
第三节 构建中国农业项目监测评价指标体系构想	(85)
一、中国农业项目监评的指标系统	(86)
二、不同农业项目监评指标系统选择的灵活性与统一性	(92)
第四节 农业项目监测评价指标数据的收集	(95)
一、监测评价指标的数据源	(95)
二、数据采集的样本大小与数据的准确性之间的关系	(96)
第五节 有关农业项目监测评价指标数据的计算	(98)
一、经济效率与影响的监评指标	(98)

二、环境影响的监评指标	(108)
三、社会影响监测与评价指标	(112)
第六章 农业项目监评体系的方法系统研究	(118)
第一节 参与式监测与评价方法	(118)
一、参与式理论的提出与进展	(119)
二、参与式监测评价方法的运用	(121)
三、参与式监测评价方法在我国农业项目中的实践与意义	(124)
第二节 比较分析法	(126)
一、比较分析法的基本原则	(126)
二、对比分析法在农业项目监测评价中的运用	(127)
第三节 逻辑框架法	(130)
一、逻辑框架法的基本构架与制定	(130)
二、逻辑框架法在农业项目监测评价中的应用	(135)
第四节 网络分析法	(137)
一、网络分析技术的基本方法	(138)
二、网络分析法在项目监测评价中的应用	(141)
第五节 成功度评价法	(145)
一、成功度评价法的原理	(145)
二、农业项目成功度评价系统的构建与应用	(146)
主要参考文献	(152)
附录一 川东北农业综合开发项目监测评价制度	(157)
附录二 川东北农业综合开发项目监测评价报表体系	(163)
后 记	(235)

第一章 监测评价的理论与方法 及其在国际上的应用

第一节 监测评价理论的起源与理论框架

一、监测评价理论的起源

监测和评价 (Monitoring and Evaluation) 对于管理领域来说是 30 年前才出现的一对新概念。尽管从字面上看,“监测”所具有的监督、巡视、巡查、督查、评议等管理方法古已有之;“评价”一词早在 20 世纪 50 年代就在联合国系统及一些发达国家的管理文件中出现。但将监测和评价作为管理系统的重要组成部分提出来确实是近 30 年才出现的。

监测评价作为现代管理方法的萌芽可追溯到 20 世纪 30 年代。当时,美国政府为了检验其新分配计划 (New Deal) 在经济大萧条期间的作用,对一些政府启动的项目开始进行评价。在 20 世纪 60 年代,美国政府启动了“向贫困宣战 (War on Poverty)”计划,投入数亿美元新建了大批公益项目,国会和公众对项目资金的使用效益和影响极为关注,政府开始正式将监测评价体制作为现代项目管理手段,对这些投资项目积极开展了以经济效益为核心的评价。在肯尼迪总统时代,则将这种体制进一步用于加强有关社会项目的责任感和信息反馈。在约翰逊总统和尼克松总统时代,这种体制得到了进一步的推广。随后,这种方法作为改善管理的一种有效手段,在加拿大、南美、欧洲、澳洲等国家和地区得到了广泛推广和采用。

在联合国系统内，20 世纪 50 年代初评价系统已开始萌芽，但对其认识不够深入。在 20 世纪 60 ~ 70 年代，当时联合国系统在开发及技术援助项目中的项目管理工作更多地关心工程投入的资金发放而不是对受益人的影响，因此对监测评价系统仅限于概念上的应用。在 20 世纪 80 年代后，由于以下三方面的原因，这种情况发生了变化。第一，20 世纪 60 年代联合国系统对发展中国家的开发和技术援助主要致力于“经济增长”指标，这后来证明是失败的，因为这种方式无论从绝对还是相对方式上看都没能使构成世界 1/3 人口的居于贫困线以下的大多数人受益 (Idriss, 1992)。因此使之清楚地认识到必须调整以“经济增长”战略为中心的传统思路而转向社会公平和其他的社会经济目标。1979 年在罗马由联合国粮农组织 (FAO) 举办的世界农业改革及农村发展大会上 (WCARRD) 明确指出农村发展的基本目标应是消除贫困、饥饿和营养不良。具体目的是增进公平、国家粮食自给、生态和谐和保存自然资源。关心农村贫困必然需要了解农村的社会经济结构和各种群体之间的关系，因此，监测评价工作自然被作为农村开发项目的有机组成部分之一。其次，20 世纪 50 ~ 70 年代这 30 年间项目失败的主要原因之一是项目执行不力，为了有效地执行项目，项目各方都一直在寻求一种有效的工具。监测评价工作可以在短期、中期、长期内从各个方面加强项目管理的功能得到了各方的认可和青睐。第三，世界范围内可用于开发的资源的逐步缩减也迫使项目各方不得不认真思考优化资源使用的途径，以便能达到最佳的开发质量和效果。基于以上三方面的原因，无论是捐赠国还是受援的发展中国家都逐步认识到监测评价是进行有效的目标导向型项目管理的重要工具，尤其是在农业及农村发展项目中它能够帮助瞄准贫困的弱势群体和项目受益人，从而有效发挥扶贫的作用。同时，这种体制还可以作为有效的早期项目纠错手段。于是，这些体制开始被联合国系统的机构和组织广泛接受和采用。随后，这种机构也开始像 20 世纪 50 年代末和 60 年代初支持和帮助发展中国家构建国家发展计划能力那样，鼓励发展中国家构建国家监测评价体系作为目标导向型的发展

管理工具。

尽管目前在各监测评价组织和机构内部就监测评价的目的（如测定产出还是改进项目）、模式（以科学模式还是建设性模式）、方法（定性还是定量）等有关问题上还有争论，但已有越来越多的组织和机构接受评价理论和方法。在过去的 30 年中，监测评价理论和方法作为一个专业活动领域得到了长足的发展，其运用范围已遍及北美、大洋洲、西欧和其他地区；在加拿大、美国、英国、瑞典等国家已成立了专业评价协会，在澳大利亚地区、中美洲和欧洲还成立了大区协会；其应用领域已不仅仅限于项目，还包括比项目更宽的计划、规划、政策等。各地还办起了一些关于评价的专业期刊及专业出版社，出版了评价手册，开发了评价软件，国外还有一些大学开办了评价专业并能授予高级学位（Douglas Horton, 1998）。可见，监评系统无论在联合国系统还是在众多的国家管理系统中都扮演着越来越重要的角色。

二、监测评价的理论框架

根据分析监测评价方法的起源，我们认为监测评价作为优化任务决策和管理手段的理论基础是基于以下几个方面的逻辑假设：①任何一项任务（如项目、计划、政策、制度等）的制定者对其任务都规定了明确的目标，并希望通过任务的执行能使目标得以实现；②任务设计和执行的有效性是任务得以实现的决定性因素，借助过去类似的知识和经验可以大大提高任务设计和执行的有效性；③一项新任务的设计和执行中必然会出现影响任务目标实现的不可预见因素，有些不可预见因素的出现甚至会对能否实现目标产生重大的影响；④任务执行过程中可以通过采取适当的措施及时校正偏差或趋利避害从而促进任务目标的实现；⑤这些适当的措施只能通过深入分析任务执行过程中的各种数据和信息才可获得。如果以上假设成立，就必然需要一种方法能及时、系统地收集执行过程中有关任务表现的数据和信息，并以此作为分析问题和提出解决问题措施的基础，即需建立一个面向任务的监测评价体系。如以上假设有任何一项不成立，则无需建立这种体系。