

# 完善服务型政府体系 实现全面均衡发展<sup>\*</sup>

——2012 年连氏中国服务型政府调查报告

新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院课题组

**摘要:** 打造服务型政府是当前中国政府治理模式转换的必然要求。在新加坡连氏基金的大力赞助下,新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院开发了连氏中国城市服务型政府指数,从服务型政府公众视角、企业视角和基本公共服务等三个维度对中国各地服务型政府建设的情况进行测评。本文报告 2012 年连氏中国城市服务型政府调查的结果,并为进一步构建和完善服务型政府提出了建议。本文调查测评结构显示,厦门、杭州、青岛、重庆、宁波、成都等城市为 2012 年连氏服务型政府十佳城市。总体来看,在服务型政府建设的各个方面都能均衡协调发展的城市往往表现更佳。调查还发现,所在城市的社会经济发展程度、公众的个体特征都在一定程度上影响公民对公共服务的总体期望和满意程度。

**关键词:** 服务型政府; 城市发展; 城市公共服务; 公共服务满意度; 政府绩效

**中图分类号:** D630.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2013)10-0022-19

2011 年,中国城镇人口首次超过乡村人口,城镇化水平超过 50%,<sup>①</sup>实现了历史性突破,这是改革开放 30 年来中国经济快速发展和工业化进程的必然结果。在这样一个重大的社会经济

历史转型期,经济发展方式和政府管理模式能否顺利转型是中国“十二五”规划能否顺利实现既定目标的关键。打造服务型政府,实现政府治理模式从“发展型”向“服务型”转变是这一转型的

\* 本研究得到了新加坡著名华商连赢洲先生设立的连氏基金的大力资助。本文是新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院和上海交通大学国际与公共事务学院联合进行的“2012 连氏中国城市服务型政府调查”的研究成果。在此我们对以胡伟教授为首上海交通大学国际与公共事务学院的同仁在调查数据收集上所做的贡献表示衷心的感谢。课题组成员:吴伟、于文轩、林挺进、马亮、盛明科、王君。

① 《2011 中国城市发展报告发布:城镇化率达 51.27%》,载于《瞭望东方周刊》,2012 年 5 月 21 日,<http://money.163.com/12/0521/11/821AREOV00253G87.html>。

必然要求。自2004年中国领导人提出建设服务型政府的行政改革目标以来,中国各级政府进行了长期不懈的努力。在此基础上,2012年7月11日,国务院印发了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(国发[2012]29号)。这是中国第一部全国性的政府公共服务提供行动纲要,为“十二五”乃至更长一段时期建立和健全国家基本公共服务体系、打造服务型政府、提升公众公共服务满意度和生活幸福感提供了制度支持和政策指导。党的十八大更是进一步明确了建设服务型政府的战略构想。

2010年以来,在新加坡“连氏基金”的大力支持下,新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院先后与厦门大学公共事务学院、上海交通大学国际与公共事务学院通力合作,共同推出了“2010连氏中国城市公共服务质量指数”和“2011连氏中国服务型政府指数”,对中国30多个主要城市的公共服务质量和服务型政府建设情况进行测评和比较。<sup>①</sup>2012年,我们继续与上海交通大学国际与公共事务学院合作,进一步完善“连氏中国服务型政府指数”并扩大调查城市范围,从原来的32座城市扩大到34座城市,持续追踪和评估中国城市服务型政府建设的进展情况,对各地服务型政府建设进行研究并总结其经验和教训,促进各城市之间的交流与学习,从而进一步推进中国服务型政府

建设。

本报告旨在介绍“2012连氏中国服务型政府指数”的框架体系,公布“2012连氏中国城市服务型政府调查”的结果,并对所获得的数据进行分析,提出进一步推进中国服务型政府建设的对策建议。本报告由以下五部分组成:第一部分对中国服务型政府建设的理论研究和近年来围绕政府绩效测评、公共服务质量测评和公民生活质量测评等展开的经验研究和测评活动进行回顾,为“2012连氏中国服务型政府指数”的概念体系和指标体系的确立提供理论和经验基础;第二部分对“连氏中国服务型政府指数”的指标体系框架进行介绍;第三部分对“2012连氏中国城市服务型政府调查”所采用的研究方法进行介绍;第四部分呈现2012连氏十佳服务型政府(包括各子榜)的评比结果,并对调查数据进行分析和讨论,为中国政府进一步完善服务型政府体系,追求全面均衡发展提出政策建议;第五部分对“2012连氏中国服务型政府调查”进行总结,并展望未来研究方向。

### 一、服务型政府及其评价

自2004年中国政府正式确立建设服务型政府的理念以来,服务型政府得到了理论工作者和公共管理实践者的广泛关注,中国各地政府进行了大量积极有益的探索。<sup>②</sup>学术界围绕服务型政府的内涵与价值理念、<sup>③</sup>服务型政府建设的现实

<sup>①</sup> 吴伟、于文轩、林挺进、王君《提升城市公共服务质量 打造服务型政府——2010连氏中国城市公共服务质量调查》,载于《城市观察》2011年第1期,第5~14页;吴伟、胡伟《2012中国城市服务型政府建设研究》,新加坡世界科技出版公司2012年版;于文轩、林挺进、吴伟《提升政府治理水平 打造服务型政府——2011连氏中国服务型政府指数及中国城市服务型政府调查报告》,载于《华东经济管理》,2012年第7期,第26~30页。

<sup>②</sup> 张康之《我们为什么要建设服务型政府》,载于《行政论坛》,2012年第1期,第1~7页。

<sup>③</sup> 吴敬琏《建设一个公开、透明和可问责的服务型政府》,载于《领导决策信息》,2003年第25期,第20页;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》,载于《中国行政管理》,2002年第7期,第5~7页;吴玉宗《服务型政府:缘起和前景》,载于《社会科学研究》,2004年第3期,第10~13页。

背景与目标选择、<sup>①</sup>服务型政府的建设路径与制度设计<sup>②</sup>进行了大量理论研究。目前中国学术界对于服务型政府概念的界定,主要有以下几个视角。

一是政府服务理念和服务宗旨视角。该视角强调政府为公民和社会服务的目的和宗旨,提出要把“全能型政府体制颠倒了的政府和人民之间的主仆关系校正过来”,<sup>③</sup>认为“在实际上真正解决政府与公民的关系”才是真正意义上的服务型政府。<sup>④</sup>该视角认为服务型政府是“把为公众服务作为政府存在、运行和发展的根本宗旨的政府”,<sup>⑤</sup>“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”。<sup>⑥</sup>

二是政府职能定位与职能转换的视角。该视角源自对2003年中国爆发SARS危机的反思,强调政府应“把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面”,“提供优质公共产品与公共服务的现代

政府”。<sup>⑦</sup>薄贵利认为,“所谓服务型政府,即在以人为本和执政为民的理念指导下,将公共服务职能上升为政府的核心职能,通过优化政府结构创新政府机制规范政府行为提高政府效能,以不断满足城乡居民日益增长的公共需求的政府”。<sup>⑧</sup>概而言之,服务型政府是为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务,以不断满足广大社会成员日益增长的公共需求和公共利益诉求,在此基础上形成政府治理的制度安排,提供经济性、社会性和制度性三种类型的公共服务。<sup>⑨</sup>

三是政府模式历史演进的视角。典型持该观点的是张康之,他认为“政府从统治型向管理型再向服务型的转变”是一个历史趋势,是“统治和管理,管理和服务此消彼长的动态变化过程”。<sup>⑩</sup>该视角将服务型政府视为“一种崭新的政府模式”,“建立在一系列相互关联的先进的服务理念基础之上的,如泛公民本位、个性化公共服务、公共权力共享和公共利益共商等”,<sup>⑪</sup>“是一种新的政府管理模式选择,是一

①⑦ 李军鹏《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版;迟福林《全面理解“公共服务型政府”的基本涵义》,载于《人民论坛》,2006年第5期,第14~15页;唐铁汉《强化政府公共服务职能 努力建设公共服务型政府》,载于《中国行政管理》,2004年第7期,第9~15页。

② 中国行政管理学会课题组《服务型政府的定义和内涵》,载于《理论参考》2006年第6期,第7~13页;薄贵利《服务型政府建设战略:目标与重点》,载于《学术前沿》2012年第5期,第42页。

③ 吴敬琏《建设一个公开、透明和可问责的服务型政府》,载于《领导决策信息》,2003年第25期,第20页。

④ 刘熙瑞《切实加强积极服务型政府的研究和建设》,载于《新视野》2004年第2期,第47页。

⑤⑩ 张康之《限制政府规模的理念》,载于《行政论坛》,2000年第4期,第7~13页。

⑥ 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》,载于《中国行政管理》,2002年第7期,第5~7页。

⑧ 薄贵利《准确理解和深刻认识服务型政府建设》,载于《行政论坛》2012年第1期,第8~12页。

⑨ 迟福林《全面理解“公共服务型政府”的基本涵义》,载于《人民论坛》,2006年第5期,第14~15页。

⑪ 刘俊生《论服务型政府的价值基础与理论基础》,载于《南京社会科学》,2004年第5期,第52~57页。

种全新的行政价值选择和制度设计”。<sup>①</sup>陈红太根据中国服务型政府建设实践,将其分为发展型、保障型、参与型和竞争型等四种模式。<sup>②</sup>

四是政府职能方式与途径变革的视角。该视角认为政府改革所采取的集中服务提供、改善服务态度、设立“政务超市”、“一站式”服务、建设行政审批中心等就是在进行服务型政府建设,认为服务型政府就是“把这些新的工作方式引入到管理实践操作中的政府”。<sup>③</sup>还有学者认为电子政府在信息技术的支持下,对传统政府进行改造和变革,将民众当做政府的客户,以客户需求为中心,使政府以新的治理模式为民众提供更好的服务。<sup>④</sup>我们认为,政务技术和流程方面的变革有助于在空间上拉近政府和公众之间的距离,“从而培养政府机关工作人员的服务态度和服务精神,从实践层面上向服务型政府的目标靠拢”,<sup>⑤</sup>但本身并不意味着完整意义上的服务型政府。

五是从综合性视角来界定服务型政府概念。该视角既强调服务型政府型政民关系内涵,又强调民主与法治的制度框架,还强调公共服务等职能特点。该观点认为服务型政府是“在公民本位、社会本位理念指导下,在民主制度框架内,把服务作为社会治理价值体系核心和政府职能结构重心的一种政府模式”,<sup>⑥</sup>是

“遵从民意的要求,在法治的框架下,用公共政府工作目的、工作内容、工作程序和工作方法的方式为公民、社会组织和社会提供公正、优质、廉价、高效、方便的公共产品和服务,达到为民兴利、促进社会稳定发展之目标的政府”。<sup>⑦</sup>中国行政管理学会课题组将服务型政府界定为“在民主政治的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现服务职能,承担着服务责任的政府”,<sup>⑧</sup>也属于综合式界定的范畴。

结合已有理论文献和中国政府2005年3月十届人大三次会议的《政府工作报告》、2006年10月中国共产党十六届六中全会精神、2008年胡锦涛总书记在中共中央政治局第四次集体学习上的讲话以及2011年“十二五”规划关于服务型政府建设的论述,我们认为服务型政府并不单纯指政府应该从经济发展型政府向公共服务型政府转变,为公众和企业提供更多更好的公共服务,更为重要的是将服务型政府建设置于新中国成立以来特别是改革开放以来的历史大背景下予以审视。服务型政府建设是深化行政管理体制改革的重点和核心,它不仅仅需要提供优质的充足的公共服务,更需要建设阳光政府、责任政府、法治政府和廉洁政府,从而为政府提供优质公共服务提供制度保障。我们需要建立一种服

① 刘树信《服务型政府:我国政府管理的新范式》载于《国家行政学院学报》,2005年第1期,第35~36页。

② 陈红太、李严昌《中国服务型政府的四种模式》载于《中国行政管理》,2007年第7期,第103~106页。

③ 尹戈、陈先芳、姬书莹《建设廉洁、高效的服务型政府》载于《中国行政管理》2003年第3期,第35~36页。

④ 钟明《电子政府:现代公共服务型政府的实现途径》载于《中国软科学》,2003年第9期,第27页。

⑤ 燕继荣《服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述》载于《学海》,2009年第1期,第191~201页。

⑥ 施雪华《“服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件》载于《社会科学》,2010年第2期,第3~11页。

⑦ 吴玉宗《服务型政府:缘起和前景》载于《社会科学研究》,2004年第3期,第10~13页。

⑧ 中国行政管理学会课题组《服务型政府的定义和内涵》载于《理论参考》2006年第6期,第7~13页。



务型政府的整体观,对其进行全方面的考察和评价。在服务型政府的建设过程中,我们需要特别强调服务型政府的公众视角,即构建公众导向的服务型政府,将民众的需要和价值取向置于公共服务的中心位置;在强调基本公共服务体系的完善的同时,强调政府自身的治理能力和水平的提升,全面推进行政体制改革,打造阳光政府、法治政府、责任政府和廉洁政府,实现服务型政府的全面均衡发展。

以这样的认识为依据,本报告认为服务型政府是基于公民本位和社会本位的理念,以廉洁负责、法治高效、透明公开、民主参与为基本原则,将公共服务供给置于政府职能的中心并着力构建和完善公共服务体系,从而为公民和企业发展营造良好的制度环境,不断满足公众日益增长的物质文化需求并赢得广大人民群众信任和支持的政府。这样的定义把握了服务型政府建设的内涵和外延,为构建一个“可操作、可比较、能评估”的对中国服务型政府建设进行测评的指数体系提供了理论基础。<sup>①</sup>

近10年来,随着中国各地政府服务型政府建设的不断推进,专家学者以及实践工作者对如何评估各地公共服务提供的质和量,如何评估各地服务型政府建设的进展,总结各地服务型政府建设过程中取得的经验和教训,更好地推动服务型政府建设的开展等,进行了大量的理论探索。比如薄贵利提出一套包括服务结果目标、服务能力目标和服务过程目标等三部分的服务型政府

建设战略目标。<sup>②</sup>盛明科构建了服务型政府绩效评估体系,以湖南省为例进行了实证分析。<sup>③</sup>杨诚构建了包括理念指标、行为指标和效果指标等在内的服务型政府评价体系。<sup>④</sup>

尽管没有专门针对服务型政府建设的测评,2004年以来国内学者和研究机构以地方政府绩效、政府公共服务提供、民生发展指数、生活满意度等为主题进行了一系列测评,出现了诸多有代表性的测评活动。2004年,甘肃省省政府委托兰州大学中国地方政府绩效评价中心对39个省政府部门和14个市、州的政府绩效进行第三方评价,调查企业对省政府部门职能发挥与政策水平、依法行政、政风与公务员素质、服务质量等内容,以及市州政府落实省政府重点工作的满意率。<sup>⑤</sup>2007年以来,华南理工大学政府绩效评价中心每年发布红皮书,独立对广东省21个地市和121个县进行政府整体绩效排名,从促进经济发展、维护社会公正、保护生态环境、节约运作成本、实现公众满意等5个方面将客观统计数据 and 主观公民调查进行综合评价。<sup>⑥</sup>2007年4月,国务院发展研究中心宏观部、中国社会科学院数量与技术经济研究所和北京特华博士后科研工作站发布《中国公共服务发展报告2006》,首次对国内公共服务绩效进行全面评估,从基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、科学技术、公共安全、环境保护、一般公共服务等八个方面,利用165个硬指标对31个省份2000~2004年的公共服务综合绩效和投入产出效率进行了评估。<sup>⑦</sup>2011

①② 薄贵利《服务型政府建设战略:目标与重点》,载于《学术前沿》2012年第5期,第42页。

③ 盛明科《服务型政府绩效评估体系构建与制度安排研究》,湘潭大学出版社2009年版。

④ 杨诚《服务型政府评价问题探讨》,载于《行政论坛》,2010年第1期,第35页。

⑤ 张鹏《政府绩效评估呼唤顶层设计》,载于《中国青年报》,2012年2月20日。

⑥ 郑方辉、尚虎平《2011中国地方政府绩效评价红皮书》,新华出版社2011年版。

⑦ 陈昌盛、蔡跃洲《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社2007年版。

年 7 月,中国社会科学院马克思主义研究院发布《中国城市基本公共服务力评价(2010~2011)》,对 38 个大城市在公共交通、公共安全、住房保障、基础教育、社会保障和就业、医疗卫生、城市环境、文化体育、工职服务水平等 9 个方面的公共服务能力进行评价。<sup>①</sup>2011 年 6 月以来,北京师范大学“中国民生发展研究”课题组对中国内地除西藏之外的 30 个省(市、自治区)的民生发展指数进行测算与比较。<sup>②</sup>零点研究咨询集团自 1993 年起对中国居民总体生活满意度等涉及公众生活质量的多项指标进行调查,建立了“零点生活指数指标体系”,在全国范围内对城乡居民的生活质量进行年度追踪测评。<sup>③</sup>2011 年 6 月,首都经贸大学与中国社会科学院经济研究所发布《中国城市生活质量指数报告》,对 30 个省会城市的总体生活满意度进行排名,包括收入现状、收入预期、生活成本、医疗保障、生活环境、生活节奏和生活便利等方面的满意度,每个分指数都由主客观指标构成,客观指标来自统计数据,主观指标则通过随机电话调

查 7 万多个公民获得。<sup>④</sup>上述经验研究和测评尽管没有对中国政府服务型政府建设进行直接测评,但是为我们构建“连氏服务型政府指数”提供了可资参考和借鉴的指标体系。

## 二、2012 连氏中国服务型政府指数

结合中国政府新近提出的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》及国内相关研究,以及包括世界经济论坛(World Economic Forum, WEF)的“全球竞争力指数”(Global Competitiveness Index, GCI),<sup>⑤</sup>瑞士国际管理发展学院(International Institute for Management Development, IMD)的“世界竞争力指数”(World Competitiveness Index, WCI),<sup>⑥</sup>《外交政策》(Foreign Policy)公布的“全球城市指数”(Global Cities Index),<sup>⑦</sup>《经济学家信息部》(Economist Intelligence Unit, EIU)的“城市生活质量排名”(Quality of Life),<sup>⑧</sup>世界银行的“经商”(Doing Business)研究项目,<sup>⑨</sup>埃森哲(Accenture)的“顾客服务领导能力”(Leadership in Customer Service Project)研究项

① 侯惠勤、辛向阳、易定宏《公共服务蓝皮书:中国城市基本公共服务力评价(2010~2011)》,社会科学文献出版社 2011 年版。

② 北京师范大学“中国民生发展报告”课题组《中国民生发展指数总体设计框架》,载于《改革》2011 年第 9 期,第 4 页。

③ 袁岳、张慧《2011 年中国城市居民生活质量指数报告》,见汝信、陆学艺、李培林《社会蓝皮书:2012 年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社 2012 年版,第 126~144 页。

④ 刘金松《2012 中国 35 城市生活质量报告出炉 东部地区占优》,载于《经济观察网》, <http://www.eoc.com.cn/2012/0618/228481.shtml>, 2012, 06-18.

⑤ World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 2011 - 2012: Setting the Foundations for Strong Productivity [R]. Geneva: World Economic Forum, 2011.

⑥ IMD. 2010 World Competitiveness Report [R]. Lausanne: International Institute for Management Development, 2010.

⑦ Foreign Policy. The 2008 Global Cities Index [J]. Foreign Policy, 2008, 69 (11/12): 68.

⑧ Economist Intelligence Unit. Quality of Life Index [R]. London: Economist Intelligence Unit, 2005.

⑨ World Bank. Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World [M]. Washington, DC: World Bank, 2011.

目,①美世(Mercer)对世界221个城市(Quality of Living 2010)的生活质量②等在内的相关研究和测评体系,总结近三年来南洋公共管理研究生院针对服务型政府建设在中国30多个主要城市实施大规模抽样调查所积累的经验,我们设计了“2012连氏中国服务型政府指数”。

为了保证“指数”的相对稳定性和年度数据的可比性,除了局部微调之外,“2012连氏中国服务型政府指数”在指标体系的架构上与“2011连氏中国服务型政府指数”保持一致。“指数”由“三大维度”构成,即“服务型政府公众视角”、“服务型政府企业视角”和“基本公共服务”。

公众视角包含五个子维度:公众公共服务满意度、政府效能、政府信息公开、公众参与和政府信任。公众公共服务满意度是指公众对包括公共教育、医疗卫生、住房、社会保障、公共安全、基础设施、文体设施、环境保护、公共交通等在内的九项与老百姓日常生活息息相关的公共服务领域的主观满意度;政府效能在这里特指公众在获取公共服务过程中对政府工作效率和能力的感知和评价;政府信息公开是指在公共政策制定和执行过程中和结果产生后公众对相关信息的可获性的认知和评价;公众参与是指公众对政府在多大程度上允许公众参与和影响公共政策制定和执行的认知与满意度;政府信任指公众对政府是否真心真意为自己谋福利,在没有监督的情况下也可以做正确的事的信心。

服务型政府企业视角包括企业公共服务满意度、企业经营环境、企业参与以及政府效能等四个子维度。企业公共服务满意度是指企业对

其经营和发展所需包括基础设施、交通运输、公共安全、就业服务、环境保护以及信息服务在内六个方面的公共服务质量的满意度;企业经营环境指企业对工商登记年检服务、税收服务、知识产权保护、获得信贷、物流配送、合同执行的法制保证、市民文明友善程度、企业诚实守信程度、政府支持程度等九项重要的“易商”要素的满意度;企业参与是企业对多大程度上可以参与到政府制定和执行商业政策的过程中的感知和满意度;政府效能是指企业对政府提供所需服务的能力和效率的认知和满意度。

基本公共服务维度在整个指数框架中作为一个维度,同时它也直接构成第十个子维度,主要指公共服务提供的投入与产出,涵盖以下十个公共服务领域:就业服务、住房、公共安全、公共教育、医疗卫生、环境保护、社会保障、基础设施、公共交通和文体休闲,数据来自政府统计年鉴和统计公报。

在具体测量指标的选择上,我们参考国际通行的指标体系建构方法和相关研究成果,结合中国国情和本项目研究的实际,在指标设计和选择中遵循了全面性、合理性、本土化、非冗余性、成本敏感性和数据可获得性的原则,综合使用文献调查法、专家德尔菲法和问卷调查法等不同方法来构建和选择测评指标。最后,我们结合统计年鉴、政府文件和报告中统计数据的可比性和可获得性,以及2012年调查所要采取的调查方法、样本量等因素,最终确定了68个测量指标。如图1所示,这68个测量指标分属于十个子维度,其中前五个子维度构成第一个维度即“服务型政府公众视角”;紧接着的四个子维度构成第二个

① Accenture. Leadership in Customer Service: Creating Shared Responsibility for Better Outcomes \ [R\]. Dublin: Accenture, 2009.

② Mercer. Quality of Living Worldwide City Rankings 2010 \ [R\]. New York: Mercer, 2010.

维度即“服务型政府企业视角”;最后,第十个子维度直接构成第三个维度即“基本公共服务”。

由于在公众和企业问卷中都使用了5级和11级的量表,为了尽量保持原始数据的真实含义(比如在1~5分的5级量表中,3分表示中立态度;在0~10分的11级量表中,5分表示中立评价)我们在公众视角、企业视角两大维度的统计过程中,对5级量表的原始分值按照国际公共行政学领域较为通行的方法转换为10分制(即11级量表的分值)。<sup>①②</sup>因此,在上述两大维度及其九个子维度的统计加总过程中,我们直接使用10分制数据进行加权运算。

在“服务型政府公众视角”维度,“公共服务满意度”包含九个公共服务方面的测量指标,在统计过程中我们使用了主成分分析法(Principal Component Analysis, PCA)进行加权;“政府效能”、“信息公开”、“公众参与”、“政府信任”等子维度分别包括两个或三个测量指标,因此各个子维度所使用的加权方法为简单算术平均。

在“服务型政府企业视角”维度,“公共服务满意度”包含了六个公共服务领域,而每个领域分别包含两个或三个测量指标(共计13个指标),因此在这六个领域各自的统计加总中,每个领域内的各个测量指标被赋予了相同的权重;但在把六个领域加总为“公共服务满意度”子维度的过程中,我们使用了主成分分析法进行加权。由于子维度“经商环境”包含了九个测量指标,

所以同样使用了主成分分析法进行加权;子维度“政府效能”与“企业参与”分别包括两个和三个测量指标,因此各个子维度所使用的加权方法为简单算术平均。

同样,因为公众视角和企业视角分别包含五个和四个子维度,在统计这两个维度各自的得分时所使用的加权方法也是主成分分析法。

“基本公共服务维度”包含公共教育、医疗卫生等十个公共服务领域共计22个指标,而且这些指标有着不同的计量单位,从统计角度来看必须对各指标的原始数据进行标准化之后才能加总。因此,与上述的“公众视角”、“企业视角”两个维度不同,在对“基本公共服务维度”的加权统计之前,我们首先对原始数据进行了“标准差(Z-score)”标准化。在加权过程中,由于上述十个领域各自又分别包含一至三个不等的测量指标,因此在各个领域的各自统计加总中,领域内的每个测量指标被赋予了相同的权重;但在把十个领域加总为“基本公共服务”维度的过程中,所使用的加权方法为主成分分析法。最后,为了便于读者更加直观地了解各城市在“基本公共服务维度”的相对状况,我们在报告中对“基本公共服务维度”的标准化分值进行了“逆标准化”处理。

最后,在计算服务型政府指数总得分,即对服务型政府的三个维度进行赋权时,我们采用了专家德尔菲法广泛征询包括新加坡、美国、中国等地公共行政学专家、各级政府官员的意见,最后形成了较为一致的赋权方案(第四部分将对此方案作详细说明)。

① Miller TI, Miller MA. Standards of Excellence: U. S. Residents' Evaluations of Local Government Services \[J\]. *Public Administration Review*, 1991, 51 (6): 503 - 514.

② Miller TI, Miller MA. Assessing excellence poorly: The bottom line in local government \[J\]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1992, 11 (4): 612 - 623.



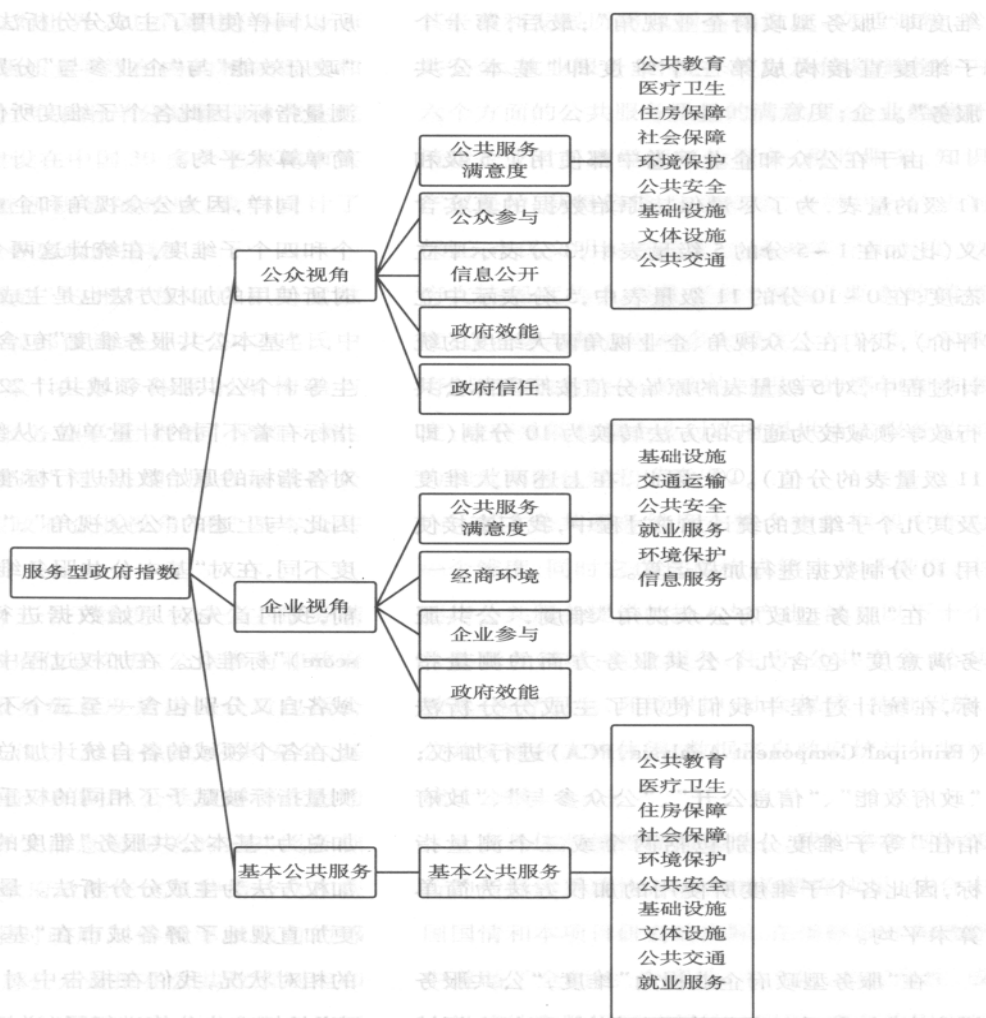


图 1 2012 连氏中国城市服务型政府指数

### 三、2012 连氏中国城市服务型政府调查

2012 年 5 月至 7 月间,以“连氏中国城市服务型政府指数”为测评框架,南洋理工大学南洋公共管理研究生院与上海交通大学国际与公共事务学院通力合作,采用国际先进的计算机辅助电话问卷调查系统(CATI),对全中国包括直辖

市、省会城市(自治区首府)和副省级城市在内的 34 个城市<sup>①</sup>的公众和企业进行随机抽样的基础上进行了问卷调查。

#### (一) 对公众的电话访问。

2012 年 5 月至 7 月,项目组以各个城市的电话号段为抽样框,通过 CATI 系统以简单随机抽样的方式产生调查样本。根据我们近几年的调

<sup>①</sup> 中国大陆地区目前有 4 个直辖市、22 个省会城市、5 个自治区首府和 15 个副省级城市(计划单列市)(其中只有大连、青岛、宁波、深圳、厦门等 5 个为非省会城市)。鉴于可比性的考虑,我们在 2012 年的调查仅包括直辖市、省会城市和副省级城市,而不再包括地级市。因此,我们增加了银川、西宁和呼和浩特,而没有继续包括苏州,所以 2012 年的调查城市总数为 34 个。因为访问员语言方面的原因,2012 年度的调查并没有包括拉萨市和乌鲁木齐市。

查经验,和对项目的可操作性、项目质量控制、项目时间、项目预算以及对样本代表性及抽样精度合理性的综合考虑,2012 年度调查在每个城市完成了 700 个左右有效样本,从而保证在 99% 置信水平下样本的误差不超过  $\pm 5\%$ ,远远高于中国国内同类或相近研究的样本要求。公众电话调查最后回收的有效样本量为 23 923 个,各个城市具体的样本可参见表 1。我们将第六次全国人口普查常住人口数据与本次抽样调查样本人口统计数据进行比照,发现本次调查样本包括性别、年龄等在内的人口统计学变量的分布都能较好地反映各个城市人口总体的真实情况,具有较好的代表性。

(二) 对企业的电话访问。

2012 年 5 月至 7 月,我们同时对 34 个城市的企业也进行了电话访问。企业样本根据购置的 2011 年最新版最权威的各个城市的企业名录法人手机号码制作抽样框,按照每个城市额定成功 100 样本数的 10 倍进行随机抽样,随机产生 1000 个企业法人号码,进行电话访谈。若成功率低于 10%,样本量不足,再按剩余额定样本的 10 倍再次在原抽样框中抽取,直到达到抽样要求为止。调查最后完成的有效问卷是 3606 份,每个城市的有效样本量都在 100 以上,各个城市具体的样本可参见表 2。

表 1 调研城市及公众问卷样本量

城市	样本量	城市	样本量
直辖市			
北 京	695	上 海	704
天 津	704	重 庆	701
省会城市			
长 春*	750	兰 州	703
长 沙	703	南 昌	705
成 都*	699	南 京*	700
福 州	700	南 宁	702
广 州*	707	沈 阳*	700
贵 阳	702	石 家 庄	700
哈 尔 滨*	705	太 原	703
海 口	704	武 汉*	700
杭 州*	701	西 安*	702
合 肥	700	西 宁	698
呼 和 浩 特	703	银 川	703
济 南*	705	郑 州	700
昆 明	702		
副省级城市(非省会城市)			
大 连	701	深 圳	716
宁 波	702	厦 门	700
青 岛	703		

注:带\*号的省会城市同时为副省级城市。

表 2 调研城市及企业问卷样本量

城市	样本量	城市	样本量
直辖市			
北 京	102	上 海	105
天 津	106	重 庆	107
省会城市			
长 春*	113	兰 州	100
长 沙	109	南 昌	104
成 都*	103	南 京*	109
福 州	111	南 宁	107
广 州*	106	沈 阳*	110
贵 阳	110	石 家 庄	104
哈 尔 滨*	102	太 原	109
海 口	100	武 汉*	102
杭 州*	103	西 安*	107
合 肥	107	西 宁	105
呼 和 浩 特	112	银 川	112
济 南*	103	郑 州	108
昆 明	106		
副省级城市(非省会城市)			
大 连	105	深 圳	107
宁 波	107	厦 门	104
青 岛	101		

注:带\*号的省会城市同时为副省级城市。

#### 四、2012 连氏中国城市服务型政府调查结果和分析

##### (一) 服务型政府的公众视角。

2012 年“服务型政府(公众视角)十佳城市”为:厦门与青岛(并列)、杭州、重庆、宁波、长春、海口、济南、成都、大连与银川(并列),具体得分

和排名参见表 3。

在前十名中,厦门、青岛在去年的调查中也位列前二,重庆、宁波、长春、济南等四城市再次进入“十强”,但名次略有变化。杭州、海口、成都、大连等四城市的名次较去年有明显提高并进入前十,其中杭州更是位列三甲。银川今年第一

表 3 “服务型政府(公众视角)十佳城市”

名次	城市	得分	名次	城市	得分
1	厦门	5.74	6	长春	5.62
1	青岛	5.74	7	海口	5.50
3	杭州	5.70	8	济南	5.49
4	重庆	5.64	9	成都	5.44
5	宁波	5.63	10	大连/银川	5.42

次纳入调查就一举进入十强,成为西北地区服务型政府建设的典范城市。此外,因为调查范围的调整,苏州今年没有列入调查范围。

表 4 报告了各大城市在“服务型政府(公众视角)”的五个子维度的具体得分和具体排名。

“公共服务满意度(公众视角)十佳城市”为:厦门、成都、上海、北京、杭州、青岛、郑州、昆明、西宁、宁波。其中尽管名次略有变动,厦门、成都、北京、杭州、青岛、宁波等六城市 2012 年再次榜上有名。特别值得一提的是厦门,在本子维度的表现出良好的持续性,与 2011 年一样名列榜首。西宁为 2012 年新纳入调查范围的城市,在本子维度表现非常出色,是“十佳”唯一地处西北的城市。整体而言,34 个城市的老百姓在住房(特别是政府在稳定房价方面的工作)、医疗卫生(主要是指公立医院的服务)等公共服务领域的满意度最低,分别是 6.13 分、6.44 分(十分制),满意度最高的领域则是文体设施和基础设施,得分分别为 7.39 分、7.24 分。

“公众参与(公众视角)十佳城市”为:杭州、重庆、青岛、宁波、厦门与海口(并列)、长春、济南、贵阳、昆明,其中重庆、青岛、厦门、长春、济南、贵阳、昆明等城市在 2011 年的报告中也位列十佳,而杭州、宁波、海口等由去年的 12、14、15

名晋级为“十佳”,这其中杭州市的表现最为突出,一跃名列榜首。

“信息公开(公众视角)十佳城市”为:青岛、重庆、长春、宁波、海口、杭州、济南、厦门、南宁、天津。其中青岛、长春、济南、厦门、南宁等五城市 2011 年也名列“十佳”,重庆、宁波、海口、杭州、天津为 2012 年新晋城市。事实上,重庆、宁波、杭州在 2011 年的榜单中名列 11、12、13 名,仅以微弱的差距屈居十强之外。海口、天津在 2011 年的榜单上处于中等水平,2012 年进步比较明显。

“政府效能(公众视角)十佳城市”为:厦门、宁波、杭州、青岛、长春、重庆、济南、大连、海口、天津,其中厦门、宁波、杭州、青岛、济南、大连等六城市也是 2011 年的“十佳城市”,特别是厦门两年都在该子维度保持榜首位置,长春在 2011 年的排名中也有不错的表现,位列第 11 名。重庆、海口、天津等三城市较 2011 年有较为明显的提升,进入十强。

“政府信任(公众视角)十佳城市”为:青岛、西宁、长春、重庆、海口、厦门、石家庄、成都、合肥、贵阳,其中青岛、长春、厦门、石家庄、合肥、贵阳等六城市在 2011 年此维度排名中位列十佳,西宁、重庆、海口、成都等四城市均为新晋十强,表现令人关注。和 2011 年的排名相比,海口进

表 4 “服务型政府(公众视角)”各子维度十佳城市

名次	公共服务满意度		公众参与		信息公开		政府效能		政府信任	
1	厦门	8.23	杭州	6.39	青岛	6.21	厦门	4.47	青岛	5.17
1	成都	7.70	重庆	6.18	重庆	6.07	宁波	4.45	西宁	5.13
3	上海	7.65	青岛	6.15	长春	6.04	杭州	4.44	长春	5.11
4	北京	7.59	宁波	6.13	宁波	5.94	青岛	4.33	重庆	5.03
5	杭州	7.43	厦门	6.10	海口	5.90	长春	4.30	海口	5.00
6	青岛	7.37	海口	6.10	杭州	5.88	重庆	4.28	厦门	4.98
7	郑州	7.35	长春	6.09	济南	5.83	济南	4.17	石家庄	4.97
8	昆明	7.30	济南	6.05	厦门	5.75	大连	4.17	成都	4.96
9	西宁	7.29	贵阳	5.98	南宁	5.75	海口	4.16	合肥	4.95
10	宁波	7.28	昆明	5.95	天津	5.74	天津	4.13	贵阳	4.94



步显著。西宁作为今年新纳入的西北城市在本子维度排名中表现非常出色。

“服务型政府(公众视角)十佳城市”中,厦门、青岛的表现依然十分突出,保持了2011年的榜首地位。具体来看,厦门、青岛在公众视角所包含的五个子维度中各自有两个子维度名列第一,其他三个也都在前十之内。杭州、重庆、宁波、长春、海口在本维度的总排名中位列第三至第七,这五个城市在五个子维度中都各自有四个子维度的排名进入前十,其中杭州还位列“公众参与”子维度的榜首。在本维度总排名名列第八的济南则有三个子维度进入前十,名列第九、第十的成都和大连则分别有两个和一个子维度的排名进入前十。

在此次评比中,公众视角十佳中最有意思的发现之一是西北城市——银川。在五个子维度中,银川没有一个维度进入前十名,但在公众视角的总排名中,却与东北城市大连并列第十名。如果我们仔细考察银川在各个子维度的排名情况,就会发现:虽然银川并没有在某个子维度表现十分突出,但其在每一个子维度都在排行榜上处于中上游的位置(11~15名之间)。换言之,银川在上述五个子维度上发展比较均衡(都处在相当不错的水平上)。与之相对照,其他一些城市,比如上海、北京、郑州、南宁、石家庄等城市都各有一个维度名列前十,特别是天津、西宁、合肥、昆明、贵阳等城市更有两个维度名列十佳,但是却都没能在公众视角的总排名中进入前十。和其他十佳城市一样,银川的经验说明服务型政府(公众视角)各子维度之间均衡发展的重要性。

比较公众视角的五个子维度,公众评价最低的子维度是“政府效能”,即使是位列第一的厦门也只有4.47,在0~10的11级量表中,5分表示中立的评价,5分以下实际上表示负面的评

价。同样,各城市公众对所在城市的信任度也较低,在排名前十的城市中,仅有前五名等于或超过5分,位列第六名的厦门只有4.98分。相应地,信息公开、公众参与、公共服务满意度等子维度在各个城市的评价都比较高。特别是公共服务满意度,所有34个城市的满意度得分都在6分以上,排在前十名的城市得分都在7.25分之上。上述现象,在很大程度上反映出在服务型政府体系的构建与完善过程中,政府效能、政府信任可能是其中的“短板”,亟待加强。

从地理分布来看,“服务型政府(公众视角)十佳城市”主要集中在华东地区(厦门、青岛、杭州、宁波、济南)、西南地区(重庆和成都)和东北地区(长春和大连),此外的两个城市分别位于中南(海口)和西北(银川),华北地区则没有一个城市入选。与我们前两年的研究发现一致,人们日常所关注的一线城市(北京、上海、天津、广州、深圳)在服务型政府建设方面与人民群众的要求还存在差距,因此无缘进入十佳。同时,经济较为发达的珠三角地区在服务型政府公众视角上的表现与其经济发展水平之间存在较大的落差,这再一次表明,一个城市的经济发展虽然可以在一定程度上为公共服务的供给提供物质保障,但这种经济优势并不一定能有效地转变成为老百姓对于服务型政府建设的满意度。尽管经济发展对于提高公众对服务型政府建设的满意度有着非常重要的作用,然而经济发展并非是唯一重要的因素。对“连氏中国服务型政府指数”历年数据的分析显示,包括公共服务、公众参与、信息公开、政府效能以及政府信任等诸多领域在内的服务型政府建设并不与城市经济发展水平或地方政府财政能力等经济性指标存在简单的显著的线性相关关系。

在2012年的调查中,我们特意在公众问卷中加入两个问题,分别询问受访人对于所在城市

公共服务的“总体满意度”和“总体期望”。有关服务满意度的理论认为,人们对于包括公共服务在内的各类服务的满意度,不仅跟实际的服务质量有关,更与人们对服务质量的期望有关。事实上,公共服务满意度在很大程度上反映的是“期望”与“现实”的差距。在我们的研究中,进一步的相关分析表明,公共服务满意度与上述的差距(即“总体期望”减去“总体评价”)之间有着显著的负相关性,具体见图 2。也就是说,在“现实”保持不变的情况下,人们的期望越高,越倾向于给出较负面的评价。

进一步的相关分析表明,公众对公共服务的总满意度、总体评价以及总体期望同城市的经济发展水平(人均 GDP)、政府财政能力(人均财政支出)呈显著的正相关关系。这表明经济发展水平越高的城市,虽然老百姓对公共服务总体评价、总满意度相对较高,但同时老百姓对公共服务的期望也相对较高。此外,研究还发现,公共服务的“总体期望与总体评价间的差距”与上述两个经济变量呈显著的负相关。从逻辑上看,

“总体期望与总体评价间的差距”是测量公众对于公共服务水平满意度的更好、更重要的指标,这里的负相关关系表明,经济发展水平越高的城市,老百姓对公共服务质量更容易不满。

除了城市的经济发展水平之外,受访公众的人口统计学变量也对公共服务的期望值产生了显著影响。数据分析发现如下现象。

1. 年龄段和“总体期望与总体评价间的差距”呈现负相关。这表明相对于较为年轻的公众而言,年长的公众对公共服务的不满程度相对较小,也就是年轻的公众更容易对公共服务持有比较低的评价。

2. 方差分析显示,女性公众比男性公众对公共服务有更高的期望,同时她们对于当前所在城市的公共服务总体评价也高于男性公众,而且前者的差距要大于后者。可见,性别能够显著地影响人们对于公共服务的评价,公共服务的“总体期望与总体评价间的差距”在男女之间存在着显著的差异。因此,相对男性来说,女性公众往往对城市公共服务更容易产生不满。

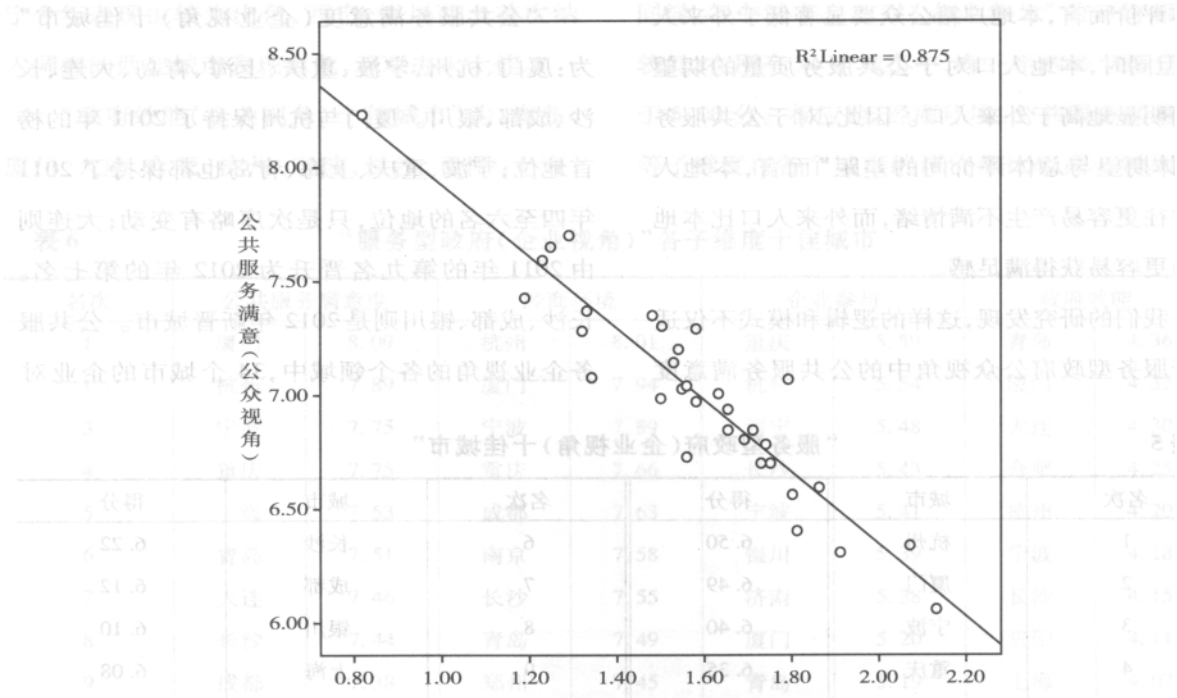


图 2 公共服务满意度与公共服务总体期望

3. 公众的最高学历与公共服务总体评价之间呈显著的负相关,即学历越高的公众越有可能做出相对较低的评价。公众的学历与公共服务的“总体期望与总体评价间的差距”呈现显著的正相关,即高学历群体(相对于低学历群体而言)往往对城市公共服务更容易产生不满。

4. 公众收入水平与公共服务总体评价之间呈显著的负相关,即收入水平越高的公众越有可能做出相对较低的评价。收入和“总体期望与总体评价之间的差距”呈现显著的正相关,即收入越高的群体比较容易对公共服务不满。

5. 公众在城市的与公共服务的总体期望之间存在显著的正相关,即居住时间越长久的公众对公共服务有越高的总体期望。反之,居住时间越短的公众,往往对公共服务的期望也越低。非常有意思的是居住年限和“总体期望与总体评价之间的差距”呈现显著的正相关,即居住时间越久,往往越容易给出不满评价。

6. 此外,方差分析还表明,本地户籍显著影响了公众对公共服务的评价。就公共服务质量总体评价而言,本地户籍公众要显著低于外来人口;但同时,本地人口对于公共服务质量的期望反而明显地高于外来人口。因此,对于公共服务“总体期望与总体评价间的差距”而言,本地人口往往更容易产生不满情绪,而外来人口比本地人口更容易获得满足感。

我们的研究发现,这样的逻辑和模式不仅适用于服务型政府公众视角中的公共服务满意度

这一子维度,对其他子维度(公民参与、信息公开、政府效能、政府信任)也同样适用。我们的分析表明,政府在大力提供公共服务,提升自身能力建设,完善服务型政府体系建设的过程中,如何加强与人民群众的联系与沟通,与人民群众进行良性互动,有效地和富于建设性地对民众的期望进行管理,是各级政府在当前服务型政府建设中迫切需要解决的问题。

(二) 服务型政府的企业视角。

2012 年“服务型政府(企业视角)十佳城市”为:杭州、厦门、宁波、重庆、青岛和长沙(并列)、成都、银川、上海、大连,其中杭州、厦门、宁波、重庆、青岛、上海、大连等七城市也是 2011 年度的十强城市,只是具体的名次略有变动,比如杭州由 2011 年的第二晋升为第一,成都由 2011 年的第十一名提升到今年的第七名,长沙则由 2011 年的第十七名迅速提升至 2012 年的第五名,进步提升非常显著,银川今年首次参加调查就以突出的表现名列十佳(表 5 和表 6 展示了企业视角各个子维度的情况)。

“公共服务满意度(企业视角)十佳城市”为:厦门、杭州、宁波、重庆、上海、青岛、大连、长沙、成都、银川。厦门与杭州保持了 2011 年的榜首地位;宁波、重庆、上海、青岛也都保持了 2011 年四至六名的地位,只是次序略有变动;大连则由 2011 年的第九名晋升为 2012 年的第七名。长沙、成都、银川则是 2012 年新晋城市。公共服务企业视角的各个领域中,34 个城市的企业对

表 5 “服务型政府(企业视角)十佳城市”

名次	城市	得分	名次	城市	得分
1	杭州	6.50	6	长沙	6.22
2	厦门	6.49	7	成都	6.12
3	宁波	6.40	8	银川	6.10
4	重庆	6.35	9	上海	6.08
5	青岛	6.22	10	大连	6.07

于城市在就业培训服务方面的评价最低,为 6.68 分。满意度最高的领域则是火灾消防反应速度和城市治安状况,得分分别为 8.14 分、8.03 分。

“经商环境(企业视角)十佳城市”为:杭州、厦门、宁波、重庆、成都、南京、长沙、青岛、郑州、深圳。其中杭州、厦门、宁波、重庆、成都、南京、青岛等七城市在 2011 年即为十佳城市,长沙、郑州、深圳为 2012 年的新晋城市。在经商环境的各个领域,中国城市的企业对于“获得信贷的便利程度”即企业融资方便的评价最低,仅为 6.43 分。这在某种程度上体现了当前中国企业所处的困境。而满意度最高的领域则是“物流配送的便利程度”,得分为 8.13 分。

“企业参与(企业视角)十佳城市”为:重庆、杭州、西宁、长沙、宁波、银川、济南、厦门、青岛、南宁。与 2011 年相比,本子维度的变动较大,只有杭州、长沙、厦门、青岛等四城市是 2011 年的十佳,重庆、宁波、济南等城市在 2011 年也已经处于中上游水平,2012 年则顺利进入十佳。南宁今年表现也较为出色,西宁、银川两个首次纳入调查的西北城市表现出色,双双进入十佳。

“政府效能(企业视角)十佳城市”为:青岛、厦门、大连、合肥、杭州、宁波、长沙、贵阳、上海、

重庆。与 2011 年相比,本子维度十佳排名变动相对较小,青岛、厦门、合肥、杭州、宁波、上海等城市 2011 年榜上有名,大连、长沙、贵阳、重庆为 2012 年的新晋城市。

值得注意的是,杭州、厦门、宁波、重庆、青岛、长沙等六城市在上述四个子维度中都排在前十名。其中杭州和厦门各有一个子维度排在第一名,两个子维度排在第二名;宁波有两个子维度排在第三名,重庆、青岛则各有一个子维度排在第一名,长沙四个子维度都在前十行列;成都、银川、上海、大连各有两个子维度名列前十,另外有一到两个子维度也处在不错的名次。

从上述模式可以发现,一个城市如果在服务型政府企业视角各个领域之间发展相对均衡的话,企业对于政府的整体满意程度通常较高,银川、成都、长沙等城市都是其中比较典型的案例。

比较企业视角的四个子维度,企业评价最低的子维度是“政府效能”,即使是位列第一的青岛也只有 4.36,在 0~10 的 11 级(即十分制)的量表中,4.36 分以下实际上表示负面的评价。同样,各个城市企业对“企业参与”的评价相对较低,在所有 34 个城市中,有一半的城市得分低于 5.00 分。相应地,经商环境、公共服务满意度等子维度在各个城市的评价都比较高。特别是

表 6 “服务型政府(企业视角)”各子维度十佳城市

名次	公共服务满意度		经商环境		企业参与		政府效能	
1	厦门	8.09	杭州	8.01	重庆	5.59	青岛	4.36
1	杭州	7.89	厦门	7.94	杭州	5.54	厦门	4.32
3	宁波	7.75	宁波	7.89	西宁	5.48	大连	4.30
4	重庆	7.75	重庆	7.66	长沙	5.43	合肥	4.25
5	上海	7.53	成都	7.63	宁波	5.41	杭州	4.20
6	青岛	7.51	南京	7.58	银川	5.39	宁波	4.18
7	大连	7.46	长沙	7.55	济南	5.38	长沙	4.15
8	长沙	7.44	青岛	7.49	厦门	5.20	贵阳	4.11
9	成都	7.38	郑州	7.45	青岛	5.19	上海	4.07
10	银川	7.37	深圳	7.42	南宁	5.14	重庆	4.07



公共服务满意度,所有城市的满意度得分都在 6.30 分以上,排在前十名的城市得分都在 7.35 分之上。上述发现与我们在公众视角的发现较为一致。从企业视角来看,城市政府在服务型政府体系的构建与完善过程中,企业参与、特别是政府效能建设等领域,还有很大的改进空间。

从“服务型政府(企业视角)十佳城市”的地理分布来看,有五名集中于传统意义上的华东地区(杭州、厦门、宁波、青岛、上海),其中包括十佳的前三名,进一步凸显出华东地区在服务型政府企业视角中的显著优势。西南地区有两个城市入选(重庆、成都),此外中南地区(长沙)、华北地区(石家庄)和东北地区(大连)各占一名。尽管中国东部的城市整体上的经济状况要好于中西部地区的城市,但入选十佳的城市并非全部是经济意义上的强市,特别是其中的银川。相反地,经济上相对较为发达的珠江三角洲地区则没有城市进入十佳行列。这一发现与我们历年的研究结论高度一致,即以 GDP 为导向的经济发展对于服务型政府建设而言,不是唯一的决定的因素。除了经济发展因素之外,在推进服务型政府建设的过程中,重视并强调服务型政府的体系建设与完善,是一个重要的努力方向。

### (三) 基本公共服务排名。

根据政府统计年鉴、政府工作报告和相关文

件的数据,表 7 列出在“基本公共服务维度”的排名与得分,其中十佳城市依次是深圳、北京、广州、厦门、昆明、上海、杭州、海口、南京、青岛,其中最后三城市并列第八。

因为基本公共服务排名展示的更多是地方政府在各个公共服务领域的客观投入或产出,跟前文有关公众和企业视角下服务型政府建设的排名有所不同。尽管前十名城市中依然有一些城市集中于华东地区,但是在这个排名中珠三角地区的中心城市深圳、广州第一次出现在十强之中。此外,我们也注意到日常概念中的一线城市除天津之外,北京、上海、广州、深圳也是第一次全部被包括在十强之内。我们认为这是因为相对于前面两个维度而言,这个维度直接依赖于客观统计指标,一个城市在经济上、特别地方财政上的优势往往可以较为直接地得到反映。实际上,进一步的相关性分析表明,该维度的得分与城市的人均 GDP 之间存在显著的正相关。但该维度与前面两个维度(服务型政府公众视角、服务型政府企业视角)之间并不存在相关性(前者的相关系数为 -0.295,显著性为 0.091;后者的相关系数为 0.109,显著性为 0.539,均未通过 5% 的统计显著水平)。这表明,尽管一个城市较好的经济基础可以为区域内提供相对充足的基本公共服务,但此类客观意义上的基本公共服务在“量”上的充足供给,并不必然有助于服务型

表 7 “基本公共服务维度十佳城市”<sup>\*</sup>

名次	城市	得分	名次	城市	得分
1	深圳	5.96	6	上海	5.38
2	北京	5.58	7	杭州	5.37
3	广州	5.50	8	海口	5.35
4	厦门	5.40	8	南京	5.35
5	昆明	5.39	8	青岛	5.35

\* 诚如本报告第三部分所指出的,为了让读者、特别是学术圈以外的读者对“基本公共服务”的排名有直观的理解,在此我们对 Z-score 标准分进行了标准化的逆运算(即“逆标准化”)。这里是用 34 个城市在“服务型政府(公众视角)”这一维度的均值、标准差作为基本参数,因此,逆标准化分值 = 均值 + 标准差 × Z-score 标准分。需要强调的是,上述过程并没有改变排名次序。

政府建设,特别是从公众和企业的视角上来看。因此,在服务型政府建设之中,如何在保证充足的基本公共服务提供的同时,大力提升政府治理能力,更多的关注和了解辖区内公众和企业的实际需要,不断满足公众、企业日益增长的期望和对服务型政府建设的需求,是当前中国服务型政府建设的重中之重。

(四) 服务型政府总排名。

最后,本研究需要对“服务型政府(公众视角)”、“服务型政府(企业视角)”、“基本公共服务”三个维度的得分进行加权汇总。因为现有研究还不能为上述三个维度的重要性(或权重)分配提供坚实有力的理论基础,为了坚持研究的科学性,本研究今年再次使用德尔菲法,邀请美国、新加坡、中国香港以及中国大陆地区十余位公共行政学者、实践者针对上述三个维度的权重问题进行调查。因为考虑到“服务型政府(公众视角)”的数据是建立在具有很好代表性的、近 24 000 个样本的基础之上,同时由于服务型政府建设是中国政府“以民为本”的执政理念和治理模式转型的体现,有关公共行政专家与实践者一致倾向于赋予这一维度更高的权重,并最终对 4:3:3 的权重分配方案取得了较为一致的认同。

“2012 连氏中国服务型政府十佳城市”为: 厦门、杭州、青岛、重庆、宁波、成都、大连、深

圳、长春、银川/济南。与 2011 年相比,三甲城市没有变化,厦门保持了 2011 年的优势,继续名列榜首;杭州比 2011 年提升一名,位列第二;相反地,青岛比 2011 年下降一名,排在第三。宁波、成都、长春等三城市 2011 年也名列十佳,不过具体名次有些变动。重庆、大连、深圳、银川成为本年度新晋十佳城市。(具体排名和得分见表 8)。

从地理分布来,十佳城市中有五个城市即厦门、杭州、青岛、宁波、济南位于华东地区;东北地区和西南地区各有两个城市,分别是大连与长春、成都与重庆;华南地区、西北地区也各有一个城市进入十佳,分别是深圳和银川。深圳是三年来首次进入总排名十佳的华南城市,仔细分析深圳的数据可以发现,其之所以能够闯入十强,主要是因为客观数据即“基本公共服务视角”上的优势。这一点与其他城市大不相同,十佳中的大部分城市比如厦门、杭州、青岛、成都、大连、银川等往往在服务型政府体系中的各个领域有较为均衡的发展。其中厦门、杭州、青岛基本上是高水平的均衡发展,即这三城市在各个领域都有不错的表现,自然最后也就位列三甲;而成都、大连、银川则是中等偏高水平的均衡发展,其最为典型的就银川,该城市在三个维度的排名都处于第十名上下,但在总排名中却成为进入前十名的唯一西北城市。银川、成都、长春等处于经济

表 8 “2012 年连氏中国服务型政府十佳城市”<sup>\*</sup>

名次	城市	得分	名次	城市	得分
1	厦门	5.67	6	成都	5.43
2	杭州	5.64	7	大连	5.41
3	青岛	5.58	8	深圳	5.40
4	重庆	5.52	9	长春	5.40
5	宁波	5.52	10	银川/济南	5.39

\* 因为“基本公共服务”视角的逆标准化分值没有具体的物理含义,理论上无法与公众视角、企业视角具有真实(物理)含义的十分制排名分值进行直接加权汇总。因此,在进行加权汇总前须对三个维度排名的分值进行标准差标准化处理,并在加总之后进行相应的逆标准化处理,其中使用“服务型政府(公众视角)”的均值、标准差作为基本参数。因此,逆标准化分值 = 均值 + 标准差 × Z-score 标准分。

相对欠发达地区的城市能够进入十佳,有着非常明显的特色,即它们在服务型政府的各个维度均衡发展,与深圳以及没有进入十佳的广州、北京等经济相对发达但在个别项目表现异常突出、其他项目差强人意的城市形成鲜明的对比,显示出服务型政府诸领域均衡发展的重要性。

## 五、结语

“2012 连氏中国城市服务型政府调查”不仅进一步完善和检验了“连氏中国服务型政府指数”,同时也为开展有关中国城市服务型政府评估的学术研究积累了丰富的经验数据。更为重要的是,我们自 2010 年以来开展的连氏中国公共服务质量和中国服务型政府调查的系列研究对中国地方政府完善公共服务体系和建设服务型政府有着重要的参考意义和借鉴价值。此外,本调查也可为跨国公司和我国国内各类企业投资选址提供第一手的参考资料。

“2012 连氏中国城市服务型政府调查”的结果显示,不断促进经济发展,提高城市的经济实力,对于加大基础公共服务的投入和产出,提升人民群众对公共服务的满意度有着重要的作用。但是需要特别强调的是,任何单一领域、特别是以客观指标作为衡量标准的“基本公共服务维度”的突出发展,并不能有效提升公众和企业对城市建设服务型政府的满意度。2012 年西部地区城市银川在服务型政府建设各子维度的均衡、优越表现,既反映了中国政府西部大开发战略的成果,也反映了建设服务型政府不仅仅需要经济发展带来的基本公共服务提供“量”的增加,更需要不断完善服务型政府建设的各维度,寻求服务型政府的全面均衡发展。认识到这一点对在中国经济高速增长 30 年的当下,破除唯 GDP 发展论,大力进行政府行政体制改革,全面提升政府治理能力,进行经济发展和政府管理模式转型,打造服务型政府,构建和谐社会都有着非常

重要的意义。

比较 2011 年和 2012 年的调查结果,我们发现服务型政府建设的十佳城市具有相当的稳定性,这既说明我们测评体系的科学性,更说明十佳城市在服务型政府建设中持续稳定的表现。如我们在去年的报告中指出的那样,连续几年的研究和入选城市的榜单充分说明,公众和企业心目中最理想的服务型城市并不是片面追求经济发展,割裂历史文化传统,千篇一律的摩登大都市,而是城市布局合理,自然环境优美,拥有独特城市历史底蕴、文化特质和人文景观,提供优质公共服务,人民生活方便舒适又充满生机活力,利于创业发展的宜居之地。这样的理想城市只有廉政高效,透明公开,民主参与,为企业和民众的可持续发展创造良好的制度环境,提供优质公共产品和服务,赢得人民群众信任、爱戴与支持的服务型政府才可以打造。

特别值得注意的是,2012 年度的调查发现,在城市住房、医疗卫生等基本公共服务领域,公众和企业对政府效能(政府的工作态度、能力和清廉)的评价和公众对政府的信任和公共参与(公众和企业),以及企业经营融资渠道等领域,是当前中国城市服务型政府建设中的薄弱环节,应成为政府行政改革和服务型政府建设的重点。

在以后的研究中,我们会进一步完善“连氏中国服务型政府指数”,从理论和实践的各个角度不断提升其科学性,从研究方法角度提高“连氏中国城市服务型政府调查”的科学性和准确性,争取涵盖更多层级的城市,更全面地描绘中国服务型政府建设的全貌,归纳总结各级地方政府在服务型政府建设上取得的经验,为进一步提升中国政府治理能力,转变政府行政管理模式,推进服务型政府建设提供有力的决策支持。■