

制度吸纳评价: 政务服务评价提升 政府行政效能的理论逻辑 ——以政务服务“好差评”制度为例

徐自强

(曲阜师范大学政治与公共管理学院, 山东 日照 276826)

摘要: 公众有效参与政府绩效评价历来是我国政府治理实践中的一大难题。作为中国式现代化指引下的服务型政府建设与人民当家作主制度体系中的重要制度实践, 政务服务“好差评”制度运行步入标准化、常态化和长效化轨道, 并在部分地方取得显著成效。基于部分典型地方“好差评”制度的成功实践探索, 研究旨在揭示政务服务评价提升政府行政效能的理论逻辑。研究发现, 政务服务评价提升政府行政效能是一种可以概括为“制度吸纳评价”的制度系统逻辑: “好差评”制度系统在基于“制度吸纳服务”“制度吸纳主体”和“制度吸纳技术”三重吸纳的制度设计吸纳层、基于行政技术与信息技术混合适配的技术适配化归层、基于好评子系统与差评子系统双轨运转的系统集成交互层以及考核激励与主动改进达成规范秩序的能量释放反馈层等 4 个层次的动态运转下释放出规范秩序能量, 并在反馈作用下完成了对行政效能的持续提升。

关键词: 制度吸纳评价; 政务服务评价; 行政效能; “好差评”; 制度系统

中图分类号: D63

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2022)06-0068-10

一、问题的提出

党的二十大深刻阐述了中国式现代化的中国特色与本质要求, 为加快转变政府职能、持续优化政务服务指明了前进方向, 提供了根本遵循。从党的十七大提出“建设服务型政府”到党的十九大提出“建设人民满意的服务型政府”, 再到党的二十大系统性地提出“中国式现代化”, 在步入政府职能转变新

阶段的同时, 我国的服务型政府建设在“以人民为中心”的服务理念与发展思想的前提下, 逐步提升人民群众参与公共事务的制度化程度。“人民满意”的目标性结果意味着“人民评价”的过程性前提, 让人民群众制度化、规范化、程序化地参与对政府政务服务的评价既是服务型政府建设实践层面上的必由之路, 更是中国式现代化背景下发展全过程人民民主本质要求与健全人民当家作主制度体系的

基金项目: 全国教育科学规划国家一般课题(BIA190184)

作者简介: 徐自强(1985—), 男, 副教授, 博士, 主要从事公共政策与基层治理研究。E-mail: paxuzq@163.com

题中之意。2019年3月5日,李克强总理在作政府工作报告时明确提出“建立政务服务‘好差评’制度,服务绩效由企业和群众来评判。政府部门做好服务是本分,服务不好是失职”。同年12月,国务院办公厅印发《关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》,指出提高行政效能,对接群众需求实施服务供给侧改革……为企业和群众提供全面规范、公开公平、便捷高效的政务服务,提升企业和群众办事便利度,并就“好差评”制度的评价渠道、结果运用、保障措施等方面做出规定。政务服务评价制度化建设序幕由此拉开。2020年9月,国务院办公厅公布45家全国政务服务“好差评”国家标准试点单位,“好差评”制度带来的政务服务质量提升初见成效。2020年12月28日,根据标准试点单位的实践探索经验,市场监管总局发布《政务服务评价工作指南》(以下简称《指南》)《政务服务“一次一评”“一事一评”工作规范》(以下简称《规范》)两项国家标准,标志着政务服务评价由制度化探索进入标准化时代。“好差评”制度已然成为中国式现代化指引下服务型政府建设与人民当家作主制度体系中的重要实践探索。

从中国特色社会主义民主政治制度的角度看,政务服务评价制度因实质性地赋予了企业和群众以政务服务提供的监督权和政务服务绩效的评价权,可以归属于我国人民当家作主制度体系在服务型政府建设层面的微观性制度创新,是中国特色社会主义民主政治制度在当代政府治理创新层面的一个重要组成部分。党的二十大再次提出“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”这一重要原则内容,“制度优势何以转化为治理效能”这一理论问题需要从不同学科视角展开研究。由此,深入探究政务服务评价制度特有的运行逻辑与制度优势何以转化并持续提升政府行政效能构成了本研究的核心研究问题。政务服务评价的最终目的是为了提升政府行政效能,建设人民满意的服务型政府。在中国式现代化指引下的服务型政府建设与人民当家作主制度体系背景下,本文以部分典型地区政务服务“好差评”制度运行实践为案例,以寻求从政务服务评价到政府行政效能提升的理论逻辑,为进一步完善我国政府绩效评价制度,促进行政效能的持续提升,乃至建设人民满意的服务型政府提供借鉴启示。

二、文献回顾与研究框架

结合前文提及的官方文件与部分学者的观点,将政务服务“好差评”制度(以下简称“好差评”制度)界定为这样一整套制度安排:以建设人民满意的服务型政府为目的,接受政务服务的企业和群众等评价主体依托线下的政务服务大厅、窗口或站点与线上的政务服务平台等多元化评价渠道对提供政务服务的机构针对其服务事项管理、办事流程、服务规范、服务效率、便民度、政务服务平台便捷性、完善性以及工作人员服务态度、业务能力、服务水平等内容进行好评或差评,进而汇总整合、分析研判、共享运用各类政务服务评价信息促进服务对象需求的精准对接与服务存在堵点难点的反馈整改,从而实现全面规范、公开公平、便捷高效的政务服务供给。作为我国政务服务评价的一项标准化制度,“好差评”制度自实施以来便成为公共管理学界关注的重要议题。

1. 文献回顾

已有研究主要围绕“好差评”制度的功能价值、实施现状、运行逻辑、绩效提升等议题展开探究。首先,在功能价值层面,“好差评”制度可以为政府治理现代化的战略目标助力赋能,其理论基石是政府公共受托责任理论,而公民参与政务服务“好差评”则是服务型政府建设的理念映射^[1]。同时,“好差评”制度也会带来多种制度建设性预期,如通过政务评价的外接化来增强行政监督的开放性约束;通过做实政务服务对象化,进而以点带面深化“放管服”改革的回应性;通过构建科学的评价体系,借助正确评价和监督疏通政务运行,形成便民利民的政务服务^[2]。其次,在实施现状层面,当前“好差评”制度在基层公务员的制度认同方面存在较大困难,“好评”即“讨好”的错误理念最终导致制度落实难;同时,基层政府的软硬件缺失导致“好差评”制度缺乏普遍公信力,无法收集有效的评价信息;另外,“好差评”制度对基层公务员产生的约束力和震慑力较弱,导致评价监督困难^[3]。再次,在运行逻辑层面,有学者将其制度逻辑界定为出平台层“技术—制度”赋能与应用层“国家—社会”双向赋权相结合的“双层赋权”运作逻辑^[4]。最后,在绩效提升层面,有学者指出“好差评”制度通过坚持“以人民为中心”的评价取向、突出诊断性评价的评价目标和尊重“测不准”的评价特点等路径来提升政务服务绩效^[5]。

可以看出,现有研究基本上是将“好差评”制度本身作为研究对象,而从评价、制度、效能等一般性理论要素的角度深入探讨上述核心要素之间内在逻辑关系的研究较少。尽管绩效评价与绩效反馈对于绩效提升的影响机制已被大量实证研究证实,但政府绩效提升与行政效能提升仍分属不同内涵的因变量。此外,“好差评”制度特有的运行逻辑与制度优势也有待进一步挖掘。绩效评价与效能提升之间的关系或许并非简单的、不言而喻的因果关系,而是存在复杂的、需要挖掘的复杂关系。有鉴于此,本研究尝试为“制度何以推动评价提升效能”这一核心问题构建新的研究框架以提供新的解释。

2. 研究框架

尽管“制度何以推动评价提升效能”这一相对微观性的研究问题缺少深入的研究解释,但国内学界对于“制度优势何以转化为治理效能”这一宏观性问题展开的研究已经出现,为深入解释“制度何以推动评价提升效能”提供了理论基础:

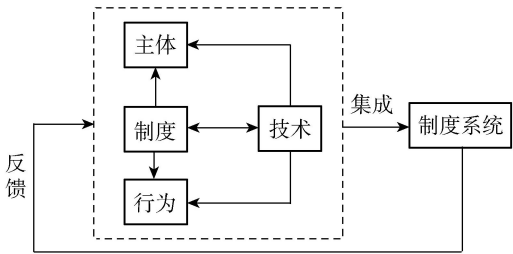
首先,制度吸纳是制度提升效能的“助推器”。政府通过建立“制度”赋权吸纳相关“主体”以促使主体可以开展某些“行为”,这是制度优势转化治理效能的前置性条件。如,国家通过制度赋权社会,吸纳社会力量监督政务服务提供并评价政务服务绩效,并将整个评价过程的所有环节进行全流程制度化,以倒逼政府重视评价意见作用。已有研究表明,公众参与政务服务效能建设程度越高,对政务服务绩效评价的实质性程度越强,就越能够“倒逼”政府作出改革、转变职能、更新理念进而提升效能^[6]。

其次,技术治理是制度提升效能的“模具板”。广义上的技术治理可以从治理对象、治理手段、治理机制、治理理念等多个维度理解。而在数字时代,技术治理尤指强调信息技术或数字化技术的治理模式,是政府为了提高信息技术在公共治理中的作用和效率而制定的一系列规章制度^[7]。因此,技术治理在制度提升效能的过程中更侧重于狭义的技术治理,即作为治理手段的技术治理,也就是政府通过应用各种技术手段(特别是现代信息技术)来参与公共治理以期提升行政效率和治理效能^[8]。数字时代的数字政府治理强调的是传统行政技术与先进信息技术的整合式运用,传统行政技术可以实现政务服务提供与政务服务评价的规范化和标准化,而先进的信息技术则可以打破政府、市场、社会、公众等

治理主体之间的“有形”边界,拓展治理对象的整体范围和规模^[9]。实际上,技术与制度之间还存在更为复杂的“技术-制度”互动情境。有学者指出,技术治理是技术和制度在政府治理过程中的统一与融合发展,在政府制度的安排与支持下将信息技术嵌入政府治理过程乃至社会治理转型,通过技术嵌入的方式不断调整政府内部组织结构,使之适应制度变迁需要的过程^[7]。这为解释制度与技术之间的互动关系提供了新的借鉴启示,制度吸纳也包括对技术的吸纳。

最后,系统反馈是制度提升效能的“释放器”。能量的生成与释放在系统科学的思想中有着较好的解释,有学者指出政治系统论提供了一个有关制度优势转化为国家治理效能的内在动态环路^[10]。在政治系统的视野下,制度、主体、行为、技术等一系列核心要素集成为一个制度系统。一个制度系统经良性运转输出能量并转化为治理效能,并在反馈机制的循环作用下推动该制度系统持续输出能量并转化效能。

由此,本研究尝试构建一个用于解释“制度何以推动评价提升效能”的“制度吸纳-技术治理-系统反馈”逻辑框架,如图1所示。



三、研究方法与案例选择

鉴于“好差评”制度已在全国范围内展开实践探索,同时当前“好差评”制度实践已经兼具了国务院进行顶层设计的制度权威同一性与各级政府展开试验探索的制度自主创新性的实际特征,且随着《指南》和《规范》两个国家标准的发布,“好差评”制度在总体框架意义上具有较强的一致性。因此,本研究采用典型案例(typical case)的方法,以“好差评”制度已取得显著成效的典型地方实践为分析对象。结合国务院办公厅2020年发布的全国政务服务“好差评”国家标准试点地区名单与中央党校(国

家行政学院)电子政务研究中心 2021 年 5 月发布的《省级政府和重点城市一体化政务服务能力(政务服务“好差评”)调查评估报告(2021)》(以下简称《报告》)的榜单,本研究根据研究需要选取江苏省南京市与浙江省杭州市的“好差评”制度实践为典型案例进行分析,以探究“制度何以推动评价提升效能”的理论逻辑。

首先,江苏省南京市是我国最早展开政府服务评价实践探索的地方政府之一。早在 2001 年底,南京市就率先开展了“万人评议机关”活动;2005 年,江苏省委、省政府下发了《关于建立省级机关作风建设长效机制的意见》,把群众评议机关作风作为一项制度确定下来,目的就是要始终坚持为人民办事、请人民评判、受人民监督、让人民满意的导向^[11]。江苏省也是“好差评”国家标准试点省份之一,南京市政务服务管理办公室、江宁区政务办、汤山街道为民服务中心等市、区、街三级均被纳入标准试点单位。此外,在全国各地深化“放管服”改革,持续优化政务服务的过程中,江苏省是第一个自揭政务服务短处的省份。其次,作为我国最早展开“互联网+政务服务”体系建设的省份,浙江省诞生了许多全国首创性的改革举措,如“最多跑一次”改革、“四张清单一张网”等。早在 2014 年政务服务网上线时,浙江省就引入了“好差评”制度,杭州市特色社会评价工作——“公述民评”也积累了数十年的经验。2015 年《杭州市绩效管理条例》的出台实现了公众评价“于法有据”,具有典型的借鉴意义。最后,中央党校(国家行政学院)电子政务研究中心发布的《报告》显示,浙江省和江苏省在省级政府总体指数排名中分列第一位和第二位,在省级政府一体化政务服务能力水平均被评为“非常高”;杭州市和南京市在重点城市总体指数排名中并列第二位,在重点城市一体化政务服务能力水平中均被评为“非常高”。案例分析所需资料主要来自江苏政务服务网(含南京政务服务旗舰店)、江苏和南京政务服务官方微信公众号以及浙江政务服务网(含杭州市)、浙江和杭州政务服务官方微信公众号。

四、案例分析:服务评价提升行政效能的制度系统逻辑

“好差评”制度是如何推动政务服务评价提升政府行政效能的?以前文构建的研究框架为基础,

以“好差评”制度运行的典型成功案例材料为依据,分析“好差评”制度运行中蕴含的多元要素和复杂机制,以解释这些要素和机制如何在综合作用下提升政府效能的。

1. 制度设计吸纳层:服务、主体与技术的三重吸纳

在制度设计层面,“好差评”制度的特殊性在于其兼具了中央层级顶层设计的制度权威同一性与地方层级试验探索的制度自主创新性特征。其中,前文所述的一项政策即《意见》与两项标准即《指南》和《规范》共 3 个文件构成了“好差评”制度的顶层设计;典型案例中的地方试验探索则反映在一系列地方政府政策内容中。综合中央及地方“好差评”制度设计可以看出,政府通过“事项清单-主体赋权-技术赋能”的吸纳机制完成了对“服务-主体-技术”的三重制度吸纳(图 2)。

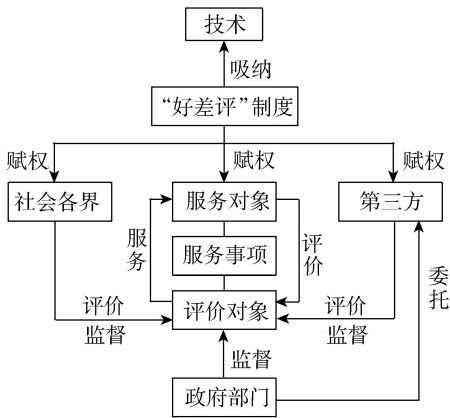


图 2 基于“服务-主体-技术”的制度设计吸纳层

(1) 事项清单:制度吸纳服务

《意见》厘清了政务服务事项并实行清单管理;同时,《指南》亦明确了“政务服务”的内涵,即政府部门及其授权或委托的其他组织行使行政权力、履行公共服务职责过程中提供的服务,并对行政权力事项和公共服务事项做出说明。典型案例中浙江省和江苏省均在《意见》的基础上将政务服务事项全部纳入了清单管理。如,浙江政务服务网列出政务服务清单共分为依申请行政权力事项清单、权责清单、“马上办”事项清单、通办清单、“跑零次”清单、“最多跑一次”清单等 10 个大项,其中杭州市政务服务清单共计 14 178 项。江苏政务服务网列出政务服务清单共分为行政权力事项清单、江苏“不见面”清单、“跑腿次数”清单、江苏“最多跑一次”清

单、全省通办清单、容缺受理事项清单等 26 个大项;此外,江苏省出台了国内首个政务服务分中心建设省级管理办法,使分中心的业务系统与一体化在线政务服务平台对接,将政务服务事项全部纳入一体化在线政务服务平台办理。

(2) 主体赋权:制度吸纳主体

《意见》明确提出坚持以人民为中心的发展思想,建立政务服务绩效由企业 and 群众评判的“好差评”制度,将评价权利赋予了“服务对象”,即《指南》中界定的“申请办理政务服务事项的自然人、法人和其他组织”;而作为服务主体的“评价对象”则主要指“各级政务服务机构、各类政务服务平台、服务事项及相关工作人员”即“机构”“平台”和“人员”;此外,《意见》拓展了评价主体的赋权范围——社会各界“综合点评”与第三方评价。其中,社会各界“综合点评”为“各级政务服务机构在服务现场设置评价意见收集设施……充分发挥各级政务服务机构网上服务平台投诉与建议的作用,主动接受社会各界对政务服务的评价”;第三方评价则为“社会组织、中介组织、研究机构等第三方定期独立开展政务服务评价,对政务服务状况进行专业、科学、客观的评价,提出意见建议”。而在典型案例中,各地方政府同样运用赋权机制赋予了多元评价主体以政务服务绩效评价的权利。如浙江省将所有评价主体和渠道进行整合,建立了具备智能运营能力的全省一体化政务服务评价中心。评价主体多元性决定着评价的公信力,为了显示“主权在民”的原则,评价权必须由多元主体分享^[12]。各方主体对政务服务存在问题的深层认识,为政务服务的后续提供了精准的改进方向,在体现民主治理意蕴的同时也反映了精准治理的要义,即问题与对策、需求与供给、目标与手段之间的高效率、高精度和高吻合的匹配^[13]。

除了赋予相关主体的评价“权利”,为保障制度良性有效运行,《意见》明确了政府部门(应指非政务服务机构或平台部门)“监督者”的角色身份与“监督权力”,规定“定期组织开展政务服务调查……综合评价政策知悉度、办事便利度、服务满意度等情况,按照一定比例随机抽取参与评价的企业和群众,开展回访调查”。而在典型案例中,这样的监督机制有许多特色化设计。如浙江省搭建了一个政务协同平台“浙政钉”,差评处理全流程全部在钉钉上由专门的省级单位及 11 个设区市的管理员负责

实时通知、督办协调,对超期不处理的差评及时升级通报,并对差评单位及整改情况实时监控。此外,浙江省信访局及 11 个设区市信访局也被纳入“好差评”制度运行的监督体系,负责热线邀评、申诉审核、整改复核。

(3) 技术赋能:制度吸纳技术

制度吸纳除了“制度吸纳服务”“制度吸纳主体”之外,还包括“制度吸纳技术”。制度吸纳技术强调通过制定各项法规制度和标准化规范来参与技术治理控制技术风险的过程^[7]。有研究表明,表现在结果意义上的服务质量和表现在过程意义上的行政程序都会对公众政务服务绩效的评价带来重要影响^[14]。因此,“好差评”制度在设计层面需要关注服务提供过程本身的“用户体验”。服务的提供过程更多的是以与服务相关的“服务设计”特征予以反映,如服务的准确性、完整性、自助性、便捷性等都决定了政务服务的提供能力,进而影响服务评价^[15]。在数字政府和服务型政府的双重背景下,这些特征的实现都离不开大数据、区块链、人工智能等信息技术。如江苏省以政务服务旗舰店的形式极大提升了用户体验,其中南京政务服务旗舰店以“宁满意,您满意”为口号将所有政务服务以特色创新服务的设计覆盖,包括一栏通、场景服务、配套服务、一机通、一照通、自助服务、企业开办一件事、创新名城、长三角通办等板块。

2. 技术适配化归层:行政技术与信息技术的混合适配

制度设计完成了对服务对象、服务机构、社会各界、第三方、政府部门等各方主体与各类服务事项以及服务技术的吸纳,接下来就是在此基础上对“评价”行动的进一步改造和形塑。“放管服”改革背景下,以服务型政府建设为职能转变目标的制度与技术都是为了更好地为人民群众服务,人民才是目的。因此,为尽可能规避技术治理可能存在的各类弊端以及有可能带来的“技治主义”风险,制度吸纳技术的同时还需要关注技术的合理适配。由此,通过制度吸纳和技术适配的互嵌作用才能完成对评价的“化归”,推动行政效能提升实现进入第二个层次——技术适配化归层,如图 3 所示。

(1) 评价标准化技术适配

2021 年 10 月,中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》,明确指出“标准化在推进国家治理

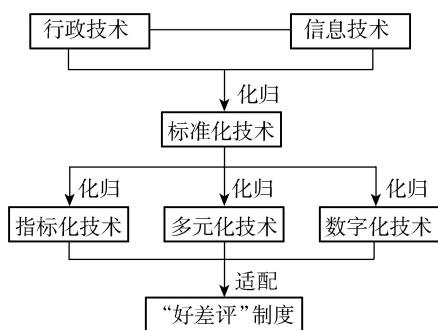


图3 基于“行政技术-信息技术”的技术适配化归层

体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用。”标准化已经成为我国国家治理中的一项重要行政技术。由国家市场监督管理总局和国家标准化管理委员会发布的《指南》和《规范》就是针对“好差评”制度的“评价”要素及其具体运作而专门制定的两项国家标准,为地方政府更好地展开“好差评”制度实践探索提供了方向。浙江省于2019年12月专门成立了全国第一家省级政务服务领域标准化技术委员会——浙江省政务服务标准化技术委员会;作为首批全国政务服务“好差评”国家标准试点地区,江苏省为进一步贯彻两项国家标准,于2021年9月发布《关于进一步加强和改进“好差评”工作的通知》,并列出了18项当前江苏省政务服务“好差评”存在的问题清单。此外,政务服务“好差评”制度的运行效果也被直接纳入了江苏省为民服务中心标准化评价指标体系。

(2) 评价多元化技术适配

为更好地提升用户体验,在线上线下全面融合的基础上,各地方的“好差评”制度实践在评价渠道方面进行了多元化、人性化、创新性的技术处理。如浙江政务服务“好差评”可在浙江政务服务网、浙里办APP、短信、支付宝小程序、二维码、12345服务热线、政务大厅实体窗口评价器、自助服务终端等渠道进行评价,实现了评价渠道全覆盖。针对服务对象不愿评价、不敢评价等现象,江苏省南京市江宁区开设自助评价专区,为办事者提供“回避式独立评价”;由“好差评”专员向等待区市民开展“引导式邀请评价”;对评价3次以上或对“好差评”制度提出建设性意见的企业群众,可按积分等级兑换物品。

(3) 评价指标化技术适配

为便于政务服务评价有效实施,《指南》将政务服务“一次一评”“一事一评”、社会各界“综合点

评”和政府部门“监督查评”渠道整合,形成了政务服务评价指标体系,将评价内容全部化归为可以测量的指标,覆盖了好评率、主动评价好评、未评率、差评回复率、差评回访整改率、差评回访整改满意率、服务体系完备度、政务服务透明度、群众办事便利度、办事体验满意度等。“好差评”制度实施后,为便于对全国范围内省级政府和重点城市政务服务能力进行一致性评价,国务院办公厅电子政务办公室连续多年委托中央党校(国家行政学院)电子政务研究中心作为第三方对省级政府和重点城市一体化政务服务能力(政务服务“好差评”)展开调查评估并发布报告。根据《报告》显示,省级政府评估指标体系包含在线服务成效度、在线办理成熟度、服务方式完备度、服务事项覆盖度、办事指南准确度等5项一级指标,22项二级指标,66项三级指标;重点城市政府评估指标体系则包含5项一级指标(同省级政府),17项二级指标,50项三级指标。鉴于该第三方调查评估的权威性,评估所采用的指标体系已成为促进政府提升政务服务能力的精准方向标。

(4) 评价数字化技术适配

数字化技术对评价的适配主要反映在数字化技术适配评价渠道和数字化技术适配评价结果。除APP、二维码、小程序等常见数字化技术适配评价渠道外,数字化技术对评价渠道的适配在地方还有其他创新。作为全国首批政务服务“好差评”标准试点地区,江苏省南京市江宁区充分利用人工智能技术开展互动式智能评价,研发政务机器人“小宁”在导航指引、语音对话、事项查询等功能基础上开发“好差评”语音邀请功能;2019年11月,浙江省杭州市数据资源管理局完成了首条政务区块链底层系统——“政务服务链”的搭建和试运行,依托浙江政务服务网上线了全国首个区块链电子票据平台,运用区块链技术直接从服务源头上提升了政务服务满意度。而在评价结果的呈现和运用方面,数字技术更是将其智能优势发挥到了极致,运用大数据相关技术可以对评价数据的统计分析和研判,根据事项办理难易程度、办件量大小等对满意率进行更科学的客观分析,实现对政务服务堵点难点的及时厘清和精准定位。其中浙江省的“好差评”大数据板块具有较强的智能性和完整性,不仅对所有部门、地区的评价总数、好评数、差评数、按期整改率进行分类汇总,还设置好评和差评的“热门评价标签”,同时

在好评和差评的基础上设置“追评”并对所有原始评价数据予以显示,以极大的诚意提升了用户体验。根据浙江省杭州市“好差评”大数据显示,从2019年10月18日至2022年4月13日,杭州市各业务系统产生的评价总数为57665499条,其中主动评价数为53589948条,好评数为53573280条,差评数为16668条,追评数为1772条,每条原始评价数据的具体内容均为可见。这些数据为后续的评价整改行动提供了基础。从政府数字化转型的角度看,以数据为中心的政府治理模式并不是强调信息技术在政府行政过程中的简单嵌入,而是指将信息技术与政府行政实践深度融合与相互嵌套,通过数据影响流程,强调了个性化与精细化,彰显了服务对象思维与系统思维^[16]。

3. 系统集成交互层:好评系统与差评系统的双轨运转

在“制度吸纳技术”与“技术适配制度”的双向互嵌作用下,主体、评价、服务、制度、技术等5个要素开始发生交互,评价主体不断加深对评价、服务、制度、技术等要素以及自身行动的理性认识,这种理性认识构成了交互机制的核心,推动各个要素趋于成熟,推动其中作为重要手段的“评价”走向“好差评”制度的关键目的——以评促改,由此集成为一个良性运转的“好差评制度系统”。该制度系统存在好评子系统与差评子系统的双轨运转逻辑,如图4所示。

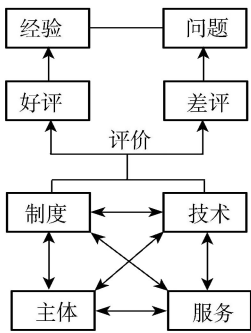


图4 基于“好评子系统-差评子系统”的系统集成交互层

同时,根据选取案例的具体实践,本研究还发现了该双轨运转逻辑在评价结果差异与数字技术导向差异这两个维度上的不同机制类型,即根据评价结果是好评还是差评,数字技术导向是大数据导向还是个案导向可以划分为4种不同类型的运作机制(表1)。其中,好评子系统逻辑的核心机制可分为

表1 基于“评价结果-数字技术”的双轨运转机制

评价结果	大数据导向	个案导向
好评	经验规律总结	典型示范推广
差评	问题分布挖掘	闭环流程整改

基于大数据导向的“经验规律总结”机制和基于个案导向的“典型示范推广”机制。“经验规律总结”机制是政务服务机构运用大数据等数字技术根据好评结果的分布情况,提炼出取得好评的经验规律以便进一步完善政务服务制度和模式并持续提升服务质量。如江苏省政务服务管理办公室2019年开始上线“好差评”系统,应用“互联网+”思维搭建全省线上线下一体化的数据可视化平台,采用大数据等先进理念和技术,通过政务服务指数进行形象的展示,全方位展示地市总体的政务服务情况,用于了解本区域政务服务、社会发展等方面的动态;通过监控异常发现事项、办件仍然存在的问题,并对最优秀和需提高的地区做出建议。“典型示范推广”机制则是政务服务机构在取得好评的服务中,提取出最具典型意义的个案作为成功示范以便进行更大范围的推广学习。如南京市设置“最优为民服务中心”评选活动,并在南京政务服务微信公众号上逐一推送获评2020年度“最优为民服务中心”称号的江宁区汤山街道为民服务中心等12个街道的成功经验作为典型案例进行推广介绍。

差评子系统逻辑的核心机制则可分为基于大数据导向的“问题分布挖掘”机制和基于个案导向的“闭环流程整改”机制。“问题分布挖掘”机制是政务服务机构运用大数据等数字技术根据差评结果分布情况汇总得到差评呈现的各类问题进而挖掘其背后的深层原因以便于进行系统性整改,如浙江政务服务网显示2019年10月18日至2022年4月13日共出现的差评数为63185条,按出现频率,导致差评的主要问题及其原因依次为服务态度差效率低(11160条)、无理由超过法定办理时间(6354条)、办事指南提供样本有错(3874条)、承诺在线收取申报材料实际无法收取(3570条)、跑动次数与承诺的不一致(3266条)。“闭环流程整改”机制则是政务服务机构根据发现的每一个差评结果展开问题核实和反馈整改,并及时跟进和回访问题整改情况,同时将具有警示意义的差评案例在官方媒介上适时发布。如浙江省设计的差评处理闭环机制主要有两条路径,一条为“差评回访—差评整改—整改反馈、

内容审核—用户追评—差评公开或整改复核—信访特办件重点处理”；另一条为“差评回访—提交申诉—信访复核、申诉审核—差评整改或无效评价”。

4. 能量释放反馈层：考核激励与主动改进的规范秩序

评价是手段，不是目的。政务服务评价的最终目的是满足群众诉求，提升行政效能进而建成人民满意的服务型政府。因此，制度系统能否释放并提升行政效能的最后一个关键步骤在于评价结果是否得到了科学运用。评价结果的科学运用推动制度系统中的主体、对象的评价与服务等行动逐渐达成一种“自然法道”的自然性规范秩序，具体表现为服务过程的精细化与高效化以及群众对政府的满意度和信任度，从而释放出了制度系统的能量；规范秩序的能量不断反馈回主体和服务，随着精细化、高效化、满意度、信任度的不断提高，推动服务、评价的迭代升级与行政效能持续提升，如图5所示。

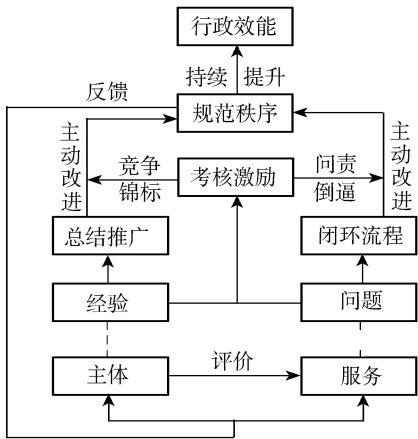


图5 基于“考核激励-主动改进”的能量释放反馈层

制度系统的动态运转离不开反馈机制即制度系统进一步通过“反馈刺激”和“反馈反应”，持续推进制度多重优势因素的完善与提升^[10]。有研究表明，绩效差距的反馈会影响绩效水平的提升，而上级问责压力对该影响作用会产生较为复杂的调节效应^[17]。因此，关于差评结果所带来的绩效差距与反馈构成了系统释放效能的关键中介机制——问责倒逼。此外，好评结果所带来的绩效差距与反馈同样蕴含着调节效应。好评结果不仅可以在大数据和个案的导向中用于总结经验和推广典型，在部门之间、区域之间产生的绩效差距更是会触发“政治锦标赛”的赛事争夺，在制度系统释放行政效能中扮演重要角色。如前文提到的南京市“最优为民服务中

心”评选活动就是这种竞争锦标机制的典型例证。可以看出，问责倒逼与竞争锦标所产生的调节效应实际上可以归为“考核激励”这一机制所带来的结果，其背后蕴含着压力型体制的政治逻辑。压力的来源是全方位的，既有自上而下的政治压力，也有同一层级的竞争压力，更有由外及内的公众压力^[18]。

同时，政务服务机构运用大数据等信息技术与目标管理、过程控制等行政技术可以完成对政务服务过程或问题整改情况的适时监测，变被动等待为主动出击，完成对政务服务的持续改进。如杭州市通过“数字考评”系统以“绩效卡”的形式建立“绩效信息库”，成立绩效信息员队伍，编报《社情民意与绩效信息》，以《绩效告知书》《绩效改进通知单》形式，及时报送目标完成进展情况及绩效改进信息，将绩效信息反馈给相关部门予以改进。人工智能技术机器学习算法将复杂性人工智能方法嵌入绩效评价数据的挖掘，实现政府所创造的内部价值、经济价值、社会价值的整体性计算，以及政府绩效的动态实时计算与未来精准预测，进而实现政府绩效改进的智慧决策^[19]。这是规范秩序在反馈机制的作用下持续提升行政效能的关键所在。

五、结论与讨论

随着“好差评”制度的广泛实施，服务评价与效能提升之间的逻辑进路得以在实质意义上实现，制度优势转化为治理效能的图景真实地在各个地方发生着，也验证了本文所构建的研究框架的基本观点。本文将这一现实图景背后的理论逻辑界定为“制度系统”逻辑。该理论逻辑的一般性观点为：制度系统是在制度设计吸纳层、技术适配化归层、系统集成交互层和能量释放反馈层由低到高的4个层次的动态运转下实现了制度、主体、行为、技术等一系列核心要素的交互集成进而完成了对行政效能的持续提升。具体到“好差评”制度案例，制度系统逻辑表现为一种“制度吸纳评价”的机制作用（图6），其中制度设计吸纳层的核心机制表现为制度吸纳服务、制度吸纳主体和制度吸纳技术的三重吸纳；技术适配化归层的核心机制表现为行政技术与信息技术的混合适配；系统集成交互层的核心机制表现为好评子系统与差评子系统的双轨运转；能量释放反馈层的核心机制则表现为考核激励与主动改进达成的规范秩序。

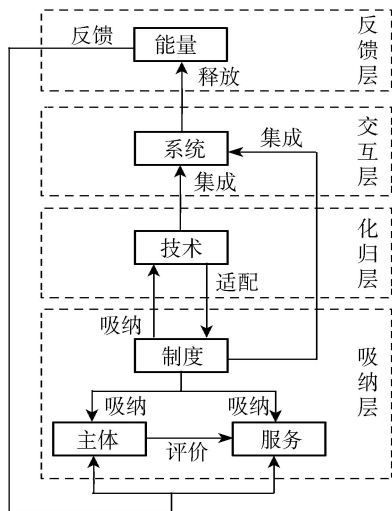


图6 “好差评”制度系统逻辑的“制度吸纳评价”机制

“制度吸纳评价”的制度系统逻辑是对公共服务理论谱系的丰富和完善,反映出公共服务理论由“公众诉求—政府回应”逻辑向“合作生产”逻辑的转变。传统的“公众诉求—政府回应”逻辑在“好差评”制度运行的作用下失去了原有的效用,政务服务背后的公共服务价值转由公众与政府合作生产:政府并非向公民提供最终产品,而是和公民共同完成他们所期望的转变^[20]。合作生产模式下,政府的角色不仅是对需求的回应,更重要的是将公民发展为合作生产者^[21]。公众不再仅仅是传统的服务需求者,在“好差评”制度系统的运转作用下,通过评价与政府一道成为了公共服务的合作生产者;而政府则通过对公众评价数据的分析研判,与公众一道发现并精准定位出服务提供过程中的不足,共同确认并生产出令人满意的公共服务。数字化时代背景下,以制度化的创新方式可以帮助政府实现以“用户体验”为导向的公共价值协同共创^[22]。有研究表明,认为自己的评价意见或建议被政府考虑的公民对政府绩效更满意,进而对政府的信任度更高^[23]。作为当前我国公众政治参与的重要制度化途径,“好差评”制度凭借公众积极的绩效评价和政府有效的服务改进建构起了政府与公众之间的合作信任关系,在创造了一种双方满意的、真实的、精细化的公共服务与公共价值的基础上也进一步增强了政府公信力,极大地提升了政府形象。

同时,“制度吸纳评价”也是对“行政吸纳社会”理论的拓展和延伸。作为国家与社会相互融合关系的一种创新性解释,“行政吸纳社会”以限制、功能

替代和优先满足强者利益等方式形塑出我国国家与社会关系的结构性特征^[24]，“行政吸纳社会”具有行政主导和吸纳民意的双重特征,政府在公共政策过程中开放渠道,让民众参与政策过程,尽管议题具有广泛性,但行政吸纳社会中的社会多指社会精英^[25],即政府是作为吸纳主体的“行政”,社会精英则是作为吸纳客体的“社会”。不同于“行政吸纳社会”拥有相对明确且较窄的主客体意义上的国家与社会关系内涵,“制度吸纳评价”中涉及的评价主体是多元的,政府自身、公众、企业和其他监督主体等都是评价的行动主体,政府并非吸纳主体,而是与公众、企业、其他监督主体一道作为评价主体被制度予以吸纳。尽管“好差评”的制度设计与实施是由政府通过行政手段推动的,但本文认为,真正完成对政务服务绩效评价吸纳、重组和再造的并非“行政”,而是制度以及制度运行的各个机制。其背后是一种“制度主义治理”的逻辑,制度主义治理将“制度”作为简化机制,从繁杂、凌乱甚至碎片的事实中提炼、抽象出一些基本原则与规范,再以其为标准裁剪具体的治理经验和实践^[26]。

一项制度一旦彰显出绩效优越性,尤其是在中央政府的重视和推动下,往往会引起制度再生产效应^[27]。作为具有中国特色的政府绩效评价制度,“好差评”制度以其“制度吸纳评价”这一特有的制度系统逻辑在中央政府的强势推动下产生了巨大的制度再生产效应,反映我国国家治理的制度优势的同时,也在持续地释放着转化为国家治理效能的制度红利。“制度吸纳评价”的制度系统逻辑的发现将有助于为进一步推进政府职能转变和服务型政府建设提供实践启示,意味着国家与社会互动关系的重新设计发生在一个开放系统之中,是一种基于开放系统的治理变革,即从被动到顺应再到主动转变,将从前选择性回避的重要关系重新进行考量,实现了从选择式理顺到系统性理顺的转变^[28]。

需要强调的是,由于本文的研究重心在于为“制度何以推动评价提升效能”提供逻辑上的理论解释,因此选取的典型案例为现实中的“好差评”制度运行的优秀成功实践,并不关注“好差评”制度运行的失败案例,因此未来还需要对“好差评”制度运行可能存在的“制度失灵”予以高度关注,如仍有一些地方的多数企业和群众在接受政务服务后未做出评价,导致地方政府将未评价默认为“基本满意”的

现象普遍存在^[29]。评价是否存在形式主义? 严格的考核激励是否催生了评价结果运用的“内卷化”? 制度系统在地区之间、层级之间、部门之间是否存在及存在何种逻辑差异? 除了制度的规制性要素、规范性要素方面,“好差评”制度系统的文化-认知性要素方面并未得到实质性关注。这些问题是未来可深入探究的方向。

参考文献:

[1] 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.

[2] 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.

[3] 蒋永穆. 基层“好差评”制度建构的痛点与对策[J]. 人民论坛,2020(31):60-62.

[4] 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,2020,27(6):51-58.

[5] 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),2021,58(3):102-112.

[6] 吴建南,胡春萍,张攀,等. 效能建设能改进政府绩效吗? ——基于30省面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报,2015,12(3):126-138.

[7] 沈费伟. 技术嵌入与制度吸纳:提高政府技术治理绩效的运作逻辑[J]. 自然辩证法通讯,2021,43(2):80-86.

[8] 颜昌武,杨郑媛. 什么是技术治理? [J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,56(2):11-22.

[9] 翟云. 数字政府替代电子政务了吗? ——基于政务信息化与治理现代化的分野[J]. 中国行政管理,2022(2):114-122.

[10] 胡洪彬. 制度优势转化为国家治理效能的政治系统分析[J]. 政治学研究,2021(3):42-53.

[11] 束锦. 完善“万人评议机关”活动的途径和机制研究——以江苏省省级机关“万人评议”活动为考察点[J]. 云南行政学院学报,2009,11(6):63-66.

[12] 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.

[13] 李利文. 人工智能时代精准治理的隐忧与风险[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(1):82-90.

[14] VAN RYZIN G G. Service quality, administrative process, and citizens' evaluation of local government in the US [J]. Public Management Review, 2015, 17(3):425-442.

[15] CHAN F K Y, THONG J Y L, BROWN S A, et al. Service

design and citizen satisfaction with e-government services: a multidimensional perspective[J]. Public Administration Review, 2020, 81(5):874-894.

[16] 曹海军,侯甜甜. 区块链技术如何赋能政府数字化转型:一个新的理论分析框架[J]. 理论探讨,2021(6):147-153.

[17] 王程伟,马亮. 绩效反馈如何影响政府绩效? ——问责压力的调节作用[J]. 公共行政评论,2021,14(4):83-104.

[18] 王程伟,马亮. 压力型体制下绩效差距何以促进政府绩效提升——北京市“接诉即办”的实证研究[J]. 公共管理评论,2020,2(4):82-109.

[19] 张红春. 政府绩效生成的复杂性与绩效评估因应[J]. 求实,2021(6):25-40.

[20] WHITAKER G P. Co-production: citizen participation in service delivery[J]. Public Administration Review, 1980, 40(3):240-246.

[21] SHARP E B. Toward a new understanding of urban services and citizen participation: the coproduction concept [J]. American Review of Public Administration, 1980, 14(2):105-118.

[22] TRISCHLER J, TRISCHLER J W. Design for experience: a public service design approach in the age of digitalization[J]. Public Management Review, 2021, 24(8):1251-1270.

[23] HE A J, MA L. Citizen participation, perceived public service performance, and trust in government: evidence from health policy reforms in Hong Kong [J]. Public Performance & Management Review, 2021, 44(3):471-493.

[24] KANG X, HAN H. Administrative absorption of society: a further probe into the state-society relationship in Chinese mainland[J]. Social Sciences in China, 2007(2):116-128.

[25] 王清. 从权宜之计到行政吸纳:地方政府回应社会方式的转型[J]. 中国行政管理,2015(6):77-81.

[26] 王浦劬,汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学,2019(9):4-24.

[27] 陈涛. 治理机制泛化——河长制制度再生产的一个分析维度[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2019, 21(1):97-103.

[28] 何艳玲. 理顺关系与国家治理结构的塑造[J]. 中国社会科学,2018(2):26-47.

[29] 沈丽琴. 地方政府实施政务服务“好差评”制度的成效及其优化[J]. 中国行政管理,2020(12):144-146.

(收稿日期:2022-04-16 编辑:张志琴)