

灾后救助政策公平感的测量

——基于玉树地震灾区的研究

张欢,任婧玲

(北京师范大学社会发展与公共政策学院、中国社会管理研究院,北京 100875)

【摘要】 公共政策公平感是从政策受众角度评估政策的重要维度。灾后救助政策是一类典型的“需要—救助”结构的公共政策,是研究公共政策公平感的理想对象。在分析已有灾后救助政策公平感研究的基础上,借鉴组织公平感的理论框架和测量指标,提出了新的灾后救助政策公平感的多维度测量方法,运用此方法在玉树地震灾区进行了入户问卷调查,根据调查数据对所建构的量表进行了分析,结果表明,灾后救助政策公平感包括分配公平、程序公平、自上而下的信息公平、水平信息公平和人际公平五个方面。其中,自上而下的信息公平和人际公平是影响公平感的最主要的两个因素。

【关键词】 公平感;灾后救助政策;测量;玉树地震

【中图分类号】 D632.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-0209(2011)06-0121-09

公平是公共政策核心的内在要求(Weimer & Vining, 2011),公平不仅是公共政策最为普遍认可的价值目标,而且还是用来评价现有政策的实施情况和政策建议的标准(Stone, 2011)。因此公平性也是公共政策评估的重要标准之一,如被广泛使用的“3E”政策评估标准就包括有效性、效率和公平性(张金马, 2004)。对公共政策公平性的评估多采用规范性的方法,力图从客观的角度分析政策是否公平。但是这种分析和评估主要是基于哲学、政治学及法学等领域的规范性命题。在实践中,常常会发生政策的公平性与政策受众直接感受的公平感(perceived justice)不一致甚至相反的情况。政策受众的公平感会直接影响他们的态度和行为,是影响他们支持或反对一项公共政策的重要因素。任何一项公共政策的顺利实施和取得预期的效果,都需要政策受众的支持和配合,否则必然影响政策的

效率和效果,甚至导致政策的失败。

灾后救助政策的主要目的是保证灾区群众的基本生活需要,主要内容是向灾民发放救助钱物,灾民对政策是否公平的感受非常直接和敏感。同时由于灾害破坏了灾区正常的生活秩序,公平感对他们的灾后行为影响也格外突出。因此灾后救助政策的公平感必须得到普遍重视。例如汶川地震后为了保障受灾群众的基本生活,各级政府投入了巨大力量实施了一系列灾后救助政策。然而灾区入户问卷调查显示,被访者对救助政策是否公平的评价中,只有34.48%选择“公平”,而有45.20%选择“一般”,20.32%选择“不公平”。基于此,张欢等(张欢,任婧玲,刘倩, 2011)对汶川地震灾后救助政策公平感进行了研究,发现灾后救助政策的公平感受到分配(分配结果和分配方式)、人际和信息公平三个维度因素的影响,救助钱物的多寡并非决定灾

【收稿日期】 2011-05-10

【通讯作者】 张欢, E-mail: zhanghuan@bnu.edu.cn

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“重大自然灾害和重大突发公共事件应对新框架研究——基于汶川大地震的实证研究”(08&ZD001),北京师范大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“非常规突发事件的全过程调查评估体系框架研究”(2009AB-4)。

民认为救助政策是否公平的惟一因素。分配方式对公平感具有最强的影响力,“按灾民需要分配原则”是最有助于提高公平感的灾后救助政策的分配方式。该研究虽然对理解公共政策公平感有很大的启发,但是在分析不同的公平感维度时主要利用了间接变量,在公平感测量方面并不令人满意。对于公平感的测量已经有较为深入的探索,主要集中在组织公平感领域。自 Adams(1965)最早系统讨论公平感的概念以来,在组织心理学领域对组织公平感进行了较为深入的研究并发展出许多测量工具。近年也有一些研究曾探讨公共政策公平感的问题(Leung, Tong, & Lind, 2007),但此类研究更多是对组织公平感的简单延伸,并非建立于对公共政策公平感系统性的理解和分析之上。本研究在对汶川地震灾后救助政策公平感研究的基础上,结合组织公平感领域的测量工具,发展出一套针对灾后救助政策公平感的系统测量量表。利用这套量表,对 2010 年玉树地震灾后救助政策的公平感进行了实证研究,检验了这一测量体系,同时分析其信度与效度。

一、灾后救助政策公平感问卷的编制及测量指标

虽然张欢等(2011)对汶川地震后救助政策公平感的讨论认为灾后救助政策公平感与组织公平感在维度上存在一定差异,但考虑到目前有关公平感测量的研究主要集中在组织公平感领域,在选取灾后救助政策公平感测量指标时还是首先参考组织公平感领域的相关研究,在主要维度保持不变的前提下,根据灾后救助政策本身的特征再进行局部调整。这样做的好处是可以检验组织公平感的维度与公共政策公平感是否一致。量表编制过程经过以下几个步骤:第一,组织公平感的文献综述,确定公共政策公平感的维度。第二,收集整理国内外相关实证研究,确定各维度的具体项目。第三,基于对汶川地震灾后救助政策公平感的研究,补充修改测量项目。第四,邀请不同领域专家对测量项目的适当性和科学性进行评定,修改初始问卷。第五,在玉树地震灾区进行正式调查前的试访,修改问卷用词等,使表述更清晰、准确和易于理解。

现代公平感理论始于 Adams,他在 1965 年的论文《社会交换中的不公平》中阐述了公平的概念,

在人类交换关系中公平缺乏产生的原因及其后果,提出公平感主要是指报酬数量分配的公平性,比较偏重于分配的结果,认为人们通过计算自己的贡献或投入(如才能、学识、技巧、经验等)与产出之间的比率,然后比较他人的这一比率,从而得出分配是否公平的结论,后来被称为“分配公平”(distributive justice)(Adams, 1966)。如何保证公平的分配结果?由谁来操作,用什么方法和过程来进行才能保证分配公平是人们进而关注的问题。Thibaut 和 Walker(1975)提出了“程序公平”(procedural justice)(对程序的公平的感知)的概念,认为只要人们对过程控制的权利,不管最终结果如何,人们的公平感都会得到显著增加。在分配公平和程序公平的基础上,Bies 和 Moag(1986)关注人际互动方式对公平感的影响,即“互动公平”(interactive justice)——在程序执行过程中,程序的执行者对待员工的态度、方式等对员工的公平感知的影响。互动公平涉及到公平的感知者和公平来源之间的相互交往过程,如交往中的礼貌、真诚和尊重等。Greenberg(1990, 1993)又将互动公平分成两种:一是“人际公平”(interpersonal justice),主要指在执行程序或决定结果时,权威或第三方对人们的礼遇、尊重和尊敬的程度,也就是个体从权威或上级那里所得到的人际待遇;另一种是“信息公平”(informational justice),主要指是否给当事人传达了应有的信息,解释为什么要采取这样的程序,为什么要以这样的方式分配等。以上构成了组织公平感最基本的四个维度。Colquitt(2001)的验证性因素分析发现四因素模式与数据的拟合度最好,自此之后,四因素论有最大的影响。因此,本研究以四因素论作为编制灾后救助政策公平感测量量表的基础维度。另外,刘亚等(刘亚,龙立荣,李晔,2003)认为在中国现有的文化背景下,“人际公平”是不对称的,权威地位更突出,因此用“领导公平”代替“人际公平”。我们在编制测量指标时考虑了这一问题,在“人际公平”的测量中区分了干部和其他人的影响。张欢等(2011)在汶川地震灾后救助政策公平感的研究中认为组织公平感中“程序公平”概念并不适用灾后救助政策,因此“程序公平”因素可以忽略,而灾民对程序的关注实际体现在分配方式方面,因此将分配公平又分为“分配结果的公平”和“分配方式的公平”两类。这与 Greenberg

的公平判断模型是相近的。本研究从公平的完整性的角度来考虑认为还是需要检验“程序公平”的影响,因此保留“程序公平”的维度。但同时区分和增加了有关“分配方式”的项目。

具体测量项目主要参考了 Colquitt(2001)的组织公平感调查问卷和刘亚等(刘亚,龙立荣,李晔,2003)的组织公平感调查问卷。需要指出的是 Colquitt 的程序公平项目反映出参与过程与有无申诉以及 Leventhal(1976)的关于程序公平的 6 个标准。本研究程序公平的项目也基本是按此原则编写的。考虑到目前我国公共政策制定过程的特点,在此基础上又将刘亚等程序公平项目中“有无制度和程序”的条目纳入。刘亚等用“领导公平”代替“人际公平”以符合中国现有的文化背景,有一定的道理,但是考虑到在政策实施或执行中灾民和领导(干部)的关系与组织内员工和管理者的关系存在差异,故本研究还是使用“人际公平”,但在项目中区分了干部和其他人员。此外,还参考了 Moorman(1991)有关分配公平的 2 个项目,即与他人相比得到分配结果的公平程度。与 Colquitt 的间接询问不同,Moorman 直接询问分配公平的公平程度。张欢等(2011)认为灾民对分配方式的感知主要体现在政策价值原则方面,即政策制定遵循的原则,如公开透明、按需分配以及人人平等原则等。基于此,本研究增加和调整了有关分配方式的项目。在以上基础上,形成了四个维度包含 36 个项目的问卷。然后,经过灾害政策、心理学以及灾区问卷调查等不同领域的专家对项目的适当性和科学性评定,又加入 3 个有关救助钱物发放总体信息的项目,同时合并删减存在重复性的项目,得到包括 32 个项目的预试问卷。

本研究于 2010 年 6 月底,在玉树地震灾区使用预试问卷进行试访,根据试访情况修改了项目表述方式以便被访者能够更清晰、更准确地理解问题,并删除了不符合灾区实际情况的 2 个项目。最终形成包括 30 个项目的问卷,其中包括四个维度 29 个项目和 1 个询问灾民总体公平感的项目。

二、研究设计与分析

2010 年 4 月 14 日,青海省玉树县发生 7.1 级地

震,由于震中位于玉树州首府结古镇附近,造成了近 2700 人遇难以及大量人员受伤和财产损失。由于距离汶川地震后不久,各级政府对玉树地震灾区的救灾工作吸取了汶川地震的大量相关经验,其中灾后救助政策基本上沿袭了汶川地震中的做法,包括免费的医疗救治,发放遇难者抚恤金^①,三孤人员补偿金^②,给灾区困难群众在灾后三个月每人每天补助 10 元钱和 1 斤口粮,以及救援阶段向灾区群众发放了大量帐篷、饮用水、食品、衣物和各类生活用品等。因为玉树地震与汶川地震的灾后救助政策非常相似,所以对玉树地震灾后救助政策公平感的研究是对比汶川地震灾后救助政策公平感研究的绝佳机会,可以极大地增加我们对公共政策公平感的理解。

根据《玉树地震灾后恢复重建总体规划》,玉树地震灾区共 7 个县,27 个乡镇,受灾总人口 246842 人,但极重灾区仅有玉树县结古镇,受灾人口 106642 人。因此本研究仅将结古镇作为调查区域。结古镇作为玉树州首府所在地,近年来发展很快,行政区域与居住区域并不完全吻合。地震后,一些社区破坏很严重,居民大都被安置在赛马场等集中安置点,另一些破坏较轻社区的居民则在居住地附近安置。但是由于灾区群众的生活习惯,很多群众多次迁移居住地点,这给调查工作带来了很大困难。最终调查人员经过向当地群众反复了解,选取了震后结古镇内及周边群众居住最为集中的 9 个社区作为调查点,分别为赛马场、扎西大通、现代村、结古寺、解放路、扎西科、巴塘、西同和新寨,采用分层随机抽样方法抽选样本,由调查员上门入户调查,最终清理完成 508 份有效问卷。调查时间是 2010 年 8 月 5 日至 14 日,距地震发生四个月。

有效样本受访者 508 人。其中,男性占 62.99%;平均年龄 40.20 岁,18 岁到 30 岁占 28.54%、30 到 40 岁占 28.54%、40 到 50 岁占 22.24%、50 岁以上占 20.67%;已婚者占 68.24%;93.11%的受访者是藏族;6.51%的受访者是中共党员;64.21%的受访者为文盲或半文盲,大专以上学历的占 10.54%;93.50%的受访者是佛教徒;81.89%的受访者是玉树县本地户籍;74.61%的受访者是农业户籍,详见表 1。入户调查问卷大部分为客观性问题,30~40 分钟可完成。从总的公平

① 遇难者每人 8000 元抚恤金补偿。

② 按每人每月 1000 元补偿。

感回答来看,6.89%被访者选择“很不公平”,25.00%选择“比较公平”,6.10%选择“很公平”。15.94%选择“比较不公平”,46.06%选择“一般”,与汶川地震灾区调查结果非常接近。

表1 样本特征描述(N=508)

变量	类别	频数	百分比(%)	变量	类别	频数	百分比(%)
年龄	30岁以下	145	28.54	性别	男	321	62.99
	30—40岁	145	28.54		女	188	37.01
	40—50岁	113	22.24	教育程度	文盲/半文盲	323	64.21
	50岁以上	105	20.67		小学	45	8.95
婚姻状况	未婚	88	17.36		初中	28	8.95
	已婚	346	68.24	高中/中专/技校/职高	9	7.36	
	丧偶	50	9.86	大学专科	34	6.76	
	离婚	23	4.54	本科及以上	19	3.78	
民族	汉族	26	5.12	宗教信仰	无宗教信仰	25	4.92
	藏族	473	93.11		佛教	475	93.50
	其他	9	1.57		其他	8	1.57
政治面貌	中共党员	33	6.51	户口类型	本地农业户口	292	57.48
	共青团员	34	6.71		本地非农户口	124	24.41
	群众	440	86.79		外地农业户口	87	17.13
					外地非农户口	5	0.98

研究主要对公平感部分进行探索性因子分析,来检验针对灾后救助政策的公平感测量所得因子结构是否符合假设的四个维度。进而计算所得到的灾后救助政策公平感各维度的相关矩阵,以及各维度测量指标的信度系数。最后,还将考察灾后救助政策公平感测量的效度。

三、数据分析结果

(一)因子分析

采用变量的均值代替其缺失值的方法(缺失值共33个,N=15240)。对公平感测量量表的29个项目的初步分析表明,Bartlett球体检验 χ^2 为9210.00(df=435,P<0.0001),KMO的值为0.93,表明这些题目适合进行因子分析。采用主成份分析法,对所有指标进行探索性因子分析。根据特征值大于1的原则,提取了六个因子,共解释了66.52%的变异。分析因子负荷发现P01(“救灾钱物发放过程是公平的”)几乎不负荷于程序公平因子(因子负荷系数0.054);IP01(“总体来说,在救灾中干部是公平的”)也几乎不负荷于人际公平因

子(因子负荷系数0.10)。从理论意义来看,两个指标也确有不理想之处,因此删除了P01、IP01这两个指标。

对修正后的测量指标进行因子分析,根据特征值大于1的原则,经方差最大正交旋转后提取出五个因子,共解释64.74%的变异。具体的因子负荷矩阵见表2。从结果看,因子负荷矩阵的结构清晰,理论含义也比较明确。结合因子负荷矩阵以及各指标的具体内容,将五个因子分别命名为:

1. 因子3—“分配公平”。该因子包括对分配结果和分配方式两方面的评价。探索性因子分析的这一结果一方面表明对于灾后救助政策而言,分配方式应当归于分配公平而非程序公平,验证了张欢等(2011)分析的正确性,另一方面从灾民的感知而言,分配结果和分配方式间并不能区分。

需要说明的是,D03体现了分配方式是否包含“按需要分配”的原则,属于分配公平中的项目。实际结果D03在“自上而下的信息公平”的因子负荷绝对值最大,但考虑到其值为负,不符合理论含义,而在分配公平上的因子负荷也很高(0.42,D03指

标第二高因子负荷),所以还是把它作为“分配公平”的测量指标更加合适。P03 虽然设计为体现程序公平的准确性原则,但结果却在“分配公平”的因

子负荷最大,可以看作反映了救灾钱物的分配方式,所以作为“分配公平”的测量指标更加合适。

表 2 灾后救助公平感因子负荷矩阵

指标代码	因子 1	因子 2	因子 3	因子 4	因子 5
D01 和你周围的人相比,你得到的救灾钱物是公平的	-0.21	0.21	0.66	-0.13	0.18
D02 和其他受灾乡镇的人相比,你得到的救灾钱物是公平的	-0.22	0.16	0.66	-0.02	0.26
D03 你得到的救灾钱物是符合你实际需要的	-0.46	0.27	0.42	0.03	0.26
D04 在你们这里,救灾钱物发放主要考虑各家的受灾情况	0.25	0.14	0.63	0.21	0.12
D05 救灾钱物发放是按规定进行的	0.20	0.12	0.61	0.37	0.04
D06 救灾钱物发放是公开和透明的	0.43	0.03	0.52	0.27	0.11
D07 你这里能做到在救灾钱物发放规定面前人人平等	0.36	0.16	0.52	0.32	0.10
P02 你或你周围的人可以参与救灾钱物发放办法制定的过程	0.28	0.04	0.39	0.52	0.01
P03 救灾钱物发放的程序是符合当时情况的	0.26	0.24	0.47	0.24	0.25
P04 如果你对救灾钱物发放有疑问,有可以反映问题的渠道	0.36	0.06	0.15	0.61	0.17
P05 总体来说,救灾钱物发放程序能够得到很好的执行	0.05	0.27	0.14	0.74	0.15
P06 在救灾钱物发放过程中你可以表达自己的观点和感受	0.24	0.19	0.04	0.72	0.25
P07 你们这里的人有监督救灾钱物发放程序的权利	0.29	0.16	0.01	0.63	0.37
IF01 你和你周围的人能够及时获得救灾钱物发放的信息	0.06	0.17	0.10	0.24	0.83
IF02 你和你周围的人能够及时获得救灾钱物发放程序的信息	0.29	0.20	0.14	0.16	0.80
IF03 你和你周围的人能够及时获得救灾钱物发放结果的信息	0.45	0.21	0.14	0.07	0.69
IF04 在救灾中,干部能够与你坦诚交流	0.79	0.26	0.01	0.20	0.19
IF05 如果对救灾钱物发放的结果有意见,干部会耐心地解释	0.79	0.23	-0.04	0.18	0.19
IF06 如果你对救灾钱物的发放有疑问,会得到满意的回答	0.78	0.19	0.06	0.17	0.21
IF07 干部很关心你对救灾钱物发放的想法,并能够及时与你沟通	0.78	0.24	0.04	0.14	0.15
IP08 在救灾中,干部能给你提供支持和帮助	0.65	0.40	0.13	0.21	0.16
IP02 发放救灾钱物的干部对你以礼相待	0.54	0.46	0.27	0.091	0.26
IP03 发放救灾钱物的干部对你很尊重	0.47	0.58	0.26	0.13	0.15
IP04 发放救灾钱物的干部会充分考虑你的需要	0.46	0.61	0.26	0.18	0.08
IP05 发放救灾钱物的其他人对你以礼相待	0.15	0.81	0.14	0.16	0.17
IP06 发放救灾钱物的其他人对你很尊重	0.20	0.81	0.08	0.13	0.19
IP07 发放救灾钱物的其他人会充分考虑你的需要	0.35	0.73	0.04	0.10	0.20
特征值(非旋转)	10.59	2.66	1.74	1.41	1.09
解释变异	0.39	0.10	0.06	0.05	0.04
累计解释变异	0.39	0.49	0.56	0.61	0.65

注:因子 1 为“自上而下的信息公平”,因子 2 为“人际公平”,因子 3 为“分配公平”,因子 4 为“程序公平”,因子 5 为“水平的信息公平”

2. 因子 4—“程序公平”。这一因子反映了救灾钱物发放程序执行和灾民参与发放程序制定的情况。灾后救助政策的“程序公平”与组织公平感

中“程序公平”的重要区别在于灾民基本无法参与灾后救助政策本身的制定过程,只可能参与具体救灾钱物发放程序的制定和执行。

3. 因子1—“自上而下的信息公平”。这一因子反映了干部与灾民间的信息互动。这是一种自上而下的信息沟通,指灾后救助政策执行过程中干部是否向灾民告知了应有的信息,包括向灾民提供相关的政策解释等。这与组织公平感中的信息公平一致。

4. 因子5—“水平的信息公平”。这一因子反映了灾民是否能够及时获得灾后救助政策的信息。与问卷设计中构想的维度相比较,可以发现原信息公平的指标分成了“自上而下的信息公平”和“水平的信息公平”两类。“水平的信息公平”是公共政策公平感与组织公平感不同的一个维度,是由公共政策“公共”的属性所形成的一个维度。

5. 因子2—“人际公平”。这一因子反映了在执行程序或决定分配结果时,权威对待灾民是否有礼貌、是否考虑到对方的尊严以及是否尊重对方等。从结果看,灾民对发放救灾钱物的干部和其他人之间在负荷系数方面有一定的区分,但还是属于一个因子。

其中,IP02在“自上而下的信息公平”的因子负荷绝对值最大,在“人际公平”的因子负荷要小一些,但从理论意义来看,还是归入“人际公平”中。另外两个与干部相关的项目IP03和IP04虽然在“人际公平”的因子负荷绝对值最大,但在“自上而下的信息公平”的因子负荷也较大。而IP08原是测量“人际公平”的项目,经因子分析,在“自上而下的信息公平”上的因子负荷最大,所以归入“自上而下的信息公平”。比较“自上而下的信息公平”和“人际公平”,可以发现对于灾后救助政策而言,刘亚等所提出的“领导公平”不仅体现在“人际公平”方面,还体现在“信息公平”的维度。表明中国“官本位”的文化背景对于公平感的影响还有待更深入的理论探讨。

(二)信度分析

修正后的灾后救助政策公平感测量体系共包括五个维度、27个项目。从结果看灾后救助政策公平感问卷各维度的测量指标具有较为良好的信度,五个维度内部一致性系数分别为0.79、0.81、

0.92、0.85和0.90,总体一致性系数为0.94,均高于社会测量的信度推荐值(0.70)。分别对每个维度的各指标求均值可得到灾后救助政策公平感各维度的测量得分。从项目得分与总分的相关来看,所有题目与总分相关均较高,并且删除任何一个项目都没有引起信度的明显提高。信度分析表明,本研究使用问卷的题目设计是合理有效的。

(三)效度分析

如果本研究提出的测量指标有效,它们应该对灾后救助政策公平感相关的效果变量具有比较强的解释力。公平感的研究文献指出公平感是“个人性结果”的重要的预测源(Sweeney & McFarlin, 1993),有的学者将这种“个人性结果”称为结果满意度(Colquitt et al., 2001),例如组织中员工的公平感越强,对薪酬或提升的满意度越高。基于此,可以将“得到的救灾钱物的满意度”作为灾民对救助政策公平感的效果变量。本研究以“灾民得到救灾钱物的满意度”为例,考察灾后救助政策公平感测量指标的效度。

具体而言,因变量为“你对发给你的救灾钱物是满意的吗?”。解释变量分为四类,分别是灾后救助政策公平感、个人特征、灾前家庭经济状况、地震损失与救助情况。在模型1中,仅包括个人特征、灾前家庭经济状况和地震损失与救助情况,模型2则在模型1的基础上纳入灾后救助政策公平感。从理论上讲,个人特征、灾前家庭经济状况以及地震损失与救助情况均能够解释一定程度的满意度。如果灾后救助政策公平感测量指标确实具有效度,模型2的解释力应该远远大于模型1的解释力。灾后救助政策公平感包括上述五个维度,各个维度由所属项目均值获得,五个维度的均值得到总的灾后救助政策公平感变量,纳入统计模型。个人特征包括受访者的性别^①、年龄分组^②、受教育程度^③;灾前家庭经济状况包括户口所在地^④和自评震前家庭经济状况^⑤;地震受损与救助情况包括家庭经济损失总额和家庭获得救灾款总额。

采用线性回归模型对数据进行分析,结果见表3。模型1和2总体上都是显著的。在模型1中,

① 男(62.99%)和女(37.01%)两组。

② 根据贴近正态分布的原则分为0~30岁(20.67%),31~40岁(50.79%),41岁以上(28.54%)三组。

③ 根据样本受教育程度分布情况分为文盲或半文盲(56.66%)和非文盲(43.34%)两组。

④ 本地户口(81.89%)和外地户口(18.11%)两组。

⑤ 分为下等(16.77%)、中下(33.33%)、中等(44.18%)、中上(4.93%)及上等(0.79%)五组,视为连续变量。

个人特征中的受访者性别、30~40岁年龄组和受教育程度,灾前家庭经济状况中的受访者户口所在地以及地震受损情况中的救灾款金额这些解释变量在0.1显著性水平上统计显著,同时系数的方向也符合理论预期。模型2纳入灾后救助政策公平感变量,从结果看灾后救助政策公平感变量在0.01显著性水平上的统计显著,并且回归系数为

正,说明灾民灾后救助政策公平感越强,他们对救灾钱物发放的结果满意度越高,同时其他变量的显著性情况和回归系数方向基本没有发生变化。此外,模型1的调整 R^2 为0.083,模型2的 R^2 为0.14,显然,模型2的解释力大于模型1的解释力,该结果与理论预期吻合,说明本研究建构的灾后救助政策公平感的测量指标是有效度的。

表3 灾后救助政策公平感的预测效度分析:以结果满意度为例(N=476)

自变量	模型 1		模型 2	
	回归系数	标准误	回归系数	标准误
性别(1=男 0=女)	-.17**	.09	-.16*	.09
年龄分组参照值,≤30岁				
30岁<年龄≤40岁	.21**	.10	.23**	.10
40岁<年龄	.16	.12	.17	.12
受教育程度(0=文盲 1=非文盲)	.23**	.10	.18*	.10
户口所在地(0=外地 1=本地)	.61***	.12	.54***	.12
灾前自评家庭经济状况(5=上等 4=中上 3=中等 2=中下 1=下等)	-.027	.054	.013	.052
救灾款金额(万元)	.16**	.79	.17**	.076
总经济损失额(万元)	-.003	.002	-.003	.002
灾后救助政策公平感			.37***	.064
截距	2.63	.18	1.54	.25
F	6.36***		9.88***	
R^2	.098		.16	
调整 R^2	.083		.14	

注:***表示显著水平0.01,**表示显著水平0.05,*表示显著水平0.1

四、总结与讨论

公共政策公平感的研究和讨论为政策评估和改进提供了一个创新而不可替代的视角。传统的公共政策评估虽然在实践中体现出重要价值,但长期以来学者一直在反思其局限性。首先是政策的公平作为最重要的一项价值标准没有能够有效纳入到政策评估中(House,1980)。其次,政策评估过程未能关注多方需求和多元互动,还不能提供综合政策价值、目标、内容、过程及方法等多方面要素的深刻思考,使得政策评估局限为评估者的政策,而非多元政策主体对于政策的共同建构(Guba & Lincoln,1989)。其结果是虽然在政策评估理论中包括来自政策受众的评估视角,但一直局限在政治评估层面而很少进入政策过程(Howlett &

Ramesh,2003)。公共政策公平感则提供了一个可操作的来自政策受众的评估视角,对于政策评估的发展具有重要的理论和实践价值。更重要的是,对于公共政策公平感形成结构的分析和讨论直接指向政策改进,对政策实践的工具价值更为突出。

张欢等(2011)对于汶川地震灾后救助政策公平感的讨论虽然对公共政策公平感的理解有重要贡献,但是使用间接变量来分析公平感维度,还有较大的局限性。本文则在此基础上,参考组织公平感文献和测量工具,发展出一套公共政策公平感的测量量表。对2010年玉树地震灾后救助政策公平感的实证研究结果显示,这套量表比较准确地测量了灾后救助政策公平感,具有良好的信度和效度。数据分析结果最终得到公共政策公平感的五个维度,分别是分配公平、程序公平、自上而下的信息公

平、水平的信息公平和人际公平。这表明公共政策公平感与组织公平感有相似之处,也存在一定的区别,具有如下几个特征:

一、公共政策公平感具有五个维度,信息公平被分解为“自上而下的信息公平”和“水平的信息公平”,显示公共政策的信息传递模式与组织内信息传递模式不同。政策受众一方面通过政策执行者获得政策信息,这与组织内信息传递方式是类似的。另一方面可以通过大众媒体等其他方式获得政策信息,并且政策受众对这两类获得政策信息的方式的评价是相互区分的。

二、公共政策公平感中的分配公平既包含了对分配结果的评价,也包含了对分配方式的评价,是将组织公平感中程序公平的一部分转移到分配公平中,并且对分配结果和分配方式的评价混杂在一起,相互影响,难以区分。

三、公共政策不仅制定和决策过程与执行过程是相对分离的,而且在执行过程中,也涉及执行方式确定和自由裁量权的问题,因此公共政策公平感中的程序公平涉及制定和决策程序公平与执行程序公平两类。在多数政策情景中,政策受众主要感知的是执行程序公平。这与组织公平感有很大不同,也是分配方式为什么体现在分配公平中的原因。

四、公共政策公平感的人际公平与组织公平感较为相似,但公共政策公平感的人际公平对于干部和其他人间的区分会更敏感一些。

五、刘亚等(2003)提出的在中国组织公平感的领导公平维度在公共政策公平感中分别体现在“自上而下的信息公平”和“人际公平”两方面,而非仅“人际公平”方面。这也与组织公平感不同。

研究还表明,对于灾后救助政策而言,“自上而下的信息公平”是影响灾后救助政策公平感最重要的因子。这可以部分地解释为什么各级政府拿出大量资源救助灾区群众,也制订了合理的救助标准和较为规范的救助程序,却还有许多群众认为自己得到的救助不公平。在救助政策执行中,代表着政府的各级干部和工作人员是否能够积极帮助群众、

与群众坦诚交流沟通以及耐心向群众解释政策等对群众的主观感受有着重要的影响,必须给予高度的重视,但这些环节恰恰是汶川地震和玉树地震后救助政策做得还不够完美的方面。“人际公平”也是影响灾民公平感的主要因素。“自上而下的信息公平”和“人际公平”的重要性都显示主导灾后救助政策公平性的核心因素在于政策的基层执行者。灾后救助政策属于一种需要直接与政策受众打交道的“窗口政策”,政策效果直接受到和灾区群众互动过程的影响。“窗口政策”普遍要求政策执行者具有端正的工作态度和更高的服务意识。灾后救助政策同时是一种政策基层执行者具有更高“自由裁量权”的政策,这类政策执行中总是面临对基层执行者加强管制还是扩大授权或强调官僚理性还是专业伦理间的争论(Lipsky, 1980; Mashaw, 1983; 米切尔·黑尧, 2004)。无论是窗口政策,还是高自由裁量权的政策,都要求在政策制定过程中就充分考虑政策执行的问题。反之,通过公平感的测量也直接有助于改进这些公共政策的执行。“分配公平”、“程序公平”以及“水平的信息公平”对灾后救助政策公平感的影响程度相近,都属于灾后救助政策公平感相对次要的维度。值得强调的是“分配公平”主要侧重于分配方式方面,“程序公平”侧重于政策执行程序方面。“水平的信息公平”主要反映政策通过多种媒介宣传和传播的情况,这也是有必要进一步重视和研究的维度。

从政策受众的角度评估公共政策对于我国建设社会主义和谐社会,践行以人为本的科学发展观有着突出的实践意义,也是公共政策理论长期寻求解决的一个命题。本研究所讨论的灾后救助政策公平感是该领域的一个突破性进展。公共政策公平感的研究才刚刚开始起步。本研究仅是从灾后救助政策出发所做的一个探索。未来一方面需要运用不同数据、不同方法进一步检验和修正本研究所提出的公共政策公平感测量体系,另一方面需要分析和验证公平感在其他类型公共政策上的应用。这样最终以公平感为核心发展出一套基于公众或政策受众的政策评估理论和方法。

[参考文献]

米切尔·黑尧.(2004).现代国家的政策过程.北京:中国青年出版社.

刘亚,龙立荣,李晔.(2003).组织公平感对组织效果变

量的影响.管理世界(3),126-132.

张金马.(2004).公共政策分析:概念、过程、方法.北京:人民出版社.

张欢,任婧玲,刘倩.(2011).灾后救助政策公平感的影响因素——基于汶川地震的实证研究.《南京大学学报(哲社版)》(3).

Adams, J. (1966). Inequity in social exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267—299.

Adams, J. (1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267—299). New York: Academic.

Bies, R. J., & Moag, J. F. (1986). Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness. In R. J. Lewicki, B. H. Sheppard & M. H. Bazerman (Eds.), *Research on Negotiations in Organizations*. (pp. 43—55). Greenwich: JAI Press.

Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 386—400.

Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 425—445.

Greenberg, J. (1990). Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow. *Journal of Management*, 16(2), 399—432.

Greenberg, J. (1993). The Social Side of Fairness: Interpersonal and Informational Classes of Organizational Justice. In R. Cropanzano (Ed.), *Justice in the Workplace: Approaching Fairness in Human Resource Management* (pp. 79—103). Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Nebury Park: Sage.

House, E. R. (1980). *Evaluation with Validity*. Bever-

ly Hill: Sage.

Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Leung, K., Tong, K., & Lind, E. (2007). Realpolitik versus fair process: Moderating effects of group identification on acceptance of political decisions. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92(3), 476—489.

Leventhal, G. (1976). The Distribution of Rewards and Resources in Groups and Organizations. *Advances in Experimental Social Psychology*, 9, 91—131.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Personal Confusion in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.

Mashaw, J. L. (1983). *Bureaucratic Justice*. New Haven: Yale University Press.

Moorman, R. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology*, 76(6), 845—855.

Stone, D. (2011). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.

Sweeney, P., & McFarlin, D. (1993). Workers' evaluations of the ends' and the means': an examination of four models of distributive and procedural justice. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 55(1), 23—40.

Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. L. Erlbaum Associates.

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis* (5th ed.). New York: Longman.

(责任编辑 侯珂 责任校对 侯珂 宋媛)

Measuring Perceived Justice of Disaster Relief Policy

ZHANG Huan, REN Jing-ling

(School of Social Development and Public Policy / Institute of China Social Management, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: The perceived justice on public policy is an important dimension of policy evaluation. In this paper, the authors base their study on the literature review and propose a multi-dimensional instrument to measure the perceived justice of disaster relief policy, and accordingly develops a scale. With the scale, data were collected from the Yushu Earthquake area on August, 2010. Statistical analysis shows that the proposed scale has 5 dimensions, with satisfactory reliability and validity. The paper also discusses briefly how to understand and use the perceived justice of disaster relief policy, and puts forward directions for future research.

Key words: perceived justice; disaster relief policy; measurement; the Yushu Earthquake