

数字政府建设的实践与完善策略¹

宁琪 谭家超

【摘要】：数字政府建设是以信息技术来驱动政府职能转变，进而增强政府的整体性治理效能。在数字政府建设中，各地主要呈现以顶层设计为统领、以机构改革先行为突破口、以数字应用为核心的基本特征，形成了比较典型的实践模式，如广东省的“整体布局推进，市场运营建设”、浙江省的“以点带面推进，政企合作建设”、上海市的“立足一网通办，加强平台创新”、北京市的“坚持一体规划、加强统筹建设”、贵州省的“立足数据优势，国企操盘建设”等。但总体来看，我国的数字政府建设与国家治理现代化目标仍有较大差距，在顶层设计、体制机制、创新应用、数据共享、安全保障等方面还存在不足。新阶段数字政府建设要突破技术赋能的局限，全方位推动政府数字化转型。在具体完善策略方面，应以整体性理念推动数字政府建设，加快政府职能的数字化转型，优化公私合作模式，加强配套制度建设。

【关键词】：数字政府建设；政府职能转变；政府治理

【中图分类号】：D63 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-7543（2023）01-0144-12

数字政府建设是以信息技术创新驱动政府数字化运行模式变革，从而增强政府的整体性治理效能^[1]。从表现形式来看，数字政府建设的显著特点是注重系统谋划、整体协同和数字运用；从内在要素来看，数字政府建设的关键是通过技术与制度创新的双轮驱动，强化数据赋能，最终使政府服务与治理能力得到质的提升。党的十八大以来，我国数字政府建设成效显著，数字运用的普及为迈入数字政府建设新阶段打下了坚实基础。2022年6月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，充分肯定了数字政府建设在信息系统建设和应用、数据共享和开发利用、一体化政务服务和监管效能等方面的积极成效。但总体上看，我国数字政府建设仍处于“架桥铺路”阶段，呈现重建设、轻转型的特征。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我国数字政府建设进入攻坚期，一方面要求进一步加强数字技术体系和业务体系建设，另一方面要求加速政府职能的数字化转型^[2]。当前，学术界对数字政府建设的研究已走过概念引介和理论溯源阶段^[3]，更多关注数字政府建设的体制与制度设计问题，而针对实践探索的分析相对缺乏。据此，本文试图总结数字政府建设的实践模式，为数字政府建设提供相关建议。

一、我国数字政府建设的阶段性特征

国内学者一般将我国数字政府建设划分为“政府信息化”“电子政务”和“数字政府”三个阶段^[4,5,6]。客观而言，这种划分是对我国政府信息化发展的全过程分析，因而也将20世纪由政府业务建设归为信息化范畴。但事实上，政府业务建设缺乏足够的信息技术支撑，尤其缺乏顶层设计，也没有形成系统的贯通信息通道，因而不具备独立的阶段性特征，不属于数字政府建设范畴。对数字政府的阶段划分，需考虑顶层设计、规划试点、体制转型等方面的标准。就此而言，我国数字政府建设可分为“电子政务”和“数字政府”两个基本阶段。

（一）电子政务阶段（1998—2015年）：互联网信息技术运用，实现行政办公电子化

在快速信息化的时代背景下，政府将信息技术作为改进组织内部工作效率的工具。在这一阶段，政府系统普遍推行门户网

¹ **【作者简介】**：宁琪，华中科技大学法学院博士研究生；谭家超（通信作者），华中师范大学马克思主义学院副教授、硕士生导师。

站和办公信息化建设，推出政务微博，逐步加强公众的网络参与，并开始重视改进服务质量。根据政府对互联网信息技术的利用程度，这一阶段又可分为两个阶段，但总体上并未超出电子政务的范畴。

一是政务上网建设阶段。这一阶段属于电子政务的初级阶段，政府开始有目的、有计划地引入和应用互联网技术，建设“网上政府”。这一阶段，以政府门户网站建设为主，逐步形成了全国上下贯通的政务信息网。例如，1998年，“青岛政务信息公众网”上线，被视为我国第一个严格意义上的政府网站。1999年，国家40多家部委（办、局）信息主管部门共同倡议发起“政府上网工程”，致力于实现政府职能上网，为企业和公众提供便捷服务。2000年，国务院办公厅提出用三至五年时间建设“三网一库”。此后，很多地方的政府网站开始以网上办事项目为重点，并逐步增加应用服务功能。如上海市政府门户网站推出74项网上办事项目，极大地提高了政府的工作效率。这一阶段为全面电子政务建设打下了坚实基础，使政府内部业务开始互联互通。

二是政务电子化建设阶段。这一阶段属于电子政务的建设阶段。2002年印发的《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》明确提出要将电子政务建设作为今后信息化工作的重点。至2008年底，我国政府网站体系初步形成，中央政府部门和地方省市一级均已建立政府门户网站，且地市与县一级政府门户网站建设比例分别达到了99%和92%^[7]，标志着我国政务电子化建设步入相对成熟的发展阶段。为进一步推进电子政务的发展，2012年国家发展和改革委员会印发《“十二五”国家政务信息化工程建设规划》，明确提出“探索政务信息化工程建设运行的新模式”，2015年中央政府工作报告提出“推广电子政务和网上办事”。这些政策和措施，既为我国政务电子化发展提供了新方案，又为数字政府建设做好了准备。另外，这一阶段部分地方政府不断进行实践创新，形成了政企共建、代建、政府采购等新的建设模式。总体上，这一阶段政府信息化得到了充分升级，实现了政府信息化建设从单一网站到互联网+政务服务的转变。

（二）数字政府阶段（2016年至今）：注重政府治理与数字化深度融合，实现政府治理方式变革和治理能力提升

2016年，我国正式步入数字政府建设阶段；2017年正式启动数字政府建设试点。2016年以来，我国出台了一系列相关政策性文件（见表1，下页），使数字政府建设进程大大加快。其主要表现在：2021年由国务院办公厅建设的国家政务服务平台，初步实现了就业、社保、医疗、养老等方面的“跨省通办”，并推出近200项可跨省办理的便民服务，开通京津冀、长三角、川渝等6个区域通办服务，34个“点对点”省际通办服务。此后，依托国家政务服务平台，各省（区、市）实现防疫健康信息共享，全方位提升网上政务服务能力和水平。就具体举措而言，这一阶段主要围绕互联网+政务服务、一体化政务服务平台建设、数据运用与治理等展开，大体呈现三方面的特征：一是让数字技术和信息数据得到充分运用，通过数字平台建设让公共服务变得快捷、方便和高效；二是通过大数据、人工智能、云计算等技术和场景应用不断推进政府管理或治理方式变革，全面提升政府的治理水平和履职能力；三是不断通过整体性的规划与设计再造政府组织和流程，进一步推动政府系统的协同转型。

总体而言，这一阶段注重顶层设计和系统谋划，地方实践开始由分散向统一发展，政府管理与服务开始注重由互联网技术转向互联网思维，从技术运用和治理理论两个层面对政府体系进行迭代升级[4]，总体上形成了“平台化+政务服务+数字治理”三位一体格局。

表1 数字政府建设相关政策性文件

发文时间	发文机构	文件名称	相关内容
------	------	------	------

2016年 4月	国务院办公厅	《关于转发国家发展改革委等部门推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案的通知》	加快推进“互联网+政务服务”，深入实施信息惠民工程，构建方便快捷、公平普惠、优质高效的政务服务体系
2016年 9月	国务院	《关于印发政务信息资源共享管理暂行办法的通知》	加快推动政务信息系统互联和公共数据共享，增强政府公信力，提高行政效率，提升服务水平，充分发挥政务信息资源共享在深化改革、转变职能、创新管理中的重要作用
2016年 9月	国务院	《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》	充分依托现有网络资源，推动政务云集约化建设，为网上政务服务提供支撑和保障
2017年 1月	国务院办公厅	《关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》	通过加强顶层设计，对各地区各部门网上政务服务平台建设进行规范，优化政务服务流程，推动构建统一、规范、多级联动的全国一体化“互联网+政务服务”技术和服务体系
2017年 5月	国务院办公厅	《关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》	2018年6月底前，实现国务院多部门整合后的政务信息系统接入国家数据共享交换平台，各地区结合实际统筹推进本地区政务信息系统整合共享工作，初步实现国务院部门和地方信息系统互联互通
2017年 5月	国务院办公厅	《关于印发政府网站发展指引的通知》	进一步加强政府网站管理，引领各级政府网站创新发展，深入推进互联网政务信息数据和便民服务平台建设，提升政府网上服务能力

2017年 12月	中央网信办等 五部门	《关于发展国家电子政务综合试点的通知》	在建立统筹推进机制、提高基础设施集约化水平、促进政务信息系统共享、推动“互联网+政务服务”、推进电子文件在重点领域规范应用等方面进行重点探索
2018年 6月	国务院办公厅	《关于印发进一步深化“互联网+政务服务”推进政务服务“一网、一门、一次”改革实施方案的通知》	以整合促便捷，推进线上“一网通办”；以集成提效能，推进线下“只进一扇门”；以创新促精简，让企业和群众“最多跑一次”；以共享筑根基，让“数据多跑路”
2018年 7月	国务院	《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》	2022年底前，以国家政务服务平台为总枢纽的全国一体化在线政务服务平台更加完善，全国范围内政务服务事项基本做到标准统一、整体联动、业务协同
2019年 4月	国务院	《关于在线政务服务的若干规定》	依法促进和保障一体化在线平台建设，为企业和群众提供高效、便捷的政务服务，优化营商环境
2020年 2月	国务院办公厅	《国家政务信息化项目建设管理办法》	规范国家政务信息化建设管理，推动政务信息系统跨部门跨层级互联互通、信息共享和业务协同，强化政务信息系统应用绩效考核
2020年 9月	国务院办公厅	《关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》	提出140项全国高频政务服务“跨省通办”事项清单等
2021年 1月	国务院办公厅	《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》	加快转变政府职能，深化“放管服”改革，持续优化营商环境，以一个号码服务企业和群众为目标，推动地方政务服务便民热线的归并优化

续表

发文时间	发文机构	文件名称	相关内容
2021年 11月	国务院办公厅	《关于印发全国一体化政务服务平台移动端建设指南的通知》	加强政务服务平台移动端标准化、规范化建设和互联互通，创新服务方式、增强服务能力，推动更多政务服务事项网上办、掌上办
2021年 12月	中央网络安全和信息化委员会	《“十四五”国家信息化规划》	打造协同高效的数字政府服务体系
2022年 3月	国务院	《关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》	深入推进政务服务“一网、一门、一次”改革，积极探索创新审批服务便民化措施；加快推进政务服务标准化、规范化、便利化
2022年 6月	国务院	《关于加强数字政府建设的指导意见》	提出两阶段工作目标，明确了数字政府建设的七方面重点任务
2022年 12月	中共中央、国务院	《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》	把安全贯穿数据治理全过程，构建政府、企业、社会多方协同的治理模式，创新政府治理方式；规范企业参与政府信息化建设中的政务数据安全治理

二、数字政府建设的实践

自2017年广东省开始，以省域为中心的地方数字政府建设迅速在全国扩展开来。各省份的数字化综合发展水平不同。根据2022年8月国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告（2021年）》，浙江、北京、上海、广东、江苏、山东、天津、福建、湖北、四川的数字化综合发展水平位居全国前10位，且数字政府建设呈现明显的梯度分布^[8]。总体上，地方数字政府建设一方面呈现以顶层设计为统领、以机构改革为突破口、以数字技术运用为核心的基本特征，另一方面又呈现因地制宜或因势利导的特征。

（一）广东省：整体布局推进，市场运营建设

广东省的数字政府建设起步较早，具有先发优势。早在2008年，广东省在出台的《关于加强信息技术和互联网应用建设数字广东的意见》中就提出要打造“数字广东”。2017年广东省率先启动“数字政府”建设。2018年发布的《广东省“数字政府”建设总体规划（2018—2020年）》强调坚持系统工程理念，自上而下统筹推进“数字政府”建设。目前，广东省已建成“一网

统管”和“粤治慧”等平台，形成了省、市、县（市、区）、镇（街）、村（居）五级联动的省域一体化数字治理体系。《广东省数字政府改革建设 2022 年工作要点》提出全面推进“数字政府 2.0”建设，强化全省“一片云、一张网”。总体而言，广东省整体推进和管运分离的特点较为突出，呈现以下特点：

第一，广东省数字政府建设突出整体化、全局化特点。具体表现为：注重理念先行，主张“全周期管理”，着力实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门和跨业务等的协同[9]；注重机构与人事的专职管理，设立数字政府改革建设工作领导小组、政府首席数据官和数据经纪人；注重配套制度建设，如推动数据标准制定和执行，优化数据资源配置，为数据要素流通提供优质服务。在广东省“数字政府 2.0”建设方案中，强调要拓宽跨省通办业务范围，医疗、教育、养老、户籍等 100 项高频事项实现“跨省通办、省内通办”和“一网办、一次办”，推动 50 项高频政务服务在港澳地区“跨境通办”，并且进一步完成数字政府线上服务平台和市县两级政务大厅的适老化、适残化改造，凸显了数字政府建设的整体性与全局性特点。

第二，在数字政府建设中，广东省形成了独特的政企合作、管运分离的双运行模式[10]。在制度创新上，组建广东省政务服务数据管理局，作为广东省数字政府建设的主管机构，坚持全省“一盘棋”，负责全省数字建设的政府规划、标准制定、资源配置、业务协同、监督管理。在技术创新上，由腾讯、中国联通、中国电信、中国移动共同投资成立数字广东网络建设有限公司，成为全省数字政府市场化建设运营中心，同时承担广东省数字政府建设统一运营服务职能。这种双运行模式充分发挥了广东省在互联网企业与运营商方面的优势。

（二）浙江省：以点带面推进，政企合作建设

浙江省作为全国首个国家信息经济示范区，先后承担了国家电子政务综合试点、政务信息系统整合共享试点等多个数字领域的国家级试点任务，其发展模式对数字化水平较高的省份具有借鉴价值。2018 年，浙江省出台《浙江省深化“最多跑一次”改革推进政府数字化转型工作总体方案》，提出以“最多跑一次”改革为总牵引，聚焦“掌上办事之省”“掌上办公之省”建设目标，打造整体协同、高效运行的数字政府，推进政府治理体系和治理能力现代化。2021 年《浙江省数字政府建设“十四五”规划》印发，明确提出全面实现依申请政务服务事项“一网通办”和提升协同办公水平的建设目标。2022 年，浙江省全面推进极简审批许可、便利企业开办登记，加快实现商事主体登记“零干预、零材料、零费用、零跑动”，打造公平竞争环境。浙江省的数字政府建设具有如下特征：

第一，注重数字技术（平台）以点扩面的全域化运用，不断进行数字化改革。浙江省以“152”体系集成创新为抓手，着力打造全域化的数字政府。其中，“1”为构建一个一体化、智能化的公共数据平台，即省市县三级横向到边、纵向到底，共用一片云、一个平台，实现数据的整合共享；“5”是指党政机关整体智治、数字政府、数字社会、数字经济和数字法治五大系统；“2”是构建数字化改革的理论体系和制度法规体系。除此之外，浙江省还推出了一体化数字资源系统，以统筹整合全省政务数字应用、公共数据、智能组件等数字资源。

第二，采用“政府牵引+企业参与”的合作运营模式。这种模式充分发挥了浙江省数字技术和企业发展的前期累积优势，在数字化架构及其改革过程中打造出了全新的“管运分离”模式。例如，浙江省政府与阿里巴巴合力建设“政务服务中台”产品，共同打造“掌上办事、掌上办公”之省[11]。2019 年，又与阿里巴巴集团等四个集团共同出资成立了由国资控股的数字浙江技术运营有限公司。其中，由政府主管部门负责数字政府顶层设计、制度建设、督查评估等管理工作，运营企业负责平台建设与日常维护等运营工作。这种独特的建设运营模式，不仅充分利用了先进互联网企业的技术和资源，而且对政务服务改革起到了重要推动作用。

（三）上海市：立足一网通办，加强平台创新

上海市的经济社会发展水平较高，在电子政务领域积累了丰富经验，早在 2002 年上海市就开通了“中国上海市”政府门户

网站，2010年又开通了上海市网上政务大厅。2017年底，上海市基本形成“一网+一云+一窗+三库+N平台+多渠道”的电子政务框架。在此基础上，2018年之后上海市提出“一网通办”的数字政府建设架构。2018年7月，上海市“一网通办”总门户在“中国上海市”网站上线试运行；9月，依托上海市“市民云”App的“一网通办”移动端上线试运行，市属各委办局的200余项服务接入“一网通办”受理平台。此后，“一网通办”的要求和标准在上海市形成，“一网受理，只跑一次，一次办成”成为具有指导意义的工作模式。“一网通办”的意义并不只是提升了上海市的政务服务能力，而在于其成为深化“放管服”改革的重要着力点，成为衡量政府职能转变和城市治理能力的标尺。2019年，上海市编制了《2019年上海市推进“一网通办”工作要点》，大力推进业务流程再造。2020年上海市制定了《2020年上海市深化“一网通办”改革工作要点》，着力实现从“侧重行政权力事项”到“行政权力和公共服务并重”转变，从“能办”到“好办”转变。

总体来看，上海市数字政府建设的独特之处在于立足“一网通办”，加强平台创新。“一网通办”实现了多主体、多渠道的衔接，各部门可以基于一个平台进行处理和监管，形成集公共服务优化、政府形态改造和治理生态于一体的组合创新模式[12]。在平台创新上，上海市的特点也较为鲜明：一是围绕业务流程和管理模式进行整合，将民政社保、市场监管、环境卫生社会综合治理等事务置入“一网”统管；二是以“一网通办”为纽带形成多种创新要素，一方面通过优化业务流程、调整组织结构等方式加快转变内部形态，另一方面通过政府内外合作、引入外部评价等方式形成数字治理生态体系。

（四）北京市：坚持一体规划，加强统筹建设

北京市数字政府建设的力度大、推进速度快，其水平居于全国第一梯队。北京市一直注重互联网和政务服务的统筹结合，2017年一站式政务App“北京通”正式上线。2018年出台《北京市推进政务服务“一网通办”工作实施方案》，明确指出要建成覆盖全市的整体联动、部门协同的“互联网+政务服务”体系。2019年北京市政府网站推动“一体化”，实现政府信息“一网通查”。此后，北京市数字政府建设更加注重整体协同的推进思路，先后制定出台了《北京市“十四五”时期智慧城市发展行动纲要》《北京市数字政务建设行动方案（2021—2022年）》《北京市数字服务实施方案》《北京市创新和加强事中事后监管构建一体化综合监管体系的工作方案》等政策性文件。

在此基础上，北京市形成了以统筹规划为主的工作格局，全面加强跨部门、跨层级、跨领域的工作协同，主要呈现四方面的特点：一是注重构建互联互通、集约高效的数字政府平台体系，形成了包括城市码、政务云、大数据平台等“七通一平”共性支撑平台；二是强化数字服务，建成了覆盖四级的网上政务服务体系，以“网上办、掌上办、自助办、智能办、跨省办”为代表的一体化服务体验持续优化；三是强化数字营商，搭建市、区、街道（乡镇）三级统一的服务工作平台，形成“统分结合、协同联动”的工作模式，及时掌握重点企业、重点产业发展情况，助力经济高质量发展；四是强化数字监管，探索监管“一码共治”，将北京市城市码与电子营业执照企业身份码融合，并且在全国率先建立了事中事后“6+4”一体监管制度[13]。

总体上，北京市坚持一体规划的数字化改革，坚持“一张图规划、一体化部署、一盘棋推进”，形成各方联动的工作合力。同时，在统筹建设的基本思路上，突出全面优化政府组织与履职能力变革，全面梳理场景涉及的政策、事项、流程、办理渠道等，采取部门协同、政策归集、流程再造、数据共享等措施，最终打造出全新的数字政府建设模式[14]。

（五）贵州省：立足数据优势，国企操盘建设

贵州省作为我国首个国家级大数据综合试验区，具有大数据战略优势地位。自2016年获批建设我国首个大数据综合试验区以来，贵州省在推进大数据战略进程中高度重视数字政府建设。2017年以建设国家大数据（贵州）综合试验区为契机，不断加强“一云一网一平台”的信息基础设施建设，同时注重数据资源集聚和利用。总体上，贵州省数字政府建设注重利用自身优势，呈现明显的因地制宜特征。

第一，贵州省数字政府建设充分利用了数据战略优势地位，始终依托大数据战略和国家大数据（贵州）综合试验区来建设。

具体上，主要通过“一云一网一平台”建设汇聚全省数据资源优势来促进数据战略实施，打造贵州省大数据局、贵州省大数据产业发展中心、云上贵州大数据（集团）有限公司“三位一体”的发展格局。主要表现在两个方面：一是在数据资源管理与共享开放、数据中心整合、数据资源应用、数据要素流通、大数据制度创新等七大领域开展系统性试验；二是在金融、文化、交通、就业等重点场景，探索形成一批新技术、新产品和新应用，进而衍生出数字政府的新业态、新监管。

第二，贵州省数字政府建设体现出国企操盘的特点。贵州省产业基础薄弱，在其数字政府建设中突出了龙头企业的操盘作用，由中国贵州茅台酒厂（集团）、贵州金融控股集团、贵阳市大数据产业有限公司、贵州双龙航空港开发投资集团等与贵州省国资委共同组建省属国有大型企业——云上贵州大数据（集团）有限公司，以承担全省政府大数据信息化项目及政府数据资源开发运营。可以看出，贵州省数字政府建设运营最大限度地利用了贵州省龙头国有企业的优势，省域特色较为明显。

三、我国地方数字政府建设存在的主要问题

各地方积极推进数字政府建设，在创新政府治理和服务模式、提升行政管理和服务效率、优化组织流程和提高执行力等方面发挥的作用越来越明显。但随着地方数字政府建设步入全面深化阶段，地域发展不平衡不充分的问题日益凸显。

（一）地方数字政府建设缺乏整体性与协同性布局

现阶段，从国家到地方都缺乏统筹机制来协调不同地方数字政府建设主体之间的关系，在体制机制层面尚未形成合力，以致数字政府建设并没有获得足够的组织制度支撑[15]，直接影响到了数字政府的整体性和协同性建设。

第一，我国数字政府建设已基本形成高位统筹的组织领导体制，但地方牵头部门或主体部门与国家层面尚未实现全面准确对接。主要表现在两个方面：一方面，地方数字政府建设中的主体有政府办公厅、大数据管理部门和政务管理部门等，机构职能差异较大，国家的要求和措施不能在主体上完全明确地对接，不利于形成省、市、县区一体化统筹局面；另一方面，地方数字政府建设的牵头部门存在职责权限不高的问题，在横向统筹推进过程中很难协调相关部门。如，大数据管理局着力建设政务服务平台，但面临着“小马拉大车”的问题。

第二，地方数字政府建设与顶层设计之间存在差异，导致在协同推进方面存在突出问题。其一，在政府横向系统之间，由于相互之间合作程度不高，系统林立现象存在，因而难以产生新的业务模式和应用场景，导致跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同存在难度。例如，各部门之间存在信息数据壁垒，“跨省通办”缺乏落地支撑，系统平台之间在业务模式、业务要求、具体标准、远程业务和技术支持等方面差异较大。其二，在政府纵向系统之间，多侧重于省级职能部门的系统应用，忽视了市县层面的数字化转型需求。多数地方未将基层信息化工作列入“省市统建”总体规划，未充分考虑省市数据对接和共享的基础能力[16]。其三，自上而下的数字化平台规划和条线数字平台建设与地方有效治理和分散治理存在差距。例如，在税务、民航、通信管理等垂管部门的系统多且相对独立、技术架构复杂，数据格式不一致，使得地方数字政府建设的平台开发和应用难度增大。

（二）数字技术应用与政府职能数字化转型缺乏深度融合

通过数字政府建设加快破除体制机制障碍，推动政府职能转变，是地方数字政府建设的重要内容。数字政府建设与“放管服”改革、法治政府建设需同时进行。虽然“最多跑一次”“一网通办”“一网统管”“一网协同”“接诉即办”等创新实践提高了政府公共服务水平，但更多表现在技术赋能上，数字政府建设并没有与其他系统性改革形成深度融合和高效协同。目前地方上普遍致力于数字技术应用或智慧平台建设，但很多只是将线下业务简单地搬运至线上运行；不少地方政府为了追求数字化，纷纷推出各种智能应用[17]。这导致各地方、各部门系统和程序林立。同时，这也说明数字技术赋能并没有与体制机制改革相互促进。

专注于技术赋能还可能带来政府治理绩效损失问题。在政府数字化转型中，公共资源投入持续加大，但对公共治理的实质性改善有限。事实上，在平台化、流程化的职能建设体系中，就可能出现政府职能履行的机械化问题，相关工作人员的系统性思维受到限制。这可能导致一般事项可以得到流程化解决，但遇到复杂事件，就可能出现决策不科学和低效等问题。同时，地方数字政府建设没有与“放管服”改革等深度结合；数字技术脱离制度约束还可能出现滥用数字职权问题^[18]。

数字技术运用条件下政府数字监管职能缺失。目前，技术组织逐步成为政府管理的重要力量，甚至出现高新技术企业对政府功能进行变革和替代。例如，区块链技术就可能打破以政府为中介的信任网络，改变或消解政府在产权登记、保护、公证等方面的监管服务职能，因而如何形成有效的数字监管成为新问题[19]。在数字政府建设进程中，在职责体系优化的同时，还必须弥补数字监管职能的空缺。

（三）地方数字政府建设与运营缺乏有效衔接和有效协同

目前各地方政府的数字建设和数字运营大多采取公私合作模式，大体呈现技术搭建与职能履行二分格局[20]。在这种局面下，建设和运营脱节的问题较为明显。

第一，数字建设和数字运营缺乏衔接，普遍出现“重建设、轻运营”现象。在数字政府建设过程中，“为建而建”不在少数，健全的运营体制机制普遍缺失。例如，基于政府采购和公私合作模式，运营团队倾向于各种检测和测试。另外，在数字技术水平相对较低的地方，政务数字项目多依托于远程开发或者项目委托，导致建设难以满足运营要求。

第二，公私合作模式存在一些不足和潜在风险。在现有的公私合作模式中，地方数字政府建设存在内部管理、服务交付和平台垄断三种模式[20]。其中，内部管理模式会使得政府职能转变更加困难；服务交付模式存在平台搭建与运用脱节的风险；而平台垄断模式由于互联网巨头在技术、数据等方面具有绝对优势，可能在数字政府平台建设中给政府监管带来新的挑战。另外，目前数字项目不仅缺乏运营推广和场景化内容，而且缺乏长期运营规划和人力资源支持。

第三，数字建设与数字运营缺乏协同体制机制保障。数字（平台）管理方、建设方和运营方的权责清单、项目管理和实施细则、政务流程及其管理制度、政企合作、数据共享与安全流通、专业人才培养等制度均有待进一步完善。

（四）地方数字政府建设缺乏配套制度体系作为有力支撑

在地方数字政府建设中，普遍面临数字领域立法工作相对滞后的问题，特别是在数据流通、数据开放与个人信息保护等领域尚存在法制上的不足，这导致数据壁垒、数据滥用、算法歧视等问题日益突出。

第一，国家层面缺乏具有针对性、独立性的政府数据开放制度与政策体系。国务院印发的《政务信息资源共享管理暂行办法》并未规定数据共享和开放的基本原则、方式和义务，也没有规定拒绝共享的条件和标准。大部分地方发布的地方政府规章或规范性文件效力并不统一，且开放的标准和规则等差异较大。除此之外，还有一些地方尚未出台相关政策性文件，这些都会导致政府数据开放共享工作缺乏强有力的制度支撑，最终造成跨部门、跨区域（尤其是省际）的数据信息互不相通（认）的局面。

第二，数据安全保障和个人信息保护制度缺失。在信息公开、数据开放的过程中，涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息等数据的泄露事件时有发生，这反映出数字政府建设过程中还存在安全保障薄弱环节。在法律制度层面，《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《政务信息资源共享管理暂行办法》等都没有规定政务数据和个人数据之间如何界定，导致数据处理中很容易越界。同时，在个人信息保护及贯穿数据生命周期的数据安全等方面的制度建设尚不完善，公用大数据利用与个人信息保护之间并没有建立衔接性规则。

四、我国地方数字政府建设的完善策略

（一）强化整体性理念，促进数字政府建设中各主体要素的全面融合与高效协同

针对数字政府建设的统筹性和协同性问题，目前亟须以整体性理念加强政府数字化转型的全面融合与高效协同。总体上，需通过数字化等方式穿透科层化的条块弊端，让数字化转型与其他系统性改革高效协同，促进不同辖区、层级之间的紧密协同。

第一，通过顶层设计进一步完善数字政府建设的体制机制，构建规划部门、主管部门、建设部门的职责分工和协调机制。一方面，国家层面要提升数字政府建设相关协调机构的级别和层次，落实不同主体的职权与职能；另一方面，地方层面要尽可能统一牵头部门和主管部门，形成建设运营的议事协调机制，改变各自为政的建设模式，实现中央顶层设计与地方多样性的有机衔接。

第二，省市级地方政府需探索组建或优化专门的数据治理机构，其主要工作是制定相关数据文件、管理规范和相关标准，同时对分散化的政务数据进行排查、集约和管理，确保数据采集汇聚、共享开放、流通、确权、交易与监管的有效开展。另外，在政府体系内，应建立政务数据信息共享体系与更新机制，厘清不同主体、不同部门数据共享的权利和义务，使政务数据跨地区、跨部门、跨层级无缝隙全流程运转。除此之外，还要明晰各职能部门在平台建设、运营等方面的职责与义务。

第三，省市级政府需主导跨层级的联动机制建设，成立数字政府统筹建设管理中心，形成强有力的政府数字化转型跨层级统筹管理体制[21]。具体而言，应从如下方面着手：其一，在横向扩散的数字政府建设中，省市级政府一方面要把握数字政府试点项目、试点地区的内外因素，重点考量技术与制度创新的“可移植性”[22]，另一方面要避免数字政府建设项目的盲目跟风。其二，要抓住“新基建”发展机遇，通过多种方式进行新型基础设施建设，优化信息化建设项目，推进省、市、县、乡（镇）网络与数据的一体化建设，让“数字+”“智能+”从省一级到乡村一级直通直达。其三，数据管理部门应充分整合各类应用数据，强化数据分类管理，引导数据流通，满足各级各部门的数据需求。

第四，加强“跨省通办”的协同建设。其大致涉及四个方面：一是充分利用全国统一的政务服务平台体系，推动垂直业务系统向省级一体化政务服务平台对接联通；二是利用远程视频、数据共享、网上“云签”、智能咨询等数字技术，推进各类审批、查验、核验事项（如证照、报告、证明等）的互认共享和在线核验；三是构建高水平的跨省数据共享通道，推动权威高效的数字信息共享与协同；四是运用“数据+算法+平台”的智能工具，以适配性主动服务满足社会需求。

（二）将数字技术深度嵌入政府体制机制，全力推动政府职能数字化转型

破解数字政府建设的体制机制障碍，应将数字技术全面深度嵌入数字政府职责体系。这就需要完成政府职能的数字化变革，最终形成“数据、业务、管理、服务、决策”的整体联动新机制。

第一，数字政府建设应与“放管服”改革相互配合、同步进行。应明确“数字”只是手段、“治理”才是目的的基本理念。在数字建设和运用中，政府部门要致力于推动流程再造和模式优化，严格制定和实行权责清单，推行一站式服务和非必要不审批等体制机制改革。

第二，完善政府的数字决策体系。面对平台化、流程化造成的履职方面的机械化等问题，有必要利用数字技术和信息优势，通过对各类互联网数据、政务数据、第三方数据等的融合，利用人工智能、云计算、物联网等数字技术进行研判，为政府治理提供有效的运行态势分析，最终为数字经济社会治理提供强大支撑。同时，还可以建设可视化平台和风险研判决策机制，撰写数字咨询报告或研究报告等，为各级政府科学决策、防范和化解各类社会风险提供强有力的数字决策支持。

第三，围绕数据开发、适用、共建、共享等行为，主动创新形成数字化、智慧化的监管模式。主要涉及以下四个方面：一

是推进政府监管数据创新应用，加强监管技术系统建设，各政府部门要通过云计算、大数据技术与数字企业、数字组织联系起来，建立监督评估、监测跟踪、预警排查等监管机制；二是加快构建数字化监管体系，明确监管职责清单，尤其要进行政府监管平台建设，再造和完善数字监管工作流程，确保在面对新情况时能及时、科学地采取监管措施；三是建立政府监管部门的协同工作机制，促进职能部门不断走向综合监管、智慧监管，提升联动监管能力。

（三）优化公私合作模式，构建建设与运营相协调的新局面

数字政府建设涉及平台化治理架构的赋能、协同与重构[4]，其建设与运营离不开政府与企业之间的有效协同。鉴于地方数字政府建设普遍存在建设与运营不畅通的问题，有必要从制度和机制层面对公私合作模式进行优化。

第一，加强数字政府建设项目的规范管理。总体上，要确保数字运用的科学性和有效性，为政府职能的数字化转型提供良好的基础和条件。具体而言，一要明确准入原则、总体流程和负面清单，对项目审批、公私合作模式实行规范化和标准化管理；二要以特定服务的使用量为基准，建立数字项目的运营评估机制。

第二，完善数字平台的运营管理。总体上，要参照“政企合作、管运分离”的管理机制，一方面确保公共性平台具有市场化效率，另一方面保证其公共属性。具体而言，一要确保管理主体与运营主体的分工和权责分明，形成相互协同和制约的运营管理机制；二要加强运营管理、公共（外包）服务的流程规范和履约管理；三要把政府数据运行和数据服务等列入特定管理范畴，确保公共数据具备安全保障和有效流通的管理体制；四要建立一支专业化的高素质人才队伍，提高数字运营管理水平。

（四）加强配套制度建设，为数字政府建设提供有力支撑

做好数据开放和数据安全保障工作，应加强数字政府配套制度建设，具体要从两个方面着手。

第一，建设合规高效、互通互联的政府数据使用制度。由于政府数据可能会涉及国家数据安全和个人信息保护，因而有必要在中央政府层面形成政府数据开放共享的行政法规。其主要内容大致包括四个方面：一是建立合规高效、以政府公共利用为主的开放和共享制度，确立政府数据共享、开放的基本原则，明确相关程序与拒绝共享的责任；二是建立安全可控、体现效率的政府数据流通制度，对公共数据的收集、整合、分类、共享、应用等制定相关标准和程序，推进政府数据流通的标准化和规范化建设；三是明确政府数据开放的职责与程序，明晰使用范围和相关程序、义务、责任；四是建立完善有关个人信息保护、政府数据标准、政府数据管理、政府数据协同（合作）、知识产权、数据安全等配套制度。

第二，加强数据安全和个人信息保护的相关制度建设。在《中华人民共和国数据安全法》的基础上，出台配套的数据安全保护法规，也可以通过国务院制定相应的行政法规。其主要涉及三方面的内容：一是对涉及国家安全或个人隐私的政务数据利用、流动、开放、交换加大管控力度，对跨境数据的类型、范畴、处理方式、保护措施、风险防范等要素和内容进行规定[23]；二是进一步细化数字政府中的云、网、平台、数据、系统等数字化基础设施和政务数据的安全保障制度；三是建立相关的数字技术标准，推进数据安全标准体系和个人信息保护标准规范的建立，将政务数据信息分为公共数据信息和个人信息，个人信息又可进一步细分为敏感信息与非敏感信息，应禁止敏感信息的流通与共享，明确设定非敏感信息使用范围。Reform

参考文献

[1] 陈娟. 数字政府建设的内在逻辑与路径构建研究[J]. 国外社会科学, 2021(2):74-83.

[2] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索[J]. 中国行政管理, 2018(9):37-45.

-
- [3] 韩兆柱, 赵洁. 数字政府研究的历程、现状和趋势[J]. 学习论坛, 2022(1):67-76.
- [4] 黄璜. 数字政府: 政策、特征与概念[J]. 治理研究, 2020(3):6-15.
- [5] 黄璜. 中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系[J]. 行政论坛, 2020(3):47-55.
- [6] 陈小华, 潘宇航. 数字政府: 演进阶段、整体形态与治理意蕴[J]. 观察与思考, 2021(1):97-106.
- [7] 我国政府网站体系初步形成综合服务能力尚待提高 [EB/OL]. (2009-04-17)[2022-07-17]. http://www.gov.cn/jrzg/2009-04/17/content_1287956.htm.
- [8] 孟天广, 等. 中国数字政府发展研究报告(2021) [M]. 北京: 经济科学出版社, 2021:116-127.
- [9] 逯峰. 广东“数字政府”的实践与探索[J]. 行政管理改革, 2018(11):55-58.
- [10] 吴磊. 政府治理数字化转型的探索与创新——以广东数字政府建设为例[J]. 学术研究, 2020(11):56-60.
- [11] 蒋敏娟. 地方数字政府建设模式比较——以广东、浙江、贵州三省为例[J]. 行政管理改革, 2021(6):51-60.
- [12] 陈子韬, 李哲, 吴建南. 作为组合式创新的数字政府建设——基于上海“一网通办”的案例分析[J]. 经济社会体制比较, 2022(2):133-144.
- [13] 崔述强. 坚持人民至上践行服务宗旨制度与技术双向赋能数字政府建设[EB/OL]. (2022-08-26)[2022-11-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-08/26/content_5706934.htm.
- [14] 江文路, 张小劲. 以数字政府突围科层制政府——比较视野下的数字政府建设与演化图景[J]. 经济社会体制比较, 2021(6):102-112.
- [15] 鲍静. 全面建设数字法治政府面临的挑战及应对[J]. 中国行政管理, 2021(11):9-12.
- [16] 刘祺. 省级数字政府改革的内在逻辑与推进路径[J]. 学习论坛, 2022(3):74-80.
- [17] 钟伟军. 公民即用户: 政府数字化转型的逻辑、路径与反思[J]. 中国行政管理, 2019(10):51-55.
- [18] 段哲哲. 控制算法官僚: 困境与路径[J]. 电子政务, 2021(12):2-16.
- [19] 李齐, 曹胜, 吴文怡. 中国治理数字化转型的系统论阐释: 样态和路径[J]. 中国行政管理, 2020(10):44-51.
- [20] 郑跃平, 杨学敏, 甘泉, 等. 我国数字政府建设的主要模式: 基于公私合作视角的对比研究[J]. 治理研究, 2021(4):38-50.
- [21] 王孟嘉. 数字政府建设的价值、困境与出路[J]. 改革, 2021(4):136-145.

[22] 邓崧, 巴松竹玛, 李晓昀. 府际关系视域下我国数字政府建设创新扩散路径——基于“试验—认可—推广”模型的多案例研究[J]. 电子政务, 2021(11):23-33.

[23] 王广辉, 郭文博. 数字政府建设面临的多重风险及其规避策略[J]. 改革, 2022(3):146-155.