

副本

版权所有, 严禁复制

甘肃省靖远县五合镇白塔慈济移民新村 项目绩效评价报告

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二零一六年十一月



本评价报告是慈济慈善事业基金会委托兰州大学开展的《甘肃省白银市靖远县五合镇白塔慈济移民新村绩效评价项目》最终成果，由兰州大学中国政府绩效管理研究中心具体开展实施，项目负责人为兰州大学管理学院/中国政府绩效管理研究中心王学军副教授。研究报告的知识产权归兰州大学中国政府绩效管理研究中心和慈济慈善事业基金会双方共有，未经允许，不得擅自修改。

项目组成员名单：

姓名	性别	出生年月	职称	研究方向	分工情况
王学军	男	1986. 09	副教授	政府绩效管理	总体负责，研究设计，撰写报告
单菲菲	女	1980. 08	副教授	社区治理	绩效评估理论、指标体系构建
郎 玫	女	1981. 01	副教授	公共治理	绩效评估理论、指标体系构建
洪兆富	男	1984. 03	副教授	运营管理	数据分析
马 翔	男	1990. 09	博士生	政府绩效管理	理论框架研究
韩志青	女	1990. 08	研究生	政府绩效评价	调研，文献研究，撰写报告
蔡丰泽	男	1992. 09	研究生	政府绩效评价	调研，文献研究，撰写报告
曹钊婕	女	1992. 03	研究生	政府绩效评价	调研，数据收集，撰写报告
王子琦	男	1995. 06	研究生	政府绩效评价	调研，统计分析，撰写报告
戴 正	男	1996. 06	本科生	政府绩效评价	调研
黄一帆	男	1996. 02	本科生	政府绩效评价	调研

兰州大学中国政府绩效管理研究中心（盖章）

项目负责人（签字）



目 录

1 项目背景与意义	1
1.1 项目背景	1
1.2 项目评估的意义	2
2 项目绩效评价的组织管理	4
2.1 项目绩效评价的管理权、组织权和评价权的归属	4
2.2 项目绩效评价的组织流程	7
3 项目绩效评价的理论基础	9
3.1 利益相关者理论	9
3.2 治理理论	9
3.3 “360 度”绩效评价理论	10
3.4 以公共价值为基础的政府绩效治理理论	11
4 项目绩效评估指标体系	13
4.1 项目绩效评估指标体系确立的方法与合理性	13
4.2 项目绩效评估指标确立的逻辑及内容	13
4.3 项目指标优化与权重设定	17
5 数据来源与分析方法	29
5.1 项目绩效评价的数据采集	29
5.2 数据分析方法	35
6 项目绩效分析结果	38
6.1 项目总体绩效评价方法与标准	38
6.2 基础目标维度	39
6.3 满意度维度	46
6.4 组织管理维度	51
6.5 影响与发展维度	58
6.6 总体绩效评价结果	70
7 经验、不足与改进建议	72
7.1 经验	72
7.2 不足	73
7.3 改进建议	75
附件	77

1 项目背景与意义

1.1 项目背景

易地扶贫搬迁工程是贫困人口脱贫致富的“头号工程”和“标志性工程”，也是打赢脱贫攻坚战中最难啃的“硬骨头”。截至 2015 年底，全国仍有 5575 万农村贫困人口，贫困问题依然是全面建成小康社会的“短板”。特别是当前仍有约 1000 万贫困人口生活在深山区、石山区、高寒山区等“一方水土养不起一方人”地方，实现这 1000 万人的脱贫是对我国反贫工作的一项重大挑战。2015 年 11 月 29 日，按照党中央、国务院要求部署，国家发改委联合财政部、人民银行、国土资源部、国务院扶贫办印发实施了《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》，部署各地全面启动了新时期易地扶贫搬迁工作。

为了加快脱贫致富工作的步伐，近年来，甘肃省大力实施易地扶贫搬迁工程，其中，靖远县连续五年被列为国家易地扶贫搬迁工程试点县。靖远县位于甘肃省中部，是一个农业大县、工业弱县、财政穷县，属“三西”重点扶贫县，是甘肃省 18 个干旱贫困县区之一，总面积 5809.4km²，辖 18 个乡镇，47 万人，有农业人口 43 万人，其中有 8 个乡 11.09 万人生活在干旱山原区，占乡（镇）总数的 40.44%和 25.69%。靖远县十年九旱，自然资源匮乏，生态环境恶劣，经济发展滞后，交通闭塞，教育、文化、医疗落后。特别是 2000 年以来，靖远县连续十年遭受了特大干旱，旱地基本绝收，位于自然保护区和贫困干旱山区人民群众生产生活十分艰难，地区经济社会的发展也受到了不同程度的制约。同时，靖远县人口众多，地域宽广，不同地区的自然条件和人民生活水平相差较大，在北部干旱山区，交通不便、信息闭塞等问题仍然显著，靠就地发展几乎无法实现当地居民脱贫致富的强烈愿望。

慈济慈善事业基金会（以下简称“慈济基金会”）一向致力于开展社会救济、医疗卫生及资助教育、文化事业和活动等慈善事业，使社会上的弱势群体能得到关爱与协助，使人人富有爱心，服务于和谐社会的构建。慈济基金会为了更好的改善甘肃贫困人口的生活条件，自 1997 年、1998 年开始，在甘肃省偏远山区陆续开展了移民迁村扶贫工程。2012 年，慈济基金会与甘肃省人民政府台

湾事务办公室、甘肃省慈善总会以及靖远县人民政府正式签署了甘肃省白银市靖远县五合镇白塔慈济移民新村项目（以下简称“白塔慈济新村项目”）合作协议，易地扶贫搬迁工程于 2013 年 5 月正式开工建设，于 2015 年 9 月底完工。本项目拟于甘肃省白银市靖远县五合镇白塔慈济新村新建 300 户移民住宅，统一规划建设，建筑面积 33540 平方米，户均占地面积 0.56 亩（374 平方米），其中半框架砖砼结构平房 10 间，面积 111.8 平方米，附属设施包括厕所、牲畜圈舍共计面积 26.24 平方米；围墙 41 米，大门 1 座，10 立方米蓄水池 1 眼。配套设施及公共基础设施建筑包括自来水工程、农田水利配套设施，住宅区道路硬化及绿化亮化工作，农电线路入户、村中心及广场建设。项目共投资 5790 万元，其中慈济基金会捐助 2130 万元，主要用于移民住宅建筑材料费用；政府配套及群众投工投劳共计 3660 万元。截至 2016 年 11 月，共有 300 户迁出区居民签署搬迁协议，入住户数约为 220 户。

1.2 项目评估的意义

慈济基金会委托兰州大学中国政府绩效管理研究中心课题组（以下简称“课题组”）对白塔慈济新村项目进行**第三方评估**，具有以下重要意义：

（1）判定项目是否达成预期目标

课题组通过科学方法系统收集绩效信息，构建指标体系和评估框架，最终判定项目建设之初设定的各项基本目标是否达成。评估结果能够客观反映出项目的真实绩效表现，直接贡献于项目绩效评价。

（2）推动项目绩效改进

绩效评估是绩效改进的有效推动手段，能够披露出项目进展中产生的各类问题，并通过其导向作用驱动绩效的持续改进。同时，第三方绩效评估能够提供科学的解决方案，可以为项目绩效的持续改进提供有效的建议。

（3）加强项目监管力度

本项目中存在诸多利益相关者，包括慈济基金会、地方政府部门、企业组织等。课题组作为第三方评估主体，具有更加独立和客观的立场，能够从项目预期目标出发，以项目全过程目标为参照，为加强项目监管提供信息。

（4）检验项目可持续发展能力

本项目不仅仅只关注于移民搬迁，更注重项目的可持续性以及迁出区贫困人口是否能够提升自我发展能力。靖远县干旱山区的贫困人口经济基础薄弱，受区位因素影响，当地存在交通不便、信息闭塞、基础公共服务（就学就医等）水平低下等问题，居民生活水平提高和农业生产发展受到限制。对项目进行绩效评估的在确认本项目目标和价值是否有效实现的同时，还可以检验搬出居民生活状态是否确实得到改善，这种效益在未来又有多大可能留存延续。

本评估报告共包括“项目背景及意义”、“项目绩效评估的组织管理”、“项目绩效评估的理论基础”、“项目绩效评估指标体系”、“数据来源与分析方法”、“项目绩效分析结果”和“经验、不足与改进建议”等七个部分。

2 项目绩效评价的组织管理

组织是诸多要素按照一定方式形成的相互联系和相互作用的系统。白塔慈济新村项目的绩效评价组织管理主要包括两部分：一是绩效评价管理、组织机构和具体评价者；二是绩效评价的组织流程以及流程各环节之间的相互作用方式。结合白塔慈济新村项目的具体情况和绩效评价组织管理模式理论，课题组确定了本项目绩效评价的管理权、组织权和具体评价权的归属，设计了项目绩效评价流程图。其中，评价管理权属于慈济基金会；评价组织权属于评价课题组；对客观指标的评价权属于评价课题组，对主观满意度指标的评价权属于本项目的利益相关群体。项目绩效评价流程包括四个步骤：评价准备阶段、评价实施阶段、评价结果使用和评价总结阶段。

2.1 项目绩效评价的管理权、组织权和评价权的归属

绩效评价过程中涉及三种权力的分配，即评价管理权、组织权和具体评价权，三者的不同组合决定了绩效评价的组织模式。根据评价组织权在组织内部还是外部，可以把绩效评价组织模式划分为内部评价和外部评价。内部评价又包括第一方评价——即内部组织的自我评价和第三方评价——即上级组织对下级的评价。外部评价又称为第三方评价，是指独立于内部组织的外部机构组织实施的评价，包括独立第三方评价和委托第三方评价，独立第三方评价是指外部机构自己组织负责的绩效评价，委托第三方评价是指受内部组织的委托，外部机构开展的绩效评价。根据具体的评价权，评价者可以分为顾客与专家两类。顾客是指与评价对象直接利益相关的一般评价主体，专家则是顾客之外的一个相对独立的评价主体。据绩效评价中权力主体的划分和评价对象的特点，可以将绩效评价组织模式划分为四种基本模型，并将其归于两种视角下，即社会视角和技术视角（如表 2-1 所示）。

表 2-1 绩效评价组织管理基本模式

		评价者		类型
		顾客	专家	
组 织 者	内部组织	民意调查型评价	决策型评价	内部评价
	外部组织	治理型评价	监督型评价	外部评价
评价视角		社会视角	技术视角	

在本项目中，绩效评价的管理权、组织权和具体评价权分属于不同组织和群体（如表 2-2 所示）。项目绩效评价组织权属于兰州大学中国政府绩效管理研究中心课题组，故项目绩效评价组织管理模式属于外部评价的委托第三方评价。具体来讲，主观满意度指标评价由项目利益相关群体进行评价，属于治理型评价和参与型评价；客观指标评价由课题组评价，属于监督型评价。

表 2-2 项目绩效评价“三权”归属及评价类型

	主观满意度指标评价	客观指标评价
评价管理者	慈济慈善事业基金会	
评价组织者	兰州大学中国政府绩效管理研究中心	
具体评价者	项目利益相关群体 政府工作人员	兰州大学中国政府绩效管理研究中心
评价类型	治理型评价 参与型评价	监督型评价
主要特点	强调公平、公正、公民参与，明晰项目实施地居民价值偏好；重视政府与公民之间的沟通	从专业知识出发，通过分析，起到社会监督与民意回馈的作用

评价管理权。归属于慈济基金会，通过其社会影响及对该项目投资产生的非正式权力直接推动该项目绩效评估的顺利进行。具体来讲，包括以下三个方面：（1）明确本项目绩效评价的价值取向。白塔慈济新村项目旨在通过改善干

旱山区贫困群众生产生活条件，减少贫困人口，促进就业，拉动产业发展。故本项目绩效评价价值不仅在于推动项目绩效持续改进，更重要的是从长远来看引导并推动新村移民的全面可持续发展。慈济基金会与课题组专家充分沟通的基础上，确定了本项目评估的五个基本价值取向：相关性、效率、效益（效果）、影响和可持续性；（2）与课题组及时沟通意见，协调项目绩效评估具体工作细则，同时协调靖远县慈济项目办公室为课题组的工作提供便利，积极配合评价工作，保证相关数据资料获取的方便性。（3）通过项目绩效评估结果反馈的方式使用绩效结果信息，及时与利益相关者协商问题解决方案，改进工作方式或管理方式，以推动项目绩效的持续改进。

评价组织权。由项目绩效评价组织实施者掌握，在本课题中即为兰州大学中国政府绩效管理研究中心课题组。在进行项目绩效评价前，必须首先明确评价活动的组织者，如果没有专门的组织负责该活动，绩效评价很可能达不到评价目的，流于形式。具体来讲，绩效评价组织者主要负责以下三个方面工作：

（1）组织项目绩效评价过程。在绩效评价前，课题组要对评价的全过程进行全面的设计和安排，首先通过项目办公室的可行性研究报告和实地调研，了解本项目建设的背景、意义、内容；其次，制定评价步骤、时间和资源的协调安排。然后依据《慈济慈善事业基金会援建甘肃省靖远县五合乡慈济新村协议书》（以下简称《项目协议书》）和拟定的评价内容等设计指标体系和选择评价方式；（2）资料收集、筛选、汇总与分析。根据计划安排，课题组先后到项目所在地，经过与项目办公室工作人员的沟通交流确定调研对象及人数，通过查阅文本资料、访谈和调查问卷等形式收集资料，并做好调研现场情况记录。课题组将调研数据收回进行分类汇总和录入，并运用相关数据分析软件对数据进行分析，得出项目绩效评价结果；（3）撰写绩效评价报告。对评价的过程和结果进行科学、客观分析，根据结果如实撰写评价报告。

具体评价权。由项目绩效评价主体掌握，负责具体的评价打分工作。本项目绩效评价包括主观满意度指标评价和客观绩效指标评价，故而具体评价权涉及两类不同的评价主体。主观满意度指标评价打分主要由项目的利益相关群体来完成。主要指本项目确定的搬迁户、项目办工作人员、课题组成员。其主要任务包括：（1）对项目满意度指标进行判断。基于搬迁户个人感性认识对项目

满意度进行判断。如搬迁过程中，搬迁户移民家庭的筛选确认与房屋分配方式等进行主观判断；（2）提出意见和建议。对于无法直接评价的内容，在开放式访谈中描述自身感受与认知，课题组据此提出评估主体对项目建设的改进意见。客观指标评价主要由课题组来完成。具体来讲，评价者主要负责以下两个方面：

（1）收集信息，做出判断。课题组依据评价标准，将实际值与标准值进行比较，给出指标得分，最后根据指标权重综合算出项目总绩效得分；（2）分析原因，提出建议和意见。对本项目存在的主要问题进行分析，并通过各类数据深入挖掘分析原因，提出建议。

2.2 项目绩效评价的组织流程

白塔慈济新村项目绩效评价的组织流程主要包括四个阶段：评价准备阶段、评价实施阶段、评价结果使用阶段和评价总结阶段。如图 2-1 所示：

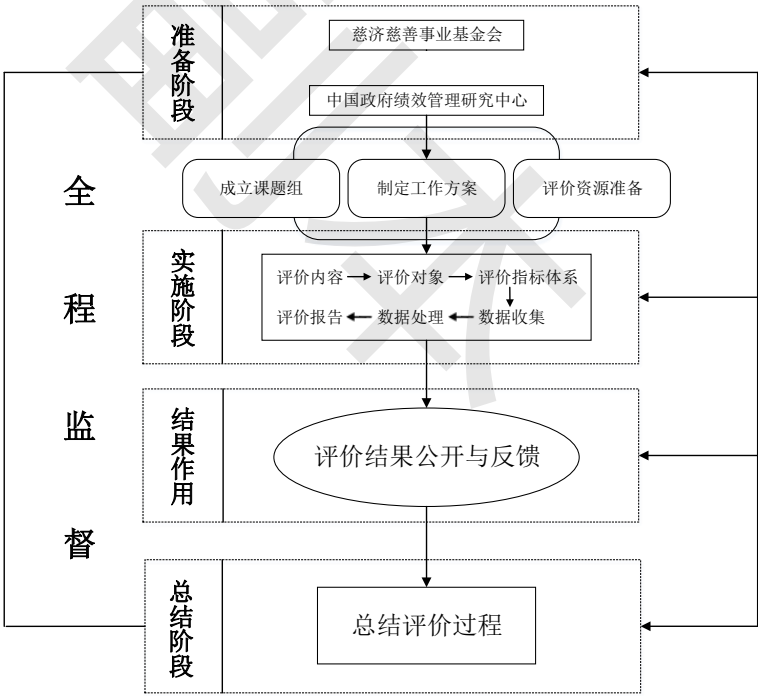


图 2-1 项目绩效评价组织流程图

（1）项目绩效评价准备阶段

课题组在对白塔慈济项目评价之前，制定了评价工作方案。选择有经验的研究人员参与项目绩效评价，预先进行实地考察，认真分析项目办公室出具的所有文件资料，并与慈济基金会进行充分沟通，明确绩效评价价值取向。

（2）项目绩效评价实施阶段

确定绩效评价内容。根据《慈济慈善事业基金会援建甘肃省靖远县五合乡慈济新村协议书》、《靖远县人民政府办公室文件》等文件和白塔慈济新村项目建设目标，课题组确定项目绩效评价内容为项目过程绩效和结果绩效，主客观指标相结合，更加全面反映项目绩效。

- 确定被评价对象。被评价对象即为白塔慈济新村项目。
- 设计评价指标体系。根据白塔慈济新村项目建设内容和目标，课题组分析并运用平衡计分卡确定了项目绩效评价维度，并依据《项目协议书》规定指标，设计了具体评价指标，包括主观指标和客观指标。
- 资料收集。课题组依据项目绩效评价指标体系，前往白塔慈济新村进行调研收集数据。客观指标通过工程建设情况总结报告、质量评估报告等文件数据和访谈等方式获取；课题组人员按计划，对本项目搬迁户进行入户满意度问卷调查，并进行面谈了解搬迁户对项目建设的意见和建议；对项目办工作人员意见调查主要采取问卷调查和半结构式访谈的方式了解项目建设的基本情况。
- 资料分析。为减少数据录入和分析出现的偏差，课题组专门成立数据录入小组、数据监测小组和数据分析小组。在收回数据后，数据录入小组对所有指标数据进行整理和输入；数据监测小组对录入的数据进行核对与检查，保证数据输入的准确性，形成基础数据；数据分析小组负责运用相应软件分析数据，形成分析结果。
- 撰写评价报告。课题组根据资料分析结果撰写绩效评价报告。

（3）项目绩效评价结果使用阶段

慈济基金会对绩效评价报告进行审查后形成绩效评价报告意见书，然后将绩效评价报告意见书发送给慈济项目办和靖远县政府相关人员，明晰项目建设中存在问题，并收集反馈意见。

（4）项目绩效评价总结阶段

对整个绩效评价过程的总结和反思，如评价组织流程的安排、评价理论应用、指标体系设计、绩效评价方法选择和成员培训等。评价总结的目的在于为以后开展同类型的绩效评价提供借鉴经验。

3 项目绩效评价的理论基础

3.1 利益相关者理论

利益相关者是影响组织行为、决策、政策、活动或目标的人或团体，或是受组织行为、决策、政策、活动或目标影响的人或团体，是一个包含了股东、债权人、雇员、消费者、政府部门、公民、相关社会组织和社会团体等宽泛范畴的概念。政府绩效评估是一个复杂的社会过程，牵涉众多利益相关者，政府绩效评估主体构建的基础就在于利益相关者的明确，利益相关组织的界定是明确项目绩效评估主体的重要前提。

白塔慈济新村项目的利益相关者是在项目建设运行过程中，与项目目标、需求、决策、效益存在利益交互关系的主体。从项目的准备、立项、实施到结项阶段，涉及到慈济基金会、政府部门、搬迁户、原料供应企业等多方利益组织。课题组对本项目所涉及的不同利益集团进行梳理，筛选出五类利益相关者，分别为：①慈济基金会；②靖远县人民政府相关部门：项目办、教育局、发改局、交通运输局、林业局、住建局、国土局、农牧局、环保局、扶贫办等；③建筑原料供应企业：钢筋、水泥、砖瓦等建筑材料供应商；④项目直接受益群体：来自石门、兴隆、东升、靖安等自然保护区和干旱山区 10 个乡镇的部分贫困农户；⑤兰州大学中国政府绩效管理研究中心课题组；⑥项目影响人群：本项目所在地的原住民。

3.2 治理理论

自党的十八届三中全会将“推进国家治理体系与治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标以来，合作治理、网络治理、协同治理等治理理念迅速发展成为各级政府推行公共政策、提供公共服务的指导思想与实践模式。斯托克将治理定义为确立一些治理方式，其特征不在于公私部门之间、以及公私部门内部边界模糊。治理的实质是强调治理的机制，这些机制不再依赖政府的权力或强制，而是多元主体或多方组织的互动关系。奥斯本阐释了治理概念的三个特征，治理反映了社会、经济和政治相互依存性的增长；治理不仅事关公共部门，

也事关私人部门；公共部门与私人部门之间的界限已经变得模糊。由此可见，治理是包括政府、公民、社会、市场在内的多元利益主体突破组织边界，在交流互动、平等协商基础上构建了合作伙伴关系，并以此作为治理网络的物质基础，通过采取联合行动并最终实现共同目标的过程。

本项目中，慈济基金会、政府部门、白塔慈济新村所有住户、建筑原料供应企业等多方力量凝聚在一起，构建出多元主体的合作治理网络结构。慈济基金会主要负责筛选项目以及本项目住宅建设的资金支持和移民信息、住房规划、建筑用料等与项目目标相关工作的审核确认；政府部门在治理网络中发挥沟通协调和促进网络构建作用，以其独特的关系优势和行动能力在治理网络中起到统筹协调、搭建对话平台的作用；白塔慈济新村所有住户作为本项目的直接受益者，通过表达自身需求、并以不同形式参与房屋建设，助力该项目实现预期价值目标；建筑材料供应企业通过爱心让利行为，确保所有建筑用料保质保量，为本项目提供坚实的物质保障。再次，各治理主体通过网络实现良性互动。各治理主体是网络结构中的一个个“节点”，各“节点”通过沟通交流、平等对话、团结协作加强联系，在推动治理网络主体间良性互动的同时最终实现本项目改善贫困住户生产生活状况，实现共同发展价值目标。

3.3 “360 度”绩效评价理论

360 度绩效评价，又称全方位绩效评价。在企业管理领域是指由上级、同级、下级、本人、用户或评估专家担任评估主体，从不同层面收集评估信息，从全方位、多角度对评估对象进行综合绩效评估并提供信息反馈的方法。360 度绩效评价方法强调多元评价主体的构建，对各评价主体进行科学的角色定位和功能划分，并合理搭配各评估主体，多角度、全方位地对政府绩效进行评估，弥补了单一评价主体固有的评价信息不全面、评价结果有失公允等缺陷，使绩效评价结果具备真实性、科学性和有效性。利益相关者的多元化、项目目标的多元性、评估结果的准确性，均要求项目评价主体的多元性。根据本项目所涉及到的四类利益相关群体和绩效评价过程中的行动主体，本项目评价主体分别为：①政府工作人员：以各级政府的政策规定与项目相关文件报告为信息依据，对项目实施过程中资源的分配与监管、各主体的配合程度、项目取得的成效与

存在问题进行评估。②项目直接受益主体——搬迁户：以对房屋布局、生活便利性和过程公平性等价值的主观感受来衡量对该项目的满意程度；以其对目前状况和未来预期的表达反映项目的可持续性与造血能力。③专家：评价本项目与政策规定的相关性、项目实施效率、项目影响与搬迁户的可持续发展能力。

3.4 以公共价值为基础政府绩效治理理论

以公共价值为基础政府绩效治理理论是对政府过分注重经济、效率、效益等价值的反思与回应，强调政府绩效评估与管理价值取向的公共性与多元性，注重经济、效率等价值与公平、民主、共生、参与等价值的统一，其本质上是在政府绩效社会价值建构的基础上对政府绩效管理体系的构建。主要包含两个命题，一是政府绩效是一种社会建构，即来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础，也只有植根于社会的政府绩效才能满足持续提升的需要，这是政府绩效管理的根本动力；二是以公共价值为基础政府绩效治理不存在绩效损失，产出即绩效。以公共价值为基础政府绩效治理模型包含社会价值建构、组织管理、协同领导，三者相互影响、相互作用，共同构成了政府绩效的有机系统。在该系统中，政府绩效不再是通过强调“效率”、“公平”或者“顾客导向”就能够得到的，对绩效的追求建立在了公共价值的基础之上，并且协同领导系统作为一种催化剂，在公共价值的创造网络中不断进行着协调与沟通。

本项目的价值建构是慈济基金会、政府部门、搬迁对象之间围绕项目初衷、项目建设、移民对象需求等问题的对话与协商过程，最终形成包含脱贫致富、改善生活、自我发展等代表集体意见的公共诉求。在沟通协调、共商共议的基础上，通过自由平等的民主参与方式，将公民集体偏好为本项目的根本出发点与最终落脚点，有助于在项目建设过程中取得不同利益集团的信任进而提高公共项目合法性，同时在内容与行为方面也累积了持续性基础；组织管理是由慈济基金会与政府相关部门在既定价值建构的基础上，整合资金、人员、公共权力等资源投入以及设计制定项目建设应该遵循的规则制度与进度控制与质量监管，并最终求得项目绩效最大化的过程；协同领导主要表现为整个项目建设过程中各利益相关者价值立场与价值观念的协调统一，也作用于不同利益主体产生的冲突、矛盾的化解和关键信息的沟通共享等。

绩效评估作为政府绩效管理的关键环节，绩效评估指标体系的设计、评估主体的思想行为以及评价数据信息的获取都承载了绩效评估的价值取向，其本质上是评价主体的价值判断行为，对评估指标的理解、评估程序的服从往往因评估主体价值取向的不同有所差异。项目绩效评估的价值取向是评价主体对公共项目实施的过程、结果和影响的价值判断、价值确认和价值选择。以公共价值为基础的政府绩效治理理论要求政府绩效评估实现经济、效率、民主、透明、公正等价值。由利益相关者理论和 360 度评估确定本项目的绩效评估主体分别是政府工作人员、项目受益主体（搬迁户）、课题组专家。本项目绩效评估过程中秉持经济高效、民主公开、平等包容、客观公正的价值理念，在强调任务型价值与非任务性价值的同时，克服单一主体评价的局部主导性与主观局限性，确保评估行为的合理可行性、指标体系的全面宽泛性、评价信息的真实可靠性与评价结果的客观公正性。

4 项目绩效评估指标体系

指标体系是绩效评估的核心内容，是对绩效进行评估的操作化指示标志。因此，确立科学的指标成为绩效评估结果是否符合实际的关键，而这一过程需要科学的方法支撑。

4.1 项目绩效评估指标体系确立的方法与合理性

本项目中，课题组结合利益相关者理论、治理理论、“360度”绩效评价理论和以公共价值为基础的政府绩效治理理论，在平衡计分卡模型(Balance Score Card, BSC)的基础上明确了评价维度，并以此为依据进行指标设计。

平衡计分卡是从财务、客户、内部运营流程、学习与成长四个维度，将组织的战略落实为可操作的衡量指标和目标值的一种新型绩效管理体系。平衡计分卡中的目标和评估指标来源于组织战略，它把组织的使命和战略转化为有形的目标和衡量指标。平衡计分卡通常运用于评价企业绩效，课题组将其用于本项目评估中的原因在于：首先，平衡计分卡在绩效管理领域广泛应用，被认为是一种科学合理的构建绩效评估指标体系的工具；其次，将平衡计分卡模型引入公共项目绩效评价已经取得了良好的效果；最后，白塔慈济新村项目具有明确的战略目标，并且关注战略的实现以及绩效的可持续性，高度契合平衡计分卡始终围绕组织战略，平衡组织（或项目）近期与远期目标的特点。

4.2 项目绩效评估指标确立的逻辑及内容

4.2.1 明确项目的战略目标

根据《台湾慈济基金会援建五合乡移民搬迁工程可行性论证报告》，本项目的战略目标是通过项目实施，投资建设移民住宅、房屋配套设施以及村庄公共设施，改善迁出区贫困群众生活条件并促进当地经济社会发展，帮助贫困人口开创新的生存领域，增强自我生存和发展能力，有利于社会稳定和人民安居乐业。并从根本上减轻迁出区的资源和环境压力，恢复或扩大林草植被，遏制水土流失和生态环境恶化。

4.2.2 如何实现项目的战略目标

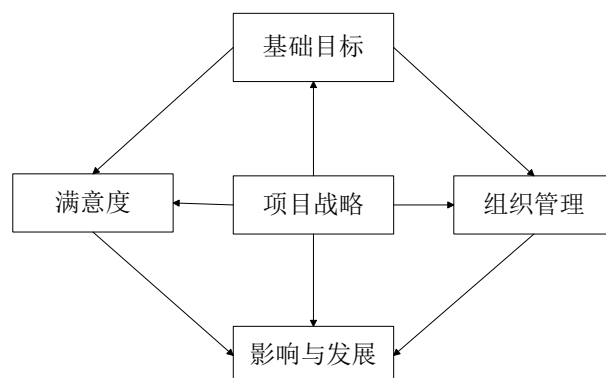


图 4-1 基于平衡计分卡的项目绩效评价维度

围绕项目的战略目标，根据平衡计分卡的战略维度，本项目从项目基础目标、满意度、组织管理和影响与发展等四个维度进行项目绩效评价。

（1）基础目标维度

基础目标维度测度本项目最基本的目标，如项目建设与政策和地方规划的一致性、房屋的数量、质量等的达成情况，是组织管理、满意度和影响与发展等其它维度目标实现的基础。基础目标维度旨在对本项目目标设置的合理性以及目标达成情况进行评价，此维度下设立了目标设置和目标达成两个二级指标，其中，目标设置由可行性与相关性两类三级指标反映，目标达成程度则通过房屋数量、质量等三级指标进行反映。课题组从客观数据，如项目可行性论证报告中获取支持课题组对基础目标维度的绩效进行评价的内容。

（2）满意度维度

在本项目中，搬迁户对本项目的满意程度是满意度维度的核心内容。基于本项目特点，满意度维度旨在对搬迁户群体的主观感受进行衡量，并将其分解为过程与结果两类指标。过程指标主要通过搬迁户在搬迁过程中对公平和其他组织功能的感知等指标反映，结果指标主要通过对房屋基本属性满意度等指标呈现。课题组通过实地调研和问卷调查获取有关搬迁户满意度的资料。

（3）组织管理维度

组织管理维度旨在对资金使用的相关情况以及其他组织对项目的支持情况

进行分析,前者主要通过资金使用情况的相关指标呈现,后者则通过地方政府、企业和村委会三者对本项目的支持来反映。其指标测量主要来源于客观数据,如《项目计划书》,同时在分析其他组织对项目的支持时,通过对政府工作人员的问卷调查收集主观资料。

（4）影响与发展维度

基于本项目的实际情况，课题组将影响与发展维度定义为对社会层面的影响以及居民个人和社区整体的发展造成的影响，通过社会效应与可持续性两类指标呈现。社会效应通过项目对环境及未预见因素影响的相关指标反映，可持续性由搬迁户个人发展的相关指标进行反映。该类指标大多为主观指标，其数据主要来源于主观数据，如对搬迁户和专家的问卷调查等，同时也通过客观资料分析本项目的社会效应等。

4.2.3 项目绩效评估指标确定的逻辑及内容

（1）基础目标维度绩效评估指标

基础目标维度通过目标设置和目标达成两类指标测度。如表 4-1 所示。

表 4-1 基础目标维度绩效评估指标

评估维度	二级指标	三级指标
基础目标	目标设置	1. 目标清晰可行 2. 目标与国家宏观政策一致 3. 目标与当地发展规划一致 4. 目标与受益群体需求一致
	目标达成	5. 房屋数量 6. 搬迁户数量 7. 房屋配套设施 8. 房屋质量 9. 入住率 10. 公共设施使用情况

（2）满意度维度绩效评估指标

满意度维度通过过程满意度和结果满意度两类指标测度。如表 4-2 所示。

表 4-2 满意度维度绩效评估指标

评估维度	二级指标	三级指标
满意度	过程	11. 住户遴选公平程度 12. 房屋分配公平程度 13. 政府作用感知 14. 基金会作用感知
	结果	15. 大小 16. 结构 17. 功能 18. 布局 19. 质量 20. 房屋配套设施 21. 生活便利程度

(3) 组织管理维度绩效评估指标

组织管理维度通过财务管理与组织支持两类指标测度。如表 4-3 所示。

表 4-3 组织管理维度绩效评估指标

评估维度	二级指标	三级指标
组织管理	财务管理	22. 资金到位情况 23. 资金合规程度 24. 资金使用效率 25. 资金利用监控
	组织支持	26. 地方政府重视 27. 企业支持 28. 村委会作用

(4) 影响与发展维度绩效评估指标

影响与发展维度通过社会效应与可持续性两类指标测度。如表 4-4 所示。

表 4-4 影响与发展维度绩效评估指标

评估维度	一级指标	二级指标
影响与发展	社会效应	29. 生态环境 30. 新闻报导 31. 未预见效应
	可持续性	32. 生计打算 33. 工作机会 34. 收入水平 35. 债务水平 36. 邻里关系 37. 政治参与 38. 社区管理 39. 环境保护 40. 文化建设 41. 发展共识

4.3 项目指标优化与权重设定

4.3.1 指标优化方法

指标优化一般分为两个步骤进行，第一步是获得数据前的指标优化，第二步是获得数据后的指标优化。获取资料前的优化主要是通过专家讨论、德尔菲法、实地考察等方式进行的，通常剔除的是不重要的、不切实际的或者无法测量的指标，或是在逻辑上对相似指标进行合并或者添加缺失指标。常用的获得数据后的指标优化方法是因子分析法，通过分析相似题项间的因子载荷，可以将相似题项合并，防止相似构念重复测量所造成的绩效测量指标夸大的问题。

（1）获取前优化

课题组通过查阅相关文档、专家讨论和实地考察建立了初步的指标体系，然而由于指标数量过多，计算变得更为复杂，操作更为困难，对评价的准确性并无帮助。课题组认为，评价指标体系的完备性是我们追求的目标之一，但如果主次不分，过分在细枝末节上纠缠不清，则无益于准确评价出项目绩效。因

此，课题组于 2016 年 11 月 1 日赴项目实施地进行了实地考察，在文档查阅、相关者访谈和组内讨论的基础上对初步设立的指标体系进行了指标合并、删除及添加，并组织专家对优化后的指标体系进行了隶属度检验、内涵检验，做进一步优化（见图 4-2）。课题组在所确定的平衡计分卡的 4 个维度之下，最终确立 8 个一级指标，42 个二级指标。

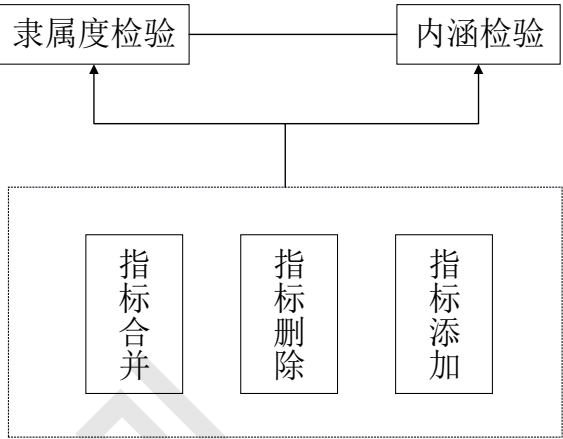


图 4-2 获取数据前指标优化流程

（2）获取后优化

课题组在问卷回收后对所收集的指标评价数据（尤其是主观指标）进行了因子分析，以检验各题项之间是否具有显著一致性。通过对整体指标做因子分析，提取特征值大于 1 的因子进行检查，分析其成份矩阵中值大于 0.7 的题项之间是否具有逻辑相关性，剔除显着无关的题项，进而对剩余题项进行二次因子分析。在二次因子分析中若提取平方和方差所占百分比大于 62%，我们认为这一组题项具有较高的一致性，可以对其进行合并，形成一个涵盖合并指标意涵的全新指标，并且用所合并指标的均值做为新指标的测量值，流程如图 4-3。

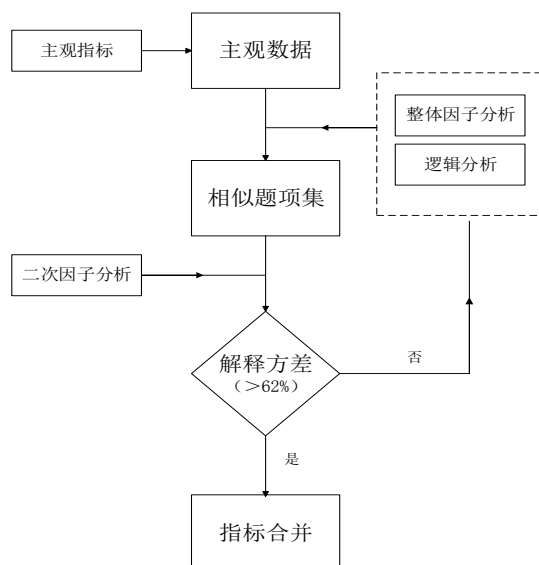


图 4-3 获取数据后指标优化流程

课题组在研究中发现满意度维度中的房屋结构满意度、房屋功能满意度、房屋布局满意度具有显著一致性，因此对三个指标进行合并，用房屋构造满意度代替原有的三个指标并用三个指标的均值作为房屋构造满意度的测量值。具体分析过程如下（本报告所采用的所有因子分析均使用主成份分析方法）：

第一步：通过对满意度维度所有题项进行整体的因子分析，提取出房屋大小满意度、房屋结构满意度、房屋功能满意度、房屋布局满意度、房屋配套设施满意度 5 个题项，题项间具有较强的关联性。

第二步：对 5 个指标进行逻辑分析。根据调查者经验，认为 5 个题项具有合并的可能性。因此对 5 个题项进行因子分析，成份提取结果见表 4-5。

表4-5 成份特征值与解释的总方差（a组）

成份	初始特征值			提取平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	2.936	48.934	48.934	2.94	48.93	48.93
2	0.816	13.602	62.536			
3	0.795	13.248	75.783			
4	0.636	10.607	86.390			
5	0.495	8.251	94.641			
6	0.322	5.359	100.000			

提取方法：主成份分析

可以发现各指标之间存在一个较为显著的因子（成份 1），但是该因子解释的方差百分比只有 48.934%，远远小于合并所确定的 62%的标准。考虑到成份 1 是五个变量中所存在的唯一显著（特征值大于 1）的因子，因此课题组认为本研究中只存在单一组的变量相关关系，虽然这种关系对总方差的解释并不强，但这说明了可能在五个变量中的某几个变量具有显著的一致性。

表4-6 成份矩阵（a组）

	成份
	1
房屋大小满意度	0.608
房屋结构满意度	0.802
房屋功能满意度	0.732
房屋布局满意度	0.756
房屋质量满意度	0.607
房屋配套设施满意度	0.670

从成份矩阵（如表4-6所示）可以看出，成份1与房屋结构满意度、房屋功能满意度、房屋布局满意度都有较好的关联性（值均大于0.7），因此我们认为房屋结构满意度、房屋功能满意度和房屋布局满意度三个题项之间可能存在较大的一致性，所以需要继续进行二次因子分析。

第三步：对 3 个存在潜在逻辑相关性和数据指向具有较高可能相关的题项进行二次因子分析，成份提取结果见表 4-7。

表4-7 成份特征值与解释的总方差（b组）

成份	初始特征值			提取平方和载入		
	合计	方差的%	累积%	合计	方差的%	累积%
1	2.05	68.354	68.354	2.051	68.354	68.354
2	0.59	19.573	87.927			
3	0.36	12.073	100.000			

提取方法：主成份分析

从上表可以清晰的看出，3个题项所提取的成份解释的方差百分比高达68.345%，指示出3个题项具有高度的相关性，因此3个题项可以进行合并，从逻辑上而言用房屋构造满意度的整体构念替代房屋结构满意度、房屋功能满意度、房屋布局满意度3个题项，其评估测量值为三者的均值。

4.3.2 评价指标权重设定

指标权重是对被评估对象各个测量指标在整体中价值高低与相对重要性的量化设置，权重的确立有助于组织明确各项业绩对于项目目标的相对重要程度，是绩效评价的导航仪与指挥棒，可以体现出项目的建设重点与价值取向，权重的设计对绩效评价的结果有直接的影响。因此，项目各个维度、各个指标权重的确立，要能体现价值取向、突出重点目标。

一般而言，常用的权重确定有熵值法、德尔菲法及层次分析法三种。其中，熵值法根据指标信息所反应的效用价值系数来确定指标权重，指标的效用系数越大，权重越大；德尔菲法是由相关领域多名专家根据自身经验判断匿名打分，按专家认为的主观重要性程度，直接给出权重分值；层次分析法是把复杂问题中各种因素通过划分相互联系的有序层次使之条理化，利用数学方法确定表达每一层次的全部指标相对重要性次序的权值，层次分析法又因参与的专家人数不同，分为单一判断矩阵层次分析法与群组层次分析法。相比其他两种权重确定方法，群组层次分析法能够更客观地检验判断思维的一致性，并能够弱化主观随意性，因此，课题组选用群组层次分析法作为项目绩效评价指标的权重确立方法。

（1）层次分析法

层次分析法（Analytic Hierarchy Process，简称 AHP）是将与决策总是有关的元素分解成目标、准则、方案等层次，在此基础上进行定性和定量分析的决策方法。该方法是美国运筹学家匹茨堡大学教授萨蒂于 20 世纪 70 年代初，在为美国国防部研究“根据各个工业部门对国家福利的贡献大小而进行电力分配”课题时，应用网络系统理论和多目标综合评价方法，提出的一种层次权重决策分析方法。

层次分析法的基本步骤为：①建立递阶层次结构模型；②构造出各层次中

的所有判断矩阵；③层次单排序及一致性检验；④计算组合权重（图4-4）。

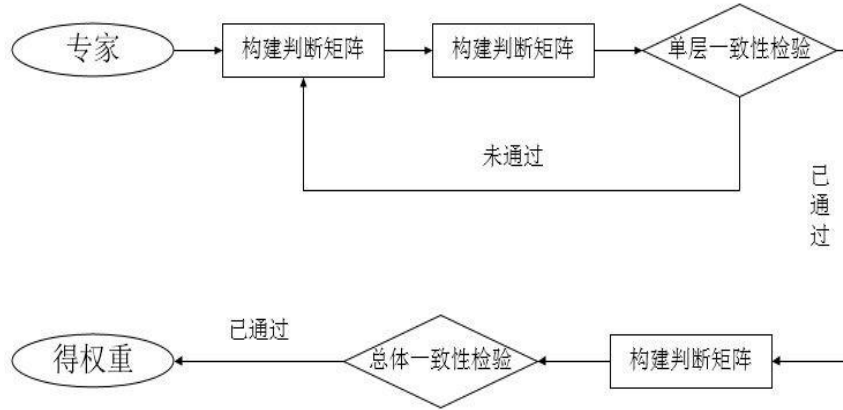


图 4-4 层次分析法步骤

项目绩效评价指标体系是一个具有多层次、多指标的复杂体系。在这个复杂体系中，可以应用传统的单一判断矩阵层次分析法来确定权重，但是，课题组成员考虑到传统的层次分析法存在较大的局限性，单一判断矩阵存在很大的主观性，容易造成的结果是，不同的专家给出的判断矩阵不尽相同，最终反应在指标上的权重值相差更大。有鉴于此，课题组引入了群组层次分析法，以减少传统层次分析法的主观性。群组层次分析法的具体步骤如下：

第一步： m 位专家分别构造两两判断矩阵。采用 1~9 标度法来获得判断矩阵。1~9 说明指标之间的相对重要程度；

第二步：判断一致性。一致性是指，若 a 指标的重要性大于 b 指标， b 指标的重要性大于 c 指标，必能汇出 a 指标的重要性必然大于 c 指标，否则，称判断矩阵不具有次序一致性，予以舍弃；

第三步：计算满意一致性比率 C_R 。判断矩阵 A 的每行元素的积：

$$M_i = \prod_{j=1}^n a_{ij} (i=1,2,3,\dots,n)$$

M_i 的 n 次方根

$$\bar{W}_i = \sqrt[n]{M_i} (i=1,2,3,\dots,n)$$

对 $\bar{W}_i$ 进行归一化得到各指标的权重：

$$W_i = \bar{W}_i / \sum_{i=1}^n \bar{W}_i (i=1,2,3,\dots,n)$$

根据第 k 位专家的判断矩阵得出的指标 i 的权重可记为 $W_i^k (k=1,2,3,\dots,m)$ 。

第 k 位专家的判断矩阵 A_k 的最大特征值可记为 $\lambda_{\max}^k (k=1,2,3,\dots,m)$ 。则第 k 位专家的判断矩阵 A_k 的满意一致性比率：

$$C_R^k = \frac{\lambda_{\max}^k - n}{(n-1)R}$$

式中， R 为平均随机一致性指标，可查表得到。

当 $C_R < 0.1$ 时，判断矩阵符合满意一致性，可以使用；当 $C_R \geq 0.1$ 时，判断矩阵不符合满意一致性，予以舍弃。

第四步：专家相对权重的确定。利用 C_R 求得专家相对权重：

$$P_k = \frac{1}{1 + aC_R^k} (a > 0, k=1,2,3,\dots,m)$$

将 P_k 进行归一化处理，得到专家的相对权重 $\bar{P}_k$

参数 a 起到调节作用，当 a 的取值过大或过小时，专家的权重往往难以辨别。本项目中 a 取 10。

第五步：专家指标相对权重的确定。在求得专家权重 $\bar{P}_k$ 和指标权重 W_i^k 之后，就可以得到多专家指标的相对权重：

$$w_i = \sum_{k=1}^m W_i^k \times \bar{P}_k$$

(2) 项目指标权重确定过程

本项目的实际绩效评估中，课题组经过对白塔慈济新村项目内容进行深入研究，并经过专家组详细反复讨论，将项目绩效分为基础目标、满意度、组织管理、影响与发展4个维度，以4个维度为领域，初步确定指标，经过指标优化共形成8个二级指标，40个三级指标。

课题组应用群组层次分析法，对4个维度、8个二级指标及40个三级指标进行了权重的确定。参与群组层次分析法打分的专家包括项目办专家3人、课题组专家7人，10名专家各自独立填写13份空白的两两比较判断矩阵，通过群组层次分析的聚合操作，可以得出最终各指标评价权重。具体操作如下（为了清晰表

示层次分析过程，该部分展示1名专家的打分过程和整体聚合之后的平均指标权重)：

第一步：构建指标层次模型。

本项目指标体系设计从平衡计分卡的四个维度出发，二级指标和三级指标的设计均是通过专家咨询、质性访谈和案卷分析所形成的，具有清晰的指标界限划分和独立的测量传递结构。因此，本项目指标层次模型极为清楚，三级指标与二级指标之间，二级指标与一级指标之间均不存在交叉关系，因此三个层级的指标是单纯的线性一致关系，因此单层次分析与一致性检验结果即可说明整体一致性水平，而不需要另外进行整体一致性检验，模型如图4-5。

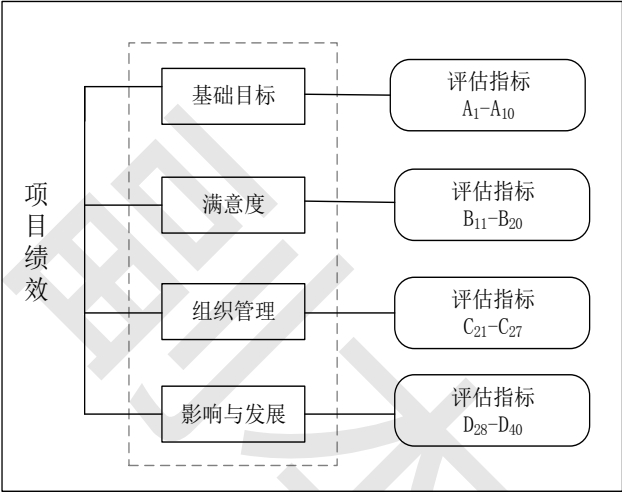


图 4-5 获取数据后指标优化流程

第二步：判断矩阵构建。

课题组印发指标层次模型、空白的维度判断矩阵表（1 份）、二级指标判断矩阵表（4 份）、三级指标判断矩阵表（8 份）发放给 10 名专家，专家根据自身的知识、经验和对项目背景的认知独立对各个判断矩阵表进行打分，打分采取 9 分制，矩阵中 a_{ij} 的打分表示 i 指标对 j 指标的相对重要性（即第 i 行指标比第 j 列指标的重要程度）。表 4-8 和表 4-9 分别代表了相对重要性比例标度和空白维度判断矩阵表。

表 4-8 9 分制相对重要性比例标度

甲指标比乙指标	极重要	很重要	重要	略重要	同等	略次要	次要	很次要	极次要
甲指标评价价值	9	7	5	3	1	1/3	1/5	1/7	1/9
备注	取 8, 6, 4, 2, 1/2, 1/4, 1/6, 1/8 为上述评价价值的中间值								

表 4-9 维度判断矩阵表

	基础目标	满意度	组织管理	影响与发展
基础目标	1.00			
满意度		1.00		
组织管理			1.00	
影响与发展				1.00

第三步：权重确定与层次一致性检验。

通过所得到的判断矩阵，可以计算各维度权重，并且可以根据最大特征值计算获得的一致性系数与标准一致性系数进行比较，若其比值小于 0.1，则可以认为该矩阵一致性较强，则权重具有较好的效度。以专家 C 的基础目标达成判断矩阵为例，见表 4-10～表 4-11。本案所有层次分析法计算中均采用几何平均法（方根法）计算特征向量，同时，鉴于每个维度下均设有两个二级指标，2*2 矩阵中各指标关系显然满足传递性，因此二级指标间的一致性值显然一定为 0，因此不予检验。

表 4-10 基础目标达成判断矩阵及权重（专家 C）

	房屋数量	搬迁户数量	房屋配套设施	房屋质量	入住率	公共设施使用情况
房屋数量	1.00	0.50	0.33	0.20	0.33	0.50
搬迁户数量	2.00	1.00	0.33	0.20	0.50	0.50
房屋配套设施	3.00	3.00	1.00	0.33	1.00	1.00
房屋质量	5.00	5.00	3.00	1.00	5.00	3.00
入住率	3.00	2.00	1.00	0.20	1.00	0.33
公共设施使用情况	2.00	2.00	1.00	0.33	3.00	1.00
行内连乘 M_i	0.01	0.03	3.00	1125	0.40	4.00
开 n 次方根 $\sqrt[n]{M_i}$	0.42	0.57	1.20	3.23	0.86	1.26
权重	0.06	0.08	0.16	0.43	0.11	0.17

表 4-11 各层次一致性检验（专家 C）

指标	维度	基础目标		满意度		组织管理		影响与发展	
		目标设置	目标达成	过程	结果	财务管理	组织支持	社会效应	可持续性
$\lambda_{\max}$	4.05	4.15	6.28	5.02	5.06	4.05	3.01	3	10.53
n	4	4	6	5	5	4	3	3	10
CI	0.02	0.05	0.06	0.01	0.01	0.02	0.01	0	0.06
RI	0.89	0.89	1.26	1.12	1.12	0.89	0.52	0.52	1.49
CR	0.02	0.05	0.04	0.01	0.01	0.02	0.01	0	0.04

其中， $\lambda_{\max}$ 代表判断矩阵的最大特征值，其计算公式是

$$\lambda_{\max} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{(AW)_i}{w_i}$$

n 代表同一判断矩阵指标数量， w_i 代表归一化计算所得的指标 b_i 的指标权重， $(AW)_i$ 是判断矩阵特征向量第 i 行的值。

CI 是矩阵的一致性指标，其计算公式是

$$CI = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1}$$

RI 是标准一致性指标，可以通过查表获得，例如当 n=4 时，RI=0.89

CR 是一致性比例，其计算公式是

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

当 $CR < 0.1$ 时，我们可以认为该矩阵具有较高的一致性，也即指标权重设定中满足相对重要性的传递性原则（若 $a > b$ ， $b > c$ ，则有 $a > c$ ）。

因此可以看出表 4-11 指示的专家 K 对更层次判断矩阵的打分符合一致性原则，因此是有效的。若出现无效打分，课题组将会把一致性较低的判断矩阵表返还给打分专家，使其重新填写、调整打分。

第四步：形成指标体系权重。

经过 10 名专家的打分与一致性检验后，课题组用群组层次分析法将各个层次指标的权重进行聚合，聚合后的指标权重即为本项目所采取的绩效评估指标体系权重，见表 4-12。

表 4-12 项目绩效评估指标体系与权重

评估维度	二级指标	三级指标
基础目标 (28%)	目标设置 (50%)	b1. 目标清晰可行 7% b2. 目标与国家宏观政策一致 17% b3. 目标与当地发展规划一致 20% b4. 目标与受益群体需求一致 56%
	目标达成 (50%)	b5. 房屋数量 6% b6. 搬迁户数量 8% b7. 房屋配套设施 16% b8. 房屋质量 42% b9. 入住率 11% b10. 公共设施使用情况 17%
满意度 (36%)	过程 (33%)	b11. 住户遴选公平程度 38% b12. 房屋分配公平程度 14% b13. 政府作用感知 24% b14. 基金会作用感知 24%
	结果 (67%)	b15. 大小 18% b16. 构造 7% b17. 质量 33% b18. 房屋配套设施 9% b19. 生活便利程度 33%
组织管理 (13%)	财务管理 (67%)	b20. 资金到位情况 11% b21. 资金合规程度 34% b22. 资金使用效率 38% b23. 资金利用监控 17%
	组织支持 (33%)	b24. 地方政府重视 54% b25. 企业支持 16% b26. 村委会作用 30%

影响与发展 (23%)	社会效应 (33%)	b27. 生态环境 40% b28. 新闻报导 20% b29. 未预见效应 40%
	可持续性 (67%)	b30. 生计打算 5% b31. 工作机会 20% b32. 收入水平 17% b33. 债务水平 17% b34. 邻里关系 12% b35. 政治参与 6% b36. 社区管理 7% b37. 环境保护 7% b38. 文化建设 4% b39. 发展共识 5%

5 数据来源与分析方法

5.1 项目绩效评价的数据采集

数据的真实性直接影响绩效评价结果与实际绩效的接近程度，而资料的真实性受到数据源的可靠性及数据采集方式的科学性两方面的影响。为了如实反映慈济基金会投资建设白塔慈济新村项目的真实绩效，课题组在收集每个绩效指标资料的过程中，十分重视数据源的可靠性及数据采集方式的科学性。在白塔慈济新村项目绩效评价指标体系设计中，课题组注意兼顾客观指标和主观指标，这样既保证了指标的真实性和代表性，又不会因为主观指标过少而使项目陷入“绩效主义”的危险。因此，相应的数据形式也可分为客观数据和主观数据，两类数据在收集过程中应注意的问题存在差异，因此，分别介绍两类数据的获取过程、获取方法。

5.1.1 数据来源

对于客观指标，课题组认为应十分注意其来源的可靠性，即指标来源要有依据。这既符合科学研究的基本伦理，也符合一般强调的评价数据源的合法性。为此，在客观指标获取过程中，课题组采用的方法主要是文本分析法和访谈法。对于能在相关文件和统计报表中获取的客观资料，则直接通过文本分析法获取，如白塔慈济新村项目目标设置是否与国家宏观政策一致、房屋数量、房屋配套设施、资金到位情况、资金合规程度、资金使用效率、资金利用监控等指标可通过查阅相关档获得。对于统计口径不一，无法通过以上方式直接获取的数据，则通过与项目办人员面访的方式，基于现有统计数据进行测算。因此，课题组获取的项目绩效评价客观指标是可靠。（具体客观指标数据源见表 5-1）

表 5-1 客观指标数据源

客观指标		数据主要来源
二级指标	三级指标	
目标设置	b1. 目标清晰可行	《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》
	b2. 目标与国家宏观政策一致	
目标达成	b5. 房屋数量	《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》
	b6. 搬迁户数量	《关于五合乡白塔慈济二期移民工程有关事项请示报告》
	b7. 房屋配套设施	《慈济慈善事业基金会援建甘肃省靖远县五合乡慈济新村协议书》
	b8. 房屋质量	《靖远县五合白塔慈济移民搬迁工程质量评估报告》
	b9. 入住率	与项目办人员访谈
财务管理	b20. 资金到位情况	《台湾慈济会援助靖远县五合乡白塔慈济新村收入汇总表》 《台湾慈济会援助靖远县五合乡慈济新村拨付到帐资金支付工程建设费明细表》
	b21. 资金合规程度	《台湾慈济会援助靖远县五合乡慈济新村拨付到帐资金支付工程建设费明细表》 《甘肃省白银市靖远县 2011 年易地扶贫搬迁工程验收意见》
	b22. 资金使用效率	《关于五合乡白塔慈济二期移民工程有关事项请示报告》 《甘肃省白银市靖远县 2011 年易地扶贫搬迁工程验收意见》
	b23. 资金利用监控	《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》

组织支持	b24. 地方政府重视	《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》
	b25. 企业支持	
	b26. 村委会作用	专家评分
社会效应	b27. 生态环境	《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》
	b28. 新闻报道	中国台湾网、新华网甘肃频道等
	b29. 未预见效应	《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》 《甘肃省白银市靖远县 2011 易地扶贫搬迁工程验收意见》

对于主观指标，课题组采用问卷调查这一科学的数据采集方式。这是因为社会调查方法与实验、观察、文献等方法的一个主要区别就在于研究所需要的数据既不是靠研究者亲自耳闻目睹得到，也不是靠查阅文献资料获得，而是靠研究者以问卷作为工具从被调查者那里获得。课题组在遵循本项目评估所确定的 360 度评价工具的基础上，结合利益相关者理论对本项目所涉及的关键项目主体：公民、政府工作人员和专家发放不同问卷，同时三份问卷上的部分问题又相互印证、相互补充，保证了项目绩效评估信息收集的全面性和有效性，能够全面真实的展示项目的真实面貌。

由于问卷质量好坏直接影响调查数据的真实性、适用性，同时影响到问卷的回收率，进而影响整个调查结果。基于此认识，课题组在问卷设计、试用以及调查阶段严格遵守问卷调查的要求。

首先，在问卷设计时，课题组充分考虑了问卷调查的目的，即调查利益相关者对白塔慈济新村项目的满意度，以及本项目的可持续性，围绕这一目的开展问卷内容的设计。考虑到调查对象以农民为主，问卷设计的语言需要更加通俗易懂，问卷的封面信和指导语应当写的比较详细，问卷的题量需适中，回答问卷的时间应不超过十分钟，问题以由易到难的顺序展开。在完成问卷设计初稿后，课题组成员仅仅围绕问卷调查的目的以及慈济新村的实际情况对问卷进

行了修改直至形成统一意见。

其次，课题组初到慈济新村时，先对部分新村居民和项目办工作人员进行了预调研。通过预调研，课题组发现受访者对问卷内容的理解与问卷设计的初衷基本一致。因此，问卷设计是合适的。

再次，课题组在开展问卷调查之前，对调查员进行了培训。通过事前培训，使调查员能够明晰问卷调查的目的，便于在进行问卷的过程中对村民正确的解读问题，保证问卷测度的有效性。

最后，在每份问卷收集完成后，搬迁户在填答统计表上签字。因此，课题组获取的项目绩效评价主观指标是可靠的。

具体主观数据源见表 5-2。

表 5-2 主观数据源

主观指标		数据主要来源
二级指标	三级指标	
目标设置	b3. 目标与当地发展规划一致	《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》 《靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷》
	b4. 目标与受益群体需求一致	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》
目标达成	b10. 公共设施使用情况	
过程满意度	b11. 住户遴选公平程度	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》 《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》
	b12. 房屋分配公平程度	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》
	b13. 政府作用感知	
	b14. 基金会作用感知	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》

		卷》 《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》
结果满意度	b15. 房屋大小满意度	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》
	b16. 房屋构造满意度	
	b17. 房屋质量满意度	
	b18. 房屋配套设施满意度	
	b19. 生活便利程度	
财务管理	b22. 资金使用效率	《靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷》
	b23. 资金利用监控	《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》
组织支持	b24. 地方政府重视	《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》
可持续性	b30. 生计打算	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》
	b31. 工作机会	
	b32. 收入水平	
	b33. 债务水平	
	b34. 邻里关系	
	b35. 政治参与	

	b36. 社区管理	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》
	b37. 环境保护	
	b38. 文化建设	
	b39. 发展共识	《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》 《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》 《靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷》

5.1.2 数据采集方法

具体而言，在获取数据的过程中课题组使用了以下几种收集方法：

(1) 案卷调查

对项目文件进行深入研究、比较和分析，包括：《靖远县五合白塔慈济移民搬迁工程质量评估报告》、《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》、《慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》、《慈济会援助靖远县五合乡白塔慈济新村收入汇总表》、《慈济会援助靖远县五合乡慈济新村拨付到帐资金支付工程建设费明细表》等。

(2) 问卷调查

①居民问卷调查

根据设计好的问卷，课题组人员按计划在白塔慈济新村进行实地调研，对白塔慈济新村搬迁户进行入户问卷调查，并进行访谈以收集计划外绩效信息以及搬迁户对白塔慈济新村建设的意见和建议。本部分采用全样本数据采集和分析方法，问卷发放以户为单位，基本涵盖了在评估期间在慈济新村居住和生活的所有住户。评估共发放居民调查问卷 115 份，回收 112 份，有效问卷 109 份，有效率达 94.8%，对问卷涉及的 27 个题项进行 α 信度检验，所得 α 信度为 0.814，高于科学研究一般公认的 0.8 的标准，因此可以认为本问卷研究可信度

较高。本次问卷发放采取入户式普查，对统计搬入但实际无人的住户，在三个时间段分别再次进行返回调查。同时，在与政府工作人员访谈以及查阅资料可知目前白塔慈济新村共搬入约 220 户住户，且由于秋收、外出打工等不可抗力因素，可以近似认为本课题研究收集数据属于普查范畴而非抽样调查范畴。

②政府工作人员问卷调查

由于本项目涉及的政府工作人员数量极少，而问卷设计需要得知的题项又很多，因此对政府工作人员的问卷调查无法从传统意义上的统计分析方法检测政府工作人员问卷的信度，因此课题组认为本部分的信度应该表现在受访者的知识管理能力和信息的充分获取。对白塔慈济新村项目政府人员开展的问卷调查的主要填答者是靖远县慈济项目办的工作人员共 6 人，其中多人都在慈济项目办工作超过十年，曾经跟进过慈济基金会投资的刘川迁村扶困项目、水窖建设等多个项目，对当地扶贫政策、人文社会环境、慈济基金会运作等情况具有充分的信息积淀和经验积累，因此评价样本选取具有代表性和充分的信度。

③专家问卷调查

与政府工作人员问卷调查的逻辑类似，专家问卷选取课题组 7 名专家，在充分的实地调研，参与访谈，分析档案卷的基础上保证其对项目的充分了解，同时专家在填答问卷时充分吸纳了所获取数据二次处理的结果，并且根据专家知识处理能力的不同，按专家学历水平进行赋权，权重分别为 0.45, 0.3, 0.25。

综上，无论是客观指标的获取还是主观指标的收集，课题组都保证了其数据源的可靠性和获取方式的科学性，进而保证了绩效数据的真实性，有助于完成高质量的《甘肃省靖远县五合镇白塔慈济新村项目绩效评价报告》。

（3）面访

课题组成员围绕项目绩效评价指标的相关内容，分别对项目办工作人员人员、项目受益人进行面访，掌握了有关项目实施、运行等方面的第一手信息，增强了项目绩效评价指标的可靠性。

5.2 数据分析方法

本项目在系统梳理收集的主观信息和客观信息的基础上，综合运用多种数

据方法对绩效信息进行了深入剖析，旨在科学运用绩效信息对项目绩效进行真实客观的评估，本课题使用的数据分析方法包括内容分析、描述性统计、差距分析、因子分析等。

（1）内容分析

内容分析法是一种对文献内容作客观系统的定量分析的专门方法，其目的是弄清或测验文献中本质性的事实和趋势，揭示文献所含有的隐性情报内容，对事物发展作情报预测。它实际上是一种半定量研究方法，其基本做法是把媒介上的文字、非量化的有交流价值的信息转化为定量的数据，建立有意义的类目分解交流内容，并以此来分析信息的某些特征。常用的内容分析法模式包括解读型内容分析、实验型内容分析和计算机辅助内容分析等，但是无论何种模式都需要通过量化处理把样本从形式上转化为数据化形式，包括作评判记录和进行信度分析两部分内容。评判记录是根据已确定的分析维度（类目）和分析单位对样本中的信息作分类记录，登记下每一个分析单位中分析维度（类目）是否存在和出现的频率。本课题所进行的内容分析主要是通过系统梳理案卷文本，分析特定指标测量的绩效表现，将文本转化为可供评估的量化数据。

（2）描述性统计

描述性统计就是对变量平均水平、趋势、离散程度等进行的统计分析报告，统计分析的目的是研究总体的数量特征。为实现上述分析，往往采用两种方式实现：第一，数值计算，即计算常用的基本统计量的值，通过数值来准确反映数据的基本统计特征；第二，图形呈现，即绘制常见的基本统计图形，通过图形来直观的展现资料的分布特点。本课题同时运用以上两种方法：在绩效分析和指标计算过程中，通过计算各指标的数量特征值（尤其是均值、方差等）完成对指标数据的加权计算；在风险评估和政策建议中，通过图形呈现直观反映项目未来发展面临的风险和需要注意的问题。

（3）差距分析

绩效差距分析法(Performance Gap Approach)又称差距分析法或问题分析法，最初源于企业分析员工绩效与目标之间的关系，并且找出改进的方向。本课题中，差距分析法主要用于分析某些难以确定标准的指标，通过与目标的比较定位其绩效水平。例如入住率指标的计算中，目标是 300 套住宅全部入住，

现在实际入住 220 户，因此入住率指标的绩效得分（5 分制）为：

$$b_9 = \frac{\text{实际入住率}}{\text{目标入住率}} * 5 = \frac{\frac{220}{300}}{100\%} * 5 \approx 3.67$$

因此将入住率指标的绩效水平评估为一般水平。

（4）因子分析

本课题主要运用因子分析法进行指标的合并和测量效度检验，由于 4.2 部分已经系统的介绍了因子分析的概念、步骤和实际操作，此处不再赘述。

6 项目绩效分析结果

6.1 项目总体绩效评价方法与标准

6.1.1 总体评价方法

总体评价是将四个维度内容进行加权计算，描述项目整体绩效水平所处的等级。评价时收集的绩效信息被反映在项目设计的 40 个三级指标之中，根据指标性质的不同，评价方法有所不同。主观指标会根据李克特量表被赋予 1~5 之间的 5 个整数分值，用以反映主观绩效水平；客观指标会按照项目完成之时所达成的绩效与目标绩效水平进行比较，进而获得一个 1~5 之间的数值。之后，将三级指标均值按照之前使用层次分析法设定的权重加权计算，获得 8 个二级指标的测量值，二级指标再根据同样的方法加总为各维度的得分，最终四个维度的得分加权平均即为项目的整体绩效。

6.1.2 评价标准

本项目评估中，课题组设定了 A~E 共 5 级标准用以评定项目的目标达成度，各评级含义如下：

表 6-1 评定标准及其含义

评级	数值范围	目标达成度	含义
A	加权平均值大于或等于 4.2	整体超额完成目标	项目取得的成就超出预期，基础目标与各项政策及相关者利益高度一致，住户对项目非常满意，组织管理过程效率极高，取得了极大的社会效益并未出现负面影响，有很高可能性在项目结束之后的一定周期内实现可持续性。
B	加权平均值大于或等于 3.4，小于 4.2	完成目标	虽然项目成果没有完全实现，或出现了某些不符合 A 评级的效果，但没有出现重大缺陷，目标预期成果、效果和效益影响总体上可以在项目周期内可持续留存。项目目标和国家政策、当地发展规划以及受益者利益整体上比较吻合，住户对项目大致比较满意，组织管理效率较高。与取得的效益相比，负面影响很小。

C	加权平均值大于或等于 2.6, 小于 3.4	基本完成目标	项目成果平庸, 仅仅是基本完成了目标的要求或者仅实现了较低的标准, 在项目进展过程中出现了一些缺陷, 但是总体上项目还是如期进行的。目标总体上合理, 虽然与政策规划与受益者需求有冲突, 但在整体方向上也有一定相关性。组织管理过程中受某些因素影响效率不太令人满意, 有时存在效率低下的问题。公民对项目态度冷漠, 满意度一般。在项目完成的较短周期内, 项目成果具有可持续性, 但是从长期来看项目的成果不一定可以持续。
D	加权平均值大于或等于 1.8, 小于 2.6	没有完成目标	项目成果较差, 虽然评估工作预计项目设计成果和影响在实现方面存在重大缺陷, 且项目具有充分可持续性的可能性不大, 不过项目的部分内容仍会产生重大效益, 如至少不低于原预期效益一半的效益。在组织管理过程中效率低下, 整体项目进展较慢, 投入产出不符, 缺乏组织外支持或存在资金滥用等问题。项目产生了较差的社会影响, 住户对该项目存在一定负面评价。
E	加权平均值小于 1.8	目标偏离	项目成果极差, 在这种情况下, 评估结果认为项目在技术(基本无法实现成果)和/或经济上是失败的。项目的建设要么远低于预期效率, 要么成本过高, 需要大量补贴。此外, 项目的负面影响可能很明显, 项目基本是敷衍了事, 在未来基本不可能持续。

6.2 基础目标维度

白塔慈济新村项目的初衷在于改善贫困山区群众的生产生活条件, 提高生活质量。在该项目中, 基础目标维度反映的是该项目目标设置是否合理、便于实施以及新建房屋等基础设施是否达到预期目标。因此课题组在此维度下设立了目标设置和目标达成两类二级指标。目标设置的合理性是确保项目有效实施的前提条件, 目标达成是检验该项目有效性的基本标准, 二者不可分割地统一于基础目标。

6.2.1 白塔慈济移民新村项目目标设置

目标设置指标通过“目标清晰可行”、“目标与国家宏观政策一致”、“目

标与当地发展规划一致”、“目标与受益群体需求一致”4个三级指标测量。反映了项目设计是否清晰可行，与国家与当地发展规划以及搬迁户集体偏好的表达是否一致。

（1）目标清晰可行

根据目标设置的SMART原则，即设定的目标必须是具体的、可衡量的、可达到的、与其它目标有一定的相关性、有明确的截止日期，目标清晰可行指标衡量的是本项目目标设置是否合理便于操作，是保证本项目顺利完成的前提条件。该指标属于客观指标，可通过案卷调查对该项目目标是否可行进行评价。课题组依据《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》分析得出，本项目主要帮助靖远县贫困山区300户1500名困难群众通过移民搬迁集中安置在五合乡白塔慈济新村，统一规划建设300户住宅以及相应的配套设施和农田水利、住宅区道路硬化、自来水工程、中心广场等公共基础设施；安置区水土资源条件允许，土地协调分配工作顺利；项目实施在能源、交通、材料、水源等方面条件便利；白银市在技术设计、组织施工、项目落实、质量管理等方面有一整套技术体系，可以确保项目实施的合理性和科学性；靖远县具有一期慈济移民搬迁工程的成功经验。

课题组7位专家依据《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》以及实地调研的结果，分别独立对该指标打分，然后将7位专家的打分汇总，加权计算得出其绩效得分为4.29，在本项目中被评估为“A”，该评级说明目标清晰可行，指标处于超额完成目标水平。

（2）目标与国家宏观政策一致

目标与国家宏观政策一致指标衡量的是本项目是否能在我国宏观政策背景下顺利开展。该指标属于客观指标，可通过案卷调查进行评价。课题组依据《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》分析得出，白塔慈济新村项目能够引领山区群众脱贫致富，客观上对全面实施小康社会目标建设和社会主义新农村建设起到了推动作用。党的十八大首次提出全面建成小康社会的目标，而全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。《“十三五”时期易地扶贫搬迁工作方案》的印发，全国各地全面启动了新时期易地扶贫搬迁工作。本项目就是以此为政策背景推进的。

课题组 7 位专家依据《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》以及实地调研的结果，分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，加权计算得出其绩效得分为 4.86 分，该指标评级为“A”。

（3）目标与当地发展规划一致

目标与当地发展规划一致指标衡量的是本项目是否契合当地发展，是否能够促进当地经济、改善当地民生。该指标可通过《靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷》中题项“您觉得慈济新村项目是否与当地发展规划相符”、《靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷》中题项“您认为慈济新村项目是否契合当地农村发展战略”进行计算其得分。为了保证本项目评估过程科学性、评估内容真实性、评估结果有效性，在对该指标测量之前，课题组首先确定官员评分和专家评分权重分别为 30%和 70%，权重划分的依据是信息分析和处理能力以及与本项目利益相关程度。课题组作为委托第三方评价，具有较强的专业知识、信息处理和分析能力、价值立场中立，从而保证了本项目评估的科学性，而当地政府官员是本项目的利益相关者，其价值立场可能会发生偏移，影响评估结果的科学性。介于以上原因，专家评分在该指标的总体评分中占的比重较大。目标与当地发展规划一致指标计算如表 6-2 所示。

表 6-2 目标与当地发展规划一致指标绩效得分

数据来源	权重	得分	评级
官员问卷	30%	5	A
专家问卷	70%	4.29	A
绩效得分	100%	4.50	A

综上，该指标的绩效得分为 4.50，在本项目中该指标评级为“A”，表明慈济基金会的慈行义举，与当地正在实施的发展和扶贫政策高度契合。

（4）目标与受益群体需求一致

目标与受益群体需求一致指标衡量的是本项目是否从贫困山区群众的利益出发，做到真正惠民，改善其生活条件。该指标是本项目的价值体现，其属于主观指标，课题组依据《靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷》中题项“您认为慈济新村项目是否与受益群体的需求相一致”计算其绩效得分。该

指标的绩效得分为 3.71，因此该指标评级为“B”。根据实地调研的过程中与新村居民的访谈得知，其虽然已入住新村，但关心的户口迁移、耕地分配等问题尚未解决。

综上所述，目标设置维度的绩效得分为 4.11（如表 6-3 所示）。根据绩效评价标准，课题组判定目标设置指标评级为“B”，该评级表明本项目的目标设置切实可行。其中，目标与国家宏观政策一致指标绩效得分最高，为 4.86；目标与当地发展规划一致指标次之，绩效得分 4.50；目标清晰可行较次之，绩效得分为 4.29；与以上三个指标相比，目标与受益群体需求一致指标绩效得分较低，为 3.71，仅处于“B”水平，表明本项目虽然已完成建设任务，但后期仍需不断完善。

表 6-3 目标设置绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
目标清晰可行	7%	4.29	A
与国家政策一致	17%	4.86	A
与当地发展规划一致	20%	4.50	A
与居民需求一致	56%	3.71	B
目标设置	100%	4.11	B

6.2.2 白塔慈济移民新村项目目标达成

目标达成通过“房屋数量”、“搬迁户数量”、“房屋配套设施”、“房屋质量”、“入住率”、“公共设施使用情况”6 个三级指标测量。反映了项目目标设置后，在实践中的完成情况。

（1）房屋数量

房屋数量指标衡量的是本项目新建房屋数量是否与预期相符，能够妥善安置 300 户移民。该指标属于客观指标，可通过案卷调查进行测量。根据《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》，靖远县五合白塔慈济移民新村建设项目目标是将靖远县干旱贫困的北部八乡 300 户 1500 人通过实施移民搬迁，在五合乡白塔村新建慈济新村。2013 年 5 月开工建设，经过两年多的施工

建设，已按项目要求完成建设任务，共新建 300 户移民住宅，统一规划建设，建筑面积 33540 平方米，户均占地面积 374 平方米。住宅工程由靖远县住建局专家检测评定，经检测 300 套住宅 15000 平方米已全部完成，这与课题组实地调研的结果完全一致。

房屋数量指标的计算中，目标房屋数量是建成 300 套住宅，现在实际建成 300 套住宅，其绩效得分为：

$$b5 = \frac{\text{实际建成房屋数量}}{\text{目标房屋数量}} \times 5 = \frac{300}{300} \times 5 = 5$$

因此该指标评级为“A”。

（2）搬迁户数量

搬迁户数量指标衡量的是已签协议的搬迁户占该惠民政策确定贫困户的比例。该指标属于客观指标，可通过案卷调查进行测量。课题组 7 位专家依据《关于五合乡白塔慈济二期移民工程有关事项请示报告》以及实地考察的结果分析得出，白塔慈济新村项目通过公平、公正、透明的程序遴选了 300 户搬迁，截止课题组进入白塔慈济新村进行调研时，已有 300 户签署搬迁协议，该指标的绩效得分为：

$$b6 = \frac{\text{实际搬迁户数}}{\text{确定搬迁户数}} \times 5 = \frac{300}{300} \% \times 5 = 5$$

因此，在本项目中该指标评级为“A”。

（3）房屋配套设施

房屋配套设施指标衡量的是本项目是否按规定为满足住户的需求而提供的与房屋配套建设的各种服务性设施，该指标属于客观指标。《慈济慈善事业基金会援建甘肃省靖远县五合乡慈济新村协议书》中规定每套住房需附加火炕一座、灶台一座、案板柜一个、院落铺设红砖、院内修建一座容积 20 立方米的蓄水池等配套设施。课题组 7 位专家根据实地的考察结果，分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，加权计算得出其绩效得分为 5 分，在本项目中该指标评级为“A”。

（4）房屋质量

房屋质量指标是衡量本项目房屋建设规模、施工质量是否符合技术规范，

达到设计要求的质量标准。该指标属于客观指标，可通过案卷调查进行测量。根据《靖远县五合白塔慈济移民搬迁工程质量评估报告》显示，新建房屋为一层砖混结构，共 300 户，总建筑面积为 33540 平方米。该工程建筑合理使用年限为 50 年，筑耐火等级为二级，屋面防水等级为三级，防水层耐久年限为 10 年，建筑抗震分类为乙类。该工程自 2013 年 4 月 20 日开始施工至 2015 年 11 月 20 日完成施工任务过程中，实行量化责任、任务到人的办法，没有发生任何质量及安全事故，工程验收结论为合格，根据有关规定，单户工程及整体验收结论为合格，即可满足住户入住要求。

课题组 7 位专家根据实地考察的结果，分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，加权计算得出其绩效得分为 4，在本项目中该指标评级为“B”。课题组在实地调研过程中，部分新村居民反映房屋质量方面存在墙面开裂等问题。

（5）入住率

入住率指标衡量的是实际使用新建房屋的户数占新建房屋总数的比例。该指标属于客观指标，课题组通过与白塔慈济新村项目办公室官员访谈进行深入了解。通过访谈可知，靖远县五合白塔慈济移民新村建设项目目标是将靖远县干旱贫困的北部八乡 300 户 1500 人实施移民搬迁，截止课题组深入白塔慈济新村进行调研时，实际入住约为 220 户。因此入住率指标的绩效得分为：

$$b_9 = \frac{\text{实际入住率}}{\text{目标入住率}} \times 5 = \frac{220}{300} \% \times 5 \approx 3.67$$

因此，在本项目中该指标评级为“B”，说明本指标仅实现了一般的标准，即现有 220 户移民搬进新村，享受到惠民政策带来的福利。根据实地调研过程中与项目办官员的交谈，课题组认为出现这一情况是由于少数搬迁户继续从事迁出区的生产活动等原因。

（6）公共设施使用情况

公共设施使用情况指标衡量的是本项目所建设的公共设施是否能满足新村居民的日常生活需求。该指标属于主观指标，课题组依据《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》中题项“慈济新村的公共设施能满足您的需要吗？”计算其绩效得分。该指标的绩效得分为 4.27，课题组判定公共设施使用情况评

级为“A”。课题组在实地调研过程中发现，部分公共设施如卫生室、村委会建成并未投入使用；新村规模较大，而中心广场面积较小，不能完全满足各类活动的需要。公共设施的建设仍然有改进空间。

综上所述，目标达成指标的绩效得分为 4.31（如表 6-4 所示）。根据绩效评价标准，课题组判定目标达成指标评级为“A”，表明本项目的建设任务已按规定完成。其中，房屋数量指标、搬迁户数量指标和房屋配套设施指标绩效得分最高，为 5 分，表示新村建成的房屋数量、搬迁户数与项目规定的预期数量完全相符，房屋配套设施与协议书的规定完全一致；公共设施使用情况指标得分次之，为 4.27 分；房屋质量指标较次之，绩效得分为 4；与以上指标相比，入住率指标绩效得分较低，为 3.67 分，仅处于“B”水平。

表 6-4 目标达成绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
房屋数量	6%	5	A
搬迁户数量	8%	5	B
房屋配套设施	16%	5	A
房屋质量	42%	4	B
入住率	11%	3.67	B
公共设施的使用	17%	4.27	A
目标达成	100%	4.31	A

总体而言，基础目标维度的绩效得分为 4.21（如表 6-5 所示），根据绩效评价标准，课题组将该维度评级为“A”，说明本项目切实可行，目标设置合理，房屋建设目标按预期基本达成。

表 6-5 基础目标绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
目标设置	50%	4.11	B
目标达成	50%	4.31	B
基础目标	100%	4.21	A

6.3 满意度维度

满意度维度下共包含对过程的满意度和对结果的满意度两个二级指标。一般认为在公共项目绩效评估中应该遵循结果导向的价值取向，结果指标反映了项目的最终成果，好的结果很大可能上是在严格控制协调投入、过程、产出的前提下才能取得的，对结果的评估事实上暗含了对过程的控制。因此，这一类指标应该占有相当的权重，但同时，课题组认为我们也不应该忽视过程指标的作用。过程指标虽然无法直接测量项目与目标之间的差距，反映项目的整体绩效水平，但诸如公平公正、行动态度等价值却只能从过程中才能窥得一斑，这些价值事实上反映了项目执行过程中出现或潜在出现的负面影响，也与项目未来的可持续性有关。如果项目过程价值缺失或没有合适的表达，那么项目本身作为第三部门慈善项目所追求的以人为本的公共价值内容也会受到损害，项目本身扶贫济困的初衷也不复存在了。因此课题组在层次分析法确定指标权重设定问题上认为对结果的满意度是基础，如果住户对项目建设结果不满意，那么项目本身就没有产生预期的社会效益，再精密细致的过程控制和对价值的关注也无济于事，结果满意度是过程满意度的基础和前提，但是同时过程满意度所蕴含的人本价值也应得到兼顾。

本部分住户满意度标准与总体评价标准相一致，所有数据均来源于《靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷》，按照李克特量表的五级评分原则，住户满意度包含的各个二级指标和三级指标的评价标准也被分为五级，但是由于满意度指标的特殊性，其评级含义另说明如下：

A：高度满意。表示住户对该指标非常满意。

- B: 满意。表示住户对该指标比较满意。
- C: 一般满意。表示住户对该指标满意程度一般或者不了解。
- D: 部分满意。表示住户对该指标不太满意或者认为指标的部分内容不令人满意。
- E: 不满意。表示住户对该指标很不满意。

6.3.1 过程满意度

住户过程满意度共下设“住户遴选公平程度”、“房屋分配公平程度”、“政府作用感知”和“基金会作用感知”4个关键绩效指标，反映了项目运行过程中住户对公平、合法性等价值的追求，以及住户是否感知到了政府、慈济基金会等主体发挥的推动作用并对其做出评价。

(1) 住户遴选公平程度

住户遴选公平程度主要衡量本项目确定的搬迁户公正性与适当性。白塔慈济新村项目的价值取向是扶贫济困、共存共生，项目应该惠及居住环境恶劣、极度干旱缺水、交通不便、信息闭塞、就学困难、就医不便、生计难以维持贫困农户，住户遴选的公平公正性直接决定了本项目资源的投资回报率和项目产生的实际效益。

课题组与项目办工作人员交谈得知，本项目移民搬迁户的确定采取前期摸底调查和实地走访和后期入户核实、建档立卡、张榜公示相结合的方式，最终确立了来自双龙、石门、靖安等北部十乡镇300户贫困家庭。本指标数据收集采取问卷调查的方式，各使用者基于选择过程的自身体验以及选择方法的自我感知做出判断，问卷调查得分为4.27，评级处于“A”水平，这与课题组事先了解到的信息回馈较为一致。

(2) 房屋分配公平程度

本指标数据收集采取问卷调查的方式，各使用者根据房屋选择过程的自身体验与房屋分配方法的选择评价房屋分配方法与结果的公平程度。根据《靖远县五合乡人民政府文件》与《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》，本项目按照统一规格、统一标准建造房屋，所有房屋无异质性区别，为确保房屋分配不违背大部分住户的意愿，项目办采取抓阄的方式进行随机等概

率分配房屋。调查结果与政府部门房屋分配的初衷和原则高度契合，问卷调查得分为 4.50，评级处于“A”水平。

（3）政府作用感知

政府在整个项目中发挥着领导、指挥、协调的作用，作为本项目的主要责任主体，一方面负责项目的建设落实与相关政策的普及传达；另一方面负责满足各住户与项目相关的诉求偏好。政府作用感知主要衡量从住户确认、房屋建设、分配直到入住整个搬迁过程中住户感知到的政府在政策的普及介绍、信息的传播告知、棘手问题的答疑解惑等方面所发挥的作用及意义，本指标数据收集采取问卷调查的方式，得分为 3.05，评级处于“C”水平。

（4）基金会作用感知

慈济基金会作为白塔慈济新村项目的主要投资方，在项目建设过程中发挥着不可替代的作用。一方面引领项目的实施运行与扶贫济困、共同发展的价值取向相一致；另一方面监管控制资金等资源回报的高效率和房屋质量的提高及其配套设施的完善。基金会作用感知的评价是居民以自身感受为基准，主要围绕慈济基金会在本项目立项、实施直至完工整个过程中对自己乃至整个家庭在资金、信心、情感等物质层面上的支持与精神层面的鼓励进行判断的过程。本指标数据收集采取问卷调查的方式，得分为 3.86，评级处于“B”水平，高于政府作用得分。

住户过程满意度评价得分如表 6-6 所示，最终加权得分为 3.91，评级属于“B”，表明住户对项目实施运行过程中各项工作的主观认可程度较高。其中，房屋分配公平程度最高，为 4.50，表示住户比较认可抓阄作为房屋分配方式的公平程度；住户遴选公平程度次之，为 4.27；基金会作用感知为 3.86，与其相比，政府作用感知得分较低，为 3.05，评级仅处于“C”水平，可能与部分居民对政府的固有认知偏见和政府工作的宣传力度不够有关。

表 6-6 住户过程满意度绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
住户遴选公平程度	38%	4.27	A
房屋分配公平程度	14%	4.50	A
政府作用感知	24%	3.05	C
基金会作用感知	24%	3.86	B
过程满意度	100%	3.91	B

6.3.2 住户结果满意度

住户结果满意评价项目建设最终成果与产出展开评价，共下设“房屋大小”、“房屋构造”、“房屋质量”、“房屋配套设施”“生活便利程度”5个关键绩效指标，反映了项目直接受益群体对房屋大小、结构、功能、布局、质量的主观评价，并对房屋配套设施供给与需求的匹配程度和生活环境的便利程度予以判断。

（1）房屋大小

本指标所指房屋大小与基础目标维度所提及的房屋大小有所差异，不是评价项目建设房屋的客观尺寸，而是以住户的家庭总人数和居住过程中所体验到的房屋宽敞程度、是否可以完全容纳生活必备实施与劳作工具为依据，从主观感受来判断自己对房屋大小是否满意以及满意程度如何。由于本项目的直接受益群全部来自乡镇，其旧居多为宽大敞亮的农家院落，在大小尺寸方面极具优势，因此对现住房屋大小的衡量倾向于选择前后对比的方式进行判断，课题组在问卷调查前考虑到这一现实情况，预测这一指标得分可能会低于房屋整体满意度水平。数据收集采取问卷调查与访谈的方式，得分为 3.59，评级处于“B”水平，低于整体满意度得分。

（2）房屋构造

房屋构造指标包含房屋的结构、功能和布局，主要评价房屋的梁、柱、墙等承重构件建筑使用原料的合适性和房屋的采光、抗震、保暖、防水等功能以及房屋组成部分（厨房、正房、卧室、偏院）所处位置对于住户生活起居的便利程度和房屋整体布局的合理性。数据收集采取问卷调查与访谈相结合的方式，得分为 4，评级处于“B”水平。

（3）房屋质量

房屋质量满意度评价主要从房屋土建基础是否符合与居民住宅要求、墙体坚固性与防水性、屋顶的保温隔热防水是否合格、门窗安装是否平正坚固、使用灵活、给排水设施是否合规等进行主观形式上的自我判断。采取问卷调查与访谈相结合的方式，就房屋的质量问题收集数据信息，得分为 3.61，评级处于“B”水平。由于房屋的使用期限是 50 年，最早入住该房屋的住户居住时间也不过一年左右，无法发现或感觉到房屋未来可能存在的隐性质量问题，就目前收集到的信息而言，房屋排水设施不完善是部分住户反映的共同问题，住户生活垃圾的处理与污水排放可作为改观居民对房屋质量认识的着手点。

（4）房屋配套设施

本项目规定的房屋配套设施包含蓄水池、火炕、火灶、案板柜，本指标评价以配套设施的完备性、使用频率为衡量标准，用于反映房屋配套设施供给与住户实际需求的匹配程度和项目建设产出的使用效率是否能各得其所、物尽其用。本指标的数据收集采取问卷调查的方式，得分为 3.98，评级处于“B”水平。

（5）生活便利程度

生活便利程度涉及衣食住行等多方面因素，衡量标准主要包含信息通讯、小孩上学、看病就医、生活购物、用水洁净、供电保证、外出务工的资源可得性与便利性等。住户以自己或家人出行、就医就学等经历感知判断入住新居后生活的便利程度是否得以改善，哪些地方有待进一步改善。数据收集采取问卷调查与访谈相结合的方式，就上述诸多问题收集信息，得分为 4.09，评级属于“B”水平。课题组在调查过程中发现住户用水问题相较于生活便利所涉其它问题较为突出，目前房屋自来水设施已配置完备，但并未开始供应自来水，居民生活用水依赖于集雨型水窖，多数居民表示希望相关部门尽快做好自来水供应工作，以解决人畜用水问题。

住户结果满意度评分结果如表 6-7 所示，加权得分为 3.83，评级属于“B”水平，表明住户对包含房屋质量、配套设施的等项目最终产出与结果和新村周遭环境的成熟度及生活便利性比较满意。具体而言，住户满意度的各项子指标得分由高到低依次是：生活便利程度、房屋构造、房屋配套设施、房屋质量、

房屋大小。资料充分说明改善居住环境、方便居民生活等项目建设的基本初衷在较高程度上得以实现，对房屋大小与房屋质量的满意度评价得分略低，相关部门可在能力范围之内予以改进。

表 6-7 住户结果满意度绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
房屋大小	18%	3.59	B
房屋构造	7%	4.00	B
房屋质量	33%	3.61	B
房屋配套设施	9%	3.98	B
生活便利程度	33%	4.09	B
结果满意度	100%	3.83	B

总体而言，白塔慈济新村已搬入住户对本项目的总体满意度得分情况如表 6-8 所示，总体得分为 3.86，评级处于“满意”水平，表明目前住户对项目运行过程与项目产出结果比较认可。

表 6-8 住户总体满意度绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
过程满意度	33%	3.91	B
结果满意度	67%	3.83	B
总体满意度	100%	3.86	B

6.4 组织管理维度

组织管理维度中包含财务管理和组织支持两类指标，主要针对慈济慈善事业基金会援助资金使用情况与组织支持情况进行评估。本维度的得分对财务管理和组织支持两类指标得分汇总，并加权平均后得出。

6.4.1 财务管理指标

财务管理指标共下设“资金到位情况”、“资金合规程度”、“资金使用效率”以及“资金利用监控”4 个关键绩效指标，反映了慈济基金会援助资金

的使用情况，以及其使用过程是否符合经济、效率、合法等价值要求。

（1）资金到位情况指标

资金到位情况指标衡量了慈济基金会项目援助资金按照预期数目投入项目之中的情况是否令人满意。

从《台湾慈济基金会援助靖远县五合乡白塔慈济新村收入汇总表》与《台湾慈济基金会援助靖远县五合乡慈济新村拨付到帐资金支付工程建设费明细表》可知，项目计划由慈济基金会援助 2151.02 万元，占总投资的 52%，主要用于住宅建设。至 2015 年 12 月 3 日，到位 5 笔资金，共计 1874.4 万元，占总援助资金的 87.14%，据此，课题组 7 位专家分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，计算得出均值为 4.86 分。

因此资金到位情况的评级为“A”，此评级表示慈济基金会援助资金按预期投入数额投入项目建设的情况是令人满意的。

（2）资金合规程度指标

该指标主要衡量本项目慈济基金会援助资金的使用是否具有合理性，并且符合相关协议中的规定。

根据《甘肃省白银市靖远县 2011 年易地扶贫搬迁工程验收意见》，本项目 2013 年 5 月正式开工建设，由乡政府与承建单位、监理部门分别签订了房屋工程承建合同和监理合同，经过 850 余天的施工，全部工程已于 2015 年 9 月底完工。所有新建房屋均在协议或合同约定时间内完工并交付使用，完成自检、自查，具备入住条件。并且，根据《台湾慈济会援助靖远县五合乡慈济新村拨付到帐资金支付工程建设费明细表》可知，红砖、沙子及石子等材料费等共计 18737854.45 元已经全部分拨到各材料支付费之中。验收情况与资金支付情况显示，本项目中慈济基金会目前已到位援助资金绝大部分已经按照《项目协议书》的要求用于移民住宅建筑材料费用。

经过课题组实地调研，对新村新建房屋、配套设施数量和使用情况进行观察和询问，课题组 7 位专家分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，得出平均值为 4.43 分。即资金合规程度的评级为“A”，该评级显示慈济基金会援助资金的使用具有较高合理性，也符合慈济基金会与地方政府的相关协议中规定。

（3）资金使用效率指标

资金使用效率指标主要衡量慈济基金会援助资金在使用的有效性与充分性方面是否达到预期目标，是否实现了开源节流、保持质量等资金使用效率方面的要求。

根据《关于五合乡白塔慈济二期移民工程有关事项请示报告》显示，慈济基金会住宅建设材料费户均 7.1 万元，共计 300 户 2130 万元，包括火炕、火灶等附属工程建设费。本项目协议书中已明确规定，不论市场波动，建筑材料涨价等因素，慈济基金会援助金额都不会增加，购置建筑材料期间甘肃省建材大幅涨价，水泥、砖、钢材、毛石、砂石料、铝合金窗等材料涨幅均在 30%以上。同时，根据《报告》中显示，2013 年建筑市场人工费用涨幅较大，较 2012 年前涨幅 100%。按照当时建筑市场人工费用核算的各项人工费使用者均共计 72716 元，加上材料费用不足的部分，以及相关工程费用共计 19500 元，由受益农户承担。在工程招投标方式上统一采用议标最低价中标的方式。根据上述数据显示，慈济基金会援助资金在主要材料价格出现较大幅度上涨的情况下，依然较好地发挥了其预期作用，《甘肃省白银市靖远县 2011 年易地扶贫搬迁工程验收意见》显示，本项目于 2016 年 4 月份完工，住宅工程由靖远县住建局专家检测评定。经检测，300 套住宅已经全部完成，共 15000 平方米，质量合格，同时各类单项工程安置批准的设计实施完成，项目建设规模、质量达到设计要求的质量标准。

根据上述相关文档，课题组在与新村居民了解相关情况的过程中，发现部分居民认为房屋存在表面的一些质量问题。同时通过实地观察与分析，课题组 7 位专家分别独立对该指标打分，然后将 7 位专家的打分汇总，加权得分为 4.14。通过对政府工作人员的问卷调查，得出平均分为 4 分。课题组根据不同主体处理信息数据的能力，并为了保证指标打分的科学性，设置权重为：专家评分占 60%，问卷调查占 40%。最终得出资金使用效率指标的打分为 4.08 分。

因此资金使用效率指标的评级为“B”，该评级表示慈济基金会援助资金在使用的有效性与充分性方面基本令人满意。

（4）资金利用监控指标

该指标旨在衡量慈济基金会援助资金是否处在妥善的监察和管理环境之中，

是否实现了资金使用的全过程控制。

《台湾慈济基金会援助甘肃省靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》显示，靖远县成立了由县长任组长，发改、财政、水务、扶贫、住建、林业、土地、农电、审计、慈济项目办、五合乡等有关部门领导组成的“靖远县慈济移民搬迁项目建设领导小组”。同时，为确保慈济移民搬迁项目的工程质量，实行县级主要领导负总责，相关部门具体负责层层承包、量化责任、任务到人等办法。按照统一设计、统一建设标准、统一施工质量进行施工，并按单项工程分区、分段驻点监督检查，严格按工程建设程序管理。按照项目要求，项目主管部门制定了严格的财务管理制度。项目资金实行专户专帐专人管理，并严格按照财务制度和有关政策制定资金运行方案，工程款按进度计划由监理单位签证确认后申请、呈现、审批、拨付。慈济建设项目资金使用原则、计划管理、以收定支，遵循合同，控制使用，县级项目办贴到项目资金后应由领导小组组长或副组长审批同意后方可执行。定期检查慈济项目资金收支管理情况，通过对收支情况分析，及时发现项目资金管理中的问题，以便及时采取措施，管好用好资金，提高资金使用效率。

资金利用监控指标通过主观数据和客观数据两方面呈现：首先，通过对政府工作人员的问卷调查，得出平均分为 5 分，同时经过课题组 7 位专家实地调研，根据上述相关报告，7 位专家分别独立对该指标打分，将打分汇总，得出该指标的平均得分为 4.43 分。而课题组根据不同主体处理信息数据的能力及其偏向性，并为保证指标打分的科学性，设置权重为：专家评分为 70%，问卷调查为 30%，最终得出资金使用效率指标打分为 4.6 分。即资金利用监控指标的评级为“A”，该评级表明慈济基金会援助资金在使用过程中得到妥善的管理和控制。

综上，财务管理指标旨在评估慈济基金会援助资金使用的情况，关系到整个项目是否能够成功实施。本指标通过对资金到位情况、合规程度、使用效率，以及资金利用监控四类指标得分加权平均后得出平均得分为 4.37 分。因此财务管理指标的评级为“A”。各指标得分见表 6-9 所示。

表 6-9 财务管理指标绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
资金到位情况	11%	4.86	A
资金合规程度	34%	4.43	A
资金使用效率	38%	4.08	B
资金利用监控	17%	4.60	A
财务管理	100%	4.37	A

6.4.2 组织支持指标

本指标旨在评估企业、地方政府以及村委会对于项目的支持情况。其数据以客观数据为主，并通过课题组在白塔慈济新村的实地观察及分析得出分数。组织支持的得分通过企业支持指标、地方政府重视指标和村委会作用指标得分加权平均后得出。组织支持是本项目得以顺利实施的重要保证。材料供应商的价格优惠能够使得慈济基金会援助资金能够更好地使用到预期的每一个方面；政府的政策支持、资金支持使得本项目能够畅通无阻的进行；村委会发挥其自身作用可以有效使慈济新村在未来存续期间得到更好的发展。

（1）企业支持指标

企业支持指标旨在衡量相关企业在多大程度上给予了本项目支持。

根据《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》显示，为了避免建材市场波动对项目进度造成影响，本工程仍然采用主要材料（如砖、水泥）由政府出面，与厂商洽谈爱心价格，以优质价廉、确保质量和供应的方式签订合同。对于本项目的顺利完工，企业的支持是重要的保证之一。

由于课题组并未对企业支持指标收集主观数据，因此本指标主要通过客观资料呈现，根据课题组的实地调研，七位专家打分汇总后得出平均分为 4.57 分。即本指标的评级为“A”，该评级表示企业在价格优惠方面给予本项目高度支持，保证了本项目慈济基金会援助资金能够顺利完成预期任务。

（2）地方政府重视指标

该指标旨在衡量地方政府及其相关部门对本项目的重视程度，以及其在多

大程度上推进了本项目的进展。

《靖远县五合白塔慈济移民新村工程建设情况总结报告》显示，地方政府为切实加强对白塔慈济移民新村工程的领导和协调，县、乡成立了工程建设领导小组及其办公室，全面负责组织指挥、协调落实工作，并在建设工地设立项目部，内设工程技术组、财务组、材料组、后勤组，指定专人负责项目的实施管理和日常协调工作。按照项目要求，制定了严格的管理制度，并依法进行施工管理。对项目资金也有专门管理办法。在住宅规划区选址过程中，县级相关部门与慈济基金会多次现场勘探，最终确定选址方案，对于具体项目手续和批复意见，县级各部门一律简化手续，相关费用，属省、市必须收取的费用，各部门按最低标准收取，属县级收取的费用，一律免收，各部门只收取证照工本费。在搬迁对象的报名、筛选、认定工作中，地方政府抽调专门人员组成工作组，通过调查摸底，制定切实的实施方案，并三次入户访视，宣传动员，掌握第一手基础调查数据。客观数据显示，地方政府对本项目工作的重视程度很高，在项目工作的全过程均有工作实施方案与具体工作安排。

课题组在实地调研过程中就该指标表现情况进行了充分的了解，据此，由七位专家打分汇总后得出平均分为 4.29 分，同时，通过对相关政府工作人员的问卷调查，得出平均分为 5 分。而课题组根据不同主体处理信息数据的能力及其偏向性，设置权重为客观数据 70%，主观数据 30%，最终得出地方政府重视指标的得分为 4.5 分。即地方政府重视指标的评级为“A”，该评级表示地方政府及相关部门在项目实施的全过程中对本项目的重视程度非常之高，并发挥了有力作用。

（3）村委会作用指标

该指标主要衡量新村村委会是否有效发挥其作用，是否得到新村居民的认可。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村委会的作用根据《中华人民共和国村民委员会组织法》定义为：实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。课题组在对新村的实地调研过程中，包括对新村居民的问卷调查，认为新村居民在民主选举、权益保护等方面对村委会发挥作用期许程度很高，

但是由于新村村委会成立时间不长，课题组通过对实地调研，认为村委会在其主要功能方面并未发挥完全作用，或者并没有充分的时间帮助其发挥完全作用。

根据上述原因，在课题组七位专家打分汇总后得出平均分为 3.71 分。即得出村委会作用指标的评级为“B”，表示新村村委会在相对较短的时间内所能发挥的作用基本令人满意，但由于其并未能够发挥其完整作用，存在着新村居民不知村委会发挥了何种作用的情况。

综上，组织支持指标主要通过评估企业、地方政府以及村委会对于项目的支持情况呈现，考察组并未针对企业、村委会专门设计问卷，主要通过客观数据，以及课题组对白塔慈济新村的实地观察和分析得出分数。组织支持的得分通过企业支持指标、地方政府指标和村委会指标得分加权平均后得出，为 4.27 分。各指标得分见表 6-10 所示。其中三项指标的权重分别是企业支持指标 16%、地方政府重视指标 54%以及村委会作用指标 30%。

组织支持指标的评级为“A”，该评级显示如项目办、住建局和扶贫办等地方政府部门，并包括作为材料供货商的企业对本项目的给予了高度的支持。

表 6-10 组织支持指标绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
企业支持	16%	4.57	A
地方政府重视	54%	4.5	A
村委会作用	30%	3.71	B
组织支持	100%	4.27	A

课题组通过对财务管理指标与组织支持指标的分析，认为财务管理指标是组织管理中的核心指标。因此，根据多位专家共同确立的权重为财务管理指标 67%，组织支持指标为 33%，并将二者得分汇总得出组织管理维度得分为 4.34 分。各指标得分见表 6-11 所示。即组织管理的评级为“A”，该评级说明了项目在进行过程中对慈济基金会援助资金的控制和管理十分成功，相关组织对本项目的帮扶力度很大。

表 6-11 财务管理指标绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
财务管理	67%	4.37	A
组织支持	33%	4.27	A
组织管理	100%	4.34	A

6.5 影响与发展维度

6.5.1 社会效应

社会效应的测量包含“生态环境效应”、“新闻报导”、“未预见效应”3个三级指标。三个指标均为客观指标，课题组通过实地调查、网络检索等管道收集项目的社会效应信息，课题组对数据进行了系统的整理，运用内容分析法提取关键信息，专家充分讨论的基础上各自独立对三级指标进行打分。

(1) 生态环境效应

《台湾慈济基金会援助甘肃靖远县五合乡二期移民搬迁项目计划书》阐释了本项目可能产生的生态环境效应：迁出地居民“为了改变贫困落后面貌，在林区周边自发开垦土地，过度放牧，使保护区植被减少，水土流失加剧，自然灾害频发，严重影响保护区的生态环境，形成一边种树种草，一边放牧开垦的局面，出现越垦越穷，越穷越垦，越垦越荒的恶性循环”，而迁村之后政府“通过退耕还林及对外迁旧宅占地复原还林，封山禁牧等措施，逐步治理恢复或扩大林草植被，增强保护区环境自我修复、自我改善和自我发展能力，促进生态环境良性循环，使人与自然和谐相处”。同时计划书提出了生态环境效益的建设目标：“移民迁出后，废弃建设用地及时整治，统一推到整平，种草种树，由项目办和林业部门提供树苗，植树优选耐寒、耐旱、容易成活的沙棘、柠条、杏树等，迁出农民负责种植，当地政府统一规划管理，通过封山禁牧、退耕还林、育林，扩大林草植被，有效遏制水土流失，调节区域气候，改善生态环境。提高林草植被覆盖率”。

根据目标内容，项目将迁出区植被覆盖率的提升和安置区绿化面积及绿化质量作为环境效益的关键绩效指标。根据协议书设定目标，项目完成之日应增

加迁出区植被覆盖率 300 亩，安置区绿化面积应增加 120 亩。《甘肃省白银市靖远县 2011 易地扶贫搬迁工程验收意见》显示截至项目完成之日，以上绿化还林内容已全部完成。实地考察发现虽然项目设定绿化面积已基本完成，但是安置区绿化面积实际投入使用的效果仍然有待改进。课题组的 7 名专家在充分了解以上信息和情况，并且经过实际考察的基础上分别独立对生态环境效应指标进行五级标准的打分，根据专家知识水平赋予不同权重，加权计算结果即为该指标的最终得分。见表 6-12。

表 6-12 生态环境效应绩效得分表

专家序号	权重	得分	评级
专家 A	10%	3	C
专家 B	10%	2	D
专家 C	10%	3	C
专家 D	15%	4	B
专家 E	15%	4	B
专家 F	15%	3	C
专家 G	25%	4	B
生态环境效应	100%	3.45	B

本项目中生态环境效应评级为“B”。该评级说明本项目取得的生态环境效应整体是令人满意的，但是在实际执行过程中也与目标预期有一定差距。

(2) 新闻报导

课题组认为，本项目所产生的社会效应的重要路径是通过大众媒体的扩散在社会中取得影响，这种影响包括提升慈济慈善事业基金会的整体美誉度、增加对当地贫困状况的曝光进而使潜在支持者有更大可能采取行动、增加地方政府与地方其他组织的知名度和美誉度等。同时，新闻报导指标也反映了项目负责人是否积极对项目成果进行宣传，以发展项目的可持续性。本部分测量新闻报导指标时使用广义的数据收集方式，由于较高层次的新闻媒体发布的新闻往往有较大数量群体的受众，因此以新闻报导机构级别作为评估标准，将政府网站和基金会网站的报导也纳入计量范围，以“慈济”和“五合”为关键词，使用百度搜索收集有效新闻报导的网站平台，共获得省级以上媒体报导 8 条，报

导媒体包括人民日报甘肃频道、新华社甘肃频道、中国台湾网、中国社会组织网等。

根据报导内容、点击频次、相关程度等要素，课题组 7 名专家独立对新闻报导指标进行评价，获得指标绩效测量值为 4.4，因此该指标评级为“A”。该评级说明项目通过高层次媒体的高频率报导而获得了较高的社会曝光率，有助于项目主体与当地获得更多的社会关注和支持。

（3）未预见效应

尽管在目标设定之初，当地政府和项目办已经对项目的可行性和可能产生的效应和问题（《台湾慈济基金会援助甘肃省靖远县五合乡而起移民搬迁项目计划书》）做出了充分的预测和评估，但是在实地调查与开放访谈的过程中，课题组仍然发现项目产生了许多目标设定之初为预见的正面和负面效应，这些效应包括：

①正面效应

除了项目计划（《台湾慈济基金会援助甘肃省靖远县五合乡而起移民搬迁项目计划书》）中阐释的项目的环境效应、社会效益、移民效应之外，项目产生了两条未预期的正面效应。第一，示范效应。白塔慈济新村建设完成之后，成为了靖远县乃至白银市的重点宣传学习对象，周边县镇常常前往白塔慈济新村调研扶贫扶困、政社共建等情况，项目因此通过积累传递经验而间接推动了社会知识增长。第二，文化价值效应。居民在迁出区的恶劣生活条件与白塔慈济新村的崭新面貌形成了强烈对比，一些居民的故事经过媒体、政府的宣传而为人所知，向社会传递了自强、慈爱的价值观念，与我国政府倡导的社会主义核心价值观相契合，促生了更广泛的文化认同。

②负面效应

项目计划（同上）阐释了项目可能存在的风险和产生的负面效应，包括遴选公平缺失和竞争的风险、土地与配套工程无法及时交付的可能、居民负债的问题等。同时实地调查过程中也发现了项目产生的未预见的两点负面效应。第一，教育医疗问题。实地调查反映，目标中所承诺的建设容纳 400 人的小学并尚未建成，搬迁后家庭中的低龄儿童上学并未如预期一样便利，许多居民反映孩子上学必须横穿一条高速公路，希望建成一所安全方便的小学。第二，劳动

力结构失衡问题。许多居民反映搬迁造成了劳动力不同程度的失衡，一方面，由于耕地分配的滞后，年龄较大的劳动力大量闲置；另一方面，年轻劳动力为了维持家庭收入水平不得不投入更多的精力打工工作。

基于对以上情况的感知和了解，经过实地考察访谈，课题组的 7 名专家分别独立对本项目的未预期效应进行评分，计算均值为 3.57，即为该指标评分。

本项目的未预见效应评级为“B”。该评级表示项目整体上取得了一些超出预期的正面效应，但是也产生了预料外的负面效应，但总体上瑕不掩瑜。

根据层次分析法设定的指标，社会效应指标的绩效得分为 3.69，各指标得分见表 6-13。本项目中社会效益指标被评级为“B”。该评级表示，尽管项目产生了一些预期或未预期到的负面效应，但是从总体来说还是为当地社会产生了积极的影响。

表 6-13 社会效应绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
生态环境效应	40%	3.45	B
新闻报导	20%	4.40	A
未预见效应	40%	3.57	B
社会效应	100%	3.69	B

6.5.2 可持续性

可持续性指标是影响与发展维度的核心二级指标，对可持续性的评级反映了项目成果的延续可能性和未来独立发展能力，共包含“生计打算”、“工作机会”、“收入水平”、“负债水平”、“邻里关系”、“政治参与”、“社区管理”、“环境保护”、“文化建设”、“发展共识”10 个三级指标。

（1）生计打算

生计打算指标反映了搬迁住户是否有意愿和能力为改善现有生活条件做出清晰合理的打算。该项目初衷是改善迁出区公民的生活条件、用水用电、就医就学等恶劣状况，同时也是为了迁出群众能有更好的未来发展。因此，住户生活如果陷入难以为继或者止步不前的状况就基本违背了项目的初衷，将迁村扶贫项目变成贫困户的简单空间转移；如果住户都没有积极清晰的生计打算，移民村可能渐渐会形成一种消极的政府依赖型的亚文化，使移民村陷入文化贫困

之中。因此，住户是否有清楚的生计打算对项目未来停止投资之后的独立运行能力十分重要。

该指标数据主要通过居民问卷收集获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 2.96。在填写问卷与开放访谈的过程中，课题组也发现大多数住户对未来的生活都有一种积极的态度，表达出了未来希望过的更好的强烈意愿，但是当谈及生计打算时，住户的回答集中为“没有啥特别的打算”，“就是种地呗”之类含混的想法，而非系统明晰的想法。课题组认为定量研究结果和定性感知是高度吻合的，因此居民生计打算结果是“C”。

因此，本项目中生计打算被评级为“C”。该评级说明整体上住户对未来的生计发展有一定规划想法，但是这种规划是模糊并缺乏系统性的。这可能会导致在未来，该项目搬迁住户由于没有扩大收入的能力而迁出村子或持续贫困，使项目出现不可持续的风险。

（2）工作机会

工作机会是移民村居民维系收入、摆脱贫困、利用农闲工时创造价值的重要路径。对于一般家庭而言，当家庭劳动力人口超过了本户拥有的农牧畜生产资源和生产工具时，就会产生劳动力的闲置，就近或者外出打工对消化闲置劳动力、提高家庭收入水平、维持社会稳定来说尤为重要。尤其是本案相比其他扶贫项目仍然具有其特殊性：首先，本案中搬迁人口数较大，问卷统计显示，每户搬迁人口平均在 4 口以上，搬迁人口在五口以上的家庭占到 44%以上，而可供分配的土地资源有限，耕地按户分配，每户分到 1 亩，对人口数量较多的家庭而言并不算充足；其次，由于目前耕地尚未分配、户口迁移和最低保障等政策也尚未落实，因此自 2015 年 11 月第一批住户搬迁以来的近一年时间里，打工工作成为了已完全搬迁住户的唯一收入来源；最后，实地调查中发现一些住户中存在待业在家的学生，这些学生在就业淡季或等待考试的时间也有打工补贴学费或家用的需求。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 3.72。居民基本反映搬迁后的工作机会比迁出地原本的机会会有大幅度的增加，工作信息获取更为便利，成本也耕地。但是也仍然存在一些问题，诸如许多老人和妇女反映在寻求打工机会时都曾遭受过一定程度的歧视和拒绝，这与当地

工作机会大多呈现出的偏向劳动强度、周期短、无稳定长期合同关系的特点有关，总的来说未影响项目为搬迁住户带来的工作机会大幅度提升的整体效益，丰富的工作机会可以使这种效益更可能持续下去。

因此，本项目中工作机会指标被评级为“B”。该评级说明大多数居民都认为搬迁之后整体的工作机会比较充足，可以满足居民需求。但同时，搬迁之后的工作机会还是以短期性、临时性、劳动强度较高的打工工作为主，存在工作的结构性问题。

（3）收入水平

收入水平指标是项目可持续性评估的基础指标之一。一定收入水平的增长能够帮助住户在脱离慈济基金会和政府的帮助之后能够在慈济新村较好的独立维系生活，而不必过分依赖政府扶贫补贴或者其他社会团体的捐助。同样的，即使生活条件再便利，如果收入水平显著下降，在较长一段发展周期内，住户仍然有搬回迁出地或另觅生路的风险，会明显威胁到项目的可持续性。

该指标数据主要通过居民问卷获得，问卷中居民被询问收入的变化情况而非收入主观感知的高低，这是因为收入的变化情况（而非收入感知本身）更有可能促使居民采取行动。计算获得均值为 3.17。需要特别说明的是，课题组对收入水平的方差也进行了计算，结果显示方差水平为 1.04，基本接近标准正态分布，说明在搬迁住户中收入水平变化的离散程度适中，未来在移民村中基本不会出现贫富差异过于明显、产生社区分化“马太效应”的风险，也不太会出现平均主义、集体贫困而造成的停滞不前。因此课题组对该指标所反映的可持续性评价结果持乐观态度。

因此，本项目中收入水平被评级为“C”。该评级说明本项目中搬迁住户在搬入新村之后的收入水平整体上和过去没有特别大的变化，说明截至目前住户的整体收入水平并没有实现预期的增长，这与耕地尚未分配、不完全搬迁等原因密切相关，在未来住户的居民水平仍有可能实现增长。

（4）债务水平

债务水平指标是收入水平指标的对立指标。作为对搬迁住户家庭经济情况的反面补充，债务水平指标 also 具有很强的代表性。过高的债务水平直接威胁项目的可持续性：一方面，债务本身是由搬迁过程中缴纳人工费和自家装修花费

所产生的，债务和项目直接相关，如果债务本身过分超出了搬迁住户的承受能力，那么项目效益也会大打折扣；另一方面，一种可能的情况是，当长期来看住户实在没有能力偿还债务时，项目产生的正面效益将会受到大幅度冲击。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 1.96。同样的，课题组也对该指标方差进行了计算，结果为 1.116，略高于标准正态分布。结果说明整体而言大多数居民都在此次搬迁中增加了数量一般的负债，但同时个体之间差异也比较大，实地调查发现这可能与不同家庭装修改造需求的差异、原本家庭收入水平、从事生产产业结构等原因有关，但总体而言，总体增加的债务水平仍有可能将项目受益者置入破产的风险之中，从而损害项目的可持续性。

因此，本项目中债务水平评级为“D”。该评级说明整体而言，大多数住户都在搬迁过程中产生了债务，虽然这种债务额度并非大到无法承受，但是由于产生债务的范围较广，因此在未来也会对项目的正面效益产生负面影响，严重时甚至可能使整个项目内涉及的大量居民陷入经济困境。

（5）邻里关系

邻里关系是对移民村社区关系能否和谐持续发展进行判断的重要依据，由于本项目评估社区特殊，移民村是政策构建形成的，而非自然建构形式，住户来自靖远县 7 个不同乡镇。搬迁工作完成之后，具有不同生活习惯和文化背景的住户之间存在发生矛盾和冲突的可能性，长期发展甚至可能产生社会排斥等潜在导致二次贫困的因素，不利于项目成果的可持续性。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 4.71。显示出住户对于处理好邻里关系具有较强的信心和意愿。实地调查过程中也发现，住户对自己处理好新的邻里关系的能力具有很强的信心，常常用“肯定能啊”，“这都处理不好还做啥嘛”之类的语句表示毋庸置疑的态度。课题组依此判定，项目建成后住户有较大可能会主动发展、维持社交网络，进而社区整体的社会资本都会得到较长时期的积累。

因此，本项目中邻里关系评级为“A”。该评级说明居民对自己发展、维持良好邻里关系的能力具有十分乐观的预期，反映居民对社区持有积极融入的态度，评估结果显示新的社会网络将很容易构建生成，社会资本在项目结束的一

定周期内有很大可能持续积累。

（6）政治参与

政治参与指标是对社区住户主动参与政治民主活动意愿的评估，其政治参与意愿越强，就越容易形成公民主体意识。随着项目完成之后村委会制度的逐步建立健全，社区若要真正实现较强的独立发展能力，就需要公民经由村委会制度主动参加社区议事管理。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 4.50，故该指标评级为“A”。该评级指示搬迁住户极有可能在未来参与政治活动（犹指村委会参选、投票、议事等基层参与形式），项目结束之后白塔慈济新村作为基层社区单位很容易形成村民自治的民主管理制度，进而社区未来将会有较强的自我管理发展能力。

（7）社区管理

社区管理是社区居民为了维持社区的正常秩序，促进社区的发展和繁荣，满足居民物质和文化活动等特定需要而进行的一系列的自我管理或行政管理活动。社区管理指标测量了在未来居民有多大可能通过自组织开展社区管理和社区发展，从而实现社区的独立协调发展。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 4.07。实地调查也显示大多数居民愿意积极参与和配合社区管理活动，但也有少数居民仍有“这是当官的事”、“我们做不了什么”之类的边缘化想法。因此，本项目中政治参与评级为“B”。该评级说明多数居民具有较强的参与或配合社区管理的意愿，项目因此所产生的内在社会效益可能在项目结束的一定周期内具有可持续性并获得发展，但是也可能出现有某些居民拒绝配合社区管理，对社区管理公共性认识不足的问题。

（8）环境保护

环境保护指标反映了社区持续取得生态效益，改善居民生活自然环境的能力。尤其对我国西北地区而言，由于气候干旱、气温高寒、土地盐碱化严重，植被不易成活，如何提高植被覆盖率、改善居民生存的自然条件是项目可持续性的重大问题之一。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值

为 4.64，显示居民对于积极改善居住自然环境具有较高的热情和期望。因此，本项目中环境保护指标评级为“A”。该评级说明未来居民极有可能为维护社区环境做出积极努力，维护并发展该项目所产生的环境效益，因此该项目在生态环境上具有可持续性。

（9）文化建设

文化建设指标反映了社区未来形成积极文化氛围、促生居民归属感的潜在可能性。对应于环境保护与发展对社区居民居住环境的可持续影响，社区文化的良性建构则承担了构建良性人文氛围的职责，对项目未来的可持续性也有一定的反映能力。

该指标数据主要通过居民问卷获得，通过对 112 条记录的计算，得出均值为 4.23。实地调查也发现居民对社区未来可能举办的各类文化活动持积极热情的态度，也有少数居民因为传统文化的保守观念或人格特质原因而表示此无感。

因此，本项目中环境保护指标评级为“A”。该评级说明社区大多数居民愿意参加社区文化活动和文化建设，社区在未来很有可能容易形成良好和睦的文化氛围，因此该项目在人文社会环境意义上具有很强的可持续性。

（10）发展共识

本课题发展共识是指在项目结束的较短周期内，居民与政府官员之间是否就当前白塔慈济新村亟待解决的问题或居民迫切的需求达成了共识。该指标旨在测量在未来政府官员能否与社区居民达成一致，共同促进社区问题的解决、冲突的协调以及整体发展。若政府对公民需求的判断与居民实际需求大相径庭，那么项目结束后的独立发展阶段中，很有可能由于官民矛盾产生恶性社会影响，或者由于公民真实需求无法得到满足而降低对项目的整体评价。

该指标采取数据比较测量方法进行赋值。课题组在居民问卷和政府工作人员问卷中分别设计了“当前您最关心的问题”和“您认为当前居民关心的问题”的题项，描述性统计显示居民最关心的是“耕地分配”，与政府工作人员的判断基本一致。结果如图 6-1 和图 6-2。

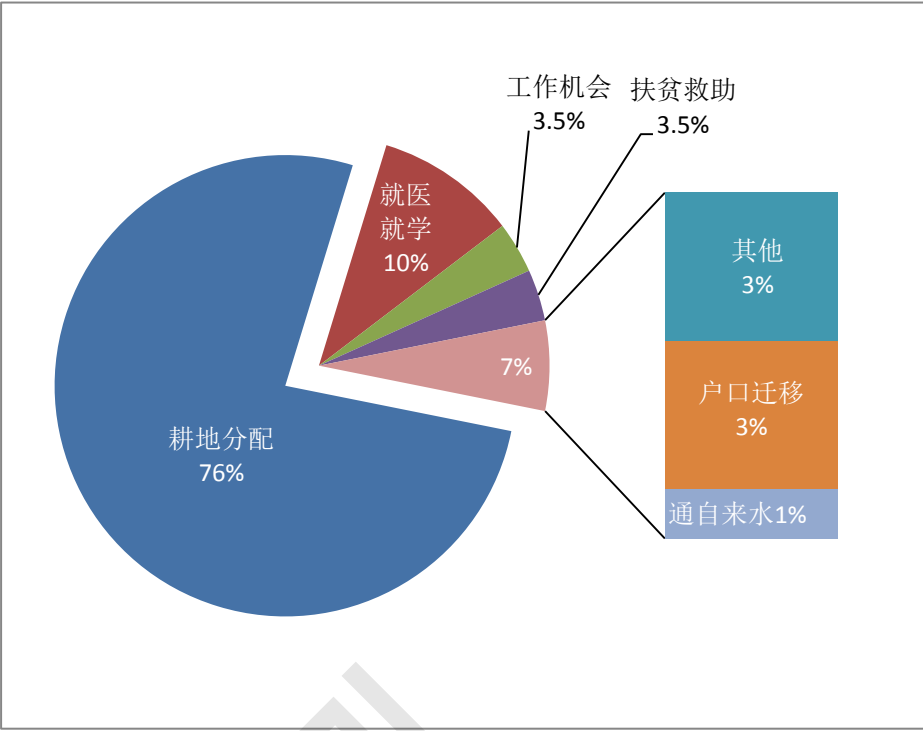


图 6-1 “亟待解决问题”（居民问卷）频率饼图

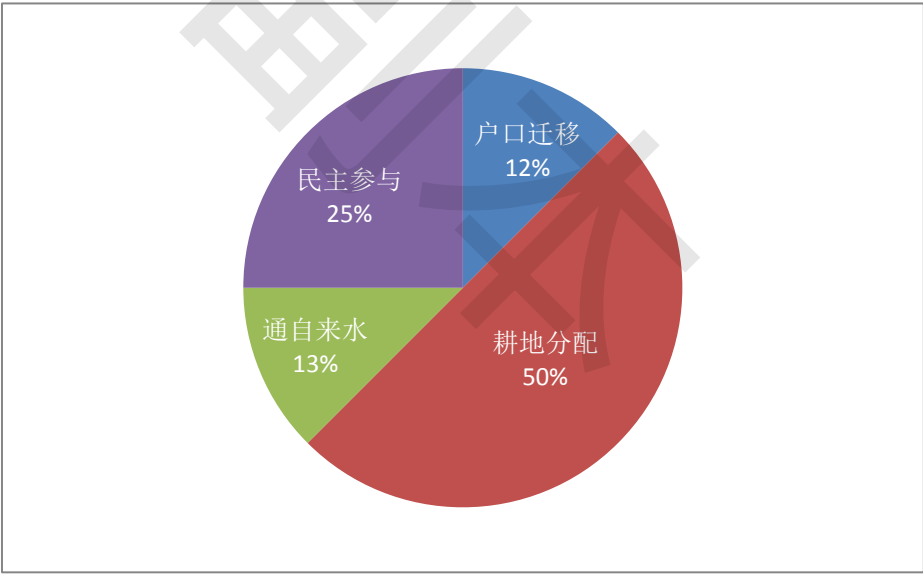


图 6-2 “亟待解决问题”（政府工作人员问卷）多重响应频率饼图

将填答答案出现的百分比进行比较，计算其差值的绝对值：

$$|d_i| = |\text{居民问卷中 } i \text{ 的频率} - \text{政府工作人员问卷中 } i \text{ 的频率}|$$

计算居民问卷标准偏差占比，该题项 112 份问卷的标准偏差为 1.25，计算三倍标准偏差 3σ （此时标准正态分布中频率分布的 99.7% 被包含）占比为：

$$p = \frac{3\sigma}{df} = \frac{3 * 1.25}{7} * 100\% = 54\%$$

根据其与三倍标准偏差占比的关系赋予该答案一致性分数 C_i 。

$$C_i = \begin{cases} 5 & (|d_i| \leq \frac{1}{5}p = 0.11) \\ 4 & (0.11 \leq |d_i| \leq 0.21) \\ 3 & (0.21 \leq |d_i| \leq 0.32) \\ 2 & (0.32 \leq |d_i| \leq 0.42) \\ 1 & (0.42 \leq |d_i| \leq 0.53) \end{cases}$$

见表 6-14。

表 6-14 发展共识一致性比较表

问题	居民	政府工作人员	$ d_i $	C_i	评级
户口迁移	0.03	0.12	0.09	5	A
耕地分配	0.76	0.5	0.26	3	C
就医就学	0.10	0	0.10	5	A
工作机会	0.04	0	0.04	5	A
扶贫救助	0.04	0	0.04	5	A
通自来水	0.01	0.13	0.12	4	B
其他	0.03	0	0.03	5	A

计算以上 C_i 列的均值为 4.57，即为发展共识指标的绩效测量值，因此评级为“A”。

可持续性下设的“生计打算”、“工作机会”、“收入水平”、“负债水平”等 10 个三级指标均为主观指标，使用层次分析法确定的权重对可持续性指标进行计算，加权平均结果为 3.61，各指标得分见表 6-15。

表 6-15 可持续性绩效得分表

	权重	得分	评级
生计打算	5%	2.96	C
工作机会	20%	3.72	B
收入水平	17%	3.17	C
负债水平	17%	1.96	D
邻里关系	12%	4.71	A
政治参与	6%	4.50	A
社区管理	7%	4.07	B
环境保护	7%	4.64	A
文化建设	4%	4.23	A
发展共识	5%	4.57	A
可持续性	100%	3.61	B

本项目的可持续性被评定为“B”，该评级说明项目在结束之后的一定周期内，项目所取得的正面效应有较大可能持续留存。然而不能忽视的是，居民收入水平的固化、普遍产生的负债和对未来生计打算的不确定性有可能导致项目结束后社区在经济上的独立发展能力较差，可持续性受到一定威胁。

综上所述，本项目中影响与发展维度被评级为“B”。该评级说明项目取得了良好的社会效益，并且在项目结束后的一定周期内这些正面效应比较有可能延续下去，虽然也存在负面效应和一定潜在的发展风险。其中，该维度包含的“社会效应”和“可持续性”两个二级指标评级均为“B”，说明项目取得的影响和未来的发展均呈现积极乐观态势。该维度各指标绩效得分见表 6-16。

表 6-16 影响与发展绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
社会效应	33%	3.69	B
可持续性	67%	3.61	B
影响与发展	100%	3.64	B

6.6 总体绩效评价结果

本评估课题在指标体系构建、收集信息、统计分析的基础上，认为慈济基金会投资建设甘肃省白银市靖远县五合镇白塔慈济新村易地扶贫项目的总体绩效评价等级为“B”。

按照层次分析法设定的指标权重对四个维度得分进行加权计算，总体绩效得分为 3.94，各维度得分见表 6-17。

表 6-17 各维度绩效得分表

指标名称	权重	得分	评级
基础目标	28%	4.21	A
满意度	36%	3.86	B
组织管理	13%	4.34	A
影响与发展	23%	3.64	B
项目绩效	100%	3.97	B

从图 6-3 的二级指标雷达图中可以看出项目各项指标得分整体呈现均匀分布的态势。同时可以得知，本项目中的与项目运作与产出相关的指标（例如财务管理、组织支持、目标达成等）绩效表现更好，与社会价值和项目发展相关的指标（例如可持续性、社会效应等）绩效表现则相对较差，反映了项目运作过程中对效率、效益等价值的追求，而用户满意、可持续发展等价值则有待进一步加强。

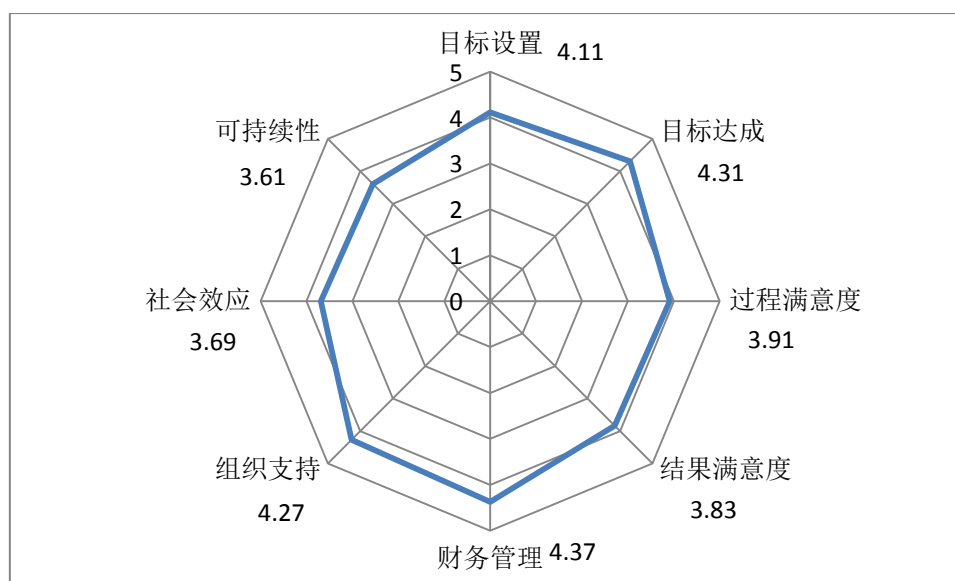


图 6-3 二级指标雷达图

综上，课题组对本项目的总体评价结论为：

①该项目高度契合国家扶贫政策和当地发展规划，帮助大部分受益公民摆脱了生活生计困境。调查显示超过 85%的居民出于改善生活条件 and 自我发展需要主动要求搬迁，项目因此客观满足了当地民众的生存发展需求。

②项目受益者对过程与结果的满意度均达到满意水平，项目取得的各类效益广受赞誉。但同时需要注意公民对政府作用的感知水平较低，与政府客观给予的高度支持形成了显著对比，显示出项目内部公关宣传力度有待加强。

③项目运行规范有序，资金到位及时，整体效率处于较高水平。当地政府、企业等组织的重视支持也为项目目标的实现提供了外部保障。组织管理过程体现了组织内构建的卓越管理控制机制和组织间形成的有效合作生产网络，成为了该项目的特色亮点。

④项目可持续发展能力可观，但仍有进一步发展空间，尤其是搬迁过程中产生的负债可能让居民生活状况在短期内恶化。同时，虽然项目建设期间未出现预期外的重大负面影响，但是项目后续工作的及时推进也应得到合理重视。

7 经验、不足与改进建议

7.1 经验

(1) 多元主体合作治理网络保障项目顺利实施

慈济慈善事业基金会、靖远县政府相关部门、建筑材料供应企业、搬迁户等多方组织均参与到白塔慈济新村项目的建设运营过程中，构建出由政府组织、非营利性组织、公民、营利组织共同参与的多元主体合作治理网络。各治理主体相互辅助、相互信任、相互配合，为改善贫困户生产生活质量、齐心协力共同发展、脱贫致富奔小康等项目目标共同努力。慈济基金会在传播并践行“慈悲为怀、救世济人”这一善意善举的过程中予以本项目资金援助和精神支持；国土资源局、水利局、交通局、项目建设办公室等政府部门在项目方案落实、资金监管、进度控制、工程质量等具体事宜方面给予政策制度上的有力保障；水泥、钢筋等企业保证了房屋及其配套设施必备材料的优质高效与及时供给；搬迁户作为本项目的直接受益群体，通过表达愿望、陈述需求表明对本项目建设的期望，以投工投劳的形式参与到房屋及其配套设施建设过程中，并以入住感受与自身体验回馈信息，为项目后续改进提供着力点。

本项目构建的多元主体合作治理网络，是白塔慈济新村项目顺利实施、按规定完成的关键。首先，项目目标的设置在契合国家宏观政策与当地发展规划，整合不同主体意见需求的前提下，遵循客观全面、切实可行的原则；项目目标的达成是各行主体以相互尊重、相互信任为合作基础，平等对话、精诚合作、齐心协力、共同努力的成果；其次，住户作为项目建设的参与主体和直接受益群，从需求表达、房屋建设、房屋分配到最终入住，住户参与了项目建设的过程并享用了项目建设成果，这种全过程参与方式不仅与“民本主义”思想相吻合，也加强了住户对本项目的认同感与归属感，进而提高了住户满意水平；最后，政府部门的高度重视、政策扶持和慈济基金会的全程追踪监管以及企业、搬迁户等主体间的互相支持、相互信任与积极配合是本项目保质保量、合规合时的基本保障。

（2）公共项目承载公共价值提高项目整体绩效

与私域价值、个体价值相比，公共价值强调价值的多元性和集体需求的协调性表达。然而，公共资源及公共权力的有限性决定了内涵丰富的公共价值不能也没有可能通过少数几个公共项目一蹴而就的解决，从整体来看，公共价值必将长期处于供需失衡状态，现有的资源禀赋不能也永不可能承载所有的公共价值，因此，在这种现实条件约束下，确定特定公共项目所应承载的公共价值就显得尤为重要。

白塔慈济新村项目的前期准备工作分非常扎实、充分、细致，项目资助方即慈济基金会在采取实地考察、入户访谈等方式了解住户需求后表明合作意向，项目实施方要提供详细的可行性研究报告，慈济基金会的全程跟踪和项目领导小组的及时监管，项目实施后还要委托独立第三方针对项目实际产出和结果效应进行评价，所有的一切都是为了强调利益相关者的参与和利益保证，强调历史、人文与环境的可持续发展，注重群体意见的表达和需求的满足，进而保证白塔慈济新村项目的“公共性”，也即确定项目所应承载的公共价值。按照以公共价值为基础的政府绩效治理理论，以公共价值为基础的产出即是绩效。反过来，公共价值的承载降低了诸如“政绩工程”、“面子工程”、“豆腐渣工程”等单一价值占优所致的项目“绩效损失”，大大提高了本项目的整体绩效。这在当前我国公共项目申请、实施、运行及回馈的全周期中都是值得借鉴的经验。

7.2 不足

（1）项目后续工作推进缓慢

2015 年 11 月 4 日举行的分房抽签仪式表明项目建设工作全部完成，已步入后期管理阶段，但牵涉居民切身利益的土地、户口和自来水等基本问题和基础设施的投入使用仍处于准备阶段，后续工作进展缓慢。

首先，课题组在调研过程中发现，七成以上住户将户口迁移、耕地分配视为燃眉之急。此次移民对象大多为农民，“土地是农民的命根子”，一位受访对象如是说道。他们将土地视为家庭生存的唯一保障，而户口又与土地密不可分。据项目建设办公室工作人员透露，这两项工作均在协调办理中，只是时间

的问题。只有这两项问题尽快得以妥善解决，才能从根本上解决住户的后顾之忧。

其次，根据慈济新村项目规划，图书室、卫生室、超市等配套设施均以全面建成，但并未投入使用。配套设施的作用在于其满足住户需要、给予住户方便，若迟迟不能投入使用或空置，在造成资源浪费的同时，会直接造成项目成果使用效率的低下并进而影响住户满意度的评价。

再次，村委会是村庄建设、政策传播、文化推广和集体活动的组织者与管理者，在维护村民权益、发展集体经济和处理群众关系方面发挥着至关重要的作用。据了解，慈济新村的居委会成立不久，并未凸显村委会办理本村公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向政府反映社情民意等作用。

(2) 未预见问题处理机制尚未形成

未预见问题是超乎预期或意想不到的事项和问题，它直接或间接影响了项目的整体效益和项目的使命目标。课题组在搬迁户满意度调查和政府工作人员交流过程中得知，存在极少数使用者以盈利为目的房屋出售行为，此举严重背离了本项目惠民利民的价值立场，也不利于房屋购买者权力的保障与维护。此外，也存在少数用户为满足家庭需求大面积改造房屋的行为，不仅破坏了房屋的原有结构与性能，而且有损于新村整齐统一的村容村貌，为新村日后的统一管理埋下隐患。诸如此类未预见问题，项目建设管理方与监管部门并未形成一套制度化、程序化的处理办法与应对措施。

(3) 搬迁户自我发展能力欠缺

来自双龙、石门、靖安等北部八乡 300 户贫困家庭是本项目的惠及对象，由于受益群体经济条件困苦、教育资源匮乏、信息传播受阻等环境因素所致其脱贫致富、自我发展之路出现物质资本匮乏、文化水平低下、技能缺乏等重重阻力。

通过与受访对象交谈得知，部分住户在原地以谷物蔬菜、牛羊为生，生活自给自足，新居却因为自然禀赋的异同导致其不能保持原有的生存方式，生计难以维持，想去打工却苦于缺乏科学技能与生产技术，物质资本的匮乏和经营管理能力的欠缺也导致他们难圆创业之梦。

本项目建设的初衷是为了改变落后地区困难户的贫穷面貌、带领他们共同发展、全面奔小康。有住户表示，新居装修入住均已花光原有积蓄，甚至背负部分债务。若由于新村居住环境而致的住户生存难以为继，且欠缺改善目前困境的自我发展能力，他们很可能会陷入“重返贫困”的困境，这与项目建设的初衷相去甚远，项目意义也不复存在。

7.3 改进建议

（1）加快项目后续工作落实进度

项目后续工作的落实事关项目效益的整体大局，必须狠抓落实，加快进度。加快本项目后续工作的落实进度可从以下三方面展开：

首先，简化户口迁移程序，采取统一办理和集中办理的方式，尽快完成户口迁移工作。在此基础上，合理规划农田用地，争取早日实现分地到户。另外，饮水问题事关居民身体健康，项目建设办公室应发挥沟通协调作用，做好自来水供应工作，解决人畜生活、生产用水问题。

其次，为提高医务室、超市、图书室和或居民活动室等项目建设配套实施的使用效率，项目建设办公室需要了解居民的生活习惯和不同需求，针对性地整合资源、及时供给，真正发挥基础设施的功能，做到基础设施各得其所、物尽其用。

最后，建议相关管理部门将村委会的规范管理尽快提上日程，组织村民共同参与民主选举活动产生真正代表群众意愿，急民所急、想民所想的村委会领导班子，在凸显“民本主义”思想的同时，充分发挥村委会传播与执行政策、连接国家与村民的纽带作用，并借鉴“一事一议制”、“村民说事会”等成功经验，创新村级治理模式、提升基层民主自治水平。

（2）建立未预见问题处理机制

本项目出现的出售房屋、大面积违规改造房屋等未预见问题不利于新村的统一管理和社区安定以及其它居民的合法权益。未预见问题的处理机制应该多管齐下，整合多方资源和力量，建立高效有利的处理机制，健全科学合理的配套措施。为消除并减少未预见问题带来的风险隐患和不良影响，未预见问题处理机制可从以下方面着手：一是制定未预见问题的解决备选方案，可在第一时

间阻止负面效应的不断扩散；二是联动项目建设办公室、慈济基金会和新村居民等多方组织，形成多主体监督体系；三是依靠法律手段，加强未预见问题的整治处罚力度。

（3）拓展搬迁户自我发展能力

自我发展能力是决定搬迁户能否彻底摆脱贫穷面貌、改善生产生活状态、提升生活质量的促动因素。拓展、提高搬迁户的自我发展能力关键在于增强贫困群众的“造血”功能，而非直接给他们“输血”，具体着力点可围绕以下三点展开：

首先，开展技术培训，提高自身能力。由于搬迁户原住地与白塔慈济新村的资源禀赋大有差异，耕作习惯与耕作方式也不尽相同，居委会或相关部门可以与省内外职业技能院校合作，定期开展有针对性的培训，确保各家庭至少有一名劳力掌握 1-2 门致富实用技术，使他们都能掌握一技之长，依靠自身努力发家致富。

其次，因地制宜，发展农业产业。立足区域特色，突出主导产业，发挥地区独特优势，发展大粒枸杞、富硒籽瓜、马铃薯和中药材等具有知名度和竞争力的优势特色农业产业。

最后，整合可用资本，发挥联动效应。引入邻省本领域龙头企业入驻发展，以现有特色产业为支撑，整合政府、企业、协会等组织资源，发挥项目拉动、企业促动、协会联动、大户带动的联合效应，真正实现“搬得出”、“稳得住”、“能发展”、“可致富”的使命目标。

附件

附件 1：居民调查问卷

调查员编号：

问卷编号：

靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷

亲爱的村民朋友：

您好！为了全面了解白塔慈济新村项目的开展成效，受慈济慈善事业基金会委托，我中心现开展如下问卷调查。本次调查采取不记名方式，答案无对错之分，调查结果仅用于科学研究。请您如实填写，感谢您的支持！

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

（请在您认为合适的答案前填写或者打“√”）

一、基本信息

1. 性别：☐男 ☐女
2. 年龄：_____
3. 婚否：☐是 ☐否
4. 文化程度：☐A. 高中及以上 ☐B. 初中 ☐C. 小学 ☐D. 文盲及半文盲
5. 家庭人口数：_____
6. 搬迁人口数：_____
7. 您大约是什么时候搬入新村的年月：_____年_____月

二、评估内容

8. 总体上，您对慈济新村项目：

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

9. 您对现在的房屋大小满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

10. 您对现在的房屋结构满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

11. 您对现在的房屋功能满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

12. 您对现在的房屋布局满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

13. 您对现在的房屋质量满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

14. 您对房屋的配套设施（如火炕、水窖、偏院等）满意吗？

☐A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

15. 您觉得现在的生活（如交通、看病、上学、购物等）便利吗？

☐A. 非常便利 ☐B. 较便利 ☐C. 一般 ☐D. 不便利 ☐E. 很不便利

16. 慈济新村的公共设施（如道路、绿化、路灯、广场等）能满足您的需要吗？

☐A. 完全能 ☐B. 基本能 ☐C. 一般 ☐D. 基本不能 ☐E. 完全不能

17. 您搬迁的原因是？（多项选择）

☐A. 生活条件恶劣 ☐B. 随大流 ☐C. 自我发展 ☐D. 政府游说
☐E. 政策吸引 ☐F. 其他(请说明) _____

18. 您觉得政府在确定搬迁住户时，是公平的吗？

☐A. 非常公平 ☐B. 较公平 ☐C. 一般 ☐D. 不公平 ☐E. 很不公平

19. 您觉得在抽签分房时，是公平的吗？

☐A. 非常公平 ☐B. 较公平 ☐C. 一般 ☐D. 不公平 ☐E. 很不公平

20. 您觉得在您搬迁入住过程中，政府对您的帮助如何？

☐A. 非常大 ☐B. 比较大 ☐C. 一般 ☐D. 比较小 ☐E. 很小

21. 您觉得在您搬迁入住过程中，慈济基金会对您的帮助如何？

☐A. 非常大 ☐B. 比较大 ☐C. 一般 ☐D. 比较小 ☐E. 很小

22. 您觉得搬迁之后的工作机会如何？

☐A. 非常多 ☐B. 比较多 ☐C. 一般 ☐D. 比较少 ☐E. 很少

23. 搬迁之后，您的收入水平？

☐A. 增加了很多 ☐B. 增加的不太多 ☐C. 和原来差不多
☐D. 减少了一些 ☐E. 减少了很多

24. 搬迁之后，您的债务水平？

- ☐A. 增加了很多 ☐B. 增加的不太多 ☐C. 和原来差不多
☐D. 减少了一些 ☐E. 减少了很多
25. 您会为改善未来的生活状态做出计划吗?
☐A. 有明确的计划 ☐B. 有基本清楚的计划 ☐C. 有模糊的计划
☐D. 只有大体的方向 ☐E. 没什么想法
26. 在现在的村子里您觉得可以和新的村民处理好关系吗?
☐A. 肯定可以 ☐B. 应该可以 ☐C. 不一定可以 ☐D. 比较困难
☐E. 十分困难
27. 您是否习惯在慈济新村的生活?
☐A. 非常习惯 ☐B. 较习惯 ☐C. 一般 ☐D. 不习惯 ☐E. 很不习惯
28. 在未来, 您会参与村委会的投票选举吗?
☐A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意
29. 在未来, 您愿意参与慈济新村的社区管理吗?
☐A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意
30. 在未来, 您愿意参与慈济新村的环境保护吗?
☐A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意
31. 在未来, 您愿意参与慈济新村的社区活动吗?
☐A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意
32. 当前您最关心的是?
☐A. 户口迁移 ☐B. 耕地分配 ☐C. 扶贫救助 ☐D. 通自来水
☐E. 就医就学 ☐F. 民主参与 ☐G. 工作机会
☐H. 其他(请说明) _____
33. 未来, 您最希望政府做什么事?
☐A. 配套设施 ☐B. 环境改善 ☐C. 促进就业 ☐D. 扶贫救助
☐E. 教育医疗 ☐F. 产业发展 ☐G. 基层制度建设
☐H. 其他(请说明) _____
34. 未来, 您最希望慈济基金会做什么事?
☐A. 持续注资 ☐B. 项目跟踪 ☐C. 扶贫救助 ☐D. 产业发展
☐E. 教育医疗 ☐F. 其他(请说明) _____
35. 未来, 您最希望村委会做什么事?
☐A. 社区治安 ☐B. 社区活动 ☐C. 邻里关系 ☐D. 集体经济
☐E. 维护权益 ☐F. 工作机会 ☐G. 其他(请说明) _____

感谢您的支持和配合!

调查员编号: B

问卷编号: B₁₀

靖远县五合镇白塔慈济新村居民调查问卷

亲爱的村民朋友:

您好! 为了全面了解白塔慈济新村项目的开展成效, 受慈济慈善事业基金会委托, 我中心现开展如下问卷调查。本次调查采取不记名方式, 答案无对错之分, 调查结果仅用于科学研究。请您如实填写, 感谢您的支持!

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

(请在您认为合适的答案前填写或者打“√”)

一、基本信息

1. 性别: ☒男 ☐女
2. 年龄: 71岁
3. 婚否: ☒是 ☐否
4. 文化程度: ☒A. 高中及以上 ☐B. 初中 ☐C. 小学 ☐D. 不识字或识字很少
5. 家庭人口数: 6
6. 搬迁人口数: 4
7. 您大约是什么时候搬入新村的: 2016年7月

二、评估内容

8. 总体上，您对慈济新村项目：

☒A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

9. 您对现在的房屋大小满意吗？

☐A. 非常满意 ☒B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

10. 您对现在的房屋结构满意吗？

☒A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

11. 您对现在的房屋功能满意吗？

☐A. 非常满意 ☒B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

12. 您对现在的房屋布局满意吗？

☐A. 非常满意 ☒B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

13. 您对现在的房屋质量满意吗？

☒A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

14. 您对房屋的配套设施（如火炕、水窖、偏院等）满意吗？

☒A. 非常满意 ☐B. 较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意 ☐E. 很不满意

15. 您觉得现在的生活（如交通、看病、上学、购物等）便利吗？

☐A. 非常便利 ☒B. 较便利 ☐C. 一般 ☐D. 不便利 ☐E. 很不便利

16. 慈济新村的公共设施（如道路、绿化、路灯、广场等）能满足您的需要吗？

☒A. 完全能 ☐B. 基本能 ☐C. 一般 ☐D. 基本不能 ☐E. 完全不能

17. 您搬迁的原因是？（多项选择）

☒A. 生活条件恶劣 ☐B. 随大流 ☐C. 自我发展 ☐D. 政府游说

☐E. 政策吸引 ☐F. 其他(请说明)_____

18. 您觉得政府在确定搬迁住户时，是公平的吗？

☒A. 非常公平 ☐B. 较公平 ☐C. 一般 ☐D. 不公平 ☐E. 很不公平

19. 您觉得在抽签分房时，是公平的吗？

☒A. 非常公平 ☐B. 较公平 ☐C. 一般 ☐D. 不公平 ☐E. 很不公平

20. 您觉得在您搬迁入住过程中，政府对您的帮助如何？

☐A. 非常大 ☒B. 比较大 ☐C. 一般 ☐D. 比较小 ☐E. 很小

21. 您觉得在您搬迁入住过程中，慈济基金会对您的帮助如何？

☒A. 非常大 ☐B. 比较大 ☐C. 一般 ☐D. 比较小 ☐E. 很小

22. 您觉得搬迁之后的工作机会如何？

☐A. 非常多 ☒B. 比较多 ☐C. 一般 ☐D. 比较少 ☐E. 很少

23. 搬迁之后，您的收入水平？

☐A. 增加了很多 ☒B. 增加的不太多 ☐C. 和原来差不多

☐D. 减少了一些 ☐E. 减少了很多

24. 搬迁之后, 您的债务水平?

☐A. 增加了很多 ☐B. 增加的不太多 ☒C. 和原来差不多

☐D. 减少了一些 ☐E. 减少了很多

25. 您会为改善未来的生活状态做出计划吗?

☐A. 有明确的计划 ☐B. 有基本清楚的计划 ☐C. 有模糊的计划

☐D. 只有大体的方向 ☒D. 没什么想法

26. 在现在的村子里您觉得可以和新的村民处理好关系吗?

☒A. 肯定可以 ☐B. 应该可以 ☐C. 不一定可以 ☐D. 比较困难

☐E. 十分困难

27. 您是否习惯在慈济新村的生活?

☒A. 非常习惯 ☐B. 较习惯 ☐C. 一般 ☐D. 不习惯 ☐E. 很不习惯

28. 在未来, 您会参与村委会的投票选举吗?

☒A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意

29. 在未来, 您愿意参与慈济新村的社区管理吗?

☐A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☒D. 不愿意 ☐E. 很不愿意

30. 在未来, 您愿意参与慈济新村的环境保护吗?

☒A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意

31. 在未来, 您愿意参与慈济新村的社区活动吗?

☒A. 非常愿意 ☐B. 较愿意 ☐C. 一般 ☐D. 不愿意 ☐E. 很不愿意

32. 当前您最关心的问题是?

☐A. 户口迁移 ☒B. 耕地分配 ☐C. 扶贫救助 ☐D. 通自来水

☐E. 就医就学 ☐F. 民主参与 ☐G. 工作机会

☐H. 其他(请说明) _____

33. 未来, 您最希望政府做什么事?

☐A. 配套设施 ☐B. 环境改善 ☐C. 促进就业 ☐D. 扶贫救助

☒E. 教育医疗 ☐F. 产业发展 ☐G. 基层制度建设

☐H. 其他(请说明) _____

34. 未来, 您最希望慈济基金会做什么事?

☐A. 持续注资 ☐B. 项目跟踪 ☐C. 扶贫救助 ☐D. 产业发展

☒E. 教育医疗 ☐F. 其他(请说明) _____

35. 未来, 您最希望村委会做什么事?

☐A. 社区治安 ☒B. 社区活动 ☐C. 邻里关系 ☐D. 集体经济

☐E. 维护权益 ☐F. 工作机会 ☐G. 其他(请说明) _____

感谢您的支持和配合!

附件 2：政府人员调查问卷

调查员编号：

问卷编号：

靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷

尊敬的先生/女士：

您好！为全面了解白塔慈济新村项目的开展成效，受慈济慈善事业基金会委托，我中心现进行如下问卷调查。本次调查采取不记名方式，答案无对错之分，调查结果仅用于科学研究。请您如实填写，感谢您的支持！

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

（请在您认为合适的答案前填写或者打“√”）

一. 基本信息

1. 性别：☐男 ☐女 2. 年龄：_____ 3. 婚否：☐是 ☐否
4. 学历：☐A. 高中及以下 ☐B. 大专 ☐C. 本科 ☐D. 研究生
5. 职级：☐A. 正处 ☐B. 副处 ☐C. 正科 ☐D. 副科 ☐E. 科员

二. 评估内容

6. 您觉得慈济新村项目是否与当地发展规划相符？
- ☐A. 非常符合 ☐B. 比较符合 ☐C. 一般符合 ☐D. 不符合
- ☐E. 非常不符合
7. 您觉得本项目确定的搬迁户是否是最合适的？
- ☐A. 非常合适 ☐B. 比较合适 ☐C. 一般 ☐D. 不合适
- ☐E. 非常不合适

8. 你觉得地方政府对白塔慈济新村项目的重视如何？

- ☐A. 非常重视 ☐B. 比较重视 ☐C. 一般重视 ☐D. 不重视
☐E. 很不重视

9. 您觉得慈济基金会对白塔慈济新村的项目的重视如何？

- ☐A. 非常重视 ☐B. 比较重视 ☐C. 一般 ☐D. 不重视 ☐E. 很不重视

10. 您如何评价慈济基金会对整个项目的监控如何？

- ☐A. 非常好 ☐B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好

11. 您觉得在项目实施过程中，慈济基金会与政府的配合如何？

- ☐A. 非常配合 ☐B. 比较配合 ☐C. 一般配合 ☐D. 不配合
☐E. 非常不配合

12. 您觉得这个项目给搬迁户带来变化最大的是？

- ☐A. 生存环境 ☐B. 经济收入 ☐C. 后代发展 ☐D. 交通便利
☐E. 交通便利 ☐F. 就医就学 ☐G. 社会融合 ☐H. 其它_____

13. 您如何评价项目给搬迁户带来的积极影响？

- ☐A. 非常大 ☐B. 很大 ☐C. 一般 ☐D. 不大 ☐E. 基本不变

14. 您觉得搬迁户未来亟待解决的问题？

- ☐A. 户口迁移 ☐B. 耕地分配 ☐C. 扶贫救助 ☐D. 通自来水
☐E. 就医就学 ☐F. 民主参与 ☐G. 促进就业 ☐H. 其它_____

15. 您觉得慈济基金会需要在哪些方面得以改进？

感谢您的支持和配合！

调查员编号：

问卷编号：

靖远县五合镇白塔慈济新村项目政府人员调查问卷

尊敬的先生/女士：

您好！为全面了解白塔慈济新村项目的开展成效，受慈济慈善事业基金会委托，我中心现进行如下问卷调查。本次调查采取不记名方式，答案无对错之分，调查结果仅用于科学研究。请您如实填写，感谢您的支持！

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

（请在您认为合适的答案前填写或者打“√”）

一. 基本信息

1. 性别：☒男 ☐女 2. 年龄：46 3. 婚否：☒是 ☐否
4. 学历：☐A. 高中及以下 ☐B. 大专 ☒C. 本科 ☐D. 研究生
5. 职级：☐A. 正处 ☐B. 副处 ☒C. 正科 ☐D. 副科 ☐E. 科员

二. 评估内容

6. 您觉得慈济新村项目是否与当地发展规划相符？
☒A. 非常符合 ☐B. 比较符合 ☐C. 一般符合 ☐D. 不符合
☐E. 非常不符合
7. 您觉得本项目确定的搬迁户是否是最合适的？
☐A. 非常合适 ☒B. 比较合适 ☐C. 一般 ☐D. 不合适
☐E. 非常不合适

8. 你觉得地方政府对白塔慈济新村项目的重视如何?

- ☒ A. 非常重视 ☐ B. 比较重视 ☐ C. 一般重视 ☐ D. 不重视
☐ E. 很不重视

9. 您觉得慈济基金会对白塔慈济新村的项目的重视如何?

- ☒ A. 非常重视 ☐ B. 比较重视 ☐ C. 一般 ☐ D. 不重视 ☐ E. 很不重视

10. 您如何评价慈济基金会对整个项目的监控如何?

- ☒ A. 非常好 ☐ B. 比较好 ☐ C. 一般 ☐ D. 不好 ☐ E. 非常不好

11. 您觉得在项目实施过程中, 慈济基金会与政府的配合如何?

- ☒ A. 非常配合 ☐ B. 比较配合 ☐ C. 一般配合 ☐ D. 不配合
☐ E. 非常不配合

12. 您觉得这个项目给搬迁户带来变化最大的是?

- ☒ A. 生存环境 ☒ B. 经济收入 ☒ C. 后代发展 ☒ D. 交通便利
☐ E. 交通便利 ☒ F. 就医就学 ☒ G. 社会融合 ☐ H. 其它_____

13. 您如何评价项目给搬迁户带来的积极影响?

- ☒ A. 非常大 ☐ B. 很大 ☐ C. 一般 ☐ D. 不大 ☐ E. 基本不变

14. 您觉得搬迁户未来亟待解决的问题?

- ☒ A. 户口迁移 ☒ B. 耕地分配 ☐ C. 扶贫救助 ☐ D. 通自来水
☐ E. 就医就学 ☒ F. 民主参与 ☐ G. 促进就业 ☐ H. 其它_____

15. 您觉得慈济基金会需要在哪些方面得以改进?

1. 在确定项目支持时, 应结合当地实际, 确保资金投入风险控制体系, 标准。
2. 批准项目建议书时, 综合考虑有利和风险控制, 避免合作方职责与义务明晰。
感谢您的支持和配合!

附件 3：专家调查问卷

调查员编号：

问卷编号：

靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷

尊敬的先生/女士：

您好，为全面了解白塔慈济新村项目的开展成就，受慈济慈善事业基金会委托，我中心现开展如下问卷调查，本次调查采取不记名方式，答案无对错之分，调查结果仅用于科学研究。请您如实填写，感谢您的支持！

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

（请在您认为合适的答案前填写或者打“√”）

一．基本信息

1. 性别：☐男 ☐女
2. 年龄 _____
3. 婚否：☐是 ☐否
4. 学历：☐本科 ☐研究生

二．评估内容

5. 您认为慈济新村项目是否契合当地农村发展战略？

- ☐A. 非常契合 ☐B. 比较契合 ☐C. 一般 ☐D. 不契合 ☐E. 非常不契合

6. 您认为慈济新村项目是否与受益群体的需求相一致？

- ☐A. 非常一致 ☐B. 比较一致 ☐C. 一般 ☐D. 不一致 ☐E. 非常不一致

7. 您认为慈济新村项目的目标实现程度如何？

- ☐A. 非常好 ☐B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好

8. 您认为慈济新村项目取得的投入产出比如何？

☐A. 非常好 ☐B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好

9. 您认为慈济新村项目给搬迁户带来积极影响最大的是？

☐A. 居住条件 ☐B. 收入水平 ☐C. 教育医疗 ☐D. 工作机会
☐E. 产业发展 ☐F. 其它（请说明）_____

10. 您认为慈济新村项目给搬迁户带来消极影响最大的是？

☐A. 居住条件 ☐B. 收入水平 ☐C. 教育医疗 ☐D. 工作机会
☐E. 产业发展 ☐F. 其它（请说明）_____

11. 您如何评价搬迁户对慈济新村项目的整体满意度？

☐A. 非常满意 ☐B. 比较满意 ☐C. 一般 ☐D. 不满意
☐E. 非常不满意

12. 您如何评价搬迁户的自我发展能力？

☐A. 非常好 ☐B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好

13. 您觉得慈济新村项目亟待解决的问题？（多项选择）

☐A. 户口迁移 ☐B. 生计打算 ☐C. 排水系统 ☐D. 房屋改造
☐E. 教育医疗 ☐F. 耕地分配 ☐G. 其它（请说明）_____

14. 就您的感受而言，您觉得相关性、效率、效益、影响、可持续性五个要素中，慈济新村项目完成的最好的是？理由是？

15. 就您的感受而言，您觉得相关性、效率、效益、影响、可持续性五个要素中，慈济新村项目完成的最差的是？理由是？

感谢您的支持与配合！

调查员编号：

问卷编号：

靖远县五合镇白塔慈济新村项目专家调查问卷

尊敬的先生/女士：

您好，为全面了解白塔慈济新村项目的开展成就，受慈济慈善事业基金会委托，我中心现开展如下问卷调查，本次调查采取不记名方式，答案无对错之分，调查结果仅用于科学研究。请您如实填写，感谢您的支持！

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

（请在您认为合适的答案前填写或者打“√”）

一. 基本信息

1. 性别：☒男 ☐女
2. 年龄 20
3. 婚否：☐是 ☒否
4. 学历：☐本科 ☒研究生

二. 评估内容

5. 您认为慈济新村项目是否契合当地农村发展战略？
☐A. 非常契合 ☒B. 比较契合 ☐C. 一般 ☐D. 不契合 ☐E. 非常不契合
6. 您认为慈济新村项目是否与受益群体的需求相一致？
☐A. 非常一致 ☒B. 比较一致 ☐C. 一般 ☐D. 不一致 ☐E. 非常不一致
7. 您认为慈济新村项目的目标实现程度如何？
☐A. 非常好 ☒B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好
8. 您认为慈济新村项目取得的投入产出比如何？
☐A. 非常好 ☒B. 比较好 ☐C. 一般 ☐D. 不好 ☐E. 非常不好
9. 您认为慈济新村项目给搬迁户带来积极影响最大的是？

- ☒A. 居住条件 ☐B. 收入水平 ☐C. 教育医疗 ☐D. 工作机会
☐E. 产业发展 ☐F. 其它 (请说明) _____

10. 您认为慈济新村项目给搬迁户带来消极影响最大的是?

- ☐A. 居住条件 ☐B. 收入水平 ☐C. 教育医疗 ☐D. 工作机会
☒E. 产业发展 ☐F. 其它 (请说明) _____

11. 您如何评价搬迁户对慈济新村项目的整体满意度?

- ☐A. 非常满意 ☐B. 比较满意 ☒C. 一般 ☐D. 不满意
☐E. 非常不满意

12. 您如何评价搬迁户的自我发展能力?

- ☐A. 非常好 ☐B. 比较好 ☐C. 一般 ☒D. 不好 ☐E. 非常不好

13. 您觉得慈济新村项目亟待解决的问题? (多项选择)

- ☐A. 户口迁移 ☒B. 生计打算 ☒C. 排水系统 ☐D. 房屋改造
☐E. 教育医疗 ☒F. 耕地分配 ☐G. 其它 (请说明) _____

14. 就您的感受而言, 您觉得相关性、效率、效益、影响、可持续性五个要素中, 慈济新村项目完成的最好的是? 理由是?

效率, 二百多个居民搬入新房, 搬入产出比可见。

15. 就您的感受而言, 您觉得相关性、效率、效益、影响、可持续性五个要素中, 慈济新村项目完成的最差的是? 理由是?

影响: 对一些村民而言, 失去了劳动的机会, 从事眼前急务, 需要对其未来生计进行合理规划。

感谢您的支持与配合!

附件 4：指标权重设定打分表

靖远县五合镇白塔慈济新村项目指标权重设定打分表

尊敬的先生/女士：

您好，本表格旨在确定靖远县五合镇白塔慈济新村项目评估中的指标权重，请您根据自身知识和经验对指标间关系作出合理判断，在表格空白处填写 1 至 9 或其倒数的数字（各数字含义见表）。

评价标准表

行指标比列指标	极重要	很重要	重要	略重要	同等	略次要	次要	很次要	极次要
指标评价值	9	7	5	3	1	1/3	1/5	1/7	1/9
备注：取 8, 6, 4, 2, 1/2, 1/4, 1/6, 1/8 为上述评价值的中间值									

例如，若您认为位于行上的甲指标与位于列上的列上的乙指标相比“略重要”，那么在该空白初填入值 3。您只需填写表格中上三角的空白即可。

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二〇一六年十一月

表 1 维度判断矩阵表

	基础目标	满意度	组织管理	影响与发展
基础目标	1			
满意度	-	1		
组织管理	-	-	1	
影响与发展	-	-	-	1

表 2 基础目标二级指标判断矩阵表

	目标设置	目标达成
目标设置	1	
目标达成	-	1

表 3 满意度二级指标判断矩阵表

	过程	结果
过程	1	
结果	-	1

表 4 组织管理二级指标判断矩阵表

	财务管理	组织支持
财务管理	1	
组织支持	-	1

表 5 影响与发展二级指标判断矩阵表

	社会效应	可持续性
社会效应	1	
可持续性	-	1

表 6 目标设置三级指标判断矩阵表

	目标清晰可行	目标与国家政策一致	目标与当地发展规划一致	目标与受益者利益一致
目标清晰可行	1			
目标与国家政策一致	-	1		
目标与当地发展规划一致	-	-	1	
目标与受益者利益一致	-	-	-	1

表 7 目标达成三级指标判断矩阵表

	房屋数量	搬迁户数量	房屋配套设施	房屋质量	入住率	公共设施使用情况
房屋数量	1					
搬迁户数量	-	1				
房屋配套设施	-	-	1			
房屋质量	-	-	-	1		
入住率	-	-	-	-	1	
公共设施使用情况	-	-	-	-	-	1

表 8 过程满意度三级指标判断矩阵表

	搬迁户自愿程度	遴选公平性	分配公平性	政府作用感知	基金会作用感知
搬迁户自愿程度	1				
遴选公平性	-	1			
分配公平性	-	-	1		
政府作用感知	-	-	-	1	
基金会作用感知	-	-	-	-	1

表 9 结果满意度三级指标判断矩阵表

	大小	构造	质量	房屋配套设施	生活便利程度
大小	1				
构造	-	1			
质量	-	-	1		
房屋配套设施	-	-	-	1	
生活便利程度	-	-	-	-	1

表 10 财务管理三级指标判断矩阵表

	资金到位情况	资金合规情况	资金使用效率	资金利用监控
资金到位情况	1			
资金合规情况	-	1		
资金使用效率	-	-	1	
资金利用监控	-	-	-	1

表 11 组织支持三级指标判断矩阵表

	地方政府重视	企业支持	村委会作用
地方政府重视	1		
企业支持	-	1	
村委会作用	-	-	1

表 12 社会效应三级指标判断矩阵表

	生态环境	新闻报导	未预见效应
生态环境	1		
新闻报导	-	1	
未预见效应	-	-	1

表 13 可持续性三级指标判断矩阵表

	生计打算	工作机会	收入水平	债务水平	邻里关系	政治参与	社区管理	环境保护	文化建设	发展共识
生计打算	1									
工作机会	-	1								
收入水平	-	-	1							
债务水平	-	-	-	1						
邻里关系	-	-	-	-	1					
政治参与	-	-	-	-	-	1				
社区管理	-	-	-	-	-	-	1			
环境保护	-	-	-	-	-	-	-	1		
文化建设	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
发展共识	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

填答完毕，感谢您的配合！

附件 5：部分居民问卷调查签字表 1

靖远县五合镇白塔慈济新村问卷调查签字表

序号	姓名	序号	姓名
	周 欢		石生潮
	傅 正 主		韦小生明
	张 科 生		王同斌
	马 菊		张永谋
	高 守 荣		路耀强
	马 树 栋		王 打 树
	张 兰 敏		
	邵 殿 魁		
	刘 宗 明		
	张 成 良		
	周 艳 成		
	祁 志 朋		
	王 杰 贤		
	韦 性 耀		
	周 国 斌		
	高 守 荣		
	路 兵		
	崔 永 奇		
	王 瑞		

兰州大学中国政府绩效管理研究中心

二零一六年十一月