

政府 行政服务评价

吕维霞 著

Evaluation of the Government
Administrative Services

清华大学出版社



政府行政服务评价

Evaluation of the Government Administrative Services

吕维霞 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书主要研究在经历行政审批、行政给予、行政奖励、行政认证等政府服务的过程中,公众对政府行政服务质量的评价问题。本书建立了测评政府行政服务质量的指标体系,并对不同地区、不同人口统计特点的公众评价进行了实证研究与对比分析;分析了影响政府行政服务质量的主要因素,通过实实验证了影响路径与影响的强弱。本书建立的行政服务质量评价指标体系可以成为公众评价政府行政服务质量的有利工具;本书提出的绩效影响因素理论及其测评指标可以指导政府机关有效改进和提高行政服务质量。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

政府行政服务评价/吕维霞著. —北京:清华大学出版社,2010.10

ISBN 978-7-302-23911-6

I. ①政… II. ①吕… III. ①国家行政机关—行政管理—服务质量—评价—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 187667 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王凤芝

责任印制:杨 艳

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:148×210 印 张:9 字 数:260 千字

版 次:2010 年 10 月第 1 版 印 次:2010 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:28.00 元

产品编号:037552-01

序 言

政府行政体系是控制和影响社会的巨大力量,尽管一个国家的竞争优势主要是来源于企业,但国内外的理论研究和实践证明,政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。自 20 世纪 70 年代以来,不同国家,特别是一些发达国家的政府和学者在政府公共行政与公共管理方面进行了许多变革和研究。在与此相关的诸多理论性和应用性的研究中,政府行政服务质量始终是一个重要的具有前沿性的研究方向。

其实关于企业的服务质量,自 20 世纪 70 年代以来北美和北欧的一些学者,已经研究发表了诸如全面感知服务质量的观念性模型、服务质量差距模型、服务质量的顾客测评模型、服务补救、顾客满意度和忠诚度等一系列重大研究成果。随着英、美、日等发达国家政府行政改革的兴起和发展,为了实现削减政府开支和提高民众满意度两大目标,除了体制改革之外,政府行政服务质量和绩效管理也逐渐引起政府和学者的关注和热议,已被公认为是一个重要的研究方向,然而至今尚缺少相关的深入探索和重量级的研究成果。

吕维霞的专著《政府行政服务评价》正是针对上述国内外研究之不足和中国服务型政府建设之急需,一方面,应用国内外服务质量研究的理论和成果;另一方面,紧密结合中国的实际情况,应用翔实的调研资料,通过严谨的理论探索 and 实际论证,得出了一系列有分量的研究成果。其成果的特色主要体现在:

(1) 提出了顾客才是见证和经历政府服务的主要客体和基于顾客视角的测评才是政府行政服务质量和绩效主要测评模式的观点。

(2) 揭示了顾客在经历行政审批、行政给予、行政奖励、行政认证

等政府服务的过程中感知行政服务质量的特点,从而建立了含过程质量和结果质量的顾客全面感知行政服务质量的概念性模型。

(3) 从顾客的角度,通过大样本问卷调查和科学验证,开发设计了包含6个维度和具体量表的顾客对政府行政服务质量的测评模型;从政府内部和外部视角深度探索,提出了影响顾客对政府行政服务质量感知和评价的主要因素,并揭示了其影响途径和机理。

(4) 运用上述理论研究成果,从服务设计、服务意识培育、服务分工与合作、电子政务建设、行政体制改革等方面提出了改进政府行政服务质量、完善政府行政服务绩效管理的一系列政策性建议。

上述具体的研究成果在理论上具有一定的原创性,这些成果不仅对各级各地政府机关实现顾客导向的政府管理和由管制型政府向服务型政府转变具有重要的推进作用和应用参考价值,而且也适于相关专业方向的学生(大学生、硕士生、博士生)和学者阅读。

质量是企业的生命线,质量是企业管理永恒的主题,这对服务型政府而言也应该是至理名言。愿此书的出版能引发对我国政府服务质量管理和绩效改进更多的讨论和更深入的探索与实践。

张金成

2010年8月于天津

目 录

第一章 绪论	1
第一节 政府行政服务评价研究的背景与意义	1
一、加强政府行政服务质量的评价是服务型政府的 内在要求	2
二、研究政府行政服务评价的实践意义与理论意义	9
第二节 政府行政服务评价的研究主题与研究范围	12
一、政府行政服务评价的研究主题	12
二、政府行政服务评价的研究范围	13
第三节 政府行政服务评价研究的方法	16
一、政府行政服务评价研究的方法论基础	17
二、政府行政服务评价具体研究方法	18
三、政府行政服务评价研究的技术路线	20
第四节 政府行政服务评价研究的主要内容与创新之处	23
一、政府行政服务评价研究的主要内容	23
二、政府行政服务评价研究的基本框架	25
三、政府行政服务评价研究的创新之处	25
第二章 文献回顾	27
第一节 顾客感知服务质量概念和测评模型的一般理论	27
一、服务的概念与分类	27
二、服务质量概念与性质	31
三、顾客感知服务质量概念的产生和发展	33

四、顾客感知服务质量测评研究	36
第二节 “顾客导向”政府服务质量测评理论	40
一、政府公共服务质量的含义与分类	41
二、政府公共服务质量评价的基本思路	42
三、政府公共服务质量测评模式	43
第三节 服务质量的影响因素研究	47
一、企业服务质量的的影响因素研究	47
二、政府服务质量的影响因素研究	55
第四节 进一步研究的空间与思路	62
一、进一步研究的空间	62
二、进一步研究的思路	64
第三章 核心概念界定与概念性研究模型	66
第一节 核心概念的界定	66
一、顾客感知行政服务质量	66
二、顾客感知行政服务质量的测评维度	67
三、顾客感知行政服务的影响因素	69
第二节 深度访谈及内容分析法	71
一、深度访谈	71
二、内容分析过程	74
第三节 模型构建	80
一、顾客感知行政服务质量概念的核心作用	80
二、顾客感知行政服务质量总体研究模型	81
第四章 顾客感知行政服务质量的特征及其概念性模型	84
第一节 政府行政服务的特殊性和顾客感知的特殊性	84
一、政府行政服务的特殊性	84
二、顾客感知行政服务的特殊性	91
第二节 顾客感知行政服务的过程	97
一、服务接触过程与顾客感知质量	97

二、顾客感知行政服务结果	99
第三节 顾客感知行政服务质量的模型及其主要内容	101
一、顾客感知行政服务质量的模型	101
二、顾客感知行政服务质量的模型	103
第五章 顾客感知行政服务质量的测评研究	114
第一节 顾客感知行政服务质量的测评维度	114
一、顾客感知行政服务质量测评维度的特殊性	114
二、深度访谈数据分析	115
三、测评维度文献比较	122
第二节 顾客感知行政服务质量的测评量表	127
一、量表开发过程	127
二、顾客感知行政服务质量测评维度量表的设计	128
三、顾客感知行政服务质量测评维度及其量表的预备性 测试分析	134
第三节 我国顾客感知行政服务质量测评模型的特点	139
一、我国行政服务质量测评研究现状	140
二、我国行政服务质量测评指标的特殊性	141
第六章 顾客感知行政服务质量影响因素的研究	144
第一节 顾客感知行政服务质量的影响因素	144
一、深度访谈数据分析	144
二、影响因素文献比较	151
第二节 顾客感知行政服务质量影响因素量表	163
一、顾客感知行政服务质量影响因素的界定	163
二、顾客感知行政服务质量影响因素量表的开发	166
第三节 顾客感知行政服务质量影响因素与测评维度的 假设关系	170
一、服务设计与顾客感知行政服务质量之间的关系	170
二、服务意识与顾客感知行政服务质量之间的关系	172

三、分工及合作与顾客感知行政服务质量之间的关系	173
四、社会监督与顾客感知行政服务质量之间的关系	174
第七章 研究模型与理论假设的实证分析	176
第一节 政府行政服务评价问卷形成与数据分析方法	176
一、问卷设计	176
二、量表内容效度检验	178
三、数据收集	179
四、数据分析方法	180
第二节 预调研分析	182
一、预调研实施	182
二、样本描述性统计	183
三、信度和效度检验	184
第三节 正式调研数据分析及讨论	196
一、调研的实施	196
二、正式调研样本描述	198
三、信度和效度检验	201
四、研究假设检验	205
五、竞争模型	207
六、正式调研数据的分析与讨论	212
第八章 顾客感知行政服务质量的管理对策	233
第一节 公务员的培训教育是行政服务质量改进的关键	233
一、公务员服务意识的提高是行政服务质量改进的关键	233
二、公务员业务能力的提高是行政服务质量改进的保证	235
第二节 政府流程再造的加强是提高行政服务质量的 必要条件	235
一、服务流程设计是顾客感知质量的主要影响因素	236
二、基于服务设计的行政服务质量改进措施	237
第三节 社会监督工作的加强是行政服务质量提高的保证	239

一、政府机关的外部监督是最有效的质量管理途径	239
二、有效发挥外部监督作用的手段和方法	240
第四节 政府行政服务评价研究总结与展望	241
一、政府行政服务评价研究总结	241
二、政府行政服务评价主要贡献	244
三、政府行政服务评价研究的局限性及未来展望	245
参考文献	247
附录	268
附录 A 预调研问卷	268
附录 B 正式调研问卷	271
附录 C 内容分析的前测编码	274
致谢	277

第一章 绪 论

中国特色社会主义市场经济取得了举世瞩目的巨大成绩,中国已经成为世界第二大经济体。中国政治体制改革也随着经济体制改革而逐步展开,学习贯彻落实科学发展观,构建社会主义和谐社会是我们的重要发展战略。2006年10月党的十六届六中全会对构建社会主义和谐社会做出了全面部署,强调要加强服务型政府建设,强化社会管理和公共服务职能,完善公共服务政策体系,提高公共服务质量,增强政府公信力。此后服务型政府建设工作方兴未艾,在理论界和实践层次上全面展开。在服务型政府建设过程中,提高政府服务质量是社会高度关注的问题之一,政府行政服务质量测评成为一项重要工作。

政府的行政服务质量问题自从有了政府后便已开始出现,但是,作为一个话题而为人们所关注并进行研究则是近年来的事情。从全球性行政改革运动的过程可以发现,在20世纪七八十年代的改革初期,关于政府行政服务质量的测评主要放在政府服务效率与财务等方面,而到了20世纪80年代末90年代初,才逐渐开始转向对顾客满意度和服务质量的关注。这可以从克林顿总统签署的12862号行政令以及英国的《公民宪章》中得到体现。这说明,随着经济和社会的不断发展,公民对政府的公共服务功能的要求越来越高,因此,如何提高行政服务质量便成为了世界各国政府所面对的重要问题。而如何评价以及改进政府的行政服务质量也成为了理论界研究的重要课题。

第一节 政府行政服务评价研究的背景与意义

政府公共服务质量的公众评价及其不断改进,是新公共管理运动所提出的基本要求,也是我国服务型政府建设不断推进的必然要求。

随着服务型政府建设的不断推进,政府进行绩效评估引起了更为广泛的关注和重视。绩效评估可以有多种路径,其中,以顾客感知行政服务质量为切入点的研究是一个重要方面。在某种意义上,从对政府的行政服务顾客感知质量的角度对政府工作做出评价,更合乎服务型政府建设的要求,也更能促进服务型政府建设沿着正确的方向前进。对于政府行政服务质量的深入研究,是提高我国政府行政服务水平,提高政府公信力,树立政府良好形象的关键所在。

一、加强政府行政服务质量的评价是服务型政府的内在要求

(一) 现实背景

20 世纪后期,西方发达国家率先进入“服务经济”社会。服务行业和制造行业都将服务质量的改进作为提高企业竞争力的关键因素。与此同时,服务质量研究成为服务企业研究的重点。近些年来,顾客感知质量的研究也被推广到对制造业企业的研究中。由于服务业自身的特殊性,对服务质量管理进行深入研究成为服务行业研究的重中之重。

服务质量管理的研究从 20 世纪 80 年代开始到 90 年代末,已经建立起了比较成熟的理论体系。但是,应当看到,目前对服务质量问题所进行的系统化研究还主要集中在营利性的服务企业领域,而关于公共部门的服务质量研究则显得有些滞后,造成这种现状的原因则是复杂的。虽然公共服务隶属于服务领域,但公共服务又具有诸多不同于企业服务的特殊性,比如,如何在质量管理中体现公平性、公正性等,均为难以进行量化研究的问题,因而,关于公共服务顾客感知质量的研究还处于艰难的起步阶段。

1. 政府服务质量的改进和提高是政府的首要任务

自 20 世纪 90 年代以来,世界各国都不断进行了政府服务质量改革,以促进经济的发展和公民的满意。如果企业想在现代全球市场上取得成功,具有教育者、培训者、基金管理者、规章管理者、规则指定人

以及基础设施经营者等不同角色的政府要比它们 30 年前重要得多。^①

党的十七大提出我国要全面参与全球经济发展,政府的作用需要得到进一步加强。服务质量的提高则是政府作用提高的重要方面,这是公共服务质量受到重视的原因之一。政府服务质量受到重视的另一个原因是政府服务本身存在诸多问题,像美国的罗纳德·里根、英国的玛格丽特·撒切尔等领导人,都没有把政府行为视为解决经济增长缓慢的潜在办法,而是将其视为导致经济缓慢增长问题的主要原因。^②因此,自 20 世纪七八十年代以来,西方各国通过新公共管理运动对政府进行改革,绩效管理与评估成为新公共管理运动中备受推崇的政府改革工具。政府绩效评估是当前公共管理领域的前沿课题。

2. 政府服务质量的公众评价及其不断改进是新公共管理运动提出的要求

公共服务的公众评价是公共行政理论发展的必然结果,也是新公共行政理论提出的一项要求。传统的公共行政自上而下、金字塔形的官僚制模式限制了公众在参与政府公共服务质量评价中的作用。早期的理论家对公众参与管理过程采取了敌视态度。^③ 这些理论家在政治和行政二分原则的基础上认为公众参与公共管理具有相当的危险性,认为公众参与会使政府的绩效测评更复杂。在这样的理论指导下,各国的公共服务管理者在没有公众监督的情况下往往缺乏责任心。公民对政府的服务质量也有较多的怨言,他们抱怨公务人员态度恶劣、服务不及时、效率低下,公信力下降。因此,在公共部门中把公众当作顾客看待是新公共管理运动的一项发明。在新公共管理用企业家精神重塑政府的运动中,提出了顾客导向的行动原则,这是对传统的公共行政效率原则的一种根本性的颠覆。其实,如果将新公共管理运动与新公共行政运动加以比较,可以看到,在新公共行政运动的“公民参与”行动

① 欧文·E. 休斯. 公共管理导论. 2 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 97.

② 阿里·哈拉契米. 政府业绩与质量测评: 问题与经验. 张梦中, 等, 译. 广州: 中山大学出版社, 2003: 71.

③ 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能和新策略. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 15.

中,包含着顾客导向逻辑。也就是说,新公共行政运动基于社会公平问题提出了公民参与的理论,突出强调了在公共行政的政策制定过程中以及公共产品和公共服务的供给过程中,如何解决公民满意的问题,新公共管理无非是把“公民”改写成了“顾客”,即要求让顾客满意,特别是让下层顾客满意。本研究将公众称呼为顾客,主要强调公众也“可以从公共部门那里得到与私人部门所提供的同样的优质的服务。”^①

3. 加强公共服务质量的公众评价是服务型政府的内在要求

服务型政府建设要求和加强政府绩效考核是党的十七大关于政府建设的主要内容。这项要求将推动政府行政服务质量的改进。首先,提高政府公共服务质量是服务型政府建设的本质要求。服务型政府具有下列特点:①公众导向。将控制型政府转向真正为民着想的服务型政府。老百姓的需求是政府制定政策和质量改善的主要动力和评价标准。②变控制型为服务型管理方式。以管制、审批、配给为特点的控制型管理方式是社会主义计划经济的产物,在当时是很有效的。然而随着市场经济的发展,政府的管理方式需要从控制型向服务型转变。公民需要为其着想的政府,他们需要效率高、服务态度优良的政府公共服务质量。其次,加强公共服务质量的评价和考核是服务型政府绩效考核的重要内容。政府服务质量受到各国政府以及公民的更多重视,而政府公共服务的特殊性以及多样性也使对它考评的困难凸显出来。结合我国各级政府公共服务的现实发展状况,提出适合中国特色的公共服务质量评价指标以及改进公共服务质量的对策,将有利推进服务型政府的建设。

4. 政府服务质量测评重心的改变是政府绩效评价的新变化

随着新公共管理运动的展开,政府服务质量测评逐步由内部取向向外部取向转变、由效率优先向质量优先转变。从顾客需求、洞察力、价值观等角度测评政府服务质量已经成为公共部门的共识。顾客满意成为目前政府服务质量管理和测评的主要价值取向。当然,政府服务质

① B. 盖伊·彼得斯. 政府未来治理模式. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 43.

量管理和测评是一个极其复杂的话题,也是质量管理中的最重要和最具有难度的内容。与私人部门的质量管理相比,政府服务质量自身所呈现的特殊性和复杂性,使得测评的层次、测评的内容等方面具有独特的特点。所以,关于政府服务质量测评的研究需要从两个转变入手,即由效率优先向顾客满意转变,由宏观性政府测评向对具体部门测评转变。

首先,效率优先向顾客满意转变。追溯政府服务质量测评的源头,可以发现,它是与早期的政府绩效评价联系在一起的。20世纪七八十年代的质量测评主要关注的是政府的服务效率和结果。1979年英国政府推行的“雷纳评审”、“部长管理信息系统”以及接下来的“下一步行动方案”,均体现出对政府工作效率测评的重视,其目的是要尽量减少政府部门的浪费现象,以较少的投入得到更多和更有效的产出。但是,随着政府部门工作效率的提高,同时由于新公共管理运动把顾客概念引入政府部门行动导向中来,政府服务质量的测评开始转向重视顾客满意和服务质量的测评上来,形成了一种主导性的观念,即不能为效率的提高而牺牲顾客的满意。于是,20世纪90年代以来,重视政府服务质量以及顾客满意度已经成为政府绩效评估中的重要内容和基本导向。这可以从克林顿总统签署的12862号行政令以及英国的《公民宪章》中得到体现。在英、美等国的国家绩效考核中,对政府服务质量测评的一系列指标一开始就包括在政府整体的绩效考评体系中。当然,在一开始时所占的比例较小,后来所占的比例逐渐增大。这说明对政府服务质量的关注越来越得到政府和公民的重视。

其次,宏观政府向具体部门的转变。从顾客的角度研究政府的质量,需要考虑在什么样的层次上展开研究。研究的层次不一样,所用的方法和评价的内容也存在差异。这是因为政府往往通过制定法律政策、提供服务和福利、税收、信息等多种形式与顾客互动。同时,行政机关也是由许多层次构成的,比如,可以把行政机关分为政策制定和管理两个主要层次。目前,学术界在进行政府绩效研究时,也主要从这两个角度考虑政府服务质量测评问题。从宏观的角度评价政府是指将政府的服务当作一个整体来评价。这个层次的评价不着重于细节,基本上是把政府作为一个整体加以评价。经济合作与发展组织(OECD)国家

往往认为“这个评价与人们的生活条件有关,如果人们对前景满意,他们就会对政府的相关问题做出积极回应,如果失业率很高,社会问题不断出现,财政吃紧,形象就恶化。”根据这一看法,如果政府能够将社会总体和谐度把握好,创造良好的社会基本生活条件,那么顾客就会给予比较满意的评价。这个评价与具体的办事过程的质量没有关系。比如,在世界银行采用的“一国政策与机构评估”指标体系中,最为主要的是包括经济管理、结构政策、社会融合与平等政策、公共管理部门与机构四大方面的 20 个指标,很明显,所要测评的是一国政府在整体上的服务质量状况。以色列偏好采用商业数据测评方法测量政府服务质量,但是,就其目标来看,它的测评也基本上是对政府整体服务质量的测评。因为,在以色列商业数据公司(BDI)采用的测评指标体系中,公共服务、官员作风、公务员对政治压力的独立性和政府政策的稳定性与连续性等指标有着显著的意义。OECD 国家甚至还采用官僚制水平、透明度水平、效能水平和腐败水平四项指标测量一国的政府服务质量。^①

微观层次的研究是对政府与顾客直接打交道层次的研究,主要研究顾客与政府互动过程中的服务质量。这个过程中的政府服务质量对顾客与政府的关系至关重要,但是这个方面的质量改进是很难度的。从美国的情况看,1998 年克林顿政府宣布将发动第二阶段的重塑政府运动,即将 80% 的精力放在 32 个“高影响的联邦机构”。所谓“高影响”,是指这些部门的职能与公众的利益息息相关,戈尔副总统要求这些机构拿出行动方案,制定具体目标。第二阶段的改革内容实质上是要改进与公民直接打交道的政府部门的工作,其主要目标是恢复公众的信心。这属于对政府具体的微观层次的重视,说明政府服务质量测评与管理的研究在逐步具体化、可操作化,更加实际地研究具体哪些环节对政府服务质量起关键作用。

当然,微观层面的政府服务质量也是经常受到批评的方面,主要是

^① 荷兰社会文化规划署,欧洲公共部门绩效评估,国家行政学院国际部,译,北京:国家行政学院出版社,2005: 235.

因为政府中那些直接为公民提供服务的职能部门都是作为政府的窗口而存在的,直接承载着公民的期望,同时也是存在较大质量改善空间的层面。当公众与具体的行政机构打交道时,他们就对政府有一些评价。在西方国家,顾客都对这个层面有很多的意见和不满。他们的否定观点基本是很具体的,如政府规模庞大、浪费、无效率、态度不好、顾客难接触。研究这个层次的重要意义在于能具体指出政府服务在行为方面存在的问题,因为公众的感知是直接的,是个人的直接体验。而公众对宏观政府整体的感觉是抽象的、笼统的。当前西方国家的质量改革运动,越来越注重将质量绩效的目标指向这个微观层次。

不同国家有不同的政治体制和政治文化,因此,不能简单将其他国家的质量测评指标体系或测评方法或对影响因素的研究结果直接应用到我国各级政府的管理过程中来,需要结合中国的现实情况,研究中国特色的质量测评模型和影响因素。政府服务质量管理专家哈拉契米(2003)指出:“中国公共行政现实的另一个因素是中国不同地区之间人口、地方习俗和历史的多样化。如此,即使所有的公共部门主管都被说服,有需求以新的方式看待业绩测评以发现调整操作和增加效率的途径,发现好的测评也不是一件容易之事。很显然,不管是哪个政府层级或地方特征诸如城市与乡村环境,不太可能发现几个可服务于所有机构的测评方法。同样清楚的是,许多在西方常见的测评可能不适用于中国。”^①因此,应该根据我国行政体制改革的需要与具体特点设计适合中国特点的测评指标。

(二) 理论背景

新公共管理理论主张将企业的管理方法应用到政府的质量管理过程中来,主张通过政府对它绩效的内外检测使质量得到持续的改进。内部检测的主要内容是行政绩效标准,该标准由服务的提供者自己建立;外部检测主要是通过民众调查、提高公众的满意度等方法进行。

如何将企业的质量管理方法应用到政府中来,需要结合服务管

^① 阿里·哈拉契米. 政府业绩与质量测评: 问题与经验. 张梦中,等,译. 广州: 中山大学出版社,2003: 3.