

发展评价：我国与世界银行知识合作的典范

□ 高志勇 高 扬

我国与世界银行的合作，经历了不断深化的发展过程，从项目合作、资金支持到知识合作、技术支持，战略伙伴关系不断深化，合作内容和领域不断拓宽。在知识合作和技术支持方面，发展评价的合作是我国与世界银行成功合作的一个典型案例。通过合作开展发展评价理论与技术的培训，对贷款项目实施结果导向绩效评价，对我国转变观念、科学发展有着重要作用。

一、世界银行发展评价理论的主要特点

世界银行具有成熟的发展评价理论成果和丰富的实践经验。世界银行1973年7月成立了业务评价局，也称为独立评价局，于1976年开始对世界银行援助项目的绩效进行评估，目前已形成了较为完善的评价体系和制度，开发了一系列评估工具、技术和方法。2003年，世界银行开始实施“发展结果管理行动计划”，并在监测与评价中引入“结果框架”，标志着世界银行监测与评价的重点实现了从关注产出向关注结果的转变。世界银行的结果导向绩效评价理论具有以下突出特点：

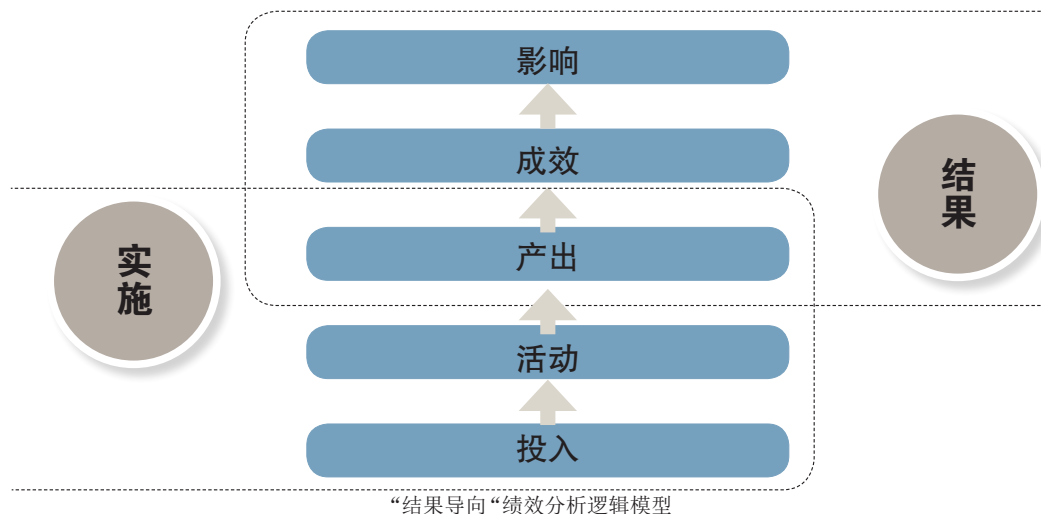
（一）重视逻辑模型在绩效结果分析中的应用

逻辑模型也称理论模型、逻辑框架或变革理论，它揭示了事物发展变革的渐进路径和逻辑关系，是对事物发展规律性认识的深化，也是对发展项目系统认识的结果。正是有了对事物的深刻认识，才能正确地评价事物发展的科学性。在项目评价实施程序中，世界银行首先建立变革理论模型，将发展干预措施（发展项目）的变革逻辑框架按照事物发展过程总结为投入、活动、产出、成效、影响五个逻辑要素。

“投入”也即确定预算和筹措资金。是项目变革的逻辑起点，是在对发展需求进行正确把握、有了确切活动目的前提下的理性决策。实施发展干预措施首先要进行资源的投入，包括人力、财力、物力等。

“活动”就是实施项目建设的过程。表现为执行者的一系列手段和策略，包括执行者的规划、设计、技术运用、施工组织、监督监理等，集中反映执行者所做的一切，是执行者实施干预的总和。

“产出”是“投入”和“活动”的成果，是可以计量的有形产品和服务的总和，值得注意的是，“产出”不是实施发展干预行动的全部结果。





延河流域水土保持世行贷款项目

“成效”即产出的效果，是项目完成产出所引起的变化和改善，成效在产出的基础上实现，但同样的产出产生的成效不一定相同，能够被增加、减少、增强、弱化，产生不同的影响。

“影响”反映“成效”的可持续性，是产出导致的长远变化和改善，是发展项目产生效果的可持续性反映。“影响”包括正影响与负影响。我们往往忽略项目的负面影响，而这种影响对受害的利益相关者往往是致命的。如造成污染对附近居民的影响，建成大坝的安全隐患对下游居民的影响等。

“结果导向”绩效分析逻辑模型

从上面的逻辑要素关系中可以看出，“产出”仅仅是实现和承载“结果”的载体，包含了“成效”和“影响”的完整变化及改善才是一个发展干预措施的真正结果，而最关键的结果又往往体现在“成效”和“影响”中。应将评价的关注焦点从“产出”转向“结果”，即以结果为导向。关注“结果”是对事物本质深刻认识和把握的表现，比关注“产出”更有益于科学发展，而关注“结果”比关注“产出”要复杂得多。

世界银行的评价观点认为，“产出”是可以用钱买来的，而“结果”是用钱买不来的。不同的结果反映了管理者不同的智慧、策略和责任心的投入。建立起一个客观、清晰的逻辑框架，就能借助逻辑框架这个分析工具，对事物进行清晰地分析和评价。

（二）重视发展干预措施与发展目标的相关性评价

相关性是实施项目的前提，一切发展干预措施，即所实施的项目，都要与社会需求、发展规划、战略目标密切相关。发展干预措施与发展目标需求的高度相符，是检验相关性的重要标准，也是实施评价的首要准则。如果所实施的项目与社会需求、发展规划、战略目标不具有高度相关性，不是经济社会发展所必需的和急迫的，那么再好的项目产出也不会给社会带来多少益处，不能解决发展中的关键问题，肯定是不具有经济性和有效性的，只会造成资源浪费，就好比在没有人烟的地方打井修路。世界银行的评价理论突出了发展干预措施与发展目标相关性分析，这就决定了发展项目决策者要对实际需求有深入了

解，对项目目标有清晰的描述。在实施评价中对发展项目与发展目标的符合程度进行测试，并从中对相关性得出评价结论，是对决策者问责的重要报告，好的评价结论是对决策者的责任解除。

（三）重视对项目产出效率的评价

发展干预行为的理想结果，首先应实现产出效率，因而应追求尽量少的投入，实现尽量好和尽量多的产出，对效率进行评价是绩效评价的基本功能，也应成为结果导向绩效评价的最基本要求。如果一项发展干预措施的产出相对于投入而言是不成比例的，高投入低产出，提供的公共产品是昂贵的和价超所值的，那就应进行改善，就应找出造成项目实施不经济的原因，对未来的同类发展项目实施提供借鉴和帮助。世界银行的评价理论，将项目实施有效性（即项目效率）的评价作为一项重要的评价准则。衡量是否实现效率的标准，要以分析投入为前提，检验产出、成效和影响，通过对投入、产出、成效、影响的分析对比，对项目产出效率得出严格

的、有说服力的结论。

(四) 重视对发展干预措施的目标实现程度进行评价

一个发展项目要实现一系列目标,通过目标实现程度反映项目的效果,用“成效”作为评价准则来反映,成效是项目各种效果的集中反映。它根据结果导向绩效评价的逻辑链关系,以需求确定目标,明确实施活动的目的。以目标为评价根据,对实际取得的各种效果进行分析评估,确定其成效与目标的符合程度。对“成效”准则进行评价,涉及从项目目标、项目效果和项目影响的几个逻辑环节。

(五) 重视对项目全面影响的评价

项目的全面影响主要是指期望目标影响的可持续性和对负面影响实现有效控制的效果,集中反映在结果导向绩效评价逻辑关系链的“影响”准则中。一个发展项目能实现影响的可持续性,同时能对负面影响实现有效控制,不仅要有好的论证、规划、设计、技术和实施,还要有好的运营管理。对项目“影响”的评价,涉及到评价逻辑链的全过程,是涉及逻辑环节最长的评价准则,包括社会需求、发展干预目的、投入、活动、产出、成效和影响。而逻辑链的起点(社会需求)与终点(项目影响)的符合度评估,又是反映可持续性的关键支撑指标。项目的干预目的与社会需求越相关、项目的结果与干预目的相符程度越高,反映实施越成功,项目的可持续性越强。世界银行对项目影响的评价,不仅包括对干预目的实现程度的测量、对负效应的有效控制,也包括对利益相关者认可程度、非志愿移民的状况调查、生态和环境影响评价、文化保护状况调查等。可以说是高度重视项目的全面影响。



世行支持甘肃文化自然遗产保护与开发项目

世界银行与我国在推广结果导向绩效评价理论成果方面的合作,是一个知识合作的成功案例。一方面与我国合作开展发展评价培训项目。在亚太财经与发展中心实施的上海国际发展评价培训项目就是一个卓有成效的行动,使结果导向绩效评价理念、知识与实践经验得以有效传播,为推动我国结果导向绩效评价的发展正在发挥

重要的作用。另一方面,加强贷款合作项目的绩效评价工作。财政部以国际金融组织项目绩效评价为突破口,积极稳妥地推进外债项目规范化绩效评价,世界银行提供技术支持,并成功开发了我国的《国际金融组织贷款项目绩效评价操作指南》。使结果导向绩效评价成为总结和发现利用外债实施发展干预项目得当与否的重要措施和工

具。另外,通过实施政府外债项目绩效评价,弘扬结果导向绩效评价理念,唤起人们关注绩效、关注结果。

二、借鉴世界银行经验加速我国绩效评价事业发展

我国利用国际金融组织贷款项目都是与公共领域相关的发展项目,世界银行绩效评价的先进理念和成功经验,对于我国的公共支出绩效管理具有很强的适用性,应得到积极借鉴和推广,使面向结果这一国际先进理念为我所用,促进我国公共支出绩效和政府绩效管理再上新台阶。

一是弘扬结果导向绩效理念。公共项目绩效是财政支出绩效的基础,在公共项目支出管理中,改变传统的关注产出观念,明确产出与结果的关系,认识产出不是事物的完整结果,将关注重点集中到项目产生的完整结果,这是认识事物水平的深化和把握事物内在规律的体现。实现从关注项目产出向关注项目结果的转变,对于促进公共财政精细化管理,实现科学发展具有深远的意义。

二是强化结果导向绩效管理和绩效评价业务培训。结果导向绩效理论是一个系统的管理理论体系,内涵丰富、理念先进、原理科学。确立以结果为导向的绩效管理观念,建立以结果为导向的绩效监测与评价法规制度体系,普及和完善对项目、计划、政策的评价工作程序,是一项艰巨而又意义深远的工作。需要对结果导向绩效理论与实务的广泛认同和了解,需要有更多的专业人才做支撑,需要通过多种信息途径和渠道广泛宣传 and 推介。因此,要以培训为切入点,加大培训的力度,搞好对不同层面和不同业务领域的人员培训。

三是加强绩效管理与绩效评价

法制建设。在加强绩效管理和绩效评价法制建设方面,对绩效目标管理进行立法建制,使所有发展干预措施和项目都要有明确的实施目标,并按照目标管理实施;要对项目决策的绩效依据比选进行立法建制,没有绩效依据的项目不能安排资源投入;对绩效监测程序立法建制,对实施中的项目进行绩效监测,对实施出现的偏差能够及时得到修正;对执行结果的评价立法建制,要将后评价作为项目实施的必须程序,没完成后评价不能算作项目完成;对绩效评价信息公开进行立法建制,要使公众对关注的项目能从绩效信息公开中得到需要了解的内容,以便实施监督。

四是构建绩效评价结果运用的有效需求。有绩效信息需求才能促进绩效评价的发展,因此,需要构建绩效评价信息需求的共同愿景,也就是各方面都愿意将绩效评价报告作为对自身工作过程合规性和合理性的认同。通过构建需求者愿景,促进绩效评价事业的健康发展。首先是项目决策者需求。发展项目决策者需要掌握以前同类项目的绩效评价报告,对以前项目的经验教训能充分借鉴,对于减少决策失误,确保项目成功是非常有意义的。其次是项目执行者需求。项目执行是执行者手段和策略的运用过程,执行好坏反映执行者的工作水平,体现执行者的责任,通过对项目实施绩效评价,确定目标实现程度,进而评价执行者的受托责任履行情况,通过评价信息解除执行者的受托实施责任,应该是一般执行者的理想愿望。第三是公众需求。公众对公共项目是关注的,因为作为最终出资人,他们要了解自己的钱被用好了没有。主要反映在两个方面,一方面关注效率是否最优,税款有没有被

浪费,是不是物有所值,即关注项目评价的效率是否理想。另一方面关注效果是否理想,预期目标是否实现,实际需求问题是否得到解决,状况是否得到改善,即关注项目成效是否理想。第四是受发展项目影响的利益相关者需求。利益相关者包括影响项目的群体和受项目影响的群体,这里指受项目影响的利益相关者群体。他们对项目绩效评价信息也是有需求的,他们的需求主要体现在对项目成效和影响两方面,在实现项目成效方面,他们关注项目能否给他们带来改变,能否解决他们的需求问题,也就是关注目标实现程度问题。在项目带来的影响方面,他们关注正效应能否可持续,负效应是否降到最低,项目是否带来最大程度的便捷和安全。第五是政府需求。政府作为社会有效管理和有序运行的责任者,要对发展规划进行合理制定和有效实施,而每一个项目都是实现发展规划目标的具体步骤,项目成功是发展规划有效执行的前提,是新的规划产生的重要依据,也是评价官员实绩的证据资料。另外,绩效评价信息还是政府进行效能管理和反腐倡廉的重要资料,所以政府也是绩效评价报告的重要需求者。

五是加强结果导向绩效评价社会机构体系建设。全面实施绩效评价需要发展多元的评价主体,主要包括非盈利组织、社会中介机构、政府部门、组织或单位内设机构等。对绩效评价机构应实行资质管理,绩效评价机构应加强能力建设和人才培训。对从业人员培训的内容应包括:实施绩效评价所需要的专业知识、技能、勾通和交流能力、分析和判断能力、写作和表达能力培养以及社会实践经验锻炼等。

(作者单位:河北省财政厅 河北大学)

责任编辑 刘慧娴