

基于知晓度的政策绩效评价： 以浙江省湖州市城乡统筹就业 促进政策和服务为例

陈丽君 郁建兴 张瑶琼*

【摘要】作为政策沟通的首要结果,政策知晓度是政策绩效评价的基本前提,是政府相关公共服务措施取得成效的前提,也是政府信任的主要过程和影响因子。论文基于 AIDA 决策模型提出相关假设,以浙江省湖州市城乡统筹就业促进政策和服务为例,通过对 849 个样本的实证分析指出,政策知晓度影响了就业促进政策的绩效:政策知晓度越高,公众对政策绩效的评价也就越高。而政策沟通是实现政策知晓、提升绩效公众评价的前提,是政府信任的前提。因此,选取恰当的政策工具,推动政策宣传主体多元化,建立调研反馈机制等,是实现有效政策沟通,促进政策被有效知晓,进而提升政策绩效的重要途径。

【关键词】政策知晓度 政策绩效 政策沟通 政府信任

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)06-0058-23

政策的执行及其效果在很大程度上取决于政策利益相关者(决策者、执行者和公众)的政策认知,也即政策知晓。所谓政策知晓

* 陈丽君,浙江大学公共管理学院,副教授;郁建兴,浙江大学公共管理学院,教授;张瑶琼,浙江大学公共管理学院,硕士研究生。在本研究的实施过程中,浙江大学公共管理学院博士生高翔、黄红华、阳盛益、冯涛、吴玉霞和硕士生徐成东、黎灿辉、曹家彦、石文景、严慎、李丽、朱蓓等参与了问卷调研或数据录入,在此感谢他们的辛勤与努力。感谢匿名评审人的意见。本文的研究结果和结论责任自负。

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目暨“加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导对策研究”(编号:08&ZD020);浙江省哲学社会科学重点研究基地重大项目“推进城乡统筹的政府就业服务体系研究”。

度,是指公众作为政策所涉对象对政策内容、价值及其执行方式、落实途径的了解程度。在我国,由于政策沟通的缺乏,公众的政策知晓度较低,从而影响政策的效果以及公众对政策绩效的评价。因此,政策沟通这种信息传递、理解和反馈的重要途径,是影响政策效果的重要因素,政策沟通的好坏多寡影响公众了解政策信息的程度。

本文试图运用认知心理学的 AIDA 决策模型和政府信任理论,以浙江省湖州市就业政策及就业服务体系构建为个案,通过实证研究分析政策知晓度与政策绩效的公众评价之间的关系,并从中提出增强有效政策沟通以进一步落实就业政策、完善就业服务体系建设的政策建议。

一、文献回顾及研究假设

(一) 政策沟通及相关效果

沟通是一个过程,罗宾斯、库尔特(2004:295)强调沟通是人们交流信息的方式,接收者与传播者间沟通的目的是为了进行信息的传递和理解。然而沟通过程中存在着一些复杂问题,如认知复杂性、动态复杂性和效果复杂性等(Te'eni,2001)。因此必须关注沟通技能以获得积极的沟通效果(Anderson,1986)。在政治学、行政学领域,沟通主要表现为政府沟通,它往往强调在上下级政府机构以及不同层级政府工作人员间加强信息流动的重要性,这实际上是从组织角度定义的沟通。而政策沟通则是从沟通内容和沟通对象的角度进行定义,聚焦于接收者与传播者在政策制定、执行、评估和监督过程中的信息交换与交流,它实际上是政府沟通的一种。本文所指的政策沟通是指政府就政策内容、执行过程及方式与公众间的信息交流与互动,强调政府与公众间就政策而进行的各种沟通。它包括政府主动沟通和被动沟通两种方式,前者是指

政府通过公开信息、提供咨询服务等方式主动向公众提供政策信息,后者则是指公众要求政府提供相关信息,这两种方式都是公众获取政策信息的基本途径。政策沟通程度在一定意义上反映了公众对政策的了解程度,因此政策沟通效果在一定程度上反映了公众对政策的知晓状况。

由于目前学术界关于政策沟通的直接研究仍较少,笔者主要从国内外有关政府沟通的文献切入,分析政策沟通及其相关效果,这里的政府沟通强调的是政府与公众之间的沟通。有研究(Yang & Xu, 2008: 229)表明,“要实现有效的政府沟通,不仅仅要强调政府信息的公开,而且要着眼于政府与公众间信息的有效交换和互动沟通”。就政府沟通之于政府政策的作用而言,哈斯拉姆(Haslam, 2002)认为,沟通是政府修正自身行为、促进政策有效落实的依据。沃斯和韦斯特豪德(Vos & Westerhoudt, 2008)在《荷兰政府沟通发展趋势》一文中的调查表明,在最近两年间,荷兰各级政府部门和公众对沟通的态度发生了较大转变,双方普遍认为沟通有助于公众理解政府行为,有助于政府更加有效地为公众服务。那么表现在政策领域即指政策沟通有助于公众理解政府的政策行为,包括政策内容、政策执行过程等,从而也就有利于政策的执行及其效果的产出。而钱洁(2004)则明确强调了公众与政府或公共部门间的政策沟通是最重要的,正是这种政策沟通才使得整个政策过程和公共组织得以持续发展。显然,沟通既是公众对于政府政策的执行落实满足其需求并实现期望的要求,也是政府对于提高自身能力、有效为公众服务的要求。

另一方面,也有学者研究了政府与公众间的沟通对公众政府信任的影响,这实际上是强调政府沟通(政策沟通)的目的和作用。政府沟通的最初目的是为了让公众了解政府政策及其行为,完成其作为人民利益代表的使命,但最终目的并不限于此,而是要通过沟通增强公众对政府行为、措施的知晓从而增强信任度。有学者

(Lee, 2009: 74) 在分析“非典”时期香港政府的应对举措时指出, 政府若缺乏与公众的沟通将会导致公众降低对政府的信任度, “公众通常会把政府的危机沟通看作是政府在多大程度上优先考虑了公众利益的反映”。也有学者 (Zhu & Bai, 2008: 554) 指出: “政府与公众间的沟通差异导致了政府信任的缺失”, 他们通过分析当前政府、媒体和公众间的信息交流现状后指出, 通过构建三者间的信息交流机制, 可以避免沟通上存在差异并提高公众对政府的理解、支持和信任。事实上, 沟通差异导致的结果就是公众极少知晓或错误知晓了政府政策或行为, 而沟通缺乏就直接导致了公众的“不知道”, 从而造成公众的不理解、不支持, 进而影响公众对政府的信任度。乌尔宾 (Ulbig, 2008) 在《话语尚不够: 政治信任和政策评估中话语影响力的重要性》一文中指出, 据 2001 年一项关于民众对市政府态度的调研数据分析显示, 当受访者认为公民的话语影响力增强时, 政策满意度和政治信任度才会提高。而话语影响力增强的前提是公民对政策内容及执行过程的知晓, 因此与其说是公民的话语影响力影响了政策效果, 不如说是公民对政策的知晓状况影响了其效果。一些学者采用“杰洛涅和麦克莱恩信息系统成功模型” (DeLone and McLean information systems success model) 作为研究框架, 对新加坡 214 个电子政府网站用户的调查表明: “政府信任与对电子政府网站的信任成正相关, 而且对电子政府网站的信任与信息质量、系统质量和服务质量成正相关” (Teo et al., 2008: 99)。在保证电子政府网站信息与服务质量前提下, 公众对电子政府网站的信任度越高, 对政府也就越信任, 即政府沟通效果越好。需进一步指出的是, 就沟通内容而言, 电子政府网站上主要是关于政府出台的政策内容及方式等的信息。我们也可推论, 政策沟通效果越好, 即公众对政策的知晓状况越好, 政府信任度就越高。而公众的政府信任来源于公众对政府绩效 (包括政策绩效) 的理解和支持 (Zhu & Bai, 2008: 554)。

(二) 政策知晓度与政策绩效评价的关系

政策沟通的第一层次结果是政策知晓。德夫林(Devlin, 2003)强调公众知晓的目的是为了提高公众对该制度(金融制度)和政策的理解。知晓是理解的第一步。政策知晓强调公众对政府某项政策的知道与了解,是一种定性描述的体现,而政策知晓度则是政策知晓的程度表现,主要衡量公众知晓多少,知晓到何种程度等,是一种定量考量。具体来说,政策知晓度是指公众(尤其是政策利益相关群体)对某一政策的内容、实施过程及其效果等方面的了解、熟悉程度。政策绩效的公众评价是指公众对政策满足其需求或期望程度的认可和评价,是公众察觉到的政策绩效。公众往往通过政策绩效来获取更多有关政策的信息(Zhu & Bai, 2008)。也就是说,当某项政策已经产生效益后,公众往往会对其更加关注,也会更有意识地获取相关信息。与此同时,政策出台后只有当公众知晓时,他们才会有意识地去获取有益于自身的相关信息,从而推动政策发挥作用,而政策一旦发挥作用,公众便会对它更加关注。从某种层面上来说,这实际上是对政策绩效的推动。此外,马哈詹和穆勒(Mahajan & Muller, 1986)的研究聚焦于广告策略对知晓度的影响,指出对于新产品的知晓度不断增强将会促使其销售得更好。那么我们可以推论,在政策领域,公众对某一政策的知晓度不断增强,也将会促使该政策得到更好地落实。

那么,政策知晓度是否会影响政策绩效评价?我们从政策影响公众行为的认知心理过程来考察。心理学家艾尔莫·里维斯(Elmo Lewis)于1898年首次提出了“AIDA模型”(图1),指出销售人员对消费者的说服效果具有层级性,即销售人员向消费者推销产品所产生的影响可以逐层划分为注意(Attention)、兴趣(Interest)、愿望(Desire)和行动(Action)(这四个词的首字母构成了模型名称)(所罗门,2006)。销售员通过营销沟通、促销等方式来促使消费者购买

商品,首先要让消费者注意到该产品,并对产品具有一定知晓度,从而形成相关的认知和兴趣。若该产品满足了消费者的需求,则最终将导致消费者的购买决策。斯特朗(Strong,1925)将此模型引入到对广告效果的评价之中,以此测量和检验广告效果,并将吸引消费者的注意(Attention)界定为广告所造成的消费者对某品牌商品的知晓度(Awareness)。“AIDA模型”由此诠释了广告促成消费者购买商品或服务行为的认知过程:知晓—兴趣—期望—行动。

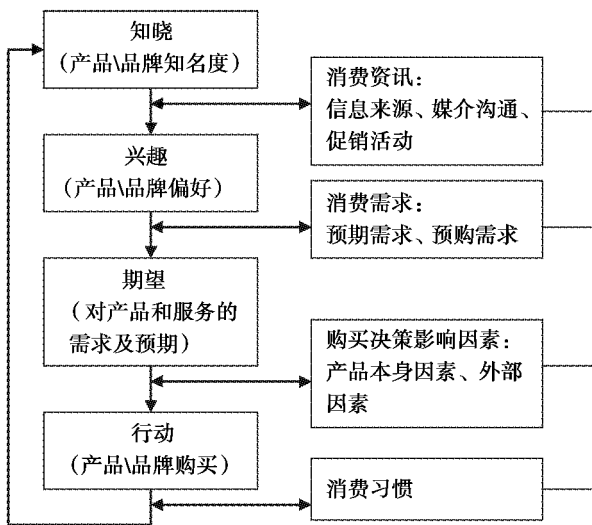


图1 广告作用的“AIDA模型”

事实上,政府通过政策制定来影响和促进公众行为的过程也符合上述“AIDA模型”。比如,政府提供小额创业基金鼓励农村剩余劳动力自主创业、就业,这一政策发挥效力的重要前提是农村剩余劳动力通过各种途径知晓政府的激励政策,在自身需求基础上根据政策作出创业决策。因此,正如上文提及的相关研究所论证的,政策知晓度与最终政策效用实现之间存在着积极的正相关关系。当然,知晓是政策发挥作用的前提条件,但公众对政策的高度知晓并不必然带来最佳的政策绩效。公众知晓政策,并且采取行动寻求政

策支持、要求相关机构执行政策还取决于该政策是否符合公众的需求,也就是说政策质量是影响政策知晓度对政策绩效作用的调节变量。不过,尽管如此,从最终结果看,高政策知晓度依然是高政策绩效的基础,公众只有通过政策的知晓才能了解和判断政策是否满足自身的需求,也才能通过反馈这一政策的双向沟通机制促使政府修正政策提高政策质量,最终实现政策绩效。基于上述分析,我们提出政策知晓度与政府政策绩效评价之间关系的理论构思(图2)。在本研究中我们重点关注政策知晓度和政策绩效评价的关系,我们假设:公众的政策知晓度越高,政府的政策绩效评价越高,公众政策知晓度与政府政策绩效的公众评价之间成正相关关系。

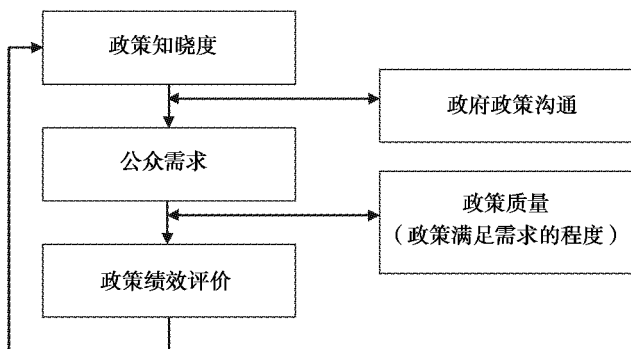


图2 政策知晓度和政策绩效评价关系模型

二、研究方法

(一)测量

本项研究所使用的问卷,前四个部分是关于被调查者的基本信息、就业现状、就业过程和就业成效的测量,旨在了解样本的人口统计学特征,被调查者的一般就业情况,被调查者在就业过程中对政府提供的就业政策和服务的采用情况。该部分的测量主要采取选

择题形式(包括单项选择和多项选择)。

政策知晓度测量。政策知晓度用于评价被调查者对政策的了解程度,本文所指的政策知晓度是指劳动者对政府就业服务政策的了解和熟悉程度。我们采用了利克特五点量表(Likert inventories)来评价公众对政策的知晓程度,分别赋值为:完全不了解=1、有点不了解=2、不能确定=3、有点了解=4、非常了解=5。通过对潮州市劳动与社会保障局有关工作人员的访谈,我们收集了潮州市近5年来出台的各类城乡统筹就业促进政策,并利用内容分析的方法将所有政策归纳为4类(工资政策、用工政策、补贴政策和信息指导政策)。以这4类作为就业促进政策知晓度评价的4个维度,我们又将各类具体政策纳入到四维中,形成各维度的测量指标(分别包含6、5、7、4个指标),具体指标包括政府关于劳动力市场指导价位说明的规定、政府关于要求公司与劳动者签订劳动合同的政策规定、政府对劳动力培训进行补贴的规定、劳动管理部门可提供就业信息的规定等共22项。问卷编制完成后我们实施了试调研,对潮州市劳动与社会保障局干部培训班进行问卷调查。调研中学员的反馈意见被用作问卷修订的依据,最终形成了正式调研问卷。

政策绩效评价的测量。绩效评估从测量上一般分为主观评价和客观评价两种。对就业政策的客观评价主要可从就业政策颁布前后农村剩余劳动力的就业率变化之中得出,但利用客观指标来评价政策绩效时需要有等同对照组,这样才能剔除经济形势等其他因素的影响,同时还需要有纵向时间序列的多次指标收集,以做出客观比较。这些研究设计的要求在回溯研究中难以达到。绩效的主观评价方法是根据工作的各方面内容,由被试者主观评价工作内容完成得完好与否。本研究采取后一种评价方法和思路。本文中的政策绩效的公众评价是指劳动者对政府实施的就业服务政策满足其自身需求和期望的程度,是对政策效用达到程度的评估。首先我们通过访谈研究,收集地方政府就业促进工作的重点内容,然后利

用内容分析的方法将这些工作内容纳入四大模块:制定间接的就业激励政策、构建直接的就业服务平台、提供就业信息指导,以及对城乡人力资源实施技能培训。我们假设政府就业促进政策的绩效评价可从间接政策、直接平台、信息指导和技能帮助这4个维度加以测量,各维度的相关指标从湖州市政府业已采取的就业政策和服务措施中提炼,采用积极陈述的方式,要求被调查者回答对各类政策绩效评价陈述的同意程度,问卷形式采用利克特五点量表,程度划分和赋值分别为:非常不同意=1、有点不同意=2、不能确定=3、有点同意=4、非常同意=5。测量指标的范例包括23项(表5),各维度分别包含7、6、6、4个指标,构成了就业促进政策绩效评价的测量。同样,问卷编制完成后我们实施了试调研,对湖州市劳动与社会保障局干部培训班进行问卷调查。调研中学员的反馈意见被用作问卷修订的依据,最终形成了正式调研问卷。

(二) 取样和样本特征

湖州市位于浙江省北部,属经济发达地区,2008年全市GDP达到1 034.89亿元,按户籍人口计算的人均GDP为40 089元,按常住人口计算的人均GDP为36 764元。城镇居民人均可支配收入21 604元,农村居民人均可支配收入10 751元。湖州市政府历来重视城乡经济社会协调发展,在2006年被列为全国统筹城乡就业试点城市后,政府制定了大量促进城乡统筹就业的公共政策。本研究以浙江省湖州市城乡统筹就业促进政策和服务为例,选取湖州各县、区城乡人力资源为研究对象,进行实证研究以验证本文假设。

本项研究采用方便取样的方法,一是研究人员亲自实地调研,研究团队成员分成若干小组,赴湖州各县、区随机选取制造业或服务型企业的在岗员工进行调查,或走访人力资源市场和农村住户(包括当地住户和外来住户),向被访人员发放问卷,当场填写并回收,被调查者可与调研员当面沟通以保证对问题有正确理解,问卷

一般在 15 - 20 分钟内完成;二是委托政府有关工作人员或企业管理者代为向企业职工发放并回收问卷,研究人员再对回收的问卷进行鉴别。

调研工作于 2008 年 8 月开始,历经近半年的时间,调研范围包括潮州市吴兴区、南浔区、长兴县、安吉县、德清县等 5 个县、区,发放问卷共计 1 200 份,共回收有效问卷 849 份,回收有效率为 70.7%。问卷主要来源于万德电子有限公司等 17 家企业和各地人力资源市场及主要街市服务性行业。样本的人口统计学特征见表 1。

表 1 样本的人口统计学特征

性别	男	42.3%	户口	城镇户口	48.7%
	女	57.7%		农村户口	51.3%
年龄	16 - 30 周岁	58.0%	学历	初中及以下	27.3%
	31 - 40 周岁	28.9%		高中、职技校和中专	41.3%
	41 周岁及以上	13.1%		大专及以上	31.3%
抚养子女数	0	33.8%	你来自哪里	本县(区)	51.1%
	1	55.1%		本市外县(区)	11.0%
	2	9.9%		本省外市	5.6%
	3 个及以上	1.0%		外省	32.4%
此项工作前的就业状态	城镇下岗失业困难人员	9.4%			
	失地农民	3.6%			
	农村剩余劳动力	10.1%			
	在校读书	18.8%			
	在其他企业工作	48.8%			
	其他	9.4%			

三、研究结果

问卷结果经变量命名和数据录入后,我们采用 SPSS15.0 统计软件进行分析。具体结果如下:

(一) 政策知晓度分析

政策知晓度经测量后,我们对结果进行探索性因素分析,以检验“政策知晓度”的内在结构。为确认因素分析的适宜性,要在因素分析前进行 KMO 测度和巴特莱特球体检验。政策知晓度量表的 KMO 值为 0.94(表 2),表示该问卷指标很适合进行因素分析。同时,巴特莱特球体检验显示 χ^2 统计值为 7 994.5,显著性水平是 0.000,说明数据适宜作因素分析。

表 2 KMO 样本测度和巴特莱特球体检验结果

KMO 样本测度		0.94
	χ^2 统计值	7 994.5
巴特莱特球体检验	自由度	231
	显著性水平	0.000

探索性因素分析采用方差最大旋转法、利用凯泽标准对因素进行抽取。通过主成分分析,能较好地抽取出 4 个因子(表 3),与问卷设计的构思基本一致,但在各测量指标的归属上与原设计略有出入,其中原属于用工政策的项目 P7、P8、P9 被归入 F1“职工工资政策”,原属于补贴优惠政策的项目 P17、P18 被归入 F2“信息指导政策”,原属于职工工资政策的 P2 指标被归入 F3“企业用工政策”,这可能是由于文字表述的不合理所致,但因素分析的结果和 4 个因素的共同解释度都在可接受范围之内。4 个因素共解释了总变异的 64.56%,其中 F1“职工工资政策”解释了 22.67%、F2“信息指导政策”解释了 17.34%、F3“企业用工政策”解释了 12.95%和 F4“补贴优惠政策”解释了 11.60%,每个因素分别包含了 8、6、3、5 个项目,这与原构思基本保持一致,可认为具有较高的结构效度。采用 Cronbach 内部一致性系数对政策知晓度各分量表的信度进行检验,各分量表的内部一致性系数都从 0.76 到 0.91,说明政策知晓度评价具有较好的内部一致性信度,可认为该政策知晓度量表具有较高

的信度。政策知晓度问卷的维度、指标设计具有一定有效性。

表 3 政策知晓度探索性因素分析结果

因素	项目内容	因素荷重				Cronbach α 系数
		F1	F2	F3	F4	
F1	P4. 政府关于企业工资指导线说明的规定	0.797	0.191	0.124	0.195	0.913
	P6. 政府关于职工工资集体协商制度的政策	0.790	0.171	0.081	0.222	
	P3. 政府关于劳动力市场指导价位说明的规定	0.785	0.186	0.178	0.143	
	P5. 政府关于建设领域农民工工资支付办法的规定	0.737	0.170	0.076	0.187	
	P7. 政府关于录用备案制度的规定	0.617	0.309	0.32	0.116	
	P1. 政府关于全年月平均工作时间和工资折算办法的规定	0.603	0.127	0.447	0.012	
	P8. 政府关于制定就业登记制度的规定	0.522	0.400	0.377	0.179	
	P9. 政府关于实施“同工同酬”政策的规定	0.514	0.241	0.478	0.176	
F2	P18. 政府提供免费求职登记的规定	0.107	0.775	0.213	0.13	0.899
	P20. 劳动管理部门可以提供职业介绍的规定	0.249	0.734	0.29	0.194	
	P19. 劳动管理部门可以提供就业信息的规定	0.229	0.722	0.287	0.149	
	P22. 就业管理服务部门可以提供职业培训的规定	0.261	0.710	0.077	0.156	
	P17. 政府提供免费职业培训的规定	0.119	0.661	0.107	0.307	
	P21. 政府对农村劳动力的就业失业状况进行调查的规定	0.456	0.561	0.059	0.317	
F3	P10. 政府关于要求公司与劳动者签订劳动合同的政策规定	0.106	0.250	0.827	0.153	0.816
	P11. 政府关于企业需为职工缴纳工伤保险等社会保险的规定	0.090	0.232	0.826	0.225	
	P2. 政府关于最低工资标准的规定	0.365	0.117	0.645	0.060	

(续表)

F4	P13. 政府对吸收低保人员就业的单位给予社会保障补贴的规定	0.361	0.283	0.192	0.669	0.755
	P15. 政府给介绍低保人员就业的职业介绍机构提供补贴的规定	0.451	0.319	0.073	0.625	
	P16. 政府对自主创业劳动者提供资金支持等优惠政策的规定	-0.059	0.123	0.108	0.614	
	P14. 政府对农村低保中的“4050”灵活就业人员给予养老、医疗保险费补贴的规定	0.445	0.234	0.141	0.614	
	P12. 政府对劳动力培训进行补贴的规定	0.426	0.239	0.168	0.606	

我们在因子水平上计算政策知晓度的描述统计结果。职工工资政策、信息指导政策、企业用工政策和补贴优惠政策各因素的平均值分别为 2.268、2.593、3.144、2.274(表 4),可见样本对所列各项政策的知晓度基本处于“有点不了解”和“不能确定”之间,且多偏向于“有点不了解”,其中企业用工政策的知晓度比其他 3 个知晓度因子得分高,说明公众对自身利益关系较为紧密的政策关注程度相对较高。而从其标准差来看,企业用工政策因子的标准差比其他 3 个因子高,说明样本对这一政策的知晓相对于其他政策分布较不均匀。

表 4 政策知晓度描述性统计结果

		职工工资政策	信息指导政策	企业用工政策	补贴优惠政策
总数	有效值	780	588	817	805
	缺失值	69	261	32	44
平均值		2.27	2.59	3.14	2.27
标准差		0.95	1.04	1.13	0.95

(二) 就业促进政策绩效的公众评价分析

同样,就业促进政策绩效的问卷经测量后,我们对问卷结果进

行探索性因素分析,以检验“政策绩效”的内在结构。调查数据经 KMO 测度和巴特莱特球体检验后显示,就业促进政策公众评价量表的 KMO 值为 0.957,巴特莱特球体检验的 χ^2 值为 12 593.57,显著性概率是 0.000,问卷指标和数据适宜作因素分析。

探索性因素分析采用方差最大旋转法、利用凯泽标准对因素进行抽取。通过主成分分析,能较好地抽取出 3 个因素(表 5),与问卷设计的构思有所区别,且各测量指标的归属上与原设计略有出入。因素分析结果(表 5)将原设计中的“直接平台”和“信息指导”两个因素合并为一个,由于政府就业促进相关信息的发布主要是通过其构建的直接平台发布的,因此将其合并有合理之处,另一方面,从字面理解,原属于信息指导的各个项目包含了直接平台利用的意思,由此,我们将这一因素命名为“直接平台”。另外,原属于信息指导的项目 E19 现被归入 F3“技能帮助”。3 个因素共解释了总变异的 63.24%,其中 F1“直接平台”解释了 25.82%、F2“间接政策”解释了 19.22%、F3“技能帮助”解释了 18.21%,每个因子分别包含了 11、7、5 个项目。这与原构思基本相近。采用 Cronbach 内部一致性系数对政策绩效公众评价各分量表的信度进行检验,结果显示,各分量表的内部一致性系数从 0.89 到 0.94,说明政策绩效评价量表具有较好的内部一致性信度,政策绩效评价问卷的维度、指标设计具有一定有效性。

然后,我们在因子水平上计算政策绩效评价的描述统计性结果。表 6 显示,就业促进政策绩效的 3 个因素“直接平台”、“间接政策”、“技能帮助”平均得分为 3.464、3.510、3.335,可见样本对所列各项政策绩效的评价基本处于“不能确定”和“有点同意”之间。总体说来,政策绩效公众评价的结果尚不是非常理想。从其标准差分布情况来看,3 个因子的标准差都小于 1,说明样本对这些政策绩效的评价较为均匀,评价结果具有普遍性。

表 5 政策绩效评价的探索性因素分析结果

因素	项目内容	因素荷重			Cronbach α 系数
		F1	F2	F3	
F1	E11. 当地人才网站的建设对我找工作的帮助大	0.757	0.274	0.141	0.936
	E10. 政府组织的各地区劳动力交流大会对我就业帮助大	0.730	0.29	0.201	
	E12. 就业服务窗口的建设对我找工作的帮助大	0.723	0.234	0.298	
	E18. 当地人才网站上的招聘信息对我找工作的帮助大	0.665	0.248	0.315	
	E8. 劳动力市场等官方就业服务机构对我找工作的帮助大	0.662	0.339	0.182	
	E16. 我从劳动力市场上获取就业信息非常方便	0.657	0.211	0.339	
	E17. 我从当地就业服务窗口上获取就业信息非常方便	0.652	0.193	0.399	
	E13. 各县区、乡镇、村劳动保障平台的建设对我找工作的帮助大	0.642	0.214	0.377	
	E14. 政府发布的就业岗位信息对我提高自身技能水平的帮助大	0.612	0.292	0.403	
	E15. 政府开展的社会保障政策咨询服务对我维护自身合法就业权益的作用大	0.594	0.381	0.315	
	E9. 职业介绍所等非官方就业服务机构对我找工作作用大	0.564	0.227	0.286	
F2	E4. 政府要求企业建立职工教育经费的政策对我提高自身技能的帮助大	0.202	0.775	0.202	0.893
	E2. 政府对从事个体经营的困难人员给予就业补贴的政策对促进就业的作用大	0.253	0.761	0.144	
	E3. 政府要求由企业上缴职工社会保险的政策对我的就业帮助大	0.247	0.72	0.166	
	E1. 政府向吸收低保人员就业的企业提供社保补贴的政策对扩大就业的作用大	0.247	0.72	0.127	
	E7. 政府要求企业与职工签订劳动合同的政策对维护我的就业权益的作用大	0.381	0.643	0.051	

(续表)

	E5. “村企共建”合作项目对我的就业帮助大	0.218	0.641	0.428	
	E6. “充分就业社区”项目对我的就业帮助大	0.232	0.613	0.453	
F3	E21. 私营机构提供的职业技能培训对我找工作的帮助大	0.285	0.168	0.789	0.898
	E22. 职业培训的内容实用,对我找工作的帮助大	0.276	0.197	0.766	
	E23. 职业培训的师资力量好,对我提高自身技术水平的帮助大	0.297	0.229	0.76	
	E20. 政府提供的职业培训对我找工作的帮助大	0.426	0.218	0.678	
	E19. 社区就业援助员对我找工作的帮助大	0.464	0.193	0.636	

表6 就业促进政策绩效评价的描述性统计结果

		直接平台	间接政策	技能帮助
总数	有效值	772	789	822
	缺失值	77	60	27
平均值		3.46	3.51	3.34
标准差		0.84	0.84	0.95

(三) 政策知晓度与就业促进政策绩效公众评价的关系分析

我们采用“皮尔逊相关系数”考察政策知晓度与政策绩效评价之间的相关性。政策知晓度与政策绩效评价各因子均在 0.01 水平上(表 7),存在显著正相关。

由于政策绩效测量采用公众主观评价模式,样本的人口统计学因素可能对评估结果造成一定影响。我们分别控制被试人口统计学特征以及未控制人口统计学因素的公众评价进行多元线性回归分析,两个回归分析结果有所不同,说明被试的人口统计学特征(学历、抚养子女数)在一定程度上影响了政策绩效评价(表 8-10,其

中没有进入回归方程的人口统计学特征变量已省略)。

表 7 政策知晓度与政策绩效公众评价相关性分析

	职工工资 政策	信息指 导政策	企业用工 政策	补贴优惠 政策	直接平台	间接政策
信息指导政策	0.675 ^(**)					
企业用工政策	0.593 ^(**)	0.568 ^(**)				
补贴优惠政策	0.718 ^(**)	0.698 ^(**)	0.479 ^(**)			
直接平台	0.281 ^(**)	0.333 ^(**)	0.261 ^(**)	0.242 ^(**)		
间接政策	0.220 ^(**)	0.302 ^(**)	0.304 ^(**)	0.183 ^(**)	0.700 ^(**)	
技能帮助	0.258 ^(**)	0.281 ^(**)	0.196 ^(**)	0.249 ^(**)	0.772 ^(**)	0.592 ^(**)

注: ** 表示双尾检验结果极其显著, (sig.) $P < 0.01$ 。

政策知晓度中所有因素都进入了回归方程, 决定性系数 R^2 为 18.7%, 但只有信息指导政策和企业用工政策的回归系数的 P 值在 $\alpha = 0.05$ 水平上显著(表 8)。可见, 信息指导政策和企业用工政策的知晓度显著影响了直接平台建设绩效的公众评价, 即信息指导政策知晓度越高, 直接平台建设绩效的公众评价越高; 企业用工政策知晓度越高, 直接平台建设绩效的公众评价越高。

表 8 政策知晓度对直接平台建设绩效评价的回归分析

	非标准化系数		标准化系数	t 值	概率
	系数	标准误差	β		
常数项	-3.49	11.816		-0.295	0.768
职工工资政策	0.101	0.073	0.114	1.383	0.168
信息指导政策	0.245	0.07	0.301	3.472	0.001
企业用工政策	0.107	0.05	0.143	2.152	0.032
补贴优惠政策	-0.097	0.072	-0.111	-1.355	0.176
抚养子女数	0.16	0.077	0.126	2.083	0.038

在控制了人口统计学特征变量后, 政策知晓度所有因子都进入了回归方程, 决定性系数 R^2 为 16.5%, 但只有信息指导政策和企业用工政策这两个因子起作用, 其回归系数的 P 值在 $\alpha = 0.05$ 的水平

上显著(表9)。可见,信息指导政策和企业用工政策的知晓度显著影响间接政策绩效的公众评价,即信息指导政策知晓度越高,政府提供的就业促进间接政策绩效的公众评价就越高;企业用工政策知晓度越高,政府提供的就业促进间接政策绩效的公众评价就越高。

表9 政策知晓度对间接政策绩效评价的回归分析

	非标准化系数		标准化系数	<i>t</i> 值	概率
	系数	标准误差	β		
常数项	5.531	11.497		0.481	0.631
职工工资政策	-0.01	0.071	-0.011	-0.14	0.889
信息指导政策	0.208	0.068	0.264	3.065	0.002
企业用工政策	0.173	0.049	0.236	3.564	0.000
补贴优惠政策	-0.056	0.069	-0.066	-0.807	0.42

在控制了人口统计学特征变量后,所有4个政策知晓度因子进入了回归方程,决定系数为16.4%,但只有信息指导政策知晓度因子的回归系数的*P*值在 $\alpha=0.05$ 的水平上显著(表10)。可见,信息指导政策的知晓度显著影响技能帮助绩效的公众评价,即信息指导政策知晓度越高,政府提供的技能帮助绩效的公众评价就越高。

表10 政策知晓度对技能帮助政策绩效评价的回归分析

	非标准化系数		标准化系数	<i>t</i> 值	概率
	系数	标准误差	β		
常数项	-6.948	13.299		-0.522	0.602
学历	-0.072	0.032	-0.141	-2.267	0.024
职工工资政策	0.182	0.078	0.179	2.318	0.021
信息指导政策	0.205	0.072	0.221	2.836	0.005
企业用工政策	0.003	0.08	0.003	0.041	0.967

总结以上数据分析,可以得出结论(图3):信息指导政策和企业用工政策的知晓度对直接平台绩效以及间接政策绩效的公众评价有积极促进作用,信息指导政策和企业用工政策的知晓度越高,

公众对直接平台建设以及间接政策绩效的评价就越高;信息指导政策的知晓度对技能帮助绩效的公众评价有积极促进作用,信息指导政策的知晓度越高,公众对政府提供技能帮助的绩效评价就越高。

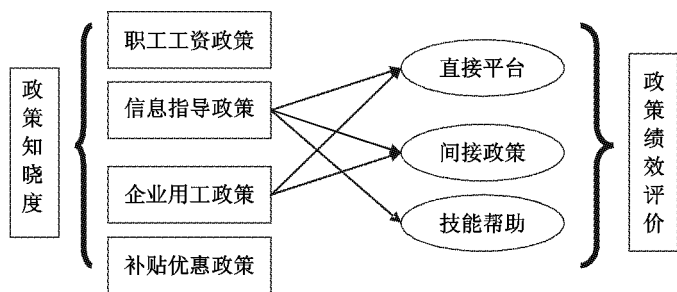


图3 政策知晓度与政策绩效评价的关系

研究基本上支持了原假设,但与预期有所出入的是,职工工资政策和补贴优惠政策的知晓度对政策绩效评价没有显著的促进作用。一个可能的原因是,实际运作过程中员工的工资和福利等更多由企业和劳动力市场决定,政府较少介入到工资制定中;另一个可能原因是,从描述性统计结果上我们可以看到,这两类政策相对于其他两类政策知晓度偏低。

四、研究结论及其理论和实践价值

公众对政府政策绩效评价的提高,既是对政府工作和政策本质的肯定,也是公众自身需求或期望得以满足的体现。本项研究从政策对象的微观视角探讨政策绩效实现的前提,实证地检验了政策知晓度与政府政策绩效评价之间的相关性,即政策知晓度越高,政府(就业促进)政策绩效的公众评价越高,具有较高的理论价值。研究结果同时表明,潮州市公众对政府就业政策知晓度偏低,对就业促进政策绩效的评价一般。相应地,要提高公众对政策绩效的评价,首先必须提高公众对就业政策和服务知晓度,而这就需要加强

政府与公众之间关于政策内容、执行方式或手段及作用范围等方面的沟通。涉及公众知晓政策的途径,事实上,也是政策沟通途径。传统地,政府通过发文、下传文件方式进行权威性政策沟通,但仅通过这种方式沟通的政策公众知晓度很低。其次,政府通过广播、电视、报纸等传统新闻媒体进行政策沟通(杜瑞珍,2007;樊晓艳,2005;钱洁,2004;王麒,2007),这是我国公众知晓政策的传统方式,但这种方式的受众广泛而无区别,沟通针对性和效率存在问题。近年来,我国政府还实施了政府发言人制度、公民听证会、政府政务会议旁听等固定程序或制度促进政策措施的公布和解释(樊晓艳,2005;钱洁,2004),但这些方法对农村劳动力的政策知晓效果不大。现代网络技术的发展推动了政府与公众间通过低成本、高效率的方式实现有效的政策沟通,如网上BBS、电子政府网站的建设(杜瑞珍,2007;李娜君,2006;钱洁,2004)等,但是同样的网络沟通技术对农村公众的效果有待论证。而利用口耳相传方式、社会中介组织、人员中介方式进行政策宣传在农村地区具有特殊适用性。因此,为提高公众对就业促进政策的知晓度,我们建议采取以下措施。

(一) 合理利用政策工具,选择多元化的政策沟通方式

湖州市政府在执行就业促进政策或提供就业服务时,主要以文件方式进行自上而下的宣传,而文件又常以“内部资料”形式出现,内容公开性较低。另一方面,政府网站更新不及时,专栏内容不详实以及劳动者(尤其是企业一线员工)网络资源利用频率较低,劳动者也较少通过电视、广播、报纸等媒体获得有关就业信息。而熟人传播或聊天往往是劳动者获得相关信息的重要渠道。可见,目前政府所采取的政策沟通途径并非是劳动者最容易、最普遍得到的,政府应合理利用政策工具,促使政策沟通途径多元化,一方面要合理利用现有平台加强信息流动,如利用人力资源市场定期进行相关政策咨询、发放政策宣传小册子或传单;另一方面要充分发挥社区、

村委会及职业中介所等非政府部门的政策宣传作用,既要激励它们积极深入劳动者中间了解情况并宣传相关政策,又要动员它们做好咨询连线工作。

(二) 推动政策宣传主体多元化,提高其宣传积极性

政府与劳动者之间的政策沟通是否有效进行,在很大程度上取决于政策宣传主体的作用。在就业促进政策和服务的宣传中,村委会、社区居委会或企业主管的作用范围小,且其效果与主体的个性特征密切相关。因此,要提高政策知晓度,必须推动政策宣传主体多元化,并采取激励措施(如给予一定补贴,提供信息获取的便利性通道等)调动其积极性,在继续发挥村委会、居委会作用的同时,充分发挥职业介绍所、职业技能培训中心、职业技术学校等非政府组织,以及企业基层管理者尤其是班、组长等的政策宣传作用。

(三) 建立完善的定期调研反馈机制,促进政策及时执行

政策一旦制定就要执行,但宣传并不意味着政策的执行,它只是开始。因此,政策沟通应贯穿于从政策制定到政策执行的全过程。目前政府往往以文件颁行或最初的宣传为政策执行的判断标准,这就忽略了政策沟通的持续性。因此,良好的政策沟通应强调沟通的双向性,建立和完善对政策宣传情况的定期调研反馈机制,有助于及时了解公众对就业促进政策的知晓情况、符合需求的情况及其被利用状况,并做出相应调整,从而使得整体政策方案也得以调整跟进。这一机制正是政策沟通机制的体现,它有利于政策执行的动态进行。

五、研究局限及展望

尽管本研究具有较好的理论和实践价值,但我们也应意识到研

究尚存在一些局限。首先,本研究存在同方法同内容的偏差,今后可以尝试通过分割政策知晓度和政策绩效评价问卷、独立分时段进行测量的方法加以避免,或者后续研究在条件许可时可使用客观的政策绩效评价指标。其次,研究存在一定的样本偏差。虽然在研究过程中我们尽量采取随机取样的方法,但委托取样时无法排除被委托企业的人力资源部门经理刻意挑选“说好话”员工的倾向(从回收的问卷质量上有一定体现)。第三,本研究聚焦于验证政策知晓度和政策绩效评价的关系,研究时未能设计和测量模型中所有变量。在本研究基础上,后续研究可以增加对公众政策需求的调查,引进政策质量的变量和测量,以更完好地构建和检验微观视角政策绩效实现模型。

参考文献

- 杜瑞珍(2007). 公共政策视域下政治沟通机制的构建. 河南师范大学学报, 3: 68-69.
- 樊晓艳(2005). 沟通: 政府公共关系实践的重要环节. 绍兴文理学院学报, 4: 34-36.
- 李娜君(2006). 电子政府: 政府绩效沟通的途径探索. 当代经理人, 3: 177-178.
- 罗宾斯、库尔特(2004). 管理学. 北京: 中国人民大学出版社.
- 钱洁(2004). 民主化进程中政策沟通的途径及其障碍. 唯实, 5: 50-53.
- 所罗门(2006). 消费者行为学. 北京: 中国人民大学出版社.
- 王麒(2007). 公共危机管理体制中的沟通机制研究. 成都电子科技大学硕士学位论文.
- Anderson, A. S. (1986). Cohesion, Adaptability and Communication: A Test of an Olson Circumplex Model Hypothesis. *Family Relations*, 35(2): 289-293.
- Devlin, F. J. (2003). Monitoring the Success of Policy Initiatives to Increase Consumer Understanding of Financial Services. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 11(2): 151-163.
- Haslam, J. (2002). Learning the Lesson-Speaking up for Communication as an Academic Discipline too Important to be Sidelined. *Journal of Communication Management*, 7: 14-20.
- Lee, K. (2009). How the Hong Kong Government Lost the Public Trust in SARS: Insights for Government Communication in a Health Crisis. *Public Relations*

◆ 论文

- Review, 35: 74 - 76.
- Mahajan, V. & Muller, E. (1986). Advertising Pulsing Policies for Generating Awareness for New Products. *Marketing Science*, 5(2): 89 - 106.
- Strong, E. K. (1925). Theories of Selling. *Journal of Applied Psychology*, 9: 75 - 86.
- Te'eni, D. (2001). Review: A Cognitive-Affective Model of Organizational Communication for Designing IT. *MIS Quarterly*, 25(2): 251 - 312.
- Teo, T. S., Srivastava, S. C. & Jiang, L. (2008). Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study. *Journal of Management Information Systems*, 25: 99 - 131.
- Ulbig, S. G. (2008). Voice is not Enough: The Importance of Influence in Political Trust and Political Assessment. *Advance Access Publication*, 72: 523 - 539.
- Vos, M. & Westerhoudt, E. (2008). Trends in Government Communication in the Netherlands. *Journal of Communication Management*, 12(1): 18 - 29.
- Yang, J. & Xu, X. (2008). On Improving Chinese Government's Communication Ability in Network Environment. *Proceedings of 2008 International Conference on Public Administration*, I: 229 - 234.
- Zhu, X. N. & Bai, X. Y. (2008). On Information Interaction for Improving Government Credibility in China. *Proceedings of 2008 International Conference on Public Administration*, II: 554 - 559.

(责任编辑:陈那波)