

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

公共服务质量持续改进管理框架的 构建和应用

邓剑伟/著

The Construction and Application of the Management
Framework of the Continuous
Improvement of Public Service Quality



科学出版社

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

公共服务质量持续改进管理框架的 构建和应用

邓剑伟/著

The Construction and Application of the Management
Framework of the Continuous
Improvement of Public Service Quality

本丛书的出版受国家自然科学基金项目 71273218 资助
福建省社会科学研究基地—厦门大学公共服务质量研究中心暨福建省
2011 协同创新中心—公共政策与地方治理协同创新中心的成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

在质量决定成败的 21 世纪,公共服务质量是一个国家经济、社会发展水平和政府治理能力的集中体现,是全面建成小康社会和供给侧结构性改革的重要保障。改进公共服务质量不仅需要微观层面的创新,更需要宏观层面的管理。为此,本书借鉴价值链、全面质量管理、通用评估框架等理论,从环境维度、创新维度和结果维度三个层面构建了公共服务质量持续改进的管理框架,并以开展质量管理较早的医疗卫生服务领域为例对管理框架进行了应用和检验。为了便于读者学习和应用,本书全面梳理了公共服务质量改进的理论脉络和实践进展,收集了大量的一手资料,坚持理论与案例相结合。

本书在一定程度上说明了如何有效持续地改进公共服务质量这一问题,适合公共管理专业学生、MPA、政府工作人员和科研人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共服务质量持续改进管理框架的构建和应用 / 邓剑伟著. — 北京: 科学出版社, 2017.8

(公共服务质量管理丛书)

ISBN 978-7-03-053915-1

I. ①公… II. ①邓… III. ①公共服务-质量管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 145688 号

责任编辑: 李 莉 王京苏 / 责任校对: 杜子昂

责任印制: 霍 兵 / 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.sciencep.com>

北京天宇星印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 8 月第 一 版 开本: 720 × 1000 1/16

2017 年 8 月第一次印刷 印张: 14 3/4

字数: 300 000

定价: 96.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

作者简介

邓剑伟，厦门大学公共事务学院管理学博士，现就职于北京理工大学管理与经济学院组织与人力资源系。研究方向包括公共服务质量改进、政府绩效评价、医疗卫生管理、公共服务动机等领域，并在以上领域取得了一定的研究成果。现主持教育部人文社会科学研究青年项目、北京市自然科学基金青年项目等 4 项课题，作为重要成员先后参与国家自然科学基金重点项目、面上项目、青年项目，福建省社会科学基金项目等纵向和横向课题若干项。荣获第十二届“挑战杯”全国大学生课外学术科技作品竞赛一等奖、2015 年福建省优秀博士学位论文等科研奖励。在《国家行政学院学报》《公共行政评论》等重要学术期刊发表学术论文 30 多篇，参与多份政府和企业咨询报告的写作。



出版说明

公共服务质量管理是当代公共管理的一个重大理论与实践领域。从理论上讲，公共服务质量管理是公共管理（学）的一种新研究途径与新的知识形态，已成为公共管理研究中一个备受瞩目和迅速发展的领域。从实践上看，回应公众更高的公共服务需求，持续改进公共服务质量，是当代全球政府治理变革与公共服务实践发展的一个基本趋势。

在我国，随着经济社会发展水平的提高，人民群众期待获得优质高效的公共服务。为顺应人民群众的新期待，这些年来，党和政府提出了建设服务型政府，建立基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化，让人民过上幸福生活的号召。党的十八大从保障和改善民生的角度对公共服务质量提出了新要求。习近平总书记强调指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”全面深化改革、国家治理现代化与公共服务体系和制度建设的实践呼唤公共服务及其质量管理的理论与学科建构，巨大的现实与理论需求也必将有力地推动公共服务及其质量管理学科的迅速发展。这就要求学界不断跟踪公共服务及其质量管理的理论与实践前沿问题，拓展公共管理学科的新主题领域，推进公共服务及其质量管理的理论建构与知识创新。

有鉴于此，我社决定出版厦门大学公共事务学院与公共政策研究院陈振明教授主编的“公共服务质量管理丛书”，这是近年来陈振明教授及其团队所承国家自然科学基金项目及其他相关项目的研究成果。本丛书论及公共服务质量管理学科的基础理论和方法以及学术前沿与实践进展，力求勾画出这一新学科领域的基本轮廓。丛书将分批陆续出版，首批书目包括《公共服务质量管理——理论、方法与应用》《公共服务发展评价——地方的实践与案例》《公共服务质量持续改进管理框架的构建和应用》《质量驱动的行政服务标准化研究——以漳州市行政服务中心的实践为例》四种。

“公共服务管理”是公共管理的一个新课程领域或新研究方向。这套丛书可以作为公共管理等学科专业的本科生、研究生（特别是MPA研究生）以及公务员培训班的“公共服务管理”一类课程的教学参考书，也可以作为其他读者了解公共服务管理这一新领域的基础读物。

科学出版社

2017年1月

前 言

公共服务质量管理是当前研究的热点与核心领域，体现了公共管理发展的新趋势。为了改进公共服务质量，各国政府在公共服务主体、公共服务工具、公共服务流程、公共服务评价等领域进行了许多有益的探索，积累了宝贵的经验。当前，一项十分重要的工作就是构建一个系统的管理框架，以指导公共服务质量改进实践。

本书构建了公共服务质量持续改进的管理框架，并结合管理框架，分析了公共服务质量持续改进的影响因素，划分了公共服务质量持续改进的过程，探讨了如何评价公共服务质量改进的成效。为了验证公共服务质量持续改进管理框架的有效性，本书选取厦门市医疗卫生服务领域进行案例分析。实践表明，本书设计的公共服务质量持续改进管理框架符合我国的实际情况，具有较强的适用性，能够有效地分析和指导我国公共服务质量改进实践。与此同时，公共服务质量持续改进管理框架也存在一些问题，需要不断地加以完善。公共服务质量持续改进管理框架的有效运行需要以下保障：一是健全公共财政制度，二是鼓励公众参与，三是完善监督激励机制，四是重视人员培训，五是遵循试点推广原则。

具体而言，本书具有以下创新之处。首先，本书将质量管理与公共服务结合起来，进一步凸显公共服务质量的重要性。随着质量管理和公共服务理论的发展与融合，学者们提出了公共服务质量这一重要的概念，并研究了公共服务质量改进的方法。笔者在前人研究的基础上，进一步强调了公共服务的重要性，将质量作为公共服务发展和改进的目标。

其次，本书梳理了公共服务质量改进的理论脉络和实践发展。笔者认为，公共服务质量改进理论起源于质量管理理论，主要经历了质量控制、全面质量管理、卓越绩效管理和公共服务质量管理四个阶段。与理论发展相对应，公共服务质量改进实践也可以划分为产品质量管理、服务质量管理和公共服务质量管理三个阶段。公共组织在实践的过程中，积累了一些宝贵的经验。

再次，本书构建了公共服务质量持续改进管理框架，在一定程度上促进了国内相关研究的发展。构建公共服务质量持续改进管理框架，这在国内研究中还不多见。为了确保公共服务质量持续改进管理框架的科学性，笔者借鉴了质量管理

领域的经典模型和框架，咨询了专家学者和政府工作人员的意见，从环境维度、创新维度和结果维度三个维度构建了公共服务质量持续改进管理框架，并界定了每一个维度所包含的内容。

最后，本书系统地分析了公共服务质量持续改进的影响因素、过程和评价方法，有助于指导相关部门开展公共服务质量改进实践。笔者认为，服务需求、规章制度、组织文化、组织资源、改进工具、战略规划和领导力是影响公共服务质量持续改进的重要因素；公共服务质量持续改进是一个完整的过程，可以划分为公共服务质量规划、公共服务质量生成、公共服务质量显现和公共服务质量监控四个阶段；公共服务质量持续改进的成效可以从组织结果、社会结果和公众满意度三个层面进行评价。

综上所述，本书所开展的研究是公共服务质量管理发展到特定阶段的产物，在一定程度上解决了“如何界定公共服务质量”“如何影响和控制公共服务质量”“如何分阶段地改进公共服务质量”“如何监控和评价公共服务质量”等重要问题，有助于公共组织转变职能，改进公共服务质量，提升公众满意度。与此同时，本书也存在一些不足之处，如本书未能很好地应用公共服务质量持续改进管理框架，管理框架还需要在实践中进一步检验，这有待于在今后的研究中加以改进。

目 录

第 1 章	导论	1
1.1	研究背景和意义	1
1.2	国内外研究现状	8
1.3	研究问题和假设	19
1.4	研究方法和章节布局	21
第 2 章	公共服务质量改进的理论脉络	25
2.1	公共服务质量持续改进的相关概念	25
2.2	公共服务质量改进理论的演进	30
第 3 章	公共服务质量改进的实践进展	42
3.1	公共服务质量改进实践的进程	42
3.2	公共服务质量改进的实践经验	53
第 4 章	公共服务质量持续改进管理框架的构建	58
4.1	公共服务质量改进模型	58
4.2	公共服务质量持续改进管理框架构建的原则和理念	71
4.3	公共服务质量持续改进管理框架的内容	73
第 5 章	影响公共服务质量持续改进的因素	78
5.1	影响公共服务质量持续改进因素的构成	78
5.2	相关因素如何影响公共服务质量持续改进	91
5.3	相关因素产生影响的条件	98
第 6 章	公共服务质量持续改进的过程	123
6.1	公共服务质量持续改进的阶段划分	123
6.2	公共服务质量规划阶段	125
6.3	公共服务质量生成阶段	129
6.4	公共服务质量显现阶段	133
6.5	公共服务质量监控阶段	135
6.6	公共服务质量持续改进的动态过程	140

第 7 章	公共服务质量改进成效的评价	143
7.1	公共服务质量改进成效的评价层次	143
7.2	公共服务质量改进成效评价的权重	148
7.3	评价公共服务质量改进成效的方法	152
第 8 章	公共服务质量持续改进管理框架的应用 ——以厦门市医疗卫生服务为例	160
8.1	应用对象的选择	160
8.2	环境维度	162
8.3	创新维度	171
8.4	结果维度	178
第 9 章	公共服务质量持续改进管理框架的检验和完善	183
9.1	公共服务质量持续改进管理框架的检验	183
9.2	公共服务质量持续改进管理框架的完善	185
9.3	公共服务质量持续改进管理框架的有效运行	189
结束语		203
参考文献		205
附录 1	“公共服务质量持续改进管理框架构建”专家问卷	213
附录 2	第一轮调研的访谈提纲	217
附录 3	第二轮调研的访谈提纲	219
附录 4	“公共服务质量持续改进管理框架构建”问卷的统计分析	221
后记		223

第1章 导 论

本章写作的目的在于对本书的研究背景和意义、国内外研究现状、研究问题和假设、研究方法和章节布局等方面的内容进行论述，为全书的写作奠定基础、厘清思路。

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

现代国家和政府的重要使命之一就是为国民提供优质高效的公共服务，让人们安居乐业地生活。西方发达国家历来十分重视公共服务建设，始终将其作为政府改革过程中十分重要的一项内容。在新公共管理和新公共服务等先进理论的指导下，西方发达国家通过持续的改革，不断的完善，逐步建立起了具有本国特色的基本公共服务体系，公共服务质量显著改善。在我国，为了满足人们日益增长的物质和文化需求，改革开放至今，在经济和社会领域至少进行了两次大规模的转型：第一次转型以十一届三中全会开启的经济体制改革为代表，目标是改变生产关系，实现经济和社会的快速发展；当前，我国正在经历新一轮的经济转轨和社会转型，目标是改变经济结构，让全体社会成员共享经济社会发展的成果。为了配合经济结构改革，政府职能也需要发生相应的转变，政府应该更加具有回应性、透明度和公平性，应该更加关注民生和经济社会的可持续发展。为此，我国将公共服务列为政府四项基本职能之一，并以此推进“服务型”政府建设，公共服务受到了前所未有的重视，公共服务水平也有了很大的提升。

在看到各国公共服务水平提升的同时，我们也需要关注这样一种现象：那就是当人们习惯于享受优质高效的公共服务时，对公共服务的需求和期望也随之提升，希望有种类多样的公共服务可供自己选择，希望公共服务的获得能够更加的快捷和便利，希望公共服务能够更加符合自己的需要和预期，希望公共服务的质量能够进一步改进……人们越来越难以忍受长时间的延误和烦琐、拖拉的公事程序，而这些常常被认为是政府公

共服务的特征^[1]。面对公众越来越多样的公共服务需求和不断提升的公共服务期望,原有的公共服务水平已经不能满足公众的需求,原有的公共服务供给方式和管理方法也已经不足以确保为公众提供优质高效的公共服务。事实上,公众已经在要求政府更像一个商业公司那样来运作^[1]。这就要求公共组织在秉承公共性和公共价值的基础上,更加注重效率和所提供公共服务的质量,兼具竞争和服务意识。

美国著名的质量管理大师约瑟夫·M. 朱兰(Joseph M. Juran)博士曾经预言道:21世纪将是质量的世纪,质量将成为占领市场的有效武器,成为社会发展的强大动力^[2]。如今,质量的重要性早已不仅仅局限于商业领域,而是渗透到了经济社会的各个领域和各类组织之中,政府等公共组织也不例外,也应当建立起质量管理的理念,兼顾效率和质量。在这样的时代背景下,公共组织已经开始尝试像私人组织那样运作和思考问题,许多产生于私人组织和商业领域的技术和方法被引入公共组织。这些技术和方法包括竞争机制、标杆管理、全面质量管理(total quality management, TQM)、使用者介入机制、标准化改革、绩效评价、满意度测量等。可以说,在公共服务质量改进的某些领域和过程中,许多国家和地区已经开展了广泛的实践和尝试,积累了宝贵的经验,有许多成功的做法。但是,尽管讨论过再造与重塑、私有化与承包、精简与控权、质量管理与持续改进,大多数政府机构还是很难获得它们需要(如何)开展上述活动的答案^[1]。理论和实践的发展也使我们进一步意识到,公共服务质量改进和管理涵盖众多主体和内容,是一个长期的、动态的发展过程,有多种工具和方法可以采用,需要建构一个科学的管理框架,进行系统化的管理,才能够实现公共服务质量的持续改进。综上所述,进行公共服务质量改进管理框架研究是有其现实背景的,这又可以具体表现在理论、实践、政策三个方面。

首先,公共服务质量持续改进管理框架研究是公共服务理论和质量管理理论发展的产物。公共服务理论认为政府的职能是“服务”而不是“掌舵”,公共服务的供给和生产可以相分离。在理论的指导下,如今政府不再是唯一的公共服务供给者,市场、社会等力量正在公共服务供给中扮演着越来越重要的角色(公众在适当的时候还能承担起自我服务的角色)。但是,已有研究表明,公共服务供给的多元化在促进竞争、提升公共服务效率的同时,也存在着不同主体供给能力不一致、公共服务质量存在差异等问题。而公共组织工作人员的公共服务动机、管理和执行能力等主观因素的介入,公共服务供给的自然禀赋、规章制度、公共组织的组织文化等客观因素的存在,进一步加剧了不同区域、群体间公共服务非均等化的现象。这就需要我们进一步思考政府如何通过履行自身服务职能,减少主观因素和客观因素对公共服务质量的影响,实现公共服务均等化的发展目标。

公共服务理论主张政府与公众之间进行更多的沟通和互动,坚持公共服务利益相关者都具有相应的话语权。正如登哈特(Denhardt)等学者们所言,政府在公

公共服务供给中与成本和效率同样重要,甚至更重要的是公众参与以及公共服务水平的改善和提高。这是因为政府应该为全体公众服务,而不是为特定的顾客群体服务,公众对于公共服务有着不同的需求,而公共服务的生产和消费在很多情况下是同时完成的,公众对于所获得的公共服务的质量没有选择、比较的机会。公共服务的特性决定了公共服务质量比产品质量更加难以控制和管理。与此同时,人们每天都会接触很多公共服务,公共服务质量直接影响着人们的生活水平。政府只有通过公众的互动,才能了解公众的公共服务需求,从而有针对性地改进公共服务质量。这就要求我们进一步思考如何促进政府与公众的交流,让公共服务领域的相关者共同参与公共服务质量管理。

公共服务理论追求公共服务质量的持续改进。公共服务质量的短期提升,并不能满足公众的公共服务需求,无法有效提升公众的满意度,也不符合公共服务的发展理念。因为公共服务质量改进是一个长期的过程,需要较长的时间才能够获得好的成效,公共服务质量的短期改进也并不能立刻带来公众满意度的提升。而公众一旦获得较高水平的公共服务,并形成特定的公共服务期望之后,若公共服务的质量停滞不前或出现倒退,人们的心理难免会出现落差,对政府的执政能力和公共服务的满意度也会随之下降。这就要求我们进一步思考如何确保公共服务质量改进实践的持续性和规划性。

因此,公共服务理论的发展需要我们更加系统地研究公共服务质量改进这一问题。只有科学地规划、指导、开展和评价公共服务质量改进实践,公共服务的质量才会有条不紊地得到提升,公众的公共服务需求也才能得以满足,进而更加支持和信任政府。

质量管理理论的发展主要经历了统计检验、统计质量控制、全面质量管理、零缺陷管理、供应链管理、客户关系管理、学习型组织、标准化管理、需求链管理等若干阶段,质量管理的对象也从产品、管理、员工、服务,逐渐向公共服务转移。学者们较为一致地认为,公共服务质量是当前质量管理领域发展的最新趋势之一,在实现公共服务质量改进的过程中,公共服务均等化和公共服务标准化是十分重要的两个推力。还有学者的研究进一步表明,公共服务质量改进主要依靠额外的资源和更好的管理^[3],即借助市场和社会的力量,综合现有的研究视角和理论流派,形成科学合理的系统管理框架和分析路径。

由此可见,公共服务质量管理研究已经成为公共服务理论和质量管理理论发展的最新趋势和契合点,初步形成了公共服务质量管理理论,这是公共管理质量学派的重要组成部分。今后,该理论研究的重点就是设计一个通用的公共服务质量持续改进管理框架,形成一个系统的研究思路。

其次,公共服务质量持续改进管理框架研究拥有大量的实践基础。为了改进公共服务绩效和质量,提升公众的公共服务满意度,各国进行了大量的改革与实

践。改革之初，实践的重点是公共服务供给方式转变和公共服务绩效评价。在随后的时间里，各国的改革越来越关注公共服务质量的持续改进和公共服务公众满意度的提升。

西方发达国家较早开展了多样化的公共服务质量改进实践，并开发了公共服务质量评估和改进框架。例如，英国在梅杰政府期间，为了解决新公共管理改革所带来的问题，以白皮书的形式提出了“公民宪章”，要求公共组织基于公众需求，明确制定有关公共服务的质量和水准的文件，并承诺达到所声称的服务标准。除了公民宪章之外，英国还颁布了一系列的个人宪章（individual chapter），并对公民宪章的实施状况进行了追踪评价。在英国的影响下，美国、法国、加拿大、澳大利亚也在政府内部推行公共服务标准化改革，发布了各自的公民宪章。为了提升政府服务质量，1998年，欧洲联盟（简称欧盟）成员国在欧洲质量管理基金会（European Foundation for Quality Management, EFQM）原有的“卓越模型”的基础上，开发了通用评估框架（common assessment framework, CAF），开始对公共组织的绩效和公共服务质量进行统一标准的评估，并设立了公共组织质量奖。这一评估框架在此后的时间里，不断更新发展，在欧洲和美国得到了广泛的应用。为提升欧洲公共服务的质量，欧洲质量管理基金会制定了公共服务改进框架（public service improvement framework, PSIF），并在欧洲范围内推行欧洲服务标准化战略，这些尝试为协调欧洲各国朝着共同的公共服务标准迈进起了十分重要的作用。2003年初，欧洲标准化委员会在欧洲范围内开展了一项大规模的调研活动，以评估建立服务标准的重要性。调查结果显示，在一个领域中，无论是正在进行的项目的延续还是一个新的标准化项目，都被认为是必要和可行的。在加快走向“卓越公共服务”的过程中，亚洲国家根据各自面临的情况和国情，开展一系列探索，尤其是在持续改进公共服务质量这一新的改革议题上取得了积极的成果^[4]。具体而言，亚洲国家在公共服务质量改进和管理方面主要进行了以下实践：一是开展公共服务绩效评价，如日本的政府事务评估、印度的市民报告卡（citizen report card）；二是制定服务宪章和服务标准，设立质量奖，如韩国和印度的公共服务宪章；三是质量控制、流程再造和电子化服务，如引进企业的全面质量管理框架，设立“一站式”服务平台，开展电子化政府建设等^[4]。

受到国外先进理论和实践的影响，我国公共服务质量改进和管理活动也如火如荼地开展。一是进行公共服务绩效评价，设立公共服务质量奖。许多地方政府与高校进行紧密合作，对城市的公共服务质量进行科学客观的评估，并将评价结果向社会公布，如《中国地方政府绩效评价红皮书》《北京蓝皮书：北京公共服务发展报告》等；与此同时，尝试设立公共服务质量奖，如深圳市龙岗区于2011年设立了全国首个区长公共服务质量奖，引导全区公共服务部门大力推广实施公共服务卓越绩效模式。二是改革公共服务管理机构，成立公共服务委员会。江苏

路社区等地区尝试将公共服务委员会作为政府的特设机构,对区内公益性和准公益性事业单位的人、财、物进行管理,探索社区建设和社区服务的新模式。三是设立行政服务中心,改革范围流程。如今许多城市都成立了行政服务中心,力求为公众提供“一站式”的公共服务。四是改革公共服务供给方式,追求多元供给。当前,许多城市在试点推行特许经营、公私合作伙伴关系(public-private partnership, PPP)、社会自治、志愿服务等新兴的公共服务供给方式。五是开展公共服务标准化建设,提升公共服务质量。例如,北京市东城区开展了国家级城市公共服务标准化示范区建设;杭州市上城区开展了国家级政府管理与公共服务标准化试点建设;南京市江宁区开展了国家级机关公共服务标准化示范区建设等^[5]。我国在推动公共服务质量改进上已经迈出了步伐,但还存在较大的改善空间^[4]。

由此可见,公共服务质量持续改进实践在各国已经得到了较为广泛的推行,实践内容涵盖公共服务供给、产出、消费、评价、完善等各个阶段,运用了许多产生于私人部门的管理技术和方法。今后,公共服务质量改进实践发展的方向应该是以公众需求为起点,以公众满意度为目标,尝试将各种方法融合在一起,构建公共服务质量持续改进的系统管理框架,指导不同类型的公共组织结合自身的实际情况,有效地开展公共服务质量改进实践。

最后,公共服务质量持续改进管理框架研究体现了政府的执政方针和理念。为了建设“服务型”政府,强化公共服务职能,各国出台了一系列的政策法规;与此同时,为了确保政策法规的实效性,还需要有一定的执行载体,而公共服务质量持续改进管理框架就起了这样的作用。

在国外,世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)认为服务贸易是当今世界贸易中增长速度最快的领域,并为此于1993年12月通过了《服务贸易总协定》(General Agreement on Trade in Services, GATS),以掌握这一广阔领域的动态,管理全球服务贸易,防止由此产生的贸易壁垒。WTO在《服务贸易总协定》中提出要以服务质量作为服务贸易的基础,服务产品的质量、市场准入的资格条件必须规范。2001年,消费者政策委员会(Committee on Consumer Policy, COPOLOC)在“提升服务标准——标准的功用”研讨会中再次强调了服务标准化,将旅游业和金融服务定位为国际化的两个优先领域,并决定开发ISO/IEC76号指南《服务标准制定 考虑消费者需求的建议》作为下设技术委员会专家自开发服务标准所遵循的基本原则^[5]。经过几年的努力,该指南已于2008年正式发布,该指南给出了制定服务标准中通常需要考虑的要素及其规范主题。与此同时,各国所制定的公共服务宪章也可以看做公共服务质量持续改进研究政策背景的组成部分。

在国内,2005年初修订的《国务院工作规则》提出,国务院及各部门要加快政府职能转变,全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。公共

服务开始上升为国家意志,成为我国政府的四项基本职能之一。2006年10月,中共十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,确定了2020年构建和谐社会的目标和主要任务,其中包括“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”,提出逐步形成惠及全民的基本公共服务体系,把“建设服务型政府”作为和谐社会建设的重要内容。党的十七大报告明确指出,“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”。此外,党的十七大报告还指出,要“健全政府职能体系,完善公共服务体系,推行电子政务,强化社会管理和公共服务”。近期出台的大政方针,开始直接关注公共服务质量。党的十八大报告指出,要“深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。十八大报告还对具体公共服务领域的发展质量提出了要求,如“着力提高教育质量”,“推动实现更高质量的就业”等。十八届三中全会报告再次强调“推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”。与此同时,2012年,国务院发布了《质量发展纲要(2011—2020年)》,该纲要是先前发布的《质量振兴纲要(1996年—2010年)》的后续发展,该纲要以全面提高质量管理水平,推动建设质量强国,促进经济社会又好又快发展为目标。以此为契机,我国还公布了首批创建质量强市示范城市,包括无锡、厦门等共25个城市。其中,厦门已经配套出台了相关政策,着力抓好产品质量、建设质量、服务质量和环境质量。

总的来说,开展公共服务质量改进管理框架研究是有其政策背景和支持的,今后应该以此为契机,在现有政策的指导下,设计公共服务质量持续改进管理框架,指导公共服务质量持续改进实践。

1.1.2 研究意义

总体而言,设计公共服务质量持续改进框架有助于系统地指导公共服务质量改进实践,提升社会公共服务质量,推进公共服务均等化,提升公共服务公众满意度。具体而言,对应研究背景,可以将研究意义分为理论意义、现实意义和政策意义三个方面。

首先,进行公共服务质量持续改进管理框架研究有很高的理论价值和意义。正如上文所论述的那样,这一研究是当前理论研究的热点,但还尚未形成完整的理论体系。因此,本书在理论研究上具有以下几个方面的价值和意义。一是有助于构建完整的公共服务质量改进和管理研究的理论体系。就笔者目前收集到的资料而言,现有的研究主要多为微观层面的研究,往往针对公共服务质量持续改进

的某一个环节进行研究。本书将在现有研究的基础上,为政府设计一个公共服务质量持续改进的系统管理框架,以便指导和开展具体的管理活动。二是有助于提供一种公共服务质量持续改进的思路和方法。全面质量管理理论侧重于通过过程控制,实现产品和服务质量的改进,是一种以过程为主的研究视角,而公共服务绩效评价理论则坚持结果导向,将关注点放在了公共服务的结果和产出上,以此为标准评价政府公共服务绩效。不论是全面质量管理的过程导向,还是公共服务绩效评价的结果导向,都有其片面性和不足,本书构建的公共服务质量持续改进管理框架将秉承全面和系统的思路,坚持过程和结果“两手抓,两手都要硬”,以合理划分公共服务质量改进过程为基础,明确不同阶段的任务,确保各个阶段的连续性和一致性,以实现公共服务质量持续改进这一最终的结果和目标。三是重视公众作为公共服务受众在公共服务质量持续改进过程中的重要作用。本书的研究以公众需求为视角,主张将公众的需求贯彻于公共服务质量持续改进的各个环节和阶段。从合理界定公众需求出发,到将公众需求转换为公共服务质量标准,再到依据公众满意度评价改进公共服务质量,公众始终参与其中,这将为公共服务质量管理与改进研究提供新的思路。

其次,进行公共服务质量持续改进管理框架研究有很高的现实价值和意义。国外的实践表明,如果一个国家不能够按照一定的标准和质量提供公共服务,那么这个国家在和其他国家的竞争中就会逐渐失去竞争力,失去外来投资,并导致人才外流^[6]。当前我国正处于社会转型的关键时期,经济社会的发展需要稳定的环境作为保障,而稳定的环境又需要以高品质的公共服务作为支撑。因此,开展公共服务质量改进和管理,提升公共服务质量就显得现实而必要。一是公共服务质量持续改进和管理研究有助于提升公共服务质量,促进经济发展,增强国家竞争力。二是公共服务质量持续改进和管理研究有助于科学地指导政府的公共服务实践,提升政府的公共服务能力,加快服务型政府和质量城市建设的步伐,缓解公共服务非均等化的现象。三是设计公共服务质量持续改进管理框架,有助于明确公共服务质量持续改进的管理原则和影响因素,明确公共服务质量持续改进过程中的主体、环节以及可以采用的方法和技术,明确从哪些方面评价公共服务质量改进的成效等。公共服务质量持续改进相关的内容都将在管理框架中做出相应的规定,这有助于减少主观因素对公共服务质量的影响,避免政府公共服务过程中“寻租腐败”现象的发生,提高政府绩效和执政能力。四是公共服务质量持续改进和管理研究强调以公众为立足点,有助于满足公众的公共服务诉求,为公众参与提供渠道,提供符合公众需求的公共服务,提升公众的主人翁意识和公共服务满意度,进而增加公众对政府的信任感,强化政府的执政基础。

最后,进行公共服务质量持续改进管理框架研究有很高的政策价值和意义。在大力发展公共服务和注重国家发展质量的政策导向下,为了提升产品和服务的

质量,我国有关部门和组织颁布了一系相关的规章制度。但是大部分的规章制度是有关企业产品和服务质量的规定,还很少有专门针对公共服务质量的规章制度,现有研究也多为学者理论上的研究和探讨。因此,以质量强市建设和公共服务标准化建设为契机,推进公共服务质量持续改进管理框架研究,有助于不断完善我国公共服务领域的规章制度,从而更好地落实国家的政策方针,实现提升公共服务水平和质量强国的发展目标。

1.2 国内外研究现状

通过梳理不同学术流派对公共服务的界定,大体上可以将公共服务理论研究划分为三个阶段:创立期、发展成熟期和反思改革期。公共服务与质量管理的结合就发生在公共服务理论发展的第三个阶段——反思改革期。在此后的时间里,公共服务质量改进和管理研究从无到有,逐渐发展完善。为了更全面地了解公共服务质量改进和管理相关研究,本书将从国外公共服务质量改进研究和国内公共服务质量改进研究两个方面对现有研究进行回顾。

1.2.1 国外公共服务质量改进研究^①

国外公共服务质量改进研究起源于质量管理理论,质量管理理论最初广泛应用于企业和私人领域,随着新公共管理运动的兴起,质量管理理论被引入公共组织,公共服务质量改进作为一个新兴的研究领域开始出现在人们的视野之中。总的来说,国外公共服务质量改进研究可以划分为公共服务质量是什么、公共服务质量如何改进和公共服务质量改进总结三个主要领域。其中,公共服务质量是什么这一领域又可以分为公共服务质量的起源与公共服务质量的内容和维度两个研究主题;公共服务质量如何改进则主要探讨的是公共服务质量的影响因素,以及公共服务质量改进的方法和技术;在公共服务质量改进总结这一领域,学者们探讨了如何评价公共服务质量,并总结了公共服务质量改进的视角和模型。

1. 公共服务质量的起源

公共服务质量改进研究是质量管理理论发展的最新成果。质量一词最早出现在私人企业之中,是指企业对其所生产产品的品质的追求。质量管理大师约瑟夫·M. 朱兰认为,质量就是顾客的满足,并第一次将它确立为效率的基石。随后,随着经济学和管理学的发展,质量一词也开始应用到企业管理之中,出现了管理

^① 感谢陈振明教授对这部分内容的指导,耿旭等课题组成员也对这部分内容的写作做出了贡献。