

政府效能

对居民幸福感的作用机制研究

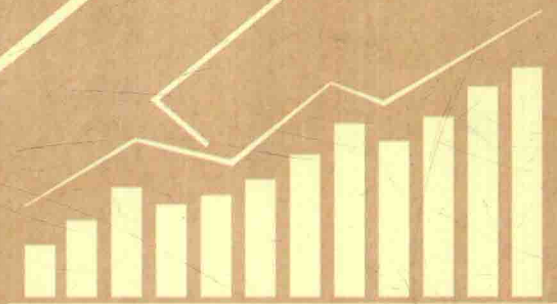
——对其中介效应和调节效应的探讨

陈晓静 刘华强 朱会明 / 著

ZHENG FU XIAO NENG

DUI JU MIN XING FU GAN DE ZUO YONG JI ZHI YAN JIU

DUI QI ZHONG JIE XIAO YING HE TIAO JIE XIAO YING DE TANTAO



西南财经大学出版社

政府效能

对居民幸福感的作用机制研究

——对其中介效应和调节效应的探讨

陈晓静 刘华强 朱会明 / 著

ZHENG FU XIAO NENG

DUI JI MIN XING FU GAN DE ZUO YONG JI ZHI YAN JIU

DUI QI ZHONG JIE XIAO YING HE TIAO JIE XIAO YING DE TANTAO



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府效能对居民幸福感的作用机制研究:对其中介效应和调节效应的探讨/陈晓静,刘华强,朱会明著. —成都:西南财经大学出版社,2018.5

ISBN 978-7-5504-3148-5

I. ①政… II. ①陈…②刘…③朱… III. ①国家行政机关—领导效能—研究—中国②居民—幸福—研究—中国 IV. ①D630.9②D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第187803号

政府效能对居民幸福感的作用机制研究:对其中介效应和调节效应的探讨
陈晓静 刘华强 朱会明 著

责任编辑:杨琳

助理编辑:陈璐

封面设计:墨创文化

责任印制:朱曼丽

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028-87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	5.875
字 数	167千字
版 次	2018年5月第1版
印 次	2018年5月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-3148-5
定 价	42.00元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序

本研究报告的主题，不由让人想到习近平同志在党的十八大闭幕后接见记者时的那篇著名讲话——《人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标》。习总书记强调，我们党要完成民族复兴的伟业，根基在人民、血脉在人民、力量在人民。我们必须时刻把人民的利益高高地举过头顶，多谋民生之利，多解民生之忧。人民的根本利益，是我们党治国理政的出发点和落脚点。

一百五十多年前，美国总统林肯在其令世人传诵的《葛底斯堡演说》中讲道：“民有、民享、民治的政府将永存（The Government of the people for the people, and by the people shall not perish from the earth）。”句中的三个介词从不同层面说明了政府的性质：“of”体现了政府是为人民所有的，而不是人民属于政府；“by”说明政府的权力是人民给的；“for”表明政府以人民的目的为目的。

可见，无论是东方还是西方，无论是中国还是外国，也无论是国家理论还是政治实践，政府理政的出发点和落脚点都是人民。一方百姓，物质上是否满足、精神上是否愉悦、感觉是否幸福，是政府的核心关切，也是对政府理政效能的根本考量。中国人常说的当朝理政应“造福一方百姓”，就是这个意思。

然而，幸福的感觉毕竟是人的心理体验。幸福感的多少，不像 GDP 和 GNP 那样可以具体计算，也不像人均居住面积那样可以丈量。而政府方方面面、林林总总、实实在在的工作，在多大程度上激发了或增加了人民内心的幸福感，这个互动过程又是如何发生的，彼此怎样调节，就更加难以计算和表达了。而这，恰恰是本项目研究的社会价值和学术价值所在。

这项研究是由心理学和社会学专家做的。研究者采用社会调查问卷和理论分析相结合的方法，第一次将组织行为学领域中的 AMO 理论，即满足人们的技能、动机和机会的欲望，从而实现幸福的理论，应用于居民幸福感的研究，同时还尝试从将居民生活状态作为中介变量的角度考量政府效能对居民幸福感的影响。这样一来，就可以多维度地思考政府的工作效能对居民幸福感直接的或间接的影响。这种多视角的综合考察方法，无疑能够丰富人们对这一问题的认识；而对最基层民众关于幸福感的信息的采集，既是这项研究的基础，又反过来夯实了这项研究的结论。

这项研究具有开拓性意义。它的价值不仅在于总结过去，更在于可以指点未来。

北京大学历史系教授

澳门科技大学社会文化研究所特聘教授 许平

2018 年 4 月

前言

幸福一直是人类追求的目标，提升幸福感也是社会建设的目标。美国的《独立宣言》中就讲道：“人生而平等，拥有不可被剥夺的权利，包括生命权、自由权以及追求幸福的权利。”“幸福”是哲学领域一直在探讨的问题，被引入心理学领域之后，更是注重对幸福的深入研究和探讨。随着社会的发展，原本追求国内生产总值（Gross Domestic Product, GDP）的衡量标准带来了一系列的问题，如环境被污染、资源被破坏和人口压力增大等等，而这些问题都造成了民众幸福感的降低，很多国家开始意识到经济发展水平并不是衡量国民幸福感的主要标准。20世纪70年代，一个虽不富裕但国民幸福感却很高的国家——不丹引起了全球各国的瞩目和反思。不丹提出要用“国民幸福指数”代替国内生产总值作为政府计划成功与否的评价标准。2008年，不丹制定的宪法中就规定：“要创造条件追求国民幸福总值。”其国民幸福总值涵盖了政府善治、经济增长、文化发展和环境保护四大要素。2005年6月，在加拿大召开了“国民幸福指数”研讨会，有43个国家和地区的代表出席，会议将“国民幸福指数”的基本内容概括为经济、环境、文化和政府四个方面。后来，盖洛普世界民意调查（Gallup World Poll）在2005—2009年调查了全球155个国家和地区的民众，其调查内

容包括民众生活满意度、艰苦度、痛苦值以及日常生活愉悦感。经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development）于2011年发布了全球40个国家公民生活状况的调查报告，调查内容包括健康、教育、工作、收入、住房、环境等11个方面。2012年美国哥伦比亚大学地球研究所与联合国共同发布《全球幸福指数报告》，对156个国家和地区2005—2011年的国民幸福状况进行了调查，并依次排名。其国民幸福指数共涵盖11项指标：住房、收入、就业、社会关系、教育、环境、机构管理、健康、大众满意度、安全，以及家庭与工作的均衡度。时任联合国统计司司长张保罗（Paul Cheung）认为，未来世界统计发展的三大趋势之一即是国民幸福统计。现在，联合国、英国莱斯特大学以及其他一些具有公信力的机构，每年都会公布各国或各地区的国民幸福指数及其排名。

国内学者对幸福感的关注始于2004年4月胡锦涛在耶鲁大学的一次演讲。在这次演讲中，胡锦涛同志提出“关注人的幸福指数”应该是以人为本的主要标准之一。在2006年的两会期间，“国民幸福感”问题就成为重点研讨的问题。同年9月，国家统计局就提出把幸福指数纳入国家统计体系，作为国家经济进步和社会发展的指标之一。随后北京市统计局和国家统计局北京调查总队联合发布了《北京市和谐社会指数监测报告》，国民幸福感首次由官方进行调查。此后在各地地方政府的工作报告中，除“经济指标”外也时常出现“幸福指数”这一新指标。2010年，温家宝同志在政府工作报告中明确指出，要让人民生活得更加幸福、更有尊严。此后，提高居民幸福感成为各级政府执政的最高承诺。2012年7月，中国城市研究院与中国上市公司发展研究院联合发布了2012年中国最具幸福感的城市排名。同时，“2012幸福城市市长论坛”在拉萨召开，探讨不同发展水平的城市如何挖掘各自的“幸福增长点”。近年来，我国

政府对民生问题日益关注，提升居民幸福感亦被许多地方政府列为重要的施政目标。例如，广东省委十届八次全会提出要建立“幸福广东”，北京市公布的“十二五”规划中明确提出要“让人民生活得更幸福”，重庆市在“十二五”规划纲要中提出要将重庆建设成为“居民幸福感最强的地区之一”，党的十八大报告也发出了“共同创造中国人民和中华民族更加幸福美好的未来”的号召。而在具体实践层面，幸福指数被一些地方探索性地纳入官员政绩考核指标体系。例如，河南省平顶山市自2008年起将“幸福指数”纳入干部考核的指标体系；2010年年初，江苏省江阴市制定了“幸福江阴综合评价指标体系”；广东省政府网站于2011年10月10日公布了“建设幸福广东评价指标体系”。

珠海市位于广东省珠江口西南部，东与香港隔海相望，南与澳门相连。珠海于1980年成为经济特区，是中国最早实行对外开放政策的四个经济特区之一。在《2013年中国城市可持续发展指数报告》中，珠海综合排名全国第一。珠海为新型花园城市，被誉为“幸福之城”。2016年6月14日，中科院对外发布《中国宜居城市研究报告》，珠海宜居指数在全国40个城市中排名第七。在全国最具幸福感城市排名中，珠海也多次入围全国前十名。珠海市政府在制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议中提出：“让全市人民在共建共享发展中有更多获得感，共同建设全国最具幸福感的城市。”

综上所述，居民幸福感是各级政府越来越关注的问题，珠海也不例外。那么，我们非常想知道的是：珠海政府的作为与居民幸福感之间到底存在怎样的关系？珠海市政府效能是否也会通过城市归属感对居民幸福感产生影响？珠海市政府的效能是影响居民幸福感的进程中，其内在影响机制到底如何？

目录

1 AMO 理论下的政府效能与居民幸福感 1

AMO 理论和社会交换理论是人力资源领域影响组织绩效的重要理论。基于本理论,若要了解政府效能与珠海居民幸福感之间的关系,就需要先了解如居民幸福感、政府效能、城市归属感、居民生活状态等概念,还有与这些概念有关的基础理论。

2 珠海人的幸福梦 43

政府效能是否会对居民幸福感产生影响?为了探讨这个问题,本书基于原有的理论基础探讨政府效能对居民幸福感的具体影响。研究假设:政府效能与居民幸福感正相关,城市归属感在政府效能和居民幸福感之间有调节作用,而居民生活状态在政府效能和居民幸福感之间有中介作用。

3 居民的幸福感受更值得关注:政府如何作为 59

一个有良好效能的政府应该注重对居民能力的培养,为居

民提供更好的接受继续教育和培训的机会；一个有良好效能的政府应该推行更多的激励制度或机制，从而激发居民的参与动机；一个有良好效能的政府应该给居民提供更多的多元发展机遇。当居民感受到政府注重对其能力的培养、推行激励机制、为其提供更多发展机会时，居民的满意度和幸福指数会有所提升。

4 揭开幸福的秘密：是什么影响了居民的幸福感 …

..... 124

政府效能与居民幸福感正相关，政府效能越高，居民幸福感也越强。政府如果可以提升居民的城市归属感，那么也可以在政府效能和居民幸福感之间产生明显的调节作用；政府效能的提升，会影响居民生活状态的不同方面，而居民生活状态在政府效能和居民幸福感之间有中介作用；居民生活状态中的六个方面，也分别对居民幸福感存在着不同程度的影响。

5 居民幸福感调查印证：幸福感的影响因素正在

变得多元 145

居民比较关注政府给予的内在提升和外在发展机会；同时，居民也比较注重城市是否宜居，以及是否具有较大的包容性。政府是否为居民提供更多的参与决策和管理的机会，也会直接

影响居民的城市归属感。从居民个人角度看，城市养老和职业
教育对居民影响最大；从居民生活状态对居民幸福感的影响来
看，全民阅读和城市养老的影响最大；从居民生活状态有中介
作用来看，居民治理和智慧旅游的影响最大。

参考文献.....	155
-----------	-----

附录 政府效能对居民幸福感的影响调查问卷 ...	169
--------------------------	-----

1 AMO 理论下的政府效能 与居民幸福感

1.1 相关概念

1.1.1 政府效能

1.1.1.1 政府效能的内涵

行政学之父威尔逊曾经明确提出：行政学研究的目的首先在于政府能够适当地和成功地进行什么工作，其次在于政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作^①。曾有学者提出，政府效能是以政府组织为行为主体，是政府管理的实际效果和目标的实现程度^②。效能包含不同的维度，比如经济性、效率性、效果性及公平性等。

政府效能是衡量一个国家政府竞争力的重要标志之一。对于政府效能的理解，学术界和实践界的观点各不相同。学术界

① 王乐夫，倪星. 公共行政学 [M]. 北京：高等教育出版社，2006：28-29.

② 刘炳香. 西方国家政府管理新变革 [M]. 北京：中共中央党校出版社，2003.

对政府效能的定义首先从《辞海》中关于效能的定义着手,将效能定义中的有效性、收益与成本之比、高效能力等特征与行政管理思想相结合,将政府效能定义为:政府效能又称为行政效能,是国家机关行政人员为实现预定目标,在行政活动中最大限度地发挥政府职能的有效性^①。从管理学的角度来看,政府效能就是政府制定目标并实现目标的程度,包含政府发挥管理职能所达到的管理效果、管理效率和管理效益的综合表现,趋向于成本小于收益。效能是指实现预期目标和效果的能力^②。

目前大部分学者都将政府效能视为政府行政能力效能。综合以往有关政府效能的概念来看,主要有以下两种观点。第一种观点认为,政府效能是政府的工作效率和工作能力的统一,是政府机关运用其能力、能量,履行其职责,最终实现行政目标所达成的效率、效果和效益的综合体现。此定义中包含两个层面的内容:其一,体现为政府机关实现行政目标、完成各项工作任务的能力。这些能力包括制定和执行公共政策的能力、整合行政资源的能力、维护社会秩序及社会公正的能力、自我更新与自我发展的能力等。其二,体现为政府机关运用其能力、能量,履行其职责,以最终实现行政目标所达成的效率、效果和效益。第二种观点认为,政府效能着重政府活动的量和活动的品质之间的关系,即投入和产出相比较的情况。评价政府效能应从行政效率与政府效能两方面考虑^③。姜仁良认为,政府行政效能分为正效能和负效能。人们通常把政府职能发挥所实现

① 吴定,张润书,陈德禹.行政学:第2卷[M].台北:空中大学出版社,1994:15.

② 吕月静.加强政府效能建设必须切实提高政府执行力[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2008(3):16-18.

③ 朱正威,杨晶晶.国内政府效能问题研究综述[J].特区经济,2007(4):271-272.

的目标和有效完成任务的好的一面归结于正效能,而政府无能则属于负效能,收益小于成本^①。关于政府效能和行政效能的概念,郭泽保认为政府效能亦称“行政效能”,是指国家行政机关和行政人员为实现行政目标,在行政管理活动中所发挥功能的程度及其产生效率、效益、效果的综合体现^②。张尚仁认为行政效能是行政组织内在能力的外部表现,指行政组织活动对实现行政目标发挥的有效的功能^③。

同时,实践界从政府职能的实际运用的角度,认为“政府效能建设是应以提高政府机关工作效率、管理效益和社会效益作为预期实现目标,科学配置机关各种资源,优化机关内部要素,改善机关运作方式和改进工作作风,按照廉洁、勤政、务实、高效的要求,构筑机关效能保障政府内部和外部的综合性工作”^④。虽然学术界和实践界对于政府效能的定义各不相同,但是二者对于政府效能理解的内涵和实质都是相同的,都阐明了政府效能是在特定的环境中衡量及体现政府实力的重要标志之一。

1.1.1.2 对政府效能的理解

行政效能作为政府绩效评估评价性范畴,是政府活动的实际功效与能量,是政府能力的外化,也就是国家机关及其管理人员为实现其管理目标,从事公务活动时,发挥功能的程度及其产生效益、效果的综合体现。实际上,政府效能是一个综合

① 姜仁良.政府效能建设问题研究[J].经济师,2005(4):79-80.

② 郭泽保.政府效能建设若干问题探析[J].福建行政学院学报,2001(4):6-9.

③ 张尚仁.行政职能、功能、效能、效率、效益辨析[J].广东行政学院学报,2003,15(1):20-24.

④ 中国行政管理学会联合课题组.关于政府机关工作效率标准的研究报告[J].中国行政管理,2003(3):8-16.

的评价指标,包括经济、效率、质量、顾客满意、可得性、公平等诸多内容,强调的是数量与质量的统一、功效与价值的统一、目标与手段的统一、过程与结果的统一。可以说,政府效能包容着行政效率,也超越了行政效率^①。杨代贵认为,行政效能具有动态性、多样性、整体性、统一性等特点。行政效能的动态性主要指行政效能的内容和标准与一定的政治制度,一定的时间、空间、条件相关联,它随这些变量的变化而变化。行政效能的多样性是指行政效能目标的多样性、行政效能因素的多样性、行政效能层次的多样性等方面,它是衡量行政效能综合效益的主要环节。行政效能的整体性,反映了行政效能必然是一个整体效益的体现。行政效能的统一性是行政效能质和量、功能与价值、主观与客观的统一,是行政效能最根本的特征^②。曾狄认为政府效能是政府绩效中的一个方面。他提出政府绩效管理是指对政府履行“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”等政府职能时所取得的成绩和效益进行过程监控与结果评估的管理活动。它包括四个基本绩效指标(4E):经济(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness)和公平(Equity)。从公共行政的角度说,政府效能在本质上和政府能力是一致的。政府能力主要是指现代国家政府即国家行政机关,在既定的国家宪政体制内,通过制定和执行品质优良、积极有效的公共政策,最大可能地动员、利用、组合、发掘、培植资源,为社会和公众提供广泛而良好的公共物品和公共服务,理性地确立社会普遍遵从的正式规则,并积极引导更为广泛的非正式的社会规则,维护社会公正和程序,形成有效调节社会关系和

① 塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等译.上海:上海人民出版社,1989.

② 杨代贵.论行政组织对行政效能的影响[J].江西社会科学,2003(1):188-190.

社会行为的制度及机制，进而在比较的意义上促进国家快速、均衡、持续、健康发展的能力。其中最为核心的是政府能力的有效性，而这种有效性就是政府效能。结合上述研究，本书认为，政府效能是指国家行政机关和行政人员为实现预定目标，在行政管理活动中所发挥的有效功能^①。

政府效能注重目标达成的程度及其产生效益、效果的综合体现，强调数量和质量统一、过程与结果的统一，是政府管理的意义和根本所在。随着全球化进程的加快，特别是20世纪90年代以来知识经济的兴起，“政府效能”成为前所未有的检验政府合法性最关键的决定性因素^②。当前各国行政改革无不以提升政府效能为目标，政府效能已成为公共行政组织管理活动的核心价值。提升政府效能，是建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制的必然要求，是由管理型政府向服务型政府转变的有效途径，也是从源头上预防和治理腐败的重要措施^③。

对政府效能，我们可以从以下四个方面去加以理解：

(1) 政府效能要体现政府功能的发挥程度。任何行政主体都有一定的行政职能，能否充分发挥行政功能，圆满地完成行政目标，是衡量政府效能高低的重要尺度。同时，在管理活动中，各级政府应根据其管理对象、任务和环境的不同，采取不同的管理形式和管理方法。

(2) 政府效能要有经济定量的概念。行政管理在运行过程中，总要受到管理学基本规律和原则的支配，体现效率第一的

① 吕稚知. 关于政府效能的概念界定及阐述 [J]. 现代营销, 2011 (12): 211-212.

② 杨冠琼. 政府治理体系创新 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2000.

③ 乔占军. 当前我国政府效能现状研究 [J]. 河北青年管理干部学院学报, 2009 (6): 5-8.

属性。其中,政府效能也离不开数量分析对比和成本核算,必须进行投入与产出、代价与成果、数量与质量的比较。

(3) 政府效能更重要的是体现在社会效益上。行政管理是行政部门对国家事务和社会事务的管理活动,维护社会公正是各级政府追求的重要目标,这是行政管理的基本方向。因此,行政管理效能就不能简单地用人、财、物等数字分析来进行评估,还要重视行政管理活动中社会因素分析和普遍社会效果。

(4) 政府效能是多种因素综合作用的结果。政府效能的高低绝非简单由某一行政管理要素和环节决定,而是各相关要素、各个环节相互作用的结果。因此,只有统筹兼顾,全面安排,充分发挥行政管理各要素和环节的作用,才能保证高效率^①。

政府是整个社会管理的中枢系统、协调系统和控制系统,整个社会的生产效率均与政府效能紧密相关。政府是否高效能,直接制约和影响改革开放和各项建设事业的成败,直接制约和影响社会主义现代化这一宏伟目标的实现^②。如果没有有效的政府,经济与社会的可持续发展是不可能的^③。斯蒂尔曼就曾指出:“由于政府是提高国家竞争力和全球化运动方面的特定作用,我们必须对政府的能力和管理绩效予以关注。”^④ 因此,建立理性、精干、高效的政府机构被视为现代文明社会发展的重要标志。而现实的事实表明,“好的政府并不是一个奢侈品,它是必需的,没有一个有效的政府,经济与社会的可持续发展是

① 郭泽保. 政府效能建设若干问题探析 [J]. 福建行政学院学报, 2001 (4): 6-9.

② 黄启乐. 努力建设高效型政府 [J]. 广东行政学院学报, 2004 (5): 30-33.

③ 世界银行. 1997 年世界发展报告: 变革世界中的政府 [M]. 蔡秋生, 等译. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.

④ STILLMAN, RICHARD J. The American bureaucracy [M]. Chicago: Nelson-Hall, 1987.