

# 基于公共价值的文明城市创建政策绩效评价

谢迪,李荣娟

(湖北大学政法与公共管理学院,湖北 武汉 430070)

〔作者简介〕谢迪(1986—),男,山东烟台人,湖北大学政法与公共管理学院讲师,湖北大学县域治理研究院乡村治理与发展中心主任,管理学博士,研究方向为地方政府治理;李荣娟(1974—),女,湖北仙桃人,湖北大学政法与公共管理学院教授,湖北大学县域治理研究院院长,法学博士,研究方向为地方政府与公共政策。

〔摘要〕以湖北省S县为例,通过层次分析法对各指标权重进行计算,结合问卷调查分析研究,发现可持续性、公平性、合作性、效率性和效果性是文明城市创建政策绩效评价体系的构成维度,其中效果性是核心指标,也是公众最关注和满意度最高的指标,效率性和可持续性指标次之,但是公众对创建过程中的公平性和合作性的满意度不高。为此,应积极采取有效措施,完善文明城市创建政策绩效评价,提升文明城市创建效果。

〔关键词〕文明城市创建 政策绩效 公共价值

〔中图分类号〕D630.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1671-7155(2018)01-0049-05

“文明城市”称号是地方整体协调发展水平的重要表征,是城市文明与和谐程度的集中体现。为此,各地纷纷出台政策,构建“文明城市”建设长效机制。这些政策执行的绩效如何,正逐渐成为社会和学术界关注并着力研究的重要课题。笔者认为,对文明城市创建政策绩效的评价应该回答两个问题:(1)已经实施的文明城市创建政策的有效性,即是否达到了预期的效果;(2)政策执行过程的合理性,即政策的公平性、公众的参与性、政府效率、公众满意度和认可度如何等。只有同时满足上述两者的文明建设政策才是好政策<sup>[1]</sup>。

当前对文明城市创建政策绩效的评价主要是通过中央文明委及各省(市/自治区)文明委对各级别的“文明城市”创建成果验收来进行,其指标主要涉及思想道德建设、政务环境、法治环境、市场环境、人文环境、生活环境、社会稳定、生态环境等<sup>[2]</sup>。这种结果导向的考核方式虽然能够对政策执行是否完成最终目标有一个简明的结果判断,但由于没有考虑参与文明城市创建的多元主体,尤其是文明城市创建政策的直接受益者——公众的行为过程,就无法回答文明城市创建政策绩效评价的合理性问题。有鉴于此,本文尝试以公共价

值理念为指导,构建共识导向的文明城市创建政策绩效评价指标体系,以湖北省创建省级文明城市的各县级城市为抽样单位抽取样本,运用AHP分析法,对样本县文明城市创建相关政策进行绩效评价分析。以期研究结果可以为丰富文明城市创建政策绩效评价提供借鉴。

## 一、公共价值与文明城市创建政策绩效评价的契合

作为一种新型的公共行政学范式,公共价值管理试图实现工具理性和价值理性的统一,关注集体偏好、重视政治的作用、推行网络治理,重新定位了民主与效率的关系,并且全面应对了效率、责任与公平问题<sup>[3]</sup>。公共价值管理概念首倡者Mark Moore认为,政府的存在不应仅考虑自身的延续,而是应该将寻求和创造公共价值作为自身存在的首要任务。围绕创造公共价值这一目标,政府组织不能仅停留在执行者的角色,要积极行动获取授权、积极整合必要的资源,最终实现公共价值的创造<sup>[4](P45)</sup>。O'Flynn认为,公共价值的实质是公民偏好的反映,是集体表达和政治协商的产物,在公共价值创造的过程中,公民对政府的信任会得到提升<sup>[5]</sup>。Barry Bozeman认为,公共价值是公共管理领域的最高层次,体现了整个社会的公共利益,这个过程要给予公

收稿日期 2018-01-16

基金项目 2016年度湖北省教育厅人文社科青年项目“村庄治理现代化视阈下农村公共服务效率提升研究”(项目编号:16Q027)的阶段性成果。

众明确表达需求的机会<sup>[6]</sup>。利用公共价值管理理论研究政府绩效管理在我国起步较晚。包国宪等人认为,新公共管理模式下的政府绩效管理在“公共性”、“合作生产”和“可持续”三个方面存在需要反思的地方,政府绩效管理本质上要体现公民偏好、集体表达、政治协调等公共价值,并在此基础上,构建了以公共价值为基础的政府绩效治理概念模型<sup>[7][8]</sup>。吴春梅等人剖析了公共价值管理中蕴含的政府职能创新意涵,结合场域性和阶段性特征,提出了当前阶段中国政府职能优化的方向<sup>[9]</sup>。

文明城市创建的目的在于通过创建过程,改善城市物质条件和精神面貌,提升市民的生活质量和增强市民的获得感。因此,文明城市创建政策的执行过程是政府供给市政、文化等公共物品(服务)的过程,亦是各级政府利用其行政动员能力,与文明城市利益相关者——公众合作,让公众在参加具体创建过程中逐步提升自身文明意识、改善自身行为,进而促使城市建设取得社会、经济、生态、文化、政治等价值的过程,更广义地看,这实际上就是政府创造公共价值的具体体现。但如前文所述,结果导向是目前政府对创建文明城市政策绩效评价的主要指导思想,它在真实表达公众需求偏好方面存在不足。对于公众而言,自己的需求被重视和实现是更值得关心的,在文明城市创建过程中所感知的公平与项目的持续性亦对其评价的政策绩效有着重要影响。换言之,文明城市创建政策自身的特点和所涉及利益主体的广泛性,使公共价值与文明城市创建政策的契合成为必然。

## 二、基于公共价值的文明城市创建政策绩效评价指标体系构建

政府政策绩效评价的合法性要在公共价值的创造过程中获得,政策的制定和实施过程要寻求公共价值。公共价值涵盖公共过程的产出及结果,从而全面体现公共管理的“效率性”、政策的“公共性”、对“合作生产”主体的尊重性以及政策效果的“可持续性”<sup>[8]</sup>。因此,在设计指标评价因子时,不但要考虑政策执行的效率性,更重要的是确定政策实施过程中所体现的公共价值,公众对文明城市创建的需求要能在指标设计中体现出来,政策改进方向应该以实现公共价值为目标。鉴于文明城市创建的目的,文明城市创建政策的评价可以

从文明城市创建政策的执行过程+文明城市创建结果两个方面来衡量。根据公共价值的基本规定和文明城市创建政策的特点,本文从可持续性、公平性、合作性、效率性和效果性五个维度选取评价因子进行评价。

可持续性是指创建活动的良性延续和长期发展。文明城市创建是一个系统工程,通过创建项目的实施可以改变城市的面貌和公众的行为,但现实中存在创建活动终结一段时间后,城市文明建设成果,尤其是公众的行为又会恢复到创建前的状态,当此种状况变得较为普遍时,公众就可能对创建活动失去信心,进而可能出现不配合、不支持等现象。因此通过可持续性维度的绩效测评,有利于公众创建意识的长期发展,能够使文明创建工作进入良性循环。公平性是文明城市创建工作的基础。文明城市创建活动的各项措施和活动的根本落脚点应该是惠及所有公民,提升公众的获得感和满意度,让公众能真正的获得创建所带来的效用。同时,文明城市创建过程中可能涉及到集体土地、商业资源等产权清晰、归属明确的资源征用和补偿,合规征用私有资源,足量、按时发放补偿既是对文明城市创建活动参加者利益的尊重,也是保证文明城市建设成果的重要因素。创新社会治理体系,实现国家治理体系现代化需要正视公民社会的作用,文明城市创建同样需要正视公众的参与,公众参与是文明城市创建不断走向深化的力量源泉。文明城市创建过程中的公众参与,主要是指公众直接主动参与相关的公共事务治理过程,与政府协商制定公共政策,民主决议公共资源配置,共同分享公共权力和公共责任。效率具有狭义和广义之分,狭义效率即机械效率,指严格的投入产出比。广义的效率即社会效率,效率的标准不限于可以计量的人、财、物等投入和产出的比率,还包括对社会效益的评价,是数量和质量统一,价值和功效的统一。本文所用效率性是指行为所耗费的时间,所花费的成本与产出的比例及其效果的统称<sup>[10]</sup>。效果性主要是指,指状况的改善程度,通常难以量化,并与公众的民主参与和满意度以及社会价值实现程度密切相关。

据此,本文在这五个维度下设置23个指标因子构建以公共价值为导向的文明城市创建政策评价体系,如表1所示。

表1 文明城市创建政策绩效评价指标体系

目标层	准则层	指标层	说明
文明城市创建政策绩效评价 指标体系	可持续性	公众对政府文明城市创建政策的满意度(A1)	分为:非常满意、满意、一般、不满意、非常不满意
		公众对创建活动必要性的认识(A2)	分三级:有必要、一般、不必要
		公众对创建活动的认识(A3)	对创建活动是否有利于自身的认识
		公众参与创建活动的积极性(A4)	参与过创建活动的人数比例
		创建内容培训率(A5)	参加过相关内容培训的人数比例

目标层	准则层	指标层	说明
文明城市创建政策绩效评价指标体系	可持续性	公众对政府文明城市创建政策的满意度(A1)	分为 :非常满意、满意、一般、不满意、非常不满意
		公众对创建活动必要性的认识(A2)	分三级 :有必要、一般、不必要
		公众对创建活动的认识(A3)	对创建活动是否有利于自身的认识
		公众参与创建活动的积极性(A4)	参与过创建活动的人数比例
		创建内容培训率(A5)	参加过相关内容培训的人数比例
	合作性	创建活动规划过程中公众参与率(B1)	参与创建活动规划过程的公众人数比例
		创建活动实施过程中公众参与率(B2)	参与创建活动实施过程的公众人数比例
		创建项目成果维护过程中公众参与率(B3)	参与创建成果维护过程的公众人数比例
		创建活动与公众需求的一致率(B4)	创建活动与公众实际需求的一致性程度
		公众对创建活动的监督率(B5)	参与监督创建活动的公众人数
		创建工作与公众交流率(B6)	创建中工作人员与公众沟通交流的次数
	公平性	补偿/损失比(C1)	损失是指创建活动为公众带来的损失
		补偿金发放到位率(C2)	是否 100%的发放
		补偿的覆盖性(C3)	补偿能否覆盖每一个受损失的个人
	效率性	创建项目决策的时间效率(D1)	项目决策所花费时间长短
		创建项目按时完成率(D2)	按时完成项目所占比例
		补偿金按时发放率(D3)	补偿金按时发放所占的比例
		创建项目目标完成率(D4)	项目按原计划完成的比例
		公众对创建活动意见的有效率(D5)	公众的相关意见被接受的比例
	效果性	创建活动改善城市基础条件(E1)	通过创建活动 ,改善了城市面貌 ,满足了公众对公共服务的需求
创建活动提升城市软文化(E2)		通过创建活动 ,提升公众素质	
创建活动具有均一性(E3)		创建项目覆盖整个城市 ,无创建洼地	
创建项目决策质量越来越好(E4)		项目决策质量提升	

### 三、文明城市创建政策的绩效评价

#### (一)调查区域

本文以湖北省作为调查区域 ,通过对全省创建省级文明城市的各县级城市创建情况和地方经济水平进行综合考量之后 ,选取s县作为调查单位 ,然后采用判断的抽样方法 ,在剔除无法或无力接受调查的市民情况下 ,按随机抽取年龄在 18 周岁以上 100 位市民进行调查 ,填写调查问卷。调查前对调研员进行了具有针对性的培训 ,调查问卷填写过程中采用调查对象填写与调研员指导相结合的方式 ,以提高调查问卷答项的有效性和精准性。同时 ,对样本县的创建办、文明办等相关部门进行有针对性的咨询访谈 ,了解该市文明创建的相关政策及其实施的具体操作过程与存在的问题。

S 县地处长江中游北岸、江汉平原西缘。全市国土面积 1310 平方公里 辖 8 个镇 1 个街道办事处 ,194 个行政村 ,总人口 50 万人。S 县历史悠久 ,是文化名市 ,区域内产业兴盛 ,是经济强市 ,连续 12 年被评为“全省县域经济发展先进县市” 2014 年名列全省县域经济综合考评一类县(市、区)第四位。

近年来 ,S 县高度重视文明城市创建工作 ,全县树立并围绕“提升城市文明程度、建设滨江宜居城市”的文明城市建设总目标 ,出台各项创建政策 ,采取多种手段 ,以环境建设为创建重点 ,扎实开展精神文明建设活

动。通过开展文明城市创建活动 ,S 县践行社会主义核心价值观取得丰富成果 ,社会治安综合状况得到明显改善 ,城市建设和管理水平得到提高 ,市民整体素质和城市文明程度得到新的提升 ,先后获得全国科技工作先进县市、省文化先进县市、省级卫生城市、省级园林城市、省级文明城市等荣誉。

#### (二)研究方法

本文主要通过层次分析法对所提出的关于文明城市创建政策绩效评价的综合指标进行赋权 ,计算各指标权重 ,得到对文明城市创建政策绩效评价最有影响的指标因素 ,通过满意度问卷调查 ,对关键指标的实施情况进行数据收集和统计分析 ,将指标权重与指标实施满意度进行比较 ,得出研究结论。

1 层次分析法(AHP)。在文明城市创建政策绩效评价指标的基础上 ,采取何种方式对各项指标进行权重界定 ,进而对模型进行检验 ,成为定量分析文明城市创建政策绩效的关键。本文以层次分析法对指标模型进行求解。层次分析法(AHP)是一种较为普及的主观赋权法 ,诞生于 20 世纪 70 年代的美国 ,是一种综合定性与定量分析 ,对多指标系统进行分析的结构化决策方法<sup>[1][11][2]</sup>。该方法在使用的过程中 ,要求受访者按照自己真实的意图和主观意愿来填写问卷 ,这可以较大限

部分数据来自 S 县文明委办公室。

度地反映受访者的实际需求。层次分析法的主要步骤为 构建判断矩阵、权重向量计算、一致性检验、权重求解和计算结果,其中一致性检验所用指标为 CR,当 CR<0.1 时,表示判断矩阵通过一致性检验,否则未通过一致性检验,应对判断矩阵作适当修正。

2. 满意度问卷调查。在确定各项指标所占权重比的基础上,本文利用调查问卷的方式对所挑选指标的实施情况进行满意度调查,问卷采用李克特式量表。利用 SPSS 软件对问卷的信度和效度进行检验,进而对问卷数据展开描述统计。

(三) 数据分析

1. 指标权重的确定。鉴于文明城市创建工作的复杂性和现实性,本文邀请 10 位具有文明城市创建实际工作经验的专家组成专家系统,向他们发放相关指标尺度判断表与调查表,请他们判断填写各指标的得分,然后汇总,利用 YAAHP 层次分析法软件(V.6.0)分析上述过程中得到的 10 份判断矩阵表,得出各个指标的判断矩阵和权重值。为了消除个人对于指标权重的认识偏差,取 10 个判断矩阵指标权重的平均值作为最终的权重,各指标权重及其占总目标的权重比如表 3 所示。

表 2 尺度判断表

尺度值	解释
1	两个指标同等重要
3	一个指标比另一个指标稍微重要
5	一个指标比另一个指标更加重要
7	一个指标比另一个指标强烈重要
9	一个指标比另一个指标极端重要
2、4、6、8	介于上述指标判断的中间值

表 3 层次结构模型各指标权重表

准则层	CR	指标层	对总目标的权重及其总排序	准则层	CR	指标层	对总目标的权重及其总排序
可持续性	0.094	A1	0.014 20	公平性	0.054	C1	0.007 22
		A2	0.120 2			C2	0.041 10
		A3	0.046 8			C3	0.050 7
		A4	0.096 3	效率性	0.04	D1	0.015 19
		A5	0.007 22			D2	0.024 14
合作性	0.062	B1	0.009 21	效果性	0.035	D3	0.044 9
		B2	0.023 15			D4	0.020 17
		B3	0.04 11			D5	0.015 18
		B4	0.021 16	E1	0.175 1		
		B5	0.071 5	E2	0.084 4		
		B6	0.035 12	E3	0.06 6		
						E4	0.033 13

通过表 3 可以发现,可持续性、合法性、公平性、效率性和效果性五个准则层指标的 CR 均小于 0.1,表明整个层次结构模型通过一致性检验,它们可以作为文明城市创建政策评价体系构成维度。根据各指标在总体评价中所占比例,我们选取占比在 0.35 以上的指标进行下一步满意度测量。其中占比排在首位的是通过创建活动,改善了城市面貌,满足了公众的公共服务需求(E1),占比数为 0.175,这与文明城市创建的核心目标是一致的。其次是公众对创建活动必要性的认识(A2),占比数为 0.12,往后依次为公众参与创建活动的积极性(A4)、通过创建活动,提升公众素质(E2)、公众对创建活动的监督率(B5)、创建活动在整個城市中具有均一性(E3)、创建活动的覆盖率(C3)、公众对创建活动是否有利于自身的认识(A3)、补偿金按时发放率(D3)、补偿金发放到位率(C2)、创建项目成果维护过程中公众参与率(B3)、创建工作人员与公众的交流率(B6)。上述各指标总占比约为 0.862。

2. 指标完成满意度分析。基于前文所述标准,在 S 县共发放调查问卷 100 份,回收有效问卷 95 份,有效率 95%。利用 SPSS 软件对问卷进行效度和信度检验,其中 KMO 检验值为 0.771, P=0.000,达到显著水平,信度检验 a 值为 0.575,属于可以接受的范围,问卷整体具有一定效度和信度。对各指标完成情况满意度的统计结果如表 4 所示。

表 4 指标完成满意度统计表

指标	E1	A2	A4	E2	B5	E3	C3	A3	D3	C2	B3	B6
满意度	4	4	3	4	2	3	3	4	2	2	2	3

注:1 是非常不满意,2 是比较不满意,3 是一般,4 是基本满意,5 是非常满意

四、结论与讨论

首先,创建活动效果是评价文明城市创建政策进行绩效的核心指标。文明城市创建政策绩效的评价要重视政策执行效果,把提升公共服务质量、满足公众的公共服务需要,提升城市居民素质,改善生活环境以及实现创建活动全覆盖作为首要目标。其次,公平性、可持续性、合作性以及效率性也应该被纳入文明城市创建政策绩效评价的指标体系。公众对创建活动必要性的认识、公众参与创建活动的积极性、公众对创建活动的监督率、补偿金按时发放率、公众对创建活动是否有利于自身的认识、创建项目成果维护过程中公众参与率、补偿金发放到位率、创建工作人员与公众的交流率等,同样也是公众在文明城市创建过程中所关注和重

视的问题,也应该在文明城市创建政策绩效评价的指标体系中得到体现。

从各指标的完成满意度看,公众普遍对创建文明城市重要性和必要性有着清楚的认识,对文明城市创建政策执行效果类指标相对比较满意,认为通过文明城市创建政策的执行,城市基础设施得到改善、公众素质得到提升。公众对创建政策覆盖率和创建活动的同一性以及创建工作人员与公众的交流率等方面一般满意;对公众对维护创建成果参与率、创建活动的监督率、补偿金发放的及时率和到位率感觉基本不满意。这可能是因为政府在文明城市创建过程中注重城市基础设施和公众素质突击提升等量化指标而忽略了公众参与文明城市创建过程中对公平性、可持续性与合作性的需求,这也是造成文明城市创建工作复杂、困难的重要原因之一。

为此,要完善文明城市创建政策绩效的评价体系,提升其有效性,实现文明城市创建的根本目标,需要从以下几个方面努力:

#### 1. 构建科学、完善的文明城市创建政策绩效评价体系

在做好迎接上级机关对本地文明城市创建工作专项检查的基础上,政府还需要成立专班对本地文明城市创建政策实施状况进行常态化评价,将评价结果与行政问责结合起来,将政策绩效考核结果纳入部门业绩考核体系中。同时在评价过程中要注意引入第三方评价机构,利用第三方机构的专业性和信息化手段,改进和完善评价过程及评价数据收集与处理方式,建立评价信息反馈机制,不断提高评价的科学化水平。

#### 2. 完善文明城市创建政策绩效评价指标

文明城市创建政策绩效评价的指标应该是系统化、多元化的。因此,需要在评价的全过程中体现公共价值理念,科学设计可持续性、公平性、合作性、效率性与效果性5个维度及该下级若干指标,针对各项指标的完成情况都进行评价。同时,鉴于文明城市创建工作的动态性、复杂性和持续性以及相关政策绩效指标计算的复杂性等特点,文明城市创建政策绩效评价的指标还应该是动态的。要在创建过程中始终坚持把满足公众对城市建设的需求放在最核心的位置,坚持完善公众参与,以关键指标的考核结果为核心,参考其他指标的考核结果,不断改进文明城市创建政策,丰富和完善绩效评价指标。

#### 3. 动员和诱导社会公众参与文明城市创建评价

要建立多元化的公众利益需求表达渠道,在政府

和公众之间建立文明城市创建协作机制,保证公众的利益需求可以在创建活动中被体现。党政机关干部要多渠道、多手段的动员和诱导公众及社会组织等参与文明城市创建的评价;要在评价过程中不断听取公众意见,强化文明城市创建是更好地为公众服务的意识,根据公众需求改进和完善文明城市创建绩效评价的模式,增加评价的公开性和透明性,打破绩效评价主体政府一家独大的局面,不断提高政策绩效评价的公信力。

#### [参考文献]

- [1]樊胜岳,陈玉玲,徐均.基于公共价值的生态建设政策绩效评价及比较[J].公共管理学报,2013(2).
- [2]杜仕菊,程明月.文明城市创建:践行社会主义核心价值观的引擎[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016(6).
- [3]何艳玲.“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式[J].政治学研究,2009(6).
- [4]Moore M·H. Creating Public Value: Strategic Management in Government[M]. Boston: Harvard University Press, 1995.
- [5]O'FLYNN J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications[J]. The Australian Journal of Public Administration, 2007(3).
- [6]Bozeman B. Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do[J]. Public Administration Review, 2002, (2).
- [7]包国宪,文宏,王学军.基于公共价值的政府绩效管理学科体系构建[J].中国行政管理,2012(5).
- [8]包国宪,王学军.以公共价值为基础的政府绩效治理[J].公共管理学报,2012(9).
- [9]吴春梅,翟军亮.公共价值管理中的政府职能创新与启示[J].行政论坛,2014(1).
- [10]谢迪,吴春梅.农民理性、村庄治理与农村公共服务效率关系的实证分析——以湖北省为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(6).
- [11]焦克源,吴俞权.农村专项扶贫政策绩效评估体系构建与运行——以公共价值为基础的实证研究[J].农村经济,2014(9).
- [12]陈爱雪,刘艳.层次分析法的我国精准扶贫实施绩效评价研究[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2017,(2).

(责任编辑 张秋实)