



我国质量公共服务评价结果差异及其分析

——基于消费者满意度的评价

邓 悦

摘 要：武汉大学质量发展战略研究院 2013 年对全国 29 个省份共 92 个城市进行了质量观测调查，分析了目前我国质量公共服务的消费者感知水平和影响消费者对质量公共服务评价的相关因素。基于上述研究笔者发现，消费者对质量公共服务的评价受质量监管的有效性、质量投诉的响应程度、质量权益被重视的程度、质量信息提供的方便性以及为消费者权益的保护等方面的影响，在不同职业类型、单位类型的人群以及城乡居民对质量公共服务的满意度也存在显著差异。因此，提高质量公共服务需要采取差别化的政策措施。

关键词：质量公共服务；评价指标；质量观测；消费者满意度

对质量公共服务的评价有多种方式，而作为公共服务的客体——消费者对质量公共服务有最直接的感受，因而其评价最能反映一个地区的质量公共服务状况。本文从武汉大学 2013 年质量观测调查中抽取了消费者对质量公共服务的评价结果，来分析目前我国质量公共服务的消费者感知水平，并进一步采用计量分析方法分析了影响消费者对质量公共服务评价的相关因素，从而为质量公共服务的政策改进提供参考依据。

一、理论分析

（一）质量公共服务及其内涵

广义的政府质量公共服务既包括对企业和消费者的各类相关的质量服务活动，如信息提供、消费者保护与救济、公共项目的投入等，也包括对质量的监管与执法等。狭义的质量公共服务包括质量安全的公共服务，如保障产品质量安全、工程质量安全、服务质量安全和环境质量安全；质量发展的服务，如公共质量教育、公共质量文化、公共科技服务等；质量领域的社会性公共服务，如质量侵权中的救济服务等（罗英，2013：59-63）。

本文所指的质量公共服务是指政府在质量管理过程中所提供的各种公共资源的服务性职能，是建立在一定社会共识的基础上，根据一国经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国经济社会质量的稳定和发展，维护居民基本的质量安全权、质量发展权和质量救济权等质量基本权利，为实现区域质量的全面发展而提供的各种公共资源的综合（武汉大学质量发展战略研究院，2014：11-12）。

（二）质量公共服务评价及其研究综述

国内已有的文献大多集中在对公共服务质量的评价研究方面。吕维霞把公共服务的质量分为客观质量和主观质量（吕维霞，2010：35-37），其中客观质量和主观质量则主要通过公民对公共服务质量的满意度和感知质量来评价，客观质量是指各种公共服务本身的产出质量和结果质量。陈振明、李德国则指出，公共服务质量是指终端使用者获得、享用公

共服务的实际水平,具体是从公共服务的可获得性、及时性、经济性、准确性和响应性等方面来衡量(陈振明等,2011:47-48)。而对公共服务中质量公共服务的评价研究还不多见,程虹指出,公共服务质量的提高是经济发展方式转变的基础保障,是经济发展方式转变中经济结构调整的重要动力,是经济发展方式转变中居民消费需求不断扩大的关键前提(程虹,2010:5-6)。罗英利用调查数据分析了政府质量公共服务供给对质量监管的效果,研究得出在宏观质量管理领域,政府的公共服务职能与监管职能存在显著的正相关关系,质量公共服务供给水平的提高,能够促进质量共享的实现,有效改善公众对质量监管效果的评价(罗英,2013:59)。

总的来看,学界已经普遍认识到由政府履行质量公共服务职能的必要性与重要意义,以及鼓励市场机制和社会团体参与提供、管理质量公共服务的积极意义。质量公共服务的有效供给机制与一个国家质量公共服务的供给效能与效果存在直接正相关关系,政府向公民提供的质量公共服务水平和程度直接影响质量公共服务的评价效果。但是,我们发现已有的研究对质量公共服务效果的监测多是基于定性的描述去评价,较少用定量的视角进行分析。并且,从不多的相关研究来看,已有的文献较少关注公共服务的客体——消费者对质量公共服务的感知评价。本文认为,消费者是质量公共服务具有最为直接的感受群体,其对质量公共服务的评价能够有效反映一个国家或地区质量公共服务的发展情况。

二、政府质量公共服务评价结果分析

(一) 基于消费者感受的质量公共服务评价方法

1. 数据来源

本文所使用的数据来源于武汉大学质量发展战略研究院 2013 年对全国 29 个省份 92 个城市的质量观测调查,该调查对各地区的质量公共服务状况进行了较全面的调查,并得到 6227 个有效样本。

2. 评价指标

问卷中设计了政府质量公共服务评价体系,包括总体形象、质量投入、质量信息提供、质量安全预警、消费环境创造、消费者教育与救济等六个方面的共计 20 个指标(武汉大学质量发展战略研究院,2014:18),指标的具体描述见表 1。其中,总体形象指消费者对于本地区政府提进行的质量安全监管、服务的效果的总体感知状况;质量投入指政府对于企业的质量发展以及消费者的公共服务方面;消费环境指一个地区的消费者对于能够购买到质量有保障的产品的总体感知;质量信息提供指对消费者提供的各类能够有助于进行消费决策的参考信息的能力;质量安全预警指政府对于防范质量安全事件的能力;质量教育与救济指政府面向消费者提供的质量众化知识传播和对消费者权益的保护。

表 1 政府质量公共服务调查指标

| 分类指标 | 调查指标 | 分类指标 | 调查指标 |
|--------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|
| 总体形象 | 本地政府企业质量监管的有效性 | 质量预警与预防 | 政府对重大质量安全事件处理的及时性 |
| | 对本地政府质量监管部门的信任度 | | 政府部门对质量违法者处罚的合理性 |
| 质量投入 | 对本地政府对质量投入的重视程度评价 | | 质量信息提供 |
| | 对本地政府质量诚信建设效果的评价 | 政府发布质量信息的及时性 | |
| | 公民质量权益被政府重视的程度 | 政府所发布质量信息对消费的指导作用 | |
| | 本地政府对质量投诉的响应速度 | 对政府所发布质量信息的信任程度 | |
| 消费环境 | 本地政府打击假冒伪劣/专项整治的效果 | 质量教育与救济 | 获得政府发布的质量参考信息的方便性 |
| | | | 政府对质量信息的公开性 |
| | 买到有瑕疵或者过期产品后,退换货的处理效果 | | 政府进行质量的宣传与教育活动的力度 |
| 日常生活中买到假货/过期产品的可能性 | | 消费者组织对消费者权益的保护效果 | |
| | | | 政府部门对质量受害者的保护力度 |

(二) 基于消费者感受的质量公共服务评价结果分析——总体水平低且具有明显的差异性

武汉大学质量发展战略研究院 2013 年对全国 29 个省份共 92 个城市的质量观测调查,从中抽取了消费者对质量公共服务的评价,结果显示,在其设计的区域宏观质量四大领域中,2013 年我国公民质量

素质为 65.58 分，质量安全与质量满意为 64.85 分，而质量公共服务得分仅为 57.82，与前两项得分相比分别低了 7.94 分和 7.22 分，与 2013 年的宏观质量总指数相差 5.92 分，总体上处于不及格的水平，是限制区域质量的^{最大}短板(程虹、李丹丹,2014:34-35)。

从 2013 年政府质量公共服务评价的得分(见图 1)可以发现，在质量环境和质量投入方面得分最低，均在 57 分以下，即使是得分最高的质量信息提供方面也在 60 分以下，未达到及格水平。从具体项目的得分情况看，政府对质量信息提供的及时性上得分最高，而本地政府对质量投诉的响应速度得分最低；政府面向消费者的质量公共服务满意度较低，特别是对质量消费者的保护力度以及质量信息的公开性成为消费者最不满意的方面。以上数据共同表明，政府的服务型功能弱于监督型功能，政府质量公共服务的内部最大短板在于服务的供给不足(程虹、李丹丹,2014:35)。从评价结果来看，突出特征是具有明显的差异性，在宏观和微观上都具有差异性，既表现为区域上的差异，也表现为城乡之间的差异。分析这些差异性能够为提供质量公共服务提供决策依据。

1. 质量公共服务评价结果差异的描述

(1) 东部地区的质量公共服务水平高于中、西部

为了更好地对比分析地方质量公共服务评价结果的差异性，我们将全国地市级城市划分为东、中和西等三个区域，具体划分标准采用采用国家统计局(2003 年)的标准。得出区域性结果：如图 2 所示，从质量公共服务的总体形象、质量投入、消费环境和质量教育与救济这四个方面的来看，东部地区的得分明显高于中西部和全国平均水平；在质量预警和预防以及质量信息提供方面，中部地区得分最高；而西部地区在这六个方面的得分均为最低。数据表明，政府的质量公共服务在地区上存在差异性。东部沿海地区经济比较发达，市场化程度较高，对质量公共服务有较大的投入，对政府质量公共服务满意度也较高。这说明，政府的质量公共服务满意度与本地区的经济发展水平之间存在正相关关系(张继红,2013:74)。

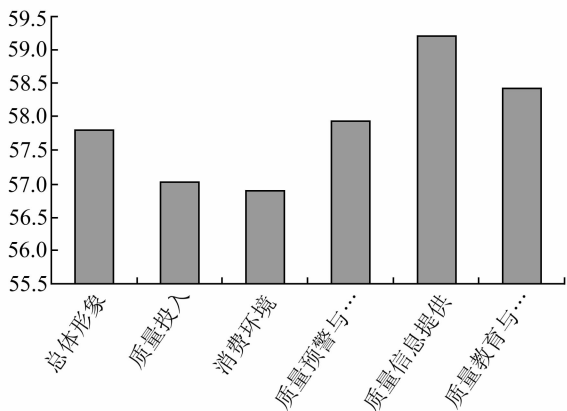


图 1 质量公共服务评价

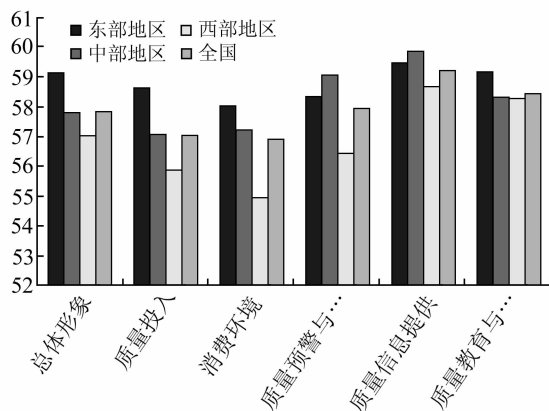


图 2 区域质量公共服务得分情况

图 3 列出了调查省区的市场化指数与质量公共服务指数，其中市场化指数来自于《中国市场化进程报告 2011》，由于 2012 年以后该数据没有继续发布，因此本文用 2011 年数据近似代替各地区市场化程度。数据表明越是市场化程度高的地区政府质量公共服务满意度越高。进而证明，在质量治理中，市场与政府之间的作用是互补的，在一个较好的市场环境中政府公共服务能更好地发挥作用。相反，如果政府越位行使职能，不仅不利于市场功能的发挥，还会导致公共服务效能低下。

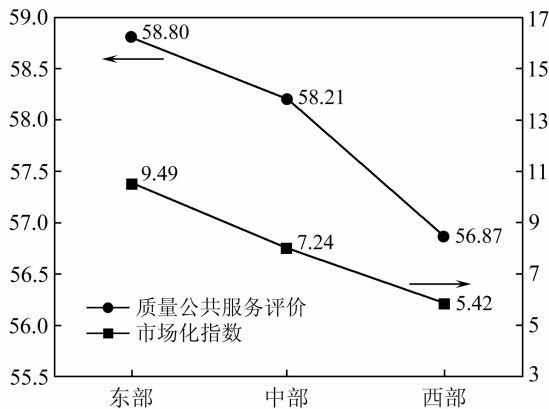


图 3 区域质量公共服务与市场化指数关系

(2) 农村的质量公共服务供给较城市相对薄弱

我国质量公共服务总体上呈现出供给不足的现

象,不仅体现在区域性供给结构不均衡上,也体现在城乡间的质量公共服务供给严重不均衡上。质量公共服务的城乡差异性明显,农村地区是我国主要的质量公共服务供给的“洼地”。把对质量公共服务的得分情况按城市或农村居民分类,得出数据表明,调查的所有 20 个指标中农村地区的得分均低城市,其中“买到假货的可能性”是一个负向指标,其分值越高代表情况越差,这一项的分值是农村高于城市表明农村的质量消费环境更差。这表明,我国的质量公共服务存在着较为严重的城乡供给不平衡的问题,质量的公共服务主要集中于城市,但我国的人口却有一半以上在农村,这种结构倒挂的现象是我国质量治理结构性矛盾的重要表现。

表 2 所示,不同的收入分组分析表明,总体而言,对质量公共服务的满意度随收入的增长而下降,但农村居民随着收入增长对质量公共服务满意度下降幅度大于城市,特别是在监管的有效性、质量投诉的响应两个指标上差异较大。农村的最高收入组与最低收入组,在质量监管的有效性上相差 3.42 分,而城市为 1.04 分;农村最高收入组与最低收入组在质量投诉响应上的差距为 0.96 分,而城市为 0.50 分。这表明,即使收入增长使得消费者对于质量有更大的选择权,但是由于政府质量公共服务在农村地区的供给不足,农村居民质量需求不能够得到有效的满足。

表 2 不同收入水平下的城乡质量公共服务的比较

| | 收入分组 | 0—3000 | 3001—5000 | 5001—8000 | 8001—10000 | 10000 以上 |
|----------|------|--------|-----------|-----------|------------|----------|
| 监管有效性 | 农村 | 59.1 | 57.96 | 57.87 | 54.48 | 55.62 |
| | 城市 | 58.22 | 59.84 | 58.74 | 58.18 | 57.18 |
| 质量投诉响应 | 农村 | 54.99 | 55.92 | 56.44 | 51.35 | 55.95 |
| | 城市 | 55.69 | 58.1 | 56.94 | 56.58 | 55.19 |
| 政府打击假冒力度 | 农村 | 55.24 | 55.32 | 52.28 | 55 | 54.63 |
| | 城市 | 53.7 | 53.38 | 52.73 | 52.56 | 53.97 |
| 质量宣传与教育 | 农村 | 56.31 | 59.72 | 61.08 | 54.17 | 58.51 |
| | 城市 | 58.33 | 60.01 | 59.95 | 58.66 | 56.93 |

2. 质量公共服务评价结果差异的实证检验

以上分析可以看出,我国质量公共服务呈现出鲜明的地区和城乡差异,而消费者行为和选择偏好可能受到年龄、受教育程度、文化背景、职业性质等个人因素的影响(李酣,2013:120),为进一步得到可能影响消费者对质量公共服务评价的相关因素,本部分在描述性统计的基础上进行计量经济学回归分析,控制消费者的相关变量,单独地分析某个变量对于质量公共服务满意度的效应。

(1) 变量的分析

在该模型中因变量是对政府质量公共服务的总体满意度水平。自变量是质量公共服务,自变量为性别、户籍、年龄、受教育程度、工作单位性质月收入、月支出。模型如下:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \epsilon$$

其中 Y 代表质量公共服务指数, β_0 、 β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 和 β_5 为代估的参数, X 为自变量,代表了年龄、受教育程度、所在的单位、收入等, ϵ 为随机干扰项。

(2) 回归结果分析

回归结果如表 4 所示,通过分析我们可以得出如下结论:

第一,城乡质量公共服务差异明显。回归结果显示,相对于农村户籍人口而言,城市户籍的人口对质量公共服务的指数得分更高,这反映出城乡质量公共服务的差异现状。第二,不同年龄群对质量公共服务的满意度存在差异。回归结果显示,相对于 60 岁以上的人口,31—40 岁年龄段的人群对质量公共服务的指数得分显著较高,这说明该年龄段相对于 30 岁以下及 40 岁以上年龄段人群,其对质量公共服务的满意度较高;第三,文化程度影响质量公共服务的满意度。回归结果显示,相对于小学文化水平的群体来说,接受过高中、中专及中技的人群对质量公共服务的指数得分更高,这说明受教育程度直接影响人们对质量公共服务的满意度,受教育水平越高,其对质量公共服务的评价越高;第四,所在单位性质影响质量公共服务的满意度。回归结果显示,相对于退休人员,党政机关、事业单位及社会团体对质量公共服务的指数得分显著较高,而企业职员和个体经营没有显著影响。

表4 区域质量公共服务回归结果

| 变量 | 参数估计值 | 标准误 | T 统计量 | P 值 |
|-----------|---------|--------|-------|-------|
| 性别 | 0.0589 | 0.0491 | 1.20 | 0.240 |
| 户籍 | 0.3895 | 0.0431 | 9.03 | 0.000 |
| 已婚 | -0.0438 | 0.0549 | -0.80 | 0.431 |
| 18-30岁 | 0.0351 | 0.0279 | 1.26 | 0.218 |
| 31-40岁 | 0.1117 | 0.0434 | 2.58 | 0.015 |
| 41-50岁 | -0.3010 | 0.5611 | -0.54 | 0.596 |
| 51-60岁 | 0.0493 | 0.0566 | 0.87 | 0.391 |
| 大专及以上 | -0.4408 | 0.2425 | -1.82 | 0.069 |
| 高中、中专及中技 | -0.3531 | 0.1084 | -3.26 | 0.001 |
| 初中 | 0.0488 | 0.4370 | 0.11 | 0.911 |
| 党政机关、事业单位 | 0.4205 | 0.2352 | 1.79 | 0.074 |
| 企业 | 0.1279 | 0.1113 | 1.15 | 0.251 |
| 社会团体 | 0.4511 | 0.2045 | 2.21 | 0.028 |
| 个体经营 | 0.1692 | 0.1446 | 1.17 | 0.242 |
| 在校学生 | -0.1515 | 0.4438 | -0.34 | 0.733 |
| 月收入 | -0.3889 | 0.1662 | -2.34 | 0.019 |
| 月支出 | -0.3531 | 0.1085 | -3.26 | 0.001 |

注：农村户籍、60岁以上、小学及以下和离退休人员分别最为户籍、年龄、文化程度和所在单位的基准变量。

三、结论与政策启示

消费者对质量公共服务评价结果及其影响因素的分析表明,我国对消费者、中小企业和农村的质量公共服务供给相对薄弱。针对这些差异性因素,在提供质量公共服务的过程中,一方面是要改善投入的总量与结构,将部分政府的质量公共服务职能转变为市场通过竞争的方式来提供;另一方面要在政策制定上体现地区、城乡与消费者个体因素的差异性。具体而言有以下三方面的政策建议:

(一) 通过政府采购方式加大政府质量公共服务的市场化程度

一个地区的政府质量公共服务与该地区的总体市场化水平正相关,因而推动市场化进程不仅不会使政府质量监管弱化,还能提升政府的质量监管效能。政府在质量领域的公共服务应按国家的改革要求,凡公民能自决的或市场能调节的,政府都要退出。把本应属于市场和社会调节的质量治理领域交还市场和社会,通过市场化进程加快政府质量治理体系与治理能力的现代化。政府应减少对企业的微观管理,充分发挥行业协会、商会、消费者组织等社会组织的作用(范锐敏,2013:126-127),通过政府采购的方式提供产品监督检验,质量教育等公共服务,缓解政府的供给压力,提高供给的效率与效益。

(二) 设立面向中小企业的各种质量扶持专项

中小企业占我国企业总数的99%,在吸纳城镇就业上占80%以上,同时中小企业还是大企业的配套商,其质量水平很大程度上决定了大企业的质量水平。因而如果能通过政府公共服务的合理引导提升中小企业的质量水平,可以大幅降低质量安全风险发生的概率,进而提升政府质量监管的效果。随着市场经济的不断完善,由于企业质量能力不足而导致的质量安全风险将成为主要风险,尤其是中小企业满足质量标准的能力还非常薄弱(程虹等,2013:1-2)。政府应加强主要面向中小企业的质量提升服务,将各地政府举办的标准化机构的设置模式转变为主要为中小企业提供标准文献查询、标准使用导入等公共服务,由政府免费向中个企业提供服务(程虹、刘芸,2013:103-104)。同时,有必要设立质量专项给中小企业申请,鼓励企业进行质量创新并予以一定的资助。

(三) 加大对农村地区的质量公共服务投入

我国城乡间质量发展不平衡,政府对农村先天投入不足,使农村中质量公共服务供给很难得到保证。为统筹城乡质量发展水平,必须加大对农村的质量公共服务投入力度,把更多公共资源向农村倾斜,向基层覆盖(罗连发,2013:115-116)。首先是要加大对于农民的质量知识教育,维护农民的质量权益。我国农民的素质与发达国家相比较低,向农民提供基本的质量教育可以使农民增强质量意识和对质量安全风险的防御能力,从而提高农产品质量,保障农民的利益。其次是要加大对农业生产资料和生产工

具的产品质量公共服务(赵颖智,2013:100)。政府不仅应定期向农民普及宣传生产资料的使用知识,还应购买和开发新的生产工具,以提高农产品的生产效率和质量。最后,政府还应鼓励发展面向农村地区的公益性社会组织,集中反映农村的诉求,维护农民的利益;同时,农村社会组织参与到质量公共服务供给领域中,在一定程度上能有力缓解政府的财政压力,提高基层政府用于农村质量公共服务的财政投入效率。

参考文献:

- [1] 程虹(2010). 质量对转变经济增长方式的作用. 质量技术监督研究, 3.
- [2] 程虹、陈昕洲等(2013). 质量强国战略若干重大问题研究. 宏观质量研究, 3.
- [3] 程虹、李丹丹(2014). 中国质量出现转折——我国质量总体状况与发展趋势分析. 宏观质量研究, 2.
- [4] 程虹、李丹丹(2014). 一个关于宏观经济增长质量的一般理论——基于微观产品质量的解释. 武汉大学学报, 2.
- [5] 程虹、刘芸(2013). 利益一致性的标准理论框架与体制创新——“联盟标准”的案例研究. 宏观质量研究, 2.
- [6] 陈振明(2007). 加强公共服务提供机制与方式的研究. 东南学术, 2.
- [7] 陈振明、李德国(2011). 基本公共服务的均等化与有效供给——基于福建的思考. 中国行政管理, 1.
- [8] 范锐敏(2013). 中国消费者组织质量社会监督职能的消费者评价——基于我国宏观质量观测数据的实证分析. 宏观质量研究, 2.
- [9] 胡仙芝(2010). 中国基本公共服务均等化现状与改革方向. 北京联合大学学报, 3.
- [10] 李和中、钱道庚(2007). 公共服务供给视角下的服务型政府建设. 郑州大学学报, 4.
- [11] 李酣(2013). 中国政府质量安全责任的消费者评价及影响因素——基于2012年全国调查问卷的实证研究. 宏观质量研究, 1.
- [12] 罗连发(2013). 我国存在城乡产品质量二元性吗——基于我国宏观质量观测数据的实证分析. 宏观质量研究, 1.
- [13] 罗英(2013). 共享与善治:质量公共服务对质量监管效果的影响. 宏观质量研究, 1.
- [14] 吕维霞、王永贵(2010). 基于公众感知的政府公信力影响因素分析. 华中师范大学学报, 4.
- [15] 何精华(2007). 区分供给与生产:基于政府公共服务职能实现方式的分析框架. 中国行政管理, 2.
- [16] 张继宏(2013). 区域质量满意度影响因素差异分析与比较. 宏观质量研究, 1.
- [17] 王晓红(2011). 促进中小企业公共服务平台发展,提升产品质量的政策措施. 中国科技投资, 1.
- [18] 武汉大学质量发展战略研究院中国质量观测课题组(2014). 2013年中国质量发展观测报告. 宏观质量研究, 2.
- [19] 徐金灿(1998). 消费者满意度研究综述. 心理学动态, 3.
- [20] 赵颖智(2013). 中国城镇化与农业现代化发展的协调度研究. 宏观质量研究, 3.
- [21] Perkins W S(1993). Measuring Customer Satisfaction. Industrial Marketing Management.

Differences and Analysis of the Evaluation of Chinese Quality Public Service

——An Evaluation Based on the Satisfactory of Consumers

Deng Yue (Lecturer, Wuhan University)

Abstract: We used the results of quality observation research on 92 cities in 29 provinces by Institute of Quality Development Strategy, Wuhan University in 2013 and picked up the outcomes of the evaluation of quality public services by customers, making an analysis about the perception level of them on our quality public service. Based on this research, we find that the effectiveness of quality supervision, the level of respond on quality complaint, the degree of attention on quality rights, the convenience of providing quality information and the protection of customer rights will all have an influence on the evaluation of consumers on quality public service. In order to improve the quality of public service, we need to take differentiate measures to achieve pertinence and effectiveness. Thus, we come up with some policies to improve Chinese quality public service and the quality ability of middle and small enterprises.

Key words: quality public service; evaluation indicator; quality observation; consumer satisfaction

■ 作者简介: 邓悦, 武汉大学质量发展战略研究院讲师; 湖北 武汉 430072。Email: hydehydra@gmail.com。

■ 基金项目: 国家社科基金重大项目(11&·ZD158)、国家质检公益性行业科研专项课题(201210117、201310202)、“十二五”国家科技支撑计划项目(2011BAK06B06)

■ 责任编辑: 刘金波