

中图分类号:D035

文献标识码:A

文章编号:1008-7621(2021)04-0017-10

# 地方政府政务环境建设的逻辑探索

## ——基于68个地级市的定性比较分析

□ 顾丽梅 李欢欢

(复旦大学国际关系与公共事务学院,上海 200433)

**摘要:**政务环境建设是推动城市发展、优化政府服务的重要举措。使用fs/QCA分析方法对我国68个地级市政务环境建设案例进行条件组态分析,结果显示,政务环境建设水平主要受到互联网服务能力、基础设施建设、注意力分配、需求回应等多个因素的组合影响。其中,需求回应和注意力分配因素在提高政务环境水平上发挥重要作用。高水平政务环境建设的生成路径可以概括为三种:“技术优化+组织管理”“组织管理+需求回应”和“技术优化+组织管理+需求回应”。

**关键词:**政务环境;fs/QCA;商事制度改革

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2021.04.003

### 一、问题的提出

当前,各级地方政府都开始重视政务环境优化,政务环境建设的力度持续加大。随着“放管服”改革的深入推进,政务服务大厅如雨后春笋般建立,将现代信息技术应用于政府治理,网上办理逐步增多,审批服务日益精进。由于各地资源禀赋和发展阶段的差异,以及商事制度改革的差异,各地政务环境建设仍极不平衡。那么影响城市政府政务环境建设的因素是什么?社会现象发生的原因条件是相互依赖的,各组织要素间相互作用会导致差异结果的产生<sup>[1]</sup>。在多目标治理任务下,政务环境建设作为地方治理事务中的一部分,政府如何合理配置资源以促进政务环境优化,是重要关注议题。针对这一议题,国内外学者进行了相关探索。多数研究聚焦于对政务环境建设的现状问题分析,并在此基础上提出优化路径,缺乏基于数据支撑的实证检验,虽然一些学者进行了实证研究,但是主要聚焦在政务环境的评估指标上。已有研究并不能揭示影响政务环境建设各个条件的互动机理。因此,需要从“组态视角”出发,通过分析条件组态与结果的关系,回答多重并发的因

果复杂性机制<sup>[2]</sup>,并着眼于组态分析,在地方政府政务环境建设的情景下,实证研究政务环境水平的影响因素及其建设逻辑。本研究提出以下几个研究问题:影响地方政府政务环境建设的条件组态是什么?这些条件哪些发挥了核心作用?它们存在怎样的交互关系?

本研究结合我国政务环境建设的特点,提出了政务环境建设影响因素的分析框架,并以《中国政务环境报告2019》中的68个地级市政府政务环境建设为案例,通过fs/QCA研究方法,以揭示导致政务环境水平差异的条件组态及其作用机制。本研究超越了单向线性分析中自变量对因变量的“边际净效应”分析,有助于揭示多重条件间的互动关系,在力图深化对政务环境建设路径认识的同时,试图为政务环境领域的研究提供新的分析进路。

### 二、文献综述与分析框架

#### (一)政务环境建设:实践进展与研究述评

目前,学界对于“政务环境”概念的界定莫衷一是。孙萍等认为,营商政务环境指的是政府及其相关部门为企业提供服务的环境和条件的总

收稿日期:2021-04-12

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(17JZD029)

作者简介:顾丽梅(1972—),女,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;李欢欢(1992—),女,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

和,以此来保障企业运营全过程<sup>[3]</sup>。徐现祥团队认为,政务环境是政府职能部门向市场主体提供公共服务的环境,也即当地的政务服务大厅<sup>[4]</sup>。我国城市的政务服务大厅始建于2001年的广东江门,伴随着2012年深圳试点商事制度改革的推进,已在各地开花,截至2017年4月,全国县级以上地方各级政府设立政务大厅覆盖率已达94.3%<sup>[5]</sup>。政务大厅作为为企业和群众办事服务的实体,整合重构政府部门设置,将独立分散的各个审批部门集中在一起,协同办公。随着政府机构改革的调整,以及新一代信息技术的运用,基于政务大厅平台(含线上和线下)政府服务过程的透明度和办事效率显著提高。尤其是近年来,数字政府建设如火如荼,比如,江苏省“不见面审批”、浙江省从“三张清单一张网”到“最多跑一次”改革、山东省“一次办好”等,体现了各地政务环境建设的新进展。当前,国内外学者们的研究主要体现在以下三个方面。

第一,政务大厅的服务效能及面临的困境。政务大厅是政府为企业和群众提供公共服务的具象和实体。各国政府设立了不同类型的政务服务大厅,例如,美国的Government Service Centers、加拿大的Service Canada、澳大利亚的Centrelink等<sup>[6]</sup>。政务服务大厅能够为居民提供便捷、迅速和无缝衔接的服务,其效能受到主责官员支持、部门参与、利益相关者的反馈,以及行政人员的专业性等因素的影响<sup>[7]</sup>。李靖华通过研究浙江省政务大厅,发现窗口状况、信息化程度和部门合作、网络互联等因素影响政务大厅服务的流程再造<sup>[8]</sup>。自审批制度改革以来,我国政务服务中心“一站式”“一门式”“一网式”服务持续创新,将新技术与政务服务相结合,提高了政务服务能力,顺应了时代发展和经济社会发展所需。但是,目前我国政务服务大厅建设存在区域发展不平衡、部门协调难<sup>[9]</sup>,以及信息共享难、线上线下建设各自为政、服务冷热不均等问题<sup>[9]</sup>,因而,受多种因素影响,政务环境建设发展不平衡。

第二,政务环境的评估维度及其影响因素。关于政务环境评估维度的研究成果,可从国外对于营商环境评估的指标设计窥见一斑。世界银行发布的营商环境指标体系包括开放企业、办理施工许可证、获得电力供应、登记财产等10个一级指标<sup>[10]</sup>。EIU(The Economist Intelligence Unit)对营商环境等级的划分,从政治环境、宏观经济环境、市场机会等十大标准或领域对82个国家的营商环境

进行了考察<sup>[11]</sup>。Korner在对中欧营商环境测评中,提出清廉指数、综合治理指数、透明度指数等<sup>[12]</sup>。目前,在国外营商环境的测评指标设计中,关于政务环境评价的研究较为缺乏。国内研究中,将政务环境作为主要对象,国务院办公厅政府信息与政务公开办公室(2017)对全国综合性实体政务大厅开展了普查,考察指标包括政务服务体系概况和政务服务管理机构、综合性实体政务大厅、互联网政务服务平台、政务移动客户端、政务服务热线等。此外,多数学者的研究仍然聚焦在政务营商环境的分析上,例如,孙萍等通过设计营商政务环境测评指标体系,确立了公共政策供给、制度性交易成本、市场监管行为、基础设施服务共4个一级指标<sup>[3]</sup>。彭向刚等选取需求识别、服务能力、服务职能、服务供给作为关键维度评价政务营商环境<sup>[3]</sup>。从上述研究中可以看出,在政务环境影响因素方面,多数文献聚焦于营商环境的评价、宏观经济环境,以及国家的法规和政策支持,对营商环境具有重要影响。另外,政治环境的改善尤其是领导干部素质影响企业成长,也对政务营商环境建设产生影响。

第三,政务环境建设的实现手段和优化举措。实现手段指的是政府向企业和民众提供服务的方式。从类型上来划分,企业和民众办事可以通过线上和线下两种方式来获得政府服务。线下主要依赖于政务服务大厅,这是政府部门集中服务、协同服务的平台,是地方的基本公共服务设施。线上主要依赖于“互联网+政务服务”,通过部门间的数据开放共享,实现智慧治理,让数据多跑路,让民众少跑腿。实体政务大厅、网上政务平台与移动客户端、自助服务端相结合,实现线上线下一体化建设。公共服务中心(CSCs)被构想为电子政务服务的实现支柱,尤其是在互联网可用性低的农村地区,许多群众不会直接与技术互动,因此CSCs被认为是可弥合数字鸿沟的一种方法<sup>[14]</sup>。在优化政务环境方面,有学者提出构建政务服务“好差评”制度<sup>[15]</sup>,还有学者提出推进政府服务标准化建设,普及公众互联网与数字技能培训等方式来提升在线政务服务的能力,提高公众满意度等<sup>[16]</sup>。

通过文献梳理发现,已有学者的文献研究对政务环境建设进行了有益探索,给本文研究带来一定启示。第一,地方政府优化政务环境是为了向企业和民众提供更好的政务服务,但由于各地区发展阶段不同而存在差异;第二,互联网服务提

升了政府的服务效能,促进了政务环境建设水平的提升;第三,地方禀赋状况、互联网技术和环境因素等影响了地方政府的政务环境建设。但是,已有研究仍存在以下不足:首先,大多数关于政务环境建设的研究主要集中在评估指标设计;其次,缺乏对于政务环境建设的综合性分析框架,既有的实证分析文献主要运用统计回归研究单一因素的边际效应,缺乏对多重因素之间的组态分析。针对已有研究的局限性,本文立足于中国政务环境建设的实践场景,研究政务环境建设的组态因素及其作用机制。

(二)理论视角:政务环境建设的分析框架

在绩效水平研究的理论分析中,TOE分析框架<sup>①</sup>被普遍运用。例如,陶克涛等将TOE分析框架与我国公共卫生治理实践相结合,构建了政府公共卫生治理绩效的研究模型<sup>[17]</sup>。谭海波等在TOE框架的基础上,结合中国政府网站建设情景,构建了政府网站建设绩效的分析框架<sup>[18]</sup>。李欢欢等运用TOE分析框架与我国地方政府互联网服务发展实际相结合,构建了网上政务服务能力发展水平的解释框架<sup>[19]</sup>。本文分析地方政府政务环境建设水平,TOE分析框架也具有一定的适用性。

QCA研究中确定条件的方法有五种,即问题导向法、研究框架法、理论视角法、文献归纳法和现象总结法<sup>[20]</sup>。本文从问题导向出发,结合现象总结,基于TOE研究框架,提出“技术—组织—环境”的地方政府政务环境建设的分析框架(见图1)。因为高水平的政务环境建设不仅受到政府自身组织特征的影响,也取决于政府所处的外部环境对其发展的驱动,以及技术应用对其发展的促进作用。中国的复杂治理情景表明,多重条件并发影响着政府治理水平,因此,在我国政务环境建设的实

践场景中,地方政府往往根据自身禀赋匹配手段以实现环境建设。基于此,分析政务环境建设背后的技术、组织和环境多重因素驱动的组态机制是必要且重要的,本文提出“技术—组织—环境”的分析框架。

第一,技术维度。技术维度对地方政府政务环境建设水平的影响可以分为互联网服务能力和基础设施建设两个影响因素。在组织与技术的互动过程中,技术的引入会对组织的行动产生一系列的影响。在政府提供服务的过程中,其运用互联网的能力至关重要,信息技术手段的运用可以使得“互联网+政务服务”成为可能,进而对服务流程进行优化,提高服务水平。简·芳汀(Fountain)指出,信息技术应用于政府部门时,存在“随插即用”(plug-and-play)的现象<sup>[21]</sup>。因此,信息技术能否与组织相协调,并被政府机构充分利用,将影响着政府服务绩效。另外,基础设施建设也是影响政务环境建设的重要因素,倘若缺乏基础设施建设,政务环境就无实体来承载和依托,就会降低政府服务的绩效水平。

第二,组织维度。组织维度对地方政府政务环境建设水平的影响可以概括为注意力分配和财政资源供给两个影响因素。注意力分配对政务环境建设的影响体现在,实践过程中,政府面临多重治理任务,主要负责人的高度重视影响人力、财力资源的倾斜性使用,继而影响政策的执行和项目的落实<sup>[22]</sup>。本研究中,政府的注意力分配,反映出

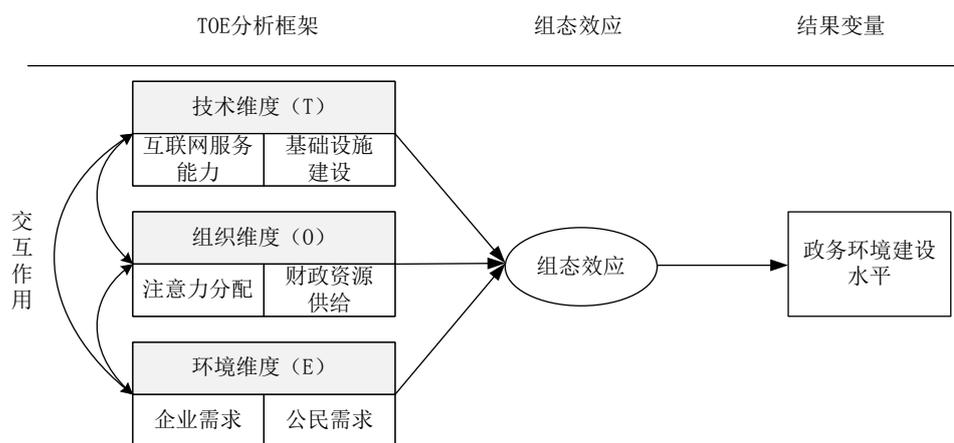


图1 “技术—组织—环境”政务环境建设分析框架

① TOE分析框架由Tornatzky和Fleischer提出,该框架认为影响组织技术应用的影响因素可以划分为三类,即技术因素(技术的适用性及其带来的收益)、环境因素(组织所处的外部环境)和组织因素(组织自身特征)。因此,TOE框架是一个高度概括的分析框架。随着TOE框架被不断丰富和发展,学者们将该框架与情境案例相结合,其基本指代和分析维度也因研究领域、对象的不同而发生改变。

政府机构对政务环境建设议题的优先排序,因此地方政府对商事制度改革所分配的注意力的多少将对政务环境建设水平产生影响。此外,财政资源也影响政务环境建设,财政资源是政务环境建设的基础和保障,诸如硬件设施的建设、软件服务的提升以及工作人员的聘用等都需要政府投入相当多的财政资金。可见,注意力分配因素和财政资源供给作为地方政府自身组织特征因素对其政务环境建设发挥影响作用。

第三,环境维度。本文将环境维度对地方政府政务环境建设水平的影响因素分为企业需求因素和公民需求因素两类。因为政务服务大厅面向的对象主要是企业和群众,他们的需求影响政务环境建设的效果。从企业需求侧分析,企业对政务服务需求量的大小直接影响政务环境的建设情况,不同地方政府面临的企业需求的强度导致政务环境建设绩效的差异性<sup>[23]</sup>。同时,政务环境还包括为普通群众办事提供便捷的方面,尤其是面对人民日益增长的对美好生活的需要,需要政府及时凝聚源动力,推动高水平的政务环境建设。可见,地方政府需要不断优化政务环境,以满足较高的企业运营需求和民众的办事需求。

上述分析的技术、组织和环境三个维度共包括了六个条件。其中,基础设施建设、财政资源供给、企业需求和民众需求,影响政务环境建设的硬件建设和需求识别;互联网服务能力、注意力分配因素则影响政务环境建设水平的进一步提高,因为政府可以通过技术应用和议题重构的方式在短期内迅速改变服务现状。然而,这六个条件并不是独立发挥作用的,它们协同作用于政务环境的优化。这种协同作用可能包括条件间的相互强化,也可能包括条件间的相互抵消。本文以下部分将详细探究这六个条件的相互作用及其对政务环境建设的影响。

### 三、研究方法 with 政务环境数据来源

#### (一)研究方法和样本选择

本文采用fs/QCA分析方法,QCA分析方法的优点是结合了定量分析和定性分析的优点,既适合于小样本的研究,也适合于中等样本的研究(10或15至50案例数),也适合于大样本研究(超过100案例数)<sup>[24]</sup>。本文以中山大学岭南学院徐现祥教授领衔的深化商事制度改革研究课题组所发布的《中国政务环境报告2019》中对我国72个地级市

的评估样本为蓝本,根据研究的可行性和数据的可获得性,从中选取68个城市的政务环境建设案例作为考察样本。

#### (二)数据及校准

##### 1.结果变量

本文的结果变量是地市级政府的政务环境建设水平,选取了《中国政务环境报告2019》中对地级市政府政务环境评估的分数作为结果变量的测量指标。

##### 2.条件变量

(1)互联网服务能力。地方政府互联网服务能力越强,其办事效率越高,政务环境建设越好,企业和民众的满意度越高。本文通过收集各城市的互联网服务能力状况,识别地方政府运用信息技术的能力。数据来源于电子科技大学智慧治理研究中心发布的《中国地方政府互联网服务能力发展报告2019》,该报告从服务供给能力、服务响应能力、服务智慧能力三个方面对地级行政区的政府互联网服务能力进行评估。

(2)基础设施建设。本文使用各地级市政务大厅建设的年限作为测量该地方政府政务服务设施建设水平的衡量指标。对该信息的整理方式为,以建立政务大厅的年份时间到2018年的时间段为其建设年限。该数据来源于作者对各地方政府建设政务大厅情况资料的收集。

(3)注意力分配。商事制度改革的核心是处理好政府与市场的关系,转变政府职能,优化政府服务,方便群众办事。本文使用各地级市政府商事改革的年限,表示该政策议题在政府政策议程中的优先位置。商事改革提出的时间越久,表明政府对政务环境建设的关注度越高。确定地方商改的时间,为当地(原)工商行政管理局(市场监督管理局)网站中第一次出现“商事制度改革”的时间。对注意力分配指标的测量方式为,商改的当月时间到2018年12月的时间段。

(4)财政资源供给。采用地区生产总值(亿元)作为衡量城市发展水平的指标。数据来源于各省2018年统计年鉴。

(5)企业需求。本文采用规模以上工业企业数(个)作为衡量城市企业服务需求的指标。企业数量越高,表明该城市的企业对于政务服务的需求越大。数据来源于《中国城市统计年鉴2018》。

(6)民众需求。本文以全市城镇单位从业人员期末人数(人)作为衡量城市民众服务需求的指

标。从业人员数量越多,表明该城市民众对政务服务的需求越大。数据来源于《中国城市统计年鉴2018》。

数据搜集完备之后,本研究结合我国城市实际和样本数据的分布情况校准隶属分数,确定完全隶属、交叉点、完全不隶属三个锚点。对于政务服务水平、互联网服务能力、基础设施建设、注意力分配变量,数据分布较为集中且

收敛,因此,完全隶属锚点和完全不隶属锚点分别设置为90%分位数与10%分位数,交叉点设置为平均值。对于财政资源供给、企业需求、民众需求变量,样本数据分布极不均衡,个别极值对平均值的影响较大,所以将完全隶属锚点和完全不隶属锚点分别设置为上四分位数与下四分位数,交叉点设置为中位数。各个变量的校准及锚点设置如表1所示。

#### 四、基于68个地级市的数据分析与实证结果

##### (一)必要条件分析

在进行组态分析之前,需要对前因条件进行必要性分析,以此查找出导致结果的必要条件。必要条件检验的标准是看其一致性高低,一般认为,倘若某条件的一致性分数大于0.9,则认定该条件是结果存在的必要条件<sup>[25]</sup>。覆盖度分数并不存在可供接受的阈值范围,仅通过一致性检验的必要条件才有意义<sup>[20]</sup>。表2是对各个条件变量进行的必要性检验。

分析结果显示,不管是在高政务环境水平还是低政务环境水平的必要条件检验中,各个条件均通过了检验。这表明,本文选取的6个指标都不是解释各自结果变量的必要条件,都可以被纳入后续的条件组态分析中。这进一步表明了技术、组织和环境维度的各个前因条件需要相互匹配才能够共同影响地方城市的政务环境建设水平。简而言之,政务环境建设水平的高低,应该综合考量6个指标的联动效应,而不是考虑其中任何单一因素的作用。

##### (二)条件组态分析

在组态分析中,本文将案例频数阈值设置为1,原始一致性阈值设置为0.8。本文得到的分析结

表1 结果变量与条件变量的指标描述与校准

变量	指标描述	完全隶属	交叉点	完全不隶属
政务环境得分	《中国政务环境报告2019》的政务环境评估得分	78	69.82	60
互联网服务能力	《中国地方政府互联网服务能力发展报告2019》的互联网服务指数	78.59	67.45	55.43
基础设施建设	政务大厅建设的年限	18	15.35	9
注意力分配	商事改革的年限	67	52.46	37
财政资源供给	地区生产总值(亿元)	3027.345	1683.03	1057.405
企业需求	规模以上工业企业数(个)	1607.5	952	520
民众需求	城镇单位从业人员期末人数(人)	655 070	367 984.5	201 139.5

表2 必要条件检验

条件变量	高水平建设		低水平建设	
	一致性	覆盖率	一致性	覆盖率
高互联网服务能力	0.644	0.663	0.608	0.566
低互联网服务能力	0.579	0.620	0.634	0.618
高基础设施水平	0.770	0.632	0.733	0.544
低基础设施水平	0.444	0.648	0.504	0.664
高注意力分配	0.637	0.649	0.642	0.592
低注意力分配	0.599	0.649	0.618	0.606
高财政资源供给	0.588	0.618	0.521	0.495
低财政资源供给	0.520	0.545	0.598	0.568
高企业需求	0.562	0.622	0.535	0.535
低企业需求	0.580	0.580	0.622	0.562
高民众需求	0.570	0.617	0.544	0.533
低民众需求	0.568	0.580	0.609	0.561

果如表3所示。解的一致性为0.81,表明在本文所分析的五个条件组态中,有81%的政务环境建设案例呈现出较高的水平。五种条件组态说明了,在68个城市中,建设高水平的政务环境有五种条件组合。

(1)组态1:“互联网服务能力+基础设施建设+注意力分配”表明,当城市政府的互联网服务能力较强,且基础设施建设较好、政府推进审批改革的时间较早,即将更多注意力分配给政务环境建设时,该城市将会拥有更好的政务环境。互联网服务能力、基础设施建设、注意力分配这三个指标皆为核心条件。在此种条件组态中,当技术能力存在且政府给予足够的注意力时,其他因素对于高水平的政务环境建设而言并不重要。换言之,技

术能力和注意力分配能够冲破资源禀赋条件对政务环境建设的限制。在68个地级市中,有19%的城市政府通过这种条件组合取得了较高的政务环境建设水平。这种条件组态能解释包括舟山、淮北、阳江、丽水等城市的政务环境建设情况(见图2)。以舟山为例,其所在的浙江省不仅是商事制度改革的先行者,而且也是国内首次提出“最多跑一次”改革的省份。舟山政务大厅于2001年建立,商改首次时间是2014年3月,政府对政务环境建设给予了较早的注意力,基础建设较好。同时,舟山市秉承浙江省“最多跑一次”的办事理念,推动政府数字化转型,减事项、减次数、减材料、减时间,优化办事流程,提升了政府服务效能。

(2)组态2:“互联网服务能力+基础设施建设+财政资源供给”表明,在互联网服务能力和基础设施建设较好的情况下,如果财政资源供给充足,其将会拥有较高水平的政务环境。财政资源供给条件为核心条件。在这种组态中,当技术能力和财政资源供给同时存在时,其他因素对于高水平的政务环境建设而言无关紧要。该组态的一致性分数为0.91,达到了很好的一致性要求,能够解释约

11%的高水平城市政务环境建设的案例。这种条件组态所能解释的案例,最为典型的是毕节市政务环境建设。毕节市建厅历史悠久,2002年建立政务大厅,基础设施配置齐全,是贵州省内首个县级政务中心。毕节七星关政务大厅追求提高办事效率,大厅内的红头文件标明“七星关承诺,只要资料齐全,承诺1.5天内办结工商事项”。此外,毕节通过采用“一事一号、分类取号、分窗办理”的制度,提高了市场监督管理窗口的办事效率,优化了政务环境<sup>①</sup>。

(3)组态3:“财政资源供给+企业需求+民众需求”表明,当地方政府拥有较多的财政资源供给时,面临高强度的企业需求和民众需求,也能够提高政务环境建设水平。其中,财政资源供给和企业需求为核心条件,民众需求为补充条件。该条件组态表明,在地方政府即使没有较高水平的技术运用能力和基础设施建设,也缺乏注意力时,虽不能较好地推进分配,但是,当其面临高强度的外部政策需求时,地方政府也会加大政务环境建设。该条件组态能够解释13%的案例。这种条件组合所能解释的最为典型的是周口市政

表3 高水平政务环境建设的组态分析<sup>①</sup>

分析变量		“技术优化+组织管理” 驱动逻辑		“组织管理+需求 回应”驱动逻辑	“技术优化+组织管理+需求回应” 全面发展驱动逻辑	
		组态1	组态2	组态3	组态4	组态5
技术维度	互联网服务能力	●	•	⊗	●	●
	基础设施建设	●	•	⊗	●	●
组织维度	注意力分配	●	⊗	⊗		●
	财政资源供给	⊗	●	●	●	●
环境维度	企业需求	⊗	⊗	●	●	●
	民众需求	⊗	⊗	•	●	
一致性		0.90	0.91	0.86	0.78	0.81
覆盖度		0.19	0.11	0.13	0.34	0.32
唯一覆盖度		0.11	0.02	0.02	0.05	0.02
案例		舟山、淮北、 阳江、丽水	毕节	周口	广州、江门、合肥、金 华、福州、芜湖、杭州、 莆田、岳阳、湖州、东 营、许昌	广州、芜湖、江门、 合肥、金华、杭州、 莆田、三明、湖州、 宁德
解的一致性		0.81				
解的覆盖度		0.54				

① 本文得到组态分析的“复杂解”“中间解”和“精简解”,按照杜运周等人的研究,结果分析通常需要报告中间解。在中间解和精简解中都出现的条件是核心条件,核心条件对结果的影响较大;只在中间解出现的条件是边缘条件,边缘条件对结果的影响较小。根据Fiss对组态分析结果的处理方式,用●表示条件变量存在,大圆表示核心条件,小圆表示边缘条件;⊗表示当前变量在组态中以逻辑非的形式出现。参见杜运周,贾良定:《组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路》,《管理世界》,2017年第6期。

务环境建设。据徐现祥教授团队的调研显示,周口市所在的河南省政务环境建设的硬件水平、软件水平处于全国中等水平以上,对标全国表现最好的地区,河南省政务环境在硬件和软件水平提高的空间较大<sup>[4]</sup>。周口市是一座人口超千万的城市,在互联网服务能力和基础设施建设等技术并不领先的情况下,受财政资源供给的激励和企业需求、民众需求等外部政策需求的驱动,建设高水平的政务环境。因此,外部政策需求,财政资源供给,是周口市政务环境建设的重要推力和内在动力。

(4)组态4:“互联网服务能力+基础设施建设+财政资源供给+企业需求+民众需求”显示,当地方城市技术基础条件较好,且财政资源充足、企业和民众需求强烈时,将拥有高水平的政务环境。这五个条件均为核心条件。解的一致性为0.78,覆盖度为0.34,说明该组态能够解释34%的高水平政务环境建设的城市案例。组态4所能解释的典型城市包括广州、江门、合肥、金华、福州、芜湖、杭州等城市(见图3)。以广州为例,所处的广东省是“互联网+政务服务”改革的先行省份,广州市政府在互联网服务能力和基础设施建设方面具备较好的基础。同时,财政资源充足、中小企业众多和民众服务需求旺盛,驱动了地方政府的政务环境建设。

(5)组态5:“互联网服务能力+基础设施建设+注意力分配+财政资源供给+企业需求”显示,拥有良好技术和组织条件的城市,在面临高强度的企业需求时,将拥有高水平的政务环境。在组态5的条件组合中,这五个条件都为核心条件。解的一致性为0.81,覆盖度为0.32。该组态能够解释约32%的高水平政务环境建设的城市案例。组态5能够解释包括杭州、莆田、三明、湖州、宁德等城市的政务环境建设情况(见图4)。以三明、宁德为例,它们是较早开始进行商事制度改革的城市,所在的福建省是我国商事制度改革的先行者,福建省率先推行“一照一码”登记制度,推进“双随机、一公开”,不断创新政府服务,服务市场发展。同时,福建省的数字政府服务能力位于全国前列。三明、宁德响应国家和福建省商事制度改革及数字政府建设的号召,在提高互联网服务能力的软件建设、优化政务大厅硬件建设,以及满足企业办事需求条件下,不断提高政务环境建设水平。因

此,加强技术建设,推进商事改革和响应市场需求,构成了三明、宁德等城市高水平政务环境建设的重要条件。

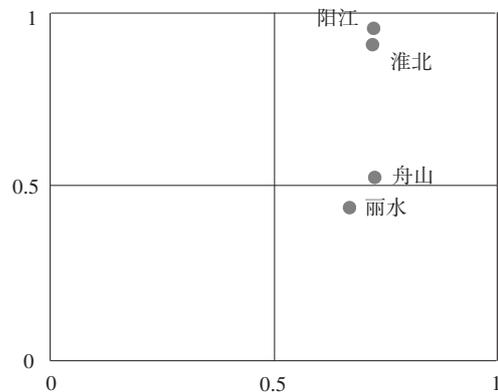


图2 组态1解释的典型案例

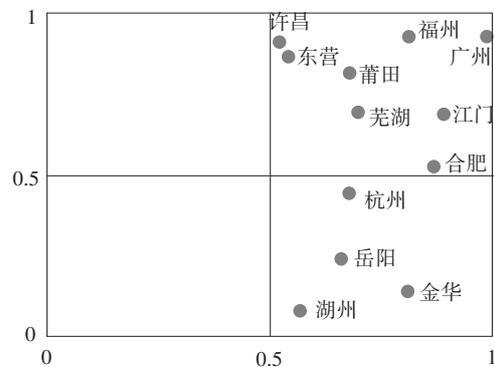


图3 组态4解释的典型案例

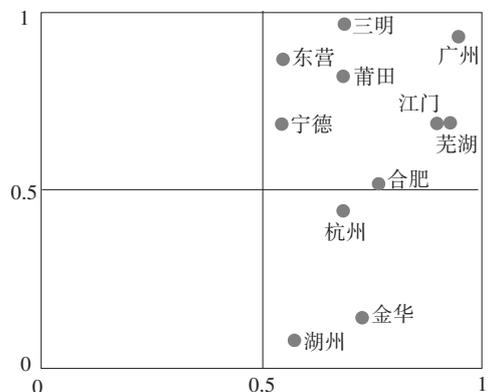


图4 组态5解释的典型案例

### (三)前因条件关系探索

为进一步探索条件组态之间的关系,本文对五个条件组态进行比对分析,得到六种有意义的比对状态<sup>①</sup>。第一,通过对比组态1和组态2,可以发现,对于拥有较好设施建设与互联网服务能力的城市,注意力分配条件与财政资源供给条件可以相互替代,以提高政务环境建设水平(见图5)。第二,通过对比组态1和组态3,可以发现,当技术

① 组态1和组态5、组态2和组态4、组态2和组态5、组态3和组态4,这四对组态对比没有实质意义,故无相关分析。

维度的条件、注意力分配都缺乏时,财政资源供给和外部政策需求条件是推动城市政府优化政务环境的重要力量,两组态的条件形成互补(图略)。第三,通过对比组态1和组态4,本文发现,在技术基础条件良好的状态下,注意力分配与财政资源供给、外部需求驱动条件相互替代(见图6)。第四,通过对比组态2和组态3,本文发现,对于拥有充足财政资源供给的城市,技术维度的条件与环境维度的条件可以相互替代。即在缺乏互联网服务能力和基础建设条件下,企业需求和民众需求的驱动,可以推动政府政务环境建设(见图7)。第五,通过对比组态3和组态5,本文发现,在财政资源供给充足和有较高企业需求时,民众需求驱动与技术维度条件、注意力分配条件相互替代(见图8)。第六,通过对比组态4和组态5,可以发现,注意力分配因素与民众需求因素相互替代(见图9)。

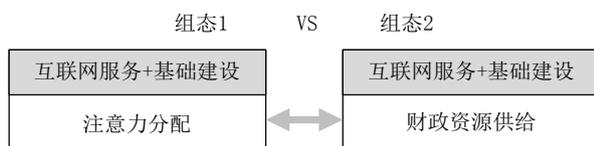


图5 注意力分配与财政资源供给间的替代关系

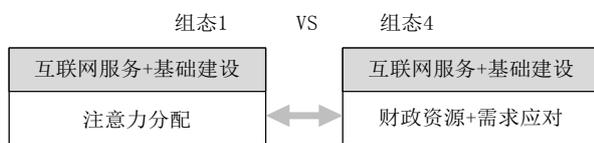


图6 注意力分配与财政资源供给、需求应对的替代关系

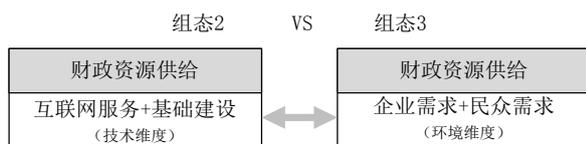


图7 技术与环境间的替代关系

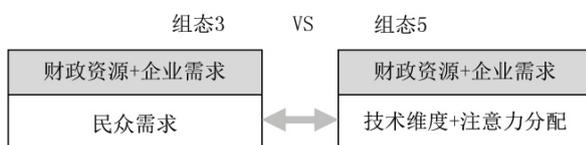


图8 环境与“技术+注意力分配”间的替代关系

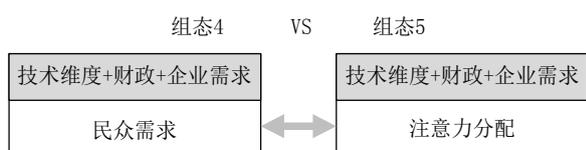


图9 民众需求与注意力分配间的替代关系

在三个维度共6个条件所代表的影响因素分析中,财政资源供给、企业需求和民众需求属于客

观因素,互联网服务、基础设施建设和注意力分配属于主观因素。在一定的条件下,城市政府的主观努力可以弥补客观禀赋的不足,即提高商改和政务建设的注意力以及加强互联网、软硬件基础设施建设等,能够提高政务环境建设水平。外部环境因素如地区生产总值、工业企业数、从业人口数是不可控因素,在短时期内无法改变,但政府的注意力分配是可控因素,政府对政务服务议题的关注度,能够促进该城市政府在短时间内向优化政务环境领域投入更多的注意力,进而推动软硬件建设和技术进步,以提升政府服务水平。

#### (四)地方政府政务环境建设的逻辑分析

通过上述分析,本文将高水平的地方政府政务环境建设的生成路径概括为三类:一类是“技术+组织”的生成路径,另一类是“组织+环境”的生成路径,还有“技术+组织+环境”全面发展路径。

第一,“技术+组织”路径,本文将其概括为“技术优化+组织管理”的驱动逻辑。在组态1、组态2中,地方政府政务环境建设以互联网服务能力和基础设施建设为基础,但也需要具有注意力分配或财政资源供给的支持。虽然互联网技术、政务大厅的设立等是政务环境优化的关键手段和主要载体,但足够的关注和财政保障是建设的前提和必要条件。由于地方政府治理任务多,且一般不会投资于绩效难以衡量、上级不易关注的项目,这时,注意力分配为政府积极主动从事政务环境建设提供意愿,而且财政资源的供给也为政府给予资金支持。因此,高水平的政务环境建设,一方面需要有注意力分配的推动机制,地方政府才会重视政务环境优化;另一方面,需要财政资源的支持,地方政府才会寻求变革,优化互联网治理技术、提高软硬件建设水平。

第二,“组织+环境”路径,本文将其概括为“组织管理+需求应对”的驱动逻辑。在组态3中,高水平政务环境建设依赖于政府财政资源供给能力和政策需求的驱动。在这种路径下,即使缺乏技术维度建设也可以提高政务环境建设水平。对于技术欠发达的地区而言,互联网运用、服务设施建设不佳,但倘若外部企业需求和民众需求强烈,地方政府也会有加强政务环境建设的驱动力。政府关注到了外在政策需求,回应企业发展的需要和民众办事的需要,加大财政供给的力度,这些城市依靠后发优势,实现政务环境建设的追赶。也就是说,地方政府对外部需求的回应,可在一定程度上弥补技术维度的不足,进而在政务环境建设方面

“奋起直追”。这种路径对于技术水平、基础建设欠发达地区的政务环境建设案例具有一定的解释力,即能够解释为什么河南周口在技术欠发达的条件下能推进政务建设,也在一定程度上说明宁夏银川、吴忠等城市的政务环境建设能够弯道超车、成为得分靠前的城市。

第三,“技术+组织+环境”路径,可以概括为“技术优化+组织管理+需求回应”全面发展的驱动逻辑。在组态4和组态5中,高水平的政务环境建设依赖于技术维度、组织维度和环境维度的多重因素的并发驱动。在这种路径下的两种组态的案例覆盖度最高,说明覆盖了最多的城市案例。大多数城市高水平的政务环境建设,是技术、组织和环境维度的各个条件的协同作用。政务环境建设水平较高的地方政府无不具有数字政府、智慧政府治理的高效,以及政府对信息技术高度关注,同时,这些城市企业数量和从业人员众多,政府重视回应企业发展和民众办事需求,关注商事制度改革,给予政务环境建设较多注意力,重视政府服务能力的提升,为政务环境建设提供支持和保障。

## 五、结论与展望

### (一) 研究结论与启示

本文以68个地级市的政务环境建设为案例,通过运用fs/QCA分析方法,分析影响地方政府政务环境建设的条件组态及核心因素,从“技术—组织—环境”的维度分析了高水平政务环境建设的驱动路径,便于把握中国地方政务环境建设的背景和条件。同时,本研究从组态分析的视角研究多重因素在推动地方政府政务环境建设上的协同效应,抛却定量研究中分析单因素的边际净效应,重点分析研究高水平政务环境建设背后的多因素互动的逻辑。研究发现,技术优化、组织管理和需求应对三个方面的条件均无法单独构成影响高水平政务环境建设的必要条件。五个条件组态解释了导致高水平政务环境建设的条件组合:一是技术优化+注意力分配,二是技术优化+财政资源供给,三是财政资源供给+需求回应,四是技术优化+财政资源供给+需求回应,五是技术优化+组织管理+需求回应。

同时,本文将高水平政务环境建设的路径概括为三类:一类是“技术优化+组织管理”,另一类是“组织管理+需求回应”,还有一类是“技术优化+组织管理+需求回应”。综合来看,高水平政务环

境建设是技术优化、组织管理和需求回应的多个前因条件协同并发的结果。

在实践方面,得到了两点启示:第一,地方政府要注重政务环境建设,注意力分配是提升政务环境建设水平的重要条件;重视技术优化,互联网服务能力和基础设施建设影响政府办事效率和服务效能;重视需求回应,企业发展和民众需求是推动地方政府政务环境优化的驱动力。第二,城市政府要根据自身禀赋条件,因地制宜制定政策,推动本辖区政务环境优化。例如,注重大数据、人工智能技术的运用,云平台的建立,通过“互联网+政务服务”来简化办事流程,节省办事时间,推进政府服务水平提升,以有效提升政务环境建设水平。

### (二) 研究局限和未来展望

首先,囿于研究数据的可获得性,本文数据并未涵盖全国的地级市政府,在样本量上存在一定的局限性。其次,基于研究的可行性,本文列出六个影响因素,但是现实生活中影响地方政府政务环境建设的因素错综复杂,虽然这六个因素比较能全面解释影响政务环境建设的原因,但是并不能涵盖全部影响因素。因此,论文未来的研究,需要纳入更多城市案例,以增强分析的权威性,纳入更多的影响条件,以增强分析的科学性,以此来解释地方政府的行为动机和行为策略对政务环境建设的影响,深入挖掘高水平政务环境建设背后影响因素的复杂机制。

## 参考文献:

- [1] RAGIN C C. Fuzzy-Set social science[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2000: 88-89.
- [2] 杜运周, 贾良定. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, 2017(6): 155-167.
- [3] 孙萍, 陈诗怡. 营商政务环境: 概念界定、维度设计与实证测评[J]. 当代经济管理, 2020(10): 1-12.
- [4] 徐现祥, 张莉, 贾帅帅. 中国政务环境报告——2019[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [5] 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.
- [6] 易兰丽, 杨慧, 孟庆国, 等. 政务大厅服务效能影响因素实证分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2019(4): 104-112.
- [7] BENT S, KERNAGHAN K, MARSON D B. Innovations and good practices in single-window service [M]. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999: 121.

- [8] 李靖华. 行政服务中心流程再造的影响因素:浙江实证[J]. 管理科学, 2008(2): 111-120.
- [9] 孟庆国. 线上线下融合是政务服务创新发展方向[J]. 中国行政管理, 2017(12): 14-16.
- [10] THE WORLD BANK GROUP. Doing business 2018: reforming to create jobs[R]. Washington, D. C.: The World Bank, 2017: 23.
- [11] THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Business environment rankings[R / OL]. [2020-06-16]. [http://www.eiu.com/public/thankyou\\_download.aspx?activity=download&campaignid=bizenviro2014](http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=bizenviro2014).
- [12] KORNER P, KUDRNA Z, VYCHODIL O. Measuring business environment quality in Central Europe[J]. Finance A Uver, 2002,52(12): 674-697.
- [13] 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.
- [14] DWIVEDI Y, SAHU G, RANA N, et al. Common Services Centres (CSCs) as an approach to bridge the digital divide: reflecting on challenges and obstacles[J]. Transforming government: people, process and policy, 2016,10: 511-525.
- [15] 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.
- [16] 张龙鹏, 汤志伟, 曾志敏. 技术与民生:在线政务服务影响公共服务满意度的经验研究[J]. 中国行政管理, 2020(2): 45-53.
- [17] 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(5):128-138.
- [18] 谭海波, 范梓腾, 杜运周. 技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设——一项基于TOE框架的组态分析[J]. 管理世界, 2019 (9):81-94.
- [19] 李欢欢, 顾丽梅. 技术理性、政治理性与网上政务服务能力建设——基于中国地级市政府互联网服务能力建设的实证研究[J]. 电子政务, 2020(6):86-97.
- [20] 张明, 杜运周. 组织与管理研究中QCA方法的应用:定位、策略和方向[J]. 管理学报, 2019 (9): 1312-1323.
- [21] 简·E·芳汀. 构建虚拟政府[M]. 邵国松, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 18.
- [22] 庞明礼. 领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019(4): 93-99.
- [23] 赵海怡. 企业视角下地方营商制度环境实证研究——以地方制度供给与企业需求差距为主线[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2020(2): 51-64.
- [24] RAGIN C C. Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2008: 7.
- [25] SCHNEIDER C Q, WAGEMANN C. Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2012: 278.

(责任编辑 魏 新)

## A Logical Exploration of the Construction of Local Government's Administrative Environment: Qualitative Comparative Analysis Based on 68 Prefecture-Level Cities in China

GU Limei, LI Huanhuan

**Abstract** The construction of administrative environment is an important measure to promote urban development and optimize government services. Using fs/QCA (fuzzy set/Qualitative Comparative Analysis) method to carry out a configured analysis on the cases of the construction of administrative environment in 68 prefecture-level cities in China, the results show that the level of the construction of administrative environment is mainly affected by the combination of multiple factors such as Internet service capacity, infrastructure construction, attention distribution, and demand response. Among them, the factors of demand response and attention distribution play an important role in improving the level of administrative environment. The generation path of the high-level construction of administrative environment can be summarized into three types: “technological optimization + organizational management”; “organizational management + demand response”, and “technological optimization + organizational management + organizational management” as the type of all-round development.

**Key words** construction of administrative environment; fs/QCA; Reform of commercial system