

联合国系统在各 国政府开展
评价工作上的合作

联合检查组： Alfred N. Forde Eatl D. Sohm

编 写



联 合 检 查 组

1982年12月

日 内 瓦



联合国系统在各国政府开展

评价工作上的合作

联合检查组 Alfred N.Forde 和 Earl D.Sohm 编写

目 录

<u>章 次</u>		<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
	摘 要		
第一章	导 言	1 - 6	1
第二章	概 念	7 - 13	2
第三章	政策的结构	14 - 31	4
第四章	过去的努力和阻碍	32 - 57	8
	A. 有限的早期经验	33 - 40	8
	B. 各政府遇到的阻碍	41 - 45	9
	C. 以“援助者为中心”的评价	46 - 57	10
第五章	未来展望	58 - 72	13
	A. 使用	59 - 61	13
	B. 理解	62 - 68	13
	C. 合作	69 - 72	15
第六章	当前联合国系统的活动	73 - 108	16
第七章	活动的种类	109 - 118	25
第八章	影响评价的因素	119 - 136	29
第九章	结论和建议	137 - 144	33
	A. 结论	137 - 139	33
	B. 建议	140 - 144	33

附件：与各国政府评价工作有关的（部分的和附加说明的）最近文件
参考目录。

摘 要

视评价工作为发展管理业务的组成部分，它的开展，一向缓慢，但过去几年来，各方对评价工作为提高某些计划和项目的质量和成果方面的重要性，有了较多的了解；同时有了新的国际政策方面的初步行动和日益增长的合作努力来协助各政府开展其评价工作。

本报告初步纪录了这一“新”发展领域的行动、看法和资料。现简述如下：

- “各国政府在开展评价工作方面的合作”其概念和遇到的问题（第二章）；
- 联合国系统内新的政府间政策性的初步行动，日益着重方案的结果和有效程度、各国自力更生的管理业务能力、评价工作可起的作用等（第三章）；
- 过去阻碍评价工作发展的因素，如过程问题、各政府所受到的牵制、援助者偏重于本身的评价工作需要（第四章）；
- 目前出现的有利趋向，即更多地使用和了解评价工作以及在这方面的共同努力（第五章）；
- 联合国系统各组织在支持各国政府评价工作方面的当前合作活动（第六章）；
- 正在进行的各类合作评价活动（第七章）；
- 迄今经验证明其结果良好的评价工作的重要因素（第八章）；和
- 联合国系统各组织及其他来源的最近有关文件（附件）。

本报告向联合国系统各组织提出几项建议，鼓励更多有创见的合作努力，来帮助开展各国政府的评价工作。检查员希望，各国政府、双边组织、非政府组织及其他国际组织都会开创、鼓励和支持这类活动，使评价工作的潜力得以实现。

一、导 言

1. 评价一词，目前为联合国所接受的定义是：

“一种过程，用来尽可能有系统地、客观地评价各项活动与其目标的相关程度、有效程度及其影响。”

2. 在各国政府和国际组织内，近些年可用来满足紧急需要的资源日见捉襟见肘。过去特别重视这些少量资源的数量和“使用方式”；这种做法，经常受到批评。与此不同的是，评价工作在于提高质量，使资源的使用，能产生预期的效果，因而评价工作是一种学习和面向行动的手段，应与规划和执行工作一般，成为基本管理的组成和延伸部分。评价工作向管理人员和决策人员提供关于既定目标完成程度和为何得以完成方面的资料和分析，从而改进当前和未来的活动。

3. 1950年代以来，联合国系统对评价工作的兴趣起伏不定，但最近对上述情况更加重视。联合检查组（联检组）就1977年以来评价工作的进展提出了一系列报告（包括上述定义在内的术语汇编），其中论述了联合国系统更加努力地与各国政府合作以发展后者从事评价工作的能力。

4. 行政协调委员会，在对这些报告提出评论时，也支持上述观点。该委员会引述了联合国系统多种活动与某些政府计划的相互关系、各政府完全管理和管制技术合作活动的重要性、以及同各政府在评价其项目和计划上取得合作的可能性。

5. 在1981年后期及1982年，联检组从联合国系统各组织——其中包括没有参加联检组工作的世界银行和国际农业发展基金会——搜集了有关评价工作的资料和意见。进行磋商的对象有开发计划署驻地代表和（或）各国政府的代表团体。检查员也主持了其他讨论会，审查了目前可用的大量文献资料。参加者提供了许多建设性意见，检查员对他们表示感谢。

6. 全世界出现的各国政府在评价方面的努力以及各方对此所作出的更多支持，大有加强技术合作及全面发展的可能性。检查员希望，本报告作为各种意见的初步调查和汇集，借以抛砖引玉，使联合国系统各组织、各国政府和其他双边及多边发展组织来采取进一步的行动。

二、概 念

7. “各国政府在开展评价工作方面的合作”初看似乎是一个简易的概念，但仔细研究，情况即趋复杂。

8. “发展方面的合作”。 一国政府如想在制定评价工作职能方面寻求帮助，面对它的不仅是25个联合国系统各组织及其所属的或有联系的机构、科室、院所及中心等，而是30至40个其他多边组织和银行，其中许多机构订有大型发展计划。此外还有30多个双边援助机构（其中有些也接受援助）。另有数百个具有现行国际发展计划的非政府组织，以及数目不断增加的国家机构、区域机构和国际顾问公司，也在开展管理事业领域中相当活跃。此外，各国政府本身正在逐步增加地制定评价工作的过程及累积这方面的经验。上述这些可能成为提供有关资料的组织和机构，对评价工作都有它们自己明确的概念、政策、过程和方法。虽然其他技术合作领域也存在着这种千殊百态，但在评价工作上，问题更大，因为它和所有发展部门有关而且是个“新”领域。各国政府还不能确定那个机构可给以帮助和采用什么方式。

9. “评价” 对评价工作该用何种“相宜”办法、方法和技术的意见，亦见仁见智，大异其趣。

- (a) 评价可分为“进行中”评价（即在工作执行中的评价）或“事后”评价（即在工作完成后的评价）。
- (b) 评价的对象可以是项目、计划、管理过程或政策。
- (c) 评价可以是“内部”评价（在有关组织内部进行），或“外部”评价（由外来人员进行），或是“内在自我评价”（由工作直接负责者采用既定形式进行），或是“独立”评价（由与工作不具直接关系者进行）。
- (d) 评价工作可能涉及各种各样的问题：如“过程”（业务方面的）、“相关性”（相对于长期目标或其他优先需要而言的持续性）、有效程度（衡量活动完成其目标的程度）。或者处理它最困难的问题：“效果”（就情况而言，活动所产生的可认明的改变）。

- (e) 评价工作与下述审评不同但可相辅而行，如“评估”（在决定从事一项活动之前估计其可能价值）、检查（专案的现场调查从而解决特殊问题）、“审计”（审查一项活动是否符合既定的财务或管理标准）。
- (f) 值得特别指出的是，进行中的评价常与“监察”混淆不清；前者是深入调查研究一项活动是否符合情况需要，它的目前和可能的成果，其有效程度和影响，后者是不断监察一项活动以保证落实既定计划。

10. “由各国政府评价” 各国政府的评价能力，有时差别颇大。有些政府对评价工作相当熟悉，有些则所知无几。有些政府能使用相当复杂的评价程序，有些则几乎没有任何现行评价能力。有些政府拥有熟练人员，一般公共管理能力和管理支助系统，但有些政府则尚付阙如。有的政府中央评价工作能力强但外地较弱；有的情况则正好相反。有的政府对评价极有兴趣，有的则持怀疑态度，有的根本没兴趣；有的政府很可能是三种态度都有一些。同样的甚至更重要的是，文化、政治、社会经济和行政制度逐国悬殊，而评价工作的进行必须符合上述制度的条件。

11. 各国政府在评价工作的结构和安排上也存在着大的差距。评价可能针对某一中央单位（单位所在地可能不只一处）、各部或院、特设的发展管理局和区域、地区、州及地方机构。评价工作可能涉及部门经理、特种人员单位和协调机构。评价工作也可能利用国家或区域院校，如大学、研究院及管理培训所等。

12. 全国性的评价系统并非只有发达国家“具有”而较不发达国家没有的事物。很多发达国家在评价工作上虽拥有相当丰富而多样的经验，但大多是在一演化和零碎的阶段；偏重于学术性而非实用性；它的使用仅限于某些部门或参杂在各政府的其他审查、分析和审计活动中。全面的而可以运用的政府评价系统的“典型”，既使能找到，也寥若晨星。

13. 由此可见，“各国政府在开展评价工作方面的合作”是项复杂的概念。它涉及众多参与人员；及各种观点、能力、看法以及各国的环境和体制结构。检查员之所以会有这种看法是因为，不同的资料来源经常提供有关各国评价活动的性质和种类大相歧异的评估。

三、政策的结构

14. 技术合作的基本概念，十年以来，改变很大。“联合国系统项目”由总部制定与政府“对应”活动相配合的旧概念正逐步式微。技术合作的最终目标是培养自力更生的本国能力，鼓励各国管理其本国发展活动，其中包括评价工作。

15. 联合国发展系统能力研究（联合国，日内瓦，1969年）提出发展合作的综合管理方面的探索。该研究报告着重指出，应把每个发展中成员国看成“整个运作的重心，而就地了解和解决问题”。它强调制定国别计划和发展合作周期的重要性，而评价工作正是贯穿各阶段的重要线索。各国政府及联合国系统应密切联系，仔细协调以进行评价工作，因而鼓励各国政府建立并加强其本身评价单位。1970年开发计划署理事会协商一致意见（联大第2688(XXV)号决议曾核可并予以列入）主要地反映了上述这种看法。

16. 1975年联大第七届特别会议发展和国际合作的决议(第3362(S-VII)号决议)申明确信新国际经济秩序的全面目标在于增加发展中国家个别能力和集体能力，并从事于其各国的发展。

17. 1975年，开发计划署理事会通过并经联大(第3405(XXX)号决议)核可的关于技术合作的新活动范围的决定，其中促请开发计划署，在活动和工作方法上要更灵活、更富有动力和提高效率。该决定所述第一条指导原则是：

“技术合作的基本目标应是在促进发展中国家的自力更生。达到这个目标，除其他外，应为逐步增进发展中国家的生产能力和本国资源；增加在发展过程中所需要的管理、技术、行政和研究人才的供应”。

18. 该决定还申明，选择要求开发计划署援助的优先领域应仍为各国政府的专有责任，并应更多地赋予受援国政府和机构执行开发计划署所资助的项目以及：

“技术合作应就其产出或其结果而言，不应按投入量而定”。

19. 1977年的改组决议（第32/197号决议）的目的在于使联合国系统能更全面地、更有效地处理国际经济合作和发展上的问题。除此而外，该决议还呼吁有更有效的规划、方案制定、编制预算和进行评价工作，并改善机构间的协调。

20. 发展中国家间技术合作同样地受到重视，1978年联合国关于此问题举行的特别会议之前发表的“科威特宣言”中宣称：

“传统的技术援助一般是加深先前存在的依赖情况。……对应于本国目标和需要的自力更生本国能力是使发展能得以持续下去的先决条件……”。

21. 1978年联检组编写的报告（JIU/REP/78/3）中研究了解决开发计划署资助的专家服务所需费用不断增长问题的其他办法。该报告指出，专家费用与下列问题息息相关：对技术合作的目的和功能的观念有所改变；发展中国家与日俱增的在规划、指导和执行本身发展方案方面的能力。开发计划署理事会在1979年关于本报告的决定（78/48）中，请署长逐步修订发展方案的指导原则和程序，使政府在执行和管理上有所选择，能更多地使用本国的能力，提高整个项目管理过程的质量。

22. 联检组1979年关于联合国系统在斯里兰卡的技术合作活动所提的报告（JIU/REP/79/16）中建议东道国政府和系统各组织对现有的审查和评价工作的质量进行严格的评估，同时增加各组织在外地同各国政府的协作努力，以加强后者的发展管理能力。各组织对上述报告的评论（E/1980/82/Add.2）是同意有必要重新评估技术合作的设计、审查和评价制度并更有系统地应用这些制度并支持各国政府在改进其本身监察和评价能力的努力。

23. 1980年6月，发展和国际经济合作总干事在关于发展方面业务活动的第一份报告（A/35/224）中，认为联合国系统在调整政策和过程以便援助各国政府建立其项目执行方面进行缓慢。不过，该报告的结论是，这领域的进展会加强自力更生，帮助减轻联合国系统的行政负担，使专门机构的人力和能力能发挥其在技术咨询、监察、全面分析及政策职能等方面的特有才能。

24. 联大1980年12月第35/81号决议重申政府负责执行项目这一概念。联大也通过了联合国第三个发展十年国际发展战略（第35/56号决议）说明首要的责任由各国政府承担，但国际社会的有效支持行动仍是不可少的。由于视审查和评估为评价组成部分，“战略”建议加强各国的评价能力，在必要时，适当的多边和双边来源应给予援助。

25. 从1974年直到1981年，一系列的联大决议（特别是第32/179号和第34/173号）、经理事会决议（特别是第1980/12号）和秘书长报告都讨论了公共部门在促进发展中国家经济发展方面的作用这个题目。各项决议和报告强调必须提高公共部门的发展行政和管理能力和提供额外支助以加强各国能力的必要；探索新的方法和交流关于各国经验的资料。

26. 开发计划署署长于1981年和1982年间向理事会提出报告（1981年报告DP/558，1982年报告DP/1982/11和Add.1）其内容是落实政府执行上的进展与问题；其财务和行政面面观；开发计划署的任务、政策、程序及所需的额外支助等。他的结论是：使用“政府执行”方面的增长虽然是逐步和试探性的，但由于经验累积，而有一种稳步增长的过程。理事会（第81/21号和82/8号决定）和联大（第36/199号决议）同意在这方面继续努力。

27. 1981年在巴黎举行的联合国有关最不发达国家专门问题会议制定1980年代新的实质性的行动纲领（A/CONF.104/22/Rev.1）。“行动纲领”除其他外，决定：加强行政能力和行政机构是充分发挥最不发达国家发展项目和方案的潜力所必须的条件。纲领促请其他发展中国家和援助国支持提供在职训练的机构并提高综合发展管理专业领域——其中包括评价工作在内——高级专家的数目。

28. 最不发达国家和援助机构官员的后续会议于1982年10月在贸发会议主持下举行。（TD/B/933，TD/B/AC.21/12），进一步强调最不发达国家需要在其本国每个主要部和组织内设立和加强项目/方案的准备、选择和评价单位，作出各种安排以便有效地执行项目/方案。援助机构方面应当制定更加标准化、简易、相应的援助行动与程序和管理方式。会议中还强调，援助的质量、适用性和及时与否至少和援助的数量一样重要。

29. 总干事关于联合国系统在发展方面业务活动的1982年年度报告（A37/445/）强调需要进一步提高活动的质量、相关性和影响。报告中建议：活动要与各国方案密切结合，集中力量协助加强各国管理能力以及更灵活地适应各国不同的需要和情况，保持必要的质量管制，加强合作并协调程序。报告也着重指出，应更多的利用评价工作，把它当作全面规划。方案拟定和预算编列过程的组成部

分，以及向受援国政府本身的评价工作协作努力与支助，因而评价工作得以加强。

30. 上列有关过去政策决定的依时间次序的简单叙述，指出了—个强烈的趋向：脱离“联合国系统项目”的旧观念而走向以“国家为中心”的方式。从“能量研究”以来，帮助加强各政府评价活动的这种想法，已成为新政策结构的一部分（尽管只是微不足道的一部分）。1975年的“新范围”提出了一个特别有力的论点：强调促进各国的自力更生，建立各国发展管理能力，给予各政府管理责任和执行联合国系统支助项目的责任，以及从成果如何而不以投入多少的角度来看技术合作。

31. 1982年总干事的报告中认为，把评价工作当作发展合作周期的组成部分的这种想法，在概念上已得到接受但尚未能广泛地付诸实践。尽管如此，最近技术合作的政策和诸如此类，至少有助于突出评价工作所能起的根本作用。以下各章简短地探讨支助各国政府发表评价工作所涉及的因素。

四. 过去的努力和阻碍

32. 总的说来, 评价工作在发展领域的出现是缓慢地而且是一波三折, 曾经历不少的困难和阻碍。本章着重指出所遇到的困难, 其目的不仅是为吸取教训而且是以它作为起点, 从而引出更相关的和更有用的评价活动的相当大的潜力; 第五章将讨论这一点。

A. 有限的早期经验

33. 评价工作出现在发展领域已有三十多年了。例如, 在各政府中, 印度于1952年在其规划委员会内设立方案评价组织, 而评价工作从此即在中央级和各州渐次进展。在联合国系统, 技术援助委员会于1954年就系统性评价技术的“极其重要性”作出了报告; 教科文组织于1955年印行了评价材料, 并于1959年出版了评价发展项目工作的手册。

34. 然而, 在很多国家, 全国独立的和全面的评价工作的开展, 在1960年代才开始。大多数这种努力过去是(现在仍是)着眼于大规模的、长期的资本投资项目, 其特点是雄心勃勃的发展行动, 专注于所从事活动的基本意图, 并非常关切贷款支付率。在这种浮夸的气氛中, 发展管理周期只管完成或未完成那项工作, 评价也理所当然成为“最后一步”或次要的事了。

35. 当评价工作终于开展起来, 便受到下列事项的强烈影响: 可行性研究中使用的主导经济衡量事项, 如市场分析、国际收支影响、宏观经济变数、销售生产数额、成本—收益分析、虚拟价格和投资利润率等。尽管在发展方面, 精力逐渐转移到扩大技术合作和加强机构建立和社会发展, 但事实证明, 经济解释和量化的使用在评价工作上困难重重的。

36. 大多数早期的评价研究, 强调着重于发达的科学方法、详细的数据搜集技巧、广泛的实地参与连同控制组和处理组的比较资料以及长期的观察和分析。然而由于所设目标太高, 因而研究经费大, 费时耗力, 工作繁杂。不论发达国家或发展中国家对于这种研究在实际改进面向行动的政府方案和项目方面的相关性和效益引起了相当程度的疑惑。

37. 评价工作, 特别是对影响的评价工作, 另有其他问题存在。技术合作的

“实验性”和“催化性”、技术合作项目在全国方案内所作的微小比例、它的难以确定和旷日弥久的收益、其合作性、缺少衡量的数据等，使得收益、责任、相互依存和阻碍等方面的估计难以完成。许多项目和方案没有经过精心策划，因而置客观标准于不顾而自圆其说。许多浅显而非正式的审查，挂上了评价的招牌；而实际上政府或支助机构供给评价使用的资料，为数寥寥。

38. 在这种情况下，评价工作在1960年代和1970年代起伏不定。评价工作的结果，一般说来，效果不大；多是非协作性的、“科学的”和“研究性”的而非操作性的。

39. 1965年技术合作委员会研究了受援国政府对1963—64年所执行的联合国系统项目从事评价的程度。70个受援国只有14%的国家答复，“由协调机构进行系统性评价”——即对全部项目从事有规则的联合情况审查（不一定是评价）；其中有12%的国家，个别部门据称执行了“有系统的评价”（没有另作说明）；19%的国家回答有“偶尔评价工作”。70个国家中，有55%的国家回答说其政府各部未作任何评价工作，在较不发达国家的情况是，对专家的工作可以批评可是对整个项目是成功或失败不予置评。这项研究，尽管有其局限性，到目前为止显然是唯一对各政府评价活动较全面的调查。

40. 早在1966年秘书长就已强调应当尽量鼓励各受援国政府加强其本国的协调和评价程序；方法是：在规划评价的体制方面给予技术援助，或由驻地代表及联合国系统其他官员积极支持在国家一级逐渐形成适当的评价办法（E/4151），然而，联合国系统到最近为止在支助建立各国评价能力方面所做的似乎并不多。

B. 各政府遇到的阻碍

41. 各政府在评价工作发展方面也受到一些重大阻碍。第一，没有强大和持续的政治支持，评价工作不可能有效。但各国政府的发展，无疑的既是政治过程又是社会经济过程。评价所得的发展结果，很可能是一件非常敏感的问题。如果政府对评价所得的客观结果，不鼓励、不接受和不采取任何行动，那么建立评价程序即毫无意义。许多国家，这种严谨自我检查的工作，在过去是否存在，并不清楚。

42. 第二，业务各级对评价工作的态度经常不受重视。视评价工作作为一种威胁的人，会利用评价处罚他人而不以评价为一种有建设性的工具。用以得到反馈资料而改进成果。过去任性的或外部强制性的评价做法，经常没有向管理人员强调评价工作的正面意义和直接用途，因而对评价工作留存着怀疑、敌意和采取防御态度。

43. 第三，许多国家，缺少评价方面训练有素的人员，正如其他部门的情形一样。过去评价工作的训练，或以评价工作作为基本管理过程的一部分的训练，似乎不多，或过分抽象而不能应用于业务方面。即使国家一级得以荟集评价工作人员和建立评价单位，但大批人员流动问题仍然存在，特别是私营高薪职位，吸走不少合格人员。

44. 第四，许多国家，直到最近，才开始谈发展管理的全面问题。数据收集能力不足、本国资料流通缓慢以及工作、审查和汇报数据不全的情形存在。作为基础的全国行政系统可能薄弱，不恰当的规划，粗劣的项目和方案设计，可能使有意义地评价向目标推进的工作更加困难。

45. 这些因素造成的结果是，过去在建立各国发展方案的机构和能力方面的进展甚为缓慢。评价工作作为发展方向的工具，并没有受到重视；而在匆忙中执行面向行动的方案和应付日常急需时也没有把评价工作当作较有效方案的有用手段。各国政府经常甚至不愿投入少量的资源于评价工作的开展上。

C. 以“援助者为中心”的评价

46. 评价的使用有限以及政府以次要问题待之的情形。由于援助国的行动方式而更恶化。过去评价工作似乎主要的是外国援助机构强加于受援国的；使用前者的评价人员和程序，满足其内部管理方面的要求，并向遥远的理事机构提出报告。这么做非但没有协助较不发达国家改善行政发展和提高其方案总的有效性。评价工作反倒成了受援国在接受外来援助的同时也须一同吞下的“药丸”。

47. 若干国家向检查员着重指出，援助国强加的审查和评价工作经常会扰乱和迷惑而不是帮助各国的发展管理事业。评价工作之所以被指为外来的干扰而不是有用的管理手段的这种形象。有下述形成因素。

48. 多数这类审查和评价工作是由国外独立专家进行的。他们很少赏试着去引用各国的本国人员也不解释工作的价值，因而造成一种外国专家批评政府业务工作的强烈印象。最近，逐渐改变为政府参与这类工作。但是有很多情况是，政府官员为工作团做好安排，陪同实地考察，或出席审查讨论而后收到一份（或甚至没有）最后报告的副本。各政府对作出安排并不热心这一点，有时被认为是对评价工作不热心；但也可能是反映出各政府对评价工作所承担的起码作用也不重视。

49. 虽然国外援助，在许多国家来说，只占各国发展工作方面的很小部分，但外国工作访问团，仍给政府发展工作官员造成重的负担。一国政府，可能同多达70或80多个外国援助机构打交道，如大多数组织都要经常派“工作团”来，那么占用东道国政府管理人员就相当可观了。例如：最近一报告指出，1981年有340个各种外国援助工作团访问某一国家，结果是在各阶层造成混乱，损失了资源和工作效率。

50. 外国评价工作上的要求，概念和程序因国而异，对东道国官员来说，要理出头绪来，是费力耗时的事，因而妨碍了他们对评价工作的参与和学习。

51. 援助国只狭隘地专注于“自己的项目”显然是协助各政府进行评价工作的绊脚石。援助国不但是专注于执行“自己的”项目，（该项目可能只是一个大的国家方案的一小部分）而且经常只注意到该项目的执行是否适当而忽略了如何去协助加强有关单位、部、或政府的管理能力。

52. 程序上的惯性和顽固的想法也阻碍了对各政府的援助。项目管理一贯强调采用详细的项目文件，“提供”易于查明的投入和处理随之而来执行上的问题。老的程序难以更改，对于改变中政策的奉行只是偶发而已，对全面项目管理成绩的赏罚不明。还有相当重要的一点是，执行项目时着重点偏差：常常以为各政府的管理能力不足，因而会使得项目的执行缓慢而无效率，这样自然得由国际工作人员来动手而没能从事原先计划建立的国家管理能力，因而延续了依赖状况。

53. 外国监察和评价的条件也可能加重业务的工作量。一项大型的复杂的项目可能需要大规模地搜集资料和从事分析，会耗费大量当地资源，而只能提供既不及时也没有用的大量资料，远远超过当地管理系统的吸收能力，同时这种额外职责也占用了国家项目管理人员这类大型项目可能需要100位当地监察和评价人员。

这数目对援助项目的外国援助组织可能是微不足道，却可能是把一大部分稀少而熟练的发展管理人员和工作人员调离岗位而不能致力于满足同样重要的本国紧急需要。

54. 此外，向各政府介绍评价工作时，常常把它当作僵硬的，“唯一而最好的”方法，而没考虑到如何去适应当地行政系统、价值观念、传统以及发展方式等。有些政府注意到，评价工作，以管理技术“训练”的名义引进该国（而随后为之消失），它本身可以独立，而没有强调把它作为其他国家发展基本管理程序的综合部分来处理，特别是和项目与方案的设计、监察、汇报和后续系统结合在一起。

55. 这种以“援助者为中心”的基本态度是由于考虑到评价工作的完整性。援助机构往往相信如果它们做出评价工作，那才是一种“诚实的”评价。如由受援国政府来做评价，有“掩盖真相”的可能性，即为了讨好上级和援助者，于是政府的缺点，可以避而不谈。这种政治化的评价方式，在大的方案和政策的情形比较严重；或者当一个新的政党或行政当局在必要批判前任者的方案时，也会比较明显。

56. 然而，有些政府注意到评价工作和审查工作的基本优点由于外国援助代表的作业方式而被削弱。用的例子是：工作团的成员对他们作为评估对象的项目或方案一无所知；项目专家对于应该使用的评价工作方法也不熟悉。有的审查目的为的是本身利益或有的置是否向目标进行于不顾而只专注于执行上的问题；有的情形是利用评估或评价来延续一个项目或开始一个新阶段而已，——甚至于评估的结果认为该项目应该停止进行，但仍反其道而行。

57. 外援组织与各政府间根本上缺少在审查工作和评价工作方面的协调，使得上述问题更加恶化（下章再作讨论）。最近的例子：一个大型社会发展项目，尽管事实上本国项目行政当局有着众多的评价工作人员，但双边和多边援助者还分别进行着各自独立的年度评价。