

我国移动政务的驱动要素、 存在问题及发展对策

靳小平 海峰

【摘要】本文分析了移动政务的内涵和核心要件，指出了驱动我国移动政务发展的关键要素，探讨了我国移动政务发展存在的问题，在此基础上，提出通过建立体制机制、规范服务方式、建设集约平台、加强人才培养、开展政企合作和完善标准体系等举措，实现我国移动政务的规范、高效、有序、科学发展。

【关键词】移动政务 电子政务 政务服务

〔中图分类号〕D630 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2018)04-0066-07

一、移动政务的内涵及核心要件

(一) 移动政务的内涵

移动政务是随着移动通信技术的快速发展和全面普及以及电子政务的成熟应用而产生的，旨在通过移动通信技术实现政务服务的信息化。移动政务用“移动”的表现形式来完成“政务”服务这一核心内容，也就是说，在网络覆盖的区域，政府公务人员可随时随地登陆政务系统，处理各类公共服务及政府治理相关事项。这一方式能够提升工作效率、节约社会资源。早期的移动政务，指的是利用各种无线和移动技术的服务和设备，使电子政务中包括公民、企业和所有政府单位等有关各方受益的战略及其实施。^①随着移动技术的进步和发展，更多的学者对移动政务进行理论建构，提出更为科学准确的定义——移动政务(Mobile Government，缩写为M-Government)是政府在电子政务的建设和运营中，充分应用无线网络和移动通信技术，通过移动终端、相关的接入、认证和应用协议技术等进行政务活动，实现政府管理及服务职能的达成及政务的可移动化。^②在广义上，所有公共组织应用无线数据通信技术实现管理、服务都属于这一范畴。

^① Kushchu, I and Kuscü, M. H., From E-government to M-government: Facing the Inevitable. *Proceeding of European Conference on E-government (ECEG2003)*, Dublin, 2003, pp 253-260.

^② 李晓君：《移动政务的功能及评价研究》，北京交通大学博士学位论文，2011年，第7页。

移动政务的内涵包括三个层面，即设备的移动、用户的移动以及服务的移动。移动政务与传统电子政务的区别在于其更具有独特性、灵活性、实时性和广泛性等特点，能够促进电子政务在新技术条件下的整体性发展。

（二）移动政务的核心要件

移动政务是移动通信技术承载的政务服务，其载体从固定网络转向移动网络，人机交互终端从固定的 PC、办公设备转向移动终端，从而不受空间限制，相较传统电子政务具有其独特性。

1. 移动服务。移动服务是指政府以移动互联网为载体，通过移动终端向公众提供的服务。移动服务的后端（计算和存储）仍然是部署于固定网络基础设施之上的。移动服务与通过固定网络交付的公共服务相比，有两个显著优势：一是移动服务所受的物理位置限制非常小。用户不需要在一个固定网络的终端去接受服务，而是手持移动终端随时随地获取服务，因此便利性极大提升。二是服务的时效性大大提升。由于手机等移动终端是随身携带，服务信息可实时传递给服务对象，并可实时提醒服务对象。收到信息后，服务对象又能实时通过移动终端反馈。例如，我国很多地方已经发布的政务服务 app，通过智能手机向公众提供以往只能在 PC 端获取的各项服务，还有很多政府部门通过支付宝、微信等第三方平台向公众提供社保、医疗、在线支付等服务。

2. 移动办公。移动办公是指政府以移动网络为载体，通过移动终端处理内部办公业务，即原本在固定网络上处理的内部办公业务延伸至移动端。与移动服务一样，移动办公的后端也是部署在固定网络上的。移动办公的优势与移动服务类似，主要是提升了便利性和时效性，这两大优势对于需要经常在非固定场所办公的公务人员来说非常重要。例如，有的地方政府已经开始部署移动 OA 系统，方便公务人员随时随地处理公务；一些城市为城市管理部门配备了“城管通”，或者开发了可以在智能手机上部署的案件管理、处置、反馈移动应用系统；公安部门为警务人员配备的移动执法设备；环保部门配备的移动环境监测设备等。

3. 移动信息公开和政民互动。信息公开和政民互动是较早开始向移动互联网延伸的政务业务。移动信息公开和政民互动就是政府通过移动互联网向公众发布各类信息、接受公众的信息、开展公共参与等，其优势体现在通畅性和真实性，公众可以便捷地获取政府信息、参与政民互动，能够快速真实地得到相关部门的信息反馈。例如，我国很多政府部门都通过微博微信向使用移动互联网的公众发布各类信息，或者通过微博微信平台接受公众的投诉、反馈、建议等。

二、驱动我国移动政务发展的关键要素

（一）政策环境：宏观政策频出，地方扎实推进

1. 宏观政策的大力引导。2016 年 9 月发布的《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55 号）提出，利用统一的政务服务资源，积极推进平台服务向移动端、自助终端、热线电话等延伸，为企业和群众提供多样便捷的办事渠道。^① 2017 年 6 月发布的《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》（国办发〔2017〕47 号）提出，要“适应互联网发展变化和公众使用习惯，推进政府网站向移动终端、自助终端、热线电话、政务新媒体等多渠道延伸，

^① 《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》（国发〔2016〕55 号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-09/29/content_5113369.htm，2018 年 4 月 5 日。

为企业和群众提供多样便捷的信息获取和办事渠道。”^①

2. 地方政府的深度落实。贵州省提出,要拓展政务服务的方式,通过汇聚各部门的政务服务 app,打造全国一流政务 app 品牌。^② 浙江省要求,各部门要积极拓展网上便民服务功能,到 2018 年底,基本建成全省统一的移动政务服务平台,推动各类网上预约、网上查询、网上办理、网上支付功能在浙江政务服务移动客户端汇聚,实现一站式服务。^③ 上海市提出,要“推动网上政务大厅向微博微信、移动终端、有线电视等延伸,为群众提供多样化、便捷化的办事渠道。”^④ 安徽省要求,互联网政务服务门户包括用户注册、事项发布、事项申请、办理互动、办件查询、服务评价等。^⑤

(二) 基础设施:基础设施更新,技术支撑坚实

当前,我国已建成全球领先的光纤宽带网络和 4G 网络。截至 2017 年 7 月,固定互联网宽带接入用户达到 3.26 亿户,光纤接入用户占比超过 81.8%;移动电话用户总数达到 13.7 亿户,其中 4G 用户总数为 9.1 亿户,约占移动电话用户总数的 66.4%。^⑥ 在很多城市正在开展的新型智慧城市建设中,普遍将公共场所免费 wifi 服务作为一项重要建设内容,广泛部署无线接入设施,为公众提供免费移动宽带接入服务。我国固定宽带和移动宽带的大规模普及,将为移动政务发展提供有力的基础设施支撑。

(三) 技术产业:技术发展迅猛,产业基础雄厚

我国新一代信息技术产业竞争力明显提升。我国主导的 TD-LTE 标准成为 4G 国际主流标准之一,5G 研发步入全球领先梯队;首颗量子通信卫星发射成功,北斗卫星导航取得重大突破;集成电路设计水平达到 16/14 纳米,28 纳米芯片实现量产;采用国产 CPU 的“神威·太湖之光”成为世界首台运算速度超过 10 亿亿次/秒的超级计算机。同时,我国信息产品供给水平不断提升,手机、计算机、彩电等产量保持全球第一,家庭居住、个人穿戴、医疗健康等方面的新型智能产品层出不穷,云计算、大数据、移动互联网、物联网以及电子商务、移动支付、分享经济、平台经济等新业态快速发展。我国信息技术产业实力的不断增强,将为移动政务的健康发展提供可靠的技术和服务支持。

(四) 社会条件:网络广泛普及,社会准备度高

截至 2017 年 6 月,中国网民规模达到 7.51 亿,占全球网民总数的 1/5。互联网普及率为 54.3%,超过全球平均水平 4.6 个百分点。手机网民规模达 7.24 亿,网民中使用手机上网的比例由

① 《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》(国办发〔2017〕47号),http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/08/content_5200760.htm, 2018年4月5日。

② 《省人民政府关于深入推进“互联网+政务服务”工作的实施意见》(黔府发〔2016〕30号),http://www.gzgov.gov.cn/xxgk/zfxxgkpt/szfxgkml/aztfl/zhzw/201709/t20170919_793975.html, 2018年4月5日。

③ 《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省深化“互联网+政务服务”工作方案的通知》(浙政办发〔2017〕22号),http://zfxxgk.zj.gov.cn/xxgk/jcms_files/jcms1/web57/site/art/2017/4/1/art_9504_1763678.html, 2018年4月5日。

④ 《上海市人民政府关于印发〈本市落实《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》工作方案〉的通知》(沪府发〔2017〕5号),<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw2404/nw41505/nw41506/u26aw51204.html>, 2018年4月5日。

⑤ 《安徽省人民政府办公厅关于印发安徽省网上政务服务平台总体建设方案的通知》(皖政办秘〔2017〕162号),<http://xxgk.ah.gov.cn/UserData/DocHtml/731/2017/7/11/567011805945.html>, 2018年4月5日。

⑥ 信软司:《做大做强数字经济 培育壮大经济发展新动能》,<http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146285/n1146352/n3054355/n3057656/n3057664/c5857272/content.html>, 2018年4月5日。

2016年底的95.1%提升至96.3%。^①移动互联网不仅覆盖面广，还拥有极高的应用广度和深度，手机已经成为我国公众上网获取各种服务、使用各种应用的首要渠道。移动互联网消费市场的快速发展，培养了我国公众使用智能手机处理各种事务的习惯。移动政务应用已经具备了良好的用户基础，推广普及的阻力较固定互联网时代已经大大降低。

三、我国移动政务发展存在问题分析

虽然我国移动政务经过近年发展已经取得了一定成效，但与人民群众需求以及移动商务发展相比，还存在一些需要在未来的建设中着力解决的问题。

(一) 问题的表现

1. 移动政务应用软件使用率低。根据对国内主要的手机应用商店进行的调查统计，我国各级政府的移动政务应用软件下载及使用量普遍偏低。在百度手机助手、360手机助手、华为应用商店等主流应用商店里，搜索与政务相关的移动应用软件，所能查询到的数量非常少，且查询到的移动政务应用软件下载使用情况均不理想。表1是截至2017年8月，国内主要应用商店与政务相关的手机应用软件的数量及下载情况。

表1 国内主要应用商店移动政务应用软件的数量及下载情况（截至2017年8月）

序号	应用商店名称	与政务相关的应用软件总数（个）	前十位政务应用软件总下载次数（万次）	下载量超过一万次的政务应用软件数（个）
1	百度手机助手	127	755	6
2	华为应用商店	128	1280.5	11
3	360手机助手	27	118.9	3
4	应用宝	26	1405	12
5	豌豆荚	70	258.4	5

数据来源：赛迪工业和信息化研究院。

从表1可以看到，与政务相关的手机应用软件下载情况普遍不理想，在上述五个应用商店里，资讯、社交、游戏、视频等热门应用软件下载次数高的达数亿次，远远超过政务应用软件。

2. 移动政务服务能力不足。移动互联网已经成为我国公众上网的主要途径，越来越多的网民通过智能手机等移动终端娱乐、购物、学习、交际，但与商业领域移动应用蓬勃发展极不对应的是，政府的移动政务服务能力严重不足。具体表现在三个方面：第一，移动政务服务数量极少。这其中还有很大一部分是单项事务的应用。第二，移动政务服务使用体验差。移动政务服务应用的界面美观度、易用性等都存在较大不足，有的还存在闪退、长时间没有反应等情况，用户体验较差，降低了人们的使用意愿。第三，移动政务服务入口严重分散。目前只有江苏、浙江、广东等少数地区实现了省级移动政务服务入口的统一。在很多地区，大量的在线政务服务没有考虑移动终端的使用需求，无法适应人民群众通过移动终端上网的客观环境。

^① 《第40次〈中国互联网络发展状况统计报告〉》，http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201708/t20170803_69444.htm，2018年4月5日。

3. 移动政务的社会治理创新作用有待加大。虽然很多政务部门在移动监管执法领域做出了积极探索,对提高社会治理能力和成效发挥了重要作用,但仍然无法满足我国社会治理快速变革的需求。移动互联网网随人走、应用便捷,是良好的参与平台和实现线上线下结合的途径。但是从我国当前利用移动政务开展的监管、执法情况来看,仍然是政府单向管理行为,没有考虑社会治理创新的需求,也鲜有协同参与治理的探索,没有达到移动监管和治理与社会治理变革相互促进的目的。

4. 移动政务应用运营管理水平低。绝大部分移动政务应用自发布以来从未更新过,用户评价极低。仅有少数地区能真正有效利用移动新媒体平台,积极开展信息公开和政民互动。大量“僵尸账户”、“僵尸应用”不仅没有发挥移动互联网便捷、高效的优势,反而给用户留下了不好的印象,对政府形象和公信力造成了伤害。

(二) 问题的根源

1. 移动政务发展缺乏整体规划。总体来看,我国目前的移动政务发展主要是各级政务部门的一种自发性的探索,国家层面的相关政策文件没有指明移动政务的发展方向和目标,也没有提出具体的要求和措施,对移动政务该如何发展缺少整体规划,并由此带来了一系列问题。

2. 对移动政务应用的功能缺乏有效把握。各级政务部门推出的 app 以及在第三方平台开设的账号,功能定位各不相同、内容五花八门、运营水平参差不齐。很多部门开设政务微博微信时对移动互联网的应用和传播功能不甚了解,把政务微博微信的运营管理当成一项重要性很低的工作,没有建立严格的管理制度,也不重视内容的组织和推送,所发布的信息套话连篇,无法吸引公众的浏览兴趣,缺少传播力,无法发挥移动互联网的快速传播优势。

3. 移动政务建设运营模式不完善。从目前各级政务部门在移动政务方面开展的探索来看,还没有找到一种科学的发展模式,导致移动政务的可持续发展没有保障。app 长期不更新、“僵尸账号”等现象的存在,在很大程度上也是由于建设运营模式不合理造成的。移动应用的运营与传统互联网应用的运营存在一定区别,不能简单地将传统电子政务的建设运营模式套用在移动政务上。传统电子政务的建设运营模式是项目式的,即开发一个应用就立一个项目,而移动政务应用的开发往往是融入到后续长期的运维过程中的。也就是说,一次开发以后,在运维过程中还需要不断地继续开发、升级,项目式的建设无法适应移动应用规律。

4. 移动政务安全形势不容乐观。当前我国移动互联网面临的安全风险仍非常严重,伪基站、钓鱼吸费应用、短信诈骗等各类针对移动终端的违法犯罪行为仍十分猖獗,移动应用用户信息泄露、隐私失窃等事件也频频发生,这既对公众应用移动政务服务的积极性产生了不利影响,也对移动政务的健康发展构成了严重威胁。例如,公众在通过移动终端获取政务服务时,需要提交个人信息,有的服务还需要进行支付,如果移动互联网安全隐患严重,就可能导致个人信息泄露甚至财产损失。

四、加快我国移动政务发展的对策建议

(一) 明确总体思路

加强统筹规划,完善相关标准规范,以提高移动在线服务水平和移动监管执法能力为重点,以集约化建设移动政务服务 app 和移动监管执法应用为抓手,加快移动政务发展。鼓励加强政企合作,探索可行的移动政务建设运维模式,鼓励规范利用第三方平台建立信息公开和政民互动窗口、承载移动政务服务。

对移动政务应用、移动政府网站、第三方平台的政务服务的发展进行分类指导，明确各类移动政务模式的目标、内容和具体要求，研究制定移动政务应用以及移动政府网站建设、运维相关标准规范，将移动政务发展纳入快速、有序、规范的轨道。

（二）进行总体设计

推动移动政务健康快速发展需要良好的顶层设计。一是建议中央网信办、国务院办公厅等部门联合研究出台《关于加快移动政务发展的指导意见》，明确移动政务发展重点，确定当前具体任务，明确各部门分工。二是确定移动政务体系总体架构。可借鉴《国家电子政务总体方案》，并参考美国联邦政府移动政务策略，构建移动政务的总体方案。

（三）选择重点突破口

移动政务涵盖的范围较广，必须分清主次、分步发展，当前应以移动公共服务和移动执法监管为重点方向。

1. 明确移动优先的在线服务策略。在推进“互联网+政务服务”过程中，明确将移动端作为政务服务的主要渠道，鼓励各试点地区积极开展移动政务服务应用建设，明确要求新建政务服务项目必须提供面向移动终端的服务，并将是否提供移动端服务作为“互联网+政务服务”考核评估的重要指标。

2. 按照统一标准分级搭建移动政务服务平台。在推进“互联网+政务服务”过程中，明确移动政务服务要求，建立移动政务服务基本架构，各级政府按照服务职能搭建本级统一的移动政务服务平台，各级平台相互连接，形成统一的移动政务服务体系。可推广江苏、浙江、广东等地在政务服务手机客户端建设中的经验，在省级集中建设，地市、区县接入，形成统一的移动政务入口。

3. 加大移动网络技术在现场执法监管业务中的应用。在环保、交通、公共安全、国土资源监测、水利、林业资源监测管理、公共卫生、市场监管等对现场执法监管具有较强需求的领域，积极运用移动网络技术，为现场工作人员配备移动终端，实时连接，提供取证、监测、信息支撑。

（四）规范第三方平台

第三方平台是政务服务供给的重要渠道和信息公开的重要窗口，当前各级政府利用微博微信等第三方平台发布信息、提供服务主要是相关企业在推动，政府缺乏主动性。建议出台借助第三方平台开展移动政务服务的指导性文件，鼓励和规范各级政务部门与第三方平台开展积极合作，提高政务新媒体运营管理的规范性和政务服务的便捷性。同时，针对政府在利用第三方平台过程中对数据、运营等缺乏规范等问题，明确政府与第三方平台之间在数据安全、数据权属以及运维方面的责任、权利，规范其与第三方平台的合作。

（五）采取集约化建设模式

移动终端的存储容量、计算能力有限，移动用户难以同时下载安装大量 app，因此，政务 app 不宜各部门、各地区分散建设。从江苏、浙江、广东等地的实践经验来看，在省级政府统一建设政务服务 app，集成各部门、各地市、区县的移动服务，既能满足“互联网+政务服务”一窗、一网要求，又能适应移动终端的技术应用特点，是可行的发展道路。^① 建议指导各部门、各地方按照分级统筹的原则，一级政府建设一个 app，各部门按职能分工各自维护相关内容，最终由省级通过统一的

^① 孟维萍：《“互联网+政务服务”路径研究》，《机构与行政》2016年第12期，第11页。

app 窗口面向公众提供服务。移动终端前后两段集约，中间业务环节按职能分布由各部门负责，这样既能充分发挥集约化建设的优势，又能适应部门分工的要求。

(六) 培养专业队伍

一是加强对公务员的移动互联网知识技能培训，提高广大公务员队伍对移动互联网的认识，提升相关技能。建议与高校、科研机构合作，开发相关课程，举办相关专题班。

二是适当引入和培养掌握移动网络专业技术的高端人才。可通过政企合作、购买服务等方式，引入企业的专业技术人才，为移动政务建设、运维所用。建议政府信息化部门适当引进移动网络专业技术人才，为移动政务建设管理提供人才支撑。

(七) 开展政企合作试点

通过试点开展政企合作创新，针对移动应用需要高频度更新和高水平技术人才的特点，重点在技术服务、人才服务、运维管理等方面进行试点，探索适应移动互联网应用和传播规律的政企合作建设运维的方式方法，建立移动政务应用长效发展机制。

(八) 建设标准化体系

一是按照急用先行的原则，加快研究制定政府移动网站、政务 app 相关技术和安全标准以及政企合作的管理制度，充分利用第三方平台的安全标准实现运维管理基本目标。

二是组织力量开展移动政务安全保障关键问题研究。建议组织信息安全研究机构，针对移动端安全、移动网络安全、移动应用安全等问题开展深入研究，全面梳理安全隐患，建立健全移动政务安全保障体系，实现移动政务体系和服务能力现代化。

本文作者：靳小平是武汉大学经济与管理学院 2012 级博士研究生；海峰是武汉大学经济与管理学院教授、博士生导师

责任编辑：任朝旺

The Driving Factors, Existing Problems and Developing Strategies in the Mobile Government of China

Jin Xiaoping Hai Feng

Abstract: This paper has analyzed the connotation and core elements of mobile government, found out the key driving factors for the development of mobile government in China and explored the existing problems in it. Based on these discussions, this paper has proposed to achieve standard, efficient, orderly and scientific development of the mobile government in China through the establishment of institutional mechanism, standard service mode and intensive platform, as well as through strengthening personnel training, carrying out government-enterprise cooperation and improving the standardization system.

Keywords: mobile government; e-government; government service