



中国地质调查成果

地质调查 绩效评价

理论、方法与应用

王文 吕晓岚 陈元旭 等著



中国劳动社会保障出版社



中国地质调查成果

地质调查绩效评价理论、方法与应用

王 文 吕晓岚 陈元旭 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

地质调查绩效评价理论、方法与应用/王文等著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2015

ISBN 978-7-5167-1816-2

I. ①地… II. ①王… III. ①地质调查 IV. ①P622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 074531 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.75 印张 230 千字

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

地质调查绩效评价理论、方法与应用

课题组成员

学术顾问：齐亚彬 申 勤 赵 奇

执 笔 人：王 文 吕晓岚 陈元旭 张 宇 石 森
贾伟光 张 琨 姚 震 罗晓玲 杜国银
夏英煌 肖劲奔 张润丽 于 清 李晓莉

绩

效管理是以提高绩效为最终目的，以绩效评价为重要手段的一种管理方式。开展地质调查绩效评价，推进绩效管理，对全面提高地质调查服务经济社会发展的水平和效果具有非常重要的意义。

20 世纪 70 年代以后，发达市场经济国家政府普遍面临财政危机、信任危机和管理危机，政府和社会公众都期望寻求高效率的新预算管理体制，许多国家探索了绩效导向的预算改革，即绩效预算。发达市场经济国家通过实施绩效评价和绩效预算大幅度提高了政府的公众满意度。

为了适应行政体制改革的需要，提高财政资金使用效率和公共服务水平，我国开始逐步引入绩效评价来改进政府绩效。财政部分别于 2004 年、2009 年和 2011 年印发了关于绩效评价的相关文件，对绩效评价的对象和内容、绩效目标的制定、评价方法、指标和标准、组织管理和工作程序等都做了具体规定，并推行试点，国土资源部是绩效评价的试点部门之一。2011 年 4 月 29 日，国土资源部办公厅《关于转发财政支出绩效评价管理暂行办法的通知》（国土资厅函〔2011〕350 号），明确要求地质调查项目要全面开展绩效评价试点工作。地质调查是一项基础性、公益性工作，是财政支出的一个重要领域，如何开展地质调查绩效评价，提高地质调查工作效率、效益和公众满意度，是一个亟待研究解决的重要课题。

中国地质调查局发展研究中心多年来从不同角度研究地质调查绩效评价问题，形成了较丰硕的研究成果。作者在长期课题研究积累基础上进行提炼和总结，撰写了《地质调查绩效评价理论、方法与应用》著作。该著作系统介绍了国外政府绩效预算和地质调查绩效评价的做法，梳理、凝练了地质调查绩效评价的概念、评价理论和方法，建立了地质调查项目、单位和职工三种绩效评价模型，包括评价方法，指标体系及标准，具有一定的创新性，可操作性强，为推进地质调查绩效管理工作提供了扎实的理论和技術支撑，也为地质调查领域绩效评价深化研究奠定了坚实的基础。

该书不仅具有理论研究价值，而且具有很高的实际应用价值。书中的部分研究成果已经得到了转化应用，为出台《地质调查项目财政支出绩效评价办法（试行）》（中地调发〔2012〕136号）等提供了重要研究支撑。

由于地质调查绩效评价富有很大挑战性，很多方面需要深化研究，希望该领域的研究取得更多、更好的研究成果，为全面提高地质调查绩效做出更大贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Ding Zhen, the author of the preface.

2015年3月于北京

前言

Preface

20 世纪 80 年代中期以来，西方国家为应对科技进步、全球化和国际竞争，解决财政赤字和公众信任问题，普遍实施了以强化政府责任和顾客至上为理念的政府绩效评价措施。西方国家的实践表明，推行政府绩效管理、实施政府绩效评价是实现政府再造，构建绩效型政府和完善政府责任实现机制的有效途径。

2000 年以来，绩效管理工作在我国各级政府、各个领域开展，针对财政支出的绩效评价工作是其中的一个主要内容。财政支出绩效评价是对财政资金跟踪问效，衡量是否“物有所值”，其信息反馈有利于提高预算决策效率。地质调查为经济社会提供公共产品和服务，具有基础性、公益性等特点。地质调查由财政资金提供支持，其效益更多地表现为社会效益、环境效益等，如何科学评价地质调查绩效，提高地质调查效率、效益和公众满意度，是一个亟待研究解决的重要课题。

多年来，中国地质调查局发展研究中心政策与经济管理研究室从不同角度研究地质调查绩效评价问题，形成了系列研究成果，并得到了应用。依托“地质调查经济管理政策研究”项目，对前期成果进行梳理、提炼、加工，形成《地质调查绩效评价理论、方法与应用》著作，主要目的是系统介绍地质调查绩效评价的相关理论方法，凝练研究取得的主要成果，为地质调查绩效管理提供理论、方法支撑，为今后深化研究奠定基础。

本书共分为八章，主要包括：绪论，地质调查绩效评价概念、理论与方法，国外绩效评价及启示，我国绩效评价沿革及现状，地质调查单位绩效评价研究，地质调查项目绩效评价，地质调查单位职工绩效评价，地质调查绩效评价案例等内容。第一章绪论，概略介绍了我国地质调查绩效评价的产生与发展，地质调查绩效评价建议以及本书思路框架和重点内容。第

第二章地质调查绩效评价理论与方法，主要介绍了绩效评价的概念、理论和方法，对通用的绩效评价方法在单位绩效评价、项目绩效评价、员工绩效评价三个方面的应用进行比较，并专门阐述了地质调查绩效评价所用到的特有方法，本章是理论基础。第三章国外绩效评价及启示，简单介绍了国外绩效评价的背景与实践，分析了政府绩效预算主要内容和特点，系统介绍了国外地质调查（机构）绩效评价主要做法，总结出经验及对我国的启示。第四章我国绩效评价沿革及现状，梳理了政府绩效、项目绩效评价沿革及现状，系统总结了我国地质调查绩效评价沿革及现状。第五章我国地质调查项目绩效评价，在地质调查项目管理等相关研究基础上，介绍了我国地质调查项目绩效评价背景、思路 and 原则，构建了我国地质调查项目绩效评价指标体系，明确了评价标准，并分析了地质调查项目绩效评价执行以来取得的成效、存在的问题以及进一步研究的重点。第六章我国地质调查单位绩效评价，在中央公益性地质调查绩效评价研究基础上，介绍了中央公益性地质调查绩效评价思路及原则，建立了中央公益性地质调查绩效评价指标体系、标准，并进行了应用，分析了存在的问题，展望了下一步工作。第七章我国地质调查单位职工绩效评价，介绍了单位职工绩效评价背景、思路 and 原则，构建了单位职工绩效评价指标体系，明确了评价标准，展望了进一步研究的重点。第八章地质调查绩效评价案例，分别介绍了地质调查单位绩效评价，××地质调查项目绩效评价以及中国地质调查局××单位职工绩效评价三个案例。

本书是对中国地质调查局发展研究中心政策与经济管理研究室多年研究成果进行综合提炼而成。各章节的编写成员为：第一章，王文；第二章，吕晓岚、石森、杜国银、于清、陈元旭、贾伟光、张琨；第三章，张宇；第四章，王文、吕晓岚、于清、姚震、肖劲奔；第五章，吕晓岚、石森；第六章，陈元旭、贾伟光；第七章，张琨、吕晓岚；第八章，陈元旭、吕晓岚、张琨。罗晓玲、夏英煌、张润丽、李晓莉等参加了有关内容研究。王文、吕晓岚、陈元旭对全书进行了统稿。

本书在编写过程中参考了大量有关作者的相关文献资料。齐亚彬、申勤、赵奇等专家对本书给予了精心指导。中国地质调查局财务部、人教部、办公室研究室和总工办等部门给予了大力支持和指导。编者实地调研了沈阳地质调查中心、西安地质调查中心、成都地质调查中心、广州海洋地质调查局、青岛海洋地质研究所等中国地质调查局直属单位，还通过综合调研形式，对青海、云南、广西等

省（自治区）的地质勘查单位进行了实地调研，获取了大量的绩效评价实际资料和数据。对他们的支持和帮助表示诚挚的谢意！

最后，衷心感谢曾为本书出谋划策的所有专家及同仁。

由于地质调查绩效评价方面的研究没有形成一套系统、成熟的理论和方法，面临问题多，情况复杂，很多方面有待进一步深化研究，加之作者水平有限，难免存在不足之处，恳请读者和专家学者赐教。

作 者

2014 年 10 月 18 日

目 录

CONTENTS

第一章 绪论

第一节 我国地质调查绩效评价的产生与发展	1
第二节 地质调查绩效评价研究取得的主要认识	3
第三节 本书研究思路和重点内容	7

第二章 地质调查绩效评价理论与方法

第一节 地质调查绩效评价概念	10
第二节 地质调查绩效评价理论	26
第三节 地质调查绩效评价方法	33

第三章 国外绩效评价及启示

第一节 国外政府绩效评价简介	52
第二节 国外地质调查（机构）绩效评价主要做法	58

第四章 我国绩效评价沿革及现状

第一节 政府绩效评价	68
第二节 项目绩效评价	74
第三节 地质调查绩效评价	88

第五章 我国地质调查项目绩效评价

第一节 绩效评价研究基础	95
第二节 绩效评价背景、思路和原则	97
第三节 绩效评价指标体系和评价标准	106
第四节 应用及展望	119

第六章 我国地质调查单位绩效评价

第一节 绩效评价基础	121
第二节 绩效评价思路、原则	128
第三节 绩效评价指标体系	132
第四节 绩效评价标准及权重	139
第五节 应用及展望	151

第七章 我国地质调查单位职工绩效评价

第一节 绩效评价研究基础	159
第二节 绩效评价背景、思路 and 原则	161
第三节 绩效评价指标体系和评价标准	162
第四节 应用及展望	170

第八章 我国地质调查绩效评价案例

案例一：地质调查单位绩效管理实践	173
案例二：地质调查项目绩效评价	184
案例三：中国地质调查局××单位职工绩效评价案例	195

参考文献	202
------------	-----

第一章

绪 论

第一节 我国地质调查绩效评价的产生与发展

一、问题的提出

如何高效率使用财政资金,提高社会公众对财政支出的满意度是一个世界性的课题。20世纪70年代以后,发达市场经济国家政府普遍面临财政危机、信任危机和管理危机,政府和社会公众都期望寻求高效率的新预算管理体制,许多国家探索了绩效导向的预算改革,即绩效预算。绩效预算是一种新的预算理念、预算管理模式和制度载体,具体包括制定部门战略、设立绩效目标和指标、所需资金估算、预算(目标)执行监督、绩效评价、绩效信息的使用等。发达市场经济国家通过实施绩效评价和绩效预算,大幅度提高了政府的公众满意度。

进入21世纪后,我国为了提高财政资金使用效率和公共服务水平,积极探索财政支出的绩效评价。财政部分别于2004年、2009年和2011年印发了关于绩效评价的相关文件,对绩效评价的对象和内容、绩效目标的制定、评价方法、指标和标准、组织管理和工作程序等都做了具体规定,并推行试点。主要包括两个方面,一是部门预算绩效评价,二是项目预算的绩效评价。近年来,监察部也推行政府部门绩效评价工作,并开展试点。从理论和实践探索的结果看,我国绩效评价工作取得了积极进展,为实行绩效预算改革奠定了良好基础,但由于我国在法律制度、预算运行机制和责任机制等方面的制约,总体上看绩效评价未达到应有的效果。

地质调查是一项基础性工作,是财政支出的一个重要领域。如何开展地质调

查绩效评价,提高地质调查效率、效益和公众满意度,是一个亟待研究解决的重要课题。

二、我国地质调查绩效评价理论和实践探索

我国地质调查项目绩效评价研究始于2000年,从绩效评价需要出发,进行了不同角度、不同层次的研究探索,大致经历了三个阶段。

(一) 第一阶段(2005年以前)

主要探索开展地质调查项目经济社会效益评价,重点放在事前评价,为立项提供科学依据。中国地质调查局发展研究中心等单位在“地质调查项目技术经济评价、社会评价方法研究”课题中,提出了地质调查项目评价的基本理论是“社会需要满足论”,目的是从社会贡献的角度,通过定量评价的方法和指标,探索评价地质调查的效益,课题组提出要开展事前、事中和事后评价,重点对事前即立项评价进行了探讨,为立项提供科学依据。不足之处是研究提出的方法比较复杂,需要专门人员、专家开展评价。

(二) 第二阶段(2005—2010年)

重点探讨国家地质工作的效益量化评价(实际是重点研究事后评价指标)。研究背景是财政部于2004年出台了《中央经济建设部门部门预算绩效考评管理办法(试行)》(以下简称《考评办法》),提出了绩效考评的指标体系和标准。为了落实文件要求,国土资源部委托中国地质调查局发展研究中心开展了国家地质工作评价体系研究。通过研究,取得以下主要成果:一是结合地质工作特点将《考评办法》中的指标体系具体化,提出直接采用《考评办法》中的实施内容绩效、功能绩效和资金管理绩效三个指标,对经济效益绩效和公共效益绩效进行了细化和深化研究。二是为了适应考评的需要,将国家地质工作效益评价分为两个系列:公共产品(准公共产品)系列和非公共产品系列。针对这两个系列,分别建立评价指标进行评价。三是建立了国家地质工作总体评价方法、指标体系和单个项目的评价方法、指标体系和评价标准,研究提出产出指标33个、效益指标134个。研究成果在定量评价地质工作对经济社会的作用方面取得进展,不足之处是评价参数获取难度大。

(三) 第三阶段(2010年至今)

地质调查项目和中国地质调查局(直属单位)绩效评价研究与推广应用阶段,重点是事前和事中评价。开展财政支出地质调查项目绩效评价研究,先后对基础地质调查项目、矿产资源调查评价项目等进行了试点应用研究。尤其是2011—

2012 年，为执行《财政支出绩效评价管理暂行办法》（财预〔2011〕285 号）的规定，在以往研究基础上，紧密结合管理需求，以项目为单元，将绩效评价融入项目管理环节。此后又开展了中国地质调查局（局属单位）绩效评价研究，形成了局属单位绩效目标的指标体系、中期评估和年度绩效的评价方法、指标体系和评价标准，这些成果已进行了试点应用。

三、需要进一步研究解决的问题

为了满足管理需要，地质调查绩效评价进行了持续的研究探索，形成了比较扎实的研究基础，但随着地质调查绩效评价的深入开展，不断提升地质调查绩效评价的实效，需要对以下问题加强研究。

（1）地质调查工作整体绩效的评价。在过去的绩效评价探索中，主要是中国地质调查局从项目管理需要出发，对单个项目进行绩效评价，没有站在国家角度上，研究整个地质调查工作绩效评价问题，缺乏系统的绩效评价体系和绩效目标体系。

（2）以绩效为导向的地质调查战略规划、计划落实、项目管理、绩效评价、结果反馈等构成的完整体系和运行机制。绩效评价只是绩效预算的环节之一，真正提高地质调查绩效，需要建立以绩效为导向的地质调查战略规划、计划落实、项目管理、绩效评价、结果反馈等构成的完整体系和运行机制。在过去的绩效评价探索中，主要对绩效评价环节作了探索，技术评价与绩效评价并存，二者未实现有机融合，一定程度上造成管理工作重复，影响了管理效率。如果继续推进地质调查绩效评价，需要构建以绩效为导向的地质调查战略规划、运行机制和绩效评价体系。

（3）地质调查绩效目标和产出的规范化、量化表达。目前，对产出的表达比较多，缺乏标准，导致在不同情况下表述地质调查产出（产品）时缺乏规范化表达。其原因一是地质调查业务领域宽，产出类型多；二是地质调查提供信息产品，产出（产品）存在载体和内容两种形式，往往被混用；三是由于绩效目标缺乏规范，导致产出的描述缺乏规范。

地质调查为经济社会提供公共产品和服务，效益更多地表现为社会效益、环境效益等，且具有间接性、后续性和长期性，难以量化评价，需要深入开展研究。

第二节 地质调查绩效评价研究取得的主要认识

系统开展绩效评价，引导地质调查结构调整和机制完善是地质调查改革发展

的有效抓手；研究建立绩效导向的地质调查战略、规划和绩效评价体系是提高地质调查整体绩效的根本保障；健全完善地质调查绩效评价体系，构建地质调查绩效目标体系是实现绩效管理的重要基础；研究建立绩效导向的项目决策部署和管理机制，实现技术、预算与绩效评价的有机融合是开展绩效评价的必然要求。下面针对健全完善地质调查绩效评价体系和构建地质调查绩效目标体系提出具体建议。

一、健全完善地质调查绩效评价体系

地质调查绩效评价是由不同层次构成的评价体系，只有系统考虑，才能充分发挥评价的作用。地质调查绩效评价大致分为四个层次，见图 1—1。一是地质调查整体绩效评价；二是财政专项的绩效评价、中国地质调查局（直属单位）的绩效评价；三是大项目或项目群绩效评价、单位职工绩效评价；四是单个项目的绩效评价。这四个层次的评价相互联系、互为支撑，构成一个有机整体，全面反映地质调查工作的绩效。

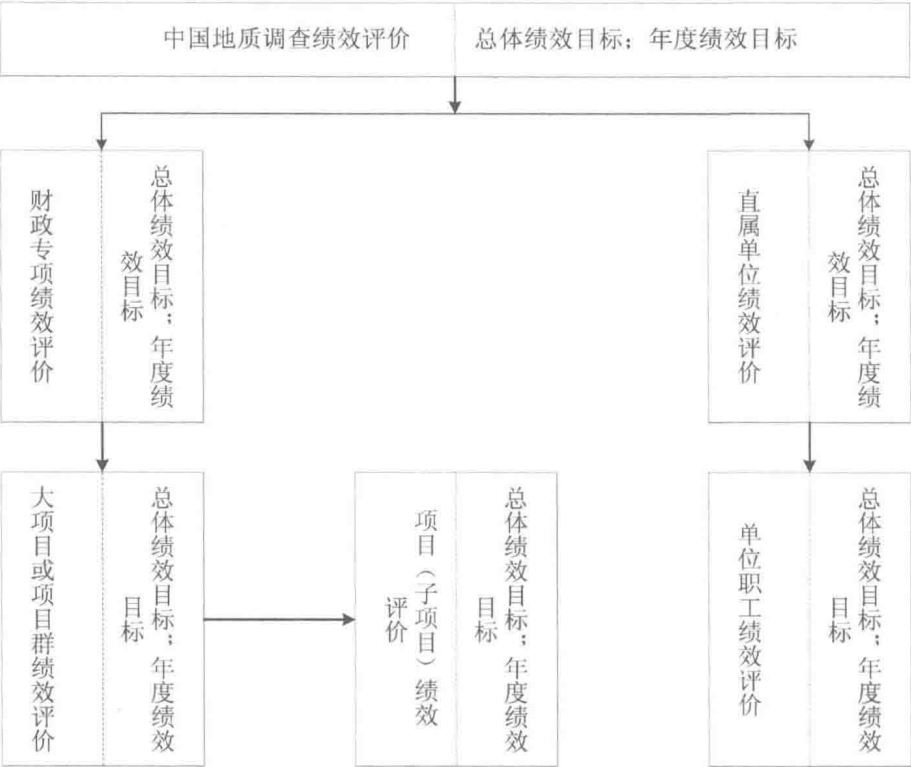


图 1—1 地质调查绩效评价体系框架图

建议建立和完善不同层次的地质调查绩效评价方法、指标和标准，开展地质调查产出（产品）的标准研究，加强地质调查后续绩效的定量评价研究。

二、构建地质调查绩效目标体系

地质调查绩效目标的确定是绩效评价的关键环节，也是目前的薄弱环节。构建明确的地质调查绩效目标体系，需要重新梳理地质调查业务领域分类。以大资源观为指导，从有利于明确地质调查绩效的需要考虑，对地质调查领域按照工作对象可划分为地球系统、能源与重要矿产资源、土壤与水（地下水）资源、地质环境（地质旅游、地质灾害）资源、海洋地质与矿产等类型，见表 1—1。

表 1—1 地质调查常态工作分类及绩效目标

工作对象	领域（大项目）	绩效目标
地球系统	1. 基础地质调查评价（海洋、陆域）	开展区域地质调查评价，不断提高地质调查程度，掌握地质基础数据和规律，认识地球系统，服务经济社会可持续发展
	2. 重要地质理论、技术和应用课题研究	开展地球系统科学研究、地质技术研发，掌握地质规律，认识地球系统，服务经济社会可持续发展
能源与矿产资源	3. 能源及重要矿产资源潜力评价	及时掌握全国及全球矿产资源潜力，为国家资源相关重大决策和生产力布局提供依据
	4. 矿产资源调查评价及找矿预测	有效提供矿产勘探远景区和后备基地，为立足国内勘查开发矿产资源提供基础服务
土壤与水资源	5. 地下水资源潜力调查评价及动态监测	及时掌握地下水资源潜力和分布规律，动态监测数量和质量变化，为合理利用水资源，保障水资源安全提供基础数据和科学依据
	6. 土壤地球化学调查、评价与监测	动态监测土壤地球化学数据变化，为土地资源安全与合理利用提供基础数据
地质环境与生态	7. 地质环境状况评价	及时掌握地质环境状况，动态监测地质环境变化，为地质环境安全提供科学依据
	8. 地质灾害调查与监测预警	及时掌握地质灾害状况，动态监测地质灾害变化情况，为防灾、减灾提供科学依据
海洋地质与矿产	9. 海洋矿产调查	摸清海洋地质与矿产现状，为合理利用海洋矿产资源提供科学依据
	10. 海洋地质环境调查评价与监测	及时掌握海洋地质环境状况，动态监测地质环境变化为海洋地质环境安全提供科学依据
地质调查信息化、资料服务及矿政管理支撑		不断提高地质调查信息化服务水平，快捷、高效服务经济社会发展、政府决策和管理

地质调查总体绩效目标是能够持续为资源数量、质量、生态环境三位一体管理提供优质的地质数据信息、科学和技术支撑与服务,取得显著效益。根据工作的稳定性和持续时间的长短,可将地质调查工作划分为常态性工作和非常态性(应急性)工作。常态性工作指相对稳定、需要经常性开展、持续时间比较长的工作,它的绩效目标也具有长期性和持续性的特点。应急性工作是指需要短期内急需完成的工作,绩效目标也具有阶段性的特点。应急性工作可以是战略性地质调查工作,也可以是常态性工作的组合以快速完成应急任务。同时,地质调查绩效目标对应分为常态地质调查绩效目标和非常态(应急性)地质调查绩效目标。

(一) 常态地质调查绩效目标

常态性工作指相对稳定、需要经常性开展的工作,它的绩效目标也具有长期性和持续性特点。

常态地质调查绩效目标详见表 1—1。地质调查工作对象包括地球系统、能源与矿产等;地质调查领域(或大项目)是在工作对象基础上的细分,共包括 10 个领域(或大项目),表 1—1 的最后一行是“地质调查信息化、资料服务和矿政管理支撑”,作为地质调查支撑服务工作单列;根据地质调查领域(大项目),列出了相对应的绩效目标。

按照这种分类,能够比较明确地提出地质调查绩效目标,形成了绩效目标体系。项目的部署和设置以实现绩效目标为依据,保证了项目能够为实现绩效目标形成合力,也为绩效评价奠定了基础。

(二) 非常态(应急性)地质调查绩效目标

非常态性(应急性)工作是指一定时段内急需完成的工作,绩效目标也具有阶段性的特点。

非常态(应急性)地质调查工作一般以大项目形式开展。大项目设置要紧紧结合国民经济和社会发展的重点、热点问题,提出绩效目标、重点任务。一些急需解决的重大问题如:①京津冀一体化发展地质调查与综合评价;②晋、陕、豫黄河三角洲区域地质调查与综合评价;③长江流域协调发展地质调查与综合评价;④丝绸之路地质调查与综合评价等,可以作为非常态(应急性)地质调查工作。

非常态(应急性)地质调查绩效目标是:迅速摸清工作区内的基础地质情况、资源潜力(能源、矿产、地下水、地质遗迹资源、土地地球化学背景等)和环境地质(地质灾害)状况等,提出区内资源合理开发利用、产业布局、生态环境保护等建议,为实现区域发展目标提供基础调查数据和科学研究支撑。