



电子政务

E-Government

ISSN 1672-7223, CN 11-5181/TP

《电子政务》网络首发论文

题目：政务服务数字化转型何以提升公共服务效率？——以“互联网+政务服务”平台建设为例

作者：梁银锋，王镝

收稿日期：2023-08-21

网络首发日期：2023-11-30

引用格式：梁银锋，王镝. 政务服务数字化转型何以提升公共服务效率？——以“互联网+政务服务”平台建设为例[J/OL]. 电子政务.
<https://link.cnki.net/urlid/11.5181.TP.20231129.1100.002>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

政务服务数字化转型何以提升公共服务效率？

——以“互联网+政务服务”平台建设为例*

梁银锋^① 王镡^{**①②}

①北京大学政府管理学院

②北京大学公共治理研究所

摘要：政务服务数字化转型包含增进组织系统、提高公众参与、压缩政府成本的多维目标，是构建“以人民为中心”的服务型政府的重要内容，也是提升公众获得感和满意度的重要路径。以“互联网+政务服务”平台建设为例，揭示了政务服务数字化转型提升公共服务效率的内在机理。平台运作中蕴含的数字资源和数字能力、组织协同力、主体互动力和成本控制力等使政府在复杂环境下持续、高效地提供公共服务成为可能。基于双重差分方法展开实证分析，研究发现：政务服务数字化转型会显著提升公共服务效率；在影响机制上，政务服务数字化转型会通过增进规模效应和强化内部监督两个渠道提升公共服务效率；在调节效应上，制度环境和社会信任会正向调节政务服务数字化转型和公共服务效率之间的关系。最后尝试构建了政务服务数字化转型如何提升公共服务效率的理论知识框架，以期为政府治理能力现代化探索先行发展路径。

关键词：政务服务；数字化转型；公共服务；互联网+；政府即平台

一、问题提出与文献回顾

无论是在传统的公共行政时期、新公共行政时期，还是之后的新公共管理运动，效率始终是政府管理实践追求的基本目标。^[1]社会运行和社会变化的加速化、社会价值和社会需求的多元化、社会风险的交织叠加和跨域演化^[2]，给原有的政府治理体系和公共服务供给模式带来了极大的挑战。传统的科层组织体系存在着信息不对称、条块分割和各自为政的固有缺陷^[3]，对新环境中复杂社会需求的识别和回应愈发困难。政府应当如何回应复杂情境下的社会需求、提升公共服务效率成为持续讨论的焦点议题。

随着大数据、云计算、区块链和人工智能等新一代数字技术的迅猛发展，越来越多的国家和区域组织开始寄托于政务服务数字化转型^[4-5]。政务服务数字化转型通过推动一种标准建立，能够规范行政行为、提高行政效率、实现公共服务目标。^[6]它有效地减轻了地方发展

过程中的重复性建设和资源浪费等问题，使更多的公共资源可以投入至公共服务中。^[7]政务服务数字化转型有助于提高信息透明度、增强组织协同性、完善民主监督机制、促进政府科学决策，从而提升公共服务效率^[8]。

然而，中国政务服务数字化水平与预期相比仍然存在较大差距，在提供线上服务和促进公众参与等方面不尽如人意。^[9]电子政务的碎片化建设严重制约了企业和民众办事满意度、公共服务质量和行政效率提升^[10]。据此，国务院等部门相继出台了一系列政策支持“互联网+政务服务”平台发展。“互联网+政务服务”是以现代信息网络为载体，通过互联网和移动信息技术的有效使用，精准对接公共服务和公民诉求，增强政府与公民互动，提高政府回应性的新型政府治理工具的实践，其继承并超越了传统电子政务发展模式，是中国电子政务发展形态的最新拓展与延伸，对于推动政务服务数字化转型和数字政府建设具有重大战略意义。^[11]

*基金项目：教育部人文社会科学青年项目“循环经济视角下中国特色可持续发展实现路径研究——基于全生命周期分析框架”（项目号：22YJC790120）；北京市社会科学基金青年项目“构建京津冀现代环境治理体系研究”（项目号：20GLC050）。

**通讯作者

收稿日期：2023-08-21

修回日期：2023-10-10

上述政策表象背后隐含的逻辑是,政务服务数字化转型已经逐渐成为认识政府组织变革和运行机制的一个新维度^[12]。尽管数字化平台从表面上看是由一系列数字化技术建立的“数字综合体”,但其实质上展现出来的却是一种新的组织逻辑。^[13]这些现象引发了本文需要进行探讨的一连串问题:政务服务数字化转型是否真的可以提升公共服务效率?如果有,是通过什么机制发挥作用的?未来应当如何更有针对性地出台相关政策以进一步推动政务服务数字化转型?基于这些问题,将建立一个综合性的分析框架,以“互联网+政务服务”平台建设为例,来理解政务服务数字化转型对于提升公共服务效率的重要作用。

政务服务数字化转型会带来几个方面的影响。第一,功能整合视角。该视角认为在线政务服务平台提供的是一种新的空间建构,基于对大量政府单元的功能性整合以实现行政专业化。这一视角强调统一的前台界面对整合“碎片化”政府机构的重要性,并侧重分析形式上的精简对政务服务成本和公共服务效率的影响。^[14]第二,技术赋能视角。以数字技术为依托的在线政务服务平台构建起联动的网络空间,能够打破部门间条块分割,推动信息共享开放,促进业务互联互通。^[8]平台基于数据汇聚、融合和分析等技术工具,不断释放数字资源价值、强化数据服务效能和提升政务服务敏捷度。^[15-16]第三,组织赋能视角。政务服务数字化转型不只是技术的简单应用,还体现出技术与组织的互动过程^[17],试图在网络空间的基础上开辟一个新的制度空间。政务服务数字化转型的症结不在于技术,而在于传统科层制与网络系统扁平化之间的张力,其挑战不在于建立电子政务的技术能力,而在于克服政府内部根深蒂固的组织性和政治性分歧。^[18]第四,治理理论视角。政务服务数字化平台克服了传统政府机构封闭式运行机制中广泛存在的行政组织、数据信息和公共服务“碎片化”现象^[19-20],有助于政府的整体性治理。更进一步,政务服务数字化转型是全面推动政府整体、开放、协同

和智慧治理的重要部署^[21],承担着优化行政流程、激发市场活力和提高公共服务能力的重要使命^[10]。

关于影响公共服务效率的各类因素,不少学者从分权视角来看公共服务效率的变化。在中国式财政分权体制下,地方政府具有一定的自由裁量权,在当地经济社会发展中占据主导地位。^[22]分权的作用机制主要体现在两个方面:第一,地方政府更了解辖区居民的异质性需求偏好,在地方事务处理上具有信息比较优势,可以灵活地调整公共服务和支出模式,从而提升公共服务效率。^[23]第二,在分权体制下,地方官员同为“政治参与人”和“经济参与人”。为了在晋升锦标赛中占据优势,地方政府会优先提供显性的经济性服务,从而带来公共服务结构失衡等问题。经济性服务可以带来显性经济增长,直接提升地方政府绩效,而科教文卫等非经济性服务则更多地服务于公众,体现社会偏好^[24]。因此,地方政府在提供非经济性服务上通常缺乏动力和热情。现有文献还讨论了关于公共服务效率的其他影响因素。一类文献聚焦于社会网络、社会结构、种族多样性等社会性因素对公共服务效率的影响^[25-26]。还有一类文献聚焦于私人因素,专门讨论了由私人部门来提供公共服务的可行性^[27]。

政务服务数字化转型与公共服务效率之间的关系研究,有如下几种观点:第一,从成本收益视角出发,政务服务数字化转型能够降低交易成本、腐败发生率和负外部性损失,也会提高地方政府透明度,促进规模经济,从而提升公共服务效率。^[7,28]第二,从组织结构视角出发,认为数字化转型会加速去中心化进程^[29],优化组织结构,从而提高组织灵敏性和可靠度,进而提升公共服务效率。第三,基于对国外个别失败项目的考察,认为由于存在政治意愿被高估、相关利益者冲突、预算约束等问题^[30],数字政务并不总是能提升公共服务效率。然而,遗憾的是,这些文献并未形成整体分析框架,特别是未全面分析政务服务数字化转型对公共服务效率的提升机制。“互联网+政务服务”平台基于数字资源和数字能力重构管理生态

和服务流程,是政务服务数字化转型的重要标志。本文将分析以平台为基础的政务服务数字化转型在提升公共服务效率中的作用,并基于地级市面板数据和双重差分方法展开实证分析,试图弥补这一遗憾。

二、“互联网+政务服务”平台在中国的兴起

在中国的社会生活中,平台已经成为一种普遍趋势。它不仅影响着政府与社会的互动过程,还改变了中央与地方的互动关系。^[12]“互联网+政务服务”平台的兴起与中国政府信息化发展密不可分。从信息化发展的时间节点来看,可以分为三个阶段:电子政务萌芽期、电子政务全面推进阶段、政务服务数字化转型与创新突破阶段。

第一阶段(2002年以前)是电子政务萌芽期。这一阶段的主要标志是“办公自动化”和“部门信息化”^[31],在单机应用阶段“办公自动化”的基础上,实现了同部门上下级之间的网络互动。在信息传递上,“碎片化”和孤岛效应现象明显,信息总是分散在单一部门内部,并进行单向发布。1993年3月,国家公用经济信息通信网工程、国家经济贸易信息网络工程、银行信用卡支付系统工程(简称“三金”工程)开始建设,为之后的电子政务发展奠定了良好的基础。

第二阶段(2002—2014年)是电子政务全面推进阶段。《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》(中办发〔2002〕17号)颁布,标志着信息化发展迈向全面推进阶段。在党中央和国务院的大力支持下,电子政务发展迅速。这一时期将企业的客户关系管理理论引入到政府管理过程中,强调部门协作和主动服务,通过线上线下办事大厅和移动互联网终端提供更全面的在线办事服务。2006年3月,原国务院信息化工作办公室下发《国家电子政务总体框架》(国信〔2006〕2号),从战略高度为加快电子政务建设打下坚实基础。

第三阶段(2014年以后)是政务服务数字化转型与创新突破阶段。2014年2月,中央网络安全和信息化领

导小组正式成立,充分体现了中国全面深化电子政务改革的决心。自此,中国政府信息化发展步入转型与创新突破阶段。同年,浙江首次提出“互联网+政务”的理念,开始了“互联网+政务服务”的地方探索。这一阶段的关键词是“平台化”“社会化”和“数据化”^[32],不仅关注人工智能、大数据、云计算、移动计算、区块链等新兴技术在政府公共管理领域的应用,还特别强调跨界协同共建、共享、共治的重要性。2016年4月,国务院办公厅发布《关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案的通知》(国办发〔2016〕23号),指出通过两年左右时间,在试点城市中实现基本公共服务事项80%以上可在网上办理。同年9月,国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》(国发〔2016〕55号),提出“互联网+政务服务”平台建设的阶段性目标。2018年7月,国务院发布《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》(国发〔2018〕27号),要求将地方分散的平台整合到统一的平台以加强对公众需求的识别和回应,并于2019年底前初步建成全国一体化在线政务服务平台。截至2018年12月底,中国31个省级一体化“互联网+政务服务”平台建成。平台建设已然成为数字政府战略的重要内容。2022年6月,国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号),指出要“持续优化全国一体化政务服务平台功能,全面提升公共服务数字化、智能化水平,不断满足企业和群众多层次多样化服务需求”。

其实在我国电子政务发展初期,也有“平台”,但这一概念与“互联网+政务服务”平台截然不同。早期的平台仅仅是一种用于满足政务服务需要的信息载体,是一种技术工具,而“互联网+政务服务”平台还被赋予了数字治理的内涵。从数字化属性来看,“互联网+政务服务”平台是传统政务服务平台在数字化背景下的纵向延伸,基于数字资源和数字能力,全面助推政

梁银锋 王颖·政务服务数字化转型何以提升公共服务效率?——以“互联网+政务服务”平台建设为例

务服务数字化转型和数字政府建设。从组织变革角度出发,平台不再仅仅作为政府提供服务的一种技术工具,其在制度层面上产生了质的变化。^[12]作为公共部门应对复杂社会环境的一种重要创新工具,“政府即平台(government as a platform)”已经在多个国家得以应用^[33-34]。平台得益于先进的数字技术,通过挖掘政府和整个社会中的资源和能力,建立起共同的平台,并以此来协调行动和提供服务。^[12]它建立了政府和用户之间的广泛联系,并能够有效地整合多源信息,在推进政务服务数字化转型和数字治理方面具有极高的应用价值。^[35]

三、分析框架与理论建构

在政府向社会提供公共服务的过程中,因信息不对称、有限理性、讨价还价、委托代理问题、机会主义行为和权责不一致所产生的“摩擦”是巨大的^[36]。基于信息技术应用和数字基础设施,以满足民众需求为核心,能广泛联系社会公众、公务员和所有政府机构的平台为上述“摩擦”提供了润滑剂^[37]。本文基于“互联网+政务服务”平台中蕴含的属性,建立政务服务数字化转型影响公共服务效率的分析框架(参见图1)。

“互联网+政务服务”平台运作的核心驱动力是数字资源与数字能力的有效结合。数字资源是以数据为表现

形式的价值载体^[37]。政务服务数字化转型依赖人工智能、大数据、云计算、移动计算、区块链等前沿技术,是一次基于数字资源和数字能力的系统性组织模式变革。^[3,16]从浙江省政务服务平台领先的“数据高铁”建设,到广州市政务服务数据管理局首发的《广州市数据条例(征求意见稿)》,数据不再视为一种外在资源,而是逐渐演变成体现政府治理能力的内在基本要素,以解决信息不对称导致的治理延误、职能分裂、数字鸿沟、资源重复低效利用、负外部性等问题。开发政务服务中沉淀的海量数字资源有助于解决公共服务效率讨论中常面临的两个难题:一是组织当责困境,它强调通过数据监测和分析,提高组织者的责任意识来保障公共服务,并预防包含贪污和腐败在内的道德风险^[38]。已有研究也充分肯定了互联网技术和数字资源在降低监督成本和腐败发生率中发挥的积极作用^[9,39]。二是集体行动困境,它强调每一个公共物品和服务的参与者都应该积极地而非“搭便车”式地投入到公共事业中^[40]。根据各岗位人员的工作行为、内容、时间和强度分布等数据,可以对其进行选择性的激励或处罚,从而提高机构运行效率。平台通过更加高效的数据汇聚、融合、共享、开放和利用,“用数据说话、用数据管理、用数据决策、用数据创新”,不断提升公共服务效率^[41]。

“互联网+政务服务”平台提供了“在线不在场”

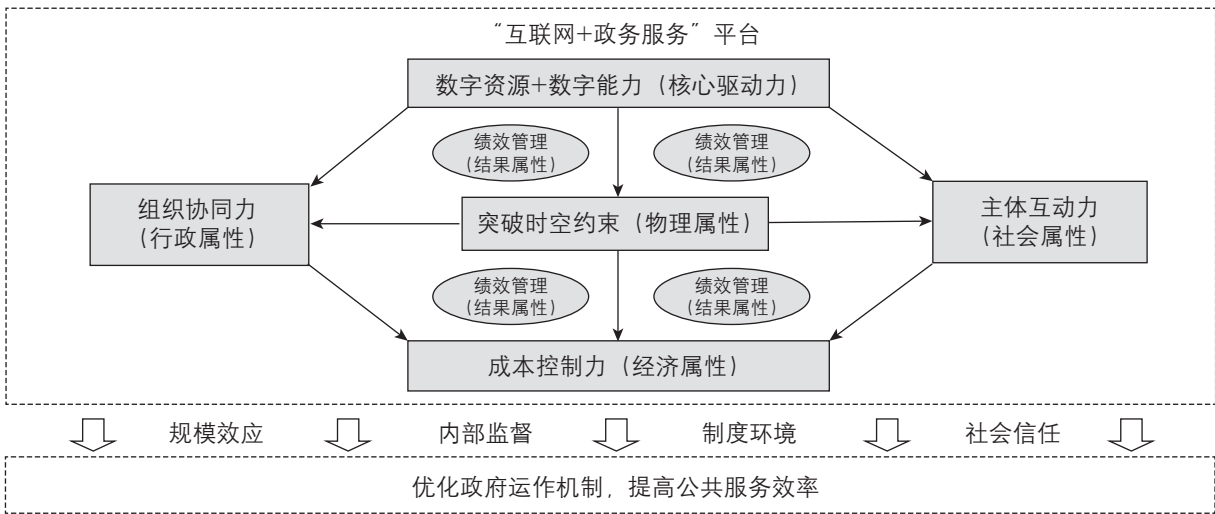


图1 政务服务数字化转型影响公共服务效率的分析框架

参与的可能,突破了物理隔阂和时空限制,为随时、随地、无纸化办公提供可能^[42]。在服务场所上,“互联网+政务服务”平台推动更多物理空间的线下服务融入线上建构的网络空间、数字空间,拓展了政府组织的边界,有助于形成一个松散耦合、虚实融合与扁平化的行政结构^[43],从而促进更加广泛、敏捷的服务供给。在时间安排上,传统政务服务受限于特定的开放时间和漫长的等待时间,而“互联网+政务服务”平台可以实现“全天候”开放。虽然服务本身需要服务主体参与,但是服务主体的自动化响应却没有时间限制。此外,服务客体也可以与平台形成“全天候”交互^[44]。“互联网+政务服务”平台与传统政务服务平台的对比分析详见表1。

组织协同力是指平台如何让政府部门及其合作方间或纵向或横向或独立的组织关系变得更加协同,进而促进组织高效运作,体现的是提升政府运行效率的行政管理属性^[10]。一方面,互联网时代的任何一个政府部门都很难独立承担全部政务工作,大量政府工作是需要跨机构、跨部门、跨业务、跨系统协同完成的。然而,多部门联合协作模式常面临来自部门本位主义的阻力^[21]。部门利益和整体利益之间的内在紧张关系加剧了政府活动的内部摩擦,这会导致更高的交易成本。因此,需要设立一个“中心”来加强组织协调和信息传递,督促各参与主体共同遵守因管理关系而共同制定的规定。^[3,45]“互联网+政务服务”平台作为一种协作性极强的组织策略和互动渠道,能

有效地促成多级政府、模块化部门以及政社间的协同。^[12]另一方面,经典科层制的物质基础是以大量文件作为信息载体而建立的^[46]。政府各部门在采集、加工、传播、存储和使用信息的过程中,都需要付出大量的信息成本。传统政府运行中存在较为严重的信息不对称、条块分割和各自为政等现象。在技术加持下,“互联网+政务服务”平台有助于政府部门间信息共享和政务协同^[20],提高了政府决策的科学性,进一步提升了公共服务效率。

主体互动力则强调参与主体间,特别是政府和公众之间的互动关系,体现的是提高民生服务质量的社会服务属性。公众关于公共服务主要存在信息、功能、服务、参与、社交和情感需求,政务服务数字化转型有助于增加政府对网络的回应力,提高公众参与度,加快信息流动速度^[47]。作为公共部门运作主要受益人和公共服务消费者,公众广泛参与政务平台对话将有助于提升公共部门运行效率^[48]。例如,政务服务的“好差评”功能,可以汇聚多方声音。通过“互联网+政务服务”平台,公众的需求能够得到及时回应,政府也能以更少的信息成本了解到公众真实诉求,从而提供更加符合其偏好的公共服务。与其他线上参与工具一样,数字化平台因其便利性可以促进公民的参与,特别是吸引年轻公民参与公共事务^[49],实现政府与社会之间在复杂环境中广泛、稳定、灵活的互动,创造出公共价值。相较于传统科层组织体系,平台化的动员、监测与反馈机制更有效率,能够激励政府与公众产生更加密

表1 “互联网+政务服务”平台与传统政务服务平台的对比分析

对比维度	传统政务服务平台	“互联网+政务服务”平台
物质基础	以大量文件作为信息载体	数据成为关键性生产要素,高度依赖数字技术
服务场所	线下的物理空间	融入线上建构的网络空间、数字空间
时间安排	特定的开放时间、漫长的等待时间	突破时间约束,实时性、自动化、可视化
运行机制	单独或串行办理、条块分割、各自为政	跨机构、跨部门、跨业务、跨系统协同
需求来源	以政府供给为导向,公共服务产出为基于过去的连续性调整	以公众需求为导向,注重主观感受与参与主体间的广泛互动
成本效益	高昂的交易成本	规模经济、信息共享、共同监督
绩效管理	缺乏过程管理	常态化监测、高频的质量反馈
公众价值	满足基本公共服务需求	公共服务均等化、普惠化、便捷化、多样化

集的对话和合作,提高参与者政府透明度感知,筑建公众信任。^[12,50]平台还允许公众以“合作伙伴”身份参与“共同生产”(citizen coproduction),而不仅仅是被当作接受公共服务的“顾客”。^[51]最终,平台通过社会公众与政府的积极互动,督促政府更好地提供公共服务。

平台最根本的一个经济属性体现在降低成本上表现出的巨大潜力。“互联网+政务服务”平台的成本控制力主要体现在以下几个方面:一是平台借助信息集成和数据共享等特点,为公共服务供求双方提供信息空间,进而降低交易成本、提升交易效率^[20];二是平台促进政务信息公开,提高政府透明度,有助于防范道德风险、降低腐败发生率^[38];三是平台基于高效的信息反馈机制和数据分析功能,有助于降低意见征集成本、提高政府科学决策能力和公共服务匹配度、创造公共价值^[48-49];四是平台突破了公共服务的时空限制,让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵,有助于提高公共服务效率、增强公共服务便利性和可及性、降低制度性交易成本、提升社会生产效率和整体福利水平;五是平台重构组织关系,有助于加强政府协同性、降低协调成本、提升政府运行效率^[19];六是平台具有很强的规模经济效应^[7];七是平台一体化建设有助于降低政府信息系统重复建设成本、提高政府支出效率。也正是因为平台在降低成本上面表现出的显性优势,吸引着更多资本的投入,从而在经济上使得政务服务数字化转型成为可能。

以上讨论揭示出“互联网+政务服务”平台所具备的典型特征。这些特征在一定程度上解决了传统政府组织在复杂环境下面临的困境,为其持续高效地履行提供公共服务这一基本职责创造了条件。平台先是建立一种标准以规范行政行为^[6],之后,通过常态化监测与高频质量反馈,能对组织绩效进行主动管理并形成正循环,进一步强化了其在提升公共服务效率上的能力。“互联网+政务服务”平台正是对政务服务数字化转型和数字政府建设的积极探索,有助于推动政府组织变革,全面

提升公共服务效率。据此提出:

H1:“互联网+政务服务”平台建设会提升公共服务效率。

平台具有明显网络外部性和规模经济特征。新建平台的成本很高,但当其建成后稳定下来,其边际成本几乎可以忽略不计。与企业数字化平台一样,当需求规模较小时,“互联网+政务服务”平台满足公众异质性偏好的单位成本较高;随着服务规模逐渐扩大,异质性偏好通过平台的组合、汇聚和重分类逐渐产生规模效应^[52]。“互联网+政务服务”平台上的专业化服务模块,如证件办理、资质认证、纳税缴费、投资审批等,有助于降低公共服务的平均成本。平台的这一规模效应会随着公共服务强度增加愈发凸显。此外,公共服务规模的扩张也伴随着政务服务沟通和组织协调成本的相应上升^[53],这会侵蚀政府运行效率,降低政府的回应能力,并引发寻租等道德问题,从而表现为公共服务效率低下^[54]。平台本身是政府适应复杂社会制度环境的产物,能有效应对公共服务规模扩张带来的挑战^[12]。那么,政务服务数字化转型对公共服务需求越高的地区而言,其意义也更加突出。据此提出:

H2:“互联网+政务服务”平台能够通过发挥规模效应提升公共服务效率。

政府代理人与委托人的目标不一致或利益冲突易产生道德风险和逆向选择。在传统科层组织体系中,对国家治理意图和政策目标的实施效果主要通过上级部门对下级部门的考核反映,但这种考核无法兼顾“过程管理”,且易受多重因素影响。^[12]上级政府了解下级地方官员的信息成本高昂^[55],这带来了巨大的监督压力。加上公共服务质量难以测量,这就依赖社会共同监督。相较于传统科层组织,在互联网监测技术的支持下,“互联网+政务服务”平台能够发挥更强大的监督功能^[56]。平台提供了一种基于网络空间的惩罚机制,降低了政府代理人谋求特定利益的机会。在政务平台上,公众可以随时查询办理进度,对办事过程进行评价。^[37]“互联网+政务服务”平台的监督、

评价、投诉和反馈机制,使公民更容易、更愿意参与到反腐败活动中,这提高了政府机会主义行为成本,并降低由于信息不对称而引发的道德风险。据此提出:

H3:“互联网+政务服务”平台能够通过降低监督压力提升公共服务效率。

成熟的制度环境代表了更程度的交易自由、产权安全、政府信息公开与法律公正透明,为市场机制发挥其基础性资源配置优势提供重要保障。^[57]制度环境虽然不直接参与政府治理,但会影响到政府治理系统内各要素之间的相互作用和系统整体运行方式^[58],影响平台组织协同力的发挥。制度环境引导并约束着政府行为,其与政府治理体系之间的匹配程度影响着公共服务效率。健全的制度体系会严格约束参与主体行为,压缩寻租空间和制度性交易成本,提高政府获取、转换和处理信息的效率。制度环境的不完善往往伴随着严重的条块分割、治理信息不对称、法律体系不健全和公共服务低效率等现象。^[59]中国各地区制度环境存在很大差异,中西部地区市场化进程要明显缓于东部地区。在这些制度环境不完善的地区,平台可能无法有效提升公共服务效率。据此提出:

H4:在制度环境水平方面,“互联网+政务服务”平台对公共服务效率的提升作用在水平较高的地区更明显。

数字化技术不仅改变了人们的信息获取方式和社会交往习惯,也对现代社会的公共意识和社会信任产生了深刻影响。Ellison等指出,在线网络平台与社会资本的形成和维系存在重要关联,并为低满意度群体带来更大的幸福感。^[60]互联网用户较非互联网用户具有更强烈的社会信任感,而社会信任也会反过来影响公众对网络平台的使用^[61]。一方面,“互联网+政务服务”平台针对“办事难”“办事慢”“办事烦”等问题做出及时回馈,帮助公众在开放和动态的空间中实现有效的民主对话,有助于社会网络的扩张和社会资本的运用,建立起更程度的社会信任和公众满意度^[62]。另一方面,社会信任可以进一步促进公众参与并提高政府治理绩效^[63]。

社会信任有助于提高公众对“互联网+政务服务”平台的使用率^[64],从而增强平台主体互动功能,进而提升平台在政府治理和公共服务中的作用。据此提出:

H5:在社会信任水平方面,“互联网+政务服务”平台对公共服务效率的提升作用在水平较高的地区更明显。

四、研究设计

(一) 识别策略

“互联网+政务服务”平台试点政策为本文利用双重差分方法(Difference-in-Differences, DID)来检验政务服务数字化转型对公共服务效率的影响效应提供了可能。具体而言,本文构建的实证模型如下:

$$PSE_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Treat_i \times Post_t + \alpha_2 Treat_i + \alpha_3 Post_t + \gamma Controls_{it} + City + Year + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, PSE_{it} 表示*i*市*t*年公共服务效率。 $Treat_i$ 为分组变量,即为试点城市取值为1,否则为0。 $Post_t$ 为实验期识别变量,政策元年及之后取值为1,否则为0。 $Treat_i \times Post_t$ 是双重差分项(以下简称DID项),其系数 α_1 是本文重点关注对象,刻画了政务服务数字化转型对公共服务效率的影响。 $Controls_{it}$ 为一系列控制变量。 $City$ 为个体固定效应。 $Year$ 为年份固定效应。 ε_{it} 为扰动项。

在公共服务效率变量的测度上,由于公共服务是一个多维概念,已有研究对其测度的视角、方法和变量选取上存在较大差异。一些学者从地方政府提供特定公共服务角度展开分析,如道路服务、教育服务、公共卫生服务、环境类公共服务等。^[65-67]还有一些学者从多个维度选取变量,构建综合指标^[68-69]。

本文则根据现有政策文件的相关表述,选择合理的维度测算地方政府的公共服务效率。《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》(国办发〔2016〕23号)中指出,“梳理整合教育、医疗卫生、社会救助、社会福利、社区服务、婚姻登记、殡葬服务、社会工作、劳动就业、社会保障、计划生育、住房

保障、住房公积金、公共安全等民生服务领域的网上服务资源”，“基本公共服务事项80%以上可在网上办理”。《国务院关于印发“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55号）中指出，“在教育文化、医疗卫生、社会保障等领域，积极发展民生服务智慧应用”，“汇聚城市人口、建筑、街道、管网、环境、交通等数据信息，建立大数据辅助决策的城市治理新方式”。从实践上看，以浙江省为例，浙江政务服务网开设了包括医疗卫生、社会保障、文体教育、环保绿化等在内的近二十项重点专题。由此可见，“互联网+政务服务”平台几乎涵盖了政府公共服务的各个领域。

在现有文献中，广泛被用到的指标包括医院床位数、师生比、养老保险覆盖率、医疗保险覆盖率、城市人均绿地、交通基础设施等。^[24, 68, 70]基于已有研究，同时考虑到“互联网+政务服务”平台覆盖领域的广泛性，本文从公共服务提供、居民福利、社会保障和可持续发展方面取得的客观成果数据测算公共服务效率。受限于地级市数据的可获得性和统计口径的前后一致性，本文最终选择了如下指标：人均医院床位数、中小学师生比、人均公共图书藏书量、每平方公里公路里程数、人均公共交通工具数、人均公路运输量、基本养老保险覆盖率、医疗保险覆盖率、单位产值二氧化硫排放量、人均园林绿地面积。本文基于非参数DEA方法^[71]，设定投入变量为人均财政支出，产出变量为上述10个指标，计算出公共服务效率。

在控制变量的测度上，综合已有关于公共服务效率影响因素的研究^[22, 54, 55, 69, 70]，采用的控制变量包含经济发展水平、财政分权、人口密度、外商直接投资、网络基础设施水平、行政监督、城市化水平、产业结构。变量构建方法如下： $\ln GDPper$ 表示人均收入水平的对数值，用以衡量地方经济发展水平。 $Decentralization$ 表示财政分权，地级市财政分权=人均地级市财政收入/（人均地级市财政收入+人均省级财政收入+人均中央财政收入）。 $\ln Density$ 表示人口密度的对数值。 $\ln FDI$

表示人均外商直接投资的对数值。 $Internet$ 表示网络基础设施水平，引入人均宽带接入数作为代理变量。 $\ln Supervision$ 表示行政监督，用省级层面每百万人行政复议案件数来反映行政监督压力。 $Urbanization$ 表示城市化水平，用城市人口占总人口的比重来控制城市化水平的潜在影响。 $Structure$ 表示产业结构，用第三产业增加值占比衡量。

为正确估计政务服务数字化转型的影响效应，需要明确试点工作的开始时间。《国务院关于印发“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55号）是目前公开可追溯到的最早关于“互联网+政务服务”工作的中央指导意见。实际上，在正式的中央指导意见形成以前，地方性的试点工作就已经展开。根据《国务院办公厅关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案的通知》（国办发〔2016〕23号），“互联网+政务服务”选取的政策试点正好是信息惠民国家试点城市。信息惠民国家试点工作可追溯到2014年《关于同意深圳市等80个城市建设信息惠民国家试点城市的通知》（国办发〔2016〕23号）。该通知指出在地市层级“构建统一的城市信息惠民公共服务平台”，“基于统一的信息惠民公共服务平台实现部门间的业务协同和信息共享，逐步实现公共服务事项和社会信息服务的全人群覆盖、全天候受理和‘一站式’办理”，“要注重条块结合，强化试点城市建设与社会保障、健康医疗、养老与社区服务等信息惠民十大领域行动计划的有机融合”，这与“互联网+政务服务”平台建设的基本原则、工作目标和主要任务是一致的。因此，可以认为信息惠民工程中涉及的平台即“互联网+政务服务”平台的雏形。综上所述，将2014年定为政策元年。2018年，国务院办公厅发布《国务院关于印发加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》（国发〔2018〕27号）。这表明2017年之后，“互联网+政务服务”平台在全国范围内进行建设。因此，将试点工作的结束时间定在2017年，选取

政策实施前后三年(2011—2017年)中国290个地级市面板数据进行分析。

试点城市和非试点城市公共服务效率的时间趋势参见图2。可以观察到,在2013年之前,非试点城市和试点城市的公共服务效率并不存在显著差异,但是自2014年开始,这一差异变得显著,并且随时间有扩大的趋势。这也说明了本文将2014年定为政策元年的合理性。

(二) 数据来源

主要数据来自中国城市统计年鉴、各地区统计年鉴、省级政府和重点城市网上政务服务能力调查评估报告和各级政府网站手工收集。本文的回归不包括港、澳、台和西藏自治区样本。本文对数据做如下变换:①对地级市层面变量的个别缺失值用插值法进行补充;②为了排除异常值

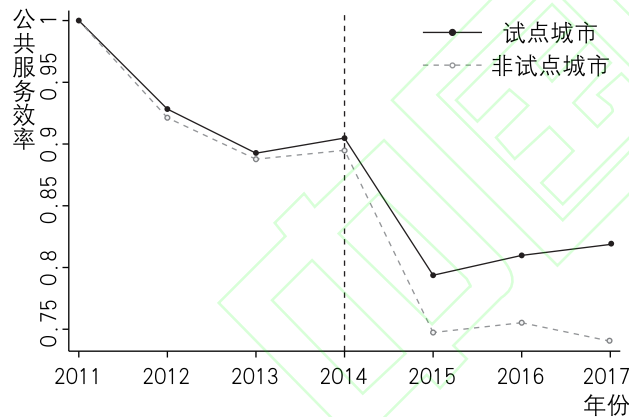


图2 试点城市和非试点城市公共服务效率的时间趋势

对回归结果的干扰,在1%水平上对变量进行缩尾处理;③对所有规模变量取自然对数以缓解异方差性问题。

主要变量描述性统计结果见表2。观察到所有规模变量的最小值均为正数,且所有比例变量的数值均在0和1之间,说明上述数据处理方式是合适的。表3给出了各变量间的相关系数。从相关系数来看,有大于0.7的情况。因此,本文计算了方差膨胀系数(VIF),发现所有变量的VIF值都小于10,说明不存在多重共线性问题。在选择固定效应模型还是随机效应模型的问题上,Hausman检验结果在1%水平上拒绝了随机效应模型是适当的这一原假设。因此,本文选用固定效应模型进行回归分析。

五、实证结果分析

(一) 基准回归结果

表4列(1)估计了“互联网+政务服务”平台建设对公共服务效率的影响。结果显示,无论是否加入控制变量, $Treat \times Post$ 的估计系数均能在5%水平上显著为正,说明“互联网+政务服务”平台建设显著地提升了公共服务效率。而且,这一推动作用的效果是十分可观的,平均而言,会引起公共服务效率10.2%的相对位次变化。注意到列(2) $Treat \times Post$ 的系数估计值为0.044,表明实施政策后,试点城市的公共服务效率会比非试点城市高0.044。

表2 主要变量描述性统计结果

变量符号	变量名称	观测数	最大值	最小值	中位数	平均值	标准差
<i>PSE</i>	公共服务效率	2030	1.849	0.341	0.872	0.856	0.159
<i>Treat</i>	分组变量	2030	1.000	0.000	0.000	0.248	0.432
<i>Post</i>	实验期识别变量	2030	1.000	0.000	1.000	0.571	0.495
<i>ln GDPper</i>	经济发展水平	2030	11.835	9.334	10.524	10.547	0.538
<i>Decentralization</i>	财政分权	2030	0.472	0.056	0.171	0.192	0.098
<i>ln Density</i>	人口密度	2030	8.114	2.234	5.763	5.696	0.994
<i>ln FDI</i>	外商直接投资	2030	8.648	0.118	6.036	5.818	1.745
<i>Internet</i>	网络基础设施水平	2030	0.546	0.036	0.151	0.172	0.097
<i>ln Supervision</i>	行政监督	2030	5.653	3.136	4.425	4.392	0.526
<i>Urbanization</i>	城市化水平	2030	0.944	0.243	0.514	0.537	0.150
<i>Structure</i>	产业结构	2030	0.785	0.208	0.418	0.429	0.108

表3 相关性系数

		1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>PSE</i>	1	1.000								
<i>ln GDPper</i>	2	0.033	1.000							
<i>Decentralization</i>	3	0.126*	0.849*	1.000						
<i>ln Density</i>	4	0.094*	0.287*	0.277*	1.000					
<i>ln FDI</i>	5	0.115*	0.552*	0.562*	0.453*	1.000				
<i>Internet</i>	6	-0.122*	0.615*	0.523*	0.295*	0.317*	1.000			
<i>ln Supervision</i>	7	-0.065*	0.259*	0.151*	0.424*	0.376*	0.359*	1.000		
<i>Urbanization</i>	8	0.071*	0.759*	0.730*	0.308*	0.439*	0.591*	0.246*	1.000	
<i>Structure</i>	9	-0.167*	0.232*	0.244*	0.230*	0.156*	0.471*	0.267*	0.379*	1.000

注：*表示在5%水平上显著，表中为Pearson相关系数

当然，这一数字本身没有统计意义，需要结合试点城市的相对排名来看。公共服务效率的中位数为0.872，在以公

共服务效率从高到低的序列中排在1015位，位于前50%。若在中位数基础上增加0.044，排名提升至807位，位于前39.8%，相较于不执行政策，平均提升了10.2%。若从平均数来看，这一提升效应约为10.9%。

表4 基准回归估计结果

变量	(1)	(2)
<i>Treat</i> × <i>Post</i>	0.041***	0.044***
	(0.015)	(0.013)
<i>ln GDPper</i>		0.043
		(0.045)
<i>Decentralization</i>		-1.969***
		(0.214)
<i>ln Density</i>		0.310***
		(0.100)
<i>ln FDI</i>		-0.002
		(0.005)
<i>Internet</i>		0.123
		(0.078)
<i>ln Supervision</i>		0.059***
		(0.015)
<i>Urbanization</i>		0.277*
		(0.154)
<i>Structure</i>		0.010
		(0.154)
个体固定效应	是	是
年份固定效应	是	是
样本量	2030	2030
调整R ²	0.454	0.520

注：*、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著，括号内为稳健性标准误

（二）机制检验与调节效应

为了验证假说2-5，本节分别引入人口密度、公共管理人员规模、制度环境、社会信任和DID项的交互项进行回归分析。

首先，为了验证“互联网+政务服务”平台建设对公共服务效率的影响是不是通过规模效应发挥作用的。基于式(1)，引入人口密度与DID项的交互项进行估计。人口密度越大，意味着地方政府面临的公共服务需求规模越大。表5列(1)中核心解释变量*Treat*×*Post*×*ln Density*的估计系数在5%水平上显著为正。对于人口密度越大的城市而言，“互联网+政务服务”平台建设对公共服务效率的提升作用越明显。这说明“互联网+政务服务”平台的规模效应已经显现，支持了假说2的观点。

其次，采用公共管理就业人数作为反映政府内部监督压力的指标。公共管理人员规模的扩大意味着更大的组织管理难度和更高的腐败风险，提高了政府内部监督难度。表5列(2)中核心解释变量*Treat*×*Post*×*ln Stress*的估计系数在5%水平上显著为正，表明政府内部监督压力提升后，“互联网+政务服务”平台建设对公共服务效率的影响反

表5 机制检验与调节效应回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	规模效应	内部监督	制度环境	社会信任
$Treat \times Post \times \ln Density$	0.027**			
	(0.011)			
$Treat \times Post \times \ln Stress$		0.034**		
		(0.016)		
$Treat \times Post \times \ln Institution$			0.124**	
			(0.050)	
$Treat \times Post \times \ln Trust$				0.547**
				(0.254)
控制变量	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	2030	2030	2030	2030
调整R ²	0.650	0.645	0.644	0.646

注：*、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著，括号内为稳健性标准误

而增强，这意味着“互联网+政务服务”平台能有效降低因道德风险而带来的效率损失，支持了假设3的观点。

再者，使用樊纲市场化指数中的政府与市场的关系指数、非国有经济的发展指数、产品市场的发育程度指数、要素市场的发育程度指数、市场中介组织的发育和法治环境指数五项指标构建制度环境变量^[72]。表5列(3)中， $Treat \times Post \times \ln Institution$ 的估计系数在5%水平上显著为正，支持了假说4的观点。由此可见，公共服务效率不仅与政府积极推进平台建设有关，而且还会受到地方制度环境影响。良好的制度环境为“互联网+政务服务”平台的推进提供了重要制度保证。解决两者之间的匹配性问题是提升公共服务效率的关键行动之一。

最后，引入城市商业信用环境指数作为社会信任的代理变量。该指数是中国商业信用环境指数课题组编制的，用于反映城市信用经济发展、诚信道德水平和社会信用体系运行等情况的一组相对数。估计结果见表5列(4)。观察到核心解释变量 $Treat \times Post \times \ln Trust$ 的估计系数在5%水平上显著为正。这一结果支持了假说5的观点。社会信任作为一种非正式制度，能够正向调节“互

联网+政务服务”平台对公共服务效率的影响。当社会信任较高时，公众更愿意使用“互联网+政务服务”平台，积极提供政务服务所需的各项信息，并且倾向于自愿遵守规则和合作，这有助于进一步提升公共服务效率。

(三) 稳健性检验

为进一步验证回归结果的可靠性，采用如下方法进行检验：

第一，平行趋势检验。在“互联网+政务服务”平台试点政策之前，各地公共服务效率需要保持相对稳定的变动趋势。本文引入分组变量与各年度虚拟变量的交互项进行平行趋势检验。具体而言，以公共服务效率为被解释变量，以各年年份虚拟变量和分组变量的交互项作为核心解释变量进行回归。图3是根据回归方程的系数估计值及置信区间绘制的平行趋势图。横轴为政策时点，空心点为系数估计值，虚线为95%置信区间。从图中可以看出，政策执行前，组间差异变量不显著异于0。这表明在政策作用前，试点城市和非试点城市之间不存在系统性差异，即满足平行趋势假定。从平行趋势的动态效应看，“互联网+政务服务”对公共服务效率的影响在次年显现，并逐年扩

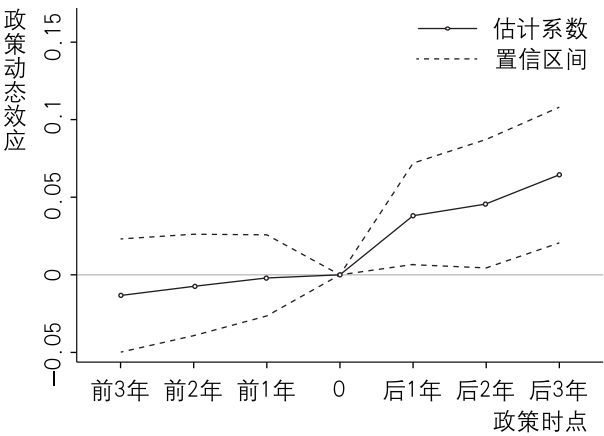


图3 平行趋势检验

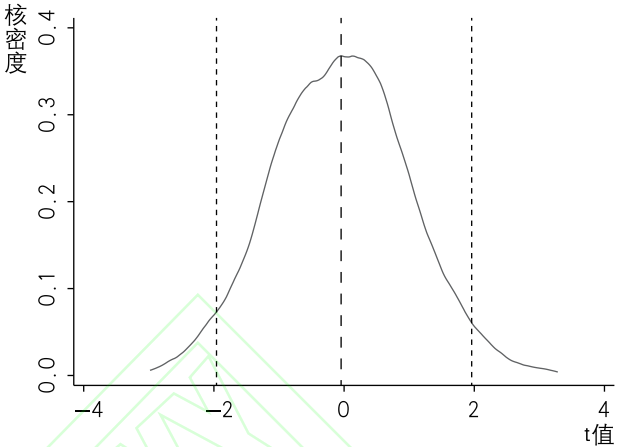


图4 抽样系数的t值核密度分布

大。这说明政务服务数字化转型所带来的效率提升是可持续的，能够为政府治理创造长期价值。

第二，随机化实验组。为进一步排除其他未知因素造成的影响，通过随机生成实验组的方式进行安慰剂检验。具体而言，在所有地级市中进行1000次抽样。80个试点城市中有7个城市是县级市、1个城市来自西藏自治区。剔除这些样本后，对应的实验组最终包含72个城市。因此，每次抽样随机选出72个城市作为虚拟实验组，其余城市作为对照组，按照式(1)进行回归。通过提取安慰剂检验的t值，绘制核密度分布图（参见图4）。当真实的政策效应与安慰剂检验结果显著不同时，则可排除其他未知因素对结果的干扰。图4显示，绝大多数抽样估计系数的t值绝对值都在1.96以内，说明“互联网+政务服务”对这1000次随机

抽样的结果没有显著效果，即通过了检验。

第三，虚构政策年份。将“互联网+政务服务”政策事件设定在政策元年之前的某个时期进行反事实检验^[73]。如果 $Treat \times Post$ 的估计系数不再显著，则说明“互联网+政务服务”的确对公共服务效率产生了影响。若与预期相反，那么意味着确实存在某些其他潜在因素也会影响到公共服务效率，而不仅仅是因为“互联网+政务服务”平台试点政策引起的。对本研究而言，这一时期为2012年，并将样本期设定在2011—2013年以考察“互联网+政务服务”是否存在促进效应。表6列(1)汇报了估计结果，可以看到核心变量 $Treat \times Post$ 的估计系数并不显著。因此，可以认为政务服务数字化转型对公共服务效率的影响是稳健的。

表6 稳健性检验回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	虚构政策年份	排除类似政策干扰	剔除省会和直辖市	PSM-DID模型估计
$Treat \times Post$	0.010	0.053***	0.042***	0.040***
	(0.013)	(0.014)	(0.014)	(0.014)
控制变量	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	870	1729	1820	1989
调整R ²	0.420	0.547	0.539	0.521

注：*、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著，括号内为稳健性标准误；列(1)样本期为2011—2013年，并虚构2012年为政策年份；列(2)剔除来自江苏、浙江、贵州、甘肃和青岛的城市样本；列(3)剔除省会城市和直辖市样本；列(4)为PSM-DID模型估计。

第四,排除类似政策干扰。2016年,国办电子政务办组织江苏、浙江、贵州、甘肃和青岛开展“互联网+政务服务”试点工作。为准确识别“互联网+政务服务”平台试点政策的效果,需要排除其他类似政策的干扰。本文剔除涉及江苏、浙江、贵州、甘肃和青岛的城市样本进行回归。回归结果见表6列(2),可以看到 $Treat \times Post$ 的估计系数在1%水平上保持正向显著。

第五,剔除省会城市和直辖市。本文实证分析面临的一个潜在威胁是“互联网+政务服务”政策试点的非随机性问题。省会城市和直辖市的经济发展、市场环境、基础设施和社会包容性等方面一般都要高于其他城市,通常更有可能成为各类政策的试点对象。31个省会城市和直辖市中仅7个城市不在试点名单之列。那么,有理由怀疑城市层面某些变量是影响“互联网+政务服务”政策选择的重要变量,并同时与公共服务效率相关。如果遗漏了这些变量,可能带来严重的内生性问题。为此,剔除省会城市和直辖市样本后进行回归,回归结果见表6列(3)。可以看到, $Treat \times Post$ 的估计系数在1%水平上保持显著。

第六,PSM-DID模型估计。本文的样本涵盖了全国290个地级市,样本间个体差异大,无法保证实验组和对照组在政策执行前具有相同的个体特征,容易引起选择性偏差问题。为避免这一问题带来的影响,采用倾向得分匹配法(PSM)并以城市层面控制变量为识别特征,通过logit模型计算样本城市成为“互联网+政务服

务”试点城市的倾向得分,对实验组和对照组进行匹配。具体而言,选取经济发展水平、财政分权、人口密度、外商直接投资、网络基础设施水平、行政监督水平、城市化水平和产业结构为协变量,采用1:1近邻匹配法进行匹配。表7的平衡性检验结果显示,匹配前实验组的协变量取值均显著异于对照组,而在匹配后,各协变量的t值明显减小,无法拒绝两组城市存在系统性差异的假设。另一方面,在完成最近邻匹配后,两组样本的核密度分布更为接近,均值差异也明显减少。上述检验结果说明匹配是有效的(参见图5)。之后,在共同取值范围内,对匹配后的样本再次使用双重差分方法进行回归。基于PSM-DID方法的回归结果见表6列(4)。可以看到, $Treat \times Post$ 的估计系数仍保持高度显著。

(四) 异质性分析

假设1是本文的核心假设,为进一步分析哪类城市更符合假设,本文展开异质性分析。首先,由于各地区的资源禀赋和发展阶段不同,建设平台所面临的外部环境存在很大差异,这很有可能影响到分析结果的有效性。根据地级市所处的地理位置,分为东部地区、中部地区和西部地区。相对于中西部地区,东部地区的“软环境”更好,那么其在推进政务服务数字化转型的过程中所面临的外部阻力会更小。因此,有必要进行分地区讨论,为制定差异化区域政策提供建议。

异质性分析的回归结果见表8。首先,“互联网+

表7 平衡性检验结果

	匹配前			匹配后		
	实验组	对照组	t值	实验组	对照组	t值
$\ln GDPper$	10.884	10.436	17.38	10.855	10.842	0.42
$Decentralization$	0.260	0.169	19.61	0.251	0.249	0.36
$\ln Density$	6.113	5.558	11.21	6.026	6.077	-0.87
$\ln FDI$	6.481	5.598	10.53	6.414	6.461	-0.46
$Internet$	0.214	0.158	11.67	0.207	0.215	-1.19
$\ln Supervision$	4.436	4.378	2.16	4.410	4.423	-0.40
$Urbanization$	0.633	0.505	17.68	0.619	0.621	-0.19
$Structure$	0.468	0.416	9.61	0.460	0.465	-0.68

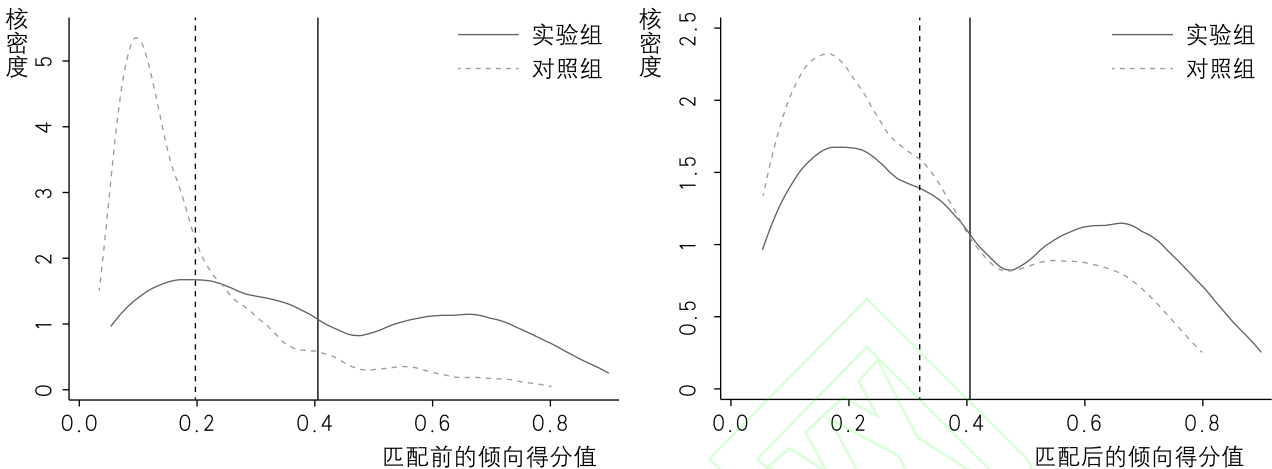


图5 匹配倾向得分核密度分布

表8 异质性分析的回归结果

变量	所在地区			网络基础设施水平		经济发展水平	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	东部	中部	西部	高	低	高	低
$Treat \times Post$	0.088*** (0.017)	0.016 (0.018)	0.006 (0.030)	0.067*** (0.019)	0.008 (0.017)	0.063*** (0.017)	-0.001 (0.020)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是	是
样本量	805	763	462	1015	1015	1015	1015
调整R ²	0.642	0.601	0.358	0.464	0.505	0.538	0.508

注：*、**、***分别表示在10%、5%、1%水平上显著，括号内为稳健性标准误

政务服务”平台建设对公共服务效率的提升效应的确存在明显的地区异质性。这一影响在东部地区显著，而在中西部地区不显著。对上述结果可能的解释在于，东部地区相对中西部地区而言，网络基础设施建设较早且水平较高，经济发展水平更高，使得“互联网+政务服务”红利的释放更为充分。为印证这一猜想，按照中位数将样本依次划分为网络基础设施高水平组和低水平组、经济发展高水平组和低水平组，并进行分组回归。回归结果见表8的列(4)至列(7)。平台建设对公共服务效率的提升作用只在高水平组显著，这揭示了网络基础设施和经济环境在推动政务服务数字化转型并提升公共服务效率上的重要支撑作用。

六、结论与讨论

政务服务数字化转型包含增进组织系统、提高公众参与、降低政府成本的多重目标。本文以“互联网+政务服务”平台建设为例，从平台的核心驱动力、物理属性、行政管理属性、社会服务属性、经济属性和结果属性等方面揭示了政务服务数字化转型提升公共服务效率的内在机理。平台的这些属性降低了政府活动的交易成本，并使传统科层组织在复杂环境下持续高效地回应公众需求、提供公共服务成为可能。实证结果表明，基于“互联网+政务服务”平台建设的政务服务数字化转型能够显著提升公共服务效率。平行趋势的扩大效应表明，政务服务数字化转型所带来的公共服务效率提升是可持续的，并能够为政府治理创造长期价值。机制检验的结果表明，“互联网+政

务服务”平台通过发挥规模经济优势以及通过降低内部监督压力,提升公共服务效率。在调节效应上,“互联网+政务服务”平台对公共服务效率的提升作用在制度环境和社会信任水平较高的地区更加明显。

上述结论的启示在于如下三个方面:

第一,政务服务数字化转型驱动公共服务效率提升。在传统公共服务供给中,政府经常陷入“生产率悖论”,即政府在公共服务上的资源投入并没有带来公共服务效率的长期提升。尤其是在面对新环境中的复杂情景时,政府公共服务压力倍增。政务服务数字化转型从技术层面和制度层面为提升公共服务效率带来新的可能。应积极推动以平台为基础的政务服务数字化转型,促进信息共享和数据互通,提升平台规范化管理水平,完善平台监督机制,借助平台规模经济优势,不断提高公共服务效率。此外,结合近年来政务服务数字化转型在应对危机上的表现,其可以持续为提供高效、现代化的公共服务做出贡献。例如,在新冠疫情公共卫生危机中,“互联网+政务服务”平台使得“网上办、不见面”成为可能,有效缓解了公共服务压力。

第二,完善制度在政务服务数字化转型中的顶层设计。受历史、文化、习惯和规范等因素影响,政务服务往往呈现出“碎片化”特征。本文的研究表明,制度环境和作为非正式制度的社会信任能够正向调节政务服务数字化转型对公共服务效率的提升作用。因此,有必要以制度为突破口,完善其在政务服务数字化转型中的顶层设计。以《“十四五”国家信息化规划》和《国务院办公厅关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知》为行动指南,积极探索建立符合我国国情的政务服务数字化转型与公共服务效能建设精准匹配的制度文化。

第三,因地制宜推动政策的差异化供给。缩小地区“互联网+政务服务”平台效能的差距,促进政务服务数字化能力均衡发展,首先需要对各地区不平衡的原因进行深入研究。本文发现平台对公共服务效率的影响的

确存在明显的地区异质性。不同地区的网络基础设施水平和经济发展水平等方面存在很大的差异,使得政务服务数字化转型带来的公共服务效率提升效应不尽相同。对于中西部地区而言,由于支撑政务服务数字化转型的外部条件尚未完全成熟,应该把重点放在网络基础设施等建设上。对于东部地区而言,应积极探索政务服务数字化转型提升公共服务效率的内在机理和可行路径。

本文的贡献主要体现在以下三个方面:

第一,一个重要的理论增量在于将“互联网+政务服务”平台建设作为中国政务服务数字化转型过程中的一个典型事实,分析了政务服务数字化转型提升公共服务效率的理论机制。平台运作中蕴含的数字资源和数字能力、组织协同力、主体互动力和成本控制力等赋予了“政府即平台”这一理念旺盛的生命力,有助于理解为什么政府在复杂环境下依然可以持续高效地履行提供公共服务这一基本职责。

第二,基于“互联网+政务服务”平台建设的准自然实验,采用双重差分方法量化了政务服务数字化转型对公共服务效率的影响。本文的分析补充了相关领域的实证研究,为公共服务的数字化治理逻辑提供经验证据。

第三,在分析框架中引入正式制度和非正式制度,讨论了制度环境和社会信任是如何调节政务服务数字化转型和公共服务效率之间关系的。在各地政务服务数字化转型实践中,“各自建设、机构重叠、多网并存”的现象比较突出,这也制约了信息的流动和平台进一步发展。良好的制度有助于降低平台重复建设率,提高政府获取、转换和处理信息的效率,减少制度性交易成本,增强数据安全性和“互联网+政务服务”平台使用。本研究为进一步推动政务服务数字化转型和加速地方政务服务平台建设提供一个新视角。

受制于研究方法对核心命题的把控力和数据可获得性,本研究也存在如下局限:

第一,由于政府公共服务本身就是一个多维度的概

念, 本文所选取的基础指标可能无法反映政府在特定领域的服务效率。由于缺乏关于政务服务数字化转型相关的早期统计数据, 如最能直接反映政务服务情况的线上办理和公众评价数据, 本文构建的公共服务效率指标实际上集中反映的是公共服务的成本效率, 即以最小的公共服务投入成本实现既定的公共服务产出。

第二, 本文的讨论局限于政务服务数字化转型在政府管理领域的影响。近年来, “互联网+政务服务”还被赋予“激发市场活力”等经济内涵^[10]。例如, 市场微观主体也可以共享平台信息(如政府开放数据应用程序接口), 在更加透明的环境下形成良性竞争。

第三, 本文未对政务服务数字化转型中数据安全等负面问题进行讨论。未来可考虑对上述问题进行更加细致的探究。关于政务服务数字化转型对公共服务效率的长期影响也有待后续研究补充。

参考文献:

- [1]余成龙, 陈尧. 把时间带回治理: 基层政府行为中的效率——基于赣西W镇政府“海绵城市”项目建设的追踪观察[J]. 公共管理学报, 2022, 19(01): 95-106.
- [2]张康之. 论社会运行和社会变化加速化中的管理[J]. 管理世界, 2019, 35(02): 102-114.
- [3]胡重明. “政府即平台”是可能的吗?——一个协同治理数字化实践的案例研究[J]. 治理研究, 2020, 36(03): 16-25.
- [4]曲永义, 王可. 中国政务服务信息化及其对企业创新的影响研究[J]. 数量经济技术经济研究, 2022, 39(04): 25-44.
- [5]Upadhyay P, Kumar A, Dwivedi Y K, et al. Continual usage intention of platform-based governance services: A study from an emerging economy[J]. Government Information Quarterly, 2022, 39(01): <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101651>.
- [6]胡业飞, 向淼. 作为新兴治理工具的政务服务标准: 功能与逻辑[J]. 中国行政管理, 2023(01): 21-28.
- [7]方齐云, 袁野. 数字政务与城市公共服务效率——基于政务APP的准自然实验[J]. 城市问题, 2023(01): 19-28.
- [8]徐艳晴, 郭娜, 毛子骏, 等. 政策引导基层政务服务数字化变革研究——以海口市龙华区政务服务中心为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(04): 150-165.
- [9]陈涛, 董艳哲, 马亮, 等. 推进“互联网+政务服务”提升政府服务与社会治理能力[J]. 电子政务, 2016(08): 2-22.
- [10]易兰丽, 范梓腾. 层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网+政务服务”平台建设为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(01): 40-51.
- [11]谢小芹. “互联网+政务服务”: 成绩、困境和建议[J]. 电子政务, 2019(06): 62-72.
- [12]宋锆业. 中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析[J]. 管理世界, 2020, 36(11): 172-194.
- [13]Ansell C, Miura S. Can the power of platforms be harnessed for governance?[J]. Public Administration, 2020, 98(01): 261-276.
- [14]李利文. 政务服务下沉通道何以拓宽? ——以深圳福田信用审批模式为研究对象[J]. 公共管理学报, 2022, 19(04): 1-13.
- [15]明承瀚, 徐晓林, 王少波. 政务数据中台: 城市政务服务生态新动能[J]. 中国行政管理, 2020(12): 33-39.
- [16]Kim S, Andersen K N, Lee J W. Platform government in the era of smart technology[J]. Public Administration Review, 2022, 82(02): 362-368.
- [17]孙宗锋, 席嘉诚. 数字化协同治理的类型及其逻辑——以政务服务“跨省通办”为例[J]. 电子政务, 2023(10): 95-105.
- [18]许峰. 地方政府数字化转型机理阐释——基于政务改革“浙江经验”的分析[J]. 电子政务, 2020(10): 116-132.
- [19]王法硕, 张恒朋. “互联网+政务服务”优化地方营商环境了吗? ——基于我国地级市面板数据的实证研究[J]. 电子政务, 2022(01): 88-97.
- [20]范合君, 吴婷, 何思锦. “互联网+政务服务”平台如何优化城市营商环境? ——基于互动治理的视角[J]. 管理世界, 2022, 38(10): 126-153.
- [21]李春根, 李志强. 以“互联网+政务服务”引领政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2016(07): 6-7.
- [22]詹新宇, 刘文彬. 中国式财政分权与地方经济增长目标管理——来自省、市政府工作报告的经验证据[J]. 管理世界, 2020(03): 23-39.
- [23]Que W, Zhang Y B, Liu S B. The spatial spillover effect of fiscal decentralization on local public provision: Mathematical application and empirical estimation[J]. Applied

- Mathematics and Computation, 2018, 331: 416–429.
- [24]田传浩, 李明坤, 郗水清. 土地财政与地方公共物品供给——基于城市层面的经验[J]. 公共管理学报, 2014(04): 38–48.
- [25]Habyarimana J, Humphreys M, Posner D N, et al. Why does ethnic diversity undermine public goods provision?[J]. American Political Science Review, 2007, 101(04): 709–725.
- [26]Cruz C, Labonne J, Querubin P. Social network structures and the politics of public goods provision: Evidence from the Philippines[J]. American Political Science Review, 2020, 114(02): 486–501.
- [27]Besley T, Ghatak M. Retailing public goods: The economics of corporate social responsibility[J]. Journal of Public Economics, 2007, 91(09): 1645–1663.
- [28]Seo I, Kim Y, Choi J. Assessment of efficiency in public service – focused on Government 3.0 case in Korea[J]. Total Quality Management & Business Excellence, 2018, 29(9/10): 1161–1184.
- [29]Chen Y, Pereira I, Patel P C. Decentralized governance of digital platforms[J]. Journal of Management, 2021, 47(05): 1305–1337.
- [30]Anthopoulos L, Reddick C G, Giannakidou I, et al. Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare.gov website[J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(01): 161–173.
- [31]翟云. “互联网+政务服务”开启中国政府治理新路径[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2020: 8–10.
- [32]桓德铭, 苏毅, 刘建. “互联网+政务服务”一体化平台建设及改革实践[M]. 济南: 山东大学出版社, 2021: 13–15.
- [33]Cordella A, Paletti A. Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case[J]. Government Information Quarterly, 2019, 36(04): <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101409>.
- [34]Styrin E, Mossberger K, Zhulin A. Government as a platform: Intergovernmental participation for public services in the Russian federation[J]. Government Information Quarterly, 2022, 39(01): <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101627>.
- [35]Janssen M, Estevez E. Lean government and platform-based governance—doing more with less[J]. Government Information Quarterly, 2013, 30(S1): 1–8.
- [36]Bertot J C, Jaeger P T, Grimes J M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies[J]. Government Information Quarterly, 2010, 27(03): 264–271.
- [37]北京大学课题组, 黄璞. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(07): 2–30.
- [38]Xu Y Q, Yao Y. Informal institutions, collective action, and public investment in rural China[J]. American Political Science Review, 2015, 109(02): 371–391.
- [39]Guriev S, Melnikov N, Zhuravskaya E. 3G Internet and confidence in government[J]. Quarterly Journal of Economics, 2021, 136(04): 2533–2613.
- [40]Wen Y, Zhang X, Li K, et al. Generalized morality and the provision of public goods: The role of social trust and public participation[J]. Habitat International, 2022, 125: 102584.
- [41]张晓, 鲍静. 数字政府即平台: 英国政府数字化转型战略研究及其启示[J]. 中国行政管理, 2018(03): 27–32.
- [42]沈伟伟, 曹子薇. 社会质量视角下数字政府发展的现实困境与优化路径[J]. 电子政务, 2022(07): 76–87.
- [43]汪波, 牛朝文. 从ChatGPT到GovGPT: 生成式人工智能驱动的政务服务生态系统构建[J]. 电子政务, 2023(09): 25–38.
- [44]陈朝东. 电子政务服务的要素、本质与特征探究[J]. 行政与法, 2022(04): 25–34.
- [45]Thomson A M, Perry J L, Miller T K. Conceptualizing and measuring collaboration[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2009, 19(01): 23–56.
- [46]邓理, 王中原. 嵌入式协同: “互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境[J]. 公共管理学报, 2020, 17(04): 62–73.
- [47]霍明奎, 蒋春芳. 基于信息生态理论的政务微信平台用户互动意愿影响因素及提升策略研究[J]. 电子政务, 2020(03): 110–120.
- [48]张廷君. 城市公共服务政务平台公众参与行为及效果——基于福州市便民呼叫中心案例的研究[J]. 公共管理学报, 2015, 12(02): 21–29.
- [49]Bakker T P, de Vreese C H. Good news for the future? Young people, Internet use, and political participation[J].

- Communication Research, 2011, 38(04): 451–470.
- [50]Schmidhuber L, Ingrams A, Hilgers D. Government openness and public trust: The mediating role of democratic capacity[J]. Public Administration Review, 2021, 81(01): 91–109.
- [51]Linders D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media[J]. Government Information Quarterly, 2012, 29(04): 446–454.
- [52]邱泽奇, 张樹沁, 刘世定, 等. 从数字鸿沟到红利差异——互联网资本的视角[J]. 中国社会科学, 2016(10): 93–115.
- [53]吴木奎, 林谧. 政府规模扩张: 成因及启示[J]. 公共管理学报, 2010(04): 1–11.
- [54]杨海生, 才国伟, 李泽彬. 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, 2015(12): 12–23.
- [55]周黎安, 陶靖. 政府规模、市场化与地区腐败问题研究[J]. 经济研究, 2009, 44(01): 57–69.
- [56]Vallas S, Schor J B. What do platforms do? Understanding the gig economy[J]. Annual Review of Sociology, 2020, 46: 273–294.
- [57]Globerman S, Shapiro D. Governance infrastructure and US foreign direct investment[J]. Journal of International Business Studies, 2003, 34(01): 19–39.
- [58]陶克涛, 张术丹, 赵云辉. 什么决定了政府公共卫生治理绩效? ——基于QCA方法的联动效应研究[J]. 管理世界, 2021(05): 128–138.
- [59]赵云辉, 张哲, 冯泰文, 等. 大数据发展、制度环境与政府治理效率[J]. 管理世界, 2019, 35(11): 119–132.
- [60]Ellison N B, Steinfield C, Lampe C. The benefits of Facebook “friends”: Social capital and college students' use of online social network sites[J]. Journal of Computer-Mediated Communication, 2007, 12(04): 1143–1168.
- [61]Mutz D C. Effects of Internet commerce on social trust[J]. Public Opinion Quarterly, 2009, 73(03): 439–461.
- [62]王可, 李连燕. 中国“互联网+政务服务”的效应测度分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2020, 37(03): 105–124.
- [63]甘开鹏, 王秋. 社会信任对政府环境治理绩效的影响研究[J]. 中国行政管理, 2020(03): 153–154.
- [64]Lee J, Kim H J, Ahn M J. The willingness of e-government service adoption by business users: The role of offline service quality and trust in technology[J]. Government Information Quarterly, 2011, 28(02): 222–230.
- [65]Barankay I, Lockwood B. Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons[J]. Journal of Public Economics, 2007, 91(5/6): 1197–1218.
- [66]Kalb A. What determines local governments' cost-efficiency? The case of road maintenance[J]. Regional Studies, 2014, 48(09): 1483–1498.
- [67]Blanco E, Haller T, Walker J M. Provision of environmental public goods: Unconditional and conditional donations from outsiders[J]. Journal of Environmental Economics and Management, 2018, 92: 815–831.
- [68]韩峰, 李玉双. 产业集聚、公共服务供给与城市规模扩张[J]. 经济研究, 2019(11): 149–164.
- [69]陈诗一, 张军. 中国地方政府财政支出效率研究: 1978—2005[J]. 中国社会科学, 2008(04): 65–78.
- [70]陈硕. 分税制改革、地方财政自主权与公共品供给[J]. 经济学(季刊), 2010, 9(04): 1427–1446.
- [71]Afonso A, Fernandes S. Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region[J]. Regional Studies, 2006, 40(01): 39–53.
- [72]Shi W L, Sun S L, Yan D Y, et al. Institutional fragility and outward foreign direct investment from China[J]. Journal of International Business Studies, 2017, 48(04): 452–476.
- [73]Topalova P. Factor immobility and regional impacts of trade liberalization: Evidence on poverty from India[J]. American Economic Journal—Applied Economics, 2010, 2(04): 1–41.

作者简介:

梁银锋, 北京大学政府管理学院公共政策专业博士研究生, 研究方向为数字政府与公共治理创新等。

王楠, 博士, 北京大学政府管理学院助理教授, 北京大学公共治理研究所研究员, 博士生导师, 研究方向为当代公共事务经济问题、高质量发展理论与政策等。