

市级政府 智慧政务之路

“互联网 + 政务服务” 应用实践

胡广伟 司文峰 著 ©



科学出版社

市级政府智慧政务之路

——“互联网+政务服务”应用实践

胡广伟 司文峰 著



科学出版社

北京

内 容 简 介

随着全球政府信息化、数字化、智能化、智慧化的演进,智慧政务建设得到了社会的广泛重视,其建设实践对我国整体的政府信息化建设有着持久而有力的影响。但是,我国电子政务向智慧化阶段过渡阶段建设还存在许多不足,缺乏完整且系统的理论与实践的引导。本书是在2017年出版的《基层政府智慧政务之路——政务服务O2O整合路径与实践》的基础上,基于市级政府“互联网+政务服务”建设是政务智慧化的主要实验工厂的现实状况而推出的姊妹篇。本书立足于中国国情,对理论进行梳理,对实践路径和典型案例进行探讨,为市级政府智慧政务的建设提供借鉴,具有一定的理论意义和应用推广价值。

本书适合政府机构、科研机构、企事业单位中从事信息化建设工作的人员及高等院校相关专业的师生用于培训、教学和阅读。

图书在版编目(CIP)数据

市级政府智慧政务之路:“互联网+政务服务”应用实践/胡广伟,司文峰著. —北京:科学出版社,2019.8

ISBN 978-7-03-062111-5

I. ①市… II. ①胡… ②司… 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(2019)第180205号

责任编辑:惠 雪 沈 旭/责任校对:杨聪敏

责任印制:师艳茹/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

*

2019年8月第一版 开本:720×1000 1/16

2019年8月第一次印刷 印张:23

字数:462 000

定价:169.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



比起 100 年前的电力技术、200 年前的蒸汽机技术，现代互联网技术对人类社会经济产生巨大、深远而广泛的影响有过之无不及。而这些影响正在以可预见和不可预见的方式颠覆着我们的认知，改变着我们的一切。斗转星移中，互联网、物联网在带给我们更多惊喜的同时，也改变着我们的生活和工作，带给我们失去隐私以及在不知不觉中被互联网商业技术操控的烦恼，更改变了我们对世界的认知方式和能力。面对这种改变，我国政府的治理与对公众的服务也顺势发生变化。笔者作为一名市级电子政务建设的亲历者，承蒙该书著者邀请，回顾自己过去的工作，就市级电子政务的发展，谈一些个人不成熟的看法，仅供参考。

市级政府在我国行政层级中处于省与县区之间，其管理权限和职能介于宏观与微观之间，有部分的立法权限。从实践的角度探讨这个层级的政府电子政务建设具有特殊的意义，可见著者精准的眼光。

1. 我国市级电子政务发展的三个阶段

正如该书所述，世界各国电子政务建设的发展过程大体可划分为三个阶段：第一个阶段是政府主导的单边关系阶段，以提高政府绩效为中心；第二个阶段是政府与公民平等的双边关系阶段，以顾客服务为中心；第三个阶段是公民主导的双边伙伴关系阶段，以公民参与为中心。而对于我国的政府信息化和电子政务 30 余年的发展历程，笔者依据自己的工作经历认为，市级电子政务的发展大体可以

分为以下三个阶段：第一个阶段是政府内部主导的办公自动化和信息化阶段，重点解决公文的录入、打印和内部传递。第二个阶段是政府主导的电子政务阶段，这个阶段是市级政府部分职能部门按照上级主管部门的要求从内部业务办理系统部署与建设开始，逐步发展到围绕群众、企业办事方便、投资便利化和生活便利化，利用网络技术对政府内部行政流程的优化与再造，重点解决服务效率和质量问题。在此基础上，各级政府尤其是市、县（市、区）二级政府（大多数地方以市级政府为主导）开始按照国务院围绕政府治理现代化提出的一系列要求，特别是《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），以行政审批权相对集中的中心（局、办公室，以下简称政务中心）为载体，扩展延伸到各职能部门，开始构建以为群众和企业服务为中心，以问题为导向，以“互联网+政务服务”为支撑的公开、透明、廉洁、高效的电子政务服务体系。目前，由于全国各个地区的经济发展水平、地方政府财力、建设理念等方面的差异，各地的建设水平和效果参差不齐。发展比较好的地区大多集中在经济比较发达的市，这也是经济社会发展不断创新需求的内在逻辑。这些地区的电子政务建设已经开始尝试以大数据、云计算为手段，在政府数据开放、共享，群众和企业参与改进政府治理和服务方面进行探索。笔者认为这种尝试与探索可以被称为国家提出的政府治理现代化的起步，如果按照阶段划分，那就是第三个阶段。这个阶段的特征可以概括地表述为充分利用现代最新的信息化技术（大数据、云计算、物联网、人工智能等），以人民群众满意为目的，以优化和提升营商环境为抓手，构建政府治理现代化的电子政务体系。这个阶段目标的达成，也即智慧政务的呈现。

2. 市级电子政务系统的分类及特点

我国政府的行政权力分为行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决和其他共 10 类。从这 10 类行政权力的使用频率和社会涉及面看，主要是行政许可、行政处罚两种权力。因此，我国市级电子政务重点在行政审批、政府热线、行政执法三个领域优先发展和推

进。行政审批涉及的政府部门最多，同群众与企业的关系最密切，社会关注度最高。这也是该书研究的重点。其次是政府热线，其功能定位是政府就群众、企业提出的咨询、投诉、建议等进行限时回复，是反映社情民意、倾听群众和企业呼声、改进政府工作作风的重要渠道，属于交互式非紧急诉求。行政执法权的行使则主要集中在公安、交通、城市管理、环境保护等具有行政执法权的职能部门，其信息化建设的重点是依据相关法律法规，构建在执法过程中调查取证、执法流程、执法监督等环节的电子政务系统，涉及的对象是违法行为相对人和执法者、执法管理与监督者。

从软件开发所涉及的应用范围来看，电子政务系统的类型大致可分为三类：

(1) 综合类，是基于各级政府对于所属部门管理需要提出的政府综合应用管理公共平台，如江苏省政府提出的“行政权力网上公开透明运行信息系统”。这类系统开发建设的特点是：①规范统一；②用户类型复杂；③共性需求大于个性需求或个性需求难以细致体现；④部署与运行难度大；⑤完善周期长。

(2) 专业类，是基于某个部门或某个行业自上而下，针对某项业务或整个行业综合业务办理提出的业务办理综合系统，如税务部门、国土部门、工商部门、财务部门等开发应用的业务办理系统。这类系统开发建设的特点是：①专业性强；②平台开发已由单一性业务办理向综合性业务管理转型升级；③用户类型相对简单，如企业（或个人）、业务办理人员、监察人员、部门领导等；④个性需求明确，对各种文档处理格式要求规范统一；⑤部署与运行比较容易；⑥完善周期短。

(3) 混合类，是政府综合性管理部门出于管理、监察、统计汇总的需要提出的面对不同政府部门的业务系统或综合管理系统，开发建设的实时动态接入的系统软件。这类系统开发建设的特点是：①需求无法一次性提出，对用户的沟通与引导要求高；②部署实施难度比开发难度大；③面对不同的接入与嵌入，系统的联网运行或数据传输难度大。如纪委监察部门提出的对各部门的电子监察系统、部门权力内控监察系统以及将来可能出现的统计部门提出的相关部门数据实时统计汇总系统等。

3. 各地政务服务中心电子政务平台的建设模式

如果把电子政务简单理解为“电子”（现代信息技术）与“政务”（政府管理）的有机结合，首先会发现，这是一个高度复杂的领域，涉及理念、体制、机制、过程和技术等多个层次，这些因素可能经由不同路径结合成不同的模式，不同的模式又具有不同的效果（参见【美】简·E·芳汀所著《构建虚拟政府》的中文版序二）。

正如芳汀所言，电子政务不是“电子”与“政务”的简单叠加，不同的模式会产生不同的结果。因此，笔者根据自己的工作体会和该书探讨的重点，就行政审批领域的电子政务建设的模式和特点简析如下。

1) 行业主导的跨层级信息平台

这种模式是政务中心各地早期筹集建设时的常见模式，目前只有部分经济欠发达的地区还存在。政务中心只是一个物理集中大厅，进驻部门的窗口人员使用的是本行业国家、省、市级三级主管部门建设的业务平台，这种平台可以称为“烟囱系统”，大多是以专网或专线的方式部署的。如银行、公安、海关、税务等部门就是这类系统。在业务办理时，工作人员可能只要使用三级平台中的一个平台，也可能需要操作两到三个平台，如果政务中心建立了数据共享平台，一个业务更是需要多次录入。这种模式下，政务中心只是建立一套集考勤、内部 OA、部分信息共享的信息化平台。从实际应用看，这种模式不能形成数据共享，信息相互不联通，导致工作效率低，无法为企业和群众提供办一件事的联审联批，且会出现多次认证、多次提交材料、多次往返跑等情况。

2) 省级主导的跨部门、跨层级的统一信息平台

省级从顶层设计，一级开发，三级使用（省属部门、市级、县级）、“一统到底”。从理论上讲，减少了信息孤岛，数据共享易，但在实际应用上要落地非常困难。原因有两个方面：一是公安、海关、税务、工商、发改、规划、外经贸等部门的“烟囱系统”都是从上而下独立的，在省级统建的各地区目前基本没有对接成功落地应用的案例。这些非常关键的系统都未能联通，其省统建系统除了考核

外，实用性大打折扣。二是现实中最常发生的业务应用的市、县、区层面需要将事项细化到子项，省统建难以满足基层需求，承担统建的软件公司也难以承担各地的部署与运行维护，只能应付式地派出技术力量不强的人员，有些甚至是临时招聘当地人员充数。另外，因各地受制于统建系统，无法按照本地的实际需求进行个性化应用开发和创新，实际的应用效果也大打折扣。

3) 省级以统一的数据规范、平台架构引导各级建设跨层级、跨部门的综合平台

这种建设模式可以避免上述两种模式的一些缺陷，但是如果不能做到垂直管理部门“烟囱系统”数据的共享，就仍然没有从根本上解决并联审批所需要的数据，也谈不上提高效率的问题。

这种模式的典型是江苏省 2008 年开始的行政权力网上公开透明信息化平台建设。2008 年 6 月开始，江苏省由省政府办公厅、省纪委、省政府法制办共同牵头，从政府权力行使上，对 10 大类行政权力，依据各类行政法规的要素与流程，制定了全省的数据接口标准和平台建设架构规范。明确省各相关厅局和市、县（市、区）两级政府按照标准和规范以及“纵向到底，横向到边”的系统覆盖要求，各自统筹建设辖区内的行政权力网上公开透明运行系统。系统建成后，要求各地区、各部门按照应进则进、应进必进的要求，将各自所有的行政权力事项全部进入系统运行，而且要求做到省、市、县（市、区）三级政府数据的互联互通。

江苏省这种跨层级、跨部门、权力运行全覆盖的建设模式在全国绝无仅有。这种建设模式的内容与方式，以无锡市为例，简述如下。

市级权力运行信息系统，是按照省政府的统一标准和部署要求，确定平台的系统架构和功能，组织开发并部署实施覆盖市、县（市、区）、乡镇街道三级政府以及每级政府相关职能部门的行政权力网上公开透明运行信息系统（以下简称“权力运行信息系统”）。市级相关职能部门可以使用市级统建平台，也可以按照数据规范改造部门自建信息系统，但要与统建平台实现数据对接。系统建成后，各相关职能部门必须将行使的所有行政权力事项，从受理到办结全过程在权力运行信息系统中完成。

- (1) 形成全市统一的互联互通行政权力运行体系,实现信息共享、联网运行;
- (2) 建成市级、县(市、区)(辖区的乡镇街道视作县区的职能部门实施系统的部署)两级运行平台;
- (3) 具备网上政务公开、网上办公、网上监察监控三大功能;
- (4) 满足社会公众了解行政事项办理情况、机关工作人员高效办公、各级领导科学决策和监察、法制部门实时有效监督等四个方面的需求。

以淮安市兄弟城市无锡市为例,无锡市在解决系统建设与部署上,在全省首创了“一级开发,三级应用”的模式。具体做法是:由市级按照省级制定的规范,通过招投标确定软件开发公司与硬件服务外包运营商。开发费用由市级承担,软件系统平台开发完成并在市级部署调试运行稳定后,再由各县(市、区)进行同构系统的部署实施。各县(市、区)运行稳定后,再向各自辖区相关职能部门和乡镇街道延伸部署。因为二级政府的系统平台是同构的,具有方便运行维护、数据互联互通、系统更新等优点。同时,在市级招投标时,明确要求中标的软件供应商对市级以下两级的系统部署实施,只能按照工作量核定收取实施费用,不再另外收取开发费;对中标的硬件服务外包运营商,明确各县(市、区)的硬件平台与市级平台进行集群部署,在数据安全、运维保障、系统安全方面提供7×24小时服务保障,既解决了硬件支撑的可靠性、安全性问题,又降低了建设费用。此外,无锡市在解决市级平台垂直管理部门“烟囱系统”数据共享方面,按照“整合、融合、构建”方法(整合同行业、同类型系统,融合跨层级、跨部门、跨网络的数据,构建并联审批、数据关联、在线动态监督等功能),实现了13个自建系统的数据与统建平台的互联互通。实践证明,无锡市的建设模式大大缩短了全市电子政务系统建设的周期,节省了经费投入,而且联网运行效果好,受到了上级政府和领导的高度肯定。

江苏省的这种模式无疑是政府权力运行全部电子化的典范,实现了跨层级、跨部门、所有行政权力运行的全覆盖,但由于各种原因没能够坚持到今天继续完善。现在江苏省电子政务的模式虽然被重点建设客户服务端的“互联网+政务服务”模式所取代,但建设的理念和基本架构在一定程度上被保留了下来,为一些地区

和部门在电子政务的后续建设中所继承。而该书中作为案例的淮安市无疑是继承和创新做得最好的城市之一。

江苏省的经验和做法被国务院办公厅电子政务办公室高度肯定，并邀请江苏省派出人员在江苏省数据规范的基础上，起草了全国的政务服务数据交换规范，其意义不言而喻。

4. 市级电子政务建设遇到的共性问题

在大多数没有完成行政审批权相对集中或者集中不彻底的行政审批局、政务服务中心，其运行只是像京东购物平台一样，分为“自营”和进入平台的“商铺”。目前这种情况在全国范围内的市级政府中还比较常见。因此，在管理和运行上，普遍存在着如下问题。

1) 运行管理的体制机制不畅

(1) 政务中心大厅窗口人员忙闲不均。忙闲不均会出现“忙的窗口人多、错多、投诉多”和服务态度不好，而“闲的窗口就小动作多、开小差多、空岗多、曝光多”等问题，导致有的窗口人员工作压力大，有的却闲得无聊，造成人力资源的极大浪费。

(2) 窗口人员难管理。窗口派驻人员的身份不一、待遇不一。从全国各地各级政务中心大厅的情况来看，不是政府购岗的“合同工”和“临时工”，就是部门那些“边缘人员”和“刺头”，能有人派去已经不错了。所以，因为这些“窗口人员”的作风、态度等问题，让群众投诉、媒体曝光、纪检监察部门追责问责的情况屡见不鲜。客观地讲，体制外的合同工、临时工，待遇偏低、素质不高、流动性大，难以纳入纪检监察部门的问责和处理，从目前能够采取的处理来看，最严厉的手段只是开除。而体制内派驻中心的部门人员，现实情况是大部分属于部门“流放”的边缘人员。这些由各部门派驻窗口的人员，政务中心对他们没有人事管理权，只是搞一些无关痛痒的服务明星评比、通报之类的。有的市可以通过争取同级财政专门列支一部分补助津贴用于考核，政务中心的管理要有力一些，但国家公务员实行阳光工资后，全国绝大多数市级政务中心还做不到。

(3) 行政审批权相对集中改革不彻底。在当前各地推行设立行政审批局模式的地方，行政审批局与其他职能部门一样都属于政府的工作职能部门，与原来的政务中心相比并没有多大区别，只是审批职能与人员相对集中而已，而且目前从全国各地的情况来看，暂时还没有一个地方的行政审批局是完整的行政审批局，只是划转了部分的事权，有些部门的审批事权甚至根本没有划转。因此，从当前各地行政审批局的服务模式来看，还是分散型的，群众或企业办理不同的事项，还得分头跑行政审批局窗口和没划转事权的部门窗口，分别盖行政审批局的印章和没划转部门的印章，所谓“一枚印章管审批”还没有真正实现落地。

2) 同层级的各部门业务系统整合难

(1) 办公软件实施联网烦琐复杂。由于各个行政部门都有自己的业务系统，且系统之间不能完全联通，又缺少统一的数据交换规范，降低了行政效率，特别是一些具有强大的垂直业务办公系统的部门。

(2) 安全保密工作难度大。各部门掌握的一些资料是需要保密的，如税收征管的有关数据是国家重要数据，有着极强的保密要求，必须要保证数据的安全，有关数据不能外传。而多部门集中一起办公，人多事杂，容易出现泄密或者资料丢失事件。

(3) 重复建设，造成资源浪费。许多行政部门在未进驻政务中心前就有了自己的线下线上的办事大厅，且运行良好，但出于管理和整合的要求，造成了系统的重复建设，在业务办理过程中相关数据要重复录入，既浪费了资源，又增加了窗口工作人员额外的工作量。

(4) 审批权限限制。行政部门有些业务需要上级主管部门审批才能办理。群众和企业行政服务大厅只能办理一些简单的业务，重要事项还要到有关职能部门办理。这在一定程度上给群众和企业带来了不便。

上述这些问题的存在，对推进市级电子政务建设，实现并联审批，构建以审批结果为导向的审批过程流程化、运行全覆盖、过程受监督、表单交一次等“一窗式”电子政务推进模式，形成了一定的制约。

5. 结束语

笔者认为，智慧政务是市级电子政务建设的高级阶段，也是党的《十九大报告》提出的实现政府治理现代化的必然要求和必然之路。从本质上讲，市级智慧政务是市级政府在本层级实现体制机制创新基础上，以最先进的现代信息技术为手段，对所有的政府行政权力内部流程再造和优化，为群众和企业提供公开、透明、廉洁、高效、便利化的政务服务。但是，笔者认为，这个发展过程首先要在国家层面解决电子政务的立法问题，适应政府行政职能改革与转变的需要，适应依法治国的需要；其次要制定和发布并推进实施全国统一的电子政务建设架构与数据规范标准，解决政府行政权力运行数据的共享互通，为在线的实时监督与督查提供支撑；最后要以互联网的思维和大数据、云计算、现代物联网技术为驱动，以便利化、体验性、交互性、规范性为原则，构建高度集成化、智能化的政务服务端，让政务数据多跑路，企业和百姓少跑路，实现优政、便民目标，推进政府在线服务的数字化转型。所幸，笔者所提出的三个方面，国家已在着手推进，国务院 2018 年出台了《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》；2019 年年初，国家 25 部委联合发布了 950 个政务数据共享接口目录。

展望未来，虽然还有许多沉疴积弊需要破除，但市级智慧政务的建设之路已经开启。如何认识和思考这些现实问题，借用笔者喜欢的法国哲学家埃德加·莫兰在《复杂思想：自觉的科学》一书中的一段话：“复杂性的方法要求我们在思维时永远不要使概念封闭起来，要粉碎封闭的疆界，在被分割的东西之间重建联系，努力掌握多面性，考虑到特殊性、地点、时间，又永不要忘记整合作用的总体。”我们需要以系统性、关联性思维进行统筹，破解难题与障碍，坚持以人民为中心的公共服务理念，充分利用最新的信息技术加快数字政府建设，促进政务服务的业务重组与流程再造，就有望在不远的将来，看到全国越来越多的城市能够完成完善政府治理模式的全方位系统性变革，中国的市级智慧政务将得以完美呈现。

无锡市行政审批局 赵宏钧

2019 年 6 月 11 日

序 二



当前，一个历史性的重大转型就是人类正在整体进入互联网时代，即网络社会，社会的一切都被互联网实时连接，互联网打破了旧有社会的格局，使当今社会与世界实现了颠覆性的重构。有人说，哲学的力量来自于其所说的道理的力量，这也是天地间最伟大的力量之一。因此，对于“互联网+政务服务”催生现代政府服务模式重构并成为主要实现形式，也应该说清楚其中的道理。该书著者将理论与实践相结合，通过淮安市生动的案例，展现了“互联网+政务服务”建设对市级政府现代化重构的影响，我作为建设的主导者，亲历了这一过程。

大家知道，责任型政府、服务型政府、廉洁型政府、法治政府、开放型政府、创新型政府等融合型政府的建设必定是未来的努力方向与民众之祈求！无论什么时代，就政府基本而又突出的职能来说，主要定位应该是决策指挥与宏观调控、公共安全与公共服务、行政许可与政务服务、综合执法与秩序管制、行业发展与标准制定、国防建设与世界贸易等，具体来说就是研究、规划、决策、执行、许可、公共服务、监管、应急以及规制制定、预警调控与相应投资等。但实现的体制机制、手段方式因时代、社会制度与技术进步水平不同有着极大的不同，公有制与社会主义制度之前的政府是以保护私有财产制度为责任的政府，而现当代的中国政府因是人民的政府，处于的是现代科技飞速发展与网络建构普及、传统社会转型和现代化建构同时并存的时代，所以其价值目标追求不同于以往任何时代。

我们围绕“以人为本”和“以人民为中心”的治理思想，来保护公有制与人民个人的财产、推进社会安全有序和谐发展，并在兼顾效率与效益的基础上实现“多重超越”。政府的管控目标就是围绕“放得活、管得住、效率高、服务优、从政廉、受监督、负责任、善创新”，实现政务服务的价值目标追求适应民众与社会的需求并使政务服务提供者与民众和社会之间实现互动与协同，通过不断规范与创新实现“便企、利民、惠众、活力”，进而实现“至简、便捷、高效、公平、低廉、透明”的现代服务型政府的建设目标，即实现现代政府权力运行的效率、廉洁和公平的目标。

实现政府治理模式的不断变革，从历史演进与实践探索来看主要基于三大因素，即价值因素、组织因素和技术因素（如管控追求、效率追求、服务追求、开放追求、参与追求、透明追求、责任追求、文化追求和技术追求等）。实现以上政府职能中的行政许可（审批）与政务服务目标，在“互联网”前的传统科层政府时代，也即有保密性质的政府时代，主要是通过价值因素、组织因素的作用而实现的，通过政府的科层结构、管控规制、流程再造、公务员队伍作风建设与能力修养提高来实现的。其实现的基本过程与现代化就是：不断反思简单的行政体制改革，到推行综合改革试点（建立与完善机制，打破利益分割，实现政策公开透明），再到推进相对集中的行权服务与执法监管体制改革试点（行权与监管分离改革，规避审批与监管一体化所造成的权力集中、效率低下与寻租腐败问题）。在现代技术因素与作用下，尤其是在泛技术与数据结合的时代，运用最新的科学技术如互联网与信息技术等推进政府治理的革新（用技术手段与规范以及创新来规避政府部门各自为政、腐败与效率低的问题，并朝向良性运行与循环的治理体制阶段迈进），通过不断再创新再完善实现国家治理能力与治理体系的现代化。后两个阶段就是现当代互联网时代的政府，是“彻底透明的贯标服务”的开放规范与服务责任型政府。

撇开现代政府的其他职能，单就政府的行政许可与公共服务职能的履行与实现，即政府的权力运行来说，传统社会是在科层等级系统主导下的政府各部门与社会服务组织代替政府独立行权与服务的，是一种管控与被管控、提供与被提供

型的面对面、线对线、点对点的分散服务方式。其弊端不言而喻，存在政府工作机构的工作效率、工作水平和履职能力低下，官员不作为、乱作为，寻租腐败，政民之间信息不对称、互动不及时，民众对政府的监督渠道少且不顺畅。更有甚者，借保密之名，掩盖其过失、错误甚至犯罪行为。

当今，“互联网+”即互联网+接口+端+移动互联网+物联网+智能制造+在线营销+大数据+云计算+超算+云制造+生命科学……的融合体的社会已经到来，这已是不争的事实。同时，为“互联网+”提供不断升级支撑的前沿性的信息技术又在迭代性地被创造和发明，“互联网创新产品”的不断涌现更是不可阻挡。“互联网+”使“互联网”更加延展，“互联网+”新产品的横空出世以及“互联网+”生产与营销又推动现代生产方式与营销方式实现颠覆性的重构，随之而来的“互联网消费”又是时代的最强音与最强大的消费群体的结合。

倡导互联网思维与理念，运用互联网技术改造政务服务模式，是当今政府一项迫切的与时俱进的改革与自身的革命性任务。因为互联网技术的日趋成熟与快速迭代，使政务服务的“泛在技术”与政务服务的“脱域”在“时空”上的结合成为可能，进而使“互联网+政务服务”成为可能。“泛在技术”与“脱域”结合的最大功能是它能够使世界上所有资源之间的重组结合成为可能，过去互不相干的资源要素在“泛在技术”与“脱域”结合上可实现颠覆性的重构。同样，政务服务在“泛在技术”与“脱域”的结合上使“实体性”政务服务与“在线虚拟性”政务服务实现“自融”，使分散的、条线式的政府部门服务体系与孤岛式的智能政务服务应用的聚合与整合也成为可能，为现代政务服务的网络化、在线化、实时化、扁平化和一体化提供了前提条件，因而“互联网+政务服务”将成为现代政府治理理念、方式、能力与治理体系现代化的最主要的实现形式。

“在线”使世界趋“扁平”，同时也使世界趋“多元多维”。同样，“在线政务服务”使政务服务趋“扁平”，也使政务服务趋“多元多维”。“移动互联”（4G、5G智能手机等到更高级的智能手机，乃至移动传感器的平台）与智能终端和智能设备结合基础上的“轻推”为“大众性微政务服务”的“移动互联服务”打开通道，进而使“大众性微政务服务”实现“移动互联办理”成为可能，如为“精英

群体提供的组合型的移动 APP 服务”——网上硅谷、网上翰林书院、网上健保院、网上创意公司、网上“混搭”制造公司等，就可能成为实时、丰富、具有时代性又推动时代快速发展的新模式。

网络时代的政府提供的政务服务应该而且必须是“信息多跑路、群众少跑腿、部门协同办、企业适时取”。这就必须改变既有的行权与服务方式，借助“互联网+信息技术+政务服务”向大集中、大融合性的“网络集中在线协同交互共享”的新型行权与服务方式转变，即一种以“在线”主导下的“点对点”的“网络在线协同服务”方式，实现“网络+接口+专项系统+端口+APP+智能设备+云+大数据+……”，进而实现政务服务“泛在”与“脱域”的结合，即政务服务的“在线移动协同”，推动政府为居民和企业提供“移动协同政务服务”和对政府的实时在线监督、评价的有机结合，实现“居民递交申请→政府办理→居民评价→绩效考核→奖惩→新服务供需征集→完善服务与增加新服务”的不断升级式的良性循环……总之，通过“政务服务一张网”，每位居民可以轻松“管理”自己与政府有关的业务：递交申请、政府办理、提交评价。这种现代政务服务模式将彻底打破传统的线性等级连接，转型为全新的多维网络组织交互。这就是“互联网+政务服务”模式对既有政府服务的颠覆性的重构！

“在线时代”，“1” = “∞”、“∞” = “0”、“秒创”与“秒杀”并存。互联网社会，实现了“在线世界观”与“现实世界观”的双重超越，正在改变着人们的价值观与消费方式，以我为中心，尤其是占多数的年轻一代的“主动体验式服务消费”就成为时代标志的主流消费品。顺应“点菜”就餐与“端菜”就餐并存的时代，调整政府的治理与服务的理念和行为方式实为与时俱进的时代召唤！

当下，世界各地政府都在通过探索“放管服”深化改革，从体制机制层面为“互联网+政务服务”提供前提条件，建立至简政府、实行集中服务、推进流程优化再造、规范行政许可、深化信息公开、科学调整职能，推进多部门在线融合、联合审批与服务改革，并均已取得重要进展。

现实的政务服务模式分为：①传统分散的人工集成性操作的政务服务；②“各级政务服务中心+政府各部门行政许可与服务窗口‘三集中三到位’+审批与服务

流程再造”审批服务模式；③“互联网+行业政务服务”是行业独立系统化的准“互联网+政务服务”，即部分融合与部分信息孤岛并存，以及淮安市正在先行先试探索的“各级政务服务中心+行政审批局+政府各相关部门（包括双管与垂管部门）行政许可与服务窗口‘三集中三到位’+审批与服务流程再造+网上并联审批系统”的现代新型审批服务模式。

淮安市“互联网+政务服务”是实际且比较现代的“互联网+政务服务”的范例，也是市级政府迈向智慧政务的一次尝试，该书翔实具体、鲜活生动地将淮安市的实践过程、建设成效、应用体验呈现在读者面前，为大家打开了一扇理解智慧政务、了解淮安市政务信息化建设的窗口。

淮安市政务办主任 张守美

2019年5月18日