

# 地方政府数据治理能力评价指标体系研究

梁文强 陈宗胜

数字广西集团有限公司 广西 南宁 530000

**摘要:** 随着数字中国战略的深入推进,数据作为新型生产要素和国家基础性战略资源,其治理能力已成为衡量地方政府现代化治理水平的重要标尺。当前,地方政府在数据资源整合、共享开放、安全合规与价值释放等方面仍面临诸多挑战,亟需构建科学、系统、可操作的数据治理能力评价指标体系,以引导和推动地方政府提升数据治理效能。本文在梳理国内外数据治理理论基础,结合我国地方政府治理实际,从制度建设、组织保障、数据管理、技术支撑、应用成效与安全保障六大维度出发,构建了一套包含6个一级指标、18个二级指标和54个三级指标的地方政府数据治理能力评价指标体系。通过专家咨询与层次分析法(AHP)确定指标权重,并探讨了该体系在评估实践中的应用场景与优化路径。研究表明,该指标体系具有较强的理论适配性与实践指导意义,可为地方政府开展数据治理能力建设、政策制定与绩效评估提供科学依据。

**关键词:** 地方政府;数据治理;评价指标体系;数字政府;数据要素

引言:中国政府高度重视数据要素的战略价值,《“十四五”数字经济发展规划》《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(“数据二十条”)等政策文件相继出台,明确提出要“建立健全数据治理体系”“提升政府数据治理能力”。地方政府作为国家治理体系的重要组成部分,是数据采集、汇聚、管理和应用的一线主体,其数据治理能力直接关系到政务服务效率、社会治理精度与经济发展动能。然而,当前地方政府在推进数据治理过程中仍存在“重建设、轻治理”“重技术、轻制度”“数据孤岛”“标准不一”“安全风险突出”等问题,导致数据资源难以有效整合、共享与利用<sup>[1]</sup>。究其原因,一方面在于缺乏统一、权威的治理框架与标准规范,另一方面则在于缺少一套科学、可量化的评价工具来诊断现状、识别短板、引导改进。因此,构建一套符合中国国情、覆盖治理全链条、兼顾过程与结果的地方政府数据治理能力评价指标体系,具有重要的理论价值与现实意义。

## 1 文献综述与理论基础

### 1.1 数据治理的内涵演进

数据治理最初源于企业信息管理领域,被界定为对数据资产进行正式管理以确保其可用性、可靠性、完整性与安全性的过程。随着政府数字化转型的加速,公共部门的数据治理逐渐成为学术界和政策界关注的焦点。经济合作与发展组织(OECD)将政府数据治理定义为建立制度、流程和角色,以确保数据在整个生命周期中被有效管理、使用和保护。国内学者如孟天广进一步指出,政府数据治理不仅是技术问题,更是一种制度安

排,其核心在于通过制度设计和技术手段实现数据资源的统筹管理、有序流动与价值释放。相较于企业场景,政府数据治理具有更强的公共属性,强调跨部门协同、公众参与和合法性约束,必须在效率与公平、创新与安全、开放与隐私之间寻求动态平衡。这种复杂性决定了地方政府的数据治理不能简单照搬商业逻辑,而需立足于公共治理的特殊语境进行本土化重构。

### 1.2 理论基础

本文构建指标体系主要依托四大理论支撑。整体性治理理论强调打破部门壁垒,推动跨层级、跨部门的数据协同与服务整合,为指标体系中“组织保障”与“数据共享”维度提供理论依据。数据生命周期理论将治理活动贯穿于数据从产生到销毁的全过程,支撑“数据管理能力”的全面刻画。新公共管理理论主张引入绩效导向的评估机制,强调结果可测、责任可溯,为“应用成效”维度的设置奠定基础。此外,“制度—能力—绩效”分析框架进一步揭示了三者间的内在逻辑:健全的制度安排是能力生成的前提,治理能力决定绩效产出,而绩效反馈又反哺制度优化,形成良性循环。上述理论共同构成了本研究的分析骨架。

## 2 地方政府数据治理能力评价指标体系构建

### 2.1 构建原则

为确保指标体系的科学性与实用性,本文在构建过程中遵循五项基本原则。系统性要求指标覆盖数据治理的全要素与全周期,避免碎片化;科学性强调概念界定清晰、逻辑结构严密、指标可量化或可评估;可操作性关注数据来源的可行性与评估实施的成本可控性;动态性体现对技

术演进、政策调整与治理需求变化的适应能力；中国特色则要求指标体系契合我国行政体制、法治环境与数字政府建设路径，避免脱离本土实践空谈理论。

### 2.2 指标体系结构

本文将地方政府数据治理能力解构为六个相互关联、互为支撑的核心维度，并在此基础上逐层细化，最终形成包含6个一级指标、18个二级指标和54个三级指标的完整体系。

表1 地方政府数据治理能力评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	
制度建设能力	顶层设计	是否出台地方政府数据治理专项规划或实施方案	
		是否明确数据治理的战略目标与实施路径	
	制度健全性	是否制定《政务数据资源管理办法》等规范性文件	
		是否建立数据目录编制、质量管理、共享开放等配套制度	
		是否制定公共数据分类分级指南	
	激励与问责机制	是否将数据治理工作纳入部门年度绩效考核	
		是否建立数据共享不作为的责任追究机制	
		是否设立数据治理创新或优秀案例奖励机制	
	组织保障能力	专职机构设置	是否设立独立或挂牌的大数据管理局/数据治理办公室
			数据治理主管部门是否具备统筹协调权限
跨部门协调机制		是否建立由主要领导牵头的数据治理联席会议制度	
		是否设立常态化工作专班推进重点任务	
人才队伍建设		数据治理相关岗位专业人员占比	
数据管理能力	数据资源目录建设	政务数据资源目录覆盖的部门比例 (%)	
		目录中结构化数据占比 (%)	
		目录更新频率 (季度/半年/年)	
	数据质量控制	关键业务系统核心字段数据准确率 (%)	
		数据缺失率、重复率、时效性达标率等质量指标监测机制	
	数据共享交换效率	是否建立数据质量问题闭环整改流程	
		部门间数据共享请求平均响应时间 (小时)	
技术支撑能力	基础设施完备性	政务信息系统上云率 (%)	
		政务云资源弹性扩展与灾备能力等级	
	数据平台功能完善度	是否建成统一的数据中台或共享交换平台	
		平台支持的API接口数量及调用量	
		是否提供数据沙箱、可视化分析等工具服务	

续表:

一级指标	二级指标	三级指标
新技术应用水平		是否部署隐私计算平台用于跨域安全计算
		是否应用区块链技术保障数据流转可追溯
		是否探索大模型在数据治理中的辅助决策应用
应用成效能力	政务服务优化成效	“一网通办”事项覆盖率 (%)
		“最多跑一次”或“零跑动”事项占比 (%)
		企业群众办事材料减免率 (%)
	社会治理效能水平	城市运行“一网统管”事件处置闭环率 (%)
		基于数据分析的公共安全、应急管理风险预警准确率 (%)
	数据要素市场培育进展	是否实现重点领域 (如交通、环保) 的智能调度与仿真推演
公共数据授权运营项目数量		
开放数据集数量及下载使用量		
安全保障能力	数据安全制度执行	是否建立数据产品登记、评估与交易机制
		政务信息系统是否通过网络安全等级保护三级及以上认证
	隐私保护合规水平	是否定期开展数据安全风险评估与渗透测试
		个人信息处理活动是否完成合规审计
		敏感数据脱敏、加密存储与传输覆盖率 (%)
	安全应急响应能力	是否建立数据最小必要采集与使用原则落实机制
		是否制定数据安全事件应急预案
年度开展数据安全应急演练次数		
		安全事件平均响应与处置时间 (小时)

### 3 指标权重确定与评估方法

#### 3.1 权重确定方法

为科学反映各维度在整体治理能力中的相对重要性，本文采用层次分析法 (AHP) 结合德尔菲专家咨询法确定指标权重。首先，邀请来自省大数据局、重点高校公共管理学院、国家级智库及头部科技企业的30位专家，围绕指标重要性进行两轮匿名打分与反馈。首轮咨询后汇总意见、修正表述，第二轮达成较高共识。经一致性检验，所有判断矩阵的一致性比率 (CR) 均小于0.1，表明专家判断具有良好的逻辑一致性<sup>[2]</sup>。根据综合计算结果，初步确定一级指标权重如下：制度建设能力占18%，组织保障能力占12%，数据管理能力占20%，技术支撑能力占15%，应用成效能力占22%，安全保障能力占13%。其中，应用成效能力权重最高，体现了“以用促治、以效验能”的导向；数据管理能力紧随其后，凸显了高质量数据资源的基础地位；安全保障虽为底线要求，但因其在当前数据安全形势下的极端重要性，亦被赋予较高权重。

### 3.2 评估方法

在具体评估操作中,本文主张定量与定性相结合的方法。对于可量化的三级指标,如政务系统上云率、数据共享响应时间、目录覆盖率等,通过Min-Max标准化等方法进行无量纲化处理加权计算;对于制度文本完备性、协调机制有效性等定性指标,则由专家组依据统一评分标准(如1-5分制)进行背靠背独立打分,取均值作为最终得分,以减少主观偏差。

综合得分计算公式为:

$$S = \sum_{i=1}^6 w_i \cdot \left( \sum_{j=1}^{n_i} w_{ij} \cdot s_{ij} \right)$$

其中 $w_i$ 为一级指标权重, $w_{ij}$ 为二级指标在所属一级指标下的相对权重, $s_{ij}$ 为对应三级指标的标准化得分。最终,依据综合得分划分治理能力等级:90分及以上为“优秀”,80-89分为“良好”,60-79分为“合格”,低于60分为“待改进”,便于地方政府对标找差、精准施策。

## 4 应用价值与实施路径

### 4.1 应用场景

该指标体系具有多元化的应用前景。对地方政府而言,可将其作为年度自评工具,系统诊断自身在制度、组织、技术等环节的短板,制定针对性改进计划;对省级政府或中央部委而言,可用于对下辖地区开展横向比较与排名,形成“比学赶超”的良性竞争氛围,并据此分配财政资源或试点政策;对学术界与第三方评估机构而言,该体系提供了标准化的研究框架,有助于开展跨区域、跨时段的实证分析,增强研究的可比性与公信力。

### 4.2 实施建议

为确保指标体系有效落地,建议采取“试点—推广—迭代”的渐进路径。首先,在数字化基础较好、改革意愿较强的地区(如杭州、深圳、贵阳)开展试点评估,收集反馈并优化指标表述与权重分配;其次,推动建立统一的“数据治理能力评估数据采集平台”,通过系统对接自动获取部分量化指标,减少人工填报负担与误差;再次,建立动态更新机制,每2-3年结合《数据二十条》等新政策要求及隐私计算、大模型等新技术发展,对指标体系进行修订;最后,强化评估结果运用,将治理能力等级与地方政府数字化项目审批、财政专项资金拨付乃至领导干部考核挂钩,切实提升评估的约束力与引导力<sup>[3]</sup>。

## 5 挑战与展望

### 5.1 挑战

尽管本指标体系力求科学完备,但在实际应用中仍面临若干现实挑战。首先是数据可得性问题,部分涉及安全或敏感领域的指标(如数据泄露事件数量、内部

违规操作记录)地方政府可能出于顾虑不愿如实提供,影响评估真实性。其次是地方差异性难题,东部发达城市与西部欠发达县区在财政、人才、技术等方面基础悬殊,若采用同一套标准“一刀切”评估,可能忽视发展阶段差异,削弱激励效果<sup>[4]</sup>。此外,定性指标的评分仍难以完全规避评估者的主观偏好,需通过加强培训、交叉验证等方式加以校准。最后,技术迭代速度远超制度更新节奏,如何使指标体系保持足够的弹性以容纳未来可能出现的治理新范式,亦是长期课题。

### 5.2 展望

面向未来,研究可从多个方向深化。一是引入机器学习算法,基于历史评估数据构建预测模型,辅助地方政府预判治理能力发展趋势;二是拓展“数据治理韧性”维度,专门评估地方政府在突发公共卫生事件、自然灾害等紧急状态下快速调用、分析、共享数据的能力;三是探索公众参与机制,将企业、市民对数据开放质量、政务服务体验的满意度纳入评价体系,增强治理的回应性;四是开展国际比较研究,在吸收全球经验的同时,提炼具有中国特色的数据治理理论与实践范式,为全球数字治理贡献中国智慧。

## 6 结语

地方政府数据治理能力是数字时代国家治理现代化的核心能力之一。本文构建的“六维一体”评价指标体系,以制度、组织、管理、技术、应用与安全为支柱,既体现了数据治理的系统性要求,又契合我国地方政府运行实际。该体系不仅为地方政府提供了自我检视与改进的“路线图”,也为上级部门开展监督指导、学术界开展实证研究提供了标准化工具。未来,随着数据要素市场化改革的深入与数字政府建设的提速,持续优化和完善该指标体系,将有助于推动地方政府从“有数据”向“用好数据”“管好数据”跃升,真正释放数据要素的乘数效应,赋能高质量发展与高效能治理。

### 参考文献

- [1]张慧,高辉.地方政府数据治理能力多维评价研究[J].菏泽学院学报,2024,46(06):39-44.
- [2]彭海艳.人工智能背景下政府数据治理体系研究[D].湘潭大学,2022.
- [3]数据共享与知识复用的数字政府智能化治理研究课题组.数据赋能城市政府治理评价研究[J].审计观察,2021,(02):16-20.
- [4]安小米,王丽丽,许济沧,等.我国政府数据治理与利用能力框架构建研究[J].图书情报知识,2021,38(05):34-47. DOI:10.13366/j.dik.2021.05.034.