

JIS

第2卷
2023
第3期

第2卷
2023
第3期

智能社会研究

Journal of Intelligent Society

中华人民共和国工业和信息化部主管

哈尔滨工程大学主办

智能社会研究

Journal of Intelligent Society

中华人民共和国工业和信息化部主管



杂志公众号二维码
官网网址 www.jis.ac.cn



ISSN 2097-2091

9 772097 209239 05

定价: 45.00 元

ZHINENG SHEHUI YANJIU

目 次

论 文

造梦机器:构建“景观社会”的元宇宙技术及其资本逻辑

..... 马立明 黄泽敏(1)

数字素养对农民财产性收入的影响研究 王淑敏 屈彩萍(16)

数字藏品发展中的主要风险及其治理架构 陈卫洲(41)

研究报告

2022 年 55 个重点城市在线政务服务监测报告

..... 零点有数全国政务服务监测课题组(69)

产业数字化的政策框架与发展模式研究 朱太辉 张彧通(82)

译 文

人工智能规制的四种路径

——AI 定义的冲突图谱

..... 比勒尔·本布齐德 亚尼克·莫勒瑟尔 娜塔丽·斯穆哈 著

黄 可 译(102)

数字平台规制的谱系学研究 伊莱克特拉·比蒂 著 曾 晨 译(130)

书 评

数据政治:智能社会向善的前置逻辑

——评《黑箱社会:控制金钱和信息的数据法则》…………… 张国栋(188)

大数据、殖民主义与资本主义

——评《连接的代价:数据如何殖民人类生活并为资本主义所用》

…………… 戴林杰(199)

访 谈

智能社会愿景中的聋人社群参与

——郑璇教授访谈录 …………… 郑 璇 林子皓(208)

CONTENTS

THESIS

Dream-Making Machine: Building Metaverse Technology and Its Capitalist Logic for the “Landscape Society”	Ma Liming, Huang Zemin(1)
Research on the Influence of Digital Literacy on Farmers’ Property Income	Wang Shumin, Qu Caiping(16)
Potential Risks and Governance Framework in the Development of Digital Collections	Chen Weizhou(41)

RESEARCH REPORT

2022 Online Government Services Report for 55 Cities	Zero Point National Governance Service Monitoring Research Group(69)
Research on the Policy Framework and Development Models of Industrial Digitization	Zhu Taihui, Zhang Yutong(82)

TRANSLATED TEXT

Quatre nuances de régulation de l’intelligence artificielle: une cartographie des conflits de définition	written by Bilel Benbouzid, Yannick Meneceur, Natalie Smuha; trans. by Huang Ke(102)
A Genealogy of Digital Platform Regulation	written by Elettra Bietti; trans. by Zeng Chen(130)

BOOK REVIEW

Data Politics: The Priority Logic of an Intelligent Society for Good—Comment on *The Black*

Box Society: The Secret Algorithms that Control Money and Information

..... Zhang Guodong(188)

Big Data, Colonialism and Capitalism: A Review of *The Costs of Connection: How Data Is*

Colonizing Human Life and Appropriating it for Capitalism Dai Linjie(199)

INTERVIEW

Including the Deaf Community into the Vision of Intelligent Society: An Interview with Prof.

Zheng Xuan Zheng Xuan, Lin Zihao(208)

2022 年 55 个重点城市在线政务服务监测报告

零点有数全国政务服务监测课题组*

摘要:在线政务服务作为服务群众“最后一公里”的重要载体,将在“数字中国”整体推进过程中为数字化驱动生产生活和治理方式变革贡献更加有效的基础性力量。为持续跟踪我国在线政务服务质量的生动变迁,2022 年 11—12 月,零点有数全国政务服务监测课题组对包括全国各直辖市、省会城市、计划单列市等在内的 55 个重点城市在线政务服务质量进行了新一轮监测。课题组基于监测采集的一手体验数据,对当前阶段在线政务服务体系建设取得的成效和不足开展实证分析。

关键词:在线 政务服务 政府数字服务 服务质量

作为新时代关键的基础设施型战略举措,2023 年 2 月出台的《数字中国建设整体布局规划》明确了“以数字化驱动生产生活和治理方式变革”的总体发展要求。该文件完整、科学地勾勒出了以数字信息技术推进中国式现代化发展的整体框架,一种具有鲜明创新特征的治理体系和治理能力正稳步进入高速发展通道。

数字赋能是指以数字应用技术为手段驱动经济社会创新发展的过程。回顾数字赋能中国政务服务的发展历程,近十年来以数字化应用驱动政务服务体系产生了巨大变化,这个历程可大致分为电子政务改革、“放管服”改革和数字政府建设三个阶段(倪建伟、杨璐嘉,2022)。第一个阶段始于 2014 年,中央 12 个部门共同印发了《关于加快实施信息惠民工程有关工作的通知》(发改高技〔2014〕26 号),首次提出“构建方便快捷、公平普惠、优质高效的公共服务信息体系”的发展思路。彼时,以应用信息通信技术改进公共管理方式、提升服务效率、增强执政透明度为主旨的电子政务体系建设是治理体系变革的主基调,主要改革内容一是推动政务信息电子化,二是以电子信息技术创新社会管理和服务模式。但囿于时代局限性,多数地区还停留在电子信息基础设施建设层面,对流

* 课题组成员:付艳华、王慧萍、梁佳、郭霞、沈文娟、王分、谢林、颜鑫。

程再造、规划标准、数据整合等方面还未建立清晰的概念。至2016年,随着全国多数城市建成能提供基本政务服务的电子政务平台,改革也在顶层设计方面逐步完善。《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》(国办发〔2016〕23号)系列文件的出台,拉开了第二个阶段“放管服”改革的帷幕。彼时,我国政府提出了“一号一窗一网”及“一网一门一次”等改革发展目标,明确加快建设国家、省、市三级互联的网上政务服务体系,推行政务服务集中办理,精减办事环节和办事材料,强化政务服务数据共享等改革发力点。从表面上看,“放管服”改革强调的是精简、高效,但其内涵则指向以数据流变迁为主要推手的思路改革、流程改革。至2021年,随着一大批困扰办事群众和企业的堵点、难点得到解决或改善,改革逐渐步入深水区。同年,《国家标准化发展纲要》出台,指出要“推动标准化工作向数字化、网络化、智能化转型”。2022年,《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)出台,确定了基本建成“整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府”的下一步发展目标,标志着第三个阶段数字政府建设正式成为数字赋能政府治理体系下一步改革的主要方向。

为更好服务新发展阶段,自2017年起,D3方评估平台联合零点有数每年开展全国重点城市政务服务质量第三方评估工作,对当年政务服务存在的痛点、堵点进行剖析并提出优化建议。过去几年受疫情影响,在线政务服务发挥了前所未有的重要功能。为呈现在线政务服务最新状况和落地成效,2022年11—12月,零点有数全国政务服务监测课题组(以下简称“课题组”)在往年基础上扩大评估范围,对全国各直辖市、省会城市、计划单列市等55个重点城市在线政务服务进行了监测,分析了当前阶段在线政务服务体系建设的成效和不足,认为当前数字赋能政府治理方面虽取得显著成效,但政府治理数字化的区域差距依然存在,部际数字壁垒尚未完全打通,为此课题组提出了有针对性的优化建议。

一、监测开展情况

(一) 评估对象

本次监测综合考虑人口规模和经济发展水平,选择全国55个重点城市的一体化在线政务服务平台作为评估对象(表1)。

表 1 55 个监测城市名单

地区	城市
华北地区	北京市、天津市、石家庄市、保定市、太原市、呼和浩特市
东北地区	沈阳市、大连市、长春市、哈尔滨市
华东地区	上海市、南京市、无锡市、徐州市、常州市、苏州市、南通市、杭州市、宁波市、温州市、嘉兴市、绍兴市、金华市、合肥市、福州市、厦门市、泉州市、南昌市、济南市、青岛市、烟台市、潍坊市、临沂市
华中地区	郑州市、武汉市、长沙市
华南地区	广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、南宁市、海口市
西南地区	重庆市、成都市、贵阳市、昆明市、拉萨市
西北地区	西安市、兰州市、西宁市、银川市、乌鲁木齐市

（二）评估方法

从企业和群众的用户视角出发，围绕“药品/食品经营许可办理”和“居民临时身份证办理”^①场景，进行体验式测评。体验过程以企业和群众实际办事场景为主，面向用户真实获得感的建构。

（三）评估指标

评估指标基于 2018 年 D3 方评估平台、零点有数、中国标准化研究院等单位共同合作制定的评估标准《政务大厅服务第三方评估通则》进行设计，根据近年来各地政务服务网站建设及使用情况适当删减已经落实到位的指标，突出对已知的线上政务服务可能存在的问题点（如“材料共享”指标）的测评，主要包括办事指南、技术支撑、事项办理、互动交流四个方面（表 2）。

表 2 监测指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
办事指南	易获性	获取便利	A101. 能多种方式找到办事指南
	全面性	事项全面	A201. 办理事项全面
		要素齐全	A202. 所提供的办事指南要素齐全
	准确性	清晰易懂	A301. 办事指南清晰易懂，无歧义
		内容一致	A302. 办事指南内容一致

① 部分城市因为信息安全等不能网办居民临时身份证，因此该场景办理情况未列入分数计算，仅对相关指标进行观察。

(续表)

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释
技术支撑	可及性	运行正常	B101. 体验检索事项期间,不存在网站打不开、掉线等情况
	有效性	链接正常	B201. 体验检索事项期间,网站链接可打开、文件可下载
	便利性	浏览器兼容	B301. 网站可以在常用浏览器中正常显示
	智能化支撑	辅助办理	B401. 网站有辅助办理功能
事项办理	规范服务	导航告知清晰	C101. 导航告知是否清晰
	便民服务	材料共享	C201. 由政府部门颁发的电子证照(如营业执照等)材料是否能够在部门间共享,无须办事者再提交
		一表申请	C202. 是否能够做到一表申请
		一端出件	C203. 是否能够线上直接推送办理结果,做到一端出件
		全程网办	C204. 是否能做到“全程网办”,整个办事过程不需要到线下办理
互动交流	咨询有效	响应及时	D101. 针对咨询的政务服务事项,是否及时回复
		响应有效	D102. 针对咨询的政务服务事项,答复的内容是否有效解决咨询的问题
	投诉有效	渠道通畅	D201. 提供投诉渠道
			D202. 投诉渠道通畅
		处置及时	D203. 投诉问题处置及时
		处置合理	D204. 投诉问题处置合理
	好差评	好差评结果应用	D301. 是否设置好差评模块或选项
			D302. 是否有评价数据
			D303. 好差评数据来源
			D304. 数据结果呈现方式

(四) 评分方法

评分方法方面,可将三级指标分为“根据网页信息直接判分”的指标和“需要互动确认信息”的指标两类,课题组根据执行要求对每个指标进行判分。例如,三级指标“要素齐全”属于“根据网页信息直接判分”的指标,课题组根据测

评事项的办事指南信息判断办事指南的基本要素是否齐全,包括事项类型、办理部门、法定时限、承诺时限、办理地点、受理时间、办理依据、结果样本、收费信息、收费依据、联系电话、监督电话、办事材料、办理流程 14 个要素,每缺少 1 个要素扣该指标权重分数的 1/10,扣完即止。又如,三级指标“全程网办”属于“需要互动确认信息”的指标,课题组成员拨打办事指南提供的咨询电话,以办事企业的身份询问在网站上提交资料后是否还需要线下提交纸质材料、是否能以电子证照的方式推送办理结果、纸质证照是否可邮寄等问题,根据电访结果对“全程网办”指标进行评分。

课题组对 55 个重点城市进行独立打分,根据各城市具体指标的得分情况进行统计分析,并与区划等因素进行交叉分析,提出以下主要观点。

二、核心发现

从总体结果来看,在线政务服务建设情况较好,2022 年全国 55 个重点城市在线政务服务质量平均得分为 88.54 分(图 1)。从一级指标来看:“技术支撑”指标得分最高,为 92.93 分;“办事指南”“互动交流”指标得分略低于整体服务质量得分,分别为 88.41 分、86.48 分;“事项办理”指标为 83.55 分,在各指标中得分最低。这表明,进一步精减办事环节、优化办事流程仍然是当前深化在线政务服务改革的重点。

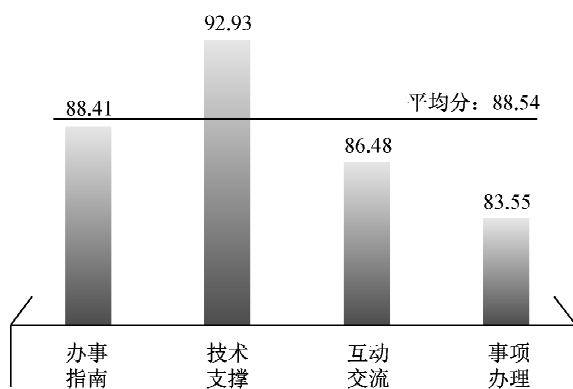


图 1 一级指标得分

23 个重点城市的在线政务服务质量指数为“优秀”(≥90 分),占比 41.82%;30

个重点城市的政务服务质量指数为“良好”(90 分>良好≥80 分),占比 54.55%;仅 2 个重点城市的政务服务质量指数为“中等”(80 分>中等≥70 分)(表 3)。

表 3 55 个重点城市在线政务服务质量分布

服务质量	重点城市
优秀 (≥90)	广州市、深圳市、北京市、上海市、贵阳市、成都市、杭州市、佛山市、徐州市、绍兴市、宁波市、温州市、东莞市、青岛市、南京市、南昌市、大连市、金华市、海口市、中山市、重庆市、南宁市、沈阳市
良好 (90>良好≥80)	昆明市、南通市、石家庄市、银川市、长沙市、珠海市、潍坊市、天津市、兰州市、保定市、苏州市、常州市、嘉兴市、合肥市、厦门市、济南市、长春市、西宁市、惠州市、武汉市、烟台市、泉州市、福州市、西安市、临沂市、呼和浩特市、乌鲁木齐市、无锡市、郑州市、太原市
中等 (80>中等≥70)	拉萨市、哈尔滨市

相较于 2021 年度,北京市、上海市、广州市、深圳市等地的在线政务服务水平依旧保持在全国前列水平。^① 部分城市在整体在线政务服务体系的建设方面还有较多不足,办事流程环节还不够简约、高效,存在不少堵点。例如,潍坊市、惠州市、呼和浩特市等少数城市仍然存在网页卡顿、无法检索到所需业务的情况,在归集办事项、强化硬件支撑方面还需下长劲、用重锤。

(一) 区域差距正逐步缩小,软服务优化将是中西部与东北地区下一步关键赶超点

从全国各区域(图 2)的情况来看,在线政务服务质量仍然呈现南高北低特征(零点有数,2022a),但相较于 2021 年度南北差距已有缩小趋势。具体到七大区域得分情况,华南地区处于领先地位,华中地区相对落后,两地区得分相差 6.30 分,差距较 2021 年度缩小。政务服务质量前十名中,华东地区独占四席,华南、西南和华北地区各占据剩余席位。各区域内表现最佳的城市分别为北京市、上海市、广州市、大连市、长沙市、银川市、贵阳市;区域内得分最低的城市分别为太原市、无锡市、惠州市、哈尔滨市、郑州市、乌鲁木齐市、拉萨市。

从七大综合地理区域的政务服务质量差距来看,各地硬件支撑能力普遍较

^① 2021 年测评中,北京市、上海市、广州市、深圳市的得分排名分别为第一、第四、第五、第十,评级均为“优秀”。

强,多数地区已建设完成了网页链接稳定、运行正常且适配多种浏览器的政务服务网站,并配置了包括人工导办、智能客服在内的多种咨询查阅方式;然而,东北、华中、西南、西北四地区在服务质量和服务能力方面,与华北、华东、华南相比还存在较大差距。以各地区得分情况为例:一方面,七大地区在硬件环境和技术支撑指标上得分情况均较好,七地中得分最低的东北地区得分率仍然达到 87.49%,表明各地区在硬件配置上已基本达到同一水平;另一方面,从服务指标的得分情况来看,华南、华北、华东三地得分率均在 85% 以上。华南、华北、华东三地在“药品/食品经营许可办理”方面,已基本能够提供较完善的“一表申请”和“一端出件”服务,基本实现办理事项全流程线上办理,用户体验较好;然而,东北、西北、华中、西南四地的得分率分布在 60%—75% 之间,四地区的多数城市还不能提供高效、简洁、优质的软服务^①,还存在办事企业/个人需要填写多张申请表、窗口排队取件、重复提交纸质材料等堵点和难点。

总体来看,随着各地方政府主动施为,各地区在线政务服务差距正不断缩小,但与全国一流水平相比较,多数城市办事流程环节依然较多、互动交流渠道还不够顺畅,线上政务服务体系建设仍有较大的提升空间。

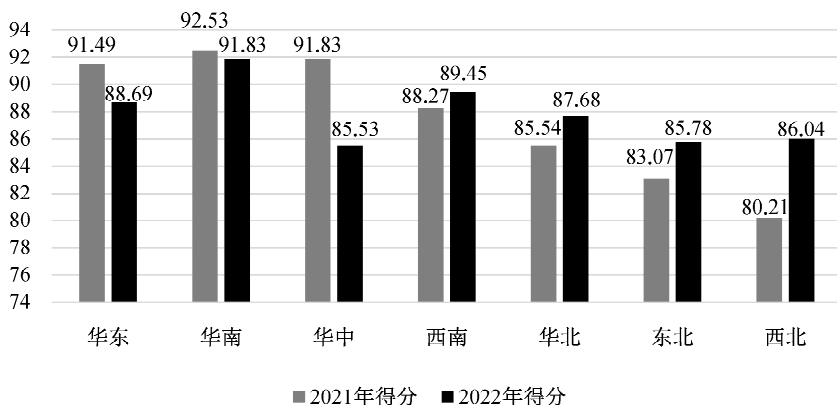


图2 2021 年与 2022 年七大区域得分情况

(二) 全国网站运行有效改善,为深化“一网通办”打下硬件基础

网站建设是线上政务服务“一网通办”“零跑腿”的基础。从可比指标来看

^① “软服务”指提供的服务内容和质量,包括服务态度、服务便利性、服务种类等。

(图3),2022年度技术支撑的可及性、有效性较2021年度(89.81分和91.67分)分别提升7.92分和6.88分,各网站运行的稳定程度和站内链接的有效程度均有明显提升。2021年度,乌鲁木齐市、大连市、太原市、沈阳市、银川市等五个城市尚存在监测期间网站打不开或掉线、网站链接打不开、附件无法下载等情况。2022年上述情况有明显改善,大连市、太原市等城市网站可及性大幅加强,沈阳市、银川市等城市网站链接有效性明显改善。总体来看,全国多数城市已具备了良好的线上政务服务硬件水平,为下一步持续优化线上办事流程、提高线上服务效率夯实了基础。

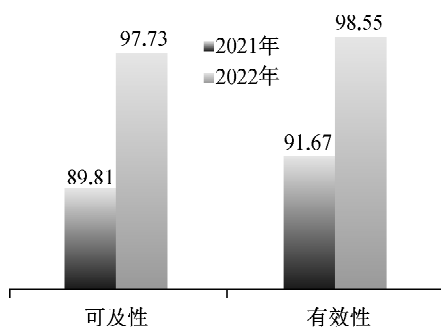


图3 技术支撑部分指标得分变化情况

(三) 部分城市“网办”尚存阻滞,建构政务服务“闭环”仍是重点

从课题组模拟企业办理业务拨打相关咨询电话咨询实际办事流程的情况来看,部分城市在线办理仍存在三大堵点。一是全流程网办环节完善性有待提升,例如25个城市(45.45%)^①仅能以窗口领取、邮寄等方式送达纸质经营许可证,无法推送电子证照。二是政务服务业务融合度有待提升:首先,线上线下业务融合情况欠佳,15个城市(27.27%)要求办事企业重复提交电子和纸质材料;其次,部门协同、信息共享能力有待提升,仅有深圳市、佛山市、东莞市、宁波市、合肥市、呼和浩特市等6个城市(10.91%)能通过关联居民户口簿等方式核验办理人身份,无须线下当面核验身份;最后,乌鲁木齐市、郑州市、哈尔滨市等6个城市(10.91%)存在“不能通过部门共享,获取诸如营业执照等规范化电子材料”

^① 数据根据测评情况统计分析后得出,下同。

的情况。三是办事环节有待进一步精减,6 个城市(10.91%)暂未完全实现“一表申请”。例如,在办理“药品经营许可”时,除需提交药品经营许可申请表外,长春市要求提交验收申请表、沈阳市要求提交楼牌号审批表等材料。

(四) 线上诉求反馈机制不够健全,优化用户互动体验仍需持续发力

从课题组模拟企业对业务办理过程中的疑问或堵点进行咨询和投诉的情况来看,多数城市线上诉求反馈机制还有待进一步健全,具体体现在以下几个方面:

咨询方面,一是辅助办理功能尚不完善,45 个城市(81.82%)暂未设置在线人工导办服务,且部分城市的智能客服有效性较弱,无法为企业提供有效引导;二是咨询渠道畅通度尚有提升空间。一方面,少数城市的咨询热线长时间无法打通,例如太原市的办事指南提供的咨询电话在测评期内一直无人接听;另一方面,中山市、南宁市、西宁市等 6 个城市的业务受理人员无法有效解答咨询问题,例如西宁市的咨询电话无法解答问题,仅能指引询问者加入线上社群了解详情。

监督评价方面,投诉处置机制运作效率较低。一方面,11 个城市(20.00%)的投诉渠道不顺畅,存在无投诉渠道或可投诉事项范围窄的现象,例如苏州市、青岛市等城市仅允许对已办件进行投诉,无法对办件前置环节进行投诉;另一方面,投诉处置不及时、处置方式未能完全解决问题等现象较普遍。对投诉进行答复的城市中,10 个城市(18.18%)通过告知责任单位联系电话、转派投诉件等方式引导投诉人与职能部门对接,14 个城市(25.45%)未对投诉内容做出有效答复,另有 8 个城市(14.55%)响应投诉的及时性不足,19 个城市(34.55%)未对投诉的内容进行答复。

(五) 智能辅助办理功能尚且薄弱,政务算法基础应用建设部署有待加快

监测发现,51 个城市(92.73%)的政务服务一体化平台已配备智能客服,可提供全天候在线、秒级回复的检索功能,很大程度上缓解了人工客服回复慢、咨询电话难打通、办事指南找不到等状况。然而,当前支撑智能导办功能运作的体系建设还不够健全,智能导办的智能化程度较低,具体表现在三个方面:

一是后端业务归集度还不够高,业务难检索的现象还比较突出。例如,向兰

州市的智能客服询问办理药品经营许可证相关内容,其仅能提供药品经营许可证(批发)相关业务的办理途径和办事指南,无法提供药品经营许可证(零售)相关业务的办事信息。

二是智能导办的关键词匹配检索能力还不强,办事企业和群众常常需要输入精确无误的检索词汇才可获取正确的信息。例如,在北京市的智能客服页面输入“居民临时身份证”“办理临时身份证”等关键词,智能客服只能回复办理居民临时身份证的条件、异地补领居民身份证等无关内容;只有精准输入“申领临时身份证”,智能客服才会回复办理临时身份证的办事指南内容及网页链接,对用户的精确检索能力有较高要求。

三是模块更新升级的同步性还较弱,存在新信息和检索功能错配的现象。具体表现为,业务办事指南更新换代后,网站管理者没有及时在智能导办等智慧检索模块中同步更新。例如,在武汉市智能客服页面询问“办理居民临时身份证”,智能客服回复的多数相关链接均为失效链接。

(六)“好差评”板块建设基本完善,政务公开与数据挖掘深度仍需提升

从“好差评”管理体系建设情况来看,多地为持续优化营商环境,围绕“好差评”结果应用与呈现做文章,不断创新,提出多样数据管理与应用方式。例如,浙江省多个重点城市在“好差评”板块中创新推出“追评”功能,差评件被整改后,办件人可对处理结果再评价,以公开促落实、促规范、促服务,实现政务公开更透明、服务提质且增效。又如,贵阳市创新推出一窗人员榜单,实名展示窗口人员所获好差评数,通过“电子锦旗”榜单评选等举措,激发一线服务人员工作创新、服务效能提升的内生动力。

然而,少数地区还存在“好差评”板块设计单一、功能不完善的情况。监测发现,8个城市(14.55%)未充分披露“好差评”评价数据来源,17个城市(30.91%)未全面公开“好差评”评价结果,缺乏详细的部门排名、区域排名或主要问题点等评价内容。此外,个别城市存在“好差评”评价结果不显示差评信息的情况。例如,某市政务服务网共收集“好差评”评价数据5000多万条,全部为“非常满意”;截至2022年12月中旬,某某市共收获12月“好差评”评价数据133条,其中4条“差评”,而网站仅将129条“好评”纳入统计,显示政务服务好评率为100%。

三、问题分析

中国近年来在数字赋能政府治理方面取得的瞩目成绩,对改变政府治理逻辑、转变部门职能、提升治理效率等多方面产生了深刻影响。然而,政府治理数字化的区域差距依然存在,部际数字壁垒尚未完全打通,距离完全建成整体协同的数字政府还有很长一段路要走。究其原因,主要有三个方面:

一是部分地区尚存在重建设而轻服务的工作理念,将数字政务服务体系的构建重心放在了“有没有”上而忽视了“好不好”。对比 55 个城市的硬件体验和服务体验发现,53 个城市的政务服务网可兼容 IE、360、Chrome 三种浏览器,且站内链接均为有效链接,51 个城市的政务服务网提供了至少一种辅助办理功能^①,政务网站硬件情况总体较好。然而,部分城市服务体验还不够好:在服务便利性方面,仅 30 个城市在“药品/食品经营许可办理”上实现了“以电子证照形式推送许可证”,尚有 25 个城市需申请人至线下窗口领取或邮寄等方式领取纸质证照;在投诉处置有效性方面,仅有 28 个城市在体验人在线递交投诉表单的 3 日内予以回复,仅有 12 个城市针对被投诉事项提供了具体的处置方法,其余城市则回复体验人“投诉事项已反馈至主管部门”或者“投诉已受理”。对办事企业和群众而言,在线政务服务体系用起来的舒心度、省心度还有待提升。

二是利益“部门化”致使协作融通不顺畅。打通数据壁垒,推动数据流、信息流的开放共享是优化在线政务服务的关键。但在当前阶段的建设中,有的部门为了维护自身利益而单方面拖延甚至拒绝数据共享、数据开放。以厦门市为例,根据对厦门市政务部门的访谈,厦门市建设的电子证照库中已储备电子“药品经营许可证”,但是在体验办事时发现,企业办理“药品经营许可证”仅能获得纸质证照,表明在线服务的前端业务与后端业务还不能较好地融合,与构建开放透明、整体协同的数字政府目标还存在较大差距。

三是用户话语权缺位。在线政务服务体系是一种面向使用者的数字产品,其好坏的评判权应该交给服务对象。但数字政务服务体系的构建却难见服务对象的身影,更多的是从落实政策要求、完成工作任务的角度建设体系。例如,

^① 根据体验监测规则,辅助办理功能指网页导航办理和智能客服导航办理两类。

体验式调查发现,55个城市均按照国务院《关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》(国办发〔2019〕51号)的要求,设置评价功能和评价等级,但在评价结果运用方面,仅10个城市完全设置了部门排名、区域排名、主要问题点和其他个性化的应用方式,其余45个城市的评价模块则较简单或不显示差评数据。总体来看,办事企业和群众作为真正的“用户”,还不能深度参与数字政务服务体系的建设,尚缺乏将数字政务服务体系设计与用户需求真正对接起来的有效机制。

四、政策建议

目前,全国主要城市的在线政务服务质量已基本达到较高水平,下一步的改革重点是在不断强化硬件能力的同时,拓宽服务种类,提升办事体验,进一步构建具有“三个导向”特点的线上政务服务体系。具体建议如下:

一是以用户实际需求为导向,优化流程体验,完善功能模块,助力政务服务再升级。建议要摸清底数,围绕在线政务办事指南是否清晰、申请资料是否烦琐、办事环节是否过多、办事耗时是否过长四个方面,以深度访谈和问卷调查两种方式按年度开展调查。要持续挖掘服务潜能,在政务服务网站增设“疑难杂症事项反馈板块”,用于归集办事群众急难愁盼的事项和问题,并将之作为后续改革的切入点。要强化流程体验和测试,建议定期在线下政务服务大厅试点开展企业/群众模拟体验活动,由部门决策领导和开发设计人员组织办事群众共同体验在线政务服务的环节和流程,以群众感受的“真”推动在线政务服务体系建设的“实”,破除系统不好用、领导不会用、群众不愿用等现象。建议区分办事群众的功能需求和情感需求,功能需求具体是指“更容易、更快捷地办理政务事项”。以此为导向,一方面,政务服务部门要从精减不必要的流程、环节和申请材料上着手,以打造“群众一键申请、一键办理”的服务体系为目标,重构业务办理流程;另一方面,要把握好办事群众的情感需求,建议政务服务部门以“给用户轻松、安逸、放心的办事环境”为目标,将柔和、冲突性弱的颜色作为网站主色调,用柔性的词语和表述组织网站语言,减少“检查”“要求”等语气较强硬词汇的使用频率,为办事群众营造宽松、温和的办事氛围。

二是以数字开放共享为导向,推动“信息流”改革,撬动“业务流”融合。在

数据质量管理方面,建议由省级政府办公厅统筹,参考《信息技术 大数据 面向分析的数据存储与检索技术要求》和国务院各部委相关工作规划,制定本省辖区内通行的数据标准,明确政务数据归集类型、数据主管部门、数据录入格式、传输协议、数据调取程序等标准规范(零点有数,2022b)。在推动信息流改革方面,建议由省级政府办公厅统筹,建设全省统一的分布式节点数据库,规划各节点存储的涉及业务审批的政务数据,并在此基础上推动政务信息流向变迁,将“办事群众自主准备业务办理资料—主管部门审批材料”的被动模式转变为“办事群众一键申请—主管部门调取相关材料”的主动模式。在业务流融合上,建议以企业营业执照、个人身份证等必需的证照为整合多项政务数据的基点,深化多证合一。例如,推动居民户口簿、社保缴费证明与个人身份证信息关联,推动企业经营地、缴纳职工社保凭证、职工信息、投资备案证、用地审批、环保审批等数据关联营业执照。

三是以数据整合、业务协同为目标(零点有数,2022c),重构部门组织架构,创新政务协同机制。建议以电子政务数据的管辖权为抓手,参考广东省打造基础平台“粤治慧”的经验做法,建设省级大数据中心、公共基础支撑平台等一体化电子政务基础设施,以代码程序包为主要载体,设计可视化、低代码编写能力要求的开发工具,满足各级部门快速构建专题应用、业务系统的需要。建议围绕审批权限建设“需协同办理事项库”,组织各部门围绕审批业务办理过程中存在的堵点问题,定期梳理形成“需协同办理事项清单”,本级人民政府办公厅以“需协同办理事项清单”为线索,勾勒部门业务协同关系图,推动部门间业务协同。

参考文献

零点有数,2022a,《“三个协同”推进政务服务纵深发展》, <https://finance.sina.com.cn/tech/2022-03-15/doc-imcwipih8550345.shtml>。

零点有数,2022b,《数字化政务系统互通互联需打破接口管理瓶颈》, <http://news.cnfol.com/shangyeyaowen/20220523/29636863.shtml>。

零点有数,2022c,《数字治理突围,用好政务服务大数据的三全策略》, https://mp.weixin.qq.com/s/XK51DN_blovqIdP_0-oQQ。

倪建伟、杨璐嘉,2022,《数字政府发展国际经验比较及其对中国的启示》,《经济体制改革》第6期。