

公共服务质量持续改进的亚洲实践

陈振明 李德国

摘要:当前,发展于欧美发达国家的公共服务质量改进战略,正逐渐受到包括我国在内的亚洲国家的重视,韩国、日本、新加坡、印度等国家纷纷采用满意度评估、质量控制和服务宪章等方式来推动公共部门改革。文章分析了持续改进公共服务质量这一亚洲国家改革的新动向,指出亚洲作为一个整体在推行公共行政改革过程中的共性正逐渐在国际舞台上凸显。文章认为,我国在推动公共服务质量改进上已经迈出了步伐,但还存在较大的改善空间。在未来构建服务型政府的过程中,持续改进公共服务质量作为新的战略与策略,应该纳入到改革议程中来。

关键词:公共服务;质量;亚洲

中图分类号:D523-3 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-1569(2012)01-0102-12

在当代,人们对政府的不信任“如苹果派一样平常”(亨廷顿语),信任流失已经成为全球公共部门面临的共同挑战。不信任的根源有许多种,其中一个基础性因素就在于不断下降的政府服务质量,它使得政府面临这样一个悖论:民众既要求政府提供更好的公共服务,又对政府或政治家存在着与日俱深的怀疑。这也由此提醒我们,重建信任的一个重要战略,就是在公共服务供给过程中通过质量评价、质量控制、质量标准等方式对市民进行充分的授权,通过加强市民的参与性、主动性来改进公共服务质量。本文以亚洲国家为分析对象,指出缘起于欧美发达国家的公共服务质量改进战略,正逐渐受到包括我国在内的亚洲国家的重视;在当前我国构建服务型政府的战略框架中,公共服务质量提升作为新的改革议题,应该获得各级政府更多的关注和实际行动。

基金项目:2010 年度福建省社科规划课题“基本公共服务均等化与公共服务的有效供给”,厦门大学“985 工程”—公共管理重点学科及“211 工程”三期—“公共政策与政府治理”建设项目。

作者简介:陈振明,厦门大学公共事务学院教授;

李德国:厦门大学公共事务学院助理教授。

服务质量原本属于市场营销学的范畴,意指市场组织能够满足或超过顾客期望的能力,也可以理解为顾客的满意度,或者是预期服务质量与感知服务质量的不同。在波及全球的新公共管理运动期间,源于工商业的管理技术和手段被不断应用于公共管理,而对顾客服务和结果导向的重视也催生了关于公共服务质量的研究与实践。由于公共部门的服务质量远比私营部门复杂——不是简单地满足公民表达的期望,还涉及找出未经表达的需求、设定优先性、分配资源、公开辩护所作的决定等——这就需要公共部门发展更为复杂的手段或机制来持续地驱动服务质量的改进。根据当代西方国家的实践,我们可以把持续改进公共服务质量的方式大致分为以下三种:

方式	特点	示例
服务质量测定	自下而上的“顾客”满意	市民态度调查、满意度调查
服务质量认证	自上而下的标准设定	服务宪章、服务承诺、质量奖
服务质量流程	组织、制度和技术的内部改变	全面质量管理、质量控制、技术改造

(1)服务质量测定。当前国际管理实践中范式转换的一个突出表现是:不论在私营部门还是在公共部门,质量和顾客满意被置于首要地位。马克·霍哲等曾指出,“市民对质量的评价是服务结果的指示灯,而依据市民满意度来改进公共服务质量是一项颇具吸引力的改革途径”。早在20世纪70年代初,美国城市学会(Urban Institute)的维波(Webb)和哈奇(Hatry)就率先提出,借鉴在企业界已经运用比较成熟的“顾客调查”形式,地方政府可以通过“市民调查”形式来搜集民意,以更好地分配公共服务资源。他们指出,“市民调查很有可能是——尽管不是唯一的——获取以下方面信息上最有效率的途径:①特定服务质量,包括识别问题区域上的选民满意度;②各种服务的使用者和非使用者的数量和特性;③不喜欢或不使用特定服务的原因;④对新服务的潜在需求;⑤居民在各种不同社区议题上——包括对政府和官员的疏离感——的意见。据此,他们进一步主张实施常规性、年度性的市民调查,通过相同的调查问题来追踪市民关于城市服务的态度。

在随后的政府改革实践中,作为政府部门搜集民意的重要手段,“市民调查”(Citizen Survey)受到的关注度不断提高——尤其近年来人们把“市民满意度调查”(Citizen Satisfaction Survey)识别公民偏好、了解市民预期以及评估政府绩效时,“市民调查”更是被视为连接政府公共服务供给与市民需求的桥梁。同时,“市民调查”还具有记分卡(Scorecard)功能。从纵向上看,通过常规性、年度性的调查,市民关于公共产品与服务的偏好、态度和意愿的发展趋势就有可能得到比较准确的追踪,决策者也由此可以把准政策的趋向;从横向上看,通过调查分

数的排序和比较,我们可以知道不同部门乃至不同区域之间的服务质量优劣,从而有利于刺激那些“短板”提高自身水平。

从具体的测定模型中,SERVQUAL 模型和重要性—满意度(Importance—Satisfaction Analysis, ISA)模型是比较有代表性的两种。SERVQUAL 模型由美国市场营销学家帕拉休拉曼(A. Parasuraman)、来特汉毛尔(Zeithaml)和白瑞(Berry)依据全面质量管理思想提出,它将服务质量分为五个层面:有形设施(Tangibles)、可靠性(Reliability)、响应性(Responsiveness)、保障性(Assurance)、情感投入(Empathy),每一层面又被细分为若干问题,通过调查问卷的方式,让用户对每个问题的期望值、实际感受值及最低可接受值进行评分。ISA 模型由马尔蒂拉(Martilla)和詹姆斯(James)提出,其关键之处就在于把满意度和重要性连接起来。如图 1 所示,模型由四个基本象限组成:象限 1 表示成功的区域,即地方政府在市民所重视的公共服务上表现优秀。象限 2 表示关键问题领域,即地方政府在市民所重视的公共服务上表现糟糕。这个区域所展示的问题是政策制定者或公共管理者最应该重视的。象限 3 表示满意度和重要性均较低的区域,这个区域的问题不需要优先解决。象限 4 表示满意度高而重要性低的区域,即政府公共服务已经超过了市民的预期,但市民不认可该服务的重要性,这就可能需要减少相关的投入。

	低重要性	高重要性
高满意度	1 服务供给过度,需要减缓	2 继续保持已有的较好状态
低满意度	3 低优先性	4 关键问题领域,需要优先解决

图 1 公共服务质量测定的 ISA 模型

(2)服务质量认证。这种方式主要是自上而下地由根据国家制定或者国际通行的标准来对公共部门提供的质量进行检查,对合格或表现卓越的机构授予合格证书或荣誉称号。这种方式的核心是要建立清晰的服务标准,主动表达自身的服务承诺。服务宪章、质量奖和公共服务标准化是其中的典型代表。

——服务宪章。公共服务宪章是一种在公共服务过程中主动设定目标和标准,赋予消费者针对公共服务进行咨询、评估和表达不满权利的行政改革方式。从 1991 年英国首相梅杰(John Major)提出“市民宪章”(Citizen’s Charter)概念并引入行政部门起,服务宪章——尽管概念五花八门——已经在不少国家落地生根,如比利时的公共部门顾客宪章(Public Sector Customer Charter)、法国的公共服务宪章(Public Service Charters)、葡萄牙的质量宪章(Quality Charter)等。服务宪章的出现不是孤立的现象,作为新公共管理运动“顾客导向”(customer orientedly)和“用者有好”(user friendly)的体现,它不仅为社会公众提供了审视公共服务的机会,还促使服务更加强调适应具体个体,而不是抽象共同体或者服务生产(供给)者的需要。

——质量奖。除了在公共机构实行的服务宪章外,作为公共部门消费者权益宣言的一项奖励制度也随之出台,这种是所谓的质量奖。在英国,政府把宪章标识(Charter Mark)颁发给提供优质服务的部门。这种奖励最初在数量固定的优胜者中间竞争产生,后来就演变成一种根据某些固定标准而颁发的奖项。目前,比较大型的质量奖有联合国公共服务奖(United Nations Public Service Awards)、欧洲公共部门服务奖(European Public Service Awards, EPS)等。

——服务标准化。主要是在政府部门中引入国际标准化组织(ISO)制定发布的国际质量保证标准,如 ISO9000 质量管理体系等。在 ISO9000 质量管理体系中,时效性、精确性、礼仪性、可靠性、忠实性、可及性、安全性、回应性等标准均被用来衡量服务的质量。目前,全球已有 149 个国家和地区的 50 多万个各类组织导入 ISO9000 并获得第三方认证,如美国白宫、英国唐宁街均实施了 ISO9000。

(3)服务质量管理。主要是将全面质量管理(Total Quality Management, TQM)等方式全方位地引入公共部门的组织,从技术、流程、文化等各个层面来全面推动组织和制度的“DNA”改变。20世纪90年代以后,美国、英国、日本等先进国家便将全面质量管理用于政府公共管理之中,掀起了了公共部门全面质量管理的浪潮,形成公共管理过程中一种全新的管理工具和管理模式。公共部门全面质量管理,是指在所有组织和人员都以公共服务质量为核心,把专业技术、管理技术和数理统计技术结合在一起,建立起严密高效的质量控制体系,通过提升顾客满意来提升社会效益。在探讨推行公共部门质量管理过程中,标杆管理、业务流程重塑等管理技术也被纳入公共部门,尤其是随着互联网技术的发展和信息时代的来临,新的电子化技术也开始在政府部门中广泛推行,以为民众更高质量的服务。

二

当前,发轫于欧美国家的公共服务质量改进战略与策略正逐渐被亚洲国家接纳,在推行过程也烙上了亚洲的印记。可以说,亚洲作为一个整体在推行公共行政改革过程中的共性正逐渐在国际舞台上凸显,而亚洲国家也纷纷表达了共享改革经验,共同迈开改革步伐的愿望,这些都可以从2011年亚洲公共行政改革研讨会暨亚洲公共行政网络(AGPA)等一系列以亚洲国家为主体的会议的召开中得到证实。在加快走向“卓越公共服务”的过程中,亚洲国家根据各自面临的情况和国情,开展一系列探索,尤其是在持续改进公共服务质量这一新的改革议题上取得了积极的成果。

(1)公共服务满意度、投诉与反馈机制。一个国家一旦登上发展的阶梯,公民的要求就会增加。这时政府只保证增加收入是不够的,也许政府必须转变观念,从以物质为基础走向以规章为基础,满足公民不断增长的要求会受到越来越

多的挑战。针对亚太国家的研究发现,国民对他们所接受的公共服务相关联的项目如教育、医疗和公安的满意度在他们对政府绩效的评价中占有最重要的份量。近年来,亚洲国家对公共服务满意度的重视程度日益提高,并且诞生了一些富有特色的做法。

在韩国,为了提高民众对政府事务的信任,提升政策执行效率,政府于2001年颁布“政府事务评估基本法”。该法案包括自我评估与特定评估两个部分,在后者中,顾客满意度占总评估分数的10%,其评估标准主要分为两大项:一是民众对服务过程的评价,包括便利性、速度、正确性、公平性和整体满意度等;二是对政策本身的满意度,包括政策的合理性、成效、稳定性、透明度、回应性和整体满意度。整体评估成绩不对外公布,唯一公开部分就是顾客满意度调查成绩,因此行政机关都非常重视在提供民众服务上的表现。根据政府事务评估基本法,顾客满意度的评价结果将影响隔年度的预算、人事、组织和津贴。

日本在2000年后开始在政府组织内部导入新的政策评价制度,评价的一个重要标准就是依据市民满意度来制订、修订实施或放弃政策。政策评价的内容不仅包括项目的执行程度、效益水平,还包括需求分析。同时,日本还建立了行政咨询(Administrative Counseling)制度。针对民众对政府可能有抱怨或不满,但不知该向谁投诉、咨询或者已向政府咨询仍得不到满意答复的现象,日本建立了行政咨询制度。市民可以通过拜访、电话、信件、传真和互联网等渠道进行咨询或反映意见,内务省扮演中立机构,协调政府机构、行政法人、国营企业以及相关的郡县政府来解答。

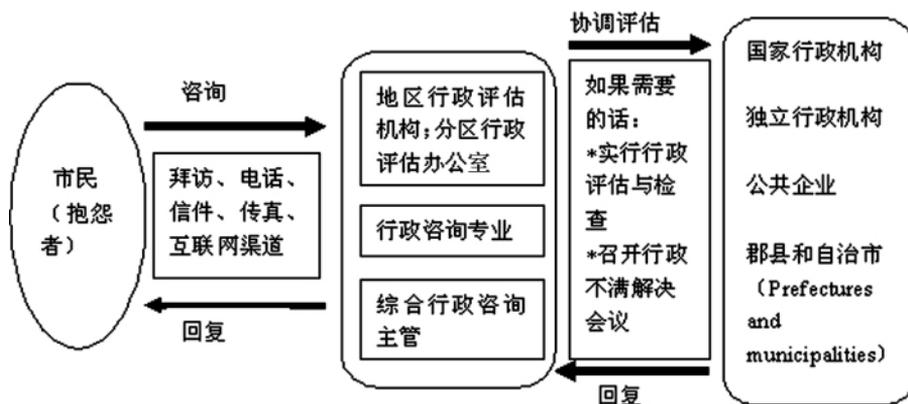


图2 日本的行政咨询架构

资料来源:日本行政评估局(Administrative Evaluation Bureau, AEB), <http://www.soumu.go.jp/english/aeb/index.html>

在印度的班加罗尔,一种世界银行描述为“寻求使用者对公共服务的反馈的参与式调查”方法——市民评价卡(citizen report card)得到了广泛的应用。市民评价卡最早由一个民间社会团体推出,主要是评定公共服务使用者的感受。评价卡开放了服务提供者 and 使用者之间的对话,并最终得到了政府部门的积极

回应,建立了官方层面的负责机构,并在其他城市进行推广。据统计,班加罗尔从1994年使用评价卡后,公众对公共服务的满意度从1994年的9%上升到了2003年的49%。

(2)服务宪章、服务标准与质量奖。韩国从90年代开始在行政服务领域广泛推行服务宪章制度。1998年,时任总统金大中提出公共服务宪章,希望通过宪章的形式来建立公共服务标准,带动公共服务整体水平提升。至2005年,中央政府和各级地方政府制定的行政服务宪章已从1999年的626个增至10709个,行业设计建筑、教育、交通、税务、医疗、环境等众多服务领域。同时,为了避免服务标准成为空谈,韩国着重建立以民众满意度为主的评估制度,推动公共服务满意度调查,以此来真实反映行政机关的服务质量。

印度的服务宪章运动同样起于90年代。1994年新德里的消费者权益保护积极分子起早了一份针对医疗服务提供者的市民宪章草案。1996年,时任印度首相瓦杰帕伊开始在国家层面推动市民宪章运动。根据印度行政改革和公众申诉部(DARPG)的设计,市民宪章既要提供公众所期待的服务标准、期限信息和申诉渠道,也要提供市民和顾客团体独立地审查服务质量的途径。DARPG非常强调让顾客、市民团体及其他利益相关者充分地参与到市民宪章的设计过程,以使宪章更符合终端使用者的要求。至2006年,不同政府层级和部门的市民宪章已经达到767份,其中中央政府112份,州政府588份,联邦属地(Union Territory)67份。为了更好地让各级政府部门实施市民宪章,DARPG还采取了各种措施,这包括:建立统一的市民宪章网站(goicharters.nic.in)、建立内部和外部评估模型、召开区域会议等。同时,仿照英国的(Charter Mark)系统,印度也设置了顾客服务卓越奖(SEVOTTAM),着重从公众视角来测量公共服务供给的绩效。

新加坡的公共服务质量享誉全球,政局稳定、社会安定、环境安全、服务高效、基础设施良好等是新加坡最具优势的元素。世界银行2007年评估各国政府治理的报告中,新加坡的政府效能(Government Effectiveness)居第一,腐败控制(Control of Corruption)居第二,规制质量(Regulatory Quality)居第三。在过去的四十年中,新加坡公共服务部门一直在寻找提升公共服务质量的渠道,市民宪章的精神则涵盖其中。例如,新加坡要求行政部门根据服务对象、内容建立服务使命和信念,并向公众公开。对可计量的服务制定服务标准,并以私人企业界的最佳作业准则(best practice)作为比较基准(benchmark)。公共服务部(PSD)负责收集民众的反馈,进行调查,并安排秘密的稽查员到处去观察不同机构是如何提供服务,服务标准如何,再对这些机构作出反馈。

(3)质量控制、流程再造和电子化服务。作为“全面质量管理”的发源地,日本是一个异常重视质量的国家。美国的爱德华·戴明博士(W. Edwards Deming)最早把质量管理介绍到日本。1949年日本科学技术联盟(JUSE)邀请戴明博士在日本举行为期八天的统计质量管理基础讲座。1951年,戴明博士在日

本举行为期两个月的统计质量管理讲座,使当时处在幼年期的日本工业的质量控制得到了极大的推动。而日本为纪念戴明而设立的戴明质量奖已成为享誉世界的奖项。日本改进公共服务质量的措施主要有:

——建立公共服务质量控制体系。以医院为例,日本在基础质量、环节质量、终端质量等三个管理诸环节上建立了严格的医疗质量控制体系。基础医疗质量管理环节主要是明确医生的岗位职责和工作规范以及岗位技术要求;环节质量管理主要是建立规范的医疗行为法律法规和制度,并使之成为医务工作者的行为准则;终端质量管理注重平均住院天数、出院病人平均费用等综合指标。目前,日本许多医院已经设有质量管理机构,并配备有专职人员,负责编制医疗流程、医疗质量、信息分析、现场培训等制度,以便提高医疗人员的个人素质和医疗服务水平。

——引入企业流程再造。近年来,日本在公部门推动“质量改革”(Reform of Quality),试图提升政府服务的生产力,提高服务使用者的满意度。该方案的一个重要措施,就是引入企业流程再造(Business Process Reengineering, BPR)的做法,以达到行政革新和简政便民的目标。为了缩短民众获得服务的等待时间,简化政府行政流程,提高政府服务的便利性,日本要求中央各政府部门提出导入“企业行政流程”的重点服务,如柜台服务、补助申请、批准流程、执照申请与发放等,并依据社会大众的需求,设定预期目标,作为流程改进的指标。此项改革的目标,就是通过仿效企业界的流程设计,简化行政流程,打造简易和温暖的政府(Simple and Warm Government)。

——推行电子化政府。自从2007年3月起,日本已经将跃1万4千项中央政府的行政流程改为线上服务(约为政府服务的95%),中央政府也制定了使用线上服务的行动计划,对于经常使用的165项行政流程推广为线上处理,同时通过广泛宣传、建立配套措施,逐步落实单一窗口服务(一站式服务)。

新加坡开展则开展了二十一世纪公共服务(Public Service for the 21st Century, PS21)运动,全员推进。新加坡政府于1995年开始推动PS21,所有管理者与公务员全员参与,首相办公室内的公共服务部(Public Services Division)下设有PS21办公室来负责主导,而每一个政府单位皆设有PS21委员会。PS21主要包含四个方面的工作:员工福利(士气、福利、生涯规划等)、持续学习以达卓越(展现公务员的创意、培养团队精神)、组织评估(健全评估机制、确保组织效率)与服务品质(输送优质服务,即具有回应性、高效率 and 谦恭精神的服务)。

近年来,新加坡非常强调整体政府(Whole—Of—Government)的建设,认为尽管政府有各自的业务功能,但对于民众来说,政府是一个不可分割的整体。为此,新加坡通过先对政府部门进行流程再造,理顺关系,然后进行电子化的整合,形成“多个部门,一个政府”的服务格局。新加坡政府已经提供了所有的在线服务并已成功地进行整合,为客户提供无缝前台服务。网上商业执照服务项目和移动政府项目就是整合政府的两个典型案例。目前,新加坡政府已经推出了

整合政府 2010 五年整体规划,希望通过充分利用资讯通信,给客户和国民带来持续的愉快体验。这一计划是新加坡“智慧国 2015”计划的重要组成部分,确定了 4 大推进策略,即提升电子服务的普及性和多样性、增进民众在电子政府中的参与度、强化政府的能力和协同性以及提高国家竞争优势。

相对来说,韩国的公共服务质量管理则具有儒家文化色彩。例如,韩国行政自治部通过“亲切地接听电话”、“以明朗、亲切的态度迎接来宾”等活动,持续开展公务员的“亲切服务运动”,对公务员接打电话、窗口服务做出严格的要求,每个季度评估一次,实行奖惩。同时,对公务员进行“微笑”培训,要求语言、表情让客人感到亲切、舒服,有宾至如归的感觉。韩国忠清北道的一个郡推出了“不亲切卡”制度,在办理业务时,如果公务员的态度不佳或行为有失身分,民众可以利用在郡厅、邑、面事务所中预备的黄色卡片,记录投诉内容并交给郡守。此外,民间机构也参与到该项运动当中来,例如,有些报社与民间研究所共同发布“地方自治团体为民服务监测结果”,使每个市、道、郡服务态度的好坏一览无遗地呈现在大众面前。目前,“亲切运动”已经发展成为一种“文化运动”。

此外,韩国政府从方便顾客出发重新设计行政业务流程,尽量减少办事环节,改革和简化办事流程。韩国的市级政府和区级政府均设有“民愿奉侍课”,其办公场所即为“民愿奉侍室”。民愿奉侍课是一个综合性、独立性的行政机构,主要是办理老百姓希望政府部门给予办理的事情。民愿奉侍课还引进了酒店式服务,在大厅门外设引导员,大厅内备有外来办事人员可以阅读的多种资料。同时,韩国还致力于提供电子化的便利服务。为实现“任何公民在任何地点通过单击鼠标即可获得满意的政府服务”的建设目标,韩国政府通过构建“唯一视窗电子政府”(Single Window E-Government)服务平台,为公民在线提交政府服务申请文件、查询政府信息服务提供了有效、简易的方式,从而极大地提高了政府服务质量和公民的满意度。民众可以选择电子方式获取政府发布的各类文件,同时,在“唯一视窗电子政府”服务平台上,政府和各公共服务机构通过网络系统共享各类相关重要信息,大大减少了冗余的行政流程。

三

公共部门质量管理已经不是纯粹的组织改革策略,它正逐渐演变为持续改进公共服务质量的活动。在这种转变过程中,人们更关注的是政府的产出——公共服务是否符合群众的需求,而不是政府自身效率的高低。当前,公共服务作为一种竞争力,正逐渐受到亚洲国家的重视。例如,新加坡已经开始了全球性公共服务能力构建。例如,新加坡启动了“世界·新加坡”(World·Singapore)项目,建立全球学堂(Global Schoolhouse)和医疗卓越中心(Centre of Medical Excellence)就是该项目的体现。“世界·新加坡”的一个重要目的就是输出公共部门能量(Exporting of Public Sector Capabilities, X-PSC),通过构建卓越的公

共服务体现来展现新加坡的国际竞争力。

回顾亚洲国家在改进公共服务质量上的行动,我们可以总结出以下共同之处:第一,强调公共服务的亲和力。由于受到儒家文化的长期熏陶,亚洲,尤其是东亚国家尤其重视公务员的伦理精神建设,注重政府与人民之间亲切关系的构建;第二,注重公共服务评估。在建立公共服务标准的基础上建立专业的评估机构对服务的内容、程序和效果进行(甚至是秘密的)定期或不定期的检查,以切实贯彻服务宪章的精神;第三,推动在线(移动)公共服务。将公共服务宪章的精神引入以互联网为基础的公共服务,将服务的内容、标准、使命通过网络平台公开,并提供更加标准化、便捷化的接入方式;第四,重视市民参与。在推动服务宪章过程中注重引入市民呼声,倾听市民心愿。印度、新加坡设立了顾客质量奖,而韩国对那些给政府提出合理化建议的市民也进行奖励。

在我国,持续改进公共服务质量行动的序幕已然拉开。例如,随着我国行政改革的深入,尤其是地方政府创新工作的推进,市民宪章在我国也得到了初步的应用,这尤其表现为服务承诺制。1994年6月,烟台建委系统决定借鉴国外经验,率先进行社会服务承诺制的尝试供水、供煤气、供热、房屋拆迁、公共交通等10个部门,均通过新闻媒体向社会公布了各自的社会服务承诺工作目标、服务内容、服务标准、投诉程序和投诉电话,并做出保证,达不到承诺将实行自罚并赔偿。目前,服务承诺制已经在我国许多地方得到推行,尤其是随着行政服务中心的建设而得到进一步的深化。近年来,服务承诺制的形式进一步扩展,出现了更加细化、标准的承诺方式。例如,从2009年开始,深圳将往年的各部门年度责任目标白皮书改称为年度公共服务白皮书,所有部门及各区就公共服务公开作出承诺。在白皮书中,除了介绍各部门工作职责或各区情况外,每个部门和各区都将各项公共服务承诺具体化,列出了具体的时间表和任务目标,同时,还公布了电子邮件、服务电话以及市政府绩效评估与管理委员会办公室监督电话,供市民进行咨询、投诉或提供相关建议。

同时,政府绩效评估也开始越来越多的采用公共服务满意度测评的方式。一方面,政府内部的机构开始探讨公共服务评价的方式,以公共服务满意度为主要内容的民意调查正逐步走入政府的决策流程。政府吸纳民意的渠道越来越多。除了传统的发放问卷、走访调查,普通群众还可以通过视频连线、网络直播、论坛互动等方式参与决策会议,也可以自愿报名,申请列席政府常务会议和人大、政协的有关民生专题会议。另一方面,独立的咨询机构和研究机构开始了公共服务满意度的探索。例如,零点研究咨询集团连续以公共评价视角对中国公共服务水平进行了系统性调查研究。除继续对各地省市长行政力和透明度进行调研之外,零点还针对食品药品安全、公共安全感、社会治安、醉驾治理、基本药物制度、新农保和社保满意度等议题进行了系列调查研究。又如,厦门大学和加坡南洋理工大学于2010年联合发布了“中国城市公共服务质量调查”,对全国32个重要城市进行了城市公共服务质量的排名。

公共服务质量奖也开始了初步的探索。例如,深圳市龙岗区于2011年具备全国首个区长公共服务质量奖活动,引导全区公共服务部门大力推广实施公共服务卓越绩效模式。区长公共服务质量奖以建立在《欧洲通用评估框架》基础上的《公共服务卓越绩效评价准则》为标准,改变以往自上而下的考核方式,由企业、媒体和民众等服务对象给政府机关打分,为公共服务组织提供了科学的自我评估框架。评定对象包括龙岗区提供公共服务的政府组织和非政府组织。评定工作采用第三方专家评审的方式,通过评奖表彰龙岗区在提供公共服务方面取得卓越绩效的组织,引导和激励更多的组织建立和实施公共服务卓越绩效模式,从而提高龙岗区整体公共服务质量水平,持续改进管理绩效。

应用电话、互联网技术来改进公共服务质量的策略也开始受到我国政府部门的重视。例如,中国住房与建设部大力倡导和推广12319服务热线和数字化城管系统。北京市于2007年成立的非紧急服务中心,已经探索利用12345(市长热线)服务电话的人力和技术资源,逐步实现12345“一号通”,通过控制新建,整合资源,合并电话较少、职能交叉多部门的热线,保留专业性较强的部门的热线,扩大12345受话量和提高服务能力等方式,逐步调整北京市政府服务热线布局。

不过,与其他亚洲国家相比,我国在改进公共服务质量上仍具有较大的改进空间。自我国提出建设服务型政府使命以来,政府部门强调通过公共财政的手段来推进基本公共服务均等化,着重数量上的扩张,对于公共服务的质量——包括可获得性、及时性、经济性、准确性、响应性、礼仪性、参与性、集约性、便捷性等仍缺乏足够的关注。例如,服务承诺制的内容过于宽泛,难以考核,公众参与程度较低;服务宪章形式还处于书面公布阶段,应用移动通信、互联网等现代化方式来改进服务质量的形式较少。又如,我国的政府服务电话往往是要不转接到语音状态,要不就是耍太极,在涉及具体解决问题时找各种理由借口搪塞。大部分热线的工作程序是“工作人员听完你的问题后,告诉你相关部门的电话,由相关部门去解答或处理”。

总之,持续改进公共服务质量,意味着我们不仅要关注公共服务的广度,还要重视其深度。这就需要政府把市民置于更加重要的位置,形成以市民为中心的公共管理模式,创造一个具有公共性和人本色彩的公共服务市场。越来越多的学者已经指出,公共服务供给并不是纯粹的技术过程,它还是一个价值构建和社区参与的过程。一以言之,政府要持续改进公共服务质量,就不仅要向下看,注意自己行动的有效性和优先顺序,同时也要向外看,注意自己正在创造什么,以此使所提供的公共服务真正符合社会需求,起到改进生活质量的作用。

参考文献:

Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King, *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, 1997.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris, France: OECD, 2000.

Valerie A. Zeithaml, A Parasuraman, and Leonard L Berry. *Delivering Quality Service*. The Free Press, New York, N. Y., 1990

M Seymour Gowan, J S Ibarreche, and C Lackey, *Service quality in a public agency: same expectations but different perceptions by employees, managers, and customers*, *Journal of Quality Management*, 2001, vol. 6, No. 2, pp. 275-291.

周志忍:《公共部门质量管理:新世纪的新趋势》,《国家行政学院学报》2000年第2期。

[美]马克·霍哲,伊什尼·沙博诺,金允熙:《勾勒公共服务质量改进的疆域:美国25年来的趋势和实践》,《国际行政科学评论(中文版)》2009年第3期。

M. Holzer, E. Charbonneau, Y. Kim. *Mapping the Terrain of Public Service Quality Improvement: Twenty-five Years of Trends and Practices in the United States*. *International Review of Administrative Sciences*(Chinese version). 2009, 75(3).

Kenneth Webb and Harry P. Hatry. *Obtaining Citizen Feedback: The Application of Citizen Surveys to Local Governments*. Washington, D. C.: The Urban Institute. 1973. pp. 1-2。

A. Parasuraman, Valerie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry. *SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perception of Service Quality*. *Journal of Retailing*, 1988, Vol. 64, No. 1, pp. 12-40.

转引自 Gregg G. Van Ryzin. *Importance-Performance Analysis of Citizen Satisfaction Surveys*. *Public Administration*, 2007, Vol. 85, No. 1, pp. 215-226.

科林·泰博:《公共管理改革及其悖论:以英国的实践为例》,《国家行政学院学报》2010年第4期。

党秀云:《公共部门的全面质量管理》,《中国行政管理》2003年第8期。

王正绪:《2011亚太六国国民对政府绩效的满意度》,《经济社会体制比较》2011年第1期。

周实:《日本地方政府行政评价制度的特征和启示》,《国家行政学院学报》2007年第1期。

Sita Sekhar. *Citizen Report Card (CRC) as an Aid to Improve Service Delivery—Some Experiences*. www.adb.org/projects/e-toolkit/sita-sekhar.pdf.

李秀峰:《韩国卢武铉政府行政改革评析》,《国家行政学院学报》2008年第6期。

那宝魁:《日本医院的质量管理》,《中国质量》2006年第6期。

[韩]金正吉:《韩国公务员腐败:公务员并非官老爷》,《世界知识出版社》2009年版。

王欣:《全球领先的韩国电子政府》,《学习时报》2007年11月26日。

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。

杜冰:《部分城市市长热线难打通》,《人民日报》2007年06月22日。

Elisabetta Marmo. *A constitutional theory of public goods*. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1998, Vo. 38, No. 1, pp. 27-42.

Janet V. Denhardt, and Robert B. Denhardt. *New Public Service: Serving, not steering*(Expanded). Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2006.

Mark H. Moore. *Creating public values: Strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.