

数字政府建设与发展白皮书（2024）

——典型特点与未来展望

华信咨询设计研究院有限公司

中电信数政科技有限公司

2024 年 5 月

版权申明

本白皮书版权属于华信咨询设计研究院有限公司，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，应注明“来源: 华信咨询设计研究院有限公司”违反上述声明者，将追究其相关法律责任。

编制单位:

华信咨询设计研究院有限公司

中电信数政科技有限公司

指导专家（排名不分先后）:

蔡旭东 赵旭 张宝玉 章建聪

编写人员（排名不分先后）:

朱 敏 白 亮 李 莺 史丹青 郭周祥 滕希成
阎 丰 张思韞 尚德重 项燕红 杨 帆 勾 娜
陈燕娜 胡晓冰 许晓东 邱 俊 杨贤哲 王思凡
严 蕾

前 言

加快数字政府发展，建设网络强国、数字中国，是以习近平同志为核心的党中央立足当前中国特色社会主义进入新时代，审时度势、精心谋划、超前布局、力争主动，为更好服务我国经济社会发展和人民生活改善而提出的重大国家战略，是加快推进中国式现代化进程的重要支撑。

数字政府是建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程，是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。党的十九届四中全会首次提出数字政府建设，2022年，国务院以指导意见形式首次体系化明确数字政府建设要求，至此我国数字政府建设进入加速发展新阶段。

在此背景下，华信咨询设计研究院有限公司联合中电信数政科技有限公司，依托双方在数字政府领域的研究与实践，围绕数字政府发展历程与政策研究、数字政府建设典型做法、数字政府趋势研判及发展建议形成本报告，旨在为各级各地政府实施数字化规划、建设、运营等工作提供参考，助力推进治理体系和治理能力现代化。

目 录

前 言.....	1
图目录.....	4
表目录.....	4
一、 数字政府发展在政策指引中不断明晰方向	2
（一）国家统筹谋划、精细部署	2
（二）地方强化顶层设计、聚焦重点突出特色	6
二、 我国数字政府典型做法	8
（一）数字基础设施	9
（二）共性能力平台	12
（三）数据资源体系	18
（四）业务场景应用	29
（五）安全保障体系	42
（六）建设运营模式	47
（七）综合保障体系	52
三、 我国数字政府趋势研判	55
（一）以统筹一体化推进整体型数字政府	55
（二）以数据价值化重塑开放型数字政府	56
（三）以创新智能化提升政府智治水平	57
（四）以数字普惠化加速弥合数字鸿沟	57
（五）以特色化打造数字政府标志性成果	58
四、 我国数字政府建设建议	59

（一）坚持一盘棋推进，统筹数字政府规划、建设和管理	59
（二）夯实数字基础底座，强化平台支撑能力建设	59
（三）促进数据高效流通利用，激活数字政府发展动能	60
（四）创新驱动与协同方式，提升政府履职服务能力	60
（五）强化安全防护，筑牢数字政府建设安全防线	61
（六）加强资源整合，创新建设运营管理方式	61
（七）聚焦合作共赢，加快构建产业链和生态圈	62

图目录

图 二-1 公共数据开放平台建设及开放数据量情况	22
图 二-2 公共数据授权运营模式对比总结	24
图 二-3 数据交易行业场内场外市场规模预测	26
图 二-4 数字政府建设运营公司市场化参与主体一览	49

表目录

表 二-1 数字政府盈利场景一览	50
------------------------	----

数字政府是指以新一代信息技术为支撑，重塑政务信息化管理架构、业务架构、技术架构，通过构建大数据驱动的政务新机制、新平台、新渠道，进一步优化调整政府内部的组织架构、运作程序和管理服务，全面提升政府在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护、政务运行、政务公开等领域的履职能力，形成“用数据对话、用数据决策、用数据服务、用数据创新”的现代化治理模式¹。

我国数字政府建设起步于 20 世纪 80 年代，40 多年的发展经历了从政府信息化到电子政务再到数字政府的时代转变。**政府信息化时期（1993—2002 年）**：九十年代，国家层面首个信息化管理机构——国家经济信息化联席会议成立并统筹推进三金工程，标志着我国政府信息化新阶段的开始，该时期以办公自动化、部门信息化、政府上网等为主要代表性建设内容。**电子政务时期（2002—2019 年）**：2000 年后，国家成立信息化办公室专门负责电子政务建设工作，随着“互联网+”思维的出现，以政务服务推进一网一门一次、最多跑一次、网上办等为主要标志的“互联网+政务”建设成为主要内容。**数字政府时期（2019 年至今）**：该时期，随着一系列国家政策的提出、引导和强化，数字政府建设成为政府信息化的核心，政府职能全方位数字化转型不断推进，服务并支撑国家治理体系与治理能力现代化。

¹ 华信整理，基于《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》

一、 数字政府发展在政策指引中不断明晰方向

党的十八大以来，党中央、国务院准确把握全球数字化、网络化、智能化发展趋势和特点，围绕数字政府系统化建设出台一系列政策文件，逐步形成了从总体设计到专项指导的数字政府政策体系，有力支撑了国家治理体系和治理能力现代化建设。

（一）国家统筹谋划、精细部署

从总体设计层面看，逐步明确了我国数字政府建设的总体框架和思路。一是“十四五”规划纲要率先勾勒出数字政府建设宏观发展脉络。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》首次专篇阐述“加快数字化发展建设数字中国”，篇中单独设立章节，强调要“提高数字政府建设水平”，并提出了加强公共数据开放共享、推动政务信息化共建共用和提高数字化政务服务效能三大重点任务。二是国家政务信息化规划明确界定了政务信息化工程建设范围。2021年12月，国家发展改革委印发《“十四五”推进国家政务信息化规划》，作为“十四五”期间统筹推进国家政务信息化工作的纲领性文件，指导各地方有序开展政务信息化建设的重要依据。以“大平台、大数据、大系统”为总体设计框架，指导推进三大主要任务和11项政务信息化具体工程。三是国家出台指导意见确立了数字政府建设作为基础性先导性工程的具体任务。2022年6月，国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》，对数字政府建设作出全面部署。文件明确了数字政府建设的指导思想、基本原则和主要

目标，从构建协同高效的数字化履职能力体系、数字政府全方位安全保障体系等七个方面明确了工作任务，并提出了 2025 年和 2035 年两个建设目标。**四是数字中国建设将数字政府建设作为重要组成部分和核心枢纽。**2023 年 2 月，中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，整体搭建数字中国建设“2522”的发展框架，明确提出要发展高效协同的数字政务，使政务数字化智能化水平明显提升，对全面开创数字政府建设新局面做出战略谋划和系统部署。

从专项指导层面看，加快推进数字政府各领域向纵深方向发展。在总体设计指引下，我国数字政府发展进一步完善，相关政策由宏观向微观转变，主要包括数字基础设施、数据要素、共性能力平台、政府履职以及安全保障等方面。

数字基础设施是支撑数字政府建设的基础性工程。2021 年 7 月，工信部印发《新型数据中心发展三年行动计划（2021—2023 年）》，提出推动新型数据中心建设布局优化、网络质量提升、算力赋能加速，为数字政府发展提供算力支撑。同年 9 月，八部门联合印发《物联网新型基础设施建设三年行动计划（2021—2023 年）》，提出系统谋划未来三年物联网新型基础设施建设，打造系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。2022 年 1 月，工业和信息化部、国家发展改革委联合印发《促进云网融合加快中小城市信息基础设施建设》，提出加快推进中小城市网络基础设施升级和应用基础设施按需部署，为中小城市数

字政府发展夯实基础。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。

数据要素是赋能数字政府创新的关键所在。2022 年 9 月，国务院办公厅发布《关于印发全国一体化政务大数据体系建设指南的通知》，从国家层面对全国一体化政务大数据体系建设作出总体部署，提出加强数据汇聚融合、共享开放和开发利用，促进数据高效流通使用，充分释放政务数据资源价值。同年 9 月，中共中央、国务院印发《构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，为加快构建数据基础制度体系，进一步释放数据要素价值，激活数据要素潜能指明了方向。2024 年 1 月，国家数据局等 17 部门联合印发《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026 年）》选取工业制造等 12 个行业和领域，推动发挥数据要素乘数效应，释放数据要素价值。

共性能力平台是夯实数字政府坚实底座的基础工作。2021 年 5 月，工业和信息化部 and 中央网络安全和信息化委员会办公室印发《关于加快推动区块链技术应用和产业发展的指导意见》，提出强化区块链技术支撑，建立基于区块链技术的政务数据共享平台，促进政务数据跨部门、跨区域共同维护和利用。2022 年 1 月，国务院办公厅印发《关于加快推进电子证照扩大应用领域和全国互通互认的意见》，谋划构建全国一体化政务服务平台电子证照共享服务体系，依法推进“电子签名、电子合同、电子印章”的应

用，实现“减证便民”。

政府履职能力是推进数字政府建设的关键抓手。“一网通办”持续提升政务服务效能。2018年6月，国务院办公厅印发《进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案》，聚焦企业和群众办事的“难点”、政务服务的“堵点”和“痛点”，在重点领域和高频事项上切实联通数据、打通业务。同年8月，国务院印发了《关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》，就深入推进“互联网+政务服务”，加快建设全国一体化在线政务服务平台，全面推进政务服务“一网通办”作出重要部署。2023年8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设政务服务效能提升常态化工作机制的意见》，强化政务服务渠道统筹和线上线下协同服务机制，发挥公共入口作用。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》，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，为人民群众带来更好的政务服务体验。“一网统管”持续赋能城市管理水平。2022年3月，住房和城乡建设部印发《关于全面加快建设城市运行管理服务平台的通知》，部署各地在开展城市综合管理服务平台建设和联网工作的基础上，全面加快建设城市运行管理服务平台，推动城市运行管理“一网统管”。“一网协同”持续强化行政办公效率。2023年7月，国务院办公厅印发《政务服务电子文件归档和电子档案管理办法》，推动各行业各领域政务服务电子

文件从形成办理到档案管理全流程电子化,持续完善机关办公“一网协同”。

安全保障能力是数字政府建设的基本底线。2017年6月,《网络安全法》颁布,这是我国第一部全面规范网络空间安全管理方面问题的基础性法律。随后相继出台《个人信息保护法》《关键信息基础设施安全保护条例》《数据安全法》《网络安全审查办法》等法律法规,标志着网络安全法规体系逐步健全。

(二) 地方强化顶层设计、聚焦重点突出特色

在国家政策引领下,地方政府在政策制定上强化数字政府顶层设计,聚焦区域发展重点,谋划和鼓励特色应用,涌现出一系列创新实践和典型做法,为全国各地数字政府发展树立了标杆、提供了经验借鉴。

浙江省以一体化智能化公共数据平台为抓手、以“四横四纵两端”为框架,全方位、一体化推进政府数字化履职能力体系建设。自2021年起,浙江省政府陆续出台《浙江省数字化改革总体方案》《浙江省数字政府建设“十四五”规划》《关于深化数字政府建设的实施意见》等政策文件,强化顶层设计和组织推动,围绕重大需求、建设重大应用、推进重大改革,运用数字化技术、数字化思维、数字化认知对省域治理的体制机制、组织架构、方式流程、手段工具进行全方位系统性重塑,建设一体化智能化公共数据平台,推动“浙政钉”“浙里办”“互联网+监管”“1+11”基层治理平台等重点应用的优化升级,打造了“七张问题清单”“民生关键小事”

等一系列彰显浙江辨识度、具有全国影响力的重大标志性成果。为保证规划可操作可落地，同步制定了数字政府重大改革任务和数字化重大应用任务清单，发布《浙江省一体化智能化公共数据平台建设方案》《浙江省数字政府系统建设方案》《浙江省党政机关整体智治系统建设方案》等系列文件，明确了工作体系、责任单位，确保各项任务量化闭环、改革任务全覆盖、重点内容相衔接，落细落实数字政府建设工作。

广东省以“12345+N”工作业务体系为抓手，建设“1”个数据要素市场，打造以“2”项法规为基础的制度体系，强化数字政府“3”大支撑，着力政务服务“一网通办”、省域治理“一网统管”、政府运行“一网协同”和数据资源“一网共享”的“4”大主攻方向，培育“5”大联盟，推出“N”项标志性成果，推进广东数字政府进入全面优化升级的新阶段，有力驱动数字经济、数字文化、数字社会、数字生态全方位协同发展。2023年广东省政府印发《关于进一步深化数字政府改革建设的实施意见》，全面深化“数字政府 2.0”建设，聚焦发挥数字政府大平台、大数据、大服务、大治理、大协同优势，优化数字政府体制机制，夯实数字政府基础支撑底座，强化数据资源要素赋能，深化“一网统管”“一网通办”“一网协同”融合，助推全省城乡区域协调发展。广东省突出数据要素对数字政府改革的重要作用，在全国率先进行省级数据要素市场配置改革，健全公共数据法规制度保障。为精细化落实数字政府建设工作，自 2021 年起，广东省人民政府印发《广东省数据要素市场化

配置改革行动方案》，后续相继出台《广东省公共数据管理办法》《广东省公共数据分类分级指南》等数据管理办法，以数据要素发展为肯綮，全面发挥数据创新引擎作用。

上海市以“4448”施工图为抓手，以数字技术创新和场景应用双牵引，“一网通办”与“一网统管”双轮驱动，注重包括经济发展、社会生活、政府治理等在内的整体性数字化转型。2023年，上海市城市数字化转型工作领导小组办公室印发《2023年上海市城市数字化转型重点工作安排》，提出制定法规、政策、图谱、方案四类文件，实施数字底座桩基、数据要素集聚、数字创新引擎、超级场景绽放四大专项行动，推进四十个重点应用，持续建设八个市级示范区。近年来为有效支撑城市数字化转型工作，加快推进城市数字底座建设，迭代升级城市运行数字体征系统，2021年先后出台《关于全面推进上海城市数字化转型意见》《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》。2022年，出台《上海城市数字化转型标准化建设实施方案》，提出将通过研制实施一批能用、管用、好用的数字化转型标准，构建具有系统性、协调性、开放性的城市数字化转型标准体系，为打造具有世界影响力的国际数字之都提供标准支撑。

二、 我国数字政府典型做法

在“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局”的历史方位下，我国数字政府建设加快推进，各地数字政府建设也

已经探索形成自己的独特路径，总体上，**数字基础设施**逐步夯实，**共性能力平台集约**支撑能力显著提升，**数据资源高效共享与开发利用**有序推进，**业务场景应用**凸显实战实效，**网络和数据安全**可靠周密，**建设运营模式**创新实践，**综合保障体系**日益完善，形成横向上以数据局牵总和顶层设计、统筹数字底座与共性能力建设，各职能部门分工推进业务领域建设，纵向上省市统筹集约共性能力建设与综合多跨融合应用建设、市县突出特色应用场景打造和贯通落地城市运行治理中心的协同格局。

（一）数字基础设施

1. 智算中心渐成算力基础设施焦点

一是我国算力基础设施发展正加速从“以通算为主的供给侧优化”向“以智算为核心的需求驱动”转变。根据工信部等 6 部门印发的《算力基础设施高质量发展行动计划》，计划到 2025 年，我国智能算力占算力总规模比重将达 35%。二是政府在智算产业高质量发展中扮演更加鲜明丰富的角色：政府通过顶层指引强化全方位统筹协同，并强化数字生态建设的参与度，截至目前全国已建或在建智算中心近百座，政府参与投资的约占 1/4。一种是城市级算力中心，以提升城市能级和核心竞争力为主要目的，招引建设数字产业生态；另一种是打造区域级公共算力中心，发达省市均积极推动智算赋能平台，面向更广泛的政府和企业对象提供更高效便捷的 AI 服务。如北京人工智能公共算力中心、北京数字

经济算力中心，支撑千亿级参数量的大语言模型等研发；上海提出建设覆盖人工智能训练、推理等关键领域的云端智能算力集群；广东依托广州人工智能公共算力中心、横琴先进智能计算中心等智算平台，探索广东省人工智能一体化算力网络。

2.集约、安全、绿色成为政务云方向

一是政务云由分散建设向集约高效转变，国务院各部门政务云逐步纳入全国一体化政务云平台体系管理，政务云资源进一步统筹整合。各地将资源均衡利用、数据有效联通、跨域业务协同等作为政务云建设重点，基于技术手段创新，逐渐形成省市两级政务云统筹建设、协同发展的局面。二是云原生技术融入政务云平台，支持政务云面向用户提供更敏捷部署、弹性灵活的业务。三是构建全信创环境的政务云平台已成为趋势，随着政务云业务承载率、数据汇聚率的提升，政务云服务的重要性日益提升，政务云的安全性愈加受到关注，通过信创实现政务云安全可控成为必然选择。四是政务云服务遵循相关绿色标准和规范将成为常态，推动绿色数据中心建设和发展绿色云计算已经成为共识，政策导向下，政府在采购和评价政务云服务时或将增加或强化对绿色可持续发展的考量。

专栏 1：广东省“1+N+M”统一政务云平台
广东按照“两地三中心”数据中心布局，构建“1+N+M”数字政府政务云平台，其中包括 1 个省级政务云平台、N 个特色行

业云平台、M个地市级政务云平台。珠三角地区地市及粤东、粤西、粤北各地市按统一规范，通过全省统一云资源管理平台与省级政务云平台对接，纳入省统筹管理，形成“全省一片云”的总体架构。省级政务云以统一标准建设“两地三中心”云数据中心，包括广东电信的东涌机房和广东联通的名美机房同城双数据中心，以及广东移动的汕头远程灾备机房。

3.政务网向泛在一体化演进

一是政务外网纵向不断向乡镇（街道）、村（社区）等基层延伸实现基层**全覆盖**，横向进一步拓展覆盖范围，向企事业单位、各类社会组织拓展。二是非涉密业务专网加速向电子政务外网整合迁移，《“十四五”推进国家政务信息化规划》为政务专网迁移整合定下了基调，各地政府积极开展非涉密业务专网向电子政务外网整合迁移，原则上不再新建业务专网已成为基本共识。三是政务外网移动接入能力持续提升，以使能政务泛在接入，满足移动办公、政务服务、应急管理应用场景需求，实现业务应接尽接。四是政务外网**IPV6**改造持续向县级推进，IPV6技术及应用不断推广。五是空天地一体化网络加快布局，卫星+5G、卫星+地面的融合发展、数字低空基础设施建设逐步推进，这些都将助力泛在网络与数字政府业务的融合。

（二）共性能力平台

1. 共性能力组件集约建设

“省级统筹、统分结合”成为共性能力组件主流建设模式，省级统一规划、搭建省级共性应用支撑体系，包括统一身份认证、统一电子印章等共性业务应用和人工智能、视频融合等共性技术应用，为各地各部门提供自主调用、灵活配置的共性应用“工具箱”，市级承接使用省级统建共性应用，基于共性应用支撑体系按需开发部署特色应用，促进共性组件集约建设、高频复用。浙江省通过一体化数字资源系统（IRS）组件超市实现省市县三级智能化组件工具“一地创新、全省共享”，广东打造集公共支撑能力于一体的“粤复用”应用超市。南京市打造“低代码”开发平台，支撑城市各板块、各部门、各单位快速、高效地构建“一网统管”轻应用。

专栏 2：共性能力组件

浙江省一体化数字资源系统（IRS）组件超市。按照“需求导向、高效赋能、协同创新、安全可控”建设要求，浙江省打造一体化数字资源系统（IRS）组件超市，提供组件上架申请及审核、组件使用申请及审核、组件运营、组件评价等功能，推动全省智能化组件工具共建共享。其中强制类组件是全省数字化应用开发中需要该功能时，为确保标准统一、互联互通，必须使用的组件，如可信身份认证、电子印章等；推荐类组件由各地、各部门自主开发，解耦上架后，供其他应用申请使用，如自然语言

处理、ORC 文字识别等；高需求的组件，通过揭榜挂帅方式由中榜的单位进行开发、上架。

江苏省南京市低代码+组件。南京市成立“一网统管”轻应用开发中心，启动城市数字化轻应用大赛，通过赛用结合方式评选案例并上架至南京市轻应用开发中心的“一网统管”电子商城，面向全国的“一网统管”工作，提供创新、便捷的轻应用采购模式。通过打造轻应用“低代码”开发平台，面向基层单位和系统开发者提供便捷开发服务，满足基层个性化与定制化的开发需求，支撑城市各板块、各部门、各单位快速、高效、节约地构建“一网统管”轻应用。

2.人工智能重构政府履职

人工智能平台成为数字政府建设不可或缺的核心能力载体。主流智能中台从人脸识别、光学字符识别（OCR）、视频分析、图像处理、语音识别、自然语言处理、知识图谱等角度全面覆盖各领域 AI 能力，满足数字政府全业务场景需求。智能问答、智能表单填写、智能材料预审、智能派单、智能辅助决策等复杂场景的智能化应用正成为 AI 能力重点应用领域。政务大模型成为各地政府促进政务服务智能化与政务效能跃升布局的热点，北京于 2023 年 6 月发布通用人工智能大模型应用场景需求榜单，安徽于 2023 年 12 月发布首批数字政府大模型场景应用清单，宁夏于 2024 年 5 月发布全国首个“数字政府”私域大模型，生成式人工智

能技术融入数字政府已成必然趋势。

专栏 3：“粤省心”政务服务便民热线平台

“粤省心”政务服务便民热线平台由广东省政务服务数据管理局统筹建设，集成广东政务服务网、“粤省事”“粤商通”等多个平台的群众诉求入口，面向企业和群众提供快速反映问题和建议的通道。

智能客服，上线大模型多轮对话、敏感词过滤、数字人、超级话务员等能力，提升对群众/企业咨询回复的拟人化和及时性，正向引导办理事项，提升事项办理成功率，受理阶段文本+语音机器人实现分流业务量 30%，话务坐席辅助节约话后整理 20 至 40 秒，派单和质检人工替代率达到 50%，回访的人工替代率达到 60%。**业务流程智能改造**，通过对“粤省心”热线的智能化改造，实现 AI 赋能诉求事件全生命周期（上报诉求-诉求受理-分流调度-诉求派发-诉求回访-事后考核），实现业务全面智能化，进而降本增效。**信息智能查询**，通过大模型接入插件的方式，实现查交通、查天气、查公积金、查政策等能力，用户可以通过大模型了解广东省内的公共信息和被授权的可信信息，实现省内信息统一查询，做到“粤省的事，我们全知道”。

3.联盟链成为区块链重点

城市级区块链平台建设加快，据不完全统计，全国已有十余个城市区块链平台建成并投用，如四川“蜀信链”、杭州“之江链”、

无锡“太湖链”等。相较于公有链及私有链，联盟链凭借使用成本低、生态开放、公信力高等优势，成为区块链技术创新的重要方向。联盟链可由地方政府或行业龙头企业建设维护，形成面向特定用户的区域性、行业性区块链平台，如“星火·链网”“山城链”等；也可由区块链服务提供商联合建设，向用户提供类似公有云体验的服务，如蚂蚁链开放联盟链、百度超级链开放网络等。通过强化区块链统一底层技术支撑，为数字身份、行政审批、便民服务、数据流通等领域提供数字化可信基础，如广东省基于区块链打造粤澳跨境数据验证平台，成都高新区上线“区块链+智能印章”“区块链+授权办事”，加快可信数字化服务进程。

专栏 4：北京市目录链
北京市严格依据部门职责确定部门数据责任，实现职责—目录—数据的强关联、严绑定，形成全市“数据目录”一本大台账。建立健全全市三位一体的目录体系，利用区块链的分布式存储、不可篡改、合约机制等特点，依托“目录区块链”将部门间的共享关系和流程上链锁定，建构起数据共享的新规则、新秩序，共享单元下沉定位到“处室”。所有的数据共享、业务协同行为在“链”上共建共管，无数据的职责会被调整，未上链的系统将被关停，建立起部门业务、数据、履职的全新“闭环”。 当前北京已将全市 80 余个部门的市级数据目录、16 个行政区与经济技术开发区的区级数据目录，以及民生、金融等领

域 10 余家社会机构的数据目录全部上链，链上实时管理目录信息 50 余万条、信息系统 2700 余个，实现对数据调用、授权访问的全过程管理和留痕，从而支撑政务大数据的开放探索和产业应用。

4.数字孪生打造镜像城市

城市空间管控从二维空间向三维空间的过渡，催生城市全要素数字化、全状态实时化管理需求，数字孪生平台融合物联感知、地理空间、卫星遥感等多源信息，形成实体城市在虚拟空间的映射，为城市治理、城市规划、生态环境、智慧社区等领域应用提供数字政府统一空间定位框架和分析基础，实现物理城市与数字城市平行运转、协同交互。水利部推进数字孪生流域、数字孪生灌区先行先试建设工作，深圳福田区打造“数字孪生福田”，广州市城市交通数字孪生建设有效缩短核心拥堵干道延误时间。在建设层级上，数字孪生逐步向县（区）、乡镇、社区下沉。因县（区）级、乡镇级、社区级数字孪生平台体量小，各部门之间协调难度低，应用见效快，基本以本地区发展需要自发建设，特别是服务城市管理“最后一公里”的数字孪生社区，具有较强的可复制性和推广性。

专栏 5：深圳“圳智慧”平台

作为国家住建部和深圳市指定的 BIM/CIM 试点区，深圳南山区率先打造“圳智慧”平台，以建筑信息模型（BIM）、城市信

息模型（CIM）、地理信息系统（GIS）等各类城市空间信息为底座，汇聚地、楼、房、权、人、事、物等政务专题数据，打造“一图呈现、一网统管”的数字孪生政府综合管理服务一体化平台。“圳智慧”作为全国首个“5G+AIoT 数字孪生一图感知平台”，提供覆盖交通、卫健、住建、教育、市政、环保、水务等多个业务部门的 100 多项专题应用模块，落地实践和验证数字孪生城市体系建设，建立可复制、可推广的数字孪生城市一图感知平台。

5.视频融合平台可视可管

各级政府广泛部署视频融合平台，推动分散在城市管理、公共安全、交通监控等众多领域的视频资源整合，满足数字政府视频资源统一接入、统一管理、统一调阅、共建共享的需求。视频融合平台正加速与新技术的融合，如与 AI 融合实现简单图像识别到复杂事件预测、决策支持，采用云边协同架构实现数据高效处理与及时响应，与物联网和 GIS 融合为城市治理提供更精准的信息支持等。深圳视频云平台建设云网边端智能视频云架构及安全可信行业标准业务，湖南长沙县视频超融合平台实现全县城重点领域视频资源统一汇聚共享、统一分析支撑、统一运行监管，解决视频资源碎片化、孤岛化问题。

6.物联网平台泛在化互联

物联网平台是我国数字政府最早布局的能力平台之一，通过

物联网平台下接传感、上承应用，实时收集监测多样化感知数据，构建物联资源“一张图”，实现城市全要素数字化，构建一个开放、共享的数据体系，为政府决策提供全面、准确的数据支持，同时也可满足物联网设备的全域感知、集中管理、统筹维护等需求。目前，各级政府日益重视物联网平台整合以实现资源高效配置和业务协同，重视 5G、边缘计算、元宇宙等新兴技术与物联网深度融合以推动平台能力升级。不同地区以物联网为基础支撑数字政府全域运行，积极贡献创新实践和特色案例，如潍坊的“物联潍坊”项目获得达沃斯世界经济论坛推荐、呼和浩特基于 AIoT 打造“青城智慧交管”得到央视点赞等。

（三）数据资源体系

围绕公共数据“供得出、流得动、用得好”，《全国一体化政务大数据体系建设指南》提出八大“一体化”建设任务，构建推进政务大数据领域形成全国一盘棋的数据资源体系，引领数字政府建设从技术驱动全面转向数据驱动。其中，统筹管理、算力设施、标准规范、安全保障一体化提供政策、技术、机制、安全支撑，数据目录、数据资源一体化保障政务数据高质量供给，共享交换一体化保障政务数据跨部门、跨地域、跨层级高效率流通，数据服务一体化激活数据资源价值、赋能高效能政府治理和服务。聚焦数据供给、共享交换、开发利用等核心能力建设，各地各部门在统一的框架下呈现更加深入、更加多元、更加创新的实践趋势。

1.数据归集迈向全量覆盖、高质治理

政务数据逐步从“按需归集”过渡为“全量全要素归集”，各级政府陆续开展政务数据资源全面摸底工作，按照“应编尽编”原则，构建全量覆盖、互联互通、动态更新的一体化数据资源目录，依托全国一体化政务服务平台已汇聚编制超过 300 万条政务数据目录，覆盖国家、省、市、县等多层级；同时，归集数据主体向企事业单位、社会组织等拓展，加速政社数据贯通。“一数一源一标准”提升政务数据源头治理效率，各级政府通过建立目录规范、分级分类规范、元数据规范等数据标准体系，建立“谁主管、谁提供、谁负责”的管理机制，以数据源头治理提高数据质量，例如杭州将标准严格地与数据源匹配，以“有标贯标、无标立标，以标控质、达标入库”原则推进数据治理，并开展“一单位一平台”应用系统整合工作，以集约化建设精准压实数据质量管理责任。

2.数据共享呈现多跨双向的发展态势

一体化政务数据共享交换体系逐步完善，全国一体化政务服务平台和国家数据共享交换平台建设完成，已连接 71 个部门、31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团，累计实现百亿级政务数据交换和数十亿次接口核验。数据加速向基层回流，部委、省市垂建应用与属地化系统平台进一步贯通，税务、海关、银行等垂管部门数据与地方数据的融合共享不断深化，例如浙江省建设“数据高铁”，完全消除了数据供应链的中间环节，直通数源、主动采集，实现秒级、分钟级数据实时更新；四川省开通成都、

绵阳等 7 个市州的“国—市”数据直达通道，推动国家部委 1.45 万类数据汇聚进入数据直达专区。**数据加速跨域共享**，实现从“点状突破”到“链式创新”的飞跃，驱动区域一体化发展，京津冀晋初步建立起信用数据跨区域共享交换体系，实现行政许可、行政处罚、公共信用评价结果等 8 类信息公共信用数据跨区域共享；“长三角一体化数据共享交换平台”和区域统一数据仓库建成运营，不断深化在医疗保障、公共交通等领域的探索实践，形成了统一的政务数据共享规范和标准，数据要素流通进一步突破区域行政壁垒。

专栏 6：长三角跨域政府数据共享实践

长三角地区构建了以长三角一体化数据共享交换平台、“一网通办”平台、区域统一数据仓库和数据共享支撑体系四大模块为核心的区域政府数据共享系统。**长三角一体化数据共享交换平台**，纵向联通全国一体化政务服务平台，横向衔接三省一市政务数据共享平台，同时受益于全国首个跨省域“智慧大脑”的上线，打通了区域数字空间的“断头路”，截至 2023 年 6 月，平台已汇聚三省一市数据目录近 600 项，累计数据共享交换超过 8 亿次（条）。**“一网通办”平台**，构建形成了“1 + 1 + X + N”的工作体系，包括 1 个“线上 + 线下”运行管理系统、1 个区域数据共享交换子平台、X 个移动应用以及 N 项配套制度规范，实现了长三角地区网上办事由“城市通”向“区域通”的转变。**区域统一数据仓库**，储备了海量区域基础数据，包括自然人库、法人库

等基础数据库（“以供促需”归集）和环境监测、人才就业等专题数据库（“以需促供”归集），为系统运行提供保障。**数据共享支撑体系**，搭建了跨域政府数据共享系统的运行安全基座，包括技术标准体系、运维管理体系和网络监管与安全保障体系，为政府数据共享提供共性技术标准，强化日常监管与安全态势感知分析，维护系统的正常组织与运行。

3. 丰富多元的数据开放生态逐步形成

政务数据开放覆盖面持续扩大，各地政府数据开放平台数量爆发式增长，截至 2023 年 8 月，我国已有 226 个省级和地方政府上线数据开放平台，涵盖 81% 的省级行政区；各地平台开放有效数据集总数逐年增长，2017 年至 2023 年 7 年间翻了 40 多倍，其中无条件开放的可下载数据集容量从 2019 年 15 亿增长至 2023 年的超 480 亿，5 年间增长了 32 倍，覆盖市监、交通、工商、生态、气象等多个领域。**规则 and 标准有机结合推动政务数据开放向规范化发展**，各类国标、行标对数据开放的总体框架、技术要求、程度评估、分级分类等提出明确要求，同时更加关注开放全过程的安全保障能力建设。**开放数据的价值实现成为各地关注焦点**，浙江连续三年举办数据开放创新应用、上海建立大数据联合创新实验室、山东开展数创沙龙活动，推动政务数据与社会数据对接融合，营造良好的公共数据开放利用生态。

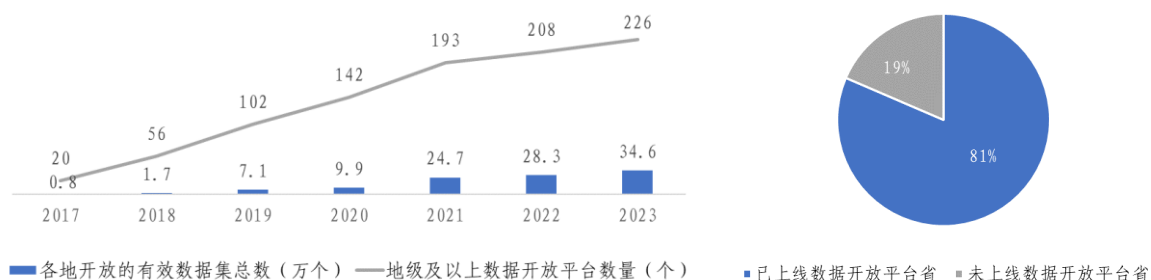


图 二-1 公共数据开放平台建设及开放数据量情况

专栏 7：浙江省数据开放实践

浙江省作为公共数据开放的先发之地，早在 2015 年 9 月，浙江政务服务网就推出了“数据开放”板块，截至 2023 年 12 月，已面向社会开放 33000 多个数据集，超 160 亿条数据，在 2023 年度中国开放数林指数评估中，浙江在省域综合评分中位列第一。

浙江省数据开放平台非常注重用户获取数据的体验，提供了类似“购物车”的“数据批量下载”功能，为开放的数据集提供了较为详细的描述说明，为部分数据集提供了数据字典，以描述数据采集的背景并对数据字段作出解释；同时，通过“社会数据专区”为企业和社会组织提交自己持有的数据提供了入口，其中部分社会数据来自历届数据开放大赛孵化的成果。注重数据集质量，数据在可用性、可理解性、完整性与及时性等方面均处于全国领先地位，同时，设有数据高铁专区，通过接口形式将业务场景下实时产生的数据向用户开放，用户申请接口后基于调用

参数即可持续获取数据，降低了数据产生到开放之间的流通时间。**注重数据开放利用和价值释放**，浙江省已连续 3 年成功举办数据开放创新应用大赛，孵化了“安迅应急救援”“安诊无忧”陪诊服务等一大批应用场景，为公众提供更便捷的服务。

4.授权运营成为数据开发利用新航向

公共数据授权运营是政务数据资源开发利用的重要创新模式，各地各行业积极开展实践，**市场运营模式呈现多元化发展态势**，根据授权集中性可分为地方政府集中统一授权某一国资企业的集中授权模式、授权不同行业属性机构的专区授权模式、根据具体应用场景授权各类型市场主体的场景授权模式。综合考虑数据要素市场的不稳定性、公共数据授权运营的可行性、安全性，当下集中授权模式应用最为广泛，伴随市场逐步成熟，将进一步强化市场营运能力，向面向场景的分散授权模式转型。**公共数据授权运营平台建设趋向集约化、标准化**，成都、南京、青岛等城市以公共数据运营服务平台作为授权运营的唯一通道，杭州市在一体化智能化公共数据平台上开设授权运营专区，《公共数据授权运营平台功能要求》《公共数据授权运营平台技术要求》等行业标准、团体标准相继发布，平台功能架构形成了明确的标准化需求，有利于多地复用和跨区域对接。**数据价值变现需求激增，推动破解公共数据定价的瓶颈问题**，衡阳、怀化等地创新探索以政府固定价格一次性转让数据特许经营权，福建等地将公共数据有

偿服务收费划分为技术服务费（纳入政府指导价管理）和数据服务费（纳入政府非税收入），全国数据价格监测报告制度正在形成。

	集中授权模式	专区授权模式	场景授权模式
运营模式	集中统一授权同一机构	根据行业属性分散授权不同主体	根据场景特性分散授权多类主体
授权对象	独家	多家	多家
典型地区	成都、青岛等	北京等	浙江、安徽等
优势	• 开发利用效率高，能最大发挥数据整合价值 • 便于源头监管，降低安全风险	• 推动数据专业化利用，利于发挥行业聚合价值	• 充分发挥市场竞争作用，利于构建良好的产业生态
劣势	• 市场效率不足，数据垄断风险较大	• 协调难度较大 • 易形成新的数据壁垒	• 协同监管难度大，安全风险高 • 数据整合难影响价值实现

注：华信咨询设计研究院有限公司整理

图 二-2 公共数据授权运营模式对比总结

专栏 8：成都市公共数据授权运营实践

成都市在公共数据授权运营领域的探索走在全国前列，2017 年，率先成立了数据运营的国资载体——成都市大数据集团，并率先明确市政府统一授权、国资载体集中运营的公共数据运营实施路径。2020 年 12 月，成都市搭建了全国首个公共数据运营服务平台，并出台《成都市公共数据运营服务管理办法》，实施了公共数据分段式责任管理，梳理形成了需求收集、数据申请、授权确认、数据交付、数据利用、终止授权 6 大流程环节。

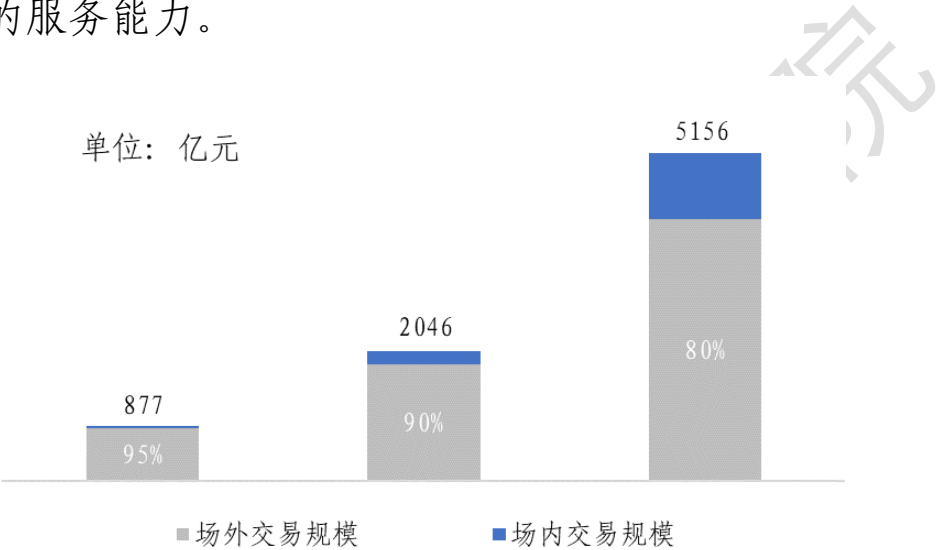
截至 2022 年底，成都市公共数据运营服务平台已上线数据

服务产品 128 个，集成全市 46 家单位 570 类公共数据，支持应用场景超 40 个，例如提供企业的经营类、司法奖惩类等数据支持智慧金融建设，解决养殖户融资难、银行金融风险难把控等问题。整个平台部署于政务云，采用全市统一的政务系统安全运行环境，同时建立了透明化、可记录、可审计、可追溯的全过程管理机制，采用可用不可见的服务模式提供按需服务，有效保障了数据开发利用的安全性。

5.多元参与的数据交易促进生态繁荣

数据交易市场日渐活跃，2022 年，我国数据交易规模达到 876.8 亿元，同比增长 42%，其中金融行业数据交易规模占比达 35.0%，是目前最大的细分行业数据交易市场，互联网、通信、制造业、政务、医疗健康等行业交易活跃度持续提升。当下场外交易仍为主流，占据数据交易市场份额的 95%以上，在大型银行等大中型企业与数据服务企业间基本形成较为稳定的数据供需关系。同时，场内交易蓬勃发展，预计至 2025 年，场内交易市场增速将超过 40%，场内交易占比将从 5%增长至 10%；数据要素交易机构发展产生从“量”到“质”的转变，截至 2023 年 11 月，我国已设立数据交易所（平台）49 家，主要采取“国资入股+政府指导、市场化运营”的模式。数商专业化、规范化发展共建数据要素市场新生态，“所商分离”的运营模式不断完善，从 2013 年至 2023 年，我国数商企业数量从约 11 万家增长至约 200 万家，年均复合

增长率超过 30%，新增数商企业的注册资本呈下降趋势，众多中小企业成为推动数商市场发展的重要力量；数商从传统数字化业务逐渐向数据要素化业务转型，大多已具备数据中介（数据经纪）、数据合规评估、数据安全、数据产品开发/资产管理等数据要素化核心环节的服务能力。



注：数据源于《中国数据交易市场研究分析报告（2023）》、华信咨询设计研究院有限公司整理

图 二-3 数据交易行业场内场外市场规模预测

专栏 9：海南省数据产品超市

海南省数据产品超市于 2021 年 12 月正式上线，是全国首个“政府+市场”运营的公共数据开发利用平台，依托海南省“七个一”大数据能力支撑底座，搭建数据汇聚共享、数据安全开发、数据流通交易三大平台，提供数据归集、开发、流通、安全为一体的全栈式数据流通交易开发服务。

数据产品超市结合“线上旗舰店+线下体验店”，建成了全省

统一的综合数据产品交易服务体系，形成“前店后厂”的生产交易一体化模式，“前店”进行数据产品供需对接交易，“后厂”提供数据产品开发安全域。数据产品超市构建“1+N+X”市场运营体系，立足1个总店，复制N个分店，在省内、全国、境外形成多点辐射、多样合作、多面发展的运营模式，同时联合X个行业版主，打造行业标杆案例，推动垂直领域数据产品生态建立。数据产品超市在全国率先出台首个覆盖数据要素全生命周期的规则体系，配套完善数据供给、交易管理、安全管理、监督管理、开发生产、运营服务6大方向20余个管理规则。

6.场景牵引数据高水平、强落地应用

数据应用由大型平台驱动逐步转向场景驱动，“数据要素×”行动为数据要素流转利用的具体使用场景提供了强有力的实践指引，国家数据局及北京、湖北、福建等十余个省市面向12个基础行业领域和地方特色行业领域开启“数据要素X”典型案例征集，总结推动行业内数据协同、复用、融合创新的典型经验，数据要素应用向更广泛的行业、更多元的主体、更深度的场景拓展。数据应用百花齐放，逐步由公益性向商业化转变，根据行业测算，数据应用在金融、互联网、通信等行业落地效果较好，市占率超60%，工业、医疗、文旅、农业等行业数据应用需求呈现上升趋势，行业覆盖面不断扩大。公共数据赋能公共安全、交通管理、社会保障等公共治理、公共服务发展趋向成熟，转向赋能企业经

营、助力产业发展等商业化应用场景建设，涌现征信贷款、医保核保、商业选址等多行业领域应用。**数据应用向融合创新演进，赋能行业整体数字化转型**，数据要素与人工智能深度融合，数据应用从描述性、诊断性分析向决策智能转变，进而面向具体场景精准快速地出具解决方案；数据要素行业互动更加活跃，政府机构、科研院所、企事业单位等多主体间数据壁垒逐步打通，多源数据融合应用推动跨行业业务深度交叉，催生新产品、新业态、新模式，数据要素应用从提供产品服务向推动行业整体价值跃升转变。

专栏 10：温州市“安诊无忧”数据要素应用场景

2023 年 10 月 30 日，温州市上线全国首批公共数据授权运营应用场景，涉及“安诊无忧”“信贷数据宝”“无忧背调”3 个场景。“安诊无忧”融合公共数据（温州市卫健委）和企业数据（国数联仁（浙江）医疗健康管理股份有限公司），采用派单推荐算法，为用户匹配精准的综合护理服务，提供门诊用户陪诊服务、住院用户陪护服务和上门护理服务。“安诊无忧”数智护理平台有效推动医疗健康行业健康发展，助力陪诊陪护家护机构、培训机构、健康咨询机构等规范、活跃发展，同时创造陪护人员、医疗技术人员等大量就业机会，预测行业相关企业效益将达到市场规模的 0.3%，带动城市经济健康增长。

（四）业务场景应用

1.以小谋大：以“小切口”出发构建应用场景

当前的数字政府应用建设已步入深水区，应用谋划更趋向以“小切口”出发构建场景应用。各级政府在进行应用建设时，呈现出“先从小处入手、后向大面拓展”的倾向，在应用建设初期着重关注对于群众和企业实际需求、具体诉求的精准定位，以及对于部门与基层业务工作中细小的痛、难、堵点问题的有效解决；在应用建设后期，根据“小切口”场景建设推进情况及其在相关试点地区的落地实践情况，逐步以点带面开展后续迭代建设。目前浙江、福建等地区在“小切口”场景应用构建方面已有较多实践经验，从这些地区的实施现状来看，以“小切口”入手构建场景的应用建设路径在确保需求清晰、具体，预估建设规模与效果，避免大规模资源浪费与重复建设等方面成效显著。

专栏 11：“小切口”场景应用

1. 台州市椒江区从渔船治污切入打造渔业全产业链治管场景

台州市椒江区以“海洋云仓”渔船污染物全流程智治为小切口，运用“智能装备+大数据+区块链”技术，打通产废、收集、运转、处置、监管等各环节，实现船舶污染物全流程闭环治理。后迭代“海洋云仓”为“渔省心”，全国首创渔业数字信用评价体系，以存信用分数、评信用等级、换涉渔服务的模式开展运行，

针对不同信用等级开展差异化服务，高信用渔民享受服务，低信用渔民着重监管，拓展出覆盖渔业全产业链、金融链等的治管场景应用。截至 2022 年 8 月底，累计收集船舶污染物 8215 艘次，回收处理海域污染物 3356.5 多吨，回收处置率达到 100%，治污效率提升 50%以上。

2. 厦门市翔安区从网格巡检切入打造“智慧环保+数字地图”场景

翔安区利用数字地图打造出全要素聚合、全方位参与、全过程管控、线上线下联动的数字化开放型智慧监管服务系统，系统内嵌导航、打卡、巡查等多个功能，既可“纵向垂直传导”，通过管理权限实现分级管理，也可“横向打通孤岛”，实现多方无障碍沟通的“互联互通互动”。该应用在后续不断迭代扩建中将数字政府平台与工作管理平台相结合，引导管理对象主动参与管理中，将各职能监管部门汇聚到同一地图上共同推动治理，已经成功运用于入河入海排口整治、污水站点管理、海漂垃圾治理、疫情防控、工地扬尘管控等工作领域。截至 2023 年，先后建立十个工作地图，参与人员持续增加至 500 多人，每月形成有效管理记录 5000 多条，涉及生态环境、市政园林、农业农村等部门、数家国企、辖区各镇街。

2.以合聚力：需求导向驱动一体化综合集成应用

群众及企业需求的多样化、城市治理生态的复杂化、业务协

同的普遍化，不断驱动数字政府应用建设朝着多跨融合与一体化管理的方向发展。上海、广东、浙江等多地都通过打造大型一体化治理、服务、协同平台，推动技术融合、业务融合、数据融合，以实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的高水平协同。一方面，“一网通办”“一网统管”“一网协同”等一体化综合场景建设逐渐成为数字政府建设的重点领域；另一方面，在应急、市场监管、生态环境保护等多业务跨部门协同需求高的关键领域，融合各部门业务场景的综合集成应用成为各地数字政府的重点。当前，一体化综合集成建设逐步向乡镇（街道）延伸，各地政府基层治理平台功能日趋完善，最终导向以基层为落脚点的一体化服务、管理与治理。

专栏 12：一体化集成应用场景

1.上海市城市治理“一网统管”实践

上海市聚焦“一屏观天下、一网管全城”目标，构建“三级平台、五级应用”，驱动城市资源和要素的全量汇聚与高效运营，实现精细化城市管理。围绕城市治理各领域“高效处置一件事”，上海市打造标准化、集成化的“一网统管”数字底座，打破部门之间的信息壁垒和职能缝隙，形成以事件为牵引、以数据为驱动的新型治理模式。构建市级平台抓总体、区级平台主指挥、街镇平台强处置的三级运行架构，并从市级、区级、街镇、网格到社区（楼宇）五个层级推进实战运用。截至目前，上海市

“一网统管”平台已汇集 78 个部门和单位的 1398 个应用，建成国内首个“城市数字体征”，成为数字化赋能城市治理的新范式。

2.深圳市建设民生诉求一体化平台实现“民意速办”

深圳市建设民生诉求一体化平台，打造民生诉求事件“一网统管”的“总调度”“总协调”和“总客服”，形成“1+11+N”民生诉求全功能协同、全流程闭环管理、全方位考核评价的应用体系。将原有 537 个受理渠道大幅压减和整合，保留用户数量多、群众常用的“12345”热线、党群服务中心窗口等 18 个诉求渠道，在后台统一归口管理，集中归集线上线下渠道诉求，确保市民在任一渠道反映诉求都能得到集中处理，实现民生诉求及时响应、群众诉求快速办理、人民智慧及时吸纳、社会风险提前感知。整合 6 个市直单位、9 个区级单位的 15 套处置系统，组织各区各部门 87 家单位在一个平台上开展民生诉求业务办理，打通部门、层级、区域之间的壁垒，实现横向到边、纵向到底的民生诉求全覆盖。

3.浙江省打造“七张问题清单”形成问题全流程处置闭环

浙江以“七张问题清单”作为党建统领整体智治的突破性抓手，基于巡视、审计、督查、生态环保、安全生产、网络舆情、群众信访等方面问题，围绕问题发现、生成、整改、评估、预防全周期，运用数字化改革思路、方法、手段赋能全流程精密智控、全要素综合分析、全方位党建统领，形成了以党建工作

统领问题解决、以问题解决强化党建工作的良性循环，实现点上整改向治理体系和治理能力的跃迁，构建起全局一屏掌控、政令一键智达、执行一贯到底、服务一网通办、监督一览无余的数字赋能、高效协同工作场景。

4.广东省集成“粤政易”平台实现全省政务协同

“粤政易”平台集成了即时通讯、通讯录、工作台、个人信息等多个功能模块，支持跨部门、跨组织、跨地域、跨系统、跨层级的即时通信和文件在线签批，提升了政府部门间的数据共享和协同办公。通过会议管理、任务管理和资讯中心等效率工具，“粤政易”平台实现了电子公文全量互通和交换秒达，极大提高了政务办公的便捷性和效率。目前粤政易注册用户 183.5 万人，服务超 12.8 万家组织机构，日活跃用户数达到 104.3 万，日均发送消息 480 多万条，电子公文交换系统累计交换文电、材料 768 万余份。

5.杭州市余杭区城市安全运行 CT 智治实践

杭州市余杭区针对城市风险隐蔽性强、传统监测手段单一滞后、风险处置多头分散等现实问题，建设城市安全运行“CT”智治场景应用，搭建一张全域安全运行监测网，构建一个城市安全风险库，探索一套风险识别及评估体系，绘制一张全域安全诊断图。梳理城市安全运行风险处置“一件事”清单，建立分领域、分区域、分级别的风险管控闭环处置流程。通过综合定

期的 InSAR 扫描、日常巡检、群众举报等数据，自动生成全区风险态势“体检报告”，根据事件的响应速度、处置效率、防控成效等，对责任单位进行跟踪、督办、评价，实现“实时监测-即时预警-按时处置-监督评价”的城市安全运行风险管控闭环。

3.以改促用：以改革举措牵引应用落地运行

各地政府对于改革举措的重视程度加深，在应用谋划与落地中同步推进与应用相适配的体制机制、政策法规、流程制度等各方面改革。为避免出现由于实际业务运行与系统设计功能割裂而导致的线上线下“两张皮”现象，应用建设部门在进行场景构建时同步谋划实际落地过程中相应的改革举措，对原有流程、机制、模型进行不同程度的调整。当前的数字政府应用建设不再只聚焦单一系统建设，而是更侧重以数字化技术倒逼体系重构和流程再造，推动治理模式整体性转变和履职方式的系统性重塑。

专栏 13：应用场景改革创新实践

1.海宁市以组织机制创新赋能全域“慧眼智治”

海宁市“慧眼智治”应用汇聚 44 家政府职能部门和 1000 多家社会单位视频资源，通过智能算法实现交通违章、食品安全监管、应急救援、国土测量等多个场景实时感知与智慧调度。为加强公共视频管理，海宁市建立公共视频监控建设一体化改革联席会议制度，成立联席会议办公室（亦称“视频办”），后升级为全国首家公共视频数治中心。财政投资视频监控项目的新

增、共享、布点、建设一律由“视频办”审核统筹决定，使用单位通过统一账号登录平台共享授权数据。“视频办”成立后，海宁市共减少视频重复建设 3897 路，通过整合和共享节约资金 1.73 亿元，公共视频共享率达 60%以上，实现安全事故零发生。

2.湖州市政策与应用双线发力绿色金融改革

湖州市为全面检测企业“碳效”数据，构建“数智绿金”应用，实现碳效情况“一码可知”、评价结果“一码应用”、企业需求“一站服务”。为推广“数智绿金”应用，扩大覆盖范围，湖州市出台《湖州市绿色金融促进条例》以推进一系列绿色金融改革激励措施，以“碳效码”分级方案为基础，建立差别化电价奖惩机制；研发多样化金融产品、拓展支持范围、降低准入门槛，对于建设、购买、租用 B 级及以上“碳效”建筑的企业，配套出台低息贷款、税收减免等优惠政策。截至目前，已为 2.1 万家企业开设“碳账户”，覆盖全市生产端 80%的碳排放，湖州累计授信 1028 家，授信金额约 700 亿元，为企业减费让利超 1.4 亿元。

3.杭州市建章立制促进医学检查检验结果互认共享

为整治医院间“多头检查”“重复检查”等群众深受困扰的“顽疾”，杭州市首创医学检查检验结果互认共享应用场景，建设互认信息系统、互认标准体系、互认保障制度。制定《区域医学检查检验结果互认共享质控管理办法》《检验检查结果互认项目遴选制度》及血型检验等 11 套互认项目的标准规范，通过

层层把关，对互认项目申请、准入、实施、评价等 4 个环节进行医疗质量和安全控制，从源头上减少重复检查，实现了互认项目由“医生弹性定”变为“制度刚性定”。截至目前，累计互认项目超 302 万项次，其中检验互认项目 275 万项次，检查互认项目 27 万项次，累计节约金额超 1.4 亿元。

4.以智赋能：应用场景智能化程度不断加深

治理、服务、监管、决策等数字政府各类履职场景的智能化水平大幅提升，智能化应用正在逐步替代人工操作，成为各条线政务处理的核心力量。各部门通过科技赋能对自身履职进行全方位的使能提升，在场景建设中嵌入智能化工具，以改进治理方式、治理手段和治理机制，提升管理、服务与协同水平。当前，大数据算法及模型已被广泛运用于经济监测分析、城市运行管理等场景；人工智能技术在政务服务、治安管理等领域的应用已成一定规模，部分先进地区已开始了对政务大模型的探索；人工智能技术在数字政府业务场景中的应用广度及深度均呈大幅提升态势。

专栏 14：智能化应用场景

1.上海市 12345 政务服务热线在线智能客服和坐席全流程智能化

上海市 12345 政务服务热线，通过重塑业务流程、智能技术赋能，打造出“一线通达”共享共治热线工作平台。基于大模型的文本机器人客服、智能填单、智能派单、坐席知识推荐、

工单智能挖掘、敏感信息过滤等智能手段的运用，有效解放了话务员的双手，实现精准匹配各类管理资源，大幅简化派单流程，处理效率显著提升。借助大数据对政务需求进行动态感知，通过关联分析等手段提前预判企业和群众关注点和政策理解的难点疑点，街镇接收到工单之后，可根据诉求内容和感知平台推荐的相似案例、工单情报等进行统一分析，并结合实时的街镇数据分析大屏进行市民诉求的综合研判、制定合理的解决方案，实现最快 15 分钟处置完毕。

2.广东省政务大模型助力“粤省心”服务体验提升

广东省采用“预训练-微调”策略，通过面向政务行业的预训练大模型，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，对模型进行微调，使其更好适应政务场景，并具备当地的政务知识。基于大模型的在线智能客服为市民提供政务服务导办功能，通过超级话务员“边问边办”的方式指引市民完成办事流程，减少市民排队等待时间，实现市民政务服务体验提升；同时，通过工单信息挖掘，大模型的辅助决策和分析研判能力，可帮助决策端快速发现苗头热点事件，帮助各级政府更好地做出分析和决策。目前，通过大模型预训练和微调，广东省政务领域的智能客服接单占 74%，智能派单占 62%，智能回访占 100%，超级话务员回复准确率达到 90%以上，有效提升了用户体验和政府服务效率。

3.杭州数字信创首席 AI 助手“杭小信”

杭州市为高质量推进信创工作，推动信创产业蓬勃发展，打造数字信创首席 AI 智能助手“杭小信”，构建数字赋能信创产业供需匹配新模式，通过智能手段整合共享政府机构采购信息、拓展政府采购信息发布渠道和扩大供应商寻源范围，实现供给决策与需求表达的无缝对接与整合。“杭小信”可实时学习运维知识及政策信息，运维信息知识库的积累和分析，根据不同的业务场景设置语术及动作节点，形成完整的对话流程和业务闭环，为政府采购主体单位和产品供应厂商提供更为便捷的操作途径及更为智能化、温情化的个性化服务。

5.以数为擎：数据资源加速汇聚融合驱动应用场景创新

当前，政务数据的加速汇聚融合成为驱动数字政府应用场景创新的关键引擎，通过高效整合与利用跨部门、跨领域的数据资源，信息技术与政府服务、管理、决策不断深度融合，催生出一系列创新应用，在推动政府数字化转型过程中逐步释放数据要素价值。各地纷纷探索基于数据融合、数据共享、数据开放的业务流程再造，倒逼政府职能转变，进而推进治理体系和治理能力现代化，衢州依托省级一体化智能化公共数据平台打造基层智治大脑，支持基层事件跨部门、跨领域、跨层级的汇聚、融合、调度以及全量事件任务的闭环运行，江阴依托市级数字底座数据汇聚能力构建社情民意研判平台，实现对群发多发问题、民生热点问

题的提前发现，提前部署，提前控制，化事后被动应对为事前主动预防，有效提升群众的满意度和幸福感。

专栏 15：数据驱动的应用产品打造

海南省数据产品超市充分利用公共数据资源和电子政务平台能力资源，进行公共数据产品开发与服务。数据产品超市以数据驱动，辐射 23 大领域，重点在金融、征信、医保、气象等行业开发数据产品，尤其是例如银行消费贷、保险理赔、招聘背调、精准气象等主题的一系列小而轻的产品应用。2023 年底数据产品超市能源产品专区正式上线，上架了规上企业能耗监测、护网保、电力信用等级评价、电力贷等多款能源数据产品，进一步推广能源数据服务能源行业绿色低碳转型、数字政府科学精准施策、数字社会智慧用能、数字经济创新发展和数据跨境贸易流通。

截至 2023 年底，海南省数据产品超市数据资源引入超千亿量级，入驻企业 1000 余家，上架产品 1600 余个，平台交易额突破 6.7 亿元。

6.以技引领：新兴技术融合引领应用建设的迭代升级

以人工智能、大数据、云计算、5G 等为代表的新一代信息技术正以前所未有的速度和深度融入到数字政府建设中，显著加速了应用场景的建设和迭代进程。人工智能的引入使得政府服务用户体验极大提升成为可能，云计算与边缘计算为数字政府基础设

施灵活性与扩展性大幅增强提供了支撑，物联网和区块链技术的快速发展促进了跨领域协同与资源共享。各级政府积极探索以技术驱动自身履职全方位使能提升的新模式，北京、上海、安徽等地在数字孪生、低空技术、量子技术等领域超前布局，使科技成果充分服务于数字政府各类履职场景。

专栏 16：技术赋能型应用场景
1.上海市量子保密政务办公实践 上海市政府使用量子密信手机，通过 App 客户端、量子安全 SIM 卡以及量子密钥服务平台将量子加密技术与即时通信技术紧密融合，实现消息一次一密、音视频通话全帧加密、多人群聊文件传输加密等功能。在实时治理协同场景中，上海市使用量子加密对讲，通过量子 TF 卡、量子密钥管理服务平台与专用对讲终端，确保对讲、媒体共享、调度信息的高等级加密防护。同时，探索量子云印章、量子安全视频会议、量子安全 U 盾等量子技术赋能场景在政务办公领域的应用。其中，量子云印章将传统的实物印章装入智能印章设备中，通过软硬件对传统印章进行 24 小时管控，将线下的用印申请转移到线上，员工实时申请，领导在线审批，消除了传统印章管理难题，为用印的全流程监管提供安全可靠的智能管理及量子安全防护。 2.合肥市城市生命线数字孪生实践 合肥市建设城市生命线安全运行监测系统，全球首建城市

尺度灾害监测实验网，实现对城市重要基础设施进行整体安全监测、预警和快速响应。从 2017 年起逐步建立起燃气、桥梁、供水、排水、热力、综合管廊、消防、水环境八大领域立体化监测网络，通过前端传感器实现精准感知、精准分析、精准推送。建立 50 多个智能化预警模型，借助“红、橙、黄、蓝”四级等级安全风险空间分布图，实现全市重要基础设施的隐患点清晰可辨。目前已累计布设了前端感知设备 8.5 万套，覆盖 137 座桥梁、7316 公里管线，自系统运行以来，风险排查效率提高约 70%，事故发生率下降约 60%。

3.宿迁市全域“5G+无人机”智能巡检实践

宿迁市基于城市治理服务等领域迫切需求，5G 网络与无人航空技术深度融合，打造无人机云平台，实现多架次多品牌无人机接入控制、航线规划、数据管理等一站服务。根据事先锚定的关键路径制订自动巡检计划后，无人机可按照预定巡逻航线，完成自动巡航任务，对人工巡检不易观察的塔顶天线、平台设备等进行空中辅助检查，形成视频和图片数据库并及时组织分析。宿迁市当前针对城市治安巡逻、湖泊禁捕巡视、交通道路执法、应急通信指挥、三维城市地图绘制等 15 个监管难、治理难、协同难“三难”场景，集成各类算法，实现各种违章行为实时分析抓拍，违章车主、违章单位信息精准识别，各部门应急安全工单智能转派处理。

（五）安全保障体系

1.数据安全触点向全生命周期延伸

在数据成为发展新变量的形势下，数据安全经历着从被动安全保护向主动风险控制转变，建立数据全生命周期的数据安全技防体系正在成为国内外探索的重要方向。一方面，技术支撑能力不断强化，数据识别、分类分级、数据脱敏、数据权限管理等共性基础技术保护敏感隐私数据，隐私计算、区块链等关键技术相结合实现数据使用“可控可计量”和数据流动“可信可追溯”。另一方面，从数据采集、传输、存储、处理、交换和销毁等各个环节落实数据安全措施，对各阶段的数据处理行为进行安全风险监测、评估和审计，及时发现并迅速处置数据安全隐患，形成以数据为中心的全流程安全监管能力，实现数字政府数据全生命周期的纵深防御。

专栏 17：杭州市数据安全管控平台

杭州市通过在市、区（县、市）两级部署数据安全管控平台，将安全数据统一接入管控平台，建立事前管审批、事中全留痕、事后可追溯的安全监管体系，实现了对全市政务网络和数据安全风险事件的发现、通告、处置、评价的管理闭环。通过高效联动探针和矩阵产品的安全信息数据，将多类型的日志、流量数据汇聚到平台内，通过平台的内置模型进行综合分析，与资产管理模块中的数据资产、应用系统资产、接口资产、网

络资产等信息做到一一绑定,及时记录资产数据安全风险变化,做到更全面的数据安全审查和防护,并在第一时间能通知到相关责任人进行处置,将风险损失降到最小化。

除此之外,平台还建立了配套的数据安全监测预警、信息通报和应急处置机制,提高了应急响应和处置能力,确保安全事件得到有效解决。同时,还打通与区县数据局,市公安、网信数据通道,建立全市域网络数据安全协同处置机制。

2.技术突破助力实现安全能力提升

国家先后出台《中华人民共和国密码法》《商用密码管理条例》,顺应密码社会化趋势,细化了密码管理要求,为密码赋能数字政府安全保障体系建设提供了根本依据。密码作为数据要素安全使用的基础和保证,已经由原先的合规式伴生升级为主动先行部署。数字政府业务应用系统、政务网络、政务云平台等,都趋向于使用基于国产商用密码算法实现的密码安全产品和服务,实现身份认证、数据保护、访问控制等安全功能。量子密钥分发(QKD)、量子随机数发生器(QRNG)以及后量子密码(PQC)作为构建未来信息安全体系的先锋技术,其部署与应用条件正日趋完善,成为现有商用密码体系不可或缺的强有力补充。通过与现行密码管理体系的深度整合,将推动信息安全迈入兼具高效性与未来适应性的崭新阶段。一方面,不断演进的技术标准与协议框架确保了技术实施一致性与互操作性;另一方面,不断强化的

QKD、PQC 等技术集成创新不仅拓宽了技术效能的边界与应用场景，还进一步巩固了密码技术的合规根基，促进安全策略从被动合规转向主动防御的根本性跃升。

专栏 18：贵州政务云平台商用密码应用

贵州政务云平台建立以密码为核心的云安全保障体系，通过建设云密码资源池，实现密码运算能力的弹性扩展和高效利用。在此基础上，搭建云密码服务平台以及密码服务配套系统，为上云的政务应用系统提供了统一、标准、安全的密码运算和密钥管理服务，切实保障数据的受控使用和全过程追溯。针对不同应用场景的安全需求，贵州政务云平台的密码服务体系涵盖了终端设备安全、网络接入安全、云平台安全以及业务密码应用等多个维度。截至目前，贵州省已基于政务云平台完成身份识别、安全隔离、信息加密、完整性保护、机密性保护等 100 余个重要领域信息系统密码建设或改造。

3.一体化安全防护体系确保安全可控

为应对数字政府建设过程中日益复杂的安全挑战，数字政府安全建设模式由“碎片化”向“一体化”转变，构建“全方位、多层次、一体化”安全防护体系，形成跨区域、跨部门、跨层级的协同联动机制成为政府首选。数字政府一体化安全防护体系一是综合考虑终端安全、边界安全、网络安全、云安全、数据安全、应用安全，统一安全防护技术和能力要求，统筹整体防护和共性安全能力建

设，构筑数字政府安全防护的基础屏障；二是完善安全运维机制，提升安全运营和应急响应能力，构建形成数字政府一体化安全防护运营能力；三是强化跨层级、跨地域、跨部门的协同联动监管，建立健全事前事中事后安全责任落实机制和检查评估机制，构建一体化安全防护监管能力。

专栏 19：广州市数字安全运营中心

2023 年 5 月，广州成立全国首个超大城市数字安全运营中心，以“云、网、边、端、用”及安全运营的六大安全服务能力为服务重点，通过统筹安全资源、健全安全制度、创新安全技术，建立三级安全保障梯队（专家梯队、运营梯队、驻场梯队）等方式，构建全市数字安全“一盘棋”格局，为全市 505 家政府单位提供统一标准、统一质量、统一运营的一体化服务。未来广州将发挥数字安全运营中心的枢纽作用，加快汇聚区级安全数据，打通市区数字安全预防、准备、处置、评估、改进等关键环节，并以白云区为试点，启动市区统一安全运营联防联控机制，推动实现全市数字安全三个“一体化”（基础设施一体化、运营管理一体化、联防联控一体化）。

4.国产自主可控从“可用”迈向“好用”

《“十四五”国家信息化规划》提出加快研发适应国内经济社会需要的核心技术产品，搭建适配认证平台并加快软硬件适配工作，推动政务等行业融入国内核心技术生态。国产自主可控替代

计划正有序推进，核心处理器、操作系统、中间件、数据库等各数字核心关键技术逐步实现国产化，多个环节、多个行业正以每年 20% 的市场份额进行替换。产品的性能也在实践使用中打磨提升，逐步满足“可控”和“可靠”两个硬性指标。国内信创产业整体呈现出生态、规模化发展的态势，使得以安全可靠、自主可控为核心的信创产品在政府部门得到广泛应用。目前，各单位省级层面信创已基本到位，并逐步向县市层级落地应用，各政府部门对电子政务软硬件信创产品的采购规模呈大幅上升趋势，市场需求开始爆发式增长。

5.端到端的安全策略成为重要选择

智慧城市、城市生命线、工业互联网等各种不同应用场景建设对“云、管、边、端”提出了全生命周期安全要求，端到端安全策略成为数字政府落地多样化应用场景的重要选择。

围绕数字政府业务场景的端到端安全策略针对应用场景的特定安全挑战构建一套综合性安全策略和技术措施，强调从数据产生、存储、处理到传输的每一个环节实施安全控制，确保政务数据和服务信息在全链条、整个生命周期内的保密性、完整性和可用性，涵盖网络层面、数据加密、身份认证、访问控制、安全审计等众多方面。

（六）建设运营模式

1.深化社会资本合作成为主流

政府和社会资本合作实施近十年来，一定程度上起到了改善公共服务、拉动有效投资的作用，合肥高新区智慧城市管理运营项目、平安塔城项目、临澧县城乡体化智能交通项目等多个亿级数字政府项目纳入财政部政府和社会资本合作项目库国家级示范项目，形成数字政府领域政府和社会资本合作标杆范式。为进一步深化基础设施投融资体制改革，国家发展改革委、财政部联合印发《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，提出规范实施政府和社会资本合作新机制，合理采用 BOT、TOT、ROT、BOOT、DBFOT 等实施方式，提高基础设施项目建设运营水平。此后数字政府领域 PPP 项目回报将聚焦使用者付费，并强调不因 PPP 模式而新增地方财政未来支出责任。

专栏 20：智慧丰泽（一期）PPP 项目

智慧丰泽（一期）PPP 项目是 2017 年 4 月由泉州市丰泽区经济和信息化局公开招标，南威软件股份有限公司中标的政府和社会资本合作项目，项目重点建设云计算中心、平安丰泽、智慧社区、智慧政务、智慧教育、智慧园区管理服务平台。

该项目采用 1 年建设、9 年运营的 BOT 模式，即由中标公司负责智慧丰泽（一期）PPP 项目的投融资、建设、运营、管理。本项目投资总额为 4.5 亿元，项目资本金为投资总额的 20%，

即 0.9 亿元，资本金由中标社会资本方 100% 出资。项目预期利润率为 7.198%，项目年度折现率为 4.495%。

智慧丰泽(一期)PPP 项目已建设完成并进入运营期，多项指标达到了全国领先水平，建设成效显著，入选中国新型智慧城市发展创新峰会 2023 全国新型智慧城市建设“百佳创新案例”。

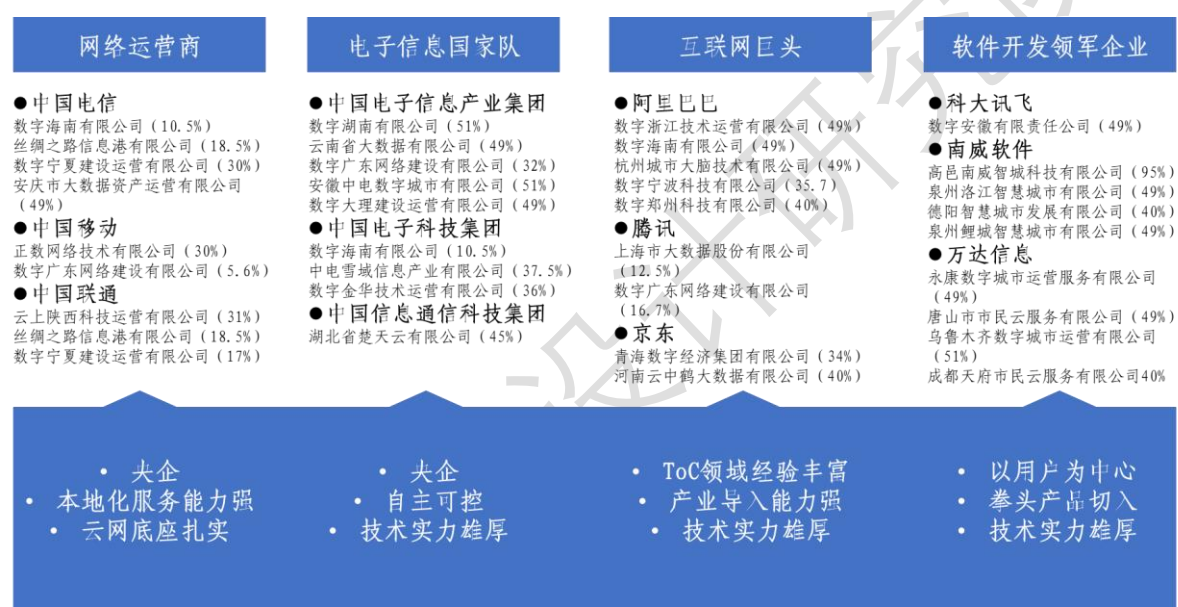
2. 建运一体成为主要运营模式

作为数字政府“一网通办”的典型应用，上海市“随申办”、成都市“天府市民云”、海口市“椰城市民云”、石家庄“石 i 民”等多地均引入成熟合作单位开展市民云平台建设运营工作，有效衔接建设和运营两个阶段，减轻政府压力。相对于以建为主、建运分离的发展模式，在建设之初就明确由同一家单位来开展项目建设和后续运营工作，可以提升项目建设运营整体性，有效地保障数字政府建设项目正常运转所需的资金、人员等持续投入，更符合数字政府长期履职的需要。因此建运一体化的理念正在被越来越多的地方政府所采纳吸收。

3. 专业团队专业运营成为趋势

据统计，截至 2023 年底，全国已有 21 个省（自治区、直辖市）成立省级数字政府建设运营公司，如数字广东网络建设有限公司、数字海南有限公司、数字浙江技术运营公司等，杭州、深圳、成都等地市以及北京朝阳、苏州吴江、厦门思明等区县亦成

立市县级数字政府建设运营公司。该类公司主要承担本地数字政府项目建设、运维、运营以及数据要素市场化配置工作，一般由政府指定国资公司控股，多以服务城市战略为使命，以社会效益为主要导向，兼顾经济效益。部分地区采用混合所有制形式组建合资公司，联合政府和社会资本，构建多方参与的价值生态，整合市场、资金、人才、技术等要素，提供专业运营。



注：华信咨询设计研究院有限公司整理

图 二-4 数字政府建设运营公司市场化参与主体一览

4.核心数字资源谋一体化运营

数字政府的核心数字资源一体化运营日趋成为主流选择，通过将分散在不同部门、层级和领域的数字资源、应用系统、IT 基础设施等核心数字资源进行归集、整合和优化，形成统一管理、高效协同和调度的运营模式，有利于打破信息孤岛，促进资源共享，提高政府服务效能。数字资源一体化促进应用资源、组件资

源、数据资源、云资源等数字资源“一站式浏览、一揽子申请、一体化配置”，相对离散的数字资源整合成一个有机整体，也相应对云网资源、数据资源、基础平台、业务应用的一体化运营调度提出更高的要求，逐步由过去分散单独的运营体系向整体统筹的运营体系过渡。

5.市场盈利模式不断探索创新

传统的政府履职模式正向“以场景为牵引、以用户为中心”的数字化履职新模式转变，突出表现在数字政府更有效地满足人民群众和企业对公共产品和准公共产品的需求。因此，准确把握人民群众和企业发展需求，延伸基础服务范围，打造主动式、多层次增值化服务场景，兼顾普惠服务成本与市场收益，成为数字政府深化建设需要考虑的一个重点。各地纷纷围绕智慧停车、智慧灯杆、互联网金融、智慧养老、智慧充电桩、智慧电梯、工业互联网平台、数字农业、智慧医疗、数字家政、智慧旅游等场景，探索挖掘数字政府市场盈利模式，降低数字政府建设运营成本。

表 二-1 数字政府盈利场景一览

序号	运营场景	盈利点	收费对象	盈利能力
1	智慧停车	①停车费收益 ②与停车场利益分成 ③广告收益	①企业 ②个人	高
2	智慧灯杆	①节能电费补贴收入 ②通信微基站等通信设备租赁 ③显示屏广告出租 ④充电桩充电收益	①政府 ②企业 ③个人	高

序号	运营场景	盈利点	收费对象	盈利能力
3	互联网金融	①平台交易手续费 ②数据分析与风控 ③平台广告收入	①企业 ②个人	高
4	智慧养老	①智慧养老平台加盟商加盟费 ②承接养老机构宣传、引流等服务 ③承接政府智慧养老服务项目建设 ④居家养老远程监控预警服务 ⑤养老机构、社区智慧养老服务中心智慧化能力建设	①企业 ②政府 ③个人	高
5	智慧充电桩	①充电服务费、光伏电费 ②广告位出租收入、自动售卖机出租收入和自助洗车机出租收入等额外费用。	①个人 ②政府	高
6	智慧电梯	①广告收入 ②维保收入 ③保险收入 ④电梯销售安装收入	①企业	高
7	工业互联网平台	①原材料集采收入 ②工业数字化解决方案收入 ③成熟组件租赁收入 ④供应链金融服务交易撮合收入 ⑤政府服务及补贴收入	①政府 ②企业	高
8	数字农业	①农资集采收入 ②农产品交易撮合收入 ③农业保险等金融服务合作抽成 ④农业培训和咨询服务 ⑤农业数字化解决方案收入	①政府 ②企业 ③个人	中
9	智慧医疗	①为医院机构搭建及运营网上医院平台 ②网上远程医疗咨询服务与药物购买的收入分成	①政府 ②企业 ③个人	中
10	数字家政	①平台家政服务交易手续费 ②保险、紧急救援等增值服务收入	①企业 ②个人	中
11	商家预付卡平台	①商家入驻费用 ②为商家提供的金融服务等费用	①政府 ②企业	低
12	智慧旅游	①政府购买服务 ②入驻平台企业服务费用（包括但不限于推广、运营、代理、销售费用）	①政府 ②企业	低

（七）综合保障体系

1.“一把手工程”提升重视度

各地区各部门建立健全数字政府建设领导协调机制，强化统筹规划，明确职责分工，抓好督促落实，保障数字政府建设有序推进。截至 2023 年 11 月，全国 26 省份设数字政府建设领导小组，多位书记省长任组长。贵州、重庆等省份创造性地在省级层面实行“云长制”，以大力度推动大数据智能化创新发展，并据此出台细则行动方案。江苏省由省长任数字政府建设工作领导小组组长，相关分管省领导担任副组长，省有关部门和单位、各设区市政府主要负责同志为成员，以强化重点任务统筹协调和督促评估的力度。广东省于 2021 年率先推行首席数据官制度，负责推进数字政府建设、统筹数据管理和融合创新等工作。最高领导亲自挂帅，推动和监督数字政府建设的相关工作，有利于确保各部门对数字政府建设的重视程度，有效协调各部门间利益关系，打破工作壁垒，促进信息共享和业务协同。

2.制度标准提供规范与保障

一是标准规范为数字政府一体化提供依据与指导。切实可行的标准规范有助于“全域一盘棋，上下一体化”推进数字政府建设，而各领域标准建设也越来越成为各地的核心关切。浙江省出台《浙江省数字化改革标准化体系建设方案(2021-2025 年)》，基本建成了党政机关整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字法治五大系统标准体系。《广东省开展国家标准化创新发展试

点工作方案》于 2024 年正式印发，对开展智慧城市标准体系建设，数据共享、数据要素地方标准和团体标准制定等方面都作出了细化安排。以高标准助力高技术创新、促进高水平开放、引领高质量发展的良好局面正在逐步形成。

二是法律法规为数字政府工作设定明确的框架边界，为公民、企业和政府部门在数字化环境下的行为提供保障，同时对违法行为设定约束条件，保障数字政府活动有章可循、有据可查。2022 年 6 月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，明确提出要加快完善与数字政府建设相适应的法律法规框架体系，为促进政府治理规范化，各地纷纷出台数字政府相关法律法规。2022 年浙江省发布《浙江省公共数据条例》，成为全国首部以公共数据为主题的地方性法规，2023 年广东省发布《广东省政务服务数字化条例》，成为全国首部强调数字化提升政务服务效能的省级地方性法规。

3.通过考评机制检验和引导

一是绩效考评成为提升政务信息系统应用成效的重要抓手。各省积极推进绩效考评工作，通过制定科学合理的评价标准和方法，对数字政府项目进行全面、客观、公正的绩效评估，以引导项目发挥实战实效。浙江省大数据发展管理局发布《浙江省政务应用系统绩效评价工作指南》，建立了“4+N+X”评价指标体系，要求各级政府在开展绩效评价工作时开展政务应用系统绩效评价。江苏、广东等多省在印发政务信息化项目建设管理办法时，强调

绩效评价和项目后评价结果的应用，将其作为下一年度安排政府投资和运行维护经费的重要依据，以考评手段引导和促进数字政府建设运用成效的实现。

二是督查督办成为数字政府建设质量控制的重要抓手。多省份引入督查督办制度，以强作风、硬手段推进数字政府建设落实落地。浙江省金华市采取了专题督查、联合督查、随机督查、实地督查等方式，并在督查中引入第三方评估，建立督查结果通报制度及督察台账管理制度，对督办提醒事项分类建立工作台账，实行销号清零、闭环管理。广东省建立重点任务跟踪分析和督查督办制度，定期开展全省数字政府常态化监测，并将数字政府建设有关事项列入审计年度计划，同时引入社会监督作用，定期向社会公布数字政府建设情况并及时回应社会关切。

4.专项债/国债注入财政活力

近年来，受复杂多变的全球局势以及后疫情时代影响，经济下行压力持续。国家出台一系列政策，要求更好发挥地方政府专项债券的重要作用，2023 年国家调整了专项债投资领域，在原有基础上增加了新型基础设施领域，其细分领域包括云计算、数据中心、人工智能基础设施；市政、民生领域等公共服务信息化；国家级、省级公共技术服务和数字化转型平台等众多数字政府领域内容。各地政府也纷纷加码布局新基建发展，谋求解决数字政府建设资金问题，从新增发行情况来看，近三年新基建领域专项债券项目发行个数、发行金额、占专项债券总发行金额比例都稳

步提升。2024 年，国家新增 1000 亿地方政府专项债，并拟发行 1 万亿超长期特别国债，用以支持重点建设。可预见的是，未来几年，专项债和超长国债将充分发挥刺激经济、撬动社会资本的作用，各地政府将继续重点投向新型基础设施、“数字+”建设等领域，为数字政府注入多元化的财政活力。

5.建设储备数字化人才资源

数字人才是数字政府建设的第一资源。《2024 年提升全民数字素养与技能工作要点》指出要培育高水平复合型数字人才，需要全面提高领导干部和公务员数字化履职能力，各地纷纷加快建立数字政府领域高层次、复合型人才培养机制。广东省政务服务数据管理局和广东省教育厅联合举办广东数字化人才培养计划（政数学院），开展专业化集中培训，建立数字化人才储备库，将政数学院打造成为广东数字政府改革建设和全面数字化发展人才培养的重要平台。

三、 我国数字政府趋势研判

（一）以统筹一体化推进整体型数字政府

一体化将成为提升数字政府整体效能的重要模式。以数字化实现政府跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同联动，进而形成整体型数字政府是必然趋势，一体化建设是必然选择。基础设施一体化将以“全域一朵云”为建设理念，以分布式政务云体系，多云协同、集中调度，实现多云一体化纳管。通过“一网多平面”延伸“专网”能力，实现政务外网一体化建设，按需访问。支

撑平台一体化要求构建智能集约的平台支撑体系，以标准化、组件化、平台化方式提供共性应用组件，支撑各类应用快速开发迭代和复制推广。**数据资源一体化**要求打通政务数据共享流通关键节点，通过建设政务大数据平台，完善基础库、主题库、专题库，打造一体化数据资源池。**应用场景一体化**将推动“一网通办”“一网统管”“一网协同”等多跨融合应用深化建设，以“一件事”视角集成政府履职事项，在更大范围、更宽领域、更深层次推动城市治理全方位变革。**区域协同一体化**，2023 年底长三角实现海事政务服务“全域通办”、跨省通办，粤港澳启动数字湾区建设，在区域协同发展大趋势下，强化区域间数字化协同治理与服务必然成为数字政府建设重点。**安全运营一体化**要求融合数字政府业务的发展，统筹各类安全建设，打造统一安全运营管理平台，集中调度、管理云网边端数用的各类安全技术分析平台、安全工具，实现贯穿事前事中事后的全域安全过程管理。

（二）以数据价值化重塑开放型数字政府

数字政府是一种新型政府治理模式，其与传统政府信息化的核心区别在于现代化治理领域数据价值的充分释放，数据要素价值化是数字政府政务数据开发利用的最终目标。**数据要素驱动政府更高效决策**。随着政务数据数量和质量的不断提升，“数据+人工智能”将改变传统经验决策模式，重构决策流程，推动政府更加科学、高效、精准地进行决策。**数据要素融入市场加速**。当前所有数据资源中，政务数据质量最高、价值最大，也将成为地方政

府最重要的资产融入到数据要素大市场当中，并反哺数字政府持续运行，数据要素市场化是数据价值变现的必然趋势。**数据要素乘数作用凸显**。政务数据将通过授权运营，广泛应用于金融保险、医疗健康、交通运输、商贸服务、市场监管、文化旅游等场景领域，充分释放数据要素乘数作用，赋能经济社会发展，更大发挥数据价值。

（三）以创新智能化提升政府智治水平

智能化是数字政府把握新一轮科技革命机遇的必然要求，也是现代化治理能力提升的必然要求。**机关运行智能化**。数字机关建设将加快推进，借助人工智能等新一代信息技术，建立健全大数据辅助科学决策、一体化协同办公、行政监督全流程数字化等能力，提升政府决策、机关运行、行政监督智慧化水平。**社会治理智能化**。社会治理模式将借助智能化技术从单向管理转向双向互动，提高各类风险预测预警预防能力，促进矛盾纠纷“未诉先议、不诉先谋”，助力社会治安防控、公共安全保障、基层社会治理等领域智慧治理。**公共服务智能化**。智能化技术将助推利企便民数字化服务改革，创新“高效办成一件事”“免申即享”“民生直达”等服务方式，呈现掌上办事服务新模式，形成数字政府主动服务、精准服务、协同服务、智慧服务能力。

（四）以数字普惠化加速弥合数字鸿沟

数字普惠是数字政府践行“以人民为中心”理念的重要举措，是数字政府建设成果更多更公平地惠及全体人民的必然选择。区

域间“数字鸿沟”加快消除。数字政府建设将加大对欠发达地区数字政府建设的支持力度，尤其是全国东西部之间、省域地市间，扩大数字基础设施覆盖范围，优化数字公共产品供给统筹方式，加快消除全国东西部和省域地市间的“数字鸿沟”。针对城乡发展不平衡的问题，将加速以数字乡村为主体的乡村数字基础设施投入，推进数字技术在农业、农村治理领域的重点应用，以确保乡村居民能够享受到基本的数字服务，提升广大农村地区数字化水平。**公平普惠的民生服务加速拓展。**数字政府建设将坚持数字普惠，缩小特定群体的数字鸿沟，消除数字产品和服务在使用过程中对老年人、残疾人等特定群体的障碍，有效扩大具备适老化功能的智能终端供给，深入推进公共服务应用适老化及无障碍改造层次。

（五）以特色化打造数字政府标志性成果

特色化成为各地谋划应用、打造数字政府标志性成果的主要思路。**服务窗口特色化。**浙江浙里办、广东粤省事、江苏苏服办、上海随申办、重庆渝快办等政务服务 APP 根据本地区的谐音相关取名，既朗朗上口易于品牌宣传，也表明服务态度打造数字政务特色。在树立地域品牌的同时，政务服务 APP 将紧密围绕企业和群众办事难点、堵点、痛点，全面提升政府服务效能，为市场主体和群众提供方便快捷、优质高效服务。**重大应用特色化。**得益于连续多年的信息化建设，全国一体化政务服务能力显著提升，各地数字政府均已具备一定的基础。未来数字政府建设将从重大

需求出发谋划多跨场景，以实战实用实效为导向，以综合应用形成解决和改革方案，全方位纵深推进数字化建设工作，浙系列、粤系列、渝系列等一批具有区域辨识度的应用均谋划了拥有全国影响力的重大标志性应用成果。

四、 我国数字政府建设建议

（一）坚持一盘棋推进，统筹数字政府规划、建设和管理

一是推动“一把手”工程，全面提升领导干部数字素养，提高对互联网规律的把握能力、对信息化应用的驾驭能力、对网络安全的保障能力。二是从顶层设计上打破地域与部门藩篱，国家层面要建立“统分结合”的数字政府推进标准，省、市、县加快理顺统筹建设管理体制和协同联动机制。三是将首席数据官作为落实数字政府建设岗位责任制的重要抓手，持续完善政务数据共享协调机制，加速构建数据管理体系，推动数据产业发展。四是实施“一地创新、全域共享”工作机制，及时总结亮点经验、特色做法，发挥示范引领效应，破除制约政府数字化履职效能提升的制度瓶颈。五是建立数字政府建设考核评估机制，完善绩效管理指标，将数字政府建设工作纳入地区绩效考核年度目标。

（二）夯实数字基础底座，强化平台支撑能力建设

一是加快布局一体化数字政府底座，注重智能集约的数字化平台建设，探索构建一体化智能化政务云，推动多云跨域异构的统筹管理和资源调度，满足政务云统一规划、统一资源、统一调度、统一安全和统一运营，且兼顾各级运营和运维需求。同时政

务应用要基于云原生进行搭建，更好地满足业务轻量、敏捷、高度自动化需求，保障政府数字化应用的“广度”和“韧性”。二是**加快共性应用支撑平台建设**，要围绕政府数字化转型的重点共性应用需求，以标准化、组件化、平台化方式，提供各类自主调用、灵活配置的共性技术工具，支撑各类应用快速开发迭代和复制推广。

（三）促进数据高效流通利用，激活数字政府发展动能

一是**创新政务数据管理机制**，明确管理机构及其基本职责、人员，统筹推进数据归集、共享、开放、应用、安全、存储、归档等工作。二是**推动政务数据有序共享**，发挥政务数据共享平台功能作用，按需规范对接政务数据、经济数据和社会数据等，实现政务数据资源按需共享、统一流转、随时调用。三是**推动政务数据开发利用**，优先开放与民生紧密相关、社会迫切需要、行业增值潜力显著的政务数据，充分释放数据要素价值。

（四）创新驱动与协同方式，提升政府履职服务能力

一是**以场景为驱动推进数字政府建设**，围绕政府服务和治理中的实际需求和痛点问题，创新设计并实施数字化解决方案，以快速提升政府效能、改善民众服务体验，推动政府治理现代化。二是**优化数字政府场景供需对接模式**，通过市场化机制和专业化服务，推动“业务需求政府提、解决方案同台竞、应用场景选点试、实验成效用户评”的合作模式。三是**加快推进区域协同**，通过区域间数字政府标准体系协同、政务数据共享、多跨应用场景搭建，

建设全国统一大市场，提升政府治理效能，服务人口流动、便利群众生活办事，助力区域间禀赋资源充分流动。**四是推进“三网”融合建设**，“一网通办”“一网统管”“一网协同”等创新应用以数据融合、业务融合为纽带，面向企业和群众构建集政务服务、政府治理和机关办公等功能于一体的整体智治体系。**五是鼓励政企协同统筹开展政务+AI的场景规划及试点建设**，打造“通用能力+场景建设”模式，同时推广产品化模式，鼓励大模型企业自主投入研发出成熟产品。

（五）强化安全防护，筑牢数字政府建设安全防线

一是完善安全管理机制，健全数据分类分级保护、数据脱敏、风险评估、检测认证、安全审计、问题通报、监测预警和应急处置机制。**二是强化安全防护能力**，统筹政务云、政务网络、政务信息系统安全防护和容灾备份能力建设。**三是提升公共数据安全保障能力**，梳理公共数据流转视图，分析数据流转中的潜在风险点，对数据访问权限控制、数据操作审计、数据服务接口保护等安全基础防护能力进行加强建设。**四是部署安全可控的软、硬件环境**，逐步完成政务云、政务网络等基础设施的自主可控适配改造，推进自主可控技术在数字政府建设领域的广泛应用。

（六）加强资源整合，创新建设运营管理方式

一是探索“政企合作、管运分离”的建设运营模式，开展“统一领导、统筹管理、专业运营、智库支撑”的管理实践，充分发挥企业的技术积累与沉淀优势，引入全国优质厂商和服务，着力培养

本地化运营组织队伍。二是加强项目建设和运维全过程管理，推进项目规划计划、审批、资金预算、竣工验收统一管理。三是探索多元投资模式，以财政资金、专项资金为引导，吸引社会资金广泛参与，根据自身财政情况选择合适的投资模式，可根据项目的类别选择政府自建自营、政府债券、PPP 模式、BOT 模式、EPC 模式及 F-EPC、绿色低息贷款金融+N 模式、政府产业引导基金模式等多种组合投资。

（七）聚焦合作共赢，加快构建产业链和生态圈

一是构建互联互通的产业体系，加快梳理绘制数字政府建设产业全景图谱，打造数字政府产业链关键节点的“配套专家”，构建产业链上下游紧密衔接的产业生态圈。二是加大投入研发力度，推动构建“产业+企业+平台+人才+金融+生态”的产业服务体系，因地制宜发展大数据、物联网、人工智能、区块链等新兴数字产业，布局类脑智能、量子信息、元宇宙等未来产业，构建从基础研究、应用基础研究到产业化一体化的融合创新体系。三是探索数据知识产权保护，以地方试点的方式探索符合我国实际的数据知识产权保护有效路径，从制度建设、登记实践、权益保护、交易使用等方面开展试点。

欢迎关注我们！



华信咨询



电信政企