

地方政府的分散创新与中央主导下的创新整合

——长三角政务服务“一网通办”的实践路径

钟伟军¹

【摘要】以公民的便利性为中心，充分发挥信息技术的优势，推动政务服务从省内“一网通办”向跨省的区域“一网通办”迈进是“互联网+政务服务”改革的必然趋势。有效地实现这种跨越，既涉及横向地方政府之间的关系，也涉及纵向中央政府与地方政府之间的关系。长三角政务服务跨省“一网通办”离不开两个相辅相成的条件：一是地方政府之间具有较强的分散创新意识和能力，从而为区域政务服务一体化奠定良好的基础；二是中央政府适时介入，有效打破辖区行政壁垒，推动创新的有效整合，实现在线政务服务的有效对接。横向的分散创新和纵向的中央主导下的创新整合共同推动着区域政务服务“一网通办”的实现，这为我国其他地区的政务服务在线一体化和全国政务服务在线一体化提供了有益的启示。

【关键词】长三角 一网通办 政务服务一体化 政府创新

一、问题的提出：政务服务在线一体化如何实现？

自20世纪70年代末期以来，公共行政改革一直倡导为公民提供便捷、高效率的服务，但长期受到官僚制僵化、烦琐、离散的组织结构和制度程序等因素的制约，在很多国家，公民到政府部门办理事务的切身体验与心理预期有不小差距。21世纪以来，随着信息技术的日益发展和广泛渗透，以新技术为切入点的政府改革成为新趋势，并被普遍认为大大提升了政府服务的效率，给公民带来了全新的便利性体验。特别是近年来以“互联网+政务服务”为核心内容的新的改革浪潮让公民的“用户感知”得到前所未有的重视。以互联网为纽带，基于大数据、云计算和智慧技术的新的政府数字化转型强调把“用户（公民和企业）置于发展和提供电子公共服务的中心”¹，强调公民是“用户”的理念，而不是过去所强调的“顾客”概念，“新理念”以用户的便利性和体验为首要目标²。然而，作为政府治理的一项重要创新，“互联网+政务服务”并不是一个简单的新技术在政府领域的嵌入过程，也不能想当然地认为，数字技术在政府领域中的运用必然会带来公民“用户体验”的有效提升。实际上，政府的数字化是一个政府治理模式转型和更加复杂、专业和情景化的过程³，是技术与制度之间的相互建构过程。

以提升公民用户体验为目标的政府信息化过程，总体可以划分为几个阶段：一是基于信息技术的政府部门内部协同。这是传统的电子政务模式，新技术的运用与作为用户的公民关系不大，信息技术只是作为提升政府部门内部效率的一个手段。公民到政府部门办事的体验依然很差，因为公共服务依然被分割在林立的部门“竖井”之中，公民依然必须频繁往返于不同的部门“深井”之间，频繁、重复地递交各种材料⁴。二是基于信息技术的跨部门间协同。以信息网络为支撑，以业务协同和资源共享为特征，让公民面对“整体的政府”，而不是分割的“政府部门”。通过信息化的技术，整合政府不同部门间的职能、流程和权力，以整体化的形象为公民提供更为便捷的公共服务。公民的体验和感知被放到了数字化运用的核心。基于大数据的移动应用程序和政务平台把越来越多的部门整合在一起，不同部门共同制订流程，一体化的公共服务供给变得更加普遍，实现了跨部门间的服务整合⁵，公民通过单一的入口就可以获得通达各部门的服务。三是基于信息技术的跨辖区协同。地方政府之间基于信息共享、标准对接和流程整合，通过共享平台，新的信息化技术作为统一的端口和流程访问多个程序，不同辖区政府通过线上线下融合的方式，为公民提供跨辖区的一体化公共服务，公民无需为涉及多个辖区政府间的事务往返于不具有行政隶属关系的辖区政府，这

¹作者简介：钟伟军，浙江财经大学公共管理学院教授

基金项目：国家社科基金项目“基于政务新媒体应用规范化的基层政府减负机制研究”（20BZZ088）阶段性成果

从更加宏观的意义上实现了整体智治的理念。这种整体智治，是一场从理念到行动、从结构到模式、从局部到全局的深刻革命⁶。图1从公民体验的便利性和政府协同性两个维度对政府中的信息化运用阶段进行了简单呈现。

从政务服务部门一体化到地方政府辖区一体化再到跨辖区政府的区域一体化，未来最终将实现全国政务服务一体化，不断发展的信息技术似乎提供了无限的可能。但是需要强调的是，信息技术在促进政府协同与整合、提升公民便利性方面仅仅是一个潜在的能力，这种能力的现实转化取决于不同国家和政府信息化的路径和模式。信息技术到底能够在多大程度上推进政府的治理能力取决于制度安排——认知、文化、社会结构、法律和正式规则的影响⁷。只有当治理结构开始适应它，并嵌入正式化的制度体系，整合到组织的运作和结构中，才会产生实际的作用。然而，信息技术有效地嵌入到正式的制度体系并与其有机融合并不是一件容易的事情。政府之间的整合和协同，受到了权力分割和利益壁垒的深沟阻碍，面临着离散化的信息系统、政府业务流程和往往被镶嵌到各种部门“深井”以及不同行政区之间强有力的行政壁垒等问题。尤其是从辖区内协同到跨辖区协同的政务服务一体化的过程中，受到“一亩三分地”属地管理的传统固定思维影响，不同辖区政府之间的协同长期以来形成了以单项治理功能为核心的治理边界与制度安排⁸，障碍更加明显。目前，我国越来越多的政务服务逐渐实现了省内“一网通办”，并逐渐向“跨省通办”的区域政务服务一体化阶段过渡。我们所要回答的是，在中国特殊的地方政府间关系和中央地方关系中，区域政务服务在线一体化到底以怎样的模式推进，在这一过程中这种属地管理化的行政壁垒是如何突破的？本文以长三角“三省一市”（江苏、浙江、安徽、上海）跨省“一网通办”的实践为分析对象，试图对这些问题进行解释和回答。

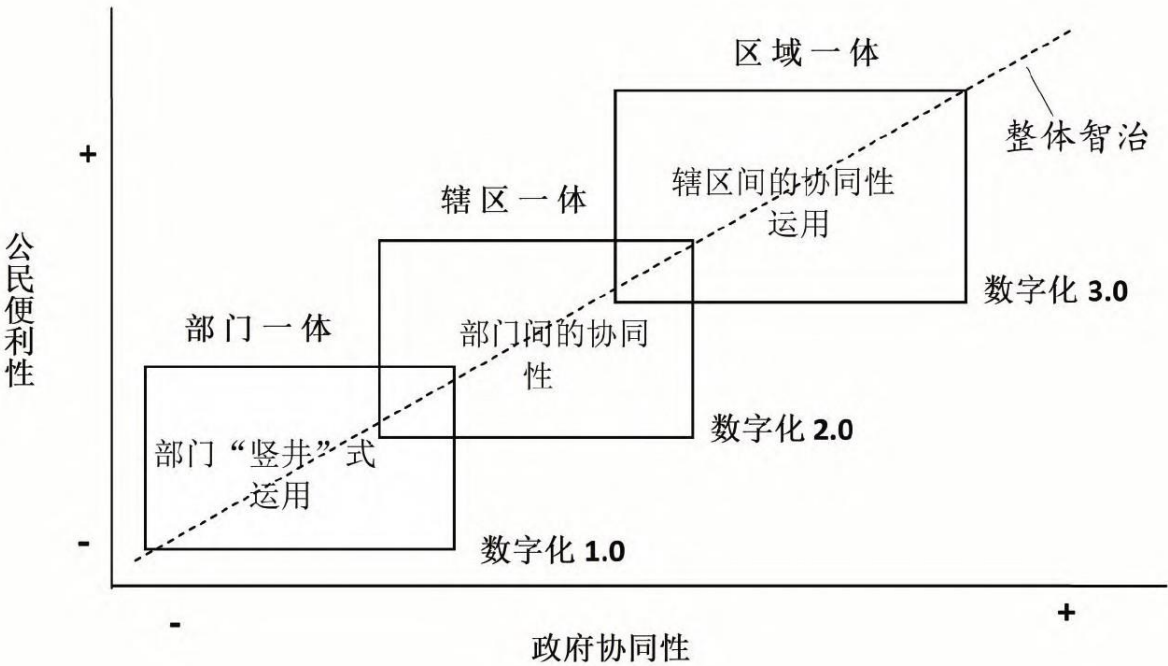


图1 数字化转型中的政府协同性与公民便利性关系

二、文献综述与分析逻辑

1. 文献综述

信息技术如何嵌入政府组织，并推动政务服务一体化的转型？这一问题被不少学者所关注，既有的研究主要从以下几个角度进行了剖析：

一是整体政府的视角。这一框架在反思新公共管理所产生的“碎片化的、支离破碎的”公共服务困境的基础上，试图在“不拆除组织边界的前提下，建立跨组织的协调活动”⁹。从整体政府的视角看，导致公民到政府部门办事体验感不佳的核心原因在于其不得不面对纷繁复杂且高度离散的政府部门，因此，必须把政府整合起来，政府应该被视为一个面对公众的整体，才能改变这种不良感知¹⁰。而实现这一目标，需要把信息技术更好地嵌入政府治理过程，新的技术被认为是实现这种协调的核心手段，强调通过新的信息技术把分散的政府部门和组织联合起来，建设跨组织的基础网络数据库，以单一的入口，公民和企业可以迅速地和各部门建立联系，实现部门之间无缝对接¹¹，通过信息化的手段推动跨层级、跨机构、跨系统、跨业务的联通共享和协同整合¹²。在这一视角下，信息技术嵌入政府治理过程从而有效地实现政府的整合似乎是一个自然而然、不证自明的事情。二是技术执行的视角。在一些学者看来，信息技术推动政府的协同和提升效率实际上并不是一个自然而然的过程，而在于政府如何“执行”这一技术，其实际效果取决于制度与技术之间的相互作用¹³。在芳汀（Jane E. Fountain）看来，信息技术只不过是一种“客观的技术”，其能够把碎片化的政府部门整合起来，而提升为民服务的效率有赖于通过“行动-反应链”在“执行”过程中所触发的一套新的制度和组织安排¹⁴。沿着这一逻辑，Tassabehji 等把核心行动者的因素纳入“技术执行”的框架，认为信息技术在政府内部的运用并推动政府内部协同与作为“制度企业家”的首席信息官（CIO）的行为密切相关¹⁵。有学者运用技术执行框架来分析中国基层政府如何把信息技术嵌入到政府组织和运行过程之中，从而推动“一门式电子政务服务”的落地¹⁶。三是创新扩散的视角。一些学者则从地方政府之间的关系来审视这一问题，认为信息技术的运用并促进政府协同的过程其实是一个政府创新在内部和政府之间扩散的过程，这一过程是一个持续不断的去制度化和再制度化过程¹⁷。基于信息技术的政务服务一体化的政府治理创新是地方政府之间相互学习、竞争和模仿的结果¹⁸。

2. 分析逻辑

尽管既有的成果对基于信息技术推进政务一体化有较为系统的研究，但是，整体政府的视角总体上更加强调技术本身的决定性角色，强调政务服务一体化中的技术设备、网站和信息平台的建设。技术执行的视角更多的只是一种大而化之的“影子理论”¹⁹，而对于信息技术到底如何在政府中运用的具体过程缺乏深入分析。创新扩散的视角虽然有助于对政府之间的信息化技术的扩散和运用过程开展研究，但是仅仅关注分散和独立的政府个体之间的行为，不能对跨辖区的、不同政府之间政务服务一体化的过程深入研究，尤其是对于中国特殊体制下跨区域政务一体化的实践缺乏具体深入的剖析。

本文试图从纵向和横向政府间关系的二维融合视角来剖析这一问题。政务服务区域在线一体化是一个特殊的与政府关系和结构密切相关的问题，不仅仅涉及横向地方政府之间的关系，也涉及中央政府与地方政府之间的纵向关系。在中国，政府间关系中存在着两种相互协调、融合的逻辑：一方面，中央以集中权威的方式维持着统一的政治局面，另一方面，地方政府拥有的治理权限随着政治经济环境不断变化，这种宏观上相互融合而微观上相互协调的中央地方关系对中国治理格局依然具有深远的影响²⁰。地方政府基于自身的治理实践在创新方面保持足够的自主性，同时中央政府的有效权威能够使得这种创新更加符合整体顶层设计方向。反过来，地方政府的自主创新能够为顶层设计提供活水源头²¹。技术的实施是一个持续不断的过程，而这一过程的起点是地方自身对于技术在满足公民真正需要的最佳途径方面的敏感性，从而推动价值、行为习惯到制度方面的深刻转变²²。然而，仅仅某一地方政府的积极性创新是不够的，从技术扩散的经验来看，只有形成“预先确定的脚本”（predetermined scripts）的集体环境，不同的组织才能做出相似的反应²³。区域内横向地方政府之间形成强烈的创新学习和模拟机制，共同构成了地方“互联网+政务服务”生动的集体环境，形成相互接近的信息化水平和理念，从而为地方政府之间的政务在线一体化提供了可能。地方政府行为自主性与竞争性的增强，为进行政策试验和制度创新创造了条件²⁴。但是，需要强调的是，由于政府根深蒂固的自我权力、利益和僵化的规程，使得这种一体化的过程往往困难重重，“强制性同构”则显得非常必要²⁵。超越地方政府层面的权威能够有力地移除横向之间强大的“行政区”壁垒，从而实现信息技术的跨辖区整合，在较短的时间里推动区域内相邻的政府之间实现办事方式、程序和资源的一体化。这种横向的地方政府关系和纵向的政府权威体系是分析我国政务服务一体化实践的重要逻辑。

三、长三角地方政府政务“一网通办”的分散创新

长三角地区是我国经济社会发展最为发达的区域之一，但是，近年来，民众往返于政府部门、重复递交材料、耗时长、办事难成为越来越突出的“痛点”。面对这种“痛点”，党的十八大以来，地处长三角地区的浙江、江苏、安徽和上海“三省一市”掀起了一场“互联网+政务服务”的改革浪潮，纷纷启动了以全面提升公民和组织办事便利性为核心内容的“一网通办”的创新实践，形成了浓厚的创新氛围。

1. “三省一市”分散创新的表现

早在2013年底，浙江省就开始启动“四张清单一张网”的改革，建设省市县统一架构、三级联动的政务服务网站集成系统，通过政务服务网这一平台实现全省政务服务“一站式”在线办理和一体化在线服务。2017年初，浙江省全面启动了“最多跑一次”改革，并作为全省政府改革的“一号工程”。在省政府的强力主导下，全面推动各部门、各层级权力责任的梳理和规范，推动办事目录的标准化，推动流程全面再造，深化信息共享，构建起协调沟通机制，实现在线联结与实时合作，有效地降低了政府部门间的合作成本²⁶，引发了全国高度关注。与浙江省几乎同步的是，2014年江苏省就启动了推进“互联网+政务服务”的“517”改革（即建立5张清单、搭建1个平台、推进7项相关改革）。在此基础上，2016年底以来，江苏开始系统地推进“互联网+政务”建设，着力打造“不见面审批”改革品牌。2017年6月，江苏省全面推进行政审批（服务）“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”。整合各类办事平台，推动不同部门之间业务的高度集成，全力推进全省统一的数据系统建设，实现跨层级、跨部门、跨业务的协同，实现政务服务线上“一网通办”，线下“只进一扇门”²⁷。同样，上海市早在2013年就启动了厘清政府权力清单、推进互联网+政务服务的改革，启动了以全面提升政务服务一体化为核心内容的一网（政务外网）、一云（电子政务云）、一窗（网上政务大厅）体系建设。2018年3月开始，上海市率先提出了“一网通办”的改革计划，建设全流程一体化在线服务平台，提供一键式、一站式便捷服务，实行统一身份认证、统一总客服、统一公共支付、统一物流快递²⁸。安徽省的相关改革启动相对较晚。2018年6月，安徽省在总结学习其他地方先进经验的基础上，提出了“一门一网一次”改革目标，“只上一张网、只进一扇门、最多跑一次”。

长三角地区各省市在这种创新实践中因地制宜、因时制宜地展开了差异化的探索，呈现了自身特色。浙江省强调减少公民和企业“跑路”的次数，强调“只跑一次”的刚性约束；江苏省则强调政务服务办理过程的形式，最大限度地减少直接“见面”的必要性；上海市则强调不同部门的无缝对接，“全流程在线”。在推进便民服务、企业商事登记、项目投资等政务事项实现一体化的某些具体环节，各省市也不尽相同。

2. 地方政府分散创新的内在机制

围绕着全面推进政务服务一体化，长三角地区地方政府呈现出来的创新意识走在了全国前列，并得到了中央的关注和高度认可。2018年5月，中共中央和国务院办公厅发布了《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》，向全国推广了6项地方先进经验，列在前3名的正是浙江省、江苏省和上海市的创新实践。而长三角地区之所以在推进政务一体化方面的创新会走在全国前列，呈现出“多点开花”的创新热潮，首先是源于本地经济社会发展的强大内在驱动力。近年来，作为中国发展最快的区域之一，长三角地区经济社会的结构转型升级明显加快，提升公众实实在在的获得感，进一步改善营商环境，全面提高政府服务的质量和水平成为地方政府竞争中越来越重要的内容，也成为全面深化政府体制改革越来越重要的方向。其次是来自相邻地方政府的外在驱动力。横向层面的政府创新学习最容易发生在地理位置上接近的地方政府之间，由于地理位置上的临近、经济和社会发展水平的相似性以及频繁的政治交往，同一行政层级的政府之间相互学习并效仿创新的机会和渠道更多、意愿也会更强²⁹。实际上，自2010年长三角一体化提上日程以来，“三省一市”就建立了各种非常密切的学习、交流和协调机制，涵盖各个领域、各个层面，形成了良好的创新氛围。在一定程度上来说，近年来长三角地方政府在推进互联网+政务服务创新方面的突出表现是相互之间竞争、学习和模仿的结果。正是在相互学习、模仿和交流中，“三省一市”的分散创新日益融合在一起，并相互推动、相互补充。

3. 分散创新形势下的全面深化改革

尽管“三省一市”在政务服务“一网通办”创新方面强调自身与众不同的特点，但是从核心内容和目标来说总体上是一致的，那就是通过充分发挥现代信息技术的虚拟再造功能，将那些没有关联的、权限上分离的、地理上经常分散的服务整合起来³⁰。而为了实现这一目标，“三省一市”纷纷启动了全面深化体制改革的进程，并把这一改革上升到省政府改革的“一号工程”，省级领导亲自挂帅，通过强有力的领导机制和工作机制，以省级权威自上而下的、组织化地推进省域范围内的改革³¹。与追求形式化的创新不同，各省市不约而同地把改革的“刀口”朝向体制内部，以改变长期以来政府内部“广泛存在的、错综复杂且互不相容的立法框架、数据标准和业务关系”³²。这些改革内容主要包括几个方面：一是权责关系的全面规范化。明确不同部门不同层级的权责关系是“一网通办”的前提和基础。在“三省一市”的“一网通办”创新实践中，各省市从省级政府到基层，普遍开启了一场系统的、自上而下的权责规范运动，依照市场经济的要求和部门职能，全面厘清和规范不同部门、不同层级政府的权力和责任边界，在此基础上推进政府服务事项的全面标准化。二是政府办事流程的全面整合。提升公民的便利性体验，以公民需求为导向的政府服务模式需要创建跨多个组织和部门的独特的业务流程³³。在全面明确规范部门和层级权责的基础上，建立跨层级和跨部门的一体化办事流程。“三省一市”的通常做法是由责任部门牵头，从公民便利性和管理的科学性角度推动相关部门共同编排服务链条，缩减办事环节，改变各部门之间相互掣肘、互为前提的状况，建立部门联办机制。三是政府信息的深度共享。各省市最大化程度

破除不同部门和层级政府之间的信息孤岛，建设统一的电子证照、人口信息库、法人信息库和公共信用信息库，依照统一的目录和标准，推进辖区内市、县（市、区）公共服务类数据向省级大数据中心归集，建立统一的信息交换和共享平台。

“三省一市”在以公民为中心这一强烈导向下的体制改革促进了政府权责关系和行为模式的深刻转变，使得省级政府以“整体政府”形象面对公众，这为跨省级的区域政务一网通办奠定了良好基础。图 2 对长三角地区“三省一市”的横向分散创新与全面深化政府体制改革的内涵关系进行了简单的呈现。

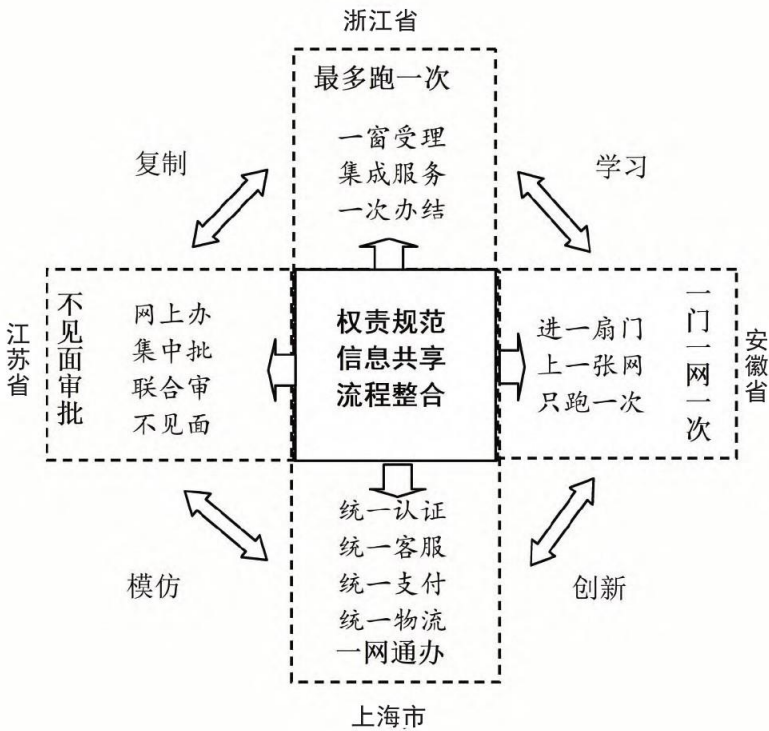


图 2 长三角地方政府政务服务省内“一网通办”中的分散创新

四、跨省“一网通办”的困境与中央权威嵌入

“三省一市”的分散式创新在很大程度上实现了省域范围内政务服务的“一网通办”，为跨省“一网通办”创造了良好的集体环境，但是，对于不少民众和企业来说，涉及跨省的政府事项办理依然必须面对不同省级政府之间离散化的政务服务。长期以来，公共组织结构和业务流程通常很难整合，官僚结构往往反映出对过时文化价值观的承诺，强调风险规避和重视对部门“竖井”和辖区的控制³⁴，使得跨省“一网通办”依然面临着不小的困境，中央政府权威的嵌入为突破这种困难创造了良好的条件。

1. 长三角政务服务跨省“一网通办”的现实需求

长三角是中国城市人口最为密集的区域，改革开放以来长三角在经济社会发展方面的联系日益密切。与中国其他区域比较，长三角成为区域发展较为均衡的地区，尤其是沪苏浙之间已经逐渐形成了相互融合、发展水平均衡的发达经济区域。随着经济社会联系的日益密切，跨越省际的人口流动也越来越频繁。根据近年来中国统计年鉴的相关数据，从2010年到2017年，长三角地区省际流动的人口比重不断上升，到2017年，“三省一市”相互之间的跨省人口流动占该区域人口流动总量的25.7%。从图3可以看出，安徽省人口流向江浙沪的比例最大，长三角省际人口呈现出流动定向往返、流动间隔短、流动频次高的特征。跨省人口的频繁流动使得公共服务户籍属地化与工作生活的去属地化的矛盾越来越突出，这对于加快推进长三角地区在公共服务方面的深度融合、构建异地一体化的便捷生活体系提出了更加迫切的要求，尤其是与民生密切相关的公共服务如医疗、社保等。以异地就诊为例，截至2019年6月，浙江省参保人员在上海异地就医门诊直接结算试点医院门诊刷卡结算达到近3.7万人次，参保患者跨省异地就医直接结算近23.6万人次³⁵。与此同时，随着长三角经济联系日益密切，企业办理涉及跨省的政府事项也越来越多，需要频繁往返于长三角地区的不同政府。如何充分发挥新的信息技术优势，把长三角省内“一网通办”的创新扩展到整个长三角地区，实现跨省“一网通办”成为越来越强烈的现实需求。

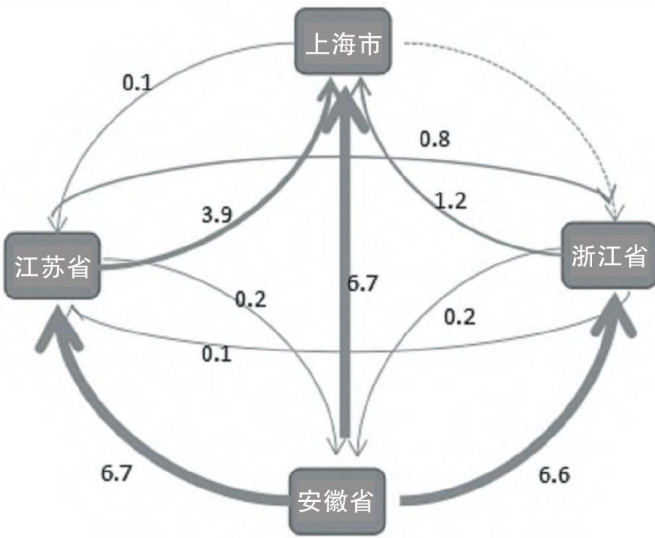


图3 2017年长三角省际人口流动情况

注：图中的数字为所占当年长三角流动人口总数的百分比（“三省一市”内部及长三角外的人口流动情况没有在图中呈现）。
资料来源：根据《中国统计年鉴》（2017）等相关数据整理。

2. 跨省“一网通办”中的省域壁垒及其困境

回应和顺应长三角地区经济社会日益一体化的趋势，不断满足公共服务区域一体化的公共需求，把“三省一市”较为成熟

的省内“一网通办”向外扩展似乎是一个顺理成章的事情，然而，这显然不仅仅是一个技术嵌入从省域层面扩大到区域层面的简单过程。跨省“一网通办”可能面临着来自各省基于辖区的行政、利益和技术方面的壁垒，这些壁垒的存在往往使得跨省“一网通办”困难重重。中国长期实行属地化管理原则，也就是地方政府只对自己管理范围内的事情负责，只负有为本地人口提供公共产品和公共服务的事权责任。属地化管理的原则使得地方政府公共服务的职能往往以行政辖区为边界，而这种行政边界并不是物理或地理空间上的概念，而是以户籍作为依据。尽管随着人口流动的日益频繁，人户分离的现象越来越普遍³⁶，这种基于户籍依据的行政壁垒依然“坚不可摧”。在利益壁垒方面，长三角“三省一市”存在着基于辖区利益最大化的竞争关系，这种竞争关系在推动制度创新和提升经济发展质量的同时，也可能导致地方保护行为，造成市场分割和地区封锁³⁷，使得公共服务的区域一体化难以实现。技术壁垒主要体现在不同省市之间在技术标准、数字系统以及业务标准等方面的分割，尽管在各自省域范围内，这些技术壁垒都基本消除，但是在省级政府之间的这种“技术沟壑”却依然根深蒂固，这就像一张密密麻麻的、质地优良的相互交织的网，包容着组织中的惰性，阻碍着新技术的运用³⁸。新的以协调、整合和共享为特征的技术遭遇了来自横向壁垒的种种阻碍，使得“一网通办”的跨省运行并不容易。

3. 中央权威嵌入与跨省“一网通办”困境的突破

尽管长三角“三省一市”的自主性合作越来越密切，但是试图通过地方政府间进行区域合作来完全消除行政壁垒的想法显然是不切实际的³⁹。跨省“一网通办”的实现关键在于需要在没有行政隶属关系的跨省级行政区和多个平行行政主体的框架下，在不改变行政隶属关系的前提下，打破不合理的省域壁垒，形成一体化制度新供给，促进“一网通办”实现全面的链接与互认、互通和互动。如何才能有效地突破这种不合理的壁垒？当横向政府之间自发的相互协调和互动可能带来较高的交易成本而无法有效实现合作与整合的时候，自上而下的科层制权威具有一定的优势。在当代中国地方政府横向关系协调中，由于传统体制的路径依赖，较之于市场机制，科层制有更大的适用空间⁴⁰。实际上，在长三角省内“一网通办”的建设实践中，“三省一市”之所以能够在省内“一网通办”的创新方面走在前列，重要的原因之一就是充分发挥了省级政府自上而下的权威优势，从而有效地突破了省内纵向和横向之间的“行政沟壑”。中央政府以超越省级权威的身份适时介入长三角跨省“一网通办”的推进过程，一方面能够有效地突破地方政府基于行政辖区自我利益的行动逻辑，有效提升地方政府之间合作与协同的效率，加快形成跨省基本公共服务“一网通办”的标准体系的互认互通和制度衔接，另一方面，更重要的是，能够更好地确保区域政务服务“一网通办”与未来全国政务服务“一网通办”对接，从而让地方的创新探索与国家战略的顶层设计有机耦合。

五、中央主导下的创新整合与长三角政务跨省“一网通办”建设

在长三角不断深化政务服务跨省“一网通办”的实践中，中央政府适时介入，在突破行政壁垒、整合不同省级政府的创新方面扮演了关键性的角色。

1. 国家战略导向下的长三角政务服务一体化整合

随着各地“互联网+政务服务”改革的不断深化，2018年7月国务院就出台了《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》，对政务服务在线全国一体化的建设进行了系统部署，其中强调选取“有基础、有条件”的省市进行先行试点，而长三角区域的上海、江苏、浙江和安徽作为“条件成熟”的省市，成为第一批试点对象。在国务院的统一领导和推动下，“三省一市”当年9月就对异地就诊等事项进行了对接。随着长三角一体化发展上升到国家战略，长三角政务一体化的迫切性日益凸显。从国家战略的导向来说，长三角一体化就是要全面促进“三省一市”“在科创产业、基础设施、生态环境、公共服务等领域基本实现一体化发展，全面建立一体化发展的体制机制”。这要从根本上进一步破除辖区行政壁垒，在制度机制上有效对接，推动资源要素的自由流动和统一开放的市场体系，政务服务的一体化无疑是其中重要的一环。从横向分散创新的角度来说，“三省一市”从自身省级层面无疑实现了一体化的办事体系和最便利的办事方式，但是，从国家战略导向来说，需要从整个区域一体化这一更加宏观和整体的视角审视政务服务的“一网通办”。“一网通办”是一项跨层级、跨部门、跨区域的系统工作，需要加强顶层设计，从全局高度为“一网通办”集中资源、高效推进提供强有力的保障⁴¹。中央政府以超越省级权威的身份对各地

创新进行整合和集成，推进政务服务区域一体化是一种必然的选择。2019年3月，为了贯彻习总书记的指示精神，国务院办公厅印发了《长三角地区政务服务“一网通办”试点工作方案》，以具体的行动全面推进长三角地区政务服务“一网通办”的整合。

2. 中央主导下的长三角跨省“一网通办”创新整合的过程

在过去，中央政府更多的是扮演地方创新的推广者角色，也就是先鼓励地方政府基于自身的实践进行主动创新，在条件成熟后把创新的模式向全国推广⁴²。中央政府在推广“三省一市”“一网通办”方面的创新实践扮演了重要角色，但是，如何把“三省一市”的创新面向区域一体化发展的需求进行有效的整合是中央政府需要解决的重要的问题。为此，国务院成立了专门的领导机构，由国务院办公厅牵头成立了全国一体化在线政务服务建设和管理协调工作小组，负责一体化在线政务服务的统筹协调、组织推进和监督指导等工作。国务院办公厅电子政务办公室具体负责长三角“一网通办”建设，组织、推进、协调和监督“三省一市”的相关工作和过程。在办公厅电子政务办的指导和推动下，2019年3月底，上海市牵头召开了专门的长三角地区政务服务“一网通办”工作部署会议，部署协调统一推进相关工作和任务。按照国务院电子政务办公室的要求，“三省一市”成立“一网通办”对接整合工作专班，由各省市区选派业务骨干和负责人，集中办公，集中攻坚。从2019年4月开始，来自“三省一市”的数据资源、政务服务、民政、市场监管、人社、税务、医保和政务热线等部门的40多名业务和技术人员，每周定期在上海市大数据中心召开面对面的碰头会，集中攻坚。在中央的统一推动和组织下，“三省一市”相关部门定期或不定期举行了各种对接会议、专题研讨会议，各省市更是依照统一的进度要求，倒排工期，分解任务目标，层层压实责任，稳步有序地推进区域政务一体化过程。

3. 面向区域政务“一网通办”的创新整合

创新整合并不意味着把“三省一市”在分散创新中的一些有特色的做法完全“抹平”，而是基于政务服务区域一体化的目标把各省级政府的创新更好地融合和对接起来，以实现政务服务“跨省通办”。在长三角“一网通办”的实践中，这种创新整合主要包括几个方面：一是数字化政务平台的跨省整合。在“三省一市”的分散创新中，各省级政府基于自身的实际建设了省级的数字化政务平台，各省在数字归集、身份认证、技术要求等方面各有特点。国务院牵头和组织制定了跨省政务服务平台的政务服务事项编码、身份认证、电子证照、电子印章等标准规范。“三省一市”按照统一化的标准要求对本省政务服务平台进行全面优化和完善。在此基础上建立了长三角政务服务数据共享交换平台，“三省一市”统一更新数据资源目录，将相关数据向长三角数据共享交换平台汇聚，并建立了动态化的更新机制。共同整合形成长三角自然人和法人综合库和电子证照库等，为跨省“一网通办”提供基础性的数据支撑，实现了数据共享、互通和调用。二是工作机制和流程的跨省整合。在各省市的分散创新中，同一事项的具体办理流程 and 机制有着自身的特点，在办事指南、事项基本要素、业务标准等方面存在着明显的差异。为了实现跨省“一网通办”，在国务院的推动下，“三省一市”分别牵头负责对高频跨省通办事项的流程和办事机制整合和对接。上海市负责牵头“路面查验、交通违法电子证照应用”等36项事项，江苏省负责“跨区域、跨平台内有限公司变更、备案”等15项事项，浙江省负责“国内户口迁移（含大学生）”等15项事项，安徽省负责“食品安全企业标准备案”等23项事项的办事流程和工作机制的对接落实。三是技术终端运用的整合和对接。“三省一市”开发了具有自身特色的政务服务网、智能化服务终端和APP，如浙江省的“浙里办”和安徽省的“皖事通办”、江苏省政务服务客户端、上海随申办政务云。“三省一市”共同制定了《长三角地区政务服务“一网通办”技术标准》，并在各自政务服务总门户开设专栏，保持界面风格和操作的整体一致。开发“长三角政务服务一网通办”APP，实现“无感漫游”。同时在“三省一市”的自助服务终端嵌入统一的“长三角一网通办”办事模块。

在国务院的推动和组织下，通过有效的整合，“三省一市”在迈向跨省“一网通办”方面的步伐大大加快。2019年5月，长三角政务服务跨省“一网通办”正式开通并运行。首批51个政务服务事项在上海、江苏、浙江、安徽的14个城市实现区域“一网通办”。目前，近50个城市开通了长三角“一网通办”专窗，可办理的个人及企业事项已经增至100多项。可以说，在实现政务服务跨省“一网通办”方面，长三角地区走在了全国最前列，并在广度和深度方面不断拓展。

六、结论与反思

区域政服务一体化从根本上来说就是把地理位置上接近但相互之间不具有隶属关系的横向地方政府视为一个“整体政府”，共同面对公民和企业。这既涉及地方政府自身的能力意识，也涉及地方政府之间的关系，更涉及中央与地方政府之间的关系。不仅要求地方政府具有强大的创新能力和学习意识，而且需要地方政府之间的共同努力，建立诸如数据交换、术语和技术等标准，这需要适应和采用其他组织和技术能力⁴³。在我国政府关系结构模式中，纵向机制在新政策的推行中起到主导作用⁴⁴，通过中央权威的适时介入，适时推进地方政府之间这种共同努力的有效形成。通过对长三角跨省“一网通办”的实践经验分析，可以得出基本的结论，就是在推进跨行政区的政务一体化进程中，一方面需要充分激活地方政府自我的创新意识和能力，另一方面，上级权威需要及时介入，形成自下而上与自上而下紧密联动的良性机制，把地方政府之间的分散创新能力与超越省域权威的创新整合有机地结合起来，从而把政务服务“一网通办”逐步从省级层面推进到区域层面。

本文从横向与纵向政府间的关系探讨了长三角区域“一网通办”的实践路径，试图从学理上阐释我国的制度体系中，不断深化的政务服务在线一体化到底是如何有效实现的。从理论上来说，地方政府和中央政府都可以视为把信息技术嵌入政府运作过程的核心行动者，信息技术到底以怎样的方式被运用到政府治理的过程，以及这种运用方式到底会产生怎样的效果，是行动者之间基于特殊的制度逻辑在实践中不断建构的，不同的行动者通过赋予新技术以不同的含义和特征并在相互的行动过程中建构技术的效应⁴⁵。地方政府之间以及中央政府与地方政府之间在技术的运用中形成了一种基于不同的权威、资源和能力的行动者结构，共同影响着信息技术对推动区域“一网通办”的实际效用。在这种行动者结构中，不同的行动者之间有着不同的角色定位和行动边界，如何把握这种角色差异和均衡不同权威之间的边界很大程度上决定着“一网通办”最终效果。对于不具有隶属关系的横向地方政府来说，直面公民和企业不断提升办事效能和便利性体验的需求，基于自主的行为空间和属地化的原则，在启动创新的时间、方式和具体过程方面具有更为有效的行动选择权，并在创新过程中扮演着组织者角色。中央政府作为更高权威的体现者，对地方政府创新过程的嵌入在很大程度上是为了克服地方政府创新失灵的问题。由于行动者往往是基于自身利益和权力对信息技术的运用做出理性的选择⁴⁶，面对新的信息技术，行动者使用各种不断发展的方法作出不同的反应，就会产生各种各样的新结构⁴⁷，必然会导致不同结构之间偏离甚至冲突，从而可能导致新的问题。因此，在区域“一网通办”的过程中，中央权威的边界应该是地方政府角色和权力所不逮的跨界地带，也就是不同地方政府之间在政务服务在线一体化方面的整体规划和设计、跨界的平台建设、统一的标准和程序以及去行政化壁垒的信息共享。区域政务服务一体化过程中必须找到中央权威与地方自我积极性之间的有效平衡点，中央权威的过度可能会伤害地方政府创新的积极性和有效性，但是如果权威不足，则可能导致行政壁垒的障碍难以有效去除。

注释：

1[1]Janssen, M., Chun, S. A., Gil-Garcia, J. R., "Building the Next Generation of Digital Government Infrastructures", Government Information Quarterly, 2009, 26 (2), pp. 233-257.

2[1]钟伟军：《公民即用户：政府数字化转型的逻辑、路径与反思》，《中国行政管理》2019年第10期。

3[2]Janowski T., "Digital Government Evolution: from Transformation to Contextualization", Government Information Quarterly, 2015, 32 (3), pp. 221-236.

4[3]Davies J. S., "The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis", Public Administration, 2009, 87 (1), pp. 80-96.

5[4]蔡立辉、龚鸣：《整体政府：分割模式的一场管理革命》，《学术研究》2010年第5期。

6[5]余敏江：《环境精细化治理的“市域”逻辑与推进路径》，《探索》2020年第5期。

-
- 7[1][美]简·E. 芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，邵国松译，中国人民大学出版社 2010 年版，第 16 页。
- 8[2]锁利铭、李雪：《从“单一边界”到“多重边界”的区域公共事务治理》，《中国行政管理》2021 年第 2 期。
- 9[3]Ling T., "Delivering Joined-Up Government in the UK:Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, 2002, 80(4), pp. 615-642.
- 10[4]Pollitt, C., "Joined up Government:A Survey", *Political Studies Review*, 2003, 1(1), pp. 34-49.
- 11[5]Klievink B., "Janssen M. Realizing Joined-Up Government-Dynamic Capabilities and Stage Models for Transformation", *Government Information Quarterly*, 2009, 26(2), pp. 275-284.
- 12[6]翟云：《整体政府视角下政府治理模式变革研究》，《电子政务》2019 年第 10 期。
- 13[7]Kraemer, K. L., Dutton, W. H., & Northrop, A., *The Management of Information Systems*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 113-115.
- 14[1][美]简·E. 芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，邵国松译，中国人民大学出版社 2010 年版，第 26 页。
- 15[2]Tassabehji, R., Hackney, R., Popovi, A., "Emergent Digital Era Governance:Enacting the Role of the 'Institutional Entrepreneur' in Transformational Change", *Government Information Quarterly*, 2016, 33(2), pp. 223-236.
- 16[3]黄晓春：《技术治理的运作机制研究——以上海市 L 街道一门式电子政务中心为案例》，《社会》2010 年第 4 期。
- 17[4]Weerakkody, V., Omar, A., El-Haddadeh R, et al., "Digitally-Enabled Service Transformation in the Public Sector:The Lure of Institutional Pressure and Strategic Response Towards Change", *Government Information Quarterly*, 2016, 33(4), pp. 658-668.
- 18[5]韩广华、张子霖、李力：《数字化背景下政务创新扩散的路径研究》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 2 期。
- 19[6]Norris, D. F., "Building the Virtual State...or Not?:A Critical Appraisal", *Social Science Computer Review*, 2003(21), pp. 417.
- 20[7]黄宗智：《集权的简约治理》，《开放时代》2008 年第 2 期。
- 21[8]臧雷振、张一凡：《理解中国治理机制变迁：基于中央与地方关系的学理再诠释》，《社会科学》2019 年第 4 期。
- 22[9]Sa, F., Rocha, A., Perez, C. M., "From the Quality of Traditional Services to the Quality of Local E-Government Online Services:A Literature Review", *Government Information Quarterly*, 2016, 33(1), pp. 149-160.
- 23[1]Scott, W. R., *Institutions and organizations. Ideas, interests and identities*, London: SAGE Publications Inc, 2014, pp. 56-58.

-
- 24[2]唐志军：《地方政府竞争与中国经济增长》，中国经济出版社 2011 年版，第 37 页。
- 25[3]Weerakkody,V.,Omar A.,El-Haddadeh,R.,et al.,“Digitally-Enabled Service Transformation in the Public Sector:The Lure of Institutional Pressure and Strategic Response towards Change”,*Government Information Quarterly*, 2016, 33(4), pp. 658-668.
- 26[4]陈国权、皇甫鑫：《在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省“最多跑一次改革”的分析》，《国家行政学院学报》2018 年第 3 期。
- 27[5]周海南：《不见面审批》，江苏人民出版社 2019 年版，第 24-34 页。
- 28[6]赵勇、叶岚、李平：《“一网通办”的上海实践》，上海人民出版社 2020 年版，第 76-77 页。
- 29[1]马亮：《府际关系与政府创新扩散：一个文献综述》，《甘肃行政学院学报》2011 年第 6 期。
- 30[2][美]简·E. 芳汀：《构建虚拟政府：信息技术与制度创新》，邵国松译，中国人民大学出版社 2010 年版，第 73 页。
- 31[3]郁建兴、高翔：《浙江省“最多跑一次”改革基本经验和未来》，《浙江社会科学》2018 年第 4 期。
- 32[4]Karlsson,F.,Frostenson,M.,Prenkert,F.,et al.,“Inter-Organizational Information Sharing in the Public Sector:ALongitudinal Case Study on the Reshaping of Success Factors”,*Government Information Quarterly*, 2017, 34(4), pp. 417-432.
- 33[1]Perri,“Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective”,*Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 14(1), pp. 103-138.
- 34[2]Richard,M.,“Creativity,Leadership and Change”,*Public Money and Management*, 2000, 20(2), pp. 41-60.
- 35[1]张晓杰：《长三角基本公共服务一体化：逻辑、目标与推进路径》，《经济体制改革》2021 年第 1 期。
- 36[2]王清：《模糊的属地化管理：政策执行偏差的一种解释——以流动人口服务供给为例》，《探索》2021 年第 3 期。
- 37[3]张紧跟：《从区域行政到区域治理：当代中国区域经济一体化的发展路向》，《学术研究》2009 年第 9 期。
- 38[4]Michael T.Hannan and John Freeman,“Structural Inertia and Organizational Change”,*American Sociological Review*, 1984, 49(2), pp. 149-164.
- 39[5]唐丽萍：《中国地方政府竞争中的地方治理研究》，上海人民出版社 2010 年版，第 168-171 页。
- 40[1]张紧跟：《当代中国地方政府间横向关系协调研究》，中国社会科学出版社 2006 年版，第 115 页。
- 41[2]赵勇、叶岚、李平：《“一网通办”的上海实践》，上海人民出版社 2020 年版，第 70 页。

42[3]郑永君、张大维：《从地方经验到中央政策：地方政府政策试验的过程研究》，《学术论坛》2016年第6页。

43[1]Klievink,B.,Janssen,M.,“Realizing Joined-Up Government-Dynamic Capabilities and Stage Models for Transformation”,Government Information Quarterly,2009,26(2),pp.275-284.

44[2]朱旭峰、张友浪：《创新与扩散：新型行政审批制度在中国城市的兴起》，《管理世界》2015年第10期。

45[3]邱泽奇：《技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应为例》，《社会学研究》2005年第2期。

46[4]谭海波、孟庆国、张楠：《信息技术应用中的政府运作机制研究——以J市政府网上行政服务系统建设为例》，《社会学研究》2015年第6期。

47[5]Weerakkody,V.,Omar,A.,El-Haddadeh,R.,et al.,“Digitally-Enabled Service Transformation in the Public Sector:The Lure of Institutional Pressure and Strategic Response towards Change”,Government Information Quarterly,2016,33(4),pp.658-668.