

数字政府建设发展研究报告

—新时代、新要求、新机遇下的发展形势与关键议题

(2024 年)

中国信息通信研究院泰尔终端实验室

中国信息通信研究院政策与经济研究所

2024年12月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前 言

党的十八大以来，我国数字化发展进入新的历史时期，以习近平同志为核心的党中央着眼时代发展大势和国内国际发展大局，围绕网络强国、数字中国等作出一系列重大决策部署。作为建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程，加强数字政府建设已经成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，为推进中国式现代化，构筑国家竞争新优势提供有力支撑。

我国数字技术创新持续取得突破，数字技术集成高、迭代快、渗透强、覆盖广等特点不断推动数字政府建设日新月异。本报告立足数字政府建设的新发展阶段，探究**数字政府建设的本质意涵**：一是数字政府建设是适应数字时代发展的必然选择；二是数字政府建设是对人民美好生活需要的敏捷回应；三是数字政府建设是政府治理模式变革的关键驱动。在此基础上，本报告进一步明确**数字政府建设在新时代、新要求、新机遇下的发展要求**：一是把握发展机遇，贯彻决策部署，抢占数字治理的标准规范高地；二是坚持人民至上，持续共建共享，助推数字政府建设提质增效；三是优化治理模式，提升治理能力，探索数字政府建设的韧性治理道路。

改革开放以来的四十余年间，我国紧跟世界信息化发展步伐，积极推进政府信息化建设，我国的数字政府建设大致经历了信息数字化（1978—1992年）、业务数字化（1993—2001年）、数据业务化（2002—2016年）和数字政府（2017年至今）四个发展阶段。其中数字政府阶段的核心特征是政府信息化与社会信息化高度融合、全面发展，最

终实现国家治理模式、治理能力和治理体系的全面数字化转型与创新变革。

数字政府建设是一项复杂性系统工程，本报告在梳理我国数字政府建设现状与成效的基础上，坚持两点论和重点论统一，**识别当前数字政府建设的三项关键议题**：一是“一网通办”“一网统管”“一网协同”的三个“一”应用场景建设；二是数字政府的建设与运营；三是人工智能赋能数字政府建设。报告围绕三项议题按照现状成效、问题挑战、发展建议的思路展开具体论述，以期能够以数字政府建设重点领域和关键环节的研究推进，带动数字政府建设的全面健康发展与系统改进升级。

为系统梳理我国数字政府建设面临的主要问题，本报告从整体性视角出发，**构建“两层四维五点”的数字政府建设问题分析框架**，**提出我国数字政府建设面临的五个主要问题**：一是制度体系建设针对性时效性较为欠缺，二是数据资源“乘数效应”尚未充分激活，三是平台建设集约化程度有待进一步提升，四是新技术供需对接难限制履职能力升级，五是全流程数字政府评估及应用亟待加强。针对五类问题，**报告提出数字政府建设的综合性发展建议**：一是构建专业性长效化制度体系，二是深化公共数据资源开放共享，三是加强数字政府平台集约建设，四是推动需求牵引创新应用落地，五是推动全流程绩效评估及应用。

目 录

一、 数字政府建设的本质意涵与发展要求.....	1
(一) 数字政府建设的本质意涵.....	1
(二) 数字政府建设的发展要求.....	3
二、 我国数字政府建设的发展历程.....	5
(一) 信息数字化阶段（1978—1992年）.....	6
(二) 业务数字化阶段（1993—2001年）.....	7
(三) 数据业务化阶段（2002—2016年）.....	7
(四) 数字政府阶段（2017年至今）.....	8
三、 数字政府建设的现状与成效.....	9
(一) 体制机制更加顺畅，制度供给和组织保障不断增强.....	10
(二) 创新底座不断夯实，基础支撑体系日益完善.....	12
(三) 落地运行更加高效协同，政府履职效能显著提升.....	13
(四) 地方实践特色鲜明，“求同存异”发展趋势明显.....	14
(五) 整体建设协调推进，区域城乡群体发展水平日益均衡.....	15
四、 数字政府建设的关键议题.....	16
(一) 关键议题一：“三个一”应用场景.....	16
(二) 关键议题二：数字政府建设运营.....	23
(三) 关键议题三：人工智能赋能数字政府建设.....	28
五、 数字政府建设面临的主要问题.....	34
(一) 制度体系建设针对性时效性较为欠缺.....	35
(二) 数据资源“乘数效应”尚未充分激活.....	36
(三) 平台建设集约化程度有待进一步提升.....	37
(四) 新技术供需对接难限制履职能力升级.....	38
(五) 全流程数字政府评估及应用亟待加强.....	39
六、 新时代数字政府建设的综合性发展建议.....	40
(一) 构建专业性长效化制度体系.....	40
(二) 深化公共数据资源开放共享.....	40
(三) 加强数字政府平台集约建设.....	41

(四) 推动需求牵引创新应用落地.....	42
(五) 推动全流程绩效评估及应用.....	42



图目录

图 1 我国数字政府建设的发展历程.....	6
图 2 我国在联合国电子政务调查中排名及得分.....	9
图 3 “三个一”应用场景与数字政府建设逻辑关系.....	17
图 4 数字政府问题分析框架.....	35

表目录

表 1 各省数字政府相关规划文件.....	11
表 2 “三个一”应用场景有关政策文件.....	17
表 3 我国各地区发布的政务领域大模型应用政策.....	29

一、数字政府建设的本质意涵与发展要求

数字政府建设是政府运用数字技术变革组织形式、服务方式和治理模式，不断推进国家治理体系和治理能力现代化的过程。2017年以来，我国数字政府建设紧密围绕数字中国、网络强国战略构想步入发展“快车道”，数字技术集成高、迭代快、渗透强、覆盖广等特点推动数字政府建设发展过程“苟日新，日日新，又日新”。因此，站在数字政府建设的新发展阶段，实时更新、准确把握、适度前瞻数字政府建设的本质意涵，并在此基础上进一步明确数字政府建设在新时代、新要求、新机遇下的发展要求，对于切实遵循科学性思考、全局性谋划、系统性布局、协同性推进的思路与方法，开展好新一轮的数字政府高质量建设具有重要意义。

（一）数字政府建设的本质意涵

1. 数字政府建设是适应数字时代发展的必然选择

随着新一轮科技革命与产业变革在全球范围内掀起数字化、网络化、智能化发展的强劲浪潮，人类社会大步迈入数字时代。在此背景下，世界各国加速“数字蝶变”，将数字政府建设与国家发展战略融为一体。《联合国电子政务调查报告 2024》显示，在联合国 193 个成员国中，约有 96.1% 的国家和地区已出台国家层面的数字政府战略或等价性文件，通过数字政府建设推动实现经济社会可持续发展已成为全球共识。党的十八大以来，我国数字化发展进入新的历史时期，以习近平同志为核心的党中央牢牢把握信息革命的“时”与“势”，围绕网络强国、数字中国等作出一系列重大决策部署，将加强数字政府

建设作为建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程，贯穿于政治、经济、社会、文化、生态文明建设的各个方面，高位统筹、系统推进，以数字政府建设全面引领驱动数字化发展。

2.数字政府建设是对人民美好生活需要的敏捷回应

满足人民日益增长的美好生活需要，是我国数字政府建设的出发点和落脚点。一方面，以大数据、云计算、人工智能等为代表的数字技术的发展应用为部分传统复杂性治理问题的解决提供了新视野、新方法、新路径。另一方面，数字技术的发展应用不仅使部分原有的复杂性治理问题更加复杂，还催生出数字化转型这一新兴治理领域，带来诸如信息安全、隐私保护、数字鸿沟等新挑战、新问题、新矛盾。与此同时，随着我国经济社会发展和人民生活水平提高，企业和群众对政府的服务管理水平提出更高要求，抱有更个性多元的期待，加强数字政府建设正是党和国家主动谋新、积极施策，用好数字技术全面赋能国家治理和社会治理，对人民日益增长的美好生活需要做出的敏捷回应。

3.数字政府建设是政府治理模式变革的关键驱动

《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》（国发〔2022〕14号）中明确了加强数字政府建设是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，对加快转变政府职能，建设法治政府、廉洁政府和服务型政府意义重大。这表明，加强数字政府建设的过程就是加快推动政府治理模式变革的过程。变革的驱动性具体表现在四个方面：一是驱动政府治理工具的

变革，促使政府运用数字技术进行科学合理决策、精准高效施策、多元立体监策；二是驱动政府治理组织的变革，推动重塑治理主体在层级结构、权责体系、协同机制等方面的组织运行和管理方式；三是驱动政府治理路径的变革，帮助破除科层制下的“条块分割”困境，加快实现由碎片化治理向整体性治理的转变；四是驱动政府治理场域的变革，依托信息网络构筑起来的数字空间不断延展，成为数字资源集约共享、多元主体互动参与全新治理场域。

（二）数字政府建设的发展要求

1.把握发展机遇，贯彻决策部署，抢占数字治理的标准规范高地

2024年5月，国家数据局发布《数字中国发展报告（2023年）》显示，我国算力总规模居全球第二、高性能计算机持续处于全球第一梯队，先进计算、人工智能等关键核心技术不断取得突破，我国数字政府在线服务指数持续保持全球领先水平。这表明，我国数字政府建设在数字基础设施和数字技术方面具有一定优势。但在数字治理的制度体系，尤其是数字监管领域的标准规范方面，以欧美国家为主导的数字治理规则体系的“布鲁塞尔效应”仍未消弭，我国数字政府建设的“软实力”和国际话语权有待进一步提升。党的二十大报告指出，当前，世界百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，我国发展面临新的战略机遇。这要求我国数字政府建设必须适应新一轮科技革命和产业变革趋势，贯彻落实好党和国家的相关决策部署，在国家数字化力量的对决和对未

来科技制高点的争夺战中持续发力、纵深推进、补齐短板，加快抢占数字治理国际标准规范高地，不断以政府数字治理水平提高引领驱动综合国力和国际竞争力提高。

2.坚持人民至上，持续共建共享，助推数字政府建设提质增效

人民群众的获得感、幸福感、安全感是我国数字政府建设始终追求的目标。近年来，我国将“高效办成一件事”作为数字政府建设的突破口和优化政务服务、提升行政效能的重要抓手，切实践行了中央全面深化改革委员会第二十五次会议提出的“打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，让百姓少跑腿、数据多跑路”的数字政府建设要求。广大人民群众既是数字政府建设的亲历者、见证者、受益者，也是数字政府建设的参与者、推动者、贡献者。这要求数字政府建设既要以推进社会公平为基石，进一步保障数字公平，弥合“数字鸿沟”，在共享数字政府建设成果的道路上“不掉一队、不少一人”，又要充分尊重人民群众的主体地位和首创精神，以人民群众的个性需求为出发点，以人民群众的多元参与为过程，以人民群众的共享共治为结果，以人民群众的认可满意为宗旨，在已有的良好成果基础上，进一步推进数字政府建设提质增效、提档升级，尽快实现“到2035年，与国家治理体系和治理能力现代化相适应的数字政府体系框架更加成熟完备，整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府基本建成，为基本实现社会主义现代化提供有力支撑”的数字政府建设目标。

3.优化治理模式，提升治理能力，探索数字政府建设的韧性治理道路

数字时代下，万物互联、虚实融合、泛在感知的数字化转型特性催生出一系列复杂社会问题，要求政府积极将数字技术与政府治理结合起来，不断优化治理模式，提升治理能力，实现服务质量和管理效能的持续改进。因此，数字政府建设是数字时代推进国家治理现代化的必由之路。但数字政府建设是一项长期性、复杂性、艰巨性的系统工程，在把握数字时代机遇乘“数”而上的同时，还面临着严峻的风险与挑战。这要求数字政府建设要切实立足新发展阶段，准确把握新发展要求，在加快探索数字政府建设的韧性治理道路上谋新局、建新功，既要提升数字政府建设的韧性，即数字政府自身在防控预警能力、风险抵御能力、复杂环境适应力、突发情况反应力，以及灾后事后复原力等方面的能力提升，也要提升以数字政府建设引领驱动的数字经济与数字社会的韧性，即整体经济社会在数字化转型过程中智能、安全、稳定、高效、可持续的建设与发展。

二、我国数字政府建设的发展历程

改革开放以来，我国紧跟世界信息化发展步伐，积极推进政府信息化建设，不断把握技术创新与治理变革机遇，逐步探索形成了具有中国特色的数字政府建设和发展路径。四十余年间，我国的数字政府建设大致经历了信息数字化（1978—1992年）、业务数字化（1993—2001年）、数据业务化（2002—2016年）和数字政府（2017年至今）四个发展阶段，各发展阶段的核心特征与重要内容如下：



来源：中国信息通信研究院

图 1 我国数字政府建设的发展历程

（一）信息数字化阶段（1978—1992年）

该阶段的核心特征是推进政府信息化基础设施建设和办公自动化，最终实现以单个政府部门为中心的信息数字化。20世纪80年代初，面对信息传播速度慢、渠道少、技术弱等问题，邓小平同志提出“开发信息资源，服务四化建设”的重要指示。1982年，国务院成立“计算机与大规模集成电路领导小组”，确定了我国发展大中型计算机、小型机系列机的选型依据。1984年，该小组更名为“国务院电子振兴领导小组”，在“七五”期间，重点抓了十二项应用系统工程，支持应用电子信息技术改造传统产业。1988年，该小组更名为“国务院电子信息系统推广应用办公室”，继续支持各行各业应用电子信息技术，取得了非常好的经济和社会效益。这一时期，国家在大力发展我国电子和信息工业产业的同时，注重与经济体制改革相配套的政府管理体制变革，加快推动实现政府部门内部的办公自动化。

（二）业务数字化阶段（1993—2001 年）

该阶段的核心特征是推进行业信息化与政府部门协同办公，最终实现以行业管理为中心的业务数字化。1993 年，我国启动国民经济信息化的起步工程——“三金工程”：通过“金桥工程”建立起覆盖全国并与国务院各部委专用网连接的国家共用经济信息网，通过“金卡工程”建立起用于国家外贸信息管理的信息系统实联网，通过“金卡工程”推广“信息卡”和“现金卡”使用的货币电子化。此后，国家相继成立国家信息化专家组（1994 年）、国务院信息化工作领导小组（1996 年）和信息产业部（1998 年），并编制《国家信息化“九五”规划和 2010 远景目标（纲要）》，从顶层设计、组织领导和规划落实等方面大力推进国民经济重要行业领域的信息化建设。政府部门的协同办公也在此时期有所发展。1999 年国家实施“政府上网工程”，目标在 1999 年实现 60% 以上的部委和各级政府部门上网，在 2000 年实现 80% 以上的部委和各级政府部门上网，政府信息化进入以国际互联网为基础网络的全新时代。2000 年国务院颁发《全国政府系统 OA 建设 2001—2005 年规划纲要》，对政府协同办公和信息化的指导思想、方针、政策等作出明确规定。

（三）数据业务化阶段（2002—2016 年）

该阶段的核心特征是以公众为中心加快电子政务建设，全面提高政务服务水平，最终实现以社会公众为中心的数据业务化。2002 年，《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》印发，开启了我国以电子政务建设为重点的信息化发展阶段。此后，《国家电子

政务总体框架》《国家电子政务“十二五”规划》《关于加强和完善国家电子政务工程建设管理的意见》等文件相继发布，中央政府门户网站上线运行，国家政务外网中央级平台基本建成，上一阶段的“三金工程”至此拓展到“两网一站四库十二金”。国家信息化领导小组提出“政府先行，带动国民经济和社会信息化的发展”，电子政务成为工作重点。2015年，随着互联网的迅速发展，“互联网+政务服务”成为电子政务发展的新形态，政府的线上服务、政务公开和公众回应水平在这一时期显著提高。

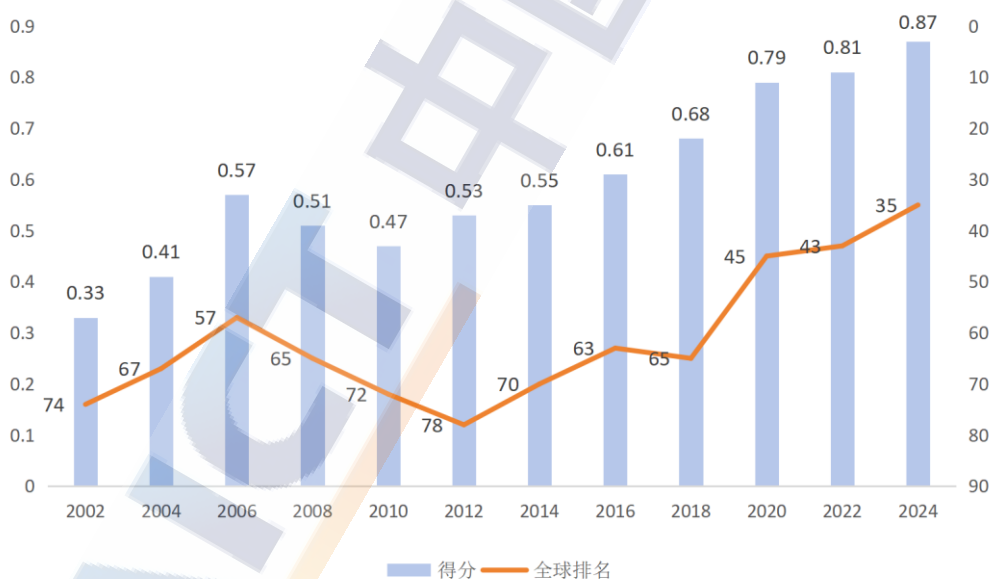
（四）数字政府阶段（2017年至今）

该阶段的核心特征是政府信息化与社会信息化高度融合、全面发展，最终实现国家治理模式、治理能力和治理体系的全面数字化转型与创新变革。2017年，党的十九大报告首次将“数字中国”写入党和国家纲领性文件，尽管没有明确提到“数字政府”，但“数字政府”作为“数字中国”建设的应有之义，推动广西省、广东省、山东省、宁夏自治区等地区相继抓紧出台了本地区的数字政府建设的相关实施方案或工作计划。2019年，党的十九届四中全会首次明确提出“推进数字政府建设，加强数据有序共享”。随后，各地区纷纷出台数字政府建设相关规划与实施方案，多措并举助推数字政府建设。2022年，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，进一步阐明了数字政府建设作为数字中国基础性和先导性工程的作用，为创新政府治理理念和方式、加快形成数字治理新格局指明方向。各地区根据指导意见加快数字政府建设步伐，细化数字政府建设工作部署，落实数字

政府建设主体责任，推动数字政府建设进入一体化建设新阶段。

三、数字政府建设的现状与成效

党的十八大以来，我国的数字政府建设步伐不断加快，数字政府的顶层规划设计日趋完善，数字政府的基础设施、平台应用、数据资源等方面的建设持续推进，政府数字化履职能力显著提升。我国的数字政府建设的成果不仅收获了广大企业群众的认可和满意，还在世界范围内的数字政府调查评估中排名靠前。截至 2024 年，我国在《联合国电子政务调查报告》中的电子政务发展指数（EGDI）已从 2022 年的 0.8119 分提高到 0.8718 分，全球排名从 2022 年的第 43 位上升至第 35 位。（见图 2）



来源：联合国电子政务调查报告

图 2 我国在联合国电子政务调查中排名及得分

当前，数字政府建设已成为我国各级政府数字化转型的“一号工程”，与数字经济、数字社会发展协同联动，成为数字中国的重

要支柱。在党和国家的高位统筹和系统布局下，在“一网一门一次”“双十百千”“高效办成一件事”等重大改革项目和工程实施推动下，我国数字政府建设亮实招、施实策、见实效，取得以下建设成效：

（一）体制机制更加顺畅，制度供给和组织保障不断增强

各地区强化系统思维、坚持规划先行，通过制定可操作、可执行、可实现的政策规划引导，确保各地区数字政府建设“一张蓝图绘到底，一茬接着一茬干”。同时，各地区坚持高位推动、全面统筹，把党的政治优势、组织优势转化为数字政府建设的强大动力和坚强保障，确保数字政府建设重大决策部署的贯彻落实。一是加强政策规划引导。截至 2024 年 9 月，各地区围绕优化政务服务、数据管理等方面出台地方性法规、政府规章和规范性文件 140 余个。31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团均已出台数字化相关政策规划文件（见表 1）。其中，江苏省、河南省等 20 个地区根据 2022 年国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》，在原有数字政府建设政策规划的基础上，进一步启动新一轮或第三轮的数字政府建设规划部署，推进数字政府建设更新迭代、不断升级。二是强化组织保障。31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团均已成立数字化转型相关领导小组，均已顺应新一轮党和国家机构改革组建专门的政务服务和数据管理机构。其中，天津市、山西省等 23 个地区组建数据局，负责本地区数字基础设施、数据基础制度、数据共享开

发利用和数据安全等工作。江苏省、安徽省等9个地区整合政务服务与数据管理职能，组建政务服务和数据管理局，负责本地区数据管理、政务服务管理、行政审批制度改革等工作。

表 1 各省数字政府相关规划文件

序号	省份	文件名称
1	北京市	《北京市“十四五”时期智慧城市发展行动纲要》
2	天津市	《天津市加快数字化发展三年行动方案（2021—2023年）》
3	河北省	《河北省人民政府关于加强数字政府建设的实施意见、加快建设数字河北行动方案（2023—2027年）》
4	山西省	《山西省数字政府建设规划（2023—2025年）》
5	内蒙古自治区	《内蒙古自治区数字政府建设实施方案》
6	辽宁省	《辽宁省“十四五”数字政府发展规划》
7	吉林省	《推动电子信息产业和数字政府建设促进“数字吉林”快速发展工作方案（2020—2025年）、吉林省数字政府建设“十四五”规划》
8	黑龙江省	《黑龙江省“十四五”数字政府建设规划、黑龙江省人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》
9	上海市	《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》
10	江苏省	《江苏省政府关于加快统筹推进数字政府高质量建设的实施意见》
		《江苏省“十四五”数字政府建设规划》
11	浙江省	《浙江省数字政府建设“十四五”规划》
		《浙江省人民政府关于深化数字政府建设的实施意见》
12	安徽省	《安徽省“数字政府”建设规划（2020—2025年）》
13	福建省	《福建省数字政府改革和建设总体方案》
		《福建省“十四五”数字福建专项规划》
14	江西省	《江西省数字政府建设总体方案》
		《“智联江西”建设三年行动方案（2021—2023年）》
15	山东省	《山东省数字政府建设实施方案》
		《山东省“十四五”数字强省建设规划》
16	河南省	《河南省加强数字政府建设实施方案（2023—2025年）》
17	湖北省	《湖北省数字政府建设总体规划（2020—2022年）》
18	湖南省	《数字湖南建设纲要》
19	广东省	《广东省人民政府关于进一步深化数字政府改革建设的实施意见》
		《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》

		《广东省加快推进“数字政府”建设工作实施方案》
20	广西壮族自治区	《广西壮族自治区加快推进“数字政府”建设工作方案》
21	海南省	《海南省政府数字化转型总体方案（2022—2025年）》
		《智慧海南总体方案（2020—2025年）》
22	重庆市	《重庆市数据治理“十四五”规划（2021—2025年）》
23	四川省	《四川省“十四五”数字政府建设规划》
24	贵州省	《贵州省“十四五”数字政府建设总体规划》
		《贵州省关于加强数字政府建设实施方案》
25	云南省	《云南省数字政府建设总体方案》
		《“十四五”数字云南规划》
26	西藏自治区	《西藏自治区加强数字政府建设方案（2023—2025年）》
27	陕西省	《陕西省数字政府建设“十四五”规划》
28	甘肃省	《甘肃省数字政府建设总体规划（2021—2025年）》
		《甘肃省人民政府关于加强数字政府建设的意见》
29	青海省	《青海省人民政府关于加快数字政府建设的实施意见》
30	宁夏回族自治区	《宁夏回族自治区加快推进“数字政府”建设工作方案》
		《宁夏回族自治区数字政府建设行动计划（2021年—2023年）》
31	新疆维吾尔自治区	《新疆维吾尔自治区数字政府改革建设方案》
		《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团数字化转型贯标行动计划（2024年—2026年）》

来源：根据政府官网资料整理

（二）创新底座不断夯实，基础支撑体系日益完善

各地区围绕数字政府建设的重点共性基础设施需求、共性支撑能力需求，以及共性管理服务应用需求，强化统筹建设，不断夯实数字政府建设的平台底座，逐步推进落实省级数字政府在政务“一朵云”、政务网络“一张网”、数据资源“一本账”、共性能力“一平台”等领域的工作，为数字政府一体建设的标准化、规范化、集约化提供有力支撑。一是持续推进政务云的统筹建设和互联互通。全国31个省（区、市）和95%的地市积极构建政务云，支撑非涉密系统的云上开发建设和部署运行，逐步深化拓展云服务能力。二是持续推进政务外

网的承载能力和运行效率。电子政务外网已覆盖中央、省、市、县四级全部行政区域，乡镇街道接入率高达99.4%。三是持续推进政务数据的共享流通和应用深化。依托全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台构建的全国一体化政务大数据体系逐步建立，全国一体化政务数据共享枢纽基本建成，累计发布数据资源3万余类，支撑调用5400亿次。四是持续推进共性应用支撑能力的平台汇聚和标准规范。依托全国一体化政务服务平台，构建起统一身份认证、统一证照服务、统一事项服务、统一投诉建议、统一好差评、统一用户服务、统一搜索服务等服务体系，支撑实现全国政务服务的标准化、规范化、便利化。截至2024年6月，全国一体化政务服务平台实名注册用户超过10.8亿人，总访问量超过903.26亿次，依托全国一体化政务服务平台，超90%的省级行政许可事项可实现网上受理。

（三）落地运行更加高效，政府履职效能显著提升

各地区积极推进政府履职和政务运行数字化转型，政府履职数字化、智能化水平显著提升，整体化协同效应逐步形成，政府执行能力和运行效能显著提升。一是以“高效办成一件事”为牵引，提优政务服务体验。截止2024年10月，全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团均已上线“高效办成一件事”专区，第一批13个重点事项上线率超九成。二是以数字技术广泛应用为抓手，提升政府治理效能。各地区积极运用数字技术手段赋能宏观调控决策、经济社会发展分析，聚焦监管薄弱环节，创新数字化治理模式，提高公共服务能力和生态保护能力，坚持应用导向和需求导向，全面推进政府履职和政务运行

数字化转型，推动数字政府建设在服务党和国家重大战略、促进经济社会高质量发展、建设人民满意的服务型政府等方面发挥更重要的作用。**三是**以数字机关建设为驱动，提高政府执行能力和政务运行效能。多地区加快建设全省一体化协同办公平台及移动端，打造省、市、县、乡、村五级全覆盖的政务运行综合性办公枢纽，丰富办文、办会、办事等政务应用，实现组织在线、沟通在线、协同在线、业务在线，保障政府科学决策、精准施策，政务运行效能大幅提高。

（四）地方实践特色鲜明，“求同存异”发展趋势明显

一方面，各地区加快推进数字政府建设的省级统筹和系统集成，数字政府一体化建设成为主流路径。另一方面，各地区结合自身发展特色，走出了差异化的数字政府建设之路。**一是**各地区积极落实有关要求，在支撑配合国家一体化平台建设的同时，广泛将地市创新做法和先进经验纳入省级统筹统建范畴，政务平台的省内集成、政务数据的省内流通、政务服务的省内通办效果逐年提升。除贵州省、海南省等较早开始数字政府统一建设模式的典型省级地区外，地市自主性较强、建设差异性较大的江苏省、广东省等地区近年来也加大了一体化建设力度。**二是**各地区坚持因地因事因时制宜，结合区位条件，采取不同数字政府建设发展策略，先发地区积极探索，推动数字政府体系架构由零散向系统转变，后发地区逐步加大基础设施建设投入，保障数字政府建设机会均等。**三是**各地区在积极探索中将统建与分建有机结合，以组件化、模块化的方式，在数字基础设施搭建、共性平台能

力培育和共性应用场景拓展统建基础上，增设可供各级主体组合和拆卸的个性化组件或模块，以此实现差异性功能的快速叠加和使用，开展充分尊重各地区发展差异和需求差异数字政府建设。

（五）整体建设协调推进，区域城乡群体发展水平日益均衡

随着数字政府建设的高质量推进，各地区普遍关注到数字政府建设过程中的区域差异、城乡差异和群体差异，牢牢把握社会公平这一社会主义的本质特征和内在要求，加大对经济欠发达地区、农村地区的基础设施投入，通过加强技术创新与人文关怀，逐步实现数字政府建设在区域、城乡和不同群体间的权利平等和机会平等。一是在区域数字化基础设施建设方面，以 8 个国家算力枢纽、10 个国家数据中心集群为抓手，全面、深入、立体推进“东数西算”工程、“云网强基”行动，弥合区域“数字鸿沟”。二是在城乡政务服务建设方面，截至 2024 年 9 月，全国建成县级及以上政务服务综合大厅超 3500 个，基层便民服务中心（站）超 60 万个，全国数字化服务体系更加泛在可及、智慧便捷、公平普惠。三是在数字政府无障碍建设方面，国务院多部门颁布出台《关于加快生活服务数字化赋能的指导意见》《促进数字技术适老化高质量发展工作方案》等政策文件，多措并举开展“智慧助老”“智慧助残”行动，加快构建全民数字素养和技能发展培育体系，切实解决老年人、残疾人运用智能技术困难等实际问题，进一步弥合群体间的“数字鸿沟”。

四、数字政府建设的关键议题

数字政府建设作为一项复杂性系统工程，在建设发展过程中既需要立足整体、放眼全局，又需要警惕“眉毛胡子一把抓”。因此，有必要在未来推进的过程中明确重点方向、聚焦关键领域、把握关键环节、狠抓重点任务。在系统梳理我国数字政府建设现状与成效的基础上，本报告坚持两点论和重点论的统一，选取数字政府建设的三个关键议题展开具体探究，以期能够以数字政府建设重点领域和关键环节的推进带动数字政府建设的全面健康发展与系统改进升级。

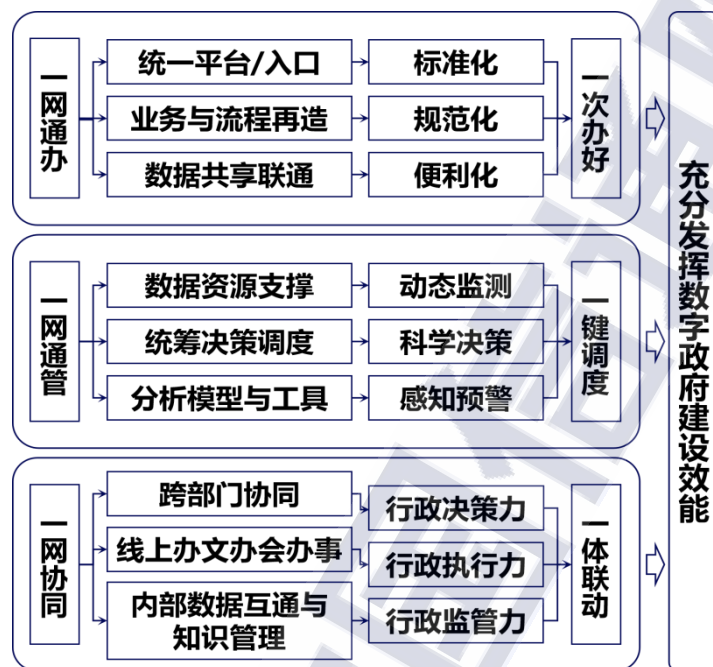
（一）关键议题一：“三个一”应用场景

在数字政府建设的框架中，应用场景是指在数字化技术的支持下，政府的管理和服务职能在具体领域中的实际应用。应用场景是构建协同高效的政府数字化履职能力体系的关键环节和落地前端。当前，我国数字政府形成以政务服务“一网通办”、城市管理“一网统管”、政府运行“一网协同”为核心的“三个一”应用场景。其中，政务服务“一网通办”是指通过设立统一的平台/入口，对政务服务进行业务和流程再造，在数据的共享联通中促进政务服务的标准化、规范化和便利化，以此实现企业或群众各类需求事项的“一次办好”。城市管理“一网统管”是指通过数据资源的汇聚，借助数字化、智能化、科学化的分析模型与工具，支撑管理决策的统筹谋划，助力实现城市运行动态检测、科学决策和实时准确感知预警，以此实现城市管理的“一键调度”。政府运行“一网协同”是指通过跨部门协同、线上办文办会办事、内部数据互通和内部知识管理等形式，逐步增强政府的行政

决策力、行政执行力和行政监督力，以此实现政府运行的“一体联动”。

“三个一”应用场景紧密配合，不断推动数字政府建设效能充分发挥。

（见图 3）



来源：中国信息通信研究院

图 3 “三个一”应用场景与数字政府建设逻辑关系

1. 应用场景建设政策实践“两开花”

政策文件持续出台，明确“三个一”建设目标和重点任务。梳理相关政策文件发现，“一网通办”“一网统管”“一网协同”受到高度重视，各级政府以政策文件为抓手，破除“一网通办”中集成办、跨域办、免申办等创新服务模式的制度障碍，推动“一网统管”根据社会发展趋势从城市运行管理逐步向其他业务领域延伸拓展，打造“一网协同”跨区域、跨部门、跨层级的协同政府运行新模式。（见表 2）

表 1 “三个一”应用场景有关政策文件

	时间	中央及地方政策文件	主要内容
一网通办	2016.9	《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》	推动服务事项跨地区远程办理、跨层级联动办理、跨部门协同办理，逐步形成全国一体化服务体系
	2018.6	《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》	企业和群众办事线上“一网通办”（一网），线下“只进一扇门”（一门），现场办理“最多跑一次”（一次）
	2018.7	《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》	推动企业群众办事从“线下跑”向“网上办”“分头办”向“协同办”转变，全面推进“一网通办”
	2019.10	《优化营商环境条例》	国家加快建设全国一体化在线政务服务平台，推动政务服务事项在全国范围内实现“一网通办”
	2020.9	《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》	着力打通业务链条和数据共享堵点，推动更多政务服务事项“跨省通办”
	2021.7	《关于加强投资数据资源共享持续深化投资审批“一网通办”的指导意见》	进一步加强投资在线平台与自然资源、生态环境、交通运输、水利、能源等领域的投资数据资源共享，深化投资审批“一网通办”
	2021.9	《关于印发全国一体化政务服务平台移动端建设指南的通知》	持续推动更多政务服务事项纳入全国一体化平台移动端高频政务服务事项清单管理，在政务服务平台移动端提供服务
	2021.11	《关于印发全国一体化政务服务平台移动端建设指南的通知》	持续推进更多政务服务事项纳入全国一体化平台移动端高频政务服务事项清单管理，实现清单内事项在全国一体化平台移动端无差别受理、同标准办理
	2022.10	《关于加快推进“一件事一次办”打造政务服务升级版的指导意见》	推动更多关联性强、办事需求量大的跨部门、跨层级政务服务事项实现“一件事一次办”
	2023.8	《国务院办公厅关于依托全国一体化政务服务平台建立政务服务效能提升常态化工作机制的意见》	健全完善政务服务效能提升常态化工作机制
2024.1	《国务院关于进一步优化政务服务提升行	要在更多领域更大范围实现“高效办成一件事”，进一步提升企业和群众获得	

	时间	中央及地方政策文件	主要内容
		政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》	感
一网统管	2020.4	上海市《关于加强数据治理促进城市治理“一网统管”的指导意见》	首次正式提出城市治理“一网统管”
	2022.3	《关于全面加快建设城市运行管理服务平台的通知》	部署各地在开展城市综合管理服务平台建设和联网工作的基础上，全面加快建设城市运行管理服务平台，推动城市运行管理“一网统管”
	2022.6	《加强数字政府建设的指导意见》	加快推进城市运行“一网统管”，探索城市信息模型、数字孪生等新技术运用，提升城市治理科学化、精细化、智能化水平
	2022.9	《全国一体化政务大数据体系建设指南》	推进城市运行“一网统管”和社会信用体系建设
	2024.5	《关于深化智慧城市发展 推进城市全域数字化转型的指导意见》	完善城市运行管理服务平台，深化“一网统管”建设，推动城市规划、建设、管理、运维全过程各环节数据融通，加强城市生命体征监测，推动城市体检与城市更新数据赋能、业务联动
	2024.11	《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》	加强对城市运行管理服务平台的实时监测、动态分析、统筹协调、指挥监督和综合评价，推进城市运行管理服务“一网统管”
一网协同	2017.5	《政务信息系统整合共享实施方案》	加快整合原有分散隔离的政务信息系统，形成一个互联互通、业务协同、信息共享的“大系统”
	2022.5	《关于加强数字政府建设的指导意见》	正式提出“一网协同”数字政府创新实践

来源：根据政府官网资料整理

“一网通办”形成“一门一网一线”多级覆盖、多渠道融合的政务服务体系。“一网”是以国家政务服务平台为枢纽建立全国一体化政务服务体系。当前我国已建立起联通32个省级平台、46个国务院部门平台的政务服务“全国一张网”。“一门”是形成省、市、县、乡、村五级全覆盖的线下政务服务体系。全国政务服务综合大厅综合

窗口数占比70%以上，日均办件量超500万件。“一线”是实现“一线应答”政务服务总客服高效、闭环处置。依托12345热线持续整合政务类短号，与政务服务投诉建议、“好差评”等业务加强协同，全国热线日均受理量达55万件，按时办结率达到98%，满意率超过94%。

“一网统管”治理模式由点到面扩散，各地掀起“一网统管”建设浪潮。我国城市治理正从数字化、网络化向智能化方向发展，“一网统管”已跨过单点式变革城市治理模式的“最初一公里”，正全面向全局式重构城市治理模式演变。各地在“一网统管”建设中形成事件驱动、业务驱动、数据驱动三类模式，实现城市治理各业务系统平台、城市治理相关管理机构、城市治理组织全方位联通。**“一网协同”实现政府共性办公业务横向全覆盖、纵向全贯通。**我国各地政府在实践中推出的“一网协同”解决方案以政府现有制度、标准和机制为基础，构建起一个统一工作入口，建立起一个全方位的数字化协同工作体系，实现了共性办公业务全覆盖、横向纵向全贯通，有效提升了政府的执行力和工作协同能力，推动了政府治理体系和治理能力现代化。

专栏1 “一网协同”地方品牌建设

广东省以政务微信为基础，为广东全省公职人员量身打造了统一、安全、高效的公务协作平台，即“粤政易”。目前，“粤政易”可为政府办公提供即时通讯、行政办公、视频会议、学习培训等综合服务，可实现跨部门、跨层级业务协同，已基本满足广东全省政府办公人员的办公诉求。

浙江省致力于构建全天候在线的数字政务，打造强协同、提效能、促公开的政务新模式，在“一网协同”领域搭建了政务协同平台“浙政钉”。目前，“浙政钉”已集成接入经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等政府五大基本职能，以及政务运行相关的多个大类主题和决策辅助应用，已

发展成为浙江省政府各层级联动、各部门协同的线上工作平台。

北京市通过智慧城市 2.0 建设，开展了“京通”“京办”“京智”三大终端建设。其中，“京办”属于“一网通办”的范畴，并以北京全市综合办公平台的定位，已为市、区、街、居的政府公职人员，提供了协同办公服务的必要条件，有效支撑了北京市政务办公上传下达、公文审批、政策发布等业务。

来源：根据公开资料整理

2. 联动协同难阻碍建设水平提升

一是“一网通办”离好用易用、公平普惠有差距。一方面，政务服务与群众需求的联动性不足。“一网通办”中政务服务以用户需求为目标的服务场景设置较为欠缺，平台专业化程度虽高，但忽视了不同群体用户的习惯，“实用性”不强。另一方面，地区发展联动性不足。政务服务建设水平存在“东强西弱、南强北弱”的地区间差异。例如，中西部地区政务服务事项平均承诺跑动次数比东部地区多出大约一倍，网上可办率比东部地区低 4 个百分点。**二是“一网统管”面临“融”“畅”问题。**一方面，城市各业务系统“融”合度有待提升。横向上，大多数城市的运行条块业务系统还处于树形结构。纵向上，“一网统管”呈现市级平台较为发达，区级平台发展不均衡，街镇平台功能设计百花齐放的局面。另一方面，数据通“畅”存在壁垒。城市各垂直部门的业务信息系统大多采用部门特有的数据格式与标准，导致了数据互通壁垒以及数据共享难题。**三是“一网协同”跨部门跨领域协同难。**一方面，跨部门跨领域协同的服务应用水平不高，例如，多个省直部门和市州均建有政务服务移动 App 或小程序，服务应用多、乱、杂，缺乏统筹管理。另一方面，系统不衔接、制度不完善、

交互不畅通等问题依然存在，治理体制机制尚需理顺。

3. “多跨协同”推进应用场景建设

加强“一网通办”统筹协作和均衡发展，打造便捷易用、公平普惠的政务服务。一是坚持供给创新与需求引领双向驱动，强化群众需求与政务服务设计对接，立足用户视角和习惯，加强对不同群体如老年人、低收入群体等使用习惯的调研，简化界面平台，优化服务流程，提升办事指南的透明度和准确性，进一步提高群众的办事效率和满意度。二是发挥领导小组等统筹协调机构的高位推动作用，加强跨部门、跨区域的数据共享与技术对接，推动信息系统的标准化和互联互通。分阶段推进垂直管理系统的整合，解决数据回流难和对接难的问题，加强数据质量管理，确保政务服务系统在全国范围内的高效协同运作。三是加快地区间“一网通办”的协调发展，加大对中西部和北方地区的政策支持，特别是在资金投入、基础设施建设、技术、人才方面的支持。选择具有代表性的城市开展试点项目，积累经验并逐步推广，带动中西部和北方地区政府的数字化转型。

从“一”“网”“统”“管”四字发力，强化各系统纵横双向拉通，推动实现、一个机构管理城市全域、一支队伍管理城市全域。“一”方面，要贯彻落实系统理念，将城市运行管理治理系统作为整体协同建设推进。通过本地区本部门数字政府顶层规划，引导实现城市运行基础设施的统一性、数据资源的一致性、政府处置平台的标准化和处置过程的各部门协同性。“网”方面，整合城市各领域业务系统，推动实现横纵向联通的城市运行管理治理系统。优化和完善城市治理处

置流程，提升处置效率和效能。“统”方面，统一数字资源、信息系统、管理平台等底层逻辑支撑要素，确保各地区各部门协同治理的有效性；统筹人、财、物等资源，打破城市运行和社会治理的碎片化现状。“管”方面，以城市运行、城市管理、社会治理、应急管理、市场监管等政府重点管理领域为切入点，明确治理要素、处置流程、处置要求、处置层级等，形成“一网统管”的全生命周期的管理理念和模式，并逐步贯彻城市运行的方方面面。

以创新机制和技术推动内外协同，提升“一网协同”广度、深度、速度。一是聚焦决策协同、管理协同、服务协同等场景，以业务融合、开放连接为准则构建统一平台和门户，打造全局化、一体化、移动化、安全化的运作体系。二是创新机制赋能办公业务提升，逐步完善理顺配套机制，解决制度对接、系统对接交互等堵点、痛点、盲点、难点，建立纵横联动、多方协同的工作体系，并保障体系运转顺畅、高效。三是推动技术赋能减负增效，如利用技术手段打通政府业务系统间的数据壁垒；推动智能技术在建立统一平台上的应用，解决相关工作人员在不同系统间频繁切换的难题，释放更多的人力资源，提升协同效率。

（二）关键议题二：数字政府建设运营

数字政府的建设和运营是推动其实现“从无到有”“从有到优”转变的关键环节，是数字政府持续、稳定、高效运行的重要保障。其中，数字政府建设是整合各种信息系统、服务平台和业务流程，形成统一、高效、互联互通数字化治理体系的过程。其目标是消除信息孤

岛，实现数据共享和业务协同，提升政府治理能力和公共服务水平。数字政府运营是指在数字政府建设完成后，确保其持续高效运行的一系列管理制度、技术保障、维护策略和评估体系。其目标是保障数字政府系统的稳定性、安全性和可持续性，使其长期发挥应有的效能。建设运营是数字政府发展的关键环节，是数字政府持续、稳定、高效运行的基础保障。当前，我国的数字政府正处于由建设转向运营的发展时期，数字政府建设时期侧重发挥“搭台”功能，关注基础设施和能力的构建，数字政府运营时期侧重发挥“唱戏”功能，坚持“建运营”并重，关注优化和完善已有基础设施和能力，不断提升数字政府高质量建设水平，实现数字政府的一体化建设和长效化运营。

1. 中央引领、因地制宜推进路径初步形成

数字政府建设的顶层设计和体制机制不断完善。近年来，党中央、国务院就数字政府建设作出了一系列重大部署，发布了一系列重磅政策文件。2022年6月，国务院发布《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》，就主动顺应经济社会数字化转型趋势，充分释放数字化发展红利，全面开创数字政府建设新局面作出重要部署，成为数字政府建设的纲领性文件。2023年，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，提出“发展高效协同的数字政务”“加快制度规则创新，完善与数字政务建设相适应的规章制度”“强化数字化能力建设，促进信息系统网络互联互通、数据按需共享、业务高效协同”“提升数字化服务水平，加快推进‘一件事一次办’，推进线上线下融合，加强和规范政务移动互联网应用程序管理”等内容，明确了新

时期数字政府建设的路线图。同时，挂牌组建国家数据局并加快开展高效统筹机制建设，加快推进数据要素市场化配置改革，全面提高数据资源开发利用水平，让公共数据“供得出”“流得动”“用得好”，推动数字政府建设向纵深发展。

各地因地制宜开展数字政府建设运营，总结形成良好的发展经验。

随着各地数据局的陆续成立及数字政府建设发展规划和实施方案等专项文件的陆续出台，地方在数字政府建设的顶层设计、体制机制等方面也初步趋于系统化。同时，各地区纷纷成立数字政府建设运营中心，结合自身实际，大胆创新，从政策体系、管理方式、运行机制等方面探索出推动一体化平台运营工作的新路径、新方法，探索成功模式，形成良好经验。一是整合资源，提升建设集约化水平。面对不同政务信息化系统对接困难的“竖井式”问题，加强信息化建设统筹，推动政务信息系统集约化高效运行。例如，安徽省一体推进集约化建设，完成省市两级政务云和异地灾备中心建设，全面推进政务数据中心和云计算存量资源整合，截至目前，省级政务云能够为 74 家省直单位、508 个系统提供云服务。二是组建专门机构，推动协同运营。广东、浙江、安徽、福建、江西、湖北、四川、贵州、吉林等 19 个地区按照“政企合作、管运分离”的建设模式，通过政府主导成立全资国有企业、国有控股企业引入社会资本等方式引入社会力量，组建省级一体化平台的专门运营团队，承担平台的运营运维工作。三是运用信息技术，推动实现智能化运营。注重将大数据、区块链、人工智能等技术引入平台运营工作，有效提升运营效率。例如安徽省通过统

一运维平台实现了服务器、数据库等资源纳管、应用监控告警、工单闭环处理等日常运营运维的管理和监督。

专栏2 数字政府建设运营“贵州模式”

“贵州模式”的统筹建设：国企操盘，数据融合。贵州省围绕“3+2+8”（三大基础能力 两大关键支撑 八大应用领域）的数字政府总体架构，打造“一网通办”“一网统管”“一网协同”的政府治理和服务新格局，引领驱动经济社会数字化发展。通过组建贵州省大数据发展管理局协同推动数字政府规划建设和共性基础设施建设。

“贵州模式”的专业化运营：国企操盘，三位一体。2016年贵州省获批建设中国首个大数据综合试验区，2017年贵州抓住建设国家大数据（贵州）综合试验区（以下简称“大数据试验区”）的契机，以“一云一网一平台”信息基础设施为底座，以提高数据资源的集聚和利用效率为重点方向，持续提升城市数字化治理能力。在此背景下，贵州打造了贵州省大数据发展管理局、贵州省大数据产业发展中心、云上贵州大数据集团“三位一体”的发展格局。考虑到贵州省数字产业基础薄弱，缺乏行业领域龙头企业，2018年贵州省国资委、贵州茅台、贵州金控、贵阳工投、双龙航空港5家单位共同出资，以云上贵州大数据产业有限公司为主体，组建省属国有大一型企业云上贵州大数据（集团）有限公司。

来源：根据公开资料整理

2. 系统布局不足阻碍建设运营发展

一是缺乏对数字政府一体化建设运营理念的统一认识。部分地区缺乏一体化运营体系和制度保障，未形成一体化运营的工作模式和平台化、系统化、标准化的管理体系。“重建设轻运营”“重局部轻整体”思想依然存在，一体化建设运营理念落地执行难，为后期政务服务平台高效统筹管理、协调配合带来较大阻碍。二是机制体制亟待完善。顶层设计考虑建设较多，较少考虑运营需求，缺乏对规范化、标

准化运营工作的专项顶层设计。部分地区目前仍然主要依靠信息化项目申报部门组织建设单位进行运营工作，缺少高位统筹机构。**三是运营与业务融合不足，阻碍数据反哺“红利”释放。**数字政府建设运营尚未完全实现与业务的广泛深度融合，一体运行的政务服务信息化新体系尚未完全建立，阻碍了海量政务数据红利充分释放，数据价值与运营之间尚未形成相互反哺效应。**四是立项管理模式需创新优化。**运营运维专项资金安排不足，难以支撑实现“以运营带建设”“以运营优体验”“以运营促协同”，对平台运营的长效发展和赋能政务服务提质增效产生较大阻碍。传统信息化建设立项模式与当前信息系统灵活投资、集约建设的趋势严重不符，“大步跨越”式传统投资体制与“小步快跑”式新发展趋势不协调。

3.以机制模式创新助推建设运营升级

一是统分结合，共建共享。通过加大政务信息化建设统筹力度，集约建设政务云平台和数据中心等基础设施体系，重构政府内部办事业务流程，提升跨部门、跨区域、跨层级协同治理能力。处理好“统分结合”关系，将自上而下的统一规划与自下而上的探索创新有效结合，充分调动各级政府、不同职能部门和市场社会主体的积极性，发挥各类主体优势打造上下协同、政企合作、多元参与的共享共建共治数字政府建设新格局。把握好顶层设计与实践探索之间的关系，结合本地基础条件和经济实力，分类分步实施。**二是创新一体化可持续运营运维模式。**在组织管理层面，要完善管理制度，出台相关管理办法，同时转变政府职能、健全政府职责体系、优化组织结构。在业务流程

层面，要加强对接联动，明确相关流程和规范，提升运营运维人员的专业素养和技能水平，依托数字政府运营管理平台实现规范运行、业务联动、集中监测、统一管理、协同推广，并推动跨地区、跨部门、跨层级的堵点发现和解决、政务服务协同、业务需求对接、经验交流分享等。三是强化高位统筹、机制创新。针对数字政府建设运营，进一步强化高位统筹格局，明确各级政府、相关部门和技术支撑单位的职责分工，细化任务清单，落实牵头与协同部门的具体责任，加大各项任务推进力度，构建各部门之间横向沟通、协同治理、高效合作的新模式。

（三）关键议题三：人工智能赋能数字政府建设

数字技术是数字政府建设提质增效的创新驱动，近年来云计算、大数据、区块链、人工智能、虚拟现实为代表的技术赋能数字政府进展显著。其中，人工智能作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术，具有溢出带动性很强的“头雁”效应。人工智能作为数字政府建设的发展新机遇和前沿关注点，在政务服务、城市运行管理和政府办公等多个应用场景的赋能前景广阔，对数字政府发展的创新谋变、提质增效具有重要意义。其一，赋能政府决策，凭借数据处理优势深入分析海量信息，让决策更科学、合理、精准和迅速。其二，驱动公共服务智能化，通过挖掘多源数据精准洞悉需求，优化资源配置，提升服务质量。其三，增进政民互动沟通，助力提升政府透明度与公信力，提升治理效能。其四，强化应对复杂环境能力，实时监测、精准分析海量数据，及时察觉问题、预警风险，更好应对突发事件。

在全球范围内，借助人工智能建设数字政府是大势所趋。截至 2023 年 10 月，已有美国、葡萄牙、英国、爱尔兰、丹麦、澳大利亚、加拿大、阿联酋、卡塔尔、以色列、新加坡、日本、韩国、印度、马来西亚、柬埔寨等 18 个国家或地区将大模型应用在政府事务管理中。当前，我国的人工智能在数字政府建设中的应用仍处于起步阶段，我国在语音识别、图像处理、自然语言处理、机器人开发等技术上已取得突破性进展，但相关技术在政府管理、公共服务和决策支持等方面的系统应用相对缓慢，多处于试点试验阶段，人工智能技术赋能数字政府的深度和广度较为有限，准确性和稳定性需要不断提升。

1. 政务大模型政策产业探索初见成效

政策规范持续完善，央地协同逐步推进。2023 年 7 月，国家网信办等七部门联合公布《生成式人工智能服务管理暂行办法》，明确对生成式人工智能服务实行包容审慎和分类分级监管，规定了生成式人工智能服务规范，鼓励生成式人工智能技术在各行业、各领域创新应用，生成积极健康、向上向善的优质内容，探索优化应用场景，构建良好的应用生态体系。在此前后，多地发文明确政务领域大模型应用方向，强化引导和支持。

表 2 我国各地区发布的政务领域大模型应用政策

地区	时间	政策名称	主要内容
北京	2023.5	《北京市促进通用人工智能创新发展的若干措施》	利用人工智能在语义理解、自主学习和智能推理等方面的能力优势，提高政务咨询系统智能问答水平
	2023.5	《北京市加快建设具有全球影响力的人工智能创新策源地实施方案》	聚焦城市大脑、智慧政务、智慧民生服务等领域，动态更新公共数据开放计划，完善金融、交通、空间等各类公共数据专区建设

地区	时间	政策名称	主要内容
		《（2023—2025年）》	
	2023.6	海淀区《关于加快中关村科学城人工智能大模型创新发展的若干措施》	鼓励自主可控大模型等新技术、新产品在包括但不限于医疗、城市管理、消费等各垂直领域示范应用
	2023.10	《人工智能算力券实施方案（2023—2025年）》	支持企业租用非关联方的智能算力资源，在政务、医疗、教育、法务、交通、文旅、科学研究、城市管理、便民服务等领域进行行业人工智能大模型训练和应用
	2023.11	《门头沟区人工智能大模型产业创新发展三年行动计划（2024—2026年）》	持续梳理智慧城市场景，开放“AI+政务服务”“AI+应急指挥”“AI+智慧文旅”“AI+智慧交通”等场景目录，以AI赋能引领城市治理转型
上海	2023.3	《2023年上海市全面深化“一网通办”改革工作要点》	探索运用自然语言大模型等新技术，不断优化智能客服“小申”智能检索、用户意图识别、多轮会话和答案精准推送能力
	2023.11	《上海市推动人工智能大模型创新发展若干措施（2023—2025年）》	重点支持在智能制造、自动驾驶、机器人、数字政府等领域构建示范应用场景，打造标杆性大模型产品和服务
杭州	2023.7	《杭州市人民政府办公厅关于加快推进人工智能产业发展的实施意见》	加快推进人工智能模型落地应用，实施模型创新应用标杆试点工程，推动城市治理、政务服务、实体经济、金融机构等领域专用模型部署投用
深圳	2023.5	《深圳市加快推动人工智能高质量发展高水平应用行动方案（2023—2024年）》	鼓励各区在公共服务和城市治理等领域先行先试，积极创造条件开展全域全时人工智能应用示范
广州	2023.12	《广州市人民政府关于印发进一步深化数字政府建设实施方案的通知》	积极推进人工智能技术与数字政府业务融合创新，加快探索打造政务领域大模型应用标杆项目。
安徽	2023.10	《安徽省通用人工智能创新发展三年行动计划（2023—2025年）》	围绕智慧办公、智慧政务、智慧教育、智慧医疗、智慧政法等领域，加快研发基于认知智能大模型底座的垂直行业大模型

地区	时间	政策名称	主要内容
	2023.11	《打造通用人工智能产业创新和应用高地若干政策》	推动政府治理、社会民生、产业升级等场景应开尽开；开展省级“十大”通用人工智能场景应用标杆评比
江西	2023.8	《“赣服通”6.0版建设工作方案》	积极运用人工智能（AI）、大数据分析、生成式AI等现代信息技术，构建全国首个全省统一的AI全景智能公共服务GPT平台
广东	2023.11	《广东省人民政府关于加快建设通用人工智能产业创新引领地的实施意见》	联合龙头企业组建政务大模型联合实验室，统筹建设数字政府人工智能运行平台，常态化发布人工智能场景清单
浙江	2023.12	《浙江省人民政府办公厅关于加快人工智能产业发展的指导意见》	推进政务领域大模型落地应用，升级智能政务。推动舆情监测、犯罪预测预防、应急处置等方面的创新应用，提升公共安全治理能力
甘肃	2024.3	《甘肃省人民政府办公厅关于印发甘肃省“数据要素×”三年行动实施方案（2024—2026年）的通知》	以数实融合支撑能源数据多元化场景应用，面向政务、企业和公众提供公益性和市场化的能源数据服务
河北	2024.5	《河北省人民政府办公厅关于进一步优化算力布局推动人工智能产业创新发展的意见》	围绕智慧城市、智慧政务、智慧民生服务、教育医疗等领域以及人工智能大模型训练需求，完善公共数据资源建设
山东	2024.7	《山东省人民政府办公厅印发关于进一步规范涉企行政执法行为持续优化营商环境的若干措施的通知》	加强大数据、人工智能大模型等新技术应用，实现信息预警、流程控制、数据分析的自动化和智能化
河南	2024.10	《河南省人民政府办公厅关于印发河南省推动“人工智能+”行动计划（2024—2026年）的通知》	依托“豫事办”等平台，接入政策问答、流程管理等领域大模型工具，推进政务办事精准指引和高效审批。

来源：根据公开资料整理

政务大模型产业生态初步构建。各大互联网和人工智能企业争先

推出政务大模型，加快入场步伐。国内至少有 56 家大模型厂商在政务领域开展了布局，其中百度、智谱华章、科大讯飞、商汤科技、中国科学院自动化研究所、阿里云、360 和昆仑万维等 15 家厂商的大模型产品已通过备案上线。基础设施层、模型层和大模型应用层均有众多企业参与。其中，基础设施层主要有阿里云等大型企业，为上层模型和应用运行提供稳定的数据、算力和网络保障；模型层则主要由科技企业与研究机构加快大模型的训练部署，所构建的相关模型类型丰富，适配不同的政务细分场景；在大模型应用层，行业解决方案提供商在应用领域加速模型落地，切实提升政务服务效能。此外，还有各类企业、研究机构提供安全、保障与服务，形成了较为完善的产业生态。大模型应用场景不断拓展，在政务领域的应用覆盖了政府办公、公文写作、政务服务、智慧司法、智慧党建、城市管理、公共安全等 7 类场景。例如，黑龙江省数字政府项目利用政务智能助手和政务大屏助手改善原有的“一网通办”模式，提升了办事效率和公众满意度；针对公文编写、项目评审等场景，黑龙江还构建了特色“龙政数智”大模型体系提供智能查询、智能分析和展示功能，帮助工作人员高质量、高效率完成工作。

2. “软硬”条件约束人工智能创新应用

一是政策规范有待健全。在政务领域，国家层面尚无专门文件规范政府部门使用人工智能技术的行为，缺乏针对政府部门使用人工智能技术行为的明确规范，容易导致权责不清；国家级人工智能政务发展总体规划缺位，导致阶段任务模糊、实施步骤指引缺失；完善的政

务大模型整体性框架缺失，关键环节缺乏统一指导，标准不一。二是**基础设施尚不完备**。数据资源方面，跨部门、跨层级专有政务数据共享难、数据质量低、数据回流慢等问题长期存在；算力供给方面，我国训练芯片95%以上市场份额被国外占据，算力不足制约了大模型能力持续提升；模型能力方面，我国技术迭代速度尚难企及国际先进水平，模型能力低质同质问题严重，少有突破性、创新性的生成式人工智能技术升级。总的来说，底层的硬件、算法，到上层的应用都需要端到端的全套性能调优方案。三是**安全风险挑战较高**。隐私和数据安全风险成为全球政府推进大模型应用的首要关注风险。根据互联网数据进行训练的大模型易产生无意识的偏见和歧视，从而带来内容合规风险。同时，由于模型训练所使用的公开数据中专业知识占比较低、人工智能模型的不透明性高，大模型在政府治理活动中的应用很可能带来理解和追踪风险。此外，公职人员过度依赖人工智能工具可能使其批判性思维能力下降，从而造成创新效能风险。

3.加强制度资源供给推动政府数智转型

加强顶层设计，完善政策规范。一是国家层面出台针对政府部门使用人工智能技术的行为的规范文件，通过法律法规明确使用政务大模型产生的责任和义务。加快制定国家级的人工智能政务发展总体规划，明确长远目标、阶段任务以及实施步骤。构建政务大模型整体性框架体系，以指导和规范人工智能在政务领域的设计、建设、运营、使用等各关键环节。二是地方政府结合本地政务特色与需求，细化执行细则，强化本地数据治理，整合各部门碎片化数据，为政务大模型

提供优质数据支撑，实现上下协同，助力数字政府建设迈向新高度。

加强基础设施建设，确保安全可控。一是加快建设政务大模型公共服务资源，统筹建设智算中心、数据中心等智能基础设施。二是基于各类政务服务事项、政策文件、政策解读等专有的数据建设可信的政务语料库，制定政务服务模型的训练标准，统一政务服务语义理解和运行机制。三是推动多批制定数据共享责任清单和垂管系统对接清单，加快公共数据整合利用，统筹开展全量政务数据治理，细化各部门数据管理职责，加强数据源头治理的法规标准体系建设，实施数据质量工程，定期进行数据质量评估，提升数据供给质量。

强化安全监管，提升技术透明度。一是制定政务数据分类分级管理标准，明确高敏感数据范围与使用规范，依据级别实施差异化加密、访问控制等防护措施。二是统筹发展和安全，加强数据安全监管，定期审计数据流向、使用记录，确保数据全生命周期安全。三是构建政务大模型专属训练语料库，加大政策法规、官方统计等权威数据占比，平衡互联网数据占比，从源头上减少偏差。四是提升监管透明度，鼓励政务大模型研发团队公开核心技术参数、训练方法摘要，便于监管评估。五是加强公职人员数字能力培训，明确人工与人工智能的协作边界，保障公务员自主权。

五、数字政府建设面临的主要问题

新时代、新要求、新机遇下，我国的数字政府建设逐渐进入攻坚期和深水区，新难题、新矛盾、新挑战不断出现，对数字政府建设的下一步推进工作提出更高要求。因此，本文在聚焦数字政府建设三项

关键议题的基础上，进一步总整体视角分析我国数字政府建设面临的主要问题。基于数字政府建设从筹备、规划、投入，到建设、运营、产出、结果和影响的全流程，本报告构建了“二维四层五点”的分析框架，从静态结构维度和动态流程维度出发，定位数字政府建设的组织设计、基础支撑、应用实施和效用结果四大层次（组织设计包括数字政府的体制机制设计、政策制度设计等；基础支撑重点指数字政府建设的基础设施和资源，包括云、网、平台、数据等数字基础设施；应用实施关注数字政府对政府履职能力的提升；效用结果则关注数字政府实施的评估评价），以四大层次结合实践进展分析发现，我国数字政府建设在体制机制、标准体系、数据资源、平台建设、赋能履职以及评估评价上均存在进步空间。



来源：中国信息通信研究院

图 4 数字政府问题分析框架

（一）制度体系建设针对性时效性较为欠缺

当前，各部门各地区基于自身数字政府建设发展阶段和发展重心，

坚持以推动政府职能转变为牵引，制定出台系列相关政策规范、法律法规等，为政府数字化转型提供制度保障。但由于数字技术更迭速度快、数字政府建设实践高歌猛进，导致已有制度体系滞后于实践进度，也未能实现数字政府建设领域全覆盖。一是政策规范落地性不足。诸如《“十四五”推进国家政务信息化规划》《关于加强数字政府建设的指导意见》等文件立足国家视角，对数字政府建设起到了宏观指导作用，但中央和地方在数字政府建设的具体环节，如协同机制、人才培养、考核评估等，尚未形成统一的落地实施细则和配套措施。二是法律法规针对性、时效性不足。诸如《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国网络安全法》等法律法规对数字政府建设有一定的适用性，但具有较高法律效力的数字政府专门法律条文尚未形成。《国务院关于在线政务服务的若干规定》等规定虽适用性较强，但部分条文时效性弱，不适用于当下情况。三是标准体系有待统一完善。围绕数字政府建设，我国已推出《国家电子政务标准体系建设项目一期工程》《国家电子政务标准体系建设指南》等标准指南，但尚未建立专门的国家级标准化技术组织，标准归口和制修订工作归属不明，无法统筹推进全国数字政府标准体系建设。此外，不同地区、不同部门出于自身管理便利或政绩考虑多头发布公共标准，这些标准之间存在交叉重叠或矛盾冲突，导致标准制定呈现“散”“乱”现象，进一步阻碍各地区数字政府的规范化集约化建设。

（二）数据资源“乘数效应”尚未充分激活

构建多源汇聚、关联融合、高效共享和有序开发利用的数据资源

体系是实现数字化赋能治理现代化目标的前提和基础。尽管国家和省级层面大力推动政务数据共享开放，但受到部门本位主义、相关法规和制度约束缺失、以及数据采集渠道标准不统一等复杂因素影响，政府数据资源“不愿共享、不敢共享、不能共享”等问题仍然存在，制约了数据赋能政府流程再造。**一是**政务数据开放共享尚未形成良好生态。由于共享激励机制缺乏、数据权责界定不明晰、可开放的数据资源敏感度强等原因，数据能否使用、是否齐全、可否脱敏等问题在各地政务数据开放共享的实践探索中交织出现。**二是**源头治理缺乏，数据质量不一影响共享开放。政务数据和行业、部门业务强耦合。但由于各部门分散治理数据，各行业、各区域的标准不尽相同、进展不一致，导致政务数据格式、颗粒度等层次不齐、质量不一，阻碍了数据资源的共享开放。**三是**政务数据应用不充分，限制数据价值释放。目前公共数据应用项目主要集中于政府内部，非公共部门的利用率低，公共数据利用的范围、形式、成果多样性等方面仍存在较大的进步空间。2021年我国政府开放数据产出成果仅72项，81%的省级政府开放平台和87%的城市数据政府开放平台没有有效成果产出¹。

（三）平台建设集约化程度有待进一步提升

长期以来，数字政府建设“各自为政”的问题突出，一方面现有平台散乱，系统林立的现象依然存在，另一方面政府部门新建平台应用多但使用率低，反而加重日常工作负担，造成资源浪费等问题，数字政府平台标准化、规范化、集约化建设面临“合”与“分”的平衡

¹ 一带一路数据库，《2022年公共数据开放利用层报告》，2022年9月。

困境。**一是**部分地区数字政府建设统筹不到位、规划不合理、论证不充分，盲目建设、重复建设、无效建设等现象仍然存在，建成后的数字政府在运营维护中存在不同程度的资源汇聚碎片化、业务应用条块化、政务服务隔离化等问题。**二是**部分地区过度求“合”，对数字政府集约化建设的僵化执行和机械推进，使其未能充分考虑企业、群众和政府等不同主体在需求上的地市差异、城乡差异、业务差异，导致资源调用灵活性不强、地方创新积极性不高、风险抵抗的弹性韧性不足。**三是**各地区数字政府的集约化建设重心仍在省内统合，规划和实践中的跨省联动机制涉及较少，在缺乏全国统一标准规范的前提下，这种省域集约化建设的加强可能在客观上加剧省与省之间的分异，造成省级地区之间的“各自为政”。

（四）新技术供需对接难限制履职能力升级

随着新技术的飞速发展，其在数字政府建设中的潜力愈发凸显。但政府新技术接受和使用受到自身能力和配套激励等因素的限制，技术供给和政务需求无法实现高效对接，导致数字政府建设中新技术的引入与应用难以实现规模化和体系化，制约了技术红利向公共价值的有效转化。**一是**新技术应用创新缺乏必要的资源支持，经济下行导致政府带头“过紧日子”，各地可用于技术应用创新试验的资金明显减少。**二是**新技术应用创新缺乏整体设计和系统融通。部分地区的数字政府建设重建设轻运维、重形式轻实效、重数量轻质量、重留痕轻结果，导致工作人员重复劳动，催生数字形式主义，加重基层负担；部分地区盲目大批量投入技术开发不成熟的智能客服、人工智能问答、

自助终端等技术设备，给企业和群众使用造成不便。三是新技术应用创新的配套激励缺乏吸引力。随着数字政府规范化集约化建设要求的落地，各地区普遍推行“一地创新，全省复用”的创新模式，地市及以下行政区的优秀创新成果往往在取得成效的初期就被收归省级统筹，地方前期投入沦为沉没成本，加之部分地区缺乏配套的奖励激励制度，长此以往消磨地方创新热情。

（五）全流程数字政府评估及应用亟待加强

当下，我国适应国内政府信息化建设实践，不断探索多样化的数字政府评价体系，初步建立了对政府网站、政务服务、数据治理、数字政府综合能力等方面的评估体系。但数字政府评估评价体系从顶层设计到结果应用均存在不足，阻碍评估评价价值的充分发挥。一是顶层政策及配套文件尚不完善。国家及各省市均未出台相关的政策文件、制度及标准对评估评测指标体系进行统一要求或规定，一定程度上造成数字政府评估评测工作缺乏可持续性、相对稳定性和权威性。二是评估评测工作的执行规定和标准体系尚不健全。我国数字政府绩效评估评测工作大多由第三方机构或由受相关政府管理部门委托的机构进行，各地区各部门编制的数字政府建设评估评测指标体系存在较大的差异，且多数评估评测机构在采集评估评测数据时，更倾向于采集来自政府网站和网上政务服务系统获取的开放数据，对于其他不易获取的数据采取规避策略，使得测评数据难以反映数字政府建设全貌。三是评估结果应用有待强化。部分地区对数字政府评估评测工作的重大意义缺乏系统性认知，导致评估评测结果并没有充分发挥帮助政府

查漏补缺或者持续扩大成功经验影响力的相关作用，“以评促建、以评促改、以评提质”没有达到理想效果。

六、新时代数字政府建设的综合性发展建议

（一）构建专业性长效化制度体系

一是提升数字政府建设政策落地性。针对阶段性建设目标，结合各部门各地区实际情况，统筹编制数字政府建设重点任务书，加快制定资金、人才、组织领导、推进机制等各类有关规范，推动数字政府长期稳定建设。二是加快制定数字政府专门法律法规。加强立法针对性，制定专门的数字政府法律，明确其法律地位和基本框架。定期审查现有法规，及时修订或废止不适应当前情况的条文。加强跨部门协调，确保法律法规的统一性和适用性。三是推动完善标准规范体系。建立统一的数字政府标准化统筹机制和专门的国家级标准化技术组织，明确责任主体，加强跨部门协调，统一规范技术要求，推动数字政府标准体系协同建设。加快制定和完善数据安全、隐私保护、系统互操作等关键领域标准。持续跟踪数字技术发展、政策法规变化以及建设实践进展，及时淘汰不合时宜的旧标准，优化现有标准细节，探索引入新兴技术标准，确保数字政府标准始终紧跟发展前沿。

（二）深化公共数据资源开放共享

一是培育政务数据开放共享生态。制定政务数据权责清单，明确数据归属权、管理权、使用权以及相应的安全责任主体，出台数据脱敏规范指南，让开放数据有章可循，用制度手段加快构建共建共治共享的良性数据生态。二是提升数据开放质量。制定数据格式、颗粒度、

编码规则的通用数据标准，规范数据采集、存储与传输流程，提升数据一致性；探索建立政务数据集中管理机制，将分散在各部门的数据统一清洗、校验与整合，打破部门间的数据孤岛，从源头上保障数据质量。**三是**加强政府数据开放应用。加快推进区域数字政府建设互联互通，促进区域间政府数据的开放共享和应用，在全省通办已经取得良好成效的基础上，进一步提升跨省通办、异地办理的服务质效；鼓励政府部门与非公共部门开展数据合作，探索开放数据创新应用，对成果突出的项目和经验加以奖励和推广。

（三）加强数字政府平台集约建设

一是强化前期统筹，优化运维管理。建立项目预审机制，对项目必要性、可行性及资源整合方案进行审核，杜绝盲目跟风上马项目；加强统一的数字政府运维管理平台建设，打破部门间数据与业务隔阂，运用大数据实时掌握系统运行状态，及时解决故障隐患，提高运维效率，保障数字政府运行。**二是**推进区域差异化发展策略，激发地区创新活力。鼓励地市开展分区域、分业务的精细调研，结合本地特色探索创新应用，灵活分配资源，确保满足多元需求；对成效显著的项目给予资金、政策倾斜，调动基层创新积极性。**三是**开展区域合作试点。加强全国数字政府跨区域联动规划，统一关键标准规范，明确各方权责，为区域协同提供制度支撑；选取联系紧密、数字化基础好的区域建立跨区域数字政府合作试点，围绕数据共享、政务服务通办等重点领域先行先试，总结经验教训，在此基础上逐步向全国推广，实现更大范围的协同发展。

（四）推动需求牵引创新应用落地

一是强化资源保障与统筹。加强政务信息化项目建设和运维资金统筹管理，规范支出标准，提高预算编制水平。鼓励社会资本有序参与，吸引有实力的科技企业、投资机构参与数字政府新技术项目。二是优化整体设计与系统融通。在数字基础设施搭建、共性平台能力培育和共性应用场景拓展统建的基础上，增设可供各级主体组合和拆卸的个性化组件模块，实现差异性功能的有序叠加和使用；建立跨部门协调机制，在新技术引入、运维、整合过程中打破部门壁垒，实现信息共享、业务协同，确保新技术应用从规划到落地全流程顺畅。三是完善配套激励与权益保障。加快建设鼓励创新、激发活力的数字政府建设配套激励措施与制度，将创新作为“高线”，将安全作为“底线”，运用补贴、奖励、减免等政策“组合拳”，鼓励相关主体发挥主动性和创造性。

（五）推动全流程绩效评估及应用

一是完善顶层政策及配套文件。制定国家级数字政府评估指标体系框架，明确评估的基本原则、核心维度、关键指标等，为各地提供统一的宏观指导；鼓励各省市因地制宜出台本地区的详细实施细则与补充标准。二是完善评估评测体系。在评价设计方面加强前瞻性和指引性，拓展评价范围，构建涵盖新技术就绪度评价、公共数字设施评价、整体数字转型能力评价等多维度的综合评价体系，在已有功能性指标基础上补充成果与效益相关的指标，推动指标体系从关注“有没有”转向考量“好不好”“效益高不高”。三是增强评估结果的科学

性、合理性和应用效能。加强科学评估体系的建构，并进一步开展系统性元评估，即对指标体系和评估框架的评估，从源头保障评估结果科学可靠。构建评估结果筛选机制，注重综合不同评估结果，理性客观解读评估结果，避免偏见与片面性，确保评估结果公正合理。动态更新数字政府建设的核心维度，建立反馈机制，督促政府根据评估结果及时调整和改进相关策略和措施，以绩效评估助力数字政府建设。

中国信息通信研究院 泰尔终端实验室

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62300475

传真：010-62304364

网址：www.caict.ac.cn

