

实践视野

[Perspectives from Field]

“难以承受的关怀”： 政府上门服务为何引发民众不满？*

易航宇 孟凡坤**

【摘要】以人民为中心的服务型政府建设正在推动公共服务供给模式从被动回应转向主动服务。通常认为政府的主动服务有助于提升民众满意度,但为何在“更进一步”的上门服务中却引发了民众诸多不满?本文从公共服务体验的视角出发,基于两个典型案例揭示了政府上门服务中民众负面体验的生成机制。研究发现,政府上门服务使得民众生活场域转化为政府服务场景,公共服务的行政性与私人生活的社会性发生冲突,行政力量塑造了上门服务中诸多情景压力;政府上门服务也因政府主动作为抬升了民众服务期望,但标准化的统一服务供给无法满足个人差异化的实际需求,民众因此会在服务前后产生期望落差。上门服务中民众的负面体验是政府过度主动行为的产物,对此需要加强公共服务的体验设计,保持政府服务的适当“留白”。

【关键词】上门服务;公共服务体验;主动服务;服务型政府

一、问题的提出

公共服务是政府的基本职能,也是联系国家和民众的纽带。一方面,国家通过

* 本文受国家社会科学基金重大项目“社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究”(项目批准号:21&ZD174)、江苏省研究生科研创新计划项目“执法权下放背景下的基层政府自主性研究”(项目批准号:KYCX25_0121)的资助。本文曾在《公共管理评论》编辑部和上海财经大学公共经济与管理学院联合主办的“给青年一个小时·2025 春分上海”工作坊宣读,特此感谢马亮老师、梅赐琪老师和韩志明老师的指导。感谢匿名评审专家对本文的宝贵意见,文责自负。

** 易航宇,南京大学政府管理学院博士研究生,yhysw19711@163.com;孟凡坤(通信作者),中国人民大学公共管理学院博士研究生、北京市接诉即办改革与社会治理创新中心研究人员,mfk1997@ruc.edu.cn。

引文格式:易航宇,孟凡坤. 2026. “难以承受的关怀”:政府上门服务为何引发民众不满? [J]. 公共管理评论, 8(1): 219-233.

Cite this article: Yi H Y, Meng F K. 2026. “Unbearable Care”: Why does the government's door-to-door service cause public dissatisfaction? [J]. *China Public Administration Review*, 8(1): 219-233. (in Chinese)

提供公共服务保障社会共同体成员福利和安全的再生产(孔繁斌,2023);另一方面,公共服务能够把抽象的“国家”转化为生活中的“日常”,人们可以通过公共服务来感知和认同国家(李俊清和付秋梅,2022)。改革开放四十多年来,我国在实现经济持续、快速增长的同时,逐步建立起富有中国特色的公共服务体系(王雁红,2024)。尤其在党的十八大之后,我国历史性地解决了绝对贫困问题,基本实现了“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”(姜晓萍和吴宝家,2022)。我国公共服务体系的建设不仅取得了举世瞩目的成就,其服务方式也发生了日新月异的变化,为民众带来了更深刻的服务体验。过去政府提供的公共服务饱受“门难进、脸难看、事难办”的诟病,如今在服务型政府建设背景下,民众满意度成为检验公共服务成效的重要标准。

为建设人民满意的服务型政府,各地政府摒弃了传统的管理本位思维和被动回应的治理逻辑(孔繁斌和郑家昊,2021;郁建兴和黄飏,2019),以主动服务(*proactive service*)的积极姿态优化公共服务供给模式。例如,在线上服务层面,政府通过建设各种功能集成的数字服务界面,让民众实现“不见面审批”,并借助人工智能大模型向目标群体主动推送相关政策,免去民众自行查找的不便;在线下服务层面,政府积极兑现“最多跑一次”的服务承诺,不仅推出了“全科窗口”“容缺受理”“帮办代办”等服务举措,还设置了自助终端保障 24 小时“服务不打烊”。政府的主动服务模式有效减少了民众跑腿的频次,增强了民众在公共服务中的获得感。党的二十大提出,要“深入群众、深入基层”“提高公共服务水平,增强均衡性和可及性”。这一国家层面的倡导预示着公共服务的递送环节将不断从供给端向需求端延伸,上门服务正成为许多地方政府的共同选择。

政府上门服务最突出的特点是将公共服务环节延伸至服务对象家庭,常见形式包括人口普查、居家养老服务等。与其他政府主动服务类似,上门服务由政府承担主要服务成本,不仅有利于拉近政府与民众的距离,同时也能满足特殊群体的服务需求,理应获得民众好评。然而,笔者的田野调研却发现,即便政府在上门服务过程中承担了主要成本,有时却依然得不到服务对象的正面评价,反而催生了服务对象“难以承受的关怀”,部分服务对象甚至充满抱怨。这不禁引发进一步追问:为何部分政府上门服务得不到民众认可?政府上门服务又是如何引发民众不满情绪的?

民众对公共服务的负面评价受多方面因素影响。从服务供给侧来看,政府作为公共服务的供给主体,其角色定位与服务方式直接影响民众评价。其一,地方政府在公共服务中存在认知误区,将服务型政府简单等同于“提供公共服务的政府”,将民众视为被动接受公共服务的“顾客”(姜晓萍,2007)。在这种观念影响下,政府公共服务呈“包办”色彩,民众的真实需求得不到满足,进而引发不满。其二,在公共服务供给方式上,线上与线下服务均存在导致民众负面评价的影响因素。在线上服务中,政府的回应速度、供给效率(马小杰和甘开鹏,2023),以及数字政府的回应话语模式(高学德和廉静,2024)等均会对民众评价产生影响,而数字技术带来的新型负

担会削弱民众的幸福感(臧雷振和张晴,2024)。在线下服务中,政府工作人员的负面工作态度和劳动情绪(陈宇和周安祺,2024),以及受委托企业和社会组织等多元主体间的博弈(蔡立辉和郝宇坤,2021)等因素也会对民众评价产生消极影响。

从服务需求侧来看,民众作为公共服务的享受主体,其参与程度和个人特征直接影响评价结果。其一,公民参与程度与民众对政府服务的感知度密切相关,高参与度往往带来高满意度(明承瀚等,2016)。有研究通过对城市居民的大规模入户调查与实证分析发现,居民对政府工作的参与度、知晓度及公益活动参与水平等均对公共服务满意度有显著正向影响(龚佳颖和钟杨,2017)。其二,由于公共服务评价是一种主观感受,诸多研究讨论了个人特征对公共服务评价的影响。有研究分析社会阶层对公共服务评价的影响,发现客观社会经济地位越高的群体对公共服务满意度反而越低,而主观社会阶层认同越高的个体对公共服务满意度越高(刘中起和瞿栋,2020)。另有研究从个体行政负担感知的角度分析性别、年龄和教育程度对公共服务评价的影响,发现女性有助于弱化行政负担感知对公共服务满意度的负面影响,年龄增长也会弱化这一影响,而教育程度提高则会扩大该影响(王鸿儒,2020)。

总体而言,当前研究展现了诸多影响民众公共服务评价的路径和因素,但停留在服务普遍性视角的一般化讨论,缺乏对特殊服务场景的针对性分析。随着政府服务创新发展,各类便民利民的主动服务项目不断涌现,出现了与传统“民众找政府”相反的服务模式,“政府主动找民众”提供服务成为新潮流。尽管部分研究已注意到政府上门服务中的民众负面评价,但未展开深入剖析。从本质上看,民众对公共服务的负面评价(包括各类不满情绪)是负面服务体验的表现。公共服务体验是民众在与公共服务环境和服务过程互动中产生的内在反应,受公共服务结构内部与外部环境的综合影响(徐增阳和曾祯,2024)。有鉴于此,本文将民众对政府上门服务的负面评价还原为负面公共服务体验,试图从服务环境和服务过程两个维度,借助相应的理论和实践案例,探究政府上门服务中民众负面体验的生成机制,以期解答“便民的政府上门服务为何引发民众不满”这一悖论,并深化对政府主动服务与民众公共服务体验关联的理解。

二、案例选择及研究方法

政府上门服务的实质是将公共服务的递送环节延伸至服务对象家庭。从目前实践来看,居家保健服务和上门认证服务是最常见的两类上门服务。前者针对身体条件受限、需居家接受服务的群体,且服务内容以居家照料为主;后者因公共服务申请和审核需收集当事人真实信息(如家庭人口情况、日常生活条件),需政府工作人员实地探访,主要涉及国家对人口的认证(欧树军,2011)。因此,本文选取江苏省Q区R街的居家养老服务和湖南省N市Z镇的防返贫上门核查服务为研究对象。选

择上述案例,一方面是为了尽可能呈现出该实践悖论的普遍性,另一方面可实现对同一现象的相互印证与不同侧面补充(毛基业和陈诚,2017)。

根据国家政策定义,居家养老服务是指政府与社会力量依托社区,为居家老年人提供生活照料、家政服务、康复护理及精神慰藉等服务的形式,具体通过政府购买社会服务、安排社区工作人员上门等方式提供。这一服务既体现了人口老龄化背景下政府对老年群体的关怀,也是居家保健服务的重要组成部分。而防返贫上门核查服务,其核心是通过国家福利认证实现对贫困人口的精准定位(仇叶,2018)。在精准扶贫取得重大成就的背景下,中央把防止返贫摆到了更重要位置,要求各地“坚持事前预防与事后帮扶相结合”,通过农户申报、乡村干部走访排查、相关行业部门筛查预警等途径,对脱贫户与边缘户进行动态监测。

本文案例资料源自笔者长期的田野调研。2024 年 5 月、7 月和 10 月,笔者曾前往江苏省 Q 区 R 街道的老旧小区与湖南省 N 市 Z 镇的农村开展总计 40 天的蹲点调查,期间深度访谈了居委会和村委会的工作人员,以及社会组织工作人员和部分居民,详细了解上门服务的内容、流程和服务对象的反馈,并收集了上级政府政策文件和工作记录等二手资料,以形成对一手数据的补充。

三、“难以承受的关怀”:政府上门服务的实践

(一) 案例一:居家养老服务

截至 2023 年,R 街常住居民 6.3 万人,其中 60 岁以上的老年人有 1.9 万人,约占全街道人口的 30%,已进入了深度老龄化社会,养老服务成为政府重点关注领域。R 街在养老服务硬件设施方面投入了大量资源,不仅实现了社区居家养老服务中心和助餐点的全覆盖,还积极推进了上百户居民家庭的适老化改造。同时,为满足行动不便、经济困难老人的需求,R 街还按上级政府要求,为辖区内低保老人等养老扶助对象及 80 岁以上老人统一购买了社会组织的上门服务。上门服务频次依据老人身体状况有所差异,但政策要求每位享受上门服务的老人至少需达到每月不少于 2 天、每天不少于 1 小时的服务时长。上门服务的内容由社会组织在初次上门评估时,根据老人意愿从政策规定的 22 项服务(含助餐、助浴、助医、助洁)中确定。另外,上级政府还出台了《Q 区进一步加强空巢独居老年人探访关爱工作的通知》,要求社区工作人员对辖区空巢独居老年人进行上门探访,每周至少上门或电话联系 2 次,探访情况被纳入日常工作考核。简言之,R 街的老年人会面临两种政府提供的居家养老服务,一是政府购买的社会组织专业服务,二是政府要求社区工作人员提供的上门探访服务。这两种服务在实践过程中均引发了服务对象的不满。

1. 统一服务难以满足个性需求

尽管居家养老专业服务由社会组织上门提供,且老人可自主选定项目,但服务内容和服务时长需遵循政府制定的服务标准。例如,老人选择家务料理服务,按政

府标准,服务范围仅限于客厅、卧室、厨房、卫生间,内容也仅限于墙壁、地面、玻璃、门框和灶具的保洁。实践中,即便护理员严格按标准服务,仍有老人不满——在他们眼中,上门服务的护理员是“政府花钱请来为自己服务的”,应满足自己的各项需求,而非仅完成特定项目。R街X社区的工作人员就经常接到老人的投诉:

有的老人享受了免费服务还不领情,跑到社区投诉护理员的服务质量不好,要么说卫生搞得不干净,要么要求护理员洗油烟机、洗空调,不洗就投诉,洗坏了又要人家赔,真把人家当保姆了,服务都是有规定的,哪些能做、哪些不能做都有要求,有些老年人也不听,还到街道反映。(访谈记录:20240513,X社区工作人员)

除部分老人因服务项目之外的需求未得到满足而不满外,还有老人对现有服务提出意见。由于同一护理员服务水平固定,且负责服务多个小区的数十位老人,难免出现众口难调的现象。例如,有的老人认为上门理发不如专业理发店,还有的老人则不希望自己与其他老人共用护理工具。这些负面反馈都集中指向同一问题:政府购买的上门服务是统一的程式化服务,而每个服务对象均有个性化需求,仅按单一模式提供服务,自然难以获得好评。

2. 行政服务影响日常生活

除社会组织提供的专业服务之外,社区工作人员还须按上级要求提供探访服务。这类服务的初衷是防止空巢独居老人在无人照看时发生意外,因此政府将上门探访列为社区网格日常工作,社区工作人员须负责网格内老人探访,每周至少上门或者电话联系2次,确认老人生活状态。作为一项自上而下布置的工作,上门探访也须“留痕”备查,X社区的工作人员上门时须拍照上传至特定的系统,若选择电话探访,还要对通话界面截图保存并上传系统。上级政府每月还会委派第三方机构从系统数据中抽取部分老人进行电话回访,核心是确认社区工作人员是否上门探访。若回访电话未打通,工作人员须及时上门确认老人情况。若老人反馈“未上门”,上级政府则会通报街道和社区。因此,对社区工作人员而言,上门探访已变成必须不折不扣完成的行政任务,“能上门就上门”,以加深老人的印象。但这种“以完成行政任务”为导向的服务模式引发了老人不满:

我们也很怕打扰老人,但是上面的任务逼得我们没办法。有些老人记性不好,你前脚刚从他家出来,后面第三方网格员有没有上门,他又说没有,我们只能多去几次,每次去记得拍照,而且每次问老人最近怎么样,老人也烦,说我们好像巴不得他出事一样。(访谈记录:20241030,X社区工作人员)

老人不仅对探访服务的获得感不强,还觉得正常生活受到了影响。据社区居民反映,第三方有时会在午休时段拨打回访电话,严重影响老人的休息,老人不接电话又会连累社区工作人员,部分老人因此要求社区把系统中的手机号码改为子女的号

码。可见,在指令性要求下,一项本应充满人情味的服务却沦为强制完成的行政任务,工作人员上门探访与老人反馈均成为任务中环节。服务供给与需求未建立真实联系,不仅造成服务主体性缺失,还引发了服务异化。

(二) 案例二:防返贫上门核查服务

2020 年 3 月,在全国脱贫攻坚取得决定性成就时,国务院扶贫开发领导小组出台了《国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》^①,明确将防止返贫作为当前及今后一个时期扶贫工作的重要任务,提出建立防止返贫监测和帮扶机制,巩固脱贫成果,确保高质量全面打赢脱贫攻坚战。2020 年 12 月,中央出台《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》^②,明确“对脱贫不稳定户、边缘易致贫户,以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难户,开展定期检查、动态管理”,并鼓励“健全防止返贫大数据监测平台,加强相关部门、单位数据共享和对接,充分利用先进技术手段提升监测准确性”。

湖南省正是在这一背景下,利用大数据技术,基于全省健康扶贫动态管理信息系统数据,综合患病情况、家庭成员结构、年龄等因素,建立了全省因病致贫返贫风险监测预警模型。除建档立卡户外,普通农户若住院治疗自付费用超过 2 万元,会被监测预警系统识别,相关信息通过系统推送至户籍所在地,由当地乡村干部上门核查家庭收入、支出及日常生活情况。若核查结果符合因病致贫的监测标准,农户可被纳入监测范围,享受相应政策优待。据 Z 镇 Y 村村干部介绍,Y 村每月都会从省预警监测平台接收多条需入户核查的信息。每次上门核查时,村干部都需详细询问当事人住院医疗情况、核算每个家庭成员的收入,查看房屋结构,并确认日常生活“两不愁三保障”落实情况。尽管防返贫上门核查给农户提供了接触相关福利政策的机会,也减少了农户跑腿的麻烦,但调研发现,农户的服务体验并不理想。

1. 公开宣示导致隐私风险

在农村传统社会中,生病(尤其是罹患重大疾病)被视为忌讳,个人真实病情通常仅在家庭内部少数人间交流,鲜少有人当面询问。而按防返贫监测要求,村干部须上门询问当事人治疗信息。村干部之所以能精准上门,是因为从省预警平台获取了医疗系统中的相关信息。在大数据支持下,农户个人隐私在某种程度上对政府而言是单向透明的。但这种透明度对村干部完成排查工作而言远远不够,省预警平台仅提供了姓名和身份证号,以及治疗费用总额,无其他有效信息,村干部需上门才能了解具体情况。而这会产生意外效果:村干部上门好像在村庄中“宣示”某户有人患

① 中国政府网:《国务院扶贫开发领导小组关于建立防止返贫监测和帮扶机制的指导意见》(国开发〔2020〕6 号),2020 年 3 月 20 日,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/27/content_5496246.htm。

② 中国政府网:《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,2020 年 12 月 16 日,https://www.gov.cn/zhengce/2021-03/22/content_5594969.htm。

重大疾病一样,让村干部和农户都陷入尴尬:

我们突然进入人家家里,还要问人家最近得了什么重病,我都不好意思问出口。农户也是这样想,感觉生了病,特别是住院花了那么多钱的大病重病都不愿意说出口,比如得了癌症,大家都躲着不谈。(访谈记录:20240709,Y村村干部)

村干部和农户的为难,源于双方同处一个社会关系网络当中,人情和面子是村庄社会的“通行证”。村干部顾虑的是,贸然求证可能会引发当事人的不配合,影响后续工作,但不核查又无法完成省平台下派的任务,所以通常先从其亲属入手,侧面了解一些信息。农户顾虑的则是,自己的隐私有被泄露和议论的风险,毕竟没人愿意成为村庄舆论焦点,当遇到村干部询问时,要么回答模糊,要么直接拒绝回答。村干部兼具“国家政策执行者”与“村庄当家人”的双重角色(吴毅,2002),即便上门仅代表国家进行认证,也很难完全消除其行为在村庄社会中的影响,尤其以公家的名义上门会给当事人带来更多舆论关注。

2. 公共标准与个人期待存在张力

抛开隐私泄露的忧虑,农户对上门认证的结果则抱有很大期待。经过多年精准扶贫宣传和实践,国家对贫困人口的帮扶力度有目共睹,尤其是在医疗保障领域,贫困户能享受更高的报销比例,因此,能被纳入国家防返贫监测对很多农户而言是“非常划算”的事情。当得知村干部上门核查结果关乎能否享受政策优待时,不少农户开始故意谎报、低报收入,希望博得同情并被纳入帮扶范围。正如Y村村干部所言:

问病情可能都不愿意说,但是问收入就都很积极,觉得我们好像能帮他们,他们就开始诉苦,说自己有多辛苦,赚的钱很少,有的人还会瞒报,因为我们要算整个家庭收入,有些人子女在外打工,做什么、赚多少钱也不愿意跟我们说。(访谈记录:20240709,Y村村干部)

然而,农户的策略往往难以奏效。因为当前纳入国家防返贫监测的标准很严格,不仅整个家庭的人均收入要在标准线以下,还要综合考量家庭资产条件等情况。按村干部说法,能否纳入监测对象有政策“硬杠杠”,个人无法左右。若农户家里有人正常工作,收入基本难以低于标准线,若家中有人购车或在城里购房,原则上无法成为监测对象。而Y村除建档立卡的贫困户以外,多数家庭条件尚可,因此上门核查后能被纳入监测的农户较少。

尽管村干部认为自己上门核查是按政策统一标准办事,但仍招致怨言。若村干部不上门,需申请救助的农户会主动找村委会,现在只要自付费用超过一定金额,村干部就主动上门核查,这看似减轻了农户负担,但也造成了农户可望又不可及的幻象,部分农户因此抱怨,“上门问这么多又没有用”。国家福利认证因附带切实利益,会设置各种服务标准作为门槛,以往被动式服务能够借此排除不合标准的对象,而

如今的政府主动上门服务在一定程度上弱化了服务标准的排除功能,激发了个人不切实际的服务期待,最终导致负面服务体验。

四、政府上门服务中民众负面体验的生成机制

公共服务体验作为个人对公共服务的心理反应,同时受服务环境和服务过程的影响。从服务环境看,政府上门服务意味着服务场景从政务场所进入民众日常生活空间,而日常生活空间不仅限于物理范围,同时也是具有开放性、社会性与政治性的实践空间(文军和黄锐,2012),政府上门服务会产生广泛的社会效应。从服务过程看,政府的服务态度在上门服务过程中从被动回应转变为主动服务,服务供给端的主动作为在改进服务方式的同时,也为需求端提供了索取其他需求的机会,服务供给与需求的冲突更易显现。因此,与传统政府服务不同,在民众接受政府上门服务的过程中,影响民众服务评价的主要是政府服务与个体生活世界复杂交互所形成的体验,而不再单纯是服务本身。

(一) 情景压力: 政府强制服务场景与民众私人生活场域的冲突

上门服务的本意是增强服务对象的获得感,让民众足不出户就能享受便捷服务,但上门行为本身就预示着对私人生活场域的影响。一方面,行政系统有自身运行逻辑。尤其在压力型体制(杨雪冬,2012)的强力控制下,基层街头官僚在上门服务过程中需按行政系统的要求提供服务,包括规定的服务流程和服务内容等,其服务的自由度受到严格限制,服务对象只能配合而无法充分参与。另一方面,行政系统具有公共权威。行政力量进入社会空间有很高的显示度与关注度。即便部分基层干部不具备正式体制身份,其上门行动往往也会被视为政府“官方行为”,能够迅速产生广泛的社会影响。因此,当带有行政强制色彩的政府上门服务进入私人生活场域时,难免会改变原有场域结构(Bourdieu,1993),塑造新的情景压力。

一是上门服务带来家庭情景压力。基层上门服务容易陷入唯上的行为逻辑,其服务过程并不会以服务对象的意志为转移,这会对民众家庭内部的正常生活产生影响。一方面,服务的准入和退出受行政干预。R 街居家养老服务是当地政府为特定的养老扶助对象和 80 岁以上的老年群体统一购买的,购买之前并未充分考虑服务对象的个人意愿,所以实践过程中出现了部分老人不愿意享受此项服务,而退出又需要特别申请的问题。另一方面,服务过程受行政控制。除服务流程和内容受行政约束外,服务频率与时间也不完全由服务对象自主决定。例如,社区工作人员为完成上级政府的指令性要求,以及应对上级的检查考核,主动增加了对空巢独居老人的探访次数,给老人的日常生活造成了影响。服务对象的不满情绪已说明,脱离真实需求的上门服务不会获得民众的真心欢迎,这样的上门服务只是行政任务的变体,徒增民众的家庭情景压力。

二是上门服务带来社区情景压力。因为政府行为在社区共同体内部具有很高的显示度和关注度,即便乡村干部不主动泄露农户的个人信息,但其上门行为会成为村庄内部的标志性事件,带来个人隐私泄露的隐患,引发社会舆论的污名化压力。一方面,上门服务需接触民众的个人隐私。例如,防返贫上门核查的目的就是通过上门了解农户的真实情况,解决国家福利供给不精准的问题,但部分信息并不适合当面公开核查。当村干部上门询问农户病情时,双方均有“羞耻感”,碍于同村情面不愿触碰这类话题。另一方面,上门服务可能会暴露民众的个人隐私。村干部上门会引发村庄关注,导致个人患病和治疗等隐私泄露风险,这也是农户对村干部上门感到忧虑的核心原因。对农户而言,既希望享受政策优待,又担心遭受非议。上门服务场景的社会属性决定了政府行为会产生连锁反应,无形中带来民众的社区情景压力。

(二) 期望落差: 行政服务供给统一与个人实际需求弥散的矛盾

上门服务改变了政府被动回应民众需求的姿态,体现了主动作为的态度。服务的主动性在改善服务方式的同时,也带来了新的难题。一方面,主动服务释放了更多政民互动空间。传统的政民互动模式需要民众找政府,付出学习成本、合规成本等行政负担后在窗口完成服务,而上门服务则意味着政府找民众,政府承担了主要成本,民众能够在上门服务过程中充分表达诉求。另一方面,主动服务的供给标准都是统一固定的。无论是政府购买的社会服务,还是政府派基层工作人员上门服务,服务的流程和内容均固定,并不会针对个人需求作出额外调整。换言之,政府上门服务虽然在服务态度上积极主动,但是服务内容无法与需求精准匹配。而这又会与民众积极的诉求表达产生矛盾,导致民众的实际感知与心理预期不相符的期望落差(Oliver, 1980)。

一是上门服务刺激民众需求。民众普遍对上门服务有较高的心理预期,因为上门服务给人的主观感受是尊重服务对象的主体地位,节省了服务对象的成本。一方面,高预期助长了服务对象的需求表达。例如,在社会组织上门提供居家养老服务过程中,部分老人认为上门服务应该以合自己心意为主,要求护理员提供清洗油烟机等非规定项目服务,被拒绝后产生不满情绪,甚至向社区投诉。另一方面,高预期也带来了高期待。例如,村干部上门开展防返贫核查时,农户的最初反应都是觉得自己有机会获得防返贫政策优待,因为传统的福利需自己申请,现在无需申请就有村干部上门,所以农户抱有很高的期待;但当最终核查结果为“不通过”时,之前的高期待受到冲击,不满情绪由此产生。民众的负面体验也从侧面印证了上门服务刺激了民众需求,政府的主动服务带来了“服务预期幻象”。

二是上门服务限定服务供给。即便政府向民众提供上门服务项目选择,也会给予民众表达诉求的机会,但政府的服务供给始终遵循统一标准,某种程度上服务是限定的。一方面,上门服务的服务质量较为固定,难以满足差异化需求。例如,在居家养老服务中,同一护理员需负责社区内多个老人,其理发技术固定,部分老人会认

可其理发水平,部分老人则嫌弃。上门服务受限于服务规范,难以针对服务对象的需求差异作出及时调整。另一方面,上门服务的原则是一致的,无法让所有人获得同样的服务效果。例如,村干部防返贫核查时,对所有需核查的农户采取同一标准,不会受到农户诉苦和瞒报等行为的影响,但并非所有核查对象都能获得理想结果。上门服务虽已是政府突破传统服务模式的尝试,但受限于各方面因素,上门服务的供给和需求之间依然存在较大差距。

综上所述,图 1 呈现了政府上门服务中民众负面体验的生成逻辑。

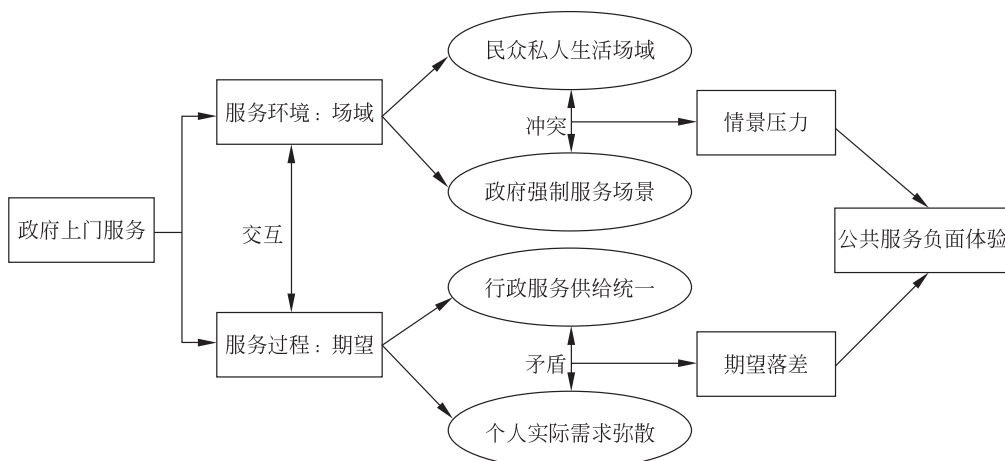


图 1 政府上门服务中民众负面体验的生成逻辑

五、结论与讨论

尽管政府已意识到传统被动服务模式存在各种缺陷,大力推进服务型政府建设,并在主动服务的导向下推出了上门服务模式,但民众的服务评价并未如预期般正面。上门服务虽通过政府主动承担成本的方式降低了民众负担,却并未因此提升民众满意度。对此,本文从公共服务体验的视角出发,立足服务环境和服务过程维度,运用场域和期望相关理论分析了政府上门服务对民众服务体验的影响。可以发现,政府上门服务开辟了行政系统深度干预私人生活场域的通道,当民众的生活场域变成政府强制服务的场景,公共服务的行政性同私人生活的社会性发生冲突,民众在接受服务的同时面临诸多情景压力;政府上门服务也因政府的主动作为刺激了民众的需求表达,而服务供给受行政系统的控制依然遵循统一的标准,这直接导致了个人需求的弥散性与公共服务的标准化之间的矛盾,上门服务提供了服务供给但无法满足民众多元的个性化需求,民众因此会在服务前后产生期望落差。

公共服务体验视角有助于重新发掘被服务本身遮盖的社会交往行为,其中服务场域和服务期望发挥了重要的作用。从服务场域角度看,政民互动会对社会关系网

络产生重要影响,民众负面体验不仅来自服务本身,还可能是服务行为引发的社会压力。尤其政府上门服务将行政系统引入私人生活场域,带来了新社会效应。从服务期望角度看,应重视需求端的自主反应,服务对象在接受服务过程中不仅会对服务本身进行主观评价,也会由此衍生更多需求。若服务供给不能及时回应,就会产生负面体验。可见,公共服务不是简单的供给和需求匹配的过程,政府上门服务也不是简单的服务递送延伸至家庭的过程。这一过程为供给方和需求方提供了相互接触和博弈的机会,淋漓尽致地展现了作为服务供给方的行政系统如何推行自身逻辑,以及作为服务需求方的民众如何表达自身诉求。这启示学界对公共服务的研究不仅要关注服务供给方,也要关注服务需求方,更要关注服务之外的世界。

对于实务界而言,上门服务是政府便民利民的创新探索,但政府承担主要成本并不意味着一定能获得民众的认可。据此本文提出以下政策建议。首先,服务设计之初就要尊重民众的意愿,精准识别民众的真实需求,建立民众参与的沟通渠道,确保公共服务的供给不是政府单方面包办,而是政民互动基础上的合作生产;其次,要提升服务供给过程中的人文关怀,避免服务行为对个人社会生活产生过度影响,尤其防止污名化传播给当事人造成压力;最后,要正视行政负担的作用,合理的行政负担能够筛选真实需求,减少个人对公共服务的不合理期待。总之,政府要减少过度主动行为对民众生活的干扰,保持适当的服务“留白”。

本文也存在不足之处。除案例研究本身的固有缺陷影响结论外部效度外,本研究虽注意到政府上门服务中服务边界的问题,但受限于田野资料和研究方法,未能进一步对政府上门服务展开整体性反思与讨论,有待后续深化探讨。

参考文献

- 蔡立辉,郝宇坤. 2021. 政府间接管理方式下公共服务满意度提升研究[J]. 行政论坛, 28(3): 30-40.
- Cai L H, Hao Y K. 2021. Improving satisfaction of public service under the mode of government indirect management [J]. *Administrative Tribune*, 28(3): 30-40. (in Chinese)
- 陈宇,周安祺. 2024. 政务服务中的“满意镜”效应:公务员工作满意度如何影响公众满意度?[J]. 湖北社会科学, (4): 92-104.
- Chen Y, Zhou A Q. 2024. “Satisfaction Mirror” effect in government service: How can the job satisfaction of civil servants enhance public satisfaction? [J]. *Hubei Social Sciences*, (4): 92-104. (in Chinese)
- 高学德,廉静. 2024. 数字治理背景下政府回应话语模式对公民满意度的影响——基于情感和理性视角[J]. 电子政务, (12): 65-78.
- Gao X D, Lian J. 2024. The impact of government response discourse models on citizen satisfaction in the context of digital governance—Based on emotional and rational perspectives[J]. *E-Government*, (12): 65-78. (in Chinese)

- 龚佳颖, 钟杨. 2017. 公共服务满意度及其影响因素研究——基于 2015 年上海 17 个区县调查的实证分析[J]. 行政论坛, 24(1): 85-91.
- Gong J Y, Zhong Y. 2017. Research on public service satisfaction and its influencing factors: An empirical study based on a survey in 17 urban districts in Shanghai[J]. *Administrative Tribune*, 24(1): 85-91. (in Chinese)
- 姜晓萍. 2007. 构建服务型政府进程中的公民参与[J]. 社会科学研究, (4): 1-7.
- Jiang X P. 2007. Citizen participation in the construction of service-oriented government [J]. *Social Science Research*, (4): 1-7. (in Chinese)
- 姜晓萍, 吴宝家. 2022. 人民至上: 党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J]. 管理世界, 38(10): 56-69.
- Jiang X P, Wu B J. 2022. Putting the people first: The process, achievements and experience in improving basic public services since the 18th national congress of the communist party of China[J]. *Journal of Management World*, 38(10): 56-69. (in Chinese)
- 孔繁斌. 2023. 现代化与公共服务协同演进: 一个公共管理学的研究议题[J]. 中国行政管理, 39(10): 47-53.
- Kong F B. 2023. The collaborative evolution of modernization and public services: A research issue in public administration[J]. *Chinese Public Administration*, 39(10): 47-53. (in Chinese)
- 孔繁斌, 郑家昊. 2021. 建设人民满意的服务型政府——中国共产党对行政体制理论的创新探索[J]. 中国行政管理, (7): 22-29.
- Kong F B, Zheng J H. 2021. Build the service-oriented government to the satisfaction of the people—Purpose and action of the administrative system reform of the communist party of China[J]. *Chinese Public Administration*, (7): 22-29. (in Chinese)
- 李俊清, 付秋梅. 2022. 在公共服务中感知国家——论铸牢中华民族共同体意识的公共服务路径[J]. 公共管理与政策评论, 11(3): 3-15.
- Li J Q, Fu Q M. 2022. Sensing the state in public service: On the public service path to strengthen the sense of Chinese national community[J]. *Public Administration and Policy Review*, 11(3): 3-15. (in Chinese)
- 刘中起, 瞿栋. 2020. 社会阶层、家庭背景与公共服务满意度——基于 CGSS2015 数据的实证分析[J]. 北京行政学院学报, (4): 93-100.
- Liu Z Q, Qu D. 2020. Social class, family background, and public service satisfaction: An empirical analysis based on the CGSS2015 data[J]. *Journal of Beijing Administration Institute*, (4): 93-100. (in Chinese)
- 马小杰, 甘开鹏. 2023. 公共服务满意度对社会治理绩效的影响研究——基于政府回应的调节作用[J]. 学术探索, (1): 103-110.
- Ma X J, Gan K P. 2023. A study on the impact of public service satisfaction on social governance performance—From the perspective of government response as a moderating

- effect[J]. *Academic Exploration*, (1): 103-110. (in Chinese)
- 毛基业, 陈诚. 2017. 案例研究的理论构建: 艾森哈特的新洞见——第十届“中国企业管理案例与质性研究论坛(2016)”会议综述[J]. *管理世界*, (2): 135-141.
- Mao J Y, Chen C. 2017. Theoretical construction of case study: Eisenhardt's new insights—Summary of the 10th “China Enterprise Management Case and Qualitative Research Forum (2016)”[J]. *Management World*, (2): 135-141. (in Chinese)
- 明承瀚, 徐晓林, 陈涛. 2016. 公共服务中心服务质量与公民满意度: 公民参与的调节作用[J]. *南京社会科学*, (12): 71-77.
- Ming C H, Xu X L, Chen T. 2016. Service quality and citizen satisfaction of public service center: The moderating effect of citizen participation[J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (12): 71-77. (in Chinese)
- 欧树军. 2011. 基础的基础: 认证与国家基本制度建设[J]. *开放时代*, (11): 79-101.
- Ou S J. 2011. Foundations of foundations: Accreditation and national infrastructure development[J]. *Open Times*, (11): 79-101. (in Chinese)
- 仇叶. 2018. 从配额走向认证: 农村贫困人口瞄准偏差及其制度矫正[J]. *公共管理学报*, 15(1): 122-134, 159.
- Qiu Y. 2018. From quota to certification: Targeting deviation of rural poverty population and its correction of system deviation[J]. *Journal of Public Management*, 15(1): 122-134, 159. (in Chinese)
- 王鸿儒. 2020. 政民互动下的公共服务满意度研究——公民行政负担感知的个体差异及影响[J]. *社会科学家*, (5): 156-160.
- Wang H R. 2020. A study of public service satisfaction under government-citizen interaction—Individual differences in citizens' perceived administrative burdens and implications[J]. *Social Scientist*, (5): 156-160. (in Chinese)
- 王雁红. 2024. 公共服务高质量发展: 历史由来、现实研判与政策议程[J]. *政治学研究*, (1): 181-196.
- Wang Y H. 2024. High-quality development of public services: The historical origin, current situation and policy agenda[J]. *CASS Journal of Political Science*, (1): 181-196. (in Chinese)
- 文军, 黄锐. 2012. “空间”的思想谱系与理想图景: 一种开放性实践空间的建构[J]. *社会学研究*, 27(2): 35-59, 243.
- Wen J, Huang R. 2012. The intellectual genealogy and ideal prospect of space: The construction of an open practical space[J]. *Sociological Studies*, 27(2): 35-59, 243. (in Chinese)
- 吴毅. 2002. 双重边缘化: 村干部角色与行为的类型学分析[J]. *管理世界*, (11): 78-85.
- Wu Y. 2002. The dual marginalization: A typologic analysis of the part played by and the behavior of village officials[J]. *Management World*, (11): 78-85. (in Chinese)

- 徐增阳, 曾祯. 2024. 公共服务体验: 我国公共服务高质量发展的新趋势[J]. 行政论坛, 31(2): 78-89.
- Xu Z Y, Zeng Z. 2024. Public service experience: A new trend in the high-quality development of China's public service[J]. *Administrative Tribune*, 31(2): 78-89. (in Chinese)
- 杨雪冬. 2012. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, (11): 4-12.
- Yang X D. 2012. A pressure system: A brief history of a concept[J]. *Journal of Social Sciences*, (11): 4-12. (in Chinese)
- 郁建兴, 黄飏. 2019. 超越政府中心主义治理逻辑如何可能——基于“最多跑一次”改革的经验[J]. 政治学研究, (2): 49-60, 126-127.
- Yu J X, Huang B. 2019. How to move beyond government-centered public administration? —Evidence from “Visit Once” reform[J]. *CASS Journal of Political Science*, (2): 49-60, 126-127. (in Chinese)
- 臧雷振, 张晴. 2024. 生成式人工智能与公共服务中的行政负担: 减压助手还是增压工具? [J]. 浙江学刊, (2): 60-71, 239-240.
- Zang L Z, Zhang Q. 2024. Generative artificial intelligence and administrative burden in public services: A stress reliever or a pressure amplifier? [J]. *Zhejiang Academic Journal*, (2): 60-71, 239-240. (in Chinese)
- Bourdieu P. 1993. The field of cultural production: Essays on art and literature[M]. New York: Columbia University Press.
- Oliver R L. 1980. A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions[J]. *Journal of Marketing Research*, 17(4): 460-469.

“Unbearable Care”: Why does the Government's Door-to-door Service Cause Public Dissatisfaction?

YI Hangyu¹ MENG Fankun^{2,3}

- (1. School of Government, Nanjing University; 2. School of Public Administration, Renmin University of China;
3. Beijing Research Center for Reform of Swift Response to Public Complaints and Social Governance Innovation,
Renmin University of China)

Abstract: The construction of a people-centred service-oriented government is driving the mode of public service provision from passive response to proactive service. Governments around the world have adopted a proactive stance of proactive services to bear most of the administrative costs of the public, yet not all proactive government services improve public satisfaction. The field study found that when the government provides door-to-door services such as home care and welfare accreditation it incurs widespread public complaints. Why does the government's proactive provision of door-to-door services lead to public

dissatisfaction? This paradox becomes the starting point of this paper. Existing studies have mainly discussed the evaluation of public satisfaction in general service scenarios and lacked analyses of public satisfaction in door-to-door service scenarios.

This paper reduces people's negative service evaluations to negative public service experiences, and constructs an analytical framework for the paradox of door-to-door service satisfaction from the dimensions of service environment and service process. From the perspective of service environment, the government door-to-door service opens up a channel for the administrative system to intervene deeply in the private life field, and when the people's life field becomes the scene of the government's mandatory service, the administrative nature of the public service conflicts with the social nature of the private life, and the people feel a lot of situational pressures while accepting the service; from the perspective of the service process, the government door-to-door service stimulates the people's demand expression by the government's initiative, and the service supply is stimulated by the administrative system. From the perspective of service process, the government door-to-door service also stimulates the expression of people's needs because of the government's initiative, while the service supply is controlled by the administrative system and still follows the uniform standards, which directly leads to the contradiction between the diffuse nature of individual needs and the standardisation of public services, and the door-to-door service provides service supply but fails to meet the people's diversified and individualised needs, and the people are faced with the gap of expectations before and after the service. Situational pressures and expectation gaps lead to negative evaluations of government door-to-door services.

This reveals that we should pay attention not only to the supply side of services, but also to the demand side of services, and even more so to the world beyond services. Firstly, the design of public service experience should be strengthened on the basis of cooperation between the government and the people; secondly, the humanistic care in the process of service provision should be enhanced; and lastly, reasonable administrative burdens should be used to reduce individuals' unreasonable expectations of public services. In short, the government should reduce the disruption to people's lives brought about by excessive proactive behaviour and maintain appropriate service "white space".

Keywords: door-to-door service; public service experience; proactive services; service-oriented government

投稿日期: 2025/4/8 送外审日期: 2025/4/14 首轮外审完成日期: 2025/5/7
录用日期: 2025/7/29 最终修回日期: 2026/1/19