

上海政务服务“一网通办”标准化建设路径研究

康俊生 韩晶 张召翠 晏绍庆

(上海市质量和标准化研究院)

摘 要: 本文剖析了标准化支撑政务服务“一网通办”的作用及相关政策要求,总结了政务服务“一网通办”标准化建设成效和存在问题,构建了上海政务服务“一网通办”标准体系框架,并提出了深化上海政务服务“一网通办”标准化建设的对策建议。

关键词: 政务服务“一网通办”, 标准化, 建设路径

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.04.014

Study on Standardization Construction Path of Online-onsite Convenient Government Services in Shanghai

KANG Jun-sheng HAN Jing ZHANG Zhao-cui YAN Shao-qing

(Shanghai Institute of Quality and Standardization)

Abstract: This paper analyzes the role of standardization in supporting the online-onsite convenient government services and relevant policy requirements, summarizes the effects and existing problems of the standardization work in this aspect, constructs a standards system framework of online-onsite convenient government services in Shanghai, and proposes countermeasures and suggestions to deepen the standardization work in this aspect.

Keywords: online-onsite convenient government services, standardization, construction path

0 引言

政务服务“一网通办”标准化是助推政府职能转变、提升政府治理能力的重要手段。将标准化理念、原则、方法引入政务服务“一网通办”运行管理,对提升政务服务“一网通办”效能和水平具有

重要支撑作用。目前,国家层面和上海未对政务服务标准总体框架进行设计,研究构建上海政务服务“一网通办”标准体系,提出深化上海政务服务“一网通办”标准化建设对策建议,可为标准化行政主管部门、政务服务管理部门推动政务服务“一网通办”标准化建设提供参考和借鉴。

基金项目: 本文受上海市市场监督管理局政策研究课题“标准化支撑政务服务‘一网通办’改革路径研究”(项目编号: 20230219)资助。

作者简介: 康俊生,教授级高工,研究方向为社会管理与公共服务标准化。

韩晶,工程师,研究方向为服务业标准化。

张召翠,高级工程师,研究方向为公共管理标准化。

晏绍庆,博士,教授级高工,院总工程师,研究方向为质量与标准化。

1 基本概念分析

1.1 政务服务

政务服务是政府部门及其所属机构面向公民、企业、社会组织以及其他机构提供的行政性、支持性、公益性服务。GB/T 39735-2020《政务服务评价工作指南》将政务服务定义为：政府部门及其授权或委托的其他组织行使行政权力、履行公共服务职责过程中提供的服务。政务服务事项包括依申请办理的行政权力事项和公共服务事项。行政权力事项来源于法律法规规章，体现“法无授权不可为、法定职责必须为”。公共服务事项除来源于法律法规规章外，还源于各类规范性文件的规定，各级政府、国有企事业单位及其他组织的公开承诺等，以及提供的经常性、常态化、为群众认可的公共服务事项。

1.2 政务服务“一网通办”

基于上海政务服务“一网通办”建设角度，上海市相关地方标准将“一网通办”定义为：促进线上政务服务平台和线下服务窗口业务协同，实现服务对象线上办事登录一个总门户、全网通办，线下只进一家服务窗口、最多跑一次。“一”是指一个总门户、服务事项一口进出；“网”是指线上线下融合、服务事项全覆盖；“通”是指全市通办、全网通办、单窗通办；“办”是指最多跑一次、一次办成。

“一网通办”既包括线上的一网（总门户网站和“随申办”App、小程序），也包括线下的一网（各区政务服务中心、街镇社区事务受理服务中心和部门政务服务中心等），两者有机统一、高度协同、无缝衔接。目前，上海政务服务“一网通办”的“一梁四柱”平台架构初步成形。“一梁”即统一受理平台，包括总门户网站和“随申办”App、小程序；“四柱”包括统一身份认证、统一总客服、统一公共支付、统一物流快递。

GB/T 40756-2021《全国一体化政务服务平台线上线下融合工作指南》基于政务服务线上线下融合角度，将“一网通办”定义为：基于全国一体化政务服务平台将线上线下的各系统和数据整合为共享协同的网络体系，通过线上线下能力复用和数据

共享，支撑政府作为一个整体，为服务对象提供高质量服务。

1.3 政务服务“一网通办”标准化

政务服务“一网通办”标准化是指将标准化原理和方法引入政务服务“一网通办”过程中，制定可以共同使用和重复使用的标准、规范、细则、准则，助力构建规范化、便利化、普惠化、精准化、服务标准统一、服务品质统一、品牌形象统一的线上线下一体化的政务服务体系，助力提高政务服务“一网通办”的效能、质量、水平和透明度。

1.4 政务服务“一网通办”标准体系

根据标准体系构建相关国家标准中给出的“标准体系”的定义，政务服务“一网通办”标准体系是指在政务服务“一网通办”范围内的标准按其内在联系形成的科学的有机整体。构建政务服务“一网通办”标准体系除需遵循“目标明确、全面成套、层次适当、划分清楚”的标准体系构建的基本原则外，还需要遵循“依法、系统性、融合性、开放性”等原则。

2 标准化对政务服务“一网通办”支撑作用分析

2.1 明确政务服务内容，提高政务服务精准性

按照统一标准编制政务服务“一网通办”事项目录，实现政务服务“一网通办”事项目录统一，线上线下服务渠道同源发布、同步更新。

2.2 优化政务服务流程，提升政务服务效能

对于单一政务服务事项，通过标准化，对政务服务流程进行精简合并，压缩中间环节，实现事项办理流程优化。对于涉及多事项的“一件事”政务服务，通过政务服务“一网通办”标准化，整合“一件事”中各事项之间的办理环节，实现整个政务服务链条的协同运转。

2.3 规范政务服务行为，提高政务服务质量

标准化可明确政务服务职责、工作内容，统一政务服务程序和要求，使政务服务可量化、可考核，确保服务对象获得及时满意的公共服务。

2.4 推动服务方式创新，助力政务服务协同高效

全面整合政府系统资源,突破部门之间“信息孤岛”和“数据烟囱”,实现政务信息资源互认共享,支撑构建线上线下一体化融合的政务服务体系,为公民提供统一、协调、高效、无缝隙的政务服务。

2.5 促进审管联动,推动事中事后监管创新

通过政务服务“一网通办”标准化,构建书面检查、实地检查、定期检查、抽样检查、检验检测、年检、信用管理、分类监管、风险监管、投诉举报等事中事后监管模式,解决“重审批、轻监管”问题,构建覆盖事中、事后全监管环节的新型监管体系。

3 政务服务“一网通办”标准化政策要求分析

3.1 上海政策要求

2018年3月底,上海市委办公厅、市政府办公厅印发《全面推进“一网通办”加快建设智慧政府工作方案》,提出开展“一网通办”建设,建成上海政务“一网通办”总门户,形成融合一网受理、协同办理、综合管理为一体的政务服务体系。随后上海发布了一系列的政策文件(如图1所示),对政务服务“一网通办”建设提出了新的要求。

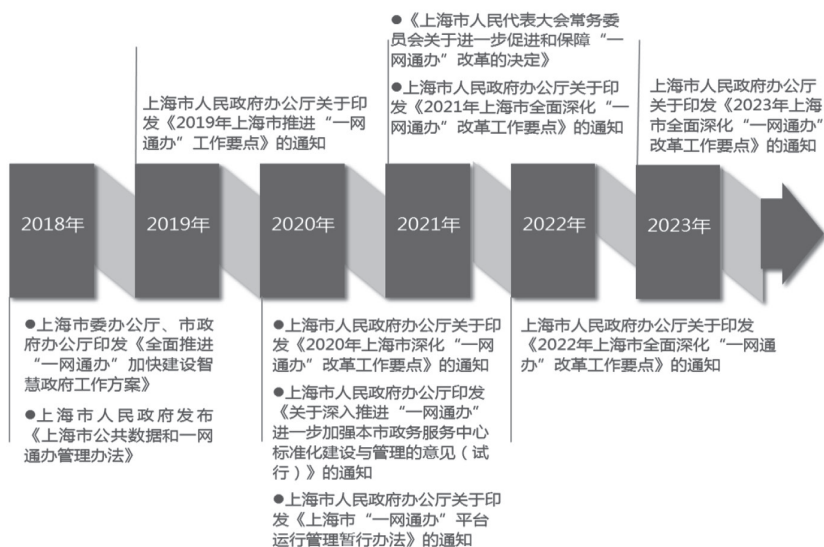
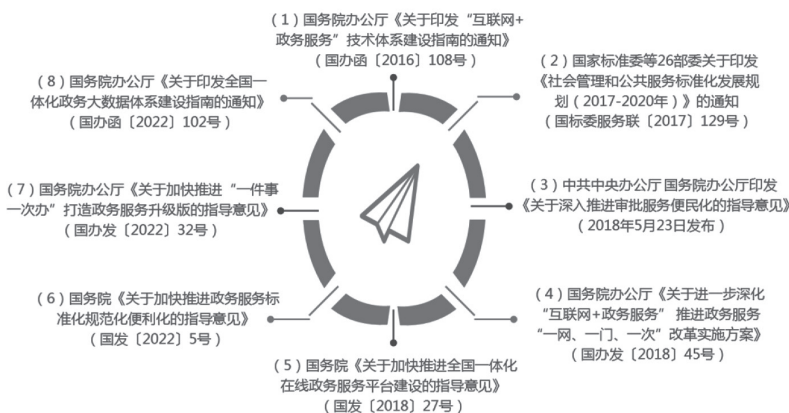


图1 上海关于政务服务“一网通办”相关政策文件

上述文件也对标准化支撑政务服务“一网通办”建设提出系列要求：(1)制定“一网通办”平台标准。围绕“一网通办”平台建设,制定平台功能、系统接口、数据格式、传输协议等技术标准。(2)增加“一网通办”业务标准有效供给。积极借鉴国际标准,充分运用国家标准、行业标准,建立健全免申即享、全程网办、“好办”“快办”等标准,支撑政务服务效能提升。(3)开展“一网通办”服务标准化建设。深化政务服务中心标准化建设与管理,优化再造办理流程,实现实体大厅、电脑端、移动端、自助终端等服务渠道深度融合。

3.2 国家政策要求

近年来,国家在推进政务服务“一网通办”方面先后出台了一系列文件,为推动政务服务改革提供了政策指引,同时提出以标准化作为政务服务改革的技术保障(如图2所示)。



通过对上述文件分析,国家层面文件对政务服务“一网通办”标准化提出以下要求：

(1)从单项模块入手开展标准化。提出实现政务服务事项清单、办事指南、审查工作细则、考核评估指标、实名用户、线上线下支付标准化等。(2)围绕行政权力行使流程、绩效评估、满意度测评方法等领域开展相关标准制修订。(3)

构建一体化政务服务平台标准规范体系。提出研究制定人口、法人、电子证照等基础数据共享的国家标准。

4 政务服务“一网通办”标准化建设成效和问题分析

4.1 政务服务“一网通办”标准化建设成效分析

4.1.1 政务服务地方标准制定

2007年,深圳在国内最早发布了行政审批地方标准,包括SZJG/T 24-2007《行政审批电子监察数据交换格式规范》、SZJG/T 26-2007《行政审批事项业务编码规则》2项深圳经济特区技术规范。其他各省在标准化试点实践基础上也总结制定发布了政务服务领域的地方标准。如:山东省在总结新泰市行政审批标准化建设经验基础上,发布了DB37/T 1077-2008《行政(审批)服务规范》等5项政务服务标准。四川省发布DB51/T 1174-2010《政务服务中心基础设施建设规范》。

2011年,上海市在国内尚未制定涉及行政审批业务办理核心内容地方标准背景下,首次研制行政审批业务手册、办事指南编制方法类地方标准,2014年发布DB31/T 861-2014《行政服务中心视觉识别规范》等3项行政服务中心地方标准;2018年,上海提出政务服务“一网通办”建设后,又发布了DB31/T 1113-2018《政务服务“一网通办”业务规范》、DB31/T 1107-2018《政务服务“一网通办”电子证照库建设技术规范》等5项“一网通办”地方标准,有力支撑了政务服务“一网通办”建设。DB31/T 1113-2018《政务服务“一网通办”业务规范》同时获评2021年度11项“上海标准”之一。

截至2022年年底,全国各省市(含设区的地级市)已共发布700余项政务服务地方标准,有力支撑了各自政务服务改革和建设,如:河北发布DB13/T 5552.1~5552.4-2022《政务服务“一窗(网)集成办”工作规范》、浙江发布DB33/T 2036.1~2036.7-2017《政务办事“最多跑一次”工作规范》、河南发布DB41/T 1700.1~1700.5《政务服务“一网通办”前提下“最多跑一次”工作规范》、湖南发布DB43/

T 1799.1~1799.15-2020《“一件事一次办”服务规范》、重庆发布DB50/T 957.1~957.7-2019《“渝快办”工作规范》、吉林发布DB22/T 2871.1~2871.4-2018《政务服务“只跑一次”工作规范》等。

4.1.2 政务服务国家标准制定

政务服务国家标准制定起始于2015年,在总结山东新泰、福建龙岩、安徽广德、北京西城区等政务服务标准化建设经验基础上,制定GB/T 32168-2015《政务服务中心网上服务规范》、GB/T 32169.1~32169.4-2015《政务服务中心运行规范》等国家标准,由全国服务业标准化技术委员会归口。此后,全国信息技术标准化技术委员会组织制定GB/T 32617-2016《政务服务中心信息公开数据规范》等政务服务信息化标准。

2015年9月,国家标准委成立全国行政审批标准化工作组和全国政务大厅服务标准化工作组,分别专职负责行政审批、政务大厅服务领域国家标准制修订工作。全国行政审批标准化工作组已组织制定GB/T 37277-2018《审批服务便民化工作指南》、GB/T 38543-2020《行政许可审查与决定规范》等16项国家标准。全国政务大厅服务标准化工作组已组织制定GB/T 36113-2018《政务服务中心服务投诉处置规范》、GB/T 36114-2018《政务服务中心进驻事项服务指南编制规范》等6项国家标准,构建了政务服务国家标准体系雏形。

2016年7月26日,国务院审改办、国家标准委制定发布了《行政许可标准化指引(2016版)》,为促进行政许可规范化建设提供了重要技术支撑。2022年,在全国行政审批、政务大厅服务2个标准化工作组基础上,国家标准委成立全国行政管理和标准化技术委员会,包括行政管理、政务服务2个分技术委员会,对政务服务标准化归口技术机构进行了提档升级,正在组织制定《全国一体化政务服务平台一网通办基本要求》《政务服务“一件事一次办”工作指南》《行政许可工作规范》等国家标准,政务服务国家标准体系正在逐步完善中。

4.2 政务服务“一网通办”标准化建设存在问题分析

4.2.1 缺乏顶层设计

2017年11月,国家标准委等26部委印发《社会管理和公共服务标准化发展规划(2017-2020年)》,提出开展政务服务标准化提升工程建设,为政务服务标准化建设提供了政策指引。目前国家还没有制定政务服务标准体系或规划,政务服务标准制定存在随机、零散、“头痛医头、脚痛医脚”现象,标准制定的系统性、计划性不强。

4.2.2 理论研究薄弱

2017年,中国标准化研究院联合多家单位承担了《政务服务与行政许可标准化技术与基础通用技术标准研究》国家重点研发计划NQI项目,研究形成《行政许可申请与受理规范》《行政许可审查与决定规范》等13项国家标准草案,为政务服务“一网通办”标准化建设提供了技术支撑。但此后,国家、部委、地方发布的科研项目申请立项指南中很少有关于政务服务标准化类型的科研项目,政务服务“一网通办”标准化理论研究还较为薄弱。

4.2.3 实践经验尚未固化

随着政务服务“一网通办”建设的不断深入,各地探索形成了智慧审批、免申即享等诸多创新实践,为政务服务“一网通办”建设赋予了更丰富的内涵和形式,但尚未及时将创新实践固化为标准成果,不利于政务服务“一网通办”新模式进一步推广应用。

5 上海政务服务“一网通办”标准体系构建研究

5.1 上海政务服务“一网通办”标准化总体要求分析

上海全面深化“一网通办”改革,提出加强层级间、地域间、系统间、部门间协同,推进政务服务标准化、规范化、便利化,促进技术创新和制度创新相

结合,构建线上线下融合的一体化政务服务体系,为上海政务服务“一网通办”标准化提出了需求。上海推行政务服务“一网通办”标准化,应坚持事项清单化、业务规范化、服务便利化、绩效可量化的总体要求,致力于使政务服务更加透明、业务办理更加规范便捷、绩效测量更加科学(如图3所示)。

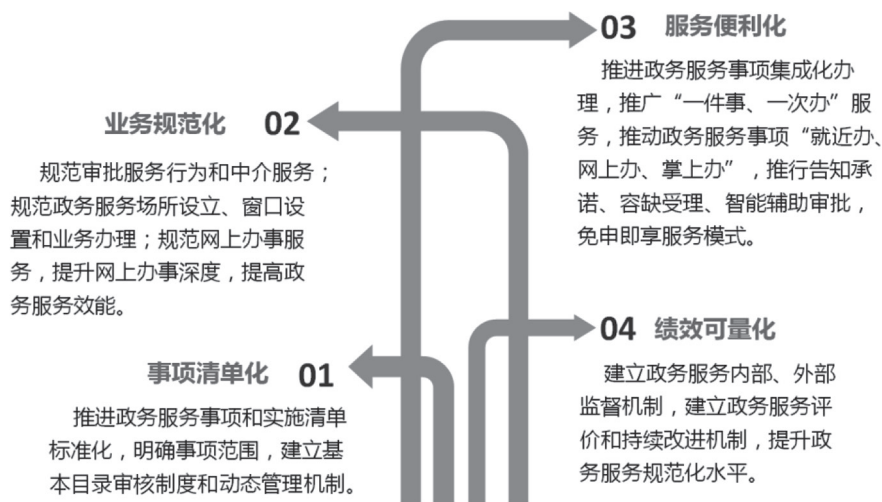


图3 上海政务服务“一网通办”标准化总体要求

5.2 上海政务服务“一网通办”标准体系构建

上海政务服务“一网通办”标准体系依据GB/T 13016-2018《标准体系构建原则和要求》、GB/T 32170.2-2015《政务服务中心标准化工作指南 第2部分：标准体系》、GB/T 24421.2-2023《服务业组织标准化工作指南 第2部分：标准体系构建》构建,由基础标准体系、保障标准体系、业务管理标准体系三大子体系组成:基础标准体系包括标准化指南、术语、分类代码3类标准;保障标准体系包括平台设施、电子政务、信息资源、数据、电子证照及签章、电子档案、文件7类标准;业务管理标准体系包括业务操作、运行管理、信息公开、评价改进4类标准。

经研究分析,提出17项上海市地方标准制定项目建议,其中《智慧审批工作规范》规定依申请政务服务事项的智能引导、智能申报、智能预审、智能审批等服务要求,实现无人干预自动办理;《免申即享工作规范》规定免申即享的范围、条件、实现方式、技术支撑、风险管理等要求;《帮办服务规

范》规定政务服务线上帮办服务的渠道、流程、技术及平台支撑,以及线下帮办的服务要求;《虚拟政务服务窗口运行规范》规定虚拟政务服务窗口的视频交互远程受理、身份核验、评估评审,远程互动引导服务的要求;此外还包括政务服务“一网通办”术语,政务服务“一网通办”平台运行管理、审批系统建设运维、政务服务自助终端运行、综合窗口运行管理、统一预约服务、统一总客服服务、政务服务“好差评”、政务服务区块链应用、事中事后监管等方面的地方标准建议项目。

6 深化上海政务服务“一网通办”标准化建设的对策建议

6.1 加强领导、完善机制

充分发挥上海市标准化工作联席会议牵头抓总、统筹协调作用,下设政务服务“一网通办”标准化工作专班,建立“市级顶层设计、条块联动推广”高效协同的标准化推进机制,积极发挥政府部门、行业组织、科研院校等各方在政务服务“一网通办”标准化建设中的作用。

6.2 顶层设计、协同互补

发布上海政务服务“一网通办”标准体系,形成法律法规、制度文件、标准、规范等共同组成的政务服务“一网通办”管理规则体系。把政务服务“一网通办”标准嵌入政府管理运行体系,与其他管理

理念和手段形成互补格局。

6.3 急用先行、逐步拓展

对政务服务“一网通办”实践中的成熟模式并急需的先行制定标准,如:全程网办、智慧审批、“一件事”、免申即享等,然后再逐步拓展标准化的范围和领域。

6.4 试点引路、以点带面

结合自贸区及临港新片区建设、浦东综合配套改革实践经验,先行在浦东新区推进政务服务“一网通办”标准化试点,进一步加大创新力度,积累经验后,再逐步推向上海其他区域。

6.5 注重培养、加强实施

积极推进政务服务“一网通办”标准化专业技能培训,打造多层次政务服务标准化人才结构队伍。加大政务服务“一网通办”标准化宣传力度,多渠道、多形式推广政务服务“一网通办”标准化建设经验和先进典型。引导政务服务机构采用多种措施贯彻实施标准。

6.6 对标先进、持续改进

对标新加坡“企业通”、我国香港地区“一站通”等审批服务先进经验,提升政务服务“一网通办”标准化水平。建立标准化评价改进机制,聘请外部专业、权威研究机构对政务服务“一网通办”标准化工作成效进行定期评价、以评促改。将政务服务“一网通办”标准应用实施纳入政府绩效考核范围。

参考文献

- [1] 上海市人民政府.关于印发《2023年上海市全面深化“一网通办”改革工作要点》的通知(沪府办发〔2023〕3号)[EB/OL]. <https://www.shanghai.gov.cn/202307bgtwj/20230417/2f5e52e4a0174d8d9c3d4e25b59fe683.html>.
- [2] 陈杨,董泉.推进政务服务标准化问题 and 对策研究[M].北

京:人民出版社,2021.

- [3] 朱宗尧.推动政务服务从“能办”向“好办”转变——上海“一网通办”实现到政府办事像网购一样方便[J].中国领导科学,2020(4):65-70.