

数字政府建设背景下的全国一体化政务服务平台 标准体系研究

许潇文¹ 满鑫² 赵逊²

(1.中国标准化研究院; 2.中国政法大学)

摘要: 本文在梳理全国一体化政务服务平台及其标准化发展现状、总结各地实践经验的基础上,提炼出了当前平台建设面临的共性问题,主要包括缺乏顶层设计、标准数量整体不足,以及关键技术标准缺失等。现有零散化、碎片化的“急用先行”的标准制定模式已经无法适应数字政府对全国一体化政务服务平台的建设需要。因此本文提出了全国一体化政务服务平台标准体系的基本框架,并对标准体系进行顶层设计,研究构建全国一体化政务服务平台标准体系,从而持续推进数字政府流程优化与模式创新,为数字政府的构建与可持续发展提供标准依据。

关键词: 一体化政务服务, 标准体系, 数字政府, 政府数字化

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.10.006

Research on the Standards System of National Integrated Government Service Platform under the Government Digital Transformation

XU Xiao-wen¹ MAN Xin² ZHAO Xun²

(1.China National Institute of Standardization; 2. China University of Political Science and Law)

Abstract: On the basis of sorting out the current situation of the national integrated government service platform as well as its standardization status quo and summarizing practical experiences from various provinces, this paper concludes common problems that may be encountered during the construction of the platform, including a lack of top-level design, shortage of relevant standards and absence of key technical standards. The fragmented “urgent first” model of standards development is no longer suitable for the current situation, in which the digital government requires the platform to do more. Therefore, this paper puts forward a fundamental framework of the standards system of national integrated government service platform, raises up the top-level design of the standards system, and studies the construction of the standards system for national integrated government service platform. It is expected to continuously promote the process optimization and model innovation of digital government, and provide a sound standardized foundation for the sustainable development of digital government.

Keywords: integrated government services, standards system, digital government, government digitization

基金项目: 本文受国家社会科学基金重点项目“高效能治理视域下县域营商环境优化路径研究”(项目编号: 21AZZ011)、中央基
本科研业务费“全国一体化政务服务平台标准体系构建研究及关键标准研制”(项目编号: 582022Y-9477)资助。

作者简介: 许潇文, 助理研究员, 主要从事数字政府治理标准化、行政管理与服务标准化研究工作。

满鑫, 中国政法大学法学博士, 主要从事数字法治政府研究。

赵逊, 中国政法大学法律硕士。

0 引言

大数据、云计算、5G和人工智能等新技术解构并重塑了传统社会,这些数字技术已经不仅是工具层面上的手段方法,其已经与政府治理深度融合并带来新的机遇与挑战,数字政府建设应运而生。

“数字政府”是“数字中国”体系的重要组成部分,也是推动实现国家治理体系和治理能力现代化的重要国家战略。全国一体化政务服务平台作为数字技术赋能政务服务的主要载体,能够为社会主体提供“一站式”全流程线上通道,从而降低办事成本、提升服务效能,成为促进数字政府建设的重要抓手。

近年来,国家层面密集发布政策文件以大力推进全国一体化政务服务平台建设,例如:《国务院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》(国发〔2018〕27号),《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》(国发〔2022〕5号),《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)等。然而,当前的平台建设现状仍不尽如人意,在各地、各部门的具体实践中“高科技、高投入、低效能”的现象层出不穷,有学者形象地称之为“数字形式主义”^[1]。例如:平台办事事项简单堆砌,重点不突出,信息冗余且难以检索,导致群众办事门槛升高;平台之间基础代码不统一,不同部门各自为政,导致现有平台难以整合归一,群众跨平台办事操作繁琐;不同地区的办事标准和要求不一致,导致企业跨省经营困难重重;线上线下办事要求不统一,反而增加基层行政人员办公负担^[2]。针对上述现象,亟待从顶层设计层面系统解决上述问题。

科学规范的标准体系是顶层设计的重要组成部分,也是实现数据对接、保障平台融合、规范办事事项、减轻政务负担的基本前提和有效手段。加快构建全国一体化政务服务平台的标准体系是解决实际问题的关键与基础。因此,应当持续完善全国一体化政务服务平台标准规范体系,促进政务服务标准化、规范化、便利化,从而突破平台发展瓶颈,实现以标准化推进平台规范化建设,以高质量平台

建设促进数字政府有序建设。

1 全国一体化政务服务平台及其标准化的发展现状

1.1 全国一体化政务服务平台发展概况

为加强数字政府建设,我国的政务服务平台建设经历了4个发展阶段。(1)建设阶段,以强化网上政务服务供给,变“线下跑”为“网上办”为重点工作任务;(2)连通阶段,大力开展数据共享工作,提升行政管理和政务服务的协同能力,解决堵点问题,变群众“来回跑”为政府“一网办”; (3)优化阶段,以推动政务服务提质增效,精简流程、便利群众为工作重点,变“群众跑腿”为“数据跑路”; (4)统筹阶段,开展系统化的政务服务平台制度构建,建立健全平台体制机制,变“粗放式管理”为“精细化治理”,着力推进全国一体化政务服务平台的顶层设计。全国一体化政务服务平台的建设,为推进数字政府建设提供了有力支撑。

总体上,我国政务服务平台经历了从零散式的“各地区各部门政务服务平台”到集约式的“全国一体化政务服务平台”的发展趋势,建设成效显著。当前已经建设形成了以国家政务服务平台为总枢纽,联通31个省(区、市)及新疆生产建设兵团、46个国务院部门平台的全国政务服务“一张网”,构建了国家、省、市、县多级覆盖的政务服务体系,推动90.5%的省级行政许可事项实现网上受理和“最多跑一次”。目前,全国一体化政务服务平台初步实现500万项服务事项和1万多项高频热点服务应用的标准化服务。据中国互联网络信息中心于2022年8月发布的《第50次中国互联网络发展状况统计报告》,截至2021年年底,全国一体化政务服务平台实名用户已超10亿人^[3]。我国数字政府公共服务平台已经形成“一张网”整体框架。

然而,尽管政务服务平台的功能已经相继完善,并且建立起了基本功能、基本目录、基础数据方面的标准规范,但随着全国一体化政务服务平台的落成,传统“急用先行”原则下的零散式标准制定模式也暴露出了诸多问题。现行标准针对性有余

而整体性不足,只有重点事项有标可依,这就导致各地办事目录不统一、标准不一致,各平台底层代码混乱,系统故障频发且难以整合,该等现象在各地具有高度共性且根深蒂固,已然成为数字政府建设中的“堵点”问题。

根据整体政府理论(holistic government),要真正解决数字政府“堵点”问题,就必须突破各地区、各部门各自为政的业务模式。^[4]具体到全国一体化政务服务平台而言,就是要突破传统的零散发展模式,本着“全国发展一盘棋”的指导思想,通过顶层设计的方式对平台进行规范化、标准化的统筹设计。就平台的标准化建设现状而言,首要工作就是对现有理论和工作成果进行梳理整合,从而构建形成一套能够将现有零散标准囊括纳入的标准体系,从而满足平台建设要求,实现数字政府建设目标。

1.2 全国一体化政务服务平台标准化的政策规范依据

近年来,国家层面先后出台了多项指导性文件,旨在从顶层设计的角度指导全国一体化政务服务平台标准化建设。例如:《国务院关于进一步加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》(国发〔2018〕27号)提出,要“健全标准规范。抓紧制定并不断完善全国一体化在线政务服务平台总体框架、数据、应用、运营、安全、管理等标准规范,指导各地区和国务院有关部门政务服务平台规范建设。”《国务院关于进一步加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》(国发〔2022〕5号)提出,要“建立健全政务服务事项管理、政务服务中心建设、政务服务实施、便民热线运行、服务评估评价等标准规范,持续完善全国一体化政务服务平台标准规范体系”。《国务院办公厅关于印发全国一体化政务服务平台移动端建设指南的通知》(国办函〔2021〕105号)指出,要“提升各地区和国务院有关部门政务服务平台移动端建设标准化、规范化水平。”根据各项指导文件的精神,各地区、各部门也陆续开展了一系列的实践探索。

1.3 全国一体化政务服务平台标准化的实践探索

首先,国家层面制定并发布了系列全国一体化政务服务平台国家标准。例如:GB/T 39047-2020《政务服务平台基本功能规范》、GB/T

39046-2020《政务服务平台基础数据规范》、GB/T 39044-2020《政务服务平台接入规范》、GB/T 39554.1-2020《全国一体化政务服务平台 政务服务事项基本目录及实施清单 第1部分:编码要求》、GB/T 39554.2-2020《全国一体化政务服务平台 政务服务事项基本目录及实施清单 第2部分:要素要求》、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》等,对平台日常工作运营进行了细致规定,包括基本功能、基本目录、基础数据、基本硬件接口,服务内容、服务要素,以及线上线下融合等诸多方面,全方位、立体式、多角度地对全国一体化政务服务平台的各方面工作进行了详尽规范与标准化指导(见表1)。同时,国办电子政务办制定并发布30余项政务服务平台系列工程标准,为全国一体化政务服务平台标准化研究提供有力技术支撑。

表1 全国一体化政务服务平台国家标准

序号	效力	标准编码	标准名称
1	现行有效	GB/T 39047-2020	政务服务平台 基本功能规范
		GB/T 39046-2020	政务服务平台基础数据规范
		GB/T 39044-2020	政务服务平台接入规范
		GB/T 39554.1-2020	全国一体化政务服务平台 政务服务事项基本目录及实施清单 第1部分:编码要求
		GB/T 39554.2-2020	全国一体化政务服务平台 政务服务事项基本目录及实施清单 第2部分:要素要求
		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
2	正在起草	20220587-T-434	全国一体化政务大数据体系 数据交换要求
		20220590-T-434	全国一体化政务大数据体系 共享接口要求
		20220588-T-434	全国一体化政务服务平台移动端建设要求
		20220589-T-434	全国一体化政务服务平台一网通办基本要求

此外,各地区也根据全国一体化政务服务平台的构建要求,开展了各有特色的实践探索。例如:广东全面深化“数字政府”2.0建设、浙江“最多跑一次”改革、福建“数字福建”、江苏“不见面审批”、北京“营商环境优化”、上海“一网通办”等创新举

措不断涌现,企业和群众对在线政务服务的满意度不断提高^[5]。各地在实践中积极探索总结,也形成了相关地方标准。例如:山东省针对政务服务平台移动端建设发布了DB37/T 4614.1-2023《“爱山东”政务服务平台移动端 第1部分:总体架构》等一系列相关标准,平台建设方面虽未制定标准体系框架,但已构建起相对全面的规范标准;四川省围绕“天府通办”政务服务移动平台发布了DB51/T 2941-2022《“天府通办”政务服务平台技术规范》;福建省大力推进行政审批制度改革,颁布了DB35/T 1812-2018《政务服务“一窗受理”管理平台建设》,着力精简审批事项;黑龙江省则着眼于政务服务质量控制,颁布了DB23/T 3351-2022《电子政务云平台服务质量评估规范》,为电子政务质量评估提供了技术支撑(见表2)。

不难看出,各地方的政务服务平台标准化建设相似度很高,例如:“渝快办”“天府通办”“爱山东”等各地区专有的政务服务平台,其在总体架构、功能界面、基础应用等方面均大同小异,标准在内容上亦多有重合,造成了行政资源的浪费。笔者在汇总分析各地探索经验的基础上发现,各地在实践中面对的问题也存在很大共性。因此,在全国层面上进行全国一体化政务服务平台标准体系构建时,

有必要对共性问题进行总结提炼,从而提纲挈领地引领政务服务平台有效建设,更好地促进数字政府的健康有序发展。

2 当前全国一体化政务服务平台标准化面临的问题

2.1 标准体系缺乏顶层设计

2022年9月发布的《省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告(2022)》提出,与一体化发展相匹配的政务服务行政体制建设相对滞后,法规标准规范不健全、体系不统一等问题严重制约了一体化政务服务能力的持续提升。^[6]就各地区层级而言,各地政务服务平台建设普遍存在管理分散、办事系统繁杂、事项标准不一、数据共享不畅、业务协同不足、整体效能不强,办事难、办事慢、办事繁等问题。

就全国层级而言,既往全国一体化政务服务平台相关的制标工作主要是针对重点、热点、难点治理事项,有针对性地个别开展。例如:针对“让数据跑路代替群众跑腿”的社会热点,制定“一网通办”相关标准;针对线上线下要求不统一的“数字形式主义”现象,制定政务服务线上线下融合工作指南

表2 各地区政务服务平台标准制定情况 部分节选

序号	地区	标准编码	标准名称
1	山东	DB37/T 4614.1—2023	“爱山东”政务服务平台移动端 第1部分:总体架构
		DB37/T 4614.2—2023	“爱山东”政务服务平台移动端 第2部分:运营管理规范
		DB37/T 4614.4—2023	“爱山东”政务服务平台移动端 第4部分:界面设计要求
		DB37/T 3448.3—2019	政务服务平台 第3部分:基础代码集
		DB37/T 3448.6—2019	政务服务平台 第6部分:事项分类
2	四川	DB51/T 2941—2022	“天府通办”政务服务平台技术规范
		DB51/T 2942—2022	四川省一体化政务服务平台电子证照应用规范
		DB51/T 2943—2022	四川省一体化政务服务平台系统接入规范
3	黑龙江	DB23/T 3212—2022	一体化在线政务服务平台运行维护规范
		DB23/T 3209—2022	政务服务平台项目验收规范
		DB23/T 2837—2021	黑龙江“全省事”移动政务服务平台总体规范
4	贵州	DB52/T 1542.1—2021	政务服务平台 第1部分:建设指南
		DB52/T 1542.2—2021	政务服务平台 第2部分:应用技术规范
		DB52/T 1542.3—2021	政务服务平台 第3部分:运维管理规范
5	陕西	DB61/T 1125—2018	互联网政务服务平台建设规范 第1部分:功能与界面
		DB61/T 1126—2018	互联网政务服务平台建设规范 第2部分:数据结构与交换
		DB61/T 1127—2018	互联网政务服务平台建设规范 第3部分:基础应用
6	重庆	DB50/T 957.3—2019	“渝快办”工作规范 第3部分:网上政务服务平台建设与管理
7	湖南	DB43/T 2422.8—2022	政务服务中心管理规范 第8部分:政务服务平台建设与管理

国家标准;针对各部门数据共享不畅的现象,起草数据交换相关国家标准。可见现行标准零散纷杂,突出重点有余而体系建设不足,严重欠缺标准体系层面的统筹设计。

2.2 标准数量整体不足

量变才能引起质变,因此充足的标准数量才是优化标准化整体质量,构建完善的标准体系顶层架构的坚实基础。相较于发达国家而言,我国政务服务平台标准化建设起步较晚,基础较为薄弱。虽然近些年来在借鉴各国先进经验的基础上,已经通过“急用先行”的方式在一些关键领域制定标准,能够大致涵盖一部分在实务中应用最为频繁的热点领域,但标准总量仍十分有限。各地制定发布的政务服务地方标准加起来仅有100多项,且内容与形式多有雷同,国家标准更是屈指可数。各地对于政务服务平台建设工作仍依赖于政令、通知等形式,标准化建设工作仍有待开展。既往的建设模式已难以适应当下数字政府可持续发展的建设要求,构建完善的全国一体化政务服务平台标准体系迫在眉睫。

2.3 关键技术标准缺失

关键技术标准缺失是目前各地政务服务平台应用中的普遍问题,也是制约全国一体化政务服务平台建设进一步发展的重要掣肘。关键技术标准对于全国一体化政务服务平台的建设能够起到总体引领的作用,对于标准体系的完善至关重要。但是,目前涉及政务服务事项管理、数据交换共享、信息安全、运维管理等关键方面的标准规范仍有所欠缺,特别是统一身份认证、统一电子印章、统一电子证照共享应用、统一电子档案、统一数据共享交换、统一在线支付、统一物流等标准的匮乏,使得政府服务效能的提升成效不够明显。各地方、各部门业务协同和资源共享仍存在障碍,数字资源系统相互独立封闭、风格各异,造成了极大的浪费,企业和群众反映的办事“进多站、满网跑”问题长期未能解决,不符合在线政务服务的可持续发展要求。关键技术标准的缺位使得全国一体化政务服务平台的标准体系构建在短期内难以见到显著成效,大大延缓了标准体系构建进程。

3 全国一体化政务服务平台标准体系建设的重要意义

现有发展模式系按照“急用先行”的原则对关键标准先行研制,因此研究大多较为零散化、碎片化,无法适应数字政府对全国一体化政务服务平台的建设需要,因此有必要对标准体系进行顶层设计,从而继续推进数字政府流程优化与模式创新。

(1) 标准体系可以为政务服务平台一体化建设提供制度保障,从而推进政府数字化转型可持续发展。完备的标准体系能够体现政府数字化转型中将实践成果制度化的能力。全国一体化政务服务平台作为我国数字政府的关键基础设施,是建设数字政府标准体系的重要基础阵地,因此研制全国一体化政务服务平台的标准体系有着重要的战略意义。习近平总书记强调:“标准决定质量,有什么样的标准就有什么样的质量,只有高标准才有高质量。”因此,只有以标准为抓手对全国一体化政务服务平台建设进行顶层设计,进而形成完备的政务服务标准体系,才能为下一步政府数字化转型提供有效的制度化供给,进一步赋能数字政府建设。

(2) 标准体系能够统筹规划全国一体化政务服务平台的标准化工作,从而打造整体协同、敏捷高效的数字政府运行体系。虽然平台自上线运行以来在提高行政效能、优化政务服务方面取得显著成效,但由于标准不统一、不健全,导致平台发展步入瓶颈期,如若不对这一“堵点”问题加以解决,平台建设工作就始终难以继续向前迈进、进一步提质增效。因此,有必要建立全国一体化政务服务平台标准体系,统筹政务服务资源,加快各地方、各部门政务服务业务系统的全面对接融合,提升政务运转数字化、智能化水平,打造整体智治、公平普惠、高效协同的数字政府。

(3) 标准体系能够实现政务服务平台一体化整合再造。全国一体化政务服务平台的整合再造是一项复杂的系统工程,需要对各级政务平台进行解构与重构,从而实现政务服务跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的高效协同联动。只有健全完备的标准体系才能够统一各级平台的底层代码,突

破“数字形式主义”的桎梏,真正推进实现各级平台系统性整合。标准体系将结合政务服务理论与实践经验,以用户需求为中心,在借鉴学习国外先进理论成果与实践成果并总结我国本土既往经验教训的基础上,构建科学、合理、可操作的一体化平台标准体系,进而加快推进数字政府建设工作。

(4) 标准体系能够提升国家软实力。在线政务服务能力是政府数字化转型的重要支柱之一,因此世界各国纷纷进行各类标准、工作指南、数字工具包、最佳实践等相关标准化制度实践。在全球一体化发展趋势下,完备的一体化政务服务平台标准体系能够引领我国与国际接轨,加快推进数字政府建设,增强国家综合实力,提高国际影响力。

4 构建全国一体化政务服务平台标准体系的基本框架

全国一体化政务服务平台标准体系构建是一项系统工程,首先必须明确平台建设与应用的整体业务目标,进而确定标准体系的基本原则和要求,分析各业务、各主体之间的相互关系,才能进行顶层设计并构建标准体系框架、设计发展路线、指导标准化工作。

4.1 总体目标

研究制定全国一体化政务服务标准体系框架,坚持“顶层设计与基层实践相结合”,以企业和群众实际需求为中心,梳理关键标准,指导全国各级政府开展政务服务平台标准化、规范化工作,推动形成顶层设计完备、协同推进有力、服务质量高效、服务方式便捷的全国政务服务“一张网”,

助推政务服务办事体验优化、办事空间重塑、营商环境改善,为数字政府的构建与可持续发展提供标准体系支撑。

4.2 标准体系框架

科学的体系分类组成是全国一体化政务服务平台标准体系的重要组成部分。本文拟引进TOGAF®(The Open Group Architecture Framework)开放组体系结构框架,TOGAF®标准是由欧洲共同体的IT协会The Open Group提出的一项开放的行业标准,适用于任何环境下任何类型架构的开发。^[7]参照TOGAF定义的四大架构:业务架构、数据架构、应用构架、技术架构,全国一体化政务服务平台标准体系可分为业务类、数据类、应用类、技术类4个子体系。同时按照一般信息化标准体系设置原则,分别增加了总体、服务、管理、安全类4个分体系。从总体、业务、数据、应用、服务、管理、安全、技术8个方面作为体系基本分类(如图1所示)。

5 结语

当前,我国数字政府及相关标准化工作处于起步阶段,因此,更应加快构建全国一体化政务服务平台标准体系及关键标准研制,以支撑全国一体化政务服务平台建设与应用相关工作。政府数字化转型是一项大工程,应当以标准体系构建的方式,推动政务服务事项、业务、基础技术支撑、政务数据共享的规范化,从而支撑国家层面、各地各部门有目的、有秩序地推进可持续发展的政府数字化转型工作。

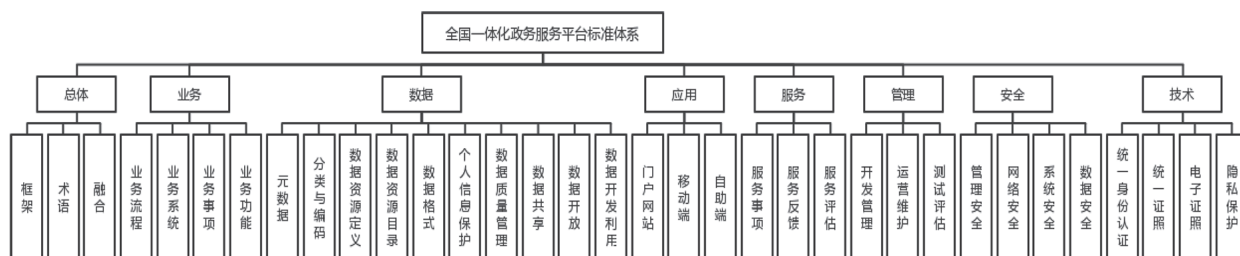


图1 全国一体化政务服务平台标准体系框架

(下转第60页)

- SI467222700011976.
- [7] 陈雯. 美国新型研发机构的创建及运营——以美国半导体技术联合体为例[J]. 杭州科技, 2020(06):58–62.
- [8] 周程. 日本官产学合作的技术创新联盟案例研究[J]. 中国软科学, 2008(02):48–57.
- [9] Irwin D A, Klenow P J. Sematech: purpose and performance.[J]. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, 1996, 93(23).
- [10] Larry D. Browning & Janice M. Beyer. The structuring of shared voluntary standards in the U.S. semiconductor industry: Communicating to reach agreement[J]. Communication Monographs, 1998, 65(3):220–243.
- [11] Sakakibara Kiyonori. R&D cooperation among competitors: A case study of the VLSI semiconductor research project in Japan[J]. Journal of Engineering and Technology Management, 1993, 10(4).
- [12] 董书礼, 宋振华. 日本VLSI项目的经验和启示[J]. 高科技与产业化, 2013(07):26–31.
- [13] Sangwoon Yoo. Innovation in Practice: The "Technology Drive Policy" and the 4Mb DRAM R&D Consortium in South Korea in the 1980s and 1990s[J]. Technology and Culture, 2020, 61(2).
- [14] Cho H D, Lim K, Yoon S K, et al. Government's initiatives and R&D players' roles in promoting high technology developments in Korea[J]. International journal of technology transfer and commercialisation, 2004, 3(1): 56–83.
- [15] Hye-Ran Hwang & Jae-Yong Choung. The Co-evolution of Technology and Institutions in the Catch-up Process: The Case of the Semiconductor Industry in Korea and Taiwan[J]. The Journal of Development Studies, 2014, 50(9):1240–1260.
- [16] 徐海龙, 陈志. 创新联合体建设的地方实践、关键问题及政策建议[J]. 科技中国, 2022(11):15–19.

(上接第53页)

参考文献

- [1] 李晓方, 谷民崇. 公共部门数字化转型中的“数字形式主义”: 基于行动者的分析框架与类型分析[J]. 电子政务, 2022 (5):9–18.
- [2] 北京大学课题组, 黄璜. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020 (7):2–30.
- [3] 中国互联网络信息中心. 第50次中国互联网络发展状况统计报告[R]. 北京: 中国互联网络信息中心, 2022.
- [4] Leat D, Seltzer K, et al. Towards holistic governance: The new reform agenda[M]. New York: Palgrave, 2002:1–8.
- [5] 国家互联网信息办公室. 数字中国发展报告 (2020年) [R]. 北京: 国家互联网信息办公室, 2020.
- [6] 国家行政学院电子政务研究中心. 省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告 (2022) [R]. 北京: 国家行政学院电子政务研究中心, 2022.
- [7] The Open Group. An Introduction to the TOGAF Standard, 10th Edition [EB/OL]. (2022–04) [2023–01–16]. https://pubs.opengroup.org/architecture/w212/?_ga=2.190295660.634006177.1675939123-435664183.1675939123#_Toc94793993.