
从兄弟省市经验做法看上海

互联网政务改革的发力点

路建楠 康乃馨 吴启明¹

一、兄弟省市互联网政务改革的经验做法

“一网通办”的最终形态不仅是为了让行政审批等具体过程更快更简，而是要切实让政务服务成为企业和群众可及、可得的产品。兄弟省市改革实践表明，以互联网思维重塑政务体系架构，用互联网技术提升政务服务效率，是政务服务创新的不二法门。

（一）适应“群众需求”导向，关注“体验至上”

互联网思维下，政府必须以需求为导向，用户为中心，尽力消除企业、群众办事“堵点”。以做电商的理念来做政务服务，从企业和群众的办事需求和切身体验出发，把群众满意度作为衡量政务服务的首要标准，重建政务服务体系。

如，杭州市推进公民个人办事事项“简化办”，把水费缴纳、市民卡申领、公积金查询等与群众日常生活密切相关的 296 项个人事项，通过一张身份证办理，不再要求当事人提供其他证明材料。

从改善服务体验的角度出发，把原来繁琐的办事流程通过“一证通办”，让老百姓找政府办事也能得到极简、快速的服务体验。“把简单带给群众和政府、把复杂留给信息系统”。

充分运用信息化手段解决企业和民众的办事难、办事慢、办事繁的问题，不管“一网通办”政务处理的后台程序如何复杂，面对群众的前台界面一定要“减无可减，一简到底”。

如，浙江社会参保单位办理参保登记，原先需要提交 6 份材料，在“互联网+政务服务”改革实现各部门数据共享后，只需提交单位社会保险登记表这一份材料，办理时间也从按天数缩短到按分钟算，基本实现了即时办理。

（二）突出“量化倒逼”意识，注重“先立后破”

政府作为服务提供者，就是要把人民群众的小事当作自己的大事，指明改革方向。从人民群众关心的事情做起，群众觉得什么难办政府就想办法改什么，边调研边摸底边实施，以立促破，通过在若干热点、痛点问题上的改革突破，树立改革标杆，最终引领改革全面深化。

如，佛山市禅城区建设一门式政务服务监督系统，与一门式系统进行对接，对各部门处理投诉、咨询的情况进行时限监察、回复质量监察、社会评议，形成“一门式受理，一门式监控、一门式考核测评”的一门式投诉监督体系，倒逼政府自身效能提升。以镇街自然人一门式改革为例，改革后办事窗口减少 15%，窗口工作人员减少 19%，但窗口办理事项由原来的日均 11 件提升至 27.5 件。

作者简介：路建楠、康乃馨、吴启明，上海市发展改革研究院体制改革研究所。

（三）加强“协同集成”范围，打造“数字政府”

通过联合各业务部门，利用互联网、大数据、云计算等信息技术手段，打破各地方、各部门的信息壁垒，打通系统信息数据共享渠道，整合部门和地方间的各类服务事项，推进政务服务标准化、平台化与协同化。

通过数据共享打破部门间的行政壁垒和信息孤岛，打造政府后台运行“多合一”、前台办理“一对多”的审批服务模式，让办事主体从找“部门”变为找“政府”，形成“整体性政府”服务的格局。

如，江苏省“不见面审批”通过把涉企服务部门全面接入江苏政务服务网和省市场监管信息平台，建立信息目录，汇聚各类企业服务事项内容，不断实现政府数据联通共享及政务服务流程全链条整合。

（四）加快“迭代互动”力度，平台支撑“闭环管理”

互联网思维下，要求服务提供者根据需求的动态变化及时调整服务内容和方式，根据企业、群众需求的细微变化，快速反应，持续改进，推动政务服务“看、查、问、办、评、改”全流程迭代升级。正所谓“可能你觉得是一个不起眼的点，但是企业、群众可能觉得很重要”，互联网政务提供的服务也应该是“一口进一口出”的闭环。

如，南通市针对企业需求，在项目建设领域推行“集中式”审批机制，设立行政审批局作为代表政府提供服务的单一主体，在行政审批局这一平台内部整合投资立项、规划设计和施工图审查三阶段、涉及18个部门的职能，建立项目建设审批完整闭环。

企业向行政审批局报批项目“一口进”，从行政审批局获得项目施工许可“一口出”，对企业来说办理项目建设有了唯一的出入口，既减少了对复杂流程的学习成本，也避免了在各相关部门间的“奔波之苦”，极大提升办事体验。

（五）提升智能政务水平，信用机制辅助“互联网+”监管

“智能政务”的背后是理念、技术和监管的配套跟进，核心是审管结合，完善信用机制辅助“互联网+”监管运行，既要让审核监管质量更高，减少人工干扰，提高审批效能；又要通过后台数据，有效防止申报数据造假、篡改等，让审批质量更高、更可靠。如，深圳“秒批”事后监管采取系统自动检查、人工抽查、交叉检查等多种模式，对审批结果进行实时或定时检查。

对信用不达标人员，不适用“秒批”，须到窗口人工审核办理；检查发现违规办理的，相关信息记入个人征信。开展业务受理情况梳理，对申办“秒批”事项中存在的诸如重复申请等特殊情形加以甄别，优化审批系统，进一步削减审批风险。

通过实名核身数据库，应用人脸识别技术，对比公安部的公民身份数据库，确保了申请人上传信息的真实性，管控不见面审批风险，引入了信用管理方案。

二、上海对标兄弟省市互联网政务改革亟待解决的问题

（一）智能化有待提升

1、新技术应用开发场景不足。2019年8月，上海发布了《上海市“互联网+监管”工作实施方案》（以下简称“《方案》”），对政府监管的“智能化”提出要求。然而，从上海现有监管探索来看，多数所谓的“智能模型”仍是简单的信息化、可视化，没有通过大量复杂数据的处理，获得非线性、“全新”的结论。如，对于餐厨食用油倾倒的监管，上海的主要监管方式是监控探头联网，只是简单地将分散信息归集，监管效率依旧较低。

通过综合比对企业合法处理废弃油脂数据、纳税、水电煤用量数据，智能研判问题企业的探索仍有不足。此外，借助物联网、区块链等现代信息技术推动监管方式创新仍未破题。

面对新冠疫情，广州市于2020年上半年面向农贸市场开展线上巡检，并建立了以区块链、AI技术、大数据、云计算为核心技术的食用农产品溯源平台，将市场准入、日常检查监管以及检验检测、稽查执法等公开信息上传至区块链上，所有数据自动生成电子标签，“一档一码”，市场监管部门利用大数据和AI技术，不仅可以对商户和市场开办方的准入、管理、台账等实时查询、监管和应急处理，还可以定向精准排查日常进销溯源信息的真伪性，即时收到预警信息提示，以便实施靶向精准检查。相对而言，目前上海市场监管领域对于新技术的深度应用仍显不足。

究其原因，长期以来，政府监管更多依赖于经验和直觉，用数据描述事实、用数据驱动监管的意识不强，面临大城市治理的突出复杂问题时，传统监管受制于惯性约束，难以在智能化、客观性方面实现“华丽转身”。

2、对系统性风险挖掘不足。《方案》中提到，要依托上海市“互联网+监管”系统大数据分析处理能力和相关数据支撑，利用数据分析比对、关联计算、机器学习等多种技术手段，建设风险预警系统。目前，从浦东等地开展的互联网监管创新来看，在系统性风险预警方面开展探索，在一定程度上提升了监管效能，但距离真正意义上的“智能化”仍有距离。

从各部门的监管职能出发设计的模型，未能脱离传统监管注重“点”上事件的思维惯性，对“面”上存在的系统性风险缺乏综合研判和提前预警。

如，对宾旅馆业的监管，较多考虑的是宾旅馆个体的运行状况，既没有把疾病疫情、气候状况、节庆活动、社会治安等作为综合变量，也没有从宾旅馆个体事件中归纳出对交通管理、能源供应、食品安全、群体性事件等方面的可能趋势和预警信号。

究其原因，“数据采集-数据处理-数据应用”这一“互联网+监管”过程始终在本部门体系内循环，造成监管模型设计站位低、视野窄。

（二）便捷度有待增强

1、流程再造深度不足制约便捷度提高。“一网通办”政务服务改革中，办事“一张网”，背后是整套的流程再造，但从目前改革推进情况看，流程再造的深度仍显不足。

如，2019年4月起，上海全面实现“一表申请、一窗领取”的“一站式”开办企业办事流程，申请人通过开办企业“一窗通”服务平台在线提交申请材料，2天后即可在区行政服务中心单一窗口“一窗领取”纸质执照、实物印章和发票，成效显著。

但是也要看到，对比兄弟省市的“机器研判”“秒批”等创新做法，上海仍有差距。深圳市已经于2019年9月实现了企业登记“秒批”，申请人只需登录广东政务服务网提出申请，选择并填写对应的“秒批”流程，材料齐全，符合法定形式的，“秒批”系统会自动做出审批通过决定，经办人可在自助领照机自行领取执照。

调研了解到，深圳之所以能够实现“秒批”，得益于强大的部门信息共享系统和应用模型的深度开发。以营业执照办理中的重要环节“住所地址查实”为例，深圳市住建局与市场监管局实现了住所地址信息的深度开发共享，对于哪些地址可以经商，全部进行系统地数字化梳理，如此，企业在提交住所信息后，审批系统可立即对该信息进行自动识别、研判。

而上海企业在“一窗通”服务平台提交住所信息后，市场监管部门仍需对每一个住所信息进行人为识别，审批时间拉长。究其原因，部门间“流程再造”仍停留在简单的信息互通有无层面，针对不同应用场景的深层次流程再造仍有待挖掘，政务信

息资源基于业务协同的系统性梳理、整合不足，制约了“整体性改革”的效能提升。

2、人机互动办理体验感有待提升。2018年10月，上海市委市政府主要领导在上海“一网通办”总门户上线开通仪式上提出，要让企业和群众办事都能像“网购”一样便捷。高效、便捷、智能的人机互动，是“网购”能够取代现实购物的重要因素之一。

但是上海在这方面的探索显然不足，目前“一网通办”门户上尚未开通在线咨询功能。调研了解发现，企业认为上海“一网通办”服务平台存在的最主要问题是“不能像线下一样进行交流互动”（见图1）。

相对的，为破解“咨询难”问题，杭州市大胆借鉴淘宝阿里旺旺的客服经验，研发“网上咨询智能应答系统”。该系统主要具有“在线客服指导”“系统自动应答”“问题智能归集”等方面的功能。

对于共性问题，通过预先植入常见问题回复，实现系统24小时自动应答；对于个性问题，借助人工客服对用户呼叫予以即时回复；同时由系统对人工客服回答过的个性问题进行智能分类、梳理归集，实现同一问题二次咨询时系统自动应答，确保统一标准。

“网上咨询智能应答系统”较之传统电话咨询最大的优势就是可以提供可视化、即时性的“店小二”式服务，部分在电话咨询中难以描述的界面、选项、按钮，均可通过系统截图一键实现，极大地提升企业申报端与内部审批端的沟通效率，通过工客服“零距离”介入，达到“键对键”远程指导企业全程办理各类登记事项的效果。

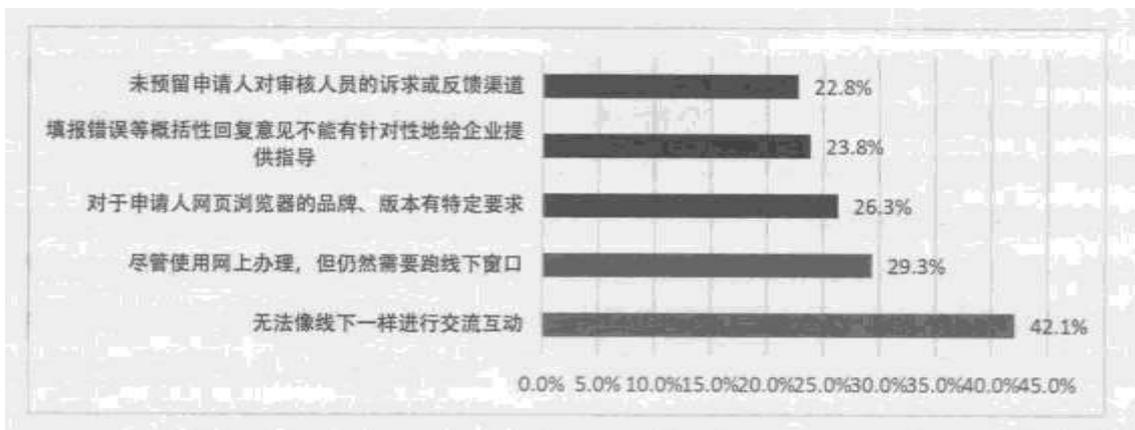


图1 “一网通办”服务平台存在的最主要问题

3、央地数据协同对接不够。目前，“一网通办”还仅限于对上海各单位、各区的数据进行归集共享，在沪单位、国家部门的相关数据仍有待进一步打通共享。如，公安、商务、税务、交通运输、农业农村等领域国家部委系统的数据尚未与上海“一网通办”平台实现信息互通，相关政务服务事项办理数据尚不能实时交换，给企业办事带来不便。

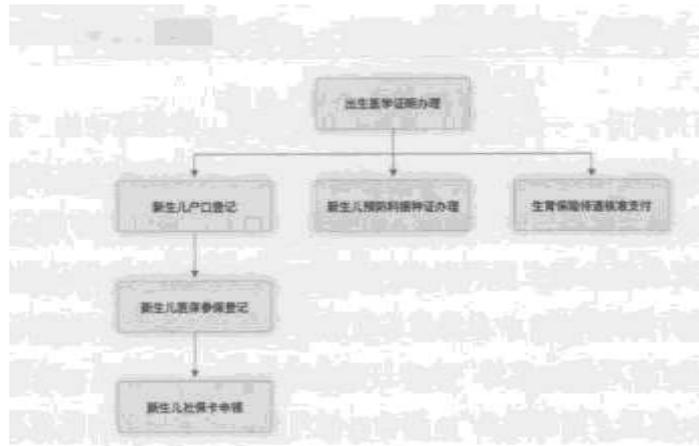
调研了解到，造成这种情况的原因是，国家各部委专网各自独立规划，且委托不同的网络运营商建设或者采购不同的网络运营商服务，这种历史原因造成了目前网络IP地址规划、接入方式各不相同，进而导致部委信息与上海“一网通办”之间网络不通，各部委信息系统“烟囱”林立，严重影响了央地数据共享和业务协同。又如，商业银行的企业信贷等信用信息对于政府部门强化对市场主体的事中事后监管、实施联合惩戒和限制准入，具有重要作用。

但是由于商业银行的企业金融服务信息由人民银行掌握，按照人民银行相关规定，“一网通办”平台不具备征信机构资质，不能采集和查询金融机构的信贷信息，导致目前各政府部门无法在“一网通办”平台上查询企业金融服务信息，有相关查询需求时要另外向人民银行征信系统一对一获取信息，在一定程度上延迟了监管时效，制约了监管效能提升。

(三)精准性有待强化

1、“一件事”的覆盖面仍有不足。2020年1月，上海发布了《关于以企业和群众高效办成“一件事”为目标全面推进业务流程革命性再造的指导意见》，提出以企业和群众高效办成“一件事”为目标，集成“一件事”所涉及的政务服务事项，进行整体性再造、实施一体化办理。但从改革推进情况来看，针对企业群众办事的应用场景开发不够，尤其是对办成“一件事”的互联网技术、办事环节、办理标准等系统集成性不够。

相对的，浙江省则围绕企业全生命周期、公民的全生命周期中某一阶段中，企业群众需要到政府部门、公用企事业单位和服务机构办理的多个相关联政务服务“事项”，整合归并成企业和群众视角的“一件事”，推进一件事情全流程最多跑一次。浙江省推出的34项公民“一件事”涵盖群众出生、上学、就业、特殊群体服务、失业、结婚生育、置业、就医、退休养老和殡葬等10个方面，如“新生儿”“入学”“个体劳动者就业创业”“婚育户登记”“公租房申请”“车辆上牌”“退休”“身后一件事”等。以“出生一件事”为例，市民登录浙江政务服务网，能够在“出生一件事”的专属页面看到办理流程、联办事项清单以及详细的办事指南(见图2)。



事项名称	办理结果	办理类型	受理部门	办事指南
1 出生一件事联办	出证审批	承诺件	各业务部门	办事指南
2 出具出生医学证明	出生医学证明	即办件	各级助产机构	办事指南
3 社会保障卡个人零余额申领	无	即办件	无	办事指南
4 城乡居民基本医疗保险参保登记	无	即办件	各区、县(市)医保经办机构,街道(镇)人力资源和社会保障服务机构	办事指南
5 国内出生(婚生)户口登记	国内出生(婚生)户口登记	即办件	浦东派出所 浦东派出所 小港派出所 南汇派出所 黄浦派出所 望江派出所	办事指南
6 生育保险待遇核定支付	确认单	即办件	无	办事指南

图 2 浙江“出生一件事”办理流程及联办事项清单

而上海在这方面无论从研究还是实践的角度都还有较大差距,同样的出生相关事宜,在“一网通办”上只能通过“产后”来查找具体业务办理方式(见图 3)。究其原因,是对于集成性、模块化、细分领域的政务服务梳理仍不够彻底,站在群众视角的信息归集共享后的高效运用还有待深度开发。



图 3 上海“一网通办”出生相关事项办理页面

2、监管精准化有待提升。一是数据驱动尚未真正实现。数据驱动的“互联网+监管”模式下,智能模型成为“大脑”,数据成为“依据”,政府执法人员仅仅充当实施监管行为的“手”。由于目前数据获取不完全、数据处理不智能,监管部门和人员难以充分信任和依靠数据模型,大多数情况下仍需要凭借经验和主观判断进行监管,数据在现阶段仍只是监管的辅助参考。

同时,依据数据模型进行智能派单,一旦造成监管疏漏和问题,是否有相应的追责和免责机制,仍需进一步研究。二是“互联网+监管”尚未打破条线分割。“互联网+监管”围绕的是事项,根据解决问题的需要,实现“智能派单”,调动一切可能的政府资源。这就要求数据模型具有超出单一部门职权,能够跨部门调配资源的权限。从浦东监管应用场景来看,由于模型分属

各部门设计建设，跨部门派单需要一事一议和较高的协调成本。

“智能派单”“动态派单”“实施派单”等“互联网+监管”新要求对传统的政府架构和监管体系提出了巨大挑战。究其原因，“互联网+监管”的发展趋势是“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”，以数据的全面获取和智能化处理为前提，依据数据导出的结果实施监管行为，才能实现监管精确化。但在实践中，以人为主的传统监管仍是目前的主要方式，数据驱动下的监管迟迟未能实现。

三、上海推进互联网政务改革的若干建议

1、流程再造，深化“一件事、一次办”场景应用：服务清单+办事清单+表单互认

一是建立基于权力清单的服务清单。江浙两地所推行的“最多跑一次”“不见面审批”等改革均高度重视推动权力清单向办事清单转化。权力清单包括依申请和依职权的全部行政权力，旨在通过“晒权”明确政府权力边界，方便百姓监督。但权力清单只“晒”还不够，还要让老百姓“看得懂”“用得上”。

在下一步工作中，上海应以权力清单为基础，形成面向群众的“一网通办”办事清单，该清单由政务服务清单和公共服务清单共同组成。其中，政务服务清单包括权力清单中的“行政审批”“行政确认”“行政给付”“行政征收”和“其他”，公共服务清单则特指权力清单中涉及公共服务的事项清单（见图4）。

二是在办事清单基础上形成场景应用模块。细化企业、群众办一件事的内涵，以“一件事、一次办”为牵引，深化政府政务流程再造，围绕“一件事”形成“一网通办”功能场景模块。

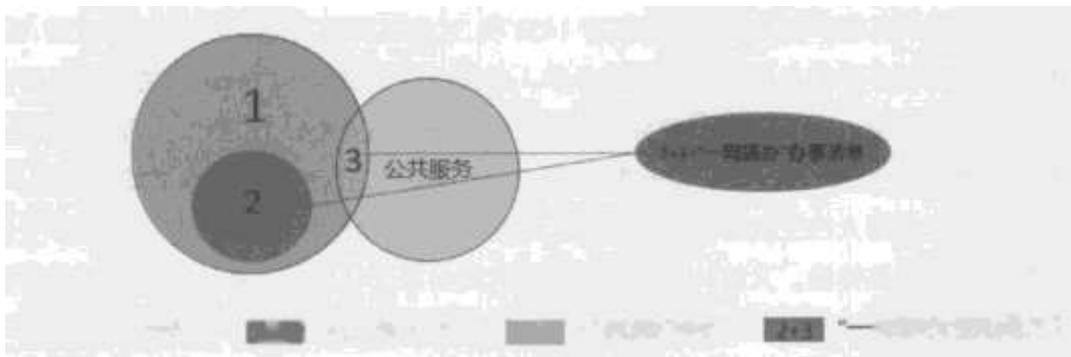


图4 四张清单相互关系

2、技术应用，试点“AI+一网通办”智能化审批：区块链+人工智能+一机集成

一是鼓励在金融、食品溯源、药品安全等监管领域率先使用区块链技术，探索实施智慧监管的新场景。

二是深化人工智能在审批办理中的应用。以“AI+一网通办”为牵引，细分审批要素，深化审批标准化建设，用技术赋能，增强办事便捷度和行政服务效率。

三是推广政务服务智能自助办理一体机，借鉴广州模式，通过“一网通办”系统后台的证件信息共享，推动企业和市民办事由传统的人工受理、审核、发照（证），向在一体机上一机受理、视频服务（自选）、后台审核、自助打印、自助领取的转变，

真正实现零跑路、审核审批零见面。

3、信息共享，强化审管结合的政务数据资源化利用：规范标准+共享应用+数据治理

一是在市级层面建立清单/指南编制的跨部门合作工作机制。清单/办事指南编制和信息，化工作表面上看是“前道”和“后道”的关系，前者负责内容提供，后者负责网上实现，但二者在实际操作中应高度重视深度配合、“团队作战”，让办事指南中的文字变成计算机可以“读懂”和处理的语言，否则很容易造成编制内容在前后道部门间的低效反复。

如，浙江省采取清单编制部门和信息技术部门集中办公做法，文字内容确定后立即在信息化系统进行提取试验，若技术上不能识别，则第一时间修改文字内容录入方式。下一步，上海要进一步细化数据资源化利用标准，最大程度保证信息归集字段的规范化和标准化，确保实现所有信息自动生成和一次性调取。

二是以“流程设计师+IT 工程师+联络员”方式推动平台功能深度开发。“一网通办”平台应是具有专业化运营能力、全面支撑“放、管、服”的综合服务管理平台。

如，徐汇区以“流程设计师+IT 工程师+联络员”为抓手，挖掘平台功能，其中，“流程设计师”通过流程设计体现部门需求，“IT 工程师”负责细化功能模块，体现操作性和技术性，“联络员”负责征求各部门个性化操作意见，将部门需求与平台功能无缝对接。

三是加强数据治理。“一网通办”背后是部门数据的整合共享，下一步上海互联网政务服务要在数据整合利用上有新的突破，尤其是在审批和监管信息对接方面，需要在目前“双告知”“双反馈”“双随机”等基础上，进一步探索找准新的突破方向。

4、人机交互，以需求驱动持续更新升级：知识图谱+人机交互+迭代升级

一是基于知识图谱构建数据治理能力。在政务服务领域引入知识图谱。如，浙江省“最多跑一次”数据串梳理项目，利用知识图谱对事项串、数据项等进行关联，目前浙江省 26 家省级单位前 100 项高频事项关联的材料已有 1451 项，这些材料涉及很多的申报表、证照、证明、批文等，以及各种各样的自行填写、外部分享、内部分享、数源单位确认，通过知识图谱推动数据活化、自流程化、融合化。

二是完善现有“好差评”制度基础上，探索人机交互新途径，在为办事主体带来便利的同时，不断收集需求，持续实现“一网通办”平台的功能提升。如，引入类似淘宝旺旺的人机互动智能应答功能，让办事者可以在“一网通办”平台上享受到淘宝购物般便捷的服务体验。

又如，建立审批承诺时间动态优化机制，通过对办事情况的实时监控和大数据分析，推动审批职能部门减环节、简流程，推动政务服务迭代升级，实现“一网通办”从“能办”向“好办”“愿办”的转变。

5、用户体验，提升政府人性化服务水平：精细服务+精准服务+精致服务

一是进一步强化“一网通办”的细节服务，在平台界面、办事反馈、精准服务等方面体现人性化设计，提升用户体验感。如，引入“场景导航”和“网上预约”服务功能，企业和市民事先在网上用场景导航模拟业务办理的全过程，一目了然提示所需准备的材料，再通过网上预约，到大厅后不用排队，直接到提前模拟的办事柜台，一次性办理成功。

二是实事求是、合理确定办事事项上网深度和办事场景细化的颗粒度。不同类型、领域的办事事项上网办理深度应存在差异，不应简单地追求数字，而要实事求是，从是否真正能够为行政相对人提供便利的角度来判定权力事项的上网深度和场景细化的颗粒度，同时兼顾政府行政效能的提升和风险防控。

以项目审批事项为例，对于政府性项目，项目情况相对复杂，往往需要反复沟通和论证，监管要求也日趋严格和规范，现阶段全程网上办理不符合项目建设的实际需求和政府监管要求；而对于企业投资项目，应区别项目类别和领域，细化办事场景、消除模糊条款，形成标准化的操作规范，让企业看得懂、用得好，尽可能为企业办事提供便利。

6、央地协同，探索建立央地数据对接机制：专网并入+用户互认+信用共享

一是打通央地信息共享网络通道。对国家延伸到上海的条线专网，分级并入国家和上海政务外网；对不具备并入条件的，开放网络和系统接口，为信息系统和数据对接提供高速网络公路。

二是推动国家部委信息系统与上海“一网通办”实现用户互认。打通公安、商务、税务、交通运输、农业农村等领域国家部委系统的数据通路，实现与上海“一网通办”总门户间的用户信息互认，以及政务服务事项办理数据的接口级实时交换，提升用户体验。

三是探索商业银行与“一网通办”共享企业金融服务信用信息。探索“一网通办”与国家金融信用信息基础数据的运营单位即人民银行征信中心协商，共同搭建企业自助查询其征信报告的互联网平台，推动商业银行等具备条件的专业机构，通过“一网通办”平台与政府部门共享企业信用信贷等信息，推动上海相关监管部门借助“一网通办”平台加强事中事后监管。