

基于公众感知的 公共服务质量评价方法和实践

◆陶利萍 / 文

编者按

在2020国际质量创新论坛暨中外企业家论坛上，质量评价和绩效评估专业评估机构上海市质协用户评价中心总工程师陶利萍发表演讲，分享了有别于传统顾客满意度监测的公共服务质量监测实践。本文根据其演讲整理。



服务型政府是现代国家治理的重要标志，服务型政府的建设是国家治理现代化的一项基本要求。我国在本世纪初提出建设服

务型政府的出发点是着力提高公共服务水平，让全体人民共享改革开放发展的成果。服务型政府建设基本围绕教育、医疗、就业、社保等重要民生议题展开，以政府主导、公众与社会参与为基本路径，以人民满意与否作为评价标准，可以说提供人民满意的公共服务是政府部门的重要职责。

党中央、国务院高度重视公共服务质量工作。习总书记在2016年

12月指出，要完善各项社会政策，努力提高就业、养老、教育、医疗、环境保护等公共服务水平和质量。党的十九大报告提出，要完善公共服务体系。《中共中央 国务院关于开展质量提升行动的指导意见》对于开展公共服务质量监测和结果通报做了明确要求。《“十三五”推进基本公共服务均等性规划》和《加大力度推动社会领域 公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》两份文件都提出要开展社会满意度的调查。

上世纪70年代末，公共服务管理兴起之后，世界上主要发达国家和地区纷纷开启公共服务质量评价工作。

美国在上世纪80年代初开始倡导全面质量管理，并于90年代在公共部门推行全面质量管理以

提升服务质量。1993年1月美国国会通过了《政府绩效和结果法案(GPPA)》，随后还组建了政府绩效评估委员会，要求政府对质量和

管理负责，重视结果、服务质量和顾客满意，从而使政府绩效评估由原来的以经济和效率为核心开始向以质量为核心转变。同年9月7日，美国发布了国家绩效评价。9月11日，时任总统克林顿签发第12862行政令，要求联邦政府制定顾客服务标准，贯彻顾客至上原则等，并明确提出由公众来评价政府服务质量，评价结果应该向总统和国会汇报。自1994年起，美国开展主要公共服务领域的满意度调查，由白宫预算与管理办公室负责推进，评价实施分为政府自评和外部委托评价两种形式。其中，外部委托评价由美国联邦政府委托权威第三方满意度测评机构独立开展。1999年起，正式选定ACSI作为国民满意度的标准指标，并授权专业测评机构CFI公司为开展公共服务满意度调查的唯一机构。CFI每年发布一次调查结果，在专门网站上进行发布，面向全社会公开。

再看欧盟。单单GDP很难区分提升幸福和削弱幸福的经济行为，为更加准确地衡量公众的幸福感和获得感，欧盟推出了生活质量调查。以2009年欧盟委员会的“超越GDP”倡议为基础，欧盟2015年建立起以公共服务为重要组成部分的生活质量多维评价体系，不仅要衡量宏观经济条件，还监测影响人们日常生活质量的因素，包括工作、健康状况、社会关系、安全和政府

等。指标数据主要来自欧洲统计系统(ESS)，包括收入和居住条件统计调查(EU-SILC)、欧洲健康访问调查(EHIS)、劳动力调查(LFS)和行政资源等，均有相关的立法约束其调查和数据质量。其中，除了客观质量评价指标，公民感受也是评价体系的重要组成部分。

此外，澳大利亚、新加坡、日本、韩国、巴西等十几个国家也先后建立了相应的公共服务质量满意度测评制度。总结各国公共服务质量评价相关制度和评价机构的发展，具有以下共性：一是政府主导，第三方机构具体实施公共服务质量测评；二是认同公民是公共服务的顾客这一理念，以工作满意度为导向，评价公共服务质量；三是制度固化，持续开展。

我们机构从2013年起开始着手研究和实践公共服务质量测评。什么是公共服务呢？根据国家标准《公共服务效果测评通则》的定义，公共服务是政府公共部门为了满足公共需求，通过使用公共权利或者公共资源，运用融资、监管或直接生产的方式向全体公众或者某一类公众全体提供的具有共同消费性质的物品和服务。从该定义可以看出：第一，公共服务以产品形式存在，可以是单一性质的无形产品，也可以是有形产品和无形服务的综合体；第二，公共服务满足社会公众的直接需求，如衣、食、住、行、教育、发展等，公共服务业应满足社会公众直接的、具体的需求。

什么是公共服务质量呢？公共服务质量目前为止还没有明确、具

体、统一的定义，我们结合公共服务的概念，以及ISO 9000:2015对质量的定义，将公共服务质量定义为：公共服务提供过程及结果的固有特性满足要求的程度。公共服务的固有特性主要包括公益性、保障性、可及性、便捷性、安全性、效率性。“满足要求”，包括三个方面：其一是符合法律法规、政策文件、标准规范等的要求；其二是服务组织自身的要求，要实现组织服务标准及承诺、管理要求和绩效目标；其三是满足公众的需求和期望。也就是说，公共服务质量这些特性满足的程度实际上是规范质量、绩效质量和满意质量几个方面的综合，是主客观综合评价。前两者有很多客观指标，但满意质量主要是基于公众主观感知的，这是公共服务公众满意度需要研究的重要内容。

满意质量，是从公众的感知来评价公共服务的质量。由于政府提供的公共服务不具备品牌特性，基本上不收费或者少量收费，所以我们构建的公共服务公众满意度模型，没有把品牌价值和感知价值作为公共服务公众满意度模型的结构变量。传统的顾客满意度通常有6个结构变量，即预期质量、感知质量、感知价值、品牌形象、顾客满意度和顾客忠诚度，但公共服务满意度模型只有5个结构变量，即感知质量、预期质量、公共满意度、公共抱怨和公共信任。这5个结构变量，每一个都包含若干具体评价指标。比如感知质量，细分的话包括对过程的感知、对信息的感知、对服务的感知；预期质量，细分为总体期望、对管理

水平的期望、对服务质量的期望。

公共服务质量评价的指标设计,我们结合我国国情、社会发展情况、公众生活的预期,以及公共服务领域的标准化和规范化水平等多个方面进行了综合考虑,通过前面提到的公共服务6个特性分别展开,又细分了领域层、指标层。

有了具体指标之后,就涉及到抽样。公共服务质量评价的抽样方案设计,我们遵照《服务质量监测技术指南》(市监质函[2019]2262号)里对抽样的明确要求,主要采取分层抽样方式。一般来说,公共服务涉及的领域广、情况相对复杂,分层抽样比较适用于各单位之间差异较大、单位较多的情况。然后,基于抽样的精度以及人口结构分布的特征,最后确定样本的数量。

公共服务的公众满意度调查主要采用问卷调查方式,通过线下的拦截访问和线上的调查采集数据。采集数据过程中,同时进行质量监控,以确保调查的质量。数据质量的真实性、准确性、有效性,对测评工作非常重要,也是后续分析和改进的基础。上海市质协用户评价中心有自己的调研系统,一个是访问平台,一个是质控平台。除了传统的问卷调查之外,我们也会利用计算机辅助调查,通过在线渠道直接采集数据,比如访问员携带平板电脑,被访者扫码进行问卷填写,这种方式在新冠疫情期间得到了很好的应用。此外,还会通过短信和邮件引导被访者直接填写。

后台会实时统计问卷情况,并通过计算机技术降低人为的因素。

比如,访问员签到打卡,通过后台可以查看访问员的轨迹,使问卷调查可控、可追溯;每份问卷都带有地址信息和答题时长信息;答题次数也有限制,二维码会定时刷新,以防止刷题。这些信息化手段可以进行质量控制,以确保问卷调查的真实性、客观性。

按照党中央、国务院的指示精神,为了解公共服务质量状况、提升公共服务质量水平,原国家质量监督检验检疫总局从2014年开始开展公共服务质量监测工作。2014~2015年从华东六省一市开始试点,2015~2016年扩大到京津冀并形成《公共服务质量监测指南》,2016~2017年推广到全国31个省、自治区、直辖市的101个城市,2018年覆盖全国137个城市,2019年覆盖全国160个城市,我们中心有幸承担了全国公共服务质量监测的具体实施工作。

历年来公共服务质量监测领域保持相对稳定,根据实际情况会有些微调。由于公共服务每个领域分属不同的监管条线,2019年在征询国家各相关部委意见的时候,有部委提出“公共文化体育”是由文旅



部、国家体育总局分别行政管理,要求把“公共文化体育”拆分成两个领域——公共文化领域和公共体育领域。因此,去年公共服务质量监测的是12个领域,分别是公共教育、公共就业、医疗服务、社会保障、公用事业、生态环境、公共交通、公共安全、公共文化、公共体育、养老服务、政务服务。

公共服务质量监测的工作成果得到了政府、社会、学界、媒体的高度关注和认可。在2015年华东六省一市试点监测结果发布会上,北京大学政府管理学院周志忍教授认为:

“公共服务质量监测工作彰显了当代公共管理的新主题,那就是质量和公民满意;也彰显了公共管理的核心理念,那就是满意与否群众说了算。公共服务质量、公众满意度并不完全取决于经济发展水平和财政实力,而与正确的执政理念和有效的政策措施有着密切关联。”我们每年的公共服务质量监测结果,媒体都给予了高度关注,也为市场监管总局质量发展局进行质量工作考核提供依据。

近两年来,随着全国公共服务质量监测工作的持续推进,各省市地方政府对公共服务质量建设也越来越重视,逐步将公共服务监测和提升纳入到政府的重点工作中,相继开展地方性的监测实践。公共服务公众满意度,是公共服务质量的标尺,是提升公共服务水平的助推器;公共服务公众满意度提升的过程既是人民群众获得感、幸福感和安全感不断增强的过程,也是不断实现人民群众高品质生活的过程。■