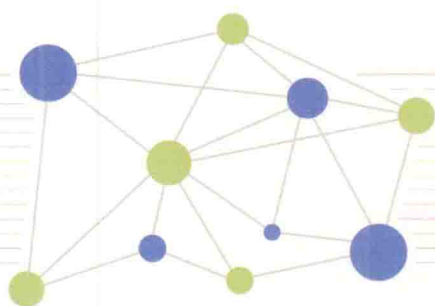


项目监测评估的 理论与实践

尹明燕 著



科学出版社

项目监测评估的理论与实践

尹明燕 著

本书得到国家自然科学基金课题(70962003)、昆明理工大学公共基础设施项目管理创新团队、亚洲开发银行课题(KKF0200508101; KKF0201008020; KKK0201213011; KKF0201313015)资助

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书从项目监测评估的相关知识和理论着手,系统地阐述了移民安置外部监测评估方法、项目效益外部监测评估方法。在此基础上,将其运用于实际的案例中——KM-QSH 城市供水工程项目移民安置外部监测评估项目、WD—KM 高速公路项目效益外部监测评估项目。本书最大的特色是将实践中不断摸索、积累的可行做法与相关理论结合,吸取教训、总结有益经验与读者共同分享、探讨。

本书可供我国各级政府、企业、社会经济发展项目的高级管理者、科技工作者、高等院校师生参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

项目监测评估的理论与实践 / 尹明燕著. —北京: 科学出版社, 2014

ISBN 978-7-03-041000-9

I. ①项… II. ①尹… III. ①贷款项目—项目管理②贷款项目—项目评价 IV. ①F830.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 123816 号

责任编辑: 李 莉 / 责任校对: 贾如想
责任印制: 李 利 / 封面设计: 蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四季青双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 3 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张: 17 3/4

字数: 360 000

定价: 86.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

《世界银行业务手册》(以下简称《世行业务手册》)将监测评估分为三类,即中期监测评估、终期监测评估、影响监测评估。亚洲开发银行贷款项目移民安置监测评估及项目效益监测评估开展的就是中期监测评估工作。这里所说的监测是指从项目的规划设计到项目对目标受益人最终产生的影响都建立一套跟踪体系,这是整个项目监测评估体系中非常重要的一部分,直接关系到下一步的评估是否值得,特别是在当项目未能够完成既定目标的情况下。项目的监测主要包括在项目实施整个过程中及项目完工之后进行数据信息的定期管理、收集、检查、分析;而项目的评估则是根据所得到的这些资料和信息对项目或者各项建设活动的收益和影响进行分析和评价。项目的评估包括确定项目的实施对预期目标的影响,这些影响针对的可以是社会群体或者是个人。通过结构性的分析,衡量项目建设活动的效益,特别是衡量和评价项目实施的效率和效果。

移民监测评估,是根据项目移民安置行动计划,对移民安置实施活动进行持续的调查、检查、监督和评估工作。移民监测评估活动,包括由业主和移民实施机构进行的内部的移民监测活动,以及由独立的移民监测评估机构进行的外部监测评估活动。移民监测评估的作用在于跟踪监测项目移民安置行动计划的实施进展,动态评估移民安置行动计划的适宜性,为项目业主、移民实施机构和世界银行项目管理提供决策支持。通过连续不断的监测和对监测结果的评价,确定移民安置实施活动是否遵照了移民安置行动计划;对于未能按移民安置行动计划实施或实施不完善的移民活动,要提出补救建议。另外,通过监测评估,还可以检查移民安置行动计划是否满足移民实施的需要,如有不当,则要及时提出调整建议,以确保移民安置行动计划目标的最终实现。

项目效益监测评估是一套系统的方法和过程,用来监测和评估项目实施过程中和实施完成之后项目预期的目标是否得以实现及目标实现的程度。其通过全过程的监测和评估,为项目的管理者、监督者及设计规划方提供一个有益的具有可操作性的框架体系。这种体系的内在实质是将项目的建设和资源开发与项目所要取得的社会收益紧密联系在一起,辅之以相应的实施措施、影响评价和风险管理措施。许多国际金融机构、双边政府援助组织及众多非政府机构不断地将项目效

益监测评估体系应用于所实施项目的管理过程中,使这种新的观念和方法作为一种有效的工具帮助项目的规划方、项目实施机构实施量化管理,并提高了从项目的规划组织准备、项目实施到项目评价整个过程的绩效。

为了总结亚洲开发银行贷款项目建设各阶段的移民安置和项目效益评价工作,作者根据所参与的亚洲开发银行贷款 KM-QSH 项目和 WD—KM 高速公路项目的成果、认识和体会写成本书,愿与大家共同探讨。本书从项目监测评估的理论和方法入手,系统地阐述了监测评估的理论模型、监测评估的方法及监测评估的过程,并将这些理论、方法运用到实际案例中。本书的框架如下:第一部分为相关理论及方法综述,主要介绍了监测评估的概念及历史发展、理论模型、内容,并从理论的角度总结了监测评估实施的五个阶段。第二部分包括两个主要内容,一是总结并提炼了项目移民监测评估的理论及方法;二是介绍了亚洲开发银行贷款 KM-QSH 项目案例,从背景介绍到移民安置过程的数次监测评估表明,科学的方法对合理、高效地管理项目具有重要的作用。第三部分包括三个内容,一是总结并提炼了项目效益监测评估的理论及方法,重点分析了逻辑框架法在亚洲开发银行贷款项目效益监测评估中的应用,并构建了亚洲开发银行贷款项目效益监测评估体系;二是利用 WD—KM 高速公路项目对这些理论及方法加以实践;三是概括项目监测评估体系的应用方法及面临的问题。

本书是作者参与王松江教授主持的国家自然科学基金课题、亚洲开发银行课题后对所做工作的阶段性总结,在此特别要感谢王松江教授对本书所做的重大贡献及作者的好友李力老师的帮助。本书的编写参阅了国内外的相关资料、论著、论文及研究成果等,对其所给予的指导、启迪表示衷心的感谢!

由于作者水平和知识所限,加之时间仓促,本书在理论和方法的探讨中仍需不断深入和创新,很多问题还有待更多的研究。本书只是尝试性的总结,不足之处恳请读者不吝批评指正。

尹明燕

2014年10月11日

于昆明理工大学莲华校区

目 录

第一部分 相关理论及方法综述

第一章 监测评估的概念及历史发展	3
第一节 监测评估的概念	3
第二节 监测评估的历史发展	5
第二章 监测评估的理论模型	7
第一节 有关构成要素的内涵	7
第二节 若干评估准则的内涵	8
第三章 监测评估的内容	10
第一节 监测评估的对象	10
第二节 监测评估的目的和任务	11
第三节 监测评估的评价标准	12
第四节 监测评估的实施者	14
第五节 评估方法	14
第四章 监测评估的实施过程	16
第一节 签订委托合同书阶段	16
第二节 起草监测评估方案阶段	16
第三节 监测调查阶段	34
第四节 监测分析阶段	35
第五节 总结评估阶段	40

第二部分 项目移民监测评估

第五章 移民概述	47
第一节 移民的含义及类型	47
第二节 移民问题及特点	48
第三节 非自愿移民安置政策	49

第六章 移民监测评估概述	58
第一节 移民监测评估的由来与发展	58
第二节 中国的移民监测评估实践	59
第三节 移民监测评估的定义	60
第四节 移民安置外部监测评估	61
第七章 亚洲开发银行贷款 KM-QSH 项目移民安置外部监测评估案例研究	68
第一节 背景介绍	68
第二节 项目移民的调查	75
第三节 调查结果的监测分析	80
第四节 项目征地拆迁补偿	127
第五节 移民后续问题处理	134
第六节 结论及对策措施	146
第八章 非自愿移民的后期扶持	150

第三部分 项目效益监测评估

第九章 项目评价理论	155
第一节 项目评价的概念	155
第二节 项目评价体系	157
第三节 项目社会评价概述	158
第十章 亚洲开发银行贷款项目效益监测评估概述	163
第一节 亚洲开发银行贷款项目简介	163
第二节 亚洲开发银行贷款项目效益监测评估的原理和概念	165
第三节 逻辑框架法在亚洲开发银行贷款项目效益监测评估中的应用	166
第四节 亚洲开发银行贷款项目效益监测评估流程	171
第十一章 构建亚洲开发银行贷款项目效益监测评估体系	172
第一节 内容体系	172
第二节 方法体系	174
第十二章 WD—KM 高速公路项目效益监测评估案例研究	178
第一节 项目背景	178
第二节 WD—KM 高速公路项目效益监测评估方法	180
第三节 WD—KM 高速公路项目总目标/目标的监测评估	183
第四节 评估结论及对策措施	233

第十三章 项目监测评估体系的应用.....	236
第一节 项目监测评估体系的建立和使用.....	236
第二节 项目监测评估体系分析.....	238
第三节 我国引入项目监测评估体系面临的问题.....	239
参考文献.....	241
附录一 世界银行中国贷款项目移民监测评估业务指南.....	242
附录二 亚洲开发银行资助项目社会评价.....	256

第一部分

相关理论及方法综述

第一章

监测评估的概念及历史发展

第一节 监测评估的概念

监测评估(monitoring and evaluation)是一个统一的不可分割的过程,但它却包含着两个相对独立的概念——“监测”和“评估”。“监测”的英文为“monitoring”,从中文字面上解释,“监”应理解为监视、督察,“测”为测量、猜度、推想。监测就是为了特定的目的,依据一定的指标体系对监测对象的发展轨迹实行连续不断的观察、测量、记录、对照、分析和评定。“评估”的英文为“evaluation”。“评估”中的“评”意为议论是非高下,“估”意为揣测、大致地推算。评估指阶段性评定,它针对既定的目标就其适合性、执行情况、效率及效果进行评判(王应政,2010)。

监测评估是项目和规划启动与实施过程中必不可少的一个重要部分,但是目前对监测评估还没有形成统一的定义。世界银行将监测定义为:“监测是一个常规的、持续性的功能。监测中应用系统性的数据,为管理者和主要利益相关者提供活动执行中的有关信息,包括活动的进展状况和目标实现程度,以及所分配的资金的使用情况等。”将评估定义为:“系统和客观地评价一个正在实施的或已完成的项目、计划或政策,包括其设计、实施过程和结果。评估的目的是确定目标的相关性和相应的完成情况、效率、效果、影响和可持续性。”世界卫生组织认为监测是通过记录存档、定期报告和监测系统对当事人的调查,追踪项目或计划的关键要素(通常指投入和产出)执行情况的常规性工作。监测能帮助项目或计划管理者确定哪些领域需要加强工作,哪些领域取得了良好反映而需要保持。在一个设计完好的监测与评估系统中,监测对于评估是大有裨益的。选择项目执行者和管理者实际会使用的有限数量的指标进行监测,这一点非常重要。相反,评估则

是对实行项目或计划干预后所要达到目标的改变程度的事件性评估。换句话说,在执行特定项目一段时间以后,评估试图把特定的产出和结果直接同干预相联系。评估能帮助项目或计划的管理者确定某个项目或计划的价值,进行成本-效果和成本-效益的评估能帮助项目或计划管理者确定特定项目或计划的附加价值。

从上面两个定义我们可以看出,虽然人们对监测和评估的具体定义不同,但是基本的含义是一致的。概括来说,监测可以定义为收集信息、评价工作计划执行进度的经常性活动。评估可以定义为在目标变化的实践中收集信息、评价工作计划执行进度的周期性活动。项目在开展监测与评估活动时,一般坚持以下原则(翟启江,2009)。

(1)独立性:项目的监测评估独立于项目活动之外,不受项目执行部门的影响。

(2)实用性:监测评估的结果影响项目执行的决策,必须具有可操作性。

(3)可靠性:项目监测评估的依据必须真实、有效、可衡量;数据采集和分析要准确,保证监测评估结构的准确性。

(4)透明性:监测评估的过程和程序必须公开、公正、公平,要科学、客观地评价项目和计划的实施情况。

(5)周期性:周期性地调查、了解和评价计划实施的情况。

(6)以出资人和受益人为主的原则:出资人和受益人将最大限度参与到评估中,以便听取他们的意见和建议,及时调整项目实施计划,使项目更好地开展。

(7)委托原则:评估通常遵循的是委托原则。任务委托方确定调查研究的对象和目标、公布评估计划并根据特定的标准支付资金,而科学性并不是最重要的。因此,评估中问题的确定和详细说明所指向的是非科学的认知兴趣及运用的情景。

(8)时效性:为了发挥评估结果的有效性,评估必须在事先确定的范围内并在某一时间点前完成,否则评估的结果就不会在决策过程中(如在项目调控框架内的决策过程,或者是针对资助决策合法化的决策过程)得到关注。

(9)不可逆性:在评估研究中,“所采用的猜想和假设都要得到高度的经验性(emperisch)检验,所有信息的获取、评价和解释的过程都要有方法上的保证,而且整个过程都要有质量监控”,因为根据错误的数据所获得的错误结果会给相关方面带来严重的后果(施托克曼和梅耶,2012)。

由此可见,监测和评估的区别主要在于:更确切地说,监测是要表现日常的问题,更多的是对现状的盘点;而评估主要是调查一个项目的影响并对它的原因进行探究。评估具有广泛的投入、有很强的目的性和不同的重点;除了对现状进行盘点和评价外,评估通常还包含了对原因和后果的分析;另外,在评估中还要对总的计划方案的背景进行探究,这被认为是评估的基本特性(施托克曼和梅耶,2012)。

本书中不对监测和评估做严格的区分,只将它们看做项目管理工作的两个联系紧密的阶段。因此,有时也将监测评估只称为评估。监测与评估的区别与联系如表 1-1 所示。

表 1-1 监测与评估的区别和联系

区别内容	监测	评估	两者关联关系
关注	衡量指标的变化,判断目标的进展	客观衡量实施的结果和干预措施价值的过程	(1)没有监测的评估是不可想象的 (2)先监测,后评估,评估和监测相辅相成
问题	正在走向何方;离目的地还有多远	目标实现程度;结果是否可信;如何改进;经验是什么	
方法	周期短,指标较多,更多地采用定量方法	周期长,指标相对少,更多地采用定性的方法	
实施主体	一般为项目管理者自己(日常)开展监测统计	可自评估、外部评估、参与式评估	

《世界银行业务手册》(以下简称《世行业务手册》)中所划分的三类监测评估的含义分别是:第一类,中期监测评估。中期监测评估是指项目管理部门在执行过程中进行的评价,是对进展情况的初步调查,并预测可能出现的结果。中期监测评估旨在找出项目设计中的问题,是项目管理不可缺少的内部活动。第二类,终期监测评估。终期监测评估与中期监测评估相似,但它是在项目结束时进行的监测评估。第三类,影响监测评估。影响监测评估一般在支付最后款项几年后才进行,用以衡量项目所带来的直接或间接的变化。亚洲开发银行贷款项目移民安置监测评估及项目效益监测评估开展的就是中期监测评估工作(张俊峰等,2011)。

第二节 监测评估的历史发展

监测评估对于管理领域来说是近 30 年才出现的一个新概念。尽管从字面上看,“监测”所具有的监督、巡视、巡查、督察、评议等管理方法古已有之;“评估”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了,但将监测和评估作为管理系统的重要组成部分提出来却是近 30 年才出现的。

监测评估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估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。在这一时期最重要的、也是对监测评估的制度化形成有重要影响的一项成果就是 1965 年通过的《初等和中等教育法案》

(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)。这一法案为教育领域提供了大规模的增量资金,而这些资金的分配明确要求实施监测评估。在尼克松总统时代,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采用和推广。

进入 20 世纪 80 年代,出于以下三个方面的原因,人们认识到必须调整以“经济效益”为核心的传统监测评估目标,而转向“社会公平和其他”的经济社会目标。

第一,1979 年,在罗马由联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)举办的世界农业改革及农村发展大会明确指出:农村发展的基本目标应是消除贫困、饥饿和营养不良。具体目标是增进公平、实现国家粮食自给、达到生态和谐及保护自然资源。关注农村贫困问题必须了解农村的社会经济结构和各种群体之间的关系。因此,监测评估工作自然被作为农村开发项目的有机组成部分之一。

第二,20 世纪 50~70 年代项目失败的重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。实践证明,监测评估工作可以在短期、中期、长期中各个方面加强项目管理的功能,从而得到了各方的认可和青睐。

第三,世界范围内可用于开发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,以便能得到最优的开发质量和最佳的开发效果。例如,当世界经济危机使公共财政变得捉襟见肘时,提高项目和措施的有效性、效果和效率,为理性决策提供依据就显得十分重要,只有借助这些标准才能制定可行的优先选择及淘汰程序。而解决这些问题,监测评估可以发挥很大的作用。

基于以上原因,无论是捐赠国还是受援国都越来越认识到监测评估是进行有效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,这种管理体制还可以作为有效的早期项目纠错手段,于是,监测评估开始被联合国系统的机构和组织广泛接受和采用。随后,这些机构也开始像 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估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估组织和机构内部就监测评估的目的、模式、方法等有关问题还有争论,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,监测评估理论和方法已被广泛运用于北美洲、大洋洲、西欧和其他地区;加拿大、美国、英国、瑞典等国家已成立了专业评价协会,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。

第二章

监测评估的理论模型

基于监测与评估之间的关联关系，可以构建监测评估理论逻辑模型，如图 2-1 所示。模型中的有关概念及其关系解释如下。

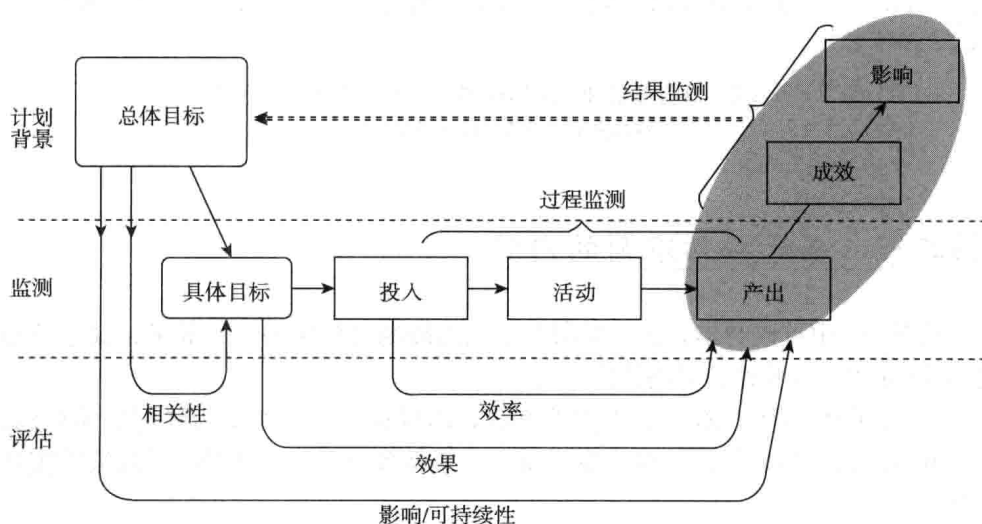


图 2-1 监测评估理论的逻辑模型

资料来源：田德录和方衍(2008)

第一节 有关构成要素的内涵

从图 2-1 可以看出，监测评估理论的逻辑模型包括两个阶段——监测和评估。监测阶段又包括过程监测和结果监测。过程监测的构成要素分别是投入、活

动、产出；结果监测的构成要素分别是产出、成效、影响。有关构成要素的内涵见图 2-2。

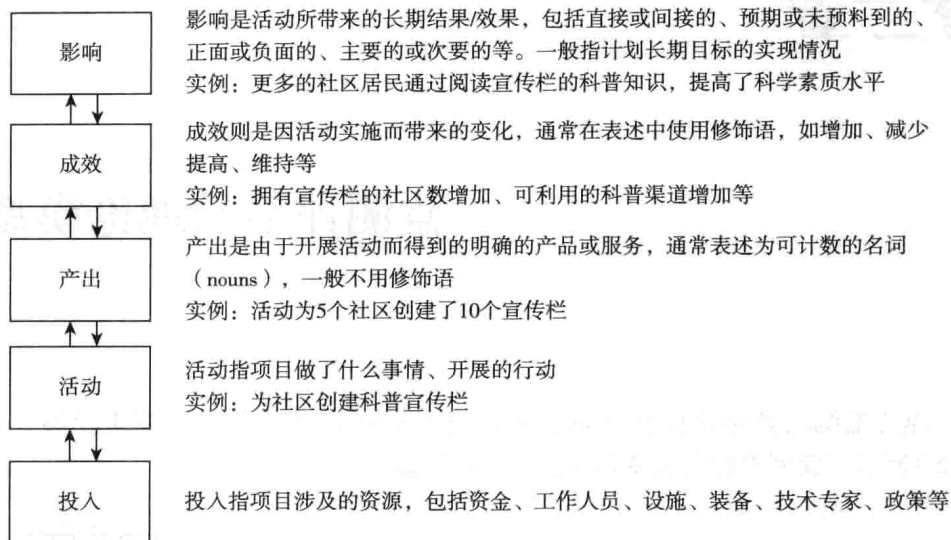


图 2-2 监测评估理论逻辑模型中有关构成要素的内涵

资料来源：田德录和方衍(2008)

第二节 若干评估准则的内涵

从图 2-1 中可以看出，评估阶段所依据的准则包括相关性、效果、效率及影响/可持续性。这些评估准则的内涵如下。

(1)相关性：指开发活动/干预措施的具体目标及设计方案与计划总体目标、受益者的需要、国家需求、优先发展重点，以及各方利益主体的相关政策的相关程度。

(2)效果：指开发活动/干预措施的具体目标的实现程度或预期的实现程度，即开发活动/干预措施在多大程度上高效地、持续地实现了或预期将实现其主要的相关具体目标。

(3)效率：指资源或投入(如资金、专业人员、时间等)转化为产出和结果的经济性的测度。通常需要比较不同实施方案的投入产出情况，以选择最有效率的行动。

(4)影响/可持续性：影响，一般指计划长期目标的实现情况，它是开发活动/干预措施所带来的长期结果/效果，包括直接的或间接的、预期的或未预料到

的、正面的或负面的、主要的或次要的。影响评价解决的问题是采取的行动/干预措施对总体目标的实现是否有用。例如，人群科学素质提高对创新型国家的建设就是一种影响；可持续性，主要关注项目/开发活动/干预措施完成后，其带来的收益/结果/机制是否具备可延续性，这既包括发展环境的可持续性，也包括经费资助的可持续性。