

# 关于政务服务“跨省通办”的思考

## ——以气象行政许可为例

宋明<sup>1</sup>, 杨静超<sup>2</sup>, 贾也<sup>3</sup>, 曹宇<sup>4</sup>

<sup>1</sup>北京市通州区气象局, 北京

<sup>2</sup>北京市丰台区气象局, 北京

<sup>3</sup>北京市顺义区气象局, 北京

<sup>4</sup>北京城市副中心政务服务中心, 北京

收稿日期: 2024年3月21日; 录用日期: 2024年4月19日; 发布日期: 2024年5月31日

### 摘要

政务服务“跨省通办”既是深化“放管服”改革的重要内容, 也是便利群众生活、企业生产经营的必然要求。为了加快优化营商环境, 让群众少跑腿、让数据多跑路, 全国已开展数字化政务服务体系建设。面对经济区域化发展、政府数字化转型的趋势, 聚焦企业和群众反映突出的异地办事难点堵点, 亟需破解阻碍政务服务“跨省通办”高质量发展的部门瓶颈。本文通过分析气象部门行政许可办理现状, 结合北京城市副中心政务服务“跨省通办”情况, 关注气象部门社会服务现代化能力提升, 提出了关于气象行政许可“跨省通办”的几点对策与建议。

### 关键词

政务服务, 跨省通办, “放管服”改革, 气象行政许可

# Thinking on the “Cross-Province Access to Government Services”

## —Taking the Meteorological Administrative License as an Example

Ming Song<sup>1</sup>, Jingchao Yang<sup>2</sup>, Ye Jia<sup>3</sup>, Yu Cao<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Tongzhou District Meteorological Service, Beijing

<sup>2</sup>Fengtai District Meteorological Service, Beijing

<sup>3</sup>Shunyi District Meteorological Service, Beijing

<sup>4</sup>Beijing Municipal Administrative Center Government Service Center, Beijing

Received: Mar. 21<sup>st</sup>, 2024; accepted: Apr. 19<sup>th</sup>, 2024; published: May 31<sup>st</sup>, 2024

## Abstract

The “cross-province access to government services” is not only an important part of deepening the reform of “Delegating Powers, Improving Regulation, and Strengthening Services”, but also a necessary requirement for facilitating people’s lives and the operation of businesses. To accelerate the optimization of the business environment, to reduce the running around for the public and to let data do more work, digital government service systems have been established across the country. Faced with the trend of regional economic development and government digital transformation, it is urgent to solve the bottlenecks in the high-quality development of “cross-province access to government services”, focusing on the difficulties and blockages in handling affairs in different places that are prominent for businesses and the public. This article, by analysing the current status of administrative licensing procedures in the meteorological departments, combined with the situation of the “cross-province access to government services” in Beijing Municipal Administrative Center, focuses on improving the modernization of social services in meteorological departments, and proposes several countermeasures and suggestions regarding the “cross-province access to government services” of meteorological administrative licensing.

## Keywords

Government Services, “Cross-Province Access to Government Services”, The Reform of “Delegating Powers, Improving Regulation, and Strengthening Services”, Meteorological Administrative Licensing

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

2020年9月,《国务院办公厅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)文件提出:“2020年底前实现第一批事项‘跨省通办’,2021年底前基本实现高频政务服务事项‘跨省通办’”。2022年9月,《国务院办公厅关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》(国办发〔2022〕34号)文件要求:“加强‘跨省通办’服务支撑。完善“跨省通办”事项标准和业务规则,加快制定完善全程网办、异地代收代办、多地联办的业务标准和操作规程。加强‘跨省通办’平台支撑和系统对接,加快推动国务院部门垂直管理业务信息系统、地方各级政府部门业务信息系统与各地区政务服务平台深度对接融合”。

政务服务“跨省通办”既是深化“放管服”改革的重要举措,也是便利群众生活、企业生产经营的必然要求[1]。为了加快优化营商环境,让群众少跑腿、让数据多跑路,全国已开展数字化政务服务体系建设[2],以破解阻碍“跨省通办”高质量发展的体制机制瓶颈。政务服务数字化是提升国家治理现代化水平的重要支持力量,“跨省通办”是一种便捷的政务服务数字化模式,一定程度上能够解决数据服务的区隔化难题,是打通政务服务事项办理“最后一公里”的重要改革举措[3]。面对经济区域化发展、政府数字化转型的趋势,只有聚焦企业和群众反映突出的异地办事难点堵点,从顶层设计、平台建设、数字赋能、法治支撑等方面推进[4],全面打破政务服务“跨省通办”中的制度瓶颈、技术壁垒,补齐效能短板,才能加快政府转变职能、提升服务效率。近年来,政务服务事项全国通办政策正在加快推进,且

在京津冀、长三角等地区开展了一系列富有探索性的区域协同创新实践[5]，“跨省通办”持续扩展服务范围 and 深度[6]。

北京城市副中心作为北京市东区政务服务中心，经历了部门各自为政、“一站式”服务、“一窗式”模式、“一网通办”功能等发展阶段，现已建立了一套跨区域、跨省份通办标准，实现了业务办理同平台、同规范、同标准，满足了企业和群众“就近办、一次办”的现实需求。政务服务“跨省通办”是“一网通办”的全面深化与提升[7]，交通、住建、市场监管、商务等多部门已实现“跨省通办”。

但是，全国气象部门在行政许可办理中，目前仍沿袭“属地化”办理原则，给跨省交界地带的企业群众带来了一定程序的不便。例如，在 2022 年至 2023 年北京市防雷隐患专项治理工作开展中，就出现了企业无法就近申报雷电防护装置设计审核及竣工验收许可，办事人需要“多头跑”、“折返跑”的情况。

因此，气象部门作为国务院垂直管理部门，顺应“放管服”改革发展方向，紧跟经济区域化发展、政府数字化转型趋势，贯彻以人民为中心的理念，打破现有行政许可管理机制，实现政务服务“跨省通办”，是支持营商环境的必要举措，也是推进气象部门社会服务现代化能力提升的有效举措。

## 2. “跨省通办”现状分析

### 2.1. 北京城市副中心政务服务情况

#### 2.1.1. 平台共用

副中心政务服务中心作为京津冀政务服务协同发展的桥头堡，延伸服务触角，通过布设系统、数据共享等实现京津冀地区与北京市的数字协同[8]，在河北、天津共 15 个属地大厅“跨省通办”窗口以及北京市 13 区部署了副中心一体化政务服务平台，实现北京 3640 项政务服务事项和 262 项便民服务事项全部延伸服务至天津、河北相关政务服务大厅，天津武清、滨海、宝坻、河北区等 501 项政务服务事项，河北廊坊北三县、河北自贸试验区、固安县、清河经济开发区等 555 项政务服务事项实现副中心政务中心办理。

#### 2.1.2. 联动统一

一是异地受理协同联动，审批人员在“区域通办”平台上，按业务属地要求完成材料上传，业务属地审批人员即可开展受理工作，减少中间环节，缩短审批时限，避免了“异地跑”、“两头跑”、“折返跑”。二是异地受理“同事同标”，以副中心平台为依托，从最初的互设窗口、互派人员、电话连线的单一模式，升级为通办事项统一、受理系统统一、办理标准统一、工作机制统一、服务标准统一的“五统一”模式，“异地授权、异地出证”试点工作也在探索落地，极大节约办事人通勤和时间成本。

#### 2.1.3. 模式多样

副中心政务服务中心通过采用“云窗口”远程视频办理为主，全程网办、自助终端和移动端办理为辅的方式，为办事人提供线上线下全流程、全方位的服务，满足企业群众“就近办、一次办”的现实需求。

### 2.2. 气象部门政务服务情况

#### 2.2.1. 许可事项

全国气象部门行政许可办理事项主要包括除电力、通信以外的防雷装置检测单位资质认定，升放无人驾驶自由气球、系留气球单位资质认定，防雷装置设计审核与竣工验收，升放无人驾驶自由气球或者系留气球活动审批，气象台站迁建审批，气象专用技术装备(含人工影响天气作业设备)使用审批，外国组织和个人在华从事气象活动审批，新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境审批八类，统一审批平台为中国气象局一体化政务服务平台。从 2023 年气象部门行政许可办理情况可以看出(图 1)，高频

气象政务服务事项主要为防雷装置设计审核与竣工验收，除电力、通信以外的防雷装置检测单位资质认定及新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境审批。



Figure 1. Administrative licensing of meteorological departments in 2023 (Unit: number of cases)

图 1. 2023 年气象部门行政许可办理情况(单位：件数)

### 2.2.2. 法律依据

Table 1. Current meteorological administrative license processing legal basis

表 1. 现行气象行政许可办理法律依据

行政许可事项名称	办理依据	法律层级	主要内容
1 除电力、通信以外的防雷装置检测单位资质认定	《气象灾害防御条例》	行政法规	第二十四条从事雷电防护装置检测的单位应当具备下列条件，取得国务院气象主管机构或者省、自治区、直辖市气象主管机构颁发的资质证。
	《雷电防护装置检测资质管理办法》	部门规章	第三条省、自治区、直辖市气象主管机构负责本行政区域内雷电防护装置检测资质的管理和认定工作。
2 开放无人驾驶自由气球、系留气球单位资质认定	《开放气球管理办法》	部门规章	第八条申请从事开放气球活动的单位，应当向所在地的设区的市级或者省、自治区、直辖市气象主管机构提出申请。
3 防雷装置设计审核与竣工验收	《气象灾害防御条例》	行政法规	第二十三条油库、气库、弹药库、化学品仓库和烟花爆竹、石化等易燃易爆建设工程和场所，雷电易发区内的矿区、旅游景点或者投入使用的建(构)筑物、设施等需要单独安装雷电防护装置的场所，以及雷电风险高且没有雷电防护标准规范、需要进行特殊论证的大型项目，其雷电防护装置的设计审核和竣工验收由县级以上地方气象主管机构负责。
4 开放无人驾驶自由气球或者系留气球活动审批	《通用航空飞行管制条例》	行政法规	第三十三条进行开放无人驾驶自由气球或者系留气球，必须经设区的市级以上气象主管机构会同有关部门批准。具体办法由国务院气象主管机构制定。
	《开放气球管理办法》	部门规章	第十三条开放气球活动实行许可制度。开放气球单位开放无人驾驶自由气球至少提前五日、开放系留气球至少提前两日向开放所在地的县级以上地方气象主管机构(以下简称许可机构)提出申请。

续表

5	气象台站迁建审批	《中华人民共和国气象法》	法律	第十二条：未经依法批准，任何组织或者个人不得迁移气象台站；确因实施城市规划或者国家重点工程建设，需要迁移国家基准气候站、基本气象站的，应当报经国务院气象主管机构审批；需要迁移其他气象台站的，应当报经省、自治区、直辖市气象主管机构审批。迁建费用由建设单位承担。
		《气象设施和气象探测环境保护条例》	行政法规	第十八条申请迁移大气本底站、国家基准气候站、国家基本气象站的，由受理申请的省、自治区、直辖市气象主管机构签署意见并报送国务院气象主管机构审批；申请迁移其他气象台站的，由省、自治区、直辖市气象主管机构审批，并报送国务院气象主管机构备案。
6	气象专用技术装备(含人工影响天气作业设备)使用审批	《中华人民共和国气象法》	法律	第十三条气象专用技术装备应当符合国务院气象主管机构规定的技术要求，并经国务院气象主管机构审查合格；未经审查或者审查不合格的，不得在气象业务中使用。 第三十条实施人工影响天气作业的组织必须具备省、自治区、直辖市气象主管机构规定的资格条件，并使用符合国务院气象主管机构要求的技术标准的作业设备，遵守作业规范。
		《气象行政许可实施办法》	部门规章	第四条国务院气象主管机构负责全国涉外气象探测和管理。地方各级气象主管机构负责本行政区域内的涉外气象探测和管理。
7	外国组织和个人在华从事气象活动审批	《中华人民共和国气象法》	法律	第八条外国的组织和个人在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事气象活动，必须经国务院气象主管机构会同有关部门批准。
		《涉外气象探测和资料管理办法》	部门规章	第四条国务院气象主管机构负责全国涉外气象探测和管理。地方各级气象主管机构负责本行政区域内的涉外气象探测和管理。
8	新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境审批	《中华人民共和国气象法》	法律	第二十一条新建、扩建、改建建设工程，应当避免危害气象探测环境；确实无法避免的，建设单位应当事先征得省、自治区、直辖市气象主管机构的同意，并采取相应的措施后，方可建设。
		《气象设施和气象探测环境保护条例》	行政法规	第十七条在气象台站探测环境保护范围内新建、改建、扩建建设工程，应当避免危害气象探测环境；确实无法避免的，建设单位应当向省、自治区、直辖市气象主管机构报告并提出相应的补救措施，经省、自治区、直辖市气象主管机构书面同意。未征得气象主管机构书面同意或者未落实补救措施的，有关部门不得批准其开工建设。
		《新建扩建改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可管理办法》	部门规章	第四条国务院气象主管机构负责全国新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可的监督管理。省、自治区、直辖市气象主管机构负责本行政区域内新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可的实施和管理工作。设区的市气象主管机构或省直管县(市)气象主管机构负责本行政区域内新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可的初审和管理工作。

我国现行气象法律体系在部门依法行政工作中发挥着重要支撑作用，气象行政许可办理的法律依据主要为《中华人民共和国气象法》，行政法规依据有《气象灾害防御条例》《通用航空飞行管制条例》《人工影响天气管理条例》和《气象设施和气象探测环境保护条例》，部门规章依据有《气象行政许可实施办法》《开放气球管理办法》《雷电防护装置检测资质管理办法》《雷电防护装置设计审核和竣工

验收规定》《涉外气象探测和资料管理办法》及《新建扩建改建建设工程避免危害气象探测环境行政许可管理办法》等。按照现行法律法规及部门规章相关规定可以看出(表 1), 高频气象行政许可事项均需要向属地气象主管机构申请办理。

### 2.2.3. 办事现状

目前, 全国气象部门依据相关法律法规规定, 均按照“属地化”原则办理气象行政许可, 主要通过精简审批材料、压减办理时间、“一网通办”等优化营商环境举措深化“放管服”改革, 减少企业群众负担及跑腿次数, 但是政务服务事项尚未实现“跨省通办”。随着经济区域化快速发展、政府数字化加速转型, 气象部门政务服务现行办理模式给跨区域交界地带的企业群众带来了一定程序的不便, “属地化”原则导致办事人“异地跑”、“两头跑”、“折返跑”情况凸显。例如, 2023 年北京市亦庄开发区某企业, 行政区划隶属北京市通州区, 但是实际办公地离北京市大兴区近, 办事人就近选择去大兴区气象局申报雷电防护装置设计审核许可。按照现行管理制度要求, 该企业仍需要到属地北京市通州区气象局办理, 导致办事人“就近办、一次办”的现实需求无法满足, 人民群众的获得感、幸福感、安全感大打折扣。

## 3. 存在的问题

### 3.1. 体制机制方面

虽然政务服务“跨省通办”表面上只是服务方式的改变, 但其背后却依靠一系列规则制度的构建和更替[9], 制度规则的制约和短缺构成了现实的制度瓶颈。作为主要制度手段的气象法律体系, 面对经济区域化发展、政府数字化转型步伐的加快, 法律理念相对陈旧, 法律内容相对局限, 已经不能更好适应气象事业进一步优化服务的现实需求。对照国务院深入推进“放管服”改革、持续优化营商环境要求, 对比北京城市副中心政务服务机制及理念, 气象部门现行“属地化”办理方式一定程度滞后于社会发展需求, 法规制约和制度短缺并存。在推进气象行政许可“跨省通办”中, 异地代收代办、多地部门联办等优化营商环境举措由于缺少相关法律法规及协同办理机制支撑, 难以解决进一步优化服务问题。气象部门业务人员受到合法合规性束缚[10], 缺少业务协同办理依据, 存在办错事要承担责任等顾虑, 导致在政务服务“跨省通办”工作上畏首畏尾, 难以跨出实质性的步伐, 无法紧跟“放改服”改革要求, 成为阻碍气象部门社会服务现代化能力提升的体制机制瓶颈。

### 3.2. 数据支撑方面

数字化建设既是整体政府建设的重要组成, 也是政务服务“跨省通办”的重要支撑。即使国务院办公厅一再强调要加快推动政务服务“跨省通办”, 但数字鸿沟问题仍然存在。一方面, 不同的政府层级部门之间出于对权责界定、资源管控等方面的考量, 导致存在不会共享、不敢共享的情况, 不同部门之间数据壁垒就难以打破; 另一方面, 大量冗杂的信息数据要在不同的地区和部门之间进行有效联通共享, 需要花费大量的人力和物力成本, 对于数据的处理分类也需要大量的成本, 导致信息碎片化问题严重、数据利用价值低。气象部门作为国务院垂直管理部门, 政务服务“跨省通办”对部门数字化转型有较强的依赖性, 部门信息资源目录与交换体系建设不够完善, 垂直业务信息系统与地方政务服务平台欠缺深度对接, 数据欠缺有效融合, 没有实现互联互通, 致使全程网办及电子印章等业务应用仅局限于部门内部流转, 气象行政许可“跨省通办”未能得到数字化建设支撑, 服务人民群众的合力效应无法充分释放。

## 4. 对策与建议

### 4.1. 打破体制机制壁垒

政务服务“跨省通办”需要一套相应的制度规则作为支撑, 成熟完善的法律法规、制度机制是支撑

气象行政许可“跨省通办”必不可少的骨骼和脉络[11]。气象部门行政许可“跨省通办”突破属地的限制，就牵涉到对现行《中华人民共和国气象法》《气象灾害防御条例》等法律法规相关条款的调整以及跨省协同工作机制的建立。

#### 4.1.1. 完善法律体系

《气象法》是气象基本法，居于气象法律法规体系的核心位置，对其他气象法律法规以及气象法律秩序的建立、确认和保护发挥基础性作用[12]。首先，加强统领法《气象法》的修订工作，将优化政务服务理念融入其中，调整相关条款为适应性更强的《气象法》。其次，完善其他法律，对气象行政法规、部门规章、地方性气象法规、地方政府规章和其他规范性文件相配套的气象法律法规体系进行调整、修改与完善[13]，为优化部门政务服务，推进气象行政许可“跨省通办”提供强有力的法律体系支撑。

#### 4.1.2. 建立协同机制

顺应“放管服”改革大势，聚焦高频气象行政许可事项，推动部门政务服务“跨省通办”的渐进治理。一方面是加快“跨省通办”服务规则的制定，建立跨省协同办理工作机制，完善“跨省通办”事项标准和业务规则，通过上级部门牵头推动下级不同部门间的协作配合；另一方面是厘清不同单位的工作职责，明确异地代办操作规程等内容，统一业务流程和办事指南，推进跨区域、跨省域协同发展。

### 4.2. 推进数据融通共享

数据是政务服务“跨省通办”基础性资源，要从加强数据挖掘、数据归集、数据交换、数据共享等方面来强化数据的有效融合。打破气象部门数据壁垒，推进政务服务数据共享，实现信息互通共融势在必行。

#### 4.2.1. 对接数据平台

加快融入全国一体化大数据布局，充分利用网络信息技术，实现政务平台的数据资源共享，提高部门间的数字化协同，推进气象部门业务信息系统与地方政务服务平台的技术对接，消除数据孤岛，丰富共享渠道，加快满足跨部门、跨地区、跨层级的数据联通需求，提升共用服务平台融合办事的支撑能力。

#### 4.2.2. 完善数据管理

一是借鉴有关部门或地区的数据共享模式经验，打通气象行政许可“跨省通办”渠道，根据不同省域的实际发展情况，设立数据门户，在地区筛选、数据来源、数据内容等方面不断形成完善的数据管理体系[14]。二是加强省域数据共享的事前事中事后监督，明确责任主体，推行无缝衔接，切实维护不同省域主体的相关利益，同时满足省域内、跨省域公众的服务需求，提升气象部门社会服务现代化能力。

## 5. 总结

综上所述，通过对北京城市副中心政务服务“跨省通办”情况的分析和对气象部门行政许可办理现状的梳理，聚焦气象部门社会服务现代化能力提升，把握经济区域化发展、政府数字化转型机遇，响应省域内、跨省域公众的服务需求，提出优化气象部门政务服务，推动行政许可事项实现“跨省通办”的几点对策与建议。一方面是加强顶层设计，提供法治支撑。通过修订完善相关气象法律法规体系、建立跨省协同办理工作机制，打破气象部门政务服务“跨省通办”体制机制壁垒；另一方面是推进平台建设，加强数字赋能。通过深化平台对接、强化数据融合，畅通气象行政许可“跨省通办”渠道。政务服务“跨省通办”是一项持续性、系统性的长期工程，气象部门在实践探索中，要坚持以人民为中心的发展思想，逐步扩大服务范围、强化服务支撑、提升服务效能[15]，切实解决跨区域办事人员“多头跑”“折返跑”问题，让人民群众有更多幸福感、获得感。

## 参考文献

- [1] 臧姝. 优化营商环境视角下政务服务“跨省通办”问题探究[J]. 行政与法, 2023(10): 117-128.
- [2] 邓念国, 徐海峰. 迈向“增值式”: 营商环境优化视角下政务服务改革新趋向——基于H市B区的考察[J]. 行政与法, 2023(11): 51-57.
- [3] 张霖, 郭春甫. “跨省通办”政务服务的协同难题与创新发展[J]. 重庆行政, 2023(1): 37-39.
- [4] 刘旭然. 政务服务跨省通办: 基本面向、发展梗阻与治理策略[J]. 行政管理改革, 2022(12): 77-85.
- [5] 李丹丹. 整体性治理视角下政务服务协同发展路径研究——以长三角一体化示范区“跨省通办”为例[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北京化工大学, 2022.
- [6] 林晨. 长三角“跨省通办”创新实践与推进路径——以嘉兴市为[J]. 嘉兴学院学报, 2023(11): 17-24.
- [7] 孙宗锋, 席嘉诚. 数字化协同治理的类型及其逻辑——以政务服务“跨省通办”为例[J]. 电子政务, 2023(10): 95-105.
- [8] 诸冰璐, 贾佩颖, 贾义猛. 以自助终端实现跨省通办: 优化政务服务的新探索——以京津冀政务服务协同创新模式为例[J]. 秘书, 2022(3): 50-60.
- [9] 韩万渠, 袁高辉. 构建敏捷治理协同机制推进政务服务“跨省通办”[J]. 中国行政管理, 2023(5): 43-53.
- [10] 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]. 行政改革, 2022(6): 13-18.
- [11] 朱力宇, 叶传星. 立法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 204.
- [12] 吴玲, 张显真, 殷建敏, 等. 生态文明建设背景下的气象法律法规体系建设思考——以江西省为例[J]. 气象与减灾研究, 2022, 45(2): 134-140.
- [13] 金海民, 王天品, 蒋晓闻, 等. 基层优化营商环境法治保障的实现路径——基于对上海市闵行区浦江镇的调研[J]. 中国司法, 2021(2): 28-34.
- [14] 刘冰. “跨省通办”中数据共享的新挑战合计协同治理政策[J]. 电子商务, 2022(2): 88-96.
- [15] 吴小雁, 王大伟. “小切口”成就“大成效”——“跨省通办”有力推动营商环境优化[J]. 旗帜, 2023(1): 79-80.