



建设大数据时代的服务型政府

——以广东省佛山市禅城区“一门式”政务改革为例

□ 罗宗毅 李作钦 郭鲁江

建设服务型政府是我国行政体制改革的基本方向和重要内容。为贯彻落实党中央关于转变政府职能、深化行政审批制度改革、建设服务型政府的决策部署，着力解决群众反映强烈的办事难、效率低等问题，自2014年开始，广东省佛山市禅城区坚持问题导向，以“一门式”政务服务改革（以下简称“一门式”改革）为突破口，着力构建“一窗办多件事、办事不用求人”的政务服务新模式。据统计，2014年9月1日正式对外服务以来，禅城区“一门式”政务服务累计完成业务570多万件，群众满意度达99.96%。“一门式”改革先后获得“全国创新社会治理最佳案例”“中国‘互联网+政务’优秀实践案例”等表彰和奖励，2016年禅城区被国务院列为落实重大政策措施成效明显的区域，2017年被列为全国基层政务公开标准化规范化百县试点之一。

改革动因

中央顶层设计的正确引领。党的十八大以来，党中央把推进国家治理体系和治理能力现代化提到前所未有的总目标的战略高度，中央全面深化改革领导小组首次会议即强调“要在体制机制上贯彻落实党的十八届三中全会关于转变政府职能、推进国家治理体系和治理能力现代化的相关精神”。从实践性出发，提升现代治理能力，推动“放管服”改革在基层落地落实，是地方党委政府贯彻落实党中央改革决策部署的首要课题。

解决群众办事难问题的倒逼。以往群众到政府有关部门办事“不找关系不行，找了关系也不一定行”，尽管很多地方都设立了行政服务中心，但由于各审批单位业务分离，群众办事仍需在多个大厅、多个窗口之间来回奔跑，办理时间长、材料重复提交等问题依然突出。为群众办事能否更简单更便捷，这些问题倒逼着基层治理者探索实践。

构筑区域竞争新优势的迫切要求。禅城没有特殊政策和特殊资源，中心城区发展空间有限，又肩负着建设佛山“强中心”的任务，要在区域和市场竞争中突破局限、先人一步，只有通过制度创新和方式创新，提升现代治理能力，不断营造国际化营商环境，才能增强区域综合竞争力。

顺应信息化浪潮的时代选择。新

一轮信息化浪潮正在席卷全球，已成为引领创新和驱动转型的先导力量，大数据为政府治理模式创新带来前所未有的机遇。地方党委政府作为重要的创新责任主体，以信息化驱动引领政府现代治理能力提升，既是机遇又是责任。

主要做法

“一门式”改革核心理念是：以解决群众办事难问题和多样性需求为导向，以增强群众获得感、幸福感和安全感为最终目的，“把简单带给群众和政府、把复杂留给信息技术”，先易后难、先镇（街）后区级、先自然人后法人。

一口受理，一窗通办。每个综合服务窗口被授予相同的职能，对接政府的所有行政审批服务，包括跨部门、跨行业事项，任一窗口都可办理相同的事项。群众办事“只认窗口”“不认面孔（部门）”，实现群众办事少跑腿、少费时。以镇街为例，原在10个大厅共76个窗口办理的事项，现减至4个行政服务中心共61个窗口办理，事项数由原来的78项统一增至268项，增长了近3倍，60%以上的事项实现一次即办。群众办事等候时间由过去的10至15分钟缩短到现在的5至10分钟，减少一半，限时办事项平均办理时限压缩7.5个工作日。法人“一门式”服务开设8个事项办业务，窗口平均办理时间由14分钟缩短至8分钟。

“专业人员”变“全能人员”。原窗口工作人员由各职能部门派驻办事大厅，单一受理专业审批业务。改革后，不但未增加人员编制，反而因综合窗口的减少而调减人员数量。窗口工作人员不再是部门派驻人员，统一由行政服务中心管理，制定针对性的培训计划，对窗口工作人员开展多轮的业务知识和系统操作培训、专业技能竞赛，强化工作人员的业务能力。通过专业培训、部门授权以及系统支撑，窗口工作人员不仅综合受理业务，而且跨部门、跨专业审批综合业务。同时采取二代身份证读卡器、高拍仪等技术措施，进一步优化操作系统，使排队叫号、系统受理、材料流转、后台操作等时间大幅缩短，工作效率不断提高。

前台统一，后台贯通。通过“三单管理”和标准化建设，明晰权力源

及裁量权，全面清空部门审批权力的“灰色空间”，实现了前台业务操作统一模式。“一门式”主系统在不改变各专线子系统架构的基础上，采取“一主机双屏幕”操作模式，运用跳转对接、内存共享等多种方式，通过虚拟机和远程桌面技术，经授权在后台自动登录专线子系统，实现前、后台系统贯通，前台与后台审批联动。并由线下串联审批变为线上并联审批，实现了跨部门、跨层级协同审批、关联事项审批、容缺审批。同时，审批服务信息、审批结果实时共享，群众信息“一次生成、多方复用、互认共享”。

数据沉淀，实时动态。“一门式”主系统对群众办事过程的数据信息进行动态收集，沉淀了130万个个体3亿多条数据，据此建立自然人大库，构建“我的空间”，通过一个身份证号码建立诚信系统，以姓名、性别等1000多个标签勾勒出个体的“画像”。同时，通过“一门式”主系统的业务数据分析，及时掌握业务办理情况，找准群众和企业的个性化需求，适时调整优化业务流程，为实现公共服务精准化和指导新经济发展提供数据支撑。群众还可享受24小时自助服务，共有180台服务终端每日平均为群众办理业务1400件，禅城区张槎街道已开始试点24小时提交证件。

从“N”到“1”，从“1”到“0”。“一门式”改革鼓励和引导部门、镇街“众筹智慧”，激发创新改革能力，进行自我提升和优化，推动政务服务从“N”到“1”，从“1”到“0”的转变。运用区块链技术建立IMI身份认证，实现群众在移动终端即可完成基本信息的录入、申请表格的填写和申请材料的上传，工作人员审核通过后将结果以电子形式或者快递实物送到群众手中，目前已试运行第一批具有代表性的5大类20个服务事项，实现群众办事“零跑腿”。定期推动“一门式”巡检，镇街和部门在预定的时间内立足自身实际寻找创新项目和突破口，所有参与单位同台竞技，倒逼各职能部门和镇街主动革新。推动在小范围探索成熟后的创新项目迅速落地并复制推广，形成了累积效应。

主要特点

信息化。依托先进的信息化技术

手段，梳理、整合、再造政府部门行政审批事项，形成“前台统一受理、部门直接办理；后台分类处置，部门协同办理；业务流程优化、管理全程监控”的服务运行体系。前台通过高拍仪即时实现申请材料的电子化，利用电子印章无缝链接起各业务部门，实现全程在线流转，并联审批。同时，“一门式”主系统实现了与网上办事大厅的对接，通过实时互动、物流交付等措施深入推进一网通办。目前，“一门式”改革正在通过区块链技术积极探索数字身份认证与信用问题，实现“从1到0”全流程网上办理。利用区块链技术，禅城区发布了智信禅城IMI身份认证平台，积极探索建立可信度高（不可逆转、全网记账、不可篡改）的数字身份，实现互联网虚拟世界的个人身份信息认证及数据上链管理。在此基础上，实现从窗口办到自助办到全流程网上办、材料从反复提交到可复用再到免提交，为更多事项的数字身份办事提供了坚实的基础。

系统性。在改革谋划初期，明确搭建“一个窗口对接整个政府系统”“一个系统支撑标准化审批”“一个数据库提供精准化服务”的改革整体框架，坚持改革的系统性、整体性和协同性，加强整体谋划，使改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰。通过推动行政审批从多到一、由差别化转变为标准化、由“群众跑腿”转变为“信息跑路”，力争为群众“解绑”、为企业“松绑”、为服务“添翼”。

标准化。全面梳理区、镇街、村居三级审批事项，整理出不宜政府干涉的“负面清单”，可向基层下放委托的“权力清单”和旨在压缩自由裁量权空间的“监管清单”，厘清政府层级间、部门间权责边界。按照“三单管理”做法，对政府审批事项进行全面梳理，厘清部门职责权限。对纳入“一门式”服务的审批事项形成“三个标准”，即对外服务的标准化、对内服务裁量准则的标准化、服务流程的标准化。制定“三个清晰告知”，即清晰告知部门“哪些事项应该入门”、窗口工作人员“事情应该怎样办”、群众“在基层行政服务中心可以接受什么服务”，实施全环节的标准化。

制度化。在决策机制建设上，区委组织成立专家顾问组对改革路径和

方向进行“把脉”，确保改革决策的合法性、科学性；在评估机制建设上，邀请权威机关、知名学者、社会公众等定期对改革效果作评估，确保改革措施的有效性、可行性；在系统协调机制建设上，改革设计坚持系统论证，建立上下联动的统筹协调机制，区委主要负责同志担任区行政效能提升小组组长负责抓总，确保各项改革协同有序推进；在督办督察机制建设上，通过落实周例会制度、巡检和“回头看”机制等，确保改革推进有力度、有节奏、有抓手。同时，在电子印章管理、人员激励机制、诚信机制等方面建章立制，实现改革举措系统集成，提高整体效益。

经验启示

坚持以人民为中心谋划推进改革，是“一门式”改革的初心。“一门式”改革坚持人民群众关心什么、期盼什么，就抓住什么、推进什么，努力使改革给群众带来更多获得感、幸福感和安全感。通过“一扇窗、一张表、一个ID、一张卡”，即可实现24小时“全域通办”和“零跑腿服务”，利用信息技术形成大数据互动平台。通过对审批权力的标准化建设，再造行政审批流程，使群众办事更加简单便捷，而且模式可复制推广。站在深化行政审批制度改革的全局角度看，宜鼓励县区政府以便民服务领域为突破口，积极先行先试，努力把探索形成的改革措施标准化、制度化。

坚持以问题为导向，是“一门式”改革落地生根的关键。改革都是问题倒逼出来的。我国的电子政务服务至今，依然存在“互联互通难、资源共享难、业务协同难”等核心难题。“哪里有问题就改哪里”是“一门

习近平总书记

党的十八大以来，以习近平总

1987年邓小平曾讲：“我们要赶上时代，这是改革要达到的目的。”赶上时代是改革开放之后，中国共产党人提出并面对的重大命题。

2012年12月党的十八大刚闭幕，习近平总书记就到改革开放前沿广东视察，他指出：“改革开放是当代中国发展进步的活力之源，是我们党和人民大踏步赶上时代前进步伐的重要法宝。”

2013年11月12日，习近平总书记在党的十八届三中全会第二次全体会议上专门讲了抓住机遇、赶上时代的极端重要性。他回顾了近代以来的前两个一百年失去发展机遇和没有发展条件的历史，也讲了20世纪闹“文革”所错失的良机，高度评价了改革开放以来国家和民族“大踏步赶了上来”，提出：“我们不仅要赶上时代，而且要引领时代潮流，走在时代前列。”

党的十九大提出的新时代社会主义现代化强国建设的宏伟目标，正是赶上时代、引领时代潮流、走在时代前列的重要目标，也正是中华民族伟大复兴的重要标志。

中国是超大型的人口大国，人口规模比世界上迄今为止的高收入国家总人口还要多，在这样的发

式”改革坚持问题导向的重要体现。“一门式”改革通过对政务服务后台的优化整合，打破了行政部门的权力分割，推动了行政审批的标准化、阳光化，是政务信息化的突破和创新，是对新一轮行政审批制度改革的可贵探索。应鼓励其继续探索完善，在做好为自然人、法人服务的同时，加快推进大数据的应用，以大数据为支撑“反哺”政务服务，以取得更大成效。

坚持以信息化为核心手段，是“一门式”改革纵深推进的有力武器。信息技术已成为推进国家治理现代化的基础性力量。禅城“一门式”改革的重要抓手就是信息技术的充分运用、信息资源的有效整合，在原有审批体系中嵌入信息化体系，运用“跳转”的方式对原有条块流程进行串联并联，把“弹性”的权力转变成无差别、标准化的阳光服务，实现“一个窗口服务群众多样需求”“把简单高效带给群众和企业，把复杂繁琐留给信息技术”，从而提高了社会治理的可预见性、精准性、高效性。

坚持“标准化建设”理念，使“一门式”改革具备了普适性和可复制性。“一门式”改革具有基层政府政务服务改革的共性，它没有改变部门原权力架构、不改变部门结构，而是打破原有不同部门审批的制度壁垒和“信息孤岛”，运用信息化手段对现有机制和资源进行创新融合，具有成本低、可复制性强的特点。“一门式”改革吸引了来自全国多个地区超过800批次的参观学习，北京市西城区、河南省兰考县等多个地区驻点学习。

基于大数据的实践探索，不仅是一场技术革命，更是一次方法论革命。利用信息工具和互联网的跨界创新成果，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，既是大数据时代推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求，也是我们党提升为人民服务能力和水平的大势所趋，禅城“一门式”改革无疑为我们建设大数据时代的服务型政府提供了有益借鉴。

（罗宗毅系中央党校教育长、教授；李作钦系中央党校培训部副主任；郭鲁江系中央党校办公厅秘书处干部）

进入新时代与赶上时代

□ 尹汉宁

程模刚

建设现代化经济体系，必须改善投资和市场环境，加快对外开放步伐，降低市场运行成本，营造稳定公平、可预期的营商环境。优化营商环境是一项系统工程，需要加强顶层设计，注重工作的系统性、整体性、协同性。对标国际一流营商环境，着力打造廉洁高效的政务环境、诚信规范的市场环境、互利共赢的开放环境、完备优质的要素环境、功能完善的设施环境、温馨包容的社会环境、公正公平的法治环境。

进一步深化商事制度改革。坚持以提高便利化水平、促进大众创业万众创新为重点，深化商事制度改革，促进企业注册便利化，打造有国际竞争力的营商环境。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放。进一步加大改革力度，落实好“多证合一”改革，降低创业准入的制度性成本。稳步实施“证照分离”，使企业注册更加便捷，激发社会的投资、创业积极性。实行全程电子化，在全国实行企业注册全程电子化，发放电子营业执照。大幅简化市场主体注销程序，完善市场主体快速退出机制，破解创业者“退出难”问题。

进一步加强市场监管。加强市场

监管是政府的重要职能。必须建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制。转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。顺应企业对市场公平竞争的新期望，进一步完善监管方式方法，强化事中事后监管，加强竞争执法，规范市场秩序，促进企业优胜劣汰，推动供给侧结构性改革。全面实施“双随机、一公开”监管，把市场监管放在阳光下运行，提高监管的针对性、有效性。全面推进企业信息公示工作，扩大信息公示范围，加大公示公开透明度，加强企业信用监管。有序推进重大垄断案件调查和线索核查工作，认真开展制止滥用行政权力排除、限制竞争行为工作，加大竞争执法工作力度。强化网络市场线上线下一体化监管，精准打击网络侵权假冒行为。

进一步强化知识产权创造保护运用。对知识产权的保护是营商环境建设的关键。我们要倡导创新文化，强化知识产权创造、保护、运用。进一步深化商标制度改革，转变商标工作理念，强化商标品牌服务能力建设，推动品牌经济发展。深化与司法机关合作，创新监管机制和监管方式，加大失信惩戒力度，遏制商标恶意抢注

行为，完善商标保护机制，强化商标知识产权保护。深化商标注册便利化改革，实现商标注册全程电子化，完善商标审查制度，推动商标数据库向社会公众开放，不断增强商标评审工作的透明度和公信力。在品牌建设中注重发挥企业主体作用，引导企业参与市场竞争中培育知名品牌，完善商标品牌价值评价体系，提高品牌建设与服务能力。加大自主商标品牌海外宣传支持力度，健全商标品牌对外合作机制，完善企业商标海外维权协调机制，加快培育以商标品牌为核心的国际竞争新优势，更好服务“一带一路”建设。

进一步营造安全放心的消费环境。消费环境是营商环境的重要方面。必须围绕人民群众消费升级趋势和消费热点，加强消费维权制度建设，加大流通领域监管执法力度，使市场消费环境更加安全放心，不断改善消费环境，释放消费潜力，增强消费对经济发展的基础性作用，培育经济发展新动能，促进经济发展。树立消费者至上理念，适应消费新趋势新特点，创新维权机制，强化重点领域监管，加大打击假冒伪劣工作力度，重点加强对网络市场、农村和城乡接合部市场的治理，推动社会共治。强化消费维权监管执法，强化商品质量监管，以农村消费市场为重点开展市场检查和质量抽检，加强执法协作，提升监管效能。加强服务领域消费维

权，开展放心消费创建活动，落实消费环节经营者首问和赔偿先付制度，完善消费纠纷解决机制，提升消费维权效能，引导社会诚信建设。

真心实意支持企业发展。毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力。着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强经济创新力和竞争力。激发和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业。构建亲清新型政商关系，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。通过工商登记制度改革引导产业转型升级，促进公平竞争和优胜劣汰，加快僵尸企业退出进度，减少对社会资源的消耗。采取有针对性的竞争政策，改革扭曲市场竞争的政策和制度安排，消除地方保护和行政垄断，充分发挥我国统一大市场的优势和潜力，做好小微企业创业创新基地城市示范、国家中小企业发展基金、帮扶创业就业等工作，形成有利于大众创业、万众创新的市场环境，为经济发展提供新动能。

（作者系辽宁省沈阳市委督查室主任、市营商办副主任）

