

新思想引领高质量发展 优秀实践案例⑥

“一网通办”提升上海公安政务服务效能

上海市公安局案例编写组

习近平总书记在上海首次提出“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念以来，上海公安机关牢记嘱托，将政务服务“一网通办”作为国家治理体系和治理能力现代化的一次生动实践，坚持以人为本，探索以数字化变革为动力，通过创新政务服务模式、重塑业务流程、强化数据治理应用、聚焦跨省协作、重视群众评价等一系列综合创新举措，实现群众“足不出户能办事、办事最多跑一次”的工作目标，尽最大努力便利群众办事，公安政务服务连续六年考核评估取得优异成绩，进一步满足超大城市治理现代化需求和人民群众对美好生活的向往，相关经验做法值得总结提炼。



上海公安机关大刀阔斧优化整合线上服务渠道，将200余个公安政务服务事项接入“一网通办”平台，近150个事项实现全程网办。

把困难复杂留给政府 将简单便利带给群众

赵勇

专家点评

近年来，上海先后提出“智慧城市”“政务服务一网通办”“城市运行一网统管”等超大城市治理理念，对公安治理现代化提出更高要求。为进一步融入城市现代化建设，发挥公安机关“保稳定、促发展”主力军的作用，及时回应群众关切，满足群众期待，上海公安机关运用互联网数字化技术手段，积极探索人民城市现代化治理新路径，主动践行人民城市理念，坚持把群众办事的难点堵点与城市治理的突出问题结合起来，统筹考虑解决方法和未来发展方向，通过统一的在线服务平台，创造性地为群众提供政务服务新路径，让群众尽享数字红利，积极助力全市政务服务整体能力水平显著提升。

城市治理能力现代化的必然要求

城市建设和发展离不开“人力资源”这一核心要素，有人就有活力，就有创新能力。上海正在加快推进“五个中心”建设，吸引和聚集国内外优秀人才来沪就业创业，人员往来交流日益频繁。如何服务好群众的生产生活，用简便快捷的方式为群众提供公共产品和服务，一直是上海公安机关努力探索的方向。

一是群众生产生活便利化的现实要求。传统公安政务服务以行政管理辖域为基础，办事方式、服务渠道等都受限于此，而人口流动性增强和流动人口家庭化程度加深，让人民群众对公安政务服务有了新要求、新期待。近年来，伴随外来人口大量流入上海，对公安政务服务的需求激增，给原有政务服务方式、资源供给带来巨大挑战。同时，全国各地公安机关信息化程度不一，进一步加剧了为来沪人员提供政务服务的不便，而传统“函来函往”的方式效率低下，不能满足人民群众日常生活需求，迫切需要进一步优化。

二是国家治理现代化的必然要求。传统公安政务服务质效的提升，以增加工作人员、办事点、办事窗口等为主要方式，呈“粗放式”增长模式，也即行政机构人力物力的丰富程度，直接影响政务服务能力和水平。这一增长模式在政务服务改革初期效果显著，但是发展至今不仅“边际递减效应”明显，还给公共财政带来沉重的负担，更不符合国家治理现代化趋势，亟需更加集约、高效、智能的治理手段。

三是超大城市治理现代化的迫切需要。上海常住人口近2500万，其中约1000万为外省市户籍居民，公安机关公共服务能力出现明显的短缺。特别是在长三角区域一体化背景下，群众对于公安政务服务的需求巨大、质效要求更高，改革创新成为超大城市治理能力提升的必然选择。上海公安机关以技术变革驱动业务创新，打破行政边界、知识边界、信息边界，运用数据信息流动实现公共服务能力的提升，实现现代城市治理的目标要求。

推进政务服务“一网通办”系统集成

2019年，习近平总书记在考察上海时强调：“坚持从群众需求和城市治理突出问题出发，把分散式信息系统整合起来，做到实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用。”上海公安机关始终遵循总书记的指示精神，广泛听取群众意见建议，走出舒适区，打破常规做法，将公安政务服务与互联网深度融合，推动公安政务服务从“以部门管理为中心”向“以用户为中心”转变。

创新推出“网上审批”服务。坚持群众导向、问题导向、结果导向，以“互联网+政务服务”为牵引，将传统线下业务办理模式优化为在线远程服务，实现群众足不出户、便捷办理的目标。一是全面推进网上办理。丰富在线办理渠道，大力推进网上办事服务，将公安政务服务事项接入“一网通办”平台（包括PC端、“随申办”App、微信支付宝小程序），方便群众“网上办”“掌上办”。二是打造“智慧好办”金牌服务。坚持根据群众所需持续优化在线服务体验，推动“网上可办”向“网上易办、好办、快办”转变，加强“智能预审、智能预审、智能审批”能力建设，进一步便利群众网上办事。三是落实“四减政策”。持续推进“减环节、减时间、减材料、减跑动”，研究落实非关键材料“容缺受理”。此外，积极推进简化办事流程，通过下放审批权、全市通办等方式，进一步便利群众办事。

优化公安业务办理流程。以提升群众满意度为目标，推动线上线下政务服务流程再造，精简办事环节，减少办事所需材料，压缩办事时间，努力让群众享受更好的服务。一是推进“一窗通办”。充分考虑线下办事需求，大力推动综合窗口建设，将出入境、交警等业务融合推进至派出所综合窗口受理，同步将公安政务服务事项引入街镇社区事务中心和区行政政务服务大厅。二是打造“一体化”信息平台。搭建上海公安政务服务一体化平台，打造面向民警的统一工作门户，联通多警种业务系统，方便民警“单点登录”“一口办理”。三是推进“一件事”集成服务。简化政府部门关联业务办理流程，推动数据互联互通，为群众提供“一次告知、一表申请、一口受理、一网办理、统一发证、一体管理”的套餐式服务，实现群众“进公安一家门，办政府多家事”。

强化数据治理应用。坚持改革引领、技术驱动，充分运用公安大数据治理理念，实现数字技术的便捷实用。一是推动电子证照归集应用。牵头开发电子证照制证和调用系统，实现公安证照的电子化制作归集，并开发调用全市电子证照的系统。二是推动数据共享归集。按照“最小可用”原则共享人口、车辆等数据信息，为全市政务服务申

办环节中的“信息预填、信息核验、条件预判”能力提供基础支撑。三是搭建统一照片库。自动归集公安各拍照点采集的证件照片，群众在办理身份证、居住证、驾驶证等业务时可以反复调用，实现“一次拍照、多次复用”，解决了群众办理不同证件重复拍照的问题。

强化跨省协作交流。在长三角区域“一网通办”总体框架下，统筹谋划部署举措，解决群众跨省办事难、办事慢、来回跑等问题。一是建立协作机制。建立长三角公安“一网通办”工作专班，并会签相关指导性、规范性文件，健全形成长效协作机制。二是搭建系统平台。建设基于公安网的长三角公安政务服务内部协作平台，对接江苏、浙江、安徽三地公安业务系统，支撑办事材料、办事结果等信息跨区域流转，以“信息跑路”代替“群众跑腿”，为重点事项实现“跨省通办”提供基础支撑。三是提供联动服务。深化长三角一体化发展战略，主动对接三地数据和公安部门，推动一系列政务服务实现跨省通办，推动一批电子证照实现长三角区域跨省调用。

“以评促改”提升服务水平。坚持以企业群众满意度为导向，以政务服务“好差评”为抓手，通过“聚焦解决一个诉求带动破解一类问题，优化一类服务”的工作目标，进一步强化差评的快速响应、限时整改、监督反馈和定期通报。一是建立健全推进机制。建立差评问题“日清、周评、月报、季推进”的工作机制，制作差评走势曲线图，强化预警研判。二是优化业务办理流程。从群众视角出发，结合差评反映的问题，精准定位问题症结和堵点，结合企业群众的意见建议，不断改进业务流程，减少办事堵点。三是完善系统功能支撑。按照“清晰醒目、简洁易懂”的原则，协调市大数据中心优化完善“一网通办”平台公安业务界面的事项说明、流程提醒等功能，并加强各类系统运维，落实每日巡检机制，及时发现排除故障。四是提升窗口服务水平。组织开展业务技能培训，优化服务意识，建设“办不成事”反映窗口，为企业群众提供政策解读、急事急办等服务。

以服务供给的主动革新切实提升人民群众办事体验

自正式实施“一网通办”改革以来，上海公安机关聚焦人民群众反映突出的办事难、办事慢、来回跑、多头跑的问题，对业务流程进行革命性重塑，有效解决群众的急难愁盼问题，取得明显成效，获得一致好评。

人民群众网上办事更加便捷。上海公安机关依托“一网通办”平台，大刀阔斧优化整合线上服务渠道，打通互联网、政务网和公安网之间数据交换通道，将200余个公安政务服务事项接入“一网通办”平台，近150个事项实现全程网办。以2023年为例，上海公安“一网通办”全程网办

1740万件，以每个办件跑动一次计算，至少实际减少群众跑动达1700多万次。充分运用数据归集共享能力，群众在申办时可以填写更少的材料，人工帮办辅助办理效率更高。目前已有非机动车注册上牌、居住登记、无人机飞行备案等近40个事项实现“智慧好办”，操作流程更简便，办理时间更节省，办事感受更暖心。

“一站式”集成服务成效显著。推动全市300余家派出所实现“一窗融合、一口受理”，70余家派出所“综合窗口”进驻街镇社区服务中心，并推动一批涉企服务事项入驻区级政务服务中心，有效助力本市“15分钟生活圈”建设，企业群众可就近办事，办事体验度明显上升。牵头相关委办局陆续推出了“公民身故一件事”“居住证办理一件事”“文明养犬一件事”“保障律师执业一件事”等集成服务，实现群众进公安一家门、办政府多家事，使群众办理相关业务跑动的次数和提交的材料减少了80%。以“公民身故一件事”为例，针对群众在亲属身故后不知道如何办理身后事，将卫健、公安、人社、民政等部门的开具死亡证明、户口注销、养老医保账户结算等事项整合为“一件事”，搭建“身故人员主题库”，以数据跑路代替群众跑腿，切实解决在各部门间重复交材料、来回跑、办事难的问题。

数据治理提高群众办事体验。上海公安机关归集了60余类1.1亿余张电子证照，助力实现全市政务服务窗口实时调用电子证照而免于出示实体证照，仅2023年公安机关就调用证照300余万次，尽最大程度便利群众办事。同时，积极拓展电子证照应用场景，先后推出群众在宾馆住宿登记、网吧登记、路面交通查验等场景中的应用，市民群众即使未随身携带相关证件，也不影响日常生活。此外，研究推出“掌上智能拍”应用，自动裁剪群众手机拍摄上传的照片，生成符合使用要求的头像照，并在“居住证办理一件事”中试点应用。

“长三角”区域跨省服务免于跑动。牵头地区公安机关会签并落实“长三角”地区公安便民服务“全域通办”工作协议等10余份指导文件，攻坚解决一批疑难复杂问题。推动办件信息跨区域流转，实现对企业和公安民警的双向赋能。跨省服务开通以来，上海公安机关先后推出“跨省户口迁移”“新生儿落户”“首次申领居民身份证”等“跨省通办”事项，方便群众在居住地办理异地业务。

实现办事效率满意度双提升。坚持推进“一网通办”从“以部门为中心”向“以用户为中心”转变，不断优化改进公安政务服务，累计取消400余种不合理的证明材料，允许100余种非关键的材料容缺受理审批，推动办事材料平均减少52%，把近80个原来由市公安局审批的事项下放给区公安分局或者派出所，办理时限平均减少58%。建立差评问题的快速响应整改督办机制，智能化归集统计差评件，精准定位公安业务中的薄弱环节，实现差评数据的有效利用。以2023年为例，好评率从一季度的99.88%提升至99.97%。

思考和启示

上海公安政务服务“一网通办”体现了上海城市特色，创造了新时代超大城市治理现代化的上海经验。立足上海城市发展要求和未来前景，需要我们守正创新、脚踏实地，研究推出更多符合时代要求、符合国情民情、符合群众需求、符合公安实践的创新举措，助力加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

一是以党的创新理论为指导是公安改革成功的根本保证。理论武装是最强大的武装。我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，将深入学习贯彻习近平总书记考察上海系列重要讲话精神 and 关于推进中国式现代化、推动高质量发展、推进新时代公安工作的系列重要指示批示精神，贯穿于上海公安政务服务“一网通办”谋划、推进、实施的全过程，各方面，做到真学真懂真信真用，确保改革方向正确，确保改革措施“以人为本”，确保改革成果更好惠及民生。

二是不断把人民群众对美好生活的向往变为现实是公安工作不变的目标追求。人民警察来自人民、植根人民，坚持立警为公、服务人民是公安机关的立警之本。推行公安政务服务改革“一网通办”，实质上是通过改变警民沟通交流模式，更好地践行“人民公安为人民”的初心使命。我们注重从人民群众的急难愁盼中找准改革的发力点和突破口，主动问需于民、问计于民，更好地统筹安全与发展、活力与秩序、服务与监管，履行好公安机关作为经济社会发展的推动者和公共秩序的管理者双重身份职责，将多元协作和智慧治理的理念贯穿政务服务的始终，既当好“大家长”，又做好“店小二”，实实在在地用拥抱数字化变革潮流，以数据优化驱动业务流程优化，将业务办理申请入口由线下搬到线上，归集政府数据供各类业务申请调用，将存在紧密联系的审批项目构建起并联的、“一站式”的、无缝隙的政府工作流程，将分属于不同政府部门的事项融合推进，构建“制度+科技”管理模式，支撑全市政务服务。

三是推动新质生产力同公安新质战斗力高效融合、双向拉动是公安工作的不竭动力。改革创新是实现公安工作现代化、推动公安工作高质量发展的必由之路。我们主动拥抱数字化变革潮流，以数据优化驱动业务流程优化，将业务办理申请入口由线下搬到线上，归集政府数据供各类业务申请调用，将存在紧密联系的审批项目构建起并联的、“一站式”的、无缝隙的政府工作流程，将分属于不同政府部门的事项融合推进，构建“制度+科技”管理模式，支撑全市政务服务。

四是始终将人民群众满意作为衡量公安工作的根本标准。人民满意是一条走不完的路，群众工作是写不完的书。我们将“好差评”机制引入公安政务服务事项，坚持日清日结，同时推动12345市民热线政务服务问题核查整改、在派出所设立“办不成事”窗口等，坚持换位思考，针对性改进工作措施。从工作实践环节，群众评价对公安政务服务正向促进作用显著，“一网通办”系统便捷性、流畅程度、数据准确度不断提升。

上海市公安局践行“以人民为中心”重要理念，通过引入智能化手段和数字化方式，推动“进一网、进一窗、能通办”，提升“一网通办”政务服务水平，在群众获取政务服务过程中努力做到把困难和复杂留给政府、将便利和简单提供给人民。案例融通和整合了建设服务型政府、整体性政府、智慧型政府的追求和取向，是践行“人民城市”理念的实践探索，是提升城市治理现代化水平的重要举措。

首先，将最好的资源留给人民，将最好的服务提供给人民，建设服务型政府。案例中，将人民需求作为改革设计的出发点，重新设计和再造政务服务流程。“居住证办理一件事”“养犬一件事”等“一件事”的设计就是从人民的需要出发对政务服务流程进行整合、重塑和再造；将提升人民的满意度和获得感作为改革设计的着力点和落脚点，以提升人民体验度和满意度作为工作目标，努力做到实处管用、基层爱用、群众受用，持续发力将人民对政务服务的满意度提升到99%以上。

其次，抓好“一网通办”这个“牛鼻子”工作，打造整体性政府。以推进“一网通办”改革为契机，牵头抓总，防止和避免政务服务提供过程中的碎片化现象和问题。线上，将政务服务事项整合到统一的“一网通办”总门户和“随申办”App，做到线上“进一窗”、线下“进一门”可以获取整合的政务服务。同时，推动跨层级、跨领域的政务服务流程再造，将“减材料”作为重要抓手，推动“减时间、减证明、减跑动次数”，实现线上有速度、线下有温度的目标，打造整体性政府。

最后，以数字化为牵引，形塑智慧型政府。引入数字治理手段和方式，将数据作为重要的治理要素，提升数字治理水平，促进数据“在线、活用、闭环”，保持数据的在线，推动数据在应用过程中保持不断更新，同时，重视数据之间的关联性，推动数据成为大数据。注重技术和体制改革的互动和融通，用数字化手段和方式提升政务服务能力和水平，提升政务服务的智能化和智能化水平。

实践证明，上海公安政务服务“一网通办”工作是践行“人民城市”理念的生动实践，是城市治理现代化建设的可行之路。眺望新征程，作为上海政务服务的金字招牌，“一网通办”改革的新三年行动方案进一步聚焦首創性改革、突出“智慧好办”，力争到2026年基本建成与数字政府运行新形态相适应的政务服务体系。由此，在更高起点上推动公安“一网通办”改革向纵深发展，切实让公安改革“大思路”对接上人民群众的“小日子”，助力打造“人民城市”的上海样本，大有可为。

（作者为中共上海市委党校教授、数字政府建设研究中心首席专家）