

政府投资基本建设项目绩效评价理论与实践丛书

# 政府投资基本建设项目绩效 目标体系分析

ZHENGFU TOUZI JIBEN JIANSHE XIANGMU JIXIAO  
MUBIAO TIXI FENXI

柯洪 袁倩倩 等著

南开大学出版社

政府投资基本建设项目绩效评价理论与实践丛书

# 政府投资基本建设项目 绩效目标体系分析

柯洪 袁倩倩 等著

南开大学出版社

天津

## 图书在版编目(CIP)数据

政府投资基本建设项目绩效目标体系分析 / 柯洪等著. — 天津: 南开大学出版社, 2021.1  
(政府投资基本建设项目绩效评价理论与实践丛书)  
ISBN 978-7-310-06066-5

I. ①政… II. ①柯… III. ①政府投资—基本建设投资—项目评价—研究 IV. ①F283

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 002470 号

## 版权所有 侵权必究

政府投资基本建设项目绩效目标体系分析  
ZHENGFU TOUZI JIBEN JIANSHE XIANGMU JIXIAO MUBIAO TIXI FENXI

---

南开大学出版社出版发行

出版人:陈 敬

地址:天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码:300071

营销部电话:(022)23508339 营销部传真:(022)23508542

<https://nkup.nankai.edu.cn>

---

北京君升印刷有限公司印刷 全国各地新华书店经销

2021 年 1 月第 1 版 2021 年 1 月第 1 次印刷

260×185 毫米 16 开本 6.25 印张 1 插页 121 千字

定价:30.00 元

---

如遇图书印装质量问题,请与本社营销部联系调换,电话:(022)23508339

# 总 序

随着政府投资基本建设项目投入规模不断增大，各级财政部门也认识到建立政府投资基本建设项目绩效评价体系的及时性和必要性，以便为开展财政支出绩效评价提供良好的外部环境和政策契机。自 2005 年以来，全国绝大多数财政部门根据财政部要求，建立了绩效评价管理制度和办法，并随着新形势、新要求和新发展不断补充和完善。《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）和《中央部门预算绩效目标管理办法》（财预〔2015〕88 号）的发布实施意味着政府投资项目合理绩效目标的制定和绩效评价的有效开展已经引起了国家的高度重视。但在工作中政府投资项目绩效评价尚存在一些问题：

（1）指标体系的设计虽然进行了层次划分，但尚不够具体和详细，且经常出现指标体系层级划分上有平面性、单一性的问题，同时在指标设计中往往大量出现定性化评价指标，导致评价指标缺乏可评价性。

（2）缺乏对不同专业项目进行绩效评价的个性化指标。由于政府投资的基本建设项目分布在各个不同的行业中，因此仅仅建立共性评价指标体系远远不能满足绩效评价的针对性和有效性的需求。

（3）政府投资项目绩效评价结果的使用性不足，无法为政府投资基本建设项目立项决策时制定合理、有效的绩效目标体系提供指导性依据。

（4）有时政府主管部门需要对建设项目的成效情况进行快速判断，而目前的政府投资项目绩效评价工作通常耗时较长，难以满足这些需求。

因此，本系列丛书针对上述政府投资项目绩效评价工作中存在的现实问题，进行深入详尽的探讨，并结合十余年来主持的各类政府投资项目绩效评价工作的实际案例和数据进行分析，给出相应的解决方案。本系列丛书主要包括三部分：第一部分是根据政府投资基本建设项目的特点，在《预算绩效评价共性指标体系框架》（财预〔2013〕53 号）基础上，进行政府投资基本建设项目绩效评价指标体系分析；第二部分是通过绩效精准评价进行分析和对比情况下开发的新型绩效评价方式——概略评价，是对政府投资基本建设项目绩效评价工作的创新和突破；第三部分以绩效评价目

标为导向，进行政府投资基本建设项目目标体系分析。

本系列丛书在编写过程中参考了很多从事政府投资项目绩效评价的咨询公司提供的大量信息和资料，但是由于编者水平有限，书中难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

编者

2017年5月

# 目 录

第一章 政府投资基本建设项目绩效目标体系概论 .....	(1)
第一节 政府投资基本建设项目绩效目标体系的基本原理 .....	(4)
第二节 绩效目标体系与绩效指标体系 .....	(9)
第三节 政府投资基本建设项目绩效目标体系的构建过程 .....	(11)
第二章 政府投资基本建设项目可行绩效目标集的建立 .....	(14)
第一节 政府投资基本建设项目初始绩效目标集的建立 .....	(16)
第二节 政府投资基本建设项目备选绩效目标集的建立 .....	(26)
第三节 政府投资基本建设项目可行绩效目标集的建立 .....	(31)
第三章 政府投资基本建设项目最终绩效目标集的建立 .....	(35)
第一节 基于问卷调查法的政府投资基本建设项目绩效目标的筛选 .....	(37)
第二节 政府投资基本建设项目最终绩效目标集的确定和检验 .....	(42)
第四章 政府投资基本建设项目绩效目标体系层次的设定 .....	(48)
第一节 基于灰色关联法政府投资基本建设项目绩效目标排序 .....	(50)
第二节 政府投资基本建设项目绩效目标权重的确定 .....	(53)
第三节 划分绩效目标体系层次 .....	(55)
第五章 政府投资基本建设项目绩效目标考核标准值的设定 .....	(58)
第一节 政府投资基本建设项目绩效考核标准取值基础的选取 .....	(61)
第二节 政府投资基本建设项目量化绩效目标值的确定 .....	(64)
第三节 政府投资基本建设项目质性绩效目标考核标准的确定 .....	(74)
附录 政府投资基本建设项目绩效目标调查问卷 .....	(83)
后 记 .....	(90)

# 第一章 政府投资基本建设项目绩效 目标体系概论

没有比漫无目的地徘徊更令人无法忍受的了。

——荷马<sup>①</sup>

引文:

## 爱迪生桥梁工程绩效目标管理

### 一、工程概况

天津市西青经济开发区爱迪生桥梁工程为主线高架桥（见右图）。跨越的主要障碍物有李港铁路、津淄公路、津港运河。施工内容包括桥梁工程、道路工程。

#### 1. 桥梁工程基本情况

桥梁总面积为 22950 平方米，包括 1 条主线高架桥，其中有灌注桩 200 棵，承台 46 座，桥台 4 座，墩柱 84 个，盖梁 42 片，预制箱梁 220 片。

#### 2. 道路工程基本情况

道路施工为桥梁引路的施工，施工范围为 K0+666.111—K0+787.87 和 K1+464.149—K1+650.628，桥梁西侧引路长 121.76 米，桥梁东侧引路长 186.479 米，引路全宽 37.5 米，道路总面积为 9685.75 平方米。



<sup>①</sup> 荷马（约前 9 世纪—前 8 世纪），古希腊盲诗人。相传记述公元前 12—前 11 世纪特洛伊战争及有关海上冒险故事的古希腊长篇叙事代表作史诗《伊利亚特》和《奥德赛》，即是他根据民间流传的短歌综合编写而成。他的杰作《荷马史诗》在很长时间内影响了西方的宗教、文化和伦理观，“荷马时代”也因此而得名。

本工程工期为 205 天，从 2009 年 5 月 10 日—2009 年 11 月 30 日。项目管理目标责任制在本工程中的实施从 2009 年 4 月 15 日正式开始进行，贯穿整个施工管理过程，一直延续到工程完工。

## 二、工程重点、难点分析

为确保施工中各个关键环节的目标责任得到全面贯彻落实，施工伊始就从组织与协调、技术质量、安全生产、文明施工、成本控制等方面明确了工程重点和难点，为开展项目管理提供了依据。具体表现在以下几个方面：在组织管理方面，此工程规模较大、配合单位多、涉及专业多；在施工质量方面，此工程存在箱梁两次浇筑高度不易控制、挑檐处易漏浆，箱梁底板预应力张拉困难等质量问题；在安全生产方面，此工程存在作业面积大、地下障碍物多、跨铁路和运河建设等不利因素；在环保施工方面，施工现场位于城郊，交通流量虽不是很大，但周边其他工程车辆出入频繁等，存在对文明施工的影响因素。考虑到此项目的上述重难点，因此对此工程实行目标管理是必要的。

## 三、目标设定及签订目标责任书

总目标：达到国家施工验收规范合格标准，争创“海河杯”。

分目标：实现总工期按合同工期交工；成本控制目标 8700 万元；工程一次性验收合格率 100%，实体质量内坚外美；安全生产实现无事故，一般工伤频率控制在 1.5‰ 以内；争创市级文明工地；积极采用新技术、新工艺，低成本、促安全、保进度；完善项目管理目标责任制，力争形成项目目标管理标准化。

## 四、管理措施实施

公司在各方面的积极参与下，吸取以往工程管理的教训，总结管理经验，针对本工程特点从进度、成本、质量、安全、环保等方面制定了一系列管理措施，并在工程管理过程中定期组织检查小组到施工现场，解释管理办法，强化措施实施。

## 五、目标管理效果检查与评价

爱迪生桥梁工程在安全生产时实现了无重大伤亡事故，无死亡事故，一般工伤频率为 1.3‰，文明施工超额完成了预期目标，被评为天津市市级文明施工工地和天津市质量安全标准化观摩工地。在工程管理过程中，项目经理采用了目标管理的方法，有效控制了成本，层层化解了各种施工风险，优异地完成了项目各项管理目标。

爱迪生桥梁工程项目在管理中运用了目标责任的方法，将目标层层分解，贯彻落实到施工中的每个环节，为整个项目管理的过程指明了方向，使得此工程取得巨大成功。因此，无论做什么事情，在开始之前，确定目标和方向都是至关重要的。所以在对政府投资建设项目进行绩效评价时，绩效目标的确定也是非常必要的。

资料来源：贾帆．项目管理目标责任制在国有市政施工企业中的应用研究 [D]．天津：天津大学，2011.

政府投资基本建设项目资金支出是政府财政资金支出重要组成部分，为充分发挥有限财政资金的效益，有效控制财政支出，需要构建科学合理的绩效目标体系。目前的绩效评价指标体系解决了绩效评价工作中缺乏依据和标准的问题，但由于缺乏可参照的绩效目标，无法判断目标的完成程度，使得绩效评价工作具有明显的滞后性，因此，建立并完善政府投资基本建设项目绩效目标体系有助于弥补现阶段绩效评价工作“重事后评价轻事前控制”的缺陷，提高项目资源配置效率。

本章结构如图 1-0 所示：

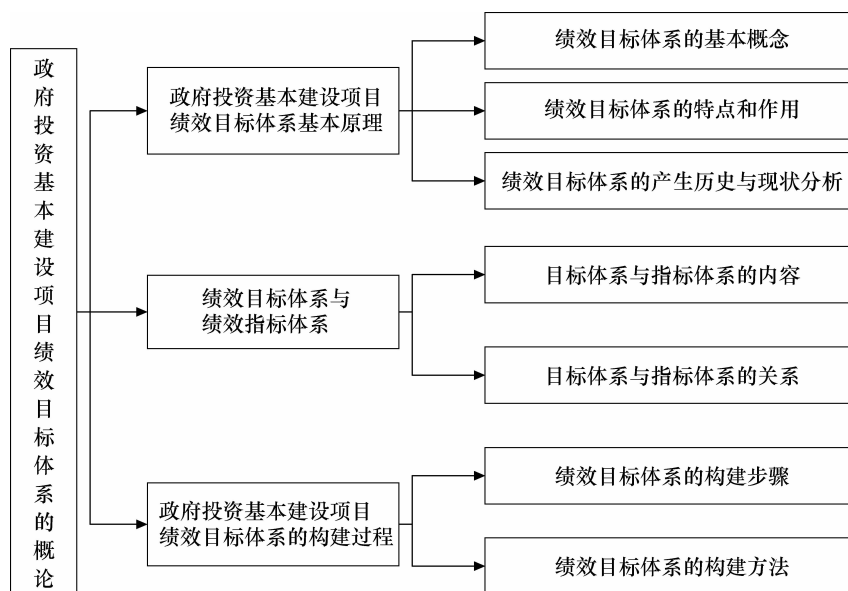


图 1-0 本章结构

## 第一节 政府投资基本建设项目绩效目标体系的基本原理

### 一 政府投资基本建设项目绩效目标体系的基本概念

政府投资基本建设项目定义为：由政府部门作为投资决策的主体，利用政府财政资金，按照相关规定要求进行投资决策和管理的项目。政府投资基本建设项目一般是公益性和基础性项目，<sup>①</sup>目前相关学者一般将政府投资基本建设项目划分为以下几类：<sup>②</sup>（1）城市发展类基础设施项目，包括铁路、公路、水库、发电站等基础设施；（2）政权运营类基础设施项目，包括行政机关的用房、法院、检察院、监狱等；（3）公共福利类基础设施项目，包括医院、学校、公共体育设施、养老院等；（4）配套服务类基础设施项目，如道路设施、城市绿化、景观工程等。

目标是个人、部门或整个组织所期望的成果。绩效目标（常被称为目的和责任）是指给评估者和被评估者提供所需要的评价标准，以便客观地讨论、监督、衡量绩效。因为员工的绩效目标是有效绩效管理的基础，绩效标准明确了员工的工作要求，也就是说对于绩效内容界定的事情，员工应当怎样来做或者做到什么样的程度。绩效标准的确定，有助于保证绩效考核的公正性，否则就无法确定员工的绩效到底是好还是不好。

对于政府投资基本建设项目而言，绩效目标就是所希望达到的绩效水平，表现为一个清晰可计量的目标，形成一个能够衡量实际绩效成果的参照标准。故本书把政府投资基本建设项目绩效目标体系定义为：为达到政府投资基本建设项目预期效果，在项目的决策阶段构建的目标集成体系。

### 二 绩效目标体系的特点和作用

#### （一）政府投资基本建设项目绩效目标体系的特点

政府投资基本建设项目的财政资金支出是我国财政支出的一个重要组成部分。从长远角度看，该项财政支出应达到实现经济增长的目标；从短期角度看，该项目财政支出应保证充分发挥社会经济效益，即项目建成后能够实现项目决策阶段的绩效目标。由于项目所处的环境是不断变化的，政府投资基本建设项目目标设定的准确性将会直接影响项目管理和使用情况。因此，如何设定科学有效的政府投资基本建设项目目标逐渐引起社会各界的广泛关注。通过进一步分析可以得知，相关学者均认为目标体系

<sup>①</sup> 殷晓斌. 政府投资基本建设项目利益相关者分类管理研究 [D]. 北京: 中国科学院大学, 2013.

<sup>②</sup> 尹贻林, 郝建新. 政府投资项目管理模式研究 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2002.

具有层次性、整体性、动态性和均衡性，这也是在建立政府投资基本建设项目目标体系时应重点解决的问题。

### 1. 层次性

政府投资基本建设项目并不是在项目建设完成后才设定项目的目标体系，相反，在项目决策阶段便应设立科学合理的项目目标并用于指导与项目有关的后续工作。目标体系的建立首先应重视层次性，工程项目的目标系统至少需要3个以上层次进行描述。相关学者针对不同项目对目标体系进行划分，目前已建立的目标体系大致分为三个层次，分别为总目标、子目标和可执行性目标。<sup>①②</sup> 总目标是项目最高层次的目标，主要阐述绩效评价项目的目的、意义，指导项目实施全过程；子目标是对项目战略目标进行进一步的分解，主要是为满足利益相关者需求或者项目功能需求；可执行性目标是目标体系的基本组成要素，其能够对项目成果进行定量化和直观化的描述，具有较强的可操作性和描述性，项目目标体系建立的最终目的是为确立和完善可执行性目标。

### 2. 整体性

项目各层目标因素汇总后应能完整反映出项目上层系统对项目的实质性要求，因此项目目标体系具有整体性。项目目标体系的整体性实质是强调项目整体目标和各子目标之间的关系。目标系统的战略目标、阶段性目标和实质性目标之间并不是简单的累计加和汇总的关系，而是整体与部分的层层递进深化关系，主要表现在：一是从量的角度看，目标系统上一层次的目标并不等于其组成目标的加和；二是从质的角度看，实质性目标、阶段性目标服务于战略性目标，而战略目标具有不同于其组成部分的新功能。总之，政府投资基本建设项目绩效目标体系的整体评价功效应该大于各部门评价效果之和。

### 3. 动态性

项目目标系统的建立具有动态性，它是在项目立项、可行性研究、设计等各个环节逐步建立完善，并发展成为一个全面的目标体系。此外，由于环境的变化，项目的要求亦会同样发生变化，各层次目标亦会随之产生变化。

### 4. 均衡性

项目目标系统是一个均衡稳定的体系，不同层次之间的目标和同一层次不同类型的目标之间应该相互协调，不能以牺牲某些目标为前提而达到实现某一个或某几个目标的目的。因此，为避免项目目标体系存在缺陷，在建立项目目标体系时必须均衡考虑各目标之间的相关性，均衡各个目标之间的关系。

① 陈光，成虎．建设项目全寿命期目标体系研究 [J]．土木工程学报，2004，37（10）：87—91．

② 余清芝．铁路工程项目目标体系构建研究 [D]．长沙：中南大学，2013．

## （二）政府投资基本建设项目绩效目标体系的作用

建设工程项目具有开始和结束时间，是在既定的限制条件（时间、金钱、资源）内完成特定的任务而进行的一次性活动，评判其是否成功的标准就是看其能否在所限定的条件范围内实现项目既定的目标。<sup>①</sup>因此，建设工程项目管理普遍采用目标管理的方式，其核心是目标控制。建设工程项目目标贯穿于建设项目的各个阶段，是项目决策和计划的重要依据。建立健全项目目标体系是实现目标管理的第一个步骤也是最为关键的步骤。政府投资基本建设项目目标体系不仅能够体现建设项目全寿命周期各阶段的发展要求，而且应该满足项目各参与方的利益。

### 1. 政府投资基本建设项目绩效目标体系构建是项目绩效管理的依据

政府投资基本建设项目决策阶段不仅要对项目建设的可行性和必要性进行相关论证，而且应该初步制定项目建成时预期达到的绩效目标结果。在项目决策阶段，项目负责人应该依据工程实际情况和实地调查结果，综合考虑项目各参与方的利益要求，对项目影响因素进行详细系统的分析，制定出在项目全寿命周期内所要实现的绩效目标体系，以便为项目后期绩效评价工作的顺利开展提供指引和依据。

### 2. 政府投资基本建设项目绩效目标体系对项目绩效管理工作具有决定性作用

通过查阅相关文献和访问资深专家可知，政府投资基本建设项目绩效目标一方面对项目绩效工作具有指导作用，有助于绩效管理方法的提升；另一方面对后期项目建设具有激励作用，有利于提高项目绩效水平。建设项目相关负责人可依据既定的项目绩效目标开展项目绩效管理工作，并依据建设项目实际情况适时调整绩效目标。

### 3. 政府投资基本建设项目绩效目标体系是衡量项目成功的重要参考依据

政府投资基本建设项目绩效目标不仅是项目绩效管理和绩效考核的依据，同样也是评价项目成功与否的重要参考标准。目前的政府投资基本建设项目绩效评价体系中存在的较大问题是只有项目建成之后的绩效评价指标体系，而缺少项目前期的参考评价标准，使得项目建设效果缺乏可对比性。其根本原因是项目决策阶段未制定科学合理的项目绩效目标。解决该问题的关键就是依据政府投资基本建设项目的具体特征和已建成的绩效评价指标体系，采取科学有效的方式方法制定政府投资基本建设项目绩效目标体系。

## 三 政府投资基本建设项目绩效目标体系的产生历史与现状分析

### （一）政府投资基本建设项目绩效目标体系的产生历史

政府投资基本建设项目资金支出作为政府财政资金支出重要组成部分，已经成为国家实现其经济职能的重要手段之一，同时也是国家进行宏观调控的重要措施。为充

<sup>①</sup> 骆亚卓，李晓东，梁凡．工程项目情境下的目标管理[J]．低温建筑技术，2003（2）：94—96.

分发挥有限财政资金的效益，我国正在建立并完善公共财政支出框架，财政绩效管理改革的重点已逐步转移到以支出管理改革为中心的新阶段。近年来相关学者对政府投资基本建设项目绩效评价工作进行积极探索，研究主要集中在事后续绩效评价方面，包括筛选共性和个性绩效评价指标、设置指标权重、制定绩效评价标准和方法等方面。虽然现有的绩效评价指标体系，基本解决了绩效评价缺乏依据和标准的问题，但是由于缺乏可参照的绩效目标，使得现阶段绩效评价工作具有明显的滞后性，主要表现在以下三个方面：一是项目绩效评价比较困难；二是建设过程中出现的问题可能在事后的绩效评价时才被发现；三是绩效评价结果利用不足，反复出现同类型失误。由此可知，仅对政府投资基本建设项目建设结果进行绩效评价并不是政府投资基本建设项目绩效评价的根本目的，而是应该参照既定的绩效目标，通过对比和分析绩效评价指标和绩效目标之间的关系，判断目标的完成程度。目前关于政府投资基本建设项目绩效目标体系的书籍和文献比较少，而且也只是对国外绩效目标制定的方式方法、个性绩效目标的制定、绩效目标体系的构建途径及层次模型等进行研究探讨，对于如何筛选合适的政府投资基本建设项目绩效目标和制定绩效考核标准并未展开深入讨论。因此，构建政府投资基本建设项目绩效目标体系是解决现阶段绩效评价工作滞后问题的关键，也是各级财政部门亟待解决的重要问题。

政府投资基本建设项目绩效评价工作的根本是通过衡量绩效评价指标和绩效目标之间的差异性，考核项目的实施效果。<sup>①</sup> 随着政府投资基本建设项目建设规模的扩大和投入资金的增多，各级财政部门逐步认识到以绩效目标为依据的绩效评价机制的重要性，积极推进绩效目标与绩效评价的结合。自 2011 年起各省市围绕绩效目标和绩效考核标准制定陆续出台了一系列的政策性指导文件，旨在为政府投资基本建设项目绩效评价工作提供参考依据，如图 1-1 所示。

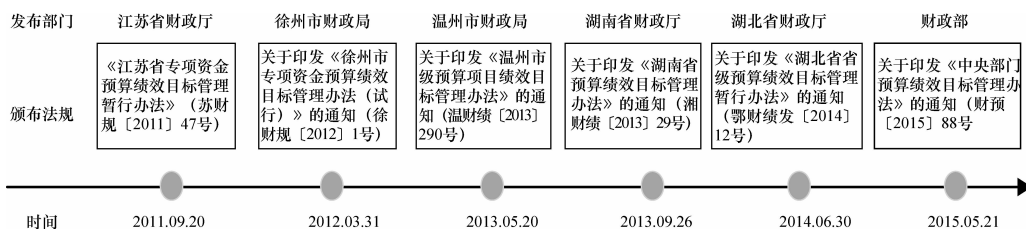


图 1-1 我国政府投资基本建设项目绩效目标体系相关政策性文件的颁布过程

## （二）政府投资基本建设项目绩效目标体系的现状分析

现有的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系虽然已经能够很好地在事后对项

<sup>①</sup> 魏四新，郭立宏．目标设置在地方政府绩效管理中的功能研究 [J]．统计与决策，2012（16）：60—63．

目进行精确的评价,但是在构建政府投资基本建设项目绩效目标体系上仍然存在不少问题,主要表现在以下五个方面:

#### 1. 政府投资基本建设项目绩效评价功能尚不完善

目前的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系只能对已建成的项目进行优良合格的评价,起到事后控制的作用,但是并不能说明项目建成结果与前期决策阶段期望结果的匹配程度。由于缺乏可参照的绩效目标,使得现阶段绩效评价工作具有明显的滞后性。因此,本书以现有的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系为基础,通过查阅相关资料和访谈专业人士,制定科学合理的政府投资基本建设项目绩效目标体系,并且保证评价目标的可操作性。

#### 2. 政府投资基本建设项目绩效目标的制定方法尚不合理

根据国内现有的资金绩效管理辦法可以得知,虽然我国各级财政部门已初步开始重视财政预算的绩效评价目标的构建,但是在政府投资基本建设项目绩效目标的设置上随意性较强,缺乏有效的指导方法,导致目标设置不合理,影响项目建设过程中的绩效管理工作,从而直接导致后期绩效评价工作效率降低。

#### 3. 政府投资基本建设项目绩效目标的衡量内容尚不全面

政府投资基本建设项目绩效目标的设定普遍存在偏经济化倾向,忽视政府投资基本建设项目的社会效益等问题。政府投资基本建设项目主要是利用政府财政资金,构建满足于社会公众需求的基本建设项目,项目预期获得的社会效益应大于其经济效益。目前地方政府在设置政府投资基本建设项目绩效评价指标体系时,往往偏重于设置财政收入、经济增长等经济类目标,忽视社会效益、生态环境等目标的设置。因此,政府投资基本建设项目特殊性是制定政府投资基本建设项目绩效目标的重要依据,也是衡量绩效目标合理性的关键因素。

#### 4. 现有的绩效目标与目标制定阶段尚不对应

政府投资基本建设项目绩效目标集的建立具有动态性,它是在项目建议书、可行性研究报告等各个环节中逐步建立并发展成大的一个全面的绩效目标集。现阶段各级财政部门只是从总体角度制定政府投资基本建设项目绩效目标,并未考虑绩效目标制定的动态过程,没有明确各阶段绩效目标应该包含的具体内容。因此,为鼓励政府投资基本建设项目建设者合理使用政府财政资金,提高财政资金的使用效率,需在缜密数据分析基础上按阶段划分绩效目标。

#### 5. 政府投资基本建设项目绩效考核标准尚不明确

根据现有的有关政府投资基本建设项目绩效目标管理的政策性文件可知,虽然我国各级财政部门已经明确界定绩效目标的制定内容,但是对于政府投资基本建设项目绩效目标的考核标准仍存在明显空白,未制定出可以衡量项目是否达到既定绩效目标水平的绩效考核标准,故导致目标的可描述性不强,从而影响绩效目标执行者的积极

性。因此，如何制定科学合理的绩效考核标准是本书需要解决的一个关键问题。

综上所述，为构建科学规范的政府投资基本建设项目绩效目标体系，提高绩效评价工作效率和准确性，需重点考虑通过政府投资基本建设项目的社会公益性来筛选出符合要求的绩效目标，在此基础上结合绩效目标制定的实际流程，明确各阶段绩效目标应该具备的内容，并依次制定与各个绩效目标相对应的绩效考核标准，最终形成适用于政府投资基本建设项目的绩效目标体系，从而实现绩效评价从单一的事后评价向事前控制、事后总结转移，达到绩效评价工作的根本目的。

## 第二节 绩效目标体系与绩效指标体系

### 一 绩效目标体系与绩效评价指标体系的内容

#### （一）绩效评价指标体系

政府投资基本建设项目的绩效评价一般分为投入、过程、产出、结果四个阶段，从项目的前期计划开始进行，贯穿于整个项目实施全过程中。政府投资基本建设项目绩效评价是一种以结果为导向面向过程的管理模式，建立政府投资基本建设项目绩效评价体系，有助于实现对财政资金从目前注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理，最大限度地发挥有限投资的使用效益。

绩效评价指标体系主要包括绩效指标和绩效标准两部分，根据绩效指标体系的指标涵盖范围和作用可将其分为绩效精准评价指标体系和绩效概略评价指标体系。其中绩效精准评价体系包含全部需要评价的指标，主要用于专门机构评价，对项目的评价结果较为准确；绩效概略评价体系仅包含具有代表性的评价指标，主要用于企业的自评，对项目评价结果基本准确。概略评价对精准评价具有方向性的指导作用，精准评价可在概略评价的基础上对项目整体或局部进行更深层级的准确分析，两者相辅相成，共同作用于政府投资基本建设项目绩效评价工作。

#### （二）绩效目标体系

建立绩效目标体系首先应该确定项目的目标，即对项目所要达到的状态进行准确的定位。建设项目目标是确定项目管理方法和手段的基础，即建设项目目标对项目管理具有指导作用，项目目标体系是确保项目实现目标最优化的重要工具。<sup>①</sup> 目标体系归根结底就是各目标要素通过彼此间的逻辑关系组成的集合。

---

<sup>①</sup> 陈杰，殷智远，李增欣．大型水利建设项目全寿命周期管理目标体系初探 [J]．水利发展研究，2007 (6)：21—24.

绩效目标体系主要包括绩效内容和绩效标准两部分,<sup>①</sup>其中绩效内容又可划分为绩效项目和绩效指标两方面。绩效目标体系是通过对建设项目总体目标分析,寻找出项目成功实施的关键因素,在此基础上确定项目的关键绩效指标,然后对目标进行层层分解,最终建立起基于项目总体目标的绩效目标体系。此外,绩效目标体系中各层次绩效指标设置数量不宜过多,但应具有显著代表性,且设置的绩效指标应对项目实施者起到一定的激励作用。

## 二 绩效目标体系与绩效指标体系的关系

政府投资基本建设项目绩效评价主要是通过比较和分析绩效评价指标与绩效目标之间的差异,判断项目的实施效果。目前的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系主要是对项目建成后效果进行综合评价,衡量项目的优良程度。与绩效评价指标体系对应的是绩效目标体系,该体系会对后期绩效评价工作起到指导和监督的作用,且会最大程度影响后期绩效工作的展开,是对项目所要达到的理想状态进行准确清楚的定位。虽然建立绩效评价指标体系和绩效目标体系的最终目的都是为提高绩效评价工作效率和减少政府无效财政资金支出,但两者在很多方面还是存在明显不同,具体情况如表 1-1 所示。

表 1-1 绩效目标体系和绩效评价指标体系的比较

比较主体 比较内容	绩效目标体系	绩效评价指标体系
时间	项目决策阶段	项目建成以后
目的	设定项目绩效目标	评价项目建设成果
作用	指导、激励	反馈
设计原则	战略性、可测量的、可实现的、挑战性、有时间要求的、一致性、关键的	全面的、客观的、可操作的、科学的、可比的、映射的
制定原则	由上而下,层层分解	初选、筛选、汇总
建立程序	目标制定、目标分解、目标完善	发散阶段、收敛阶段、试验修订阶段
指标(目标)特点	1. 目标数量不宜过多 2. 目标不宜太具体 3. 目标具有动态性	1. 指标数量较多 2. 指标内容较具体
使用方法	1. 建立绩效目标体系 2. 实际完成情况与预先设定目标比较 3. 制定新的目标或新的策略方案	1. 构建绩效评价指标体系 2. 对已完工程进行绩效评价 3. 确定评价结果

<sup>①</sup> 马超. 试论在预算绩效目标管理中如何有效构建绩效指标体系 [J]. 学术研究, 2012 (9): 91—95.

由表 1-1 可知,在项目决策阶段,确定和控制绩效目标;在项目实施阶段,以绩效目标为依据,进行绩效管理工作;在项目完成后,将已完成项目的绩效指标与绩效目标进行比较分析,衡量项目的绩效水平,并及时反馈评价结果。随着绩效评价工作的不断深入,绩效评价指标会越来越精细,指标的数量会逐渐增长,但是由于绩效评价工作的最终目的亦是考核项目是否实现最初制定的目标,达到既定的绩效水平,基于此,绩效评价指标体系应该与绩效目标体系在整体结构上保持相同或相似,以确保项目绩效评价者在明确建成项目绩效水平的同时了解项目绩效目标的实现情况。由于绩效目标体系是在项目前期制定,是在综合分析项目所处的环境特点对工程项目未来可能达到水平的预测,考虑到项目所处的环境是在不断变化的,所以其所制定的目标值容易产生较大偏差,甚至在项目实施过程中需要重新拟定。而绩效评价指标体系是在项目建成之后,通过对项目真实数据的收集,得到指标数值,具有较高的准确性,能够真实反映项目的实际情况。因此,决策阶段绩效目标的制定不仅需要考虑政府投资基本建设项目特殊背景,而且依赖于后期各阶段绩效评价指标的反馈信息,是后期各阶段绩效评价指标信息的“向前集成”。

目前的政府投资基本建设项目评价指标体系研究项目建成后应如何对项目进行绩效评价,解决了绩效评价缺乏依据和标准的问题,所以本书将以现有的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系为参照点,通过分析绩效目标体系和绩效评价体系之间的关系,最终建立合理有效的政府投资基本建设项目绩效目标体系。

### 第三节 政府投资基本建设项目绩效目标体系的构建过程

#### 一 政府投资基本建设项目绩效目标体系的构建步骤

通过分析政府投资基本建设项目绩效目标体系和绩效评价指标体系之间的关系可知,构建科学合理的政府投资基本建设项目绩效目标体系需要明确三方面的内容:一是了解掌握政府投资基本建设项目的特殊性,明确政府投资基本项目绩效评价工作的目的,并在此基础上选择政府投资基本建设项目初始绩效目标;二是分析已构建的政府投资基本建设项目绩效评价指标体系,熟悉建成后政府投资基本建设项目绩效评价内容,利用评价结果集成得到备选绩效目标体系;三是对绩效目标体系优化研究,确定最终绩效目标体系。因此,本书将综合考虑上述三方面的内容来构建政府投资基本建设项目绩效目标体系,详细过程如图 1-2 所示。

#### 二 政府投资基本建设项目绩效目标体系的构建方法

由于绩效目标体系的构建是一个连续过程,各项工作间虽有先后之分,但其内部