

面向高质量发展的数字政务治理体系构建与实践研究

蒋银洁 农奇宇

数字广西集团有限公司 广西 南宁 530003

摘要: 本文立足于高质量发展的核心要义,系统剖析了当前数字政务治理面临的现实困境。在此基础上,本文创新性地提出一个以“人民为中心”为价值锚点,以“整体智治”为战略导向,融合制度、技术、组织、服务、安全与绩效六维要素的数字政务治理体系框架。最后,本文结合典型实践案例,验证了该框架的可行性与有效性,并对未来数字政务治理的演进方向进行了展望,旨在为推动我国数字政务迈向更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展新阶段提供理论参考与实践指引。

关键词: 高质量发展; 数字政务; 治理体系; 整体智治; 数据要素; 数字鸿沟

引言

当今世界大变局下,数字化等成为驱动经济社会变革核心力量。数字政务作为连接国家治理与数字时代的桥梁,是提升政府效能、推进治理现代化的战略支点。我国数字政务建设已进入深水区,核心矛盾从基础设施有无等转变为如何实现更高治理效能、更优服务体验等。传统建设模式部分群体面临“数字鸿沟”,算法决策有公平透明隐忧,网络安全与隐私保护压力大。这些问题使数字政务发展质量与群众需求产生张力。构建面向高质量发展的数字政务治理体系,兼具理论深度与实践紧迫性。本文旨在回应时代命题,通过梳理困境、构建框架、分析案例,探索符合国情的数字政务高质量发展之路。

1 高质量发展视域下数字政务治理的内涵与要求

1.1 以人民为中心的价值导向

在数字政务语境下,“以人民为中心”已不再仅限于提供基本在线服务,而是要实现从“能办”到“好办、快办、智办”,再到“愿办、爱办、共办”的跃升。这意味着数字政务必须深度嵌入用户全生命周期场景,通过智能推荐、主动服务、无感认证等方式提升服务体验;同时,强化公众参与机制,推动政务平台从单向服务工具转型为政民互动、协同治理的数字空间。尤其要关注老年人、残障人士、偏远地区居民等群体的数字鸿沟问题,通过适老化改造、多语言支持、线上线下融合等举措,确保数字红利全民共享,真正实现包容性、公平性和可持续性的政务服务。

1.2 整体协同的治理格局

高质量发展对数字政务治理提出了更高要求:不仅要实现“通办”,更要实现“优办”“精办”;不仅要打通数据,更要重塑流程、重构组织、重建制度。当

前的重点已从“平台联通”转向“系统耦合”,即推动制度规则、技术架构与业务逻辑的深度协同,构建“标准统一、权责清晰、响应敏捷、闭环管理”的整体政府运行机制。例如,围绕企业开办、工程建设、民生保障等高频“一件事”,通过流程再造、智能调度与风险预警,形成“前端一口受理、中台智能分拨、后台协同处置”的一体化治理闭环,真正实现从“物理整合”到“化学融合”的质变^[1]。

1.3 数据驱动的决策模式

高质量的数字政务治理必须深度挖掘和利用政务数据资源,通过大数据、人工智能等技术,实现对经济社会运行态势的精准感知、科学研判和前瞻预警,推动政府决策从“经验判断”向“数据循证”升级,提升政策制定的科学性和施策的精准度。

1.4 安全可控的运行底线

随着政务系统对网络和数据依赖日益加深,网络安全、数据安全和个人信息保护成为不可逾越的红线^[1]。高质量的数字政务治理体系必须将安全理念贯穿于规划、建设、运营、维护的全生命周期,构建起主动防御、动态防护、纵深防御的安全保障体系。

1.5 数字治理的规则体系

数字技术的快速迭代对现有法律体系构成了挑战。高质量的数字政务治理要求建立健全与数字时代相适应的法律法规、标准规范和伦理准则,为数据确权、流通、交易、使用以及算法监管等提供清晰的制度框架,确保技术在法治轨道上健康发展。

2 当前数字政务治理面临的现实困境

2.1 “数据孤岛”与协同壁垒依然突出

尽管各级政府大力推动数据共享,但由于历史形成的部门利益藩篱、缺乏统一的数据标准、权责边界不清

以及共享动力不足等原因,大量高价值的政务数据仍沉淀在各个“信息孤岛”之中。这不仅造成了重复采集、资源浪费,更严重制约了跨部门联合审批、综合监管等一体化服务场景的落地,使得“整体政府”的愿景难以完全实现。

2.2 “数字鸿沟”加剧社会不平等

数字政务的快速推进虽提升效率,却因部分群体数字素养不足、操作困难及政务应用适配性差(如缺乏大字、语音功能),形成“能力鸿沟”与“体验鸿沟”。这导致老年人、残障人士等群体被隐性排斥,造成政务服务“选择性覆盖”,损害公平包容,背离“共同富裕”目标。弥合鸿沟的关键已从硬件普及转向能力建设与服务优化并重。

2.3 安全风险与隐私泄露隐患日增

政务系统汇聚了海量的公民个人信息和国家敏感数据,成为网络攻击的重点目标。近年来,数据泄露、系统瘫痪、勒索软件等安全事件频发,暴露出部分地方和部门在安全防护意识、技术手段、应急响应机制等方面的短板。同时,算法黑箱、自动化决策缺乏透明度等问题,也可能导致歧视性结果,侵犯公民的知情权和公平权。

2.4 制度供给滞后于技术发展

现有的法律法规和政策体系,在应对数据产权界定、跨境数据流动、人工智能伦理、平台责任等新兴议题时显得力不从心。制度的模糊性和滞后性,一方面抑制了数据要素市场化配置和创新应用,另一方面也为权力的滥用和技术的误用留下了灰色空间,阻碍了数字政务的健康有序发展。

2.5 重建设轻运营、重技术轻体验的倾向

部分地区的数字政务建设仍停留在“建系统、上平台”的初级阶段,对后续的运维、迭代、用户反馈和效果评估重视不够。一些政务APP功能繁杂、界面不友好、操作流程冗长,用户体验不佳,甚至沦为“僵尸应用”。这种“唯技术论”的思维,忽视了治理的本质是为人民服务,背离了高质量发展的初心。

2.6 缺乏对数据治理绩效考核的执行

在当前政务数据治理实践中,普遍缺乏科学、系统、量化的绩效考核机制。许多地方虽已建立数据共享平台和治理制度,但对数据质量、更新频率、共享实效、应用场景落地等关键维度缺少常态化评估与问责,导致“重建设、轻运营”“重汇聚、轻应用”现象突出。由于缺乏明确的考核指标和结果运用机制,相关部门缺乏持续提升数据治理效能的内生动力,数据“沉睡”“失真”“孤岛回潮”等问题反复出现,严重制约

了数字政务从“有数据”向“用好数据”“智用数据”的高质量跃升。

3 面向高质量发展的数字政务治理体系构建

针对上述困境,本文提出一个“一体六翼”的数字政务治理体系框架。

3.1 制度之翼:筑牢法治与标准根基,提供稳定预期

首先,必须加快构建与数字时代相适应的法律法规体系。在《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》等上位法基础上,亟需出台配套的实施细则,明确政务数据的权属界定、分类分级、开放共享、授权运营及跨境流动等关键规则,破解“不敢共享、不愿共享、不会共享”的制度性障碍。其次,要推动国家数据标准体系的落地实施与深化应用。当前重点应转向标准的宣贯培训、跨域协同执行和动态更新机制建设,确保数据元、代码集、接口规范、质量评价等标准真正成为跨部门、跨层级数据融合的“通用语言”^[2]。再次,应前瞻性地探索算法治理制度。对应用于公共决策、资格认定、信用评估等高风险场景的算法模型,推行备案登记、影响评估与定期审计制度,确保其公平、透明、可解释,防止“算法黑箱”侵蚀社会公正。最后,完善数字政务项目的全生命周期管理制度,将用户满意度、业务协同度、数据利用率等高质量发展指标纳入绩效考核与问责体系,引导建设重心从“重投入、重建设”向“重运营、重实效”转变。

3.2 技术之翼:深化数据要素赋能,驱动智能协同

一是激活数据要素潜能。大力推广隐私计算、联邦学习、区块链等可信数据流通技术,在“原始数据不出域、数据可用不可见”的前提下,安全合规地释放政务数据的巨大价值,支撑宏观经济监测、城市运行管理、应急指挥调度等复杂场景的精准决策。二是推动人工智能的深度融入。在确保人类监督和最终决策权的前提下,将AI应用于政策效果模拟、社会风险智能预警、7×24小时智能客服、自动化材料预审等环节,提升政府感知、研判、决策与执行的智能化水平,实现从“被动响应”到“主动预见”的跃迁。

3.3 组织之翼:重塑跨域协同结构,打破科层壁垒

须打破传统科层制下“条块分割、各自为政”的组织惯性。一方面,围绕企业和群众视角的“一件事”,如开办企业、新生儿出生、不动产登记等,组建由牵头部门负责、相关部门参与的跨部门流程再造专班,赋予其超越部门边界的统筹协调权限,实现业务流、数据流、审批流的同步优化。另一方面,可借鉴企业首席信息官(CIO)模式,在各级政府部门设立“首席数据官”

(CDO), 专职负责本部门的数据战略、资产管理、共享开放与安全合规, 成为连接业务与技术的关键枢纽^[3]。此外, 鼓励采用“管运分离”模式, 由政府负责顶层设计与监管, 委托专业化、市场化的数字政府运营公司承担具体的平台建设、运维和迭代任务, 以提升效率和专业性。

3.4 服务之翼: 弥合数字鸿沟, 优化全周期体验

必须坚持“线上+线下”双轨并行、融合发展。在线上, 全面推行“极简”设计理念, 精简办事流程, 优化交互界面, 开发大字版、语音导航等适老化、无障碍功能, 降低使用门槛。在线下, 保留并优化必要的实体服务窗口, 尤其在基层社区、银行、邮政网点等场所广泛布设多功能自助服务终端, 并配备专人提供帮办代办服务, 确保每一位公民, 无论其数字技能如何, 都能平等、便捷地获取基本公共服务。同时, 建立常态化的用户反馈闭环机制, 通过在线评价、民意调查、用户体验测试等方式, 持续收集意见并驱动服务迭代升级, 真正实现“民有所呼, 政有所应”。

3.5 安全之翼: 构建主动免疫体系, 守护发展底线

理念上, 要从传统的边界防御转向“零信任”架构, 即默认不信任任何内部或外部的访问请求, 实施基于身份、设备、行为等多维度的动态访问控制。技术上, 部署先进的威胁检测、态势感知和自动化响应系统, 实现对安全风险的早发现、快处置。管理上, 建立健全覆盖规划、开发、上线、运维全生命周期的安全管理制度, 定期开展攻防演练和渗透测试, 持续提升系统的韧性与抗毁能力^[4]。同时, 加强全民网络安全意识和数据素养教育, 营造全社会共同维护网络空间清朗的浓厚氛围。

3.6 绩效之翼: 健全数据治理绩效考核机制, 强化结果导向

应建立覆盖数据质量、共享时效、应用场景、用户满意度等维度的量化评估指标体系, 明确各部门在数据更新率、接口可用性、跨域调用响应时间等方面的责任清单。将考核结果纳入政府年度目标责任制和领导干部政绩评价, 与财政预算、项目立项挂钩, 形成“干好有激励、失责必问责”的鲜明导向。同时, 引入第三方评估与公众参与机制, 通过数据开放效果测评、用户体验审计等方式, 增强考核的客观性与公信力, 真正推动数据从“汇聚沉淀”走向“活化赋能”, 实现治理效能可测、可评、可提升。

4 实践案例分析: 地方探索的启示

浙江省作为全国数字政府建设的先行者, 以“整体智治”实践探索出一条面向高质量发展的数字政务治理路径。该省坚持以人民为中心, 系统构建制度、技术、组织、服务、安全与绩效“六翼协同、绩效牵引”的治理格局: 率先出台《浙江省公共数据条例》, 破解数据共享难题; 依托一体化智能化公共数据平台, 运用隐私计算、区块链和人工智能实现“可用不可见”与“主动精准推送”; 设立三级首席数据官, 组建“一件事”改革专班, 推行“管运分离”打破科层壁垒; 坚持“线上极简+线下兜底”, 适老化改造“浙里办”APP并布设2.3万余台自助终端配帮办员, 弥合数字鸿沟; 构建覆盖“云、网、端、数、用”的零信任安全体系; 并将数据共享率、网办率、群众满意度纳入考核, 实行“红黄绿灯”晾晒机制, 推动从“重建设”向“重实效”转变, 实现效率、公平、安全与体验的有机统一, 为全国提供了可复制、可推广的数字政务范式。

5 结语

本文提出的“一体六翼”框架, 旨在为这场变革提供一个系统性的思考路径。未来, 数字政务治理的演进将呈现以下趋势: 从“在线”走向“在场”与“在链”。未来的政务服务将更加沉浸式和场景化, 通过AR/VR等技术实现“虚拟在场”; 同时, 基于区块链的分布式账本技术, 将使政务过程更加透明、可追溯、不可篡改。从“数据共享”走向“数据共治”。公民将不仅仅是数据的提供者, 也将参与到数据的治理过程中, 对个人数据拥有更大的控制权和话语权, 形成政府、企业、公民共同参与的数据治理生态。从“工具理性”走向“价值理性”。技术的应用将更加注重伦理考量和社会价值, 确保数字政务的发展成果能够公平、公正地惠及全体人民, 真正服务于人的全面发展。

参考文献

- [1] 向东. 在数字政府建设中深化政务公开助力推动国家治理体系和治理能力现代化[J]. 中国行政管理, 2020, (11): 15-16.
- [2] 马帅, 王瑞欢, 王晨. 政务大模型驱动下的数字政府治理模式创新研究[J]. 网络安全和信息化, 2025, (05): 3-5.
- [3] 荆玲玲, 胡鸿杰. 数字治理视角下智能政务的发展困境及对策研究[J]. 中国管理信息化, 2024, 27(17): 157-160.
- [4] 韩龔. 以政务数据治理助推数字政府建设[J]. 唯实, 2023, (07): 73-76.