

·经济与管理·

公共服务能力概念界定及要素解析 ——基于扎根理论范式的质性研究



□胡志明¹ 程 灏² 刘旭然²

[1. 华中科技大学 武汉 430074; 2. 青岛理工大学 青岛 266520]

[摘要] **【目的/意义】**科学界定公共服务能力的概念是研究公共服务能力及相关内容的逻辑起点。针对目前公共服务能力存在的理论分歧,重新建构分析框架和理论模型,探索其概念定义、要素维度和如何提升的问题。**【设计/方法】**在回顾已有文献的基础上,采用扎根理论范式对公共服务能力概念进行了界定。**【结论/发现】**提出了公共服务能力三维概念模型,包括需求识别、服务供给和学习成长能力。进一步对概念中所蕴含的价值理性进行了剖析,认为民众本位、需求导向和互动治理应作为公共服务供给过程中所遵循的价值原则,并从这三个层面就公共服务能力提升途径进行了讨论。

[关键词] 公共服务能力; 概念界定; 要素解析; 质性研究

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2019)-3018

Definition of the Concept of Public Service Capability and Analysis of Its Elements ——Qualitative Research Based on Grounded Theory Paradigm

HU Zhi-ming¹ CHENG Hao² LIU Xu-ran²

(1. Huazhong University of Science and Technology Wuhan 430074 China;

2. Qingdao University of Technology Qingdao 266520 China)

Abstract [Purpose/Significance] The scientific definition of public service capabilities is the logical starting point for studying public service capabilities and related content. This article aims at the current theoretical differences in public service capabilities, reconstructs the analytical framework and theoretical model, and explores the concept definition, element dimensions, and how to improve it. [Design/Methodology] Based on a review of the existing literature, the concept of public service capabilities was defined using a grounded theoretical paradigm. [Findings/Conclusions] A three-dimensional conceptual model of public service capabilities was proposed, including demand identification, service supply, and learning growth capabilities. Then, the value rationality in the concept is further analyzed, and the people-oriented, demand-oriented and interactive governance should be regarded as the value principles to be followed in the process of public service supply. From these three levels, the way to improve public service capacity is discussed.

Key words public service capability; connotation definition; factor analysis; qualitative research

[收稿日期] 2019-02-26

[基金项目] 山东省社科联年度课题(16-ZC-GL-04); 青岛市双百调研工程资助课题(2016-B-33); 青岛社科规划项目(QDSKL1701134)。

[作者简介] 胡志明(1992-)男,华中科技大学管理学院博士研究生;程灏(1967-)男,青岛理工大学管理工程学院教授、硕士生导师;刘旭然(1994-)女,青岛理工大学管理工程学院硕士生。

一、问题提出

作为能力概念外延在社会管理领域的拓展,公共服务能力成为近年来频繁见诸报端的热词。随着各级政府推进公共服务供给侧改革及社会民众对高品质公共服务的期盼,公共服务能力不仅成为政策文本中的惯用概念,而且受到国内学者的持续关注。但是公共服务能力的概念却始终陷于“识大矣而不知其细”逻辑中,不可否认这与能力概念本身的模糊性有关,同时也与不同视角解读所产生的理论偏差密切相关。具体而言,学者站在不同立场对这一概念进行定义通常会有不小的差异,并且关于公共服务能力的构成维度也存在着诸多划分方法,需要说明的是,这些观点并非相互冲突,而是由于研究目的不同,研究背景相异所形成的。不仅如此,如果从已有公共服务概念对公共服务能力进行引申,其结果与现实情境相差甚远。

已有研究中,学者主要从质量(Quality)、绩效(Performance)、满意度(Satisfaction)三个方面对公共服务进行研究,对公共服务能力领域有所忽视。从2002年起,公共服务一词便被引入到主流话语体系,此后部分学者便将焦点放在公共服务能力上,产生了一系列研究成果。然而,公共服务能力概念的界定一直处于争议中,主要因为学界在能力概念厘定上存在巨大分歧。有学者认为公共服务能力不随公众需求的改变而发生变化,也就是说公共服务能力是供给主体的固有属性,体现在公共服务供给“过程”中。不管是魏珂、林莉所阐述的公共服务能力是服务供给主体所具备的内部可能性^[1],还是李晓园构建的包含资源统筹能力、分配能力等诸多要素的公共服务能力结构模型^[2],都基于一个共同的理论假设,即公共服务能力具有客观实在性。还有一些学者也认同这个观点,如张正岩将公共服务能力界定为获取、整合、配置公共资源而表现出的特殊技能^[3];王敬尧将公共服务能力的构建比喻为一个多维度的系统工程,受到政治环境、财政水平等诸多因素的制约^[4];张立荣^[5]、刘西涛和邹晓晨^[6]均持类似观点。还有一部分学者从公共服务客体情感认知的角度来定义公共服务能力。比如,彭向刚、张世杰认为公共服务能力是以政府为主导的相关部门统筹社会资源来满足人民群众物质需要和精神追求的本领^[7];陈丽莎将公共服务的品质和绩效作为公共服务能力根本要义^[8];何艳玲将公共服务能力概念界定为通过提供公共产品来缩小

民众实际需求与内心期望之间差异的能力^[9]。还有不少学者倾向于这个观点,如邓治春和赵建伟^[10]、张连英^[11]等。

由于学界对于公共服务能力及构成要素这一基础问题依然存在争议,导致难以对其演化机理、量化评价、提升路径等问题做深入研究。因为概念定义为相关研究提供指引,避开困难绕道而行是不可能的。所以,为解决这一理论困境,亟需利用规范的质性研究范式,并结合中国实际开展本土化研究,以定义公共服务能力并回答其要素组成问题,为后续研究和管理实践铺平道路,这正是本文力图要完成的工作。

二、研究方法与数据收集

(一) 研究方法

扎根理论(Grounded Theory)是目前定性研究领域最主流的研究方法,由Glaser和Strauss在他们著作《The Discover of Grounded Theory》最早提出,建议利用数据开展理论研究,而不是在已有理论对可验证性假设进行演绎,通过收集丰富的一手数据获取新的观点,进而抽象到理论层面,同时不断补充新的观点直至理论达到饱和,最终形成系统化的理论^[12],研究理路如图1所示。

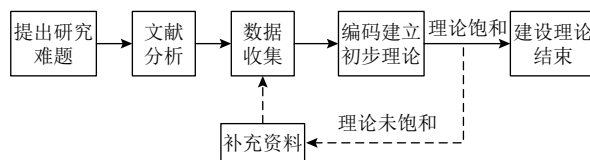


图1 扎根理论研究过程

鉴于目前还缺乏有关公共服务能力的权威理论成果,同时定量分析还不太可行,本文采用扎根理论范式。扎根理论采用深度访谈或者文本分析等方式来完成数据收集,并利用编码作进一步分析,产生忠实于原始资料且反映问题本质的理论,因此适用于公共服务能力这个概念模糊且要素构成存在争议的理论研究。

(二) 数据收集

本文采用规范的质性研究方法,注重数据来源的多样性,以深度访谈获取的原始资料为主,并加以文献资料作为辅助。从这两个方面进行数据采集,有两个原因:一是公共服务提供者主要为政府、事业单位及社会组织,它们的从业人员扎根于公共管理的各个领域,对于公共服务的内涵有比较深入的理解,而公共服务的对象能够直观感受到公

共服务的质量,对于公共服务能力的理解有一定的参考价值,对这两个群体进行访谈,保障了研究的代表性;二是随着公共管理研究领域的拓展,学者对于公共服务能力的研究也在不断深入,他们对公共服务能力的维度、度量及提升有较为深度的思考与见解,能够从学术的角度对公共服务能力进行分析,保障了研究的专业性。此外,政策文件已经成为研究政府活动的重要载体,政府关于公共服务的改革意见主要通过政策文件进行传播,政策文件中传播的思想已成为政府意志的重要组成部分,对于从多层次研究公共服务能力而言,有一定的借鉴意义,故本研究在数据收集中还特意加入了部分政策文件的内容。

1. 访谈。由于公共服务能力的模糊性,且公共服务牵涉诸多利益攸关方,本研究依照理论抽样选择58位对象开展深度访谈来获取一手资料,由公务员、新闻媒体工作者、向社会提供服务的企业和社会组织管理者、普通民众组成,他们可以从不同角度对公共服务能力提出多样、新颖的观点,访谈人群信息如表1所示。访谈内容将围绕以下三个主题:(1)引导访谈对象表达其对公共服务现状的看法,存在的突出问题及改进措施;(2)政府公共服务能力内涵、要素组成和主要内容;(3)不同主体公共服务能力存在的差异。

表1 受访人群信息表

基本信息	属性	人数	百分比 (%)
性别	男	28	48.3
	女	30	51.7
教育背景	专科学历及以下	14	24.1
	本科学历	27	46.6
	研究生学历	17	29.3
	政府工作人员	13	22.4
身份	企业和社会组织的管理者	16	27.6
	媒体从业人员	12	20.7
	普通群众	17	29.3

2. 文献分析。扎根理论不单单局限于分析一手资料,已有研究成果也可以作为辅助材料进行数据分析。本文所使用的二手资料有相关学术论文、新闻评论,还有国家层面的政策文件,经过筛选比较,最终使理论类属饱和所分析的资料有8篇CSSCI论文、5篇评论员文章以及《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》四项政策文件。

三、编码与范畴提炼

在扎根理论的具体实践中,编码是指对数据段落用简练的术语来表示并进行聚类,进而作解释说明。本文采用扎根理论方法进行数据处理时,经历了开放性编码、主轴编码和选择性编码三个阶段。

(一) 开放性编码

开放性编码是通过挖掘早期的数据进而提取反映数据内容的概念与范畴,并用简短的话语予以命名^[13]。为确保研究过程的客观性和精准性,本研究对之前收集的素材按段落逐行编码,为防止主观性判断的介入,尽量采用原始资料中的表达。经开放性编码分析处理得到168个初始概念,对初始概念精简聚拢后,提炼出112个真实概念和19个范畴,编码示例见表2。最终挖掘得到的19个范畴为:A1信息透明、A2渠道畅通、A3服务匹配、A4反馈有效、A5基础教育、A6社会保障、A7就业支持、A8医疗卫生、A9公共安全、A10食品安全、A11文化休闲、A12体育活动、A13环境保护、A14交通运输、A15营商环境、A16住房保障、A17决策能力、A18办事效率、A19学习提升。

表2 开放性编码举例分析

原始语句	信息提炼	概念	范畴
政府应拓宽与民众对话的渠道,使百姓有更多的知情权	信息可得性	政策传播	信息透明
电视应多报道有关民生问题的新闻	民生报道		
.....			
减少、合并审批事项,让群众少跑路	审批流程简化	行政程序	办事效率
.....			

(二) 主轴编码

主轴编码是将前一过程形成的众多范畴用若干个主范畴来归纳,并分析主范畴与子范畴之间的逻辑关联。本研究通过对开放性编码得到的19个范畴深度分析,“萃取”出三个具有较高概括力的主范畴,分别是需求识别(AA1)、服务供给(AA2)、学习成长(AA3)。各主范畴及所属于范畴的内涵如表3所示。

(三) 选择性编码

形成主范畴之后还需要进一步挖掘彼此间的关系,即通过一条“故事线”将所有主范畴串联起来,形成最终的核心类属,构建初步的理论体系,这是选择性编码过程所要完成的工作。本研究在回顾原始资料的基础上,通过对概念、范畴深入剖

析，提炼出“公共服务能力概念及维度”这一核心类属。继而故事线可以概括为：政府公共服务能力由需求识别能力、服务供给能力及学习成长能力构成，其中需求识别以获取民众实际需求为目标，服务供给以满足民众需求为目标，学习成长以民众持续满意为目标，进一步分析可知，需求识别对于服务供给具有靶向作用，学习成长则是战略引导下影响需求识别和服务供给能力的关键驱动因素，三者之间既存在差异又相互影响，共同构成了公共服务能力的概念模型。

表 3 主轴编码形成的主范畴

主范畴	子范畴	范畴内涵
需求识别 (AA1)	A1信息透明	信息公开及信息可得性
	A2渠道畅通	反映问题有渠道，处理积极主动
	A3服务匹配	服务供给与需求之间高度契合
	A4反馈有效	反馈及时，回复信息有帮助
	A5基础教育	基础教育投入、学校基础设施、义务教育均等化状况
	A6社会保障	社会保障支出是否奏效，对弱势群体的关切程度
服务供给 (AA2)	A7就业支持	出台多样的就业保障政策，最低工资水平符合经济社会发展水平
	A8医疗卫生	医疗卫生条件
	A9公共安全	社会治安情况
	A10食品安全	食品卫生工作监管、治理情况
	A11文化休闲	文化娱乐活动开展状况
	A12体育活动	全民健身及竞技体育状况
	A13环境保护	污染治理、环境绿化情况
	A14交通运输	公共交通发展状况
	A15营商环境	企业运营的环境和条件
	A16住房保障	保障房供给、房价调控状况
学习成长 (AA3)	A17决策能力	公共部门的科学决策能力
	A18办事效率	程序简便、快捷、高效
	A19学习提升	公共部门的学习改进能力

（四）理论饱和度验证

当新鲜数据不能产生新的理论见解，也不能为核心类属提供新的范畴时，可以认为理论达到饱和，本文将此前预留的8份材料按照上述编码过程进行处理，结果发现，所构建的概念模型已非常完备，未发现频繁出现的新范畴。因此，可以确定本文的理论模型通过饱和度验证。

四、公共服务能力内涵阐释

要全方位地解释公共服务能力的内涵，首先要界定能力这一概念的类型与范畴。经过对能力理论研究文献的梳理，可以看出虽然学者们的研究兴趣不尽相同（遍及社会学、经济学、管理学），但对

“能力”内涵的解读却不谋而合。归结起来，可以将“能力”看作是完成特定任务所具备或表现出来的素质^[14]。这意味着需要关注能力的两个维度，一是能力的潜在性，二是能力的外显性。能力的潜在性指的是还未表现出来的特征、技能，也可以是隐性知识，其在特定的情境下，可以发展成为现实能力。能力的外显性指可以通过观察个体行为的实际效果判断其是否具备某种能力，外显能力强调实现预期目标、完成任务的效率和效果。相应地，对于外显能力的测度也是结果导向的，即立足于能力产生的适应性结果进行评测。

前文在扎根理论的指导下得到公共服务能力概念模型，经过对模型解读，本文认为这三种能力在整个概念模型中发挥完全不同的作用。需求识别能力是公共服务内在能力，在公共服务供给过程中起着决定性作用，直接影响公共资源的配置，并对公共服务供给的数量和质量有着间接影响，所以说有效识别公众需求是保证公共服务精准化的前提。服务供给能力是公共服务外显能力，是公共服务供给主体统筹社会资源向民众提供公共产品及服务所产生的实际效果，具体涉及教育、医疗、养老等民生问题，因此，服务供给能力的高低是民众能否有更多获得感的关键节点。学习成长能力是公共服务核心能力，是公共服务供给主体发现问题、解决问题以及不断成长的能力，具有非即时回报性的特点，但是学习成长能够长期影响整体公共服务能力发展，对提升需求识别和服务供给水平有着显著影响。

本研究结合能力概念及公共服务能力三个维度的阐释，对公共服务能力概念界定如下：社会公共组织通过获取、配置、运用资源，识别公众需求并进行服务供给，来提升公众满意度并不断自我优化的本领。对这一概念进行透视可以发现，该理论不仅体现了“为谁供给”“如何供给”的工具理性，还蕴含着民众本位、需求导向、互动治理的价值理性。

（一）民众本位

民众本位作为公共服务行为的价值取向是我国社会主义制度的应有之义，主张将民众的期待、意愿、诉求作为公共服务实践的出发点和归宿。以政府的代表的供给主体如果把提供公共服务看成自己内部的事情，同时，加之信息的不对称，很容易引发机会主义行为，使得“民本”实践流于形式。民众本位视阈下的公共服务既要求公共组织转变服务理念，把提升公众获得感作为终极追求，同时要求公共部门把公共服务的改革和提升趋向于“公平、

公开、简化、共享”等层面。在理想的图景下,惠民、利民是公共服务的基本属性,但现实中的制度藩篱使得服务效能低下,公众满意度不高,无形中加大了公众与公共组织的隔阂感,所以公共服务改革还需进一步释放管理权限,使公众切实感受到发展带来的成果。与此同时,应确保公众在公共服务绩效评估中有较多的话语权^[15],评估的参照系应由公众确定。同样,评价指标也要体现公众价值立场,目标要素考核的过程和结果要进行公开和监督,“使用者介入”机制的引入,使得公共服务能力的评估结果更具可信性与参考价值。更为重要的是,可以通过公众积极参与实现公共服务理念的转变,进一步巩固和发挥民众本位思想在公共服务实践中的指引作用^[16]。

(二) 需求导向

公共服务需求是进行公共服务生产的依据,也是保证供给精准化的前提。当前公共服务需求爆发式增长与有限的公共资源之间的矛盾成为公共服务供给面临的现实困境,尤其是“互联网+”时代的到来,公众借助信息平台表述自己的意愿进而形成规模化倡议,如果出现公共服务“供需错位”且调整不及时的情况,很容易引发所谓的“群体性事件”。此外,公共服务需求表现出的多元化、个性化的特征也给公共服务供给提出更高要求。因此,公共服务供给优化要重视需求管理,提供与需求层次相匹配的服务产品,努力实现需求与供给的协调平衡,使公共服务供给更具“靶向性”^[17]。在公共服务能力概念中强调需求导向,实际上是回归公共服务本质,公共服务不单单是表层的职责活动和制度体系,更是公共服务需求指引下的具体实践。公共服务能力作为公共服务有效性的体现,也应该坚持需求驱动的价值导向。以往研究成果在公共服务能力评价的认知上存在一定的误区,即将公共服务能力评价“窄化”为单独的过程评价,忽略了其与公众需求的契合性。实际上,系统完善的公共服务过程理应包括需求获取、需求分析、需求转化等环节,从而将自下而上的需求表达与服务供给决策连接起来,弥合供需错位,因此,坚持需求导向并加强需求管理是保证公共服务精准化进而提升公共服务能力的实践路向。

(三) 互动治理

从一定意义上说,公共服务供给是政府、市场机构、社会组织、公众之间的合作互动过程,这一过程也包含供给主体之间的利益博弈,而其间关键是要厘清各方责任链,平衡各种利益关系,以谋求

多元主体的整体优势^[18]。治理理论主张公共服务供给主体之间保持一种非科层的依赖关系,拥有相同的价值基础,共同制定公共服务供给决策,从而使整体公共服务供给更具效率。公共服务供给中引入多元主体互动机制一方面可以打破行政垄断,使公共资源配置更加市场化和社会化,同时,多种力量的合作治理能够与公共需求多元化的态势相适应,解决单一供给模式回应不足的困境,推动公共服务能力和水平提升。需要注意的是,这种多元主体互动治理模式也并非尽善尽美,也存在公共责任流失、问责困难、独立性丧失等弊端,因此需要政府从中担当“元组织”者的角色,承担远景规划、组织协调、冲突处理的责任,保证互动治理能够顺畅有序进行^[19]。公众参与也是公共服务互动治理的重要一环,作为提升公共服务供给效率的有力工具,公众参与机制能够为增强决策科学性提供智力支持,同时也是实现公共管理民主化的重要途径。如何保证公众参与的有效性和持续性是需要引起重视的问题,笔者看来,政策的着力点应在畅通参与渠道,培育公众的参与意识和参与能力以及构建信息沟通平台上,努力构建多元互动、理性协商的民主生态,使公众成为提升公共服务能力的重要力量。

五、结论与讨论

(一) 研究结论

本文的主要贡献在于,采用扎根理论方法对公共服务能力和维度进行了探索性研究,为该领域的后续研究工作进行了铺垫,丰富了公共服务层面的现有理论,还补充了治理领域的文献与研究。

主要研究结论:第一,界定了公共服务能力的概念。本文从利益相关者的视角对公共服务能力进行了重新认识,厘清了其在当今社会情境下所被赋予的含义,之后引入公共服务能力的三个结构维度,构建了公共服务能力概念模型。第二,析出了公共服务能力的结构维度。本文借助质性研究方法,探索出公共服务能力是由3个主范畴和19个范畴构成,继而提炼出“公共服务能力概念及维度”这一核心类属,围绕这一核心类属,在编码过程中形成的三个主范畴:需求识别、服务供给、学习成长作为公共服务能力的核心要素。其中,需求识别作为内隐能力,服务供给是公共服务能力的外在表现,而学习成长则是公共服务能力的核心。第三,阐释了公共服务能力的内涵。在公共服务能力概念基础上,对概念中所蕴含的价值理性进行了剖析,

认为民众本位、需求导向和互动治理应作为公共服务供给过程中所遵循的价值原则,并从这三个层面就公共服务能力提升途径进行了讨论。

(二) 研究局限和展望

本研究所用数据来源于深度访谈和文献分析,但数据样本容量较小,且概念模型的信度和效度尚缺乏大样本实证数据的检验,今后还需为模型中涉及的因子设计测量量表,并在实证基础上观察各变量之间的关系。其次,研究对于公共服务能力仅作为“黑箱”处理,旨在回答“是什么”的问题,没有深入探讨公共服务能力形成的根源问题,因此三种能力之间如何形成合力,以及它们相互作用关系将是未来研究工作的重点。此外,公共服务供给牵涉多方主体,不同主体之间的公共服务能力的差别,本文并未给予有充分解释力的回答,进一步的研究可围绕公共服务能力的共性与差异性、公共服务成长的主体动因等展开,从而拓宽该方向的理论研究。

参考文献

- [1] 魏珂,林莉. 地方政府职能转变与公共服务能力提升[J]. 时代经贸(下旬刊), 2008, 6(1): 27-28.
- [2] 李晓园. 县级政府公共服务能力与其影响因素关系研究——基于江西、湖北两省的调查分析[J]. 公共管理学报, 2010, 8(4): 57-66.
- [3] 张正岩. 关于地方政府公共服务能力的内涵与改进的探讨[J]. 长春师范学院学报, 2011, 30(7): 9-13.
- [4] 王敬尧. 基层治理中的政府公共服务能力分析——以中部Y区为例[J]. 社会主义研究, 2009, 22(4): 23-30.
- [5] 张立荣, 李晓园. 县级政府公共服务能力结构的理论建构、实证检测及政策建议——基于湖北、江西两省的问卷调查与分析[J]. 中国行政管理, 2010, 26(5): 120-125.
- [6] 刘西涛, 邹晓晨. 乡镇政府公共服务能力建设的影响因素及实现路径[J]. 商业经济, 2014, 33(23): 6-7.
- [7] 彭向刚, 张世杰. 论构建和谐社会中的政府能力建设[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, 45(3): 44-50.
- [8] 陈丽莎. 推进新型城镇化对城镇政府公共服务能力的挑战[J]. 经济研究参考, 2015, 37(63): 75-79.
- [9] 何艳玲. 中国城市政府公共服务能力评估报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2016.
- [10] 邓治春, 赵建伟. 地方政府公共服务能力及提升策略——以成都市郫县为例[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2013, 26(2): 241-245.
- [11] 张连英. 提升我国政府公共服务能力的路径选择[J]. 武汉商业服务学院学报, 2010, 24(3): 58-60.
- [12] GLASER B, STRAUSS A. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research[M]. Chicago: Aldine Publishing Co., 1967.
- [13] 朱至文, 顾荣. 基于扎根理论的我国农产品品牌价值评估模型[J]. 改革与战略, 2016, 32(5): 96-100.
- [14] 张静, 田录梅, 张文新. 社会能力: 概念分析与模型建构[J]. 心理科学进展, 2012, 20(12): 1991-2000.
- [15] 岳凯敏, 徐光超. 民众本位: 当代中国政府绩效评估的基本价值取向[J]. 成都理工大学学报(社会科学版), 2005, 13(4): 104-108.
- [16] 陈岚. 基于公众视角的地方政府电子政务公共服务评价——以南通市为例[J]. 现代情报, 2011, 32(6): 59-61.
- [17] 刘义强. 建构农民需求导向的公共产品供给制度——基于一项全国农村公共产品需求问卷调查的分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006, 45(2): 15-23.
- [18] 张海洋, 李永洪. 元治理与推进中国国家治理能力现代化的耦合逻辑及实现理路[J]. 理论导刊, 2016, 38(9): 13-17.
- [19] 刘滢. 外部企业入群后的政府治理研究——基于生命周期理论的视角[J]. 科技管理研究, 2014, 34(6): 177-181.

编辑 何婧