

基于整体性治理理论的集成服务优化路径研究

——以贵州省“集成套餐服务”为例

王田景

(贵州财经大学公共管理学院, 贵阳 550025)

摘要: 随着“放管服”改革的推进,单一事项的优化已无法满足群众多元化需求。对此,贵州省积极开展政务服务便民化改革,推出“集成套餐服务”的政务服务模式。以整体性治理为理论基础,聚焦于“集成套餐服务”的实践做法,从“理念-结构-技术”三维框架讨论政务创新协同思维的受限、组织边界的裂缝弥合、政务数据的技术壁垒3个困境。最后提出以公民需求为导向、建立协作信任机制、加强政务信息共享与数据整合3个优化路径。

关键词: 政务服务; 集成套餐服务; 整体协同政府; 理念-结构-技术

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)09-0077-06

“放管服”改革的深入推进以及人民群众对美好生活日益广泛的追求构成了“集成套餐服务”的宏观环境。“集成套餐服务”作为集成式政务服务的早期实践成果,不仅体现了政府管理方法的创新,也是持续实现“放管服”改革的重要变量。基于对现实的考量,虽然“集成套餐服务”得到了公众的认可,也在国家政策的支持下得以推广,但是这样一项相对理想化的改革设计现实中又面临着怎样的困境? 它是否还能优化? 如何优化? 从实践案例中探究并总结出一套相对可行的优化方案,这仍是“集成套餐服务”的一个关键议题。

从现有的文献来看,目前关于集成式政务服务实现机制的研究成果主要有行政审批集成以及“一窗式”集成服务,也有极少的学者切实关注“集成套餐服务”这一集成式政务服务的早期实践成果。关于行政审批集成,艾琳等^[1]认为,政务服务中心的设立给予了集中审批一个重要平台,它将分散于各个审批部门的事项集中到政务服务中心,从而透过政务服务中心的内部化管理实现审批业务的精准化创新。新一轮的行政审批集成改革应更加关注行政审批的不同要素,充分发挥信息技术的优势,突破信息不对称,实现审批业务集成、数据集成、政务服务集成。姜裕富^[2]以“最多跑一次”改革论述互联网技术助力行政审批所进行的自我调适性改革,它以行政服务对象为核心,以高效便捷为原则贯穿于

行政审批的每一环节,整合行政资源并打通部门、信息壁垒以提供集成化服务。同时,行政审批的改革创新也让集成服务逐渐成为政务服务的一个新趋势。关于“一窗式”集成服务,钟莉^[3]以广东省“一窗式”集成服务改革为例,从数字治理的角度分析了制约政务服务效能提升的因素并提出从顶层设计、网上政务服务能力、数据应用以及制度优化4个方面的策略。对此,朱正婧^[4]也给予了集成服务3个优化路径:制度上,将成功经验以制度形式固化下来,形成长效机制,为集成服务改革提供制度保障;在程序上实行权力运行的流程再造,以共享原则精简申请材料;在技术上实行电子政务改革,实现数据代替群众多“跑腿”。关于“集成套餐服务”,张南^[5]基于扎根理论的质性分析方法,剖析贵州省“集成套餐服务”的政务服务新模式,并根据编码数据总结出该模式的发展优势、存在问题,并依据问题提出加大宣传力度、加快资源整合、打通数据壁垒的优化建议。但其中并未详述“集成套餐服务”的内在机理,更多是对其现状的描述。袁方成和马康^[6]从全周期视角探索“集成套餐服务”,认为要强化政务服务办理的全过程管理,既要整合信息,也要整合权力,并建立部门联动机制。

括而言之,从“最多跑一次”开始,集成式政务服务已显露出大概的整体面貌,也成为政务服务创新的一个路径。由此,地方政府又探索出了“一窗

收稿日期: 2024-02-17

作者简介: 王田景(2000—),女,布依族,贵州望谟人,硕士研究生,研究方向为政务服务。

通办”的政务服务新模式,直至后来的“集成套餐服务”。但学界有关“集成套餐服务”大多以政务服务优化方向作为其研究起点,对于其中的实践逻辑还缺少系统的理论阐述。本文以贵州省“集成套餐服务”为例,基于其主要举措与成效,从整体性治理理论视角出发,构建“理念-结构-技术”的分析框架以探究集成式政务服务的运行困境以及优化路径,以期“集成套餐服务”的研究提供更多理论视角和实践经验。

1 案例背景:“集成套餐服务”的实践与成效

“集成套餐服务”又称为“一件事一次办”或“主题集成服务”。所谓“集成套餐服务”,就是打破单一事项管理,实行多部门并联审批以缓解部门协同难。进而推行事项主题管理以缓解政务服务内容碎片化,利用信息技术以促进部门间数据共享与协同,实现政务服务业务流程再造,解决审批环节复杂与申请材料多的问题。此外,将整合打包的事项于政务平台上线,办事人可线上办理事项,从而降低办事的时间成本,实现满足公众需求的根本目标,具体如图1所示。贵州省特有的“集成套餐服务”在一定程度上获得了社会的认可,也取得了一定成效,具体实践与成效有以下几个方面。

1.1 实行多部门并联审批,有效缓解部门“协同难”问题

整体性治理视野下政府机构内部的整体性运作,重点在于突破条块分割和单一部门的内部循环模式^[7]。“集成套餐服务”针对部门条块分割的审批模式,重组政务服务事项审批流程,实行多部门的并联审批模式。该模式主要是改变以往单纯物理集中的一窗受理模式,牵头部门将申请人的一套材料与业务表单分发给各相关部门,实现一套材料流转于各部门,强化部门间的协作。各相关部门就本部门审批环节同步开展材料核验与审批,由牵头部门汇总审批意见并告知办事人审批结论。关于并联审批,贞丰县按照“一表申请、一家牵头、一车前

往、一次踏勘、一张结论”推出了“上下求索”联合踏勘的审批模式。首先是进一步梳理联合踏勘类别,由原来根据项目所属的行业特征确定牵头单位的原则性规定,优化为根据土地的实际用途、适用政策等,将联合踏勘分为建设用地类和设施农用地类两大类,不包括使用园区内标准厂房和“标准地”情况。而后根据联合踏勘类别,结合行业主管部门有关要求和做法,建立完善分级受理机制,降低项目业主与行政成本。因此,在并联审批模式下,同一事项涉及多个审批部门同时推进审批流程,相比传统串联审批模式可大幅度缩短审批时长,降低行政成本、时间成本。

1.2 推进材料互认共享,有效缓解申请“材料多”问题

建立组织间的信任是实现整体性治理的一种关键性整合^[8]。部门间的信任是推进业务流程重组、简化申请材料的重要组织信念,也是推进材料互认共享的关键。“集成套餐服务”从公众需求出发,设计“集成套餐服务”项目办事指南,根据“凡是通过数据核验的材料,以数据共享实现免提交”“凡是涉及多个部门的同一材料不重复提交”两个原则精简材料。各地结合实际细化申请材料,全面清理各类无谓证明,编制项目材料清单与样本模板,申请人只需按材料清单提供一套资料。以互认共享的方式整合表单与材料,使得申请材料更简化,有效缓解了申请“材料多”的问题。

1.3 推行事项主题管理,有效缓解服务“碎片化”问题

整体性治理的发生是为突破碎片化困境并解决碎片化所带来的社会复杂问题与效率低下问题^[9]。单一事项管理让原本可以整合的政务服务内容出现碎片化,无法向公众提供更为完整的政务服务。“集成套餐服务”从公众办事角度出发,围绕个人与企业的全生命周期整合关联性强、办事需求量大、企业和群众获得感强的服务事项,将一个部门

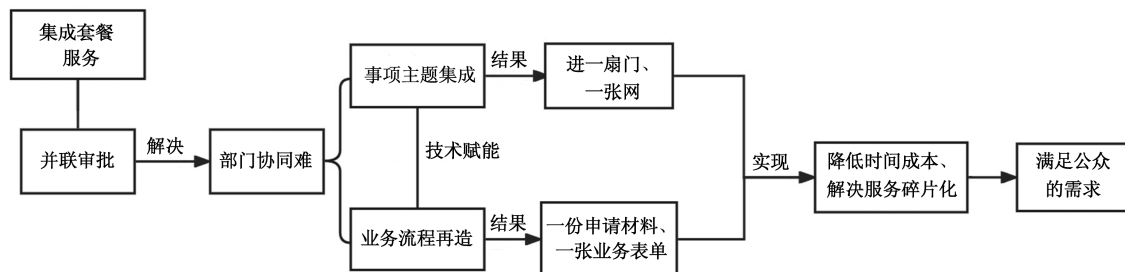


图1 “集成套餐服务”流程

不同事项或者不同部门不同事项中可以联办的相关事项依据办理情景进行主题分类且整合打包,并于政务服务网上线,申请人可依据办理场景选择相关集成事项。例如,毕节市政务服务中心通过调查摸底、事项梳理、联调联试等环节,梳理医保、社保、公积金3家部门事项纳入综合窗口无差别受理。2023年,毕节市政务服务中心便实现了医保47个、社保40个、公积金33个事项业务整合到“大一窗”,通过一类事项直接办、二类事项融通办、三类事项登记办方式,实现“全项无差别受理”的服务。由此,事项的主题管理缓解了政务服务内容的“碎片化”问题。

1.4 技术赋能政务服务,有效缓解群众“多次跑”问题

公共部门的电子化改革要依托信息技术来实现政府的不同层级、机构、网站之间的整合,将不同类型的整合融合为一个政府入口网站。缘于信息壁垒的存在,各部门的信息拥有程度不一,这些信息无法自由流通,使得信息资源浪费。线上的“集成套餐服务”依托于贵州政务服务网平台,申请人根据所需办理的集成事项进行基础信息以及业务表单的一次性填写,统一上传申请材料。大数据后台将这一套材料与业务表单分发给各个职能部门进行材料的审查与决定,实现一套材料于各部门流转。这些通过平台所实现的信息可共享、可共用,不仅可减少申请材料数量,也相对减少了信息的碎片化。同时,“一套材料、一张表单”的有序流转让办事人在线下只需跑一窗办理。在线上政务大厅,办事人可实现全程网办。线下综合性政务大厅同线上办事大厅建设相辅相成,有力地降低了办事的执行成本,有效缓解了办事群众“多次跑”的问题。

2 集成式政务服务的运行困境分析

根据上述实践经验,“集成套餐服务”与整体性治理理论存在一定的耦合性。自推行“集成套餐服务”,贵州省在政务服务方面有了很大的改变,但这一新模式与整体协同政府还存有一定差距。基于整体性治理的理论思路,价值理念、组织结构、信息技术构成了“集成套餐服务”的重要变量。因此,构建“理念-结构-技术”的分析框架,探究其中面临的困境。

2.1 理念受限:创新思维与协同思维的受限

2.1.1 政务创新思维受限:热点“一件事”主题同质化

整体性治理理论的出发点在于公共利益的实

现,核心在于公民需求的满足与问题的解决,要实现由政府本位到公民本位的理念转变^[8]。在理念层面,“集成套餐服务”已实现从公民需求出发,以公共利益为落脚,但将理念彻底转变为公民本位仍是政务服务创新的难点。从办事人的角度进入贵州政务服务网“集成办”专区,“集成办”专区分为“地区”一件事与“热点”一件事。其中,热点“一件事”在切换地区时,其事项主题都为23个,并且主题一致。由此,贵州省热点“一件事”呈现主题同质化问题,未凸显不同地区的个性化主题事项。在集成事项主题创新方面,虽是政府主动创新服务,但从办事人的角度而言,还处于被动选择服务内容的一方。

2.1.2 政务协同思维受限:三级联动集成事项覆盖不均衡

整体性治理的重新整合涉及治理层级、治理功能以及公私部门的整合,甚至是跨部门、跨国界的整合^[10]。关于突破办理层级与部门协同,贵州省推出了线上省、市、县三级联动的复杂型集成事项。深入了解后,三级联动集成事项出现区域差异化现象,如“企业开办”在市级层面仅黔西南州及贵安新区得以推行。在县级层面,黔西南州也仅贞丰县和普安县实现了该套餐事项的推行。实际上,复杂型集成事项依靠着各层级、部门间的信息共享与整合。现实条件下,政务中心开始设立背后的属地逻辑使部门间还会遵循着原本的条块划分。出于部门利益与职能差异的考虑,各部门系统未实现完全的互联互通,统一政务平台背后仍存在着分化。整体性治理的有效整合,信任是一个关键性要素^[8]。故基于信息技术完整与资源整合,不同层级与部门间的协同思维不一致可能会阻碍政务服务的有效整合。

2.2 结构困局:组织边界的裂缝弥合之困

2.2.1 内部协同:并联审批未打破部门壁垒

整体性治理的整合是指合作性的整合,既包括上下级行政系统的整合,也包括基于业务流程而进行的职能部门间的整合^[8]。“集成套餐服务”并联审批也属于职能部门间基于业务流程的整合,但该审批模式是一套材料与业务表单在组织内部流转,实质还是多个部门间自行审批,只是这一审批工作是同时推进的。这一模式还未触及各部门的审批业务流程,没有改变相关审批要件、审批环节、审批时长等要素的规定。申请人仍需满足不同审批部门的要求以提交相应申请材料,尤涉及前置审批的相

关事项。审批流程中的各环节与前后顺序等规定都是行政审批部门依据法律法规制定,当这些权限分属不同部门时,办事流程的深度优化、审批环节重组将成为突破部门壁垒的一大难题。再者,部门间的横向协同缺乏等级制度的权威作为依托,协同所依赖的职务权威或组织权威在实践中会弱化横向间的平等交流,并出现责任模糊不清、利益冲突、信任壁垒等阻碍^[11]。

2.2.2 内外协同:多元主体优势合并广度不够

整体性治理的合作性整合还包括了政府与企业、非政府组织、公民等不同主体间的合作。在政务服务实践中,各主体间的内外协作还未达到应有的合作交流以及优势整合。贵州省关于内外协同的合作主体主要为企业。比如:“企业开办”这一集成事项将银行开户环节合并到办理的链条当中,并给予这一整个链条统一的办理平台。“二手房转移登记及水电气联动过户”这一集成事项将贵州电网有限责任公司中用电报装的过户环节合并到办理流程的链条当中。实际上,内外协同的范围还可以进一步扩展到物业管理公司、出国留学机构、志愿者组织等,若组织间的内外协同局限于企业这一范围内,多元主体协作的优势可能会被埋没。

2.3 技术壁垒:政务数据共享与数据整合的技术瓶颈

整体性治理在相当程度上取决于信息技术的发展^[12]。“集成套餐服务”这一政务服务模式在一定程度上依赖于数字化转型,其中也存在不足之处。

2.3.1 政务数据共享的安全性有待提高

从政务数据共享平台来看,它作为政府部门间数据共享的一个媒介,其数据共享的安全性有待提高。贵州省“集成套餐服务”的应用平台主要集中在贵州政务服务网、贵人服务 App、多彩宝 App 3 个平台。不同的应用平台给予了公众更大的服务选择性空间,但平台间也会存在纵向数据连续性弱、横向数据相关性弱的问题^[13]。在信息共享交换平台的环境下,平台的服务商具有获取政务数据、提供政务数据等权利。不同平台意味着数据共享标准不同,若缺少平台商的支持,政府在迁入与迁出政务数据时,这一工作落实的难度会增加。当政府无法对平台进行有效监督时,数据安全问题的发生将难以界定政府与服务商之间的责任,这也是很多职能部门不愿参与数据共享的原因之一。因此,强化政务数据共享的安全性以提高部门的共享意愿仍是政务服务创新的滞点。

2.3.2 政务数据整合的技术瓶颈

关于政务数据整合的技术瓶颈,主要有两方面。第一,集成事项的办理未实现个性信息自行填报以及个性化业务表单的自动生成。具体而言,申请人在填写个人基础信息后,还需在业务表单上重复填写基础信息,未实现个性化业务表单自动生成,增加了事项办理的时间成本。第二,可共享数据未实现智能调用,其调取方式为点击式,同一材料会存在多次点击获取数据的情况。例如,线上办理“房产及水电气视过户联合办理”,关于申请人的身份证明材料,办事人需点击 8 次以获取“居民身份证”这一共享数据,即重复提交这一申请材料 8 次。故推行基础信息自动填报、个性化业务表单的自动生成以及共享数据的自动调取以降低办事的时间成本可能是集成服务的一个优化点。

3 集成式政务服务的未来路径

整体性治理强调以公民需求和问题解决为一切活动的逻辑起点,核心在于立足于整体主义思维,将协调机制、整合机制、信任机制作为其主要治理机制,借助信息技术的发展,充分发挥多元主体的特有资源与相对优势,为公众提供更满意的公共服务与产品^[14]。集成式政务服务可将“以人民为中心”作为发展理念,建立公民参与机制与协作信任机制,加强多元主体之间的协同从而发挥资源整合的潜力,并以信息技术为支撑,提高政务数据共享安全性以及数据整合水平。

3.1 理念维度:以公民需求为导向,实现服务个性化共同生产

为实现公共问题的良性治理,整体性治理将整合的目标分为政策、顾客、组织、机构 4 个层次,其中顾客目标便是鼓励公民参与并提出看法,据此提供精准服务^[15]。政务服务的个性化共同生产强调加入公众参与,让公众从规划、设计、体验到评价都能参与,缓解集成事项主题同质化。首先,在规划阶段体现用户的需求,以用户为中心梳理集成事项清单,在综合专家评选基础上,加入公众的广泛投票,遴选出最受欢迎的集成事项。其次,在设计阶段提供公众参与渠道或政务服务预留功能,让公众有机会在用户层共同设计政务服务的内容以及政务服务供给方式。在实践中,政务中心可以充分发挥政务服务平台的技术优势,申请人根据需求选择不同的集成事项并自主添加到主界面当中。平台通过后台大数据分析聚焦于办事人所选的高频事项,以双向互动选择服务精准用户画像,形成不同地区相

应的个性化主题。再次,在服务过程阶段优化用户参与。即实现融合线上线下的服务内容、服务方式、服务态度等优势,提高用户办事质量。最后,在评价阶段突出用户体验。由企业与众评判政务服务绩效,形成评价、反馈、整改、优化的全闭环监督模式,如强化好差评系统的功能或定期选聘政务服务监督员。

3.2 组织维度:建立协作信任机制,构建整合治理模式

3.2.1 建立综合协调机制,补充并联审批效能

信任是部门间协同关系的关键要素,信任可以增加彼此互动的频率,降低协同的复杂性,在易获取数据的同时也提高了提供数据的意愿^[16]。首先,设置一个常态化部门横向协同机制。部门间的横向协同机制可有效缓解科层制分工中的“封闭分割”局面,减少数据共享过程中的矛盾。即针对医疗社保、投资项目审批、企业商事登记等不同行业领域,将业务与技术人员组成工作专班组,搭建横向协作机制,协同梳理并解决专业领域事项的重点难点,降低政务服务审批过程中的执行成本,缓解部门无法到齐核验审批的难题。其次,在确保上下级的权威条件下,着力构建纵向层级间的协调机制,向上争取授权,向下科学下沉事项,让基层最大限度发挥改革创新潜力,从而转变以往向上批示的文书来往模式,形成一种商事论事的模式,拓展改革创新的空间。最后,各政务中心可以增设“独任审批员”岗位。对于不涉及现场勘验、技术审查以及非重大复杂敏感的高频集成事项,由独任审批员实现“审核合一、一人通办”。

3.2.2 建立多元协同机制,实现政务双向互动创新

为实现集成事项内外协同的广度、深度与温度,多元主体间的协同合作是一个重要的突破点。除现有的银行、南方电网等主体外,政务中心还能将合作范围扩大到志愿者组织、大型私企、留学机构、心理咨询机构等,甚至是社区以及公民个人。最重要的是将政务中心同多元主体的合作落实到集成事项当中,让集成事项扩展到更多的自然人事项范围。例如,志愿者组织在承接公共服务类事项或者就近办服务会更有优势和效率;向大型私企购买服务,共同设计更多的科学合理的政务服务应用以及更为简洁、便利的政务服务办事人搜索界面,探索更多的服务模式;留学机构、教育咨询机构、心理咨询机构等可以在教育方面给予公众更多温暖人心的公共服务。多元主体协同治理的机制构建,

重点在以政务服务为中心的基础上,发散其核心服务以外的多样性服务。

3.3 技术维度:政务信息共享与数据整合

信息的交换共享是实现个人与政务机构之间协调一致的重要前提。整体性治理理论强调信息技术的整合并将其作为一种治理手段,建立统一的数据库,助推政府在线治理模式与部门行政管理的整合,提供透明、无缝隙服务^[17]。因此,实现政务服务更大范围的联动、协同和集成,还可以从信息技术这一方面进行优化。

3.3.1 提高政务数据共享安全性

在政务数据共享上,可充分发挥区块链的核心技术要素优势,提高政务数据共享安全性与共享程度。区块链核心技术要素赋予了政务服务多项优势,如政务数据主体权责明确、政务数据防篡改能力、部门数据实时共享等优势^[18]。因此在区块链政务服务场景下,集成式政务服务可实现“去中介化”,办事人无需提供政府已有信息。对于无需技术审查的事项,申请材料无需在各职能部门间流转。利用分布式账本技术,数据的流向可以全程追溯,这有助于减轻在数据使用中的责任和推卸。每一笔政务数据和办事信息都会被保存在区块链的全网节点上,从而增强了数据的安全性。这些优点在某种程度上有助于缓解各个职能部门在数据安全性 and 不愿意共享数据方面存在的问题。此外,政务中心与各相关职能部门共同制定了智能合约,明确规定了数据共享的规则和读写权限,并成功达成了双方的共识,实现了数据的自动共享,减少了部门间的沟通成本和规则执行成本。

3.3.2 建立统一数据库,提高政务数据整合水平

在数据整合方面,首先综合运用互联网、大数据、云计算等信息技术,建立统一的数据库与一体化的信息系统,这一信息系统不局限于对信息的归类、对数据的挖掘,还可以对数据进行分析并精准用户画像。利用大数据储存量大、对数据分析与决策的能力等,对集成服务所涉及的多个事项的申请材料、申请表单,通过归并和数据共享的方式来进行精简和优化。在建立统一数据库的基础上,推行共享数据自行调用、个性化信息自行填写、个性化表单自动生成,实现“多表合一、一表申请”。除法律法规上应当并行办理的事项外,企业和群众可根据实际需求自主选择集成事项。

参考文献

[1] 艾琳,王刚,张卫清.由集中审批到集成服务:行政审批

- 制度改革的路径选择与政务服务中心的发展趋势[J]. 中国行政管理, 2013(4): 15-19.
- [2] 姜裕富. 从简政放权到集成服务: 行政审批制度的自我调适性改革: 基于衢州市“最多跑一次”改革实践的研究[J]. 四川行政学院学报, 2018(4): 87-92.
- [3] 钟莉. 数字治理视域下地方政府政务服务效能提升策略研究: 以广州“一窗式”集成服务改革为例[J]. 地方治理研究, 2020(2): 2-11.
- [4] 朱正婧. 论“放管服”改革背景下地方政府职能转变: 以莆田市“一窗受理, 集成服务”改革为例[J]. 西部学刊, 2022(4): 62-65.
- [5] 张南. “放管服”背景下贵州政务集成套餐服务模式研究: 基于扎根理论的质性分析[J]. 新疆财经大学学报, 2021(1): 37-46.
- [6] 袁方成, 马康. 全周期视角下政务服务的新突破: 基于宁波市江北区“一件事”改革的分析[J]. 公共治理研究, 2023, 35(3): 31-40.
- [7] 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): 12-18.
- [8] 张玉磊. 整体性治理理论概述: 一种新的公共治理范式[J]. 中共杭州市委党校学报, 2015(5): 54-60.
- [9] 韩兆柱, 杨洋. 整体性治理理论研究及应用[J]. 教学与研究, 2013(6): 80-86.
- [10] 史云贵, 周荃. 整体性治理: 梳理、反思与趋势[J]. 天津行政学院学报, 2014, 16(5): 3-8.
- [11] 周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析: 一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013, 6(1): 91-117.
- [12] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008(10): 52-58.
- [13] 邓念国. 体制障碍抑或激励缺失: 公共服务大数据共享的阻滞因素及其消解[J]. 理论与改革, 2017(4): 117-126.
- [14] 胡象明, 唐波勇. 整体性治理: 公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, 49(1): 11-15.
- [15] LEAT D, SELTZER K, STOKER G. To-towards Holistic Governance: the new reform agenda[M]. New York: Palgrave, 2002.
- [16] 常荔. 政府跨部门知识共享的协同机制研究[J]. 情报杂志, 2018, 37(11): 164-172.
- [17] 韩兆柱, 张丹丹. 整体性治理理论研究: 历程、现状及发展趋势[J]. 燕山大学学报(哲学社会科学版), 2017, 18(1): 39-48.
- [18] 张楠迪扬. 区块链政务服务: 技术赋能与行政权力重构[J]. 中国行政管理, 2020(1): 69-76.

Research on Optimization Path of Integrated Service Based on Holistic Governance Theory: Taking “Integrated Package Service” in Guizhou Province as an Example

WANG Tianjing

(School of Public Administration, GuiZhou University of Finance and Economics, Guiyang 550025, China)

Abstract: with the promotion of the reform of government functions, the optimization of a single item has been unable to meet the diversified needs of the citizens. Therefore, Guizhou Province actively carried out the reform of government services to facilitate the people, and launched the “integrated package service” government service model. Based on the theory of holistic governance, the main practice of “integrated package service” is introduced. From the three-dimensional framework of “concept-organization-technology”, three dilemmas are discussed: the limitation of collaborative thinking in government innovation, the healing of cracks in organizational boundaries and the technical barriers to government data. Finally, three optimized paths are put forward: taking the needs of citizens as the guide, establishing cooperation and trust mechanism, and strengthening government information sharing and data integration.

Keywords: government service; integrated package service; overall collaborative government; concept-organization-technology