

以数字化提升国家治理效能

薛澜 张楠

治理产生深刻影响。总体来看，数字化将是未来高效精准实现公共政策目标、不断满足公共服务需求的关键手段。适应这一进程，广泛应用数字技术是国家治理顺应科技发展趋势、回应治理变革需求的重要路径。

推进国家治理现代化的强大动力。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。在世界百年未有之大变局中，国家治理体系和治理能力是影响国家间竞争的重要因素。数字技术为国家治理创新提供了全方位、多领域、跨层级的解决方案，可以大大提高国家治理的整体效能，从而进一步提升国家综合竞争力。当前，在城市治理、风险防控、环境治理等方面，数字化赋能的价值正在逐步显现。比如，大数据分析能够助力精准识别城市治理热点问题并作出快速应对，综合运用多项数字技术的智能化手段能够精准防控现代社会中的风险提供可行方案，物联网传感的数据采集可以大幅提升环境治理的监测水平，等等。在提升效率、效能的基础上，数字化应用也能进一步优化完善政府行政体系、治理体系、数据开放体系以及公共服务体系，为国家治理现代化提供组织保障。数字化手段的广泛运用，必将为推进国家治理现代化注入强大动力。

满足人民群众日益增长的美好生活需要的重要手段。让数字化发展红利广泛惠及人民群众，是在国家治理中运用数字技术的根本目标。当前，我国经济社会活动加速向线上迁移，数字化应用和服务需求快速增加。据第五十二次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2023年6月，我国网民规模达10.79亿人，互联网普及率达76.4%，人民群众的数字化需求不断增长。将数字技术广泛深入应用于国家治理，打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，让百姓少跑腿、数据多跑路，是不断提升人民群众获得感幸福感安全感、满足人民群众日益增长的美好生活需要的重要手段。

数字化助力国家治理效能提升

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕实施网络强国战略、国家大数据战略等作出一系列重大部署，各方面工作取得新进展。我国数字政府治理服务效能显著提升，数字公共服务普惠化程度进一步提高，数字化助力社会治理更加精准有效，数字技术的应用推动国家治理各领域取得新成就。数字化对国家治理的赋能主要体现在以下方面。

创新技术工具。技术变革带来的管理手段和工具的改进，是创新国家治理最直

接的方式之一。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术在国家治理各领域、各层级的应用带来了管理和服务方式的直接变化。这是数字化赋能国家治理重要的技术基础，是后续其他方面赋能得以实现的前提。数字基础设施高效联通、数据资源规模和质量加快提升，是数字中国建设的底座，也是数字化赋能国家治理的前提。新时代，我国5G实现技术、产业、网络、应用等领先，建成全球规模最大、技术领先、性能优越的网络基础设施，2022年我国数据产量位居世界第二，数字经济规模稳居世界第二……这些成就的取得都为基于数据的治理工具创新奠定了坚实的物质和技术基础，也夯实了国家治理水平持续提升的基础。

提升质量效能。当前，我国正在推动高质量发展。实现高质量发展需要以高效能治理为基础，而实现高效能治理需要以数字技术赋能为基础。比如，在经济治理层面，基于数字技术与数字治理的制度设计，可以推动人、财、物以及数据、技术、流程、组织等资源、要素和活动的统筹协调、协同创新，有助于进一步改善营商环境、释放市场活力。在社会治理层面，依靠大数据驱动的公共服务体系建设，着眼人民群众需求目标的实现，从“供给方设计”转向“居民点单”，促进公共服务由粗放供给向精准供给转变。基于智能算法，政府可以精准识别公众需求并优化回应策略，提供“千人千面”的个性化服务，极大改善公共服务供求不对等的局面，提升公共服务供给的质量与效率。

优化运作流程。技术的深度应用将驱动业务流程优化，推动国家治理运行模式发生变革。以联通31个省（区、市）及新疆生产建设兵团、40多个国务院部门的全国一体化在线政务服务平台为例，在“网络通”“数据通”基本实现的基础上，“业务通”成为可能。在技术层面解决了关键数据的跨地域、跨部门核验问题后，很多审批业务从单一运作流程逐步转变为协作交互流程。在业务流程全面数字化实现后，根据业务需求灵活调整业务流程的成本也会大大降低。很多地方推行的“最多跑一次”“一件事一次办”“一网通办”等服务，也是由技术变革推动流程优化的生动体现。

转变理念思维。当前，数据获取、数据传输和数据存储等大数据技术不断实现突破，人工智能、机器学习、深度学习等技术快速发展，特别是以大语言模型为代表的生成式人工智能技术不断取得进展，为拓展数字技术在国家治理中的应用场景提供了新动力。通过对国家治理多场景、多模态、动态性大数据的全面收集和多维解析，有助于全面掌握社会公众需求和社会问题，精准测量和智能推演政策实施效果，为政策制定提供技术支撑，提高决策的精准性、科学性。随着数字技

术在国家治理中更加广泛深入应用，必将推动治理理念从传统治理向现代治理、从经验治理向科学治理、从定性治理向“循数”治理转变，提升治理的科学化、智能化、精准化水平。

推动数字技术与国家治理深度融合

数字化赋能国家治理是一项宏大的系统工程，其影响也是系统性的。数字化不仅丰富了治理手段、提升了治理效能，也增加了治理对象，带来一些新问题和新的挑战。要坚持从长远出发，坚持系统观念，统筹发展和安全，推动数字技术与国家治理的深度融合，既抓住数字化带来的机遇，又正视并积极解决新的治理问题，把各方面制度优势转化为治理效能。

提升数字技术支撑国家治理的整体效能。要把坚持和加强党的全面领导贯穿数字化赋能国家治理的各环节，坚持正确政治方向，在党的领导下构建数字化赋能国家治理的制度机制，全面推进治理运行方式、业务流程、服务模式数字化智能化。依法依规促进数据高效共享和有序开发利用，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。加强数字技术在公共卫生、自然灾害、事故灾难、社会安全等突发事件应对中的运用，提高突发事件源头治理、动态监控、应急处置能力。

夯实数字技术支撑国家治理的技术底座。构建自立自强的数字技术创新体系，健全社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制，加强企业主导的产学研深度融合。整体提升应用基础设施水平，加快传统基础设施数字化、智能化改造。推动面向国家治理现代化的操作系统、软件、芯片、平台等软硬件载体的开发利用，完善数字技术支撑国家治理的基础环境。梳理数字技术支撑国家治理现状，针对重点领域的技术需求，加强关键核心技术攻关和场景适配，拓展数字化赋能国家治理的应用空间和场景。

强化数字技术支撑国家治理的安全保障。在数字技术应用过程中，产生了诸如信息泄露、信息茧房、数字鸿沟等问题。我们要时刻绷紧数据安全这根弦，加强数字化赋能国家治理的安全保障。完善数字技术支撑国家治理、地方治理、基层治理、乡村治理、社区治理等不同层面的法律法规，构建公平规范的数字治理生态。加强数字技术风险监管，构建风险感知平台，提高数字技术风险综合研判和防范水平，确保数字化赋能国家治理安全、可靠、可控。

（作者为清华大学公共管理学院教授）

当前，互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术不断发展，深刻改变人们的生产生活方式，也对国家治理产生重大影响。党的二十大报告作出加快建设数字中国的重要部署。将数字技术广泛应用于国家治理，是建设数字中国的应有之义和必然要求，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。数字化如何赋能国家治理？新一代人工智能给国家治理带来哪些机遇和挑战？如何提升基层治理智能化水平？本期观察版围绕这些问题进行探讨。

—编者

观察者说
GUAN CHA ZHE SHUO

习近平总书记指出：“要加强人工智能同社会治理的结合，开发适用于政府服务和决策的人工智能系统”“运用人工智能提高公共服务和社会治理水平”。人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力。在移动互联网、大数据、超级计算、传感网、脑科学等新理论新技术的驱动下，人工智能呈现出深度学习、跨界融合、人机协同、群智开放、自主操控等特征，正在对经济社会发展、国家治理、国际格局等产生重大而深远的影响。推动新一代人工智能在我国国家治理中的深度运用，需要全面认识其给国家治理带来的机遇和挑战，主动识变应变求变，为国家治理现代化增添动力。

新一代人工智能不仅自身在快速发展，而且与其他领域紧密互动、融合创新，给我国国家治理带来广泛影响。一方面，新一代人工智能在国家治理中的上下互动、相互协调等提供重要工具。另一方面，它带来技术规范、科技伦理和社会风险等方面的问题和挑战，自身也成为新的治理对象，需及时制定规范，引导其有序发展。我们可以从信息传递、治理结构、沟通方式三个方面来把握新一代人工智能给国家治理带来的影响。

新一代人工智能提高信息传递效率。人工智能是充分挖掘数据要素价值、应用数据并产生新数据的强大工具。特别是融合了语言、文字、图片、视频等诸多信息形态的新一代人工智能技术，在大模型、大算力支持下可以实时完成数据分析、生成成果并即时发布，在以秒为单位的时间内完成面向全球的信息发布与传递，极大提高信息分析与传递效率，对提高治理效率和治理效能产生强大的推动力。高效、即时的信息传递方式对提高治理的精准性也有较大价值。比如，一些城市运行的数据大脑，基于人工智能强大的算法和技术，对100多种交通乱象进行分析，找出规律性，判断交通的堵点、乱点和事故隐患，并不断优化交通信号灯的配时方案，有效提升道路的通行效率。在新一代人工智能的支持下，加速信息收集、处理和传递的过程，及时获取准确数据和信息，可以作出更科学的决策，进一步优化资源配置。

新一代人工智能助推形成新的治理结构。当前，新一代人工智能正在深刻改变社会生产生活方式，引发治理结构变革。例如，在政府与社会关系上，凭借海量数据、超级算力和智能功能打造出多种多样的平台或服务界面，新一代人工智能将改变政府与社会互动的方式，以智能化、一体化的政务服务平台构建起新的治理结构。以往人们办事，需要自己找到相关部门。通过智能化平台，人们只需明确自己要办什么事，便能实现与相关部门的对接。以往人们办理一件事可能需要跑几个部门，而智能化平台可以高效协调各部门，实现全时空、跨领域、跨部门的综合服务，推动治理和服务重心下移，提高行政能力与效率。在这种情况下，需要关注并深刻理解新一代人工智能对治理结构的影响，创新行政管理和服务方式，对技术发展作出及时、有效、合理的回应。比如一些城市推行的“一网统管”改革，使用数字技术感知城市运行，通过加强部门协同提升城市治理能力，构建起“一屏观天下”“一网管全城”的城市数字化治理体系。面向未来，可积极探索，逐步积累经验，构建适应新一代人工智能等新技术发展趋势的治理体系，提升治理整体效能。

新一代人工智能催生新的沟通方式。当前，新一代人工智能正在科研、贸易、交通、医疗等诸多场景中改变人们沟通的方式。生成式人工智能带来人工智能通用型技术的重大突破，正引发新一轮智能化浪潮。其“活字典”、“移动的‘大百科全书’”的特性，加上越来越接近人类水平的语言理解和生产能力，让其“答复”既有常识性，又呈现出集成创新性。生成式人工智能在商用搜索引擎和办公软件等诸多方面的应用及迭代升级，让人们看到将其引入政务服务平台的广阔前景。未来，人机界面沟通方式将极大提高数字政府的办公效率。它可以调用数字政府后台大数据进行实时分析，向决策者呈现全面、准确、客观的数据与规范性分析报告，甚至可能助力决策者实现全息的数据科学分析。引入和应用生成式人工智能，将改进决策流程并提高决策效率。“十四五”规划纲要提出：“全面推进政府运行方式、业务流程和服务模式数字化智能化”“加快构建数字技术辅助政府决策机制”。新一代人工智能可以提供更多场景的人机界面、线上沟通、远程办理等政务功能，打破时间空间限制，大幅提升决策与执行效率，为构建协同高效的政府数字化履职能力体系提供有力支撑。

新一代人工智能带来的治理挑战也不容忽视。比如，数据泄露、技术滥用等问题，给国家安全和数字稳定带来挑战。数字化进程中由公众数字能力差异引发的数字鸿沟问题，也会给社会公平带来挑战。因此，要建立健全保障人工智能健康发展的法律法规、制度体系、伦理道德，促进人工智能健康发展和规范应用，努力实现规范与发展的动态平衡，把新一代人工智能带来的机遇更好转化为推进国家治理现代化的动力和效能。

（作者为中国科学院科技战略咨询研究院院长）

新一代人工智能给国家治理带来新机遇

潘教授

更加敏捷高效、协同有力

提高基层治理智能化水平

程云

层党组织的政治优势和组织优势更好转化为治理效能。推进基层党组织建设和管理服务数字化转型，依托网格化管理完善纵向到底、横向到边、线上线下高效联动的组织架构，增强基层党组织的政治引领作用，提升基层党组织的组织动员能力。运用数字技术提升党政部门决策能力，建设“一网统管”治理中枢，收集人、事、地、物等治理要素，建立健全资源调配利用数字系统，为党委整合资源、科学决策和强化源头治理提供有力支撑。

优化服务体系，回应人民需求。构建以人为本、惠及群众的新型数字公共服务体系，是数字技术赋能基层治理的一项重要内容。这就需要重塑公共服务流程，持续推动公共服务体系迭代，为人民群众提供更加智能化、精准化、个性化的服务。利用大数据、人工智能等技术深入挖掘群众需求，梳理急难愁盼的高频热点民生事项，持续探索创新场景化、个性化的服务推送模式，加快实现从“政府配餐”到“百姓点菜”的转型升级。整合各类线上服务平台，优化服务流程，促进数据跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务共享，让群众享受

到智能便捷、高效精准、规范有序的公共服务。同时，谨防数字服务中的形式主义，重点矫治“面子工程”等乱象，减轻指尖上的负担。

赋能风险治理，提升社会韧性。数字技术的广泛运用，有助于提升基层社会的韧性，既能巩固强化社会内生的自我发展、自我提升能力，又能促进基层社会在受到冲击扰动时保持稳定并迅速恢复。充分发挥数字技术在数据获取、监测分析、风险研判、风险预警等方面的支撑作用，针对灾害多发、事故频繁的关键场景建立实时监测、智能预警、快速反应的预警响应系统，完善各类风险研判和处置机制，稳妥应对各种风险挑战。广泛应用数字媒介提升群众的风险意识，切实增强群众风险防范各类风险的警觉性。构建面向群众的智能应急服务体系，建立健全制度化求助通道，完善预警信息推送机制。提高新建面向农村延伸下沉水平，强化数字技术的场景化应用能力，提升数字技术供给的多元化与个性化，打造有温度的数字服务，解决数字鸿沟问题。注重文化与技术的融合，运用数字化渠道培育和践行社会

主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化美德，营造相互尊重、协同合作的社会氛围，提升社会文明程度。

激发群众积极性，推进基层善治。数字技术的运用，能够拓宽人民群众参与基层治理的渠道，激发其积极性主动性创造性，推动建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。加快基层数字治理平台共建，推动各类社会治理主体间的数字化协作创新，统筹建设社会综合治理平台等智慧系统，逐步完善基层数字化基础设施、系统平台和应用终端。深化基层数字治理资源共治，建立基层治理数据获取、传递、分析、存储、使用等全周期的管理制度，完善数据分级分类管理制度，探索与区块链、网格化等相匹配的数字治理规则，实现基层治理数据按需、有序、安全、共享使用。推动基层数字治理成果共享，丰富并规范线上矛盾疏导、利益协调、法律服务等数字化服务，让群众更便捷、更高效参与基层治理，把矛盾化解在基层，营造和谐有序的社会环境。

（作者为中央党校（国家行政学院）公共管理教研部研究员）

制图：汪哲平

人民观察
REN MIN GUAN CHA

党的二十大报告作出加快建设数字中国的重要部署。建设数字中国是数字时代推进中国式现代化的重要引擎，是构筑国家竞争新优势的有力支撑。今年印发的《数字中国建设整体布局规划》提出：“以数字化驱动生产生活和治理方式变革，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴注入强大动力。”将数字技术广泛应用于国家治理，是建设数字中国的应有之义和必然要求，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。我们要深刻认识数字化给国家治理带来的机遇，把握数字化赋能国家治理的主要方面，创新治理理念和方式，推动治理流程再造和模式优化，不断提升国家治理效能。

数字化赋能国家治理是时代潮流

习近平总书记指出：“当今时代，数字技术作为世界科技革命和产业变革的先导力量，日益融入经济社会发展各领域全过程，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。”随着互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等有关数据采集、存储、分析、应用的关键技术不断发展，全球数字化进程在21世纪进一步提速，正在深刻改变国家治理的理念、规则、制度与方式。以数字化推动国家治理体系完善和治理能力提升，是抓住数字化时代机遇，适应社会生产生活方式和治理方式变革，推进国家治理现代化的必然选择。

科技创新驱动人类社会进步的必然趋势。回顾人类社会发展历程，科技创新始终是社会发展和治理变革的重要推动力。全球范围内的服务型政府改革，正是人们从蒸汽机时代、电气化时代步入信息化时代后，面对科技进步带来的生产生活方式变革和治理理念更新，在治理领域作出的积极回应。从广义上说，治理数字化进程包括电子化、网络化、数据化、智能化。当前，以办公自动化和在线政务服务供给为代表的电子化、网络化阶段已基本完成，极大提升了政府运行效率、公共服务效能。以数据化、智能化为重要特征的第四次工业革命正对社会生产生活方式带来前所未有的冲击和影响，对国家