

# 水利工程竣工结算与绩效评价联动机制研究

王凌霄

新疆兵团水利水电工程集团有限公司 新疆 乌鲁木齐 830011

**摘要：**随着国家对水利基础设施投资持续加码，施工单位作为项目实施主体，其履约成效直接关系财政资金使用效率与工程综合效益。当前，水利工程竣工结算常被简化为“算量计价”的技术流程，而绩效评价则被视为建设单位或财政部门的“外部考核”，二者在施工单位内部管理中严重脱节。本文立足施工单位立场，系统剖析竣工结算如何与绩效评价结果刚性挂钩，以强化成本控制、提升履约质量、规避结算风险。文章提出，应将绩效目标内化为施工组织的核心约束，在结算资料编制、过程签证管理、最终结算申报等关键环节嵌入绩效指标响应机制，并通过建立“结算数据—绩效反馈—责任追溯”闭环，推动施工单位从“被动合规”向“主动创效”转型。最后，从制度适配、能力建设与激励约束三方面提出实施路径，为施工单位提升项目全周期管理水平提供实践指引。

**关键词：**水利工程；施工单位；竣工结算；绩效评价；结果挂钩；全过程管理

## 引言

全面实施预算绩效管理已成为国家治理现代化的重要抓手。财政部《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）明确要求“将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程”。多地水利主管部门已出台细则，将绩效评价结果与工程款支付、信用评价、后续投标资格等直接挂钩。然而，当前多数施工单位仍将竣工结算视为独立于绩效管理的财务收尾工作，忽视了绩效评价对结算审减风险、质保金返还乃至企业声誉的深远影响。实践中，因施工质量缺陷导致运行期功能不达标、生态措施未落实引发环保问责、资料缺失无法佐证绩效目标实现等情况，屡屡造成结算被大幅压减，甚至影响企业信用评级。因此，从施工单位角度出发，主动构建竣工结算与绩效评价的联动机制，不仅是应对监管趋严的现实需要，更是提升核心竞争力、实现高质量发展的战略选择。

## 1 施工单位视角下竣工结算与绩效评价的内涵及痛点

### 1.1 竣工结算：施工单位的成本回收与风险关口

对施工单位而言，竣工结算是项目全周期经营成果的最终体现，直接决定利润兑现与现金流回正。其核心任务是依据合同、图纸、变更签证及验收记录，准确、完整、及时地编制结算书，争取合理价款。典型流程包括：项目部整理结算资料→公司成本部门复核→提交建设单位或咨询机构审核→参与对审与争议谈判→签署结算协议。此过程高度依赖资料的完整性与时效性，如隐蔽工程影像、材料进场台账、设备调试记录等。一旦资料缺失或逻辑矛盾，极易被审减，造成利润损失。据某大型水利集团内部统计，近三年因资料不全或绩效证据

缺失导致的结算审减平均达合同额的3.2%，远高于行业平均水平。

### 1.2 绩效评价：影响施工单位切身利益的“隐形指挥棒”

尽管绩效评价由建设单位或财政部门主导，但其结论对施工单位具有实质性约束力。评价内容涵盖工程质量、工期履约、安全文明施工、生态环保措施落实、运行初期功能实现等，部分项目还将“施工单位配合度”“资料移交及时性”纳入评分项。更关键的是，多地已出台政策，明确将绩效评价结果与工程尾款支付挂钩<sup>[1]</sup>。例如，浙江省水利厅规定：“对绩效评价结果为‘中’及以下的项目，建设单位可扣留5%–10%的合同尾款，待运行效果稳定后评估支付。”此外，水利建设市场主体信用信息平台已将绩效结果纳入企业信用档案，连续承接低绩效项目的企业可能被限制参与政府投资项目投标。

### 1.3 当前施工单位面临的割裂困境

（1）结算编制与绩效目标脱钩：项目部在施工过程中聚焦进度与成本，很少主动对照立项阶段设定的绩效目标（如“灌溉保证率≥90%”“生态流量达标率100%”）调整施工方案，导致结算时无法提供支撑绩效达成的过程证据。

（2）结算资料难以支撑绩效举证：现有结算资料多围绕工程量与价格，缺乏对功能实现、运行效果的量化记录。例如，泵站安装完成可计入结算，但其试运行期间的抽水效率、能耗数据却未系统采集，无法回应绩效评价中的“设备运行效能”指标。

（3）绩效结果反馈滞后且无追溯机制：绩效评价通常在项目运行1–3年后开展，此时项目团队已解散，结算

早已锁定。即使发现因施工质量问题导致绩效不达标,也难以追溯至具体责任人或调整结算金额,削弱了绩效约束力。

(4) 缺乏内部协同机制:成本、工程、技术、资料等部门各自为政,无人统筹绩效相关数据的收集与整合,导致结算申报时“有量无效”,绩效自评流于形式。

## 2 割裂成因:施工单位内部管理短板与外部机制缺位

首先,绩效意识薄弱。多数施工企业管理层仍将绩效评价视为“甲方的事”,未将其纳入项目目标责任书,一线人员更无动力主动收集绩效证据。其次,管理体系未整合。现行项目管理制度中,成本控制体系与质量/安全/环保管理体系平行运行,未建立以绩效目标为导向的统一指挥链。再次,技术能力不足。缺乏将绩效指标转化为施工控制参数的能力,如不知如何通过优化混凝土配比来同时满足强度(结算依据)与碳排放强度(绩效指标)双重要求。最后,外部激励错位。当前招标文件和合同条款极少明确“绩效结果影响结算支付”,施工单位缺乏主动挂钩的制度动力。即便部分地区已有政策导向,但缺乏实施细则,导致执行层面模糊。

## 3 施工单位主导的结算—绩效联动机制构建

### 3.1 总体框架:以“绩效结果影响结算收益”为核心

施工单位应建立“目标分解—过程留痕—结算响应—结果反哺”的闭环机制。在投标阶段即研判项目绩效指标,在施工中同步采集结算与绩效数据,在结算申报时主动呈现绩效达成证据,并将历史项目绩效结果用于优化投标策略与施工组织设计。该机制强调“三个同步”:同步策划、同步实施、同步归档。

### 3.2 核心举措

#### 3.2.1 投标与策划阶段:将绩效目标转化为施工约束

在投标响应文件中,除报价外,应增加“绩效目标实现方案”,明确关键绩效指标(KPI)的施工保障措施。例如,针对“新增有效灌溉面积10万亩”目标,需说明渠道防渗率、分水口布置密度、自动化控制系统覆盖率等施工参数。中标后,在项目策划书中将绩效目标分解为可执行的工序控制点,如“为确保防洪标准达标,堤防压实度检测频率提升至每500m<sup>3</sup>一次”,并纳入成本预算。建议引入BIM+GIS技术进行施工模拟,预判绩效实现风险。

#### 3.2.2 施工与资料管理阶段:同步生成结算与绩效证据链

建立“一单一绩”资料管理制度:每份工程量确认单、材料认价单、隐蔽验收记录,均附加对应的绩效佐证。例如,渠道衬砌验收单附带断面尺寸测量图(用于

结算)及糙率测试报告(用于验证输水效率绩效);生态护岸施工记录同步留存植被成活率监测数据<sup>[2]</sup>。推广使用智慧工地系统,自动采集设备运行、环境监测、人员行为等实时数据,形成不可篡改的绩效证据库。某央企在南水北调配套工程中试点“绩效数据看板”,将每日施工数据自动映射至预设绩效指标,实现动态预警。

#### 3.2.3 竣工结算阶段:主动嵌入绩效自评与说明

在提交结算书时,同步编制《绩效目标达成情况说明》,利用结算数据反推绩效实现程度。如:通过结算确认的闸门数量、启闭机功率等,结合试运行记录,论证“洪水调度响应时间≤30分钟”的绩效目标已达成。此举可增强结算说服力,降低审减风险。建议在结算报告中增设“绩效响应专章”,列明:(1)绩效目标清单;(2)施工过程控制措施;(3)关键节点佐证资料索引;(4)初步绩效自评结论。这不仅体现专业性,也为后续正式绩效评价奠定基础。

#### 3.2.4 结果应用阶段:建立内部绩效—结算联动奖惩机制

公司将项目最终结算利润率与绩效评价等级挂钩:若绩效为“优”,奖励项目团队超额利润分成;若因施工原因导致绩效“差”,则扣减项目奖金,并追溯项目经理责任。同时,将绩效结果纳入供应商与分包商评价体系,优先合作高绩效伙伴<sup>[3]</sup>。例如,某省水利水电集团规定:“连续两个项目绩效评价低于‘良’的分包单位,暂停合作一年。”此外,应建立“绩效—结算”数据库,用于投标报价模型优化,如识别“生态护坡单价虽高但绩效得分高、尾款回收快”的项目类型,提升投标精准度。

## 4 实施路径与保障建议

### 4.1 强化内部制度适配,夯实管理基础

施工单位应首先从顶层设计入手,将绩效—结算联动要求嵌入现有管理体系。一是修订《项目目标责任书》,明确将关键绩效指标(如工程质量一次验收合格率、生态措施落实率、运行初期功能达标率等)纳入项目经理考核体系,并设定不低于20%的权重,实行“绩效不达标,利润不兑现”的刚性约束。二是制定《水利工程项目绩效佐证资料管理规范》,详细规定各类绩效指标对应的施工过程证据类型、采集频率、责任人及归档格式。例如,“防洪标准提升”需留存堤顶高程复测记录、断面检测报告及汛期模拟调度方案;“生态流量保障”需附带泄放设施安装照片、流量监测设备校准证书及试运行数据曲线。三是优化公司级成本管理系统,在原有工程量、单价、变更模块基础上,增设“绩效数据接口”,实现与BIM平台、智慧工地系统、质量检测APP的数据自动

同步,避免重复录入与信息失真。

#### 4.2 提升复合型人才能力,打造专业队伍

当前多数施工项目团队中,成本人员不懂绩效、技术人员不重结算,导致“两张皮”问题难以根治。为此,企业应:(1)开展专项培训,组织项目经理、成本工程师、技术负责人参加“水利工程绩效管理实务”课程,重点学习财政部《项目支出绩效评价共性指标框架》、水利部《水利发展资金绩效评价办法》等政策文件,掌握如何将宏观绩效目标转化为微观施工参数;(2)鼓励持证上岗,支持骨干人员考取注册咨询工程师(投资)、PMP(项目管理专业人士)或绩效管理师等资质,提升专业话语权;(3)试点设立“绩效协调专员”岗位,由具备工程与财务双重背景的人员担任,专职负责绩效目标分解、过程数据采集、内外沟通协调及结算绩效专章编制,形成“项目经理统筹、协调专员执行、各专业配合”的协同格局。

#### 4.3 推动合同条款创新,前置风险防控

施工单位应在招投标和合同谈判阶段主动作为,争取有利于绩效—结算联动的条款安排。一方面,可在投标文件中主动提出“绩效联动支付方案”,如:“合同总价的95%按进度支付,剩余5%作为绩效保证金,根据项目运行一年后的绩效评价结果支付——‘优’全额支付,‘良’支付90%,‘中’支付70%,‘差’不予支付”。另一方面,应在专用合同条款中明确绩效免责情形,例如:“因设计单位未提供生态流量计算依据,或运行管理单位未按规程调度导致绩效目标未达成的,不视为施工单位违约”<sup>[4]</sup>。此外,建议在结算争议解决机制中引入“绩效专家评审”环节,对涉及功能实现、运行效果等专业性较强的争议,由第三方绩效评估机构出具技术意见,提升结算谈判的专业性与公信力。

#### 4.4 深化行业协同与标准共建,营造良性生态

一是积极参与地方政府或水利主管部门组织的“结算—绩效联动”试点项目,如国家水网骨干工程、数字孪生流域先行先试项目等,通过实践验证机制可行性,积累

可复制的经验。某央企在参与某大型灌区现代化改造试点中,通过建立“绩效—结算双台账”,成功将质保金回收周期缩短40%,并获评省级绩效管理示范项目。二是联合中国水利工程协会、各省建筑业联合会等组织,推动制定《水利工程施工单位绩效数据采集与应用指南》《绩效佐证资料清单(推荐版)》等行业标准,统一数据口径与证据形式,降低跨项目、跨区域管理成本。三是倡导建立“绩效信用共享平台”,将施工单位历史项目的绩效评价结果、结算履约情况、整改响应速度等纳入水利建设市场主体信用体系,实现“优质优价、劣质受限”的市场激励机制,倒逼全行业重视绩效管理。

### 5 结语

对施工单位而言,竣工结算不应止步于“要回工程款”,而应成为证明自身价值、争取未来市场的关键载体。将绩效评价深度融入结算全过程,既是应对监管变革的生存策略,更是实现从“建造商”向“价值创造者”跃升的必由之路。通过主动绑定绩效目标、系统留存过程证据、刚性挂钩结算结果,施工单位不仅能有效防控结算风险、提升利润质量,更能以实绩赢得业主信任,在激烈的市场竞争中构筑差异化优势。未来,随着数字孪生流域、智能建造、绿色施工等新理念加速落地,绩效管理将更加精细化、实时化。

### 参考文献

- [1]赵伟,刘中威,吴立兴.水利工程竣工结算审核浅析[J].中国设备工程,2020,(09):219-220.
- [2]孙承鹏,朱华强,任泽俭.水利工程完工结算编制方法及质量控制研究[J].建筑与预算,2025,(05):31-33.
- [3]潘欣欣.F市水利工程建设项目专项资金绩效评价研究[D].福建农林大学,2024.
- [4]马俊,马杰.水利工程项目绩效评价体系构建研究[C]//推动新阶段水利高质量发展全面提升水安全保障能力论文集.山东黄河物资储备中心;山东黄河工程建设中心,;2023:90-95.