

互联网+

INTERNET  
PLUS  
GOVERNMENT  
SERVICES

# 政务服务

新形势、新趋势、新未来

许跃军 陈宏晓 唐 鹏 编著



中国工信出版集团



电子工业出版社  
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY  
<http://www.phei.com.cn>

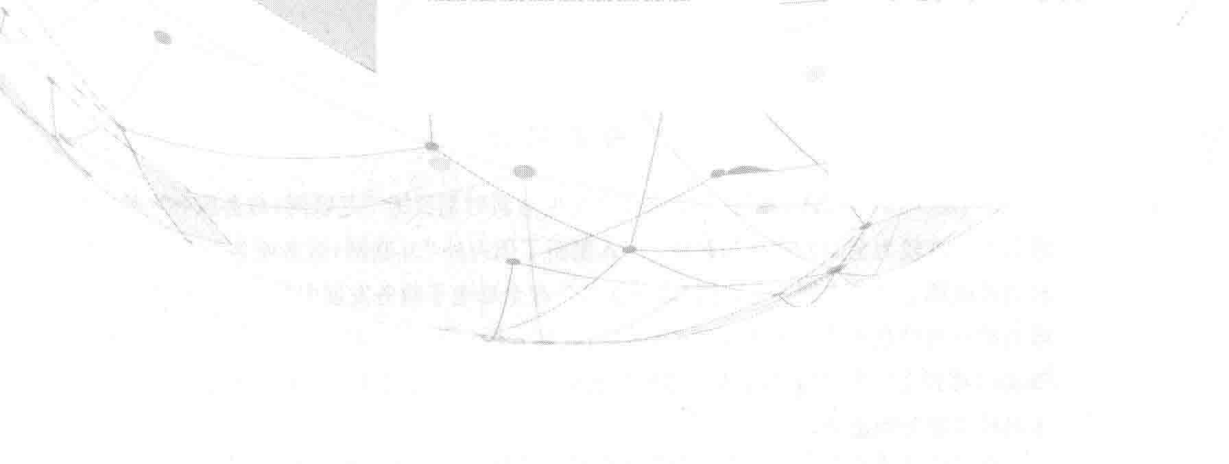
互联网+

# 政务服务

新思维、新趋势、新未来

王健 王健 王健 王健

中国出版集团 中国出版



互联网+

INTERNET  
PLUS  
GOVERNMENT  
SERVICES

# 政务服务

新形势、新趋势、新未来

许跃军 陈宏晓 唐 鹏 编著

电子工业出版社  
Publishing House of Electronics Industry  
北京·BEIJING

## 内 容 简 介

本书从理论、实践、创新、未来4个角度对新时期我国“互联网+政务服务”的发展进行了一次较为全面的梳理与解析,深入剖析了国内外“互联网+政务服务”的发展形势,较为准确地定位了中国“互联网+政务服务”在全球电子政务发展中的位置,对中国电子政务的发展特色也作了较为深刻的认识与独到分析。不仅关注国内与当下,还从全球范围内,对领先国家的电子政务新趋势与案例作了介绍,并从未来视角回答了新兴信息技术对政务服务的影响。

本书适合政务服务工作者、对电子政务感兴趣的读者学习和参考。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。  
版权所有,侵权必究。

### 图书在版编目(CIP)数据

互联网+政务服务:新形势、新趋势、新未来 / 许跃军,陈宏晓,唐鹏编著. —北京:电子工业出版社,2018.2

ISBN 978-7-121-33345-3

I. ①互… II. ①许… ②陈… ③唐… III. ①电子政务—研究—中国 IV. ①D63-39

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第320372号

策划编辑:朱雨萌

责任编辑:杨秋奎 文字编辑:徐 烨

印 刷:三河市鑫金马印装有限公司

装 订:三河市鑫金马印装有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路173信箱 邮编 100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:12.75 字数:204千字

版 次:2018年2月第1版

印 次:2018年2月第1次印刷

定 价:49.00元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888, 88258888。

质量投诉请发邮件至 [zltts@phei.com.cn](mailto:zltts@phei.com.cn), 盗版侵权举报请发邮件至 [dbqq@phei.com.cn](mailto:dbqq@phei.com.cn)。

本书咨询联系方式:(010) 88254694。

## 序 / Preface

经历了 3 年多的发展，我国“互联网+政务服务”的已经进入了新的历史时期，政策环境、社会环境、技术环境、创新环境的不断演变，使“互联网+政务服务”创新也进入了井喷期，尤以垂直行业的单点应用创新为盛，人工智能、大数据、区块链等新技术的接入，使政务服务创新从行业事件正在演变为公共事件，从政府部门关心的话题转变为与公共利益息息相关的公众话题。

3 年以来，我国“互联网+政务服务”正在由平台建设期、业务优化期进入数据治理新阶段，政务服务管理部门已经找到了由表及里、由浅入深的政务创新路径，在《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》发布前后，国务院印发的《政务信息资源共享管理暂行办法》与国务院办公厅印发的《政务信息系统整合共享实施方案》正是对这一行业创新趋势的回应，通过信息资源共享开放来推动打破“信息孤岛”与“数据孤岛”，驱动和构建数据治理新局面，以解决过去 20 多年来的电子政务顽疾，这是“互联网+政务服务”在新时期面临的重要机遇，同时也是严峻挑战。

站在新时代新的数字化发展节点上，全球政府与智库组织也正在重新认识和理解数字化带来的影响，在 2017 年党的十九大报告中，习近平总书记明确指出，加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，营造清朗的网络空间，善于运用互联网技术和信息化手段来开展工作。“数字中国”“智慧社会”被正式写入 2017 年党的十九大报告

中，伴随着政府组织的数字化转型与第三方社会力量的介入，政务服务的泛在化、智能化与社会化，也推动“互联网+政务服务”成为构建智慧社会的重要动力引擎。在数字化的浪潮中，政府组织在“互联网+”转型的过程中，正在逐步向社会化平台过渡部分职能，以优化和提升公共服务体验，而社会力量也正在积极介入政务服务的供给端，以分享与输出优势技术和数据资源。这是中国“互联网+政务服务”有别于其他国家的新动向。

本书从理论、实践、创新、未来4个角度对新时期我国“互联网+政务服务”的发展进行了一次较为全面的梳理与解析，深入剖析了国内外“互联网+政务服务”的发展形势，较为准确地定位了中国“互联网+政务服务”在全球电子政务发展中的位置，对中国电子政务的发展特色也作了较为深刻的认识与独到的分析。此外，本书还从政策发展轨迹与解读层面，对我国“互联网+政务服务”的阶段性重心做了深入的解读分析，并对不同地区不同阶段的创新模式进行了研究。不仅关注国内与当下，作者还从全球范围内进行研究，对领先国家的电子政务新趋势与案例作了介绍，并从未来视角对新兴信息技术对政务服务的影响做出了回答。

“互联网+政务服务”一直处在快速创新的过程中，因此，本书提出的观点与创新模式对当下的政务服务工作极具学习和借鉴意义，当然，在未来也可能具有批判与研究的价值，因为创新从来就不是静止的。



陈新忠

2017年12月8日

# 目录 / Contents

## 第1篇 理论篇

- 01 “互联网+政务服务”面临的当前形势 /003
  - (一) 简政放权是“互联网+政务服务”的内在驱动力 /003
  - (二) 产业转型升级倒逼政务服务能力提升 /005
  - (三) 用户在线行为习惯推动政务服务模式转变 /006
  - (四) 网络安全风险成为在线政务服务发展挑战 /008
- 02 “互联网+政务服务”的全球趋势 /010
  - (一) 全球电子政务发展情况分析 /010
  - (二) “互联网+政务服务”的中国特征 /018
- 03 “互联网+政务服务”的内涵变迁 /025
  - (一) “互联网+政务服务”的发展阶段 /025
  - (二) “互联网+”趋势下政府形态进化路径 /029

## 第2篇 实践篇

### 01 “互联网+政务服务”国家政策解读 /037

(一) 围绕“一号一窗一网”实现“三个转变” /038

(二) “互联网+政务服务”的“三个凡是”  
与“四大关系” /042

(三) 以统一“互联网+政务服务”技术体系  
打造统一服务体系 /046

(四) 政务服务平台发展的“四个升维” /048

### 02 “互联网+政务服务”的发展热点分析 /052

案例一：上海“单一窗口”的实践 /055

案例二：安徽“智慧审批” /056

案例三：“浙江政务服务APP” /058

案例四：“上海市政府数据服务” /059

### 03 “互联网+政务服务”影响组织变革 /061

(一) 大数据管理机构正在成为“互联网+”  
时代政府标配 /062

(二) “互联网+政务服务”扩围“相对集中行  
政许可权改革” /064

### 04 “互联网+政务服务”的典型模式与特色 /066

(一) 浙江：以“一张网”创新政务服务方式 /066



- (二) 贵州：通过“云上贵州”打破数据壁垒共享互通 /072
- (三) 广东：以“一门一网式”打造“互联网+政务服务” /079
- 05 “互联网+政务服务”驱动社会化创新 /087
- 06 “互联网+政务服务”与数据治理 /093

### 第3篇 创新篇

- 01 全球视野下的“互联网+政务服务” /103
  - (一) 美国：建设数字政府平台，优化交互服务 /103
  - (二) 英国：向“默认数字化”与“政府即平台”转移 /117
  - (三) 爱沙尼亚：通过数字化构建服务型国家 /126
- 02 “互联网+政务服务”的中国创新 /133
  - (一) “少跑腿、好办事、不添堵”的提出 /133
  - (二) “一号一窗一网”与信息惠民 /138
  - (三) “最多跑一次”的浙江实践 /141
  - (四) “不见面审批”的江苏实践 /145
  - (五) “互联网+公安政务服务”创新路径 /149
  - (六) “互联网+纳税服务”助推税收智慧政务 /154
- 03 “互联网+政务服务”宁波进行时 /158
  - (一) 发掘痛点：创新“最多跑一次”宁波模式 /158
  - (二) 升级渠道：提升“最多跑一次”服务效率 /162
  - (三) 变革流程：构建“最多跑一次”受理入口 /165

## 第4篇 未来篇

### 01 人工智能与政府治理转型 /173

（一）人工智能与政府治理转型的背景 /173

（二）人工智能与政府治理转型的思考 /176

### 02 区块链与透明政府 /180

（一）区块链概念解析 /180

（二）区块链与透明政府的关系 /180

（三）区块链在政府治理领域的应用 /181

### 03 虚拟现实与公共服务 /184

（一）虚拟现实概念解析 /184

（二）虚拟现实与电子政务 /185

（三）虚拟现实在公共服务中的应用发展 /186

### 04 社交直播与数字民主 /188

（一）社交直播现状综述 /188

（二）社交直播的发展条件及特点 /189

（三）社交直播在政务领域的应用 /191

### 后记 /193

第 1 篇  
Chapter 1  
理论篇



01  
Section

## “互联网+政务服务” 面临的当前形势

“互联网+政务服务”是互联网时代政府优化服务内容、升级服务模式和再造服务流程的重要路径，同时也是大数据时代打造服务型政府与智慧社会的关键内容。“互联网+政务服务”的本质是通过互联网技术、互联网文化、互联网精神与互联网平台深度赋能政务服务，实现服务便捷高效与治理精准可控。《国务院关于进一步加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55号）发布并实施一年多来，我国“互联网+政务服务”进入到新的历史发展阶段，“互联网+政务服务”的技术、模式、理念均发生了巨大变化，“互联网+政务服务”的焦点也开始从前台的服务创新、模式创新转向后台的数据与信息资源整合，其背后是“互联网+政务服务”在政策、产业、社会和技术层面的驱动因素，也在发生深刻变化。

### （一）简政放权是“互联网+政务服务”的内在驱动力

为适应“互联网+”的新环境与新趋势，政府必须更新公共治理的思

维观念，转变政府职能。“互联网+”自身的开放性和多元性激发了公众对政务服务的新诉求，对政府已有的公共服务模式带来新挑战，改革现有的管理模式成为一种共识。因此，“简政放权”不仅符合政府职能转变的大势所趋，同时也契合经济社会发展的人民期待。“简政放权”既是增强政府治理、建设现代政府的内在要求，也是提升政府公信力、执行力和权威性，更好服务人民群众的有效保障。“简政放权”也是实现国家治理体系与治理能力现代化的必然途径。

近年来，随着网上政务的开展，一大批资质认证、中介评估、收费等项目被取消。同时，我国各省级政府网站都已经建设了政务服务栏目，分担一部分现场政务办理的流量和压力。各地市和区县级政府网站也已基本建立了较为完善的政务咨询、调查征集类互动渠道，政务咨询的答复反馈质量和及时性显著提高。在简政放权的政府职能转变趋势的驱动下，对“互联网+政务服务”在组织、技术、文化上造成了激励与压力双重叠加的效应，刺激了“互联网+政务服务”创新特色在全国各地不断涌现，例如，浙江的“最多跑一次”改革、江苏的“不见面审批”、广东的“一门一网式”等。同时，在“互联网+政务服务”的推动下，简政放权也取得了相应成果，但仍存在一些不足。首先，简政放权意识仍需加强。从深化改革层面来看，当前仍有一些该放的权没有放，尤其是在创新创业方面，存在审批多、难、慢的情况。其次，信息共享尚不充分。“互联网+政务服务”的发展，离不开信息的有效沟通，但是当前在政府层面，数据互通有限的问题较为普遍；而对企业而言，很多在线公共服务领域仍然难以进入。再次，全流程办理尚未实现。当前，审批环节便民服务仍显不足，审批中存在多余的环节和关卡，缺少可以在线全流程办理的服务事项。最后，信息基础设施建设不完善，部分领域因相关配套措施技术不健全，在一定程度上影响简政放权的发展进程。要实现简政放权与“放管服”改革真正惠民利民，最大限度地释放市场活力与社会创新活力，也要靠“互联网+”来驱动政务服务的不断创新。

## （二）产业转型升级倒逼政务服务能力提升

“互联网+”沿产业链自后向前渗透。互联网对三次产业的渗透是自后向前发展的，呈现出“服务业—制造业—农业”逆向渗透的特点。互联网的普及使个性化、多样化的需求传递到企业层面，因此最先受到影响的是靠近下游和最终消费者的行业，相对于工业和农业来说，服务业是与每个人联系最为紧密的行业，互联网技术引发了零售、餐饮、娱乐等传统服务业的深刻变革。近年来，移动互联网、大数据、云计算以及物联网等新技术层出不穷，许多新兴服务业也随之蓬勃发展，如互联网金融、软件开发、电子商务以及智慧物流等。这些行业均涉及大量的信息处理和交互，新型网络技术已经嵌入其生产经营的全过程，无论是传统服务业发展的O2O电子商务，还是传统金融机构开展互联网平台创新，都离不开互联网信息技术的发展和基础设施的完善。传统服务业的变革和新兴服务业的崛起，提高了第三产业在产业结构中的比重，促使中国三次产业发展更加协调，产业结构逐步优化。

“互联网+”改造传统制造业。互联网与传统制造业的融合，催生出新的生产模式、制造系统以及销售模式。首先，互联网的发展引起需求结构的变化，从而促使原本以生产者为核心的大规模集中式生产逐步向小批量的个性化定制生产模式转变；其次，通过“互联网+”与制造业生产的有机结合，正在逐渐形成中国独特的智能制造能力，催生新的智慧制造系统，企业能够通过先进的互联网信息技术搭建起一个完备的控制系统，包括互相联结的智能机械、产品设备以及仓储系统，全面提升了企业生产的智能化水平，此外，企业通过采集设备的生产数据，还可形成生产管理和工艺流程等方面的优化决策；最后，互联网可以更好地衔接需求与供给，化解部门制造业产能过剩的问题，企业通过建立互联网销售渠道，以互联网订单为基础，生产满足客户多品种小批量的个性化产品，在一定程度上减少

了成品的堆积。

“互联网+”推动制造业与生产性服务业的深度融合。在互联网的影响下，第二、三产业的产业边界逐渐模糊，特别是制造业与生产性服务业之间将会深度融合。制造业在不断扩大自身规模的同时，其用户需求也在朝着个性化、多样化的趋势发展，依托互联网信息技术，许多先进的制造技术应运而生，如敏捷制造（AM）、智能制造（IM）、快速成型技术（RPM）以及虚拟制造技术（VMT）等，使制造企业与服务业间的价值链环节相连接，实现价值链的增值，与此同时，生产性服务业的创新带来了知识和技术的外溢效应，提高了劳动生产效率。通过互联网推动制造业与生产性服务业的融合，可以增强企业的核心竞争力，赋予制造业新的附加功能，形成融合型的产业体系，加快中国向“服务型制造”的转变，从而促进中国产业的转型和升级。

因此，在以“互联网+”推动的产业转型升级的关键时期，产业企业对政府的服务能力、服务水平与服务模式提出了全新的要求，越来越多新生业态对政务服务创新提出了新的挑战。

### （三）用户在线行为习惯推动政务服务模式转变

①当前我国信息基础设施水平已居世界前列。截至2017年上半年，我国光纤宽带用户占比已超过75%，居世界首位，4G用户超过8.88亿人，占全球4G用户超过50%。我国网民规模达7.51亿人，互联网普及率达到54.3%。云计算、物联网等信息基础设施更加完备，骨干企业全球影响力持续增强。②电子商务发展规模稳居世界首位。作为数字经济最活跃的领域，电子商务取得了突飞猛进的发展。电子商务交易额从2011年的6万亿元发展到2016年的26万亿元，年均增速近34%，网上零售额从2011年的不足0.8万亿元发展到2016年的5.1万亿元，年均增速超过50%。截至



2017年7月,全国网上零售额近3.7亿元,同比增长33.7%。③移动支付规模全球领先。手机支付结账已经成为人们日常购物的标配。人民银行数据显示,2016年我国银行业金融机构移动支付业务达到257.1亿笔,金额达到157.55万亿元,同比分别增长85.8%和45.6%。④新模式新业态不断涌现。数字经济与传统领域的深度融合,以网约车、共享单车、网络众筹、房屋短租等为代表的一系列新模式新业态层出不穷,市场规模不断扩大。2016年,我国在线教育用户规模达1.38亿人,较2015年年底增长25%。互联网医疗用户规模达1.95亿人,年均增长率为28%;网上外卖用户规模达到2.09亿人,年均增长率为83.7%。网络约车用户规模达2.25亿人,年均增长率为41.7%。在线旅游预订网民规模达2.99亿人,年均增长率为15.3%。从市场规模来看,2016年,我国本地生活服务O2O交易额达到7291亿元,同比增长64.2%<sup>1</sup>。

信息基础设施、在线消费模式、支付方式以及新生业态的涌现,正在深刻改变用户在线行为习惯,人们的生活、工作、娱乐、学习方式都在被在线化,除了看电视、看报纸、行车、逛街、差旅等传统行为,收邮件、搜索信息、上论坛、写博客、收发微信、在线交易等藉由互联网与移动端创造的生活方式,亦已成为人们的生活方式。“互联网+政务服务”作为在线服务的一项重要内容,也正在被平台化、社会化和在线化趋势席卷(见图1-1)。

在“互联网+”的影响下,越来越多的人选择通过互联网完成所需要办理的事项,在2016年央视统计的在线政务服务用户使用率中,虽然政府微信公众号、微博、手机移动客户端的使用率均未超过20%,但也能明显地看出用户已有通过互联网在线办事的强烈意识。

---

1 《数字经济引领经济增长新时代》,国家发展和改革委员会政策研究室,2017年9月29日。