

基于公众幸福指数的政府绩效满意度评价研究

张丽琼

(福州大学 至诚学院,福建 福州 350002)

摘要:随着人们生活水平的逐渐提高,对美好生活的向往也日益加深。如何增强使命感和责任感,把为人民造福的事情真正办好办实,想群众之所想,急群众之所急,让人民生活更加幸福美满,成为摆在政府面前的一大要务。以公共政策幸福指数小Q模型为基础,从客观福利状况、主观幸福指数和绩效评价维度三方面出发,构建基于公众幸福指数构建政府绩效满意度评价指标体系,希望对建设有责任的服务型政府能有一定的帮助,推进和谐社会建设。

关键词:幸福指数;绩效评价;公众满意度

分类号:D669 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2018)05-0089-05

2018年新年伊始,习近平叮嘱各级党委、政府和干部:“要把老百姓的安危冷暖时刻放在心上,以造福人民为最大政绩,想群众之所想,急群众之所急,让人民生活更加幸福美满。”面对公众不断增长的质量性和层次性的需求,政府只有把公众幸福感居于首位,才能促进政府服务工作的改善,推进服务型政府的建设。

一、公众幸福指数的内涵

(一)公众幸福指数的概念和意义

幸福感是人们对生活满意程度的一种主观感受。而幸福指数,就是衡量公众幸福感受具体程度的可量化的主观指标数,是人们根据一定价值标准对自身生活状态所作的满意度方面的评价。幸福指数作为评价城市发展的一个重要指标,不仅体现了人民群众对城市发展的满意度,而且越来越成为各级政府绩效评价的重要依据^[1]。在政府财政资源相对稀缺的情况下,如何通过有效的管理运作,发挥最大效率,有效回应公众的公共需求,提供优质的公共服务,提高公众生活质量,实现公众幸福感的提升,是当前政府面临的主要问题。

(二)政府关注的公众幸福指数内容

“幸福指数”术语是人文科学中用法极不稳定的

术语之一,虽然我们在日常生活中频繁使用,但其实质内涵理论界其实还存在着较大的观点分歧。当讨论公众幸福感时,大量文献会涉及一系列问题:从对个体生活环境的客观评估到个体对环境理解的主观评估;从宏观经济指标到个体的物质财富幸福,等等。人是社会化的产物,每一个体都无法脱离群体而存在,因此在幸福感方面,我们简单区分为群体层面的公众幸福感和个体层面的公众幸福感,二者内在都具有较强的异质性,因此,我们可以从这两个层面进行幸福指数的关键因素分析。

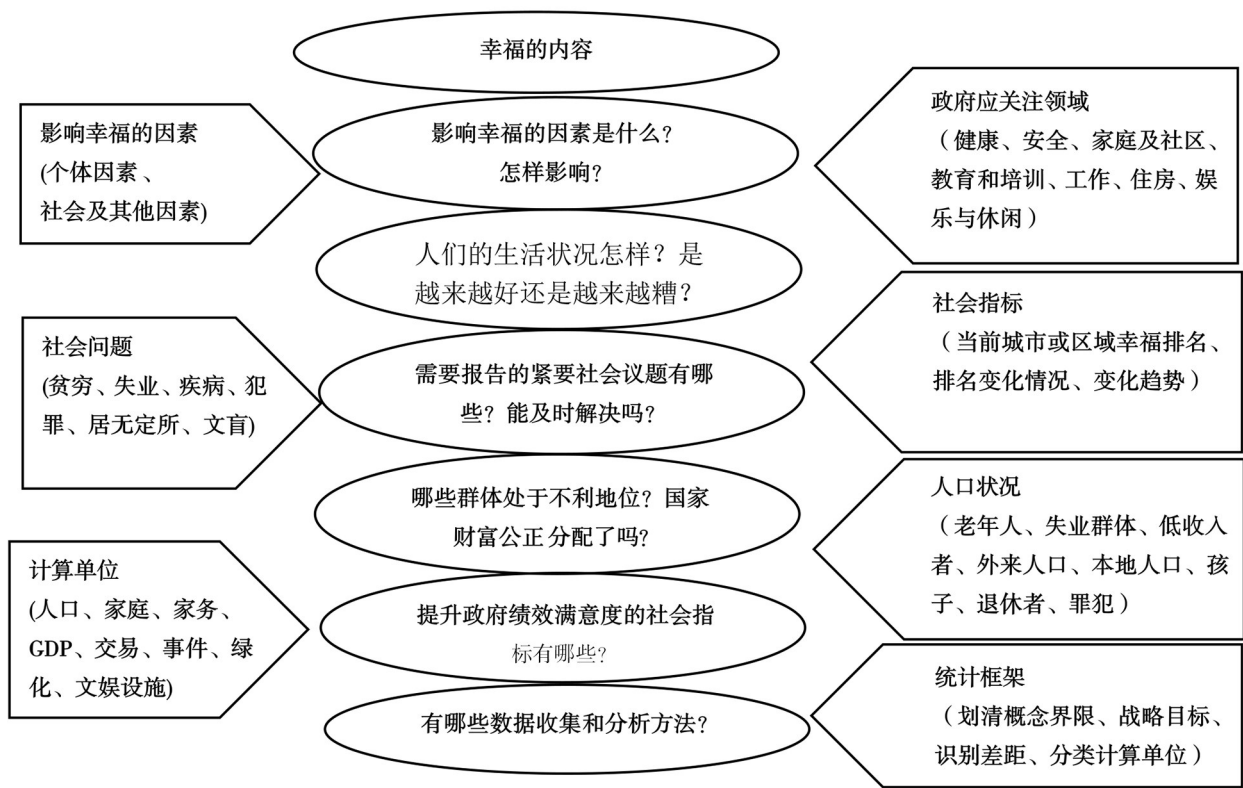
1.作为群体层面建构的公众幸福感

习近平主席曾提出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。人世间的一切幸福都需要靠辛勤的劳动来创造。”人们希望拥有幸福的生活,“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”。这些都是人们认真生活的主要动力。每一个个体都会为了他们自身、家庭以及所处社区的幸福生活而努力奋斗、辛勤劳动。许多政府部门在思考自身的行为模式时,已经把“公众幸福感”列入到了自身的思考模式中,并且认定测量“幸福”对政府监测社会政策的实施效

果至关重要。

思路如图 1 所示。

基于政府角度所设想的群体公众幸福指数分析



2.作为个体层面建构的公众幸福感

对个体层面的幸福感的调查基于一个主观问题:“你的生活对你来说有多么的好?”这其实问的是个体享受自身生活的重要可能性程度。调查结果是幸福感与各种客观条件相关,如充足食物、住房、安全、教育、家庭、朋友、工作、邻居、社区活动的类型和数量等客观指标;同样也与个体价值观、信仰、需要和利益基础等主观评估相关;人们对幸福的感受受他们的目标、期望值和关注角度影响,同时这种感受还会与群体文化和价值观高度相关。^[2]个体幸福感及其行为选择如图 2 所示。

(三)综合幸福指数的模型

幸福感是人们对自身生活质量的一种主观评价,它既以人们的客观生活状况为基础,又与人们的主观评价相关联,同时还与外部环境、社会发展状况和社会价值观念相协调。当然,各种社会因素对于不同人的影响程度也会有所不同。

在图 3 的小 Q 模型中,主要考虑以下几个方面。

第一,生活质量是一个复杂的系统,其核心是人

的生命质量和生存环境质量,二者互相影响、互相作用,因此笔者认为生活质量的提升应遵循可持续发展的理念。

第二,人的生命质量指的是一定社会环境中人们的多元需要满足程度和水平,体现了人的身心健康需要和自我实现需要的实现程度。它集中表现为人们所享有的客观福利状况以及因此而体验到的(幸福感)主观福利水平。

第三,幸福感(主观福利)是人们对自身生存发展条件的主观体验,是满意感、快乐感和价值感的有机统一。亚当斯的公平理论认为,幸福感基于比较而来,所以在指标设计中考虑加入同城(省排名系数)以作对比,以福州市为例,同省排名为福州市在全省所有市的排名情况。^[3]满意感指人们对生活不同领域的认知和判断,快乐感指人们所体验到的正向情感,价值感是人们的目标定位和精神支撑。

第四,客观福利状况是政府基于国家发展理念(如十九大精神)和社会文化价值观对公众提供的各种福利,见图 1,这些福利保障着人们的健康、基本生存条件、就业与生活、能源消耗与环境保护、教育

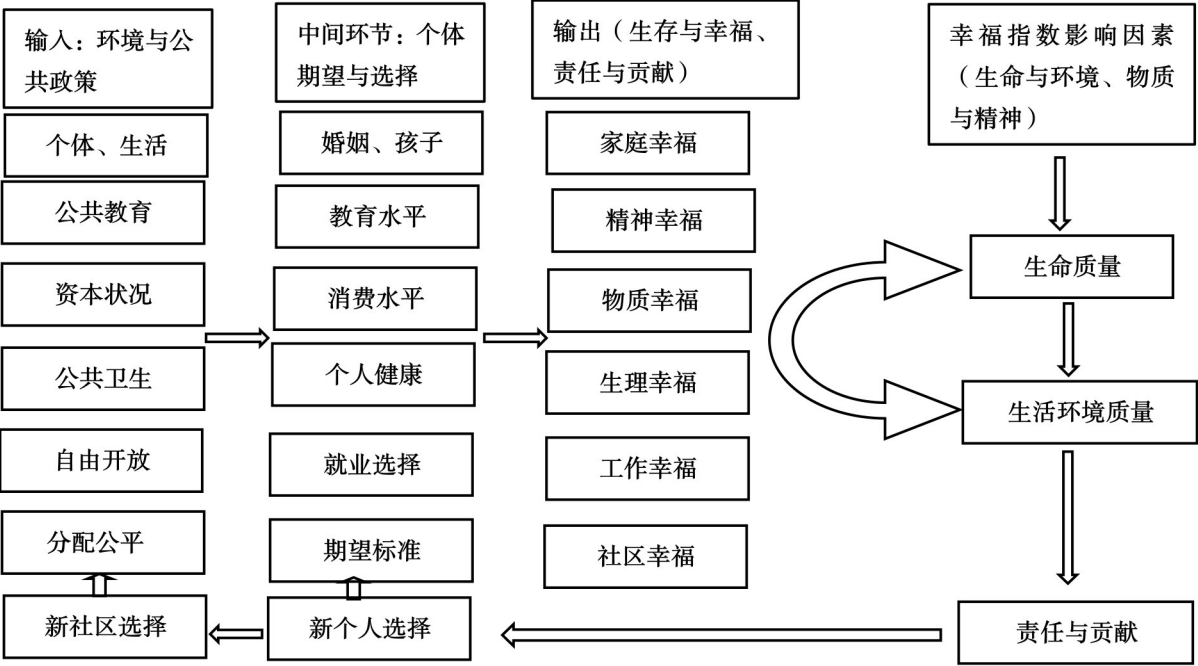


图 2 基于个体层面的公众幸福指数的性格思考

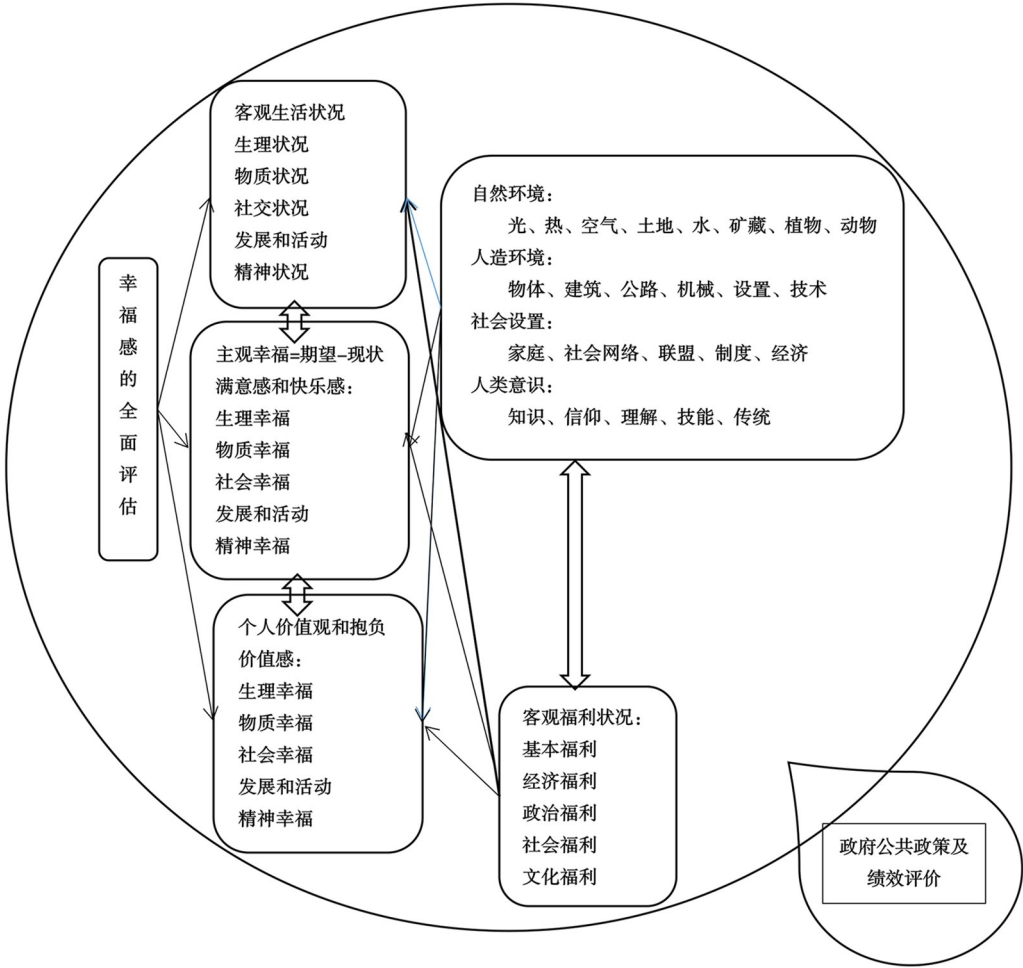


图 3 基于公共政策的幸福指数模型——小 Q 模型

与文化休闲、社会救济与便民服务。

第五,政府公共政策会对公众的客观福利状况以及幸福感产生直接影响,政府公共政策对客观福利状况的影响又会对公众幸福感产生间接影响,因此,公共政策的设计与实践对公众幸福感的提升具有重要作用。

二、客观福利状况政府绩效评价指标体系的构建

对于政府绩效评价指标体系而言,并非评估指标越多测量就越准,关键在于评估指标在评估中所起作用大小。根据图3的小Q模型,笔者主要从政府基本公共服务的内涵和要求出发,依据小Q模型所构建的价值取向——公众幸福感,在客观福利状况供给方面确定了生活保障、经济生活保障、环境质量保障、文化生活保障和社会生活保障等5个一级关键绩效指标,并将这些关键绩效指标从达标率、同城/省排名、幸福感评价(以1~10分据实际感受评价打分)、政府绩效评价等4个维度进行数据收集,获取后期政府公共服务供给改进思路。在4个评价维度中,达标率和同城/省排名以该地当年同期实际统计数据作为录入依据,主观幸福感评价指标将在下一部分进行详细分析,政府绩效评价指标的设计主要目的在于提升政府公共服务供给质量,为政府公共服务供给的改进提供一系列可操作指标。

生活保障类绩效指标:生存和健康是个人感受幸福的基础,在生命安全及身体健康的状态下,个体感受幸福的可能性将会大大提升。因此该类指标的二级指标设计为健康保障指标和生存保障指标。个体对于健康保障的认知一般从以下4个三级指标了解: A_1 为出生预期寿命,以年为计量单位; A_2 为千人拥有医生数; A_3 为千人拥有医院床位数; A_4 为公共健康花费;个体对于生存保障的认知一般可以从以下9个三级指标了解: A_5 为衣着类支出占人年均消费性支出比例,该指标主要衡量的是个人可支配收入状况; A_6 为住房拥有率,是否拥有住房在当今社会已经成为人们感受是否幸福的一个重要指标; A_7 为公共和支持住房供给比率,该指标主要考虑的是低收入群体在住房方面所感受到的政府支持状况; A_8 为人均住房使用面积(平方米); A_9 为每万人拥有公共交通工具(辆); A_{10} 为每万人公共厕所数; A_{11} 为每万人便民利民网点数; A_{12} 为万人车祸死亡率; A_{13} 为网络通信设施普及率。

经济生活类保障绩效指标:生活保障需要以一

定经济实力为前提,而经济实力一般体现在就业、收入和消费方面,因此就这三个方面设计指标如下:就业类指标有: B_1 为总失业率(%); B_2 为长期失业(超过12个月); B_3 为劳动力市场参与率(%);收入类指标有: B_4 为人均实际GDP; B_5 为贫困线以下收入的人口(%); B_6 为2008~2018年员工的实际收入增长;消费类指标有: B_7 为人均生活消费支出; B_8 为人均社会消费零售总额; B_9 为居民消费价格指数; B_{10} 为居民家庭恩格尔系数。

环境质量保障类绩效指标:个体生活的环境状况越好,则幸福的感受来源越多,因此可以将环境质量保障类指标设计为资源及环境保障、污染及治理状况两个方面。资源及环境保障类指标有: C_1 为单位GDP能耗; C_2 为土地面积(平方公里); C_3 为人均园林绿地面积(平方米); C_4 为建成区绿化覆盖率(%); C_5 为空气质量达标率; C_6 为工业废气排放总量; C_7 为工业废水排放达标率; C_8 为噪声达标(达标面积); C_9 为工业固体废物综合利用率; C_{10} 为环境污染治理投资占GDP的比重。

文化生活保障类绩效指标:个体对幸福的体验,既与人们生活的客观条件密切相关,也与人们精神上的满足与快乐有极大的关系,并且,随着人们生活水平的提高,后者在幸福感中所占的分量将越来越重。但因为文化生活保障的产品和服务在一定意义上的公共性,因此文化生活保障类绩效指标一般可以从教育、休闲娱乐两个方面进行衡量。其中,教育类指标有: D_1 为每100个5~29年龄段全日制学生数; D_2 为公共教育花费; D_3 为高等教育人数(%); D_4 为初、中、高等教育生师比。休闲娱乐类指标有: D_5 为人均科技经费支出; D_6 为人均移动电话(户); D_7 为万人拥有互联网用户数; D_8 为人均教育经费(元); D_9 为每百人公共图书馆藏书(册); D_{10} 为百万人影院数(个); D_{11} 为彩色电视机普及率。

社会生活保障类指标:以保障救济、社会互助和社会关系作为三级指标,个体的物质和精神生活的满足与快乐并不仅仅来源与个体对生活的主动付出与获取,有时也需要群体或社会组织的主动供给与索取,因此社会生活保障类指标的三级指标如下:保障救济类指标有: E_1 为基本社会保险覆盖率; E_2 为人均失业保险金发放; E_3 为低保平均支出水平; E_4 为人均民政事业费支出;社会互助类指标有: E_5 为人均社会捐款额度; E_6 为万人社会组织数。社会关系类指标有: E_7 为个人可倾诉朋友个数; E_8 为社会支持获得性和质量; E_9 为家人或伴侣每周拥抱次数。

每一个指标都有权数的设定,具体确定方法可以根据各自城市状况用主成分分析法进行确定。另外,在指标体系应用之前,需进行测试,对部分指标进行删减。

其实上述客观福利指标的设计主要目的是为了创造一种舒适的环境来提高幸福指数,诸如基础设施是否完善、生活环境是否健康以及能否吸引高级人才,等等。幸福其实是一种生活理念,它不是一件物品,它不属于任何一件基础设施,但它可以是一句问候,一座地标和一杯热饮所营造出来的氛围。客观福利设施的供给为幸福氛围的营造扎实了基础,提供了人们舒适感和幸福感获得和提升的前提。

三、主观幸福感政府绩效评价指标体系的构建

对主观幸福感政府绩效指标体系的构建思路是从一个简单的主观性问题开始:“如果有一个从 0 分到 10 分的阶梯,顶层的 10 分代表你可能得到的最佳生活,底层的 0 分代表你可能得到的最差生活。你觉得你现在在哪一层?”经过初期的试测,我们发现,虽然在人生的历程中,不同阶段的目标和重心有所不同,对幸福的感受与理解也有所不同,但是,在共同的文化背景和大致相当的社会发展程度下,人们的幸福感有着类似的结构与特征,因此可以编制一套普遍适合于我国居民的幸福测量工具,以 1~10 分进行评价打分。

对政府所提供的所有客观福利及基于客观福利所形成的客观生活状况,公众在进行政府绩效评价时需从幸福感体验的各个角度出发进行细致评价。主观幸福感基于期望与现实之间的差额决定,如果期望高于现实,则会产生失落不平衡感,出现较大有压力;若现实情况高于或接近期望,则较容易产生幸福感。公众主观幸福感的评价指标主要有两大类:第一类是身心健康体验所带来的幸福感;第二类是自我实现体验所带来的幸福感。身心健康体验的二级指标主要有:身体健康体验、心理健康体验、家庭氛围体验、自我接受体验、心态平衡体验;自我实现体验的二级指标主要有:知足充裕体验、成长发展体验、人际适应体验、社会信心体验、目标价值体验。^[4]

以下对相关指标进行解释。

身体健康体验:对自己的身体健康状况感到满意,没有感到身体某些部位不舒适,一般包括保健水平、健康的行为和更好的营养。

心理健康体验:精力充沛,能处理好日常工作和

生活方面的事情,心胸开阔,能轻松应对问题。

家庭氛围体验:家庭气氛轻松和谐,家庭成员之间能较好沟通、互相理解、互谅互让。

自我接受体验:相信自己,对自己持肯定态度,能承受和容忍自己的优缺点,坦然面对过去。

心态平衡体验:能坦然接受自己的生活状态,并对他人的生活状态也能持有较平稳的心态。

知足充裕体验:对个人及家庭的物质生活条件感到满意,对生活保持合理的期待,不因经济条件感到压力。

成长发展体验:能充分感受到社会给予其行为自由度,积极面对生活,把生活作为不断学习提高的过程,并看到自己的进步。

人际适应体验:拥有融洽真诚的人际关系,有真心相交的好朋友,社会关系支持感较强。

社会信心体验:对商业环境以及政府的信任感,对社会的发展充满信心,拥护社会主义价值观和建设目标,相信梦想可实现。

目标价值体验:有充实感,清楚自己一生追求及当前目标,并理解当前所做事情的价值。

四、基于公众幸福指数的政府绩效满意度评价指标体系的构建

上文基于公众幸福指数角度对政府绩效进行了评价指标设计,下面将对政府日常工作事务进行分析,构建基于公众幸福指数的政府绩效满意度评价指标体系,以期提高政府公共服务供给效果。

对政府的绩效评价指标设计可以从标准度、执行度、可持续发展度、合作度、公众权益实现度 5 个方面进行设计。具体指标解释如下。

标准度:政府公共服务的供给应具有统一指导的目标、准则、方法和程序,并以公众需求满足有出发点和落脚点。

执行度:没有强有力的执行力,公众在接受公共服务时便只能做低效地等待,而这种低效的等待容易导致不满的产生,从而降低公众幸福度。

可持续发展度:公众对公共服务机构的科研能力、环境舒适度和团队建设及人才培养等方面有着直接的感知,过度利用资源、破坏生态平衡和社会传统价值的行为都会直接导致公众的反感。

合作度:公众对公共服务机构的信息化程度、联席会议、合作交流和政府部门支持等方面参与的主动性增强,政府应积极拓宽沟通渠道,互利互惠。

(下转第 116 页)

2008(10).

- [17] Wu Q, Xie B, Chou C P, et al. Understanding the effect of social capital on the depression of urban Chinese adolescents: an integrative framework. [J]. American Journal of Community Psychology, 2010(1~2).
- [18] 闫景蕾, 武俐, 孙萌, 等. 社交网站使用对抑郁的影响: 线上社会资本中介作用[J]. 中国临床心理学杂志, 2016(2).
- [19] 田录梅, 李双. 自尊概念辨析[J]. 心理学探新, 2005(2).
- [20] 张林, 李元元. 自尊社会计量器理论的研究述评[J]. 心理科学进展, 2009(4).
- [21] 赖建维, 郑钢, 刘锋. 中学生同伴关系对自尊影响的研究[J]. 中国临床心理学杂志, 2008(1).
- [22] 乐国安, 李文姣, 王雪松. 亲子关系对自尊的影响: 一项基于贫困大学生的研究[J]. 应用心理学, 2011(1).
- [23] 严标宾, 郑雪. 大学生社会支持、自尊和主观幸福感的关系研究[J]. 心理发展与教育, 2006(3).
- [24] Steinfeld C, Ellison N B, Lampe C. Social capital, self-esteem, and use of online social network sites: A longitudinal analysis [J]. Journal of Applied Developmental Psychology, 2008(6).
- [25] Beck A T, Alford B A. Depression: Causes and Treatment [M]. University of Pennsylvania Press, Inc., 2014.
- [26] 连师磊, 孙晓军, 田媛, 等. 青少年同伴依恋对抑郁的影响: 朋友社会支持和自尊的中介作用[J]. 心理科学, 2016(5).
- [27] 王赵娜, 王美萍. 初中生亲子三角关系与抑郁: 自尊的中介作用[J]. 中国临床心理学杂志, 2014(4).

- [28] 周丽丽, 庞英, 谢中焱, 等. 高中生社会支持与抑郁、焦虑的关系: 自尊的中介效应[C]. 全国心理学学术会议, 2014.
- [29] Hofer M, Aubert V. Perceived bridging and bonding social capital on Twitter: Differentiating between followers and followees [J]. Computers in Human Behavior, 2013(6).
- [30] 季益富, 于欣. 自尊量表 (Rosenberg M. Self-Esteem Scale, SES) [J]. 中国心理卫生杂志, 1999(z).
- [31] 刘平. 流调中心用抑郁量表 (Center for Epidemiologic Studies Depression Scale, CES-D) [J]. 中国心理卫生杂志, 1999(z).
- [32] Hayes A F. Introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis: A regression-based approach. Journal of Educational Measurement, 2013(3).
- [33] Ross R, Zeller R, Srisaeng P, et al. Depression, stress, emotional support, and self-esteem among baccalaureate nursing students in Thailand. [J]. International Journal of Nursing Education Scholarship, 2005(1).
- [34] 张奇, 王锦. 大学生自尊与社会支持的关系[J]. 心理与行为研究, 2007(2).
- [35] Kim Y C, Lim J Y, Park K. Effects of Health Literacy and Social Capital on Health Information Behavior. [J]. Journal of Health Communication, 2015(9).
- [36] 黄玉纤, 刘琴, 杨茜, 等. 大学生自尊在一般自我效能感与就业能力间的中介作用[J]. 心理研究, 2014(1).

责任编辑 胡号寰 E-mail: huhao2@126.com

(上接第93页)

公众权益实现度: 公众对公共服务的需求与政府对公共服务的供给之间的平衡, 要求政府能实时洞察公众需求, 提供“适销对路”的服务, 实现公众权益。^[5]

将指标进行融合之后, 便可得到综合评价总表。在综合评价总表中, 列出政府的客观福利产品供给内容, 并从达标率和同城/省排名客观体现政府的政务贡献程度, 公众主观幸福感的评价分值预示了未来政府公共服务供给的趋势, 而具体绩效评价指标指明了当前政府公共服务供给的水平及提高目标。

五、总结

政府绩效水平的未来发展, 需要充分利用组织内外部环境所提供的动力, 充分考虑发展进程中的障碍和困境, 推动政府绩效评价的不断完善。一方面, 我们仍需进行制度创新, 把绩效评价改革纳入制

度化、法制化的轨道, 以促进绩效改革的延续性; 另一方面, 需加强对绩效评价专业人才的培养与激励, 建立有效的绩效评价信息系统, 以优化政府绩效评价的组织能力; 此外, 加强政府与公众之间的沟通, 倡导公民参与, 完善绩效评价的沟通机制也是政府工作的重中之重。

参考文献:

- [1] 苗壮. 公众满意视角下的服务型政府建设[D]. 东北财经大学, 2014.
- [2] “十大热词”“公众满意指数”在朋友圈刷屏, 看权威媒体发声 [EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/2qw6DwoiznJwZO2pm-CgqZQ>, 2018-06-01.
- [3] 尹爽. 地方政府公共服务满意度评价研究[D]. 大连理工大学, 2009.
- [4] 刘苗苗. 基本公共服务对象满意度研究[D]. 西北大学, 2015.
- [5] 杨仕婷. 惠州市政府绩效公众满意度实证研究[D]. 华南理工大学, 2015.

责任编辑 胡号寰 E-mail: huhao2@126.com