

公共政策与社会治理论丛

县级政府基本公共服务 质量管理体系研究

王家合/著



科学出版社

华中农业大学公共管理学院学科建设经费资助
国家社会科学基金项目（11BZZ041）成果

公共政策与社会治理论丛

县级政府基本公共服务
质量管理体系研究

王家合/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

保障和改善民生、促进社会公平正义、推进基本公共服务均等化是我国新时代建设人民满意的服务型政府的基本要求。本书立足于这一现实要求,聚焦县级政府基本公共服务质量管理,借鉴质量管理理论的原则、体系和方法,遵循社会公平正义的价值取向,系统建立县级政府基本公共服务质量管理体系,进而从管理职责,资源管理,服务实现过程,测量、分析和改进方面探讨体系实施的基本策略,为我国县级政府基本公共服务管理理论研究和实践创新提供基本的理论分析框架、适用的方法论原则与可资借鉴的体系模型,具有较强的理论和实践价值。

本书可供公共管理类专业的本科生、研究生阅读,也可供公共管理学科研究人员、各级党政机关工作人员和质量管理从业人员等参考。

图书在版编目(CIP)数据

县级政府基本公共服务质量管理体系研究/王家合著. —北京:科学出版社, 2018.8

(公共政策与社会治理理论丛)

ISBN 978-7-03-056993-6

I. ①县… II. ①王… III. ①县-地方政府-公共服务-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 052012 号

责任编辑:邓 娴 / 责任校对:王晓茜
责任印制:吴兆东 / 封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencecp.com>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 8 月第 一 版 开本:720 × 1000 B5

2018 年 8 月第一次印刷 印张:12 1/4

字数:238 000

定价:86.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

“公共政策与社会治理理论丛”总序

公共管理学科是管理学、经济学、政治学、法学和社会学等相关学科交叉而形成的一门应用型学科。自从 20 世纪 20 年代引进我国以后，特别是中华人民共和国成立、改革开放以来，公共管理理论与方法得到了长足的发展。国家治理体系，社会组织与社会治理能力，国家发展与国际竞争战略，能源、资源、环境与可持续发展战略，人口、卫生与社会保障，公共安全与危机管理，创新体系与公共政策成为国际公共管理学科普遍关注的重大课题。随着我国经济社会转型，政府法制化建设、政府职能转变、公共部门和非营利组织的发展，公共管理理论与方法研究已经在国家体制机制改革、政府和社会治理能力建设、改善民生中发挥着越来越重要的作用。

华中农业大学公共管理学科有近 60 年的历史。1961 年创办了全国第二个公共管理本科专业（土地资源管理）；1987 年获得全国第一个公共管理类硕士点（土地资源管理）；1996 年获得全国农业院校第一个教育经济与管理硕士点；2003 年获得全国第三批土地资源管理博士点；2005 年获得公共管理一级硕士点；2012 年获得公共管理博士后流动站；2015 年开始招收行政管理专业本科生。2018 年获得公共管理一级博士点。经过近 60 年，在几代华农公共管理人的不懈努力下，华中农业大学已经成为中国公共管理本科、硕士、博士和博士后教育体系齐全的人才培养重要基地。

华中农业大学 1960 年建立土地规划系；1996 年成立土地管理学院；2013 年土地管理学院从经济管理学院独立出来与高等教育研究所组成公共管理学院。经过近 60 年的研究积累，已经形成了行政管理与乡村治理、公共政策与社会服务、土地资源管理和教育经济管理等四个稳定的研究方向。近年来主持教育部哲学社会科学重大课题攻关项目 1 项，国家自然科学基金项目 36 项，国家社会科学基金项目 21 项，教育部人文社会科学基金、博士点基金项目 20 项，中国博士后科学基金项目 15 项。

华中农业大学公共管理学科在兄弟院校同行的大力支持下，经过学科前辈的艰苦奋斗，现在已经成为中国有影响力的、重要的人才培养、社会服务、科学研究基地。《县级政府基本公共服务质量管理体系研究》《新型城镇化进程中的县域合作治理研究》《典型治理——基于联系点制度运作的分析》《基于信任的网络社区口碑信息传播模式及其演化研究》《农村综合信息服务：供求分析、模式设计与

制度安排》《研究生全面收费的政策分析：目标、限度与改进》《城市垃圾治理中的公众参与研究》《房地产市场与股票市场的关联性研究——基于政府治理的视角》《城市弱势群体住房保障制度研究》等为华中农业大学公共管理学科教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金和教育部人文社会科学基金项目的部分研究成果，组成“公共政策与社会治理论丛”。

“公共政策与社会治理论丛”的出版，一来是对我们过去在四个研究方向所取得的研究成果的阶段性总结；二来是求教、答谢多年来关心、支持华中农业大学公共管理学科发展的领导、前辈、国内同行和广大读者。

张安录

2018年1月20日

前言

保障和改善民生、促进社会公平正义、推进基本公共服务均等化是我国新时代建设人民满意的服务型政府的基本要求。党的十九大报告对此强调指出,“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感”^①。我国是农业大国,县级政府直接面向“三农”,在整个国家行政体系中处于连接中央与基层、城市与乡村的承上启下的关键层次。作为保障和改善民生问题的基本公共服务与农业的发展、农村的稳定及农民的获得感直接相关,进而关系到国家整体的稳定和发展。这就要求在解决城乡基本公共服务差距较大与促进社会公平正义价值取向相冲突的过程中,必须充分强调和高度重视县级政府的重要作用。由是观之,坚持公平正义的价值取向,构建公众满意的县级政府基本公共服务质量管理体系,并提供合理的实施策略和制度保障,是目前亟待解决的实际问题。本书立足于这一现实要求,聚焦县级政府基本公共服务质量管理体系,借鉴质量管理理论的原则、体系和方法,遵循社会公平正义的价值取向,系统建立县级政府基本公共服务质量管理体系,进而探讨体系实施的基本策略。

本书围绕“县级政府基本公共服务质量管理体系”这条研究主线,研究内容分为三个部分。第一部分即第一章至第三章,研究县级政府基本公共服务质量管理体系理论基础和基本原理,分析研究背景和意义、国内外研究现状和评价、研究思路和内容;在梳理质量管理发展沿革的基础上,从顾客满意、全员参与、全过程控制、持续改进方面阐述质量管理的主要理念,并据此分析县级政府基本公共服务质量管理体系的必要性和可行性;界定县级政府基本公共服务质量管理体系的基本内涵,认为公平正义应是县级政府基本公共服务管理的价值取向,主要内容包括尊严价值、服务意识、公共性、正义和效率。

第二部分即第四章,研究县级政府基本公共服务质量管理体系的建立。以质量管理体系过程模式的内容和要求为基础,建立县级政府基本公共服务质量管理体系,并深入分析体系的建立要求、模式及要素、具体设计内容。

^① 引自 2017 年 10 月 28 日《人民日报》中的文章:《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》。

在实施县级政府基本公共服务质量管理体系过程中,应结合县级政府基本公共服务管理实际,针对管理职责,资源管理,服务实现过程,测量、分析和改进四个方面的过程要素,从县级政府内部流程与运作的角度探讨基本公共服务质量管理体系的实施策略。本书第三部分即第五章至第八章研究这些内容:在管理职责方面,阐述如何树立符合质量管理体系要求的基本公共服务伦理理念,如何建立符合基本公共服务质量管理体系要求的制度保障;在资源管理方面,围绕基本公共服务主体因素,从县级政府组织归因、公务员职业道德和非理性因素方面讨论体系实施的基本策略;在服务实现过程方面,以湖南省Y县为例诊断基本公共服务实现状况,从合作治理的视角讨论优化其支持过程的策略;在测量、分析和改进方面,运用数据包络分析(data envelopment analysis, DEA)方法对北京市5县(区)基本公共服务质量进行测量和分析,提出县级政府基本公共服务质量管理体系业绩的改进要求、影响因素和改进途径。

本书的研究具有较强的理论和实践价值,从质量管理体系的视角为我国县级政府基本公共服务管理和人民满意的服务型政府建设提供基本的理论分析框架、适用的方法论原则与可资借鉴的体系模型,为县级政府认识和努力缩小城乡基本公共服务差距以促进社会公平正义提供依据,进而引导县级政府牢固树立和贯彻落实科学的发展观与正确的政绩观,有效提升县级政府基本公共服务质量,让人民群众在真正意义上获得均等化的基本公共服务,推进社会主义和谐社会和服务型政府的建设。

本书是国家社会科学基金项目“县级政府基本公共服务质量管理研究”(11BZZ041)和华中农业大学新进高层次人才科研启动费项目“基本公共服务质量管理体系研究”(52204-14017)的成果,并得到华中农业大学公共管理学院学科建设经费资助。衷心感谢课题组主要成员彭柏林、李毅、姜庆志、左霞辉、刘清泉、周金城、黎振强、黄蜜、赵琰霖、伍颖、戴星原等辛勤的努力与付出,感谢全国哲学社会科学规划办公室和评审专家在成果结构、内容、方法等方面提出的中肯的修改意见与建议,感谢华中农业大学领导和人事处、公共管理学院领导、同事的大力支持与指导,感谢科学出版社编校老师高质量的编辑与校对,感谢家人对我的付出与牺牲!

本书的写作受到许多相关文献的启发,虽然在引用时力求注明,但难免有所遗漏,这里向注明和未注明的研究者深表谢意!同时,由于自身能力和水平有限,书中的分析仍有一些不足之处,期盼读者不吝赐教!

王家合

2018年1月于武汉南湖·狮子山

目 录

第一章 研究缘起与内容安排	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 研究现状和评价	4
第三节 研究思路和内容	13
第二章 县级政府基本公共服务质量管理的理论基础	18
第一节 质量管理的发展沿革	18
第二节 质量管理的主要理念	22
第三节 县级政府基本公共服务质量管理的必要性和可行性	28
第三章 县级政府基本公共服务质量管理的基本内涵和价值取向	34
第一节 县级政府基本公共服务质量管理的内涵	34
第二节 县级政府基本公共服务质量管理的价值取向	43
第四章 县级政府基本公共服务质量管理的体系建立	57
第一节 以过程为基础的地方政府质量管理体系模式	57
第二节 县级政府基本公共服务质量管理体系的建立要求	67
第三节 县级政府基本公共服务质量管理体系模式及要素	71
第四节 县级政府基本公共服务质量管理体系的具体设计	76
第五章 县级政府基本公共服务质量管理体系的管理职责	88
第一节 树立符合质量管理体系要求的基本公共服务伦理理念	88
第二节 建立符合基本公共服务质量管理体系要求的制度保障	93
第六章 县级政府基本公共服务质量管理体系的资源管理	109
第一节 克服基本公共服务质量评价中的县级政府组织归因错误	109
第二节 建设具有基本公共服务职业道德的公务员队伍	117
第三节 引导基本公共服务质量评价中的非理性因素	123
第七章 县级政府基本公共服务质量管理体系的服务实现过程	131
第一节 县级政府基本公共服务实现过程诊断	131

第二节 县级政府基本公共服务支持过程优化·····	143
第八章 县级政府基本公共服务质量管理体系的测量、分析和改进·····	156
第一节 县级政府基本公共服务质量的测量和分析·····	156
第二节 县级政府基本公共服务质量管理体系的业绩改进·····	173
参考文献·····	178

第一章 研究缘起与内容安排

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

保证基本公共服务公平和公正分配，扭转该领域存在的突出问题，是近年来我国党和政府工作强调的重要方面。党的十七大报告明确提出建设服务型政府、促进社会公平正义的目标。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》在社会管理方面强调要保障和改善民生，促进社会公平正义，推进基本公共服务均等化。党的十八大报告强调指出，“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”，要求“必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系”^①。党的十八届三中全会公报指出，“实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，更好满足人民需求”^②。李克强总理在 2014 年政府工作报告中要求，“着力提质增效升级、持续改善民生”“使经济社会发展更有效率、更加公平、更可持续”^③。2015 年 12 月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，明确提出“优化公共服务”的任务，要求“着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，强化政府促进就业、调节收入分配和完善社会保障职能，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，实现基本公共服务标准化、均等化、法定化”^④。国务院印发的《2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》以“促进社会公平正义”为目标，提高公共服务供给效率，重申在更大范围、更深层次，以更有有力举措推进简政放权、放管结合、优化服务改革，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续的方

① 引自 2012 年 22 期《求是》中的文章：《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》。

② 引自 2013 年 11 月 13 日《人民日报》中的文章：《中共十八届三中全会在京举行》。

③ 引自 2014 年 3 月 6 日《人民日报》中的文章：《李克强作的政府工作报告（摘登）》。

④ 引自 2015 年 12 月 28 日《人民日报》中的文章：《中共中央 国务院印发〈法治政府建设实施纲要（二〇一五—二〇二〇年）〉》。

向, 加快完善基本公共服务体系; 要求大幅放开服务业市场, 促进民办教育、医疗、养老、健身等服务业和文化体育等产业健康发展, 多渠道提高公共服务共建能力和共享水平, 满足群众多层次、多样化公共服务需求。在具体方式上明确提高政务服务效率的目标, 大力推行“互联网+政务服务”, 推进实体政务大厅向网上办事大厅延伸, 打造政务服务“一张网”, 简化服务流程, 创新服务方式, 对企业和群众办事实行“一口受理”、全程服务。抓紧制定政府部门间数据信息共享实施方案, 明确共享平台、标准、目录、管理、责任等要求, 打破“信息孤岛”和数据壁垒, 实现数据信息互联互通和充分共享, 建设高效运行的服务型政府。坚决取消各种不必要的证明和手续, 让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。

2017年1月, 国务院依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》编制印发了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》, 强调指出“推进基本公共服务均等化, 是全面建成小康社会的应有之义, 对于促进社会公平正义、增进人民福祉、增强全体人民在共建共享发展中的获得感、实现中华民族伟大复兴的中国梦, 都具有十分重要的意义”, 要求“到2020年, 基本公共服务体系更加完善, 体制机制更加健全, 在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面持续取得新进展, 基本公共服务均等化总体实现”^①。党的十九大报告进一步指出, “增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧, 在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义, 在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”^②。可见, 满足人民群众关于基本公共服务的公平正义期望是党和政府势在必行的工作, 需要不断提升基本公共服务质量管理制度的有效性, 充分保障社会公平正义, 满足绝大多数公众对基本公共服务的合理诉求, 促进社会健康可持续发展。

国家《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》认为, “十二五”以来, 我国已初步构建起覆盖全民的国家基本公共服务制度体系, 各级各类基本公共服务设施不断改善, 国家基本公共服务项目和标准得到全面落实, 保障能力和群众满意度进一步提升。截至2015年, 义务教育均衡发展深入推进, 国民受教育机会显著增加, 九年义务教育巩固率达到93%, 进城务工人员随迁子女在流入地公办学校就读的比例超过80%; 实施就业优先战略, 公共就业创业服务和职业培训不断强化, 全国就业人员达到77451万人, 劳动者参加就业技能培训后就业率平均

① 引自2017年3月2日《人民日报》中的文章:《国务院印发〈“十三五”推进基本公共服务均等化规划〉》。

② 引自2017年10月28日《人民日报》中的文章:《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》。

达 70%以上；覆盖城乡的社会保障体系进一步健全，城乡居民养老保险制度实现整合，保障水平稳步提高，社会服务体系继续完善，临时救助制度全面实施，残疾人小康进程加快推进；基本公共卫生服务项目增加到 12 类，全民医保体系加快健全，基本医保参保率超过 95%，大病保险覆盖全部城乡居民医保参保人员，国家基本公共卫生服务经费和城乡居民基本医疗保险补助标准分别提高到每人每年 40 元和 380 元，人民健康水平总体上达到中高收入国家平均水平；城镇保障性安居工程和农村危房改造力度加大，全国累计开工城镇保障性安居工程住房 4013 万套、其中改造棚户区住房 2191 万套，改造农村危房 1794 万户；现代公共文化服务体系建设的积极推进，农村公共文化服务能力增强，全民健身活动蓬勃开展，广播、电视人口综合覆盖率均达到 98%。可见，我国基本公共服务供给近年来在一定程度上满足了人民群众的现实需要，但我们也应该清醒地认识到，我国基本公共服务还存在规模不足、质量不高、发展不平衡等短板，突出表现在：城乡区域间资源配置不均衡，硬件软件不协调，服务水平差异较大；基层设施不足和利用不够并存，人才短缺严重；一些服务项目存在覆盖盲区，尚未有效惠及全部流动人口和困难群体；体制机制创新滞后，社会力量参与不足。这不仅妨碍我国经济社会的健康可持续发展，还有可能造成公共秩序的失衡，影响社会公平正义目标的实现。

我国是农业大国，县级政府大多直接面向“三农”，在整个国家行政体系中处于连接中央与基层、城市与乡村的承上启下的关键层次。作为保障和改善民生问题的基本公共服务与农业的发展、农村的稳定及农民的获得感直接相关，进而关系到国家和社会整体的发展与稳定。在促进社会公平正义价值取向下，解决基本公共服务质量管理领域存在的问题，必须充分强调和高度重视县级政府承上启下的重要作用。因此，建立科学的县级政府基本公共服务质量管理体系并探讨合理的实施策略，是目前亟待解决的实际问题。

二、研究意义

本书聚焦直接为农村和欠发达地区提供基本公共服务的县级政府，借鉴质量管理理论的原则、体系和方法，遵循社会公平正义的价值导向，系统建立县级政府基本公共服务质量管理体系，进而探讨体系实施的基本策略，具有重要的理论价值和实践意义。

从理论价值上看，本书基于社会公平正义的视角，运用质量管理理论和方法，建立县级政府基本公共服务质量管理体系，这是“以人民为中心”治国理政思想的展示，是公平正义价值观的具体体现。本书研究成果有利于从促进社会公平正义的视角深入探讨我国县级政府基本公共服务质量管理的价值取向，运用质量管理理论和方法，系统建立其质量管理体系并完善相应的实施策略。

从实践意义上看,系统探析县级政府基本公共服务质量管理体系的建立与实施,把公平正义作为基本的价值导向,使基本公共服务的提供尽可能满足公众的需求和期望,提升公众的获得感和幸福感,这是缓和社会矛盾与冲突,保障公众公平公正的需求,最终实现和谐社会建设目标的重要举措。本书为县级政府认识和努力缩小基本公共服务差距以促进社会公平正义提供依据,进而引导县级政府牢固树立和贯彻落实科学的发展观与正确的政绩观,有效提升县级政府基本公共服务质量,维护人民群众最基本的生存权和发展权,使人民群众在真正意义上获得均等化的基本公共服务,推进社会主义和谐社会的发展和服务型政府的建设。

第二节 研究现状和评价

一、国外研究现状

公共服务质量管理是近年来国外行政学研究的热点问题之一。学者们围绕政府质量管理与改进、提高公共服务质量和绩效评估水平、追求顾客满意等相关问题进行了比较深入的探讨。克劳斯比、霍泽尔、科恩、布兰德、哈拉契米、辛辛布莱那等学者的研究成果具有代表性。其中,比较著名的是科恩和布兰德(2002)合著的《政府全面质量管理:实践指南》,该书对政府全面质量管理的核心概念、实施意义和方法等内容进行了研究,并提供了美国一些政府部门实施全面质量管理的案例。在总结理论成果和实践经验的基础上,国际标准化组织(International Organization for Standardization, ISO)以研讨会协议的形式,发布了《质量管理体系:地方政府应用 ISO 9001:2000 指南》,把质量管理体系应用的范围由企业扩大到地方政府,在指导思想、文件编写、术语和定义、管理责任、资源管理、服务实现及业绩的持续改善等方面为政府应用质量管理体系提供了概念与方法,成为地方政府使用质量管理的指导性框架。

国外对公共服务质量的研究近年来关注质量评价与改进方面。一直以来,西方发达国家的政府改革推动着公共服务质量改进领域的理论研究。关于公共服务质量改进的理论研究都是基于实践的需要发展起来的,进而影响和指导实践领域。20 世纪 60 年代开始,根据政府改革发展的实践需要,西方学者积极讨论公共服务质量的提升问题,其中,以 Savas 提倡的私有化思想为代表。Savas(1987)认为,应该将政府生产、提供公共服务的部分职能转移给第三部门或私营部门,通过公共和私营部门之间的竞争能够提升公共服务质量。与此类似, Miranda 等(1995)通过研究也认为,公共部门与私营部门的竞争能够有效提升公共部门的公共服务供给效率,使公众获得更高质量、更低成本的公共服务。基于冗余理论,

Landau (1969) 认为, 政府适当的内部竞争在一定程度上可能会增强政府组织及其服务的效率和可靠性。更进一步地, Lerner (1986) 提倡利用战略控制的手段来提供质量更高的公共服务。

进入 20 世纪 70 年代以来, 西方国家的政府改革注重“以公众为中心”, 根据公众的需求和期望持续提升公共服务的质量。例如, Holzer 等 (2009) 认为, 进入 20 世纪 70 年代以来, 迫于公众的外部压力, 公共部门逐渐将工作的重心转移到提供优质服务上, 改进公共服务质量进而提高公共部门绩效成为当代公共管理改革的一项根本任务。西方特别是美国学者, 对公共服务质量评价与改进的研究大致可以划分为质量圈、全面质量管理和公众满意度调查三大领域 (陈文博, 2012a)。

一是关于质量圈。质量圈的基本理念强调, 通过员工的直接参与来有效提升组织的产品质量和生产效率。提高质量的创新往往更多地来源于基层员工, 所以, 质量圈的主要理论预设是质量改进的方法存在于组织内部, 要求组织机构不同要素的意见能够得到重视并能够充分顺畅地交换信息, 以有利于服务质量的改善。

二是关于全面质量管理。20 世纪 90 年代初, 基于英国的公民宪章运动和美国政府再造的实践, 西方学者们开始关注和讨论在私营部门运用的技术手段, 特别是全面质量管理在公共服务质量提升中的运用, 关于公共服务全面质量管理的研究文献大量增长, 从辨别客户需求到最终根据各种信息判断客户是否满意。全面质量管理的核心思想依然是提升公共服务质量, 从而提高公众的满意度。学者们认为, 政府应树立“顾客导向”的管理观念, 通过强化服务承诺和引入市场竞争机制来打破政府在公共服务提供领域的垄断, 即将提供公共服务的政府看作公共服务的“卖家”, 而将公众看作公共服务的“买家” (Holzer et al., 2009)。

三是关于公众满意度调查。当前, 西方国家的政府部门在公共服务质量改进方面所做的努力已经转向以公众为中心和关注服务改进的价值层次。与此相适应, 西方学者对公共服务质量的研究聚焦于对公众满意度的讨论, 认为在公共服务领域, 公众是公共服务的终端用户, 是公共服务质量最为重要的利益相关者。20 世纪 70 年代, Webb 和 Hatry (1973) 率先提出, 应借鉴在私营部门运用比较成熟有效的“顾客调查”方法, 通过类似公众调查的形式来广泛收集民意, 以更好地分配公共服务资源。他们认为, 公众调查非常有可能获取特定服务质量的公众满意度、各种服务的使用者和非使用者的数量与特性、公众不喜欢或不使用特定服务的原因、公众对新服务的潜在需求、公众在各种不同社区议题上的意见等信息。公众满意度是重要的质量衡量标准, 是反馈量化公众意见的有效工具, 体现了公众是公共服务质量最为重要的利益相关者的事实。发展至今, 公众调查已成为一种偏好显示机制, 使众多的公民都有同等的机会表达自己的意愿, 也使公共服务的提供更加具有公平性和包容性 (Miller et al., 2008), 以至于公众调查在许多地方已经从偶尔为之的行为走向常规性的、制度性的和长期性的政府

工程 (Chen et al., 2010)。

在“公众满意”导向的公共服务质量改进机制方面,西方国家做了较多有益的探索,学者们也进行了总结和思考(王庆锋,2007)。公共服务质量改进机制是为提高公共服务质量而实施的并可构成相对独立体系的管理程序、技术或方法的组合。其包涵以下几个机制:一是标杆机制,即在公共服务提供过程中通过识别和确定关键性绩效标准,评估其内部绩效水平及合作伙伴内部的绩效水平,比较绩效水平和识别各自的相对优势与劣势区域,引进最佳实践绩效标准作为实践模板,从而提高与改进公共服务质量,最终的结果是提升公众对公共服务质量的满意度;二是全面质量管理机制,将公共部门视为公共服务的提供方,将公众及其各种组织视为外部顾客,以及将部门内的公务人员视为内部顾客,以质量为中心,以公众参与为基础,对公共部门的标准作业程序或过程进行渐进且持续地改进和评估,最终在公共部门形成一种可预期的质量改进,以提升公众满意度;三是业务流程重塑质量管理机制,其主要是指改进公共部门原有的管理流程,以公共服务提供流程为中心对其业务流程实施激进的和根本的战略再设计、再实施与再改进,从而改进公共服务质量以提升公众满意度;四是 ISO 9001 质量管理机制,公共部门为追求公共服务质量管理与改进,依据国际标准化组织的相关国际标准条文要求,建立和实施质量管理体系,形成文件并申请对第三方的服务提供能力进行认证,以确保公共服务提供方具备提供“符合公众要求”的公共服务的能力;五是使用者介入质量管理机制,公共部门以公众满意为关注焦点,依据公共产品的特征和公众的兴趣等因素设定制度,直接让公众介入到公共服务的生产与改进过程,公众介入的本质目的仍是促进公共服务质量的改进与提高,最终赢得公众的满意;六是市场机制,公共部门为提升公共服务质量和公众满意度,在公共服务提供中引入市场机制,借助市场竞争、市场检验及平等交易等原则做出有效的制度安排,以弥补非市场机制的可能缺陷,期望在客观上打破公共部门对公共服务提供的垄断,增加其动力与压力,继而激发出公共部门提升公共服务质量的行为及模式,最终提升公众的满意度。

二、国内研究现状

根据我国政治、行政管理体制改革和服务型政府建设的实践需要,在吸收和借鉴国外学者研究成果的基础上,当前有部分国内学者开始关注和思考公共服务质量管理领域的问题,也形成了一些有价值的成果。

(一) 公共服务质量的内涵

有的学者从公众需求与期望的角度来定义和描述公共服务质量。例如,张成

福和党秀云(2001)认为公共服务质量是指公众第一次及每一次接受政府服务时,该服务均能满足公众的期望和需求;林尚立(1998)把政府公共服务质量定义为公众每次接受政府服务时,该服务所能满足公众的期望与需求的程度;徐小伟(2001)认为政府公共服务的生产过程与公众的参与过程是不可分割的,两者同时具有无形性的特征,所以,政府公共服务质量是由政府机构与公众接触过程中的“真实瞬间”(true moment)实现的,公共服务质量的提高需要政府内部形成有效的沟通管理和支持系统,公共服务质量是公众感知的对象。

有的学者从公众满意度的角度来定义和描述公共服务质量。例如,蔡立辉(2003)将公共服务质量看作政府部门提供服务过程中所使用的方法与手段、公众对政府公共服务的满意程度、政府提供公共服务的态度及政府所表现出的社会效果与管理能力的总称。陈文博(2012a)认为,公共服务质量是公共部门或第三部门在提供公共服务过程中,满足公众需求及提升公众满意程度的总和。吕维霞和钟敬红(2010)把公共服务的质量分为客观质量和主观质量,其中,主观质量主要通过公众的满意度和感知质量来评价,客观质量指各种公共服务本身的产出质量和结果质量,并认为公共服务质量就是服务的卓越表现及公众的满意程度。王家合(2011a)认为,地方政府公共服务质量管理主要是指地方政府以质量为中心,以全员参与为基础,开展旨在为公众提供满意的服务和优质、高效地实现对社会公共事务的系统管理的活动。尽管国内研究者对公共服务质量的表述不一致,但都承认公众对公共服务的感知和评价至关重要。

也有学者从特征属性的角度来定义和描述公共服务质量。例如,陈振明和李德国(2011)指出,公共服务质量是指终端使用者获得、享用公共服务的实际水平、可获得性、及时性、经济性、准确性和响应性等。张锐昕和董丽(2014)认为,公共服务质量不仅具有交互、不可传递、模糊、依附等内在固有属性,也具有公平性、正义性、参与性、规范性、目标相容性等外界赋予属性。谢星全(2017)依循公共行政在不同决策环境关注的价值取向,赋予基本公共服务质量概念情境性和层次性特征,即新公共管理语境重视顾客满意和理性选择的微观质量,民主公民权语境关注共同利益和需求表达的中观质量,新公共服务语境追求公共利益和价值规范的宏观质量,而基本公共服务质量的核心是公众参与公共服务提供、分配、获得、享用等服务链的亲身体验和综合评价。陈朝兵(2017)认为,公共服务质量是公共服务提供过程及结果中的固有特性满足相关规定要求和公众要求的程度,应围绕质量特性、质量要求和满足程度三个维度深入认识公共服务质量的内涵。

(二) 公共服务质量改进的国外经验总结与借鉴

龚禄根(1998)通过实地调查和走访,发现承诺制是英国行政体制改革的一

个组成部分,呈现出中央政府全力推动、努力扩大竞争、体现顾客至上、公开接受群众监督、以公众和舆论监督为主要约束力、政党赞成和支持推动等特点,形成了一种政府推动、竞争促进和社会监督约束相结合的、较为完善的运行机制。他认为我国应站在满足群众意愿、化解社会矛盾、推进行政改革等更高的角度看待社会服务承诺制;用承诺制解决长期难以解决的行业不正之风和服务质量差的热点及难点问题;推行承诺制,应当与公共服务领域引入的竞争机制结合起来;借鉴英国“雷纳审查”办法,进一步简化手续,提高办事效率;公共服务领域和执法部门应进一步扩大公开度。陈振明和李德国(2012)总结了亚洲国家的公共服务质量持续改进实践,认为韩国、日本、新加坡及印度等国家已应用公共服务质量管理理念实施了一系列改革,包括建设公共服务满意度、投诉与反馈机制,设立服务宪章制度、服务标准与质量奖,建立公共服务质量控制体系,引入企业流程再造及推行电子化政府等;亚洲国家公共服务质量改进的共同特点,即强调公共服务的亲和力,注重公共服务评估,推动在线(移动)公共服务及重视公民参与。王庆锋(2007)对国外公共部门质量管理及改进机制进行了较为系统的评述,认为公共服务质量改进机制是为提升公共服务质量而实施的并可构成相对独立体系的管理程序、技术或方法的组合。陈文博(2012b)总结了英国医疗卫生公共服务质量改进机制框架,认为我国应建立一个全面通用的公共服务评价体系,建立统一的公共服务质量管理机构并在公共服务评价过程中重视公众满意度调查。魏丽艳(2016)总结了近几年俄罗斯提升公共服务质量改革采取的“四位一体”措施:一是放松规制,营造服务环境;二是互联互通,优化服务方式;三是系统开发,拓宽服务领域;四是提高绩效,促进服务评价。这些措施相互促进,不仅提升了公共服务的便利性,丰富了公共服务的种类,强化了公务人员的服务意识和绩效理念,而且显著地改进了公共服务质量,获得了较高的公众满意度,为构建高效服务型政府奠定了基础。

(三) 公共服务质量评价研究

一是关于评价机制与制度的研究。韩万渠(2015)认为,我国当前的公共服务质量评价运行机制失调表现为公共服务部门不服评价结果、公众不信评价结果的效度与信度双低困境,提出以公民在场、媒体监督和行政问责作为公共服务质量评价机制创新的路径选择,提出促成公民、媒体、政府三方联动,使评价、传播、问责之间得以贯通,有利于形成以评促改的环境。李德国和蔡晶晶(2016)将助推理论引入公共服务质量领域,建立了公共服务质量的行为视角和更加完整的公共服务效用分析框架,以更好地揭示、解释和评估各种公共服务实践行动及使用者行为。沈亚平和陈建(2017)认为公共服务质量评价可遵循“核心—