

城市政务服务中心质量链管理影响因素研究

明承瀚, 张梓妍, 徐晓林

(华中科技大学公共管理学院, 湖北武汉, 430074)

摘要: 城市政务服务中心质量管理是城市整体治理的重要组成部分, 探讨其影响因素是提高质量管理效能、提升总体质量的重要前提。引入质量链管理理论, 基于已有研究及实践观察, 从职能部门内部、职能部门之间、政府部门内外之间等三个维度构建分析框架, 探究城市政务服务中心质量链管理的影响因素。认为部门领导、部门职员、业务流程、业务系统的应用以及职能部门的外部因素等都会影响职能部门内部质量管理; 权责配置、机制设计、组织文化以及平台融合等会影响职能部门之间质量管理; 社会环境、技术环境、管理规则、组织差异及反馈机制等会影响城市政务服务中心针对其外围组织开展的质量管理工作。

关键词: 政务服务中心; 质量链管理; 三维集成; 影响因素

中图分类号: C931

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2019)05-0108-10

一、引言

近年来, 城市政务服务中心在简政放权、放管结合、优化服务(简称“放管服”)的改革进程中发挥着重要作用, 也面临着重大挑战。建设人民满意的服务型政府要求进一步深化改革、提升政务服务质量, 但各地政务服务中心“重建设、轻运维, 重投资、轻成本, 重宣传、轻落实”的问题一直都比较突出, 政务服务质量难以提升。同时, 传统质量管理活动所强调的质量测量与评价偏向于事后检验, 无法对已经发生的服务过程产生作用, 也难以及时在后续服务中体现其反馈作用。可以看出, 当前城市政务服务中心质量管理已经难以满足持续提升政务服务质量的现实需求, 亟须采取新的思路与方法。

城市政务服务中心质量的形成是一个复杂的动态过程, 软硬件供应商、系统服务商、政务服务中心、各入驻职能部门、各窗口工作人员以及申办事项的社会公众等相关主体及其相互之间的交互活动, 共同构成一条链式结构, 社会公众所感知到的总体服务质量, 不仅仅是政务服务中心现场的服务质量, 而是源自各

环节、各相关组织与部门之间的质量传递与累积, 任一环节或部门的质量波动, 都可能影响公众最终感知到的服务质量。由于各方主体的质量管理意识和管理方式不尽相同, 政务服务质量管理缺乏整体性和系统性。城市政务服务中心要走出发展困境, 提升服务质量, 就必须加强部门内外的协同与合作, 加强管理资源的整合与利用。采取链式思维, 遵循质量形成逻辑, 基于各关键质量环节开展管控活动, 是对政务服务中心质量管理现实需求的有效回应。同时, 链式思维在企业管理领域已经取得广泛成效, 所强调的正是对“链”上相关各方进行轴向集成, 从整体视角开展管理活动, 破解多主体多环节多要素环境下的管理困境, 能为政务服务中心质量链管理提供有益借鉴。

采取质量链管理模式, 从总体上维持政务服务质量的稳定运行, 应从减少甚至避免质量链波动入手, 这依赖于有效的监测预警与响应机制, 而建立这一机制并发挥其应有功能的必要前提, 就是对质量链管理影响因素有准确的把握。因此, 为成功采取并有效应用质量链管理模式, 应首先对其质量链管理影响因素进行识别, 从而为建立完善的监测预警机制奠定基础, 为质量链管理的稳健运行提供参考。

收稿日期: 2019-04-23; 修回日期: 2019-06-20

基金项目: 国家自然科学基金重点项目“非传统安全问题风险识别与防范机制——以智慧城市治理中的信息共享与使用为例”(71734002)

作者简介: 明承瀚(1988—), 男, 湖北孝昌人, 华中科技大学公共管理学院博士后, 主要研究方向: 电子政务、智慧城市; 徐晓林(1956—), 男, 湖北罗田人, 华中科技大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 行政学基础理论、电子政务、智慧城市、非传统安全研究; 张梓妍(1994—), 女, 湖北罗田人, 华中科技大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 电子政务、智慧城市, 联系邮箱: 15623044873@163.com

二、关键概念及相关研究述评

质量管理理论随着科技、经济发展水平的不断提高而深化。20世纪以来,现代质量管理已逐步经历检验质量管理、统计质量管理、全面质量管理、质量链管理等四个阶段^[1]。就“质量链”的概念而言,它最早由加拿大英属哥伦比亚大学(UBC)的学者提出。他们通过紧凑图的方式,对质量功能展开、统计过程控制与改进、供应链与工序性能等一系列相关的质量概念进行综合,全面分析其联系,并对质量链进行图形化展示^[2]。该文并没有给出质量链的确切定义,也缺乏对具体实施及关键技术的探讨,但它是后续相关研究的重要开端。在早期研究中,学者们从产品质量管理、供应链质量管理、协同质量管理等不同角度来界定和研究质量链,用“质量之链”^[3]、“国际质量链”^[4]、“供应链质量管理”^[5]等进行称谓。虽然在表述上存在差异,但都将其视为一种跨组织协同质量管理活动,强调系统集成与多组织协作。简而言之,质量链管理就是在一定时空范围内的跨组织质量协同管理活动,在组织内部,其实质就是全面质量管理;而在组织外部,则是跨组织合作以突破传统质量壁垒的质量管理活动。

在链式思维下,质量随产品或服务的产生过程而形成,而供应链正是这一过程的基础,故而大量质量链管理文献仍然基于供应链开展研究,称之为供应链质量管理,并对其各维度间关系及相关变量间影响机制进行研究。实证研究表明,在企业与其供应商的关系中,质量比价格和信任更为重要,且供应链质量管理对产品质量有正向影响^[6]。供应链质量管理包含内部质量管理、上游质量管理、下游质量管理等三个维度,会对符合性质量及用户满意度产生影响;同时,内部质量管理在供应链质量管理中起主导作用,对其余各变量均有正向影响,下游质量管理在内部质量管理与用户满意度之间起中介作用,上游质量管理对质量绩效没有直接影响^[7]。为更好地理解供应链质量管理实践活动,有学者针对运营经理和供应链经理开展对比研究,发现两类经理都比较重视职业培训、数据分析、供应链管理、项目管理以及调查,但运营经理倾向于采用程序性的方法(ISO9000体系,供应商评估等)来管理供应链,而供应链经理则更关注协作,强调供应商开发和投诉解决^[8]。

质量链管理在企业管理领域应用广泛,但在政务服务领域尚未得到普遍关注。已有学者通过建立一站

式电子政务服务供给质量与绩效评价的通用概念框架^[9],为电子政务质量评价与绩效评估提供参考,也有学者借鉴“新公共服务”“整体性治理”等相关理论,对政务服务中心的绩效评估及深化改革提出应对策略^[10],但值得注意的是,绩效研究更多的是从内部管理的角度开展,侧重于对相关职能部门工作及业务的完成情况进行评价,而质量研究则更多地站在政务服务消费者的立场,即社会公众的角度开展研究,通过借鉴企业管理与绩效评价、信息系统质量评估等领域的思想与方法,对社会公众所感知到的服务质量及满意度、持续使用意向等进行实证研究^[11-12]。就质量管理角度而言,绩效评估仅仅类似于质量检验,即在事后按照一定的程序、比照一定的标准,对已经产出或交付的产品、服务进行评价,达到标准与要求的,即为合格。这种“符合性”质量观与质量检验的管理办法已经难以适应目前政务服务领域的要求。很显然,实践与理论的发展对政务服务中心质量链管理研究具有强烈的需求。

总体而言,质量链管理研究尚未引起政务服务领域相关文献的足够关注,已有研究难以有效地指导政务服务质量持续改进和提升,难以适应现实质量管理需求,而企业管理领域相关文献已对质量链管理理论与实践开展较为深入的研究,对其影响因素也有所探索,能为在政务服务领域开展质量链管理研究提供重要参考。因此,借鉴企业管理相关文献,以城市政务服务中心这一最主要的政务服务供给主体为研究对象,探讨其质量链管理影响因素,能为建立有效的管控模式,稳定开展质量链管理,持续提升政务服务质量提供重要参考。

三、城市政务服务中心质量链管理关键维度

随着质量管理的发展,其中涉及的主体日益增多,逐渐从核心组织向外围单位扩展。以企业产品生产领域的质量管理为例,在传统质量检验阶段,质量管理仅仅是生产部门自己或者是质量检验部门抽样检验成品的质量,判断其是否符合设计质量,质量管理活动范围仅限于组织内的质量控制部门。在基于过程控制的质量管理阶段,开始强调工序控制,期望借此在生产线上实现质量预防,而非事后检测,管理范围从质量控制部门扩展到整个生产线,但依然停留在一维线性质量管理状态。在全面质量管理阶段,强调全员参与、全过程管理,质量管理和控制不再只是单个部门及生产线上的活动,更是全组织参与的质量保证活动。

质量管理由此从单一维度扩展到双维度,即产品生产维度和组织层级维度,实现了从“线”到“面”的转变。在质量链管理阶段,则通过跨组织协同,实现又一次跨越,增加基于质量形成过程的组织间集成管理维度,由此形成质量链管理三维结构。

政务服务质量管理的发展阶段与产品生产领域类似。在传统政务服务供给及质量管理模式下,各职能部门各自为政,业务系统互不连通,政务服务质量管理是各职能部门内部管理活动之一,主要通过绩效考核或者用户满意度调查的方式进行,考察范围主要集中在现场服务环节。在城市政务服务中心,各入驻的职能部门以窗口形式向社会公众提供政务服务,服务质量管理成为政务服务中心综合管理的重要内容之一,但管理范围仍局限于政务服务中心所覆盖的职能部门群体之间。在质量链管理视角下,政务服务质量管理工作的范围应进一步扩展。首先,入驻的各职能部门自行开展基于本部门业务流程的质量评估,改进工作。其次,城市政务服务中心从自身层级管理及职能部门联动考核等方面开展质量管理。最后,城市政务服务中心作为政务服务集成平台,将质量管理工作向其源头供应商及终端客户评价和反馈环节延伸。因此,可以认为,类似于企业质量链管理三维集成模型,城市政务服务中心质量链管理也包含三个主要维度,不同维度的质量特性,在与其影响因素及控制措施相互作用后,经过传递、累积,形成最终的总体质量,如图1所示。

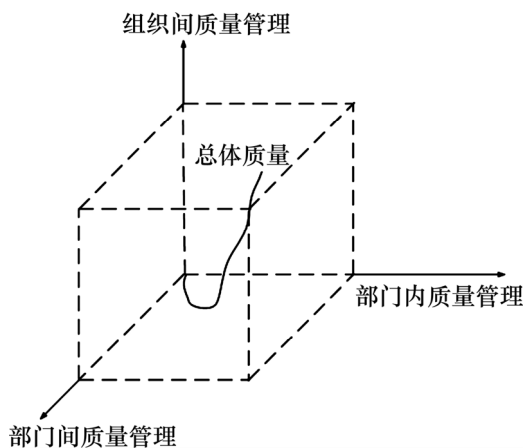


图1 城市政务服务中心质量链管理立体模型

第一,各入驻职能部门内部基于服务事项的质量管理。仅就入驻的政务服务事项而言,可将各窗口及其对应职能部门看作不同的服务生产车间,窗口工作人员负责受理订单、现场销售或移交车间生产并最终交付服务。这一维度的质量管理类似于生产车间流水

线上的质量控制活动,一般由各职能部门根据权责清单、事项标准及业务准则进行设置,主要体现在权责清单梳理、办事指南标准化、业务手册标准化、政务服务工作人员业务培训与业务考核等质量保障和控制活动之中。

第二,城市政务服务中心面向所有入驻部门的质量管理。当前,城市政务服务中心作为一个集成性政务服务平台,在为各入驻职能部门提供政务服务支撑条件的同时,也通过其本身设置的综合处(科)、督查处(科)、协调处(科)、信息处(科)等相关部门开展日常管理及服务,保证城市政务服务中心的稳定运行。在这一维度的质量管理类似于企业通过各个部门对各类产品生产及交付所开展的质量控制活动,一般由城市政务服务中心对应的部门开展相关工作,主要体现在提供线上统一业务平台、保障线下政务服务办公环境及条件、制定相关规章制度、组织协调联审联办、开展政务服务事中事后监管等质量保障和控制活动之中。

第三,城市政务服务中心向政务服务源头及终端延伸的质量管理。城市政务服务中心的功能设计源自改革政策的要求及社会公众的需求,其物理环境及系统架构的建设依赖于各类软硬件供应商和运维商,而最终用户在线上线下系统使用过程中所产生的感知与期望的差距,以及通过用户行为和偏好分析所进行的需求预测,则是其质量改进与提升的重要参考。这一维度的质量管理类似于核心企业对其上下游单位所开展的跨组织质量控制活动,主要由城市政务服务中心根据以上两个维度管理情况,发挥平台优势,从整体性角度确定质量需求、疏通反馈渠道、制定质量提升策略,并据此与质量链上其他单位展开合作与博弈,从而保障政务服务中心的运行、发展和质量提升。

总体而言,城市政务服务中心质量链管理的不同维度在管理内容、管理方式、结果评估等方面均存在一定的差异。因此,应以质量形成过程的逻辑为线索,识别各个维度的影响因素,从而为进一步研究如何构建相应的动态监测预警机制奠定基础,减少各质量链节点上的质量波动,促进整体质量的持续提升和质量链管理的稳定运行。

四、职能部门内部质量管理影响因素

政务服务质量管理是政府职能部门众多工作内容之一,与其他工作一样会受到部门内外各种因素的影响。在研究组织内部质量管理影响因素时,学者们发

现, 制度安排、流程设置及相关投入会对最终绩效产生正向影响^[13]; 采取新的管理方式时, 相关工作人员的认知和参与程度会对管理结果产生影响^[14]。本文认为, 在质量链管理视角下, 职能部门及相关组织的质量管理同样受到人员(领导与职员)、规则(流程与规范)与系统(应用平台)等因素及其与外部因素互动的影响。因此, 职能部门内部质量管理的影响因素主要包含以下五个方面。

第一, 职能部门领导。在研究政府组织影响因素的文献中, 学者们普遍强调“人”的影响力, 尤其是组织领导在公共部门绩效及电子政务成败中的影响已经得到证明^[15-16], 领导者因其在资源调配方面独有的权威性, 能够在人员安排、财务配置、决策制定等方面发挥决定性作用, 并对其他工作产生辐射影响。在政务服务质量管理工作中, 领导者对质量控制活动的关注与否、支持与否, 都可能对质量管理活动带来影响。

第二, 职能部门职员。已有研究表明, 提升员工满意度能促进外部服务价值的提升^[17]。委托代理理论表明, 员工在执行工作任务时, 不仅考虑任务的完成, 还考虑自身利益的得失, 往往希望在完成工作的同时达到付出最小化、收获最大化。在政务服务质量管理工作中, 质量管理、窗口服务、后台审批及业务支持等各类人员是质量管理活动的直接相关者, 他们的管理素质、质量意识、服务能力及工作满意度, 都可能对具体的质量管理和控制活动产生影响。

第三, 职能部门内部业务流程。由于职能划分存

在差异, 且相关的法律法规及政策对于具体的政务服务事项往往有一定的专业化要求, 政府各职能部门一般都基于规范及实践经验制定不尽相同的业务流程, 并由此形成路径依赖, 在融入部门文化的基础上形成各自的办事风格, 其复杂程度、规范性程度、标准化水平等, 都可能对质量控制活动产生影响。

第四, 业务系统。信息技术能为电子政务环境下政府职能部门的业务优化与效率提升提供可靠的保障, 推进各职能部门流程再造及扁平化发展。在政务服务质量管理工作中, 业务系统功能的完整性能够保证业务流转、服务交付及过程监管得以有效实现, 系统的稳定、可靠及安全则能提升用户体验及服务质量^[18]。

第五, 职能部门外部各类因素。政府各职能部门承担着不同的社会治理及服务职责, 是各级政府的有机组成部分, 不可能采取“孤岛式”运作方式, 而必定会与外界产生各种业务往来和其他联系。就政务服务质量管理而言, 国家及地方政策要求、上级政府和本级政府相关部门的考核、社会公众对政务服务质量的需求、社会公众的信息素质等宏观与微观因素都会对职能部门具体工作方案的制定、实施及改进产生影响。尤其是在自媒体时代, 信息的产生与传播方式已经发生变革, 社会公众对于政府职能部门的评估评判渠道日益畅通和多样化, 形成倒逼政务服务质量改进的潮流, 对政府职能部门质量管理工作提出严峻挑战。

政府职能部门质量管理影响因素及其相互关系如图2所示。

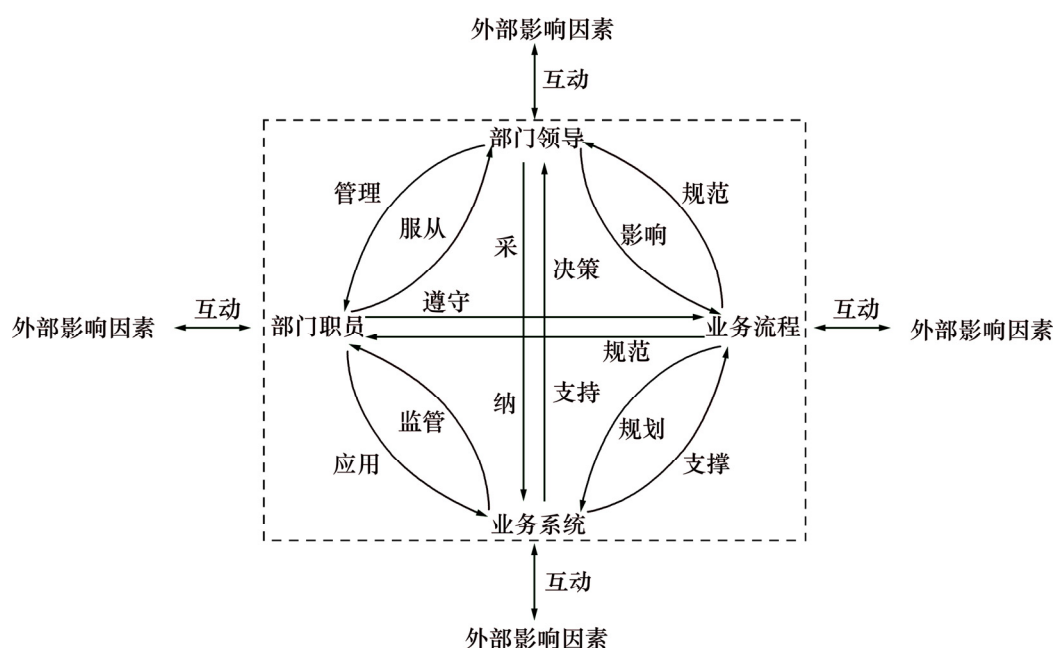


图2 职能部门质量管理影响因素及其相互关系

职能部门质量管理过程中,其内外部因素相互影响,通过交互作用共同对质量控制活动产生影响。当前环境下,职能部门领导在其权责范围内所具有的权威足以影响到本部门业务流程及工作规范的制定,并对各方面工作产生一定影响。研究表明,部门领导采纳、支持电子政务系统建设的意愿,会对系统建设效果甚至系统是否发挥实际作用产生影响^{[15][19]}。业务流程的制定,能对各类人员的工作行为进行规范,并为业务系统的规划设计提供指南。业务系统一方面作为业务流程得以实现的重要支撑,保证政务服务的持续稳定供给,另一方面还通过对工作人员的监管及对领导决策的支持,参与到职能部门整体运作中,以促进职能部门对质量管理活动各影响要素的平衡和控制。另外,各类外部影响因素通过与内部影响因素的交互作用,对职能部门部分活动产生影响,进而影响质量管理活动的开展,阻碍其正常运行,或促进其管理效能提升。

从城市政务服务中心质量链管理的整体视角看,职能部门内部质量管理活动只是其服务生产线上的关键质量环节,是其三维立体管理框架中的一个维度。但对于具体的职能部门而言,也可以将其视作是全面质量管理在部门内部的具体实践。职能部门内部质量管理活动能够保障单一部门主管事项的服务质量与品质,并为跨部门政务服务质量的提升奠定基础,促进整体质量链管理的推行和发展。

五、职能部门之间质量管理影响因素

从整体性视角看,城市政务服务中心是为社会公众提供政务服务的集成平台,各入驻职能部门是其各类服务的“生产线”。就日常运行而言,城市政务服务中心管理部门的一个重要职责就是通过构建协调机制促进跨部门政务服务事项的顺畅流转,为服务的“装配”与“交付”提供良好的环境和条件。相较于主要由单一职能部门主管的政务服务事项,跨部门政务服务事项涉及的部门多、环节多、材料多、所需时间也更长,质量在传递、累积过程中的“耗散”也更明显^①。因此,城市政务服务中心质量链管理工作尤其要注重对跨职能部门政务服务事项的质量管理,从而保证质量链的持续稳定。

无论在工商管理领域,还是在公共管理领域,跨部门合作和管理都是学界重点关注的研究议题。其中,在研究跨部门信息共享时,有学者指出应从技术、组织和政策等三个方面对其影响因素进行分析^[20],也有

学者认为跨部门政务信息共享的深层次影响因素主要为人员因素、部门因素及环境因素^[21],还有学者认为政府的组织结构、流程设计等因素都会对其采纳信息技术和提供电子参与产生影响^[22-24],进而对跨部门信息共享造成障碍。这些研究成果对于城市政务服务中心开展跨部门质量管理具有一定的借鉴作用。但具体而言,质量链管理视角下的城市政务服务中心跨部门管理有别于大部分文献中所指的跨部门管理。一般情境下,跨部门管理中的管理主体是这些部门自身,管理客体是各部门共同涉及的某些业务,如跨部门信息共享,即各个有信息共享需求的单位共同参与到信息共享这一具体业务中,按约定的规范提供或使用信息。而城市政务服务中心跨部门质量管理是指在政务服务中心的管理、协调下,实现各入驻职能部门的业务协同或重组,从而保证质量链的稳定运行,管理主体是城市政务服务中心,管理客体是入驻的各职能部门。因此,城市政务服务中心质量链管理一方面受技术、组织、政策、环境等各种因素的影响,另一方面又与已有文献中所提内容不尽相同。结合前文分析,本文认为职能部门间的关键影响因素主要体现在权责配置、机制设计、组织文化及平台融合等四个方面。

第一,权责配置。在质量链管理中,城市政务服务中心作为核心单位,需要承担上下游单位间的协调管理工作,对质量链的运行状态进行监测和控制。但城市政务服务中心并不是各入驻部门的上级单位,设立之初,由于运行机制及相关配套政策还不成熟,它的主要职责仅仅在于为入驻部门提供日常事务管理和服务保障,推进跨部门事项联审联办,建立沟通协调平台。因此,在具体管理过程中,尤其是在设立初期,城市政务服务中心往往处于有责无权的境地,难以对各入驻职能部门实行有效管理。近年来,相关理论与实践的互动有效地促进城市政务服务中心的提档升级,政务服务中心的权责体系在理论反思与实践学习中逐渐完善,部门设置日趋合理,管理实效得以提升,逐渐发挥出其理想功能,为质量链管理的有效开展提供支撑。

第二,机制设计。为保证入驻城市政务服务中心的服务事项能够顺利、统一、规范办理,政务服务中心管理部门需要设计一系列工作机制。首先,是工作及业务规范。工作考核规范的确立,能够促进对各类工作人员的有效监督考核;入驻事项及服务规范标准化、系统化梳理,能够使各职能部门在统一的语言环境下对话,避免因信息误解导致事项延迟,引起质量波动。其次,是沟通协调机制。频繁的线上线下业务交流和沟通能够最大限度地减少因信息不对称造成

的业务流转迟滞, 高效的协调机制能够保证在最短时效内控制临时质量波动。最后, 是业务数据共享机制。电子政务系统得以有效应用的重要基础就是数据共享共用, 各职能部门政务服务的过程数据, 若能按需共享给相关职能部门, 用于其他政务服务事项, 就能有效提升申请主体的申办效率及审批人员的服务效率, 促进跨部门政务服务与管理流程的优化及相关业务的重组, 打造政务服务链, 提升服务质量, 保障质量链管理工作的顺利开展。

第三, 组织文化。城市政务服务中心的设立, 能为原本分散的政府各职能部门提供集中、统一的办公环境, 为原本碎片化的政务服务提供集成平台。对于各入驻服务窗口的工作人员而言, 新工作环境下的组织文化与原单位组织文化存在着一定的差异甚至冲突。研究表明, 政府部门组织文化能对其工作人员的工作态度产生显著影响^[25], 进而影响组织绩效^[26]。因此, 在政务服务质量管理中, 城市政务服务中心能否形成与其设计理念相一致的包容、开放的组织文化, 并得到各入驻职能部门的认同, 将对其能否有效开展管理协调工作产生重要影响。

第四, 平台融合。“互联网+政务服务”深化改革的推进, 对城市政务服务中心进一步融合机制创新与技术创新, 以及整合政务服务线上平台与线下渠道提出要求和挑战。平台的融合, 能够拓宽政务服务供给渠道, 提升政府响应速率, 增强社会公众的改革获得感。以社交媒体为例, 政务微博、微信等已经作为改进公共服务和公众政治参与的工具, 被各职能部门广泛采纳, 在服务质量反馈等互动环节中发挥作用^[27]。同时, 平台的融合能够促进各职能部门间数据的共享和交换, 保证信息流、质量流的顺畅流动, 维护质量链的稳定。

职能部门之间质量管理影响因素及其相互关系如图3所示。

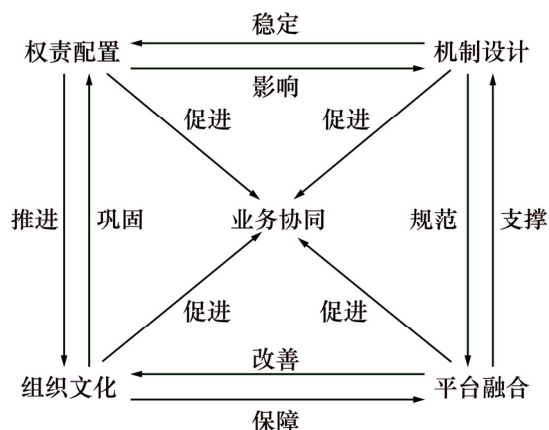


图3 职能部门之间质量管理影响因素及其相互关系

在城市政务服务中心面向各职能部门开展的质量管理及协调工作中, 各类因素在如图3所示的理想情况下, 互为促进和提升, 共同保障业务协同和质量传递的有序进行。一方面, 从体制保障出发考虑, 城市政务服务中心及其管理部门充分、清晰的权责配置, 能够保证其管理、考核、协调、服务等功能的实现, 并推进整体组织文化的建设, 从而保障工作、业务平台的实质性融合及设计功能的有效实现, 对沟通协调、数据共享等机制的执行提供支撑。机制设计的有效执行和完善, 能够对权责配置形成事实性验证, 以保证政务服务中心权力、职责的相对稳定。另一方面, 从技术支撑出发考虑, 线上线下各类业务办理平台及服务渠道的融合, 能为入驻的职能部门提供良好的工作及服务环境, 改善其工作体验, 提升归属感, 促进组织文化的建设和改善, 从而在心理及精神层面对城市政务服务中心的权责配置进行巩固, 确立其合法性地位, 使其能从整体上影响机制设计, 并对平台融合进行规范。

职能部门间质量管理活动能够保障跨部门政务服务质量的形成和稳定, 促进整体质量链管理的推行和发展。在组织层面, 可以将各职能部门视为城市政务服务中心的内部用户。由于内部用户的体验与满意程度会直接影响到外部用户的满意度和组织的整体绩效^[17], 且各职能部门在具体业务规范及办事流程上存在一定的差异, 质量链管理工作能否稳定开展, 依赖于城市政务服务中心对部门间质量管理各影响因素的有效控制和平衡。

六、城市政务服务中心外围质量管理影响因素

入驻城市政务服务中心的职能部门内部质量管理及部门间质量管理, 都只停留在政务服务中心核心业务及部门范围内, 没有涉及其他相关组织。具体而言, 城市政务服务中心作为综合性政务服务管理和服务机构, 其质量链管理不仅要关注政务服务直接关联单位, 还要关注间接服务单位。在企业管理领域, 一般认为资源环境约束^[28]、社会规制^[29]、经济环境与政策^[30]、管理模式和制造方式^[31-32]等因素都会对管理绩效及产品质量管理产生影响。类似地, 在城市政务服务中心质量形成过程中, 外围间接主体及环境在提供基础保障与条件的同时, 也对政务服务中心质量链管理产生不同程度的影响。因此, 结合城市政务服务中心运行实际, 本文认为其质量链管理主要受社会环境、技术环境、管理规则、组织差异及反馈机制等因素的

影响。

第一, 社会环境。有学者认为, 人类社会环境包括直接的物理环境、社会关系及文化背景^[33]。对于城市政务服务中心而言, 其社会环境主要包括周边物理环境、地方政策环境及社会公众对于政务服务的需求等。这些因素的变动, 能够引起质量链上相应节点的波动, 进而影响质量链管理活动。首先, 从实际应用需求看, 社会公众前往城市政务服务中心的主要目的是申办事项, 因而周边环境因素中的关键因素是交通, 公共交通系统是否覆盖、停车区域是否邻近都可能会对社会公众的感知和评价产生影响。而工作人员长期在此工作, 一方面会对周边城市配套(饮食、购物等)产生需求, 另一方面由于需要按点上班, 对于交通的需求更为迫切。因此, 对周边环境的考评应纳入城市政务服务中心质量链的管理范畴。其次, 地方政策体系的建设, 是否对政务服务有所倾斜, 会对它在同级政府部门群体中的影响力及地位产生影响, 进而对其日常管理及协调工作的开展产生一定影响。最后, 由于政务服务具有较强的垄断性, 社会公众对于政务服务的需求及申请应用状况, 直接体现在城市政务服务中心日常的业务量上。旺盛的社会需求总量及其业务分布规律, 能够改善政务服务资源的配置, 保证服务供给能力和质量链的稳定运行; 而各级用户通过提高信息素质, 能形成更高效的供需互动, 提升政务服务系统的应用效果, 降低质量链管理的实施难度。

第二, 技术环境。研究表明, 组织运行模式的设计和选择、技术能力的积累和提升, 都会与其所处的技术环境发生互动和影响^[34]。在政务服务领域, 政府服务技术的进步能够促进社会公众对政务服务需求的改变。如政务 App、微信公众号的诞生和完善, 就能从一定程度上激发社会公众对移动政务服务的需求。对城市政务服务中心而言, 其所处的技术环境比以往任何时候都更为先进。云计算、物联网、大数据分析、人工智能等技术的发展和普及应用, 在为政务服务中心提升服务能力提供良好契机的同时, 也会对传统政府运行、管理模式造成冲击。例如, 政务服务便捷化、透明化、智能化的需求促使政府政务的职能部门反思并解决原有业务流程中的弊端和问题, 也对政务服务中心的升级提出需求。同样, 信息及管理技术的进步为城市政务服务中心质量管理能力的提升提供了条件, 也对传统质量管理工作的改进提出要求, 在理想情况下, 质量链管理的运行, 将会在与技术环境的互动中不断完善。

第三, 管理规则。质量链管理的运行, 要求政务

服务中心跨越组织界限, 参与到其上下游单位的质量管理和控制活动中, 发挥其在质量链上的核心作用。在与软硬件供应商、各级政府的职能部门、社会公众的博弈和互动中, 管理规则发挥着重要作用, 为其质量链管理的开展提供重要保障。例如, 政策法规对城市政务服务中心的合法性及权力、职责进行界定, 并要求社会各界予以认同, 这能从一定程度上保障政务服务中心在质量链管理活动中的权威性。在与软硬件供应商正式的契约关系中, 城市政务服务中心依靠合同保障来提出需求、消费服务、参与质量管理和控制。同时, 在协调各职能部门联审联办事项时, 由标准化的权责清单及业务规范为其提供活动依据。

第四, 组织差异。城市政务服务中心质量链管理不仅涉及政府内部相关职能部门, 还涉及众多社会组织和企业。相较于政府内部各单位间的差异, 城市政务服务中心与其质量链上其他类型单位之间在组织结构、组织文化、运行方式、质量管理方式、质量文化等方面的差异更大。要实现城市政务服务中心质量链管理的有效开展, 就必须在尊重各单位原有制度与文化的基础上寻求协同质量管理的最大公约数。相对而言, 在众多差异因素中, 组织结构、组织制度及管理方式等表层差异较易通过一定的工作机制进行化解, 而组织文化、质量文化等深层差异, 则需要经历更长时间的交流与磨合, 才能避免其在质量链管理过程中产生阻碍作用, 影响质量控制和改进工作的开展。

第五, 反馈机制。城市政务服务中心质量链管理是一项系统性的工作, 各维度、各环节上的问题与波动, 都会对总体质量产生影响, 因而, 监测反馈机制的建设尤为重要。对于城市政务服务中心外围质量管理这一维度而言, 相关单位、社会公众在参与质量链管理的过程中, 都需要有合适的反馈渠道, 以将其所发现的质量链节点质量问题及建议反馈至政务服务中心, 或反馈至该环节的直接相关单位, 触发质量修正流程。同时, 参与机制的设计和规划, 对于质量反馈及质量链管理效率也会产生影响。以社会公众反馈为例, 由于普通公众一般不会频繁接触城市政务服务中心, 他们对于政务服务中心的体验和感受, 大都来自某些特定的经历, 具有一定的偶然性, 若不对其参与机制进行设计和规划, 不为其提供平等且持续的获取相关信息的渠道^[35], 便难以保证参与效果, 甚至可能因为信息不对称造成误解及负面影响。

城市政务服务中心外围质量管理影响因素及其相互关系如图4所示。

在这一维度, 城市政务服务中心的质量管理和控



图4 城市政务服务中心外围质量管理影响因素

制活动得以向其外围单位延伸。社会环境和技术环境的良性互动,能够互为支持、互为提升,为城市政务服务中心提供良好的运行环境 and 应用支撑,为其质量链管理规则的制定和完善提供技术支持,从而为质量链管理工作的具体开展提供保障。同时,不同组织在架构、制度、文化等方面的差异,对于具体管理规则的制定和执行,以及反馈机制的建设,都会产生影响,而经过规则的执行与反馈信息的交流互动,各组织质量管理和文化差异得以磨合,最终形成较为统一的质量文化,保证质量链管理工作的有序开展。

七、结语

城市政务服务中心质量链管理是一项复杂的质量管理工作,涉及多维度、多主体、多环节,各类相关影响因素从不同维度单独或交互作用于质量链管理,对其产生重要影响。对各类影响因素进行识别、剖析,能够促进城市政务服务中心在质量管理和控制工作中掌握主动权,妥善应对,保证质量链的持续稳定运行,也能为质量链管理监测预警体系的设计与开发提供参考。从整体性视角来看,城市政务服务中心是一个集成性政务服务平台,各入驻的职能部门可以看作是各类服务的“制造车间”及“装配车间”。基于此,本文对城市政务服务中心质量链管理的三维立体集成模型进行讨论,并对不同维度的影响因素进行分析。在职能部门内部质量管理维度,部门领导、部门职员、业务流程、业务系统的应用以及职能部门外部的各类因素共同对质量管理产生影响。在城市政务服务中心主

导的部门间质量管理维度,政务服务中心权责配置、质量链管理及业务流转机制设计、部门组织文化、线上线下平台融合等因素共同作用于质量管理工作。在城市政务服务中心针对其外围组织开展的质量管理工作中,其影响因素主要体现在社会环境、技术环境、管理规则、组织差异及反馈机制等五个方面。

质量链管理理论已经在企业管理领域取得实践成效,是有效破解多样化、动态化需求环境下,多组织、多要素质量管理困境的重要工具。本文在拓宽质量链管理理论应用范围的同时,为政务服务中心质量管理理论注入新鲜血液,以期后续研究提供方法与技术借鉴。

然而,本文仅基于已有文献与部分政务服务中心运行概况进行探讨,所构建的分析框架及所分析的影响因素还有待进一步实证检验。同时,要实现城市政务服务中心质量链管理的有效运行,不能仅停留在对其各维度影响因素的识别与讨论上,还需进一步明确各影响因素之间的作用机理,探究各因素在质量链上的相互作用和演化规律,从而为制定质量监测预警机制奠定基础,并有效防止质量链的异常波动,促进质量的持续改进和提升。

注释:

- ① 例如,仅涉及一个环节时,质量达到90%,结果就是90%;涉及3个环节时,由于前一环节质量是后一环节的基础,即使每个环节都达到90%,最终也只能达到72.9%。所以,在无法保证每个环节达到100%的情况下,环节越多,理想质量在这一过程中的“损失”越严重。

参考文献:

- [1] 蔡政英. 基于 SCOR 模型的循环质量链运作优化[D]. 武汉: 华中科技大学, 2008: 4-6.
- [2] TROCZYNSKI T. The quality Chain[J]. Quality Progress, 1996, 29(9): 208.
- [3] WILE J. The Chain of quality[J]. European Management Journal, 1987, 5(1): 42-43.
- [4] ZONNENSHAIN A. International quality China [C]// ASQC'S 50th Annual Quality Congress. Chicago: 1996: 133-137.
- [5] ROBINSON C J, MALHOTRA M K. Defining the concept of supply chain quality management and its relevance to academic and industrial practice[J]. International Journal of Production Economics, 2005, 96(3): 315-337.
- [6] SILA I, EBRAHIMPOUR M, BIRKHOLZ C. Quality in supply chains: an empirical analysis[J]. Supply Chain Management: An International Journal, 2006, 11(6): 491-502.

- [7] ZENG J, PHAN C A, MATSUI Y. Supply chain quality management practices and performance: An empirical study[J]. *Operations Management Research*, 2013, 6(1-2): 19-31.
- [8] JR S T F, WALLIN C, OGDEN J. Towards a better understanding of supply chain quality management practices[J]. *International Journal of Production Research*, 2011, 49(8): 2285-2300.
- [9] GOUSCOS D, KALIKAKIS M, LEGAL M, et al. A general model of performance and quality for one-stop e-Government service offerings[J]. *Government Information Quarterly*, 2007, 24(4): 860-885.
- [10] 于秀琴, 吴波, 姜文芹. “整体性治理”下行政服务中心绩效评价研究[J]. *中国行政管理*, 2016(3): 54-59.
- [11] 明承瀚, 徐晓林, 陈涛. 公共服务中心服务质量与公民满意度: 公民参与的调节作用[J]. *南京社会科学*, 2016(12): 71-77.
- [12] 张育英, 明承瀚, 陈涛. 行政审批服务质量与用户满意度的实证研究[J]. *中国行政管理*, 2016(1): 77-81.
- [13] 柳新元. 制度安排的实施机制与制度安排的绩效[J]. *经济评论*, 2002(4): 48-50.
- [14] 彭家敏, 张德鹏, 谢礼珊. 员工服务适应性行为的形成与作用: 基于能力视角的跨层次分析[J]. *预测*, 2015, 34(4): 14-20.
- [15] LUK S C Y. The impact of leadership and stakeholders on the success/failure of e-government service: Using the case study of e-stamping service in Hong Kong[J]. *Government Information Quarterly*, 2009, 26(4): 594-604.
- [16] FERNANDEZ S, CHO Y J, PERRY J L. Exploring the link between integrated leadership and public sector performance[J]. *The Leadership Quarterly*, 2010, 21(2): 308-323.
- [17] HESKETT J L, JONES T O, LOVEMAN G W, et al. Putting the service-profit Chain to work[J]. *Harvard Business Review*, 2008(1): 118-129.
- [18] PAPADOMICHELAKI X, MAGOUTAS B, HALARIS C, et al. A review of quality dimensions I e-Government services [C]// 5th International Conference, Egov 2006. Springer, Berlin, Heidelberg, 2006: 128-138.
- [19] PRYBUTOK V R, ZHANG X, RYAN S D. Evaluating leadership, IT quality, and net benefits in an e-government environment[J]. *Information & Management*, 2008, 45(3): 143-152.
- [20] DAWES S S. Interagency information sharing: Expected benefits, manageable risks[J]. *Journal of Policy Analysis & Management*, 1996, 15(3): 377-394.
- [21] 杨会良, 陈兰杰. 基于扎根理论的跨部门政务信息共享影响因素实证研究[J]. *情报杂志*, 2016(11): 158-164.
- [22] ANDRADE A, JOIA L A. Organizational structure and ICT strategies in the Brazilian Judiciary System[J]. *Government Information Quarterly*, 2012, 29(S1): s32-s42.
- [23] ZHENG Y, SCHACHTER H L, HOLZER M. The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities[J]. *Government Information Quarterly*, 2014, 31(4): 653-659.
- [24] TOOTS M. Why E-participation systems fail: The case of Estonia's Osale.ee[J]. *Government Information Quarterly*, 2019, 36(3): 546-559.
- [25] 祝小宁, 康健, 刘宇. 地方政府组织文化、领导行为与公务员工作态度的关系研究[J]. *四川大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(2): 124-133.
- [26] 张伶, 张正堂. 内在激励因素、工作态度与知识员工工作绩效[J]. *经济管理*, 2008(16): 39-45.
- [27] OLIVEIRA G H M, WELCH E W. Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context[J]. *Government Information Quarterly*, 2013, 30(4): 397-405.
- [28] 郭丽丽, 陈师. 资源环境约束对国有企业效率的影响[J]. *财经科学*, 2016(2): 62-71.
- [29] 胡浩然. 清洁生产环境规制能提升产品质量吗?[J]. *经济科学*, 2019(3): 93-105.
- [30] 张莹, 朱小明. 经济政策不确定性对出口质量和价格的影响研究[J]. *国际贸易问题*, 2018(5): 12-25.
- [31] 陈敬贤, 梁樑. 外包环境下考虑产品质量的 OEM 采购战略决策[J]. *管理科学学报*, 2018, 21(9): 38-49.
- [32] 邓国营, 宋跃刚, 吴耀国. 中间品进口、制度环境与出口产品质量升级[J]. *南方经济*, 2018(8): 84-106.
- [33] BARNETT E, CASPER M. A definition of “social environment”[J]. *American Journal of Public Health*, 2001, 3(91): 465.
- [34] 姚明明. 后发企业技术追赶机制研究: 商业模式设计与技术创新战略的匹配视角[D]. 杭州: 浙江大学, 2014: 171-172.
- [35] JAEGER P T, CARLOBERTOT J. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information[J]. *Government Information Quarterly*, 2010, 27(4): 371-376.

Study on influencing factors of quality chain control of urban government service center

MING Chenghan, ZHANG Ziyan, XU Xiaolin

(School of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: The quality control of urban government service center is an important part of the overall urban governance. This paper introduces the theory of quality chain control. Based on existing research and practical observation, it constructs an analytical framework from three dimensions, namely, within the functional departments, among functional departments, and among non-government and government organizations, to explore the influencing factors of quality chain control of urban government service center. It is believed that department leaders, staff, business processes, business systems and external factors will affect the internal quality control of functional departments. Power and responsibility allocation, mechanism design, organizational culture, platform integration will affect the quality management among functional departments. Social environment, technology environment, management rules, organizational differences and feedback mechanism will affect the quality control carried out by urban government service center for its peripheral organizations.

Key Words: government service center; quality chain control; three-dimension integration; influencing factors

[编辑: 游玉佩]

(上接第 98 页)

Rural economic development, financial inclusion and inclusive growth

LEI Hanyun, HAO Yunping, YANG Yeqing

(School of Finance, Xinjiang University of Finance & Economics, Urumqi 830012, China)

Abstract: By using the panel data of China's 31 provinces from 2006 to 2016, and by exploiting static, dynamic panel model and IV instrumental variable method, the present study analyzed the relationship between inclusive finance, rural economy and inclusive growth, and explored the role played by inclusive finance in the integration of rural economy and inclusive growth. The research shows that inclusive finance has a significant impact on inclusive growth through rural economic development, that the rural economic development has a significant role in promoting inclusive growth in places where the level of inclusive financial development is relatively high. On this basis, we propose policy recommendations from the construction of a complete rural inclusive financial system, innovative inclusive financial services model, differentiated government intervention policies, promotion of rural industrialization and upgrading of education level.

Key Words: inclusive growth; financial inclusion; rural economy; regional differences

[编辑: 谭晓萍]