线上线下融合是政务服务创新发展方向

清华大学公共管理学院教授 孟庆国

专家解读

线上线下融合是互联网创新发展的方向，对推动政务服务创新同样具有重要的意义。国务院办公厅组织开展的首次全国政务服务体系普查，让我们有机会一窥当前政务服务线上线下融合发展的现状和面临的困扰，同时理性思考其建设发展方向。

一、线上线下融合的现实意义

首先，线下平台办理量大，但受到时间空间制约。

普查数据显示，实体政务大厅是企业群众办事的主要渠道。但由于多数大厅节假日不对外服务，给许多上班族带来不便。此外，大厅服务升级遭遇资源瓶颈，办理量大、办理频繁的窗口人满为患。如果一个事项涉及多个部门窗口，办事人需要多次往返大厅提交材料，“跑腿多”因此饱受诟病。

其次，线上平台办事便利，但全流程网上办理事项少。

互联网政务服务平台当前主要提供办事指南、在线预约、材料预审、结果查询等基本服务，离群众办成事的期望有不小差距。普查数据显示，真正实现从提交办事申请到事项办结，所有流程线上走完的事项占比不足5%，这个比例地市级平台相对高一些，但也未及20%。

第三，线上线下平台存在优势互补，融合时机已成熟。

线上的便捷性、易扩展性与线下的专业性、低门槛互补。线上平台提供全天候服务，服务群体覆盖所有网民，服务资源连接所有部门；线下平台则培养了大量业务精通的专业人才和咨询服务队伍，具有快速解决复杂问题的能力，这都是线上平台落地的需要。

线上线下融合的政策环境已经形成。近年来，国家层面出台了一系列政策文件，为线上线下融合指明了方向。各地区各部门也结合国家政策文件要求，制定了2017年工作任务进度表，国家宏观指导、地方狠抓落实的政策环境已形成。

线上线下融合的平台基础已经构筑。目前，29个省级地方已建立了互联网政务服务平台，其中16个地方的平台已覆盖省、市、县三级；实体政务大厅已建成省、市、县、乡全覆盖的服务网点。线上线下立体化的平台体系已初步形成。

二、线上线下融合的主要困扰

首先，线上线下建设各自为政。究其原因有两方面：

一是线上线下平台建设主体认识不同。线上线下平台管理机构不统一的现象普遍存在。部分大厅认为线下办事是主流，缺乏线上办事动力；互联网政务平台则认为线上办事是趋势，甚至可以取消实体大厅。认识分歧造成线上线下融合推进缓慢。

二是线上线下平台建设思维和重点不同。互联网政务服务平台当前建设强调大而全，即覆盖的部门多、服务资源全、服务功能全，对服务深度和质量关注度较低，实体大厅强调服务效率和监管能力，上述差异造成实体大厅网上高质量延伸比例低。

其次，线上线下管理各行其道。

线上线下平台服务管理系统自成体系。超过70%的实体政务大厅建立了综合审批管理平台，但这些平台与互联网政务服务平台往往互不关联。不少地方将办事信息分批录入线上平台，数据时效性差，甚至上一秒在申请，下一秒已办结。

线上线下监督管理方式和考核标准不同。实体政务大厅将现场监督与制度管理有机结合。线上平台以电子监察为主，但由于数据不同步，监管效果较差。在考核方面，线下侧重考核办件效率和质量，线上侧重平台功能和事项内容，难以形成监管合力。

第三，线上线下资源各不相同。

线上线下平台服务范围不同，服务标准不统一。实体政务大厅进驻部门和事项数明显少于互联网政务服务平台。从服务标准来看，大厅的服务事项细化程度与实际办事一致，而互联网政务服务平台的服务颗粒度大，有些办事指南看完后都不知道该提交什么材料。

线上线下平台服务资源更新与服务时效不同。部分线上平台资源更新滞后，提供的表格与实际办事不一致。在服务时效方面，超过97%的大厅提供当场办结的服务事项。相比之下，线上平台还存在在线咨询无人应答、在线预约无人受理、在线申报无人反馈等突出问题。

第四，线上线下服务冷热不均。

线上线下办件量悬殊，线上平台影响力不足。实体政务大厅的办件量约为互联网政务服务平台的3倍，如考虑全流程网上办理比例，这个差距扩大至数十倍。此外，Alexa数据显示，领先的线上平台国内排名在5000位之外，多地企业群众也表示并不知晓当地有线上平台。

线上线下平台脱节降低线上办事热情。实地调研中，某位办事人提前在网上预约，到大厅后才知道预约号不能用，还得现场排队取号。部分政务服务平台的在线申报未提供详细的表格示例，企业群众不知道该怎么填，只得现场跑一趟，线上填报形同虚设。

三、线上线下融合发展的建设方向

首先，建立一体化网络化的服务体系。

统一的服务界面。以互联网政务服务平台为总界面，同时根据需要自主连接微信公众号、支付宝、淘宝、头条新闻等用户规模庞大的社会化平台，实现入口统一、渠道多元。

强大的后台支撑。以各级综合性实体政务大厅为核心，辐射延伸至村居的服务网点，为线上服务提供人员、技术、业务等支撑，形成体系化、专业化、系统化的支撑力量。

联动的管理机制。线上线下管理机构统一消除利益分歧。通过一个团队管理快速推动线上线下利益一致、目标一致、行动一致。在此基础上再着手建设统一的管理平台和服务标准，提供无缝对接的无差别服务。

其次，搭建全程留痕的服务监督体系。

视频监控记录办事全过程。线上线下一体化使得无论是线上还是线下提交的办事申请，都能建立起申请事项与办事人员、办事过程的映射关系，等同于将视频监控范围延伸到线上，避免线上办事出现监管盲区。

电子监察记录接关键办件节点。通过电子监察系统同步记录线上线下接办件时间、人员、流程、状态、结果等关键节点信息，实现监管信息的结构化，更好地实时了解线上线下监管全貌。

多种渠道高效处理服务投诉。将咨询投诉受理区、政务服务热线以及线上的投诉信箱、政务微博、政务微信等渠道有机结合起来，实现多渠道受理投诉，统一汇总处理，提高服务投诉反馈的及时性和专业性水平。

第三，重构科学有序的服务管理体系。

技术创新驱动服务内容优化重组。线上线下服务融合在一定程度上打破了部门边界，能够提供“主题式”“套餐式”服务。“主题式”服务围绕诸如企业开办等特定需求，整合相关的所有服务事项，提供一揽子服务；“套餐式”服务通过信息化手段实现多个部门申请表格、收费表单的一次性填写，已填信息自动关联。

技术创新驱动服务管理模式变革。信息化技术在服务管理模式创新中的作用已经显现。广东省佛山市通过建立统一的业务系统，辅以管理制度创新，开创了“一门式”服务模式的先河。在线上线下融合前提下，技术创新将推动多渠道多部门协同服务模式，多主体共同参与管理模式的实现。

第四，加强人性化智能化的服务体验。

线上线下资源共享减少材料提交。普查数据显示，实体政务大厅部分事项通过数据共享减少申请材料60%以上。线上线下融合后，跨部门、跨层级、跨区域的数据共享将成为可能，更多的材料提交将通过共享实现，甚至有些事项只需身份认证就能“零材料”办理。

线下协同会商实现复杂事项线上联审联办。线上线下融合为复杂事项上网创造了条件，由于各联审部门已集中进驻实体政务大厅，对于有异议的审查意见或复杂问题可以随时发起线下协同会商，从而推动复杂事项线上办理。

大数据分析支撑线上线下服务同步升级。线上线下服务融合将产生海量结构化、实时的数据资源，通过大数据分析服务之间、服务与用户之间、用户之间的关联关系，在此基础上优化流程，合理配置资源，辅以智能化手段，提供个性化、精准化、智能化的服务。

线上线下融合任重道远，应以解决关键问题为突破口，立足实际，设立清晰目标，制定详细计划，调动各参与主体积极性，行政力量、技术手段、制度变革等多管齐下，才能加快实现融合成果有益于民。

『厕所革命』进行时（下篇）

让农民过上有品质的生活

本报记者 刘慧

改厕是一件关系几亿农民的民生大事。习近平总书记日前就推进“厕所革命”作出重要批示，要求把农村“厕所革命”作为乡村振兴战略的一项具体工作来推进，努力补齐这块影响群众生活品质的短板。

农村地区的厕所以旱厕居多，旱厕既没有冲水设备，更没有下水道和能分解处理粪尿的设备，造成严重污染环境和卫生隐患。据有关部门统计，农村地区80%的传染病是由厕所粪便污染和饮水不卫生引起的。但随着农村“厕所革命”的持续推进，越来越多的农村居民过上了和城里人一样有品质的生活。

在灰瓦白墙、街道整洁的河北柏乡县内步乡北大江村，村党支部书记马建军正组织村民们把旱厕改为水厕，根据每家每户不同情况，采用三格式和双瓮式式样，目前村里三分之一农户已经完成改造。“改厕后，村里环境变好了，再也闻不到厕所散发出来的难闻的气味。改造后，村民也逐渐养成了良好的生活习惯。”马建军说。

农村厕所变身易，但排污难。河南淅川县在解决农村厕所“排污难”方面探索出行之有效的治理方式。走进淅川县丹江口水库东畔的厚坡镇柴沟村，村头荷塘薄雾缭绕，荷虽已枯，水却十分清亮。“这塘里的清水，不少是由村中污水‘变’出来的。”村党支部书记刘应文笑着说，为了解决厕所污水处理问题，村里建起了人工湿地污水处理系统，地下铺设了雨污分流管道，每家每户的生活污水、粪水通过污水管道，流至三格化粪池沉降处理，再经过人工湿地净化，就变成“汩汩清水”，可以作农业灌溉，也可以排放到村里的河流中。

“在一些经济欠发达的地区，传统生活观念仍然是制约农村改厕的一个重要因素。”河北柏乡县龙华镇镇长韩利锋说，当前应该下大力气改变农民传统生活观念，破除陋习，引导他们积极参与和支持农村无害化卫生厕所的建设。同时强化典型示范作用，展示改厕治污效果，让群众直观了解改厕治污好处，形成带动和示范效应。

记者在采访中感受到，随着新农村建设步伐的加快，农村房子变漂亮了，道路也硬化了，但是推进“厕所革命”的道路依然漫长，而建设资金短缺和管理维护厕所是制约农村“厕所革命”的两大因素。

浙江安吉县递铺街道鲁家村的做法值得借鉴。鲁家村党支部书记朱仁斌说，他们村改建厕所的资金一部分来自上级政府厕所改建项目资金，一部分来自村集体经济自筹资金。近年来鲁家村集体经济不断发展壮大，村集体有了收入，就拿出一部分收入投资村里包括厕所改建在内的公益事业。这样有助于村里公益事业的可持续发展。

三分建，七分管。目前一些农村厕所存在“重建设、疏管理，建得快、坏得快，有人建、没人管”的问题。浙江安吉县实行建管结合、以管为主，不断建立健全机制，确保“厕所革命”保持长效。建立专业保洁队伍，将旅游厕所纳入美丽乡村长效管理，一些村通过外包服务，将旅游厕所的清洁、管护通过招标方式交由保洁公司专业化管理。村里派人定期抽查，实现了村里厕所的有效管护。

南方电网广东公司：积极转型综合能源服务商

随着能源互联网技术发展，综合能源服务近年来在全球迅速发展，引发了能源系统的深刻变革，成为各国及各企业新的战略竞争和合作的焦点。2017年以来，南方电网广东公司相继成立能源技术服务公司、综合能源投资公司以及焕发售电公司等3家省级平台公司，形成“优势互补、互惠互利”的投资项目合作模式，通过多种方式，满足人们追求美好生活的电力需要，树立综合能源服务品牌，标志着南方电网广东公司由传统电网企业向综合能源服务提供商转型迈出了重要一步。

推广分布式储能，电网转型“节能管家”

2017年10月31日，东莞五株电子用户侧分布式储能系统正式投入使用，该项目是南方电网广东公司首个通过市场化模式推动、10千伏并网的电化学电池分布式储能系统项目，预计一年可为客户节电近百万千瓦时，节约用电成本72万元。

一个40英尺的集装箱内，3584个单体电芯共224个电池模块并联组成了电池系统，根据五株电子厂的用电习惯，该储能项目设置每天实行“两充两放”。“两次充电时间分别选在电价低谷的0:00—8:00和电价平段的12:00—19:00之间，放电则在电价高峰9:00—12:00和19:00—22:00两个时段。一次充满可放电1300千瓦时，两次就是2600千瓦时。”南方电网广东东莞供电局项目负责人袁文伟表示。

对于该储能系统项目，五株电子厂设备部经理刘湘波表示，“企业用电量大，必须要想办法节能降耗，经过升级，目前企业设备可改造的空间已经不大。系统设置在电价谷段和平段充电，在电价峰段放电，电费差价可观。”

适合建储能项目的企业要求为用电量大的电子、陶瓷、机械加工等类型的企业，东莞市五株电子科技有限公司正好符合这些条件。通过本项目应用示范，南方电网广东公司拟在全省试验示范一批具有产业化潜力的储能技术和装备，探索具有广泛商业化推广前景的分布式智慧储能建设运营商业模式。该示范为新型能源结构转型做出了示范，实现了实时响应国家电网“源—网—荷”友好互动调节，创新了能源互联网的新模式。

2017年以来，南方电网广东公司投资近9800万元，推进湛江徐闻盐场盐光互补光伏等9个综合能源项目落地，包括电池储能电站在内的3个项目已进入实施阶段。

佛山高明荷城充电站整齐排列着多台充电设施

电水气多表集抄，家庭用能“明明白白”

每个月家里用了多少电、水、天然气，洗澡是用电划算还是用天然气划算？很多家庭可能算不清这笔账。在佛山，南方电网广东佛山供电局推出电、水、气联合抄表、联合账单、一键缴费，让居民用能“明明白白”。

2017年2月起，南方电网广东佛山供电局试点实施“电水气”多表集抄应用，通过自主专利的通信接口转换器，将燃气和水的数据信号上传到集中器，再通过集中器将电、水、气的三组数据上传至服务器，通过服务器主站一次性同时抄读三组数据，实现表计读数自动采集。首个示范小区保利紫山绿琴花园已接入电、水、气表合计1132只，采集数据完整率已达到100%。

“多表集抄”建设作为综合能源服务的一项重要技术支撑，是佛山建设智慧城市的一项重要内容，也是建设跨行业能源运行数据集成平台、积极探索家庭用能数据共享的有益尝试。

目前，佛山南海示范小区已经实现了水电气同时抄表，避免各自采集带来的重复建设；推出了电水气联合缴费通知单，方便客户快速掌握家庭用能信息；联合第三方缴费平台，实现客户一键式缴纳电水气费用，实现缴费资源共享与互通。同时，形成了创新的竞争性业务运营模式，2017年4月，南方电网广东佛山供电局收到第一笔来自供水公司的代抄表费用，实现了“多表集抄”竞争性业务收入“零”的突破。

预计到2017年底，该应用将覆盖佛山五区，安装电、水、气集合表计1万台，数据完整率可达99%。

下阶段，南方电网广东公司将致力于拓展数据共享和商业模式，大力推进与供水、燃气企业的深度合作，积极融入“互联网+”智慧能源城市建设，让能源提供商和广大客户都能享受技术革新带来的便利，实现综合能源服务不断拓展、商业模式不断创新，成为国内综合能源服务标杆示范基地。

太阳能来“充电”，电动公交车“跑起来”

在高明区客运站内的荷城充电站，站场里安装了74套整齐划一的充电桩，每台桩体均统一印有蓝色的“中国南方电网”标识；顶棚上是闪闪发光的太阳能光伏发电板……这是高明最大的公交站场，2000平方米的光伏发电顶棚，将源源不断接收到的太阳能转化为电能，通过并网发电输出到充电桩上。统计显示，仅8月份试运营的一个月，整个站场的用电电量已经达15万千瓦时。

此外，在富湾站、明城站、合水站和更楼站等4个公交客运站均有充电桩站点分布。南方电网广东佛山高明供电局投资了1900万元，总共新建了100套充电桩，可供200辆纯电动公交车使用，可以满足高明所有电动公交车的用电需求。

相比以前的燃烧汽油，汽车运输公司节省了不少运营成本。按电费价格由基本电价+服务费价计算，公交用电每公里成本大约为1元，低于汽油每公里1.86元和天然气1.21元的成本价格。

这只是南方电网广东公司发力电动汽车充电桩行业的一个缩影，南方电网广东公司还组建了广东省电动汽车充电基础设施促进联盟，建成全国领先的省级电动汽车充电智能服务平台“粤易充”，截至目前，已接入充电桩约1.34万个。

佛山高明荷城充电站，电动公交车正在充电

·广告