

大城市民生政策公民满意度指数及其影响因素分析

蒋硕亮, 潘玉志

(上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要:文章依据对上海市16个区县的469份有效调查问卷数据,实证分析了大城市民生政策的公民满意度指数及其影响因素。结果表明,上海市民众对民生政策的满意度指数为60.7分(百分制)。由于缺乏同级别的数据对比,该指数并不具有很大的研究价值。模型拟合结果显示,政府形象、公民期望、感知效能与满意度水平之间呈显著的正相关关系。另外,与已有很多研究结论存在差异的是,满意度水平与公民信任和公民抱怨之间并不存在显著的相关关系。

关键词:公民满意度指数;民生政策;公民满意

中图分类号:F222

文献标识码:A

文章编号:1002-6487(2018)13-0105-04

0 引言

上海市是我国经济和贸易中心,是极具代表性的一线大城市。城市发展迅速,相应的各种公共问题也很突出。政府部门通过各项民生政策致力于改善公民的医疗、卫生、基础教育、文体娱乐等方面的条件,提升城市的形象,增强城市的综合实力。但是对于各种民生政策,公民的满意度水平如何?对于民生政策的政策方案、执行过程及效果、改进措施等是否满意?哪些因素影响了公民对于满意度水平的整体评价?这些都应该是政府在制定和实施民生政策的过程中应该充分关注的事情。

上海财经大学公共政策与治理研究院上海市民生政策公民满意度研究课题组在2016年7、8月份组织调研小组对上海市16个区县的公民以问卷的形式进行了调研。问卷的内容涉及民生政策的感知效能、政府形象、公民期望、公民满意、公民信任和公民抱怨六个方面。在借鉴国内外顾客满意度测评理论、公众满意度测评等理论及模型的基础上,提出民生政策公民满意度指数(PPCSI)模型,采用构建结构方程模型(SEM)的方式,对该模型进行了验证性研究和检验。

1 研究设计和计量方法的选择

1.1 研究设计

本文所使用的数据是依托上海财经大学公共政策与治理研究院上海市民生政策公民满意度研究课题组在2016年7、8月份组织课题组的成员深入上海市16个区县以入户问卷调查的方式所得。从调查样本的区县分布上来看,最高的是金山区,0.00288%,最低的是闵行区,

0.00161%。总体上来说,还是相对比较均匀的。大约都是在0.002%左右。

为了使样本更合理,本文在个人信息部分对受访人群的特征进行了区分,包括性别、年龄段、户籍、婚姻状况、政治面貌、教育程度、职业和家庭收入。将这些作为后续对民生政策公民满意度指数研究时的社会学切入点。

1.2 理论假设

社会公众作为政府的服务对象,作为公共政策的执行主体,对公共政策和政府的公共服务有最直接、直观的感受,对政府公共政策最有发言权^[1]。要坚持把公众满意作为公共管理的根本理念,并且通过建立公众至上、能力本位、管理就是服务等公共管理新理念,实现公众满意的根本宗旨^[2]。让市民参与政府公共政策评估具有重要的实际意义^[3]。蒂伯特最早将市场与顾客选择的观念引入税务稽查等政府部门服务机关,公民如果不满意,则可以采取“用脚投票”的方式^[4]。

结合吴明隆、杨道田等的研究,对于这六大方面之间的影响关系提出这样一些假设:

- 假设1:政府形象对公民期望存在正向路径影响;
 - 假设2:政府形象对感知效能存在正向路径影响;
 - 假设3:政府形象对公民满意存在正向路径影响;
 - 假设4:政府形象对公民信任存在正向路径影响;
 - 假设5:公民期望对感知效能存在正向路径影响;
 - 假设6:公民期望对公民满意存在正向路径影响;
 - 假设7:感知效能对公民满意存在正向路径影响;
 - 假设8:公民满意对公民抱怨存在正向路径影响;
 - 假设9:公民满意对公民信任存在正向路径影响;
 - 假设10:公民抱怨对公民信任存在正向路径影响^[5]。
- 这10个假设将会通过实证分析进行证实或者证伪。

构建出来的满意度指数模型的路径框架结构如图1

基金项目:上海市“建国70周年”研究系列项目(2017BHB018)

作者简介:蒋硕亮(1968—),男,湖北仙桃人,博士,教授,研究方向:公共政策与治理。

潘玉志(1984—),女,江苏淮安人,博士研究生,研究方向:公共政策。

所示。

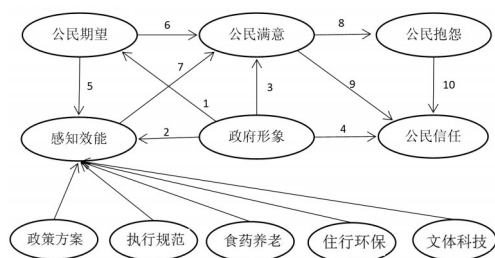


图1 民生政策公民满意度指数模型(PPCSI)结构

1.3 计量方法的选择

在对政府绩效的公民满意度、顾客的满意度等进行测度时,国外已经有比较成熟的研究框架,基本都是通过构建满意度指数的结构方程(SEM)来研究。特点是可以同时研究多个因变量和自变量的复杂关系。

结构方程包括两个部分,一部分是测量方程,一部分是结构方程。测量方程描述的是潜在变量如何被相对应的显性指标所测量或概念化;而结构方程指的是潜在变量之间的关系,以及模型当中其他变量无法解释的变异量部分^[6]。这里的潜在变量是指无法观测到的变量或理论变量,显性指标是指可观察的指标或者实证指标。结构方程基本上是一种验证性的研究方法,通常需要有理论或者经验法则支持。在理论的引导下,构建假设模型。不可以根据主观判断或者猜测随意进行模型的建构。即便在验证性的过程中模型拟合度不是非常好,需要进行模型修正,也需要在理论的指导下进行。总而言之,结构方程非常强调理论前提的合理性。在SEM的估计方法中,较为常用的是极大似然估计,要求样本数据符合多变量正态性假定。对于样本数量通常也要求在200以上。在SEM的分析软件中,常为研究者和机构使用的有LISREL、AMOS和EQS。尤其是AMOS,由于内嵌在SPSS统计软件中,使用率极高。因此,在本文中,将使用SPSS和AMOS,采用极大似然估计的估计方法,对样本数据进行验证性分析研究。

2 基于SEM模型的实证分析

2.1 测量指标的选择

在本文的PPCSI研究中,共有6个潜在变量,分别是公民满意、政府形象、感知效能、公民期望、公民信任以及公民抱怨。这6个潜在变量分别通过若干个测量指标来测度。结合国内外学者的研究成果,并听取了部分专家学者的建议,测量指标的设置情况如表1所示。

所有测量指标采用李克特7级量表,1分表示非常不满意(同理非常不好、完全没期望、非常不信任),4分表示一般或者中立,7分表示非常满意(同理非常好、期望非常高、非常信任)。对所有测量指标进行描述性统计分析,结果所有测量指标的偏度的绝对值均小于3.0,峰度的绝对值均小于10.0。说明样本的单变量均没有出现显著的非

表1 民生政策满意度的影响因素及其测量指标

潜在变量	二阶因子	测量指标
公民满意	/	A1.您对本市民生政策绩效的总体满意情况如何? A2.与您的期望相比,您对当前民生政策的满意程度如何?
政府形象	/	B1.您觉得政府整体形象如何? B2.您觉得政府履行承诺情况如何? B3.您觉得政府在群众中的威信如何?
感知效能的二阶效能因子	政策方案	C1.您对本市民生政策的可行性满意吗? C2.您对本市民生政策的创新性满意吗? C3.您对本市民生政策的科学性(目标明确、依据科学)满意吗?
	执行规范	C4.您对本市政府及时回应公民政策诉求满意吗? C5.您对本市民生政策信息公开状况满意吗? C6.您对本市民生政策公平执行状况满意吗?
	食药养老	C7.您对本市医疗保障满意吗? C8.您对本市食品药品安全状况满意吗? C9.您对本市养老保障满意吗?
	住行环保	C10.您对本市交通状况满意吗? C11.您对本市住房保障满意吗? C12.您对本市环境保护状况满意吗?
	文体科技	C13.您对本市文体娱乐设施满意吗? C14.您对本市科技事业发展状况满意吗?
	感知效能	C15.您对个人及家庭收入状况满意吗? C16.您对本市经济发展状况满意吗? C17.您对本市公共事业建设满意吗?
公民期望	/	D1.去年,您对本市民生政策民生性(关注民生、立足群众)的期望是什么? D2.去年,您对本市民生政策的民主性(公开、参与等)的期望是什么? D3.去年,您对本市民生政策整体执行效果的期望是什么?
公民信任	/	E1.您相信政府推出民生政策的初衷吗? E2.您相信民众对于民生政策的诉求和不满会得到政府的响应和改善吗? E3.如有需要,您会积极配合政府推进民生政策的执行吗?

正态性,符合正态性假设,适合使用SEM进行分析。

2.2 测量指标的信度和效度检验

采用Cronbach's α 系数(克朗巴哈系数)来检验量表的信度。所有潜在变量的克朗巴哈系数都大于0.7,总体量表的系数是0.953。因此可以认为该问卷具有比较好的内部一致性信度,指标设置合理,数据比较可靠。

问卷数据所有测量指标对潜变量的共同度的大小使用因子分析法进行了提取。共同度越大,说明其所包含的原有变量的信息量越多。所有测量指标的共同度均大于0.5,而一般认为,共同度大于0.5,即可被认为具有高效度。通过问卷量表的信度分析和共同度提取结果,发现测量指标的信度和效度都没有问题。

2.3 模型的初步验证

本文采用的是验证性因子分析(CFA)。CFA是一种理论逻辑导向的建构效度检验方法。而效度水平可以由模型的拟合指数和标准化因子载荷系数来检验。因此,结合一些专家学者的意见,本文在进行建构效度检验时也是采用CFA方法。

本文的模型中的感知效能是二阶的潜在变量,先对感知效能进行二阶验证性因子分析。运用SPSS软件和AMOS21.0,采用极大似然估计,对感知效能的因子参数进行估计,因子参数估计结果如下页表2所示。

从表2中可以看出,各个因子载荷的C.R.值(Critical Ratio)的P值都小于0.001,达到显著性水平。因子的载荷

表2 感知效能二阶段验证性因子参数估计

变量	变量	估计值	标准误差	C.R.值	P值	标准化系数 λ
执行规范	感知效能	1.0000				
政策方案	感知效能	0.9858	0.0538	18.3237	***	
文体科技	感知效能	0.8590	0.0529	16.2411	***	
食药养老	感知效能	0.9880	0.0714	13.8461	***	
住行环保	感知效能	0.9392	0.0744	12.6174	***	
C1	政策方案	0.9883	0.0571	17.3139	***	0.7743
C2	政策方案	1.0000				0.7517
C3	政策方案	0.9840	0.0580	16.9730	***	0.7608
C4	执行规范	1.0000				0.7310
C5	执行规范	1.0657	0.0552	19.2979	***	0.7806
C6	执行规范	1.0711	0.0561	19.0808	***	0.7743
C7	食药养老	0.9763	0.0848	11.5165	***	0.6287
C8	食药养老	1.0000				0.6030
C9	食药养老	0.8273	0.0758	10.9202	***	0.5872
C10	住行环保	0.8819	0.0982	8.9790	***	0.4884
C11	住行环保	1.0000				0.5575
C12	住行环保	0.9303	0.0932	9.9826	***	0.5629
C13	文体科技	0.9613	0.0812	11.8335	***	0.5793
C14	文体科技	1.0000				0.6858
C15	感知效能	0.8541	0.0719	11.8857	***	0.5296
C16	感知效能	1.0000				0.6631
C17	感知效能	0.8403	0.0631	13.3121	***	0.5835

注:C.R.值是一个Z统计量,是参数估计值与其标准误差之比,在0.05的显著性水平上,临界比估计的绝对值大于1.96称之为显著。

系数中,最小的是C10(交通状况),0.4884,其他所有标准化系数的值均大于0.5,因此对因子的解释能力较强,表明在调查问卷中,感知效能的每个测量变量都收敛于各自所属的因子,整体来看,具有很好的收敛效度。

2.3.1 PPCSI模型的初步检验

首先对模型进行违规估计的检验。检查是否有违规估计的情况。通过三个标准来检验(Hair等,1998):是否有负的残差方差存在;标准化系数是否太接近于1或者超过1;是否存在太大的标准误差。

根据AMOS输出结果,三个标准都没有违规。说明模型的设定没有问题。

其次,对模型的整体拟合效果进行检验。如表3所示。

表3 模型的拟合指数

拟合指数	拟合值	判断值	拟合指数	拟合值	判断值
卡方	1094.0177	越小越好	AGFI	0.8539	>0.9
P值	0.0000	P>0.05	CFI	0.9277	>0.9
自由度	411	—	NFI	0.8896	>0.9
卡方/自由度	2.6618	<3或者<5	TLI	0.9182	>0.9
RMSEA	0.0596	<0.05	PNFI	0.7863	>0.5
SRMR	0.2890	<0.08	PGFI	0.7283	>0.5
GFI	0.8790	>0.9			

从表3中可以看出,P值为0,拟合优度指数GFI略小于0.9。比较拟合指数CFI大于0.9,表明模型拟合度很好。不规范拟合指数TLI和简约拟合指数PNFI和PGFI都是符合要求的,也说明模型拟合度很好。综合来讲,PPCSI模型的拟合度还是比较好的,但是还有进一步改善的空间。

2.3.2 模型的修正及再检验

针对本文研究的实际状况,为了从整体上构建上海市民生政策的公民满意度指数模型,在模型修正时采用部分聚合模型来重新设定。将最初的PPCSI模型中感知效能维度下的14个二阶测量指标聚合为5个新的变量,其中

PC1代表政策方案,PC2代表执行规范,PC3代表食药养老,PC4代表住行环保,PC5代表文体科技。PC1~PC5的分值计算公式如下:

$$Q = \sum_{i=1}^n \lambda_i G_i \div \sum_{i=1}^n \lambda_i \quad (1)$$

其中Q代表新的潜在变量(PC1, PC2, PC3, PC4, PC5);G代表潜在变量的测量指标的值; λ 代表测量指标到潜在变量的标准化载荷系数(见表3);i代表指向同一个潜在变量的测量指标的数量。

此外,考虑到原模型当中感知效能除了5个二阶效能因子之外,还设置了3个测量指标,即C15、C16、C17。其中C15(收入状况)和C16(本市经济发展)本来是想反映民生政策总体上对公民个人及家庭收入的影响情况以及对上海市经济发展的影响,但是可能在问卷调查过程中没有解释清楚或者受访对象不能理性公开地做出选择,因此在修正时将这两个测量指标删除。对修正后的模型进行拟合优度检验,发现CFI、GFI、NFI等衡量拟合优度的主要指数均大于0.9,同时RMSEA是近似误差均方根,也小于0.05,按照其他学者的研究成果,说明模型的拟合程度很好。但是P值仍然小于0.05,即模型达到显著水平,拒绝虚无假设,表示观察数据所导出的方差协方差S矩阵与假设模型导出的方差协方差矩阵相等的假设无法获得支持,即假设模型图与观察数据无法契合。

根据AMOS输出中修正指标的提示,将部分误差项由固定参数进行释放,变成自由参数。最终修正过的PPCSI部分聚合模型如图2所示。

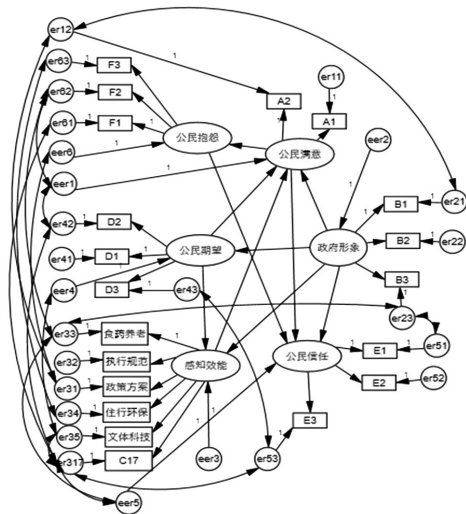


图2 修正过后的PPCSI部分聚合模型

修正过后的模型拟合优度指标结果如表4所示。

表4 修正过后的PPCSI部分聚合模型拟合指数

拟合指数	修正前	修正后	判断值	拟合指数	修正前	修正后	判断值
卡方	1094.0177	169.4328	越小越好	AGFI	0.8539	0.9500	>0.9
P值	0.0000	0.0649	P>0.05	CFI	0.9277	0.9955	>0.9
自由度	411	143	—	NFI	0.8896	0.9721	>0.9
卡方/自由度	2.6618	1.1848	<3或者<5	TLI	0.9182	0.9940	>0.9
RMSEA	0.0596	0.0199	<0.05	PNFI	0.7863	0.7316	>0.5
SRMR	0.2890	0.0572	<0.08	PGFI	0.7283	0.6578	>0.5
GFI	0.8790	0.9660	>0.9				

经过再次修正, P值大于0.05, 说明假设模型图与观察数据契合程度很好。CFI、GFI、NFI等衡量拟合优度的主要指数均大于0.9, RMSEA是0.0199, 说明模型的拟合程度很好。

综上, 修正过后的PPCSI部分聚合模型是一个具有很好拟合程度的模型。

2.3.3 模型的路径系数及假设的检验

根据修正过后的PPCSI部分聚合模型, 通过AMOS21.0, 采用极大似然估计对模型进行运算, 得到模型的路径系数如表5所示。

表5 二次修正后的PPCSI部分聚合模型路径系数估计

变量	路径	变量	估计值	标准误	C.R.值	P值	标准化系数 λ
公民期望	←	政府形象	0.6803	0.0439	15.4851	***	0.6920
感知效能	←	政府形象	0.3803	0.0484	7.8588	***	0.5023
感知效能	←	公民期望	0.2315	0.0465	4.9777	***	0.3006
公民满意	←	公民期望	0.3425	0.0518	6.6080	***	0.3412
公民满意	←	感知效能	0.4613	0.0746	6.1869	***	0.3539
公民满意	←	政府形象	0.2333	0.0557	4.1894	***	0.2364
公民抱怨	←	公民满意	-0.0111	0.0636	-0.1751	0.8610	-0.0092
公民信任	←	公民满意	0.1309	0.1063	1.2317	0.2181	0.0960
公民信任	←	公民抱怨	0.2066	0.0596	3.4643	***	0.1836
公民信任	←	政府形象	-0.0291	0.1057	-0.2749	0.7834	-0.0216

从表5中可以看出, 该表反映的是结构潜在变量之间直接的关系和影响。路径系数当中, 公民满意到公民信任、公民满意到公民抱怨的路径系数分别是0.0960和-0.0092。系数的C.R.值没有通过统计检验, P值都大于0.001。另外, 政府形象到公民信任的路径系数是-0.0216, 也没有通过C.R.值检验。这说明, 前文的假设4(政府形象对公民信任存在正向路径影响)、假设8(公民满意对公民抱怨存在正向路径影响)、假设9(公民满意对公民信任存在正向路径影响)在本次问卷调查数据中没有得到充分的实证支撑。可能是潜在变量的测量指标设置不够合理, 受访者对测量指标没有完全理解或者也可能是在上海市的民生政策满意度指数的测度模型中, 确实不存在假设中所指出的因果关系。具体是哪一种情况, 有待对后续正式的问卷调查数据进行研究之后再给出结论。

另外, 在AMOS的输出结果中, R^2 表示潜在变量直接影响所解释的潜在变量的总的方差, 具体如表6所示。

表6 潜在变量的 R^2

潜在变量	R^2	潜在变量	R^2
政府形象	0.0000	公民满意	0.6846
公民期望	0.4788	公民抱怨	0.0001
感知效能	0.5517	公民信任	0.0401

从表6中, 可以看出, 公民满意对公民信任和公民抱怨的解释方差都很小, 说明公民满意度水平与公民信任及公民抱怨之间没有显著的相关关系, 解释力度太小, 这与表5中所表明的假设8和假设9没有得到证实的结果是一致的。影响公民对政府的信任水平或者抱怨程度的远远不止民生政策的满意度水平这一个影响因素, 还存在其他更复杂的影响因素。

2.3.4 上海市民生政策公民满意度指数

结合前文的研究结果, 计算最后的民生政策的公民满意度指数。借鉴其他学者的研究成果, 本文的满意度指数采用百分制, 绝对满意时, 是100分; 绝对不满意时, 是0分。满

意度指数的变动范围为0~100分。计算公式如下所示:

$$PPCSI = \frac{E[\eta] - \text{Min}[\eta]}{\text{Max}[\eta] - \text{Min}[\eta]} \times 100 \quad (2)$$

其中, η 代表结构变量公民满意度, $E[\eta]$ 代表结构变量公民满意度的平均值, $\text{Min}[\eta]$ 代表结构变量公民满意的最小值, $\text{Max}[\eta]$ 代表结构变量公民满意的极大值。

其中, $\text{Min}[\eta]$ 和 $\text{Max}[\eta]$ 分别可以由观测变量的值来计算, 公式如下:

$$\text{Min}[\eta] = \sum_{i=1}^n w_i \text{Min}[x_i] \quad (3)$$

$$\text{Max}[\eta] = \sum_{i=1}^n w_i \text{Max}[x_i] \quad (4)$$

其中, x_i 表示结构变量公民满意的观测变量, w_i 表示观测变量的权重(标准化因子载荷系数), n 代表观测变量的数目。根据式(2)计算得出上海市民生政策公民满意度指数PPCSI为60.7。由于没有同级别的满意度指数进行比较, 因此这个得分并不具有很大的实际价值, 如果后续能够在同样的研究框架下继续研究, 进行纵向比较, 研究上海市民生政策公民满意度指数的变化情况, 找出变化的影响因素, 则可以对民生政策的制定、执行及改进提出更加有参考性的政策建议。

3 结论

通过对针对上海市16个区县的民生政策公民满意度调查问卷的数据进行分析, 可以知道, 影响公民满意度指数的因素很多。模型里面给出的政府形象、感知效能和公民期望都对民生政策的公民满意度水平有正向显著的路径影响。其中影响最大的是感知效能, 路径系数为0.3539, 其次是公民期望, 为0.3412, 最小的是政府形象, 为0.2364。由此可知, 公民满意度指数更偏向于公民的主观感受, 感知效能越高, 满意度指数也就越高。因此, 不管民生政策的初衷如何, 公民最在意的民生政策的执行效果是否明显, 执行过程是否公开公正, 民生政策的社会经济效益是否大而长远。政策制定者在制定和执行民生政策时应该更多地从这些方面去考虑如何更好地推行, 以便更好地实现政策初衷。

参考文献:

- [1] 蒋云根. 政府绩效评价应以“公众为本”[J]. 党政论坛, 2003, (11).
- [2] 王延超. 论公众满意——我国当代公共管理的根本理念[J]. 中国行政管理, 2002, (12).
- [3] Holzer M. Public Service: Present Problems, Future Prospects[J]. International Journal of Public Administration, 1989, (12).
- [4] Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, (64).
- [5] 卢海阳, 郑逸芳, 黄靖洋. 公共政策满意度与中央政府信任——基于中国16个城市的实证分析[J]. 中国行政管理, 2016, (8).
- [6] 吴明隆. 结构方程模型——AMOS的操作与应用[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2009.

(责任编辑/易永生)