

论文

基于 PV - GPG 理论框架的公共 项目绩效损失问题研究

——以 G 省世界银行项目为例

包国宪 马 翔*

【摘要】公共项目极大促进了经济社会发展。但与此同时，技术治理路径下公共项目失败问题也在逐渐显现。论文选取 G 省世界银行项目为案例、将以公共价值为基础的政府绩效治理理论（PV - GPG）作为理论基础，通过扎根理论与认知地图相结合的研究方法，旨在研究公共项目失败的本质、影响因素及发生机理。理论分析发现，公共项目失败是公共项目中存在绩效损失的表现形式，而损失又可以依据“项目的产出差距”与“项目的需求偏离”分为两类。论文研究表明，社会价值建构过程不充分引起的项目设计与忽视资源禀赋问题组织管理中的激励故障与管理流程问题以及协同领导系统中的冲突与沟通问题共同导致了治理缺陷型绩效损失发生，“文化与制度差异”“激励不足”与“缺乏压力”是解释治理缺陷型绩效损失的关键要素；社会价值建构过程的缺乏引起了项目概念与优先项选择错误问题，是导致价值偏离型绩效损失发生的充分条件，由于政治原因社会优先项被忽视是解释价值偏离型绩效损失的关键。

【关键词】公共项目 公共价值 绩效损失 影响因素 PV - GPG 理论框架

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2018) 05 - 0070 - 29

* 包国宪，兰州大学管理学院/中国政府绩效管理研究中心，教授；通讯作者：马翔（max13@lzu.edu.cn），兰州大学管理学院/中国政府绩效管理研究中心，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金重点项目（71433005）、国家自然科学基金面上项目（71373107）、国家自然科学基金青年项目（71603108）、兰州大学中央高校基本业务费项目（18LZUJBWYJ035、18LZUJBWZX007、16LZJBWTD005、15LZUJBWZD015）。

一、引言

自 1994 年实行分税制改革后，我国搭建了市场经济条件下中央与地方财政分配关系的基本制度框架。在分税制 20 余年的运行过程中，这个体制框架发挥出了一系列的正面效应，其中最引人关注的，是中央财政集权之后的资金分配制度：利用聚拢的中央政府财政来以公共项目的形式、通过专项转移支付资金“反哺”落后地区，从国家层面直接将资金注入地方层面而体现公共性，以进一步践行社会公平、促进共同繁荣。在这种背景下，类型不同、规模各异的大量公共项目如雨后春笋般在全国各地开工、建成、运行，这些项目有效地促进了经济发展、减少了农村贫困，使得旧貌换新颜，并以此为标志，中国社会也从总体社会走向技术治理（渠敬东，2012）。

与此同时，这一制度逐渐积累并显露出了一些问题。在宏观层面，各级政府对于公共项目的重点在于公共项目的转移支付资金，而不是公共项目的效果，并且容易出现公共支出的分配不合理、配置不精准，简言之，用于公共项目的资源配置缺乏有效性。比如，对于承载着大多数公共项目的市、县级政府而言，公共项目已然成为其弥补财政缺口、凸显政府绩效、推动经济增长的法宝（周飞舟，2012），有些县甚至喊出“大跑大项目大发展、小跑小项目小发展、不跑没项目没发展”；对于乡镇政府而言，一方面期待公共项目能够带动本乡镇的发展，而且也被赋予了在实际项目运作中的地位和作用（付伟、焦长权，2015），但另一方面，因在公共项目申请过程中缺乏话语权，乡镇面临着无钱无权也得疲于奔命的制度性困境，最终的结果是公共项目无法到达最需要的地方，即使到达了最需要的地方，运营维护却又成了新的难题。在微观层面，公共项目目标容易被抵消与替代，并且容易出现工程建设进度与质量问题，无法按照预期目标实现。在具体实践中，项目目标的单一性与县域治理的综合性产生了冲突，自上下达的公共项目目标往往被抵消、替代，既无法实现国家层面的意图，又没有完全体现社会层面的需求，涌现出了大量的“政绩工程”“形象工程”“面子工程”“豆腐渣工程”。以上公共项目实践中所存在的宏、微观层面的种种问题被学术界统称为公共项目失败（Public Project Failure）。

国家显然已经关注到了这一问题，党的十八大以来，与公共项目有关的问题被不断提及，习近平总书记强调“要给乡亲们造福，不要把钱花在不必要的事情上，比如说‘涂脂抹粉’，房子外面刷层白灰，一白遮百丑”（新华网，2013）、“民生工程要同经济发展阶段相匹配，既要积极作为，又要量力而为”

(吉林日报, 2015)、“扶贫类项目要安排精准”(新华网, 2016)。显然, 公共项目治理问题是国家及全社会都共同关注的一个焦点问题, 公共项目治理也是实现国家治理体系与治理能力现代化过程中要密切关注的问题。在学术界, 诸多学者对中国的公共项目失败问题做了研究, 但大多数研究停留在就事论事的对策型研究, 即没有能够从理论上解释清楚宏观层面“公共项目资源配置的有效性无法彰显问题”, 又没有能够通过方法回应微观层面“目标相对明确的公共项目绩效不高问题”。也有学者从制度层面很好地回应了公共项目面临的困境, 但没有从具体的案例切入解释公共项目失败之谜。这就要求进一步的研究要超越事本主义的范畴, 进入经验世界, 经过长期的案例追踪来解释公共项目的失败问题以及影响要素归因。

在利用国内资金进行公共项目建设的同时, 我国也在积极申请以世界银行为代表的国际金融机构资金来进行公共项目建设。从1980-2015年, 中国已经利用世界银行完成了417个公共项目建设, 累计提供贷款551.2亿美元。目前, 世界银行在中国共有106个项目共计986亿美元, 在552个地点运营。本文选取的案例就是106个项目之一。相较国内而言, 世界银行有着更为丰富的公共项目治理经验, 这种经验包括既成体系的项目治理框架与管理制, 世界银行项目由项目所在地政府依照世界银行的治理框架与管理制进行管理。从全周期看, 无论是项目的概念形成、目标制定、可研批复, 还是项目的日常监督、最终验收、建成评估, 各个环节均比国内项目要严格, 且管理体系更为完善, 因此, 失败的概率应该更小。但现实当中总是会存在反逻辑的现象, 那么, 世界银行项目中存在失败现象吗? 如果有, 项目失败的本质是什么, 是什么因素促生了失败, 如何规避失败? 如果没有, 是否意味着世界银行的治理框架与管理经验可以成为搅动中国公共项目治理现状的鲶鱼, 为国内公共项目成功提供一种新的治理模式? 这一系列令人好奇却又发人深思的疑问构成了本文的关键研究问题: 公共项目失败的判断标准、本质、影响因素及发生机理。

二、文献综述及本文出发点

公共项目失败问题由来已久, 并已为国内外学者所关注。在西方, 尽管相关项目管理技术已经成熟, 但项目的失败率也非常高, 有关项目失败的各种调查都同意失败并不罕见, 世界银行只有三分之一的项目符合其目标, 而美国有将近一半的政府信息系统项目失败 (Cooke - Davies et al., 2003)。在中国, 公共项目面临的问题是: 一些基层社会需要的项目无法落地, 部分已经落地的项

目却无法得到很好的后期维护和管理；项目本身应该秉持平衡区域发展、普惠公共服务的基本精神，但在实践中却产生了背反的效果。那么，对现有文献的综述应该包括“怎么看待公共项目失败以及如何解决公共项目失败问题？”。围绕这一问题，可以发现三条研究路径。

（一）基于经典“三重约束”的研究路径

传统的公共项目目标被确定为三个：进度（On Time）、成本（Budget）和范围（Scope），并且在很长一段时间内，这三个目标都成为项目是否成功的判断准则：项目失败意味着没有能够在时间、成本与质量的限制之内平衡管理矛盾的要求（Ebbesen & Hope, 2013; Bronte - Stewart, 2015; Toor & Ogunlana, 2010）。按照以上观点，公共项目失败则意味着初期的时间估计、内容估计、目标估计、成本估计与最终呈现结果之间的差距。

美国项目管理协会（Project Management Institute, PMI）将项目无法在预算和规格范围内按时完成项目的原因归咎于三个方面：一是项目管理人员缺乏经验；二是项目计划不切实际、乐观主义，没有准确估计项目所需要的资源水平；三是黑天鹅和换运气——这意味着不可预知的风险（Institute, 2013）。然而，不确定性是个永恒的命题，项目中也往往会有风险管理环节来专门降低不确定性，况且，以往有关项目管理的历史信息与经验大多已经能为制度所规避，再者，有数据统计表明，绝大多数被认为是黑天鹅的事件其实是可以预测的（Taleb, 2008）。弗莱夫布热格（Bent Flyvbjerg）（Flyvbjerg, 2013）发现，公共项目失败可以归因于心理解释与政治解释。对于心理解释源于规划谬误、锚定与内部偏见，对于政治解释源于故意低估成本、夸大期望、隐瞒风险。可以说，莱夫布热格的观点对于此类公共项目失败是具有解释力的，无论哪个国家的公共项目，都存在“倒转达尔文主义”（Inverted Darwinism）的现象：组织不是选择最好的项目，而是选择在纸上所呈现的最好的项目。但是，莱夫布热格的研究更侧重于解释，没有能够关注到“什么是好的项目”与“如何遴选出好的项目”两个关键问题。此外，秉持以“三重约束”（Triple Constraint）观点的学者也列举了“无效控制”“激励故障”“管理不善”“未能跟踪进度”等十多个可能导致项目失败的原因（Mkoba et al., 2016; Schim & Doorenbos, 2010）。

总结来看，基于“三重约束”观点的项目失败问题研究通常被认为属于狭隘的管理主义，基于功能主义与实证主义的调查模式，研究结果可以概括为管理中的计划、组织、沟通、控制问题，也即管理问题。无论在实务界还是理论界，用管理主义的观点来解释公共项目失败依然流行，但有两个问题：首先，

没有依本进行、按期完成项目的建设内容，公共项目就失败了吗？其次，即使符合三重约束标准，就能判定项目的成功吗？答案是否定的，众多符合以上标准的公共项目被批评为不符合公众优先事项的失败项目（Shiferaw & Haavaldsen, 2013）。

（二）超越“三重约束”：从反思、治理到公共价值管理的研究路径

越来越多的学者开始对“三重约束”标准进行反思：卡瓦瑞克（Yves Cavarec）认为，不能仅仅依赖于测量项目的时间、成本和范围来判定失败，如果只有那样，可能会看到一个项目对于某些利益相关者而言是成功，但对他人而言则是失败的（Cavarec, 2012）；伯恩（Lynda Bourne）则更为直接地指出，符合传统“三重约束”标准的项目也可能是失败的项目，例如伦敦的千年穹顶项目符合时间成本和范围的标准，但却被媒体和公众描述为“白象”（White Elephant），原因是这座英国政府为了迎接21世纪而斥巨资兴建的标志性建筑既无法找到合适的用途，又极为丑陋，不为公众所喜欢（Bourne, 2007）；扎格德夫（Kam Jugdev）和穆勒（Ralf Moller）（Jugdev & Moller, 2005）的例证则指出，澳大利亚悉尼歌剧院项目虽然不符合“三重约束”标准，但它却是一个公认的杰作，因而不能被称为“失败项目”。简言之，仅仅通过“三重约束”的问题就判定公共项目失败显然失当，若聚焦于此，会使人们常常过分关注项目自身而忽视了其要承载的最初使命与最终价值。简言之：如果一个公共项目是没价值和不可持续的，它应该在一开始就被拒绝和终止（Macheridis, 2011）。

在具体的实现路径上，卡瓦瑞克（Cavarec, 2012）提出，项目要想避免失败应该基于三点：一是价值交付：要定义、交付和衡量项目的价值，确保项目“正轨”以及利益相关者的期望得到满足；二是管理风险：要对可能的风险事件进行识别、分析和响应，并采取持续的规划和行动；三是管理关系：要对于构成项目关系网络的所有利益相关者进行识别并依照“影响和支持领域”的七要素框架进行管理，以确保协作而不是竞争。此外，他（Cavarec, 2012）还指出：利益相关者识别、确定优先次序以及保持全程深度参与是三个避免项目失败的关键要素。持相似观点的还有阿尔托宁（Kirsi Aaltonen），他认为对于公共项目全周期而言项目前端尤为重要，而在项目前端，当地公民、社区团体和环保人士等外部利益相关者的态度对项目的价值确定是具有决定性的，这种决定性来源于权力、紧迫性和合法性，依赖于透明、开放与灵活。也有学者提出确保公共项目成功的治理框架：威廉姆斯（Terry Williams）等学者基于公共项目要考虑用户、利益集团和一般社会的福利而成为共同体模式的理念，提出治理

框架应该包括：发展进程、架构、嵌入式原则、详细的治理要素等四个部分，其中最为核心的几个要素是：透明度、学习、外部控制以及自下而上的寻找趋势、实现需求与自上而下的政治决定（Williams et al. , 2010）。

希夫劳（Asmamaw T. Shiferaw）和维尔德邓森（Tore Haavaldsen）研究了埃塞俄比亚的公共项目发现，有些“失败”的公共项目往往存在于政府定义为“成功”的项目中，而有效的项目治理体系的目标是不允许项目本阶段的失败进入下一阶段，其治理体系有相关性、可持续性、效率、效果四个维度，其中最为关键的是规定项目有用性的相关性：项目必须符合业主、用户和其他受影响各方的有效需求和优先事项（Shiferaw & Haavaldsen, 2013）。克劳福德（Lynn H. Crawford）和赫尔姆（Jane Helm）从理论上区分了公共部门与私人部门在运营公共项目上的不同，他们认为：传统的项目管理仍然是一种公司治理的方式，带有新公共管理的痕迹，这种方式忽视了公共部门的复杂性；要对项目进行公共价值管理，包括促进超越市场力量的价值观念、承认更广泛利益相关者的合法性、引进公众参与和磋商、承诺提供公共服务精神、由公司治理转向网络治理，最终创造公共价值（Crawford & Helm, 2009）。

综上所述：在反思“三重约束”对于项目失败解释力不足的基础上，学者们进一步围绕什么是公共项目失败、如何避免公共项目失败等问题进行了论证。总结来看，公共项目失败是个复杂的多维度状态，传统上的“三重约束”意义下的失败仅能体现失败的某一方面，而不能整体判定公共项目失败，更为严重的失败是公共项目背离了公众需求。另外，在公共价值管理研究路径下，要想避免公共项目失败，最为关键的是保证这个公共项目符合了包括所有利益相关者在内的公众需求，其中透明度、问责、服务于公众利益、外部控制、公正、回应、参与和尊重法律等有关公共价值要素必须被纳入考虑，公共项目的最终目标是创造公共价值。简言之，仅仅“三重约束”并不能判定公共项目全面失败，是否符合公众需求更为关键。

（三）基于 PV - GPG 理论的研究路径与本文的出发点

以公共价值为基础政府绩效治理理论（Public Value - Based Government Performance Management, PV - GPG）（包国宪、王学军，2012）与公共价值管理路径一脉相承，却又更加具体，将公共项目失败问题归因于公共项目的绩效生成问题。新公共管理背景下提出的绩效概念来源于私人部门，过于关注经济、效率、效益而忽视绩效公共性的客观要求，在公共项目上突出表现为：重投入轻运营、重建设轻评估、重经济目标轻社会效益等导致的公共项目失败问题。

PV - GPG 理论在反思新公共管理的基础上对绩效概念进行了重构,认为绩效是一种社会价值建构,只有来源于社会的政府绩效才能获得合法性基础,也只有根植于社会的政府绩效才能产生其可持续提升的需要,这使绩效概念回归了公共性本质。公共项目作为政府提供的重要公共物品,“绩效”应该成为项目是否具有合法性的判断标准,“绩效损失”则成为项目失败程度的衡量工具。

根据以上分析可推定,在 PV - GPG 理论体系下,公共项目失败意味着公共项目中存在某种程度的绩效损失(The Loss of Performance),即没有能够产出应然层面的绩效。需要强调,本文所定义的公共项目失败是个多维度的复合概念,可以定义为广义失败,因此公共项目失败不能等同于公共项目的彻底“瘫痪”:比如,“三重约束”研究路径下的公共项目失败就是不符合进度、成本与质量等的需求,但如果这个项目符合了公众需要,它也不能被称为完全失败,只是部分失败,姑且称之为“三重约束”下的失败;再比如,“公共价值管理”研究路径下的公共项目失败即使没有“三重约束”下的失败,也可能会有另外一种“不符合公众需求”的失败。无论是哪种类型的失败,总是公共项目失败的一个子集,它本质上源于公共项目某些方面绩效的损失,因此可以说,公共项目失败是公共项目中存在绩效损失的表现形式:绩效损失的最大化(绩效最小化)可以等同于公共项目彻底失败;存在绩效损失意味着公共项目可能在某些方面是成功的,但在其他方面是失败的;最小化绩效损失(绩效最大化)可以等同于公共项目完全成功。

从定义来看,绩效损失是产出(Outputs)与结果(Outcomes)的差距(包国宪、张弘,2015)。其中,产出通过建造成本、建设效率与运营效果等维度来衡量,而结果则通过对公众需求的瞄准度、社会影响以及可持续性等维度来衡量。这种差距可以进一步解构为两种类型:一是围绕公共项目所投入的公共资源没有按照计划中的时间、成本与范围产出,本文称之为“公共项目的产出差距”并将其命名为第一类绩效损失;二是公共项目不是最为公众所需要的项目,且运作不可持续,可以用项目是不是优先项以及是否可持续来判断,本文称之为“公共项目的需求偏离”并将其命名为第二类绩效损失。可以看出,绩效损失的定义既没有否定公共项目的产出不足而导致的“三重约束”问题,又直面“三重约束”下的产出差距无法解释全部绩效损失,从而更加关注“公共项目的需求偏离问题”。

PV - GPG 理论体系不仅定义了绩效损失,还提出减少绩效损失的治理框架。这个治理框架同上文治理体系在要素上有相似之处,但将公共价值约束下的绩效创造作为治理目标。首先,公共项目的社会价值建构过程是为了解决项目建

设“为了谁”的需求对象问题与“依靠谁”的合作生产问题，包括确定多元治理主体、回应各方关切、识别引导集体偏好、选定优先事项、持续关注偏好，等等，旨在通过自上而下的政治路径和自下而上的需求路径确保项目“无偏与在轨”。其次，通过科学的组织管理保证项目实现预期目标，保证绩效的最大化。最后，依靠协同领导系统是解决项目全周期中各种类型的冲突问题并在社会、战略、政治体系的交互过程中凝聚共识传导价值（包国宪等，2017）。综合以上分析，可以推出公共项目失败是公共项目中存在绩效损失的表现形式的结论，而且在 PV - GPG 理论体系下可以保证绩效最大化与损失的最小化，因此，本文也将这一理论作为分析框架，来探索案例项目中“是否存在绩效损失”“存在哪类绩效损失”以及“绩效损失产生原因与影响因素”等问题。

三、研究设计

（一）基本的方法论立场

案例研究是学界最常用来分析公共项目的方法，强调发现“怎么样”的问题，有助于研究者了解项目建设的背景、项目运行的现状及问题等丰富而详尽的信息。但是，案例研究常常因为缺乏概推性而受到质疑，也即单个案例的研究结果能否推出普适性的研究结论。从整体看，虽然本文也采用案例研究方法，但这个案例是由 11 个分布在 G 省不同县（区）项目组成的案例集合，而且我们全景式的对案例项目进行了长达三年的追踪与监测，因此，无论是从案例的样本量还是从掌握的信息量上均满足进行概推性较强的案例研究条件。可以说，采用案例研究是探索本文关键研究问题：公共项目绩效损失类型、发生机理及其影响因素的最佳路径。

在具体的研究方法上，本文综合运用了包括扎根理论与认知地图等质性研究法。之所以选择扎根理论研究法的原因有二：一是由于当前文献对涉及本文主题的经验研究十分缺乏，而可供讨论、解释公共项目绩效损失的变量和命题框架更乏善可陈；二是经过多年的追踪调研，我们掌握了充分的定性数据并同项目各级管理方维持了良好的合作关系。众所周知的是：通过分析多样化的定性数据来解释议题的影响因素问题正是扎根理论所擅长的。认知地图研究法专门用于解决“凌乱问题”（Eden，1988）并能够识别其中的因果链接，不仅有助于理解出了什么问题，更能明确问题之间的因果关系（Robertson & Williams，2006）。本文案例中的项目数量多、建设内容杂、分布区域广、外部环境以及面

◆ 论文

临的问题具有差异性与不确定性，基本符合复杂项目的两个特征（多样化和相互关联的、目标与方法具有不确定性），因此可以用认知地图去探索导致绩效损失发生各种因子之间相互依存的复杂因果关系。

在操作层面，首先，课题组根据对项目三年外部监测所掌握的定性数据，按照绩效损失的定义剖析各子项目绩效损失的类型与标志；其次，围绕研究的关键问题对项目各级管理人员进行深度访谈，同时，结合广泛收集的定性材料进行开放式编码、主轴编码、选择编码，以发现绩效损失的影响因素，并将各因素纳入 PV - GPG 理论框架；最后，对上述定性资料重新按照认知地图的要求进行因果编码，以从逻辑上清晰地阐述绩效损失影响因素之间的复杂因果关系，并进行理论解释。

（二）案例简述

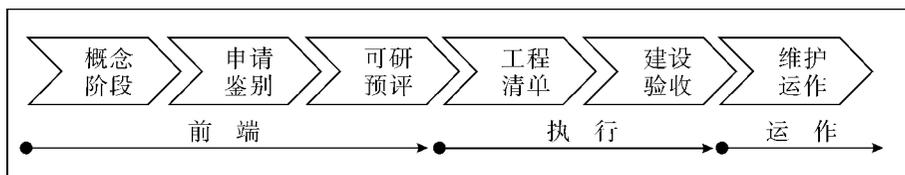


图1 世界银行公共项目阶段

资料来源：作者自制。

G省为提高其小城镇发展水平，培育农村主导产业，促进农村经济的综合开发，开始通过财政部向世界银行申请贷款项目。2008年7月得到国务院批复，之后经过世界银行鉴别与项目可研论证，2012年7月得到世界银行的最终批复。世界银行与G省共同确立了项目目标：通过项目实施，优先改善基础设施和服务，促进当地产业带动经济发展和改善当地居民的居住环境，提高就地转移农村剩余劳动力的能力，增加当地农民的就业机会，拓展农民增收渠道，从而有效推进城乡一体化建设进程，提高城镇化水平，拉动各示范镇及周边地区社会、经济、环境的可持续发展。

虽然审批周期较长，但项目获批依然鼓舞了省、市、县三级申请机构：一方面这个�项目是G省第二个世界银行项目、第一个横跨多个地区的世界银行项目，总资金额度超过3亿人民币，而且利率极低，这是显而易见的“政绩”；另一方面，项目包含“市场工程、道路工程、管网工程、灌溉工程、培训项目”等五块内容，除了培训外，其他内容对于深谙项目制运作模式的县（区）政府来说是轻车熟路。与此同时，G省迅速成立了项目管理机构，包括在省发改委

成立了世界银行项目总的管理机构——G 省利用世界银行贷款建设农村经济综合开发示范镇项目办公室，在各县（区）成立了子项目管理机构——项目协调领导小组（组长由县长或常务副县长担任，成员包含发改局、财政局、农业局、建设局等局主要负责人），在项目所在镇成立了子项目执行机构——项目办公室（主任由镇党委书记或镇长担任）。

项目运作经验丰富、人员配置完备、资金充足、建设内容简单的世界银行项目可以如期完成并达成项目目标吗？从外部监测结果看，显然没有。原定于 2017 年底全部竣工的世界银行项目被迫延期至少 1 年，原来的示范镇由 12 个调整为 11 个，部分镇的项目建设内容也进行了多番调整，整体培训项目严重滞后，项目因没有实现预期进度也没有实现预期成果而被世界银行总部评为中期“不满意”项目。从调研情况看，G 省地方各级项目管理方均对世界银行项目表现出了不适应性并演化为不同程度的规避制度的行为，并且因处于关键环节的协调领导小组几乎完全瘫痪而不得不将市发改委纳入世界银行项目的管理机构，然而项目推进依旧没有改观。案例中出现的问题发人深思，并成为了激发我们开展研究的源起，在此依从上文，将案例中出现的公共项目问题定义为公共项目的绩效损失，我们将在下文主要探讨世界银行项目中绩效损失的类型、影响因素及发生机理。

（三）数据的搜集与分析

自 2015 年起，课题组持续对案例项目进行了为期三年的外部监测，掌握有丰富的一手数据资料：包括外部监测报告、观察记录、可行性研究报告、项目工作手册、贷款项目协定、部分合同书等数据资料。针对本文议题，课题组专门于 2017 年 7 月赴 11 个项目地开展了为期 20 天的实地调研。在调研中主要采用个人深度访谈与焦点小组访谈的方式进行定性资料的搜集。访谈对象包括原 G 省世界银行项目秘书、部分协调领导小组成员、各子项目办公室主任、副主任、项目专干等总共 24 人，最终整理形成了 20 余万字的逐字稿。

表 1 案例访谈对象列表

编号	所在地区	本来职位	项目兼职	访谈方式
1	G 省发改委	发改委主任科员	原 G 省世界银行项目秘书	个人深度访谈
2	MJ 区 GQ 镇	区发改局局长	项目办主任、领导小组成员	个人深度访谈
3	MJ 区 GQ 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
4	QZ 区 ZJ 镇	县发改局局长	项目办主任、领导小组成员	个人深度访谈

◆ 论文

(续上表)

编号	所在地区	本来职位	项目兼职	访谈方式
5	QZ 区 ZJ 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
6	M 县 MC 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
7	LT 县 SZ 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
8	LT 县 SZ 镇	SZ 镇会计	项目会计	个人深度访谈
9	XF 区 DZ 镇	市发改局科长	协调领导小组成员	个人深度访谈
10	XF 区 DZ 镇	镇党委书记	项目办主任	个人深度访谈
11	XF 区 DZ 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
12	GZ 区 DZ 镇	DZ 镇纪委书记	项目办副主任	焦点小组访谈
13	GZ 区 DZ 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
14	SN 县 HW 镇	县建设局局长	项目办主任、小组成员	焦点小组访谈
15	SN 县 HW 镇	项目办公室主任	项目专干	焦点小组访谈
16	SN 县 HW 镇	县财政局会计	项目会计	个人深度访谈
17	SN 县 HW 镇	县农牧局局长	项目专干	个人深度访谈
18	YM 市 HH 镇	HH 镇镇长	项目办主任	个人深度访谈
19	YM 市 HH 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
20	DH 市 QL 镇	QL 镇镇长	项目办主任	个人深度访谈
21	DH 市 QL 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
22	JT 县 HH 镇	镇党委副书记	项目办副主任	个人深度访谈
23	JT 县 HH 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈
24	JY 县 DW 镇	项目办公室主任	项目专干	个人深度访谈

资料来源：作者自制。

本文的定性数据主要采用 Nvivo10 与 Decision Explorer 两个软件进行分析。对于 Nvivo10，我们采用半结构化的方法进行编码，这是介于自然编码与结构化编码之间的一种编码方式。具体操作步骤为：第一，对定性资料进行开放式编码（Open Coding）并范畴化；第二，根据一定的典范（Paradigm）来进行主轴编码以归类和整理开放式编码所获得的概念与范畴，本文的典范来源于文献当中 27 个造成项目失败的原因，如果不涵盖则再一步进行原因扩充；第三，对各种典范提炼整合进行选择编码以形成主范畴，并将主范畴纳入 PV - GPG 理论分析框架以形成一个解释公共项目绩效损失及其影响因素的理论框架。对于 Decision Explorer，课题组将依据扎根方法所形成的次要范畴对每个子项目编码

后的定性材料进行二次因果编码，识别两类绩效损失发生的因果链并画出相应的认知地图，以更高层次地揭示公共项目绩效损失之谜。

四、主要发现

(一) 绩效损失的两种类型

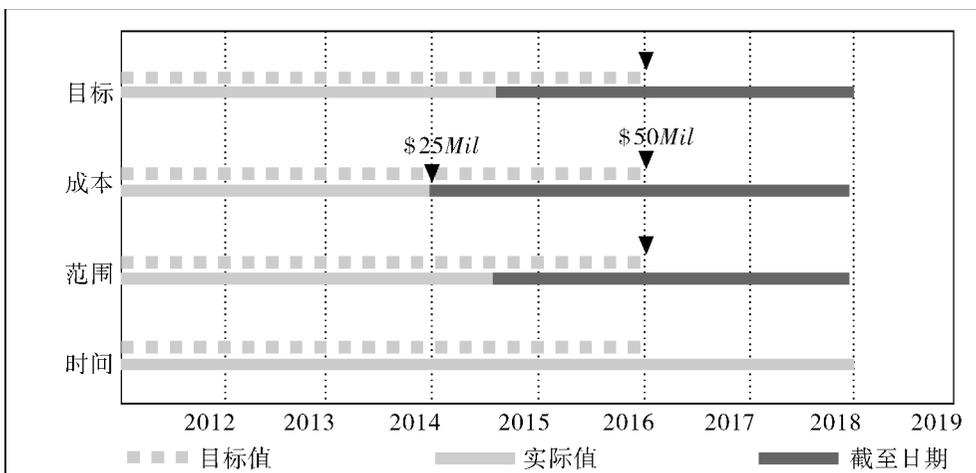


图2 世界银行项目第一类绩效损失示意图

资料来源：作者自制。

根据定义，第一类绩效损失属于公共项目的产出差距，围绕公共项目所投入的公共资源没有按照计划中的时间、成本、范围及目标产出。对于本方案例，第一类绩效损失的存在是显然的。时间上，根据预期，G省世界银行项目计划将在2016年12月完工。但截至2017年10月，项目建设远未完成，项目整体进度严重滞后，经世界银行批准已经延期至2018年底；范围上，原来的12个项目镇经过中期调整为11个，几乎每个县（区）项目的子项目建设内容均有不同程度的调整；成本上，有7个项目成本超出预算；目标上，外部监测报告显示，用来衡量项目目标的16个指标中，有8项完成度在50%以内，G省项目被整体评价为不满意项目。需要说明，时间、成本、范围是项目第一类绩效损失的判定准则，但其中最为关键的还是时间准则，原因是成本与范围准则更多的属于技术范畴，而目标未能实现也是由项目延误所导致的，因此，在访谈提纲的设计与第一类绩效损失的归因主要是围绕项目延误的时间准则展开。

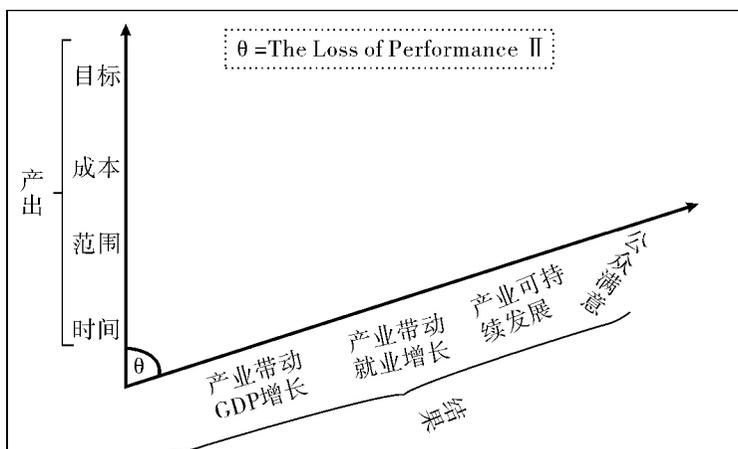


图3 世界银行项目第二类绩效损失示意图

资料来源：作者自制。

第二类绩效损失属于公共项目的需求偏离，公共项目尽管实现了预期产出，但却不是公众最为需要的项目，并造成负面社会影响、导致公共项目运作不可持续。我们从项目的价值准则与战略目标上提出是否具有第二类绩效损失的四个判定标准：（1）项目扶持产业能否带动经济增长；（2）能否带动就业；（3）能否可持续发展；（4）主要利益相关者对项目所扶持产业的满意度如何。依据以上标准重新梳理审视 11 个案例项目，可以判定 SN 县 HW 镇的项目存在第二类绩效损失。从项目可研报告中看出，SN 县选择了以祁连玉文化产业为代表的民族文化产业作为项目的支撑产业来实现项目价值。截至 2016 年底，项目全部完工，但结果并不理想。首先，截至 2017 年底，SN 县的道路、管网工程成果指标远未达到预期，项目支撑的祁连玉产业基地竟未有一家相关企业入驻，其带动经济增长与增进就业率的目标断然无法实现；其次，选择支撑祁连玉产业，仅仅看到了其经济效益，却忽视了同样重要的环境效益，脆弱的祁连山生态决定了它已经无法支撑“潜力巨大”的玉石开采，因为无论何种开采方式，均会对生态环境造成不可逆的破坏。因此，在可预期的将来，玉文化产业不能持续性的产生效益，也不能实现可持续发展；最后，项目因无法使主要利益相关者受益而成为“政绩工程”的概率大增。因此可以做出推论：HW 镇之所以出现需求偏离是因为项目所扶持的产业不应成为其优先项。

（二）绩效损失的影响因素

为了探究绩效损失的影响因素，本文依据程序对研究资料进行了编码，并

遵循方法使用规范进行了编码信度与效度的检验。^①其中，通过开放性编码提取 47 个范畴，主轴性编码凝练为 21 个次要范畴，选择编码抽象出 7 个核心范畴，最后将 7 个核心范畴纳入 PV - GPG 理论来构成对于绩效损失归因与影响因素的完整解释框架。

1. 第一类绩效损失

(1) 社会价值建构不充分

公共项目需要充分的社会价值建构过程，它既强调项目设计的清晰与科学、又关注各种制约项目建设与运营的外部因素。在案例出现的第一类绩效损失中，社会价值建构不充分首先通过规划设计范畴体现。这里讲的规划设计要从广义上理解，包括项目制度规范与项目工程规划两个层面。项目制度缺陷包括缺乏明确的验收规范、报账制度不恒定、权责划分不清晰。

没有明确规定谁先验，怎么验，最后推来推去推了一年多（DW101）；一个项目两个不同的部门去审计，发现不同的问题，JY 审计出个报告，省上审计又出个报告，是不是省上就否决了县的。这个项目验收我不知道找谁验收去呢（DW104）；施工方签证问题，项目管理规范问题，签证走什么程序，报款走什么程序，工程走什么程序，没指导性的东西（DW105）；2013 年主体工程就出来了，之后牵扯一个报账问题，当时是 83%，后来是 100%，报账制度变化（HS101）。

工程设计缺陷主要包括设计不合理未通过评估、通过评估但后期发现问题、未妥善办理相关手续。

当时的路段设计，比人家的铺面要高。设计上有缺陷。而且最低处没有雨水井，老百姓反应了问题（HS102）；道路上有变更，原因在于评标漏口（设计工程量时漏项）（HS103）；做环评的时候，设计方案评审没有通过，又重新做设计，拖到现在（QL101）；应该是先给规划条件，再进行批复初设，现在把批复、初设已经拿上，反过来再做规划，规划局只能按这个做，也没有变更的可能，我们不管想什么办法，只能让规划局把这个批了（ZJ101）。

^① 其中信度检验通过随机抽取六个节点的 20 段文本，依据“同一编码员不同时间”与“不同编码员”两种方式完成，其中第一种方式的一致性为 91%，第二种方式的一致性为 87%，编码信度可以接受。同时，本研究通过多数据来源和成员检视的方式提升效度，整个课题组与被调查对象对节点与编码结果可达共识。

社会价值建构不充分还通过资源禀赋范畴体现。项目因受既定资源禀赋制约而要求项目管理方必须量力而行，一旦超出自身能力限度，整个项目管理系统都会心余力竭，项目延宕不可避免。首先是缺乏资金，现有的资金不足以保证项目建设完工。

配套资金不可能给我们给现金，只能把这个钱投到你的世行项目算成自筹资金（DZ101）；配套资金很多形同虚设，要么就是把资金压缩掉呢，我的300多万的配套资金只配了100多万（HS104）；最主要的是配套资金问题。还要差个两三百多万，还得找市上要钱（HH101）；县级财政没有这么多钱，其实我认为这个项目最好还是不要争取了。2019年就要开始还款了。配套钱都没有，还怎么还款（HS105）。

然后是缺失关键条件，项目申请时不掌握项目完成所需要的资源。

这是个教训但却是普遍存在的问题，不只咱们一家，按理来说你争取这个项目的时候，土地要落实。并且土地又要符合规划的情况下你才能争取这个项目，而咱们前期工作都没做就申请项目（MJ101）；前期工作必须要扎实，不能说为了争取项目把有些以后环节减省，坚决不行（MJ102）。

（2）组织管理问题

组织管理是建立在科学管理基础上的组织过程（王学军、马翔，2015），这包括绩效计划、组织模式、绩效激励与绩效控制等内容（包国宪、摩根，2015）。在PV-GPG理论下，社会价值建构是为了确保公共项目绩效的无偏与在轨，而组织管理过程则确保项目绩效在既定轨道上有效率的生成。案例项目在组织管理维度显然存在问题，激励故障与流程控制成为第一类绩效损失的两个构成要素。

激励在项目管理中的重要作用早已达成共识，它是通过一套理性化的制度来反映激励主体与激励客体相互作用的方式，激励作用于个体可以体现其为了实现目标而付出努力的强度、方向和坚持性（罗宾斯等，1997）。从内容可以分为正向激励与负向激励（压力）。对于案例项目而言，激励故障表现在正向激励的失效与压力的失衡（压力只对项目办人员有效，无法约束较高层级管理人员）。

人家对这个项目不感冒，认为这个项目实施也行，不实施也行，最好不要实施（DZ102）；一方面不是他们的政绩，另外一方面从县级层面来说是个小项目（HS106）；市区两级对这个不重视与这个有相当大的关系，人家长期以来一直不重视（DZ103）；这个项目市区一级都认为实施也行，不实施也行；干这个项目谁都不可能去表扬你、去奖励你、提拔你什么的（DZ104）；我们弄的就像龟孙子似的，见了谁（协调领导小组成员）都要低声下气的，某某主任这个事情我要给您汇报一下，人家却不上心（DZ105）。

管理流程控制是对整个项目工作流程进行监督、对比并纠正的过程。有效的控制系统可以及时发现项目管理中存在的问题并及时有效地解决问题。案例项目中的流程控制问题主要反映在缺乏有效监理、未掌握项目规范与复杂因素干预等三个次要范畴中。

县上发改委找的监理，我们业主单位跟监理单位起矛盾。监理我们说不动，上次我们直接在工地上跟监理吵起来了，人家不睬我们（DW106）；咱们招下的这个区的监理，必须要有责任心，要有社会声誉好的监理（MJ103）；咱们可能存在这个走后门的现象，规矩意识有些弱，有空就钻（HS108）；必须要有公开公正的招标，不要在招标的过程中有杂质东西在里面（MJ104，MX101，ZJ102）。

（3）协同领导系统问题

如前文所述，公共项目的协同领导系统是为了解决项目全周期中各种类型的冲突问题并在社会、战略、政治体系的交互过程中凝聚共识传导价值。案例项目中是具有领导系统的，它的组成要素包括：省项目办、市发改委、项目协调领导小组与地方项目办，但是这个系统却不能称之为协同领导系统，原因有二：一是项目中所涉及的一些关键冲突未能得到解决；二是系统内部缺乏有效的沟通机制。

冲突在案例项目中普遍存在。从内容看，冲突既包括供应商违约与利益相关者冲突所引起的关系冲突，也包括项目文化与制度差异以及地方制度异质性引起的过程冲突。有实证研究表明：过程冲突和关系冲突相互影响，与项目成功负相关（Wu et al, 2017）。其中，项目过程冲突主要表现为领导系统对于世界银行项目理念、周期、程序及制度的高度不适应，关系冲突表现为各利益主

◆ 论文

体之间出现的人际关系问题。

承建项目的公司是大公司，在建设过程中有点以大欺小。它干得有些活确实不太好，项目进度比较缓慢（MX102）；我们招的**公司跟个流氓似的，协调沟通比较吃力（MX103）；世行周期太长、制约条件太多（DZ106，DZ107，DZ108，HS109，HH102，SZ101，QL102，MJ105，DZ101）；世行项目，必须按照人家的那个程序走到位（DZ110）；项目推进过程中跟市级规划存在冲突（ZJ103）；我们**市，有**局那边负责保护地下水资源，不让打井、开荒、移民。还有消防、生产、交通的审批。所以比其他地方多很多环节（QL103）；建设过程中和老百姓有过冲突，涉及到老百姓的利益难以协调（DZ102）；上一任的镇长跟发改局的局长不和，所以人家就不支持工作（HS111）。

同样普遍存在的还有项目领导系统的沟通障碍。在项目执行阶段，除了省项目办主导的督导会与检查会之外，没有其他的沟通机制建立；对于每个子项目系统而言，较高层级官员没有意愿参与项目的运作，甚至不愿意参与讨论；因此，对于关键人员离职等内部问题与利益相关者冲突这样的外部问题均缺乏有效的渠道来讨论解决。更严重的是，系统内部的沟通没有得到解决，系统与外部社会的沟通便无从谈起。

省发改委安排给我们，我们再找市上和区上汇报，工作被动了，我们倒过去请示人家，人家爱理不理（DZ111）；县上领导换了几茬了，县上领导没一个管，发改局不管，市上也不管（DW107）；看着这个项目没情况，人家就再没管，人家就是开会，JT县发改局的领导人人家就没参加过会议，我们连协调小组人是谁都不知道（HS112）；这些资金我们只能和市领导要，领导高兴了，认为你这个项目好就成，领导不高兴，项目就纯粹做不起来（HH103）；虽然成立了领导小组，但是扯皮着呢，项目在镇上实施着，上面（指协调领导小组）人家只管章子，别的都不管（DW108）。

表 2 第一类绩效损失影响因素的编码结果

理论框架	主范畴	次要范畴	开放性编码
社会价值建构	C2 项目设计	a13 项目制度缺陷	a113 验收迟
			a114 验收繁琐, 推诿
			a122 具体的项目执行规范不完善、验收标准不明确
			a141 通过评估但设计不合理
			a151 项目设计不合理, 未通过前期评估
	C3 资源禀赋	a14 资金缺乏	a170 土地手续
			a171 水源地保护
			a159 对于可能出现的技术问题未能做出回答
			a112 缺乏资金(世行)
			a123 配套资金缺乏
组织管理	C4 激励故障	a15 关键条件缺失	a155 项目申请时不掌握项目完成所需要的资源
			a124 项目办人员激励缺乏
			a133 对项目协调领导小组缺乏激励
			a134 对市发改委缺乏激励
			a126 对项目办压力大
	C5 管理流程	a17 激励不足	a135 对市发改委缺乏压力
			a136 对项目协调领导小组缺乏压力
			a149 缺乏对项目办人员的强制压力
			a160 市发改委、协调领导小组不愿意担责任
			a128 项目管理人员配备不足
C6 冲突	a18 压力问题	a129 项目管理人员能力不足	
		a174 监理不足	
		a175 缺乏监理	
		a152 项目规范 - 汇报机制未得到执行	
		a172 插手招标	
协同领导	a23 人力资源	a125 缺乏有效监督	a173 规矩意识太弱
			a156 复杂因素干预
			a153 不愿意撕破脸

◆ 论文

(续上表)

理论框架	主范畴	次要范畴	开放性编码
		a12 项目文化与制度差异	a162 项目周期长 a163 程序烦多 a164 要求严格 a165 世行重视前期工作 a166 只报工程款, 专款专用 a167 低价中标制度
		a154 地方制度异质性	a154 项目与地方之间制度冲突
		a21 利益相关者冲突	a144 与利益相关者(管理局)存在冲突 a146 项目协调领导小组内部冲突 a161 征地、拆迁造成冲突
	C7 沟通	a19 缺乏高层领导参与	a111 省项目办缺乏参与 a118 缺乏项目协调领导小组参与 a119 缺乏市发改委领导参与
		a20 关键人员离职	a127 项目协调领导小组关键人员离职 a138 省项目办关键人员离职 a148 项目办关键人员离职
		a22 内部缺乏有效沟通	a115 省项目办与项目办公室缺乏有效沟通 a117 项目协调领导小组与项目办缺乏有效沟通 a120 省项目办与市发改委缺乏有效沟通 a121 省项目办与协调领导小组缺乏有效沟通

资料来源: 作者自制。

2. 第二类绩效损失——社会价值建构缺失

公共项目通过价值理念的承载与战略目标的实现来创造“正确的绩效”, 减少第二类绩效损失, 因此可以说社会价值建构是减少此类损失的充分条件。对于 HW 镇项目, 也正是缺乏了这一过程而导致公共项目的价值偏离与损失发生。

从过程看, 在面对支撑产业的选择时, 子项目管理方没有进行充分的市场调研与民意采集这一建构过程, 也没有为相应的社会参与提供制度安排; 从结果看, 项目承载了错误的概念与选择了不优先的产业, 导致了损失发生。具体

表现在四个方面：一是社会优先项没有被调查；二是社会优先项具有不清晰特性；三是社会优先项复杂，无法预料到项目全周期的产业发展蓝图；四是由于一些政治原因社会优先项被忽视。四个方面的表现既回答了社会价值建构过程的缺失是造成第二类绩效损失的原因，也反映了为什么没有纳入社会价值建构中的市场调研、公民参与、对话机制等必备要素的原因。

哪里会做详细调研，有了项目都会大干快上，当时祁连玉价格还不错，而且县上打造了一个祁连玉加工基地，打算把祁连玉价格炒起来，世行项目是作为其附属项目配套的（HW101）；有些事情谁也想不到，大环境所致，因为当时想的是很好的，领导也想不到后来普遍整个行业都发生了严重问题，当然，并不只是玉，各行各业生意都难做（HW102）；说实话，那个东西（祁连玉）产量大，其实价格哪有那么高的，老百姓自然也不愿意去学这门手艺，因为都知道卖不上好价钱（HW103）；对于项目为什么配套给祁连玉了，我近十年来的一个感受是，“领导是第一生产力”，领导决定的事情、领导认为重要的事情项目推进会很快，这个事情领导当时觉得行那就行，我们其实没有决定权的（HW104）。

表3 第二类绩效损失影响因素的编码结果

理论框架	主范畴	次要范畴	开放性编码
社会价值建构	C1 项目概念与优先项选择错误	b1 社会优先项没有被调查	A 当初建设项目时没有充分调查本地最重要的产业是什么
		b2 社会优先项具有不清晰特性	B 被世行资金支持的产业是不清晰的，很难被确定
		b3 社会优先项复杂，难以获得全景蓝图	C 本地产业非常复杂，而且计划者不可能了解全部并预料以后发生的事
		b4 由于政治原因社会优先项被忽视	D 由于这是属于全县战略的一部分，所以项目办无法决定项目的建设内容与支持产业

资料来源：作者自制。

从可研报告结合调研结果可知，其余项目没有出现第二类绩效损失，是因为他们都迎合了当地发展的优先项，即选择支撑的产业都是各地一直以来的优势且具有发展潜力的产业。比如，与 HW 镇同处一市的 DZ 镇选择了蔬菜产业，ZJ 镇与 GQ 镇选择了苹果产业，QL 镇选择了以葡萄为主的水果产业，HH 镇选

择了蔬菜与水果产业，MC 镇选择了中药产业，DW 镇选择了蔬菜产业，HS 镇选择了畜牧产业……以上产业之所以成为世界银行项目支撑的优先项目，原因在于，虽然产业属于当地的优势产业，但却因为资金的缺乏与平台的限制而面临发展瓶颈，以项目管理者为代表的政府、以农民为代表的公民、以商贩为代表的市场主体就产业现状、产业的发展瓶颈以及通过世界银行项目解决发展瓶颈等系列问题在项目建设之初就已经达成共识，因为共识的达成促成了项目的高相关性、高满意度与可持续性。因此，可以说，这些项目不存在第二类绩效损失。

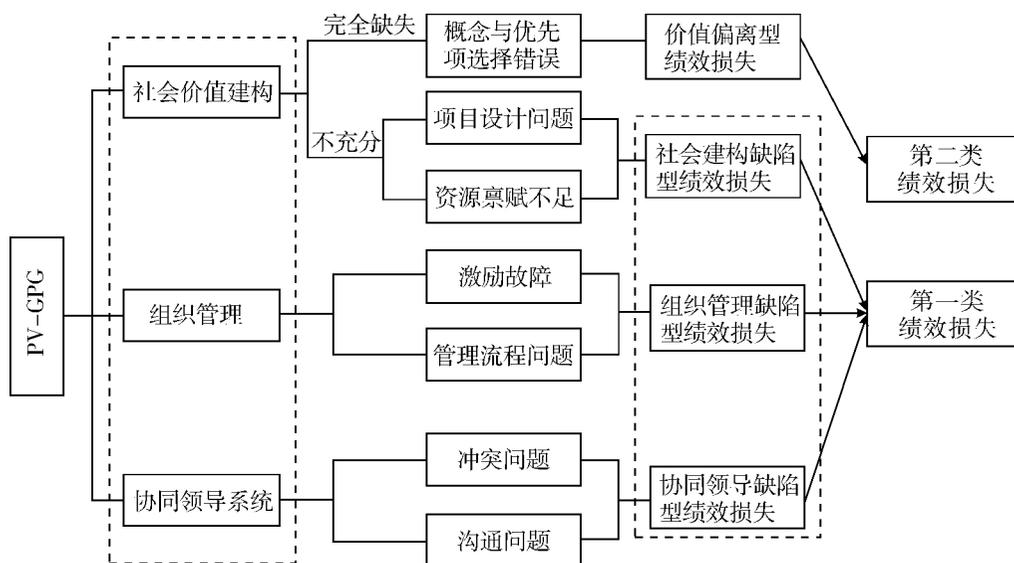


图4 绩效损失发生的理论模型

资料来源：作者自制。

本部分基于 PV - GPG 理论框架，通过扎根理论研究，构建了绩效损失发生的理论模型（图4）。公共项目的绩效生成本质上是一个社会价值建构、组织管理与协同领导系统综合作用的结果。其中，社会价值建构过程是核心，处于统领地位。第一类绩效损失是由社会价值建构、组织管理以及协同领导系统等三个要素中的一个或多个出现缺陷导致的，因此，第一类绩效损失又可以称为“治理缺陷型绩效损失”，这里的治理是指以公共价值为基础的政府绩效治理，理解此类绩效损失的关键要义是，公共项目绩效生成过程中虽然包含全部的治理要素，但这些治理要素是不完备的，表现在社会价值建构过程不充分，组织管理过程不完善，协同领导系统有缺陷；第二类绩效损失是由社会价值建构过程的缺失导致的，造成的结果是公共项目偏离了公共价值，因此，第二类绩效

损失又可以称为“价值偏离型绩效损失”。需要强调的是，相较绩效损失的顺序命名而言，“治理缺陷型绩效损失”与“价值偏离型绩效损失”既清晰地区分了两种绩效损失的不同，又从根本上界定了两类绩效损失的来源。因此，在下文叙述及后续文章中将会直接沿用这一表述。

(三) 绩效损失的因果认知地图

从方法论上讲，扎根理论方法是将导致绩效损失发生的组成要素一一解构，通过分析一对一的相关关系，来构建绩效损失发生的逻辑模型；但因为要素的发生并非独立事件，所以本文又应用认知地图方法将以上要素综合起来组成认知网络探索多对一的因果关系，以进一步揭示深层次的损失发生机理。具体方法上，本文对定性研究资料进行了二次编码，将治理缺陷型绩效损失的 17 个次要范畴与价值偏离型绩效损失的 4 个次要范畴按照因果逻辑关系叙述撷取，并遵循关系绘制认知地图（见图 5、图 6）。

1. 治理缺陷型绩效损失的认知地图

为了聚焦核心研究议题，本文要通过认知地图的“中心性分析”“域分析”以及“出入度分析”选取解释治理缺陷型绩效损失的核心根节点来作为论证链的起点。其中：“中心性分析得分”是以连接关系为基础，通过直接或间接关系的“距离”来加权得到，旨在通过反映受访者共识度来衡量对于问题的解释度，得分越高，意味着受访者关于这一问题的共识度越高。“域分析得分”是指范畴直接指向的条数之和，得分越高，代表因素的复杂度越高。“出入度”中的“出数”代表因素引发的其他因素数量，“入数”代表因素被引发的其他因素数量，“出入度差”为正，意味着因素更大程度上属于引发因素。

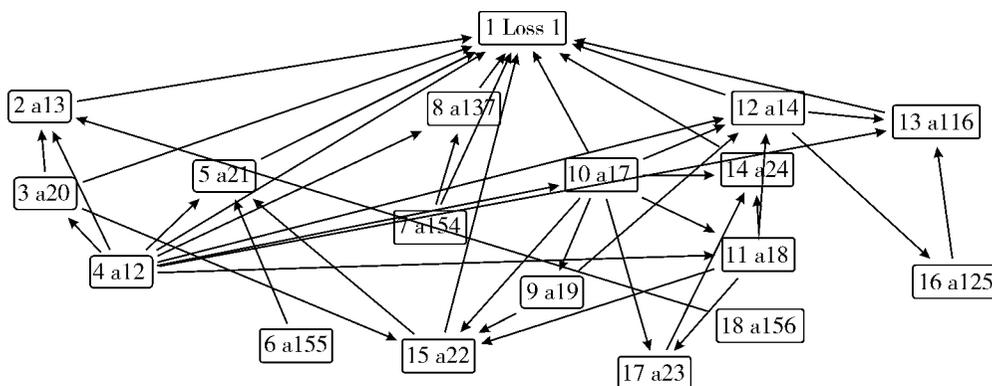


图 5 治理缺陷型绩效损失的认知地图呈现

资料来源：作者自制。

◆ 论文

通过 Decision Explorer 的相关命令分析认知地图后,得到表 4 的结果,本文设定中心性分析得分大于 10、域分析得分大于 4、出入度差为正作为标准,最终筛选出“文化与制度差异”“激励不足”与“缺乏压力”三个因素作为核心根节点,也就是论证链的起点。

表 4 影响因素的重要性判别表

序号	治理缺陷型绩效损失核心影响因素	中心性分析得分	域分析得分	出入度差
a12	项目文化与制度差异	13 from 17 concepts	9 links	9 - 0
a17	项目激励不足	11 from 17 concepts	8 links	7 - 1
a14	项目所需资金缺乏	11 from 17 concepts	7 links	3 - 4
a18	项目压力问题	11 from 17 concepts	6 links	4 - 2
a22	项目体系内部缺乏有效沟通	10 from 17 concepts	6 links	2 - 4
a13	项目制度缺陷	9 from 17 concepts	4 links	1 - 3
a20	项目关键人员离职	10 from 17 concepts	4 links	2 - 2
a21	利益相关者冲突	10 from 17 concepts	4 links	1 - 3
a116	供应商违约	10 from 17 concepts	4 links	1 - 3
a24	未遵守项目规范	10 from 17 concepts	4 links	1 - 3
a23	人力资源缺乏	7 from 15 concepts	3 links	1 - 2
a19	缺乏高层参与	8 from 16 concepts	3 links	1 - 2
a137	项目设计问题	8 from 17 concepts	3 links	1 - 2

资料来源:作者自制。

(1) 文化与制度差异

新制度主义理论中将文化与制度定义为博弈规则,包括正式规则(宪法、产权、制度和合同)和非正式规则(规范和习俗),即使能从国外借鉴良好的正式规则,如果本土的(Indigenous)非正式规则因为惰性而一时难以变化,新借鉴来的正式规则 and 既有的非正式规则势必产生冲突。其结果,借鉴来的制度既无法实施又难以奏效(诺斯等,2002),在本文案例中的种种问题就是应验。世界银行项目有着先进的管理经验与运作模式,但其文化与制度和国内项目文化与制度产生碰撞,没有能够有效融合,导致了系列问题的出现:世界银行注重前期工作,国内项目却追求尽早开工建设,导致的问题是即使没钱、缺地、无政策,地方政府却敢先上车(拿项目)后买票(补手续);世界银行采用低价中标制度、法律等手段来约束供应商,但在案例项目中却出现了恶意竞标、管理方被供应商挟制等问题,在应对策略上,因项目管理方不愿意撕破脸而导致

法律成为好看却不会拿来使用的花瓶；世界银行项目周期很长，而项目协调领导小组的高层管理人员却更换频繁，常见的情况是，项目刚审批下来建设不久，领导就发生变更，在独特的情境下，继任对前任的项目往往不会很上心，缺乏协调领导小组高层的参与下，项目办工作人员虽然疲于奔命却也收效不高，类似的例子还有很多。

(2) 项目激励不足

项目激励故障表现在激励不足与压力失效。正面激励可以分显性激励与隐性激励两个视角分析，整个项目的制度安排里几乎不包含有任何的显性激励，对于全部经过至少一轮变更的项目协调领导小组成员而言，世界银行项目属于“别人的项目”，因此，推与不推一个样。对于基层的项目办管理人员来说，世界银行项目属于不发“绩效工资”的项目，因此，干多干少一个样。而且，世界银行项目对资金的监管手段更多元、制度更先进，比如采取“工程量清单”、按照进度通过 Mis 系统报账等程序进行控制，这样做有着显而易见的好处：专款专用、避免浪费、挤压寻租活动空间、规避公共项目的溢出效应（专项资金一拖多或完全挪作他用）。但同时，严密的项目管理也会带来一些问题，比如地方政府手中的公共项目很多，而且均需要配套资金，对于本来就不富余的政府来说，资金更愿意以项目的形式进行配套：一方面，项目可以多头承载（一个配套项目承载几个专项项目）；另一方面也赋予了自己运作项目的空间，这些都属于隐性激励，但在世界银行公共项目的管理模式下，隐性激励没有了存在的空间。

(3) 项目缺乏压力

如果说正面的激励不足还不至于使项目第一类绩效损失普遍化，那么压力失效则是压垮骆驼的最后一根稻草。从案例看，世界银行项目无论在条线的发改系统中，还是块面的项目管理矩阵系统中，都缺乏有效的约束机制，这里主要是指制度性约束机制，包括有效的问责机制与问责手段。仅存的约束机制是块面系统与协调领导小组签订的项目责任状以及固有的纪委监察，但责任状的约束力如何要打个大大的问号，就调研情况看，在不少项目的责任状上连责任主体都是不明确的；而纪委监察系统只会因项目涉及腐败问题与工程建设质量问题而启动，不会整治项目延期、调整与成本问题。因此，最终的结果是：项目协调领导小组与市发改委面临的制度性压力不大，项目办人员的压力是心理层面的非制度性压力。

此类绩效损失发生受到高层与基层两条线的影响，一是由项目协调领导小组与市发改委局组成的高层管理线，二是由镇政府有关人员组成的基层运作线。其中高层线由发改局、建设局、城建局、农业局、财政局等实权部门构成，这

些部门项目众多，从博弈论的角度，他们总是会优先推动那些项目周期短、金额大、正面激励充足、又面临较大压力的项目。因此，这些部门在面对须严格按照世界银行文化与制度进行运作的项目时就会名推实拒，再加上项目体系的激励故障，高层领导便既不愿意参与又无意愿沟通，配套资金也无从谈起。由于高层的问题，基层即使疲于奔命，却也收效甚微，而且面临的心理压力，逐渐产生了调离想法与规避行为，这带来了人力资源管理问题，最后出现绩效损失在所难免。以上也构成了治理缺陷型绩效损失的完整的解释链。

2. 价值偏离型绩效损失的认知地图

在案例中，价值偏离型绩效损失只涉及一个子项目，因此，认知地图较治理缺陷型绩效损失更为简单。但此类绩效损失是全社会层面的绩效损失，是不为公共部门所直接承认的绩效损失，因此更容易被忽视，危害更大。认知地图显示，由于一些政治原因社会优先项被忽视是导致价值偏离型绩效损失出现的根本原因。换言之，政府对项目施加的意图成为了社会优先项，而这种意图使得社会优先项即使不清晰、即使非常复杂，也可以不用被详细调查而被选出成为项目所承载的优先项。用上文结论一言释之，社会价值建构过程缺失导致了这种看似荒唐实则普遍存在的项目冲动现象出现。

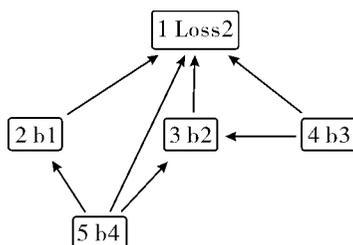


图6 价值偏离型绩效损失的认知地图呈现

资料来源：作者自制。

目前来看，对公共项目绩效内涵的建构权基本上属于强势的地方政府，而公民与市场等多元主体因缺乏建构权而既未能成为确定项目用途的参与者、又因为没有参与而无法成为项目的广泛受益者，最后只沦为项目绩效损失的见证者。由政府单一主体参与建构的公共项目，绩效的生成是一种偶然，而绩效的损失则被越来越多的应验。缺乏社会价值建构过程是因为在项目制背景下，项目运作的激励结构与监督机制出现问题。现有的激励结构是由自上而下的政治路径决定的。由于政治路径上对绩效的定义较为宽泛，虽然这一路径也在强调既看显绩，更看潜绩，但在实际操作中，潜绩难以测度，为地方政府重新定义绩效提供了模糊地带与微调空间。被地方政府建构的绩效即使不完全符合政治

路径，却因为模糊空间的存在而宣传政绩时可以几无顾虑地往政治路径上靠近：一方面，自上而下的政治路径没有规定具体项目绩效的价值判断，更没有将价值判断纳入验收标准，因此，只有项目出现较为严重的质量问题或者牵扯腐败问题，政治路径中的审计、纪委等部门才会介入调查，这种调查的目的不是为了验证项目绩效，而是针对组织与个人追究责任。另一方面，由于自下而上的参与路径不是很通畅，虽然其他社会主体心中有好坏的评判秤，但手里无实质的监督权，在感知绩效不高时，却没有途径反映，即使有途径，这种途径又会依附于自上而下的政治路径，在查贪不纠偏中开始循环。最终导致的结果是，政府的注意力聚焦在项目建设本身，关心提供新的公共物品，建设新的工程系统，而不会感兴趣于项目之后的实际效果（折晓叶、陈婴婴，2012）。

五、结论与讨论

PV - GPG 理论为公共项目治理提供了准则、理论和方法（包国宪，2017），让我们将公共项目治理的研究对象聚焦到“以公共价值为基础的绩效”这一项目合法性的唯一来源上。在此基础上，研究公共项目的绩效损失问题便有了理论意义与现实价值。本文将公共项目的绩效损失分为“治理缺陷型绩效损失”与“价值偏离型绩效损失”两类。

治理缺陷型绩效损失是案例项目集合中最容易发生的绩效损失类型，在导致损失发生的原因中，既有项目的制度与设计缺陷以及没有对资源禀赋加以关注的问题，也有整个项目治理系统的激励障碍与管理流程问题，还有冲突与沟通问题。在构成以上问题的要素中，构成论证链起点的是“文化与制度差异”“激励不足”与“缺乏压力”。完整的论证链前文已述，此处不再赘言。但需强调的是，“文化与制度差异”问题虽然是世界银行公共项目特有的问题，但却为我国乃至他国利用外资项目的绩效生成带来了启示，在没有经过文化的融合与适应而构建出来一种能够广为接受的公共项目管理机制之前，仓促上马项目必然带来绩效损失。而“激励不足”与“缺乏压力”则是国内中小型公共项目均面临的一个绩效损失诱因，激励障碍问题看似管理问题，实质是由项目价值判断标准而引发的问题，从根本上有赖于自上而下对公共项目绩效概念的重新认识与建构：绩效的好坏不在于项目的“大小”与“多少”，而在于与公民需求是否相关以及是否可持续。

价值偏离型绩效损失在案例项目中虽然只发生了一起，但在我国却并不鲜见，且由于易被忽视而危害更大。比如，党的十八大召开后开展的第一批党的群众路线教育活动中，一年多时间内被叫停的“政绩工程”竟多达 663 起（中

国青年报, 2014), 那么, 党的十八大以前更长的时间区间内, “政绩工程” 是否会有更多? 在本文的研究视角下, 被社会公众与媒体诟病的“政绩工程” “形象工程” 以及“面子项目” 属于公共项目价值偏离型绩效损失。导致此类损失出现的重要原因是, 政府单一主体决定公共项目优先项与项目绩效需合作生产的生成机制相背离。也因此, 合作及参与是减少价值偏离型绩效损失的可行路径, 具体而言, 政府要赋予公民更多的参与权力, 并通过明确法规赋予地区居民、企业、社区、学界和其他非政府组织相应权利。首先, 政府要鼓励公民参与公共项目前期进程, 建立平台与机制来扩大项目决策参与规模和参与程度, 为公共项目承载公共价值制造空间。其次, 在项目建设进程中, 要通过平台与机制收集各方面的意见与建议, 有错则改, 有偏则纠。最后, 在项目投入使用后, 要让公民作为关键的评价主体来参与公共项目绩效评价。

如习近平总书记所讲, “只要路走对了, 就不怕遥远” (人民网, 2016)。而公共项目的对路就是满足公民需求之路, 是增进公民福祉之路, 也是基于公共价值的绩效生成之路。以上内容构成了本文的主要研究结论。此外, 本文涉及的项目众多, 从各项目抽离出来的要素综合起来构成了项目绩效损失发生的因素, 通过认知地图构建了绩效损失的解释链。作为一个整体研究框架, 在解释绩效损失的发生机理方面是有效的, 但也有局限性, 主要表现在两个方面: (1) 在影响因素层面, 没有针对各个因素的精确化研究。例如, 观察具体子项目时容易发现, 某些因素对于部分项目而言是关键因素, 对另外一些子项目而言则是无关紧要的。那么, 对于不同类型的公共项目而言, 具体的影响因素有哪些, 因素之间的关系又是什么? (2) 在项目评价层面, 治理缺陷型绩效损失相对好测, 对于价值偏离型绩效损失, 现在可以通过标准与定义判断有无, 但却无法通过体系与指标测度大小, 而这又是项目绩效评估中非常关键的一个内容。这要求我们后续的研究进一步细化, 从案例实证研究逐步走向数理实证研究, 通过定量方法, 寻求构成具体项目绩效损失的影响因素组合, 通过开发量表, 来构建价值偏离型绩效损失的测度体系。

参考文献

- 包国宪、道格拉斯·摩根主编(2015). 政府绩效管理学. 北京: 高等教育出版社.
- 包国宪、王学军(2012). 以公共价值为基础的政府绩效治理——源起、架构与研究问题. 公共管理学报, 2: 89-97.
- 包国宪、张弘(2015). 基于 PV—GPG 理论框架的政府绩效损失研究——以鄂尔多斯“煤制油”项目为例. 公共管理学报, 3: 117-125.
- 包国宪、张弘、毛雪雯(2017). 公共治理网络中的绩效领导结构特征与机制——基于“品清湖

- 围网拆迁”的案例研究. 兰州大学学报: 社会科学版, 3: 52 - 66.
- 包国宪(2017). 2017年9月在“第五届政府绩效管理 with 绩效领导国际学术会议”的主题发言整理稿.
- 道格拉斯·诺斯、路平、何玮(2002). 新制度经济学及其发展. 经济社会体制比较, 5: 5 - 10.
- 付伟、焦长权(2015). “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府. 社会学研究, 2: 98 - 123.
- 吉林日报(2015). 把蕴藏的巨大活力激发出来释放出来 不断开创老工业基地振兴发展新局面 —— 习近平总书记参加吉林代表团审议侧记. 吉林日报, 3月10日, 第01版: 头版新闻.
- 罗宾斯、斯蒂芬、黄卫伟(1997). 管理学·第四版. 北京: 中国人民大学出版社.
- 渠敬东(2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 5: 113 - 130.
- 人民网(2016). 习近平 2017 新年贺词: 充满温暖而催人奋进的力量. 人民网: <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1231/c1001-28991644.html>. 2018年10月10日访问.
- 王学军、马翔(2015). 政府绩效生成路径: 新范式下的理论及其解释. 上海行政学院学报, 4: 24 - 32.
- 新华网(2013). 习近平: 坚定不移全面深化改革 脚踏实地推动经济社会发展. 新华网: http://www.xinhuanet.com/politics/2013-07/23/c_116655893.html. 2018年10月10日访问.
- 新华网(2016). 贯彻六个精准 提高脱贫成效. 新华网: http://www.xinhuanet.com/comments/2016-10/11/c_1119696774.html. 2018年10月10日访问.
- 周飞舟(2012). 财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”. 社会, 1: 1 - 37.
- 折晓叶、陈婴婴(2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. 中国社会科学, 4: 126 - 148.
- 中国青年报(2014). 全国 663 个“政绩工程”被叫停. 中国青年报, 10月15日, 第06版: 综合新闻.
- Aaltonen, K. (2011). Project Stakeholder Analysis As an Environmental Interpretation Process. *International Journal of Project Management* 29(2): 165 - 183.
- Bourne, J. (2007). Avoiding the Successful Failure. *Quality Management* 1: 1 - 8.
- Bronte - Stewart, M. (2015). Beyond the Iron Triangle: Evaluating Aspects of Success and Failure Using a Project Status Model. *Computing & Information Systems* 19(2): 19 - 40.
- Cavarec, Y. (2012). Revisiting the Definition of Project Success. In *Pmi Global Congress - North America Proceedings*. Vancouver: Project Management Institute (PMI).
- Cooke - Davies, T. J. & Arzymanow, A. (2003). The Maturity of Project Management in Different Industries: An Investigation into Variations between Project Management Models. *International Journal of Project Management* 21(6): 471 - 478.
- Crawford, J. H. & Helm, J. (2009). Government and Governance: The Value of Project Management in the Public Sector. *Project Management Journal* 40(1): 73 - 87.
- Ebbesen, J. & Hope, A. (2013). Re - Imagining the Iron Triangle: Embedding Sustainability into Project Constraints. *PM World Journal* 2(3): 1 - 13.

◆ 论文

- Eden ,C. (1988) . Cognitive Mapping. *European Journal of Operational Research* ,36(1) : 1 – 13.
- Flyvbjerg ,B. (2013) . From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right. *Social Science Electronic Publishing* ,37(3) : 5 – 15.
- Institute ,P. M. (2013) . *A Guide To the Project Management Body of Knowledge: Pmbok(R) Guide*. Project Management Institute.
- Jugdev ,K. & Moller ,R. (2005) . A Retrospective Look at Our Evolving Understanding of Project Success. *IEEE Engineering Management Review* ,34(3) : 110 – 110.
- Macheridis ,N. K. & Samset. (2011) . Early Project Appraisal: Making the Initial Choices. *Scandinavian Journal of Management* ,27(3) : 343 – 344.
- Mkoba ,E. & Marnewick ,C. (2016) . *It Project Success: A Conceptual Framework for It Project Auditing Assurance*. The Conference of the South African Institute of Computer Scientists and Information Technologists.
- Robertson ,S. & Williams ,T. (2006) . Understanding Project Failure: Using Cognitive Mapping in an Insurance Project. *Project Management Journal* ,37(4) : 55 – 71.
- Schim ,S ,M. & Doorenbos ,A ,Z. (2010) . A Three – Dimensional Model of Cultural Congruence: Framework for Intervention. *Journal of Social Work in End – of – Life & Palliative Care* ,6(3 – 4) : 256.
- Shiferaw ,A ,T. & Haavaldsen ,T. (2013) . Project Governance As a Critical Success Factor for the Development of Public Investment Projects. *International Journal of Project Management* ,38(2) : 67 – 71.
- Taleb ,N. N. (2008) . The Impact of the Highly Improbable. *Penguin Books Ltd* ,23(4) : 1 – 5.
- Toor ,S ,U ,R. & Ogunlana ,S ,O. (2010) . Beyond the “Iron Triangle”: Stakeholder Perception of Key Performance Indicators (Kpis) for Large – Scale Public Sector Development Projects. *International Journal of Project Management* ,28(3) : 228 – 236.
- Williams ,T. ,Klakegg ,O ,J. ,Magnussen ,O ,M. & Glasspool ,H. (2010) . An Investigation of Governance Frameworks for Public Projects in Norway and the UK. *International Journal of Project Management* ,28(1) : 40 – 50.
- Wu ,G. ,Liu ,C. ,Zhao ,X. & Zao ,J. (2017) . Investigating the Relationship between Communication – Conflict Interaction and Project Success among Construction Project Teams. *International Journal of Project Management* ,35(8) : 1466 – 1482.

责任编辑：庄文嘉

● ARTICLES

Research on Public Project Loss of Performance Based on PV – GPG Theoretical Framework—Take G Province World Bank Project as an Example

..... Guoxian Bao & Xiang Ma

Abstract Public projects promote economic and social development. But , at the same time , public project failures have also appeared as part of the path of technological governance. Taking the G Province World Bank project as a case and PV – GPG as the theoretical basis , this paper describes the essence , influencing factors , and mechanism of public project failure by using the research method of grounded theory and cognitive mapping. Theoretical analysis shows that the failure of public projects is essentially a kind of loss of performance on the project. The loss can be divided into two categories based on the “project output gap” and the “project demand deviation”. This study shows that project design and neglect of resource endowments caused by inadequate social value construction process , incentive and management process problems in organizational management , and conflict , and communication problems in a collaborative leadership system lead to the occurrence of governance deficient performance loss. “Differences between culture and system” , “Insufficient motivation” and “lack of pressure” explain the performance loss of governance deficiencies. The lack of a social value construction process caused the wrong project concepts and priorities to be selected. Furthermore , the conditions for the loss to occur and the neglect of social priorities due to political reasons explain the loss as a result of value – deviant performance.

Key Words Public Project; Public Value; The Loss of Performance; Influencing Factors; Pv – Gpg Theoretical Framework

Partner Selection Intention of Interlocal Cooperation From the “Willingness – Risk” Perspective—A Case Study on Pan Pearl River Delta

..... Liming Suo , Xue Li , Yanqiu Kan & Jie Ma

Abstract As the main part of regional governance , local government plays a leading role a region’s economic , social development , and public affairs governance. From the perspective of the subjective intent of a local government , this paper defines the willingness and risk of inter – governmental cooperation , provides a measurement index , and constructs an analytical model of the selection tendencies for the bilateral cooperation objects of local government. Using cooperation projects from the Pearl River delta region from 2003 to 2015 as a case , this paper presents an empirical study of a region’s inter – governmental cooperation tendencies and bilateral agreements. This study found that the conditions of high willingness and low risk among local governments were more conducive to cooperation between local governments. The smaller the gap between the two parties’