

# 公民接触与政府服务评价： 基于“一站式”行政服务中心的证据

张友浪 朱旭峰

**【摘要】**中国近二十年来各级政府行政服务改革中最具代表性的组织创新之一是通过建立“一站式”行政服务中心,促进行政流程再造,提高行政效能,建设人民满意的服务型政府。去行政服务中心办事已成为公民直接接触政府部门的最主要方式之一。然而,现有文献对“一站式”行政服务中心服务评价的研究仍不多见。本文借助2015年中国城乡社会治理调查搜集的数据,首次从效率、程序、成功率等三个维度大规模测量公民对各地区(县)级行政服务中心的服务评价,并且通过引入公民接触(citizen contacting)的理论视角分析公民直接接触与间接经历对行政服务中心服务评价的影响。基于因子分析、两阶段赫克曼选择模型的一系列统计分析结果表明,直接接触对于公民对地方行政服务中心的服务评价存在显著的积极影响,负面间接经历则存在显著的负面影响。本文在理论与实证上拓宽了政府服务评价的研究视野,在实践上也为继续建设完善“一站式”政府、深化行政审批体制改革提供了证据支持。

**【关键词】**行政服务;“一站式”政府;服务评价;公民接触;行政审批改革

**【作者简介】**张友浪,博士,中国人民大学公共管理学院助理教授,研究方向:政策过程、公众参与;朱旭峰,博士,清华大学公共管理学院教授,研究方向:公共政策、智库发展(北京100872)。

**【原文出处】**《甘肃行政学院学报》(兰州),2020.5.4~13

**【基金项目】**国家自然科学基金青年项目(72004220);中国人民大学智能时代中国特色超大城市治理创新研究跨学科平台引导专项;中国人民大学首都发展与战略研究院2020年度立项课题“首都人民内部矛盾和冲突化解研究”(311320203813);国家杰出青年科学基金项目“公共管理与公共政策”(71625006)。

## 一、引言

在国际与国内新形势下,积极处理好政府与市场之间的关系,转变政府职能,推进国家治理体系与治理能力现代化已成为保持经济社会稳定发展的必由之路。正如《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报》所强调的,“必须坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督,创新行政方式,提高行政效能,建设人民满意的服务型政府。”面向服务型政府建设的行政审批体制改革作为中国实现政府职能转变的突破口,对于释放市场活力,推动经济更有效率、更公平、更可持续地发展具有重要作用,是决定改革目标顺利实现的关键环节。在改革开放以来的行政审批体制改革历史进程中,最具代表性的组织创新是各地政府广泛建设的

“一站式”行政服务中心(又称行政审批中心、政务服务中心、政务服务大厅、公共服务办事大厅、便民服务中心等)。<sup>[1]</sup>近年来在“放管服”改革纵深推进的大背景下,各地政府运用“互联网+”技术开展“最多跑一次”等改革举措也代表了对“一站式”政府建设的持续推进。<sup>[2]</sup>

尽管学界已经开展大量政府绩效评价研究,对于“一站式”行政服务中心工作服务评价的系统性分析却不多见。<sup>[3][4]</sup>去行政服务中心办事已成为公民直接接触政府部门、了解政府办事过程最主要的方式之一,并在很大程度上影响公民对政府绩效的评价和对政府办事方式的满意度。公民如何评价各地“一站式”行政服务中心的服务水平?应从哪些维度分析公民对“一站式”行政服务中心的服务评价?什

么因素决定了公民对各地“一站式”行政服务中心的服务评价?为回答上述问题,本文通过引入公民接触(citizen contacting)的理论视角分析公民接触对行政服务中心服务评价的影响。公民接触是指公民主动接触政府人员以获得帮助的行为,自20世纪80年代以来已成为国际上政治学、公共管理与公共政策的热点话题。<sup>[6]7]8]</sup>国内现有政府绩效评估文献重点关注对政府绩效管理体系的构建,积累了大量的理论成果与对策建议。<sup>[9]10]11]12]</sup>然而,现有文献对公民日常接触视角的分析仍旧较少。公民日常接触政府的机会往往在人群之间存在差异,从而有可能系统性地影响大众对政府服务的评价。

课题组参与设计并实施了2015年中国城乡社会治理调查,利用问卷数据,首次从效率、程序、成功率三个维度测量公民对各地区(县)级行政服务中心的服务评价,展示了不同类型公民的服务评价差异。在此基础上,开展了一系列基于因子分析、两阶段赫克曼选择模型的统计分析。

## 二、理论与假设

国内已有研究部分探讨了公民对政府绩效评价的影响因素,包括政府客观绩效、公民主观期望、对政府的信任、收入、学历、户籍等因素。<sup>[13]</sup>但是,国内针对“一站式”行政服务中心服务水平的系统性分析尚不多见。鉴于行政审批体制改革在实现国家治理体系与治理能力现代化中的重要作用,而且建设“一站式”政府是行政审批体制改革的重要内容,科学、合理地推进“一站式”政府建设是完善政府体制、优化组织结构与职责体系、建设人民满意的服务型政府的必然要求。因而,有必要通过提出问题、构建理论、系统性验证等方式及时分析公民对各地“一站式”行政服务中心的工作评估。为推进“一站式”政府建设提供理论与证据支撑。

本文旨在从公民接触的理论视角解释公民对“一站式”政府服务的评价。相对于其他常见的公民参与行为,公民接触主要关注的是公民与政府人员以寻求小范围帮助为目的的面对面接触。<sup>[14]</sup>20世纪80年代以来,国际上公共管理与政治学领域的学者对公民接触展开了广泛深入的研究。<sup>[15]16]</sup>公民接触的具体目的包括获取信息、报告投诉、寻求援助,以

及与官员分享对公共服务的看法等。<sup>[17]</sup>公民接触的例子广泛存在,例如失业人员向政府工作人员询问福利情况与工作机会、企业向政府工作人员申办营业执照或合作合同。公民接触的重要性不仅体现在它的广泛性,还在于它能够借助信息的传递来塑造官员行为与公共产品的分配。更进一步,无数的公民接触行为也会共同影响政策实施的效果与政府在人民心中的合法性。<sup>[18]19]20]</sup>

考虑到公民参与行为多种多样,有必要把公民接触与另外两种比较典型的公民参与行为进行区分,即政治参与和合作生产(coproduction)。与公民接触主要关注具体目标 and 需求不同,政治参与(如投票、竞选、抗议、游说)主要关注的是影响政府政策的整体方向与趋势。<sup>[21]</sup>类似地,尽管合作生产也主要关注个体需求,但合作生产只包含公民自愿参与的公共服务生产活动,如合作设计(co-design)或合作实施(co-delivery),而非面对面接触与信息沟通。<sup>[22]</sup>

国内关于政府绩效评估的研究主要围绕政府绩效管理体系的构建展开,积累了大量的理论成果与对策建议。<sup>[23]24]25]26]</sup>然而,现有文献对公民日常接触视角的分析较少。从公民接触视角分析政府绩效有助于对来自公民视角的公共服务过程开展更加深入、全面的分析,响应建设服务型政府的时代要求;有助于减少对政府绩效评价的测量偏差,加强对公民满意度的重视;有助于体现政府绩效评价理论与实践背后的人民性与政府合法性意蕴。

一些国际研究指出,公民接触对公民对公共服务质量的评价和政府的信任存在正面影响。<sup>[27]</sup>但是,在大多数发展中国家,公民接触政府机构对公民对该机构绩效看法的影响鲜为人知。鉴于近几十年来世界范围内的政府改革创造了广泛的、新形式的公共组织或公共服务提供手段,公民对这些新型组织或服务的接触可能会极大地影响他们对政府改革的支持。中国与西方发达国家在政治、经济与文化等方面都不相同,而且,中国拥有世界上最大的人口规模。因此,研究中国的公民接触活动对于发展新的理论假设、为实践提供科学证据都具有重要的意义。

公民接触如何影响公民对公共服务的观点?公

民对政府服务质量的态度取决于政府服务水平与公民期望之间的差距。<sup>[28][29][30][31][32]</sup>公民的直接个人经验或非直接的社会学习(例如借助社会网络或媒体宣传)则有助于公民了解这一差距。<sup>[33][34][35][36]</sup>公民接触有助于公民清楚地观察和理解政府机构的真实运作方式和服务水平。如果政府服务水平低于公民期望,那么公民接触可能会对他们的服务质量感知产生负面影响。与此相反,如果政府服务水平高于公民期望,那么公民接触将可能对他们的服务质量感知产生正面影响。

基于现有研究,本文具体理论分析框架参见图1。鉴于公民往往与多个政府部门有接触,本文将针对行政服务中心的接触区分为直接接触和间接经历,以考察不同类型的政民互动过程对公众评价的具体影响。本文考察的是中国的“一站式”行政服务中心,这是一项广受中国各地各级政府欢迎的公共组织创新,其目的是简化公民办事流程、提升政府办事效率与效力、建设人民满意的服务型政府。因此,基于个人与企业办事的主观视角,可以从效率高低、程序多少和办事成功率等三个核心维度测量与概括公众对行政服务中心的服务水平的整体评价。

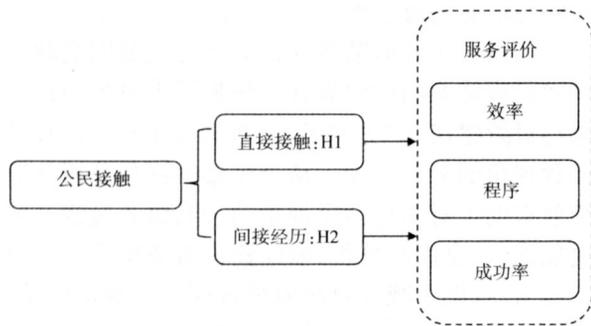


图1 分析框架

在当前信息化、网络化时代,公民通过网络或媒体等间接渠道可能会形成对政府相对模糊(有时甚至是错误或负面)的认识,而公民对“一站式”行政服务中心的直接接触有助于公民清楚地观察和理解政府机构的真实运作方式和服务质量。因此,本文预期公民对“一站式”行政服务中心的接触将会显著提高前者对后者的服务评价。此外,从直接接触的角度分析公民对行政服务中心的服务评价,也可以从侧面实现对“一站式”政府建设的评估。如果直接接

触显著提高了公民对行政服务中心的服务评价,那么就说明建设“一站式”政府确实有助于提高公众对政府的满意度,达到了一定的政策效果。由此,本文提出第一条假设:

H1:相对于没有接触过“一站式”行政服务中心的公民,接触过“一站式”行政服务中心的公民对该中心的服务评价更高。

公民在其他传统政府部门办事的经历也有可能影响他们对“一站式”行政服务中心的评价。公民在一段时间内所接触的政府部门往往不止一个,因而公民对某一政府部门服务的评价往往是基于与其他政府部门的横向对比而得出。如果公民接触其他传统政府部门的经历为正面经历(如办事公正、满意度较高),他们或许会认为“一站式”行政服务中心的服务水平也会较高。与此相反,当公民接触其他传统政府部门的经历较为负面(如遭受不公正对待、满意度较低)时,他们更有可能认为“一站式”行政服务中心也会有相应不足,从而对“一站式”行政服务中心的服务水平有更低的评价。由此,本文提出第二条假设:

H2:相对于在传统政府部门没有过负面经历的公民。有过相关负面经历的公民对“一站式”行政服务中心的服务评价更低。

### 三、数据与方法

为验证公民接触与公民对“一站式”行政服务中心服务评价之间的关系,课题组参与设计并组织实施了2015年中国城乡社会治理调查,对该问题开展实证检验。该调查是由清华大学等中国12所大学共同发起和开展的全国入户问卷调查。抽样方法为基于全球定位系统的区域抽样法,并将人口作为抽样规模与分层的主要标准。<sup>[37]</sup>调查人员基于2010年全国人口普查中的乡镇(街道)层面人口数据和谷歌地图的高清图像来创建抽样框。调查团队招募了527位大学生访谈员开展培训,后者再去预先确定的有效地址实地确认18岁以上的访谈对象并开展访谈。各地项目负责人员会在实地检验每份问卷并签字归档。该调查方法的主要优势在于克服传统的基于户籍的调查样本中不包含流动人口的问题。<sup>[38]</sup>实地调查开展于2015年7月1日到2016年3月6日之间。

在全国125个县级区域(包括区、县、县级市)的7500个抽样受访者中,总共回收了4068(54%)份有效问卷。

在设计这项调查时,本文研究者专门加入了有关各地区(县)一级“一站式”行政服务中心公民接触与服务评价的问题。“一站式”政府是近几十年来世界范围内最受欢迎的公共部门组织创新之一。<sup>[39][40][41]</sup>然而,很少有文献分析公民接触“一站式”政府对公民评价“一站式”政府的影响。近年来,行政审批制度改革已经成为中国的政策议程中最重要和最频繁提起的议题之一,几乎各级地方政府都建立了他们各自的“一站式”行政服务中心。<sup>[42]</sup>本文主要关注区(县)级行政服务中心是因为它们会直接影响大多数普通公民的日常生活。公民对“一站式”行政服务中心的接触也主要发生在区(县)级的情境中。例如,公民可能会去区(县)级行政服务中心申请办理身份证、结婚证、驾照、护照、低保,企业也有可能去区(县)级行政服务中心申请办理营业执照等。

既有研究表明,无论公民是否真正体验过地方政府服务,都会对后者的服务有自己的评价。<sup>[43][44]</sup>基于“一站式”行政服务中心的建设目的,本文在问卷中设计了下述问题并从效率、程序、成功率三个维度测量因变量,即公民对行政服务中心的服务评价:“根据您的经验,下列对您本地的区(县)级行政服务中心(或行政许可中心、行政审批大厅)的办事效率的评价,您是非常同意、同意、不同意、还是非常不同意? A. 花时间少 B. 程序简便 C. 成功率高。”本文将“非常不同意”编码为1,“不同意”编码为2,“同意”编码为3,“非常同意”编码为4,并将“不懂题意”“不知道”“不回答”编码为缺失值。在此基础上,本文针对上述效率、程序、成功率三个维度的评价答案开展因子分析。表1报告了因子分析的结果。所有三个维度的评价答案都与第一个因子高度相关,其特征值(eigenvalue)为1.93;其他因子的特征值远低于1,在统计上不显著。因此,本文提取第一个因子作为因变量,即行政服务中心综合服务评价指数。

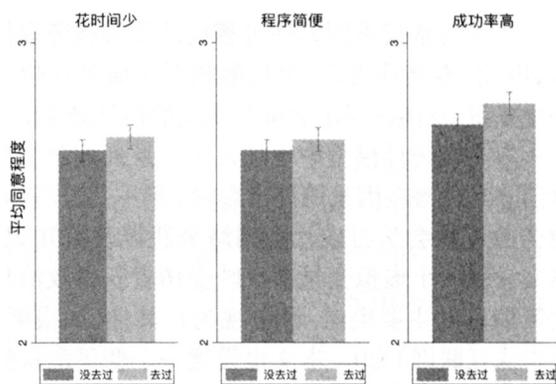
为测量本文的关键解释变量之一——直接接触,本文在问卷中设计并加入了如下问题:“在过去三年里,您是否在本地的区(县)级行政服务中心(或行政许可中心、行政审批大厅)办过事?”受访者的答

表1 公民对“一站式”行政服务中心的服务评价:因子分析结果

	第一因子载荷	独特性
花时间少	0.81	0.34
程序简便	0.84	0.30
成功率高	0.75	0.44
特征值(eigenvalue)	1.93	

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

案选项包括“去过”“知道有但没去过”“本地没有这样的中心”“不知道有没有”。本文将“去过”编码为1,否则编码为0。换言之,本文比较的是去行政服务中心办过事和没去行政服务中心办过事的人们对行政服务中心服务水平的评价。在这里,没去行政服务中心办过事的人们对其服务水平的评价类似于既有文献中的政府腐败感知、政府能力感知等指标,属于通过间接渠道和主观印象获取的感知性评价,而非一手、客观的评价。图2报告了公民接触与行政服务中心效率、程序、成功率评价的粗略关系(即未控制其他变量)。其中纵轴为受访者的平均同意程度,横轴是根据公民是否去过行政服务中心所做的分组。图中还报告了95%置信区间。由图2可看出,相对于没去过地方行政服务中心的受访者,去过的受访者对行政服务中心效率、程序、成功率的评价明显更高。这些发现初步支持了本文的核心理论假设H1。当然,有些公众通过网上办事等方式与行政服务中心打交道,但考虑到这部分公众往往占比非常小,而且大部分情况下在线办事主要内容往往是咨询或预约,其目的仍旧是为线下办事做准备,因而对



注:95%置信区间。

图2 直接接触(去过行政服务中心)与行政服务中心服务评价

自变量测量精度的影响应该较小。

为测量本文的另一关键解释变量——间接经历,本文在问卷中设计并加入如下问题:“请您回想一下,在过去三年中,您是否曾经受到过政府部门或工作人员的不公平对待?”受访者的答案选项包括“是”“否”“不知道”“不回答”。本文将“是”编码为1,“否”编码为0。该变量与上述直接接触变量同时取值为1的观测值数为379(稳健性检验将针对此问题做进一步分析),因而主要测量的是受访人与行政服务中心之外的政府部门或工作人员的接触经历。由图3可看出,相对于没有受过政府部门或工作人员不公平对待的受访者,受过不公平对待的受访者对行政服务中心效率、程序、成功率的评价明显更低。这些发现初步支持了本文的核心理论假设H2。

值得注意的是,一个潜在的竞争性解释是公民因为对地方行政服务中心的评价高,所以才去办事,即存在反向因果的可能。但是,考虑到公民通常找政府办事主要原因是因为存在针对某方面公共服务的实际需求(由个体的各方面特征决定,已在模型中控制),而且政府公共服务存在垄断性,公民通常找不到其他可替代的公共服务提供者,因此,本文认为,公民接触相对于服务评价为外生变量,反向因果不会威胁本文的估计结果。

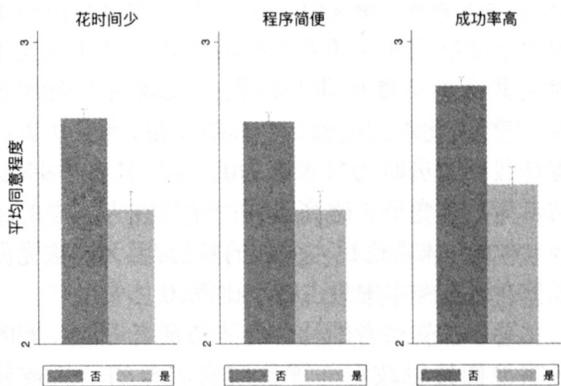
本文在统计模型中也加入了一系列控制变量以消除其他潜在因素的混淆影响。第一,公民有可能会通过社会学习或社会网络来获得政策知识。本文

设置一个虚拟变量来反映受访者获得政治与政策信息的主要渠道:看电视为1,其他(如报纸、杂志或互联网)为0。本文也设置一个变量测量受访者与家人或朋友讨论政治或政策议题的频率,其中“从不”编码为1,“偶尔”编码为2,“经常”编码为3。本文进一步设置变量测量受访者对政治的兴趣,其中“完全没兴趣”为1,“不太有兴趣”为2,“比较有兴趣”为3,“非常有兴趣”为4。

本文使用以下问题的答案测量受访者的社会网络:“一般而言,您一天从早到晚总共跟多少您认识的人有联系?我们指的是‘一对一’的联系,包括和您面对面聊天、说话、谈事情的人,或给您打电话、写信、发手机短信、发微信、发电子邮件的人。请只计算您认识的人。”答案选项包括“4人以下”“5~9人”“10~19人”“20~49人”“50人或以上”“不知道”“不回答”。本文把“4人以下”编码为1,“5~9人”编码为2,“10~19人”编码为3,“20~49人”编码为4,“50人或以上”编码为5,并把“不知道”“不回答”编码为缺失值。另外,共产党员身份一定程度上能够反映受访者的政治联系。过往研究也表明共产党员要比非共产党员在政治上更加积极。<sup>[45][46]</sup>因此本文设置一个虚拟变量,当受访者回答是共产党员时为1,否则为0。本文样本中9%受访者为共产党员,略高于共产党员在人群中的比例。本文并未考虑民主党派的身份,因为民主党派成员在调查样本中只占极小比例(0.15%)。

第二,受访者的社会经济特征有可能会同时影响他们接触政府与评价政府服务的动机或能力。本文用受教育年数测量受访者的受教育水平。考虑到受访者在回答收入状况时存在大量缺失值,本文用一个相对间接的方式测量受访者的经济状况,当受访者回答家庭收入足以支付开销且可以存钱时为1,否则为0。考虑到户口可能会影响公民获得各类福利(如工作、教育、住房、医疗)的机会,<sup>[47][48]</sup>它也很可能会影响公民接触政府的动机。当受访者拥有农村户口时,本文设置为1,否则为0。类似地,当受访者在农村地区工作时,本文编码为1,否则为0。

第三,受访者的人口特征也有可能对本文的关键自变量、因变量产生影响。因此,本文针对年龄



注:95%置信区间。

图3 间接经历(受到过政府部门或工作人员的不公平对待)与行政服务中心服务评价

(2015年减去出生年份)、性别(女性=1,男性=0)、民族(少数民族=1,汉族=0)、婚姻(已婚=1,其他=0)等基本特征设置了一系列变量。表2报告了本文所有变量的描述性统计,包括观测数量、均值、标准差、最小值和最大值等信息。

基于因变量的连续性质,本文使用最小二乘法模型预测。但是,该因变量包含大约40%的缺失值,而且选择回答上述行政服务中心服务评价问题的受访者和选择不回答问题的受访者可能存在系统的不同,因此,本文使用两阶段赫克曼选择模型来纠正这一潜在的抽样偏误。本文首先设置一个虚拟变量反映样本缺失的模式(受访者回答所有行政服务中心服务评价的问题=1,缺失=0),并将其作为第一阶段选择模型的因变量。本文同样需要在第一阶段加入一个与样本选择相关但与感知服务无关的工具变量。<sup>[49]</sup>考虑到调查访谈使用的语言为普通话或各种

方言,相对于普通话,方言或许更有助于受访者理解问卷问题,从而提升回答率。而且,没有明显的理由认为访谈语言会影响受访者对行政服务中心的服务评价。因此,本文所采用的工具变量为访谈时主要使用的语言,普通话编码为1,其他为0。

最后,本文所采用的回归模型都通过调查设计中的抽样权重重新加权。回归模型中也包含了县级固定效应(即124个虚拟变量),以控制未观测到的县级因素。

#### 四、实证发现

表3报告了本文主要研究发现。如前文所述,本文使用两阶段赫克曼模型矫正可能存在的由因变量缺失值引起的样本选择偏误。其中模型1为加权probit模型,其中当服务评价指数被观测时因变量取值为1,当服务评价指数缺失时因变量取值为0。模型1中的工具变量为访谈时所用语言(普通话=1,其

表2 变量描述

变量	观测数量	均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
行政服务中心服务评价指数	2,467	0.00	0.90	2.44	1.88
自变量					
直接接触	4,068	0.32	0.47	0	1
间接经历(负面)	3,764	0.24	0.43	0	1
控制变量					
通过电视了解政治	4,068	0.62	0.49	0	1
讨论政治的频率	4,009	1.53	0.62	1	3
对政治的兴趣	3,958	2.18	0.88	1	4
社会网络	3,970	1.90	1.01	1	5
党员	4,034	0.09	0.29	0	1
受教育年数	4,003	7.25	4.63	0	22
经济状况	3,967	0.26	0.44	0	1
农业户口	4,005	0.76	0.43	0	1
农村工作	4,068	0.43	0.50	0	1
年龄	4,043	48.27	16.31	18	94
女性	4,068	0.51	0.50	0	1
少数民族	4,035	0.08	0.28	0	1
已婚	4,068	0.82	0.39	0	1
样本选择变量					
已回答所有服务评价问题	4,068	0.61	0.49	0	1
工具变量					
普通话访谈	4,036	0.67	0.47	0	1

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

他=0)。模型2为加权最小二乘模型,其因变量为通过因子分析取得的服务评价指数。通过模型1预测概率所算得的逆米尔斯数(Inverse Mills Ratio)被加入模型2中用以控制抽样偏误。表3还分别报告了系数、县级聚类稳健标准误和双尾p值。

模型1表明,访谈时所使用的语言类型确实会显著影响受访者回答服务评价问题的可能性。当访谈主要使用的语言是普通话时,受访者会更倾向于不回答有关地方行政服务中心服务评价的问题。这一发现符合直观预期,因为中国是一个存在大量方言的国家,对于许多公民来说用方言交流会比用普通话交流更顺畅。模型1同样表明,直接接触、间接负面经历或讨论政治的频率对受访者回答行政服务中

心服务评价问题存在显著的正向影响。而且,越年轻、受教育年数越多的受访者和男性受访者会更加愿意直接回答有关地方行政服务中心服务评价的问题。本文并未在模型1中发现显著证据支持其他变量对样本选择的影响。

模型2表明,逆米尔斯数存在显著影响,说明当服务评价指数缺失时确实存在样本选择问题。进一步,直接接触对行政服务中心服务评价存在显著的正向影响( $p=0.01$ )。具体来说,在控制其他因素的情况下,直接接触大约提高服务评价指数1/3个标准差。这一发现为本文的核心理论假设H1提供了重要支持。换言之,无论在统计意义上,还是政策意义上,相对于未访问过“一站式”行政服务中心的公民,

表3 公民接触与公民对行政服务中心服务的综合评价(赫克曼二阶段选择模型)

	模型1:第一阶段(probit)		模型2:第二阶段(最小二乘)	
	系数(稳健标准误)	双尾p值	系数(稳健标准误)	双尾p值
直接接触	1.805(0.11)	0.00	0.282(0.10)	0.01
间接经历(负面)	0.143(0.08)	0.06	-0.342(0.06)	0.00
通过电视了解政治	0.004(0.06)	0.96	0.111(0.05)	0.02
讨论政治的频率	0.190(0.06)	0.00	-0.002(0.05)	0.97
对政治的兴趣	0.026(0.04)	0.54	0.050(0.03)	0.12
社会网络	0.015(0.03)	0.62	0.030(0.03)	0.23
党员	0.140(0.11)	0.21	0.091(0.06)	0.15
受教育年数	0.043(0.01)	0.00	0.002(0.01)	0.78
经济状况	-0.020(0.08)	0.81	0.110(0.05)	0.04
农业户口	-0.126(0.10)	0.21	-0.067(0.06)	0.30
农村工作	-0.046(0.09)	0.59	0.105(0.06)	0.10
年龄	-0.008(0.00)	0.00	0.004(0.00)	0.02
女性	-0.079(0.07)	0.28	-0.102(0.05)	0.03
少数民族	-0.148(0.16)	0.34	0.111(0.12)	0.36
已婚	0.053(0.09)	0.56	0.057(0.07)	0.40
普通话访谈	-0.179(0.09)	0.06		
逆米尔斯数			0.266(0.17)	0.12
县级固定效应	是		是	
常数	0.274(0.30)	0.35	-1.070(0.24)	0.00
样本数量	3333		2150	
Pseudo R-squared	0.32			
R-squared			0.18	

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

注:模型1是加权probit模型,其中因变量为虚拟变量(受访者回答所有行政服务中心服务水平的问题=1,缺失=0)。模型2是加权最小二乘模型,其中因变量是经过因子分析计算得出的行政服务中心服务评价指数。模型1与模型2共同组成了一个两阶段赫克曼选择模型。

访问过“一站式”行政服务中心的公民对其服务评价显著更高。此外,相对于没有受过政府部门或工作人员不公平对待的受访者,有过相应负面经历的受访者对行政服务中心的服务评价更低(降低超过1/3个标准差)。这一发现为本文的核心理论假设H2提供了重要支持。

模型2同样表明,相对于主要通过报纸、杂志或互联网了解政治与政府信息的受访者,主要通过电视了解政治与政府信息的受访者对地方行政服务中心的服务评价更高。经济状况越好的受访者对地方行政服务中心的服务评价越高。相对于在城市工作的受访者,在农村工作的受访者对地方行政服务中心的服务评价显著更高。相对于年轻的受访者,年长的受访者对地方行政服务中心的服务评价显著更高。相对于男性受访者,女性受访者对地方行政服务中心的服务评价显著更低。本文并未从模型2中发现其他变量对公民行政服务中心服务评价的显著影响。

### 五、稳健性检验

为验证表3结果的稳健性,本文稳健性检验主要包括两部分:第一,关键自变量的潜在重合性及其影响;第二,自变量对因变量不同维度的潜在异质性影响。针对第一个问题,如前文所述,两个自变量同时取值为1的观测值为379,因而部分受访者可能是在行政服务中心受到过不公平对待(这一人数应小于等于379人),从而影响两个关键自变量的独立性与测量效度。为了检验这部分受访者的存在是否会影响到本文的主要发现,本文在表4中报告了两个模型,

其中模型3是在模型2基础上去掉直接接触与间接经历(负面)都为1的观测值,模型4是在模型2基础上加入自变量交互项。两个模型报告的都是两阶段赫克曼选择模型的第二阶段结果。结果表明,模型3中主要发现与模型2保持一致;模型4中交互项并不显著,说明直接接触与间接经历并不存在交互效应。

为验证关键变量影响针对因变量的不同维度可能存在的异质性,本文进一步在表5、表6、表7中分别从效率、程序、成功率等维度报告了针对行政服务中心服务评价的赫克曼二阶段选择模型结果。表5、表6、表7中的两阶段因变量分别针对效率评价(花时间短)、程序评价(程序简便)、成功率评价(成功率高)做出相应调整。结果表明,表5、表6、表7中的实证发现与表3基本保持一致。逆米尔斯数显著地改善了服务评价缺失引起的样本选择问题。直接接触对公民针对行政服务中心的效率评价、程序评价、成功率评价存在显著一致的正向影响,负面间接经历则相应地存在显著一致的负向影响,因而进一步佐证了本文的核心理论假设。

### 六、结论与讨论

近年来,以“一站式”行政服务中心为代表的行政审批体制改革是中国各级地方政府的重要政策议题。分析公民对“一站式”行政服务中心的服务评价及其影响因素不仅有助于拓宽国内政府绩效评估研究的理论视野,也有助于为进一步深化行政审批体制改革提供证据支持。本研究表明,公民接触和公民对“一站式”政府的认识紧密相关。在理论上,本

表4 直接接触与间接经历的潜在重合性分析(赫克曼二阶段选择模型)

	模型3: 在模型2基础上去掉直接接触与 间接经历都为1的观测值		模型4: 在模型2基础上加入自变量交互项	
	系数(稳健标准误)	双尾p值	系数(稳健标准误)	双尾p值
直接接触	0.384(0.11)	0.00	0.316(0.10)	0.00
间接经历(负面)	-0.268(0.08)	0.00	-0.284(0.08)	0.00
直接接触间接经历(负面)			-0.099(0.11)	0.35
逆米尔斯数	0.351(0.18)	0.05	0.282(0.17)	0.10
控制变量与县级固定效应	是		是	
样本数量	1812		2150	
R-squared	0.21		0.19	

注:模型3与4是加权最小二乘模型,其中因变量是经过因子分析计算得出的行政服务中心服务评价指数。两个模型报告的都是两阶段赫克曼选择模型的第二阶段结果。

表5 公民接触与公民对行政服务中心效率(花时间少)的评价(赫克曼二阶段选择模型)

	模型5:第一阶段(probit)		模型6:第二阶段(最小二乘)	
	系数(稳健标准误)	双尾p值	系数(稳健标准误)	双尾p值
直接接触	2.322(0.14)	0.00	0.206(0.08)	0.01
间接经历(负面)	0.147(0.09)	0.09	-0.227(0.04)	0.00
逆米尔斯数	0.214(0.12)		0.08	0.08
控制变量与县级固定效应	是		是	
样本数量	3326		2291	
Pseudo R-squared	0.35			
R-squared			0.16	

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

注:模型5是加权probit模型,其中因变量为虚拟变量(受访者回答行政服务中心效率问题=1,缺失=0)。模型6是加权最小二乘模型,其中因变量为受访者对行政服务中心“花时间少”的回答(“非常不同意”=1,“不同意”=2,“同意”=3,“非常同意”=4)。模型5与模型6共同组成了一个两阶段赫克曼选择模型。

表6 公民接触与公民对行政服务中心程序(程序简便)的评价(赫克曼二阶段选择模型)

	模型7:第一阶段(probit)		模型8:第二阶段(最小二乘)	
	系数(稳健标准误)	双尾p值	系数(稳健标准误)	双尾p值
直接接触	2.019(0.13)	0.00	0.184(0.08)	0.02
间接经历(负面)	0.074(0.08)	0.35	-0.226(0.04)	0.00
逆米尔斯数			0.129(0.13)	0.33
控制变量与县级固定效应	是		是	
样本数量	3333		2232	
Pseudo R-squared	0.34			
R-squared			0.17	

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

注:模型7是加权probit模型,其中因变量为虚拟变量(受访者回答所有行政服务中心程序问题=1,缺失=0)。模型8是加权最小二乘模型,其中因变量为受访者对行政服务中心“程序简便”的回答(“非常不同意”=1,“不同意”=2,“同意”=3,“非常同意”=4)。模型7与模型8共同组成了一个两阶段赫克曼选择模型。

表7 公民接触与公民对行政服务中心成功率(成功率高)的评价(赫克曼二阶段选择模型)

	模型9:第一阶段(probit)		模型10:第二阶段(最小二乘)	
	系数(稳健标准误)	双尾p值	系数(稳健标准误)	双尾p值
直接接触	2.062(0.13)	0.00	0.232(0.07)	0.00
间接经历(负面)	0.158(0.08)	0.05	-0.278(0.04)	0.00
逆米尔斯数			0.220(0.12)	0.07
控制变量与县级固定效应	是		是	
样本数量	3333		2255	
Pseudo R-squared	0.34			
R-squared			0.15	

数据来源:2015年中国城乡社会治理调查。

注:模型9是加权probit模型,其中因变量为虚拟变量(受访者回答所有行政服务中心成功率问题=1,缺失=0)。模型10是加权最小二乘模型,其中因变量为受访者对行政服务中心“成功率高”的回答(“非常不同意”=1,“不同意”=2,“同意”=3,“非常同意”=4)。模型9与模型10共同组成了一个两阶段赫克曼选择模型。

文认为,鉴于“一站式”行政服务中心旨在集中各部门职能、简化审批手续、提高公共服务的效率和效力,公民直接接触各地“一站式”行政服务中心有助

于他们观察和了解“一站式”行政服务中心的实际工作情况。如果“一站式”行政服务中心真的相对于传统分散的政府职能架构发挥了正面效果,直接接触

会对他们对“一站式”政府绩效的评价产生积极影响。与此同时,与其他政府部门或工作人员接触所产生的负面间接经历则会降低他们对“一站式”行政服务中心的服务评价。基于2015年中国城乡社会治理调查的系统性证据验证了上述猜想。本文首次从公民视角大规模系统测量地方“一站式”行政服务中心在效率、程序和成功率等方面的表现。一系列统计实证分析表明,直接接触地方“一站式”行政服务中心可以显著改善公民对其在效率、程序和成功率等维度上的评价。

本文的贡献主要包括以下方面。第一,在理论上,相对于国内现有的政府绩效研究,本文引入了公民接触这一新的理论视角,分析了直接接触与间接经历与公众评价的关系,有助于学术界更进一步了解公民与政府之间的互动过程对公民如何看待政府的影响。第二,在实证上,本文首次从效率、程序、成功率等三个维度大规模测量公民对各地“一站式”行政服务中心的服务评价,为今后开展更为全面、系统、跨层级的全国性“一站式”行政服务中心绩效分析奠定基础。第三,在实践上,本文启示政策制定者与公务员在采纳一项新的组织或服务创新后,应该及时做好宣传工作,降低公民获得公共服务的门槛,从而避免网络或媒体等间接渠道造成的潜在信息扭曲,及时获得公民的支持。第四,本文从侧面反映了建设“一站式”行政服务中心确实有助于提升政府效率和公众对政府的支持。因此,未来行政审批体制改革,特别是“放管服”改革应该坚持简政放权、公开透明、“一站式”服务的导向,持续为公民、企业提供便捷、高效的公共服务。第五,鉴于国际上现有关于公民接触的实证研究大多数集中在发达国家,本文也为将来进一步在中国等发展中国家验证和发展公民接触研究提供了理论与研究设计借鉴。开展公民接触研究不仅有助于提升学界对公民与政府互动的原因、后果的理解,也有助于为政策制定者改善其政策做法或服务设计提供证据支撑。

本研究也存在一定局限。受调查资源所限,本文所开展的公民接触研究只限于县级政府。未来研究可以搜集更丰富的数据,考察街道(乡镇)级别的公民接触行为。而且,尽管本研究的主要目的是探讨公民接触与政府服务评价之间的理论关系,现实中

去行政服务中心办事在公众日常生活中仍发挥重要作用,采用2015年的数据(也是目前唯一包含此类问题的全国大范围问卷调查数据)并不妨碍本文的理论与现实意义。但我国的行政审批制度改革形势日新月异,应当鼓励学者们在本文基础上搜集更新更全面的数据,以进一步分析诸如在线办事方式的升级如何影响公民对政府线上或线下服务(例如“最多跑一次”“一次也不要跑”)的具体参与、公民与政府接触经历的深入细分(如正面或负面)等研究主题。另外,本研究仅提供了一个截面分析,因而主要实证发现并不能完全代表严格的因果关系。未来研究也可以搜集更多的时间序列数据,分析公众接触政府服务前后的态度变化,提高研究设计中因果推理的效力。

#### 参考文献:

- [1]朱旭峰,张友浪.创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起[J].管理世界,2015(10):91-105.
- [2]郁建兴,高翔.浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J].浙江社会科学,2018(4):76-85.
- [3]葛晓龙.我国政府绩效管理研究的现状、热点主题与演化脉络——基于CSSCI文献的科学计量分析(2008-2018年)[J].经营与管理,2019(11):132-137.
- [4]孙斐,叶烽.国际政府绩效管理的研究热点与前沿动态——基于SSCI(2008-2017)的文献计量分析[J].公共管理与政策评论,2019,8(5):82-96.
- [5]杨黎婧.公众参与政府效能评价的悖论、困境与出路:一个基于三维机制的整合性框架[J].南京社会科学,2019(9):71-78.
- [6][15][27]Thomas J C, Streib G. The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, 13(1): 83-102.
- [7][22]Uzochukwu K, Thomas J C. Who Engages in the Coproduction of Local Public Services and Why? The Case of Atlanta, Georgia[J].Public Administration Review, 2018, 78(4): 514-526.
- [8][16]Zuckerman A S, West D M. The Political Bases of Citizen Contacting: A Cross-National Analysis[J].American Political Science Review, 1985, 79(1): 117-131.
- [9]高小平,盛明科,刘杰.中国绩效管理的实践与理论[J].中国社会科学,2011(6):4-14.
- [10]蓝志勇,胡税根.中国政府绩效评估:理论与实践[J].政治学研究,2008(3):106-115.

- [11]彭国甫. 中国政府绩效评估研究的现状及展望[J]. 中国行政管理, 2006(11): 18-20.
- [12]尚虎平. 我国政府绩效评估的总体性问题与应对策略[J]. 政治学研究, 2017(4): 60-70.
- [13][23]包国宪, 王学军. 我国政府绩效治理体系构建及其对策建议[J]. 行政论坛, 2013(6): 1-7.
- [14]郑方辉, 尚虎平. 中国法治政府建设进程中的政府绩效评价[J]. 中国社会科学, 2016(1): 117-139.
- [17][19]Thomas J C, Melkers J E. Citizen Contacting of Municipal Officials: Choosing between Appointed Administrators and Elected Leaders[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2001, 11(1): 51-72.
- [18][21]Cohen E, Gunderson A, Jackson K, Zachary P, Clark T S, Glynn A, Owens M L. Do Officer-Involved Shootings Reduce Citizen Contact with Government?[J]. The Journal of Politics, 2019, 81(3): 1111-1123.
- [20][32]Walle S V D, Kampen J K, Bouckaert G. Deep Impact for High-Impact Agencies: Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government[J]. Public Performance & Management Review, 2005, 28(4): 532-549.
- [24]卢海燕. 地方政府绩效评估: 经验、困境与出路[J]. 中国行政管理, 2009(6): 31-33.
- [25]倪星, 余凯. 试论中国政府绩效评估制度的创新[J]. 政治学研究, 2004(3): 84-92.
- [26]郑方辉, 何志强. 法治政府绩效评价: 满意度测量及其实证研究——以2014年度广东省为例[J]. 北京行政学院学报, 2016(2): 41-48.
- [28]Carvalho C, Brito C. Assessing Users' Perceptions on how to Improve Public Services Quality[J]. Public Management Review, 2012, 14(4): 451-472.
- [29]Porumbescu G A. Linking Public Sector Social Media and E-government Website Use to Trust in Government[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(2): 291-304.
- [30]Serra G. Citizen-initiated Contact and Satisfaction with Bureaucracy: A Multivariate Analysis[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995, 5(2): 175-188.
- [31]Welch E W, Hinnant C C, Moon M J. Linking Citizen Satisfaction with E-government and Trust in Government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, 15(3): 371-391.
- [33]James O. Evaluating the Expectations Disconfirmation and Expectations Anchoring Approaches to Citizen Satisfaction with Local Public Services[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009, 19(1): 107-123.
- [34][43]Kelly J M, Swindell D. The Case for the Inexperienced User: Rethinking Filter Questions in Citizen Satisfaction Surveys[J]. The American Review of Public Administration, 2003, 33(1): 91-108.
- [35]Van Ryzin G G. Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, 16(4): 599-611.
- [36]Van Ryzin G G. An Experimental Test of the Expectation Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2013, 32(3): 597-614.
- [37][38]Landry P F, Shen M. Reaching Migrants in Survey Research: the Use of the Global Positioning System to Reduce Coverage Bias in China[J]. Political Analysis, 2005, 13(1): 1-22.
- [39]Bhatti Y, Olsen A L, Pedersen L H. Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres[J]. Public Administration, 2011, 89(2): 577-594.
- [40]Meeus MTH, Edquist C. Introduction to Part I: Product and Process Innovation[A]. J. Hage, Meeus MTH. Innovation, Science, and Institutional Change[C]. Oxford: Oxford University Press, 2006: 23-37.
- [41]Turner, Mark. Decentralization, Politics and Service Delivery: the Introduction of One-stop Shops in Mongolia[J]. Public Management Review, 2012, 14(2): 197-215.
- [42]Zhang Y, Zhu X. Multiple Mechanisms of Policy Diffusion in China[J]. Public Management Review, 2019, 21(4): 495-514.
- [44]Ostrom E, Parks R B, Whitaker G P. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces: A Reappraisal of Some Old Assertions[J]. Public Administration Review, 1973, 33: 423-432.
- [45]Bian Y, Shu X, Logan J R. Communist Party Membership and Regime Dynamics in China[J]. Social Forces, 2001, 79(3): 805-841.
- [46]Dickson B J, Rublee M R. Membership Has Its Privileges: The Socioeconomic Characteristics of Communist Party Members in Urban China[J]. Comparative Political Studies, 2000, 33(1): 87-112.
- [47]Chan K W, Buckingham W. Is China Abolishing the Hukou System[J]. The China Quarterly, 2008, 195: 582-606.
- [48]Cheng T, Selden M. The Origins and Social Consequences of China's Hukou System[J]. The China Quarterly, 1994, 139: 644-668.
- [49]Hussinger K. R&D and Subsidies at the Firm Level: An Application of Parametric and Semiparametric Two Step Selection Models[J]. Journal of Applied Econometrics, 2008, 23(6): 729-747.