

参与有效性与公众满意度

——基于环境保护领域的实证分析*

孙小逸**

摘要：现有研究主要从客观绩效与政府形象两个角度解释公众对政府工作的满意度，而对治理过程的关注相对缺乏。本文提出从参与有效性的视角来解释公众满意度，即公众感受到政府与民协商的诚意、觉得自己的声音能够被听到有助于提升公众对政府工作的评价。参与有效性包括立法、行政与司法参与三个维度。在实证上，本文通过对 CGSS 2015 调查数据的统计分析来检验立法、行政与司法三类参与有效性与公众环保满意度之间的关系。结果显示，立法、行政与司法参与有效性都显著提升了公众满意度，省层面的客观污染水平对公众满意度无显著影响，而政府透明度对公众满意度的影响并不稳健。由此可见，引入参与有效性的理论视角有助于丰富并拓展政府绩效评价与公众满意度研究。本文的研究发现对完善公众参与过程、提升政府公信力等具有重要的政策意义。

关键词：公众参与 参与有效性 公众满意度 政府绩效评价

一 导论

公众对政府工作的评价与满意度是政府合法性与公信力的重要社会基础。现有研究主要从客观绩效和政府形象两个角度出发，认为公众对政府工作的评价或者取决于客观治理绩效，或者取决于公众对政府的整体印象

* 本研究得到了教育部青年基金项目“基于三重治理逻辑的城市垃圾分类治理模式的生成机制、成效评估及推广路径研究”（项目编号：20YJC810011）和复旦大学“双一流”学科重点项目“面向社会转型与治理的社会学理论和方法创新平台”的资助。

** 孙小逸，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

(徐国冲, 2022; 曾莉、李佳源, 2013; 范柏乃、金洁, 2016; 李文彬、何达基, 2016; Stipak, 1979; Parks, 1984; Percy, 1986; Brown and Coulter, 1983; Park and Blenkinsopp, 2011)。这种研究路径主要关注政府治理结果, 而忽视了治理过程对公众评价的重要影响。程序正义理论指出, 相比于治理结果, 公众对政府工作的评价更多取决于其对治理过程的感知 (Tyler, 1990; Hollander-Blumoff and Tyler, 2011; Hibbing and Theiss-Morse, 2002)。公众参与是治理过程的重要组成部分, 对公众评价影响深远。一方面, 参与治理过程有助于增进公众对政府工作的了解, 提升公众参与公共事务的效能感及对政策的支持度; 另一方面, 随着治理议题的复杂化、社会利益的多元化以及网络媒介的扩大器效应, 不同社会群体对政府工作的期望与评价标准的分化度不断提高。公众参与不仅有助于多元化观点与诉求的表达, 也能使参与者学会尊重并接受与自己期望不同的治理结果, 促进共识的达成 (Halvorsen, 2003)。

然而, 并非所有的参与都能提升公众对政府工作的评价, 只有公众眼中的有效参与才会产生积极的影响。当前公众参与在地方实践中仍然存在诸多制约, 包括制度法规的可操作性不强、地方政府的形式化推行、政府对公众参与的反馈不足、公众对政府考核评价缺乏话语权等 (张紧跟, 2017; 马亮、杨媛, 2019; 颜海娜等, 2021)。名义或形式化的参与不仅不能提升公众对政府工作的评价, 反而有可能加剧政府与公众之间的信任危机, 促使公众采用非制度化的方式发声, 影响社会的稳定 (Johnson, 2013; Sun and Huang, 2020)。在此情境下, 增强公众对治理过程公平性的感知, 进而提升公众对政府的信任度是公众参与产生积极影响的关键所在。换言之, 影响公众评价的并非参与行为本身, 而是参与过程及其有效性, 参与有效性则来源于公众对参与途径是否通畅、参与程序是否公正以及自己的声音能否被听到等方面的主观感知 (Kweit and Kweit, 2007)。

随着全面依法治国的推进, 公众参与理念及其规则在立法、行政、司法领域中日益扩展 (张紧跟, 2017; 黄学贤、齐建东, 2009; 朱未易, 2010)。现有研究着重考察行政执法领域的公众参与 (吴建南等, 2016; 颜海娜等, 2021), 对立法与司法领域的公众参与关注较少。本文认为, 一个完



整的理论分析框架必须综合考察立法、行政与司法领域的公众参与有效性。从理论上说，立法、行政与司法参与对公众评价的影响机理存在差异，分别形塑了公众对政府开放性、回应性与规范性的感知。从实践上说，这三个领域的参与既不是相互独立，也不是完全重叠的，而是环环相扣，共同形塑了公众对政府工作的评价与满意度。总之，本文引入参与有效性的理论视角来解释公众对政府工作的评价，阐明了参与有效性形塑公众对政府工作的评价与满意度的作用机制，从而丰富并拓展了现有的政府绩效评价的理论视角。实证上，本文将通过分析 2015 年中国综合社会调查（CGSS）数据来验证立法、行政与司法参与有效性对公众环保满意度的影响。

本文结构如下：第二部分将梳理公众满意度的现有研究；第三部分提出本文的理论观点，阐述参与有效性对公众满意度的影响并提出研究假设；第四部分介绍本文的数据来源与变量测量；第五部分呈现统计分析结果；第六部分是对全文的总结与讨论。

二 公众满意度的现有研究

现有研究主要从客观绩效和政府形象两个角度来解释公众对政府工作的满意度。客观绩效论提出，政府治理绩效对公众满意度有显著影响，即政府所提供的公共服务水平越高，公众满意度也越高。不少研究表明，政府环保绩效与公众满意度之间存在显著的正相关关系（林挺进，2015；李文彬、何达基，2016；李文彬等，2019）。然而，学界对客观绩效能否有效解释公众满意度仍存在争议。比如，斯迪帕克（Stipak，1979）的研究显示，客观绩效的大幅提升对公众满意度的影响非常小且不显著。一个可能的解释是，只要服务质量在可接受的范围之内，公众就对公共服务的关注甚少，因而难以感知到服务质量的差异。除了对公共服务的了解程度之外，公众主观评价还受到个人偏好和心理因素的影响。事实上，公众对公共服务的评价标准取决于他们对服务质量的期望。在客观绩效相同的情况下，公众对服务质量的期望越高，满意度就越低（Van Ryzin，2004）。关

于环保满意度的研究也发现，公众对政府环保工作的评价与他们对环境质量的期望成反比（卢春天、洪大用，2015）。此外，公众在评价政府工作时还可能存在归因偏差，因混淆不同政府部门提供的服务而导致评价与客观绩效间存在差距（Stipak, 1979）。

面对斯迪帕克等人的质疑，后续研究尝试厘清客观绩效对公众满意度的影响机制，并在此基础上修正客观绩效理论模型，以提高主客观绩效评价的契合度（徐国冲，2022）。帕克斯（Parks, 1984）指出，客观绩效和公众主观评价间的差距源于研究方法上的偏误，包括主客观指标所测量的概念不一致、对客观绩效指标的聚合度过高以及理论模型设定不合理。为了纠正这些偏误，帕克斯主张在主客观指标之间建立一个联结机制，即公众对公共服务的经历和体验。换言之，客观绩效通过个人经历和体验影响公众的主观评价。与缺乏公共服务经历的公众相比，公共服务经历丰富的公众对政府工作的评价更加准确。珀西（Percy, 1986）进一步完善了公众主观评价公共服务绩效的理论框架，指出公众的个人特征、对服务质量的期望、公共服务相关经历以及对客观绩效的感知等因素共同影响公众对政府工作的评价。实证分析显示，在控制这些变量后，公众能够准确感知政府所提供的公共服务，并运用这些感知对政府工作进行评价。曾莉、李佳源（2013）的研究发现，在整体层面上客观绩效对公众主观评价具有显著影响，而在具体层面上主客观评价之间的契合性存在差异，这种差异主要是由公共服务的内容与流程特征导致的。

政府形象论则提出，公众满意度并非取决于对特定服务领域的绩效评价，而是来源于公众对政府形象的感知。布朗和库尔特（Brown and Coulter, 1983）的研究发现，地方政府质量评价对多个公众满意度指标呈现一致的显著影响，而公共服务的客观水平对公众满意度缺乏解释力。范柏乃、金洁（2016）从政府责任心、进取心、诚信度和廉洁度四个方面对政府形象进行测量，发现政府形象对公共服务绩效感知具有显著的积极影响，并在公共服务供给对绩效感知的影响方面具有部分中介作用。此外，还有研究探究政府形象的特定面向与公众满意度之间的关系。李文彬、何达基（2016）对政府透明度展开深入研究，发现政府透明度不仅显著影响公众满意度，

还会调节客观绩效对公众满意度的影响效应。由于政府公布的绩效信息与公众感受之间存在落差，政府透明度的提升反而会降低环保绩效对公众满意度的影响。帕克和布伦金索普的研究也证实了客观绩效对公众满意度的影响在很大程度上取决于政府透明度和政府信任（Park and Blenkinsopp, 2011）。

虽然现有研究为我们理解公众满意度提供了重要的洞见，但是仍有可改进之处。

首先，现有文献倾向于将公众看作顾客，假定他们被动地接受政府所提供的公共服务并对其作出评价。事实上，公众不仅是顾客，而且是具有公共精神、主动参与公共事务的公民（登哈特、登哈特，2016）。公众对公共服务的评价应当包括经济维度和政治维度（Brudney and England, 1982）。其中，经济维度主要关注公共服务提供的效率和效果，政治维度关注的则是政府对公众需求的回应性以及公共服务分配的公平性。对回应性和公平性的考量要求服务供给模式从政府向公众的单向供给转变为政府与公众作为合作者共同参与服务的生产（Brudney and England, 1982）。从这个意义上说，过往研究较重视公共服务评价的经济维度但忽视了政治维度，公众参与对政府绩效评价及满意度的影响尚未得到足够的关注。

其次，治理绩效论和政府形象论没有充分考虑治理过程对公众满意度的影响。事实上，公众对政府工作的评价不仅取决于治理结果，还取决于治理过程是否公平（Tyler, 1990）。现有研究表明，治理过程对政府信任和政府工作评价具有显著影响（Van Ryzin, 2015）。公众参与是治理过程的有机构成要素。公众参与公共事务的经历和体验会形塑他们对政府治理过程的感知，进而影响其对政府工作的评价与满意度。基于此，本文认为有必要引入参与有效性视角来更好地解释公众对政府的满意度。

三 参与有效性视角下的公众满意度：理论与假设

公众对政府工作的评价不仅取决于客观治理效果，还取决于他们对治理过程的主观感知（Kweit and Kweit, 2007）。正如程序正义理论所指出的，如果公众认为政府的治理过程是公平的，即使最终结果不尽如人意，那么公

众也能够坦然接受 (Tyler, 1990; Hollander-Blumoff and Tyler, 2011)。后续研究证实了程序正义理论的基本观点, 即相比于政策结果, 公众对政府的评价更多取决于对政府治理过程的感知。换言之, 现行治理过程越符合公众认为应当采取的治理过程, 则公众对政府的评价也越高 (Hibbing and Theiss-Morse, 2002)。

公众参与是治理过程的重要组成部分, 有助于将公众偏好纳入决策过程、提高决策的质量、提升公众对政策的支持度、减少政策执行的阻力等 (Beierle, 1999; Kostka and Mol, 2017)。赫里安等 (Herian et al., 2012) 的研究显示, 公众参与有助于增强公众对治理过程公平性的感知, 从而显著地提升公众对政府工作的满意度和对政策的支持度。此外, 有效的参与过程还能够培养参与者对不同观点的理解与尊重, 并学习在协商与妥协中寻求共识的达成 (Halvorsen, 2003)。范柏乃、金洁 (2016) 的研究发现, 公众参与在公共服务供给与绩效感知之间起到调节作用。在公众参与度较高的条件下, 公共服务供给特征对绩效感知的正向影响显著增强。明承瀚等 (2016) 的研究也得出了类似的结论。

然而, 并非所有的参与都会影响公众对政府工作的评价, 只有公众眼中的有效参与才会产生积极影响。马亮、杨媛 (2019) 的研究发现, 公众参与和公众满意度之间的关系不大, 绩效公开环节的参与甚至降低了公众满意度。一个可能的原因是, 政府并没有真正将公众参与视为反映民意、采纳民智的工具, 在推行公众参与的过程中形式重于实质, 导致公众参与的积极性被大大弱化。即使政府想要动员社会力量参与, 也大多集中于治理的末端环节, 并未赋予公众政策制定与考核评价方面的话语权, 从而使公众觉得公共事务治理与己无关, 进而选择“理性冷漠” (颜海娜等, 2021)。由于中央政治信号模糊、法律制度欠缺可操作性、地方政府激励不足等原因, 公众参与在地方治理实践中被屡屡虚置或被施加诸多限制 (张紧跟, 2017)。在此背景下, 参与的关键在于让公众切实感受到政府与民协商的诚意, 提升公众对治理过程公平性的感知, 进而提升对政府工作的评价与满意度。也就是说, 比起实际上是否参与, 公众可能更加关心自己是否有参与的机会以及自己的声音能否被听到 (Kweit and Kweit, 2007)。



随着法治建设的不断完善，公众参与逐渐贯穿于立法、行政与司法领域（张紧跟，2017；黄学贤、齐建东，2009；朱未易，2010）。其中，立法参与是指公众对立法和决策所涉及的切身相关或公共利益问题表达意见和建议，行政参与是指公众通过制度化途径参与行政管理活动，司法参与是指公众为实现权利救济而参与诉讼过程并对诉讼结果施加影响。本文认为，综合考虑这三个领域的参与有效性具有重要的理论和现实意义。从理论上说，立法、行政与司法参与对公众评价的影响机理存在差异。立法参与旨在改变治理框架与规则，影响的是公众对政府开放性与多元化的感知。行政参与通过公众与政府之间的互动影响公众对政府回应性的感知。司法参与强调程序和规则，会影响公众对政府规范性与法治化的感知。从治理实践上说，这三个领域的参与环环相扣，共同形塑了公众对政府工作的评价与满意度。邻避研究表明，当公众不认可污染性项目的选址结果时，往往会进一步质疑政府规划与决策过程的合法性，并要求参与政策制定过程（Sun and Huang, 2020）。在另一些情况下，当维权行动受阻时，公众会诉诸法律。对他们而言，司法制度不仅被认为是直接的纠纷解决途径，而且是与其他维权行动相互呼应的一种策略性手段（Lee and Zhang, 2013；Yip et al., 2014）。现有文献主要关注单一维度的公众参与，对多维度的参与有效性的系统分析相对缺乏。基于此，下文从环境保护领域切入，从立法、行政与司法三个维度综合考察参与有效性与公众满意度之间的关系，并提出本文的研究假设。

（一）立法参与

立法参与有效性有助于提升公众对政府开放性与多元化的感知，进而影响公众对政府环境保护工作的满意度。已有研究指出，参与主体多元化、共同决策机制以及可信赖的调停者对公众满意度具有显著的正向影响（Ernst, 2019）。当居民感受到政府推动公众参与决策方面的努力，且觉得自己能够对决策施加影响时，他们对政府工作的满意度将会显著提高（Kweit and Kweit, 2007）。就中国环境治理而言，过去几十年间，代表经济发展的利益团体在很大程度上影响了政府的决策过程；与之相比，代表

环境保护的利益团体处于弱势地位，对决策过程影响甚微。在此背景下，立法参与有效性意味着公众的环保呼声能够被听到，这有助于增强公众对环保议题进入政策议程的信心。此外，立法参与有效性还意味着公众能切实感到绿色力量对政府决策过程的影响，而这有助于推动更符合环保理念的政策法规的出台（Smith, 2003）。由此，本文提出第一个研究假设。

H1：立法参与有效性能显著提升公众对政府环境保护工作的满意度。

（二）行政参与

在环境政策执行过程中，公众与政府间存在大量互动，这将通过塑造公众对政府回应性的感知影响他们对政府环境保护工作的满意度。已有研究发现，有效的投诉制度有助于提高公众对政府工作的满意度，居民向地方政府或环保组织反映问题的渠道通畅有助于减少他们对公共服务项目的负面评价（Russ and Takahashi, 2013）。类似地，居民就林业管理工作向政府表达意见这一参与形态对公众满意度有着显著的积极影响（Halvorsen, 2003）。随着数字社会的发展，环保热线、信访、微博、微信与各类环保应用程序成为公众向政府反映污染问题、协助政府开展环境执法的重要途径。政府对公众投诉及时而有效的回应表明了政府对污染治理工作的重视，有助于增强公众对政府的信心（颜海娜等，2021；Hsu et al., 2020）。此外，行政参与有效性还有助于增强公众的政治效能感。通过向政府提供污染信息并得到政府的积极反馈，公众能够感知到参与的社会价值，心理上感到自己被认同和被需要，进而会形成对政府工作的积极评价（Sjoberg et al., 2017）。由此，本文提出第二个研究假设。

H2：行政参与有效性能显著提升公众对政府环境保护工作的满意度。

（三）司法参与

司法参与有效性会影响公众对政府治理过程的规范性与法治化的感知，从而影响他们对政府环境保护工作的满意度。为推进环境法治建设，中国政府实施了一系列环境司法改革，包括成立专门的环保法庭、推行环境公益诉讼等。这些措施不仅传递了中央政府坚决整治污染的信号（Stern, 2014），

还拓宽了环境纠纷处理的渠道。事实上,高效的环境司法会鼓励公众通过诉讼实现环境维权,减少对上访等非司法维权途径的依赖(范子英、赵仁杰,2019)。更重要的是,对司法参与有效性的感知有助于提升公众对环境纠纷处理程序和规则的认可,消除对地方政府偏袒污染企业的疑虑(范子英、赵仁杰,2019;梁平汉、高楠,2014),从而增强公众对环境治理过程的规范性与公平性的感知。由此,本文提出第三个研究假设。

H3: 司法参与有效性能显著提升公众对政府环境保护工作的满意度。

四 数据与测量

本文使用的个人数据来自2015年中国综合社会调查(CGSS 2015)。该调查由中国人民大学中国调查与数据中心负责实施,采用多阶分层抽样,调查范围覆盖中国大陆28个省级行政单位^①。调查对象为18岁以上居民。其中,本文所使用的法制模块是总体调查的子模块,仅访问其中1/3的受访者,有效样本量为3777。地区层面的污染数据源于《中国环境统计年鉴2015》,涉及的指标包括2014年各省的工业废水排放量和工业废气排放量。之所以采用2014年的污染数据,是因为公众对政府环境保护工作的满意度往往是基于过去的治理绩效,客观污染水平对满意度的影响存在一定的滞后性。

(一) 因变量

因变量是公众对政府环境保护工作的满意度。CGSS 2015居民问卷中的具体问题是:“您对政府在环境保护工作方面的表现是否满意呢?”本文将备选项“非常不满意”和“不满意”重新编码为1,“一般”编码为2,“满意”和“非常满意”编码为3,从而得到一个定序因变量。

(二) 解释变量

解释变量是受访者感知的参与有效性,包括立法参与、行政参与和司法

^① 不含新疆维吾尔自治区、西藏自治区和海南省。

参与有效性三个维度。立法参与有效性使用如下问题测量：“如果国家正在制定一项法律，是关于拆迁、环保、汽车限行、个人所得税等与您个人利益密切相关的。如果只通过正式渠道，您提出的意见或建议在立法中得到反映或得到反馈的难易程度如何？”该变量的取值为1（非常困难）~5（非常容易），取值越大意味着立法参与有效性越高。

行政参与有效性使用如下问题测量：“如果在您家附近有一家企业违反规定排放废气或污水，严重损害居民健康。如果向有关部门举报这件事，政府会如何处理？”备选项分别为“政府根本就不会派人来调查处理”“政府会派人来调查处理，但会拖很久”“政府会派人来调查处理，但不会很快”“政府很快会派人来调查处理”“政府会立即派人来调查处理”，对应赋值为1~5，取值越大意味着政府的处理效率越高。

司法参与有效性使用如下问题测量：“如果居民向法院起诉要求上面这家（违规排放）企业赔偿损失，您认为一审判决出结果的速度会有多快？”该变量的取值为1（非常慢）~5（非常快），取值越大意味着司法参与的有效性越高。

（三）控制变量

控制变量包括各省环保绩效、经济发展水平、政府透明度以及受访者的基本特征变量。本文使用各省工业废水排放量和工业废气排放量来测量客观环保绩效，通过主因子法（principal factor）将两者合并成一个省环保绩效因子。为了控制经济增长对环境治理效果的影响，本文还纳入了省人均GDP变量（吴建南等，2016）。借鉴现有文献的做法（李文彬、何达基，2016；Park and Blenkinsopp，2011），本文用政府透明度来测量政府形象，具体指标为公众通过正式渠道了解地方政府财政经费的收支情况的难易程度，变量取值为1（非常困难）~5（非常容易），取值越大意味着政府透明度越高。受访者的基本特征变量包括性别、年龄、受教育年限^①、

① 本文将问卷中的受教育程度转换为受教育年限，具体转换方法为：没有受过任何教育=0，私塾和小学=6，初中=9，职业高中、普通高中、中专和技校=12，大学专科=15，大学本科=16，研究生及以上=19。

年收入和户口类型。现有研究指出，与女性相比，男性对政府环境保护工作的评价更高（卢春天、洪大用，2015）。现有研究对年龄、受教育程度和收入水平对公众环保满意度的影响效应仍有分歧（卢春天、洪大用，2015；孙小逸、黄荣贵，2019；林挺进，2015）。

（四）分析方法

本文采用多层次定序逻辑斯蒂回归模型（multilevel ordered logistic model）进行分析。公众对政府环境保护工作的满意度同时受到个人特征和省层面的环境污染水平的影响，这意味着本文的解释变量同时包含个人和地区两个层次，这有可能违反定序逻辑斯蒂回归的独立性假设。多层次定序逻辑斯蒂回归根据数据的聚类性质进行建模，能有效估计个人与省层面变量对公众满意度的影响效应。

五 研究结果

（一）描述性统计

如表1的描述性统计分析结果所示，公众对政府环境保护工作的评价总体偏低。只有47.42%的受访者对政府环境保护工作表示满意，33.06%的受访者表示一般，19.52%的受访者表示不满意。公众感知的参与有效性总体得分偏低，且不同类型的参与形态存在明显差异。立法参与有效性水平最低，只有5.72%的受访者认为只通过正式渠道提出的意见或建议能在立法中得到反映或反馈。与之相对，行政参与有效性水平较高，18.05%的受访者认为政府对污染举报的处理效率较高。司法参与有效性水平居中，有10.45%的受访者认为法院能够快速地对环境纠纷作出判决。

在控制变量方面，各省人均GDP为5.23万元。客观环保绩效因子的标准差为0.85，表明省间的环境污染水平存在较明显的差异。在3777名受访者中，53.06%为女性，46.94%为男性；平均年龄为50.22岁，标准差为17.07；受访者的平均受教育年限为8.63年，平均年收入为2.63万

元；受访者中 57.47% 是农村户口，42.53% 是城市户口。此外，仅有 5.47% 的受访者认为通过正式渠道能够非常容易和较为容易地了解地方政府财政经费的收支情况，表明政府透明度偏低。

表 1 描述性统计分析结果 (N=3777)

类别变量	取值	占比 (%)
公众对政府环境保护工作的满意度	不满意	19.52 (730)
	一般	33.06 (1236)
	满意	47.42 (1773)
只通过正式渠道，提出的意见或建议在立法中得到反映或反馈的难易程度	非常困难	31.51 (1058)
	比较困难	44.25 (1486)
	一般	18.52 (622)
	比较容易	5.39 (181)
	非常容易	0.33 (11)
如果向有关部门举报污染情况，政府会采取何种处理方式	政府根本就不会派人来调查处理	9.37 (329)
	政府会派人来调查处理，但会拖很久	39.34 (1382)
	政府会派人来调查处理，但不会很快	33.25 (1168)
	政府很快会派人来调查处理	16.00 (562)
	政府会立即派人来调查处理	2.05 (72)
如果向法院起诉要求企业赔偿损失，一审判决出结果的速度	非常慢	13.33 (435)
	比较慢	43.93 (1434)
	一般	32.29 (1054)
	比较快	9.90 (323)
	非常快	0.55 (18)
通过正式渠道，了解地方政府财政经费的收支情况的难易程度	非常困难	32.26 (1102)
	比较困难	46.87 (1601)
	一般	15.40 (526)
	比较容易	5.15 (176)
	非常容易	0.32 (11)

续表

类别变量	取值	占比 (%)
性别	女	53.06 (2004)
	男性	46.94 (1773)
户口类型	农村	57.47 (2169)
	城市	42.53 (1605)
连续变量	均值	标准差
个人层面 (N=3777)		
年龄 (岁)	50.22	17.07
受教育年限 (年)	8.63	4.68
年收入 (万元)	2.63	5.84
省级层面 (N=28)		
人均 GDP (万元)	5.23	2.27
标准化客观环保绩效因子	0.00	0.85

注：括号中为选择对应选项的人数。

(二) 公众环保满意度的影响因素

模型 1 分析了控制变量对政府环境保护工作满意度的影响 (见表 2)。虽然省间方差仅为 0.04, 但统计检验结果显示, 多层次定序逻辑斯蒂回归与定序逻辑斯蒂回归模型之间存在显著的差异 (卡方值为 7.85, p 值为 0.0025), 这说明选择多层次定序逻辑斯蒂回归模型具有统计适当性。就个人特征而言, 公众对环境保护的满意度受年龄、受教育年限、年收入和政府透明度的影响。年龄的系数为 0.01 且在 0.01 水平上显著, 表明年长者对政府环境保护工作更为满意。这个结果与孙小逸、黄荣贵 (2019) 的发现一致。一种可能的解释是, 年轻人的思想开放, 更有可能采纳亲环境价值观, 对环境保护和环境参与持有较高期望, 从而导致期望与现实之间的差距较大。受教育年限的回归系数为 -0.05 且在 0.001 水平上显著, 这表明受教育程度较高的群体对政府环境保护工作的满意度较低。与低收入群体相比, 收入水平较高的群体对政府环境保护工作的满意度较低 (年收入对数

的系数为-0.10 且在 0.05 水平上显著)。这可能是因为社会经济地位较高的居民对政府环境保护工作的要求与期望较高,从而导致满意度较低。此外,公众对政府透明度的感知有助于提升他们的环保满意度(回归系数为 0.20 且在 0.001 水平上显著),这一发现与政府形象论的预期相一致(范柏乃、金洁,2016;李文彬、何达基,2016)。

就省层面的变量而言,人均 GDP 的系数为-0.07 且在 0.01 水平上显著,这说明地区经济发展水平对公众的环保满意度具有负向影响。即与来自经济不发达省份的居民相比,来自经济发达省份的居民对政府环境保护工作的满意度较低。一个可能的解释是,经济发达省份的居民在满足一定的物质需求后,对生活质量会提出更高的要求,其中包括清洁、安全的生活环境,由此对政府环境保护工作的评价标准也就更高。有趣的是,客观环保绩效因子对公众满意度不具有显著影响,因此客观绩效论没有得到数据的支持。

表 2 公众环保满意度的影响因素

自变量	模型 1 (基准模型)		模型 2 (解释模型)	
	系数	标准误	系数	标准误
性别 (女性=0)	0.14	0.08	0.12	0.08
年龄	0.01 **	0.00	0.01	0.00
受教育年限	-0.05 ***	0.01	-0.05 ***	0.01
年收入对数	-0.10 *	0.04	-0.11 *	0.04
户口类型 (农村=0)	-0.12	0.09	-0.17	0.10
各省人均 GDP	-0.07 **	0.03	-0.08 **	0.03
各省环保绩效	-0.06	0.06	-0.02	0.08
政府透明度	0.20 ***	0.05	0.08	0.06
立法参与有效性			0.15 **	0.05
行政参与有效性			0.33 ***	0.05
司法参与有效性			0.16 **	0.06
-2Log-likelihood	5468.83		4500.43	
第一层个案数	2720		2286	
第二层省份数	28		28	
省间方差	0.04		0.06	

注: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ 。

在基准模型的基础上,模型 2 引入三个参与有效性变量。结果显示,考虑参与有效性变量的影响后,政府透明度对公众环保满意度的影响不再显著。一种可能的解释是,参与有效性变量对政府透明度的影响具有中介效应,即政府透明度通过影响公众对参与有效性的感知,进而影响其对政府环境保护工作的满意度。另一种可能的解释是,政府透明度对公众环保满意度不具有独立的解释力。由此可见,政府形象论的解释力有待进一步检验。年龄对公众环保满意度的影响也不再显著,这表明不同年龄(世代)的公众对参与具有不同的期待,对当前参与有效性的感知也不同,而参与有效性感知是理解不同年龄组群对政府环境保护工作满意度差异的一个关键因素。其余控制变量的影响效应变化不大。

回归分析显示,参与有效性三个解释变量均对公众满意度具有显著的积极影响,但回归系数的大小存在差异。具体而言,行政参与有效性的回归系数最大,系数为 0.33 且在 0.001 水平上显著。该结果表明,政府对污染举报的回应性越高,公众对政府的环境保护工作越满意。立法参与和司法参与有效性对公众满意度的回归系数大致相当。其中,立法参与有效性的回归系数为 0.15 且在 0.01 水平上显著。这表明,公众的环保意见在立法过程中得到反映或反馈的可能性越大,他们对政府环境保护工作的满意度就越高。类似地,司法参与有效性的回归系数为 0.16 且在 0.01 水平上显著,这表明环境保护工作的司法效率越高,公众对政府环境保护工作的满意度就越高。进一步分析显示,对因变量取值为满意而言,立法参与有效性变量的平均边缘效应为 0.033,行政参与有效性变量的平均边缘效应为 0.073,而司法参与有效性变量的平均边缘效应为 0.035。就平均边缘效应而言,行政参与有效性具有更强的影响效应。总之,本文所提出的三个研究假设均得到数据的支持。

值得一提的是,当模型 2 引入三个参与有效性解释变量后,省间的未解释方差略有增加,由模型 1 的 0.04 变为模型 2 的 0.06。这表明,随机截距与参与有效性变量之间存在关联,当模型未考虑参与有效性变量时,省间的真实方差被掩盖了。模型 2 的省间随机截距的方差为 0.06,对应的中位比数比(median odds ratio)等于 1.26。这意味着,如果我们从不同省

份中随机抽取两名具有相同特征的被访者，那么他们之间的满意度比数比有一半的概率大于 1.26。

六 结论与讨论

本文以公众满意度为研究对象，在整合公众参与和程序正义理论基本洞见的基础上阐明了参与有效性对公众满意度的影响机制，并通过实证分析对所提出的理论观点进行了初步验证。参与治理过程不仅有助于提升公众效能感和对政策的支持度，还能提升公众对多元化观点的包容度，更容易接受与自己预期不同的结果。由于公众参与制度在地方实践中仍受到诸多制约，影响公众评价的关键不在于参与行为本身，而在于参与过程是否有效。换言之，能否感受到政府推动公众参与的努力形塑了公众对治理过程公平性的感知，进而影响他们对政府工作的满意度。从这个意义上说，引入参与有效性的理论视角有助于拓展现有政府绩效评价与公众满意度研究。对 CGSS 2015 的统计分析结果表明，参与有效性感知对公众环保满意度有显著的正向影响。此外，本文的研究结果并不支持客观绩效论和政府形象论。具体而言，各省的客观污染水平对公众满意度没有显著影响；政府形象对公众满意度的影响并不稳健。虽然基准模型中政府透明度对公众满意度具有显著的正向影响，然而，一旦考虑了参与有效性变量，政府透明度的影响便变得不再显著。由此可见，政府形象论有待进一步验证。

本文的研究发现有助于增进我们对公众参与和公众满意度二者间关系的理解，澄清并回应学界对公众参与能否提升公众满意度的争论。现有研究表明，并非所有的参与都会对公众满意度产生积极影响。在一些情况下，公众参与和公众满意度之间并无显著关系，甚至会对公众满意度产生负面影响（马亮、杨媛，2019；颜海娜等，2021）。在另一些情况下，公众参与有助于提升公众对政府工作的满意度（范柏乃、金洁，2016；明承瀚等，2016）。本文发现，公众感知的有效参与是提升公众满意度的关键所在。目前，我国公众参与制度仍不完善，相关制度规范欠缺可操作性。地方政府在推行公众参与时往往流于形式，或者仅仅动员公众参与治理的

末端环节。这些现象大大抑制了公众参与的积极性。在此情境下，相比于公众参与的工具性意义，其象征性意义对公众评价与满意度的影响更为显著。公众看重的是参与渠道是否畅通、参与过程是否公平、想要参与的时候自己的声音能否被听到。从这个意义上说，增强公众对参与有效性的感知对重建公众对政府工作的信心、促进政府与公众间的良性互动具有重要的政策意义。

笔者进一步指出，对参与有效性的考察应当包含立法、行政与司法参与三个维度。从学理上说，立法、行政与司法参与有效性对公众评价的影响机理并不完全相同，分别影响的是公众对政府开放性、回应性和规范性的感知。从治理实践上说，立法、行政与司法参与紧密联系，在特定条件下甚至会相互影响与转化。这在邻避治理领域尤为明显。公众对污染性项目选址的不满既可能延伸到对政府规划与决策过程的质疑，也可能促使公众诉诸法律来维护自身合法权益。从这个意义上说，对三个维度的参与进行综合考察有助于我们系统地理解参与有效性与公众满意度之间的关系。对 CGSS 2015 的统计分析结果显示，立法、行政与司法三个参与有效性变量均有助于显著提升公众对政府环境保护工作的满意度。就回归系数和平均边缘效应而言，行政参与有效性的影响效应最大，立法参与有效性和司法参与有效性的影响效应大小相当。该研究发现表明，行政参与仍然是公众参与环境保护事务的主要途径，公众对此有更为深刻的切身经历和体验，对其满意度的影响也更大。

本文的局限性也值得讨论。首先，本文所使用的数据收集于 2015 年，距今已有一段时间，后续的研究需要使用新数据来验证参与有效性与公众满意度之间的关系。其次，本文所使用的法制模块的样本量仅为总调查样本的 1/3，数据的代表性可能会受到一定影响。最后，限于测量指标的可获得性，本文尚未能系统地检验公众参与行为、主客观参与有效性与公众满意度之间的复杂关系，后续研究有必要对此展开进一步的考察。

参考文献

范柏乃、金洁，2016，《公共服务供给对公共服务感知绩效的影响机理——政府形象的

- 中介作用与公众参与的调节效应》，《管理世界》第10期，第50~61页。
- 范子英、赵仁杰，2019，《法治强化能够促进污染治理吗？——来自环保法庭设立的证据》，《经济研究》第3期，第21~37页。
- 洪大用，2012，《经济增长、环境保护与生态现代化——以环境社会学为视角》，《中国社会科学》第9期，第82~99页。
- 黄学贤、齐建东，2009，《试论公民参与权的法律保障》，《甘肃行政学院学报》第5期，第117~124页。
- 李文彬、何达基，2016，《政府客观绩效、透明度与公民满意度》，《公共行政评论》第2期，第93~111页。
- 李文彬、沈涵、李雅婷，2019，《客观绩效、信任度与公众满意度——基于调查-实验法的探索》，《公共行政评论》第4期，第27~43页。
- 梁平汉、高楠，2014，《人事变更、法制环境和地方环境污染》，《管理世界》第6期，第65~78页。
- 林挺进，2015，《城市环保绩效、市长升迁偏好与市民环保满意度——基于2011连氏中国城市服务型政府调查的实证研究》，《甘肃行政学院学报》第6期，第12~21页。
- 卢春天、洪大用，2015，《公众评价政府环保工作的影响因素模型探索》，《社会科学研究》第2期，第108~115页。
- 马亮、杨媛，2019，《公众参与如何影响公众满意度？——面向中国地级市政府绩效评估的实证研究》，《行政论坛》第2期，第86~94页。
- 明承瀚、徐晓林、陈涛，2016，《公共服务中心服务质量与公民满意度：公民参与的调节作用》，《南京社会科学》第12期，第71~77页。
- 孙小逸、黄荣贵，2019，《不同类型环保参与对政府环保工作评价的差异化影响——基于CGSS（2013）的实证分析》，《复旦公共行政评论》第2期，第64~83页。
- 吴建南、徐萌萌、马艺源，2016，《环保考核、公众参与和治理效果：来自31个省级行政区的证据》，《中国行政管理》第9期，第75~81页。
- 徐国冲，2022，《客观评估抑或主观评估？公共部门绩效测量的一个论争》，《行政论坛》第1期，第67~77页。
- 颜海娜、彭铭刚、王丽萍，2021，《公众治水参与：绩效结果抑或过程驱动——基于S市926个样本的多层线性回归分析》，《甘肃行政学院学报》第2期，第61~70页。
- 曾莉、李佳源，2013，《公共服务绩效主客观评价的契合性研究——来自H市基层警察服务的实证分析》，《公共行政评论》第2期，第72~103页。
- 张紧跟，2017，《公民参与地方治理的制度优化》，《政治学研究》第6期，第91~102页。
- 朱未易，2010，《地方法治建设中公民参与的法理分析与制度进路》，《南京社会科学》第10期，第106~114页。



- 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特, 2016, 《新公共服务: 服务, 而不是掌舵 (第三版)》, 丁煌译, 中国人民大学出版社。
- Beierle, Thomas C. 1999. "Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions." *Review of Policy Research* 16(3-4), 75-103.
- Brown, Karin and Philip B. Coulter. 1983. "Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery." *Public Administration Review* 43(1), 50-58.
- Brudney, Jeffrey L. and Robert E. England. 1982. "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?" *Public Administration Review* 42 (2), 127-135.
- Ernst, Anna. 2019. "How Participation Influences the Perception of Fairness, Efficiency and Effectiveness in Environmental Governance: An Empirical Analysis." *Journal of Environmental Management* 238, 368-381.
- Halvorsen, Kathleen E. 2003. "Assessing the Effects of Public Participation." *Public Administration Review* 63(5), 535-543.
- Herian, Mitchel N., Joseph A. Hamm, Alan J. Tomkins, and Lisa M. Pytlik Zillig. 2012. "Public Participation, Procedural Fairness, and Evaluations of Local Governance: The Moderating Role of Uncertainty." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (4), 815-840.
- Hibbing, John R. and Theiss-Morse, Elizabeth. 2002. *Stealth Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Hollander-Blumoff, Rebecca and Tom R. Tyler. 2011. "Procedural Justice and the Rule of Law: Fostering Legitimacy in Alternative Dispute Resolution." *Journal of Dispute Resolution* (2011)1, 1-19.
- Hsu, Angel, Amy Weinfurter, Jeffrey Tong, and Yihao Xie. 2020. "Black and Smelly Waters: How Citizen-generated Transparency is Addressing Gaps in China's Environmental Management." *Journal of Environmental Policy & Planning* 22(1), 138-153.
- Johnson, Thomas. 2013. "The Politics of Waste Incineration in Beijing: The Limits of a Top-Down Approach?" *Journal of Environmental Policy & Planning* 15(1), 109-128.
- Kostka, Genia and Arthur P. J. Mol. 2017. "Implementation and Participation in China's Local Environmental Politics: Challenges and Innovations." *Local Environmental Politics in China*, 1-14.
- Kweit, Mary Grisez and Robert W. Kweit. 2007. "Participation, Perception of Participation, and Citizen Support." *American Politics Research* 35(3), 407-425.
- Lee, Ching Kwan and Yonghong Zhang. 2013. "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China." *American Journal of Sociology* 118(6), 1475-1508.
- Park, Heungsik and John Blenkinsopp. 2011. "The Roles of Transparency and Trust in the

- Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction.” *International Review of Administrative Sciences* 77(2), 254–274.
- Parks, Roger B. 1984. “Linking Objective and Subjective Measures of Performance.” *Public Administration Review* 44(2), 118–127.
- Percy, Stephen L. 1986. “In Defense of Citizen Evaluations as Performance Measures.” *Urban Affairs Review* 22(1), 66–83.
- Russ, Laura W. and Lois M. Takahashi. 2013. “Exploring the Influence of Participation on Programme Satisfaction: Lessons from the Ahmedabad Slum Networking Project.” *Urban Studies* 50(4), 691–708.
- Smith, Graham. 2003. *Deliberative Democracy and the Environment*. London: Routledge.
- Sjoberg, Fredrik M. , Jonathan Mellon, and Tiago Peixoto. 2017. “The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation.” *Public Administration Review* 77(3), 340–351.
- Stern, Rachel E. 2014. “The Political Logic of China’s New Environmental Courts.” *The China Journal* 72(1), 53–74.
- Stipak, Brian. 1979. “Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator.” *Public Administration Review* 39(1), 46–52.
- Sun, Xiaoyi and Ronggui Huang. 2020. “Spatial Meaning-making and Urban Activism: Two Tales of Anti-PX Protests in Urban China.” *Journal of Urban Affairs* 42(2), 257–277.
- Tyler, Tom R. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Van Ryzin, Gregg G. 2004. “Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services.” *Journal of Policy Analysis and Management* 23(3), 433–448.
- Van Ryzin, Gregg G. 2015. “Service Quality, Administrative Process, and Citizens’ Evaluation of Local Government in the US.” *Public Management Review* 17(3), 425–442.
- Yip, Ngai Ming, Ronggui Huang, and Xiaoyi Sun. 2014. “Homeowners’ Activism and the Rule of Law in Urban China.” *China Journal of Social Work* 7(2), 175–188.