

公共投资后评价

——机制、政策和方法

主编：金立群

副主编：李勇 于守法

编委：夏同庆 孙宝厚 李敏新

梁子谦 李光辉 廖仁兴

洪后其 莫小龙 王冰

中国财政经济出版社

序

随着我国经济体制改革尤其是投资体制改革的深入和发展，有一个新的名词已越来越受到我国经济界和投资界的重视，在我国经济生活中出现的频率越来越高，这个名词就是“后评价”。顾名思义，后评价就是事后对已发生的事情进行的评价。在国家经济活动尤其是投资活动中，后评价是国家计划、决策和宏观经济管理的重要工具。后评价的基本职能，一是通过总结经验教训，为未来决策提供依据；二是体现社会对政府投资行为的评价和监督。

近年来，后评价在发达国家和发展中国家得到越来越广泛的采用。在我国，虽然后评价工作已有开展，各有关部门也从不同的角度做了不少工作，但总的来看，这方面的工作才刚刚起步，尤其是建立我国政府投资活动的后评价体系，更是我国在深化投资体制改革过程中所面临的一个崭新的课题。在我国建立完整规范的后评价体系，是建设社会主义市场经济的客观要求，是旨在提高我国投资效益的一件大事。随着我国投资体制的改革，市场机制对企业投资行为的约束日益强化，而对于必须由政府进行的投资，则需要通过有效的后评价制度来加以监督约束，保证政府投资效益。

基于探讨如何建立我国后评价能力之目的，世界银行资助我国财政部聘请国际、国内专家进行了一次历时近两年的关于建立

后评价体系和方法的专题研究。专家们从国内外的现状、体系、机构、人员、方法等方面进行了系统全面的分析研究，提出了比较完整的研究结论和许多很好的建议，对更好地开展我国的后评价工作，具有较高的价值和指导意义。财政部世界银行司将这次研究的有关报告和材料通过加工整理，编辑成这本书奉献给读者，使广大的读者及有关的实际工作者和研究工作者能分享这一研究的成果，这是一件很有意义的事情。我愿借此机会将本书推荐给大家，希望能为有关部门和单位考虑如何建立我国后评价体系和方法，以及从事具体的后评价工作提供一些有益的参考。

金人庆

一九九五年二月·北京

目 录

评价与发展——世界银行副行长罗伯特·皮西奥托在 后评价高级研讨会上的讲话	(1)
国家计划委员会副主任陈同海在后评价高级研讨会上的 讲话	(6)
国家审计署积极参与建设项目后评价——国家审计署 副审计长李金华在后评价高级研讨会上的讲话	(8)
第一章 后评价的概念及中国开展后评价工作的必要 性	(10)
第一节 后评价的概念	(10)
第二节 在中国开展后评价工作的必要性	(28)
第二章 国内外后评价工作的发展	(34)
第一节 西方国家后评价工作的发展——典型 情况分析	(34)
第二节 马来西亚、澳大利亚和韩国后评价工作 的状况及经验	(65)
第三节 我国后评价工作情况	(72)
第三章 后评价管理体系与机构	(99)
第一节 基本原则和方案比较	(99)
第二节 中国后评价管理体系建设的现实选择	(119)
第四章 后评价的政策与管理办法	(131)
第一节 国外后评价政策和管理办法	(131)

第二节	我国后评价政策与管理办法.....	(149)
第三节	关于建立全国性后评价政策和管理办法 的基本思路.....	(163)
第五章	后评价方法.....	(182)
第一节	后评价的基本方法.....	(182)
第二节	基础设施及社会部门项目后评价方法.....	(195)
第三节	金融部门项目后评价方法.....	(214)
第四节	关于我国后评价方法的初步设计.....	(226)
第六章	后评价基本技能和培训.....	(255)
第一节	后评价基本技能.....	(255)
第二节	后评价培训.....	(266)
附录：案例		
案例一	：中国三港项目成效评审报告摘要.....	(280)
案例二	：巴基斯坦铁路借款项目评价研究摘要.....	(285)
案例三	：中国黑龙江土地开垦项目完成报告评价摘要.....	(290)
案例四	：中国黑龙江土地开垦项目成效评审报告摘要.....	(294)
案例五	：中国华北平原农业项目影响评价报告摘要.....	(300)
编后记	(305)

评 价 与 发 展

世界银行副行长罗伯特·皮西奥托
在后评价高级研讨会上的讲话

一九九四年五月十九日

本文的主题可归结为评价是现代经济管理的必要手段。我将讨论三个基本问题：评价在管理中的作用是什么？面对发展议程的不断变化，这一作用是如何演进的？从其他国家的经验中可以得到哪些教训？

一、评价的作用

评价工作是开发、传播和使用有关公共机构、政策和方案的信息的能力。它旨在评价公共机构的作用和服务，这些机构的管理方法以及它们的有效性和效率。

评价工作有助于合理分配宝贵的财政和组织资源。正规的评价过程为什么对完善的经济管理是很有必要的呢？因为公共货物和服务的供应不受市场规律的制约。实际上，评价工作对公共部门的作用，就相当于会计和审计对私营部门的作用。

全球经济是一个充满竞争的舞台。对资本和技术人才的竞争越激烈，对政府职能的要求也就越高。因此，有效的公共部门管理是一项战略性国家资产。越来越多的证据表明，凡属成功的经

济，都是因为能够灵活适应动荡不定的市场条件和不断变化的技术。当财政资源的短缺和公共部门的低效率妨碍了生产率增长时，评价的增值便会提高，其原因即在于此。

评价有其双重意义：确定责任和学习。它们是一个问题的两个方面。一方面，评价提高了公共方案的发展含义的透明度，因此，有助于确定责任。另一方面，评价向政府领导层提供指导，帮助公共组织适应新的挑战。因此，它成为学习过程和公共部门中的一个重要因素。

二、评价作用的变化

发展概念的变化促成了评价作用的变化。我们通常认为，增长是受投资数量驱动的。而我们现在知道，投资的质量关系更大。这意味着良好的政策、稳妥的制度和对手力资本的投资。它还意味着投资项目如果是作为政策试验和今后方案的试点，将特别有价值。

评价工作的影响是根本性的。项目评价目前被看作是政策和方案评价的基石。因此，评价工作日益与项目和方案的执行工作配合在一起，及时向决策者反馈经验教训。这既影响到评价资源的分配，又影响到组织评价的方法。

同样，随着国家作用的改变，评价工作也必须作出相应调整。在整个世界范围，国家都在重新设计自己。解除管制和权力下放改变了国家的传统作用领域，要求政府更有效率，更加敏感。

尤其是，政府在资源分配方面的作用正在经历一场革命。金融市场和自治机构的资源日益取代了中央政府的预算。与此同时，中央控制也在让位于一种新的构思，即通过适当的环境来促进私人 and 地方经济活动。这就意味着，经济计划必须去适应新的秩序，以免失去其相关性。

在一个发展迅速，权力分散的经济中，必须实行自负盈亏，而不是要求简单地服从指令。评价工作提供了一个手段，可以用来对预期结果和实际绩效作出比较，并在此过程中，及时帮助调整政策和体制。此外，评价工作还对无益于公共利益的自私行为起到威慑作用。最后，评价工作将预算决定和方案实施结合起来，促进了公共开支管理。

三、新的发展议程

总之，评价工作已成为现代经济计划、负责的财政管理和稳妥的金融业的主要工具。

经济管理的协调一致要求评价标准必须适应发展议程的新方向。对这些方向，可以看到某种共识：世界各国政府普遍同意持续发展的主要内容。

各国政府从经验中得知：（1）没有增长，就无法克服贫困，而坚实的财政和货币基础和良性的市场环境则是持续经济扩展的关键；（2）不平等的增长将削弱社会的凝聚力；（3）政府的职责不仅包括关心今天的公民，还包括为子孙后代着想。

因此，稳妥的经济管理、人力资源开发、环境保护和扶植私营部门是不断克服贫困的关键因素。没有一个放之四海而皆准的蓝图。各国必须寻找自己的途径。在制订政策时，需要社会各集团之间进行复杂的权衡和深入的磋商。评价工作的作用就是确保客观证据和专业人员的意见对决策过程产生影响。

因此，评价工作必须反映新国家的形态——灵活、分权与协作。它还必须注重专业化，以在评价专家设计的精密框架中，纳入相关学科的最佳部分。

实际上，实施道德规范并对公共机构的行动进行独立的监察是责任明确的管理的一部分。同样，良好的财政管理和健全的绩

效审计也是现代评价工作的重要支柱。但在90年代末期活跃、灵活和复杂的发展环境下，评价工作必须被看作是政策调整和机构认知的一种手段，而调整和认知则需要得到协调一致的支持，促进公共部门管理的权力下放。

四、从以往经验中得出的教训

在发展中国家，评价工作呈现了一幅不断演化和错综复杂的图景。一般说来，国家审计机构、从属于计划和财政部或总统 / 总理办公室的评价机构、从属于立法机关的法律机构（审计法院），共同分担评价工作的责任。在一些情况下，向议会负责的最高审计机构与向行政部门负责的政府审计机构协同工作。

审计活动往往着重于财政管理规则的遵守情况，而不是方案的效率或发展绩效。在这一方面，往往会借助特设的独立委员会（例如在印度、巴基斯坦和印度尼西亚）。但总的说来，缺乏训练有素的人员和有关的最新信息，高层决策者对专业评价的要求往往也不够迫切。

因此，在许多发展中国家，评价活动趋于集中在依靠外来资金的项目上。这一趋势可能导致评价工作零散化，忽略对国内方案和政策的评价。建立评价能力的努力还往往因为评价模式相互抵触而受到妨碍。这些模式反映的是外部利益，而不是国内的行政管理传统，或决策者感知的需要。

亚洲、非洲和拉丁美洲的多边开发银行资助了对评价经验的审查，从中得出了下列教训。它们与在发展中国家得出的教训是一致的：

- 政府最高层应当认识到评价工作的需要。没有高层的决心，没有在出现威胁和压力时对评价人员的保护，就不能确保评价职能的公正和独立性，也不能落实进行专业评价所需的技术人才和

资源。

- 评价能力的建立应当看作是改进政府部门管理努力的一部分，并与其他改革（信息管理、公共开支计划、审计和采购、公有企业改革等）协调起来。

- 应根据本国的行政管理传统和各项目标，为评价工作创立适当的法律框架。

- 应为公布和传播评价信息颁布明确的标准，以加强公众的参与和政府的责任。

- 评价工作应立足于对方案、项目和政策的内部审议，也即，通过旨在确保工作方案的协调性以及各项标准和方法的一致性的有关程序，将中央的独立评价与各主要政府机构的自我评价联系起来。

- 保证建立坚强的领导和组织专业化的评价人员，并提供必要的培训。

人们确认，在建议的可靠性与评价结果是否为人所接受之间有明显的相互关联，学习也是评价结果的接受者方面的一个影响因素，因此，要求评价者和接受者之间存在有规律的相互作用和后续行动。显然，言之有据的可靠建议更容易得到通过。对抗不利于学习，建立信任将改善评价气氛。需要时间来构筑以精锐评价组织为特点的评价程序、评价传统和信息库。

但或许最重要的教训是，评价组织必须适应每一国家的具体情况，而下功夫以确保“良好状态”并为评价工作奠定坚实的基础也是很有必要的。

国家计划委员会副主任陈同海 在后评价高级研讨会上的讲话

一九九四年五月十九日

尊敬的皮西奥托副行长先生，各位代表，女士们、先生们：

由世界银行与我国财政部联合召开的项目后评价高级研讨会今天开始了。举行这样的研讨会，对我国健全和完善后评价体系、增强后评价能力将起到积极的促进作用。在此，我要感谢世界银行的支持，同时对皮西奥托先生及世界银行其他官员来参加这次会议表示诚挚的欢迎，并对这次会议的召开表示衷心的祝贺。

众所周知，自从我国改革开放以来，世界银行广泛参与了中国的经济建设，给予了我们很大的支持。由于我们的共同努力，中国与世界银行之间的交往与合作是富有成效的，同时我们之间的合作领域也在不断扩大。这次进行的后评价课题研究，就是我们扩大合作范围的一个重要方面。我们希望这种交往与合作，今后继续巩固与发展。

国家计划委员会是国务院管理国民经济和社会事业发展的综合部门。在研究提出我国国民经济和社会发展的战略目标和重大方针政策，对宏观经济运行进行预测、监测和分析研究，制订投资和建设领域的重大方针政策、法规和后评价工作等方面，担负着重要的职责。

改革开放以来，通过借鉴国外经验，尤其是世界银行贷款项

目管理的经验，国家计委开始进行建设项目的后评价工作。1988年，国家计委委托中国国际工程咨询公司对项目后评价进行试点，共选择了9个利用外资的项目，其中世界银行贷款项目6个。1990和1991年，扩大了试点范围，先后选择了24个国家重点建设项目进行后评价。在这期间，国家计委对后评价的方法、内容和程序还制订了相应的规定。到目前为止，在国务院各有关部门的积极配合下，上述33个项目的后评价工作已经基本完成，其后评价报告已经引起有关部门和地方的重视。当然，我们开展的工作还是初步的。

目前，我们国家正在向社会主义市场经济体制迈进，在后评价工作方面，我们将继续学习和借鉴国外好的经验，尤其是在后评价方法的研究、后评价人员素质的提高和有关的立法等方面，希望继续得到世界银行的支持和帮助。

副行长先生，各位代表：我相信，通过这次研讨会，在世界银行和我国有关部门的共同努力下，我国的后评价工作会得到顺利发展。

祝这次会议获得圆满成功。谢谢大家。

国家审计署积极参与建设项目后评价

国家审计署副审计长李金华
在后评价高级研讨会上的讲话

一九九四年五月十九日

在我国，随着社会主义市场经济的建立，对于如何实现公共投资领域决策的科学性和资金使用的高效率，已经成为一个十分迫切的问题。从其他国家的经验来看，后评价通过对公共投资及其有关经济活动的检查、回顾和总结，发现问题，吸取经验和教训，为改进未来的决策提供依据和建议。后评价已经变成了计划决策和宏观管理的重要工具。我们认为：世界银行机构发展基金资助的“中国后评价机构加强研究项目”十分必要，非常及时。对于中国政府部门建立后评价机构；了解、学习国外的先进经验；在我国逐步开展建设项目的后评价工作将起到很好的促进作用。

国家审计署是由国务院总理直接领导的政府监督部门，它独立行使经济监督的职能，不受其他行政机关、组织和个人的干预。国家审计署成立十年来，在国务院的领导下，卓有成效地行使了经济监督的职能，其中包括对建设项目的后评价。

目前，我署从事建设项目后评价的部门主要有两个：一个是重点建设项目审计司，在地方审计机关（省、市级）和16个特派员办事处均设有重点建设项目审计处。各种专业技术人员（审计

师、会计师、经济师、工程师)约5000人。过去几年,先后对250多个国家重点建设项目进行了竣工决算的审计评价,为国家节约了大量资金并总结了建设项目正反两方面的经验和教训,成效显著。

另一个部门是外资运用审计司。该司根据国务院的要求和我国与世界银行的协定,自1984年起对世界银行贷款项目进行审计。自80年代初中国成为世界银行会员国以来,世界银行已经批准对华贷款项目130余个,总金额约170亿美元。这些项目涉及基础设施建设、农业开发、教育卫生、环境保护等领域。世界银行贷款对于弥补我国建设资金的不足、引进国外先进技术、加快我国经济建设速度,发挥了积极的作用。我们十分赞赏世界银行与我国的合作关系。目前,全国各级审计机关中从事世界银行贷款等外资项目的审计人员约3000人。几年来,共对130多个世界银行贷款项目进行了审计,并根据国际惯例和贷款协定的要求提交了审计报告。对于建设期结束的世界银行贷款项目,我们也有选择地进行了效益评价和影响评价。上述工作得到了国家计委、财政部、项目主管部门和世界银行的大力支持和帮助。

国家审计署愿意继续与其他部委一道,加强与世界银行的合作,为推动后评价工作在我国顺利开展而努力。

第一章 后评价的概念及中国开展 后评价工作的必要性

第一节 后评价的概念

一、发展管理模式与后评价的概念

一般来说，后评价是对过去甚至现有的活动进行审查。后评价是对某个具体的干预或一组干预的结果进行评价的活动。从微观角度而言，它涉及到单个项目或多个项目或一个规划；从宏观角度而言，后评价可以是对整个经济、某一部门或经济中某一具体方面，比如贫困和公共部门业绩等情况进行审查。从空间的含义看，后评价可以包括宏观评价和微观评价两方面。后评价还可以是对地区发展趋势进行评价。

图1.1表明了经济管理的过程，各层次与相邻较高或较低层次的联系以及与每一层次相关的后评价过程。

图1.1，关于教育行业的例子表明，从宏观到项目的每一级都有自己的目标和程序。例如，（1）宏观目标是消除贫困；（2）在这个宏观目标的框架内，部门教育目标是为农村人口提供同样受教育的机会；（3）在规划这一层，上面的部门目标已分解为下列目标：a）初级教育比率由50%增至70%，b）职业培训学校的双倍产出。（4）然后到项目一级，规划的目标分为3个项目：a）每年培训300个小学教师，b）建造500间新教室，c）为所有班级

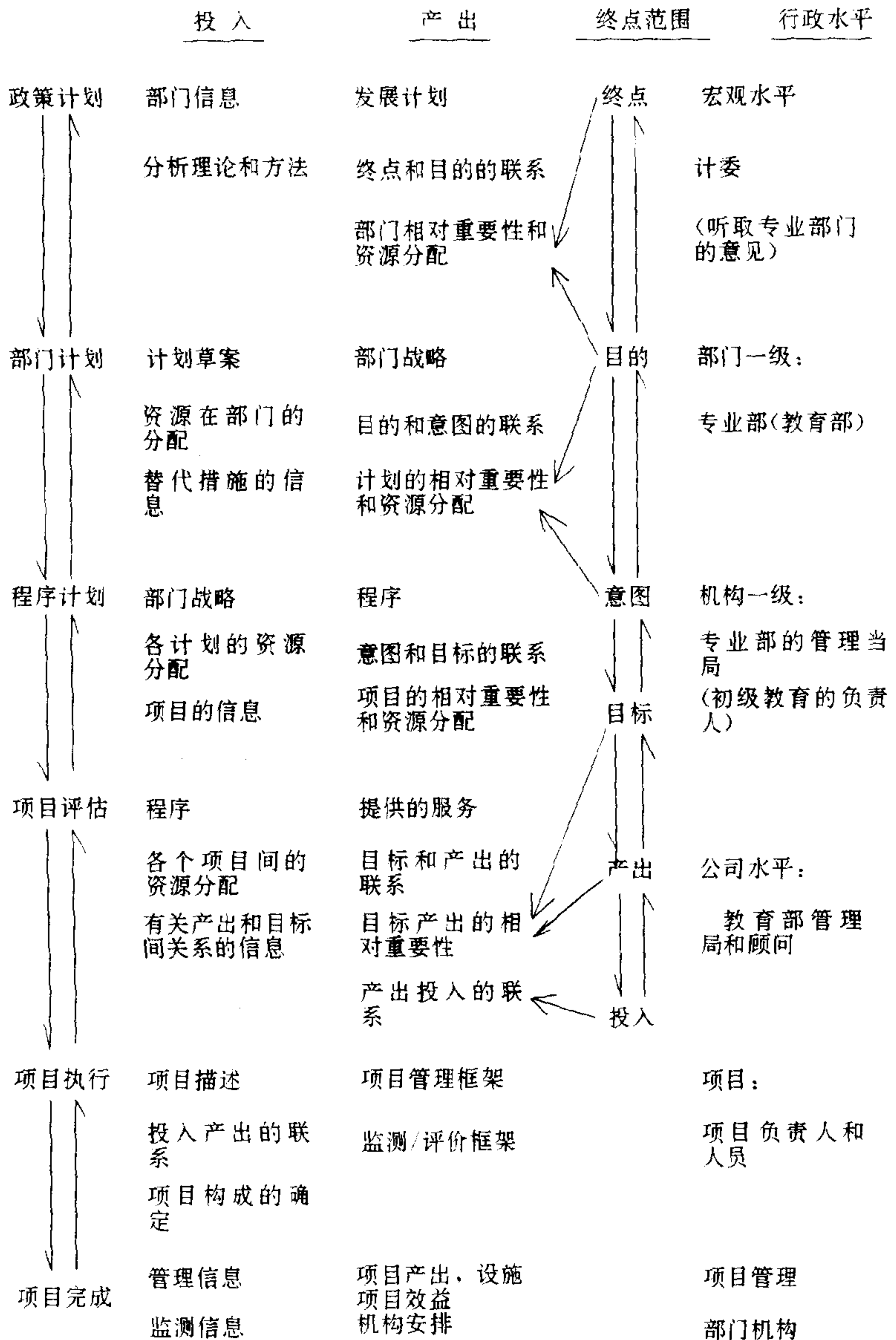
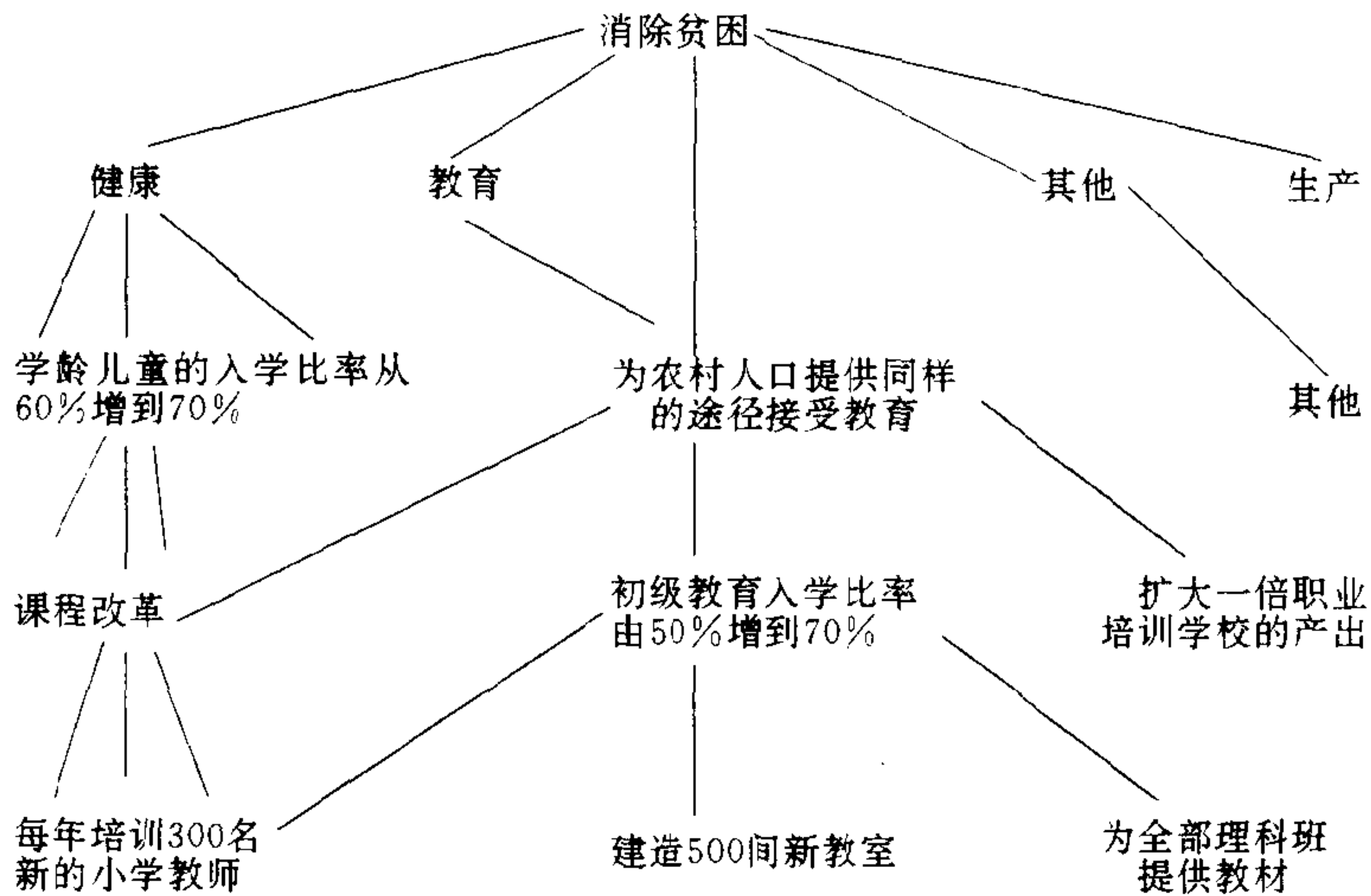


图1.1 发展和产出层次结构

举 例



提供教学资料等。

从这些包括了从宏观到项目的不同目的和目标可以看出，一个完整的后评价系统，应包括对所有这些目的和目标，包括从宏观到微观或具体项目的评价。另外，这样的一个后评价系统应包括“预期的”和“回顾的”评价。例如：预期评价应考虑这些终点和目标是否可实现（在国内现存资源和教育条件下）。与此同时，回顾评价应检查这些终点和目标是否已实现，如果没有，原因是什么。

因此，从社会经济的观点来看，评价分两大类——非项目或宏观及部门评价和项目或规划评价。然而，这些区别常常不明确，存在大量的重叠。当然，在这两级之间，有一些共性的问题，如责任、效率等，这些因素适用于各种评价。下面就是这两种类型的评价进行详细讲述。