

地方政府绩效评价的价值冲突管理

——基于四川省 Z 县政府的质性研究

孙 斐*

自 20 世纪 80、90 年代起，中国许多地方政府部门开始借鉴西方国家成功经验，进行了政府绩效评价的探索与尝试，总体历经了初步探索、研究拓展和细化创新等发展阶段，现已成为推动我国行政体制改革和政府创新的重要手段。然而，在多年的实践中，地方政府绩效评价也遇到了一系列困境：从宏观层面来看，出现了经济增长与公平、民主与秩序、官本与人本、管制与服务、效率与公平、经济增长与社会增长等价值间的冲突。从微观层面来看，在绩效评价过程中，公共管理者被迫在多元、且冲突的价值间做选择，不自觉地身处道德困境之中，从而致使他们不是在道德上令人满意的行为中做出选择，而是在道德上令人厌恶的行为中做出选择。

虽然国外学者提出了各种政府绩效评价价值冲突管理的模型或原则，但由于中西方社会文化环境及各国政治体制、政府结构的诸多差异，我们无法简单照搬基于西方发达国家情境所构建的理论来解释中国的现象与问题。而国内则更多地基于规范研究，旨在确立化解价值冲突的指导原则与方法，致使其观点停留在对当前我国地方政府绩效评价价值冲突管理的感性认识层面上，缺乏基于中国情境实证研究的有力支撑和实践检验。因此，目前迫切需要立足于中国现实情境，通过实证研究，揭示出地方政府绩效评价的价值冲突成因及其管理路径，这正是本文的研究宗旨。

本文以公共价值理论、冲突管理理论和 PV - GPG 模式作为理论基础，以地方政府绩效评价的价值冲突管理为核心研究问题，以地方政府绩效评价的价值

* 孙斐，兰州大学管理学院，讲师；2014 年毕业于兰州大学管理学院，获管理学博士学位。

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金“地方政府绩效评价的价值冲突管理：基于中国县级政府的质性研究”（15XJC630006）、国家社会科学基金青年项目“地方政府绩效评价的价值协同研究”（16CGL049）。

选择、价值冲突表现和价值冲突成因等为基础研究问题，展开本文的研究。

由于价值及价值冲突常与行为主体的主观感知相联系，并隐藏于行为背后，这在一定程度上造成了价值冲突问题在度量与操作方面的难度。因此，本文选择质性研究作为基本研究方法。本文基于目的性抽样，选取了四川省 Z 县政府作为案例研究对象。一方面，通过深度访谈和焦点团体收集资料。另一方面，运用三角检验法，不仅搜集了 Z 县政府历年的考核实施办法，而且就 2012 年至 2013 年的绩效评价实施过程进行了非参与式观察。在此基础上，本文运用扎根理论的资料分析策略和内容分析法，并借助 Nvivo 8 和 Mindjet Mind Manager 2012 等分析软件进行资料的编码、分析与研究结果的展示。

本文通过对访谈资料的开放性编码、主轴编码和选择性编码，获得了“地方政府绩效评价的价值冲突管理”这一核心范畴。在此过程中，获得了四个方面的研究发现：

一是目的性价值与工具性价值皆为 Z 县政府绩效评价的价值选择内容。工具性价值包括：质量、责任、效益、效率、透明、廉洁、控制、经济发展、回应性、创新和公平；目的性价值则是由稳定、可持续性和公共利益构成。其中控制、稳定和体现公共利益的民生价值凸显出了中国情境下的价值选择特征。在此基础上，本文运用内容分析法探讨了 Z 县政府绩效评价的价值偏好与价值排序，发现 Z 县政府绩效评价明显偏好于工具性价值，其价值排序为：经济发展 > 回应性 > 公共利益 > 控制 > 效率 > 稳定 > 效益 > 质量 > 责任 > 廉洁 > 可持续性 > 公平 > 创新 > 透明。

二是 Z 县政府绩效评价的价值冲突不仅表现为价值取向间的冲突，而且表现为价值供求间的冲突。价值取向间的冲突包括：不同价值取向间的冲突和相同价值取向间的冲突。不同价值取向间的冲突具体包括：经济发展与稳定、公民满意与效率、经济发展与可持续性等价值间的冲突；相同价值取向间的冲突则以法律法规与服务、效率与效益等价值间的冲突呈现。价值供求间的冲突主要以公共服务的供求冲突和价值实现的时滞为外在表现形式。

三是 Z 县政府绩效评价存在三类价值冲突成因：价值共识缺失、价值目标置换以及公共资源的有限性和价值供给能力的缺失。价值共识缺失是由价值认知偏差和互动机制缺失所致，其中前者属于必要条件，而后者则是充分条件；价值目标置换则是由政府自利性、价值协同和构建指标的技术与能力的欠缺所致；公共资源的有限性和价值供给能力的缺失均会造成价值供给不足，引发价值供求间的冲突；三类价值冲突成因在表现形式、发生层次、引发的价值冲突类型、治理的难易程度和形成机理等方面呈现出差异化的特征，并形成了一张

价值冲突诊断地图。

四是Z县政府绩效评价已采用或希望采用三种价值冲突管理策略，即基于公共资源的价值冲突管理策略、基于利益的价值冲突管理策略和基于共识的价值冲突管理策略。具体来看，基于公共资源的价值冲突管理策略仅能化解稀缺的公共资源引发的价值冲突，具体可通过增强资源保障和合理界定部门职能职责的边界来实现；基于利益的价值冲突管理策略不仅可以化解公共资源的有限性引发的价值冲突，而且可以应对价值目标置换引发的价值冲突，具体通过实现公民的利益诉求、战略领导与效率领导的协同、构建完善的绩效评价体系、诡辩、创新和非正式手段等方式。基于共识的价值冲突管理策略可以化解公共资源的有限性和价值供给能力的缺失、价值目标置换和价值共识缺失等成因引发的价值冲突，具体是通过重申或引入新的价值元素、发挥价值领导的作用或是构建起政府绩效评价的互动机制。由于价值共识缺失引发的价值冲突并不是只包括共识问题，它经常还包含有形的资源和利益问题，或是通过资源和利益问题来表达。因此，从某种意义上说，基于公共资源的价值冲突管理策略和基于利益的价值冲突管理策略充当了基于共识的价值冲突管理策略的手段。这三种价值冲突管理策略呈现出一种阶梯状，即基于公共资源的价值冲突管理策略处于初级阶段，基于共识的价值冲突管理策略处于高级阶段，基于利益的价值冲突管理策略则位于两者之间。

本研究的发现及其分析对地方政府绩效评价的价值冲突管理及其相关领域的研究做出了探索性和基础性的理论贡献，具体创新点主要体现在三个方面：

一是本文将地方政府绩效评价的价值冲突管理视为一个系统性问题，不仅涉及到价值冲突管理策略和具体手段，而且还涵盖了价值选择、价值冲突表现和价值冲突成因等问题。基于此，本文尝试运用质性研究方法探讨上述研究问题，期间还将扎根理论的资料分析方法与内容分析方法相结合，就Z县政府绩效评价的价值偏好与价值排序展开分析。这不仅是对质性研究方法的一次有益的探索与尝试，而且也为后续的地方政府绩效评价价值冲突管理的理论构建奠定了良好的实证基础。

二是本文通过实证研究揭示出了控制价值与回应性价值间的协同作用引发的价值目标置换，这一发现不仅超越了现有学者对政府绩效评价过程中价值目标置换现象存在性的论证，而且更为重要的在于，促使我们基于价值协同这一视角来重新审视地方政府绩效评价的价值冲突成因，从而实现了研究视角的转换。

三是本文突破了以往的感性认识，立足中国情境，通过实证研究，揭示出

◆ 博士论文摘要

了当前中国，尤其是欠发达地区，存在的三种价值冲突管理策略，并进一步发展出了一个具有层次且包含具体实现手段的价值冲突管理策略集。这不仅为消除由工具性价值侵蚀目的性价值，引发的绩效损失提供了实现路径，而且有助于公共管理者思考和更加有效率地应对在实施绩效评价过程中，由于被迫在多元、且冲突的价值间做出选择而引发的道德困境。

鉴于研究对象的复杂性和个案研究的局限性，本研究存在着一些不足。首先，本文未能对每一种价值冲突管理策略的实施主体、组织结构和实现机制进行更加深入的研究。其次，也未对效率领导、战略领导和价值领导构成的绩效领导系统化解价值冲突的作用方式和实现路径开展研究。因此，未来需要在更广阔的区位、更加多样化的地方政府绩效评价类型中进行研究。一是要探究每一种价值冲突管理策略的实施主体和匹配的组织结构；二是要深入分析每一种价值冲突管理策略所包含的实现机制，如表达机制、互动机制、利益整合机制、争议事项的裁决机制等；三是要探讨如何通过效率领导、战略领导和价值领导的协同作用实现价值冲突管理的路径。

参考文献

- 孙斐(2014). 地方政府绩效评价的价值冲突管理——基于四川省Z县政府的质性研究. 兰州大学博士学位论文.