

世界银行项目绩效评价实践与借鉴

■ 施筱勇

世界银行不仅为全世界发展中国家提供大量的援助贷款,用以实施各种发展项目,而且其在项目绩效评价方面具有悠久的历史。1973年7月,世行成立了业务评价局(现改为独立评价局,IEG),并于1976年开始对世行援助项目进行绩效评估。30多年来,世行形成并不断完善其评估体系和制度,开发并不断改进其评估工具和方法,积累并不断丰富其评估实践和经验,作为准公共资金项目,其绩效评价的成熟做法和成功经验对我国开展公共支出项目绩效评价具有现实的借鉴意义。

世行项目的绩效管理

世行项目管理的各个环节都体现了绩效管理理念,这种良好的绩效管理是绩效评价的前提和基础。首先,以基于借款国发展状况的《国别援助战略》为依据,识别和开发援助项目,使得项目在一开始就能符合借款国的发展政策,并针对借款国的实际需求实施干预措施。其次,对项目进行预评估,并确定项目目标和可考核的关键绩效指标,使得将来能够对项目绩效进行测量,也明确了项目单位和项目经理的责任。第三,在项目

实施过程中开展项目监测和检查,时时掌握项目的实施情况,保证项目朝正确的方向发展,进而保证项目绩效的成功实现。第四,对项目开展自我评价和绩效评价,对预评估阶段设定的绩效指标进行测量,从而判断项目绩效是否实现,并从中吸取经验教训。最后,绩效评价结果和有关分析发现提交给世行总部,为世行将来开发和设计项目提供重要参考,发挥绩效评价这一管理工具在决策方面的重要作用。

世行项目绩效评价的具体做法

1. 被评项目选择与评价方法。世行独立评价局每年对1/4已完工的项目(大约70个)进行项目绩效评价,选择的项目一般为两类:一是实施特别好或特别差的项目,通过绩效评价为将来实施类似项目提供经验借鉴;二是与将要开展的部门或国别评价相关的项目。通常,独立评价局将类似的项目组成一个项目集,对其进行绩效评价,从而减少评价成本,并能提高绩效评价报告的影响。世行采用基于目标的绩效评价方法,即以项目设计时制定的目标及各项指标作为基准,对项目绩效进行评价。采取这

种方法有三大优势:(1)通过聚焦目标实现程度来加强问责;(2)通过评价稀缺资源的使用与目标实现情况之间的关系,来促进资源使用效率的提高;(3)通过一个通用的衡量标准可以对评价结果进行比较。世行采用基于目标的绩效评价方法是其面向结果管理的重要体现。2003年,世行开始实施“发展结果管理行动计划”,并在监测与评价中引入“结果框架”,标志着世行监测评价的重点从产出向结果转变。

2. 评价程序。首先,独立评价局的评价人员对项目文件进行案卷研究。重要的文档文件包括项目预评估文件、项目进展报告、项目中期评价(或检查)报告、项目完工报告等。然后,评价人员要面访世行业务部门的工作人员进一步了解项目信息。在很多情况下,评价人员需要前往借款国进行实地调研,与项目人员和受益方进行讨论交流。在案卷研究和实地调研基础上,评价人员撰写项目绩效评价报告,每份报告都要经过在独立评价局内进行评议,并要得到独立评价局管理层的批准。独立评价局内部同意后,项目绩效评价报告要报送给世行有关部门进行审议,如有必要,则进行修订。然后,项目绩效评价再送交借款

方进行审议。随后将附有借款方意见的报告提交给世行董事会,最后向公众发布。

3. 评价内容。世行项目绩效评价包括4方面内容:项目成效,结果的可持续性,制度发展影响以及世行与借款人的工作绩效。成效的评价要考虑3个因素:相关性,即项目目标与受援国的政策、需求和发展优先的相关性;效果,项目发展目标的实现(或预期能够实现的)程度;效率,是否以最少的资源实现(或预计实现)项目目标。可持续性评价是在一段时间内项目对风险(包括财务的、技术的、制度等的风险)的抵御能力。制度发展影响是评价项目对一个国家或地区更加有效、公平和可持续地使用其人力、财政和自然资源的能力的改善程度。世行和借款人的工作绩效是评价世行提供的服务对项目准备质量的保障程度,以及通过适当的监督对项目实施的支持程度;评价借款方根据约定和协议履行自主性和责任对项目准备、项目发展目标实施和可持续性的保障程度。

世行经验对我国公共支出项目绩效评价的启示

随着政府收支分类改革的实施,我国的财政管理改革进入了以支出管理改革为重点的新阶段,绩效评价作为支持这种改革的强有力的工具,已经得到财政部的日益重视,并在逐步推进。目前,财政部已经颁布了多个项目绩效评价管理办法,公共支出项目绩效已经在有关部门开展起来。而世行绩效评价和绩效管理方面的一些实践,为我国开展公共支出绩效评价提供了宝贵的经验借鉴。

第一,树立正确的绩效理念,发挥绩效评价正确的价值导向。世行的

“绩效”是指项目实施后产生的“成效”,而不仅仅是“产出”。比如,世行对一个城市交通项目进行绩效评价,其关注的重点是项目建成后带来便利的交通和安全的出行,以及城市交通管理的改善(成效),而不仅仅关注修建了多少条道路(产出)。因此,我们进行绩效评价,首先要树立正确的绩效观念,将评价的重点从“产出”向“成效”转变,引导项目实施单位朝实现项目成效方面努力,从而切实发挥公共资金的使用效果。

第二,做好项目设计。良好的项目设计不仅是项目顺利实施的基础,也是项目绩效评价的基础。项目设计确定了明确的目标和可考核的关键绩效指标,为将来绩效评价提供了基准和评判依据。项目设计还明确了参与各方的职责,保证了绩效评价得到各方的配合。目前我们很多项目设计质量很差,目标不明确,没有可考核的绩效指标,极大地削弱了绩效评价的科学性和客观性。

第三,持续开展项目绩效监测。持续的绩效监测是项目绩效评价的保障。世行要求每个项目都要制定实施方案,对项目进展和关键绩效指标进行定期监测,并定期提交进展报告和监测信息,这为绩效评价提供了信息保障。而我们许多项目只重视项目建设却忽视项目监测,造成要进行绩效评价的时候没有数据可用,评价人员要把大量的精力和时间用在收集数据上,并且这样收集来的信息质量往往不高,极大地影响了绩效评价的准确性。因此,要重视项目监测,定期收集关键绩效指标的信息,并提交进展报告,为将来绩效评价提供信息保障。

第四,正确使用绩效评价结果。世行并没有给项目绩效一个综合的评级,也没有将绩效评价结果用于排

名,而是主要将绩效评价结果用于以下两个方面。一是通过不同评价内容的评价等级发现项目绩效好的方面和不足的方面,并分析绩效不好的原因,为将来其它类似项目实施和管理提供建议。二是将绩效评价总结的经验教训用于世行项目识别和开发上。由于世行一般针对一类项目开展绩效评价,所以通过对一类项目的绩效评价总结的经验教训,能够为将来此类项目的识别、开发和设计方面提供经验借鉴。而目前我们很多部门和地方主要将绩效评价结果用于不同项目及其项目单位的排名,而忽视了绩效评价改进管理和支持决策这一作用。所以,要正确地使用绩效评价结果,更多地发挥其改进管理和支持决策的作用。

第五,加强能力建设。世行研究表明,尽管其实施了面向结果的管理行动计划,但是许多世行职员还不清楚如何进行面向结果的管理,如何利用监测与评价信息提高效率改进管理。为此,世行开展了大量能力建设活动,主要是对世行管理人员举行各种培训。而我们开展绩效评价也面临相同的问题。如何让政府工作人员改变现有的注重过程控制的工作理念和工作方法,如何加强政府工作人员对绩效的认识,如何使政府工作人员在实际工作中始终关注绩效,如何提高政府工作人员的绩效管理能力和评价人员的评价能力等等,都是需要研究和解决的问题。为此,要大力开展绩效评价能力建设,针对政府管理人员和评价人员开展各种培训,内容要包括绩效管理、绩效评价理论与方法、绩效评价的实施等。

(作者单位:科技部科技评估中心)

责任编辑 冉鹏