



# “一网通办”让城市更美好

——来自上海的调研报告

## □ 学习时报调研组

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，“互联网+政务服务”是推进政府治理体系和治理能力现代化的必然要求，是打造更好营商环境、降低制度性交易成本的有力举措，也是推进法治政府建设的重要抓手。

2016年政府工作报告中首次提出“互联网+政务服务”的概念，要求政府部门要大力推行“互联网+政务服务”，实现部门间数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵。

2017年12月，习近平总书记在中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习时指出，要坚持以人民为中心的发展思想，推进“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等，让百姓少跑腿、数据多跑路，不断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平，加快建设数字中国，更好服务我国经济社会发展建设和改善人民生活。

2018年4月，习近平总书记在全国网络安全和信息化工作会议上强调，要加快推进电子政务，构建全流程一体化在线服务平台，更好解决企业和群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁的问题。

在传统的行政管理模式下，“多头跑、重复跑、跨地跑”和“办证多、办事难”一直是困扰基层服务的难题，各类“奇葩证明”“循环证明”“重复证明”的现象层出不穷。作为“改革开放排头兵、创新发展先行者”，2018年初，上海市升级“一门一窗服务”，推出“一网通办”，采用线上办事为主、线下办事为辅的服务新模式，简化企业、群众办事环节，优化服务流程，提升办事效率。“一网通办”是上海市政府对“互联网+政务服务”的具体回应。经过一年时间的探索和实践，“一网通办”得以不断升级完善，在“中国上海”门户网站开设的“一网通办”政府服务总门户，不仅可以办理核名、工商注册，还可以办理纳税申报、投资审批等多达1339项事项，实现审批事项全覆盖，“一网通办”已经成为上海市政府服务的对外招牌。今年3月，国务院办公厅秘书局印发《长三角地区政务服务“一网通办”试点工作方案》，要求总结推广沪苏浙皖三省一市改革经验，强化长三角地区政务服务跨区域通办和数据互通共享，率先实现全国一体化在线政务服务平台公共支撑功能在长三角地区落地，推动“互联网+政务服务”建设向纵深发展。在此背景下，调研组深入上海各基层服务中心进行实地调研，总结上海的“一网通办”相关经验。

## 坚持科学规划，明确责任主体

“互联网+政务服务”是一项系统工程，建设、推行“一网通办”必须谋

定而后动。党中央、国务院高度重视“一网通办”在全国的开展，从国家发展全局出发，先后出台了《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》等政策文件，多次召开国务院工作会议、常务会议总结“一网通办”开展的成功经验，对“一网通办”进行全面部署和科学指引。在党中央和国务院的坚强领导下，上海市政府深入贯彻中央决策部署，成立了由上海市委领导、各部门主要负责人和各区负责人组成的上海市政务公开与“互联网+政务服务”领导小组，专门负责上海市政务公开与“互联网+政务服务”工作，先后出台了上海市人民政府关于印发《本市落实〈国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见〉工作方案》的通知、《“一网通办”2018年实施方案任务节点表》、《2019年上海市推进“一网通办”工作要点》等政策文件，列出“一网通办”建设的任务清单、时间表，规范“一网通办”建设的工作流程和实施标准，明确“一网通办”建设的牵头单位和责任主体，对“一网通办”建设作出了切实可行的工作安排。正是在党和政府的科学规划、全市各部门的通力合作之下，上海市的“一网通办”建设工作得以有序有效推进，成为全国“互联网+政务服务”建设的模范城市。

## 坚持创新驱动，不断开拓发展

完善数据的互联互通。“一网通办”建立在数据完整和数据互通的基础之上，虽然上海在很早以前就建成了法人、人口以及空间地理三大基础数据库，并于2010年在“中国上海”门户网站开通了上海市网上政务服务大厅，各部门的自身信息化程度较高，但是彼此间的数据互联互通仍处在“割裂”状态。为打破信息壁垒，2018年，上海在“一网通办”的开通之前，就首先成立了大数据中心，统一组织和负责上海市的公共数据归集、整合、共享、开放和应用管理。并很快出台了首部《上海市公共数据和一网通办管理办法》，对于数据采集、整合、共享、开放、应用、安全等作出了全面规范，明确公共管理和服务机构在履职过程中获取的公共数据，由大数据中心按照应用需求，实行集中统一管理。目前，上海市已经建成了市级数据共享交换平台，推动政务数据按需100%共享，形成了个性化的“一人一档”和“一企一档”数据集合，将市民的个人信息、生活服务信息、证照信息和个人政府办事类信息汇总到一处。

革新业务流程。政府数据互联互通建成之后，各部门从原来的单一办理转换为协同办理，以往需要每一个部门重复办理的事项，现在可以做到由一个部门办理，以往需要在部门间来回调取资料，现在只需按照一个流程集中办理，

互联网的便利性和大数据的高效性得以充分体现。而这仅仅是数据互联共享后产生的直接效果，上海市并没有止步于此，围绕“减时间、减环节、减材料、减跑动”的目标，上海市政府不断向自身“动刀子”，取消大量行政审批、评估评审事项，开展工程建设项目审批制度改革试点，将工程建设项目流程审批时间压缩到原来的二分之一以内，使企业在开办企业、获得电力、办理施工许可、跨境贸易、纳税、登记财产等领域的办事和审批环节大幅缩减。2019年，上海市政府还将继续提升“一网通办”政务服务效能，承诺行政审批事项审批时限平均减少一半、提交材料平均减少一半。

勇于打破地区壁垒，加强地区合作。上海市在“一网通办”建设过程中，不断拓宽政务服务范围，从地区试点到全市推广。在国务院建设长三角地区政务服务“一网通办”的要求下，上海市联合浙江、江苏、安徽三省，建立了政务服务用户跨省身份认证体系，建成了长三角地区数据共享交换平台，统一和规范了长三角“一网通办”业务标准，并于5月22日正式开通了长三角地区政务服务“一网通办”，涉及长三角地区14个城市企业的30项服务事项和个人的21项服务事项，实现了异地在线办理。

## 坚持以人为本，不断优化服务

人民群众是“互联网+政务服务”改革的亲历者、见证者和受益者，“数字城市”“智慧城市”的发展必须接地气，贴近社会、贴近群众、贴近生活。上海的“一网通办”建设始终坚持问题导向、需求导向和效果导向，以服务人民群众的办事需求、改善人民群众的办事体验和保障人民群众的信息安全为宗旨，贯彻落实以人民为中心的发展思想，通过业务流程和各部门内部流程以及跨部门、跨层级、跨区域协同办事流程的重构优化，打造服务集成、全覆盖、标准化、线上线下融合的服务体系，确保面向企业和市民的所有政务服务“进一网、能通办”。为使人民群众和企业“轻装上阵”，上海市政府认真履行“店小二”职责，围绕企业群众到政府办事，还存在“搞不清楚找哪个部门，看不懂办事流程，备不全材料需要反复跑”等痛点，通过实地调研和摸排，利用大数据和人工智能技术，给用户“画像”，分别上线了市民主页和企业主页，以用户视角，按照部门分类和主题分类的模式，穷尽审批中的所有办理情形，研判企业和市民的潜在需求，提供智能引导服务，让市民来政府办事由做填空题变为做选择题。只要是持上海身份证的居民，或是在上海注册的企业，在“一网通办”系统注册后即能生成自己的专属页面，享受个性化服务。为了进一步方便企业和市民，“一网通

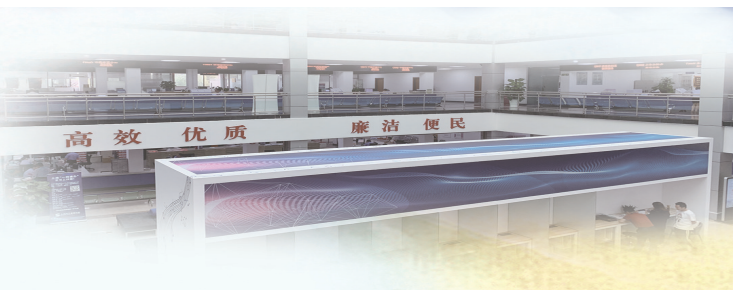
办”还推出了移动端“随申办市民云”APP和微信端登录入口，方便企业和市民随时随地能够在线办理，在“全流程一体化在线服务平台”上推出了“统一身份认证、统一总客服、统一公共支付、统一物流快递”服务，让市民和企业随时随地都能出具相关电子证照，足不出户就能进行政务服务咨询、投诉和建议，完成各项缴费和各种材料的交收，如同网络购物一般，使人民群众切实感受到政务服务的便利性。

## 坚持依法行政，保障数据安全

国家治理体系和治理能力现代化离不开法治保障。“一网通办”建立在互联网、公共数据的基础之上，公共数据关系到个人隐私、企业秘密和国家安全，依法规范公共数据的收集、整理、传输是顺利推进“一网通办”的必要条件。上海市政府在推进“一网通办”建设过程中严格遵守《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国保守国家秘密法》的规定，并于“一网通办”建立之初，就颁布了《上海市公共数据和一网通办管理办法》，对上海市行政区域内的公共数据和“一网通办”工作的规划、建设、运维、应用、安全保障和监督考核等管理活动进行了更加具体的规范。此外，“一网通办”建设离不开“电子证照”的规范建设，电子证照作为具有法律效力和行政效力的专业性、凭证类电子文件，是市场主体和公民活动办事的主要电子凭证，是支撑政府服务运行的重要基础数据。2019年1月，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会、国家电子文件管理部际联席会议办公室（国家密码管理局）对外发布《电子证照总体技术架构》等6项国家标准，为国家电子证照库和基础平台建设，实现跨层级、跨部门、跨区域的电子证照互认共享，推动证照类政务信息资源整合共享等提供标准支撑。2019年4月，国务院出台了《国务院关于在线政务服务的若干规定》，明确了一体化在线平台建设的目标要求和总体框架，明确了一体化在线平台建设管理的推进机制，明确了在线办理的政务服务原则，明确了政务服务事项的基本要求以及电子签名、电子印章、电子证照、电子档案的法律效力，推动了全国“一网通办”建设的统一、规范发展。

2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会关键之年，我国“互联网+政务服务”正处于攻坚克难的关键阶段，我们必须在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，深入贯彻学习党的十九大精神，以更大力度、更实举措、更优服务、更高效能建设服务型政府，深入推进“一网通办”工作，持续提升企业和群众办事的便利度、体验度和满意度。

（调研组成员：焦利 秦涛 谢庆刘维杰）



上海在全国率先探索推进“一网通办”重大改革，业务流程再造步伐明显加快、办事便捷性显著提升、数据汇聚共享应用实现新突破，“一网通办”已经成为政府职能转变的重要标尺和高效政务服务的金字招牌，有望成为加快推动政府治理现代化新征程的新引擎。我们不禁要问，应该如何准确破解“一网通办”的发展密钥？

党的领导是核心。“一网通办”之所以能践行一网通办，只跑一次，一次办成，群众办事效率大幅提升，群众好评如潮，首先归功于中国共产党的坚强领导。上海市委始终注重思想引领，把“一网通办”作为深化政府自身改革的突破口、优化营商环境的重要抓手和落实以人民为中心的发展思想的具体实践。上海市委主要领导亲自挂帅，坚持“营商环境没有最好，只有更好，要把‘一网通办’作为重要抓手，让群众和企业有更多的获得感”。上下同欲者胜，同舟共济者赢。除上海外，全国已有多地陆续成立“一网通办”领导小组，强化了组织保障和统筹协调能力，真正使“一网通办”成为政务服务响当当的金字招牌。

创新发展是源泉。到政府办事能像网购一样，点按钮下单就能完成，这是很多人的期盼，也是“一网通办”创新的源动力。在“互联网+政务服务”发展浪潮下，上海市没有跟风盲目追随，而是大胆探索，因地制宜，注重创新引领，摸索出了一条既彰显浓郁时代气息又适度前瞻超越引领的便民利民发展新路子。精准打通“一网通办”的“任督二脉”，注重在深化跨部门、跨层级、跨业务的数据汇聚共享应用上下功夫，让数据跑起来、部门动起来、群众坐下来，实现了从“以部门为中心”向“以用户为中心”的转变。同时，上海市组建了大数据中心，构建智慧政府的载体，“一网通办”总门户负责“管总”，逐步实现一网通受理、全网协同、全市通办。“一网通办”处处流淌着创新的血液。

有法可依是保障。2018年10月17日，上海“一网通办”总门户正式上线，标志着上海政务服务插上了“互联网+”的翅膀，行政审批制度改革迈入新时代。随即，首部对标公共数据管理与“一网通办”改革的地方性规章——《上海市公共数据和一网通办管理办法》实施，“一网通办”驶入法治化轨道。“一网通办”的法治化标准和制度正加速形成，各类政务服务真正做到了有法可依、有法必依。近日，《国务院关于在线政务服务的若干规定》颁布施行，为全国在线政务服务一体化、规范化、标准化、集约化建设举旗定向。“一网通办”逐步成为全国各地政务服务的新范式和新标配，引领着政府职能转变和“放管服”改革向纵深大步迈进。

人民群众是根本。政府转变角色，放下身段，当好“店小二”，企业和群众才能“轻装上阵”。让数据多跑路、干部迈开

【点 评】

# 破解『一网通办』的发展密钥

□ 翟 云

腿、群众零跑腿，用干部的“辛苦指数”换取企业的“发展指数”、群众的“幸福指数”，人民群众是“一网通办”改革的亲历者、见证者和受益者。在这里，人民群众切身体验到了“由政府端菜”向“群众点餐”带来的便利：“幸福来得太突然”“以前办新公司，手续至少20多天，现在5天就够”“太意外了、太快了”。在这里，大数据技术和民生服务牵手联姻，不同群体、不同需求的市民可以享受精准化、个性化的在线服务。群众徜徉于在线人生驿站，漫游于个人隐私空间，“一次输入、终生受用”，一网通受理、只跑一次、一次办成变为现实，“奇葩证明”、循环证明、重复证明成为历史。

立足新时代，“一网通办”被赋予了推进政府治理体系和治理能力现代化这一崇高的历史使命，承载着提升人民群众获得感、幸福感、安全感的新期待。展望未来，我们信心百倍，“一网通办”一定能在全国范围内由“盆景”变成一道亮丽的风景线，届时，“办事难”无形之门终将叩开，群众到政府办事终将像网购一样方便快捷。

〔作者系中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心副教授〕

## ■【蹲点札记】

# 做好利企便民的“店小二”

□ 刘维杰

打开上海市政府官网首页，近2/3的页面是“一网通办”的各个选项，包括法人办事、个人办事、办事清单以及常用服务查询等。其中，法人办事涵盖开办企业“一窗通”、投资项目在线审批监管平台、企业服务云和建设工程联审共享平台等，点击后还有相关的流程及图解；“今日办理动态”实时显示相关信息，如核发营业执照、领取公章、银行开户和税务办理的数量，企业可以在线查询办理进度，充分体现了政务服务的便利性。

当好服务企业和群众的“店小二”，真正做到数据多跑路、群众少跑腿，这离不开数据资源交换平台的支撑。据介绍，青浦区行政服务中心信息材料科科长薛赞蓓就是搭建这个平台的“台柱子”。计算机专业出身的薛赞蓓从海军转业后，继续发挥专长，为实现市、区两级平台的互联互通，他多次不厌其烦地对接上海市大数据中心，充分调试数据交换前置节点级联接口并完成技术对接，成功接入上海市公共数据资源平台。

上海市全力推进长三角地区市场准入领域的合作，探索建立多元化的市场准入交流平台，涉及长三角地区14个城市企业的30项服务事项和个人的21项服务事项，实现了异地在线办理。其中，青浦区行政服务中心市场监管窗口发挥龙头带动作用，与苏州的吴江区、嘉兴的嘉善县市场监管（行政审批）部门加强沟通和交流，多次举办市场准入登记部门工作商讨会。在该窗口副科长徐柳青的带领下，通过注册窗口的共同努力，为

在嘉善提交材料的申请人办出了首张住所冠有“长三角生态绿色一体化发展示范区”的歌斐颂巧克力（上海）有限公司。申请人莫雪峰表示，“原本以为到上海办证，得开个车，去两三个人，一天可能还搞不定，没想到直接能异地办理，更让我惊讶的是，最后拿到的东西是一整套，从营业执照到流通许可证，到发票……公司要开展运作的材料都到手了，这个效率真的特别高”。

按照上海市的目标，2020年底前建成全市联动、部门协同、一网办理的“互联网+政务服务”体系，实现政务服务的智能感知、主动推送和个性化服务，进一步提升服务能级，让企业和群众办事更方便、更快捷、更有效率。



上海市按照继续当好全国改革开放排头兵，创新发展先行者的要求，以提高政府现代治理能力和服务水平为核心，顺应互联网发展趋势，以“一网通办”最大限度利企便民，让社会公众共享“互联网+政务服务”发展成果。

我们调研走访的青浦区正是上海打造为企业服务的“店小二”精神的一个缩影，青浦建立区、镇（园