

数字政府治理能力提升路径探析

张尹朵

苏州大学, 江苏 苏州 215123

DOI:10.61369/SE.2026050027

摘 要：数字化转型推动政府治理从经验驱动走向数据驱动，也使数字政府成为提升治理能力的重要抓手。近年来，我国数字政府建设在政策规划、基础设施、数据管理和政企协作等方面持续推进，政务服务效率与公共治理水平明显提升。但在实践中，制度保障滞后、数据共享不足、专业人才短缺、信息安全风险和服务供需错位等问题仍然存在。为此，应从完善顶层设计、强化数据治理、健全多元协同机制、提升安全保障和服务回应能力等方面持续发力，推动数字政府建设由平台建设转向能力提升。

关 键 词：数字政府；数字化转型；治理能力；数据治理

An Analysis of Approaches to Enhancing the Governance Capacity of Digital Governments

Zhang Yinduo

Soochow University, Suzhou, Jiangsu 215123

Abstract： Digital transformation is reshaping government operation and public service delivery. China has made progress in policy design, platform construction and government-enterprise cooperation, but digital government still faces institutional lag, insufficient data sharing, weak talent support, security risks and mismatch between service supply and public demand. To improve governance capacity, it is necessary to strengthen institutional design, data governance, collaborative mechanisms, security protection and inclusive service response.

Keywords： digital government; governance capacity; data governance; collaborative governance

数字政府是数字技术嵌入政府运行体系后形成的新型治理形态，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。与早期电子政务侧重线上办理不同，数字政府更强调以数据为关键资源、以平台为运行载体、以组织协同和流程再造为支撑，推动政府决策、监管、服务和回应方式发生系统性变化。国外学者从数字政府演进角度指出，其发展过程已经从技术转化逐步走向情境化治理，这说明数字政府并非单纯的信息化工程，而是政府运行方式的整体变革^[1]。国内研究也认为，数字政府体现了技术应用深化与政府职能、组织结构、服务理念调整的共同作用^[2]。因此，数字政府治理能力提升不仅要关注平台建设和技术应用，也要关注制度规则、数据流动、组织协同和公共价值实现。当前，数字中国建设、“高效办成一件事”改革以及各地一体化政务服务平台建设不断推进，数字政府已经从工具应用阶段进入能力重塑阶段。如何把平台建设优势转化为稳定的治理效能，成为当前公共管理领域值得讨论的重要问题。基于此，本文从现实基础、主要挑战和优化路径三个方面展开分析，力求数字政府治理能力提升的关键环节。

一、数字政府治理能力提升的现实基础

（一）政策体系逐步完善

近年来，我国数字政府建设的政策体系不断完善。从数字中国建设到数字政府建设，再到政务服务标准化、规范化、便利化改革，中央层面对数字政府建设提出了较为系统的目标要求。地方政府也围绕政务服务一体化平台、城市大脑、数据资源管理、公共数据开放等内容出台配套规划，形成了中央统筹、地方探索、分级推进的政策格局。政策体系的不断完善，为数字政府治理能力提升提供了制度方向和行动框架，也使数字政府建设逐渐

从部门自发探索转向整体性改革。

（二）基础设施和平台体系逐渐成熟

经过多年建设，我国电子政务网络、政务服务平台和公共数据平台不断完善，政务服务事项线上办理能力明显增强。政务内网、政务外网以及地方政务服务平台共同构成了数字政府运行的基础支撑，使跨层级、跨地区、跨部门业务协同具备了技术条件，也为公共服务从被动受理向主动推送、从分散办理向集成办理转变提供了可能。与此同时，移动端政务服务平台逐渐普及，部分地区通过“一网通办”、“掌上办”、“一次办”等方式提升企业和群众办事便利度。从治理运行机制看，数字政府建设并不

是单一技术叠加，而是技术应用、数据流动和组织调整共同作用的过程^[3]。

（三）政企协作模式不断拓展

在数字政府建设中，政府部门往往承担规则制定、公共责任和安全监管职能，企业则在系统开发、平台运维、技术服务和场景创新方面具有优势。随着数字政府建设进入深水区，单靠政府内部力量难以完全覆盖平台开发、数据治理和技术维护等复杂任务，适度引入企业参与已经成为不少地方的现实选择。近年来，部分地区通过管运分离、授权运营、政企合作等方式，引入市场主体参与数字政府建设。该模式有利于弥补政府技术能力不足，提升平台建设和运维效率，也推动了政府治理从单一行政管理向多元协同治理转变。但政企协作并不意味着政府责任弱化，而是要求政府在标准制定、数据安全、绩效评估和公共价值保障等方面发挥更强的统筹作用。只有处理好政府主导与市场参与之间的关系，数字政府建设才能在效率提升的同时保持公共性。

二、数字政府治理能力提升面临的主要挑战

（一）制度供给相对滞后

数字政府建设不仅是技术应用问题，更是制度变革问题。当前，数字政府建设在实践中推进较快，但相关制度供给仍存在滞后现象，尤其是在数据权属、数据授权运营、算法监管、跨部门协同责任、政企合作边界等方面，仍需要更细化的制度安排。从现实运行看，制度、组织和数据之间的衔接不足，往往会放大数字政府推进中的不确定性，也使系统性制度设计成为破解治理困境的重要前提^[4]。如果制度规则不够清晰，地方政府在推动数据共享、平台整合和业务创新时就容易出现顾虑，相关部门也可能因权责边界不清而降低协作积极性。制度供给不足还可能造成监管缺位，使数据使用、平台运营和技术应用存在一定风险。

（二）数据共享仍不充分

数据是数字政府运行的基础资源，也是提升治理能力的重要前提。实践中，部分地区虽然已经建成数据平台，但部门之间仍存在数据标准不统一、数据质量不稳定、共享意愿不足和业务系统割裂等问题，导致数据难以真正流动起来。数据赋能并不只是数据集中存储，更需要通过数据使用带动服务流程、决策方式和业务模式的同步调整，进而形成治理能力提升的内在机制^[5]。因此，数据共享不足的实质并不只是技术系统之间尚未打通，更反映出部门权责边界、数据管理规则和协同运行机制尚未完全理顺。如果数据无法共享，数字政府就容易停留在平台展示和事项办理层面，难以支撑精准决策、主动服务和风险预警。特别是在应急管理、社会救助、市场监管、公共服务等领域，跨部门数据协同不足会直接影响治理效率和服务质量。

（三）人才支撑和数字素养不足

数字政府治理需要既懂公共管理又懂数字技术的复合型人才。但在现实中，一些地方政府仍存在专业人才不足、基层数字能力较弱、技术人员与业务人员沟通不畅等问题。部分公务人员习惯传统办事流程，对数据治理、平台运行和智能应用理解不

足，难以充分发挥数字工具的治理价值。同时，数字政府建设还需要面对群众数字素养差异带来的使用门槛问题。公民数字素养差异会影响群众对数字公共服务的理解、使用和反馈能力，也会进一步影响数字政府服务的覆盖效果与社会参与质量^[6]。这意味着，数字政府治理能力提升不仅取决于政府端的技术供给能力，也取决于公众端是否具备相应的数字接入能力和使用能力。如果忽视老年人、低收入群体和数字技能较弱群体的实际需求，数字政府服务就可能产生新的数字鸿沟。

（四）安全风险与服务错位并存

数字政府建设以数据集中和平台集成为基础，这在提升效率的同时也带来了信息安全、隐私保护和技术风险。从风险形成机制看，数字政府风险并不只来自技术系统本身，也可能产生于组织管理、业务流程和价值取向等环节^[7]。在实践中，一些地方重平台建设、轻安全治理，数据采集、存储、调用和开放过程中的安全边界不够清晰，容易增加个人信息泄露和数据滥用风险。同时，部分政务服务平台存在功能重复、操作复杂、线上线下衔接不足等问题，导致数字服务供给与群众真实需求之间出现错位。数字政府建设如果过度追求技术展示，而忽视用户体验和公共价值，就难以真正转化为治理能力。

三、数字政府治理能力提升路径

（一）完善顶层设计和制度保障

提升数字政府治理能力，首先需要进一步加强顶层设计和制度供给。制度建设既要回应当前平台整合和数据共享中的具体问题，也要为未来人工智能、算法决策和公共数据运营等新场景预留治理空间。政府应围绕数据治理、平台建设、政企合作、算法应用和安全监管等关键环节，完善统一标准和制度规范，明确各部门在数据采集、共享、使用和监管中的职责边界。破解数字政府治理中的现实约束，不能依靠单点技术改进，而应把制度建设、数据整合和治理协同作为相互支撑的整体任务^[8]。只有通过制度层面的统一牵引，才能为数据流动、平台整合和部门协同提供稳定规则。在具体实践中，应建立跨部门协调机制和数字政府建设责任体系，推动数字政府建设从单个项目推进转向整体制度安排。同时，还应将数字政府建设成效纳入绩效评价，避免重建设轻应用、重平台轻治理的问题。

（二）推动数据资源开放共享

数据资源开放共享是数字政府治理能力提升的关键。政府数据流动既包括部门间共享，也涉及公共数据开放和授权运营等场景，其治理水平直接影响数据价值能否在公共服务和社会治理中得到释放^[9]。因此，推动数据资源开放共享，重点不在于简单扩大数据汇聚规模，而在于提升数据在不同治理场景中的可用性、流动性和转化能力。为破解数据孤岛，应统一数据标准、数据目录和接口规范，建设跨层级、跨部门、跨领域的数据共享体系。对涉及公共服务、市场监管、社会治理和应急管理的关键数据，应在保障安全的前提下推动按需共享和有序开放。同时，需要建立数据质量管理、数据更新维护和数据使用反馈机制，使数据不仅

能够汇集起来,而且能够被准确、及时、合理地使用,并在具体治理场景中形成持续反馈。

（三）健全多元协同治理机制

数字政府建设离不开政府、企业、社会组织和公众的共同参与。政府应在坚持公共责任和公共价值导向的基础上,充分发挥企业技术优势和社会组织服务优势,形成多元主体协同参与的治理格局。地方政府数字治理能力的形成,不仅取决于平台建设结果,也取决于协同过程是否顺畅、运行机制是否稳定以及相关能力是否持续积累^[10]。因此,数字政府建设不能只重视平台结果,还要重视协同过程和机制建设。具体而言,应完善政企合作中的准入、监管和评估机制,明确平台运营、技术服务和数据安全的责任边界;同时拓宽公众参与渠道,通过需求征集、服务评价和反馈修正,使数字政府建设更好回应社会需求。只有把外部主体的技术能力、服务能力和群众需求纳入稳定机制,数字政府建设才能避免封闭运行。

（四）提升安全保障和服务回应能力

数字政府治理能力提升还必须兼顾安全性和可及性。一方面,应完善数据安全、隐私保护和网络安全制度,建立数据分级分类保护机制,规范数据采集、调用、开放和销毁流程。另一方

面,要坚持以人民为中心的服务导向,避免数字政府建设陷入“重技术、轻体验”的误区。对于老年人、残障人士和数字能力较弱群体,应保留必要的线下服务渠道,并优化线上平台操作流程,降低使用门槛。只有把安全治理、用户体验和公共价值统一起来,数字政府才能真正提升群众获得感和政府治理效能。

四、结论

数字化转型背景下,数字政府治理能力提升已经成为推进国家治理现代化的重要内容。我国数字政府建设在政策体系、基础设施、平台建设和政企协作方面取得了积极进展,但也面临制度供给不足、数据共享不畅、人才支撑不强、安全风险突出和服务供需错位等问题。未来,应以制度建设为基础,以数据治理为关键,以多元协同为支撑,以安全保障和服务回应为底线,推动数字政府建设从技术驱动转向能力驱动。数字政府不是简单建设更多平台,也不是单纯提高线上办事比例,而是要通过数据流动、流程再造和组织协同,持续提升政府决策、监管、服务和回应能力,最终更好服务国家治理现代化。

参考文献

- [1] Janowski T. Digital government evolution: From transformation to contextualization[J]. Government information quarterly, 2015, 32(3): 221-236.
- [2] 何圣东, 杨大鹏. 数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析[J]. 浙江学刊, 2018(5).
- [3] 黄未, 陈加友. 数字政府建设的内在机理、现实困境与推进策略[J]. 改革, 2022(11).
- [4] 王伟玲. 加快实施数字政府战略: 现实困境与破解路径[J]. 电子政务, 2019(12).
- [5] 沈费伟, 诸靖文. 数据赋能: 数字政府治理的运作机理与创新路径[J]. 政治学研究, 2021(1).
- [6] 蒋敏娟, 翟云. 数字化转型背景下的公民数字素养: 框架、挑战与应对方略[J]. 电子政务, 2022(1).
- [7] 王谦, 曾瑞雪. 社会技术系统框架下“数字政府”风险分析及治理[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2020, 41(5).
- [8] 朱玲. 我国数字政府治理的现实困境与突破路径[J]. 人民论坛, 2019(32).
- [9] 张会平, 顾勤. 政府数据流动: 方式、实践困境与协同治理[J]. 治理研究, 2022, 38(3).
- [10] 于君博, 戴鹏飞. 打开中国地方政府的数字治理能力“黑箱”——一个比较案例分析[J]. 中国行政管理, 2021(1).