

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

公共服务发展评价

——地方的实践与案例

陈振明 等/著

Evaluation of Public Service Development:
Local Practice and Cases



科学出版社

非外借

公共服务质量管理丛书

陈振明 主编

Public Service Quality Management Series

公共服务发展评价

——地方的实践与案例

陈振明 等/著

Evaluation of Public Service Development:
Local Practice and Cases

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

本书应用公共服务质量管理的基本理论、方法和技术,对地方层面公共服务发展及质量管理的实践与案例进行研究及评价。研究内容既包括不同层级的地方政府——北京市、福建省、郑州市、厦门市思明区等地;也涉及公共服务的若干基本领域——教育、科技、公共安全、旅游、行政服务、出入境管理等。

本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)和公务员培训班的实践与案例教学参考书,还可以作为对公共服务管理感兴趣的其他读者了解这一新领域的读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共服务发展评价:地方的实践与案例/陈振明等著. —北京:科学出版社, 2017.6

(公共服务质量管理丛书)

ISBN 978-7-03-053810-9

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共服务—评价—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 140394 号

责任编辑:王京苏 李 莉/责任校对:彭珍珍

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 6 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 6 月第一次印刷 印张:24 1/4

字数:489 000

定价:112.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

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

目 录

第一章 地方公共服务发展评价——福建省的案例研究	1
一、导论	1
二、公共服务发展评价的理论、技术和模型	7
三、福建省公共服务发展质量评价研究设计	11
四、福建省公共服务发展质量评价	13
五、福建省公共服务发展水平的提升：缺口与对策	31
第二章 城市公共服务发展评价的北京案例	34
一、北京市公共服务发展及质量概况	34
二、研究设计	35
三、北京市居民对公共服务质量的满意度分析	38
四、北京市公共服务质量的整体评价与数据分析	64
五、结论与建议	70
第三章 城市公共服务发展评价的郑州案例	74
一、郑州市公共服务发展及质量概况	74
二、调查方案及样本选择	75
三、郑州市公共服务发展及质量的评价	76
四、提升郑州市公共服务绩效的对策建议	89
第四章 城区公共服务发展评价——思明区的案例研究	93
一、引言	93
二、研究设计	94
三、结果分析	96
四、结论与建议	109
第五章 地方科技公共服务质量评价——以福建省为例	138
一、科技公共服务评价指标体系的构建	138
二、科技公共服务评价指标体系的应用	149

第六章 城市旅游公共服务质量的评价——厦门的案例研究	180
一、厦门市旅游公共服务质量评价的分析框架与指标体系	180
二、厦门市旅游公共服务质量的评价分析	187
三、旅游公共服务质量评价检验及改进	202
第七章 城市旅游环境质量评价——厦门轮渡广场的案例研究	211
一、轮渡广场旅游环境的现状	211
二、轮渡广场旅游环境的主要问题	224
三、优化轮渡广场旅游环境的对策建议	227
第八章 城市公众安全感的影响因素分析——以×市为例	247
一、我国公众安全感的测量实践	247
二、公众安全感测量框架的建立	248
三、×市公众安全感调查的研究设计	249
四、公众安全感状况的描述性分析	255
五、公众安全感影响因素的回归分析	270
六、研究结论与政策含义	276
第九章 城市公共服务资源配置的空间正义评价 ——厦门市中小学的案例研究	281
一、导论	281
二、公共服务资源配置空间正义标准的界定	283
三、厦门市中小学教育资源空间配置的个案分析	286
四、结论	307
第十章 城市学前教育服务供给的有效性评价——厦门市的案例研究	309
一、导论	309
二、厦门市学前教育服务的供给现状及效果	310
三、厦门市学前教育服务供给存在的问题及成因	327
四、促进厦门市学前教育服务有效供给的思考	330
第十一章 行政服务中心运行模式的建构与评价——福州市的案例研究	334
一、福州市行政服务中心运行模式的形成及其特征	333
二、福州市行政服务中心运行模式的绩效评价	340
三、改进福州市行政服务中心运行模式的策略	347
第十二章 出入境管理部门公共服务质量的改进 ——×市全预约办证平台建设的案例研究	353
一、导论	352

二、×市出入境管理窗口服务的现状	356
三、出入境管理服务全预约办证平台的构建	359
四、全预约办证平台的运行及其改进	362
五、结束语	369
参考文献	371
后记	380

第一章 地方公共服务发展评价

——福建省的案例研究^①

随着政府绩效评估逐渐向公共服务绩效评价转变，一些公共服务绩效评价模型与方法研究成果面世并投入实际运用，开始对一些具体公共服务领域进行绩效评价。可以发现，明确公共服务涵盖的领域，设计绩效评价指标体系已经成为国内外相关研究的发展趋势。“海峡西岸经济区”发展战略的提出，在为福建省提供发展机遇的同时，也对福建省的公共服务建设提出了更高的挑战。因此，进行相关研究是理论发展和实践检验的必然要求。本章通过借鉴和反思现有的政府绩效评估领域研究成果，大胆地进行理论创新，依托福建省各个城市公共服务估计的实际情况，构建公共服务绩效评价指标体系，探索有中国特色的公共服务绩效评价模式。在此基础上，课题组结合假期调研所发放的市民、企业问卷，访谈资料，统计数据，实地观察，对当前福建省公共服务水平进行评价，从公共服务受众的期望、满意度状况入手，发现福建省在公共服务各个领域的进展、成效和存在的缺口，给出了提升福建省公共服务水平的对策建议。

一、导论

（一）选题背景

加强政府公共服务供给能力，建设服务型政府既是当前政府职能转变的要义所在，也是社会主义和谐社会建设的一个基本目标。服务型政府建设需要建构一套科学实用、能够经得起时间考验的公共服务绩效评价体系，并加以应用，以确保政府公共服务的有效供给。

改革开放以来，福建省作为中国市场经济发展的前沿，在经济发展、社会建

^① 本章的原始数据来源于“提升公共服务水平研究”（福建省宣传文化系统“四个一批”人才项目）的课题调研；主笔人：陈振明、邓剑伟、刘祺（课题组成员孟华、陈运动、翟纪超、郭益男参与了课题研究，叶仲霖、林少婷、徐爱平、翟纪超、董雪、田旭、李思颖、范琳琳参与了前期的实地调研，他们对本章有贡献）。

设等方面取得了较大成绩，许多做法颇具特色，具有借鉴价值。近年来福建省政府致力于增强政府公共服务能力，改善民生实际，已取得一定成效。为了进一步贯彻落实服务型政府建设，提高政府绩效，增强政府公信力，建构公共服务绩效评价体系，并进行实际应用，成为研究的重点，具有重要的理论和现实意义。

首先，基于较为成熟的质量改进模型，尝试建构公共服务发展评价体系，并不断地修正和推广应用，有助于探索出一个富有中国特色的公共服务绩效评估模式。本章运用规范研究、实证研究和对策研究相结合的方法，建立包含机构一般公共服务、政府效能以及企业投资环境的城市公共服务绩效评价指标体系，结合公共服务质量改进模型，对福建省公共服务供给的整体状况、福建省公共服务供给质量缺口、福建省企业投资环境与企业家满意度、福建省政府公共服务供给与公众满意度之间的关系进行分析，提出完善指标体系和改善福建省公共服务绩效状况的对策建议。结合本章研究的实际情况，对公共服务质量改进模型进行修正，使其更贴近我国的实际情况，以便研究成果的推广应用。

其次，进行主观与客观相结合的公共服务发展评价，有助于创新公共服务评价方法，强化政府和社会对居民、企业等公共服务受众满意度的重视。强化对公共服务受众满意度的收集和分析，能够为改善城市公共服务绩效提供有价值的参考，从而推进我国政府管理体制变革以及服务型政府建设。同时，坚持主观评价与客观评价相结合，能够积极引导福建省各级政府树立以公共服务为中心的绩效观，提高公共服务质量，促进公共部门运行向更加公开、透明、节约和高效的方向转变，最终使老百姓真正获得均等化的基本公共服务。

最后，进行公共服务发展评价，有助于实现福建省跨越式发展。提升公共服务水平是福建省“十二五”发展战略的重要组成部分。民生优先，创新公共服务体制机制，建立健全基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化与有效供给，促进科学发展与和谐社会建设，是“十二五”期间福建省经济社会发展的一项重大任务。本章在对“十一五”期间福建省公共服务的现状及进展、成效与存在的问题做出分析评价，并借鉴国内外公共服务发展的有益经验的基础上，提出“十二五”期间提升福建省公共服务水平的基本思路与具体对策，助力福建省跨越式发展。

（二）文献综述

在当代，公共服务绩效评价已经成为改善公共服务质量，促进公共服务发展的重要手段，通过对国内外公共服务绩效评价相关研究进行归纳整理，有助于梳理出这一领域的发展过程、研究现状以及今后的发展方向。同时，明确国内现有研究的不足之处，借鉴国外经验和发展途径，加以补充和完善。

国外公共服务绩效评价领域相关研究成果主要是在政府绩效评估框架支撑

下,坚持“顾客导向”的价值理念,对某项具体公共服务的评价。例如,英国公共服务绩效评估建立在财政部和不同政府部门签订的公共服务协议(public service agreement, PSA)的基础之上,注重产出和绩效分析。由此协议指导产生国家服务框架(national service frameworks, NSFs),目的旨在针对具体服务设定国家标准并确定服务模式以支持和实施绩效评估,并保证能够测量到绩效的提升。

20世纪七八十年代,政府服务供给的主观与客观描述以及针对公民与服务对象态度的测量就已经为学者所关注。进入90年代后,随着顾客满意度测量技术的发展,尤其是美国顾客满意指数(American customer satisfaction index, ACSI)模型的成熟运用,美国许多服务管理机构普遍采用了该模型测评联邦政府服务的公民满意度,新公共管理越来越关注政府服务的质量和以群众为导向,通过公民参与提升绩效评估价值的研究与实践开始被学者进一步关注。例如,1992年英国政府开始实施的公民宪章运动和1993年美国政府开始推行的“顾客至上”理论。顺应这一潮流,“新绩效测量”学派迅速兴起,这一学派的核心观点是政府绩效评估应从传统的产出和结果转向服务质量和顾客满意度。

在“顾客导向”理念的指引下,一些公共服务绩效评价模型与方法研究成果面世并投入实际运用,对诸如警察服务、消防服务、卫生医疗、公共教育、基础设施、文化体育等具体公共服务领域进行绩效评价。以评估警察服务为例,英国警察绩效评估框架(police performance assessment framework, PPAF)依据“产出—结果”原则构建,注重警察服务的直接产出和服务质量、效果。加拿大采用公众满意度调查方法了解公众对所处地区警察服务的态度。美国警察服务的衡量则是在多中心理论下,对不同治理参与主体的综合评价。

建设服务型政府目标的提出极大地推动了国内公共服务绩效评价研究。在2005年3月5日召开的全国人大十届三次会议上,温家宝总理把建设服务型政府写进了政府工作报告,并经人大批准而变成国家意志。这表明,建设服务型政府已经成为我国政府的改革目标。由此,作为服务型政府建设范畴之一的公共服务绩效评价研究,成为学术界和实践部门研究的热点和重点。

2004年以来,国内学者在公共服务绩效理论研究、实施方案、价值理念、评估体系构建、评估主体选择、指标体系设计、评估方法应用、各项基本公共服务绩效评价等方面做了一定的探索。

吴建南教授、罗晓光教授、胡税根教授等学者认为,政府绩效评估向公共服务绩效评价的转变是“服务型政府”建设的必然趋势。孟华博士认为,由于当前政府在公共服务中发生的角色转变以及机构绩效评估存在的诸多缺陷,政府绩效评估的这一转型是必要的。与此同时,李军鹏教授、田华教授、薛冰教授、孙璐博士等初步界定了公共服务涵盖的领域,介绍了公共服务绩效评价的方法。吴江教授等在分析服务型政府内涵的基础上,对服务型政府绩效评估标准的定位问题

进行了探讨。湘潭大学彭国甫教授及盛明科博士认为，公共服务领域今后研究的重点是构建适合我国国情的评价体系，将其与我国政府管理体制改革的根本目标——服务型政府建设有机结合起来。

国内学者也对公共服务绩效评价实际操作进行了有益的探索。陈昌盛、蔡跃洲两位博士最早对我国政府公共服务进行地区综合评估。两位专家从理论和实践的双重角度，借助于基本公共服务综合绩效指数、投入产出效率指数、绩效改善指数和地区差异指数四类指数分析了 2000~2004 年我国政府八类基本公共服务情况。北京市海淀区成立了政府公共服务监督委员会，对公共服务绩效评价理论及实践进行了有益尝试，探讨在政府转型、职能转变的大背景下，政府公共服务监督委员会的诞生对现有事业单位体制和公共服务供给模式的突破，阐述其制度创新所在，并着眼于绩效考核。浙江大学课题组 2005 年进行了浙江省政府公共服务能力的评价与规划研究。2010 年，厦门大学公共事务学院与新加坡南洋理工学院合作，发布中国内地城市公共服务质量排名，进一步推进国内外研究者间的交流与合作。

除了整体性、地区性的政府公共服务绩效评价之外，各项公共服务绩效评价方面的实践探索也在同步进行。ITGov 中国 IT 治理研究中心制定了《服务型政府电子政务综合绩效评估体系》，开展面向公众服务的、综合视角的服务型政府电子政务综合绩效评估。“上海社区文化活动中心评估研究”课题组加强公共文化服务的绩效评价、上海社区文化活动中心评估指标体系研究。浙江省西湖财政深入开展农村公共卫生服务绩效评价工作。

由于公共服务绩效评价存在的时间不长，实践经验少，再加上受到多种因素的制约，如公共服务供给具有管理目标复杂、产品形态特殊、产品标准多维、价格机制缺乏等特点，公共服务绩效管理往往要求研究者具备多学科知识背景，评价体系错综复杂，很多内容难以量化，增加了研究难度。纵观上述国外、国内研究现状可见，目前关于公共服务绩效评价的研究尚处于起步阶段。就国外研究现状来说，公共服务绩效评价研究成果主要是在政府绩效评估框架支撑下，坚持“顾客导向”的价值理念，对某项具体公共服务的评价，其缺乏一套通用评价标准对整体公共服务绩效状况进行评价分析。但是，国外公共服务绩效评价中坚持公民导向，高层领导人大力支持和推动，通过立法途径和绩效协议保障及规范公共服务绩效评价的实施，建立完备的指标体系和灵活的评估标准，将绩效评价与其他管理工具相结合改善公共服务，重视评价结果的反馈及应用，这些经验客观上对我国公共服务绩效评价研究起着重要的借鉴和启发作用。

目前，我国学术界对公共服务绩效评价的理论创新研究呈现出快速发展的势头，理论研究与实践探索紧密联系，采用了科学的评估方法，实现了定性研究与定量研究的有机结合，解决了以往公共部门绩效评估中存在的一些问题，对推动

公共服务绩效评价的发展起到了重要作用。但从总体上看,有关的理论研究还处于探索阶段,还存在许多问题和不足,如研究水平和研究成果质量有待进一步提高;缺乏系统的理论做指导,公共服务绩效评价的内容不全面;在评估体系建立、指标设计等方面,还未完全摆脱以往政府绩效评估的思维模式;实际应用方面也面临着诸多现实障碍。如何学习和借鉴西方国家先进的理念、成熟的技术,立足于当前我国服务型政府建设的战略目标,运用科学的研究方法,推动公共服务绩效评价,成为目前研究的重点。

(三) 研究设计

1. 研究假设

通过理论研究及探索性调查,本章提出以下四个研究假设:第一,经过“十一五”期间的快速发展,福建省整体公共服务绩效评价状况应当会呈现出较好的发展态势。第二,福建省不同群体公共服务受众之间、不同地区公共服务受众之间对公共服务有着不同的需求和评价。第三,福建省在公共服务发展水平提升的同时,也存在着非均等化的发展态势。第四,市民和企业满意度与机构统计数据之间呈现出较强的相关性。

2. 研究方法

本章在设计和开展的过程中,主要采用了以下四种研究方法:

(1) 文献研究。从相关的统计资料、档案、报纸、官方文件、书籍和期刊等文字材料中收集研究信息,并进行整理、归纳、分析,充分了解福建省公共服务绩效现状从而导出研究问题。本章前期着重运用文献研究方法,梳理绩效评估相关理论及国内外评估实务,对其发展前沿进行跟踪研究;后期,着重将文献资料和问卷调查、公众访谈、实地观察的数据相结合,进行数据可信度检验,并纳入指标体系进行评价。

(2) 调查研究。2010年6月至2010年8月,课题组对福建省所辖的福州、厦门、泉州、漳州、莆田、龙岩、三明、南平、宁德九个地级市的公共服务发展质量和供给方式进行评价,从而从整体上获取福建省现有的公共服务水平。课题调研分为问卷调查和部门访谈两个方面。在问卷调查方面,课题组在全省共获取9000份有效市民问卷,每个地级市1000份;900份有效企业问卷,每个地级市100份。这些问卷侧重于对福建省市民和企业公共服务满意度进行测量。在部门访谈方面,课题组走访了福建省九个地级市的政策研究室、经济社会发展研究中心、市政府办公室(厅)、财政局、统计局等部门,以了解福建省公共服务供给机制与方式的现状,收集公共服务供给机制创新的典型案例。此外,课题组还收集了福建省九个地级市的统计数据,进行了实地观察和市民访谈,较为准确地把握了福建省市民和企业对公共服务的需求和满意度,以及福建省公共服务的发展水平。

(3) 统计分析。在统计分析方面,本章主要采取定性和定量分析相结合、相互转换的方式。调查数据中定性部分(主要指访谈)根据访问提纲进行手工汇总;调查问卷则运用 SPSS 16.0 数据统计包进行整理与分析。

(4) 比较分析。在了解福建省公共服务发展脉络的基础上,比较不同群体公共服务受众以及不同地区公共服务受众对于公共服务的不同需求,从而获取福建省公共服务受众对公共服务的需求情况;比较福建省不同地区公共服务发展水平,以推进福建省公共服务均等化的进程;对全省各个领域公共服务发展水平进行纵向比较,得出福建省公共服务的进展、成效和不足。

3. 研究思路

本章在研究的过程中将综合采用规范研究和实证研究的方法(图 1-1)。在规范研究方面,关注相关研究的学术前沿,挖掘新的研究方法和理论、技术创新;在实证研究方面,开展大规模的问卷调查、深入访谈和实地观察,获取一手资料。综合规范研究和实证研究的发现,课题组将从“体制机制”、“政策法规”、“统计数据”、“市民满意度”和“企业满意度”五个方面综合评价福建省公共服务质量,归纳福建省在发展公共服务方面取得的进展和成效,并指出福建省在发展公共服务方面存在的缺陷和不足。针对存在的缺陷和不足,本章将从弥补公共服务质量缺口、创新公共服务体制机制、构建基本公共服务体系三个层面提出提升福建省公共服务发展水平的对策建议。

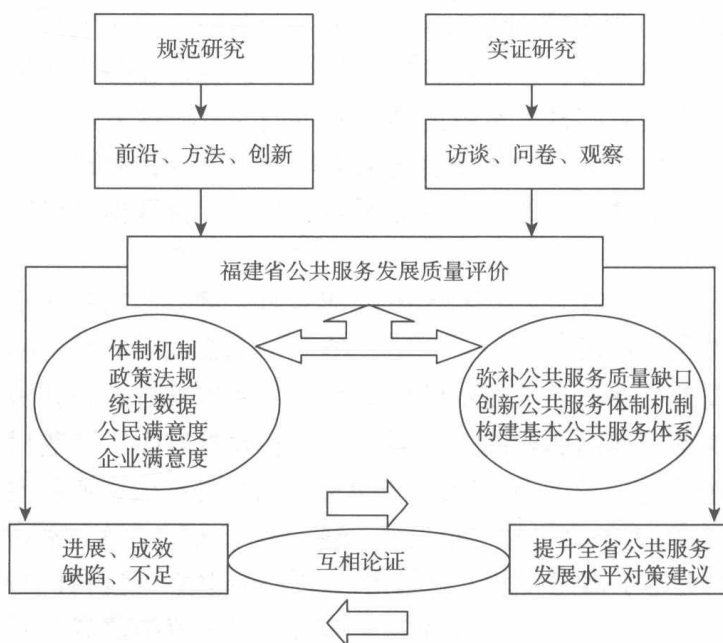


图 1-1 研究思路

二、公共服务发展评价的理论、技术和模型

对国内外公共服务相关研究的进展和研究技术进行归纳整理,有助于把握正确的研究方向,应用先进、科学的技术对福建省公共服务质量进行全面、客观的评价,提升研究的实际应用价值。

(一) 公共服务评价理论研究进展

这一部分,课题组主要从国际研讨会、最新研究成果等方面归纳公共服务评价研究的进展。

1. 召开中国公共服务评价国际研讨会

提及公共服务评价不得不提中国公共服务评价国际研讨会,该会议到2009年已经举行了五届。纵观这五届研讨会,不同的举办地点、不同主办方和不同的会议主题,均昭示了我国公共服务评价研究的发展方向(表1-1)。

表 1-1 前五届中国公共服务评价国际研讨会

中国公共服务评价国际研讨会	第一届 (2005年9月)	第二届 (2006年12月)	第三届 (2008年11月)	第四届(2008年 11月)	第五届 (2009年11月)
办会地点	北京	北京	成都	广州	上海
主办方	清华大学公共管理学院、零点研究咨询集团、哈佛大学肯尼迪政府学院	清华大学公共管理学院、零点研究咨询集团、中国行政管理学会以及清华大学海外中国MPA资源中心、哈佛大学肯尼迪政府学院	零点研究咨询集团、中国行政管理学会政府绩效管理研究会、西南交通大学公共管理学院	零点研究咨询集团、华南理工大学政治与公共管理学院	零点研究咨询集团、复旦大学社会发展与公共政策学院
会议主题	公共服务评价:理论与实践	—	—	公共服务评价——多元评价视角的价值	世博之公共服务管理与建设评估
前沿问题探讨	1. 公共服务评价的框架与方法; 2. 公共服务评价的国内外经验; 3. 中国地方政府表现与评价实践	1. 省长、市长知名度和工作透明度的调查; 2. 中国公共服务评价体系的客观指标; 3. 中国公共服务评价体系与文化改造的同步性; 4. 政府绩效评价的新趋势	1. 零点公共服务评价指数; 2. 国际评价方法基本发展及其可借鉴性; 3. 中国政务公开进程观察; 4. 和谐指数——对政府综合表现的一种评估方法:以成都为例; 5. 面向公众的政府治理; 6. 公共服务的评价方法与工具; 7. 公共服务公众反馈的地方案	1. 科研机构改革评价指标的探索; 2. 美国政府绩效评估介绍; 3. 关于政府绩效评价的思考; 4. 政府有效的应急避灾机制; 5. 零点公共服务评价指数	1. 世博与城市管理; 2. 2009 零点公共服务指数发布; 3. 新经济周期中的城市新形象、社会管理和服

2. 出台公共服务评价指数

中国公共服务公众评价指数是指普通中国城乡居民对政府部门提供的公共产品在供给数量、供给质量和服务水平等方面进行评价的综合结果。以 2009 年为例,相关调查使用多阶段随机抽样方式于 2009 年 8~9 月针对北京、上海、广州等 7 个城市,浙江绍兴诸暨、福建福州长乐、辽宁辽阳灯塔等 7 个城镇 2 662 名 18~60 岁常住居民进行了入户访问。其中城市居民 1 522 名,城镇居民 1 140 名。

3. 发布中国城市公共服务评价排名

中国城市公共服务评价在中国内地 32 个城市展开,以客观数据和实地抽样调查两项内容综合评分。每个城市抽取 1 000 名市民和 100 家企业进行问卷调查,市民调查对象采用到公共场所(如公共图书馆)随机访问的方式选取,企业调查对象依据不同的行业和规模选取。该调查由新加坡慈善组织连氏基金会赞助,新加坡南洋理工大学与厦门大学公共事务学院共同合作。其中,无论从公众视角还是企业视角,苏州都是当之无愧的全国第一,北京、广州这两个大都市均未进各项排名的前三,更让大城市尴尬的是,企业视角里总体评价排行第二的上海,却入不了公众的视野,连跻身前十的机会都没有。

对比零点研究咨询集团同厦门大学公共事务学院的公共服务评价,可以发现零点研究咨询集团的评价调查缺少客观的机构统计数据的支撑,样本数量也较少,亮点在于选择了七个大城市、七个城镇,而厦门大学公共事务学院有满意度调查,也有客观的机构统计数据,样本涉及全国 32 个大中城市。

4. 完善公共服务绩效评价指标体系

目前国内已有不少学者致力于公共服务指标体系研究,其中以北京师范大学唐任伍教授、中国政府绩效评估研究课题组、湘潭大学彭国甫教授、浙江大学范柏乃教授为代表,他们从各自关注的角度构建了一系列公共服务指标体系。除此,兰州大学、厦门大学、国家行政学院等,选取不同绩效维度对政府公共服务评价指标体系也进行了相应的研讨。当前,除部分学者以政府职能领域作为绩效维度切入点外,更多学者开始运用西方新兴的管理工具,如平衡计分卡、ISO 9001:2000 作为绩效维度设计的切入点。

(二) 公共服务评价技术研究进展

为了提高公共服务质量和水平,国外学者不断借鉴其他学科的研究方法和技术,体现了学科交叉发展的特点。近年来主要应用了以下技术和方法。

1. GIS 地理信息系统

以地理空间数据库为基础,在计算机软硬件的支持下,运用系统工程和信息科学的理论,科学管理和综合分析具有空间内涵的地理数据,以提供管理、决策等所需信息的技术系统。简单地说,地理信息系统(geographic information system,

GIS)就是综合处理和分析地理空间数据的一种技术系统。例如,《当地社区的通勤性:使用地理信息系统客观地评价相关环境属性》(*Walkability of local communities: using geographic information system objectively assess relevant environmental attributes*)一文介绍了如何利用GIS客观评估影响公共卫生健康的环境因素。《利用地理信息系统优化垃圾收集》(*Optimizing municipal solid waste collection using GIS*)一文指出GIS可以用于指导如何更加合理的布局垃圾回收设施,进而改进垃圾收集服务。此外,GIS还可以用做停车场、医院和学校等公共设施的选址。

2. 社会网络分析

社会网络指的是社会行动者(social actor)及其间的关系的集合。换句话说,一个社会网络是由多个点(社会行动者)和各点之间的连线(行动者之间的关系)组成的集合。分析社会网络,主要是研究社会实体的关系联结以及这些联结关系的模式、结构和功能。社会网络分析(social network analysis, SNA)被用于描述和测量行动者之间的关系或通过这关系流动的各种有形或无形的东西,如信息、资源等。芝加哥大学探索社会网络方法在医疗质量改进团队设计中的应用,SNA用来构建健康护理提升团队。

3. 国际标准化组织

ISO(International Organization for Standardization,即国际标准化组织)是目前世界上最大、最权威性的国际标准化专门机构。其中,ISO 9000族标准是国际标准化组织下设的质量管理和质量保证技术委员会(Quality Management and Quality Assurance Technical Commitment, QMQATC)制定的国际标准,其核心标准是ISO 9001质量管理体系标准。ISO 9000族标准自1986年第一项标准8402《质量管理和质量保证标准术语》面世以来,已对国际贸易和标准体系产生了巨大影响。

4. MuniGov 2.0

Web 2.0是相对Web 1.0的新一类互联网应用的统称。Web 1.0的主要特点是用户通过浏览器获取信息。Web 2.0则更注重用户的交互作用,用户既是网站内容的浏览者,也是网站内容的制造者。Web 2.0技术主要包括:博客(blog)、RSS(really simple syndication,即简易信息聚合)、百科全书(如维基百科)、网摘、社会网络(social network, SN)、对等网络(peer to peer, P2P)、即时信息(instant message, IM)等。《地方政府和城市政府致力于探索Web 2.0的使用和原则,以借助技术改进公民服务和沟通》(*A coalition of local and municipal governments focused on exploring the use and principles of Web 2.0 in an effort to improve citizen services and communication via technology*)文介绍了Web 2.0技术的发展,及其在公共服务评价和改进中的应用。

(三) 顾客满意度及服务质量缺口模型

无论是新公共管理的以顾客为导向还是新公共服务的注重公民价值，都强调了公共服务对象的重要性。此外，福建省公共服务调研主要是针对市民和企业的满意度问卷调查和针对公务员的访谈。

1. ACSI 模型

瑞典是世界上第一个建立顾客满意度指数的国家，后来，美国、欧洲以及中国都依据本国或本地区的特点制定了不同的顾客满意指数模型，这些模型都大同小异，区别仅是结构变量和结构关系的数量不同。美国顾客满意指数模型主要在工商管理中应用，近年来公共管理研究多有借鉴。我们尤其要关注的是 ACSI 模型。

ACSI 模型（图 1-2）已经成为美国联邦政府改进服务，制定政策的重要参考指标。2004 年，网站（<http://www.theacis.orf>）公布 1999~2004 年的比较数据，结果发现，公众对联邦政府的顾客满意度逐渐提高，从 1999 年的 68.6 分上升到 2004 年的 72.1 分。

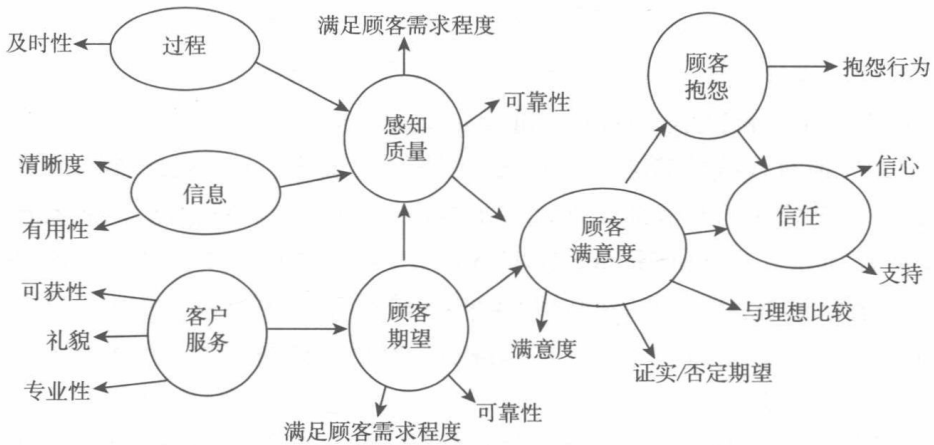


图 1-2 ACSI 模型

2. 服务质量缺口模型

1985 年，美国 Parsuraman、Zeithaml 和 Berry 三位学者（简称 PZB）在《服务质量的概念模型及其对未来研究的意义》（*A conceptual model of service quality and its implication*）一文中首次提出了“服务质量五缺口模型”的分析方法，其目的是分析服务质量问题产生的原因，并帮助管理者了解应当如何改进服务质量。

ASI Quality Systems, Curry (1999)，Luk 和 Layton (2004) 等部门和学者的研究对“服务质量五缺口模型”进行了改进，扩展为七缺口模型。政府提供公共产品与服务的过程由政府公众期望的认知、服务质量的标准化、服务的传递、