



有关国家评价能力的会议 2009

构想说明

1. 引言

公共政策绩效的有效评价是国家实现良好行政治理的重要工具，这一点已形成了普遍共识。不过，相对于这种普遍共识，监测和评价（M&E）制度、流程及工具在实际实施、使用和可持续性方面仍存在差距。从良好意愿出发、制定这些制度的努力往往面临制度设计、政治动态变化、管理和/或技术能力以及改革阻力等各方面的层层障碍。同时，发展中国家/地区在特定环境背景下探索出来的一些创新措施也提供了许多值得总结、分享的经验教训。

联合国开发计划署（UNDP）执行委员会再次重申，要求 UNDP 为方案国家/地区的国家评价能力提供支持。UNDP 的评价办公室将组织召开一次有关“国家评价能力”的国际性会议，为相关方提供论坛，讨论方案国家/地区同行所面临的问题；加深他们对于评价制度这个完善公共问责制的强大工具的理解程度；从其他发展中国家/地区的解决方案吸取经验、教训；以及在可能的情况下，确定建立具有良好的政治和制度基础的相关评价体系的一般性战略。

由 UNDP 评价办公室组织的这次会议将于 2009 年 12 月在摩洛哥召开，会议目标是为相关方提供经验交流平台，以期加强评价能力的制度化及/或为公共政策、方案和制度的有效评价创造有利条件。

2. 背景信息

对于监测和评价（M&E）制度在评估公共措施实施的成绩和不足及相关原因等方面的价值，许多政府都有了更为深入的理解和认识。监测和评价公共政策、方案和制度的绩效有助于提高效率，改进公共资源使用方式的问责制和透明度，增进对公共资源分配的优先顺序的知情权，以及评估这些政策、方案和制度在达成预期发展目标（如减少贫困、增进福利、促进机会均等）方面的有效性。在 M&E 制度和工具强调公共政策结果的同时，良好的学习交流可以创造机会，改进与成功实施公共政策有关的制度、结构和流程。

许多国家/地区政府在实施公共政策评价机制，还有一些国家/地区政府针对国家发展计划和方案在设计集中式的 M&E 制度。这些国家/地区的 M&E 制度在职能以及所设计的实施模型和工具方面呈现多样性，各个国家/地区在公共行政管理方面的成熟度和制度化程度也高低不同。

评级制度面临的重要挑战包括：建立合适的制度结构和激励机制，以期在公共决策知情权方面，促进决策方（供给方）提供可靠证据信息，鼓励有知情权的各方（需求方）积极行使知情权；培养和加强管理与技术能力，以确保实施可靠的方法机制以及机制的可持续性；发展以结果为导向的公共机构文化，使有效使用 M&E 的观念深入人心，在更广泛的领域提供可靠的证据，以增进理解，并为有关发展成果的决策提供支持。虽然监测制度和评价制度就概念而言是相互关联的，但本次大会将侧重于评价，也就是将侧重于对国家/地区发展计划、方案或政策的评价，以及以结果为导向、促进有效发展的国家 M&E 制度的建立。

具体而言，大部分 M&E 制度一般都会遇到两个问题，这两个问题常常会减缓以结果为导向的 M&E 制度的制度化进程。第一个问题是，具有知情权期待中的部分群体对有关绩效表现的证据需求较低，对于评价工作形成的信息使用不足；特别是，一方面，M&E 制度产生的证据信息不完善，另一方面，立法机关和公民作为民主程序的主要参与者，有权对公共投资成果进行问责，但却对此缺乏兴趣。第二个问题是，与有效评价公共政策、方案和制度有关的各种制度与操作者之间缺乏融合，而且与 M&E 方面的广泛工作相关的各种公共行政流程（如计划、预算和人事）的运转之间缺乏有效配合。

在此方面，同行之间的信息分享和共同探讨以及良好的相互学习机会可以促进提高各国/地区的评价能力。本次会议将汇集各国/地区同行、评价领域的区域专家以及致力于提高对评价机制重要性的认识和敏感度的 UNDP 专业人士，他们将共同讨论国家 M&E 制度化方面的体制、技术和方法问题。会议期间的各项活动将提供一个良好的平台，使各方可以在南南合作或三角合作体制下，探讨经验、明确挑战、吸取以往实践（以后可能会采取技术援助的形式）的经验和教训。

3. 目标

本次会议更为宽泛的目的是提供一个论坛，方便公开讨论各国/地区政府政策绩效评价所面临的种种问题，让参会者能够吸取其他国家/地区的最新创新经验。本次会议还将增进对绩效评价制度国际标准的理解，提倡将评价制度作为一种管理国家/地区发展成果的有效手段，加强公共问责制，促进各国/地区同行的相互学习。

评价制度是各国/地区政府落实公共问责制的强大工具，为了增进参会者对这一点的理解和认同，本次会议设定了以下三项目标：

- a) 分享国家 M&E 制度发展程度不一的各国家/地区的经验，包括那些正在考虑建立这一体系的国家/地区，还有那些在其他类型的评价工作中拥有宝贵经验的国家/地区；
- b) 明确国家 M&E 制度在实施过程中的教训和局限性；以及

- c) 明确在南南合作的体制框架下，为加强国家 M&E 制度化能力建设而开展的技术援助的供需情况。

4. 大会议程

大会议程涵盖与评价的规范框架有关的制度问题，以及诸如评价方法的选择、随机方法、结果评价及千年发展目标 (MDG) 等技术和方法问题，从人类发展和人类安全的角度加强评价。本次会议将重点讨论如何通过各国/地区政府、国家专业协会和发展伙伴之间的合作来解决国家评价能力问题。

由 Ospina 提议 (2001 年)¹、由 Cunill y Ospina 发展的 (2003 年)² 框架将通过征询以下三个问题的答案，明确以结果为导向的 M&E 工作的制度化所涉及到的难题：1) “为何评价？” (指评价的目的) 2) “评价什么，评价级别如何？” (指评价的范围)；以及 3) “如何使用评价形成的信息？” (将信息利用与评价目的挂钩) 本次会议还会涉及两个与评价能力发展相关的问题：4) “如何确保创造有利环境？” (指出发展评价能力所面临的阻碍和机遇)；以及 5) “如何加强评价实践？” (指评价的专业知识和技能)。

利用此框架，本次会议将邀请参会者共同探讨集中于调查、愿景、目的、结构和能力以及方法和问责制等五个领域的各类问题。

本次会议并非所有的领域都要面面俱到，会议将围绕参会者提供的文件以及参会者在交流中提到的特定领域组织讨论。不过，我们仍可以认为，本次会议将以此框架为基础，以确保会议讨论能够解决时下最受关注的问题。

5. 流程

本次会议将围绕为会议临时撰写的相关文件来组织安排。会议要求参会者提交任何已明确的相关主题的简报文件，即与评价工作的目的相关的困难和机遇、其范围与分析边界、评价工作形成的信息的有效使用、有利环境的创造以及技术专业知识和技术经验的拓展。本次会议将围绕参会者撰写的文件中所涵盖的主题来展开。

6. 参会者

¹ Ospina, Sonia.(2001) “La evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en América Latina”.En *Reforma y Democracia*, No. 19, 2001, Venezuela, CLAD , pp. 89-122.

² Cunill, Nuria y Sonia Ospina (ed.) (2003) *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas*. Venezuela, CLAD - Editorial Texto, C.A.

参会者将包括国家 M&E 制度已初具规模的国家/地区的高层决策者、评价体系的潜在用户（包括议会议员和民众代表）以及国家性、地区性和国际性评价专家。

本次会议让供给方（负责国家 M&E 制度的政府官员和评价专家）和需求方（议会、财政部、计划部、资助机构和相关群体）齐聚一堂，共同分享和交流从单独或特定的监测和评价活动向更加系统化的国家级监测和评价制度过渡过程中的经验及期望，探讨能力建设所面临的挑战。

以下是在邀请参与本次会议的国家/地区和机构时所考虑的标准：

- 要能体现评价工作不同发展度/成熟度的多个国家/地区的参与，以确保分享的经验更为全面，能提供良好的相互学习机会。
- 明确表示有兴趣参与本次会议且认同经验交流具有宝贵价值的国家/地区。
- 尝试采取创新方案并取得成功、且在制度方面比较完善、能为其他处于评价制度的早期创建阶段的国家/地区提供相关经验和教训的国家/地区。
- 地理区域覆盖面。

本次会议将采用上述标准，邀请那些具有典型代表性的国家/地区和机构参与会议。

我们希望本次会议能为参会者提供一个共同探讨、相互学习的机会，从而能够明确公共政策、方案和体制的评价制度的发展趋势。

评价办公室，2009 年 9 月