

Yuelu Management Review



The Performance Evaluation of
Public Work Projects
in the Low-carbon Economy

低碳经济下公共工程项目 绩效评价研究

李林 著

湖南大学出版社

国家自然科学基金项目（71473076）

教育部人文社会科学研究项目（10YTA630079）

低碳经济下公共工程项目 绩效评价研究

The Performance Evaluation of
Public Work Projects
in the Low-carbon Economy

李林 著



Yuechu Management Review

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书通过分析低碳视角下公共工程项目的价值取向,引入“低碳”元素,将社会要求、环保要求、项目目标和管理目标联系起来,构建了一套针对中国公共投资现状的、能有效监测公共工程项目绩效的评价体系,包括评价指标和配套的评价模型。指标充分考虑符合低碳经济下的公共工程项目绩效评价特点,评价模型则以云模型、模糊评价法和层次分析法为基础构建,以更好地处理具有模糊性、随机性的信息。评价体系在理论上丰富了公共工程项目评价理论,并且也具有实用性。

图书在版编目(CIP)数据

低碳经济下公共工程项目绩效评价研究/李林著. —长沙:湖南大学出版社,2014.12

(岳麓管理论丛)

ISBN 978-7-5667-0770-3

I. ①低… II. ①李… III. ①公共工程—经济绩效—评论—研究
IV. ①F294

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第303198号

低碳经济下公共工程项目绩效评价研究

DITAN JINGJIXIA GONGGONG GONGCHENG XIANGMU

JIXIAO PINGJIA YANJIU

作 者: 李 林 著

责任编辑: 谌鹏飞 责任校对: 全 健 责任印制: 陈 燕

印 装: 长沙利君漾印刷厂

开 本: 710×1000 16开 印张: 18.75 字数: 357千

版 次: 2015年1月第1版 印次: 2015年1月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5667-0770-3/F·383

定 价: 40.00元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-88822559(发行部), 88821691(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731-88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: presschenpf@163.com

版权所有,盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

总 序

总结和探索理论是学者们不可推卸的责任和使命。理论来自实践,又高于实践。我国上下五千年的灿烂文化,为世界奉献了儒家、道家和法家等意义深远的管理思想;前无古人的改革开放,我国管理科学界大量引入国外(特别是发达国家)科学管理的思想、方法和技术。管理的范围非常广泛,简言之,无非是管人、管财、管事,说到底关键就是管人,而在管人模式上,人类社会经历了“人治人”、“制度治人”和“文化治人”三部曲。我国自从搭上改革开放的“快车”后,用较短的时间和较低成本完成了“人治人”向“制度治人”的转变,有的企业甚至踏上了“文化治人”的新征程。所有这些均为我国管理学界的科学研究提供了大有作为的舞台。管理学论著应该是集中反映学者们理论研究成果的直接载体,其中中青年学者的论著尤显活力,更能体现科学研究薪火相传。更重要的是,这些论著很可能成为评价我国现有管理实践和预测未来管理实务的重要指南。

本此初衷,湖南大学出版社策划出版“岳麓管理论丛”,将管理学领域中具有创新思想和较高理论水平、能在一定程度上填补管理学理论空白并与现实需要贴近、对实务操作有一定指导意义的管理学领域的理论著作收录进来,旨在弘扬管理理论创新,服务管理实践,活跃学术气氛,进一步促进中国管理学研究向纵深发展,进一步为管理创新推动经济社会发展贡献管理学者的聪明才智。

我们主张出版这套“岳麓管理论丛”应该实现以下功能:

其一,总结和反映中国管理学研究的最新成果。三十多年的改革开放和市场经济建设,为管理学者提出了若干具有中国特色的重大管理问题,也激发了中国管理学者的研究热情。中国大学逐步强调素质教育、特色教育和创新教育,又为中国管理学者创新性地研究创造了前所未有的好的生态环境。论丛立足于反映中国管理学研究的最新成果,在选题上紧紧围绕中国经济转型过程中出现的重大管理学理论和实际问题,研究原则上秉承经世致用的胸怀、实事求是的态度、敢为人先的勇气,使用“以我为主、博采众长、融合提炼、自成一家”的研究思路,几经推敲,付梓出版。

其二,全面、系统地反映管理学理论与实务的研究进程。综观我国近年来管

理学理论研究实务发展,很难用一句话来概括,学术界的评价也褒贬不一,相持不下。即使在工商管理学这个一级学科究竟应该包括哪些二级学科,目前都论争激烈,更不用说细化到管理学某个特定领域、特定方向或特定问题了。管理学是一门有史,有论,有自己独特的对象、方法与技术且包罗众多分支学科的庞大的知识体系,而且管理学又是一门实践性很强的科学,实践不断为管理学提出新的课题,一两本论著,难以道其万一;出本合集,难免只见树木,不见森林。因此,出版以中国管理问题为主要研究对象的“岳麓管理论丛”不失为良策,可以使我们动态地综观中国管理学研究与实践的全貌。

其三,活跃我国管理学理论研究,为管理实践提供智力支持。著书立说不是学者们的最终目的,学者们著书立说的最终目的是希望在自由探索基础上形成的观点、学说和发现等成果,能启发读者思考、诱发读者争鸣。可以说,如果一部著作能成为读者重大决策的重要依据,那将是对著作者呕心沥血最大的回报。可惜的是,目前的管理学学术界争鸣之声稀缺,古人云“道不辩,不明”,愿“岳麓管理论丛”的问世,能促进管理学界的“百花齐放”、“百家争鸣”!愿“岳麓管理论丛”推崇的管理创新能像科技创新、金融创新一样成为推动经济社会向前发展的强劲动力!

岳麓管理论丛编委会
2012. 03. 19

序 言

2007年9月,在亚太经合组织(APEC)会议上,胡锦涛同志简短的一段讲话中四次提到了“碳”:“发展低碳经济,发展低碳能源技术,促进碳吸收技术发展,增加碳回归。”这已经表明了中国发展低碳经济的理念和决心。随后低碳经济几乎涵盖了所有的产业领域。有人称之为“第五次全球产业浪潮”;低碳内涵可以延展为:低碳社会、低碳经济、低碳生产、低碳消费、低碳生活、低碳城市、低碳社区、低碳家庭、低碳旅游、低碳文化、低碳哲学、低碳艺术、低碳音乐、低碳人生、低碳生存主义。为应对过度的资源消耗,环境污染,无节制的碳排放而引起的全球气候变化问题,低碳经济孕育而生,它将成为世界经济的发展趋势。有资料显示,作为世界第一大能源消耗国,美国以世界6%的人口消耗了世界30%的能源。而中国的单位GDP能耗是日本的8倍,人口是美国的好几倍,按照这种发展模式,中国缺乏持久的可持续发展创新能力,环境恶化和能源短缺将是中国今后50年发展过程中最显著的瓶颈。构建低碳经济的发展模式,是落实科学发展观、建设节约型社会的综合创新与实践,完全符合党的十八大报告提出的发展思路,是实现中国经济可持续发展的必由之路,是不可逆转的划时代潮流,是一场涉及生产方式、生活方式和价值观念的全球性革命。中国积极实施节能减排,发展循环经济和促进低碳发展,构建生态文明社会,已经成为不可逆转的时代潮流。

公共工程项目建设在我国经济发展中有着重要的地位,近年来政府不断加大对公共工程项目的投资,但在有效拉动经济增长的同时,也暴露出了投资绩效不理想、浪费资源、忽视环境保护、不注重低碳减排等一系列问题,这些问题都严重违背了低碳经济的发展要求。从管理科学的角度来看,这些问题主要是由于目前的公共工程项目投资建设管理体系不适应低碳经济发展、管理理论和方法不完善、缺乏客观衡量项目绩效的评价体系所造成的。为了解决这一问题,提高公共工程项目绩效水平,使其符合低碳经济的发展,亟须在低碳经济模式下,根据低碳经济目标的实现方式建立一套公共工程项目绩效评价体系。

本书试图通过分析低碳视角下公共工程项目的价值取向,引入“低碳”元素,

设计了一套新的公共工程项目绩效评价体系,来评估低碳经济背景下的项目管理绩效,以促进政府在低碳经济发展和低碳社会建设中更好地履行其职能。

本书首先阐述了低碳经济的相关理论,为下文奠定坚实的理论基础,主要包括低碳经济的内涵、特征、经济学分析以及相关评价指标,进而分析当前我国低碳经济的发展现状及公共工程项目在低碳经济发展中的运用及特点,指出我国现行的财政政策中不利于低碳经济发展的相关因素:主要是公共项目财政政策体系不健全;政府公共投入力度不够,效率低下;政府购买机制有待完善;低碳税收政策欠完备,调控力度不足;排污收费制度不合理;缺乏完整、有效的低碳非经济激励机制和政策体系。

其次,分析了公共工程项目的绩效评价的现状和趋势。由于政府不断加大了对公共工程项目的投资,政府部门肩负的公共经济责任已越来越引起广大公众的关注,必然要求政府经济调控行为与方式,由过去高投入、高消耗的粗放型增长方式向低投入、高环保的节能型经济发展方式转变。当前国内外关于低碳经济相关的主要成果大多集中在低碳经济(模式)内涵的探讨及政府在低碳社会建设中的应用研究。国内外没有真正的对公共工程项目绩效评价的标准可以采用。到目前为止,我国还没有一套完整的可供借鉴的低碳经济公共工程项目绩效评价模型。本书提出了一个带有普遍意义的、能有效构造低碳经济模式下的公共工程项目绩效评价体系,该体系包括项目投入绩效、项目过程绩效、项目产出绩效、项目影响绩效四大模块。以期创造性地解决在建设“资源节约型社会”、发展“环境友好型”经济、实现低碳经济发展的新形势下,用什么样的指标对公共工程项目绩效进行全新评价的理论和实践问题。然后建立了低碳经济模式下的公共工程项目绩效评价模型。该模型结合灰色评价权值及模糊评价综合的思想,创新性地提出 GFS 算法对现有公共工程项目进行绩效综合评价,这种绩效评价模型能定量地处理项目绩效指标数据的各种模糊因素,使得项目绩效的评价更符合客观实际,更为科学合理。

最后,本书运用判别分析方法对新的低碳经济模式下的公共工程项目进行了初步绩效评价。研究结果表明,在所选取的 59 个单个指标当中,只有 8 个指标对项目具有显著判别力。并且,低碳能源的成本比率、居民低碳意识的提高、公众满意度三个指标对公共工程项目的绩效影响重大。因此,本书构建的低碳经济模式下的公共工程项目绩效评价模型不仅具有很强的理论意义,同时能够为政府利用这些技术与手段对投资公共工程项目进行有效的绩效评价,在审批公共工程项目时,能事先从低碳经济建设模式的角度出发,从源头上对项目进行控制,避免事后管理乏力的问题。这对于政府提高在公共工程项目绩效的管理水平和实施资源环境可持续保护,都有着极为重要的意义。因而具有很强的现

实意义。

可以说,本书从低碳经济发展的要求出发,提出了一个具有普遍意义的、能有效监测公共工程项目绩效的评价体系,在理论和实证上都行之有效,给公共工程项目绩效评价增添了重要的内容。评价模型的选择以云模型、模糊评价法和层次分析法为基础,更好地处理具有模糊性、随机性的信息,符合基于低碳经济的公共工程项目绩效评价特点,使评价结果更加科学、有效。

前 言

当今,全球气候变暖威胁着人类的生存与发展,与此同时,全球人口和经济规模的快速增长,导致的环境问题更主要地表现为大气中二氧化碳浓度升高带来的全球气候恶化。在这样的时代新背景下,“低碳经济、低碳技术、低碳生活方式”等新概念、新政策相继而生。自2003年英国提出“低碳经济”概念后,“低碳经济”理念提出近十年来,得到了世界各国的认可,低碳经济正以一种高层次的经济发展模式如火如荼地发展。政府作为公共工程项目的主要推动者,客观上必然要求节约资源、保护环境,按照低能耗、低污染、低排放的低碳经济发展模式运行。

现阶段我国公共工程项目低碳绩效评价工作尚处于初级阶段,还未形成规范化、制度化的体系。无论是评价理论、评价指标还是评价方法,都存在一些不足。要解决这些问题,需要公共工程项目实务操作界的积极探索,首先要从理论上廓清迷雾,为我国进行有效的公共工程项目绩效评价指点迷津,找到可行、可信、高效的绩效评价理论。虽然国外相关的低碳技术和政策措施不断涌现,但由于中国是一个人口基数大、发展水平低、人均资源短缺的发展中国家,对西方发达国家现有的理论和措施并不能简单地采取“拿来主义”,必须结合中国的实际需求,进行相关制度改革,建立适应中国国情的低碳经济发展模式。因此,在低碳经济时代,公共工程项目绩效评价体系也被赋予了新的内容。

本书是教育部人文社会科学研究项目“基于低碳经济的公共工程项目绩效评价研究”(编号:10YJA630079)的主要成果。

项目自立项以来,课题组即召开会议,讨论课题研究工作,并进行了分工,按照既定的计划开展研究。目前,研究工作已经完成。有六篇论文在CSSCI期刊上发表,两篇在国际会议上发表。课题在两个部门(发改委和企业)得到了实际应用,验证了成果的实用性。项目成果支撑了硕士生论文两篇(基于低碳经济的公共工程项目绩效评价体系研究,王雨婧,2011年)、(低碳经济下影响公共工程项目绩效的要素影响效应分析,朱沙沙,2013年),部分支持了博士生论文一篇(大型公共工程项目绩效评价研究,胡芳,2012年)。

本书重点阐述了低碳经济与公共工程项目绩效评价理论基础,并分析了应从低碳经济、项目管理、绩效评价三个层面来研究低碳经济下公共工程项目的绩效管理。在设计评价指标体系过程中,先运用逻辑框架法等方法建立指标体系框架,从项目的投入、过程、产出及影响四个方面对其进行评价,再通过文献研究法编写、筛选指标,最后咨询专家的建议对指标体系进行完善、修改,设计出一套包含低碳要素、项目管理过程以及绩效标准三位一体的公共工程项目绩效考核指标体系,有效地将社会要求、环保要求、项目目标和管理目标串联起来,有助于政府公共目标的实现。

本书还构建了低碳经济下公共工程项目的绩效评价模型库,主要包含 D-S 证据理论模型、云模型、模糊层次分析模型,以及与相关模型的分析判别法,德尔菲判别法、灰色评价法、粗糙度量评价法、数理统计法、神经包络分析法,详细阐述了低碳经济下公共工程项目的绩效评价模型选择标准,构建了基于 D-S 证据理论模型、云模型以及模糊层次分析法为基础的新的低碳绩效评估模型。无论是指标权重的确定还是评价权重的计算都能体现定性与定量相结合的原则,使得绩效评价的结果更加科学合理。

评价体系可以客观评价一个公共工程项目是否符合低碳经济发展趋势,评价公共工程项目中的能源使用结构、技术使用水平是否符合低碳经济的要求。指标体系中的某些指标,尤其是投入性指标可以作为某些部门批准一个公共工程项目上马与否的前瞻性指标,为决策部门项目审批准入和社会发展规划提供依据,提高行业和项目节能要求的门槛,淘汰高能耗、高物耗、高污染的落后生产工艺,带动新技术、新工艺、新材料的创新,并带动相关产业的发展,转变经济增长方式,有助于树立正确的政绩观,实现“政绩指标”与“绿色指标”的统一。作为项目业主,也可以根据这套评价指标进行项目的自评,有针对性地对项目计划进行修改,使得项目满足低碳性的要求。

李 林
2013 年 9 月

目 次

第 1 章 导 论

1.1 研究背景及选题意义	1
1.2 文献综述	5
1.3 研究内容	20
1.4 研究原则、方法和技术路线	22
1.5 本章小结	26

第 2 章 理论基础分析

2.1 基本概念	27
2.2 低碳经济相关理论	43
2.3 可持续发展理论	50
2.4 循环经济理论	55
2.5 利益相关者理论	59
2.6 低碳经济下公共工程项目绩效的定义和内涵	66
2.7 低碳经济下公共工程项目绩效评价内容	68
2.8 本章小结	72

第 3 章 低碳经济下公共工程项目绩效评价指标体系的构建

3.1 低碳经济下公共工程项目绩效评价的目标	73
3.2 低碳经济下公共工程项目绩效形成的逻辑关系	74
3.3 低碳经济下公共工程项目绩效形成的四个模块	75
3.4 公共工程项目低碳绩效评价指标体系的理论框架	79
3.5 公共工程项目低碳绩效评价指标选取	81
3.6 公共工程项目低碳绩效评价指标体系的效度与信度检测	95
3.7 运用模糊层次分析法为指标赋权	97
3.8 本章小结	102

第 4 章 基于低碳经济的公共工程项目绩效评价的模型库研究	
4.1 评价模型的比较与选择的标准	104
4.2 D-S 证据理论模型研究	105
4.3 云模型理论研究	114
4.4 判别分析法的理论研究	119
4.5 改进的模糊层次分析法	123
4.6 其他常见绩效评价理论方法	125
4.7 本章小结	127
第 5 章 低碳经济下公共工程项目绩效评价实证	
5.1 D-S 证据理论的实证研究	128
5.2 云模型评价的实证研究	144
5.3 Fisher 判别分析法的实证研究	160
5.4 模糊层次分析法的实证分析	164
5.5 本章小结	172
第 6 章 低碳经济需求下公共工程项目建设的前提条件评价	
6.1 修正的 QFD 技术	173
6.2 前提条件评估模型构建	174
6.3 实证分析	175
6.4 研究结论	180
6.5 本章小结	181
第 7 章 低碳经济下公共工程项目绩效的要素影响效应分析	
7.1 数据收集	182
7.2 构建项目投入与低碳绩效关系的结构方程模型	183
7.3 量表的信度效度检验	191
7.4 投入因素影响低碳绩效模型的假设验证	199
7.5 模型结论解释	205
7.6 本章小结	211
第 8 章 提高公共工程项目低碳绩效的建议	
8.1 低碳绩效评价制度的建立	214

8.2 倡导公共工程项目绩效评价中的低碳理念	224
8.3 公共工程项目绩效评价的制度安排	227
8.4 加强公共工程项目的低碳投入控制	230
8.5 建立公共工程项目的多元低碳协作体系	233
8.6 构建公共工程项目低碳绩效评价的信息网络	235
8.7 建立低碳绩效评价监督体系	239
8.8 充分发挥政府职能	242
8.9 完善公共工程项目绩效评价的激励机制	243
8.10 完善低碳绩效的财政政策	246
8.11 本章小结	250
结 论	251
附录 1 低碳经济下公共工程项目绩效调查问卷	254
附录 2 影响公共工程项目绩效的因素调查问卷	264
附录 3 影响公共工程项目绩效的因素调查问卷的数据统计结果	274
附录 4 D-S Synthetize 单步合成源程序	278
参考文献	280
后 记	284

第 1 章 导 论

1.1 研究背景及选题意义

1.1.1 研究背景

在气候问题备受关注的国际大背景下,从《京都议定书》到“巴厘岛路线图”,世界各国都在为解决气候问题而努力。2003年英国政府发表了《能源白皮书》,标题为《我们未来的能源:创建低碳经济》一文,首次提出了“低碳经济”概念。所谓低碳经济就是指在可持续发展理念指导下,通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段,尽可能地减少煤炭石油等高碳能源消耗,减少温室气体排放^[1],达到经济社会发展与生态环境保护双赢的一种经济发展形态。

随着低碳经济概念的提出,世界正逐步走入低碳经济时代。为应对过度的资源消耗,环境污染,无节制的碳排放而引起的全球气候变化问题,“低碳经济”概念应运而生。低碳经济是一种强调以低能耗、低排放、低污染为基础的新兴经济发展模式,通过发展低碳能源或清洁能源、提高能效、调整经济结构从根本上实现降低碳排放量的过程。目前低碳经济已成为世界经济发展的大趋势,影响着各国的经济社会发展进程。2009年11月,我国政府提出了到2020年全国单位GDP二氧化碳排放比2005年下降40%~45%的减排目标,并准备制定相应的国内统计、监测、考核办法,将该减排目标作为约束性指标纳入国民经济和社会发展的中长期规划中。这一减排目标的提出,意味着未来十年我国将进入到一个发展低碳经济、强制减排的时代^[2]。

2010年以来,中国经济的主题就是调整结构,如果能够顺利完成调结构,中国经济将在量的积累之后,产生质的飞跃,中国将不再仅仅是世界工厂,而是真正的世界经济引擎。中国的调结构包含两层涵义,一是区域结构调整,二是产业结构调整。在我国,区域结构调整,首先是指东中西部协调发展不平衡。在中西部经济相对落后但资源丰富的区域,低碳经济无疑是大力发展区域经济,调整区

域结构的有力杠杆。对于之前单一的开发煤炭等有色资源造成大量的污染,给西部经济带来的收益却是远小于使用这些资源的东部地区。其次是产业结构调整。顺应中国经济发展需求以及中央提出的大力发展新能源、节能环保、新材料、生物医药、信息技术、高端制造产业和新能源汽车等七大新兴产业,我们不能再延续之前已成型的技术含量低,能源消耗大,效益附加值低的产业结构模式,纵向来看七大新兴战略性产业都与低碳经济有密切关系,因此可以通过低碳经济这个载体带动产业结构的调整与创新,使我国的产业结构转变为对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用,知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的行业。

低碳经济是以可持续发展理念为指导,通过多种手段的利用,如技术与制度创新、产业调整与转型、新能源开发与利用等,尽可能降低煤炭石油等高碳能源消耗,减少温室气体排放,促使经济社会发展与生态环境保护达到一种双赢的经济发展形态。“十二五”规划中建设两型社会的目标提出,进一步为低碳经济的发展指出了方向。

作为一种先进的绿色经济发展模式,低碳经济对公共工程项目的影晌很大,由于公共工程项目对自然生态的影响,对资源和能源的利用上与低碳经济目标有着密切的联系,对于数量众多、工程规模巨大的公共工程项目来说,通过提倡低能耗、低污染、低排放以及高效能、高效率、高效益为核心,以低碳为发展方向,以节能减排为发展方式,以碳中和技术为发展方法,将发展低碳经济的因素考虑到工程绩效当中就成为一种必然趋势和需要。

低碳经济已成为金融危机背景下世界各国普遍认可的下一轮经济增长动力。从整体来看,发达国家在发展低碳经济方面启动早,对低碳经济做出了大量的研究和推进,颁布了一系列的政策,主要政策措施主要表现为:改造传统高碳产业,加强低碳技术创新,积极发展可再生能源与新型清洁能源等。从这些政策措施中可以看出发达国家对于发展低碳经济重视和支持。

我国也正逐步推进低碳经济,不仅因为它是一种必然趋势,也是因为它与我国的可持续发展目标相一致。低碳经济倡导以较少的温室气体排放实现经济发展目标,强调经济发展与环境保护相协调,其在实质上是提高能源效率和清洁能源结构的问题,核心是能源技术创新和制度创新。这一技术经济特性与中国等发展中国家目前正在开展的节约资源、能源,提高效率,调整能源结构,转变经济增长方式,走新型工业化道路,降低污染排放等做法是一致的。我国政府在2009年8月的全国人大常委会上通过了应对气候变化决议,明确提出,采取切实措施积极应对气候变化,要强化节能减排,努力控制温室气体排放,要增强适应气候变化能力,要充分发挥科学技术的支撑和引领作用,立足国情发展绿色经

济、低碳经济,把积极应对气候变化作为实现可持续发展战略的长期任务,并纳入国民经济和社会发展规划^[3]。这一决议也成为低碳经济正式进入中国的国家战略的里程碑事件。

在发展低碳经济的大环境下,作为数量众多、工程规模巨大的公共工程项目,将发展低碳经济的因素考虑到工程的绩效当中去是一种必然趋势。公共工程项目一般包括基础设施建设或其他社会公益性工程项目,我国一直注重公共工程项目的建设,为了保持经济、社会、文化的发展,普遍加大了对公共工程项目的投资力度。如2001—2005年,我国对公共工程项目的投资率分别36.5%、37.9%、41.0%、43.2%和42.6%,增长率明显高于GDP的增长率。但是,目前我国公共工程项目的绩效评价,虽已制定严格的绩效评价制度和较完备的绩效评价方案,但是事实上,大量的绩效评价无非只是管理者的一种形式主义,领导层对此重视不够,认为只要通过相关验收就是绩效了,其实质就等于走过场,根本不能帮助项目在绩效、行为、能力、责任等方面得到提高,起不到绩效评价应有的作用。其次,公共工程项目评价主体单一,缺乏监督机制,不少绩效评价中涉及的考核内容主要由上级经理一人负责,未能有效的引入员工、相关客户、相关部门等的评价,造成评价主体滥用权力,评价结果失真,严重影响绩效评价的有效性。

公共工程项目的建设将对社会、经济、生态、自然环境等产生重大影响,而低碳经济正是着眼于低碳排放、对生态、自然环境的保护之上,因此应该对现存公共工程项目在生态、自然环境方面的绩效是否良好,是否符合低碳经济发展需求进行评价。低碳经济强调转变传统高能耗、高污染的经济增长方式,大力推进节能减排,发展以低能耗、低排放为标志的经济,实现可持续发展。而公共工程项目在环境友好、能源利用及资源节约等指标的绩效评估,与低碳经济目标密切相关,也更加说明对公共工程项目在低碳经济要求下的绩效评价考察是十分必要的。

1.1.2 选题意义

2009年,亚太低碳经济论坛中国峰会在北京开幕,来自中国、欧美和亚洲其他国家的政府官员、专家学者及企业代表就亚太地区低碳经济发展进行了讨论,呼吁各国采取积极措施加强节能减排,推动低碳经济发展。与会者提出,在全球可持续发展的客观要求下,各国应采取积极措施,在发展经济的同时,着力缓解能源供应安全和环保压力,在全球节能减排中采取积极行动。论坛提议加强关于低碳经济的理论研究,尽快完善低碳经济指标评价体系,加强亚太经济体之间

的沟通,完善亚太地区可再生能源发展目标,颁布可再生能源发展的激励措施,增强可再生能源产品的推广应用。

随着人口数量的增长和社会经济活动规模的扩大,由不当的消费能源带来的向自然界排放危害环境物质的行为已经危及到人类的活动和赖以生存的基础,因此实行节能减排,实现低碳发展,走可持续发展道路,已经成为不可逆转的趋势。而公共工程项目建设在我国经济发展中有着重要的地位,近年政府不断加大对公共工程项目的投资,在有效拉动经济增长的同时,也暴露了投资绩效不理想、浪费资源、忽视环境保护、不注重低碳减排等一系列问题,这些问题都严重违背了低碳经济的发展要求。因此,必须要建立一套基于低碳经济的公共工程项目绩效评价体系,它不但能考察公共工程项目的设计、建设与投入使用等是否符合低碳经济要求,为政府提供公共工程项目绩效评价的低碳技术参考和改进建设手段;同时还为项目的事前评价提出一些参考指标,使政府在审批项目时,能事先从低碳经济建设模式的角度出发,从源头上对项目进行控制,避免事后管理乏力的问题。因此,本书结合低碳经济发展模式特点,提出基于低碳经济的公共工程项目绩效评价体系的构建方法,具有一定的理论意义和实践意义,主要表现在:

第一,在理论上,根据低碳经济的内涵与发展要求,建立一套基于低碳经济的公共工程项目绩效评价指标,解决低碳经济建设过程中公共工程项目绩效评价指标体系设置的问题,完善了公共工程项目绩效评价理论。在对以往的国内外文献进行研究发现,几乎所有对低碳经济的评价研究都是针对城市或地区,鲜有对公共工程项目进行低碳经济的评价研究,因此建立的基于低碳经济的公共工程项目绩效评价指标体系对公共工程项目绩效评价理论是一种补充。并且,在指标建立的基础上结合低碳经济发展模式的特点,选取适合的评价方法建立公共工程项目评价模型,解决低碳经济建设中公共工程项目绩效评价方法的问题。

第二,在实践上,由于目前为止,政府没有一套完善的评价体系对基于低碳经济下公共工程项目进行评价,无法衡量公共工程项目的低碳性,也无法得知项目在低碳的哪些方面做得不足。本文建立的绩效评价体系为政府提供了一套较为科学的评价方法,使政府能从低碳经济的角度对公共工程项目的绩效进行评价,考察项目是否符合低碳经济的发展要求,并且能得知项目具体在哪些方面表现不足,可以加以改进,使政府从项目建设对低碳经济影响的角度出发对项目建设进行监测。基于低碳经济的公共工程项目绩效评价体系不但能在项目后评价中发挥作用,而且能够为项目的事前评价提供一部分参考指标,使政府能从低碳经济的角度,对公共工程项目进行事前控制,从源头上避免建设后公共工程项目