

山东省推行“无证明之省” 赋能数字政府建设研究

侯新玥

山东省大数据中心, 山东 济南 250011

摘要

各地区和政府部门正积极探索数字政府建设的新模式, 推进电子证照扩大应用领域和全国互通互认。山东省聚焦深化“放管服”改革, 优化营商环境, 将建设“无证明之省”作为推动政府数字化转型的重要举措。然而, 目前山东省正处在“无证明之省”建设的初期, 在探索“无证明”服务过程中还面临一些问题和挑战。为此, 分析其中的难点、痛点及堵点, 并提出具有针对性的对策建议, 旨在加快山东数字政府建设的进程, 进一步提升政务服务效能。

关键词

无证明之省; 电子证照证明; 数字政府

中图分类号: D63

文献标志码: A

doi: 10.11959/j.issn.2096-0271.2025034

Research on empowering digital government construction through the implementation of “unproven province” in Shandong province

HOU Xinyue

Shandong Province Big Data Center, Jinan 250011, China

Abstract

Various regions and departments are actively exploring new models of digital government construction, promoting the expansion of electronic license applications and national mutual recognition. Shandong Province focuses on deepening the reform of “streamlining administration, delegating powers, and improving services” to optimize the business environment, and regards the construction of an “unproven province” as an important measure to promote the government's digital transformation. However, Shandong is in the early stage of building an “unproven province”, and there are still some problems and challenges in exploring “unproven” services. In response to this, the difficulties, pain points, and bottlenecks were analyzed, and targeted countermeasures and suggestions were put forward, aiming to accelerate the process of building a digital government in Shandong and further enhance the efficiency of government services.

Key words

unproven province, electronic certificate proof, digital government

0 引言

当前各地区和部门正积极探索数字政府建设新模式，大力推进“互联网+政务服务”，持续优化政务服务。然而，从电子证照的推动工作来看，我国还存在标准规范不健全、互通互认机制不完善、共享服务体系不完备、应用场景不丰富等突出问题。为此，2022年2月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于加快推进电子证照扩大应用领域和全国互通互认的意见》（国办发〔2022〕3号），明确了推动电子证照扩大应用的具体要求。为贯彻落实国家部署要求，加快推进数字政府建设，山东省聚焦深化“放管服”改革，优化营商环境，提出了打造“无证明之省”的重要举措，并于2022年5月发布了《山东省人民政府办公厅印发深化数据赋能建设“无证明之省”实施方案的通知》。

山东省推行“无证明之省”赋能数字政府建设，旨在推动各级各部门数据共享、资源互用、业务协同，确保信息能够围绕社会需求真正流通起来，以提高政府政务服务的办事效能^①。然而，“无证明之省”建设推行范围之广、革新力度之大、涉及部门之多，在一定程度上凸显了山东在推进“无证明之省”建设过程中的难度，这绝非一朝一夕之事，是一场持久的政府数字化建设与治理改革。本文旨在研究山东省推行“无证明之省”建设的现状，分析其中存在的难点与堵点问题，并提出具有参考性、针对性、可行性的观点与解决方案，为更好地助力数字政府建设建言献策。

山东省推行“无证明之省”建设，通过加强数据资源的共享共用、推行电子证照证明、优化办事流程，在政务服务、行

政执法、公共服务和社会生活领域，最大限度减少企业和群众办事所需提交的材料，全面推进“免证办事”“一码通行”，切实方便企业和群众办事。与此同时，山东省改进在推行“无证明之省”建设中存在的不足，克服所面临的困难与挑战，寻求实现山东省全域“无证明”的新方式与新路径，这有助于加快数字政府建设的新步伐，从而打造出智慧化、数字化的新型政府。

1 相关概念

1.1 “无证明”

“无证明”并不意味着企业和群众在办理业务时不需要任何形式的证明材料，而是将国家有关部门和单位出具的各类合法化证照证明、报告材料、办事结果等文件电子化，免于提交或不需要重复提交多余的材料，达到“让数据多跑路、百姓少跑腿”的效果。电子化后的证明材料与传统纸质证照具有同等的法律效力。

1.2 数字政府

数字政府是指利用数字化技术，重塑政府管理、业务、技术等新模式，通过建设以新一代信息技术为支撑的政务服务新机制、新平台、新渠道，进一步优化政府内部组织架构、运行机制以及履职效能，形成“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”的数字化、智能化治理体系。

2 研究现状

政务服务一直是国内外研究的热门话题和关注重点，其服务形式也随着新技术的

支撑不断优化。目前，国内外数字政府建设如火如荼，吸引了广大学者投入研究。

2.1 国内研究现状

国内各级各部门正积极推进数字政府建设，电子证照证明掀起新的数字化浪潮。郑相毅^[2]于2022年对湖北省交通运输审批服务电子证照应用进行深入探究，提出在湖北省“一网通办”的布局下，利用全省政务服务手机端App“鄂汇办”解决交通运输审批方面难题的想法，推进了电子证照在湖北省交通运输领域审批环节的应用推广；钟毅^[3]于2022年针对江西省“婚育户一链办”服务展开实践探索，探讨其理念和内涵、难点和做法、平台功能和应用成效，并对其下一步发展提出对策建议；杨玉富等^[4]于2023年从云南省政务服务统一电子证照系统的发展背景、系统建设需求分析与应用等方面出发，对系统的建设与应用实践作了系统分析。各省大力推行电子证照证明在多领域多方面建设的应用案例和成果在一定程度上反映了政府正在加速数字化转型，数字政府建设是当下发展的重要方向。

2.2 国外研究现状

我国重视数字政府建设，其他国家也不例外。李思艺^[5]于2021年基于加拿大数字政府建设的相关政策性文本，对其数字政府治理理念进行分析，研究其中可以适应我国数字政府建设环境的经验，为我国数字政府治理建言献策；初冬梅^[6]于2022年总结分析俄罗斯数字政府建设经验，得出可以为我国利用的借鉴和启示，一是增强数字治理的制度供给，二是建立数字民主和数字平等，三是管控国家数字主权风险；2023年，李泰等^[7]总结梳理韩国数字政府

发展历程与实践经验，探讨新时期我国数字政府建设的重点方向和路径；熊东旭等^[8]在新加坡数字政府建设启示的基础上分析我国的推进方向。国外数字政府建设情况也是众多学者关注的热点，并积累了丰富的研究成果。这些研究成果能够为我国数字政府建设提供宝贵的国际经验和实践模板，激发我国数字政府建设的新思路。

2.3 研究创新

本文通过分析国内外数字政府研究现状，发现我国数字政府建设还处在发展的初期，大部分省份更侧重于“以点带线、以线促面”，单纯地从数字政府建设某领域出发，通过对多个独立的应用场景部署来逐步推动各领域政务服务流程的革新与再造，进而促进数字政府全社会全方位渗透与建设。然而，这种普遍采用的建设模式存在“数据孤岛”“信息烟囱”的弊端，不同部门拥有各自独立的信息处理系统，其为后期信息共享和利用带来了极大的困难和挑战。为此，山东省从顶层设计和统筹谋划的角度出发，推行全省范围内的“无证明”服务，采取“先面后点、围面打点”的策略来推行数字政府建设。山东省基于“无证明之省”赋能数字政府建设走在了全国的前列，对推行“无证明之省”建设进行系统研究和分析，有助于推进政府数字化服务模式的创新与升级，并为国内其他省份甚至国外环境提供可复制、可推广的经验做法，从而加速国内外数字政府建设的进程。

3 “无证明之省”建设

3.1 主要内容

山东省推行“无证明之省”建设，主

要包括以下几项举措。

一是推行“减证办”服务，通过直接取消和实行告知承诺的方式，全面消除各类“奇葩证明”“循环证明”，从电子证照证明的源头上压减无用材料，提供更优的精简办事服务。

二是推广“免证办”服务，利用数字化手段，打通多部门和单位间的“数据烟囱”“信息壁垒”，在办理业务时实现系统材料“自动填”“免提交”“相关联”，更高效地利用好数据资源。

三是推行“一码办”服务，建设全省一体化“居民码”“企业码”服务体系，通过码证关联，全面关联企业 and 群众常用的各类电子证照，推动电子证照证明一体化、便利化应用，实现“一码走全省”，切实解决企业和群众过去办理业务时出现的扫码数量多的问题。

四是探索“主动办”服务，建设企业和个人专属服务空间，完善“一企一档”“一人一档”，运用大数据、人工智能等技术，主动感知企业和群众需求，并提供精准服务。

“无证明之省”建设行动主要举措如图1所示。

山东省围绕“无证明之省”建设的主要举措在执行层面还涉及两方面的内容。

一是业务方面，山东省全面推进“无证明”服务标准化，通过开展事项梳理、规范数据标准、优化服务流程，以实现政务服务事项的同要素管理、无差别受理和同标准办理，支持表单自动整合、信息自动调用、证照证明自动关联。在电子证照证明的实际办理过程中，各类电子证照证明涉及多部门和单位，为持续做好证照证明事项清单化管理工作，切实方便企业群众查询和监督，深化“无证明之省”建设，进一步提升政务服务水平，山东省司法厅

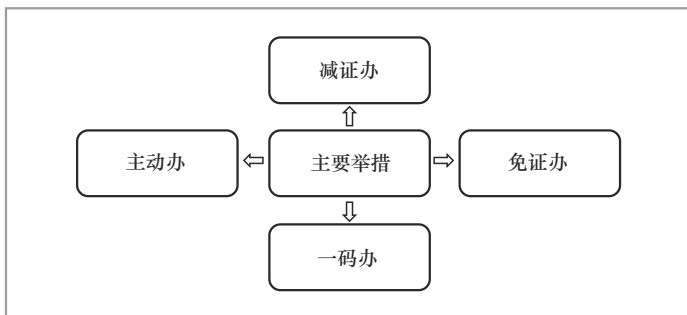


图1 “无证明之省”建设行动主要举措

组织省级行政机关对法定证明事项进行了全面梳理，统一编制了《山东省证明事项通用清单（2023年版）》，此项举措进一步规范了各级各部门和单位有关证照办理的程序，为后续全面推行“免证办事”“一码通行”打下了良好的基础。

二是技术方面，山东省完善一体化政务服务平台与一体化大数据平台，提升电子证照、电子印章等服务能力，规范电子证照证明制发，补齐历史证照数据，开展数据源头治理，分级分类推进各领域数据资源统一汇聚和服务，着力提升数据共享的时效性、精准性。

3.2 建设成效

山东省全领域推进“无证明之省”建设，企业和群众“免证办事”“一码通行”成为常态。

一是统一标准规范。山东省全面规范数据资源目录，解决各级目录重复梳理、服务无法统筹的问题，形成全省“一套目录”。目前，山东省规范梳理数据资源目录13万余项，组织各级各部门完善业务数据标准，推动“一数一源一标”，推行电子证照标准193类，建立公共数据资源质量评估指标体系，并梳理制定78类数据治理规则，从数据生产源头统一标准、提升质量。

二是全面推进“无证明”应用。山东省各级各部门在纵横双维度上，围绕政务办事、医疗健康、交通出行、文化旅游等多领域，开启“减证”“无证”等专项活动，分级分类推进“无证明办理”，加快推进电子证照证明应用，深化“免证办事”。同时，山东省各级各部门持续深化“无证明”应用，打造“一码亮证”应用场景，将电子证照证明用于实际政务服务办事、行政执法等场景，大大提高了政务服务办事效率。

三是建设标准统一、高度可用的“鲁通码”服务体系。山东省用电子证照代替实体证照，将全省各级各部门500多类码融合成全省统一的“鲁通码”，将多个码融合成一个码进行集中展示，用政府“证照库”替代群众手中的“档案袋”。“鲁通码”支持群众在各市县政务服务大厅扫码取号和亮码办事，群众通过“鲁通码”即可进行证照授权，政务服务平台将自动获取电子证照，实现群众“免证办事”。目前，全省累计开展电子证照应用8.3亿余次，大力推广应用“鲁通码”，并在政务办事、医疗健康、交通出行、门禁通行、文化旅游、酒店入住等群众获得感强的六大类场景实现了广泛应用。

4 问题分析

山东省推行“无证明之省”的建设在更大程度上为企业和群众提供了便利，使证件办理和办事流程更省事、省力、省心，避免了过去在政务服务办事流程中需要提交大量烦琐纸质资料的情况，极大地优化了证照证明的办理流程。不仅如此，“无证明”畅通了数据互联共享和利用，实现了数据信息的实时调用，既保证了数据的准

确性，又确保了数据的时效性，且办事操作流程可留存、可监督，让群众办事更放心，切实提高了政务服务的满意度和获得感。

大力推行“无证明之省”建设无疑是一项优化营商环境、惠民利民的重大举措。然而，在“无证明”探索发展阶段，山东省还存在一些困难需要去克服。

一是“无证明”事项梳理标准不明晰。哪些事项可以通过“无证明”方式办理、哪些事项达到了“无证明”办理的条件、“无证明”办理流程 and 具体要求是什么等，这些事项还需要进一步明确。电子证照证明事项梳理工作是推行“无证明”建设的前提和基础，只有做好前期准备工作，后续推进才会更顺畅。

二是“无证明”数据共享利用不畅通。虽然政府内部数据量大，但是存在部门间数据割据的问题^[9]，数据不聚集、数据共享利用难，导致数据资源的重复和浪费。同时，数据资源处理标准不统一^[10]，数据资源缺乏统一的管理和进出口规范，导致跨部门数据调用困难、流程烦琐，存在“有数不可用、有证不可取”的情况。

三是“无证明”技术保障不健全。“无证明”服务对数据安全提出了更高的要求，但是现有的技术保障措施无法确保数据在存储、调用等流转环节的安全，可能存在错误数据和虚假数据在不同部门之间流动的情况，数据质量良莠不齐，数据信息的准确性、安全性有待验证，这导致生成的电子证照证明失去权威性和信服力。不仅如此，数据信息的泄露可能会危害国家信息安全和个人隐私^[11]。

四是“无证明”监督管理机制不完善。在“无证明”发展的初期，很多工作还处在探索中，如办事服务标准还不够明确，办事服务流程还不够顺畅，以及办事服务

程序还不够规范。“无证明”服务需要听取办事群众的意见及建议，持续优化政务服务水平，输入与输出并行，方能行得更远、走得更稳。

5 对策建议

山东省推行“无证明之省”建设是探索数字政府“先面后点、围面打点”建设的创新实践，在其发展的初期暴露出一些问题和不足。为更好地推行山东全域“无证明”服务，本文提出以下几点建议。

一是要完善制度关。有关部门要坚持问题导向、需求导向，完善电子证照证明事项梳理工作标准和规范，对每一项业务办理过程中涉及的电子证照证明类别、应用场景、使用范围予以说明^[12]。明确电子证照发证、持证、用证、共享、留存等各环节的工作要求，做到纸质证明材料与电子证照证明同步生成，推进政务服务电子证照办事归档全流程电子化，确保生成的电子证照证明可靠、可管、可用。

二是要严把数据关。有关部门要进一步提升电子证照证明数据质量，统筹制定本行业本领域的电子证照数据审批审核机制，进一步提升电子证照证明数据信息的精准性、可靠性以及安全性。打造省级时空数据中台^[13]，实现全省电子证照证明数据统一管理。同时，数据信息的时效性也极其重要，为确保数据的准确、有效，还要持续做好电子证照证明数据信息的更新与完善工作，对于出现问题偏差的电子证照证明要及时进行数据处理，再次更新上传至省级统一管理的电子证照库中，便于各级各部门实时调用所需的证照数据，实现电子证照数据的共享利用。

三是要加强技术关。省级部门要统筹

做好电子证照证明数据信息的汇聚工作，推进电子证照证明统一标签化管理，满足分类管理、智能检索等办公办事需要^[14]，支撑起各级各部门单位电子证照证明跨层级、跨地域、跨部门接口调用使用，确保有数可取、有照可用。同时，加大拓宽电子证照证明应用场景和范围，积极推动各级各部门加快制发各类电子证照证明，并及时汇入电子证照系统，做好数据的汇聚和共享，形成多层多元、互联互通的“无证明”服务体系^[15]，提升电子证照库的集约服务能力。

四是要重视监督关。有关部门要强化“无证明”监督管理体系，加强电子证照证明全流程监督和管理，确保电子证照证明制发、调用、存储等环节合法合规，严厉抵制违规操作、违法行为。畅通民意民声反映渠道，如采取在电子证照证明办理窗口设立意见箱等措施，既方便群众及时反映“无证明”服务问题，又方便工作人员及时整改，优化“无证明”服务流程，做到切实维护办事群众的权利。

6 结束语

山东省在全国率先开展“无证明之省”建设，将建设“无证明之省”作为推动政府数字化转型的重要举措。然而，山东省在电子证照证明事项梳理、数据流通、流程机制、监督管理等方面还面临诸多挑战，这在一定程度上阻碍了山东省全域实现“无证明”服务的伟大愿景。为更好地推进“无证明之省”建设，山东省要进一步完善制度关、严把数据关、加强技术关、重视监督关，通过查缺补漏、查摆不足，强化“无证明”服务能力，不断提高政府数字化服务水平。

参考文献:

- [1] 朱建平, 付学敬. 数字政府建设背景下电子证照一体化应用研究与实践[J]. 信息技术与标准化, 2023(10): 68-73, 77.
ZHU J P, FU X J. Research and practice on the integration application of electronic licenses under the background of digital government construction[J]. Information Technology & Standardization, 2023(10): 68-73, 77.
- [2] 郑相毅. 湖北省交通运输审批服务电子证照应用探究[J]. 中国交通信息化, 2022(S1): 429-432.
ZHENG X Y. Research on the application of electronic license for transportation approval service in Hubei Province[J]. China ITS Journal, 2022(S1): 429-432.
- [3] 钟毅. 江西省“婚育户一链办”服务实践探索研究[J]. 人口与健康, 2022(10): 31-34.
ZHONG Y. Exploration and research on the service practice of “one chain for marriage and childbearing households” in Jiangxi Province[J]. Population and Health, 2022(10): 31-34.
- [4] 杨玉富, 杨铁红. 云南省政务服务统一电子证照系统建设与应用实践[J]. 云南科技管理, 2023, 36(6): 50-53.
YANG Y F, YANG T H. Construction and application practice of unified electronic certificate system for government services in Yunnan Province[J]. Yunnan Science and Technology Management, 2023, 36(6): 50-53.
- [5] 李思艺. 迈入技术与信任相融合的数字治理时代: 加拿大数字政府建设的启示[J]. 情报理论与实践, 2022, 45(1): 205-212.
LI S Y. Towards an age of digital governance integrated with technology and trust: implications of digital government programs in Canada[J]. Information Studies (Theory & Application), 2022, 45(1): 205-212.
- [6] 初冬梅. 俄罗斯数字政府建设进展及启示[J]. 欧亚经济, 2022(6): 44-58, 123.
CHU D M. The development of Russia's digital government and enlightenments[J]. Journal of Eurasian Economy, 2022(6): 44-58, 123.
- [7] 李泰, 何菁钦. 韩国数字政府建设实践[J]. 通信企业管理, 2023(9): 22-24.
LI T, HE J Q. Practice of digital government construction in Korea[J]. C-Enterprise Management, 2023(9): 22-24.
- [8] 熊东旭, 成凯. 新发展理念视角下数字政府建设的推进路径: 新加坡数字政府建设的启示[J]. 南京工程学院学报(社会科学版), 2023, 23(1): 39-43.
XIONG D X, CHENG K. Research on the promotion path of digital government construction from the perspective of new development concept: inspiration from Singapore's digital government construction[J]. Journal of Nanjing Institute of Technology (Social Science Edition), 2023, 23(1): 39-43.
- [9] 杨玉楨, 翟怀技. 大数据背景下智慧政府建设的优化路径[J]. 科学发展, 2022(11): 23-29.
YANG Y Z, ZHAI H J. The optimization path of smart government construction in the context of big data[J]. Scientific Development, 2022(11): 23-29.
- [10] 蒲姣. 大数据赋能地方政府治理研究[D]. 哈尔滨: 中共黑龙江省委党校, 2024.
PU J. Research on big data empowering local government governance[D]. Harbin: Party School of Heilongjiang Provincial Committee of C.P.C., 2024.
- [11] 冯锋. 大数据时代我国数字政府建设的路径探析[J]. 山东社会科学, 2022(5): 139-146.
FENG F. An analysis of the constructional path of digital Chinese government in the era of big data[J]. Shandong Social Sciences, 2022(5): 139-146.
- [12] 方钟亮, 刁良非子. 电子证照共享服务在基层政务服务领域的应用研究[J]. 产业科技创新,

- 2023, 5(1): 93-96.
- FANG Z L, XI L F Z. Research on the application of electronic license sharing service in the field of grass-roots government services[J]. Industrial Technology Innovation, 2023, 5(1): 93-96.
- [13] 王昀, 杜志双, 田康, 等. 数字政府时空数据中台设计与实践[J]. 大数据, 2024, 10(4): 149-160.
- WANG Y, DU Z S, TIAN K, et al. Design and practice of spatial and temporal data center on digital government[J]. Big Data Research, 2024, 10(4): 149-160.
- [14] 金加和, 施筱玲, 徐峰, 等. 基于数字政府建设的公文标签体系构建与应用研究[J]. 大数据, 2024, 10(5): 123-137.
- JIN J H, SHI X L, XU F, et al. Research on the construction and application of official document label system based on the construction of digital government[J]. Big Data Research, 2024, 10(5): 123-137.
- [15] 周建林. 基于大数据的政府治理能力现代化研究[D]. 南宁: 广西民族大学, 2022.
- ZHOU J L. Research on the modernization of government governance capacity based on big data[D]. Nanning: Guangxi University for Nationalities, 2022.

作者简介



侯新玥 (1998-), 女, 山东省大数据中心助理工程师, 主要研究方向为数字政府、大数据等公共管理领域。

收稿日期: 2024-08-01