

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.04.014

欢迎按以下格式引用:谢星全,刘恋.基本公共服务质量:分层概念与评估框架[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(4):122-130.

Citation Format: XIE Xingquan, LIU Lian. Basic public service quality: A hierarchical concept and assessment framework[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2017(4):122-130.

# 基本公共服务质量: 分层概念与评估框架

谢星全,刘恋

(四川大学公共管理学院,四川成都 610065)

**摘要:**依循质量概念在不同理论范式关注的利益焦点,赋予基本公共服务质量以分层概念:新公共管理语境重视个体满意和理性选择的微观质量;新公共服务语境追求公共利益和价值规范的宏观质量。文章采用全国大规模调查数据,结果显示:基本公共服务的宏观质量能提升基本公共服务的微观质量,表现在嵌入社区或村层面的价值规范——公共利益能促进个体基本公共服务满意度,基本公共服务微观质量能推动基本公共服务需求的内容变迁,表现为个体不同内容的公共服务满意度会诱发基本公共服务的不同需求。可以认为,是“公共利益”等价值理性而不是“顾客满意”等工具理性更符合行政伦理和政策预期。

**关键词:**基本公共服务质量;情境性;层次性;评估;分层线性回归

**中图分类号:**D631.43 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2017)04-0122-09

近年来,基本公共服务质量的研究存在不同理论范式的“张力”。具言之,在价值追求层面,“工具理性”与“价值理性”走向两个极端<sup>[1]</sup>;在评估途径层面,形成“应该是什么”和“现实是什么”的区隔;在技术运用层面,整合“定量方法”与“定性方法”的混合研究少见;在评价数据层面,“客观指标”与“主观评估”各行一边;在评价对象层面,“顾客导向”与“公民身份”多有争端。因此,凡是借助公共服务完成的事情,几乎都有贴上“质量”标签的冲动,基本公共服务质量作为一个包罗万象而又空无一物的政策概念与评估术语<sup>[2]</sup>,存在“碎片化”“单一化”“模糊化”“静态化”等弊端,难以形成统一规范性分析框架和学术话语体系。

结合新公共服务理论,依循公共行政在不同决策环境关注的利益面向,赋予基本公共服务质量概念以“情境性”和“层次性”特征,从规范和实证层面提炼基本公共服务质量的分层概念,并采用全国大规模调查数据,考察基本公共服务质量的层次关系与衔接机制。这些结论运用于基本公共服务质量的起点、过程、结果和价值追求,可以形成基本公共服务质量评估的分层模型。

修回日期:2017-02-23

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“城乡基本公共服务均等化的实现机制与监测体系研究”(14ZDA030)

作者简介:谢星全(1990-),男,四川巴中人,四川大学公共管理学院博士研究生,主要从事公共治理与公共服务评价研究,Email:602086990@qq.com。

诚挚致谢:感谢中国人民大学中国调查与数据中心授权使用数据(CGSS2013);感谢中国台湾大学郭铭峰教授提供建设性意见,美利坚大学吕杰教授提供技术支持。

## 一、文献回顾

基于研究需要,可以从质量管理、绩效管理、公民满意度评估等层面描述国内外关于公共服务评估的异同点。

在质量管理层面,工业生产和管理控制领域的技术参数,如产品的安全性、寿命、性能、瑕疵率、重量、型号、款式、外观、密度、尺寸等是质量管理的关键评估指标。主要借鉴计算机仿真、数理统计、实验模拟等技术保障产品或服务的“有形”质量,特别关注产品生产的过程控制和流程管理等。

在绩效管理领域,重塑政府等行政改革运动积极倡导运用工商管理技术和方法评估行政服务绩效。例如行政服务流程的透明化、公开化、程序化、简化化;服务内容的准确化、同质性、异质性;服务技术的电子化、网络化、市场化;行政服务产出的经济、效率、效能和公平;服务决策的民主化、科学化、合法化、合理化和制度化;行政服务主体态度的亲和性、廉洁性、责任性、公益性、合作性、参与性、学习性等维度。内容范围不仅涉及一般公共服务,还包括政府政治职能、经济职能和社会管理职能等评估内容,混淆行政服务与基本公共服务是降低质量评估效度的主要缺陷。在评价主体方面,一般采取政府评价为主,专家学者积极参与,同时与少数公众评价相结合的评估途径;在具体技术层面,主要采取公共财政指标和主观评价相结合的综合指数法<sup>①</sup>。

在公民满意度领域,民主公民权和新公共服务倡导的公民参与等规范性价值深刻影响公共政策议程和公共服务质量改进运动。借鉴市场调查和顾客满意度模型的指标和方法是公共服务评价的主流趋势。如舒适性、友好性、可持续性顾客消费心理的“软指标”,关注的重心不再局限于生产、过程或结果等单一环节,而是关注服务不同特征属性、顾客不同时点的需求体验、服务关系、服务层次等多视角、多维度的整体动态性评价,代表性的评估方法有结构方程模型(SEM)、OLS估计、数据包络分析(DEA)、田野实验(field experiment)和面板技术(panel estimator)等工具的运用,比较著名的评估模型有顾客感知型(SERVQUAL)、期望不一致模型(expectancy-discomfort)、欧洲关键事件调查(CIT)、实验情景模拟(the experimental simulation)等(表1)。

表1 国内外基本公共服务评估的指标说明

领域	理论	环节	技术	指标	国外	国内
工业生产	质量管理	生产过程与流程	传统的数理控制技术	硬指标:安全性、寿命、规格	质量圈、全面质量管理、ISO2001国际标准	持续改善(CI)、流程再造(BPR)、六西格玛(6σ)、国家标准与行业标准
行政服务	新公共管理	行政服务的内容、制度、政策、产出	层次分析、熵值法、泰尔指数法、模糊评价等	客观指标与主观评价:公共财政指标、专家评估、公众评价	英国“公民宪章”和克林顿“联邦政府改革计划”,加拿大“策略质量计划”等	政府绩效、行政效能、政府治理能力评估、政府廉洁调查等
一般公共服务	商业管理	事前抽样,事中调查,事后计算	OLS估计,结构方程模型,面板数据、实验等	软指标:服务对象的满意度调查等	顾客感知模型、平衡计分卡、期望不一致模型等	《中国城市公共服务满意度调查》《中国公共服务小康指数》《公共服务蓝皮书》《中国公共服务公众评价指数报告》《中国城市政府公共服务能力评估报告》
基本公共服务	新公共行政	基本公共服务的标准、特质属性、政策效能、公民意见	混合研究方法、规范性与实证性研究方法等	软指标与硬指标的结合	公共服务多层质量;过程质量、结果质量、设计质量和关系质量;“强制vs选择”公共服务质量等	《国家基本公共服务体系“十三五”规划》《北京公共服务发展报告》《中国城市公共服务质量指数调查》《中国质量发展观测报告》

注:表1为作者自制。

<sup>①</sup>此处的综合指数法主要有泰尔指数法、标准化系数法、熵值法、层次分析、模糊综合评价等途径计算的综合性指数等。

## 二、基本公共服务质量:系统的概念与分析框架

综合国内外已有研究成果,新公共服务质量是一个相关性和层次性的概念。相关性表现在概念随着服务提供者和用户在相关组织层级不同地位发挥作用不同,层次性体现为概念随着主客体关注的不同问题面向而变化<sup>[3]</sup>。

### (一)基本公共服务质量的情境性与层次性

#### 1. 个体满意度是新公共管理语境的微观质量

在新公共管理语境,基本公共服务的对象是顾客。在此语境下,新公共管理倡导的公共服务民营化凸显了公共服务的效率、产出等市场利益导向。公共服务的生产主体(企业)与购买主体(顾客)在平等互惠的基础上以货币为媒介,实现商品的交换价值。但是,民营化暗示市场企业要遵循市场价格机制,即尽可能地实现公共服务利润最大化是企业决策的理性逻辑。但是由于信息不对称、道德风险和逆向选择的弊端,导致企业增加公共服务利润的途径是尽可能地让顾客满意,而不是促进由公共服务“公共性”所决定的“消费的非排他性”和“收益的非竞争性”。此时,公共服务是满足分散、独立、具有不同偏好和市场购买力的顾客需求的私部门产品,公共服务的产出和结果基于私人利益之上的个人需要,从根本上区别根植于社区共同需求和社会公共需求的纯公共产品<sup>[4]</sup>。在新公共管理语境,以追求“用户满意”为代理指标的“公共服务满意度”是企业提高公共服务利润,满足消费需求,改善公共服务质量的主要途径。

新公共管理选择基本公共服务微观质量指标的价值意义与其管理主义哲学追求效率的工具理性直接相关。原因有三:一是关注个体需求被满足程度——公共服务满意度指标,可以增加公共服务的产出、利润和效率,还可扩大公共服务内容的选择范围,促进基本公共服务产出多样化,满足个体多元、多层次服务需求,扩展公共服务的“使用价值”;二是能节约政府行政成本,让政府以结果(效率等)而不是以过程(如行政审批等)为导向,改善服务质量,重塑公共服务职能,建成服务型政府;三是聚焦微观层次的私部门利益有助于发挥市场、社会组织的积极性,不仅能减少政府和市场各自供给公共产品的弊端,还能发挥社会组织的公益性和独立性优势,弥补政府和市场等二元主体供给公共产品不足的缺憾,促成政府-市场-社会三方互动的公共服务协同治理格局,全面提升基本公共服务质量。

#### 2. 公共利益是新公共服务语境的宏观质量

在新公共服务语境,基本公共服务的范围是社区或村,对象是基本公共服务供给的末端——基层自治单位的社区公民或村民。中国户籍居民生活的基层自治组织是社区或村,是基本公共服务设施、资源、产出依附的基本公共治理空间,蕴含着村或社区居民的共同利益。不同于微观层次的市场目标是建基于个人利益之上的原子式、碎片化需求,基本公共服务的宏观层次则建基于社区或村的共同利益之上,满足本社区或村居民的公共需求。宏观层次的公共利益是社区或村共同利益的集体意识,是整合不同经济社会背景和人口特征后全体居民的全部利益,通过民主协商和自治途径达成的社区或村的共同利益,应该包涵社会底层、弱势群体、少数民族等群体的恰当利益。此时公共利益是社区或村层面的决策道德和伦理标准,是基层自治或治理秩序的价值规范<sup>[5]</sup>。宏观的价值规范对个体认知和行为具有道德约束作用,集中表现为“善优先于权利”的社群主义价值观<sup>[6]</sup>。在此层面,社区或村的公共利益是维系个人利益的基础,是保障个体合法权利的道德前提。这些价值不依赖公共服务产生过程,但决定了服务结果如何产生<sup>[6]</sup>。社区或村的价值规范——公共利益,不能凭借理性选择的市场机制实现,而是政府与公民在信任与合作的基础上就共同利益进行对话与合作的结果<sup>[7]</sup>,这正是关注基层自治组织改进公共服务质量的特殊价值所在。

新公共服务强调公共利益在公共服务供给的支配地位与政治哲学关注民主、参与和公共善等价值哲学有关。一方面,公共利益能最大限度地代表绝对多数的利益,既能迎合最大多数人的最大利益的功利主义原则,也是彰显最小最大化分配的正义规则。进而可以保障底层群众、弱势群体、平民百姓、边疆居民和少数民族利益在基层自治组织决策中的恰当分量<sup>[8]</sup>。第二,宏观层次的基本公共服务是社区或村基层群众自治的整体价值规范,具有“自我管理,自我教育,自我服务,自我监督”的制度功能,表征为基本公共服务的供

给链具有公民参与和自治的民主价值,鼓励公民参与基本公共服务提供、分配、获得和享用等供给链,才能让社区或村的共同利益蕴含个人合法利益和保障少数群体的利益表达权利,计算出利益的“最大公约数”,能保障全体居民共享公共服务改革成果,增强全体居民的获得感、幸福感、安全感和公平感。

## (二)基本公共服务质量的衔接机制:公共利益对个人利益的正向牵引

厘清基本公共服务质量在不同行政情景与理论范式的衔接机制是评判不同层次基本公共服务质量“孰轻孰重”“孰先孰后”的逻辑起点。可以围绕主体职责、服务对象和不同层次的作用机制展开论述。

在主体职责层面,基本公共服务是典型的公共产品,决定了基本公共服务的提供者是政府而不是市场或社会。因此,政府必须在提供公共服务时对更大范围和更长远的公共利益负责,而不是对效率、利润和顾客满意度负责<sup>[9]</sup>。

在服务对象层面,基本公共服务的对象是基于政治身份并关注共同利益的公民,而不是经济身份以私人利益为中心的顾客<sup>[10]</sup>。公民以追求公共利益为导向,主张就社区共同利益与政府对话与合作,从而肩负公共产品的成本——税收,增进社区共同利益,还能避免统治者侵犯公民合法利益,增强政府政策的公平性、民主性<sup>[11]</sup>。而顾客则没有共同的集体目标,顾客不是社区或村委政治权力的享有者和责任的承担者,追求个人利益是其社会行动的基石,顾客不同于公民的原因是前者倾向于消费产品,而后者是共享服务<sup>[12]</sup>。因此,顾客在市场产品之间进行购买实现个人利益最大化,而公民通过集体性的纳税去承担公共服务的成本,这意味着企业可以通过调整价格或产品质量让顾客满意,而政府却只能通过对话与合作来促进公共利益<sup>[13]</sup>。说明改进公共服务的问题不能停留在满足“顾客需求”的层次,更应关注公共事务的权力在政府与公民之间的分配情况<sup>[14]</sup>。

在不同质量层次的作用机理方面,微观层次的理性选择机制与宏观层次的价值规范是提升质量的不同途径。在新公共管理语境的微观层次,以公共选择、委托-代理、市场竞争等私部门管理方法和技术是提升产品质量和个人利益的最优化途径。互利、竞争和博弈等是理性人的基本行动逻辑<sup>[15]</sup>。在新公共服务语境,提倡对话与合作,关心他人恰当利益和社区共同利益等民主参与价值是社区或村层面的道德规范,致力于增进社区或村的社会净福利是公民社会的良好愿景<sup>[16]</sup>。在新公共服务语境,公民通过积极参与基本公共服务提供、分配、获得和享用等服务链,虽然不能让每位个体都能获得等量的利益,但是能让每一位公民都被平等地政治对待<sup>[17]</sup>。

## 三、问题提出与理论假设:基本公共服务质量何以表征

### (一)公共利益是基本公共服务的宏观质量

如果不承认公共利益的作用,认识公共服务的深度和广度便不可能<sup>[18]</sup>。公共利益是根据所有公民的利益和社会所公认的价值概念对某一情景的最佳回应<sup>[8]</sup>。这种最佳情景被认为是,政治体系应该追求利益在全体公民中的公平分配,虽然不表示所有人都有权享有相同的或同样的利益,但却说明每一个公民都应该受到公平对待<sup>[19]</sup>。

结合新公共服务理论规范的相关研究,可以提炼出基本公共服务宏观质量——公共利益的维度划分。

#### 1. 充足性

“充足性”是指基层群众自治单位——社区和村提供的基本公共服务的数量是否充足,意指供需匹配和规模效率。主要有三个方面的内容:一是供给是否少于需求;二是供给是否高于需求;三是供给是否匹配需求。社区和村层面提供的公共服务“充足程度”是公共服务供给链条的前端,承载基本公共服务质量的数量需求,不仅是实现公共服务规模效率的关键,也是向“质量”转型的临界条件。

#### 2. 均衡性

“均衡性”是指基层群众自治单位——社区和村对公共服务分配过程是否均衡。基本公共服务均衡性强调公共产品分配的权利公平和资源公平,一方面能增进贫困居民、底层群众和弱势群体等最不幸群体的净福利,另一方面能最大限度减少“非选择”等偶然因素对个人福利的影响。因此,均衡性是调控收入差距,

减少贫富悬殊,抑制发展失衡,增进公共利益的关键一环,是政府履行提供基本公共服务主体职责和承担“兜底”责任的道德底线。

### 3. 便利性

公共服务的便利性主要是指基层群众自治单位——社区和村提供的公共服务的便利程度或消费过程的容易程度。公共服务的便利性是一个复合概念,它以使用的便捷性为核心内容。主要包括以下维度:一是测度公共服务供给与消费的空间距离;二是计算单位公共服务的经济与精神成本与居民支付能力的差距;三是衡量公共服务本身使用过程的难易程度。便利性是保障居民共享公共服务改革红利,提升公共服务获得感的基础。

### 4. 普惠性

“普惠性”是指基层群众自治单位——社区和村的居民大致均等地享受基本公共服务的程度。普惠性要求基本公共服务边际生产成本和边际消费成本为零,即具有公共产品受益“非排他性”和消费“非竞争性”特征。普惠性体现了基本公共服务与市场产品的显著区别,其公共选择的价值意义是在促进公共利益的集体行动中实现个人合法利益。

### (二) 个体满意度是基本公共服务的微观质量

基本公共服务个体满意度是指作为理性人的个体,主观预期与体验服务绩效差距的消费心理,是测度个体需求被满足程度的指标。基本公共服务满意度以顾客需求为导向,是“企业型政府”的核心理念和关键变量。一方面能反映居住分散、需求多元和不同支付能力的个体偏好,另一方面契合“个人利益最大化”的经济理性的价值理念。因此,相对于社区和村层面的公共利益和公共需求,个体公共服务满意度是基本公共服务的微观质量。

### (三) 理论假设

立足于国内外已有研究,基于基本公共服务的“情境性”和“层次性”特征,赋予基本公共服务质量的系统概念:个体满意度主导理性选择在新公共管理语境的微观质量,公共利益主导价值规范在新公共服务语境的宏观质量。进而提出以下研究假设。

H1:不同村和社区的价值规范对个体需求的被满足程度有显著影响。即基本公共服务的宏观质量正向影响基本公共服务微观质量,表现在社区或村层面的公共利益的价值规范作用越强,个体基本公共服务满意度越高。

H2:社区和村不同价值规范的强度对嵌入其中的个体满意度具有不同的影响作用。表现为生活在社区或村层面不同公共服务价值规范中的个体,其基本公共服务满意度也不同。

H3:不同基本公共服务满意度会影响基本公共服务的需求类型。

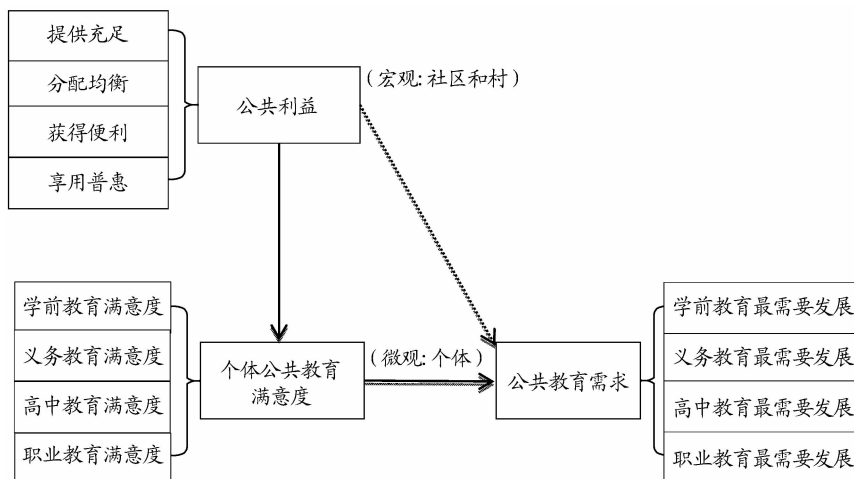


图1 不同层次基本公共服务质量的理论联系

#### 四、统计过程与数据分析

为检验基本公共服务宏观质量——村和社区的价值规范与基本公共服务微观质量——个体满意度的影响方向和作用大小。采用从村或社区宏观价值规范影响微观个体满意度,再检验微观满意度影响个体公共服务需求类型的研究设计,证实宏观质量作用微观质量,微观质量影响公共服务需求内容的分层效应<sup>[20]</sup>。

数据来源于 CGSS2013 公共服务模块,其中从数据总样本中按 77% 的入样比,简单随机抽样村和社区样本 343 份,对应的层 1 个体样本 3 782 份。采用分层线性回归检验理论假设,以基本公共教育为例。变量描述如表 2、表 3。

表 2 层 1 变量描述

层 1 变量	样本	均值	标准差	最小值	最大值	变量取值	
学前教育满意度	3 782	3.29	0.96	1	5		
基本公共教育	义务教育满意度	3 782	3.64	0.85	1	5	1 = 非常不满意;2 = 不太满意;3 = 一般;4 = 比较满意;5 = 非常满意
	高中教育满意度	3 782	3.39	0.82	1	5	
	职业教育满意度	3 782	3.26	0.80	1	5	
基本公共教育需求	3 782	2 <sup>#</sup>	0.92	1	4	1 = 学前教育最需要发展;2 = 义务教育最需要发展;3 = 高中教育最需要发展;4 = 职业教育最需要发展	

注:表 2 为作者自制;#为变量众数。

表 3 层 2 变量描述

层 2 变量	样本	均值	标准差	最小值	最大值	变量取值
提供充足	343	2.79	0.39	1	5	1 = 非常充足;2 = 比较充足;3 = 一般;4 = 不太充足;5 = 非常不充足
分配均衡	343	3.35	0.46	1	5	1 = 非常均衡;2 = 比较均衡;3 = 一般;4 = 不太均衡;5 = 非常不均衡
享用普惠	343	2.73	0.39	1	5	1 = 非常严重;2 = 比较严重;3 = 一般;4 = 不太严重;5 = 非常不严重
获得方便	343	2.71	0.42	1	5	1 = 非常方便;2 = 比较方便;3 = 一般;4 = 不太方便;5 = 非常不方便

其中层 1H1.1 模型为:基本公共服务综合满意度 =  $B_{01} + B_1 * (\text{学前教育满意度}) + B_2 * (\text{义务教育满意度}) + B_3 * (\text{高中教育满意度}) + B_4 * (\text{职业教育满意度}) + r$

其中层 1H1.2 模型为:基本公共教育需求 =  $B_{02} + B_1 * (\text{学前教育满意度}) + B_2 * (\text{义务教育满意度}) + B_3 * (\text{高中教育满意度}) + B_4 * (\text{职业教育满意度}) + r$

层 2 模型为: $B_{0j(j=1,2)} = G00 + G01 * (\text{提供充足}) + G02 * (\text{分配均衡}) + G03 * (\text{获得便利}) + G04 * (\text{享用普惠}) + u$ 。

其中层 1 的自变量进行组内对中处理,层 2 变量进行总体对中处理。笔者认为,体现在不同社区和村层面公共服务供给链条的价值规范(宏观质量)影响个体不同内容的基本公共教育满意度(微观质量),假设不同村和社区的价值规范对个体基本公共教育满意度有同等效应,则选择随机截距模型验证理论假设。

如表 4 层 2 模型显示,村和社区层面分配的基本公共教育资源分配越均衡,个体基本公共教育满意度越高,但总体并不显著( $p > 0.5$ );但是村和社区层面公共服务供给链的其他价值规范的宏观效应在微观满意度层面有显著影响( $p < 0.01$ ),表现在村和社区提供的基本公共教育资源提供越充足、获得越便利、享用越普惠,个体的基本公共教育满意度越高,假设 H1 总体得到支持。说明社区和村层面的不同公共服务价值规

范对个体的组织情景效应作用显著:相比于更重视公共利益在公共服务供给占支配地位的村和社区,越不重视公共利益在公共服务供给链的价值导向的村和社区中,嵌入其中的个体公共教育满意度越低( $p < 0.01$ ),假设 H2 得到支持。数据揭示:重视公共利益在基本公共服务供给的主导作用是政府的民主责任和道德底线,不仅符合行政伦理,也能实现政策预期,增进个体满意度。说明价值理性而不是工具理性是基本公共服务供给的道德基石。一方面可以增进社区和村层面的公共利益,另一方面还能满足个体需求,保障个人合法利益,实现基本公共服务能够提供充足、分配均衡、获得便利和享用普惠。

表 5 显示,在层 1H1.2 模型中,以最需要加强高中教育发展为参照组,对高中教育越满意( $p < 0.05$ )和职业教育越满意( $p < 0.05$ )的个体,越有可能选择学前教育和义务教育的公共教育需求类型;对学前教育( $p < 0.05$ )和义务教育越满意( $p < 0.05$ )的个体越不可能选择本教育类型作为最需要的需求,对义务教育越满意的个体选择加强职业教育发展的可能性也较小( $p < 0.05$ ),说明微观个体的不同公共教育满意度水平会引发社和村层面不同公共教育需求类型,假设 H3 得到支持。数据揭示,个体层面的公共服务需求被满足程度可能推动社和村层面公共服务宏观质量内容的变迁,如果政府不积极主动地对基本公共服务供给的内容进行动态调整,将会违背公共教育发展规律,导致供需不配,削弱基本公共服务满意度。

表 4 分层随机截距固定效应模型参数

参数	回归系数	稳健标准误	T 值	自由度
层 2 截距, G00	69.05***	0.289 917	238.157	3 773
提供充足, G01	-3.61***	1.189 292	-3.038	3 773
分配均衡, G02	-0.90*	0.857 983	-1.052	3 773
获得便利, G03	3.30***	0.842 058	3.921	3 773
享用普惠, G04	-5.68***	0.988 606	-5.745	3 773
层 2 截距 G10	2.71***	0.304 950	8.898	3 773
层 2 截距 G20	2.96***	0.338 895	8.741	3 773
层 2 截距 G30	2.58***	0.376 919	6.851	3 773
层 2 截距 G40	2.48***	0.376 430	6.587	3 773

注:\*\*\*表示 P 值  $< 0.01$ ; \*\*表示 P 值  $< 0.05$ ; \*表示 P 值  $< 0.1$ 。

表 5 个体满意度影响社区和村公共教育需求类型

哪类基本公共教育最需要加强发展?	回归系数	标准误	Wald	Exp(B)	
学前教育最需要加强发展	截距	0.555***	0.240	5.365	
	学前满意	-0.960***	0.058	275.657	0.383
	义教满意	-0.199***	0.068	8.605	0.820
	高中满意	0.731***	0.073	101.131	2.077
	职教满意	0.228***	0.071	10.212	1.256
义务教育最需要加强发展	截距	1.496***	0.207	52.087	
	学前满意	-0.100*	0.055	3.248	0.905
	义教满意	-0.792***	0.062	164.111	0.453
	高中满意	0.585***	0.065	81.078	1.795
	职教满意	0.062	0.064	0.965	1.064
职业教育最需要加强发展	截距	-0.200	0.259	0.599	
	学前满意	-0.095	0.064	2.192	0.909
	义教满意	-0.215***	0.074	8.441	0.806
	高中满意	0.789***	0.077	106.059	2.201
	职教满意	-0.512***	0.071	51.985	0.599

注:\*\*\*表示 P 值  $< 0.01$ ; \*\*表示 P 值  $< 0.05$ ; \*表示 P 值  $< 0.1$ 。

## 五、结论与启示

依循公共行政在不同语境关注的利益焦点,赋予基本公共服务质量的“情境性”和“层次性”特征,提炼基本公共服务质量的系统概念,形成基本公共服务质量评估的分层框架。研究结论主要表现为理论层面和

实践层面两个方面。

其一,在理论层面表现为以下三点。(1)个体满意度是基本公共服务质量的微观层次。嵌入在不同价值规范的社区居民和村民的公共服务满意度不仅有显著个体异质性,并且深受宏观层面(社区和村)不同公共服务价值规范(公共利益)的影响。一方面个体需求被满足程度受价值规范的正向影响,另一方面,不同个体公共服务满意度水平推动了基本公共服务需求内容的转变。(2)公共利益是基本公共服务的宏观质量。基本公共服务是实现“平等待人”理念的副产品,保障社区每位公民的政治权利都受到平等对待,是彰显社区公共利益的民主规范。(3)公共利益的价值理性比个体满意度的工具理性更具道德优先性和政策价值。在村和社区层面,基本公共服务的公共利益是基层群众自治单位根据公共产品公认价值概念对社会福利分配情景的最佳回应,这种情景是保障社区和村民的社会福利权利都受到平等对待,尽管不表示每位居民都能获得等量的利益。在新公共服务语境,社区和村层面的公共利益是维系个人合法利益的道德前提,是保障个体合法权利的集体契约。政府对基本公共服务的公共利益负责是政府提供基本公共服务的民主责任和道德底线,不仅能增进社区和村层面的社会净福利——公共利益,还能促进个体需求被满足程度——基本公共服务满意度。因此,让公共利益而不是市场理性主导基本公共服务供给模式更符合行政伦理和政策预期。

其二,在实践层面应敦促基本公共服务的提供者(政府)秉持公共利益至上的价值规范。一方面,各级政府要“警惕”商业主义、消费主义和个人主义在基本公共服务领域的恣意蔓延,逐渐从任务驱动、绩效考核、顾客导向等“企业型政府”转变为增进社会公共利益的民主“服务型政府”,实现政府的有效治理,厚植政府信任的民主基础。另一方面,让公共利益成为基本公共服务供给的“价值指南”,可以让个体在增进社区共同利益的集体行动中“兑现”个人合法利益,推动公共服务供给从“为民做主”走向“由民自主”,才能让全体人民共享基本公共服务发展成果,增强社区居民或村民的公平感、获得感、幸福感和安全感,不断提升基本公共服务满意度。显然,这是十三五时期国家基本公共服务供给从“规模效率”向“质量”要求转变的关键。

#### 参考文献:

- [1]姜晓萍.基本公共服务应满足公众需求[N].人民日报,2015-08-30(7).
- [2]POLLITT C. Editorial: Public service quality—between everything and nothing? [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2009, 75(3): 379-382.
- [3]RIEGER O, MAYNE J. Evaluation and public service quality[J]. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1998, 7(2): 118-125.
- [4]IGNATIEFF M. The myth of citizenship[J]. *Queen's LJ*, 1987(12): 399.
- [5]COCHRAN C E. Political science and “The Public Interest”[J]. *The Journal of Politics*, 1974, 36(2): 327-355.
- [6]SANDEL M J. *Liberalism and the Limits of Justice*[M]. Cambridge University Press, 1998.
- [7]DENHARDT R B, DENHARDT J V. The new public service: Serving rather than steering[J]. *Public Administration Review*, 2000, 60(6): 549-559.
- [8]REDFORD E S. The protection of the public interest with special reference to administrative regulation[J]. *American Political Science Review*, 1954, 48(4): 1103-1113.
- [9]KETTL D F. *The Global Public Management Revolution*[M]. Brookings Institution Press, 2006.
- [10]POCOCK J G A. The ideal of citizenship since classical times[J]. *Queen's Quarterly*, 1992, 99(1): 33-55.
- [11]THOMPSON D F. *The Democratic Citizen*[M]. Cambridge University Press, 1970.
- [12]ALFORD J. *Engaging Public Sector Clients: From Service - Delivery to Co - Production*[M]. Palgrave Macmillan, 2009.
- [13]SCHACHTER H L. Reinventing government or reinventing ourselves: Two models for improving government performance[J]. *Public Administration Review*, 1995, 55(6): 530-537.
- [14]POLLITT C. Bringing consumers into performance measurement: Concepts, consequences and constraints[J]. *Policy & Politics*, 1988, 16(2): 77-87.



- [15] KALT J P, ZUPAN M A. Capture and ideology in the economic theory of politics[J]. *American Economic Review*, 1984, 74(3): 279 – 300.
- [16] KORPI W, PALME J. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries[J]. *American Sociological Review*, 1998, 63(5): 661 – 687.
- [17] STEWART R B, SUNSTEIN C R. Public programs and private rights[J]. *Harvard Law Review*, 1982, 95(6): 1193 – 1322.
- [18] KRISTOL I, BELL D. What is the public interest? [J]. *The Public Interest*, 1965(1).
- [19] CASSINELLI C W. Some reflections on the concept of the public interest[J]. *Ethics*, 1958, 69(1): 48 – 61.
- [20] LU J. Varieties of Governance in China: Migration and Institutional Change in Chinese Villages [M]. Oxford University Press, 2015.

## Basic public service quality: A hierarchical concept and assessment framework

XIE Xingquan, LIU Lian

(*School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, P. R. China*)

**Abstract:** Following the situational and hierarchical characteristics of public service, a hierarchical concept of basic public service quality can be refined: the context of new public management attaches importance to microscopic quality of individual satisfaction and rational choice; the context of new public service emphasizes the macroscopic quality of public interest and value criteria. Statistics of a large-scale national survey show that the macroscopic quality of basic public education can improve its microscopic quality, reflected in the fact that the value orientation and public interest of an embedded community or village can promote individual satisfaction of basic public education, while the microscopic quality of basic public service can push for the change of contents of basic public education demand, which can be seen from the fact that an individual's evaluation of the different contents of public education can lead to the demand of different types of public education on the level of village or community. "Public interest", a kind of value rationality, is more aligned with the administrative ethics and policy expectation than customer satisfaction, which is instrumental rationality.

**Key words:** basic public service quality; situationality; hierarchy; assessment; hierarchical linear regression

(责任编辑 彭建国)