

国脉研究院

移动即服务

2017 中国城市移动政务服务能力评价研究报告

出品人：杨冰之 郑爱军

报告主笔：唐 鹏 俞 萍

研究团队：易浩然 王克宇 金 婧 王路燕 胡小丽 李 慧

国脉研究院出品

目 录

前 言

一、关键数据.....	- 1 -
1. 评价城市.....	- 1 -
2. 评价热点.....	- 2 -
3. 评价排名.....	- 3 -
二、评价指标.....	- 5 -
三、评价对象.....	- 7 -
四、分析结论.....	- 10 -
1. 入口：过半政务 APP 无法覆盖主流移动应用下载渠道.....	- 10 -
2. 体验：产品服务设计与移动用户使用习惯尚存体验鸿沟... -	11 -
3. 技术：二维码应用覆盖率超过 44%，近 30%无智能应用.... -	12 -
4. 服务：移动政务高频应用间接反映城市生活痛点与社会焦虑-	13 -
5. 社会化：支付场景和信用生态影响第三方服务平台竞争格局-	15 -
五、数据洞察.....	- 17 -
1. 政务 APP 得分整体偏低，东中西部差距微弱.....	- 17 -
2. 政务 APP 服务供给普遍较强，但运营水平整体偏弱.....	- 18 -
3. 三维解读：政务 APP 的用户体验、平台运营与服务供给... -	19 -
六、趋势思考.....	- 24 -
1. 独与众：移动政务该独立发展还是寄生于平台？.....	- 24 -
2. 左与右：社会化政务——公益向左，商业向右.....	- 26 -
3. 有与无：人工智能+政务未来是“无人审批”？.....	- 27 -
4. 轻与重：轻量级应用体验需要重量级数据共享.....	- 28 -
附录：评价说明.....	- 29 -
1. 数据采集.....	- 29 -
2. 评估方法.....	- 29 -
3. 政策依据.....	- 29 -

前 言

2016 年国脉研究院与腾讯研究院合著的《互联网+政务：从施政工具到治理赋能》一书中，我们即指出：移动政务正在成为全球电子政务发展的分水岭，而中国正在移动政务领域大放异彩。移动政务平台正在成为一个城市的公共服务设施组成部分，移动政务服务能力正在成为一个评价城市创新环境营造的重要标尺。我国移动政务的发展已经走过了两个重要时间节点，2011 年前后 PC 互联网向移动互联网转向之际，大规模的政务 APP 建设掀起了一股移动政务的发展浪潮，但诸多政府机构尚未真正开始建立政务 APP 的运营机制，以微博、微信、支付宝为代表的国民级社交应用平台即从传播、服务与支付等方向迅速接管了移动政务的方向盘，从生活便民服务逐步渗透进入政务服务领域。国务院办公厅、中央网信办等也相继发文要求加强利用社会力量、第三方平台推进内容建设、政务公开与政务服务，并在内容管理、网络安全等方面提出明确要求，数字经济的发展特点与生态环境推动中国移动政务走向与全球其他国家发展完全不同的特色道路。

《国务院办公厅关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》要求通过网上大厅、办事窗口、移动客户端、自助终端等多种形式，结合第三方平台，为自然人和法人（含其他组织，下同）提供一站式办理的政务服务。《国务院办公厅关于印发政府网站发展指引的通知》要求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，为企业和群众提供多样便捷的信息获取和办事渠道。由此可见，移动政务客户端（APP）

在政务服务领域的价值、地位与重视程度仅次于政务网站与网上办事大厅，而从本次调查评价的结果来看，即使是直辖市或省会的政务 APP 服务体验与服务能力也与城市发展需求难以匹配，其存在的价值与用户期待也极不相称。

我国移动政务是走独立政务 APP 发展的道路，还是被第三方平台全线接管，抑或实现优势互补与共同治理？目前我们并不能给予一个确切的回答，我们认为，政务 APP 拥有绝对的存在理由，但需要思考存在的方式。本次调查评价选取了直辖市、省会城市及计划单列市共 22 个城市的政务 APP，其目的在于希望通过对政治、经济、社会与技术投入层面相对重视的头部城市政务 APP 服务情况与对第三方平台城市服务的供给现状的评价，从服务供给端探测和发现我国移动政务面临的真实问题，并通过政务 APP 与第三方平台进行类比呈现不同服务路径的优劣势，为政务服务管理机构提供决策参考建议。由于不同城市政务信息化的管理体系各异，且存在不同行政级别的政府机构围绕自身职能均独立开设政务 APP 的情况，本次调查评价为独立的第三方公益活动，调查评价团队在甄选评价对象与模拟用户的过程显得异常艰难，难免会出现谬误与纰漏，诚请批评指正并与我们联系。

一、关键数据

1. 评价城市

2017中国城市移动政务服务能力评价城市一览



图 1 2017 中国城市移动政务能力评价城市一览

3. 评价排名

2017中国城市移动政务服务能力评价得分排名表

综合排名	城市	总分 (100)	用户体验 (25)	平台运营 (30)	服务供给 (45)	加分项 (5▲)
1	杭州	82	23	18	36	5
2	南京	81	19	24	33	5
3	宁波	74	22	16	32	4
4	福州	73	21	15	33	4
5	北京	72	18	15	34	5
6	广州	67	17	8	39	3
7	济南	66	20	12	34	0
8	西安	62	15	11	35	1
8	上海	62	17	15	27	3
10	武汉	61	22	8	26	5
11	长春	59	16	8	33	2
11	哈尔滨	59	15	12	32	0
13	贵阳	57	13	14	29	1
14	成都	54	18	9	25	2
15	南宁	53	17	3	31	2
16	青岛	46	16	19	10	1
16	合肥	46	17	6	22	1
18	兰州	42	13	10	17	2
18	海口	42	16	5	20	1
20	重庆	41	19	8	10	4
21	大连	39	12	8	19	0
22	银川	23	14	4	3	2

表 1 2017 中国城市移动政务服务能力评价得分排名表

排名	一级指标	用户体验-感知度				平台运营-活跃度			服务供给-成熟度				加分项	总分
权重		25				35			40				5	
二级指标		初始化体验	账号认证	易用性	获取渠道	内容运营	互动运营	用户运营	便民服务	办事指南	审批服务	办事查询	平台创新	
1	杭州	6	5	6	6	7	8	3	11	9	13	3	5	82
2	南京	7	5	3	4	10	8	6	10	10	11	2	5	81
3	宁波	6	5	6	5	6	5	5	10	9	13	0	4	74
4	福州	5	5	6	5	6	3	6	11	8	6	8	4	73
5	北京	4	5	5	4	4	5	6	8	8	10	8	5	72
6	广州	4	5	4	4	0	4	4	10	9	12	8	3	67
7	济南	4	5	6	5	4	5	3	6	9	11	8	0	66
8	西安	2	5	4	4	6	2	3	7	9	11	8	1	62
8	上海	4	5	5	3	4	6	5	7	8	4	8	3	62
10	武汉	8	5	4	5	2	3	3	10	4	4	8	5	61
11	长春	6	3	3	4	2	5	1	11	4	10	8	2	59
11	哈尔滨	3	5	3	4	0	8	4	4	9	11	8	0	59
13	贵阳	2	5	4	2	3	8	3	0	9	12	8	1	57
14	成都	6	2	5	5	2	5	2	6	8	3	8	2	54
15	南宁	3	5	4	5	0	0	3	10	7	7	7	2	53
16	青岛	5	2	5	4	9	8	2	2	6	2	0	1	46
16	合肥	3	5	5	4	2	4	0	0	8	6	8	1	46
18	兰州	5	2	3	3	4	3	3	10	4	0	3	2	42
18	海口	2	5	5	4	0	4	1	0	6	6	8	1	42
20	重庆	8	5	4	2	1	4	3	10	0	0	0	4	41
21	大连	3	5	2	2	2	5	1	0	6	7	6	0	39
22	银川	6	2	3	3	0	2	2	3	0	0	0	2	23

表 2 2017 中国城市移动政务服务能力评价得分明细表

二、评价指标

2017 中国城市移动政务服务能力评价指标体系				
一级指标	权重	二级指标	权重	评分细则
用户体验 (感知度)	25	初始化体验	8	<ul style="list-style-type: none"> • 用户注册界面简洁易用，用户体验友好，2分。 • 采用游客浏览与用户登录两种应用模式，2分。 • 可使用第三方社交平台账号登录（通过微信、QQ、支付宝等账号），2分。 • 支持手机号+短信验证的便捷注册通道，2分。
		账号认证	5	<ul style="list-style-type: none"> • 要求注册账号与手机或邮箱绑定，2分。 • 需用户身份证实名认证，3分。
		易用性	6	<ul style="list-style-type: none"> • 提供站内搜索功能，2分。 • 内容订阅、收藏、分享功能可用，2分。 • 服务导航清晰，用户易于理解，2分。
		获取渠道	6	<ul style="list-style-type: none"> • 用户可通过政府网站或政务服务网的链接地址下载或扫描二维码下载，1分。 • 官方微信提供政务 APP 下载入口，1分。 • APP 命名合理，含所属城市名称，易于记忆，2分。 • APP 下载覆盖主流应用市场，版本统一，能正常下载（iOS: AppStore，安卓: 360 手机助手，腾讯应用宝，百度手机助手），2分。
平台运营 (活跃度)	30	内容运营	11	<ul style="list-style-type: none"> • 及时响应国家政策要求，制作信息图解、政策解读，4分。 • 以专题形式推广政务服务创新、亮点及功能服务，2分。 • 定期通过 APP 推送最新服务资讯，2分。 • 通过音频、视频、动画等多媒体方式呈现服务内容，3分。
		互动运营	13	<ul style="list-style-type: none"> • 支持留言/投诉、电话/短信、公开邮箱等多样化的政民互动方式，5分。 • 提供智能问答或智能咨询服务，2分。 • 围绕重大事件、规划、决策等在线开展民意征集活动，3分。

			<ul style="list-style-type: none"> • 用户在线办事结束后可根据体验与效果进行评分或留言评价，3分。
		用户运营	6 <ul style="list-style-type: none"> • 版本维护：保持版本迭代更新，定期进行在线升级，3分。 • 用户引导：提供帮助指导、常见问题、投诉建议、纠错等入口，满足初级用户需求，3分。
服务供给 (成熟度)	45	便民服务	12 <ul style="list-style-type: none"> • 服务完整性：覆盖交通、公积金、婚育收养、教育、社保、医疗、养老保险、住房、就业、出入境、生活缴费、天气等服务领域，8分。 • 服务体验度：服务按主题、部门、行业或生命周期等进行分类，注册用户可对常用服务进行自定义设置，4分。
		办事指南	10 <ul style="list-style-type: none"> • 提供清晰完整的办事指南（明确规定办理时限和承诺办理时限、列出办理依据、提供具体办理机构、提供线下办理地址、提供办理机构联系电话、明确列出申报材料和申报条件条件），8分。 • 办事指南的产品化设计：通过可视化/场景化设计引导进入服务，提供详细的办事流程图，2分。
		审批服务	15 <ul style="list-style-type: none"> • 预约：提供在线预约入口，可在线完成常见审批事项（设立变更、证件办理、许可证明）的在线预约，6分。 • 办理：提供在线办理入口，提供从办事须知、信息填报、反馈评价等一站式在线办理服务，6分。 • 在线办理过程响应迅速，体验流畅，3分。
		办事查询	8 <ul style="list-style-type: none"> • 开通在线查询服务进度入口，5分。 • 可以便捷、快速、准确地查询到办理进度，3分。
加分项	5	平台创新	5 <ul style="list-style-type: none"> • 可通过指纹识别或面部识别使用服务，1分。 • 应用手机拍照、定位、扫码等功能，1分。 • 支持支付宝、微信、银联等支付手段，1分。 • 提供针对本地区的特色服务与功能，2分。

表 3 2017 中国城市移动政务服务能力评价指标体系

三、评价对象

行政级别	城市	移动政务 APP	行政级别	城市	移动政务 APP
直辖市	北京	北京通	计划单列市	青岛	青岛政务网
	上海	中国上海		大连	大连政务服务综合平台
	重庆	在重庆		宁波	宁波政务
省会城市	广州	广州办事	省会城市	济南	济南政务服务
	南京	我的南京		合肥	合肥市人民政府政务中心
	武汉	云端武汉·市民		贵阳	贵州省网上办事大厅
	成都	成都服务		杭州	浙江政务服务网
	南宁	南宁网上审批		兰州	三维城市
	长春	长春办事大厅		福州	e 福州
	哈尔滨	哈尔滨市行政审批网		银川	银川移动审批
	西安	西安审批服务		海口	海口政府服务

表 4 2017 中国城市移动政务能力评价城市名单

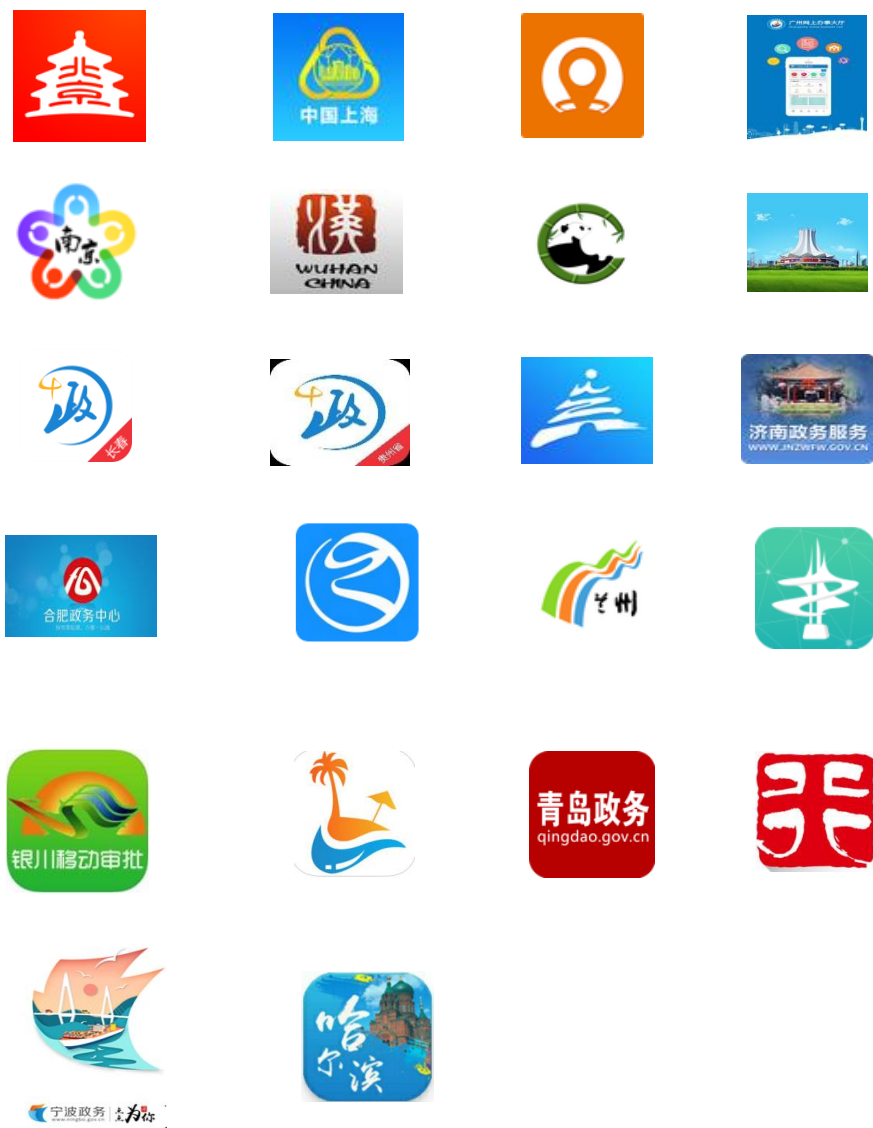


图 3 各城市移动政务 APP 标识

2017 年中国城市移动政务服务能力评价范围包括直辖市、省会城市和计划单列市。这些城市是经济水平较高，城市人口规模较大，移动互联网渗透较深，电子政务发展水平较好的城市，能代表现今中国移动政务服务的发展水平，评估选取其政务服务 APP，或其网上政务大厅移动端。为保证公平，避免各城市移动政

务 APP 得分差距过大，以下几种情况不在此次评估范围内：

- 城市未开发移动政务 APP；
- 城市的移动政务 APP 无法正常下载或下载后无法正常使用；
- 无法通过下述任何一种渠道获取下载方式：苹果市场、安卓主流市场（百度手机助手、360 手机助手、腾讯应用宝）、政务服务网及微信公众号。

通过对直辖市、省会城市（除港澳台外）、计划单列市的移动政务 APP 建设运营情况进行调查，并对下载的 APP 逐一进行体验后，按照上述四条标准进行筛选，最终确定了 22 个移动政务 APP 开展评价研究：3 个直辖市，19 个省会及计划单列市。

以下是一些比较特殊的城市，综合考虑之后我们依然将它们纳入到评估名单中：

- 贵阳市、杭州市，因两者的所在省份统筹建设了省级政务服务移动客户端，但其省级政务 APP 对辖下每个城市单独设置频道，能体现出该城市的移动政务服务水平，故选取其所在省的省级政务 APP 作为评估对象。
- 宁波市，浙江省的“浙江政务服务网”APP 对全省所属市县政务进行了整合，并能实现各个市县的自由切换，但宁波市人民政府单独开发了本市的移动政务 APP “宁波政务”，故此次选取“宁波政务”作为评分对象。
- 重庆市，有两个政务 APP：“在重庆”和“重庆”。“在重庆”由重庆市政府主办，重庆市发改委及经信委承办，“重庆”由重庆市委宣传部主管，但定位上“重庆”以政务资讯、宣传功能为主，而“在重庆”更偏重服务，本着评估移动政务服务的宗旨，我们将“在重庆”作为评估对象。

四、分析结论

1. 入口：过半政务 APP 无法覆盖主流移动应用下载渠道

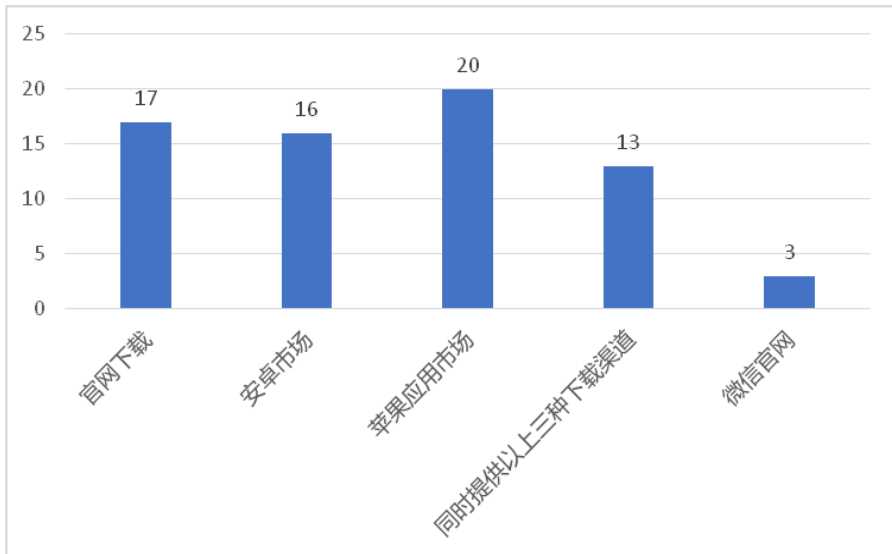


图 4 2017 中国城市移动政务 APP 下载渠道一览

通过调查评价发现，由于政务 APP 的下载入口分散且各渠道版本不一，导致用户体验欠佳且无法形成规模效应。在本次调查的政务 APP 中，主要涉及政府网站或政务服务网、安卓市场、苹果应用市场、官方微信平台等四个渠道。其中，20 个政务 APP 上架苹果应用市场，位居榜首，16 个政务 APP 上架安卓主流应用市场，只有 13 个政务 APP 能实现同时在上述前三个入口同时提供下载服务，50%以上政务 APP 无法覆盖主流移动应用下载渠道，缺乏有效推广。在政务服务垂直化、分众化的趋势下，缺乏对主流入口的覆盖与推广，不仅反映了政务 APP 管理机构对移动互联网生态的缺乏了解与不重视，同时，不同渠道不同版本不同服务的现状也说明了当前政务 APP 运营的混乱与失序。

2. 体验：产品服务设计与移动用户使用习惯尚存体验鸿沟

移动互联网快速演变的新应用、新模式、新业态对政务 APP 的运营环境产生了深刻影响，短视频、付费内容、社交直播、定制服务等正在成为互联网巨头的竞争焦点与主流商业 APP 的标配。从本次调查评价的政务 APP 来看，类似在线视频与个性化订阅功能初级移动服务的比重均偏低，而从界面、业务流程与交互体验形成完备的产品服务设计体验则更为难寻。当前政务 APP 主要的问题在于，政府机构过渡依赖与迁移 PC 平台的设计思维与使用习惯，在政务 APP 的采购、开发与运营外包管理上，缺乏明确的顶层设计与运营指导，致使移动政务平台不仅没有成为政府移动化发展过程的增量，反而成为一种由于信息技术飞速发展带来的累赘与负资产。从本次调查评价的结果也可以看出，在被移动超级应用驯化的用户面前，政务 APP 其实已经成为弱势群体，只有极其少量的头部 APP 或应用可以胜出。

3. 技术：二维码应用覆盖率超过 44%，近 30%无智能应用

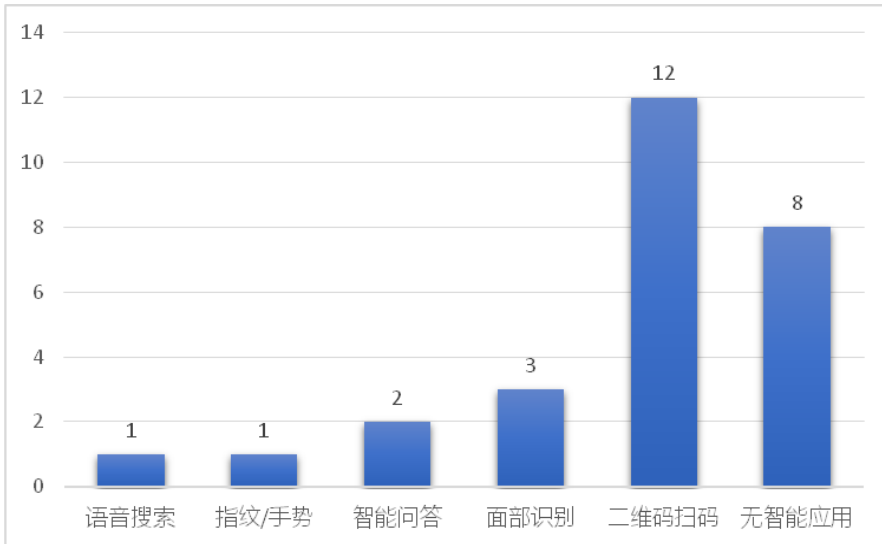


图 5 2017 中国城市移动政务 APP 智能技术应用覆盖率

本次调查发现 22 个政务 APP 中，语音搜索、指纹/手势、智能问答、面部识别四种智能应用仅占 26%；二维码扫码功能应用最为广泛，12 个政务 APP 将其引入，应用覆盖率超过 44%，而近 30%政务 APP 无任何智能相关应用。随着移动互联网的深入发展，摄像技术与智能识别技术的提升，对于个人与组织而言，移动时代的二维码已近似于 PC 时代的网址，人们获取信息与服务的方式也因为二维码而改变，二维码技术在政务 APP 中的妙用也将对提升政务服务能力产生重要作用。通过调查发现，语音搜索和指纹/手势识别功能目前在所有政务 APP 中推广应用最差，每项分别只有一个政务 APP 使用，即杭州—浙江政务服务网、南京—我的南京。由于浙江省实行的是省级统一的移动政务服务平台，加入了面部识别、语音搜索、智能问答、二维码扫码等多项智能服务，各城市政务 APP 在技术基础上处于统一水平。政务 APP 的运

营管理是大一统的方式更优于达成目标还是垂直独立化发展更便于创新发展，虽然杭州、贵阳等城市的发展模式已初露锋芒，但本次调查并没有数据可表明政务 APP 发展更优于选择哪条路径。

4. 服务：移动政务高频应用间接反映城市生活痛点与社会焦虑

本次调查评价的 22 个政务 APP 基本覆盖了交通、公积金、婚育收养、教育、社保、医疗、养老保险、住房、就业、出入境、生活缴费、天气等 12 项便民服务，个别政务 APP 也有推出特色服务内容。其中，交通排在所有便民服务的首位，可见通过信息技术与网络平台解决交通问题已经不是一二线城市的痛点，几乎成为全国所有城市正在面对或即将面对的问题。

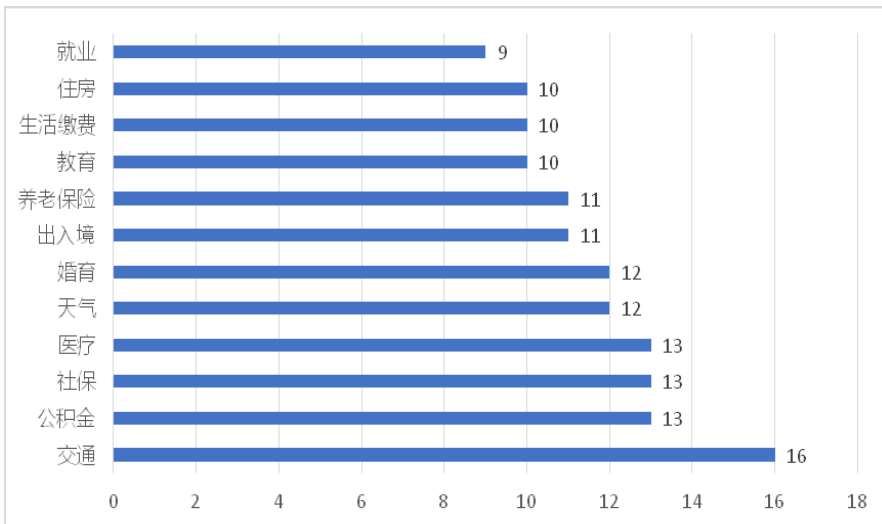


图 6 2017 中国城市移动政务 APP 生活便民服务事项频次分布

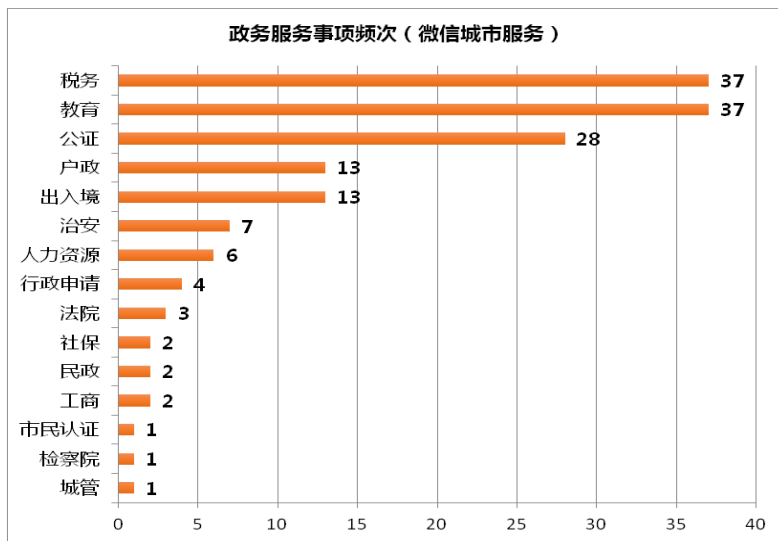


图 7 微信平台政务服务服务事项频次

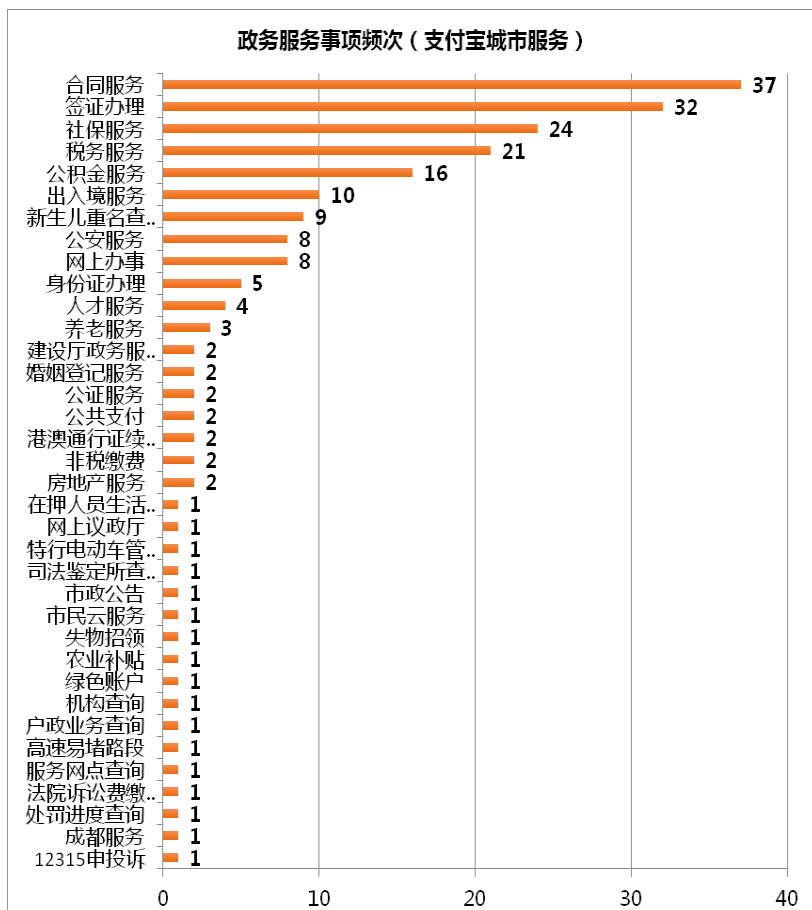


图 8 支付宝平台政务服务事项频次

本次调查的 22 个城市还专门针对微信与支付宝的“城市服务”应用进行了服务梳理与数据分析，其中有三点发现：一是面对“政务”的理解各有偏差，作为商业社交平台，用“泛政务”的理念做“城市服务”的在线业务成为基本特征，所以两大应用的服务数量与服务类型对比差异很大；二是微信与支付宝城市服务的头部服务出现明显差异，微信城市服务排名前三的税务、教育和公证主要为针对企业法人需求的服务，而支付宝城市服务排名前三的合同服务、签证和社保主要为针对个人用户的服务；三是微信和支付宝在针对服务的定义与运营上理念不同，微信城市服务更倾向于针对垂直系统或服务主体进行服务分类，而支付宝城市服务则针对城市的单项服务可以无限加载，因此在以上的对比图表中也可发现，二者的政务服务产品设计维度不一，另外，从侧面也反映出支付宝城市服务在针对政务服务的商业运营与合作姿态上更为积极与开放。

5. 社会化：支付场景和信用生态影响第三方服务平台竞争格局

国民级移动应用正在改变生活习惯甚至社会结构，而大数据的发展与线上线下 O2O 融合也使平台的竞争进入新的范式，从流量竞争、用户竞争进入到数据竞争，而对于微信和支付宝而言，支付场景与信用生态的构建将影响移动互联网的竞争格局。本次调查的 22 个政务 APP 中有 7 个支持微信或支付宝第三方支付，分别是北京通、我的南京、在重庆、云端武汉·市民、浙江政务服务网·杭州、长春市移动办事平台和宁波政务。基于二者的应用场景差异，这 7 个政务 APP 中应用支付宝的多于微信支付。当前，

微信与支付宝正在成为政务服务社会化发展的重镇，基于海量用户与标准化体验的轻量级应用模式也正在被用户所逐步接受，而二者在支付场景与信用生态构建上的差异，以及对政务服务设计逻辑的差异，正在成为用户面临选择的关键。相比之下，支付宝从一开始就确立了以身份证为基础的真实用户认证体系，并依托芝麻信任在酒店、餐饮等相关领域布局，而微信支付除通过微信红包与微粒贷推动用户建立自身信用基础外，尚未形成较为完整的信用生态。因此，在数字经济竞争变幻莫测、政府监管趋紧的情形下，预言微信与支付宝谁将在政务服务领域胜出还言之过早。

五、数据洞察

1. 政务 APP 得分整体偏低，东中西部差距微弱

2017 中国城市移动政务服务能力评价结果显示，各城市移动政务服务能力整体水平较低，全国平均得分为 57.4，按地区来看，东部平均得分最高，为 64 分；中部次之，为 56.5 分；西部平均得分最低，为 47.4 分。仅东部城市平均得分达到及格水平，而中、西部城市平均得分在及格水平下。中、西部城市的平均得分相差不大，分值较低，主要表现以下方面：一是大部分城市政务 APP 提供的内容资源单一，缺乏亮点；二是互动手段单一，政民互动多为留言咨询和投诉，缺乏民意征集；三是加分项（创新性）指标，中、西部城市普遍较低。

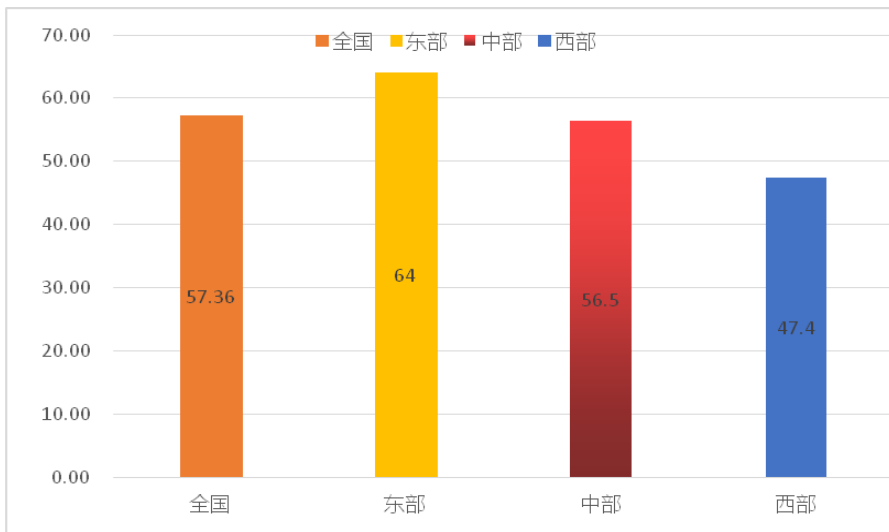


图 9 2017 中国移动政务服务能力评价政务 APP 平均得分（按地区）

由此可见，我国各地区级别之间移动政务服务能力发展不均衡，但差距微弱，中西部城市对在线服务的重视程度弱于其他级

别的城市；城镇人口、城市交通等要素次于其他级别的城市，移动政务服务的社会需求与倒逼效应不足。

2. 政务 APP 服务供给普遍较强，但运营水平整体偏弱

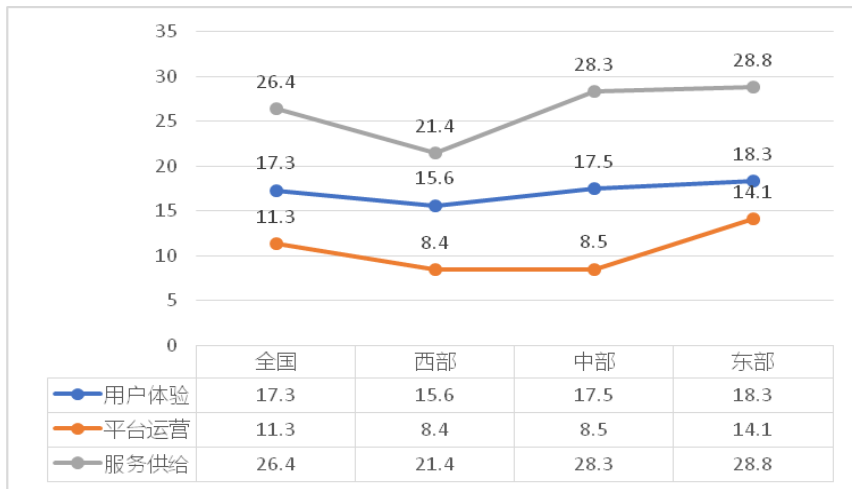


图 10 移动政务 APP 主要功能指标平均得分对比图

2017 中国城市移动政务服务能力评价指标包括用户体验、平台运营、服务供给与加分项四大类。根据上图显示可看出（见图 13），用户体验的平均得分率最高（全国平均得分率 69.1%），其中东部城市平均得分为 18.3，中部城市平均得分为 17.5，西部城市评分得分 15.6。此外，用户体验又主要侧重在用户界面、UI 设计等视觉体验方面，在平台服务整体性用户体验还有很大提升空间。

在平台运营方面，22 个政务 APP 的平均得分为 14.1，中部城市平均得分为 8.5，西部城市平均得分为 8.4。平台运营指标合计 30 分，22 个政务 APP 平均分为 11.3 分，得分率仅为 37.6%，表现最好的东部城市得分率也仅为 47%，未达到及格水平。政务 APP 在平台运营方面的调查发现主要体现在三个方面，包括内容的立

体化制作、互动方式的社会化与智能化以及对版本升级迭代的维护。

在服务供给方面，东部城市最高，平均得分 28.3，中部城市平均得分 28.3，西部城市平均得分 21.4。西部城市在该项指标上与东中部存在较大差距，在便民服务的覆盖度、审批服务的便捷程度，都与东中部城市政务 APP 相去甚远。

3. 三维解读：政务 APP 的用户体验、平台运营与服务供给

(1) 用户体验：用户认证体系基本完备，但用户入口缺乏重视

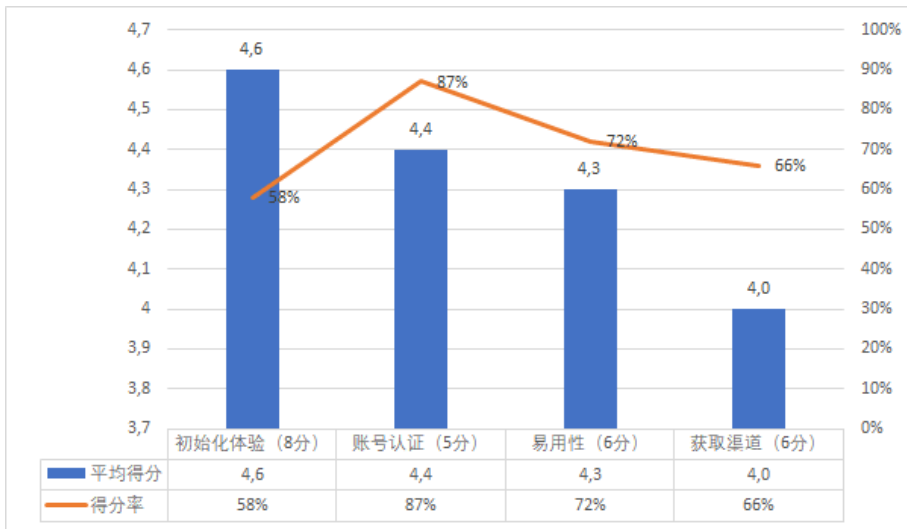


图 11 2017 中国城市政务 APP 用户体验各指标对比分析图

本次调查评价结果显示，账号认证得分率最高为 87%（平均得分 4.4 分）；初始化体验得分率最低为 58%（平均得分为 4.6 分）。初始化体验仍有较大上升空间。该项得分率在及格线以下，为 58%，大部分城市均支持手机+短信验证码方式注册，而支持第三方账号登录的城市较少，仅南京、青岛、重庆、长春 4 个城市支持，在超级社交应用用户渗透力越来越强的当下，多样化便捷登录方式

对提升用户体验具有重要价值。

用户账号实名认证普遍应用。账号认证得分率最高（平均得分 4.4 分），所有政务 APP 均提供邮箱或手机号的绑定，仅青岛、银川、兰州、成都未要求身份证实名认证，而长春市身份证登记不能在 APP 内完成。该项指标得分较高的原因在于，智能手机的普及使移动应用用户体系建设基本成熟，而政务服务的特殊性也让身份证认证易于被用户接受。

获取渠道、易用性表现平庸。获取渠道得分率为 66%，其中 17 个政务 APP 在政府网站或政务办事大厅网站提供下载链接，但仅有福州、济南、杭州 3 个城市在其官方微信号上提供下载入口，此外部分城市的政务 APP 未在安卓主流市场¹上架，或版本号不统一。根据评价结果可以发现，政务 APP 在品牌推广与升级迭代方面还存在较大短板。

(2) 平台运营：政务互动模式日趋成熟，但用户运营仍在摸索期

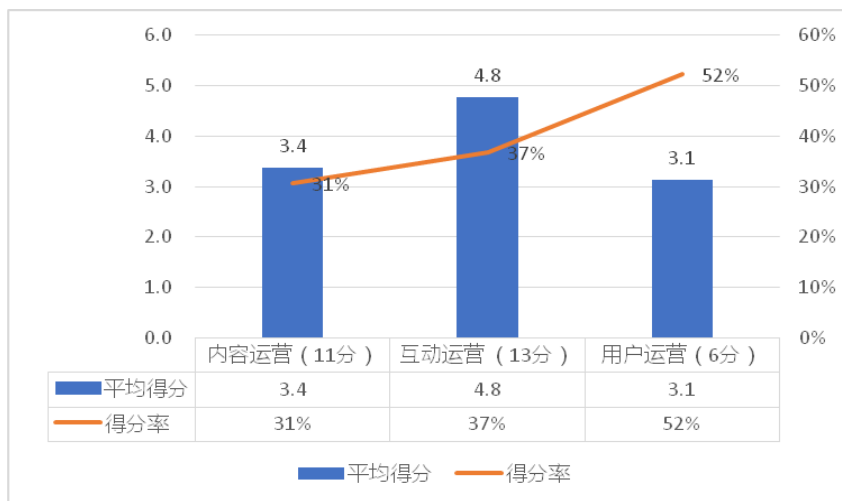


图 12 2017 中国城市政务 APP 平台运营各指标对比分析图

¹ 安卓主流市场：选取百度手机助手、360 手机助手和腾讯应用宝。

本次调查评价结果显示，用户运营得分率最高，为 52%（平均得分 3.1 分）；内容运营得分率最低，为 31%（平均得分为 3.4 分），互动运营为 37%（4.8 分）。

内容运营较差，多数资讯不实用。几乎所有政务 APP 都能提供内容发布，但题材较为单一，阅读体验较差，如“中国上海”APP 部分内容资源来源于直接抓取其政务微信，未进行重新排版，阅读体验不佳。此外，政策解读需要进一步加强重视，多数政务 APP 的政策图解与解读较少或未提供，多媒体应用较少，南京、青岛、福州使用了多媒体呈现内容，上海有部分资讯内容为视频格式，但无法正常播放。而以用户为中心围绕“信息即服务”理念设计政务服务主题则凤毛麟角。

互动运营方面严重滞后于用户需求。除南宁以外的政务 APP 都提供了基本的互动通道，提供留言栏目以便于用户进行咨询和投诉，小部分提供了电话和公开邮箱。哈尔滨、杭州、武汉、福州、贵阳、青岛和南京等 7 个政务 APP 开设“民意征集”通道，银川虽然设置了“民意征集”但处在不可用状态。智能问答和在线评价应用较差，仅有济南和杭州应用了智能问答，济南、广州、上海设置了在线评价。在数字化沟通越来越普及的当下，政务 APP 在互动功能意识和能力上的缺失也反映了政府机构面对移动互联网与新媒体环境的开放姿态仍有待提升。

用户运营尚处于萌芽和摸索阶段。用户运营虽然在平台运营环节得分率最高，但依然问题突出，37.5%（9 个）的政务 APP 存在更新不及时或更新间隔较长的问题，而面向以覆盖和获取目标用户的专门性运营活动策划则尚没有入门。

(3) 服务供给：政务服务事项在线率较高，但查询服务未受到重视

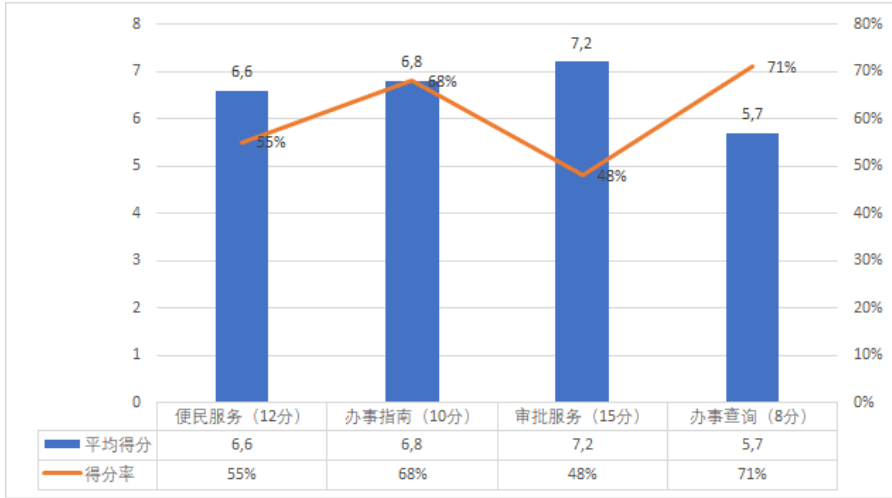


图 13 2017 中国城市政务 APP 服务供给各指标对比分析图

便民服务两极分化。便民服务得分率为 55%（平均 6.6 分），北京、南京、重庆、福州、武汉、广州、兰州、杭州、宁波等城市的便民服务提供较为全面，基本能覆盖用户日常生活。但少数城市的便民服务不够贴合用户需求，或未提供便民服务。其原因一为政务 APP 的主管单位或建设初衷与目标用户需求出现偏差，未考虑用户对便民服务的实际需求；二是部分政务 APP 便民服务设计较差，过多调用外部链接，导致在线载入缓慢，使用体验欠佳。

移动在线办事能力有限。大部分城市的政务 APP 嵌入了在线预约和在线办理功能，但相对于 PC 网站而言，此次调查覆盖的所有政务 APP 可办理的事项都较为有限，诸多政务 APP 不能完整地提供诸如设立变更、证件办理、许可证明等事项的预约或办理服务。此外，多数政务 APP 虽然提供了在线办事服务，但大部分均

采用链接直接跳转到政府网站页面完成，且政府网站办事界面未做移动端界面优化适配，导致通过手机浏览电脑版网页存在诸多不便，运行缓慢且体验极差。

办事指南和办事查询功能勉强及格。除重庆、银川以外，所有城市都提供了办事指南，多数办事指南都明确规定办理时限和承诺办理时限、列出办理依据、提供具体办理机构、提供线下办理地址、提供办理机构联系电话、明确列出申报材料 and 申报条件等信息，但略显平庸，缺少可视化/场景化引导，南宁、杭州、宁波等办事指南虽然有流程图但无法正常显示，仅有“我的南京”APP 具有场景化引导服务，且设计了精美的政务服务事项办理流程图。

六、趋势思考

1. 独与众：移动政务该独立发展还是寄生于平台？

2012-2013 之间，我国政府机构面对移动互联网浪潮曾出现了一波开发政务 APP 的高潮，期间从部委到省市，从区县到行业，各个机构似乎认为只要开发一个 APP 就可以抓住移动政务的未来，而随着国民级移动政务对用户入口、流量与场景的垄断与重构，政务 APP 的获客成本与运营难度越来越高，投入巨大但社会口碑与应用绩效极低，各个政府机构面对被新媒体、社群经济、网红直播等不断升级迭代的移动互联网玩法显得手足无措，除了亦步亦趋地去开设政务微博、政务微信等为政务 APP 导流，或通过线下入口收揽用户，而别无他法。目前，“互联网+政务服务”的发展、政务信息系统整合及政务信息资源开放共享的推进使政务 APP 的价值与作用被重新发掘，而微信、支付宝城市服务也在大举进入智慧城市领域，在生活缴费、交通、医疗、教育等领域实行全线布局，逐步渗透和侵蚀政务服务的领地，那么，政务 APP 到底应该走独立发展的道路还是寄生于超级平台的深处？



图 14 移动政务服务发展模式对比

国脉研究院认为，未来移动政务将走向两条路径，一是随着政府信息系统整合共享的加速，信息孤岛与数据孤岛将被有效破除，共享与开放的政务信息资源价值将注入政务 APP 运营，在移动端在线办事能力上将极大提升，政务 APP 承载的服务内容和服务场景将越来越多，并且，垂直化、单一化、满足小众用户需求、功能体验强大的政务 APP 将不断涌现；二是政务 APP 的发展将被超级平台生态影响，在服务内容、服务模式与服务体验上逐步靠拢，更大的期待是在诸如微信、支付宝等应用的城市服务频道与政务 APP 关联越来越密切，并可进行不影响用户体验的互操作。毕竟，在权威性和便捷性的平衡上，对于影响公众切身利益的领域，政务 APP 存在的价值或许目前并未完全显露。

2. 左与右：社会化政务——公益向左，商业向右

《国务院关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》提出，要引入社会力量，积极利用第三方平台，开展预约查询、证照寄送，以及在线支付等服务；依法有序开放网上政务服务资源和数据，鼓励公众、企业和社会机构开发利用，提供多样化、创新性的便民服务。社会化、泛在化是移动互联网时代政务服务的两大显著特征，平台经济的崛起使平台的属性也处于不断演化之中，商业平台的公共性与公共服务平台的商业性也在逐渐融合，如微博、高德地图、微信、支付宝等的生态链发展中，对社会公共事件的舆论影响、对城市出行的影响、对用户消费心理的影响等都在不断增强，而作为公共平台而言，在提供免费的便捷服务同时也在不断吸收中介机构与支付机构的进入，两种角色与两种身份在不同的运营手段驱使下，甚至让少部分用户已经忘记商业平台提供公共服务的商业目的，并想当然地迎合与参与其商业模式的建设与完善，那么面对社会化政务在各种超级平台的上载率越来越普遍，用户应该如何看待和选择？商业平台提供泛政务服务应如何进行行业自律？

国脉研究院认为，政务服务作为一种特殊的服务产品，在数字时代更呈现出别样的普惠便民特性，更多的平台参与即是更大的释放政务服务的能力与潜力，更广泛地影响社会运行。而社会化政务服务平台面对商业模式的选择时，应慎重考虑政务服务作为公共服务产品的特性，在对服务属性、来源、功能、效果等应有不同程度的显著标识，不应为了商业目的对服务来源和效果进行蓄意混淆，还应与服务提供方建立畅通的反馈机制，以便更好

地完善和提升服务。此外，社会化政务服务平台的规范化运行还应建立相应纠错机制，注重对用户数据与隐私的保护，并为可能的用户影响与意外事件设立预案。

3. 有与无：人工智能+政务未来是“无人审批”？

WEB2.0、移动互联网、云计算、大数据、物联网等均在不同阶段、不同程度地影响政府在线服务的发展，而人工智能是目前无法回避的话题，对人工智能参与政务服务的猜测与质疑声不断，对于其价值的判断也处于盲人摸象的初级阶段。从“少跑腿、好办事、不添堵”、浙江“最多跑一次”到江苏“不见面审批”，其背后已经蕴含了信息技术对政务服务的深刻影响，在全球智库机构发布的人工智能将最先取代什么工作岗位，大家都认为是程式化的工作内容、规范式的操作流程和固定的接收模式。那么，政务服务符合人工智能需要介入和取代的工作特征么？从“无人超市”到“无人审批”还有多远？从本次调查的22个政务APP也可以发现，无论对于政务服务机构还是对于用户而言，当前的人工智能应用都还只是一丝曙光。

国脉研究院认为，政府要利用人工智能提升政务服务能力，其本质是基于数据的智能，其背后是数据的标准化、规范化和统一化支撑的、数据治理驱动的跨平台、跨领域、跨行业的大数据应用，并且是如语音、视频、物联网、虚拟现实、人工智能等多种技术应用的集合体最终为用户提供良好的服务体验。已在美国刑侦领域应用的人工智能程序即可预测人的再犯罪概率，但其预测准确性并不是特别成功，并且将黑人错误地标记为高风险人群的几率是其他族群的两倍，因此一些法律专业人士，包括美国上

一任总检察长，也反对在判决中使用人工智能预测的结果。倘若“无人审批”被大规模地应用，人工智能是否有能力进行伦理判断，是否能基于人性假设而寓情于法，是否会真正照顾弱势群体，保障社会公平公正？因此，政府应该为人工智能的应用做好技术储备，构建数据支撑系统，并提前规划好行政伦理和规则体系。

4. 轻与重：轻量级应用体验需要重量级数据共享

越是精准的服务与优秀的体验越是需要用户更为隐私的信息，这对于在线服务而言几乎不言而喻，通过深浅不一的多种数据集合遴选和判断用户需求，形成算法模型进行精准推送服务，也早已成为电商平台的运营惯例。在本次调查评价中，大部分城市的政务 APP 都较好地提供了便民服务，这些功能通常能被快速地响应，使用频率也较高，如身份证办理，出入境办理、婚姻预约等，这些轻量级的服务，也恰恰是与个人隐私息息相关：身份证号码、护照号码、婚姻状况、出行轨迹……而对于涉及多部门审批的企业服务为何无法在政务 APP 实现轻量级体验，除了制度要求的合法性确认之外，更重要的数据无法深度共享，导致需海量报送信息和重复提交材料。

国脉研究院认为，要在政务 APP 实现类似于第三方平台的轻量级应用，不仅需要在产品设计、体验优化上做文章，同时要重点推动后台信息系统的整合与前台服务入口的关联整合。此外，政务 APP 需注重数据沉淀与数据分析，通过用户行为积累数据、通过数据提升服务优化的依据，反观目前政务 APP 的运营现状，大多弱于数据共享与应用，即使前端服务内容众多、服务体验良好也因无法在数据流动层面形成畅通的服务闭环而成为摆设。

附录：评价说明

1. 数据采集

数据采集开始：2017 年 8 月 1 日

数据采集结束：2017 年 10 月 31 日

2. 评估方法

- 专家指导法：专家指导和参与评估指标设计、评估方案确认、评估结果审核等环节；
- 文献调查法：搜集、鉴别、整理相关文献资料，用于设计评估指标体系及确立评估方法；
- 模拟体验法：以用户登录模拟 APP 使用流程，体验从初始化注册、服务查询、办事预约等过程，评价 APP 的产品设计、服务可用性、用户体验与服务效果。

3. 政策依据

- 《国务院办公厅关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案的通知》(国办发〔2016〕23 号)：整合实体大厅，政府网站和移动客户端，实现基于身份证号码的统一认证，达成“一网”通办；利用移动客户端等渠道全面公开政务服务事项。
- 《国务院办公厅关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》(国办函〔2016〕108 号)：互联网政务服务门户实现向手机等移动终端的延伸，覆盖主流的手机操作系统，规范了用户移动 APP 端登录方式，实现移动端办件查询、表单预填、办事预约、咨询投诉、网上支付等功能。

关于国脉

国脉互联是中国信息化民间智库，拥有 12 年电子政务（互联网+政务服务）、6 年智慧城市和智慧企业的咨询实战经验，为政府部门、城市园区、大型企业等客户提供科学、规范、专业、创新的一体化解决方案和高品质的专业服务。公司秉承“网络价值构建师”的行为理念，践行“咨询+产品”的发展定位，主要开展**智慧城市、智慧政府、智慧企业领域**的规划、评估、咨询、项目实施和运营外包服务，并提供系列网络价值赋能产品。

国脉互联立足北京，辐射全国，已在**北京、上海、广州、宁波、西宁、南昌、石家庄、长春、杭州**等地设立子公司、分公司和办事处，12 年来为 30 余个部委、20 余个省、200 多个城市、10 余个垂直行业、50 多家中央企业提供高端信息化智库服务。

报告咨询

易浩然 13818045279 yihaoran@govmade.cn