

# “互联网+政务”的现实困境及其优化策略

——以广东省为例

□ 刘 祺 彭 恋

**摘 要:**“互联网+政务”是新一代信息技术与政府治理深度融合的创新成果,推动着政务改革与创新。以广东省为例,展现“互联网+政务”改革的实践与成效,并提出优化“互联网+政务”发展的策略,即秉持“互联网+”思维理念,全面统筹分步实施;构建跨部门业务协同体系,优化政务服务流程;整合政务信息资源,统一技术与服务标准规范。

**关键词:**“互联网+政务”;行政管理体制;政府治理

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1671-8402(2018)02-0173-06

21世纪以来,以大数据、云计算、人工智能为代表的新一代信息技术迅猛发展,推动人类社会迈向数据化、网络化、智能化时代。“互联网+”理念与技术作为这次信息革命的集中体现,“互联网+政务”即是其在政府治理领域融合与升级的表现。2016年,我国政府三度发文,强调“互联网+”在政务创新中的重要作用,并从顶层设计的高度推动“互联网+政务”发展,不仅开展信息惠民试点,出台指导意见推进“互联网+政务服务”改革工作,而且给出“互联网+政务服务”技术体系建设指南统筹各地改革标准。“互联网+”已成为当前我国深化行政管理体制改革,实现政府治理现代化的核心工具。

## 一、“互联网+政务”的概念及其核心载体

信息技术对政府的改变是通过重塑治理结构和提升协作能力来实现创新。传统公共行政中,强烈的技术崇拜和科层制下固化的专业分工使得政府功能日益衰退,后现代理论认为,当代世界的错误很大程度上同强制性地整体分割成碎片有关。<sup>①</sup> 信息技术的引入不单单是技术创新,而且“倒逼”组织机构、权力结构从碎片化走向整体性。“互联网+”条件下的政务创新包括政务管理与政务服务两个维度,政务管理方面,强调用互联网的思维和方法改造政府内部治理,即遵循“互联互通”和“共享协同”理念,以政务云为平台,以数据库为驱动,强化部门间信息资源的共通共享,构建管理规范、资源集约、运转高效、政务透明的整体性治理模式,为跨区域、跨层级、跨部门的互联互通及业务协同提供流程再造方案(BPM),实现政府管理体系的全面升级。政务服务方面,秉持“普惠化公共服务”精神和“跨界融合”思路,将移动互联网、大数据、云计算、人工智能等技术对传统政务服务模式进行“升级与重塑”,强调线上服务平台与线下实体大厅“虚实结合”、并重发展,打造移动化、一体化、精准性、实用性、通达性、及时性的政务服务体系,为办事群众和企业提供公开透明、高效便捷之服务。

基金项目: 国家社科基金青年项目“转型期我国地方政府创新扩散机制研究”(16CZZ015)。

作者简介: 刘祺,管理学博士,厦门大学公共管理博士后流动站研究人员;彭恋,就职于中共福州市台江区委党校。

<sup>①</sup>孙学玉《后现代语境中的科层制困境及其变革》,《宁夏社会科学》2000年第6期。

“互联网+政务”有着“数、云、网、端”四大载体:一是门户网站。统一的网上办事大厅形成从省级到各地市(区县)和直属部门的有效链接,成为服务入口、资源门户和管理界面。通过不同职能板块和审批办事入口的导航设置,线上网站与下线大厅的无缝对接,方便企业和群众办事。二是跨部门协同政务云平台。依托云计算这一强大的信息处理和渠道分配终端,对政府职能进行优化整合,实现业务互连互通。通过“专有云+物理云主机+虚拟云主机+数据库”,将各部门系统与政务云对接,并可分权限选择单向或双向数据推送。三是数据库与数据交换共享系统。建设数据库异构数据交换共享平台,通过信息整合、交换和抓取,实现不同信息系统之间的数据传递,以“技术强制力”打破信息壁垒。以大数据分析技术对海量数据逻辑性或实证性的计算分析,有助于超前预测和智慧决策。四是移动客户服务端。手机APP、微信等终端,融合了多种移动通讯、信息处理和计算机网络前沿技术,有助于拓展政务服务的载体渠道和网络布局,使政务服务能够直接触达“最后一公里”。政府治理植入“互联网+”基因,不仅是技术层面的应用,或是行政管理移动化、网络化那么简单,更意味着政府部门施政思路、行政理念、管理体系、服务模式以及工作方式的革命性变化。

## 二、“互联网+政务”应用过程面临的问题

### (一) 部分地方缺乏改革统筹安排且改革理念存在误区

一些地方政府缺乏“互联网+政务”改革的整体统筹布局,尚未以跨界思维、平台思维、用户思维去思考和解决实际问题。一是需求导向不明确,重设施建设、轻系统运营,重硬件技术、轻软性服务,忽视业务痛点,热衷于高新前沿的技术应用,却没有改变政务运作模式,只是把线上线下简单叠加,缺乏融合互补,“物理集中”无法生成“化学反应”。二是把“互联网+政务”改革当作“设备更新”,放弃整合现有资源。当前大多数政府部门均在更新网络基础设施,重建“一网”系统,忽视对存量设备的整合,硬件重复建设造成资源浪费,大大增加行政成本。三是崇尚“一劳永逸”,忽视“迭代更新”,一些地方的政务改革瞄准一步到位、一网打尽,提供全面完整的网上办事服务,平台建设追求毕其功于一役,缺乏试错和迭代的思维,忽视了网络平台需要在不断运营中持续优化、拓展功能和整合资源。<sup>①</sup> 四是个别领导以“晋升锦标赛”的政绩导向为创新目的推进改革,为了创新而创新,一味追求创新数量的比拼,改革内容呈现碎片化局面,缺乏系统考量和整体设计。“互联网+”与政务结合过程中仍存在各种各样的兼容问题,尤其是一些政府部门思维方式、工作模式落伍,已不适应当前政务创新的需要。

### (二) 条块分割体制和部门利益导致跨部门业务协作受阻

有基层干部总结,互联互通难、信息共享难、业务协同难(“老三难”)是为政务改革的“绊脚石”。条块分割的管理体制致使政府部门间协同共享与统筹共建机制欠缺,信息建设纵强横弱局面形成了条块分割的“信息孤岛”,严重制约着政务协作。在跨部门基础信息资源共建上,虽然国务院层面已启动四大基础数据库建设工作,但实际推进缓慢,尚未建立起信息采集、分类、交换、发布等配套管理制度。在信息化建设过程中,政府部门“各自为政”,仅从自身需求出发开发系统,忽视跨部门业务全流程设计,资源集约化程度低。一些部门出于自身利益考量或信息安全考虑,拒绝开放信息数据,加之格式不统一、标准不一致,甚至文档源码缺失,无法破解供应商锁定,使得数据重复采集、二次录入,效率低下。部门本位的观念下,部门间缺乏跨界协作,如广州11个市辖区政务系统尚未做到跨区域、跨部门、跨层级的信息共享与业务协同。海量数据资源除部分自用和少量公开外,大部分未实现信息共享、社会开放和开发利用,造成信息资源的价值浪费。作为新时代国家战略资源的信息资源作用和潜能没有得到发挥,技术红利难以释放,更遑论资源整合或利企便民办事。

### (三) 地区差异以及标准不一致使创新扩散面临困境

受地区经济、技术发展不均衡影响,“互联网+政务”的地区分化明显。如同属广东一省,深圳、广

<sup>①</sup> 唐鹏、孟照莉、刘琼、孙泽红《互联网+政务:从施政工具到治理赋能》,电子工业出版社2016年版,第53页。

州、佛山等沿海发达城市的信息基础设施建设完备,智慧政务水平走在了全国前列,而粤北一些经济欠发达地区尚不能适应网络时代的要求,政务服务水平区域性滞后,信息资源无法有效利用。地区差异将对今后跨区域、跨部门的业务协同增添阻碍,成为我国“互联网+政务”模式在全国范围内全面推广的制约因素。此外,更具隐患性的是,各地方政府基本上是各自搞建设,按照国家发改委等10部委《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》要求在80个信息惠民试点城市建设“一号、一窗、一网”“到2017年底,跨省的电子证照流转交换与网上身份认证体系投入应用,省、市多级数据共享交换平台、政务服务系统和线上线下一体化政务服务体系基本建成。”<sup>①</sup>然而,不同城市之间的电子证照库、数据共享交换平台和政务服务信息系统仍无法兼容,各地分头行动将会导致跨地区整合困境。当前的跨地区经验交流只是部分的学习借鉴,由于全国性统一建设标准欠缺,地域差异性大,一些地区难以企及较高标准,另一些地区独具特色的经验难以复制推广,可能出现创新扩散困局。

#### (四) 地方领导改革协调工作欠缺且本位主义依旧存在

囿于缺乏信息化专业知识,部分领导干部对新事物接受速度慢,对新变化准备不足,对新发展应对不力,甚至产生畏惧心理和抵触情绪。政务服务改革涉及部门广,牵涉利益多,必须由党政“一把手”出面,从上到下形成思想共识和行动合力。如佛山某试点区在打通部门数据壁垒时,由区委书记坐镇督导,每周召集职能部门负责人汇报工作进度,不达标者则被问责,在领导极为重视的情况下,该区短时间内实现部门间数据共享。由于难以摆脱政府主导的固有思维,一些政府部门在政务创新时存在本位主义,忽视用户场景,用户体验一般。例如,线上用户服务应用欠缺,简单堆砌服务模块设置,未能满足办事群众实际需求,服务渠道偏窄,服务事项不全,可全程网办率不高,线上系统运行与线下业务流程没有形成无缝衔接,流程优化再造停留在纸面,办事群众的获得感不足。未能充分挖掘数字红利,缺乏对政务数据的重视和应用,对推进“互联网+政务”改革的重要意义认识不足,未能以“互联网+”思维和技术为突破口,推动行政审批改革,有效预防寻租腐败,促进优化营商环境。

### 三、“互联网+政务”广东样本的做法及其成效

#### (一) 广东省政务信息化的革新历程

##### 第一 从电子政务到电子治理,搭建数字政府的基础架构。

广东省政务信息化建设经历了三次转变、四个阶段(见表1)。20世纪90年代,在国家层面自上而下推动下,初步实现了“政府上网”(如“两网一站四库十二金”工程),21世纪初的政务信息化2.0阶段,电子政务走向电子治理。政务管理方面,各级政府梳理自身运行流程,进行精简优化,并实现部门业务网上流转、在线办公;政务服务方面,各地建立起政务服务中心或行政服务中心,部分职能部门集中进驻到政务大厅,方便办事企业和群众享受“一站式”服务。

表1 政务管理与服务信息化发展的四个阶段

| 发展阶段 | 时间     | 特征    | 内容           | 问题           | 技术形态         |                      |
|------|--------|-------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| 1.0  | 电子政务   | 1990s | 单个部门<br>独立分散 | 信息发布<br>网络办公 | 孤岛效应<br>烟囱效应 | 信息化基础设施<br>建设、政府上网   |
| 2.0  | 电子治理   | 2000s | 纵向贯通<br>数据闭环 | 政民互动<br>网络服务 | 部门壁垒<br>物理集中 | 一站式服务大厅              |
| 3.0  | 互联网+政务 | 2010s | 统一协调<br>共建共享 | 在线办事<br>部门协作 | 数据壁垒<br>协同障碍 | 线上线下办事大厅<br>移动互联网终端  |
| 4.0  | 智能政务   | 2020- | 创新驱动<br>生态融合 | 智慧服务<br>跨界协同 | 信息安全<br>机器威胁 | 人工智能、大数据、<br>物联网、云计算 |

资料来源:作者自制。

① 国家发改委等10部委《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》,2016年4月26日。

### 第二,推动“一门式、一网式”改革,打造“互联网+政务”。

新一届政府大力实施信息惠民政策,政务信息化迎来3.0阶段,“互联网+政务”走上舞台。随着简政放权的推进,广东各市梳理权力清单,下放审批事项到下一层级政府,做到“三集中三到位”,从以往各职能部门分别进驻政务大厅模式转为所有事项分级分类进驻行政服务大厅集中办理,将部门办事窗口分类整合为综合服务窗口进行“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”,变多门办理为一门服务,并逐步将服务从线下转向线上。如2016年初广东省在佛山等地市的探索基础上,全面推动政务服务“一门式、一网式”改革(见图1),构建起由“市—区(县)—镇(街道)—村(居)”政务大厅与终端组成的多级服务体系,让群众“进一门、办百事”;强化网上办事大厅统一办事门户功能,建立网上统一申办受理平台,推动审批事项、业务系统与网上办事大厅的无缝对接,做到“一网式”服务。广州市南沙区深化“受理权、审批权、监督权”的“三权分离”改革,推行“受审分离”的“综合窗口”模式,每个窗口均可受理470项业务,南沙携手大庆市开展政务合作,全国首创跨省业务协同办理,尝试探索“行政审批局”模式,“一颗公章管审批”。

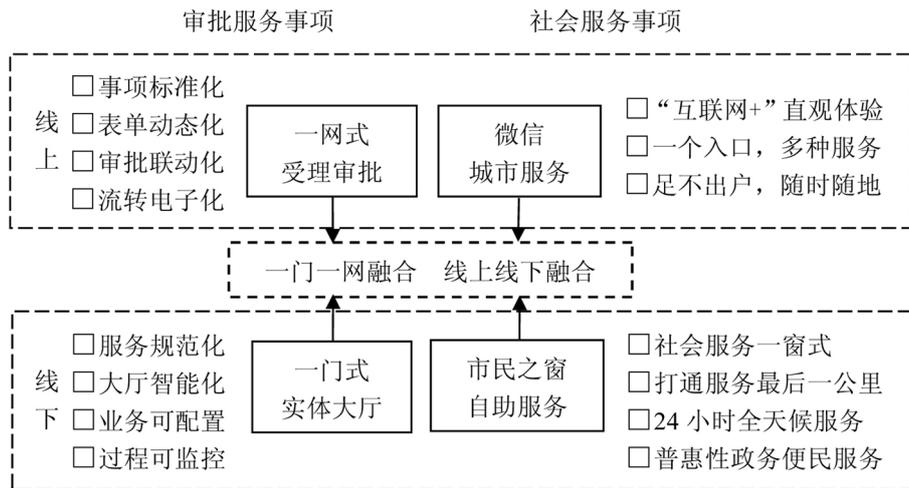


图1 广东省政务服务“一门式、一网式”改革示意图

### 第三,以新思维新技术提升政务智能化水平,构建智慧政务。

未来的“互联网+政务”将迈向智慧政务4.0阶段,政务信息资源集约化程度显著提高,数据共享度和业务协同度不断提升,行政审批和服务事项做到跨区域、跨层级、跨部门的标准化“通办”,政务大数据分析将为政府科学决策、智慧决策提供支撑。政务服务将以用户需求、服务应用为中心,服务方式智能感知、主动推送,流程精简。如佛山市禅城区的“市民之窗”行政便民自动终端提供24小时全天候政务服务,功能丰富,包括行政审批与缴费,开具证明,办理身份证、社保卡等,查询政务信息,评议、投票等政民互动,匹配各部门业务接入需要,不断扩展新功能,形成政务服务的“创新应用广场”。广州市荔湾区政务服务大厅的智能机器人“导办”——“小荔”,运用智能交互系统,帮助市民通过自然的语音方式,轻松实现业务咨询、信息查询和政民互动。荔湾区还携手邮政公司,利用密集的邮政网路布点,推出“智慧政务+智慧邮政”的“一柜式”微政务服务。

#### (二) 广东省“互联网+政务”改革的成效

以“互联网+”为代表的信息技术革命成果,从价值理念、体制机制、行政流程、政府行为等层面深刻影响着行政改革,推动政府治理向更深层面发展。

##### 第一,重塑行政文化,由“权力本位”转向“以公民为中心”。

当前我国处于服务型政府建设的重要时期,政府行政文化逐步摒弃传统官僚制的权力本位,迈向民意导向、法治导向和绩效导向的新理念。互联网思维强调的“用户至上”契合了行政价值所在,地方政府通过构建线上平台和线下大厅“虚实结合”的政务O2O模式,以行政相对人为中心开展政务服务

供给侧改革,推动了“以公民为中心”“以服务为导向”“以公开为原则”的行政价值观念形塑。2015年5月,广东出台《广东省政府网站考评办法》,涉及内容包括政府网站使用和更新情况;政务公开情况,办事服务质量、实用和易用情况;网站咨询投诉、征集调查、在线访谈等互动渠道的建设情况和应用效果;以及知识库建设、智能化互动、回应关切、网站功能、保障能力,并对各地市考评结果进行排名和通报。2016年5月,广东将29项政务公开工作纳入政府绩效考核。

## 第二,实现政府纵向权力线与横向职能线的整体性协同治理。

依托“互联网+政务”,建立整体政府的治理架构,探索扁平化管理体系、智能化运行机制,推动技术与政务融合共享。构建数据治理体系,形成“一库多系统”的平台结构、“多维多渠道”的数据采集模式、“多权分城”的数据使用机制,为政府权力边界和纵横结构的调整提供动力及约束力,形成纵向权力线与横向职能线的协同治理网络化结构,一定程度打破了行政壁垒,使科技对于治理绩效的正效应得以充分释放。深圳市2009年既已着手建设政务信息资源交换平台,截至2015年底接入单位60家(包括50家市直部门和10个区),资源目录发布资源1870多项,信息指标超过4.5万个,每日平均数据交换约600至1000万次,平台共享资源超过60亿。深圳市行政服务大厅基于共享交换平台对接多个部门应用系统,达成垂直方向和水平方向的服务集成,推动信息资源的跨部门流动,实现一个政府对外,多个部门协同办理。在需要其他部门信息办理业务的546项事项中,实现信息共享取消原件提交401项,跨部门共享实现率达到73%。

## 第三,优化政府流程,提升了政务服务品质与政务管理绩效。

“互联网+”深度融合各类政务服务,以数据为驱动,强化资源共享,全面提升了服务品质与管理绩效。一是以“服务管理节点”为核心,再造了主动推送的服务流程。“一窗受理”推进审批便民提速,“一网通办”畅通了群众办事渠道。深圳市2015年探索新的管理和服务模式617项,其中一站式办理32项,就近办理27项,同城通办175项,全流程网办120项,主动服务325项。广州市500多台各类自助设备24小时不间断服务,扩展了服务时间;29个APP、169个微信公众号,机器人导办,智能语音客服,51个部门的72条12345专线答疑解惑,多种方式满足用户需求,率先实现服务下沉,打造市区街镇村居“15分钟政务圈”。二是以“信息互联互通”为目标,优化了部门协同的管理流程。技术升级和权力结构调整带来“循数治理”模式,让数据在决策、执行、监督等各个环节发挥基础性作用。以清单管理明晰部门权责,实施受理、审批、监管相分离。

## 四、优化“互联网+政务”发展的路径选择

### (一)秉持“互联网+”思维理念,全面统筹分步实施

应当转变传统观念,秉承互联互通理念,从“跨界融合”“用户至上”“协作治理”等多个思路推进政务改革创新。“互联网+”思维技术与政府治理有机融合,线上服务平台与线下服务大厅紧密结合,政务外网与网络安全可控地结合。地方政府必须遵照中央关于“互联网+政务”的顶层设计,对“互联网+政务”创新全过程要有一个清晰的认识和规划,分阶段分步骤的统筹推进,不可“贪大求全”,要在不断运营中拓展功能、整合资源、协同创新。审慎硬件软件设施更新,不可“为创新而建设”,杜绝一有新政策、新思路就摊开新平台建设,应充分集约化利用各单位存量设施,促进部门系统和整体政务平台的有效对接。做好系统统一规划、信息数据打通,避免分散建设、重复投资。政府部门应当系统地思考,基于平台思维,把握信息技术红利,推动线上服务平台发展,构建“数、云、网、端”一体化的在线服务平台生态,建设扁平化、网状化的政务外网全新构架,提供多样化的公共应用云服务。<sup>①</sup>探索政务服务O2O模式,打造公共数据共享交换平台,支撑部门间信息资源共享共享。

<sup>①</sup> 周民、吕品《“互联网+”政务外网——新时期国家电子政务外网发展思路》,《电子政务》2015年第8期。

## (二) 构建跨部门业务协同体系,优化政务服务流程

除了“物理集合”(硬件的建设与连接)之外,“互联网+政务”更重要的是实现“化学反应”(管理的变革与应用)。由于改革工作几乎都是跨部门甚至跨层级跨区域的,涉及部门广和协调任务重,因而地方领导的执行力和协作力成为改革顺利推进的关键。各级领导干部要切实提高履职能力,着力构建跨部门业务协同体系,整合重塑原有业务流程和政务运行机制。在组织结构方面,理清部门权力与资源边界并优化配置,破除“条块分割”藩篱,真正实现部门间的互联互通、数据共享。按照“共享为原则、不共享为例外”的要求,加快研究制定政务信息资源共享管理制度,通过“改革工作联席会议”机制统筹推进跨界协同;建立覆盖全国的数据共享交换平台体系,建设电子证照库等数据库,促进政务信息资源跨层级、跨部门、跨地区的畅通流动和业务的高效协同。<sup>①</sup>在业务流程方面,依托部门权力清单、责任清单及审批、服务事项目录,绘制跨部门业务流程图。理清各职能部门功能与业务流之间的逻辑关系,改变以往以人为中心的线性序列,按业务流程先后顺序进行整合,以“行政效率+服务体验”为导向,通过合并、删除来优化调整原有流程,确保信息数据按照合理的政务逻辑流动。<sup>②</sup>

## (三) 整合政务信息资源,统一技术与服务标准规范

信息鸿沟是“互联网+政务”实施过程中的最大障碍之一,各部门软硬件基础设施的重复建设是“互联网+政务”改革推进中的最大浪费。当前,政务信息化正朝着平台化、融合化、协同化的趋势发展。政务资源集约化整合是协同共享的重要支撑,通过信息基础设施的集约化建设,搭建统一标准的政务服务平台、数据共享交换平台、信息资源管理平台等,实现政务云、网站平台与移动端的有机融合。政府应建立起以首席信息官为核心的政务信息化领导小组,完善配套管理制度建设,以“领导力+制度力”引导跨部门业务的无缝链接。此外,改革创新的关键在于标准化建设,即做到审批、服务和监管的标准化,做到“同一事项、同一标准、同一编码”,一方采集,多方使用,实现“服务质量标准化、服务方式规范化、服务过程程序化”。技术与服务标准规范的统一,应当在充分考察实践经验基础上,结合国家层面与地区层面的实际情况通盘考虑,建立起行之有效的全国通用标准与制度规范。只有标准通用,方能实现政务服务异地申请和异地办理,打破传统区域界限,节省行政成本,真正利企便民。

## (四) 深化政务数据应用,让人民群众有更多获得感

政府部门应注重政务数据挖掘应用,变“数据池”为“总车间”,让数据“活起来”“动起来”,应用大数据分析技术、机器学习的人工智能技术,重塑政府运行机理与服务生态,由粗放式服务供给向精准化转变,促进政务决策科学化、产品供给精准化、政务服务高效化。通过对用户数据与业务数据的采集、交换、分析、整合、挖掘,变被动服务为主动服务,在化解群众“找谁办”“去哪办”“怎么办”疑惑的同时,更好地满足群众个性化、多样化和定制化的政务服务需求。<sup>③</sup>政府部门要摒弃传统的“官本位”思想,树立“群众导向”的价值观,从需求端出发推动政务服务的供给侧改革。坚持“群众点菜,政府端菜”,持续扩充和更新线上线下服务内容,满足办事企业和群众需求;注重人性交互,简化办事流程,增强用户粘性,提升用户体验;扩大服务覆盖的渠道和区域;开展“互联网+政务服务”效果的第三方评估,有效收集群众对服务需求和满意度的意见建议,设置群众监督岗,及时发现和纠正政务服务中存在的问题。

(作者单位:厦门大学公共管理博士后流动站 福建 厦门 361005;中共福州市台江区委党校 福建 福州 35000)

(责任编辑:陈燕)

① 周民、贾一苇《推进“互联网+政务服务”,创新政府服务与管理模式》,《电子政务》2016年第6期。

② 孟川锦《“互联网+政务服务”:以数据为核心的政务改革》,《中国行政管理》2016年第7期。

③ 陈潭、邓伟《大数据驱动“互联网+政务服务”模式创新》,《中国行政管理》2016年第7期。