

| 海西求是文库 |

公共服务质量奖评析

制度、模型与应用

孙杨杰 / 著

RESEARCH on COMPETITIVE PUBLIC
SERVICE QUALITY AWARDS:
SYSTEM, MODEL and APPLICATION



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公共服务质量奖评析

制度、模型与应用

孙杨杰 / 著

RESearch on COMPETITIVE PUBLIC
SERVICE QUALITY AWARDS:
SYSTEM, MODEL and APPLICATION

图书在版编目(CIP)数据

公共服务质量奖评析：制度、模型与应用 / 孙杨杰
著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.7
（海西求是文库）
ISBN 978-7-5201-4643-2

I. ①公… II. ①孙… III. ①社会服务-评奖-研究
-中国 IV. ①D669.3-19

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 065206 号

海西求是文库

公共服务质量奖评析

——制度、模型与应用

著 者 / 孙杨杰

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 孙燕生

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社（010）59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17 字 数：277 千字

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

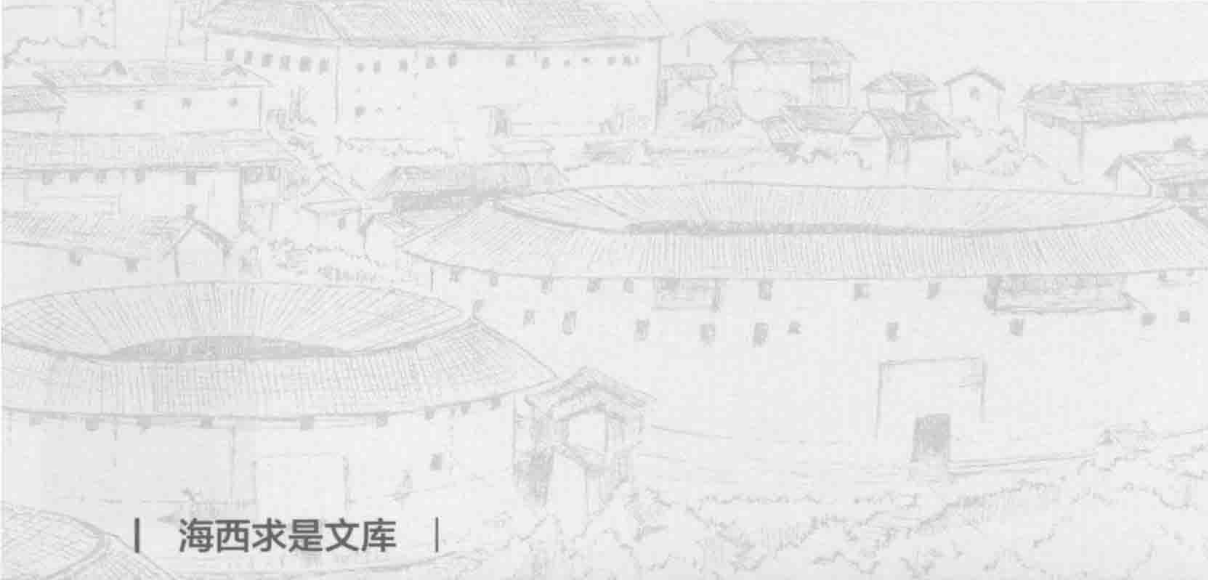
书 号 / ISBN 978-7-5201-4643-2

定 价 / 96.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

 版权所有 翻印必究

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com



| 海西求是文库 |

福建土楼是福建客家民居的杰出代表，也是世界民居的奇葩。它集居住、防御、生产、生活于一体，具有独特的建筑艺术和深厚的文化内涵。土楼不仅是中国传统建筑智慧的结晶，也是客家文化的重要载体。在漫长的历史岁月中，土楼见证了客家人的迁徙、奋斗和繁衍，承载着他们的情感记忆和精神寄托。如今，随着旅游业的发展和文化遗产保护的深入，土楼正焕发出新的生机与活力，成为展示客家文化魅力的重要窗口。

土楼建筑形式独特，多为圆形或方形，墙体厚实，屋顶平缓。其内部空间布局合理，既有公共空间，也有私人生活空间。土楼不仅具有防御功能，还具有生产、生活、娱乐等多种功能。土楼建筑艺术体现了客家人民对自然环境的适应和对美好生活的追求。土楼文化是客家文化的重要组成部分，也是中华民族优秀传统文化的瑰宝。保护和传承土楼文化，对于弘扬客家精神、增强文化自信具有重要意义。

土楼建筑形式独特，多为圆形或方形，墙体厚实，屋顶平缓。其内部空间布局合理，既有公共空间，也有私人生活空间。土楼不仅具有防御功能，还具有生产、生活、娱乐等多种功能。土楼建筑艺术体现了客家人民对自然环境的适应和对美好生活的追求。土楼文化是客家文化的重要组成部分，也是中华民族优秀传统文化的瑰宝。保护和传承土楼文化，对于弘扬客家精神、增强文化自信具有重要意义。

土楼建筑形式独特，多为圆形或方形，墙体厚实，屋顶平缓。其内部空间布局合理，既有公共空间，也有私人生活空间。土楼不仅具有防御功能，还具有生产、生活、娱乐等多种功能。土楼建筑艺术体现了客家人民对自然环境的适应和对美好生活的追求。土楼文化是客家文化的重要组成部分，也是中华民族优秀传统文化的瑰宝。保护和传承土楼文化，对于弘扬客家精神、增强文化自信具有重要意义。

中共福建省委党校、福建行政学院
《海西求是文库》编辑委员会

主任：胡忠昭

副主任：姜 华 刘大可 徐小佶 魏良文 杜丕谦 温敬元
林 红 顾越利 黄训美

委员：（以姓氏笔画为序）

马郁葱 王海英 叶志坚 田恒国 刘大可 许 宁
杜丕谦 李海星 肖文涛 吴贵明 何建津 何福平
陈丽华 陈辉庭 林 红 林 怡 林默彪 罗海成
周 玉 胡 熠 胡忠昭 姜 华 顾越利 徐小佶
郭为桂 郭若平 黄训美 曹敏华 程丽香 温敬元
魏良文 魏绍珠

题 记

杨穿三叶，卓荦为杰。谨以此书献给我的父亲母亲，唯爱与包容不可辜负。

感谢《海西求是文库》项目的支持。衷心感谢所有为此书的出版注入智慧和辛劳的师友们！

孙杨杰

2019年夏于福州

总 序

党校和行政学院是一个可以接地气、望星空的舞台。在这个舞台上的学人，坚守和弘扬理论联系实际的求是学风。他们既要敏锐地感知脚下这块土地发出的回响和社会跳动的脉搏，又要懂得用理论的望远镜高瞻远瞩、运筹帷幄。他们潜心钻研理论，但书斋里装的是丰富鲜活的社会现实；他们着眼于实际，但言说中彰显的是理论逻辑的魅力；他们既“力求让思想成为现实”，又“力求让现实趋向思想”。

求是，既是学风、文风，也包含着责任和使命。他们追求理论与现实的联系，不是用理论为现实作注，而是为了丰富观察现实的角度、加深理解现实的深度、提升把握现实的高度，最终让解释世界的理论转变为推动现实进步的物质力量，以理论的方式参与历史的创造。

中共福建省委党校、福建行政学院地处台湾海峡西岸。这里的学人的学术追求和理论探索除了延续着秉承多年的求是学风，还寄托着一份更深的海峡情怀。多年来，他们殚精竭虑所取得的学术业绩，既体现了马克思主义及其中国化成果实事求是、与时俱进的理论品格，又体现了海峡西岸这一地域特色和独特视角。为了鼓励中共福建省委党校、福建行政学院的广大学人继续传承和弘扬求是学风，扶持精品力作，经校委研究，决定编辑出版《海西求是文库》，以泽被科研先进，沾溉学术翘楚。

秉持“求是”精神，本文库坚持以学术为衡准，以创新为灵魂，要求入选著作能够发现新问题、运用新方法、使用新资料、提出新观点、进行新描述、形成新对策、构建新理论，并体现党校、行政学院学人坚持和发展中国特色社会主义的学术使命。

中国特色社会主义既无现成的书本作指导，也无现成的模式可遵循。

思想与实际结合，实践与理论互动，是继续开创中国特色社会主义新局面的必然选择。党校和行政学院是实践经验与理论规律的交换站、转换器。希望本文库的设立，能展示出中共福建省委党校和福建行政学院广大学人弘扬求是精神所取得的理论创新成果、决策咨询成果、课堂教学成果，以期成为党委政府的智库，又成为学术文化的武库。

马克思说：“理论在一个国家实现的程度，总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。”中共福建省委党校和福建行政学院的广大学人应树立“为天地立心、为生民立命、为往圣继绝学，为万世开太平”的人生境界和崇高使命，以学术为志业，以创新为己任，直面当代中国社会发 展进步中所遇到的前所未有的现实问题、理论难题，直面福建实现科学发展跨越发展的种种现实课题，让现实因理论的指引而变得更美丽，让理论因观照现实而变得更美好，让生命因学术的魅力而变得更精彩。

中共福建省委党校 福建行政学院
《海西求是文库》编委会

摘 要

本书在委托—代理理论、公共服务动机理论，以及经典质量模型与服务测评标准等基础上，立足于我国公共服务质量奖励领域的现状，通过梳理和借鉴国内外若干“公共服务质量奖”的典型实践及经验，尝试构建适用我国现实国情的“公共服务质量奖”的理论框架和运行模式，并对“中国公共服务奖”“福建自由贸易区政府购买公共服务质量评估”的具体方案内容及相关制度安排进行了设计。这不仅能为我国公共服务质量的持续改进提供理论依据和实践指导，而且也为各级地方政府的公共服务奖励活动提供了有力的技术支撑和充足的动力源泉。具体来说，本书在以下几方面有所贡献。

第一，在文献分析、案例分析的基础上，围绕公共服务质量奖励机制的相关理论进行了全面系统的研究，界定了以“竞争性公共服务质量奖”为核心的公共服务质量奖励的概念，并在修正的“波特—劳勒综合激励模型”的基础上构建了公共服务质量奖的基本模型和理论框架。针对公共组织中的监督成本问题，本书提出：通过隐性激励的方式驱动代理人的公共服务动机，以促进公共服务质量的持续改进，从而为“公共服务过程中的委托—代理问题”这一理论困境提出新的解决路径。

第二，通过比较分析和深度访谈等研究方法，进一步梳理和挖掘了“公共服务质量奖”的演变历程，从国家质量奖诞生，到向卓越质量奖的过渡，再到公共服务质量奖的专业化发展。首次将现有公共服务质量奖划分为“创新奖”和“服务奖”两种类型，并提炼归纳现有奖项设计的共同特征，如中央政府的高度支持、评估模型的三大来源、指标设计的趋同性

等。此外，通过比较“联合国公共服务奖”、“欧洲公共部门奖”、“美国地方政府创新奖”、中国台湾“政府服务品质奖”等典型实践的做法与经验，提出设计未来“中国公共服务奖”的思路，如奖项设计兼具“拔尖”和“鼓励”，年度议题随公共服务发展状况而改变，积极利用大众传媒工具进行自我营销和成果扩散等。

第三，使用问卷调查、专家咨询等研究方法，在灵活性、透明性、规范性、公正性、专业性等原则指导下，完成了“竞争性公共服务质量奖”的基本模式设计和“中国公共服务奖”的具体方案构想，包括：准官方性质的主办机构选择，兼具完整性和公开性的内部设置——“三会”（组委会、评委会、监督委员会）、“两审”（专业评审和大众评审）；在综合考量评选议题与评奖流程的基础上，设置“优秀奖”“杰出奖”“年度奖”等多样化的评奖类型；“推荐制”与“自主报名”并列的参赛方式、配合联合国公共服务周庆典的举办周期、公民参与渠道广泛的评选程序；易测量性与易描述性的评价体系；科学合理的制度安排与管理办法等举措。

第四，摒弃传统的服务质量评价模型，以不同视角剖析公共服务过程，从“服务产出过程”和“服务提供主体”两个维度进行考量，并将服务产出过程划分为“投入”与“产出 & 结果”两个阶段，配合“窗口服务部门”与“后台服务部门”两类服务机构，使用层次分析法（AHP）、关键绩效指标法（KPI）等数据分析方法，从指标初选到问卷设计，再到实证遴选、信效度检测、权重分配、赋予分值等，研究设计了一套趋于完善的指标体系，其中包含6个层次18个三级指标的“后台服务部门”的指标评分体系与7个层次22个三级指标的“窗口服务部门”的指标评分体系，并通过实证检验论证了指标体系的科学性和实用性。

第五，在“质量改进是质量管理过程中最重要环节”这一普遍共识基础之上，创造性地提出“公共服务质量奖是最有效的质量改进手段”这一论点。传统的政府质量管理方式侧重于“事后改进”，而“竞争性公共服务质量奖”作为质量改进的“事前激励”手段，避免了质量管理的滞后性，对服务提供者（公共服务机构）和服务接受者（公民）而言都具有重要价值。通过不同项目的奖励实践，前者可以有针对性地解决不同阶段的服务质量问题，逐步降低机构运行成本与业务执行成本，有计划地控制服

务质量、改善服务结果，并形成持续改进服务质量的组织文化。同时，优质公共服务的提供，间接地保护了后者利益，防止损害公民利益，不断满足变化着的顾客需要（如心理需要、用户友好需要、知情需要）等。

整体来看，本书在系统梳理国内外理论研究现状和实践活动的基础上，完成了对“公共服务质量奖”研究的设计与检验。理论层面上，这是国内第一篇有关公共服务质量奖的博士学位论文，具有较强的创新性，既是对公共服务质量奖励理论的系统梳理，又是对公共服务质量改进的工具创新。实践层面上，这是一套可以普遍适用的系统管理方法，具有较强的可操作性，政府机构、学校、医院或任何其他公共机构都可以应用这套方法来改善服务提供的过程，满足利益相关者的需要，从而实现公共服务质量的持续改进。

关键词：公共服务动机；公共服务质量；竞争性；公共服务质量奖

第一章 导 论 / 001

- 第一节 研究背景 / 001
- 第二节 国内外研究现况 / 005
- 第三节 研究主题与思路 / 027
- 第四节 研究方法与技术路线 / 035

第二章 公共服务质量奖励的理论基础 / 039

- 第一节 委托—代理理论 / 039
- 第二节 公共服务动机理论 / 042
- 第三节 激励理论 / 044
- 第四节 质量管理理论 / 051

第三章 公共服务质量奖的兴起、发展与借鉴 / 057

- 第一节 竞争性质量奖的沿革 / 057
- 第二节 中国公共服务质量奖励的实践 / 068
- 第三节 典型奖励实践及经验分析 / 081
- 第四节 借鉴路径 / 098

第四章 基本模式下典型公共服务质量奖项的比较分析 / 105

- 第一节 对主办机构的比较 / 105

第二节 对奖项设置的比较 / 108

第三节 对评选程序的比较 / 112

第四节 对评估指标的比较 / 115

第五章 竞争性公共服务质量奖的制度设计 / 120

第一节 设立竞争性公共服务质量奖的必要性 / 120

第二节 设计概要 / 123

第三节 “中国公共服务奖”的方案构想 / 145

第四节 竞争性公共服务质量奖的指标体系设计 / 156

第五节 公共服务质量评估的实施策略——以福建省为例 / 177

第六节 竞争性公共服务质量奖的实施评价——福州市的
案例研究 / 187

结 论 / 194

附录 1 “公共服务质量奖励机制设计”评估指标体系调研问卷 / 200

附录 2 “公共服务质量奖励机制设计”深度访谈提纲（申请人员） / 202

附录 3 “公共服务质量奖励机制设计”深度访谈提纲（参奖部门主管或
机关首长） / 203

附录 4 “公共服务质量奖励机制设计”深度访谈提纲（评审委员） / 204

附录 5 The Study on Public Service Quality Award / 205

附录 6 The Study on Public Service Quality Award / 206

附录 7 The Study on Public Service Quality Award / 207

附录 8 The Study on Public Service Quality Awards / 209

附录 9 “中国公共服务奖”评审标准说明 / 211

附录 10 “十二五”时期基本公共服务国家基本标准 / 218

附录 11 “十三五”时期基本公共服务领域主要发展指标 / 234

附录 12 “中国地方政府创新奖”简介 / 236

附录 13 “中国法治政府奖”简介 / 238

参考文献 / 242

第一章 导论

第一节 研究背景

一 选题依据

质量管理最早起源于私营部门，且历来是管理实践中最重要的内容，20世纪50年代，以产品质量为核心的质量管理就作为一种管理工具在西方发达国家得到广泛应用。60年代到80年代，由于战后经济复苏和科技进步的推动，对质量的认知逐渐深化，质量研究开始从产品质量转向服务质量，以全面质量管理为代表的质量管理理论与方法在私营部门获得巨大成功。同时，受全球范围内“新公共管理”浪潮的影响，改进公共服务质量、提升国际竞争力，成为政府治理的重要议题。公共部门开始学习私营部门的管理经验，并引入大量质量管理的模型与工具。

作为提升产品与服务竞争力的最重要工具之一，“质量奖”已经走过半个多世纪的历程。从政府“公共服务质量奖”在世界各国与地区的广泛设立可以看出，有关“公共服务质量奖励”的研究与实践早已成为理论界与实务界共同关注的焦点。

在我国，从中央到地方，党和政府历来高度重视提高公共服务水平与改善公共服务质量，并设立了种种与公共管理及公务员相关的荣誉和奖励

项目。但是直到 2012 年 7 月，以《国家基本公共服务体系“十二五”规划》的颁布为标志，我国才有了第一部关于公共服务质量的系统规划。虽然这个规划强调的重点是“均等化”，因为随着中国经济的加速发展，社会领域发展的不均衡已经成为制约中国进一步发展的“短板”。但公共服务质量的持续改进与公共管理水平的不断完善是实现基本公共服务均等化、全面履行政府职能的基本前提。世界银行中国局局长罗兰德也曾强调：“提高基本公共服务的质量有助于实现中国更加公平和包容性的增长。它有助于减少机会的不平等，进而促进社会公正，提高社会凝聚力。”

随着服务型政府建设的进一步深化，民众对政府的要求与期望都不断提高，只有提供高质量、高效率的公共服务，才能回应政府对民众的承诺。而公共服务质量的提升必须从两方面持续推进。一方面，需要政府本身主动激发创意思维，为民众提供便利的公共服务；另一方面，需要通过外在评鉴机制，引导党政机关主动接受变革，进而改善公共服务质量。

进入 21 世纪，一些学术机构开始尝试以“竞争性质量奖”的形式推动政府服务质量的提升（其中，“中国地方政府创新奖”“中国社会创新奖”“中国法治政府建设奖”是较有影响的奖项）。这对实践界是一个有力的推动，不少地方政府公共服务质量改进的创意与做法就是在这些评奖活动的推动下展开的。2009 年，以深圳市龙岗区“区长公共服务质量奖”的设立为标志，地方政府的专业化公共服务质量奖开始出现。但从国家层面来说，迄今为止，我国一直没有形成系统化、制度化的公共服务质量奖励机制；对于如何利用“公共服务质量奖”激励政府部门改善服务质量，还未见国家层面的专门化奖项的出现。

相比而言，发达国家与地区对公共服务质量的改进尤为重视，借“公共服务质量奖”激励各部门进行政府服务的改革与创新，是他们共同的做法。如：“联合国公共服务奖”“欧洲公部门服务奖”“美国政府创新奖”“加拿大卓越公共服务奖”，以及“中国台湾政府服务品质奖”等。

相比发达国家与地区，目前我国对公共服务质量奖励的理论研究与经验总结都较为欠缺，且现有的部分奖项存在奖项设置不具吸引力、信息不透明、评奖指标空洞化、忽视公民参与渠道建设、激励作用不明显等问题。如何通过系统全面的研究与实践弥补现有理论的不足，学习与借鉴知

名奖项的经验，设计符合中国公共服务提供现状的竞争性公共服务质量奖，以回应改进政府服务职能的要求和民众日趋多元化的服务需求，从而持续地改善公共服务质量，是本书研究的缘起。

二 研究意义

通过“竞争性公共服务质量奖”进一步推进公共服务质量的提升，不仅可以优化服务绩效，完善外部监督，形成高效透明的公共服务激励机制，更能有效回应公众诉求，落实民主治理，达成服务型政府建设的要求。研究设计我国公共服务质量奖励制度，持续改进公共服务质量，无论对于理论研究还是用于指导实践，都具有重要意义。

（一）学术价值

研究构建基于激励模型的“竞争性公共服务质量奖”，能够填补目前公共服务质量奖励制度研究中的不足之处，完善奖励机制的评估框架与指标设计，厘清公共服务质量改进的方向思路等。具体包括以下几点。

第一，在“竞争性公共服务质量奖”的设计中探索性的导入激励模型，实现公共服务质量奖励理论的完善与创新。公共服务质量奖励虽然是以质量认证的形式从私营部门引进，但其本质上属于公共管理的激励机制。现有公共服务质量奖励机制，仅从质量管理的视角，应用顾客满意度、六西格玛、SERVQUAL等理论，进行指标体系、评估方法等质量测评方面的设计，无法持续性地实现服务质量奖励的激励作用。本书以激励理论为研究视角，从提升公务人员的“公共服务动机”出发，基于“波特—劳勒综合激励模型”、委托代理理论、声誉理论等，构建基于“波特—劳勒综合激励模型”下的“竞争性公共服务质量奖”的作用框架，并在此基础上进行具体公共服务质量奖的设计。不仅探索了对服务质量奖励的研究视角，而且丰富了对公共服务领域的研究内容。

第二，本书在构建的假设模型和分析框架的基础上，解构并提取能够有效提升公共服务质量的激励因子，同时，借助实证数据进行分析，得出适合提升我国公共服务质量奖励的指标体系与测评方法，并通过假设检验，最终设计出基于“波特—劳勒综合激励模型”下的“竞争性公共服务

质量奖”的基本模式与制度安排。无论是对激励理论，还是对公共服务理论，都是一次系统性和理论性的创新，弥补了现有研究中公共服务质量奖励理论体系的不足，充实了服务质量奖励理论的基础。

第三，从理论上揭示公共服务质量奖励与私营服务质量奖励研究的差异性。学者们对激励理论的研究多分布在管理学、经济学、行为科学等方面，且研究方向多偏重于私领域。虽然公共服务质量奖励机制的评估框架、指标体系、奖项设计等需要借鉴私营部门竞争性质量奖的研究成果，但大多数学者对公共部门的激励设计仍是采用私营部门激励的原理，只有个别学者提出了改进的公共部门激励的模式较有创意，但其效果还有待进一步检验。本书从区分公共服务质量与私人服务质量的本质差异出发，针对公共服务质量的特殊性，在综合分析了中外各种激励模型后，通过定性研究与定量研究，设计基于“波特—劳勒综合激励模型”改进的“竞争性公共服务质量奖”，不仅考虑了西方激励理论与中国文化的差别，而且明确了公私部门激励模式的区别，为后续研究奠定了坚实的理论基础。

（二）实践价值

从我国公共服务质量奖励的现状看，存在专业性不足，缺乏常态性和统一的制度安排；公民参与度低，评奖委员构成过于单一；奖项本身的知名度和号召力不足；对公共部门的激励作用不明显，质量提升流于形式等问题。综合性的公共服务规划和公共服务奖项亟待设立。本书设计的“公共服务质量奖”及其基本模式具有可操作性、现实性，不仅可直接应用于我国公共服务质量奖励活动，而且能够针对不同公共服务领域进行适当调整和运用。这在我国是第一次，也是进一步落实服务型政府建设战略，建立质量发展推进机制的重要举措。同时，对我国各个领域公共服务质量的改进具有标杆示范意义。

第一，公共服务质量奖励可以直接或间接地评估和认可公共服务机构质量改进的成果和公务人员的能力。同时，由于奖励机制本身宣传了最佳案例，有利于提高公众信任度，推动公共服务质量改进方法的广泛应用，并获得持续改进服务的创意和做法。

第二，把服务型政府理念落到实处，让公民广泛参与服务型政府建