

国内部分地方政府政务数字化的发展经验

黄剑辉^{*}

党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会,就数字中国、网络强国、智慧社会建设做出重要部署,我国推进数字政府建设的法律制度和政策环境不断健全、完善。本文梳理、总结了深圳、杭州、苏州等地地方政府政务数字化发展经验,服务于建设强化市场型、服务型、创新型政府,在数字化平台,高效率、高质量地实现党的“为人民服务”宗旨。

一、深圳:聚焦“优政、兴业、惠民”,建设主动、精准、智能的整体数字政府

近年来,深圳市高度重视智慧城市和数字政府建设,将其作为推进深化改革、优化营商环境和增进人民福祉的重要抓手,推出了一系列改革,为提升城市治理体系和治理能力现代化赋能。在此推动下,深圳市的“数字政府”建设走在了全国前列,连续两年获得全国重点城市网上政务服务能力评估第一名、全国数字政府发展指数第一名,连续三年获得全国智慧城市发展水平评估第一名。

(一) 深圳市数字政府建设思路及特点

1. 深圳市的数字政府建设和智慧城市建设密不可分、相辅相成、共同推进。数字政府建设是智慧城市建设的重要组成部分,智慧城市建设为数字政府建设提供支撑。深圳市 2018 年推出《深圳市新型智慧城市建设总体方案》,方案指出,“数字政府”是新型智慧城市的重要组成部分,二者建设内容相互交叉,密不可分。新型智慧城市与“数字政府”建设应当整体规划设计、一体部署落实。新型智慧城市与“数字政府”建设牵头部门应当做好统筹协调,避免重复建设。2021 年初,深圳市发布《关于加快智慧城市和数字政府建设的若干意见》,提出

^{*} 黄剑辉,华夏新供给经济学研究院首席经济学家。

聚焦“优政、兴业、惠民”，建设主动、精准、智能的整体数字政府，发展数据要素资源依法自由流动的蓬勃数字经济，提供安全可信、平等普惠的数字市民服务，打造数字政府、数字经济和数字市民三位一体的数字深圳，助力城市治理体系和治理能力现代化。

2. 深圳市的数字政府和智慧城市建设以服务市民、优化营商环境、提升城市治理体系和治理能力现代化为主要目标。政府提出要聚焦“优政、兴业、惠民”，加快统一公共应用支撑平台建设，深化公共服务“一屏智享”。一是深化“放管服”改革，进一步放宽市场准入，拓展信用监管在政务服务领域应用，建设完善“法治政府信息”平台，提升公开透明市场化环境和法治保障水平；二是实施“数字市民”计划，构建“数字市民”认证、管理和应用体系，探索建立全市统一“市民码”服务体系；三是推进公共服务“一屏享、一体办”，加快构建以“指尖办”为主渠道、线上线下高度融合的一体化综合服务体系；四是推广“秒报秒批一体化”等服务，加快政务服务“一站式”办理，拓宽“一件事一次办”的覆盖范围，推动政务服务由“人找服务”向“服务找人”转变；五是全面提升民生服务领域智慧化水平，推动远程医疗、智慧交通、智慧教育、智慧养老、数字文化等重点领域服务新模式快速发展。

3. 集约高效的新型基础设施建设是深圳市数字政府和智慧城市建设的支撑。只有信息化基础好、互联网接受程度高，数字政府和智慧城市建设才有推进的基础。深圳市政府在《关于加快智慧城市和数字政府建设的若干意见》中提出，全市“1+4”智慧城市和数字政府建设体系需要日臻完善，其中“1”即“以新型基础设施建设为支撑”。一是推动通信网络全面提速，推动“双千兆城市”建设，推动5G在政务、车联网、增强现实/虚拟现实（AR/VR）、医疗、物流、能源等领域深度应用；二是加快终端设备全面感知，积极部署低成本、低功耗、高精度、高可靠的智能感知设备，融合摄像、射频、传感、遥感和雷达等感知单元，建立“天地空三位一体”的城市泛在感知网络，不断增强城市立体化的智能感知能力；三是整合全市公共数据和社会数据，建设城市大数据中心；四是支持龙头企业创建人工智能开源开放服务平台，增强算力、算法、数据等人工智能基础设施服务能力；五是加快区块链技术基础设施建设。

4. 数字经济和数字政府建设互惠互利、协同发展。数字政府和智慧城市的建设推动了深圳市电子信息、软件（互联网+）等智慧产业集群的形成与发展，软

件产业产值约占全国的 10%,电子信息制造业产值占全国的七分之一,已成为全国电子信息产业最重要的基地之一。此外,数字化、智能化的高水平发展,培育了腾讯、华为、中兴、平安等一批龙头企业。在物联网、大数据、云计算、人工智能、互联网金融等智慧城市产业领域,深圳市创新能力不断增强,涌现出一批创新型企业。这些企业反过来在数字政府和智慧城市的建设当中,承担了积极且重要的角色,例如平安智慧城市是“i 深圳”的开发商,华为发挥 5G、云、AI 等技术优势,联合上百家合作伙伴,帮助深圳市政府管理服务指挥中心打通了 42 个部门的业务系统、100 多类数据,构建了全市“1+10+N”一体化指挥体系。

(二) 深圳市数字政府建设的主要做法

1. 围绕数字化建立高效的工作体系。深圳市委市政府高度重视数字政府和智慧城市建设工作的重要性。在组织管理上,设立由市长任组长的领导小组,领导小组办公室设在市政服务数据管理局,要求各区各部门建立“一把手”牵头的工作专班,明确责任处室,强化部门信息化系统的一体化建设。在 2021 年发布的《关于加快智慧城市和数字政府建设的若干意见》中,每项意见都标明了负责单位和负责部门,责任明晰具体,有助于落地执行。

2. 围绕数字政府和智慧城市开展科学的顶层设计。数字政府和智慧城市是一个要素复杂、应用多样、相互作用、不断演化的综合性复杂性系统,其顶层设计不仅仅是技术问题,更是制度问题,关键是要实现资源整合共享和利益格局的重构。以 2018 年《深圳市新型智慧城市建设总体方案》为例,深圳市采用“联合使用总体+联合技术总体”的模式。“联合使用总体”包括市经信委和各行业部门:市经信委具体承担智慧城市总体规划、统筹协调、项目管理等工作;行业牵头政府部门负责编制本领域规划、设计和标准规范。“联合技术总体”包括全市技术总体单位和行业技术总体单位:全市技术总体单位(中国电科)负责新型智慧城市建设顶层设计和体系集成等,指导各行业、各区按照全市统一的架构、标准开展建设,确保建成后实现互联互通、数据共享和业务协同;行业技术总体单位(平安、华为、中兴、腾讯等)在全市顶层设计和公共平台基础上,负责本行业智慧城市规划设计、项目实施等支撑工作。

3. 设计灵活的项目管理模式。深圳市结合数字政府和智慧城市建设的动态持续演进特征,对项目建设管理模式进行了科学优化,使得项目建设能够小步

快跑、不断迭代、灵活拓展。同时,深圳市不断创新项目立项和运营管理机制,推动不涉及基础设施的业务应用等数字政府项目由工程建设向购买服务方式转变。在有关区、部门探索和试点设立首席信息官(CIO)、首席数据官(CDO)、首席网络安全官(CSO)等相关制度,加强运营管理技术支撑保障。

4. 重视专业的力量。2018年,深圳市专门成立“数字政府”建设专家委员会,专家委——包括中国工程院院士、中国科学院院士、学界智慧城市研究专家、相关领域各大龙头企业负责人等——在市“数字政府”改革建设领导小组的领导下工作,对深圳市“数字政府”建设规划、顶层设计和重要工作提供战略建议和技术咨询。此外,深圳市还注重加强智库和人才保障,积极引进国际化高层次人才和团队,做好全市各级干部的信息化技能培训工作,不断完善人才队伍建设。

5. 鼓励合作和多元参与。深圳市注重建立完善智慧城市和数字政府项目长期运营合作伙伴机制,探索多模式开展项目规划、建设和运营,鼓励社会机构积极参与应用场景开发。在面向民生服务的领域,鼓励PPP(政府和社会资本合作)或政府购买服务模式,通过政府开放数据和服务接口,企业投资建设运营,以移动互联网方式向市民提供服务,提升市民体验和项目可持续运营能力。

二、杭州:致力于打造全国数字治理第一城

数字治理是提高城市治理现代化的重要路径。2020年杭州市政府工作报告提出,将创新社会治理方式,建设“全国数字治理第一城”。为此,近年来杭州致力于将数字赋能城市治理的场景广泛渗透到衣食住行、民生办事等领域,让城市治理更智能、更精准,让百姓办事更便捷、更高效,从深化“城市大脑”建设、全面推进数字政府建设等方面持续发力,形成城市数字治理的“杭州样本”。

1. 以“最多跑一次”改革引领数字政府建设。杭州市紧紧抓住“政府”这一关键主体,以“最多跑一次”改革为抓手推动政府数字化转型,倒逼政府职能转变、能力提升、服务优化,打造国内领先的数字政府,为智慧城市建设提供有力主体支撑。按照“为民服务+整体政府”的先进理念,强化改革系统集成,推进机构职能协同高效,杭州市围绕群众和企业生命周期的重要阶段,聚焦高频办事事项,将每个办事事项拆分成“最优颗粒度”的“零部件”后,再组装为系统集成的

“一件事”,让群众和企业到政府办事享受到“一条龙”“打包服务”。

2. 高度重视数字社区的建设。杭州市将数字社区列为数字政府建设的有机组成部分,作为全市“一号工程”重要任务之一,提出建立“和谐、法治、智慧、活力”的现代新型社区,发布《杭州市城乡社区治理与服务体系建设规划(2017—2020年)》,并制定《杭州市服务信息化统一平台建设实施办法》《关于全面推进全市“智慧社区”综合管理服务平台工作的意见》等系列文件,不断完善数字社区的顶层设计和标准规范。杭州市在市级层面搭建了统一标准的智慧社区综合信息平台,包含居民信息管理、社区工作平台、社区自治、社工管理、统计分析、社区便民服务等六大模块,基于统一的综合信息平台,各县(市、区)结合自身实际积极开展创新,建立更高标准、更多应用功能的社区治理和服务信息平台。

3. 致力于建设“城市数据大脑”提升城市治理能力。杭州市注重加强大数据、人工智能技术应用,以为城市装上“数据大脑”为目标,以解决群众反映强烈的交通拥堵为突破口,再逐渐扩展到城市治理各个领域,不断创造城市治理现代化的杭州范例。以政府治理交通拥堵为例,为加强城市交通治理,2016年,杭州宣布启动城市数据大脑建设,并于2018年5月对外发布全国首个城市数据大脑规划。目前,杭州城市大脑已经接管了1300个路口的信号灯、4500路的视频,将全市散落在交通管理、公共服务等领域的百亿级数据汇聚起来,搭建完整的城市交通动态网。杭州市将城市大脑与交警有效融合:城市大脑基于接收到的信息,对车祸现场以及周边交通有了全局感知后,对事件进行综合研判,做出合理的处置策略和警力调度策略,推送给交警;交警根据“大脑”的推送决定是否出警、几人出警、在哪几个路口疏导交通等。随着城市大脑应用从交通拓展到城市治理各领域,各部门可通过其中枢系统的数据融通,有效调配公共资源,用全新方式治理社会、服务民生、支撑决策。2018年12月29日,杭州城市大脑(综合版)上线,发布“欢快旅游”“畅快出行”“舒心就医”“便捷泊车”“智慧警务”五大系统,以及基于华数TV的“居家服务”。交通、公安、城管、旅游、卫健等部门系统直接接入中枢系统,与中枢系统及其他部门产生“化学反应”,让数据为整个城市治理和百姓生活提供服务,真正做到从“治堵”到“治城”。

4. 深入实施“一号工程”发展壮大数字经济,为数字政府建设提供支撑。2018年10月,杭州市以市委市政府名义印发《杭州市全面推进“三化融合”打造

全国数字经济第一城行动计划(2018—2022年)》,将数字产业化、产业数字化和城市数字化协同融合发展作为打造全国数字经济第一城的主要路径。杭州市数字经济的底子较为雄厚,既有万向、吉利、传化、万事利等“常青树”企业,也有阿里巴巴、网易、海康威视、大华等数字经济龙头企业。数字经济为数字政府建设提供技术和实施团队,数字政府建设反过来为数字经济的发展提供发展机遇,二者相互促进,协同发展。

三、苏州:推进“互联网+政务服务”, 构建高效政务云平台

在“互联网+”时代,数据已经成为城市治理最重要的资源。把数据变成城市治理最重要的资源,既是智慧城市建设的客观要求,也是城市运营管理智慧化的理性选择。苏州市依托“互联网+政务服务”,推动政务服务从分层级、分区域、分行业、分部门的分散式服务,向跨层级、跨区域、跨行业、跨部门的一体化服务转变,推动实体服务大厅与网上服务大厅线上线下相结合,有效打通便民服务“最后一公里”。采用政务微信、政务微博、政务APP等手段构建多元化惠民体系,提供渠道多样、简单易用的服务方式,使之成为苏州市政府部门信息公开、与公众良性互动、提供公共服务的重要平台,为打造开放、透明政府和智慧城市,增强群众的幸福感提供丰富多样的渠道,提升政务服务的规范化、高效化、智慧化水平,实现智慧民生。中国经济信息社、中国信息协会和中国城市规划设计研究院联合发布的《中国城市数字治理报告(2020)》显示,作为江苏省唯一跻身全国前十的城市,苏州位列全国第八,提前进入数字治理2.0阶段。

(一) 数字政务,一网办理

覆盖市、区(县级市)、乡镇(街道)、村(社区)的四级政务服务体系在全省率先确立,线下“全科服务”就近办理,企业办事基本实现“小事不出镇(街道),大事不出市(区)”,线上“一网通办”“不见面”审批,政务事项基本开通“申请移动端,服务在云端”功能。2017年,苏州市民就可以在支付宝“市民中心”不出门办理200多类热门网上服务,如公积金查询、提取,查询贷款进度和贷款资格,一键支付水电、话费,驾驶证、行驶证年检等,实现政务、公共、便民服务互联互通,

“一次都不用跑”。2019 年,苏州市共建设涉及社会治理、公共服务、惠民利企、经济运行等领域的大数据和电子政务应用项目 320 个。

(二) 线上线下高效互动,政务服务更贴心

在“12345”热线开通“5 号键”企业服务专线的基础上,苏州市政务服务中心建设了集审批登记、政策咨询、专家解答、企业交流于一体的综合性企业服务专窗,实现企业线上线下“24 小时不打烊”的服务互动。全市政务服务系统以企业、群众办事“找最少的部门、跑最少的路、花最少的时间、交最少的材料”的“四个最少”为目标,全面打造“苏式服务”工作品牌,开办企业全流程压缩至 2 个工作日,太仓等地实现 0.5 个工作日最优化办理。

(三) 构建高效政务云平台,提升政务信息化水平

随着“智慧苏州”的提出和不断深化,政务信息化在促进政府转变职能、加快经济发展等方面发挥越来越重要的作用,《苏州市大数据产业发展规划》明确将建设公共云平台为政务系统运行和产业发展提供支撑作为主要任务。2018 年初,电信、移动、联通三家运营商联手华为建设、运营苏州市政务云项目。三家运营商具备专业的线路及云规划、云建设、云运营和云迁移能力,而华为具备业界领先的 ICT 产品和解决方案。双方优势互补,为苏州市政府提供从业务咨询、平台建设到运营维护的完整服务。苏州市政务云的投入使用,提高了苏州政府信息化建设的整体水平:打破原有“以机构为中心”的框架,转向“以需求为中心”的新型模式,汇集各部门的信息资源,实现统一调度和跨部门的业务流程,支撑业务融合创新;依托云服务中心,政务系统部署周期平均缩短 70% 以上,提高了政务信息化建设效率;将各委办局电子政务的采购支出集中起来统一使用,大大降低了各委办局硬件采购成本,节约了政务建设的财政支出。同时,政务云平台遵从电子政务公共平台安全规范,通过建立信息安全标准体系,对信息资源提供完整的安全防护,满足国家安保要求,信息安全得到了有效改善。苏州市政府采用集约化的建设思路,避免重复投资,利用政务云强大的承载和扩展能力来适应政务服务不断调整和变化的需求,促进数据和业务系统与承载的环境分离,使政府信息化水平跨越式发展。

2021 年 1 月 8 日,苏州市人民政府与腾讯签署战略合作协议。未来,腾讯

将助力苏州市聚焦数字政府和智慧城市建设,CIM 城市信息模型、BIM 数字城建技术领域建设,智慧文旅、智慧社区、智慧医疗、智慧交通、数字乡村建设,工业互联网建设以及智慧应急指挥调度平台建设等十来个产业的方案建设,为苏州打造数字城市底座能力,构建新型智慧城市,打造长三角数字城市标杆,带动数字产业发展。

四、启示与借鉴

1. 各地区需要结合自身发展特点,因地制宜开展数字政府建设。从深圳、杭州、苏州的政务数字化经验来看,由于各地的资源禀赋不同,数字政府的发展阶段不同,其数字政府的建设目标和实施方案也各有不同。例如,深圳的数字政府建设开展时间较早,已经积累了一定经验,加上其建设社会主义先行示范区的政策利好,叠加自身孕育了一批譬如华为、平安、腾讯等的科技互联网龙头企业,各方有利的资源推动深圳智慧城市建设和数字政府建设并重,将 2025 年的建设目标设定为:打造具有深度学习能力的鹏城智能体,成为全球新型智慧城市标杆和“数字中国”城市典范。苏州市作为经济较为发达的以制造业为主的城市,其数字政府建设主要聚焦于推进“互联网+政务服务”,构建高效政务云平台。

2. 数字政府建设需要系统的顶层设计和完善的协作机制。政府数字化转型作为一套复杂系统,建设时间跨度长、涉及面广、工作量大,必须建立强有力的推进、落实和应用机制。以党委政府为主导,核心部门为主“推手”,构建“统一领导、上下衔接、运作高效、统筹有力、整体推进”的数字政府建设高效协同推进机制。具体可包括组织保障机制、专家咨询机制、多元参与机制、清单化管理机制、督查考评机制等。

3. 数字政府建设要以提高市民福利、优化营商环境、提高城市治理水平为切实目标。当前,很多城市和政府部门还普遍存在“重信息系统建设,轻业务改革创新”“重自身业务需求,轻服务对象感受”“重部门内部应用,轻跨部门共享协同”的现象,在系统设计上往往是从自身工作需要,而不是从服务对象需求角度出发,没有达到“让数据多跑路,让群众少跑路”的效果。建议政府的数字化转型,要以市民、企业为本,在此过程中转变政府服务理念,建设为服务型政府,切实提升市民和企业的便利程度与获得感。

4. 新型基础设施建设和数字经济是政府数字化转型的重要支撑和合作力量。深圳、杭州等城市的数字政府建设都将新型基础设施建设放在了重要位置。只有通信网、数据平台等新型基础设施逐步得到完善,互联网的普及程度得以提高,政府的数字化转型才会真正使得市民获益。在这个过程中,一方面,数字政府建设会带动当地数字经济的发展;另一方面,数字经济的发展也会为数字化转型提供技术和实施团队的支撑。例如,深圳和杭州都将数字经济作为数字政府建设的重要力量。深圳在《关于加快智慧城市和数字政府建设的若干意见》中,专门用一整章的篇幅提出“培育数字经济发展新动能”;杭州更是旗帜鲜明地提出“打造数字经济第一城”,早在 2018 年就发布了《杭州市全面推进“三化融合”打造全国数字经济第一城行动计划》,为打造数字治理第一城积累了一定经验。