



经济管理学术文库 · 管理类

公民满意度指数模型研究

——基于中国市级政府绩效的视角

Research on Citizen Satisfaction Index Model:
Based on Municipal Government

杨道田 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书获教育部人文社科青年项目“面向中国市级政府的公民满意度测评研究”（批准号：10YJC630322）和
国家自然科学基金项目“基于数据挖掘的地方政府绩效评估指标设计研究”（批准号：70873100）的资助



经济管理学术文库·管理类

公民满意度指数模型研究

——基于中国市级政府绩效的视角

Research on Citizen Satisfaction Index Model:
Based on Municipal Government

杨道田 / 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公民满意度指数模型研究/杨道田著. —北京: 经济管理出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 1721 - 2

I. ①公… II. ①杨… III. ①地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 259121 号。

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 魏晨红

技术编辑: 黄 铎

责任校对: 超 凡

720mm × 1000mm/16

14.75 印张 280 千字

2012 年 3 月第 1 版

2012 年 3 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 1721 - 2

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836

序

提升绩效和追求卓越是组织的永恒主题。自 20 世纪 70 年代末以来，为了应对国际国内环境的变化，突破政府财政危机、管理危机和信任危机的困境，欧美国家普遍出现了以绩效为导向的政府改革和发展，并很快导引着世界各国政府的公共管理实践，持续形成了一股“政府重塑”的浪潮。这场方兴未艾的“新公共管理运动”，正改变着传统行政模式下政府与公民之间的关系，并将公众定位为借由纳税而享受政府服务的“顾客”。“顾客至上”、“公民第一”的理念已作为公共部门核心价值理念得以确认。公民满意和公共服务质量是政府绩效评估的重中之重，因而，开展政府绩效的公民满意度研究，具有重要的理论价值和现实意义。

市级政府是我国地方政府的一个重要层级和类型。它与省级、区（县）政府在行政区划、层级设置、管辖范围、职权配置、机构组成、事权划分等方面具有较大差异性。市级政府处于中间层次的关键位置，既不像中央政府和省政府那样隔得那么“远”，又不像区（县）政府及其街道办（镇）那样离得那么“近”，但与所辖区域范围内公众切身利益结合紧密，公民对其职能履行情况和公共服务质量等有较为真切的感受，具有较强的发言权和评价权。从方法论角度，以公共管理的中层理论为指导，选取市级政府为研究对象，开展公民满意度研究具有可行性和示范性。

纵观国外，瑞典、美国、韩国、马来西亚及欧盟等国家都形成了国家顾客满意度指数模型，运用也较为成熟。近年来，对顾客满意度的研究，国内已有若干著作问世，说明这方面的研究已颇具水平。然而，这些研究成果主要聚焦于工商管理领域，囿于国情和研究对象的特殊性，可资借鉴的地方有限。由于政府绩效评估要面对管理目标复杂、产品形态特殊、产品标准多维、价格机制缺乏和生产要素独特等诸多困难，国内公共管理学界开展顾客满意度的研究还略显不足。对政府绩效的公民满意度研究，涉及机理探讨、模型构建、指标选取、测评方法和工具使用等多方面难题。因此，研究和测评市级政府绩效的公民满意度极具挑



战性。

道田 2006 年跟随我攻读博士学位，是我组建的公共部门绩效评估研究团队的成员之一，多次参与公共部门绩效评估与管理相关课题的研究，有较扎实的公共管理理论基础和科研功底。攻读博士学位期间，他勤奋努力、刻苦钻研，致力于政府改革与行政发展的理论学习和探讨，强化公共管理定量研究方法的培养和训练，潜心于结构方程建模技术的钻研，围绕政府绩效评估主题在国内核心期刊发表了一系列学术论文，表现出良好的学术功力和潜质。摆在读者面前的这部著作，就是在他博士学位论文基础上修改而成的。

该著作以我国实践科学发展观、构建和谐社会、创建服务型政府的时代背景，通过反思目前我国政府绩效评估实践和理论研究，以公民为导向探讨市级政府绩效测评体系构建问题。作者全面梳理了国内外公民满意度和政府绩效基本理论，针对我国市级政府绩效的特点，结合国内外研究前沿成果，构建了一个区别于企业和政府部门顾客满意度指数模型的市级政府绩效公民满意度指数模型，揭示了市级政府绩效与公民满意度的规律性，论证了市级政府绩效和公民满意的内涵、特征、规律及研究方法等系列创新，提出了关于市级政府绩效改进策略的若干建议和决策参考，是一部系统研究政府绩效与公民满意度的力作。

本书作为多年研究成果的总结，蕴涵着作者的思想和见解，有些观点不乏真知灼见。本书的出版将为国内外公共管理教学、研究机构及广大学者和行政管理实务界开展政府绩效与管理等方面的研究和实践提供重要的参考和借鉴，将进一步推动学界和实务界对政府绩效和公民满意度的研究和实践，提升政府绩效，提高公民满意度，促进我国服务型政府的建设。

值此道田的专著出版之际，作为导师，我由衷地感到高兴。“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”我衷心希望并相信，本书的出版，对于道田来说是一个新的起点，希望他在今后的学术生涯中能出更多更好的成果，以为序。

卓越

2011 年 12 月 28 日

于厦门大学成智楼

前 言

建设高绩效的服务型政府是我国行政管理体制改革的基本目标。对政府绩效相关问题的关注正成为公共管理学科辩论的中心和“公共管理学科体系的构架基石”，更有成为“行动中的公共行政学”之势。在我国，党和政府工作报告也多次强调“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评估体系”，“加快行政管理体制改革，推行行政问责制度和政府绩效管理制度”，推进服务型政府建设。加强政府绩效评估与管理的研究，无论在实践中还是在理论界都是一个备受关注的核心命题。

改革开放以来，我国地方政府绩效评估实践经历了多种形式的变迁和演化。大体而言，基本属于传统的“自上而下”的评估模式，这种旧模式在新形势下已经越来越受到挑战和质疑，因此，不仅需要进一步补充和完善“自上而下”的评估模式，更需要用新的指标和方法来度量政府绩效水平。总体来看，我国市级政府绩效评估研究取得了不少成果，但是，对于“自下而上”的评估模式还缺乏深入研究，站在公民立场的绩效评估指标设计的科学性、全面性问题，结果导向问题，公民满意度测评模型科学建构问题等都有待进一步解决。我国从1998年沈阳市首开“市民评议政府”先河，到珠海、杭州、南京等地遍地开花的“自下而上”政府绩效评估活动，但学术界对这一评估方式的研究明显不足，进一步上升到公民满意度指数模型研究的则少之又少，理论研究滞后于实践运用，研究深度有待挖掘。

本书以西方国家行政改革浪潮和我国政府治理模式转型为背景，探索了以公民参与服务型政府建设为导向的公民满意度评估体制的构建与测评模型问题。研究通过借鉴国内外相关研究成果，结合中国服务型政府建设的背景，主要面向中国市级政府开展公民满意度测评研究，建立适合中国国情的公民满意度指数模型，为地方政府绩效开展公民满意度测评，从而提供公民满意度水平提供理论支撑，从理论和实践上来说均具有重要价值。

本书针对我国市级政府绩效的特点，在广泛借鉴国内外顾客满意度指数模型

的基础上,结合我国的具体国情,提出了一个区别于企业和政府部门顾客满意度指数模型的市级政府绩效的公民满意度指数(Municipal Government Performance Citizen Satisfaction Index, MGPCSI)模型,并以来自厦门市6个区的常住人口抽样调查的公民满意度调查数据对该模型进行大样本的实证分析,找出了影响市级政府绩效的公民满意度之关键因素,较好地解释了公民满意的作用机理,为市级政府管理和服务质量的改善及包括绩效改进策略的政府相关政策制定提供了具有实际价值的决策参考。

全书共分为七章。第一章导论。阐述了本书的选题背景和研究意义,对国内相关研究文献进行了文献检视,提出了研究的基本框架和方法。第二章概念界定与理论资源。通过对相关概念的界定和辨析,阐述了公民满意度的理论基础、形成机理和测评工具。第三章研究设计与方法。通过概念模型的构建和研究假设的提出,对概念进行操作化,论述了本研究的测评工具及开发应用过程,说明了实证研究步骤和公民调查执行情况,介绍了本书的分析方法和工具等内容。第四章预试的探索性研究。内容包括预试研究样本概况,感知绩效维度的探索性因子分析,预试问卷总体质量评价,以及基于预试数据对概念模型的初步验证和概念模型的相关修正情况。第五章MGPCSI模型检验。内容包括正式调查研究样本概况及正式调查问卷质量评价,感知绩效维度的验证性因子分析,MGPCSI模型的测量模型评价和结构模型检验,假设关系验证以及公民满意度指数模型的计算等内容。第六章数据辅助分析与发现。内容包括对各个观测变量或指标的描述性统计分析和对绩效指标的重要性—满意度矩阵分析,以及基于人口统计学因素提出的研究假设分析和检验。通过以正式调查获得的数据进行了描述统计分析和推论统计分析,对影响公民满意度评估的社会学因素进行深层次分析。推论统计方法采用上,包括方差分析和独立样本T检验。第七章是结论、局限与研究展望。内容包括研究结论与讨论、管理及实践意义、研究的贡献与不足,以及提出后续研究展望等。

本书提出了较为科学、合理的公民满意度指数模型测评体系,为推进我国地方政府绩效评估和服务型政府建设提供了重要理论参考,为政府改革和发展提供了崭新的公民视角和观点。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究的缘起	1
第二节 国内外研究现状	7
第三节 研究方法与技术路线	26
第四节 研究内容与结构	29
第二章 概念界定与理论资源	32
第一节 概念界定	32
第二节 公民满意度的理论基础	42
第三节 公民满意度的形成机理	55
第四节 公民满意度的测评工具	58
第五节 公民满意度的指数模型	62
第三章 研究设计与方法	76
第一节 MGPCSI 模型构建思路	76
第二节 MGPCSI 模型研究设计	79
第三节 公民调查设计与执行	99
第四节 分析方法和工具	106
第四章 预试的探索性研究	114
第一节 预调查研究样本概况	114
第二节 感知绩效维度的探索性分析	116
第三节 预试数据质量评价	121
第四节 预试概念模型的初步验证	131

第五章 MGPCSI 模型检验·····	140
第一节 正式调查研究样本概况·····	140
第二节 正式调查数据质量分析·····	142
第三节 感知绩效维度的验证性因子分析·····	152
第四节 MGPCSI 模型的拟合和检验·····	157
第六章 数据辅助分析与发现·····	169
第一节 测评指标的描述统计分析·····	169
第二节 满意度测评结果的应用·····	173
第三节 公民满意度的社会学分析·····	177
第七章 结论、局限与研究展望·····	197
第一节 研究结论与贡献·····	197
第二节 研究局限与展望·····	201
附录·····	203
参考文献·····	206
后记·····	226

第一章 导论

本章主要在研究选题的由来、研究意义进行阐述的基础上，进一步对相关主题的国内外研究概况进行述评，据此提出本书的研究思路、研究方法和技术路线，以及本书各个章节的基本内容和结构安排。

第一节 研究的缘起

任何一门学科或理论的产生，都是社会需要和时代呼唤的产物，公民满意度研究亦不例外。公民满意度指数研究作为公共管理学科的分支领域，既是在公共管理学科的沃土里萌芽发育起来，也离不开它既定的政府改革与发展的时代背景。因而，公民满意度指数研究具有重要的理论价值和现实意义。

一、问题的提出

公民满意度指数的研究，不仅是一个重要的理论问题，更是一个现实中迫切需要加以测评和研究的问题。

1. 公民满意一直是政府管理的根本追求

绩效始终是组织管理追求的永恒主题，无论是企业管理还是政府管理概莫能外。“对于公共部门的绩效评估除了应有关于目标的全面进展情况，或者关于财政目标的成就的指标之外，还应有关于顾客或委托人满意度的评估”^①。可见，追求“公民满意”是西方国家政府改革和管理的根本追求。正如罗兰·彭诺克所说，“评价的注意力应集中在那些不只是能够满足国家自身的需求，而是人类自身的需求。满足人类自身的需求，政策才对人类具有价值，政策才能证明其存

^① 欧文·E. 休斯. 公共管理导论（第2版）[M]. 彭和平，译. 北京：中国人民大学出版社，2001.

在的合理性”^①。尽管我国行政改革和行政发展相比西方而言，有自身的一些特点和要求，但打造“人民满意”政府一直是各级政府的初衷和根本追求。

由于我国地方政府绩效评估工作起步较晚，近些年来各地政府绩效评估实践有了一些局部尝试和经验积累，如珠海、沈阳、南京、杭州等地的“万人评议政府”等活动，但总体来看，“基于理念、体制与技术等各种主客观原因，我国地方政府绩效评估仍处于导入期，理论研究先天不足，而实际操作处于半手工状态，与美国、日本等国家比较滞后20年”^②。事实上，作为服务对象的人民对于政府绩效有切身的感受，虽然他们可能没有什么专业的评估技能但作为服务对象的个体，他们可以从自身的感受来判断什么服务是他们需要的，这恰恰是政府最容易忽视的地方，也是政府绩效评估最有待于加强的地方^③。因此，从这个意义上来说，如何实现政府管理的“公民满意”目标，我们需要积极探索，大胆创新，但也要善于从西方国家那里借鉴有关绩效评估的理论、方法和技术，尤其是满意度测评的有益经验，结合我国国情探索出地方政府绩效评估的模式和做法，才能有效推进政府改革和发展。

2. 公民满意度指数将成为衡量政府绩效的重要指标

政府绩效正成为一个全球性热点话题。多年来，对政府绩效问题的关注一直是公共管理学科辩论的中心和“公共管理学科体系的构架基石”^④，近几年随着数以千计的论文、各级各类研究课题、相关课程与研究方向的开设、研究机构的设立和研究报告的公布，更有成为“行动中的公共行政学”之势^⑤。早在20世纪60年代，美国会计总署（GAO）就率先建立了以经济性（Economy）、效率性（Efficiency）和效果性（Effectiveness）为主体的“3E”评估方法，后来又加入了公平性（Equity）指标层，形成了所谓的“4E”绩效评估法则。到了90年代，在新公共管理浪潮的席卷下，“顾客导向”理念在公共部门的引入，各国政府绩效评估中，都纷纷加入了公民满意度指标层。如1993年美国的《政府绩效与结果法案》的通过，同年9月，克林顿签署了《设立顾客服务标准》的第12862号行政命令，责令联邦政府部门制定顾客服务标准，要求政府部门为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的手段。1994年，美国顾客满意度指数（American Customer Satisfaction Index, ACSI）模型首次提出和运用。无独有偶，20世纪90年代的英国政府推出了“公民宪章”和“竞争求质量运动”，体现了明确的服

① 罗兰·彭诺克. 政治发展、政治体系和政治产品 [J]. 世界政治, 1996 (18).

② 郑方辉, 吴轶. 地方政府绩效评价中的公众满意度调查 [J]. 市场研究, 2007 (3).

③ 高洪成. 政府绩效评估在困惑中前行 [J]. 人力资源开发与管理, 2005 (2).

④ 卓越. 试论公共管理学科体系的构架基石 [J]. 新视野, 2005 (3).

⑤ 倪星. 反思中国政府绩效评估实践 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2008 (3).

务标准和公民自由选择等特点。随着全面质量管理运动在政府领域的扩展,公民满意成为继“4E”标准之外又一重要标准。原有的“投入”、“产出”、“数量”为主的测评指标已不能完全准确、有效地反映政府运行和改革发展的状况。人们逐渐认识到,需要发展新的指标反映政府服务质量和施政效果,而不是简单的数量指标,来正确度量政府绩效状况。因应时势需要,1998年美国政府对ACSI模型进行了一些改进,并开始运用于联邦政府和电子政务等方面的测评,并每年发布评估结果以进行比较,作为改进政府服务的重要指示器(刘武,2006;刘燕,2006;刘新燕,2004)。

地方政府绩效水平,不仅可以用客观的统计指标来评估,也可以从公民主观感受的满意度指标来测量。公民满意度是近年来政府绩效评估研究兴起后的一个热门话题之一。在我国,传统“自上而下”的政府绩效评价模式,主要采取“上级部门通过听取下级部门的报告及其有关资料来做出评价,缺乏代表机关或权力机关、立法机关和社会对政府部门的评估与控制”^①,“存在单向性和不平衡性”^②,在新的形势下已经越来越受到挑战和质疑,因此,需要进一步补充和完善“自下而上”的绩效评价模式,更需要发展新的指标来度量政府绩效水平。我国政府绩效评估的价值取向正逐渐从“政府本位”向“公民本位”转变。正是从这个意义上讲,公民满意度(指数)则更多的是站在公民的立场,从自身感受或亲自体验等来对政府绩效、施政效果和服务质量做出评价,因而,公民满意度将更加具有说服力。近年来,随着我国服务型政府的提出和构建,公民满意度在我国地方政府绩效评估的重要地位更加凸显,各级政府工作报告中多次提到要切实将人民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为履行职责的出发点和落脚点。正如2008年12月18日,胡锦涛总书记在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会的讲话中概括指出:“我们把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定各项方针政策的出发点和落脚点。”^③这段讲话,精辟地概括了我国改革开放30年来,坚持问政于民、问需于民、问计于民的重要性。由是观之,公民满意度指数必将成为衡量政府绩效的重要指标。

3. 我国公民满意度指数模型的研究较为滞后

近年来,国内学者开展政府绩效评估的研究如火如荼、方兴未艾,并取得了可喜的成果。地方政府绩效评估中的公民满意研究也已成为一些学者的研究兴奋

① 周志忍.公共组织绩效评估:英国的实践及其对我们的启示[J].新视野,1995(5).

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 胡锦涛.在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话.http://www.whtvu.com/xuexi/xuexineirong/hu.mht,2008-12-18/2009-02-01.



点。但仔细看来,不难发现,在我国公民满意度指数模型方面的研究较为滞后。这包含两层含义:一是理论研究滞后于实践运用;二是国内相关研究滞后于西方国家。

自1998年至今,从沈阳市的“市民评议政府”,到珠海、邯郸、南京、杭州、北京等地的名称虽不尽相同,形色各异,但都属于“自下而上”的政府绩效评估活动,可以说,“公民评议政府”活动已经在我国各地的政府绩效评估实践中遍地开花,并逐步形成了一种重要模式——“公民满意度模式”^①。然而,“与轰轰烈烈的开展形势不对称的是学术界对于这一评议方式的研究明显不足”^②,进一步上升到公民满意度指数模型研究的则少之又少。一方面,学者较多地关注在公民参与和公民满意度评估的意义探讨,多是定性的、思辨性研究,较少对公民满意度测量的方法和体系的深入研究;另一方面,尽管也有一部分学者将其研究定位于公民满意度指标体系的构建上,但真正上升到模型构建层面的研究还显得凤毛麟角。偶有几篇相关文章论及运用美国ACSI模型到我国地方政府绩效评估领域,但也只是在理论上做了铺垫,尚缺乏进一步的实证研究检验,因此,对于我国当前广泛开展的诸如“公民评议政府”等形式的公民满意度测评实践来说,在理论上和实证研究上缺少有力的论证和参考,理论研究滞后于实践运用的局面有待突破,研究深度有待挖掘。

就国外而言,世界上许多国家都纷纷开发了顾客满意度指数模型(CSI),并将之运用于评价公共部门,力图深化公共部门公众满意度的相关测评模型和方法的研究,取得了许多成果。1989年,美国密歇根大学商学院质量研究中心费耐尔博士(Fornell)提出了由顾客期望、购买后的感知、购买的价格等多因素组成的计量经济学的逻辑模型,即费耐尔逻辑模型。它很快成为世界各国制定各自的国家顾客满意度指数模型的基础。1989年,瑞典统计局首次应用并设计了瑞典顾客满意度晴雨表指数(Sweden Customer Satisfaction Barometer, SCSB)模型,后来,在此基础上还逐步产生了1992年的德国顾客满意度指数(Deutsche Kunden-barometer, DK)模型、1998年的韩国顾客满意度指数(Korea Customer Satisfaction Index, KCSI)模型、1998年的瑞士顾客满意度指数(Swiss Index of Customer Satisfaction, SICS)模型和2000年的欧洲顾客满意度指数(European Customer Satisfaction Index, ECSI)模型等。但运用最广泛的是1994年的美国顾客满意度指数(American Customer Satisfaction Index, ACSI)模型,许多国家的顾客满意度指数模型都是在其基础上修订而成。自1994年以来,美国已经有31个政

① 卓越,杨道田.基于战略的公共部门绩效评估模式构建[J].天津行政学院学报,2008(4).

② 谢宝富.万人评议:中国地方党政机关绩效评价新方式初探[M].北京:北京大学出版社,北京航空航天大学出版社,2008:2.

府机构应用该模型进行顾客满意度测量。反观我国,尽管在国外研究的基础上,我国学者正在积极努力地研究和设计中国顾客满意度指数(Chinese Customer Satisfaction Index, CCSI)模型,学术界对顾客满意度的研究也十分活跃,并取得了丰富的成果,在理论上系统分析了顾客满意度的影响因素和作用机理,还在许多行业开展了一些实证调查和研究,但至今我们未能形成适合我国国情的、统一的国家顾客满意度指数模型,更不用说在公共部门的广泛运用。与西方发达国家相比,我们在公民满意度指数模型方面的研究显得较为落后。

当然,需要指出的是,即便国外研究机构建立的各种主流顾客满意度指数模型(CSI),也由于其本身也存在着一些有待改进的地方,因而不可能完全切合我国地方政府绩效评估的需要,所以,完全的“拿来主义”似乎欠妥。尽管国内部分研究机构和学者也对顾客满意度指数模型进行了一些探索和构建,但主要是在营销和企业管理领域,其对公共部门的适用性缺乏充分理论说服力和实证分析。综观各国的顾客满意度测评模型,基本上也都是以企业作为评价对象的,虽然也有一些修正式的模型,但是专门为政府部门设计的还非常少见。

公共管理研究学者对公民(公众)满意度指数模型的研究,虽有部分研究成果,但主要还简单地停留在模仿和借鉴国外顾客满意度指数模型对政府公共服务质量进行的初步研究。这些成果要么缺乏理论解释力,存在一些有待改进的缺陷,要么缺乏实证检验,仅仅是提出了一些模型构建的基本原则和构想,而且大多只是对政府公共服务质量进行公民满意度指数模型构建与测评。显然我国地方政府绩效的内涵十分丰富,政府绩效评估内容远非公共服务质量所能涵盖。事实上,一些公民没有和政府直接打过交道,但由于生活在这个城市,同样可以对市级政府绩效作出满意度评价。因此,本研究选取市级政府绩效作为研究对象。

正是基于公民满意作为我国政府管理和改革发展的重要目标的考虑,而当前公民满意度测评模型的研究滞后实践,无法有效回应现实需要,因而加强公民满意度指数模型的研究显得十分必要。

二、研究的意义

对于当前我国公共管理理论大发展、行政改革阔步前进的时代背景,公民满意度指数研究具有重要的理论和现实意义。

1. 理论价值

(1) 可以进一步丰富满意度理论研究。如前所述,国外公民(顾客)满意度指数模型的研究相对较为成熟,但也一直处于不断发展和完善之中。“他山之石,可以攻玉”。在此基础上,充分把握当前国外公民满意度评估理论前沿,



借鉴和运用国外相关研究成果,探索适合我国国情需要的市级政府绩效之公民满意度指数(Municipal Government Performance Citizen Satisfaction Index, MGPCSI)模型,在理论上具有丰富的拓展空间和研究价值。本研究针对市级政府层面进行满意度研究,这对于丰富满意度指数理论内容,充实指数的理论体系,可以为我国今后制定统一的国家顾客满意度指数模型(CSI)提供理论基础和经验积累。

(2)可以进一步深化发展行政学的主题。如何理解和把握行政发展状况、发展程度、发展阶段和发展水平正是发展行政学所要致力于研究的重要主题之一。在发达国家,“评估学”已经成了一门专门的学科,并迅速发展成为超学科的显学^①。公民满意度评估的研究作为评估学中的一个子领域,公民满意度评估及其指数模型构建与操作化,可以作为行政发展评价的重要机制。据此,探讨作为行政发展的一种评价机制和工具的公民满意度指数模型,无疑可以丰富和深化发展行政学的研究主题,并提供一个崭新的视角。

(3)可以进一步拓展服务型政府理论。提高政府绩效是公共管理理论研究和实践追求的基本目标之一,但如何科学地评估政府绩效和正确设计指标体系,一直困扰着人们。根据公民的需要提供公共服务和公共产品,并根据公民对公共服务和公共产品的满意程度来评估政府管理绩效,从而确定政府管理对公众负责、提高服务质量的公共责任机制与运行机制,这是政府绩效评估的宗旨^②。党的十六大正式把建设服务型政府的改革目标推向了前台,党的十七大进一步明确指出,要“加快行政管理体制改革,努力建设服务型政府”,服务型政府是当前和今后一段时期我国政府改革的基本目标和方向。服务型政府,说到底就是政府的工作要围绕作为服务对象的公民提供优质高效的公共产品和公共服务。政府是服务者,是为公民服务,体现公众利益的公仆,政府首先要考虑的应该是公众的需要和认同。那么,政府提供的好坏,服务质量的高低,公民生活质量优劣等方面都应该是评估服务型政府绩效的基本内容。公民满意度评估理论本身抓住了服务型政府的核心问题,即在公共管理中到底应该是政府处于主导地位还是公民处于主导地位。显然从评估的主体角度来说,公民是直接利益相关者,无疑具有根本的选择权、话语权和监督权。因此,对公民满意度指数模型的理论研究和实证分析,对于服务型政府建设来说十分必要而富有意义。

2. 实践意义

(1)充分体现科学发展观的要义。早在20世纪60年代,美国总统罗伯特·

① 斯塔弗尔比姆. 评估模型[M]. 苏锦丽,译. 北京:北京大学出版社,2007.

② 蔡立辉. 西方国家政府绩效评估的理念及其启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2003(1).

肯尼迪 (Robert F. Kennedy) 在纽约州担任参议员时就曾发出过警告: “GDP 对我们工厂的正常运转和街道的安全不起作用, 它不包括诗歌的优美、婚姻的美满、公开辩论的智慧或公务员的公正性。GDP 既衡量不出我们的才智, 也衡量不出我们的勇气; 既不能衡量我们对国家的同情, 也不能衡量我们对国家的奉献。总之, 它衡量的恰恰是生命真正价值以外的一切东西。”^① 改变传统发展观, 经过对改革开放 20 多年发展经验的总结, 和对世界各国经验的提升, 党的十六届三中全会第一次提出“科学发展观”这一概念, 并将其作为党和政府的指导思想, 具有划时代意义。科学发展观坚持以人为本为第一要义, 是“以人为本”的发展观。公民满意度指数模型的构建正是符合科学发展观的需要, 合乎正确的政绩观要求。对国内外公民满意度评估理论与实践进一步进行了总结和升华, 有助于促进政府发展, 有助于科学发展观的具体落实。

(2) 微观和宏观上具有指导价值。从微观上来说, 公民满意度指数模型的实证分析和满意度指数测评结果, 能够使政府了解辖区范围内公民的满意度水平和公民关注的政府服务优先领域及其存在的突出问题, 为政府管理提供行动方向和具体的改进措施。针对不同群体 (如不同年龄、文化程度等人口特征) 的满意度状况, 从而为市政府开展绩效改进提供建议。从宏观上而言, 公民满意度指数是衡量我国市级政府绩效水平的宏观指标。对其他各个层级 (中央、省、县) 政府绩效的公民满意度指数具有很好的借鉴作用, 也能基于该指数模型对各层级政府的公民满意度进行比较, 还能对不同地区政府进行比较和聚类, 形成标杆和示范, 从而有助于不断为提高政府竞争力提供发展方向。

总之, 构建适合我国国情的市级政府绩效的公民满意度指数 (MGPCSI) 模型, 符合科学发展观的需要, 有助于建设服务型政府, 有助于促进政府绩效评估的科学化运作。MGPCSI 模型的应用在微观上和宏观上都具有较强的政策指导和借鉴作用。

第二节 国内外研究现状

一般而言, 要想推进某个方面的研究, 必先准确把握相关研究的国内外概况, 站在前人的肩膀上, 做出科学、客观的评价, 方能找准下一步研究的方向和切入点, 推进研究向纵深发展。

^① 译自 1968 年美国参议院罗伯特·肯尼迪的总统竞选演讲。

一、国外相关研究现状

基于社会和试验心理学的顾客满意理论,早在20世纪30年代一些学者就已着手研究,他们发现满意感和自尊、信任以及忠诚有关(Hoppe, 1930; Lewin, 1936)。1965年卡多佐(Richard Cardozo)首次将顾客满意度引入营销学,并提出顾客满意度可以带动顾客的重复购买等行为意向(Cardozo, 1965)。之后,顾客满意度问题受到极大重视,已有数以万计的论文与著作对顾客满意度的含义、顾客满意度测量方法以及顾客满意度分析模型进行了大量的讨论与研究。学者们从不同研究角度对其内涵进行了不同的阐述,但基本上都清楚地表明,满意度是指可感知效果和期望值之间的差异函数。正如安德鲁斯(Andrews)和威瑟(Withey)概括指出,顾客满意度是一种以初始标准及数种来自内在参考点的认知差异所形成的函数(Andrew 和 Withey, 1976)。公民满意度的概念也主要是从营销学和企业管理学的顾客满意度借鉴而来。根据获得的文献,大致可以将国外相关研究评述如下:

1. 公民满意度评估的意义

一般而言,对政府绩效评估大致可以分为政府自我评估和来自公民的外部评估。布鲁德尼(Brudney)和英格兰德(England)将这两种类型的评估指标表征为硬指标(Hard Indicators)和软指标(Soft Indicators)(Brudney 和 England, 1983),而布朗(Brown)和柯尔特(Coulter)则定义绩效数据为客观指标(Objective Indicators),公民调查数据为主观指标(Subjective Indicators)(Brown 和 Coulter, 1983)。“公民的参与通过将事实与公民感觉结合起来而增加了指标体系的社会相关性。一般公民所能够理解的、有意义的指标为公民提供了评价和改进政府的机会,以及公民影响政府服务怎样才能对社区的需要和侧重点负责的机会”^①。因此,有公民参与政府绩效的评估是实现政府有效治理所必不可少的步骤,对于政府行动的合法化,政府决策的科学化以及政府形象的改善都具有重要意义^②。具体来说,盖伊·彼得斯(B. Guy Peters)在《政府未来的治理模式》一书中提出有关参与式国家的政府治理模式时,认为参与是20世纪90年代的主要政治议题之一,没有公众的积极参与,政府很难使其行动合法化^③。迈克尔·沃克尔(Michael H. Walker)认为,要更好地了解公民的需求是提高政府绩效的关键,将公民调查结果融入绩效评估过程可以为政府提供服务呈现一个更为明确

① 马克·霍哲. 公共部门业绩评估与改善[J]. 中国行政管理, 2000(3).

② 邓国胜, 肖明超, 等. 群众评议政府绩效: 理论、方法与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.

③ 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.