



推进长三角政务服务一体化 目标规则平台一体化

□ 刘 召

长三角区域一体化发展上升为国家战略，赋予了长三角地区更加重要的战略使命。因此，长三角区域一体化发展必须摆脱单纯产业发展的路径依赖，在科技创新与制度创新层面寻找更加精准的发力点，其中推进长三角地区政务服务一体化，优化地区整体营商环境可作为先行先试的一个重要抓手。由于行政区划加之地方差异性的客观存在，长三角地区政务服务领域还存在规划不协调、标准不统一、信息难以共享互认等问题，这些问题理应成为推进政务服务一体化的着力方向。

共商规划，推进政务服务目标一体化

规划是行动的指南，推进更高质量的长三角一体化，必须在规划层面进行有效对接。在长三角一体化发展背景下，三省一市政务服务应跳出单纯省级统筹的决策习惯，着眼整体治理、发挥整体合力，在精准自我定位的同时聚焦共同目标，以此打造长三角地区“政务服务共同体”和全球营商环境高地。从已有实践来看，长三角政务服务领域的一体化尚缺乏统一的合作规划。

2018年6月，长三角地区主要领导座谈会通过了《长三角地区一体化发展三年行动计划（2018—2020年）》，该计划涵盖了12个合作专题并聚焦7个重点领域，其中一个领域是“公共服务普惠便利”，但这里的公共服务与政务服务并不是同一概念。由于缺少统一的合作规划，三省一市就政务服务进行的工作部署就显得有些“各自为政”。比如，考察2019年三省一市政府工作报告的文本就会发现，政务服务相关目标任务的提出基本上还是以“地方特色”为主，鲜有着眼长三角一体化层面的表述。比如，安徽提出深入推动政务服务“一网、一门、一次”改革，做优“皖事通”平台；江苏围绕全面实现“3550”改革目标，深化“不见面审批（服务）”改革；浙江提出将“最多跑一次”改革进行到底，所有民生事项和企业事项开通网上办理，60%以上的政务服务事项实现“掌上办理”；上海全力推

进政务服务“一网通办”，建成全流程一体化在线服务平台等。三省一市从各自实际出发，确立政务服务的目标任务无可厚非，但从全局和长远来看，特别是从整体治理以及中央赋予长三角特殊战略使命的视角来看，三省一市显然还需进一步提高站位、放大格局，增强目标设定的包容性、整体性、系统性。

为此，三省一市需要进一步梳理整合现有政务服务的规划资源，就政务服务一体化的战略定位、总体目标、具体任务、角色分配、协作机制等进行协商，制定出台长三角政务服务一体化合作规划，并将其纳入到长三角区域一体化发展规划的总体框架。在此过程中，应注重发挥长三角区域合作办公室的议事协调职能，完善省级层面政务服务管理机构间的协同机制，同时建立健全长三角合作办公室与国家层面统筹部门如国家发改委之间的常态联系机制，以此在更高层次面推动规划对接。此外，还应发挥核心城市特别是上海在规划制定中的引领作用，做好自贸区经验的梳理总结 and 复制推广，积极对照国际先进标准如世界银行营商环境指标体系等，及时充实政务服务规划的条款内容，提升政务服务规划的国际站位。

共建标准，推进政务服务规则一体化

标准统一是实现政务服务一体化的前提。优化长三角地区营商环境，真正实现“就近能办、异地可办、全区通办”，就必须构建一体化的政务服务标准体系，对政务服务的事项名称、编码、办理流程以及所需材料等进行统一规范。

通过考察相关城市政务服务网站并比较具体办事事项就会发现，同一省（直辖市）不同城市之间政务服务的标准并未完全统一。在省级统筹管理的现有模式下，类似问题可能会更加突出。近年来，长三角三省一市率先在政务服务标准化方面进行了积极探索，也取得了显著成效。为了强化对本省（直辖市）范围内政务服务事项的统筹管理，实现同一事项统一标

准办理，三省一市先后出台相关政策文件指导本省（直辖市）的政务服务标准化工作。比如，2018年9月江苏发布的《“不见面审批”标准化指引》，提出“不见面审批”事项的“三级六同”，即省市县三级在事项公布、实现方式、基本流程、申请材料、办理时限、缴纳费用等6个方面实现标准统一。但这种标准不一致的问题仍未完全解决。

这种标准不统一的问题给企业群众跨区域办事带来了极大不便，也不利于长三角地区营商环境的整体优化和市场一体化的全面推进。因此，需要在各省（直辖市）政务服务标准统一规范的基础上，在考虑地方差异性的同时，推进长三角地区政务服务标准的有效对接。近期看，可梳理整合三省一市的权力责任清单，推进清单制度的一体化，构建相对统一的政务服务标准体系，实现地区内同一服务事项无差别受理、同标准办理。在此过程中，应注意解决法律法规的对接问题，主要是地方性法规以及地方政府规章之间的对接问题，防止“制度打架”。长远看，则应推行全国统一的负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实，同时加强顶层设计，在国家层面制定出台全国性的政务服务标准，对政务服务的共性内容加以统一规范，实现省际统筹与标准对接。目前，国家层面更多是着眼省级统筹，对政务服务标准的条例、条目等加以规范，并未对省际统筹，特别是条目内容如事项编码、办事流程等的对接作出明确规定。此外，随着“互联网+政务服务”的持续推进，如何统一网上办事流程以及实现线上线下标准对接等问题也需要国家层面出台文件加以规范。

共享信息，推进政务服务平台一体化

政务服务平台是政务一体化的重要载体和技术支撑，推进长三角政务服务一体化，关键还是要打通各种“信息壁垒”，实现政务服务平台一体化，真正做到所有政务服务事项“一网通办”。当前，我国省级政务服务平

台均已基本建成，各地在建设网上政务服务平台过程中，推出了一系列创新举措，长三角三省一市更是走在全国前列。但长三角现有各省级政务服务平台并没有形成完全意义上的“一张网”，主要表现为有些地方和部门的政务服务平台尚未做到与省级平台应接尽接，全省（直辖市）范围的政务服务事项还未做到标准统一、整体联动和业务协同，有些事项尚未全面纳入平台办理，部门和业务壁垒依然在一定程度上存在等。在省际统筹层面，由于全国一体化在线政务服务平台尚在建设之中，三省一市政务服务平台未能与国家政务服务平台全面对接，各省级平台之间基本上还处于相互隔离的状态。

目前，长三角三省一市正在通过试点示范积极推进政务服务“一网通办”。在此过程中，省级统筹与省际统筹之间的协调需要引起特别关注。首先，三省一市应扎实做好全省（直辖市）一体化在线政务服务平台建设，推动平台在省、市、县、乡、村五级的全面覆盖。重点做好省级政务服务平台建设，提供网上政务服务统一入口，构建身份认证、电子印章、电子证照以及信息资源共享交换的统一公共支撑，加强公共数据的统一管理，推进跨层级、跨系统、跨业务数据的互联互通。其次，三省一市应利用“放管服”改革的已有优势，加快推进各省（直辖市）政务服务平台与国家政务服务平台的全面对接，并以此为契机，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。

为进一步推进长三角地区政务服务“一网通办”，三省一市还有大量工作要做，重中之重还是省际数据的互联互通。为此，可考虑整合三省一市大数据管理的现有力量和资源，组建长三角地区大数据管理中心，加强地区公共数据的集中统一管理和整合共享。此外，还应协商制定出台公共数据的管理办法，指导规范长三角地区公共数据的管理使用。

管理视角

新时期中部地区崛起的战略意义更加凸显

我国中部地区包含山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南6个省，截至2017年底，中部地区国土面积约102.8万平方公里，占全国国土总面积的10.7%左右；常住人口约3.68亿人，占全国总人口数的26.5%；生产总值约17.94万亿元，约占全国的21.69%。中部地区在我国区域经济格局中，处于承东启西、连南接北的重要区位，是我国区域经济发展的重要板块，在我国地域分工中一直扮演着重要角色。

早在2006年，中共中央、国务院就颁布实施《关于促进中部地区崛起的若干意见》（以下简称《意见》）。10多年来，中部地区经济社会发展成效显著，《意见》明确要求的“粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽”（简称“三基地、一枢纽”）地位日益巩固，人民生活水平不断提高，生态环境质量总体改善，城乡面貌日新月异，改革创新步伐加快，全方位开放格局基本形成，发展活力和可持续发展能力进一步提升。经济总量占全国比重由2005年的18.8%提高到2017年的21.7%，在我国经济整体步入新常态以及经济下行压力加大的严峻形势下，取得的成就实属不易。

当前，国际贸易保护主义抬头，国际形势错综复杂，我国新旧动能转换处于关键时期，中部地区崛起的战略意义不言而喻。中部地区肩负着新时期党中央赋予的重要使命，应遵循高质量发展的要求，乘势而上，扎实工作，推动中部地区发展再上新台阶。

城市群是中部地区崛起的战略依托

当前，在我国新型城镇化战略中，城市群正扮演着越来越重要的角色。2014年中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出以城市群为推进城镇化的主体形态。2018年中共中央、国务院发布的《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确指出，以京津冀城市群、长三角城市群、粤港澳大湾区、成渝城市群、长江中游城市群、中原城市群、关中平原城市群等推动国家重大区域战略融合发展，建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，推动区域板块之间融合互动发展。其中，长江中游城市群涵盖中部地区的武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群，中原城市群、环渤海城市群等，是中部地区的主要主体位于中部地区的河南省。可见，在国家战略层面，中部地区城市群处于重要地位。

与单个城市相比，城市群有巨大的发展优势，主要体现在如下几个方面：一是城市群内的产业可以获得巨大的规模效益。城市群可以突破单个城市的市场限制，形成一个规模巨大的区域市场，有利于城市群内部的产业扩大规模，获得规模收益。二是各类产业在城市群地区发展可以获得巨大的聚集效益。在城市群地区，各类产业可以共用先进的基础设施，共享发达的公共服务，低成本地享受科技和文化创新成果，从而节约企业生产成本和交易成本，获取聚集经济效益。三是城市群可以提升资源配置效率。在城市群地区，基于发达的基础设施和基本公共服务的一体化配置，降低城市群内部的交易成本，促进城市群内部各城市专业化分工和特色化发展。四是提高服务意识。主动换位思考，强化服务意识，努力创造审批最少、流程最优、效率最高、服务最好、企业获得感最强的营商环境，真正将中部地区的城市群打造成“重商、亲商、安商、富商”之地。五是坚持绿色发展。将绿色发展理念、绿色发展科技创新、绿色发展规划和政策体系等融入城市群产业发展、环境保护、社会建设、基础设施与基本公共服务配置之中，全面提升城市群的可持续发展能力。六是创新体制机制。城市群内部各城市应有大局意识，高起点站位，克服地方本位主义思想，积极构建城市群内部各城市协同发展的体制机制，努力促进城市群内部各城市的一体化发展。

在中部地区，城市群经过多年发展，已经具备良好的发展基础。中原城市群、武汉城市圈、环长株潭城市群、环鄱阳湖城市群、皖江城市带、太原城市群等一个个区域性质的城市群（带）

城市群加快中部地区高质量发展

□ 宋迎昌

如雨后春笋般出现在中部地区。2015年国务院正式批复《长江中游城市群发展规划》，并将其定位为中国经济新增长极、中西部新型城镇化先行区、内陆开放合作示范区、“两型”社会建设引领区。如今，中部地区的城市群正在按照各自规划确定的发展定位全力推进建设进程，发展前景看好。

实现中部地区城市群高质量发展

中部地区崛起战略能否取得成功，关键之一就在于中部地区的城市群能否实现高质量发展。与东部沿海地区的城市群，特别是珠三角城市群和长三角城市群相比，中部地区的城市群还处于初级发展阶段，经济和人口的集聚度还不够，产业的先进性和引领性还不足，科技自主创新能力还不强，一体化发展的体制机制还不健全。未来，应该对标经济发达地区城市群，补足发展短板，发挥地域优势，为实现高质量发展，进而促进中部地区崛起提供有力支撑。

一是完善规划引导。在新形势下，应认真贯彻落实中央有关精神，提升城市群发展规划的科学化水平，不断提升其竞争力。二是强化产业支撑。立足实体经济，立足科技自主创新，立足内需导向，优化产业结构，推进产业转型升级，为中部地区崛起提供强大的产业基础。三是推进共建共享。完善城市群内部跨市域的基础设施和基本公共服务的一体化配置，降低城市群内部的交易成本，促进城市群内部各城市专业化分工和特色化发展。四是提高服务意识。主动换位思考，强化服务意识，努力创造审批最少、流程最优、效率最高、服务最好、企业获得感最强的营商环境，真正将中部地区的城市群打造成“重商、亲商、安商、富商”之地。五是坚持绿色发展。将绿色发展理念、绿色发展科技创新、绿色发展规划和政策体系等融入城市群产业发展、环境保护、社会建设、基础设施与基本公共服务配置之中，全面提升城市群的可持续发展能力。六是创新体制机制。城市群内部各城市应有大局意识，高起点站位，克服地方本位主义思想，积极构建城市群内部各城市协同发展的体制机制，努力促进城市群内部各城市的一体化发展。

战略思维

以“智能+”打造新时代政府治理升级版

□ 王 露

在“人工智能”概念提出60多年后的今天，计算机运算能力飞速提升，计算成本快速下降，深度学习算法快速迭代，互联网和物联网高速发展积累起海量数据，这些因素共同推动人工智能在智能机器人、智能金融、智能医疗、智能安防、智能驾驶、智能制造等领域取得巨大突破，一些困扰人类多年的重大经济社会问题有望得到解决。这是一场科技革命推动的治理革命，构建面向新时代的“智能政府”可谓是恰逢其时。为此，我们要把握好新一代科技革命和产业变革的历史机遇，完善体制机制和政策环境，推进人工智能与政府治理的深度融合。

“智能+”对提升政府治理效能的深远意义

“智能+”为强化政府效率提供了技术支撑。党的十九大提出了“效率变革”的发展要求，而“智能+”是推动效率变革的强大武器，它能够识别行政流程冗余，超快完成信息流转，使行政过程达到低成本、高效率、零差错。有研究显示，如果借助人工智能执行常规任务，比如格式化、自动归类、流转、审批等，政府效率至少可提高20%，大国政府每年可节约上亿小时工作时间，以及数十亿美元成本。这方面我国已有不少成熟案例，



如广州“全程电子化商事登记系统”，在智能机器人终端上办理营业执照，从申报、人脸识别、电子签名、智能审核到领取，全程只需10分钟。

“智能+”帮助提高政府决策科学化水平。“智能+”可以为政府处理海量数据，通过机器学习和精准算法，对数据进行全面科学的分析整合，从而提出前瞻性解决方案。目前，我国人工智能决策辅助系统在税务稽查、银行风险、投资决策、宏观人口预测、社会公共资源配置等领域已有大量应用。“智能+”通过全息的数据呈现，智能决策与分析，有助于政府实现精细化，由此也推动实现了一场治理革命。

如何实现政府治理智能化升级

尽量消除部门之间的信息和数据孤岛。“智能+”的本质是由数据驱动

的“超级大脑”，应针对实际情况，从宏观层面尽可能地统一政府各层级、各部门之间的操作系统、数据结构、网络协议、硬件标准等，使“智能+”充分释放其强大的互联互通潜力。

做好充足准备以有效应对“智能+”给政府数据和信息安全带来的新挑战。近年来流行于国内外的人工智能扭曲式应用，能够高仿真伪造人体指纹、个人笔迹、声音、画面等，形成前所未有的内容篡改能力。据统计，2016年以来，与人工智能相关的网络攻击占到总量六成，我们必须直面“智能+”时代对社会安全带来的压力，并从思想、政策、技术等各方面做好准备，有效化解由此带来的安全挑战。

促进“智能+”与政府治理创新深入结合。相比于经济、产业、金融领域，我国各级政府应用“智能+”的开拓创新稍显滞后。目前国内“智能+”主要面向企业治理、电子商务、产品推荐、计算广告、股市预测等方面，

未来政府应在利用“智能+”促进治理升级的程度上继续深入。

政府治理智能化升级的路径与方向

抓住“智能+”引发治理变革的历史机遇，使其成为国家治理能力和治理体系现代化的重要推力，需要从技术应用和体制机制两方面行动。

加快“智能+”在政府治理中的深度应用。围绕行政管理、司法管理、城市治理、环境保护、公共安全、智慧教育、智慧医疗、智慧养老等社会治理热点和民生需求，加快推进“智能+”走入政府治理实践。

围绕“智能+”和政府治理深度融合建立配套体制机制。这里包括，各级政府部门的新型智能治理理念、政府部门间信息共享机制以及政府应用“智能+”的伦理和法律保障。欧盟在今年4月份发布了“人工智能伦理指南”，提出人工智能应该坚持尊重人类自治、防止伤害、公平和责任的基本伦理原则。该指南包括人的管理和监督，稳健性和安全性，隐私和数据管理，透明度，多样性、非歧视性和公平性，社会和环境福祉，问责制等7项要求，并呼吁特别注意保护儿童和残疾人等弱势群体。我国在人工智能领域拥有技术和产业优势，也应尽快提出我们自己的人工智能价值观和伦理观，实现促发展、保安全、守底线的统一。