

# 数字政府高质量建设的实践经验与改革启示\*

祁志伟<sup>1</sup>, 张丽颖<sup>2</sup>

(1. 北京化工大学 文法学院, 北京 100029; 2. 天津财经大学 财税与公共管理学院, 天津 300222)

**摘要:**“一地创新、各地复用”的改革导向加快了数字政府建设的步伐, 发掘既有数字政府建设的经验有利于践行“一体化和标准化”的数字政务。研究以浙江与广东为考察对象, 进一步探究两地区数字政府高质量建设的典型模式及经验。研究发现, 浙江和广东分别采用了“基层创新+全省受益”的全域化推进模式和“政企合作+管运分离”的EPC总承包模式, 在此基础上形成了“职能型—高位协调、市场型—动力驱动、协调型—均衡发展以及价值型—需求牵引”的运行机制。浙江省和广东省数字政府高质量建设形成了丰富的实践经验, 具体体现为: 支撑力维度以顶层设计和清单化管理政务信息为重点, 循序实现信息系统的有序转型; 驱动力维度以引入市场竞争机制和推动政企合作模式的实施为手段; 协同力维度注重基层数字治理创新, 培育良好的数字生态环境; 牵引力维度坚持以用户需求为中心, 着力打造数字服务型政府。研究进一步认为, 浙江和广东的经验为我国数字政府建设提供了多角度的改革启示, 包括服务体验、技术应用、风险防范和模式选择等方面。

**关键词:** 数字政府; 技术赋能; 政务服务; 高质量发展

**中图分类号:** D63

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-0598(2025)02-0081-12

## 一、引言

数字政府的高质量发展建设是推动政府治理体系和治理能力现代化的重要手段, “自党的十九届四中全会提出‘数字政府’以来, 关于数字政府的理论研究热度持续升温”<sup>[1]</sup>。2022年6月, 国务院发布的《关于加强数字政府建设的指导意见》着重指出, 要将数字技术广泛应用于政府管理服务, 推进政府治理流程优化、模式创新和履职能力提升, 实现“国家统筹、一地创新、各地复用”的治理目标。党的二十届三

\* 收稿日期: 2024-07-08

**基金项目:** 北京市社会科学基金项目(24GLB014)“北京数字政府建设经验与深化路径研究”

**作者简介:** 祁志伟(1987—), 男, 甘肃武威人; 法学博士、公共管理博士后, 北京化工大学文法学院副教授, 主要从事数字政府、技术变革与数据治理研究。

张丽颖(1986—), 女, 内蒙古赤峰人; 管理学博士, 天津财经大学财税与公共管理学院讲师, 主要从事数字治理、环境风险治理研究。

**本文引用格式:** 祁志伟, 张丽颖. 数字政府高质量建设的实践经验与改革启示[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2025, 42(2): 81-92.

中全会强调,要加快新一代信息技术全方位全链条普及应用,这也为加快我国数字政府高质量建设提供了方向性指引。然而,推动数字政府高质量建设过程中,学界和实务界有必要以本土实践为观照,从历时性、系统性和发展性的角度审视政府数字化转型模式及其经验。“数字化时代,政府治理的数字化转型成为必然的趋势,也使得政府治理的系统特征和复杂特征不断凸显”<sup>[2]</sup>,由此而言,以“本土性”经验为中心的考察可为推动一体化的政务服务提供“复用”可能,这也为构建中国自主的数字政府知识体系积累了实践经验。

广东、浙江两省数字政府建设水平均处于国内领先水平。根据赛迪顾问发布的《2020 中国数字政府建设白皮书》,广东省数字政府建设指数为 75.2,排名全国第 1;浙江省数字政府建设指数为 73.4,排名全国第 2<sup>[3]</sup>。2021 年 7 月,中国软件评测中心发布《2021 年省级移动政务服务能力调查评估报告》对省级移动政务服务能力进行综合评价,结果显示我国省级移动政务服务综合能力特等优秀的两个省份分别是浙江省和广东省<sup>[4]</sup>。清华大学数据治理研究中心发布的《2020 数字政府发展指数报告》显示,浙江在我国省级数字政府发展指数评估结果中位列第 2 位,广东位列第 4 位<sup>[5]</sup>。从全国范围来看,中国地域辽阔,各区域数字政府建设水平存在明显差异。那么,广东和浙江两地在数字政府建设方面究竟有何特色和经验?能否提供“一地创新、各地复用”的政策参鉴?这也构成了研究的基本出发点和切入点。

## 二、研究设计

### (一) 资料来源

本研究分析资料主要来自三方面,一是官方政策文件和调研报告及广东、浙江两省制定和实施的数字政府建设方案,比如浙江省数字政府建设“十四五”规划、《浙江省人民政府关于深化数字政府建设的实施意见》《粤港澳大湾区数字政府建设典型案例》、清华大学数据治理研究团队发布的《2020 数字政府发展指数报告》、赛迪顾问有限公司发布的《2020 中国数字政府建设白皮书》、中国软件评测中心发布的《2021 年省级移动政务服务能力调查评估报告》《广东省“数字政府”建设总体规划(2018—2020 年)实施方案》《广东省数字政府改革建设“十四五”发展规划》《浙江省数字化改革总体方案》等;二是数字政府建设相关课题持续研究过程中收集与掌握的实地调研资料、会议记录、访谈和专家报告演示稿;三是相关文献和网络公开资料,比如《浙江日报》《浙江晚报》《广州日报》“浙江在线”、全国首个平台经济数字化监管系统“浙江公平在线”等。以上资料对两省数字政府实践过程进行了较为全面地描述,具有客观性,为本文案例研究提供了较好的素材。

### (二) 研究方法

本文选择广东、浙江两省作为典型和代表案例。一方面,两省数字政府建设实践体系较为成熟。广东省为全国数字政府建设最早的城市之一,积累了丰富的数字政府建设经验,具有布局早、起步稳、进展快等特点。浙江省作为全国首批国家信息经济示范区,先后承担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。另一方面,两省内各市数字政府建设水平相对均衡。《数字中国发展报告(2021)》显示,浙江省各城市数字化综合发展水平、数字政府分项水平均居全国第一,已实现全省统一架构、多级联动的“互联网+政务服务”。而广东省人口众多、人员结构复杂,数字政府改革难度大,《2021 年度广东省数字政府改革建设第三方评估报告》显示,广东省内数字政府均等化服

务能力不断提升。《中国地方政府互联网服务能力发展报告(2022)》显示,广东省市域数字政府建设排名靠前的城市中广州市位列第3名、深圳市位列第4名、梅州市位列第7名、云浮市位列第10名;紧随其后的东莞、河源、汕头,分别位列第12、13、15名。因此,两省在数字政府建设方面均取得可观成绩,是较好的案例和样本基础,其数字政府建设经验对其他省份具有借鉴价值。

### 三、我国数字政府高质量建设的典型实践

#### (一) 浙江实践:“基层创新+全省受益”全域化推进模式

浙江省数字政府建设采用“政府牵引+企业参与”式运行模式,通过完善“1612模式”保障体系,搭建“综合平台+智能大脑”支撑平台,打造“基层创新+全省受益”的全覆盖式数字治理体系。

采用“政府牵引+企业参与”运行模式。2018年以来,浙江省利用属地优势与阿里巴巴集团合作,充分发挥政府导向作用及企业技术优势,先后建设“浙政钉”“浙里办”等移动政务平台,实现省市县三级政务平台高效、公正、协同服务,为全省的数字政府建设提供有力支撑。首先,为加强互联网与公共服务深度融合,浙江省政府制定系列数字化转型发展规划,推出多项扶持政策,通过分类组织行业协会、产业联盟等方式,根据各市产业布局和特点,为产业链上下游企业提供贷款、引进人才、技术转移等多项服务,为地方协同推进数字建设提供指导和支持。此外,政府在全省各地积极推广“一网通办”“浙里康养”等数字化重点项目,引导社会力量参与,促进购物消费、居家生活、旅游休闲、交通出行等各类场景数字化转型。

完善“1612模式”保障体系。浙江省政府秉持鼓励地方创新、实现全省共同受益的理念,构建了以“1612模式”为核心的数字政务保障体系。“1612模式”作为浙江省数字化改革的主战场,通过充分挖掘各地数据资源和智力资源,推动数字政务建设由点到面全面推进,确保各部门在数字化转型中保持协同同步调、同向发力的一致性<sup>[6]</sup>。“1612”体系架构中的“1”代表一体化智能化公共数据平台的建设,为信息共享和整合提供基础支撑;“6”则涵盖了党建统领整体智治、数字政府、数字经济、数字社会、数字文化、数字法治六大系统,旨在构建全面的数字治理框架;第二个“1”是将基层治理视为独立系统,强调在数字化改革中加速构建基层治理体系,以打通改革的“最后一公里”;“2”体现了理论和制度两个方面的体系建设。浙江省政府通过设置多条创新发展赛道,鼓励各地区各部门在“1612模式”框架体系内积极实践,加速推进核心业务的数字化全覆盖。各地结合自身情况有针对性地推进数字政务建设,通过共享数据资源和成功案例经验,实现省市县三级横向到边、纵向到底的数字化推进过程。

搭建“综合平台+智能大脑”支撑平台。“平台组织”是由信息通信技术驱动的新型组织模式,其核心是连接多方行为主体,以横向、平行方式替代纵向、按序方式实现多方协作互动<sup>[7]</sup>。在复杂社会制度环境下,相较于科层组织,智能平台建设通过可重构的模块结构实现政府与社会之间稳定而又灵活的互动<sup>[8]</sup>,有助于公共部门应对社会不平衡及变化的需求<sup>[9]</sup>。“综合平台+智能大脑”平台是浙江省立足数据资源基础,综合运用算力算法,深度融合业务知识,面向公民需求端的智能化平台。该平台旨在通过整合、共享和应用各类数据,为政府和企业提供辅助决策的智慧支撑,促进资源优化配置和经济社会发展的转型升级,是打造“数字浙江”的重要举措之一。其中,“一网通办”政务服务综合平台作为关键组成部分,通过建设统一的标准数据共享平台和数据集成管理平台,实现全省政务信息的互联互通,推动政务服务“一切可网办、一次办成、不用跑腿”的目标;“智慧大脑”通过构建“一核驱动,支撑体系”,综合运用算力算

法,深度融合业务知识,为政府和企业提供辅助决策。该平台涵盖了政府治理、旅游、交通、环保、农业、医疗、水利等领域,打通不同部门和行业的数据壁垒,实现了数据共享和整合。在“互联网+”的背景下,该平台以重点领域为侧重点,可推动物联网与大数据融合,通过数据挖掘和分析,推动政府及时把握社会经济变化趋势,提高企业及社会组织运管效率,为浙江省数字高质量发展提供有力支持。

## (二)广东实践:“政企合作+管运分离”的“EPC 总承包”模式

广东省开启了以 EPC 总承包模式创新政府治理的先河。“EPC 总承包商”指由一家承包商负责项目规划、设计、建设、运维等全部环节,总承包商通过分工细化将部分采购、设计施工等任务包给具体分包单位。“政企合作+管运分离”指广东省政府服务数据管理局负责“数字政府”建设的整体统筹、监督指导等管理性工作,合作企业协助省直各部门梳理政务信息化建设需求,负责项目运行的技术管控。这种“管运分离”模式贯穿于数字政府建设的全过程。在项目规划设计阶段,政府部门和 EPC 总承包商联手制定数字化转型项目方案;具体建设和实施阶段,EPC 总承包商则负责项目的实施和建设,政府部门主要承担监督和评估工作,以确保项目的顺利进展和高质量完成;在项目运维和支持阶段,EPC 总承包商负责日常维护和运营,进行业务流程的不断改进,政府部门负责对项目的运营情况进行监督和评估,及时发现问题并提出解决方案。

### 1. “用户需求+技术赋能”的运行理念

公众的普遍接受和实际使用是数字政务服务价值实现的必要前提<sup>[10]</sup>。现代信息技术赋能可增加数字治理回应性,解决数字政府建设中缺乏对公众认知与情感顾及等问题<sup>[11]</sup>。广东省注重从多元主体的实际需求出发,通过创新数字统计、数字存储、数字利用等现代信息技术,使政务服务由传统的“面对面”方式转变为更高效的“键对键”互动,旨在解决“最后一公里”便民目标。这一过程中,政府不仅关注社会主体需求,同时注重对技术保障的顶层设计,防范纯技术导向问题,推动高新技术与政府服务的深度融合,有效提高政府数字化转型项目的整体效率。

广东省政府重视互联网企业和基础电信运营商的技术优势,成立数字广东网络建设有限公司,与华为公司签订战略合作协议。作为由三大运营商和腾讯公司共同出资组建的运营机构,强调政府在规划、标准制定、资源配置、业务协同、监督管理等方面的职责<sup>[12]</sup>,倡导“全周期管理”并跨层级、跨地域、跨系统、跨部门和跨业务协同<sup>[13]</sup>,同时注重借助企业方技术资源,引入先进科技成果,保持其在数字化技术发展潮流中的敏捷性,洞察市场变化,及时调整服务策略,以满足广大用户的需求,推动数字政府建设不断创新发展。

### 2. “互联网+政务服务”的整体性联动模式

将技术融合嵌入到治理场域之中,通过技术赋能、赋权推动政府、企业、社会组织等多主体共同建设是社会治理的关键<sup>[14]</sup>。“互联网+政务服务”整体联动模式在数字政府建设中起到了重要作用,他注重数字政府平台的集约化、可复用性和共享性。在角色承担方面,政府部门扮演着协调角色,加强与利益相关方的沟通与合作。企业需要发挥技术、渠道和专业运营服务的优势,使得数字政府建设具有高度集约性和可复用性。在平台应用方面,“数字广东”为广东省数字政府建设提供了政务云平台和政务大数据。通过构建“3+3+3”政务服务整体协同体系,提供“粤省事”“粤商通”“粤政易”三大应用,满足不同群体的需求。在服务交付模式下,政府与多个市场主体对接,形成分散竞争的合作网络。大型互联网企业与政府合作推动建立统一的数字政府平台,创造全流程办事模式,为公众提供“零跑腿”的优质体验。较大地提高了行政效能,为政府与企业合作提供了新的理论和实践范本。

### (三) 数字政府高质量建设的运行机制:浙江和广东的实践

#### 1. 职能型—高位协调机制

为促进国家政策的实施,防止公共政策在执行中陷入“碎片化”,可运用中国特色制度的高位推动,实行层级性治理和多元性治理<sup>[15]</sup>。职能型—高位协调机制指通过成立数字政府建设工作领导小组、健全数字政府联席会议制度、完善数字政府成效评价机制等方式,对当地数字政府建设的组织领导、任务推进和项目管理等工作进行全面协调,整合政府在数字化转型方面的资源和力量,减少政策的重叠和重复,优化政府资源的配置,形成上下协同、齐抓共管的数字化转型氛围。

成立数字政府建设工作领导小组。“领导小组”凸显社会主义集中力量办大事的重要机制,保障国家大政方针政策的科学性和有效实施<sup>[16]</sup>。浙江省在2018年7月成立政府数字化转型工作领导小组,由省长担任组长、常务副省长担任副组长,相关厅局负责人为参与成员,形成了协同合作的组织结构。该小组负责领导和统筹全省数字政府的发展战略、总体规划、实施方案和政策措施,不仅构建了高效执行链,还为数字政府建设的任务推进提供了有力保障。浙江省在形成领导小组后,进一步在省、市、县三级建立了专门的数据管理机构,整合不同部门的公共数据管理、电子政务管理、政务信息化建设等职责,强化对数字政府建设工作的纵向贯通和横向协调,实现从高层领导到基层组织的全面覆盖。广东省数字政府改革建设工作领导小组的设立同样体现了省级领导层对数字化转型的高度重视。省长亲自挂帅部署大数据机制改革工作,确立全省一盘棋的工作推动机制。这种集中领导的模式有助于提高工作效率,保障数字政府建设任务的有序推进。2014年广东省大数据发展管理局的成立,进一步凸显了对互联网与政务服务深度融合的关注,既体现了对数据资源的整体管理,也为数字政府建设提供了具体的实践支持。

建立数字政府联席会议制度。政府间合作产生的协同效应是指两个或更多的合作者为了共同(或宣称是共同的)目标充分赋能和明确定位,共同行动可获得的增值效益<sup>[17]</sup>。两省通过设立数字政府联席会议制度促进部门间高效协同,赋予高层领导主席角色,也使相关职能部门和单位成为数字政府建设的积极参与者,从而产生高效协同效应。在中国政治体系中,战略规划是决定各级政府之间权力边界的重要载体<sup>[18]</sup>。首先,数字政府联席会议明确数字政府的建设规划、目标和任务,也会确定数字政府建设的重点和优先事项,为数字政府建设提供了长远的发展方向和清晰的发展路径。其次,数字政府联席会议作为一个高效协同平台,通过定期召开并听取建设成果汇报,研究解决关键任务以及工作难点,实现政府层面对数字政府建设的全面监督和指导,为数字政府建设提供一个高层次的思考和决策平台。再次,数字政府建设涉及多部门和单位,通过联席会议制度,可以实现资源的优化配置和协同利用,避免工作重叠和冗余。最后,数字政府联席会议在组织数字政府建设实施方面,通过指导和协调各职能部门和单位,提供必要的技术和资金支持,体现了整体性治理理念。

建立数字政府成效评价机制。确立数字政府成效评价机制是两省在数字政府建设中的一项重要举措,旨在保证对省内各级数字政府建设情况的科学和客观评价。具体体现在以下几个方面:首先,建立评价指标体系。两省在省市层面针对数字政府建设的目标和任务制定了用户满意度、政务服务效率、数据开放水平、信息安全保障等全面的评价指标,体现了在数字政府建设中强调用户目标导向和效能导向的理念。其次,制定评价标准和评价方法。建立了数字政府成效评价专家库,为评价提供了专业性和独立性的支持,通过专家评价、量化分析和实地调研等手段,确保评价的客观性和公正性。再次,成立数字政府成效评价机构。机构的组成涵盖了政府机构、专家学者和企业代表,体现评价活动的组织化和专业化。最后,注重评价结果的反馈作用,及时掌握重点指标、问题指标、薄弱指标的最新情况,并及时发给各市县

位进行整改,实现了评价结果与实践的有机结合。

## 2. 市场型—动力驱动机制

构建数字政府公私合作治理模式。在数字政府建设过程中,两省均采用数字政府公私合作治理模式,强调数字治理主体的多元化和协同性。作为改革开放的前沿省份,广东省拥有华为、腾讯、大疆、中兴等诸多优质企业资源。数字广东有限公司负责建设和运营广东省内所有“互联网+政务平台”,打造了一系列涵盖政府、企业和公民关系的在线平台,推动网上数字化办公的转型升级。浙江省与阿里巴巴等企业合作,成立的数字浙江技术运营有限公司以全面实现“掌上办事、掌上办公”为目标,发展政务开放平台,强化管理运营、技术支撑以及安全和风险防控能力,构建了数字政府生态圈,推动了浙江数字政府建设。

推动建设项目“市场化实施”机制。市场化实施机制强调数字政府建设中引入竞争、效益导向的理念,推动项目的顺利实施。广东省采用了“项目化实施+专班化推进”方案。该方案由省政务服务数据管理局领导,通过明确牵头方、责任主体以及配合部门,围绕数字化建设的核心任务,如优化营商环境、改善民生服务、系统数据对接、协同办公等,组建专班,服务于数字政府建设的高效协同,充分发挥专家知识和技术支持促进作用。浙江省成立了专家委员会作为数字政府建设项目的决策咨询机构,参与规划制定数字政府改革的中长期规划和年度建设计划,对于重大政务信息化服务项目进行技术指导。

创新股权设置和资金管理机制。创新股权设置和资金管理机制是数字政府建设中的一项关键制度创新,两省均采用了企业参与和国有控股的方式,形成了复合决策结构。浙江省数字政府的主要运营机构为数字浙江建设运营有限公司,其股权结构中地方国有资产占比51%,阿里巴巴占比49%。广东省政府联合腾讯公司和三大运营商成立了数字广东网络建设有限公司,互联网企业持股49%,三大运营商占有股权51%。这种合作方式保证了国有控股的所有权性质,同时在数字政府建设中发挥了企业的技术和资源优势,发挥其作为运营主体的重要作用,为数字政府建设提供了更广泛的支持。

## 3. 协调型—均衡发展机制

通过树立模范城市和推广典型案例、战略层面统筹资源、设置整体目标与分目标等手段带动其他城市,进而在全省实现同步均衡发展。

落实“抓典型树标杆促中间”机制。政策试点是推动地方政府治理创新的关键手段<sup>[19]</sup>。两省在数字政府建设中强调先行先试、形成示范效应。通过鼓励城市和单位进行政策试点,不断进行数字政府创新工作,为推进全省数字化政府建设奠定坚实基础。比如浙江省宁波市提出的建设“数字孪生标杆城市”,在多个领域进行应用场景试点。深圳作为国际新型智慧城市标杆,通过发展数字政府,力图成为“数字中国”城市典范。

战略资源协调机制。通过科学地分析和规划,实现数字治理的全面、协调和高效,通过分析数字政府建设中的共性、特殊性和规律性,以及参与人员和工作力量的结构、素质、数量等多个方面,进一步推动数字治理进程,提升数字政府建设的科学性和前瞻性。广东省政府通过设立政务服务数据管理局,作为“数字政府”改革建设的行政主管机构,实施全省“一盘棋”的统筹管理,强调了战略资源协调的重要性。首先,通过对数字政府建设中的工作点进行分析,制定各项指标和任务,有助于建立明确的发展方向和目标,形成全局观念。其次,对参与人员和工作力量的结构、素质、数量等进行分析,优化组织架构和团队协作,提高数字化治理效率。最后,对各类工作内容和任务进行详细分析,制定具体工作计划和方案,提高数字化治理的质量和服务效果。

整体目标与分目标管理机制。数字政府建设不仅仅是单一领域的改革,而是一个涉及政府管理、社

会服务、公共安全等多个方面的复杂系统工程。通过制定整体目标,明确数字政府建设的方向和愿景。通过分目标的拆解,考虑各方面的需求,对服务能力、移动服务应用、政务服务渠道等方面进行具体规划,以提升综合影响,实现数字治理的全面提升。广东省政府在推动数字政府建设中的做法,以“粤省事”作为综合平台,通过拓展服务应用、与国家政务服务平台对接等手段,积极推动服务事项在移动端的办理。另外,广东省政府建立的日常检查和月度通报机制,由省政务服务数据管理局进行检查跟踪,定期通报改革建设进展和问题,体现了对分目标的有效监督。

#### 4. 价值型—需求牵引机制

数字政府的价值型—需求牵引机制强调以人民为中心,以市场需求为牵引提供市民所需、所想、所急的优质、高效、便捷的政务服务,满足大众多样化、分层次的需求,真正实现以公民为本的治理理念<sup>[20]</sup>。

打造完善的政务服务平台。从价值型—需求牵引机制角度看,政务服务平台建设是数字政府向市民提供高效、优质、精准服务的核心手段之一<sup>[21]</sup>。通过以公民需求为导向,推动平台的功能优化与完善,数字政府能够更好地实现与市民需求的高度契合,为公众提供更加高效优质、精准个性的政务服务,强调了服务的个性化、高效性和精准性。首先,依托移动技术的效能化增强,广东省上线粤政易、粤省事、粤商通等多个政务服务平台,实现了指尖服务、线上服务的高效提供,体现了数字技术广覆盖、精准化、互动性优势,使政务服务更贴近市民,也提高了服务的便捷性。其次,借助智能技术提升政务服务的精准性,浙江省通过“四张清单一张网”的内核,建设了“互联网+政务服务”新体系,实现了省级推动、多部门协同的政务服务。此举强调数字政府对精细化服务的追求,使得服务更符合公众的个性需求。再次,政府重视与互联网企业的合作,如“浙里办”APP和“浙政钉”APP的上线,更是充分利用了互联网技术优势。最后,通过评价技术增强政务服务的交互性,浙江省通过12345政务服务热线,要求各级各部门及时了解公众对政府服务的评价,有助于政府更好地了解市民的期望和需求,使得政务服务更具交互性和针对性,体现了数字政府在服务方面的前瞻性。

构建智能高效的应用支撑体系。数字政府核心是通过对数据资源的分配获取信息价值,数据共享程度决定了数据治理能否有效开展<sup>[22]</sup>。浙江省为构建智能高效的应用支撑平台,以“数字政府即平台”理念为基本原则,提出了全省统一的政务云平台、大数据平台和政务服务平台“三大平台”建设。这一理念强化数据收集和共享能力,数字企业依靠先进的移动端技术平台,收集广泛的数据信息,充分了解公众动态,更为精准地识别公众个性化需求,实现了全省政务数字资源的共建共享。

构建集约可靠的云网基础设施体系。注重政务云服务能力的全面提升,构建集约可靠的云网基础设施体系是以公众需求为价值导向的重要举措。首先,完善政务云服务体系是数字政府建设的重要组成部分。通过政务云为基础,逐步完善医疗、教育等行业领域的行业云建设,增强对全社会数字化转型的支撑保障力,进而满足公众多元需求的战略意图。其次,持续加大基础领域云网建设力度,侧重数据归集和公共数据管理。通过实现对公共数据的归集和整合,以强化本地政务领域数据供给能力与质量。数字政府将医疗、教育、环保、水电气等行业的社会化公共数据纳入管理范围,推动社会化公共数据与政府公共数据的融合打通,实现数据“按需归集、应归尽归”,提高数据管理效能。

## 四、数字政府高质量建设的实践经验

分析先进地区数字政府治理理念及经验对我国数字政府建设具有深远启示。科学构建数字政府可

以通过强化“四力”即支撑力、驱动力、协同力和牵引力来解决数据政府建设的复杂难题。在支撑力方面,顶层设计是关键,通过清单化管理政务信息,实现信息系统的有序发展;在驱动力方面,引入竞争机制是必要的,推动管运分离合作模式的实施;在协同力方面,注重基层创新是关键,培育良好的数字生态环境;在牵引力方面,以用户需求为中心,建设数字服务型政府。

### (一)以顶层设计为支撑力,对政务信息共享进行清单化管理

数字政府建设以顶层设计为支撑力,“自上而下”进行系统谋划与战略布局,使得政府部门之间共享数据资源,提高数据利用效率,优化社会资源配置<sup>[23]</sup>,有利于解决数字政府建设过程中各政府部门信息来源相互独立、信息平台相互排斥、信息处理难以关联互动、信息运用不能互换共享的信息壁垒和信息堵塞等问题<sup>[24]</sup>。

将数字政府改革作为“一把手工程”。两省在数字政府建设中的经验均表明,注重整体规划和顶层设计理念,通过明确的制度文件和高层领导组织机制来引领和推动,有助于提高数字政府建设的系统性和协同性,是提高数字政府建设效能的关键因素。为确保数字政务建设有效推进,广东省陆续颁布了一系列制度文件,在组织机制层面,成立了由省长牵头的数字改革建设工作领导小组,形成了以数字政务规划和实施方案为导向的新工作格局,推动各级各部门加速数字化转型思维与理念变革。浙江省数字政府战略以“最多跑一次”改革为着力点,先后颁布了《浙江省数字化转型标准化建设方案(2018—2020)》和《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》等文件。通过明确数字政府建设的总体目标、基本原则和主要任务,为深入推动浙江省数字政府建设提供了总体遵循方向和指引。

对政务信息共享进行清单化管理,实现信息资源的优化利用和高效共享。广东省通过建设省级一体化政务大数据中心,统筹推进本地政务数据资源的全面整合与深度应用,相关政府部门将本部门信息化系统全面接入迁移至云上,该举措对于推动跨层级跨部门政府数据资源的共享奠定了有力基础。广东省政府积极鼓励各单位之间开展政务服务信息互通和共享,在政务服务方面实现数据的动态共享和融合利用,完善政务服务网络,提高政务服务的效率和质量。浙江省成立大数据发展管理局,各地市、区县及相应部门也先后成立推进“最多跑一次”改革工作领导小组,负责相应区域和行业的数字政府建设,形成了省、市、区三级联动的推进机制。浙江省依托省级层面一体化公共数据平台,陆续上线了面向政府部门办公的“浙政钉”和面向社会民生服务的“浙里办”移动应用服务,以此实现政府部门业务办理与公共服务能力的“双提升”。

### (二)以市场竞争为驱动力,推行政企合作模式

以市场机制为驱动力,推行政企合作模式是当前推进数字政府建设的重要方式之一。在这种模式下,政府通过与企业合作,共同推动数字化转型,加强互联互通,实现优质公共服务供给,具体而言:

一是确立政企合作双方的责任承担机制。数字政府建设中的政企合作模式虽有一系列优势,也面临着特定的风险。政府与企业利益追求上存在显著差异,其中政府以“公益驱动”为核心,而企业以“私益驱动”为基本导向。当企业拥有大量关键数据资源时,其可能会利用这些资源谋求自身利益,甚至将“公共资源向私人主体领域延伸”,增加个人隐私泄露等安全风险。确立政企合作双方的责任承担机制可以督促政府履行职责,预防政府“懒政”与“不作为”行为,强化其对市场主体的监管,以确保公共服务质量和效率。在构建责任机制的过程中,应逐步完善指引、威慑和惩罚等子机制,并将其融入政企合作的整个生命周期,以推动数字政府的稳定有序运行。

二是鼓励政府与其他社会主体间的交流与合作。广东省政府以“协同治理”为思维核心,试图构建“多中心治理”格局,倡导市场化、社会化运营模式。浙江省则与阿里巴巴公司合作,成立数字浙江运营有限公司,以激发社会参与积极性,推动数字政府建设。市场化运行模式推动数字政府建设具有明显优势,能够充分利用市场主体在资金和技术方面的优势,助力数字政府信息系统的快速迭代以满足实际需求。为更充分激发市场主体的参与积极性,创新政企合作模式至关重要,通过合作模式创新,可以鼓励各类社会主体积极参与建设,并敢于接受全社会的广泛监督。同时,强化多主体的监督和服务作用。“数字政府建设不仅要求技术层面的效率提升,更内蕴关系层面的协同合作、服务层面的普惠包容等价值内涵”<sup>[25]</sup>,公众、社会组织以及新闻媒体作为重要参与主体,其主动参与的关键在于政府是否提供畅通的沟通反馈平台,该主体的适时和应景建议应能及时反馈至政府,政府部门应及时应对,建立长效机制防止问题再次发生。

### (三) 以基层创新为协同力,建设整体性数字政府

相较于传统物理空间内的公私合作,数字政府建设中的多元协同更注重实现整体治理的目的<sup>[26]</sup>。数字政府建设需要多个部门协同,形成合力推进。地方政府在推动本地政府数字化转型中要坚持将政府视作是一个有机组成的整体,既要考虑跨部门跨层级的衔接协调,更要考虑各部门各层级的数字化创新,发挥地方优势。这一理念也在新型城镇化和数字化背景下获得了更为广泛的应用,成为推动城市现代化进程的有效路径。

一是注重统筹协调、系统推进。广东省采用主要领导负责制,成立专家委员会,借助高水平专家团队和社会智库,成功将公共服务供给模式由单一转为政府、市场、社会多元参与。浙江省以“最多跑一次”改革为引领,内部机关进行改革,目前“最多跑一次”事项占比达99%。以公务员录用调任为例,传统模式下需要经过6个政府部门,提供18份材料,填报180余个表格字段项。为解决这一问题,浙江省推出了公务员录用、调任等“一件事”线上服务,通过钉钉掌上APP实现一键提交、一次办结,极大地缩短了业务办理时间,体现了数字政府推进效率的优势。

二是加速推动跨部门、跨层级政务信息化的融合。条块分割的行政体制一定程度上造成系统数据的分割<sup>[27]</sup>。融合不仅包括职能、业务层面的整合,还牵涉技术、数据等多方面的统一。在职能业务层面,通过提高跨层级、跨业务的协同度,有效整合和流通数据资源,为政府决策提供有力支持,增强公共服务供给和社会治理效能,实现安全保障可管可控奠定坚实基础。“跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务”的整体协同是政务信息化工程的基本方法,也是我国数字政府建设创新的主要途径,为我国在推进数字化转型的过程中积累了宝贵经验。

### (四) 以用户需求为牵引力,建设数字服务型政府

随着社会主要矛盾的转化,政府政务服务也逐渐向“需求满足”供给模式导向发展,实现由传统政府治理向服务型政府的转变。“地方政府在构建人民满意的数字型政府过程中集中体现了‘以人民为中心’的价值意蕴,同时,数字政府在促进‘社会—技术—人’有机融合的过程中呈现出价值理性与工具理性的统一”<sup>[28]</sup>,其核心目标在于推进以公众为中心的公共服务,在提高管理效率的同时改善服务体验,促进公众与多元社会主体间的良性互动<sup>[29]</sup>。这一转变是数字化治理的内在需求,为推动政府治理体系和治理能力的现代化和数字化提供了有力支持。

一是秉持“以人民为中心”的服务理念。为人民群众打造体验更好的数字政府是衡量政府治理能力

现代化的一项重要标准,政务服务的优化与便民化是数字政府建设的核心目标。广东省在深化改革中充分发挥信息技术和创新的优势,以“以人民为中心”的服务理念为指导,通过政务数据资源共享和便利化技术创新,大幅简化了公众办事流程。广东将“广东省网上办事大厅”升级为“广东政务服务网”,并创建“粤省事”服务平台,实现了全省一体化在线政务服务,为企业提供“一站式”服务,让公众通过 PC 端和移动端获得全方位的政务服务。这一全天候线上服务不仅有效缩短了政务服务办理时间,还为广东省的营商环境优化提供了有力支持。例如,企业开办时间从传统的 16 个工作日缩短为仅需 5 个工作日,这一实践充分体现了“以人民为中心”的服务理念在数字政府建设中的落地与推进。

二是拓宽公众意见反馈渠道。通过政府网站、政务 APP、政务服务热线等多渠道问卷调查,及时了解用户反馈,以此来增进公众与政府的互动,深入了解社会公众对政务服务的实际体验和满意度。在数字政府改革中,政府部门运用大数据等数字技术,将政府工作人员的绩效考核与公众服务评价相结合,实现了更为直接的关联,体现了数字政府建设中的理论创新和治理理念的提升,增进数字治理透明度,有效发挥政府监督作用。

三是通过技术创新满足多元化需求。数字时代带来了公众需求的多元化,以往的公共服务供给方式略显滞后,无法满足更广泛群体需求。在这一背景下,数字政府能够更精准地满足大众的不同层次和多样化需求,提高治理体系的适应性和灵活性。广东省通过技术创新,特别是人工智能等技术应用,积极探索如何提供更为精准、全面公平的服务。例如,通过“粤省事”民生小程序作为服务平台,借助人工智能等技术,实现了全省范围内的政务服务的差异化。此外,“粤省事”民生服务公众号通过创新应用大数据等数字技术,能够智能推送符合用户需求的信息,实现个性化服务。这种技术创新不仅丰富了用户的 service 体验,也通过公共服务流程的公开和透明,使得公众更加便捷地参与到公共服务供给各环节。

## 五、数字政府高质量建设的改革启示

以数字政府建设为切入点,基于对广东与浙江两省数字政府建设模式的深入剖析,发现两省在数字政府建设方面有一定共性,如高度重视数字政府顶层设计并在其指导下强化全省政府信息共建共享,强调引入市场竞争力度加速政企合作模式转型,强调基层创新协调打造整体性政府建设,并以用户需求作为数字政府建设的主要着眼点。通过对广东、浙江两省数字政府建设实践的归纳,结合我国地方数字政府建设的现状,针对性地出 4 个方面的改革启示:(1) 服务为民是数字政府建设合理有效的核心要义。数字政府建设需将服务公众、便利公众、为了公众作为出发点和落脚点。无论是设计理念还是实践路径都要以公众需求为导向,以此为基础对政府部门业务流程及组织架构进行优化再造,以此增强现代政府的治理能力,进而提升全社会政务服务的满意度。(2) 数据技术治理是当前数字政府高效运行的关键所在。通过梳理广东、浙江两省数字政府建设实践发现,两省都高度重视数据共享、数据开放,并将数据共享开放视作是加速推动数字政府建设的重要基石,从政策制定和平台建设等多个方面加速推动本地政务数据共享开放,注重推动大数据技术在政务服务及产业发展等方面的深度应用。(3) 数字政府建设要谨防技术赋能风险。确保“数字民主”不滑向“技术利维坦”至关重要<sup>[30]</sup>。建立透明而严格的治理机制、明确的法律法规框架、独立的技术审查机制都可起到保障数字技术赋能合法合规的效用。此外,设立数据伦理委员会,建立强化隐私保护等机制有助于规避技术赋能可能带来的滥用,规范数字政府治理健康发展。(4) 数字政府的建设运营模式要因地制宜。虽然广东省数字政府建设所推行的“管运分离”模式在

一定程度上激发了企业参与数字政府建设的积极主动性,为数字政府运营注入了新的技术驱动力,但不同地方在推动数字政府建设时需结合本地已有资源、经济社会发展实际情况选择与之相适配的建设运营模式。

广东、浙江两省作为数字政府建设步伐较快的典型地区,在数字政府建设过程中均体现出了职能型-高位协调机制、市场型-动力驱动机制、协调型-均衡发展机制以及价值型-需求牵引机制的存在,也凸显出中国数字政府高质量发展的本土化实践效果。对于其他地方政府而言,数字政府建设在充分学习先进地区优秀经验的同时,还需结合地方现实情况进行守正创新,提出能满足本地实际需求的建设方向、建设目标与重点任务,明确适用于本地发展的建设路径与方法经验,为本地政府数字化转型提供可参考经验。

### 参考文献:

- [1] 祁志伟. 中国数字政府现代化:逻辑、机制与转向[J]. 电子政务,2024(7):101-111.
- [2] 李亚平,袁维海,周伟良. 系统论视角下的数字政府治理研究[J/OL]. 重庆工商大学学报(社会科学版),1-12[2024-10-21]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1154.C.20230612.1540.006.html>.
- [3] 赛迪顾问股份有限公司. 2020 中国数字政府建设白皮书[R]. 北京,2020.
- [4] 中国软件评测中心. 2021 年省级移动政务服务能力调查评估报告[R]. 中国软件评测中心,2021.
- [5] 清华大学数据治理研究中心. 2020 年数字政府发展指数报告[R]. 北京:清华大学,2020.
- [6] 张斌,杨文. 数字时代我国政务信息资源治理体系优化研究[J]. 图书情报工作,2020(11):3-10.
- [7] MEIJER A, BOON W. Digital platforms for the co-creation of public value[J]. Policy and Politics,2021(2):231-248.
- [8] 宋锴业. 中国平台组织发展与政府组织转型——基于政务平台运作的分析[J]. 管理世界,2020(11):172-194.
- [9] ANSELL C, GASH A. Collaborative platforms as a governance strategy[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2017(1):16-32.
- [10] 庞宇,张玲. 地方政府一体化在线政务服务平台效能提升路径探究——以“京、沪、苏、浙”在线服务平台为例[J]. 北京行政学院学报,2022(4):34-42.
- [11] 李慧龙,于君博. 数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省“地方领导留言板”的考察[J]. 电子政务,2019(3):72-87.
- [12] 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.
- [13] 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.
- [14] 徐汉明,张新平. 网络社会治理的法治模式[J]. 中国社会科学,2018(2):48-71.
- [15] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5):61-79.
- [16] 郎明远,王臻荣. “领导小组”:中国特色社会主义的优势机制[J]. 理论探索,2019(2):35-40.
- [17] MACKINTOSH M. Partnership: Issues of policy and negotiation[J]. Local Economy, 1992(7):210-224.
- [18] 霍国庆,顾春光,张古鹏. 国家治理体系视野下的政府战略规划:一个初步的分析框架[J]. 中国软科学,2016(2):156-168.
- [19] 姚尚建,刘铭秋. 从政策试点到制度示范——发展型国家的治理转向[J]. 学术界,2020(8):25-32.
- [20] 徐艳晴,郭娜,毛子骏,等. 政策引导基层政务服务数字化变革研究——以海口市龙华区政务服务中心为例[J]. 公共管理学报,2022(4):150-165.
- [21] 杜超,赵雪娇. 基于“政府即平台”发展趋势的政府大数据平台建设[J]. 中国行政管理,2018(12):146-148.
- [22] 刘祺. 当代中国数字政府建设的梗阻问题与整体协同策略[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):16-22.
- [23] 王伟玲. 我国数字政府顶层设计的理念辨析与实践指向[J]. 行政管理改革,2021(6):40-50.
- [24] 陈文. 政务服务“信息孤岛”现象的成因与消解[J]. 中国行政管理,2016(7):10.
- [25] 牟怡,范一然. 面向数字政府:领导干部的数字领导力及其建构逻辑[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2024(5):135-143.

- [26] 叶林,侯雪莹.数据驱动下的数字政府建设:从购买服务走向合作治理[J].甘肃行政学院学报,2023(1):4-13,124.
- [27] 史金易,王志凯.加强数字经济认知,推动经济社会迭代创新[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2021(5):149-156.
- [28] 祁志伟.数字政府建设的价值意蕴、治理机制与发展理路[J].理论月刊,2021(10):68-77.
- [29] 戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017(9):21-27.
- [30] 祁志伟,桑川.政府数字化转型的技术逻辑、潜在风险与实践取向[J].电子政务,2023(6):113-124.

## Practical Experience and Reform Implications of High-quality Construction of Digital Government

QI Zhiwei<sup>1</sup>, ZHANG Liying<sup>2</sup>

(1. School of Humanities and Law, Beijing University of Chemical Technology, Beijing 100029, China;

2. School of Finance, Taxation and Public Administration, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin 300222, China)

**Abstract:** The reform orientation of “innovation in one place, reuse in other places” has accelerated the pace of digital government construction. Uncovering existing experience in digital government construction is conducive to implementing an “integrated and standardized” digital governance system. This study takes Zhejiang Province and Guangdong Province as case studies to further explore the typical models and experience of high-quality digital government construction in these two regions. The findings indicate that Zhejiang and Guangdong have adopted the “grassroots innovation + province-wide benefit” regional promotion model and the “government-enterprise cooperation + separation of management and operation” EPC general contracting model, respectively. On this basis, they have developed an operational mechanism characterized by “functional-high-level coordination, market-motivation-driven, coordinated-balanced development, and value-demand-oriented” approaches. The high-quality construction of digital government in Zhejiang Province and Guangdong Province has yielded a wealth of practical experience, which is specifically reflected in the following aspects: in the support dimension, the focus is on top-level design and list-based management of government information to achieve orderly transformation of the information system; in the drive dimension, the introduction of the market competition mechanism and the promotion of the government-enterprise cooperation model are adopted as key instruments; in the collaboration dimension, grassroots innovation in digital governance is emphasized to cultivate a favorable digital ecosystem; in the traction dimension, a user-centered approach is maintained to build a digital service-oriented government. The study further concludes that the experience of Zhejiang Province and Guangdong Province offers multi-faceted reform insights for China’s digital government construction, including service experience, technology application, risk prevention, and model selection.

**Keywords:** digital government; technology empowerment; government services; high-quality development

(责任编辑:田妍)