



中 国 政 府 与 政 治 研 究 系 列

朱光磊 主编

中国政府项目的 运作逻辑： 一个组织学分析

THE DYNAMICAL LOGIC OF GOVERNMENTAL
EARMARKED PROJECTS IN CHINA:
AN ORGANIZATIONAL APPROACH

史普原 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社



中国政府与政治研究系列
朱光磊 主编

中国政府项目的 运作逻辑： 一个组织学分析

THE DYNAMICAL LOGIC OF GOVERNMENTAL
EARMARKED PROJECTS IN CHINA:
AN ORGANIZATIONAL APPROACH

史普原 著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府项目的运作逻辑:一个组织学分析/史普
原著. — 天津:天津人民出版社, 2017.9

(中国政府与政治研究系列)

ISBN 978-7-201-12220-5

I. ①中… II. ①史… III. ①政府投资—基本建设项
目—项目管理—组织管理—研究—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 202976 号

中国政府项目的运作逻辑

ZHONGGUO ZHENGFXIANGMU DE YUNZUOLUOJI

出 版	天津人民出版社
出 版 人	黄 沛
地 址	天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码	300051
邮购电话	(022)23332469
网 址	http://www.tjrmcbs.com
电子信箱	tjrmcbs@126.com

策划编辑	王 康
责任编辑	郑 玥
特约编辑	王 琤
装帧设计	汤 磊

印 刷	高教社(天津)印务有限公司
经 销	新华书店
开 本	710×1000毫米 1/16
印 张	13.5
插 页	2
字 数	200千字
版次印次	2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷
定 价	54.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

总 序

朱光磊

呈现在读者面前的“当代中国政府与政治研究系列”，是我们教研团从事中国政府与政治研究的一些心得、一些阶段性研究成果。

中国正经历着历史上最大规模的制度创新。如何在这样一个历经坎坷、内部差异比较大的大国，通过改革来实现根本性的社会变革，是一个世界级的难题。从某种意义上讲，这也是对人类社会发展新道路的积极探索。政治发展，是这一全面发展、进步中的最基本方面之一。留给中国的机遇并不多，中国必须不断前进，在求解难题中寻求突破，不能再有“闪失”。抓住历史机遇期，实现民族复兴的伟大理想，需要高超的政治智慧、开阔的视野、坚忍不拔的进取精神和高超的策略性行动，但更为重要的是要有一个合理的政治统治和管理模式。

100年来、60年来，特别是30年来，一代代仁人志士的艰苦探索，包括成功，也包括失败，已经为中国未来的政治发展提供了坚实的实践和思想平台。但是，国内外社会发展格局的剧变，也对我们所期待的那个“合理的政治统治和管理模式”提出了更高的要求。如何在唯物史观的指导下，本着“实践是检验真理的唯一标准”的原则，将马克思主义国家学说、现代西方政治思想中适宜“为我所用”的部分和中国传统政治文化中的积极成分有机地结合起来，逐步凝练出一个适应时代现代社会生产方式和社会进步潮流，符合中国实际情况、符合中国大多数人民利益和具有中华文明特点的政治思想，是中国政治学界的任务。完成这一历史使命，首先要做的基础性工作，就是科学地分析中国的国情、社情、民情和政情，分析实现中国政治发展所必需的主观条件和客观条件。

正是基于以上认识，从1990年前后，我开始在中国政府过程与阶层分化两个方向上进行持续、系统的研究工作。20世纪90年代中期，我与一部分从事政治

学理论、区域政治、农村政治等研究方向的年轻同事组成了非正式的研究小组。2001年,开始形成团队。团队成员是南开大学政治学、行政学方面的部分年轻教师和我的博士、硕士生(包括已经毕业的)。除以上成员外,还有部分成员在厦门大学、西南政法大学、云南大学、内蒙古大学等单位从事教学、科研工作。

成功的科学研究,其工作的重要基础是善于选择关键性的研究课题。一个成熟的、有作为的学科,总是能够发现和驾驭自己所处时代、所处社会中的最有代表性、最需要人们去回答的话题。经过多年的读书、学习、积累和体会,我认为,21世纪初中国政治发展有四个方面的课题特别重要和紧迫。^①

第一,要强化对一系列重要结构性问题的研究。持续的体制改革和产业调整,必然带来社会成员结构的变化。这些变化构成了中国政治发展的社会基础。“二元社会结构”正在趋于解体,工人阶级一体化和农民阶级分化的过程在继续,“新阶层”已经出现,城市化提速在即。今后,在社会成员构成的分化和重组、收入方式和差距等方面还会继续向着多样化的方向演进。这些发生在社会生活基本层面上的变化,无疑会对整个上层建筑产生巨大影响。对这个问题的科学认识,是正确提炼时代政治生活主题的基础。毛泽东对20世纪前期政治生活主题的正确把握,就是以他对“中国社会各阶级的分析”为基础的。在21世纪初,我们对各种重要政治问题和意识形态问题的把握和处理,同样需要以深入研究各阶级阶层的实际状况及其相互关系为基础。正在进行中的社会阶层分化与组合,是一场“从身份到契约”的进步性社会运动,但是也必然伴生一些“副产品”,比如某些掌握权力、金钱和知识的人,就有可能通过形成所谓的“强势集团”攫取非法利益,可能出现有的阶层的人试图利用自己的经济优势获取非正常的政治地位、政治权力,甚至搞“金钱政治”。面对这些问题,我们并没有经验,都需要政治学理论工作者给予理论支持。

第二,要强化对一系列重要的体制性问题的研究。中国的政治体制改革不是另搞一套,而是要正确调整国家各主要政治要素之间的关系,特别是“党政关系”,使制度、体制和组织能够最大限度地满足提高工作效率、加快经济发展和扩大公共服务的需要,最大限度地调动各方面的积极性。在这方面,核心是坚持和改善党的领导,是把党的执政工作、人民群众当家做主、依法治国与“行政主

^① 这一部分是在我的《着力研究实践提出的新课题》一文(《人民日报》,2004年12月21日)的基础上扩展而成的。

导”等基本因素,以适当的体制和方式结合起来。这是中国政治发展的内在逻辑所决定的,也是进一步加强执政能力建设,积极而稳健地推进政治体制改革和建设社会主义民主和法制的基础。政治学界要重点研究如何处理领导与执政的关系,研究如何进一步完善“两会机制”,研究实现“党政关系规范化”的具体途径,研究宪法监督的实现形式等一系列关键性问题,并通过把对这些问题的探讨逐步上升到基本理论的高度,提高中国政治学的学科层次和学术魅力以及对干部、青年学生的吸引力。

第三,要强化对一系列重要的过程性或者说功能性问题的研究。政治发展不仅包括体制改革,而且应当包括政治过程的改善。相对于体制改革,我们对政治过程的问题以往关注得更少一点。这与我国政治学长期不发达有直接关系。比如,在美国,系统地研究政府过程的问题,从1908年就开始了。从民族特点来说,中国人不缺“大气”、勤劳、勇敢、灵活,但是应当承认,我们办事情不够精细,对过程设计、情报、档案、绩效评估、分工、应急管理 etc. 等政治与公共管理环节,缺乏足够的注意,历史上积累下来的东西不多,需要“补课”。在经济发展达到一定水平以后,政治与政府管理流程设计安排粗放的问题就会逐步暴露出来,从而制约社会管理和社会服务水平的提高。例如,我国人口多,地方大,政府的纵向间层次不可能太少,对于怎么处理它们之间的关系,研究得就不够,多年困扰我们的以“条块矛盾”为代表的许多深层次问题一直没有得到解决,“每一级都管所有的事情”,权力的交叉点过多,责任不清。以何种机制来处理必要的中央集权与适当的行政性分权、政治性分权、地方自治的关系的研究应当提上日程。对这些课题的研究,已超出了通常所说“中央与地方的关系”的范畴,超出了初期体制改革和传统政治学的范围,需要通过施政创新和理论创新来推动,需要开发和建设一批新的政治学分支学科和交叉学科。

第四,要强化对一系列重要的过渡性问题的研究。中国如果不经历改革开放,现在的许多问题,就不存在;中国如果不继续改革和扩大开放,这些问题也就解决不了。前面谈到的结构性问题和体制性问题,实际多数也同时是过渡性的问题。现在,三个时间起点不同的“过渡”都在21世纪的前20年进入了“总结期”:从1840年开始的由“传统社会”向“现代社会”的过渡,从1921年开始的对社会主义事业的探讨所引发的向中国特色社会主义的过渡,从1978年开始的由计划经济体制向市场经济体制的过渡。然而复杂的是,这个历史过渡的“总结期”,同时也恰好是中国历史上难得的“战略机遇期”。面对这些重要而复杂的课题,

当代中国的政治学,应当成为“过渡政治学”“发展政治学”,并且在研究这些过渡性问题和发展中问题的过程中,使学科成熟和壮大起来。

每个国家都有自己的问题。在社会转型和政治发展中,不断冒出来问题是正常的。对复杂的政治现象,不能采取简单化的态度和思维方式。不要抓住一点,不及其余;不能让错觉和偏见妨碍了对政治变革的认识;不要动辄就把问题产生的原因归结为体制,也不能笼统和大而化之地批评“政治改革滞后”。其实,很多问题往往出在运作过程和运行机制上。任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制,一个体系,更是一个过程。因此,关于政府与政治问题的研究,除了坚持传统的体制研究和要素分析的研究方法外,还需要走向一个重要的领域——过程研究。1997年,在拙著《当代中国政府过程》中,我首次将“政治过程”研究方法应用于分析中国政府活动,力图将对中国政府的研究从“体制”层面较为系统地提高到“过程”层面。

在研究中,我们这个以“政府过程研究”为核心的学术团队,形成了一些对于中国政府与政治研究有特色的理论共识和思维方式。我们把研究重点放在中国政府与政治实际运作情况和工作程序上,旨在从动态的角度考察和研究当代中国政府是如何治理的,在此基础上试图探讨其中的规律性。

中国政府与政治的研究必须能够回应“中国问题”。中国渐进地推进改革,在运作政府等方面,确有自己的独创性的东西,有自己的发展逻辑,需要系统地挖掘;面对中国社会的急剧变化和快速转型,以及随之而来的新问题、新现象和新矛盾,更要提出自己的解释和指导方案,不能仅仅用欧美的语言系统和评价标准解释中国政治。来源于西方的理论能够启发我们的思维,但不能简单借用在西方经验基础上形成的理论来解释和指导中国的政治发展。中国应该有基于自己实际成长起来的具有中国风格、中国气派的政治学,需要创造和使用自己的核心概念、基本范畴、理论体系和分析框架。中国到了以理论回馈时代的时候了。

在上述思维方式和学术追求的基础上,我对自己以及研究团队的定位和要求是:从中国政府与政治运作的实际和经验中提炼有价值的问题和概念,了解现实制度安排和政治现象背后的主要制约因素,进而去揭示中国政治的内在机制,形成自己的理论体系。在研究中尽可能秉持一种平和的心态和建设性的态度,理性而务实地探讨问题,对重大问题进行具体研究。我们的能力有限,这一目标或许很难实现,但我们一直在努力。“当代中国政府与政治研究系列”,就是

我们向这个方向努力的一个个阶段性产物。

在研究工作中,我们注意发挥团队力量。团队成员之间有分工、有合作,相互配合、相互支持。在中国政府与政治这个大课题下,该系列的每本书都有特定的研究主题和所要回答的基本问题,有自己的“一家之言”。比如,《当代中国政府过程》对中国政府的行为、运作、程序以及各构成要素,特别是各社会利益群体之间,以及它们与政府之间的交互关系进行实证性的分析、研究。《当代中国政府间纵向关系研究》以“职责同构”为理论研究的切入点,通过比较研究和历史研究,对当代中国政府间纵向关系发展作了较为深入的分析。在《“以社会制约权力”——民主的一种解析视角》一书中,提出了“以社会制约权力”条件下的民主模式,即参与—治理型民主。该书将“以社会制约权力”与“以权力制约权力”“以权利制约权力”联系起来,共同构成一个权力制约理论体系。《当代中国县政改革研究》力图从财政的角度破解县的“长寿密码”。《当代中国政府“条块关系”研究》一书,在对中国政府“条块关系”问题进行较为全面和系统研究的基础上,着重探讨了职责同构的政府管理模式在中国长期存在的原因。该书提出的“轴心辐射模式”的理论分析框架有较强的解释力。

令我感到高兴的是,我们的工作得到了学术界的鼓励和认可。《当代中国政府过程》出版后,承蒙各界关爱,被许多国家和地区的多所大学用作研究生或本科生的教学参考书,多次被国内外的学者和博士论文所引用。早在1999年,《当代中国政府过程》的第一版,就获得了天津市社会科学优秀成果一等奖。2003年,经台湾大学社会科学院李炳南教授推荐,本书的姐妹篇——《中国政府与政治》在台湾出版。^①2005年我主讲的“当代中国政府与政治”被评为国家级精品课程,而《当代中国政府过程》就是该课程的教材。1998年以来,我和团队成员已经有十余篇论文相继被《新华文摘》转载或摘登,涉及中国阶层分化、当代中国政治的主题、中国公务员规模、中国政治学发展战略、中国纵向间政府关系、服务型政府建设、中国“条块关系”、大部门体制等多个领域。这给了我们很大的信心,也给予了我们前进的动力。

这是一个开放的学术著作系列,成熟一本,推出一本。随着研究的逐渐深化,还会在服务型政府建设、城市管理、“两会”机制、政府机构改革与编制管理、行政区划改革等领域,不断有新的作品加入系列中来。

① 参见朱光磊:《中国政府与政治》,台湾:扬智公司出版,2003。

改版之际,我们衷心感谢各位前辈、同仁对团队工作的宝贵帮助和支持!作为团队负责人,感谢我的伙伴们!我深知,在我们之间的合作中,我是最大的受益者。感谢天津人民出版社对我们工作的关注和支持,感谢出版社各个环节上的朋友们的合作,特别要感谢盛家林、刘晓津、张献忠、王康、唐静等老师创造性的工作!真诚欢迎读者的批评与指正!

2008年7月28日

目 录

第一章 绪论 / 1

- 第一节 引子:从调研说起 / 1
- 第二节 对研究对象的初步界定 / 3
- 第三节 研究视角与假定 / 7
- 第四节 研究方法论与资料来源 / 11
- 第五节 研究问题与章节安排 / 15

第二章 政府项目的组织特征:一个总纲 / 17

- 第一节 当前的政府组织研究及问题 / 17
- 第二节 政府组织的独特性:权责界定 / 20
- 第三节 我国政府组织间的权责配置 / 25
- 第四节 当前项目制研究及问题 / 28
- 第五节 作为理想类型的项目制:兼与科层制的比较 / 31

第三章 我国政府项目:类型与逻辑 / 39

- 第一节 中央项目的一般逻辑 / 39
- 第二节 我国中央项目的具体制度与运作 / 41
- 第三节 我国中央项目的结构位置 / 44
- 第四节 地方项目的一般逻辑 / 48
- 第五节 项目库:我国地方项目的具体表征 / 51

第四章 科层为体、项目为用:中央项目的运作体系 / 57

- 第一节 中央项目的一般程序 / 58
- 第二节 我国政府科层中的项目运作 / 59

第三节	项目重整:出台背景与部委决策	/ 68
第四节	中层应对:省级层面的策略	/ 72
第五节	不可承受之重:县级政府的整合任务	/ 86
第六节	小结	/ 90
第五章	中央项目绩效:一个解释框架	/ 93
第一节	项目绩效与权威配置:界定与划分	/ 93
第二节	四种解释因素	/ 95
第三节	几个关键机制:绩效的初步解释框架	/ 98
第四节	案例1:为何两个粮食项目一成一败	/ 100
第五节	案例2:两个规制项目的绩效比较	/ 105
第六节	案例3:从集权型到准市场型:项目绩效对照	/ 110
第七节	小结	/ 113
第六章	中央项目的变革	/ 114
第一节	中央项目的结构位置及变化	/ 114
第二节	项目的变革:两个个案	/ 117
第三节	“项目制”:对我国政府组织关系的反思	/ 124
第四节	小结	/ 127
第七章	项目库:地方政府的控制策略	/ 129
第一节	关于项目库的几个命题	/ 129
第二节	案例1:竞争压力与项目库运作:地区间的比较	/ 132
第三节	案例2:地根与银根:地方政府对项目要素的控制	/ 141
第四节	小结	/ 145
第八章	项目运作的统一解释:一个开放框架	/ 146
第一节	组织背景:两种项目的政府治理变迁	/ 146
第二节	中央农口项目的产生及演变:以粮食项目为例	/ 151
第三节	地方产业的变迁:项目库的产生	/ 159
第四节	小结	/ 161
第九章	结语	/ 163
第一节	本书的主要贡献	/ 163
第二节	本书留待解决的问题	/ 167
第三节	尾议	/ 168

参考文献 / 171

后 记 / 197

第一章

绪 论

瘦肉精在全国闹得沸沸扬扬,对长河省也有影响。我问毛玲副处长,对我们发改委有影响吗?毛玲说,这个瘦肉精和发改委没有关系,这是公安、检察、卫生厅、工信厅的事情,不过现在临时成立了一个机构,是食品办,由卫生厅牵头,我们也是成员。郝正副处长对我说,十几道口子还查不住,小史,你博士论文的题目就做《食品安全与科层体制》。我听到后很惊讶,这听起来还不二乎,而且他用的是科层,不是官僚。不过,我不一定做得那么应用,但是科层制作为重要思路的组织分析倒可以考虑。

——田野笔记,2011年4月29日。

第一节 引子:从调研说起

说起“项目”,不仅政府机构,而且来自企业、事业单位、社会组织等多种性质、多种层级的人都不陌生。事实上,很多组织就是以项目形式运作的。比如,建筑规划设计院的主要工作是承接有关规划项目,这就直接影响着它们的内部结构。同样地,政府组织内部对项目也很重视,很多经济建设成绩是通过“铁公机”等基础设施项目、扶持某些领域的大型企业等产业项目实现的;很多公共产品、社会培育、民生服务等工作也是通过项目完成的。“抓项目”“跑项目”“上项目”“项目落地”“项目建设年”“项目服务年”等字眼成为政府各级工作人员的常用语言。为了项目的顺利实施,从出台到验收,他们宵衣旰食,费尽心力。他们向上级要项目,向下级摊派项目,与企业谈项目……在这个过程中,我们能够看到多级政府组织间的关系,也能够看到政府与社会、市场打交道的方式。对之展开分

析,不仅有利于我们打开政府组织这个“黑箱”,而且能够帮助我们认识怎样的运作能够刺激项目绩效,怎样的运作导致项目失败,因此具有较强的实践意义。

项目对学者来讲也不陌生,学者的大量精力就是耗费在了申请和完成各级课题项目上。然而我对政府项目感兴趣,并且真正着手系统研究它们,却是一个漫长的过程。这个过程很大程度上得益于我的多次调研。

2009年夏,我在北方某省一个县调研,县长组织我们去看他刚刚与一家知名奶企谈好的项目。我们驱车来到一座该县少见高度的大楼,看各种配套设施。县长高兴地讲,这是个双赢的项目,我们的奶农有了固定的销售渠道,这家奶企也有了优质的奶源。这是一位年轻干练的少数民族县长,他描述时的喜悦神色至今仿佛还在我眼前。他还带我们去看了乡镇的一批项目,它们包括在县财力内部包装的养殖项目,也有从上级政府抓包到的道路项目,项目丰富,形式多样,不一而足。我第一次切身感受到了项目在地方政府工作中扮演的重要角色。

2010年夏,我接到国家发改委一个下属事业单位的项目,去中原某省调研。在一个贫困县的乡,该县的发改委办公室主任陪我去看了几个亮点项目,包括多级资金扶持的有机蔬菜大棚项目、绵延数百亩的荷塘项目等。给我印象最深的是乡长的一句话,他送别的时候握着我的手说:“我们乡就是缺项目,你跟国家打交道,有好项目多给我们介绍。”

2011年夏,我在北方的一个省做调研。有一次,我陪着该省发改委的处长去县乡验收一个重大农业项目。我们跑了很多地方,当时“八项规定”还没有出台,我们所到之处几乎都是中午和晚上两餐有酒,接待之热情,劝酒之殷勤,服务之周到,实在令我“招架不住”,又感到“盛情难却”。在这样的推杯换盏、天南海北中,我看到的是对项目得到好评的期待,是继续得到项目扶持的渴望。亲身参与这样的验收,我更加近距离地观察了他们的互动。印象特别深的是有一次来到一个市,处长对陪同调研的市发改委分管副处长说,哪个县是农业局管这个项目的,管不好的,我们帮你敲打敲打?也正是从这个时候开始,我下定决心要系统地研究政府项目的组织运作。

2012年秋,我在南方的一个省会城市调研。有一次,我们来到下属的高新区,主管项目的管委会主任新上任不久,以善于推动项目落地著称。在这次的项目动员大会上,他讲话近一半篇幅是毛泽东怎样指挥三大战役,讲得慷慨激昂,仿佛搞项目就是在指挥一场战役。他对项目重要性的强调,至今令人难忘,他说,干部不会抓项目,其他工作干得再好,也要清零。这与计生、安全等一票否决

不同,属于职务晋升中的一票否决。

2015年,我在南方某省调研。我们走了很多级别的县与乡,了解当地干部对上项目热情的变化,很多以前热衷的项目开始降温,而很多以前不怎么重视的项目,随着政策的较大调整、经济形势的变化,开始受到重视,比如社会组织的孵化项目。一动一静,一热一冷,给了我更好的反思机会。

这样,经过长期的调研,以及边调研边思考,我对政府项目的认识逐步加深。从最开始的感性接触,到之后决定以组织学视角,系统地分析政府项目,大概用了七年时间。这七年的思考逐渐形成了这本书。

第二节 对研究对象的初步界定

“项目”这个字眼的使用在非学术界比较驳杂和不规范,很多所谓的“项目”泛泛地指代“条目”“工作”等,并不值得细究。因此,我要首先指出我关注的“项目”到底是什么意思。

我国的政府项目既不是横空出世,也不是独一无二、空前绝后的。在美国,联邦对州的支出相当部分也是指定了用途的专门项目(参见斯蒂格利茨,2005: 620-633)。因此对项目进行一些本源性挖掘是必要的。

美国项目管理协会(PMI)是这样描述项目的(黑体字部分是由我标出的):

项目是为创造**独特**的产品、服务或成果而进行的临时性工作。项目的“**临时性**”是指项目有明确的起点和终点。当项目目标达成时,或当项目因不会或不能达到目标而中止时,或当项目需求不复存在时,项目就结束了……持续性的工作通常是按组织的现有程序重复进行的。相比之下,由于项目的独特性,其创造的产品、服务或成果可能存在**不确定性**。项目团队所面临的项目任务很可能是全新的,这就要求比其他例行工作进行更精心的**规划**……项目也很驳杂。项目的例子包括(但不限于):开发一种新产品或新服务;改变一个组织的结构、人员配备或风格;开发或购买一套新的或改良后的信息系统;建造一幢大楼或一项基础设施;实施一套新的业务流程或程序。^①

① [美]项目管理协会,2009,项目管理知识体系指南(第4版),王勇、张文武译,电子工业出版社,第1~5页。

由此可见,项目本身是非常多样的,它可以由政府来组织,也可以由企业来组织,同样可以由社会团体、个体等来组织。项目之所以显得特殊,是因为它有一些不同于日常产品或程序的特征。那么这些项目所独有的特征是否得到业界公认呢?虽然PMI制定的项目管理手册通行全世界,我并不为再列举一些其他体系的规定而感到烦琐。池仁勇指出,项目必须是临时性、一次性、有限的任务,这是项目过程区别于其他常规活动和任务的基本标志,也是识别项目的主要依据。柯兹纳表示,项目具有一个特定的目标,或称独特的产品或服务。

综合上述分析,我们应该如何定位政府项目呢?在政府组织当中,有大量常规性任务(Wilson, 1989; 参见布劳 & 梅耶, 2001)。那么从理想类型角度看,常规性任务与项目到底具有怎样的差别呢?(见表1.1)

第一,从产品本身的特征考虑,项目的标准化程度和重复频率都较低,不同项目之间的异质性较大,这就决定着我们要对其进行分类讨论。从时间长度来讲,项目有较为固定的期限,有较强的时间约束(池仁勇, 2009)。

第二,从目标导向程度看,项目往往具有明确的目标,即使这个目标一开始并不清晰,它的结果导向程度也要远大于对过程的要求,这与常规性任务大不相同。特别是对目标并不清晰的探索性新产品而言,对过程的过度要求,只会使项目胎死腹中。正因为不是过程导向的,因此对正式规则的依赖程度不强,而结果的不确定性也相应较强。此外,常规性任务往往是组织机构多重任务的一部分,并且任务之间不具有优先顺序的明显差别,因此会遵循平衡、妥协的原则。项目则不是这样,它是要一部分工作人员暂时或完全放下其他任务,集中精力投入到某一优先等级高的目标上,因此其目标系统是倾斜的。

第三,从组织环境角度讲,常规性任务在组织环境较稳定、竞争程度弱时大量存在,此时组织的例行化程度很高。在组织环境多变、竞争程度强时,组织内部缺乏现成的经验策略可用,也不能简单地“例行公事”,否则就会被淘汰出局。

第四,团队与资金构成。为了在有限的时间内最大限度地动用有限的资源,达成项目目标,项目启动后,往往会成立专门的团队,全职攻关,并且有专门的资金渠道,不必事事上报、层层报批。

表1.1 常规性任务与项目的比较

任务特征 \ 产品类型	常规性任务	项目
标准化程度	高	低
重复频率	高	低
时间长度	长	短
资金使用	非专门化	专门化
成员构成	非专门团队	专门团队
过程导向程度	高	低
结果导向程度	低	高
正式规则	多	少
不确定性	低	高
目标清晰度	弱	中等-强
目标多元度	高	低
目标冲突时处理方式	平衡、妥协	有先后、轻重之别
组织环境	稳定、竞争性弱	多变、竞争性强

当然,这些特征只能用来描述理想型的项目与常规性任务。在现实社会中,并不存在如此截然二分的情况。比如,在我国政府组织中,大量项目没有专门的项目团队,工作人员几乎全是兼职。因此,他们要花费大量精力来完成常规性任务。为完成这些任务,科层制以其控制和协调方面的优势,被认为是高效与理性的(Weber, 1947; 参见布劳、梅耶, 2001; 赵鼎新, 2007)。那么科层体制之下,项目将如何运作呢,科层本身的特质是否会非常影响项目运作呢? 并且项目大量充斥于各个政府部门,日常运作中往往不存在哪个项目具有特别的重要性,因此平衡与妥协逻辑甚嚣尘上。这恰好是我国政府项目很有分析价值和有意思之处,尤其是从组织学层面分析。显然,项目会受到其运行组织的制约,运行组织也可以通过其业务中的项目占比,改造组织结构。

从理想类型角度讲,项目组织是指(池仁勇, 2009: 29-30):

为完成特定的项目任务而建立起来的,从事项目具体工作的组织。该组织是在项目生命周期内临时组建的,是暂时的,只是为了完成特定的项目目标而组建的……项目组织的天性还反映在各个项目利益相关者之间的联系都是有条件的、松散的……分工和专业化产生了协调问题,项目组织是解决这个问题的有效工具。