

基层政府 智慧政务之路

政务服务 O2O
整合路径与实践

胡广伟 曹银美 著 ©



科学出版社

基层政府智慧政务之路

——政务服务 O2O 整合路径与实践

胡广伟 曹银美 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书首先概括阐述了从行政管理创新到智慧政务建设的演绎脉络；其次对以南京市栖霞区为代表的基层政府“条”“块”各政务部门进行了广泛、深入的调研，梳理总结其政务服务体系建设的现状与需求；最后从三级政务服务实体、政务服务网络平台、网格化管理服务体系、民生服务热线平台、园区和基地便民服务体系、一体化政务服务体系融合发展及业务流程、数据资源“汇聚-分发”机制、数据化绩效考核管理、层次化培训体系建设等方面具体阐述了推进线上与线下政务资源系统整合、打造闭环价值链服务体系与实践方法与路径。

本书可供各院校电子政务相关教学、科研人员和学生及政府信息化机构的管理者、工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

基层政府智慧政务之路：政务服务 O2O 整合路径与实践 / 胡广伟，曹银美著. —北京：科学出版社，2017.12

ISBN 978-7-03-055577-9

I. ①基… II. ①胡… ②曹… III. ①地方政府—行政管理—电子政务—研究—中国 IV. ①D625-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 286275 号

责任编辑：惠 雪 沈 旭 / 责任校对：彭 涛

责任印制：张克忠 / 封面设计：许 瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京通州皇家印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 11 月第 一 版 开本：720 × 1000

2017 年 11 月第一次印刷 印张：23 1/2

字数：474 000

定价：139.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)



序



十八大以来，中国开启了新一轮行政体制改革，进一步加快政府职能转变步伐、提高政府管理服务效率、激发市场活力和社会创新潜能。当前，随着以云计算、大数据、物联网为代表的信息技术的快速发展，世界各国正在积极依托互联网深化新技术创新应用，引发政府治理的变革，呈现一体化、智能化、智慧化的时代特征。2016年，李克强总理在《政府工作报告》中明确提出“大力推行‘互联网+政务服务’，实现部门间数据共享，让居民和企业少跑腿、好办事、不添堵。”这既是我国“互联网+”战略的延伸，也是推进国家治理体系和治理能力现代化，建设服务型政府的必然趋势和要求。新时期，以互联网思维促进信息技术与政府管理服务深度融合，破解政府管理领域难点、痛点、堵点，是各级政府需要大力推进的工作，更是电子政务决策者、管理者、建设者需要重点关注研究的命题。

江苏省电子政务从20世纪80年代以来经历了起步发展和全面启动阶段，目前已进入创新转型阶段。起步发展阶段（20世纪80年代至20世纪末），主要标志是各级行政机关办公自动化（OA）系统、“三金工程”、“政府上网工程”的启动。全面启动阶段（21世纪初的十多年），江苏省电子政务建设协调指导小组及办公室成立；“十五”期间金保、金税、金盾、金农、金水等17个重点建设工程项目取得阶段性成果；以“12345计划”为重点稳步推进若干涉及全局的基础性、公益性、标志性信息化工程，如“大通关”工程、协同办公系统、公共信用等；“十一五”期间重点工程建设、全省统一的电子政务网络建设和信息资源开发利用取得一定成效，协调统一的电子政务总体框架初步完成。创新转型阶段（党的十八

大以来),在国家一系列信息化战略的指引下,我省促进电子政务协调发展,大力推进“互联网+政务服务”,广泛应用云计算、大数据、物联网、移动互联网和新媒体等智能化新技术提升政府决策、社会治理和民生服务水平,全省电子政务实施了创新转型发展,总体上走在全国前列。

近年来,江苏省围绕简政放权、放管结合、阳光政务、优化服务改革的决策部署,积极深化行政权力网上公开透明运行、加快江苏政务服务网建设、推行不见面审批(服务)改革、多评合一、多图联审等实践,先后出台了《关于深化政务公开加强政务服务的实施意见》《关于加强政务服务体系建设的实施意见》《关于进一步简政放权加快转变政府职能的实施意见》等一系列文件,依托互联网等新一代信息技术的发展,积极探索政务服务体系建设模式,提高政务服务效率和透明度,降低制度性交易成本,增强企业和群众的获得感和满意度。

在经济新常态下,江苏正紧紧围绕协调推进“四个全面”,推动“五个迈上新台阶”,努力建设新江苏。目前,江苏电子政务和政务服务建设已经步入深水区,但在跨部门协同、深化应用过程中“互联互通难、资源共享难、业务协同难”等问题仍然存在。江苏智慧政务建设正是在此现实背景下,紧抓时代机遇、着眼江苏发展全局的重要战略举措。推动电子政务向智慧政务发展,要树立创新治理理念,运用“互联网+”思维,转变发展方式,以公众需求为导向,社会多元主体参与,业务与技术融合创新驱动,推动政府管理服务体制机制的变革创新,从根本上破解制约发展的体制性、机制性、结构性问题。

智慧政务建设不能一蹴而就,必须遵循科学的方法循序渐进。为了帮助读者对智慧政务和政务服务体系建设有全面、系统的认识,作者站在系统论的高度对智慧政务及其建设路径做了高度的概括。首先,对智慧政务及互联网思维、价值共创、治理理论等政务服务体系整合发展的理论基础进行综述,并遵循系统工程理论对智慧政务的建设总体框架进行设计;其次,对南京市栖霞区纵向的“区—街道—社区(村)”行政体系(包括9个街道、2个园区、部分社区),及横向30多个职能部门进行了广泛、深入的调研,以典型应用为分析对象系统梳理基层政府政务服务体系建设的现状与需求,作为栖霞区一体化政务服务体系 O2O 整合工

作有效推进的前提；最后，从三级政务服务实体、政务服务网络平台、网格化管理服务体系、民生服务热线平台、园区和基地便民服务体系、一体化政务服务体系融合发展及业务流程、数据资源“汇聚-分发”机制、数据化绩效考核管理、层次化培训体系建设等方面具体阐述了推进线上与线下政务资源系统整合、打造闭环价值链服务体系的实践方法与路径。

该书通过系统的理论、实证与案例研究，融合互联网思维、价值共创、大数据应用等理论、技术、方法，分析和阐述线上与线下政务资源系统整合的实践方法与路径，为构建整体政府、协作政府、开放政府、法治政府、服务政府、效能政府提供思路，符合当前政府改革与治理能力现代化的鲜明时代主题。该书的系统性视角可以使读者了解实践、开阔思路，具有很高的参考价值。

胥家鸣

2017年10月

前 言



服务的线上与线下整合（O2O）是全球各领域服务创新的新模式，也是信息技术（IT）深化应用的必经阶段，推进 IT 从纯粹的“技术”向日用品、消费品、生活服务转变，也是“虚拟”价值与“实体”价值的融合。其中，政府服务作为社会服务的半壁江山，随着全球政府信息化、数字化、智能化、智慧化的演进，政府服务的 O2O 也在快速发展之中，让公众、企业、社会组织体验到更好的公共服务，享受到社会治理的发展成果。

在我国，随着电子政务（e-Gov）、智慧城市（smart city）、政府数据开放（OGD）等国家战略的次第落实，各级地方政府相继跟进，政府信息化的效能日益显现，从技术成熟度曲线（the hype cycle）^①的幻灭期、复苏期演进到成熟期，信息技术让政府工作更有效率、社会治理更科学、公共服务更贴近需求。其中，基层政府是向公众、企业提供服务的第一线，也是社会与政府接触的主要界面，是智慧政务建设成果得以体现的途径，其服务模式（O2O）成为当下建设发展的主要内容。

基层政府政务服务 O2O 是政务智慧化的主要途径。基层政府政务服务 O2O 的内容是指基层政府及其下属部门、机构和法律法规授权的组织，通过共享服务资源、建立权责清晰的前/后台服务模式，打通实体与虚拟的服务渠道，为公民、法人和其他组织依法受理和办理行政许可、非行政许可审批和公共服务等行政管理事项的活动提供线上与线下（O2O）一体化、无缝对接的政务服务。政务智慧

^① <http://baike.baidu.com/pic/%E6%8A%80%E6%9C%AF%E6%88%90%E7%86%9F%E5%BA%A6%E6%9B%B2%E7%BA%BF/2551258/0/b3b7d0a20cf431ad34ce06194836acaf2edd98f6?fr=lemma&ct=single>

化的目标是以人的工作、生活化需求为中心，利用更加“智能”的网络信息技术，主动全面地感知需求和发现问题，整合优化政府管理和服务职能，创新政务运行机制、管理和服务模式，打造一体化、智能化、集约化的公共信息平台，提高业务协同、信息治理和科学决策能力，实现公平、高效、精准的公共管理，提供均等、便民、高效的公共服务，从而全面支撑和推进现代政府建设，提升政府治理能力现代化水平。政务服务 O2O 模式是政务智慧化的初级阶段和必经路径。本书中“基层政府”是指“设区市的市辖区级人民政府”，具体指代南京市栖霞区人民政府。

本书分为三篇共 18 章。第一篇智慧政务概论，由第 1~4 章组成。从政府管理的创新实践，到政府治理能力现代化，再到智慧政务及智慧政务的建设框架、路径与机制，从全球发展收缩聚焦中国，再具体到江苏的智慧政务实践，概要阐述了从行政管理创新到智慧政务建设的演绎脉络。第二篇基层政府服务体系现状与需求，由第 5~8 章组成。首先，对以南京市栖霞区为代表的基层政府政务服务体系建设中涉及的 28 个核心概念及其实践内涵进行了阐述，构建了工作理念的全景图谱。其次，对纵向的“区-街道-社区（村）”行政体系（包括 9 个街道、2 个园区、部分社区），及横向的 30 多个职能部门进行了广泛、深入的调研，以典型应用为分析对象梳理栖霞区政务服务体系的建设和运行现状，形成政务（便民）服务中心、政务服务管理系统、网站（门户）群、网格化管理平台、信息指挥中心和民生服务平台 6 个服务系统建设情况的特征图，勾画出栖霞区政务服务体系成熟度分布表。在以上分析的基础上，从群众、部门、街道、社区、政务服务中心管理层、窗口工作人员、信息办等利益相关方的视角，分层、分类梳理出栖霞区政务服务体系整合的意见和建议，提炼出共性的、合理的需求。第三篇基层政府智慧政务建设路径，由第 9~18 章组成。在充分摸底调研、总结栖霞区政务服务体系现状的基础上，广泛听取了各利益相关方的意见，并结合省市相关要求，以“法制、服务、创新、科学”为定位，提出凝结“网格服务、服务价值链、价值共创、主动服务、大数据、移动政务、微博、微信等”多元素、宽内涵的政务服务体系整合路径。

信息化时代，科学运用新技术，创新政府管理和服务方式，促进电子政务协调发展，提升政府治理能力，已是大势所趋，也是国家治理能力现代化的内在要求。自2014年中央网络安全和信息化领导小组成立以来，信息化和电子政务的战略地位进一步提升、政策保障不断增强。《国务院办公厅关于促进电子政务协调发展的指导意见》（国办发〔2014〕66号）提出促进电子政务协调发展，不断提升信息化条件下政府治理能力。其中，强调“围绕简政放权，梳理权力清单，强化权力全流程网上运行，有效规范和监督行使权力的主体、依据、程序，明确责任，切实提高行政效能和依法行政水平”。《国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》（国发〔2015〕50号）明确推动大数据发展和应用，在未来5~10年打造精准治理、多方协作的社会治理新模式，建立运行平稳、安全高效的经济运行新机制，构建以人为本、惠及全民的民生服务新体系，开启大众创业、万众创新的创新驱动新格局，培育高端智能、新兴繁荣的产业发展新生态。《国务院办公厅关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案的通知》（国办发〔2016〕23号）提出加快推进“互联网+政务服务”，深入实施信息惠民工程，构建方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系。主要任务是通过推进“一号一窗一网”，实现“三个转变”（变“群众跑腿”为“信息跑路”，变“群众来回跑”为“部门协同办”，变“被动服务”为“主动服务”）。

本书是在江苏省行政体制改革、政府管理服务创新和电子政务建设多年实践的建设成果基础上，经实地调研、访谈研讨、分析研究、梳理总结而成。在此，向以供给侧结构性改革为主线，依托“互联网+政务服务”、大数据发展、开展政府管理创新、推动经济发展提质增效和转型升级的决策者、推动者、践行者表示敬意！本书还得到了江苏省政府研究室、江苏省政务公开领导小组办公室、江苏省信息中心共同立项的应用性决策咨询研究课题支持。研究过程中，得到了江苏省政府办公厅电子政务办公室的专门协调和指导，还得到了江苏省质量技术监督局、江苏省住房和城乡建设厅、江苏省地方税务局、江苏省交通运输厅、江苏省发展和改革委员会以及南京、常州等市行政服务中心、信息中心的大力协助。在此，向课题研究中给予指导、支持和帮助的单位、部门、有关领导和同志表示感

谢，他们有忻超先生、安太平先生、庄伟雯女士、吴孜恣先生！对参与课题研究的李妍女士、刘柳女士、杨启先生、崔晨曦女士、杨金龙先生等表示感谢！感谢科学出版社参与编校的老师，其严谨、高效、务实的作风令人敬佩！

本书的出版得到了国家自然科学基金面上项目“电子政务价值共创机制及实现模式研究与实证”（编号：71573117）、南京大学“国家双创示范基地”项目“政务大数据创新服务平台建设”、江苏省“六大人才高峰”项目的支持，特此致谢！

希望通过本书能对推进政府信息化建设和电子政务发展的决策者、建设者、研究者以及相关学科的高校师生提供借鉴与参考。由于水平有限，不足或疏漏之处敬请批评指正！



2017年7月于南京

目 录



序
前言

第一篇 智慧政务概论

第 1 章 政府管理的创新实践.....	3
1.1 新公共管理与行政创新.....	3
1.2 中国政府的管理创新.....	14
1.3 中国服务型政府建设实践.....	19
第 2 章 政府治理能力现代化.....	26
2.1 治理能力现代化.....	26
2.2 国内外电子政务的发展.....	33
2.3 中国电子政务的转型升级.....	47
2.4 中国电子政务转型发展的战略机遇.....	48
2.5 治理能力现代化：中国电子政务转型发展的导向.....	61
第 3 章 智慧政务：治理能力现代化的抓手.....	63
3.1 智慧政务的基本概念.....	63
3.2 国内外智慧政务的研究和实践.....	65
3.3 智慧政务建设的基础条件.....	71
3.4 智慧政务建设的战略意义.....	74

第 4 章 智慧政务的建设框架、路径与机制	76
4.1 智慧政务的框架设计.....	76
4.2 智慧政务的虚拟架构.....	78
4.3 智慧政务建设的主要任务.....	81
4.4 智慧政务建设的路径.....	87
4.5 智慧政务建设的运行机制.....	89
4.6 智慧政务建设的运营模式.....	91

第二篇 基层政府服务体系现状与需求

第 5 章 基层政府政务服务体系	95
5.1 基层政府政务服务体系的内涵.....	95
5.2 基层政府政务服务理念图谱.....	99
5.3 基层政府政务服务理念之间的演绎关系.....	109
第 6 章 基层政府政务服务信息化概况	111
6.1 区级层面.....	111
6.2 街道层面.....	113
6.3 社区层面.....	114
第 7 章 基层政府政务服务体系应用现状	115
7.1 政务服务组织体系.....	115
7.2 政务服务体系应用现状分析.....	117
7.3 栖霞区政务服务体系成熟度.....	131
第 8 章 基层政府政务服务体系整合的需求	133
8.1 领导组织机构的设立.....	133
8.2 政务（便民）服务中心建设诉求.....	134
8.3 政务服务管理系统的建设和完善.....	137
8.4 外网门户网站群等多网整合升级.....	139
8.5 整合平台、建立全区网格化管理体系.....	140

8.6	信息指挥中心建设.....	141
8.7	完善“96106”民生服务平台.....	142
8.8	电子政务深化应用与信息资源整合共享.....	144
8.9	园区 O2O 便企服务体系的建设.....	146
8.10	培训与考核.....	146

第三篇 基层政府智慧政务建设路径

第 9 章	三级政务服务实体的建设路径——线下“一门式”服务窗口体系.....	149
9.1	服务型政府的地标.....	149
9.2	栖霞区政务服务中心价值链.....	150
9.3	栖霞区政务服务中心建设路径.....	153
9.4	栖霞区政务服务中心规范化路径.....	164
9.5	政务服务中心建设面临的困境和原因.....	172
9.6	案例：宁波市卫星城试点镇的行政执法体制改革.....	177
第 10 章	政务服务网络平台的建设路径——线上“一网式”服务窗口体系... 181	181
10.1	网络化、整体化政府.....	181
10.2	栖霞区政务服务网络平台价值链.....	184
10.3	栖霞区政务服务网络平台建设.....	188
10.4	政务服务管理系统的建设.....	190
10.5	栖霞区政务服务网络平台建设思路.....	191
10.6	案例：网络服务水平较高国家的做法.....	193
第 11 章	网格化管理服务体系建设路径.....	195
11.1	网格化管理服务的理论基础.....	195
11.2	栖霞区网格化管理服务的价值链.....	197
11.3	网格化管理服务体系建设思路.....	199
11.4	案例：上海市网格化管理的应用模式.....	203
第 12 章	民生服务热线平台建设.....	206

12.1	民生服务.....	206
12.2	栖霞区“96106”民生服务平台的建设和运行方案.....	206
12.3	栖霞区“96106”民生服务平台的建设思路.....	211
12.4	案例：成都、宁波等的公共（民生）服务热线.....	213
第 13 章	园区、基地便企服务体系建设.....	215
13.1	产业园区的便企服务.....	215
13.2	园区便企服务体系价值链.....	218
13.3	栖霞区园区政务服务体系建设情况.....	220
13.4	案例：北京市中关村科技园、苏州工业园.....	224
第 14 章	一体化政务服务体系的融合发展.....	230
14.1	政务服务体系融合发展的理论基础.....	230
14.2	政务服务体系融合发展的价值链.....	232
14.3	线下政务服务中心与线上政务服务网络平台同时推进.....	233
14.4	服务内容整合，制定公共服务目录.....	237
14.5	服务渠道整合，构建综合服务平台.....	240
14.6	构建纵横联动、功能互补的政务服务格局.....	242
14.7	一体化政务服务体系的实施方案.....	247
14.8	案例：无锡市滨湖区“三级政务服务体系”建设.....	248
第 15 章	一体化政务服务体系业务流程.....	252
15.1	一体化政务服务前台/后台服务模式.....	252
15.2	政务（便民）服务中心办件制度.....	253
15.3	区、街政务（便民）服务中心窗口业务办理流程.....	258
15.4	政务服务管理系统的业务流程.....	261
15.5	案例：香港电子签章服务的业务流程构建.....	268
第 16 章	数据资源“汇聚-分发”机制.....	274
16.1	政府信息资源共享.....	274
16.2	数据资源“汇聚-分发”机制的价值链.....	277

16.3	栖霞区数据资源“汇聚—分发”机制建设思路.....	280
16.4	案例：国家“金财工程”的信息共享模式.....	282
第 17 章	数据化绩效考核管理.....	284
17.1	政府绩效考核.....	284
17.2	数据化绩效考核的价值链.....	287
17.3	栖霞区数字化绩效考核管理情况.....	290
17.4	案例：滁州市政府绩效考核评估方法.....	293
17.5	案例：江苏省电子政务工程项目绩效评估体系.....	297
第 18 章	层次化培训体系建设.....	299
18.1	推行层次化培训的必要性.....	299
18.2	层次化培训体系的价值链.....	300
18.3	栖霞区培训学习情况.....	302
18.4	层次化培训体系建设思路.....	303
18.5	案例：海关干部层次化培训模式.....	305
附录	江苏省电子政务工程项目绩效评估体系研究报告.....	309
索引	359

从我国政务信息化的进程来看，智慧政务是电子政务发展的高级阶段。用“互联网+”思维和更加“智能”的网络信息技术与政务融合创新，将改变政务运行的形态，引发政府治理的变革，逐渐呈现“智慧化”的时代特征。“十二五”期间，我国电子政务工作取得明显进展，为“十三五”期间的智慧政务建设打下了坚实基础。但由于条块分割、数据孤岛、部门利益等机制障碍，在跨部门协同、深化应用过程中存在“互联互通难、资源共享难、业务协同难”等亟待解决的问题。为此，注重创新应用，制定了促进云计算、大数据、物联网、移动互联、人工智能等新兴技术、产业及应用的政策规划，统筹实施“互联网+政务服务”行动计划，深化政务服务的“O2O”应用，积极推进新技术的综合应用和线上便民服务。推动电子政务向智慧政务发展，以人的工作、生活化需求为中心，充分利用“智能”的网络信息技术，主动、全面地感知需求和发现问题，整合优化政府管理和服务职能，创新政务运行机制和管理、服务方式，提高业务协同、信息治理和科学决策的能力，实现公平、高效、精准的公共管理，提供均等、便民、高效的公共服务，全面支撑和推进现代政府建设，提升政府治理的现代化水平。

此部分共由四章组成，从政府管理的创新实践，到政府治理能力现代化，再到智慧政务及智慧政务的建设框架、路径与机制，从全球发展收缩聚焦中国，再具体到江苏的智慧政务实践，概要阐述了从行政管理创新到智慧政务建设的演绎脉络。