

发展合作评估：为学习借鉴和制定决策提供依据 ——中国的学习借鉴

2014年6月12日，作为中国-发展援助委员会（DAC）研究小组¹活动的一部分，商务部研究院组织了主题为“发展合作评估：为学习借鉴和制定决策提供依据”的研讨会。来自中国、斯里兰卡、乌干达、喀麦隆以及经合组织发展援助委员会（OECD/DAC）成员国²的政府、研究机构及非政府组织60多名代表参加了会议。会议就如何制订学习导向型评估政策、开展有质量的评估及有效沟通和使用评估结果进行了交流和讨论。

一、会议背景

近年来，随着援助规模的不断扩大，中国对改善援助管理、

¹ 中国-发展援助委员会（DAC）研究小组为发展中国家提供了一个分享知识与交流经验以促进经济增长和减少贫困的国际平台，其中包括国际援助如何有效地促成经济增长和减少贫困的目标。中国国际扶贫中心（IPRCC）和经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）组成该研究小组的联合秘书处，并担任该研究小组的联合组长。小组成员由来自中国和OECD-DAC成员国/观察国的专家和官员组成。详见：www.iprcc.org or www.oecd.org/dac/dac-global-relations/china-dac-study-group

² DAC目前共29个成员，包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克共和国、丹麦、欧盟、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、波兰、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、英国和美国。阿拉伯联合酋长国是DAC参与国。其他OECD成员为DAC观察员，包括：世界银行、国际货币基金组织、联合国开发计划署、非洲开发银行、亚洲开发银行和泛美开发银行。

提高援助质量愈加重视。完善评估体系、提升评估能力是提高援助质量的重要环节。为进一步学习借鉴 DAC 成员国/观察员较为成熟的评估政策和实践，商务部研究院翻译了 OECD/DAC 发布的《发展合作评估：重要准则与标准汇总》³，并在中国-发展援助委员会研究小组平台下，以观察员的身份观摩了美国国际开发署（USAID）对亚太经合组织秘书处技术合作项目的中期评估以及法国开发署对中国宜昌小水电站项目的后评估。通过评估观察，了解了美国和法国的评估政策以及外部评估专家的选择、评估程序与方法、评估报告的产出等一系列评估过程。

为进一步促进中国、DAC 成员国/观察员以及受援国之间的评估经验交流，并总结两次评估观察的结果，中国-发展援助委员会研究小组于 2014 年 6 月 12 日组织了这次范围更广泛的研讨会。

³ 英文版见：www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/41612905.pdf

二、会议要点

会上，法国开发署（AFD）、美国国际开发署（USAID）、日本国际协力机构（JICA）、联合国开发计划署（UNDP）分别介绍了各自的援助政策、标准、实施及评估结果的反馈；斯里兰卡、乌干达和喀麦隆代表从受援国的角度阐明了自己对援助评估的看法；包括农业部、商务部和进出口银行在内的中方与会代表介绍了中国的评估实践、中国与 DAC 成员/观察员的评估比较及经验借鉴。

商务部研究院在会上介绍了参与美国、法国项目评估的情况，将经验借鉴总结为以下四点：一是全面认识评估工作的重要性，根据中国的援助实践，制定评估政策和评估实施指南；二是建立评估保障机制，增加评估工作的资金投入，加强人员能力培训，组建独立评估专家队伍；三是实现评估工作的制度化和常态化，在项目设计期间制定目标和指标用以评估项目进展和最终影响；四是建立一套系统、通畅的反馈机制收集评估结果和建议，加强

评估结果的对外宣传工作。

经过对“如何制订学习导向型评估政策”、“开展有质量的评估”、“有效沟通和使用评估结果”三个议题的深入交流探讨，与会代表达成以下几点主要共识：

1、评估的目的

对于 DAC 成员/观察员来说，评估的目的有两个，一是问责 (accountability)，用以向政府和公众进行汇报和解释说明援助的投入、活动、产出、成效和影响；二是学习 (learning)，通过总结经验教训，进一步完善今后的援助政策、计划和项目。在中国，评估的学习目的更为突出，而决策者对评估的重视程度仍有待提高。在评估过程中，应平衡好问责和学习两方面，既顾及评估的可信性和独立性，又要确保评估结果得到有效反馈和使用。与会各方认为，不能单纯地为了评估而评估，评估应在适当的时间提供出正确的信息，并提出具有可操作性的建议，只有战略选择评估的对象才能使评估更有意义，比如：针对存在风险的援助

项目开展评估，或者根据监测结果对其建议的项目开展评估等。

2、评估政策

目前，主要援助国和发展机构普遍遵循发展援助委员会（DAC）的评估准则⁴：相关性、有效性、高效率、影响力和可持续性，并在此基础上制定本国评估政策。需要指出的是，各国的评估政策依据各国情况有所不同，不能简单被其他国家复制，相互交流经验、相互学习以不断完善各自的评估政策是与会代表的共识。中国已相继出台了一系列援助项目实施管理政策文件，今后应学习借鉴其他援助方的有益经验，完善评估政策，建立评估体系，引入具体的评价指标，编制系统的评估操作指南。可分别针对具体的援助模式，对成套项目、技术合作、物资援助、人力资源培训以及人道主义援助等编制相应评估手册，以指导评估实践。

3、评估实施

⁴ 该准则于 1991 年制定，详细内容请参见：www.oecd.org/dac/evaluation/50584880.pdf

中国的援助评估在多年发展过程中，基于现有的援助方式，对于项目质量的评估积累了一定的经验，但评估实施较为分散，今后应使评估常态化、规范化，更关注援助效果和影响，而不仅仅是项目完成情况。应逐步加强对援助政策和管理的评估，开展项目和方案援助评估，开展针对不同受援国家和地区、不同援助领域的专项评估，特别是应加强后评估。评估过程中应确保受援国相关方的积极参与，维护受援国的主动性和主导性，并培养其自身评估意识和评估能力。联合评估有助于受援国的有效参与，但同时花费也更高，协调与组织也更为复杂。

4、评估机制保障

绝大部分 DAC 成员国和国际机构评估体系已经相对成熟，成立了相对独立的评估管理机构，培养了相对专业的管理团队和评估执行机构与专家，同时基于对评估附加值的认识，提供了较为充裕的评估资金。例如，美国国际开发署（USAID）每年 3% 的援外预算用于评估。而中国尚未设立专职的援外评估管理机构，

评估政策制订者及评估机构和专家的能力有待提高，需要加强相关培训，并提供一定的评估资金保障。

5、评估结果反馈

需要建立科学、公正、系统、畅通的评估反馈体系，有效分析评估结果，总结其中经验教训，并纳入到今后的援助政策、国别和领域援助规划和立项考虑中。与会各方认为，建立评估报告资料库，汇总和分享不同国家和机构的评估成果是一种有效的经验交流途径⁵。此外，评估结果的公开透明有利于加强民众对援助政策和实践的理解与参与意识，形成政府与民间的良性互动与监督。

三、总结

经过对 DAC 成员评估项目的观摩学习、各方在圆桌会议上的交流讨论、以及对会议要点的梳理，强调以下三点结论：

⁵ DAC 在其评估资料中心（DEReC）运作评估报告数据库，详见：www.oecd.org/derec/

一是援助评估方式具有多样性，不存在统一的单一模式。各援助国和机构都在不断完善各自的评估实践，力争更好、更充分地使用评估结果。援助各方通过经验交流，能够就如何选择评估对象、评估什么、何时评估、由谁评估、如何管理不同类型的评估需求、如何沟通与使用评估结果等问题相互学习借鉴，从而为今后的援助项目积累经验，提高援助决策者与执行者的责任。

二是尽管中国的援助评估较为分散，但在多年发展过程中已积累了一定经验。虽然对 DAC 成员来说，中国的评估（evaluation）更切近于“审查”（review）或“检验”（assessment）的概念，但中国的实践为积极参与国际经验交流提供了基础。

三是为了提高援助质量，援助方应注重受援国的自主发展，加强受援国政府在评估中的参与力度，帮助提升其评估能力、拓展评估需求。这一点是中国自身发展的有益经验，也是开展南南合作以分享中国发展经验的重要体现。

中国-发展援助委员会研究小组为援助各方的经验交流与沟通对话提供了平台。今后，研究小组将继续通过开展联合考察、专题研究、研讨会和圆桌会议等活动形式，学习借鉴国际有益经验与做法，推动中国评估能力的提升。