



云计算标准和开源推进委员会
Open source and Standard for Cloud Advance Reform



数字政府建设
赋能计划

数字政府建设与发展 研究报告(2023)

—技术、业务、数据融合发展路径探索

云计算标准和开源推进委员会
数字政府建设赋能计划

2023年9月

版权声明

本白皮书版权属于云计算标准和开源推进委员会、数字政府建设赋能计划，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：云计算标准和开源推进委员会、数字政府建设赋能计划”。违反上述声明者，将追究其相关法律责任。本白皮书相关案例内容由各参编单位提供。

前 言

随着我国行政体制改革与数字技术不断创新发展，数字政府已经从一个新兴的概念逐渐走向落地。我国数字政府建设也走上了自我探索、自我实践、自我创新之路。进入“十四五”，我国数字政府建设内容不断明晰，时代内涵不断丰富，2022年6月，国务院印发的《关于加强数字政府建设的指导意见》作为数字政府建设纲领性文件进一步明确了数字政府建设各项任务，有力推动了数字政府建设与发展。

当前，我国数字政府建设成效显著，政务云等基础设施建设相对完善，政务大数据共享开放范围和深度不断加大，政务应用数字化改造快速推进。数字政府在发展的同时，在组织管理、资源利用、数据共享、业务效能、服务运营及安全建设等方面依然面临一定痛点与堵点亟需解决。中国信息通信研究院云计算与大数据研究所基于数字政府前期研究积累，与政产学研各界共同探索数字政府未来发展方向，以“技术、业务、数据融合发展路径探索”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，从技术、业务及数据等方向积极探索我国数字政府发展实践路径，同时给出数字政府建设未来发展建议，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及国家治理体系现代化建设。

编写单位

中国信息通信研究院云计算与大数据研究所、数字广东网络建设有限公司、安徽省大数据中心、山西省数字政府服务中心、山西云时代政务云技术有限公司、中国联合网络通信有限公司智能城市研究院、联通数字科技有限公司、天翼云科技有限公司、中电信数智科技有限公司、中电云计算技术有限公司、广州广电运通信息科技有限公司、阿里云计算有限公司、华为云计算技术有限公司、腾讯云计算(北京)有限责任公司、曙光云计算集团有限公司、浪潮云信息技术股份公司、浪潮软件股份有限公司、烽火通信科技股份有限公司、新疆数字兵团信息产业发展有限责任公司、北京致远互联软件股份有限公司、安超云软件有限公司、上海爱数信息技术股份有限公司、创意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、北京华宇信息技术有限公司

编写专家

栗蔚、徐恩庆、张琳琳、孙宗哲、宋佳明、吴宁、吴佳兴、宋光通、张子涵、陈慧岚、吴昊、来昂、张静、马志红、郭靖伟、崔伟、郭中梅、郭真、金程、王鹏、王彪燊、徐笋、祁超、王鲁、张宝玉、王元汉、刘现亮、金广、皮文凯、王晓波、贺超、陆玲、王永霞、高新珉、冷祯鹏、张敏、袁家鹏、宁方刚、陈刚、张琳琳(烽火)、李希哲、李春来、隋成龙、吴冀、何金金、洪宝璇、王泽、徐敏霞

目 录

一、 新时期我国数字政府建设内涵.....	1
（一）数字政府历史演进阶段.....	1
（二）加强数字政府建设是建设数字中国的基础性和先导性工程.....	3
（三）数字政府与数字城市一体化推进提高人民群众满意度与幸福感.....	4
二、 数字政府建设与发展现状.....	5
（一）数字政府建设方向.....	5
（二）数字政府建设现状.....	8
（三）数字政府市场发展情况.....	15
（四）数字政府建设面临痛点分析.....	16
三、 数字政府技术、业务、数据融合发展实践路径.....	18
（一）组织机制建设是开展数字政府建设的先决条件.....	18
（二）技术融合是推动数字政府创新发展的重要手段.....	20
（三）数据融合是提升数字政府跨业务协同能力的基础支撑.....	23
（四）业务场景化融合是推进数字政府建设的核心驱动力.....	26
（五）安全建设是保障数字政府稳定、高效运行的关键.....	40
（六）高效运营是增强数字政府运行效能的有效方法.....	43
四、 数字政府发展建议.....	47
（一）加强数字政府组织管理机制建设.....	47
（二）构建一体化政务云平台体系.....	47
（三）提升数据运营管理效率.....	48
（四）开展数字政府长效运营机制建设.....	49
（五）加快数字政府应用创新.....	49
（六）完善数字政府建设标准体系.....	50

图 目 录

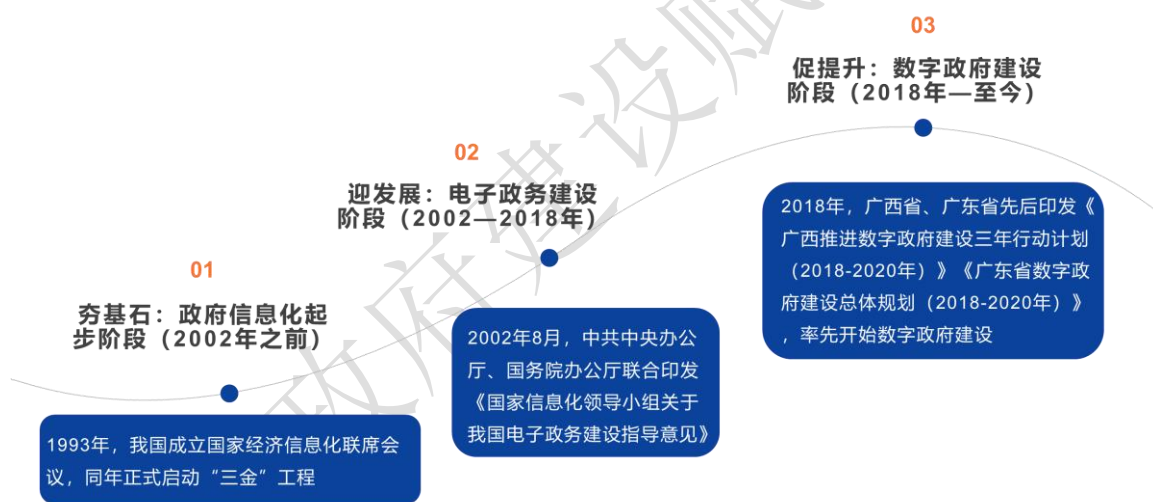
图 1 历史演进阶段.....	1
图 2 数字政府建设重点工作.....	6
图 3 数字政府发展形态.....	9
图 4 数字政府产业发展图谱.....	16
图 5 技术、业务、数据融合发展核心要素.....	18

数字政府建设赋能计划

一、新时期我国数字政府建设内涵

（一）数字政府历史演进阶段

我国政府信息化建设历经 30 载发展，随着行政体制改革与技术不断创新发展，取得了许多成绩。纵览政府信息化发展的各个时期，整体上可以分为三个阶段，一是政府信息化起步阶段，二是电子政务建设阶段，三是数字政府建设阶段¹。



来源：中国信息通信研究院

图 1 历史演进阶段

夯基石：政府信息化起步阶段（2002 年之前）。1993 年，我国成立国家经济信息化联席会议，加强了信息工程化的统一领导，同年，正式启动“三金”工程，由此拉开了我国政府信息化建设的序幕。该

¹ 来源：中国信通院《数字政府发展趋势与建设路径研究报告（2022 年）》

阶段是我国政府信息化的筹备和起步阶段，重点是建设信息化基础设施、行业系统与政府门户网站，借助自上而下的电子业务系统提升政府办公和管理效率，提供便利的公共服务。

迎发展：电子政务建设阶段（2002—2018 年）。2002 年 8 月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》，标志着我国政府信息化建设正式进入电子政务建设阶段。该阶段**一方面**围绕“两网一站四库十二金”展开，包括政府信息化网络、政府门户网站、数据库系统以及重点政务信息应用系统等建设；**另一方面**开始大力推进“互联网+政务服务”工作，2016 年，我国印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，标志着“互联网+政务服务”成为电子政务建设重点。“一网、一门、一次”改革及全国一体化在线政务服务平台建设，有力推进了电子政务发展。同时，随着智能终端的出现和广泛普及，公共服务的供给方式以及公民和企业参与过程的执行方式受到重大影响，为电子政务发展成为数字政府创造了条件。

促提升：数字政府建设阶段（2018 年一至今）。2018 年，广西省、广东省先后印发《广西推进数字政府建设三年行动计划(2018-2020 年)》《广东省数字政府建设总体规划（2018-2020 年）》，率先开始数字政府建设。2019 年，党的十九届四中全会通过的《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若干重大问题的决定》

中明确指出，要“推进数字政府建设，加强数据有序共享”，这是我国首次在国家层面的文件中明确了“数字政府”的建设要求。2022年6月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，从国家层面首次发布围绕数字政府建设的专项政策文件，作为数字政府建设的纲领性文件，对我国数字政府建设作出全面部署。

（二）加强数字政府建设是建设数字中国的基础性和先导性工程

数字政府是国家开展数字中国建设的核心要素，是政府提供政务服务、开展社会治理、推动经济社会发展的重要手段。2023年2月，中共中央、国务院印发了《数字中国建设整体布局规划》，提出了数字中国“两大基础”“五位一体”“两大能力”“两个环境”的建设框架。2022年，国务院先后印发《关于加强数字政府建设的指导意见》《全国一体化政务大数据体系建设指南》，从智能集约平台、政务大数据、政府七大履职能力、安全保障、制度规则等方面明确了建设内容。政府本身具备的经济、政治、文化、社会及生态文明职能的数字化转型与数字中国中数字经济、数字政务、数字文化、数字社会及数字生态文明建设内容相对应。先行开展、完善数字政府建设，能够推动政府治理体系和治理能力现代化，强化政府运行、决策、服务、监管能力，为数字社会治理体系和数字民生保障体系构筑基础屏障，夯实数字中国建设基础支撑体系，引领数字中国建设方向，有效推动数字中国高质量发展。

（三）数字政府与数字城市一体化推进提高人民群众满意度与幸福感

数字政府与数字城市建设都是数字中国建设的重要组成部分。我国数字政府与数字城市建设在民生服务、社会治理、产业发展等方面成效显著。随着数字政府及数字城市逐步进入到深度建设阶段，二者均呈现出“以建为中心”向“以用为中心”转移的特征，并呈现出融合发展态势。从建设主体看，数字政府建设为政府主导，数字城市为政府引导、企业主导方式建设；从服务对象看，二者建设服务对象均为政府、公众及企业，以实现政府高效运行和便捷普惠公共服务；从数据资源看，政府需要借助于政府数据、社会数据、企业数据开展更为高效的数据运营管理，实现业务流程重塑再造，数字城市建设也需要整合政企及社会各类数据以提供更为高效、便捷、智能的服务；从应用场景看，数字政府和智慧城市均围绕产业发展、社会治理、公共服务、城市管理和生态环保等业务场景开展建设。

数字政府与智慧城市的一体化推进，能够更好的释放数据要素价值，创新政务服务模式，提升社会治理效能，更好的促经济、惠民生、兴文化、强产业、美生态。数字政府和数字城市的融合发展，丰富了便民服务网上办理及跨省通办政务服务事项，让公众充分感受到社会发展的数字红利，提高人民群众满意度与幸福感。

二、数字政府建设与发展现状

（一）数字政府建设方向

党的二十大报告提出加快建设网络强国、数字中国，为新时期数字政府建设擘画了宏伟蓝图。随着新一轮科技革命和产业变革加速，数字政府建设既要不断适应数字时代新要求，又要发挥基础性和先导性作用，引领驱动数字经济发展和数字社会建设。作为国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，数字政府建设对推动中国式现代化具有重要意义，国家层面出台专项政策文件对数字政府建设进行整体规划和顶层设计，各地在国家数字政府体系的指导下结合当地的发展实际，制定了独具特色的数字政府建设框架。

在国家层面，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。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。



来源：中国信息通信研究院

图 2 数字政府建设重点工作

在地方层面，各地积极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府履职能力。截至 2023 年 9 月，我国 31 个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团中已有 26 个省级行政单位发布了 38 项数字政府建设指导文件。其中，“十四五”后,22 个省级行政区出台了数字政府建设指导文件。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，浙江省、山东省、江西省等地聚焦数字政府履职能力体系提出进一步细化建设目标与内容，广东省、海南省、甘肃省等地从一网通办、一网统管及一网协同的角度开展数字政府履职能力建设。在各地数字政府重点领域建设方面，江苏省重点推进行业领域数字化转型发展，江西省围绕水利、黑龙江省围绕自然资源、山西省围绕能源革命综合改革大数据创新应用体系建设、安徽省围绕长

三角一体化数据共享制定相关建设规划。

表 1 部分数字政府建设专题规划政策文件

序号	政策名称	印发日期	发布地区
1	《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
2	《江西省数字政府建设三年行动计划（2022-2024）》	2022-5-27	
3	《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
4	《黑龙江省“十四五”数字政府建设规划》	2021-12-30	
5	《吉林省数字政府建设“十四五”规划》	2021-6-30	吉林省
6	《辽宁省“十四五”数字政府发展规划》	2021-10-16	辽宁省
7	《山东省数字政府建设实施方案》	2023-1-29	山东省
8	《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	
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	《安徽省“数字政府”建设规划（2020-2025 年）》	2020-10-24	安徽省
13	《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
14	《浙江省数字政府建设“十四五”规划》	2021-6-4	
15	《关于进一步深化数字政府改革建设的实施意见》	2023-06-26	广东省
16	《广东省数字政府改革建设“十四五”规划》	2021-6-30	
17	《广东省数字政府建设总体规划（2018-2020 年）》	2018-10-26	
18	《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
19	《广西推进数字政府建设三年行动计划（2018-2020 年）》	2018-8-29	
20	《贵州省“十四五”数字政府建设总体规划》	2021-11-26	贵州省
21	《四川省“十四五”数字政府建设规划》	2021-9-27	四川省
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	《陕西省数字政府建设“十四五”规划》	2021-10-27	陕西省

24	《河南省加强数字政府建设实施方案（2023-2025 年）》	2023-4-26	河南省
25	《河南省数字政府建设总体规划（2020-2022 年）》	2020-12-11	
26	《甘肃省数字政府建设总体规划（2021-2025）》	2021-12-22	甘肃省
27	《甘肃省人民政府关于加强数字政府建设的意见》	2021-9-29	
28	《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
29	《宁夏回族自治区数字政府建设行动计划（2021 年-2023 年）》	2021-3-1	
30	《山西省数字政府建设三年规划（2020-2022）》	2020-9-30	山西省
31	《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
32	《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
33	《云南省数字政府建设总体方案》	2023-3-2	云南省
34	《福建省数字政府改革和建设总体方案》	2022-12-26	福建省
35	《自治区数字政府改革建设方案》	2022-9-17	新疆维吾尔自治区
36	《海南省政府数字化转型总体方案（2022-2025）》	2022-7-15	海南省
37	《湖南省“十四五”数字政府建设实施方案》	2022-3-23	湖南省
38	《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

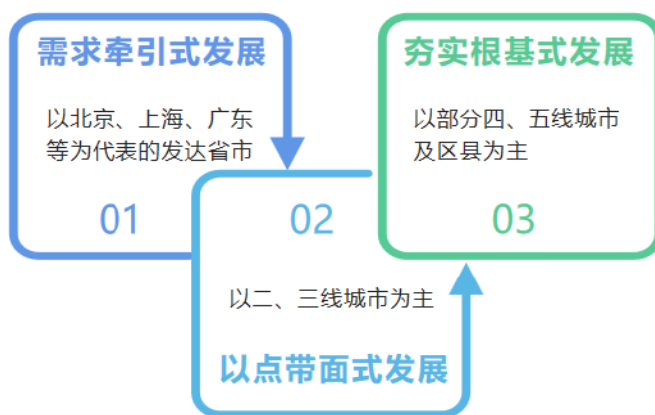
（二）数字政府建设现状

我国数字政府历经多年建设成效显著，国际排名屡创新高。根据《2022 联合国电子政务调查报告（中文版）》数据显示，我国电子政务排名在 193 个联合国会员国中从 2012 年的第 78 位上升到了 2022 年的第 43 位，成为全球增幅最高的国家之一。其中，2022 年我国在线服务排名在国际上排名第 13 位，电信设施排名达到第 47 位。一系列成就显示我国数字政府建设在国际上已经逐渐从“追赶者”转换到“领跑者”，

走出了中国特色的数字政府建设创新之路。

（一）数字政府建设格局

数字政府作为建设整体型、服务型政府的关键抓手，正在全国各地重点推进。其中，以广东、浙江、上海为首的东部地区正在从一网统管向全数字化领域管理推进；以安徽、新疆、广西等省为代表的中西部地区，采用多种模式统筹规划推进数字政府建设工作，提升政务服务能力。整体看来，我国各地区数字政府建设格局与当前各地区经济发展水平呈一定相关性，主要呈现出三种发展形态。



来源：中国信息通信研究院

图 3 数字政府发展形态

一是需求牵引式发展。以北京、上海、广东等为代表的省市正全面推动数字政府、智慧城市建设，不断整合民生服务、社会治理、产业发展各领域能力，以人民群众为中心、以实际业务需求为导向构建应用场景，

真正实现由被动服务向主动服务、由单一服务向综合服务转变。以推进城乡一体化发展、促进城乡公共服务和治理能力的均等普惠作为重点工作内容。

二是以点带面式发展。该类型以二、三线城市为主，其信息化基础设施和数据治理体系建设较为完善，重点领域的行业信息化程度也较高，“数字政府”建设的目的侧重于政府管理，以“雪亮工程”“数字城管”“综治网格”等行业属性明显、管理覆盖面较广的系统为突破，并在此基础上不断叠加新的功能属性进行集中展示调度。

三是夯实根基式发展。该类型以部分四、五线城市及区县为主，因信息化基础相对薄弱，数字政府建设顶层规划有待进一步完善，需要梳理自身数字政府建设重点内容，优先开展涉及国计民生的重要业务场景，持续提升信息化水平。

（二）数字政府建设模式

● 数字政府建设运行组织模式

随着国家层面指导文件以及各地数字政府建设发展规划和实施方案等专项文件的陆续出台，各地数字政府建设组织运行模式也呈现出一定共性。在组织领导建设方面，成立以省（市）政府相关负责同志为组长的数字政府建设领导小组，据统计，截至2023年8月，我国已有19个

省级行政单位成立了数字政府建设领导小组，全面统筹推进数字政府重点任务的纵横协调和督促落实。在支撑体系建设方面，多数省（市）明确升级政务“一张网”，完善政务“一朵云”，以多云管理为抓手，推进以一个省级政务云、M个市区县云和N个行业云为布局模式的“1+M+N”政务云服务体系建设，强化公共支撑能力，重视基础布局建设，兼顾地方、行业特色，以“统建共用”原则统一布局政务基础设施建设，政务云运营服务也成为各地关注重点。在安全体系建设方面，各地要求全面落实各级各部门单位网络安全主体责任，建立健全安全事件预警处置和协同联动机制，建立数据分类分级标准规范，加强政务云网安全能力建设，提高政务系统安全支撑能力，全面提升数字政府领域安全防护技术水平。在数据资源建设方面，各地统筹政务大数据平台建设，围绕数据责任清单、供需对接清单、数据负面清单完善政务数据资源目录体系，完善政务数据采集汇聚机制，加强政务数据汇聚治理，明晰政务数据开放的权利义务，界定数据开放的范围和责任，推进开放共享的数据资源体系建设。

● 数字政府建设运营模式

近年来，各地政府通过体制机制改革、市场化运作等方式积极探索数字政府建设运营路径，已逐步形成“政府主导、管运一体”及“政企合作、管运分离”两大数字政府典型建设运营模式。“政府主导、管运一体”模式是以政府为核心主导者，统筹规划实施、资源调配及运营服

务，以直接采购、分散竞争的模式依法向各技术企业采购数字政府建设及运营服务，保持与市场各级主体的良性互动，企业、研究机构等可凭借自身优势参与到数字政府建设的各个环节与流程，逐步形成政府主导，多元主体参与的合作机制，代表省份包括北京、上海、贵州、湖北、黑龙江等。“**政企合作、管运分离**”模式则更加强调政府职能转变与市场化资源配置，即政府部门专注于政策供给、体制机制及业务改革，并通过组建专业化的数字政府建设运营平台公司提供技术保障服务，政府向平台公司购买云服务，以此逐步形成职责明确、多元平等的合作机制。目前，广东等省级行政单位已组建了省级平台公司用于数字政府建设，从公司性质看，主要包括政府为主企业参与、企业为主政府参与及政府独资或政府与国有企业共同出资设立三种类型。

（三）数字政府建设成效

随着数字政府建设的不断深入和发展，整体看来，我国数字政府数字基础设施等硬环境建设趋于成熟，政务大数据体系建设初步形成，共性支撑平台建设成效显著，各地便民利企等网上办理政务服务事项不断增加，政务应用创新体系建设逐步加速。

在政务云平台建设方面，目前，我国 31 个省（自治区/直辖市）和新疆生产建设兵团均已初步完成政务云建设，超过七成地级行政区以及部分县区已完成政务云建设。以云为代表的政府数字基础设施建设不断

优化升级，容器、微服务等云原生技术在政务云建设中逐步被应用，不断提升数字政府运行的“韧性”。

在政务大数据建设方面，《全国一体化政务大数据体系建设指南》数据显示，全国已建设 26 个省级政务数据平台、257 个市级政务数据平台、355 个县级政务数据平台。同时，全国一体化政务数据共享枢纽已建成，构建起覆盖国务院部门、31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团的数据共享交换体系，初步实现政务数据目录统一管理、数据资源统一发布、共享需求统一受理、数据供需统一对接、数据异议统一处理、数据应用和服务统一推广。《数字中国发展报告（2022 年）》数据显示，截至 2022 年底，全国一体化政务数据共享枢纽已接入各级政务部门 5951 个，发布各类数据资源 1.5 万类，累计支撑共享调用超过 5000 亿次。

在共性支撑平台建设方面，《数字中国发展报告（2022 年）》数据显示，截至 2022 年底，全国一体化政务服务平台实名注册用户突破 10 亿人，累计总使用量超过 850 亿人次。全国 96.68% 的办税缴费实现“非接触式”办理，电子发票服务平台用户数量突破千万级。电子证照共享服务体系持续完善，已汇聚 31 个省份、新疆生产建设兵团和 26 个部门 900 余种电子证照、56.72 亿条目录，累计提供电子证照共享服务 79 亿次，有效支撑“减证便民”。**从地方上看**，各地共性应用支撑平台以省级统筹、统分结合为主，强化省市两级基础支撑。省级统筹搭建省级共

性应用支撑平台，如统一身份认证平台、统一电子印章平台、统一电子证照平台等，统筹推进基础性通用应用系统建设。市级承接使用省级建设的应用系统，根据需要开发部署特色应用，不再重复建设省级提供的基础库、公共应用支撑平台。

在政务应用建设方面，围绕政务服务“一网通办”，截至目前，根据不完全统计，各地政府政务服务网上办理事项实现率普遍超过 90%。全国 31 个省（自治区/直辖市）和新疆生产建设兵团均已建设省级政务服务移动端，“小程序和 App”正在成为移动政务服务的主流模式，各省面向公众、企业及政府涌现出一批“浙里办”“粤商通”“北京通”等优秀的移动政务服务应用。**围绕城市治理“一网统管”**，多数城市以省、市、区（县）三级的城运中心系统平台，形成市、区（县）、街镇、社区、网格的五级联动的治理格局。**围绕政府办公“一网协同”**，根据 IDC 发布的《中国政务协同办公市场分析与领导者实践，2023：面向数字政府时代的一网协同》数据显示，80%的省级行政单位已明确建设政务协同办公平台。

在政务应用创新建设方面，在相关技术产品性能不断提升及供应链体系不断完善背景下，政务应用创新体系建设正在加速开展。政策层面，北京、天津、广东等地市陆续出台鼓励支持政务应用创新建设发展的专项政策，以提供专项政策资金支持等方式推动产业落地发展。

（三）数字政府市场发展情况

（1）我国数字政府建设市场情况

我国数字政府市场规模巨大。根据测算，2022 年，我国政务云市场规模达到 976.2 亿元，同比增长 21.63%，随着政务应用创新等数字基础设施建设不断加快，政务服务运营市场的持续完善，预计未来将会保持相对平稳增长；数字政府市场发展方面，在各地政务大数据平台建设及数据要素市场化交易的背景下，政务大数据市场将会迎来迅猛增长；同时随着政务大模型在政务行业的广泛应用，政务应用升级改造进程将会进一步加快，政务应用市场将会进一步提升。

（2）我国数字政府建设市场格局

我国数字政府建设市场生态格局已现，企业合作模式相对成熟。从建设内容上看，政务云、政务大数据、政务应用、政务安全、政务特色行业等各方面均有服务商提供服务，同时已形成相对稳定的产品服务体系，各服务商间相互合作，构建集约、共赢的生态共同体。



来源：中国信息通信研究院

图 4 数字政府产业发展图谱

（四）数字政府建设面临痛点分析

一是组织管理待完善，统筹推进存堵点。当前，我国数字政府建设基本形成了高位统筹的组织领导格局，但在实际推进过程中各地区数字政府发展不平衡，跨部门、跨层级的协作能力不强，各部门间横向协同不顺畅，缺少科学、合理的沟通协调机制，不利于形成一体化统筹推进局面。

二是基础资源利用水平低，应用整合遇挑战。在基础设施层面，政务云及政务网络资源能力超过实际应用需求，存在资源利用浪费现象；在应用层面，部分政务应用的实用性和便捷性不高，现有政府业务系统跨

部门和跨平台整合困难，无法有效支撑政府决策和社会公共服务能力提升。

三是信息孤岛依然存在，数据资源价值待释放。各政府部门业务系统众多，政务系统之间数据互通受到了诸多制约，如协调机制不通畅，平台网络不联通，数据格式不一致，接口标准不规范等，直接导致信息孤岛问题难以解决，难以有效推进政府业务协同。与此同时，政务数据资源建设缺少全生命周期管理，数据重复采集和质量问题严重，缺乏有效的数据整体运营管理机制来提升数据支撑应用水平。

四是运营机制不健全，安全建设待提升。数字政府建设亟需长效运营机制保障，一方面存在数字政府建设运营各方责任边界不清晰现象，一旦出现问题，易出现“扯皮”现象；另一方面缺少完善的运营考核指标，同时亟需第三方对数字政府建设情况客观评价。

三、数字政府技术、业务、数据融合发展实践路径

我国数字政府建设历经多年实践，有力推动了社会经济发展。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，建设整体型、服务型政府，加快政府职能转变，是推进中国式现代化及国家治理体系现代化的时代要求，我们需要从组织机制、技术融合、数据融合、业务融合、安全建设与高效运营六个方面统筹开展，深度探索数字政府技术、业务与数据融合发展路径。



来源：中国信息通信研究院

图 5 技术、业务、数据融合发展核心要素

（一）组织机制建设是开展数字政府建设的先决条件

数字政府建设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。从数字政府建设实践可知，单纯开展政务云等信息化建设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”，不利于数字政府建设的整体协调、一体化推进。加强数字政府组织机制建设，筹建“数字政府建设领导小组”，由各地区党政相关负责同志担任组长，便于“由上而下”推进数字政府向纵深发展，统筹政府数字化转型建设方案与实施路径，纵向上加强各级机构数字政府建设，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。

专栏一：组织机制建设

1. 贵州省数字政府组织机制建设工作

贵州省在全省层面成立大数据发展领导小组，省长作为领导小组组长，分管大数据工作的常务副省长作为领导小组的常务副组长。同时，贵州省推行“省-市-县”三级云长制，建立省、市、县三级党政主要领导为核心的信息化和“云”工程建设责任体系，省长为“省级总云长”，分管省领导为“第一云长”，各地各部门“一把手”是本

地本部门“云长”²。施行“云长制”后，贵州省积极推进数字政府“7+N”平台项目建设，完善四大基础库，开展扶贫等主题库建设，推动各级各部门政务数据资源共享开放和深度融合应用，提升数据服务能力。

2. 广东省数字政府组织机制建设工作

广东省数字政府组织机制建设按照“政企合作、管运分离”的总体原则开展建设。一是统一领导。省、市、县（市、区）设立本级数字政府改革建设工作领导小组和政府首席数据官（CDO），完善主要领导负责制。二是统筹管理。各级政务服务数据管理局，作为本级数字政府改革建设工作和公共数据管理的行政主管机构，统筹协调各职能部门信息化项目管理，负责建设运营公共类项目。三是专业运营。按照“政企合作、管运分离”要求，优化省级数字政府建设运营中心。在省市一体化要求下，开展本级政务信息化项目建设、运营工作。四是智库支撑。发挥省级数字政府改革建设专家委员会作用，指导省级数字政府规划和项目建设，提高数字政府改革建设的决策科学化水平。

（二）技术融合是推动数字政府创新发展的重要手段

技术融合是指不同数字技术在同一业务场景中相互协同、组合，实

2. 曾宇航，朱俐莎，史军. 云长制：政府数字化转型的组织领导机制研究[J]. 电子政务，2023(08): 2-9

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务信息化向数字化、智能化升级提供了可能。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务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。

专栏二：技术融合建设案例

1. 物联网+AI 政务大模型助力白云智慧城管建设

目前白云区已有 30 多个部门单位、180 余个政务业务系统部署至区内政务云平台，构建起“一屏观白云、一键连指挥、一门办业务、一网统管理”的社会治理格局。广州市白云区城市管理和综合执法局以数字化建设为引擎，按照一个数据底座、一个业务中台、N 个应用模块的模式，将 5.2 万多个城市部件、1.7 万多个城管物资、近 7000 名作业人员及数万宗实时事件通过“数字上图”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。通过压实送气工上门安检责任，推动燃气安全检查定期全覆盖；通过环卫收费线上化，促进收费过程透明、规范、高效、便捷；通过垃圾分类“AI 云站桶”，实现一人值守多个点位；通过“物联网+AI”对压缩站的动态监管，实现垃圾量同比下降 300 多吨/天，间接节省财政资金近千万元；通过“物联网+AI 大模型”逐步实现视频线索“自动审核、自动派发、自动闭环”，推动流程再造，实现降本、增效，通过数据治理及应用，为领导决策提供有力支撑，全面赋能城市管理智能升级。

2. 杭州公共数据深度开发利用平台建设

杭州市为全面落实《数据二十条》，在《浙江省公共数据授权运营管理办法（试行）》与《杭州市公共数据授权运营实施方案（试行）》指导下，成立杭州数据交易所，探索构建“交易场所+数据商+第三方服务机构”协同创新的多元生态，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，释放数据要素流通价值，积极谋划数据安全制度规范、技术防护、运营管理三大体系建设。通过区块链和隐私计算技术解决数据流通过程中，数据共享与隐私保护之间的天然矛盾；通过安全风控和人工智能技术助力海量数据高效分类分级，确保数据安全可信。截至 2022 年底，杭州市数据交易所已与 215 家企业建立合作关系，上架产品 428 件，实现 568 笔交易业务，累计实现交易金额 10.91 亿元。在金融、医疗、安全、传媒等多个领域，输出数据

接口 API、数据集、数据报告等多种类型数据产品。

3. 湖南长沙县视频超融合平台建设

湖南长沙县视频超融合平台利用视图大数据和人工智能技术，整合全县 12 个单位超 3 万路视频，实现视频资源全面共享，全域联网化，视频资源综合利用率将提升 60%以上；接入超 30 类智能分析算法，准确率普遍超过 90%。实现全县城管、公安、交管、环保等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。

（三）数据融合是提升数字政府跨业务协同能力的基础支撑

数据融合是集成多个数据源以产生比任何单个数据源提供的信息更一致、更准确和更有价值的信息的过程。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，一方面打破数据孤岛，通过数据融合共享回流至基层部门，推动在乡村振兴、招商引资、政务服务等领域应用落地；另一方面可以促进政府重塑业务流程，优化组织架构，创新政府运行模式。

专栏三：数据融合建设案例

1. 广东省数据资源“一网共享”体系建设

广东省数据资源“一网共享”平台按“省市两级部署，省市县三级管理”的模式布局，建立全省标准统一、动态管理的公共数据资源目录推进公共数据“一数一源一标准”采集汇聚，省数据资源“一网共享”平台可共享资源目录超 14.79 万个。其次，推动全省省市县各级单位全面汇聚多类型政务数据，为全省 1872 个业务系统提供千亿次数据服务调用，同时，依托全国一体化在线政务服务平台和国家共享交换平台成功对接 49 个国家部委数据资源，赋能全省国垂数据共享需求，支撑全省政务服务跨省通办。最后，构建面向场景的数据服务，为用数单位提供“数据+工具+场景+案例”一揽子解决方案，实现全省各级数据跨层级安全高效汇聚、流转及应用。

2. 清远数字政府建设运营中心指挥平台建设

按照广东省“一网统管”工作要求，基于数字中枢底座，清远市数字政府建设运营中心指挥平台已汇聚全市 10.04 亿条数据、54038 路视频和 13860 台物联感知设备，完成 2.75 亿条数据的治理、融合分析，形成 18 个主题库；建设经济运行、政务服务、12345 热线、医疗

卫生、生态宜居、城市交通、城市管理类等 22 个专题应用，覆盖 3880 个核心指标数据，覆盖 5 大核心领域，初步实现“一键看全局，一屏览全市”；加快组建数字政府“产学研用”发展联盟，推进“魔芋”、“丝苗米”产业大数据、“旅游大数据”、“智慧信息”、“语音标注”、“文本标注”、“图片标注”、“空间标注”等 12 款数据产品成功上架广州数据交易所，推动数字经济发展，形成协同共享、精准决策、绿色发展的智慧城市“数治”新模式。

3. 西藏自治区大数据中心数据中台建设

西藏自治区大数据中心数据中台横向联通各区直部门业务系统，下联地（市）政务数据平台，形成跨部门、跨区域、跨领域的数据共享共用的格局，是数字西藏政务数据融通共享的总枢纽、政务数据服务的总门户、大数据应用创新的总支撑。目前自治区已对接了 135 家单位，汇聚 14 亿条数据，开展基础库、主题库建设，资源目录发布数达到 2026 个。围绕西藏的四件大事，构建“经济运行”、“公共安全”、“生态环保”、“兴边富民”4 个数据应用主题，通过数据对多源数据的集中汇聚、存储与组织、关联与分析、挖掘与可视化，联通各业务单元的数据资源，发挥西藏大数据平台的底座能力，呈现信息化运行全貌，完善政府治理水平、提升政府服务和监管能力。

4. 山西省政务数据资产“一本账”管理建设

为认真贯彻落实党中央、国务院关于加强数字政府建设、加快推进全国一体化政务大数据体系建设的决策部署，全面摸清政务数据资产底数，提升数据资源统筹管理能力和共享利用水平，山西省行政审批服务管理局坚持全省统一标准，实施政务数据资产“一本账”管理。利用一年多时间，组织各部门逐项梳理确认政务信息化项目、系统、数据表、数据项，形成可按类别、地域、部门等“科目”编排的全省政务数据资产账本，实现标准规范、数据资产、数据供需、数据安全“一本账”管理。政务数据资产管理系统涵盖了 353 个政务信息系统的 34138 张数据表，60.36 万类数据项，实现了找数、用数、治数、供数、管数一套标准、一个平台、一体化管理，进一步优化了数据资源配置，使数据资源底数更清，共享需求更准，供需对接效率更高，趟出一条具有山西特色的数据治理新路径，为建立数据要素市场、促进数据要素流通奠定了良好的基础。

（四）业务场景化融合是推进数字政府建设的核心驱动力

数字政府建设要始终坚持“以人民为中心”的宗旨，要以满足人民对美好生活的向往以及增强人民群众的获得感、幸福感、安全感作为出发点和建设目标。业务场景数字化建设是数字政府建设是否成功的“指向标”，是建设整体型、服务型政府的核心内容。作为直接面向政府、公

众及企业提供服务的窗口，政府各类业务场景的数字化建设既包括技术融合、数据融合带来的性能和功能的提升，也包括业务流程再造带来的政府运行效率的提高。目前，我国数字政府建设已进入场景驱动的服务理念创新、服务模式重构的深层次改革阶段，放眼全国，“不见面审批”、“一次都不跑”、“最多跑一次”、“24小时不打烊”、“一办到底”等新型政务服务模式持续涌现，在充分发挥数据赋能基础上，构建紧密融合的业务协同机制，实现业务场景的横向拉通与纵向穿透，进而打造多跨融合的应用场景成为数字政府各业务场景建设重点。梳理当前数字政府提供的业务服务，主要包括经济调节类、市场监管类、城市治理类、公共服务类、生态环保类、数字机关类六大场景建设。

场景一：经济调节类场景

经济调节类场景建设是指将数字技术广泛应用于宏观调控决策、经济社会发展分析、投资监督管理、财政预算管理、数字经济治理等方面，全面提升政府经济调节数字化水平。

专栏四：经济调节类场景建设案例

1. 广东省“粤商通”建设

“粤商通”持续推动广东省涉企政务服务“一站式、免证办”，

推出“广东省稳市场主体诉求响应平台”“粤财扶助”、法人数字空间等特色服务平台助力优化营商环境。截至2023年8月底，累计市场主体注册用户达1508.9万，日均访问量330万次，累计访问量达29.34亿次，月活跃用户数超260万，集成电子证照1333类，累计上线涉企高频服务超3600项。“粤商通”创新推出企业数字名片“粤商码”免证办事，在全国首创原生集成“电子营业执照”系统支持自然人股东刷脸认证等，覆盖广东省21个地市，支持1919个办事大厅涉企服务免证办，不断推动企业全生命周期一站式办理。

2. 浙江省产业大脑建设

2021年年初，浙江省在全省数字化改革大会上提出建设“产业大脑”，即基于系统集成和经济调节智能化的理念，将资源要素数据、产业链数据、创新链数据、供应链数据、贸易流通链数据等汇聚起来，运用云计算、大数据等新一代信息技术，对数字产业发展和产业数字化转型进行及时分析、引导、调度、管理，实现产业链和创新链双向融合。如今，浙江省各地“产业大脑”的建立，正在推动产业迭代升级，为经济发展注入新动能，助力一、二、三产高质量发展。目前，浙江打造以“产业大脑+未来工厂”为核心的数字经济系统，已建设细分行业产业大脑96个，创新打造产业大脑能力中心，累计建设未来工厂52家、智能工厂（数字化车间）601家。

3. 赣州市“亲清赣商”（二期）建设

赣州市“亲清赣商”（二期）建设以着力打造新时代“第一等”营商环境为目的，围绕更好的服务企业商事主体，基于“亲清赣商”惠企政策兑现平台升级建设“亲清赣商”惠企服务平台，全面打通江西省“惠企通”服务平台政策兑现全流程，聚焦完善惠企政策用户申报、事项审批、资金兑付、兑付风控等政策兑现全链路业务功能，延伸拓展惠企政策库、区县专区构建、智能查询统计等主题特色服务。

“亲清赣商”（二期）建设围绕区县企业生产经营的“政策、资金、空间、人才、产业链”要素，基于“智能、集约、普惠、便捷、互动、推介”六大原则，通过项目建设实现惠企政策的“集中汇聚、精准查询、主动推送、高效兑现”。项目上线以来，已经打通和对接委办局 94 个，线上提供可办理的惠企服务事项 1293 件，完成办件兑现数 67698 件次，兑现惠企金额数 42.81 亿，服务满意度达到 99.98%。

场景二：市场监管类场景

市场监管类场景是指充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，以有效监管维护公平竞争的市场秩序。

专栏五：市场监管类场景建设案例

1. 郑州市“郑冷链”系统建设

作为全国重要的综合性交通枢纽,郑州平均每月进口冷链食品 6 万余吨,全市现有冷库 3166 个。郑州“郑冷链”系统是基于区块链技术研发的冷链食品追溯系统,利用“冷链食品溯源码”,可实现从供应链首站到消费环节产品最小包装的闭环追溯管理,全面掌握冷链食品供应链流向,实现“商品水源可溯”、“流转信息可查”、“终端去向可追”、“全程精密管控”的目标。“郑冷链”系统可以将商品的整个溯源信息及时、快速的展现给市场监管工作人员,实现精准溯源。若发现某一地区的进口冷链食品出现了问题,市场监管人员可以通过系统后台快速找出销售商品的生产加工企业、餐饮企业、生鲜电商、大中型超市等。未来,这一系统将彻底改变之前挨家排查的模式,大大提高工作效率。截至 2022 年底,全市累计激活冷链企业 3724 家,贴溯源码 5015 万张,入库冷链食品 93 万吨。

2. 四川省南充市“市监一键溯”智慧监管平台建设

四川省南充市市场监督管理局为满足国家“十四五”规划对市场监管智慧化的要求建设南充“市监一键溯”智慧监管平台。构建“一

网统管”体系下的智慧监管中心系统，其整体架构为“12315+N”模式，实现了市场监管智慧化，通过移动端的应用，支持市场监管相关办公提醒、任务处理、信息查询、监管事项录入等工作的开展，提高基层干部工作效率。“市监一键溯”智慧监管平台建设优化了平台标准接口，实现多厂家监控 100%对接；通过 AI 上云，100%赋予摄像头“智慧”；通过自动化和智能化的功能，减少了人工操作和重复性工作，平均每人每天节省 2.5 个工时；通过实时监控和预警系统，及时发现市场问题和违规行为，整个流程闭环从 5 天加快到 2 天。平台上线后使市场秩序更加规范、行政执法更加透明、政治生态更加清朗。

场景三：城市治理类场景

城市治理类场景是指整合城市各个部门的数据，包括交通、环境、教育、卫生等方面的数据，建立数据共享机制，实现跨部门的数据流通和集成。推动社会治理模式从单向管理转向双向互动、从线下转向线上线下一融合，着力提升矛盾纠纷化解、社会治安防控、公共安全保障、基层社会治理等领域数字化治理能力。

专栏六：城市治理类场景建设案例

1. 浙江省委应急处突应用建设

浙江省委应急处突应用以数字化思维和系统思维建立党委牵头抓总的一体化智能化应急处突应用支撑系统。依托“应急处突”浙江省委快速搭建 16 个业务场景，3 个多跨协同场景，对接 14 个省级突发事件核心职能部门，在 2 年内全省开通有效账户 25446 个，受理事件 16305 件，触发到省级领导的事件共 1572 件，各级领导批示共 4065 次，其中省级领导批示 660 次，每月活跃用户数量近 3000 人。“应急处突”深入打造“一库、一榜、一图”总览全局的核心应用场景，且在“事”和“治”两个层面构建工作闭环，构建了全域一体化数字化应急处突工作体系，探索了全域治理现代化新路径，并构建了“横向到边、纵向到底”的党建统领的大应急处突体系。

2. 青岛市崂山区“三建联动网格化治理”建设

青岛崂山“三建联动”项目以党建引领、社会建设、城市建管三大类场景的融合建设为主要内容，自 2017 年“三建联动”网格化治理平台应用系统上线运行以来，“三建联动”平台陆续整合部门信息资源。汇集民政局、司法局、卫计局、安监局、食药监管局、市场监管局等共 17 个部门的相关数据，沉淀 6 类数据库，包括人口基础数据库、法人基础数据库、房屋信息数据库、空间信息数据库、视频数据库、网格化治理数据库。截至 2022 年 7 月，经过基础信息大排查、人口普查、安保维稳、疫情防控、核酸检测等工作的多轮核查，最终核

录楼栋数据 6.5 万余条、户门牌数据 22 万余条、人口数据 46.9 万余条、法人数据 3.8 万余条；上报城市管理、矛盾纠纷、消防安全、社情民意等各类事件 32 万余件。

3. 昌平政务云回天城市大脑建设

昌平政务云回天城市大脑基于昌平区现有资源搭建回天大脑基础框架，通过引入市级数据与能力“双下沉”、社会化服务等资源补充数据、算法、算力等基础，最终融入北京城市大脑体系。依托昌平政务云为区级城市大脑提供弹性云计算、数据库等基础能力支撑，重点补充人工智能 AI、业务模型等融合服务支撑能力。昌平回天大脑项目上线以来，回天邻里小程序已注册人数约 98600 余人。京办总注册人数 2783 人，累积激活人数 2762 人。社区人口管理方面已累计清洗录入回天地区“六街一镇”共计 134 个社区 704 万余人口数据。在城市体检场景，基于北京市“七有”“五性”治理要求和评价指标体系，通过多维度、跨年度指标得分和相互对比对回天地区六街一镇城市运行状态进行科学认知，形成面向“七有”要求和“五性”需求的六街一镇综合体检评价。

场景四：公共服务类场景

公共服务类场景是将某一类服务事项归分为一个服务场景，围绕服

务对象，实施全方位、深层次、系统化的流程再造和数字化改革，实现公共服务从单个事项供给到一体化场景服务的转变，推进数据、技术、业务集成式改革，不断满足企业和群众多层次多样化服务需求。

专栏七：公共服务类场景建设案例

1. 青岛市民中心数字化场景建设

青岛市聚焦企业和群众办事需求，坚持集成式改革，推进业务场景化融合，着眼于申报、审查、审核、办结、归档、审管互动等审批服务全生命周期，围绕市场主体登记、工程建设、社会组织等 14 个领域，重构 36 个全流程数字化审批服务场景。依托青岛市智慧审批服务平台，推进 38 项国家级、77 项省级、175 项市级数据资源与数字化场景融合，通过授权“线上转”，表单“一键填”，材料“免提交”，智能“辅助办”，实现身份数据“自动填”，历史数据“选择填”，共享数据“系统填”，表单免填写率达到 80%，免提交率达到 70%，审核效率提高了 60%以上，实现了政务服务从“全程网办”到“智审慧办”的迭代升级，让政务服务更加高效、便利和智能。

2. 襄阳“掌上办”建设

襄阳市建设“鄂汇办”襄阳旗舰店，在便民方面，开通省内首个

公积金“掌上办事大厅”，实现全市住房公积金业务 19 个高频事项“掌上办”；在利企方面，创新性地搭建了医保定点机构协议网签平台，同时，在旗舰店上线“创业贷”专区和“零工之家”就业服务专区，解决小微企业贷款难和企业用工需求多样化的问题。在优政方面，上线全省首个“一人一企一档”服务，对用户进行精准画像，智能化推送服务事项。上线“襄阳市住建中心”专区，实现了房屋买卖双方“不见面”全程网上办理手续。搭建惠企政策平台“襄阳政策通”，制定“不见面审批”清单，实现惠企政策“一网汇集、精准推送、智能兑现”。截至目前，“鄂汇办”襄阳旗舰店已上线政务服务事项 2000 余个，其中高频事项 675 个，注册用户数量 241.38 万人，累计办件量达 94.2 万件。

3. 山西省不动产“一窗受理”平台建设

为加快实现不动产登记、缴税、发证“一窗办、掌上办”，山西省税务局通过省政务数据共享交换平台申请接入“省卫健委_全员人口信息”“省公安厅_山西省实有人口信息”“民政部_婚姻登记信息核验（个人）”等 3 个接口和嵌入省自然资源厅办事流程，将税务征管系统与自然资源部门不动产登记发证系统联网互通，搭建不动产“一窗受理”平台，打造全流程管理闭环，推动不动产交易缴税业务跨部门融合，获取自然人身份、婚姻、计生、本地家庭房屋套次等关键信息，核验并判定税收优惠适用条件。通过“一窗受理”平台办

理存量房交易业务，排队次数由 3 次减少至 1 次，提交资料由 15-18 份减少至 10 份以下，办理时间最快 20 分钟可完成，广大群众的获得感明显增强。将不动产交易流程全面接入“三晋通”APP，纳税人只需提交必要的电子资料，不动产登记部门和税务部门即可在 24 小时内同步审核，在综合公安、卫健委、民政部等相关信息基础上，加强电子信息核验比对，并将结果短信及时通知纳税人，纳税人在线缴纳税款后邮寄送达不动产权证，实现申报受理、缴纳税费等全流程“掌上办”，办结时限压缩至 3 个工作日。

场景五：生态环保类场景

生态环保类场景是指运用数字技术全面推动生态环境保护数字化转型，提升生态环境承载力、国土空间开发适宜性和资源利用科学性，更好支撑美丽中国建设。

专栏八：生态环保类场景建设案例

1. 武汉市“智慧湿地”建设

武汉市“智慧湿地”旨在统筹和指导武汉市湿地物联网前端监测体系建设，推动湿地数据共享和跨部门协调工作，建设湿地“空天地”

联动数据更新和预警体系。武汉“智慧湿地”项目主要包括：湿地生态系统概念模型与生态特征基线标准分析评估、智慧湿地物联感知体系建设、湿地监测中心建设、湿地资源数据库建设、智慧湿地应用系统软件建设、园林和林业地理信息系统升级与集成等内容。自武汉智慧湿地平台 2022 年上线以来，在湿地环境保护与修复、生物物种多样性等多个方面取得了显著成效。近年来，武汉建设生态修复示范点 19 个，修复退化湿地 1400 多公顷，生物多样性日益丰富。据统计，在武汉沉湖湿地累计观测到的鸟类 270 种，2022 年沉湖观测到水鸟 8.5 万只，到 2023 年已达到 10.5 万只。

2. 宁夏水利厅清水河数字孪生流域建设

2022 年 5 月，宁夏水利厅启动了清水河数字孪生流域建设（一期）项目，主要建设内容包括清水河流域外业数据采集、数字化场景构建开发及展示平台建设。截至目前，初步搭建完成清水河流域数字化场景，雨水情监测数据初步实现数字化映射。同时，宁夏启动了黄河宁夏段、贺兰山防汛“四预”项目建设山洪灾害防御管理系统，系统涵盖贺兰山东麓青铜峡—银川—石嘴山段现状 16 个防洪子区域，实现水文预报、洪水演进、淹没分析、灾害评估和应急响应的闭环业务流程。融合集成遥感数据、小流域下垫面数据、经济社会发展数据等多源多尺度数据，初步搭建了贺兰山东麓数字孪生流域。目前，宁夏累计完成测控一体化闸门 3323 套，打造云灌区 130 万亩，建成云泵

站 49 座；建成覆盖全区的水慧通平台，实现全区水利系统网上协同；656 项涉水审批事项实现了部、区、市、县四级互通、全流程在线办理。

场景六：数字机关类场景

数字机关类场景要从内部流程、业务平台两方面推进数字机关运行场景融合，以内部办事场景主题为牵引，打通内部协同办公平台与各类政务服务平台的互联渠道，形成服务送达、综合办理、数据监测、监督反馈的业务闭环，提升辅助决策能力、行政执行能力及行政监督水平，实现“用数据决策”“用数据说话”“用数据管理”“用数据创新”。

专栏九：数字机关类建设案例

1. 北京市综合办公平台 2.0（“京办”）建设

北京市综合办公平台 2.0（简称“京办”）是面向政务工作场景搭建的新一代智能政务协同平台。作为全市政府办公系统的底座和应用的统一入口，“京办”基于统一的核心能力、开放的基础能力、灵活的接入能力，构建了市、区、街、居四级联动、贯通的政务办公体系，实现了政务人员跨层级、跨部门、跨业务的高效沟通协作。目前，

“京办”已累计服务 63 万政务用户，覆盖全北京 16+1 个区，103 家市级单位，接入政务应用 200 余个。“京办”满足各类工作需求，覆盖核心政务场景，包括政令下达、重点任务、政民互通、接诉即办、数字机关等，在冬奥指挥、两会重保、防汛调度、街道 12345 处理等具体工作上均提供了有效支持，并取得了亮眼成绩。上线 2 年多来，“京办”提供的协同办公新模式，进一步转变了政务工作人员的办公方式，促进了行政管理体质创新，为推进城市治理体系和治理能力现代化发挥了重要作用。

2. 贵州省电子政务一体化办公平台建设

贵州省电子政务一体化办公平台以电子政务外网为载体，实现全省公务人员跨地区、跨部门、跨层级业务协同、联动办公、数据共享；注重夯实基础，构建互联互通、安全集约的支撑体系，已覆盖 1.8 万余家单位（组织）、21 万公务人员数据；强化施政履职，构建纵横联动、高效协同的共性应用，在线处理公文达 9364 万件，记录工作台账达 1714.1 万条，表单发起 129.6 万次。坚持整体推进，构建全员应用、良性发展的生态体系，构建覆盖省、市、县、乡、村五级行政办公一体化平台，整合接入公文办理、督查督办、政务值守等 301 个各类政务应用，实现全省公务人员跨地区、跨部门、跨层级信息共享和联动办公，上线 8 年来，为全省五级公务人员行政办公提供了极大便利，特别是得到了乡村一级干部的认可，为夯实数字机关建设基础、

提升施政履职效能发挥了重要作用

3. 广东省“一网协同”办公平台建设

广东省持续完善一体化协同办公体系，提升机关运行效能。截止2023年8月底，全省公职人员移动协同办公总门户“粤政易”平台开通用户超250万，接入业务应用1300多项，日均活跃人数超160万，使指挥调度扁平化。电子公文交换系统覆盖省市县镇村五级超3.8万家单位，累计收发文超3000万份，使文件流转高效便捷。“粤视会”系统逐步趋向纵向全覆盖、横向全联通，接入全省各级会议3.8万场，使会议连线随时随地。政务智能(GI)系统建立部门业务图谱、量化任务指标，实现数据实时采集、工作进展分级亮灯提醒、大数据研判分析等功能，推动传统工作模式变革。

(五) 安全建设是保障数字政府稳定、高效运行的关键

安全是数字政府建设的重中之重。开展安全建设要构建全方位安全防护体系，从政务云、政务网、政务数据等各方面开展防护，要符合国家相关信息安全规范和标准，同时在技术、管理等方面予以政策保障。数字政府安全体系建设除了在技术上开展安全防护外，还要建设统一的安全管理体系和安全管理制，建立数字政府安全建设、管理和运营模式，明确数字政府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，借助常态化 7*24 统一监控调度、统一人员调度机制，高效协同保障重要系统在重大事项稳定运行，实现数字政府体系化安全保障能力。

专栏十：安全建设案例

1. 安徽省省级政务云平台防护体系建设

安徽省省级政务云平台建立覆盖基础网络、数据中心、云、数据和应用的一体化安全防护体系，形成防御、监测、打击、治理、评估五位一体的动态防护能力，并与云上租户形成了安全协同机制，从安全漏洞、安全预警、安全数据和安全协同四个维度全面保障了云上用户的应用服务和数据信息的安全。以省级政务云平台移动节点为例，在 2023 年，平台在管理面进行了 17 次交叉漏扫，修复了 17 个漏洞。在租户面，平台进行了全量漏洞扫描 12 轮，覆盖了 34000 余台业务云主机，并推送了 2843 份漏扫报告，相较于 2022 年，漏扫服务量增长了 420%。在安全预警方面，平台累计监测与研判了 24 万条安全告警，并向云上租户业务系统推送了 22 例安全预警，同比 2022 年增长了 22%。在数据保护方面，平台为云上业务应用建立了 202 个数据备份任务，覆盖了 1231 台云主机，并按月开展了数据备份恢复测试。在安全

协同方面，平台累计对云上业务应用开展了 6 次安全攻防活动，研判了 6 万例安全攻击事件，封堵了 208 个攻击 IP 地址，并输出了 52 份安全攻防报告。

2. 山西省省级政务云网络安全态势感知平台建设

山西省省级政务云网络安全态势感知平台汇聚了全省各级政务云多源异构安全数据。通过制定统一安全数据标准，实现各类安全数据“异构兼容”，对多源异构的安全设备流量数据进行整合、治理，形成统一标准、统一接口，具备快速接入全省各级云平台安全流量数据的能力。自运营以来，治理数据总量已达 4.8T，每天采集、治理数据 6000 余万条，生成告警数据 3 万余条，安全告警覆盖“云、数、网”各个领域。通过建设统一安全数据中台，实现与上层应用“分层解耦”，形成具备山西政务特色的高性能网络安全数据仓库。平台已形成覆盖安全资产管理、监测预警、威胁情报、指挥调度、应急响应、数据安全等 10 项安全保障能力，为数字政府稳定、高效运行提供全方位安全保障。

3. 山东政务工作手机统一安全接入平台建设

山东政务工作手机统一安全接入平台围绕政务移动安全办公场景，整合“5G 政务专网、超级 SIM 卡、国密平台、零信任”等安全技

术，提供“全程可控、安全可信、行为可溯”的端到端全场景安全服务，为全省移动办公、行政执法、社会治理等全场景、多应用提供统一安全的移动办公通道和手段，实现公文批阅、视频会议、学习培训、指挥调度、视频监控等办公事项的一点接入。全天候网络监控和故障处理，全终端接入安全管理，全业务通信安全隔离，全方位满足客户需求。截至目前，全省五级行政机关 2000+政务部门超 8 万名公务员提供政务工作手机服务，升级打造了一张覆盖全省的 5G 政务专网，为超过 4 万名公务员提供 5G 国密政务安全手机服务。

（六）高效运营是增强数字政府运行效能的有效方法

高效运营成为增强数字政府运行效能、实现数字政府价值和可持续发展的有效方式。近年来，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。建立数字政府全生命周期的管理运营体系，围绕服务运营、数据运营、基础设施运营等核心运营内容开展相应的高效运营服务，构建政企合作、建运一体、专业运营的一体化运营成为数字政府运营的主流发展方向。

专栏十一：运营建设案例

1. 广东“粤基座”平台探索基础设施底座高效运营

基础设施底座的建设和运营水平是数字政府建设的重要支撑。2023年5月，全国首个集政务云应用服务、网络运营服务、统一身份认证、电子印章等公共支撑能力于一体，面向各级政府部门及企事业单位的新型基础设施智能管理平台——“粤基座”平台正式上线。“粤基座”平台具备四大功能：分级管理、统一调度、丰富服务以及服务SaaS化，主要为用户提供政务云、政务外网、身份认证管理、电子印章四大类基础设施服务。平台可为用户提供基础设施资源线上全流程闭环管理，实现基础设施资源可视化监控、告警信息实时预报、资源统计分析等功能，初步实现全省数字政府基础设施的统一管理、统一运营、统一支撑，有效夯实集约化“大底座”。截至2023年6月，累计75.6万人次使用“粤基座”平台，累计办理42.7万次业务。

2. 山西省政务云运营建设

山西省政务云平台为全省范围内的政务云基础算力设施和数据资源提供统一运营管理服务。一是建立全省统一的运营标准体系，拉通资源申请、变更、注销、网络配置、机房运维等55类业务流程，打通产品交付、运维保障、经营分析等全运营环节，使运维、监控、调度工作实现规范化和标准化。二是开展政务数据治理“12321工程”，

共治理 358 个系统共计 34231 张数据表、60.36 万类数据项，构建政务数据共享的“山西模式”。通过供需对接系统拉通数据共享通道，实现数据的“精准匹配、高效供给”。三是提供高效可靠的政务云服务，显著增强了山西省数字政府应用场景的活力，通过“山西省医疗保障信息平台”、“一体化政务服务平台”和“晋政通”等应用，提速政府审批效率，使政策决策更加科学，服务更加精准，运营更加高效。

3. 数字安徽运营建设

2022 年 7 月，安徽省委省政府联合印发《“数字安徽”建设总体方案》，统筹“数字安徽”建设、运维、管理等机制，建立健全安全和标准体系，打造多跨协同的综合性应用，建设多元开放的场景应用生态。“皖事通”是安徽落实“数字安徽”建设、推进一体化政务服务的集中缩影。自 APP 上线以来，平台实现了对公积金、居住证办理，交通违法缴费，疫苗预约等一系列便民服务的一键办理，群众办事方便又快捷，政务服务质效得到极大提升。集约建设云网等政务基础设施，统一部署各类应用，逐步减少部门数据机房和业务专网，形成了一体化政务云平台体系。政务云上线两年多以来，已经承载了安徽省 71 个厅局的 472 个业务系统、“皖事通”、“安康码”等重要业务在政务云上安全稳定运行，服务全省 8000 多万居民的日常出行和网上业务办理，经受住了各种重要时期的考验，为智慧民生、数字政务提

供了坚实的“数字底座”。

数字政府建设赋能计划

四、数字政府发展建议

（一）加强数字政府组织管理机制建设

加强数字政府组织管理机制建设便于统筹推进各地数字政府建设。

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，在此基础之上，**一是要进一步明确各方相关职责**，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。**二是设置评估考核机制**，依照数字政府建设规划设置科学、合理的考核标准，明确任务建设目标及任务完成时限。**三是统筹推进政府各业务系统建设**，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）构建一体化政务云平台体系

加快一体化政务云平台体系建设，是支撑数字政府建设的基础性工程，是数字政府建设“底座”的重要组成部分，便于加强政务云统筹规划、统一管理、统一调度，有效提升政务云资源利用效率。构建一体化政务云平台体系，**一是要建立统一调度政务云资源机制**，按照“全国一盘棋”的思路，对全国政务云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。**二是强化一体化政务**

云安全建设，一方面要加强政务云安全防护体系建设，构建覆盖云平台、云网、数据、应用等全栈安全防护体系；另一方面要积极推进“一云多芯”的部署架构，保障产品供应链安全，加快应用兼容性适配工作，构建标准化的容灾服务能力，建立“多维联动、立体防护”的安全体系。

三是丰富政务云应用生态，充分整合大数据、区块链、政务大模型等数字技术加强平台应用支撑，丰富服务生态，加速政务行业应用创新。

（三）提升数据运营管理效率

深入推进数据要素市场化配置改革需要构建数据要素市场化基础运营体系，强化数据基础运营能力，促进数据要素的供需对接和高效流通。

一是强化法规保障，优化政策供给，建立健全数据权属、使用、收益等方面的法律制度，明确政府、企业、社会组织等各类数据主体的权利和义务，保障数据主体的合法权益，完善数据开发、运营监督管理和评估机制推进数据资源的合理配置和有效流通。

二是强化数据资源管理，畅通数据要素流通交易，推进公共数据资源汇聚，扩大高质量数据规模；推动数据要素市场供给侧改革，打通供需梗阻；建立健全公共数据运营规则，探索建立适合本地区特点和需求的公共数据授权运营模式，建设公共数据运营平台，完善数据资产流通交易市场和配套生态。

三是强化数据要素价值挖掘，探索业务场景试点，面向重点行业、城市开展试点示范和推广，不断激发市场端的数据应用需求，加强政府、数据运营机构、社会组织间的数据供需对接，完善数据要素标准体系建设，推广政

府个人和法人数字空间等创新性、高效性便民利企的数据应用服务，赋能实体经济发展。**四是提高数据安全管理水平**，遵循“原始数据不出域、数据可用不可见”、“谁采集谁负责、谁运营谁负责、谁使用谁负责”、“遵循集约利用和最小范围原则”等原则，建立健全数据安全管理制度规则体系，实施数据安全责任制，建立权限分离的数据管理制度；加强数据安全技术研发和创新，探索打造能够安全流通的数据“元件”，确保公共、社会数据的安全应用。

（四）开展数字政府长效运营机制建设

推动数字政府长效运营机制建设能够有效提升政府运行效能。一是要持续优化数字技术运营平台，围绕服务运营、数据运营、以及基础设施运营等核心运营内容，开展运营体系的“数字化、自动化、智能化”建设，为政府业务快速发展提供稳定、可靠、高效的服务保障。二是构建多方合作的运营模式，明确数字政府建设运营各方的主体责任，分工明确，权责清晰。三是建立完善的数字政府建设运营情况考核指标，以服务成果、服务质量为导向开展考核，为科学评价建设效果、运营情况等提供重要依据，有效提升数字政府整体运营效能。

（五）加快数字政府应用创新

加快数字政府应用创新是进一步保障数字政府安全运行必要举措。一是扩大产品应用范围，提升相关产品在党政机关日常办公、业务系统

和重要基础设施应用的广度深度，聚焦场景应用，围绕政务服务、城市治理、数字机关等各类数字政府场景持续落地应用。**二是构建服务保障体系**，快速响应各类技术问题和需求，依托产业生态提升整体集成实施、数据迁移、系统重构改造、适配迁移、安全等业务综合能力。

（六）完善数字政府建设标准体系

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。**一方面要围绕数字政府重点发展方向制定具有指导意义和实践价值的标准内容**，为各地数字政府建设提供参考依据，以标准化促进数字政府建设规范化。**另一方面要建立标准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。中国信通院前期围绕数字政府领域开展了全体系的标准研究工作，**在标准制定方面**，面向需求侧创新性提出了《数字政府建设水平和运营效果成熟度模型》（IOMM-G）方法论，全面衡量各地数字政府建设成熟度；面向供给侧制定了覆盖云、中台、应用、安全、运维运营等标准体系。**在落地实践方面**，目前已在广东、上海、湖南、湖北、福建、山西、宁夏等 20 多个省及地市开展标准落地评估实践，切实推动各地数字政府健康有序建设。