

A Handbook for Development Practitioners

绩·效·监·测·与·评·价·手·册

十步法：以结果为导向的 监测与评价体系

Ten Steps to a
Results-Based Monitoring and
Evaluation System

[美] 乔迪·扎尔·库赛克 著
[美] 雷·C.瑞斯特 译
梁素萍 韦兵项



THE WORLD BANK



中国财政经济出版社

A Handbook for Development Practitioners

绩·效·监·测·与·评·价·手·册

十步法：以结果为导向的 监测与评价体系

Ten Steps to a
Results-Based Monitoring and
Evaluation System

[美] 乔迪·扎尔·库赛克

[美] 雷·C.瑞斯特

梁素萍 韦兵项

著

译



THE WORLD BANK



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

十步法: 以结果为导向的监测与评价体系: 绩效监测与评价手册/ (美) 库赛克 (Kusek, J. Z.), (美) 瑞斯特 (Rist, R. C.) 著; 梁素萍, 韦兵项译. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 9

书名原文: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System
ISBN 978 - 7 - 5095 - 3058 - 0

I. ①十… II. ①库…②瑞…③梁…④韦… III. ①企业管理 - 企业绩效 - 手册②企业管理 - 经济评价 - 手册 IV. ①F272.5 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 168773 号

责任编辑: 宋学军

责任校对: 李 丽

封面设计: 耕 者

版式设计: 康普宝蓝

中国财政经济出版社出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 18.25 印张 263 000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 43.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3058 - 0/F · 2594

图字: 01 - 2011 - 5034

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System ; A Handbook for Development Practitioners

Copyright © 2004 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

This work was originally published by The World Bank in English as *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System ; A Handbook for Development Practitioners* in 2004. This Chinese translation was arranged by China Financial and Economic Publishing House. China Financial and Economic Publishing House is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

十步法：以结果为导向的监测与评价体系

版权所有© 2004

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行 2009 年以英文出版，书名为：《十步法：以结果为导向的监测与评价体系》。中文版本由中国财政经济出版社组织翻译并出版，中国财政经济出版社对翻译的质量负责，如出现理解歧义，以英文原版为准。

本书的研究成果、阐释和结论为作者的观点，未必反映世界银行执行董事或他们所代表的国家的观点。

世界银行并不保证本书数据的准确无误，本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料，并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

序言

一个高效的政府是实现社会经济可持续发展的关键。随着经济全球化的到来，各国政府及其组织都面临着越来越多的内外部双重压力，内外部各利益相关者也要求政府改善管理、承担责任、透明高效。各国政府、国会、私营部门、非政府组织、民间团体、国际组织及捐助者等利益相关者都希望提高发展绩效。因此，伴随着对高效政府职能和实际效果的呼声日益高涨，有必要加强对各项政策、计划和项目进行以结果为导向的监测与评价。

作为一种非常有效的公共管理工具，监测与评价能帮助各国政府及其组织更好地达成目标。正如政府需要财政、人力资源和问责制一样，它还需要一个完备的绩效反馈体系。

监测与评价已经呈现出新的趋势，正在从传统的以过程为导向的监测与评价转向以结果为导向的监测与评价。后者旨在回答“那又怎样”的问题。换言之，即使各国政府及其组织顺利实施了某项计划或政策，但实施是否达到了实际和预期的效果？是否实现了之前向各利益相关者作出的各种承诺？例如，不能简单地认为医疗计划的顺利实施就等同于公共卫生状况得到了实际改善，我们还必须调查实施的成效和影响。以结果为导向的监测与评价（M&E）体系将帮助决策者进一步评价一段时间内是否达到目标，以及如何才能达到目标。该监测与评价体系旨在回答“那又怎样”的问题，同时也满足了各利益相关者对成效的日益关注。

2 十步法：以结果为导向的监测与评价体系

该书主要针对各级政府职能部门及管理者，他们在以结果为导向的管理工作中面临着各种挑战。在建立监测与评价体系的过程中，发展中国家所遇到的问题与困难会更多，需要寻求改善公共管理新的途径和办法。当然，同时我们也看到，不管是发展中国家还是发达国家推进以结果为导向的监测与评价体系的步伐从未停止。我们知道，只要实施得当，该体系将持续地提供很多信息反馈，这也有助于决策者更好地了解如何才能达到预期效果。在实施以结果为导向的监测与评价体系的发达国家和国际组织中，经验丰富的项目管理人员也通过该体系了解他们所在组织的绩效情况。

该书还可单独用于指导如何在公共部门设计和建立以结果为导向的监测与评价体系，也可与世界银行组织的题为“建立结果导向的监测与评价体系：一种公共部门管理工具”的培训结合使用。该书旨在帮助您在自己的组织内部如何规划、设计并实施以结果为导向的监测与评价体系。此外，该书还介绍了以结果为导向的监测与评价体系是如何帮助提高公共管理的。

该书的重点是综合十步法，将指导您设计并建立以结果为导向的监测与评价体系的整个过程。十步法的第一步是就绪度评价，还包括设计、管理以及更重要的是如何实现其可持续性。该书将详细介绍各个步骤、要完成建立该体系需要做哪些工作以及哪些工具可供选择等等。

该书附录中的补充材料内容将有助您加深理解如何建立自己的以结果为导向的监测与评价体系。

在此，要特别感谢荷兰外交部政策和运行评价司，尤其是 Rob D. van den Berg 和 Hans Slot。他们的资金支持和鼓励为该书作出了非常重要的贡献。因此，该书的完稿及出版很大程度上离不开他们的一直以来的支持和重视。

我们还要特别感谢 Barbara Balaj 博士，感谢她在该书准备阶段所做的帮助。她敏锐的分析和洞察力、深思熟虑的评论和一直以来的支持都非常关键，她的参与极大地充实了该书的内涵。

我们还要感谢下列这些在世界银行工作的同事，包括 Osvaldo Feinstein 和 Laura Rawlings；还要感谢 Jonathan Breaul 和 Frans Leeuw 给予我们的建设性评价。

建立以结果为导向的监测与评价体系需要时间，前进的道路也将充满着各种曲折，但这种探索过程本身及其回报都值得我们这么做。

乔迪·扎尔·库赛克
雷·C. 瑞斯特 于华盛顿

作者简介

乔迪·扎尔·库赛克（Jody Zall Kusek）是世界银行非洲地区发展结果监测与评价协调员，同时还担任顾问，负责世界银行及其客户机构监测与评价能力方面工作。曾作为世界银行高级评价官员，为提高世界银行的以结果为导向的监测与评价能力参与实施了多项改革计划。在加入世界银行之前，库赛克女士担任美国内政部长绩效规划顾问和能源部长管理顾问。还担任过美国前总统克林顿自然资源管理绩效评价小组的负责人。曾经在阿尔巴尼亚、埃及、吉尔吉斯、莫桑比克、罗马尼亚和赞比亚等国工作过，帮助所在国发展监测与评价体系。近年来，发表了10篇有关贫困监测体系开发和管理的专栏文章，同时还担任一家美国政府学术期刊的编委委员。

雷·C. 瑞斯特（Ray C. Rist）是世界银行运行评价部门的高级评价官员。曾担任世界银行学院的评价顾问，以及世界银行学院评价和奖学金事务的负责人。他1997年加入世界银行，此前分别在美国政府行政和立法分支机构任职长达15年。在美国约翰霍普金斯大学、康奈尔大学和乔治·华盛顿大学等知名高校担任过教授。1976~1977年期间，瑞斯特博士作为高级富布莱特研究学者在德国柏林的马克斯·普朗克研究所工作并获得高级富布莱特奖。他撰稿、编写或者合著书籍24部，发表了130多篇专栏文章，并在60多个国家举办过讲座。瑞斯特博士还担任9个专业期刊的编委委员，同时作为一个国际合作工作组的负责人，负责协调有关评价和管理的国际研究与合作。

目 录

概述：建立以结果为导向的监测与评价体系	1
公共管理中面临的新挑战	3
以结果为导向的监测与评价体系：一种强有力的公共管理工具 ...	12
各国在监测与评价方面的经验	30
步骤 1 就绪度评价	44
为什么要实施就绪度评价？	45
就绪度评价：八个关键问题	49
孟加拉国、埃及和罗马尼亚等发展中国家的就绪度评价	55
经验和教训	56
步骤 2 形成成效共识	63
成效的重要性	63
选择监测与评价成效时应考虑的问题	64
建立主要利益相关者参与咨询机制的重要性	66
形成成效共识的程序	66
案例分析以及可采取的措施	69
步骤 3 选择成效关键指标	72
制定结果导向的监测与评价体系指标的重要性	73
成效与成效指标	74
绩效指标的“CREAM”标准	75
使用代理指标	78
使用预设指标	79
指标制定及绩效追踪	82

2 十步法：以结果为导向的监测与评价体系

发展中国家制定指标的经验	83
步骤4 收集指标基准数据	88
基准数据	89
建立基准信息	90
确定指标数据的来源	91
设计和比较数据采集的方法	93
试点的重要性	95
发展中国家数据采集的经验借鉴	96
步骤5 改善绩效规划——选择结果目标	99
目标的定义	99
选择目标需考虑的因素	100
目标选择案例	102
完整的绩效评价框架	103
步骤6 结果导向监测	105
什么是监测？	105
监测体系的建立	113
步骤7 实施评价	122
评价的使用	124
评价的时间	127
评价的类型	130
优质评价的特点	135
评价举例	138
步骤8 报告结果	139
监测与评价结果的运用	139
了解信息使用者及其需求	140
绩效数据的清晰呈现	143
如何应对监测与评价中出现的负面信息？	147

步骤 9 结果运用	149
绩效结果的使用	149
使用绩效结果的其他益处	151
信息共享策略	158
步骤 10 维持体系运行	163
维持体系运行的六个关键内容	163
维持体系运行的激励和障碍	170
维持体系运行面临的问题	172
监测与评价体系的评估	173
监测与评价体系对组织文化建设的促进	173
最后还需注意	175
总结：让以结果为导向的监测与评价体系为组织服务	176
为什么要选择以结果为导向的监测与评价体系？	176
如何建立以结果为导向的监测与评价体系？	179
附录	187
附录一 评估绩效导向的监测与评价能力：一项针对国家、发展 机构及其合作伙伴的评估调查	189
附录二 就绪度评价 埃及的以结果为导向的监测与评价之路	196
附录三 千年发展目标（包括具体目标）	220
附录四 斯里兰卡的国家评价政策	225
附录五 印度安得拉邦绩效问责法案 2003（草案）	234
附录六 经合组织关于评价和以结果为导向的管理的关键术语	249
参考书目	271
相关网站	279
译后记	280

概述：建立以结果为导向的监测与评价体系

在近代历史发展过程中，国家的职能发生了很大变化。当前，良好的治理是实现经济社会可持续发展的关键因素。经济全球化和信息技术的发展使得各国正面临着前所未有的挑战，这也要求更广泛的参与和民主。

世界各国政府及其组织正面临着来自内部和外部的双重压力，要求它们在公共管理方面不断提高服务水平并进行改革。这种压力和要求来自多边发展机构、捐助国政府、国会、私营部门、非政府组织、社会团体和民间机构以及媒体等。

不管是为了得到国外援助而要求政府更加负责、增加透明度并提高发展项目的效率，还是为了实现当初的政治承诺，各国政府及其组织都应积极应对内外部的利益相关者的诉求并展示确实成效。“很多发展中国家因为无法提供最基本公共服务产品，例如财产权、道路、基本医疗和教育等，人们要求政府提高效率的呼声已达到了一种危机的程度。”（世界银行，1997年第2页）。总之，政府绩效已成为了一个全球现象。

作为一种强有力的公共管理工具，建立以结果为导向的监测与评价体系能够帮助政策制定者和决策者追踪并了解某一项目、计划或政策的实施情况及其影响。以结果为导向的监测与评价有别于传统的以过程为导向的监测与评价，因为它超越了传统上只关注投

好的政府不是一种奢侈品，它是实现发展极为关键的一种必需品。

（世界银行，1997
年第15页）

2 十步法：以结果为导向的监测与评价体系

人和产出，而更多地关注实施的结果和影响。

建立和延续以结果为导向的监测与评价体系并非易事，这需要持续的努力、时间、精力、资源和支持者——但是可以实现的。该体系一旦建立起来，所面临的挑战就是如何使它持续下去。不管是发达国家还是发展中国家，在建立该体系的过程中都会面临政治、机制和技术上的挑战。建立并延续该体系主要是一个政治进程，而不是一个技术进程。在该体系的构建过程中，不存在唯一正确的方法，因为各国政府及其组织在公共管理方面处在不同的发展阶段，在监测与评价上的差异尤其如此。建立以结果为导向的监测与评价体系是一个持续的过程，认识到这一点非常关键。

发达国家，尤其是经济合作与发展组织（OECD）成员国，在监测与评价方面已有 20 年或更长的经验，而很多发展中国家则刚开始使用这一重要的公共管理工具。发达国家在这方面的经验具有指导意义，同时也可以向发展中国家提供值得借鉴的教训。发达国家在实施以结果为导向的监测与评价过程中的起点也各不相同，包括选择政府全面推进、试点推进或者将两者相结合的模式来实施，这也同样适用于发展中国家。对发展中国家而言，它们在尝试回答“政府行为的结果和影响是什么？”这么一个“那又怎样”的问题时也面临着很多不同的挑战。

概述分为三部分：首先，重点关注公共管理中面临的新挑战，即各国政府及其组织面临着来自内外各种压力要求实行以结果为导向的管理方式。其次，介绍在实践中如何运用监测与评价这种公共管理工具来追踪并展示结果。第三，介绍发达国家在实施监测与

评价中的经验和教训，以及在实施过程中面临的特殊挑战。

公共管理中面临的新挑战

来自内部和外部的各种力量促使各国政府及其组织在应对各利益相关者时更加富有使命感，因此，公共管理也发生了很大变化。越来越多的各种力量要求政府展示结果。各利益相关者也不仅仅只关注组织活动和产出，他们现在越来越多地关注实际效果。政策、计划和项目的实施是否取得了预期结果和成效？我们如何知道我们是在正确的轨道上？如何知道在前进的路上是否还有其他问题？如何才能及时纠正所发现的问题？如何衡量进展？如何辨别成功和失败？这些都是内外部利益相关者所关注的问题，也是各国政府努力通过各种途径去应对并加以解决的问题。

亚太经合组织和其他发达国家25年多的公共管理改革教训是，政府行为越富有责任感，越有利于提高政府的整体效能。这对发展中国家同样适用。

变革的外部推动力

当前存在着越来越多的各种国际和外部倡议和力量，促使各国政府改革其公共管理体系，并最终朝着结果的方向进行改革，其中包括：

- 千年发展目标（MDGs）
- 重债穷国计划（HIPC）
- 国际开发协会（IDA）基金
- 世界贸易组织（WTO）成员国
- 欧盟（EU）扩容及加入
- 欧盟结构基金
- 透明国际

在以关注结果这种方式促进减贫和提高人们生活水平的各种国际计划中，千年发展目标最为具体。联合国 189 个成员国及众多国际组织在 2000 年通过了包括八个综合内容的千年发展目标（专栏 I），其中具体包括发达国家和发展中国家到 2015 年要达到的一系列目标。

专栏 I

千年发展目标

- 目标 1：消除极端贫穷与饥饿
- 目标 2：普及初等教育
- 目标 3：促进两性平等并赋予妇女权力
- 目标 4：降低儿童死亡率
- 目标 5：改善产妇保健
- 目标 6：与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争
- 目标 7：确保环境的可持续能力
- 目标 8：建立促进发展的全球伙伴关系

（来源：联合国）

这一新的发展倡议强调了有必要衡量援助性融资的成效。发展计划是否促进改变并产生了影响？各国政府如何知道它们是否取得了成效并达到了预期目标？如何辨别成功和失败，或者进步和挫折？如何界定各种干扰因素和障碍？此外，在刚开始，他们是否了解他们的起点和各种基准数据以便了解离目标还有多远？

千年发展目标包含了以结果为导向的监测与评价的一些基本要素。例如，千年发展目标包含了可以衡量具体进度的一系列指标。专栏 II 列举的是其中的一

个例子，它把目标分解为各项具体监测指标。

专栏 II

千年发展目标及其各项具体指标

目标：消除极端贫穷与饥饿

具体目标 1：在 1990 ~ 2015 年间，将每日收入低于 1 美元的人口比例减半

指标①：每日收入低于 1 美元（购买力平价）的人口比例

指标②：贫困差距率（贫困比率 × 程度）

指标③：最贫困的五分之一人口的消费占国民总消费的份额

具体目标 2：在 1990 ~ 2015 年间，将挨饿人口的比例减半

指标④：体重不足儿童（5 岁以下）的普遍性

指标⑤：低于食物能量消耗最低水平的人口比例

（来源：联合国 2003 年）

从广义上看，建立并实施以结果为导向的监测与评价综合体系是衡量并监测一国是否实现其千年发展目标的关键。

2002 年，在墨西哥蒙特雷召开的国际会议提出了实现千年发展目标的具体措施，会上达成了新的国际共识，其中发达国家将向发展中国家提供更多援助，同时要求发展中国家改善政府管理、改革政策，以及更加注重发展的效率和成效。

千年发展目标也给国际评价领域提出了许多挑战，这也日益凸显出有必要建立起一个新的评价构架。应超越国家界限并加强与联合国下属机构、多边和双边

“千年发展目标注重强调结果——它强调关注结果、合作、协调和责任——强调以结果为导向的发展方向，通过内部机制不断完善各项政策，加强政府部门、私营机构和民间团体之间的合作，通过加强部门和行业之间的互动实现整体均衡的发展。”

（ Picciotto, 2002 年第 3 页）

捐助者以及民间团体等之间的协调与合作，从而为构建以结果为导向的监测与评价体系打下坚实的基础。这也是将来扩大推广监测与评价所面临的挑战。

很多国家，尤其是发展中国家，为了达到社会经济、政治和安全等方面的预期目标，从现在开始应积极参与到各种国际倡议、国际组织和国际集团当中。作为参与的部分前提条件，不可避免地要求它们必须符合并达到一系列的具体要求、条件和目标——其中包括监测和评价方面。如果这些政府想参与到国际社会中来，它们必须更加开放并接受更多的监督，在面对各利益相关者时也应更加透明并承担更多责任。在这种背景下，它们必须采取关注结果的管理模式。专栏Ⅲ列举的是作为外部机构的透明国际^①（TI）在促进各国政府更加负责的过程中所起的作用。

专栏Ⅲ

透明国际

“透明国际是唯一一个专注打击腐败的国际组织”（透明国际，1997年）。

透明国际发布的年度腐败指数列举了102个国家官员的腐败程度，该指数被各国媒体看做是腐败的关键指标。该组织还针对主要出口国的行贿倾向发布了行贿者指数。

^① 透明国际（Transparency International），即“国际透明组织”，简称TI，是一个非政府、非营利、国际性的民间组织。“透明国际”于1993年由德国人彼得·艾根创办，总部设在德国柏林，以推动全球反腐败运动为己任，今天已成为对腐败问题研究得最权威、最全面和最准确的国际性非政府组织，目前已在90多个国家成立了分会。它的研究结果经常被其他权威国际机构反复引用。