

公共就业服务满意度评价及指标体系构建

——基于服务型政府导向的研究

● 王欣 吴江

内容摘要 本文以公共就业服务满意度评价为主题，以失业人员为研究对象，以服务型政府为导向进行实证研究。结果显示，失业人员对就业培训服务的满意度较低，对服务人员素质的满意度最高。文章通过层次分析法构建满意度评价指标体系，并提出了完善公共就业服务的对策建议。

关键词 公共就业服务 满意度评价 指标体系

当前，中国政府正在努力从管理型政府向服务型政府转变。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中已明确将公共就业服务纳入到公共服务的范围。公共就业服务是以政府为主导，通过公共就业服务机构，免费向就业困难群体提供的一系列服务性工作，提高公共就业服务质量和水平无论对于失业人员还是用人单位都是有利的。公共就业服务的满意度评价能更好的体现失业人员对就业服务机构的肯定程度，而满意度评价指标体系的构建则能更好地反映失业人员对各项服务所表现出的需求和期望。

王佃利、宋学增等（2009）对济南市4500名城区居民就市政公用行业的总体满意度和六大行业的满意度进行了实证调研，并构建了满意度指标体系。张新华、刘海莺（2010）认为我国公共就业服务体系主要提供四个功能性服务，职业介绍服务、职业指导服务、就业培训服务和就业岗位开发服务，并在满意度评价指标中加进了就业服务信息化，得到职业指导的满意程度最高、就业服务信息化的满意程度最低的结论。陈小平、卓晓奕（2012）对256位公共就业服务接受者进行问卷调查，并将公共就业服务分解成服务人员素质、服务工

作效率、服务工作环境、服务内容价值、服务信息技术五个一级指标以及16个二级指标进行满意度测评，得到服务工作效率较其他方面评价高，而服务信息技术满意度评价最低的结论。目前国内在服务质量评价方面，以公共服务为研究内容的学术论文越来越多，针对公共服务各项内容的具体研究主要集中于卫生、教育、公共图书馆、交通设施等公共服务领域，而对于就业服务满意度评价的研究较少。

一、公共就业服务的满意度评价

（一）抽样情况

2012年7-9月，首都经济贸易大学失业人员再就业研究课题组以北京市为依托，通过实证调研从失业人员需求角度和服务机构供给角度共同研究公共就业服务供需一致性状况。此次调研共发放问卷750份，收回602份，其中有效问卷576份，回收率为80.27%，有效率为95.68%，并对37位相关工作人员进行了访谈。通过因子分析得到，KMO统计量为0.967，巴特利特球度检验近似卡方值为5448.321，且都在0.001的水平上具有统计学意义，说明该问卷都具有良好的结构效度。一般认为信度系数在

王欣，首都经济贸易大学，研究生。电子邮箱：13552025021@126.com。

吴江，首都经济贸易大学，副教授。

本文受首都经济贸易大学规划科研项目（项目号：2012XJG013）；北京市灵活就业政策及其执行效果资助。

表1 问卷Cronbach's Alpha 系数

各部分	B ₁	B ₂	B ₃	B ₄	B ₅	B ₆	B ₇	A ₁	A ₂	总体
α系数	0.940	0.927	0.921	0.850	0.923	0.900	0.935	0.976	0.968	0.985
项目数	4	3	3	2	4	3	4	12	11	23

0.8以上即具有较高的信度。通过α信度系数法可知, 问卷各部分和总体均具有较高的信度(如表1所示)。

(二) 满意度评价

运用SPSS 20.0和EXCEL 2007对数据进行分析处理, 其中包括频数分析、满意度指标权重计算等。对于公共就业服务的各项满意度, 在问卷中采用李克特五点量表法, 把满意程度分为“非常不满意”、“很不满意”、“一般”、“很满意”、“非常满意”。并分别将“非常不满意”到“非常满意”依次量化为1-5。数值越高, 代表失业人员对公共就业服务的满意程度越高。

1. 就业服务内容的满意度评价

在就业培训服务方面失业人员的满意度评价较低, 目前我国现有的再就业培训机构分为三类: 民办职业培训机构、就业中心、技工学校。“三年千万”政策使得1998-2000年, 一期再就业培训人数达到了1300万人, 培训后就业率为65%; 2001-2003年, 二期再就业培训人数达到了1535万人, 培训后就业率为63%(莫荣, 2003、2004)。这说明, 就业培训服务对于失业人员再就业确实起到了十分重要的作用, 成果显著。但在对失业人员的访谈中了解到, 目前的就业培训课程脱离市场的岗位需求, 实践应用的意义不大。

在失业补贴管理方面, 尤其是社在社会保险补贴方面仍需要进一步完善。随着享受社会保险补贴政策的人员的不断增加, 社会保险缴费管理及经办流程中存在的问题日益凸显, “空挂”、“挂靠”劳动关系以及收取“保证金”、“管理费”、“抵押金”等的现象也时有发生。因此, 需要对该政策及其执行效果的定性与定量分析、科学合理的评价。

在职业介绍服务方面, 该项服务均值仍需进一步提高。从职业介绍机构的平均服务人员数目来看, 未发生较大变化, 由1999年的2.8人增长到2009年的3.4人(吴江、王欣, 2012)。应为失业人员提供个性化的职业介绍服务, 其内容应符合该群体的现实需求和社会岗位需求。

在职业指导服务方面, 失业人员对其的满意度相对其他各项情况较好, 但应改善职业指导方式和模式, 使其更加规范化、系统化、专业化。研究学者发现, 失业

人员的行为态度和求职自我效能对求职意向和求职行为的影响显著, 且均有促进作用(Kanfer, R, C.L. Hulin.1985; Wanberg C.R., et al, 2005; 黄晨熹, 2007)。所以, 应该通过职业指导

服务增强失业人员的求职自我效能, 使他们能够以积极主动态度主动求职, 积极地参与到各种求职活动中去。

表2 就业服务内容满意度评价结果

	职业介绍服务	职业指导服务	就业培训服务	失业补贴管理
有效观察量	559	554	555	551
均值	3.20	3.23	3.05	3.13

2. 就业服务条件的满意度评价

在就业服务效率方面失业人员对该项目的满意度评价最低。尽管业务、招聘信息的公布等均可在网络上操作完成, 但还需进一步完善和便捷。目前的劳动保障平台信息管理系统模板繁琐, 版面应更加简洁化, 应提高服务器网络的稳定畅通, 加快网络信息更新的速度。在就业服务效率方面不但要提高工作人员的办事效率, 更应该充分发挥互联网资源, 提高网上办公效率。

在就业服务服务环境方面, 依然要优化就业服务环境, 推进无纸化办公, 加强电子政务的推广, 尤其是服务窗口的分类要清晰、明朗, 便于失业人员办理各项手续。

在服务人员素质方面, 有关学者在原宣武区职业服务中心的调研中, 发现正式在编人员与临时聘用人员比例达到1:1.24, 而且正式在编人员的17%又被抽调到其他单位(李春玲、邱雯, 2010)。公共就业机构人员少、负担重的问题已十分凸显。

表3 就业服务条件满意度评价结果

	就业服务效率	服务人员素质	就业服务环境
有效观察量	552	551	555
均值	3.19	3.33	3.24

二、公共就业服务满意度评价指标体系的构建

(一) 满意度评价指标权重的方法及检验

1. 满意度评价指标权重方法的确定

指标权重是满意度评价指标体系的风向标, 满意度与公众期望和公众需求的关系密切。日本的KANO模型将顾客需求分为三个层次, 而在市场调查, 期望需求的实现

程度与顾客满意度是同步提升的, 当期望需求得不到满足时, 顾客满意度就较低(闫燕, 2010)。因此, 各级指标及各指标之间的权重值不仅直接影响着评价的结果, 也同时体现着公众对于各项就业服务项目的期望与需求。目前权重的方法有很多, 而满意度评价指标体系作为一种非定量或半定量的体系, 各种现有的分析工具, 在设计指标构成的时候都遇到难以量化、过于主观的问题。而AHP层次分析法是一种将定性分析与定量分析有机地结合在一起的多目标决策和综合评价方法。它将决策人或评价人对复杂问题进行决策和评价这一思维过程予以数量化, 从而实现科学合理的决策或评价。

2. 构造判断矩阵和正互反矩阵

运用两两比较的方法, 对同一级各相关评价指标进行两两比较判断(如表2所示), 得到判断矩阵 $A = \{a_{ij}\}$, n 为进行比较的指标数。若矩阵 $A = (a_{ij})_{n \times n}$ 满足: ① $a_{ij} > 0$, ② $a_{ij} = 1/a_{ji}$ ($i, j = 1, 2, \dots, n$) 则称之为正互反矩阵($a_{ii} = 1, i = 1, 2, \dots, n$)。

表4 1-9比较尺度

a_{ij}	两指标相比	解释
1	同等重要	指标和同样重要
3	稍微重要	指标比稍微重要
5	比较重要	指标比比较重要
7	十分重要	指标比明显重要
9	绝对重要	指标比绝对重要
2、4、6、8	介于两相邻重要程度之间	
以上各数的倒数	两目标反过来比较	

3. 满意度评价指标权重的计算

(1) 将A的元素按列归一化, 即: $\bar{a}_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum_{j=1}^n a_{ij}}$

(2) 将A的元素按行相加得到行和向量, 即: $\bar{w} = \sum_{i=1}^n \bar{a}_{ij}$

(3) 计算权重: $w_i = \frac{\bar{w}_i}{\sum_{i=1}^n \bar{w}_i}$

4. 判断矩阵最大特征值计算

$$\lambda_{max} = \sum_{i=1}^n (AW)_i / w_i \quad AW = a_{ij} \times w_j$$

5. 一致性检验

计算一般一致性指标 $CI = (\lambda_{max} - n) / (n - 1)$ 。当 $CI = 0$, A 有完全的一致性; 当 CI 接近于0, A 有满意的一致性。

当 $CR = CI / RI < 0.1$ 时, 认为 A 有满意的一致性。此时取 A 的相应于 λ 的归一化特征向量 $\omega = (\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n)$,

($\sum \omega_i = 1$) 为因素 $\{y_1, y_2, y_3, \dots, y_n\}$ 对目标的权向量。由 $\omega = (\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n)$ 分量 ω_i 的大小可以对因素的重要性排序。

表5 N维向量平均随机一致性指标

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45

(二) 满意度评价指标体系的构建

公共就业服务满意度评价的最终目的是通过了解公众的意见测评公众对公共就业服务机构所提供的服务的期望与其实际感受的差距。公共就业服务的内容包括: 提供就业信息服务、提供就业咨询服务、就业指导服务、职业介绍服务、就业培训、就业委托服务和就业管理服务等。2008年1月1日《就业促进法》首次在法律层面对政府发展公共就业服务做出规定, 标志着我国公共就业服务法律制度框架基本确立。目前, 公共就业服务的基本职能主要分为四种: 职业中介、劳动力市场信息系统开发、劳动力市场调整计划的管理和失业补贴的管理。本文依据公共就业服务的基本职责和基本内容, 将一级指标A分为就业服务内容指标 A_1 和就业服务条件指标 A_2 , 两个二级指标。其中二级指标就业服务内容包括职业介绍服务 B_1 、职业指导服务 B_2 、就业培训服务 B_3 、失业补贴管理 B_4 及12项三级指标; 二级指标就业服务条件包括就业服务效率 B_5 、就业服务环境 B_6 、服务人员素质 B_7 及11项三级指标。通过AHP层次分析法以及判断矩阵, 得到指标的权重系数, 并通过一致性检验, 最终得到公共就业服务满意度评价指标体系(如表6所示)。

三、对策建议及经验借鉴

1. 完善公共就业服务制度

胡锦涛总书记在2003年全国再就业工作座谈会上提出的就业服务要实现制度化、专业化和社会化的要求, 是在原有的劳动力市场科学化、规范化、现代化“三化”建设基础上的提高和强化。2009年10月人力资源和社会保障部发布的《关于进一步加强公共就业服务体系建设的指导意见》中, 明确规定了各级公共就业服务机构应全面执行公共就业服务各项制度。但目前公共就业服务制度在很多方面尚不完善, 尤其是在职业指导、职业介绍、就业培训、公共就业服务网络信息化建设、公共就业机构人员专业化水平上仍有较大欠缺。因此, 政府应通过有效购买培训服务及成果、拓宽失业人员尤其是40/50人员的就业渠

表6 公共就业服务满意度评价指标体系

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	
A ₁ 就业服务内容	0.4951	B ₁ 职业介绍服务	0.1242	C ₁ 职业介绍服务内容	0.0316	
				C ₂ 职业介绍服务方式	0.0307	
				C ₃ 就业岗位供求信息	0.0310	
				C ₄ 就业岗位搜寻与开发	0.0310	
		B ₂ 职业指导服务	0.1231	0.1231	C ₅ 职业指导服务内容	0.0408
					C ₆ 职业指导服务方式	0.0411
					C ₇ 职业指导服务流程	0.0412
		B ₃ 就业培训服务	0.1208	0.1208	C ₈ 就业培训机构师资配备	0.0398
					C ₉ 就业培训服务课程	0.0403
		B ₄ 失业补贴管理	0.1271	0.1271	C ₁₁ 失业补贴核定	0.0626
					C ₁₂ 失业补贴经办流程	0.0645
		A ₂ 就业服务条件	0.5049	B ₅ 就业服务效率	0.1647	C ₁₃ 就业服务人员办事效率
C ₁₄ 就业服务信息网络化水平	0.0407					
C ₁₅ 申请办理流程便捷化水平	0.0416					
C ₁₆ 在线咨询、网上办理申请等事务便捷化	0.0407					
B ₆ 就业服务环境	0.1716			0.1716	C ₁₇ 就业服务机构大厅环境优雅性	0.0571
					C ₁₈ 就业服务机构窗口分类清晰性	0.0577
					C ₁₉ 就业服务机构电子政务水平	0.0568
B ₇ 服务人员素质	0.1686			0.1686	C ₂₀ 服务人员公平公正	0.0420
					C ₂₁ 服务人员礼仪态度	0.0424
					C ₂₂ 服务人员业务咨询解答清晰性	0.0424
					C ₂₃ 服务人员专业水平	0.0418

道、加大对企业招收失业人员的就业补贴力度、招用相关专业毕业的学生从事就业服务工作、加快“金保工程”的顺利进行等方式，是公共就业服务更好的发展，成为能够切实解决就业困难人员就业问题的有利途径，为失业人员提供更优质的、全面的服务。

2. 拓宽辖区就业渠道，创新社区就业模式

居家就业作为一种新形就业模式，正在得到大力推广实施。广外街道“居家养老服务项目超市”的32项“超市”商品备受老年朋友的青味，以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠的“无院墙”式的服务模式受到社会关注。广外街道还提出了“养老带就业、就业促养老”的工作思路，组建“广外街道居家养老服务队”，通过公益性就业组织招用就业困难人员组成服务队，有效保障了队伍的稳定性。社区就业帮扶联盟在开展服务促进社区企业共建的同时，建立社区人力资源资源数据库，并及时向社区提供岗位需求信息，实现了真正意义上的基层联盟、双向互动的薪新就业模式。这些工作内容很符合失业

人员自身的特点，也可使他们进一步接触社会，融入社会。工作岗位的提供对失业人员再就业是最为直接的帮助，也是职业介绍服务内容中必不可少的一项。因此，开拓辖区就业渠道，创新社区就业模式，为失业人员快速提供就业岗位是提高公共就业服务满意度的关键因素之一。

3. 合理安排就业服务流程

在访谈中我们了解到，目前的社会保险补贴审核流程十分繁琐，工作流程时间长，很难按规定的时限及时让申请人享受到社会保险补贴。以2008年平均每月440人为例，需要重复填写请示文件1760遍，加盖各种公章7000多个。为了避免这种现象的发生，西城区人保局对此安排了新的工作流程：

(1) 社保所增、减员都需要经区劳服审核后报区社保中心，确保增、减人员都是经北京市劳动服务管理中心批准的享受人员；(2) 增员、扣款不成功人员信息由区社保中心向区劳服中心反馈，再由区劳服向社保所反馈，由社保所根据反馈结果及时为其做再次增员或补缴，确保享受人员的应缴尽缴；

(3) 与社保中心财务部门实行对帐制度，监督补贴资金到账情况，及时掌握资金结余情况；(4) 借助社保查询系统，及时了解享受人员的缴费情况，杜绝漏缴情况，保障享受人员的利益，减少社保基金结余。通过流程的合理化设计，不仅可以提高工作人员的服务效率，也提高了失业人员对公共就业服务部门办事的满意程度。

4. 树立“以人为本”的就业服务理念

由管理型向服务型政府转型对公共服务事业提出了更加严格的要求。公共就业服务本身以及就业服务机构更应做到以人为本服务，以服务对象为中心，使公共就业服务取得更好的成效，使越来越多的失业人员越来越容易重新获得工作，走上就业岗位。公共服务部门应该以“顾客”为基本出发点，尤其是在职业指导、职业介绍、就业培训等方面，应对“客户群”进行合理、细致分类，针对不同特征群体进行不同的就业服务（吴江、王欣，2012）。逐步形成规范化、系统化、专业化的就业服务体系，不断提高公共就业服务质量和满意度。

5. 加强公共就业服务机构的绩效考评

公共就业服务活动的投入和产出的考核,能够有效地降低成本、提高服务效率。公共就业服务机构对其最重要的评价来源于“客户”,在绩效考评实施的过程中,合理的考虑“客户”的满意度评价,将会对就业促进工作有着积极的作用,这样将会形成一种良性循环的局面。而国外公共就业服务绩效指标主要包括四个方面:劳动力市场

(新岗位匹配的数据和时间)、客户评价(对服务的满意度)、服务制度(计划完成程度)、特定目标群体(为特定目标群体提供服务后的就业变化)。因此,我国应尽早建立公共就业服务机构的绩效考评体系,提高服务质量和工作效率。只有在良好的、符合公共部门特点的绩效考评体系下,才能不断地提高就业服务的有效供给和供给效率。

参考文献

1. 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》国发〔2012〕29号,载《中央政府门户网站》,访问地址<http://www.gov.cn>
2. 王佃利、宋学增:《公共服务满意度调查实证研究——以济南市市政公用行业的调查为例》,载《中国行政管理》,2009年第6期。
3. 张华新、刘海莺:《公共就业服务体系满意度的测评及实证》,载《统计与决策》,2010年第9期。
4. 陈小平、卓晓奕:《公共就业服务满意度调查研究》,载《人力资源管理》,2012年第1期。
5. 陈文博:《公共服务质量评价与改进:研究综述》,载《中国行政管理》,2012年第3期。
6. 莫荣:《2002年中国就业报告》,中国劳动社会保障出版社,2003年版。
7. 莫荣:《2003-2004年中国就业报告》,中国劳动社会保障出版社,2004年版。
8. 吴江、王欣:《公共就业服务视角下的失业人员就业与再就业促进的研究》,载《城市问题》,2012年第7期。
9. Wanberg C.R., Glomb T.M., Song Z., Sorenson S.: Job-search persistence during unemployment: a 10-wave longitudinal study, *Journal of Applied Psychology*, 2005, 90(3).
10. Kanfer, R. and C.L. Hulin.: Individual Differences in Successful Job Searches Following Lay-off, *Personnel Psychology*, 1985, 38.
11. 黄晨熹:《城市低保对象求职行为的影响因素及相关制度安排研究——以上海为例》,载《社会学研究》,2007年第1期。
12. 李春玲、邱雯:《提升公共职业介绍机构就业服务能力研究——以北京为例》,载《经济问题探索》,2010年第2期。

13. 闫燕:《公共服务满意度测评研究及市政分析》,首都经济贸易大学硕士学位论文毕业论文,2010年。
14. 《就业服务与就业管理规定》劳保部28号〔2007〕, <http://www.gov.cn>
15. 范随等著,劳动和社会保障国际合作司、劳动和社会保障部培训就业司编译:《变化中的劳动力市场——公共就业服务》,中国劳动社会保障出版社,2002年版。
16. 吴江、王欣:《长期失业人员求职意向的研究——基于公共就业服务角度》,载《经济理论与经济管理》,2012年第3期。

Public Employment Service Satisfaction Evaluation and Index System Research under the Guidance of Service-oriented Government

Wang Xin and Wu Jiang

(School of Labour Economics, The Capital University of Economic and Business)

Abstract: This paper closely surrounds the research project that the public employment service satisfaction evaluation and the unemployment people as research object, which under the guidance of service-oriented government. Through the empirical research, unemployment people on employment training service satisfaction is low, the service people quality is the highest. Through method of AHP build satisfaction index system. At last, the papers provide further perfect measures and suggestions of PES.

Key Words: Public Employment Service (PES); Satisfaction Evaluation; Index System

■责任编辑/韩树杰 Tel:010-68345891 E-mail:hrdhsj@126.com

