

公共服务发展的质量评价与持续改进

——厦门市的案例研究

课题组

摘要: 本文将规范研究、实证研究和对策研究有机结合,首先通过设计一套涵盖一般公共服务、政府效能的厦门市公共服务绩效评价指标体系并进行实际应用,给出厦门市公共服务整体绩效状况、政府公共服务供给与公众满意度等方面的结论;进而根据机构统计数据 and 问卷分析的结果,分析厦门市公共服务发展面临的现实困境;最后,立足实际,针对存在问题,提出改善厦门市公共服务绩效状况的对策建议。

关键词: 公共服务;质量评价;厦门市

中图分类号: D630 文献标识码: A 文章编号: 1008 - 1569(2011)02 - 0095 - 13

改革开放以来,厦门作为中国市场经济发展的前沿,在经济发展、社会建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,厦门市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。

一、公共服务绩效评价体系的构建

为了提高指标评估的准确度,我们采用公众满意度和公共服务供给情况相

基金项目: 2010 年度厦门市社会科学项目,国家自然科学基金重点项目(项目编号: 70633001)。

作者简介: 陈振明,课题负责人,长江学者特聘教授,厦门大学公共事务学院院长、博士生导师;

孟华,课题组成员,厦门大学公共事务学院副教授;

邓剑伟、刘祺、郭益男、陈运动、林少婷,课题组成员,厦门大学公共事务学院研究生。

结合的方法,通过相应的数据获取方式,计算出满意度和供给数据值,最后根据两者权重的设置测评出指标的绩效水平。步骤如下:

第一步:建构框架,界定领域。参考由“维度-基本指标-修正指标”组成的多维度指标体系结构模型(卓越等,如图1所示),课题组将指标体系基本框架划分为“一级指标(维度)-二级指标(基本指标)-三级指标(修正指标)”一级指标(维度)是对评估范围的类型划分,通过区分,可以使评估层面更加条理化,评估视角更加集中,评估指标更具有可比性。课题组将“所有公共服务的满意度、政府效能、一般公共服务”作为一级指标。二级指标(基本指标)是指反映公共服务绩效的基础性指标,直接与评估对象的性质相关,一般都由一级指标评估对象的职能分解或组合而来。三级指标(修正指标)是对二级指标的校正、补充,起到重要辅助作用。^①

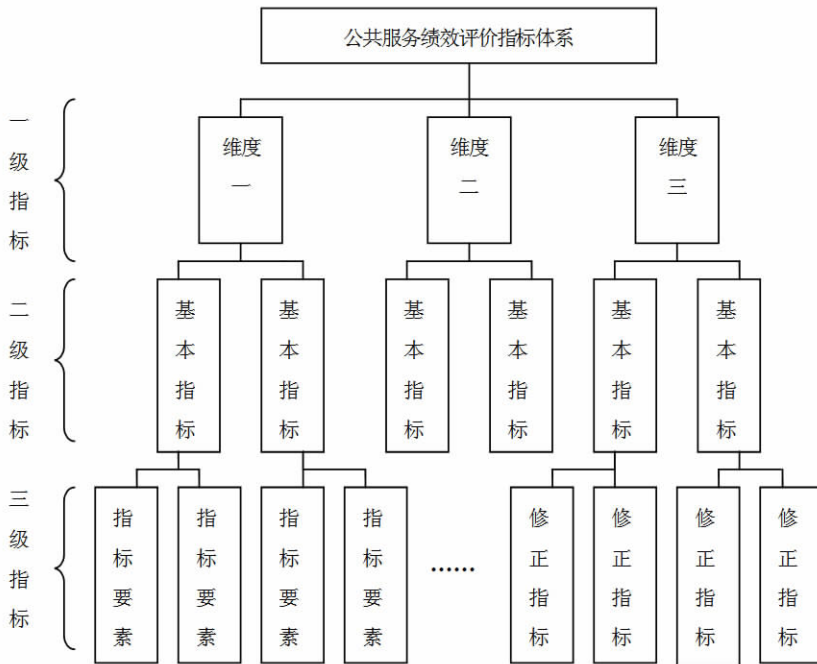


图1 公共服务绩效评价指标体系的结构图^②

对于一级指标“一般公共服务”的划分,课题组根据公共服务指标设计项目工作逻辑模型^③(见图2)界定公共服务的领域,包括就业服务、住房服务、公共安全、公共教育、医疗卫生、环境保护、社会保障、基础设施、公共交通、文体休闲十大领域,每一个领域下含若干个公共服务三级指标,通过工作逻辑模型清晰地表达出公共服务领域的产出,其远期成果为社会效益,^④结合结果导向原则,综合考虑外部因素的影响,这样就可以较为系统地确定与各个公共服务领域绩效考评最为相关的指标,建构起一套理论设计的指标体系框架。

第二步,公众访谈,提炼指标。以公众导向为价值原则,旨在立足服务于民众实际需求,实现自下而上的表达机制。通过对公众的访谈,了解公众的公共服

务需求,特别是公众所关注的公众服务中的相关事项,并基于这些关注事项概括、提炼出一组指标。这一访谈的面不必太大,但访谈对象却必须要有充分的代表性,不同类型公众都要尽可能涉及到。通过民众访谈,深入城市公共服务实际,意在了解公众所关注的公共服务领域及具体公共服务感受,探寻潜在指标。根据公众访谈记录,概括出公众关注要点,同时结合上访部门资料和访谈记录,进一步验证公众访谈观点的普遍代表性,实现双向认可,建立一套在访谈基础上提炼出的、行之有效的备选指标。

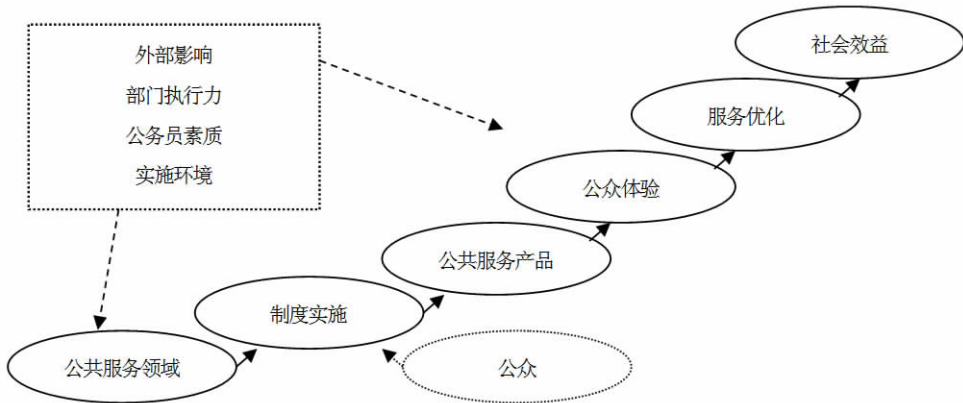


图2 公共服务指标设计项目工作逻辑模型

第三步,整合指标,设计问卷。在前一步的基础上,结合城市公共服务供给的实际情况进行指标整合:“理论设计的指标体系框架+访谈基础上提炼出的备选指标=一套初选实效指标组合”。在此过程中辅以统计年鉴规范指标名称,便于实际应用中指标数据的统计和转化。进而设计指标筛选调查问卷,问卷采用5个程度值设置对各个指标进行评估,以期对各初选指标的重要性进行权衡,验证指标实际应用的信度和效度。

第四步,问卷调查,初选指标。将初选实效指标组合进行指标筛选问卷调查,以民众为调查主体,进行问卷发放回收,进而通过隶属度分析、相关性分析及信度与效度的检测,从第三步整合的指标中综合权衡出一套终选实效指标,大致确定公共服务的评估指标体系。这里介绍一种较为直观的筛选方法:根据调查统计结果将“非常重要”和“比较重要”这两评估度下的有效百分比相加,确定一个临界值,再结合均值,分别在各个领域下进行,从初选实效指标组合中综合权衡出一套终选实效指标,构成公共服务绩效评估的指标主体。

第五步,调整指标,确定体系。根据指标数据的获取路径进行适当的指标调整,如可获得性、获取对象、获取方式、难易程度、成本大小等,使得调整后的指标具有便于评估、计算科学、实用经济的特点。在被删的指标中,利用SPSS进行相关性分析,通过对被调查群体的职业、身份分析,检验是否存在因问卷调查对象界定的局限表达(如职业背景),导致对某一方面的指标有较强的偏好性而误删指标。并根据绩效评估设计的基本原则,进一步优化指标,以提高评估的准确

度,设立出指标相应的数据收集方法,以及评估责任单位,确定出最终的指标体系,并对最后确定的指标体系进行效度检验。

第六步,实际应用,评估绩效。将公共服务绩效评估指标体系推广应用,首先根据指标体系中各个指标的数据收集方法,获取相应指标信息,并进行整理统计。通过“硬”指标和“软”指标的区分,专项指标和通用指标都进入量化分析实际应用阶段,该阶段将分成两步同时进行:一是对于“硬”指标将从相应的部门获取数据;二是对于“软”指标设计成问卷用以程度值量化分析,目的是让转化后的数据相对数性质较为明显,保持一致、规范,便于下一步的数学处理。最后,根据无量纲化处理后的数据,结合各指标权重分析,得出相应维度下公共服务绩效状况。

二、厦门市公共服务发展质量的评价

(一) 调查方案及样本选择

课题组于2010年3-5月在厦门市展开调查。为了更好地了解广大居民对厦门市公共服务的看法、意见和评价,为厦门市跨越式发展提供参考,本次调研在充分结合科学发展观这一时代主题和厦门市实际情况的基础上,借鉴了发达国家城市通行的“市民态度调查”形式,力图使调研既有典型的区域性,符合国情民意,又具有向世界先进城市看齐的战略眼光。问卷根据厦门市公共服务的内容,从不同维度系统对厦门市公共服务提供的情况进行调查,并对其绩效得出较为准确的判断。课题采用方便抽样的方法,分别选取了商业区、居民区、高校、交通枢纽、市图书馆、社会保障中心、行政服务中心等地点随机抽取样本(样本年龄设定为18岁以上的居民)。在发放的1000份调查问卷中,实际回收问卷987份,其中有效问卷为958份,占实际回收问卷的97%。调查结果,以有效问卷作为依据。

(二) 厦门市政府效能状况

厦门市政府效能建设整体上呈现出良好的态势,这表现在机构统计数据 and 公民满意度两个方面。在机构统计数据方面,每个公务员所消耗的行政支出额和公务员的人均数量都低于全国平均水平。通过独立评估者的观察,厦门市政府机构不仅办事效率比较高,而且态度较好,这在与公民的访谈中也得到了很好的体现。在公民满意度方面,厦门市居民对于厦门市政府效能建设整体上比较满意,公民满意度的均值达到3.40,显示出近年来厦门市政府加强机关效能建设的工作得到了公民的广泛认同。其中,政策信息获取的便利性和政策制定中公民参与指数的满意度最高,分别达到3.61和3.40,政府服务态度指数的满意度最低,仅有3.03,大大低于该领域的均值。

1. 政策信息获取的便利性和政策制定中公民参与指数的满意度最高。根据厦门市公共服务评价的调查问卷的结果显示,政策信息获取的便利性和政策制

定中公民参与指数的满意度最高。在政策信息获取的便利性方面,有68.6%的居民“非常同意”或“同意”他们在厦门市能够通过电话或者网络能够很方便地获得自己想知道的政策信息,仅有17.76%的居民不赞成以上说法。政策制定中公民参与指数所涉及三个指标中,分别有61.3%、60.2%和51.9%的居民“非常同意”或“同意”他们能够比较好地参与到政府政策制定中去。只有很少比例的被调查者对政策制定中公民参与指数“非常不同意”或“不同意”。

2. 政府廉洁指数的建设还有待加强。从整体上看,厦门市政府在廉洁指数的建设方面还是比较令人满意的。有超过五成的居民认可或比较认可厦门市政府在政府廉政建设方面的措施和现状,但同时也有超过三成(35.5%)居民对此持“非常不同意”或“不同意”的态度。同时,还有13.2%的居民对此持无所谓的态度。这一领域“两头大、中间小”的分布态势表明,人们对这一领域的态度存在比较大的分歧。因此,我们在认可厦门市在政府廉洁指数方面所做的努力的同时,也要发现政府在这领域的建设还存在着一定的不足,有待继续加强。

3. 政府服务态度指数的满意度最低。根据数据统计分析显示,有43.6%的居民认为他们到政府相关部门办事的时候政府的服务态度不好,仅有一成左右的居民非常同意他们到政府办事时,机关人员的服务态度通常很好。还有10.9%的居民对政府服务态度持一种无所谓的态度,这些都显示出厦门市政府在服务态度指数方面的建设还存在不足。

(三) 厦门市公共服务供给情况

1. 厦门市公共教育服务评价。公共教育关系到一个城市甚至是国家长远的发展。为了推动公共教育事业的发展,近年来,厦门市政府制定和颁布的政策包括:《厦门市专业技术人员继续教育实施办法》、《厦门市普通初级中学学籍管理办法》、《厦门市城镇义务教育阶段学生免除学杂费的实施意见》和《中小学公共安全教育指导纲要》等。从政府机构统计数据上看,厦门市教育经费占地方财政支出比重都稳定在15%左右,显示了政府对于教育事业发展的重视程度。适龄儿童入学(园)率也一直位居全省前列,基础教育辍学率正在逐年减少。通过问卷数据分析表明,厦门市居民对公共教育领域的满意度比较高,均值达到了3.19。其中,对学校硬件设施的满意度最高,为3.35,说明政府的财政投入得到了居民的认可。对教育质量的满意度也比较高,为3.29。但是,对教育公平的满意度则很低,仅为2.92。通过比较厦门市近几年在公共教育方面制定的政策、资金投入和公民满意度,不难发现厦门市在公共教育领域的发展存在着不均衡的现象。在学校硬件和教育质量方面,政府投入和公众满意度呈现出正相关的态势,今后应该继续保持。而在教育公平方面,公民的满意度则很低,说明政府的相关政策和投入并没有很好地解决教育不公的问题,这有间接导致了公民对教育质量满意度的下降。政府在今后需要在加强对教育公平投入的同时,优化资金投入和政策实施。

2. 厦门市就业服务评价。从统计数据上看,厦门市失业率由2007年的3.49%上升到2008年的4.14%,登记失业人员再就业率由51.65%下降到2008年的31.1%。城镇居民消费支出占可支配收入的比例由2007年的76.17%下降到2008年的71.4%。从问卷的统计结果看,提供就业信息、提供就业培训、创造就业岗位三项的得分分别为3.03、2.75、2.74,总体满意度为2.84。从整体上来看,厦门在就业服务方面表现一般,除提供就业信息得分相对较好以外,其他两项的得分均不理想。从上面三项问卷统计数据可以看出,在国际金融危机的大背景下,厦门市的就业再就业工作仍需继续加强。

3. 厦门市医疗卫生服务评价。医疗卫生服务也是与居民的生活息息相关的—个领域。医疗卫生服务水平的高低关系到城市的稳定和长远发展。厦门市历来十分重视医疗卫生服务的发展,近年来颁布和实施了:《区级以上医疗卫生机构对口帮扶镇卫生院实施方案》、《厦门市财政局市发改委关于社区医疗卫生服务补助政策意见》、《关于加强高层次卫生人才队伍建设的实施意见》、《社区医疗服务中心设置标准》和《社区公共卫生服务中心设置标准》等政策。从政府机构统计数据上看,厦门市万人医疗机构床位数从2007年的55床上升到2008年的65床,显示了政府对于医疗卫生事业发展的重视程度和取得的成效。传染病发病率也在不断降低,2008年的发病率为290.7/10万人。此外,万人专业卫生技术人员数也在不断上升。通过问卷数据分析表明,厦门市居民对医疗卫生领域的满意度比较高也比较平均,均值达到了3.17。其中,对医院的医疗设施的满意度最高,为3.19,说明政府的财政投入得到了居民的认可。对传染病防治的满意度也比较高,为3.19。但是公民对医疗水平的满意度较低,仅为3.14。通过比较厦门市近几年在医疗卫生方面制定的政策、资金投入和公民满意度,可以发现厦门市医疗卫生领域各个方面的发展还是比较平均的,机构统计数据和公民满意度之间也呈现出一种正相关的态势,这是厦门市政府长期努力的结果。

4. 厦门市住房服务评价。住房是关系社会民生的一项重要服务。近几年来,厦门市出台了许多住房相关政策,试图改善和提高公民的住房状况。这部分的政策法规包括:《厦门市人民政府关于印发厦门市住房公积金管理规定的通知》、《厦门市住房公积金管理规定的通知》、《厦门市国土房产局关于厦门市社会保障性住房使用管理办法》等。以上政策的颁布和实施在完善厦门市住房领域法律建设的同时,也提高了厦门市住房服务的水平。从政府机构统计数据上看,通过比较2007年和2008年的数据,我们发现厦门市城镇居民居住支出占消费性支出的比例从2007年的8.3%上升到2008年的10.9%,这在一定程度上表明房价的不断攀升给居民带来的生活压力越来越大;厦门市城镇居民人均居住面积从21.15平方米上升为22.16平方米,这方面数据并没有太大的变化;同时,居民平均收入与平均房价之比则不断上升,这反映出厦门市居民收入增长的速度要小于房价增长的速度。通过问卷数据分析表明,厦门市居民对住房服务满意度的均值仅为2.29,远低于公民满意度的平均值。其中在经济适用房制度

方面,分别有8.2%和15.4%的居民选择了“很不满意”或“不满意”,仅有8.9%和16.4%的居民对经济适用房制度感到“很满意”或“比较满意”,还有超过三成(30.1%)的居民表示经济适用房制度的整体状况一般,这说明厦门市经济适用房制度的制定和实施并没有得到市民的广泛认同。此外,还有23.0%的居民不了解经济适用房制度的相关规定。

5. 厦门市社会保障服务评价。社会保障,是指国家和社会通过立法对国民收入进行分配和再分配,对社会成员特别是生活有特殊困难的人们的基本生活权利给予保障的社会安全制度。社会保障有助于维护社会公平和促进社会稳定发展。厦门市社会保障制度的建设一直处于全国的前列,厦门市政府先后颁布了《厦门市社会保障性住房建设资金管理暂行办法》、《厦门市社会保障卡管理暂行办法》、《厦门市社会保障性租赁房租金计算办法》、《厦门市中低收入家庭第一批社会保障性租赁房选房操作规则》和《厦门市基本医疗保险定点零售药店审定办法》等政策法规。从政府机构统计数据上看,厦门市社会保障中农民参加新农合的参保率在2007年时已达到98.27%,2008年又在其基础上有了一些提升。这一方面说明厦门市农民参加新农合的比例比较高,另一方面也说明一些后续工作还有待加强。在社会保险参保人次与常住人口比例方面,比例也在不断提高,这与厦门市致力推行全民医保和新农保等政策有着密切的联系。此外,厦门市抚恤和社会福利救济费占财政支出比重也在逐年提升。通过问卷数据分析表明,厦门市医疗保险制度和养老保险制度的满意度均值分别为3.1和2.78。可见,厦门市居民对社会保障领域的满意度并不高,尤其是养老保险领域的满意度。但随着海沧区“新农保”政策的实施,公民对养老保险的满意度有望提升。具体来看,在医疗保险制度方面,超过四成(48.4%)的居民觉得“很满意”或“比较满意”,仅有10.6%的居民选择了“很不满意”或“不满意”,此外还有28.0%的居民觉得厦门市养老保险制度实施的效果一般。

6. 厦门市公共安全服务评价。厦门市政府在公共安全服务方面做了重大的努力,也取得了比较好的成效。近年来,厦门市政府颁布执行的政策包括:《厦门市公安局关于在全市开展烟花爆竹安全管理专项整治行动的通告》、《厦门市人民政府办公厅关于加强电力设施保护工作的通知》、《厦门市人民政府办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》和《厦门市公安局关于深入开展火灾隐患排查整治工作实施办法》等。从政府机构统计数据上看,人均火灾、交通、生产安全事故的经济损失额在逐年减少,刑事案件破案率和治安案件查处率则逐年上升。可以发现,厦门市公共安全服务呈现出较好的态势。通过问卷数据分析表明,厦门市居民对公共安全领域的满意度比较高,均值达到了3.59。其中,对城市治安的满意度为3.69,对所在小区的治安状况的满意度为3.48。通过比较厦门市近几年在公共安全方面制定的政策、资金投入和公民满意度,不难发现厦门市在公共安全领域取得了很好的成绩,也得到了居民的广泛认同。

7. 厦门市基础设施评价。基础设施是指为社会生产和居民生活提供公共服

务的物质工程设施,是用于保证国家或地区社会经济活动正常进行的公共服务系统。它是社会赖以生存发展的一般物质条件。近年来,厦门市出台的有关促进和规范基础建设的政策法规,主要有:《厦门市重大基础设施安全隐患排查工作实施方案》、《厦门市人民政府关于授权审批城市基础设施配套费减(免)征的通知》、《关于加强综合改革试点小城镇规划建设管理工作的意见》等。根据政府统计数据,厦门市水质综合达标率一直保持了较高的水平,燃气普及率已达到100%,通信设备家庭覆盖率稳步提升,公共厕所数量从2007年的193座上升到2008年的212座,人均城市道路面积由2007年的10.10平方米提高到2008年的12.31平方米,车均道路里程也有了一定的提高,未铺装路面占通车里程的比例下降到2008年的18.7%。从统计数据上来看,厦门的基础设施建设成效较为显著。从问卷统计结果上来看,厦门市基础设施建设总体满意度得分为3.31,表明厦门市基础设施建设总体上令人满意。其中,道路交通设施、邮政电信设施、公共厕所建设、停车场建设的得分分别为3.81、3.53、3.29、2.71,道路交通设施的满意度最高,而停车场建设的满意度最低。

8. 厦门市文体休闲评价。厦门市在城市发展过程中,注重和谐发展,文化和体育事业繁荣。厦门第一部以城市名称命名的交响曲《厦门交响曲》完成,众多优秀剧目在“中国东盟艺术教育成果展演”、福建省第五届百花文艺奖优秀作品评选等赛事中成绩优异。首届“海峡两岸(厦门)文化产业博览交易会”和“厦门动漫节”成功举办。翔安琼头曾山唐宋遗址的大面积考古发掘进展顺利,华侨博物院被评定为国家一级博物馆,同安博物馆被评定为国家三级博物馆,厦门中秋博饼、保生大帝信俗、厦门讲古、闽南童谣等4个项目成功申报第二批国家级非物质文化遗产保护项目。鼓浪屿博饼艺术节、保生慈济文化节,以及民俗民间表演“拍胸舞”、“宋江阵”等各具特色的文化项目丰富多彩。体育事业成果卓著。厦门国际马拉松赛赛事规模不断扩大,赛事影响力不断提升,被国际田联评为国际路跑金牌赛事。成功承办了第16届国际马拉松与公路跑协会世界大会和中国田径协会路跑委员会成立大会。厦门运动员在第六届全国城市运动会上取得优异成绩。从统计年鉴数据来看,厦门市图书馆图书藏量从2007年的246.9万册提升到2008年的294.4万册,每万人图书馆图书藏量由2007年的1.01册上升到2008年的1.18册。万人文体服务休闲场地数量有了稳步提高。万人公园景点面积由2007年的5.27公顷上升到2008年的5.56公顷。全民健身活动次数略有下降,由2007年的71次下降至2008年的50次。以上数据说明,厦门市在文体休闲事业的硬件建设方面投入了较多精力,取得一定成效,市民能够更多地获得文体休闲资源。从问卷统计数据来看,厦门市文体休闲设施、文体休闲活动的组织和管理两项的得分分别为3.39和3.02,总体满意度得分3.21,这表明厦门市在文体休闲设施建设和文体休闲活动组织管理方面总体情况良好。

9. 厦门市环境保护评价。厦门市依山傍海,自然环境优美,良好的自然环境

是厦门市的核心竞争力之一,所以在环境保护方面,厦门市一直以来给予了足够的关注,取得了一定的成效。为全面贯彻落实科学发展观,进一步加强环境保护工作,服务和促进海峡西岸经济区建设,根据《中华人民共和国环境保护法》第十六条关于“地方各级人民政府应当对本辖区的环境质量负责,采取措施改善环境”的规定,按照国家《“十一五”国家环境保护模范城市考核指标及其实施细则》和福建省人民政府《厦门市市长环境保护目标责任书(2006-2010年)》的要求,结合《厦门市“十一五”环境保护规划》的相关指标,制定了《厦门市2007年市长环境保护目标责任书》,以文件的形式明确了环境保护的责任,配套《厦门市环境保护条例》、《关于进一步加强主要污染物总量减排工作的实施意见》等政策法规。同时,开展全民植树运动,更新垃圾处理技术,使得厦门市城市环境有了一定改善。从统计数据来看,厦门市绿化覆盖率由2007年的36.34%提高到2008年的38.40%,垃圾无害化处理率保持了100%的处理水平,同时污水处理率由2007年的84.71%大幅提高至2008年的96.45%。但是,值得注意的是,厦门市一年中空气污染指数为一级的天数从2007年的147天降到2008年的122天,城市空气质量有所下降。从问卷的统计结果来看,城市空气质量、城市道路清洁程度、城市河湖等水质、垃圾回收和处理的得分分别为3.51、3.78、3.06、3.10,总体满意度得分3.36,厦门市环境整体上是令人满意的,其中城市道路清洁程度得分最高,城市河湖水质得分最低。

10. 厦门市公共交通评价。随着厦门市经济的发展,城市机动车辆的迅猛增长导致交通拥挤,公共交通的运行环境恶化,为了应对这种情况,实施新一轮跨越式发展,由海岛型城市向海湾型城市的转变,厦门市政府制定了《优先发展公共交通的实施意见》,明确提出发展快速公交系统,并成立厦门市公共交通发展协调办公室。厦门快速公交系统(BRT)于2008年正式运行,使得城市公共交通状况有了大幅改善。从政府统计数据上来看,由于厦门市政府的努力,使得公共交通补贴占财政支出的比重稳步上升,公交线路的平均等候时间有了较为明显的下降,同时每万人占有城市公共交通营运车船客位数有了一定上升,但对缓解高峰时段的交通工具内部拥挤问题的作用有限。从问卷统计数据上来看,公共交通总体满意度得分3.07,公共交通整体上较为令市民满意。其中,市内公交服务质量得分为3.27,公交线路安排合理程度得分为3.21,市内交通拥挤程度得分为2.72。被调查者对市内公交服务质量和公交线路的安排相对较为满意,市内交通拥挤程度得分较低,说明市内交通的拥挤状况并没有得到彻底改善。

(四)对厦门市整体公共服务的评价

厦门市政府效能建设总体上呈现出良好的态势,公民满意度也较高,但同时这一方面的建设也存在着不少问题。这一方面的成果主要表现在以下几个方面:首先,厦门市政府给予足够的重视,注重控制政府行政支出的规模和公务员的数量;其次,强调政府廉政建设,因此政府的廉政指数相对较高;第三,积极开展电子政务建设,推行公民参与,厦门市居民能够很便利地获取政策制定和执行

的相关信息。因此,这一方面公民的满意度也比较高。

厦门市政府效能建设也存在以下几个方面的问题需要加以改进。首先,政府机构的服务态度需要加以改进。近年来,厦门市政府一直推行“服务型”政府建设,但公民满意度分析却呈现出与此相背离的结果,说明厦门市政府还要更加注重政府工作人员素质的培训。其次,政府机关人员的办事效率也不尽如人意。绝大部分的居民对政府机关人员的办事效率感到“一般”或“不满意”,只有不到两成的居民对政府机关人员的办事效率感到“满意”。第三,需要进一步加强政府机关人员的作风纪律建设。有超过半数的居民认为机关人员存在着许多诸如吃、拿、卡、要等作风建设问题。并且在通过访谈和分析问卷数据发现,往往是政府机关内部人员对于这一方面的满意度更低,因为他们没能够更好地了解政府内部的真实情况。这一现象需引起相关部门的重视,以加强政府廉政建设。

厦门市在一般公共服务方面,除了个别领域外,整体上呈现出令人满意的结果。通过数据收集和问卷发现,不难发现在教育领域、医疗卫生领域、公共安全领域、基础设施建设领域、文化体育和休闲领域以及环境保护领域,机构统计数据 and 公民满意度之间都存在着正相关的关系。这说明政府在这些领域的投入和做法得到了市民的认可和接受。其中公共安全领域、基础设施建设领域和环境保护领域是厦门市公共服务中做得最好的几个领域,这符合厦门市目前发展的实际情况,也在一定程度上验证了问卷分析的准确性。教育领域、医疗卫生领域、文化体育和休闲领域的整体状况比较令人满意,但也存在着一些问题,政府需要不断推进教育公平,提高医疗水平,加强文体休闲活动的组织和管理,提高公民满意度。就业领域、住房和社会保障领域以及政府效能领域是公民满意度最低的几个领域。这既与经济危机的社会大环境有关,也说明政府的相关政策和做法还不够到位,还没有得到居民的广泛认可,尤其是非厦门户籍人员的认可。今后,政府需要采取更多的措施为居民提供就业指导和帮助,避免就业歧视;加强住房和社会保障建设,保障居民的基本生活水平,减少社会贫富差距;推进政府效能建设,推进厦门市“服务型”政府建设的步伐。

三、提升厦门市公共服务质量的对策思考

1. 优化教育资源配置,促进教育公平。首先,尽快制定义务教育学校资源配置标准,依法引导教育投入,合理配置教育资源,确保每一所义务教育学校都能按要求提供公共的统一的基础课程,使每个受教育者达到基本的教育目标,实现义务教育阶段教育结果的平等,这是提高均衡水平的重要条件。政府在按有关标准确保本区域所有适龄儿童和少年分享大致均衡的义务教育资源的前提下,还需要设计更加完善的制度安排,以便为流动人口子女和有更高或特殊教育需求的子女提供不低于均衡水平的义务教育。其次,在学校、片区和网络等不同层面建立教学研究、教师培训和资源共享机制,通过集体备课、师徒结对、教学观

摩、教学论坛、教学专题研究、片区教研、网络研修等形式,促进资源共享和教育均衡发展,以此提高教育公平程度。

2. 建立就业促进机制。实施积极的就业政策,加强政府引导,完善市场就业机制,扩大就业规模。加强就业服务体系建设,把劳动力成本优势转化为素质和技能优势。发挥市场配置劳动力资源的基础性作用,解决劳动就业制度性问题和市场供求结构性矛盾。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度,加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场,形成城乡劳动者平等就业的制度。规范和协调劳动关系,加强对劳动争议的调解与仲裁工作,依法维护劳动者权益。在国际金融危机的特殊背景之下,加强对失业人员的就业培训,努力创造就业岗位,同时持续有效地提供就业信息,保证劳动力的充分就业。

3. 加大医疗卫生投入,提供优质医疗资源。厦门市应继续强化政府主导卫生事业发展的责任,加大财政对医疗卫生的投入,不断提高医院医疗水平,更新医疗技术,增加医院床位。在医疗卫生资源不断增长的前提下,扎实推进医疗卫生资源优化配置,充分发挥优质资源的带动作用,为人民群众提供均衡、优质、便捷的医疗卫生服务,特别是提高农村医疗卫生水平。在加快大型医院建设的同时,加快发展社区卫生事业,推进医疗服务进社区工作,加强农村卫生工作,提高农民卫生保障水平。开展药品和医用耗材集中招标采购,减少药品价格虚高的情况。

4. 合理调控房地产市场,促使房价回归理性。继续执行经济刺激政策,重点由总量扩张转向结构调整,包括投资结构、产业结构、信贷结构和财政支出结构的调整。对于房地产市场要遵循“抑制投机,引导投资,鼓励消费,扩大保障”的原则,要从严执行第二套住房贷款的规定,包括严格执行二套房抵押贷款政策,提高住房投机的融资成本,降低住房投机金融杠杆。土地管理部门要履行“土地政策向民生领域倾斜”的承诺,优先安排保障性住房用地。做好土地收入的监督和管理,将其中的更大比例用于保障性住房的建设或以房租补贴等形式资助有住房困难的低收入群体。

5. 提高社会保障水平,加快推进覆盖城乡居民社会保障体系建设。厦门市的社会建设,应该继续坚持“基本保障,广泛覆盖,以人为本,统筹发展,以城促乡,城乡兼顾,政府扶持,制度保障”的原则。各级政府应该摒除“重城市,轻农村”的社会保障发展观,从制度上打破城乡分割的二元社会保障体系。继续健全和完善覆盖城乡全体居民的社会养老保障制度,进一步扩大基本医疗保险的覆盖范围,切实提高医疗保险参保人员的待遇保障水平,完善失业、低保等各项社会保障制度,做好社会保障政策与就业政策的衔接。在资金投入上,应该依靠厦门市雄厚的财政实力,加大对社会保障的投入,提高待遇水平,切实保障参保人员的基本生活,使社会保障制度的减震器作用切实得到体现。

6. 进一步维护公共安全,增强市民安全感。厦门市务必高度重视维稳工作,将“稳定压倒一切”的理念贯穿于新一轮跨越式发展的始终,采取一切办法维护

社会稳定;要深入推进“平安厦门”创建活动,努力拓宽创建工作的广度和深度,不断巩固提高创建成果;要坚持“严打”方针,统一执法思想,持续保持对犯罪分子强有力的威慑,有效打击各类严重暴力犯罪和多发性侵权犯罪。要深入开展治安综合整治专项工作,及时解决人民群众反映强烈的热点问题,不断增强群众的安全感。

7. 拓展多种融资渠道,优先针对市民需求进行基础设施建设。围绕解决城市基础设施建设和管理中存在的深层次矛盾和问题,要不断完善市场化改革政策。进一步开放投资市场,完善规范的政府监管制度,鼓励和引导国内外资本投资市政公用设施建设,促进投资主体与融资渠道的多元化,加快建立政府引导、产业化运作的市政公用设施经营管理体制。在完成城市发展必须的基础设施建设的同时,应该针对市民强烈需求的设施进行优先建设(如停车场、公共交通设施、文体休闲设施等)。

8. 塑造城市文化体系,促进市民全面发展。厦门市的文体休闲领域建设中只有不断地吸收和提升先进的文明理念,才能使文体休闲建设置于更高的基础上,其关键是培育市民的文明素养,促进市民的全面发展,通过科学、文化、体育等活动,是一条培育市民文明素养的比较有效途径,也是厦门的优势条件。同时,加大对文化体育设施的投入,增加图书馆、体育场、体育馆数量,方便市民便捷地获得各种文体服务。在进行硬件建设的基础之上,塑造、包装厦门的城市形象,构建完整的城市文化体系,同样十分重要。扩大品牌活动(如厦门国际马拉松赛)的影响力,并以此来带动全民的参与,使得市民成为文体休闲活动的最终受益者。

9. 发展低碳经济和绿色产业,保护厦门自然环境核心竞争力。今后厦门市在经济发展的同时,要继续按照建设生态城市的目标,以资源禀赋和环境容量为依据,划定优先开发、重点开发、限制开发和禁止开发区域。建立生态保护工作机制,重视生态保护的区域协作。健全环评和环境准入机制,实施固定资产投资节能评估和审查、节能目标评价考核制度。完善主要污染物排放总量控制机制,探索建立排放权交易市场。健全环境质量评价指标体系,强化环境保护参与决策机制。推进环境管理体系的实施,减少对环境的污染,降低生产成本,树立生态城市标杆,将厦门市建成分布合理、植物多样、空气清新、景观优美、人居和谐的生态型园林城市。要积极响应国家节能减排号召,发展低碳经济,依靠科技进步和创新,大力推广节约资源的新技术、新工艺、新设备和新材料。发展节水农业,推动再生水使用。政府机构要带头节约,倡导节约风尚,树立全社会节约意识。加强水资源合理利用和土地资源的集约利用。通过全社会的节约能源、降低能耗、开发新能源、利用再生能源,以及资源集约化利用等措施,突破资源缺乏的制约,保障经济社会持续全面发展。

10. 完善公共交通设施,提高公共交通通达度。城市公共交通是与人民群众生产生活息息相关的重要基础设施,是城市交通的主力军,是普通百姓的主要出

行工具,是政府为群众提供的重要公共服务之一,是关系国计民生的社会公益事业。作为社会公益事业的公共交通,要兼顾经济效益和社会效益,在引入市场机制的同时要防止盲目拍卖出让公共交通线路和设施经营权。城市公共交通的投入要以政府投入为主,并应纳入到政府公共财政体系,统筹安排,重点扶持,要加大对城市公共交通事业的资金投入力度,对快速公交、综合换乘枢纽、场站建设,以及车辆和设施装备的配置、更新给予必要的资金和政策扶持。厦门市首先要将完善和丰富快速公交(BRT)作为近期公共交通建设的重点,加大宣传力度,提高线路通达度,使更多的市民在出行时选择公共交通出行,以此缓解市民反映突出的交通拥挤问题。

注释:

①张旭霞《公共部门绩效评估》,中国商务出版社2006年版,第89页。

②参见卓越《公共部门绩效评估》,中国人民大学出版社2004年版,第243页。

③项目工作逻辑模型是用来描述项目工作背后的工作设计,搭建指标体系建构的内在逻辑,以此确定相关的变量。

④图中自下而上的6个实形椭圆分别代表一般项目工作逻辑中的资源、行动方案、产出、原始成果、中期成果、远期成果。参见[美]西奥多·H·波伊斯特《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》,中国人民大学出版社2005年版,第37页。

参考文献:

Catherine E. Needham. 2006. 'Customer Care and The Public Service Ethos'. *Public Administration*. 84 (4) pp845 - 860.

George A. Boyne. 2003. 'What is Public Service Improvement?'. *Public Administration*. 81 (2) ,pp217 - 227.

John Bennett ,Elisabetta Iossa. 2006. 'Building and managing facilities for public services'. *Journal of Public Economics*. 90 pp2143 - 2160.

J. Patrick Dobel. 1990. 'Integrity in the Public Service'. *Public Administration Review*. 50 (3) ,pp354 - 366.

Mervyn Stone. 2002. 'Can Public Service Efficiency Measurement be a Useful Tool of Government?'. *Public Money&Management*. 28 (3) pp33 - 39.

Timothy Besley ,Maitreesh Ghatak. 2003. 'Incentives ,Choice and Accountability in The Provision of Public Services'. *Oxford Review of Economic Policy*. 19 (2) pp235 - 249.

[美]西奥多·H·波伊斯特《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》,中国人民大学出版社2005年版。

[美]珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版。

于小千:《公共服务绩效考核理论与实践经验》,北京理工大学出版社2008年版。

陈昌盛、蔡跃洲《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社2007年版。

卓越《公共部门绩效评估》,中国人民大学出版社2004年版。

李军鹏《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版。

盛明科《服务型政府绩效评估体系的基本框架与构建方法》,《中国行政管理》2009年第4期。

郭斌、薛冰《回顾与反思:政府公共服务评价指标体系研究进展》,《理论导刊》2009年第3期。

孟华《推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估—从机构绩效评估向公共服务绩效评估的转变》,《中国行政管理》2009年第2期。

范柏乃、朱华《我国地方政府绩效评价体系的建构和实际测度》,《政治学研究》2005年第1期。