

数智赋能 政府治理评价指标体系研究报告

编写单位

南开大学中国式现代化发展研究院
南开大学网络社会治理研究中心

2026年4月



中國式現代化發展研究院
INSTITUTE OF CHINESE PATH TO MODERNIZATION

编写团队


组长

王 芳 南开大学信息与传播学院教授
南开大学网络社会治理研究中心主任

工作组主要成员

王美权 南开大学信息与传播学院博士研究生
朱学坤 南开大学信息与传播学院博士研究生
张馨月 南开大学信息与传播学院博士研究生

联系邮箱:1120231398@mail.nankai.edu.cn



前言

以人工智能为代表的新一代数字技术正加速推动全球社会迈向智能化阶段，成为引领新一轮科技革命和治理变革的重要力量^[1]。在人工智能技术体系不断成熟与数智治理战略持续推进的背景下，算法模型、算力基础设施与数据要素正在加速融入社会治理与公共服务领域^[2]。联合国通过《全球数字契约》将数字公共基础设施与人工智能治理纳入全球合作框架^[3]，欧盟“数字十年”计划与《人工智能法案》相继出台^{[4][5]}，OECD、世界银行等国际组织持续推动数据治理、GovTech发展以及公共部门数字化转型相关框架建设^{[6][7]}。在数字政府持续深化的背景下，全球主要经济体正在探索新技术在政府治理中的应用与制度安排，治理实践由数字化建设向数智化迈进^[8]。

然而，在数智化加速推进的同时，治理能力结构面临新的系统性挑战。第一，技术迭代与制度适配之间仍存在明显时间差。随着算法系统逐步嵌入决策、监管与公共服务流程，透明机制、责任界定与人类监督体系亟须同步完善，治理结构面临新的制度压力。第二，治理风险形态正在升级。从数据共享与隐私保护问题，进一步延伸至模型可解释性、算法偏差与生成内容可信度等复杂风险，技术嵌入对治理可靠性与合法性提出更高要求。第三，各国在数字基础设施、制度供给能力与技术应用深度方面差异显著，治理能力结构呈现不均衡状态，既影响政策执行效果，也可能扩大数字鸿沟。当前多数数字政府评估体系侧重在线服务水平或技术应用广度，难以全面反映智能社会背景下政府治理的真实状态。

在此背景下，本报告提出“数智赋能政府治理评价指标体系”，以能力识别为核心导向，构建覆盖数智赋能社会治理、数智赋能公共服务、数智化保障支撑与数智化公众参与四大维度的结构化框架，系统刻画政府在数智化转型中的能力形态与运行状态，提供一套可对话、可比较、可改进的能力识别工具，为各国在智能社会背景下推进数字政府建设提供结构参照。

¹ OECD. Is Generative AI a General-purpose Technology? Paris: OECD Publishing, 2025. [2025-06-01]. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/is-generative-ai-a-general-purpose-technology_6c76e7b2/704e2d13-en.pdf.

² OECD. AI in public service design and delivery: Governing with artificial intelligence[EB/OL]. Paris: OECD Publishing, 2025[2026-02-12]. https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/full-report/ai-in-public-service-design-and-delivery_09704c1a.html.

³ United Nations. Global Digital Compact (Annex to the Pact for the Future)[EB/OL]. New York: United Nations, (2024-09-22)[2026-02-22]. <https://www.un.org/global-digital-compact/en>.

⁴ European Parliament and Council of the European Union. Establishing the Digital Decade Policy Programme 2030 [EB/OL]. (2022-12-14) [2026-02-06]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2481>.

⁵ European Union. Artificial Intelligence Act (Regulation (EU) 2024/1689) [R/OL]. Brussels: European Parliament and Council, (2024-07-12)[2026-02-22]. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

⁶ OECD. OECD AI Outlook 2023[EB/OL]. Paris: OECD Publishing, 2023[2026-02-22]. <https://www.oecd.org/digital/artificial-intelligence/>.

⁷ World Bank. An Overview of World Bank Group Digital Governance and GovTech Projects[EB/OL]. Washington, DC: World Bank, 2025[2026-02-12]. <http://hdl.handle.net/10986/38503>.

⁸ Dunleavy P., Margetts H., Data Science, Artificial Intelligence and the Third Wave of Digital Era Governance, Public Policy and Administration, Vol. 40, No. 2, 2025, pp. 185-214.

目录

一、全球数智化政府治理发展态势	01
(一) 数字政府向智能化治理的演进趋势	01
(二) 国际组织与主要经济体的制度推进路径	01
(三) 数智治理发展的共同趋向	06
二、数智赋能政府治理面临的现实挑战	07
(一) 技术底座与数据体系的适配	07
(二) 智能技术进入治理流程后的制度承接	07
(三) 数智治理中的风险结构转型	08
(四) 数智公共服务的可及性分化	09
三、数智赋能政府治理指标体系结构	10
(一) 指标构建原则	10
(二) 2019—2023数智赋能政府治理指标体系演进	11
(三) 2025年数智赋能政府治理指标体系	13
四、指标体系的国际参照与结构迁移	18
(一) 指标体系的国际参照	18
(二) 跨制度环境的迁移空间	19

一、全球数智化政府治理发展态势

(一) 数字政府向智能化治理的演进趋势

全球数字政府的发展呈现出较为清晰的阶段性特征。联合国对193个成员国的评估显示，数字公共服务覆盖面持续扩大，但不同国家在基础设施、数据治理能力与制度保障方面差异明显，数字化进程呈现出不均衡分布特征^[1]。这一现实表明，数字政府的演进并非线性跃迁，而是在不同发展基础上逐步推进的过程。

早期阶段的核心任务在于政务流程的电子化与服务渠道的线上化。政府通过建设统一门户、电子申报系统和在线服务平台，提升公共服务的可达性与行政效率。在这一阶段，数字技术主要承担工具性角色，用于优化既有行政流程。联合国长期采用在线服务指数、通信基础设施指数与人力资本指数衡量电子政务发展水平，强调三者共同构成数字政府的基础条件^[1]。世界银行GovTech成熟度指数(GTMI)亦将“核心政府系统与共享数字基础设施”列为评估重点，指出基础系统的稳健程度直接影响后续整合能力^[2]。这一阶段的治理结构并未发生根本性变化，其主要成果体现在服务形式与行政效率的改善。

随着数字基础设施逐步完善，政府运行转向数据整合与共享机制建设的新阶段。OECD提出，数据应被视为公共部门的战略资产，并通过制度安排促进跨部门共享与复用，用以支撑政策设计、服务改进与绩效评估^[3]，且2023年发布的OECD数字政府指数中进一步将“数据驱动型公共部门”作为核心维度之一，强调数据治理规则、互操作机制与数据质量管理的重要性^[4]。在这一阶段，政府决策与公共服务逐步依赖数据监测与分析工具，运行透明度与可量化程度明显提高，但核心决策责任仍然掌握在人类行政主体手中。

近年来，人工智能技术的成熟推动部分国家在特定场景中探索智能辅助应用。风险识别、趋势预测、资源调度与智能客服等应用逐步扩展，但其部署方式普

遍强调辅助决策而非替代决策。OECD与UNESCO发布的《G7公共部门人工智能工具包》指出，人工智能嵌入政府体系时应加强制度与能力建设，公共部门在使用人工智能时必须同步建立安全、可靠与可问责的制度框架，并将伦理与治理原则转化为可操作规则^[5]，从全球范围看，智能应用仍呈现出场景分散、区域差异明显的特点，其发展程度与既有数据治理能力和制度成熟度密切相关。

(二) 国际组织与主要经济体的制度推进路径

当前国际数智治理实践的显著特征，是各类主体不再把数字化视为单项技术改革，而是通过制度化工具持续重塑政府运行的组织方式与责任结构。这种制度化转向，使数智治理从政策倡议逐步进入规则、评估与执行机制并行的阶段。

在国际组织层面，联合国通过议程整合将数字问题嵌入全球治理体系。《全球数字契约》明确将数字合作、数据治理与人工智能治理纳入多边合作议题^[6]。这一制度安排并不直接规定技术标准，而是通过政治确认与多边承诺形成持续议题压力，使数字鸿沟、能力差距与人工智能风险问题成为长期国际协商内容。联合国电子政务调查的周期性发布则提供了一个持续监测工具，使发展水平差异与能力不足问题能够被量化呈现。联合国路径的实质，是将数智治理与发展议程、权利议程绑定，形成持续的制度关注。

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs. UN E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development – With the addendum on Artificial Intelligence[R]. New York: United Nations, 2024.

² World Bank. GovTech Maturity Index (GTMI): The State of Public Sector Digital Transformation[R]. Washington, D.C.: World Bank, 2022.

³ OECD. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector[R]. Paris: OECD Publishing, 2019.

⁴ OECD. 2023 OECD Digital Government Index: Results and Key Findings[R]. Paris: OECD Publishing, 2024.

⁵ OECD/UNESCO. G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector[R]. Paris: OECD Publishing, 2024.

⁶ United Nations. Global Digital Compact[R/OL]. 2024.

表1 联合国主要制度工具

制度工具	文件/政策	年份	制度侧重点	推进方式
联合国电子政务调查	UN E-Government Survey	双年	发展差距与能力评估	全球监测
全球数字契约	Global Digital Compact	2024	数字合作与AI治理多边框架	峰会通过
未来契约	Pact for the Future	2024	数字议题纳入全球治理议程	政治承诺
AI Advisory Body 报告	Governing AI for Humanity	2024	AI全球治理倡议	咨询机制
SDG 与数字转型整合	Digital for SDGs Initiative	持续	数字发展与可持续发展	发展框架

OECD的制度创新在于将数字政府建设抽象为一套可对照、可评估的治理能力结构。其《数字政府政策框架》提出六个维度,包括数字优先设计、数据驱动型公共部门、政府即平台等^[1]。这一框架的关键意义在于,它把数字化转型从“部门项目是否上线”转变为“政

府是否形成协同、数据共享与责任分配机制”的问题。成员国在参与评估与同行审议时,不仅需要报告技术建设情况,更需要说明制度协调与数据管理安排。数智治理因此被纳入公共管理结构改革的议程。

表2 OECD主要制度工具

制度工具	文件/政策	年份	制度侧重点	推进方式
数字政府战略建议	Recommendation on Digital Government Strategies	2014	全政府数字化转型原则 协同与能力建设	理事会建议 成员国政策对齐
数据驱动型公共部门报告	The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector	2019	数据作为战略资产	政策建议
AI原则	OECD AI Principles	2019	可信AI、问责、透明	成员国采纳原则
数字政府政策框架 (DGPF)	Digital Government Policy Framework	2020	六维能力结构 (数字优先、数据驱动等)	框架评估 与同行审议
数字政府指数 (DGI)	OECD Digital Government Index	2023 2025	成熟度量化比较	指标化测量
G7 AI Toolkit (联合UNESCO)	AI in Public Sector Toolkit	2024	公共部门AI风险管理	工具化框架

世界银行则通过成熟度评估与项目支持,将数字化转型拆解为可分阶段实施的改革任务。GovTech成熟度指数覆盖近200个经济体,其目的在于识别政府在核心系统、在线服务、公众参与及制度保障方面的结构短板^[2]。与单纯排名不同,这一指数被用于政策对话与

融资决策,从而将评估结果直接转化为改革优先序安排。近年来提出的数字公共基础设施 (DPI) 框架进一步强调,身份体系、支付系统与数据交换机制构成数字服务供给的底层结构^[3]。

¹ OECD. The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government[R]. Paris: OECD Publishing, 2020.

² World Bank. GovTech Maturity Index, 2022 Update[R]. Washington, D.C.: World Bank, 2022.

³ World Bank Group. Digital Public Infrastructure and Development: A World Bank Group Approach[R]. 2025.

表3 世界银行主要制度工具

制度工具	文件/政策	年份	制度侧重点	推进方式
GovTech Maturity Index	GTMI	2020/2022/2025	成熟度分组诊断	指标评估
GovTech Global Partnership	GGP	持续	政策对话与能力建设	项目支持
Digital Public Infrastructure 框架	DPI Approach	2024/2025	数字身份 支付、数据交换	底座能力框架

欧盟采取了以法律规则推动协同的路径。《数字十年政策方案2030》设定统一目标与监测机制，为成员国提供共同进度框架；在此基础上，《公共部门互操作性条例》明确成员国在跨境数字公共服务设计与数据

交换方面的责任，并建立协调与评估机制^[1]，进一步以立法形式明确公共部门互操作的实施机制和协作要求，使相关目标进入制度化落实阶段，互操作性因此从技术标准问题上升为法律义务。

表4 欧盟主要制度工具

制度工具	文件/政策	年份	制度侧重点	推进方式
数字十年政策方案	Digital Decade Policy Programme 2030	2022	数字公共服务目标	监测机制
数据治理法	Data Governance Act	2022	数据中介与共享	法规
数据法	Data Act	2023	数据访问与使用权	立法
互操作条例	Interoperable Europe Act	2024	跨境公共服务互操作	法律义务
人工智能法案	AI Act	2024	风险分级监管	统一监管
数字身份框架	eIDAS Regulation	2014/2024修订	跨境电子身份	法律框架

美国的制度路径体现为将数字服务体验与数据治理能力通过立法和行政规范固化为合规要求。《21世纪综合数字体验法案》要求联邦机构改进网站与数字服务质量，并授权行政管理和预算办公室发布实施细则，从而把用户体验提升纳入法定责任^[2]。与此同时，《基于证据政策制定基础法案》确立联邦数据管理与开

放数据的制度框架，使“以数据改进政策”成为跨机构义务^[3]。在人工智能风险治理方面，美国国家标准与技术研究院(NIST)发布AI风险管理框架，为公共部门和企业提供统一的风险管理结构^[4]。这种路径强调通过法律与技术标准相结合，稳定数智治理的责任边界。

¹ European Parliament and the Council. Regulation (EU) 2024/903 (Interoperable Europe Act)[S]. 2024.

² United States Congress. 21st Century Integrated Digital Experience Act (Public Law 115-336)[S]. 2018.

³ United States Congress. Foundations for Evidence-Based Policymaking Act (Public Law 115-435)[S]. 2019.

⁴ NIST. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)[R]. 2023.

表5 美国主要制度工具

制度工具	文件/政策	年份	制度侧重点	推进方式
21st Century IDEA Act	公共法115-336	2018	数字服务体验	法律
Evidence Act	公共法115-435	2019	数据治理与证据能力	法律
Federal Data Strategy	联邦数据战略	2020	数据资产管理	战略框架
NIST AI RMF 1.0	AI风险管理框架	2023	风险管理结构	技术标准
Executive Order 14110	AI行政令	2023	安全与可信AI	行政命令
OMB AI Guidance (M-24-10)	行政备忘录	2024	联邦AI治理	行政规范

亚太国家更多通过中央协调机制与国家级推进计划强化整合能力。在智能社会加速演进背景下，中国的政策导向更加突出技术与治理协同，通过人工智能专项行动、智能社会标准化指引以及政务数据共享条例等制度安排，将智能应用推广与数据基础制度完善、数据要素市场化配置改革同步推进；新加坡《数字政府蓝图》提出以共用数字平台与统一身份体系支撑跨部门

服务整合^[1]，强调集中建设能力以减少重复开发；日本数字厅发布《数字社会重点计划》，以年度优先事项方式明确跨部门改革任务与时间表，并通过内阁批准增强执行力^[2]。这些实践共同指向一个治理逻辑：数字转型需要在组织结构与执行机制层面持续协调，而不仅依赖技术创新。

¹ Government of Singapore. Digital Government Blueprint[R]. 2020.

² Digital Agency (Japan). Priority Plan for the Advancement of a Digital Society[R]. 2025.

表6 亚太国家主要制度工具

国家	制度工具类型	政策/文件	年份	制度重点	推进方式
中国	顶层规划	《数字中国建设整体布局规划》	2023	数字政府、数字基础设施 数据资源体系整体统筹	中央规划 统筹推进
	行政法规	《政务数据共享条例》	2025	全国一体化政务大数据体系 共享责任与安全边界	国务院 条例
	数据制度改革	《构建数据基础制度更好发挥 数据要素作用2025年工作要点》	2025	数据产权、确权授权 流通机制	国家数据局 年度部署
	AI国家行动	《关于深入实施“人工智能+” 行动的意见》	2025	AI嵌入政务与治理体系	国务院 专项行动
	标准体系	《智能社会发展 与治理标准化指引(2025版)》	2025	智能应用场景 社会影响评估指标	标准化指导
新加坡	国家蓝图	Digital Government Blueprint	2020	共用数字能力 以用户为中心服务整合	国家蓝图
	数字国家战略	Smart Nation Initiative	持续	数字基础设施与智能城市	总理办公室 统筹
	数字身份体系	National Digital Identity (NDI)	2018-	统一身份认证与授权机制	国家平台
日本	机构重组	Digital Agency 成立	2021	跨部门数字协调机构	内阁 直属机构
	国家推进计划	Priority Plan for the Advancement of a Digital Society (2025版)	2025	年度优先事项与跨部门协同	内阁批准

.....

国际组织与主要经济体在制度路径上呈现出三种互补方式，即通过评估框架塑造政策方向，通过法律规则明确责任边界，通过实施计划与成熟度工具推动阶段性能力建设。这些路径共同表明，数智治理已从技术

部署阶段转入制度结构持续调整阶段，其核心不再是应用新技术，而是如何在既有行政体系内形成稳定、可持续的运行机制。

(三) 数智治理发展的共同趋向

数智治理的发展,并不只是技术工具的更新,而是治理结构运行逻辑的转型。从数字化阶段到数智化阶段,变化的核心不在于系统数量的增加,而在于制度安排与运行方式的重构。早期数字系统主要承担流程优化与效率提升功能,其作用方式是嵌入既有行政结构之中,对原有流程进行技术性改造;而在当前阶段,围绕数据共享、互操作规则与算法治理所形成的一整套制度框架,正在反向塑造行政运行方式本身。

这种结构变化首先体现在责任配置的转型。数智系统的部署不再被视为纯粹的技术决策,而是被纳入合规审查与风险评估框架之中。治理关注点由事后监督转向事前审查,由运行结果的追责转向制度条件的预设。数字化决策过程本身成为需要论证、备案与持续评估的制度行为。责任因此从执行阶段向设计阶段前移,治理节奏也随之发生调整。

其次,数据在治理结构中的制度地位显著上升。数据不再仅作为部门职能的附属资源存在,而逐渐形成围绕产权界定、访问规则、共享义务与安全责任所构建的独立制度体系。数据逐步从部门附属资源转变为需要专门规则加以配置、共享与问责的治理对象,这意味着行政权力的一部分被重新组织到数据治理框架之下,部门之间的边界也从技术接口层面转向制度边界层面。

再次,公共服务的评价方式正在发生转换。数字化建设早期强调系统覆盖与渠道上线,而在数智阶段,评价重心逐渐转向运行质量、服务一致性与过程可验证性。数字服务不再是附加功能,而成为基本运行条件;服务体验与响应质量逐步进入合规范畴。治理评价因此由建设规模导向转向运行表现导向。在此基础上,人工智能的引入提升了透明性、可解释性与安全性的制度要求。技术权力不再依赖行政裁量的单一判断,而被纳入持续监督与风险控制框架之中。数智治理由此呈现出一个显著特征:技术能力的扩展与制度约束的强化同步发生,二者共同构成新的运行结构。

与此同时,包容性逐渐成为数智治理制度结构中的重要组成部分。在数智治理框架中,公平、可及与多元参与逐步得到重视。包容性不再只是发展目标或政

策口号,而开始转化为制度设计与运行规则的一部分。技术部署、数据采集与公共服务供给方式,需要在制度层面回应不同能力结构与社会差异的存在。这种变化并不表现为单一政策措施,而是体现为治理价值取向的结构调整,在追求效率提升与能力扩展的同时,将公平性与普遍性作为制度运行的内在条件之一。

二、数智赋能政府治理面临的现实挑战

(一) 技术底座与数据体系的适配

随着平台体系基本建成，数字政府发展的重点逐步转向技术底座的适配能力。遗留系统分散、数据标准不统一以及资产与风险状况缺乏整体掌握，在实践中对数据驱动和人工智能应用的规模化推进形成持续压力。在这一背景下，一些创新项目能够在特定场景运行，但在跨部门、跨区域推广时往往面临成本上升与协同复杂度增加，拓展路径呈现出差异化特征。

在已有公开审计资料较为充分的国家中，遗留系统问题被视为影响公共部门数据与智能能力扩展的重要结构因素。英国政府指出，关键公共服务仍依赖数十年历史的遗留技术，且遗留技术比例在中央政府部门被估算为2024年约28%；在警务与NHS机构中遗留系统比例差异更大，部分可达60%—70%^[1]。该评估同时指出，遗留系统不仅推高维护成本，也降低服务可靠性并扩大网络攻击面。美国政府问责局（GAO）在2025年对联邦关键遗留系统的更新审查中也强调，联邦政府每年IT支出中很大比例用于运行与维护既有系统，遗留系统成本高且更易暴露网络安全风险，相关推进仍处于持续调整过程中^[2]。遗留系统的核心挑战之一是资产与技术知识的不透明。遗留系统往往缺乏维护文档、使用已经稀缺的技能且不存在集中记录，使得组织无法对其可用性、兼容性和安全性进行全面评估，从而在预算与人员配置层面形成长期运维压力。

技术底座与数据体系适配压力的另一个现实表现是数据存在但不可用。一项关于公共部门数据治理的综合研究指出，公共部门数据治理框架在实际运行中普遍表现为机构碎片化、数据所有权分散、标准不一致

和职责监管模糊，这些因素在不同程度上影响数据作为战略资产的管理与复用效率^{[3][4]}。碎片化的数据资产导致数据整合成本上升、共享效率低下和信任基础薄弱，最终限制了数据驱动分析与智能化工具在政策制定与服务优化中的规模化应用。同样，OECD关于政府中AI战略使用的实证分析显示，政府AI项目常常受制于难以访问高质量、可共享的数据以及跨机构共享机制不足，这在实践中影响智能系统从试点向全面部署的节奏，并对跨部门数据使用的一致性提出更高要求^[5]。

(二) 智能技术进入治理流程后的制度承接

智能系统进入公共决策与服务流程之后，在部分经济体中，评估框架、责任配置和监督机制仍处于持续完善过程中，这在一定程度上影响应用的规模化扩展节奏。多个国际评估指出，公共部门AI项目数量持续增长，但不少项目仍停留在探索、试点或局部部署阶段，向规模化扩展的路径并不稳定。政府在推广AI时普遍面临衡量标准不一致的问题，缺乏统一指标来评估成本节约、服务质量改进或风险控制效果，从而对持续投入与扩展决策提出更高要求^[6]。在缺乏可比较、可验证的评价体系情况下，AI项目往往停留在局部实验，规模化路径呈现阶段性推进特征^[7]。

当算法参与行政决策时，责任主体不再单一。决策结果可能受数据来源、模型设计，以及人工复核等多重因素影响。在这一背景下，责任划分变得复杂。欧洲数据保护委员会在关于自动化决策与算法透明度的意见中指出，公共机构在使用算法系统时，必须明确界定数据控制者与处理者责任，并确保存在可追溯的决策路

¹ Department for Science, Innovation and Technology; Government Digital Service. State of digital government review[R/OL]. London: GOV.UK, 2025-01-21[2026-02-12].<https://www.gov.uk/government/publications/state-of-digital-government-review/state-of-digital-government-review>

² U.S. Government Accountability Office. Agencies Need to Plan for Modernizing Critical Decades-Old Legacy IT Systems (GAO-25-107795) [R/OL]. 2025-07-17[2026-02-12].<https://files.gao.gov/reports/GAO-25-107795/index.html>

³ OECD. Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions[R/OL]. Paris: OECD Publishing, 2025-09-18[2026-02-26].https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en.html

⁴ OECD. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector[R/OL]. Paris:OECD Publishing, 2019-11-28[2026-02-27].https://www.oecd.org/en/publications/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector_059814a7-en.html

⁵ OECD. Implementation challenges that hinder the strategic use of AI in government [EB/OL]. 2025-09-18[2026-02-12].https://www.oecd.org/en/publications/2025/06/governing-with-artificial-intelligence_398fa287/full-report/implementation-challenges-that-hinder-the-strategic-use-of-ai-in-government_05cfe2bb.html

⁶ OECD. Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions[R/OL]. Paris: OECD Publishing, 2025-09-18[2026-02-27].https://www.oecd.org/en/publications/governing-with-artificial-intelligence_795de142-en.html

⁷ United Nations System. United Nations System White Paper on AI Governance: An Analysis of the UN System's Institutional Models, Functions, and Existing International Normative Frameworks Applicable to AI Governance[R/OL]. New York: United Nations, 2024-04-16[2026-02-27].https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/governing_ai_for_humanity_final_report_en.pdf

径,否则将难以满足合法性与问责要求^[1]。同样,欧盟强调高风险AI系统必须具备可追溯性和人类监督^[2]。在责任边界与人机分工规则尚未完全清晰的情境下,一部分机构在高影响决策领域采取更为审慎的策略,应用扩展呈现稳步推进态势。

智能技术的有效运行还依赖数据质量、流程重构和人员能力。国际货币基金组织指出,许多政府在推进数字与智能化改革时,组织能力建设的复杂性不断显现,尤其体现在数据治理能力与跨部门协调机制的协同程度上^[3]。此外,世界银行在公共部门数字化转型实践中发现,若未同步进行流程再设计与人员培训,技术引入会导致效率提升有限甚至引发新的管理负担^[4]。这表明,智能系统制度化运行不仅取决于模型可行性更取决于制度承接能力的匹配程度。当组织结构与能力建设尚在调整过程中,智能系统的制度承接通常呈现渐进式特征。

(三) 数智治理中的风险结构转型

当数据与模型成为公共治理的重要输入后,风险形态呈现多维叠加特征。第一类是可用性风险,即系统遭受攻击或故障时关键服务中断,影响公共管理与公共服务连续性^[5]。第二类是完整性风险,即数据或内容被污染、被操纵或存在系统性偏差,并进入了决策流程^[6]。第三类是可追溯性风险,在多源数据、算法组件与外部供应商共同参与的情况下,责任界定与证据还

原复杂度显著提升,问责链条需要更加清晰的制度安排予以支撑^[7]。这一结构性变化意味着,风险治理的重点逐步从单一的数据质量改进,转向对连续供给能力与全过程可审计机制的系统化保障。

近年来公共部门面临的网络韧性压力在全球范围内持续上升。多个国家的公共行政系统与关键基础设施遭遇勒索软件与网络攻击事件,服务连续性与信息安全成为关注重点。在欧盟情境中,公共行政、交通、金融与数字基础设施等领域均被纳入更严格的网络与信息安全义务框架,强调跨境协同与关键服务保护^[8]。美国的《关键基础设施网络事件报告法》推动建立统一的重大网络事件报告机制,要求关键主体在限定时间内上报事件并披露赎金支付情况^[9],体现出对关键基础设施风险可见性与响应机制的制度强化趋势。

生成式人工智能的广泛应用进一步改变了风险形态。当训练数据、检索语料或外部知识库包含低可信或被操纵的信息时,模型输出可能携带隐性偏差。当输出内容被直接用于材料撰写、研判分析或决策支持时,错误便由参考信息转化为治理输入。在此背景下,风险管理逐步从单点控制转向覆盖数据来源、模型输出使用方式以及持续监测与事件响应机制的全流程安排。美国国家标准与技术研究院发布的人工智能风险管理框架提出以治理、风险识别、测量与管理为核心的结构性安排^[10],为公共部门在全生命周期内嵌入风险控制提供了可操作路径。

¹ European Data Protection Board (EDPB). Guidelines on automated decision-making and profiling for the purposes of Regulation 2016/679[EB/OL]. Brussels, 2023[2026-02-12].

https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/automated-decision-making-and-profiling_en

² European Union. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)[S/OL]. Brussels: Official Journal of the European Union, 2024-07-12[2026-02-27].<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>.

³ International Monetary Fund. Transforming Public Finance through GovTech[R/OL]. Washington, D.C.: IMF, 2023-09-06[2026-02-27]. <https://www.imf.org/en/publications/staff-discussion-notes/issues/2023/09/06/transforming-public-finance-through-govtech-535765>

⁴ World Bank. GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide[R/OL]. Washington, D.C.: World Bank, 2025-12-17[2026-02-27].<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099121725193511608>.

⁵ International Organization for Standardization. Information technology—Security techniques—Information security management systems—Requirements: ISO/IEC 27001:2022[S]. Geneva: ISO, 2022.

⁶ International Organization for Standardization. Information technology—Security techniques—Information security risk management: ISO/IEC 27005:2022[S]. Geneva: ISO, 2022.

⁷ National Institute of Standards and Technology. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)[R]. Gaithersburg: NIST, 2023.

⁸ Directive (EU) 2022/2555. NIS2 Directive, Article 23 Reporting obligations [EB/OL].(2022-12-27)[2026-02-12].<https://nis2resources.eu/directive-2022-2555-nis2/article-23/>

⁹ Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA). Cyber Incident Reporting for Critical Infrastructure Act of 2022 (CIRCA) [EB/OL]. [2026-02-12].https://www.cisa.gov/topics/cyber-threats-and-advisories/information-sharing/cyber-incident-reporting-critical-infrastructure-act-2022-circia?os=wtmb5utkcxk5refappamp_kit%3D1

¹⁰ National Institute of Standards and Technology. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0)[EB/OL]. (2023-01-26)[2026-02-12].<https://www.nist.gov/publications/artificial-intelligence-risk-management-framework-ai-rmf-10>

当人工智能系统被嵌入公共部门运行流程时,透明、可追溯与可解释能力逐渐成为制度运行的重要条件。风险不仅包括技术误判,还涉及权利侵害、偏差放大以及由不透明引发的信任损耗,公众与监督机构对过程透明度与责任归属的要求不断提升。ISO/IEC 42001人工智能管理体系标准提出建立系统化的管理与记录机制,以提升透明度、可靠性与可追溯性^[1]。在公共部门场景中,这意味着需要将责任链条嵌入技术链条,确保数据来源、模型版本、调用记录与引用均可还原,以支持持续监督与制度问责的实现。

(四) 数智公共服务的可及性分化

在数智化背景下,公共服务体系普遍通过在线化与智能化实现流程优化与效率提升。随着在线渠道嵌入服务流程,关注重点逐步从是否提供数字入口转向服务是否能够有效覆盖在服务获取上处于不利地位的群体。可及性问题正在从覆盖率指标转向实际可获得性问题,并与AI应用扩展叠加。

全球连接差距仍然构成数智公共服务推进中的重要结构变量。联合国宽带委员会指出,全球仍有约三分之一人口未接入互联网,其中低收入国家与弱势群体面临更高比例的未连接风险^[2]。这意味着,在讨论数字公共服务智能化之前,连接条件本身仍是决定可及性的基础性变量。在此基础上,人工智能可能对服务差距产生结构性影响。OECD在关于政府使用人工智能的政策分析中明确指出,公共部门部署AI系统可能因数据偏差、能力差异或算法设计问题而扩大既有数字鸿沟,并加剧弱势群体的不利处境^[3]。相关文件提出,政府在推进AI应用时,应将包容性与公平性纳入风险评估框架,而非仅作为社会福利议题处理^[4]。这一趋势表明,可及性议题正在与数据安全和系统稳定性并列,成为数智治理结构中的重要变量。

当公共服务体系持续向线上渠道倾斜时,线下服务能力的弱化成为部分国家关注的结构性议题。多国在数字政府转型评估中反复指出,如果资源配置与绩效考核过度偏向数字渠道,线下窗口、电话支持与社区服务网络可能被压缩,导致低能力或无法稳定接入网络的人群面临更高的获取成本。英国国家审计署在对数字化转型的评估中指出,政府在推进数字优先策略时,必须确保替代渠道仍然可达,否则会影响弱势群体获得基本公共服务的能力^[5]。类似讨论也出现在欧盟的数字包容政策文件中,强调需要通过“多渠道并行”的方式保障公平^[6]。

数字公共服务的关注重点正逐步从覆盖率指标扩展至实际可获得性。连接条件、能力结构与渠道配置共同决定服务能否真正触达目标群体。随着人工智能在公共部门的进一步嵌入,如果可及性议题未能同步纳入制度安排与风险管理框架,既有差距可能在新的技术环境下呈现延续性特征。相应地,治理框架需要将可及性纳入风险管理与制度设计层面,通过连接保障、能力建设与组合供给安排,确保数智化进程不会削弱公共服务的公平基础。

¹ International Organization for Standardization. ISO/IEC 42001:2023 Information technology — Artificial intelligence — Management system[S]. 2023.

² Broadband Commission for Sustainable Development. The State of Broadband 2024: Leveraging AI for Universal Connectivity [R]. Geneva: ITU & UNESCO, 2024.

³ OECD. AI and the Future of Social Protection in OECD Countries[R/OL]. Paris: OECD Publishing, 2025-06-19[2026-02-27].https://www.oecd.org/en/publications/ai-and-the-future-of-social-protection-in-oecd-countries_7b245f7e-en.html.

⁴ OECD. AI in the Public Sector: Opportunities and Challenges [R]. Paris: OECD Publishing, 2023.

⁵ National Audit Office (UK). Digital transformation in government: addressing the barriers to success [R]. London: NAO, 2023.

⁶ European Commission. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade [R]. Brussels: European Commission, 2021.

三、数智赋能政府治理指标体系结构

当前治理体系所面临的挑战并非集中于单一技术应用领域，而是沿着运行结构展开。技术底座与数据体系的适配程度，构成治理运行的基础条件；制度承接与责任配置的清晰程度，决定智能技术能否嵌入核心流程；在此之上，风险形态的叠加使安全与可信能力成为稳定运行的关键变量；而公共服务与参与结构的差异，则将这些能力差异具体化为公众层面的实际体验。

当治理分化逐渐体现为能力结构的差异时，评价

框架本身也需要转向能力识别逻辑。指标体系的构建与优化正是在这一运行结构变化的基础上展开。其划分方式是围绕治理运行中四类关键能力板块进行组织：社会治理响应能力、公共服务运行能力、制度与基础支撑能力及公众参与整合能力。通过对这四类能力的结构化刻画，指标体系得以将分散的治理表现纳入同一分析框架之中。

(一) 指标构建原则

指标体系构建依据针对性、价值导向性、可操作性原则和动态性原则，有针对性地甄选和设计指标。在指标设计上，考虑评价对象、评价目标，以及动态发展需求；构建符合全球发展趋势的数智赋能政府治理评价指标体系。

针对性原则：评价指标要针对特定对象和特定目标，准确刻画和描述对象系统的特征，涵盖评价对象所需的基本内容，关注评价对象的特殊属性，选择的指标应能够将评价对象与其他群体显著区分开。

价值导向原则：政府治理的最终目的是实现社会价值，因此指标的设计应该符合全球发展趋势，并以推动经济社会可持续发展为导向，以提高公共服务水平、优化营商环境、加强生态保护为重点，构建符合全球发展趋势的数智赋能政府治理评价指标体系。本指标应围绕增强数智赋能，提升政府治理这一价值导向。

可操作性原则：每一个评价指标都要求能够被观测与可衡量，具有明确的计算方法和数据来源，且设计要能够尽量规避或降低评价数据造假和失真的风险，评价指标数据应尽可能地公开和客观获取。考虑到获取成本和难度问题，一般情况下，评价指标的数据应易于采集，观测成本不宜太大。

动态性原则：综合评价指标体系在评价的某个时间窗内要保持一定的稳定性，但随着事物发展的变化以及评价目标的改变，也需要对评价指标体系进行动态调整，以适应治理环境的变化和需求的演变。

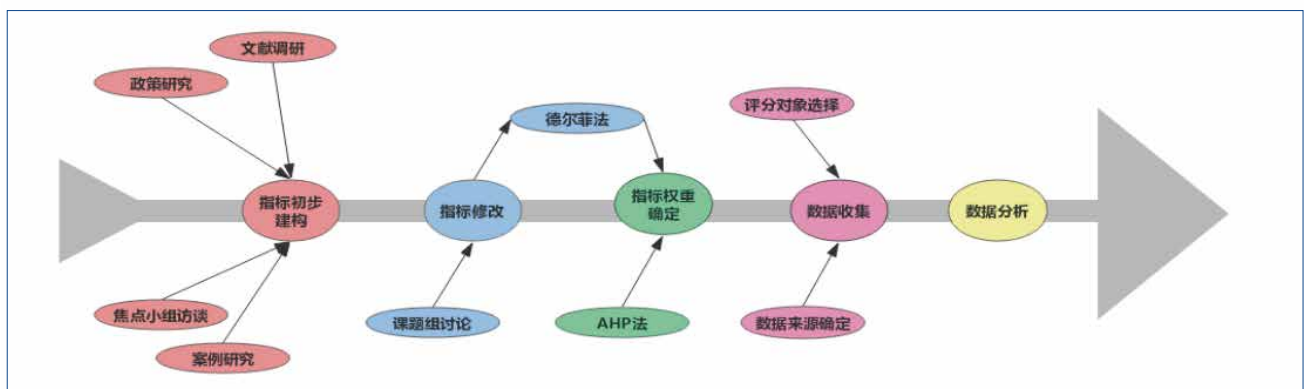


图1 研究路线

研究路线如图1所示,首先,根据VFT方法,对全球的相关重要政策进行内容分析,提取重要的政策目标和实施手段,作为指标备选依据。为了建立一个全面且可操作的政府治理评价指标体系,需要进行广泛的研究和收集资料。首先,收集已有的关于数字政府建设以及政府数据的研究文献和资料,这些文献和资料可以来自学术期刊、会议论文、政府工作报告、咨询公司报告等渠道。其次,对这些文献和资料进行分析和归纳,包括对指标的选取、分类、权重等方面进行综合考虑,以确定其中的二、三级指标条目。最后,通过案例分析提取和增删备选指标,并邀请相关领域的专家进行分析评估,建立起一个既具备全面性,又能够实际应用的数字政府评价指标体系。

(二) 2019—2023数智赋能 政府治理指标体系演进

为应对复杂的现实情境和多变的治理目标,依据数智赋能政府治理的内在机理,从2019年到2023年,指标体系与时俱进,一系列的更新和调整响应了数字经济扩张、人工智能技术飞跃、全球疫情挑战以及经济复苏压力等关键性阶段主题,凸显了不同时期政府治理的重点和趋势。指标的增删基于严格的筛选依据和评价方法。新增指标的筛选依据主要包括政策导向、技术发展趋势、社会需求以及数据可得性。对于剔除指标,主要依据是政策完成度、技术过时性以及环境变化。每年的指标调整均经过政府治理领域专家多轮讨论和严格论证。图2总结了5年内指标的动态演变过程。

2019年评价的主题为:大数据+政府治理效能评价侧重于政府治理的绩效和能力评估,包括治理绩效、治理能力、制度保障、公众参与四个维度。

2020年着重对治理效果和治理能力两个维度进行修正和补充,突出了在数字经济、营商环境优化和数字新基建等领域数智赋能的重要性。新增相关指标突出数智赋能的重要性,捕捉政府在突发公共卫生事件和推动技术创新方面的治理策略,确保指标体系能够及时反映政策重点和技术发展的变化。

2021年对指标体系维度进行结构调整,取消治理绩效和治理能力两个维度,并将其修正为社会治理和公共服务两个维度,弱化评价中的效能属性,着重凸显政府的服务和治理职能。此外,考虑到新冠疫情给政府治理带来挑战,新增应急管理指标以衡量地方政府利用数字技术管控疫情风险的能力。

2022年评价指标微调,力求捕捉各地政府在全球疫情复杂环境下的治理效能。该年度删除了已达成的政策目标,如脱贫攻坚为响应后疫情时代的治理挑战,新增疫情治理能力指标,旨在衡量城市在面对公共卫生危机中的韧性;剔除了与当前政策重点不符的指标,如生态环境治理,以确保指标体系与政策导向的一致性。此外,随着人工智能大模型的兴起,智能问答等相关指标也被加入评估,以反映技术发展的新趋势;考虑到疫情后的经济恢复需求,新增旅游指标,关注服务行业的复苏情况,体现对经济恢复的重视。

2023年的指标体系进行了重要调整,以更好地应对疫情后的新挑战和机遇,聚焦于疫情后经济活力的恢复、人工智能的发展布局,以及社会的包容性和关怀增强。移除原有与疫情相关的应急治理能力指标,新增市场监管和数字经济指标衡量政府稳定经济环境和促进经济复苏的治理效能,这反映了对疫情后经济恢复的重视以及对数字经济发展的关注。同时,鉴于疫情之后就业压力的增加,新增教育、就业保障和人才服务指标,评估政府通过数字化手段支持就业和职业发展的能力,凸显对社会民生问题的关注。

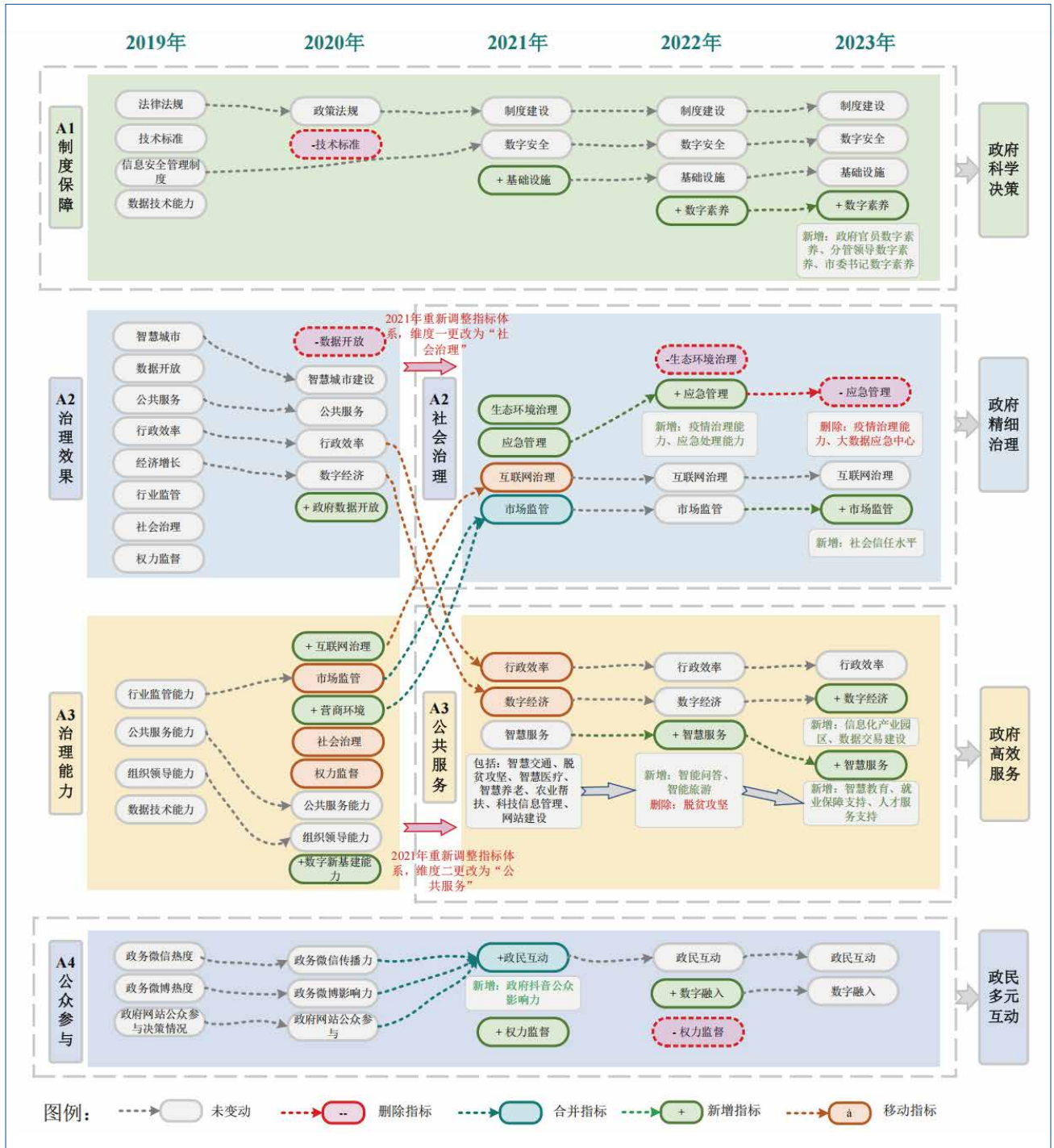


图2 2019年—2023年数智赋能政府治理评价指数体系演变

(三) 2025年数智赋能政府治理指标体系

2023—2025年间,全球数字政府进入由功能扩展向运行质量与风险控制并重的阶段。随着在线服务体系逐步成熟,各国公共部门面临的核心问题不再只是系统建设和覆盖规模,而是如何在复杂环境下保持稳定运行、提升响应效率,并应对智能技术所带来的新风险与新机遇。因此,2025版指标体系对既有框架进行了系统性重构,将治理的响应速度、服务的智能供给、算力与安全的底层保障以及公众多渠道参与等要素纳入核心考察范围。在保持总体指标数量适度压缩(约10%)的同时,新版体系实现了由建设导向向效能导向、由物理计数向算法度量的评价转型,从而为更加精准地刻画数字政府现代化水平提供了科学工具和制度支撑。

A 维度:数智赋能社会治理

社会治理是数字政府转型中的关键领域,其数字化水平直接关系到政府维护公共秩序、应对风险事件以及维持公众信任的能力。在数字技术深度嵌入公共管理流程的背景下,社会治理已从单纯的行政执行领域,转向以数据支持、智能分析与实时反馈为基础的运行体系。社会治理能力的评估,既涉及政府在风险情境中的组织协调与响应效率,也反映政府与社会之间的互动质量及信任基础。

在评价逻辑上,本维度围绕三个核心能力展开测量。第一是风险识别与应急响应能力,即政府在突发事件或公共风险出现时,是否能够实现快速判断、资源调度与有效处置。第二是公众信任与治理声誉表现,反映政府在数字传播环境下的社会评价状况以及治理结果的社会感知。第三是信息沟通与反馈机制,体现政府在开放环境中回应社会关切、处理虚假信息以及维护信息秩序的能力。这三类能力共同构成数字化社会治理体系的运行基础。

近年来,全球社会治理的技术环境发生明显变化。应急管理体系逐步由物理设施与组织架构建设,转向以数据整合、风险预测和智能调度为特征的体系化运行模式。人工智能与数据分析技术被用于提升风险预警和资源配置效率,使单纯以设施建设规模衡量治理能力的方式逐渐失去解释力。同时,在高度网络化的信息环境中,舆情扩散速度显著提高,公众评价对治理稳定性的影响增强,政府在回应效率与信息透明度方面的表现成为重要观察变量。

基于上述变化,本指标体系在社会治理维度进行了优化。原有侧重事后结果或设施建设的指标被弱化,转而强调响应效率、体系运行能力与社会反馈表现。例如,将单纯的事件数量指标与被动处置指标调整为快速响应能力,以更准确反映治理过程中的动态表现;引入智能化应急体系指标,用以衡量数据与算法在风险管理中的整合程度;通过治理声誉与公众反馈指标,反映社会感知层面的治理效果。与此同时,对缺乏区分度或已普遍具备的建设类指标进行整合或删除,以增强体系的比较价值。

B 维度:数智赋能公共服务

公共服务是数字政府与社会公众之间最直接的制度接口,其运行质量直接影响公众对数字化转型的实际感受。在数智治理环境中,公共服务不仅承载基本行政职能,更成为技术应用与制度绩效交汇的关键领域。因此,对公共服务维度的评估,既反映政府运行效率,也揭示技术嵌入公共部门后对服务供给方式与质量结构的影响。

在评价逻辑上,本维度围绕三个核心层面展开。第一是服务供给效率与可达性,即政府是否通过数字化与智能化手段优化流程、缩短处理时间并降低获取成本。第二是回应质量与专业化程度,即政府在回应公众诉求时是否具备内容完整性、问题解决能力与解释透明度,而不仅仅追求响应速度。第三是服务覆盖的领域广度与结构延展性,反映数字技术是否支撑公共服务向创新保护、专业监管和新兴产业支持等领域拓展。这三个方面共同构成数智赋能公共服务的核心结构。

近年来,全球公共部门广泛引入自动化工具与人工智能系统,以提升内部办公效率和前端服务响应能力。生成式人工智能与智能辅助系统被应用于文书处理、政策解释与咨询答复等场景,在此背景下,评价重点逐步转向服务质量、专业程度与实际问题解决效果。

同时,随着技术应用趋于常态化,部分早期以设施或项目建设为导向的指标逐渐丧失区分度。基础系统普遍建成后,其存在与否不再具有解释力。相比之下,服务内容的专业化程度、回应质量、跨区域协同能力以及智能辅助工具的实际应用深度,更能反映数字公共服务的真实运行状态。因此,本指标体系在公共服务维度进行了结构优化,强化质量导向与运行导向指标,弱化或整合缺乏动态差异的建设类指标。

在具体调整上,新增回应质量指标,以更准确衡量政府在复杂问题场景中的专业回应能力;引入智能办公与自动化辅助应用指标,用以观察人工智能在内部运行中的嵌入程度;拓展专业化服务领域指标,以反映数字政府在创新保护与产业支持等方面的延伸能力。与此同时,对长期固化、缺乏年度变动或仅反映建设完成状态的指标进行整合或删除,以提高评价体系的区分度与动态解释力。

C 维度:数智化保障支撑

数字基础设施与制度保障构成数字政府运行的底层条件,其成熟程度直接影响治理体系的稳定性、安全性与可持续运行能力。在数据与算法深度嵌入公共部门运行流程的背景下,保障能力不仅体现为技术资源的可获得性,也体现在制度安排的适应性以及组织能力的持续更新水平。

在评价逻辑上,本维度从基础设施能力、安全治理能力、制度响应能力与组织数字能力四个层面展开。基础设施能力包括算力资源、数据处理环境与平台支撑条件,是数据驱动与算法应用得以运行的前提。安全治理能力涉及数据保护、系统防护与风险应对机制,是保障数字化运行稳定性的关键。制度响应能力反映政府是否能够围绕新兴技术形成清晰、可执行的政策与监管安排,是技术应用合法性与规范性的基础。组织数字

能力则体现公共部门整体人员结构与技能结构对数字技术的适应程度,是技术落地与制度执行的现实条件。这四类能力共同构成数字政府运行的底层支撑结构。

近年来,全球范围内人工智能、大模型与数据基础设施建设进入加速阶段。公共部门对高性能计算资源与数据整合能力的需求明显上升,算力布局与平台整合能力逐渐成为衡量数字政府成熟度的重要因素。同时,多国在网络安全与数据保护方面强化监管要求,数据泄露与系统攻击事件的发生使信息安全从技术议题转向治理议题,安全能力成为数字政府可信运行的核心条件。在制度层面,各国纷纷围绕人工智能与数据治理出台框架性文件与风险管理指引,强调透明度、可追溯性与问责机制。制度响应能力不再体现在政策数量,而在于政策是否能够与技术实践形成有效衔接。与此同时,随着数字技术应用范围扩大,单一领导层面的能力评价逐渐转向组织整体数字能力评估,更关注群体技能结构与持续培训机制,以反映制度运行的真实支撑水平。

基于上述变化,本指标体系在保障支撑维度进行了结构优化。强化算力与数据基础设施能力指标,以反映公共部门在高强度数据处理环境中的运行条件;引入人工智能治理政策框架指标,衡量制度层面对新兴技术的规范化能力;设立数据安全事件指标,以观察安全治理在实际运行中的效果。同时,对仅反映机构设置或政策数量的建设型指标进行整合,以增强体系的比较价值与解释力。

D 维度:数智化公众参与

公众参与是数字政府体系的重要组成部分,其运行状况直接影响政府透明度、社会协同水平以及制度信任的形成。在数字环境中,公众不再仅作为政策接受者,而是通过多种数字渠道参与信息表达、意见反馈与问题协商。数字化参与机制的成熟程度,既反映政府开放程度,也反映社会治理结构的包容性与互动性。

在评价逻辑上,本维度围绕三个方面展开。第一是政府数字传播与公众互动能力,即政府是否能够通过多渠道传播体系与公众保持稳定、持续的沟通,并对社会关切形成及时回应。第二是公共服务交互机制的整合程度,体现公众在获取信息与提交诉求时是否具备清晰、统一且可持续的接入路径。第三是公众的数字体验与可及性,衡量交互过程是否便捷、反馈是否精准,以及不同群体是否能够平等参与。这三个方面共同构成公众参与能力的结构基础。

近年来,全球数字传播环境发生显著变化。多平台并行与内容形态多样化成为常态,单一渠道的传播力指标已难以反映公众互动的真实状况。与此同时,公共

部门逐步整合分散的咨询、投诉与反馈入口,通过统一接入系统或多渠道融合机制提升公众参与的便利性。在技术层面,智能客服与自动化应答工具开始被应用于公共服务交互场景,以提高响应效率并应对规模化咨询需求。

在这一背景下,指标体系对公众参与维度进行结构优化。传播能力指标由单一渠道测量转向多渠道互动整合度,强调跨平台数据整合与互动广度。公共服务交互指标从单一意见收集功能转向综合接入与反馈机制能力,反映服务入口的整合水平与可持续性。同时,引入智慧交互能力指标,用以衡量政府在规模化交互环境中保持响应效率与一致性的能力。对难以形成统一测量标准或缺乏持续差异的建设类指标进行整合,以增强体系的比较价值。

通过对指标的论述和分析,对原有指标进行补充优化,最终,构建由4个一级指标,14个二级指标和42个三级指标构成的数智赋能政府治理评价指标体系,如图3所示。



图3 2025数智赋能政府治理评价指标体系

2025年指标权重的确定主要采用德尔菲法,此次邀请17位专家按指标的重要性进行三轮打分,对每轮的打分结果进行结构化处理,根据各专家最终轮打分结果计算评价指标权重,确定初步的权重方案。在此基

础上,根据当前数智赋能政府治理的发展阶段和评价目标进行权重的调整,最后得到各级指标的权重,如表7所示。

表7 指标体系权重

代码	一级指标	%	代码	二级指标	%	%	三级指标	%			
A	数智赋能 社会治理	30.00%	A1	互联网治理	7.50%	A1-1	舆情应对能力	4.500%			
					7.50%	A1-2	谣言处置效率	3.000%			
			A2	数智赋能 营商环境建设	12.00%	A2-1	政府口碑	3.600%			
					12.00%	A2-2	企业服务平台建设	3.000%			
					12.00%	A2-3	监督管理与投诉举报渠道	3.000%			
					12.00%	A2-4	主动服务机制建设	2.400%			
			A3	数智赋能 应急管理	10.50%	A3-1	智慧应急体系建设	2.625%			
					10.50%	A3-2	快速响应能力	3.150%			
					10.50%	A3-3	应急事件数(负向)	2.625%			
					10.50%	A3-4	风险监测机制	2.100%			
			B	数智赋能 公共服务	35.00%	B1	行政效能	9.45%	B1-1	公共诉求响应时间(负向)	1.701%
								9.45%	B1-2	政府回应率	1.607%
								9.45%	B1-3	政府回应质量	1.890%
9.45%	B1-4	跨区域服务可办事项数量						2.835%			
9.45%	B1-5	智能办公辅助应用						1.418%			
B2	行业赋能	12.95%				B2-1	智慧交通	2.590%			
		12.95%				B2-2	智慧医疗	2.590%			
		12.95%				B2-3	智慧养老	1.943%			
		12.95%				B2-4	智慧文旅	1.943%			
		12.95%				B2-5	智慧农业	1.943%			
		12.95%				B2-6	知识产权智慧化服务	1.943%			

代码	一级指标	%	代码	二级指标	%	代码	三级指标	%			
B	数智赋能 公共服务	35.00%	B3	数智经济	5.95%	B3-1	新增数智型企业数	2.975%			
					5.95%	B3-2	数据要素交易规模	2.975%			
			B4	就业服务	6.65%	B4-1	就业保障服务	3.325%			
					6.65%	B4-2	人才吸引与服务	3.325%			
			C	数智化 保障支撑	20.00%	C1	制度建设	6.00%	C1-1	公共数据授权运营	1.800%
								6.00%	C1-2	数据交易支撑保障	2.100%
6.00%	C1-3	人工智能政策制定						2.100%			
C2	基础设施	6.00%				C2-1	政府开放数据摘要质量	1.800%			
		6.00%				C2-2	数据交易平台摘要质量	1.800%			
		6.00%				C2-3	公共算力基础设施建设	2.400%			
C3	数据安全	4.00%				C3-1	公共数据分类分级	2.400%			
		4.00%				C3-2	政府数据泄露事件(负向)	1.600%			
C4	数智素养	4.00%				C4-1	领导人数智素养	3.200%			
		4.00%				C4-2	公务人员数智素养	0.800%			
D	数智化 公众参与	15.00%				D1	政务数字 传播互动	4.50%	D1-1	政务社交媒体互动水平	1.575%
								4.50%	D1-2	政务即时信息发布互动水平	1.350%
			4.50%	D1-3	政府视频化传播互动水平			1.575%			
			D2	智慧交互	5.25%	D2-1	综合公共服务热线建设	2.625%			
					5.25%	D2-2	政府网站智能客服	2.625%			
			D3	数字包容	5.25%	D3-1	政府数字适老化	3.150%			
					5.25%	D3-2	政府数字无障碍	2.100%			

四、指标体系的国际参照与结构迁移

(一) 指标体系的国际参照

国际数字政府评估框架大体形成了三类主导取向。第一类以服务数字化程度为核心,围绕在线服务覆盖率、跨部门整合程度与电子参与渠道建设展开;第二类以制度与政策完备性为重点,强调数据治理规则、开放数据制度与法律框架建设;第三类以成熟度分级为方法,通过阶段划分刻画数字政府的发展水平。尽管表述路径各不相同,这些框架在结构层面大体围绕若干共同主题展开,包括发展阶段与成熟度逻辑、服务供给与用户体验、制度与基础设施支撑、跨部门整合能力以及风险与安全保障。而在具体评估操作中,这三类取向往往共享一组跨框架的共性评估指标,分别嵌入服务评估、公众互动与支撑条件等维度之中,体现了对低连接人群、数字能力受限群体及其他使用条件受约束群体的包容性关注,使评估能够识别数智公共服务在不同群体之间的触达差异。

这种结构在数字化建设早期阶段具有较强区分力,但在越来越多国家完成基础门户、在线服务与制度框架建设之后,以功能存在与制度设立为核心的评价方式,对运行差异的识别能力有所下降。在此背景下,若评估仍主要停留在功能覆盖统计层面,便难以识别不同治理体系之间的运行差异。

本指标体系在结构上避开是否建成的判断,而将评价单元转移至运行能力层面。其核心区分点不在于系统数量或政策数量,而在于四类能力结构:社会治理维度关注政府在复杂社会运行情境中的响应、协同与处置能力;公共服务维度关注服务供给的专业化、连续性与问题解决质量;保障支撑维度关注基础设施、数据治理、安全约束与制度承接能力;公众参与维度关注互动机制、触达质量与数字包容水平。这种设计意味着评价对象从设施转向能力,从存在转向表现。

表8 数智赋能政府治理指标体系的国际参照

主导取向	参照维度	主流国际评估框架的典型路径	本指标体系的结构取向
成熟度分级取向	评价单元	以功能实现状态为判断基础	以运行能力表现为判断基础
	发展逻辑	以成熟度分级刻画发展阶段	以能力结构刻画运行状态
服务数字化取向	服务评估	关注服务上线与覆盖程度	关注回应质量与问题解决能力
	政府平台	强调系统整合与平台完备	强调跨区域协同与主动服务机制
	数字参与	统计渠道数量与开放程度	测量互动深度与多渠道整合能力
制度完备性取向	风险与安全	多作为支撑性条件存在	纳入核心运行约束与负向指标
	基础设施	强调建设水平与制度完备	强调算力支撑、安全韧性与实际运行效果
	技术嵌入	关注技术部署与政策存在	关注智能工具在治理流程中的嵌入程度
跨结构评估指标	服务可及性与群体包容	通过服务“是否可达与可用 公众是否真实采用 能力差异如何影响 获得”嵌入已有维度	纳入运行能力结构 衡量不同群体在服务获得 与持续使用方面的差异

与功能覆盖型框架相比,本指标体系在三个方面形成结构差异。第一,从静态存在转向动态过程,强调响应速度、风险控制与持续运行能力。第二,从单点功能转向结构联动,观察不同能力之间的耦合关系,而非孤立指标。第三,从建设规模转向运行韧性,将安全、算力与风险管理纳入核心维度,而非外围支撑。同时,将公众互动与数字包容纳入运行能力结构,使运行差异不仅体现在系统层面的稳定性,也体现在服务触达与实际获得层面的表现。这种差异并非简单替代,而是对应数字政府发展阶段的变化。当数字政府进入数据驱动与人工智能嵌入阶段,运行风险与系统稳定性成为新的分化因素,本指标体系正是在这一结构背景下形成,其国际参照意义不在于扩展功能清单,而在于调整观察维度。

(二) 跨制度环境的迁移空间

在跨国比较中,数字政府评估往往受到制度结构差异的直接影响。行政层级设置、财政分权程度、公共数据法律框架、信息公开制度及技术采购与运营模式的不同,都会改变指标的可获取性与可比性。因此,一套指标体系能否在不同制度环境下使用,关键在于其结构逻辑是否建立在普遍存在的治理场景之上。本指标体系提供的是一套能力识别框架。它通过稳定的结构分层刻画数智治理运行的关键能力板块,同时为不同制度环境预留内容与方法层面的调整空间。这种结构化而非模板化的设计,使其能够在保持逻辑一致性的前提下,实现跨制度环境的应用与比较。

本指标体系的结构基础,并未依赖特定行政体制或政策工具,而是围绕数智治理运行过程中普遍存在的四类能力场景展开:社会治理、公共服务交付与问题响应、公共基础设施与制度保障、公众互动与可及性安排。无论政府采取何种组织模式,上述场景均构成数智治理运行的基本单元,在不同制度环境下均具有现实存在基础。这种基于治理场景而非制度名称的结构划分,是本指标体系具备迁移空间的前提。

在实际应用层面,本体系的迁移方式主要体现在三个方面。第一,指标内容可替换。以“公共诉求响应时间”为例,在不同国家可对应热线系统、在线申诉平台或综合服务门户;“数据泄露事件”可依据各国信息安全通报制度或监管披露规则进行统计调整。指标关注的并非具体平台名称,而是效率或结果本身。第二,权重结构可重组。不同政策阶段或治理重点下,社会治理、公共服务或公众参与的权重可进行再平衡,从而反映本地政策优先级。第三,数据来源与测量方法可本地化。行政数据、公开数据、第三方监测数据或调查数据均可作为替代来源,在保持指标含义一致的前提下实现方法调整。

需要强调的是,结构迁移并不意味着简单复制。制度边界、法律要求与数据可获得性将直接影响指标实施方式。例如,部分国家对个人数据披露有严格限制,可能影响对响应质量或互动水平的算法测量;在分权结构较强的国家,跨区域协同指标的统计口径也需要重新界定。因此,本体系的“可迁移性”建立在“结构稳定、内容替换、方法调整”的原则之上,而非指标文本的原样适用。



中國式現代化發展研究院
INSTITUTE OF CHINESE PATH TO MODERNIZATION