

第1章 导 言

1.1 研究缘起

近年来,我国的政府治理模式逐渐转型。从价值取向看,中央层面对服务型政府的定位和功能不断升级。2019年10月,党的十九届四中全会奠定了“建设人民满意的服务型政府”的核心基调。2022年6月,国务院正式印发《关于加强数字政府建设的指导意见》,提出要把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点,打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系,让百姓少跑腿、数据多跑路。

从工具取向看,党和国家所指导的各项改革对协同的运用不断精细化。2019年9月,中央全面深化改革委员会第十次会议强调“把着力点放到加强系统集成、协同高效上来,巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果”。2020年9月,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》(国办发〔2020〕35号)(以下简称《意见》),计划于2020年年底前实现第一批高频事项“跨省通办”^①,2021年年底前基本实现高频事项“跨省通办”。2022年4月,中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调“协同理念”,要求“提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平”。

在中国政府治理逐渐转向服务型 and 系统协同型模式的背景下,推动公共资源分配由按行政管辖边界配置向按实际服务人群配置转变,实现政务服务跨域通办,让群众和企业可以在非户籍地(非注册地)申请和办理政务服务,是打破行政壁垒、破除户籍制度分割、清除区域人才要素社会性流动障碍、加快政府职能转变的题中之意。

从地方政府的角度来看,政务服务通办(包含跨省通办、省内跨市通办)

^① “跨省通办”中的“省”是指省级行政区,包括省、自治区、直辖市,后文中的“省内通办”“省内同办”“跨省”“省际”“省份”等说法,如无特殊说明,均为此意。

因其授权性、非外部性和非地理毗邻性,超越了常规的中国区域间协同和双边合作,是一个非毗邻授权型合作的过程(杨龙、彭彦强,2009;彭彦强,2013)。推进政务服务通办,主要任务在于打通地区间政务服务标准化壁垒、提高跨域协同效率,保障地区间政务服务受理流程权责分明。城市间通过签订双边协议确定合作通办关系,签约后各自制定事项清单,并尽量规范统一受理流程和办理标准。线下通办强调收受分离,“收件地”和“受理地”需要明确双方在“异地可办”中的职责分工。“受理地”需要在一定程度上将收件权甚至初审权让渡给“收件地”,“收件地”安排专项行政资源给予收件和核查支撑。为此,政务服务通办是我国极为少见的地方政府间非毗邻授权型双边合作。

逐步扩大政务服务“跨省通办、省内通办”所覆盖的地域范围和事项范围,是建设人民满意的服务型政府的重要内容。《意见》出台后,2021年年初,时任国务院总理李克强在向十三届全国人大四次会议作政府报告时提出阶段性目标“企业和群众经常办理的事项,今年要基本实现‘跨省通办’”;2022年《政府工作报告》再次要求扩大“跨省通办”的事项和空间范围。因此,2021年年底是推行政务服务通办的重要时间节点,亟须对通办工作的落实和探索情况进行梳理和评估,系统总结其阶段性经验,为高质量推进后续工作提供参考借鉴。那么,各地政务服务通办的执行效果如何?从通办合作关系的角度来看,截至2021年12月31日,全国333个地级市、地区、自治州和盟(后文统称“地级行政区”)中通过签订服务事项“异地可办”合作协议共形成2378对双边合作关系,地市级别城市的通办达成率为4.3%(范梓腾、王雪纯,2023)。

从通办合作事项的角度来看,同样截至2021年年底,以曾在全国政务服务能力评估中获得三连冠的广东省为例,其省内城市间可通办事项数量的平均值为41项(图1.1展示了城市个体情况)。这一数字并不惊艳,因为我国地市级政务服务事项约为4000项。

高质量的通办工作需要城市同时满足三个条件,即较广的通办广度(范围)、较合适的通办对象和较多的通办事项(见图1.2)。从地方政府间合作的理论视角来看,通办合作中的合作广度(范围)、合作联结(对象)和合作程度(事项数量)三者应当环环相扣,缺一不可。然而,种种现实情况却揭示了在通办工作中广度、联结和程度间的割裂。笔者通过调研发现,由于各地级城市在服务需求和供给能力等方面存在不同,地方政府的合作通办行为存在显著差异。一方面,一些城市的合作广度较高,合作伙伴较多;另一些城

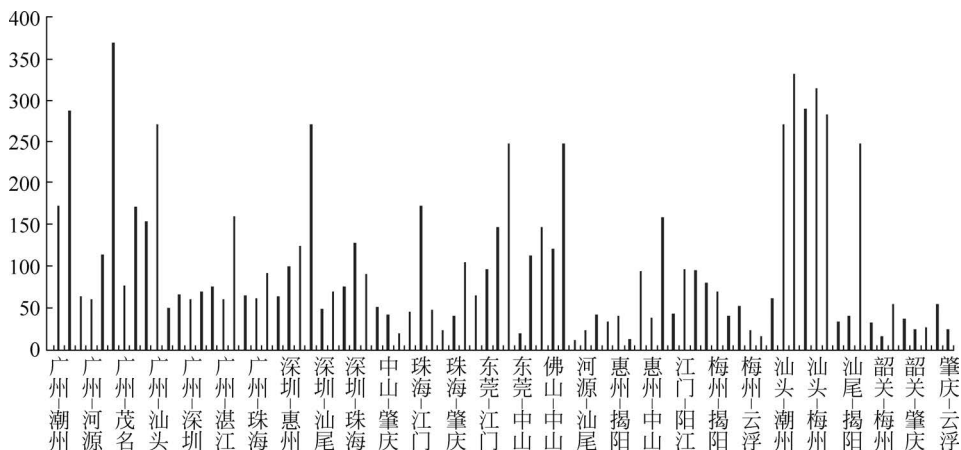


图 1.1 广东省内城市合作通办事项数量

注：横坐标仅标记部分“城市对”，数据截止日期为 2021 年 12 月 31 日。

市的合作广度则相对较低，政务服务的“朋友圈”较小。另一方面，有些通办“城市对”中互相贡献的合作程度较深，其之间的可通办事项数量多；有些通办“城市对”中互相贡献的合作程度较浅，其之间的可通办事项数量少。笔者还发现，个别城市大力宣传其与多少个城市达成合作通办，却未能将通办事项数量落实到位(范梓腾、王雪纯，2022)。

在政务服务通办中，城市间签约合作的多个层面到底呈现怎样的行为样态？影响通办广度、通办对象匹配和通办事项数量的行为逻辑有哪些？这三者的动力因素及机制是否有差异？为何会有差异？换言之，拥有何种特征的城市会在构建政务服务“朋友圈”中表现出更高的合作广度？它们又遵循怎样的逻辑确定合作联结和贡献合作程度？非毗邻合作与经典的毗邻型合作有何不同？授权型合作与传统非授权型合作的区别是什么？



图 1.2 政务服务通办工作的核心推进点

因此，本书展开讨论所针对的核心的问题是：本应遵循相同组织行为逻辑的合作的三个层面为何实则不同？

回答上述问题有助于我们更深入地了解政务服务通办中地方政府行为的动机和机制，从广度、联结、程度三个层面全景式地呈现多重逻辑下的跨域政务合作，对中国情景下的地方政府间合作理论作出一点补充和贡献。

1.2 制度背景

一个国家的长治久安与公共服务质量直接相关(蓝志勇,2020)。在中国,政务服务作为直接连通政府与民众的桥梁,过去却始终处于一个单向的、封闭的、固化的状态之中。新中国成立初期,中国受计划经济体制的影响,构造大政府,依靠事前行政审批把控庞杂的社会政治、经济、文化、民生等各方面事务。而在户籍制度分割和地区资源能力有限的背景下,我国各地政务服务始终以“自给自足”为主要模式。受困于僵化的户籍制度,各地市提供的政务服务仍依靠原有行政区划设置,造成了许多因服务供需双方无法实现物理联结而导致的成本损失(时间损失、劳动力损失、行政资源浪费等)。人户分离人口通常需要回到户籍所在地才可以办理相关事项,如结婚登记、车辆证照登记和执业资格证注册等民生日常所需。

2001年开始,新中国进入转型期的“三化叠加”模式,分别是经济体制市场化发展、公民社会城镇化流动和公众参与网络化构成(孟天广,2021)。中央认识到部分行政审批已经成为发展生产力和保障民生的体制性障碍,因而试水行政审批改革。极力撤销、简化和调整诸多审批事项,意在通过去中心化提高组织运行效率、增强人民群众的幸福感和优化营商环境。从2001年高层联合发文《关于行政审批制度改革工作的实施意见》起,截至2020年,以国务院及国务院办公厅名义共下发了4份行政审批改革指导文件^①,累计取消2647项行政审批事项。虽然数字喜人,但从改革本质来看,各地各有关部门只是依靠重新梳理事项目录、流程,缩短政务服务地理距离来完成改革要求,并未真正改变组织形态和决策者的思维模式(蓝志勇,2020;谭海波,2018),也未直接提升公众的经验性感受(骆梅英,2013)。没有权力的变化或重组,并不属于有深度的行政改革(蓝志勇,2020)。

2012年,我国城镇化率高达52.57%,与世界平均水平大体相当。2019年,城镇化率提高到60.60%,城镇人口在20年里增长4亿有余。城镇数量和规模不断扩大,城市群体量与形态日益明显。京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群成为拉动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞

^① 这4份文件分别是《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》(国发〔2001〕33号)、《关于对建立与社会主义市场经济体制相适应的审批制度进行课题研究的实施方案》、《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》(国办发〔2003〕84号)、《关于深入推进行政审批制度改革意见的通知》(国办发〔2008〕115号)。

争的主要平台。热闹的城镇化将大量农业人口迁入城市,问题也随之浮现——流动人口难以真正融入城市社会,市民化进程滞后。被纳入城镇人口统计的2亿多农民工及其随迁家属,未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面平等享受城镇居民的基本公共服务。城镇内部出现新的二元结构矛盾,相关体制机制的不健全阻碍了城镇化自身的健康发展,还制约了扩大内需和结构升级等核心目标的实现,并带来一定的社会风险隐患。现行户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理等制度,在一定程度上固化了已经形成的城乡利益失衡格局,制约了农业转移人口市民化和城乡发展一体化。^①这其中,依靠传统行政区划划分供给的政务服务是一种碎片化的服务供给模式,导致行政资源错配,已经不能满足高度城镇化和区域一体化下中国流动人口的生产生活日常所需,偏离“以人民为中心”的服务理念。此时的中国恰好受到全球范围内整体政府和服务型政府的理念指引,期待并规划在不取消基本管制的前提下,基于公民本位和社会本位的原则,构建“小政府,大服务”的新体制格局(刘熙瑞,2002; Wong,2009)。

2019年《政府工作报告》首次指出“加快实现一网通办、异地可办”。2020年9月,国务院办公厅出台《意见》,分批次列出了共140项政务服务高频事项,同时鼓励各地区针对这140项以外的政务服务进行“跨省通办、省内通办”的先行探索。清单内事项主要由各部委联合各省级有关部门自上而下推行,而由于各地事项标准不一,难以全部交由部委统筹,清单范围之外的探索则交由各地方政府自由裁量。同时鼓励各地区针对规定任务以外的政务服务事项进行“跨省通办、省内通办”的先行探索。

2021年年初,时任国务院总理李克强提出阶段性目标“企业和群众经常办理的事项,今年要基本实现‘跨省通办’”。2022年《政府工作报告》再次要求扩大“跨省通办”的事项和空间范围。2022年10月,国务院办公厅印发关于跨域通办《意见》的后续跟进文件,即《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》(国办〔2022〕34号),指出自全国范围内政务服务跨域通办改革探索2年来,从整体层面来看,“群众异地办事越来越便捷”,但业务细节中同时存在“合作流于形式、企业和群众获得感不强等问题”。这一问题正是本研究的核心关注点。

^① 国务院关于城镇化建设工作情况的报告——2013年6月26日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上[EB/OL]. [2013-06-27]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zxbg/czhjsgzqk/2013-06/27/content_1798667.htm.

需要说明,不论是上述顶层设计文件,还是各省级政府为落实国办精神而发布的省级政务服务“跨省通办、省内通办”政策文件,都未对地级行政区的合作广度、合作联结和合作程度作出直接要求。个别省级文件仅仅鼓励城市因地制宜,可与人口重点流入流出省份、“兄弟省份”、对口支援省份、经济发达地区等实现通办,但未点名具体通办城市对象,也没有对合作广度和合作程度的定性或定量要求。由此可见,地级行政区政府在通办落实中拥有较大的自由裁量权。

政务服务“跨省通办、省内通办”制度是一场前所未有的地方政府间合作改革。2020年第七次全国人口普查数据显示,中国人户分离人口达4.9亿,其中流动人口达2亿。这表明,打破既有户籍制度和行政区划的限制,推动政务服务通办已成为畅通国民经济循环、促进各类要素自由流动、建设服务型政府的题中之意,是一项“小切口、大成效”的重要举措,旨在更深层次上提升国家治理体系和治理能力现代化水平。

如何为劳动力要素自由流动扫清公共服务碎片化障碍?如何建立一个更有弹性的公共服务供应体系?通过非毗邻授权型合作持续提供公共服务的方式是否可以为全球所借鉴?中国的跨域政务合作改革作出了积极示范。

1.3 问题与意义

作为一种重要的政府组织行为,地方政府间的合作受到广泛关注。相关研究文献逐渐增多,展开了学理分析和实证探索。在中国情境下,政策领域覆盖区域发展(如粤港澳大湾区建设)、经贸交流(如青海—香港经贸交流合作)、环境治理(如京津冀大气污染防治)、对口支援(如汶川地震后的灾后恢复重建)等,增进了我们对中国特色制度中地方政府间合作的模态、演变以及动力机制的理解。虽然如此,上述研究积累仍留有若干尚待回答的关键问题:

第一,对于政务服务通办这类典型的非毗邻授权型双边合作,我们该如何从经典的“需求—供给”的两重维度理解其驱动逻辑?按照合作的权威性程度,地方政府合作机制一般包括:(1)嵌入性网络关系,通过灵活的非正式网络进行政府间协调;(2)合同/协议,通过具有约束力的正式合同明确合作主体间的行为规则;(3)授权型合作,合作关系中的一方把部分权力授予另一方,得到授权的一方可在授权范围内直接行事,授权方则继续持有授

权范围以外的权力(Feiock, 2013)。总体来看,国内实践及学术界所关注的区域经贸发展、环境治理和对口支援类的政府间合作普遍以嵌入性网络关系和合同/协议为主要模式,即非授权型合作。例如通过领导小组制度统筹推进,通过联席会议制度强化交流,通过共建交易平台联通市场或规划分工基建并各自履约等,种种合作方式均不涉及权力的授予和变更(周志忍、蒋敏娟, 2013; 邢华, 2014)。同时,这些合同/协议性质的合作,还常常是基于邻近性和外部性原则所构成的毗邻合作。例如,环境治理合作中的环太湖流域湖长协作框架、经济贸易合作中的川渝经济区自由贸易园区、应急管理合作中的青海西藏应急联动战略合作等,都需要借助地理位置上的联动才得以解决困境。

这里摘取部分典型的非授权型合作协议文本,以帮助读者更好地理解。如《京津冀及周边地区 2019—2020 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》中要求“各地要结合本地产业特征,针对特色企业集群,进一步梳理产业发展定位,确定发展规模及结构”“各省(市)统一‘散乱污’企业认定标准和整治要求。各城市要根据产业政策、产业布局规划”,“各地要因地制宜,根据本地货物运输特征,大力发展多式联运”。如《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(2019)中要求“强化分工合作、错位发展,提升区域发展整体水平和效率”,“引导长三角市场联动发展,推动跨地域跨行业商品市场互联互通、资源共享,统筹规划商品流通基础设施布局”,“统一规划建设都市圈内路、水、电、气、邮、信息等基础设施”,“推动杭州都市圈与宁波都市圈的紧密对接和分工合作”,“编制实施长三角民航协同发展战略规划,构建分工明确、功能齐全、联通顺畅的机场体系”。如青海、西藏签署的《应急联动战略合作协议》(2021),主要任务包括“加大优势互补,加强沟通协作,提升区域协同响应和救援能力”。以上合作协议的主要任务和目标均以“分工合作、加强沟通”为主要机制,不涉及任何权力的授予与转移。

政务服务通办的典型性在于,它并非传统的协议合作和毗邻合作,而是一种非毗邻城市间的授权型合作。通办需要合作双方将政务服务材料收件权授予对方,同时保证权责分明。通办不需要解决任何类似于空气污染治理和产业链搭建的外部性问题,无须基于地理位置,而是完全依赖人口流动的方向和体量,或异地经营的企业需求。比如,很多河南人前往广东工作,很多东北地区的人前往海南定居,这种流向早已突破地理毗邻的限制。这类授权型合作机制在我国地方治理实践中占据着重要位置(杨龙、彭彦强, 2009),但并未获得同等分量的关注。

政务服务通办是一项面向社会大众的改革服务,这场改革中存在两种角色,一是服务需求方,即异地生活经营的群众和企业;二是服务提供方,即地方政府。想要完整地理解政务服务通办,就必须从需求侧和供给侧两个面向探索。通过“需求—供给”两重面向揭示这种非毗邻授权型合作形成的机理逻辑,不仅可以增加我们对政务服务通办这一重要政策创新的理解,还有助于丰富研究者对中国场景下多元合作机制的认识。

第二,在地方政府的不同合作层面——合作广度、合作联结和合作程度,其组织行为逻辑是否存在差异?传统的地方政府间合作受限于规模小和地理毗邻的条件,其合作广度和合作联结的自由裁量度都较小。而且合作常常以信息沟通、决策协调为主,难以测量合作程度的深浅。在这种数据受限的情况下,众多地方政府间合作研究侧重于对政府间合作的模态结构展开静态的描述性刻画,而对形成机理的动态解释性分析尚不充分。尤其忽略了在统一框架下对不同合作维度进行全面的、比较的分析。学界长期将合作的广度、联结和程度视为合作达成后的同质化因素,只独立检验其中某一项的原因逻辑和形成机制,少有讨论三者间的差异和差异化原因。

从学术研究的角度看,通办合作是众多地方政府间合作中一个得天独厚的案例。在政务服务通办合作中,合作广度、联结和程度对于通办成效同样重要,互相牵制,缺一不可,却呈现了差异化效果。只有同时检验三个层面的动力因素和差异性,才可以全面立体地刻画合作情况。本研究可以在通办这一个合作类型里同时测量合作广度、联结和程度,并且是基于全国范围大规模地推开,可以较为稳健地挖掘这三者之间的差异。即探索地方政府间合作三个层面——合作广度、合作联结和合作程度的动力因素是否不同?有何不同?为何不同?

政务服务通办是中国政府治理模式转型的新鲜产物,是中央尝试以跨域授权的形式打破既有行政区域壁垒和辖地管理的一次重要尝试,更是各级政府通过尝试跨区域合作以达成系统化改革的一种经验性积累。对政务服务通办的研究是对非毗邻授权型合作的全新诠释,更是对未来更广泛更深入的非毗邻、非外部性府际合作的开拓奠基。

从时效性的角度来看,最早开通“跨域通办”的案例发生在2017年^①,虽然初始是以“区区跨域”的方式结对,但授权型跨域合作的理念已初显。

^① 佛山在线,好消息!顺德番禺实现47个政务服务事项跨城通办[EB/OL]. [2017-08-18]. <http://www.fsonline.com.cn/p/207953.html>.

2020年9月,《意见》将“跨省通办、省内通办”推向高潮。按照中央预期,2021年年底理应阶段性完成通办改革。本研究站在了这一历史进程的重要时间节点,具有较强的时效性,对未来政务服务各层级地方政府间合作领域的理论发展和实践探索均有长远的重要意义。

1.4 概念界定

1.4.1 地方政府间合作

首先定义“合作”。英文文献对“collaboration”“cooperation”和“coordination”有明确的概念区分,但学者在论述时常将其概述为“collaboration”(in general)(Agranoff & McGuire, 2003; McGuire & Silvia, 2010)。中文文献中的“合作”“协作”和“协同”也有不同指向,但常被统称为“合作”(广义)。其中,“collaboration”倾向于表示自愿参与一项合作,以帮助自己和其他组织共同实现一个相同的目标和愿景;“cooperation”是指双方角色平等,共同参与实施,但合作的愿景可能是各取所需、互不相同;“coordination”表达的是一种行为和态度,也表达共同商议确定共同目标的过程(Castañer & Oliveira, 2020; Nylén, 2007)。中文语境下,“合作”更倾向于表示参与者地位平等,像签署合同一样利益交换、各取所需,期望达到的目标和愿景也不是唯一的,而有可能是不同的;“协作”偏向工具性支撑,参与者的角色有主次之分,但会为一个共同的愿景一起努力;“协同”更多强调广泛参与和讨论协商的行为和过程(张康之, 2013; 李婷婷, 2018)。很多研究使用“协作”“合作”和“协同”表征合作强度的由强至弱,因为这三者的另一个核心区别是伙伴间的交互程度(MacIndoe, 2013)。比如 Fery 等(2006)认为“协作”是指伙伴们属于一个政策执行体系,基于高信任度而频繁交流,甚至共同参与所有决策,“合作”是指伙伴间相互提供信息但各自独立决策,而“协同”是指伙伴间频繁分享信息并共享内部决策情况。

本研究倾向于使用“合作”的概念,一方面是由于“合作”是一种更广义的概述性的表述;另一方面也是由于政务服务“跨省通办、省内通办”中的合作伙伴双方仅仅授予对方收件权,仍保持自身决策的独立性,且各自的合作服务人群不重叠,这更倾向于“合作”内涵,而非“协作”和“协同”。

从“合作”推开来讲,地方政府间合作(后文简称府际合作)是指两个或

两个以上的政府集体行动以获取在更大范围内提供服务或产生收益(Feiock, 2007)。其类型包括非正式网络、合同/协议、授权合作等(Feiock, 2013)。

1.4.2 政务服务通办

2019年公布的《国务院关于在线政务服务的若干规定》(国务院令 第716号),定义政务服务事项“包括行政权力事项和公共服务事项”。政务服务可以概括政府向公民和企业提供的各类服务,也包括公共服务提供过程中所涉及的政务程序(马亮, 2021)。

根据《意见》,政务服务“跨省通办、省内通办”是通过“充分运用大数据、人工智能、区块链等新技术手段,优化再造业务流程,强化业务协同,打破地域阻隔和部门壁垒,促进条块联通和上下联动”,而实现“企业和群众异地办事‘马上办、网上办、就近办、一地办’”,并“鼓励区域‘跨省通办’先行探索和‘省内通办’拓展深化”。

从概念上讲,“跨省通办”和“省内通办”的实施层级可以是部委、省级、地市级和县(区)级。其区别在于,“跨省通办”是指政务服务事项通办所跨的行政边界超越了省际,而“省内通办”所跨的行政边界未超越省际。为避免赘述,本书将政务服务“跨省通办、省内通办”统称为政务服务跨域通办。

另外,《意见》指出了通办的三种实现形式——“全程网办”“异地可办”和“多地联办”。其中,“全程网办”并非真正意义上的跨域通办,因为网办不存在行政边界的壁垒,也就不存在“跨”的属性。“多地联办”需要三方及三方以上的行政机构联合通办,事项数量较少,尚处于探索阶段。本研究基于地级行政区级别,关注通办中最主要落实也是唯一具有双边合作意义的“异地可办”途径。

近年来,各式政务服务改革百花齐放,概念繁多。在这里为读者做简要的概念辨析,以求更清晰地展现“跨域通办”的独特之处:

- (1) 一门进驻,是指集合跨部门线下业务于一个大厅。
- (2) 一窗受理,是指集成跨部门线下业务于一个窗口。
- (3) 一网通办,是指集成跨部门线上业务于一个在线平台。
- (4) 跨域通办,是指集合跨行政区划的线上、线下业务。

最后,需要说明,虽然政务服务“跨省通办、省内通办”在中央层面和地方层面都被置于数字政府建设议题中推动,但就本研究所关注的核心通办路径——线下“异地可办”而言,政务服务通办改革并不涉及数字化或信息