

国外公共政策评估手册 与范本选编



李志军等 编译



SELECTED
HANDBOOKS
AND MODELS OF FOREIGN PUBLIC POLICY EVALUATION



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

SELECTED
HANDBOOKS
AND MODELS OF FOREIGN PUBLIC POLICY EVALUATION

国外公共政策评估手册 与范本选编



李志军等 编译



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

国外公共政策评估手册与范本选编/李志军等编译. —北京:
中国发展出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5177-0274-0

I. ①国… II. ①李… III. ①政策科学—评估—国外 IV. ①D5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260603 号

书 名: 国外公共政策评估手册与范本选编

著作责任者: 李志军 等

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 978-7-5177-0274-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 330 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 50.00 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.develpress.com.cn>

电子邮件: 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

说 明

今年3月，中央全面深化改革领导小组决定有关改革方案（或政策）出台前，委托第三方进行独立评估；6月，国务院决定对有关政策落实情况进行第三方评估。此举对于完善有关改革方案和政策，提高改革决策和政策的科学性、准确性，具有重要意义。

第三方评估是公共政策评估的一种重要形式，具有独立、客观、公正的特点。为了学习借鉴国外公共政策评估的经验和做法，推动我国公共政策评估工作的规范化、制度化和程序化，我们选择国外公共政策评估工作手册和评估报告，组织编译出版。有关内容和样式，都保留了原貌。

有关的编译工作由我负责组织，杨超、罗涛、罗雨泽、陈红娜、张友浪、熊鸿儒等同志承担具体翻译工作，最后由我校对定稿。

在本书的编译出版过程中，始终得到了单位领导、同事和朋友的指导、关心和帮助，谨此一并表示衷心的感谢！

李志军

2014年9月

目 录

第一部分 评估工作手册	1
联合国系统评估标准	3
序言	4
一、制度框架及评估功能管理	4
二、能力和道德标准	6
三、评估实施	9
四、评估报告	14
联合国环境规划署评估手册	19
摘要	20
一、监督和评估框架	21
二、联合国环境规划署的评估类型	25
三、将项目设计、计划、执行和监督与评估联系起来	27
四、评估	41
第二部分 评估报告	53
《加拿大反种族主义行动计划》评估	55
内容摘要	57
一、简介	63

二、评估方法	67
三、评估结果	70
四、结论与建议	88
英国《家庭暴力保护法令》试点评估报告	91
摘要	92
一、引言	96
二、《家庭暴力保护法令》试点：初始计划与过程	98
三、研究方法	100
四、评估发现	103
五、讨论	119
六、建议	120
七、结论	121
八、参考文献	121
附录一：试点的过程评估	122
附录二：影响分析	137
附录三：经费价值分析	147
世界银行在中国的援助评估报告	155
一、引言	156
二、世界银行援助战略的演变	159
三、发展目标的进展	164
四、方案实施与跨领域议题	185
五、世界银行援助的评估	200
六、经验与建议	203
评价总部与外地活动之间的联系：审查在《联合国千年宣言》框架内	
 消除贫穷的最佳措施的报告	207
摘要	208
一、导言	208
二、背景	209
三、方法	211
四、评价结果	212
五、结论和建议	226

乡村道路对贫困的影响

——孟加拉国的证据	231
概要	232
一、绪论	232
二、评估道路投资的效益：经济框架	233
三、数据特性	235
四、对道路铺面回报的估计	237
五、道路投资的效益的分布	242
六、乡村道路投资对贫困的影响	244
七、结论	246

第一部分

评估工作手册

联合国系统评估标准

事实上扬长避短

致力于一个更好为世界人民服务的联合国系统

联合国评估小组

2005 年 4 月

序 言

作为专业的从业者，联合国评估小组定义了评估规范和标准以推进评估功能专业化，并为评估机构在评估准备或行动过程中的其他方面提供指导。这一首创基于 2004 年 12 月联合国大会决议 A/RES/59/2501^①，用于促进联合国评估小组在评估中更好地系统协作，尤其是方法论、规范、标准和评估循环的协调和简化。

这些标准建立在联合国评估小组从《联合国系统评估规范》（联合国评估小组/FN/标准 [2005]）的基础上，由小组成员从实践中总结而来^②，旨在指导制度框架的建立、评估功能的管理和评估标准的实施和使用。同时，它们也作为评估者能力和工作道德标准的参考，在各组织中合理使用。联合国评估小组将在对系统内组织的服务过程中定期更新、详解并延伸这些标准的范围^③。

一、制度框架及评估功能管理

制度框架

标准 1.1：

联合国组织应拥有完善的制度框架以确保评估功能的有效管理。

1. 为确保有效的评估功能和评估实施，综合制度框架至关重要。

2. 制度框架应提出如下要求：

①提供制度及高标准管理理解和支持，以实现评估功能在组织有效性中的关键角色；

②确保评估成为组织管理功能的一部分。评估是管理的根本；

③推行视评估为学习基础的文化；

④确保评估功能的独立性，以促进独立全面的评估。评估核心应直接向组织负责人或管理者报告；

⑤确保充足的资金和人力，以保证有效评估的效率和服务，从而提高评估能力创造可能；

① 11 月 17 日文件 A/C.2/59/L.63，第 69 段。

② 联合国系统的多个机构中都存在评估政策和纲领，本报告中的标准来源如下：OECD/DAC 评估准则、OECD 国家评估标准、国际金融组织的评估标准、欧盟评估组织的评估政策。

③ 下文的联合国机构是指联合国系统的所有组织、基金、项目和特殊代理机构。

⑥鼓励联合国系统内以及同其他相关机构在评估方面的合作。

标准 1.2:

联合国组织应结合《联合国系统评估规范》制定评估政策并定期更新。

3. 评估政策应由组织的负责人或管理者通过，并和《联合国系统评估规范》以及组织合作目标和战略相一致。评估政策应包括：

- ①对评估概念及在组织内角色的明确解释；
- ②对评估专家、高级管理和流程管理员角色和责任的明确定义；
- ③对组织评估指导方针的重视；
- ④对评估优先性和组织形式的解释；
- ⑤对评估组织、管理及预算的描述；
- ⑥对评估配套要求的强调；
- ⑦对公开和宣传的清晰陈述。

标准 1.3:

联合国组织应确保评估活动计划服从于负责人或管理者通过或批准。

4. 评估计划以及评估延展建议的实施进展报告应报送负责人或管理者。

标准 1.4:

联合国组织应确保恰当的评估配套机制和明确的披露政策。

5. 组织中应确立恰当的评估配套机制，确保评估建议及时以合适的方式得到利用和实施，并对未来的活动产生影响。

6. 披露政策应确保评估结果的透明性，包括向负责人和公众广泛发布可读报告。有合理保护利益相关人隐私要求的除外。

标准 1.5:

评估开始时应该保证评估过程是在专业的评估标准设计下并且有足够可执行性。

7. 制度框架下，评估流程的管理应该包括：

- ①及时更新的评估政策；
- ②有效的预算管理；
- ③及时更新、有效和专业的评估方法体系；
- ④及时地汇报给高层管理人员；
- ⑤评估获得的经验教训有效合理。

标准 1.6:

评估开始时应为评估原则做好准备。

8. 评估原则应该包括如下方面：

- ①评估体系应反映最专业的评估标准；
- ②评估过程应该基于足够、可靠的事实，评估执行应该有明确的目标、足够公开，从

而保证结果是可信的。

标准 1.7:

评估开始时应确定机构内外的新变化和发展都能够被评估程序适应。

9. 评估过程的管理应该特别包括:

- ①重视评估能力;
- ②保证评估网络的便利性;
- ③设计评估体系和系统。

二、能力和道德标准^①

1. 所有参与设计、执行和管理评价活动的人都应该渴望在专业标准和伦理道德原则的指导下, 进行高质量的伦理工作。

能力

标准 2.1:

参与设计、执行和管理评价活动的人应该具备核心的评价能力。

2. 评价能力是指受雇于评价部门的人, 在执行规定的义务, 并确保过程的可信度时, 所要求具备的资格、技能和特质。

3. 所有人在参与设计、执行和管理评价活动, 管理评价员, 从事培训和能力开发, 设计和执行评价方法和系统时, 都要求具备能力。

4. 对于作为“评价员”从事评价活动的人而言, 一些技能是极为有用的, 而其他作为“评价经理”来管理评价的人也是需要的。

5. 在启动一个评价项目之前, 以及在利益冲突发生的任一时刻, 评价员都应该向客户宣布此类利益冲突的存在。此处的利益冲突或是在评价员一方, 或是在利益相关者一方。

6. 评价应该准确代表评价员的技能和知识的水平。与此相类似, 评价员应该在其职业培训和能力限度内行事, 并且应该谢绝从事明显是在其能力限度之外的评价活动。

标准 2.2:

评估员应具备相关评估的教育背景、资历和培训。

7. 拥有学士学位或在社会科学或其他相关训练中的同等背景, 评估、项目管理、社

^① 分别见联合国评估小组文件 UNEG/G/2 (2008)、UNEG/G/JD (2008)、UNEG/FN/ETH (2008)、UNEG/FN/CoC (2008)。

会统计及高级数据调查和分析等领域的评估员优先。

8. 为在评估中展现最高水平，评估员应通过研讨会或研讨班、自学、实践评估以及向其他评估员学习技能和专业知识来保持并不断提高其能力。

标准 2.3:

评估员应拥有评估的相关职业工作经验。

9. 评估员应具备相关的工作经验：

- ①设计和管理包括多个利益相关者在内的评估过程；
- ②调查设计和实施；
- ③社会科学调查；
- ④项目或程序或政策计划、监督和管理。

标准 2.4:

评估员需具备并能在具体评估过程中熟练运用评估方法论、相关方法、特定的管理和个人技能等。

10. 专业经验、方法论、技术的知识，包括一些具体数据的收集和分析能力，在以下所述领域中尤其适用：

- ①理解实施项目的人权中心方式；
- ②理解性别考虑；
- ③理解结果导向型管理的原则；
- ④逻辑模型或逻辑框架分析；
- ⑤阅读时间、实用导向、联合、综合和与成长相关的评估；
- ⑥定量及定性的数据收集及分析；
- ⑦快速评估流程；
- ⑧供分享的方法。

11. 评估员的责任包括评估管理，需要具体的管理能力：

- ①评估流程管理；
- ②计划、制定标准并监督工作；
- ③人力和财务资源管理；
- ④团队领导；
- ⑤全球战略思维；
- ⑥先见之明和问题解决。

12. 评估员也应具备在评估过程中所需的个人能力。

- ①团队合作；
- ②联合不同利益相关者；
- ③沟通；

- ④扎实地选才用人；
- ⑤分析；
- ⑥谈判；
- ⑦适应评估地区语言。

道德标准

标准 2.5：

评估员应对信仰、习俗和风俗敏感并廉洁诚实行事。

- 13. 遵循《世界人权宣言》和其他人权条约，评估员应根据国际价值观行事。
- 14. 评估员应意识到文化、当地习俗、地区信仰以及实践、私人交往和性别、残疾以及种族属性的差别，并在评估的实施和报告过程中对这些差别潜在的暗示保持警惕。
- 15. 评估员应保证整个评估过程的廉洁诚实。评估员也具有保证整个评估过程独立、全面和准确的责任。

标准 2.6：

评估员应确保他们在和个人的接触中保持足够尊重。

- 16. 评估员应避免冒犯评估过程中联系到的人的尊严和自尊。
- 17. 考虑到评估可能常常给利益相关人带来负面影响，评估员应以尊重利益相关人尊严和自尊的方式实施评估和交流。

标准 2.7：

评估员应保证个人信息的匿名和机密。

- 18. 评估员应提供最大程度的包容，最低程度的要求，并尊重人们的隐私权。
- 19. 评估员须尊重提供机密信息的权利，并保证敏感信息不能被追本溯源。他们也应该将机密的范围和限制告知相关人员。
- 20. 评估员并不针对评估对象个人。
- 21. 评估员应发现和报告委托范围不直接相关的问题。当对于这类问题存在疑点时，他们应该向相关监督实体咨询。

标准 2.8：

评估员应对他们的评估流程和结果负责。

- 22. 评估员应对清晰、准确和工整书写或口头汇报的研究局限性、发现和描述负责。
- 23. 评估员应对评估流程在合理计划时间内完成负责，并承认前所未有的延误是由不可抗力造成的。

三、评估实施

设计

标准 3.1:

评估应确保相关信息的及时、有效和真实。

1. 评估的实施参照各个水平的计划，包括计划、设计、实施和跟踪等环节。

标准 3.2:

委托范围应当表明评估的过程、目标和结果。

2. 评估的设计应在委托范围中被尽可能准确地描述，应包括以下元素：

- ①评估背景；
- ②评估目的；
- ③评估范围；
- ④评估原则（相关事物、效率、效果、影响和可持续性）；
- ⑤关键评估问题；
- ⑥数据收集和分析以及利益相关方涉及的方法论和方式；
- ⑦工作计划、组织和预算；
- ⑧结果和报告；
- ⑨评估结果的用途，包括此类用途相应的责任。

标准 3.3:

清晰地陈述评估的目的和背景为在特定时间实施评估提供充分理由。

3. 清晰和准确地定义评估目的，包括评估目标使用者的主要信息需求，包括评估原因和实施方式。目的也和评估管理循环的多个交接点的时间选择相关。这有助于明晰评估，并且评估目的需要在多个方面进行描述，包括想要实现的效果、设计者认为可能产生效果的方式等。

标准 3.4:

评估主体应被清晰描述。

4. 评估主体应包括目标、已有想法、实施形式和任何有意或无意的实施改变。
5. 其他元素包括评估主体参数的重要性，包括它的成本和相关受尊重度。最后，描述应该包括实施涉及的参与者数目。

标准 3.5:

评估目标应以实施背景下可搜集到的信息为依据，并清晰定义评估的范围。

6. 评估目标应服从于评估目的。它们应该很明确并且获得所有利益相关方的同意。

7. 评估的界限应适应特定情况下的目标和评估原则，范围也应当明确，包括时间段、实施阶段、地区和利益相关方将被检查的方面。评估的局限性也应当被指出。

8. 根据评估问题开展评估，这可以为目标提供更多细节并有助于定义范围。

9. 评估目标和范围是决定评估方法论和所需资源的重要参考。

标准 3.6:

评估设计应当清晰解释被评估者将被评估的原则。

10. 最普遍使用的评估原则有如下几种：相关原则、效率原则、有效原则、影响原则、物有所值原则、顾客满意原则和可持续原则。人道主义回应的原则还应该包括适用范围、逻辑、关联和保护原则。并不是所有的原则对评估都适用。

11. 根据被评估主体选择适用的数据收集和分析以及利益相关方的评估方法论，以确保收集信息的有效、可信和与目标相关，以及评估的完整、公平和公正。

标准 3.7:

评估方法论应足够严谨以保证被评估主体和确保评估的完整、公平和公正。

12. 评估方法取决于收集到的信息和用于分析的数据类型。数据应当来源广泛以确保其准确、有效和可信，并且考虑到了所有利益相关方。方法应清晰说明性别问题和弱势群体。

13. 所选方法的局限也应说明。

标准 3.8:

评估应在一定成本下取得尽可能多的成果。

14. 使用一定范围的成本分析方法，从详细阐述成本—有效性和成本—收益分析，到成本—效率分析，再到快速成本比较，一项评估应该在可能的情况下回答以下问题：

- ①实际成本和类似基准是怎么对比的？
- ②达到预期的最廉价或最有效率的方式是什么？
- ③扩大或缩小范围的成本可能的结果是什么？
- ④在不同环境下复制被评估主体的成本是什么？
- ⑤被评估的主体有评估的必要吗？经济效益是否超过成本？
- ⑥成本如何影响结果的可持续性？

15. 评估的成本分析建立在财务信息的基础上，但也涉及计算“经济成本”，比如人力资源、不同劳动力、机会和成本等。

16. 分析的范围将决定于评估目的和评估问题的提出。

17. 成本分析并不总是可行的。在评估不包含成本分析时，应该在目标或方法论中包括对这一例外的理性分析。

18. 应指出资源明显没有充分利用的地方。