

需求导向型公共服务质量改进及实现路径

——基于浙江公共服务改革的经验

杨 钰 吴敏意 曹雯洁

(南京审计大学 公共管理学院, 江苏 南京 211815)

[摘 要] 不断提升公共服务质量成为各国政府改革的重要目标。需求导向型公共服务质量改进以公共需求为公共服务质量改进的出发点,以公共需求是否得以满足为公共服务质量评价的重要依据。近些年,浙江省公共服务改革走在全国前列。浙江省公共服务质量改进的经验在于突破传统政府中心的公共服务供给模式,构建以需求为导向的公共服务质量改进机制。从我国公共服务发展看,实现需求导向型公共服务质量改进,需要推进服务型政府建设,提升公民参与度,拓宽民众需求表达渠道,了解真实公共服务需求数据并进行信息整合,提供需求导向的公共服务供给,并开展以需求是否实现为内容的公共服务质量评价。

[关键词] 公共服务 需求导向型公共服务 质量改进 浙江公共服务改革

不断提升公共服务质量以满足公共服务需求,这已成为全球各国政府改革的重要议题。党的二十大报告指出,“我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,坚持尽力而为、量力而行,深入群众、深入基层,采取更多惠民生、暖民心举措,着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^[1]。而如何以高质量的公共服务回应多样化公共服务需求,成为中国公共服务改革的核心内容。公共服务质量改进是指为满足多样化的公共服务需求,在公共服务过程中,以政府为代表的公共部门在公平、绩效与满意度方面取得综合提升。从全国社会管理与公共服务改革看,各地在改善公共服务供给、开展公共服务评价方面已取得一些公共服务质量改进的成绩。为保证公共服务质量持续改进,政府应着眼人民日益增长的美好生活需要,关注多样化的公共服务需求。以需求为起点的公共服务质量改进才是根本。作为地方政府改革与公共服务创新的排头兵,浙江省各级政府深入基层,了解真实的公共服务需求信息,以此推动公共服务质量提升,在公共服务质量改进方面积累了独特的地方经验,一些地方经验已在全国推广。本文旨在总结浙江公共服务改革经验,探索公共服务质量改进的新方向,以期推动我国公共服务质量改进开启新征程。

一、文献综述

20 世纪 90 年代以来,私营部门质量管理的理念与方法得到公共部门青睐,公共服务质量管理的研究随之兴起。相对于“有效性”或“效果”来说,“质量”包含的内容更丰富^[2],人们习惯性将较好较优的服务都概括到“质量”这个词中。国外大量文献集中于公共服务质量影响因素的研究,重点关注公共服务供给。俄罗斯联邦系统行政改革十年,公共管理机构和地方自治机构努力提高公共服务质量,公民满意度得以提升^[3]。Caudrado 等认为,公共服务提供模式与当地人口生活质量之间存在着联系。当政府职能分权,生活质量更高;城市公共服务通过基金会、自治组织提供时生活质量也更

[基金项目] 教育部社科重大项目“重大风险事件中的网络社会心态及引导研究”(22JZD028)成果之一。

[作者简介] 杨钰,女,博士,南京审计大学公共管理学院副教授,硕士生导师,主要研究方向:地方政府治理的理论与实践,公共服务改革。

高^[4]。萨瓦斯认为市场化易于带来高质量公共服务^[5],英国学者 Alonso 等研究发现,在易于衡量和监控的公共服务方面,私人提供者的服务质量更高,反之,公共组织提供者的服务质量更高^[6]。一些文献从公共服务需求、公共服务质量评价的角度探讨公共服务质量改进。姆拉德卡发现公民需求是一种重要的政治参与,会影响行政反应的速度及回应性^[7]。温特斯等指出,当公众对政策改变压力足够强大,政府会积极反应并作出回应;政策创新缓慢以及低水平服务供给源于公众需求的不强烈^[8]。罗德瑞格斯等认为,尊重并重视公民表达,有助于小型地方行政机构提高公共服务质量,并改善公民与地方行政机构之间的关系^[9]。

国内对于公共服务质量改进的研究主要包括公共服务质量界定、公共服务改革、公共服务质量提升实践等方面的成果。首先,公共服务质量可以概括为客观质量^[10]、主观质量^[11]、综合质量^[12]三种类型。其次,公共服务质量影响因素的研究主要集中在我国政府公共服务职能^[13]、公共服务民营化^[14]、公共服务评价^[15]、公共服务质量控制^[16-17]等方面。最后,关于公共服务质量改进本土经验的研究,有学者提出公共服务标准化推进公共服务规范化,有利于政府管理规范有序^[18],有助于促进公共服务资源配置的均等化,促进社会公平实现^[19]。将公民满意度引入公共服务质量测评是中国近年来在公共服务质量管理研究中的新领域^[20]。陈水生认为,为实现公共服务需求与供给的一致性,服务型政府建设的新议程在于推进公共服务需求管理^[21]。

总体上看,国内外文献都致力于探究影响公共服务质量的关键因素,研究侧重点在公共服务供给和公共服务评价。有关公共服务供给的研究关注公共服务提供主体、公共服务提供的过程及方式,重点在于给予服务。公共服务评价的文献集中在两方面,一部分文献将重点放在评价主体,即提供服务的机构;另一部分文献将重点放在评价服务本身,关注重点从是否满意政府或其他主体到是否满意相关服务。然而,公共服务质量改进的根本是为了满足公众的公共服务需求。尽管少量文献开始关注到公共服务需求在公共服务质量改进中的重要性,但立基于公共服务需求导向的公共服务质量改进的研究仍较少。与此同时,国内公共服务改革实践也形成以公共服务需求推动公共服务质量改进的地区样本。因此,探究以公共服务需求推动公共服务质量改进的研究十分必要。

二、重供给重评价:我国公共服务质量改进的普遍现实

改革开放后,我国政府职能以经济建设为重心,在经济建设取得重大成就的同时,累积的社会问题影响到经济与社会的进一步发展。为解决经济发展与社会发展的不平衡问题,我国公共服务改革历经了政府内部调整、公共服务职能转变、公共服务质量建设等不同阶段。提供高质量公共服务成为我国各级政府改革与创新的重要目标。

(一)改善公共服务供给,推动公共服务质量改进

早期公共服务供给主要依赖政府这个唯一主体,重组政府机构、提升工作效率、提供良好的政务服务成为这一时期公共服务质量改进的目标。因此,致力于改善政府形象的机关作风建设、政府效能建设、政府目标责任制等在这一时期得以开展。21世纪以来,转变政府职能、推动服务型政府建设、优化政府作为公共服务责任主体的角色。单一政府主体在我国公共服务发展不均衡不充分的现实中面临众多困境,构建多元主体参与公共服务供给可以破解这一难题。“虽然公共服务不可分……政府的责任在于合同管理生产机构,而并非自身投入去进行生产……这种分离易于将地方政府转变为与公民平等的顾客联盟。”^[22]公私合营、政社合作突破公共服务唯政府供给,公众拥有了更多选择。服务提供的过程也是质量产生的过程。近年来,为提升公共服务质量,政府优化办事流程、提升办事效率与服务水平,依托互联网背景,立足公众视角,找政府自身不足,积极推行公共服务网上办、掌上办等,为公众提供了更便利、更快捷、更优质的服务。

(二)开展公共服务评价,推动公共服务质量改进

20世纪90年代,受计划经济时期全能政府格局的影响,政府形成“门难进、脸难看、事难办”的

负面印象。21 世纪初期,我国地方政府纷纷开展公民评议政府活动,比如南京市开展“万人评议政府”“请人民评判、受人民监督、让人民满意”等活动。近年来,一个重要的转变是,评价的对象从政府本身转向服务本身,从评价政府的绩效转向评价公共服务质量,而这个转变也正是服务型政府建设中“以公民为本位”的现实体现。各地鼓励公民及第三方评价机构参与公共服务质量评价,形成较为典型的公共服务质量评价的模式,比如目标导向型、第三方评价型等。同时,各地方政府探索公共服务质量评价指标体系的构建,以公共服务评价推动公共服务质量提升。

我国公共服务改革较多致力于通过政府自身改革、多元主体参与供给、服务供给方式调整等提升公共服务质量,即重视公共服务供给侧改革。公共服务供给侧结构性改革有利于公共服务均等化的实现,进而促进公共服务平衡、充分发展。然而,“基本公共服务在区域间的空间差异明显,其规模、类型、质量无法完全满足公众需求,公众的满意度和获得感不高。基本公共服务供给困境的背后……对于公众的真实需求和满意度不敏感,缺乏察觉和回应,从而形成了政府主导提供、公众被动接受的单向供给”^[23]。公民评议政府、公共服务质量评价虽已成为公共服务质量改进的重要举措,值得注意的是,“中国地方政府的民意测评始终为博弈行为所困扰,畸高的满意度与老百姓的实际感受之间存在较大落差,数据的真实性是社会关注的焦点之一,‘被满意’相应成为一个热门词汇”^[24]。因此,从根本上说,“持续改进的公共服务质量活动的最终目的在于政府的产出——公共服务能否满足公众的需求”^[16]。公共服务质量改进的根本是满足公民的公共服务需求^[25]。只有基于公共服务需求的供给才是有质量的供给,只有基于公共服务需求的评价才是有效的评价,只有需求导向型公共服务质量改进才能从根本上解决公共服务供给、公共服务评价中的种种困境,实现公共服务质量持续改进。

三、需求导向型公共服务质量改进:内涵及特征

(一)需求导向型公共服务质量改进的内涵

从我国政府改革历程看,公共服务改革经历了重公共服务供给、重公共服务评价等不同阶段。公共服务质量改进也形成相应的类型,即供给改善型公共服务质量改进、评价推动型公共服务质量改进。不同于前两种公共服务质量改进类型,需求导向型公共服务质量改进关注公民的公共服务需求,从需求出发改善公共服务生产与提供,用公共服务质量评价检验需求满足程度。需求导向型公共服务质量改进将满足公民的公共服务需求视为质量改进的根本出发点,以充分了解与分析公共服务需求为前提,形成正确的公共服务决策方向,由此决定公共服务生产与提供的主体、公共服务提供的方式等,最终以公共服务质量评价验证公共服务需求是否得以满足及满足程度,将公共服务需求视作公共服务质量改进的生命线。

(二)需求导向型公共服务质量改进的特征

第一,需求导向型公共服务质量改进将满足公民公共服务需求作为政府职能的重要组成部分。从政府职能来看,“公共服务就是指那些政府有义务实施的行为……唯一能够确定的是,随着文明的发展,与公共服务需求相关的政府活动呈数量上升趋势,而这样所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。这是非常合乎逻辑的。事实上,文明本身完全是那些能够在最短时间内得到满足的各类需求不断增长的产物”^[26]。从政府职能发展来看,2006 年,我国将公共服务作为政府职能中的一项重要内容,并致力于推进服务型政府建设。《“十四五”公共服务规划》将进一步推动公共服务高质量发展作为落实以人民为中心的发展思想、改善人民生活品质的重大举措,对增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步,都具有十分重要的意义。

第二,需求导向型公共服务质量改进重视社会公民权,将公共服务需求的满足作为政府社会管理与公共服务职能的出发点与落脚点。“社会公民权关注的是,为满足社会需求和增强社会功能而设计的福利供给和服务有关的权利和义务,并保障其必要的资金来源。”^[27]公共服务质量包括公民感知的质量,认为公共服务质量的民众感知维度“核心要义在于公共部门能否精准识别民众的公共

服务质量诉求,以公共部门与民众的良性互动反馈促进公共服务质量发展,从而维护公共部门的公共价值,这亦是最大限度保障民众权利的前提”^[28]。也正是因为对公民权的重视,该类型公共服务质量改进为不断满足人民群众对美好生活的需要,以公共服务需求为一切工作的前提和出发点,将满足公民的公共服务需求视为公共服务一切工作的根本。

第三,从需求导向型公共服务质量改进的过程来看,全过程公民参与是其重要特征。从政府治理与社会发展的层面看,高度的公民参与、有效的政府管理才是最好的状态。相比于公共服务质量改进的其他类型,需求导向型公共服务质量改进将公共服务需求作为公共服务改革的动力。在公共服务决策之前,政府为充分掌握公众的公共服务需求,应提供尽可能多的公共服务表达渠道,比如民意调查、地区行业针对性调研等,以期收集真实的、多元的公共服务需求信息。在公共服务决策中,对收集到的公共服务需求信息进行甄别整理,并在决策过程中引入公民参与,通过听证会、公众咨询、议事委员会等方式推进公共服务决策的民主化与科学化。从公共服务的生产与提供来看,该类型公共服务质量改进考虑到多样化公共服务需求,推进公共服务生产与提供主体多元化,政府、企业、社会组织、公民都可以成为公共服务的生产方与提供方,为不同的公共服务需求提供多样化选择。在此基础上,公共服务提供的方式也应充分尊重民意,整合政府工作流程,设置便民点、便民服务中心,采用公众最便捷的方式实现服务供给,尊重公众意愿,提升公共服务效率。公共服务质量评价以公共服务需求是否得以有效满足为重要评价内容,公民是公共服务质量评价的核心主体。

四、需求导向:浙江省公共服务质量改进的独特经验

(一)浙江省公共服务改革

在中国经济发展大潮中,浙江省以民营经济发展带动经济腾飞,形成具有鲜明特色的“浙江经济”。经济快速发展对政府管理与公共服务提出了更高要求。2000年以来,浙江省各级政府开展政府改革与公共服务创新以提升公共服务质量,满足公众日益增长的公共服务需求。浙江省公共服务改革的详细内容参见表1。

2000年以来,为不断提升公共服务质量,浙江省各级政府致力于解决公共服务发展中不均衡不充分、质量不高等问题。从表1看,改革包括政府自身改革、政务服务、社会管理与公共服务等内容;改革层次覆盖县级、地市级到省级。从改革源起看,部分源于政府主动性变革,比如开展公民导向的绩效评估、政府权力清单等;部分源于民众需求,政府在主动性地方调研中掌握充分的民意,例如民众所反映的办事难、办事烦等。从改革主体看,包括政府自身的变革,政府吸纳第三部门组织等其他社会主体参与公共服务供给,关心公众需求,比如公共服务对象热切关注的相关事务等。从改革反馈来看,浙江省公共服务改革持续推进公共服务质量提升,获得公众好评,部分项目不仅获得国家相关政府改革与创新奖项,而且也在地方改革取得成功的基础上实现全国推广。

(二)浙江省公共服务质量改进经验分析

透过对浙江省公共服务改革实践的分析,可知其公共服务质量改进主要体现在公共服务需求、公共服务供给、公共服务质量评价等环节,公共服务质量改进的实现机制可以用图1表示。

浙江省公共服务质量改进在公共服务需求、公共服务供给、公共服务评价等环节都体现出了改革和创新。从表1内容看,浙江省温岭市基层“民主恳谈”、浙江省温岭市行业工资集体协商制度两项改革明确表现为公共服务需求方面的改革。其他改革项目主要体现为公共服务供给方式的改革,这部分内容也是在整体改革与创新中最为显著的部分。但是,公共服务提供方式的改革与创新以及政府自身服务型政府的塑造是改革进程中多方面因素促动的外在表现形式,探索其内在动因则更为重要。

表 1 2000—2021 年浙江省公共服务改革

改革区域	改革主题	改革内容	改革反馈
杭州市	让人民评判为人民满意	公民导向是杭州综合考评的核心价值,市直单位考评中社会评价占考评总分的一半	第六届“中国地方政府创新奖”提名奖
温岭市	民主恳谈	民主沟通会、决策听证会、决策议事会、村民议事会、重要建议论证会和村民代表监督管理委员会等	第二届“中国地方政府创新奖”
温岭市	行业工资集体协商制度	通过组建行业工会、召开民主恳谈会等,由企业主、职工、工会三方共同协商工资水平,是一种企业主和职工平等协商、兼顾劳资双方利益、有效协商解决矛盾冲突的民主治理新模式	第六届“中国地方政府创新奖”提名奖
丽水市庆元县	技能型政府建设	技能型干部、技能型政府、服务于公众需要	第五届“中国地方政府创新奖”入围奖
宁波市海曙区	政府向社会组织购买居家养老服务	政府扶持、非营利组织运作、社会参与的工作思路,在全区 65 个社区全面推广以老年人需求为推动、以项目为载体的政府购买服务实践	第四届“中国地方政府创新奖”
慈溪市	基层组织和社会组织协同治理创新	设立村级和谐促进会,以村民委员会、村经济合作社为支撑,和谐促进会为依托,企事业单位和社会各界群众广泛参与,基层组织和社会组织协同治理的基层社会管理创新	第六届“中国地方政府创新奖”优胜奖
杭州市上城区	政府管理与公共服务标准化	建立公共服务、社会管理、公共管理以及行政管理标准体系	第七届“中国地方政府创新奖”优胜奖
绍兴市	中心镇权力规则	五有一化:有制度、有程序、有监控、有测评、有追究、公开化;六大规制:决策规制、行权规制、信息规制、特例规制、道德规制、绩效规制	第六届“中国地方政府创新奖”优胜奖
温岭市庆元县	异地便民服务中心	民意调查中得知庆元等地的群众到县市办理社会保障卡等方面带来的困难而作出的便民改革	第七届“中国地方政府创新奖”提名奖
温州市	市民监督团	在媒体监督的基础上,促进市民参与,鼓励民意表达,并加强市民监督团与传统媒体之间、与专家意见之间的互动	2015 年度“中国政府创新优秀实践”
浙江省	省级政府权力清单	以推进行政审批制度改革,全面推进政府自身改革、用政府权力的减法换市场和民间参与的加法	2015 年度“中国政府创新最佳实践”
湖州市	户籍制度改革	取消“农业”与“非农业”户口性质差别,全市启用新的户籍政策和公共配套政策	第二届“中国地方政府创新奖”
衢州市	便民服务五个+	服务环境设施+,服务功能政务+,服务队伍功能+,服务方式互联网+,运行机制大厅服务+	真正做到服务型政府建设、为人民服务
浙江省	“最多跑一次”改革	改革领域:群众生产生活关系最紧密的领域和事项;改革机制:公共服务事项“一次办结”,“部门联合、随机抽查、按标检查、一次到位”监管机制,“在线咨询、网上办理、证照快递送达”便民服务机制	群众呼声高,公民满意度得到较大提升
浙江省	互联网+公共服务	推行网上办、掌上办,方便群众生活	群众满意度高
浙江省	“一件事”改革	围绕群众牵肠挂肚 24 件事,营商领域 17 件事,让人民有更多获得感与幸福感	群众满意度高

资料来源:作者根据浙江省公共服务改革实践整理自制

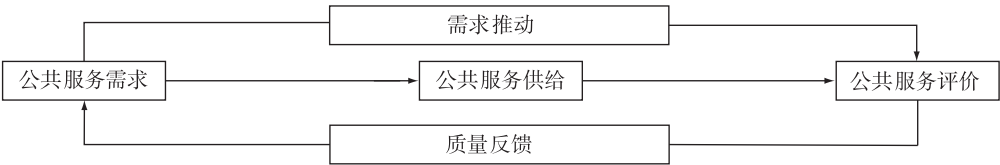


图 1 公共服务质量改进的实现机制

综合表 2,浙江省公共服务改革的目标是提高公共服务质量,而其内在动因则在于公民公共服务需求的推动。浙江省地方政府锐意改革,改革的方向源于民众需求的方向。为准确掌握公共服务需求信息,各地方政府给予公民更多自主权与表达权,重视公共服务需求表达。而这些真实的公共服务需求成为地方政府公共服务改革的动力所在,由此,需求—供给之间的契合易于实现,这无疑成为公共服务质量持续改进的第一阶段,也是公共服务质量得以保证的最重要的一个阶段。因为始终着眼于公民公共服务需求的满足程度,当公共服务供给实现时,公共服务质量评价更关注服务满足需求的程度以及公民对于公共服务质量的满意度。因而,评价这个过程是对供给的评价,其评价结果则成为新阶段公共服务需求信息分析与调整的重要依据。从浙江省公共服务改革的举措看,为致力于民众满意,浙江省各地级市在公共服务改革中主动求变,各地级市之间通过标杆示范、跟进学习推动浙江省公共服务质量持续改进。

表 2 浙江省公共服务质量改进因素分析

改进环节	改革项目	改进动因
公共服务需求	浙江省温岭市基层“民主恳谈”	重视民意、在基层民主中推进公民参与决策,实现民主管理与民主监督
	浙江省温岭市行业工资集体协商制度	企业、工人、工会的三方需求表达
	浙江省丽水市庆元县技能型政府建设	更好地服务于公众需求,建设服务型政府
	浙江省宁波市海曙区政府向社会组织购买居家养老服务	老年人迫切的公共服务需求
	浙江省慈溪市基层组织和社会组织协同治理创新	广大群众追求平安和谐的强烈愿望促使基层政府寻求治理方式的创新
公共服务供给	浙江省杭州市上城区政府管理与公共服务标准化	社区建设和发展的需求是直接推动力
	浙江省绍兴市中心镇权力规则	政府自身革新的需要、基层民主的推动与监督
	浙江省丽水市庆元县“异地便民服务中心”	了解群众需求,为方便群众
	浙江省省级政府权力清单	为增进市场与公众参与,政府做减法
	浙江省湖州市户籍制度改革	群众反映多年来历史积聚的公共服务城乡二元化现状与问题
	浙江省衢州市便民服务五个+	尊重民意,更好地为公民服务
	浙江省“最多跑一次”改革	民意调查中,公众反映在政府部门办事困难,民众抱怨较多
	浙江省“互联网+公共服务”模式	群众关切、站用户立场
公共服务评价	浙江省“一件事”改革	关注公众与企业的要求
	浙江省杭州市“公民参与导向”综合绩效考评	让人民评判、为人民满意
	浙江省温州市“市民监督团”	增进市民参与,促进市民表达

资料来源:作者根据浙江省公共服务改革实践整理自制

考察浙江经验,人们往往认为浙江省各级政府的种种改革举措似乎源于政府改革从而实现公共服务质量的提升,但是,透过浙江省公共服务改革的历史与过程,汪锦军将浙江地方政府的发展经验概括为“回应-赋权”型政府特征。“所谓‘回应-赋权’型政府特征,就是指浙江政府在改革开放中既不是简单推动地方经济发展,也不是简单围绕自上而下的考核开展工作,而明显表现出积极主动回应来自基层社会和下层政府的声音和诉求,并将这种自下而上的声音和诉求转化为制度化和操作性的政策安排,以赋予市场、社会和下级政府更多的自主权,从而激发市场、社会 and 各级政府的发展动力。”^[29]公共服务改革领域中,这种“回应-赋权”型特征则体现为公共服务改革以公共服务需求为导向,由需求推动公共服务供给变革,再以公共服务质量评价衡量需求满足程度,形成以需求为导向的公共服务质量改进,这才是根本原因。回顾浙江公共服务改革实践,浙江省公共服务质量改进的经验在于对民众需求的关注,由公共服务需求推动公共服务质量改进机制的调整,具备全国推广的现

实可行性。

五、需求导向型公共服务质量改进的实现路径

(一) 推进服务型政府建设,落实需求导向型公共服务质量改进的主体责任

需求导向型公共服务质量改进以公共服务需求为政府管理的逻辑起点,而这首先对政府自身建设提出要求,服务型政府建设是前提。“何谓服务型政府?它是在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。”^[30]从浙江各级政府公共服务改革实践看,政府跳出传统舒适圈,主动求变,以民意政府工作的首要出发点。在公共服务供给主体多元化的背景下,虽然公共服务的提供方不再完全依赖于政府单一主体,但无论何时,政府都担负着责任主体的角色。从服务型政府建设角度看,在减少行政审批、落实政府权力清单的同时,政府需要特别关注三个方面的问题:一是公众的需求是什么,政府应就整合的公共服务需求信息组织提供相应的服务;二是公众期望何种公共服务供给方式,政府则应尽可能以公众期望的方式实现公共服务供给;三是公共服务需求发生变化时,政府能够通过调查等方式快速感知公共服务需求变化并及时回应。

(二) 提升公民参与度,为需求导向型公共服务质量改进提供保障

从浙江省公共服务改革的经验看,公民参与成为公共服务质量持续改进的重要影响因素。比如公民导向的杭州综合考评、基层民主恳谈会、行业工资协商制度、“最多跑一次”改革的成功都依赖于公民参与并反应真实公共服务需求。政府在准确认知公共服务需求的基础上组织服务生产与提供,公共服务质量的评价亦将需求满足作为重要评价内容。再从需求导向型公共服务质量改进的机制看,以公众的公共服务需求为起点,实现公共服务决策的科学化、服务生产与提供、公共服务质量评价,每一个环节都离不开公民参与。可见,公民参与成为需求导向型公共服务质量改进能持续保持质量上升的关键因素。从公共服务发展看,政府与公众是其中最为重要的两个主体。公众,从单一角色看,似乎是公共服务的接受者与服务的消费者,但若将两者关系放置于公共权力与公民权利的关系之下审视,公众又呈现出多重角色的特点,既是公共服务的接受者、消费者,但同时也是公共权力的授予者,公共服务质量的评价者^[31]。公民参与数量将会影响到公共服务质量改进的效果,即基于需求的反馈是否全面真实。在公民参与数量得以增加的基础上,增进公共服务中公民参与的自发性、主动性、组织性,更能推动公共服务质量持续改进。

(三) 拓宽公众需求表达渠道,努力获取公共服务需求信息

需求导向型公共服务质量改进的前提在于真实准确的公共服务需求,这是首要环节也是关键环节;公共服务质量持续改进是以公共服务需求信息的全面真实准确为前提,由此引领公共服务质量持续改进。因此,拓宽公共服务需求表达渠道成为该类型服务质量改进的必由之路。从浙江公共服务改革的经验看,公共服务质量得以提升的关键在于深入基层,广开言路,倾听民众心声,开展广泛的民意调查。从全国来看,仍需拓宽公共服务需求表达渠道,努力获取公共服务需求信息。第一,公开公共服务需求调查信息。这一举措可以增进公众对公共服务需求调查的公共服务项目及具体内容了解,为需求调查中广泛的公民参与表达提供准备,避免过去调研中“以点带面”的信息失真情况。第二,充分利用更多公共服务需求表达渠道。传统渠道主要是自上而下的基层调研、听证会、意见征询会等,自下而上的主要是12345市长热线、其他公共服务热线等。在继续发挥好传统调研渠道的基础上,互联网背景下,公众参与公民表达的渠道更为多样,专项调查小程序、信息收集软件等更为快捷,其有效性依赖于具体调查过程中如何“以民为本”获取全面准确、快捷便利的信息。第三,保证公共服务需求表达的真实性。综合传统民意表达渠道与互联网表达渠道,尤其是互联网渠道中匿名性、群体性等特点,用技术保障需求表达的真实性,以保证公共服务决策的科学性。

(四) 利用大数据技术分析与整合公共服务需求信息

经过公众需求表达、信息调查,政府会获得海量公共服务需求数据,分析与整合数据形成公共服

务需求信息就成为公共服务决策科学化的前提和保障。从传统条件看,我们在需求信息收集与整理过程中大多采用抽样调查、针对性访谈等方式来收集信息并进行分析;但基于互联网背景,大数据技术、物联网数据等,我们可以突破传统获得更为广泛甚至社会全员信息,以坚守增进社会公平与正义的原则。在经济社会快速发展的今天,人们的公共服务需求呈现出层次性、多样化等特点。一方面,我们应从全体社会成员出发,遵循社会公平与正义原则为先;另一方面,也应考虑到多样化需求,这种多样化需求体现在不同区域、不同群体等方面。无疑,这就给需求数据的分析提出了更精细、精准的要求。与此同时,因为公共服务供给中非市场性的特点,一部分公民在表达自身公共服务诉求过程中可能存在着“夸大需求数据”“重复表达需求”等情况,这就给公共服务需求信息的识别、分析与整合带来难度。同时,公共服务本身事关全体社会成员,从当前我国经济社会发展情况来看,国家尚无能力满足所有社会成员不同层次不同领域的需求。在数据分析的基础上,会针对需求数据的分析进行需求信息整合,由此确定当前普涉全员或影响面较广的、包含有重要性和紧急度排序的各类公共服务需求信息,以便为公共服务决策提供参考。

(五) 优化需求为导向的公共服务供给

我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。我国公共服务发展呈现出地区差异、城乡差异、群体差异等多差异并行的现状,在公共服务体系构建与公共服务均等化方面虽已取得阶段性成果,但多样化的公共服务需求(尤其是非基本公共服务)依然存在。因此,面对多样化的公共服务需求,政府作为公共服务供给的责任主体,更应吸纳企业、社会组织、公民个体等多元化主体参与服务生产与提供,在多元主体的合作与竞争中提升服务质量,以多样化服务供给回应多样化公共服务需求,给予公众更多选择。从公共服务的提供方式看,充分利用互联网优势,当线上服务更能体现可及性与便利性时,公共服务供给主体应尽可能推出互联网+公共服务的方式,以提升公共服务供给的效率。当然,公共服务提供仍应关注数字弱势群体的权益保护,能充分考虑这部分群体的服务需求,以尽可能便利的交互方式提供公共服务。公共服务质量还蕴含着服务传递过程中的交互质量。吕维霞等将政府公共服务质量分为客观与主观两种,客观质量是指公共服务本身的产出质量与结果质量,而主观质量侧重于公众感知到的服务传递过程质量^[12]。公共服务提供的机构、工作人员,公共服务过程都会对公共服务质量产生影响。因此,为提升公共服务质量,应加强政府与其他社会主体间、政府部门间的合作生产和无缝隙供给,遵循公共服务标准,满足公众多样化的公共服务需求,提升公众满意度。

(六) 开展需求导向的公共服务质量评价,促进评价结果运用

从公共服务质量改进机制看,公共服务质量评价是重要环节,发挥着关键性作用。以浙江省为例,浙江属于在全国较早开展综合服务绩效评估的省份,更加关注公共服务需求满足程度,关注新时期发展态势,比如2021年浙江省在综合评估中增加了高质量发展建设共同富裕示范区作为其中的内容。同时,公共服务质量评价中公民主体参与度、评价结果真实可信度、评价结果现实运用度等方面仍存在着较大上升空间。除此之外,公共服务质量评价中竞争性质量奖项较少,可增加国家级政府公共服务质量奖,以提升地方政府公共服务创新积极性。民众评选的公共服务质量奖项也应增加,这将有利于推动公众参与,也有利于地方政府强化服务为民的意识和提升公共服务质量的积极性。因此,我国在公共服务质量改进的激励措施中,可以设立自上而下的政府公共服务奖项与自下而上的公共服务奖项,既能实现公共服务供给方的自我促进、自我提升与创新,又能促进公共服务质量提升,满足公众日益增长的公共服务需求。

[参 考 文 献]

- [1] 习近平.为全面建设社会主义现代化国家 全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2] BOYNE G A. What is Public Service Improvement? [J]. Public Administration, 2003, 81(2): 211-227.

- [3] YUZHAVKOV V. The Quality of Public and Municipal Services: Efforts and Results of Administrative Reform[J]. Public Administration Issues, 2014, (1): 52-72.
- [4] CUADRADO-BALLESTEROS B, GARCÍA-SÁNCHEZ M, PRADO-LORENZO J M. Effects of Different Modes of Local Public Services Delivery on Quality of Life in Spain[J]. Journal of Cleaner Production, 2012, 37: 68-81.
- [5] 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [6] ALONSO J M, ANDREWS R. How Privatization Affects Public Service Quality: An Empirical Analysis of Prisons in England and Wales, 1998-2012[J]. International Public Management Journal, 2016, 19(2): 235-263.
- [7] MLADENKA K R. Citizen Demands and Urban Services: The Distribution of Bureaucratic Response in Chicago and Houston[J]. American Journal of Political Science, 1981, 25(4): 693-714.
- [8] WINTERS MS, KARIM AG, MARTAWARDAYA B. Public Service Provision under Conditions of Insufficient Citizen Demand: Insights from the Urban Sanitation Sector in Indonesia[J]. World Development, 2014, (60): 31-42.
- [9] RODRIGUEZ P G, BURGUETE J V, Valino P C. Evaluation of Factors that Determine the Quality of Local Public Services: An Analysis of Citizen's Perceptions and Their Repercussions Regarding Satisfaction and Credibility[J]. Innovar-revistade Ciencias Administrativas y Sociales, 2010, 20(36): 139-156.
- [10] 张锐昕, 董丽. 公共服务质量: 特质属性和评估策略[J]. 北京行政学院学报, 2014(6): 8-14.
- [11] 徐小倩. 关于政府服务质量管理若干问题的思考[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2001(2): 23-26.
- [12] 吕维霞, 王永贵. 公众感知行政服务质量对政府声誉的影响机制研究[J]. 中国人民大学学报, 2010(4): 117-126.
- [13] 彭宗超, 庄立. 中国地方政府公共服务竞争力相关概念探析[J]. 中国行政管理, 2008(5): 75-80.
- [14] 王乐夫, 陈干全. 我国政府公共服务民营化存在问题分析——以公共性为研究视角[J]. 学术研究, 2004(2): 69-73.
- [15] 张钢, 牛志江, 贺珊. 地方政府公共服务质量评价体系及其应用[J]. 浙江大学学报, 2008(6): 31-40.
- [16] 陈振明, 李德国. 公共服务质量持续改进的亚洲实践[J]. 东南学术, 2012(1): 102-112.
- [17] 汪锦军. 构建公共服务的协同机制: 一个界定性框架[J]. 中国行政管理, 2012(1): 18-22.
- [18] 胡税根, 徐元帥. 我国政府公共服务标准化建设研究[J]. 天津行政学院学报, 2009(6): 39-44.
- [19] 黄恒学. 政府基本公共服务标准化研究[M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [20] 陈文博. 公共服务质量评价与改进: 研究综述[J]. 中国行政管理, 2012(3): 39-43.
- [21] 陈水生. 公共服务需求管理: 服务型政府建设的新议程[J]. 江苏行政学院学报, 2017(1): 109-115.
- [22] OSTROM V, TIEBOUT C, WARREN R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry[J]. The American Political Science Review, 1961, 55(4): 831-842.
- [23] 王玉龙, 王佃利. 需求识别、数据治理与精准供给——基本公共服务供给侧改革之道[J]. 学术论坛, 2018(2): 147-154.
- [24] 徐艳晴, 周志忍. 公民满意度数据失真现象考察: 信任赤字、博弈策略、理论意涵[J]. 公共行政评论, 2014(6): 55-66.
- [25] 王春婷, 鲁利洁. 基层政府购买公共服务中心的干预行为研究——基于两个案例的探索[J]. 江苏社会科学, 2021(5): 100-110.
- [26] 狄骥. 公法的变迁[M]. 郑戈译. 北京: 商务印书馆, 2016.
- [27] 彼德·泰勒-顾柏. 重构社会公民权[M]. 郭烁译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.
- [28] 翁列恩, 胡税根. 公共服务质量: 分析框架与路径优化[J]. 中国社会科学, 2021(11): 31-53.
- [29] 汪锦军, 李悟. 走向“回应-赋权”型政府: 改革开放以来浙江地方政府的角色演进[J]. 浙江社会科学, 2018(11): 4-21.
- [30] 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理, 2002(7): 5-7.
- [31] MICHELBRINK K, VAN DE WALLE S. When Will Public Officials Listen? A Vignette Experiment on the Effects of Input Legitimacy on Public Officials' Willingness to Use Public Participation[J]. Public Administration Review, 2020, 80(2): 271-280.

(责任编辑 余 敏)