



# 数字政府能力均衡化 评估报告

(2023 年)

华信咨询设计研究院有限公司

2023 年 9 月

## 版权声明

本报告版权属于华信咨询设计研究院有限公司，并受法律保护。转载、摘编或利用其他方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：华信咨询设计研究院有限公司”。违反上述声明者，本公司将追究其相关法律责任。

# 目 录

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 一、 研究背景和目标 .....                  | 1  |
| (一) 数字政府能力均衡化研究背景 .....           | 1  |
| (二) 数字政府能力均衡化研究目标 .....           | 2  |
| 二、 评估体系框架 .....                   | 4  |
| (一) 选取原则 .....                    | 4  |
| 1. 科学性原则 .....                    | 4  |
| 2. 全面性原则 .....                    | 4  |
| 3. 层次性原则 .....                    | 4  |
| 4. 可比性原则 .....                    | 5  |
| 5. 可操作性原则 .....                   | 5  |
| (二) 构建方法 .....                    | 5  |
| 1. 文献分析法 .....                    | 5  |
| 2. 层次分析法 .....                    | 6  |
| (三) 体系构成 .....                    | 6  |
| (四) 指标权重 .....                    | 10 |
| (五) 计算方法 .....                    | 10 |
| (六) 评估结果分级 .....                  | 10 |
| 三、 评估工作要求及结果 .....                | 12 |
| (一) 评估对象 .....                    | 12 |
| (二) 评估原则 .....                    | 12 |
| (三) 评估程序 .....                    | 12 |
| (四) 评估结果 .....                    | 13 |
| 1. 总体指数排名 .....                   | 13 |
| 2. 能力水平分布 .....                   | 14 |
| 3. 单项指标排名 .....                   | 15 |
| 四、 评估结果分析 .....                   | 17 |
| (一) 数字政府能力均衡性呈“南强北弱、东强西弱”格局 ..... | 17 |
| (二) 数据治理、民众数字素养与均衡程度强相关 .....     | 19 |
| (三) 企业公众普遍认可数字政府的能力建设成果 .....     | 20 |
| (四) 数字政府的能力均衡化理念仍待进一步落实 .....     | 21 |

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 五、 均衡发展建议 .....            | 22 |
| （一） 提升数字能力均衡化发展统筹水平 .....  | 22 |
| （二） 建立完善数字鸿沟“精准扶贫”机制 ..... | 22 |
| （三） 探索跨域数据资源整合与平台支撑 .....  | 23 |
| （四） 以“本土化”助力建设成果均衡普惠 ..... | 24 |

安信咨询

# 图目录

图 1 报告研究逻辑 ..... 2

图 2 数字政府能力均衡化评估要点..... 7

图 3 数字政府能力均衡化评估一级指标体系..... 8

图 4 各区域数字政府的能力均衡化指数..... 17

图 5 各区域数字资源获取能力均衡化指数..... 18

图 6 各区域数字支撑能力均衡化指数..... 18

图 7 各区域数字赋能能力均衡化指数..... 19

图 8 数据资源、民众素养与数字政府能力均衡程度的关系..... 19

安信咨询

# 表目录

表 1 数字政府的能力均衡化评估指标体系..... 8

表 2 数字政府的能力均衡化水平分级标准..... 11

表 3 各地数字政府的能力均衡性评估得分及排名..... 13

表 4 各地数字政府能力均衡化水平分布..... 14

表 5 单项指标领先地区 ..... 16

安信咨询

## 一、研究背景和目标

### （一）数字政府能力均衡化研究背景

近年来，我国各地积极推进数字政府建设，利用云计算、大数据、人工智能、区块链等数字技术优化政府服务流程，数字政府的能力有了显著提升。然而由于资源禀赋差异，数字政府的能力无法做到所有地区同步，这也导致了数字政府建设进展及成效在区域、城乡、人群之间出现不均衡现象，即“数字鸿沟”<sup>1</sup>。党的二十大报告中明确提出，要促进区域协调发展。2022 年 6 月《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》明确指出，数字政府建设要始终把满足人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点，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”，让建设成果更多更公平惠及全体人民。2023 年 2 月，《数字中国建设整体布局规划》进一步指出，数字政府建设是数字中国建设的重要环节，要全面发展高效协同的数字政务。此外，2023 年的政府工作报告也再次强调“均衡发展、均衡布局”。在国家的战略部署下，我国数字政府建设已经迈入了更注重均衡、普惠的发展新阶段。在此背景下，评估数字政府的能力均衡程度既是审视现状的需要，也是进一步寻求高质量发展的关键。

---

<sup>1</sup> 李燕, 朱春奎, 李文娟. 国外电子政务公众使用行为研究述评[J]. 公共行政评论, 2016, 9 (06): 4-22+196.

## （二）数字政府能力均衡化研究目标

数字政府的能力既包括参与数字政府建设过程中调动线上线下资源的技术能力，也包括应对数字社会治理挑战的治理能力<sup>2</sup>。本报告从经济学视角的“投入-产出”逻辑出发，从数字资源获取能力、数字支撑能力和数字赋能能力三大维度搭建数字政府能力均衡化评估框架。其中，数字资源获取能力是政府为数字政府建设获取资源的能力，包括政策支持、组织及人才、财政投入的投入情况<sup>3</sup>。数字支撑能力是数字政府具体任务的治理结果体现，包括数字基础设施、数据资源、数字底座、数字应用的建设情况。数字赋能能力亦是产出性体现，反映的是数字政府对外界的赋能成果，包括企业和公众对数字化技能的掌握程度。



图 1 报告研究逻辑

<sup>2</sup> 杨阳. 数字政府治理能力提升路径探析[J]. 中共乐山市委党校学报, 2023, 25 (02): 100-106.

<sup>3</sup> 冯朝睿, 赵倩莹. 中国政府数字治理能力指标体系构建与测度研究——基于熵权 TOPSIS 方法的实证分析[J]. 云南财经大学学报, 2023, 39 (03): 98-110. DOI: 10.16537/j.cnki.jynufe.000850.

为了更好地理解党中央、国务院关于数字政府的能力均衡发展的相关要求，帮助学术界和实践者们梳理我国数字政府能力均衡化发展的现状，本报告创新性构建了一套数字政府能力均衡化评估指标体系，并收集了全国 16 个省（自治区、直辖市）的基础数据，尝试开展了初步评估工作，对模型的科学性、有效性进行了再次验证。基于本报告，一是可以评估不同省市间数字政府能力均衡程度，二是对比不同维度的数字政府能力差异。

## 二、评估体系框架

### （一）选取原则

#### 1. 科学性原则

数字政府建设是政府数字化转型的重要抓手，也是满足政府履职、为民/企服务的重要方式。评估数字政府的能力均衡程度是衡量其发展水平的重要方法，因此，在设计评估指标项时，指标内容、指标定义、计算方法、数据来源均要具有科学性，例如避免指标的主观性和模糊化，指标的数据信息要便于收集和分析等。

此外，数字政府能力是一个动态发展的过程，随着社会、经济、文化的发展，建设的目标、内容边界和方法措施都会不断更新和演进，因此该指标体系的构建既要当前数字政府能力均衡程度进行高度总结和归纳，也要对未来发展有一定的预判性。

#### 2. 全面性原则

数字政府的能力均衡化评估是一项系统复杂的工作。在确立评估指标中，各个指标应具有代表性，相互独立，尽可能涵盖数字政府能力建设的各个要点。同时，各个指标又需要具有内在的联系性，符合整体性、系统性要求，能够全面系统地反映数字政府能力建设均衡程度的质量和趋势。

#### 3. 层次性原则

数字政府能力均衡程度评估体系的评估主体、评估对象

（内容）、评估方法需要具有一定的相关性，同时需充分考虑评估指标体系间的上下层次关系、左右逻辑关系和指标互补性。

#### 4. 可比性原则

数字政府建设内容涉及范围广，评估其能力的均衡性体系也必须要适应不同地区的情况，各项指标的含义、口径和适用范围必须一致，具有可比性。此外，评估体系不仅要考虑横向比较，也要考虑纵向比较问题。

#### 5. 可操作性原则

对数字政府的能力均衡程度进行评估、测度不是一个理论探讨的过程，而是一个需要客观展示实际状况的应用性问题。因此，在指标选择上，数据可获得是首要原则。无论是原始数据还是间接数据，可量化、可获取是开展本项评估指标体系构建研究的前提。

### （二）构建方法

#### 1. 文献分析法

文献研究方法是一种了解研究主题的必备方法，研究者通过搜集、鉴别和整理文献，形成对已有研究的梳理和认知。围绕“数字政府的能力”“能力评估”“均衡性”等相关模糊主题，查阅中国知网、中国政府网等，检索国内近年来的数字政府、数字政府的能力建设、均衡化评估等相关文件及文献，为下一步评估体系的指标选取和确定建立理论基础。

## 2. 层次分析法

层次分析法是一种层次权重决策分析方法，通过应用网络系统理论和多目标综合评价方法，形成一个有序的递阶层次结构框架，通过两两比较的方式确定层次中各因素之间的相对重要性，最终确定各因素相对重要性的总顺序。本报告采用层次分析法、头脑风暴法等方式确保指标权重设置的合理性。

### （三）体系构成

熊彼特学说的“能力说”强调能力是决定组织成效的最关键因素。数字政府的能力也是政府效率效能的最关键因素，由数字技术和治理能力等要素共同组成。学术界对于数字政府的能力定义尚未达成共识，但各界对于数字政府能力均衡发展的影响因素研究，主要关注组织因素<sup>4</sup>、环境因素<sup>5</sup>等维度。由于数字政府建设是由政府、企业、公众等利益相关者共同参与治理的过程，数字政府能力的均衡性评估需要考虑政府、企业、公众三大主体的能力均衡性。因此本报告从经济学视角的投入性指标和产出性指标两大维度，政府、企业、公众三大参与主体视角，对数字政府的能力均衡程度进行评估。

<sup>4</sup> 赵岩, 谭海波, 何孟书. 地方政府互联网服务供给能力的影响因素及其组态——基于 27 省案例的定性比较分析[J]. 电子政务, 2021, No. 220 (04): 68-78. DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2021.04.007.

<sup>5</sup> 刘江. 区域数字鸿沟、技术主导失灵、政策在地化：城市数字治理能力的空间特征[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2022, No. 153 (06): 74-86. DOI: 10.16067/j.cnki.35-1049/c.2022.06.011.



图 2 数字政府能力均衡化评估要点

投入性指标主要考虑的是数字资源获取能力的均衡程度，即为数字政府建设资源的获取能力和投入程度，包括政策、组织人才、财政的投入情况。产出性指标则侧重于数字政府的能力均衡程度的外在体现，具体体现为数字支撑能力均衡性和数字赋能能力均衡性。其中，数字支撑能力侧重于数字政府在具体领域的能力建设成效，包括数字基础设施、数字底座、数据资源、数字应用的建设情况；数字赋能能力侧重于数字政府对企业、公众赋能的成效，包括企业数字化程度、民众数字技能水平。

综上，本报告围绕政府、企业、群众三大主体，设计了政策环境、组织及人才、财政投入、基础设施、数字底座、数据资源、数字应用、企业数字化水平、民众数字技能 9 项一级指标的评估体系，如图 3 所示。

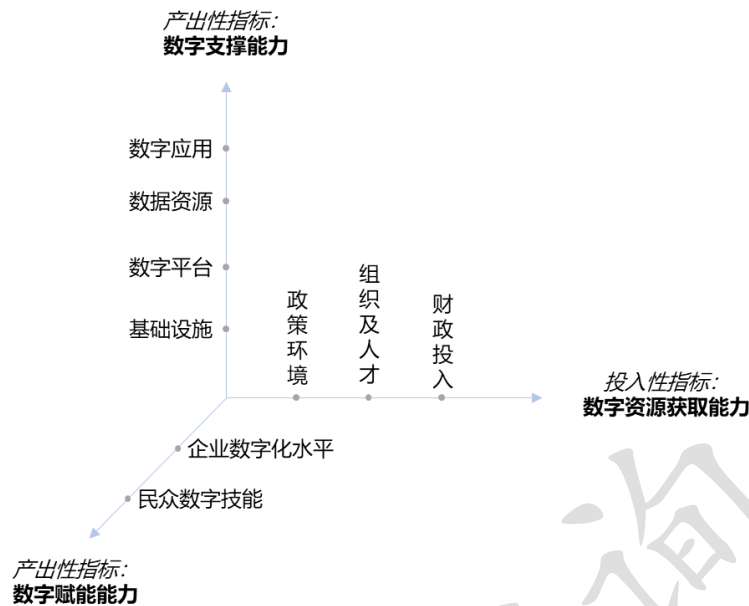


图 3 数字政府能力均衡化评估一级指标体系

利用文献分析法在图 3 基础上细化二级指标，进而形成数字政府能力均衡性评估体系，如表 1 所示，合计 9 个一级指标、21 个二级指标。

表 1 数字政府的能力均衡化评估指标体系

| 类别       | 一级指标  | 二级指标                                      | 主要来源                                                    |
|----------|-------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 数字资源获取能力 | 政策环境  | 数字政府能力均衡发展政策的健全性<br>政府会议提及数字政府能力均衡建设的次数   | 姜晓萍和康健（2020） <sup>6</sup>                               |
|          | 组织及人才 | 数字化组织体系的均衡性（多元性）<br>横向部门间的协作性<br>数字人才保障机制 | 吴克昌和唐煜金（2023） <sup>7</sup><br>王伟和蔡羽茜（2022） <sup>8</sup> |
|          | 财政投入  | 财政投入力度的均衡性                                | 阮霁阳（2022） <sup>9</sup>                                  |

<sup>6</sup> 姜晓萍, 康健. 实现程度: 基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建[J]. 中国行政管理, 2020, No. 424 (10): 73-79. DOI: 10.19735/j.issn.1006-0863.2020.10.10.

<sup>7</sup> 吴克昌, 唐煜金. 边界重塑: 数字赋能政府部门协同的内在机理[J]. 电子政务, 2023, No. 242 (02): 59-71. DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2023.02.005.

<sup>8</sup> 王伟, 蔡羽茜. 技术驱动、人才赋能与需求导向: 中国数字政府建设的三个关键维度——基于电子政务发展指数的分析[J]. 行政论坛, 2022, 29 (06): 58-66. DOI: 10.16637/j.cnki.23-1360/d.2022.06.001.

<sup>9</sup> 阮霁阳. 数字政府建设影响因素研究——基于 127 份政策文件的大数据分析[J]. 西南民族大学学报(人文

|        |         |                                   |                                                                                      |
|--------|---------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|        |         | 数字政府能力均衡发展的激励与考核机制                | 胡世文和祁志伟（2023） <sup>10</sup>                                                          |
| 数字支撑能力 | 基础设施    | 政务云的可获得性<br>政务网的可获得性              | 李琬和张国胜（2022） <sup>11</sup>                                                           |
|        | 数字底座    | 平台覆盖广度<br>平台一体化水平                 | 祁志伟（2021） <sup>12</sup><br>黄璜等（2022） <sup>13</sup>                                   |
|        | 数据资源    | 数据汇聚广度<br>数据共享开放广度和满意度            | 郭明军等（2023） <sup>14</sup><br>王硕和刘鸿宇（2023） <sup>15</sup><br>王琳和姚飞飞（2023） <sup>16</sup> |
|        | 数字应用    | 应用建设覆盖范围<br>应用服务满意度               | 祁志伟（2021） <sup>17</sup><br>黄璜等（2022） <sup>18</sup>                                   |
| 数字赋能能力 | 企业数字化水平 | 企业数字化普及率<br>数字化产业占比               | 马亮（2021） <sup>19</sup><br>王春英等（2022） <sup>20</sup>                                   |
|        | 公众数字技能  | 互联网普及率<br>数字技能持证比<br>成人持续数字教育可获得性 | 赵森等（2022） <sup>21</sup>                                                              |

社会科学版), 2022, 43 (04): 185-191.

<sup>10</sup> 胡世文, 祁志伟. 政策工具视角下数字政府建设政策文本研究——基于省级政策文本(2019-2021)的分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2023, 44 (01): 188-200.

<sup>11</sup> 李琬, 张国胜. 跨越“数字鸿沟”的数字基础设施建设供给政策研究[J]. 当代经济管理, 2022, 44 (11): 24-30. DOI: 10.13253/j.cnki.ddjjgl.2022.11.004.

<sup>12</sup> 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, No. 478 (10): 68-77. DOI: 10.14180/j.cnki.1004-0544.2021.10.008.

<sup>13</sup> 黄璜, 谢思娴, 姚清晨等. 数字化赋能治理协同: 数字政府建设的“下一步行动”[J]. 电子政务, 2022, No. 232 (04): 2-27. DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2022.04.001.

<sup>14</sup> 郭明军, 安小米, 李韬等. 政务数据与社会数据对接利用的实现路径: 模型构建及实践应用[J/OL]. 图书情报知识: 1-9[2023-03-22]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1085.G2.20230228.1048.002.html>.

<sup>15</sup> 王硕, 刘鸿宇. 基于组织视角的政府数据跨部门共享研究[J]. 情报杂志, 2023, 42 (02): 126-133.

<sup>16</sup> 王琳, 姚飞飞. 中国政府数据开放成熟度评价指标体系构建与应用研究[J/OL]. 农业图书情报学报, 2023 (01): 56-72[2023-03-28]. <https://doi.org/10.13998/j.cnki.issn1002-1248.22-0740>.

<sup>17</sup> 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, No. 478 (10): 68-77. DOI: 10.14180/j.cnki.1004-0544.2021.10.008.

<sup>18</sup> 黄璜, 谢思娴, 姚清晨等. 数字化赋能治理协同: 数字政府建设的“下一步行动”[J]. 电子政务, 2022, No. 232 (04): 2-27. DOI: 10.16582/j.cnki.dzzw.2022.04.001.

<sup>19</sup> 马亮. 中国数字政府建设的理论框架、研究议题与未来展望[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23 (02): 71-85. DOI: 10.16029/j.cnki.1008-410X.2021.02.008.

<sup>20</sup> 王春英, 李金培, 黄亦炫. 数字鸿沟的分类、影响及应对[J]. 财政科学, 2022, No. 76 (04): 75-81. DOI: 10.19477/j.cnki.10-1368/f.2022.04.007.

<sup>21</sup> 赵森, 鲍静, 刘银喜. 从赋能到包容: 数字政府建设非均衡困境生成机制及化解路径[J]. 中国行政管理, 2022, No. 450 (12): 41-48. DOI: 10.19735/j.issn.1006-0863.2022.12.04.

#### （四）指标权重

数字政府的能力均衡化发展不是侧重于某一方面的快速发展，而是关注各个维度的数字能力均衡发展。在头脑风暴过程中，专家们一致认为指标的重要差异性不是特别显著，所以本报告初评时对权重设置进行了简化，采用等权重赋值法对数字资源获取能力、数字支撑能力、数字赋能能力三大维度进行平均分配权重，并进一步平均分配一级、二级权重。在实际操作中，各地政府可根据发展阶段和关注重点不同，结合层次分析法等对指标权重做出调整。

#### （五）计算方法

数字政府的能力均衡化评估采用综合评价法进行定量评估。首先，将十分制计算的测量项根据权重转化为二级指标数值；然后，将同一维度下的二级指标相加算出每一项一级指标数值；最后，将所有一级指标相加计算数字政府均衡化指数，计算公式如下：

$$S = \sum_{i=1}^n X_i W_i$$

其中， $X_i$  为各项评估指标的评估分值， $W_i$  为各项评估指标的权重， $S$  为数字政府均衡化指数。

#### （六）评估结果分级

根据各省市数字政府的能力均衡化指数，本报告对均衡化发展水平进行分级，从高至低依次为优化级（A）、完善级（B）、稳健级（C）、启动级（D）等四个级别，具体如表 2

所示。

表 2 数字政府的能力均衡化水平分级标准

| 均衡化级别   | 分数范围<br>(百分制)    | 定义                                      |
|---------|------------------|-----------------------------------------|
| 优化级 (A) | $S \geq 90$      | 数字政府的能力均衡化建设目标基本实现，需要不断巩固               |
| 完善级 (B) | $80 \leq S < 90$ | 处于数字政府的能力均衡化建设完善阶段，还需弥补数字政府的能力均衡化建设薄弱环节 |
| 稳健级 (C) | $70 \leq S < 80$ | 处于数字政府的能力均衡化建设落实阶段，还需不断推动数字政府的能力均衡化建设   |
| 启动级 (D) | $S < 70$         | 处于数字政府的能力均衡化建设启动阶段，初步构建数字政府的能力均衡化实施体系   |

### 三、评估工作要求及结果

#### （一）评估对象

本报告在全国 31 个省（自治区、直辖市）中挑选了 16 个省（自治区、直辖市）进行数据资料收集，即北京市、河北省、吉林省、上海市、浙江省、山东省、河南省、湖北省、江西省、广东省、海南省、四川省、云南省、西藏自治区、青海省、陕西省。这些省市涵盖了北部、南部、东部、西部和中部典型地区，尽可能确保评估结果的全面性。

#### （二）评估原则

数字政府的能力均衡化评估原则上要突出两个强化：

第一，强化数据应用。细化二级指标评分依据，用数据说话，运用真实客观的数据反映地方数字政府能力建设的均衡程度。

第二，强化结果运用。评估结果输出后，针对我国数字政府能力均衡性建设方面存在的突出问题进行分析，提出相应的改进和提升建议，推动将评估工作切实转化为数字政府的能力均衡水平提升的重要抓手。

#### （三）评估程序

评估工作按照以下三个程序进行：

第一，收集数据。本次报告收集数据主要来自各省市政府官网、已发布的白皮书以及相关新闻等渠道。

第二，数据分析。通过对收集的数据进行汇总，对数字

政府的能力均衡化建设情况进行综合打分，并根据数据找出数字政府能力均衡化建设中存在的问题和不足。

第三，编制评估报告。根据分析结果编制评估报告，对数字政府的能力均衡化建设情况进行评估，并提出优化建议。

（四）评估结果

1. 总体指数排名

本次数字政府能力的均衡水平评估采用百分制。表 3 为北京市、河北省、吉林省、上海市、浙江省、山东省、河南省、湖北省、江西省、广东省、海南省、四川省、云南省、西藏自治区、青海省、陕西省等 16 个省市的总体评估结果及排名。

表 3 各地数字政府的能力均衡性评估得分及排名

| 区域 | 省市  | 数字资源<br>获取能力 | 数字支撑<br>能力 | 数字赋能<br>能力 | 总体得<br>分 | 排名 |
|----|-----|--------------|------------|------------|----------|----|
| 北部 | 北京市 | 28.78        | 32.22      | 33.34      | 94.34    | 3  |
|    | 河北省 | 22.61        | 30.57      | 24.44      | 77.62    | 12 |
|    | 吉林省 | 27.11        | 24.6       | 24.5       | 76.21    | 11 |
| 东部 | 上海市 | 27.7         | 32.22      | 33.34      | 93.26    | 4  |
|    | 浙江省 | 29.63        | 33.32      | 33.4       | 96.35    | 2  |
|    | 山东省 | 25.57        | 32.22      | 28.88      | 86.67    | 5  |
| 中部 | 河南省 | 26.85        | 28.75      | 28.89      | 84.49    | 6  |
|    | 湖北省 | 27.1         | 27.8       | 26.3       | 81.2     | 7  |
|    | 江西省 | 23.5         | 26.7       | 23.2       | 73.4     | 13 |
| 南部 | 广东省 | 31.85        | 31.52      | 33.34      | 96.71    | 1  |
|    | 海南省 | 22.2         | 30.83      | 26.66      | 79.69    | 8  |
| 西部 | 四川省 | 19.93        | 29.72      | 27.77      | 77.42    | 10 |
|    | 云南省 | 22.04        | 23.43      | 22.22      | 67.69    | 14 |

|  |       |       |       |       |       |    |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|----|
|  | 西藏自治区 | 8.26  | 23.63 | 20.13 | 52.02 | 16 |
|  | 陕西省   | 29.26 | 23.3  | 26.66 | 79.22 | 9  |
|  | 青海省   | 16.59 | 23.08 | 22.77 | 62.44 | 15 |

注：按照行政区划排序

2. 能力水平分布

从 16 个省（自治区、直辖市）的均衡化评估结果来看，**总体能力指数为优化级（A）**的有广东省、浙江省、北京市、上海市，这 4 个省市的数字政府已形成良好的资源配置、数字化支撑能力以及对企业公众的影响能力，基本实现了数字政府能力的均衡化发展目标。**总体能力指数为完善级（B）**的有山东省、河南省、湖北省。这 3 个省份的数字政府形成了符合实际的制度规范及配套技术支撑，且组织内外部有较好的协作，初步形成数字政府能力均衡化建设框架。**总体能力指数为稳健级（C）**的有海南省、陕西省、四川省、吉林省、河北省、江西省。这 6 个省份的数字政府已建立了基本的制度规范及配套措施，但落地执行还不到位，均衡化建设效果尚未显现。**总体能力指数为启动级（D）**的有云南省、青海省、西藏自治区，这 3 个省份的数字政府建设尚处于管理制度、技术措施和运营体系的初步构建阶段，数字政府建设均衡化能力建设的探索阶段。

表 4 各地数字政府能力均衡化水平分布

| 均衡化级别  | 省（自治区、直辖市）级排序   |
|--------|-----------------|
| 优化级（A） | 广东省，浙江省，北京市，上海市 |

|        |                         |
|--------|-------------------------|
| 完善级（B） | 山东省，河南省，湖北省             |
| 稳健级（C） | 海南省，陕西省，四川省，吉林省，河北省，江西省 |
| 启动级（D） | 云南省，青海省，西藏自治区           |

### 3. 单项指标排名

**数字资源获取能力的均衡程度**，广东、浙江遥遥领先，在资源配置方面极具前瞻性、引领性。广东省在 2023 年初发布了《数字政府基础能力均衡化发展实施方案》提出了诸多创新举措，首次提出建立数字政府建设对口帮扶机制，推动珠三角地区与粤东西北地区优势互补、协同发展；首次提出推行全省市场主体“省内迁移通办”，建设全省招商数据库，搭建全省招商引资信息平台，构建招商引资资源“一张图”；首次提出省市技术融合、业务融合、数据融合，推动跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平持续提升等相关工作。浙江省在《关于深化数字政府建设的实施意见》中重点提及“打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系”等工作内容。省委召开的理论学习等专题会议中，也多次提及相关工作。

**数字支撑能力均衡程度**，浙江、上海、北京三地的数字基础能力较强，拥有相对完备的基础设施、平台底座、数据资源和应用支撑的能力，为全域的数字化发展提供了较坚实的基础。

**数字赋能能力均衡程度**，广东、上海、北京、浙江四地在企业的数字化发展、民

众的数字素养培育方面均做了良好的示范，这与当地的数字经济发展程度具有密切的关系。

表 5 单项指标领先地位

| 一级指标     | 省级排序                |
|----------|---------------------|
| 数字资源获取能力 | 广东省，浙江省             |
| 数字支撑能力   | 浙江省，上海市、北京市并列第二     |
| 数字赋能能力   | 浙江省，广东省、上海市、北京市并列第二 |

## 四、评估结果分析

本次评估选取了 16 个省（自治区、直辖市）作为全国五大区域典型代表，其评估结果具有较明显的全国特征。本报告以此对全国数字政府的能力均衡性进行分析。

### （一）数字政府能力均衡性呈“南强北弱、东强西弱”格局

当前，我国数字政府的能力均衡程度已经进入了稳健发展阶段。从区域分布看，如图 4 所示，我国数字政府建设的均衡程度呈现“东强西弱、南强北弱”格局，东部、南部地区的数字政府能力均衡化水平相对领先，北部、中部地区奋起直追，西部地区仍待进一步发力。总体来看，我国还需要进一步强化西部地区数字政府的能力才能实现全国数字政府均衡化、普惠化的目标。

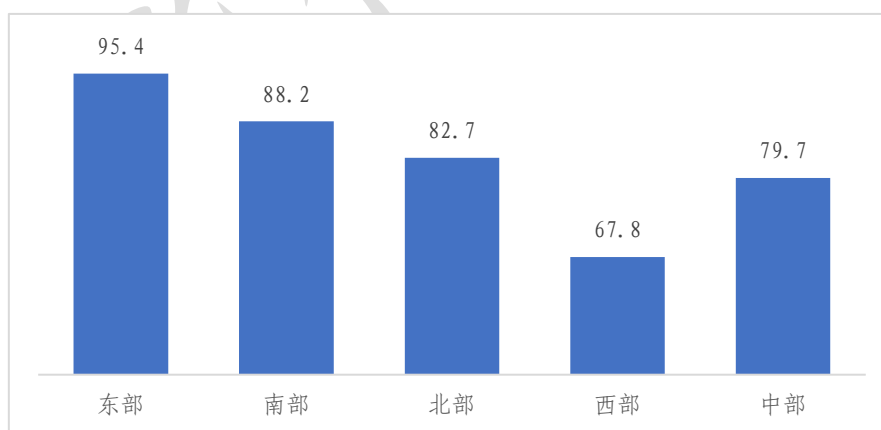


图 4 各区域数字政府的能力均衡化指数

从指标维度看，如图 5、图 6、图 7 所示。第一，华东、华南、华北及中部地区在数字资源获取能力存在一定优势，

西部地区数字资源投入方面存在不足，与当地的经济发展情况强关联。但资源投入力度与产出并非呈正相关关系，以南部、中部地区比较来看，南部的总体投入产出比更高。第二，北部、中部、西部地区**数字支撑能力均衡化**发展仍待进一步发力，尤其东北、中部及西部地区省份，在平台能力建设方面仍存在一定瓶颈。**第三**，东部、南部省份在产业发展程度、公众数字化素养培育方面存在领先优势，政府在政策制定及施策过程中，更加注重数字政府建设对企业、民众的数字化素养的带动作用。

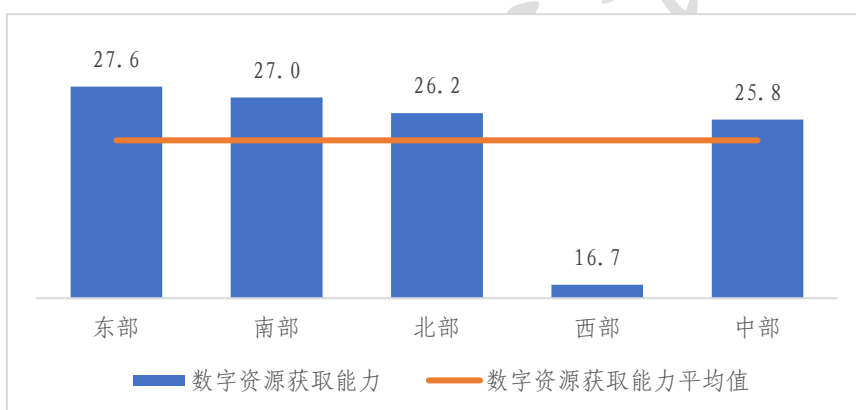


图 5 各区域数字资源获取能力均衡化指数

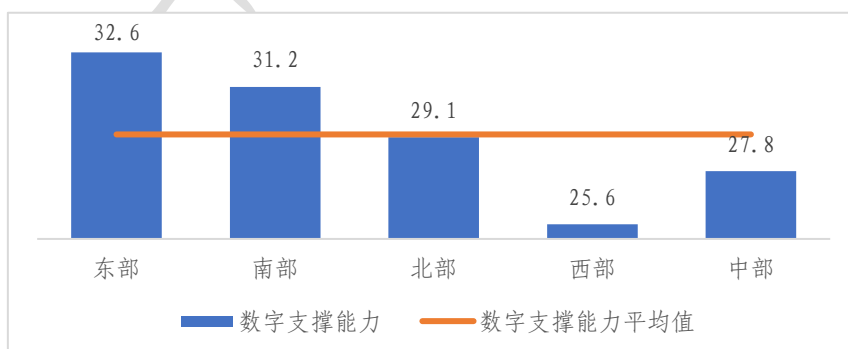


图 6 各区域数字支撑能力均衡化指数

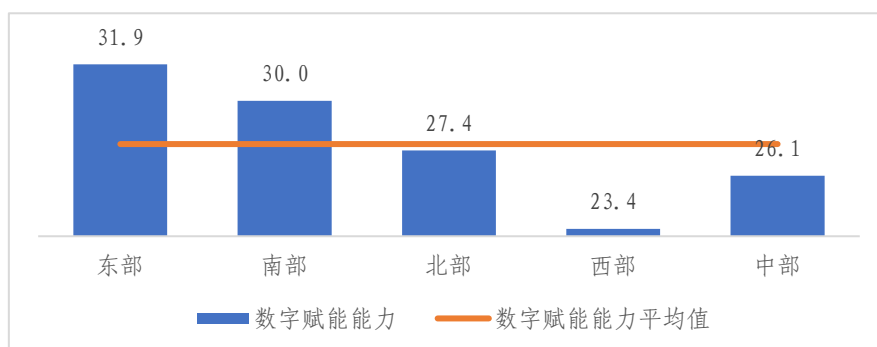


图 7 各区域数字赋能能力均衡化指数

## （二）数据治理、民众数字素养与均衡程度强相关

数据资源的有效治理是数字政府建设的重要分水岭。政务数据资源体系建设是数字能力均衡化建设的关键环节，而政务数据的有效治理已成为衡量数字政府能力的重要因素。尽管大部分省市已经推出公共数据治理平台，但数据治理成效各有不同，导致不同地区的政府均衡化发展水平的差异。民众的数字素养是体现数字政府能力均衡程度的另一重要指标。数字政府能力的均衡化直接显现在公众对数字化成果的使用和传播成效上，也体现了数字政府的建设对多领域的影响深远。

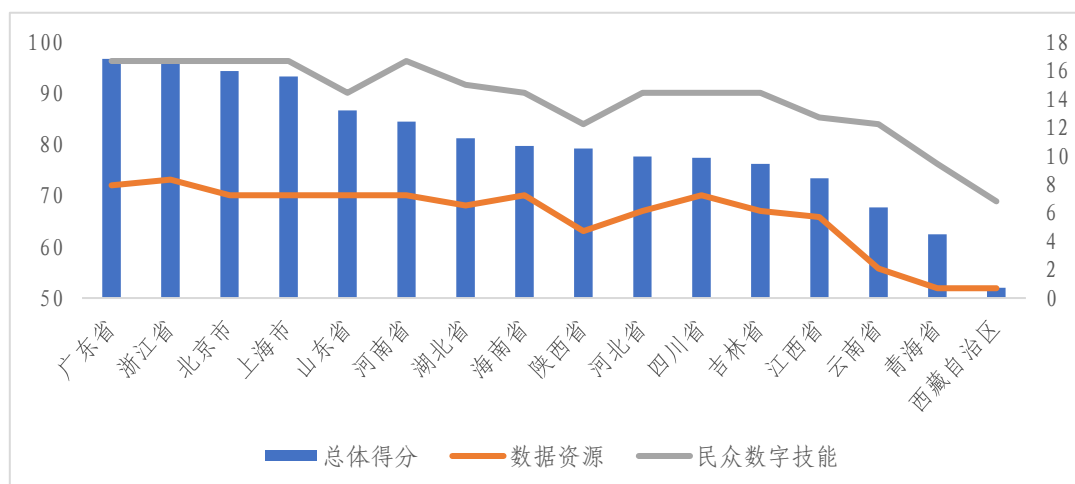


图 8 数据资源、民众素养与数字政府能力均衡程度的关系

### （三）企业公众普遍认可数字政府的能力建设成果

近年来，数字政府的能力建设在公共数据可用性和利用率、数字政府服务普及率和质量等方面取得了显著成果，得到了企业公众的普遍认可。

第一，在公共数据可用性和利用率方面，几乎所有的省份均启动建设了公共数据开放平台（数字底座能力扎实），并不断完善公共数据开放目录，扩展公共数据开放量和范围。更多的数据得到加工利用，为企业和公众提供了更加丰富的数据资源、数字应用，大大降低了数据获取的成本和时间。

第二，在数字政府应用建设方面，16 个省市提供在线政府服务的部门或机构占总数的比例均在 95%以上。政务服务的“一网通办”得到积极推动，为企业和公众提供更加便捷、高效、智能化的服务。例如，通过数字政府的办事平台，企业注册和个人社保缴纳等事项都可以轻松完成，大大缩短了时间并降低管理成本，同时提高了服务的质量和效率。

第三，在数字政府服务质量方面，政府积极为企业和公众提供更加优质、稳定的服务。平台统一的数字签名、电子认证等技术，既能有效保护企业和公众的数据安全，又提高了服务的可靠性和安全性。同时，政府也逐步加强了对数字服务质量的监督和评估（“好差评”管理制度），不断提升服务效率和质量。

#### （四）数字政府的能力均衡化理念仍待进一步落实

目前，全国大部分地区对于数字政府能力的均衡化发展均在一定程度上存在“说起来重要，做起来次要”现象。

从政策的角度来看，各地在理论制度层面上都非常重视数字政府的能力均衡化建设。评估发现，各省市均以各地省（市）政府名义印发数字政府的能力均衡化相关政策，并且大多在政策制定上出台了指导型、保障型政策来规划和保障数字政府的能力均衡化建设，各省市对于数字政府的能力均衡化建设的决心并不低。

从实践的角度来看，各地在数字政府的能力均衡化建设过程中有东部、南部部分省份落实了切实有效的举措。但部分地区由于多种因素限制，更多是坚持“效率优先”原则，侧重于提高政务服务的数字化水平，在数字平台、数据等资源分配的均衡性存在落实不到位的现象，数字政府的能力均衡化经常成为一项“补充性工作”。此外，一些地区也存在着重视城市和发达区县，忽略农村等数字能力建设“偏见”情况，导致数字鸿沟加剧。

## 五、均衡发展建议

我国数字政府已经迈入高质量发展的新阶段，数字政府能力的均衡化建设是实现高质量发展的重要组成部分。但当前仍然面临着顶层设计不够完善、部门业务应用不均衡、政务服务不均衡、数据资源开发利用水平不均衡等现象，仍待各地政府持续发力外延数字政府建设成效。

### （一）提升数字能力均衡化发展统筹水平

一是在顶层设计中进一步融合均衡化发展的理念。将数字包容机制作为数字政府建设的重要目标之一，纳入到数字政府的规划中。坚持整体协同，提升跨层级、跨地域的协同发展，构建全国“一盘棋”的数字政府发展机制。完善各级政府协同体系，各级财政投入适当向落后地区倾斜，协调中央财政和省财政加大转移支付力度，着重保障后发地区的资金投入，推动数字基础设施均衡发展。二是建立评估机制。坚持辩证法和适度原则，注重效率与公平、收益与成本的平衡，对数字政府建设的成果和效益进行评估，及时发现问题和不足，采取有效措施加以改进，确保数字政府建设的公正、公平、高效运行，让企业、人民群众真正享受到数字政府建设的成果。

### （二）建立完善数字鸿沟“精准扶贫”机制

一是正视数字政府发展区域间数字鸿沟，推进数字能力建设的“精准扶贫”。针对城市数字治理能力南北差异，以

及西部少数民族聚居区及欠发达地区数字治理能力“冷区”集聚的问题，应适时启动数字能力建设“精准扶贫”工程，通过对口支援、定点帮扶、交流学习等方式，促进数字能力提升“自南方向北方”“自沿海向内陆”的扩散和转移，缩小区域间的数字治理能力差距。例如建立常态化的帮扶机制，以省级政府为主体，组织副省级城市、省会城市利用人才、资源、经验、技术优势对口帮扶落后地区，帮助落后地区制定数字政府建设的长期规划，鼓励其充分利用自身资源和成本优势实现跨越式发展，多方面加强落后地区数字政府建设能力。二是及时推广总结数字政府建设经验。鼓励落后地区进行数字政府试点改革，试点经验经上级政府甄选后在更大范围复制推广，探索数字政府建设“一地创新、全国共享”的最优路径，实现落后地区的资金、人才等能力汇聚和最大能量的发挥。

### （三）探索跨域数据资源整合与平台支撑

一是推动建设协同的基础能力。数字资源、数字能力是实现数字政府更有效赋能的关键驱动因素，当前我国各地数字政府形成了“长三角”“京津冀”“珠三角”等协同发展格局，但区域均衡化发展仍是目前面临的重大挑战。为更高效赋能资源流动，应进一步探索跨域平台的支撑能力，推动我国数字政府建设的“协同数字化”逐步转为“数字化协同”，促进形成新的信息网络，从而可以“生产”新的协同，推动

实现各类能力扩展。二是加强区域数据资源互通与整合。在区域范围内推动数据资源的均衡发展，实现区域数字政府治理能力的提升，从而赋能政府、企业和公众。此外，还可以带动建立区域内统一的标准，实现服务、治理的均衡发展。

#### （四）以“本土化”助力建设成果均衡普惠

一是选用数字政府能力均衡发展政策时应充分尊重“本土化”需求。近年来，“互联网+政务服务”“加强数字政府建设”“人工智能”等热点激发了各级各地政府推进数字治理建设的新热潮，但不应盲从一体适用的路径策略，应在数字能力影响因素差异分析基础上，结合地方实际，选择精准适用、符合“本土化”要求的方案。比如，在选择民众服务能力提升的政策方案时，鉴于南方地区信息化水平较高，因而南方地区城市强化信息技术的应用与推广更易显现成效。二是加强“本土化”应用生态建设。在建设主体的多元化方面，数字政府的能力均衡化建设需要多元化的主体参与和支持。除了政府主导外，本地社会各界（高校、协会、群众等）、市场主体也需要积极参与，从而形成高效协同的建设格局。

# 关于作者

## 编写人

赵学健，华信咨询设计研究院有限公司咨询院研究中心主任

朱敏，华信咨询设计研究院有限公司咨询院院长

张燕，华信咨询设计研究院有限公司咨询院副院长

此外，李佳青、陈心怡等参与了相关内容的素材搜集和整理工作。

## 审核人

朱敏，华信咨询设计研究院有限公司咨询院院长

如需获得有关华信咨询设计研究院有限公司咨询业务的详细资料，请发送邮件至：[zhaoxuejian.hx@chinaccs.cn](mailto:zhaoxuejian.hx@chinaccs.cn)，电话联络：17826833663。

如需了解更多咨询业务的精彩洞察，请关注我们的官方微信账号：致寻，ID: hx-Consulting，或“华信咨询设计研究院有限公司”。



# 关于华信咨询设计研究院有限公司

华信咨询设计研究院有限公司成立于 1984 年，总部位于浙江杭州，是中国通信服务的全资子公司。公司一直致力于通信、建筑、网信安全及行业信息化的研究咨询、设计与实施。作为国家级高新企业，综合实力位居全国同行前列，连续 8 年获住建部全国工程勘察设计企业勘察设计收入前 50。



公司设有咨询研究院，是国内领先的信息化领域管理咨询机构，拥有近二百人的咨询团队，利用丰富的信息化行业知识和科学的分析决策模型，致力于为国内外政府机构、事业部门、电信运营商及各行业企业的战略谋划、投资决策、组织运营、管理提升、机制改革、数字化转型等提供一揽子解决方案。具体包括：

**（1）战略与市场咨询：**为国内外政府和企业提供发展战略规划、商业计划、经营分析、产品管理、渠道管理、精准营销、服务体验、智慧运营和新媒体运营等方面的管理咨询服务。

**（2）组织与人力资源管理咨询：**为企业提供人力资源发展战略、组织架构与岗位设计、专业人才配置与发展、绩效和激励体系优化、人力资源智慧化解决方案等方面管理咨询和培训服务。

**（3）运营管理咨询：**为企业提供运营流程的设计与优化、运营管理体系设计及优化、智慧运营解决方案等方面的管理咨询服务。

**（4）供应链管理咨询：**为政府和企业 在采购、物流、供应商、质量管理领域提供政策研究、发展规划、流程优化、管理提升、实施改进、信息化平台设计、大数据应用研究等方面的管理咨询服务。

**（5）项目管理咨询：**为政府和企业提供项目管理流程、

项目管理制度体系、项目管控体系建设方面的管理咨询服务。

**(6)财务与投资咨询：**为企业提供财务及投资规划、投资并购、投资决策及后评价、项目绩效评价等方面管理咨询服务。

**(7)内审、内控与风险管理咨询：**为企业提供内部审计、效益审计、内控手册修订、内控流程优化、内控有效性评价、全面风险管理、重大风险分析等方面的管理咨询服务。

**(8)新兴领域行业咨询：**为政府和企业提供新兴领域行业在 IDC、云计算、物联网、大数据、5G、卫星等领域的资源规划、行业洞察及对标、产品建设、运营推广等发展策略咨询，提供纵向布局垂直行业一体化解决方案。

**(9)信息化解决方案咨询：**为政府、行业、协会、企业、园区客户提供细分行业的信息化项目建议书、可行性研究报告、信息化顶层设计信息化行动或实施方案、数字化转型方案、信息化解决方案编制等专项咨询服务，并提供横跨项目立项、采购、建设、验收的全过程咨询服务。



华信设计

华信咨询设计研究院有限公司

地址：浙江省杭州市滨江区春波路 999 号

网址：<http://www.hxdi.com>