

## 基于 PV - GPG 理论的政府绩效 价值链构建及其管理研究

王学军\*

在新公共管理运动的推动下，政府绩效管理蓬勃发展，在提升行政效率和公民满意度等方面做出了突出贡献。建立在新公共管理理论基础之上的政府绩效管理关注管理技术和方法，具有明显的工具性特征，它可以不受价值和文化差异的约束，应用到政府管理过程中。然而，也正是这一特征给政府绩效管理实践带来了一系列挑战和问题，片面追求效率不但不会带来真正的绩效增长，反而会造成政府绩效管理中的唯 GDP 主义、发展的不可持续等问题，对社会造成严重危害（包国宪、王学军，2012，2013）。

近年来，中央提出了“五位一体”的总体布局，强调将民生改善、社会进步和生态效益等置于发展的优先位置。从政府绩效管理的角度讲，就是要使政府产出不但体现经济、效率和效益的价值追求，而且符合中央精神、地方实际和公民需要，在政府绩效管理过程中体现公共价值（Bao et al.，2013）。本文的研究以此为切入，建立在以公共价值为基础的政府绩效治理理论（Public Value - based Government Performance Governance Theory，简称 PV - GPG 理论）基础上，强调在社会价值建构基础上对政府绩效管理体系的构建，以及在公共管理者的领导作用下对政府行为与产出的选择、约束和创新（包国宪、王学军，2012）。在 PV - GPG 理论上，本文引入了价值链概念，研究了政府绩效价值链的构建、分析与管理问题，提出了一种新的政府绩效管理方法。

本文要解决的核心问题是：以 PV - GPG 理论为基础，如何通过政府绩效价值链的构建和管理来有效管理政府绩效的生产过程，使得政府绩效的产出最大

---

\* 王学军，兰州大学管理学院，副教授；2014年毕业于兰州大学管理学院，获管理学博士学位；2010—2012在美国波特兰州立大学马克·汉菲尔德政府学院联合培养。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“基于价值链的政府绩效损失测度及其治理：面向公共项目的研究”（71603108）、教育部人文社会科学基金青年项目“公共价值视角下的政府绩效损失测度及其影响因素：面向公共项目的研究”（16YJC630128）。

化建立在对政府绩效具有本质规定性的公共价值基础之上。主要研究内容包括三个核心部分：一是理论分析和解释，二是价值链构建，三是价值链分析与治理。本研究偏重理论构建，遵循“解构－分析－整合”的研究方法论，采用了理论分析、规范研究、文献研究、专家咨询和访谈研究等多种研究方法，整体上属于质性研究。本文的研究贡献主要体现在以下四个方面：

一是，PV－GPG理论中关于政府绩效来源和结构的论述在本文的访谈研究中得到了初步验证和发展，认为价值冲突是政府绩效管理中的主要挑战，公民对地方政府的信任和政府合法性的维持不能仅依赖于提升管理效率，还要妥善处理与公民的关系、获得利益相关者的支持，并应对可持续发展问题。政府绩效的生产过程本质上是公共价值创造和实现的过程。

二是，本文认为价值链可以超越组织框架和边界对绩效进行分析，能够考虑不同背景下绩效生产过程的路径差异，打破新公共管理范式下的“唯一最佳路径”。本文构建了政府绩效价值链模型，将政府绩效的生产过程通过“管理环节”和“分析要素”两个维度进行了划分，其中“管理环节”包括计划、实施、评价和反馈，“分析要素”包括社会价值建构、组织管理和协同领导系统，“环节－要素”矩阵打开了政府绩效生产的过程黑箱，明晰了政府绩效的生成路径。

三是，本文提出了社会价值建构、组织管理和协同领导系统等要素在政府绩效管理各环节的价值内涵及其实现路径。社会价值建构的价值内涵是绩效的合法性和可持续性，实现路径是对核心政治价值的反映、对政体结构和程序的关切以及对情境背景的关注；组织管理的价值内涵是对效率的追求，实现路径是事前论证和规划，事中执行、监督和检查以及事后评价和问责；协同领导系统的价值内涵是对价值冲突的消解，实现路径是多元主体的协商与合作以及价值冲突管理机制的建立。以此为基础，运用德尔菲法，本文提出了各要素的价值内涵在政府绩效管理各环节的价值分布及其具体表现形式。

四是，以上述研究为基础，本文提出了政府绩效价值链管理的“关键诊断性问题”方法和“差距分析”方法，并在实际中进行了部分应用，从价值链评估和价值实现的角度找出了政府绩效改进的方向和路径。

本文是国内较早关注该领域研究的论文，其创新主要体现在两个方面：一是在PV－GPG理论基础上，本文采用“理论研究－内容分析－工具开发”的整合思路，将社会价值建构、组织管理和协同领导系统作为产出基于公共价值的政府绩效的核心要素，并基于此构建了政府绩效价值链，为政府绩效管理提供了新思路。

二是创新了政府绩效分析方法，将价值分析引入政府绩效管理研究。本文的研究中，评价是价值创造的一个环节，政府绩效的产出是基于公共价值的全要素管理结果。本文研究得出的社会价值建构、组织管理和协同领导系统等价值要素在政府绩效管理各环节的价值分布及其具体表现形式，为管理政府绩效生产过程，从而产出以公共价值为基础的绩效奠定了基础。

由于研究问题的复杂性，本文的研究也存在三个方面的不足。一是，通过理论分析、专家咨询和访谈研究，本文从理论层面提出了政府绩效价值链的内容及其管理方法，但未对其进行验证；二是，政府绩效价值链评估的研究需要进一步深入，价值链评估是寻找绩效损失来源、并动态调整政府绩效管理模式与方法的基础；三是，本文提出了政府绩效价值链管理的“关键诊断性问题”方法，但没有回答这些问题的判定标准，后续研究中需要进一步通过案例、访谈和数据分析等方法予以完善，这是政府绩效价值链分析方法操作化的重要环节。

#### 参考文献

- 王学军(2014). 基于 PV - GPG 理论的政府绩效价值链构建及其管理研究. 兰州大学博士学位论文.
- 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、王学军(2013). 我国政府绩效治理体系构建及其对策建议. 行政论坛, 6: 1 - 7.
- Bao, G. , Wang, X. , Larsen, G. L. , & Morgan, D. F. (2013). Beyond New Public Governance: A Value - Based Global Framework for Performance Management, Governance and Leadership. *Administration and Society*, 45(4):443 - 467.