

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920131150427

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

ISO 质量管理体系视阈下公共服务满意度研究

——以福建省疾病预防控制中心为例

Study on the Public Service Satisfaction

From the Perspective of ISO Quality Management System:

A Case Study About FJCDC

谢 绮 斌

指导教师姓名: 周 茜 助理教授

专业名称: 公共管理 (MPA)

论文提交日期: 2016 年 10 月

论文答辩日期: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2016 年 10 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

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

周 茜 助理教授

吴亚汝 副 书 记

范鸿达 副 教 授

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

ISO9000 质量管理体系是国际标准化组织提出的具有权威性和较高影响力的标准,引入公共部门成为政府改革和创新的一个新亮点,旨在更好地提供公共服务。作为政府治理的工具性手段,ISO9000 质量管理体系为公共服务标准化建设能力提升和产品输出提供了有力指导。

本文通过构建模型纵向研究,以质量管理体系要素作为解释变量,引入公共部门服务满意度为结果变量,选取运行二十余年质量管理体系的福建省疾病预防控制中心为分析样本,尝试探讨质量管理体系运行对公共服务标准化发展的持续性影响。研究发现,ISO9000 质量管理以管理职责、资源管理、产品实现过程和测量、分析和改进四大模块嵌入公共部门,要素运行整合中薄弱环节的改进工作受到行政机构固有特性制约。四大模块各要素作用于公共服务时,满意度视角下样品受理、投诉服务、时限承诺、技术咨询、报告质量等方面评估,发现在工作量增加质量管理体系超负荷运转时严重影响公共服务标准化,直接导致满意度下降;发现问题的及时处理,完善质量管理体系对提高公众满意度效果显著。

因此为公共服务标准化可持续发展基于质量管理体系提出建议,如加强文化建设,完善管理职责;强化资源整合,提升整体实力;注重过程监管,保证服务质量;质量管理体系测量、分析和改进。未来,可以基于本研究比较不同类型的公共服务,探讨不同类别公共部门质量管理运行状况,横向研究公共服务标准化,建设服务型政府。

关键词: 质量管理; 公共服务标准化; 满意度

Abstract

ISO9000 quality management system is put forward by the international organization, which has the standardization with higher authority and influence in the field of quality management standards. As a tool of government governance quality management, ISO9000 quality management system provides a strong guide for the public service standardization and the strengthen of product output.

In this paper, the model of vertical research, the quality management system elements is set as the independent variables, the introduction of public sector service satisfaction is set as the dependent variable, and Fujian Disease Control & Prevention Center is selected as the sample for analyse, which has run for more than twenty years. This paper will try to explore the influence of quality management system on the sustainable development of public service standardization. The study found that: ISO9000 Quality Management System embedded four modules into the public sectors, they are management responsibility, resource management, product realization and measurement, analysis and improvement. And the improvement of the weak links during the elements' operation and integration is restricted by the inherent characteristics of the administrative institution. When the four modules work on the public service, the evaluation of sample acceptance, complaint service, time commitment, technical consultation, report quality, was found that public service standardization would be seriously affected if the quality management system's workload was increased to overload, which also directly lead to the decrease of public satisfaction. Finding the problems and dealing with them timely will improve the quality of the management system and public satisfaction significantly.

Therefore, it puts forward suggestions for the sustainable development of the public service standardization based on the quality management system, such as strengthening the construction of culture, to improve the management responsibilities; strengthening resources integration, to enhance the overall strength;

paying attention to the process supervision, to ensure the quality of service; Measuring, analysing and improving the quality management system. In the future, based on this study, we can explore the operation of quality management in different categories of public sector, compare the different types of public services, horizontally research on public service standardization and improve public satisfaction.

Keywords: Quality Management; Public service standardization; Satisfaction

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目录

一、引言	1
(一) 研究问题	1
(二) 研究意义	1
(三) 研究创新点	1
(四) 文献综述	2
(五) 论文结构	10
二、研究方法选择与设计	12
(一) 研究方法的选择	12
(二) 案例选择	12
(三) 案例选取的研究模块及测量	13
(四) 技术路线图	15
三、案例分析——福建省疾病预防控制中心	17
(一) 案例单位质量管理体系发展历程	17
(二) 案例单位质量管理体系运行现状	17
(三) 案例单位公共服务质量的测量：满意度	25
四、案例讨论	29
(一) 案例单位质量管理体系可持续运行原因剖析	29
(二) 案例单位可持续运行面临的挑战	31
(三) 对策建议	32
五、结论	36
附录	37
参考文献	38
致谢	40

Contents

Chapter I .Introduction	1
i .Research question.....	1
ii .Research meaning	1
iii. Research innovation point.....	1
iv.Literature Review	2
iv. Paper structure.....	10
Chapter II . Selection and design of research method	12
i .Selection of research method	12
ii .Case choices	12
iii.Research variables and measurement selected in this case.....	13
iv.Technology roadmap.....	15
ChapterIII.Discussion a case of Fujian Center for Disease Control and Prevention	17
i .The case of quality management system development course	17
ii .The case of Quality management system operation status and problems	17
iii.The case of Satisfaction measurement of public service quality.....	25
ChapterIV.Case discussion	29
i .The case of Analysis on reasons of sustainable operation of quality management system	29
ii .The case of Challenges facing existing sustainable operations	31
iii.Countermeasures and suggestions.....	32
Chapter V . Conclusion	36
Appendix	37
References	38
Acknowledgement	40

一、引言

（一）研究问题

ISO9000 质量管理体系在涵盖了我国国民经济所有的 39 大类各行业，活跃的质量认证活动带动了公共部门掀起了质量认证热。近几年公共部门新认证数量的下降和暂停、撤销或注销的比例增高，质量管理体系运行不良甚至形同虚设停止运作。在公共部门质量管理质量认证昙花一现的大背景下，福建省基本预防控制中心（以下简称案例单位）质量管理体系现行满意度如何让运行？在质量认证可持续发展困境中如何坚持实现发展？这是亟待探索和研究的问题。

（二）研究意义

公共服务事关民生，政府作为公共权力的行使者，工作质量关系人们生活、社会发展和自身稳定，将 ISO9000 质量管理体系作为推广公共服务标准化的优化路径引入公共部门对于提高政府工作效率、树立良好形象和增加公众满意度有积极意义。然而公共部门质量管理质量认证发展由时尚变为鸡肋令人担忧，通过本文案例单位研究，提出完善质量管理体系的有效措施和可借鉴的经验，为公共部门质量管理可持续发展，推广实施公共服务标准化提供参考。

（三）研究创新点

本文以质量管理体系管理职责、资源管理、产品实现和测量、分析、改进四大模块为解释变量，以公共部门服务满意度为结果变量，构建模型。公众将公共服务需求和期望的输入给公共部门，管理职责、资源管理、产品实现和测量、分析、改进四者协调运作，运用质量监督和质量控制等技术手段在产品实现阶段强化过程管理，开展内审、管理评审和外审活动使测量、分析、改进持续保障质量管理体系的有效运行，过程中提供技术咨询或投诉服务，公共部门

以时限承诺和报告质量形式输出公共服务，获得满意度测评结果并依此改进质量管理体系，完善公共服务标准化工作。

（四）文献综述

1、ISO9000 质量管理体系在我国的发展和流变

新中国成立后到 20 世纪 70 年代末，我国质量管理体系停留在质量检验阶段，20 世纪 80 年代慢慢步入全面质量管理阶段。随着《工业企业全面质量管理方法》的颁布，全国的范围内普遍推广全面质量管理。目前我国的质量管理研究大多处于全面质量管理阶段，与国外先进国家相比有差距。尤其是，国内质量管理尚处于设计阶段，停留在对质量管理体系建设、方法工具（PDCA、平衡记分卡、防错技术管控等）以及评价指标的建立（成熟度模型、灰色关联评价、计算机系统定量评价等）等方面规范研究。质量管理理论方面虽有一定进展，但政策实践方面仍有待加强。

为什么中国质量管理体系建立和推进工作呈现缓滞局面？主要有以下三个方面原因。第一，“官僚文化”下的“官本位”思想是政府质量管理过程中不可避免的障碍^[1]。官员关注自身升迁大过于质量改进，由此衍生的服务意识差、官老爷做派和权力泛滥是政府部门推行质量管理的障碍；一般行政人员对质量管理的抵触情绪也是其中一种表现。第二，公共部门的天然垄断地位，使得他们既是公共产品和服务提供者，同时也是公共服务的管理者。这种“裁判员和运动员”并行的双重角色，很难使得公共部门工作人员树立良好的服务顾客意识。同时，公共服务的消费者也尚未树立市场客户意识^[2]。推行质量管理必定要打破现有行政制度的格局和程序，可能会触犯部分人利益；公共管理人员趋向于保守低调的行事作风，不求有功但求无过的心态，以尽量减少组织冲突^[3]。这些观念上的偏差均不利于政府部门质量管理实施。第三，公共财政制度的不完善降低了公共服务部门推行质量管理的力度^[1]，资金的约束不仅造成质量认证的财政负担而且表现为对支出合理性的怀疑，制约着公共部门质量认证的持续性^[4]。政府监督主体的不全面性、外部监督的局限性和公众较低的参与性，阻碍着质量管理在地方政府部门的实施。另外，高新技术的辅助性缺位也导致

了公共服务品质大打折扣^[5]。

2、公共服务标准化实现路径——ISO9000 质量管理体系：2008

公共服务的提供要满足大多数人利益，达到公平、公益、可及的社会期望。公共服务标准化是制度化过程，也是社会治理过程，指的是在公共服务（产品和服务）提供的重复性过程中为满足公众的公共需求和获得最佳社会效应，设立和使用公共服务标准，程序性推广操作方法和标准，以便量化评估公共服务质量^[6]。公共服务标准化量化了公共服务的不同维度，同时着眼于其动态的提供机制和实现机制^[7]。选取 ISO9000 质量管理体系作为提升公共服务质量的优化路径是市场经济、政府公共服务工作科学化、制度化发展和树立政府形象、改善公众关系的迫切要求^[8]。ISO9000 质量管理体系作为系统性的工具手段，以规范工作流程推动公共服务标准化。目前，卫生、人社、教育系统均引入 ISO9000 质量管理体系^[9]。ISO9000 质量管理体系的基本原理是过程管理，通过内部深入分析，寻求过程因素；“全员参与”思想，将组织目标和参与过程联系起来，构建科学地协同和岗位衔接。

综合来看，公共服务标准化是制度规范也是政府治理的目标，而 ISO9000 质量管理体系则是技术手段，标准化通过技术手段传达公平和公益价值属性。国际标准化组织于 2005 年制定的 ISO / IWA4: 2005《质量管理体系地方政府应用 ISO9001: 2000 指南》提出地方政府应综合考虑多种模式，以提供持续合格服务为宗旨，提高整体效率；此外主张内部审核和收集各方意见来评定公共服务部门质量管理体系是否符合要求，不要求地方政府进行质量管理体系认证，也就是说不必为了认证而认证^[10]。引入 ISO9000 质量管理体系却没有同步引入评价指标，实际工作中会造成只能依靠体系内部要素改进，一方面造成改进的相对滞后，另一方面部分认证机构在取得资质后由于疏于管理失去持续改进的动力。

公共服务质量管理的实质就是制度创新^[11]，新加坡、日本、韩国、印度等亚洲国家公共服务质量管理持续改进在满意度评估、设立服务宪章制度、公共服务质量控制等方面努力，以此推动公共部门改革^[12]。ISO9000 质量管理体系以顾客为关注焦点，把顾客满意作为质量管理的目标，因此树立以“公民”为中心的服务理念^[13]，改变固有的“官本位”思想，改善与公众关系是政府形象

建设的迫切要求。

如前文所述，ISO9000 质量管理体系作为公共服务标准化的有效实现路径之一，被很多公共部门机构所采用。事实上，ISO9000、平衡计分卡、人才资源投资认可（IiP）、业务流程再造、业务卓越模型（BEM）、标杆管理、竞争性质量奖等同为质量管理工具，因各自着眼点不同，各有千秋。ISO9000 关注运作过程，以高度规范化和严格测量记录著称，在官僚主义繁文缛节和降低管理灵活性等方面存在缺陷。

国际标准化组织（ISO）在总结世界各国质量管理和协调各国质量标准差异基础上，于 1987 年发布 ISO9000 质量管理和质量保证系列标准，目的在于适应全球性质量体系认证的多边互认、减少技术壁垒和贸易壁垒。由于该标准的实用性和普适性，成为了国际公认组织质量保证和实施质量管理体系评审的统一标准。经过近 30 年的工作，进行了四次改版，分别是 1994/07/01 及 2000/12/15，2008/12/15，2015/09/01，这对改进与完善组织质量体系，促进国际经济贸易活动，提高组织管理水平有良好作用。世界各国在政府再造运动中围绕公共服务质量不断努力尝试，逐渐意识到提升政府服务质量不仅是观念问题，更多的是要依靠方法、技术等工具手段。ISO9000 质量管理体系作为推动政府改革的有力工具，以持续改进提高服务能力的优势赢得了各国政府的青睐，自正式发布以来英国、美国、加拿大、马来西亚等政府纷纷引入^[14]。我国政府随着公共服务标准化的发展，越来越多公共部门引入了 ISO9000 质量管理体系，止到 2015 年 12 月，获 CNAS 认可的认证机构颁发的现行有效公共管理和公共服务类 ISO9000 质量管理体系认证证书 4382 张^[15]。

质量管理体系是为实现质量管理的组织结构、程序、过程提供资源，从客户需求、产品实现和测量、分析、改进等方面构成一个完整有机的整体^[16]。一个组织的质量体系主要是为了满足该组织内部管理的需要设计，其内容应以满足质量目标需要为准，顾客仅仅评价管理体系中的有关部分。简单来说，质量管理体系的建立是为了实践质量方针、实现质量目标，以质量管理的理念方法指导实际工作，协调人员、设备和信息活动，达到降低成本和顾客满意的效果。

ISO9000 中管理体系由 24 个要素构成，管理要素包括组织、管理体系、文件控制、要求、标书和合同的评审、检测工作的分包、服务和供应品的采购、

记录的控制、服务客户、投诉、内部审核、不符合检测工作的控制、纠正措施和预防措施、改进和管理评审。技术要素涵盖了技术要求总则、人员、设施和环境条件、检测方法及方法的确认、设备、测量溯源性、采（抽）样、检测样品的处置、检测结果质量的保证和结果报告。质量管理首先根据质量目标要求配备资源，然后通过设置机构组织分析确定各要素各模块职责，规定工作方法，使质量过程能协调有效进行。

ISO9000:2008 自 2008 年发布实施以来广泛地应用于各领域，新版的 ISO9000:2015 于 2015 年 9 月正式发布实施，在三年的体系更换周期内（即 2018 年 9 月前完成强制换版），ISO9000: 2008 仍旧有效。新旧版 ISO9000 更新换版过渡期内，未完成改版更新的各行业、各领域延续使用 ISO9000: 2008 直至更新改版完成，因此本文以 ISO9000: 2008 展开讨论。

ISO9000: 2008 中质量管理的四大类构成要素是管理职责、资源管理、产品实现和测量、分析和改进。管理职责有顾客为关注点、质量方针、职责权限与沟通和管理评审；资源管理包括人力资源、基础设施和工作环境；产品实现包括初期的设计开发、生产和服务的提供、以及全过程中检测和设备的控制，每一个环节都和顾客息息相关；测量、分析和改进有监视和测量、不合格品控制、数据分析和改进。服务性组织的成功取决于这四个要素，政府部门类似于服务行业，与公民有较多的直接或间接接触机会，这四者都以顾客满意为核心，四者相互协调配合时，才能保证公众满意。这四个要素也同样适用于公共部门，图 1-1 表示了政府服务质量管理体系的关键要素及其相互关系^[17]。

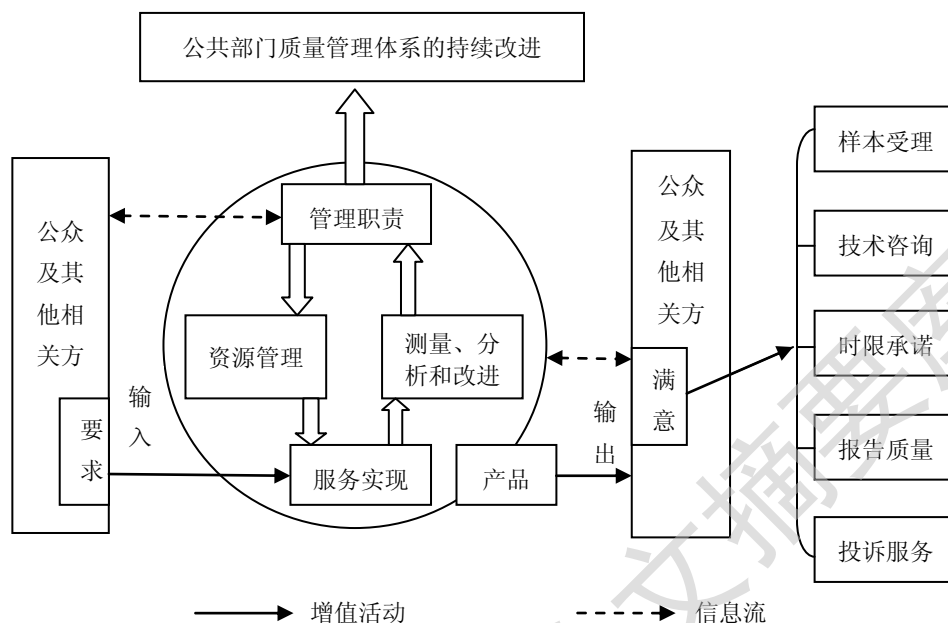


图 1-1 公共部门质量管理构成要素及相互关系

资料来源：王家合. 政府质量管理体系建构要素、要求和程序. 中国行政管理, 2007(1)

管理职责是质量管理的关键环节。客户为关注点服务客户不是仅指为客户提供检测和/或校准服务，强调的是与客户的交流、配合、沟通和合作；强调的是为客户服务意识，持续改进对客服的服务。质量方针由组织最高管理者发布，是各部门和全体工作人员应该遵循的质量宗旨和质量方向。质量目标作为质量方针的重要组成部分，旨在全面实施管理体系，维持质量管理体系的有效运行，进一步完善体系文件，实施每一项检测能力的质量控制，提高检测水平。组织管理者结合工作的内容、性质和要求制定质量方针和质量目标，各部门落实各个质量活动，相关活动之间的协调以及职责权限的分配，这一过程影响着质量方针和质量目标的实现，也影响着质量管理体系适宜性和有效性。

资源管理是管理体系运行的物质基础，包括人员、设施和环境。为了保障质量活动的顺利开展，组织领导者采取措施，配备适宜的资源，合理的人才流动，更新、添置必要的仪器设备，确证新标准、规范和检测方法，持续满足公共服务受益者需求。

服务的实现可用公共服务质量环表示，服务质量环指的是识别公众需要到评定是否有条件满足需要各阶段中，影响质量的相互作用活动模式。它包括三个阶段，市场开发、设计过程和服务提供过程。公共服务作为一个有机的整体，

服务质量受三个过程影响，也受服务过程信息反馈的影响，包括第三方评定结果，公众对服务的评定以及组织内部质量审核结果。

测量、分析和改进是在组织最高管理者领导下运用质量监督、内部审核和管理评审等工具，定期和不定期进行组织评审，查找质量管理体系不足，改进薄弱环节。不符合品控制不是泛指管理体系及其运行中出现的不符合项，而是仅指公共服务生产或提供过程中的任何方面，或结果不符合其程序（包括技术程序）规定或与公众约定的要求。同时也要实施预防措施，消除潜在不合格或其他不期望情况的原因。公共服务部门应对监督改进结果和活动进行严密的策划和管理，明确改进方向，应用质量监督、质量控制、数据分析、内部审核等，积极识别改进需求，应用纠正措施和预防措施等实施改进活动，应用管理评审评价改进效果，提出改进建议，确立新的改进目标。

3、公共服务质量的测量：满意度

公共服务质量要如何衡量？纯粹的服务结果是不易评估的，服务中双方的互动沟通是一种过程体验，从中感受服务质量，服务评价则贯穿整个服务过程。公共服务质量标准有别于市场的产品标准和技术标准，英国公共服务质量改进机制经验告诉我们在公共服务评价过程中应重视公众满意度调查^[18]，而公共服务的结果最直观的评估来自服务接受对象的评价，对服务过程和服务结果的评价。新公共管理的发展逐步取代了对效率的关注，公共部门越来越多关注于“顾客”满意，服务质量和可及性提到了更突出位置。“满意度”的概念最早产生于美国，由私人领域内企业管理学中提出，是对消费过程中实际感知与期望值的差距，真实感受大于期望值，则满意；反之则不满意。

《卓越绩效评估准则》中绩效指标体系有四方面内容，分别是运行绩效、顾客满意、财务绩效和人力资源。Owen E.Hughes 提出评估公共部门的绩效关注与目标全面进展、财务目标等成就指标外，还要有顾客或委托人满意程度的指标^[19]。重视公众满意度测评是当代各国政府绩效评估的发展方向，有助于提高公共服务水平，完善公共服务体系建设。公共服务满意度在一定程度上具有主观性，满意与否建立在对公共产品和公共服务的体验上，不同需求层次的人对产品和服务的评价标准不同，评价存在差异。公共服务质量基于产品或服务认知和情感的综合感知，一定程度上反映了期待和实际的差距。

美国顾客满意度指数 (American Consumer Satisfaction Index, ACSI) 是基于顾客评价来改善组织绩效的测量体系, 由国家、部门、行业和企业四个层次构成, 分为顾客期望、感知质量、感知价值、顾客满意度、顾客抱怨和顾客忠诚^[20], 目前来看, 该体系体系最完整、应用效果最好^[21]。顾客预期指的是在购买和使用前预估产品和服务质量, 以顾客化预期、可靠性预期和质量总体预期三个指标观察衡量; 感知质量是使用中和使用后对三种预期的实际感受; 感知价值包括给定价格后对质量感受和给定质量后对价格感受, 是一种主观感受。顾客满意度主要取决于顾客实际感受和预期质量之间差距, 差距越小满意度水平越高。顾客抱怨和顾客忠诚相当于结果变量, 对产品或服务感到满意, 顾客会重复购买或推荐其他顾客购买, 产生一定程度的忠诚; 反之, 对产品或服务不满意, 就会有抱怨。

中国国家用户满意度指数 (China Consumer Satisfaction Index, CCSI) 模型, 以 ACSI 模型为基础, 测量维度有形象、预期质量、感知质量、感知价值、顾客满意度、顾客抱怨和顾客忠诚这个结构变量, 其中形象为外生变量, 其余的为内生变量^[20]。形象、预期质量和感知质量决定了感知价值, 顾客满意度受感知价值直接影响, 对提供的产品或服务满意则表现为顾客忠诚, 反之就会出现顾客抱怨。

ACSI 模型和 CCSI 模型是比较适合运用于企业顾客满意度测评, 由于公共部门不同于私人部门, 加之我国在政治体制、政府管理方面与西方国家不同, 将其运用于我国公共部门的满意度测评必须进行适当的改进。

盛明科、刘贵忠指出要建立适合我国国情的公共服务满意度测评, 在修正基础上提出 (China Public Satisfaction Index, CPSI) 模型^[22], 如图 1-2 所示。由于政府提供的绝大多数公共产品或服务是免费, CPSI 模型中以政府信任来替代顾客忠诚度指标, 主要指标是感知质量、感知价值、公众期望、公众满意、公众抱怨和公众信任。感知质量是全方位的感知政府提供的产品或服务, 比如科教服务绩效、文卫服务绩效和社保服务绩效; 公众期望往往表现为服务作风形象建设绩效, 希望公共部门提供低廉、高效和优质的服务; 在感知质量和公众基础上感知价值是对现在产品或服务质量的衡量, 关注于公众对社会价值实现感受和公众对自我价值达成的感受; 公众满意是基于实际服务与理想比较, 是将过

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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.