2021年第2期(总第337期)

辽宁省财政科学研究所

辽 宁 省 财 政 学 会 2021年4月25日

**本期主题：数字政府**

[按]随着大数据、物联网等信息技术应用快速发展，政府治理方式也开始发生变化。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中，明确提出“推进数字政府建设”，这是党中央首次将“数字政府”建设上升为国家意志。2020年10月,党的十九届五中全会强调加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。从地方实践看，各省以“数字政府”建设的创新为抓手，推进政府管理和社会管理模式创新，积累了一定的经验，但也暴露出一些问题，主要表现在“数据孤岛”现象仍然存在、业务系统未能互联互通、数字政府运行保障机制不健全等。未来要针对当前存在的突出问题，采取切实有效的措施，加快推进数字政府建设。

**数字政府的特点**

数字政府是指在现代计算机、网络通信等技术支撑下，政府机构日常办公、信息收集与发布、公共管理等事务在数字化、网络化的环境下进行的国家[行政管理](https://baike.so.com/doc/3668572-3855853.html" \t "_blank)形式，如政府[办公自动化](https://baike.so.com/doc/4120400-4319656.html" \t "_blank)、政府实时信息发布、各级政府间的可视远程会议、公民随机网上查询政府信息、电子化民意调查和社会经济统计、电子选举(或称“数字民主”)等等。数字政府重塑了政务信息化管理架构、业务架构、技术架构，全面提升了政府在经济调节、市场监管、社会

治理、公共服务、环境保护等领域的履职能力，是一种遵循“业务数据化、数据业务化”的新型政府运行模式。其特点如下：

1.数字政府是信息化政府。信息化政府就是运用现代信息技术，在经济、社会、环境等各个领域，广泛获取信息、科学处理信息、充分利用信息，并使之数字化，用于优化政府治理，形成“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”的现代治理模式，以全面提升政府的履职能力。

2.数字政府是管理网络化政府。政府把数字化的信息形成一个规模庞大的信息网络体系，原本分散开来的单体被组建成一张系统的管理网络，避免了管理的死角和盲点。在这个网络中，各种管理资源被整合在一起，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。网络的根本特征不在规模，而是资源共享，消除资源孤岛。上下贯通的网络让上级部门随时了解全局情况，让承办的单位及时处理相关问题，监控、反馈、督办，一网通达。

3.数字政府是办公自动化政府。在办公自动化条件下，文件从起草到下发全过程均在网上进行，不再需要经过拟稿——打印——送审——印制正式文件——文件交换等繁琐过程，公文运转效率大大提高，急件随时可以办妥，手机等移动终端使得办公在任何场合都可以进行。办公自动化(OA)工程，使中央和地方党政机关建立了各种纵向和横向的内部信息办公网络，政府站点与政府的办公自动化连通，变成便民服务窗口，让公众足不出户完成到政府部门的办事过程。

4.数字政府是政务公开化政府。公开透明是法治政府的基本特征。数字政府全面推行政务公开，决策、执行、管理、服务、结果全过程都通过网络让全社会知道，让权力在阳光下运行。同时，政府加强政策解读，让公众不仅知道是什么，还知道为什么、怎么做，增强政策执行的自觉性。政务公开不仅仅是信息单向发布，而且是政府和公众进行双向信息交流、互动反馈，政府随时能听到群众意见和建议，及时回应公众关切，让群众参与决策。企业和居民申办事项，随时可以在网上查询办理进度，就像今天查询网购商品、快递包裹的送达行程那样。这是保障公众知情权、参与权、表达权和监督权，增强政府公信力、执行力，提升政府治理能力的制度安排。

5.数字政府是运行程序优化的政府。优化调整政府内部的组织架构、运作程序和管理服务，进行政府流程再造，是数字政府最显著的特点。例如，大规模取消和下放审批事项，加强事中事后监管，减少前置审批、规范审批程序、规范中介服务；需要多部门审批的由串联审批改为并连审批，实现网上办理和审批，等等。数字政府能有效改变传统政府部门自上而下的单向度管理模式，建立起以公共服务为核心的现代管理模式，建设服务型政府。这是建设数字政府的根本目的。

**我国数字政府的发展现状及存在的问题**

一、发展现状

1.对数字政府建设重视程度明显加强。我国对数字政府的重视程度明显加强，各级政府对数字政府建设的引导力度加强，除了出台数字政府规划，多地成立数字政府领导小组，旨在通过政务管理统筹组织实现数字政府建设的推进。例如，广东省政府在广东省“数字政府”建设总体规划(2018-2020年)中确立了包括“管运分离”的管理架构、“整体协同”的业务架构，计划了3年实施步骤，为广东省数字政府建设指明了方向，在广东省数字政府统筹协调建设方面具有重大作用。

2.建设成效开始显现,政府政务治理能力逐步提升。经过数十年的规划和建设，我国在发展数字政府方面已有显著的成效，政府政务治理能力逐步提升。一是各省市纷纷确立管理政务公共数据的专职机构，政务公共数据平台的建设不断增多，数据共享开放、互联互通能力不断加强。例如，“云上贵州”政务公共数据平台推动了贵州省数据从“云端”向政府、企业和公众运用落地。二是大数据、云计算、人工智能以及区块链等创新技术在数字政府建设运用中不断深入，尤其赋能于市场监管，进一步推进了市场监管精细化发展。例如，浙江的“互联网+”订餐监管应用通过相关数据的采集、汇聚和分析，发出预警信号并锁定高风险场所。

3.建设规划逐步落实,政务服务和办公效能持续提高。一是我国各地政府集约化建设步伐加快，政府网站“瘦身”成效显著，一体化政务服务平台不断提升和扩展，政务服务效能不断提高。例如，广东省政府发布的“粤省事”微信小程序是典型的一体化政务服务平台，该平台已实现600余项高频政务服务事项的“指尖办理”，逐步成为广东省公众必不可少的生活或工作工具。二是协同办公平台得到落实，部门联动一体化建设稳步推进。我国部分省市已建立并使用政务协同办公平台，以“浙政钉”为例，作为浙江省数字政府发展中重要的平台之一，“浙政钉”在强化政务协同、提高政务效率以及促进政务公开方面发挥了重要的作用。

二、存在的问题

我国数字政府的发展逐渐完善，在提高政府办公效率，促进信息共享公开以及推动公共服务便利化等方面已经取得较好的成绩。但是，我国在推进政府治理能力智能化、科学化、高效化的过程中仍然存在以下问题。

1．“数据孤岛”现象仍然存在。“数据孤岛”问题是制约我国建设数字政府发展的关键因素。数据信息的开放共享和互联互通是建设数字政府的必然要求，虽然我国政务公共数据平台建设覆盖范围在不断扩展，我国数据信息共享仍然存在“不愿、不敢、不能”分享的问题。首先，部门利益影响导致数据信息不愿分享；其次，出于对数据信息分享风险的考虑，各部门不敢分享；最后，缺乏数据规范与技术标准造成不能分享。“数据孤岛”现象导致政务大数据信息资源散乱且不连贯，引发各级政府各部门信息系统重复建设，不仅降低了政府治理效率，而且提高了建设成本并造成资源浪费。因此，打破“数据孤岛”，全面充分开放共享信息资源势在必行。

2．业务系统未能互联互通。信息基础设施集约化程度低是业务系统未能实现互联互通的主要原因。一方面，各级政府在建设基础设施时由于缺乏统一的标准，各自为政，造成信息基础设施重复建设；另一方面，赋能数字政府发展的各大平台虽然在不断的建设和扩张，但是各大平台的构想未能完全起作用。例如，政务公共服务平台由于受到使用人数尚未达到最高值且受众信息化水平不一等问题，未能完全呈现规划效果；同时由于部分政府工作人员能力水平和信息化知识不足等导致政务公共服务平台中的协同办公系统在使用过程中与预计效果产生偏差。

3．数字政府运行保障机制不健全。政府运行保障机制尚停留在传统政府阶段，未能跟随数字政府的发展而进一步完善，对数字政府的运行造成了制约。例如，大数据管理机构的管理机制缺乏，导致各机构自行开发的政务系统种类繁多且复杂，功能雷同重叠，难以实现快速开发；各级政府建设的移动政务应用由于缺乏统一标准导致碎片化严重，应用程序出现过载，应用界面复杂混乱，极大地降低了政务效能；部分数字政府的发展需求受到现存体制的制约，而只能流于理论却无法实践。数字政府运行保障机制的不健全是影响数字政府发展步伐的重要因素，只有补充、修改和完善运行保障机制才能使数字政府健康、迅速地发展。

**美、加、英、澳四国政府数字化转型经验**

一、四国政府数字化转型的愿景和目标

就政府数字化转型的愿景而言，英国提出“利用数字服务改变政府和公民的关系，打造世界上最具数字技能的公务员队伍”；美国提出“建设一个21世纪的数字政府，利用数字技术改变人民的生活”；澳大利亚提出“为了让所有澳大利亚人受益，到2025年建成世界领先的三大数字政府之一，能随时随地提供简单、个性化和可用的服务，以及满足公众共享所需的数据需求”；加拿大提出“通过数字化转型提供一个通用的开放平台，使加拿大人能够更好、更轻松地在他们选择的设备和平台上获取政府信息和资源”。

政府数字化转型的具体目标主要有：一是公民可以随时随地在任何设备上获取高质量、无缝、个性化的政府数字信息和服务。美国将构建稳健的政府数字服务管理体系，使更多的美国人通过移动设备访问政府服务。加拿大将提供一个开源、即插即用、可从任何地方连接的开放平台，连接第三方服务提供商，实现公民通过智能手机、可穿戴设备、智能汽车、家用电器等连接到政府平台，访问政府或非政府的数字服务。二是改变传统政府的组织结构和业务模式，为数字服务建立完善的治理结构。澳大利亚摒弃效率低、成本高和碎片化的操作方式，通过使用新兴技术，挑战公共服务的思维方式和流程，使政府适应数字时代的挑战。加拿大将集中精力通过改变政府部门的激励机制、流程和文化，使新的工作方式制度化，改善政府在数字时代提供服务的方式。三是提升公务员数字能力，培育基于整体政府的数字文化。英国在政府数字服务机构下设数字学院，提供跨政府部门的技能培训，计划到2020年底为公务员创造更加适应数字化要求的工作环境。加拿大将通过内部创新和培训数字技能以更好地利用政府存量人才，同时吸引全国各地的数字化人才。四是释放政府数据的潜力，实现政府决策数字化。英国提出要利用数据提高政府透明度，打通政府和私营部门数据共享壁垒。澳大利亚希望通过使用数据让政府在国防、公共安全、医疗保健和其他领域的大数据及其分析中受益，做出更明智、科学与创新性的决策。五是实现以用户为中心的数字服务创新，更好地满足公民的需求和期望。如加拿大将改变在政府内部设计服务的传统，采用以用户为中心的方法设计和交付数字服务。澳大利亚提出覆盖公民从出生到死亡各个阶段“一件事”办理的无缝集成服务，同时向特定人群提供量身定制的个性化服务。

二、四国政府数字化转型的主要举措

一般来说，数字化转型工作主要集中于服务、流程、决策和数据共享四项能力，而关键影响因素包括机构战略，治理和组织，领导力、人才和文化，技术等方面。围绕上述能力和影响因素，四国政府推进政府数字化转型的主要举措归纳有以下六方面。

1.打造基于整体政府的统一数字平台，提供跨部门服务。建立跨政府平台和实现跨政府服务是政府数字化转型的发展方向，未来政府需要从各部门独立平台向共享平台转变。英国将GOV.UK网站作为政府各部门信息和服务的统一入口，为个人、企业和政府部门提供便捷、高效的跨部门服务，甚至包括第三方、地方政府和外包服务，包括统一的数字平台设计系统、数字平台通知系统、数字平台支付系统、数字平台网站托管等；构建共享组件和平台，扩展功能范围并集成更多服务。美国采取一系列措施以实现建设共享平台的目标，包括建立整个政府范围的移动设备管理平台，以实现监控、管理、安全性和设备同步的要求；开发模型以便安全、快速地将商业移动应用程序应用到政府环境中；启动共享移动应用程序开发计划，提供开发测试环境，以简化应用程序交付，促进代码共享。澳大利亚建设集成政府数字服务和应用程序的综合数字服务云平台，使政府更易于发布、监控和发展面向用户的数字服务，目前该平台上运行了包括数字市场、绩效仪表盘和政府门户网站媒体发布服务等。此外，将建设面向整个联邦政府的统一数字文件平台，以便政府和公众能够轻松查找、管理和共享不同部门的文件与信息。

2.推进政府数据共享和开放，挖掘和释放数据潜在价值。政府掌握的海量数据被视为重要资产，通过数据共享可实现跨部门服务，而数据开放则有利于数据创新和数据价值释放。英国《数字经济法案》中的数据共享条款消除了社会组织利用政府数据的障碍；建立国家级数据基础设施登记注册制度，确保数据基础设施运行安全可靠；改变政府数据存储和管理方式，尽可能地开放政府数据，并通过使用API数据接口在政府内部和外部打通数据共享渠道；建立数据咨询委员会并任命政府首席数据官，负责管理和协调政府数据的使用。自2008年以来，英国税务局通过使用数字工具链接来自30个来源、超过10亿个数据项，额外增加30亿英镑的税收收入。美国将开放政府数据作为数字战略的重要组成部分，发布《开放数据政策》和建立开放数据网站，增加社会对有价值政府数据的访问；通过提供专家资源和其他支持以开发API并发掘有价值的数据，使开发人员、企业家和其他用户能够利用政府数据。加拿大重新修订了《信息获取法》，以便个人和第三方机构能够轻松地访问政府数据；成立总体架构审查委员会，审核新项目是否默认接受数据共享及其他相关问题。澳大利亚政府认为数据是一种战略性国家资源，对于促进经济增长、改善服务提供和改善政策成果具有重要价值，为了更好地利用数据及实现数据收益最大化，设立国家数据专员负责公共部门数据的立法；建立了澳大利亚数据集成合作伙伴关系，关联跨政府机构的公共部门数据以提供更广范围、更深层次的数据利用；成立澳大利亚数据和数字化理事会协调并推动全国范围内数据和数字服务领域的跨联邦、州政府合作。

3.建立数字服务标准和关键绩效指标，不断提升数字服务质量。制定数字服务标准作为衡量服务合理性和质量的重要指标，为数字服务的绩效评估和改进提供依据。英国GDS发布了包含18项衡量指标的数字服务标准，标准强调关注用户需求、使用敏捷方法、开源和开放标准、性能测量和测试等四方面内容。同时，确定数字服务的关键绩效指标（KPI），包括每笔业务成本、用户满意度、完成率、数字服务接受率等四项，用于定期评估英国政府所有在线服务。澳大利亚政府数字化转型局制定了包含了解用户需求、使用开放标准和通用平台、使用响应式方法和通用设计模式、构建多学科团队等13项衡量数字服务的原则标准；采用了与英国相同的KPI用于评估数字服务。加拿大制定了包括道德准则、敏捷开发、安全与隐私保障、开放标准等10项内容的服务标准，构成了政府向敏捷、开放和以用户为中心转变的基础。美国数字服务机构制定了专门的数字服务手册以增加政府数字项目成功率；为了实现数据驱动的决策，在所有的政府网站上使用统一的用户满意度测评工具。

4.全面嵌入隐私保护需求，强化网络安全。由于开放架构和新技术应用导致了设备和数据易受攻击，同时伴随着数据共享和开放的需求不断增强，各国政府在以新法规为基础更好地实现数据利用的同时，采取强有力的技术措施保护隐私和提高网络安全性。特别是为了规范数据使用，制定了一系列隐私保护准则，全面嵌入政府数字服务与数据治理之中。美国的主要措施包括：一是国土安全部、国防部、国家标准与技术研究院合作，制定政府移动和无线安全基线标准，支持移动和无线安全评估、授权和持续监控。二是联邦政府定期审查现有标准和指南，以确保能够适应快速变化的新技术环境；联邦CIO委员会的隐私委员会、国家标准与技术研究院、国家档案与文件管理署合作制定《数字隐私控制标准化实施指南》，为公务员提供关于最新技术和解决方案选择、数字隐私（如数据收集和个人通知）、文件保留和安全等方面的指导。三是确保有具体的保护措施以防止不正当地收集、保留、使用或披露敏感数据。澳大利亚数字化转型战略指出，当前隐私和安全在政府开展的所有工作中处于中心地位，因此增强数据利用中的信任与透明度至关重要，采取的主要措施包括：一是计划将网络安全、隐私保护需求嵌入到所有级别的系统体系架构、软件和应用程序、公共访问终端之中。二是制定公共服务隐私治理准则，列出政府部门为遵守隐私原则必须采取的具体要求和实际步骤，要求对“高度隐私风险”项目进行隐私影响评估，并将结果作为能否实施该项目的依据。三是为确保用户身份和隐私得到保护，政府提供一个由可信数字身份框架管理的联合模型，引入身份提供商，保证服务提供者无法识别任何用户信息，身份提供商无法掌握用户访问服务内容，从而实现信息交换的双盲。

5.推出数字技能提升计划，培养政府数字化转型人才。为适应政府数字化转型中组织、业务、文化与技能的变革，四国政府推出一系列数字技能提升计划。英国的主要措施包括：一是在政府中培养数字、数据和技术专业人才，通过数字学院为专业人士提供学习与发展机会，通过数据科学校园和数据科学加速器培训计划建设政府数据能力。二是加强与其他非政府组织、企业的交流合作，确保数字技术融入各个行业，让数字专家了解政府；同时确保政府领导拥有相关的培训和经验，能有效地管理数字项目和组织。澳大利亚的主要措施包括：一是DTA与澳大利亚公共服务委员会共同推出“构建数字能力项目”，包括吸引数字人才加入公共部门、建立明确职业发展道路、帮助管理者创建数字团队、激励领导者采用有远见的方法来创建数字服务等。二是组织数字实践社区和研讨会，将政府工作人员聚集起来分享想法、交流工作、解决问题并探索最佳实践，内容涉及服务设计、用户研究、项目管理和内容设计等。三是推出ICT入门项目，针对不同群体提供不同层次的培训。

6.聚焦数字服务创新，建立负责政府数字化转型的专门机构。为保障数字化转型战略的推进，许多国家成立了聚焦于数字服务创新的实验室、转型小组、孵化器等新机构，其中“转型小组”“数字服务机构”较普遍，通常是由来自企业界的一流科技人才组成的团队，目标是为政府设计全新的（数字）公共服务方案。2011年，英国政府在内阁办公室下设立政府数字服务机构（GDS），负责推动政府数字化转型。近年来，GDS在英国政府的管理IT支出、改革IT采购系统、建立数字服务评估标准等方面发挥着核心作用。美国数字服务机构（USDS）和技术转型服务团队（18F）是美国近年来推进政府数字化转型的重要力量。前者是美国白宫在2014年组建的新部门，负责向联邦机构提供咨询服务及技术，改进和简化政府数字基础设施，它在美国医疗保健、移民、退伍军人服务、学生贷款和小企业发展等领域提供重要服务；后者隶属于美国总务管理局（GSA），职责是帮助改变联邦政府IT工作并优化面向公众的数字服务，两大机构在政府数字化转型方面有深入的合作关系。2015年，澳大利亚成立数字化转型办公室，2016年升格为数字化转型局，主要职责是帮助政府实现数字化转型，工作内容包括以数字方式提供政府服务、开发和协调数字服务、关注用户在数字服务方面的需求、对政府IT议程进行统一的指导和监督等。借鉴美国和英国经验，加拿大成立了加拿大数字服务机构，职责是改善面向公众的服务，特别是推进具有重大影响的服务，工作内容包括根据实践经验和全球最佳实践为联邦政府提供数字服务的解决方案，使用敏捷开发方法和成熟技术为政府数字服务设计与制作原型，帮助公务员在用户研究、设计和数据科学等领域提高技能等。

三、四国政府数字化转型战略的主要启示

就政府数字化转型的具体措施借鉴而言，结合我国当前数字政府推进中的“痛点”，可重点关注以下方面：一是政府数字化转型中ICT项目或数字服务的有效投资和集约化管理，尤其是在后疫情时代经济下行压力增大和公共预算大幅削减的新形势下。具体经验包括：①数字化项目投资中重视“成本-收益”分析（事先评估）和基于关键绩效指标的评价与用户反馈（事后评估），在此基础上审慎作出数字化项目是否实施以及优先级的决策。②推进ICT采购改革，利用数字技术强化对采购的指导和监督，实现采购管理的数字化转型，降低各部门分头决策的成本和其他风险。③在技术方案选择上，充分发挥建设统一数字基础设施的作用，建立各类共享池实现政府部门模型、代码、应用的共享，避免重复开发和浪费。二是建立数据治理、数字服务与（数字）信息管理等方面的一整套基础标准或最佳实践指南。例如澳大利亚政府（数字）信息管理从“向数字化过渡”“数字连续性”到“数字化转型”的战略，其理念的先进性与政策的连续性值得关注和借鉴。三是数字服务中更加重视隐私保护，强调公民对自己数据拥有控制权，政府制定隐私保护准则（新法规政策）并强制嵌入到数字服务与数据治理的全过程，利用新技术等方法强有力保障隐私，增进透明度与信任，以更好地推进政府数字化转型与促进数字经济发展。四是加快推进政府数据开放，从法律政策完善、体制机制变革、技术应用创新等各方面扫清障碍和创造有利条件，鼓励利用政府数据进行创新，释放数据红利。五是制定多方参与、线上线下结合、形式多样、面向不同群体的政府数字能力提升计划，确保各级政府领导与公务员具备数字领导力和相关的数字能力，营造数字文化氛围，持续推进政府数字化转型。

**数字政府建设在国内的实践**

一、浙江：打造“整体智治”的现代政府

浙江省立足于更好地为人民服务，统筹推动数字技术应用和制度创新，以场景化的多业务协同应用为抓手，全方位深化政府数字化转型，打造“整体智治”的现代政府。政府服务方式从“碎片化”转变为“一体化”，群众和企业办事从“找部门”转变为“找政府”；云计算、大数据、人工智能等数字技术加快形成即时感知、科学决策、主动服务、高效运行的新型治理形态。一是打造一体化平台，夯实办事应用“地基”。打造和完善跨部门协同、闭环管理的浙江省一体化在线政务服务平台，为办事应用提供坚实基础能力支撑。大力推行电子文件归档、证照快递送达，加快联通条块信息系统，推动“一网通办”和“一窗受理”。明确浙江政务服务网、“浙里办”为全省“网上办事”“掌上办事”的统一入口。目前，全省政务服务事项网上可办比例达到100%、掌上可办比例超过80%，从公积金社保查询、缴学费、查违章等“民生小事”到不动产登记证明、企业开立等“家企大事”，都可实现一站式办理。二是以数据共享为关键，破除改革“堵点”。“浙里办，让群众没有难办的事”背后，是全省数据的共享支撑。根据浙江省一体化在线政务服务平台建设总体要求，省大数据局大力建设省市两级公共数据共享平台，扎实推进数据归集共享。三是指导督促各地、各部门，围绕高频民生事项积极开展数据共享应用。省市两级共享平台累计为全省1500余个政府单位提供30.2亿次数据调用，是2019年的4.3倍，切实减少了办事过程中“奇葩”证明、重复证明、繁琐证明等现象。四是智能服务更高效，提升群众“获得感”。重点聚焦用户体验，持续推进浙江政务服务网、“浙里办”APP迭代升级。突出应用、办事、咨询、投诉等功能版块，进一步完善线上交互设计，使界面更简洁明了、操作更方便快捷，实现“掌上办”服务标准化、体验人性化。基于浙江省数据共享平台的归集数据，创新引入智能服务，在浙江省一体化在线政务服务平台引入智能搜索和智能推荐技术，为用户智能推荐相关服务事项，让用户搜索更精准。依托邮政速递、顺丰等快递企业建立政务服务快递送达体系，累计为办事群众提供快递送达服务4千多万次。在浙江政务服务网统一公共支付平台推出交通违法缴款、教育缴费、社保费缴纳等各类缴费服务，累计提供网上支付服务超过2.1亿人次，累计缴费超过8千亿元。

二、上海：实施“一网通办”，建设数字政府

上海在政务服务“一网通办”方面，着眼于更高效、更便捷、更精准，完善全方位服务体系，加快政务服务“进一网、能通办”。“一网通办”核心在于“办”。从民众角度出发，提高和完善企业和个人办事的体验性、感受度、获得感，使民众能够及时、方便地获取公共服务；在政府部门方面，提高各个层级政府之间以及同一级政府内部不同部门之间提供管理、服务的协同性和便利度，促进办事效率和效能的提高。“一网通办”关键在于“通”。横向上，要求政府部门之间信息共享，强调信息通、材料通、业务流程通、信用通；纵向上，强调促进公共服务和公共管理项目在一定的空间和领域实现跨地区办理，努力实现“两个全覆盖”，即网上办理事项全覆盖、个人办理事项通办在一定范围内全覆盖。“一网通办”基础在于“网”。在优化线下服务的基础上，提供类似网购一样的线上公共服务新路径，实现线上线下办理路径和途径的共同优化与发展，给予市民更多、更好的选择权。“一网通办”前提是“一”。强调“一个整体、一个门户、一门服务、一窗受理”，努力实现“只跑一次、一次办成”。目前，上海“一网通办”总门户目前已经接入2340多项服务事项，其中85%已经实现了全程网办，95%实现最多跑一次。将网上办理流程压缩在3至5分钟，7个手机页面内完成，并且实现了多人在线协同办理的功能。此外，上海还在全市选取了办件量大、涉及面广、办理难度高的医疗费用报销、小孩出生、职工退休、公民身故等14个“一件事”，进行业务流程再造，改革后只申请一次即可办成。

三、广东：整体政府理念下的“数字政府”

在“数字政府”改革建设中，广东省运用整体政府理论，以系统性、整体性思维推进各级政府部门政务信息化的职能融合、技术融合、业务融合与数据融合，探索出一条构建信息时代整体政府的可行路径。一是推进“数字政府”建设管理职能融合，形成整体推进数字化转型的组织架构。广东省抓住机构改革的战略机遇，成立由省长任组长的“数字政府”改革建设领导小组，组建了由省政府办公厅管理的省政务服务数据管理局，同时，撤并调整省直单位内设的信息中心。“数字政府”建设制度设计、项目审批、业务应用系统建设的统筹协调、设施平台和数据资源统筹管理等职能实现融合。按照省政府要求，地市区县全部参照省级机构进行改革，成立政务服务数据管理局，又为全省“数字政府”改革建设部署的纵向贯彻建立了机制保障，改变过去地市较强，省级统筹较弱的状况。省、市、县三级“数字政府”建设管理机构的设立，形成了纵横协调的机构体系，实现了不同层级“数字政府”建设的步调一致。二是建立统一的“数字政府”运营机构，形成管运分离、高度专业化的建设运营模式。广东省成立了由国有电信运营商和行业领军企业共同出资的混合所有制企业，并赋予其“数字政府”运营中心职能，汇聚优秀技术力量为全省提供“数字政府”建设运营服务。政府部门内设的信息化机构一律撒销，行政管理职能回归政府部门，技术运营服务职能转交市场化的运营中心，改变了业务部门既是建设者又是使用者状况，让行政机关专注于政务业务的改革，让具有专业技术力量的市场主体保障技术运营服务质量，政府与企业在“数字政府”建设中角色也更加清晰，政企之间各司其职，各尽所能。三是构建统筹集约的公共支撑体系，形成互联互通的“数字政府”大平台。广东以整体协调的组织机构体系和运营管理体系为保障，着力推进“数字政府”技术体系的深度融合。采用分批、分步的方式，由运营中心统一接管过去分散在各部门的基础设施和运营服务，在充分整合现有资源的基础上，搭建基础设施、数据资源、应用支撑三层平台，为全省“数字政府”提供服务。三层平台都由省“数字政府”建设主管部门统一管理，具体运营服务任务由运营中心统一承担，构建全省一体化的“数字政府”大平台。各级政府部门在这个大平台上，按照统一的标准规范实现业务系统需求。在大平台的支撑下，过去跨部门、跨层级数据共享和业务协同所面临的障碍自然被消除，整体性“数字政府”大系统得以实现。四是优化完善一体化政务服务体系，形成面向企业和群众的无缝隙整体服务。在实现建设管理机制、运营服务体系、技术支撑体系统筹整合的基础上，围绕企业和群众的服务需求，以整体服务理念对政务服务体系进行优化完善。包括深入推进服务标准化、构建多元化服务渠道、积极落实政务服务“好差评”制度等。

四、江苏：推进“一件事、一类事、一项事”改革

江苏围绕数字中国、数字政府建设，先后印发实施了系列文件，并将数字政府建设列入省级“十四五”重点规划，着力推进政务服务一件事、社会治理一类事、政府运行一项事等三清单改革。省委深改委多次专题研究数据共享工作，省政府成立推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组，既突出全省一体化建设、又注重地方个性化特点，努力打造数字政府体系，统一规划云网支撑、数据支撑、应用支撑等共性信息基础设施，全力打造数字政府建设大基座，有力支撑了“放管服”改革、“一网通办”等应用场景。一是坚持和发展新时代“枫桥经验”，紧紧围绕推进基层社会治理现代化，创造性地走出了一条以“广覆盖、全要素、高智能、大联动”为主要特征的基层社会治理新路子。二是完善智慧监管和服务体系。构建形成一网四端线上政务服务体系，网上运行政务服务事项184.9万项95%实现可网办、98%实现“不见面”。建设“两中心、两门户、多应用”的市场监管一体化信息平台。推动“三线一单”生态环境分区管控的信息系统建设。“e路阳光”平台突破公共资源交易难题。数字惠民满足群众多样化需求。建设“名师空中课堂”，疫情期间累计上线课程资源超1000课时，访问量超5亿人次。全面完成省卫生健康平台与全省160多家三级医院对接，实施低收入人口患病情况监测，支撑健康扶贫精细化管理。开展江苏智慧高速建设，江苏公交、地铁实现省域移动支付，普通货运车辆100%实现省内网上年检，交通一卡通跨市刷卡量居全国首位。

五、辽宁：强势推进政务服务“一网通办”

辽宁2020年开始强力推动“一网通办”，全面提升“不见面审批”覆盖面。建设一体化政务服务平台、“辽事通APP”手机客户端、政务服务驿站和各级各类政务服务中心的“一网一端一站一中心”的全方位“互联网+政务服务”覆盖体系，形成用数据决策、用数据管理、用数据服务的高效精准的政务管理服务机制。重点举措包括以下六方面：一是推进“辽事通”应用全覆盖。以服务民生为重点，全面加强一体化政务服务平台移动端“辽事通”建设应用，推进政务服务“指尖办”。并拟在2021年6月底前，公共服务事项全部接入“辽事通”办理，打造“海量微服务”集群。“辽事通”注册用户突破2000万，实际点击量突破5亿。二是全面落实工程建设项目全程网上审批。2020年全面建成了工程建设项目网上审批“旗舰店”，推行项目申报“端口统一化、流程情景化、审批信息化”的全流程网上审批服务模式。并拟在2021年底前，完成水电气暖通讯等市政公用服务相关业务系统对接。三是全面推行企业开办“一网通办”。2020年已打通市场监管、公安、税务、社保等相关部门数据接口，实现企业登记、公章刻制、申领发票和税控设备、员工参保登记等多环节同步办理，实现“不见面”“零跑腿”。四是增加应用场景供给。拟从2021年开始，依托一体化政务服务平台，启动建设系列应用场景平台。开辟“企业e服务”专区，建设“中介服务网上超市”、“政银企金融撮合服务平台”、“涉企政策智能推送平台”、为人才引进提供一揽子服务的“人才之家服务平台”等应用平台。五是推进电子证照电子印章应用。完成电子印章的制章和备案工作，推广电子证照电子印章使用。2020年实现了电子印章100%全覆盖，并拟在2021年6月底前实现电子证照数据管理常态化。创新无感申办模式，推进群众办事零信息填报、零材料提交。六是深入推进政务服务“好差评”。建立政务服务“好差评”制度体系，实现全省各级各类政务服务中心、政务服务平台、服务热线“好差评”系统全覆盖，对所有政务服务事项一事一评、一次一评、一个环节一评，让企业和群众的评价倒逼政务服务质量不断提升。

**加快数字政府建设的七大要点**

数字政府建设是一项系统性工程，需要革新理念、统筹规划、强化创新、稳步推进。当前数字政府建设需要从以下七个方面加快推进。

一、构建网络互联互通、安全可管可控、能力持续升级的信息网络支撑体系

加强各级政府电子政务网络建设，提高电子政务外网横向委办局覆盖率，加快各类专网向电子政务外网迁移，促进政府部门网络互联互通。按照国家电子政务网络安全防护的相关要求，加强信息安全等级保护和分级保护防护措施建设，完善密码和密钥管理、网络信任和安全管理等体系，确保网络可信、可管和可控。优化电子政务网络结构，持续推进电子政务网络提速和升级改造，提高电子政务外网和互联网联通访问能力，满足“互联网+政务服务”和数字政府对网络建设的需求。

二、构建体系目录全面、资源分级分类、内容按需共享的信息资源共享体系

按照国家政务信息资源目录体系和交换体系标准要求，应加快各级政务部门政务信息资源的梳理，明确政务信息资源的分类、责任方、格式、属性、更新时限、共享类型、共享方式、使用要求等相关内容。加快推进政务信息资源分级分类，加快构建基础性、主题性和业务性信息资源目录，明确无条件共享、有条件共享、不予共享的范围。加快各级政务信息资源共享交换平台建设，推进共享交换平台上下互联互通，提升共享交换平台部门和重点业务系统接入率，强化系统直连交换。

三、构建流程持续优化、数据无缝流动、线上线下融合的业务协同联动体系

适应“互联网+政务服务”发展的新特点，按照“信息多跑路、百姓少跑腿”的要求，持续推进政务业务服务流程优化和再造，提高政府部门“一站式”服务能力，不断满足网络信息条件下社会对政务服务变革的新需求。按照整体政府、职能分工和协同监管的要求，加快跨部门业务流程优化和前后对接，推动数据跨部门实时无缝流动，提高业务实时协同联动能力，杜绝因业务不衔接而出现的监管漏洞。按照网络化服务和监管的要求，不断完善和优化线下服务网点、服务人员和服务设施等配套布局，提高线下服务智能化水平，推进线上线下业务融合服务。

四、构建整体统筹规划、业务信息融合、运维有效保障的信息应用推进体系

加强电子政务建设统筹规划，推进跨部门、跨层级、跨区域大应用、大系统、大平台建设，提倡共建共享和集约建设，防止分散建设、重复投资、严重浪费等现象，提高电子

政务建设成效。深化政务业务和网络信息深度融合，优化业务流程，创新服务模式，拓宽移动服务渠道，持续提升用户体验。提升电子政务运维能力建设，加强运维经费保障和外包运维管理，建设专业化业务和技术运维队伍，提高业务运维和技术运维支撑能力，满足系统和平台升级改造需求。

五、构建数据来源广泛、内容深度挖掘、手段方便快捷的政府决策数据服务体系

充分利用外部数据强化政府决策支撑，加强政企合作、多方参与，加快宏观调控、社会管理、公共服务、市场监管领域社会数据的集中和共享，推进同互联网、金融、电信、银行、能源、医疗、教育等领域服务企业积累的数据进行平台对接，形成数据来源广泛、多方数据比对、数据时效性强的政府决策数据支撑体系，提高对经济运行、社会发展、民生服务、社会管理等领域的深度分析能力。完善政府数据决策系统平台支撑体系，不断提高数据分析利用便利程度。

六、构建手段平台支撑、业务协同联动、业态创新活跃的政府管理服务体系

适应网络社会发展趋势，创新政府治理方式，加快构建数字化、网络化、智能化的政府经济社会治理网络大平台，提高数据汇聚、在线监测、事中监管、协同联动等方面能力。依托网络大平台，优化和再造政府监管和服务流程，促进政府数据实时无缝流动，推动跨部门、跨层级、跨区域业务协同联动。充分利用移动互联网、云计算、大数据、物联网、人工智能等技术手段，以及众包、众创、众筹、众扶、共享经济、分享经济等新模式推动政府管理和服务模式创新，促进管理和服务效率的提升及模式变革。

七、构建制度健全规范、技术支撑有力、预警响应快捷的网络安全保障体系

完善政务信息系统网络安全保障制度，重点加快复杂网络、新技术应用、大数据汇聚、互联系统等各类型条件下网络安全保障制度的建设，切实提高系统访问、技术应用、复杂网络、运维人员、数据流动等方面安全管理能力。强化网络安全运维队伍建设，加强运维外包队伍管理，加快网络安全保障大平台构建，加强大数据、人工智能等技术在网络安全保障的深度应用，推动网络安全运维的自动化和专业化，提升网络安全事件应急响应能力。

数字政府建设不是简单地将网络信息技术在政府履职领域进行深度应用，而是一项全方位系统性工程，需要秉持以人民为中心的发展理念，根据经济社会数字化、网络化和智能化发展趋势，以改革创新精神，推动政府社会治理理念、管理服务流程、监管手段模式、行业法律法规等全方位的变革创新，以更好地适应网络新经济、社会大协同、应用大创新的新时代发展需求。

业务指导：于京东 地 址：沈阳市皇姑区北陵大街45-13号

策　　划：张 季 邮 编：110032

采 编：王东伟 电 话：(024)22826560