

# 中国小流域管理项目监测评价体系开发工作的启示<sup>\*</sup>

冯 省, 王兴中

(黄河上中游管理局, 西安 710021)

**摘 要:** 结合中国小流域管理项目监测评价体系开发工作的实践, 提出了项目监测评价开发的指导思想和工作程序, 并论述了监测评价体系开发工作应注意的事项。

**关键词:** 监测评价体系; 启示; 中国小流域管理项目

中图分类号: S157

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0266-03

## Enlightenment from M & E System Development for UK Trust Fund China Watershed Management Project

FENG Sheng, WANG Xing-zhong

(Upper-Middle Reaches Bureau, Xi'an 710021, China)

**Abstract:** This paper, based on the practice of M & E system Development for UK Trust Fund China Watershed Management Project, proposes the guiding ideology and working procedures for the project M & E development and addresses the key points in the M & E system development.

**Key words:** monitoring and evaluation system; enlightenment; China Watershed Management Project

监测评价工作是客观而具体地(定量或定性地)评价项目的成效, 评估项目措施与项目目标相关程度的重要途径, 其成果也是制定和调整流域管理战略措施的重要决策依据。要得出有说服力的结论, 开发出一套科学的监测评价体系至关重要。中国小流域管理项目监测评价体系开发工作的实践为此项工作的开展提供了很好的值得借鉴的经验。

监测评价体系开发是中国小流域治理管理项目的主要成果之一。它的主要任务是对黄土高原水土保持世行贷款项目二期已有的监评体系进行改进, 开发出新的监评体系, 这一新的体系应能对项目在环境、生态和经济(扶贫)效益方面进行完整的评价。

### 1 制定监评体系的指导思想

开发监评体系的目的是为评估项目目标实现的程度, 项目预期效益和项目的潜在影响服务, 同时为今后相关工作的决策提供支撑, 监评体系开发工作应将这一目的作为开展此项工作的指导思想。

### 2 监评体系开发的程序

监评体系包括指标体系, 方法体系(操作指南)2大部分。指标体系又包括监测指标体系和评价指标体系。所谓体系, 是指各构成部分之间存在着逻辑上的关联性, 一般而言, 监评体系成果最终是以指标体系的形式出现的。但在整个监评体系的开发过程中, 在这一显性成果的背后隐含着一条监评体系开发工作应遵循的逻辑链。即监评体系的开发

工作应遵循目标-评价-监测-方法(工具)的逻辑顺序来进行。目标是指监评体系的开发工作所瞄准的对象, 即监评体系的开发工作应紧紧围绕项目目标。每项流域治理项目均有其治理的目标。项目目标应作为开发监评体系的依据和出发点。在项目监评体系的开发工作中, 首先要理清项目目标, 对项目的目标进行解读、分解和梳理, 明确监测评价工作的着眼点和核心。

以中国小流域管理项目监评体系开发为例, 根据黄土高原水土保持世行贷款项目的目标: (1) 增加黄河流域黄土高原地区农业生产的产量和农民收入; (2) 减少入黄泥沙。

在黄土高原流域, 传统的水土保持工程项目内容以筑坝等工程措施为主, 重点关注减沙、拦沙成效。改善流域生态环境的终极目标是使流域内居民不断提高生产、生活水平, 走上可持续发展的道路, 即生态环境的改善是以服务于人为目的, 简言之, 是以流域内的人为本的。黄土高原水土保持世行贷款项目作为国内首次利用外资开展水土保持工作, 充分体现了上述理念, 项目突出环境问题与贫困现象的关联性。项目将替代生计的理念引入项目设计中, 如在项目区实行封禁政策, 促进植被自然恢复, 禁止放牧。为不影响农户生计水平, 项目支助农户购买牲畜、畜棚建设及畜草种植等, 帮助农户发展养殖业; 在适宜地区种植经果林, 固土抗冲, 同时拓展流域内农户的经济收入渠道; 资助蔬菜大棚建设, 提

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2008-06-24

作者简介: 冯省(1968-), 男, 陕西长安人, 工学硕士, 高级工程师, 从事水土保持外资项目管理。E-mail: fengxing1968@hotmail.com

高农户经济收入,降低对环境的压力。在改善农户生计状况的同时,改善流域生态环境,使项目效益具有可持续性。

将水土保持工作与流域社区的可持续生计发展相结合,是黄土高原水土保持世行贷款项目不同于传统的水土保持项目的一大特点。这种举措产生的效果如何是项目的关注点,这一效果一方面是通过农户经济收入的变化最直观地反映出来;另一方面,通过项目区流域水沙、植被覆盖率的变化体现出来。因此对经济效益和环境效益的监测成为项目监测的主要内容之一。

同时,项目替代生计理念的引入,包括道路等一些公共设施的建设,必然会对项目区农户的生计方式产生深刻的影响;项目关注项目活动对弱势群体的影响和项目区贫困状况的改善。另外,项目效益的可持续性依赖于社区居民对项目所蕴合理念的接纳程度,项目实施过程也对人们观念产生影响等(如贫困与环境相关联的意识理念的建立)。因此社会影响和社会效益监测也是项目监评的重要方面。

项目目标的实现由一系列的措施作支撑,项目措施实施的质量也关系着项目目标实现的程度;另外,根据项目管理本身的要求,如项目实行计划管理,财务管理实行报账制等。因此对项目产出(措施)的质量与进度监测也非常必要。

结合项目的目标及相关产出,确定从经济效益、环境效益、社会效益和质量与进度方面对项目进行监评,这 4 个方面构成了黄土高原水土保持世行贷款项目监评体系框架的支柱。

在确定了监评体系的目标框架之后,接下来要确定从哪些方面来评价目标的实现程度和项目措施的效果。即确定评价指标体系。评价指标体系的制定过程是对项目目标的进一步解读和分解,是对项目的目标进行量化的过程。这里首先要根据前面已经确定的框架,对项目效益的概念进行界定和定义,理清评价目标(如项目目标实现程度和项目措施效果)的内容因子和标准,对各内容因子的含义进行明确而完备的定义。如什么是项目所指的经济效益,在这一概念范畴内,各项效益的构成内容以及以怎样的标准去评估等。其次,明确每项评价指标所需的信息。如对贫困影响的评价和监测从农户生计着手,围绕构成生计的自然资本、社会资本、物质资本、人力资本和资金资本 5 个方面展开。

在确定了评价指标之后,根据评价指标所需的信息内容,确定信息源,锁定监测对象,制定相应的监测指标。确定信息源,是为了明确信息的可获得性,避免与监测工作的脱节。锁定监测对象工作,还具有甄别项目措施是否与效益之间有着密切相关性的作用,增强项目产出(Output)与成果(Outcome)之间的关联性,使评价结论更合理、客观和具有说服力。

监测是评价工作的基础,监测的方法是监测工作质量的保证。制定监评工作的方法,是为了使监测和评价工作在统一标准之下开展,使监评工作规范展开。就黄土高原水土保持世行贷款项目而言,项目区涉及 4 个省(区),建立统一的、规范化的监测方法更具意义,这使监测结果具有可比性,成果更具代表性。监评方法的制定是一项细致的工作,须针对每一个不同的监测对象和评价目标制定出可行的操作方法。

### 3 监评体系开发工作应注意的问题

#### 3.1 指标体系应注意使用的层次

监评指标的层次性结构是监评体系特征的体现。在监测评价工作中,指标体系的层次性设计是为了满足不同使用对象对信息需求的不同而设计的。中国小流域治理管理项目对黄土高原水土保持世行贷款项目二期的监评体系改进工作中,注重了指标体系的使用层次。指标体系的使用层次是指监评信息成果报告的对象,即信息向哪一级或哪个项目机构传送,为哪个部门的何种目的服务。如根据实际监测到的不同项目措施成效的差异,关于项目实施计划中期调整的相关信息应送水利部和世行(决策层)报批,项目进度和实施质量的信息应报送至中央项目办和各省项目办(管理层),监测的原始数据资料报各级项目办(实施机构),信息的分析由中央项目办(管理层)牵头完成。

建立指标体系的使用层次是为了实现信息分类管理和处理,有利于提高信息收集的针对性,增强信息收集的目的性,节约资源,提高信息的使用价值。在进行监评体系使用的层次性设计时,应以项目机构的职能为依据,以需求为导向展开。

#### 3.2 关键绩效指标

黄土高原水土保持世行贷款项目二期的效益体现在多个方面。某方面的效益通过对多项指标监测得到,为全面评估项目各类效益和影响,监测工作收集了大量的数据,数据种类多样。数据收集、管理和分析的任务量较大。在对指标体系的改进中,引入了关键绩效指标的概念。关键绩效指标是指能反映项目主干效益信息的指标。关键绩效指标概念的引入和使用,使指标体系集约化,信息更为明确和集中,避免了信息的纷繁芜杂,减少了监测的指标数量,也能减轻监测工作和信息处理的工作量。从决策与信息量的角度而言,关键绩效指标使做决定所需要的信息量和决策者实际上能够阅读并分析的信息量之间得以更好地平衡。

#### 3.3 项目产出监测与项目成效监测

监测的内容从总体上讲,可分为 2 类,一类是项目产出(Output)的监测,即对项目措施实施结果的监测,第二类是项目成效(Outcome)的监测,即对措施产生的效果监测。监测的目的在于发现和揭示项目措施这一因与项目成效这一果之间存在的关联性及其强弱。在监测指标的因子设计中应注意项目产出与项目成效之间的联系。比如,对项目经济效益的监测,所监测得到的效益应与项目措施之间有着直接的关系,或项目措施是项目效益的主要贡献者,对非项目措施的效益应在监测指标所涉及的项目(监测因子)中剔除。

#### 3.4 参与式监测

参与式监测指标是中国流域管理项目在改进黄土高原水土保持世行贷款项目二期监评体系方面的一个标志性成果。参与式监测的核心是将流域资源的最直接使用者和管理者——流域内农户或项目的目标群体作为实施社区层面监测的主体。在这一新的监评体系中,参与式监测的内涵有 2 个层面,第一层面是监测弱势群体、妇女参与项目的程度。由于参与式方法在鼓励社区中较弱势群体表达他们的看法和

感受方面所具有的特殊作用,如讨论一些具体敏感的问题的信息和焦点话题,可以使项目的关注弱势群体的目标得以有效监测,使项目目标可以更好地得以实现;第二个层面是参与式监测的主体是流域社区的农户(项目受益群体),其主要形式是在监测指标设计中,设计一些面向农户的监测指标,在具体的监测活动中,由项目机构的技术人员通过运用半结构访谈等参与式工具,指导社区农户完成监测工作。通过这种监测方式,一方面这些指标的监测结果与用专业的监测方法收集的指标信息内容相互印证,对专业机构的专业监测成果进行补充、完善,另一方面参与式监测将项目区农户纳入到监测工作中来,也是一种赋权于社区的体现,从社区的视角检验项目的效益。通过农户参与项目相关信息的监测,增强了农户对项目的拥有感。同时,引导社区更为全面地关注项目的效益,更直接地将项目所要推广的理念传播给社区,使社区切身体会并理解到项目理念的作用和目的,促进项目理念在人们的意识中确立。

参与式监测有助于提高项目措施实施的质量和成效。例如,中国小流域管理项目的示范项目建设,对项目实施成果的监测,如梯田建设,利用参与式监测方式,承包商的报账单上须有措施的受益户的签字方可报账。这一举措保证了梯田建设的质量。

另外,参与式监测使当地乡土知识的作用得以发挥,有助于激发流域内居民的自我意识和主人翁意识。

参与式监测指标是监测指标体系中的定性类指标。由于它的使用对象是流域内的农户,因此,在对指标内容的设

计中,用语应当直白,通俗易懂,同时操作简便。

在参与式监测设计中,还要考虑建立一种参与的机制。一个事实是,农户不太重视或不太感兴趣与个人利益关系不十分紧密的事。在具体监测过程中,注意监测时机的选择(事先可绘制一张季节历)。另外,可从机构建设着手,建立监测的参与机制。在中国小流域管理项目的示范项目建设中,由社区选举,成立村级监评工作小组,牵头组织和协调参与式监测的相关活动,针对能力不足问题,由当地项目机构提供有针对性的培训。除此之外,创建激励机制,也是一种行之有效的方法。

### 3.5 指标制定的借鉴

随着监评工作的发展,信息资源共享将是一种趋势。为促进信息资源共享,监评体系开发工作,从技术角度上应建立一种“信息接口”。因此,在工作实践中,应利用已有的指标,国家规范的指标,避免歧义,以利信息的共享。

## 4 结 语

监评体系开发工作是一项前瞻性很强的工作。作为其工作成果的指标体系及操作指南,在实践应用过程中,不一定十分符合实际情况,需要不断的完善。在开展这项工作的过程中,如果能注重理清项目目标,把握住“围绕项目目标,监评项目效益与影响,提供决策支持”这一指导思想,按照目标-评价-监测-方法(工具)的逻辑顺序,把握重点,注意相关工作环节中的一些事项,就能有效地减小偏差,开发出一套具有较为科学的监测评价功能的实用的监测评价体系。

(上接第 262 页)

是明显的。从收入结构来看,农业收入的增加尤其是农作物收入一项的增加,对农户人均收入的增加有明显的促进作用。针对农户收入差异的诸多影响因素进行回归分析发现,是否参与项目是导致农民收入变化的主要因素,通过影响农户种植业、牧业收入上的变化,促进了农民收入的不断提高。水土保持工作是一项改造自然、协调人与自然关系的活动,水土保持对水土流失因子及其相关过程产生了多方面的深刻影响,因而近年来水土保持对社会经济的影响,即流域治理与社会经济发展之间的关系成为水土保持研究的重要内容。因此,进一步加强小流域综合治理与农村社会经济发展的研究,找出一条适合区域社会经济发展规律、适应市场需求的大范围、快速、高效治理水土流失的新思路、新途径,对于科学地指导治理水土流失具有重要意义。

### 参考文献:

[1] Isobel W H. Integrated watershed management: Principles and practice[M]. New York: John Wiley & Sons Inc, 1998: 1-14.  
[2] 陈宜瑜,于毅,李利锋,等.中国流域综合管理战略研究[M].北京:科学出版社,2007:3-5.

[3] 李恒鹏,陈雯,刘晓玫.流域综合管理方法与技术[J].湖泊科学,2004,16(1):85-90.  
[4] 张际奎.水土保持是发展持续农业的基础[J].湖南水利,1998(6):33-34.  
[5] 陈永宗.水土保持与持续发展[J].中国水土保持,1994(9):45-48.  
[6] 董雨亭,赵光耀,赵力毅.水土保持与社会经济的持续发展[J].水土保持研究,1998,5(4):102-106.  
[7] 刘斌.论小流域综合治理中社会效益的地位[J].四川师范大学学报:自然科学版,1996,19(2):109-113.  
[8] Singh R A, Shrivastava M B. Integrated watershed management in the foot hills of the western Himalayas [C]// Proceedings of 12th international soil conservation organization conference. Beijing: Tsinghua University press, 2002: 431-436.  
[9] 赵丽娟,王立群.沽源县退耕还林工程对农民收入的影响分析[J].林业调查规划,2006,31(6):89-92.  
[10] 李中魁.黄土高原小流域治理效益评价与系统评估研究:以宁夏西吉县黄家二岔为例[J].生态学报,1998,18(3):241-247.