

杭州研究

2015年第2期

HANGZHOU RESEARCHES

杭州市社会科学界联合会 杭州市社会科学院 / 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

杭州研究

HANGZHOU RESEARCHES

2015年第2期



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

杭州研究. 2015 年. 第 2 期/杭州市社会科学界联合会,
杭州市社会科学院编. —北京: 社会科学文献出版社,
2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7583 - 7

I. ①杭… II. ①杭… ②杭… III. ①杭州市 - 文集
IV. ①K925. 51 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124175 号

杭州研究 2015 年第 2 期

编 者 / 杭州市社会科学界联合会
杭州市社会科学院

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 恽 薇 冯咏梅
责任编辑 / 冯咏梅

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090
读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 15 字 数: 319 千字

版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7583 - 7
定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

- 114 依托阿里云构建自有慕课探究——以在杭高校人才培养质量提升为例 乐园罗/夏强

互联网金融与金融机制优化研究

- 121 互联网金融与杭州中小金融机构的有机契合研究 王德英

- 129 杭州互联网金融与小微企业共发展的思考 陈杏头

- 141 杭州中心镇建设进程中金融支持机制优化研究 许嘉扬

经济经纬

- 155 杭州生鲜农产品冷链物流发展策略研究 王志国

- 165 工业原创设计与核心竞争力研究——以杭商文化创意企业杭州瑞德设计公司为例 王亮

政治建设

- 173 提升地方政府网络舆论应对能力研究——以杭州为例 课题组

- 179 监所环节捕后羁押必要性审查若干问题探析——以杭州市监所检察实践为例 方新建/余才忠/张鹏

社会发展

- 188 杭州推动社会组织承接政府购买服务研究报告 张艳

- 202 城郊农村水环境问题与产业布局优化研究——杭州市萧山区D村一域调查 张祝平/张鸿达/秦平波

- 212 “农家书屋”的可持续发展探析——以杭州市萧山区为例 徐草

历史文化

- 220 西泠印社的镇社之宝“汉三老碑”考述 陈天声

《杭州研究》投稿须知

汇聚全国研究智慧 构建杭州城市智库

启 事

《杭州研究》是为中共杭州市委、杭州市政府提供决策参考咨询的平台，地方特色浓郁，理论与实践紧密结合，是基础性、应用性研究成果转化的重要阵地。《杭州研究》以注重研究杭州为特色，主要刊登哲学社会科学领域的学术论文和调研报告。

《杭州研究》热忱欢迎国内外高等院校师生、科研院所科研人员以及行政、企事业单位工作人员踊跃投稿，尤其欢迎具有创新价值和以往研究未涉及领域的优秀稿件。《杭州研究》向在杭高校、政府部门或个人征集“主题专栏”稿件，有项目的单位或个人可主动联系，并接受委托组稿。

根据《关于做好杭州市哲学社会科学规划课题结题管理工作的通知》精神，凡在本刊发表杭州市哲学社会科学规划课题、杭州市哲学社会科学界联合会课题等学术论文和研究报告，可免于鉴定，并申请结题。

《杭州研究》已加入中国集刊，并同时加入了中国知网、中国集刊网等体系，其文章也将在以上数据库中收录，文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。

《杭州研究》已加入中国集刊邮政发行运营体系，相关单位和个人将会陆续收到征订函。需要《杭州研究》的读者，可直接根据征订函的要求订阅。

下期专题

转型时期杭州生活环境治理研究
杭州旅游管理服务与发展研究
教育模式创新与教育质量提升研究

拟出专题

转型时期杭州城乡社会治理研究
杭州发展新经济研究

CONTENTS

Key Issues

Exploration and Innovation for Constructing Smarter E-government in Hangzhou /
Research Group / 1

Specialists' Views

Research on Effectiveness Evaluation and Countermeasure for Domestic Attract Investment in Hangzhou / *Research Group* / 13

Quality Evaluation and Promotion Countermeasure for Economic Growth in Hangzhou / *Xiao Huanming, Zhang Hongzhe, Chen Ji and Zhu Fujun* / 27

Notes on Protection and Utilization of Water Cultural Landscape and Resource in Hangzhou

Landscape Culture and Promotion Countermeasure of Hangzhou West Lake, Qiantang River and Canal / *Urban Construction, Population, Resources and Environment Committee of Hangzhou CPPCC* / 41

Thinking on Protection and Utilization of Historical and Cultural Heritage along Qiantang River, Canal and West Lake / *Hangzhou Landscape and Cultural Affairs Bureau* / 45

Conditions and Countermeasures for Seawall of Qiantang River and Qiantang Tides Jointly Applying the World Heritage / *Literature and History Committee of Hangzhou CPPCC* / 49

On Protecting Ancient Seawall of Qiantang River and Exploring Historical Culture / *Qiantang River Administration of Zhejiang Province* / 53

Talking about the Protection and Utilization of the Southern Song Dynasty Imperial Site / *He Zhongli* / 59

Suggestion for Protecting and Utilizing Xixing Guotanghang Wharf of Eastern Zhejiang Canal / *Du Zhengxian* / 61

Current Situations and Countermeasures for Protecting and Exploiting the Landscape of Qiantang River in Xiaoshan District / *Zhu Wangjun* / 66

Excavating, Protecting and Exhibiting Gongshu's Cultural Relics, Promoting the Development of Canal's Tourism / *Shi Yongmin* / 69

Research on Personnel Training and Promoting Employment

Current Situations and Countermeasures of Highly Skilled Personnel Training at the Background of Industrial Transformation and Upgrading: Based on the Empirical Investigations of Hangzhou High-tech Zone (Bin Jiang) / *Xu Guang* / 74

Policy Inquiry on Stimulating Vitality of Entrepreneurship and Innovation Talent in Hangzhou / *Tang Huajie* / 83

Countermeasure Research on Cross-strait Institutions Cooperating to train Cultural and Creative Applied Talents / *Ji Haiqi* / 92

Discussion on Building Open University in Hangzhou / *Chen Jie, Zhang Xiaohong, He Shugui, Chen Zhiling and Zhou Qing* / 102

Inquiry on Constructing Own MOOC based on Ali Cloud: Taking Promotion of Hangzhou Institutions' Training Quality as the Case / *Yue Yuanluo and Xia Qiang* / 114

Research on Internet Finance and Optimization of Financial Mechanism

Research on Internet Finance Fitting Organically with Medium and Small Financial Institutions in Hangzhou / *Wang Deying* / 121

Thinking on Co-development between Internet Finance and Small-micro Enterprises in Hangzhou / *Chen Xingtou* / 129

Research on Optimization of Financial Support Mechanisms on the Process of Building Center of Town in Hangzhou / *Xu Jiayang* / 141

Economic Views

Research on Development Strategy for Cold Chain Logistics of Fresh Agriculture Products in Hangzhou / *Wang Zhiguo* / 155

Research on Industrial Original Design and Core Competitiveness: Taking Cultural and Creative Enterprise "Render Design" as the Case / *Wang Liang* / 165

Political Construction

Research on Enhancing Capacity of Local Governments to Deal with Network Public Opinion: Taking Hangzhou as the Case / *Research Group* / 173

Inquiry on a Number of Issues about Detention Necessity for Review after the Arrest in Jail: Taking the Procuratorial Practice of Hangzhou Jail as the Case / *Fang*

Xinjian, Yu Caizhong and Zhang Peng/179

Social Development

Research Report on Promoting Social Organization to Undertake Government's Purchased Services in Hangzhou/*Zhang Yan/188*

Research on Problems of Suburban Rural Water Environment and Optimization of Industrial Layout: Survey on D Village a Field in Xiaoshan District/*Zhang Zhuping, Zhang Hongda and Qin Pingbo/202*

Inquiry on Sustainable Development of Farm House: Taking Xiaoshan District, Hangzhou as the Case/*Xu Cao/212*

History and Culture

Textual Research on the Treasure of Xiling Seal Engravers Society-Han Old Monument/*Chen Tiansheng/220*

Instructions for Submitting Papers in *Hangzhou Researches*

杭州研究

2015 年第 2 期 (总第 136 期)

Vol. 136, No. 2, 2015

编辑委员会

主 任 沈 翔

副主任 周 膺 张旭东

黎青平 何利松

周建华 黄菊火

徐 植 徐 晖

许 航 吴 健

何 俊 许淑燕

张小红

委 员 周建富 朱宝华

方晨光 王立嘉

主 编 周 膺

副主编 方晨光 (常务)

编 辑 王立嘉

时 间 每季末出版

地 址 杭州市延安路 472 号
市人民政府综合办
公楼 3 号楼 920 室

邮 编 310006

邮发代号 2-2982

电 话 (0571) 85811580

传 真 (0571) 85811580

网 址 <http://www.hzsk.com>

信 箱 hzyj85811580@163.com

QQ 群 95723407

要论特刊

1 杭州市智慧电子政务建设的探索与创新

课题组

专家视点

13 杭州市国内招商引资成效评估与对策研究

课题组

27 杭州经济增长质量评价及提升对策

肖欢明/张洪哲/陈 骥/祝富钧

杭州水文化景观与资源保护利用笔谈

41 杭州西湖、钱塘江、运河景观文化及其提升
建议

杭州市政协城市建设和人口资源环境委员会

45 钱塘江、运河、西湖沿线历史文化遗产保护
利用的思考

杭州市园林文物局

49 钱塘江海塘、钱江潮联合申遗的条件和对策

杭州市政协文史委员会

53 钱塘江古海塘保护与历史文化发掘

浙江省钱塘江管理局

59 浅淡南宋皇城遗址的保护和利用

何忠礼

61 浙东运河之西兴过塘行码头保护与利用的建
议

杜正贤

66 萧山区境内钱塘江景观保护开发的现状与对
策

朱王君

69 挖掘、保护、展示拱墅文化遗存 推进运河
旅游业发展

石永民

人才培养与促进就业研究

74 产业转型升级背景下高技能人才培养的现状
与对策——基于杭州市高新区(滨江)的
实证调研

许 光

83 激发杭州人才创业创新活力的思考

汤华杰

92 两岸院校合作培养应用型文化创意人才对策
研究

季海祺

102 杭州建设开放大学探讨

陈 洁/张小红/何树贵/陈志凌/周 晴

杭州市智慧电子政务建设的探索与创新

◎ 课题组

提 要：本文以杭州市智慧电子政务建设为样本，回顾了十多年来电子政务的发展历程，立足发展信息经济和建设浙江政务服务网杭州平台的现状，对杭州发展智慧电子政务的框架、目标等做了全面的梳理，对其中要重点处理好的一些核心问题做了分析探讨，在此基础上，提出了杭州市推进智慧电子政务发展的对策建议。

关键词：智慧 电子政务 信息经济 杭州

作者为杭州智慧电子政务建设研究课题组。

当前，优先发展信息经济、智慧应用，已成为全球和国内各地抢占发展制高点的战略选择。2014年7月，杭州正式提出以发展信息经济和智慧经济为突破口，大力推进集智慧产业和应用于一体的新经济形态，加快杭州市经济转型升级，促进社会全面进步。作为智慧应用的重要支撑，智慧电子政务建设将以此为契机，积极推进政务云建设，建立政务数据库，构建政务数据服务平台，打破条块分割，加快实现跨层级、跨部门的数据共享和业务协同。

一 杭州市智慧电子政务建设的实践与探索

杭州市政府信息化建设起步早，自1989年开始，政府信息化建设经历了从无序到有序、从孤立到互联、从分散到整合的过程。

(一) 发展智慧电子政务的基础

1. 近年来电子政务建设的主要成果

在基础设施方面，完成了全市统一的电子政务网络建设并整合了相关网络资源，重点应用系统实现了互联互通，提高了网络的利用效率；政务信息资源目录体系与交换体系支持部门应用；容灾备份及相关信息安全基础设施初步建立。但部门硬件投入较为分散，小而全等各自为政的特征较为明显，后续的整合仍将面临一定的复杂性和长期性。

电子政务总体框架见图 1。



图 1 电子政务总体框架

在资源目录交换体系方面，实现了市级部门的企业基本信息交换。全市基础信息交换平台已实现市场监管、国税、地税、质监、统计等 40 多个部门的数据交换和共享。

在信息资源方面，“中国杭州”政府门户网站已成为政府信息公开的主要渠道。网站管理机制不断健全，围绕社会关切，及时、准确地公开各类政府信息。政务信息资源和共享机制初步建成，支持各项面向社会和政府的服务。

在业务和应用系统方面，通过整合和共享信息资源，开通了面向公众、企事业单位和政府的各种服务并通过政府门户网站提供一站式服务。作为电子政务优先支持的业务，市级层面的财税管理、信用监管、社会保障等社会公众关注度高、经济社会效益明显的政府业务取得了显著成效。

在法律法规与标准化体系方面，围绕电子政务的法规规范体系初步形成，杭州市政府信息公开规定、政府信息共享标准、政府网站管理办法、政务网络管理办法、电子政务项目管理办法等先后发布并不断完善。标准化体系基本满足各类业务发展的需求。

在管理体制方面，建立健全了与杭州地方实际相适应的电子政务管理体制。创新了电子政务建设模式，提高了电子政务建设和运行维护的专业化服务水平。

目前，杭州市人口基础数据库、GIS 基础数据库、企业基础数据库和宏观经济基础数据库“四大基础数据库”建成并不断完善，以“金卡工程”“金财工程”

“金审工程”“金信工程”“金保工程”“金盾工程”“金旅工程”“金农工程”为代表的“金”字工程全面推广；以“数字国土”“数字房产”“数字公积金”“数字林水”“数字统计”“数字城管”为代表的数字城市建设高效便民；“12345”网上信访系统、“96345”便民服务热线、网上审批平台、权力阳光运行系统等重大信息化项目引领和示范效应日益凸显。

2. 全省构建浙江政务服务网

浙江政务服务网于2014年6月25日开通。它是由李强省长提出构想、省市县通力协作建成的一张网，与政府权力清单、企业投资项目负面清单、财政专项资金管理清单、责任清单合称“四张清单一张网”，成为浙江省深化政府自身改革的总抓手。

浙江政务服务网的总体架构映射了传统的政府治理结构。在这张网上，11个设区市和90个县级政府都有自己的服务平台，各级部门设立服务窗口。就服务板块而言，是“2+3”。“2”即个人办事、法人办事两个主体板块；“3”即行政审批、便民服务、阳光政务三个专项板块，体现了政务服务的三个侧重点。

浙江政务服务网有别于以往政府网站的一大鲜明特点，就是特别注重一体化、一站式，强调“三个集中”和“双轮驱动”，即权力事项集中进驻、网上服务集中提供、数据资源集中共享，智慧政务与智慧民生双轮驱动。以政务服务网为依托，逐步实现政务服务的“七统一”，即统一导航、统一认证、统一申报、统一查询、统一互动、统一支付、统一评价。

（二）杭州智慧电子政务建设实践

1. 杭州市智慧电子政务全新启航

随着发展信息经济和智慧应用成为杭州的“一号工程”，电子政务作为服务信息经济的一项基础性工作，被提到了更加突出的位置。在以市长任组长的市智慧电子政务建设工作领导小组的领导下，初步形成了决策、协调、管理“三位一体”的运行管理体系，《杭州市智慧电子政务项目管理办法（试行）》《杭州市政务数据资源共享管理暂行办法》已正式发布。《杭州市智慧电子政务建设发展规划》《关于推进杭州市智慧电子政务建设工作的若干意见》将陆续出台，电子政务由此进入智慧电子政务发展的快车道。

2. 智慧电子政务的总体框架

以建设浙江政务服务网杭州平台为契机，根据“个人办事”“法人办事”“行政审批”“阳光政务”“便民服务”的主线索，按照市和区、县（市）两级平台的模式，杭州着力构建了智慧电子政务的总体框架，包括一库、两平台、三标准、五统一和两创新。一库即政务数据库，两平台包括云平台和数据共享平台，三标准包括业务标准、管理标准和技术标准，五统一即统一规划设计、统一平台支撑、统一数据管理、统一应用汇集、统一安全管理，两创新包括政府决策创新和公共服务创新，统称为“12352”总体框架。

3. 智慧电子政务建设项目——浙江政务服务网杭州平台（一期）项目完成

2014年12月下旬，浙江政务服务网杭州平台市本级单位行政权力运行（审批）系统建设工作完成。杭州市31家市本级单位的主项300项（子项488项）行政审批事项接入浙江政务服务网，实现行政权力事项一站式网上运行。同时，完成权力运行管理系统、权力事项管理系统、电子监察系统、电子证照信息库系统等系统建设。浙江政务服务网杭州平台（一期）项目开展的系统建设、数据归集和交换等工作，为推动全市智慧电子政务建设夯实了基础。

（1）采取统建与改建相结合的建设模式。通过对杭州市45个政府部门的深入调研和分析，采取以统建为主、改建为辅的建设策略，确定园文局等部门全部采用统建系统，发改委等15个部门通过改建继续使用自建系统。采用统建与改建相结合的模式，满足了各种建设需要，确保系统的快速实施和上线运行；探索了部门信息系统集中建设、集中运维的建设方式，有利于今后云平台整合和云服务的推广；对现有资源的整合利用，有效地避免了前期投资的浪费。

（2）建设政务资源共享数据库。基于浙江政务服务网杭州专用云平台，完成了杭州市政务资源共享数据库建设，包括权力事项信息库、权力运行信息库、电子证照信息库等建设。后期，将重点推进政务数据的入库工作。

（3）建设政务数据交换平台。基于云平台搭建了市政务数据交换平台，实现了统建系统和改建系统中权力运行数据的实时交换和业务协同，同时实现了与省平台的实时交换。

4. 智慧电子政务的近期目标

发展智慧电子政务是提升党政机关履职能力、推进服务型政府建设的战略举措。近期杭州市智慧电子建设工作将以服务信息经济为切入点，以提升公共服务绩效为主线，以用户为中心，以深化应用为重点，充分发挥智慧电子政务在优化业务流程、提升行政效率、促进职能转变、推动体制创新等方面的重要作用，走集约化、高效能、低成本、智慧化的电子政务建设之路。

在基础设施方面，要提升整合智慧电子政务网络、政务云等基础设施，循序渐进开展电子政务应用向政务云平台迁移。在建立数据标准和规范的前提下，有序开展政务信息资源数据库建设，实现政务数据资源的有效归集。以浙江政务服务网杭州数据交换中心为主交换平台，融合现有业务数据交换系统，构建新型交换体系的杭州政务数据交换总框架。在此基础上，探索政务信息资源安全、有序、可控的开放机制，既能主动开放，又能按专题、渠道做对接式开放，通过社会参与实现政务数据资源的有效利用，推动智慧电子政务应用持续创新。

二 智慧电子政务建设需要重点处理好的关系

（一）统一平台与部门应用

电子政务发展通常会经历部门型、整合型和平台型三个阶段，对应着信息化从

单一部门应用到跨部门协同,再到社会参与公共治理。参照这个发展轨迹,智慧电子政务深入应用后也将面临两个核心问题。其一是管理瓶颈。现行的电子政务推进仍以部门为主引擎,而智慧电子政务更强调统一属性,来自管理上的矛盾,将成为智慧电子政务初期发展的主要矛盾。当统一管理、统筹规划、协调推进的问题得以解决后,智慧电子政务的应用绩效才可能迅速提升。其二是技术标准。也就是即技术层面的统一,即统一平台、统一框架、统一标准和统筹共享,特别是统一平台能否落地将直接关系到智慧电子政务的成败。近期启动的整合只是初级和表层的整合,已遇到了很多实际问题。随着基于云平台的全面整合的启动,电子政务建设将迎来“换挡”的阵痛期。各部门必须从思想、组织、业务和技术等方面,做好全方位的准备,用更加开放的心态迎接新一轮的提升改造。

现有技术条件下,基于云计算的云平台及云服务,已经为基础设施整合、数据整合、门户整合和业务整合提供了可行的技术解决方案。在智慧电子政务建设中,各部门要破除以部门为管理、应用和实施主体的本位思维方式,用云思维对现有的系统和项目进行剥离与重组,以平台和应用的二分法重新量度当下成果和未来需求。属于平台层的,由电子政务的管理部门统一组织实施,建立逻辑统一、物理分散的智慧电子政务数据中心,实现城市基础库查询及验证服务,提供多维信息按需服务,实现管理集成、建设集约、数据集中。部门的积极性聚焦于应用层,结合自身业务需要,以服务对象的需求为导向,依托统一平台,深化、细化各类应用,实现服务集聚,在整合共享的基础上,实现跨部门的业务联动与协同。

在实践中,应坚持“基础设施全市统筹、应用开发部门为主”的原则,杜绝各部门重复投资于基础平台,原则上不再安排服务器、机房等基础设施建设,规范和引导部门按照浙江政务服务网杭州平台的建设要求,对现有设施以运行维护为主,现有服务器上的系统和资源经充分整合后,逐步向智慧电子政务云平台迁移。

(二) 存量成果与增量项目

随着以大数据和云计算为代表的新技术革命的到来,政务系统的演进将一改既往的发展轨迹,进入跨越式发展的新阶段。原有系统无论是改建还是直接迁云,都不得面对重组的过程。在这种技术背景下,讨论存量和增量的问题,更具现实意义。

典型的命题就是对 IOE 模式的“革命”。站在云计算时代反观上一代信息系统架构,会发现一个典型特征——以 IOE 为代表的传统架构,即 IBM 服务器 + Oracle 数据库 + EMC 存储设备,这些昔日的“标配”在一夜之间成为被否认的“累赘”,取而代之的是以 IaaS、DaaS 提供硬件支撑和服务资源、用 PaaS 平台实现系统间的互联互通,并由 SaaS 层直接提供各类业务功能。显然,“拥抱”云计算,就意味着要“去 IOE”,而现在的存量资源多数是 IOE 或准 IOE,存量与增量的矛盾正成为一个前所未有的课题。

云平台在理论上的优越性毋庸置疑,但从部门反馈的情况来看,多数部门对目

前运行平稳、功能完善的业务系统直接迁云仍持一定的保留态度。这其中可能掺杂了一些管理和技术上的惯性思维,但对新技术风险未知性和可控性的考量仍需要引起高度重视。

当很多欧美国家仍在不遗余力地挖掘存量资源的潜力时,我们也应该对新技术保留必要的谨慎。在当下的技术转型期,应该按照分类指导、去芜存菁、盘活优化、突出绩效的原则,制订专项清理计划,逐步完成整合。一方面,要立足存量系统进行渐进式的改造迁移,成熟一批迁移一批,避免集中上云而导致新一轮的浪费与风险;另一方面,要尽可能少上或缓上新项目,确有需要新建时,要引导其纳入云平台。既要按政策导向规范有序地迁云,又要兼顾本市、本部门十多年来的电子政务建设成果,巩固提升电子政务绩效。

(三) 组成部件与独立单元

早期的信息化系统往往是基于部门应用的部门型系统,作为独立单元的同时造就了一个个信息孤岛。随着信息化从单一机构应用到跨部门协同,系统随之进入整合阶段,各类系统往往兼具独立单元与组成部件的双重属性,既要满足部门及垂直体系的应用,又要在横向上与相邻系统做对接和数据交换。在进入智慧电子政务阶段后,这种双重属性更值得引起高度关注。

近年来,在由各类主体牵头实施的整合中,有运转流畅、功能协调的成功改造,也有半途而废、不了了之的“烂尾工程”。一些不成功的改造,不仅在系统改造和接口开发等方面造成了巨大的浪费,而且在一定程度上影响了原有系统的稳定性、便捷性和适用性。因此,在新一轮的智慧电子政务建设中,这方面的风险必须提早预估、积极化解。

浙江政务服务网按照省、市、县三级平台统一搭建,涵盖范围广,涉及部门多,需整合的系统更是五花八门,共性服务与个性需求的矛盾将长期存在。因此,对于一些比较成熟和庞杂的部门业务系统,一方面,要按照整合的统一规范进行改造,留有标准接口,作为组成部件融入其中,确保数据共享和协同办公;另一方面,必须确保作为独立单元的功能存在,在改造的同时兼顾自成体系的需求,以抵御政策层、管理层和技术层的多重风险,确保全天候服务。

(四) 开放数据与数据整合

开放数据是电子政务走向生态化的标志,能够大大提高政务信息资源的社会化利用水平,以较低的成本提供多元化、创新型的服务。与之相对的概念是数据整合,通过数据整合建立起相应的制度、标准、规范,从而产生数据价值,实现数据治理。随着大数据时代的到来,数据整合尤其要以信息资源综合开发利用为核心,进而实现政府数据共享、开放和社会化应用。

回顾政府信息化的历程,可以发现,单一型的部门应用在相当长的时间内一直是应用系统建设和数据存储的主流。直到现在,虽历经多次整合,信息孤岛或局部互通的“半岛”仍然没能根除。而“大数据应用在国内还是一个小众市场,能够利

用大数据取得效益的机构不多。大多数机构首先应利用好现有数据资源,提高精确管理的数据意识,完善小数据的应用更是当务之急”^[1]。基于现状,优先选择数据整合作为突破口,完善数据标准和管理制度,反而更接近数据治理的目标。

经过十多年的快速发展,各部门已积累了大量的业务数据。相对于非精确、非结构化的大数据而言,它们是精确数据。而当前首先要做的就是对这批存量的业务数据进行整合、协同,实现业务部门的数据共享。这个层面的整合包括更加全面的采集(归集)、更加有效的处理(比对)、更加准确的筛选和更加科学的挖掘。采集层解决数据的归集问题,从数据量上提供保障;处理层解决数据的有效性问题的,通过对来自不同部门的数据进行比对,去伪存真、去芜存菁,确保数据真实、可靠、可用;筛选层的重点是对核心或敏感数据进行保护或脱敏处理,防范数据使用中的风险和潜在的泄密可能;挖掘层解决的是数据的利用问题,为决策提供支持,为公众提供便捷,为社会提供数据资源,推动社会化应用。

杭州目前在采集层、处理层和挖掘层已经确立了相对明晰的方向。在采集方面,推进智慧电子政务数据库建设,根据浙江政务服务网建设要求,推动人口、法人、空间地理、行政权力事项、电子证照、电子监察等数据库的融合;在处理方面,建成杭州政务数据交换中心,以浙江政务服务网杭州政务数据交换中心为主交换平台、原有业务数据交换系统为子交换平台,构建智慧电子政务数据交换体系;在挖掘方面,推动智慧电子政务数据开放服务平台建设,建立政务数据统一开放标准,探索智慧电子政务数据开放机制。

(五) 政府主导与公民参与

随着网络 2.0 的普及,政府 2.0 的概念也被广泛接受。政府 2.0 指的是一种新的政府形态,以用户为中心,以服务为导向,作为一个整体、开放的平台与民众直接互动和沟通^[2]。在这个新体系中,公众通过移动客户端参与政府提供公共服务产品的全过程,是涵盖公共管理与服务等方面的完整动态循环系统,也是政府、市场、社会三方协同互动的公共价值塑造过程,还是构建智慧电子政务、打造智慧政府的目标。

相比之下,此前和当下的电子政务基本上是政府主导的结果。从业务需求、应用设计到上线运行,往往都基于部门需求,或者是信息化部门的主导,对于是否符合用户需求、完善的方向和路径在何处,服务对象往往处于缺位状态。公众基本上是被被动地适应这种“服务”。这其中既缺乏应有的参与渠道,又缺乏收集和反馈的诚意。

在以浙江政务服务网为代表的新一轮智慧电子政务建设中,倾注了大量行政资源自上而下地进行强力推行,体现了顶层设计统筹协调的先天优势,但如何构建与用户的沟通机制将是下一步关注的重点。

基于智慧电子政务的智慧政府必将演进到“政府统一提供支持与公民自助获取服务”的自助模式。用户处于获取服务的终端,需求必然是个性化的。因此,在智

慧电子政务的建设中,政府服务与自我服务也将迎来新一轮的深度融合,这就要求政府学会调用包括技术手段在内的一切积极因素,鼓励公众参与,使公民既是公共服务的使用者和创造者,同时也是服务升级的改进者,从而推动公共服务体系向智慧型政务服务的新阶段迈进。

(六) 技术整合与流程再造

电子政务在实践中一直暗含了两条主线:一条是由技术主导的技术整合,随着技术的进步和成熟,用模拟业务流程的思路,实现业务流程和资源的优化整合;另一条是由行政推动的基于“政务”层的整合,偏向政府业务流程的内生性优化,用重构的流程辅以“电子”的手段,实现基于科学治理的行政绩效提升。

经过十多年的电子政务实践,已经在技术整合上做了大量工作,并实现了技术层的持续优化,但基于“政务”层的流程再造却迟迟没能取得实质性进展。举例来说,制约电子政务发展的主要瓶颈就是统一的电子证照信息库建设。在并联审批、协同办公、综合管理等方面,各部门的办事窗口和网上办事受理都要用到行政相对人的资质证照和不同部门的批文证照。如果建立起跨部门的证照库,企业或个人办事就无须重复报件,只要验证身份并调用后台校验机制,就可以检查材料的真伪并据此决定是否予以办理。这必然要求各部门在开放相关证照库的同时,重新梳理部门的业务流程,以实现集约和简化办公。至此,技术推动已无能为力,必须由政务驱动实现流程再造。

进入智慧电子政务阶段后,随着顶层思路的不断强化,能不能实现政务驱动、能不能将强大的行政协调力用在智慧电子政务建设之中,将从根本上决定智慧电子政务的走向与成熟度。

三 推进杭州市智慧电子政务的发展与创新

(一) 确立智慧电子政务的基础地位,助推智慧应用发展

智慧电子政务强调更精准的管理、更主动的服务、更智能的决策,是一体化、集约化、平台化的政府发展新模式。只有基于智慧电子政务的智慧政府,才能更好地实现对智慧经济、智慧社会和智慧民生的全面支持。在智慧城市的参照系内,深化智慧城管、智慧交通、智慧医疗等方面的应用,都离不开智慧政务的主导。

因此,在谋划信息经济发展的空间布局、重点平台、重大项目、保障措施等问题的同时,突出智慧政务在这一过程中的统筹、规划、协调和支撑功能,特别是在建立综合数据库,构建政务大数据云平台,打破条块分割,实现跨层级、跨部门信息共享和业务协同等方面发挥的基础性作用,从而建立起以公众为中心的智慧政府,提高政府的可接近性及其服务的易获得性,确保政府服务的非排他性,为信息经济的发展提供宽广的应用平台。

在实践中,通过一系列配套政策和规范确立并固化智慧电子政务在智慧城市和

发展信息经济中的基础地位。明确杭州市电子政务办在智慧电子政务建设中的相关职能,强化其统筹协调的部门属性,特别要发挥其在基础设施建设、标准制定、协同共享和流程再造等方面的积极作用,为智慧电子政务工作的有序推进提供组织保障。

(二) 以服务为导向,构建面向用户的智慧政务框架

智慧电子政务建设离不开有效的顶层设计,根据智慧政府的服务主体,可以将智慧政务分为面向政府部门业务协作的 G2G、面向工作人员办公协作的 G2E、面向公众的 G2C 和面向企业的 G2B 模式。通过对服务主体和内容的分类,进一步明确智慧电子政务的目标和实现途径。

1. 政务服务

G2E 系统主要为公务员与其所属的组织之间的互动活动提供信息化支持,如公文、会议资产、档案管理等。这类系统功能往往已经由统建或自建的 OA 实现,接下来的重点是在互联互通的基础上,实现整体管理和大数据利用。G2G 系统主要满足政府之间的业务往来与协同互动,如政府与各职能部门基础数据的采集、处理、利用以及各专有数据库的共享、决策支持和信息查询等。

根据服务内容,可以将政务服务进一步细化为公共服务和政务服务。公共服务所提供的功能单元具有可共用、可重用、可与其他服务模块组合使用等特点,是智慧电子政务建设中基本的构成要件,需不断强化和持续升级;政务服务提供的是可共享的数据资源、可调用的业务流程或专有信息管理,往往体现为各职能部门的业务信息管理系统、数据中心系统、共享交换系统和跨部门业务协作系统等。对这类系统和数据,建议加大整合力度,充分实现共享、协同和数据挖掘。

2. 公众服务

从政府流程上来讲,政府的公众服务主要包括三个阶段,即公示、服务和反馈阶段。在公示阶段,政府应将各类公众服务的内容、程序进行全面公示,如对政府权力清单和企业投资的负面清单进行公开;在服务阶段,政府应努力以一站式的形式提供最便捷的在线服务,如已上线的浙江政务服务网;在反馈阶段,应对政府的服务进行及时评价和监督,如市考评办的社会评价意见。

第一阶段的目标已较好地实现;第二阶段的服务事项多数已经上线,建议下一步重点提升功能和便捷性;第三阶段相对而言还处于探索阶段。在移动互联技术趋于成熟和终端普及的当下,引入智能协作机制,引导用户通过移动终端参与公共服务的评价已无任何技术障碍。

3. 企业服务

推进信息经济和智慧应用,其主体是企业。智慧电子政务必须建立以企业业务资源为主线的分类体系,做好配套服务工作,方便企业和政府进行互动并获得服务,提高企业自身效能,提高政府服务能力。这就要求政府从两方面着手:一是主动为企业提供共性和个性服务;二是创造条件,方便企业获取政府服务。