



省级政府网上政务服务能力发展状况

□ 王益民

2016年12月，国务院办公厅印发《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》（简称《建设指南》），《建设指南》针对政务服务用户体验不足、评价手段欠缺等问题，提出了加强“互联网+政务服务”评价考核体系建设的具体要求，明确了运用第三方组织开展网上政务服务调查评估的实施路径。开展调查评估是贯彻落实“互联网+政务服务”决策部署的重要举措，也是提升各地区网上政务服务能力的重要抓手。从2015年开始，国家行政学院电子政务研究中心连续开展了对省级政府网上政务服务能力的调查评估工作，从“用户体验”的角度，对31个省级政府和新疆生产建设兵团的政府门户网站提供的政务服务事项进行了全面跟踪和梳理分析。从近几年的情况来看，各省级政府均对此比较重视，但也仍存在很大的提升空间。

总体情况

发展环境日趋完善。国家层面高度重视“互联网+政务服务”工作，着

眼于提升国家治理体系和治理能力现代化，围绕完善顶层设计、加强统筹协调，出台了一系列政策措施，为推动“互联网+政务服务”健康、协调、可持续发展指明了目标和方向。目前，“互联网+政务服务”已经被纳入国家战略，重大政策已进入全面实施的高峰期。总体来看，当前推进“互联网+政务服务”恰逢其时，条件完备、基础坚实、政府意愿强烈、群众需求迫切，“互联网+政务服务”发展所需的政策环境和技术条件日趋完备。“互联网+政务服务”正逐步成为各级政府深化改革背景下主动顺势而为的重要举措，成为政府治理和服务模式创新的新载体，推动了政府职能的转变，提高了政府服务的效率，促进了大众创业、万众创新政策的落地。

发展共识已经形成。当前世界各国针对全球产业结构调整带来的机遇和挑战，纷纷鼓励信息技术变革和应用模式创新，以互联网为代表的信息技术革命正在掀起一场全球范围内经济、社会和管理的变革。中国经济发展新常态下，运用“互联网+”思维，促进中国经济的

转型升级，推动互联网与政府管理的深度融合已然成为我国当下发展的共识。一是“互联网+政务服务”成为深化“放管服”改革的重要突破，二是“互联网+政务服务”成为助推大众创业、万众创新的有力举措，三是“互联网+政务服务”成为提升政府治理与服务的重要抓手。

发展路径逐渐清晰。从各省的发展模式来看，发展模式已经逐步清晰。一是一体化平台成为建设目标，二是省级统筹成为主流发展趋势，三是线上线下相融合成为重要模式，四是应上尽上、全程在线成为建设重点。

创新探索不断出现。新常态下，在社会经济发展飞速提升的同时，社会和公众对各级政府的服务方式转变和服务能力提升也提出了更新、更高的要求。当前社会治理模式正在从单向管理向双向互动转变，从线下向线上线下融合转变，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变，在一定程度上也催生着“互联网+政务服务”模式的深入探索。总体来看，在公众需求强力推动下，简政放权改革开始从重视“数量”向更重“含金量”转变，各级政府以提升社会和公

众网上办事的便捷性和满意度作为首要目标，积极运用互联网和信息技术，从需求侧和供给侧发力，围绕审批过程中较为普遍的“中梗阻”和“断头路”难题，全面优化政务服务的平台功能，着力疏通服务“堵点”、破解办事“难点”，一批深化创新、推进民生服务智慧化的应用不断涌现。

技术生态初步构建。当前，云计算、移动互联网、物联网和大数据等新一代信息技术的互动演进，正潜移默化地改变着人们的生活习惯，也推动了“互联网+”技术生态的演化和构建，而“互联网+”技术生态的演化，又反过来重塑了云计算、移动互联网、大数据和物联网等新一代信息技术形态和发展模式，形成了以信息通信技术为基础，以互联网平台为载体，以互联网与经济社会各领域深度融合为核心的技术生态体系，为“互联网+政务服务”的建设和发展提供了重要技术支撑。

对策建议

继续强化顶层设计和统筹协调。2016年12月，国务院办公厅印发的

《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》明确了“互联网+政务服务”平台总体层级的体系架构。下一步，各地区应继续围绕完善顶层设计、加强统筹协调，预先谋划，从政务服务需求和电子政务发展的角度进行布局。按照因地制宜的要求，做好“互联网+政务服务”的顶层设计，逐步建立覆盖“互联网+政务服务”全流程各环节的技术标准与管理规范，形成线上线下有效融合的新型政务服务模式，构建行政审批、公共服务、联动监管、决策支持、监察监控五位一体的政务服务格局。

积极推进政务信息资源共享共用。一是加快完善政府信息资源的归属权限和共享机制的制度建设，推动政务信息系统的整合和清理工作，打通部门间数据资源交换共享的渠道。二是抓紧构建国家统一政务信息资源的共享平台，整合、汇聚、联通原本分散在不同部门的数据信息，避免重复建设和数据“打架”。三是推动政府信息资源开放和共享共用，实现跨部门、跨层级、跨区域的信息共享，实现政务信息资源的高效流动，全面推进政务信息资源的共享

管理视角

政务服务改革的新要求

□ 邓念国

实行简政放权，优化服务流程，提升治理效能，提供优质服

务，是我国政务服务改革一直以来追求的目标。在今年6月的全国“放管服”改革电视电话会议上，国务院又提出了“审批更简、监管更强、服务更优”的改革新要求。

必须主动适应大数据时代的新要求。任何一场改革都必须与当时的时代背景紧密相联，并符合时代发展的要求。当前，大数据时代已经全面到来，它对政务服务提出了严峻的挑战，便捷化、精准化、协同化、低成本化、过程透明化成为新趋势。这一发展趋势倒逼政府必须从思想理念、工作作风到管理技术实行全方位的变革。各地由此开始了“互联网+政务服务”的各种改革，比如建立网上平台，实行网上审批，提供网上服务，极大地调动了治理资源，激活了服务潜能，提高了服务效率。浙江省今年主推的“最多跑一次”改革正是主动适应时代要求，并充分利用大数据相关技术所进行的一场深刻变革。改革中，通过大数据、云计算、物联网、移动互联等技术，整合各类服务资源，为群众和企业提供更为精准的服务，从而打破了部门之间的“信息壁垒”，实现了政务大数据在部门之间的“跨部门”流动，也使得“跨部门审批”等“联办”事项得以快速办理，部门协同初步达到。同时，改革中通过网上告知、网上申请、网上受理、网上办结、网上下载或打印等，使办事流程更清晰，办事过程更透明，既方便了群众和企业办事，也降低了政府的服务成本。

必须延续并发展优化服务资源配置的逻辑主线。改革不是随心所欲、异想天开的突发奇想，而是对原有政策遗产的批判性继承和发展，政务服务改革也是这样。近四十年来，政府为提高治理效率，增强治理便捷性，提高治理绩效水平，进行了一系列的改革尝试。从早期的党和国家领导体制改革、干部人事制度改革，到中期的若干次职能转变与机构改革，再到后来的“服务型政府”建设，及至近期的将简政放权、放管结合、优化服务有机结合的“放管服”改革，都是在原先改革基础上的发展和深化。特别是近期在优化政务服务改革过程中，在服务型政府理论的指导之下，大多数地方政府不仅通过强化



并规范窗口服务的岗位要求，解决“门难进”“脸难看”问题；而且通过建立集中办公的行政服务中心，实行“一楼式”或者“一站式”办事，解决“事难办”“办事烦”的问题。此外，还通过简化办理流程，缩短办事时限，倒逼政府部门提高效率，解决“办事时间长”的问题。深化政务服务改革，也是对“放管服”改革的继承和发展，通过推行“一窗受理、集成服务”，将政务服务改革由外部程序规范转向内部流程重组，进一步优化服务流程；以共享整合替代原有的分散分割，变“信息孤岛”为“信息共享”，优化了服务资源配置。这一“信息壁垒”，实现了政务大数据在部门之间的“跨部门”流动，也使得“跨部门审批”等“联办”事项得以快速办理，部门协同初步达到。同时，改革中通过网上告知、网上申请、网上受理、网上办结、网上下载或打印等，使办事流程更清晰，办事过程更透明，既方便了群众和企业办事，也降低了政府的服务成本。

必须提升和鼎新地方的创新实践。在顶层设计的指导下，各地政务服务改革涌现出诸多创新实践，对这些创新实践的提升和鼎新，是深化政务服务改革的重要策略。应当说，对于许多地方而言，深化政务服务改革绝非另起炉灶，从头再来，而往往是结合变化了的实际对原有改革举措的再提升、再升华。

必须对社会诉求予以公开回应。政务服务改革的出发点和最终归宿，都是“以人民为中心”，具体而言，就是服务群众、服务企业、服务社会。原先“办事难”“办事烦”“办事时间长”是政务服务最为人们诟病的大问题，也是困扰群众和企业的痛点和堵点。群众和社会对行政审批和政务服务改革的呼声很高，要求尽可能做到“办事易”“办事快”“办事省”。因此，深化政务服务改革，需要以群众、企业、社会的诉求予以公开回应。改革中，通过探索实施“一窗受理，集成服务”，不断简化办事手续、优化服务流程、整合服务资源，达到“一个印章管审批”，做

到“多审合一”“同城办理”“一网通办”，既能大大提升办事效能，让群众办事不跑冤枉路，使群众增加满意度，提高获得感；又能极大地改善营商环境，使企业办事“一次到位、一次办结”，让每个企业都能安心经营、放心发展。

必须实行跨部门协同。大数据时代，政府管理服务所面临的事务复杂程度越来越高，所涉及的部门也越来越多，单一数据源越来越难以解决日益复杂的政策问题，面对不断涌现的多重多类跨数据集的联系，需要借用新的技术条件有效整合和利用多数据源，这正是实现整体性政府的创新路径。许多地方在改革中都在尝试政府跨部门的协同，并为协同提供数据共享的支撑。浙江省“最多跑一次”改革中，在此方面进行了有益的尝试，并取得了一定的成效。首先，在共享权限开放方面，浙江省政府办公厅分两批下发《省级公共数据共享清单》，截至5月下旬，通过浙江政务服务网向全省各级政府机关、行政服务中心开放了57个省级部门3700余个公共数据项的共享权限；其次，在数据调用方面，截至5月初，省数据管理中心共收到91个部门的1074个接口调用的需求，使政务大数据得以共享共用。另外，浙江政务服务网还开发出“一站受理”网上服务平台，完成9个省级单位与地方行政审批中心条块信息系统的互联互通，实现了“整体性政府”理念所强调的跨部门协调、合作与协同。在深化政务服务改革中，浙江省依托政务服务网，通过无缝连接和“内部集成”，有效地实现了跨部门的服务功能整合。

管理关键词

国家治理

城市基层治理的三重挑战

□ 叶敏

奉贤、青浦等5个区的来沪人员比重超过50%，来沪人员超过了户籍人口，成为了人口“倒挂”地区。对于一部分本地人口而言，外来人口作为“客”的到来会给他们带来实在的现实利益，比如房屋租金、就业机会和低价服务。但也有个别本地人口认为，外来人口作为“客”的到来，会与他们形成竞争关系，危及他们的利益和生活，比如外来人口大量加入“黑车”队伍会对本地的出租车司机利益构成威胁，外来人口在就医、教育上也会挤占本地人口的空间。虽然我国多年来一直倡导地域平等，但仍有小部分本地人口心中存在一定程度上的不满。对于“客”的外来人口而言，他们对公共服务享受上的弱势地位虽有一定的“心理准备”，但是随着社会观念的发展，尤其是新一代在城市出生长大的外来人口数量的增加，这种土客之间的比较以及不能遂愿所形成的不满情绪也会逐渐发酵。在日常生活中，土客之间也会发生各种零碎的矛盾，影响着土客之间的和谐。城市治理者既是地方的利益代表，同时更是国家治理的代理人，在未来一段时间内，如何在土客之间做好利益平衡、如何提供均等化的公共服务，考验着政府相关部门的智慧。

“非正规经济”的刚性需求与城市形象秩序之间的矛盾。人口大流动在经济领域带来的副产品是一种大部分外来人口赖以生存的“非正规经济”，即一种制度不认可但又有一定社会合理性的经济形态，比如流动摊贩、黑车、打工子弟学校等。“非正规经济”多为外来人口所经营，在功能上是以低价方式满足城市部分人群的刚性需求，一般分布于外来人口集聚的城乡接合部和城市公共空间。但是，一方面从治理角度来说，“非正规经济”及其经营者在生产、生活领域产生大量的治理的负面效应，如城市秩序的破坏、造成公共安全和食品安全的监管压力以及公共服务上的供给压力等。另一方面，“非正规经济”还会对市容市貌形成显在的污染效应。所以，对政府相关部门而言，“非正规经济”往往被定位为“脏乱差”的城市治理顽疾。为了打造城市形象、维护市容和提高城市品位，政府相关部门往往会不断地发起对“非正规经济”的治理运动，但是由于“非正规经济”作为一种“刚需”而存在，又会在政府稍有松懈之下快速地反弹。实际上，对于发展中国家而言，“非正规经济”是城乡移民的经济传递带，大量农业人口借助“非正规经济”在城市得以立足。因此，这种必然性与城市对于形象秩序追求之间的矛盾就不可避免了。

流动人口社会融合难与地方政府服务管理难并存的挑战。推动包括农民工群体在内的流动人口市民化与社会融合是我国新型城镇化战略的题中之义。但在现实层面，流动人口的社

会融合存在较大的难度，一方面，流动人口具有较高的流动性，缺乏在一个地方建立长久关系的动机和预期，也较难形成对流入地的地域认同感；另一方面，流动人口的社会融合具有明显的“内向性”，一般以血缘、地缘和业缘为纽带，很难与本地人口、社区和政府发生密切联系。对于人口流入型地区的政府而言，对流动人口提供公共服务和实施社会治理也存在较大的难度。在公共服务供给上，既要贯彻以人为本的均等化供给理念，又要考虑到地方财力的承受力和本地人口的利益要求，在公共服务的提供种类和提供程度上确实存在尺度难以把握的问题。地方政府在流动人口治理方面也面临着较大的困境，最为主要的是地方科层治理结构与流动社会之间存在着适应滞后问题。这一方面是因为流动人口与城市治理者之间较为缺乏依赖关系、社会网络和共享的社会规范，由此带来沟通、联系上的困难；另一方面是面对人口大量流入和流动社会的发展趋势，地方政府的科层治理体系存在较为严重的内部整合问题，层级、条条、块块矛盾的大量存在削弱了地方政府对流动社会的治理能力。

在未来相当长的一段时期内，上述城市基层治理的三重挑战将会继续存在。但是很显然，城市基层治理的优化方向在于尽可能地消解这些挑战，实现城市基层治理能力和秩序的真正巩固。

土客之间利益张力的消解取决于政府和公共政策的居间调节作用，在最大可能范围内以公共服务相对均等化供给的原则平衡土客之间的利益张力，使外来人口感受到更多来自城市和地方政府的温暖。“非正规经济”与城市形象秩序之间的张力消解需要政府真正做到“疏堵结合”，开辟出更多的空间容纳“非正规经济”，并且可以通过改革创新促进“非正规经济”的合法化与升级，尽可能地发挥好“非正规经济”的正功能，减少“非正规经济”的负面效应。促进流动人口的融合需要一定的筛选机制和支持机制，地方政府可通过政策举措让那些工作稳定、居住稳定的流动人口尽快地融入地方。而破解流动人口的服务管理难则要求城市治理者秉持向流动人口开放、参与的治理理念，通过制度创新使更多的流动人口参与到地方治理过程中来，同时可以举办面向流动人口的社区共同体创建活动。经验表明，流动人口的中层精英居住较为稳定，在流动人口群体中具有一定的人脉关系，同时也有较强融入地方的意愿，完全可能成为城市基层治理创新的潜在力量，一些城市通过党建平台建设引领流动人口参与治理的做法已经取得了不错的效果。同时，人口流入型地区的地方政府需加强政府内部整合的制度创新，以适应流动社会带来的治理能力滞后的问题。