

学校编码: 10384

分类号密级

学号: 13920121150485

UDC

廈門大學

硕士学位论文

改善公共服务质量的呼吁机制研究
——以公共服务热线平台为例

The research of voice mechanism
in improving the public service quality:
Take public service hotline platform as an example

吴华琳

指导教师姓名: 李德国

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2015年4月

论文答辩时间: 2015年5月

学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席:

评阅人:

2015年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

() 1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于
年 月 日解密，解密后适用上述授权。

() 2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能是公共管理发展的必然要求。公共服务型政府要求以公民为中心，形成政府与公众之间的良性互动。公共服务领域具有垄断性质，使得公众更倾向于通过呼吁的方式与政府进行沟通，监督和推动政府公共服务质量的提高。因此，如何建立和完善呼吁机制，使公众更好地表达自己的意愿，使政府能够从呼吁中获得提高公共服务质量的依据并且实现公众满意度的提高，具有了重要意义。

本论文通过对世界各国特别是中国在公共服务领域的呼吁机制建设实践进行梳理，构建出一个较为系统的包含信息传递机制建设、激励机制建设等内容的呼吁机制框架。本文选择以 12345 公共服务热线平台建设为切入点，先通过简要介绍该模式较为成熟的系统结构和运作流程来形成大众对热线平台的基础认识。然后通过对漳州市 12345 政务热线平台的公众诉求件处理件数、处理类型和处理情况运用次级量化资料分析法深入挖掘，总结出政府在热线服务平台运作中普遍存在的问题。最后，本文根据政务平台系统运作中反映出来的政府普遍存在的问题，从公众民主参与能力培养、政府信息公开制度完善、政府激励机制完善以及回应能力建设等角度出发提出相应的政策建议。

关键字: 公共服务；呼吁机制；热线平台

Abstract

Building the Service-type Government, improving social management and public service functions seems to be the requirement of public management improvement. It calls for the citizen-centered reform and the positive interaction between the government and the public. The monopoly attribute of public service fields made citizens prefer to use voice to communicate with government. They try to urge government to improve the quality of public service by using this method. How to establish and perfect the mechanism of voice which can make the public express their inclinations and preferences seems to have great meaning. The government needs to improve the public service quality according to the public voice, then improve the public satisfaction.

In this paper, by making a finale and conclusion to the practices in building the mechanism of voice on public service fields from the world, we try to create a framework of voice mechanism which contains information transfer mechanism, incentive mechanism and so on. Take the construction of 12345 public service hotline as a cut-in point, it first describes the structure and functioning pattern of mature patterns. By using secondary analysis of quantitative data method to analyze the treatment quality of the remedies for the purpose of rating the effect of the platform's operation, we can find and conclude some problems from the practice. Finally, it raises some comments on improving the voice mechanism according to the problems that had been found in the running process of 12345 public service hotline platform.

Key word: Public service; Mechanism of voice; Hotline platforms

目录

一、绪论	1
(一) 研究背景和研究意义	1
(二) 文献综述	2
(三) 研究方法和研究内容	6
二、改善公共服务质量的呼吁机制：机理与框架	9
(一) 呼吁机制的核心：信息传递与激励机制设计	9
(二) 呼吁机制实践框架	13
三、12345 公共服务热线：发展历程与基本模式	25
(一) 公共服务热线发展过程	25
(二) 公共服务热线的典型模式	26
(三) 机制设计的优点与缺陷	30
四、漳州市 12345 政务服务平台建设	34
(一) 政务平台发展历程	34
(二) 政务平台所涉及的部门	34
(三) 政务平台的设施建设	35
(四) 政务平台系统运行模式	36
(五) 政务平台的工作成效	39
五、完善呼吁机制建设的政策建议	44
(一) 完善公共服务热线平台建设	44
(二) 培养公民民主参与能力	45
(三) 建立健全信息传递机制	46
(四) 监督管理制度机制的完善	47
(五) 完善绩效激励机制	47
(六) 提高政府回应能力	48
结束语	50
参考文献	51
致谢	55

Contents

I. Introduction	1
i. The Background and Significance of Studying	1
ii. A Review of the Research	2
iii. Research Methods and Research Contents	6
II. The Voice mechanism in improving the public service quality	9
i. The core for constructing long-term efficient mechanism: The design of Information Transfer Mechanism and Incentive Mechanism.....	9
ii. Practice Framework of the Voice Mechanism	13
III. 12345 Public Service Hotline: Development and Modal	25
i. The Process of Public Service Hotline	25
ii. Typical model of Public Service Hotline	26
iii. The advantage and shortcoming of mechanism design.....	30
IV. Construction of ZhangZhou 12345 Public Service Hotline Platform	34
i. The Process of Public Service Hotline platform	34
ii. Relevant departments of Public Service Hotline Platform....	34
iii. Utility construction of Public Service Hotline Platform...	35
iv. The Operation Model of Public Service Hotline Platform....	36
v. Achieved remarkable results in Public Service Hotline Platform	39
V. Policy recommendations	44
i. Improving on the Public Service Hotline Platform	44
ii. The Cultivation of the Consciousness and ability of Participation	45
iii. Establishing and Perfecting Information Transfer Mechanism	46
iv. perfecting management and surveillance mechanism	47
v. Perfecting Incentive and Restrictive Mechanism	47
vi. Improving the Response Ability of Government	48
Conclusions	50
References	51
Acknowledgements	55

一、绪论

（一）研究背景和研究意义

1. 研究背景

一直以来，政府既是经济领域宏观调控的主体，也是社会领域提供公共服务的主体。社会经济的发展进步推动了公众生活水平和需求能力的提高，公众开始期望获得更优质高效且多样化的公共服务。公共服务质量的提高一方面要寄望于通过市场化、社会化的竞争机制，通过增加该领域服务供给者的类型和数量来实现优胜劣汰，在引领公共服务走多元化和优质高效的道路的同时减轻政府的财政负担；但从另外一方来说，放权并不代表政府可以忽视自身的责任和义务，作为公共服务提供的核心主体，要提升公共服务质量，政府就必须重视作为消费者的社会公众的意见表达，为公众呼吁提供有效渠道，使公众呼吁成为政府改进公共服务质量以及提高公众满意度的重要依据。

服务型政府理念强调为人民服务，强调人民民主和对人民负责，鼓励公民通过正常程序参与到公共管理和公共服务的过程中来。特别是在与公众利益紧密相关的公共服务领域，更强调政府和公众通过沟通协商使公共服务更符合公众的需求，实现政府与公众的双赢。由于直接参与公共管理要求公众具有较高的参与能力，其运行过程中也有更为复杂的程序，所以实现过程困难重重。而呼吁相对于其他参与方式，在目的性、手段方式以及表现效果等方面都更为直接，参与成本也相对较低，因此呼吁成为公众推动公共服务质量提高的一种良好选择，呼吁机制的建设和完善就显得至关重要。

2. 研究意义

为了促进服务型政府的建设，政府必然要更加注重与公众的沟通，提供更符合公众需求的公共服务。因此，世界各国都更加注重获取公众意见，这客观上推动了呼吁机制的理论研究和实践进展。我国对于呼吁机制的研究和建设还处于起步阶段，因此存在许多不足。这使得呼吁机制的研究具有着重要的意义：首先，研究能够使公众对于呼吁机制的理论和实践进展有一个大致的了解，看到政府和学界为呼吁机制研究和建设所做出的努力；其次，通过对公共服务热线平台这一

新型公众呼吁渠道的整体发展情况和典型案例的分析有助于分析我国公共服务领域呼吁机制建设中所存在的不足以及遇到的障碍，为完善呼吁机制，提高呼吁的有效性从而推进公共服务质量改进，最终提高公众对公共服务的满意度和政府效能提供相关思路和依据。

（二）文献综述

赫希曼于 1970 年在《退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应》一书中提出了“退出一呼吁”模型，指出退出机制和呼吁机制是帮助组织恢复绩效的两种机制。他认为任何组织，无论其结构多么合理，制度如何完善，它都必定会有衰退的趋向。这种趋向有可能是短暂性的，也有可能是永久性的。衰退将会成为组织绩效下降、击垮组织理性的恒久性力量。当面对组织的衰退时，组织内部成员和外部消费者都面临两种选择：一是以消费者不再消费组织产品和组织员工离开组织为表现形式的退出选择，另一种就是以消费者和员工为表达不满而向作为组织管理者的上层直接反映或抗议为表现形式的呼吁选择。

1. 关于呼吁与退出机制理论研究

根据赫希曼“退出”与“呼吁”的分类方式，我们可以把国外关于公共领域的相关研究归纳为两个方面：

一是强调退出机制，鼓励“用脚投票”与市场选择。受公共选择理论等新自由主义经济学得影响，不少学者强调通过模拟市场的方式来改善公共部门绩效。无论是蒂伯特的“用脚投票”（Tiebout, 1956）、奥斯特罗姆的“多中心体制”（Orstrom, Vet al. 1961），还是弗里德曼主张的“教育券”（Friedman, 1962），都强调通过地方政府之间的竞争来为民众创造更多的选择。20 世纪 80-90 年代，新公共管理的“幽灵”徘徊在整个欧美大陆，市场的力量在公共部门迸发。在支持者看来，公共服务的市场选择有助于减少成本、改善服务、增加管理弹性、促进专业化管理、减少公共垄断带来的无效率等（Savas, 1982; Morgan & England, 1988; Donahue, 1989; Salamon, 1989; Kettl, 1993; Smith&Lipsky, 1993; Prager&Swati, 1996; Goldsmith, 1997）。

二是强调呼吁机制产生理由，关注公共价值与公民治理。90 年代后，国外学者开始反思“步入中年”的“新公共管理”的负面影响（Boyne, 1998；

Hirsch, 1995; Hood & Peters, 2004; Bel & Warner, 2008), 强调公共管理者的公共使命和公共价值——让市民有充足的机会在公共服务过程中表达自己的呼吁 (Moore, 1995)。学者们认为, 民主社会中的公民必须发展一种能力来整合差异, 发现共同问题并设计社会最优的解决方案 (Frug, 1999; Sager, 2002)。其中, 具有代表性的理论主张有登哈特夫妇 (Denhardt & Denhardt, 2000) 的新公共服务理论, 主张政府服务的对象是公民而不是顾客, 政府的职能是建立公民社会和政府的信任与合作的关系^①, 政府应重视由公民主动参与政府的管理过程, 培养公民意识, 学会倾听公众的声音; 奥斯特诺姆 (Vincent A. Ostrom, 1990) 的民主行政理论强调追求真正的人民主权和公民权利, 公民从政府公共管理与公共决策的被动接受者转变为主动参与者。只有政府将自己放到公众的服务者、公民权利的保护者和实现者的身份中来, 为公众制定相应的呼吁保护机制, 降低公众的呼吁成本, 公众的呼吁的意愿才能够得到促进, 公众才会选择进行主动的呼吁来推动政府改进公共服务质量; 穆尔 (Moore, 1995) “公共价值”模型, 博克斯的公民治理理论 (博克斯, 2005), 阿格拉诺夫 (Agranoff, 2003)、库伯 (Cooper, 2006) 等提出的以市民为中心的“协作式公共管理” (Collaborative Public Management) 也从不同角度对公众呼吁机制产生和完善的重要性进行了阐述。

2. 在公共领域引入呼吁机制的理论研究

近年来, 国内关于在公共服务领域引入和完善呼吁机制必要性理论研究: (1) 在肯定新公共管理的某些可取之处的同时, 注意到它的缺陷 (如基本价值的偏颇、对竞争机制的迷信、公私管理的混淆、不当的顾客隐喻等等) 及其实践中“可能的变异”, 认为这些问题可能会使公共管理脱离其公共性基础 (张成福, 2001; 朱德米, 2002; 张庆东, 2002; 黄健荣、杨占营, 2004); (2) 对经济分权的社会代价——公共服务的公平和效率损失进行反思 (魏后凯、杨大利, 1997; 平新乔、白洁, 2006; 傅勇、张晏, 2007; 傅勇, 2011), 认为中国应在改善“退出”机制的基础上, 适当引入呼吁机制来加强公共服务的问责 (刘亚平, 2006; 王永钦等, 2007); (3) 提出了通过加强公民参与来提升公共服务公共性的主张: 一是引入新的理论框架来发展参与的形式, 这包括治理理论 (俞可平, 1999; 孙柏瑛, 2007; 郁建兴、王诗宗, 2010)、新公共服务 (丁煌, 2004; 彭未名、王乐

^①熊焯, 褚艳. 新公共服务理论[J]. 反思与批判. 河北科技大学学报 (社会科学版), 2013, 13 (01), 42-46

夫, 2007)、协商民主(陈家刚, 2004; 刘晔, 2003; 陈剩勇, 2005; 梁莹, 2005)、公民资格(党秀云, 2003; 褚松燕, 2007)等; 二是从改革实践的角度探讨政府与公众如何进行互动, 这包括参与式治理(王锡锌, 2011)、预算问责(马骏, 2010)、社会心理(王丽萍、方然, 2010)、地方治理(李文星、郑海明, 2007)、听证制度(贾西津, 2007)等。

3. 在公共服务领域呼吁机制的实践研究

在公共服务领域中, 学者更倾向于研究公众如何通过呼吁机制促进公共服务质量提升, 探讨如何将公众参与运用到公共服务领域中来建立呼吁机制。其研究的内容主要包括:

(1) 强调以政府为主的公共服务提供者主动收集公众对公共服务质量的意见偏好, 通过主动呼吁的方式促进政府与公众的互动: ①使用印度班加罗尔公共事务中心所开发的公众报告卡, 通过公布政府公共服务排名的方式形成舆论和竞争压力, 促进政府间竞争提升政府公共服务质量(徐金灿, 1998; 欧阳青, 2011); ②通过设计科学的满意度问卷调查公众对公共服务质量的感知度, 寻求政府公共服务改进的要点和依据(王佃利, 宋学增, 2011; 王佃利、刘保军, 2012); ③进行民意调查了解公众对各项公共服务项目的了解程度和满意程度(张玉, 2011)。

(2) 强调政府通过拓宽公众个体进行呼吁的方式和平台: ①提出建立和完善公共服务热线平台, 将公众、平台和公共服务提供者用一种便捷的、扁平化的方式联结在一起, 使负责的部门能够直接获得公众对公共服务的意见, 同时通过公众和平台共同监督推动公共服务质量的提高(唐静, 班淼婷, 2011); ②注重网络民意, 通过“网络问政”的多种模式(政府留言板、政府微博以及政府微信公众平台等)接收公众的意见和投诉(刘力锐, 2009; 张华, 全志辉, 刘俊卿, 2013); ③希望通过完善政府网站来减轻公众呼吁的成本, 提高公众呼吁的成效(汪淑珍, 童楠楠, 2014)。

(3) 研究如何通过建立群体性的公众意见表达渠道实现政府与公众间的博弈, 获得双赢。①在公共服务领域采用听证会制度, 邀请专家、公共服务提供部门以及各个领域的公众代表通过听证会进行博弈协商, 提高公众呼吁对于公共服务质量提高的影响效力(陈发桂, 2003; 尹洁, 杨文选, 2006; 胡芝仙, 2013);

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫