

公众参与、绩效评价与公众信任

——基于某市政府官员的实证分析

吴建南, 张 萌, 黄加伟

(西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049)

[作者简介] 吴建南(1970), 男, 陕西西安人, 西安交通大学公共政策与管理学院教授, 博士, 博士生导师, 主要从事绩效管理与评价、组织理论与研究方法等研究; 张 萌(1982), 女, 陕西西安人, 西安交通大学公共政策与管理学院硕士生, 主要从事绩效管理与方法研究。

[摘 要] 近年来, 公众对政府的信任问题日益突出, 而公众参与的政府绩效评价活动的开展为公众与政府的互动搭起了桥梁。通过问卷调查获取的特定地区相关数据分析结果表明, 政府绩效对公众信任的影响最大, 其次公众参与程度和评价结果应用都在一定程度上正向影响公众信任; 同时, 评价结果应用通过政府绩效对公众信任产生间接影响。

[关键词] 公众参与; 政府绩效评价; 公众信任; 地方政府

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)02-0171-06

一、引 言

公众对政府的信任问题已日益成为当今社会广泛关注的一个重要议题, 世界范围内政府与公众信任关系的衰落乃至丧失是现代政府面临的最大考验。随着我国政府行政体制改革和建设“服务型政府”的兴起, 公众参与的绩效评价活动广泛开展, 搭起公众与政府互动的桥梁, 有效地促进了政府与公众的互动。目前, 我国公众参与的政府绩效评价活动大致可以分为两类: 行风评议和公众评议机关活动。行风评议活动于 1995 年 10 月在上海市工商局首次开展, 1997 年起开始在全国普遍推行, 目前全国 31 个省(区、市)广泛开展, 市地一级的开展面达到了 100%, 县(市、区)一级的开展面达到了 80%^[1](第 4 页)。公众评议机关活动自 1998 年起在全国如火如荼地开展起来, 迄今为止全国已有包括北京、上海两个直辖市、8 个省的 9 个市、1 个县和 4 个区, 共 14 个人民政府开展^[2](第 69 页)。本研究所关注的问题是, 已广泛开展的公众参与的政府绩效评价活动是否会带来公众对政府信任的提升?

从国内研究看, 关于政府绩效、政府绩效评价活动与公众信任关系的专门研究较少, 但一些学者的研究有所涉及, 如张旭霞认为政府与公众信任关系的产生与维系需要具备三个要素条件: 效能政府形象、积极兑现承诺、关注公众利益^[3](第 32 页)。朱国玮等对公共信任关系形成的机理进行了探讨, 认为追求效率、效果、经济性以及公平是政府绩效管理的重要内容, 公众对政府绩效的评价直接影响到他们

对政府的信任度,而公众参与也有利于消除政府与公众之间的隔阂从而提高公众信任^[4](第 47 页)。国外相关研究较为深入,Nye 对美国的民意调查显示,公众感知政府的无效率和浪费是他们不信任政府的主要原因^[4](第 47 页)。Huseby 认为在例如失业率等方面,差的政府绩效通常导致低的公众信任,但好的绩效往往被忽略^[5](第 115 页)。Holzer and Zhang 认为政府要提高绩效以赢得公众的信任,将“低信任—资源减少—感知的低政府绩效—低信任”的循环变为“高信任—资源增加—感知的高政府绩效”。Kaifeng and Holzer 认为公众参与和绩效评价的结合可以在很大程度上提高公众信任^[5](第 114 页)。

本文拟探讨政府绩效、公众参与的政府绩效评价活动与公众对政府信任的相关关系,建立模型;并选取特定地区公众参与的政府绩效评价活动为例,通过对相关数据的统计分析验证假设。

二、理论构建

(一) 公众信任的界定

从公共管理学科来看,公众信任主要指公众与政府之间的相互关系。朱国玮等将公众信任界定为公众对政府组织、政府组织的管理者和行政人员的相互依赖关系,并引用 Lane 的界定认为在此种依赖关系之中存在因政府投机行为导致公众损失的风险或不确定性^[4](第 44 45 页)。公众信任的理论基础是委托—代理理论,公众是公共权力的主体,并将公共权力委托给政府机构或公共机构作为权力的代理者,公众对公共服务和公共产品产生需求,政府提供相应的公共服务和公共产品。在这其中,公众信任体现为公众因承担风险而处于劣势所产生的信念或期望。

(二) 公众信任与政府绩效

Vigoda Gadot and Yuval 将三个模型用同一组数据进行验证,三个模型的关系理论分别是:第一,公众对政府的信任带来更高的感知绩效,尤其指回应性与公众满意度;第二,感知的政府绩效,尤其指回应性与满意度带来更高的公众信任;第三,公众对政府的信任分别独立地受到回应性和满意度的影响,同时回应性还直接对满意度产生影响。对 502 名以色列公民的实证数据分析最支持第二个模型,即管理者素质—绩效—公众信任模型,该模型认为管理者的素质影响了政府组织的回应性及公众对其的满意度,从而影响了公众信任^[6](第 502 页)。

(三) 公众信任与政府绩效评价

Kaifeng Yang and Marc Holzer 认为,公众参与和绩效评价的结合可以在很大程度上提高公众信任。他们将公众信任分为两种:第一,基于感知的信任,这种信任主要指对对方能力的信赖;第二,基于感情的信任,这种信任建立在社会心理学上,通常与党派相关。与政治疏远的感觉使公众降低了他们对政府的第二种信任,公众参与绩效评价则是一个重要的提高公众信任的战略。提出绩效测量可以看作绩效和信任之间的一座有效的桥梁,如果现有的测量活动可以改善,包含例如政府范围的测量、组织安排、公众参与、沟通战略等因素,那么绩效测量可以直接和间接地提高公众对政府的信任,直接的影响来自于公众参与评价程序中,间接的影响来自于提高公众对政府绩效的感知。^[5](第 120 123 页)

(四) 公众信任、政府绩效与公众参与的政府绩效评价活动

政府绩效评价活动的根本目的是改进政府绩效,公众参与的政府绩效评价活动强调公众意见的表达,在此过程中,公众参与程度与评价结果的应用成为体现公众意见表达水平的关键因素。

公众参与程度指公众参与的政府绩效评价活动中公众发挥主观能动性的水平,可以概括为公众对评价活动的关注程度和公众对评价结果应用的期待程度。关注体现在公众对绩效评价活动重要性的认识、呼吁和参与到评价活动过程中发表意见和对活动进行监督;期待体现在公众对评价结果这一群众意见表达的最终载体的期待和活动组织者或上级部门和评价对象本身对结果的使用。公众参与程度越大,公众越能够感知评价活动的作用,越能够提高自己对政府及政府绩效评价活动的认识从而提高对政府的信任。

公众评价结果的应用决定了公众的意见在多大程度上应用于政府管理中。评价结果的应用首先改进了政府绩效,评价结果的应用通常以奖励和惩罚的形式对评价对象实施作用,能够促进评价对象将自身的优势绩效继续保持和提高,同时将自身的劣势绩效加以改进。评价结果的应用越有效,越能够让公众认可评价活动,公众就更愿意参与到评价活动中来,从而积极促进了公众对政府信任的提高。

三、研究设计

本研究通过采用结构方程模型分析方法,探讨公众信任、政府绩效与公众参与的政府绩效评价之间的关系。根据理论构建的分析提出以要素为潜变量的关系模型并提出若干假设,对各潜变量设计相应的观测变量;选取某市若干政府官员作为调查对象,基于数据的统计整理,对模型采用 Lisrel 软件进行路径分析,验证模型的假设是否成立。

(一)结构模型构建

(1)模型说明

根据前文的理论分析,可以构建公众信任、政府绩效与公众参与的政府绩效评价活动的结构方程模型,如图 1。模型包括公众参与程度、评价结果应用、政府绩效、公众信任四个潜变量。潜变量之间的关系用箭头和箭尾连接,箭尾连接的是施加影响的变量,箭头连接的是受到影响的变量。

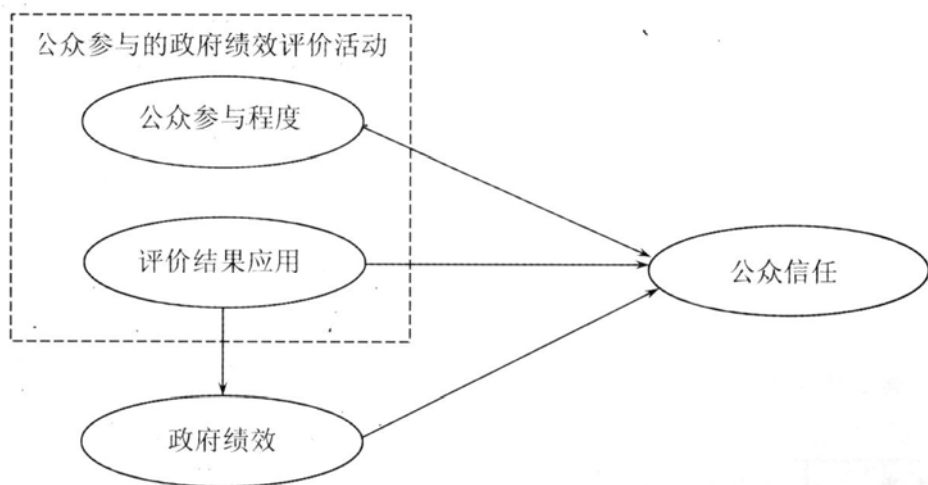


图 1 公众信任、政府绩效与公众参与的政府绩效评价活动的关系模型

(2)主要假设形成

假设 1: 公众参与程度、评价结果应用、政府绩效共同正向影响公众信任。公众参与程度越高,越利于公众对政府运作方式、对政府绩效评价活动认识的加深,从而提高信任程度;评价结果应用力度越强,越利于公众对政府提高绩效水平信心的增强,从而提高信任程度;政府绩效越高,直接影响公众对政府的感知,从而提高信任程度。

假设 2: 评价结果应用正向影响政府绩效。评价结果应用力度越强,评价对象越有压力去提高服务意识、提升服务水平和绩效水平。

假设 3: 评价结果应用通过政府绩效正向影响公众信任。评价结果应用力度越强,越有利于评价对象提高政府绩效,从而提升公众信任。

(二)观测变量设计

根据前面的现实和理论分析,我们对模型中的各潜变量分别设计观测变量,如表 1。

(三)问卷设计与发放

问卷共设计问题 10 道,通过将观测变量转化为相应的问题,并设计 5 级李克特量表对问题进行测度。如上级领导依据评价结果对评价对象执行奖惩的力度,划分为很小、较小、一般、较大、很大五个程

度来衡量问卷对象的实际感知。

表 1 观测变量列表

潜变量	观测变量	观测变量说明
公众参与程度	参与意识	公众是否关注并参与到整个评价活动过程
	期待程度	公众对评价结果及其应用是否关注
评价结果应用	认可程度	评价对象对评价结果是否认可并积极响应
	执行力度	上级部门根据评价结果对评价对象奖惩的力度如何
政府绩效	部门形象	评价对象的部门形象提升了多少
	满意度	公众对评价对象的满意度是否提升
	队伍建设	评价对象的公务员
公众信任	感知印象	公众对政府的印象是否变好
	相信	公众是否更相信政府
	感知关系	公众与政府的距离是否更近

四、实证分析

此次实证研究的调查对象为某市接受公众评价部门的县处级干部,在干部培训课间现场发放问卷 100 份,课后回收 80 份,有效问卷 78 份,回收率 80%,有效率 97.5%,有效问卷数量达到了样本容量的要求,即观测变量数的 5 倍即 60 个以上^[7](第 126 页)。

(一)数据信度与效度

信度的高低反映了收集的数据是否可靠。本文以 Alpha 系数(内在信度)进行分析,运用 SPSS 统计软件,计算出问卷各维度(潜变量)的 Alpha 信度系数,如表 2。表中结果显示,调查问卷各维度的内部一致性信度系数均在 0.8 以上,说明各项目基本上能够很好地反映其所在维度。可以认为,该问卷具有较好的内在信度,基于该问卷进行的数据统计分析结果也是比较可靠的。

表 2 潜变量信度分析表

潜变量	公众参与程度	评价结果应用	公众信任	政府绩效
Alpha 系数	0.8375	0.8105	0.8755	0.9125

效度的高低反映出若干观测变量能否测度其对应的潜变量。本文运用 SPSS 软件对关系模型中的 4 个变量进行因子分析,结果如表 3 所示。表中结果显示,所有观测变量对因子(潜变量)的载荷均在 0.6 以上,说明数据效度较好。

(二)结构方程模型分析

采用 Lisrel 软件对数据进行结构方程模型分析,得出潜变量之间的路径系数和观测变量对潜变量的载荷系数如图所示。模型的各项适配指数均达到分析的要求,包括拟合度大于 0.9,卡方值/自由度<3 等。

从图 3 可看出,三个假设基本得到了实证数据的支持。公众信任的影响因素中,从直接影响来看,政府绩效对公众信任的影响系数为 0.45,影响最大;其次公众参与程度和评价结果都在一定程度上正向影响公众信任,公众参与的影响较大一些,符合理论假设;从间接影响来看,评价结果应用通过政府绩效对公众信任产生的间接影响为 $0.57 \times 0.45 = 0.257$,总的影响为 $0.257 + 0.264 = 0.521$,在本模型中评价结果的应用对公众信任总的影响是最大的。此外,评价结果应用对政府绩效的影响系数为 0.57,也符合理论假设。

表3 变量效度分析表

	因子			
	公众参与程度	评价结果应用	公众信任	政府绩效
高度关注	0.724			
积极参与	0.704			
期待结果	0.725			
期待反映	0.753			
奖励力度		0.634		
惩罚力度		0.658		
结果响应		0.690		
重视应用		0.645		
印象		0.751		
相信		0.811		
关系		0.849		
部门形象			0.625	
满意度	0.659			
队伍建设	0.680			

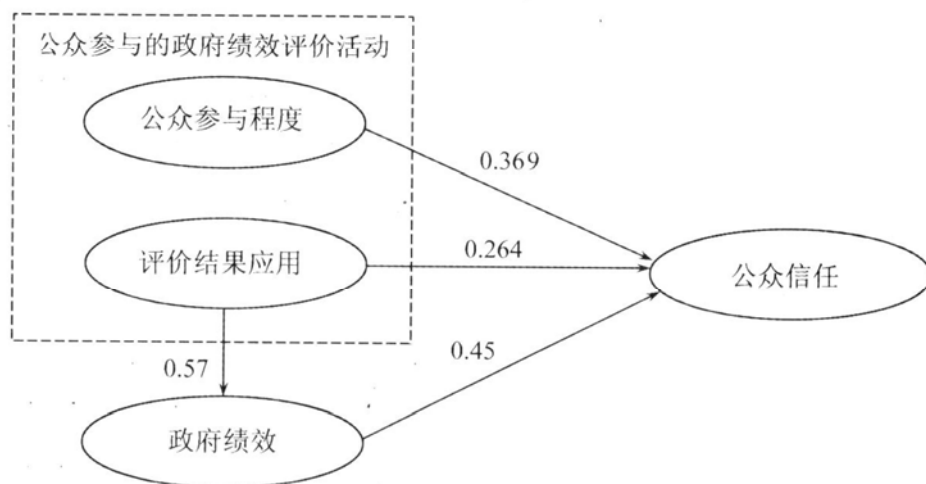


图2 公众信任、政府绩效与公众参与的政府绩效评价活动的测量模型求解

五、结 论

本文探讨了政府绩效、公众参与的政府绩效评价活动与公众对政府的信任之间的关系,通过分析某市接受公众评价部门的县处级干部的感知数据可知,要提高公众对政府的信任首要的是提高政府部门的工作绩效,而搞好公众参与的政府绩效评价活动一方面可以促进政府部门改进绩效,另一方面可以通过公众参与直接改善公众信任。因此,在公众参与的政府绩效评价活动的开展中,一方面要加大对活动的宣传力度、积极引导教育参评公众,有条件地进行专门培训,从而提高公众的参与程度;另一方面要合理利用评价结果,不仅关注于公众反馈问题的良好解决,提高公众满意度;更进一步的是,分析问题产生的内部管理因素,从改变政府不合理的内部管理入手促进提高政府绩效。

作为一项实证研究,本文的不足之处之一囿于条件分析单元的选取并非最佳,理想的情况之一是选取参与过公众评价政府绩效活动的公众作为分析对象,以公众参与评价活动的过程与带来的评价对象的绩效变化及公众信任变化的关系研究作为理论构建的载体,这样更能够反映现实的状况。

在我国公众参与政府绩效评价广泛开展的背景下,此类研究还需进一步加强。后续的研究除了要

克服本文的若干不足之处外,还应将公众参与政府绩效评价带来的相关效果进一步深入分析,另外变量的测度也可更加全面,以探寻更为关键的关系。

[参 考 文 献]

- [1] 曹轩宁. 抓好行风评议、推动行风建设——访中央纪委副书记、监察部部长、国务院纠风办主任何勇[J]. 中国监察, 2004, (16).
- [2] 吴建南, 庄秋爽. “自下而上”评价政府绩效探索: “公民评议政府”的得失分析[J]. 理论与改革, 2004, (5).
- [3] 张旭霞. 政府与公众的信任关系是现代政府的力量源泉[J]. 中共福建省委党校学报, 2004, (1).
- [4] 朱国玮, 黄 麟, 汪 浩. 公众信任关系形成机理研究[J]. 外国经济与管理, 2005, (2).
- [5] Yang, Kaifeng & Marc Holzer. The Performance Trust Link: Implications for Performance Measurement[J]. Public Administration Review, 2006, 66, (1).
- [6] Vigoda Gadot, Erran & Fany Yuval. Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance Revisited: A Follow up Study of Causality[J]. The International Journal of Public Sector Management, 2003, 16(7).
- [7] 侯杰泰, 温忠麟, 成子娟. 结构方程模型及其应用[M]. 北京: 教育科学出版社, 2004.

(责任编辑 叶娟丽)

Citizen Participation, Performance Evaluation & Citizen Trust in Government

WU Jiannan, ZHANG Meng, HUANG Jiawei

(School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, Shaanxi, China)

Biographies: WU Jiannan (1970), male, Doctor, Professor, School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, majoring in performance and evaluation, organization theory and research method, etc.; ZHANG Meng (1982), female, Graduate, School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, majoring in performance management and research method.

Abstract: Recently, the problem of citizens' trust in government becomes more and more concerned, and the Citizen driven government performance evaluation serves as a link between citizens and the government. On the base of analyzing the relationship among government performance, Citizen driven government performance evaluation and citizens' trust in government, this article identifies the determining factors of citizens participation's effect in Citizen driven government performance evaluation. Then we collect data from a city by questionnaire. The finding shows that there are two direct factors influencing the citizens' trust in government: the government performance and the extent of citizens' participation. And the application of government performance evaluation results influences the trust indirectly.

Key words: citizen driven government performance evaluation, government performance, citizens' trust in government, local government