

**CAICT** 中国信通院

# 数字时代治理现代化研究报告

## ——数字政府的实践与创新

### (2021 年)

中国信息通信研究院政策与经济研究所  
2021 年 3 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

当今时代，科学技术日新月异，数字化智能化深入发展，深刻影响经济发展趋势与社会运行规律，数字时代已全面到来。党的十九届五中全会指出，要发展数字经济，加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平，首次明确了数字化发展内涵，即以数字经济、数字社会、数字政府为三大支柱开展数字技术创新与应用。其中，数字政府意指政府的数字化转型，对数字经济、数字社会起着牵引性、带动性作用，保障数字经济、数字社会持续安全发展。

“数字政府”一词最早于2017年出现在政府管理视野。2018年广西、广东两省发布数字政府建设规划，标志着数字政府从建设理念走向落地实践，随后数字政府建设迅速向国内其他省份扩散。2019年党的十九届四中全会提出“推进数字政府建设，加强数据有序共享”，将数字政府建设由地方探索提升至国家顶层设计层面。本报告围绕数字政府的内涵意蕴、建设现状、特点趋势、问题挑战进行全面梳理，以期为数字政府建设贡献智慧，助力数字时代国家治理现代化。

关于数字政府概念，报告在梳理学界、政府、企业不同观点后认为，数字政府是对电子政务的延伸和重塑，指政府应用数字技术履行职能而展现的一种政府运行模式，本质上是政府治理的数字化转型。关于数字政府建设进展，报告认为，全球数字政府建设总体处于起步阶段，部分西方国家已进入改革深水区，在技术赋能、数据驱动整体治理等方面持续发力。我国数字政府建设起步较晚，处于全球中上水平，在线服务走在全球前列。实践模式上，呈现自下而上、分散推进、百花齐放的特征，相继涌现出广东、浙江、贵州等成果建设经验。建

设特点上，呈现用户中心、数据驱动、整体协同、泛在智能四大特征。

展望未来，我国数字政府建设还面临多方面问题和挑战，需要着力破解四重矛盾：一是建设供需不平衡的矛盾，地方政府关注数字平台等大型数字项目建设，但对治理的赋能效果及平台的使用情况关注不够。二是统一规划和探索创新的矛盾，已有建设过分强调顶层规划和统一建设运营，数据向上归集、技术向上看齐，向下的回流机制不健全，抑制了基层创新活力。三是创新治理与体制机制的矛盾，官僚制原有的组织规则、运行规则、信息传递规则与数字时代的信息扁平化流动及开放型组织建设不相适应，政府治理理念、治理文化、技术人才等不能满足现代化治理需要。四是数据安全性与数据利用的矛盾，数据利用的范围和标准不够明确，政务数据的经济社会赋能作用未充分显现。报告建议，数字政府建设要坚持以人民为中心，处理好统一规划和基层创新的关系，紧紧抓住数据治理这一枢纽工程，开展常态化数字政府效能评价，引导数字政府健康发展。

编写成员：杨媛 李强治 张春飞

# 目 录

一、数字时代呼唤政府数字治理能力提升.....	1
(一) 治理对象加快数字化转型.....	1
(二) 治理场景日趋复杂多样.....	2
(三) 治理现代化要求极大提升.....	2
二、数字政府的时代内涵.....	3
(一) 理论视角：不同层次及主体存在认知差异.....	3
(二) 实践视角：对电子政务的延伸和重塑.....	7
(三) 报告观点：政府治理的数字化转型.....	8
三、数字政府建设图景概览.....	10
(一) 全球数字政府建设处于起步阶段.....	10
(二) 我国数字政府建设推进势头强劲.....	13
(三) 我国数字政府建设的典型模式.....	17
(四) 我国数字政府建设的代表性应用.....	23
四、数字政府建设面临的问题与挑战.....	30
(一) 建设供需不平衡的矛盾.....	30
(二) 统一规划和探索创新的矛盾.....	32
(三) 创新治理和体制机制的矛盾.....	33
(四) 数字安全和数据利用的矛盾.....	35
五、数字政府建设的思路与建议.....	37
(一) 坚持以人民为中心推进数字化治理.....	37
(二) 处理好统一建设和基层创新的关系.....	38
(三) 紧紧抓住数据治理这一枢纽工程.....	38
(四) 开展数字政府建设效能评价.....	39

## 图 目 录

图 1 广东省数字政府管理架构.....	18
图 2 长三角“一网通办”网站.....	24
图 3 政务服务自助大厅示意图.....	25
图 4 广东省四款移动政务应用.....	26
图 5 杭州高峰拥堵延时指数及拥堵指数全国排名.....	27
图 6 健康码开发时间线.....	33
图 7 中国地方政府数据开放平台数量.....	37

## 表 目 录

表 1 关于数字政府的代表性观点.....	6
表 2 电子政务与数字政府的主要区别.....	8
表 3 部分西方国家现行数字政府战略.....	12
表 4 部分省级政府数字政府规划发布情况.....	14
表 5 省级大数据管理机构设立情况.....	15
表 6 部分省份数字政府建设领导小组设立情况.....	16
表 7 部分省份数字政府运营公司股权结构情况.....	17

## 一、数字时代呼唤政府数字治理能力提升

### （一）治理对象加快数字化转型

随着现代信息技术快速发展及广泛应用，经济社会各领域数字化转型加速推进。个体层面，通过电子证照、通信大数据、健康码等信息，能够形成个人特征、行动轨迹、健康状态的数字画像；企业层面，数字产业化与产业数字化加速推进，2020 年上半年我国数字经济规模达 17.5 万亿元，占 GDP 比重为 38.3%<sup>1</sup>，成为国民经济的重要支柱；社会层面，网络虚拟社会与物理现实社会双向映射、动态交互，数字孪生城市等概念落地，使得社会运行的数字化得以实现。

个体、企业、社会等主体的数字化转型，倒逼政府关注数字化发展进程，提升数字化治理能力。一方面，个体、企业和社会作为政府治理对象，存在形式及日常活动走向线上化、数字化，要求政府更新监管手段和治理工具，拓宽治理场域，积极应用大数据、云计算和物联网等新兴技术开展治理活动，提升治理效能；另一方面，多元共治的社会治理格局下，个体、企业、社会团体等是治理的重要参与主体和支撑力量，亟需政府提升数字治理能力，以实现各主体间的良性互动和平等对话。

个体、企业、社会的数字化转型，尤其是数字化企业的快速崛起，为政府开展数字治理奠定了坚实基础。数字技术方面，我国网络基础设施建设快速发展，覆盖范围全球领先，5G 传输网络和移动终端设备的规模应用，进一步降低数据采集、传输成本，万事万物互联互通成为可能；机器人、语言识别等人工智能系统快速发展，海量数据的处理、分析不再困难，社会治理继续提速、增效、降本；政务云等数据存储设施发展成熟，为数据融通共享和安全存储提供保障，数据存

<sup>1</sup> 数据来源：中国信息通信研究院测算。

储、挖掘、利用更加方便快捷。数字经济方面，涌现出了一批掌握数字政府建设技术的行业龙头企业，积极为数字政府建设提供解决方案，政府运用现代信息技术履行管理职能的门槛进一步降低。

## （二）治理场景日趋复杂多样

数字时代，人类社会从“人人互联”走向“万物互联”，数字化、网络化、智能化深入发展，线上线下深度融合，现实社会与虚拟社会相互交织，治理场景的复杂性不断增加。一方面，受数字化、网络化影响，原有信息传递规则被打破，信息和数据由单中心传播向多中心传播转变，极大提升了传统治理场景的动态性、复杂性和不可预知性。如新媒体社交平台使得网络舆情应对和研判的不确定性增加，网络诈骗、虚假宣传、低俗内容传播等违法成本降低。另一方面，数字技术的发展和应用，将治理边界从传统线下治理空间拓展至数字治理空间，产生了诸多新的数字治理议题，如数据治理、数字身份安全、数字鸿沟、算法治理等。面对治理场景的复杂变化，亟需通过“信息化驱动现代化”，提升政府的数字化治理能力，数字政府建设成为重要选择。

## （三）治理现代化要求极大提升

党的十九届四中全会全面阐释国家治理体系和治理能力的内涵，同时指出，要“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则，推进数字政府建设，加强数据有序共享”，要“更加重视运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平”。习近平总书记也曾在多个场合强调利用现代信息技术赋能国家治理现代化的重要意义。如在 2016 年网络安全和信息化工作座谈会上提到，“信息是国家治理的重要依据，要发挥其在这个进程中的重要作用，要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化”。在 2017 年在十九届中央政治局第二次集体学习时

指出，要“运用大数据提升国家治理现代化水平”。2020年在浙江考察时再次强调，“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化，运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路，前景广阔”。可见，充分运用现代信息技术手段，提升数字治理能力既是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和应有之义，也是数字时代推进国家治理现代化的关键驱动力。

## 二、数字政府的时代内涵

### （一）理论视角：不同层次及主体存在认知差异

作为新生事物，数字政府吸引了政府、企业、研究机构等多个主体关注和参与，不同主体下数字政府认知存在一定差异。

国内学术界最早使用数字政府概念的是梁木生、徐顽强等人，主要探讨信息化发展对政府管理体制带来的改变<sup>[1-3]</sup>。随后，陆续出现对国外数字政府建设经验的介绍。如孙志建介绍了国际数字政府的阶段模型、前沿理论、主要评估等<sup>[4]</sup>；金江军、陆峰等介绍了2012年美国发布的数字政府战略<sup>[5-6]</sup>。在此阶段，“数字政府”多被界定为政府信息化和电子政务网建设，强调利用信息技术手段提升政府管理效率，对数字政府其他内涵关注不足。2017年“建设数字中国”被写入党的十九大报告。作为“数字中国”的有机组成部分，数字政府的关注度骤然增加，2017年山东师范大学举办“第一届数字政府治理学术研讨会”，《中国行政管理杂志》开办“数字政府治理”专栏，探讨解决信息社会下政府治理面临的新机遇、新情况、新任务和新问题。这一阶段学术成果也更加丰富多元，主要集中在四个方面。一是国外

数字政府建设策略和经验介绍，如英国<sup>[7-8]</sup>、美国<sup>[9]</sup>、新加坡<sup>[10]</sup>数字化转型策略、国外数据治理经验<sup>[11]</sup>等；二是国内典型实践案例介绍，如浙江省“最多跑一次”改革<sup>[12-14]</sup>、上海市“一网通办”<sup>[15]</sup>、广东省数字政府<sup>[16]</sup>等；三是从理论层面探讨数字政府的建设基础、现状和问题，如从社会形态变化分析国家治理、政府治理变迁逻辑<sup>[17]</sup>，探讨电子政务和数字政府演进关系<sup>[18]</sup>，总结数字政府建设梗阻问题并给出对策建议等<sup>[19-20]</sup>；四是政务数据治理，如探讨影响政府数据治理的内驱动力、外部生态、制度规则、价值导向<sup>[21]</sup>。整体来看，已有研究主要集中在现状梳理、经验总结等定性研究上，系统性回答“数字政府建得怎么样、怎么建”的研究不多。2017 年复旦大学推出政府数据开放树林指数，2019 年起清华大学、中软测评中心等推出数字政府评价指数，数字政府研究走向量化。

关于数字政府概念，学界影响较广泛的一类观点是“数字政府即平台”。这一概念最早出现在英、美等国家，意指通过建设通用标准和体系架构，提升集中共享能力，减少重复建设。例如英国将“政府即平台”作为其数字化转型战略的核心内容，指出政府要建设通用共享平台设施，内阁组成部门或者第三方在平台上开发附加应用，推动以平台为基础的数字政府数字化转型<sup>[7]</sup>。国内学者尝试应用这一概念解释中国数字政府建设实践。如北京大学课题组将国内外数字政府建设总结为“平台驱动的数字政府”模式，即指“政府基于新型数字基础设施，构建广泛联系公众、企业、公务员和所有政府机构的平台，并在平台中持续地实现数字资源的能力化和数字能力的共享化，对外提供优质政务服务，对内提供高效办公协同，实现政府组织数字化转型，促进政府治理能力现代化的过程”<sup>[22]</sup>。

相比于平台视角对数字政府实现路径的聚焦，另一个视角则更关

注数字技术给政府治理形态、治理能力、治理模式带来的改变。如吴克昌等认为，数字政府的本质是通过建立大数据驱动的政务新机制、新平台，全面提升政府在经济调节、市场监管、社会治理、公共服务和环境保护等领域的履职能力<sup>[16]</sup>。王伟玲认为数字政府是借助新一代信息通信技术，对政府施政理念、方式、手段、工具等进行全局性、系统性、根本性变革，促进经济社会运行全面数字化而建立的一种新型政府形态<sup>[23]</sup>。刘淑春认为数字政府治理研究本质上讲旨在处理政府“有形之手”与市场“无形之手”、社会“自治之手”的逻辑关系，提高政府治理效能、行政质量和公信力，加速实现“管制型政府”向“服务型政府”转变<sup>[14]</sup>。

对各地数字政府建设规划进行梳理后发现，**政府**作为数字政府建设主导者、使用者，更加关注数字政府“如何建、建什么、怎么用”的问题。建设目的上，一般与优化营商环境、改善政务服务等中央“放管服”审批改革要求密不可分。建设内容上，一般包含云、网、平台、数据中心等数字新基建。功能应用上，一般围绕经济调节、市场监管、生态保护、公共服务、社会治理等政府核心履职领域。总体来看，更聚焦数字政府的工具价值。

**企业**作为数字政府平台的承建者，更多关注数字政府建设的技术体系、技术标准、技术设备。例如，阿里巴巴侧重将自身数据化运营能力与数字政府建设结合，认为数字政府已经走向了以“数据化运营”为核心的 2.0 时代，其参与建设的“杭州城市大脑”领先全国；腾讯依托自身多年用户运营经验，侧重从“顾客体验”角度构建数字政府，强调用户中心，与广东省政府共同打造的“3+3+3”数字政府平台成为标杆案例；华为侧重终端设备建设，实现对城市生命的动态感知，在交通、水务、环境等领域均有布局。

表 1 关于数字政府的代表性观点

主体	视角	数字政府定义
学界	技术视角	<p>➤ 北京大学课题组（2020）</p> <p>政府基于新型数字基础设施，构建广泛联系公众、企业、公务员和所有政府机构的平台，并在平台中持续地实现数字资源的能力化和数字能力的共享化，对外提供优质政务服务，对内提供高效办公协同，实现政府组织数字化转型，促进政府治理能力现代化的过程。</p>
	治理视角	<p>➤ 刘淑春（2018）</p> <p>数字政府治理研究本质上讲旨在处理政府“有形之手”与市场“无形之手”、社会“自治之手”的逻辑关系，提高政府治理效能、行政质量和公信力，加速实现“管制型政府”向“服务型政府”转变。</p> <p>➤ 戴长征、鲍静（2017）</p> <p>政府通过数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则等治理信息社会空间、提供优质政府服务、增强公众服务满意度的过程。</p>
政府	浙江	<p>➤ 《浙江省深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型工作总体方案》</p> <p>政府数字化转型是政府主动适应数字化时代背景，对施政理念、方式、流程、手段、工具等进行全局性、系统性、根本性重塑，通过数据共享促进业务协同，提升政府治理体系和治理能力现代化的过程。</p>
	广东	<p>➤ 《广东省人民政府关于印发广东省“数字政府”建设总体规划（2018-2020年）的通知》</p> <p>“数字政府”是对传统政务信息化模式的改革，包括对政务信息化管理架构、业务架构、技术架构的重塑，通过构建大数据驱动的政务新机制、新平台、新渠道，全面提升政府在经济调节、市场监管、社会治理、公共服务、环境保护等领域的履职能力，实现由分散向整体转变、由管理向服务转变、由单向被动向双向互动转变、由单部门办理向多部门协同转变、由采购工程向采购服务转变、由封闭向开放阳光转变。</p>
	湖北	<p>➤ 《湖北省人民政府关于推进数字政府建设的指导意见》</p> <p>以云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链等技术为支撑，以一体化在线政务服务平台为载体，以数字化、数据化、智能化、智慧化为实施路径，推动政府全方位、系统性变革，建立决策科学、治理精准、服务高效的新型政府运行模式。</p>
	广西	<p>➤ 《广西推进数字政府建设三年行动计划》（2018—2020年）</p> <p>全面推动政府数字化转型，加快政务数据资源整合，规范行政权力运行，优化政务服务供给，利用大数据强化政府决策支撑，实现行政效率、服务水平、治理能力的全面提升。</p>
企业	阿里巴巴	<p>➤ 2019年阿里云峰会·上海站 阿里巴巴集团副总裁、阿里云智能数字政府事业部总裁 许诗军</p> <p>数字政府正在从以“网上政务”为核心的1.0时代，走向以“数据化运营”为核心的2.0时代，阿里巴巴将运用自己的数据化运营能力，帮助政府全面提升面向公众的便捷服务能力，精细化的社会治理能力，科学化的决策能力。通过系统打通和数据协同，形成整个政务流程的再造。</p>
	腾讯	<p>➤ 2019年腾讯全球数字生态大会数字政府分论坛 腾讯政务云副总裁、数字广东总裁 王景田</p> <p>要坚持互联网思维，一切以用户为中心，把最大程度满足用户的需求放在最重要的位置，打造有温度的数字政府。</p>
	华为	<p>侧重建设万物感知-万物联接-万物智能的神经系统</p>

来源：根据公开文献、网络资料整理

## （二）实践视角：对电子政务的延伸和重塑

数据是数字政府建设的基础性要素，根据数据在政府服务及管理职能履行过程中发挥作用不同，大致可将政府数字化转型过程分为三个阶段：**一是**2000年至2014年电子政务阶段，以办公自动化、政务信息化建设为主，期间出现政府网站、微博、微信等电子政务应用，侧重信息发布、政民互动等功能，政务服务的办理以线下流程为主，数据在其中发挥作用较小。**二是**2015至2018年的“互联网+政务服务”阶段，通过跨区域、跨层级、跨部门的数据打通共享，推动政务线上化走向服务线上化，并依托数据流开展政务服务流程再造。**三是**2019年至今的数字政府阶段，将数据的驱动作用从政务服务拓展至社会管理。多个地方发布数字政府建设规划，党的十九届四中全会、五中全会提出“建设数字政府”要求，将数字政府从实践探索提升至国家顶层设计。尤其是疫情发生后，大数据在政府治理中的关键性作用进一步凸显，建设数字政府成为各界共识。

可以看出，从电子政务到数字政府的变迁，是数字技术及数据要素不断深化影响政府治理的过程，既有量变也有质变。**量变体现在内容延展：**一方面，数字政府推动传统电子政务继续深化发展，将政务线上化扩展至服务线上化，演变形成“一网通办”“不见面审批”等服务形式；另一方面，除对外提供办事服务外，数字政府还面临社会治理的数字化转型任务，内涵意蕴更为广泛。**质变体现在流程、理念重塑：**一是在价值取向上，电子政务立足“转变政府职能，改进管理方式，提升行政效率，降低行政成本”，侧重工具理性取向；数字政府除提升效率，更加聚焦便民服务优化、办事体验提升，注重协同外部主体参与，倾听民众意见，兼具工具和价值理性。二是在顶层设计

上,数字政府更加突出数据驱动,以数据流带动业务流、服务流改造,由此带来资源流向、部门关系、考核导向等发生变化,撼动已有部门利益格局。三是在政社关系上,政府进一步由“划桨”走向“掌舵”,致力于打造开放包容、协同创新的治理生态,企业和社会力量得到释放,信息由政-社单向流动走向双向自由流动。

表 2 电子政务与数字政府的主要区别

	电子政务	数字政府
时代背景	互联网发展	整个社会数字化转型
政策语境	电子型政府、服务型政府	服务型政府、国家治理现代化
技术支撑	办公自动化系统、互联网	新型基础设施
功能属性	工具理性:提升行政效率	兼具工具和价值理性:提升办事效率、优化营商环境,实现民主、参与等治理价值
顶层设计	流程驱动	数据驱动
信息流动	自上而下单向流动	双向及多方流动
应用领域	政务服务,包括告知、互动、政策解读等	政务服务、态势感知、决策支撑、社会治理等
应用案例	一站式办事大厅	一网通办、最多跑一次、一网统管等

来源:中国信息通信研究院

### （三）报告观点：政府治理的数字化转型

综合上述研究观点,对数字政府大致可有广义和狭义两种理解。广义上,数字政府内涵极广,包括政府信息化、电子政务、“互联网+政务服务”、数字化治理演变全过程,大致等同政府信息化进程。狭义上,数字政府有别于传统电子政务甚至“互联网+政务服务”,更加强调数字技术在政府治理中的应用广度和深度,突出智能化、泛在化、主动化特征,是政府对数字技术应用的高阶形态。同时,数字政府关注数字技术对政府文化、制度、理念带来的转变,意图探讨数字时代政府呈现何种形态、扮演何种角色、如何开展治理,是政府对数字化转型作出的回应。本文倾向狭义的理解,认为**数字政府是国家治理现代化背景下,政府应用数字技术履行职能而展现的一种政府运行模式,**

本质上是政府治理的数字化转型。在内涵上，数字政府不仅属技术变革和应用范畴，还涉及政府管理体制机制改革、行政文化变革等多方面；在外延上，数字政府包含数据驱动的政务服务，但更侧重社会治理、城市管理、经济调控、行业监管等政府职能履行的数字化、智慧化，以全方位提升数字化治理能力和水平。

从理论和实践来看，数字政府呈现四大特点：

**一是以用户为中心。**数字政府坚持和践行新时期服务型政府建设理念，通过政府流程再造，不断降低制度性交易成本，让数据多跑路、群众少跑腿。一方面，数字政府建设始终围绕解决群众需求，强调以客户需求为基础进行组织重构和流程再造，通过提升治理能力和治理水平，增强民众的获得感和满意度。另一方面，数字政府主张由群众评价建设效果，全面建成政务服务“好差评”制度体系，企业和群众的评价权力得到进一步增强，途径进一步扩展。

**二是数据驱动。**数据是数字政府的基础性要素，数字政府主张“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”，以数据引导各项变革。一方面，数字政府以数据流为牵引，推动业务流程再造和部门关系重塑，将原来分散的受理中心、受理系统合并建立统一受理中心和综合受理系统，进行服务事项集中审批、统一办理，实现业务资源集中，重塑了业务流程及部门间关系。另一方面，数据作为一种新的生产要素参与市场流动已在国家层面确定，随着数字时代的全面来临，各主体数字化转型加快，数据将成为万事万物的表现形式和联结方式，呈现海量、动态、多样的特征，进行数据汇聚整合、挖掘利用、分析研判将是政府治理活动的重要内容。

**三是整体协同。**数字政府强调整体建设理念，要求通过机制设计，不断打通部门间壁垒，吸纳多主体力量，实现更高层次协同。一方面，

数字政府建设的一个重要目标就是打破以往条块分割模式，建成上接国家、下联市县、横向到边、纵向到底全覆盖的整体型政府，实现政府内部运作与对外服务一体化、线上线下深度融合。如建成全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台，实施全国一体化大数据中心建设重大工程等等。另一方面，数字政府强调治理机制的协同推进。对内，各地政府积极搭建线上沟通平台，通过技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨部门、跨业务的协同管理和服务，减少科层体制带来的沟通成本。对外，政府治理不断引入企业和群众参与，实现优势互补、互利共赢。

**四是泛在智能。**当前，以人工智能、区块链、VR/AR 技术为代表新科技革命飞速发展，未来的数字政府建设，必将极大受到智能技术发展影响，走向泛在化、智能化。具体表现为，政府将变得“无时不在、无处不在”。一方面，各省市推动政务服务向移动端延伸，实现政务服务事项“掌上办”、“指尖办”，政务服务将变得无处不在、触手可及。另一方面，随着信息技的发展和应用，传统意义上的实体政府、服务大厅等转变为“线上政府”、“24 小时不打烊”等虚拟政府形式，政府提供服务不再局限于时间和空间的限制，对公众来说，政府“无时不在”但又隐形不可见。未来，政府可能逐渐“退居幕后”，根据公民需求量身打造服务，推动原来的“申请-受理”模式转变为“提示-服务”模式。

### 三、数字政府建设图景概览

#### （一）全球数字政府建设处于起步阶段

根据德勤的调查报告<sup>[24]</sup>，当前全球各国政府数字化转型发展进程不一，大部分国家处于起步期或发展期，少数国家迈入成熟阶段，区域之间分化明显。具体来看，欧洲一直处于数字化转型的领先地位。

《2020 联合国电子政务调查报告》显示，欧洲大部分国家电子政务进入“非常高”水平，EGDI 指数（电子政务发展指数）达 0.82，位居全球第一。其次是亚洲、美洲、大洋洲，非洲发展水平最低，EGDI 指数为 0.39。日本早稻田大学 2020 年发布的《国际数字政府评估排名研究报告》显示，2019-2020 年度数字政府排名前十的国家分别是美国、丹麦、新加坡、英国、爱沙尼亚、澳大利亚、日本、加拿大、韩国、瑞典，以西方发达国家为主。中国在榜单中排名相对靠后，近几年呈现逐步上升趋势。

为应对数字化浪潮带来的治理挑战，西方主要国家均较早发布了数字政府建设规划，且近年来不断进行升级迭代。澳大利亚在 2018 年发布《政府数字化转型战略 2018-2025》，提出将利用量子、区块链和人工智能等技术推进澳大利亚全面数字化转型，到 2025 年之前进入“全球三大数字政府”行列，成为其他国家学习和借鉴的样板。美国在 2017 年发布《政府技术现代化法案》，提出要在以往数字化转型基础上提升联邦政府信息网络的安全保护水平，建立 IT 资本基金，实施系统及数据迁移至云端等 IT 现代化升级举措。英国在 2017 年发布《政府转型战略（2017-2020）》，对 2020 年之前英国政府转型需要达到的水平状态、目标和重点任务提出了要求，制订了具体的工作计划措施，并对英国政府 2020 年以后的发展远景进行了展望<sup>[7]</sup>。新加坡 2014 年发布《智慧国 2025 计划》，秉持“大数据治国”的全新理念，致力推动建成全国性数据连接、收集、分析的操作系统，并通过大数据的处理和分析，准确预测公民需求，优化公共服务供给，使公民享受到更加及时和优质的公共服务<sup>[10]</sup>。韩国在 2019 年发布《数字政府革新推进计划》，提出将加大投入，开展数字政府革新计划，包括引进电子身份证、扩大各类电子证明的发放、推行国民个人定制

行政服务指南等。

总体来看，国外数字政府战略更加关注新兴数字技术及数据驱动在数字政府建设中的重要作用，数字政府建设重心逐步从“信息化、线上化”向“开放型政府建设、用户驱动、业务流程再造”转变。在西方主要国家数字政府建设规划中，普遍提及了政府理念文化、组织架构、业务流程、制度标准、人员能力等深层次要素的改革要求，以逐步形成“利用技术赋能、以用户为中心、数据驱动整体治理”的路径。

表 3 部分西方国家现行数字政府战略

国别	战略规划	愿景目标
丹麦	数字化战略 2016-2020	将公共部门数据作为促进增长的推动力，建设一个灵活的、极具适应性的社会及数字化程度更高的国家 <sup>[25]</sup>
新加坡	智慧国 2025 计划 (2015-2025)	使用科学技术为民众创造更加舒适且充满意义的生活，利用互联网、物联网、数据分析和通讯技术，提升民众生活质量、增加商业机会、促进种族团结
英国	政府转型战略 (2017-2020)	加快推进政府数字服务，强化“数字政府即平台”理念，促进政府跨部门建设共享平台，提高政府数字服务效能，改善民众与政府之间的关系
美国	政府技术现代化 法案（2017）	成立美国技术委员会，构建更加现代化、更加安全的联邦信息技术系统架构，提升政府信息网络的安全保护水平，更好地提供公共服务和智能化决策
韩国	《数字政府革新 推进计划》 (2019)	适应以人工智能、云计算等尖端信息通信技术为主导的数字化转型趋势，以提升工作效率、更好为民服务为目的，改善现有的电子政府服务
瑞典	数字战略：瑞典 可持续数字转型 (2017)	通过改善数字技能、数字安全、数字创新、数字领导、数字基础设施，使瑞典在数字变革中走在世界前列
澳大利亚	政府数字化转型 战略 2018-2025	通过建设开放式的政务数据库，改善公共服务交付方式，到 2025 年要将澳大利亚建成全球三大领先的数字政府之一

资料来源：根据公开文献、网络资料整理

## （二）我国数字政府建设推进势头强劲

### 1. 顶层设计：数字政府建设规划陆续出台

中央层面，党的十八大以来，党中央高度重视网络安全和信息化工作，在多个重要文件中强调信息化和数字化建设要求。如在 2016 年《国家信息化发展战略纲要》、《“十三五”国家信息化规划》中提出，要实施网络强国战略，建设数字中国，深化“互联网+政务服务”，以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化。2018 年习近平总书记在全国网络安全和信息化工作会议上指出，要加快推进电子政务，构建全流程一体化在线服务平台，更好解决企业和群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁的问题。2019 年党的十九届四中全会首次提出“推进数字政府建设”，要求利用信息化手段，提高政府机构履职能力。2020 年党的十九届五中全会再提数字政府，并将数字政府作为数字化发展的三大支柱（数字经济、数字社会、数字政府）之一进行强调，凸显了数字化转型中数字政府建设的重要意义。

地方层面，“数字政府”一词在政府文件中被广泛使用，各地纷纷发布数字政府建设行动规划，将其作为行政体制改革、智慧城市建设的重要手段。最早在 2018 年 8 月，广西发布《广西推进数字政府建设三年行动计划（2018-2020 年）》，提出基础设施建设、数据资源共享、“互联网+政务服务”、宏观决策大数据应用、数字化市场监管、数字化自然资源监管、数字化生态环境治理等七项具体建设任务。随后，广东、浙江等省份也在 2018 年发布数字政府建设规划并启动建设工作。截至 2020 年底，已有至少 9 个省级行政区域形成专门的数字政府建设方案，另有若干省份发布数字化转型或数字经济发展规划，其中提及数字政府建设要求。

表 4 部分省级政府数字政府规划发布情况

省份	发布时间	文件名称
贵州*	2018.6	贵州省人民政府关于促进大数据云计算人工智能创新发展 加快建设数字贵州的意见
广西	2018.8	广西推进数字政府建设三年行动计划（2018-2020年）
广东	2018.10	广东省“数字政府”建设总体规划（2018-2020年）及实施方案
	2019.4	广东省“数字政府”改革建设2019年工作要点
	2020.2	广东省数字政府改革建设2020年工作要点
江苏*	2018.9	智慧江苏建设三年行动计划（2018-2020年）
浙江	2018.12	浙江省深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型工作总体方案
湖北	2020.6	湖北省数字政府建设总体规划（2020-2022年）
福建*	2008-2020	2008-2020年数字福建工作要点
山东	2019.3	山东省数字政府建设实施方案（2019-2022年）
宁夏	2019.6	自治区加快推进“数字政府”建设工作方案
	2020.3	宁夏回族自治区2020年“数字政府”建设工作要点
黑龙江*	2019.6	“数字龙江”发展规划（2019-2025）
山西	2020.9	山西省数字政府建设规划（2020-2022）
安徽	2020.10	安徽省“数字政府”建设规划（2020—2025年）
内蒙古	2020.10	《内蒙古自治区数字政府建设行动方案（2020-2023年）》（征求意见稿）

注：根据公开资料整理，\*表示该省份虽未发布专门的数字政府规划，但发布的数字化转型规划包含数字政府建设内容。

综观各省份规划，数字政府建设主要涵盖了三方面内容：**一是政务服务**方面，利用现代信息技术手段，对外实现政务服务质量和流程改善，对内实现跨区域、跨部门以及部门内部的协同办公；**二是数字治理**方面，利用大数据技术提升政府管理职能履行，包括宏观决策、经济调控、市场监管、社会治理、生态保护等具体领域；**三是数据治理**方面，包括政务数据收集、存储、清理、共享、开放、利用的全生命周期管理，尤其是要打破信息孤岛和加强数据开放。

## 2. 机制改革：设大数据管理部门统筹建设

数字政府建设是一项系统性、整体性工作，推进过程中首当其冲

的是体制机制改革。大多数省份选择成立独立的大数据管理部门，以数据统筹和治理为抓手，通过实现跨地区、跨部门政务数据打通、共享、利用，推动政府的数字化变革。据统计，截至2020年底，已有至少19个省级地方设立了大数据管理机构。在隶属关系上，大数据管理机构一般为政府直属机构、部门管理机构或事业单位；在组建模式上，存在对相关部门职能进行重组、在原有职能部门增加职责、加挂牌子三种模式；在职责范围上，主要关注于宏观战略规划和促进数字产业发展，对于统筹整合政府数据资源的重视较为不足。

表5 省级大数据管理机构设立情况

省份	设立时间	机构名称	隶属机构
广东	2014	广东省大数据管理局	广东省经信委
	2018	广东省政务服务数据管理局	广东省政府办公厅
贵州	2015	贵州省大数据发展管理局	贵州省政府
浙江	2015	浙江省数据管理中心	浙江省政府办公厅
	2018	浙江省大数据发展管理局	浙江省政府办公厅
内蒙古	2017	内蒙古自治区大数据发展管理局	内蒙古自治区政府
重庆	2017	重庆市大数据发展局	重庆市经信委
	2018	重庆市大数据应用发展管理局	重庆市政府
江西	2017	江西省信息中心（省大数据中心）	江西省发改委
陕西	2017	陕西省政务数据服务局	陕西省工信厅
上海	2018	上海市大数据中心	上海市政府办公厅
天津	2018	天津市大数据管理中心	天津市委网信办
福建	2018	数字福建建设领导小组办公室（省大数据管理局）	福建省发改委
广西	2018	广西壮族自治区大数据发展局（中国-东盟信息港建设办公室、政务服务监督管理办公室）	广西壮族自治区政府
山东	2018	山东省大数据局	山东省政府
北京	2018	北京市经济和信息化局（市大数据管理局）	北京市政府
安徽	2018	安徽省数据资源管理局（省政务服务管理局）	安徽省政府
河南	2018	河南省大数据管理局	河南省办公厅
吉林	2018	吉林商政务服务和数字化建设局	吉林省政府
湖北	2019	湖北省大数据中心	湖北省政府
海南	2019	海南省大数据管理局	海南省政府
四川	2019	四川省大数据中心	四川省政府

资料来源：据公开文献及网站资料整理

在系统开展数字政府建设的省份，一般还会成立数字政府建设领导小组，由省级领导或大数据管理部门牵头统筹，协调各部门开展建设工作。例如，广东省设立数字政府改革建设工作领导小组，由省政务服务数据管理局牵头统筹，各地各部门建立主要领导负责制，确立全省一盘棋工作推动机制。此外，还设有数字政府省级专家委员会，对数字政府改革建设工作的顶层设计和总体规划，以及技术层面的设计、论证、指导和评估等方面提供咨询和建议，提升决策科学化水平。

表 6 部分省份数字政府建设领导小组设立情况

省份	领导小组名称
广东	数字政府改革建设工作领导小组、数字政府省级专家委员会
浙江	政府数字化转型领导小组
湖北	数字政府建设领导小组、专家委员会
山东	数字山东建设专项小组
宁夏	推进“数字政府”建设领导小组
山西	数字政府建设工作领导小组
广西	数字广西建设领导小组

来源：中国信息通信研究院

### 3. 建设模式：依托企业力量实施管运分离

与“管理”相比，“治理”更强调去中心及多主体参与，目的是打造各主体相互协同、良性互动的治理生态。政府数字化转型中，企业始终扮演着重要的角色。一方面，企业掌握成熟的数字技术、前沿科技创新成果，能够通过 PPP 合作、购买服务等方式向政府输送数字基础设施、数字化运营能力、数字技术人才等，协助推进政府数字化转型进程。另一方面，企业作为政府重要治理和服务对象，能够通过意见表达、议程参与等方式影响政府治理理念，推动组织流程变革和政社关系重塑。

从各地实践来看，借助企业力量开展数字政府运营已经成为政府

的普遍选择。例如，广东省成立数字广东网络建设有限公司，负责全省数字政府建设运营。组建模式上，数字广东由腾讯持股 49%，三大运营商持股 51%，保持国有控股属性的同时最大程度借助科技企业力量。管理模式上，广东省政务服务数据管理局和数字广东分工负责“管”、“运”两方面职责，并同步在省、市、县设立分支机构，密切配合开展建设。其他省份如浙江、贵州、河南、广西、山西也都采取这种模式，由主管政府部门保留数字政府顶层设计、法规制度、督查评估等管理职能，平台建设、日常维护等运营职责则剥离至数字企业，不同之处在于数字运营企业的股权结构情况、技术依托情况存在一定差异。“管运分离”模式很好地发挥了技术和行政统筹优势，既解决了政府技术人员匮乏、技术手段落后等问题，加速了政府数字化转型进程，同时也催生了一大批数字经济产业，壮大了数字产业化。

表 7 部分省份数字政府运营公司股权结构情况

省份	运营机构	公司股权结构
广东	数字广东网络建设有限公司	腾讯 49%+三大运营商 51%(联通 18%，电信 16.5%，移动 16.5%)
浙江	数字浙江技术运营有限公司	国资 51%+阿里巴巴 49%
贵州	云上贵州大数据(集团)有限公司	国资 38.24%+企业 61.76%（均为国企，如贵州茅台 26.47%等）
河南	正数网络技术有限公司	移动 30%+河南投资集团 30%+河南日报 21%+建信金融科技 19%
广西	数字广西集团	国资 100%
山西	山西云时代技术有限公司/ 数字政府建设运营中心	国资 100%

来源：天眼查等第三方网站

### （三）我国数字政府建设的典型模式

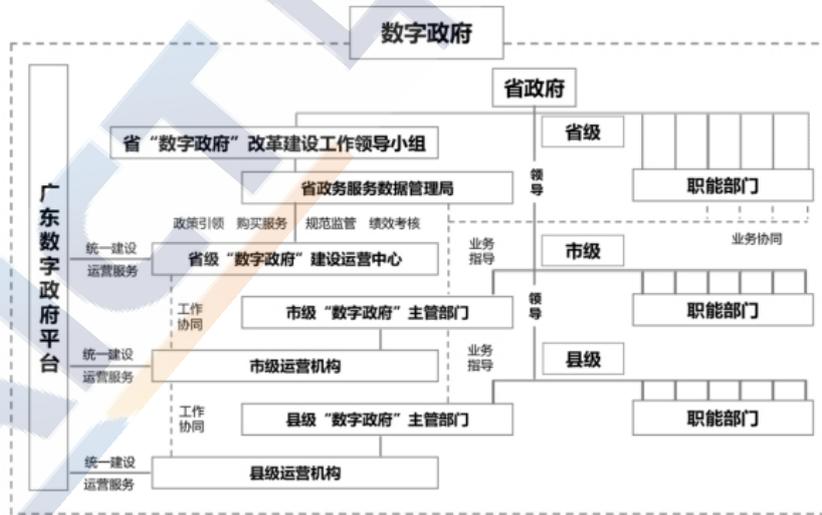
#### 1. 广东模式：自上而下统筹建设，机构改革先行

广东省 2017 年底在全国率先启动数字政府建设工作，经过三年的精心筹备和组织，数字政府建设已取得明显成效。在赛迪、清华大

学 2020 年发布的数字政府评价中，广东省分列第一和第四，在复旦大学 2017-2020 四年的数林指数累计得分中排名第二，为国内其他省份形成了良好示范。

广东省数字政府建设坚持系统化、集约化的“整体政府”思维，力图通过对传统政务信息化模式改革，推动政府由分散走向整体、由管理走向服务、由单向被动走向双向服务。

一是统一数字政府管理权责。借助机构改革契机，广东省在 2018 年全面撤并调整省信息中心和省直部门 44 个内设信息化机构，组建广东省政务服务数据管理局，并下设市县政务服务数据管理局，形成三级联动、上下协同的信息化管理队伍。在机构职能上，省政务服务数据管理局负责全省数字政府相关政策、地方性法规和规章、建设规划的起草和组织实施，统筹协调省级部门业务应用系统建设，统筹管理政务云平台、电子政务外网、政务数据资源、政务服务体系、数字政府安全保障体系等工作，为数字政府统一建设扫清了体制机制障碍。



来源：《广东省“数字政府”建设总体规划（2018-2020 年）》

图 1 广东省数字政府管理架构

二是统一数字政府建设规划。2018 年省政府发布《广东省“数

字政府”建设总体规划（2018-2020年）》，对省市县三级机构的数字政府建设提出明确推进要求和规划安排。例如，在数字政府架构上，提出“管理架构、业务架构、技术架构”三级架构模式以及每级架构的建设标准、系统对接要求等。在全省一盘棋推动上，注重统一建设和差异化推进相结合，要求广州、深圳发挥龙头带动作用，加强探索创新，珠三角其他城市在省统筹下开展本地政务应用和服务的建设运用，粤东西北各市不再单独建设公共硬件设施和支撑资源，由省统一规划、统一建设。在数字政府建设内容上，要求服务和管理两个方面协同推进。

**三是统一数字政府运营管理。**成立由国有电信运营商和行业领军企业共同出资的混合所有制企业“数字广东”，并赋予其数字政府运营中心职能，汇聚优秀技术力量为全省提供数字政府建设运营服务。政府部门内设信息化机构一律撤销，行政管理职能回归政府部门，技术运营服务职能转交市场化的运营中心。一方面改变了业务部门既是建设者又是使用者状况，让具有专业技术力量的市场主体保障技术运营服务质量。另一方面由数字政府建设主管部门协调整合政府需求，统一向运营中心购买服务，业务部门对运营中心的服务进行使用和评价，既保证充分调动运营企业积极性，同时也保持政府在建设中的主导性。

**四是统一建设公共支撑体系。**采用分批、分步的方式，由运营中心统一接管过去分散在各部门的基础设施和运营服务，在充分整合现有资源基础上，搭建基础设施、数据资源、应用支撑三层平台，为全省数字政府提供服务。在基础设施层，建设统一的信息基础设施，接管省直单位过去自建的机房、网络、云平台，并将各地市基础设施纳入统一的基础设施体系进行管理。在数据资源层，建设全省统一的政

务数据中心,开展政务数据治理,实现数据汇聚共享。在应用支撑层,建设全省统一的电子证照、身份认证等支撑系统,为各级政务部门的业务应用和政务服务提供支撑。

## 2. 浙江模式：由点到面全面铺开，流程再造先行

浙江省是全国首个信息经济示范区,先后承担国家电子政务综合试点、公共信息资源开放试点、政务信息系统整合共享试点等多个数字领域国家级试点任务。近年来,浙江省以“互联网+政务服务”为抓手,持续推进政务服务和社会治理领域的数字化转型。2018 年省政府出台《浙江省深化“最多跑一次”改革 推进政府数字化转型工作总体方案》,提出以“最多跑一次”改革为总牵引,聚焦“掌上办事之省”和“掌上办公之省”建设目标,以一体化数据平台为关键支撑,打造整体协同、高效运行的数字政府,推进政府治理体系和治理能力现代化。浙江的改革大致可以分为三个阶段:

一是搭建“四张清单一张网”。为更好地约束行政权力、优化营商环境,浙江省 2014 年启动“四张清单一张网”改革,全面梳理“政府权力清单”、“企业项目投资负面清单”、“政府责任清单”、“省级部门专项资金管理清单”,清理非行政审批许可事项,建设全省统一的政务服务网。2014 年 6 月,浙江省政务服务网正式上线,依托政务服务网,浙江省公布了省市县三级部门所有服务事项,以及 42 个省级部门、101 个市县政府部门的权力清单,确保“法无授权不可为”,从制度层面为浙江省政府推进“最多跑一次”改革奠定坚实基础。

二是实施“最多跑一次”改革。2015 年 11 月浙江省成立省数据资源管理中心,以服务事项标准化建设为切入口,提出“让数据跑代替百姓跑”的口号。在此基础上,同步推进省市两级大数据中心建设,致力于通过政府内部数据共享,最大程度地减少市民、企业办事时所

需提供的证明材料，通过部门间系统对接，最大程度简化市民、企业在部门间兜兜转转的办事流程，降低办事成本。市民、企业在办理事项时只需到责任部门“一窗受理”，即可获得后台部门间数据共享、系统对接后提供的集成服务。2018 年 1 月中央全面深化改革领导小组第二次会议审议了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》，建议向全国复制推广。

**三是撬动其他重点领域改革。**协同办公方面，浙江省政府联合阿里巴巴开发“浙政钉”办公 APP，涵盖 OA、掌上执法和掌上基层等模块内容，着力打造“掌上办公之省”。社会治理方面，浙江省下属多个市县上线城市大脑，强化对城市运行态势的实时感知及突发事件应急处理。市场监管方面，建成全省一体化公共信用信息平台，基本实现全省信用数据深度共享和业务精准协同，构建起以信用为基础的新型监管机制，为强化事中事后监管提供有力支撑。数据治理方面，建成省级统一数据开放平台，出台《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》，形成一批就医、停车、旅游等方面的数据创新应用。

### **3. 贵州模式：打造包容创新环境，产业发展先行**

2016 年国家发改委、工信部、网信办批复同意贵州省建设国家大数据（贵州）综合试验区，这也是首个国家级大数据综合试验区。以此为契机，贵州省全力推进大数据战略行动，推动互联网、大数据、云计算、人工智能与实体经济、政府治理、民生服务深度融合，数字产业创新环境及大数据产业发展走在全国前列。

**一是大数据产业生态基本形成。**目前，贵州已经建成电信、移动、联通、腾讯、苹果、华为、富士康在内 20 多个数据中心，形成了以大数据中心为重要支撑的大数据产业基础设施和企业群体，并不断吸引更多电信企业、科技企业在贵州大数据产业园区落地投资。围绕数

据中心建设，贵州相继孵化了一批数据加工和数据服务企业，如航天云网、易鲸捷等，推动了贵州产业数字化和数字产业化进程。根据中国信息通信研究院测算，贵州省数字经济增速 2016-2019 连续 4 年位居全国第一，吸纳就业增速连续 2017、2018 年全国第一<sup>2</sup>，这与贵州大数据产业的快速发展和辐射带动作用密不可分。

**二是数据加工利用成效初显。**贵州省通过发布大数据产业支持政策，开放数据资源，鼓励互联网科技巨头、初创企业在交通、旅游、教育、医疗、物流等领域提供智慧型增值类社会公共服务，让数字红利惠及全民。例如，贵州省政府通过开放公安、工商等部门公共数据，提供扶持政策，吸引“货车帮”落地贵州并孵化壮大，推动贵阳成为全国的货运物流枢纽。如今，货车帮与运满满合并后成立的“满帮”平台活跃司机已超 268 万，覆盖城市超数 339 个，覆盖线路数超 11 万条，极大解决了货车司机和货主供需信息不对称问题，有效降低了公路物流运输成本。再如，贵州省政府与数联铭品（BBD）合作，打通 17 个政府部门数据，开发“精准扶贫大数据支撑平台”，帮助政府精准判断一个家庭是不是贫困户，实现主动对接和精准服务。

**三是打造“云上贵州”平台，创新建设模式。**按照“集中、集约、共享、一体化、融合、协同、服务”的理念，2014 年贵州建成全国首个“统筹标准、统筹存储、统筹共享、统筹安全”的云上贵州系统平台，成为全省政务数据的大仓库。借助云上贵州“一朵云”，贵州实现所有系统网络通、应用通、数据通，数据聚集量从 2015 年的 10TB 增长到 2020 年的 1387TB。2017 年贵州省与苹果公司签署 iCloud 战略合作框架协议，云上贵州成为“苹果在中国内地运营 iCloud 服务的唯一伙伴”；2018 年起，贵州省动员 1.3 万家省内企业尽早上云，

<sup>2</sup> 参考中国信息通信研究院 2017-2020 年发布的中国数字经济发展系列白皮书。

促进更多跨单位、跨省域数据资源的流通整合，推动云平台从政用向民用、商用的落地，创新了数据云平台建设模式。

#### （四）我国数字政府建设的代表性应用

##### 1. “互联网+”带动政务服务便捷高效

党的十八大以来，我国政府以行政管理体制改革、优化营商环境、放管服改革等为切入口，借助互联网、大数据等新兴技术，以流程再造和数据共享为途径，不断推动政务服务改善。各地积极搭建各类政务服务平台，变“群众来回跑”为“部门协同办”，涌现出一批政务服务改革的亮点做法，推动了公共服务普惠化。

（1）一网通办走向全国。“一网通办”重点在打“通”数据，落脚在一站“办”理。以上海市为例，上海在2018年成立大数据中心，作为收集、利用公共数据的“网络枢纽”和“集散中心”。中心将各部门归集来的数据进行清洗处理，形成人口库、法人库、空间地理信息库、电子证照库等主题库，以支撑政务服务平台调取和查阅数据。同年，上海“一网通办”总门户在“中国上海”网站上线试运行，覆盖46个市级部门、16个区、220个街镇网上办事服务。企业和群众只要进“一扇门”，就能办成不同领域的事项，真正实现“找政府办事，像网购一样便利”。2019年上海加入长三角政务服务“一网通办”（含上海、江苏、浙江、安徽），实现长三角区域间“一网通办、异地可办、就近办理”，进一步推动了政务服务平台集成。2019年底，全国一体化政务服务平台正式上线运行，意味着“一网通办、异地可办”从省域走向全国。目前，全国一体化平台已联通31个省（区、市）及新疆生产建设兵团、40余个国务院部门政务服务平台，接入地方部门300余万项政务服务事项和一大批高频热点公共服务。依托全国一体化平台，企业和群众可直接通达全国各地各部门政务服务。



来源：长三角“一网通办”网站

图 2 长三角“一网通办”网站

(2) 不见面审批加速推进。2020 年初突发的新冠肺炎疫情带来了社交距离隔离，对传统治理模式、服务方式形成挑战，同时也加速了不见面审批等创新服务方式的推广与普及。《第 45 次中国互联网络发展状况统计报告》显示，疫情防控期间，全国一体化政务服务平台整体办件量 378 万件，其中线上办件 133 万件，占比 35.2%。分地区看，15 个地区线上办理比例呈现同比增长，14 个地区线上办理比例呈现环比增长，22 个地区省级行政许可事项网办率超 50%，8 个地区省级行政许可事项“不见面审批”比例超 25%。当前，“不见面审批”主要有是四种形式：一是“网购式”办理，申报人只要通过政务服务网站提交办理申请，网上上传办事材料并对材料真实性作出承诺，审批部门在申请人申报材料齐全的情况下，即可在承诺办结时限内办结，并通过快递将办理结果送达申请人手中，实现全过程不见面不跑腿；二是政务服务大厅自助办理，在政务服务大厅设置 24 小时自助终端服务机，通过与政务服务网联网，实现全天候一次性自助办理；三是街道就近办理，通过完善基层综合便民服务平台功能、设置服务网点等，将审批服务延伸到乡镇(街道)、城乡社区等，实现就近能办、多点可办、少跑快办；四是银行联合办照，政府部门和银行金融机构建

立业务互联平台，借助银行自助终端或窗口实现营业执照、不动产登记等便民事项办理。



来源：网络

图 3 政务服务自助大厅示意图

（3）移动政务全面覆盖。随着手机等移动端的推广和普及，地方政府纷纷加快建设具有本地特色的移动端政务服务平台，实现服务事项“掌上办”、“指尖办”。目前，全国 31 个省级政府均开通了“两微一端”，部分省份开通支付宝、微信小程序，网上办事实现“轻、快、易”。以广东为例，广东建成广东政务服务 APP、“粤省事”小程序、“粤商通”APP、“粤政易”移动办公平台四款移动政务应用。其中，广东政务服务 APP 和“粤省事”小程序主要针对便民服务事项线上办理，涵盖社保、出入境、公积金、交管、户政等 156 项民生服务，联通 21 个市级服务平台、121 个县级服务平台、7155 个部门单位。“粤商通”是广东省为商事主体打造的涉企移动政务服务平台，集成企业开办、经营许可、清缴税款、创业补贴等 857 项高频事项，实现企业办事“一站式”“免证办”“营商通”。“粤政易”移动办公平台主要面向政府人员，通过打通“部门墙”，支持政府人员跨部门、跨地域发起沟通协作，移动化地处理公文流转、行政审批、督查督办和内务审批等事务。



来源：网络

图 4 广东省四款移动政务应用

## 2. 数字技术推动社会治理触角延伸

党的十九届四中全会指出，要更加重视运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平。一些数字化发展走在前列的省份，已经大规模借助 5G、物联网、人工智能、大数据等新兴技术开展社会治理，政府足不出户就能实现对万事万物的实时感知、连接和追踪，提升管理效率和精细度。

（1）杭州“城市大脑”助力交通治堵。在高德地图发布的《2015 年中国主要城市交通分析报告》中，杭州作为全国最堵城市之一高居榜单第 4，高峰拥堵延时指数达 1.98，即高峰时段出行要比通畅情况下多花约 1 倍时间。报告指出，2015 年杭州市每天有 6 小时以上处于拥堵或严重拥堵状态，全年累计拥堵时长超越一线城市北京、上海、广州、深圳，成为年度全国堵车时间最长的城市。为解决城市交通治理难题，2017 年杭州市上线城市大脑交通平台，以人工智能辅助交通治堵为突破口，开启“用数据研判、用数据决策、用数据治理”的城市治理新模式。一是实现交通路况动态感知。借助电子地图、卫星定位、远程监控、人脸识别等数字技术，实现车辆在途数、拥堵指数、延误指数等七项数据的实时感知，精准掌控城市交通运行态势，再通过后台数据分析及时发现各类交通事故、违法停车情况，向平台发出报警，节省警力的同时高效治理交通的堵点乱点。二是实现交通信号

灯智能调控。建立“城市大脑”交通信号配时中心，依托机器深度智能学习，应用大数据算法，找到适合杭州市本土混合交通模式的最佳配时方案，实现对道路信号灯的统一独立调控。三是借助大数据开展决策。利用大数据技术，统计分析得出影响路面交通管理的关键因子，建立数据分析模型，提前预判交通流、拥堵、安全风险等趋势，实现城市交通管理的预警、预判、预决。经过一年的大数据交通治堵，2017年杭州市高峰拥堵指数排名迅速从全国第 8 降至第 48 名，路网高峰拥堵延时指数也实现逐年下降，治堵明显效果。



注：数据源于高德地图《中国主要城市交通分析报告》。高峰拥堵延时指数越低、高峰拥堵指数排名越靠后，表示交通情况越好。

图 5 杭州高峰拥堵延时指数及拥堵指数全国排名

(2) 苏州“智慧水利”焕新生态治理模式。针对屡禁不止的环境污染事件，传统环保监测手段不仅在时间、地域上难以实现全覆盖，在环境污染事件发生后也无法及时制止处理。为提升环境监管效率，5G、无人机技术逐渐进入视野。借助 5G 大带宽、低时延、海量连接的特征，环保违法图像可以及时通过网络终端传输至监管部门，违法事件一旦发生，监管执法人员即可上门处理，有效解决环境监测范围

广而执法人员不足的矛盾。2019 年，苏州市被水利部确定为智慧水利试点城市，苏州市水务局与华为公司、苏州移动等合作建成河湖监管平台，通过安装高清视频监控、无人机巡航等方式，实现对辖区河湖的智能监管。例如，在城区主干道平江河，借助高清视频监控系统，能够实现垃圾丢弃、污水倾倒等不文明行为的 24 小时抓拍，然后将抓拍情况通过高速光纤反馈至视频智能分析平台，进行污染行为智能精准识别和记录取证。后台在收到系统视频或图片推送后，将相关情况第一时间反馈给执法人员，由其进行上门执法或宣传，并通过系统上报处理结果。在开展“智慧水利”治理之前，平江河平均每天打捞 500 多斤垃圾。平台上线后，苏州河湖监管平台已经抓拍到大量不文明行为，包括倒水、洗拖把、洗衣服、抛物等，有效减少人工监管压力。2020 年 3 月，苏州河湖监管平台成功入选水利部智慧水利优秀应用案例和典型解决方案，为其他城市河道管理及污染治理提供了良好范本。

（3）大数据平台赋能市场监管。近年来，各行业管理部门积极运用大数据理念、技术和资源，通过构建数据整合、风险研判、动态监测、结果输出的智慧监管全流程，紧密追踪市场主体经营活动规律与特征，实现对新经济、新业态“放得开、管得住”，有效提升了行业监管效能。例如，针对共享单车乱停乱放、野蛮生长的监管难题，国内多地市上线共享单车监管平台，实时监测各家共享单车投放、运行情况，维护市容整洁，促进单车企业从野蛮生长向有序竞争方向发展。监管人员可以通过平台实时监控各个行政区域的单车使用状况，了解各区域单车总数、停放位置和车辆使用状态等。平台还可以用图谱展示各家单车企业车辆数量、分布位置、骑行率等统计指标。一旦某个区域出现车辆饱和或乱停乱放情况，平台能够及时向监管部门预

警，监管部门后台指挥运营商疏散饱和区域单车。沈阳市 2020 年上线的共享单车监管平台还能够对共享单车企业实施配额投放管理，通过为配额内车辆发放带有二维码的专属标识，与车身自有二维码和车架号等信息关联，为单车建立“户籍”，未带有准入投放标识的单车将被视为违规投放，以此实现单车投放的合理规划。

### 3. 大数据助力疫情防控科学化、精准化

2020 年初突发的新冠肺炎疫情，是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，对国家治理能力形成全方位压力和挑战。面对疫情防治难题，大数据技术凭借覆盖广泛、追踪快速等独特优势发挥了巨大作用，成为赢得疫情防控狙击战的关键一招。各行各业依托大数据开发形成健康码、通信行程卡、物资调动等应用平台，助力实现疫情精准防治、科学管控。

（1）通信大数据平台。运用三大电信运营商基础数据，借助手机行程追踪功能，辅之以疫情大数据分析模型，平台可以实现对涉疫人群点、线、面三维追踪，快速形成疫情防控对策。一是精准定位涉疫人员的“点”位，帮助卫健部门和一线防疫部门第一时间锁定感染人员或疑似感染人员，控制疫情传播范围；二是精准刻画确诊人员的行程轨迹，根据轨迹排查涉疫场所、密接人群，协助进行精准快速流调，减轻一线排查压力；三是精准反映人群跨区域流动情况，帮助政府部门研判疫情扩散风险，提前部署防控措施，实现科学抗疫。通信大数据平台上线后，已经在湖北、北京、新疆、吉林、黑龙江、河北等地突发疫情中发挥重要作用，在涉疫人员锁定、流调溯源等工作中提供多条重要线索。同时，平台还可实现海外中国手机用户分布情况监测、跨境疫情输入监测布控等功能，是我国常态化疫情防控下“内

防反弹、外防输入”必不可少的一支防控力量。

（2）通信大数据行程卡。行程卡依托通信大数据的行程轨迹追踪功能，坚持最小化信息利用原则，可以免费为国内手机用户查询近 14 天内行程轨迹，既可实现重点人员追踪、属地网格化管理、跨境疫情输入监测等功能，也可作为个人行程证明，在复工复产、社区管理等场景应用，为疫情防控、复工复产、道路通行、出入境等方面提供技术支撑。2020 年 4 月，全国一体化政务服务平台将“通信大数据行程卡”信息纳入“防疫健康信息码”服务，在“防疫健康信息码”的 14 天境内外行程申报与查询中，申报本人近 14 天内到访过的境外国家（地区）和境内城市，系统会将申报信息与“通信大数据行程卡”数据进行核验，协助防疫部门进行人员行程核查，避免瞒报、误报、漏报。目前，通信行程卡已经推出短信、小程序、网页、APP 等多种方式。其中，短信方式操作简单，可以最大程度覆盖不会使用智能机的老年人群；APP 版本开通蓝牙功能，具有近距离接触提醒功能，可以第一时间知晓与确诊患者的密接情况。

（3）重点医疗物资调度平台。整理收录上千家重点医疗物资生产企业的产量、库存、订单等信息，提供数据采集、组织调度、视频会商、物流监控、电子订货、供需对接、产融合作等功能，覆盖应急物资需、产、储、采、供各环节，能够为地方政府和企业各类风险及突发事件提供重点应急物资保障调度支撑服务，实现摸清底数、保障供应、平衡需求、科学调度、闭环反馈、精准服务，提升应急物资保障的有效性和时效性。

## 四、数字政府建设面临的问题与挑战

### （一）建设供需不平衡的矛盾

当前，中央和地方均在如火如荼推进数字政府建设，尤其是疫情

发生后，数字政府建设和政府数字化转型进入更多领导人视野，成为政府议程设置的重要内容。但数字政府建成后实际使用如何？是否真正地满足了群众需求、实现了治理效能提升？目前，国内数字政府评价更多聚焦在“效”——“数字政府建的怎么样”上，而对“能”，——“数字政府使用的怎么样”关注不够多。评价视角多为数字政府建设者，而不是使用者，评价结果难以反映数字政府实际效果发挥情况。

数字政府的建设者一般为地方政府及当地合作的国资企业，使用者包括其他政府部门、基层组织、企业、群众等等。由于整体性建设要求，数字政府建设中政府一般发挥主导性作用，以自上而下的行政命令推进大型数字项目建设，在需求论证、项目立项、功能设计、项目测试等阶段较少纳入其他相关政府部门尤其是基层组织、普通群众的参与，导致建成项目“不好用、不落地”，使用者“不愿用、不会用”，加剧了数字政府建设带来的资源浪费和财政负担。“不好用”体现在数字项目使用体验不佳，未达到预期效果。如各地、各部门相继建成线上政务服务平台，为政务服务网上办、指尖办提供了便利条件，但部分省份不同部门开发的应用不连通、系统不稳定、线上办事等待时间长等新的问题层出不穷，“线上政务”、“指尖政务”亟需迭代升级。“不会用”体现在政府建成数字项目后，忽视配套使用政策的推进，如不开展宣传、不进行新老系统切换等，使得数字项目成为面子工程、政绩工程。如 2020 年国务院“互联网+督查”通报，某县建成“云窗办照 APP”，但由于县市场监管局地方分局对“云窗办照 APP”业务工作疏于管理、督导，相关工作人员对“云窗办照 APP”不了解，群众在 APP 提交营业执照注销申请后两个月仍无人审核，APP 形同虚设。“不落地”体现在数字项目的建设未充分结合基层治理需要，看似高大上的解决不了基层治理难题，缺少了基层使用，数字项目成

为无源之水。如某省数字政府建设走在全国前列，但其下属地市在 2020 年开展新冠肺炎疫情应对、惠企政策落实和美丽宜居乡村推进“回头看”工作时，各级政府仍然采用数据报表形式上报材料，一个科室有时一周内报表达 40 余个，每天用于填表的时间远远高于推动落实工作的时间，给基层工作人员造成巨大负担。

## （二）统一规划和探索创新的矛盾

由于地域、文化的广泛差异以及政治体制制约，中国政策创新一般会经历自上而下和自下而上、横向扩散和纵向扩散互动结合的过程，从而呈现政策创新扩散的“三段论”<sup>[26]</sup>。第一阶段，上级政府提出政策目标，下级政府在政策导向下开展自主创新，这一时期上级政府的政策目标还是模糊不清的，地方探索创新呈现百花齐放的特征；第二阶段，上级政府根据地方政府创新实践调适政策目标内容，已经开展改革的地方可能改进创新模式并向省内其他地区推广，未开展改革的地方出于晋升压力或政绩考虑，会对周边省份成功经验进行模仿学习，形成创新的横向扩散。第三阶段，根据地方成功的创新实践，上级政府形成完整的政策体系，并由点到面强制性推广。政策创新扩散的“三段论”在中国政府绩效管理改革、土地制度改革等领域都得到了验证。

数字政府建设属于政策创新范畴，也必然经历自上而下和自下而上相互交织的过程。自上而下方面，数字政府本身是一个打破碎片化的过程，强调整体建设和统一规划。自下而上方面，数字政府的创新应用需要根植于基层实践，必然产生差异化的探索和创新。当前，数字政府一般由省级统筹，自上而下强调较多，要求技术向上看齐、数据向上汇聚，但向下的回流机制还不健全，极大遏制了基层创新活力，也容易导致数字项目建设成效不佳。例如，在 2020 年疫情开始之初，以“智慧城市”为代表的大型数字治理项目普遍表现不佳，未能实现

有效的“平战转换”，而缘起于浙江省杭州市余杭区的“健康码”，却凭借开发迅速、投入少、见效快、快速复制、方便调整等优势风靡全国。“健康码”的原型“余杭绿码”最初源于余杭区基层填表压力及便利化诉求，余杭区委研究决定，委托码全科技和阿里巴巴各自进行独立开发，最终码全科技胜出，形成“余杭绿码”原型。次日，“余杭绿码”上线运行，4天后“杭州健康码”上线，10天后“浙江省健康码”全省覆盖，随后扩散至全国各城市，在人员管控、健康通行、复工复产等方面得到了广泛应用，是“小应用撬动大治理问题”的典型案列。

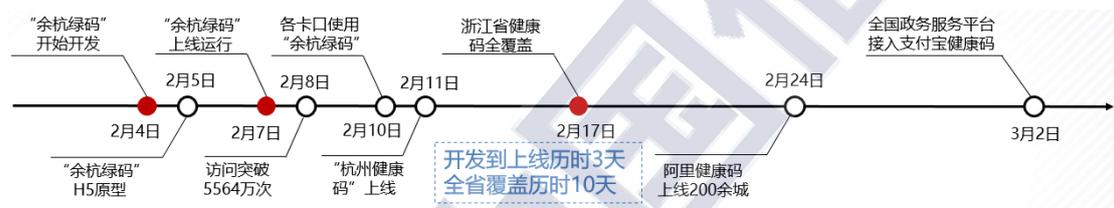


图 6 健康码开发时间线<sup>[27]</sup>

但是，在健康码走向全国的过程中，也出现了各地健康码不互认的碎片化治理问题。各城市依托本地化企业自主开发健康码用于疫情防控，健康码的界面展示、程序入口、数据管理要求等千差万别。即便已经推出全国统一健康码，各地在防疫实践中仍习惯使用本地健康码工具，给居民出行及行业监管带来一定困扰。因此，在开展数字政府建设过程中，如何统筹做好顶层规划和基层探索创新，在资源集约化利用的同时最大程度释放基层创新活力，是现阶段需要重点考虑的问题。

### （三）创新治理和体制机制的矛盾

政府数字化转型，本质上是对原有组织规则、运行规则、信息传递规则的打破，从形式上看，大致可以分为三个阶段：一是工具转变

阶段，包括建设支撑数字政府运行的网络基础设施，运用数字技术提升业务办理效率等；二是机制创新阶段，新技术应用推动业务流程、治理能力改变，继而推动原有体制机制做出适应性变革，如内部各部门业务关系重塑，与外部主体协同关系转变等；三是制度、文化、角色转变阶段，将体制机制转型成果逐步固化为相关管理规定、文化理念，包括充实数字化人才、形成数字化思维、塑造服务型政府文化等，最终形成数字化组织形态。当前，我国数字化转型还处在前两个阶段，部分省份已经开展管理机制创新，致力于打破条块分割体制，改革矛盾愈发凸显，改革任务愈发急迫。推动官僚体制适应扁平化信息流动、开放型组织建设需要，仍需应对多方面挑战。

**一是传统治理惯性与新兴治理工具的融合挑战。**政府治理具有强大的路径依赖和行为惯性，虽然治理工具在不断更新，但在实际治理过程中，政府仍习惯于传统治理方式，导致治理成本高、治理效率低。如基层治理习惯沿用人海战术、表格抗疫行为、部分省份 APP 过载等。一方面说明技术手段无法对抗传统治理惯性，以技术改进推动制度变革任重道远，另一方面说明政府在治理理念、技术人才方面不能适应数字治理需要，即便引入现代化信息技术，由于懒政、怠政、本位主义等传统问题滋生已久，政府官员数字化思维、数字技能缺乏，也无法充分发挥技术的赋能作用。

**二是现有行政规则与信息技术的融合挑战。**从内部来看，信息技术应用将带来信息沟通扁平化、数据资源无偿共享、审批权力下放等，打破了原有的部门利益格局，导致部分利益受损部门不愿意参与数字化改革浪潮，甚至阻碍信息和资源自由流动。从外部看，信息技术推动政府更加透明开放，可能带来外部问责压力加大，导致开放意愿不足。

三是专业主义和信息技术的融合挑战。政府数字化转型面向全方位、各领域，当数字技术被用于专业领域时，亟需一批既懂专业又懂技术和管理的复合型人才领导数字化变革。西方国家一般设置首席信息官（GCIO）承担此项职责，我国对相关工作的重视还不够。机构设置方面，我国尚未明确领导政府数字化转型的职责机构。人才选拔方面，仍以公务员考任制、选任制为主，公务员聘任制适用范围不广，能力考查以“德、能、勤、绩、廉”综合能力为主，对专业能力尤其是数字化能力考察不足，难以吸引优秀技术人才。人才培养上，相关部门公务员尤其是领导干部亟需提升数字化思维，加大数字技能培育。

四是新技术应用与信息弱势群体保护的融合挑战。与企业不同，政府承载着公共服务提供的职能，政府数字化转型伴随而来的是公共服务方式的数字化转型，老人、小孩、文化程度较低人群有可能被排除在数字化公共服务之外，或者使用公共服务的机会和便利化程度比以往降低，无疑将加大公共服务领域的数字鸿沟。数字政府建设应当追求公平、公正的价值导向，2020 年下半年国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案》，工信部、中国残联联合印发《关于推进信息无障碍的指导意见》，对公共服务领域的数字鸿沟开展治理，但未来治理措施如何落地仍然考验管理者智慧。

#### （四）数字安全和数据利用的矛盾

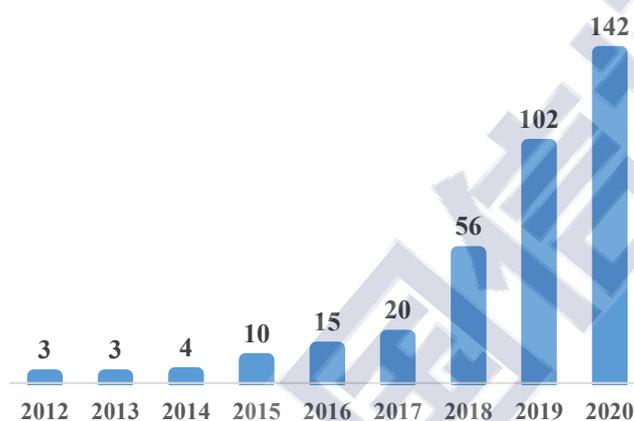
数据是数字政府的根基和底座，数据驱动是数字政府建设的最典型特征。一方面，随着数字经济的迅速崛起和蓬勃发展，社会各主体对政务数据利用的需求越来越大。政务数据因为具有权威性、专业性、全覆盖、可追溯的特征，在推动数字产业发展、赋能国家治理现代化、提升社会数字化服务水平方面具有重要作用。另一方面，数据安全问题日益突出，社会各主体对数据利用的安全和隐患认识不足，公民隐

私保护意识比较淡薄，如果把握不好数据利用的尺度，可能会进一步加剧数据歧视与滥用、数据诈骗、精准推广、信息鸿沟等问题，数据触角无法覆盖的人群有可能被排除在数字化服务之外。此外，我国关于政务数据开放、利用的法律体系还未形成。2020 年出台的《中华人民共和国数据安全法》（草案）提出“数据安全和促进数据开放利用并重”的原则，但具体操作规则、管理规范等还有待细化。法律制度、技术手段的不完善一定程度上阻碍了政府数据开放、利用进程，带来“不敢用、不会用”等问题。

“不敢用”表现在，政务数据包含大量的公民隐私数据，实质上是取之于民、用之于民的公共物品。如何合理合法安全地使用相关数据，最大程度赋能社会经济发展，直接考验管理者智慧。从实践来看，各地已经出现过度采集利用个人数据的苗头性问题，如杭州健康码、苏城文明码，疫情期间人脸信息、个人信息被不规范采集等，引发社会对个人隐私的强烈担忧。从管理趋势看，《数据安全法》（草案）、《个人信息保护法》（草案）等陆续制订，国家对数据安全和个人隐私保护持高标准严要求，在尚未形成明确标准的情况下，对政务数据的创新应用容易带来新的问题。

“不会用”表现在，政府对已经开放的政务数据利用效能较低，经济赋能作用有待加强。根据复旦大学《中国地方政府数据开放报告（2020 下半年）》，截至 2020 年 10 月，已有 66% 的省级行政区（不含港澳台）、73% 的副省级城市、35% 的地级行政区开通政务数据开放平台，政府数据开放平台累积达 142 家。其中，2017-2019 年每年开放平台数量增长超过 1 倍。平台有效数据集开放数量方面，2020 年比 2017 年增长超过 10 倍，覆盖各省市关键领域、主要部门及疫情防控类信息。但与此形成鲜明对比的是，政务数据的利用成效仍然偏

低。在复旦大学“数林指数”四个维度（准备度、平台层、数据层、利用层）中，“利用层”的评分一直居于末位。根据研究初步统计，在已建成的 15 个省级数据开放平台上，共展示有数据应用成果 213 个，平均每个省份 14 个；有效应用成果 91 个，平均每省 6 个。成果领域主要集中在交通、旅游等信息查询、公共服务方面，经济领域应用相对较少，进入市场化应用的更少。



数据来源：《中国地方政府数据开放报告（2020 下半年）》

图 7 中国地方政府数据开放平台数量

## 五、数字政府建设的思路与建议

从全球发展来看，人类社会的数字化转型是时代潮流、大势所趋，数字化治理将成为各国治理能力竞争的核心指标。从我国来看，政府的数字化转型将成为整个经济社会数字化转型的关键。政府应当顺应并引领这一潮流，加快推进数字政府建设。

### （一）坚持以人民为中心推进数字化治理

以人民为中心、构建服务型政府，是数字时代推进政府管理体制改革的重要导向，推进数字政府变革目的是打造更加整合统一、服务高效、决策科学、治理有效的政府机构。一是要将数字政府建设融入实现人民美好生活向往的过程中，以人民需不需要、满不满意作为建

设的出发点和落脚点。在建设过程中，从便利群众使用的视角搭建统一数字化平台，推进办事流程改造，创新管理措施。二是将数字政府评价权力交由群众，推动落实政务服务“好差评”机制，有序纳入群众对其他维度建设成效的评价。三是培养数字政府建设相关部门公务员尤其是领导干部的数字化思维，转变以往政府治理中心理念，提升对前沿数字技术的了解水平、数字技能的操作水平。

## （二）处理好统一建设和基层创新的关系

一是在政策层面，应当尽快制订统一规范的建设指导文件，明确数字政府建设方向、领域、标准等，提升政策规划能力，同时建立更高级别的组织协调机构，破除当前各自为政的建设局面。二是在技术层面，搭建省级层面统一的数据中台和技术中台，着力提升中台建设能力，为基层数字治理创新提供基础性、通用性的系统开发类组件，降低建设成本的同时减少后期碎片化统筹难度。三是在应用层面，尊重各地创新的实际差异，对基层创新性应用保持开发和鼓励态度，强化技术应用的问题和需求导向，通过向基层赋权和赋能，释放基层创新活力。四是政企合作方面，要破除“前沿技术”、“大企业主导”等招标迷信，营造大小企业共同发展的均衡创新生态。<sup>[27]</sup>小企业的优势在于理解基层管理痛点，能够灵活、快速、低成本开发出落地使用的轻应用，大企业的优势在于强大技术中台能力和庞大用户数据，能够支持应用快速扩展、升级。在数字项目建设时，应当有序纳入各企业主体参与，统筹发挥各类企业优势。

## （三）紧紧抓住数据治理这一枢纽工程

一是要坚持政务数据分类分级开发利用原则，对开放和利用的政务数据建立分类分级审查制度，邀请第三方介入，做好安全审查和评估。在应用场景上，应当优先服务重大风险、突发应急等复杂治理场

景，保障政府核心职能履行。二是推进数据开发利用技术和数据安全标准体系建设，细化政务数据收集、使用、监管等方面的规范及操作规则，借助“数据沙箱”、“身份认证授权中心”等成熟技术，对公共数据脱敏后扩大使用范围，解决数据安全担忧。三是加快构建统一规范、互联互通、安全可控的政务数据开放平台，规范各地区数据开放的领域、主题、格式、协议等，提升数据开放质量，便于企业和社会调取使用。四是加快跨部门、跨区域数据整合打通，扩大数据开放数量，同时组织常态化赋能活动，以数据流动推动产业创新，打造良好数据使用生态。

#### （四）开展数字政府建设效能评价

受疫情催化，数字政府在社会各界关注度越来越高，地方政府对数字政府的建设需求越来越强烈，制订引导性的建设规范迫在眉睫。开展数字政府建设效能评价，能够为数字政府建设提供良好规范，加速国内外成功经验扩散，也能倒逼地方政府适应数字时代浪潮，加快转型步伐，提升建设效能。国内已有多家机构提出数字政府评价指标体系，但尚存在一定局限性。一是评价内容侧重政务服务、政务互动的评价，对内涵更广泛的社会治理、市场监管、城市治理等领域评价较少，不能完全代表当前数字政府建设水平；二是评价维度侧重已经建成的数字项目情况，对项目应用成效评价不足，此外缺少数字政府的技术能力、安全保障环节的评价；三是对评价指标进行操作化并两化评价的机构较少，凸显了评价数据收集的难点，此外，评价一般仅开展了一年，难以对评估的科学性、稳健性进行检验。因此，构建科学、合理、常态化的数字政府评价体系势在必行。

## 参考文献

- [1] 徐顽强. “数字政府”与政府管理体制的变革[J]. 科技进步与对策, 2001(11): 25-27.
- [2] 梁木生. 略论“数字政府”运行的技术规制[J]. 中国行政管理, 2001(6): 20-21.
- [3] 梁木生. 论“数字政府”运行的法律调控[J]. 中国行政管理, 2002(4): 31-32.
- [4] 孙志建. 数字政府发展的国际新趋势: 理论预判和评估引领的综合[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(3): 32-42, 127.
- [5] 金江军. 美国数字政府战略及启示[J]. 信息化建设, 2012(8): 54-55.
- [6] 赛迪智库信息化研究中心 陆峰. 美国推行数字政府路线图[N]. 中国电子报. 2012-11-20.
- [7] 张晓, 鲍静. 数字政府即平台: 英国政府数字化转型战略研究及其启示[J]. 中国行政管理, 2018(3): 27-32.
- [8] 林梦瑶, 李重照, 黄璜. 英国数字政府: 战略、工具与治理结构[J]. 电子政务, 2019(8): 91-102.
- [9] 姚水琼, 齐胤植. 美国数字政府建设的实践研究与经验借鉴[J]. 治理研究, 2019, 35(6): 60-65.
- [10] 胡税根, 杨竞楠. 新加坡数字政府建设的实践与经验借鉴[J]. 治理研究, 2019, 35(6): 53-59.
- [11] 曲甜, 张小劲. 大数据社会治理创新的国外经验: 前沿趋势、模式优化与困境挑战[J]. 电子政务, 2020(1): 92-102.
- [12] 郁建兴, 高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J]. 浙江社会科学, 2018(4): 76-85.
- [13] 何圣东, 杨大鹏. 数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J]. 浙江学刊, 2018(5): 45-53.
- [14] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理, 2018(9): 37-45.
- [15] 谭必勇, 刘芮. 数字政府建设的理论逻辑与结构要素——基于上海市“一网通办”的实践与探索[J]. 电子政务, 2020(8): 60-70.
- [16] 吴克昌, 闫心瑶. 数字治理驱动与公共服务供给模式变革——基于广东省的实践[J]. 电子政务, 2020(1): 76-83.
- [17] 戴长征, 鲍静. 数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J]. 中国行政管理, 2017(9): 21-27.
- [18] 黄璜. 中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系[J]. 行政论坛, 2020, 27(3): 47-55.

- [19] 曲延春. 数字政府建设中信息孤岛的成因及其治理[J]. 山东师范大学学报(社会科学版), 2020, 65(2): 125-132.
- [20] 刘祺. 当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(3): 16-22, 59, 168.
- [21] 夏义堃. 政府数据治理的维度解析与路径优化[J]. 电子政务, 2020(7): 43-54.
- [22] 北京大学课题组. 平台驱动的数字政府: 能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7): 2-30.
- [23] 王伟玲. 加快实施数字政府战略: 现实困境与破解路径[J]. 电子政务, 2019(12): 86-94.
- [24] Deloitte. The Journey to Government's Digital Transformation[R]: Deloitte University, 2015.
- [25] 蒋敏娟, 黄璜. 数字政府: 概念界说、价值蕴含与治理框架——基于西方国家的文献与经验[J]. 当代世界与社会主义, 2020(3): 175-182.
- [26] Liu W, Li W. Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China[J]. Public Performance & Management Review, 2016, 39(3): 630-654.
- [27] 史晨, 马亮. 协同治理、技术创新与智慧防疫——基于“健康码”的案例研究[J]. 党政研究, 2020(4): 107-116.

中国信息通信研究院 政策与经济研究所

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮政编码：100191

联系电话：010-62305765

传真：010-62302476

网址：[www.caict.ac.cn](http://www.caict.ac.cn)

