

推进“一网通办”从“能办”向“好办” “愿办”深化的思路 and 对策

赵勇¹

(中共上海市委党校 200233)

【摘要】：“一网通办”改革融合了服务型政府、智慧政府、整体性政府的特征，是新时代践行“以人民为中心”发展理念进行政务服务改革的新探索，标志着政府建设由数字政府迈入智慧政府的新阶段。进一步推进“一网通办”改革，应重视和强调深层次(政务服务流程的革命性再造)、一体化(政务服务的一体化)、全周期(服务企业和全生命周期)和获得感(切实增强企业和群众的获得感)，从整合度、共享度、体验度、速度、温度、覆盖度、规范度、示范度和确定性等方面推动政务服务的持续优化。

【关键词】：一网通办 政务服务 服务型政府

【中图分类号】：F127.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2021)11-0014-009

城市治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，抓好“政务服务一网通办”是推进城市治理现代化的“牛鼻子”工程。2018年，上海提出“一网通办”改革。推进“一网通办”从“能办”向“好办”“愿办”深化是改革的重要目标。

一、“一网通办”：一体化政务服务平台建设的“上海样本”

党的十九届四中全会指出，要加快推进全国一体化政务服务平台建设，健全强有力的行政执行系统，提高政府执行力和公信力。“一网通办”改革融合了服务型政府、智慧政府的特征，是新时代践行“以人民为中心”发展理念进行政务服务改革的新探索，标志着政府建设由数字政府迈入智慧政府的新阶段。“一网通办”与其他互联网+政务服务改革相比有相似性，在打造路径、目标取向上又表现出自身的特殊性，体现出新时代的特征和特质。随着服务型政府改革的不断推进，互联网+政务服务成为新时代推进政府“放管服”改革的重要举措，各级地方政府都努力在这一领域有所探索。上海作为长三角地区的中心城市，也努力在这一领域有所作为，力求进一步彰显其示范和引领作用。

(一)服务型政府和智慧政府的融通：“一网通办”的涵义

“一网通办”，是指践行和落实“以人民为中心”的发展理念，在提供政务服务的过程中引入互联网思维、强化信息化手段，在整合办事部门、优化政府办事流程的基础上构建统一整合的一体化在线政务服务平台，推动政府公共信息的互联互通互助，促进线上线下政务服务融通，在线下整合公共服务的同时为民众提供线上政务服务新路径，促进不同区域不同政府部门在相同事项上无差别受理、零差别办理，努力做到让民众办事减材料、减证明、减时间、减跑动次数，实现在一定区域内跨区域、跨

¹作者简介：赵勇，中共上海市委党校教授、教务处处长，上海市数字政府建设研究中心首席专家。

基金项目：上海市决策咨询研究重点课题(2020-A-028)

部门通办，推进政府在理念、结构、流程、效能、监督等方面的全面再造，优化营商环境，打造整体性政府。

总体来看，“一网通办”中“网”的使用体现了互联网价值和思维，“一”重视整合性、整体性，努力打造整体性政府，两个字综合起来体现了智慧政府建设的要求；“通办”的使用彰显了建设服务型政府的取向。“一网通办”体现了智慧政府和服务型政府相融通的特点。从目标取向看，“一网通办”并非简单地减跑动次数，而是努力集成多个价值目标，通过电子政府的建设倒逼政务服务流程再造，推动政府部门信息共享。

（二）创新政务服务，提升政府治理的整体性、系统性、协同性：“一网通办”改革的指向

“一网通办”给政府带来的变革是全方位、全过程、全要素的，可以说是政府的全面再造，有利于提升政府治理的整体性、系统性、协同性，有利于提升政府决策的科学化、社会治理的精准化、公共服务的高效化，形成有效的政府治理。

一是理念再造——从政府本位到服务本位。“一网通办”改革强调不是从政府部门管理的角度出发，而是从行政相对人的角度出发，对政府如何提供公共管理和公共服务进行整体谋划和思考，实现民众办事从找部门到找政府的转变，实现从政府导向向公民导向的转变。

二是结构再造——从金字塔型到扁平化。“一网通办”通过一体化政务服务平台的构建促进政府部门的结构再造。线上，明确规定除法律规定或涉密的以外，政务服务均应纳入统一的政务服务平台，促进政府在结构上的再造。线下，提出“四个集中”，即在一个政府部门内部将与行政相对人密切相关的行政审批事项集中到单一处室；将各个部门的审批处室向统一的行政服务中心集中；将涉及企业的行政审批事项向行政服务中心集中；将重点审批事项和建设审批项目向单一窗口集中。通过一系列集中，推进政府部门在结构上的扁平化。

三是流程再造——从碎片化到整体性。“一网通办”改革的痛点和堵点表面在线上，实际在线下，根子在政府管理和政务服务流程的优化和完善。政府从体制机制和制度安排的层面，对部门内部职能职责、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，把部门内部流程和跨部门、跨层级、跨区域的流程全部纳入整合重构范围，推进政府流程再造。同时，以民众需求为基础，形成“主题服务套餐”，明晰针对行政相对人需要办理的一件事，各个政府部门之间应当如何配合和协作，民众在哪里可以获得公共服务和公共管理，在梳理主题服务套餐的基础上，发现政府服务流程优化的空间和可能，实现政府流程的优化、简化和互联网化，打造“整体性政府”。

四是效能再造——从“雾里看花”到共享共通。“一网通办”的推行强调政府部门之间信息共享，推进信息通；推进电子证照的应用实施，推动电子证照的互通互认，明确政府部门可以共享的材料不再重复提交，促进材料通；促进信用信息的互联互通互认，为信用管理基础上的事中事后监管提供支撑，实现信用通，从而改变传统效能管理中的“雾里看花”状况，实现减环节、减证明、减材料、减跑动次数的目标，促进行政效能的全面提升。

五是监督再造——从单一到多元。“一网通办”改革使得政府行政行为在网上都能够留痕留印。一方面，能够使社会公众知晓行政行为的进程，形成对行政权力的社会监督。另一方面，可以让各行政部门之间相互掌握彼此工作状态的信息，形成行政部门的内部监督；同时，还可以方便地让上级政府部门清楚地掌握行政行为的工作流程和效能情况，形成有效的行政监督。通过以上两个方面，形成一个覆盖多方面、涵盖各领域的多元监督系统。更重要的是，基于“一网通办”形成的信息数据具有较强的客观性，有利于降低传统监督的主观性，增强监督的科学性。

二、上海“一网通办”运行的现状和成效

上海通过建章立制、成立机构、构建平台等多种举措促进公共管理和政务服务的整合，初步构建了“一网通办”体系。民众

满意度不断提升，营商环境有所优化。从世界银行营商环境报告看，中国总体排名连续两年实现大幅跃升，根据 2020 年世界银行营商环境报告，中国列全球第 31 位。在北京和上海两大样本城市中，上海的权重占 55%。在世界银行营商环境评估的 10 项核心指标中，上海在获得电力等 5 项指标上的评估结果表现突出，在全球 190 个经济体中位列前 30 位。营商环境优化的过程中，“一网通办”改革的推行在其中发挥了重要作用。2020 年 5 月，国务院办公厅电子政务办公室公布省级政府和重点城市网上政务服务能力调查评估报告，上海在省级政府排名中列第 2 位。2020 年 7 月 10 日，联合国发布《2020 联合国电子政务调查报告》，上海在“地方在线服务指数”排名中列全球各大城市第 9 位，上海“一网通办”在报告中被作为经典案例加以介绍。

对“一网通办”改革分析可以从平台、数据、流程和制度等方面进行，其中平台是支撑、数据是基础、流程是关键、制度是根本，构成了“一网通办”改革的分析框架。以此为基础看，“一网通办”改革取得的成效主要有以下 4 个方面。

（一）构建平台，提升政务服务能力

上海打造了“一梁四柱”的“一网通办”运行体系。“一梁”就是构建“一网通办”总门户；“四柱”是指“四个统一”，即：统一总客服、统一身份认证、统一物流快递、统一支付。通过“四个统一”提供整合的服务，避免重复提交材料；同时提供多种支付方式和统一的快递，减少民众跑动次数。

构建“一网通办”总门户，为推进流程再造提供基础。通过“一网通办”总门户的构建，实现民众和企业办事的全流程服务、各级政府业务工作的一体化运作。这里的全流程一体化在线服务平台既是总门户、总操作台，也是总数据库。总门户就是所有的网上政务服务统一归集到平台上，努力做到“一门”“一窗”“一口”进出，使民众和企业办事由找部门统一为方便的找政府。总操作台是所有业务模块，包括各部门业务系统都要接入其中、互联互通、无缝衔接，审查、批准、服务、管理等环节都通过平台完成。同时，明确规定政府各个部门不能新建与平台没有互联互通的部门小系统。总数据库是所有的政务数据以及相关的行业数据、社会数据都链接汇集到平台上，通过平台进行交换、共享和应用。至 2020 年 5 月，已接入 2321 项服务事项，服务横跨行政审批、公共服务和其他行政权力类事项。个人实名用户注册量已超 1000 万次，其中 73.4% 的事项具备全程网办“零跑动”能力，92.8% 的事项实现“最多跑一次”。

“一网通办”总门户是以行政权力事项的规范和统一为基础，一定意义上说，行政权力事项是搭建一体化在线服务平台的“纲”，只有行政权力和行政服务事项规范、统一，才能以此为基础搭建一体化在线服务平台。2018 年 4 月起，上海对权力清单进行梳理，将统一和规范作为权力清单最重要的特征，明确行政权力和行政服务的实体性部分由市级政府部门填写，具体包括名称、代码、法律依据等方面，强调统一性；程序性部分由区级政府部门填写，包括窗口电话等方面，体现差异性。这就形成统一、规范的行政权力清单，为搭建一体化在线服务平台提供基础和框架。

（二）共享数据，提升数据分享和后台支撑能力

明确“以共享为原则，不共享为例外”原则，强调数据共享，构建市区两级“1+16”架构的电子政务云，提供集约化服务；成立公共数据标准化技术委员会，通过标准引领，带动公共数据规范采集、全程治理；初步建立上海公共数据安全整体保护体系框架，编制数据安全相关管理制度。

在数据归集和共享的基础上，上海在“一网通办”总门户上探索使用电子证照。这里的电子证照主要包括涉及个人的身份证、驾驶证等证件，以及涉及企业的营业执照等证件和执照。通过推行电子化的证照，促进电子证照在各个政府部门共享，使电子证照享有相当于实体证照的权利。强调政府部门收集、整理涉及个人和企业的证照，形成电子证照库，2019 年上海选取 80 类高频使用证照进行归集和应用，初步形成电子证照库。同时，要求各个政府部门共享电子证照库，促进电子证照共享，使民众能更方便地获取公共服务。在办事指南中，明确电子证照相当于原件形式，明确凡是能够通过电子证照库调取的，不再要求申请人提交相应原件和复印件，根据实际情况逐步取消“材料形式为纸质”及“材料类型含复印件”的要求，推进形成“一证通

办”“电子亮证”“证照免带”等功能。截至2020年5月底，已归集377类高频证照，总数突破9512万张。

(三) 流程再造，推动建设“整体性政府”

上海推进时间减半和材料减半的“双减半”，对企业和民众关注度高、办理量大的100个事项进行流程优化再造，推进100个事项全市通办(双一百)，推动政务服务流程再造，建设“整体性政府”；推进企业服务事项向行政服务中心集中、个人服务事项向社区事务受理服务中心集中；推行“一窗受理、分类审批、一口发证”的“综合窗口”改革，推动跨部门协同审批。

梳理形成“主题式服务套餐”，推进政务服务流程再造。传统的政务服务流程常常是基于政府的便利性来设计和组织的，有时导致对民众而言一件事分别涉及不同政府部门，需要多头跑、分头办、重复提交材料。与此不同，“一网通办”改革要求从政府部门出发转变为以人民为中心考虑和设计政府流程，从“高效办成一件事”角度出发梳理公共管理和公共服务涉及的部门、需要提交的材料等方面，形成“主题服务套餐”，推进政务服务流程的优化和完善。通过推出“主题服务套餐”，从民众需要出发对政府工作流程进行梳理，明确民众办理同一件事，各个政府部门之间应当如何配合，哪些政府部门是主要责任部门，哪些政府部门承担行政协同责任，民众在哪里可以获得公共服务和公共管理，在梳理和推出主题服务套餐的过程中，发现政务服务流程优化的空间和可能，推进政务服务流程的根本性、制度性重塑。

从民众和企业用户真实需求的“一件事”出发，围绕民众个人生活的100件事和企业生命周期的100件事，运用图谱技术，把相关数据关联，形成以“一件事”为中心的政务数据关系网络，构建权力图谱、事项图谱、材料图谱和数据图谱，建设图谱分析系统。从实践看，重点探索“我要开办饭店”“我要开办超市”等具体情形，梳理办理流程，系统重构跨部门、跨层级、跨区域协同办事流程，提出优化和完善政务服务流程的意见。

(四) 强化制度，形成改革攻坚合力

发布《上海市公共数据和一网通办管理办法》，出台关于电子证照、电子印章、电子档案等方面的管理办法，印发《上海市加快推进数据治理促进公共数据应用实施方案》等12份规范性文件和标准规范，出台《上海市公共数据开放暂行办法》；将政务服务“好差评”作为制度安排，直接对“一网通办”政务服务情况进行评价，评价结果公开、整改结果公开，建设政务版的“大众点评”。

三、“一网通办”目前存在的主要问题

习近平总书记曾指出，推进“一网通办”要实战管用、基层爱用、群众受用。从一定意义上说，“管用、爱用、受用”和“获得感、幸福感、安全感”之间是对应关系，增强获得感才能实现实战管用，增强幸福感才能实现基层爱用，增强安全感才能实现群众受用。

疫情防控为扩大“一网通办”，特别是“随申办”的用户数量提供了契机。2020年，上海推进“一网通办”的攻坚深化，明确提出要实行“两个免于提交”。应当看到的是，“互联网+政务服务”经历初次接纳、持续运用和深度应用的过程，要提高办事企业和民众的体验度和获得感，才能推动企业和民众持续运用，进而推动“一网通办”的深度应用。按照增强“获得感、幸福感、安全感”的要求，“一网通办”距离真正的“实战中管用、基层干部爱用、民众感到受用”尚有一定的距离，主要表现在以下5个方面。

(一) 平台界面的友好性、系统的稳定性有待提升

平台界面还不够友好，产品还不够丰富，使用还不够便利，线上办事深度不足，功能尚不完善，用户黏度不强，影响民众和

企业办事的体验感。例如，社区事务受理信息系统(3.0版本)不够稳定，存在调试时正常但使用中出现数据连接失败的问题，而原来职能部门条线专网又不再开放，社区事务受理服务中心只能坐等开发公司技术人员来重新调试，导致民众办事增加跑动次数。“随申办”的稳定性须进一步提高。

服务事项在覆盖面和广泛度上尚有差距，线上线下“两张皮”的现象仍然存在。政务服务全程网办比例、用户黏度有待提升。一些办事人员宁可多跑动也要到线下办理，有的认为到窗口面对面沟通讲得更清楚，有的担心寄快递不安全，也有的认为线上办事会导致自己工作岗位不保。尽管有初创型民营企业表示希望通过全程网办来节约用人成本，但在使用过程中仍有很多环节不够顺畅，只好到线下办理，这影响了“一网通办”的效果。

(二)数据共享水平、基础数据准确率有待提高

基础数据共享水平不高，仍有少数部门将数据视为“部门财产”，不愿主动归集采集的公共数据；基础数据不够准确，有一定的差错率，已归集的数据存在更新不及时、覆盖不全面、数据不准确等问题；还有些部门数据标准规范不健全，安全管控能力有待提升。

目前在电子证照方面，各个区的行政服务中心和社区事务受理服务中心在企业 and 民众办事时都可以及时调取电子证照，但是身份证、营业执照等电子证照都有一定的差错率，影响办事企业和民众对电子证照的体验度。在各类电子证照中，营业执照尤其是外资企业营业执照出错的比例相对较高。例如，一家企业申请变更经营范围，但是营业执照照面上关于经营范围的关键信息出现了差错，导致申请办理事项无法及时办理，增加企业办事人员的跑动次数，影响企业和民众办事的体验度。

电子证照生成部门由于不经常使用数据，常常难以发现电子证照存在差错。基层行政服务中心和社区事务受理服务中心作为使用者，在使用过程中常常能够发现电子证照的差错，然而他们发现错误后，缺乏及时有效的反馈和修订机制，只能将发现的问题和错误收集整理，用传统的方式统一反馈给大数据中心的联络员。而相关部门对于反映的问题是否及时调整以及如何进行修订，行政服务中心和社区事务受理服务中心的工作人员却无法及时得知。同时，企业和民众自己发现电子证照有误时，也缺乏及时、有效的反馈渠道。这些都反映了电子证照的反馈和纠错机制有待完善。

(三)政务服务流程的优化再造与达到“革命性”再造的目标尚有差距

各个政府部门对服务流程进行了梳理，跨部门的政务服务流程有待进一步优化，跨部门整合力度需要进一步加强，站在民众角度“高效办成一件事”的推进力度有待提升；一些部门在流程再造方面有畏难情绪，工作不够积极主动，对内部业务流程再造只做重新排列组合或简单改良，主动试、大胆闯的劲头不足，不愿对一些跨区域、跨层级、跨部门的业务流程进行“革命性”再造；政务服务流程再造仍是在既定部门行政审批权限下的边缘性再造，一定意义上说，这是政务服务流程的物理再造，只进行形式层面的物理整合，未进行深度的化学融合。这种物理再造有时是将线下的政务服务流程简单地搬到线上，缺乏深度再造和深度融合。

改革强调通过“主题套餐”的梳理推进政务服务流程再造，但是推进过程中的痛点和堵点还不少，线上的政务服务和管理整体性不够。此外，上海一些政府部门政务服务存在多个系统，最多的部门存在100多个系统，数量庞大，直接从底层架构对电子政务系统进行整合有较大的难度。定制版的个性化服务和推送才刚刚起步，需要进一步深化。

(四)“一网通办”服务企业的广度和深度有待拓展

在企业服务事项方面，对标世界银行标准，“一网通办”对企业开办环节的服务深度较深，但对企业生命后期环节的服务供给深度不够，突出表现为企业开办服务便捷度高，企业破产服务短板明显，企业存续期间获得信贷、纳税和跨境贸易服务受国家

制度安排限制较大。目前，企业“最多跑一次”的前提是材料齐全，但企业在准备材料的过程中仍需跑动多次。同时，有些相同事项在不同区域、相同办事大厅的不同窗口甚至是同一个窗口的不同工作人员之间存在说法和口径不统一、办理标准不统一的问题，导致企业只能认定同一个窗口人员进行办理或者多次往返递送材料。一些办事事项标准化程度不高，办事便利度有待提升，须进一步推动实现“减材料、减时间、减证明、减跑动次数”的目标。

在民众服务事项方面，“全市通办”事项增多，但基层受理能力参差不齐，基层人员存在“本领恐慌”，业务培训不到位，窗口人员对所受理的业务“只知其一，不知其二”，无法及时回应民众困惑，影响办事体验度。

（五）制度保障能力、规划统筹服务支撑能力有待强化

电子政务外网、电子政务云、“一网通办”平台运营、公共数据安全等方面的管理办法和标准规范不够健全。市、区两级电子政务外网尚未实现整合，跨部门、跨层级的政务服务网络互通、数据共享、应用协同尚未形成。随着上海大数据中心公共数据传输频率的加快、数据交换接口增多，数据安全风险呈指数级增长，安全风险不断凸显。大数据安全涉及国家安全、经济安全、社会安全、个人隐私保护等基本民事法律制度，在全国人大立法尚未明确的情形下，上海地方立法难以先行推进，这限制了政府数据服务的广度和深度。

四、“一网通办”从“能办”向“好办”“愿办”深化的思路

进一步推进“一网通办”改革的重点，是重视和强调深层次（政务服务流程的革命性再造）、一体化（政务服务的一体化）、全周期（服务企业和个人全生命周期）和获得感（切实增强企业和民众的获得感），这就构成了进一步推动“一网通办”由“能办”向“好办”“愿办”深化的原则。在此基础上，从整合度、共享度、体验度、速度、覆盖度、规范度、示范度和确定性等方面推动政务服务的持续优化。

进一步推进“一网通办”改革需要落实“以人民为中心”要求，践行“人民城市人民建、人民城市为人民”理念，在对比和借鉴浙江“最多跑一次”改革和广东“数字政府”建设的做法和经验基础上，着力梳理和实现“高效办成一件事”，聚焦政务服务流程革命性再造、促进数据整合共享、优化用户体验。一是推进政务服务流程再造是深化“一网通办”改革的关键。“一网通办”改革从面上看是线上的改革探索，从线下看是以政务服务流程再造为支撑和基础。可以说，“一网通办”改革的痛点和堵点表现在线上，实质是政府管理和政务服务流程亟待优化和完善。二是在推进政务服务流程再造的基础上，推行“两个免于提交”（凡是上海市政府部门核发的材料，原则上一律免于提交；凡是能够提供电子证照的，原则上一律免于提交实体证照）、“两个转变”（从侧重行政权力事项向行政权力和公共服务事项并重转变，从“能办”向“好办”转变）。三是构建更具广泛性和针对性的“好差评制度”，拓展“随申办”办事项和“随申码”应用场景，进一步推动长三角“一网通办”，建设更大力度、更广范围、更深层次、更可持续的“一网通办”。

五、上海推进和优化“一网通办”和“三用”“三感”的对策建议

推进“一网通办”需要强调化学聚合基础上的“好用”和“管用”。所谓化学聚合，是努力促进政府各个部门信息共享、流程再造，打破政府部门内部壁垒，努力建设线上线下的“整体性政府”。这里的“好用”“管用”是从民众的需求出发，努力让民众办事更便捷、更高效。正如李克强总理强调的，大数据里有民意有民心，人民是衣食父母，用大数据改善政府服务、更好满足群众需求是深化“放管服”改革的重要内容，要依托互联网、大数据优化再造政府办事流程。进一步利企便民，同时也要加强数据安全保护。

（一）打造“一网通办”平台升级版，进一步提升“一网通办”服务能级，提升平台的整合度

充分运用互联网信息技术工具提高“一网通办”总门户网站页面的访问速度；运用大数据分析工具智能采集各栏目点击量与使用率全周期数据，分析用户使用习惯，并将使用频率较高的功能模块调整到更醒目、更易操作的位置；做强“搜索”工具语料库和知识库，增加对企业和民众生活化用语的语义识别能力，提高搜索结果与用户希望获取信息之间的匹配度。

升级和优化“一网通办”总门户，努力让政务服务内容更丰富、线上服务界面更友好、使用更方便、服务更智能；优化“随申办”功能，提供手机 App、微信小程序、支付宝小程序 3 个主流渠道，打造“随申办”超级应用，满足各类人群使用习惯；推动更多移动端高频事项全面接入“随申办”，探索重点领域法人事项在移动端办理的新模式；依托“AI+一网通办”，全面提升市民主页和企业专属网页个性化、精准化、主动化、智能化服务水平。

(二) 强化“应迁尽迁”“应并尽并”，深化数据共享和数据治理，提升数据的共享度

推进信息系统“应迁尽迁”，推进电子政务云建设，实现政务云的统一管理；建立完善公共数据分层采集体系，实现公共数据全量归集和整合，推进业务专网和信息系统“应并尽并”，建成标准统一、技术先进、管理智能、安全可靠、坚强有力的新型电子政务外网；深化人口、法人、空间地理、电子证照等基础数据库应用，强化建设若干分领域的主题数据库和专题数据库。

更好地推动电子证照的应用，推动实现“两个免于提交”。深化电子证照归集与应用，加强数据治理，提高电子证照的质量。建议由大数据中心牵头，相关职能部门配合对现有电子证照库进行规范化、统一化数据治理。一要在电子证照人工审核审查的基础上，适时引入电子证照审核审查的电子化、智能化手段，对电子证照进行复核和复查，及时发现电子证照的差错，提高电子证照的准确度，降低电子证照的差错率。二要将电子证照蕴含的信息和数据进行整合、共享、关联和分析，提升电子证照库的决策预测和风险监测功能，优化电子证照库。

形成线上线下相融合和协同的电子证照差错发现、反馈、纠错机制。一要线下建立电子证照差错定期报送制度，及时收集和整理行政服务中心和社区事务受理服务中心发现的电子证照差错信息，报送给核发电子证照的相关职能部门，提示他们进行复查核查，及时将电子证照复查核查情况登记入库，反馈到行政服务中心和社区事务受理服务中心，降低电子证照的差错率，让基层电子证照使用者有更多的获得感。二要线上构建电子证照差错发现、报告、反馈、纠错的网上运作机制，在相关网页上增加电子证照的差错报送和纠错功能，线上可以直接将差错情况报送大数据中心和证照核发部门，提醒上述部门人员对电子证照进行复查复核，并将复查复核情况及时在线上分享和公布，推进完善电子证照库。通过线上线下的融合和协同，形成电子证照发现和纠正差错的管理闭环体系。

(三) 深化流程再造，拓展“高效办成一件事”覆盖的区域范围，提升办事的体验度

推行“两个免于提交”，通过数据共享，切实推动减材料、减跑动，不断提高群众和企业的获得感；提高市、区两级政府部门对跨部门、跨层级协同改革的重视程度，重点围绕民众和企业关心的“高效办成一件事”推动实质性流程再造；站在民众和企业视角，对“高效办成一件事”所涉及的政务服务事项，围绕申请条件、申报方式、受理模式、审核程序、发证方式、管理架构等进行整体性再造、实施一体化办理；协调解决市、区两级政府部门开展“高效办成一件事”梳理工作中存在的困难和问题；构建“高效办成一件事”运行分析和改进的长效机制。

对推动电子证照深度应用的法律支撑进行梳理，分析哪些是在上海立法层面可以解决的，哪些是需要和国家部委机关沟通协调的。一方面，积极推动上海地方性立法，为“凡是能够提供电子证照的，原则上一律免于提交实体证照”提供法律支撑；另一方面，积极与中央部委机关沟通，争取中央部委机关的支持、认同和授权，逐渐破解“凡是能够提供电子证照的，原则上一律免于提交实体证照”法律层面的障碍，为电子证照的深度应用提供保障。

(四) 打造“线上为主、线下补充”的政务服务模式，努力做到线上有速度、线下有温度

重点梳理“高频事项”政务服务流程，使得获取“高频政务服务事项”更加便捷和高效。凡是能够网上办理的事项都“上网”，打通网上咨询、网上申报、网上预审、网上办理、网上反馈全链条，扩大在线服务覆盖面，提高群众和企业服务“网上全程办理”的比例。推进“线上”“线下”错位发展、优势互补、协同互通。线上发挥互联网的再造作用和效率优势，加强信息共享与归并整合，从抓痛点入手，进一步推进流程优化和再造；线下发挥面对面的沟通优势以及部门协同的优势，有针对性地提供政务服务，更好地满足民众和企业个性化需求。

(五)拓展“随申码”应用，优化“随申码”服务

系统整合各类数据资源，以“随申码”为统一数字入口，围绕民众日常生活以及企业生产经营等场景，按需提供安全可靠的公共数据服务，打造在沪生活、工作的随身服务码。不断丰富“随申码”业务内涵，拓展“随申码”在体育、文旅、医疗、教育、交通等领域的延伸应用。

(六)建立统一的办事指南与业务操作手册，提升“一网通办”的统一性和政务服务的规范度

全面实施“前台综合受理、后台分类审批、窗口统一出件”的“综合窗口”改革。推动政务服务事项线上线下办理一套业务标准、一个办理平台，确保同一事项、同一办事情形的线上办事指南和线下窗口业务流程一致、办理标准一致。建议由市审改办、大数据中心牵头，市、区政府部门联动对“一网通办”事项的办事指南与操作规范进行系统梳理与优化设计，结合流程再造要求，同步开发上海统一的适用于窗口人员的标准化、规范化、程序化的业务操作手册。面向企业和民众的办事指南应尽可能使用通俗易懂的语言、文字或图像来表达。减少民众因为前期咨询、材料要求模糊或材料准备不齐导致的来回跑动。

(七)推动长三角“一网通办”，提高“一网通办”的示范度

推动更多公共服务事项接入长三角“一网通办”，打造一些高频跨省通办精品服务事项，拓展移动端跨省通办事项；进一步探索以跨省办成“一件事”为目标的主题式套餐服务；拓展长三角各类电子证照应用场景，推动电子证照在长三角地区的广泛应用。

(八)进一步强化制度建设，增强“一网通办”改革的确信性

探索制定电子政务外网、电子政务云、“一网通办”平台运营等方面的管理办法和标准规范；推动公共数据安全立法工作；进一步优化信息化项目管理机制；深化和完善“好差评”制度，探索将政务服务“好差评”的情况纳入年度党政领导班子绩效考核。

建议以“好差评”制度为抓手，以提高企业、民众满意度为标准，推动政府部门由“要我改”转变为“我要改”，推动“一网通办”持续改进。一是以民众需求为出发点，加强线上线下评价反馈管理机制。进一步细化线上线下的针对服务事项的评价反馈机制，实现多渠道受理投诉，统一汇总处理。鼓励企业“提意见”，目的是发现问题和挖掘需求，对民众的意见建议实行限时办理、及时反馈，动态调整修改，解决问题。二是以民众和企业意见为切入点，建立改革持续改进动态机制。对关键办件环节完善电子监察记录，实现时间、人员、流程、状态、结果等信息全程留痕，结合民众的评价反馈，更好地实现线上线下监管全覆盖。三是以民众满意度为落脚点，提高服务主动性。建议各服务主体更广泛地开展“机器换人、智慧办理”，加强人性化智能化的服务体验。鼓励政府有关涉企服务人员通过调研、蹲点服务企业、疑难涉企事项会诊等多种活动切实了解企业需求，加强换位思维，主动服务企业和群众，完善窗口服务标准化。

参考文献：

-
- [1]北京大学课题组. 平台驱动的数字政府：能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7).
- [2]赵勇, 曹宇薇. “智慧政府”建设的新路径——基于“一网通办”改革的分析[J]. 上海行政学院学报, 2020(4).
- [3]廖福崇. “互联网+政务服务”优化了营商环境吗?——基于 31 省的模糊集定性比较分析[J]. 电子政务, 2020(12).
- [4]吴磊. 政府治理数字化转型的探索与创新——以广东数字政府建设为例[J]. 学术研究, 2020(11).
- [5]邹树彬, 郑丽娜. 政务服务数字化发展影响因素与交叠效应分析——基于 31 个省级政府的质性比较分析(QCA) [J]. 成都大学学报(社会科学版), 2020(5).
- [6]翟云. 改革开放 40 年来中国电子政务发展的理论演化与实践探索：从业务上网到服务上网[J]. 电子政务, 2018(12).
- [7]郁建兴, 高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J]. 浙江社会科学, 2018(4).
- [8]陈彦仓. “互联网+政务服务”提升政府服务能力研究[J]. 前沿, 2017(11).
- [9]陈文. 政务服务“信息孤岛”现象的成因与消解[J]. 中国行政管理, 2016(7).
- [10]陈国权, 黄甫鑫. 在线协作、数据共享与整体性政府——基于浙江省“最多跑一次改革”的分析[J]. 国家行政学院学报, 2018(3).
- [11]张鹏, 赵映. 互联网时代政务服务改革的兴起、审视及优化[J]. 上海行政学院学报, 2021(1).
- [12]赵勇, 叶岚, 李平. “一网通办”的上海实践[M]. 上海: 上海人民出版社, 2020.