

# 政府数字化转型发展研究报告

——数智化驱动发展效能提升路径探索

(2024 年)

中国信息通信研究院云计算与大数据研究所

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

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出进一步全面深化改革是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。“十四五”时期，我国数字政府建设内容不断明晰，时代内涵不断丰富，就加强数字政府建设持续出台一系列重大决策、实施一系列重大部署，推动我国数字政府建设驶入快车道，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，人民群众获得感、幸福感、安全感不断提升，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。

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，各地在政府数字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、赋能决策科学性和政务服务效能长效跃进的新路径。中国信息通信研究院云计算与大数据研究所基于政府数字化转型工作前期研究积累，与政产学研各界共同探索数字政府未来发展方向，以“数智化驱动发展效能提升路径探索”为主题编制本报告，剖析当前数字政府建设时代内涵，梳理当前数字政府建设与发展现状，研提数智化驱动政府数字化转型效能提升框架，从组织、用云、聚数、赋智、提效、评价等方向积极探索我国政府数字化转型发展实践路径，同时给出政府数字化转型未来发展建议，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。

CAICT 中国信通院

# 目 录

一、数字政府建设与发展现状 .....	1
(一) 新时期的发展方向不断明晰 .....	1
(二) 善政惠民兴业效能持续提升 .....	5
(三) 行业凝心聚力市场稳步增长 .....	7
(四) 建设与发展仍面临若干痛点 .....	8
二、数智化驱动政府数字化转型效能提升框架内涵与特征阐述 .....	10
(一) 数智化驱动政府数字化转型效能提升框架 .....	10
(二) 数智化驱动政府数字化转型效能提升框架内涵 .....	11
(三) 数智化驱动政府数字化转型效能提升框架特征阐述 .....	13
三、数智化驱动政府数字化转型效能提升路径探索 .....	15
(一) 组织机制配套升级是探索长效发展的先决条件 .....	15
(二) 强化“一朵云”融智焕新建设是保障发展的基石 .....	19
(三) 释放政务数据要素价值将贯通发展的脉络淤塞 .....	22
(四) 政务大模型场景化应用是激发发展潜力的奇点 .....	25
(五) 发展效能持续提升是验证建设价值的生动写照 .....	29
(六) 标准体系建设是规范高效成熟建设的有力标尺 .....	34
四、政府数字化转型发展建议 .....	36
(一) 加强优化多方协同治理机制建设 .....	36
(二) 优化政务云智能化支撑能力建设 .....	37
(三) 持续探索政务数据可信流通途径 .....	38
(四) 完善政务大模型场景化应用框架 .....	39
(五) 持续推进数字政府应用安全创新 .....	40
(六) 体系推进数字政府标准规范建设 .....	41
附录：数智化驱动政府数字化转型效能提升典型案例 .....	42
(一) 数智化发展背景下组织机制调整案例 .....	42
(二) 数字政府“一朵云”建设案例 .....	43
(三) 政务数据要素释放案例 .....	45
(四) 政务大模型赋能“一网通办”案例 .....	48

(五) 政务大模型赋智“一网统管”案例 .....	50
(六) 政务大模型赋力“一网协同”案例 .....	51
(七) 发展效能验证数字政府建设价值案例 .....	53
(八) 标准体系引领数字政府成熟建设案例 .....	55



## 图目录

图 1 中国政务云市场规模及增速（亿元） .....	7
图 2 数智化驱动政府数字化转型效能提升框架 .....	11
图 3 数智化驱动政府数字化转型效能提升发展框架特征 .....	13
图 4 数字政府用户生态体系示意图 .....	17

## 表目录

表 1 部分地方数字政府总体建设方案或建设实施规划政策文件 .....	3
-------------------------------------	---

## 一、数字政府建设与发展现状

### （一）新时期的发展方向不断明晰

2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中明确了进一步全面深化改革的重要性和必要性，提出进一步全面深化改革的指导思想，为全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期擘画了宏伟蓝图。《决定》提出，继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标。在2022年国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》中提出，加强数字政府建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，同时，加强数字政府建设需要围绕经济社会发展迫切需要，着力强化改革思维，技术创新和制度创新双轮驱动，以数字化改革助力政府职能转变。随着新一轮科技革命和产业变革持续加速，面向新时代全面深化改革、系统整体设计推进改革新征程，国家层面持续出台多项政策文件对数字政府建设具体实施路线进行指导，各地在国家数字政府体系的框架下结合当地的发展实际，持续明晰数字政府建设发展规划。

在国家层面，《关于加强数字政府建设的指导意见》明确了政府数字化履职、安全保障、制度规则、数据资源、平台支撑等方面的具体建设内容，为我国数字政府建设指明了方向。一是强化政务基础设施支撑能力，2023年12月，五部委联合印发《深入实施“东数西算”工程加快构建全国一体化算力网的实施意见》，提出加快构建全国一

体化算力网，支撑数字政府发展。二是推动数据要素充分开发利用，2022 年 9 月，国务院印发《全国一体化政务大数据体系建设指南》，在《指导意见》基础上进一步要求加强数据汇聚融合、共享开放和开发利用，促进数据依法有序流动，充分发挥政务数据在提升政府履职能力、支撑数字政府建设以及推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。2024 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》，提出统筹推进政务数据共享，完善政务数据目录和政务数据共享责任清单，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务政务数据共享和业务协同。公共数据资源的开发利用将有效促进跨部门业务的协同合作，从而提升了政府整体的治理效能，尤其是在市场监管、应急管理、社会保障、城市治理等关键领域。三是深化人工智能应用，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 年政府工作报告指出，要深化大数据、人工智能等研发应用，开展“人工智能+”行动。《关于加快公共数据资源开发利用的意见》指出，支持人工智能政务服务大模型开发、训练和应用，提高公共服务和社会治理智能化水平。通过数字技术深度挖掘和分析公共数据资源，政府能够获得更加精准和实时的信息反馈，从而进行科学决策，提高政策的时效性和科学性。四是充分提升政务服务效能，2023 年 9 月，国务院办公厅印发《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》，提出了建立健全办事堵点发现解决机制、服务体验优化机制、平台支撑能力提升机制和效能提升保障机制四项机制。2024 年 1 月，国务院印发《关于进一步优化政务服务提升行政效能 推动“高效办成一件事”的指导意见》，提出要深入推动政务服务提质增效，在更多领域更大范围实现“高效办成一件事”，最大限度利企便民，激发经济社会发展内生动力。在公共数据的赋能作用下，政府部门之间能够打破信息孤岛，优化业务流程，实现“一网通办”“高效办成一件事”，减少重复提交材料的繁杂程序，减少群众和企业办事时间。

在地方层面，各地持续推进数字政府建设工作，充分运用数字技术优化政府治理流程、开展模式创新和提升政务服务效能。截至 2024 年 7 月，我国 31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团中已有 27 个省级行政单位发布了 43 项数字政府总体方案或建设实施规划。从指导文件内容看，各地将会进一步加强数字基础设施建设，围绕智能集约平台、高效集成中台、大数据平台等进行具体规划。此外，在 2024 年各地政府工作报告中，数字政府建设、营商环境优化依然成为各地政府工作报告的重要组成部分，“高效办成一件事”、“一网通办”、“一体化政务大数据”成为重点工作内容，政务服务通过“效能高”“落地稳”“靶点准”，有效实现升级跃迁。

表 1 部分地方数字政府总体建设方案或建设实施规划政策文件

序号	政策名称	印发日期	发布地区
1	《河北省人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》	2023/4/12	河北省

2	《山西省数字政府建设三年规划（2020-2022）》	2020/9/30	山西省
3	《山西省数字政府建设规划（2023-2025年）》	2023/12/28	
4	《内蒙古自治区数字政府建设实施方案》	2024/3/5	内蒙古自治区
5	《辽宁省“十四五”数字政府发展规划》	2021/10/16	辽宁省
6	《吉林省数字政府建设“十四五”规划》	2021/6/30	吉林省
7	《黑龙江省人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》	2022/9/28	黑龙江省
8	《黑龙江省“十四五”数字政府建设规划》	2021/12/30	
9	《江苏省数字政府建设2023年工作要点》	2023/4/27	江苏省
10	《江苏省“十四五”数字政府建设规划》	2021/8/31	
11	《关于加快统筹推进数字政府高质量建设的实施意见》	2022/4/4	
12	《浙江省人民政府关于深化数字政府建设的实施意见》	2022/7/30	浙江省
13	《浙江省数字政府建设“十四五”规划》	2021/6/4	
14	《安徽省“数字政府”建设规划（2020-2025年）》	2020/10/24	安徽省
15	《福建省数字政府改革和建设总体方案》	2022/12/26	福建省
16	《江西省人民政府关于印发江西省数字政府建设总体方案的通知》	2023/7/20	江西省
17	《江西省数字政府建设三年行动计划（2022-2024）》	2022/5/27	
18	《山东省数字政府建设实施方案》	2023/1/29	山东省
19	《山东省人民政府办公厅关于印发山东省数字政府建设实施方案（2019-2022年）的通知》	2019/3/13	
20	《河南省加强数字政府建设实施方案（2023-2025年）》	2023/4/26	河南省
21	《河南省数字政府建设总体规划（2020-2022年）》	2020/12/11	
22	《湖北省人民政府关于印发湖北省数字政府建设总体规划（2020-2022年）的通知》	2020/6/16	湖北省
23	《湖南省“十四五”数字政府建设实施方案》	2022/3/23	湖南省
24	《关于进一步深化数字政府改革建设的实施意见》	2023/6/26	广东省
25	《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》	2021/6/30	
26	《广东省数字政府建设总体规划（2018-2020年）》	2018/10/26	

27	《广西壮族自治区人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》	2022/11/30	广西壮族自治区
28	《广西推进数字政府建设三年行动计划（2018-2020 年）》	2018/8/29	
29	《海南省政府数字化转型总体方案（2022-2025）》	2022/7/15	海南省
30	《海南省建设效能政府行动方案》	2023/10/11	
31	《四川省“十四五”数字政府建设规划》	2021/9/27	四川省
32	《贵州省“十四五”数字政府建设总体规划》	2021/11/26	贵州省
33	《贵州省关于加强数字政府建设实施方案》	2023/12/27	
34	《云南省数字政府建设总体方案》	2023/3/2	云南省
35	《西藏自治区加强数字政府建设方案（2023-2025 年）》	2023/4/16	西藏自治区
36	《陕西省数字政府建设“十四五”规划》	2021/10/27	陕西省
37	《甘肃省数字政府建设总体规划（2021-2025）》	2021/12/22	甘肃省
38	《甘肃省人民政府关于加强数字政府建设的意见》	2021/9/29	
39	《关于加快数字政府建设的实施意见》	2023/7/18	青海省
40	《自治区人民政府关于加强数字政府建设的实施意见》	2023/6/6	宁夏回族自治区
41	《宁夏回族自治区数字政府建设行动计划（2021 年-2023 年）》	2021/3/1	
42	《自治区数字政府改革建设方案》	2022/9/17	新疆维吾尔自治区
43	《关于加快数字兵团建设的指导意见》	2019/9/30	新疆生产建设兵团

来源：中国信息通信研究院，2024 年 12 月

## （二）善政惠民兴业效能持续提升

近年来，我国各地区各部门积极创新服务管理模式，推进数字政府高质量发展，在政务服务、营商环境、民生服务等方面效果显著，数字政府服务效能显著提升。

**数字化政务服务效能不断提高。**当前，我国一体化政务服务能力不断提高，全国一体化政务服务平台实名用户超过 10 亿人，政务事

项办理效率和便捷度大幅度提升，“网上办”“掌上办”“一网通办”深入推进。《2024 联合国电子政务调查报告》评估结果显示，我国电子政务发展指数（EGDI）全球排名第 35 位，与 2022 年相比提升了 8 个名次，并由 2022 年全球电子政务发展“非常高”第一梯队的 V2 等级水平晋升到如今的 V3 等级水平。其中，在线服务指数（OSI）全球排名第 11 位。我国电子政务发展指数和在线服务指数均达到历史最高水平。

**公共数据开放共享水平显著提升。**近年来，随着各行业数字化转型升级进度加快，特别是伴随着 5G 等新技术的快速普及应用，数据总量爆发式增长，2023 年，我国数据生产总量达 32.85ZB，同比增长 22.44%。国家“互联网+监管”系统汇聚地方部门数据 29.71 亿条，共享数据 3.35 亿条，生成风险线索 1.08 万条，推送信用评价结果 14.48 亿条。共享枢纽累计收到地方部门数据共享申请 6000 余次，平均审核时长由 40 天降为 18 天。

**政务信息化共建共用深入推进。**全国 31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团的云基础设施基本建成，超过 70%的地级市建设了政务云平台，政务信息系统逐步迁移上云，初步形成集约化建设格局。截至 2022 年 6 月，以国家政务服务平台为总枢纽，全国一体化政务服务平台联通了 31 个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团、46 个国务院部门的政务服务平台，形成了全国政务服务“一张网”；网上政务服务“纵向五级贯通”的地区占比达 93.75%，政务服务“村村通”范围不断扩大，持续向基层、向乡村延伸，打通服务群

众的“最后一公里”。

### （三）行业凝心聚力市场稳步增长

我国数字政府市场规模持续增长。数字政府作为数字中国体系的重要组成部分，是推动数字经济转型的重要保障，行业呈现蓬勃发展的态势。IDC 数据显示，2023 年中国数字政府市场规模已接近 1500 亿元。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，根据测算，2023 年我国政务云市场规模达到 1125.3 亿元，同比增长 15.3%，预计未来将会保持相对平稳增长态势。此外，在数字政府整体市场发展方面，在政务服务智慧化和城市治理协同化发展全面加速的背景下，政务大数据、政务大模型市场将会迎来迅猛增长，融智焕新的政务云服务将会保持强劲增长潜力，政务应用集约化建设进程将会进一步加快，数字政府整体市场机会将会向智能化、数据驱动、效能为先的方向发展。



来源：中国信息通信研究院，2024 年 12 月

图 1 中国政务云市场规模及增速（亿元）

我国数字政府建设发展生态格局渐进细化，企业合作模式不断创新。从建设内容看，政务云依旧是各服务商提供服务的核心锚点，政务大数据、政务大模型、政务应用、政务安全、泛行业政务应用等方面均有服务商布局，各服务商相互合作，逐步细化数字政府总体发展框架指导下的产品赛道，共同构建创新、清晰、共赢的生态共同体。

#### （四）建设与发展仍面临若干痛点

一是统筹管理格局基本完善，节奏式推进存在堵点。今年以来，新一轮机构改革逐步在省级层面落地，截至2024年6月，31个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团相继完成省级行政单位数据局组建调整工作，在管理职责和格局层面形成职责明确、齐头推进的数字政府统筹管理格局。但各主管部门间仍存在治理协同性不足、牵头部门职责权限不足等问题，不同部门之间面临组织协调与资源整合不足的碎片化问题，导致有关职能重叠、信息更新不同步，制约发展效能的持续提升。同时，囿于一体化、常态化的考核激励机制的不够完善，导致主管单位对一体化政务服务成效重视程度低，多元协同的节奏式推进存在堵点。

二是政务云平台管理调度存在障碍，共性支撑力有待提升。在管理层面，由于地方各类云平台建设历程复杂、建设时间不同、平台架构各异，部分地方建设的政务云统一纳管平台更多仅停留在数据“可视”层面。在调度层面，由于各地资源类型、规格和费用标准各不相同，云上资源统一申请和调度缺少标准化流程和操作规范，云资源利用率低等问题难以得到有效根除。在共性支撑力层面，地方政务云依

托省级政务云建设和独立建设两种模式并存，现有省直单位原有信息系统向省级政务云迁移难度较大，未能接入统建的共性基础支撑能力，实现由下至上的应用集约化建设需求困难重重。此外，大数据、人工智能、区块链等技术与政务云的融合程度不足，对上层业务应用的创新支撑能力未能充分释放。

**三是政务数据开发利用程度不足，治理运营能力有待提高。**在数据责任方面，政务数据使用方难以对数据的流向实现充分把控，政务数据管理方难以有效规避数据共享过程中的数据外泄风险。在数据利益方面，随着数据资源价值、市场效益逐步显露，政务数据管理单位对于数据价值回报的预期不断提高，缺乏明确分配规则指导下的数据共享收益难以平衡前期治理投入和管理风险。在治理运营方面，目前政务数据存在数据供给质量不高、数据标准不统一、数据来源不一致等问题，在数据创新开发阶段难以实现高效充分利用，政务数据的应用潜能有待进一步挖掘。

**四是政务大模型场景化开发程度不足，投入与收效有待平衡。**政务大模型需要大量的政务数据及行业数据进行训练和优化，在实现数据共享和成果共用的同时保障数据隐私安全是政务大模型合规性发展的一大挑战。其次，受训练数据偏差或算法偏见等问题的影响，政务大模型生成结果的公平性和可解释性难以得到充分保障。此外，政务大模型的场景化切口开发程度不足，推动政务大模型改造传统政务应用进度迟滞。政务大模型在实际落地前，大量的训练数据及算力资源需求会为建设单位带来巨大的资金压力和建设风险，如何平衡投入

与使用收益将成为政务大模型场景化落地前一道漫散的“迷雾”。

## 二、数智化驱动政府数字化转型效能提升框架内涵与特征阐述

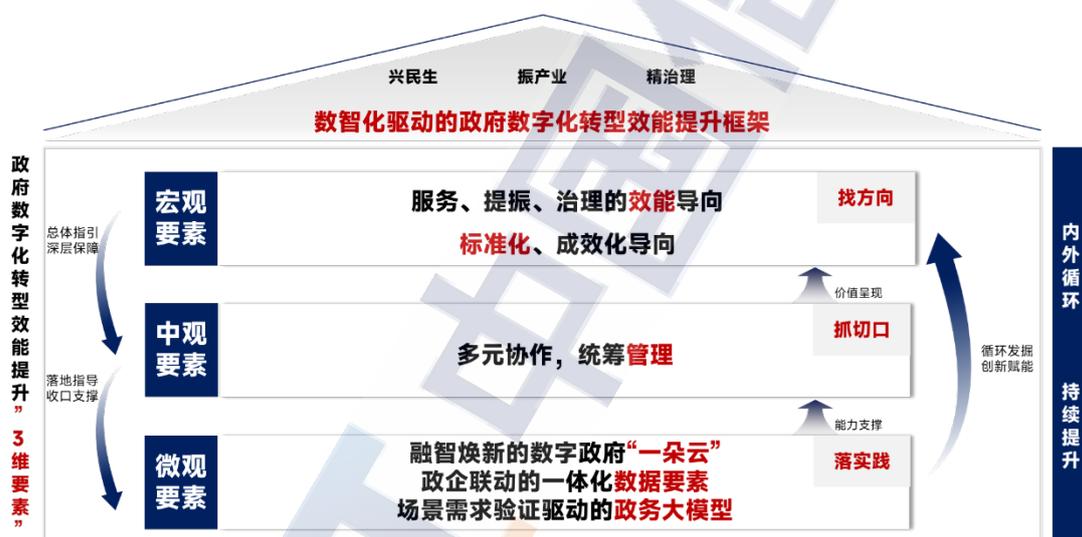
### （一）数智化驱动政府数字化转型效能提升框架

伴随着第四次工业革命走向纵深，以大数据、人工智能等为代表智能化技术深刻地影响着社会经济发展以及国家治理，以数据驱动和数字治理为核心特征的政府数字化转型成为全球治理转型的核心议题。技术之“智”与治理之“数”的双轮驱动为政府数字化转型提供了强大的底层驱动力，通过技术赋能和技术赋权双重机制推进数字政府建设。作为新发展阶段下数字化、智能化的政府运行新形态，数字政府将数字技术广泛应用于政府管理服务，推进政府治理流程优化、模式创新和履职能力提升，充分发挥对数字经济、数字社会、数字生态的引领作用，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

从全球范围来看，作为引领驱动数字经济发展的核心，数智化与数字政府融合发展已成为各国共识。美国推动在研发、资源、人才、监管、国际和政府先行六大领域落地 AI 战略，以保持其全球领导力；英国关注数字政府的政府先导作用和数字质量等问题；韩国的政府建设在产业发展、数字开放等方面积累诸多经验；新加坡在新时代背景下更加关注数字基础设施和数字协同治理工作。各国的数字政府数智化建设均保持共轭发展态势，为我国提供诸多参考。

为充分运用数智化工具能力、进一步推进我国政府数字化转型发展效能持续提升，本研究报告研提数智化驱动政府数字化转型效能

提升框架（下称“框架”）：即以兴民生、振产业、精治理的三重发展理念为核心，综合运用政府数字化转型发展三维要素，汇聚成的内外双循环、持续自提升的发展路径。框架是面向长效发展视角，以政府数字化转型发展效能需求为指导，在要素层面聚焦方向、切口、实践的系统性整合，在实施层面聚焦落地的结构化收束，关注数智技术的核心支撑力和实践张力，关心自驱力和引领性的整体性构想。未来，随着技术的迭代升级、业务的发展创新、配套的丰富完善，框架将持续演进，不断强化对数字政府高质量发展的促进、赋能作用。



来源：中国信息通信研究院，2024 年 12 月

图 2 数智化驱动政府数字化转型效能提升框架

## （二）数智化驱动政府数字化转型效能提升框架内

### 涵

在宏观层面，通过服务民生、提振产业、深耕治理的政府数字化转型发展效能和标准化建设效能的引导，在长效目标下不断调整、切中肯綮，为中观层面的管理要素提供总体指引和深层价值保障。在中观层面，强调多元协作、统筹管理的组织机制的重要性，这也是推动

各自为战向规范统一转变、条块分割向整体协同转变、被动响应向主动求变转变的一体化建设的先决条件，同时也为微观层面的实践要素提供落地指导和收口支撑。**在微观层面**，由融智焕新的数字政府“一朵云”、政企联动的一体化数据要素和场景需求验证驱动的政务大模型共同构成了集约化的数智能力支撑，在具体应用实践过程中，面向新需求，提出新方案，挖掘宏观方向的修正点与创新点。

**面向服务民生**，贯通政企数据要素流通途径，推进政务应用互联互通、高效协同，促进政务服务“智广阔”且“尽细微”，助力民生安全得到充分保障；同时，推动基层治理、智慧教育、数字交通等服务应用获取更为便捷、响应更加及时、迭代更加迅速，赋能服务实现质效双优。

**面向提振产业**，框架通过微观层面的支撑能力集约化建设，提供普惠化、敏捷化的数智化服务，推动产业数字化转型；借助多元协同的管理机制，充分表达数字产业发展诉求，借助框架所汇聚的丰富能力生态，横向贯通优质能力资源，形成数字化生态合力，推动数字产业化。

**面向深耕治理**，依托数字政府“一朵云”提供的高韧性与强调度性的数字底座，支撑统管应用全时在线，高效响应；通过政企数据的一体化联动，为智能化治理构建多模态数据源；依靠政务大模型的情景化应用，构建特征明确的智慧“助理”能力，让治理水平持续向精细化发展。

### （三）数智化驱动政府数字化转型效能提升框架特征阐述

在政府组织机制变革和数字技术深度应用背景下，我国数字政府建设已经走上了自我探索、自我实践、自我创新之路，框架将以协同联动、技术融合、数据串联、效能导向、安全可信与标准规范六方面特征，深度探索数智化驱动政府数字化转型效能提升路径。



来源：中国信息通信研究院，2024 年 12 月

图 3 数智化驱动政府数字化转型效能提升发展框架特征

**特征一是协同联动。**政府数字化转型的发展要以整体联动、内态循环为基础，强调不同主体间的协同联动性，通过降低协作壁垒或加强联动激励等方式，充分推动发展视角的效能提升。在参与角色层面，不仅包含政府主管单位等用户方、管理方内部的协同，也包含群众、建设方、设计咨询方、运维运营方、检验评估方以及合作拓展方等多

方角色之间的诉求畅达、步趋一致，共同形成整体向上的驱动力。

**特征二是技术融合。**技术融合是指不同数字技术在框架中相互协同、组合，实现政府业务场景从功能上更加丰富、性能上更加高效、用户体验上更加良好的多种数字技术协同应用方式，多类型技术的融合为政府数字化转型发展向数智化升级提供了可能。当前，以云计算、大数据、人工智能、数字孪生等为代表的数字技术在政府数字化转型各类业务场景中应用愈发广泛，政务云与政务业务正逐步走向融合，从支持政府办公、政务服务走向支持城市治理、智慧行业应用、城市安全运营等层面，运用大数据、人工智能等技术，通过数字孪生及建模服务，对城市运行多维数据进行汇聚、融合分析和利用，应用到城市公共服务、交通拥堵治理等各类场景，实现城市治理能力提升、产业结构优化和管理模式创新。

**特征三是数据串联。**数据串联是通过推动多类别数据源高效共享流通，以产生比任何单个数据源提供的信息更准确、更有价值的信息的过程。借助框架中的数据串联能力，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的数据汇聚、治理与高效共享、有序开发，推进数据资源在政务服务、社会治理、宏观决策等领域充分应用。

**特征四是效能导向。**框架的总体导向是重发展、重效能的，服务民生接诉即达、提振产业勃发生机、精细治理科学高效始终是数字政府建设的出发点和落脚点，同时在一系列效能擢升的过程中挖掘治理框架和技术落地的优化点，也为政府数字化转型的自成长提供充分的落脚点。

**特征五是安全可信。**安全是政府数字化转型建设的重中之重，开展安全建设要构建全方位安全防护体系，这不仅要在以“云、数、智”为代表的技术体系中提升安全能力，也要建设统一的安全管理体系和安全管理制，建立政府数字化转型安全建设、管理和运营模式，明确安全建设与运营的各方责任，同时制定安全运营流程规范和应急响应处理规范，以“快速响应、快速处置、预防为主、持续改进”为核心保障数字政府高效稳定发展。

**特征六是标准规范。**为充分保障政府数字化转型总体发展路径的一致性，提高技术要素在各参建方之间高效运转，需要以标准体系为发展框架提供规范化引导；同时，也强调在贯标过程中提升应用水平，以标准化促进建设规范化。

### 三、数智化驱动政府数字化转型效能提升路径探索

#### （一）组织机制配套升级是探索长效发展的先决条件

政府数字化转型是一项复杂的系统性工程，贯穿于政治、经济、社会、文化、生态文明建设各方面，离不开坚强的组织领导。从各地建设实践可知，单纯推动政务云等数字技术的单条线应用难以有效实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务，反而造成了新的“云孤岛”，不利于政府数字化转型建设的一体化推进。数字政府组织机制向多元共治方向调整，有助于推动高质量发展切口瞄准，便于“由上而下”推进数字政府向纵深发展，为数字政府长效发展提供中轴支点，为各项微观元素提供总体指导。纵向上加强各级委办单位数字政府建设，横向上与各行业垂直管理部门开展协同合作，

推动政府业务流程重塑，进而优化政府组织管理架构，突破业务协同难题，实现纵向各层级和横向各部门的协调联动。

### 1. 建立“集中统一领导，多元统筹推进”的组织管理机制

《党和国家机构改革方案》指出，深化党和国家机构改革，目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。当前，中华民族伟大复兴战略全局、世界百年未有之大变局与信息革命时代潮流发生历史性交汇，面对新一轮科技革命和产业变革，必须以加强党中央集中统一领导为统领，形成实践导向的政策供给体系，构建多元统筹的组织推进机制，切实为数字政府发展提供总体指导。

**坚持党的全面领导。**充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，将坚持和加强党的全面领导贯穿数字政府建设各领域各环节，贯穿政府数字化改革和制度创新全过程。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，确保数字政府建设正确方向。

**形成政策供给实践机制。**依照政策供给的需求和规律，强调政策供给内容的预见性、主动性和协同性，切合技术与产业发展趋势，推动可实践的政策供给。通过专项政策明确实施对象，制定中长期规划，总体形成实施路径；通过辅助政策专注特定领域数智转型发展，细化建设领域，落实发展任务；通过协同政策构建数字政府与数字经济、数字社会、数字生态的协同发展机制，共同推动政策在实践过程中的效能明朗化。

**构建多元统筹的组织推进机制。**整合数字政府领域用户生态资源，统筹用户方、设计咨询方、建设迭代方、运维运营方、检验评估方和合作拓展方六方力量的平台化汇聚，建设数字政府高质量发展专家平台，在提供技术驱动力的同时，构建起一个兼顾民生、产业和治理视角的多元用户生态体系，让数字化转型目标得以顺利实现、数字化转型成果得以持续进化。



来源：中国信息通信研究院，2024 年 12 月

图 4 数字政府用户生态体系示意图

## 2.完善“适应发展基础，落地验证导向”的资源联动机制

数字政府建设与发展涉及多方资源的协调联动，各地在资金、技术、人才等方面普遍存在统筹难度大、协调发展慢、人才支撑若等问题，需要灵活根据地方技术发展与应用现状，以治理效能目标和总体规划为指导，完善与数智技术发展相匹配的资源联动机制，闭环推进数字政府创新发展

**强化资金保障。**各地应加强同行业、产业的沟通，有序将诸如云

基础设施、数据能力、人工智能能力和安全可信能力等工作纳入部门重点工作目录，通过科技创新攻关、产业园区建设、税收优惠补贴、财政资金补助等方式支持和鼓励数智技术落地应用，同时加大对社会资本有序参与公共资源开发利用活动的引导力度。

**推动技术牵引。**推动建立数智技术中试熟化测试工作机制，建立相关产品标准验证体系，持续推动相关技术产品的质量提升，逐步扩大产品引用范围。数智技术产品应用单位应严格落实国家和地方相关采购需求标准和行业相关技术标准要求，加强采购履约验收管理，规范产品的设计、建设、验收、运维等各环节规范化管理，切实以技术实践牵引相关解决方案落地。

**增强人才支撑。**加强相关数智技术人才培养力度，定期组织相关政策、标准和技术培训，培养早就瞄准数智技术发展前沿的信息化创新领军人才和创新团队。推动数智信息化专家库建设，充分依托数字政府用户生态体系优化人才支撑结构。

### 3.强化“突出主体责任，闭环监督评估”的督查评价机制

针对数智技术在数字政府建设与发展过程中的定期督查评价，不仅是对数智技术应用成效的总体性收口验证，也为后续进一步推动相关技术产品深化应用提供方向性指导。

**明确主体责任。**通过成立专项领导小组、细化实施清单、申报重点工作等形式，厘清相关数智技术的落地实践职责，推动相关单位在方案设计、项目建设、实施验证等各个环节中的权责清晰、协作合理。

**细化评价清单。**依托国家标准、地方标准、行业标准中的相关成熟度评价方法，细化数智技术的落地评价清单，定期组织阶段性评估诊断工作，突出重点问题和细化考核领域，确保评价结果的科学性和客观性。

**推动以评促优。**督查评价工作不仅是对当前阶段建设工作的科学性验证，也为后续数智技术的深化应用提供参考和指导。同时各地应适当结合数字政府用户生态体系，探索性引入第三方机构开展评估，评估结果作为项目验收和考核的重要依据，并落实配套整改机制。

## **（二）强化“一朵云”融智焕新建设是保障发展的基石**

政务云作为承载数字政府政务业务系统的重要信息基础设施，硬件支撑上需要具备性能高效、可持续供应等能力。在智能化能力升级方面，主管单位与建设运营单位联合编研，将智能化能力的埋点从运行阶段前置到研制开发阶段，从过程和结果层面探索更全面的智能化能力；在面向政务多样性场景时，满足具备架构上的韧性，针对数据安全和政务数据安全层面严格做到隐私数据的保护，在高可靠、可用方面做到可信稳定的支撑，从而从技术架构上为政务云平台及上层应用的安全可信运行奠定稳定的底座。“一朵云”不仅在迭代安全开发上为政务应用提供开发技术保障，而且在资源、能力上为上层应用提供可信赖的防范深层次供应链风险和安全风险的可信服务，为数字政府发展奠定“基础+全栈”的基石。

### **1.构建数字政府“一朵云”全栈服务能力**

数智技术的迅速发展对政务云的全栈服务能力提出了全新的要求，数字政府“一朵云”所具备的统筹调度能够根据不同场景需求，将智能算力、数据和算法服务灵活地提供给不同的使用单位，提供规模化、高效率、低成本的智能化支撑能力。

**加强云网融合，建设算力统筹的 IaaS 能力。**运用“SDN”“IPv6+”等新型先进技术，建设快响应、高平稳、宽通道的快捷通达网络，满足数据共享、业务协同等网络承载需求，实现业务应用系统快捷访问，构筑统一的云网资源和服务能力。依托自主创新软硬件产品建设完善 IaaS 能力，提升资源规模，为政务业务应用系统上云提供弹性伸缩的计算、存储、网络、灾备等服务。

**拓展智能应用，完善共性支撑的 PaaS 能力。**基于隐私计算、机器学习、物联网、区块链等技术完善共性支撑的 PaaS 能力。重点拓展智能应用范围，统建全栈、可编排及定制化的 AI 基础能力服务，提供全方位、宽领域、多角度地感知、挖掘、解析数据能力。

**关注数据牵引，提供按需服务的 SaaS 能力。**充分衔接国家、地方关于加快公共数据资源开发利用的相关要求，构建包含数据目录、数据接口、数据标签和主题数据等类型数据服务，支撑业务应用系统以服务形式调用数据能力，为政务应用智能升级提供底层支撑。

## 2.完善数字政府“一朵云”安全可信能力

随着国家对于自主创新、安全高效、隐私保护的关注度持续提升，信息技术应用创新技术路线与政务云也在持续融合的进程中不断向前发展，依托信息技术应用创新技术路线提升安全可信保障，通过行

业联动探索行业深化应用，数字政府“一朵云”安全可信水平仍有充足提升空间。

**规范需求采购。**2023 年 12 月，财政部、工业和信息化部联合印发数据库、操作系统、通用服务器等七项基础软硬件政府采购需求标准，要求乡镇以上党政机关，以及乡镇以上党委和政府直属事业单位及部门所属为机关提供支持保障的事业单位在采购以上七项基础软硬件时，应当将符合安全可靠测评要求纳入采购需求。以资产配置为抓手，完善相关技术产品的采购和应用工作机制。

**注重生态兼容。**探索通过“多元异构，统一纳管”的方式，基于统一的云资源池，向上提供一致的云服务，提升数字政府“一朵云”生态兼容能力。通过对不同架构及品牌的硬件资源进行统一的管理，进而基于统一的云资源池向上提供一致的云服务，为政务云平台上的应用迁移、业务开发等提供高效的支撑。

**推动适配迁移。**积极推动面向多种技术路线的政务应用迁移改造，以服务性能为导向探索最佳技术实践，同时拓宽应用实践范围，逐步由通用办公类应用向专业类应用拓展。

### 3.深化数字政府“一朵云”长效运营能力

以应用为先，强化数字政府“一朵云”在民生服务、城市治理、产业发展等业务场景的高效利用，确保建设成果能够全面服务于数字政府效能提升。注重生态协同，从咨询设计、迁移实施、方案适配、应用开发到经验推广等全周期深化长效运营能力。

**数据为核，创新运营模式。**随着数据要素价值的持续挖掘，以数

据为核心，推动“数网云”一体融合，以数据为核心创新改造传统运营模式。以云网边端、云数智、建管运为指导方针，根据全国一体化大数据中心体系布局整合算力资源，为政府部门提供绿色集约、共享共用、安全可靠的一体化服务，为政府的经济运行、政务服务、市场监管、社会治理提供有力支撑。

**精耕细耘，推动降本增效。**通过云运营成熟度评估、云资源运营与优化、云服务体系建设、应用上云支撑、云上应用稳定性建设以及云安全运营等手段结合统一云管平台整体推动解决用云、管云遇到的痛点，完成政务云精细化运营能力的升级，从而实现降本增效、提升运行服务质量与云上业务稳定性、提升云安全合规能力的整体目标。

**聚智赋力，深化科学运营。**持续优化数字技术运营平台，推动数字政府“一朵云”运营体系的“数字化、智能化”建设，打造基础设施从数字化到智能化的全方位智能运营体系，为政府业务快速发展提供稳定、可靠、高效的服务保障。

### （三）释放政务数据要素价值将贯通发展的脉络淤塞

政务数据是在政府行使职能、提供公共服务、对数据进行再加工过程中产生沉淀的数据总集，也是政务信息资源理念在数据要素大背景下的发展延伸。数字政府建设是一个涉及到公共数据、社会数据、互联网数据等多领域、多方位数据的复杂系统工程，单个业务条线、单个部门的割裂数据已不能满足数字政府高质量发展需求。在数据来源日益丰富，数据体量快速增长的背景下，更加全面、多方位的数据汇聚及融合分析所产生的叠加效应将愈发明显，政府部门之间通过数

据互动加强沟通协作，释放政务数据要素价值，应对各种挑战和问题，提升政府工作整体效能。随着数字政府建设不断深入，数据要素市场逐步成熟，构建公共数据授权运营体系成为实现政务数据资源与社会数据资源深度融合与价值共创的重要抓手。各地积极探索适应于当地发展特点的公共数据授权运营模式，建立健全数据产权制度，推动政务数据进一步共享开放与流通，吸引社会力量和市场主体参与政务数据开发利用，带动产业生态进一步繁荣，多措并举打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，持续助力数字政府高质量发展。

### 1. 统筹推进政务数据共享

当前政务数据共享应用过程中客观存在数据目录不全、数据项不全、名称格式等不规范、更新不及时等问题，无法充分满足业务需求。为充分支撑数据要素配置改革，需要从目录完善、责任清单完善和强化平台支撑能力等方面统筹推进。

**完善政务数据目录。**一方面探索自下而上的数据发现模式，充分利用先进地区数据资源优势，提升地方数据目录参考价值，推动解决部门因人员力量不足等“不愿”编目的问题；另一方面探索自上而下的数据治理模式，充分发挥国务院部门业务指导职能，由中央业务指导部门明确目录基本要素，地方部门逐级认领后开展扩展要素编制，初步形成政务数据目录一体化治理格局，推动解决“不会”编目的问题。

**完善共享责任清单。**推动主动共享与按需共享相结合，完善政务数据共享责任清单，做好资源发布工作。依托全国一体化政务数据共

享枢纽，在线开展常态化数据供需对接，推动数据共享对接更加精准顺畅，更好满足用数单位数据共享需求。

**强化共享平台支撑。**围绕“高效办成一件事”，推进跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务政务数据共享和业务协同，不断增强群众和企业的获得感。建设功能齐全、操作便捷、协同高效的政务数据目录治理系统，将标准规范和 workflows 系统化、程序化，推动实现政务数据目录编制规范化、智能化、便利化。

## 2. 全面健全资源管理制度

数据安全是推进数据共享的生命线，必须要在安全的前提下，推动政务数据共享应用。没有数据安全的数据共享如洪水猛兽不受控制，没有数据共享的数据安全如无本之木难以维持，需要切实以基础制度、标准规范、管理体系等形式，推动政务数据“看得清、能管好、防得住”。

**建立公共数据资源登记制度。**依托政务数据目录，根据应用需求，编制形成公共数据资源目录，对纳入授权运营范围的公共数据资源实行登记管理。

**提高公共数据资源可用程度。**推动数据资源标准化、规范化建设，开展数据分类分级管理，强化数据源头治理和质量监督检查，实现数据质量可反馈、使用过程可追溯、数据异议可处置。

## 3. 持续丰富数据应用场景

政务数据创新应用是提升社会治理体系和治理能力现代化的重要手段，也是推动数字政府建设的原动力。要不断拓展数字应用场景，

聚焦企业群众需求，深入实施创新驱动战略，将数据优势转化为发展优势和民生福利。要持续探索数据服务新模式、新应用，以应用为牵引，推动数据开发成果更多更公平地惠及群众。

**拓展行业应用。**在市场需求大、数据资源多的行业和领域，拓展应用场景，鼓励经营主体利用公共数据资源开发产品、提供服务。

**公益产品开发。**鼓励和支持企事业单位和社会组织有条件无偿使用公共数据开发公益产品，提供便民利民服务。

**支持数智融合。**支持人工智能政务服务大模型开发、训练和应用，提高公共服务和社会治理智能化水平。

#### **（四）政务大模型场景化应用是激发发展潜力的奇点**

2023 年，以“大力出奇迹”的 ChatGPT 为代表的生成式人工智能点燃人工智能发展热潮。目前，各个大模型厂商正不断把关注点转入到拼落地、拼应用的下半场。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和各新兴技术结合，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。

### 1.抓场景，切肯綮，系统剖析可行性

大模型全面使能数字政府业务场景，场景化应用应以优化政府服务流程、提高政务服务效率、精准个性化服务群众、实现基层公务人员减负并最终推动政府数智化转型为目标，从民众、办事人员、决策人员等多角色多维度切身体会出发，构筑便捷化、功能化导向的“数智”辅助能力。

**紧抓关键需求场景。**一方面，应从自身数字政府信息化建设痛点分析入手，梳理流程化、标准化、繁复化的工作、服务场景，明确场景需求和预期目标，进而针对性选择模型能力。另一方面，应从当前政务大模型可提供的典型服务、具备的典型能力入手，探索性设计应用场景。例如政务大模型具备智能处理标准化流程的能力，依托此能力，可以将政务服务办事人员从繁杂的办事流程、多头的审批节点中解放出来，有效支撑“高效办成一件事”，也为“一键办成一件事”的落地提供诸多想象。在赋能政务服务“一网通办”场景中，通过大语言模型技术很好的实现了用户意图识别，实现对口语化的各类问题的意图理解，解决口语对话和政务术语之间鸿沟的问题，带来实质性效果的提升，同时优化政府与企业公众间信息提供的交互模式，自动解读海量政策，发挥知识价值。在赋智城市治理“一网统管”场景中，通过实时按需获取决策分析数据，打通激活城市各类数据，实现城市治理场景的智能问数、热点洞察，为实现智能化、精细化治理提供了技术保障。在赋力政府办公“一网协同”场景中，大模型深度整合政

务信息资源，包括对外政策法规、内部文件、通用文案、行业资讯及典型案例，运用其理解与生成能力，实现信息的高效沉淀与利用，提供智能化的写作辅助和精准的公文检索推荐服务。

**切实评估就绪程度。**应用就绪程度的评估包含基础软硬件、数据资源、算力要素等方面。在基础软硬件方面，充分依托政务云、政务网快速汇聚多元技术能力，“搭建”政务大模型技术底座，成为“经济实惠”路径。在数据资源方面，应充分梳理自身数据规模、类型、管理等情况，准确、安全地组织政务大模型数据集，充分结合公共数据产品，形成数据资源合力。在算力要素方面，应充分调研本地算力诉求，统筹计算智能算力需求，“本地区+跨区域”统合形成算力供给。

**客观论证成熟可行。**政务大模型落地的成熟可行性需要结合应用场景实际需求情况，针对性设计验证指标，区分性看待可用性。政务大模型应用场景的成熟可行性在技术与实践的发展过程中始终是动态变化的，应以发展的眼光积极推动政务大模型开发、训练和应用，提高公共服务和社会治理智能化水平。

## 2. 攥要素，重实践，层涂构建落地性

随着人工智能技术的飞速发展，政务大模型的服务能力将可预期地得到显著提升，典型应用场景解决思路也将得到进一步丰富。但各地基础设施就绪度、数据支撑度、算力供给度以及安全体系完备度并不一致，面临不同的实施疑惑和落地挑战。政务大模型建设单位应充分评估自身能力要素，以“可落地、能落地、应落地”为指导筹划恰当技术路线，进一步夯实数字政府数智化底座能力。

**基础设施层面。**应充分估算实际算力需求、数据规模、网络需求，在政务云服务能力基础上，通过采购或租用等形式合理匹配基础软硬件能力。

**算力供给层面。**政务大模型的算力供给应与本地算力产业发展统筹协调，积极加快本地智能算力中心建设，鼓励有条件的区域打造智能算力高地；推动存量数据中心转型升级，支持存量数据中心在能耗总量不变的前提下，改造升级为智能算力中心；推进地区算力协同，依托区域伙伴计划，切实落地“东数西算”；搭建区域算力互联互通和运行服务平台，持续扩大智能算力资源汇聚规模，通过市场化手段形成高效协同的智能算力资源配置机制，满足地区民生服务、城市治理、产业发展算力需求。

**数据支撑层面。**依托政务数据目录，建立公共数据资源登记制度，根据应用需求，编制形成公共数据资源目录，汇聚纳入授权运营范围的公共数据资源。根据数据应用需求，灵活采用人工标注、半自动标注、全自动标注等形式进行数据标注。强化数据分级分析和安全管理，严格匹配数据敏感度和访问权限，切实确保数据安全可信。

### 3. 评促建，看实效，体系推进标准化

当前大模型在数字政府领域应用需求旺盛，伴随技术能力体系的不断发展，地方主管单位对如何规范化引入大模型能力尚存疑虑，亟需制定体系化的标准对大模型在数字政府领域的场景化应用进行引导，促进业务场景化赋能，推动产业快速创新。建设单位应充分联合数字政府产学研生态伙伴，形成全链路可闭环的有效评估体系，客观

衡量建设成熟度，为数字政府发展效能持续提升提供充分支撑。

**成熟性为导向构建标准评估体系。**政务大模型平台建设和评价具备行业通用性，而政务大模型的应用场景则有多多样性，从而导致不同场景大模型评价也不会有统一定式。应从能力域和价值域两个维度，兼顾政务应用场景下的必要功能和场景应用成效，定性定量评估政务大模型服务成熟度。

**客观性为导向引入生态伙伴共建。**政府机构、学术界、行业组织和社会公众等多方参与，共同推动政务大模型的迭代升级。通过建立合作机制和共享数据资源，可以促进模型的数据多样性和训练效果的提升，从而进一步增强政务大模型的准确性和实用性。

**验证性为导向形成整改提升规范。**数字政府用户生态体系中的检验评估方可以提供政务大模型规划、建设、运营过程中的评估认证服务，通过对政务大模型功能、性能、安全、先进程度、应用水平等方面的测试、检验，确保符合地方需求、行业实践和特定业务效果等。通过生态合作定期引入第三方评估验证服务，客观总结阶段性建设成果，为政务大模型建设效能的持续提升提供参考。

### **（五）发展效能持续提升是验证建设价值的生动写照**

随着数字政府改革持续推进，数字政府建设更加强调数字政府运行效能提升，更加聚焦服务体验和场景化主题式应用，更加注重长效运营和发展机制的设立。《关于进一步优化政务服务提升行政效能 推动“高效办成一件事”的指导意见》提出，要把“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的重要抓手，加强整体设计，推动

模式创新，注重改革引领和数字赋能双轮驱动，统筹发展和安全，推动线上线下融合发展。主管单位建立数字政府全生命周期的效能提升体系，围绕服务、运营、基础设施等核心内容施行相应的效能提升举措，通过政企合作、建运一体、专业运营的方式持续提升企业和群众获得感，充分验证数字政府建设和发展价值。

### 1.加强数字政府发展效能的能力建设

高效能的数字政府建设需要适应人民期待和需求，加强服务能力建设，降低应用成本，为群众和企业提供看得懂、找得到、有时效的服务。通过优化治理服务模式，促进服务能力更加简洁；通过强化服务平台建设，促进服务能力更加智慧便捷；通过加大改革力度释放巨大市场潜力，促进服务能力更加

**善政必简。**完善集约高效的线下政务服务体系，依托设置合理的综合服务窗口和专业服务窗口，实现政务服务事项统一受理和一站式办理。依托 12345 政务服务便民热线加强政务服务热线归并，根据需要设置重点领域专席，不断提升 12345 热线接办效率，高效受理政务服务咨询、投诉、求助、建议和在线办理指导等诉求。建立健全“接诉即办”机制，更好发挥热线直接面向企业和群众的窗口作用，及时了解问题建议，推动解决服务问题。

**泛在可及。**加强以国家政务服务平台为总枢纽、联通各地区各部门政务服务平台的全国政务服务“一张网”建设，推动更多高频事项网上办、掌上办、一次办，实现从网上可办向好办易办转变。加强省级政务服务平台网上统一受理端建设，推动办件信息实时共享，实现

办事申请“一次提交”、办理结果“多端获取”。

**近悦远来。**一头抓具有重要影响的科技领军企业，支持其牵头组建创新联合体，聚焦地方突破性发展的优势产业、新兴特色产业，实施产业链质量提升行动；围绕各地产业园区、聚集区，以经营主体需求为导向，集成标准、计量、检验检测、认证认可、质量管理、知识产权等服务资源，建设高水平质量基础设施“一站式”服务站，为经营主体提供全生命周期、“一站式”服务。另一头抓专精特新科技型中小企业，实施精准有效的帮扶举措，推广个体工商户分型分类培育帮扶，提供便捷高效的支撑服务，提升内外资经营主体准入登记效能，巩固优化企业审批服务精准性和便利性，推进“一企一照一码”改革应用，深入开展技术评审减时限、减环节、减材料、免佐证等“三减一免”行动，帮助其逐步发展壮大。

## 2.深化数字政府发展效能的模式创新

持续深入地推动数字政府发展效能的提质增效，需要坚持问题导向和目标导向相结合，从企业和群众视角出发，加强整体设计，推动模式创新，实现办事方式多元化、办事流程最优化、办事材料最简化、办事成本最小化，以全面提升发展效能指引组织机制配套升级，在发展效能提升过程中验证数智赋能的落地性和前瞻性，最大限度利企便民，激发经济社会发展内生动力。

**关联事项集成办。**从企业和群众视角出发，整合关联性强、办理量大、办理时间相对集中的多个事项，提供集成办理渠道，重构跨部门办理业务流程，优化前后置环节，推动申请表单多表合一、线上一

网申请、材料一次提交，强化跨部门政策、业务、系统协同和数据共享，强化线上线下联动，大幅压减办理时长和办事成本。

**容缺事项承诺办。**推行“告知承诺+容缺办理”审批服务模式，根据政务服务事项实施难度、风险可控程度、服务对象信用状况等，采用申请材料后补或免交、实质审查后置或豁免等方式，签订告知承诺书，明确办理条件，约定责任义务。加强审批、监管、执法等部门协同，建立差异化的告知承诺事后核查和风险防范机制。

**异地事项跨域办。**聚焦企业跨区域经营和群众异地办事需求，持续推动服务事项省内通办、跨省通办。推动数据跨域共享、系统无缝衔接，实现异地事项一站式网上办理。优化线下代收代办服务模式，建立收件、办理两地窗口协同联动工作机制。推动各级政务服务场所按需开设远程虚拟窗口，运用远程身份核验、音视频交互、屏幕共享等技术，为企业和群众提供远程帮办服务。

**政策服务免申办。**全面梳理行政给付、资金补贴扶持、税收优惠等政策条件和适用规则，强化数据归集共享、模型算法和大数据分析支撑，精准匹配符合政策条件的企业和群众，推动逐步实现政策“免申即享”。对法律法规明确要求依申请办理的，为符合条件的企业和群众自动生成申请表、调用申请材料，并主动精准推送，便利自愿申请。

### 3.强化数字政府发展效能的数智赋能

推进中国式现代化，科技要打头阵，科技创新是必由之路。数字政府发展效能的持续提升需要注重改革引领和数字赋能双轮驱动，充

分发挥好数智技术的引领和支撑作用，促进服务质量变革、效率变革和动力变革。

**充分发挥“一朵云”支撑作用。**数字政府“一朵云”注重人工智能创新，通过构筑云化算力、原生智能的基础开发环境，为数字政府效能提升提供可持续生态服务支撑。要将传统以 CPU 为中心的计算架构，升级为以 CPU、GPU 和 NPU 多种算力对等计算架构，可以根据各类计算需求快速分配和释放计算资源，大幅提升资源利用效率，整体构建高效、弹性的智能化技术底座。数字政府“一朵云”不仅赋予数字政府效能提升以技术驱动力，也以自身为基础、托举构建形成一个数字政府效能提升的能力体系，让数智驱动效能提升的目标得以顺利实现、数字政府建设与发展的成果得以持续进化。

**着力提升政务数据共享实效。**完善政务数据共享责任清单机制，汇总政务数据共享需求，推动部门数据按需向地方回流和直达基层。持续提升政务数据质量，从源头加强数据治理，围绕企业和个人两个全生命周期编制“一企一档、一人一档”数据规范，推动实现“一数一源一标准”。依法依规共享使用政务数据，加强全流程安全管理，加大对涉及商业秘密、个人信息等数据的保护力度。

**持续挖掘大模型泛场景应用。**按照成熟稳定、适度超前的原则，创新开展人工智能等新技术应用，推动人机交互型、数据分析型服务范式的不断成熟。探索应用政务大模型提升线上智能客服的意图识别和精准回答能力，优化智能问答、智能搜索、智能导办等服务，更好引导企业和群众高效便利办事。

## （六）标准体系建设是规范高效成熟建设的有力标尺

标准体系建设引导数字政府高质量发展的方向。当前，数字政府建设涵盖底层云基础设施、智慧中台、共性支撑平台、业务应用、安全、运维运营及总体成熟度等各方面，标准体系建设在实践中从供给侧与需求侧两端发力，全方位、多维度一体化推进数字政府高效成熟建设。

### 1. 深化推进关键能力标准统筹

深化推进数字政府关键能力标准统筹需要以关键问题为导向，围绕基础底座支撑、中层政务数据治理和外放层场景化应用，响应使用需求，推进研制一批定义关键场景、规范关键技术路线的标准，持续加大标准供给，为数字政府建设提供宏观指导。

**一是优化标准管理协同。**应积极将数字政府标准化工作纳入地方、区域标准化整体工作中，加强对各部门在关键能力标准上的需求调研、成果宣贯，厘清重点标准研制、实施与反馈全生命周期管理边界，加强部门间标准化工作协同。

**二是完善标准公开制度。**依托主管单位建立的标准信息化平台，常态化、集成化地提升关键能力标准扩散的时效性与精准性，畅通标准反馈渠道，推动标准持续修订完善。

**三是细化标准实施体系。**在政府信息化项目中，推动对关键能力的标准符合性审查，督促参与数字政府建设相关单位严格按照标准规范化建设。开展关键能力标准符合性验证，组建专门团队，对产品、项目和服务开展符合性检验，加强标准实施效果评价与标准修订等工

作的衔接联动。

## 2.创新推进业务成熟标准研制

在数字政府建设过程中，标准给出了具体的技术、数据和服务应用的基本建设规则，并提供了详细的实施指南和技术参数，对数字政府提供了明显的支撑性作用。为进一步提升数字政府在民生服务、公共治理和产业提振方面的服务价值，需要创新推进数字政府建设成熟度标准研制，以标准化的能力要求凸显数字政府建设公共价值。

**一是重点保障民生服务供给。**面向民生服务领域重点推进数字政府应用成熟度指标体系编制，建立应用成熟度的评估评测机制，推进常态化的评估验证工作。

**二是高效促进公共治理提升。**适应数智化技术发展趋势，提升治理成熟度指标体系编制，提升主管单位各系统及应用的可用性和适用性，降低各应用部门的技术学习或重复创新成本，进而推动治理资源聚焦，更好地引导数智技术服务于公共治理。

**三是切实优化产业提振实效。**依托数智化技术，实施产业标准化服务，面向新型产业、未来产业推进产业提振成熟度指标体系编制，优化企业诉求直达机制，推动政策兑现实效，优化相关申报审批流程。

## 3.探索推进发展价值标准编研

强化发展理念，立足数字政府建设能力现状与成效情况，梳理数字政府标准化工作外延内涵，围绕数据要素、人工智能应用、基础设施、安全保障等数字政府重点领域，通过“能力+成效+发展”三维视角，依托国家标准、地方标准、行业标准等形式，将标准化工作全面

融入数字政府设计规划、建设实施、优化提升各环节，托底数字政府高质量发展。

**一是依托标准化推动能力凝练。**贴近技术发展趋势，依托产业发展生态，预判数字政府技术能力发展趋势，布局相关能力标准预研，深度参与行业及区域数字政府标准化工作，持续丰富本地数字政府技术能力标准内涵。

**二是依托标准化推动成效提升。**基于地方数字政府建设实践，参考行业数字化建设成熟度评价模型，构建地方数字政府成熟度评价标准，并基于模型推动地方以评促进，深度剖析在能力和价值外放层面存在的问题，推动数字政府建设成效持续提升。

**三是推动标准与实施双向同构。**在注重通过数字政府建设、实施需要推进相关标准建设外，也应同步注重通过标准化推动数字政府建设、实施路径的重构，推动标准与实施的双向同构。一方面充分调动数字政府建设各环节各角色积极性，通过标准化工作对数字政府建设最佳实践进行标准化总结，形成可复制可推广的典型实践范式；另一方面，依托高质量标准的制定，规范技术应用与服务实施流程，联动不同系统不同平台的政府主管单位，提高多跨协同水平，实现总体性前瞻性数字政府建设。

## 四、政府数字化转型发展建议

### （一）加强优化多方协同治理机制建设

优化数字政府组织管理机制建设便于在新时期、新阶段背景下持续高效推进数字政府建设。我国各地数字政府建设已经初步形成了高

位统筹、多方参与的格局，多数地区已成立数字政府建设领导小组或其它相关机构统筹推进。

**一是要进一步明确各方相关职责，抓好督促落实，扎实推进各项工作。**依照数字政府建设各项任务明确划分牵头部门，围绕建设任务中涉及的各部门成立专项任务协调小组，加强各部门间横向沟通及统筹推进，构建政府各部门协同治理合作模式。

**二是优化评估考核机制，因地制宜落实，推动以效促优。**依照数字政府一体化、效能化建设与发展规划设置科学、合理的考核标准，明确任务建设目标及任务完成时限，同时将区域化、协同化任务目标纳入考核体系，激励服务向主动探索靠近。

**三是统筹推进政府各业务系统建设，加强前瞻性布局，绘就长效发展蓝图。**梳理各部门历史业务系统，加强新建业务系统建设审批管理，加强共性支撑平台建设，减少重复建设，优化业务流程，提高业务系统使用效率。

## **（二）优化政务云智能化支撑能力建设**

加快集约化、智能化的数字政府“一朵云”建设，是支撑数字政府高质量发展的基础性工程，是数字政府建设“底座”的重要组成部分，便于推动数字政府各项数字基础设施的统筹规划、统一管理、统一调度，有效提升云上云下资源利用效率。

**一是要完善政务云资源统筹调度机制，聚焦多云跨域异构的统筹管理。**按照“数智云”的思路，对云上资源进行统筹管理与灵活管控。精管理，细运维，实现政务云资源分级、分类、分权管理。

二是推进政务云安全、密码、人工智能、区块链等共性基础支撑能力建设。探索提供容器应用、大数据、人工智能、中间件、区块链等云服务，增强云上基础共性能力，提升云平台敏捷性、自动化能力和服务效率，驱动业务快速开发、迭代和持续创新。

三是加强在政务云安全可信性建设，推动新建政务云平台优先采用安全可信、异构统管、一云多芯等技术架构。加快一体化政务云平台灾备体系建设，综合考虑各地区优势和资源利用情况，探索跨区域互为灾备、区域灾备中心等模式，提升资源配置效率，提升业务连续性。

### （三）持续探索政务数据可信流通途径

一是在规则支撑体系方面，总体应注重监管体系建设，兼顾地域发展需要。细化政务数据分级归集制度、政务数据隐私保护制度、政务数据分类共享制度、政务数据流通监管制度，落实政务数据监管权责，在宏观层面构筑更为“严苛”的准入门槛与更为“坚实”的流通框架。鼓励地方结合区域发展需求平衡推进路线，在保障政务数据市场风险控制能力的基础上，结合区域经济发展特点探索政务数据创新应用新“榫接点”。

二是在平衡供需发展方面，吸纳科研力量持续挖掘行业政务数据供给新方案，释放产业需要新模式。探索在保障数据安全的基础上，吸纳科研院所结合主管部门行业深化治理需求，联合探索政务数据价值发掘、估算模型，并联合地方数据交易所验证方案可行性。

三是在发展生态营造方面，构建开放高效的政务数据生态，拉动

各类专业服务角色共同发挥作用。加快破除行业和区域数据壁垒，推动政务数据规模化应用、价值释放与再创造，形成多方共同参与、共建共治共享的新型数据生产关系；强化数据流通监管，保护数据主体的合法权益，打击非法数据交易和滥用行为。

#### （四）完善政务大模型场景化应用框架

政务大模型是人工智能赋能政务数字化，推动数字政府改革建设的重要工具。当前，政务大模型已在政务服务、城市治理、政府办公等多个领域得到应用，随着数字政府建设进入一体化协同阶段，构建“精开发、切场景、评促建”的政务大模型应用框架，深化场景化应用，满足政务服务的精细化、个性化需求成为必然选择。

一是强化政务大模型精准服务能力开发。推进政务语料库和数据标注平台建设，围绕多样化政务服务需求，持续推进政务模型定制化训练与模型结构迭代，以适应不断变化的政务需求，优化提升大模型精准政务服务；打造跨部门、跨层级、跨地域的协同工作平台，建立多模态数据库，构建具备语义分析等能力的多模态大模型。

二是推动政务大模型与应用场景深度融合。结合政务场景需求，大力推进政务大模型在政务服务、政务办公、城市治理、机关运行、辅助决策等领域的场景化应用，结合场景需求推动政务大模型精细化定制，提升大模型性能、适用性以及处理复杂任务的能力。

三是建立政务大模型应用规则与评估体系。完善政务大模型训练及应用规则，在满足不同功能需求的基础上，确保政务数据不出域、调用过程可追溯和计量、使用问题闭环可控；制定政务大模型应用评

估体系，提升服务质量与可信度。

### （五）持续推进数字政府应用安全创新

面对严峻的网络安全和数据安全态势，需要在升级一体化安全防护能力基础上，不断推动数字政府技术创新、业务创新、模式创新和服务创新。

**一是构建全面的网络安全与数据安全管理体系。**聚焦应用系统网络安全和数据安全，完善数字政府安全访问控制、数据分类、安全审计等管理机制和流程；加强云网、大数据中心等关键信息基础设施，以及数字政府重点应用的安全风险评估与风险防控，提高对突发网络安全攻击事件的应对、处置能力；构建数据安全防护体系，打造涵盖“云、网、端”时空一体化的数据安全守护综合解决方案，安全、有序、全面守护政务数据。

**二是积极推动场景化安全服务方案开发。**聚焦关键信息基础设施、核心技术、核心产品，构建安全可信的数字政府技术架构，提高系统的安全性和稳定性；强化加密技术、入侵检测系统等安全技术研发，提高网络攻击和数据泄露的防御能力；加快推动面向数字政府不同场景的安全产品研发，打造数字政府安全运营解决方案；推动标准化、规模化数字政府安全方案，增强数字政府应用与安全服务方案的适配性。

**三是建立应急响应和灾难恢复机制。**制定网络安全事件的应急响应计划，确保在发生安全事件时能够迅速有效地应对；建立灾难恢复机制，包括数据备份和系统恢复策略，以减少安全事件对政府服务的

影响；定期进行安全演练，测试应急响应和灾难恢复计划的有效性，并根据演练结果进行优化。

## （六）体系推进数字政府标准规范建设

当前，数字政府建设涵盖底层云基础设施、智慧中台、共性支撑平台、业务应用、安全及运维运营等各方面，标准体系建设需要从供给侧与需求侧两端发力，全方位、多维度一体推进。

**一是持续丰富数字政府标准体系价值内涵。**围绕数字政府重点发展方向持续制定具有指导意义和实践价值的标准内容，健全行业数据、业务应用等相关标准规范，推进通用型标准规范和各类行业标准规范建设，推动跨部门、跨层级、跨地域的数据开放共享和业务系统互联互通，加强数字政府标准体系的动态更新和定期维护，以标准化促进数字政府建设规范化。

**二是建立多方协同联动的标准化协作体系。**建立健全多方协同联动、高效运作的数字政府标准化协作体系，推动各省市数字政府标准化工作上的衔接；强化标准规范的宣贯，以多样化的宣传方式，提高数字政府标准的统一认识；推动服务标准化的实施，通过定期的评估和反馈机制，持续优化服务流程和用户界面。

**三是完善持续迭代的评估验证及监督机制。**定期开展标准实施情况监督，建立标准反馈渠道，充分发挥标准在数字政府中的指导作用。

## 附录：数智化驱动政府数字化转型效能提升典型案例

### （一）数智化发展背景下组织机制调整案例

#### 1. “流程再造”模式助力山东打造“无证明之省”<sup>1</sup>

2020年3月，山东省委、省政府印发《关于深化制度创新加快流程再造的指导意见》，提出流程再造“1+N”制度体系，打造手续最简、环节最少、成本最低、效率最高的办事流程。在顶层统筹方面，以省为单位整体推进职能部门高效有序运行，各级各部门协同一致、相互配合，建立协调推进工作机制；在落地实施方面，先后以“部门”和“企业”为主体推出两批流程再造样板工程，对已出台的流程再造方案适时开展评估、督察、考核，将行之有效的流程及时通过制度固化，并根据形势变化持续迭代升级；在支撑保障方面，紧抓强化基础支撑和深化数据应用两个发力点，重点打造“一个平台、一个号（码）、一张网络、一朵云”的服务支撑体系，畅通全省统一的网络、数据、云平台等资源流动渠道，促进大数据与业务工作深度融合，从而驱动业务重塑、制度创新和流程再造。以“静默认证”为例，2020年起，威海乳山构建了以大数据动态认证为主、线上自助认证为辅、线下社会化兜底认证为补充的静默认证体系：对某项定期领取的福利待遇，通过大数据多元校核比对、“数字画像”，精准判断领取人生存状态，将资格认证流程由原来的领取人“提出申请→进行验证→发放待遇”，转变为政府部门“大数据采集→数据比对→自动发放”，领取人在“无

<sup>1</sup> 郭明军，陈东，王建冬，等. 数字化转型背景下数字政府的建设模式与实践探索——基于琼黔鲁粤等地的调研思考[J]. 电子政务，2023(01): 2-11

感知”“零打扰”的情况下即可“免申即享”。与传统的人工认证、自助认证模式相比，“静默认证”通过数据赋能，重塑了资格认证流程。

## （二）数字政府“一朵云”建设案例

### 1. “一朵云”助力山西数字政府建设<sup>2</sup>

山西省级政务云按照“全省一朵云”的建设思路，以省级政务云平台底座为基础，依托山西省大数据中心和 11 个地市大数据中心，形成“1+11+N”的一云统管的全省一朵云，实现对全省政务云资源的统一管理、灵活管控，实现全省云资源共建共享、数据互联互通，打破信息孤岛，消除数据烟囱。采用“一云多芯”的技术架构，有效兼容多元化算力，通过平台实现了对鲲鹏、海光、飞腾等异构芯片算力的统一调度。此外构建了全栈安全防御能力，通过建设安全态势感知系统，形成了覆盖物理设施、网络、平台、应用和数据的全方位多层次安全防护体系，确保了“云、网、数、应用”等关键基础设施的安全。

山西省级政务云在推进政府治理体系和治理能力现代化方面发挥了重要作用，以依托山西省级政务云平台部署的山西省医疗保障信息系统为例，通过云上部署，实现“标准全国统一，数据两级集中，网络全面覆盖”，服务全省 3000 多万参保人，保障省、市、县三级参保缴费，待遇保障，跨省异地就医等全链条业务的稳定运行，增强群众的获得感、幸福感、安全感。

<sup>2</sup> 本案例所有信息均来自山西省数字政府服务中心

## 2. 山东省级信息技术应用创新政务云建设<sup>3</sup>

山东省级信创云资源服务持续为省委、省政府、省大数据局等省属单位和地市的业务系统提供互联网区与公共服务域政务信创云计算服务，同步建设信创实验室积极为省市单位开展信创政策培训、适配测试，为推进山东信创工程贡献力量。在日常运营中通过准确评估业务需求，合理分配和利用资源，周期性判断资源需求情况，提出合理降配升配建议，实现资源的最优化配置，极大节约成本。同时，聚焦全方位的运维服务建设，实现云平台全年零重大安全事件、零人为事故、零重大中断。尤其对关键业务系统提供超长重保，确保关键时期不掉链子，为业务连续保驾护航。近期，为适应人工智能的快速发展，山东积极构建统一纳管的算力平台，打造开放共享的算力服务生态，实现通用算力+智能算力+超级算力的三算一体的统一调度，建设“开放、共享、安全”的算力平台。

## 3. 甘肃省多云管理平台助力数字政府建设<sup>4</sup>

政务云作为数字政府运行的核心，其资源管理的碎片化问题日益凸显，导致资源利用率低下、运营效率不高，严重制约了政务云服务的深度拓展和创新应用的推广。甘肃数字政府建设以“1+15+N”架构为核心，旨在打造一个覆盖省级至市州级的统一多云管理平台，实现对异构云资源的集中管控，提供完善运维管理。构建集中式资源管理平台，打通跨云壁垒，提升资源调度效率，确保数据安全与业务连续

<sup>3</sup> 本案例所有信息均来自联通数字科技有限公司

<sup>4</sup> 本案例所有信息均来自中移（苏州）软件技术有限公司

性，实现一站式上云服务。

甘肃省数字政府政务云通过多云管理平台的建设，实现了对全省 15 个市州和 18 个委办厅局的资源整合与统一管理，显著提升了资源利用率。

### （三）政务数据要素释放案例

#### 1. 山西省垂直领域数据回流助力基层治理提质增效<sup>5</sup>

为加强政务数据管理，山西省深入实施了政务数据治理“12321”工程，以场景需求为牵引，优化政务数据供需对接机制和数据共享流程，推动数据直达基层与属地数据回流，更好服务支撑政府决策、“高效办成一件事”效率提升，助力基层治理提质增效。政务数据回流按照“谁建设、谁返还”、“谁生产、谁接收”的原则开展。责任单位是指统筹建设行业垂直领域政务信息化系统的省市级政务部门，需求单位是指使用上级系统并向上级汇聚数据的基层业务部门。责任单位在确定需求单位具备安全管理及数据开发能力情况下，可以通过本级数据共享平台为需求单位提供批量数据查询接口服务。以数据空间方式开展数据回流的，责任单位在本级政务数据共享平台申请开通数据回流空间，将业务数据按属地分割后导入数据空间，为需求单位分配数据管理账户，基层部门可在数据空间中对回流至本部门的数据进行查询、统计、校核等，也可将回流数据开发成统计、查询、核验等接口后向其他部门提供数据共享服务。

<sup>5</sup> 本案例所有信息均来自山西省数字政府服务中心

## 2. 武汉审管联动助力政务数据融通共享<sup>6</sup>

武汉市审管一体化平台以“法定依据同源”为原则，以各级行政许可事项为主体，以“互联网+监管”系统中监管事项为对象，梳理审批与监管事项之间的法定对应关系，制定事项映射清单，建立市、区、街三级审管事项数据要素的关联，实现审批、监管、执法各领域事项数据的互认互译。

截至目前，已完成梳理区级审批事项 2616 个，业务办理项 37183 个，已关联市、区、街三级监管事项主项 1054 个，监管子项 58061 个，已创建并认领审批与监管闭环映射关系 9862 对。已打通 10 个市直部门监管执法系统，与市场监管局、城管局、民政局等 15 个监管部门实现审管信息互通、业务联办。平台累计生成监管信息 78182 条，其中属于告知型信息 9513 条，需反馈型信息 66180 条，反馈率达 90% 以上。有效解决日常监管工作中因信息共享不及时，部门联动不充分导致的多头监管、重复检查等问题，减少对经营主体生产经营的干扰，减轻经营主体负担。

## 3. 杭州市“前店后坊”数据要素营商新格局<sup>7</sup>

杭州市为全面落实《数据二十条》，以公共数据授权运营为突破口，吸引鼓励各类数据商进场交易，公共数据授权运营以来取得良好成效，为充分调动市场多元主体积极性，推进场景化数据要素价值倍增，规划设施“前店后坊”数据要素营商环境体系架构，为公共数据

<sup>6</sup> 本案例所有信息均来自烽火通信科技股份有限公司

<sup>7</sup> 本案例所有信息均来自中国联合网络通信有限公司智能城市研究院

授权运营、社会数据授权运营、公共数据与社会数据融合授权运营打造分区分域可信数据资源空间，以专属云网专区、规范线上流程、配套制度规范、安全物理空间做优做强生产加工环节技术支撑与服务，同时加固数据安全防御技术、应用区块链+隐私计算加工保障数据可用不可见，进而创新数字招商形成产业聚集模式，推动区域数字经济发展与数实融合发展。

#### 4.长沙市数据中台强化数字政府底座能力<sup>8</sup>

为解决数据底数不清、数据标准不统一、数据融合利用难等问题，长沙市数据局围绕数据获取、数据理解、数据处理、数据应用等方面构建增强型数据中台，实现数据资源动态化、一体化、智能化管理。

长沙市数据局不断强化数据“总枢纽、主仓库”职能，截至 2024 年 8 月，已汇聚政务数据 276 亿条，累计跨部门调用 50 多亿次，为高效办成一件事、无证明城市、城市运行管理、数字底图、免审即享、综合治税等数字政府建设场景提供强大的数据支撑，充分发挥了数据要素乘数效应，为现代化新长沙高质量发展提供澎湃的数字动能。

#### 5.黄石汇聚数据资源底座，推动数字产业发展<sup>9</sup>

为全面进入数字政府“一体化、数字化、智能化”新阶段，建立健全政务数据资源共享开放机制，湖北省黄石市政数局狠抓数字产业形成新优势，加快推进“数公基”建设。通过一年时间，牵头各部门各单位进行政务数据资源目录、信息化系统、数据库表、接口、文件、

<sup>8</sup> 本案例所有信息均来自上海爱数信息技术股份有限公司

<sup>9</sup> 本案例所有信息均来自中移系统集成有限公司

信息项等内容的盘点梳理，构建以数据中台及资源目录管理为底座的城市大脑，数据资源目录系统涵盖了 75 个政务信息化系统的 1616 张数据表，编制完成了 1578 条目录，执行了 2 千余次的审批，充分发挥城市大脑中台能力赋能作用，紧抓“数字转型”“产业转型”机遇，促进数据资源、数字技术和实体经济深度融合，为构建一体化数据资源体系按下了加速键，推动黄石数字产业发展形成新优势。

#### （四）政务大模型赋能“一网通办”案例

##### 1. 广东省“粤省心”全流程智能化升级<sup>10</sup>

12345 热线是解决民生诉求的第一“窗口”，存在高峰期热线接通率低、呼入后语音播报目录复杂耗时长、话务量日渐增长坐席负担重、人工分拨处置效率低等诸多问题。广东省采用“预训练-微调”策略，在基座模型基础上，利用广东“粤省心”政务服务的知识库以及省市政策文档作为大规模语料库，推动“粤省心”全功能智能化升级。同时，结合客服的业务流程进行工程化适配开发，使大模型具备更加贴合客服场景的问答交互能力。

“粤省心”智能客服在政务领域的回复准确率达到 90% 以上，有效提升了群众体验和政府服务效率。在热线端，政务大模型的运用减少了热线服务中人工参与程度，“文本+机器人”分流 30% 话务量，辅助坐席节约整体话务时长 20-40 秒，智能派单和智能质检替代人工 50%，有效提升运营中心坐席处理工单的效率。

<sup>10</sup> 本案例所有信息均来自中电信数政科技有限公司

## 2. 武汉市应用“AI+政务大模型”打造专家级智能政务助手<sup>11</sup>

武汉市打造 AI+政务智能助手结合大模型语义理解、知识问答、文本生成等原子能力，赋能政务智能问答、政务办事助手、办不成事指导三大核心场景，使匹配识别更精准、内容归类更智能。

政务智能问答场景，AI+政务智能助手能够识别并理解用户的口语化表达，通过智能推理等技术，快速准确地给出回应，大大提高了政务服务的效率和用户体验；政务办事助手场景，AI+政务智能助手能够实现 7×24 小时的自动应答服务，解决了传统政务服务中时间受限的问题，让企业和群众随时都能获得帮助；办事指导场景，AI+政务智能助手通过构建全业务范围的政策知识库，能够为用户提供权威、准确、标准的政策解读和业务指导，帮助用户更好地理解 and 办理政务服务事项。

## 3. 广东政务服务网政务智搜服务<sup>12</sup>

广东政务服务网积极探索“人工智能+政务服务”融合应用，依托广东省庞大的政务事项库——涵盖超 180 万项政务服务事项，以及门户网站累计超过 15 亿人次的访问数据，构建包含近 2000 万知识节点、近 2 亿条知识关系的庞大语义网络体系，沉淀“10 万+高频政务事项标注数据库”。基于这些高质量数据，依托大模型打造“政务智能语义模型”，实现对用户查询意图的精准洞察。网站融合传统关键

<sup>11</sup> 本案例所有信息均来自烽火通信科技股份有限公司

<sup>12</sup> 本案例所有信息均来自数字广东网络建设有限公司

词检索与人工智能技术，通过多路径融合检索策略，有效剔除了冗余信息，智能推荐高度相关的内容，确保查询结果高度贴合用户需求，极大地增强了用户在门户网站对政务服务搜索需求的精准匹配能力。

政务智搜服务上线以来，搜索结果中 TOP3 事项点击占比持续保持在 80% 以上，前三项结果基本满足用户办事需求。广东政务服务网门户智慧搜索应用以高度的精准性和用户友好性，显著提升了政务服务效率与公众满意度，为构建更加高效、智能的政务服务生态树立了典范。

## （五）政务大模型赋智“一网统管”案例

### 1. 成都市新津区“民意速办”<sup>13</sup>

成都市新津区积极响应成都市智慧蓉城“社会诉求一键回应”的建设要求，通过多渠道诉求全量汇聚，智能识别、智能问答等，打造民生诉求“总客服”，同时用 AI 技术重塑区县级民生诉求全流程，实现社会诉求最后“一公里”的高效处置闭环。

在市民体验升级方面，市民群众通过政务大模型赋能的“新津超级绿叶码”小程序，可以便捷地通过语音、拍照或视频上报城市问题，也可以通过 AI 小助手快速获取政策通知、办事指南和 15 分钟社区生活圈信息。试运行三个月时间，民生诉求响应和处置时间已从 6 天缩短至 3 天内。系统智能派单率和准确率均超过 90%，大幅降低人工派单工作量，提高工作效率。

<sup>13</sup> 本案例所有信息均来自中国联合网络通信有限公司智能城市研究院

## 2.广州市白云区政务大模型城市治理应用<sup>14</sup>

广州白云区城市管理和综合执法局以数字化建设为引擎，通过“数字上图”实现部件管理可视化、人员（物资）管理线上化、作业管理工单化、群众参与多元化。白云智慧城管系统上线以来，已将 4.5 万多个城市部件、1.4 万多个城管物资纳入可视化动态管理，搭建起集感知、分析、服务、指挥、监察于一体的城市管理信息化平台。依托盘古政务大模型，针对城市治理中占道经营、垃圾堆积、城中村治理等场景，实现 7\*24 小时不间断“慧眼识事”；可以实现政务热线的自然语言对话，意图精准识别和问题准确回答，让政务咨询更加专业和有温度，让智能热线、数字讲解员等场景拥有更流畅、更智能的体验。

### （六）政务大模型赋力“一网协同”案例

#### 1.深圳福田区“政务办公助手”提升数智办公效率<sup>15</sup>

深圳福田区上线政务办公助手，让公务人员可通过对话方式让大模型根据主题和关键词、公文提纲、范例、岗位职责等多种方式实现分钟级公文起草；同时还支持对公文内容智能校对，保障公文的严肃性和准确性；在公文批示环节自动生成公文摘要辅助领导批示，让公文拟稿周期缩短为 1~2 天，大幅提升了公务员办公效率。基于大模型能力打造了服务于公务员的个人专属办公助手，在公文拟稿、校对、批示等方面全流程辅助办文，从而让拟文和审批效率大为提升；“一

<sup>14</sup> 本案例所有信息均来自华为技术有限公司

<sup>15</sup> 本案例所有信息均来自华为技术有限公司

句话”办会则帮助公务员有效解决了会议纪要效率低、手工记录易遗漏等问题，公务人员可通过对话方式智能预订和分发会议，会后自动生成会议摘要，会议要点秒级提取，提高组织和管理会议效率；“一句话”办事能依据政府“三定”职责，识别办事流程并一键生成事项清单和应用，自动匹配办事部门，助力办事效率提升 80%。

## 2. “龙政智数”大模型助力“数说龙江”发展<sup>16</sup>

为充分释放了数据价值，赋能基层减负，提升政务办公、政务服务与政府决策的智能化水平，加速推动黑龙江省数字政府建设由“数跑龙江”向“数说龙江”迈进，黑龙江省政务大数据中心打造了“龙政智数”大模型，在业务数据链条的“构-找-问-写-比-审-解”七个核心环节，提供包括龙政构数、龙政找数、龙政问数、龙政写数、龙政比数、龙政审数、龙政解数在内的龙政系列七大场景应用。

依托黑龙江省政务数据目录体系，龙政构数成功提取了 1600 多个子数据集和 4000 多条目录信息，实现包括“冰天雪地”、基层减负、重点企业、特困人口等在内的 17 个数据集的精准构建，主专题库需求秒级自动构建。龙政找数应用场景面向各委办厅局等业务部门的数据资源查找需求，解决黑龙江省 2 万多政务数据目录查找难、有数可用不会用等问题。龙政问数面向数字政府运营指标查询、图表分析等需求，通过自然语言交互与数据大屏结合，能够对黑龙江省数字政府 20 多面屏的数十万条指标进行秒级灵活查询、图表自由展示。龙政写数应用场景聚焦智能化的公文写作，涵盖 15 类国标公文类型，百万

<sup>16</sup> 本案例所有信息均来自浪潮云信息技术股份公司

级语料训练，能够高效、准确生成符合规范要求的公文文档。龙政解数应用场景汇聚并学习了黑龙江省 1 万多份政策文件、3 万多份全国地方政策文件，让自然人、法人可以自主了解所需政策发布情况。

## （七）发展效能验证数字政府建设价值案例

### 1. “粤智助”打通政务服务最后一百米<sup>17</sup>

为全面提升政务服务数字化、审批服务便民化、线下办理便捷化水平，打通政务服务“最后一百米”，广东创新推出了“粤智助”政务服务自助机，助力基层群众办事“就近办、自助办、一次办成”。作为综合便民服务数字化平台，“粤智助”政务服务自助机承载基层、农村、产业园区各类政务民生和企业服务，覆盖公安、司法、人社、医保、民政、税务、农业农村等 30 多个部门的 660 多个服务事项，帮助群众快速查询信息、打印各类证明、确认多项公共服务等，实现高频政务服务家门口办；同时“粤智助”还与广东省人民医院携手送医到基层，推出预约挂号、健康体检、图文问诊、复诊续方、报告解读、基层医院会诊 6 项特色服务。当前，“粤智助”平台已累计安装设备超过 4 万台，在全国率先实现省域行政村、镇（街）全覆盖，累计业务办理量突破 1 亿笔、服务群众突破 2200 万人，成功推动政务服务向基层延伸，真正实现了“让数据多跑路，百姓少跑腿”，让千万群众享受“家门口办、指尖上办”便捷服务。

<sup>17</sup> 本案例所有信息均来自数字广东网络建设有限公司

## 2. 深圳市政务服务数据管理局民生诉求一体化平台服务

18

为充分发挥了党建引领下的多元共治作用，关注居民切身体验感受 and 需要，精准打通政府到群众沟通“最后一公里”，深圳市政务服务数据管理局规划建设了“两级平台 五级应用”的民生诉求一体化平台，即市、区两级民生诉求平台，以及市、区、街道、社区、网格五级应用系统。围绕平台建设、标准制定、机制体制、队伍建设等核心内容，深圳市全面打通全市各市直部门、各区民生诉求处置流程，并且市局制定民生诉求数据标准，将各市直部门、各区民生诉求数据进行归集。围绕“@深圳-民意速办”平台的建设，实现了诉求服务集中受理、统一分拨，全流程可视、全过程闭环；围绕一张清单的管理，以最小颗粒度编制 4000 多项职责清单，确保事事有人领、有人管、有人应；围绕流程管理和标准建设，建立了一套覆盖诉求受理、分拨、处置、反馈、督办、评价的全周期管理标准规范体系，全流程“一张工单跟到底”。自 2023 年平台上线以来，民生诉求总服务量超 5000 万，按时办结率 99.47%，满意率 99.96%，平均办理时长压缩率超 65%。

## 3. 北京城市码服务平台搭建“城市码”共性基础设施<sup>19</sup>

为进一步规范实体身份和时空标识，统一“二维码”编码规则，优化用码格局，实现“一码通用”，建立智慧城市“码上生活、码上管理、码上服务”新模式，北京市升级改造原有城市码服务平台，完整

<sup>18</sup> 本案例所有信息均来自中电信数智科技有限公司

<sup>19</sup> 本案例所有信息均来自太极计算机股份有限公司

搭建起可有效支撑全市管码、用码需求的“城市码”共性基础设施。

北京市通过扩展完善标识系统，健全标识数据管理与服务体系；搭建高可用二维码中台，形成发码服务坚实基础；健全综合运行管理能力，确保城市码体系可管可控。通过提供高可用、高并发的服务，实现并发能力不小于 3 万 TPS；建设规范了城市码标识体系，可支撑开展标识数据注册发布工作，实现实体千万量级标识治理发布，逐步推进城市码标识体系规范化。

## （八）标准体系引领数字政府成熟建设案例

### 1. 构建山西政务大数据标准体系，推动政务数据治理

#### “全省一盘棋”<sup>20</sup>

山西省行政审批服务管理局对照国标委社会管理和公共服务综合标准化试点建设要求，按照政务大数据发展规律，结合山西省实际，构建了《山西政务大数据标准体系》，涵盖了数据治理各方面、各领域、各环节的标准需求，包含了 97 项标准，包括现行标准 75 项、正在制定的地方标准 1 项、拟制定标准 21 项，对推动破解数据治理“九龙治水”的困境起到了很大作用，为建立一体化政务大数据体系、实现全省政务数据治理“全省一盘棋”奠定了基础。在该标准体系的引领下，山西省全面部署实施了政务数据治理“12321”工程，编制了全省政务数据资源“一本账”，健全政务信息化项目运行同数据资产登记同步规划、同步建设、同步管理机制，实现了政务信息化系统建设、运维和数据生产、流通统一管理，进一步提高了政务数据资源统

<sup>20</sup> 本案例所有信息均来自山西省数字政府服务中心

筹管理能力，避免了“数据孤岛”的重生，优化了数据资源要素配置效率，为加强数字政府建设、优化营商环境、深化数字化改革提供重要支撑。

## 2.新疆布尔津构建城市治理评价体系，持续提升城市自治力<sup>21</sup>

为加强数字政府建设，持续提升政府治理数字化能力水平，新疆布尔津住建局科学规划全域数据汇聚，夯实数字底座基础，构建城市治理评价体系，发挥数据要素乘数效应，形成统一标准、统一管理、统一运维的治理评价新局面。城市治理评价系统构建评价指标项 100 余个，通过接入 10 余个部门，100 余万条城市运行基础信息及事件等数据，形成一网统览、效能评价、公众诉求、设施分析等 8 张分析决策指挥大屏，全面呈现布尔津城市治理现状，实现治理底数摸得清、力量配备全、案件分析细的全流程评价分析闭环，构建主动治理，打造共建共享共治的城市治理新局面。

## 3.标准化引领北京市政务云跨越式发展<sup>22</sup>

北京政务云经过持续的标准化工作积累，发布地方标准《政务云平台建设技术要求》(DB 11/T 2169-2023)，践行“以数管云”理念，显著提升政务用云效率。北京政务云保障北京市“以人为本、服务导向”政府转型进程，加快数字经济与实体经济融合发展的步伐，助推“智慧北京”进入 2.0 新阶段。

<sup>21</sup> 本案例所有信息均来自中移系统集成有限公司

<sup>22</sup> 本案例所有信息均来自太极计算机股份有限公司

北京政务云作为北京市数字化转型的重要支撑，聚焦高技术、高标准、高质量发展，采用“企业投资建设，政府购买服务”北京模式，初步形成了“一朵云、多节点”的城市算力布局。截至目前，已有 280 多家政府单位超过 1200 个信息系统在政务云上稳定运行，涵盖民生、城市运行、数据共享等多个领域，已形成了以政务云为中心的开放云产业生态。

## 编制说明

本报告的撰写得到了数字政府领域多家企业与专家的支持和帮助，主要参与单位如下：

河南省政务大数据中心、山西省数字政府服务中心、江西省信息中心、数字广东网络建设有限公司、新疆数字兵团信息产业发展有限责任公司、中国联合网络通信有限公司智能城市研究院、天翼云科技有限公司、中移(苏州)软件技术有限公司、联通数字科技有限公司、太极计算机股份有限公司、中电信数政科技有限公司、中电信数智科技有限公司、中移系统集成有限公司、中电云计算技术有限公司、阿里云计算有限公司、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、上海梦创双杨数据科技股份有限公司、蜜度科技股份有限公司、上海爱数信息技术股份有限公司、深圳市矽赫科技有限公司、杭州美创科技股份有限公司。

中国信息通信研究院 云计算与大数据研究所

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

