



清华大学数据治理研究中心
Center on Data and Governance, Tsinghua University

2020数字政府发展指数报告



清华大学数据治理研究中心

2020年10月

目 录

一、引言：政府数字化转型与治理现代化	1
二、指标构建与研究方法	2
三、省级数字政府发展指数评估结果	4
(一) 省级排名	4
(二) 发展梯度分析	4
(三) 类别分析	6
四、城市数字政府发展指数评估结果	10
(一) 城市排名	10
(二) 发展梯度分析	14
(三) 类别分析	16
五、后 记	24

一 引言：政府数字化转型与治理现代化

2019年11月，党的十九届四中全会召开，为推进国家治理体系和治理能力现代化进行战略布局。政府数字化转型的成效，直接关乎国家治理现代化的成就。十九届四中全会明确提出，“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则，**推进数字政府建设**，加强数据有序共享，依法保护个人信息”，为政府数字化转型规定了方向。数字政府发展事关全局，是一场关系到组织建设、体系优化、能力提升、效果评价的系统性工程，迫切需要从**理论层面**论证和说明数字政府发展的理想形态，为数字政府发展提供长远理想参照；从**实践层面**全方位掌握当前各地数字政府发展的状况，为提高政府治理效能规划路径；从**操作层面**设计政府数字化转型的技术路线图，为下一阶段固优势、补短板、强弱项提供依据。

数字政府发展指数评估力求实现**五大目标**：**一是为数字政府发展相关决策提供参考**。十九届四中全会以来，各地加紧推进数字政府转型。数字政府发展指数可为评估中央决策落实情况提供重要参考，为下一阶段统筹规划全国数字政府发展重点任务提供依据。**二是为未来数字政府发展提供路径参照**。数字政府发展评估指数以理论研究为基础，从应然角度构建数字政府理想形态，并以此为标尺，衡量和审视现实中数字政府发展的成绩和不足，为政府数字化转型长远规划指明方向。**三是为扩散先进的数字政府地方实践提供支撑**。数字政府发展指数有效识别出若干数字政府发展先驱省份和城市，凸显归纳总结先进治理实践的必要性，为扩散成功经验做法提供支持。**四是为缩小区域发展不平衡提供靶向**。各地由于数字治理的基础和资源存在差异，数字政府发展进度参差不齐。数字政府发展指数以赋分形式清晰呈现各省、各城市当前得分情况，可精准激励和帮扶部分省市加快推进数字政府发展。**五是讲好“数字中国”故事提供客观数据**。数字政府发展指数充分借鉴吸收相关领域国际评估指标体系，具有较强的国际可比性和对话点。评估结果全面展示我国数字政府在组织、制度、能力、效果方面取得的阶段性成果，为向世界讲好政府引领之下的“数字中国”故事提供扎实的数据依据。

正是考虑到数字政府发展的重要性和必要性，清华大学数据治理研究中心以跨学科理论研究为基础，遵照中央有关政策精神，综合吸收国内外相关评估指标体系，原创性地设计了中国数字政府发展指数评估指标体系，力求以严谨、扎实、全面的科学研究为数字政府实践提供强有力的智力支持，这是中心研究团队决意承担并实施这一项目的觉悟之所系，也是首轮评估得以顺利完成之根本所在。

二 指标构建与研究方法

评估组从**组织机构**、**制度体系**、**治理能力和治理效果**四个维度构建数字政府发展指数的一级指标，以恰当深化、度量相应指标概念，设置二三级指标，形成数字政府指标体系。具体二级指标设置、权重及阐释如下：

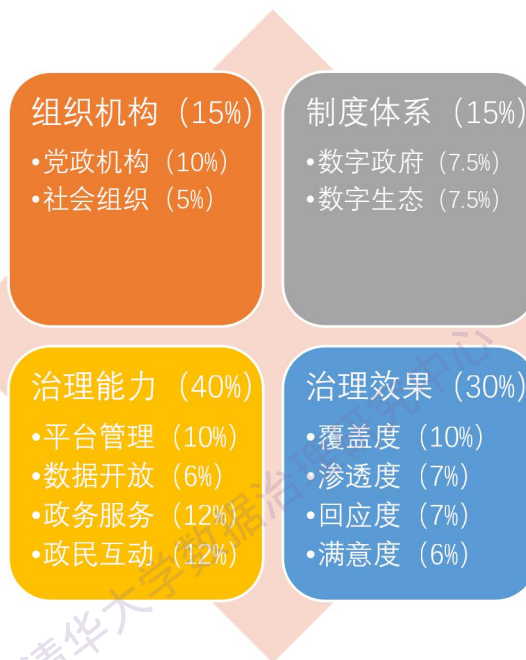


图 2-1 数字政府发展指数一二级指标及权重

组织机构维度侧重评估数字政府发展的参与主体，是数字政府发展的组织保障，党政机构和社会组织共同构成数字治理的组织基础。数字政府发展必然要求成立统一、专门、权威、高效的政府职能部门和领导小组，以配置行政资源、发挥统筹职能。**党政机构**指标考察的主体既包含与数字政府发展相关的各类办公室和部门，也考察为推动数字政府发展而成立的领导小组和管理部门网站等。数字技术相关的行业协会、产业联盟、促进会等，为推动数字政府发展提供了重要的社会力量和技术支撑。**社会组织**指标中考察互联网协会、电子政务协会、智慧城市协会、大数据行业协会、人工智能协会等社会组织的发展现状。

制度体系维度侧重评估数字政府发展的相关政策措施，设置数字政府和数字生态两类二级指标。**数字政府**指标中主要考察数字政府的总体性政策和数据管理、数据标准、数据安全、互联网监管、“互联网+”政务等各方面的政策颁布情况。**数字生态**指标涉及新兴业态、共享经济、数字经济、智慧社会等各领域的

政策法规建设，涵盖数字经济、智慧城市、人工智能、大数据发展、“互联网+”产业、“互联网+”民生方面政策，以呈现地方政府通过颁布政策推进数字治理、数字经济、数字社会的投入水平。

治理能力维度侧重分析政府利用数字化平台提供公共服务、开展政民互动的能力，借助各类数字政府应用载体，设置以下四项二级指标，衡量数字政府发展各类功能载体的健全性、便利性、互动性、安全性等。**平台管理**指标考察政府门户网站的功能和质量，如网站平台是否具备隐私保护、搜索栏目、网站地图、语言设置、市民个人网页等功能；**数据开放**指标考察数据开放平台的建设情况；**政务服务**指标考察政府利用数字化平台为公众提供便民服务、为企业提供商事服务的水平，包含是否开通政务 APP、政务小程序、网上政务服务大厅、“最多跑一次”情况等；**政民互动**指标考察地方政府是否借助数字技术为政府和公众互动开辟多元有效渠道，如是否开通政务微博、网络问政平台、建立网上投诉举报渠道、是否开通 12345 政务热线、政府门户网站是否设有政策解读板块等。

治理效果维度侧重于分析数字政府发展与人民满意度、获得感间关系，以各类数字政府功能载体的覆盖度、渗透度、回应度和满意度作为衡量治理效果的二级指标。**覆盖度**指数字化公共服务的普及程度，主要考察政务 APP、政务微博、政务微信公众号、政务抖音这四类应用，在实际数量、安装次数、关注人数、发布篇数等方面情况；**渗透度**指数字化公共服务在公众生活中受到关注和使用的程度，以百度指数、支付宝城市服务和微信城市服务等为考量；**回应度**考察政府官员征集民意、回应诉求的情况，如在人民网地方领导留言版中，地方党政干部一把手 2019 年的回帖比以及历史回帖比，地方政府门户网站中民意征集、政策解读、在线访谈的数量等；**满意度**指标采集公众对政务服务的主观评价来考量，如公众对政务抖音的点赞数和政务 APP 的评分等。

本次评估应用的研究方法有大数据研究方法、传统定性和定量研究方法。针对不同维度在不同阶段使用如下方法协同推进：一是**德尔菲法**；二是**预调查与预评估**；三是**网络检索**；四是**内容分析**；五是**大数据分析**；六是**数据核实**。在此之后，评估组核心成员开展全面核查。通过专家研讨、机器复查、大数据交叉比对应等综合方法，确保评估结果的信度和效度。

三

省级数字政府发展指数评估结果

(一) 省级排名

在省级层面，根据在组织机构、制度体系、治理能力、治理效果等方面的综合得分测算，上海位列全国第一名，浙江、北京分列第二、三名。广东、四川、福建、贵州、山东、江西、江苏分列四至十名。

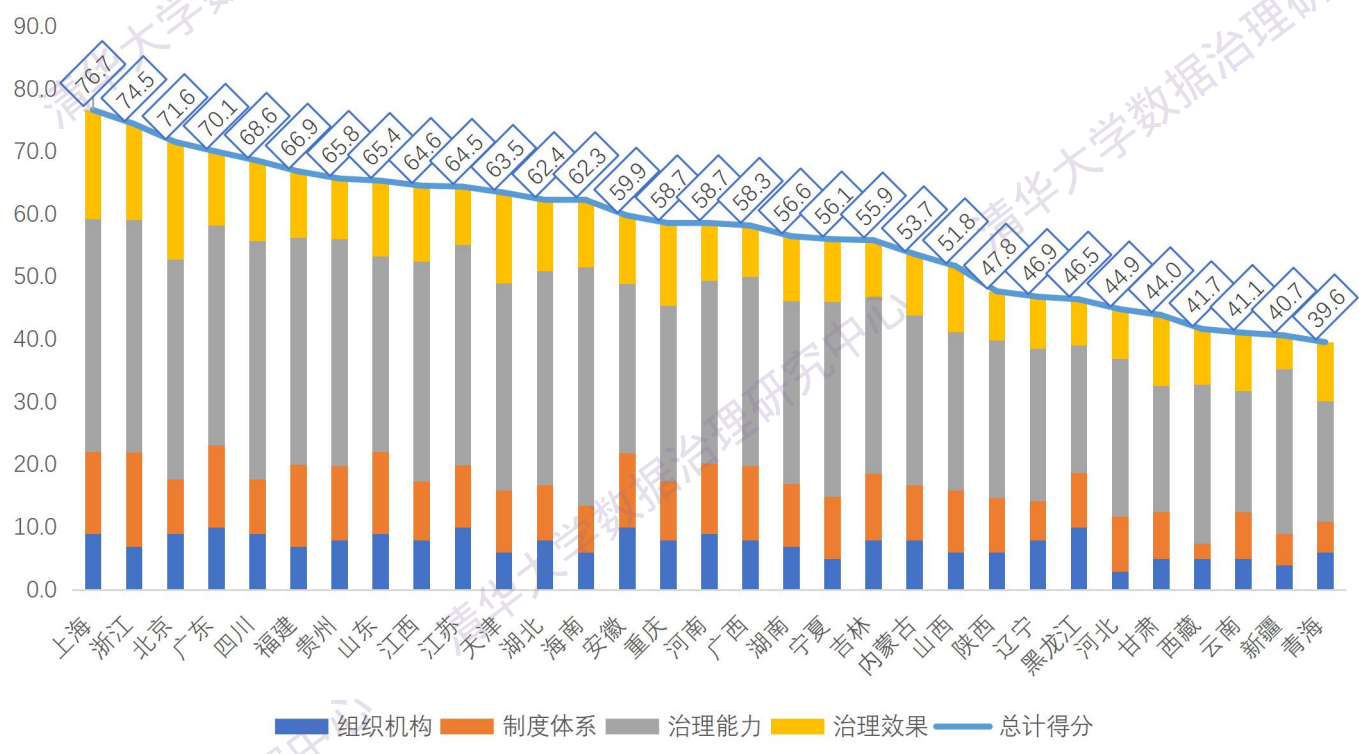


图 3-1 省级数字政府发展指数排名及其构成

(二) 发展梯度分析

对评估结果进一步细分，可以将 31 个省级政府划分为“引领型、优质型、特色型、发展型、追赶型”这 5 种不同发展程度类型。其中，综合得分在 70 分（含）以上的为引领型，得分在 65 分（含）至 70 分之间的为优质型，得分在 60 分（含）至 65 分之间的为特色型，得分在 50 分（含）至 60 分之间的为发展型，得分在 50 分以下的为追赶型。

表 3-1 省级数字政府发展梯度分布

梯度	省份	得分	全国排名	梯度	省份	得分	全国排名
引领型 (70-100分)	上海	76.7	1	发展型 (50-60分)	广西	58.3	17
	浙江	74.5	2		湖南	56.6	18
	北京	71.6	3		宁夏	56.1	19
	广东	70.1	4		吉林	55.9	20
优质型 (65-70分)	四川	68.6	5	内蒙古	53.7	21	
	福建	66.9	6	山西	51.8	22	
	贵州	65.8	7	陕西	47.8	23	
特色型 (60-65分)	山东	65.4	8	辽宁	46.9	24	
	江西	64.6	9	黑龙江	46.5	25	
	江苏	64.5	10	河北	44.9	26	
	天津	63.5	11	甘肃	44.0	27	
	湖北	62.4	12	西藏	41.7	28	
发展型 (50-60分)	海南	62.4	13	云南	41.1	29	
	安徽	59.9	14	新疆	40.7	30	
	重庆	58.7	15	青海	39.6	31	
	河南	58.7	16				
				追赶型 (50分以下)			

总体来看，东部地区数字政府的发展显著领先于中部和西部地区，引领型省份全部位于该区位上。中部地区数字政府的发展整体上落后于东部地区，中部各省份之间的差异并不显著。西部地区呈现两极分化趋势，其中四川、贵州等省份凭借后发优势，正在迎头追赶领先省份，数字政府得分排名居于高位；另有一些省份则在数字政府建设方面发展较为落后，整体排名处于全国后位段。

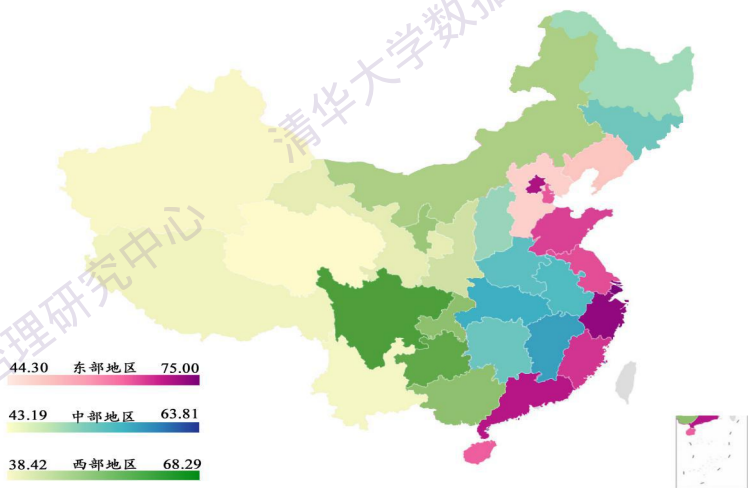


图 3-2 省级数字政府发展空间分布

(三) 类别分析

1. 组织机构

安徽、江苏、黑龙江、广东并列省级组织机构第一，得分均为 10 分。上海、北京、河南、四川、山东并列第二，得分均为 9 分。各省党政机构得分几乎均高于社会组织得分，党政机构得分最高的安徽（7 分）在电子政务、“互联网+”、智慧城市、数字政府、大数据等方面均有成立专门的机构来进行领导规划和统筹协调。社会组织得分最高的广东（5 分）拥有各类互联网业联合会、电子政务协会、智慧城市产业技术创新联盟、大数据协会、人工智能产业协会等多个社会组织，且一些组织成立时间早在 2000 年前后，起步较早，结构功能相对完善。

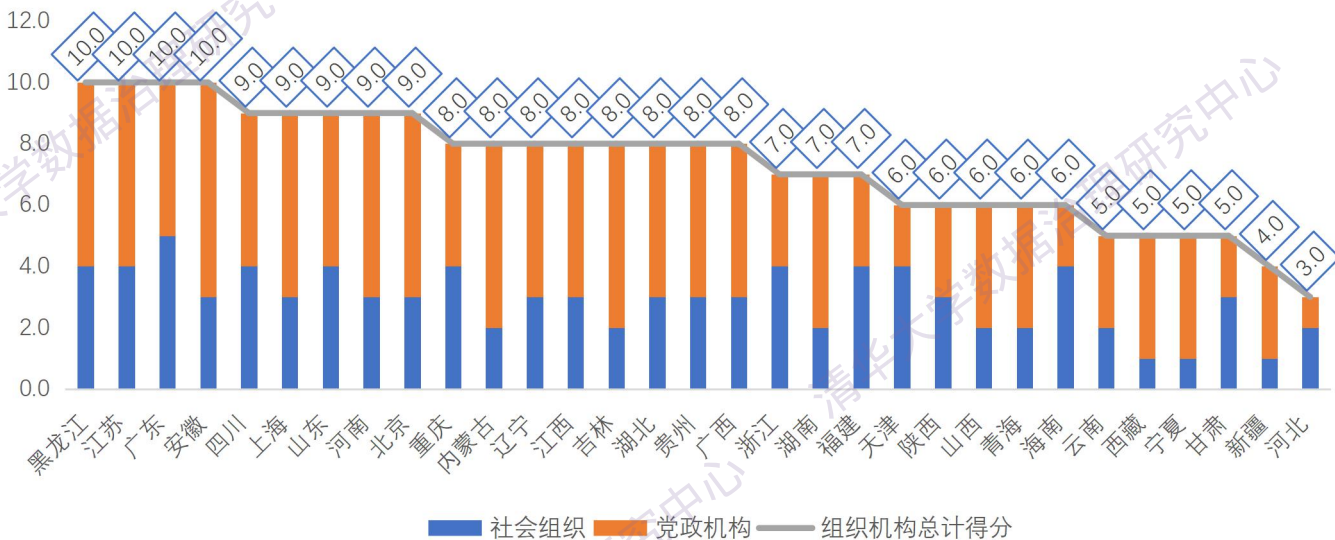


图 3-3 省级组织机构得分排名及其构成

2. 制度体系

各省份中，浙江位居制度体系总排名第一位，得分为 15 分。福建、上海、广东、山东并列第二位，得分均为 13.1 分。贵州、安徽、广西并列第三位，得分均为 11.9 分。整体来看，相比数字政府类政策，各省颁布的数字经济、智慧城市、人工智能、“互联网+”民生等经济社会领域的数字生态类政策涉及面更广，数量也更多。在数字政府类政策体系方面，各省平均得分 3.4 分，其中最高的浙江（7.5 分）在数字政府发展、公共数据标准与安全、“互联网+”监管、“互联网+”政务等方面均有明确的顶层设计和政策支持。在数字生态类政策体系方面，各省平均得分 6.1 分，其中浙江、福建、上海、广东、山东、安徽、广西、河南、天津、四川、陕西并列第一位，得分均为 7.5 分，在“互联网+”产业、“互联网+”民生方面基本都出台有相关的政策规划。

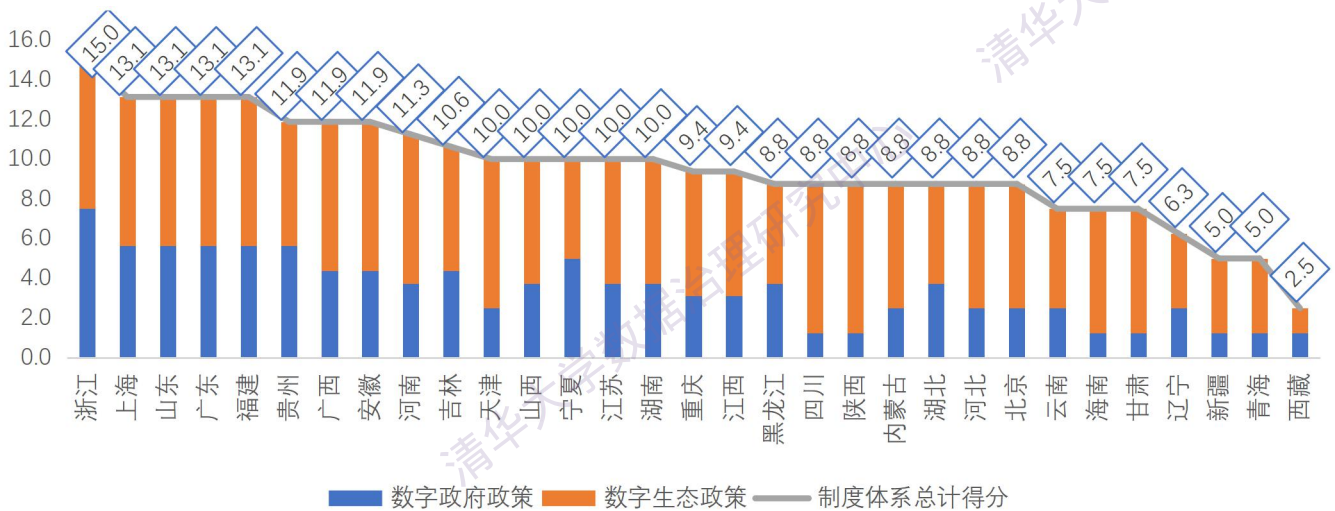


图 3-4 省级制度体系得分排名及其构成

3. 治理能力

各省中，四川、海南并列治理能力排名第一位。上海、浙江并列第二，福建、贵州并列第三。在平台管理方面，四川、海南、上海、浙江、福建、贵州、北京、广西、吉林、新疆得分最高；31 个省份的政府门户网站近四成无多语种设置和市民个人注册登录网页。在数据开放方面，17 个省份建设有数据开放平台，占比约 55%。在政务服务方面，16 个省份开通了政务 APP、政务微信小程序、网上政务服务大厅、“最多跑一次”这四项服务；12 个省份开通了其中三项。在政民互动方面，四川、海南、北京、天津、宁夏、重庆、安徽表现最佳；31 个省份均设有政务微博、政务微信公众号、市长信箱、政府门户网站在线访谈版块，20 省设有统一专门的网络问政平台，13 省份设有抖音账号。

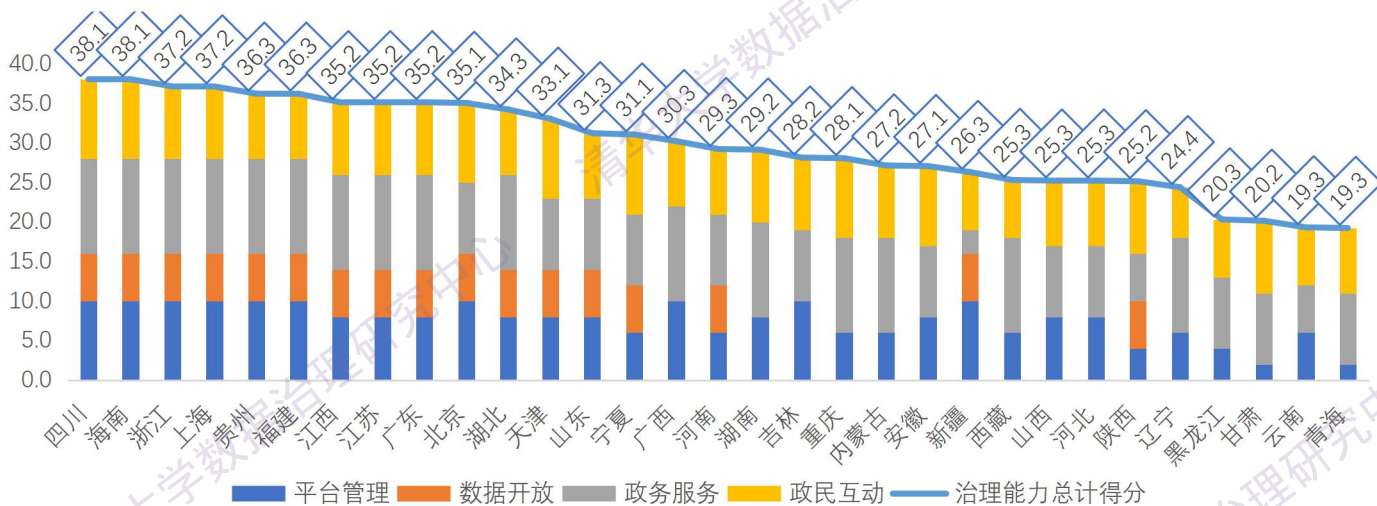


图 3-5 省级治理能力得分排名及其构成

4.治理效果

各省份中，北京位居治理效果第一位，得分为 18.8 分。第二至五位依次为：上海（17.4 分）、浙江（15.3 分）、天津（14.4 分）、重庆（13.2 分）。在覆盖度方面，各省在政务 APP 万人下载量、政务微博和抖音粉丝量、政务微信公众号发文量上面差异较大，上海得分最高（6.7 分），是各省平均得分的 2 倍多。在满意度方面，浙江（4.9 分）、湖南（4.8 分）居于前两位，得分明显高于其他省份。在渗透度方面，北京得分最高（6.6 分），其次是上海（6.1 分），明显高于其他省份。在回应度方面，重庆（5.1 分）、四川（5.1 分）、北京（4.4 分）分列前三位。

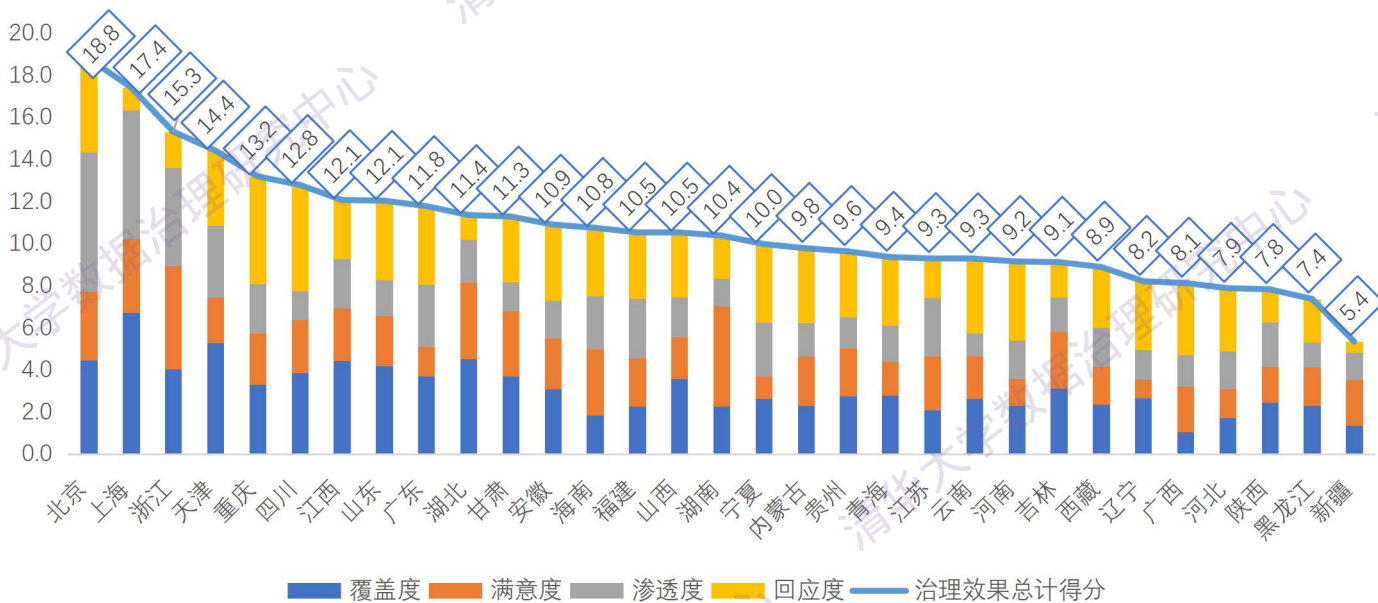


图 3-6 省级治理效果得分排名及其构成

综合来看，一些省份的覆盖度较高，但回应度较低，如上海、湖北；或回应度较高，但渗透度和满意度不高，如重庆、四川；或渗透度较高，但回应度较低，如上海、浙江。这在一定程度上反映出各个省份在治理效果不同维度上发展的不平衡性。覆盖度、渗透度、回应度本质上是为了提高群众的满意度，各地仍需坚持人民导向，紧紧围绕提升群众满意度来开展数字政府的各项建设。

四 城市数字政府发展指数评估结果

数字政府发展指数在城市层面的评估范围，是在国家统计局公布的 70 个大中城市基础上，囊括所有副省级、省会城市以及 2019 年 GDP 排名前 80 位城市，总计对 101 个城市进行指数评估。

（一）城市排名

1. 副省级城市

在十五个副省级城市中，数字政府发展指数总得分在 75 分及以上的有深圳、杭州、广州、宁波，分列第 1-4 位；得分在 65-75 分之间有青岛、厦门、苏州等 7 个城市，济南、沈阳、大连得分位于 55-65 分之间。其中，组织机构排名前两位的城市为杭州和深圳；制度体系排名杭州、宁波、济南并列第一；治理能力排名深圳和广州并列第一；治理效果排名深圳和广州并列第一；深圳、广州、武汉、杭州治理效果名列前茅。杭州在组织机构、制度体系方面表现尤为突出；深圳在治理能力、治理效果方面更具优势。

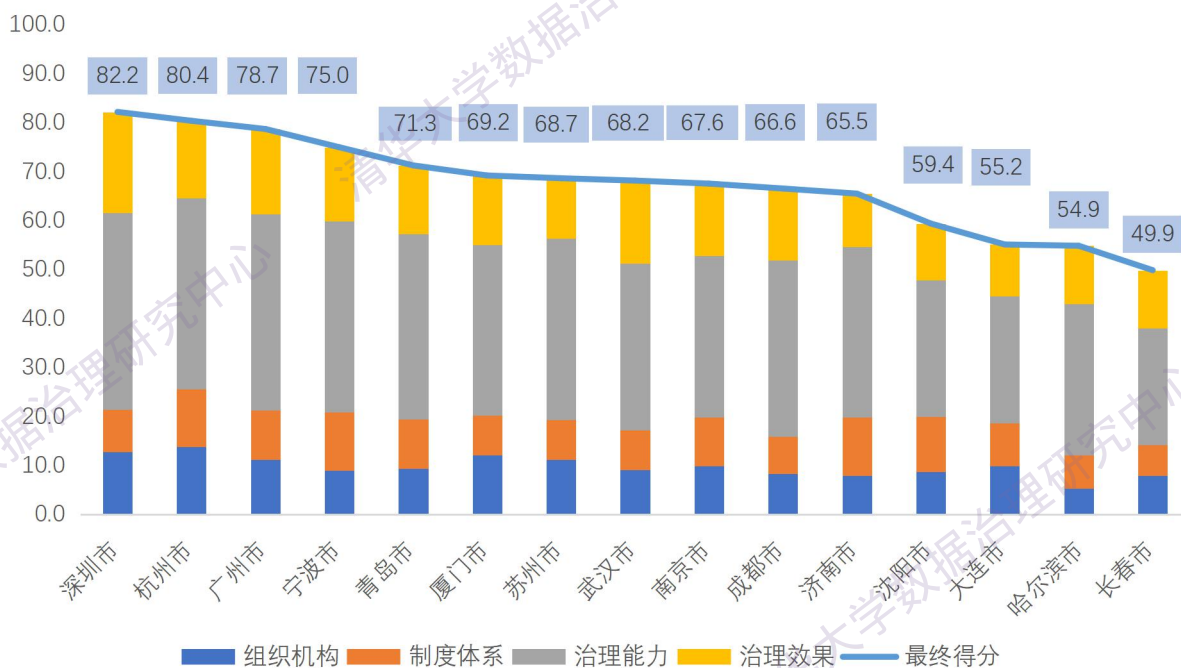


图 4-1 副省级城市数字政府发展指数得分排名及其构成

2. 省会城市

数字政府发展指数排名前十位的省会城市分别为：杭州、广州、贵阳、福州、

武汉、南京、成都、济南、石家庄和西安。杭州和广州表现尤为突出，得分均为75分以上，第3-10位省会城市得分位于65.3-69.1分之间。在组织机构方面，排名前五位的省会城市为：杭州、广州、郑州、福州、南京；在制度体系方面，贵阳位列第一，福州、郑州并列第二，杭州、济南并列第三；在治理能力方面，广州、海口并列第一，杭州、贵阳、成都分列第2-4位；在治理效果方面，排名前五位城市分别为：广州、武汉、长沙、杭州、合肥。杭州在四类指标中均位列前五，广州占据3席，贵阳、福州各占2席。

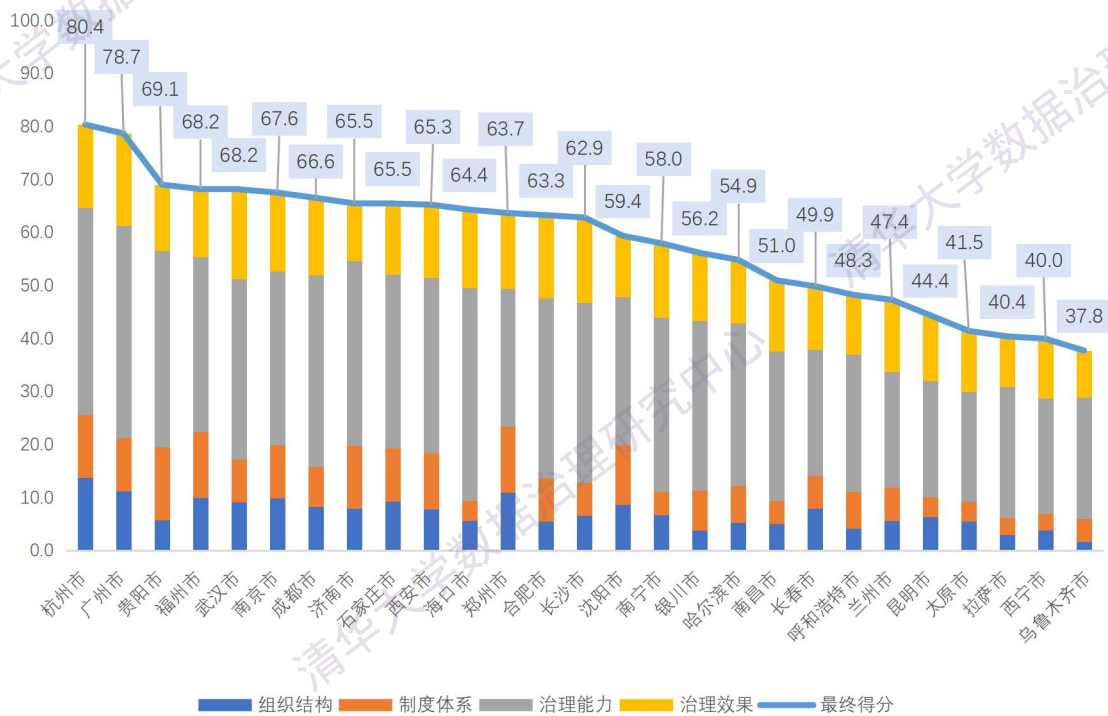


图 4-2 省会城市数字政府发展指数得分排名及其构成

3.其他大中城市

除副省级、省会城市外，其他普通大中城市的数字政府发展呈显著地域性差异。数字政府发展得分排名前二十位的地级市中，广东、山东和浙江省分别有4、4、3个城市，江苏、湖北、江西各有2个城市，福建、湖南、河南各有1个城市。各城市得分及排名如下表所示：

表 4-1 普通大中城市数字政府发展指数得分排名及其构成

城市	组织结构	制度体系	治理能力	治理效果	最终得分	组内排名
珠海市	8.0	8.8	34.0	14.5	65.2	1
佛山市	5.7	8.8	34.1	15.5	64.0	2
台州市	5.9	8.1	37.9	10.7	62.6	3

潍坊市	5.6	6.3	33.9	14.3	60.0	4
东莞市	7.2	6.3	31.1	15.1	59.7	5
中山市	4.2	7.5	33.1	14.9	59.7	6
赣州市	2.6	7.5	37.0	12.5	59.6	7
威海市	6.2	5.6	34.0	13.2	58.9	8
泉州市	7.8	7.5	30.0	13.5	58.8	9
安庆市	7.1	6.3	33.1	12.3	58.7	10
宜昌市	7.8	5.0	32.0	13.7	58.5	11
常德市	5.6	6.3	33.9	12.7	58.4	12
绍兴市	8.7	10.6	24.9	13.7	58.0	13
无锡市	5.6	5.0	36.0	11.0	57.6	14
泸州市	6.5	8.8	29.0	13.3	57.5	15
金华市	4.5	7.5	31.9	13.4	57.3	16
泰安市	5.1	6.9	32.0	12.6	56.6	17
南通市	4.2	7.5	31.8	12.6	56.1	18
襄阳市	5.7	5.0	32.0	13.0	55.7	19
烟台市	5.6	5.0	32.9	11.6	55.1	20
淄博市	6.2	6.3	30.9	11.7	55.0	21
嘉兴市	5.1	10.6	27.7	11.4	54.8	22
聊城市	4.1	7.5	32.0	10.9	54.5	23
温州市	3.8	9.4	28.7	12.6	54.5	24
扬州市	4.1	5.0	31.8	12.9	53.7	25
东营市	5.4	4.4	30.7	13.2	53.6	26
廊坊市	5.4	5.0	30.9	11.8	53.1	27
遵义市	7.1	3.1	30.0	12.8	52.9	28
茂名市	6.2	3.8	31.0	11.6	52.5	29
蚌埠市	3.9	6.3	27.9	13.6	51.7	30
沧州市	7.1	3.8	29.9	10.5	51.2	31
九江市	5.6	5.0	28.8	11.8	51.2	32
洛阳市	5.0	5.0	25.1	15.7	50.8	33
徐州市	4.2	2.5	32.8	11.0	50.5	34
济宁市	4.1	7.5	29.0	9.8	50.4	35
常州市	4.5	5.0	29.0	11.8	50.3	36

芜湖市	4.7	3.8	27.9	13.7	50.0	37
柳州市	5.6	5.6	26.8	11.9	49.9	38
三亚市	0.8	3.8	32.0	12.9	49.5	39
岳阳市	4.2	2.5	30.9	11.6	49.2	40
泰州市	5.7	6.9	23.8	11.9	48.3	41
吉林市	1.8	3.8	31.1	11.5	48.1	42
韶关市	3.0	3.8	28.0	13.4	48.1	43
惠州市	5.9	5.6	24.9	11.3	47.7	44
南充市	4.1	1.3	30.9	11.2	47.4	45
临沂市	8.9	3.8	24.8	9.7	47.1	46
盐城市	4.1	3.8	26.8	12.3	46.9	47
包头市	1.8	5.0	29.0	11.0	46.8	48
菏泽市	5.4	3.8	27.0	10.3	46.5	49
平顶山市	4.8	3.8	27.0	10.5	46.0	50
湛江市	4.4	5.0	27.7	8.8	45.9	51
漳州市	3.5	6.3	21.8	14.2	45.7	52
南阳市	4.4	5.0	23.8	12.3	45.4	53
镇江市	4.8	2.5	26.8	11.1	45.2	54
北海市	3.3	5.0	24.8	11.9	45.0	55
淮安市	4.4	2.5	26.8	11.0	44.6	56
秦皇岛市	3.5	2.5	26.1	11.1	43.2	57
邯郸市	4.8	3.8	22.7	11.3	42.5	58
大理白族自治州	3.9	3.8	23.0	11.6	42.3	59
衡阳市	4.4	1.3	26.0	10.5	42.1	60
唐山市	4.8	1.3	27.9	8.1	42.0	61
锦州市	5.6	3.8	21.8	10.0	41.1	62
鄂尔多斯市	3.9	6.3	20.0	10.9	41.1	63
榆林市	4.8	3.1	19.9	11.6	39.4	64
桂林市	2.0	5.6	21.7	9.3	38.6	65
保定市	5.0	5.0	17.7	8.7	36.4	66
丹东市	4.7	3.8	19.9	7.6	35.9	67
牡丹江市	1.8	2.5	18.8	8.8	31.9	68

（二）发展梯度分析

数字政府发展指数排名的百分位数反映了不同城市的数字政府发展程度。按照排名百分位占比将所评估城市分为引领型、优质型、特色型、发展型和追赶型五个梯度进行类型分析。百分位占比前 10%的城市有深圳、杭州、广州、宁波、青岛、厦门、贵阳、苏州、福州、武汉 10 个城市，为城市层面数字政府第一梯队，属于引领型数字政府；优质型数字政府为 10%-25%之间的 15 个城市，特色型数字政府为居于 25%-45%之间的 20 个城市。依此类推，发展型数字政府有 20 个，追赶型数字政府有 36 个。各梯度城市分布如下：

表 4-2 所有城市数字政府发展梯度分布

梯度	百分位比	城市
引领型	前 10%	深圳、杭州、广州、宁波、青岛、厦门、贵阳、苏州、福州、武汉
优质型	10%-25%	南京、成都、济南、石家庄、西安、珠海、海口、佛山、郑州、合肥、长沙、台州、潍坊、东莞、中山
特色型	25%-45%	赣州、沈阳、威海、泉州、安庆、宜昌、常德、南宁、绍兴、无锡、泸州、金华、泰安、银川、南通、襄阳、大连、烟台、淄博、哈尔滨
发展型	45%-65%	嘉兴、聊城、温州、扬州、东营、廊坊、遵义、茂名、蚌埠、沧州、南昌、九江、洛阳、徐州、济宁、常州、芜湖、柳州、长春、三亚
追赶型	65%-100%	岳阳、泰州、呼和浩特、吉林、韶关、惠州、南充、兰州、临沂、盐城、包头、菏泽、平顶山、湛江、漳州、南阳、镇江、北海、淮安、昆明、秦皇岛、邯郸、大理、衡阳、唐山、太原、锦州、鄂尔多斯、拉萨、西宁、榆林、桂林、乌鲁木齐、保定、丹东、牡丹江

按照城市类的不同梯度分别分析发现：引领型和优质型数字政府多分布于副省级城市和省会城市，特色型数据政府聚集于省会城市和普通大中城市，发展型和追赶型数字政府在普通大中城市更为集中。

表 4-3 不同类型城市数字政府发展梯度分布

梯度	百分位比	副省级城市	省会城市	其他大中城市
引领型	前 10%	深圳、杭州、广州、宁波、青岛、厦门、苏州、武汉	杭州、广州、福州、贵阳、武汉	无
优质型	10%-25%	南京、成都、济南	南京、成都、济南、石家庄、西安、海口、郑州、合肥、长沙	珠海、佛山、台州、潍坊、东莞、中山
特色型	25%-45%	沈阳、大连、哈尔滨	沈阳、南宁、银川、哈尔滨	赣州、威海、泉州、安庆、宜昌、常德、绍兴、无锡、泸州、金华、泰安、南通、襄阳、烟台、淄博
发展型	45%-65%	长春	南昌、长春	嘉兴、聊城、温州、扬州、东营、廊坊、遵义、茂名、蚌埠、沧州、九江、洛阳、徐州、济宁、常州、芜湖、柳州、三亚
追赶型	65%-100%	无	呼和浩特、兰州、昆明、太原、拉萨、西宁、乌鲁木齐	岳阳、泰州、吉林、韶关、惠州、南充、临沂、盐城、包头、菏泽、平顶山、湛江、漳州、南阳、镇江、北海、淮安、秦皇岛、邯郸、大理、衡阳、唐山、锦州、鄂尔多斯、榆林、桂林、保定、丹东、牡丹江

不同类型城市经历着数字政府发展的不同阶段。副省级城市更多为引领型数字政府，省会城市多为优质型数字政府，普通城市更多为追赶型。对三类城市在数字政府发展不同梯度的城市数量占比进行分析发现，副省级城市中引领型数字政府占比最多，为 53.3%；优质型和特色型次之，占比均为 20.0%；发展型为 6.7%，无追赶型城市。省会城市中优质型数字政府占比最多，为 33.3%，追赶型次之，占比 25.9%，引领型第三，占比 18.5%；发展型最少，仅占比 7.4%。普通城市中

追赶型数字政府，占比 44.1%；其次为发展型和特色型，分别占比 25.0%、22.1%，优质型城市仅占比 8.8%，普通城市中目前尚未有引领型城市。

（三）类别分析

1. 组织机构

组织机构建设在不同类型城市间呈现差序化。副省级城市组织机构建设相对更加完备，平均高于省会城市 2.7 分；省会城市其次，普通大中城市相对最低，平均低于省会城市 2.2 分。相较而言，所有城市的党政机构得分均高于社会组织；省会城市的党政机构比副省级城市低 1.2 分，社会组织比副省级城市低 1.6 分，普通大中城市在两类组织机构设立上亟待提升。

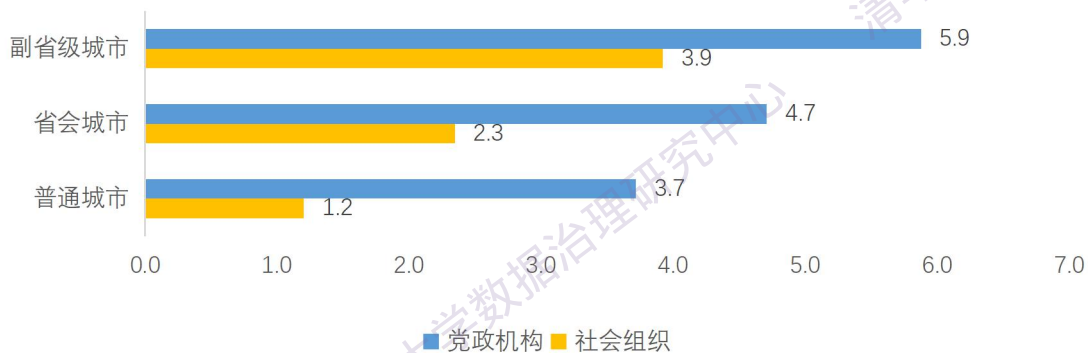


图 4-3 不同类型城市组织机构比较

所有城市中，组织机构排名前十位城市为杭州、深圳、厦门、广州、苏州、郑州、福州、南京、大连、青岛。党政机构得分几乎均高于社会组织得分，杭州党政机构得分最高，深圳、厦门、郑州、青岛、石家庄、临沂、绍兴等 8 个城市并列第二，均为 6.8 分，广州、福州、大连紧随其后，均为 6 分，各城市在电子政务、“互联网+”、智慧城市、大数据、数字政府等领域均有专门机构积极响应国家战略部署，予以顶层设计、统筹协调。杭州、深圳、苏州等城市社会组织较为发达，如深圳各类大数据产业协会、云计算技术与应用协会、大数据产业联盟等即有 9 个，为促进地方数字产业蓬勃发展贡献了积极力量。

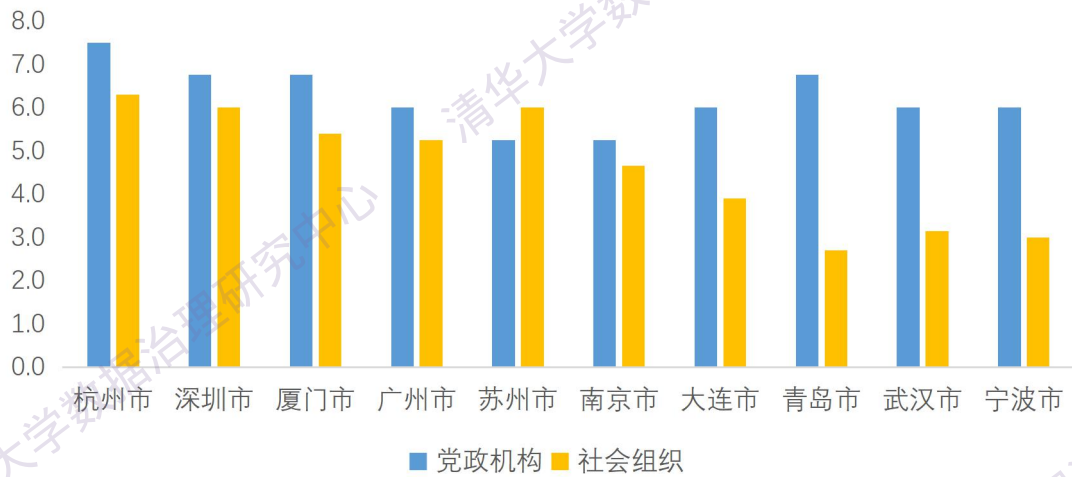


图 4-4 副省级城市组织机构排名前十位

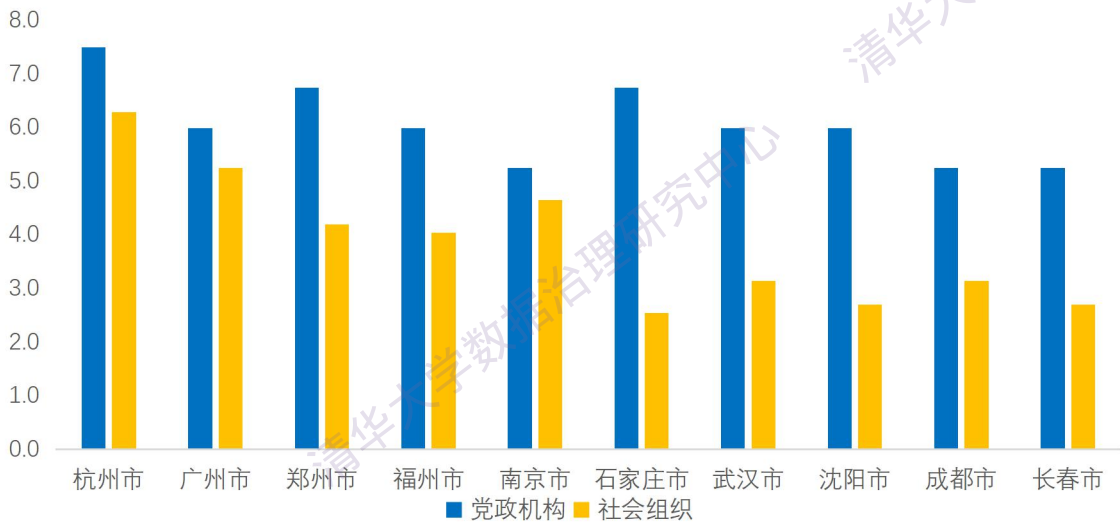


图 4-5 省会城市组织机构排名前十位

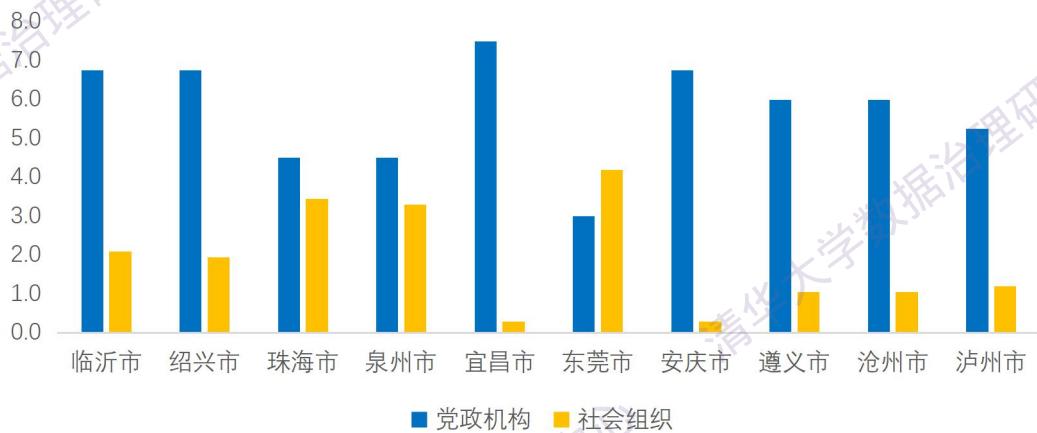


图 4-6 普通大中城市组织机构排名前十位

2.制度体系

制度体系主要从数字政府和数字生态相关政策文件的发布予以考察。各城市对数字生态政策的颁布力度更大。截至2020年6月，所评估城市在数字经济、智慧城市、人工智能、“互联网+”产业以及“互联网+”民生等促进数字生态协同发展的相关政策文件共317项，而在涉及数字政府、（政务/公共）数据管理、数据标准、数据安全、“互联网+”政务等促进政府数字化转型的相关政策文件共175项。其中，副省级城市和省会城市在数字生态政策方面得分较高，两类政策得分上差距较为明显，均为2倍左右，普通大中城市在两类政策上差距相对较小，为1.7倍。相较而言，副省级城市制度体系建设更加完备；省会城市其次，普通大中城市相对最低。

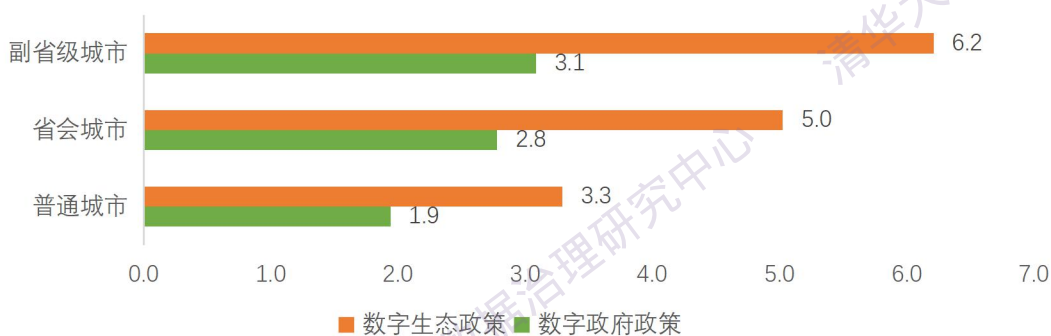


图 4-7 不同类型城市制度体系比较

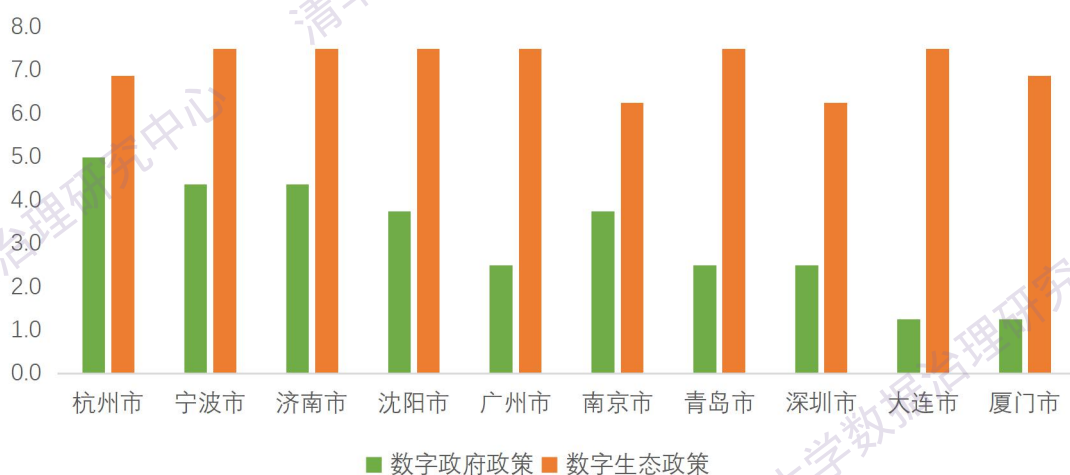


图 4-8 副省级城市制度体系排名前十位

副省级城市在数字生态领域相关政策的建立上较为完善，数字政府领域相关政策体系建设亟需加强。省会城市在数字政府和数字生态领域相关政策的设立上相对均衡、落差较小。

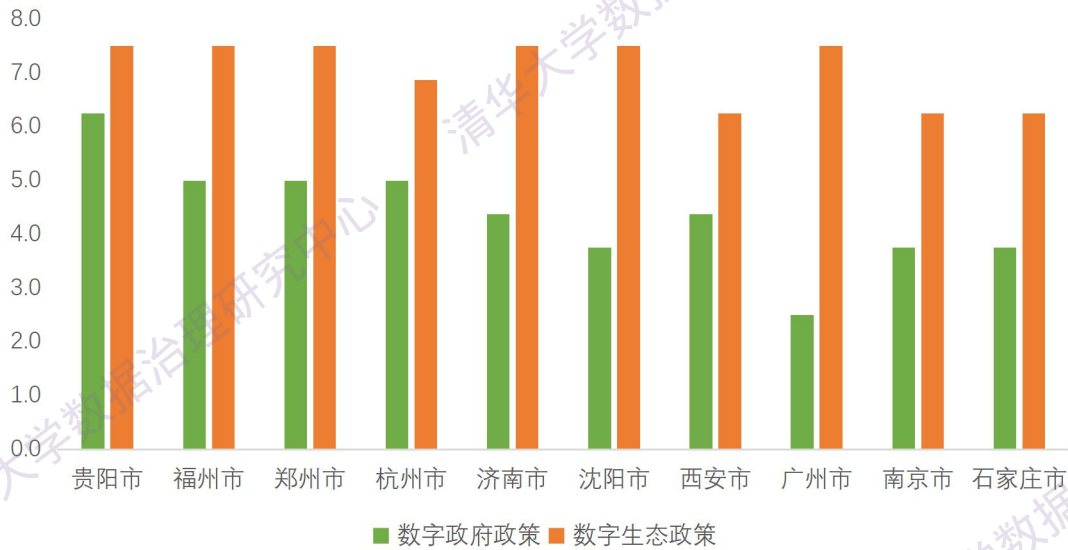


图 4-9 省会城市制度体系排名前十位

制度体系排名前十位的普通大中城市中，浙江省有 4 个，广东省有 3 个，江西省有 2 个、福建省有 1 个。普通大中城市在数字生态领域的政策发布得分绍兴市最高，嘉兴、泸州并列第 2。两类政策得分差距较小，但均有很大上升空间。

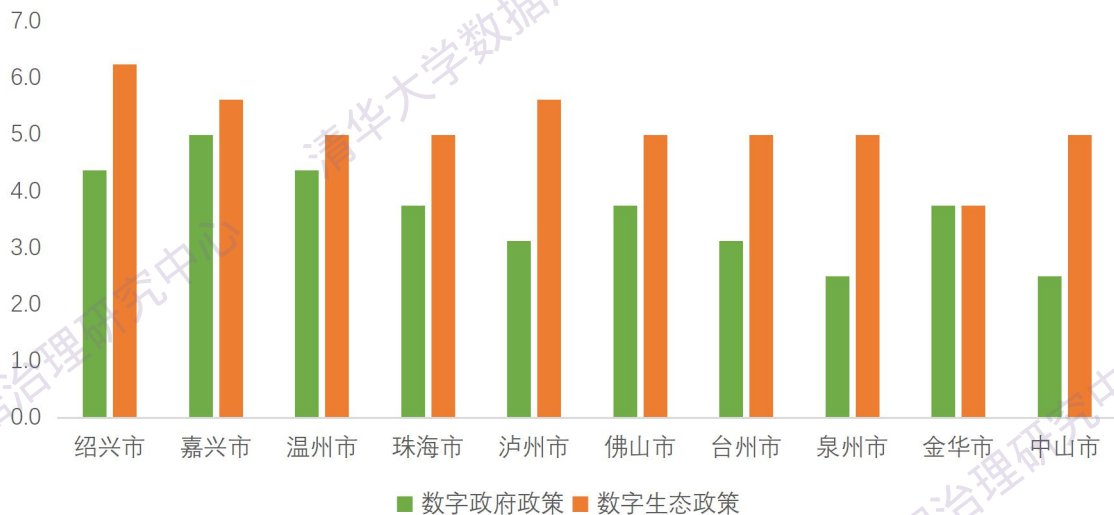


图 4-10 普通大中城市制度体系排名前十位

3.治理能力

治理能力因城市类型不同而具有较大差异。平台管理、数据开发、政务服务和政民互动四个指标的平均得分中，政民互动类分比高于政务服务，表明我国大多数城市在运用各类数字应用平台，如政务微博、政务微信公众号、政务抖音、

网络问政平台、网上投诉举报渠道、网上信访大厅、12345 政务热线以及市长信箱，与市民进行线上互动和民意征集的平台建设方面，取得了较好成效。相较而言，平台管理得分比最低，其次为数据开放，省会城市和普通大中城市在数据开放平台的建设方面亟需加强。

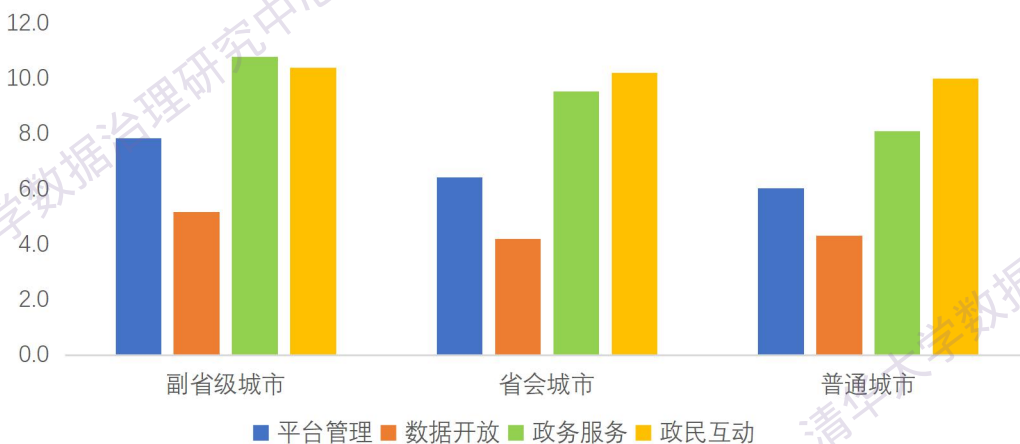


图 4-11 不同类型城市治理能力比较

副省级城市的治理能力普遍高于省会城市和普通大中城市。副省级城市治理能力排名前十位为：深圳、广州、杭州、宁波、青岛、苏州、成都、济南、厦门、武汉。深圳、广州、杭州等城市在政民互动、政务服务、平台管理方面更为突出。

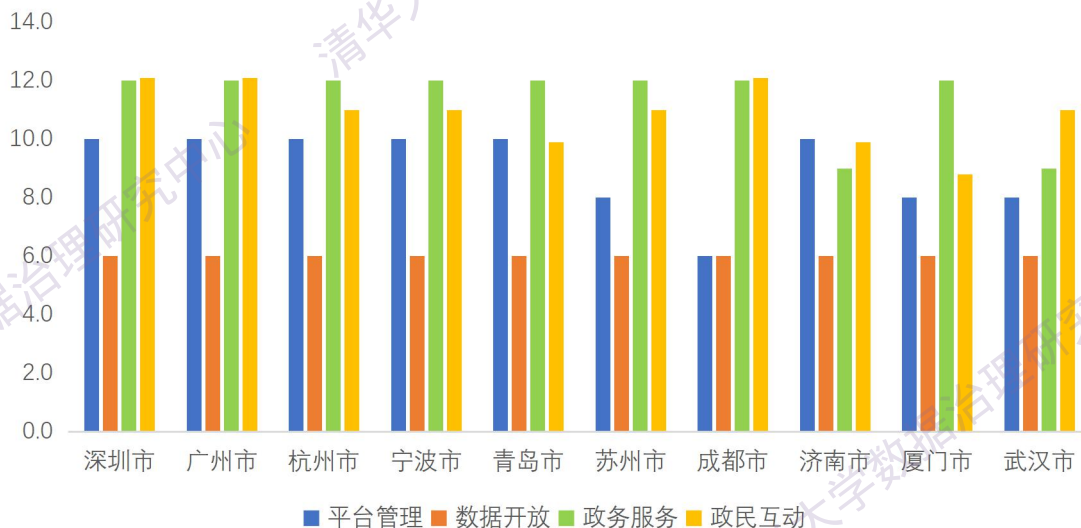


图 4-12 副省级城市治理能力排名前十位

省会城市中，广州、海口、杭州治理能力最高，这些城市主要表现为政务服务和政民互动指标得分较高，但在平台管理方面得分相对较低，表明省会城市在政务网站的平台管理方面尚有进步空间。

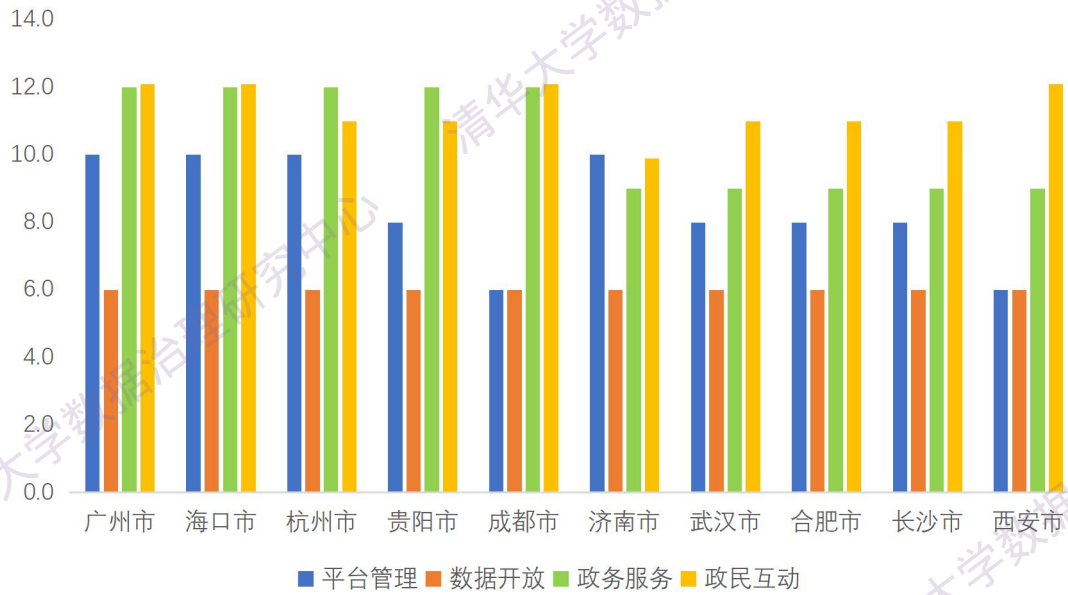


图 4-13 省会城市治理能力排名前十位

治理能力排名前十位的普通大中城市中，泰州、赣州、佛山、潍坊、常德 5 个城市的政务服务得分并列第一，佛山、中山、安庆 3 个城市的政民互动得分并列第一。佛山市平台管理得分相对较低。

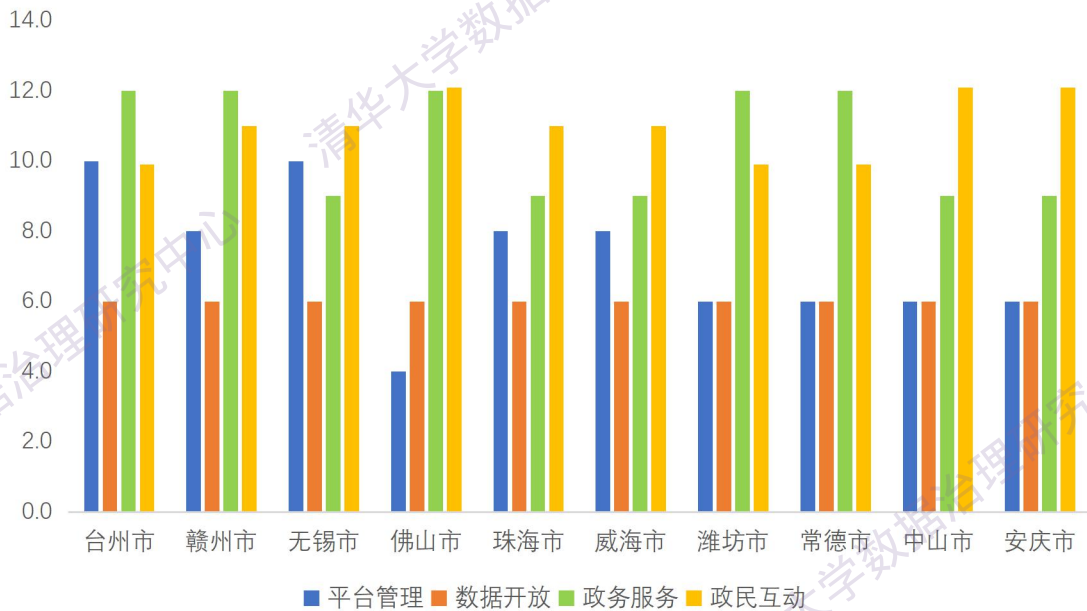


图 4-14 普通大中城市治理能力排名前十位

4.治理效果

副省级城市在覆盖度、渗透度、回应度方面得分均高于省会城市和普通大中城市。治理效果的四个指标中，各类城市在渗透度方面得分最高。表明我国公

众对数字化转型的各类技术、平台等公共关注度，对支付宝和微信城市服务的应用程度相对较高；覆盖度和回应度得分相当，但对标引领城市尚有较大改善空间；满意度得分最低，表明在政务 APP、政务抖音等数字政府应用的用户体验便捷性、友好度等方面仍须大力改善。

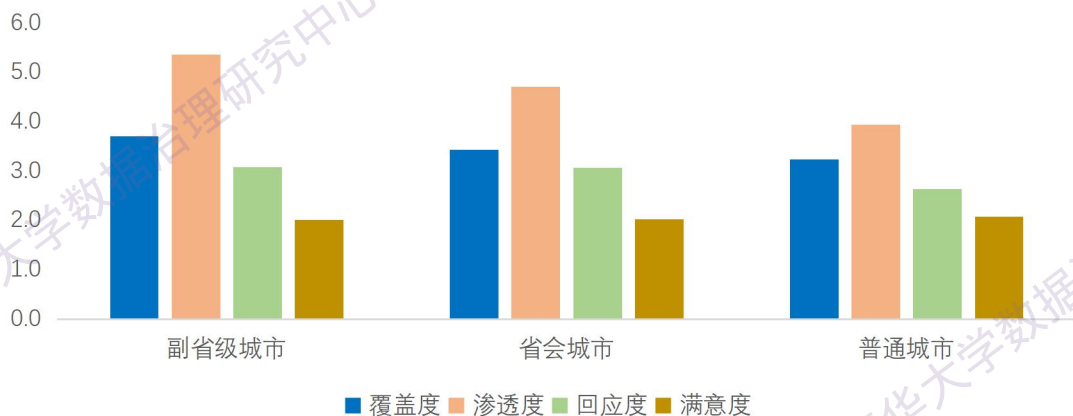


图 4-15 不同类型城市治理效果比较

副省级城市的治理效果评分中，渗透度整体高于覆盖度与回应度，满意度亟待提升。其中，深圳、广州、武汉、杭州等城市治理效果最好，尤其是深圳、广州、杭州等城市在支付宝城市服务、微信城市服务平台已开通各类便民政务服务端，市民关注度、使用活跃度等均为最高。相较而言，南京、深圳、武汉、宁波等城市的数字政府应用满意度相对较高。

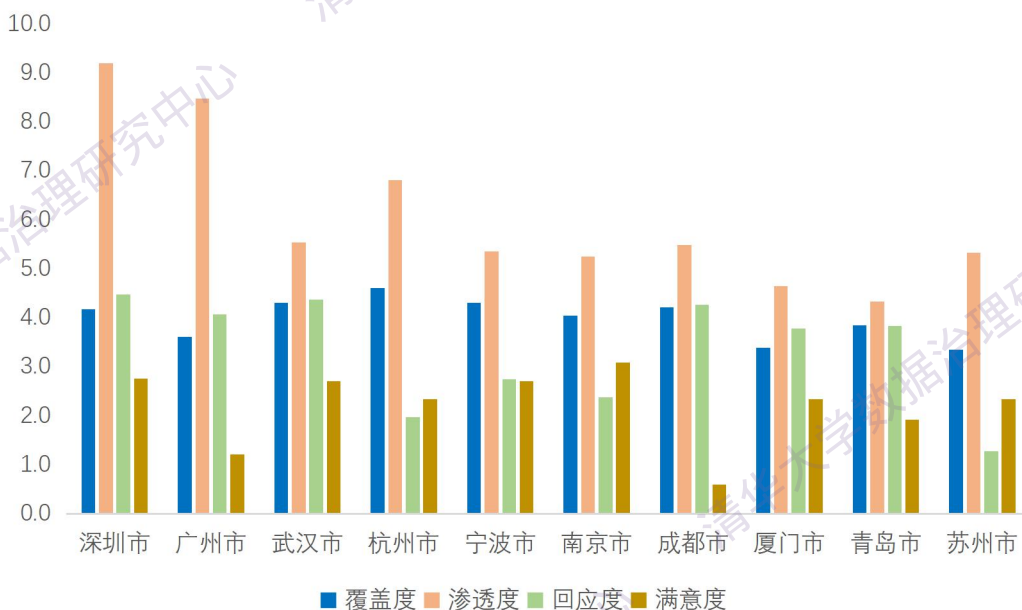


图 4-16 副省级治理效果排名前十位

省会城市的治理效果指标得分差异较大。广州、杭州渗透度较为突出，分列第一、第二位，杭州覆盖度得分最高，长沙满意度得分最高，武汉、成都、广州、郑州等城市回应度相对较好。

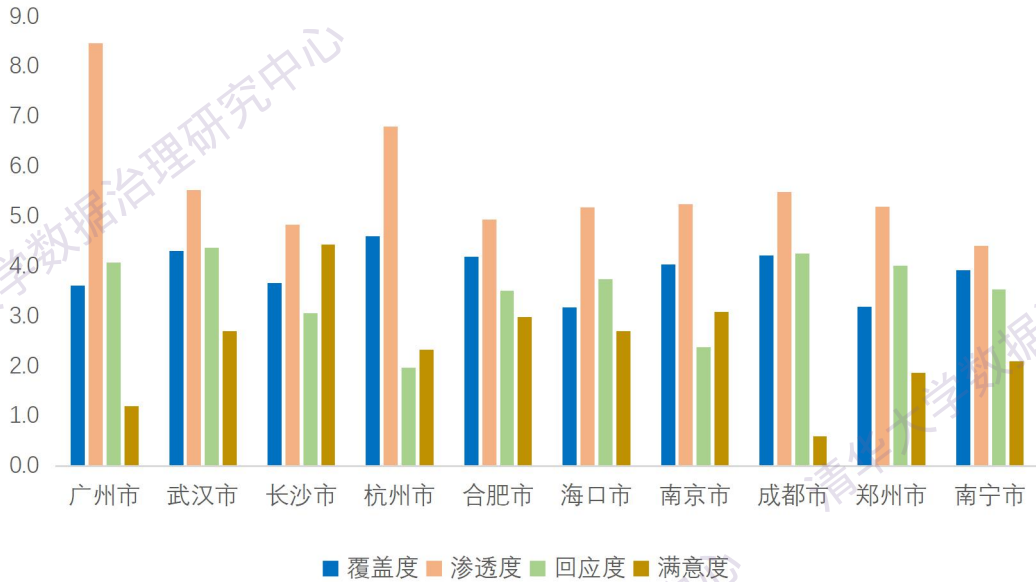


图 4-17 省会城市治理效果排名前十位

在治理效果排名前十位的普通大中城市中，广东省四个城市（东莞、珠海、佛山、中山）的渗透度尤为醒目，宜昌、芜湖在四个指标上的得分较为均衡，洛阳、漳州、潍坊等城市的满意度相对较高。

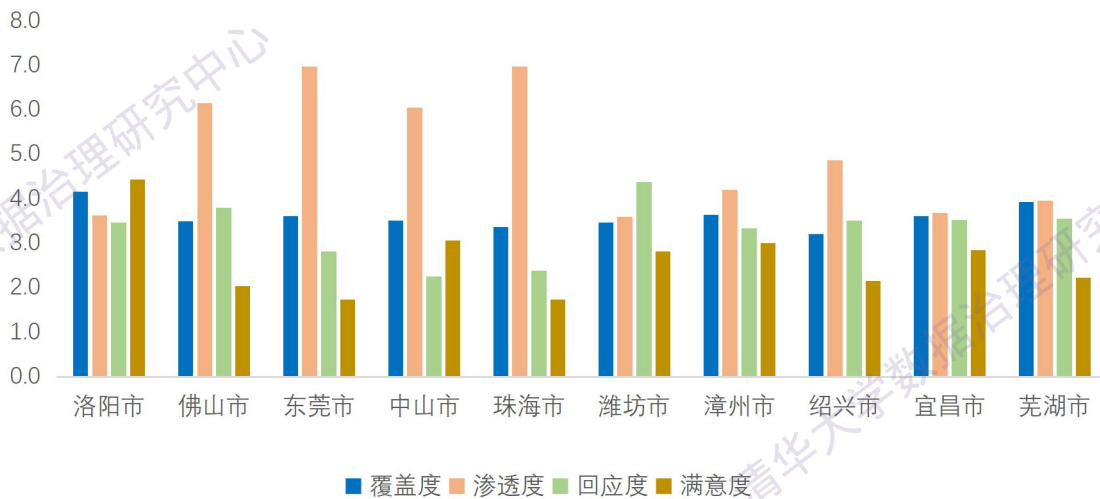


图 4-18 普通大中城市治理效果排名前十位

后 记

本报告系清华大学数据治理研究中心团队自 2019 年 5 月启动，历经理论准备、案例调研、指标体系构建、数据采集、多轮数据比对、专家头脑风暴、权重设计与指数测算等系列过程，历时 1 年有余终在“第三届数字中国建设峰会”倾心付梓。

清华大学数据治理研究中心（Center on Data and Governance, CDG）开创于 2015 年 5 月，2020 年 7 月成为清华大学社会科学学院院级研究机构。中心是国内首家专业化数据治理研究机构，汇集社会科学、数据科学和计算科学的跨学科人才，整合政治科学和公共管理的跨专业学者，集聚高教机构、政府部门和企业单位的跨界别专家，致力于数据分析与治理研究的双向结合与多重融会，关注大数据时代条件下的治理转型和治理创新研究，聚焦治理现代化进程中的数据采集与数据应用问题。中心力图在科研创新的基础上，深度契合数据治理的社会需求挑战，全面推进数据治理的科学研究工作，为国家治理需求提供数据解决方法，为创新数据科学拓展治理应用方向。

2015 年 8 月，国务院正式发布《促进大数据发展行动纲要》，做出了“大数据是提升国家治理能力的新途径，是促进经济转型增长的新引擎，是提升社会公共服务能力的新手段”的战略判断，确立了国家大数据发展战略。2018 年 12 月，习近平总书记进一步指出，要“推动实施国家大数据战略，加快完善数字基础设施，推进数据资源整合和开放共享，保障数据安全，加快建设数字中国，更好服务我国经济社会发展和人民生活改善”。

在新形势要求下，中心定位于全面推进政府开放数据、社会经济数据、社交媒体数据和社会调查数据的科学研究与应用实践，密切跟踪数据科学和计算社会科学的前沿动态，努力采集、分析和解释海量数据、全量数据和调查数据，致力于为政府治理提供解决方法，为社会进步贡献智识方案，为学科发展做出前沿创新。中心现正在承担两项政府数字化转型与治理现代化的重大课题，已完成或正在承担多项国家级或部委级科研规划课题，积极探索政府大数据和社会经济大数据应用于国家与社会治理的智能化解决方案，为中央部委和北京、香港、山东、浙江等地方政府提供了大量智库研究服务，在计算社会科学、政务大数据、司法大数据、智能化社会治理等领域形成了包括高质量学术成果、研究报告和咨政报告在内的系列研究成果。

“数字政府发展指数”是中心自 2019 年始意欲长期跟踪调查的重要研究课题，是在国家社会科学基金重大项目“大数据驱动下的政府治理能力建设研究”（编号：16ZDA059）、“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”（编号：18ZDA110）和国家社会科学基金青年项目“治理现代化视域下数字政府转型机制与路径研究”（编号：20CGL058）支持下，所开展的年度性研究报告。《2020 数字政府发展指数报告》的评估对象主要包括 31 个省、101 个大中城市，综合评估了囊括电子政务、“互联网+”、智慧城市、数字政府、数字经济等政府数字化转型不同发展阶段的组织机构、制度体系、治理能力和治理效果情况，希望此次评估工作对推进我国政府数字化转型提供一定实践依据和理论参考。

此次评估过程中，阿里巴巴、百度、腾讯、新浪微博、人民网等数字科技龙头企业，为我们运用大数据技术评估数字政府应用的覆盖度、渗透度、回应度、用户口碑和用户评价等方面，提供了数据和技术支持。在此对各位业界同仁的付出和努力表示感谢！同时，对关心和支持《2020 数字政府发展指数》评估工作的专家学者、各地各部门领导表示衷心感谢！尽管付出了巨大努力且得到了宝贵的支持，但首次评估、初撰报告，遗漏乃至错误在所难免，敬请读者谅解。倘有任何意见和建议，敬希不吝赐教。

清华大学数据治理研究中心

2020 年 10 月 8 日



2020数字政府发展指数报告



清华大学 数据治理研究中心
Center on Data and Governance, Tsinghua University

