

# 第 1 章

## 数字治理的产生与发展脉络



### 学习目标

1. 了解治理的起源和内涵、中西方治理的差异。
2. 了解数字治理的起源以及数字治理与电子政务、数字政府的联系。
3. 熟悉电子政务、数字政府的主要内容。
4. 了解数字治理的产生背景。
5. 掌握数字治理的发展脉络。

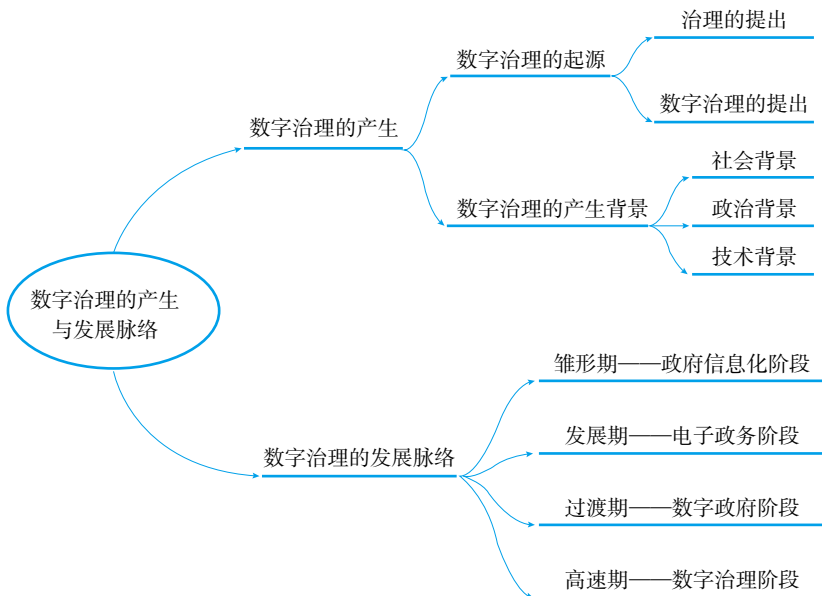


### 思政目标

1. 通过中西方治理的差异来客观认识当代中国、看待外部世界。
2. 体会中华文化的处世之道和治理理念。
3. 从治理问题中发掘中国特色社会主义的价值目标。
4. 对习近平新时代中国特色社会主义思想有更深的体会。



## 思维导图



## 导入案例

在西班牙首都马德里，整合警察、消防、医疗系统，使救援时间大幅度缩短，巡逻队、消防车、救护车能在8分钟内到达81%的突发事件现场；在新加坡，智能交通综合信息管理平台在预测交通流速和流量方面有高达85%的准确率，能通过有效的引导和干预，显著提升高峰时段的车辆通行效率；在苏州市，覆盖城乡的信息化防控网络，在警力和人口配比不足万分之一的情况下，使打击处理案件数、刑拘转捕率、技术支撑率均为全省最高。

在公共管理领域，国内外一些先行者通过多渠道的数据采集和快速综合的数据处理，以增强治理社会的能力。数字治理的应用不仅使得传统难题迎刃而解，更成为新时期应对新挑战、解决新问题的必然选择。



## 思考题

1. 数字治理相较于传统的治理模式，其优势体现在哪里？
2. 从案例中可以看出，数字治理的产生与应用离不开数字技术和数据，请思考数字治理产生的其他原因。

## 1.1 数字治理的产生

### 1.1.1 数字治理的起源

#### 1. 治理的提出

“治理”一词在英语国家作为日常用语出现已有数百年，英语中的治理（governance）一词源于拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵，长期以来与“统治”（government）一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。我国的治理自古代起便与制度密不可分，是制度和文化的高度统一。战国晚期，“治理”一词正式出现，《荀子》《韩非子》中均有记载，其意指国家管理应按照某种规律、规则行事。“治理”的出现是战国时期国家转型的理论需要。思想家将“统治”与“治理”做了一定的区分，强调只有顺应时代发展，使国家井然有序的政治方能称为“治理”。汉魏时期“治理”沿袭原义，在传世文献中广泛出现，文献中的“治理”一词，既有理论分析、规律总结，也有对官员本身治理才能与政绩的肯定之义，探讨的范围更加广泛深入。在西方，自 20 世纪 90 年代以来，西方政治学家和经济学家赋予 governance 以新的含义，詹姆斯 N. 罗西瑙（James N. Rosenau）在其代表作《没有政府统治的治理》和《21 世纪的治理》等文章中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制。与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。

罗茨（R.Rhodes）认为治理意味着“统治的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于以前，或者是以新的方法来统治社会”。库伊曼（J.Kooiman）和范·弗利埃特（M.VanVliet）指出治理的概念是，它所要创造的结构或秩序不能由外部强加，它能够发挥作用是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。罗伯特·达尔（Robert Alan Dahl）注意到，“将体制的特征与其民众的特点联系起来进行研究，这在古希腊开始便成为政治家们的普遍做法”；亚里士多德（Aristotle）认为，有效的民主组织制度与民主在社会和经济层面的发展紧密相连；柏拉图（Platus）在其名著《理想国》中提道，相同的治理制度会因市民的文化特征而变化。到 19 世纪中期，民主国家的立宪运动突飞猛进，这时大思想家穆勒（John Stuart Mill）开始设计代议制政府的制度构成和民主程序，以保障个人的利益和权利不受侵犯。尽管治理这一概念应用的背景各异，但其中仍然隐含一个

政治进程，“治理”是在众多不同利益共同发挥作用的领域建议一致或取得认同以便实施某项计划（Jane E. Fountain, 2010）。

梳理各国学者对治理的定义，格里·斯托克（Gerry Stoker）得出到目前为止关于治理的五种主要观点。

（1）治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它向传统的国家和政府权威提出挑战，政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

（2）治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。它表明，现代社会国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会，即各种私人部门和公民自愿性团体，后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样，国家和社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

（3）治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说，致力于集体行动的组织必须依靠其他组织；为达到目的，各个组织必须交换资源、谈判共同的目标；交换的结果不仅取决于各个参与者的资源，而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

（4）治理意味着参与者最终将形成一个自主网络。这一自主网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理责任。

（5）治理意味着办好事情的能力并不限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术，政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制与引导。

在关于治理的各种定义中，全球治理委员会的定义更具有代表性和权威性。该委员会于1995年发表了《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理作出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。它具有四个特征：①治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程。②治理过程的基础不是控制，而是协调。③治理既涉及公共部门，也包括私人部门。④治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。从上述各种关于治理的定义中可以看出，治理的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中

运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用（俞可平，2000）。

西方的治理有着特定的西方土壤，而中国治理面对的是具有自身特色的中国问题，致力于实现的是中国特色社会主义的价值目标。2014年2月17日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上指出：“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。”“得民心者得天下”“民惟邦本，本固邦宁”，以人民为中心，不仅是中国古代治理的重心，更是中华民族发展进程中一以贯之的坚持。中西方治理的差异体现在以下几个方面。

（1）理论基础不同。在政治领域，卢梭（Jean-Jacques Rousseau）、霍布斯（Thomas Hobbes）、洛克（John Locke）的契约论将国家解释为一种社会政治契约；在经济领域，亚当·斯密（Adam Smith）的交易理论将市场交易行为解释为一种经济契约。缔约者是利益相关人员，由于契约的执行存在不确定性，缔约者需要制定制度或规则，设计激励与制约机制，谓之“治理”。中国的治理实践则以马克思主义的阶级理论与国家理论为基础，国家被理解为阶级统治的工具，从生产资料所有制出发分析不同社会阶级的地位和权力。因此，在以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存的社会主义市场经济体制的经济制度基础上，我国通过人民民主专政、人民代表大会制度等政治制度，保证了人民当家做主的权力。

（2）制度不同。西方治理强调的是多中心治理，主张权威在多个政治或经济主体间进行分配，从而形成一种彼此制约的机制，以实现公共利益。这种民主理念与大众式民主相对，避免了所谓多数人的暴政。美国治理的兴起得益于麦迪逊式民主土壤，麦迪逊式民主鼓励利益集团之间相互竞争，并且与政党、民众一起组成治理的重要力量。美国的民主形式是一人一票的直接民主，但是政治实际上却被利益集团操控，与民主的初衷相违背。中国的民主是代议制民主，是结果导向的民主，以实现人民群众的根本利益为目标。

（3）政府职能不同。西方治理以自由主义哲学特别是消极自由学作为基础，主张自由。因此，政府干预私人领域自由的行为是会被自由主义者反对的，为了限制政府的干预能力，减少政府干预对个人自由的限制，提出了“有限政府”“小政府”等政府观，政府的职能被限定为“守夜人”。而在中国，

中央集权的“强政府”“大政府”持续了两千多年，现有的中国政治体制既有对中国传统政治体制的借鉴，又有在国情基础上的革新发展。相比于西方治理的“有限政府”，中国政府的职能边界要宽广得多，表现在对市场和社会的强大控制力。在治理主体中，政府占绝对的主导地位；在治理规则的形成中，政府具有最终决策权。中国政府的职能与西方最大的不同在于中国政府不受利益集团控制，保持着与人民的依存关系，政府的职责是为人民服务，人民的认同与信任构成了政府的合法性来源。

（4）治理方式不同。西方治理受到自由主义哲学在经济领域的影响，肯定了市场的地位与作用，便将竞争机制引入公共领域，形成政党之争、利益集团之争、政客之争。通过竞争机制的引入，多元治理主体之间能够实现一种均衡，并在竞争中不断调整均衡状态，其意义在于纠正错误的决策、提高运行效率。但缺点在于政策具有明显的短期性，选举轮换使责任追究难以落实。与西方治理倡导的竞争机制不同，我国治理模式更加注重合作机制。就政党治理模式来看，我国实行的是中国共产党领导下的多党合作制度，既非一党专政，也非多党轮流执政，而是中国共产党执政，民主党派发挥政治协商、民主监督和参政议政的职能。这种政治制度既听取了不同意见，发扬了民主，又能保证政策的稳定性、持续性和高效性（廖小平等人，2018）。

20世纪90年代以来，随着西方治理理论在国内的传播，中国的治理理论也吸收了西方治理理论的积极因素。不同的是，西方治理重点讨论效率与民主的问题，中国的国家治理更着重于效率与公平。

## 2. 数字治理的提出

帕特里克·邓利维（Patrick Dunleavy）认为数字时代的治理指的是各种变化的复杂性，其中信息技术和信息处理就是这些变化的核心。数字时代的变革引发了一系列有意义的变化：在内部沟通中大规模地运用电子通信方式，组织信息网络中的网域的兴起，对不同客户团体提供的电子服务，电子采购系统的发展，纸质档案系统向电子档案系统的发展等。他强调在管理系统以及在公民和服务使用者互动中以信息技术为基础的变革的重要性，这一变革的影响不是直接由技术决定的，而是通过与信息系统相连的认知行为、组织、政治和文化的变革展开的。正是在这一意义上，邓利维把这一思想和新的变革集结称为数字时代的治理，以强调信息技术和信息系统在像企业过程那样组织公共服务和像公民以及顾客提供服务的重要性（竺乾威，2008）。

现代化促使政府向有限政府和服务型政府转变，推动政府由管理走向治

理，并推动治理走向现代化。政府如何实现对公共事务和自身管理的现代化改革和升级，更好地服务于经济和社会，成为现代化政府治理模式打造的必经之路。随着数字经济时代的到来，数字信息技术快速发展，催生了“数字社会”概念，公共管理改革中对技术的重视赋予了政府治理数字化的特征，一种新型治理手段——数字治理已经成为各个国家实现现代化治理体系、提升政府治理能力的重要路径。2020年后新冠肺炎疫情的全球暴发，激发了数字治理的广度和深度。新冠肺炎疫情的暴发以及由此所产生的大面积隔离和检疫，导致了社会和经济生活的难以前行，并对数字治理的应用效率提出了新的考验。十九届五中全会指出，要加快数字政府建设，提升政府效能。数字治理体系已经成为当前世界各国在实施政府治理过程中所依据的重要手段和管理模式。

数字治理是一个全新的治理理念与治理方式，各国政府及国际社会都面临着全球数字化所带来的“内忧外患”的巨大挑战。在2015年10月12日中共中央政治局举行的第二十七次集体学习上，习近平总书记就提出，随着全球性挑战增多，加强全球治理、推进全球治理体制变革已是大势所趋。”他指出，要推动全球治理理念创新发展，积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点，继续丰富打造人类命运共同体等主张，弘扬共商共建共享的全球治理理念。这是中国首次在公开场合明确提出“共商共建共享”的全球治理理念。“共商共建共享”构成了加强全球治理、推进全球治理体系与治理能力现代化的系统链条：共商，就是集思广益，由全球所有参与治理方共同商议；共建，就是各施所长、各尽所能，发挥各自优势和潜能并持续加以推进建设；共享，就是让全球治理体制和格局的成果更多更公平地惠及全球各个参与方。换言之，以互联网为代表的新技术拓展了国家治理和全球治理的领域和内容，并为其提供了可利用的手段。“数字地球”已将人类社会连成一体，当今的政府治理必须站在全球一体化的高度上，突破民族国家疆域的限制，着力打造与全球治理理念和治理体制相适应的数字政府治理体系（戴长征等，2017）。

数字治理的前身可以追溯到电子政务、数字政府，数字治理可以说是从政府信息化阶段，到电子政务，再到数字政府，最后发展起来的。因此，要了解数字治理是如何提出的，不可避免地要提及电子政务与数字政府。

### 1) 电子政务与数字治理

电子政务是20世纪90年代在中国发展起来的，2001年国家发展和改革委员会的一份关于国家电子政务工程的专项报告中指出，“中国电子政务指的是连接中央、各部门和各省（自治区、直辖市）的政府统一网络系统和外部网络支持系统”。最早发展电子政务的国家是美国。1992年克林顿就任总统时就

宣布，他的政府将会是电子政府。当时他的目的是将美国联邦政府改造为一个无纸化办公的政府，一个利用信息技术提高政府政务有效性的政府。电子政务的关键发展阶段始于1993年，这一年，美国副总统艾伯特·戈尔（Albert Arnold Gore Jr）启动了一项重大的政府改革工程——“国家绩效评估”（national performance review）。这个计划为电子政务的开展创造了有利条件。

电子政务是由现代信息技术驱动，通过运用现代管理理念、理论和方法对政府业务重新设计，以社会信息资源充分共享、政府内部及政府与社会有效沟通和互联互通为技术途径，向社会全方位地提供管理和服务的政务活动。简而言之，电子政务是使用计算机在网络上办公的政府。电子政务建设为公民社会带来了实惠，在君主专制社会中，人民眼里的政府是衙门，为政者是掌权的统治者；中华人民共和国成立后，为人民当家做主奠定了初步的制度基础。但在“以阶级斗争为纲”的年代，不乏以暴力行政的现象存在；改革开放以后，以经济建设为中心，特别是明确建设市场经济体制之后，政府职能开始发生根本性的转变。政企分开的理念使政府职能从计划体制下企业的主宰，转变为企业扶持者。为了更好地服务经济建设，需要转变政府的神秘形象，我国开始建设透明政府，即政府部门的职能要公开，政府管理或服务的程序、标准、结果要公开。但是由于政府内部分工和业务流程的设计，都是为了方便政府自上而下地管理和控制，虽然明确了政府服务于社会的角色，公民与企业到政府机构办事还是有诸多不便，如需要按照繁杂的程序造访一个又一个部门、机关和岗位；政府部门进行审批、公民求助政府机关的关系未变。而电子政务的出现提供了“一站式服务”，将分属政府不同部门的业务受理网点集成到一个统一的政务平台上，向企业和个人提供包括咨询、申报、交费、注册、审批、报关、投诉在内的一整套服务项目（李习彬，2004）。

电子政务的职能包括政府的“内”“外”两个部分，“管理”与“服务”两大职能。“内”是指政府内部的信息化，目的是解决政府某个部门内部管理的问题，提高内部管理效率；“外”是指政府对外的职能部门。大部分政府部门总是有若干对外的管理或服务职能，目的是使政府对企业、对社会的管理效率大幅度提高，极大地方便社会公众和企业，这已经成为世界各国政府共同探讨和积极实践的问题，也是当前电子政务建设的主要内容。“管理”是政府职能的重要部分，电子政务一方面要配合政府的机构改革，提高效率；另一方面要协助政府从“管理主导型”向“服务主导型”转移（杨志芳，2008）。

电子政务有政府、公民、企业三类行为主体。政府与公民、政府与企业、政府内部，这三种关联关系构成了电子政务的

拓展阅读 1.1





主要业务内容。

(1) 政府对公民的电子政务(G2C)。政府通过电子网络系统为公民提供各种服务,并通过网络提高政府工作的透明度,便于公民监督政府和方便公民参与各种政务活动。如公共信息服务、教育培训服务、电子医疗服务、社会保障服务、就业服务、民政服务。实质上,G2C是基于政府与公民之间信息共享的高效率公民服务,让公民能方便地通过网络获取自己所需要的政府信息,为公民提供优质便捷的信息服务(樊博,2013)。

(2) 政府对企业的电子政务(G2B)。政府通过电子网络系统为公民提供各种服务,如信息咨询服务、电子税务服务、证照办理服务、政府网上采购与招标、中小企业服务等。G2B覆盖了企业生产、执照办理、工商管理、纳税、企业停业破产等整个生命周期的信息服务和信息配套。实质上,G2B是基于政府和企业之间信息共享的高效率企业服务,主要内容是政务公开和网上办事,让企业能方便地通过网络获取自己所需的信息,为企业提供优质、便捷的网上办事服务(樊博,2013)。

(3) 政府对政府的电子政务(G2G)。G2G主要是上下级政府、不同政府部门、不同地方政府之间的电子政务,也包括政府对其工作人员的服务。具体而言,G2G包括两个部分:①跨职能部门之间政府信息资源的共享,各部门建立统一的信息管理制度,避免重复采集、重复存放和重复加工,实现各职能部门数据的共享。②不同层级政府之间的电子政务,通过统一的业务信息系统增加业务办理的效率,加强上下级职能部门的信息交换,提供高效率的决策支持。G2G的主要目的是打破机关组织部门的垄断与封锁,加速政府内部信息的流转与处理,杜绝政府各部门相互推诿的现象,提高政府内部的行政效率。实质上,G2G电子政务是基于跨政府机构信息共享的政务协同。

数字治理离不开电子政务的工具论视角。前面提到,电子政务是使用计算机这种工具在网络上办公的政府,数字治理承袭电子政务的工具论脉络,在新的时代背景下,数字治理将数字技术作为治国理政的工具。电子政务的建设目标主要是提高政府的运行效率和节约成本,相比之下,随着技术的进步,数字治理的目标更为丰富。在技术的加持之下,数字治理除了关注效率和成本,还关注服务供给、治理绩效、治理透明度、政民沟通、公众参与等多维目标。简而言之,数字治理是“技术+政府综合治理”。

拓展阅读 1.2



拓展阅读 1.3



## 2) 数字政府与数字治理

数字政府是人类技术进步在公共管理领域的作用结果，表现为政府结构、理念、战略、工具接受数字化改造，并且政府基于新技术向外输出新资源、新服务。数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则使政府形态和社会治理模式发生转变。数字政府是政府借助新一代信息技术（ICT），通过连接网络社会与现实社会，重组政府组织架构，再造行政流程，优化服务供给，促进经济社会运行全面数据化而建立的新型政府形态。在技术层面是政府基于数字技术以更有效率的方式分配信息，在组织层面是政府基于数字基础设施的赋能、协同与重构。数字政府并非仅仅是指政府办公流程的“数字化”和政务处理的“电子化”。其真实含义更多是政府通过数字化思维、数字化理念、数字化战略、数字化资源、数字化工具和数字化规则等治理信息社会空间、提供优质政府服务、提升公共服务满意度的过程（郑磊，2021）。

《2016联合国电子政务调查报告》强调，数字政府的一个重要趋势是推行以公众为中心的发展理念，注重为公众提供定制化、个性化、便捷化的服务，并且这种服务模式创新正在改变公共部门的运行方式。数字政府是从政府组织优化、资源配置方式、政府治理能力等视角进行规划建设的新系统工程，是数字政府发展的新趋势。

对于数字政府而言，最终的发展目标在于实现技术与政务的有效结合，从而为社会公众提供更为立体、无所不在的公共服务。数字治理的目标则强调政府与公民、政府与企业、政府与政府之间的互动以及政府内部运作，涉及政府、市民社会和以企业为代表的经济社会三个主体。与电子政务相对应地，根据服务主体不同，数字政府也有政府间的数字政府、政府对企业的数字政府、政府对公众的数字政府。

（1）政府间的数字政府。G2G 主要是上下级政府、不同地方政府、不同政府部门之间的数字政府服务模式。

（2）政府对企业的数字政府。G2B 主要是政府通过网络为企业提供公共信息资源，实施基于网络系统的业务监管以及电子采购与招标。企业通过获取政府公开的各种信息资源，可以避免发展的盲目性，更容易找到商机。政府对企业服务的监管和服务的网络化有助于营造公平的竞争环境。政府对企业的数字政府要求政府以虚拟政府的形态为商业服务。

（3）政府对公众的数字政府。G2C 主要是政府通过网络系统为公民提供

拓展阅读 1.4



各种服务。它以公共利益为目标，通过互联网平台为公民提供各种满意的公共产品和公共服务，进而提高政府政务活动透明性，强化公民的民主参与和多元监督。

数字治理是将现代数字化技术与治理理论融合的一种新型治理模式，意味着政府权力由机构中心向以企业或者市民为中心的转变，增强了政府、市民与企业之间的互动，体现了服务型政府建设以及政府善治的要求。数字治理通过技术赋能和技术赋权双重机制，以同时提升政府治理能力和社会协同能力，不仅促使数字技术嵌入政府科层制以推进治理结构再造、业务流程重塑和服务方式变革，还构建了新型政府-社会关系、政府-市场关系。数字政府和数字治理相关概念的内容范畴具有重合部分，近年来还呈现出界限渐趋模糊、趋同日益明显的态势。数字治理不是信息通信技术在公共事务领域的简单应用，而是一种政治权利和社会权利的组织与利用方式相关联的社会-政治组织及其活动的形式，包括对经济和社会资源的综合治理，涉及如何影响政府、立法机关以及公共管理过程的一系列活动（郑磊，2021）。

### 1.1.2 数字治理的产生背景

#### 1. 社会背景

在社会整体数字化进程不断加快的背景下，传统治理已经难以适应数字时代的要求。传统观念的社会治理模式主要是以政府为主导、各方有限参与的官僚组织体制。随着信息时代的发展和科学技术的进步，传统的公共管理部门管理流程的弊端日益凸显，如管理绩效低下、部门设置冗余、管理成本增加、利益协调困难、目标与责任冲突等问题阻碍着公共部门进行机构与管理流程的改革。数字治理具有精准性、效率高、包容性、开放性、透明性的特点，能够快速适应社会的发展（马文娟，2016）。

数字时代的来临，使得社会的关系走向万物互联。尤其是随着数字化、网络化在人类文明发展过程中的应用不断深入，在不断融合的线上线下场景推动下，现实与虚拟在不断地融合和交织，从而使得政府面临的治理场景日趋多元化和复杂化。受到数字化的影响，传统的信息传播模式被彻底打破，多中心传播模式已经成为当前信息和数据传播过程中普遍存在的特征。而信息与数据传播的这一趋势，使得传统的治理场景变得复杂，不可预知性大大提高。为了进一步提升治理能力，需要运用数字技术建设数字政府，不断提

高政府的信息化治理水平，积极导入信息化治理模式，通过数字治理撬动数字时代的大变局。

### 1) 信息革命引发社会变革

信息技术与经济社会的交汇融合引发了数据迅猛增长，数据已成为国家基础战略资源，大数据正日益对全球生产、流通、分配、消费活动以及经济运行机制、社会生活方式和国家治理能力产生重要影响。信息革命不仅正在改变着人们习以为常的社会生活方式，同时也在改变着社会权力的运行状态和社会秩序的治理模式。与工业时代的社会生活状态相比，在当代信息技术的驱动下，社会生活的网络化正在使得社会向新的形态演变。数字时代的治理意味着复杂的整体性变革，而各种变革的中心是信息技术的发展与信息处理能力的提升，信息技术通过影响公共部门与私人部门的行政作业流程，改变公民参与的方式和提高公民解决社会问题的能力，从而影响政策结果。信息技术的变革将所有变革联系在一起，私人部门运用信息技术变革实现节约成本、提高效率，从而较好适应市场环境的改变；公共部门进行数字化变革以适应管理体制的创新和向公民社会提供优质的公共物品与服务；公民利用计算机能便捷地掌握公共部门的政策动向。私人部门、公民社会和公共部门三者之间共同作用，最终影响政策结果的变化（马文娟，2016）。

### 2) 治理对象加快数字化转型

随着现代信息技术的快速发展及广泛应用，经济社会各领域数字化转型加速推进。个体层面，通过电子证照、通信大数据、健康码等信息，能够形成个人特征、行动轨迹、健康状态的数字画像；企业层面，数字产业化与产业数字化加速推进，数字经济成为国民经济的重要支柱；社会层面，网络虚拟社会与物理现实社会双向映射、动态交互，数字孪生等概念落地，使得社会运行的数字化得以实现。个体、企业、社会等主体的数字化转型，倒逼政府关注数字化发展进程，提升数字化治理能力。一方面，个体、企业和社会作为政府治理对象，存在形式及日常活动走向线上化、数字化，要求政府更新监管和治理工具，拓宽治理场域，积极应用大数据、云计算和物联网等新兴技术开展治理活动，提升治理效能；另一方面，多元共治的社会治理格局下，个体、企业、社会团体等是治理的重要参与主体和支撑力量，亟须政府提升数字治理能力，以实现各主体间的良性互动和平等对话。个体、企业、社会的数字化转型，尤其是数字化企业的快速崛起，为政府开展数字治理奠定了坚实基础。

### 3) 治理场景日趋复杂多样

数字时代,人类社会从“人人互联”走向“万物互联”,数字化、网络化、智能化深入发展,线上线下深度融合,现实社会与虚拟社会相互交织,治理场景的复杂性不断增加。一方面,受数字化、网络化影响,原有信息传递规则被打破,信息和数据由单中心传播向多中心传播转变,极大提升了传统治理场景的动态性、复杂性和不可预知性。如新媒体社交平台使得网络舆情应对和研判的不确定性增加,网络诈骗、虚假宣传、低俗内容传播等违法成本降低。另一方面,数字技术的发展和应用,将治理边界从传统线下治理空间拓展至数字治理空间,产生了诸多新的数字治理议题,如数据治理、数字身份安全、数字鸿沟、算法治理等。面对治理场景的复杂变化,亟须通过“信息化驱动现代化”,提升政府的数字化治理能力,数字政府建设成为重要选择。

## 2. 政治背景

### 1) 治理赤字

2017年5月14日,习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛上强调,“治理赤字”是摆在全人类面前的严峻挑战。随着全球化深入发展,世界政治经济形势出现剧烈变化,数字经济发展不平衡、规则不健全、秩序不合理等问题日益凸显,保护主义、单边主义思潮抬头,传统的全球治理体系受到严重冲击,无法适应数字全球化时代的发展要求,治理赤字显现加剧趋势。一方面,传统的全球治理机制受到冲击,治理乏力。当前,世界主要国家之间双边或者多边贸易保护主义等现象突出,全球治理机制未能解决增长乏力和合作协调的重要问题,低效率与缺乏代表性问题日益显现,难以充分反映发展中国家和新兴市场国家的诉求。在全球性合作受阻背景下,主要国家和地区纷纷开始转向区域治理合作,以摆脱原有多边机制治理乏力的困境。另一方面,新的数字治理规则尚未建立,制度供给严重缺失。数字全球化带来的一系列具有跨境性、外部性和外溢性的问题,需要全球性合作共同应对。

### 2) 政治经济体系变革

数字时代全球政治经济体系变革引发了新的治理需求:①治理问题日益超越传统地理边界,难以依靠单一国家予以解决。②数字治理存在明显的外部性,一国的解决方案对他国会产生巨大的影响,政策协同需求更加紧迫。在各国数字治理诉求具有显著差异的情况下,如何更好地协调不同治理主体间的分歧,进一步深化开放合作,构筑全球数字治理规则体系,成为当前全球治理的重要主题。

### 3. 技术背景

新一代信息通信技术带来人类社会的大变革、大融合，治理复杂性空前提高。现实社会与虚拟社会相互交织，技术与经济、社会各领域深度融合，个人信息泄露、社会伦理问题等风险不断涌现。传统的治理手段难以满足社会发展需求。国家治理需要强化大数据、人工智能、区块链等科技支撑，降低治理成本，提高治理效率。

#### 1) 信息技术成为公共服务系统现代化变革的中心

在大部分公共管理领域，电子工作方式还落后于企业，这一公私之间差异的重要原因在于政府部门在这一时期拼命获取这一相对较新领域的专家。要处理信息技术，任何组织都必须完全掌握新的技术。随着信息技术在中央官僚机构的发展，政府对信息技术人才的需求急增。自 20 世纪 60 年代以来，信息技术在政府管理中的日益运用开始影响政府内部组织结构的其他方面，使机构变得扁平化。60 年代和 70 年代第一波办公室自动化通过减少大量的办事员职位使运作层大量减少。80 年代和 90 年代的第二波办公室自动化引入了高级的以信息技术为基础的程序，使得中层职位减少。信息技术对公共管理影响的最后一个层面是主要的政策变革时，政府信息技术系统变革的必要性、重点以及变革时间。当前大多数政策的变化意味着信息技术的系统变化，如政府职能的外包极大地推动了政府的信息化进程（竺乾威，2008）。

#### 2) 信息技术赋能治理现代化

将数字技术运用于国家治理之中，将治理优化变成一个做大增量的过程。数据作为数字治理的关键要素，“让数据多跑路”，打通各处，数字化重构就会推动治理体系更完善。党的十八大以来，我国政务数据库建设取得积极成效，电信、工业、金融、社保、质检、税收等关键领域数据库建成并投入运行。通过对数据的广泛采集、充分挖掘，能在准确把握客观实际的基础上，研判发展趋势，不断提升政府决策的科学性和前瞻性，推动国家治理从经验驱动型向数据驱动型转变。以 5G（第五代移动通信技术）、物联网为代表的新一代技术，推动万物互联时代加速到来，正形成面向全社会的泛在感知能力，能更广泛地获取海量、动态、多样的各类数据资源，为国家治理提供强大的数据支撑。

#### 3) 大数据的应用

以大数据、云计算为代表的信息化技术手段不断发展，各个方面的数字

化趋势已经成为当前社会发展的重要方向。信息技术通过影响公共部门与私人部门的行政流程，改变公民参与的方式和提高公民解决社会问题的能力，从而影响政策结果。私人部门运用信息技术的革新实现节约成本、提高企业经济效益与效率，从而较好适应市场环境的改变；公共部门进行数字化改革的目的在于适应管理体制的创新以及向公民社会提供优质的公共物品和服务；公民利用计算机能够方便地掌握公共部门的政策动向，进而实现自身诉求做出相应的努力（马文娟，2016）。

当前，大数据在经济发展、生态保护、社会生活等领域产生的影响越来越大，在政府治理领域中的应用也逐渐在增加。“十三五”规划纲要提出了掌握大数据资源对创新政府治理的重要性。政府部门能够从大数据的使用中受益，是因为其在数据占有方面具有天然优势。大数据的核心是数据，只有先占有巨量的数据，才能从中挖掘出巨大的价值。首先，政府有专门的统计部门和干部队伍，如国家统计局会定期开展人口普查和经济调查，大多数部委都设有发展规划司，而财政、交通和气象等部门其实也掌握了大量有关经济社会运行的数据；其次，政府工作关系着民生的方方面面，在日常行政过程中，也自然而然积累了各类与社会生活息息相关的的数据；最后，政府还可以根据需求，要求企业、事业单位、行业协会提供各种数据。政府不仅是大数据的受益者、大数据的占有者，更在建设大数据基础设施、培育大数据产业、培养大数据人才、完善相关标准和立法方面负有至关重要的责任。尤其在在我国，政府在资源配置方面发挥着重要的作用，善于集中力量办大事，其强大影响力是带动大数据加快发展的优势所在（储宵等人，2018）。

## 1.2 数字治理发展脉络

### 1.2.1 雏形期——政府信息化阶段

政府信息化是利用现代信息和通信技术，将管理和服务进行集成以及对政府需要和拥有的信息资源进行开发和管理，来提高政府的工作效率、决策质量、调控能力、廉洁程度，节约政府开支，改进政府的组织结构、业务流程和工作方式，全方位地向社会民众提供管理和服务。它包括：①政府部门内部的信息化和网络化办公。②政府部门之间通过计算机网络而进行的信息共享和实时通信。③政府部门通过网络与企业 and 大众之间进行的双向

信息互动。

## 1. 我国政府信息化发展历程

20世纪80年代初期，我国开始政府信息化建设，主要是应用计算机进行有关数据的处理。

1979年，全国人口普查中数据资料汇总与处理取得了显著成效。

1984年，国务院先后批准建设经济、金融、电力、铁道等十多个关系到国家经济命脉的信息化系统，国家计划委员会成立信息管理办公室，负责推动国务院各部委的信息系统建设工作。

1986年2月，国务院决定在“七五”期间，重点建设由国家、省、中心城市和县级四级信息中心构成的国家经济信息主系统（李习彬，2004）。

20世纪80年代末期，中央和地方党政机关开展的办公自动化工程，建立了各种内部信息办公网络，为利用计算机和通信网络技术奠定了基础。

1992年，国务院办公厅下发《国务院办公厅关于建设全国行政首脑机关办公决策服务系统的通知》，全面推动行政机关办公自动化的建设。

1993年，国务院信息化工作领导小组拟定了《国家信息化“九五”规划和2010年远景目标（纲要）》，要求当时的电子部与有关部委大力协调，抓好几项重大的信息工程。1993年底，为适应全球建设信息高速公路的潮流，我国开展了国民经济信息化的起步工程——“三金工程”，即金关工程、金卡工程和金桥工程。“三金工程”是我国中央政府主导的以政府信息化为特征的系统工程，是我国政府信息化的雏形，该工程的建设推进了政府信息化工作（杨志芳，2008）。

1996年，国务院信息化工作领导小组成立，并于次年召开第一次全国信息化工作会议，会议要求信息化建设要遵循“统筹规划、国家主导；统一标准、联合建设；互联互通、资源共享”的原则。政府信息化阶段的行政理念是以政府为中心，目标是提高行政效率，政府信息化主要通过“条”的自上而下的工作推动，倡导办公自动化和电子业务系统建设。在此期间，信息技术只是被视作改进政府内部组织效率的工具，政府服务改进的动力来自职能和业务驱动。由此，政府信息化是在政府主导下进行的业务信息化，资源配置方式以科层制为主，信息技术对当时政府治理变革的作用是有限的（陈小华等人，2021）。

拓展阅读 1.5





## 2. 国外政府信息化发展历程

20世纪60年代,美国和少数发达国家开始把计算机应用于重复性强的规范数据处理业务。20世纪70年代,西方发达国家普遍应用计算机于事务处理领域;中后期,计算机开始应用于综合性管理业务;部分发展中国家也开始在政府部门运用计算机。20世纪80年代,局域网和管理信息系统成为政府信息技术应用的主流,对决策分析的支持也取得了一定进展;大多数发展中国家开始应用IT(信息技术)技术。20世纪90年代,政府广泛采用先进的信息网络技术,应用的领域渗透到政府职能的各个方面。政府信息化成为国家信息基础设施(NII)建设的重要内容之一。

日本政府1987年度的《情报化白皮书》将政府信息化、产业信息化和家庭信息化并列为信息化的三大领域。日本中央政府应用的信息技术大体上经历了4~5代的演进,基本上建成了支持其主要业务工作的管理信息系统(MIS)和决策支持系统(DSS),每年的IT支出需要80亿~100亿美元。

美国政府信息化起步更早,投入也更大。据估计,美国联邦政府从1981年至1998年在IT应用方面共支出约4000亿美元。美国制订了一个“走进美国”计划,要求从1997年至2000年在政府IT应用方面完成120项任务。到21世纪初,其政府信息化要达到这样一种水平:政府对每个公民的服务都实现电子化,政府的工作效率要显著提高。美国联邦政府在1998年甚至还通过了《文书工作消失法》,要求美国政府部门5年内实现无纸工作,即所有的工作和服务都以信息网络为基础。与此同时,美国建立了联邦政府信息化管理体制,美国联邦政府的信息化管理部门及其人员构成主要有三个部分:①总统管理委员会。②白宫管理与预算办公室负责信息技术的副主任及其他工作人员。③政府各机构的首席信息官、首席财务官、采购总监和人力资源委员会。

1999年1月,法国政府也宣布实施一个名为“为法国进入信息社会做准备”的项目,其内容之一就是利用信息技术使公共服务现代化,特别要利用网络向公众提供服务(杨志芳,2008)。

### 1.2.2 发展期——电子政务阶段

这一阶段的发展以电子政务为主,通过依靠计算机网络技术,为政府治理提供数据支持,实现政府治理的高效、透明和公开化。我国电子政府发展从实现政府办公自动化着手,后期顺应全球信息化建设的潮流。这一阶段的

电子政务是最低层次、最简单意义上的数字化建设，政府以信息平台获得的数据为支撑，提供文本、图片等信息给公民，仅仅是一种“单向静态”“以政府为中心”的服务，与真正意义上的数字治理还存在一定的差距。政府利用计算机网络技术获取信息，掌握信息的主导权，更多的是服务于自身建设，公民作为其服务的对象被动地接受政府所提供的服务，缺乏对政府管理或决策过程的主动参与。

## 1. 我国电子政务发展历程

20世纪90年代末期，由于信息网络技术的快速发展和信息基础设施的不断完善，电子政务的发展进入快车道。1999年，我国实施政府上网工程，标志进入电子政务阶段。2002年被称为“电子政务年”，《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》正式发布，文件指出电子政务对“加快政府职能改变，提高行政质量和效率”具有重要意义。

政府上网是随着“政府上网工程”启动形成的一个概念，它的含义是政府及相关部门利用互联网建立自己的门户网站，向公众发布信息，实现与企业、公众的信息沟通和交流，并提供“一站式”在线服务，实现公共服务事项的网上办理。电子政务与政府上网既有联系又有区别。两者的联系在于：无论是电子政务还是政府上网，都是政府信息化的重要内容，许多电子化的公共服务项目，必须通过政府网站才能进行。两者的区别在于：电子政务的含义较为宽泛，除了政府向社会提供的公共服务事务外，政府部门与部门之间的交流等也属于电子政务的范畴，而政府上网是在政府内部办公自动化的基础上，利用计算机及网络等信息技术，进一步对各种系统进行整合，建立网络化的政府信息系统（杨志芳，2008）。

2000年10月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中指出，“要把推进国民经济和社会信息化放在优先位置”，并将信息化确定为我国产业优化升级和实现工业化、现代化的关键环节，明确了“以信息化带动工业化”的战略方针，电子政务也进入了以网络应用为基础的快速发展阶段。

2001年8月，组建了以朱镕基为组长的国家信息化领导小组，国务院信息化工作办公室随之成立。同年12月，国家信息化领导小组召开第一次会议，强调中央各部门和各级政府要高度重视电子政务建设工作，领导干部要加强信息化知识的学习，充分利用信息化手段加强政府管理，促进政府智能转变，

拓展阅读 1.6



提高政府办事效率和管理水平，促进政务公开和廉政建设。此次会议明确了以电子政务带动信息化的基本方针，并将电子政务建设列为国家信息化的首要工作（李习彬，2004）。

2002年1月，国务院信息化工作办公室和国家标准化委员会联合在北京成立了电子政务标准化总体组，全面启动电子政务标准化工作。电子政务标准化总体组的成立，为有效支持我国电子政务工程的建设，加快电子政务标准的研究和制定工作提供了组织保障。7月3日，国家信息化领导小组召开第二次会议，审议通过了《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》和《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》。会议明确了“十五”期间我国电子政务建设的主要目标、任务和需要采取的措施，成为今后一段时间内指导我国电子政务建设的纲领性文件。同年11月的中国共产党第十六次全国代表大会进一步明确“信息化带动工业化”“大力加强电子政务建设”的方针。至此，我国电子政务的发展在指导思想和政策上已经从单纯的技术应用和实物处理迈入了以加强政府有效管理和为民服务为目标的全面发展阶段（李习彬，2004）。

2002年12月10日，由中国科学院、中国国际贸易促进委员会、中国科学技术协会联合主办的“2002年中国电子政务技术与应用大会”在中国国际展览中心举行，该会为我国电子政务的发展提速助力。

2006年发布《国家电子政务总体框架》，基本奠定了之后十多年电子政务建设的总体范畴。之后，随着我国网络社会的崛起，公民网络参与成为一种不可忽视的社会力量，其推动行政理念开始从以政府为中心向以人民为中心转变。政府逐渐把信息技术作为改进组织内部效率的工具，“块”状的各级政府开始建设政府门户网站，推出政务微博，及时回应公众网络参与需求，积极改进政府服务质量。由于政府服务改进的动力来自不断迸发的公民网络参与，因而电子政务是在政府主导下对公民网络参与的吸纳，其资源配置方式开始以网络作为新机制，形成对科层、市场配置方式的重要补充（陈小华，等，2021）。

## 2. 国外电子政务发展历程

美国电子政务起源于20世纪80年代末，由于美国政府预算迟滞较大，国会和选民要求政府削减财政预算，提高财政效率。1992年，克林顿（Bill Clinton）提出电子政府（E-government）的概念，要把美国联邦政府改造成一个无纸化的政府，这便是电子政务和电子政府的起源。1995年和1996年，

克林顿政府先后出台《政府纸张消除法案》《重塑政府计划》，要求各部门呈交的表格必须使用电子的形式，美国应尽可能在 2003 年 10 月以前实现政府办公的无纸化作业，联邦机构最迟要在 2003 年全部实现上网，使美国民众能够充分获得联邦政府掌握的各种信息。2000 年 9 月，美国政府开通“第一政府”网站（[www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)）。这是一个超大型电子网站，旨在加快政府对公民需要的反馈，减少中间作业环节，让美国公众能够更快捷、更方便地了解政府。此外，2002 年美国政府在信息技术方面的花费达到 40 多亿美元，其中很大一部分用于电子政务推广。联邦电子政务预算规定，到 2002 年年底以前，联邦政府各部门凡是 25 万美元以上的项目采购，必须使用联邦政府统一的电子采购门户平台，逐步使电子采购成为联邦政府的采购标准（杨志芳，2008）。

英国的电子政务建设走在欧洲的前列。英国开展电子政务较早，在 20 世纪 90 年代末，英国政府先后发布了《政府现代化白皮书》《21 世纪政府电子服务》《电子政务协同框架》等政策规划，提出到 2008 年要全面实现“电子政府”。英国从 1994 年开始着手于电子政务的建设，目标是建立“以公众为中心”的政府。英国政府电子政务建设的特点是“平民化”色彩浓厚，既考虑了熟悉信息技术的人，又考虑那些不熟悉信息技术的多数人。为加快电子政务的应用，让尽可能多的家庭能够因网络和政府进行交互，首相布莱尔（Tony Blair）提出了“在 5 年内使每个英国家庭都能上网”的宏伟计划，并在内阁会议上提出政府机构服务上网率在 2002 年要达到 25%，计划到 2005 年政府所有服务都能上网。加强电子政务建设、发展电子商务和促进全民上网是英国信息化建设的三大基本任务。2002 年 7 月，英国首相对外公布了其对 2002 年预算案执行情况的评估，此次评估从战略的角度审视了有关电子政务投资的问题，并确定了几个需要优先发展的领域。英国政府认为电子服务能够更加方便快捷地满足用户需求，所以他们计划为电子服务项目注入 30 亿英镑资金，其中 10 亿英镑将用于提高刑事审判系统的效率，5 亿英镑用于支持地方政府开展电子服务，2 亿英镑用来开发海关和货物税务署的电子服务项目。

加拿大政府在 1999 年的国情咨文中提道，政府要做使用信息技术和因特网的模范，计划到 2004 年实现电子政府。根据 2002 年埃森哲咨询公司对各国电子政务进行的调查评价，加拿大名列第一。加拿大的电子政务之所以能够迅速发展，后来居上，与其良好的信息基础设施有着密切的联系。加拿大号称全球联网率最高的国家，全国主要城市均由高速数据联通，上网费用全球最低。由政府、企业共同参与建设的国家光纤网于 2001 年建成，该网的技术甚至比

美国领先6个月，加拿大在信息基础设施方面的巨大优势为其发展电子政务打下了坚实的基础。在此基础上，加拿大政府大力推广电子政务在各行业的应用，不仅实现了教育、就业、医疗、电子采购和社会保险等领域的政府电子化服务，而且根据需求的不断增加集成新的政府门户网站，先后建立了加拿大政府门户网站、加拿大出口资源网站等诸多政府网站（胡宏力等人，2012）。

### 1.2.3 过渡期——数字政府阶段

#### 1. 我国数字政府发展历程

进入21世纪，微博、微信、今日头条等社交媒体的迅速普及，为电子政务向数字政府的转变提供了契机，政府和民众的双向互动日益增强。这一阶段的数字治理随着互联网技术的迅速发展，其形式朝着多样化方向发展，信息政府、智慧政府、“互联网+政务服务”都是这一阶段发展的形式。

党的十八大以来，党中央、国务院积极推动“互联网+”和数字政府建设，数字政府建设成为智慧中国的重要组成部分。2015年，我国提出“互联网+政务服务”战略，国务院组织全国政府网站普查，建立并完善政府网站建设和运营标准，一方面使政府网站的数量速减；另一方面则使政府网站的规范性、标准化和运营效率得到了显著提升。与此同时，移动政务发展日益加快，政府客户端、政务微信、政务微博、微信和支付宝的城市服务等在线服务功能得到加强，使中国的数字治理得以“弯道超车”。随着简政放权、“放管服改革”和“互联网+政务服务”的推进，在线政务服务进一步增强，民众和企业获得政务服务方面逐步实现了“最多跑一次”“不见面审批”。

#### 拓展阅读 1.7



#### 2. 国外数字政府建设发展历程

2014年，新加坡在数字政府总体表现中排名第一。在世界经济论坛发布的2014年至2015年全球竞争力报告中，新加坡政府位列“全球最有效率政府排行榜”第二名。2006—2015年的10年里，新加坡的基尼系数在逐渐下降，居民的生活质量很大程度上取决于政府为居民、企业提供服务的质量和效率。在这个信息量巨大、环境多变的时代，新加坡之所以能高效运转并取得一系

列瞩目的成绩，科学技术是关键要素之一。

新加坡政府的信息化和数字化始于1980年国家信息化委员会的成立，其目标是使用信息及通信技术来提高政府公共管理效率，专注于工作自动化及办公无纸化，到20世纪90年代，其重心逐渐向公共服务内网集成和共享数据转移。21世纪，政府对数字化更加重视，2000—2003年，新的电子政务计划出台，其愿景是在全球经济日益数字化的进程中，将新加坡发展为拥有领先电子商务的国家。自20世纪90年代末开始，全球互联网经济的发展呈指数级增长。旨在制造领先电子政务的新加坡政府在第一个计划启动的三年后又推出了新的计划，其愿景是在2003—2006年打造一个网格化的政府，通过为用户提供易访问、集成化、有价值的电子政务服务，将国民紧密地团结在一起。2006年，iGov2010愿景诞生，计划从一个集成化电子政务的政府，发展成为高度集成管理的政府，通过信息技术连接民众，提升服务满意度。该计划要求所有职能部门改进政务系统的后端流程，增强以用户为中心的服务能力。

英国政府通过强有力的数字政府战略，旨在提供世界一流、以民众为中心的公共服务，提高管理效率，推动经济发展。英国政府成立了“政府数字服务小组”，主要负责定制公众的数字服务，英国数字政府战略包含16项行动计划，并出台了详细的实施路线图和主要业绩指标，旨在实现“默认数字化”，为选择数字化的人提供条件，为无法数字化的人创造条件。政府提供公共服务的跨部门通用平台；云侧提供“政府云”，计划将几百个数据中心整合至10~12个；管侧建立公共部门安全网络，类似政务外网，政府网关通过数字认证方式实现外网互联网数据交换；端侧推行政务App，在线政务应用程序商店，财政部采购相关应用程序，同时推进公共桌面服务。英国政府部门在GOV、UK网站上建立具有高可靠性、高安全性以及高效能的在线服务，为2500万用户提供更好的服务。通过探索为企业和中介组织提供基于身份特征的服务选项，从而更好地满足用户需求。在此基础上，进一步拓宽用户的概念，对需要通过使用政府应用程序编程接口的第三方用户给予支持，在政府内部和外部扩大应用API（应用程序接口）批量服务的范围。在2012年联合国电子政府调查排名中，英国政府的在线服务排名第四，可见英国政府十分注重扩大并提升在线政府服务的规模和质量。英国政府发布的《政府转型战略（2017—2020）》旨在加快推进政府数字服务，促进跨政府部门建设共享平台，提高政府数字服务效能，改善民众与政府之间的关系。

数字政府建设以数据审计、处理、分析等现代信息技术为依托，构建政

府数字化服务平台，为公众提供一体化的在线服务同时为政府管理和决策提供数据支撑，推动政府各部门资源之间的交换共享，解决了传统电子政府服务单向性的问题，促进了政府与公民之间的双向互动，提高了政府解决社会问题的能力，有助于增强政府的公信力。与电子政务相比，数字政府的内涵更加丰富，并强调政府的“数字化”。数字政府包括电子政务，但是还涉及公共参与、业务协同和组织变革。总体上看，数字政府意味着政府管理和公共服务要从线下为主转到线上为主，在功能上要实现从过去的信息公开转向服务供给和互动交流，在实现载体上从个人计算机向移动端转变，在组织模式上从每个部门各自为政转向整体政府，在建设和运营方式上从政府为主转向政府和企业合作。

### 1.2.4 高速期——数字治理阶段

这一阶段的数字治理是电子政务、政务服务的高级形态，相比传统电子政务的单一无序，政府服务走向公民参与的互动式民主，服务的重心由“以政府为中心”向“以公众为中心”转变。近年来，移动互联网、物联网、云计算、区块链、人工智能等数字化技术飞速发展，我国数字治理的内容和形式得以丰富，并进入高速发展期。政府借助这些新兴的数字化技术来构建数字化服务平台，使各行政部门信息资源得以共享，民众办事流程得以精简，政府自身智能与智能化民生服务能力得以加强。采用互联网、物联网等先进技术，搭建一体化的网上政务平台，实现政府部门的办理事项一窗办理、一站反馈，群众办事“最多跑一次”或“一次不用跑”。这极大地便利人民的生活，大大提高行政效率，推动政府服务“以政府为中心”向“以人民为中心”转变。

## 1. 我国数字治理的发展历程

2015年12月16日，在第二届世界互联网大会开幕式上，习近平主席正式提出推进“数字中国”建设。《国家信息化发展战略纲要》提出加快建设数字中国。《“十三五”国家信息化规划》将“数字中国建设取得显著成效”作为我国信息化发展的总目标。这些重要战略规划中，明确了新时代数字中国建设的总目标是坚持与实现“两个一百年”奋斗目标同步推进，全面支撑党和国家事业发展，促进经济社会均衡、包容和可持续发展，为国家治理体系和治理能力现代化提供坚实支撑。

2018年，国务院办公厅主办、国务院办公厅电子政务办公室负责运行维护的国家政务服务平台开始试运行，形成了全国一体化政务服务平台，为跨地区、跨部门和跨层级的信息共享和业务协同提供了基础支撑。2019年4月26日，《国务院关于在线政务服务的若干规定》开始施行，为线上服务创新提供了制度保障。但是，跨组织的数据共享和业务协同仍然面临许多体制障碍，还需要加快打通“最后一公里”。

我国数字治理具有实践先于理论的特点，并由发达地区城市向其他城市逐步扩展，且尚处于数字治理提供智能化服务的阶段。

## 2. 国外数字治理建设发展历程

2015年，新加坡提出了“智慧国2025计划（2015—2025）”。秉持“大数据治国”的全新理念，致力推动建成全国性数据连接、收集、分析的操作系统，并通过对大数据的处理和分析，准确预测公民需求，优化公共服务供给，使公民享受到更加及时和优质的公共服务。

2016年，德国和丹麦分别制定了“数字化战略2025”和“数字化战略（2016—2020）”。德国从国家战略层面明确了制造转型和构建未来数字社会的思路，而丹麦是将公共部门数据作为促进增长的推动力，旨在建设一个灵活、极具适应性的社会以及数字化程度更高的国家。

2017年，美国发布了《政府技术现代化法案》，提出要在以往数字化转型的基础上提升联邦政府信息网络的安全保护水平，建立IT资本基金、实施系统及数据迁移至云端等IT现代化升级举措。同年，英国也发布了《政府转型战略（2017—2020）》，对2020之前英国政府转型需要达到的水平状态、目标和重点任务提出了要求，制定了具体的工作计划措施。此战略旨在加快推进政府数字服务，促进跨政府部门建设共享平台，提高政府数字服务效能，改善民众与政府之间的关系，体现出英国数字政府建设以公民为中心的原则，将更多的权力交给公民以满足其需要。

2018年，澳大利亚发布《政府数字化转型战略（2018—2025）》，提出将量子、区块链和人工智能等技术推进澳大利亚全面数字化转型，到2025年之前进入“全球三大数字政府”行列，成为其他国家学习和借鉴的样板。

2019年，韩国发布《数字政府革新推进计划》，提出将加大投入，开展数字政府革新计划，包括引进电子身份证、扩大各类电子证明的发放、推行国民个人定制行政服务指南等。



总体来看，国外数字治理走的是一条利用技术赋能、以用户为中心、数据驱动整体治理的道路。更加关注数字技术及数据驱动在数字治理中的重要作用，是从“信息化、线上化”向“开放型政府建设、用户驱动、业务流程再造”的转变。

现阶段的数字治理实践发展呈现趋同性特征，我国各地数字治理建设大都围绕城市发展的问題、公众服务的智能化提供等各方面展开，在城市建设、公共服务完善中发挥着越来越重要的作用。我国的数字治理发展依托的是现代信息技术、数字化网络平台等，逐步由数字管理走向数字治理。数字治理的核心是公民互动参与，包含数字城市、数字市民社会等各方面的内容。



### 案例讨论：互联网法院 & 智慧法院



### 本章小结

本章介绍了数字治理的产生和发展脉络。一方面，本章从数字治理的起源和产生背景的角度探讨了数字治理是如何产生的；另一方面，从雏形期、发展期、过渡期和高速期这四个阶段梳理数字治理的发展脉络。在治理的提出上，本章从理论基础、制度、政府职能和治理方式的维度分析了中西方治理的差异。数字治理的前身可以追溯到电子政务、数字政府，要了解数字治理是如何提出的，就不可避免地要提及电子政务与数字政府，故而介绍了电子政务、数字政府与数字治理的联系。接着从社会背景、政治背景和技术背景这三个方面介绍了数字治理的产生背景。最后介绍了数字治理的发展脉络，可以说数字治理是从政府信息化阶段，到电子政务，再到数字政府，最后发展起来的。



## 即测即练



## 复习思考题

1. 什么是治理？治理与统治有什么区别？
2. 简述中西方治理的差异。
3. 什么是数字治理？
4. 数字治理与电子政务、数字政府的区别是什么？
5. 简述数字治理的发展历程。