

政府数智化转型发展研究报告

——数智驱动创新发展范式，绘就新时点治理新蓝图

(2025 年)

中国信息通信研究院云计算与数字化研究所

2026年2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

在新时代的征途上，我国正全面推进深化改革，力图在全球化浪潮中把握新的发展机遇。数智技术作为推动经济社会发展的重要引擎，已被提升至国家战略层面。“十四五”时期，我国政府数字化转型建设内容不断明晰，时代内涵不断丰富，持续出台一系列重大决策、实施一系列重大部署，有力支撑我国数字经济、数字社会、数字生态协同创新，全面赋能经济社会高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家提供了坚实支撑和有力保障。

面向“十五五”发展新时点，随着以大模型为代表的人工智能技术成为新一轮产业变革的重要驱动力，各地在政府数智化转型过程中持续强调智能集约能力建设和数据赋能，探索进一步提升政务基础设施支撑水平、充分挖掘政务数据资源价值、构建政务服务智能化能力、赋能决策科学性和效能长效跃进的新路径。中国信息通信研究院云计算与数字化研究所基于政府数智化转型工作前期研究积累，与政产学研各界共同探索未来发展方向，以“数智驱动创新发展范式，绘就新时点治理新蓝图”为主题编制本报告，系统梳理当前各国政府数智化转型三大时代特征，总结我国政府数智化转型的“五化”格局，从履职能力、底座支撑、价值落地、场景应用、标准规范等方向积极探索新时点创新发展实践路径，同时展望未来五至十年政府数智化转型发展趋势，以期给产业内各方提供建议参考，加快整体型、服务型政府建设，进一步推进中国式现代化。

目 录

一、全球政府数智化转型的三大时代特征	1
（一）战略引领系统化：顶层设计与落地机制双向发力.....	1
（二）技术赋能深度化：核心技术与基础设施协同迭代.....	4
（三）治理体系协同化：多元参与与风险防控动态平衡.....	6
二、我国政府数智化转型的“五化”格局	8
（一）数字治理机制系统化：构建统筹协同的制度体系.....	9
（二）数字基础底座集约化：筑牢全域转型的能力支撑.....	12
（三）AI+场景应用规模化：赋能服务与治理提质增效.....	16
（四）数据应用实践规范化：激活政务数据的核心价值.....	18
（五）安全能力提升立体化：三维化筑牢安全保障体系.....	21
三、数智驱动创新发展范式，绘就新时点治理新蓝图	22
（一）持续提升政府履职能力数智化水平.....	23
（二）核心夯筑政务智能云体系支撑能力.....	27
（三）探索推动数据价值化范式落地融通.....	33
（四）有序推进政务大模型应用场景拓展.....	38
（五）规范化实现标准促能、促优、促善.....	44
四、政府数智化转型发展展望	48
（一）能力供给加速技术融合，熔铸服务适配型新底座.....	48
（二）数字经济呼唤框架完善，践行市场化配置新变革.....	49
（三）应用愿景驱动实践革新，促成领域化赋能新范式.....	50
（四）普惠于民驱动治理重构，孕育社会化协作新生态.....	51
附录：政府数智化转型创新实践	53
（一）政务智能云体系支撑能力建设创新实践.....	53
（二）数据价值化范式落地融通建设创新实践.....	57
（三）政务大模型应用场景拓展建设创新实践.....	63

图 目 录

图 1 全球政府数智化转型三大核心特征.....	1
图 2 我国政府数智化转型“五化”格局	9
图 3 数字基础底座集约化建设三向转变.....	12
图 4 我国政务云市场规模.....	13
图 5 政务大模型先锋实践场景图.....	18
图 6 数据价值释放路径.....	19
图 7 新时点我国政府数智化转型“五位一体”建设路径	23
图 8 政务云资源效能评价体系.....	33
图 9 政务大模型场景应用拓展重点工作.....	39
图 10 政务大模型服务落地关键步骤.....	41
图 11 政务大模型标准体系 2.0 全景图.....	44
图 12 苏州工业园区智慧应急综合管理平台的整体架构图.....	54
图 13 贵安新区政务大模型应用架构图.....	56
图 14 河北省政务数据运营管理系统（登记授权平台）平台功能架构.....	58
图 15 江宁区“一屏决策”数字人示意图	59
图 16 山西省数据登记交易流通平台架构示意图.....	61
图 17 上海智能问数智能体架构图.....	64
图 18 京办智能政务协同办公平台架构图.....	65
图 19 海淀区接诉即办架构图.....	67
图 20 烟台市智慧公文智能体应用架构图.....	68
图 21 南京市“我的南京”APP 架构图.....	70
图 22 深圳福田区政务大模型技术架构图.....	73
图 23 克拉玛依基层治理 AI 社工数字人技术架构图	75

一、全球政府数智化转型的三大时代特征

全球政府数智化转型与新一轮科技革命、治理体系变革深度交织、协同演进，已成为各国提升国家治理能力、增强国际竞争力的核心抓手。这一转型既依托人工智能、大数据、云计算等技术创新的迭代赋能，又响应公共服务优化、行政效率提升、风险防控强化的治理需求，是推动政府运作模式、服务形态、治理架构系统性重构的综合工程，更是重塑全球数字治理格局的关键力量。从发展脉络看，全球政府数智化已历经“基础信息化—数字服务普及—智慧治理探索”三个阶段，正迈入“全域数智化协同治理”的新阶段。相较于以往，当前全球政府数智化转型突出三个核心特征：一是战略引领系统化，二是技术赋能深度化，三是治理体系协同化。



来源：中国信息通信研究院

图 1 全球政府数智化转型三大核心特征

（一）战略引领系统化：顶层设计与落地机制双向发力

战略引领系统化体现为各国将数智化转型上升为国家核心战略，

打破部门碎片化推进格局，构建“顶层规划—法规保障—落地推进”的全链条闭环体系，确保转型工作有序衔接、高效落地。

战略规划层面，主要经济体纷纷出台中长期专项路线图，明确阶段性转型目标、核心任务与资源保障，形成靶向发力的推进格局。欧盟发布《2025-2030 数字政府路线图》，将 AI 深度应用、跨域数据整合、跨境政务服务通办列为三大核心方向，同步配套《数字欧洲计划》投入专项资金，精准破解区域发展不均衡问题。美国政府效率部（DOGE）牵头推行“人工智能优先”国家战略，不仅将 AI 全面融入政务决策、公共服务、风险管控等核心环节，还建立跨部门 AI 工作协调机制，要求联邦各部门每年将不低于 8% 的 IT 预算投入 AI 相关项目，同时联动国防部、商务部搭建政务 AI 技术共享平台，实现算法、模型、数据资源的跨部门复用。英国、澳大利亚等国同步迭代更新国家人工智能计划，英国将政府数智化纳入国家技术主权建设核心范畴，重点布局政务大模型研发、国家数据图书馆建设，计划 2028 年前实现中央政府决策 AI 辅助覆盖率 100%。澳大利亚聚焦民生服务与基层治理，提出 2027 年前完成州级政务系统全量数字化改造，推动教育、医疗、社保等领域数智化服务下沉至社区。

法规保障层面，各国加快完善数智化转型制度框架，通过立法明确权责边界、技术标准与风险底线，为转型工作筑牢制度根基。欧盟通过《AI 法案》《数据法案》形成“技术创新激励+风险刚性管控”的双轨规制体系，《AI 法案》将生成式 AI、政务决策 AI 等纳入高风险范畴，明确准入审批流程、全生命周期风险评估要求及违规惩戒措施，

《数据法案》则赋予个人与企业对设备数据的合法访问权，规范政府与企业间的数据共享规则，破解数据壁垒问题。美国出台《确保人工智能国家政策框架》，针对州级 AI 监管标准不一、碎片化严重的问题，成立 AI 监管协作委员会，推动形成统一的监管底线，同时明确政府 AI 系统研发、测试、应用的全流程规范，要求涉及公众利益的 AI 应用必须提前公示算法原理。新加坡、爱沙尼亚等国家，通过专项立法确立“数字优先”原则，新加坡《数字政府法案》强制要求所有新增政务服务必须以数字形态为首要载体，2026 年前完成存量线下服务的数字化迁移，同时明确跨部门数据互通的技术标准与安全规范。爱沙尼亚则将数据跨境流动、数字身份安全等内容纳入《电子政务法》修订范畴，为其“数字公民”服务体系的全球化拓展提供法律支撑。

落地推进层面，多国摒弃分散化执行模式，构建集约化、协同化推进机制，强化资源整合与实操能力建设。沙特阿拉伯推行“全政府一体化”（Whole-of-Government）专项计划，对原有 817 个政务服务平台进行系统性整合，精简至 550 个核心平台，重点打通各部门数据接口与服务流程，聚焦民生服务、企业服务两大领域实现统一入口、统一标准、统一运维。英国组建专门的数字政府执行团队，打破传统公务员招聘壁垒，通过薪资体系对接私营部门、建立短期挂职交流机制等方式招揽核心技术人才加入。欧盟通过“AI 工厂”“欧洲数据空间”等功能性载体，推动成员国协同落实转型任务，“AI 工厂”为成员国提供政务领域 AI 场景应用孵化、测试与适配服务，帮助中小成员国降低技术研发成本，“欧洲数据空间”整合医疗、能源、交通等

跨域数据资源，为区域协同治理提供数据支撑，形成“核心国引领、中小国协同”的区域合力。

（二）技术赋能深度化：核心技术与基础设施协同迭代

技术赋能深度化体现为政务场景与核心技术的全维度深度融合，同时以基础设施集约化建设为重要支撑，筑牢数智化转型的硬件与数据底座，推动技术红利转化为治理效能。

政务大模型的规模化、场景化应用成为核心趋势，各国聚焦民生服务、公共管理等高频政务场景精准发力，持续突破效率瓶颈与服务边界。法国 Services Publics+平台搭载定制化政务 AI 引擎，集成自然语言处理、用户画像分析等技术，既能为民众提供 7×24 小时个性化咨询响应，精准匹配社保、税务、户籍等服务需求，又能自动标记服务流程中的堵点、痛点问题并反馈至管理部门，为服务优化提供数据支撑，推动平台服务满意度较传统模式提升 40%。据不完全统计，截至 2025 年底，80%OECD 国家的中央政府部门已完成政务大模型部署，覆盖行政审批、政策解读、政务客服、公共安全预警等关键场景，部分国家还实现了大模型与基层政务网点的联动，打通技术落地“最后一公里”。

在基础设施层面，算力与数据底座的集约化建设提速升级，有效破解传统模式下资源分散、重复建设、成本高企、数据孤岛等难题。欧盟专项打造“欧洲高性能计算联合企业”，布局 10 个世界级超算中心并构建算力调度网络，其算力规模可支撑大规模政务大模型训练、

气候变化模拟、重大公共卫生事件预警等复杂治理场景的运算需求，同时通过算力共享机制，为欧盟成员国尤其是中小国家提供低成本算力服务。英国启动政府数据中心整合计划，拟将目前分散在各部门的数百个数据中心逐步整合为 10~12 个标准化政府云节点，统一技术标准、运维规范与安全防护体系，预计不仅能降低 30% 以上的运维成本，还可提升数据跨部门流转效率与存储安全性。新加坡构建一体化“智慧国操作系统”，整合交通、能源、民生、环保等多领域数据资源，搭建统一的数据收集、传输、分析与应用平台，实现城市治理从“被动响应”向“主动预判”转变，显著提升城市运行效率。

数字身份体系作为数智化转型的基础支撑，正朝着跨境互认、全域覆盖、安全便捷的方向加速演进，为政务服务线上化、跨境化提供核心保障。欧盟全力推进统一数字身份系统（EUDI Wallet）建设，依托区块链加密技术保障身份信息安全，计划 2026 年底前实现成员国间跨境身份互认、电子证明通用，覆盖跨境就业、学术交流、医疗保障、商业贸易等场景，打破区域内政务服务的地理壁垒。英国 GOV.UK Wallet、新加坡 SingPass 等本土数字身份平台持续迭代升级，不断拓展服务边界，不仅整合驾照、护照、社保凭证等各类证件，还实现与电商平台、金融机构、医疗机构的安全联动，达成“一次认证、全网通行”，其中新加坡 SingPass 用户覆盖率已达 99%，支撑 90% 以上的政务服务线上办结，大幅降低民众与企业的办事成本。

（三）治理体系协同化：多元参与与风险防控动态平衡

治理体系协同化体现为打破传统政府单一主体包揽的运作模式，摒弃部门封闭化、碎片化治理格局，构建多元共治良性生态，实现治理资源高效整合、治理效能持续提升。

多元协同机制不断深化拓展，通过联动政府、企业、高校、科研机构等各类主体，形成优势互补、协同发力的转型合力，推动技术创新与治理需求深度对接。欧盟通过 Horizon Europe 科研创新计划资助企业、高校与科研机构联合开展政务 AI 技术研发，重点聚焦智能审批、公共安全预警、生态环境监测等核心场景，建立“研发、测试、落地、迭代”全链条成果转化机制，已推动 50 余项政务 AI 技术实现规模化应用，大幅缩短技术从实验室到治理场景的落地周期。英国推行“政府即平台”创新模式，由政府搭建统一的政务数据底座与技术接口平台，主动开放非涉密政务数据与基础服务能力，鼓励科技企业、社会组织及公众参与附加应用开发，形成“政府提供基础支撑、社会力量创新赋能”的生态格局，催生涵盖民生咨询、企业开办、交通出行等多个领域创新服务。巴西通过 Conecta Gov.br 一体化政务平台，整合数千项联邦、州、市三级政务服务，创新将电子采购流程与绿色能效标准深度绑定，明确要求政府采购项目优先选择节能低碳产品与服务，同时通过 AI 算法对采购全流程进行合规性监管，提升了采购效率与透明度，推动治理效能与绿色发展目标协同推进。

风险防控体系持续迭代完善，筑牢数智化转型的安全防线，实现

创新活力与风险管控的动态平衡。各国普遍强化对 AI 等核心技术应用的硬约束监管，构建全流程、多层次的风险防控网络。欧盟《AI 法案》作为全球首部综合性 AI 监管法规，明确将生成式 AI、政务决策 AI、医疗诊断 AI 等纳入高风险范畴，不仅强制要求开发者标注生成内容来源、开展全生命周期风险评估，还细化了风险评估的核心指标，包括算法透明度、数据合规性、潜在影响范围等，同时设定严格的违规惩戒机制。美国、澳大利亚、加拿大等 12 国联合建立跨境 AI 治理沙箱机制，设定明确的测试范围、准入条件与安全底线，允许企业与政府部门在受控环境中测试政务 AI 创新应用，既为技术迭代提供了灵活空间，又能提前排查数据泄露、算法偏差等潜在风险，目前该沙箱已完成智能税务申报、跨境身份核验等 20 余个场景的测试工作。

隐私保护与公平治理成为数智化转型的核心价值导向，各国从制度设计与技术创新双维度发力，保障转型成果惠及各类群体。技术层面，多国广泛应用联邦学习、同态加密、差分隐私等隐私增强技术，在不泄露原始数据的前提下实现数据共享与协同分析，例如欧盟在医疗数据跨域协作中采用联邦学习技术，让各成员国医疗机构在本地保留数据所有权的同时，共同训练疾病预警 AI 模型，实现数据“可用不可见”。制度层面，欧盟对《通用数据保护条例》进行扩展修订，新增 AI 系统隐私设计条款，要求所有政务 AI 系统在研发初期必须融入隐私保护理念，遵循数据最小化原则，严禁过度收集个人信息。美国加州出台《数字公平法案》，明确界定政府 AI 系统算法歧视的判定标准，禁止在社保发放、公共服务分配、执法监管等场景使用存在种

族、性别、地域歧视的算法，同时建立算法审计机制，要求政府定期公开 AI 系统的运行逻辑与决策依据，接受社会监督。

区域协同与国际标准共建成为全球政府数智化转型的重要趋势，各国通过组建区域联盟、参与国际规则制定，争夺数字治理话语权。欧盟牵头构建“数字主权联盟”，联合 27 个成员国及冰岛、挪威等关联国家，共同制定 AI 伦理、数据跨境流动、数字身份认证等领域的区域标准，推动形成与美国相抗衡的数字治理体系。美日印澳“四方安全对话”将数字合作列为核心议题，重点推进成员国间数字身份互认、跨境数据流动规则协调，计划 2027 年前实现四国商务人员数字身份跨境通用，简化跨境贸易与商务往来流程。OECD 牵头发布《政府 AI 治理原则》，涵盖透明性、问责性、公平性、安全性四大核心维度，为全球政府 AI 应用提供重要框架参考。

二、我国政府数智化转型的“五化”格局

“十四五”时期，我国政府数智化转型始终立足社会主义现代化建设全局，以数字中国战略为引领，深度融合国家治理体系和治理能力现代化需求，紧密衔接新质生产力培育要求，形成了“制度引领、技术赋能、价值导向、资源联动、安全可信”的独特发展路径。这一转型既是激活数据要素潜能、打通数字经济与实体经济融合堵点、培育经济增长新动能的核心抓手，也是优化政务服务供给、提升治理精准度与效率、增进民生福祉的关键举措，更是推动政府治理从“经验驱动”向“数据驱动”、从“分散治理”向“协同治理”、从“被动服务”向“主动赋能”系统性变革的综合工程。当前，我国政府数智化

转型突出五大核心方向，分别是数字治理机制系统化、数字基础底座集约化、AI+场景应用规模化、数据应用实践规范化、安全能力提升立体化，五者相互支撑、协同递进，构建起覆盖顶层设计、基础设施、场景应用、价值转化、安全保障的全方位转型格局，为推进中国式现代化提供坚实数字支撑。



来源：中国信息通信研究院

图 2 我国政府数智化转型“五化”格局

（一）数字治理机制系统化：构建统筹协同的制度体系

数字治理机制系统化体现为以制度建设为根基，强化顶层统筹与层级联动，构建“中央统筹、地方落实、跨域协同、政企联动”的全链条治理体系，破解传统治理中的碎片化、条块分割、权责不清等难题。

1. 国家层面持续强化数字治理建设

顶层统筹层面，明确数字中国、数字经济、数字社会规划和建设

的牵头责任单位，以党建引领数智化转型工作高质量发展。通过召开企业家、专家座谈会，广泛吸纳各方智慧，形成问计于民、科学决策、闭环落实的工作机制。2025 年以来，中共中央办公厅、国务院办公厅密集出台多项配套政策，形成覆盖数智化转型各关键领域的政策矩阵：既有聚焦数据要素核心的《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，明确数据共享、开放、授权运营的制度规则与实施路径，锚定“2025 年公共数据要素作用初步显现”的目标；有围绕政务服务优化的配套部署，将“高效办成一件事”改革纳入全域数智化转型重点，明确跨部门、跨区域协同的硬性要求；同时同步出台数据安全治理、政企协同机制等补充政策，形成“要素激活、服务优化、安全保障”三位一体的政策支撑体系，为全国数智化转型划定整体方向、明确实施边界。

2. 各地规划先行高位推进数字治理

地方层面紧扣两办系列政策导向，形成“有统筹、能落实、务创新”的分层推进格局，通过配套制度搭建、机制创新、试点先行等一系列动作，推动政策红利落地转化。

省级层面普遍出台数智化转型实施意见与配套细则，整合政务服务、数据管理、安全保障等多领域职责。成立由“一把手”牵头的工作领导小组，将政策落实成效纳入绩效考核核心指标，细化考核权重与闭环管理流程。如北京深化全国市场监管数字化试验区建设，完善企业“服务包”“服务管家”机制，通过政策、数字、热线“三送”服务衔接企业需求。贵州持续深化“高效办成一件事”改革，拓展“贵人服务”品牌内涵，升级公共资源交易“全省一张网”，推动政策与

地方产业需求深度适配。

市县及基层层面聚焦政策落地“最后一公里”，开展多样化创新实践。多数地市结合区域治理需求，优化政务服务流程，在企业开办、社保办理、不动产登记等高频领域推行“一件事一次办”升级动作，压缩跨部门办理环节 30%以上。“一表通”系统建设加速推进，切实减轻基层“表哥”“表姐”填表报数的负担，在更大范围、更深程度上提升了基层治理数智化水平。如江西深化“三通一码”服务矩阵，建立全省统一诉求受理平台，拓展“高效办成一件事”覆盖范围。青海构建“四横四纵两端”网络体系，深化“一网通办”“一网统管”应用，以基层实践反哺政策优化，形成中央政策引领、地方因地制宜创新的良性互动格局。

3. 跨域协同紧密推动数字治理落地

跨域协同与政企联动机制在各地实践中持续深化，逐步打破部门与区域壁垒，构建开放共赢的转型生态。跨部门协同方面，各地以“高效办成一件事”要求为抓手，依托一体化公共数据平台，完善政务数据共享责任清单，推动跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务数据共享和业务协同，优先打通民生服务、公共治理等领域数据壁垒。目前，全国多数省份已实现高频政务数据“应享尽享”，跨部门业务办理环节平均压缩 30%以上，部分民生事项实现“一件事一次办”全流程闭环。跨区域协同方面，京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点区域，紧扣区域数据协作部署，建立公共数据共享协同与利益调节机制，推进电子证照、政务服务事项跨区域互认通用，培育区域数据要

素市场，助力全国一体化数据市场发展。

（二）数字基础底座集约化：筑牢全域转型的能力支撑

数字基础底座集约化围绕“一体化布局、多维度赋能”目标，统筹推进政务智能云、算力、网络、共性基础设施四大板块建设，构建“集约高效、互联共享”的技术支撑体系，为政府数智化转型夯实硬件根基。各地紧扣政策要求，联动企业深化基础设施整合升级，推动资源优化配置与效能提升，为上层场景应用与数据价值转化提供坚实支撑。



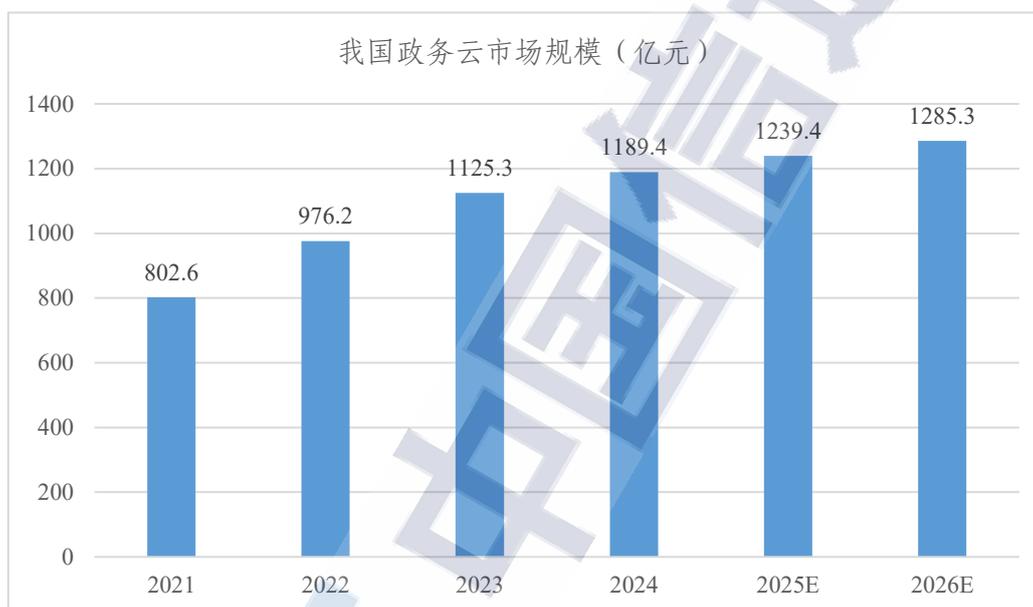
来源：中国信息通信研究院

图 3 数字基础底座集约化建设三向转变

1. 云底座集约化升级，加速实现从传统政务云向智能云的迭代转型

各地正积极探索符合区域实际的政务智能云建设路径，完成从“资源供给型”向“服务赋能型”的功能升级。《国家电子政务发展报告（2014—2024 年）》显示，全国 31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团，以及 95% 的地市已建成政务云。随着省级政务云平均承载业务系统数量不断提高，传统政务云以“存储备份、基础算力

供给”为主服务模式局限性不断凸显，需要通过资源整合、技术迭代、场景赋能三大动作，破解传统云资源分散、运维低效、智能能力不足等痛点，向“智能调度、数据协同、赋能决策”的智能云模式转变。在国家推动算力基础设施发展和数据要素市场化等相关政策推动下，根据中国信息通信研究院测算，2024 年我国政务云市场规模达到 1189.4 亿元，预计未来将会保持相对平稳发展态势。



来源：中国信息通信研究院，2025 年 12 月

图 4 我国政务云市场规模

各地探索实践呈现差异化推进态势，既有对存量系统的智能化改造，也有全新智能云平台的试点搭建。如北京海淀区以高性能算力与安全环境为底层保障，为模型训练推理提供强劲算力与工程加速能力，并以成熟工具链与服务体系，支撑智能应用快速构建、安全部署与高效运行。河南鹤壁则以“一朵云”建设为抓手，在整合 146 个政务信息系统上云基础上，对 30 余个低效传统云应用进行“瘦身调优”，打通跨部门算力调度通道。

2.算力资源精准布局，聚力推动从规模扩张向高效服务的生态重构

“十四五”期间，我国算力发展逐步摆脱“重规模、轻效能”的粗放模式，转向“精准供给、场景赋能、生态协同”的高质量阶段。各地立足自然禀赋与政策优势，在推进区域算力枢纽建设的同时，聚焦城市治理、政务服务、产业升级需求，开展差异化城市级算力基础设施探索，以高速网络为纽带串联分散节点，推动算力落点成线、串网赋能，形成“区域算力为支撑、城市算力为节点”的联动格局。

西部城市依托清洁能源、地理气候等先天禀赋，以规模化算力节点为核心，打造区域算力服务枢纽，支撑全国算力网络运转。东部城市立足需求密集、政策红利优势，以精细化布局为核心，构建“边缘算力+智算中心+跨域调度”的城市算力生态，聚焦高效服务落地。

多地城市立足自身定位，开展差异化探索，推动算力网络下沉赋能基层治理。杭州聚焦数字经济优势，以城市大脑为核心，在各区、县（市）布局 80 余个边缘算力节点，构建“市级智算中心+区级边缘节点”架构，支撑智慧交通、智慧城管实时算力需求，联动长三角算力枢纽实现动态调度，政务数据处理效率提升 50%以上。成都依托成渝算力枢纽，在天府新区建设城市级智算中心，搭建“政务算力专区”，为全市政务系统提供一体化算力服务，同时在乡镇、街道部署轻量化算力节点，打通算力服务“最后一公里”，基层政务事项办理时效平均压缩 30%。武汉、郑州则聚焦政务服务集约化需求，整合分散算力资源搭建市级统一算力服务平台，实现政务系统算力“一网统管、按

需分配”，避免重复建设，运维成本降低 25%-30%，为中西部城市算力基建提供可复制经验。

3. 共性平台统建管用，聚力实现应用集约化转型与运营机制常态化

各地以政务共性能力平台建设为抓手，打破传统政务应用“部门自建、各自为战”的碎片化格局，通过应用集约化改造整合通用能力、建立常态运营机制保障长效运转，构建“能力复用、应用集成、运维规范”的政务服务支撑体系。

聚焦应用集约化改造。各地以政务共性能力平台为载体，整合复用通用能力、精简冗余应用，实现政务服务提质增效与成本管控的双重目标。通过将身份认证、电子签章、数据校验、表单生成等高频通用能力，从分散业务系统中剥离并集成至共性能力平台，形成“平台供能、应用调用”的集约化模式，破解重复建设、技术壁垒、数据孤岛等痛点。

常态运营机制建设探索落地。各地立足“统筹高效、权责清晰、可持续运转”目标，探索形成多元化运营模式，筑牢平台长效运转根基。组织保障上，多数省份成立由政务数据管理部门牵头的运营工作专班，明确平台建设、运维、安全等各环节责任，建立“省级统筹、市县协同”的层级运营体系，将平台运营成效纳入政府绩效考核，倒逼责任落实。

能力迭代与安全管控机制同步完善。各地建立基于业务需求的能力迭代机制，通过常态化征集政府部门、企业、群众诉求，定期更新

迭代共性能力模块，同时将安全管控贯穿平台运营全流程，集成数据脱敏、访问控制、安全审计等技术手段，建立跨部门安全协同机制，定期开展安全演练与风险评估。

（三）AI+场景应用规模化：赋能服务与治理提质增效

随着数字治理改革向纵深推进，政务服务面临着提升效率、优化体验、精准决策等多方面的挑战。近年来，各地方积极推进人工智能、区块链、大数据、隐私计算等新技术的建设和应用，提高政务服务数字化、智能化水平。人工智能大模型凭借强大的语言理解、生成和逻辑推理能力，为政务服务的变革带来新契机，逐渐成为推动政务数字化转型的关键力量。AI+场景应用规模化以“民生导向、精准赋能、全域覆盖”为核心，推动人工智能技术与政务服务、城市治理、乡村振兴、公共安全、应急管理等重点场景深度融合，实现从“单点试点”向“全域普及”、从“辅助支撑”向“核心驱动”的跨越。

1. 融合化落地不断加速，政策支持加深

近年来，我国陆续出台一系列指导意见及通知，持续加强对人工智能产业发展和技术创新的统筹指导，规范与推动人工智能应用建设，以实现 AI 与实体经济的深度融合。2024 年 5 月，国家数据局等四部委联合印发《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》，鼓励发展基于人工智能等技术的智能分析、智能调度、智能监管、辅助决策，全面支撑赋能城市数字化转型场景建设与发展。2024 和 2025 年政府工作报告连续强调要推进“人工智能+”行动，与我国新质生产力培育战略形成深度耦合。我国正以人工智能等前沿

技术突破为支点、制度创新为保障、青年人才为先锋，加速构建开放协同的人工智能创新生态，推动技术攻关与应用场景双向奔赴，为高质量发展锻造关键引擎，在全球科技革命浪潮中开辟中国人工智能发展的新境界。

2. 试点性验证不断涌现，场景应用深融

政务领域在大模型选型策略上呈现出显著的异构化特征，需要对垂直行业场景的差异化需求，遴选与领域特性相适配的模型能力，进行个性化部署。从部署省份覆盖广度看，全国省级行政区 100% 覆盖，体现政务大模型战略布局的全面性与均衡性。从东部地区的北京、广东，到西部边疆的新疆、西藏，以及中部地区的河南、湖南，区域覆盖呈多层级、无盲点特征。东部沿海与中西部省份部署数量接近，但东部沿海地区呈现出多场景、深融合的应用生态。此外，多地区通过“AI+文旅”“AI+基层”“AI+安全”等特色场景切入，如黄山 AI 旅行助手、新疆克拉玛依市“基层治理 AI 社工数字人”、昌平“回天大脑”接入 DeepSeek 应用、宜兴市“天机镜”城市安全生命体 AI 大模型，探索差异化路径，展现技术下沉的灵活性与适应性。

3. 产业渗透度不断深化，创新突破频现

政务大模型应用场景覆盖多个层面，包括洞察、治理、兴业、惠民等。其中洞察、治理更倾向于服务数字政府自身能力建设与提升；兴业、惠民更倾向于服务数字经济开拓与数字社会发展。同时，在数字生态、数字文化等领域，政务大模型也不断与各场景结合，形成有序的大模型赋能全场景，服务于数字中国全面发展要求。

一方面，数字政府、数字经济与数字社会发展相对成熟有序，易于通过通用数字化能力如服务、治理、协同进行大模型重构，成为当前政务大模型落地的典型应用。另一方面，数字生态、数字文化等也不断通过产业数字化、数字产业化产生“双向融合、共同奔赴”的良好势头。

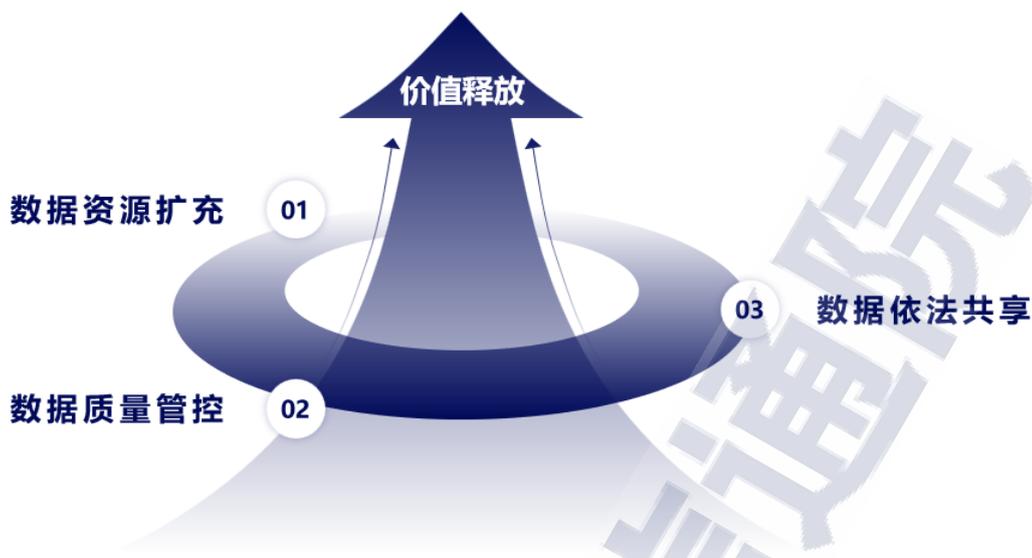
政务服务类		社会治理类		机关办公类		辅助决策类	
智能问答	辅助办理	智能监测巡检	辅助执法监管	辅助文书起草	资料检索	灾害预警	应急处置
政务咨询	智能导办	智能感知	线索发现	写作建议	快速检索	多源分析	态势研判
意图理解	表单预填	异常识别	报告生成	辅助起草	精准定位	异常识别	方案模拟
知识检索	材料预审	风险预警	法规检索	格式检查	智能关联	灾害预测	资源配置
答案生成	进度跟踪	处置建议	办理建议	内容校对	对比分析	处置方案	响应优化
政策服务直达快享		市场风险预测		智能分办		政策评估	智能辅助评审
政策标签		时序分析		自动识别		多维分析	文件解析
智能匹配		动向捕捉		任务分类		效果评估	要求比照
精准推送		风险预测		优先级排序		问题识别	
一站申兑		趋势研判		智能派单		支撑优化	意见生成
		风险预警					

来源：中国信息通信研究院

图 5 政务大模型先锋实践场景图

（四）数据应用实践规范化：激活政务数据的核心价值

“十四五”时期，各地以政务数据共享应用为核心，聚焦数据资源扩充、质量管控、依法共享三大关键环节，扎实推进各项实践落地，逐步构建“源头可控、质量合格、共享有序、应用高效”的政务数据共享应用体系，切实发挥政务数据在优化政务服务、提升治理效能中的支撑作用。



来源：中国信息通信研究院

图 6 数据价值释放路径

1. 丰富政务数据资源，夯实共享应用基础

各地依据《政务数据共享条例》中“应归尽归、按需共享”原则，明确政务数据归集范围、责任主体与更新频次，全面推进跨部门、跨层级、跨区域政务数据归集整合，同步完善政务数据资源目录，确保数据资源全覆盖、可追溯。浙江对照条例要求，梳理形成省级政务数据资源目录，完成全省 58 个省级部门、11 个地市及所有县（市、区）政务数据全量归集，重点整合人口、法人、电子证照、信用信息等基础核心数据，为全省政务服务与治理场景提供全量数据支撑。广东依托“粤治慧”平台，累计归集省级部门政务数据超 100 亿条，联动 21 个地市实现政务数据纵向贯通、横向协同，全面覆盖社保、医保、不动产、市场监管等高频服务领域，筑牢“粤省事”“粤商通”等平台的数据根基。北京、上海同步拓展数据归集维度，将政务数据与教育、医疗等公共服务领域数据依法关联整合，进一步丰富政务数据资源储

备。

2.保障政务数据质量，筑牢合规应用底线

各地落实《政务数据共享条例》要求，建立“源头管控、过程校验、末端考核”全流程质量治理机制，明确数据质量标准与纠错流程，确保政务数据真实、准确、完整、鲜活。北京制定政务数据质量治理实施细则，对照条例规定细化数据质量指标，对归集的政务数据开展标准化处理与常态化质量核查，针对身份证号、地址、联系方式等关键字段建立自动纠错与人工复核双重机制，数据准确率稳定保持在 99% 以上，同时将数据质量纳入部门绩效考核，倒逼质量责任落实。江苏依据条例要求构建省级政务数据质量治理平台，制定 800 余项政务数据地方标准，对法人、信用等核心数据进行统一编码与格式转换，建立数据更新联动机制，实现数据变更实时同步，从源头杜绝数据不一致、滞后等问题。贵州针对基层政务数据质量短板，开展专项治理行动，按照条例规范完成 120 余个县级政务系统数据清洗优化，有效解决数据“失真、失效、重复”等问题，提升基层政务数据质量。

3.依法共享政务数据，释放数据应用价值

明确政务数据共享类型，搭建安全可信的共享通道，规范共享申请、审批、调用全流程，推动政务数据在合规前提下高效复用。跨部门共享方面，上海依托“一网通办”数据共享平台，按照条例明确的共享权限，实现公安、市场监管、税务、民政等 28 个部门高频政务数据依法互通共享，支撑企业开办、不动产登记等 400 余项事项“一窗受理、并联审批”。跨区域共享方面，京津冀三地依据跨区域共享

规范，建立政务数据共享协同机制，完成身份证、户口本、营业执照等 13 类高频电子证照数据依法共享互认，支撑异地就医结算、跨省企业开办等场景落地。长三角地区同步推进政务服务数据跨省共享，实现户籍迁移、社保转移等 30 余项事项“跨省通办”，打破地域数据壁垒。此外，多地建立政务数据共享安全管控机制，明确数据调用边界与责任，确保共享数据全程可追溯、可监管，保障政务数据共享安全合规。

（五）安全能力提升立体化：三维化筑牢安全保障体系

“十四五”时期，我国以安全可信为核心，聚焦智能化防护、生态化兼容、流程化嵌入三大方向，扎实推进安全保障体系建设，各地通过差异化实践形成成熟落地成果，构建起适配数智化转型的全链条安全防线，为政务数据、基础设施及业务应用保驾护航。

1. 智能化防护落地见效，助力动态监测精准处置

各地依托 AI、大数据等技术，建成智能化安全监测平台，实现对政务数据流转、系统运行的全时段动态管控。北京搭建政务数据安全态势感知平台，整合多部门监测数据，运用 AI 算法对异常访问、数据泄露等风险进行实时研判，实现风险预警从“事后处置”向“事前预判”转变，大幅提升安全事件响应效率。浙江部署智能化安全审计系统，对政务系统操作全程留痕、智能溯源，完成对全省高频政务应用的安全审计全覆盖，精准定位违规操作行为，筑牢数据流转安全防线。

2.生态化兼容稳步推进，夯实可信可管安全底座

各地以政务系统为核心，推进软硬件生态兼容改造与安全适配，推进重点领域安全可信实践。上海实现市级政务云平台安全可信改造全覆盖，优选芯片、操作系统及安全软件，构建“硬件、软件、服务”一体化信息技术应用创新安全体系，同步完成存量政务系统的迁移适配与安全加固。广东聚焦政务核心业务系统，完成税务、社保等重点领域生态化改造，通过搭建安全测试平台，实现组件的安全兼容性验证，保障业务连续稳定运行。贵州则深化安全生态建设，推动本地政务系统与安全厂商协同适配，形成可复制的区域安全可信落地模式。

3.内生化安全深度榫合，内嵌制度与业务全流程

各地把安全管控融入政务运行各环节，通过制度规范与流程优化，实现安全与业务协同推进。江苏将政务数据安全指标纳入部门绩效考核体系，明确数据采集、共享、使用各环节安全责任，建立“谁主管、谁负责”的闭环管理机制。山东在政务审批流程中嵌入安全校验节点，对涉及敏感数据的业务事项，自动触发安全审核流程，未经合规校验不得进入下一环节，从源头防范数据泄露风险。北京制定政务数据全生命周期安全流程规范，将安全审查、风险评估嵌入数据归集、治理、共享等关键环节，形成“业务开展必合规、安全管控不缺位”的常态化机制。

三、数智驱动创新发展范式，绘就新时点治理新蓝图

“十五五”新时点，我国政府数智化转型进入纵深突破的关键阶段，需以系统思维创新发展新范式。这一进程中，提升政府履职数智

化水平是核心方向，锚定决策、监管、服务、治理的精准高效目标。夯筑政务智能云体系是核心支撑，聚焦构建安全可信、集约高效的技术底座。推动数据价值化是关键引擎，聚焦破解数据供给、流通、应用、安全的全周期堵点。推进政务大模型场景拓展是创新载体，重点实现技术与业务的深度融合、全域覆盖。规范化实现标准促能促优促善是重要保障，着力以刚性规则引领转型高质量发展。五大维度相互赋能、有机统一，共同构成新时点我国政府数智化转型“五位一体”建设路径新蓝图，为推进国家治理体系和治理能力现代化注入动力。



来源：中国信息通信研究院

图 7 新时点我国政府数智化转型“五位一体”建设路径

（一）持续提升政府履职能力数智化水平

“十五五”时期是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键阶段，政府履职能力提升需牢牢把握“数智化转型深化、智能化应用升级、协同化治理增效”的核心方向。数智化作为破解履职痛点、提升治理效能的核心抓手，其应用需锚定“决策科学精准、监管协同高效、服务便捷普惠、治理精细智能”四大目标，全面支撑经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环保等核心履职领域升级。在政策导向层面，将数据赋能、协同治理、可信可控、普惠共享等核心原则

贯穿履职数智化转型全流程。在技术应用层面，顺应“人工智能+政务”深度融合趋势，推动数智技术从单点应用向全流程、全领域渗透，实现从“数字化支撑”向“智能化驱动”的质效跃迁；在场景适配层面，聚焦基层履职减负、跨域协同壁垒、服务精准度不足等突出问题，构建“业务场景牵引、技术平台支撑、数据要素赋能”的一体化数智履职体系，全面提升政府履职的前瞻性、精准性和高效性。数智化赋能不仅为政府履职提供技术工具升级，更推动治理理念、治理模式、治理流程的系统性变革，为“十五五”时期政府履职能力现代化提供“技术赋能+制度创新”的双重支撑。

1. 聚焦核心履职领域，构建场景化转型体系

立足政府核心履职职能，以场景化需求为牵引，推动数智技术与履行业务深度融合，重点突破经济调节、市场监管、社会治理、公共服务四大领域的数智化升级，形成“一领域一方案、一场景一应用”的精准赋能格局。需坚持问题导向与目标导向相结合，既应破解当前履职中的堵点难点，又应着眼高质量发展需求，强化各领域数智应用的协同联动，实现履职效能的整体提升。

赋能经济调节精准化，提升宏观治理效能。构建覆盖经济运行全周期的数智监测分析体系，整合工业、商贸、财税、金融、就业等多领域核心数据，建立标准化经济治理基础数据库，实现数据“一次采集、多方复用”。搭建政企协同数智平台，畅通政策精准推送与企业诉求快速响应通道，通过数据画像实现企业分层分类管理，精准匹配扶持政策，助力传统产业转型升级和新兴产业高质量发展。建立区域

经济协同监测机制，运用大数据技术强化跨区域经济运行联动分析，为区域协调发展战略实施提供数据支撑。

赋能市场监管智能化，营造公平竞争环境。推动监管事项清单数字化管理，整合市场准入、行政执法、信用评价等监管数据，为市场主体建立动态信用画像，实施差异化监管。推广非现场监管、物联感知、穿透式监管等新型监管手段，重点加强食品药品、特种设备、安全生产、平台经济等重点领域全链条数字化追溯监管，弥补传统监管短板。运用区块链技术完善监管执法过程存证固证，保障执法公正透明。依托 AI 技术实现违法违规行为智能识别、自动预警，提升监管执法的精准性和效率。建立跨部门、跨区域监管协同机制，通过数据共享打破监管壁垒，实现监管信息互通、执法结果互认，形成全方位、多层次、立体化监管体系。

赋能社会治理精细化，筑牢基层治理根基。坚持和发展新时代“枫桥经验”，构建线上线下融合的矛盾纠纷化解数智平台，整合网上信访、网上调解、智慧法律援助等服务资源，实现矛盾纠纷源头预防、排查预警、多元化解的全流程数字化管理。建设基层治理数智中枢，整合综治、公安、民政、应急等基层数据资源，开发基层治理风险预警模型，对社会治安、公共安全、矛盾纠纷等风险隐患实现动态感知、提前预警。推广基层治理模式，构建“县—乡—村”三级联动的基层数智治理平台，整合政务服务、民生保障、环境监测等基层履职事项，为基层干部提供“一站式”数智工具，切实减轻基层负担。运用物联网、视频监控等技术强化社会治安防控体系数字化建设，提升公共安

全保障能力。

2. 强化数智化支撑体系，夯实履职能力基础

以数据要素为核心，构建全域协同的数据资源体系。健全政务数据治理制度和标准体系，明确数据采集、汇聚、共享、开放、应用的全流程管理规范，提升数据质量。深化全国一体化政务大数据体系建设，推动跨层级、跨部门、跨地域、跨系统、跨业务的数据共享协同，重点突破民生服务、公共安全、生态环保等领域的数据壁垒。建立公共数据授权运营机制，在保障安全的前提下，有序开放公共数据资源，引导社会力量参与数据开发利用，催生新产业、新业态、新模式。强化数据安全全生命周期管控，落实数据分级分类管理要求，运用隐私计算、数据加密等技术保障数据安全有序流动，筑牢数据安全防线。

以技术创新为驱动，构建智能高效的算力支撑体系。优化算力资源布局，构建“核心算力+边缘算力”的分级算力保障体系，满足不同履职场景的算力需求。深化政务智能云平台建设，统建政务专用大模型、智能算法库等共性智能能力，为各领域履职应用提供轻量化、标准化的技术支撑。推动新技术融合应用，鼓励基层履职场景的技术创新试点，形成可复制、可推广的技术应用模式。建立技术适配验证机制，推进中试平台建设应用，确保新技术应用与政务业务需求精准匹配，保障应用效果。

3. 健全保障机制，推动数智化转型长效发展

完善制度保障体系。制定政府履职数智化转型专项规划，明确转型目标、重点任务、实施步骤和保障措施。健全法律法规和制度规则，

完善数智化履职的标准规范，推动治理法治化与数字化深度融合。建立跨部门协同推进机制，明确各部门职责分工，形成工作合力，统筹推进数智化转型各项任务落地。

强化人才队伍建设。建立分层分类的数字素养提升培训体系，针对领导干部、业务骨干、基层人员开展精准化培训，提升全员数字意识和数字技能。通过“内培外引”相结合的方式，培育一批兼具政务业务知识、数智技术能力的复合型人才队伍，支撑数智化转型技术研发和应用落地。建立人才激励机制，鼓励干部职工积极参与数智化创新实践，激发人才创新活力。

建立考核评价机制。构建以履职效能提升为核心的数智化转型考核评价体系，制定涵盖数据共享成效、应用创新水平、服务群众满意度、基层减负实效等维度的量化考核指标。引入第三方评估机构开展独立评估，客观评价数智化转型成效。建立闭环管理机制，持续优化数智化履职方案，推动政府履职数智化水平不断提升。

（二）核心夯筑政务智能云体系支撑能力

政务智能云建设需将安全可信、全生命周期安全管控、多级协同治理三大核心要求贯穿规划、建设、运维、迭代全流程，主动顺应“云数智”深度融合的行业趋势，推动从传统的资源承载平台向智能能力输出引擎跃迁。通过软硬件协同优化、算法模型嵌入、数据闭环流转，实现从“基本可用”到“高效好用、智能赋能”的质效升级。聚焦政务服务、城市治理、应急管理、民生保障等多元复杂场景需求，构建具备弹性伸缩、故障自愈、灾备冗余的韧性架构，严格落实数据“可

用“不可见、可控可追溯”的安全原则，全面筑牢数字政府建设的安全可信底座。政务智能云不仅为各类政务应用提供从底层硬件到上层服务的全栈技术支撑，更通过跨层级算力统筹、跨部门数据融通、跨场景智能赋能，有效破解长期存在的跨域协同壁垒，为政府治理体系和治理能力现代化提供“基础设施硬支撑+数据要素活引擎+智能服务软实力”的一体化核心支撑。

1. 打造云数智协同的全栈智能服务体系

响应“人工智能+”行动推进要求，以全栈安全可信为根本前提，以智能算力精准调度为核心抓手，系统构建覆盖 IaaS（基础设施即服务）、PaaS（平台即服务）、SaaS（软件即服务）全层级的智能服务能力体系，重点实现资源按需动态分配、技术能力按需调用、政务服务按需交付的核心目标，全面提升政务服务效率与治理精准度。立足于政务业务实际需求，强化各层级能力的协同联动，夯实底层基础设施根基，同时提升上层智能服务效能，形成“基础稳固、平台赋能、服务精准”的全栈发展格局。

强化云网智深度融合，夯实算力统筹的 IaaS 能力底座。主动对接全国一体化大数据中心协同创新体系布局，结合区域政务需求特点，采用“一云多芯、异构兼容”的先进架构，全面兼容鲲鹏、飞腾、海光等主流芯片，整合通用计算算力与 GPU/DPU 异构智能算力资源，构建“省级核心算力池+市级节点算力池+县级边缘算力节点”的分级分类算力资源体系，实现算力资源的梯次配置与全域调度。积极运用 SDN、IPv6+ 高速组网等新一代网络技术，建设低时延、高可靠、广覆

盖的云网协同网络，重点满足跨部门数据共享、跨区域业务协同、跨层级指令传达的网络承载需求，实现政务业务应用系统的毫秒级快捷访问，构筑统一管控、弹性伸缩的云网资源和服务能力体系。

聚焦智能赋能核心，完善共性支撑的 PaaS 能力平台。基于容器编排平台构建完全兼容 Kubernetes 规范的微服务架构，整合分布式服务框架、高并发消息队列、分布式关系型数据库、非结构化数据存储等核心中间件服务，配套建设服务注册中心、配置中心、熔断降级机制，保障政务应用的快速部署、弹性扩展与稳定运行。重点建设政务智能中枢，统建异构算力调度引擎、政务专用大模型本地部署平台、行业知识库构建与管理系统等 AI 基础能力组件，形成标准化、可复用的算法模型与控件库，支撑上层应用快速集成智能能力。

锚定数据驱动导向，提升场景化的 SaaS 服务能力水平。以“数据赋能业务、服务贴近民生”为核心，构建覆盖数据目录管理、标准化数据接口、智能数据标签、主题数据聚合等全类型的数据服务体系。聚焦民生服务、市场监管、经济运行、应急管理等重点领域，精准开发场景化 SaaS 应用解决方案，建立健全 SaaS 服务准入评审、绩效评估与动态退出机制，组建由业务专家、技术专家、群众代表组成的评审团队，从安全性、兼容性、易用性、经济性等维度开展综合评估，优先推广与民生紧密相关、社会需求迫切、应用成效显著的服务应用，推动政务服务模式从“人找服务”向“服务找人、精准推服务”转变。

2. 筑牢全生命周期的安全可信保障体系

以网络安全等级保护三级认证与商用密码应用安全性评估双重

要求为刚性底线，全面落实安全可信发展要求，系统构建覆盖物理环境、网络边界、主机系统、数据资产、应用程序、管理体系的六维立体防护体系，形成“事前预防、事中管控、事后追溯”的全生命周期安全防护链条，全面提升政务智能云的安全可信运行水平，为政府核心业务保驾护航。

规范全流程采购与准入管理。严格执行财政部、工业和信息化部联合印发的数据库、操作系统、通用服务器等七项基础硬件政府采购需求标准，将安全可靠测评要求全面纳入采购需求制定、招标评审、履约验收、售后服务全流程，明确要求乡镇以上党政机关及所属事业单位在采购相关基础软硬件时，优选通过国家安全可靠测评、符合适配要求的产品。以资产全生命周期管理为抓手，建立政务智能云核心技术产品准入目录动态管理机制，明确产品的技术参数、兼容标准、安全要求、服务规范等核心指标，对云平台核心组件、中间件、安全设备、终端设备等关键产品实施“入库评审、动态抽检、退出清退”管理，从源头防范供应链安全风险与技术兼容风险。

强化异构生态兼容能力建设。积极探索“多元异构、统一纳管”的融合发展模式，依托独立第三方多云管理平台，实现对不同架构、不同品牌硬件资源的集中管控与统一调度，向上层应用提供标准化、一致性的云服务接口，消除“技术孤岛”与“资源壁垒”。高标准搭建适配验证中心，配备专业适配测试团队与全流程测试工具链，开展芯片、操作系统、数据库、中间件、应用软件的全链路适配测试与兼容性验证，建立涵盖“硬件、操作系统、数据库、中间件、应用软件”

的全栈兼容互认生态清单，保障存量政务应用平滑迁移、新增应用快速部署。重点推进专业类应用生态兼容改造攻坚，按照“先通用后专业、先非核心后核心”的推进策略，确保改造过程中业务不中断、数据不丢失、服务不降级。

落实数据安全全生命周期管控措施。健全政务数据分级分类管理机制，明确核心数据、重要数据、一般数据的划分标准与识别流程，对涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的敏感个人信息和核心业务数据实施重点保护。运用多源数据比对、数据血缘分析、数据质量稽核等技术开展常态化数据质量校核，明确各领域权威数据源，建立数据质量问题整改闭环机制，提升数据准确性、完整性与时效性，从源头降低数据安全风险。针对政务大模型应用场景，建设安全围栏与数据沙箱环境，对大模型训练数据进行严格的安全审核与脱敏处理，对输入 prompt 实施过滤管控，对输出内容开展智能审核，防范生成式 AI 带来的虚假信息、数据泄露等安全风险，确保大模型应用合规可控。

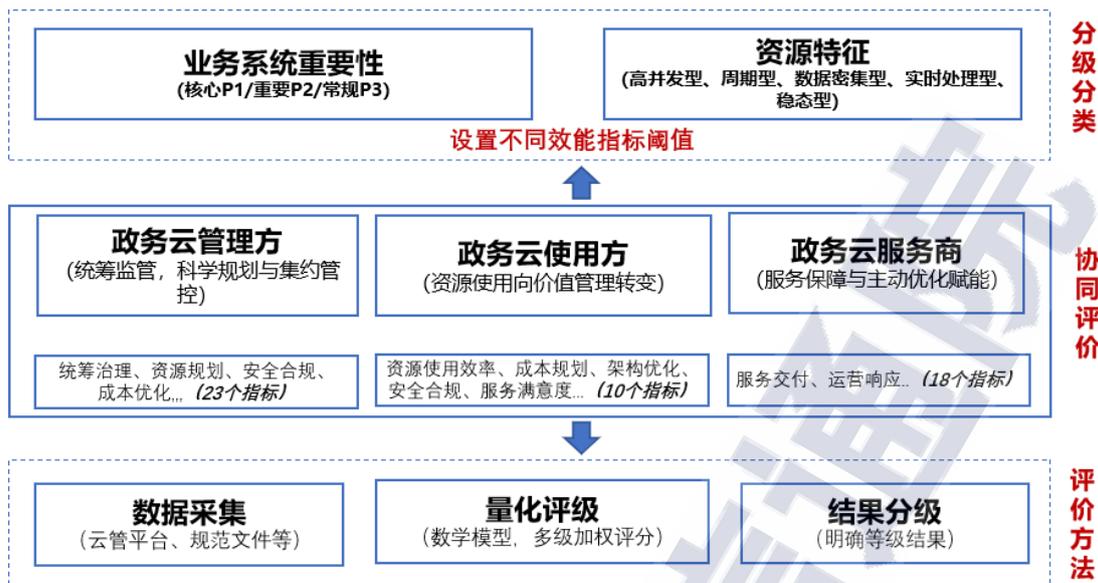
3. 建立建管运联动一体化长效运营机制

推动构建覆盖前期咨询设计、中期建设实施、后期运维保障与持续迭代优化的全周期运营管理体系，通过专业化运营、智能化管控、协同化推进，全面提升政务智能云资源利用率、服务响应效率与业务支撑效能，确保建设成果充分转化为治理效能。

构建数据驱动的智能运营模式。通过智能探针、数据采集网关等技术手段开展资源普查与实时动态监测，建立算力资源“一本账”管理机制，精准掌握算力资源的分配、使用、闲置情况，实现算力资

源的集约调度、动态调整与优化配置。深度推动“数网云”一体融合发展，为政府决策、业务办理、监管执法提供精准的数据支撑。

实施精细化、智能化运维管理。高标准搭建智能化运维管理平台，集成 AI 故障诊断、智能告警分析、自动化运维脚本等核心功能，运用机器学习算法实现故障根因自动分析、潜在风险提前预警、常见问题自动修复，将故障处理模式从传统的“被动响应”全面转为“主动防控”，大幅提升故障处理效率。建立科学的云资源优化评估体系，依托《政务云资源效能评价方法》标准，围绕降本增效与业务保障的核心目标，发挥评价的导向作用，引导政务云管理方强化统筹规划、使用方提升资源使用效率、服务方增强服务供给能力，常态化评估平衡资源投入与业务价值产出。通过资源弹性伸缩、闲置资源智能清理、负载均衡动态调整、存储资源分级归档等手段，持续优化资源配置，实现降本增效目标。同时，常态化开展云上应用稳定性测试与安全合规检查，全面提升云上业务运行稳定性与云安全合规能力，确保政务服务持续可靠。



来源：中国信息通信研究院

图 8 政务云资源效能评价体系

健全多级协同保障体系。立足“全国一盘棋”思路，构建“国家—省—市—县”四级协同管理架构，依托统一的多云管理平台实现资源的多级监管、数据的跨级流通与服务的标准化接口对接，打破层级壁垒。建立跨部门协同推进机制，组建跨部门工作专班，定期召开联席会议，协调解决建设运营中重点难点问题，形成协同推进合力。完善全维度服务质量评价体系，制定涵盖资源可用性、服务响应时效性、数据安全性、业务支撑有效性、用户满意度等维度的量化评估指标，引入第三方机构开展独立评估。

（三）探索推动数据价值化范式落地融通

当前，我国政务数据规模持续扩大，但仍面临供给质量不高、流通机制不畅、应用场景不丰富、安全保障待强化等堵点问题。推动政务数据价值化，需以“供得出、流得动、用得好、保安全”为核心目

标，依托制度创新与技术赋能双轮驱动，打通数据全生命周期价值化链路，助力治理效能提升与公共服务优化。此外，随着全国一体化数据市场建设推进，构建规范化的公共数据授权运营体系、强化高质量数据供给、深化场景融合应用已成为公共数据价值化的关键抓手，通过多元主体协同参与，推动多元数据深度融合，形成数据价值化共创共享的良性生态。

1. 夯实高质量政务数据供给基础

高质量数据是价值化的前提，当前政务数据存在目录不健全、标准不统一、质量参差不齐等问题，制约价值释放。需从制度规范、技术治理、源头管控三方面发力，提升政务数据供给质量与效率。

完善政务数据目录与共享制度。以《政务数据共享条例》为遵循，构建“一盘棋”统筹、“一本账”管理的政务数据目录体系。探索“自下而上数据发现+自上而下业务指导”的一体化治理模式，一方面借鉴先进地区经验破解部门“不愿”编目难题，另一方面由中央业务部门明确目录基本要素，由地方逐级认领扩展，解决“不会”编目问题。建立主动共享与按需共享相结合的责任清单，依托全国一体化政务数据共享枢纽，开展常态化供需对接，提升数据共享精准度。

推进政务数据标准化与质量治理。实施政务数据全生命周期标准化建设，统一数据格式、元数据、接口等规范，重点强化多模态数据的关联融合标准。运用智能化数据治理技术，降低非结构化数据处理成本，提升数据清洗、去重、补全效率，实现数据质量可反馈、使用过程可追溯、异议可处置。开展数据分类分级管理，针对不同安全等

级数据制定差异化治理策略，强化源头质量监督检查，筑牢数据价值化基础。

强化重点领域高质量数据集建设。聚焦政务服务、监管执法、决策支持及政务大模型应用等核心需求，统筹推进基础库与主题库建设，覆盖人口、法人、信用、电子证照等关键领域。采用“规划引领、合规归集、深度治理、闭环管控”全链条模式，通过编制统一政务数据目录、建立标准体系与权责机制夯实基础，依托多源合规接入与权威数据源认定保障源头质量，经清洗加工、融合标注与多维度质量稽核提升数据成色，同步落实分类分级安全防护与合规流通要求，依托数据治理平台与 AI 技术强化支撑效能。联动政务各部门、专业服务商等多元主体，构建动态迭代体系，全面提升数据集的真实性、完整性、一致性与可用性，为政务治理能力提升与数据深度应用筑牢根基。

2.形成有序的公共数据流通机制

流通是公共数据价值释放的关键，需破除跨层级、跨部门、跨区域流通壁垒，依托制度创新与基础设施建设，构建安全可信、规范高效的流通体系。

健全公共数据授权运营体系。落实公共数据资源开发利用“1+3”政策体系，建立公共数据资源登记制度，对纳入授权运营范围的数据实行全流程登记管理。完善授权运营实施规范与价格形成机制，明确各主体权责，划分收费范围与定价程序，设置合理管控机制防范垄断获利，对公益类应用实行费用减免。搭建国家公共数据资源登记平台，促进供用双方精准对接，披露授权运营情况与产品服务清单，接受公

众监督。

推进数据流通基础设施建设。依托《国家数据基础设施建设指引》，构建涵盖可信数据空间、数联网、隐私保护计算平台等的公共数据流通设施体系。推广数据元件、数据沙箱等技术方案，实现原始数据与应用解耦，保障数据“可用不可见”。推动区域一体化数据流通试点，推动长三角、粤港澳大湾区等区域建立数据流通协同机制，促进地方规则与国家标准衔接，助力全国一体化数据市场培育。

规范公共数据交易与场外流通。推广数据流通交易合同示范文本，明确交易双方权利义务，降低对接成本。引导公共数据交易场所打造行业特色数据专区，提供合规审核、价值评估等增值服务，推动交易规范化。强化场外数据流通合规管理，要求数据需求方建立穿透式审查机制，供给方提供来源合法性证明与授权文件，形成“合规采购—规范使用—全程追溯”的场外流通闭环。

3.深化数据融合应用的场景赋能

应用是价值化的落脚点，需以“数据要素×”行动为牵引，聚焦公共服务与治理痛点，拓展多元化应用场景，推动数据价值转化为治理效能与民生福利。

拓展重点领域行业应用场景。围绕工业制造、现代农业、金融服务、绿色低碳等十二大重点领域，开展数据融合应用试点。在智慧交通领域，融合车载传感、路侧设备与交通管理数据，支撑智能调度与安全管控。在医疗健康领域，整合临床数据、影像数据与公共卫生数据，赋能辅助诊疗。在城市治理领域，依托数字孪生技术融合多源政

务数据，提升城市运行监测与应急处置能力。

推动公共服务与公益应用创新。鼓励企事业单位与社会组织利用公共数据开发公益产品，聚焦教育、社保、养老、就业等高频民生领域，提供便民利民服务。构建数据智能服务体系，支持人工智能政务服务大模型开发训练，优化智能咨询、材料预审、“免申即享”等服务，提升服务响应时效与群众满意度。建立应用案例遴选与推广机制，总结可复制的场景应用模式，加速创新成果扩散。

4. 筑牢数据价值化安全保障防线

安全是价值化的底线，需适应人工智能发展带来的风险挑战，构建“制度、技术、产业”三位一体的安全治理体系，实现安全与发展协同推进。

完善数据安全制度规范。构建以《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》为核心的安全制度框架，强化生成式人工智能等新兴技术的专项安全管理要求。实施分类分级监管范式，对不同风险等级的政务数据应用实行差异化管控，对高风险服务实施国家层面备案审查，低风险功能简化地方登记流程。建立容错免责机制，明确创新探索中的责任边界，对无主观过错、及时整改的轻微违规行为不予追责，营造包容创新环境。

强化智能安全技术赋能。运用大模型等人工智能技术提升数据安全治理能力，实现非结构化数据敏感信息自动化识别与标签标注。构建人工智能原生安全运营平台，整合多源异构数据形成全局风险画像，

实现安全威胁的预测、识别与溯源追踪，推动从“被动响应”向“智能防御”转型。推广动态脱敏、细粒度访问控制等技术，在保障数据安全的同时最大化数据可用性。

构建全域联动安全生态。推动数据安全治理从企业“孤军奋战”向政产学研“全域联动”转变，加强企业与安全厂商的技术合作，依托监管机构标准规范引导，通过行业协会搭建交流平台。强化供应链全链条安全管理，对上下游合作伙伴开展安全审查，建立供应链安全监测与预警机制。加强安全人才培养与技术研发，提升各级政府部门与运营主体的安全防护能力，筑牢数据价值化安全屏障。

（四）有序推进政务大模型应用场景拓展

政务大模型作为数字政府建设的创新动力，推动数字治理向“好办”“智理”加速转型。大模型的场景挖掘与实践验证涉及复杂的场景需求挖掘、资源适配规划、技术可行性验证及运维保障等环节，需要充分的跨部门协作进行保障。流程化的协作机制需要围绕“规划—论证—实施—保障”等关键环节构建，充分联动需求侧主管单位、供给侧技术服务商以及生态侧咨询单位，形成场景挖掘的先锋“合力”。



来源：中国信息通信研究院

图 9 政务大模型场景应用拓展重点工作

1.需求端场景挖掘上，强调多部门协同共致

规划阶段需求挖掘应切中“痛点堵点”。场景需求的发掘应从当前流程痛点或行业发展重点入手，由主管委办局牵头提出。一是要建立科学化、结构化的需求采集机制，确保场景需求与业务痛点精准匹配，为后续资源统筹和技术适配奠定基础。二是探索清单提报机制，系统性梳理各部门需求，避免技术应用与业务需求脱节。

验证阶段方案论证应兼顾“内修外道”。需求验证应兼顾本地落地可行性与转化潜力，充分借鉴其他地市、其他需求场景的落地经验。一是围绕核心业务需求构建验证框架，重点涵盖业务场景分类、应用成熟度分析、数据资源规模、系统性能阈值、架构耦合度评估及安全合规要求六大核心维度，通过结构化指标体系实现需求侧信息的系统化采集与量化分析。二是建立由技术专家、行业顾问及业务部门形成的联席评审机制，依据战略性、可行性、协同性三重标准对需求清单开展分级评估，充分吸取多维的评估意见。三是充分推动资源集约化，推动建设人工智能公共服务平台，面向需求单位，通过业务流程映射

和技术架构比对，精准识别系统集成接口、数据共享节点及基础设施复用机会，形成需求优化方案与实施路径规划，确保资源投入的精准性和建设效能的集约化。

实施阶段部门协同应推动“有序协作”。在相关数据主管部门授权和统筹指导下，由相关委办局和实施部门协同细化政务大模型落地实施过程，共同指导专业技术公司完成相关服务的部署、开通、调优。

保障阶段运营规划应注重“生态培育”。政务大模型持续运营需聚焦数据、模型与场景的动态协同进化，构建自优化的生态体系。在大模型场景建设完成后，运营管理的核心目标是确保技术的持续迭代与效能优化。通过引入统筹的运营团队服务，建立敏捷的技术更新机制，依托统一的算力调度平台和知识中枢，实现算力资源的灵活调配与知识库的动态更新。充分发挥市场主体的创新能力，同时通过弹性投入机制降低财政压力，推动技术升级的可持续性。建立模型动态调优机制，基于实时业务反馈与用户交互数据，通过微调、强化学习等技术手段优化模型参数与响应策略，提升政务问答、智能问数等场景的适配性。

2.供给端技术服务上，强调全过程闭环落地

面向供给侧，在提供政务大模型的落地服务过程中，应聚焦全过程闭环落地，因地制宜提供技术支持。



图 10 政务大模型服务落地关键步骤

规划阶段方案设计应聚焦“软硬协同”。在方案设计过程中，服务商应充分结合软硬件实践基础，立足场景需求，推动业务与技术的高效协同。在顶层规划阶段，需立足政府数字化转型目标，明确大模型赋能的核心方向，例如通过政策智能匹配优化产业扶持效率、依托民生诉求挖掘提升公共服务精准度等。战略层面需考虑到技术、业务、管理多方面，统筹政策合规性、资源整合路径；解决方案设计需以“轻量化切入、模块化扩展”为原则，优先搭建高兼容性技术中台，并同步制定数据治理标准。可行性论证需综合考虑技术、经济、风险等维度，量化大模型在算力消耗、响应时效、人机协同成本等方面的投入产出比，并建立动态风险防控机制。业务场景筛选则需基于需求紧迫性、实施可行性、价值显性度等方面，锚定如“一网通办”智能导办、基层治理事件智能分拨等标杆场景，形成分步落地的路线图。

验证阶段方案迭代应做到“小步快跑”。验证场景 POC 需以“小步快跑、快速迭代”为原则，构建技术能力与业务价值的双向反馈闭

环。在 POC 步骤，选取 3~5 个高颗粒度场景，搭建包含数据沙箱、模型训练舱、效果评估看板的一体化验证平台。技术验证步骤覆盖多维度能力测试，包括模型对政务专业术语的理解准确率、长文本多轮对话的上下文保持能力、因果推理和复杂逻辑推理能力以及分业务场景的差别化输出能力。技术选型步骤通过 AB 测试对比开源模型微调、行业大模型调用、混合增强架构等不同方案，结合政务专属知识注入效率、系统扩展成本等维度进行综合优选，并形成包含场景适配度评分、风险清单、规模化推广阈值的 POC 验证报告，为全面落地提供决策依据。场景效果评估步骤建立“业务指标+技术指标”双评价体系，例如在舆情预警场景中，既需验证预警准确率、响应时效等技术参数，也要评估其对基层人力成本的节约效果。

实施阶段项目建设应助推“规范高效”。在项目实施过程中，服务商应充分立足于建设单位业务情况，按需推动相关关键技术底座建设。在相关数据治理平台、训练开发评价以及原生应用开发引擎等技术底座构建过程中，应参考相关标准规范，推动技术底座与上层业务的高效协同。

保障阶段持续运维应确保“合规可靠”。服务商的政务大模型运维体系以确定性为核心，构建全链路风险防控与快速响应机制。通过全生命周期主动运维策略，深度融合故障模式库与深度巡检能力，结合混沌工程模拟极端场景，系统性识别潜在风险并提前消减漏洞，形成覆盖硬件层、模型层与应用层的防御闭环。基于智能监控与告警联动机制，实现异常行为的毫秒级感知与精准定位，同步触发自动化隔

离与流量调度策略，确保故障对业务连续性的影响最小化。运维合规性贯穿资源调度、权限管控与操作审计全流程，通过标准化流程与动态策略优化，推动运维模式从被动处置向主动防御转型，为政务服务的稳定性与安全性提供底层支撑。

3.生态端行业联动上，强调标准化牵引联动

政务大模型标准化建设是技术可靠性与服务价值落地的全周期管理基座，为生态端的各个角色参与从成效评估到迭代优化的闭环提供可靠抓手。

加快标准供给。第三方机构应围绕政务大模型的建设过程、实施过程、应用成效、运营运维、安全保障等方面，推动政务大模型发展“有据可依”。前期，中国信通院云大所围绕政务大模型方向，推动标准制定工作，形成政务大模型标准体系 2.0，架构覆盖底层基础设施，贯穿数据治理、知识平台构建、模型开发与智能体、AI 原生应用开发等核心技术环节，并延伸至服务能力输出、场景化应用适配以及全生命周期安全保障，形成分层递进、多模块协同的技术规范框架。



来源：中国信息通信研究院

图 11 政务大模型标准体系 2.0 全景图

贯彻标准应用。技术服务商应在建设过程充分依托相关标准，规范技术选型、底层算力基础设施搭建、数据源合规性及算法设计逻辑，确保模型开发与政策目标、业务需求深度耦合，规避技术路线偏离导致的资源错配。在实施过程中以统一协作流程与资源调度规则降低跨部门协同成本，提升模型落地效率与规模化复制能力。

推动持续优化。应用运营方应依托客观评估验证模型对政务服务效能的提升效果，避免技术投入与公共价值脱钩。运营运维过程中应通过动态监控、迭代优化及故障响应机制保障系统长期稳定性，适应业务场景的动态变化。应从数据隐私保护、算法抗攻击性及系统韧性层面构建全域安全保障体系，防范技术滥用与安全漏洞引发的公共治理风险。

（五）规范化实现标准促能、促优、促善

数智化时代的政府治理能力现代化提升，亟需标准化体系提供刚

性支撑与方向引领。当前，政府数智化建设已覆盖底层算力设施、数据资源体系、AI 融合应用、安全治理保障、全周期运维等全链条环节，标准体系建设需从供给侧匹配需求侧升级，实现对建设全流程、全要素的规范引领。不仅为规范建设提供“标尺”，更是推动数智技术与政务业务深度融合、实现治理效能跃升的“引擎”，将全方位保障政府数智化建设从“有没有”向“好不好、优不优”转型升级。

1.深化推进数智化关键能力标准统筹

以解决数智化建设核心痛点为导向，围绕基础底座支撑、数据要素治理、AI 技术应用三大关键领域，强化标准供给的系统性与前瞻性，推动标准与技术发展、业务需求同频共振，为政府数智化建设提供全链条技术规范指引。

构建跨域协同管理机制。将政府数智化标准化工作全面纳入国家及地方标准化整体规划，重点厘清数据治理、AI 部署、安全防护等领域标准的研制、实施、评估、修订全生命周期管理边界，定期开展跨部门标准需求调研，破解标准碎片化、协同不足等问题。深度参与区域协同标准化工作，推动地方标准与国家标准、行业标准衔接适配。

完善标准动态更新与扩散体系。建立基于用户反馈和技术迭代的标准动态修订机制，针对生成式 AI、政务智能体等新兴技术应用，缩短标准修订周期，确保标准的时效性与适用性。畅通企业、公众参与标准修订的反馈渠道，通过试点验证、专家评审等方式，提升标准的科学性与可操作性。

强化标准实施与验证闭环。将数智化标准符合性审查纳入政府信

息化项目审批、招标采购、验收评估全流程，明确项目建设单位的标准实施主体责任，督促其严格按照标准开展建设运维。组建由技术专家、业务骨干、第三方机构组成的标准符合性验证团队，重点针对政务大模型部署、数据共享交换、安全防护等关键领域，开展产品、项目、服务的符合性检验与评估。建立标准实施效果评估机制，将评估结果与标准修订、项目绩效评价直接挂钩。

2.创新推进数智业务成熟度标准研制

立足政务服务、公共治理、产业赋能三大核心履职场景，以数智化技术深度应用为导向，研制科学量化的业务成熟度标准体系，推动数智化建设从“技术驱动”向“价值驱动”转变，充分释放数智化建设的公共价值。

聚焦民生服务精准化，构建服务成熟度标准。围绕教育、医疗、社保、养老等高频民生领域，参照政务大模型应用成效指标，编制数智化服务成熟度指标体系，重点涵盖服务响应时效、智能办理覆盖率、群众满意度等核心维度。建立民生服务数智化成熟度常态化评估机制，通过线上监测、线下调研、第三方评估等方式，精准识别服务短板，推动服务流程持续优化，实现从“被动响应”向“主动服务、精准推送”转变。

赋能公共治理高效化，完善治理成熟度标准。适应人工智能大模型在社会治理、应急管理、辅助决策等场景的应用需求，编制公共治理数智化成熟度标准，明确智能预警、协同处置、决策支撑等能力要求。重点规范政务大模型在复杂语义理解、多模态分析、知识整合等

方面的应用边界与技术参数，降低各部门技术学习和重复建设成本，推动治理资源向核心环节聚焦。建立治理成熟度动态评估与优化机制，引导数智技术更好地服务于基层治理、风险防控等关键领域。

助力产业发展高质量，制定赋能成熟度标准。紧扣地方“十五五”规划中数智化赋能新型产业、未来产业的部署要求，编制产业数智化赋能成熟度标准体系。重点涵盖政策精准推送、企业诉求直达、审批流程优化、数据要素赋能等关键指标，规范政企协同数智平台的建设与运营。建立产业赋能成效评估机制，通过数据共享、算法优化等方式，提升政策兑现实效，降低企业制度性交易成本，助力产业转型升级与高质量发展。

3.探索推进数智化发展价值标准编研

围绕数据要素、人工智能、安全保障等重点领域，构建覆盖规划、建设、优化全环节的 IOMM-G 政府数智化转型成熟度方法论，为政府数智化高质量发展提供前瞻性支撑。

以标准化凝练核心技术能力。紧跟人工智能、大数据、区块链等技术发展趋势，依托产业生态资源，开展政务大模型安全部署、数据要素流通、算力统筹调度等前沿领域标准预研。积极借鉴先进地区实践经验，丰富完善地方数智化技术标准内涵。

以标准化提升建设发展成效。基于地方政府数智化建设实践，参考行业成熟度评价模型，构建涵盖技术支撑、业务赋能、安全保障、可持续发展的数智化成熟度评价标准。通过定期评估精准剖析数智化建设在能力提升、价值释放等方面的短板弱项，针对性制定优化措施。

推动评估结果与政府绩效考核、资源配置挂钩，引导各部门聚焦核心成效，持续提升数智化建设质量。

推动标准与实施双向赋能同构。一方面，总结提炼政务大模型应用、数据共享协同、智能服务创新等领域的最佳实践，通过标准化手段固化为可复制、可推广的范式，加速数智化创新成果的落地扩散。另一方面，以高质量标准为引领，重构政府数智化建设实施路径，规范技术选型、数据管理、服务流程等关键环节，提升跨部门、跨层级、跨区域协同治理水平。建立标准实施激励机制，充分调动建设单位、运营主体、技术服务商的积极性，保障政府数智化建设的前瞻性与可持续性。

四、政府数智化转型发展展望

未来五到十年，我国政府数智化转型将从“硬件筑基、场景试点”走向“技术融合、机制创新、生态共生”的纵深阶段，既是对“十四五”时期云底座、数据要素、AI 应用等实践成果的迭代升级，也是顺应新质生产力发展要求、回应群众美好生活向往的必然选择。在技术迭代、机制完善、需求牵引的多重驱动下，转型将突破“单点优化”局限，形成“底座贯通、要素顺畅、应用精准、治理协同”的全域数智化新格局，实现从“能办”向“快办、好办、优办”的质变，推动国家治理体系和治理能力现代化迈上新台阶。

（一）能力供给加速技术融合，熔铸服务适配型新底座

未来五到十年，政府数字公共能力底座将打破“云、网、边、端”

分散建设格局，以技术深度融合推动底座形态从“资源供给型”向“服务适配型”全面转型，实现从省级统筹向国家、省、市、县四级贯通的全域一体化升级。

一是能力建设将与现有实践紧密衔接。数字公共能力底座将延续“十四五”时期政务智能云、算力网络的建设成果，进一步推动量子计算、边缘计算、数字孪生等前沿技术与现有底座融合，构建“云网边端协同、算力智能调度、能力按需调用”的新型底座体系。

二是差异化需求将得到精准适配。各地将依托现有算力枢纽、政务云平台，推进存量底座智能化改造，打造“城市数字孪生底座”“基层治理轻量化底座”等差异化载体，实现底座能力与政务服务、城市治理、应急保障等场景的精准配给。

三是统一的底座能力标准体系将逐步完善。破解不同区域、不同层级底座互联互通壁垒，推动身份认证、电子证照、数据校验等共性能力跨域复用。通过“底座+能力超市”模式，为基层提供模块化、可定制的技术支撑，大幅降低基层数字化建设成本，实现“上级建底座、基层用能力”的高效供给格局，让底座真正成为数智化转型的“数字基石”。

（二）数字经济呼唤框架完善，践行市场化配置新变革

围绕数据要素市场化配置，未来五到十年将构建“数据产权清晰、流通顺畅、收益合理、可信安全”的要素循环框架，推动数据完成从“内部共享”向“跨主体有序流通”的市场化变革。

一是数据产权结构性分置制度将得到进一步完善。政务数据、公共数据、企业数据的权属边界将得到逐步细化，数据要素流通的合规审查、定价评估、收益分配机制将建立，数据“谁来管、谁来用、如何收益”的核心难题将得到有效破解。

二是良性融通生态将渐进形成。各地将依托现有数据交易所、政务数据共享平台，搭建跨区域数据要素流通枢纽，培育数据经纪、数据评估、数据保险等专业服务机构，形成“政府引导、市场主导、多元参与”的流通生态。一方面，深化政务数据开放共享，扩大公共数据开放目录范围，推动与企业数据的合规融合应用；另一方面，建立数据要素流通安全管控体系，通过隐私计算、数据脱敏等技术手段，实现数据“可用不可见、可算不可取”。

三是数据要素收益分配将逐渐试点探索。数据要素市场化配置的激励机制将得到完善，数据要素在政府治理、产业赋能、民生服务中的价值将得到充分释放，数据“产生、流通、应用、增值”的良性循环将得以进一步确立。

（三）应用愿景驱动实践革新，促成领域化赋能新范式

未来五到十年，政务大模型将从“通用试点”走向“领域深耕”，在 AI 场景应用规模化成果基础上，锚定技术与愿景的深度融合形成领域化赋能新范式。

一是场景专业水平将持续提高。聚焦政务服务、城市治理、民生保障等核心领域，税务、社保、交通、医疗等细分场景的专用模型将

陆续投用，实现从“通用能力覆盖”到“专业场景深耕”的转型，破解当前部分 AI 应用“适配性不足、场景化不强”的痛点。

二是全链条赋能体系将得以构建。各地将依托现有算力底座、政务数据资源，推动政务大模型与业务系统深度融合。在基层治理领域，打造覆盖乡镇（街道）、社区的基层治理大模型，实现政策解读、诉求处置、风险预警的智能化响应。在民生服务领域，通过大模型实现个性化服务精准推送，让“一网通办”向“一人一策”升级。在监管执法领域，依托大模型实现跨部门监管数据融合分析，构建“事前预判、事中管控、事后追溯”的智能监管体系。

三是政务大模型安全评估、迭代优化机制逐步完善。大模型训练数据合规、应用场景可控水平将得到进一步保障，在技术创新、实践验证的基础上稳步落地优化，升级螺旋向上的良性循环，让政务大模型真正成为提升治理效能的“智能引擎”。

（四）普惠于民驱动治理重构，孕育社会化协作新生态

未来五到十年，数智治理模式将以“普惠于民”为核心，在跨域协同、政企联动实践基础上，推动治理体系从“政府主导”向“多元协同”重构，孕育“政府、企业、社会组织、公众”共建共享的社会化协作新生态。

一是政府部门行政壁垒将得到进一步打破。数智化手段将广泛应用于开放协作平台建设和运营过程中，企业、社会组织、公众将更有体系地参与政策制定、公共服务供给、社会治理实践，政府治理主体

将逐步实现从“单一化”向“多元化”的转变。

二是数智改革成果将得到进一步深化。治理重心将随着改革的持续推进逐步下移，基层治理数智化平台将助力打通治理“最后一公里”。一方面，聚焦老年人、残疾人等特殊群体，数智化服务适老化、适残化改造将得以落地，数字鸿沟将进一步缩小，数智化成果将惠及全体群众；另一方面，将更积极地鼓励企业、社会组织参与公共服务供给，通过场景开放、政策扶持，引导其开发适配治理需求的数智化产品和服务。

三是社会化协作激励机制将得到建立健全。公众参与治理的渠道将得到进一步畅通，“问题共发现、方案共制定、成果共分享”的治理格局将形成明确，数智化转型将实现从“政府独奏”向“社会合唱”的转变。

站在新的发展起点，政府数智化转型将深度融入国家发展全局，既代表着对过往实践的继承与升级，也深融对治理规律的探索与创新。随着底座能力的持续夯实、要素循环的不断完善、应用范式的迭代优化、治理生态的日益成熟，政府数智化转型将逐步实现“技术赋能、机制赋能、生态赋能”的拾级而上，推动数字经济与实体经济深度融合，为国家筑牢全球数字治理竞争新优势提供坚实保障，为推进中国式现代化提供更加强劲的数字动力，让数智化真正成为增进民生福祉、提升治理效能的核心支撑。

附录：政府数智化转型创新实践

（一）政务智能云体系支撑能力建设创新实践

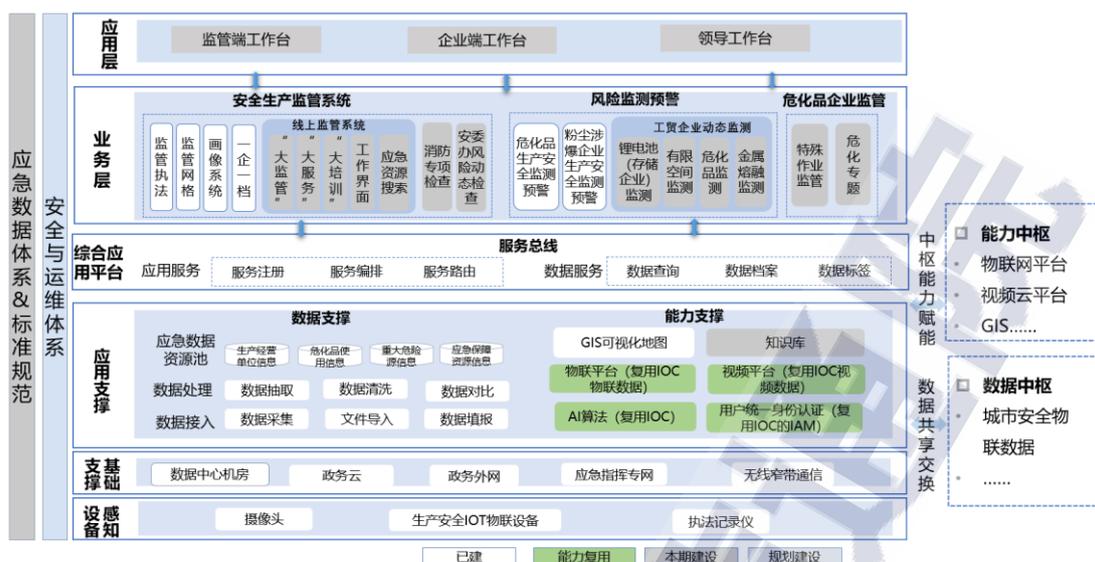
1. 苏州工业园区应急管理平台重塑应急管理¹与安全生产监管新模式¹

为深入贯彻国家关于应急管理现代化的战略部署，破解苏州工业园区传统安全监管中存在的“人盯人、效率低、预警难”等突出问题，园区应急管理局启动智慧应急管理平台建设。通过数字化、智能化手段，系统性重塑应急管理¹与安全生产监管模式，推动从被动响应向主动防控转型，全面提升区域风险治理能力与本质安全水平。

项目构建了“大监管”“大服务”“大培训”三大核心应用。通过建立标准事项库与自动任务派发，打通企业自查、网格巡查、部门执法的数据链路，形成闭环管理。同时，提供线上政企互动、项目申报、在线学习考试等服务与培训功能，推动企业主体责任落实与安全能力提升。

平台扩展建设工贸企业动态监测系统，试点接入锂电池存储、有限空间、危化品、金属熔融等企业的物联传感与视频数据，基于 GIS 地图形成“工贸企业专题一张图”。利用 AI 视频分析技术，对人员超员、区域闯入等风险进行智能识别与实时报警。

¹ 本实践信息由中国电信股份有限公司苏州分公司提供



来源：创新实践建设单位

图 12 苏州工业园区智慧应急综合管理平台的整体架构图

项目实施以来，已建成覆盖苏州工业园区全域的智慧应急中枢，平台已覆盖园区 3635 家工业企业和 9771 家生产经营单位，实现隐患处置效率提升 50%以上，网格员巡查效率提高 50%，有效解决了监管力量与任务不匹配的难题。

2. 赋智广州白云智慧城管，推动城市精“绣”“智”理

2

作为广州市面积最大、常住人口最多的中心城区，白云区城乡二元结构特点突出，城市治理任务最为繁重。广州市白云区城市管理和综合执法局深入贯彻党的二十届三中全会精神，践行人民城市重要理念，坚持党建引领、智慧赋能，从解决群众急难愁盼关键事出发，探索人工智能大模型赋能城市智慧高效治理新模式，把多元主体纳入城市管理全链条、全过程、全周期，实现业务聚合、流程再造、机制重

² 本实践信息由广州市白云区城市管理和综合执法局、华为云计算技术有限公司提供

塑。

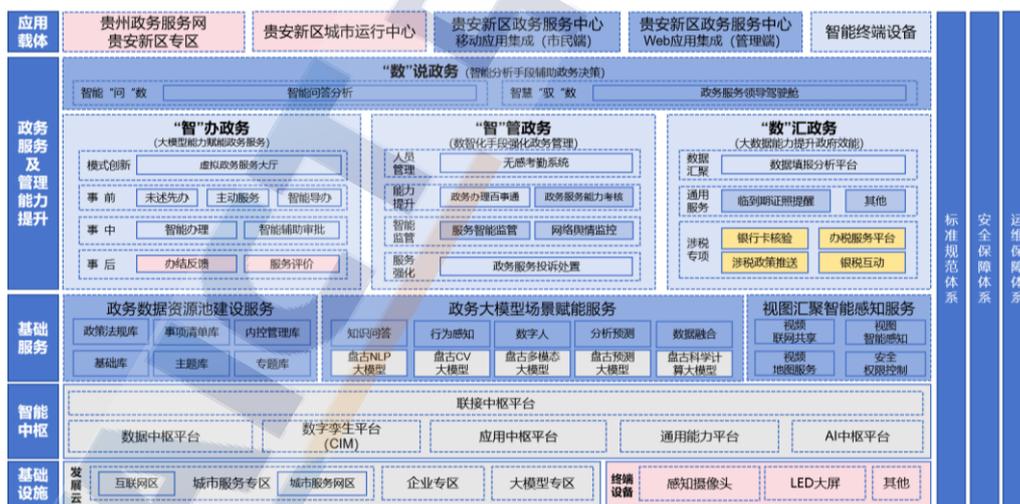
以提高人的效率为根本，以重塑作业模式为主线，通过感知实现监督、管理、服务、分析能力，以此推动降本提效。平台按 3+N+3 体系建设，依托物联网感知平台、AI 分析平台及事件处置引擎三大支柱，打造集环卫管理、园林管理、广告管理、渣土车管理等 N 大功能为一体的智能化服务平台，提供手机、电脑、大屏三屏合一的应用，解决城市治理中问题发现到解决周期较长、市民参与度较低、城市服务公司考核不透明等问题，实现违规违法线索的智能抓拍，工作任务的智能分派，各部门的统一调度，环境卫生、园林绿化、市容市貌等城市管理场景闭环处理，把政府部门、城市服务公司、市民等多元主体都纳入城市问题的全流程治理当中，达到城市运行管理一网统管，提升城市管理精细化综合治理水平。

在全省率先建设环卫收费系统，构建透明、规范、便捷收费机制。2023 年收费 3.64 亿余元，同比增长 84%。2024 年收费总额突破 4.52 亿元，较系统使用前的 2022 年翻一番以上，占全市三分之一，连续两年增量及总量均居全市第一，为城市环境持续提升奠定基础。摸清全区 333 万套出租屋瓶装燃气用户底数，超过半年未安检地址系统自动推送燃气企业整改，实现动态清零。燃气安全从“靠天吃饭”走向“心中有数”，连续两年零中毒、零爆炸、零亡人。建筑废弃物运输管理，以往只能靠不定时设卡检查管控，监管难、取证难、处罚难。选取 153 个重点卡口安装 450 余支智能摄像头，实现 24 小时实时有力监控。

3. 贵阳贵安新区政务智能化体系场景建设与应用³

为贯彻《贵州省推动人工智能高质量发展行动方案（2025—2027 年）》的指示，贵阳贵安积极部署落实，以全国一体化算力网络国家（贵州）枢纽节点建设为契机，围绕“东数西算”国家战略，打造立足贵安，辐射贵阳至全国的智算中心和大模型能力，为贵阳贵安打造大数据产业发展示范区提供保障和支撑。贵安新区通过建设“云、数、网、算、模”“五位一体”的数智化能力，实现城市数据实时采集、汇聚流通，以助力算力智能联接、高效调度，全面支撑新区政府及企业的各类智能化场景应用建设。

贵安新区通过“数”汇政务、“智”办政务、“智”管政务、“数”说政务四维建设，形成一个综合性的智能政务服务平台，实现从数据汇聚、服务智能化到管理数智化的全面升级。



来源：创新实践建设单位

图 13 贵安新区政务大模型应用架构图

依托贵安大模型，在政务服务场景应用进行深度赋能，实现一语

³ 本实践信息由贵州贵安发展集团有限公司、华为技术有限公司提供

直达办事入口、服务事项办理交互 2 次以下、各类业务场景咨询准确率在 95%以上、事项识别准确率 97%以上。服务事项定位时间从>3 分钟到<10 秒、服务办理互动次数从 10 次到 2 次、事项识别准确率从 75%到 90%、牵引问答，上下文关联推荐办事入口。节省通话时长 30S、工单填写时间减少 80%、派发准确率由 78%提升至 91%、分类准确率由 72%提升至 91%。

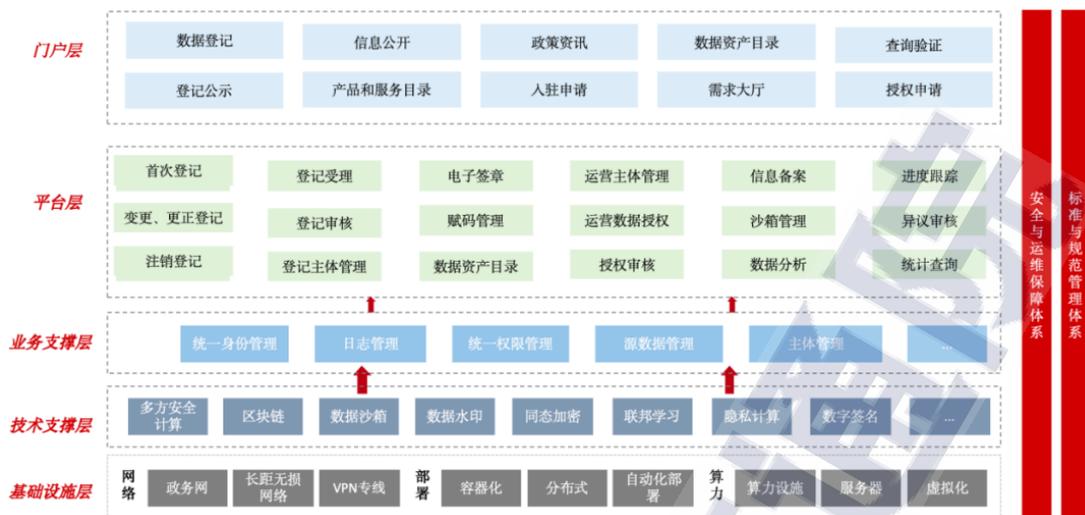
（二）数据价值化范式落地融通建设创新实践

1.河北省一体化政务大数据体系深化数据基础制度建设，激活数据要素潜能⁴

河北省为落实“数字河北”建设部署，破解政务数据资源分散、共享不畅、应用水平不高等问题，启动了一体化政务大数据体系建设项目，旨在构建全省统一、安全可信、运营高效的政务数据基础设施，推动数据资源向数据资产转化，赋能政府治理与经济社会发展。

项目以“统筹规划、集约建设、统一运营”为原则，采用省级统建模式，重点建设政务数据运营管理系统与运行监控系统两大核心平台，构建覆盖数据登记、授权、运营、监控的全链条管理体系。

⁴ 本实践信息由中电信数字城市科技有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 14 河北省政务数据运营管理系统（登记授权平台）平台功能架构

项目在全省范围内实现了政务数据资源的统一登记与授权运营，初步形成“管住一级、放活二级”的数据要素市场化机制。进一步提升管理效能，数据登记全流程线上化，并与国家登记平台实现互联互通；运行监控系统实现秒级故障定位，系统可用性达 99.9%，业务中断风险降低 50%。推动数据价值释放，已支撑金融风控、医疗保障、企业服务等多个场景的数据融合应用，累计推动完成数据产品交易超 20 笔，预计收益近 2700 万元，为后续数据要素市场化流通奠定基础。安全保障水平再强化，通过“技术+制度”双轮驱动，构建覆盖数据全生命周期的安全防护体系，确保公共数据在流通中合规、可控、可溯源。项目为河北省打造全国一体化政务大数据体系提供了落地样本，逐步形成涵盖数据供给、运营、应用、监管的良性生态，助力“数字河北”建设向纵深推进。

2.江宁区城市治理分析研判中心赋智城市精细化管理⁵

为深入贯彻落实国家关于数字化转型和基层治理现代化的战略部署，江宁区城市治理分析研判中心项目以“一网统管”为核心，深度融合人工智能技术，构建智算底座，创新打造智能数字人、智慧办公、全流程事件研判功能，实现了从数据整合到决策赋能的跨越式升级。

江宁区创新“大屏数字人”交互模式，将传统指挥中心升级为具备人机交互能力的智能中枢。机器人深度对接一网统管平台，实时接入城运事件、消防警情、景区客流量等数据，通过可视化大屏展现分析图表，支持语音指令唤醒平台、监控等功能，辅助“一屏决策”。



来源：创新实践建设单位

图 15 江宁区“一屏决策”数字人示意图

针对政务信息碎片化痛点，构建江宁区统一的知识库，实现“问—查—办”闭环服务。基于 RAG 技术实现知识检索，知识匹配率达 92%，群众咨询办理时长缩短 60%。开发公文智能纠错功能，可识别格式错误、政策表述偏差等 15 类问题。会议纪要自动生成功能实现

⁵ 本实践信息由中兴通讯股份有限公司、南京市江宁区城市数字治理中心、北京兴云数科技术有限公司提供

语音转写、重点提取、任务分派一体化，基层会议效率提升 50%。

3.山西省数据登记交易流通平台促进数据要素安全、高效流通⁶

为响应国家“数据二十条”及山西省数据要素市场化配置改革要求，破解数据确权难、流通难、定价难等核心问题，山西省数据交易中心建设了“山西省数据登记交易流通平台”。

平台以数据资产登记评估管理与数据要素流通运营门户为两大核心支柱。登记评估平台提供从“登记申请、审查、公示”到“证书发放”的全流程线上服务，建立涵盖质量、合规、安全与价值的综合评估体系，并实现评估结果上链存证，确保数据资产权属清晰、价值可信。流通运营门户作为统一入口，集成了门户首页、交易平台、资源目录、服务专区、生态社区等模块，为供需双方提供信息发布、交易撮合与生态服务。

⁶ 本实践信息由中电信数政科技有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 16 山西省数据登记交易流通平台架构示意图

平台同时构建了一体化的运营管理中心与数据产品开发平台。运营中心具备需求、产品、订单、账单、会员及监管审计等全方位管理能力。产品开发平台则提供数据目录、指标开发、API 开发、数据标注、算法模型等全链路工具，并集成 BI 分析与智能分析能力，底层通过数据治理、隐私计算、数据沙箱等技术保障利用过程的安全合规。

自 2024 年 12 月正式运营以来，平台已成为山西省数据要素市场化配置的关键基础设施，累计入驻交易主体超 600 家，上架数据产品覆盖能源、金融、交通等十余个领域，累计交易额突破 13 亿元，有效激活市场活力。通过全流程线上化、标准化服务，数据资产登记、评估与交易周期显著缩短，业务处理效率提升约 70%，降低了制度性交易成本。

4.武汉市硚口区激活 12345 市民热线数据价值，赋能预付式消费领域综合监管场景应用⁷

聚焦区级预付式消费领域纠纷频发、部门介入滞后等问题，武汉市司法局统筹推进“综合查一次”工作，组织硚口区打造预付式消费领域综合监管应用场景，依托“综合查一次”平台，激活 12345 市民热线等数据资源价值，构建“数据驱动、智能预警、联合处置”的风险防控新机制，重塑监管流程，实现“应查必查、一次到位、闭环处置”，有效破解传统监管难题。

通过对 12345 市民热线中涉及预付式消费的数据进行深度挖掘与结构化处理，变被动响应为主动发现，实现对商家跑路风险的早期识别与预警。同时，联动“互联网+监管”、湖北省政务服务网等系统有关企业经营、监管情况等多源数据，构建专题风险库，从投诉频次、欠薪欠租时长、异常经营行为等维度，按照各部门协同约定的高风险企业等级评定标准，形成区域“预付式企业精准画像地图”，实现实时动态监测与分级分类管理。场景内已归集 6797 家企业信息，并与近三个月 12345 市民热线的 208 万条投诉数据进行交叉比对，成功标记高风险企业 30 家，关联投诉信息 15000 余条，实现“数据-风险-监管”的闭环运行与价值转化。截至目前，该区已累计消除八起重大消费隐患，为群众挽回经济损失 900 余万，从源头有效防控预付式消费风险，为合法合规经营的企业创造公平竞争的市场环境，促进区域营商环境的整体提升。

⁷ 本实践信息由烽火通信科技股份有限公司提供

（三）政务大模型应用场景拓展建设创新实践

1. 上海智能问数智能体打通数据供给与业务需求“最后一公里”⁸

随着上海全面推进城市数字化转型，各委办及区级单位对公共数据的实时性、灵活性和易用性需求激增。传统数据申请流程周期长、技术门槛高，难以支撑“一网统管”“一网通办”等场景下的敏捷决策。同时，作为国家数据要素市场化配置改革试点城市，上海亟须探索安全可信、高效普惠的公共数据服务新模式。在此背景下，上海市大数据中心牵头建设“智能问数智能体”，以自然语言交互打通数据供给与业务需求“最后一公里”。

智能问数智能体以“低门槛问数、智能化分析、体系化治理、业务场景驱动、全链路安全可信”为核心目标，通过大模型能力、数据资源体系、指标知识库与可视化等多领域技术能力的深度融合，构建面向政府部门的一站式智能问数服务体系。整体建设遵循“统一架构、能力解耦、应用可复用、安全全覆盖”的路径，使政府数据从“只能看”走向“问得清、拿得到、用得好”，推动数据要素在治理体系中的真实流动与价值释放。

技术架构以“数据驱动、智能赋能、场景落地”为主线，构建了从底层数据资源到上层业务应用的全栈式能力体系，体现了“数据—模型—服务—场景”四层递进、协同联动的设计理念。

⁸ 本实践信息由上海市大数据中心、上海南洋万邦软件技术有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 17 上海智能问数智能体架构图

智能问数在应用层面实现了数据分析与业务响应效率的显著提升。上线前，业务人员需依赖数据工程人员通过编写 SQL 查询语句或多系统跨平台取数，单次数据分析平均耗时 1 至 3 个工作日。上线后，90%以上的分析需求可由业务人员通过自然语言自主完成，平均响应时间缩短至 3 至 5 分钟，整体效率提升约 95%。

2. “AI+政务” 高效办公：京办智能政务协同办公平台智能化实践⁹

京办作为北京市智慧城市建设的核心应用载体，是贯通市、区、街、居四级的全市统一政务协同办公平台和政务办公系统的唯一统一入口。针对传统政务办公中“层级传导不畅、数据归集低效、应用分散割裂、智能化支撑不足”等堵点，平台以“降本增效、提质赋能”为目标，构建“政务核心数据与能力 - 政务大模型应用技术 - 政务 AI

⁹ 本实践信息由北京市大数据中心、京东科技信息技术有限公司提供

核心能力 - 政务智能引擎 - 政务智能化场景”全链路体系，有效打通跨层级、跨部门、跨业务协同壁垒，为超大城市政务高效运行提供了数智化解决方案。



来源：创新实践建设单位

图 18 京办智能政务协同办公平台架构图

京办聚焦“写文、办事、办会、问数”四大政务核心需求，以政务智能引擎为核心，集成写作、问数、问答等专业智能体，构建政务知识库管理、事项管理、智能体管理、应用管理和 AI 模型服务管理能力，重点打造“智能助理、智能写作、智能问数、智能消息、智能会议”五大核心场景，通过多智能体协同，在智能助理场景实现“政务意图识别、找人、找应用、知识问答、周报生成、会议预约”精准匹配；在智能消息场景完成用户需求洞察、信息聚合与消息摘要；在智能慧纪场景实现会议实录转写、摘要生成与日程同步；在智能写作场景提供公文规范拟写与文本校验；在智能问数场景支持自然语言交互的多源数据一键查询与可视化呈现。技术层面，突破高质量政务知识库构建、政务知识混合检索增强生成、大模型自动提示词工程、政

务大模型构建、多智能体协同等关键技术，完成全栈适配并构建大模型安全网关，实现敏感词管理、知识溯源、合规检测等智能化全流程安全管控，确保政务数据“可用不可见、安全可追溯”。

目前，京办已覆盖北京 16+1 个区及 114 家市级单位，服务政务用户超 70 万，日活率超 50%，接入各类政务应用超 600 个，可同时支持上万人协同工作，公文拟稿周期大幅压缩，跨部门沟通成本显著降低，政务办公效率得到系统性提升。

3.北京海淀探索大模型城市管理创新，推动“接诉即办”智能化革新¹⁰

随着以大模型为代表的人工智能技术发展迅速，海淀区也积极探索技术与应用的融合创新，在人民群众日益增长的个性化、多样化政务服务需求的当下，基于大模型能力的政务服务体系也实现了再升级。海淀区在海淀城市大脑的“数字底座”基础上，将大模型能力与海淀区“接诉即办”应用场景相结合，充分发挥大模型在深度语义理解、内容生成、智能交互等方面的核心优势，实现了诉求派单、处置、分析、主动治理等“接诉即办”工作流程的智能化升级。

¹⁰ 本实践信息由北京市海淀区城市管理指挥中心、北京百度网讯科技有限公司、中关村科学城城市大脑股份有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 19 海淀区接诉即办架构图

在智能派单方面，通过对实时工单要素进行智能提取、并结合案件类目标签，梳理形成海淀区案件分类标签体系，实现对案件工单的快速分拣、派发需求，辅助座席人员提高派单效率和准确率，从而有效缩短响应时间。

在智能处置方面，通过大量历史案件训练定制模型，为承办单位处理事件提供了智能化助手，该助手能根据以往类似事件的成功处置经验辅助基层解决与处置，提高问题的解决效率，让处置过程从复杂变得简单。同时基于大模型的内容生成能力，能根据领导要求以及承办单位需求模板智能生成简单的报告，大大减少人工分析数据的时间，提高工作效率。

在智能分析方面，在大模型基础上，构建事件、时空、行业等多

维度智能分析模型，从“事件分析”“时空分析”和“专题分析”等维度研究分析民众诉求数据信息，深度洞察诉求量多、办理难、群众期待高的民生问题，从解决“急难愁盼”到聚焦源头治理，提升为民服务水平。同时，还基于知识增强大语言模型，打造了“接诉即办”业务的领导动态驾驶舱，通过智能人机对话交互，实现对“接诉即办”业务数据库的定向查询及自由问数(如工单类型、办理情况、解决率、满意率等)，并智能生成事件分析报告，让原有固化的驾驶舱指标变得可灵活调用、动态生成，推动“接诉即办”向主动治理、场景治理转变，提升“接诉即办”的靶向管理能力和治理效能。

4.烟台智慧公文应用深度赋能机关办公¹¹

为推动大模型赋能机关办公，烟台市大数据中心开发智慧公文应用，使用 800 余万份高质量公文数据进行预训练，在烟台市政务云私有化部署。



来源：创新实践建设单位

图 20 烟台市智慧公文智能体应用架构图

在公文写作环节，通过模板化指令交互、个性化素材引用以及章

¹¹ 本实践信息由浪潮云信息技术股份公司提供

节级内容的智能匹配，有效解决写作中缺乏逻辑思路的难题，并支持 15 种国家标准公文种类的快速生成。在智能审核环节，智能体创新性地采用了“语义理解+动态专家规则”双引擎审核模型。系统集成超过 230 万条审核规则，提供涵盖政治性、逻辑性、敏感词、文字标点等 6 大类、46 小类的全方位审核功能，使审核效率相比纯人工校阅提升 83%，大幅降低了人为因素导致的错漏风险。

该应用已在烟台市政务云公共服务域私有化部署，通过政务外网和山东通访问，保证公文数据不出网、不出域，有力保障数据安全性。应用已为全市部门开放权限，自上线以来，系统累计登录使用已超过 5000 次，完成智能写作、审核、查重、检索等操作上千次，比对文字量达 359 万字，显著减少了对传统人工处理的依赖。

5. “我的南京” APP 创新“问答即服务”政务服务模式

12

在人工智能技术加速渗透政务服务领域的背景下，政和紫金大模型以“我的南京”APP 为核心载体，聚焦政务服务数字化转型痛点，构建垂直政务大模型服务体系，为广大用户提供精准的业务咨询、智能的应用推荐等核心服务。

¹² 本实践信息由南京大数据集团有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 21 南京市“我的南京”APP 架构图

在数据基础夯实方面，整合“我的南京”超十年积累的百万级数据，构建具有政务特色的高质量领域数据集，标签维度涵盖用户办事偏好、政策适配场景等，精准赋能用户画像。在模型训练与实施路径选择上，严格遵循“通用场景选成熟产品、专业场景建垂直模型”的原则，合理选择实施路径。基于政务服务场景的核心诉求，精选适配性强的基座模型，利用高质量的数据集进行定向微调优化以适应特定任务的需求。在模型部署方面，践行统筹集约开展部署理念，采用私有化部署模式，保障敏感数据本地存储与安全管控。

在运行管理方面，严格落实政务服务相关规范要求，强化意识形态控制、数据安全与隐私保护体系。模型备案后定期自查巡检，搭建风控平台，采用前置敏感词过滤与后置模板响应等机制，确保生成内容全程可控。在迭代优化方面，通过一整套标准化的数据标注机制，基于标注系统及数据标注规范，结合数据价值评估与激励制度，保障

数据质量，有效提升数据标注质量与模型训练效能。

截至 2025 年 12 月 12 日，“我的南京”APP 实名注册用户数已突破 1184 万人，月均活跃用户接近 400 万，基于政和紫金大模型打造的智能助手已使用超 168 万次。

6.AI 赋能双系统革新城市治理——西乡塘区智慧执法实践¹³

在城市化进程加速推进的背景下，传统城市管理面临执法资源分散、执法不规范、队伍管理松散等突出问题，严重制约治理效能提升。南宁市西乡塘区作为人口密集、业态多元的核心城区，城市管理复杂度尤为显著。为摆脱这一困境，西乡塘区综合行政执法局秉持“科技赋能、精准治理”理念，创新构建“一体化指挥调度平台+综合行政执法系统”双系统模式，推动城市治理从“经验驱动”向“数据驱动”全面跃升。

解决方案上，双系统构建了“感知—平台—应用—用户”四层技术架构，感知层整合视频监控、无人机、AI 巡逻车等设备，搭建“天地空”立体化感知网络；平台层打通数据壁垒，统一调度算力与模型，为业务提供坚实技术支撑；应用层涵盖智能预警、视频指挥、数字考评等核心功能。同时，通过流程重塑打造全闭环执法体系，简易程序案件 5 分钟即可办结，普通程序案件实现线上全流程管理，结合跨部门数据共享，实现城市治理精准化。

执法效能实现跨越式提升，2024 年 AI 巡逻车精准采集 8325 起

¹³ 本实践信息由南宁市西乡塘区综合行政执法局、润建股份有限公司提供

市容事件，队伍管理全面规范，执法过程全留痕，考勤准点率达 99.5%，城市治理精细化水平大幅提高，一般违规问题处置周期缩短至 1 个工作日内，重点区域问题覆盖率达 90%，群众满意度持续攀升。该案例打造了队伍管理数字化考评的执法标杆，为智慧城市建设提供了可复制、可推广的“西乡塘方案”。

7.深圳福田区人工智能大模型政务场景应用体系建设与应用¹⁴

为贯彻习近平总书记关于发展新一代人工智能的指示，深圳市福田区积极推动人工智能高质量发展和全方位各领域高水平应用，打造全域全时人工智能应用示范区，在公共服务、城市治理、经济发展等领域结合大模型先行先试，落地高水平的人工智能应用示范项目。通过建设“智网、智眼、智脑、智体”四智融合的城市智能体，提升城市管理效率，真正为公务员减负，增强政务服务体验，让城市更温暖，让群众更满意，用智能化手段赋能经济发展，提升城市吸引力。

面向城市治理，福田区打造民意速办应用，基于 CV 大模型实现一机通巡、视频智巡，基于 NLP 大模型打造工单助手。结合政府招商推介的诉求，基于数字人、大模型实现产业空间智能问数、政策智能问答。政府服务方面，打造办事助手，实现边聊边办。对于政务办公领域，打造公文助手，快速生成公文参考，提升办公效率。

¹⁴ 本实践信息由深圳市福田区政务服务和数据管理局、华为技术有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 22 深圳福田区政务大模型技术架构图

在福田区政务大模型建设过程中，预训练知识范围覆盖市/区域运 4000+政务服务事项典型工单 100 万+，覆盖数十个委办局高频事项政策、办事指南等政务服务知识库 1 万+，覆盖国家/省/市公开 15 种行文公文库 64 万+。

福田区在“智脑、智眼、智网、智体”的“四智”融合的城市智能体基础上，引入大模型技术进行升级，创新了超大型城市中心城区的治理模式。AI 巡查取代人工巡查，减少 30%以上巡查人力，同时使视频巡检工作量下降 80%，有效化解城市视频增长与运维人力不足的矛盾；在政务服务领域，热线处理效率大幅提升，节省超 50%人力成本，AI 辅助处理工单使效率提升 80%以上、人力成本降低 50%以

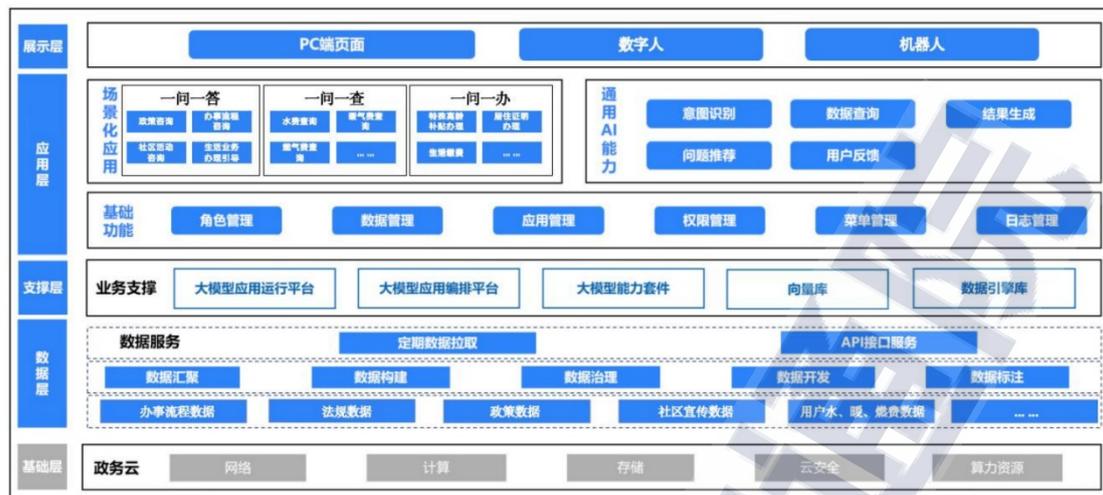
上；大模型与数字人结合进行城市推介，成功吸引优质企业入驻，为产业经济发展注入新动力。

8. 克拉玛依基于大模型在基层治理 AI 社工数字人应用

15

克拉玛依市以推动克拉玛依信息化产业发展为目标，通过“统一形象设计、统一命名规范、统一算力资源规划利用、统一技术路线、统一知识库建设标准、多元 AI 模型接入”的总体建设思路，推动各单位按需开展基层治理 AI 社工数字人应用场景创新建设，整合各类资源构建纵横贯通的建设体系；坚持以人为本、便民利企以高效处置事务为目标，运用数字人技术为政务、企业和群众提供优质便捷服务，注重数据整合与共享赋能，依托数据交换共享平台搭建全闭环赋能体系提升服务质量，坚持标准引领，完善标准规范体系、健全防护体系，保障建设与安全协调统一，全方位布局各关键环节，确保基层治理 AI 社工数字人建设安全稳定、高效推进。

¹⁵ 本实践信息由数字丝路新疆产业投资集团有限公司、克拉玛依市数据资源和政务服务中心、华为云计算技术有限公司提供



来源：创新实践建设单位

图 23 克拉玛依基层治理 AI 社工数字人技术架构图

克拉玛依基层治理 AI 社工数字人项目持续创新建设运营模式，实现项目可持续发展。一是坚持政府与市场共同建设，实现政府与企业的合作共赢。在建设阶段，政府投入基础平台建设，占总投入的 60%，企业提供技术解决方案，占总投入的 40%，实现了政府搭台、企业唱戏、合作共赢的模式。二是坚持建设与运营齐头并进，将数字化项目从传统的“输血”模式转变成具有自主“造血”能力的新发展方式。在运营阶段，通过创新政务云资源租赁业务实现年收益预估 1200 万元，此外，数字人技术服务输出、数据增值服务（以脱敏数据接口调用方式）等业务均实现了盈利。三是坚持产业与生态互促共生，以强大的产业链带动生态体系繁荣生长，以健康的生态体系保障产业实现更好发展。在产业带动方面，形成数字人产业链集群，吸引 2 家 AI 企业落户，创造新就业岗位 30 个；在生态构建方面，建立数字治理创新实验室，孵化出智慧养老、智能网格巡检等衍生应用，数字人新生态持续繁荣生长。

编制说明

本报告的撰写得到了政府数智化转型领域多家企业与专家的支持和帮助，主要参与单位如下：

北京市大数据中心、上海市大数据中心、济南市大数据局、烟台市大数据中心、克拉玛依市数据资源和政务服务中心、深圳市福田区政务服务和数据管理局、广州市白云区城市管理和综合执法局、北京市海淀区城市管理指挥中心、南京市江宁区城市数字治理中心、南宁市西乡塘区综合行政执法局、贵州贵安发展集团有限公司、南京大数据集团有限公司、数字丝路新疆产业投资集团有限公司、中移(苏州)软件技术有限公司、联通数字科技有限公司、中电信数政科技有限公司、中电信数智科技有限公司、中电信数字城市科技有限公司、烽火通信科技股份有限公司、华为技术有限公司、华为云计算技术有限公司、曙光云计算集团有限公司、浪潮云信息技术股份公司、北京百度网讯科技有限公司、京东科技信息技术有限公司、中国电信股份有限公司苏州分公司、中兴通讯股份有限公司、润建股份有限公司、上海梦创双杨数据科技股份有限公司、上海南洋万邦软件技术有限公司、中关村科学城城市大脑股份有限公司、北京兴云数科技术有限公司。

中国信息通信研究院 云计算与数字化研究所

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62300095

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

