政务服务跨省通办：基本面向、发展梗阻与治理策略

刘旭然

[摘　要] 政务服务“跨省通办”是国家行政体制改革的重要组成部分，是推进国家治理现代化的内在需要，对于推动构筑区域协调发展格局、深化府际协同创新、增强人民群众获得感具有重要意义。同时，在政务服务“跨省通办”的改革进程中，目前仍面临由区域经济社会发展环境、府际协作水平和政务服务能力等多方面差距带来的发展梗阻。基于满足人民不断增长的美好生活向往之需求，未来需通过完善顶层设计、优化服务模式、加快技术赋能、推动治理创新等途径，持续深化政务服务“跨省通办”改革，为推进数字政府建设、优化营商环境、构建统一大市场持续释放效能。

[关键词] 跨域治理；政务服务；跨省通办；数字政府

[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）12-0077-09

一、引言

随着跨域治理（cross-boundary governance）这一公共管理热点问题研究的不断深入，跨域协同成为无缝隙政府、协同治理、整体性治理等公共管理理论聚焦研究的前沿议题。通过文献梳理，传统跨域治理理论对于“域”有基于组织边界和行动者维度的界定、基于地理空间维度的界定，还有综合上述两种“域”内涵的整合性界定。[1] 在政务服务领域研究中，“跨域”概念通常在“跨越组织边界、跨越信息系统边界”这个意义上使用，即建立在跨政府组织边界的系统和流程的电子集成基础上。[2][3] 根据电子政务互操作性的相关研究，“跨域”层次除了政府机构水平维度、垂直维度以及政府内外的边界，还可划分为不同文化或时区构成的地理边界，技术、管理、认知和经济发展差异造成的发展水平边界等。[4][5] 由此可见，“域”的概念具

[基金项目] 国家社会科学基金项目“国家治理视域下数据要素运行机理与治理体系创新研究”（21BGL240）、中央高校基本科研业务费项目“在线政务服务跨域治理模式研究”（328202216）。

[作者简介] 刘旭然，北京电子科技学院管理系讲师。

有多个维度、多个层次。然而，结合政务服务实证语境对于“域”的规范化界定还存在研究欠缺，特别是随着信息通信技术在政务服务领域的广泛应用及其带来的政务服务治理模式变革的影响，这似乎在提醒我们有必要重新检视政务服务跨域协同的前提条件和策略选择。

在综合跨域治理理论和政务服务相关研究基础上，本文对政务服务跨域治理中“域”的概念分别从“组织域”和“信息系统域”维度作进一步延展。一是跨组织域。跨组织域包括政府内部的跨部门、跨层级、跨区域以及政府外部的企业、社会机构等。需要指出的是，我国政务服务领域除了传统的跨部门、跨层级等固有模式，两个跨域治理现象需要格外关注。首先，政务服务治理格局逐步呈现跨区域特征。其原因在于，随着区域经济社会一体化程度日益加快，单一地域的政府部门已经难以完全满足企业和群众日益增长的政务服务需求，客观上推动了不具有行政隶属关系的多政府之间日益紧密的协作。其次，政务服务领域的多元治理形态不断丰富。除了政府作为主要的政务服务治理主体，企业和社会机构也更加积极地参与到与政府协作治理的公共价值创造过程中，政企社协同治理的形式不断创新。二是跨信息系统域。数字化转型趋势下，除在上述跨“组织域”层次上，跨域协同日益显现为破解既有信息系统域“碎片化”问题的挑战。依据机构职能建立起来的纵向信息系统促进了中央至地方跨层级业务数据的归集和流动，[6] 同时，信息系统域之边界也映射出依赖于各个系统存在的政务数据标准不统一、数据壁垒等问题。数字化转型视域下，跨域协同的核心特征即是数据的共享利用以创造公共价值。为此，将数据资源从其依赖的信息系统高效调用、按需供给和共享互任的制度机制，促进面向服务需求的数据流动与业务流程的有机统一，成为政务服务跨域治理的关键。

实践层面，政务服务“跨省通办”是跨域治理的一种具象化表现，作为政府数字化转型关键应用场域的价值功能初步显现。[7] 近年来，政务服务“跨省通办”高频事项全国通办政策正在加快推进，且在长三角三省一市、京津冀 + 雄安、粤港澳大湾区、闽琼桂、成渝等有条件的地方开展了一系列富有探索性的区域协同创新实践。围绕统一服务标准、畅通服务渠道、整合服务资源、强化数据共享、建立工作机制、构建网络平台，全面推进政务服务“一网通办”“跨省通办”改革，被视作“迈向整体政府跨界治理形态”[8]、“既是传统政务服务的升级版，也是政府治理模式的创新”。[9] 然而，目前“跨省通办”还存在一些发展阻碍，如平台和数据库不能互联互通，数据的存储、调用和业务系统接口等标准不统一，数据共享机制亟待完善，部分法律规章标准互为掣肘，传统行政管理体制与制度创新之间矛盾突出等问题，面临权力边界和目标差异的双重挑战。[10]

由此，政务服务“跨省通办”成为我国行政管理改革领域一个新的研究议题。本文立足政务服务跨域治理情境，在厘清跨域协同的逻辑起点基础上，首先分析了政务服务“跨省通办”承载的历史使命，继而从经济社会发展环境、府际协作水平和政务服务能力的差异等方面阐释了其发展梗阻的三重逻辑，最后结合国家行政体制改革的总体趋势提出了政务服务“跨省通办”高质量发展的治理对策。

二、基于国家治理现代化视角准确定位政务服务“跨省通办”使命

推进政务服务“跨省通办”，承载着政府职能转变、提升治理水平的重要功能，是畅通国民经济循环、促进要素自由流动、增进人民获得感幸福感的重要支撑，对于推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。

（一）政务服务“跨省通办”是构建区域协调发展格局的战略举措

从全球范围看，受市场化的直接驱动，各国

纷纷通过空间的集聚、整合和协调构建区域协调发展格局。在此背景下，城市群日渐成为现代社会人口、科技、产业、服务、金融等要素的主要承载空间。国际上，根据波士顿咨询报告的数据显示，2015年全球约50%的GDP来自仅占约19%人口的300个都市圈，且近年来空间积聚和要素流动的趋势仍在加剧。城市群已成为全球重要的经济增长和创新活力的区域，亦成为国际主导的区域经济形态。在我国，伴随国家治理体系和治理能力现代化及高质量发展要求，发挥城市群区域治理现代化的引领性和示范性作用已成为我国重大战略导向。《中国城市发展潜力排名》显示，京津冀、长三角、珠三角、长江中游、成渝等5个城市群以全国13%的土地面积集聚了47.8%的人口，创造了60.3%的GDP，成为带动中国经济高质量发展的主要区域。

党的十八大以来，城市群、经济带作为我国新的国家治理单元的功能日益凸显。国家层面出台的一系列关于城市群区域一体化发展战略，对于推动政府间开展跨部门、跨地域、跨层级合作，提高区域经济集聚度、区域连接性和政策协同效率具有重要引导作用。2015年4月，中共中央政治局召开会议审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》。同年12月，国家发改委出台《关于进一步加强区域合作工作的指导意见》。2016年，国家出台《长三角城市群规划》《成渝城市群规划》。2018年，国家将长江三角洲一体化发展上升为国家战略，同“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设相互配合，逐步完善我国改革开放空间布局。目前，全国范围内若干以城市群为牵引的协作区域初步形成，主要包括长三角一体化示范区、泛珠三角合作区、长株潭城市群、成渝城市群、京津冀城市群等。

与此同时，我国经济社会正在发生深刻变化，生产要素流动范围更加广泛，突破原有行政区域边界的表现更加突出且更加频繁，政府、市场与社会主体之间联系更加紧密、互动日益增多，企业和社会公众对于便捷高效的政务服务需求不断提升。受到新冠肺炎疫情和国际形势变化的影响，中央层面已经作出加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。城市群、经济带肩负着推动形成新发展格局的重任，无疑也对政务服务区域一体化提出了新的更高要求。

（二）政务服务“跨省通办”是深化府际协同的创新场域

国家高位推动是政务服务“跨省通办”改革实施的根本保障。从国家层面，基于畅通国民经济循环、促进要素自由流动和加快政府职能转变的多重视角，着力促进府际协同和政务服务“跨省通办”场景创新。2016年，习近平总书记在中央政治局第三十六次集体学习时深刻指出，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务，[11]即“三融”“五跨”。2017年中央政治局第二次集体学习时要求，打通信息壁垒，形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台。[12]2020年9月24日，国务院办公厅出台《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》，要求在全国高频政务服务“跨省通办”事项清单基础上，进一步拓展“跨省通办”范围和深度，为区域协调发展提供支撑保障。从实践成效审视，国家层面的高位推动无疑成为政务服务“跨省通办”改革走向纵深的最大动力。

地方发展驱动是政务服务“跨省通办”改革创新的源头活水。早在国家层面出台“跨省通办”政策前，一些地方出于自身经济社会发展的需要，已经开始了跨省域政务服务通办的创新探索。跨省域政务服务通办发轫于人口密集、经济活跃和要素流通频繁的长三角地区，是长三角区域高质量一体化发展的应然之举。2019年7月，“长三角生态绿色一体化发展示范区”发出了首张区域性政务服务通办的营业执照，标志着长三角区域性政务服务一体化通道的搭建形成。随后，上海青浦、江苏吴江、浙江嘉善三地工作协调联动机制和三区县政务服务

一体化建设专项工作组相继建立，共同参加“长三角生态绿色一体化发展示范区”的综合性治理创新活动。此外，长三角、京津冀、粤港澳大湾区、成渝、东北等地区，还不断拓展“跨省通办”范围和深度，为区域协调发展提供支撑保障。目前，除了长三角、珠三角、京津冀这样的“老牌区域”，许多无行政隶属关系的地方政府之间也建立起了政务服务领域的合作伙伴关系。

（三）政务服务“跨省通办”是增强人民群众获得感的新动能

国家一体化政务服务平台成为政务服务“跨省通办”的“总枢纽”。2020 年 12 月，国家政务服务平台“跨省通办”服务专区上线运行，覆盖就业、社保、医疗、养老、居住等与群众生活密切相关事项，不断优化“搜索事项、申办、查看进展、服务点评、意见和建议”等一体化服务，“跨省通办”服务事项“一站入、一站办、一站评”等利企便民举措不断优化。各地亦依托全国一体化政务服务平台，一方面充分运用统一身份认证、统一证照服务、统一数据共享等公共支撑，另一方面推动人口、法人、信用等高频政务数据共享，实现信息自动关联、少填少报。如，2021 年 7 月，东北三省 8 个城市率先开展户口迁移业务的“跨省通办”改革试点，将原来跑三次缩减到只需到一地一次即可，明显减少了群众异地往返的不便，大幅缩减了群众办事的时间和经济成本。

政务服务“跨省通办”成为深化“放管服”改革的“最后一公里”。第一，技术赋能作用发挥更加显著。客观上，人工智能、区块链等新兴技术成为府际合作治理的耦合器，如，被誉为互联网迭代技术的区块链对建设数字法治政府就有着特殊的潜能。[13] 北京市海淀区较早推动“区块链 + 政务服务”应用，已有 21 家单位加入政务服务联盟链，38 类 324 个数据项已上链，区块链充分发挥其独特的信任体系和信任机制的优势，推动不同地域的审批业务和便民事项实现了链上通办。一些地方将银行 STM 智慧柜员机设备作为“跨省通办”新平台，如，北京已在银行 STM 渠道引入 515 项外省政务服务，并输出 18 个热点政务服务功能至其他省份。第二，多地联办和审批流程优化持续让“减材料、减环节、减时限、减跑动次数”加速推进。如，山东省探索“跨省通办、全省通办”专窗制度，人证核验及证件材料原件核对、分发流转、办理结果反馈流程不断优化，“数据多跑路，群众少跑腿”成为常态。

三、政务服务“跨省通办”发展梗阻的三重观照

关于政府间合作治理问题的研究，一些学者对影响政府间合作治理水平的因素进行了探究，如体制设计和先前合作的历史 [14]，组织间信任、互惠规范、相互依存等。[15][16] 然而，随着数字化转型趋势加速，政务服务领域的跨域治理合作效能既受到经济社会文化水平、政策法规制度等传统跨域治理理论影响因素的作用，还突出表现为跨信息系统集成、数据共享利用和业务流程优化重塑等内部治理路径的转型。为此，跨域政务服务在整体治理目标达成、治理结构调适和治理过程协同的发展进路中面临的阻碍更加复杂，主要包括以下三个方面。

（一）经济社会发展环境差异制约“跨省通办”资源投入

空间异质性（spatial heterogeneity）来源于生态学概念，主要表现为资源在空间分布上的非均匀性与复杂性。从实践看，空间异质性无疑构成了政务服务“跨省通办”改革的客观阻碍。不同区域或城市群的经济基础、社会文化、自然环境、技术水平等，对跨域政务服务的供给具有明显影响。如，东莞市政务服务数据管理局招标公告显示，2019 年“信息系统集成实施服务”预算金额高达 27.42 亿元，如此高的信息化投入是经济欠发达地市所无法比拟的，而财力不匹配的地域之间很难通过“齐头并进”的方式推进政务服务“跨省通办”。又如，由于不

同地区之间经济发展不平衡，各地住房公积金提取比例、门诊及住院治疗报销比例等差异较大，导致服务事项难以真正做到“跨省通办”，因而出现“代办”不“通办”、“通查”不“通办”现象。此外，若地理位置毗邻的区域同处于财政洼地，与同为财政强省的区域相比，则难以依靠自身能力达成“跨省通办”的目标，此时则更多借助于外部资源，西南五省和建行的政银合作模式就是一个典型案例。

（二）府际协同合作水平制约“跨省通办”数字化转型升级

以创造公共价值为共同目标，政务服务跨域治理各主体、各种资源通过数字化连接后，在宏观层面呈现为府际协作治理的网络形态，在微观层面映射为以数据为核心要素、以网络平台为载体的一系列协同创新活动。以数字化转型视角审视政务服务领域的府际协作治理，集中反映出三个方面的问题。一是办理要素和流程标准不统一。调研发现，不同省份之间事项的申请材料、办理流程、办结时限和办件结果均存在较大差异。在复杂多样的政务服务标准条件下难以满足不同地域企业和群众的“无差异”诉求，即不满足“同一件事情同样标准办”的条件。如，对于居民办理一站式户口迁移，通办区域内的材料清单、审核要求、办理时限仍然存在不一致的现象。二是数据共享对于业务协同的支撑不足。政务服务业务办理基于本地数据集的利用较多，而跨区域数据集的共享利用明显不足，没有形成跨区域数据资源的价值循环，以致跨省通办“一件事”业务流程不同步、不匹配。三是存在部分法律政策冲突问题。现行法律政策的不适应问题对于政务服务跨域可达造成了一定制约。如，法规政策明确一些事项在属地办理或在户籍所在地办理。又如，电子材料涉及跨区域应用时法律效力没有保障。事实上，一些省份已经出台关于电子材料有效性的法规文件，而“通办”的其他省份却因未出台类似法规文件，电子材料的有效性未予承认。

（三）政府间政务服务能力差异制约“跨省通办”整体成效

相对于“跨域通办”顶层设计和统筹能力，地方政府对于跨域政务服务任务衔接和服务供给方面仍存在明显的能力差异。根据中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心《2022 省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告》和有关调研结果显示，不同地域政务服务的能力差异较大。尽管各地区政务服务能力均有不同程度提升，但服务能力“东强西弱、南强北弱”的总体格局仍然存在。一方面，先进信息技术的应用水平参差不齐，如人工智能、大数据与业务融合应用不充分、不平衡，又如“区块链 + 审批”模式的技术标准不一等，囿于各自条件差异，强行推动服务上链极易造成“链上孤岛”。尤其是对于我国中西部和北方部分地区，点状创新要进一步形成“跨域”整体联动的态势存在难以逾越的鸿沟。另一方面，政务服务平台与国家垂直管理系统及省内自建系统互联互通仍然有一定障碍，封闭、割裂的数据管理模式与价值共创、开放和协同等数字政府治理理念大相径庭，跨层级、跨地域、跨部门的数据资源共享和业务协同问题依然突出，业务协同和数据治理体系有待构建。[17] 调研发现，中央部门垂管业务“跨省通办”受各地的网办能力影响较大，由于网办能力发展不均衡，很多“跨省通办”事项在一些地区“水土不服”，严重影响了“跨省通办”改革的整体成效。

四、高质量推进政务服务“跨省通办”的治理对策

当前国家治理体系和治理能力现代化的历史重任加之数字政府、整体性治理的内在逻辑驱动，必然对政务服务跨域治理水平提出更高要求。2022 年 9 月 28 日，国务院办公厅出台《关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》，

再次对“跨省通办”改革提速增效提出指导意见。随着经济社会发展要素的流动性增强，加之全国统一大市场在政策驱动下呈现出加速发展的态势，政务服务“跨省通办”高质量发展的需求日趋迫切。“十四五”时期，须主动顺应区域化、信息化发展趋势，加快政府治理模式转型升级，构建形成政务服务“跨省通办”发展新格局。对于当前政务服务“跨省通办”面临的诸多问题，既要从经济社会发展全局高度抓好战略统筹，通过政策规划稳步实施推进，还要在优化服务模式、加快技术赋能和推动治理创新等方面重点发力。

（一）战略统筹：明定位、促协同，加快适应跨域治理新常态

重点是根据“跨省通办”改革的发展环境，紧密结合政务服务跨域治理实际，瞄准改革的定位和方向深化跨域协同。一是增强整体性治理理念的统合性。公共价值战略管理视角下，政务服务跨域治理的基本逻辑在于，从整体战略规划出发促进组织内外的技术、数据、知识技能、资金等各类资源的优化配置以创造公共价值。推进政务服务“跨省通办”，就是要从全局性战略出发，全面回应我国整体政府改革和社会行政扩展的趋势。[18] 由过去的办事人找部门，转变为办事人找整体政府，政府部门要跳出条线各自为战的“小视野”，形成垂直联动、条块协同、政社共治的“大格局”。这一过程意味着，需要用“条”的专业性赋能“块”的综合性，推动跨层级、跨地域、跨部门的业务流程再造，提供一体化、高质量的政务服务。二是增强“多层嵌套”治理结构的协同性。鉴于战略和组织结构的相互依赖关系，为了战略执行需相应调整组织结构。一方面，应以政策落地为导向，对涉及跨层级、跨地域、跨部门的工作，需要由统一牵头机构，指导协调解决重大问题、重大项目、重大政策、重点任务，加强工作的系统性和协同性。另一方面，应加快深化府际协作治理关系，探索专班或工作小组等多种组织形式，建立多方参与协商的工作机制，着力强化跨行政区协作的制度性安排，适应政务服务跨域治理新常态。

（二）模式调适：通数据、优流程，不断优化线上线下融合新模式

政务服务“跨省通办”从战略规划走向实践应用，重点是要搭建起线上、线下融合的服务渠道，需要着力解决府际协同和数据共享两大难题。一是推动跨省可通办事项标准化规范化。梳理细化跨省可通办事项，实现同一事项在不同地域无差别受理、同标准办理，推动业务通、数据通、流程通，促进“全程网办”“异地代收代办”“多地联办”模式落地，真正实现“跨省通办”。二是发挥数据共享对一体化服务的支撑作用。要推动以数据共享为基础的减材料、减环节、减时间、减跑动。尽快明晰数据归集共享的权责问题，厘清数据和证照的产生、持有和使用关系，形成每个事项的“用数清单”“出数清单”“出证清单”和“用证清单”，按用户所办事项优化归集申请表单中的“数据”和申请材料中的“证照”，指导数据归集的效率并推动按需归集共享。三是推进业务流程整体性再造。业务流程深度优化是机构改革职能重组效果获得制度性固化的保障，[19] 重新审视业务流程，以满足人民群众诉求为导向，以业务流程再造为手段和依托，畅通纵向和横向的府际协同联动机制，从整体上提高政务服务的资源利用效率和服务效能。重点是持续向“多证合一”发力，推动“一件事”主题套餐改革，以国家、省级系统为支撑，进行数据对接和相关审批业务系统联调，实现一口收件、协同审批、一口发证。

（三）技术赋能：“上链”“增智”，充分利用信息技术新动能

随着从电子政务到数字政府的转型升级，[20] 互联网、大数据、云计算、人工智能等信息技术正全方位渗透到经济社会发展的各个领域，给政务服务“跨省通办”带来了难得的发展机遇。一是树立技术赋能新思维。推进政务服务“跨省通办”，就

是要综合运用现代科技手段，让“算力”服务于“人力”。重点实现三个转变，即推动政务服务由人力密集型向人机交互型转变，由经验决策向数据决策转变，由被动接受向主动的、精准化服务转变。二是构建技术赋能新路径。可充分借鉴区块链技术在促进跨域互认互信互通、业务流程优化、共建共用共治等方面具有的技术优势，聚焦跨部门协作、多环节业务、低成本信任等场景，以区块链数据共享交换平台为支撑，大力推进异地政务部门数据和业务上链。利用区块链业务模型算法等技术，探索由系统自动开展“智慧审批”，使办事企业、群众获得“秒批”服务体验。加强知识库建设，丰富语音输入、表单智能填办和手机智能导办等方式，为企业和群众提供“好用”“愿意用”的智能导办服务。三是建构与政务服务改革相适应的法治环境。对于立法能够解决的地方实际问题，重点通过加强省级立法探索，尽快填补法治盲点和空白，对于不符合“跨省通办”建设的地方性法规政策要适时做“减法”取缔。此外，还应加强法制问题的沟通与反馈，瞄准新技术应用、“跨域”变革中的新情况、新问题，及时寻求并获取立法层面对“跨省通办”改革的指导。

（四）价值创造：强基础、促创新，积极推动数字化转型新发展

数字化转型视角下，政务服务跨域治理的价值创造过程中，需要数字化知识、数据安全和治理伙伴等基础条件以保障治理要素的协同运行，推动政府数字化转型和数字政府建设。一是增强数字化转型知识技能。数字化转型具有知识密集型的特点，强调先进知识对于组织行为的指导和调控。从传统的政务服务治理向数字化的政务服务跨域治理转型，需要数字化协同认知和技能的运用。为促进跨部门、跨层级、跨地域数据共享和业务协同，亦需更新公务员的数字化转型观念，提升公务员数字领导力、信息技术能力。[21][22] 同样不可忽视的是，领导和员工的数字化转型知识技能是更好实现数据共享利用、流程优化重塑的前提，且在跨域治理合作中体现得更为突出。基于此，要增强公务员接受数字化转型的意愿，并通过培训和岗位锻炼提升公务员的数字知识技能，培养既懂政务服务业务又懂信息技术的复合型人才。二是提升数据安全保障能力。随着数据安全法、个人信息保护法的颁布实施，数据安全与隐私保护已经成为数字政府建设情境下的重大议题，[23] 数据共享为“跨省通办”协同提供便利的同时，还需从根本上探索解决“数据权属不清、层级之间相互掣肘”等问题，[24] 确保数据安全有序流动。实施中，“跨省通办”数据安全保障应落在重大业务系统、共享交换平台和政务数据中心等数据基础设施的建设和运维各环节，增强体系化、常态化的数据安全防护能力。三是创新治理伙伴关系。积极发展政府与社会机构的治理伙伴关系，使公共资产通过一系列的政策、项目和活动有效地转换为具有公共性的价值产出。加之，技术赋能、数据赋能是数字政府治理创造公共价值的主要表现，[25] 也意味着这一过程中社会参与的不可或缺，应探索政务服务共投共建共享模式，使数字化转型的优势技术与公共数据资源得到有效利用，通过治理伙伴关系创新提升政务服务跨域治理效能。

五、结语

问题既是理论研究的起点，又能使管理理论保持与时俱进的鲜活度和旺盛的生命力。[26] 于本文而言，究竟“跨何种域”是政务服务跨域治理协同问题的逻辑起点。跨域政务服务的一体化困境正是来自于地域发展环境、府际协作水平、政务服务能力等方面差距带来的影响，制约着政务服务“跨省通办”改革的整体效能。基于跨域治理的目标性、系统性和动态性等属性特征，本文认为应从战略统筹、服务模式、技术赋能和治理创新等维度，破解

政务服务“跨省通办”改革面临的发展梗阻。需要注意的是，在政府治理体系和治理能力现代化建设背景下，数字世界和物理世界加速融合，政务服务治理在数字世界的互联互通跨越了原有建立在地理边界、组织边界基础上的政务服务管理范畴。这也意味着，政务服务跨域治理既继承了传统意义上跨域治理的一般规律，又兼具了跨域治理与政府数字化转型渐进融合的新特征。“跨省通办”情境下，基于数据、技术和组织等“跨域”资源的协同创造需求日益迫切，这也意味着对信息系统集成、数字化知识技能和治理伙伴就绪等方面构成新挑战，对组织间的数据共享利用能力和协作流程优化能力提出更高要求。

理论探索永无止境，政务服务“跨省通办”亦莫能外。透过实践分析，跨域政务服务作为电子政务的一种特定类型，自然需遵循电子政务治理能力所涉及的治理模式、治理结构、治理机制等综合效能测度。[27]需要指出的是，政务服务跨域治理能力作为一个新的研究概念，从实践分析走向理论成熟仍需要一个漫长的过程。毋庸置疑，关于政务服务跨域治理能力在跨域资源统筹和公共价值创造之间的能动机制、政务服务跨域治理变革从“调适”向“质变”演化的过程机理等相关议题，将在长时间内持续成为政务服务领域的研究热点。党的二十大报告明确提出要“着力解决好人民群众急难愁盼问题，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平”。这既给面向未来的政务服务“跨省通办”提出了更多更高的政策要求，也昭示着肩负满足人民群众美好生活向往的政务服务“跨省通办”有着更加广阔的发展空间。

[参考文献]

[1]武俊伟,孙柏瑛.我国跨域治理研究:生成逻辑、机制及路径[J].行政论坛,2019(1).

[2] Yang TM, Zheng L, et al.The boundaries of information sharing and integration: A case study of Taiwan e-government[J]. Government Information Quarterly,2012,29(S1).

[3]Chen Y C, Hu L T, Tseng K C, et al. Cross-boundary e-government systems: Determinants of performance[J]. Government Information Quarterly, 2019,36(3).

[4]Kubicek H, Cimander R.Interoperability in e-government: A survey on information needs of different EU stakeholders[J]. European Review of Political Technologies,2005(3).

[5]Gascó M.Approaching e-government interoperability[J]. Social Science Computer Review,2012,30(1).

[6]李重照,黄璜.中国地方政府数据共享的影响因素研究[J].中国行政管理,2019(8).

[7]刘旭然.数字化转型视角下政务服务跨域治理的特征、模式和路径——以“跨省通办”为例[J].电子政务,2022(9).

[8]刘祺.省级数字政府改革的内在逻辑与推进路径[J].学习论坛,2022(3).

[9]郝海波.整体性治理视阈下政务服务“跨省通办”的现实困境和实践进路——以婚姻登记“跨省通办”试点为例[J].中国行政管理,2022(6).

[10]刘冰.“跨省通办”中数据共享的新挑战及协同治理策略[J].电子政务,2022(2).

[11]新华社.中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm,2016-10-09.

[12]新华社.习近平主持中共中央政治局第二次集体学习并讲话[EB/OL].中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/09/content_5245520.htm,2017-12-09.

[13]张鹏.区块链赋能下的数字法治政府建设:内涵、关联及路径[J].电子政务,2022(7).

[14]Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008,18(4).

[15]Logsdon JM. Interests and interdependence in the formation of social problem-solving collaborations[J]. Journal of Applied Behavioral Science, 1991,27(1).
[16]McGuire M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it[J]. Public Administration Review, 2006,66(6).
[17]王益民.新时代我国电子政务发展现状与趋势[J].社会治理,2019(3).
[18]王敬波.面向整体政府的改革与行政主体理论的重塑[J].中国社会科学,2020(7).
[19]张楠迪扬,张子墨,丰雷.职能重组与业务流程再造视角下的政府部门协作——以我国“多规合一”改革为例[J].公共管理学报,2022 (2).
[20]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).
[21]Roman A V, Van Wart M, Wang X, et al. Defining e-leadership as competence in ICT-mediated communications: An exploratory assessment[J]. Public Administration Review,2019,79(6).
[22]马亮.公务员的信息技术能力与数字政府建设:中国城市的调查研究[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020 (2).
[23]祁志伟.数字政府建设的价值意蕴、治理机制与发展理路[J].理论月刊,2021(10).
[24]张会平,顾勤.政府数据流动:方式、实践困境与协同治理[J].治理研究,2022 (3).
[25]刘银喜,赵淼.公共价值创造:数字政府治理研究新视角——理论框架与路径选择[J].电子政务,2022(2).
[26]徐飞.管理理论研究中“问题导向”之问题[J].管理科学学报,2019(5).
[27]孙宝文.面向公共服务的电子政务管理体系研究[M].北京:经济科学出版社,2012:335-336.

责任编辑:张世贵

Inter-Provincial Government Services: Basic orientation, development obstruction, and governance strategies

Liu Xuran

[Abstract] The "inter-provincial government services" is an essential part of the reform of the national administrative system, an internal need to promote the modernization of national governance, and is of great significance to promote the construction of regional coordinated development pattern, deepen inter-government collaborative innovation, and enhance people's sense of gain. At the same time, the reform process of "inter-provincial government services" still faces obstacles caused by the differences in the regional economic and social development environment, the level of intergovernmental coordination and cooperation, and the ability of online government services. In order to meet people's growing demand for a better life, it is necessary to continue to deepen the reform of "inter-provincial government services" by improving the top-level design, optimizing service mode, accelerating technology empowerment, and promoting governance innovation in the future, so as to continuously release efficiency for promoting the construction of digital government, optimizing business environment and building a unified market.

[Key Words] Cross-boundary Governance; Government Services; Inter-Provincial Government Services; Digital Government