

# 数字化转型背景下政务服务中 “数字鸿沟”问题探究 ——以上海市“一网通办”为例

中共上海市委党校课题组

**【摘要】** 数字化是当今时代发展的大趋势，正在深刻改变着人们的生产生活方式。政务服务数字化转型为公众生活带来了便利，可是一些特殊群体却面临着数字化障碍，成为“数字弱势群体”。上海市在推进“一网通办”改革过程中，也面临着一系列“数字鸿沟”问题，并越来越引起政府部门和社会公众的关注与重视。本文深入分析政务服务中“数字鸿沟”问题的成因，并从市场、政府、社会三个方面提出消解策略，以期让“数字弱势群体”能够享受到政务服务数字化带来的便利。

**【关键词】** 政务服务 “数字鸿沟” “数字弱势群体”

## 一、问题的提出

数字化转型是当今社会发展的必然趋势，而政府数字化转型成为政府改革创新战略目标。深化流程再造，加快构建政府大数据信息共享平台，融合线上线下一体化政务体系，是提升群众获得感、幸福感和安全感的重要举措，是切实提升政府现代化治理能力的必然要求。上海正走在城市数字化建设的前列，“一网通办”已取得显著成效，成为政务服务领域探索的重要标志。以大数据深度运用为驱动，倒逼政府管理手段、模式和理念进行深刻变革，引领服务方式和思维模式全面创新，为未来数字化政府奠定基础，也为全国数字化转型提供了具有重大意义的实践路径和发展方向。

然而，政务服务的数字化转型在为社会公众带来生活便利的同时，也因标准化产品和服务在使用对象差异性方面考虑不足，产生了“数字鸿沟”问题，导致出现了一些“数字弱势群体”。<sup>[1]</sup>“数字弱势群体”是指由于主客观原因无法拥有或者不会熟练使用数字服务设备，从而在获取和利用政务服务方面处于相对弱势的群体。当前，国家正采取一系列更具关怀性的措施对他们给予帮助。2020年11月，国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》，切实解决老年人在运用智能技术上遇到的困难，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，为老年人提供更周全、更贴心、更直接的便利化服务。2021年8月，国家发展改革委办公厅印发《关于请报送运用智能技术服务老年人示范案例的通知》，在全国范围内征集一批运用智能技术服务老年人的典型案例，以形成一批可复制可推广的成果，为全国解决老年人“数字鸿沟”问题提供示范经验。但是，“数字鸿沟”问题仍然不容忽视，不仅是老年人会遇到数字化障碍，还有其他“数字弱势群体”也正在受到数字技术边缘化的困扰。以上海市“一网通办”改革为例，传统的线下窗口作用弱化、数字产品说明不够简洁清晰、老年人线上操作实名验证不方便、老人机无法使用人脸识别，还有在疫情期间，老年人不会操作智能手机，无法出示健康码等“数字鸿沟”问题并不少见。

因此，消解政务服务中的“数字鸿沟”问题，让“数字弱势群体”也能享受到精准和高效的公共服务，实现政务服务的公共价值，促进社会公平，成为政府数字化转型的重要任务。

## 二、政务服务中“数字鸿沟”问题成因分析

## （一）上海市“一网通办”概况

2018 年，上海市开始“一网通办”改革，指的是政务服务“进一网，能通办”，依托线上一体化服务平台和线下办事窗口，达到“高效办成一件事”。上海也在进一步提升平台能力，深化数据治理，改善用户体验，努力将其打造成为“上海服务”的金字招牌，为上海城市数字化转型提供有力支撑。

据统计，“一网通办”总门户已接入超过 2300 个服务事项，实现行政审批事项全覆盖，超 94% 的事项可以“只跑一次、一次办成”，个人社区服务事项“全市通办、身边可办”。在 2020 年底，“一网通办”政务服务综合类自助终端已经覆盖全市 16 个区，涵盖全市所有社区事务受理服务中心、部分服务中心、商业中心、园区及医院等。自助终端提供包括公安、人社、医保、教委等部门的百余项服务，包括新版社保卡开通、门急诊就医记录册“申领、更换、补发”、三金查询、个人信用报告查询等。目前，“一网通办”自助终端事项清单共 102 项，具体包括查询类、证明出具类、模拟计算类、申请办理类等，其中以查询类事项居多。

## （二）政务服务中“数字鸿沟”问题

在城市数字化转型大背景下，上海“一网通办”改革的主要目的是要让政务服务像“网购”一样方便，不断提高企业、市民办事的便捷度、体验度、满意度。然而，“一网通办”改革在弥补原有的程序繁琐、服务时间有限、信息壁垒等问题的同时，政务服务中的“数字鸿沟”问题并未得到完全解决，有部分群体，如老年人、外来务工人员、残障人士、低学历人群等并不能完全享受到数字化带来的便捷，面临着一系列数字化障碍。另外，不同人群所获取的信息量也不尽相同，从而造成了信息差，一些人群因此沦为“数字弱势群体”。“数字弱势群体”不断被边缘化，难以享受到数字化带来的便利，引起了社会的广泛关注。

### 1. 年龄带来的“数字鸿沟”问题

在数字化时代，如果说年轻群体是“数字富人”，那么中老年群体就可以说是“数字穷人”，互联网、智能手机、电脑、一体机等，都不是他们所熟知的领域。“一网通办”的推进并没有让他们享受到更好、更便捷的政务服务，主要表现在硬件的缺失、思想的排斥和技能的缺乏。首先是硬件的缺失，大多数老年人不使用智能手机，仅有老人机完成日常的通讯即可。其次是思想的排斥，中老年人对于互联网等高科技产品普遍存在着排斥的心理，他们更倾向于用传统的线下、纸质的方式来解决，而不愿使用电子产品，甚至不相信电子产品。最后是数字技能的缺乏。大多数中老年人虽然有想学习数字产品的意愿，但面对一系列复杂操作，他们往往知难而退。

### 2. 户籍带来的“数字鸿沟”问题

根据《2020 上海统计年鉴》数据，2019 年，上海常住人口达到 2428.14 万人，而年末户籍人口仅有 1469.30 万人，占总人口的 61%。上海的外来务工群体在上海办理诸多项业务时，却因为种种数字化限制而受到不公平待遇，主要表现在“电子亮证”障碍、人户分离问题等方面。比如，“电子亮证”是上海“一网通办”移动端 App“随申办”的主要功能之一，以方便公民随时随地亮证，包括居民身份证、上海市居住证、结婚证、驾驶证等。但目前仅支持上海户籍或在上海办理的各类证照才可添加电子证照，且由于历史原因，部分旧版证照也无法添加电子证照。

### 3. 残障带来的“数字鸿沟”问题

根据《2019 年上海市残疾人事业基本数据情况》报告，截至 2019 年底，上海市共有户籍残疾人口 578104 人，占全市户籍总人口的 3.93%。近五年来，残疾人数量平均每年增长超过 3 万人。由此可见，上海市残疾人规模越来越大。然而，由于其自身的特殊性，这部分人群在政务服务数字化转型中面临的“数字鸿沟”现象也愈发明显。“一网通办”虽已上线近百项与残障人

士有关的服务，但是这些人群依旧只能使用传统手段去享受服务，在丧失便捷的同时也被排除在新技术带来的革新之外。

#### 4. 学历带来的“数字鸿沟”问题

在政务服务数字化转型过程中，不同受教育程度群体之间在办事习惯、办事难度以及智能设备的学习意愿上均存在着不同程度的“数字鸿沟”。学历较低的人群在接受数字化政务服务过程中存在一定劣势，可能要花费更多精力或时间才能克服其受教育水平低带来的数字化障碍，他们获取高效便捷的政务服务的几率也更低。一般而言，年龄越大、学历越低的人群更倾向于对智能技术抱冷漠的态度，其通过学习智能技术来获取数字化政务服务的意愿也更低。

#### 5. 信息贫富带来的“数字鸿沟”问题

随着即时通讯、新媒体等新信息平台的快速发展，信息尤其是新闻信息的传播已经摆脱了平面及纸质媒体的束缚，传播呈现出明显的立体态势。但是，大量的非网民被排斥在信息爆炸之外。《2019年上海市残疾人事业基本数据情况》报告显示，买不到票、挂不上号的现象占到不上网带来的生活不便现象的24.9%，无法及时获取信息的比例也达到了22.9%。从这些问题中暴露出了不同人群之间越来越明显的信息差现象。由于传统媒介的式微，“数字弱势群体”被动与社会相隔绝，他们在数字化转型的过程中，获取信息技能的相对缺乏，也导致其不断被边缘化，在接入端就被排斥到数字化的便利之外，处于一种被动观望、无力参与的尴尬局面，甚至面临着传统信息渠道关闭后，无法获得新信息的窘境。

### （三）政务服务中“数字鸿沟”问题成因分析

#### 1. 政府部门合作效率低下，阻碍协调共享

各部门各自为政，难以统一协调。开展“一网通办”改革，必然涉及到多部门的权力集中与交叉整合，而部门之间的“博弈”在一定程度上易形成行政的“内卷化”，造成合作效率低下。某些行政服务中心的业务办理牵涉到本单位行政管理部门与入驻的业务部门，每项业务的完成都需要本中心的窗口人员和职能部门审批人员的共同努力。行政服务中心尽管作为推进“一网通办”的牵头部门，但其在管理过程中缺少权威性，而权限的不足导致了业务部门“消极配合”“收受分离”等衔接不畅问题，加大了“数字弱势群体”的办事难度。

风险规避意识太强，业务流程繁琐。风险规避意识在传统儒家思想的加持下，成为一些政府部门领导在面对“互联网+政务服务”时的首要选择。“不作为”“懒政”以及“不做就不会出错”等观念，使得政府部门不愿通过经济长效发展、体制机制创新、科学技术创新等方式来解决“数字弱势群体”面临的困难。在风险规避和部门主义思想的影响下，各部门没有站在政府的角度上思考问题，没有以用户的思维来想问题、解决问题，导致业务办理流程过于繁琐，“一网通办”的入口过深，操作起来过于麻烦。在“一网通办”系统和“随申办”APP上出现的一系列问题，使得“数字弱势群体”进一步被排斥到数字化的便利之外。

#### 2. “一网通办”忽视“数字弱势群体”的特殊需求

产品设计对“数字弱势群体”的忽视。在政府将业务外包给信息技术公司时，企业更多的是充当一种被动完成任务并拿取自己应得收益的角色。信息技术企业由于对“数字弱势群体”需求和行为习惯不了解，在相关技术设计时，主要基于年轻人的角度设计产品，进而忽视了“数字弱势群体”的独特需求。再加上外包的技术公司缺乏创造性，最终的“一网通办”系统设计往往过于复杂，“数字弱者群体”既看不懂也不会用，“数字鸿沟”现象进一步加深。

技术支持和售后服务的缺位。“一网通办”政务服务平台的建设与维护不同于微博和微信网站，前者一般更为复杂。由于政府部门预算的原因，一般会采用预算较少、效果较好或具有较高性价比的招标方案。但是，外包技术公司并没有像互联网和信息

---

技术公司一样具有充沛的技术人才储备、高额的技术研发投入和维护成本以及将产品和运营深度结合起来的优势，所以，在主动维护政府政务网站及相关应用程序方面积极性不高，导致“一网通办”系统在后续的使用过程中出现一系列的问题。信息技术企业缺乏担当意识和责任感，在产品设计中体现为对“数字弱势群体”的忽视，缺乏相关的技术指导和售后服务。

### 3. 专业化培训“缺位”，加剧“数字鸿沟”问题

在推进政务服务数字化转型的过程中，无论是在手段工具层面还是在意识形态层面，都缺少专业人士的引导，包括社会组织和社区角色的“缺位”，“数字弱势群体”自身参与难，阻碍了“数字弱势群体”对政务服务中数据资源的利用，使其成为大数据环境中的边缘化群体。“数字弱势群体”往往缺乏专业的培训团体或机构对其进行专业化的培训。政府也不能单独以自身观点来判断居民的参与动机，而忽视对居民内心世界的感同身受，要从居民的阶层文化和品位习惯去看待和理解他们的关切与愿望，<sup>[2]</sup>社会组织和社区的引导和培训角色“缺位”也加剧了政务服务“数字鸿沟”的问题。

## 三、政务服务中“数字鸿沟”问题的消解策略选择

要消解政务服务中“数字鸿沟”问题，必须从企业、政府和社会的角度提出具有针对性的消解策略，促进“一网通办”长足发展和进步，确保“数字弱势群体”享有信息权利和数字福利。

### （一）企业要勇于承担社会责任

在信息飞速发展的时代，企业掌握着大量的技术资源优势。在推行数字化改革的过程中，企业要发挥自己的技术优势，在全力配合支撑政府数字化转型的同时，企业要履行社会责任，勇于担当作为，持续关注“数字弱势群体”，让技术充满着温度，只有这样，才能够使“数字弱势群体”避免“数字鸿沟”，构建一个有温度的社会。

在信息基础设施建设上，企业同样要勇于担当作为，重点加强边远地区、落后区域信息基础设施建设与改造，加快满足弱势群体需求的技术研究与创新，提供多种渠道与方式的信息技术援助，在配合政府进行信息基础设施建设的过程中，要在保障质量的同时，对政府部门进行相关的技术指导以及后期的维护。在进行产品设计时，一定要考虑到不同群体的不同情况，在技术上支持“数字弱势群体”，做到真心关怀“数字弱势群体”，使技术充满着温度，社会充满温情。

### （二）政府要不断提升政务服务水平

#### 1. 转变管理理念，从方便管理到优化服务

政府要转变观念和作风，学会换位思考，真心实意地为企业和群众解难题、办实事；要以“让企业和群众有更多的获得感”为目标，制度与流程的设计始终坚持“用户导向”思维，做到把方便留给公众，把麻烦留给政府；践行“数据多跑路，群众少跑腿”的理念，将“用户满意”作为评价标准，增强服务意识，提升服务质量，增加服务力量。

#### 2. 改变业务逻辑，推进政务服务流程再造

业务流程革命性再造是“一网通办”的关键环节。要对部门内部职责职能、处室架构、人员配备、操作流程等进行全面系统彻底的整合重构。改变思维方式，积极吸纳互联网思维，提升政府效能，缩短管理路径，重塑业务流程，从而让群众有更多的获得感和满意度。

#### 3. 加强无障碍设施建设

---

首先，要将无障碍的理念贯彻到政务服务的全流程中，充分考虑所有少数群体的需求。其次，政务服务网站的建设要继续完善针对特殊人群的易用性改进。最后，各级行政服务中心的空间布局应充分考虑弱势群体的习惯与诉求，以人的温情改变机器的冰冷，以机器的高效弥补人工的繁杂。

### （三）社会要培育和弘扬互助精神

#### 1. 社会组织要充分发挥专业作用

积极培育社会组织，激发社会组织的活力，充分发挥社会组织在服务群众、凝聚人心、促进和谐方面的积极作用。社会组织专业性强，能够提供专业化的服务，降低服务成本，提升服务效率与质量。要优化社会组织发展环境，拓展社会组织生存空间，促进社会组织高质量发展。

#### 2. 社区要不断增强基层治理效能

首先，加强志愿者服务建设，扩大志愿者队伍，当在行政服务中心或社区事务受理服务中心的工作人员无暇顾及到每一位办事群众，尤其是亟需帮助的办事群众时，志愿者就可以充分发挥作用，在“数字弱势群体”办理事项遇到困难时为他们排忧解难。其次，积极开展教育培训，要让“数字弱势群体”充分利用现有社会信息化与网络的软硬件资源，提升信息意识与信息能力。<sup>[3]</sup>

#### 3. 青年人要主动承担社会责任

年轻人在享受数字化、智能化、智慧化带来的好处的同时，也要展现出青年人的担当。要以高度的责任感和使命感充分重视数字化带来的问题，主动关心并帮助“数字弱势群体”跨越“数字鸿沟”，让他们也能够成为数据的治理者、使用者和获益者，推动数字化赋能城市治理现代化。

### 参考文献：

[1]赵豪迈,白庆华.电子政务“数字鸿沟”分析与数字援助政策[J].情报杂志,2007,(03):101-105.

[2]颜玉凡.公共文化服务的实践路径转型:由政府主导到多元主体协同共治[J].艺术百家,2019,35(01):76-79+137.

[3]高霏霏.大数据时代信息弱势群体的信息权益保障研究[J].情报探索,2017,(11):14-20.