

融合型政府:技术-制度-组织耦合驱动的治理新模式

——基于贵州省政务服务集成协同改革的个案研究

● 冯媛媛^{1,2ab}

(1.浙江大学 公共管理学院,杭州 310058;2.贵州大学 a 公共管理学院;

b.贵州基层社会治理创新高端智库,贵阳 550025)

摘要:政府治理模式的变迁是一个动态发展过程,它贯穿于政府所要解决的根本问题的进程中,还贯穿于社会经济变化发展的实践过程中。基于贵州省政务服务集成协同改革案例,以职能目标、组织结构和运行机制三要素为视角,讨论了政府服务供给方式创新与政府治理变革之间的内在关系,且提出了融合型政府的概念。在职能目标定位上,融合型政府延续并超越了传统服务型政府的理念,致力于满足人民群众的多元化和个性化需求,实现更高水平的服务;在组织结构上,融合型政府构建了以问题为导向、以服务为中心的较整体型政府而言更加整合和协同的一种政府组织架构;在运行机制上,融合型政府强调数据驱动和智能化手段,在数字政府运行模式的基础上进一步优化决策和服务过程,在提高服务的精准度和科学性的同时,进一步增加多元化的服务渠道,增强了与群众的互动,提高了服务的便捷性和可及性。

关键词:集成协同;融合型政府;职能目标;组织结构;运行机制

中图分类号:D630 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2025)04-0028-14

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20250806.001

在政府治理和行政体制改革进程中,如何在变革中维持稳定、在发展中保持效率,始终是核心挑战。在社会经济快速变化的背景下,政府如何有效运作并提供高质量公共服务,一直是政治学和管理学研究的核心议题,在信息技术时代更显突出和复杂。

近年来,国家相继出台《国家信息化发展战略纲要》《“十四五”数字经济发展规划》等系列政策文件,围绕“互联网+政务服务”、大数据、云计算等领域为政务服务建设提供战略指引。政务服务优化已成为各级政府全面深化改革、推动经济社会高质量发展的重要举措,是深化“放管服”改革、转变政府职能、优化营商环境的关键抓手。深入研究政务服务供给模式改革,既是提升政府职能和效率的现实需要,也是回应数字时代变革的必然要求。

收稿日期:2025-07-11

基金项目:国家社会科学基金重点项目(20AZZ006)

国家社会科学基金重大项目(24&ZD116)

作者简介:冯媛媛(1981-),女,浙江大学公共管理学院博士研究生,贵州大学公共管理学院副教授,贵州基层社会治理创新高端智库研究员,研究方向:数字政府、数字治理,Email: 452572@qq.com。

1 文献回顾与问题提出

长期以来,政务服务创新一直是学界研究热点。随着全球化和社会需求变化,公共管理正经历前所未有的转型,政务服务创新成为推动这一转型的关键因素。政务服务供给模式改革作为政府变革的直观体现,不仅代表政府工作方式的革新,还关联着政府职能目标定位、组织机构改革以及运作机制创新等重要内容。实践发展与理论演进总是相伴而生,政务服务供给模式的改革进程既是对政府治理实践现实挑战的持续响应,也呈现了公共行政理论的演化路径。

从公共行政发展的历史来看,没有哪个时代的政府是不提供服务的^[1]。纵观人类政治文明史,也即是从管制型政府到服务型政府发展的历史。管制型政府与服务型政府是两种不同的政府体系,其管理理念和管理体制截然不同,“服务”的内涵也具有本质区别^[2]。政务服务创新中所言“服务”无疑是属于服务型政府这一发展阶段所关注和界定的服务范畴。因此,本文将从服务型政府的缘起开始追溯,以政府治理模式革新为线索,结合政务服务创新的现实场景,在实践发展进程中回顾及梳理相应管理理

论的发展脉络,这将有利于进一步厘清政府管理在职能目标定位、组织结构以及运行机制等方面的发展规律。

自20世纪80年代起,在新公共管理和新公共服务浪潮的推动下,世界各国(特别是发达国家)持续进行行政改革,其目标就是为了塑造服务型政府^[3,4]。服务型政府的提出绝非偶然,它是针对传统管制型政府的弊端而提出的新概念^[5],是行政管理体制变革长期实践的结果,是人类管理理论阶段性积淀的体现^[6]。2004年,我国首次正式提出建立服务型政府的行政改革目标以来,各地纷纷开展实践探索,行政管理体制创新得到不断深化,特别体现在政府职能转变、机构改革和运行机制创新方面^[7-10]。学界围绕服务型政府的定义、内涵、特征以及建设路径等方面展开深入探讨。学者们普遍认为,服务型政府是指在民主政治的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现服务职能,承担着服务责任的政府^[6,11]。就其本质而言,以公共服务凸显政府职能为其内涵要义^[12],“以民为本”“为民服务”为其价值取向和本质属性^[13],有限、民主、公共、法治、责任为其特征的核心要素^[5,14]。建设路径主要包括:重塑政府理念、转变政府职能、优化政府组织结构、健全政府运行机制、创新政府管理和服务方式^[15-17]。

显然,服务型政府既是一个理论的问题,也是一个实践的问题^[18]。早在“政府办事大厅”“一站式”服务机构开始出现时,服务型政府的雏形已初显端倪^[7]。本文关注的政务服务领域一直是践行服务型政府管理模式最核心的实践场域,其中,推行“一站式”服务可谓是政务服务领域最突出的改革举措。“一站式”服务是一种以公民或客户为中心,通过集中、快速和规范化的服务方式,以提高办事效率和便利性的服务模式^[19],其最初源起于商务活动,是指企业一次性为客户提供完整的一条龙服务^[20]。这种创新的服务形式,因给企业带来良好预期而发展迅速,并受到政府部门的重视。伴随服务型政府理念的兴起,此种服务形式逐渐被引入政府的行政改革中,通过构建“一站式”服务体制,即由政府审批部门派代表组成联合办公机构来同时为申请人提供服务,一次性满足所有相关审批需求^[21]。政务中心便是这种服务模式的物质载体,是在政府领导下由政府有关部门共同组成,行使行政审批和公共服务职能的行政机构^[22]。“一站式”服务突破了传统官僚制下分散低效的服务方式,将多个政府服务集中在一个物

理接入点,申请人原则上只需和窗口受理人员接触,不需在广大的地域范围内找部门、找科室、找负责人,来回跑,使公民可以在单一位置完成多项服务需求,简化了公民与政府的互动流程,为公民提供了更加便捷和高效的服务体验。然而,在体现改革成效的同时,“一站式”服务在实践中也暴露出一些局限性,主要体现在组织协同和流程再造两个方面。有学者认为,这一阶段的服务机构主要聚焦于削减复杂的行政审批事项和流程,将各个职能部门的任务集中在一个政务大厅里处理,即“一厅式”审批模式^[23],但只是实现了单个职能部门内部的资源整合,各部门之间没有实现真正的协同办公,各自为政问题仍未解决^[24]。甚至只能达到“一厅式”受理而非办理,窗口只是起到了收发室和传达室的作用,审批体外循环,“厅内收件,厅外办理”的现象还时有发生。出现这些问题的主要原因在于,此阶段的改革仅限于空间的变化,主要聚焦服务的地域集中和接入点的优化,一厅内“跑窗口”的模式未真正触及原有的行政体制的组织安排和运行模式,“一厅式”集中办理与部门职能分割之间的矛盾仍然客观存在,未能实现政府内部跨越条块分割以整体形象面对社会的模式转换。因此,如何实现更深层次的结构整合和流程优化成为下一阶段政务服务供给模式改革的重心。

接下来,随着治理理论兴起,学术界和实践者开始关注整体性治理思维,试图通过构建整体性政府来打破政府部门间的界限,将职能分割、各自为政的结构体系转变为以公众为核心、以整合为原则的整体型结构,进而提供“无缝隙”的服务^[25,26]。在推进政务服务“一站式”改革实践进程中,运用整体性政府管理模式的思维和理念,可进一步整合组织安排,优化办事流程,逐渐实现了从“一厅内”的“多窗办”到“一厅内”的“一窗办”的跨越,变职能部门内部串联为各职能部门间串联,百姓办事程序进一步缩减,体验感进一步提升。尽管如此,实践场景中仍显现出一些问题,最突出的问题就是:从之前的“百姓跑路”变为“工作人员跑路”,用“数据跑路”替代“人跑路”仍旧未实现。究其原因,主要源于两个方面:其一,在组织结构方面,是合并而非重组。虽说这一阶段涉及一定程度组织结构方面的变革,但整体性政府强调的合作注重以边界存在为基础和前提,即是在承认各自职能部门边界基础上的一种合作^[27],因此,能够实现跨部门业务协同的基于组织边界重新界定的整合条件还未完全具备。其二,在业务流

程方面,是简化而非优化。虽说伴随早期电子政务的发展,数字化政务服务日益受到重视,一站式政务服务逐步从线下向线上迁移,形成了电子政务服务系统,其服务流程通过技术手段而不断得到简化^[28],但这一阶段的新技术(信息技术)只是作为技术工具嵌入原有政府组织结构中发挥作用,技术应用呈现碎片化的特征,各职能部门间数据共享仍未实现,业务流程还需进一步优化。

随后,基于对实践发展的总结和对面临现实困境的回应,学术界呼唤能在发展电子政务基础上构建数字政府。作为一种新的政府管理模式,数字政府强调数据资产在政府供给公共服务、经济社会等领域的应用,是政府通过数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则等治理信息社会空间、提供优质政府服务、增强公众服务满意度并创造公共价值的过程^[29-31]。不可否认,数字政府改革带来的成效明显,并体现在政府职能履职的各个方面,其中,以推动政务服务供给方式革新所取得的成效最为突出。如上海依托电子政务云实现了围绕群众高效办事的“一网通办”和围绕政府高效处置的“一网统管”^[32],深圳通过数据库后台支撑,进一步打破数据壁垒,实现“秒报秒批”一体化^[33],这些都是政务服务领域在这个时期涌现出的体现改革成效的成功案例。显然,数字政府管理模式对于推进政务服务供给模式改革的作用凸显,特别是通过技术赋能在一定程度上解决了上一阶段在结构重组(更多是静态层面的重新划分)和流程优化(更多是技术作为工具的嵌入式支持)方面存在的问题,运行机制也得以革新,实现了从线下“一窗办”到可线上“一网办”的突破。但即便如此,这一阶段较多关注如何利用先进的信息技术在运行机制上最大程度实现技术上的功能集成和管理上的职能集成,仍未完全打破传统意义上基于职能设置的组织结构,一种更适应复杂需求的过程型组织结构还未能在技术加持的作用下得以建立,也即是说,如何更好地通过组织安排和运行来实现业务和技术的融合,这仍是实践领域需要进一步解决的现实问题,也是学术界需要进一步探索的理论问题。

综上,以传统服务型政府为起点,聚焦政务服务领域一站式服务改革的观察和研究,不仅可勾勒出政府治理的实践发展历程,还可进一步明晰政府治理理论不断迭代和更新的逻辑发展进程。具体来说,政务服务供给模式实践改革先后经历了线下“一厅办”、线下“一窗办”、可线上“一网办”三个阶

段,相应地,政府治理模式也呈现从传统型服务政府到整体性政府再到数字政府的发展历程。进一步剖析,可发现政府治理模式的发展与创新实质是在传统服务型政府基础上不同维度上的迭代和更新,主要体现在组织结构和运行机制上的发展,进而形成了整体性政府和数字政府的核心理论要素。近年来,为了回应实践中在协调复杂性和组织变革方面出现的挑战,全国各地开始探索与场景结合的集成式服务供给。以贵州“集成套餐服务”、浙江“一件事”集成改革、湖南“一件事一次办”、上海“一业一证”为代表的成功案例纷纷涌现。集成服务这项新举措,不仅仅将多项服务集中在一个地方,更重要的是在后台实现了更深度的流程整合和协作,进而实现跨部门和跨领域的服务协同,“集成协同办”成为继线上“一网办”之后第四个发展阶段的主要改革成效。值得注意的是,业务与技术的融合在提供“集成协同办”过程中初现端倪。那么,在这样一种新的改革实践中,是否蕴含着一些新的理论要素且已悄然形成?是否预示着一种新的政府治理模式已经出现?基于此,本文旨在通过对贵州省集成协同改革实践的深入研究,探寻其背后的行动逻辑,并以此为基础探索政府组织和运行的理论要素,再将此内容与以往政府治理模式理论要素的核心要义作深入比较,进而判断是否已经出现一种新的政府治理模式和新的政府形态?这将为理解和应对数字时代的政府治理需求和挑战提供新的视角。

2 研究方法与案例描述

案例研究特别适用于解答“如何”和“为什么”的问题,尤其适用于在特定情境中研究复杂的新现象。个案研究作为理解复杂现象和生成新理论的有力工具,更能够为此类研究提供深刻的见解^[34]。政务服务集成协同改革是政务服务领域出现的一种新现象,本文旨在详细描述这一新现象所展示的政务服务供给新模式,并进一步探索支持这种新型供给模式的组织结构和运行机制,进而提炼出潜在的理论元素和分析框架,为未来通过多案例和大样本定量分析来验证和拓展该领域研究提供基础支持。因此,本研究是适合采用探索式单案例研究法的。

2.1 案例选择

案例选择是本研究的关键,将直接影响理论的有效性和实证分析的科学性。近年来,中国政府在服务型政府建设的过程中,启动了一系列政府改革,积极探索新型政务服务模式,旨在整合服务资

源、优化服务流程、提升智能化服务水平,以期构建更加开放、高效的政务服务体系。在“放管服”改革持续深化背景下,针对单一事项办理的“三减”措施已趋于极限。因此,国家陆续出台相关政策,明确提出如何通过跨区域、跨层级、跨部门的协同办理实现多事项的集成服务,这成为新时期政务服务改革的重要动力。其中,中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》首次提出“集成服务”的概念,《国务院关于在线政务服务的若干规定》进一步指出,集成服务需实现跨地区、跨部门、跨层级业务协同和数据共享。由此可见,政务服务集成协同改革是当代政务服务数字化转型的核心内容,需要将技术赋能和组织变革相结合,以推动政务服务供给模式的创新。本研究选择贵州省政务服务集成协同改革作为案例,主要基于以下两方面的原因:

首先,案例具有典型性。自2018年推出“一站式集成套餐服务”以来,贵州省在提升服务效率和质量方面取得显著成效,这一改革举措获得了国家层面的认可,并在全国范围内推广,彰显了贵州省在全国政务服务创新中的引领作用。特别是在“十四五”规划期间,贵州省深化了跨区域、跨层级、跨部门的集成协同改革,将“全省通办”“跨省通办”推向新高度,通过创新服务模式,有效推动了政府部门间的协作与资源共享,展示了其在政府服务模式创新、政府结构优化及服务效能提升方面的显著作用,使其成为理解政务服务供给模式变革如何促进政府变革的理想案例。其次,资料和数据获取的可行性。作为国内政务服务改革的先行省份,贵州省的相关改革措施及其成效已被广泛记录在各类媒体报道和学术论文中。此外,笔者还对贵州省推行“集成套餐服务”进行实地调研,收集了大量的一手数据。这些数据的深度和广度为研究提供了充实的实证材料,有助于对案例进行全面且深入的分析。

2.2 案例描述:实现集成式整体服务

自2014年12月贵州省政务服务中心成立以来,其政务服务供给模式改革符合全国政务服务改革大致轨迹,先后经历了“一厅办”“一窗办”“一网通办”“集成协同办”四个发展阶段。初期工作主要集中在实体政务大厅扩容升级上,注重实现物理空间的集中服务,实现了“一厅办”。随后,改革重点转向服务流程的标准化和规范化建设,并以此为基础实现了“一窗办”。接下来,则聚焦技术赋能的服务流程便利化,依托“全省通办”和“跨省通办”改革,

力推“一网通办”。在此基础上,贵州省以问题为导向,以群众需求为出发点,在深化之前改革基础上推行政务服务集成协同改革,推出“集成套餐服务”。所谓“集成套餐服务”,是指将企业和群众的需求作为“一件事”,将办成“一件事”涉及的多个部门、多个层级和多个事项进行集中梳理,通过部门间材料共享共用,业务协同,流程优化,最大限度化繁为简,提升服务效能。

2.2.1 推行政务服务集成协同改革的基础

(1)标准化。一是实体大厅建设标准化。贵州省自2015年开始统筹推进此项工作,省市县乡村五级政务服务场所建设任务目前已基本完成。二是事项名称标准化。自2020年开始,由省政务服务中心牵头,将贵州省政务服务网约194万事项名称精简为3539项全省统一的申请政务服务事项名称,并依托贵州省政务服务网统一向社会公布。三是办理指南标准化。自2021年开始,由省直部门牵头编制详细、精准的办事指南示范文本,统一规范36项基础要素。将全省6980多项办事指南要素进行统一,实现省市县乡村五级“要素统一、全省通用”。

(2)一体化。一是搭建一体化政务服务平台。贵州省实行省级“五个统一”,实现政务服务信息化的“低投入建设、大规模应用,低成本运行、高水平服务”。目前,贵州省政务服务网横到边、纵到底,上联国家、横联部门、下通市县乡村,替代省内自建系统131个,融合76个,一体化政务服务平台实现六级联通,形成了覆盖全省的一张大网。二是力推一体化办理。首先,力推“一窗通办”改革,主抓综合受理、后台办理;其次,推行“全省通办、跨省通办”,主抓事项可异地办;最后,实行“一体化集成办”,主抓多事项集成办。

2.2.2 实现服务集成的关键举措及主要成效

一是变“零散信息”为“集成展现”。以往办事指南是单事项信息公开,企业群众办“一件事”时,对于需要到哪些部门、办理哪些证照、准备哪些材料以及材料要求等都不甚知晓,需多次往返查询。贵州省从政务服务需求侧角度出发,通过座谈摸底、网上征询和大数据分析,将单事项碎片化信息进行整合,编成“一件事”办事指引,完整告知企业群众关于办什么、怎么办的信息,让企业或群众一看就明白。

“‘集成套餐服务’的推出,有效地将分散在各部门的事项以目的为导向关联起来,解决企业或群众在各部门条块下奔走的问题……通过大力推进

首办责任制、一次性告知制,强化窗口队伍建设,提升服务质效。通过编制‘一件事’办事指引,解决企业群众往返跑、反复修改资料的堵点问题。”(访谈记录:GYSNMQZWFWZX20220305^①)

二是变“多窗分办”为“一窗受理”。贵州省以企业或群众办成“一件事”为线索,通过“集成套餐服务”深化“一窗式”改革,打破单部门单事项审批的传统模式,集成多层级、多部门、多事项,整合受理前端,优化审批流程,变“分散服务”为“协同服务”,变“多次跑腿”为“一次办成”。

“我市金沙县推出畜牧养殖‘集成服务套餐’,将发改、规划、国土、环保、住建、水务、农牧等部门的项目备案、规划许可、用地审批、环评备案、动物检疫等事项整合集中到一个窗口办理,让9个事项‘需要跑9次’变成窗口一次提交、一次跑动、一次办结,如果企业或群众选择政府付费的邮政寄递业务,甚至能全面实现‘零跑腿’‘不见面’。”(访谈记录:BJSZWFWZX20220120)

三是变“重复提交”为“一表办理”。贵州省按照凡“集成套餐服务”中所涉及的需要部门出具的证明、证照、材料、批复等,一律通过部门间数据共享核验后取消,申请人不再重复提交的原则,对套餐内各事项需要申请人提供的证明材料进行清理,取消各类繁琐证明、无谓材料。同时,将多张表单信息整合为一张,实行“一套材料共享、一张表单共用”,变“多表”为“一表”,最大限度减少各类繁琐、重复

的申请材料,缩短办事时间,提高办事效率。

“我们开办企业集成套餐的申请材料由原来的线下11份,线上3份,精减到现在的线下8份,线上2份。审批办理时限由原来的3个工作日减少到现在的0.5个工作日,窗口审批效率也得到很大提升。”(访谈记录:QNZMJJXZWFWZX20230427)

综上,如图1所示,贵州省政务服务中心在推进标准化和一体化相关工作的条件保障下,通过整合、协同和赋能,将单项服务变为多事项的“集成套餐服务”,使得企业、群众办事在一定程度上可实现:多个事项“最多跑一次”、办事“只到一个窗”和一件事情“只交一套材料”,进而提升了政务服务效能,有效解决了政务服务供给中办事“繁”、多头“跑”、协同“难”、效率“低”等问题。

3 案例分析与研究发现

案例描述部分已展现出贵州省政务服务集成协同改革所必须具备的前提条件和重要举措及服务集成模式带来的改革成效,为了更好地进行理论分析,我们将进一步剖析这一改革的运行过程,试图探索其背后的运行逻辑,进而希望发现一些新的理论要素。

“在‘集成套餐服务’基础上,我们打算围绕‘高效办成一件事’,第一批重点推出十三个事项(具体信息见表1),力争将贵州省政务服务集成协同改革工作继续深化。”(访谈记录:GGSZWFWZX20240820)

“我们会发现:这一新的供给模式已改变以往

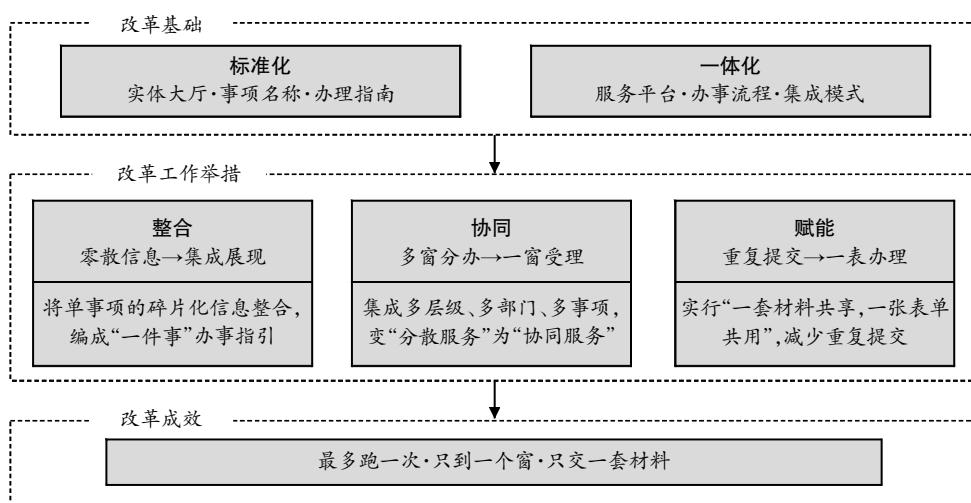


图1 集成协同改革实施路径及主要成效示意图

^①访谈记录编码规则:受访机构名称名字首字母缩写+访谈日期(八位数字,前四位为年份,后四位为月日,如20220305表示2022年3月5日)。

表1 贵州省“高效办成一件事”第一批13个重点事项办件量统计表

事项名称	线上办件量(件)	线下办件量(件)	办件总量(件)	线上比例(%)
社会保障卡居民服务	3 497.09 万	6 683.61 万	1.02 亿	34.4
教育入学	161.32 万	83.98 万	245.29 万	65.8
退休	5.68	5.41 万	11.10 万	51.2
信用修复	5.34	4.14 万	9.48 万	56.4
残疾人服务	2.44	2.43 万	4.87 万	50.1
新生儿出生	1.85	1.82 万	3.67 万	50.4
企业信息变更	3.15	1280	3.27 万	96.1
企业注销登记	1.11	2247	1.33 万	83.1
开办运输企业	6883	6207	1.31 万	52.6
开办餐饮店	4101	2711	6812	60.2
水电气网联合报装	1589	1423	3012	52.8
企业破产信息核查	354	322	676	52.4
企业上市合法合规信息核查	211	49	260	81.2

注:数据统计时间为2024年9月至2025年2月。

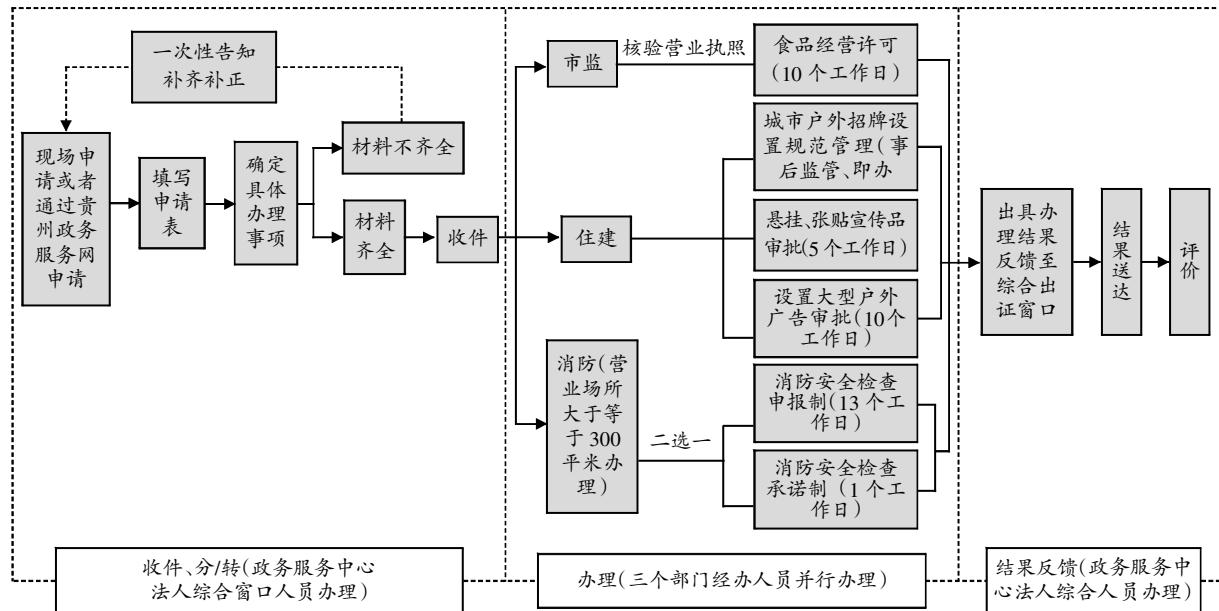
单纯物理归集的受理模式,通过技术赋能,进一步全链条整合流转程序,提高部门间协作能力,实现了材料、地域、流程、时效全要素的多维度融合,真正实现了从‘物理集聚’到‘化学聚变’的突破。”(访谈记录:GZSZFWZX20240913)

“集成套餐服务”作为一种政务服务供给新模式,其不仅回应了实践中的协调复杂性和组织变革方面出现的挑战,在探索技术与业务场景结合方面也显现了独特之处。它不只是代表政府工作方式的一种革新,更是政府治理变革的一种直观体现。为了更深入剖析此项改革工作的运行过程和运行机制,本文选取了一个具体事项,对其办理流程加以观察和分析(见图2),并在此基础上结合案例描述部分相关内容进一步对案例进行分析。如果说案例描述部分所展示的是关于改革具体举措和实现路径的诸多变化,那么在案例分析部分将深入分析其背后的运行逻辑和理论要素。我们发现这些变化实质关联着政府治理变革所涉及的诸多维度的改变,包括政府职能目标定位、政府组织结构改革以及政府运作机制创新等方面的重要内容,也即是本文研究发现所要呈现的具体内容。

3.1 研究发现一:职能目标定位实现多维提升,从标准化服务到集成式服务

贵州省政务服务中心推行的“集成套餐服务”供给模式在职能目标定位上展现出延续与拓展的趋势,其不仅回应了传统服务型政府的基础服务需求,还在多方面提升了政务服务的深度和广度。

首先,这一模式创新突显了一体化服务的职能目标。贵州省通过构建统一的政务服务平台,实现了跨部门的资源整合与流程衔接,有效解决了传统政务服务中因条块分割带来的“多头管理”问题。通过整合跨部门的服务资源,将以往的物理集中转变为流程上的一体化协同,最终实现了多部门协同服务的“化学聚变”,显著提升了服务效能^[35]。其次,这一模式创新彰显了主动性服务的职能目标。“集成套餐服务”供给模式通过数据调研和需求反馈机制主动识别服务需求,从而设计出适应性更强的服务流程。主动性服务体现了服务理念的转变,即从过去“坐等需求”逐步走向“需求前置”,显著提高了服务的响应性和及时性^[36]。此外,这一模式创新显现了精准性服务的职能目标。依托数据分析和需求导向,政务服务部门通过一体化平台整合信息资源,为企业和群众提供“全流程指引”,有效缓解了群众在办事过程中的信息不对称问题。最后,这一模式创新还体现了便捷性服务的职能目标。贵州省通过简化流程、优化窗口设置,实现了“一窗通办”“一网通办”“全省通办、一次办成”等便民改革。便捷性服务在最大程度上降低了群众的办理时间成本和流程复杂性,反映了现代政务服务在效率和用户体验方面的持续追求^[37]。如图2所示,从接件到材料流转再到出件环节,都体现了“一体化”“主动响应”“精准指引”和“便捷办理”的多维服务目标,相较于过去“单一部门、单一事项”的传统模式,实现了从提供标准化服务到集成化服务的转型。



注:根据贵州省开办餐饮店“一件事”办事指南相关信息绘制成图。

图2 开办餐饮店“一件事”办事流程示意图

3.2 研究发现二:组织结构实现多维整合与重构,从组织协作到组织协同

组织结构是内部各组成要素相互作用的形式与方式,即组织各要素连接和排列组合的框架^[35]。组织结构的调整通常由组织职能目标所驱动,旨在增强组织的适应性和服务效能。贵州省政务服务集成协同改革不仅体现了政府职能目标定位这一维度的发展,同时在政府组织结构维度上也呈现了整合与重构的新特征,具体体现在构成要素以及要素组合两个方面。

3.2.1 构成要素的变化

贵州省政务服务集成协同改革在组织构成要素上实现了显著的创新与调整。传统组织设计中的职位、职责和职权往往基于专业化分工的逻辑,这一逻辑强调功能分割和独立运行,而非协同整合^[36]。然而,“集成套餐服务”供给模式在构成要素上实现了突破,具体表现在以下几个方面:

首先,职位的设置从单一事项导向转向多事项整合导向。“集成套餐服务”供给模式要求前端窗口人员和后台审批人员能够打破原有的部门分工逻辑。这一变化引入了综合性职位,例如“综合受理员”,需要熟悉多项审批内容,并具备协调各部门资源的能力。这种新型职位通过重塑岗位功能,突破了传统意义上以专业化为导向的部门边界。其次,职责边界在实践中逐步模糊化并向外延展。在传统

职责分工中,各部门的职责范围往往以职能边界为基础,呈现明显的割裂性。在贵州省的改革中,职责不再局限于单部门内的事项处理,而是转向以“办成一件事”为目标的整体责任机制。例如,“首办责任制”规定首办部门或窗口需要承担全流程协调职责,这意味着其必须整合其他相关部门的职责资源,形成统一的服务流程。这种职责的延展使跨部门协同成为可能,也进一步推动了整体性服务的实现。最后,职权的划分从基于职能导向的分割模式转向基于数据驱动的共享模式。“集成套餐服务”供给模式强调以事项为中心的职权重新配置,职权划分更多依赖于事项背后的数据逻辑^[39]。与图2对照可见,通过设置综合窗口,在前端受理的基础上,综合窗口负责协调并整合各部门审批流程,推动了“前台受理、后台并行审批”的高效衔接。从“收件分传”到“并行审批”,每个部门的职权配置已经不再是基于部门职能,而是依托事项流转和数据共享,通过系统自动分配和协同,实现了从传统单一事项审批到多事项并行处理的转型。

3.2.2 要素组合方式的整合

在构成要素发生显著变化的基础上,贵州省政务服务集成协同改革进一步实现了要素组合方式的整合,主要体现在横向结构与纵向结构的双向优化上。

一方面,基于职权分配的横向整合增强了跨部

门协同能力。贵州省的改革通过“集成套餐服务”供给模式，建立了基于事项流程的常态化协同机制。各部门在共享统一数据平台的基础上，将审批环节的职权集中到“综合窗口”，实现了前台集中受理、后台并行处理的高效协同，通过流程标准化、信息共享等手段提升了协同效能^[40]。另一方面，基于数据驱动的纵向整合优化了跨层级协作体系。贵州省通过统一的数据交换标准和一体化政务服务平台，将国家、省、市、县、乡、村六级服务平台整合为一体，实现了政务服务的纵向贯通。这种纵向整合不仅简化了跨层级审批的环节，还通过扁平化的审批机制缩短了办事时间，显著提升了服务效率。从图2可进一步看出，当多部门审批汇聚到同一窗口后，真正打通了“前台-后台”“部门-层级”间的壁垒，反映事项办理流程在每个节点上对数据、职能和职责的重新配置。

贵州省政务服务集成协同改革通过对组织结构构成要素和要素组合方式的双重调整，推动了组织结构从静态分工向动态协同的转变，实现了从组织协作到组织协同的转型，也即在组织层面基于组织整合而实现了结构重构。

3.3 研究发现三：组织运行机制实现多维创新，从技术嵌入到技术融合

在职能目标与组织结构发生深刻变化的基础上，组织运行机制作为连接组织构成要素与实际运行的关键环节，也需要随之进行相应的创新调整。贵州省政务服务集成协同改革在运行机制方面的创新，尤其体现为技术与业务的深度融合，以及基于这种融合实现的流程再造^[41,42]。

3.3.1 技术与业务的深度融合

传统的运行机制中，技术往往以工具的形式嵌入现有业务流程，用于提高单一环节的工作效率。然而，这种模式下技术的应用多呈现碎片化特征，难以形成整体效能^[43]。在贵州省政务服务集成协同改革中，技术已不再是简单的辅助工具，而是通过与业务的深度融合，全面渗透到服务流程的各个环节。

首先，技术赋能打破了传统服务的时间与空间限制。通过贵州省政务服务平台，申请人可以在线提交材料，系统通过数据共享和业务协同机制将材料自动分配到相关部门进行审批，显著减少了实体窗口的工作负担，还提升了群众的服务体验。其次，技术与业务融合形成了数据驱动的智能化决策支持体系。通过对政务服务过程中生成的海量数据的实时分析，贵州省政务服务平台能够主动识别和预

判群众的潜在需求，从而优化服务供给。再次，技术与业务的融合促进了跨部门协同治理的机制优化。贵州省通过统一的数据标准和信息交换协议，实现了部门间的数据互联互通。在“集成套餐服务”中，多个部门能够基于统一平台协同处理同一事项，减少了材料重复提交和数据反复核验的环节，从根本上改变了传统运行模式中各部门“各自为政”的问题。如图2所示，综合窗口作为技术平台的前端，不仅接收材料，还负责引导和调度各部门任务，系统将数据共享与审批环节的无缝对接贯穿工作流程始终，多个部门的业务在平台上统一被处理，技术与业务的深度融合确保了整个审批流程的高效、流畅。

3.3.2 基于融合的流程再造

技术与业务深度融合的最终目标是通过流程再造优化服务效率和组织运作模式。贵州省政务服务集成协同改革在流程再造方面的实践集中体现在以下几个方面：

首先，服务流程由串联转向并联。在“集成套餐服务”供给模式下（如图2所示），当申请材料被统一受理后，各部门即可平行开展审批或核验，从而极大减少了过去“逐一递交、层层盖章”的流程，通过数据流的快速共享与平台自动协调，审批流程由串联模式转向并行模式，大幅提升了办事效率。其次，审批流程由“人跑”转向“数据跑”。通过政务服务网的高效运行，贵州省实现了申请材料的一次提交和多部门共享。“数据跑”机制通过平台自动流转相关数据，实现了从人工交接到系统处理的转变，减少了群众的工作负担，还提升了审批的规范性和一致性。再次，服务渠道由“线上线下分离”转向“线上线下融合”。通过“线上一网通办”和“线下综合窗口”两种服务模式的融合，贵州省实现了线上线下渠道互补的服务模式。线上与线下的融合不仅提升了服务的便捷性和可及性，还通过数据互通和信息共享，确保了线上线下服务的统一性和一致性。最后，服务供给模式由“静态供给”转向“动态适配”。在服务高峰期间，平台能够根据实时监测的数据自动分配资源，如增加后台处理节点或调整前台接待窗口的任务负载，使得政务服务能够更灵活地应对复杂环境中的突发需求。

贵州省政务服务集成协同改革通过技术与业务的深度融合以及流程再造，实现了从“技术嵌入”到“技术融合”的转变，推动运行机制全面升级。该改革通过数据驱动决策、跨部门协同、并联审批、线上线下融合等创新方式，不仅提升了服务效率，同

时也优化了服务效能。

对贵州省“集成套餐服务”供给模式运行过程进行系统剖析之后可发现,其背后的运行逻辑体现为一种嵌套式的组织变迁机制,核心在于对政府职能目标、组织结构与运行机制三大理论要素的协同重构与动态耦合,如图3所示。从职能目标维度来看,改革实现了从“标准化服务”向“集成式服务”的跃迁,凸显出服务型政府向整体性、主动性、精准性与便捷性服务供给模式的拓展;从组织结构维度来看,改革通过构成要素的调整与组合方式的再造,推动组织由静态分工向动态协同演进,实现了从松散协作到常态协同的结构性重塑;从运行机制维度来看,改革突破了传统“技术嵌入-辅助支撑”的路径依赖,转向以技术-业务-组织三元融合为基础的流程再造与机制创新。三者之间形成了互为支撑的协同演进关系,共同构成了“集成套餐服务”供给模式从“物理集聚”向“化学聚变”转化的逻辑基础,也揭示了其何以可能的制度根源与运行机制。

4 结论与讨论

通过上述案例描述和案例分析可得知,贵州省政务服务集成协同改革体现了政务服务供给方式创新与政府治理变革之间的内在关系,如图4所示。首先,在案例描述部分,本文主要呈现的是实践发展变化。具体从标准化、一体化、集成化三个方面

描绘了贵州政务服务供给方式革新的发展进程,并在此基础上总结了发展变化中所体现的核心特征:整合、协同和赋能。其次,在案例分析部分,本文主要探寻的是改革实践背后的行动逻辑,也即分析组织与运行相关理论要素的发展变化规律。具体从职能目标、组织结构和组织运行机制三个维度分别得出研究发现,并进一步揭示组织变革是实践场域中新现象的发生机制,且通过深刻的组织变革来进一步实现政府治理变革。最后,在结论与讨论部分,本文重点探讨政府治理模式的变化轨迹。通过对案例所呈现的新现象的分析,并基于从中提炼出的新的理论要素,本文试图进行理论建构。具体而言,本文聚焦于这些新的理论要素,并将其与以往政府治理模式理论要素的核心要义作深入比较,进而讨论是否已经出现一种新的政府形态?这些是本文在结论部分所要详细论证的重要内容,也将成为理论构建的基础条件与核心构念。

4.1 一种新的政府形态:融合型政府

贵州省政务服务集成协同改革作为政务服务领域的重要实践样本,集中体现了政府变革过程中涉及的职能目标、组织结构与运行机制三个关键维度上的理论要素的深刻变化。围绕这些理论要素展开分析,并结合以往政府治理模式进行比较可发现:首先,在职能目标定位上,改革不仅延续了传统服务型政府的服务宗旨,还融合了“一体化服务”“主

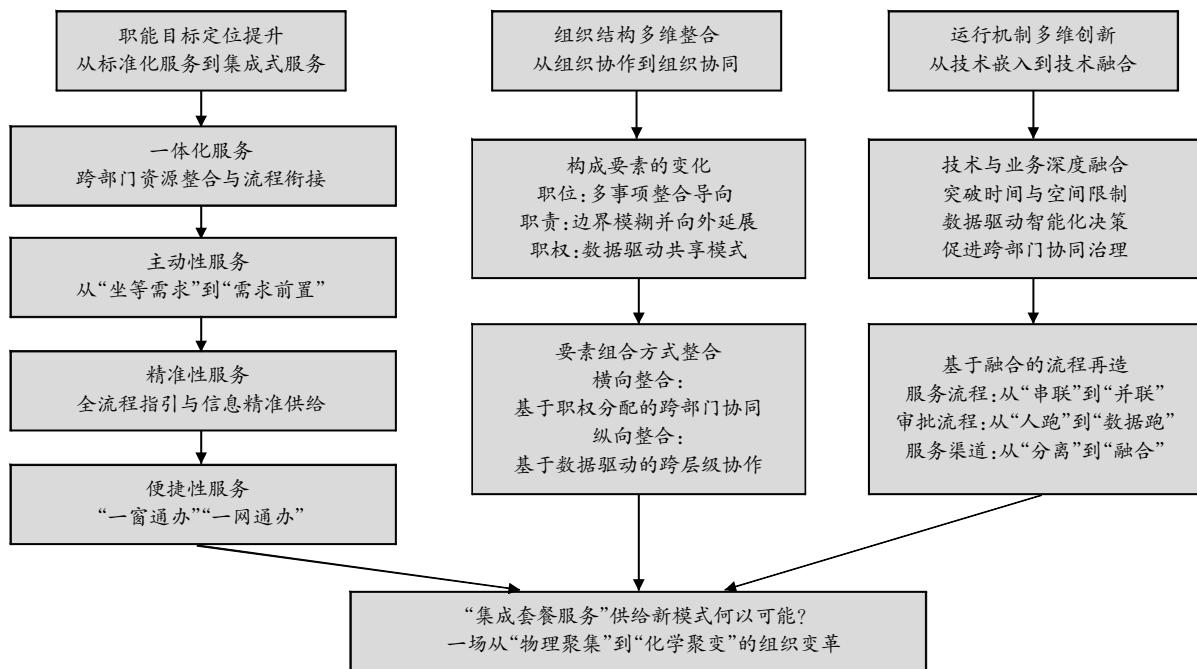


图3 集成协同改革运行逻辑及运行机制示意图

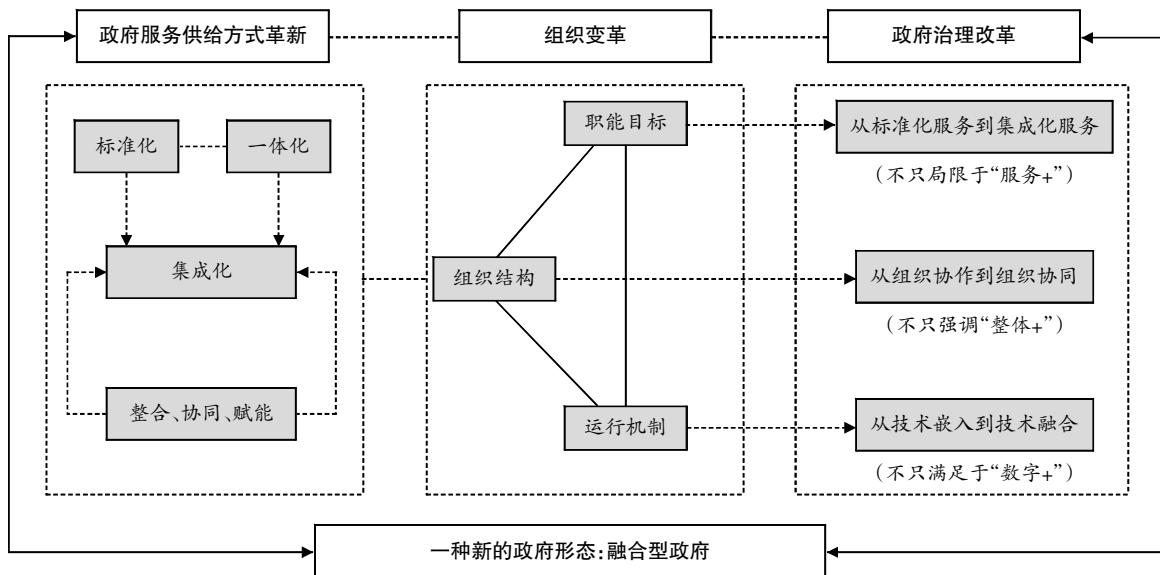


图4 政务服务改革与政府形态变革之间的内在关系

动响应”“精准指引”和“便捷办理”等方式实现了公共服务供给的多维提升,适应了复杂多元的社会需求。其次,在组织结构上,通过职位设置、职责边界与职权划分的重构,以及要素组合方式的横向与纵向整合,较整体性政府而言,构建了更具协同性和灵活性的过程性动态组织形态,为实现跨部门、跨层级的融合治理奠定了基础。最后,在运行机制上,较数字政府而言,技术与业务的深度融合打破了传统“技术工具化”的局限,通过数据驱动和流程再造,构建了智能化、精准化和动态化的运行机制。显然,综上分析与判断:这些理论要素的一系列变化,伴随着政府工作方式的革新与多维度推进实现的政府治理变革,已经使政府能够更好地适应新的环境和回应复杂多变的公众需求,并形成了一种以

“融合”特质来推动转型的政府新形态。本文将这一新的政府形态称为融合型政府,它不仅突破了传统政府形态的局限性,也为未来政府管理模式提供了新的路径和可能。

那么,何为“融合”?何为“融合型政府”呢?

“融合”这一概念源于自然科学领域,指的是两种或多种不同物质或元素在特定条件下相互渗透、结合,形成具有新属性的整体性结构或系统^[44]。在公共管理领域,“融合”作为一种理论构念,超越了“嵌入”^[45,46]和“互构”^[47-49]概念,更进一步强调各要素之间的互动与交融,是一种基于相互作用而打破原有体系基础上的重塑,进而再在动态演化过程中形成一个具有新特质的系统^①。

融合型政府是指在数字化与智能化技术全面嵌入政府治理过程中,通过技术与业务的深度融合、跨部门的协同重组以及技术赋能,重塑职能目标、重构组织结构、创新运行机制的一种新型政府形态。融合型政府以融合凸显政府服务职能,强调通过主动为民服务、精准为民服务和便捷式为民服务来实现服务质量与治理效能的全面提升。

融合型政府的内涵可以从其本质属性、核心要素和价值取向等方面加以阐释:首先,融合型政府以融合凸显政府服务职能,融合是其本质属性。融合不仅体现在技术与业务的深度结合上,还表现为组织、资源、数据等治理要素的全方位融合。其次,融合型政府的核心要素是整合、协同、赋能。整合是指以数据、资源的集成为基础,推动治理结构和服

①“嵌入”这一概念最早由 POLANYI 提出,用于描述经济活动在社会结构中的嵌入关系,参见文献[45]。GRANOVETTER 将这一概念引入经济社会学并进一步拓展,强调个体行为受社会关系网络的影响,参见文献[46]。在公共管理领域中,“嵌入”侧重于分析技术嵌入于现有制度并影响政府治理效能和服务模式的改变。“互构”这一概念源于社会学,最早可追溯到 GIDDENS 在“结构化理论”中强调的社会结构与个体行动之间的相互构成关系,参见文献[47]。这也为后续“互构”在组织理论和科技哲学领域中的研究奠定了基础,特别是关于技术与制度的互构关系的研究。ORLIKOWSKI 基于 GIDDENS 的结构化理论,发展了“技术的二重性”概念,强调技术与组织的双向塑造关系,并进一步通过“实践透镜”的研究视角,深化了对技术与结构在实践中相互构成关系的理解,参见文献[48,49]。在公共管理领域中,“互构”侧重帮助理解技术与组织在数字政府中的交织关系,突出它们如何共同推动治理模式的变革。“融合”这一概念最初源于自然科学中的核聚变过程,指不同元素在特定条件下结合形成新系统,参见文献[44]。在公共管理领域中,“融合”强调通过技术、制度和组织结构的深度整合来推动政府治理模式的重构。

务流程的一体化重构；协同是指基于部门间协作和多主体合作，重组和构建跨层级、跨领域的高效协同网络；赋能是指依托技术的深度应用，通过技术与业务的深度融合，提升政府的治理能力与服务能力。最后，融合型政府以主动、精准、便捷为价值取向。主动为民服务体现了政府从“被动响应”到“需求前置”的理念转变；精准为民服务通过数据驱动实现个性化服务供给；便捷式为民服务则通过优化服务流程和整合资源降低服务获取成本。

4.2 理论对话与理论创新

融合型政府有别于以往任何一种政府形态，但同时也是以往政府形态的不断升级和迭代，如图4所示。要深入理解融合型政府的理论创新，需从治理理论的本质属性和核心问题出发，进行多视角、多维度的对比分析。

融合型政府不只局限于“服务+”，而是在传统服务型政府基础上的进一步发展。传统服务型政府强调以人为本，关注公共服务的质量和可及性，其理论核心在于转变政府职能，推动管理型政府向服务型政府转变。然而，其核心理论困境在于如何在碎片化的行政体系中构建整体性的服务供给机制。由于其未能突破行政体制的路径依赖，导致实践中各部门仍各自为政，因此难以形成统一的服务供给体系；与此同时，其未能有效解决“统一性”与“差异性”之间的张力，致使其在应对多元化、个性化公共需求时陷入理论困境^[50-52]。融合型政府则通过技术与业务的深度融合，不仅继承了服务型政府的理念，还主动预测和满足公众的多样化需求，更重要的是，通过重构组织职位和职权划分，从根本上解决了传统服务型政府理论中的结构性矛盾^[53-55]，实现了服务质量和服务效率的全面提升。

融合型政府也不只强调“整体+”，而是对整体性政府理论的本质超越。整体性政府通过跨部门的协作应对复杂的社会问题，试图打破部门壁垒，实现政策和行动的统一性^[56]。整体性政府理论虽然倡导打破部门壁垒，但并未从根本上改变基于职能分工的组织逻辑，协同机制多停留在“结构叠加”层面，难以解决的核心问题是“边界”与“整合”的悖论。在实践中，整体性政府往往局限于部门间的“协作”，未能真正实现深层次的组织变革。这种协作更多停留在行政程序和形式上的合作，而未能撬动传统官僚制的组织架构^[57]。相较之下，融合型政府通过重新定义组织边界，用“数据流”替代“职能边界”作为组织划分的基础，成功解决了整体性政府理论

中的这一悖论。通过推动组织结构从静态调整向动态重构转变，实现全链条系统性变革^[58-59]，融合型政府形成了更具协同效应的治理模式。

此外，融合型政府也不只满足于“数字+”，而是对数字政府理论的深度发展与整合创新。数字政府强调技术驱动，即通过信息化手段提高政府的服务效率^[28, 60, 61]。然而，数字政府理论的核心困境在于如何协调技术逻辑与管理逻辑之间的矛盾，其主要挑战在于技术应用与组织管理之间的衔接，以及如何在技术变革中保持公众的信任且解决“数字鸿沟”问题^[62, 63]。融合型政府不仅继承了数字政府的技术优势，还持续推进流程优化和资源共享，在组织变革的基础上构建了一种全新的运行机制和服务供给模式，其不仅关注技术层面的信息分配工作，同时也重视组织层面赋能、协同与重构的工作^[64]，真正意义上实现了公共管理场域中技术与管理的高度融合。

进一步拓展治理模式的比较视角，融合型政府还系统性地超越了嵌入型治理模式和互构型治理模式。在数字治理的演进过程中，政府治理模式经过了“嵌入型治理模式”“互构型治理模式”和“融合型治理模式”三个阶段，如表2所示。第一阶段，“嵌入”意味着技术作为外生变量被动纳入原有制度与流程中，组织结构基本稳定，技术主要起到工具性支持作用，服务模式体现为标准化、局部优化^[65]；第二阶段，“互构”强调技术与制度之间的双向形塑与结构耦合，组织在协同逻辑与职责配置上发生演进，技术不再仅仅适应制度，而是在互动中促发制度重构，形成整体式服务供给模式^[66, 67]；第三阶段，“融合”是指在技术与制度、流程与结构、组织与服务之间形成的一种高层次、系统性的协同整合过程，其本质不在于单向嵌入或双向塑造，而在于要素边界的模糊化、运行逻辑的一体化和结构机制的重构性^[68, 69]。融合型治理模式代表了数字治理演进中的高级形态。在这一模式中，技术不再是外生变量，而是作为内生变量深度参与到组织变革和治理过程中，实现了技术、制度与组织的协同驱动。

综上，融合型政府治理理论不仅继承了多个传统政府治理理论的核心要素，还在此基础上进行了创新性整合，进而形成了一种全新的治理模式。相较于以往的政府形态，融合型政府在理论整合性、管理创新性以及跨理论领域的融合与超越方面都具有较为显著的理论价值。首先，从传统职能型政府到融合型政府的转型体现了治理理念的根本性变革。融合型政府超越了传统政府职能的界限，实

表2 “嵌入—互构—融合”三阶段的“技术、制度与组织关系”演化

阶段	主要表现	服务供给模式	理论特征
技术嵌入	技术适应制度要求 制度主导技术属性 组织保持原有结构 技术工具性强	标准化服务 流程自动化 单事项办理	单向嵌入 适配 局部优化
技术—制度互构	技术与制度双向塑造 流程优化与结构调整并存 部门协作增强	整体式服务 一窗受理 多部门协作	双向重构 协商互动 结构演化
多要素融合	技术、制度与组织高度耦合 逻辑一体化 边界模糊、平台统筹 治理机制一体化	集成协同式服务 平台协同 动态供给 主动服务	多维整合 机制协同 系统转型

现了跨职能整合的治理理念。通过数据共享、跨部门协作和流程优化等手段,使得政府能够在更广泛的领域内提供一体化服务,进而提升了整体治理的灵活性与响应能力。这一转型不仅提高了政府服务的效率,也让政务服务供给更加精准、个性化,从而增强了政府的治理适应性和创新能力^[70]。其次,技术赋能与组织整合的深度融合构成了治理模式转型的核心动力。融合型政府不仅延续了数字政府通过技术提升服务效率的举措,还在组织层面推动了深度整合和跨部门协同。通过大数据、人工智能等技术手段,将技术从“工具化应用”转变为“业务流程重塑”和“服务流程优化”,实现了技术与管理的双向融合^[41,53,62]。最后,跨界创新是构建协同治理的新范式。融合型政府的跨部门协同不仅仅是信息共享和资源配置的简单结合,它还实现了动态协同。通过大数据和人工智能的应用,融合型政府能够实时监控公共服务的需求变化,并迅速调整资源和服务供给,确保服务质量与治理效能的同步提升。这种基于技术支持的跨界协同治理模式,能有效提高社会管理的精准性和响应速度^[71]。

当然,融合型政府作为一种全新的政府治理模式,不仅在理论上具有重要的创新意义,同时在实际应用中也展现出较强的现实意义。首先,融合型政府在推动国家治理体系和治理能力现代化方面具有重要价值。随着全球化和信息化的深入发展,社会问题日益复杂,传统的政府治理模式已难以满足现代社会的需求。融合型政府通过技术赋能和跨部门协同,为国家治理现代化提供了切实可行的解决方案,推动了政府职能、组织结构及服务供给的全面转型。其次,融合型政府还解决了数字鸿沟和跨界协同等现实挑战。数字鸿沟一直是数字政府面临的难题,尤其在技术基础薄弱的地区,数字化转型往往面临较大困难。融合型政府通过技术赋能和

组织结构的创新,促进了信息共享、资源优化配置和服务的公平性,弥合了数字鸿沟,提升了政府服务的可达性和普惠性。最后,融合型政府为政府服务供给侧改革提供了全新的思路。通过大数据、人工智能等技术手段,融合型政府不仅提高了服务效率,还实现了服务供给的个性化和精准化,进一步提升了公共服务质量,并为未来的公共管理和社会治理提供了具有前瞻性的改革框架。

然而,融合型政府的实施也面临一些挑战。技术基础设施的建设、数据共享机制以及跨部门协同的推进等问题仍然是实施过程中需要解决的关键。此外,融合型政府的外延和边界也需要进一步明确。它适用于广泛的领域,如公共服务、社会治理等,但在不同地区的具体应用将受技术、资源和政策环境的制约。因此,未来的研究和实践应重点关注如何优化融合型政府的实施路径,并根据不同地区的具体情境进行调整,以推动其更有效的应用,从而提升政府治理的整体效能。

参考文献:

- [1] 丁煌.服务型政府的理论澄清[J].中国行政管理,2004(11):21.
- [2] 刘熙瑞.服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002(7):5-7.
- [3] 刘俊生.论服务型政府的价值基础与理论基础[J].南京社会科学,2004(5):52-57.
- [4] DENHARDT J V, DENHARDT R B. The New Public Service: Serving, Not Steering [M]. New York: Routledge, 2015.
- [5] 佟福玲,杨宏山.从管制型政府走向服务型政府——“服务型政府与和谐社会”学术研讨会综述[J].中国行政管理,2005(10):94-95.
- [6] 中国行政管理学会课题组.服务型政府是我国行政改革的目标选择[J].中国行政管理,2005(4):5-8.
- [7] 高小平.创新行政管理体制和机制建设服务型政府[J].中国行政管理,2008(S1):7-9.

- [8] 朱光磊,于丹.建设服务型政府是转变政府职能的新阶段——对中国政府转变职能过程的回顾与展望[J].政治学研究,2008(6):67-72.
- [9] 朱旭峰.服务型政府与政府机构改革:一个公共物品的集体供给理论[J].中国行政管理,2010(3):113-117.
- [10] 王澜明.继续推进政府管理创新进一步建设服务型政府[J].中国行政管理,2011(1):7-11.
- [11] 吴玉宗.服务型政府:缘起和前景[J].社会科学研究,2004(3):10-13.
- [12] 燕继荣.服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述[J].学海,2009(1):191-201.
- [13] 刘熙瑞.服务型政府的内在要求[J].中国行政管理,2004(11):19.
- [14] 侯玉兰.新公共服务理论与建设服务型政府[J].国家行政学院学报,2005(4):31-34.
- [15] 吴玉宗.服务型政府建设欲行还难——服务型政府建设阻力分析[J].社会科学研究,2007(4):8-14.
- [16] 何水.国内服务型政府研究述评[J].政治学研究,2008(5):116-126.
- [17] 刘雪华.论服务型政府建设与政府职能转变[J].政治学研究,2008(4):108-113.
- [18] 卓越.规范化服务型政府建设的理性思考[J].中国行政管理,2004(11):20.
- [19] 沈荣华,杨国栋.论“一站式”服务方式与行政体制改革[J].中国行政管理,2006(10):27-30.
- [20] 方洁.相对集中行政许可权理论与实践的困境与破解——以行政服务中心“一站式服务”为视角[J].政治与法律,2008(9):63-69.
- [21] 杨树人.论行政审批“一站式”服务体制[J].四川行政学院学报,2002(5):14-17.
- [22] 王澜明.我国政务服务中心的建设和运行[J].中国行政管理,2012(9):7-11.
- [23] 齐冬梅.体制创新是实现“一站式”服务的关键[J].中国行政管理,2006(3):47-49.
- [24] 褚松燕.行政服务机构建设与整体性政府的塑造[J].中国行政管理,2006(7):48-51.
- [25] ANSELL C, GASH A. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4):543-571.
- [26] 陈亚辉.整体政府视野下行政服务中心与电子政务协同发展研究[J].电子政务,2015(4):49-55.
- [27] 王佃利,吕俊平.整体性政府与大部门体制:行政改革的理念辨析[J].中国行政管理,2010(1):105-109.
- [28] MACIEJEWSKI M. To Do More, Better, Faster and More Cheaply: Using Big Data in Public Administration [J]. International Review of Administrative Sciences, 2017, 83(1):120-135.
- [29] 戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017(9):21-27.
- [30] 王啸宇,王宏禹. DT时代的治理模式:发展中的数字政府与数据政务[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2018,43(4):133-143.
- [31] 张成福,谢侃侃.数字化时代的政府转型与数字政府[J].行政论坛,2020,27(6):34-41.
- [32] 熊竞,吴金鹏,刘旭.上海加快打造数字政府提升政府治理能力的战略构想与保障机制[J].科学发展,2022(9):18-27.
- [33] 刘民安,刘润泽,巩宜萱.数字空间政府:政务服务改革的福田模式[J].公共管理学报,2021,18(2):13-22.
- [34] YIN R K. Case Study Research: Design and Methods [M]. Thousand Oaks:SAGE, 2009.
- [35] FREDRIKSSON A. One Stop Shops for Public Services: Evidence from Citizen Service Centers in Brazil [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2020, 39(4):1133-1165.
- [36] SUNDBERG L, HOLMSTRÖM J. Citizen-Centricity in Digital Government Research: A Literature Review and Integrative Framework [J]. Information Polity, 2024, 29(1):55-72.
- [37] MEIJER A, RODRÍGUEZ BOLÍVAR M P. Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance [J]. International Review of Administrative Sciences, 2016, 82(2):392-408.
- [38] 王锋.智慧社会环境下的政府组织转型[J].中国行政管理,2019(7):89-93.
- [39] 胡海波.理解整体性政府数据治理:政府与社会的互动[J].情报杂志,2021,40(3):153-161.
- [40] 孙志建.平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究[J].政治学研究,2022(5):39-48.
- [41] GIL-GARCIA J R, DAWES S, PARDO T. Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads [J]. Public Management Review, 2018, 20(5):633-646.
- [42] 黄其松,刘强强.论国家治理结构的技术之维[J].探索,2021(1):87-96.
- [43] 吴少微,孟佳玮,魏姝.控制抑或整合:技术治理何以影响政府绩效? [J].电子政务,2024(8):54-67.
- [44] LAPEDES D N. McGraw-Hill Dictionary of Scientific and Technical Terms [M]. New York: McGraw-Hill, 1977.
- [45] POLANYI K. The Great Transformation [M]. New York: Farrar & Rinehart, 1944.
- [46] GRANOVETTER M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness [J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(3):481-510.
- [47] GIDDENS A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration [M]. Berkeley: University of California Press, 1984.
- [48] ORLIKOWSKI W J. The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations [J]. Organization Science, 1992, 3(3):398-427.
- [49] ORLIKOWSKI W J. Using Technology and Constituting Struc-

- tures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations [J]. *Organization Science*, 2000, 11(4):404-428.
- [50] 张康之. 限制政府规模的理念[J]. 行政论坛, 2000(4):7-13.
- [51] 王艳. 服务型政府的异化与转型——论建立新公共服务型政府[J]. 云南行政学院学报, 2004(4):41-43.
- [52] 张贵群, 张欣. 精准服务: 政府公共服务供给模式创新[J]. 山东行政学院学报, 2017(5):1-6.
- [53] MERGEL I. Digital Service Teams in Government [J]. *Government Information Quarterly*, 2019, 36(4):1-16.
- [54] LEVY K, CHASALOW K E, RILEY S. Algorithms and Decision-Making in the Public Sector [J]. *Annual Review of Law and Social Science*, 2021, 17:309-334.
- [55] 刘开君, 王鹭. 数字化赋能服务型政府建设: 理论逻辑、实践图景与未来路向[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2022, 44(3):111-120.
- [56] 叶璇. 整体性治理国内外研究综述[J]. 当代经济, 2012(6): 110-112.
- [57] 蓝志勇. 探索地方政务服务机构的治理之道——评《整合与形塑: 地方政务服务机构的运作机制》[J]. 中国行政管理, 2020(12):151-152.
- [58] 米加宁, 章昌平, 李大宇. “数字空间”政府及其研究纲领——第四次工业革命引致的政府形态变革[J]. 公共管理学报, 2020, 17(01):1-17.
- [59] 刘杰. 寻找部门合成的“最大公约数”——政府机构改革中的集成逻辑研究[J]. 政治学研究, 2023(1):109-121.
- [60] 马亮. 数字政府建设: 文献述评与研究展望[J]. 党政研究, 2021(3):99-111.
- [61] 黄其松, 刘强强. 大数据与政府治理革命[J]. 行政论坛, 2019(1): 56-64.
- [62] 颜海娜. 技术嵌入协同治理的执行边界——以 S 市“互联网+治水”为例 [J]. 探索, 2019(4):144-155.
- [63] MA L. Digital Divide and Citizen Use of E-Government in China's Municipalities [J]. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2018, 5(3):16-31.
- [64] 黄璜. 数字政府: 政策、特征与概念 [J]. 治理研究, 2020, 36(3):6-15.
- [65] 薛金刚, 庞明礼.“互联网+”时代的大数据治理与官僚制治理: 取代、竞争还是融合? ——基于嵌入性的分析框架[J]. 电子政务, 2020(4):81-90.
- [66] 刘昭, 樊博. 地方政府何以实现技术嵌入性制度创新——以海绵城市实践为例 [J]. 中国行政管理, 2024, 40(3):138-150.
- [67] 陈振明, 张树全. 技术与制度互构关系转换及其对公共治理的影响[J]. 公共管理学报, 2023, 20(4):1-12.
- [68] 刘海军. 技术嵌入型治理: 框架、逻辑与进路——以丹东市大数据指挥中心赋能市域治理为例[J]. 电子政务, 2024(8): 68-80.
- [69] 李哲, 翟云, 秦焜. “高效办成一件事”: 数字时代整体性服务的模式变革[J]. 电子政务, 2024(10):112-124.
- [70] LIPS M. *Digital Government: Managing Public Sector Reform in the Digital Era* [M]. London: Routledge, 2019.
- [71] 米加宁. 生成式治理: 大模型时代的治理新范式 [J]. 中国社会科学, 2024(10):119-139.

study examines the implementation of an informatization project at the X District Government Service Center, dividing the process into three phases. First, when faced with ambiguous top-level conceptualizations, the government adopted a "vertical government-business consultation" strategy to transition from one-way directive communication to collaborative interpretation, thereby decoding the tacit knowledge. Second, in addressing conflicting perspectives between government and enterprises, a "horizontal embeddedness" strategy was employed to shift inter-organizational relations from superficial connectivity to deep integration, reconciling the heterogeneity of knowledge. Third, to overcome resistance to change in employee work habits, a "joint training" strategy facilitated a transition from passive acceptance to bidirectional engagement, optimizing knowledge incompatibility. Through case analysis, this paper constructs a "multi-order learning" analytical framework. It reveals that governments can refine existing action strategies through first-order learning when confronting knowledge production barriers, while second-order learning enables reflection on root causes and the restructuring of inter-organizational relationships when progress is obstructed. The transition between first-order and second-order learning involves iterative cycles, contingent upon conditions such as resource support, alternative solutions, and the activation of "windows of learning" driven by key individuals. By engaging with existing theories on technology-organization relationships and organizational learning, this research provides new insights into understanding how knowledge production barriers are resolved during digital government construction. It advances the discourse beyond static technical and structural analyses, emphasizing the dynamic interplay of adaptive learning mechanisms in institutional innovation.

Article Type: Research Paper

Key Words: Digital Government, Knowledge Production, Multi-Order Learning, Government Services, Overcoming Barriers

(3)Convergent Government: A New Governance Model Driven by Technology-Institution-Organization Coupling

——A Case Study on the Integrated and Collaborative Government Service Reform in Guizhou Province

Feng Yuanyuan^{1,2,3} • 28 •

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou, 310058, China;

2. School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang, 550025, China;

3. High-end Think Tank for Grassroots Social Governance Innovation in Guizhou, Guiyang, 550025, China)

Abstract ID: 1672-6162(2025)04-0028-EA

Abstract: The transformation of government governance models is a dynamic evolutionary process that occurs throughout the context of addressing fundamental problems and the practical development of socio-economic changes. Through analyzing the integrated collaborative reform of government services in Guizhou Province, this article examines the intrinsic relationship between innovation in government service delivery and governance transformation from three perspectives: functional objectives, organizational structure, and operational mechanisms, and proposes the concept of "convergent government" based on this discussion. In terms of functional objectives, convergent government continues and transcends the philosophy of traditional service-oriented government, committing to meet the diversified and personalized needs of the people and achieve higher levels of service. In organizational structure, convergent government constructs a problem-oriented and service-centered government organizational framework that is more integrated and collaborative compared to holistic government. In operational mechanisms, convergent government emphasizes data-driven and intelligent approaches, further optimizing decision-making and service processes based on digital government operational models, improving service precision and scientificity. Meanwhile, it further increases diversified service channels, enhances interaction with the people, and improves service convenience and accessibility.

Article Type: Research Paper

Key Words: Integrated Collaboration, Convergent Government, Functional Objectives, Organizational Structure, Operational Mechanisms