

坚持一体化协同发展 推动数字政府建设

——《关于加强数字政府建设的指导意见》解读

日前，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》（以下简称《指导意见》），系统阐明了新发展阶段加强数字政府建设的战略支点和改革方向，对全面开创数字政府建设新局面作出战略谋划和系统部署。《指导意见》的出台标志着我国数字政府建设有了总规划、总方略、路线图，为构建数字化、智能化政府运行新形态厘清了思路、指明了方向。

数字政府建设是一项系统工程，贯穿于政治、经济、社会、文化、生态文明建设各方面，因此，推动数字政府建设是多层次、多维度、多领域一体化协同发展的过程，需坚持“一张图规划、一体化统筹、一盘棋推进”，通过优化一体化政务服务平台、建立多层次一体化监管体系、构建一体化大数据体系、打造一体化安全防护体系等手段，不断完善数字政府建设基础设施，坚实数字政府数据底座，守牢数字政府建设安全底线。随着数字政府建设全面推进，将引领驱动

数字经济、数字社会、数字生态、数字文化全方位协同发展。

一、强化一体化统筹推进，做好顶层设计

数字政府建设是一项全局性要求和战略性举措，需要坚持整体布局，坚持“一张图规划、一体化统筹、一盘棋推进”，协同各方资源形成发展合力。

（一）坚持整体协同，加快融合发展

《指导意见》明确了“坚持整体协同”的基本原则，并提出到 2035 年，整体协同、敏捷高效、智能精准、开放透明、公平普惠的数字政府基本建成。数字政府作为数字中国和网络强国的重要组成部分和核心枢纽，近年来，在其建设发展的引领和驱动下，我国数字经济新动能不断释放，数字社会环境持续优化，数字文化活力竞相迸发，开放、健康、安全的数字生态也逐步成型，因此，坚持整体协同发展理念是推进数字政府建设的实践路径。

第十二届全国政协副主席、国家电子政务专家委员会主任王钦敏表示，数字政府、数字经济、数字社会、数字文化

和数字生态的协同发展、互为支撑、彼此渗透、相互交融，将高质高效推进全国一盘棋的数字中国建设和发展。一是数字政府建设统筹推进技术融合、业务融合、数据融合，提升跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平。通过部门间的协同合作机制，构建无缝衔接的数字政府协同高效数字化履职能力体系，向社会提供一体化公共服务；二是数字政府推进过程中的数字化投入、数字化服务、数字化政策和数字化监管等举措整体优化、融会贯通，打造适合数字中国融合发展的良好生态；三是数字政府推进过程中创造一个鼓励数字化转型的学习文化，积极塑造数字环境，优化组织结构，创新工作方式，为数字中国人力资源培育创造融合发展的优越条件。

（二）树立一盘棋思想，鼓励基层创新

《指导意见》要求建立健全全国一盘棋的统筹推进机制，最大程度凝聚发展合力，同时也提出要坚持全面部署和试点带动相促进。近年来，国家针对政府数字化改革出台了一系列政策，着力构建全国“一盘棋”的顶层设计和法规制度。

党的十九届四中全会提出推进数字政府建设，党的十九届五中全会再次强调加强数字政府建设，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》更是将“加快数字化发展，建设数字中国”单列成篇，要求“提高数字政府建设水平”。

在牢固树立“一盘棋”思想的同时，国家大力支持地方充分发挥基层实践的积极性和创造性，各地立足自身实际，创新探索数字政府建设的新方法和新模式，一大批独具特色、深受企业和群众欢迎的典型案例和优秀经验不断涌现，目前，广东、浙江、北京、上海、江苏、安徽、贵州、福建等先进地区已成为全国数字政府建设的示范标杆，通过以点带面、引领示范，中西部等经济欠发达地区数字政府建设也取得显著成效，有力促进了当地经济社会高质量发展。

浙江工商大学校长、浙江大学国家制度研究院首席专家郁建兴认为，试点示范是当代中国政府创新的重要形态和机制路径，《指导意见》中关于“国家统筹、一地创新、各地复用”的要求能较好地保护地方的改革创新活力，平衡创新

和统筹、顶层设计与地方探索之间的关系。

(三) 强调资源整合，推动集约化建设

《指导意见》要求全面提升数字政府集约化建设水平，并提出要充分利用现有政务信息平台，整合构建结构合理、智能集约的平台支撑体系，适度超前布局相关新型基础设施，全面夯实数字政府建设根基。

对此，国家信息中心副主任周民表示，推进数字政府建设要求实现资源整合、避免重复建设，让政府运行更加协同高效，提高数字政府的建设成效。需要坚持大平台、大系统、大数据的建设思路，加强跨部门共建共用共享，不断完善统一的电子政务网络，统筹推进政务云平台和大数据中心建设，整合联通各级各部门分散建设的业务系统、自建机房和业务专网，形成“一片云、一张网”，集约化构建统一基础支撑平台，实现网络、算力、算法、数据、共性应用、微服务等资源共建共享，支撑各级政务部门快速灵活地调用资源，从而降低各个单位利用各类资源的门槛和成本，有效避免多头重复建设。

二、优化一体化政务服务平台，完善基础设施

全国一体化政务服务平台作为数字政府建设的一项基础性工程，有力支撑了跨层级、跨部门、跨地域政务服务和数据共享的发展，对加快政府数字化转型，不断优化政府管理和服务理念、模式和流程具有重要意义。

（一）发挥平台枢纽作用，促进政务服务泛在可及

以国家政务服务平台为总枢纽，全国一体化政务服务平台联通了 31 个省（区、市）及新疆生产建设兵团、46 个国务院部门的政务服务平台，构建了覆盖省、市、县、乡、村的网上政务服务体系，全国政务服务逐步实现标准规范统一，形成上下整体联动、全天不打烊的政务服务“一张网”。目前，全国一体化政务服务平台实名用户已超过 9.5 亿人，推动 90.5% 的省级行政许可事项实现网上受理和“最多跑一次”，平均承诺时限压缩 51%。

《指导意见》要求充分发挥全国一体化政务服务平台“一网通办”枢纽作用，推动政务服务线上线下标准统一、全面融合、服务同质，构建全时在线、渠道多元、全国通办

的一体化政务服务体系。对此，中央党校（国家行政学院）信息技术部主任王益民认为，在提升各地区各部门政务服务“独唱”能力的基础上，全面提升标准统一、服务同质的“合唱”能力，构建全时在线、渠道多元、全国通办的一体化政务服务体系。同时，要注重协同服务能力提升，建立健全部门协作、信息共享、流程优化机制，以企业和群众高效办成“一件事”为目标全面提升服务质量。

王钦敏表示，数字政府建设的根本目的就在于更好地为人民服务，始终把让亿万人民在共享信息化发展成就上有更多的获得感作为衡量数字政府建设成效的主要指标，要持续优化全国一体化政务服务平台功能，全面提升公共服务数字化、智能化水平。同时，还要提高风险防范意识，筑牢数据安全堤坝，完善法律法规制度，全面建设数字法治政府。

（二）提升平台智能化水平，推动政务服务智慧便捷

《指导意见》提出，要提升智慧便捷的服务能力。推行政务服务事项集成化办理，推广“免申即享”“民生直达”等服务方式，打造掌上办事服务新模式，提高主动服务、精

准服务、协同服务、智慧服务能力。

为了提升企业和群众办事体验，国家政务服务平台以“精准化”为目标，利用大数据、人工智能等技术，实现向平台企业和个人用户主动推送所需服务信息。特别是为提升中小微企业、个体工商户服务体验，助力企业减负纾困、恢复发展，国家政务服务平台去年底上线“助企纾困服务专区”，利用大数据手段为企业“精准画像”，推动助企纾困政策对企业精准化匹配、个性化推送、一站式办理。“免申即享”创新服务则让企业免于填写复杂的申请表格，即可方便、快捷地享受很多普惠性政策。

王益民建议，数字政府要推进服务型政府建设，持续推进全国一体化政务服务体系建设，建立完善覆盖全区域、全部门、全层级的精准高效、便捷智慧、无感流畅的多渠道服务体系，大幅度提升公共服务均等化、普惠化、高效化水平。

（三）坚持以人民为中心，实现政务服务公平普惠

坚持以人民为中心是推进数字政府建设的价值导向。

《指导意见》明确坚持以人民为中心的基本原则，提出始终

把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点，着力破解企业和群众反映强烈的办事难、办事慢、办事繁问题，坚持数字普惠，消除“数字鸿沟”，让数字政府建设成果更多更公平惠及全体人民。

“全国核酸检测机构查询” “医保电子凭证” “跨省异地就医备案” ……全国一体化政务服务平台功能持续完善，不断汇聚各地区各部门的政务服务事项，政务服务“一张网”成为企业和群众办事的重要渠道。在重庆，健康、社保、医保、电子证照等个人信息集成进了“渝快码”，重庆市民出示一个码，就能办事、就医、坐公交车、预约景区“打卡”。在江苏，“一件事”改革让出生、就业、企业开办注销等事项办理时“只填一张表”，审批“不见面”，最短半天就可以完成企业开办事项。在贵州，为了让偏远地区、出行不便的群众办事方便，大力推进“全省通办、一次办成”，节约群众跑腿次数三千多万次。在海南，“高龄长寿老人补贴”申领逐步实现“零跑动”，为解决部分老人不会在线办事的难题，网格员带着智能手机到老人家里，让服务“上门办”。

王钦敏表示，在数字政府建设中，要把以人民为中心的思想贯穿其中，把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点，打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，形成让人民参与治理、人民监督政府、人民共享成果的格局。始终把是否让亿万人民在共享信息化发展成就上有更多的获得感作为衡量数字政府建设成效的主要指标。

三、建立一体化监管体系，提升履职能力

近年来，按照党中央、国务院关于创新监管方式、加强“互联网+监管”工作的部署要求，各地充分利用大数据、云计算、互联网等数字技术，大力拓展“互联网+监管”应用的深度和广度，促进监管能力规范化、精准化和智能化水平不断提升，政府数字化履职能力持续加强。

浙江省通过“互联网+监管”平台建设，形成横向到边、纵向到底的统一行政执法监管格局，实现省市县一线执法人员全覆盖，创新运用知识图谱技术和风险动态评估模型等算

法模型，应用电子预警围栏、物联感知等新型监管手段，有效提升监管规范化、精准化、智能化水平。北京市建立了事中事后“6+4”一体监管制度，运用风险监管、信用监管、分级分类监管、科技监管、协同监管、共治监管等6种监管方式，在餐饮、医疗、养老等11个领域，推行“一业一册”“一业一单”“一业一查”“一业一评”等场景化综合监管措施。

王益民表示，《指导意见》提出要充分运用数字技术支撑构建新型监管机制，加快建立全方位、多层次、立体化监管体系，实现事前事中事后全链条全领域监管，以有效监管维护公平竞争的市场秩序。

一是注重大数据服务监管。积极利用大数据加强对市场主体的服务和监管，构建全国一体化在线监管平台，推动监管数据与行政执法数据的归集共享与有效协同，深入推进“互联网+监管”，建成市场监管大数据中心，进一步完善运用大数据加强市场监管和服务的机制。

二是注重以网管网。平台经济、数字经济等现代经济的

发展，信息消费快速增长，以数字化、网络化、智能化为特征的信息化浪潮蓬勃兴起，为市场监管信息化发展提供了广阔空间。充分运用新型监管手段弥补监管短板，加强平台经济等重点领域监管执法，全面提升新技术、新产业、新业态、新模式的监管能力。

三是注重监管能力建设。推进智慧监管，综合运用数字科技等手段感知市场监管态势、提升市场治理能力，破解监管力量不足与监管手段滞后问题，开展市场在线监测，及时发现潜在风险和线索，增强反垄断、反不正当竞争、民生价格等领域监测预警能力，运用数字技术优化资源配置、转变监管方式、提高监管效率，全面提升监管精准化水平、协同化水平和智能化水平。

四、构建一体化大数据体系，坚实数据底座

数据是数字政府建设的基础性关键要素，坚持数据赋能是加强数字政府建设一项重要基本原则。构建多源汇聚交互、高效开放共享和有序开发利用的一体化大数据体系，是推进

数字政府建设的基础资源和创新引擎。

（一）加强数据资源管理建设一体化政务服务大数据体系

目前，我国已经建成了人口、法人、自然资源和空间地理、社会信用基础信息库，以及投资、价格、公共资源交易、就业、社保等主题性数据资源，面对庞大的数据资源，如何强化政府部门数据管理职责，明确数据归集、共享、开放、应用、安全、存储、归档等责任，形成推动数据开放共享的高效运行机制，是数字政府建设必须要面对的重大课题。

清华大学公共管理学院教授孟庆国表示，解决当前数据资源体系建设一系列问题的关键，就是要深刻认识数据资源体系建设的重要意义和核心思想，创新管理机制、加快推进全国一体化政务大数据体系建设以攻克数据高效共享等难题。中国联通党组书记、董事长刘烈宏建议，让数字政府建设成果更多更公平地惠及全体人民，需要加快构建标准统一、布局合理、管理协同、安全可靠的全国一体化政务大数据体系，持续推动政府数据“看得见、管得住、用得好”，全面

赋能政府治理和科学决策。

(二) 明晰权责边界构建数据开放共享高效运行机制

数据共享是提升政务服务效能的重要抓手，近年来，随着各地各部门之间数据共享加速推进，特别是依托全国一体化政务服务平台的数据共享枢纽作用，越来越多的政务服务种类实现了“全程网办”“跨省通办”“一件事一次办”。但是，数据共享供需总体“不匹配”、政务数据供给不足、数据申请不合规、数据业务两张皮等现象依然存在。

周民认为，数据共享要进一步统筹管理好数据供给侧和需求侧。数据供给方要实行“一数一源一标准”，避免重复采集、多头采集，便于政务数据的统筹和集中管理；数据需求方以实际应用场景为牵引，确保数据按需申请、有效共享；深化数据高效共享，充分发挥国家一体化政务服务平台数据共享枢纽作用，持续提升国家数据共享交换平台支撑保障能力。此外，《指导意见》要求推进国务院部门垂直管理业务系统与地方数据平台、业务系统数据双向共享，以数据共享减少基层业务人员重复录入。

针对如何更高质量地实现数据汇聚共享，保证数据“一数之源一标准”，数据归集“应归尽归”，孟庆国认为，必须依法依规梳理形成衔接一致、完整有效的政务数据目录，将部门应承担的采集生成数据的职责进行清晰界定，建立各级政府部门的“数据清单”，将职能和业务映射到数据层面，实现部门“数据职责”清单化管理，完成“业务数据化、数据业务化”的转型过程。

(三) 促进数据开发利用释放数据资源价值

近年来，各地以实际需求为导向，创新思维深挖政务数据应用场景，在方便群众办事、优化营商环境、支撑疫情防控、简化行政审批及推动电子证照应用等方面充分释放数据资源的价值与活力。

周民表示，在数据开发利用方面，要进一步激活数据流动价值。其一，优化完善国家公共数据开放平台，建立公共数据开放责任清单制度，明确数据开放主体及其具体责任，推动开放数据进一步落实落地。其二，分类分级开放公共数据，从公共数据安全要求、个人信息保护要求和应用要求等

因素，将公共数据分为不同类别和级别进行管理，有助于处理数据共享与开发、发展与安全、效率与公平的关系，促进数据共享开放和增值利用。其三，促进数据有序开发利用，创新提出推进社会数据“统采共用”，实现对政府职能部门需要的基础信息进行统一采集，降低数据收集等重复劳动的成本，提高数据使用效率。

他认为，《指导意见》对政务数据提供部门、使用部门、协调管理部门和技术平台支撑部门提供高质量数据、规范使用数据、协调管理数据，以及做好供需匹配服务提出了要求，并对统筹社会数据创新提出“统采共用”做法，推动构建数据资源体系的力度和实施决心很大，能够为数字政府改革全面实施和取得实效提供强有力的支撑。

五、打造一体化安全防护体系，守牢安全底线

安全是数字政府建设的底线。《指导意见》要求，构建全方位、多层次、一体化安全防护体系，形成跨地区、跨部门、跨层级的协同联动机制。加快关键核心技术攻关，加强

关键信息基础设施安全保障，强化安全防护技术应用，切实筑牢数字政府建设安全防线。

王钦敏表示，坚持安全可控是推进数字政府建设的先决条件。在推进数字政府建设过程中，要坚持安全可控，数字政府基础设施、产品、服务、数据采用自主可控的先进技术、安全可靠的结构设计，规避各个环节的安全风险，增强网络安全防范意识。一是统筹建设数字政府关键基础设施，为各类政务信息化应用提供安全、稳定、可靠的计算和存储能力；二是建设完善政务数据共享交换平台，通过常态化网络安全保障机制，实现各领域可信数据的节点部署；三是构建数据安全防护体系，厘清数据生产者、管理者、使用者责任，综合运用法律、制度、督查、监管等多种手段保障数据安全，推进可量化、可追溯、可评估的数据安全管理工作。

周民表示，推进政务数字化转型必须更加注重网络信息安全，正确处理好安全与发展的关系，进一步夯实数字政府安全基础设施，加快关键核心技术攻关。围绕终端、网络、平台、应用、数据，要在网络建设、数据中心、数据共享开

放、业务系统应用的每个环节，严格落实网络安全法、等级安全保护等各项法律法规制度，全面构建制度、管理和技术衔接配套的安全防护体系，切实守住网络安全底线。尤其要绷紧数据安全这根弦，全面强化数字政府安全管理责任，统筹建立健全动态监控、主动防御、协同响应的数字政府安全技术保障体系，做到及时发现、快速响应、联防联控，为数字政府高质量发展保驾护航。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师曲翔

编辑：

新华社中国经济信息社

郭子涵 崔明明

编审：

新华社中国经济信息社

王 萌 刘 驭

主 编：王 萌 联系电话：（010）88052735