

# 公共服务项目评价体系： 基于创造公共价值视角的研究

冉景亮 © 著

中国社会科学出版社

# 公共服务项目评价体系： 基于创造公共价值视角的研究

冉景亮◎著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务项目评价体系：基于创造公共价值视角的研究/冉景亮著. —北京：中国社会科学出版社，2017. 11

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1289 - 9

I. ①公… II. ①冉… III. ①公共服务—项目评价—研究  
IV. ①C916. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267205 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 卢小生  
责任校对 周晓东  
责任印制 王超

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京明恒达印务有限公司  
版次 2017 年 11 月第 1 版  
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 19  
插页 2  
字数 283 千字  
定价 80.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

# 序

在经济、政治、社会、文化和生态“全面新常态”的复杂形势下，我国各级公共组织取得良好的绩效更加困难。各级组织几乎都通过加强战略规划来应对不确定性和持续提升公共服务水平。公共服务项目作为公共战略落地的重要行动方案，在公共管理体系中具有越来越重要的地位。根据党“全心全意为人民服务”的根本宗旨，党和国家提出了民族伟大复兴“中国梦”和“两个一百年”的宏伟愿景，并作出了“四个全面”的战略部署。公共服务项目作为公共管理或公共服务系统的重要组成部分，已经成为我国公共战略落地的重要行动方案或措施。通过公共服务项目实现公共战略为具体公共服务行为，也成为公共管理实践的基本常识。有专家甚至认为，我国公共治理实行的是“项目治国”的模式。但是，在公共管理实践中，要真正确保公共服务项目真正按照公共战略的要求来设计和组织实施，并有效助推公共战略的落地，却是一个复杂的问题。

本书在创造公共价值视角下，对公共服务项目评价体系进行研究，从项目全生命周期来评价项目，将公共服务项目评价体系的重点从结果导向转向兼顾过程与结果，特别强调从项目设计开始，就要注重项目符合公共战略的基本要求，项目结果则也更加注重对公共需求的回应，更加强调切实创造公共价值；用通俗的话讲，就是既要看“做了什么”，又要看“做成什么”。评价体系既是项目实施的“晴雨表”，又是“指挥棒”；这样要求通过在创造公共价值视角下构建公共服务项目评价体系，既力图引导公共服务项目注重公共价值的创造，又在注重评价实践中强化公共价值创造的具体结果。

对公共价值进行准确界定是一个难题，在创造公共价值的指引下

构建公共服务项目评价体系更是一个难题。这就需要拓展项目评价现有范式。即在创造公共价值范式中，研究公共服务项目评价的基本问题，探索促进公共服务水平持续提升的路径；解决问题的路径应该从基本问题出发，而不是从纷繁复杂的现象出发。但是，有一个问题始终困扰着我们，就是针对现象回答问题的多，对基本问题的研究却不够透彻。

本书在战略性绩效管理“化战略为行动”理念的指导下，坚持在完整的管理流程之中来把握评价环节，并力图通过构建科学合理的评价体系，来助推公共服务项目在全生命周期中取得成功。因此，本书在对公共服务项目评价体系研究现状进行梳理的同时，还简要概述了公共部门战略管理、绩效管理、项目评价、全生命周期、利益相关者和机制设计等理论。这样不仅有利于公共服务项目评价体系在现有评价体系的基础上进行优化设计，还有利于保障构建工作在系统的理论指引下完成。

本书的核心内容则是在翔实的文献综述和理论基础上，对公共服务项目评价体系的整体设计，并对评价指标体系构建和案例应用与讨论进行系统研究。

公共服务项目评价体系的总体设计。首先，本书对公共服务项目评价体系的基本内容和存在问题进行了论述，并在此基础上提出了基于创造公共价值视角的构想。其次，分别对公共服务项目评价体系的**价值基础**和**管理基础**进行详细的论述，为评价体系实现价值理性与工具理性的充分融合提供翔实的理论支撑。本书将公共服务项目评价体系价值基础作为一个重点论述，同时，在基于创造价值视角下对评价体系的**管理体系**的梳理，有利于使价值指引和管理落地更加明晰，并在此基础上阐述对公共服务项目评价体系的设计流程。

公共服务项目评价指标体系的构建。评价指标体系的构建是项目评价体系构建的核心内容。本书借鉴 PART 等逻辑体系的基础上，使用半结构化访谈和专家头脑风暴法构建了包含公共需求、目标计划、管理过程和结果评价四个维度的项目逻辑模型。该逻辑模型以公共需求为起点，同时在结果评价上又强调对公共需求的回应，从而助推公

共价值贯穿于公共服务项目全过程。然后，在项目逻辑模型基础上，构建了公共服务项目评价指标体系，而评价指标体系的具体构建工作又分为初步构建、修正、检验与完善等步骤。

案例选择是一个难点，不仅要求能够系统全面地掌握项目信息，还要求项目与评价指标体系的价值理念高度契合。重庆市大渡口区“文化馆与图书馆总分馆制”项目属于文化部与财政部在“十二五”期间共同推动的创建国家公共文化服务体系示范项目，该示范项目作为重要民生工程，与地方政府发展战略高度一致，完全符合本书对公共服务项目评价创造公共价值的要求。项目叙事分析和试评价结果显示，本书构建的评价指标体系适用于评价该项目。同时，评价指标体系适用性和延展性相关问题的讨论也为评价体系的有效应用和持续完善进行了探索性研究。

总体上说，本书所做的研究在创造公共价值视域下对公共服务项目评价做的探索，也是在整体性视角下坚持“化公共战略为具体的公共服务行为”的理念而展开的项目评价研究，对公共服务项目评价的研究者和实践者都有参考价值。

方振邦

中国人民大学公共管理学院教授 博士生导师

中国人民大学公共组织绩效管理研究中心主任

中国人民大学公共管理学院组织与人力资源研究所所长

# 目 录

第一章 导论 .....	1
第一节 研究背景与研究意义 .....	1
第二节 研究对象 .....	5
第三节 研究方法与技术路线 .....	17
第四节 研究框架 .....	19
第二章 文献综述 .....	21
第一节 公共组织绩效评价研究综述 .....	21
第二节 公共项目评价研究进展 .....	40
第三节 典型的公共项目评价体系 .....	52
第三章 理论基础 .....	64
第一节 公共组织战略管理 .....	64
第二节 绩效管理 .....	74
第三节 项目生命周期 .....	84
第四节 利益相关者 .....	88
第五节 机制设计理论与委托—代理理论 .....	92
第四章 公共服务项目评价体系设计 .....	98
第一节 公共服务项目评价体系的内容与构想 .....	98
第二节 公共服务项目评价体系的 价值基础 .....	109
第三节 公共服务项目评价体系的 管理基础 .....	136

第四节	公共服务项目评价体系的设计流程 .....	146
第五章	公共服务项目评价指标体系的构建 .....	158
第一节	公共服务项目评价指标体系的设计思路 .....	158
第二节	公共服务项目评价指标体系的构建 .....	172
第三节	公共服务项目评价指标体系的调查与修正 .....	191
第四节	公共服务项目评价指标的检验与完善 .....	199
第六章	案例应用及讨论 .....	204
第一节	项目背景 .....	204
第二节	项目概况 .....	212
第三节	项目评价 .....	232
第四节	案例讨论 .....	242
第七章	评价体系讨论与研究总结 .....	247
第一节	评价体系适用性讨论 .....	247
第二节	评价体系拓展性研究 .....	251
第三节	研究结论与可能的创新之处 .....	258
第四节	研究不足与后续研究方向 .....	261
附录	.....	263
参考文献	.....	276
后记	.....	293



# 第一章 导论

## 第一节 研究背景与研究意义

### 一 研究背景

党的根本宗旨是全心全意为人民服务，这一根本宗旨决定了建设服务型政府是我国政府建设的内在要求，不断满足广大人民群众日益增长的物质文化生活需要是我国公共服务的基本使命。但是，在政治上、政策上引起重视后，如何通过切实可行的管理措施真正保障这些基本理念和公共政策落到实处，仍然是一个重大问题。在经济社会多重转型、腐败高发、政令不畅的背景下，如何让老百姓切实享受改革开放的成果，实实在在地获得应有的公共服务，就成为公共管理研究和实践的重要任务。公共服务项目作为践行党的根本宗旨的“最后一公里”，往往涉及广大人民群众的直接利益，也是涉及人心向背的重要环节。但是，公共服务项目领域却成了动摇党领导基础的各种违法违纪行为的“重灾区”。因此，改善公共服务项目绩效和促进项目成功不仅是一个管理问题，也是一个政治问题。以习近平为核心的新一届领导班子提出了“两个一百年”和民族伟大复兴“中国梦”的宏伟愿景，也提出了“四个全面”的战略布局，但是我国目前面临着复杂的国际国内环境，宏观战略的顺利实现也面临着一系列挑战。经济进入“新常态”并面临多重转型（经济增长在速度上从高速增长转为中高速增长，经济结构则需要不断转型升级，从经济发展动力上则强调由传统的要素驱动向创新驱动转型）；经济“新常态”也造成了一系列社会问题，导致了社会矛盾多发，并且对政治、文化和生态等

方面也形成带来了一系列挑战。如何有效应对经济、政治、社会、文化和生态“全面新常态”，促进人民群众物质文化生活水平持续提升，已经成为党和政府高度关注的问题。在公共管理领域，如何用好有限的财政资金，助推公共服务水平的持续提升，为达成公共战略目标提供系统的管理保障，就成了不得不关注的重要问题。

实现党和国家提出的宏伟战略目标，需要建立高效的公共管理系统，以便将战略目标转化为公共服务系统的具体行为。公共组织绩效管理就是化公共战略为公共服务日常行动的管理系统，即通过科学化、规范化和精细化的绩效管理，构建系统、全面、立体化的绩效管理体系，从而促进党和国家宏伟愿景通过各级政府的组织绩效、部门绩效最终转化为每个公共服务人员的日常目标，进而引导形成具有战略导向性的高效的公共服务行为。公共组织绩效管理系统又是一个巨型复杂系统，一个研究几乎不可能涉及这个复杂系统的全貌。作为整个公共服务体系中最接近服务对象的组织，公共服务项目在公共组织战略落地中具有重要的地位。本书选择公共服务项目作为研究对象，通过对公共服务项目评价体系进行深入研究，探索公共战略如何在具体的公共服务实践中落地、落地的效果怎么样等问题，以期夯实公共组织绩效管理体系系统构建的基础。

绩效评价对整个绩效管理系统的有效运行具有决定性的影响，是绩效管理系统的关键环节。探索如何提升公共服务项目绩效和促进项目取得成功，关键环节也需要从评价入手。公共服务领域宽泛，公共服务项目因此而类别繁多，因此对公共服务项目评价进行科学化、标准化和系统化的研究，探索具有科学性和规范性特点的公共服务项目评价实践，就成了学术界和公共服务项目评价实践者的当务之急。但是，我国公共服务项目从概念引入到具体运行的时间不长，公共服务项目评价的研究成果实践经验均存在很多不足，需要充分借鉴和吸收国际国内相关领域的成果，并结合国情确定重点研究领域。

20世纪60年代以来，西方公共管理（主要是公共行政）就进入了管理主义时代。新公共管理（New Public Management, NPM）倡导借鉴工商企业管理经验，来实现政府绩效的改善或政府再造；新公共

服务 (New Public Service, NPS) 认为, 应明确界定公民共同利益, 并强调帮助公民实现这些基本利益。西方公共管理从管理和服务两个方面进行的探索, 对公共组织绩效的持续提升具有很大的推动作用, 同时也创造了多种治理模式。马克·H·莫尔 (Mark H. Moore) 提出了公共价值管理, 使基于公共价值的一种新的公共管理范式初见端倪。我国 20 世纪 80 年代引入公共管理之后, 从全面学习西方先进经验到逐渐结合我国国情、立足解决我国实际问题而进行了持续探索; 服务型政府的提出和建设就是我国公共管理学界对世界公共管理理论的重要贡献。随着对公共管理理论研究的逐步深入, 公共服务项目评价的研究基础和实践经验也逐渐积累起来了, 为了提升公共服务水平, 对公共服务项目评价进行深入系统研究也越来越紧迫了。

我国是少数制定长期战略的国家, 各种“五年规划”则是各级政府制定战略的重要形式。为提升基本公共服务水平, 我国根据国家“十二五”规划制定了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(以下简称《规划》), 对国家基本公共服务的制度安排、基本范围、服务标准、工作重点等方面进行详细部署, 引导公共资源科学有效配置。《规划》是政府履行公共服务职责指导性文件和重要依据, 也是各地制订公共服务项目的计划和管理办法的依据和指南。各级政府应该根据《规划》列出本级政府的公共服务清单, 并在此基础上加强和改善公共服务水平。可以说, 开展公共服务项目评价体系的研究, 目前已具备较好的基础条件。

## 二 研究意义

公共服务项目在公共管理体系中具有越来越重要的地位。公共服务项目绩效的持续提升和项目成功对于公共组织战略目标的实现具有直接支撑作用, 周飞舟等学者甚至因此提出了“项目治国”说法。项目评价是项目管理的关键环节, 也是技术性最强的环节。构建价值理性和工具理性充分融合的公共服务项目评价体系 (特别是指标体系), 对项目绩效持续提升具有重要的意义。

### (一) 理论意义

从某种程度上说, 评价体系的构建工作就像一座冰山, 评价体系

本身就像冰山露出水面的部分，评价体系理论基础和内在逻辑则犹如冰山水下的部分。一般操作者更加注重评价指标体系的规范性、完整性和可操作性，但是，评价体系的理论基础和价值理性的系统阐述通常才是评价体系构建工作中最难的内容。本书的理论意义主要体现在对公共服务项目评价体系进行全面研究，特别是对评价体系的理论基础和管理基础的研究。

第一，现有研究和理论基础的梳理对夯实评价体系构建基础有理论意义。对公共项目评价体系相关问题的全面综述，有利于了解目前世界各国基本经验和我国评价体系的基本现状，便于在借鉴国内外公共项目评价理论与实践的经验基础上，进行合理、系统和科学地构建评价体系。另外，公共服务项目评价涉及公共管理、公共项目管理和绩效管理 etc 学科的交叉领域，通过对公共服务项目评价体系理论基础的系统整理，有利于为公共项目评价体系构建提供系统全面的理论指导。

第二，公共服务项目评价体系内在逻辑的全面论述对构建科学的评价体系有理论意义。本书坚持以创造公共价值为主线，以项目逻辑模型为搭载平台，整合公共服务项目评价相关基础理论，力图建立起价值理性与工具理性融合的公共服务项目评价体系。这对构建科学、规范的评价体系具有积极意义。

第三，本书对公共组织绩效管理系统的完善也有一定的理论意义。公共组织绩效管理体系是一个巨型复杂系统，公共服务项目则是实现公共组织绩效目标的行动方案。目前，我国对公共组织绩效管理系统的内在逻辑体系认识不够深刻，甚至可以说还比较混乱。在公共组织绩效系统中把握项目评价，既有利于保障项目评价基本导向的正确性，又有利于建立“化公共组织战略为日常公共服务行为”的完整管理体系。

### (二) 实践意义

我国目前正处于提升国家治理能力和治理现代化的关键时期，这对公共组织绩效管理科学化、规范化水平提出了更高的要求。但是，前现代化、现代化和后现代化并存的复杂社会环境，对公共组织获取高绩效具有明显的制约作用，这要求我国公共管理实践必须不断提升

科学化和规范化水平。在公共治理实践中，作为公共组织的行动方案，公共服务项目的成功作为对公共战略的落地具有重要意义。

第一，评价体系设计的理念就是通过有效评价实现“化公共战略为日常公共服务行为”。公共服务项目作为公共组织达成绩效目标制定的行动方案，其存在的价值就是要促进公共组织达成绩效目标，助推公共战略的实现。因此，公共服务项目逻辑模型需要充分体现这一基本理念，尽量融合目前先进的战略性绩效管理工具的优势，结合项目管理自身的基本规律和逻辑，形成一套兼具科学性和实用性的评价体系，把握项目评价环节，促进项目取得成功。

第二，规范公共服务项目评价体系的基本构成。任何一套评价体系都是价值理性和工具理性的融合，价值理性确保工具理性方向性，同时又必须依托工具理性才能得以实现。目前，公共服务项目评价实践中存在如下问题：很多公共服务项目评价体系或者忽视评价体系的诉求，目的不够明确；或者指标体系内在逻辑不够清晰；仅仅注重项目后评价，忽视项目成功必须对其全生命周期都要有系统管理。本书强调公共服务项目评价体系在导向上必须确保能够有利于公共价值的创造，在体系上应该包括目标、指标、目标值、指标权重的完整体系，在操作性上，则注重在项目逻辑模型中融入平衡计分卡的理念，在指标选择上兼顾关键绩效指标的思想，强调评价指标体系注重科学规范性与简洁实用性的有效平衡。

第三，本书通过案例应用展示评价实践的基本规范。案例选择是实践研究中的难点之一，既要考虑项目与研究设计理念的一致性，又要考虑样本的代表性。本书先通过案例的完整叙事分析，对案例进行全景展示，然后再使用本书构建的评价指标体系进行评价和分析。这对评价体系的完整构建过程和公共服务项目评价实践都具有借鉴意义。

## 第二节 研究对象

本书的研究对象是公共服务项目评价体系。研究对象的准确理解

首先需要界定基本概念，其次需要对研究视角进行详细阐述，另外，就是在概念明确界定和研究视角确定的情况下确定研究内容。

### 一 基本概念

概念的科学界定是研究的基础，也是确定研究边界的具体环节。本书强调对公共服务项目的界定，应该在“项目—公共项目—公共服务项目”这个概念体系中来把握，才有利于更加清楚明确地界定公共服务项目，从而确定公共服务项目评价体系的基本范畴。

#### （一）项目

关于项目的定义很多，在项目管理领域通常都会参考美国项目管理协会（Project Management Institute, PMI）和美国项目管理大师哈罗德·科兹纳的定义。

PMI认为，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。从这个概念可以看出项目具有临时性、独特性和成果性等特征。其中，“临时性”是指有明确的起点和终点，并且有时间限制。独特性主要是通过横向和纵向比较得出项目应该具有区别和差异。成果性主要指项目应该完成一定的成果，即产品、服务或结果，要么只做完项目后的成果，要么只完成项目的交付；项目的产出既可能是有形的，也可能是无形的。项目可以按照层次不同分为项目组合（Portfolio）、项目集（Program）和项目（Project）三个层次，并且每个层次内还可以分成相应的子层次。<sup>①</sup>

哈罗德·科兹纳认为，项目是指具有以下特征的一系列活动和任务：有一个在特定计划内要完成的具体目标；有经费限制（如果项目

---

<sup>①</sup> 项目组合是为了实现战略目标而组合在一起管理的项目、项目集、子项目组合和运营工作的集合。项目集包含在项目组合之中，其自身又包含需协调管理的子项目集、项目或其他工作，以支持项目组合。单个项目既可以直接属于项目组合，也可以属于项目集，但是都是项目组合的组成部分。项目和项目集彼此之间不一定发生关系，但是它们都通过项目组合与组织的战略规划联系在一起。项目和项目集通过优先级与组织战略相关联，通常根据在战略规划中的优先级的顺序差异，来对不同的项目和项目集进行有针对性的管理；而优先级通常由风险、资源需要和与战略规划的相关程度等因素决定。具体参见[美]PMI《项目管理知识体系指南》（PMBOK指南），许江林等译，电子工业出版社2013年版，第3页。

可以实施的话);消耗人力和非人力资源(如资金、人员、设备);多种职能(可横跨几条职能线)。哈罗德·科兹纳则将项目分为系统、项目集和项目三个层次,其中项目这个定义使用的通常是适合具体行业,而政府部门通常使用项目集这个概念。在管理实践中,使用项目还是项目集的概念并不重要,项目集中使用的政策步骤和指导通常也适用于项目管理;政府通常倾向于使用项目集,并大力发展项目集。<sup>①</sup>还有很多西方学者和我国国内的学者对项目的概念进行了定义,但总体来说都是大同小异,本书在此不再赘述。

## (二) 公共项目

公共项目是一般项目的特殊种类。从基本特征上讲,公共项目既具有项目所具备的一般属性,又具有该类项目所特有的属性;在用词上,虽然英文单词 Project 和 Program 都译为项目,但公共项目则多用 Program。国内外很多专家学者在一般项目定义的基础上界定公共项目(Program)。<sup>②</sup>

美国学者戴维·罗伊斯(David Royse)等认为,公共项目是为特定的目标所设定的、有组织的若干行动的集合,是指有望对项目参与者产生某些影响的干预或服务。<sup>③</sup>加拿大学者詹姆斯·C. 麦克戴维认为,公共项目可以看作是实现一个或几个相关目标而实施的一组互相关联的活动,也可以看作是有目的地设计并实施的“手段—结果”关系群。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> [美] 哈罗德·科兹纳:《项目管理:计划、进度和控制的系统方法》,杨爱华、王丽珍、洪宇、李梦婷译,电子工业出版社2013年版,第2、49页。

<sup>②</sup> 孙一平对 Project 和 Program 做了比较研究。Project 通常强调在确定的时间、成本和质量(重视项目“铁三角”)的约束下,为达到具体产出的努力;其产出通常是有形的,也是相对能够客观量化和描述的;其核心问题、范围和环境常常均容易有明确界定。Program 通常是指多个 Project 的集合,其目的是创造特定结果或收益;其结果通常是无形的,收益则会因文化或行为而改变,评价标准也更多趋于主观;与环境关系动态而且复杂,对其核心问题的界定相对模糊或者不易明确界定,利益相关方之间具有复杂的博弈。参见孙一平《美国公共项目评估研究》,中国人事出版社2011年版,第11—13页。

<sup>③</sup> [美] 戴维·罗伊斯、布鲁斯·A. 赛义、德博拉·K. 帕吉特、T. K. 洛根:《公共项目评估导论》,王军霞、涂晓芳译,中国人民大学出版社2007年版,第5页。

<sup>④</sup> [加] 詹姆斯·C. 麦克戴维、劳拉·R. L. 霍索恩:《项目评价与绩效测量:实践入门》,李凌艳、张丹慧、黄琳译,教育科学出版社2011年版,第12页。

我国学者也对公共项目的概念进行了研究。尹贻林认为,公共项目通常指政府投资的固定投资项目,即为满足社会公众的需要,提供和生产公共物品(包括服务)的项目。公共项目目的是追求公共利益,具有公共品性质和公益性目标。狭义的公共项目是指政府投资的公益性(非经营性)项目。另外,他们还基于公共项目契约本质这一假设,将公共项目定义为在公共需求的带动下,围绕公共物品提供、生产、消费的各参与方在市场中通过一系列的合约缔结而成的、具有生产功能的临时性契约组织。<sup>①</sup>齐中英等认为,公共项目是指以促进国民经济和社会发展、为公共生活服务、为提高社会科学文化水平和人民素质为目的、主要着眼于创造社会效益而不是商业利润,并进行组织和配置社会资本的一次性活动。<sup>②</sup>孙一平在研究美国公共项目时,提出项目应该是指有望对受益者产生某些影响的干预或者服务。<sup>③</sup>朱衍强和郑方辉认为,公共项目在本质上属于提供公共物品的投资项目,在具体界定公共项目时,应该聚焦在其产出品公共属性上。广义的公共项目是指由政府兴办的、与公共安全与福利有关的工程或公共设施。狭义的公共项目是指由政府兴建的基础性建设项目和社会公益性项目,以满足国家和地区社会发展需要和增进社会福利的投资项目。<sup>④</sup>王红岩认为,公共项目本质上是提供公共物品的投资项目,也可分为广义和狭义两类。广义的公共项目是指所有投向公共基础设施和公共服务行业,能为社会提供基础性和公共性商品或服务的投资项目。狭义的公共项目特指政府作为投资主体,在基础设施和自然垄断行业投入的固定资产项目。<sup>⑤</sup>关于公共项目概念,国家发改委和住建部(原建设部)在文件汇编《建设项目经济评价方法与参数》中指出,公共项目是指为满足社会公共需求,生产或提供公共物品(包括

① 尹贻林、杜亚灵:《基于治理的公共项目管理绩效改善》,科学出版社2010年版,第39、47页。

② 齐中英、朱彬:《公共项目管理与评估》,科学出版社2004年版,第4页。

③ 孙一平:《美国公共项目评估研究》,中国人事出版社2011年版,第11页。

④ 朱衍强、郑方辉:《公共项目绩效评价》,中国经济出版社2009年版,第3页。

⑤ 王红岩:《公共项目评价体系研究》,东北财经大学出版社2008年版,第6—8页。



服务) 的项目, 这类项目的投资一般由政府安排, 运营资金也由政府支出。

综上所述, 不同研究者对公共项目概念的界定重点不一样。有的研究者更加强调从产出的角度来界定公共项目, 有些研究者强调资金提供者, 还有些研究更关注其公共属性, 还有研究则从各种构成要素的关系上去把握。有学者通过与私人项目进行比较, 系统总结了公共项目的分类及各要素的关系, 如图 1-1 所示。<sup>①</sup> 根据中外专家学者对公共项目的界定, 本书认为, 公共项目从词源上讲应该指英文中的 Program, 而一个 Program 通常包含多个 Project; 对公共项目概念的界定, 应该反映其根本属性和本质特征, 同时又能体现项目的一般特征。因此本书认为, 公共项目是指以创造公共价值和满足公共需求<sup>②</sup> 为目标, 向受益者提供公共服务或公共物品的项目。作为项目的一个子类, 公共项目不仅应该具有项目具有的一般特征, 更重要的是看是否创造了公共价值和是否满足了公共需求。

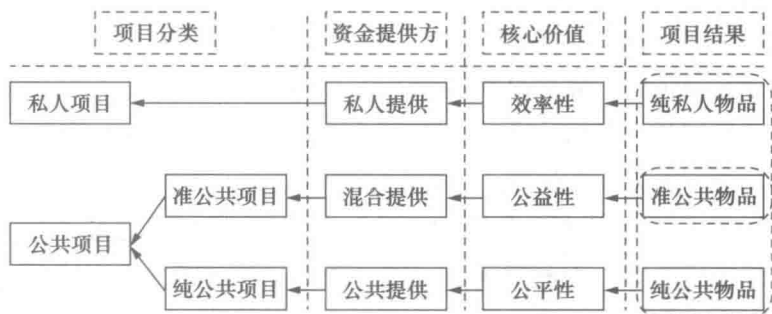


图 1-1 基于社会物品的项目分类

<sup>①</sup> 该图基于公共物品对公共项目和私人项目要素及其关系进行解释, 对理解公共项目的定义具有一定的帮助, 但是没有将“服务”作为项目的最终成果纳入体系之内, 存在一定的缺憾, 该图参考尹贻林和杜亚灵的研究绘制(参见尹贻林、杜亚灵《基于治理的公共项目管理绩效改善》, 科学出版社 2010 年版, 第 39、43 页)。

<sup>②</sup> 关于公共需求与公共价值的含义, 在本书第四章第二节“公共服务项目评价体系的价值基础”中有详细的论述。