

公共价值视角下的政务服务绩效测度

——基于 A 市 10 个县区的用户体验评价

包国宪 彭虹九*

【摘要】 如何从公众和社会角度检视政务服务绩效水平,是当前学界关注和探讨的热点议题。本文将公共价值在中国场域具体化,提出了政务服务绩效评价公共价值体系,从使命、工具、权益价值维度构建政务服务绩效测度指标体系。引入心理学和营销学领域的用户体验评价,组织调查员模拟办事人身份对 A 市 10 个县区的政务服务绩效进行线上线下用户体验和实证分析。研究发现,地方政府在政务服务建设过程存在透明度呈现低、数字化转型迟滞、回应反馈实效差等显性问题,改革注意力较关注“效率”“技术”等工具价值,而“回应”“便捷”等权益价值被消解弱化,“放管服”改革政策呈现一定漂移状态。本文以公共价值视角构建政务服务绩效测度指标体系,有望为政务服务建设提供理论依据和评价标准。将用户体验评价引入政务服务领域,以期从公众和社会的需求端角度观察政务服务绩效真实状况。通过一手数据分析,有助于提升评价的精准性和真实性。在此意义上,为政务服务绩效评价提供了新尝试。

【关键词】 公共价值;政务服务;绩效测度;县级政府;用户体验

一、问题缘起

党的十九届四中全会、五中全会对“放管服”改革提出了新的治理图景,即推进政务服务标准化、规范化和便利化。政务服务建设作为深化“放管服”改革的重要一环,能够直接体现“放管服”改革绩效。一段时间以来,提升政务服务质量成为各地的改革经纬,诸多创新举措持续上马,涌现出“接诉即办”“最多跑一次”“一网通办”“项目专员”等优秀案例,取得值得肯定的成绩^[1]。随着服务型政府建设向纵深发展,地方政务大厅积极推进审批部门和事项全面进驻^[2]。县域经济日益壮大的同时让政务服务不断

向基层延伸,使得广大群众在县区一级的办事需求不断增长。县级政府是基层群众获取政务服务的直接供给主体,其治理绩效是国家治理绩效的基础,对实现国家治理体系和治理能力现代化至关重要^[3]。

当前,县区政务服务质量到底如何?服务内容是否有效实用?服务供给是否智能敏捷?还存在哪些痛点和堵点?这可能是“盲盒”“黑箱”,具有一定隐秘性。早在反腐大剧《人民的名义》中,光明区信访办“蹲式窗口”就折射出个别地方政务服务建设滞后的“棘手问题”。确然,生活中不乏一些群众、企业就算“磨破嘴”“跑断腿”也难以办成事。如何科学评价当前县区政务服务绩效,提升服务有效性和精准性,减少办事

* 包国宪:兰州大学管理学院名誉院长、教授、中国政府绩效管理研究中心主任, baogx@lzu.edu.cn。彭虹九(通讯作者):兰州大学管理学院硕士研究生, penghj16@lzu.edu.cn。基金项目:国家社会科学基金重点项目《国家治理效能目标导向下的政府职责体系优化研究》(20AZD032);国家自然科学基金青年项目《公共项目绩效的价值建构及测度方法创新研究》(72104095);甘肃省优秀研究生“创新之星”项目(2022CXZX-030);兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2022jbkyjd002)。

负面体验感,亟待学界关注。

新一轮政务服务改革需要超越政府中心的传统范式,根据“问题导向”“需求导向”“效果导向”撬动政府部门流程再造,改善营商和政务环境^[4]。构建科学有效的政务服务绩效评价指标体系是响应中央对“放管服”改革理论研究和实践创新的具体要求,是客观评价地方政府政务服务质量的现实之需。尽管与此相关的一些学术研究和实务工作已有呈现,但其中对公众和社会的关注度却仍然不够,出现了工具理性张力过大而边缘和埋没价值理性的困境。

公共价值管理范式能够较好地回应和解决上述问题。近年来,公共价值管理理论因强调服务质量、过程、信任得到国内外学者倡导,被称为公共行政新范式^[5],其基本主张包括:关注集体偏好、重视政治作用、推行网络治理、重新定位民主和效率关系以及全面应对效率、责任和公平问题。公共价值实质上是对官僚等级制和公共服务改革的价值重塑^[6],政务服务则是公共价值理论和分析框架应用的必然领域^[7],公共价值缺失将导致政府供给与公众需求难以匹配。公众作为政务服务的服务对象,能够直接感知和评价政务服务质量,因此从公众角度采用公共价值概念考察政务服务绩效不仅合适更是必要的^[8]。然而,与当前相较迫切的实践需求相对应,既有研究却鲜有关注此类问题。

因此,本文聚焦政务服务这一现实议题,结合在A市“放管服”改革第三方评估课题中的田野调查,从公众和社会视角出发,以公共价值管理理论构建政务服务绩效测度指标体系,引入用户体验评价方法,组织调查员模拟公众对该市10个县区政务服务质量进行实证测评,以期回应绩效黑箱之问,明晰当前政务服务绩效真实状况,为未来改革提供决策和理论依据。

二、文献述评

(一) 政务服务及其绩效评价

何为政务服务?简而言之即政府部门及具备管理职能的事业单位面向公众、企业提供的服务项目。如公安系统提供异地人员落户办理服务,

民政系统提供最低生活保障申请服务,以及住房公积金管理中心提供个人开户、信息变更等服务。从参与主体角度看,政务服务是以政民互动为核心,包含行政许可和公共服务的办事流程或程序^[9]。从内容范围看,政务服务是政府部门直接或通过其他部门向公民和企业(行政相对人)提供的各类服务,它不局限于基本公共服务,还包括营商环境建设^[10]。学界对政务服务的讨论更多集中于“电子政务”和“好差评”两方面。随着信息技术和数字治理发展,“互联网+政府”受到广泛关注。有学者认为“互联网+政务服务”将提升政府效能,助力现代政府和服务型政府建设^[11]。外部技术的重要性不言而喻,但当前仍存在服务规范性差、数据资源共享难、信息安全形势严峻、改革绩效评价体系缺失等问题^[12]。“好差评”制度的首次提出,是在2019年的《国务院政府工作报告》中。此后,国办就印发了《关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》。关于“好差评”的研究刚起步,政策意蕴^[13]、制度逻辑^[14]、影响成效^[7]是讨论的热点内容,社会各界对这项创新性制度充满了期待^[15]。

作为本文核心研究对象,政务服务绩效评价相关研究是重点梳理的内容。国外政务服务绩效评价起源于私人部门的服务质量评估,以20世纪80年代行政改革浪潮的掀起为契机,私人部门理念、技术进入公共部门视野,全面质量管理、目标管理、绩效管理等相继被政府采用。政府将公众视为顾客,通过公众感知评价政府服务绩效^[16]。目前,国内关于政务服务绩效评价的研究尚处起步阶段,相关研究总体上可以分为三条脉络。一是评价形式,政府部门自评、自上而下内部评估、第三方评估在考评形式中相较常见。但自评、自上而下内部评估这类“既当运动员又是裁判员”的方式易引发考评不公^[17]。以第三方评估为代表的外部评价(中介机构、专家和智库等),独立于政府及其部门的组织或个人作为评价执行者^[18],被认为在独立性、客观性和专业性等方面更具优势,这种评价方式提供的证据,是强化政府循证决策与管理的关键依据^[19]。近年来,虽然内部评估在政务服务绩效

评价中仍然占据主导地位,但随着周志忍^[20]、包国宪^[21]、郑方辉^[22]等学者从不同角度倡导,以高校智库、咨询公司、社会公众为代表的政府绩效外部评价方兴未艾。如杨慧对16个省级电子政务平台服务绩效进行测评^[23],丁依霞等通过对线下办事群众的调查评价了上海一网通办门户网站^[24]。二是评价方法和体系,学者们各有侧重。在中国情境下,陈阳等结合云计算服务要素、电子政务应用特性,以德尔菲法和层次分析法构建了电子政务云平台发展评价模型^[25]。程波辉从本体论角度构建元评估框架对19个城市的政务服务“好差评”政策文本进行质性分析,观察政策实施效果^[26]。国际经验也是重要参考之一。彭向刚等借鉴国外营商环境评价方法,从需求识别、服务职能、服务能力、服务供给四个维度构建了包含14个二级指标、49个三级指标的递阶层次政务营商环境评价指标体系^[27]。三是评价内容,集中于电子政务评价。冯苑等以政府网站公开的《政府网站工作年度报表》为基准构建了政府门户网站政务服务能力测度体系,并发布包含31个省级的“政府门户网站政务服务指数排名”^[28]。包明林等结合政务微博公共服务特点和方式,构建了用户视角下的政务微博服务质量评价指标体系^[29]。作为移动电子政务的前沿方向,政务App服务评价同样受到重视。有学者以渗透性、活跃度、客观性、极端性、有用性和可持续性构建政务服务信息来源质量评价模型,通过采集iOS平台和Android平台用户评论数据测评省级层面的政务App服务绩效^[30]。除此之外,信息服务、事务服务、服务参与、服务供给、服务创新也是实证测评政务App的关键维度^[31]。

现有研究对政务服务绩效评价进行了有益探索,但仍存在一些不足,有不小的研究空间:一是与“放管服”改革蕴含的价值使命衔接不够,指标选取、评价过程未充分体现“以人民为中心”理念,忽略了公共价值创造;二是多数研究侧重指标体系或模型构建,其过程缺乏理论支撑,可行性、有效性也尚待实证检验;三是评价数据往往利用二手资料,通过一手数据测评的研究较少,其评价结果是否客观真实有待探析;四是已有研究多局限于线上电子政务评价,缺乏对

线下办事大厅的关注。无可否认,即使网络技术再发达,但通过实体大厅办理服务事项的公众和企业并不在少数。从已有文献来看,迄今为止仍然缺乏对线上电子政务和线下办事大厅整体评价的研究设计。与此同时,以公众和社会视角测评政务服务绩效状况的研究还有相当大的拓展范围。因此,如何有效提升政务服务绩效评价的科学性、全面性和精准性,规避公共价值漏测和绩效信息失真,重视公众体验感知,是本文拟关注和解决的重点。

(二) 公共价值管理

新公共管理范式下的政府绩效管理因忽视公共价值受到学者批判^[32]。1995年,Moore在《创造公共价值:政府的战略管理》中对公共价值进行了基本界定,这对重新审视政府绩效管理有着重要影响。但他认为公共价值在不同情境下有不同目标值,是较难去准确定义的^[33]。学者们基于差异化情境,对更好地理解公共价值提出了系列分析框架,形成具备情境依赖特征的不同价值簇群和知识谱系。Conahan认为公共价值由民主公共价值、道德公共价值、专业公共价值及公民公共价值构成^[34]。Benington建立了生态公共价值、政治公共价值、经济公共价值、社会和文化公共价值框架^[35]。樊胜岳从公平、效率、参与、可持续维度对公共价值进行分析^[36]。包国宪等对公共价值分类有一定完备性和互斥性,他结合O'Flynn、Rosenbloom等已有研究,根据中国现实治理情境将公共价值分为使命型价值、工具型价值、权益型价值,构建了基于公共价值的政府绩效评估程序和理论框架^[37]。公共部门的价值追求是为公众创造公共价值,公共政策、公共产品和服务供给需要结合公众需求。包国宪团队提出以公共价值为基础的政府绩效治理理论(PV-GPG),认为政府绩效是在政府主导下、在社会价值建构基础上,经由战略、组织管理、协同领导对公共资源和权力科学配置的产物,基于公共价值的政府绩效才更具备合法性和有效性^[38]。随着公共价值管理范式兴起,其被应用在生态建设政策^[39]、网络治理绩效^[40]、公共研发活动^[41]、数字政府创造^[42]以及县域绩效指数^[3]等多个领域的政府绩效评价中。可见,学

者们从不同视域认识到了公共价值的重要性,说明以公共价值为基础的政府绩效评价契合复杂治理环境的需要,逐渐成为当前公共行政学富有活力的研究语境和行动框架,为回应和超越“管理主义”刻板技术思维带来了理论启迪和革新意义。

通过文献梳理发现,国外学者已将公共价值嵌入政务服务绩效的评价领域,并取得了积极成效。公共价值不仅是改进政府公共服务绩效的重要性框架^[43],还是测度电子政务服务绩效的核心指标^[44]、地方政府门户网站建设的核心理念^[45]。反观国内研究现状,目前仅有王学军等阐释了数字政府建设中的公共价值创造路径^[46],张丽等基于公共价值构建了数字政府绩效评估概念框架。可以发现,这些研究主要是从内涵、意蕴和进路方面初步介绍公共价值嵌入在政务服务建设中的重要性。然而,从公共价值视角审视和探讨政务服务绩效评价的探索性研究还很少,存在一定的理论空白。

公共价值与“放管服”改革有何关联?不难发现,它们之间具有内在契合性。一方面,公共价值管理理论强调公共部门应充分考虑公众需求提供优质的服务和产品,公共政策必须围绕公共价值创造展开^[47];另一方面,“放管服”改革关键即实现公共服务有效供给、服务质量和效能提升^[48],其本质是对政府、市场、社会等多元价值进行再分配及调和的过程,最终推动公共价值实现^[49],因此政府提供优质服务就是创造公共价值的过程^[50]。

本文从公共价值管理视角出发,构建线上线下整体性政务服务绩效测度指标体系,以A市10个县区为样本进行实证分析,观察地方政府的政务服务真实绩效水平并提出治理路径,回应和解决以往政务服务绩效评价中漏测公侧共价值和缺乏理论支撑的问题。

(三) 用户体验评价

较早关注“体验”概念的是心理学和营销学领域。《牛津英语词典》将“体验”定义为经历

或感受,《汉语词典》将“体验”解释为亲身经历或实地领会。体验实质上是一种个体主观的内心活动^[51],当顾客与服务提供商互动获取知识或感观上的信息时,就会产生体验,是消费者对亲身经历的具體服务事件作出的主观感觉和评价^[52]。心理学家最早在休闲与游戏领域研究体验^[53],后来这一观点逐渐进入消费和营销领域^[54],并一度成为理解消费者行为的关键。用户体验评价最早追溯于企业管理领域,是指评价者以亲身经历方式收集服务产品和功能相关信息,并就服务效果和质量进行评价,是一种新型服务评价和诊断方法^[55],该评价模式依据评价者在现场观察的信息与即时性感知对服务或产品质量、效果、功能进行评价,能够提升评价信度与效度^[56]。与此类似的一种方法是经济学领域的“审计实验法”^①,该方法同样采取“角色扮演”方式搜集所需数据,但其重点是探讨被调查者对不同另一主体的行为差异及原因,如雇主是否会因为性别、种族等对求职者产生歧视^[57]。我国在政府绩效评价领域尚未广泛使用用户体验评价,但近年来一些基于“用户导向”的学术研究和实务工作的出现说明公众体验已受到重视。2013年,中国政府网站绩效评估报告就将用户体验作为一项重要指标^[58]。尚虎平等对省级城市政务服务水平开展了用户体验评价^[59]。王璟璇等基于用户体验的视角构建了政府网站绩效评估指标框架并进行实证检验^[60]。2020年3月,贵州省铜仁市医保局模拟群众打电话和现场咨询对医保经办窗口进行行风评价^[61]。2021年1月,海南省三亚市机关作风建设领导小组办公室“微服私访”到103家单位检验服务礼仪、工作质量、办事效率^[62]。在纪录片《我为群众办实事之局长走流程》中,北京市人社局劳动关系处副处长王林通过体验“外卖小哥”真实生活触摸民生痛点,为正在研究制定的《支持与规范新就业形态》修改工作提供了重要依据^[63]。上述案

① “审计实验法”主要适用于探究服务提供者对不同服务对象的服务差异及其影响因素。本文研究重点是对现有政务服务绩效进行测度观察,得到真实的政务服务绩效状况,是对“现有结果、目前状态”的考量,探究的是“怎么样”,尚且还没有探究“为什么”——即对办事人的服务差异和背后原因。“审计实验法”是经济学领域较为新颖的方法论,值得作者在本文所涉主题的后续研究中借鉴和使用。

例足以说明,源于心理学和市场营销领域的用户体验评价(experience evaluation)值得政府绩效评价参照和运用。

有鉴于此,用户体验评价相较以往传统评价有何优势?一是延续外部评估特点,从公众视角识别问题,使得政府绩效评价更加关注需求端,在社会价值建构的基础上实现公共价值创造。二是评价者被限定为使用过具体服务的行政相对人^[56],在接受培训后开展评价活动,将体验具体服务后的真实感受作为评价内容。这能够纠正以往传统评价中公众参与环节存在的主观认知偏差和信息不对称问题,克服公众评价内在缺陷^[64],提升绩效信息精准度。用户体验评价是否在政务服务绩效评价中具有适用性?当政府通过政策解答、业务办理以及咨询服务向公众和企业提供无形、有形的服务时,办事人能够即时感知到政务信息和服务质量,政府和办事人之间在互动过程中实现对话,这便产生了体验。政务服务的过程符合用户体验评价的特征和实质,因此用户体验评价在逻辑脉络上适用于政务服务绩效评价。

本文将用户体验评价作为研究方法,通过组织调查员模拟办事人身份对A市10个县区的政务服务绩效水平进行测度,将公众和企业作为评价主体,以期从需求端的角度观察政务服务绩效真实状况,为改进和提升政务服务绩效提供有效观察和评估工具。

三、评价指标体系构建

(一) 理论分析框架

识别公共价值是创造公共价值的前提,但要准确厘清其含义并提出合适分析框架却具有难度,公共价值内涵的复杂性使得其在实证测度上也具有很大挑战。囿于治理情境差异影响,西方理论框架不一定完全适用于国内本土化分析,其操作性和现实性有待探究,可能出现“失灵”和“水土不服”。“放管服”改革是中国情境下政府部门自我革命的实践,理论分析框架选择需考虑中国实情,不能简单移植西方模式。因此,本文重点参考包国宪等针对中国现实治理情境建立的公共价值分析框架,结合Wang^[65]、Jørgensen和

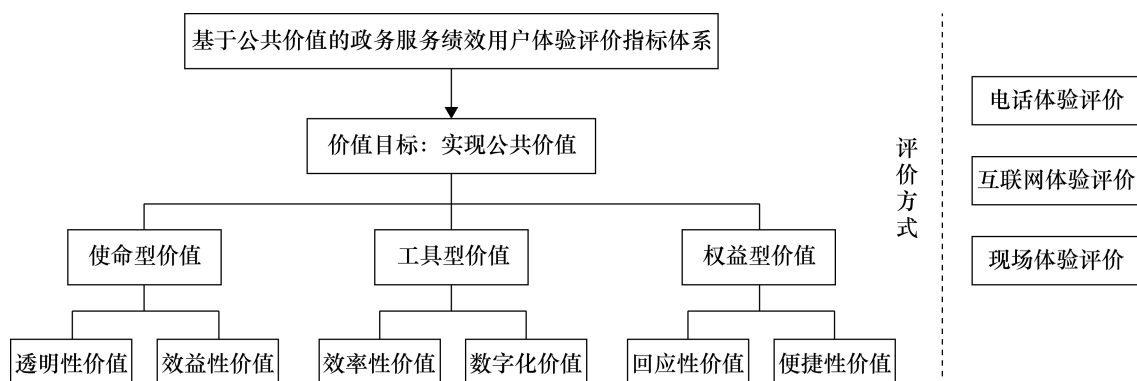
Bozema^[66]、Van der WaL和Yang^[67]、Nabatchi^[68]等总结的公共价值集,在征询专家建议和结合我国政务服务建设实际基础上,提出适宜于政务服务绩效评价的公共价值体系。

本文所构建的政务服务绩效评价公共价值体系的一级维度包含使命型价值、工具型价值、权益型价值,二级维度包含透明性价值、效益性价值、效率性价值、数字化价值、回应性价值以及便捷性价值,在此基础上进一步明确政务服务绩效的具体测度指标(见下页图1)。需要说明的是:首先,在专家征询环节,邀请6位来自双一流大学公共管理学科的理论界学者(研究方向为政府改革、绩效评估)以及6位来自中央与地方纪委监委、组织部、政管局、民政局、教体局、城管局的实务部门专家(从事岗位与绩效考核、干部管理、一线服务有关)组成专家系统,通过访谈和问卷了解他们对政务服务绩效的具体理解,同时让专家对公共价值集排序赋分。通过回顾和参考已有文献,确定政务服务绩效评价公共价值体系的二级维度。其次,在数据采集方面,由于政务服务存在不同的供给场景,本文采用电话评价、互联网评价、现场评价三种用户体验方式对数据进行全程人工采集。

1. 使命型公共价值

使命型公共价值是公共项目或公共服务中本身所承载的使命与最终目标,在价值中一般处于统领地位^[69],对于愿景的实现具有引领作用。本文将透明性价值和效益性价值视为使命型公共价值的主要内容。

(1) 透明性价值。建设透明政府是维持和提升政府公信力的关键^[70],政务服务作为公共产品,应依法全面公开政务事项办理条件、具体流程、申报材料、承诺时限、收费标准等,让公众和企业享受透明可及的均等化服务。据《全国综合性实体政务大厅普查报告》(2017)显示,地方仍存在信息公开不完善、公开信息不精准的“办事难”问题^[2]。这需要地方政府在服务的规划、执行和改进中保障服务对象的知情权,减少“信息鸿沟”。因此,可以通过测度办公电话是否准确可通、网站链接是否准确畅通等指标反映政务服务的透明性价值。



(2) 效益性价值。在以公共价值为基础的政府绩效治理理论体系下,产出即绩效^[38],政府提供优质政务服务的最终目的是满足社会需求,增进公众和企业的满意度。服务质量、办件数量、办结时限、简洁程度是政务服务的绩效点,而以此达成的服务满意度能够显示政务服务质量的整体实现程度。因此,可以通过测度办事人对“政务服务”的满意度反映政务服务的效益性价值。

2. 工具型公共价值

工具型公共价值能有效促使公共项目或公共服务良好运行和发展,起到激励驱策作用,最终提升效率和便捷程度^[69]。本文将效率性价值和数字化价值视为工具型公共价值的主要内容。

(1) 效率性价值。效率是公共行政领域的核心价值之一^[71]。中央政府一再提出要打造方便快捷、优质高效的政务服务,让公众和企业用最少时间、最简流程、最便捷环节办成所需的事情,有效降低制度性交易成本,提高政府服务效能。因此,可以通过测度办理过程是否需要转办、是否实现“一窗通办”等指标反映政务服务的效率性价值。

(2) 数字化价值。“互联网+政务服务”能够实现公众需求和政府供给有效匹配,通过电子政务创造公共价值至关重要^[72]。党的十九届五中全会指出:“加强数字社会、数字政府建设,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。”不可否认,现代技术能够助力政府实现治理现代化,更新服务和监管方式。因此,可以通过测度网站建设是否美观实用、是否实现在线办理等指

标反映政务服务的数字化价值。

3. 权益型公共价值

权益型公共价值是贯彻“以人民为中心”思想而必须遵从的价值,强调在公共项目或服务中关注效率、工具之外,还需要重视公平、回应、参与,关注办事人合法需求^[37]。本文将回应性价值和便捷性价值视为权益型公共价值的主要内容。

(1) 回应性价值。提升政府回应性是解决公共治理难题的有效之道^[73]，公众需要政府良好的响应能力^[8]。政府工作人员引导帮助公众和企业办理业务、响应需求，“好差评”制度的具体实施都是政府有效回应与解决服务对象需求、加强政民互动创造公共价值的体现。因此，可以通过测度帮办代办情况、“好差评”实施情况等指标反映政务服务的回应性价值。

(2) 便捷性价值。一些地方曾出现“工作人员不耐烦”“复印机不外借”“连跑三次结婚手续未果”等奇葩操作。党的十八大以来,加强作风建设是党风廉政建设重中之重。“便捷性”是学界关注政府服务的重要视域点^[74],当前地方政府也正在努力打造政务温度,为普通办事群体及老人、残疾人在服务途径、环境、时间、态度等方面改进办事体验。因此,可以通过测度政务服务中心环境设施情况、工作人员服务态度等指标反映政务服务的便捷性价值。

（二）资料收集

参照理论分析框架，以“放管服”“政务服务”为主题，在查阅研读中央领导同志讲话、国务院文件、政府工作报告、期刊论文、年鉴等文

献资料基础上，结合 2020 年 6 月至 2021 年 3 月的数据资料，将与政务服务高度关联的指标归纳对 A 市政府部门进行问卷调查和深度访谈获取 遴选建立指标库，主要指标来源见表 1。

表 1 政务服务绩效用户体验评价指标的主要来源

文本资料	指标选取
《习近平总书记在 2018 年 4 月召开的全国网络安全和信息化工作会议上的重要讲话》	是否构建一体化在线服务平台；是否设有智能叫号系统等
《李克强总理要求医养结合项目“一个窗口”办理：不能再让市场主体跑来跑去》	是否实现“一窗办理”；政务数据是否能够共享等
《关于深化政务公开加强政务服务的意见》	政务服务中心部门入驻率；示例表格完备度等
《2012 年全国政务公开和政务服务工作要点》	现场引导情况；帮办代办情况等
《国务院办公厅关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》	办公电话是否准确可通；所需材料是否一次告知等
《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》	网站链接是否准确畅通；网站建设是否美观实用；是否实现在线办理等
《国务院办公厅关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》	“好差评”实施情况；工作人员服务态度等
《2021 年国务院政府工作报告》	是否实现“跨省通办”；自助办理情况等
《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》	办理过程是否需要转办；办理流程是否一次告知；政务服务中心环境设施情况等

（三）实证筛选与修订

首先，根据国际通用的 SMART 量化指标选取原则，参照理论分析框架对指标进行筛选，初步形成了包括 3 个一级指标、6 个二级指标、35 个三级指标的政务服务绩效用户体验评价指标体系。其次，进行专家修订。组织前文提及的 6 位理论界专家、6 位实务界专家从指标导向性、代表性、现实性和系统性对指标体系调整。再次，开展社会调查。调查员通过前往政务大厅接触线下办事群众，以发放问卷方式邀请公众和企业依据真实办事感受对指标体系给出建议。剔除无效问卷，最终根据有效回收的 54 份市民问卷、6 份企业代表问卷对指标进行了部分调适，以此增强指标现实性和可测性。最后，实施模拟评价。将 12 名调查员分为 3 个小组，通过线上线下两种途径，选取 A 市 3 个县区进行预评价，该过程中指标体

系未出现不适情况。综上所述，本文最终建立了包括 3 个一级指标、6 个二级指标、19 个三级指标所对应的政务服务绩效用户体验评价指标体系。

（四）权重系数赋值

本文采用层次分析法（AHP）确定指标体系权重，主要步骤是通过建立阶梯层级模型、构建判断矩阵对要素进行两两比较分析、计算判断矩阵特征向量和最大特征值，最后进行一致性检验，以致最终达到将模糊定性思想转化为具体定量数据的目的。由于政务服务的直接服务对象是公众和企业，因此在邀请 6 位理论界专家、6 位实务界专家之外，本文还邀请了 6 位办事人^①（4 位公众、2 位企业代表）依据“1—9”标度法判断 P_{ij} 值参与权重确定^②。最终，形成具有权重值的公共价值视角下政务服务绩效用户体验评价指标体系（见下页表 2）。

① 感谢匿名评审专家建议。6 位办事人通过在政务大厅接触线下办事群众挖掘。由于政务服务的主要对象是公众和企业，因此相比其他领域研究而言，在政务服务绩效测度指标体系的设计过程中，更需要考虑服务对象即公众、企业的意见，若仅通过理论界或实务界专家的调查来确定权重，其合理性就会存在一定争议。

② 具体分析、计算过程和主要结果见附录。受版面所限，附录可向作者索取。

表 2 基于公共价值的政务服务绩效用户体验评价指标体系及权重

一级指标	二级指标	三级指标	权重	数据来源
使命型价值 (0.419)	透明性价值 (0.563)	办公电话是否准确可通	0.401	电话评价
		网站链接是否准确畅通	0.246	互联网评价
		示例表格完备性	0.048	互联网评价
				现场评价
		所需材料是否一次告知	0.114	电话评价
				互联网评价
				现场评价
		办理流程是否一次告知	0.119	电话评价
				互联网评价
				现场评价
	政务服务中心部门入驻率	0.072	现场评价	
	效益性价值 (0.437)	办事主体满意度	1.000	互联网评价
现场评价				
工具型价值 (0.252)	效率性价值 (0.585)	办理过程是否需要转办	0.626	电话评价
				互联网评价
				现场评价
	数字化价值 (0.415)	是否实现“一窗通办”	0.374	现场评价
		自助办理情况	0.142	现场评价
		是否设有智能叫号系统	0.059	现场评价
		网站建设是否美观实用	0.235	互联网评价
		是否实现在线办理	0.380	互联网评价
		是否实现“跨省通办”	0.184	互联网评价
				现场评价
权益型价值 (0.329)	回应性价值 (0.615)	现场引导情况	0.519	现场评价
		帮办代办情况	0.329	现场评价
		“好差评”实施情况	0.152	电话评价
				互联网评价
				现场评价
		便捷性价值 (0.385)	政务服务中心环境设施情况	0.332
	工作人员服务态度		0.668	电话评价
		现场评价		

四、实证应用：对 A 市 10 个县区政务服务绩效的用户体验评价

(一) 研究方法

本文采用组织调查员模拟办事人身份对政务服务进行用户体验，通过线上线下途径收集一手数据的方法对 A 市 10 个县区政务服务绩效进行定量分析。在此过程中，调查员根据事先拟定的

办理事项，进入政务服务供给场域（工作热线、门户网站、政务大厅），以咨询办理方式为主，对每一指标进行用户体验并收集观测数据。调查员模拟办事人感知政务服务绩效属于典型的场域进入行为，调查员角色显得尤为关键。经过严格选拔，最终确定 12 名公共管理专业的博士生、硕士生参与调查，并进行系统培训。调查员分为线上和线下两组，线上组负责电话体验评价和互联网体验评价，线下组则负责现场体验评价。根

据事项,线上组通过拨打县区具体部门电话、登录政府官网在办事服务板块进行业务咨询办理,线下组实地到各县区政务服务中心咨询办理业务,全过程均为人工模拟办事公众和企业体验政务服务真实质量。

(二) 样本事项选择

调查选在省会城市 A 市进行。原因如下:首先,在中央、省级层面下达“放管服”改革指令后,A 市针对市情印发《A 市深化“放管服”改革推进政府职能转变三年行动计划(2018—2020)》等文件,推出品牌服务项目,对改革任务进行细化,改革具有代表性。其次,A 市地处欠发达地区,为了改变发展中的被动局面,其更加需要优质的政务营商环境,因此开展评价工作、明晰现存问题具有重要意义。为此,选取 A 市 10 个县级政府作为评价样本。

办理事项作为调查员开展体验评价、咨询办理业务的“重要媒介”(即假设要去办的事),其需要具备代表性、实用性和多领域性。首先,查阅国务院官网和地方政府网站的政务服务文件资料,重点参考《县级政府依托电子政务平台开展政务公开和政务服务事项基本目录》《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》《全国高频政务服务“跨省通办”事项清单》,梳理高频政务服务办理事项清单。其次,通过问卷形式有效回收了 54 名市民、6 家企业的“常办事项”调查表。最后,本文选择 10 件事项进行用户体验评价,具体如表 3、表 4 所示。其中,个人类办理事项用于 CG、QL 等 8 个区县的用户体验评价(常住人口较多),企业类办理

事项用于 GX、JK 等两个区县的用户体验评价(两区为技术开发区,企业较多)。

表 3 政务服务绩效用户体验评价办理事项(个人类)

序号	办理事项
1	居住证办理
2	普通护照签发
3	社会保障卡申领
4	教师资格认定
5	医保业务办理

表 4 政务服务绩效用户体验评价办理事项(企业类)

序号	办理事项
1	发票真伪鉴别
2	个人所得税记录
3	红字增值税专用发票申请
4	房屋等建筑物、构筑物所有权登记
5	建设用地使用权咨询

(三) 评价结果分析

调查员以线上和线下方式,针对每项指标通过“办理事项”对政务服务进行用户体验评价,并记录观测数据。由于涉及电话、互联网、现场评价三种数据获取方式,在征询专家意见和考虑实际基础上采用加权平均确定权重。若指标涉及两种数据来源,则各来源分值占比 50%,若指标涉及三种数据来源,则各来源分值占比 33.33%。因为每个指标的量纲和单位不同^①,需对所有数据进行标准化处理,再根据权重计算指标得分结果。评价结果如表 5、表 6 所示。

表 5 A 市 10 个县区政务服务绩效三级指标评价得分

评价指标/评价样本	CG	QL	AN	XG	HG	YZ	GL	YD	GX	JK
办公电话是否准确可通	3.77	9.44	7.55	7.55	9.44	9.44	9.44	9.44	9.44	7.55
网站链接是否准确畅通	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80	5.80
示例表格完备性	1.14	1.14	0.95	0.57	0.57	0.38	0.57	0.57	0.76	0.76

^① 在实际测度中,由于不同的测度指标具有不同量纲和单位,应用场景和打分标准不完全一致。参照其他相关研究,出于简单清晰目的,考虑指标实际和特性,本研究指标赋值主要采用 0—1 分指标和 0—4 分指标。如“所需材料是否一次告知”为 0—1 分指标,即(0 未一次告知;1 一次告知)。“工作人员服务态度”为 0—4 分指标,即(0 服务态度恶劣;1 服务态度欠佳;2 服务态度尚可;3 服务态度较好;4 服务态度极佳)。因此,在具体分析过程中,需要将指标值转化为无量纲的相对数,再结合权重系数计算出指标得分。

续表

评价指标/评价样本	CG	QL	AN	XG	HG	YZ	GL	YD	GX	JK
所需材料是否一次告知	2.23	2.45	2.01	2.23	2.23	2.23	2.23	2.45	2.68	1.78
办理流程是否一次告知	2.16	2.81	2.16	1.08	1.30	2.16	2.16	0.86	2.81	1.73
政务服务中心部门入驻率	1.70	1.70	1.28	1.70	1.28	1.28	1.28	1.28	1.70	1.28
办事主体满意度	18.16	18.24	18.00	18.30	18.31	18.29	18.15	17.89	17.87	18.28
办理过程是否需要转办	7.91	9.22	8.56	7.25	8.56	9.22	7.25	8.56	8.56	7.91
是否实现“一窗通办”	5.50	4.13	4.13	4.13	4.13	2.75	4.13	4.13	4.13	4.13
自助办理情况	1.48	1.11	1.48	1.11	0.37	0.37	0.37	0.74	0.74	1.11
是否设有智能叫号系统	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62	0.62
网站建设是否美观实用	2.46	2.46	2.46	2.46	1.85	2.46	1.85	1.85	1.23	1.23
是否实现在线办理	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97
是否实现“跨省通办”	1.92	1.92	1.92	1.92	1.68	1.68	1.44	1.20	1.20	1.20
现场引导情况	7.89	7.89	2.63	10.52	10.52	7.89	7.89	5.26	5.26	5.26
帮办代办情况	6.66	4.99	3.33	6.66	1.67	1.67	4.99	3.33	3.33	3.33
“好差评”实施情况	2.77	3.08	1.23	2.77	2.16	1.54	2.16	1.54	1.85	1.85
政务服务中心环境设施情况	4.21	4.21	3.16	3.16	3.16	4.21	3.16	2.11	3.16	3.16
工作人员服务态度	6.20	8.47	5.58	7.64	6.82	7.23	8.05	5.99	7.02	5.37
综合绩效(满分 100 分)	86.57	93.67	76.83	89.45	84.43	83.20	85.51	77.60	82.14	76.32

表 6 A 市 10 个县区政务服务绩效一级、二级指标评价得分

县区	一级指标	二级指标		一级指标	二级指标		一级指标	二级指标		综合绩效 (满分 100 分)	排名
	使命	透明	效益	工具	效率	数字化	权益	回应	便捷		
QL	41.58	23.34	18.24	23.44	13.35	10.09	28.65	15.97	12.68	93.67	1
XG	37.23	18.93	18.30	21.47	11.37	10.09	30.75	19.95	10.80	89.45	2
CG	34.97	16.81	18.16	23.87	13.41	10.46	27.73	17.32	10.41	86.57	3
GL	39.62	21.47	18.15	19.63	11.37	8.26	26.26	15.04	11.22	85.51	4
HG	38.92	20.61	18.31	21.19	12.69	8.50	24.32	14.34	9.98	84.43	5
YZ	39.57	21.28	18.29	21.09	11.97	9.11	22.54	11.10	11.44	83.20	6
GX	41.05	23.18	17.87	20.46	12.69	7.77	20.62	10.44	10.18	82.14	7
YD	38.30	20.40	17.89	21.08	12.69	8.39	18.23	10.13	8.10	77.60	8
AN	37.74	19.74	18.00	23.16	12.69	10.46	15.93	7.19	8.74	76.83	9
JK	37.17	18.90	18.28	20.17	12.03	8.14	18.97	10.44	8.53	76.32	10

依据绩效结果可知，总体上 10 个县区的政务服务绩效水平良好，能够满足群众和企业的基本需求。但同时也存在许多尚未解决的实际问题，与高质量政务服务建设期待有所差距。结合前期对公众和企业进行的问卷调查，亦印证了通过指标体系对政务服务绩效测评的相应结果。具体而言，县区在各个评价维度上都还有较大提升空间，县区之间、同一县区在不同指标之间的绩效水平存在一定高低差异，说明政务服务建设步

调不一、分化相对严重。

就评价县区而言，QL、XG、CG 走在了服务型政府建设的前列，营造了良好政务服务环境，高质量政务服务建设有序推进。YD、AN、JK 排名垫底，在政务服务建设中披露出了系列问题。QL 作为本次评价中的标杆典型，在政务服务建设中各方面相对均衡，使命绩效得分排名首位，工具绩效和权益绩效得分均排名第二，说明其在增强工作透明度、提升办事效率以及优化

便民服务等方面取得了阶段性成果。JK 排名末尾，失分主要是在使命绩效和工具绩效，说明其在服务透明度、办事效率、数字化建设等便民服务方面存在不足。

就评价指标而言，10 个县区在一些关键指标的绩效成绩值得深思。“办公电话是否准确可通”绩效分数较高的是 QL、HG、YZ，较低的是 CG、AN、XG。调查发现，多数县区的办事部门即使公布了工作电话，但仍存在占线、打不通或无人接听现象。有的县区办事部门没有在网络等渠道公布电话，需要通过多次搜索或问询才能查到，县区间异质性办事环境和条件损耗了群众和企业的时间与精力。这说明地方政府透明度建设亟待完善，政务公开质量有待提升，需尽快按照《政府信息公开条例》要求逐条改进落实，将政府信息通过报刊、网络、办事大厅等途径向社会公布，扩大政务热线有效供给，推进政务公开标准化、规范化和精细化。“网站建设是否美观实用”绩效分数普遍不高。调查发现，一是各县区门户网站的建设存在差别，风格形式不同，具体服务事项也缺乏统一、规范的标准目录，即使各县区都接入了省（市）统一政务服务平台，但存在“表相同，里不同”问题。如同样一件事，但事项名称却不同，有的形式看似相同、内容却千差万别。二是出现网页失效、加载慢、卡顿、信息未更新问题，网站维护未及时跟上。三是少数县区办事申请材料语焉不详、前后矛盾，查询功能不佳、资料不全，缺少可供下载文件和表格，办理事项未“应上尽上”。四是缺乏人工客服答疑，回复和解决问题的实时性与有效性不够，如在办理某事项的流程或材料有问题时，没有工作人员能够在线及时回应。这些反映了地方政府数字化建设仍较迟滞，电子政务重结果轻过程、重建设轻运维，缺乏统一规范标准。不同单位各自为战使得治理碎片化困境越发凸显，“面子工程”再现，与满足公众和企业真实需求相差甚远，线上服务功能大打折扣。“好差评”绩效分数较高的是 QL、CG、XG，较低的是 AN、YD、YZ。调查发现，“好差评”制度的宣传推广不到位，曝光度不够，使得公众不知情，用户群体覆盖面不足，一些县区没有在线上办事推广

实施。打分评价后的纠错问责反馈机制未成系统，回复响应速度较慢，回应机制不健全。这些说明地方政府推行“好差评”制度虽然在形式上有所成效，硬件基本做到全覆盖，但整体效用和质量却不高，社会层面参与度低，“不愿评、不敢评、不会评”问题仍然难以有效解决，政府回应和改进时效性较差，“评价—改进—反馈”的全链条机制仍未形成，导致“好差评”制度形同虚设、评价流于形式。“政务服务中心环境设施情况”和“工作人员服务态度”绩效总体表现不佳。调查发现，各县区政务服务中心环境设施建设较单一，Wifi、卫生间、休息区、打印复印设备、急救箱等便民服务设施缺乏，个别县区的休息等候区座椅不足，“办事人站着等”情况时有发生。大厅建设仅能满足“办事”，与国际上将政务大厅打造为公共服务商场（public sevinging mall）、市民之家（citizen's home）的先进做法相比捉襟见肘，服务能力和环境建设滞后，面向公众和社会开放度仍然不够。个别县区注重营商环境建设忽视便民服务，在办事过程中对待企业和群众的态度有所差异。一些工作人员服务态度差，专业储备不足。调查员亲历大厅工作人员与群众争吵的“困境”，说明地方政府“官僚主义”“任性办公”乱象仍然存在，传统“官本位”思想成为阻碍服务型政府建设的“中梗阻”，“以人民为中心”理念需要深耕落地，基层政府工作人员的准入门槛和素质有待提升。

究其以上问题的深层次原因，本文认为归咎于县区在政务服务建设中将更多改革注意力放在以“效率”“技术”为代表的工具型价值上，以“回应”“便捷”为代表的权益型价值被消解和弱化，存在重管理轻服务问题，尚未真正认清且忽视了“服务为了谁”的背后底层逻辑，显示出工具理性色彩浓厚仍然是当前我国地方政府难以矫正的行政偏差和改革桎梏。虽然新公共管理运动所倡导追求的效率和结果导向能够改善政府过去臃肿、迟缓问题，有效提升政府治理能力，但同时也模糊了公共部门和私人部门界限，容易忽视民主、公平等问题，不能较好满足当前“以人民为中心”执政理念。由于公共价值管理范式主张的“质量”“回应”“信任”等隐性价值在短期内

可能不会为政府带来明显的高绩效表现,加之公共管理者在决策或执行时受到压力型体制等影响,将更多的注意力放在“硬件”“技术”上,却将那些长期隐性价值作为了后备选择,最终导致“放管服”改革政策处于一定漂移状态。

本文所关注的权益型价值这类体现公共价值管理范式的隐性价值能够在政府治理的中长期带来深远影响,有效解决治理碎片化、公共性缺失、效率质量低下以及合作生产匮乏等问题,增强政务服务的精准性、持续性和稳定性,通过网络治理和回应公众偏好促进政府实现善治,这需要地方政府加以重视和倡导。当前,在“放管服”改革已进入攻坚期的背景下,未来政务服务建设应正确处理工具理性和价值理性的关系,在重视效率和结果的基础上更加突出人文关怀,保障群众和企业合法性关切,重视软环境建设,改变过去长期存在的纯技术理性刻板惯性思维,精准识别用户偏好和改进公众体验,真正解决“以人民为中心”认识同实践“体验感有待提升”的“两张皮”问题。增加对透明、回应、公平、质量等隐性价值的绩效投入和产出,尽快弥合政府供给与公众需求间存在的断桥和鸿沟,避免政务服务建设陷入“孤芳自赏”“自弹自唱”改革误区,最终要以更多实效加强供需匹配,推动政务服务绩效持续提升和实现公共价值改进创造。

五、政策启示

聚焦办事难点痛点,持续推进政务服务建设提质增效,真正实现政务服务的标准化、数字化、精细化,还需要寻找更为有效的政策工具。围绕在调查过程中发现的突出问题,地方政府要在服务群众和企业的全生命周期树立“以人民为中心”的理念,实现公共价值改进和创造这一核心目标。为此,政府改革注意力亟须更加重视以“回应”“便捷”为代表的权益型价值导向,在政务服务建设中增进标准化和透明度、提升数字化质量、推进回应型治理。

(一) 加快标准化规范化建设

现有政务服务出现良莠不齐、鱼龙混杂的发展局面,尚未形成良性生态群落,原因之一就是

没有实现统一标准和规范。如线上门户网站建设各自为政,设计风格、分类导航不同,提供信息质量差异显著,服务事项名称、种类千差万别,甚至有的政务网站至今还缺乏留言互动、领导介绍等服务信息,与公众需求严重脱节。线下办事大厅的标识不同、窗口差异、态度差距、环境不一以及设施落后现象突出,影响了办事人的体验感和舒适度。为此,总体统筹上应尽快明确线上服务和线下服务的制度、标准和技术规范,借鉴国际质量管理模式,引入 ISO9001 质量管理标准,使服务平台、办事指南、业务流程、政务公开、服务态度以及监督评价标准化和规范化,确保线上线下服务一致、服务内容无缝衔接。除此之外,针对线上服务还需制定数字时代“互联网+政务服务”国家标准,科学整合网站信息,提高用户体验的便捷度和实用性。针对线下服务应厘清政务大厅性质,推行“政务身份卡”减少循环填表,引入复印、照相、邮寄等公益性业务,配备饮水、医疗、休闲等便民服务设施,打造“市民之家”。考虑农民工、老人、孕妇、残障人士个性化需求,完善帮办代办制度,推行“预约”“延时”“错峰”服务。对面向法人(个体工商户、企事业单位)的证照登记、项目审批等商事服务和面向市民的社保、公积金等便民服务提供相同供给标准,实现无差别受理。

(二) 深化数字赋能政务服务

以数字化为导向的大数据思维正广泛应用于政务服务建设,“一网通办”“不见面审批”等在线服务得到积极推广。但调查发现,在线服务板块还尚未有效满足公众和企业真实需求,如一些事项至今仍未上网,平台操作不够便捷,网页链接失效多,缺乏人工在线咨询客服,政务服务数字化服务渠道较单一。同时,数字化转型仍面临“数据烟囱”“信息泄露”系列发展掣肘,具体表现为建设管理力量分散、数据处理能力不足、重视用户体验不够、软件开发使用不佳、运营维护管理滞后以及信息联通共享闭塞。基于此,亟须引进技术人才、投入专项资金构建集运行管理、创新延伸、开发保障等一体化政务服务数字化管理体系,对大数据、云计算、区块链、人工智能深度挖掘。借助 PPP 模式下政企、政校合作突

破“卡脖子”技术壁垒，增进部门间纵横联动，加强数据运用保护，用数据研判需求并且做好精准推送。还要以用户导向开发政务 App、抖音、微信、支付宝小程序等衍生数字化产品，提供更便捷公众和企业办事的数字化集成服务矩阵。针对当前政务服务回应性、时效性差的问题，除了开通“政务热线”外，还需以 C2C 模式建立在线人工客服团队，提升服务实时性和有效性。

（三）以“好差评”激活回应反馈机制建设

“一键点击”的“好差评”制度让公众享有更多话语权，也促使政府主动接受社会监督，打开了行政监督的一道阀门。通过调查发现，在具体实施过程中，形式主义、表面工程现象仍然突出。一是“落实难”，个别县区在服务结束后没有按照规定执行政策，未及时告知办事群众需要打分。二是“参与难”，如办事群众、企业不了解“好差评”制度，即使知道也认为“这只是走个形式和过场”，因此参与积极性并不高。针对这些痛点，应从宣传推广、评价标准、奖惩激励、回应反馈、技术更新等方面持续提升“好差评”制度实施和服务绩效。首先，强化基层干部对“好差评”制度的认知认同，摒弃“官本位”思想，牢记“以人民为中心”理念，严格追责问责。其次，持续宣传“好差评”制度，想方设法引导办事人对政务服务作出客观真实评价。特别是要强化“差评”整改力度，形成服务评价、实时上报、差评回访、整改反馈、公开公示、意见建议、监督考核的链条式闭环机制，让公众和企业看到真效果。最后，严格落实调研走访、回应解决、跟踪问效机制，使政府和公众、企业之间通过有效对话实现供需匹配，提升服务和回应的效率、质量和精准度，真正撬动“大众点评”。

（四）实施常态化和制度化的政府绩效治理

政务服务质量容易成为“黑箱”的重要因素之一是缺乏常态化和制度化的绩效考核评价，导致没有及时发现和诊断政务服务预期目标与实际运行间的差距。调查发现，目前政务服务建设还较缺乏科学、量化的考核标准和评估依据，评价体系 and 指标体系滞后，从而难以有效纠正服务过程的不足。应基于公共价值创造，针对线上线下平台，对政务网站、政务大厅、办事窗口以及工

作人员设置科学合理的评价方法和指标体系，出台细化的考核机制和办法，健全政务服务绩效评估体系，在前置规划、服务过程、回应反馈等环节实现精准治理，重点考察流程规范性、“好差评”制度实施、数字化实用性、服务态度、服务环境，将考核结果与奖惩激励、提拔任用结合。同时，还应将政务服务建设在政府年度的综合考核中扩大分值比重，未来积极引入第三方（高校、专业公司、公众）参与绩效评价，突出用户体验评价，优化“明察暗访”双线督导，以监测改进避免“黄宗羲定律”，增进政务服务治理水平。

六、结论与展望

政务服务已经成为社会生活中不可或缺的公共服务产品，而这正是满足“人民群众美好生活需要”、解决“不平衡不充分发展”的关键领域，服务质量高低将显著影响公众和企业获得感。当前，伴随政务服务政策环境的拓展和深入，政务服务绩效评价在国内的关注度不断提高，学者们也从不同视角对政务服务绩效评价进行了有益探索，但总体数量还比较薄弱。如从整体性治理视角、信息生态视角、数据治理视角等开展绩效评价，但这些研究更多是从组织内部或是技术效率层面去评判政务服务绩效，聚焦管理制度、运营工具、驱动技术等，评价权掌握在政府官员和少数专家手中，公众被排斥在评价过程之外，对更好实现公共价值、关注和重视服务对象仍有欠缺。虽然一些研究也认识到了公众的重要性，从用户满意度视角出发，将公众纳入政务服务绩效评价范畴，但其研究设计仅局限于向公众进行简单的问卷调查和访谈，让公众通过主观判断对指标进行打分，这就存在一定争议。如公众是否会因为认知偏差、政治冷漠、蓄意操作等因素难以呈现真实情况，削弱评价信度。可见，这些研究在凸显公众地位、量化用户体验、评判权交接、全链条参与方面还做得不够，缺乏针对性和深度聚焦，导致公众、企业作为政务服务对象的主体地位并未完全显现，难以实现公共价值。

综观已有文献，从公共价值视角对政务服务绩效进行评价分析的研究仍为稀少，特别是依据

用户体验和服务感知对政务服务绩效进行量化评价的实证测度更为匮乏。这为本文提供了探索空间。基于公共价值的政务服务绩效评价,能从根本上实现执政为民理念的价值回归,其关注点从“部门”转向“用户”,从重视“供给侧”到关注“需求侧”,更加突出公众需求和用户体验,能够及时响应和实现服务对象的真实期盼,为推动基层政府树立正确绩效观、持续改进政务服务绩效提供了价值导向和目标遵循。这不仅有利于政府提升政务服务效能,还有助于优化政务生态环境,在政务服务领域实现流程重塑和公共价值创造。本文从实现和创造公共价值角度对政务服务绩效进行实证测度,在数据采集方法层面选取用户体验评价,将公众、企业居于评价测度的核心位置,实现了从政府内部和专家评估到用户评估的迁移,无疑也勾勒出未来政务服务绩效评价应关注的价值图景和重点内容。

本文初步提出了适用于政务服务绩效评价的公共价值体系,构建了基于公共价值的政务服务绩效测度指标体系,并在“放管服”改革的中国场域采用用户体验评价方法得以检验,实证研究结果表明本文构建的评价指标和所用方法具有一定可行性和操作性,为从公共价值视角更好认识和反思当前我国县区政务服务绩效提供了蓝本和参考。研究发现,A市各县区的政务服务质量整体处于良好水平,但线上线下服务供给场景的用户体验、政民互动、回应反馈方面仍有较大改进空间,与公众和企业真实需求还有差距,政务服务建设存在公共价值偏离,“放管服”改革政策处于一定漂移状态。由于选取评价样本和事项时考虑了代表性,因此本次评价结果在一定程度上也能对我国县区政务服务质量“一叶知秋”,发现一些共性问题。本文为政务服务绩效量化评价和推进政务服务精准善治提供了新思路 and 视角,有一定理论贡献和实践意义。

基于公共价值的政务服务绩效评价研究尚处于起步阶段,本文初步从线上线下整体层面对县区政务服务绩效进行了尝试性评价,描绘了未来政务服务绩效测度应该重视公共价值、结合线上线下场域、关注用户体验感知的基本蓝图和方向。本文难免也存在一定局限,需要在未来进行

完善和拓展。一是虽然尽可能考虑将更多指标纳入测度范围,但由于数据的获取存在困难,因此仍然难以做到全景式考量;二是尚未运用指标体系在不同时间段对同一地点进行动态性监测、评价,也未对不同地域的县级政府进行监测、评价和对比。笔者在未来的研究中将进一步优化指标体系,加强与政府部门沟通联系,扩大实地体验评估范围并且实现同一地点、不同地点的动态对比监测,识别影响政务服务绩效的诱导因素。另外还可以探索将与公众和企业关联密切、涉及政务服务的企事业单位(房产交易中心、供电公司等)纳入评价范围,通过用户体验实证分析,以公众和社会的需求端角度掌握政务服务绩效真实状况,以期为推进政务服务领域理论创新和实践改革、更好地增进办事人获得感提供一定的参考依据和政策启示。

参考文献

- [1] 马亮.“放管服”改革:理论意蕴与政策启示[J].江苏师范大学学报(哲学社会科学版),2020(5):88-99+124.
- [2] 国务院办公厅政府信息与政务公开办公室.全国综合性实体政务大厅普查报告[J].中国行政管理,2017(12):6-10.
- [3] 包国宪,马翔,王学军.县级政府绩效蓝皮书:中国县级政府绩效指数研究报告[M].北京:社会科学文献出版社,2021:12.
- [4] 郁建兴.“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案[M].北京:中国人民大学出版社,2019:3.
- [5] O'FLYNN J. From new public management to public value paradigmatic change and managerial implications[J]. Australian Journal of Public Administration, 2007, 66: 353-366.
- [6] 张丽,陈宇.基于公共价值的数字政府绩效评估:理论综述与概念框架[J].电子政务,2021(7):57-71.
- [7] 王学军.“好差评”提升政务服务绩效的公共价值逻辑[J].西北师大学报(社会科学版),2021(3):102-112.
- [8] KARUNASENA K, DENG H. Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka[J]. Government Information Quarterly, 2012, 29: 76-84.

- [9] JAKOBSEN M, JAMES O, MOYNIHAN D, et al. JPART virtual issue on citizen-state interactions in public administration research [J/OL]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2016, 29 (4): e8e15. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/29/4/e8/2629269>.
- [10] 马亮. 政务服务治理: 一个理论框架 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2021 (3): 94-101.
- [11] 张定安, 吴余龙. 建设现代政府和服务型政府的有力抓手 [J]. 中国行政管理, 2016 (11): 141-142.
- [12] 谢小芹. “互联网+政务服务”: 成绩、困境和建议 [J]. 电子政务, 2019 (6): 62-72.
- [13] 翟云. 政务服务“好差评”制度: 政策意蕴、理论阐释与路径建构 [J]. 行政管理改革, 2020 (3): 66-72.
- [14] 彭云, 马亮. “放管服”改革视域下的政务服务“好差评”制度——中国省级政府的比较研究 [J]. 行政论坛, 2020 (6): 51-58.
- [15] 石亚军, 吕勇. 政务服务“好差评”制度对强化监督深化改革的可预期性探析 [J]. 中国行政管理, 2019 (12): 10-15.
- [16] OLIVER R. L. Measurement and evaluation of satisfaction process in retail settings [J]. Journal of Retailing, 1981, 57: 25-48.
- [17] 徐双敏. 政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善 [J]. 中国行政管理, 2011 (1): 28-32.
- [18] 王莉莉, 乔微. 脱贫成效第三方机构评估中的问题及其机制优化 [J]. 河北大学学报 (哲学社会科学版), 2021 (3): 131-139.
- [19] 马亮. 第三方评估提升政府绩效的理论框架与研究展望 [J]. 江苏师范大学学报 (哲学社会科学版), 2018 (2): 68-78.
- [20] 周志忍. 公共组织绩效评估: 中国实践的回顾与反思 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2007 (1): 26-33.
- [21] 包国宪, 曹西安. 我国地方政府绩效评价的回顾与模式分析 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2007 (1): 34-39.
- [22] 郑方辉, 谢良洲. 独立第三方评政府整体绩效与新型智库发展——“广东试验”十年审视 [J]. 中国行政管理, 2017 (7): 153-155.
- [23] 杨慧, 易兰丽, 孟庆国. “互联网+政务服务”发展的测度与提升路径研究 [J]. 中国行政管理, 2018 (11): 39-44.
- [24] 丁依霞, 郭俊华. 网上政务服务体验质量的层次分析及综合模糊评价 [J]. 图书馆, 2020 (9): 1-7+13.
- [25] 陈阳, 张妮, 张鼎. 我国电子政务云平台发展现状评价指标体系初研及应用 [J]. 电子政务, 2017 (2): 96-105.
- [26] 程波辉. 制度可实施性: 政务服务“好差评”的元评估框架——基于 19 个城市的政策文本分析 [J]. 行政论坛, 2022 (4): 48-55.
- [27] 彭向刚, 马冉. 政务营商环境优化及其评价指标体系构建 [J]. 学术研究, 2018 (11): 55-61.
- [28] 冯苑, 聂长飞. 政府门户网站政务服务能力的综合评价研究 [J]. 情报科学, 2020 (8): 153-158.
- [29] 包明林, 刘蓉, 邹凯, 等. 政务微博服务质量评价指标体系研究 [J]. 现代情报, 2015 (9): 93-97+110.
- [30] 冀翠萍, 马亮. 如何评价移动政务服务质量? ——基于省级政务客户端用户评论的探索性研究 [J]. 湖北社会科学, 2021 (11): 44-55.
- [31] 徐绪堪, 华士祯. “互联网+政务服务”背景下的政务 APP 评价——基于直觉模糊层次分析法 [J]. 情报杂志, 2020 (3): 198-207.
- [32] FREDRICKSON H G. The Spirit of Public Administration [M]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997: 89-97.
- [33] MOORE M. Inaugural annual institute of public administration Australia [J]. (IPAA) Victoria Oration, Melbourne, 2008: 1.
- [34] KERNAGHAN K. Integrating values into public service: The values statement as centerpiece [J]. Public Administration Review, 2003, 63: 711-719.
- [35] BENINGTO N. Creating the public in order to create public value? [J]. International Journal of Public Administration, 2009, 32 (3-4): 232-249.
- [36] 樊胜岳. 基于公共价值的生态建设政策绩效评价研究 [J]. 行政论坛, 2013 (4): 34-39.
- [37] 包国宪, 马翔. 基于公共价值的政府绩效评估: 概念界定与理论框架 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2022 (1): 126-134.
- [38] 包国宪, 道格拉斯·摩根. 政府绩效管理——以公共价值为基础的政府绩效治理理论与方法 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2015: 7.
- [39] 樊胜岳, 丁继. 基于公共价值的内蒙古地区草原禁牧政策绩效评价研究 [J]. 中国草地学报, 2019 (2): 71-79.
- [40] 孙斐. 基于公共价值创造的网络治理绩效评价

- 框架构建 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2017 (6): 132-144.
- [41] 郭嘉, 罗玲玲. 基于公共价值的公共研发活动评价研究 [J]. 科技进步与对策, 2015 (11): 108-111.
- [42] 张丽, 陈宇. 基于公共价值的数字政府绩效评估: 理论综述与概念框架 [J]. 电子政务, 2021 (7): 57-71.
- [43] KELL G, MULGAN G, MUERS S. Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform [M]. London: Cabinet Office, UK Government, 2002.
- [44] CASTELOVOW W, SIMONETTA M. A public value evaluation of e-government policies [J]. Electronic Journal of Information System Evaluation, 2007, 11: 61-72.
- [45] KARKIN N, JANSSEN M. Evaluating web-sites from a public value perspective: A review of turkish lo-cal government websites [J]. International Journal of Information Management, 2014, 34: 251-363.
- [46] 王学军, 陈友情. 数字政府的公共价值创造: 路径与研究进路 [J]. 公共管理评论, 2022 (7): 18-19
- [47] MOORE M. Public value as the focus of strategy [J]. Australian Journal of Public Administration, 1994, 53: 296-303.
- [48] 高小平, 陈新明. 政府绩效管理视角下深化“放管服”改革研究 [J]. 理论与改革, 2019 (2): 51-60.
- [49] 李水金, 欧阳蕾. 十八大以来我国“放管服”改革的动因、成效、困境及推进策略 [J]. 天津行政学院学报, 2020 (2): 11-21.
- [50] KARUNASENA K, DENG H. A citizen-oriented approach for evaluating the performance of e-government in Sri Lanka [J]. International Journal of Electronic Government Research, 2012, 8: 43-63.
- [51] LOFMAN B. Elements of experiential consumption: A exploratory study [J]. Advances in Consumer Research, 1991, 18: 729-735.
- [52] 李建州, 范秀成. 三维度服务体验实证研究 [J]. 旅游科学, 2006 (2): 54-59.
- [53] CSIKSZENTMIHALYI M. Beyond boredom and anxiety: The experience of play in work and games [J]. American Journal of Orthopsychiatry, 1975, 46: 729-730.
- [54] HIRSCHMAN E C, HOLBROOK M B. Hedonic consumption, emerging concept, methods and propositions [J]. Journal of Marketing, 1982, 46: 92-101.
- [55] 卓越, 张红春. 政府绩效信息透明度的标准构建与体验式评价 [J]. 中国行政管理, 2016 (7): 18-23.
- [56] 李燕. 众包体验式政府网站服务质量评价: 来自英国“市政网站可用性指示板”的经验 [J]. 武汉大学学报 (社会科学版), 2019 (5): 550-558.
- [57] 陆方文. 经济学中的审计实验法研究 [J]. 教学与研究, 2014 (4): 70-77.
- [58] 中国软件测评中心. 第十二届中国政府网站绩效评估 [R]. 2013: 12.
- [59] 尚虎平, 赵盼盼. 我国政府服务绩效的尝试性评价——一个面向省级城市政府的网络实地体验评估 [J]. 公共管理学报, 2014 (1): 114-126+142-143.
- [60] 王璟璇, 杨道玲. 基于用户体验的政府网站绩效评估: 探索与实践 [J]. 电子政务, 2014 (5): 35-41.
- [61] 铜仁市医疗保障局. 贵州省铜仁市市医保局开展行风建设体验式评价 [EB/OL]. (2020-03-10) [2021-08-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/l0fYSEjc8v9ddeg79zA0yw>.
- [62] 三亚市机关作风建设领导小组办公室. 三亚明察暗访 103 家单位作风建设 [EB/OL]. (2021-01-03) [2021-08-20]. <https://mp.weixin.qq.com/s/FLDsa4uG4deXa8h9wADmAA>.
- [63] 北京市委宣传部. 北京一处级干部体验“送外卖” [EB/OL]. (2021-04-28) [2021-08-20]. https://mp.weixin.qq.com/s/Di_dHfoiTYGNX0PEdcQV7Q.
- [64] BAWOLE J N, IBRAHIM M. Contesting claims on measuring performance in the public sector using performance audits: Evidence from the literature [J]. Public Organization Review, 2016, 16: 285-299.
- [65] WANG X, WANG Z. Beyond efficiency or justice: The structure and measurement of public servants' public values preferences [J]. Administration & Society, 2020, 52: 499-527.
- [66] BECK JøRGENSEN T, BOZEMAN B. Public values: An inventory [J]. Administration & Society, 2007, 39 (3): 354-381.
- [67] VAN DER WAL Z, YANG L. Confucius meets weber or “managerialism takes all”? Comparing civil servant values in China and the netherlands [J]. International Public Management Journal, 2015, 18: 411-436.

[68] NABATCHI T. Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values [J]. *Public Administration Review*, 2012 (5): 700.

[69] 包国宪, 马翔, 李树军. 公共项目绩效损失结构、测度与评价方法研究 [J]. *上海行政学院学报*, 2020 (4): 34-46.

[70] 马得勇, 孙梦欣. 新媒体时代政府公信力的决定因素——透明性、回应性抑或公关技巧? [J]. *公共管理学报*, 2014 (1): 104-113+142.

[71] RUTGERS MR, VAN DER MEER H. The origins and restriction of efficiency in public administration;

Regaining efficiency as the core value of public administration [J]. *Administration & Society*, 2010, 42: 755-779

[72] GOLUBEVA A A. Evaluation of regional government portals on the basis of public value concept: Case study from Russian federation [C]. *Proceedings of the 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 2007: 2-39.

[73] 韩旭. 建设“回应型”政府: 治理形式主义的一条政策思路 [J]. *人民论坛*, 2018 (1): 38-39.

[74] 张楠迪扬. “互联网+政务服务”视阈下网上行政审批便捷度: 概念构建与分析维度 [J]. *中国行政管理*, 2022 (1): 55-63.

Performance Measurement of Government Service from the Perspective of Public Value: Based on User Experience Evaluation of 10 Counties in A City

BAO Guoxian, PENG Hongjiu

【Abstract】 How to measure the level of government service performance from the public and social perspectives is a hot topic of academic concern and discussion. This paper concretizes the public value in the field of China, puts forward the public value system of government service performance evaluation, and constructs the index system of government service performance measurement from the dimensions of mission, tool and equity value. This paper introduces user experience evaluation in the field of psychology and marketing, and organizes the investigator to simulate the identity of an official to conduct on-line and off-line user experience and empirical analysis on the government service performance of 10 counties in A city. The study found that the local government in the process of government service construction has low transparency, digital transition lag, response feedback poor effectiveness and other obvious problems, the reform pay more attention to the value of tools such as “Efficiency” and “Technology”, while the value of rights and interests such as “Response” and “Convenience” are weakened. This paper constructs the government service performance measurement index system from the perspective of public value, which is expected to provide theoretical basis and evaluation criteria for government service construction. This paper introduces user experience evaluation into the field of government service, in order to observe the real performance of government service from the perspective of public and social demand. Through first-hand data analysis, help enhance the accuracy and authenticity of the evaluation. In this sense, it provides a new attempt for government service performance evaluation.

【Key words】 Public Value, Government Service, Performance Measurement, County-level Government, User Experience