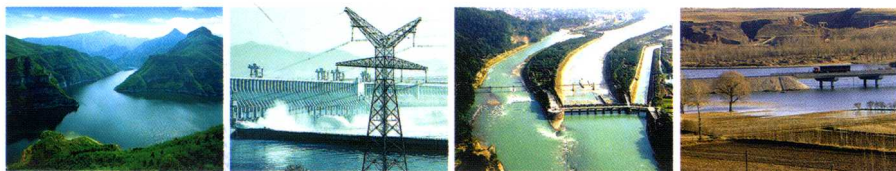


水利工程维修养护企业 绩效评价研究

Research on Performance Evaluation for
Repair & Maintenance Enterprise of
Water Conservancy Projects

秦增忠 黄学超◎著



F-607.86
20132

阅 览

P1

水利工程维修养护企业 绩效评价研究

秦增忠 黄学超 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水利工程维修养护企业绩效评价研究 / 秦增忠,
黄学超著. —北京: 经济科学出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2708 - 9

I. ①水… II. ①秦…②黄… III. ①水利工程 - 维修 -
工业企业 - 企业绩效 - 经济评价②水利工程 - 保养 -
工业企业 - 企业绩效 - 经济评价 IV. ①F407. 96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 278848 号

责任编辑: 黄双蓉

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

水利工程维修养护企业绩效评价研究

秦增忠 黄学超 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

固安华明印刷厂印装

787 × 1092 16 开 10. 25 印张 150000 字

2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2708 - 9 定价: 25. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

绩效评价,是运用数理统计和运筹学原理,采取特定的指标体系,对照统一的标准,按照一定的程序,通过定量定性对比分析,对预算开支发挥的效益、取得的业绩作出客观、公正和准确的综合考评。水利工程维修养护任务,是对水利工程进行日常养护和及时修理,维持、恢复或局部改善原有工程面貌,以保持工程的设计功能,保证工程安全和效益发挥。水利工程维修养护企业,作为企业中具有特殊性的一类经济组织,以水利工程作为行业归属特点,以维修养护为主要业务内容,既具有作为企业基本特性的营利性特点,又具有涉及水利工程等公共领域的公益性要素。这一特点,赋予了水利工程维修养护企业和其他类型企业的突出差异性。因此,对水利工程维修养护企业进行绩效评价,绝不能完全照搬企业绩效评价的一般做法,而应结合水利工程维修养护企业特殊性,研究制定具体而又适用的绩效评价体系、评价程序和评价方法,促进水利工程维修养护企业健康、可持续发展。

本书比较系统地梳理了水利工程维修养护企业绩效评价理论基础与法律依据,考量了水利工程维修养护企业绩效评价现状,总结了取得的成绩、归纳了存在的问题、分析了存在诸多问题的深层次原因,在此基础上,研究构建了水利工程维修养护企业绩效评价指标体系、评价模型与指标权重,提出了水利工程维修养护企业绩效评价程序与方法,以期为进一步加强水利工程维修养护企业绩效评价工作做出贡献。

本书由秦增忠、黄学超编著,第1、2、3、4章,约9万字,由秦增忠执笔;第5、6章,约4万字,由黄学超执笔。淮委沂沭泗局财务处、安徽财经大学会计学院在本书编写过程中给予大力支持与帮助,在此,表示深深谢忱。

作者

2012年11月于徐州

目 录

CONTENTS

第一章 导言	/ 1
第一节 项目研究背景及研究意义	/ 3
一、项目研究背景	/ 3
二、项目研究意义	/ 11
第二节 研究目标和研究思路	/ 12
一、研究目标	/ 12
二、研究思路	/ 13
第三节 研究方案、研究方法和技术路线	/ 13
一、研究方案	/ 13
二、研究方法	/ 14
三、技术路线	/ 14
第二章 水利工程维修养护企业绩效评价	
理论基础与法律依据	/ 17
第一节 绩效及绩效评价概念界定	/ 19
一、绩效的概念界定	/ 19
二、绩效评价的概念界定	/ 20
第二节 水利工程维修养护企业绩效评价理论基础	/ 21
一、委托代理理论	/ 21
二、系统管理理论	/ 22
三、利益相关者理论	/ 23

四、战略管理理论	/ 25
五、权变理论	/ 26
六、控制论	/ 28
七、可持续发展理论	/ 28
第三节 水利工程维修养护企业绩效评价法律依据	/ 29
一、企业绩效评价法律依据	/ 29
二、水利工程维修养护企业绩效评价法律依据	/ 35
第三章 水利工程维修养护企业绩效评价现状	/ 41
第一节 水利工程维修养护企业绩效评价存在的主要问题	/ 43
一、绩效评价指标体系不完善	/ 44
二、绩效评价方法不科学	/ 45
三、绩效考核结果应用不合理	/ 46
四、绩效评价与企业战略缺乏联系	/ 47
第二节 水利工程维修养护企业绩效评价存在问题的原因	/ 47
一、水管体制特殊性	/ 47
二、对绩效评价的思想认识不到位	/ 49
三、绩效评价与企业管理控制系统的其他子系统缺乏配合	/ 49
第三节 改进水利工程维修养护企业绩效评价的对策建议	/ 51
一、转换思想,树立正确的绩效观	/ 51
二、构建符合水利工程维修养护企业实际的 绩效评价指标体系	/ 52
三、绩效考核结果的多样化运用	/ 54
四、绩效评价与企业战略紧密结合	/ 55
第四章 维修养护企业绩效评价指标体系设计	/ 57
第一节 企业绩效评价指标的设计原则	/ 59
一、相关性原则	/ 59
二、全面性原则	/ 60

三、成本效益原则	/	60
四、重要性原则	/	60
五、可操作性原则	/	61
六、可控制性原则	/	61
七、相对稳定性原则	/	61
八、简洁性原则	/	62
第二节 维修养护企业的绩效设计方法理念	/	62
第三节 维修养护企业绩效评价指标体系构架	/	63
一、财务维度指标	/	63
二、员工维度指标	/	76
三、创新维度指标	/	83
四、客户维度指标	/	91
五、业务维度指标	/	96

第五章 水利工程维修养护企业绩效评价 模型与指标权重 / 103

第一节 维修养护绩效考评模型构建 / 105

一、模型构建的基本原则	/	105
二、模型设计	/	106
三、指标调整	/	106
四、计算单项得分值 Y_i	/	108

第二节 水利工程维修养护企业绩效评价指标权

重计算方法的确定 / 108

一、水利工程维修养护企业绩效评价指标权重确定的原则	/	108
二、绩效评价中确定指标权重的方法	/	109
三、层次分析法在水利工程维修养护企业 绩效评价中的适用性	/	112
四、层次分析法在绩效评价中确定权重的步骤	/	113

第三节 水利工程维修养护企业绩效评价指标权重的确定 / 114

- 一、财务维度绩效评价指标权重的确定 / 114
- 二、员工维度绩效评价指标权重的确定 / 121
- 三、创新维度绩效评价指标权重的确定 / 124
- 四、客户维度绩效评价指标权重的确定 / 127
- 五、业务维度绩效评价指标权重的确定 / 129
- 六、绩效综合评价指标权重的确定 / 134

第六章 维修养护企业绩效评价程序与方法 / 141

第一节 维修养护绩效评价的程序 / 143

- 一、维修养护绩效评价的特点 / 143
- 二、维修养护绩效评价的程序 / 144
- 三、维修养护绩效评价过程中需要注意的问题 / 149

第二节 维修养护绩效评价的方法 / 152

- 一、统计分析法 / 152
- 二、趋势预测法 / 153
- 三、标杆法 / 153
- 四、成本效益分析法 / 154
- 五、比较法 / 154
- 六、因素分析法 / 155
- 七、公众评判法 / 155

第一章

导言

按照原财政部统计评价司的阐述，绩效考评是运用数理统计和运筹学原理，采取特定的指标体系，对照统一的标准，按照一定的程序，通过定量定性对比分析，对预算开支发挥的效益、取得的业绩作出客观公正和准确的综合评价的一种方式，是对单位的业绩和效率进行评价的统称。企业绩效评价则是以企业作为具体评价对象，重点观察其盈利能力、资产质量、债务风险和经营增长等内容，以上述内容所提炼的各项定量和定性指标作为主要评价依据，并将各项指标与同行业和规模以上的平均水平对比，以期求得的某一企业公正客观的评价结果。在此基础上，对企业的发展提出针对性的建议，促使其实现可持续发展和良性循环。水利工程维修养护企业，作为企业中具有特殊性的一类经济组织，以水利工程作为行业归属特点，以维修养护为主要业务内容，既具有作为企业基本特性的营利性特点，又具有涉及水利工程等公共领域的公益性要素。这反映到企业的本质上，就形成了企业性与公益性的交叉。这一特点赋予了水利工程维修养护企业和其他类型企业的突出差异性。对这一类企业进行绩效评价，不能完全照搬企业绩效评价的一般理论，应当结合水利工程维修养护企业的实际情况，研究出具体而又适用的绩效评价体系，以帮助和促进该类企业健康发展。

第一节 项目研究背景及研究意义

一、项目研究背景

水利工程是国民经济和社会发展的基础设施，也是事关人民生活的基本保障设施。新中国成立后，我国建设了一大批水利工程，形成了一定规模的水利固定资产，在国民经济发展、社会发展、环境保护等方面都发挥了极其重要的作用。但是，一方面水利工程管理存在一系列突出的问题，如水利管理体制不顺、水管体制不活、水利工程运行管理和维修养护经费不足、供水价格形成机制不合理、国有水利经营性资产管理运行体制不完善等；^① 另一方面，水管体制改革后，维修养护工作逐渐走向市场化，维修养护企业获得了生存空间。如何在保障水利工程养护水平的前提下实现企业良性发展？这对维修养护提出了新的课题和新的挑战。

（一）公共财政背景下对财政资金推行绩效考评的必然要求

自 20 世纪 90 年代，绩效评价已成为各国财政改革的最新主题和通行做法。进入 21 世纪，随着我国社会主义市场经济体系的确立和公共财政框架的初步形成，财政改革已进入了以财政支出管理为重点的新阶段。

2003 年 10 月，第十六届三中全会明确提出了“建立预算绩效评价体系”的新要求后，如何实施财政支出绩效评价已成为全国引人注目的焦点和难题。

2004 年 11 月，财政部就以财建〔2004〕404 号文要求各地采取先行试点，按照由易到难、分步实施的原则，摸索经验，逐步推开，有效开展绩效考评工作。为规范绩效考评试点工作，财政部还研究制定了《中

^① 黄学超、盛明泉著：《水管体制改革背景下的水利工程维修养护绩效考评指标体系建设研究》，经济科学出版社 2010 年版，第 1 页。

央部门预算支出绩效考评管理办法（暂行）》。

2005年水利部印发了《关于进一步加强预算项目成果管理和绩效考评的通知》（办财经〔2005〕153号），要求绩效考评试点应结合项目的立项目标，自行提出项目的绩效目标及其具体绩效指标或评价方法，对项目完成结果的绩效情况进行初步分析评价。

根据财政部《中央部门预算支出绩效考评管理办法（试行）》（财预〔2005〕86号），绩效考评的主要内容包括：绩效目标的完成情况；为完成绩效目标安排的预算资金的使用情况和财务管理状况；部门为完成绩效目标采取的加强管理的制度、措施等及其他。财政部在《中央级教科文部门项目绩效考评规范》中，将考评指标分为共性指标和特性指标。共性考评指标又分为业务考评指标和财务考评指标两类12项。

从中央财政政策的导向看，推行绩效考评是未来发展的必然趋势。从具体的承载载体来看，在水利工程领域，维修养护公司是实际承担者。考核财政资金的使用绩效，不可避免地涉及对企业实际承担能力及完成水平的评估，这就必然引致企业绩效考评。因此，构建企业绩效指标体系则是绩效考评的重中之重，也因而成为绩效考评必须攻克的首要问题。

（二）民生财政背景下水利工程经费投入大幅增加的必然要求

民生财政是适应社会主义市场经济要求出现的，是社会主义市场经济体制下公共财政的一个特色。民生财政主要是指整个财政支出中，用于教育、医疗、社保环保、基础设施等民生方面的支出占到相当大的比例，甚至居于主导地位。反映到水利领域是水利支出的经费大幅提升。

从总体上看，我国水利建设仍面临“基础脆弱、欠账太多、全面吃紧”的严峻局面，如我国防洪综合体系还不健全，水资源调控能力还不足，农业主要“靠天吃饭”的局面仍未改变，水利投入强度还不够等问题。2011年中央1号文件立足国情水情变化，从战略和全局高度出发，明确了新时期的水利发展战略定位，强调“水是生命之源、生产之要、生态之基”。文件第一次全面深刻阐述水利在现代农业建设、经济社会发展和生态环境改善中的重要地位，第一次鲜明提出水利具有很强的公益性、基础性、战略性，第一次将水利提升到关系经济安全、生态安全、

国家安全的战略高度，从而形成了文件的突出亮点。文件进一步强调了水利在经济社会发展全局中的重要地位和作用，提出“三个把”的基本思路：把水利作为国家基础设施建设的优先领域，把农田水利作为农村基础设施建设的重点任务，把严格水资源管理作为加快经济发展方式转变的战略举措。2011年中央1号文件就“建立水利投入稳定增长机制”明确提出：

1. 加大公共财政对水利的投入

多渠道筹集资金，力争今后10年全社会水利年平均投入比2010年高出一倍。发挥政府在水利建设中的主导作用，将水利作为公共财政投入的重点领域。各级财政对水利投入的总量和增幅要有明显提高。进一步提高了水利建设资金在国家固定资产投资中的比重。大幅度增加中央和地方财政专项水利资金。从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，充分发挥新增建设用地土地有偿使用费等土地整治资金的综合效益。进一步完善水利建设基金政策，延长征收年限，拓宽来源渠道，增加收入规模。完善水资源有偿使用制度，合理调整水资源费征收标准，扩大征收范围，严格征收、使用和管理。有重点防洪任务和水资源严重短缺的城市要从城市维护建设税中划出一定比例用于城市防洪排涝和水源工程建设。切实加强水利投资项目和资金监督管理。

2. 加强对水利建设的金融支持

综合运用财政和货币政策，引导金融机构增加水利信贷资金。有条件的地方根据不同水利工程的建设特点和项目性质，确定财政贴息的规模、期限和贴息率。在风险可控的前提下，支持农业发展银行积极开展水利建设中长期政策性贷款业务。鼓励国家开发银行、农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构进一步增加农田水利建设的信贷资金。支持符合条件的水利企业上市和发行债券，探索发展大型水利设备设施的融资租赁业务，积极开展水利项目收益权质押贷款等多种形式融资。鼓励和支持发展洪水保险。提高水利利用外资的规模和质量。

3. 广泛吸引社会资金投资水利

鼓励符合条件的地方政府融资平台公司通过直接、间接融资方式，

拓宽水利投融资渠道,吸引社会资金参与水利建设。鼓励农民自力更生、艰苦奋斗,在统一规划基础上,按照多筹多补、多干多补原则,加大一事一议财政奖补力度,充分调动农民兴修农田水利的积极性。结合增值税改革和立法进程,完善农村水电增值税政策。完善水利工程耕地占用税政策。积极稳妥推进经营性水利项目进行市场融资。

这一系列举措,极大地增加了水利领域资金的投入,极大地推动了水利事业的发展。进而,对这一部分资金的使用和绩效评价就摆上了日程。只有做好绩效评价工作,才能有效保障中央政策意图的实现,才能最大限度地提高资金效益。

(三)“管养分离”背景下保障经费绩效和项目良性运转的必然要求

2002年9月,国务院批转《水利工程管理体制改革实施意见》,是水利工程管理发展的重要里程碑。2004年,水利部、财政部联合颁发了《水利工程管理单位定岗标准(试点)》和《水利工程维修养护定额标准(试点)》,为水利工程管理单位科学定岗定员、合理核定公益性工程维修养护经费提供了标准和依据。此后,水利部印发了《水利部直属水利工程管理体制改革试点方案》,在水利部直属水管单位中选择了46个单位进行试点,按照“定岗标准”进行了定岗定员,按照“定额标准”全额下达了经费。在对试点工作总结、分析、验证的基础上,水利部于2006年出台了《水利部直属水利工程管理体制改革实施意见》,水管体制改革工作在水利部直属141个水管单位中全面推开。^①

根据国务院《水利工程管理体制改革实施意见》以及水利部有关规定,准委水管体制改革的主要任务包括:

1. 水管单位按照“管养分离”的模式,结合本单位工程及管理实际,制订具体的水利工程管理体制改革实施方案,合理进行岗位设置,明确岗位职责,确定人员分离方案,实行公开上岗、择优上岗。

2. 将维修养护业务和人员从水管单位彻底剥离出来,组建专业化的维修养护企业,承担水利工程维修养护业务。

^① 黄学超、盛明泉著:《水管体制改革背景下的水利工程维修养护绩效考评指标体系建设研究》,经济科学出版社2010年版,第3页。

3. 按照“管养分离”的要求,明确管理单位和维修养护企业的职责、任务,制定和完善相关配套办法和内部管理制度,建立健全维修养护工作考核体系和质量保证体系,切实加强工程管理,提高维修养护水平。

4. 水利工程维修养护经费实行预算管理,经水利部审核批准后,由水管单位与维修养护企业签订维修养护合同,完成水利工程的维修养护任务,水管单位应按照合同要求和相关的考核办法对维修养护作业进行监督检查和考核验收。

从改革的实际效果来看,以“管养分离”为核心的新体制的建立,使管养双方职能清晰,权责明确,调整和规范了管养双方的关系,工程管理和维修养护水平有了明显提高。同时,维修养护经费大幅度增加,工程老化、退化得到遏制,工程的完整和安全得到保证,工程面貌显著改善。

水利工程维修养护企业承担如下重要功能:对水利工程进行日常养护和及时修理,维持、恢复或局部改善原有工程面貌,以保持工程的设计功能,保证水利工程安全和效益的发挥。因此,如何正确评估企业的绩效水平,如何提高企业的绩效水平,这既关系水管体制改革的实际效果,又直接关系到维修养护项目的安全性和效益性。

(四)《劳动合同法》的直接影响和企业精细化管理的必然要求

《劳动合同法》颁行后,对企业的用工乃至经营管理都产生了重大影响。与《劳动法》相比,《劳动合同法》加大了对劳动者权益保护的力度,在企业用工的各个环节上都提出了较高的要求。这对习惯了旧有管理模式的企业提出了极大的挑战。从实际情况来看,劳动者的劳动权 and 企业的用工权出现了一定的不和谐。对水利工程维修养护企业而言,作为劳动密集型企业,具有用工数量大、人员构成复杂、人员流动频繁、用工形式多样等诸多特点,加上长期以来不规范用工等习惯遗留问题,《劳动合同法》的施行必将对其产生深远的影响。作为用人单位守法固然要付出必要的成本,但违法付出的代价将会更大。^①具体而言,大致产生以下影响:

^① 《劳动合同法对企业的影响及应对》, <http://www.sdgcj.com/Newsview.asp?id=3406>。

1. 对制定企业规章制度的影响

企业的规章制度必须通过民主程序制定,并进行公示。这就要求:第一,制定规章制度的程序合法。《劳动合同法》第一章总则第四条规定:“用人单位在制定、修改或者决定有关劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利、职工培训、劳动纪律以及劳动定额管理等直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时,应当经职工代表大会或者全体职工讨论,提出方案和意见,与工会或者职工代表平等协商确定。”第二,制定的规章制度的内容合法。《劳动合同法》第四章第三十八条、第七章第八十条规定,用人单位的规章制度违法的,劳动者可随时单方面解除劳动合同,并给予用人单位行政制裁。第三,公示。用人单位应当将直接涉及劳动者切身利益的规章制度和重大事项决定进行公示,或者通过其他有效途径告知劳动者。从而,《劳动合同法》的施行对用人单位产生了制度风险,用人单位要规避规章制度上的法律风险,就必须做到:制定规章制度必须程序合法、内容合法。程序合法是前提,是规章制度有效性的基本保障。再好的规章制度,如果其制定程序不合法,内容不合法,是不能受到法律保护的,也是不可能有效推行的。

2. 用工形式的选择

《劳动合同法》相关章节对企业用工形式和要求做了详细表述。各种用工形式都有各自的特点和使用范围,用人单位可以根据企业自身的情况,选择适宜的用工形式。水利工程维修养护企业的用工形式具有多样性的特点,在选择用工形式时,务必充分结合施工项目的具体特点(工期、进度计划、机械化作业程度、技术管理要求等)考虑。第一,有固定期限的劳动合同在《劳动合同法》施行后,将不再是最好的选择。企业应当根据施工项目的具体特点进行认真的分析确认,最大限度地利用试用期规则,尽量避免被动签订无固定期限劳动合同的情况发生。连续订立二次固定期限劳动合同的,续签劳动合同应当订立无固定期限的劳动合同。第二,无固定期限的劳动合同有鼓励和强制用人单位签订无固定期限劳动合同的双重作用,使之成为企业应主动承担的法定义务。因此,劳动者符合订立无固定期限劳动合同的法定条件,企业要主动依法

订立无固定期限劳动合同，以避免承担不良的法律后果和经济损失；劳动者符合订立无固定期限劳动合同的法定条件，但劳动者自己主动提出要求订立有固定期限劳动合同的，企业一定要保留书面证据，以避免在发生劳动争议时无法举证而被裁决支付相应的经济补偿。第三，以完成一定工作任务为期限的劳动合同，即通常所说的项目用工。水利工程维修养护企业的项目和维修养护业务具有一定的周期性，工作场地经常变换，人员流动频繁，对普通现场工人适宜签订此类合同。但是，此类合同不得约定试用期。第四，劳务派遣合同。《劳动合同法》第五章第二节第五十七条至第六十七条规定，在派遣劳动者的合法权益受到侵害时，用人单位与劳务派遣单位承担连带赔偿责任。因此，《劳动合同法》实施后，用人单位使用劳务派遣用工的预期效益不仅将大打折扣，而且也不再是企业规避风险的港湾。第五，非全日制用工合同。这种用工形式随意性较大，双方无需签订书面劳动合同，用人单位无需给劳动者缴纳社会保险，合同终止用人单位无需向劳动者支付经济补偿。因此，非全日制用工在水利工程维修养护企业普遍存在。但应当注意，对非全日制用工最好应当需订立书面劳动合同，对双方的劳动关系类型予以明确，并为劳动者缴纳工伤保险，以尽量减少因工伤所带给企业的非正常性支出。

3. 书面劳动合同的订立

由于水利工程维修养护企业的劳动用工具有人员构成复杂、流动性大的特征，加上企业为规避为劳动者缴纳社会保险，施工项目用工较少采用订立书面劳动合同的形式来确定双方的劳动合同关系，给企业带来了不少的不利后果。《劳动合同法》的全面实施，加大了企业在用工问题上的违法成本，也对施工企业的人力资源管理提出了新的课题。故施工企业在人力资源管理中，务必采取各种强化措施，严格遵照《劳动合同法》的相关规定，规范劳动合同签订的制度、纪律和工作程序，避免与员工形成事实劳动合同关系而招致不良法律后果。同时，对已经建立劳动合同关系但未同时订立书面劳动合同的人员进行全面清查，对不符合法律、规范合同，及时采取补救措施。