

城市基层政府公共服务公民满意度影响因素研究

刘 晔 魏 纯*

[内容提要] 公民对城市基层政府公共服务的满意度是城市治理水平的重要评价指标,如何提高公民满意度,提升基层治理水平,是城市政治和公共管理研究的重要命题。本文基于2015年中国社会状况综合调查(CSS 2015)数据,匹配城市社会经济统计数据,通过回归分析检验城市经济发展水平、政府财政投入和收入不平等程度对城市基层政府公民满意度的影响。研究发现,除个体因素会影响到民众满意度外,公民对城市政府公共服务的主观评价很大程度上也受到宏观层次政府行为和政府绩效的影响。

[关键词] 城市基层政府, 公民满意度, 经济发展, 收入不平等, 公共财政支出

[Abstract] Citizen satisfaction with urban local government public services is an important evaluation index for the level of urban governance. How to improve citizen satisfaction and improve urban governance is an important proposition for urban politics and public management research. Based on the 2015 China Comprehensive Survey of Social Conditions (CSS) data and matching urban socioeconomic statistics, this paper uses regression analysis to test the impact of urban economic development, government financial expenditure and income inequality on citizen satisfaction of urban government. The study found that apart from individual factors that affect people's satisfaction, citizen's subjective evaluation on urban government public services is also largely affected by macro-level government behavior and government performance.

[Key Words] Urban local Government, Citizen Satisfaction, Economic Development, Income Inequality, Public Financial Expenditure

* 刘晔,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授;魏纯,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士。

一、引言

对“公民满意度”的大规模关注始于 20 世纪 70 年代末的西方,随着新公共管理运动的兴起,各国政府引入企业管理的精神与模式,通过自我重塑提高公共管理水平。这场运动中,公民被视为政府的顾客,公民满意也相应成为政府的宗旨与绩效评估的重要指标。公民满意度的标准化测评在许多国家已经相当成熟。公民满意不仅是国内外政府自身建设的核心要求,而且具有重要的社会政治意义。研究表明,更高的满意度能够带来更强的政治信任,提高公民满意度可以显著降低群体性事件的意愿(李保臣和李德江,2013),有利于维护社会稳定、促进政策推行,并帮助政府在政策出现失误时度过危机(Saich, 2006)。

中国政府的公民满意度也日益受到重视,各级政府通过强化公共服务职能以适应经济社会发展需要。2004 年,国务院总理温家宝首次提出“服务型政府”概念^①;2012 年,党的十八大报告首次将“人民满意”作为服务型政府的条件之一。^②2017 年以来,“人民满意的服务型政府”得到进一步强调,建设思路也更加细化。^③公民满意逐渐成为建设服务型政府的最终目的和评价标准。随着城市化进程的深入发展,我国城市政府尤其基层政府成为公共服务的主要提供者,如何提高公民满意度,建设“人民满意”的政府? 回答这一问题,首先需要从公民满意度的

① 温家宝:《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话》, http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62698.htm。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>。

③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>; 另见《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0305/c64094-29847159.html>。

影响因素进行探究,才能充分洞察公民需求,明确城市政府工作方向,为服务型政府建设提供有针对性的理论与实践参考。

二、文献回顾

国际学术界对于政府公共服务公民满意度影响因素的研究已经较为丰富,而目前国内的相关研究还不十分系统。已有研究往往局限于特定地区,或政府工作的特定领域,抑或是两者的结合^①,专门性、全国性、整体性的公民满意度影响因素研究较少。已有研究中被探讨的影响因素大致可归纳为4类:地区情境、政府行为、公民感知和个体背景。

(一) 地区情境

地区情境是影响公民满意度的一类宏观因素,主要包括经济发展水平、公共财政支出、财政自主权、人口规模与密度、城镇化水平等。

经济发展水平主要通过地区 GDP 或人均 GDP 度量。有研究表明,经济发展水平对公民满意度具有正向影响(林挺进等,2011;国家统计局福州调查队课题组,2015)。但一项针对法治政府绩效满意度的研究发现,区域发展水平的影响呈现倒 U 字形态(陈磊,2016)。此外,在经济较为发达的地区,经济增长空间已经较为有限,此时政府可能将工作重心由经济性公共服务转向社会性公共服务,这可能是经济发展水平对两类公共服务满意度具有相反影响的原因所在(李敬涛和陈志斌,2015)。

^① 如李燕凌、曾福生对农村公共品供给满意度影响因素进行分析;朱玉春、唐娟莉、郑英宁研究了欠发达地区农村公共服务满意度的影响因素;林挺进、吴伟、于文轩等对城市公共教育服务满意度影响因素进行分析;罗家德、秦朗、方震平研究社会资本对汶川震区村民政府满意度的影响;周长城、徐鹏以村镇居民为例,对社会地位与生活体验如何影响对政府工作满意度进行研究;陈世香、谢秋山分析居民个体生活水平变化对地方公共服务满意度的影响;李文彬、何达基关注广东治安、就业、环保领域,研究政府客观绩效与透明度如何影响公民满意度;冯菲、钟杨对城市公共服务公众满意度的影响因素进行探析;龚佳颖、钟杨基于上海 17 个区县调查,对公共服务满意度影响因素作出实证分析等。

公共财政支出具体表现在公共服务财政支出占比、人均公共财政支出等。有研究证实公共财政支出增加对公民满意度的促进作用(林挺进等,2011;国家统计局福州调查队课题组,2015)。但近期一项研究却显示,区县的公共服务支出占总支出比率越高,公民满意度反而越低(龚佳颖和钟杨,2017)。

财政自主权指地方政府支出依赖于自有收入而非上级转移支付的程度(高琳,2012)。财政分权理论指出,分权有利于提高公共服务供给的配置效率和技术效率。在财政分权基础上,还需保证地方政府有足够的财政自主权,才能充分发挥分权的优势。一项基于分税制改革的研究证实,赋予地方足够的财政自主权将提高公共品的供给水平(陈硕,2010)。国内外均有学者发现,财政自主权能够对教育和卫生领域的公民满意度产生显著影响(Diaz-Serrano and Rodríguez-Pose, 2012; 高琳,2012)。

另有一些研究发现了人口规模、人口密度以及城镇化水平对公民满意度的影响(林挺进等,2011; Hansen, 2015)。

(二) 政府行为

政府行为是影响公民满意度的另一类宏观因素,主要包括政府效能、政府及财政透明度、政府回应性、公众参与、政府公信力、服务外包等。

政府效能在不同时期对公民满意度均产生影响。常态下的政府能够通过改善自身效能提高公民满意度(国家统计局福州调查队课题组,2015; Swindell and Kelly, 2000)。应急状态下更是如此,在汶川地震灾后的特殊时期,基层政府绩效在恢复重建阶段对灾民的“累积满意度”产生间接影响,而基层政府能力在应急处置和恢复重建两大阶段都是灾民满意度的关键因素(陆奇斌等,2010)。

政府及财政透明度与公民满意度之间均不是单向关系。有研究将政府透明度作为客观绩效与公民满意度之间的中介变量,指出它对两者间的关系具有正向调节作用;而当政府透明度高但信息未能取得公众信任时,其作用将转变为逆向调节(李文彬和何达基,2016)。财政透

明度则对社会性公共服务的公民满意度有负向影响,对经济性公共服务满意度有正向影响。研究者特别指出,在信息公开与政府会计的机制体系尚不健全的情况下,财政透明度未能发挥其应有的问责与约束作用,甚至成为政府掩盖社会责任和粉饰经济绩效的工具,而经济增长导向的晋升激励使得这种公共服务的“悲观”效应更加强化(李敬涛和陈志斌,2015)。

有国外学者通过在以色列的实证研究,从政府回应性角度分析公民满意度的影响因素。政府雇员的素质、接触时的压力感(反映公务员的耐心和同理心),以及创新精神、领导与管理质量,均对政府服务和运作的公民满意度造成影响(Vigoda, 2000)。另有对塞尔维亚的研究表明,在公民看来,客户导向、政府雇员行为和态度以及服务提供过程会影响他们对地方政府的态度(Cicvaric Kostic et al., 2013)。

公众参与并非政府行为,但有赖于政府为其提供畅通有效的渠道。有研究显示,扩大民主参与程度能够显著提升公民对政府公共服务感到满意的可能性,对城镇居民和高收入群体而言尤其如此(官永彬, 2015)。

此外,研究表明政府公信力也是公民满意度的促进因素(国家统计局福州调查队课题组,2015;冯菲和钟杨,2016)。服务外包对公民对服务质量的满意度有负面影响,但政府雇员的整体素质能够减轻这一影响(Dahlström, 2018)。

(三) 公民感知

作为宏观因素,地区情境和政府行为只有在得到公民感知的条件下才具有实际意义。因此,公民对政府工作和自身生活的感知很可能是上述两大因素与公民满意度之间的中介变量,即两大因素通过影响公民感知间接影响公民对政府的满意度。

公民对政府绩效的感知是重要的影响因素之一。然而这一感知往往并不等同于政府的客观工作质量,它可能具有选择性,或受到外部变量的影响。相应地,公民对政府的满意度往往也经过一定认知加工(Van Ryzin, 2007)。国外有学者以模拟实验的方式,印证了政府绩效

信息对公民满意度的重要影响(James, 2011)。国内研究发现,两者间的关系与政府层级和公共产品类型有关:公共产品提供绩效对地方政府的公民满意度影响较大,对中央政府则较小;对中央政府影响最为显著的是政府主导型公共产品,对地方政府则是个体主导型公共产品(郭凤林和沈明明,2014)。

公民感知的另一主要流派——期望差异理论(Expectancy Disconfirmation Model)认为,公民对政府的不满主要来源于政府工作成效与公民期望的落差。对纽约(Van Ryzin, 2004)、勒文森(Lavasan)(Salehi and Heydari, 2012)地方政府和美国联邦政府(Morgeson, 2013)的案例研究,都着眼于公民认知落差与满意度的关系。

除政府绩效感知外,公民对政府服务、生活保障和生活环境的满意度,与他们对政府的满意度正向相关(郑方辉和邓霖,2014)。而公民感知中的政府冷漠和腐败等“阴暗面”自然会降低满意度(王正绪和苏世军,2011)。对政府角色的认知也影响到满意度:在控制公民自身社会地位和公共服务质量感知的条件下,公民对大政府的偏好越强,对公共服务的满意度也越高(姬生翔和姜流,2017)。

此外,有学者借用关于企业员工满意度的“双因素理论”展开研究,发现生活体验能够影响对政府的满意度。既有的生活水平改善和对未来生活水平改善的预期——尤其前者——能够带来对政府满意度的显著提升(周长城和徐鹏,2014)。

(四) 个体背景

公民满意度是具有较强主观性的评价,个体背景一方面影响生活经历,另一方面也带来公民感知的差异,进而对满意度产生影响。此类因素大多作为控制变量被纳入模型,但也有一些研究主要关注它们对满意度的作用,如对土耳其克尔谢希尔(Kırşehir)市的案例研究等(Akgul, 2012)。

关于性别对公民满意度的影响,现有研究得到了不同的结论,包括男性满意度较高(龚佳颖和钟杨,2017)、女性满意度较高(陈世香和谢秋山,2014),以及总体上女性略高,但具体领域存在差异(国家统计局

福州调查队课题组,2015;林挺进等,2011)。年龄的作用也是如此,正向和负向影响均有体现(林挺进等,2011;陈磊,2016),另有中青年群体满意度相对其他年龄段较低的结论(国家统计局福州调查队课题组,2015)。

教育程度同样呈现了不同的影响,包括正向(林挺进等,2011)、基本正向但研究生以上逆向走低(陈磊,2016)、负向(陈世香和谢秋山,2014;官永彬,2015)以及倒U型(Saich,2006;陈磊,2016)。关于收入的影响则主要有两种结论:一是起到正向作用(张翼,2008;Martínez et al.,2015),但这种作用可能是由于有更多机会接触到高水平公共服务等(官永彬,2015);二是作用呈倒U型,收入水平中等的公民对政府有相对较高的满意度(Saich,2006;陈磊,2016)。

公民满意度还受到城乡划分和户籍的影响。城市居民被认为拥有更高的满意度,即使是没有城市户籍的城市常住居民,也呈现这一趋向。这可能是由于城市公共服务水平较高,也可能与农村地区官员素质相对较低有关(Saich,2006;官永彬,2015)。外地户籍居民的满意度高于本地户籍居民,在城市中居住时间越短的公民满意度越高。其原因或许在于,在近些年的人口流动趋势下,外地户籍、城市居住时间短的公民中有相当一部分是农村移民,他们对政府及其公共服务的评价可能以家乡为参照;而城市居民拥有相对广阔的视野,可能以其他城市甚至国家为参照,对公共服务有更高的期望,因而更容易对政府感到不满(林挺进等,2011;冯菲和钟杨,2016)。

此外,种族和民族对公民满意度的影响在国内外均有探讨(Reisig and Parks,2000;Bente,2014);主观福利、后现代价值、个人效能感、个人幸福感均被证明对公民满意度具有正向影响(王正绪和苏世军,2011;冯菲,钟杨,2016);对政府领导和政策了解较少的公民,其对政府的满意度也较低(Saich,2006);对汶川震区(罗家德等,2014)和卡利(Cali)(Martínez et al.,2015)的研究表明,社会资本对公民满意度有显著影响。

三、理论与假设

通过回顾已有的研究,上述四大方面因素一定程度上都会影响中国城市基层政府公共服务的公民满意度,但是,有三个具体的影响因素更复杂多变,在学术界有更多争论,值得进一步检视。首先,作为快速城市化的发展中国家,经济发展水平是最重要的情境因素,但是它对公民满意度的实际影响究竟是什么,值得仔细探讨;而通过政府财政投入测量政府行为,可以考察其对当前中国城市政府公共服务公民满意度的复杂影响;由于收入不平等程度会显著影响个体对治理效果的感知,本文也将其纳入实证分析。具体的依据和假设如下:

(一) 城市经济发展水平

文献回顾显示,关于经济发展水平对公民满意度的影响,学术界有多种假设,包括正向、倒U型、以公共服务类别而定等。城市经济发展水平是政府提供公共服务的基础,如此看来,经济增长似乎能够促进公共服务供给水平的提高。然而在中国,城市地方政府具有公共企业家和公共品提供者的双重身份,当两者的目标发生冲突时,政府往往将财政资源优先配置到生产性投资而非社会性公共服务(Démurger, 2001)。也就是说,政府行为更多被认为是经济发展导向而非公共服务导向(高琳,2012)。因此,经济发展水平究竟对公民满意度有何作用,仍需进一步探究。本文对于经济发展水平的影响作出如下假设:

H1 城市经济发展水平的提高将改善城市政府的公民满意度。

(二) 城市政府财政投入

如前文所述,政府财政投入如何影响公民满意度,学术界也无一致结论:既有符合一般设想的回答,又有令人意外的发现。财政投入似乎应当对公共服务的供给起到促进作用,增加公民对公共服务的获得感,从而对公民满意度产生间接的正向影响。然而,前述对上海17个区县的研究却显示,政府公共服务财政支出对公民满意度产生了负面影响。

由此,本文试图扩大范围进行探讨,以验证这一发现是上海的个别案例,还是全国的普遍现象,并作出以下假设:

H2 城市政府财政投入的增加将改善城市政府的公民满意度。

(三) 城市收入不平等程度

2013年至2017年,我国居民收入年均增长7.4%、超过经济增速,形成世界上人口最多的中等收入群体;但同时,收入分配差距依然较大^①。在我国,收入不平等仍是不容忽视的一大宏观背景,收入差距带来的社会问题也依然十分突出。因此,除以上两个因素外,本文还将探究收入不平等程度对公民满意度的影响。一些研究表明,收入不平等会降低公民的幸福感,尤其是对于农村、低收入、低教育程度群体,这种影响更为显著。其影响机制可能包括:第一,收入不平等带来相对剥夺感,降低对幸福的感知程度;第二,收入不平等侵蚀人际信任,造成消极情绪凸显(黄嘉文,2016);第三,收入不平等推动犯罪率上升,间接对幸福感产生负面影响(鲁元平和王韬,2011)。而前文的文献回顾中,个人幸福感被证明对满意度具有正向影响。结合以上分析可以推测,收入不平等程度可能作用于个人幸福感,进而对满意度产生间接影响。对此,本文作出以下假设:

H3 城市收入不平等程度的上升将损害城市政府的公民满意度。

四、数据与变量

(一) 数据来源

针对以往研究的局限,本文将研究范围扩大至全国,使用的是个体样本与城市政府相匹配得到的截面数据,由调查数据与统计数据两部分构成:

^① 李克强:《政府工作报告》,http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm。

调查数据来源于 2015 年中国社会状况综合调查(Chinese Social Survey,简称 CSS)^①。CSS 是中国社会科学院社会学研究所发起的全国大型连续性抽样调查,通过对全国公众劳动就业、家庭及社会生活、社会态度等方面的长期纵贯调查,获取转型时期中国社会变迁的数据资料^②。2015 年 CSS 调查(简称 CSS 2015)在全国 31 个省级行政区开展,涉及 151 个县(区)、604 个村(居)社区;同时采用地图地址抽样方式,以覆盖更多流动人口。总体而言,CSS 2015 是目前最具权威性的全国范围公众态度调查之一。

统计数据综合了 2015 年《中国城市统计年鉴》、《中国县域统计年鉴》、县级行政区统计年鉴以及区县政府网站等来源。这些资料提供了各区县级行政区 2014 年社会经济和财政等方面的主要统计数据。选择 2014 年数据是由于 CSS 2015 完成于 2015 年 11 月,需要采用滞后 1 年的地区数据。本文将城市基层政府定义为区县政府,原因在于:中国市管县的体制使得区县政府处于城市公共服务提供者的最重要位置,与省级和地市级政府相比,区县政府是公共服务的主要提供者,与公民有更广泛、更直接的接触,受到公民更为直接的感知;而与乡镇级政府相比,区县政府又具有独立的财政地位,便于从公共财政支出的角度进行考察。

(二) 变量设置

1. 因变量:城市基层政府公共服务公民满意度

本文以 CSS 2015 中的这一问题测量公民对城市基层政府公共服务的满意度:“您认为现住地地方政府下列方面的工作做得好不好?”其中包括 11 个分领域子问题和 1 个整体子问题:(1)医疗卫生;(2)社会保障;(3)保护环境;(4)保障政治权利;(5)维护治安;(6)惩治腐败;

^① 本文使用数据部分来自中国社会科学院、中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院资助的《2015 年中国社会状况综合调查》。该调查由中国社会科学院社会学研究所执行,项目主持人为李培林。作者感谢上述机构及其人员提供数据协助,本文内容由作者自行负责。

^② 中国社会科学院社会学所:《中国社会状况综合调查项目介绍》, http://css.cssn.cn/css_sy/xmjs。

(7) 执法; (8) 发展经济, 增加收入; (9) 扩大就业; (10) 信息公开; (11) 服务意识; (12) 总体工作^①。值得指出的是, 这 12 条既测量了地方政府工作满意度, 也在很大程度上反映了城市基层政府公共服务公民满意度的测量指标。

为便于分析, 本文按照“很不好”“不太好”“比较好”“很好”的顺序, 将选项重新编码为 1—4, 形成初始的 12 个定序变量。针对综合满意度, 一方面使用变量 12 测量“总体满意度”, 另一方面运用因子分析, 由变量 1—11 提取 1 个因子, 将其因子分作为“11 项满意度”, 通过 2 种不同指标检验结果的稳健性。

针对各领域满意度, 子问题 1—3 和 9 分别测量医疗、社保、环保、就业四大领域, 它们作为公共服务的重要内容, 与公民生活的联系尤其密切, 有必要单独加以研究。首先, 将变量 1 和 3 分别作为“医疗满意度”和“环保满意度”。而后, 由变量 2 和 9 提取 1 个因子, 将其因子分作为“社保与就业满意度”, 以实现与公共财政支出中“社会保障和就业”项目的准确对应。

2. 自变量: 城市 GDP、基尼系数、公共财政支出及分项比重

本文的第一个自变量是城市生产总值(GDP), 以反映城市经济发展水平。其原始数据取自 2015 年《中国城市统计年鉴》和《中国县域统计年鉴》。参照以往许多研究的经验, 本文将以万元为单位的 GDP 取对数后纳入回归模型, 从而平稳数据、减小变量间数量级差异带来的影响。

第二个自变量是城市基尼系数(Gini coefficient), 以衡量城市收入不平等程度。由于缺少县级行政区基尼系数和全体居民收入统计数据, 尝试使用 CSS 2015 提供的样本居民收入计算该县级行政区的基尼系数。

第三个自变量是城市公共财政支出及分项比重, 以体现城市政府的财政投入。各变量分别是与“总体满意度”“11 项满意度”对应的“公

^① 2015 年中国社会状况综合调查问卷。

共财政支出”,以及分别与医疗满意度、社保与就业满意度、环保满意度对应的“医疗支出比重”、“社保与就业支出比重”、“环保支出比重”。以上数据来自本次研究涉及的各县级行政区统计年鉴以及各区县政府网站,其中 78%的县级行政区提供了分项支出数据。

3. 控制变量

本文首先控制了一些常用的人口学变量:性别、年龄、受教育年限、年收入。性别可能对社会分工发挥作用,进而带来对政府各方面工作认知的差异。本文将性别重新编码为男性 = 1、女性 = 0。年龄的潜在影响主要体现在两个方面:一方面,所处年代的不同可能带来历史意识的差异;另一方面,随着现实生活经历的不断丰富,对政府工作的态度也可能发生变化。本文的年龄是涵盖 18 至 70 岁的连续变量。教育作为认知水平的重要因素,同样可能影响对政府的评价。CSS 2015 将教育程度划分为“未上学”至“研究生”9 类,本文则将其转换为受教育年限。年收入则可能影响对优质公共服务的可及性、对不公平的敏感性等,从而带来对政府评价的差异。本文对年收入同样进行了取对数处理。

此外,政治面貌可能是影响人们社会与政治态度的重要因素。在我国,中共党员整体上享有相对较高的社会地位和较强的政治效能感,因而更可能对政府持有积极评价。本文对此的编码为:中共党员 = 1,其他 = 0。

变量描述性统计如表 1 所示。

表 1 变量描述性统计

变 量	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
总体满意度	6 644	2.66	0.68	1	4
11 项满意度(因子)	4 779	2.56e-09	0.96	-2.89	2.41
医疗满意度	6 703	2.80	0.66	1	4
社保与就业满意度(因子)	5 965	-1.77e-09	0.64	-1.74	1.47
环保满意度	6 739	2.61	0.80	1	4

续表

变 量	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
GDP(对数)	6 915	14.35	1.00	11.16	17.22
基尼系数	6 915	0.60	0.09	0.42	0.91
公共财政支出(亿元)	6 915	34.11	25.47	7.61	223.00
医疗支出比重	5 369	0.12	0.04	0.04	0.27
社保与就业支出比重	5 369	0.13	0.04	0.04	0.26
环保支出比重	5 369	0.03	0.02	0.01	0.12
性别(男性 = 1, 女性 = 0)	6 915	0.45	0.50	0	1
年龄	6 915	46.97	13.56	18	70
政治面貌(中共党员 = 1, 其他 = 0)	6 895	0.09	0.28	0	1
受教育年限	6 904	8.02	4.21	0	19
年收入(对数)	6 915	8.10	3.34	0	15.61

五、统计分析 with 发现

首先, 本文根据因变量的两种类型, 选用相应的两种回归模型: 对于取值由 1 至 4 的定序变量, 需要采用 ologit 模型; 对于分析预测得到的因子分, 则可以使用 OLS 模型。回归结果如表 2 及表 3 所示。

表 2 总体满意度、11 项满意度回归结果

	总体满意度(ologit)		11 项满意度(因子)(OLS)	
	1A	1B	2A	2B
性别 (男性 = 1, 女性 = 0)	-0.14*** (0.052)	-0.13** (0.052)	-0.046 (0.029)	-0.041 (0.029)
年龄	0.015*** (0.002 1)	0.015*** (0.002 1)	0.007 1*** (0.001 2)	0.007 0*** (0.001 2)
政治面貌 (中共党员 = 1, 其他 = 0)	0.48*** (0.092)	0.49*** (0.093)	0.22*** (0.049)	0.22*** (0.049)
受教育年限	-0.021*** (0.006 9)	-0.022*** (0.007 2)	-0.012*** (0.003 9)	-0.014*** (0.004 0)
年收入(对数)	-0.003 0 (0.007 6)	-0.006 0 (0.007 7)	-0.002 3 (0.004 3)	-0.003 9 (0.004 3)

续表

	总体满意度(ologit)		11项满意度(因子)(OLS)	
	1A	1B	2A	2B
GDP(对数)		-0.041 (0.033)		-0.000 55 (0.019)
基尼系数		-0.61** (0.29)		-0.25 (0.16)
公共财政支出(亿元)		0.005 7*** (0.001 3)		0.002 4*** (0.000 70)
截距			-0.20*** (0.076)	-0.10 (0.27)
Pseudo R ²	0.010	0.013		
R ²			0.022	0.026
N	6 616	6 616	4 762	4 762
Wald chi ²	137.0	167.6		

注:括号内为标准误; * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

表 3 医疗满意度、社保与就业满意度、环保满意度回归结果

	医疗满意度 (ologit)		社保与就业满意度 (因子)(OLS)		环保满意度 (ologit)	
	3A	3B	4A	4B	5A	5B
	性别 (男性=1,女性=0)	-0.058 (0.053)	-0.11* (0.060)	-0.036** (0.018)	-0.039* (0.020)	0.054 (0.049)
年龄	0.006 8*** (0.002 1)	0.005 5** (0.002 4)	0.003 4*** (0.000 70)	0.002 7*** (0.000 81)	0.017*** (0.002 0)	0.018*** (0.002 3)
政治面貌 (中共党员=1,其他=0)	0.21** (0.093)	0.22** (0.11)	0.12*** (0.030)	0.13*** (0.035)	0.076 (0.085)	-0.022 (0.097)
受教育年限	-0.030*** (0.007 1)	-0.035*** (0.008 2)	-0.003 0 (0.002 4)	-0.003 6 (0.002 8)	-0.049*** (0.006 6)	-0.045*** (0.007 7)
年收入(对数)	-0.002 9 (0.007 8)	0.001 4 (0.008 8)	0.001 0 (0.002 6)	0.001 9 (0.002 9)	-0.011 (0.007 2)	-0.011 (0.008 1)

续表

	医疗满意度 (ologit)		社保与就业满意度 (因子)(OLS)		环保满意度 (ologit)	
	3A	3B	4A	4B	5A	5B
GDP(对数)		0.11*** (0.032)		0.071*** (0.010)		0.040 (0.029)
基尼系数		-0.50 (0.33)		-0.13 (0.11)		-0.052 (0.31)
医疗支出比重		-1.38* (0.81)				
社保与就业支出比重				-0.62*** (0.22)		
环保支出比重						3.24*** (1.23)
截距			-0.14*** (0.046)	-0.96*** (0.18)		
Pseudo R ²	0.004 5	0.006 6			0.016	0.016
R ²			0.010	0.023		
N	6 673	5 175	5 937	4 560	6 710	5 198
Wald chi ²	59.6	67.8			252.9	197.5

注:括号内为标准误; * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

每个因变量的 A 模型只包含因变量和控制变量, B 模型则加入 3 个核心自变量。回归结果显示,同一因素对城市政府不同领域公民满意度的影响存在差异。

核心自变量中, GDP 对医疗满意度、社保与就业满意度具有非常显著的正向影响;对总体满意度、11 项满意度以及环保满意度则并非如此。其中,总体满意度和 11 项满意度是对综合满意度的不同测度,均未受到 GDP 的显著影响。根据这一结果可以推测,除环保之外可能还有其他一些领域,在这些领域 GDP 并没有显著影响或有负向影响,抵消了医疗和社保与就业领域的正向作用,致使 GDP 对综合满意度的影响并不显著。

基尼系数对总体满意度起到显著的负面作用,对 11 项满意度、各领域满意度没有显著影响。从总体满意度与 11 项满意度的不同结果来看,基尼系数对综合满意度的影响不够稳健。关于基尼系数对医疗满意度微弱的负向影响,一种可能的解释是:收入不平等通过影响老年人的健康水平来影响他们的幸福感(胡洪曙和鲁元平,2012);而根据上文的回顾,幸福感又可能对政府满意度产生影响。

公共财政支出能够十分显著地提升总体满意度和 11 项满意度,环保支出比重也对相应单项满意度具有相同影响;医疗支出比重和社保与就业支出比重则是起到了负面作用。总体满意度和 11 项满意度体现了影响的稳健性。本文的 3 个假设得到了部分验证。

控制变量中,年龄对所有因变量都有显著的正向影响,证明了公民批评、文化转向和后现代学说的观点(王正绪和苏世军,2011),以及历史意识的作用。性别对综合满意度的影响并不稳健;对医疗、社保与就业满意度有负向作用,但显著性较为微弱;对环保满意度则没有显著影响。政治面貌在整体上以及环保之外的领域中影响显著,中共党员满意度相对较高,一定程度上印证了社会地位和政治效能感的影响;对环保满意度影响不显著的原因可能在于,与医疗、社保与就业相比,环保与公民自身的利益相关性稍弱,不同性别与政治面貌的公民对其态度没有明显差异。除社保与就业外,受教育年限对综合满意度以及其他所有领域满意度有显著的负向影响,或许是由于教育程度更高的公民对政府工作有更高的期望,因而更易产生不满;而这一影响在社保与就业领域不显著,可能在于教育对就业有一定促进作用,降低了公民对相关公共服务的关注度和敏感性。年收入则在任何领域都没有产生预期的影响。

稳健性检验方面,第一,替换变量指标。如上文所述,本文对综合满意度采取了两种不同测量指标,即总体满意度与 11 项满意度。回归结果显示,除性别和基尼系数对两者影响的显著性存在差异外,其他自变量和控制变量对两者的影响具有相同的方向和显著性,这一方面的稳健性基本通过检验。

第二,调整样本规模。本文对此进行两种尝试,一是随机剔除5%样本,二是剔除经济最发达与最不发达的各5%县级行政区样本。两者的数据清理、数据匹配与统计分析均与前文相同,也得到了与上文大体相近的结果(见表4—7)。这表明,回归结果基本没有受到极端样本的干扰,整体上是稳健的。

表4 稳健性检验(随机剔除5%样本):总体满意度、11项满意度回归结果

	总体满意度(ologit)		11项满意度(因子)(OLS)	
	1A	1B	2A	2B
性别 (男性=1,女性=0)	-0.13** (0.053)	-0.12** (0.053)	-0.041 (0.030)	-0.037 (0.030)
年龄	0.015*** (0.0021)	0.016*** (0.0021)	0.0075*** (0.0012)	0.0075*** (0.0012)
政治面貌 (中共党员=1,其他=0)	0.47*** (0.094)	0.48*** (0.094)	0.20*** (0.050)	0.21*** (0.050)
受教育年限	-0.022*** (0.0071)	-0.024*** (0.0073)	-0.012*** (0.0040)	-0.013*** (0.0041)
年收入(对数)	-0.0036 (0.0078)	-0.0067 (0.0079)	-0.0028 (0.0044)	-0.0043 (0.0044)
GDP(对数)		-0.038 (0.034)		0.0011 (0.019)
基尼系数		-0.66** (0.30)		-0.25 (0.17)
公共财政支出(亿元)		0.0059*** (0.0013)		0.0023*** (0.00072)
截距			-0.22*** (0.078)	-0.14 (0.28)
Pseudo R ²	0.011	0.013		
R ²			0.023	0.027
N	6284	6284	4516	4516
Wald chi ²	134.3	166.8		

注:括号内为标准误;* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

表 5 稳健性检验(随机剔除 5%样本):
医疗满意度、社保与就业满意度、环保满意度回归结果

	医疗满意度 (ologit)		社保与就业满意度 (因子)(OLS)		环保满意度 (ologit)	
	3A	3B	4A	4B	5A	5B
性别 (男性 = 1, 女性 = 0)	-0.055 (0.054)	-0.11* (0.062)	-0.030* (0.018)	-0.034 (0.021)	0.047 (0.051)	0.055 (0.058)
年龄	0.007 3*** (0.002 1)	0.005 7** (0.002 5)	0.003 6*** (0.000 72)	0.002 8*** (0.000 82)	0.017*** (0.002 0)	0.017*** (0.002 3)
政治面貌 (中共党员 = 1, 其他 = 0)	0.21** (0.094)	0.24** (0.11)	0.11*** (0.031)	0.12*** (0.035)	0.069 (0.087)	-0.013 (0.099)
受教育年限	-0.031*** (0.007 2)	-0.037*** (0.008 4)	-0.003 0 (0.002 4)	-0.003 8 (0.002 8)	-0.051*** (0.006 8)	-0.048*** (0.007 8)
年收入(对数)	-0.004 3 (0.008 0)	0.000 81 (0.009 0)	0.001 1 (0.002 6)	0.002 3 (0.003 0)	-0.012 (0.007 4)	-0.010 (0.008 3)
GDP(对数)		0.13*** (0.032)		0.072*** (0.011)		0.058** (0.030)
基尼系数		-0.45 (0.34)		-0.15 (0.11)		-0.001 1 (0.32)
医疗支出比重		-1.47* (0.82)				
社保与就业支出比重				-0.67*** (0.22)		
环保支出比重						3.33*** (1.26)
截距			-0.15*** (0.047)	-0.97*** (0.19)		
Pseudo R ²	0.004 8	0.007 4			0.017	0.017
R ²			0.010	0.024		
N	6 336	4 924	5 639	4 337	6 373	4 949
Wald chi ²	59.8	71.9			251.3	196.2

注:括号内为标准误; * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

表 6 稳健性检验(剔除经济最发达与最不发达的各 5% 县级行政区样本):
总体满意度、11 项满意度回归结果

	总体满意度(ologit)		11 项满意度(因子) (OLS)	
	1A	1B	2A	2B
性别 (男性 = 1, 女性 = 0)	-0.14** (0.055)	-0.13** (0.055)	-0.040 (0.031)	-0.035 (0.031)
年龄	0.015*** (0.002 2)	0.015*** (0.002 2)	0.007 3*** (0.001 2)	0.007 0*** (0.001 2)
政治面貌 (中共党员 = 1, 其他 = 0)	0.52*** (0.097)	0.52*** (0.097)	0.22*** (0.051)	0.23*** (0.051)
受教育年限	-0.022*** (0.007 4)	-0.022*** (0.007 6)	-0.008 7** (0.004 2)	-0.011** (0.004 3)
年收入(对数)	-0.004 7 (0.008 1)	-0.006 4 (0.008 1)	-0.004 3 (0.004 5)	-0.004 8 (0.004 5)
GDP(对数)		-0.032 (0.044)		0.027 (0.025)
基尼系数		-0.62** (0.31)		-0.17 (0.17)
公共财政支出(亿元)		0.005 8*** (0.002 2)		0.002 5** (0.001 2)
截距			-0.23*** (0.081)	-0.57 (0.37)
Pseudo R ²	0.010	0.011		
R ²			0.020	0.024
N	5 972	5 972	4 291	4 291
Wald chi ²	125.8	137.6		

注:括号内为标准误; * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

表 7 稳健性检验(剔除经济最发达与最不发达的各 5% 县级行政区样本):
医疗满意度、社保与就业满意度、环保满意度回归结果

	医疗满意度 (ologit)		社保与就业满意度 (因子)(OLS)		环保满意度 (ologit)	
	3A	3B	4A	4B	5A	5B
性别 (男性 = 1, 女性 = 0)	-0.050 (0.056)	-0.095 (0.063)	-0.027 (0.018)	-0.033 (0.021)	0.058 (0.052)	0.070 (0.059)
年龄	0.008 2*** (0.002 2)	0.006 7*** (0.002 5)	0.003 6*** (0.000 74)	0.002 6*** (0.000 84)	0.018*** (0.002 1)	0.018*** (0.002 4)
政治面貌 (中共党员 = 1, 其他 = 0)	0.18* (0.097)	0.18* (0.11)	0.12*** (0.032)	0.12*** (0.035)	0.15* (0.090)	0.041 (0.10)
受教育年限	-0.024*** (0.007 5)	-0.030*** (0.008 6)	-0.000 85 (0.002 5)	-0.003 4 (0.002 9)	-0.043*** (0.007 0)	-0.038*** (0.008 0)
年收入(对数)	-0.005 5 (0.008 2)	0.002 6 (0.009 3)	-0.000 078 (0.002 7)	0.002 2 (0.003 1)	-0.017** (0.007 6)	-0.016* (0.008 6)
GDP(对数)		0.090** (0.039)		0.064*** (0.013)		-0.064* (0.037)
基尼系数		-0.16 (0.35)		-0.062 (0.11)		-0.17 (0.32)
医疗支出比重		-1.41* (0.84)				
社保与就业支出比重				-0.61*** (0.22)		
环保支出比重						1.49 (1.31)
截距			-0.16*** (0.049)	-0.90*** (0.22)		
Pseudo R ²	0.004 2	0.005 1			0.015	0.015
R ²			0.009 5	0.017		
N	6 032	4 727	5 345	4 151	6 058	4 741
Wald chi ²	49.5	47.3			214.1	167.7

注:括号内为标准误; * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01。

六、结论与讨论

本文在诸多复杂影响因素中,主要关注经济发展水平、政府财政投入和收入不平等程度对城市基层政府公共服务公民满意度的影响,同时也对公民个人背景因素进行了考察。由回归分析得出,经济发展水平对医疗、社保与就业两大领域的公民满意度起到促进作用;政府财政投入的增加能够提升公民对政府的整体满意度,但医疗、社保与就业领域的投入比重却起到了反作用;收入不平等程度的影响则主要体现在整体满意度。公民个人背景因素也能够产生一定影响。可见,城市情境和政府行为对公民满意度的影响都并非绝对,而是在不同领域表现各异;公民满意度同时受到来自城市宏观因素和公民微观因素的影响。

本研究存在一些不足之处。第一,由于数据的限制,计算各城市基尼系数所使用的样本数量较少,其结果可能存在一定偏误;第二,作为一项综合性社会调查,CSS 2015并非专门针对城市政府公共服务公民满意度而设计,一些对此具有潜在解释力的变量可能并没有得到考察;第三,由于个别受访者的忧虑心理,个人背景信息可能存在少数不准确现象。

本文的研究结果带来了一定启示。第一,城市经济发展对公民满意度的提升有一定促进作用,但并不总是如此。因此,发展经济仍是城市政府的重要职能,但同时应当密切关注公民需求,提高资源配置效率,在“做大蛋糕”的基础上“分好蛋糕”,实现各个领域公民社会福利的最大化,使“发展成果由人民共享”。第二,城市财政投入的增加未必带来公民满意度的提升。如果财政投入巨大,却并没有落实到公共服务中,或沦为“形象工程”、“政绩工程”,那么公民依然难以对此感到满意。因此,要提高公民对城市政府的满意度,不仅要合理增加财政投入,更应改善公共服务供给的绩效,使政府的努力切实转化为公民的获得感。

参考文献

陈磊:《法治政府绩效满意度实证研究——基于 2014 年广西的抽样调查》,《学术论坛》2016 年第 5 期。

陈世香、谢秋山:《居民个体生活水平变化与地方公共服务满意度》,《中国人口科学》2014 年第 1 期。

陈硕:《分税制改革,地方财政自主权与公共品供给》,《经济学》(季刊)2010 年第 4 期。

冯菲、钟杨:《中国城市公共服务公众满意度的影响因素探析——基于 10 个城市公众满意度的调查》,《上海行政学院学报》2016 年第 2 期。

高琳:《分权与民生:财政自主权影响公共服务满意度的经验研究》,《经济研究》2012 年第 7 期。

龚佳颖、钟杨:《公共服务满意度及其影响因素研究——基于 2015 年上海 17 个区县调查的实证分析》,《行政论坛》2017 年第 1 期。

官永彬:《民主与民生:民主参与影响公共服务满意度的实证研究》,《中国经济问题》2015 年第 2 期。

郭凤林、沈明明:《公共产品类型,绩效与政府满意度差异》,《天津大学学报》(社会科学版)2014 年第 6 期。

国家统计局福州调查队课题组:《提升政府公共服务公众满意度研究——以福州市为例》,《调研世界》2015 年第 4 期。

胡洪曙、鲁元平:《收入不平等,健康与老年人主观幸福感——来自中国老龄化背景下的经验证据》,《中国软科学》2012 年第 11 期。

胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>。

黄嘉文:《收入不平等对中国居民幸福感的影响及其机制研究》,《社会》2016 年第 2 期。

姬生翔、姜流:《社会地位,政府角色认知与公共服务满意度——基于 CGSS2013 的结构方程分析》,《软科学》2017 年第 1 期。

李保臣、李德江:《生活满意感,政府满意度与群体性事件的关系探讨》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2013 年第 2 期。

李敬涛、陈志斌:《财政透明,晋升激励与公共服务满意度——基于中国市级面板数据的经验证据》,《现代财经》(天津财经大学学报)2015年第7期。

李克强:《政府工作报告》,http://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm。

李文彬、何达基:《政府客观绩效,透明度与公民满意度》,《公共行政评论》2016年第2期。

李燕凌、曾福生:《农村公共品供给农民满意度及其影响因素分析》,《数量经济技术经济研究》2008年第8期。

林挺进、吴伟、于文轩等:《中国城市公共教育服务满意度的影响因素研究——基于HLM模型的定量分析》,《复旦教育论坛》2011年第4期。

陆奇斌、张强、张欢等:《基层政府绩效与受灾群众满意度的关系》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

鲁元平、王韬:《收入不平等,社会犯罪与国民幸福感——来自中国的经验证据》,《经济学》(季刊)2011年第4期。

罗家德、秦朗、方震平:《社会资本对村民政府满意度的影响——基于2012年汶川震后调查数据的分析》,《现代财经》(天津财经学院学报)2014年第6期。

Saich T.:《对政府绩效的满意度:中国农村和城市的民意调查》,《公共管理评论》2006年第2期。

王正绪、苏世军:《亚太六国国民对政府绩效的满意度》,《经济社会体制比较》2011年第1期。

温家宝:《提高认识 统一思想 牢固树立和认真落实科学发展观——在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话》,http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62698.htm。

习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html。

张欢、张强、陆奇斌:《政府满意度与民众期望管理初探——基于汶川地震灾区的案例研究》,《当代世界与社会主义》2008年第6期。

张翼:《当前中国中产阶层的政治态度》,《中国社会科学》2008年第2期。

郑方辉、邓霖、卢扬帆:《影响政府整体绩效的公众满意度因素实证研究》,

《天津行政学院学报》2014年第1期。

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0305/c64094-29847159.html>。

中国社会科学院社会学所:《中国社会状况综合调查项目介绍》, http://css.cssn.cn/css_sy/xmjs。

周长城、徐鹏:《社会地位与生活体验对政府工作满意度的影响——以中国村镇居民为例》,《国家行政学院学报》2014年第4期。

朱玉春、唐娟莉、郑英宁:《欠发达地区农村公共服务满意度及其影响因素分析——基于西北五省1478户农户的调查》,《中国人口科学》2010年第2期。

Akgul, D. (2012). Measuring the satisfaction of citizens for the services given by the municipality: the case of Kirsehir Municipality. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 62, 555—560.

Bente, F. M. (2014). Ethnicity and Citizen Satisfaction: A Study on Local Public Administration. *Procedia Economics and Finance*, 15, 1324—1330.

Cicvaric Kostic, S., Okanovic, M., Milosavljevic, M., & Vukmirovic, J. (2013). ANTECEDENTS OF CITIZENS'SATISFACTION WITH LOCAL ADMINISTRATION IN SERBIA. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (40 E), 22—34.

Dahlström, C., Nistotskaya, M., & Tyrberg, M. (2018). Outsourcing, bureaucratic personnel quality and citizen satisfaction with public services. *Public Administration*, 96(1), 218—233.

Démurger, S. (2001). Infrastructure development and economic growth: an explanation for regional disparities in China? *Journal of Comparative economics*, 29(1), 95—117.

Diaz-Serrano, L., & Rodríguez-Pose, A. (2012). Decentralization, subjective well-being, and the perception of institutions. *Kyklos*, 65(2), 179—193.

Forgette, R., King, M., & Dettrey, B. (2008). Race, Hurricane Katrina, and government satisfaction: Examining the role of race in assessing blame. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4), 671—691.

Hansen, S. W. (2015). The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political studies*, 63(2), 373—389.

James, O. (2011). Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 399—418.

Ma, L. (2017). Performance management and citizen satisfaction with the government: Evidence from Chinese municipalities. *Public Administration*, 95(1), 39—59.

Martínez, L., Short, J., & Ortíz, M. (2015). Citizen satisfaction with public goods and government services in the global urban south: A case study of Cali, Colombia. *Habitat International*, 49, 84—91.

Morgeson, F. V. (2012). Expectations, disconfirmation, and citizen satisfaction with the US federal government: Testing and expanding the model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 289—305.

Reisig, M. D., & Parks, R. B. (2000). Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police. *Justice quarterly*, 17(3), 607—630.

Salehi, K. H., & Heydari, A. (2012). Measuring Villagers' Satisfaction about Performance of Village Government at Shemiranat in Large Lavasan: a Scope for the Use of Models. *International journal of Bio-resource and Stress Management*, 1, 119—121.

Swindell, D., & Kelly, J. M. (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: A preliminary evaluation. *Public Performance & Management Review*, 30—52.

Van Ryzin, G. G. (2004). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of policy analysis and management*, 23(3), 433—448.

Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: Linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management*

Review, 30(4), 521—535.

Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: An empirical examination in Israel. *Public administration*, 78(1), 165—191.